

진행순서

< 1부 >

14:00 - 14:35 개회식

- 국민의례
 - 개회사 : 박선영 (국회의원, 자유선진당 정책위의장)
 - 축사 : 박희태 (국회의장)
이회창 (자유선진당 대표)
김무성 (한나라당 원내대표)
수잔솔티 (North Korea Freedom Coalition 대표)
황우여 (국회의원, 국회 인권포럼 대표)
 - 귀빈소개
-

14:35 - 14:55 발 표

- 동영상 : 북한 내부의 인권문제 - 탈북여성인권연대 제공
 - 기조연설 : 북한인권법 외면하는 침묵의 카르텔 깨야
류근일 (前 조선일보 주필)
 - 설문발표 : 북한이탈주민이 바라본 북한 인권 개선방안 및 각 정치권
의 북한인권문제 대응방안
-

14:55 - 15:05 사진촬영 및 Tea Break

< 2부 >

15:05 - 15:45 주제발표

- 사회 : 김태훈 (변호사, 국가인권위원회 북한인권특별위원회 위원장)
 - 제1주제 : 북한인권법 제정의 필요성과 입법방향
제성호 (前 대한민국 인권대사, 중앙대 교수)
 - 제2주제 : 북한인권법 제정 - 쟁점과 추진방향
김수암 (통일연구원 연구위원)
-

15:45 - 16:40 지정토론 및 질의응답

- 지정토론 : Daniel Pinkston (국제위기감시기구 동북아시아부 부장)
니시오카 츠토무 (납북일본인구출협의회 회장)
안찬일 (세계북한연구센터 소장)
김성민 (자유북한방송 대표)
-

16:40 - 17:00 폐회

Program

< Session 1 >

14:00 - 14:35 Opening ceremony

- National Ceremony
 - Opening Statement : Park, Sun-Young (Chairperson of the Policy committee of the Liberty Forward Party)
 - Congratulatory Address :
 - Park, Hee-Tae (Chairman of the National Assembly)
 - Lee, Hoi-Chang (Representative of the Liberty Forward Party)
 - Kim, Mu-Sung (The floor leader of the Grand National Party)
 - Suzanne Scholte (Chairperson of the North Korea Freedom Coalition)
 - Hwang, Woo-Yeo (Representative of the National Assembly Human Rights Forum)
 - Introducing of Honored Guests
-

14:35 - 14:55 Announcements

- Video Clip : Coalition for North Korean Women's Rights – Film presentation of the human rights issues within North Korea.
 - Keynote Speech : Must Break the Silent Cartel that Disregards the North Korean Human Rights Bill / Yoo, Kun Il (Former Editor-in-Chief of Chosun Ilbo)
 - Survey Results : North Korean defectors' evaluation of the NK human rights improvements and of each political party's NK human rights issue countermeasures
-

14:55 - 15:05 Photography and intermission

< Session 2 >

15:05 - 15:45 Speech

- Moderator : Kim, Tae-Hoon (Lawyer, National Human Rights Commission: North Korean Human Rights Special Committee, Director)
 - Speech No. 1 : The Need for the Enactment of the North Korean Human Rights Bill and The Legislative Direction
 - Je, Sung-Ho (Professor of Law at Jung-ang University, Minister of the Foreign Office for Human Rights)
 - Speech No. 2 : Enacting the North Korean Human Rights Bill: Issues and Future Steps
 - Kim, Su-Ahm (Researcher, Korea Institute for National Unification)
-

15:45 - 16:40 Debate and Questions from Audience

- Debate :
 - Daniel Pinkston (North East Asia Deputy Project Director, International Crisis Group)
 - Tsutomu Nishioka (Chairman, National Association for the Rescue of Japanese Kidnapped by North Korea)
 - Ahn, Chan-Il (Chief the International North Korea Research Center)
 - Kim, Sung-Min (Executive Director, Free North Korea Radio)
-

16:40 - 17:00 Closing Remarks

목 차 / Contents

개회사 / Opening Statement

박선영 (국회의원, 자유선진당 정책위의장)	1
Park, Sun-Young Chairperson of the Policy Committee of the Liberty Forward Party	3

축 사 / Congratulatory Address

박희태 (국회의장)	
Park, Hee-Tae Chairman of the National Assembly	5
이회창 (자유선진당 대표)	
Lee, Hoi-Chang Representative of the Liberty Forward Party	7
황우여 (국회의원, 국회 인권포럼 대표)	
Hwang, Woo-Yeo Representative of the National Assembly Human Rights Forum)	10

기조연설 / Keynote Speech

북한인권법 외면하는 침묵의 카르텔 깨야	11
Must Break the Silent Cartel that Disregards the North Korean Human Rights Bill	14
류근일 (前 조선일보 주필)	
Yoo, Kun Il Former Editor-in-Chief of Chosen Ilbo	

설문조사 / Survey Report

탈북자들이 바라보는 북한인권 개선방안 및 각 정치권의 북한인권문제 대응방안 평가	17
---	----

주제발표 / Speech

■ 북한인권법 제정의 필요성과 입법방향	27
The Need for the Enactment of the North Korean Human Rights Bill and the Legislative Direction	54

제성호 (前 대한민국 인권대사, 중앙대 교수)

Je, Sung-Ho | Professor of Law at Jung-ang University, Minister
of the Foreign Office for Human Rights)

- 북한인권법 제정 : 쟁점과 추진방향 77
- Enacting the North Korean Human Rights Bill: Issues and Future Steps 89

김수암 (통일연구원 연구위원)

Kim, Su-am | Researcher, Korea Institute for National Unification

지정토론 / Debate

- Thoughts and Comments Surrounding Draft Legislation on Human Rights in North Korea 103

Daniel Pinkston | 국제위기감시기구 동북아시아부 부장
International Crisis Group | North East Asia Deputy Project Director

- 일본에 있어서의 북한 인권문제 109
- North Korean human rights issues concerning Japan

니시오카 츠토무 | 납북일본인구출협의회 회장
Nisioka Tsutomu | Chairman, National Association for the Rescue
of Japanese Kidnapped by North Korea

- 북한 인권상황의 특수성을 재인식해야 한다 112
- The particulars of the North Korean human rights situation must be newly understood

안찬일 | 세계북한연구센터 소장
An Chan-il | Chief, International North Korean Research Center

- 북한인민들의 이익에 맞는 인권법이어야 한다 115
- The NKHR Bill must be tailored to the needs of North Koreans

김성민 | 자유북한방송 대표
Kim Seong-min | Executive Director, Open Radio for North Korea

개 회 사

박 선 영 국회의원

안녕하십니까?

오늘 세미나를 주최한, 자유선진당 정책위의장 박선영 의원입니다.

인간의 존엄과 가치는 시대와 장소를 초월하는 절대적 가치입니다. 성별과 국적, 인종 여하에 관계없이 인간은 누구나 존엄한 존재이고 가치있는 존재입니다. 이같은 '인권 개념'이 우리에게 너무나 당연한 것이지만, 우리와 가장 가까운 곳에 살고 있는 북한 주민들은 인권탄압의 공포 속에서 하루하루를 연명하고 있습니다. 이미 2만여명을 넘어서는 탈북자들은 고백합니다. 북한에서는 '인권'이라는 단어가 있는지조차 모르고 살았다고 말합니다. 체제우선이라는 세뇌 속에 '나라가 어려우니 그런거겠지' 생각하며 운명으로 받아들였다고 합니다. 북한 주민들은 상상할 수 없는 공포와 강압적인 분위기 속에서 최소한의 생존권도 박탈당한 채 살고 있습니다.

그런데도 우리 사회는 북한인권 문제만 나오면 또 좌우로 갈라져 싸웁니다.

'인권', 특히 생존권에 어떻게 '좌우'가 있을 수 있습니까?

보수의 인권과 진보의 인권이 어떻게 다를 수 있겠습니까?

인권의 근본가치가 이념에 따라 달라질 수는 없습니다.

다른 나라의 인권에는 한 목소리를 내면서, 왜 '북한 인권'문제만 금기시하는 걸까요? 우리는 이 부분에 대해서, 분명히 반성해야 할 것입니다.

더욱이 북한은 대한민국의 영토입니다.

헌법상 북한지역도 분명한 우리의 영토이고, 북한주민은 우리의 국민입니다. 현실적으로 주권이 미치지 못할 뿐입니다.

북한의 인권문제에 대해서 침묵하는 사람들, 북한인권 문제에 대해서는 다른 사람의 입까지 막고 나서는 사람들은 스스로 부끄러운 줄 알아야 합니다.

그동안 북한 인권에 대해 침묵한 대가가 무엇이었습니까?

북한인권은 좋아지지도 않았고, 남북관계가 좋아지지도 않았습니다.

정작 북한인권에는 대해서는 침묵한 채 지난 10년 동안 몇푼의 돈과 식량을 보내고, 남북정상들이 만나 기념사진을 남기면, 남북관계가 좋아지고 통일이

앞당겨질 줄로만 알았던 사람도 많았습니다.

그러나 그건 장밋빛으로 포장된 허상이었습니다.

우리는 지난 해 천안함과 연평도 사건을 통해서 비로소 그 허상을 벗기게 되었습니다. 북한을 자극한다는 우려 때문에 침묵하고 있기에는 북한의 인권 상황이 너무도 처참합니다.

절박하고 정당한 이유 앞에서 더 이상 우리는 머뭇거릴 시간이 없습니다.

북한은 상상을 초월할 정도의 최악의 인권상황을 겪고 있습니다.

이제는 더 이상 침묵할 수 없습니다.

때늦은 정의는 이미 정의가 아닙니다. (Justice delayed is justice denied.)

그런 점에서 용기있게, 꾸준히 북한인권 문제를 위해 전세계를 돌며 활약하시는 수잔솔티 여사님께 머리 숙여 감사의 인사를 드립니다. 한국인도 하지 못하는 일을 수잔솔티 여사님이 해내고 계십니다. 한편으로 제 자신이 부끄럽고, 한편으론 같은 여성으로써 자랑스럽습니다. 저하고는 지난해에 이어 두 번째 세미나를 함께 하게 되었습니다만, 이러한 우리의 정성과 염원이 모여 하루 빨리 북한에도 자유와 평화가 깃들기를 간절히 소망합니다.

특히 먼 훗날 우리 후손들에게 부끄럽지 않으려면 너무 늦었지만 지금이라도 북한인권법을 제정해야 합니다. ‘북한인권법’의 필요성과 제정이유에 대해 반문하는 사람들은 이제 더 이상 없어야 합니다. 이제는 한발 더 나아가 ‘북한인권법의 바람직한 제정방향’에 대해서 논의하고, 구체적인 실현방법과 내용들에 대해서 머리를 맞대야 합니다. 바로 그런 관점에서 오늘 이 세미나를 마련했습니다.

오늘 세미나에서 다뤄지는 많은 논의들이, 앞으로 북한인권법을 보다 내실있게 만드는데 실질적인 도움이 되기를 진심으로 바랍니다.

그리고 이번 한 주간 동안 개최될 북한자유주간의 모든 행사들이 저 고통의 땅 북한에도 인권이 자리할 수 있는 작은 씨앗이 되기를 희망합니다.

감사합니다.

Opening Statement

Hello ladies and gentlemen,

I am a legislative policymaker in the Liberal Forward Party. My name is Park Sun-young and I am the host of today's seminar.

Human dignity and worth are absolute values that transcend both time and place. Differences in gender, nationality and race are irrelevant when it comes to the value of human life. Although the importance of "human rights" is an obvious concept to us, our closest neighbors in North Korea struggle to live every day due to their fear of oppression. It has been revealed that around 20,000 North Korean defectors have escaped to the South. In North Korea, the people do not even know about the notion of "human rights". Under the current system, North Koreans are indoctrinated with the thought that "The country is just going through hard times" and accept their bleak situation as fate. North Koreans live in unimaginable fear in an environment of coercion, where they are forced to forfeit their basic right to live freely.

Yet when the issue of human rights in North Korea is brought up in our society, people become divided into different sides and argue with one another. How can "human rights", especially the right to live freely, cause division among people? How can human rights be different according to 'conservative human rights' and 'progressive human rights'? The basic value of human rights cannot be determined by different ideologies. Other countries, together in one voice, ask "Why is the issue of human rights in North Korea taboo?" We must reflect upon this issue. Besides, North Korea is a part of South Korean territory. The area that North Korea occupies is constitutionally a part of our own territory and the residents of North Korea are our own people. In reality, the only thing out of their reach is sovereignty.

People who have kept silent or tried to silence others over the issue of human rights in North Korea should re-evaluate themselves. What has been the cost of staying silent about North Korean human rights? Human rights in North Korea have gotten worse and relations between the North and South have not improved. During those ten years of silence, the South actually sent a large amount of financial and food aid to the North and the leaders of the two

countries even met and took commemorative photographs. Thus, many people believed that the North and South's improving relations would eventually lead to reunification. However, that was an illusion seen through rose-tinted glasses.

After witnessing the Cheonanham and Yeonpyung Island incidents that happened this past year, we were finally able to break that rosy illusion. In fear of provoking North Korea, we have kept silent – but our silence has also considerably worsened the human rights conditions in North Korea to appalling levels. For reasons of urgency and justice, we cannot afford to hesitate anymore. The people of North Korea are suffering from human rights abuses that go beyond our worst imaginations.

We cannot continue to keep silent.

Justice delayed is justice denied.

Yet in this dire situation, I am deeply grateful to Ms. Suzanne Scholte who has bravely and consistently took part in turning this world around on the issue of North Korean human rights abuses. Ms. Scholte is able to do the work that even South Koreans have not been able to do. On one hand, I am very proud of her as a fellow woman. On the other hand, I am slightly embarrassed that I was not able to do more. Even though this is the second seminar we are doing together in this past year, we sincerely hope that we are getting one day closer to securing freedom and peace in North Korea.

In particular, for the sake of future generations, we must establish North Korean human rights laws although it might seem too late. We need to decrease the number of people who question the necessity and establishment of North Korean human rights laws. We should discuss what the most desirable course is for the establishment of North Korean human rights laws, one step at a time, and put our heads together to find concrete methods and content for these laws. For these exact reasons and viewpoints, we have prepared today's seminar.

I truly hope that the debates and discussions from today's seminar will be of substantial help to the stability and establishment of North Korean human rights laws.

I also hope that all the events held during North Korea Freedom Week will allow human rights to grow like a tiny seed in the suffering land of North Korea.

Thank you.

축 사

박희태 국회의장

안녕하십니까, 국회의장 박희태입니다.

먼저 ‘북한인권법의 바람직한 제정방향’ 세미나 개최를 진심으로 축하드립니다. 평소 북한 인권 문제에 깊은 관심을 갖고 오늘 행사를 열어주신 자유선진당 박선영 의원님께 깊이 감사드립니다.

북한 동포들의 인권 문제가 한반도를 넘어 국제사회의 관심사로 대두된 지 오래입니다. 기아와 도탄에 빠져 인간으로서 누려야 할 최소한의 기본적 생존권마저 위협받는 것이 북한 인권의 현주소입니다.

이에 미국은 2004년, 일본은 2006년에 북한주민의 인권신장을 위한 북한인권법을 통과시켰으며 ‘북한자유주간’ 행사 등을 통해 북한 인권의 참상을 전 세계에 알리면서, 국제사회 공동의 노력을 한층 기울여가고 있습니다.

사실 인권은 개별 사회와 국가를 뛰어넘어 인류가 추구하는 영원불멸의 가치입니다. 인간의 존엄성을 실현하기 위해 노력하는 것은 모든 문명화된 국가가 추구해야 할 최상위의 의무이자 규범입니다.

특히 우리는 피를 나눈 한민족으로서, 더욱 북한 동포의 인권을 개선하는데 노력을 경주해야 합니다. 한반도 북녘에서 명백한 인권 탄압이 이루어지고 있는 상황을 외면하고 침묵하는 것은 인간으로서, 같은 민족으로서 부끄러운 일이 될 것입니다.

지금 우리에게 부여된 역사적 사명은 평화통일입니다. 평화통일은 공짜로 얻어지는 것이 아닙니다. 지금 참상에 처한 북한 동포들의 인권을 돌보는 것이야말로 통일로 가는 먼 여정의 원동력이 될 것입니다.

우리 국회도 북한 동포들의 인권을 조금이라도 돕는 차원에서, 지금 계류 중인 북한인권법 제정과 관련해서 좀 더 힘을 모아서 속도를 내야할 것이라고

생각합니다. 이런 맥락에서 오늘 세미나가 참으로 시의적절하다고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 세미나를 통해 훌륭하고 구체적인 논의가 있기를 바라며, 함께 하신 모든 분들에게 깊은 감사와 경의를 전합니다. 감사합니다.

축 사

이회창 자유선진당 대표

안녕하십니까?

자유선진당 대표 이회창입니다.

오늘 ‘북한인권법의 바람직한 제정 방향’이라는 주제로 ‘2011 북한자유주간 세미나’를 주최하신 자유선진당 정책위의장이신 박선영 의원님과 뜻 깊은 오늘의 행사를 공동으로 주관하신 ‘사단법인 성공적인 통일을 만들어가는 사람들’의 김영일 대표님, ‘탈북여성인권연대’의 강수진 대표님과 관계자 여러분께 진심으로 축하와 감사의 말씀을 드립니다.

또한 기조연설을 해 주실 류근일 前조선일보 주필님과 주제발표를 해 주실 제성호 교수님과 김수암 박사님, 그리고 고견을 개진하여 주실 토론자와 방청객 여러분들께도 진심으로 감사드립니다.

국회주변의 만발했던 봄꽃마저 다 저버릴 정도로 따뜻한 봄입니다. 하지만 春來不似春입니다. 북한의 인권문제만 생각하면 가슴 한편이 시리고 아리기 때문입니다. 올해도 봄은 어김없이 찾아 왔으나 북한 주민의 실상은 아직도 차디찬 겨울이기 때문입니다.

인류의 보편적 가치인 인권은 누구에게나 보장되어야 합니다. 체제와 사상이 달라도, 지역과 인종이 달라도 세상 모든 사람에게 인권은 보장되어야 합니다.

그럼에도 불구하고 북쪽에 있는 우리 동포들은 식량·의약품 등의 부족으로 건강과 생명에 위협을 받고 있고, 가혹한 인권유린으로 고통 받고 있는 실정입니다.

이처럼 고통 받고 있는 북한주민의 기본적인 생존권 확보와 인권증진을 위한 제도적 장치와 수단을 마련하기 위해서 ‘북한인권법’은 조속히 제정되어야 합니다.

북한인권법은 지난 17대 국회에서도 통과되지 못했고, 18대 국회 들어와 2010년 2월에 국회 외교통상통일위원회에서 가결되었지만 1년이 지나도록 법제사법위원회와 본회의에 상정조차 되지 못하고 있습니다.

미국과 일본에서 각각 2004년과 2006년에 북한의 인권을 개선하기 위한 법률이 제정된 것을 보면 같은 동포인 한국에서 북한인권법이 제정되지 못한 것은 참으로 부끄러운 일입니다.

말로만 보수를 표방하는 이명박정권과 한나라당의 미온적인 태도와 한반도에서 북한 인권을 논의하는 것이 오히려 평화를 저해한다는 도착된 사고를 가진 민주당 때문입니다.

정부와 한나라당은 북한주민의 인권과 자유에 대해 관심을 갖고 개선을 위해 적극 나서야 합니다. 민주당도 시민단체 눈치나 보면서 시대착오적인 낡은 이데올로기에 사로 잡혀 북한주민의 처참한 생활을 외면해서는 안 됩니다.

우리 자유선진당은 북한인권에 대해서는 한나라당이나 정부보다 더 분명하고 강한 철학을 가지고 있습니다.

남북관계에서 중요한 정의는 바로 북한에서 굶고 헐벗고 탄압받는 주민들의 인권과 자유를 보살피는 일입니다. 북한에도 인간의 존엄성과 가치, 개인의 자유와 권리가 도도하게 퍼지고 확산되도록 해야 합니다. 이것은 결코 북한을 고립시키거나 와해시키려는 의도가 아닙니다. 북한 주민의 인권과 자유가 존중되고, 북한이 한국과 대등한 동반자가 될 때 비로소 한반도에는 평화가 정착될 수 있습니다.

인간의 존엄성과 가치, 개인의 자유와 권리는 무엇과도 바꿀 수 없는 가치입니다. 우리 당은 북한인권법이 국회에서 통과될 수 있도록 노력하겠습니다.

아무쪼록 오늘 세미나를 통해서 북한주민의 참담한 현실을 널리 알리고 북한인권법의 조속한 제정을 위한 계기가 되어 북한 주민의 인권 증진 및 인도적 지원을 위한 뜻 깊은 자리가 되기를 바랍니다.

다시 한 번 오늘 참석해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드리며 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2011년 4월 27일

자유선진당 대표 이 회 창

축 사

황우여 국회의원

안녕하십니까?

한나라당 국회의원 황우여입니다.

먼저, 바쁘신 와중에도 북한 인권에 관심을 갖고, “북한인권법의 바람직한 제정 방향” 세미나에 참석하신 귀빈 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.

2004년 4월 ‘북한자유주간’ 행사가 미국 워싱턴 D.C.에서 처음 개최된 후, 그 해 미국은 상·하원 만장일치로 「북한인권법」을 통과시켰습니다. 인권 앞에서는 야당도 여당도 없다는 것을 보여준 선례입니다.

작년에 이어 올해도 ‘북한자유주간’ 행사가 서울에서 열린다는 것은 뜻 깊은 일입니다. 특별히, 올해 행사는 선포식부터 시작하여 다양한 세미나와 탈북자 증언들이 국회에서 열립니다.

오늘 “바람직한 북한인권법의 제정방향” 세미나에서 「북한인권법」 국회 통과를 위해 어떠한 정치적 이슈화와 각성이 필요한지 그 해답이 나오길 바랍니다.

올해 꼭 「북한인권법」이 통과되어 인권은 국가와 이념을 초월하여 모든 인간이 누려야 하는 천부적 권리임을 대한민국 국회 스스로가 보여줌으로써 인권 선진국으로 도약하는 한 해가 되길 바랍니다.

감사합니다.

북한인권법 외면하는 침묵의 카르텔 깨야

류근일 (前 조선일보 주필)

존경하는 참석자 여러분

인권을 유린하는 사람들이 그나마 가장 두려워하는 것이 소문이라고 합니다. 자신들의 반인륜 범죄가 외부로 알려지는 것을 가장 기피한다는 것입니다. 이 자리에 모이신 여러분들의 일차적인 소임은 바로 그 ‘소문내기’를 하 시려는 것으로 알고 있습니다.

여러분의 이 사명을 방해하는 것 중 하나가 침묵의 카르텔입니다. 김정일의 비밀스러운 인권유린을 모른 체 하고 그에 대해 입을 다무는 행위입니다. 이것은 북한주민을 괴롭히는 악행의 명백한 공범행위입니다. 여러분은 김정일의 인권유린 이전에 이 부도덕한 침묵의 카르텔과 싸우실 수밖에 없습니다.

침묵의 카르텔의 한 전형적인 사례를 우리는 대한민국 국회에서 목격하고 있습니다. 인권존중을 기조로 하는 대한민국 헌법이 만들어준 국회가 북한 인권법안을 묵살하고 있습니다. 이 21세기 정치 최대의 스캔들을 여러분은 어떻게 생각하십니까? 그런 식이라면 무바라크와 카다피가 보호받을 곳은 대한민국 국회 의사당이라는 것입니까?

저는 이 기회를 빌어 민주당에 호소합니다. 김정일의 인권유린을 비판하는 것과 민주당의 민주주의 이상은 결코 상충하는 것이 아닙니다. 그리고 한나라당에 묻고 싶습니다. 한나라당은 집권당으로서의 가치론적 리더십을 방기한 것입니까? 북한 인권법안에 대한 한국 정치권의 이러한 외면은 다른 사람 아닌 그 분들 자신의 영혼을 침식하고 있다는 것을 깨달았으면 합니다.

지난 겨울은 유난히 추웠습니다. 그러나 서울 한복판 인사동 거리는 20대 청년학생들로 유난히 봄볕했습니다. 북한인권 참상에 관한 한동대학교 학생들의 전시회를 보려고 몰려든 젊은 인파였습니다. 그들은 이구동성으로 말했습니다. “이런 줄 몰랐다, 설마 이럴 줄이야, 가슴이 찡했다”

이런 반응들은 우리에게 귀중한 교훈을 던져 줍니다. 젊은이들의 감성의 뇌관을 터뜨리는 것이야말로 김정일 구체제(ancient regime)에 대한 가장 치명적인 타격이 될 것이라는 점입니다. 한동대학 학생들과, 그 뒤를 이은 숙명여자대학 학생들의 그런 행사는 북한 인권운동의 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있습니다.

이런 방법을 뉴욕에서, 빠리에서, 브뤼셀에서, 시드니에서, 런던에서, 도쿄에서도 각종 이벤트, 공연, 전시회, 뉴 미디어, 소셜 미디어를 통해 확산시킬 수는 없겠습니까? 그리고 그 지구적인 공감의 네트워크로 한국 정치권의 침묵의 카르텔을 압박할 수는 없겠습니까?

지금 우리는 18세기의 프랑스 혁명과 아메리카 독립, 19세기의 라틴 아메리카 독립, 그리고 20세기의 아시아 아프리카 식민지 독립에 이어 또 하나의 역사적인 사태를 목격하고 있습니다. 바로 중동에서 일고 있는 자스민 혁명입니다. 이 물결은 중국의 민주시민들에게도 번져 갔습니다. 억압과 탄압이 있는 곳에는 반드시 저항이 일어난다는 뜻입니다.

북한에서도 시장 세력이 대두하고 있습니다. 군인들이 탈영을 하고 군수 창고가 털렸다는 보도도 있었습니다. 물론 낙관해선 안 됩니다. 그러나 절망해서도 안 됩니다. 우리는 아주 조그만 바늘구멍이라도 뚫어야 합니다. 그 구멍을 통해 그 쪽의 참상을 외부에 알려야 합니다. 그리고 바깥세상 소식을 그 안으로 불러 넣어야 합니다.

풍선에 의한 전단 날리기, 라디오 방송, CD, 휴대전화 등 모든 수단을 동원해야 합니다. 특히 정부는 대북 민간방송을 적극 지원해야 합니다. 북한인권 운동은 그래서 정보전, 심리전, 프로파간다전입니다.

이렇게 하다가 김정일을 화나게 만들면 어떻게 하느냐고 일부는 말합니다. 그렇다면 북한은 왜 날만 샀다 하면 ‘남한 역적패당’이 어떻고 하며 우리에게 온갖 악담을 퍼부어댑니까? 6.25 남침, 아웅산 테러, 청와대 습격, KAL기 폭파, 천안함 폭침, 연평도 포격이 다 우리가 김일성 김정일을 화나게 만든 탓입니까? 가해자의 책임을 피해자에게 떠넘기는 이런 관점에 여러분은 동의하실 수 있습니까?

많은 사람들이 북한의 중국식 개혁 개방을 기대할 것인가, 레짐 체인지를 예상할 것인가, 군부 쿠데타가 올 것인가, 햇볕정책을 통해 북의 연착륙을 바랄 것인가, 하면서 논쟁을 합니다. 그러나 이에 앞서 저는 한 가지를 확신하고자 합니다.

그것은, 한반도 위기의 뿌리는 김정일 절대 권력의 존재 그 자체라는 점입니다. 김정일은 자신의 절대 권력을 유지하기 위해 내부로는 ‘수용소 체제’를 강제하고 외부로는 전쟁을 호언하고 있습니다. 김정일은 내부와 외부에 대해서 같이 반인륜 행위를 자행하고 있는 것입니다. 그리고 중국이 이런 김정일을 비호하고 있습니다. 중국의 탈북자 강제소환이 그 한 가지 사례입니다.

존경하는 참석자 여러분,

지금 이 시각에도 북한 땅 어느 곳에선 그 누군가 수용소로 끌려가고 고문당하고 공개처형 당하고 있습니다. 그 ‘목소리 없는 사람들의 목소리(voice of the voiceless)’가 되어 주시길 바랍니다. 여러분의 의로운 노력에 하느님의 축복이 있으시기를 기원합니다. 감사합니다.

Must Break the Silent Cartel that Disregards the North Korean Human Rights Bill

Yoo, Kun Il (Former Editor-in-Chief, Chosun ilbo)

Dear Honorable Participants,

It is said that the greatest fear of those who trample upon human rights is rumor. They most desire to avoid the revelation of their inhumane deeds. I understand that one of the roles of your participation in this place is to be a part of the spreader of rumors.

We are witnessing a typical example of a silent cartel within the Republic of Korea's (ROK) National Assembly. The ROK's Constitution that is based upon esteeming human rights created the National Assembly that tramples upon the North Korean Human Rights Bill. What would you deem as the most scandalous political event in the 21st Century? Could it possibly be that the very place Mubarak and Qadhafi can find protection would be the Republic of Korea's National Assembly building?

I am taking this opportunity to appeal to the Democratic Party. Criticizing Kim Jong-Il's human rights abuses definitely does not contradict with the Democratic Party's democratic ideals. And I would like to ask the Grand Nation Party: have you abandoned your axiological leadership as the party in power? I wish you would realize that South Korean politicians' neglect toward the NKHR bill is in itself an act of corroding their own spirits.

This past winter was especially cold; however, the Insadong street in the center of Seoul was unusually packed with young adult students in their twenties. They were the young crowd who gathered to see the Handong University students' display about the North Korean human rights violations. They unanimously said, "I didn't know it was to this extent; this could not possibly be; I was deeply

moved."

Such responses teach a valuable lesson. The lesson that drawing out the young people's emotions would inflict the deadliest blow on Kim Jong-il's ancient regime. The Handong University students, followed by the Suk-Myung Womans' University students, have indeed opened a new horizon for the North Korean human rights movement.

Could not such method be used in New York, Paris, Brussels, Sydney, London, and Tokyo via various events, performance, display, new media, and social medial to expand the awareness of the North Korean human rights issues? And could not such global network of empathy oppress the South Korean politicians' silent cartel?

Right now, we are witnessing yet another historical situation following the 18th century's French Revolution and the American independence, 19th century's Latin American independence, and 20th century's Asian-African colonies' independence. It is the Jasmine Revolution that is happening in the Middle East. The wind of this revolution has also blown to the Chinese democrats. This indicates that there is always resistance in places of repression and oppression.

The market forces in North Korea are also raising their heads. There were reports of soldiers deserting and the ammunition stores being robbed. Of course we shouldn't be too optimistic, but we shouldn't despair either. We must make a hole even if it is the size of a small needle hole. And through that hole we must reveal their misery to the outside. And through that hole we must blow in the information of the outer world.

We must use every possible methods, including sending leaflets via balloons, radio broadcasting, CDs, mobile phones, etc. In particular, the government should actively support the broadcastings for North Korea. The North Korean human rights campaign is a war of information, psychology, and propaganda.

Some say that doing such things would incur Kim Jong-il's wrath. If that is so,

why does North Korea daily pour out rash slanders against South Korea, calling us "traitors?" Are the 6.25 South Invasion, Aung San Terror, Blue House Raid, Korean Airline Explosion, Cheonanham Incident, and the Yeonpyeong Artillery Attack the results of upsetting Kim Il-sung and Kim Jong-il? Can you all agree with such situation of blaming the victim for what the offender has done?

Many people argue whether or not to expect the Chinese way of reformation for North Korea, to predict the change of regime, if a military coup will come, or wish for North Korea's soft landing through the Sunshine Policy. But prior to all this, I would like to make clear one thing.

That is, the root that threatens the Korean peninsula is the very existence of Kim Jong-il's absolute power. Kim Jong-il tries to maintain his absolute power by domestically enforcing the gulag system and by rating war to the outside world. Both internally and externally, Kim Jong-il himself is committing an inhumane act. And China is sheltering Kim Jong-il with his crimes. One example is forcing repatriation of North Korean defectors in China.

Dear honorable participants, even now at this very minute there is someone at somewhere in North Korea who is being dragged into concentration camps and tortured and publicly executed. I wish you would be the "voice of the voiceless." I pray for God's blessing upon your renewed efforts.

Thank you.

설문조사

주제 : 탈북자들이 바라보는 북한인권 개선방안 및 각 정치권의 북한 인권문제 대응방안 평가

기간 : 2011년 3월 ~ 4월

대상 : 남한 내 북한이탈주민 214명

조사기관 : (사)성공적인통일을만들어가는사람들

결과 요약

- 북한이탈주민들은 **북한의 인권실태**에 대해 매우 심각하다고 생각하고 있음 (매우 심각+심각 / 99.5%)
- 그 중에서도 특히 **먹는 문제**에 대한 심각성이 가장 크다고 생각함 (44.7%)
- 지난 김대중, 노무현 정부의 **햇볕정책**에 대해 부정적으로 평가하였으나(52.7%), **현 이명박 정부**의 **대북정책**에 대해서도 역시 부정적으로 평가함 (54.5%)
- 특히나 **현 정권이 북한정권을 자극하여 천안함, 연평도 사건등을 일으켰다고** 생각하는 비율도 높게 나타났음 (21.9%)
- 북한주민의 인권을 개선하기 위해 **국제사회와 연대하여 인권개선을 촉구해야** 한다고 바라보았으며 (48.9%)
- 현재 **정치권**의 북한인권 활동에 대해서는 대체적으로 **잘 못하고 있는 것으로** 판단 (매우 못하고 있다 + 못하고 있다 / 52.9%)

- 북한인권개선에 대한 정치단체별 대응은 **보수정당을 지지** 하였음(57.5%)
- 구체적으로는 한나라당의 북한인권정책을 지지(57.8%)하였으며 그 다음은 자유선진당을 지지(25.2%)하였음
- **북한인권법에 대해서 알고 있는 비율이 높았으며** (잘 알고있다 + 약간 알고있다 / 61.6%)
- **북한인권법을 빨리 통과하여 제정하라는** 응답이 가장 높았음 (61.5%)
- 북한인권 개선을 위해서는 북한 외부의 개입이 필요하다고 보았음(56.1%)
- 북한인권 개선을 위해서는 국가적 차원(44.8%)과 국제적 차원(41.4%)의 노력이 필요하다고 보았음
- 국가적 차원의 북한인권개선 노력의 방법은 강경하게 그리고 **북한인권 단체 지원을 강화하라는** 요구가 높았으며 (56.1%)
- 북한인권 개선을 위한 국가적 개입 방식은 **국내 북한인권 관련 인프라 조성을 강화(북한인권법 제정, 북한인권NGO 지원 등)**하길 원했음 (29.9%)
- 북한인권 개선을 위한 민간 및 국제적 차원의 개입으로는 국내외NGO활동(31.8%), 6자회담에서의 인권문제 논의(30.7%), 국제기구의 압박(27.3%) 방안이 **골고루 분포되었음**

(이하 설문내용 통계)

Part 1. 기본 인적사항

성별

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	남자	79	42.7	42.7
	여자	106	57.3	100.0
응답	합계	185	100.0	
결측	무응답	29		
	합계	214		

연령대

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	10대	1	0.5	0.5
	20대	35	19.0	19.6
	30대	46	25.0	44.6
	40대	48	26.1	70.7
	50대	28	15.2	85.9
	60대	12	6.5	92.4
	70대	14	7.6	100.0
	합계	184	100.0	
결측	무응답	30		
	합계	214		

입국년도

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	2000년 이전	6	3.2	3.2
	2000	7	3.8	7.0
	2001	14	7.6	14.6
	2002	5	2.7	17.3
	2003	13	7.0	24.3
	2004	21	11.4	35.7
	2005	26	14.1	49.7
	2006	24	13.0	62.7
	2007	31	16.8	79.5
	2008	13	7.0	86.5
	2009	12	6.5	93.0
	2010	13	7.0	100.0
	합계	185	100.0	
결측	무응답	29		
	합계	214		

Part 2. 북한인권 실태

1. 북한에 있을 당시 '인권(우리식 인권)'이라는 말을 들어본 적이 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	있음	51	26.7	26.7
	없음	87	45.5	72.3
응답	모름	53	27.7	100.0
	합계	191	100.0	
결측	무응답	23		
	합계	214		

2. 북한의 인권 실태가 어느 정도라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	매우 심각	164	85.9	85.9
	심각	26	13.6	99.5
응답	보통	1	0.5	100.0
	합계	191	100.0	
결측	무응답	23		
	합계	214		

.....(①, ② 을 선택하신 분은 2-1 문항)

2-1. (문항2의 ①, ② 을 선택하신 경우)북한의 인권 실태가 심각하다고 생각 하시는 경우 어떤 부분이 가장 문제라고 생각하십니까 해당되는 한 가지 부분에만 체크해 주십시오.

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효	먹는문제	72	44.7	44.7
	고문 기타 비인간적이거나	41	25.5	70.2
	굴욕적인처우	6	3.7	73.9
	거주 및 이동의 자유	34	21.1	95.0
	의사표현의 자유	5	3.1	98.1
	종교의 자유	3	1.9	100.0
	여성 차별 및 인권 문제	161	100.0	
결측	무응답	53		
	합계	214		

3. 북한의 인권 실태가 남한과 비교했을 때, 어느 정도라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	남한과 비교할 수 없을 정도로 심각	186	98.9	98.9
	남한의 인권 문제와 유사한 수준	0	0	98.9
	남한 보다 인권보장이 잘되고 있다	0	0	98.9
	모르겠음	2	1.1	100.0
	합계	188	100.0	
결측	무응답	26		
	합계	214		

Part 3. 남한 정부의 대북정책과 북한 인권

1. 지난 김대중 정부, 노무현 정부의 대북정책(햇볕정책)이 북한 인권 개선에 어떠한 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	북한 정권을 유지하게 하여 정권세습으로 이어짐	99	52.7	52.7
	북한 주민의 인권개선에 영향 없음	76	40.4	93.1
	인권 악화	5	2.7	95.7
	인권 약간 개선	8	4.3	100.0
	합계	188	100.0	
결측	무응답	26		
	합계	214		

2. 현재 이명박 정부의 대북정책(강경책)이 북한 인권 개선에 어떠한 영향을 미쳤다고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	천안함, 연평도 사건을 가져옴	41	21.9	21.9
	인권 개선 영향 없음	102	54.5	76.5
	인권 악화	16	8.6	85.0
	인권 약간 개선	23	12.3	97.3
	인권 매우 개선	5	2.7	100.0
	합계	187	100.0	
결측	무응답	27		
	합계	214		

3. 위 설문과 같은 맥락에서 북한 주민의 인권을 개선하기 위해 남한 정부는 어떻게 대응(대북정책)해야 한다고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	정부차원의 직접적 인권개선 요구	47	25.0	25.0
	국제사회연대를 통한 인권개선요구	92	48.9	73.9
	인도적 지원을 통한 인권개선 유도	16	8.5	82.4
	아무것도 하지 않음	30	16.0	98.4
	기타	3	1.6	100.0
	합계	188	100.0	
결측	무응답	26		
	합계	214		

Part 4. 남한 정당과 북한인권

1. (전반적인 평가) 현재 정치권의 북한인권 활동에 대해서 어떻게 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	매우 못하고 있음	56	29.3	29.3
	못하고 있음	45	23.6	52.9
	보통	39	20.4	73.3
	잘하고 있음	14	7.3	80.6
	매우 잘하고 있음	6	3.1	83.8
	무엇을 하고 있는지 모르겠음	31	16.2	100.0
	합계	191	100.0	
결측	무응답	23		
	합계	214		

2. 북한 인권에 대한 정치적 대응에 대해서 어떻게 하는 것이 북한 인권 개선에 도움이 될 것 같다고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	북한에 직접적인 요구	104	57.5	57.5
	인도적 지원을 통한 간접적 개선	56	30.9	88.4
	기타	21	11.6	100.0
	합계	181	100.0	
결측	무응답	33		
	합계	214		

3. 그렇다면 구체적으로 북한 인권에 대한 정치권의 대응 중 어느 정당이 가장 잘하고 있다고 생각하십니까? 해당되는 것 모두 체크해 주십시오.

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	한나라당	119	57.8	57.8
	자유선진당	52	25.2	83.0
	민주당	25	12.1	95.1
	민주노동당	1	0.5	95.6
	기타	9	4.4	100.0
	합계	206	100.0	
결측	무응답	8		
합계		214		

4. 현재 남한 정치권에서 논의되고 있는 북한인권법에 대해 알고 있습니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	잘알고있음	47	24.7	24.7
	약간 알고있음	70	36.8	61.6
	잘 모름	73	38.4	100.0
	합계	190	100.0	
결측	무응답	24		
합계		214		

5. 북한인권법은 현재 정당간의 입장 차이와 정치인들의 무관심으로 인해 국회에 계류(법률로 통과되지 못한 상태로 있는 것)되어 있는 상태입니다. 북한인권법에 대해서 어떻게 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	빨리 통과되어 제정	115	61.5	61.5
	수정하여 통과	12	6.4	67.9
	신중히 검토	47	25.1	93.0
	폐기	11	5.9	98.9
	기타	2	1.1	100.0
	합계	187	100.0	
결측	무응답	27		
합계		214		

Part 5. 북한인권 개선을 위한 대응

1. 북한인권 개선을 위해 외부(남한, 다른 국가, 시민단체 등)의 개입이 필요하다고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	매우필요	106	56.1	56.1
	어느정도필요	54	28.6	84.7
	보통	6	3.2	87.8
	필요없음	12	6.3	94.2
	역효과	11	5.8	100.0
	합계	189	100.0	
결측	무응답	25		
	합계	214		

2. 북한 인권 개선을 위해서 다음 중 어떻게 하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	국가적 차원	81	44.8	44.8
	민간 차원	15	8.3	53.0
	국제적 차원	75	41.4	94.5
	기타	10	5.5	100.0
	합계	181	100.0	
결측	무응답	33		
	합계	214		

3. 국가적 차원에서의 개입이 있을 경우 어떠한 방법이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	강경한 개선방안	105	56.1	56.1
	유화적 개선방안	45	24.1	80.2
	절충적 개선방안	32	17.1	97.3
	기타	5	2.7	100.0
	합계	187	100.0	
결측	무응답	27		
	합계	214		

4. 국가적 차원의 개입이 어느 정도 강경하게 대처해야 하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	전쟁 불사	51	27.7	27.7
	북한인권법 등 인프라	55	29.9	57.6
	공식적 인권개선 요청	32	17.4	75.0
	국내 단체 및 활동 적극 지원	42	22.8	97.8
	기타	4	2.2	100.0
합계		184	100.0	
결측	무응답	30		
합계		214		

5. 민간 및 국제적 차원에서의 개입이 있을 경우 어떠한 방법이 가장 효과적이라고 생각하십니까?

		응답수	비율(%)	누적비율(%)
유효 응답	국내외 NGO 활동	56	31.8	31.8
	국내외 기업 활동	17	9.7	41.5
	국제기구 압박	48	27.3	68.8
	6자회담에서 인권문제 논의	54	30.7	99.4
	기타	1	0.6	100.0
합계		176	100.0	
결측	무응답	38		
합계		214		

주 제 발 표

.....

북한인권법 제정의 필요성과 입법방향

제성호 | 중앙대학교 법과대학 교수

I. 서론

금일의 국제사회에서 북한인권문제는 더 이상 배일에 싸인, 단순한 의혹 수준의 문제가 아니다. 그것은 인류가 가장 시급히 해결해야 할 핵심적인 현안의 하나로 등장하고 있다. 2003년 이후 지금까지 유엔 총회와 인권이사회가 매년 채택하는 북한 인권 결의안이 그러한 사실을 잘 말해준다.

외국 유명 방송사들의 북한 정치범 수용소나 탈북자의 인권침해 실태에 대한 보도, 조·중 접경지역에서 자행된 공개처형 사실의 폭로 등으로 북한 인권문제는 이미 외부에 널리 알려져 있다. 북한인권 관련 정보도 종전에는 주로 탈북자의 증언이나 문헌자료에 의존했었으나, 이제는 생생한 ‘동영상’이 외부세계에 신속하고도 가감 없이 전달되는 양상을 보이고 있다.

작금 국내외의 수많은 비정부 민간단체(NGO)들은 북한인권 상황의 ‘심각성’에 깊은 우려를 나타내면서, 북한인권문제의 국제공론화에 앞장서고 있다. 이들은 지금 북한인권 개선을 위한 대북 압력을 위해 국제적 연대를 모색하는 한편, 유엔(총회, 경제사회이사회, 인권이사회, 인권고등판무관 등)에 대해 더욱 강력한 대응을 주문하고 있다.

국제사회도 이러한 추세에 보조를 맞춰 이전보다 더 적극적인 대처를 다짐하고 있다. 특히 인권 선진국 중의 하나인 미국은 2004년 10월 18일 ‘북한인권법’(North Korean Human Rights Act of 2004)을 제정해 개별국가 차원에서 북한인권의 국제 화 및 대북 인권개선 노력을 선도하고 있다.¹⁾ 국제기구 차원에서는 유엔 총회가 2005년부터 2010년까지 6차례 북한인권 결의를 채택하였고, 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council:

1) 미국은 2008년 10월 7일 조지 W 부시 대통령의 서명에 의해 북한인권법 재승인법(North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008)을 제정하여 이 법의 유효기간을 4년간 연장하였다. 한편 일본도 2006년 6월 북한인권법을 제정하였다.

UNHRC)의 경우 그 전신인 인권위원회(Commission on Human Rights: CHR) 시절인 2003년부터 2005년간 3차례,²⁾ 그리고 현 인권이사회 출범 후인 2008년부터 2011년까지 4차례를 포함해 총 7차례에 걸쳐 북한인권 결의를 채택한 바 있다. 이러한 결의안은 일본과 유럽연합(European Union: EU)이 주도하고 있으며, 영국, 호주, 캐나다 등의 나라도 적극 찬동하는 입장을 보이고 있다.

그런데 이해하기 어려운 것은 다른 나라와 국제사회가 북한인권문제에 깊은 관심과 적극성을 보이는 데 반해, 정작 같은 민족임을 내세우며 통일을 하겠다는 한국에서는 북한인권문제에 대한 무관심이 팽배해 있다는 점이다. 일부에서는 북한인권법을 ‘북한자극법’ 내지 ‘남북대결법’으로 폄하하는 현상도 발생하고 있다. 과거 권위주의 정권 시절 한국의 민주화와 인권 개선 노력을 전인하는 역할을 했던 이른바 ‘진보세력’들 중 북한인권문제만 나오면 유독 목소리가 작아지는 -혹은 황당한 억지논리로 북한편을 계속 드는- 모습을 보이고 있다. 실로 기이한 일이요 걱정스러운 현상이다. 이러한 친북편향의 자세는 한 마디로 북한인권문제에 대한 잘못된 시각에 기인하며, 또한 부분적으로는 김대중-노무현 정부 시절 채택된 ‘햇볕정책’(Sunshine Policy) 혹은 ‘대북 햇볕론’과 깊은 관련이 있다. 하지만 그러한 태도는 ‘인권’의 보편적 가치성을 중시하는 관점은 물론이고, ‘민족’의 관점, 나아가 ‘통일’의 관점에서 볼 때 상당한 문제가 있다고 하겠다.

하지만 인권 개념에 배제된 채 교류와 지원만 강조하는 대북정책은 균형을 상실한 것이고 통일지향성을 갖추기도 어렵다. 이 점을 국민들이 올바르게 직시해야 한다.

본고에서는 이 같은 문제의식 아래 북한인권 개선 노력의 당위성을 검토하고, 외국의 입법례로서 미국과 일본의 북한인권법을 간단히 고찰하기로 한다. 이어 국회 외교통상통일위원회를 통과한 북한인권법안의 주요내용과 현재 쟁점이 되고 있는 몇 가지 사안을 살펴보기로 한다. 끝으로 북한인권법

2) 2003년과 2004년 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권 결의에 관해서는 제성호, “유엔인권위원회와 북한인권 결의: 의미 분석과 전망,” 『북한연구학회보』, 제8권 2호 (2004.12) 참조. 유엔인권위원회는 2006년 3월 27일 제62차 전체회의를 끝으로 해체되었고, 인권이사회가 인권위원회를 대체하게 되었다. “깃발내린 유엔인권위,” 『세계일보』, 2006년 3월 29일. http://www.mb.com.ph/archive_pages.php?url=http://www.mb.com.ph/issues/2006/05/16/OPEID2006051664104.html.

조기 제정방안을 몇 가지 제시하기로 한다.

II. 북한인권 개선 노력의 당위성

왜 우리는 북한주민의 인권을 존중하고 보장하는 일에 적극 나서야 하는가? 또 북한인권법을 제정을 통해 북한인권 개선활동을 법적·제도적으로 뒷받침하지 않으면 안 되는가? 이 점에 관해 보편적·국제법적 관점과 한국적·헌법적 관점, 그리고 도덕적 관점의 세 가지로 나누어 검토할 수 있다.³⁾

1. 보편적·국제법적 관점: ‘인류보편의 가치’이자 국제평화의 선결조건

먼저 보편적 및 국제법적 시각에서 북한주민의 인권을 개선하고 보장해야 하는 당위성 및 필요성에 관해 살펴보기로 한다.

첫째, 인권은 보편적 가치에 관한 문제요, 삶의 원칙에 속한 것이다. 따라서 모든 사람은 사람답게 살아야 하며, 또 사람으로 대접받아야 한다. 만일 어떤 사람들이 인간 이하의 삶을 살아가고 있다면 이들이 인간답게 살도록 도와주어야 한다. 그런데 지금 북한당국은 보편적 가치의 일부로서 마땅히 존중되고 보장되어야 할 북한주민의 인권을 중대하게 침해하고 있다. 그러기에 국제사회의 성원국들은 북한인권문제를 제기하고, 북한당국에 대해 북한주민의 인권 보장 및 개선을 촉구해야 한다.

그러면 어떻게 인권을 보편적 가치의 문제라고 말할 수 있는가? 오늘날 유엔체제 하에서 기본적 인권의 존중 및 보호는 국제사회의 문제, 즉 탈국내 문제화 되어 있다.⁴⁾ “인권에는 국경이 없다”(Human rights have no borders)는 말이 있다. 이는 1993년 6월 비엔나에서 열린 세계인권회의를 전후하여 널리 회자되기 시작한 것으로 인권의 보편성 내지 초국경성을 잘 말해준다. 인권의 인류보편 가치성은 오늘날 국제인권법의 기본원리로 자리잡고 있다.

3) 제성호, “한국관 ‘북한인권법’의 필요성과 제정방향,” 『법학논문집』 (중앙대 법학연구소), 제31집 제2호 (2007.12), pp. 125~130.

4) Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1983); 배재식, 『기본적 인권과 국제법 -在日・樺太 韓人の 법적 지위를 고찰하기 위하여-』, 서울대학교 법학박사학위논문 (1968), pp. 46~75 참조.

유엔헌장(1945), 세계인권선언(1948)과 2개의 국제인권규약(1966)은 인권문제를 탈국내문제화 내지 국제문제화 시킨 대표적인 국제문서이다. 그러기에 국제인권규범에 따라 인류의 양심에 충격을 줄 만큼 심각한 북한인권 상황의 개선을 추구하는 것은 유엔 체제 하에서 불법적인 내정간섭이 아니다. 작금 북한인권문제는 세계 최악의 수준으로서 과거 남아프리카공화국의 아파르트헤이트(Apartheid, 인종분리) 정책처럼 국제사회의 人道的 介入(humanitarian intervention)이 요청되기 때문이다.

인권의 보편성 원칙 때문에 오늘날 “(국가)주권보다 (개인)인권을 더 중시해야 한다”는 국제여론이 널리 일반화되어 있으며, 인권단체들도 인권 개선을 위해 ‘국제적 연대’를 모색하고 있다. 작금 어떤 나라도 이러한 현상을 의식하지 않으며 ‘나 홀로’ 살아갈 수는 없으며, 또 그 어떤 국제기구도 이러한 움직임을 무시할 수는 없다고 하겠다.

이렇게 볼 때 극도로 열악한 북한인권 상황의 개선은 보편적 가치에 부합하는 것이요, 인류의 양심적 명령(도덕적 요구)이라고 할 것이다. 그와는 반대로 세계 최악의 북한인권에 대하여 침묵하는 것은 보편적 가치를 무시하는 것이요, 양심의 소리에 반역을 하는 것이 된다.

둘째, ‘국내적 인권’과 ‘국제적 평화’는 불가분의 관계에 있다. 이와 관련해서 일찍이 미르킨 구에체비치(Mirkine-Guetzévitch)⁵⁾라는 국제법학자는 ‘국내적 자유’(자유의 기술)와 ‘국제적 평화’(평화의 기술)는 불가분의 관계에 있다고 갈파했다. 국내적으로 자국민의 인권을 탄압하는 독재정권은 대외적으로 好戰的인 성향을 보임으로써 국제평화를 파괴할 개연성이 높다는 것이 그가 제시한 명제였다. 그의 주장은 독일, 일본, 이태리 등 이른바 樞軸國(Axis Powers)들이 내건 전체주의·국가주의적 체제이념이었던 나치즘, 파시즘 및 일본의 군국주의(국내적 인권 탄압의 체제)와 이들이 주창한 평화파괴적인 사상- 곧 生存圈(Lebensraum) 이론과 大同亞共榮圈 주장-과 2차 세계대전의 발발을 통해 진실임이 입증되었다.

5) 미르킨 구에체비치는 1892년 키예프에서 출생한 러시아인으로 1917년에 교수자격을 취득하였다. 같은 해 볼셰비키혁명이 성공하여 소비에트체제가 등장하자 1920년 프랑스로 이민을 가 귀화했다. 그는 국제법과 헌법에 정통한 학자로 파리대학 고등국제문제연구소 교수, ‘정치학·헌법사 국제아카데미’ 부회장 등을 역임하였다. Boris Mirkine-Guetzévitch, *Droit Constitutionnel International* (Paris, 1933); 小田滋・樋口陽一 譯, 『憲法の國際化 -國際憲法の比較法的考察』 (東京: 有信堂, 1980), p. 3.

구에체비치의 인권과 평화간의 상관관계에 관한 명제는 인류가 2차대전을 통해 깨달은 고귀한 진리로서 오늘날의 국제관계에서도 여전히 타당하다. 다시 말해서 ‘국내적 자유와 인권’을 보장하기 위한 노력, 나아가 독재정권의 민주화 실현은 ‘국제적 평화’를 확보하는 데 있어 가장 긴요한 선결조건이 된다.⁶⁾ 이러한 시각에서 볼 때 동북아의 평화, 나아가 세계평화를 이룩하기 위해서는 북한의 인권 개선 및 김정일 독재체제의 민주화가 긴요하다는 것을 알 수 있다.

2. 한국적 · 헌법적 관점: 국민의 인권 보호 및 평화통일의 요구

다음 한국적 및 헌법적 시각에서 북한주민의 인권보장 필요성 · 당위성에 관하여 검토하기로 한다.

첫째, 북한주민에 대한 인권 보장의 당위성은 북한주민의 법적 지위(대한민국 국민성)와 국가의 인권보장의무에서 도출된다. 대한민국 헌법 제3조 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 북한지역은 대한민국 영토의 일부로 간주되며, 그 곳에 거주하는 북한주민은 대한민국 국민으로 취급된다.

우리 헌법상 북한주민이 대한민국 국민으로 간주되는 이상, 한국 정부는 헌법 제10조에 따라 남한주민과 똑같이 북한주민의 인권 보장 및 개선을 위해 노력할 의무가 있다.⁷⁾ 따라서 북한주민의 인권 참상을 외면하는 것은 국가가 국민의 기본권 보장의무를 방기하는 것이 된다. 그러기에 정부는 기회 있을 때마다 국제무대와 남북대화 등에서 북한인권문제(탈북자 · 납북자문제 포함)를 적극 ‘거론’해야 한다. 또한 국가인권위원회나 법무부 등의 국가기관은 북한인권 침해사실을 六何原則에 따라 기록하고, 이를 시정하기 위한 방안을 강구해야 한다. 그렇지 않으면 해당 국가기관은 직무유기의 책임에서 벗어날 수 없다.

둘째, 대한민국은 헌법 제4조에 따라 자유민주적 기본질서에 입각한 평화

6) 위의 책, pp. 17~24 참조.

7) 대한민국 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 규정하고 있다.

적 통일을 이룩해야 할 의무가 있다.⁸⁾ 우리가 추구하는 통일이 사회주의적 연방제 통일이나 민중민주주의통일이 아님이 분명하고 헌법이 명령하는 바와 같이 반드시 자유민주적 기본질서에 입각한 통일, 그리고 평화적 통일을 이룩하려면,⁹⁾ 그것이 가능한 조건 내지 전제로서 먼저 북한체제의 자유화 및 민주화가 선행되어야 한다. 이것은 북한 주민의 자유와 인권 신장이 없이는 불가능하다. 따라서 대한민국은 북한인권 개선에 적극 나서야 하며, 이를 뒷받침하는 법제도를 정비하는 것은 헌법적 요구에 비추어 당연하다.

셋째, 진정한 남북공존의 확보와 한반도 평화 정착을 위해서라도 북한 주민의 인권 개선을 이룩해야 한다. 이는 전술한 바와 같이 ‘평화’와 ‘인권’(민주)의 상관성 때문이다. 금일 핵무기 개발에 대한 북한의 집착과 국제사회를 향한 무모한 핵도박은 바로 이런 시각, 즉 ‘인권 부재의 정치체제’의 맥락에서 파악되어야 한다. 요컨대, 북한 핵문제 해결 등을 비롯해서 한반도에 공고한 평화를 정착시키기 위해서는 북핵 해결을 위한 평화적·외교적 해법을 강구함과 아울러, 보다 근본적인 차원에서 북한주민의 인권 개선과 체제 민주화를 병행적으로 추진해야 한다. 이런 점을 고려할 때 인권문제를 제쳐놓고 핵문제에만 매달려 온 기존의 단선적인 대북정책은 반성해야 한다.

3. 도덕적 및 민족적 관점

유수한 인권단체인 프리덤하우스가 2011년 1월 13일 발표한 「2011 세계의 자유」(*Freedom in the World 2011*)에서 북한은 세계 최악의 인권탄압국으로 선정됐다. ‘정치적 권리’와 ‘시민의 자유’에서 각각 최하점인 7점을 받아 ‘최악 중 최악’(the Worst of the Worst)인 9개국 중 하나로 꼽힌 것이다. 그

8) 대한민국 헌법 전문은 ‘조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명’을 천명한 데 이어, 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정하고 있다.

9) 한국의 대북정책이 지향하는 ‘최종목표’는 평화적 통일이다. 이를 위해서는 먼저 남과 북을 연결하는 하나의 ‘민족공동체’를 형성해야 한다. 민족공동체는 남북간에 가치관의 공유와 체제동질성의 확보가 이루어질 때 상립될 수 있다. 남북간 체제동질화 및 가치관 공유의 방향은 인류역사가 보여주듯이 당연히 자유민주주의와 인권, 법의 지배, 시장경제이어야 한다. 이것은 개방과 개혁, 인권 개선 등 한 마디로 북한의 ‘변화’를 의미한다. 따라서 대북정책의 ‘중간목표’는 북한주민의 자유와 인권 개선, 외부정보의 북한 유입 및 공유, 법치와 시장의 확산을 통한 북한의 실질적인 ‘변화’라고 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 북한인권문제를 거론하고 그의 개선을 추구하는 일은 평화적 통일을 위한 필수불가결의 조건이라고 할 것이다.

래서 39년째 최악의 인권탄압국이란 불명예를 안게 됐다.¹⁰⁾ 이처럼 세계 최악의 북한인권 상황에 침묵하는 것은 도덕적으로 옳지 못하다. 북한 주민들은 계속 지금처럼 살라는 것과 다르지 않기 때문이다. 따라서 북한인권문제를 당당하게 제기하는 것은 ‘상식’의 문제요 ‘원칙’의 문제라고 할 것이다.

나아가 북한인권문제를 외면하는 것은 피를 나눈 같은 동포요 민족 성원의 아픔과 고통을 외면하는 ‘반민족적’인 행위가 된다. 하나의 민족임을 내세우며 통일을 하겠다고 하면서 정작 북한주민의 인권 상황에 눈감는 것은 자기모순이 아닐 수 없다.

북한 당국의 지속적인 인권 침해와 인간성 유린은 정권 차원의 조직적인 범죄행위이다. 그것은 남북한이 통일된 후 반드시 청산되어야 할 과거사임이 분명하다. 동서독의 선례가 이 점을 잘 말해주고 있다. 그럼에도 불구하고 북한정권의 인권탄압에 침묵하고 외면한다면, 이는 범죄행위를 묵인·고무하는 것이 된다.

김정일의 독재정권과 ‘무조건적으로’ 화해·협력을 추진하는 것 역시 인권탄압의 불법체제를 지속시키는 비도덕적·수구적·반민족적인 정책이 될 수 있다. 대북지원과 남북협력은 어디까지나 북한인권 개선에 이바지할 때만이 의미가 있다. 환언하면 북한인권 개선에 기여하지 못하는 대북 교류협력은 독재정권의 수명을 연장시키는 것일 뿐, 민족화해도 아니고 진정한 남북관계 개선도 될 수 없다는 점을 명심해야 한다.

III. 북한인권 개선을 위한 외국의 입법례

정부 차원과 민간 차원을 불문하고 북한인권 증진 및 개선 활동은 법제도가 뒷받침될 때 보다 원활하게 또한 일관성과 지속성을 가지고 전개될 수 있다. 이러한 점에서 한국에서도 북한인권법의 제정이 시급함은 두말할 것도 없다.¹¹⁾ 여기서는 우리나라보다 먼저 북한인권법을 제정한 외국(미국과 일본)의 입법례를 간단히 검토하기로 한다.¹²⁾

10) “北, 39년 연속 ‘최악 인권탄압국’ 분류”<RFA>, 『연합뉴스』, 2011년 1월 14일자. 2010년 북한의 인권상황(정치적 권리와 시민적 자유)에 대한 프리덤하우스의 평가에 관해서는 http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw10/FIW_2010_Tables_and_Graphs.pdf 참조.

11) 제성호, “북한인권법과 국회의 책무,” 『문화일보』, 2011년 3월 10일자; 제성호, “북 인권, 국제사회와 보조 맞춰야,” 『국민일보』, 2011년 3월 28일자.

1. 미국

미국은 매년 국무부가 세계 각국의 인권상황을 평가해 보고서를 발표해 왔다. 이는 미 국무부 홈페이지에 게재됨은 주지하는 바와 같다. 북한 인권 정보에 기초하여 미국은 2004년 10월 18일 북한주민의 인권개선 및 탈북자 보호 등을 목적으로 하는 북한인권법을 제정하였다. 이 법의 제정은 최근 국제사회의 북한 인권 개선을 위해 다양한 움직임에 부응하는 조치라 할 수 있다.

북한인권법의 목적은 ① 북한 내 기본적인 인권의 존중과 보호, ② 탈북자들의 곤경에 대한 지속적인 인도적 해결책의 촉진, ③ 대북 인도적 지원의 투명성과 접근성 및 감시도 향상, ④ 북한 내외로의 자유로운 정보 흐름 촉진, ⑤ 민주적인 정부체제 하에서 한반도의 평화적 통일 가속화 등이다(제4조). 따라서 인권 보호, 투명성 증진, 접근성 강화, 민주적·평화적 통일 등이 이 법의 중심개념이라고 할 수 있다.

이 법의 주요내용 및 특징으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 미국 대통령은 북한의 인권, 민주주의, 법의 지배, 시장경제 증진 프로그램을 육성하는 민간 비영리단체에 2005회계연도부터 2008회계연도까지 4년간 매년 200만 달러를 지원한다(제102조). 이 프로그램에는 북한과의 교육·문화교류 프로그램이 포함된다.

둘째, 미 방송위원회(Broadcasting Board of Governors: BBG)는 ‘자유아시아방송’(Radio Free Asia: RFA)과 ‘미국의 소리’(Voice of America: VOA) 등이 하루 12시간씩 북한에 대한 방송을 한다는 목표 하에 현 수준에서 점차 대북 방송시간을 늘려나가도록 한다(제103조. ‘의회의 의견’으로서 법적 구속력을 갖지는 아니함).

셋째, 미국은 북한주민들이 외부에서 들어오는 방송의 수신을 위한 (단파) 라디오 제공을 포함해서 북한정부의 통제를 받지 않는 정보에 더 많이 접근할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 2005~2008 회계연도간 매년 200만 달러의 지출을 승인한다(제104조)

12) 미국과 일본의 북한인권법에 대한 보다 자세한 검토는 제성호, “한국판 ‘북한인권법’의 필요성과 제정방향,” pp. 130~140 참조.

넷째, 헬싱키 프로세스(Helsinki Process)를 모델로 하여 역내 국가들이 참여하는 북한과의 ‘지역 인권대화’(a regional human rights dialogue with North Korea)를 추진하며(제106조. 법적 구속력이 없는 ‘의회의 의견’), 미 국무부 내에 ‘북한인권 특사’(Special Envoy on Human Rights in North Korea)를 임명한다(제107조).

다섯째, ‘북한정부에 대한 비인도적 지원’은 ① 북한이 주민들에게 종교의 자유를 포함한 기본적 인권을 존중·보호하고, ② 북한주민들과 미국 내 자손 및 친척들 간에 가족 재결합을 허용하며, ③ 북한정부가 납치한 일본인 및 한국인들에 대한 모든 정보를 밝히고, ④ 납치된 사람들이 가족들과 함께 원래의 고국으로 돌아갈 수 있도록 허용하고, ⑤ 교도소와 강제노동수용소를 실질적으로 개혁하고, 그러한 개혁에 대하여 독립적인 국제감시를 허용하며, 정치적 표현 및 활동을 탈범죄화 하는 쪽으로 상당한 진전을 이룰 것을 조건으로 해야 한다(제202조 b항).

여섯째, 북한 영역 외에서의 지원으로서 미국 대통령은 북한정부의 허가 없이 탈북한 주민들에게 인도적 지원을 제공하는 ‘단체’나 ‘개인’들을 원조할 수 있다. 이 같은 원조는 북한출신의 난민, 귀순자, 이주자, 고아들에게 난민 캠프나 임시 거처를 마련하는 것을 포함하며, 이를 위해 2005~2008년 회계연도간 매년 2,000만 달러의 지출을 승인한다(제203조).

일곱째, 미국 등 유엔난민고등판무관(UHCR) 사무소 후원국과 UNHCR은 최고위급에서 지속적으로 중국 정부에 대하여 중국 내 탈북자들에게 방해받지 않는 접근을 UNHCR에 허용하겠다는 약속을 지키도록 촉구해야 한다. 또한 중국정부가 UNHCR에 대해 탈북자들에 대한 접근을 거부한다면, UNHCR은 ‘UNHCR 임무협정’(UNHCR Mission Agreement) 제16조에 따라 중재자를 임명하고 중재절차를 개시해야 한다(제304조).

여덟째, 북한 주민이 한국 헌법에 따라 향유할 수 있는 대한민국 국적 취득권을 이유로, 미국으로의 난민 또는 망명 신청 자격을 제한 받지 않도록 한다(제302조). 국무장관은 탈북자들이 미국 내에서 난민으로서의 보호를 구하고자 할 경우, 이들이 ‘이민국적법’에 따라 난민 신청서를 제출하는 것을 용이하게 하도록 편의를 제공해야 한다(제303조).

미국의 북한인권법 제정은 북한에 대해 이른바 ‘입법적 개입’(Legislative

Engagement)을 실천함으로써 북한의 변화를 유도한다는 것, 그리고 유엔을 비롯한 국제사회의 북한 인권 개선 움직임에 동참한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이와 관련해서 이 법이 추구하는 것은 인권과 인도적 지원을 통한 북한 변화 촉진이지, 직접 북한체제 붕괴나 김정일 정권의 교체를 상정하고 있지는 않다는 점을 유의할 필요가 있다.¹³⁾ 다만, 북한인권법에 따라 매년 2,400만달러가 집행되어 북한주민의 인권 개선과 대북 인도적 지원 및 탈북자 보호에 많은 기여를 할 것으로 기대되었으나, 당초 입법내용 대로 집행되지 않았다는 것은 한계였다고 평가하지 않을 수 없다.

이후 미국은 2008년 10월 북한인권법 재승인법을 제정하여 기존 북한인권법의 유효기간을 2012년까지 연장하는 입법조치를 취하였다. 동시에 탈북자의 미국 이주를 보다 용이하게 하고, 북한인권 '특사'(Special Envoy)의 지위와 관련해서 종전의 비상근(part-time) 특사에서 상근 대사(full-time ambassador) 직으로 격상하였다.¹⁴⁾

2. 일본

미국의 북한인권법 제정은 일본에게도 유사입법 제정을 자극하는 촉진제 역할을 하였다. 일본은 북한에 의한 납치문제 해결을 압박하기 위한 수단으로 일본 국회는 대북 경제제재에 나설 것을 촉구하는 북한인권법을 2006년 6월 16일 가결하였다.¹⁵⁾

13) 제성호, “미국의 북한인권법 제정: 의미 분석 및 정치적 과장,” 『중앙법학』, 제6집 제4호 (2004) 참조.

14) http://en.wikipedia.org/wiki/North_Korean_Human_Rights_Act_of_2004; 김태훈, “북한인권법의 제정과정과 내용상의 문제점,” 북한인권단체협의회, 『북한인권법과 북한인권 개선전략』, 북한인권 학술토론회 자료집 (2010.4.15), p. 26.

15) 일본관 북한인권법의 정식명칭은 ‘납치문제 기타 북한당국에 의한 인권침해문제에 대한 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對處に關する法律)로서, 2006년 6월 23일 법률 제96호로 제정되었다.

<표 1> 미국과 일본의 북한인권법 비교

내용	미국의 북한인권법	일본의 북한인권법
목적	· 북한주민 인권존중 · 보호, 탈북자에 대한 인도적 지원, 투명성 · 접근성 향상, 정보유통 촉진(Sec. 4)	· 북한 인권침해에 관한 국민의 인식 확산, 국제사회와 제휴하여 북한 인권침해 실태 해명 및 억제의 도모(제1조)
국가의 책무	· 직접규정은 없음.	· ‘납치문제 해결을 위해 최대한 노력, 북한에 의해 납치 또는 납치된 것으로 의심되는 일본 국민의 안부 등에 대해 국민에게 널리 정보 제공을 요청, 동시에 스스로 철저한 조사를 하여 이들의 귀국 실현에 최대한의 노력을 다 함, 납치문제 등 북한당국에 의한 인권침해에 대한 국민 여론의 계발 및 실태 규명에 노력(제2조)
탈북자 보호·지원	· 탈북자 난민캠프 설치 및 지원(Sec. 203), 난민 또는 망명자격 부여 및 편의 제공(Sec. 302,303) 등	· 탈북자 대책(보호 및 지원 등) 강구(제6조)
대북 인도적 지원	· NGO 및 국제기구를 통한 대북 간접 지원, 북한정부에 대한 인도적 지원 및 비인도적 지원(Sec. 202 (a), (b))	· 구체적인 규정 없음.
납치문제 해결 노력	· 관련 규정 없음. 다만, 북한정부에 대한 비인도적 지원과 일본인 납치정보 공개와의 연계 명시(Sec. 202 (b))	· 일본인 납치 정보 제공 요청, 철저한 진상 조사 및 귀국 실현 협조 요청(제2조)
국제협력	· 투명성 확대 권고(Sec. 202 (a)), UNHCR과의 협조(Sec. 304)	· 정보교환 및 수사공조 등(제6조)
경제제재	· 관련 규정 없음	· 선박 입출항 금지, 대북 송금 규제(제7조)
북한인권계몽주간	· 관련 규정 없음	· 12월 10일부터 16일까지 1주일간(제4조)
연차보고서 발표	· 사안별로 보고 주제 및 기한 명기 (Sec. 301(a) 등)	· 일본정부의 연차보고서 발표(제5조)
예산상의 조치	· 북한인권, 민주주의, 법의 지배, 시장 경제 증진 프로그램 육성에 4년간 매년 200만달러 지원(Sec. 102), 북한내 자유로운 정보 전파 촉진 목적으로 매년 200만 달러 지출 승인(Sec. 104), 탈북자 및 여성에 대한 인도적 지원 제공에 매년 2,000만 달러 지출 (Sec. 203)	· 재정상의 배려는 명시하고 있으나(제6조), 구체적인 재원 지출의 근거 및 규모에 관한 규정 없음.
지역인권대화	· 지역인권대화 추진(Sec. 106)	· 관련 규정 없음.
북한인권특사	· 북한인권 특사 임명(Sec. 107) 및 북한인권 개선활동 총괄	· 관련 규정 없음.

일본의 북한인권법은 북한당국에 의한 납치를 ‘국가적 범죄행위’로, 그리고

문제를 철저히 조사하고 일본인 납치피해자의 귀국이 실현될 수 있도록 최대한 노력할 것을 명기하고 있다(제2조). 또한 납치문제가 개선되지 않을 것으로 판단될 경우 경제제재 발동(제7조),¹⁶⁾ 탈북자 지원, 탈북자 지원을 실시하는 NGO 등에의 재정적 배려(제6조), 매년 12월10일부터 ‘북한 인권침해 계몽주간’ 설치(제4조), 납치문제 대처에 관한 일본 정부 연차보고서 발표(제5조) 등을 규정하고 있다.¹⁷⁾ 특히 경제제재 발동과 관련해서 ‘국제적인 동향을 종합적으로 감안한다’고 명시하여, 정부측에 경제제재 착수 여부에 대한 재량권을 부여하고 있다.

3. 기타

EU 회원국들은 아직까지 북한인권법이란 특별법을 제정하고 있지는 아니다. 단지 국내법의 탄력적인 운용과 더불어 정치대화를 통한 대북 설득 및 인도적 지원 등에 의해 북한인권 개선을 모색하고 있다.

IV. 한국의 북한인권법 제정 추진현황과 주요내용

1. 북한인권법 추진현황

제16대 국회는 2003년 7월 1일 본회의에서 헌정 사상 처음으로 ‘북한인권 개선 촉구 결의안’을 통과시켰다.¹⁸⁾ 이 결의안의 주요 내용은 첫째, 정부에 대하여 인권문제를 직접 북한당국에 제기할 것과 국제사회와 적극 논의할 것, 둘째, 북한 당국에 대하여 국제적 인권규범을 준수하고 국제사회와 인권문제를 협의할 것, 셋째, 북한이탈주민에 대한 강제 송환을 중지할 것, 넷째,

16) 일본의 북한인권법 제7조(북한 당국에 의한 인권침해 상황이 개선되지 않을 경우의 조치)는 “정부는 납치문제 기타 북한당국에 의한 일본국민에 대한 중대한 인권침해 상황에 대해 개선이 시도되지 않고 있다고 인정할 경우, 북한당국에 의한 인권침해 문제에 대한 대처에 관한 국제적 동향 등을 종합적으로 감안하여, 특정선박의입항의금지에관한특별조치법(2004년 법률 제125호) 제3조 제1항의 규정에 의한 조치, 외국환및외국무역법(1949년 법률 제228호) 제10조 제1항의 규정에 의한 조치, 기타 북한당국에 의한 일본국민에 대한 인권침해 억제를 위해 필요한 조치를 강구한다.”고 규정하고 있다.

17) http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/g16401038.htm 참조.

18) 이 결의안은 재적 272명의 국회의원 중 148명이 출석하여 표결에 참여하였는 바, 찬성 133명, 반대 9명, 기권 6명으로 통과되었다.

강제수용소 실태 공개, 납북자 및 국군포로 문제 등 해결 촉구 등이었다. 하지만 이 결의안은 법적 구속력을 갖지 못하고 선언적 의미에 그치는 것이었다.¹⁹⁾

그 후 제17대 국회에서 2005년 6월 27일 한나라당 황진하 의원 등이 ‘북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안’을, 그리고 2005년 8월 11일 같은 당의 김문수 의원 등이 ‘북한인권법안’을 발의하였다.²⁰⁾ 그러나 다수당인 열린우리당의 반대로 법안이 논의조차 되지 않았고, 상정 없이 2008년 5월 29일 제17대 국회의 임기만료로 자동폐기되었다.²¹⁾

한나라당이 다수당이 된 제18대 국회에 들어와서는 2008년 7월 4일 같은 당의 황우여 의원 등이 ‘북한인권법안’을 대표발의하였고, 같은 달 21일 황진하 의원 등이 ‘북한인권증진법안’을 대표발의하였다. 이후 같은 해 11월 11일 홍일표 의원 등이 ‘북한인권재단 설립·운영에 관한 법안’을 대표발의하였고, 같은 해 12월 26일 윤상현 의원 등이 ‘북한인권법안’을 대표발의하였다. 이로써 모두 4건의 북한인권 관련 법률안이 국회에 제출되었다.²²⁾

그러나 위 법안들은 민주당 등 야당이 북한을 자극한다는 등의 이유로 반대하여 이른바 ‘쟁점법안’으로 분류되어 장기간 표류하였다. 그러다가 2009년 7월 7일 외교통상통일위원회(외통위) 법안심사소위원회가 4건의 법안을 축소 심사한 후 통합·조정된 단일안을 마련하기에 이르렀다. 같은 해 11월 25일 외통위 제4차 법안심사소위원회는 상기 단일안을 외통위의 대안으로 제안하기로 하고 각각의 법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다. 2010년 2월 11일 제287회 국회(임시회) 제2차 외통위 전체회의에서는 위와 같은 법안심사소위원회의 심사결과를 받아들이기로 하고 최종 단일안(대안)을 통과시켰다.²³⁾

19) 정학진, “북한인권의 입법 제정 필요성,” 대한변호사협회, 『제1회 인권·환경대회 자료집』 (2010.2.21), p. 146.

20) 이에 앞서 김문수 의원은 2004년 12월 8일 국회에 ‘북한인권 개선을 위한 특별위원회 구성 결의안’과 ‘탈북자 강제송환 및 인권침해 중단 촉구 결의안’을 제출한 바 있다.

21) 김태훈, “북한인권법의 제정과정과 내용상의 문제점,” p. 27; 제성호, 북한인권법 제정과 NGO의 북한인권운동방향, “북한인권단체협의회, 『북한인권법과 북한인권 개선전략』, 북한인권 학술토론회 자료집 (2010.4.15), p. 2.

22) 정학진, “북한인권의 입법 제정 필요성,” p. 146.

23) 연광석, “북한인권법안(대안)의 제안과정과 법사위의 논의과정,” 국회인권포럼·북한인권단체연합회, 『북한인권법 어떻게 할 것인가?』, 북한인권문제 정책협의회 제2차 북한인권토론회 자료집 (2010.7.28), pp. 39~40; 김태훈, “북한인권법의 제정과정과 내용상의 문제점,” p. 27.

이 법안은 곧바로 2월 12일 법사위원회에 회부되었다. 법사위원회는 2010년 4월 19일 전체회의를 개최하여 이 법안을 상정, 논의에 착수하였다. 그런데 이 회의에서 북한인권기록보존소 설치문제와 관련하여 통일부와 법무부가 이견을 보임에 따라 법사위원장은 정부측에 대해 단일한 입장을 제출하도록 요구하였다. 이후 야당(민주당) 의원인 법사위원장은 북한인권법안을 법사위 전체회의에 상정하지 않고 있다. 이는 민주당 의원들이 북한인권법안에 반대하는 당내의 분위기를 의식한 행보로 풀이되고 있다.

법사위원장과 민주당 간사가 북한인권법안의 상정에 소극적이어서 이 법안은 현재 법사위원회에 계류되어 있다. 동 법안이 법사위원회에서 낯잠을 자고 있는지도 벌써 1년을 넘어버렸다.

2. 북한인권법(안)의 주요내용: 2010.2 국회 외교통상통일위 통과법안 중심

2010년 2월 11일 외통위 전체회의에서 통과된 ‘북한인권법안 최종 단일안’(대안, 이하 북한인권법안이라고 약칭함)의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권보호에 필요한 사항을 규정함으로써 이들의 기본적 생존권을 확보하고 인권의 증진에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).
- (2) 국가는 모든 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고, 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 이들의 개인적 인권을 증진하기 위하여 모든 노력을 다하여야 함(안 제3조).
- (3) 북한인권 정책에 대한 자문을 위하여 통일부에 북한인권자문위원회를 두도록 함(안 제5조).
- (4) 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권증진에 관한 기본계획을 북한인권자문위원회의 자문을 거쳐 수립하고, 통일부장관은 매년 기본계획에 따라 북한인권 증진에 관한 집행계획을 수립하여야 함(안 제6조).

- (5) 정부는 북한인권 관련 국제사회의 북한인권증진활동에 협의·협력하고 이에 관한 정부의 정책을 효과적으로 실시하기 위해 외교통상부에 북한인권 대외직명대사(약칭 북한인권대사)를 둠(안 제7조).
- (6) 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원이 국제적으로 인정되는 인도기준에 따라 전달·분배·감시되고 지원을 필요로 하는 북한주민에게 전달되어야 하며, 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 않는 등을 조건으로 지원하도록 함(안 제8조).
- (7) 국가는 북한주민의 인권증진을 위하여 인적교류·정보교환 등 관련 국제기구·국제단체 및 외국정부 등과의 협력체계를 구축하고, 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심 제고를 위하여 노력하도록 함(안 제9조).
- (8) 정부는 북한인권 실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구와 정책개발, 북한인권 개선을 위한 국내외의 활동 등을 수행하기 위하여 북한인권재단을 설립하고, 북한인권재단은 ① 북한인권실태에 관한 조사·연구, ② 북한인권기록보존소의 설치·운영, ③ 북한인권문제 해결을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 정책건의, ④ 북한인권 관련 시민단체에 대한 지원, ⑤ 북한인권 관련 홍보·교육·출판 및 보급, ⑥ 북한인권 관련 남북 접촉 및 교류협력, ⑦ 북한인권 개선을 위한 국제적 교류 및 협력 활동을 수행하도록 함(안 제10조).
- (9) 통일부장관은 북한인권재단이 실시하는 북한인권 실태조사 결과에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 하며, 동 실태조사는 인권의 유형별·내용별로 구체적으로 하여야 함(안 제12조).
- (10) 통일부장관은 북한의 인권실태와 인권증진방안에 관한 대국민교육 및 홍보대책을 마련·시행하여야 함(안 제13조).
- (11) 국가는 남북간 민간 차원의 교류·협력의 대상과 범위를 확대하는 등 남북교류·협력의 강화를 통한 북한주민의 인권증진을 위하여 노력해야 함(안 제14조).
- (12) 정부는 북한인권재단을 통하여 북한인권 증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원하도록 하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있음(안 제15조).

3. 쟁점 사안 검토

그동안 북한인권법안의 일부 내용을 둘러싸고 국가인권위원회, 비정부단체(NGOs) 등에서 약간의 문제를 제기하여 왔다. 그간 쟁점이 되어 온 사항을 간략하게 정리하면, 첫째, 남북대화과 교류협력을 수행하는 통일부가 북한인권법 집행의 주무부처가 되는 것이 적절한지 여부의 문제, 둘째, 북한인권개선을 위한 기구로서 별도로 북한인권재단을 설치하는 것이 적절한지 여부의 문제, 셋째, 북한인권재단을 설치하더라도 이를 통일부 산하기구로 자리매김하는 것이 적절한지의 문제, 넷째, 북한인권기록보존소의 설치·운영에 관한 업무를 법무부, 국가인권위원회, 북한인권재단 중 어느 기구에 귀속시키는 것이 적절한지의 문제, 다섯째, 북한인권재단의 설치·운영은 통일부, 통일연구원, 국가인권위원회 등이 수행하여 온 기존의 북한인권 관련 업무와 중복되는 것이 아닌지 여부의 문제와 설치할 경우 북한인권재단의 임무, 기능, 역할을 어떻게 정할 것인가라는 문제, 여섯째, 북한인권대사를 상임직 대사로 하지 않고 대외직명대사로 보임하는 것이 적절한 것인가의 문제 등이라 할 수 있다.

그동안 이 같은 사항에 대해 치열한 논의가 있었고, 또 어느 정도 이해관계자들 사이에서 입장 정리가 된 것으로 보인다. 이러한 점에서 여기서는 북한인권재단의 설치문제와 북한인권기록보존소의 설치·운영문제에 대해서만 간단히 언급하기로 한다.

가. 북한인권재단의 설치문제

이재원 변호사(대한변호사협회 북한인권소위원회 위원장)와 김태훈 국가인권위원회 위원(변호사) 등은 북한인권재단의 설치에 대해 반대하고 있다. 먼저 이재원 변호사는 “북한인권실태조사와 연구 등 북한인권재단의 업무(법안 제10조 제3항)는 국가인권위원회(국가인권위원회법 제19조)나 통일연구원 또는 다른 민간 북한인권단체들의 업무와 중복되어 옥상옥의 관계가 될 개연성이 높다. 뿐만 아니라 북한인권법안 제4조에서는 북한인권에 관해서는 다

른 법률보다 북한인권법이 우선하여 적용되도록 하고 있어, 북한인권재단의 신설은 북한인권 관련 국가인권위원회의 기능 내지 정상적인 업무를 이유 없이 박탈하고, 업무중복으로 인한 혼란과 막대한 예산낭비를 초래할 것이다.”라고 비판한다. 나아가 그는 “북한인권문제는 이미 국제적 현안으로 제기되어 있어(북한은 유엔 회원국이자 국제인권규약의 당사국이다) 국제공조가 절실한 바, 민간기구인 북한인권재단이 이를 수행하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 그러므로 ‘파리원칙’(1991.10. 파리에서 유엔인권위원회 실무그룹이 결정한 인권의 보호와 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙을 말함)에 따라 설립된 독립적이고 준국제기구의 성격을 가진 국가인권위원회가 북한인권문제를 관장하는 것이 어느 모로 보나 타당하다.”고 강조한다. 그는 “북한인권재단이 굳이 필요하다면, 재단의 성격에 맞게 북한인권단체 지원사업이나 북한주민에 대한 인도적 지원문제에 활동을 국한하는 것이 옳다.”고 주장한다.²⁴⁾

김태훈 국가인권위원회 위원도 이재원 변호사의 입장과 크게 다르지 않다. 다만, 그는 두 가지 점을 추가적으로 언급하고 있다. “통일정책과 인권정책은 분리되어야 상호 간섭 없이 제 기능을 수행할 수 있다. 통일부가 산하기관인 북한인권재단으로 하여금 북한인권 실태를 조사토록 하는 것은 남북대화 및 교류협력을 담당하는 통일부의 운신의 폭을 스스로 줄이는 것이 될 것이다(대한변호사협회 2010년 2월 18일자 성명 참조).”고 강조한다. 또한 “북한인권재단의 기본적 성격은 민법상의 재단법인인바(안 제11조 제5항), 재단법인(Foundation)은 사단법인이 사람에 의해 구성된 것과 달리 일정한 목적에 바쳐진 재산에 의해 구성된 법인을 말한다. 그런데 재산에 의해 구성된 물적 결합체에게 고도의 인적 의사결정과 집행을 요하는 북한인권의 실태조사 등 북한인권 관련 문제의 해결을 위한 국내외의 광범위한 사업을 수행토록 하는 것은 법리상 무리라는 근본적인 의문이 있다.”고 지적한다.²⁵⁾ 이 밖에 김규현 서울고등검찰청 부장검사도 상기 소론과 유사한 입장에서 반대는

24) 이재원, “북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성 - 북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-,” 국가인권위원회, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 로드맵 공청회 자료집』 (2011.1.21), pp. 31~32.

25) 김태훈, “북한주민 인권 증진을 위한 북한인권재단의 역할에 관한 토론편,” 행복한 통일로, 『북한주민 인권 증진을 위한 북한인권재단의 역할』, 제1회 ‘행복한 통일 포럼’ 자료집 (2011.1.25), pp. 12~13; 김태훈, “북한인권법의 제정과정과 내용상의 문제점,” pp. 29~30 참조.

리를 펴고 있다.²⁶⁾

<표 2> 북한인권재단 업무와 인권위 업무 비교

북한인권법안의 북한인권재단 규정	국가인권위원회법의 관련 규정
북한인권실태에 대한 조사 연구(안 제10조 제3항 제1호)	인권상황에 대한 실태조사 (제19조 제4호)
북한인권 문제 해결을 위한 정책대안의 개발 및 대정부 정책건의(안 제10조 제3항 제2호)	인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 및 의견표명 (제19조 제1호)
북한인권 관련 시민단체의 지원 (안 제10조 제3항 제3호)	인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력(제19조 제8호)
북한인권 관련 홍보·교육·출판 및 보급 (안 제10조 제3항 제4호)	인권에 대한 교육 및 홍보 (제19조 제5호)
북한인권 개선을 위한 국제교류 및 협력 활동(안 제10조 제3항 제6호)	인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류협력 (제19조 제9호)
북한인권 관련 남북 접촉 및 교류협력(안 제10조 제3항 제5호)	그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 (제19조 제10호)
그 밖에 통일부 장관이 지정하는 사업 (안 제10조 제3항 제7호)	

이러한 주장에 대해 북한인권법안을 대표발의한 4명의 한나라당 의원 중의 한 사람인 황우여 의원은 이렇게 언급하였다. “북한 인권상황 감시와 인권활동 지원 업무에 있어서 북한인권재단과 국가인권위원회 두 기관의 역할이 중복될 것으로 예상돼 이를 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다. 그러나 북한인권문제에 대한 관심이 부족한 현 상황에서 북한인권재단과 국가인권위원회의 역할이 겹치더라도 북한인권 개선을 위한 많은 활동이 이루어지는 것이 좋다고 생각한다.” 또한 그는 북한인권재단이 통일부의 지휘감독을 받도록 한 현 법안에 대해 “인권은 정권, 전략, 심지어 국가의 방향과 대치될 수 있는 문제인데, 북한인권재단이 통일부의 지휘감독을 받게 되면 본연의 업무를 할 수 있을지 우려된다. 통일부가 구체적인 사안에 관여

26) 김규현, “북한인권에 관한 입법 필요성: 토론편,” 대한변호사협회, 『제1회 인권-환경대회 자료집』 (2010.2.21), pp. 164~166 참조.

하지 못하게 한정하는 등의 조치가 필요하다.”고 첨언하였다.²⁷⁾

당초 북한인권재단의 설치구상은 미국의 ‘국립민주주의기금’(National Endowment for Democracy: NED)을 모델로 하여 제시된 것이었다. 초당적인 NGO가 중심이 되어 정권의 정책에 영향을 받지 않고 일관성 있게 북한인권 개선 노력을 하자는 것이 본래의 취지였다고 볼 수 있다.²⁸⁾ 그런 점에서 국가인권위원회가 북한인권재단을 운영하거나 혹은 그러한 업무를 독점하는 지위에 서게 될 경우 많은 비정부기구(NGO)들에게 좌절감을 안겨줄 것으로 보인다.

비판론자들의 입장과 같이 북한인권재단의 업무가 통일부, 국가인권위원회, 통일연구원 등의 그것과 부분적으로 중복되는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 현재 정부 내에서는 북한인권 업무를 총괄하는 부서가 존재하지 않고 있어 어떤 형태로든 그러한 역할을 하는 기구와 실무부서의 설치는 불가피하다고 생각된다.

한편 업무 중복에 따른 비판은 다음과 같은 반론을 고려해 볼 수 있을 것이다. 업무가 다소 중복될지라도 통일부와 북한인권재단이 담당하는 북한인권업무와 국가인권위원회가 담당하는 업무는 성격이 다를 수밖에 없다. 국가인권위원회가 담당하는 국내 인권업무도 법무부, 보건복지부, 여성부, 교육부, 노동부 등 정부(내각) 부처들이 수행하고 있는 업무와 상당 부분 중복되는 부분이 적지 않다. 하지만 국가인권위원회의 업무는 정부 내 해당 부처의 업무와는 접근자세와 시각이 다르다. 기본적으로 인권감시 및 비판, 정책 개선 권고 기능을 중심으로 인권업무를 수행하기 때문이다. 이렇게 볼 때 국가인권위원회는 정부 정책을 비판하고 감시하며 개선하도록 권고하는 관점에서 북한인권 관련 업무를 수행한다면, 북한인권재단의 업무와 국가인권위원회의 업무는 상호보완적으로 진행될 수 있을 것으로 생각된다.²⁹⁾

27) “북한인권재단-인권위 역할분담 논의 필요,” 『연합뉴스』, 2011년 1월 25일자; 황우여, “북한주민 인권 증진을 위한 북한인권재단의 역할에 관한 토론편,” 행복한 통일로, 『북한주민 인권을 위한 북한인권재단의 역할』, 제1회 ‘행복한 통일 포럼’ 자료집 (2011.1.25), pp. 8~9 참조.

28) 하태경, “북한인권재단의 추진배경과 향후 운영방향,” 북한인권단체협의회, 『북한인권법과 북한인권 개선전략』, 북한인권 학술토론회 자료집 (2010.4.15), pp. 34~36 참조.

29) 제성호, “북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성 -북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-: 토론편,” 국가인권위원회, 『북한인권 개선을 위한 중장기 정책 로드맵 공청회 자료집』 (2011.1.21), p. 50.

나. 북한인권기록보존소 설치·운영문제

북한인권법안에서는 통일부 산하의 북한인권재단이 북한인권기록보존소의 설치·운영에 관한 업무를 수행하도록 명시하고 있다. 그러나 북한인권기록보존소를 북한인권재단에 두는 방안은 법리적으로나 실제적으로나 부적절하다는 유력한 견해가 있다. 이재원 변호사는 다음과 같이 주장한다.

“북한인권법상의 북한인권재단은 통일부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있고(안 제11조), 재단의 운영자금은 정부의 출연금 또는 보조금으로 충당하도록 되어 있으므로 사실상 통일부의 산하기구라 할 것이다. 그런데 통일부가 산하기구로 하여금 북한의 인권침해범죄를 수사하도록 하는 것은 통일정책을 수행함에 있어 통일부 스스로 운신의 폭을 줄이는 결과를 초래할 것이므로 결코 바람직스런 방향이라 할 수 없다(대한변협 2010년 2월 18일자 성명 참조).

북한인권기록보존소는 원래 북한의 인권유린자들에게 그들의 인권침해행위가 반인도적 범죄로서 모두 기록되어 장차 통일이 되면 시효와 상관없이 반드시 처벌되고야 말 것이라는 점을 명확하게 경고함으로써 인권침해행위를 자제토록 하자는 것이 핵심적 기능이다. 따라서 그와 같이 생산하는 증거자료들에 대해서는 증거능력이 부여되어야 한다. 그렇다면 북한인권기록보존소는 그와 같은 공적 기능에 비추어 수사기능, 조사기능과 무관한 민간기구나 통일부에 맡기기에는 적합하지 않고 당연히 수사기능이 있는 법무부나 독립적인 조사기능이 있는 국가인권위원회 내에 설치하는 것을 우선적으로 고려하여야 한다.

그러나 내각에 속한 법무부는 정치권으로부터의 영향에 취약하여 정권의 향배에 따라 일관성과 지속성 있는 활동이 가능할 것인지 우려되고, 북한으로부터 내정간섭이라는 역공과 외교적 마찰을 초래할 부담이 크다. 북한인권문제는 대한민국이나 북한의 형법을 위반한 문제이기 이전에 국제인권규범에 반하는 반인도범죄로서 국제적 차원에서 다루어져야 할 성질이 농후하다. 따라서 북한인권기록보존소는 정부 부처 산하에 두는 것보다 최근 북한인권문제에 관한 기능을 정상화하고 있으며, 정부와는 상당한 독립성을 유지하고 국제기준에 따라 설치되어 준국제기구로서의 성격을 갖고 있는 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 두는 것이 현실적이고 합리적이라는 주장은 그 타당성이 충분

하다고 할 것이다.

다만, 현행 국가인권위원회법의 각 관련 규정을 개정하여 국가인권위원회의 조사 대상에 ‘북한인권’도 명시적으로 포함시키고, 국가인권위원회가 북한인권 기록보존소의 설치 및 운영주체임을 명기하며, 그 목적 달성을 위하여 수사 또는 조사기능을 보유하고, 수사 또는 조사 결과물에 증거능력을 부여하고, 소추를 위한 증거자료를 수집·보존할 근거를 마련하고, 북한인권개선을 위하여도 구제, 고발, 구조요청, 권고 등의 권능을 행사할 수 있도록 하여야 할 것이다.”³⁰⁾

김태훈 국가인권위원회 위원도 이재원 변호사와 유사한 논지를 펴고 있다.

“안 제10조 제3항 제2호는 단순히 ‘북한인권기록보존소의 설치·운영’이라고만 규정되어 있어, 이와 같이 모호한 한 구절의 규정만으로는 북한의 인권침해 사례를 낱알이 기록·보존하여 처벌의 근거 내지 인권정책의 자료로 삼겠다는 중요한 목적을 가진 북한인권기록보존소의 설립취지를 살릴 수가 없다.

북한인권기록보존소의 자료는 장차 형사소추의 근거가 된다는 점에서 민간기구인 북한인권재단에서 담당하는 것은 공적신뢰성을 확보하기 어렵다. 북한인권기록보존소는 그 공적 기능에 비추어 당연히 국가기관이 담당하여야 한다. 민감한 북한인권기록보존소 업무를 정부 부서 중의 하나인 법무부가 담당한다면 북한으로부터 내정간섭이라는 강한 반발을 사서 외교적 마찰이 큰 점, 북한의 인권침해사례는 북한형법이나 남한형법에 저촉되기 때문이 아니라 국제형사재판소(ICC) 설치에 관한 로마규정³¹⁾ 등 국제인권규범에 반하는 반인도사범이기 때문에 준국제기구로서 국제기준에 따라 설립되어 운영되는 인권위가 최적임기관이라는 점³²⁾, 인권위가 담당한다 하여도 인권위의 조사는 형사소추를 위한 예비조사에 그치기 때문에(국가인권위원회법 제30조 등 제4장 이하 규정 참조) 법무부의 형사소추는 얼마든지 가능한 점(국가인권위원회는 국가인권위원회법 제34조에 의하여 형사소추를 위하여 검찰총장 또는 관할 수사기관의

30) 이재원, “북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성 - 북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-,” pp. 33~34.

31) 「국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률」(2007년 12월 21일 제정) 참조.

32) 국가인권위원회는 국제적으로 명망있는 인권전문가를 북한인권기록보존소에 참여케 하여 공신력을 높일 수도 있다.

장에게 수사의뢰를 할 수 있다), 유사사례로서 1961년 서독 잘쯔기터(Salzgitter)의 중앙기록보존소(Erfassungsstelle)가 니더작센 州의 법무부 산하에 설치되었으나, 당시는 국가인권위원회 제도를 알지 못하던 시대였고, 실제 통일 이후의 독일 인권정책에 활용되고 처벌한 사례는 5%에도 미치지 못한다는 점 등에 비추어 보면, 처음 북한인권법안의 취지대로 북한인권기록보존소는 국가인권위원회에 두는 것이 타당하다.”³³⁾

위와 같은 주장들에 대해 법무부의 홍관표 서기관은 북한인권재단이나 국가인권위원회보다는 법무부가 북한인권기록보존 업무를 수행하는 것이 타당하다는 입장을 취하고 있다.

“첫째, 통일부만이 북한인권의 주무부처가 되는 것은 문제가 있다. 북한인권은 ‘인도적 지원, 국제적 노력, 인권침해 예방 및 피해구제’의 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. 이 중 ‘인권침해 예방 및 피해구제’가 법무부의 소관 분야라는 점에 대해서 이론이 없을 것이다. 한편 북한과 교류·협력을 담당하는 부처가 북한인권 문제를 제기하게 될 때에 어려움에 봉착할 것으로 보인다.

둘째, 북한인권기록보존소는 인권침해행위에 대한 형사처벌 등 법적 조치와 피해구제를 위한 손해배상 및 복권절차에 필요한 증거자료 확보가 가장 중요하다고 할 수 있다. 이러한 목적에 가장 잘 부합하는 것은 법무부이다. 북한인권기록보존소의 설치에 관한 종래 북한인권재단에 두는 방식과 국가인권위원회에 두는 방식에 대한 논의와 법안이 있었던 것으로 알고 있다. 그러나 민간기구나 권고기관이 법적 조치를 위한 증거자료를 충분히 확보하기는 어려울 것이다. 자료가 수집되더라도 그 증거능력에 문제가 있을 수 있고, 수집된 자료가 수사나 재판을 위해 사용되기 위해서는 이를 다시 재검증하는 작업이 필요하게 된다. 또한 북한인권과 관련하여 중요한 공안 또는 수사기관의 자료를 함께 공유할 수 없기 때문에 자료의 통합관리가 어렵다.

북한인권기록보존소를 설치·운영하는 목적의 하나는 향후 북한인권기록보존소의 기록을 토대로 인권침해행위에 대한 책임 추궁이 가능하다는 것을

33) 김태훈, “북한주민 인권 증진을 위한 북한인권재단의 역할에 관한 토론편,” pp. 14~15; 김태훈, “북한인권법의 제정과정과 내용상의 문제점,” pp. 28~29 참조.

알림으로써 북한 내 인권침해행위가 예방될 수 있도록 신호를 보내는 것이다. 이 점에 있어서도 민간기구나 권고기관에 설치된 북한인권기록보존소는 한계가 있을 수밖에 없다. 현재 통일연구원, 국가인권위원회, 북한인권정보센터에서 실태조사와 각종 정보 수집을 통해 여러 보고서와 북한인권백서를 발간하고 있지만, 북한인권침해행위에 대한 예방기능 측면에서 어느 정도 효과적인지에 대해서 고민할 필요가 있다. 서독의 잘츠기터 중앙기록보존소가 각 주 법무장관 회의를 거쳐 니더작센 주 법무부 산하에 설치된 사례가 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.”³⁴⁾

이 밖에 그간 학계나 북한인권 활동가들 사이에서는 북한인권기록보존소를 정부기구 대신 반관반민의 기구로 설치하는 것이 보다 적절하다거나 별도의 민간기구를 설치하여 이 기구가 북한인권기록보존업무를 담당하는 것이 타당하다는 주장도 개진된 바 있었다.³⁵⁾ 그런데 이와 같은 견해는 북한인권법안에 명시된 북한인권재단 설치구상이나 또는 이 북한인권재단과 (사)북한인권정보센터 산하의 북한인권침해기록보존소가 상호 협력하여 당해 업무를 수행토록 하자는 것과 다르지 않은 것이다. 그러므로 현행 북한인권법안의 입장과 크게 배치되지 않다고 할 수 있다.

아무튼 현재 북한인권기록보존소를 어디에 설치할 것인가를 두고 뜨거운 논쟁이 일고 있다. 이 문제와 관련해서 북한인권법안이 국회 외교통상통일위원회를 통과한 후 법사위원회에서 한차례 논의된 적이 있었다. 2010년 4월 19일 법사위원회 전체회의가 열렸을 때 법무부와 통일부는 각기 북한인권기록보존소가 법무부와 통일부 산하 북한인권재단에 설치하는 것이 합리적이라는 견해를 표명하였던 것이다. 법사위원장이 정부의 단일한 입장을 마련할 것을 요구하자 이후 정부에서는 법무부에 북한인권기록보존소를 두는 것으

34) 이상은 2010년 4월 15일 북한인권단체협의회가 국가인권위원회에서 주최한 『북한인권법과 북한인권 개선전략』이란 북한인권 학술토론회에서 법무부 홍관표 서기관이 플로어에서 토론한 내용이다.

35) 반관반민기구로 설치·운영하는 방안 혹은 민간기구로 설치하되 민관 협동에 의해 운영하는 방안에 관해서는 윤여상, “북한인권기록보존소 설치의 의미와 역할,” 대한변호사협회, 『북한인권기록보존소 설치의 필요성과 그 운영방안』, 북한인권기록보존소 설치를 위한 세미나 자료집 (2008.5.23), pp. 45~47; 윤여상, “북한인권기록보존소의 설립 및 합리적 운영방안 -대안의 장단점 분석을 중심으로-,” 대한변호사협회·북한인권정보센터, 『북한인권기록보존소의 설립과 합리적 운영방안 대토론회 자료집』 (2009.8.26), pp. 12~15 참조.

로 입장을 정리한 것으로 알려지고 있다.

그러나 국가인권위원회는 정부 내에 북한인권기록보존소를 설치하는 방안에 반대하며, 동 위원회에 이 기구를 설치할 것을 주장하고 있다. 이와 관련해서 2011년 3월 15일 국가인권위원회는 산하에 북한인권침해신고센터 및 북한인권기록관을 개소하는 등 향후 북한인권기록보존소를 국가인권위원회에 유치하기 위한 사전 정지작업을 벌이고 있다.³⁶⁾

앞으로 국회가 어떠한 태도를 보일지, 북한인권법안에서 어떻게 상충되는 입장이 정리될지 귀추가 주목된다고 하겠다.³⁷⁾

V. 결어

위에서 북한인권 개선 노력의 당위성에 관하여 보편적·국제법적 차원, 한국적·헌법적 차원, 도덕적·민족적 차원으로 나누어 고찰하였다(이 같은 검토 내용에는 북한인권법 제정의 필요성에 관한 설명이나 논리가 직·간접적으로 녹아 있다). 그리고 외국의 관련 입법례와 우리나라에서의 북한인권법안 추진현황, 동 법안의 주요내용과 핵심 쟁점사안에 대해서도 살펴보았다.

작금 북녘 동포들의 비참한 인권 상황은 이루다 말로 표현할 수가 없다. 한 마디로 ‘인간 이하의 삶’이라고 할 수 있을 것이다. 우리가 북한인권법을 제정해야 한다고 주장하는 것은 바로 그들에게 생명과 인권의 빛을 전달함으로써 인간답게 사는 것을 도와주려는 데 있다. 그런 점에서 국회가 북한인권법을 통과시키고 이 법에 따라 정권 교체에 관계없이 일관성 있고 지속적으로 북한인권 증진을 위한 노력을 경주하는 것은 그 자체 북한주민을 향한 ‘인도주의의 구현’ 내지 ‘북한주민들의 인간성 실현을 위한 조력’의 의미를 갖는다고 할 것이다. 더불어 북한인권법 제정은 유엔 총회 결의 등에 나타난 인류 양심의 목소리에 호응하는 것이며 북한인권 개선을 위한 국제적 연대에 동참한다는 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 물론 북한인권문제에 ‘입법

36) “인권위, 북한인권침해센터 설치 의결,” 『연합뉴스』, 2011년 2월 28일자; “북 인권침해 신고센터 내일 개소,” 『연합뉴스』, 2011년 3월 14일자 참조. 그간 국가기관 차원에서 북한인권침해 사례를 접수받고 관리한 적은 없었다. 그런 점에서 국가인권위원회의 북한인권침해신고센터 설치가 이 분야에서의 의미있는 진전인 것은 분명하다.

37) 국가인권위원회가 북한인권기록보존소를 설치·운영하려 할 경우 극복해야 할 과제에 관해서는 제성호, “북한인권 개선을 위한 법적·제도적 기반 조성 -북한인권기록보존소, 북한인권재단을 중심으로-: 토론문,” pp. 47~49 참조.

적 개입'을 통한 변화 유도라는 적극적인 대북정책 구사라는 법적·정치적 함의도 있다고 볼 수 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 북한인권법 제정은 보편적 가치 및 헌법적 가치(헌법정신)에 전적으로 부합한다. 법치주의의 관점에서 볼 때에도 반드시 이 법은 제정되어야 한다. 아무쪼록 이러한 점을 고려하여 국회는 빠른 시일 내에 북한인권법을 통과시키기를 바란다. 시민단체들도 모든 역량을 다 동원하여 국회의 조속한 입법을 압박할 필요가 있다고 할 것이다.

<부록> “북한인권법과 국회의 책무”(제성호 저, 문화일보, 2010년 3월 11일자)

8일 한국프레스센터에서 북한인권법안 통과를 촉구하는 시민사회·지식인 130인 선언이 발표됐다. 더불어 국회의 무관심과 방치로 법안이 낯잠 자는 모습을 시현하는 퍼포먼스가 거행됐다. 이는 북한 동포들의 생명과 인권을 외면하는 국회의 무책임을 질타하고, 지난해 2월 외교통상통일위원회를 통과한 북한인권법안의 조속한 제정을 압박하기 위한 행사다.

북한인권법이 하루바빠 제정돼야 하는 이유는 너무나 많다. 우선, 북한의 인권 상황이 세계 최악이기 때문이다. 인권이 무엇인지도 모른 채 거대한 감옥 속에서 하루하루를 비참하게 살아가는 북한 주민들에게 생명과 인권의 빛을 보내기 위해서라도 북한인권법은 필요하다. 유엔총회가 2005년 이후 지난해까지 6차례 연속해서 북한 당국에 대해 인권 증진을 촉구하는 한편, 국제사회의 적극적인 관심과 참여를 당부하고 있다. 북한인권법의 통과는 유엔의 이 같은 요청에 부응하고 북한 인권 개선의 국제적 연대에 동참하는 의미가 있다.

헌법 정신에 충실하고 보편적 가치의 실현을 위해서도 북한인권법은 제정돼야 한다. 헌법 제3조 영토 조항에 따르면 북한 주민도 대한민국의 국민이다. 국가는 헌법 제10조에 따라 대한민국 국민의 기본권을 보장할 의무를 진다. 즉, 정부와 국회는 북한 인권을 증진·개선할 의무를 지는데, 이러한 의무

를 다하려면 마땅히 법제를 정비해야 한다.

또 헌법 제4조의 통일조항은 자유민주 통일정책의 추진을 천명하고 있다. 북한의 인권 개선과 민주화가 이뤄지지 않고 사상의 다원성이 인정되지 않고는 자유민주 통일을 결코 이룩할 수 없다. 그러므로 북한인권법을 제정하지 않겠다는 것은 통일을 하지 않겠다는 것과 다르지 않다. 그럼에도 국회가 북한인권법 제정에 미온적인 것은 헌법 정신을 몰각하는 처사이자 직무유기다.

국회는 법을 만드는 입법기관이다. 통일정책의 요소들인 남북대화, 교류협력, 합의서 채택 및 효력 부여, 탈북자 정착 지원, 통일교육, 이산가족문제, 인도적 지원의 경우 모두 법제도가 완비돼 있다. 그럼에도 북한 인권의 경우만 법이 필요 없다는 주장은 억지다. 북한인권법의 제정은 통일정책에서 법치주의의 구현을 위해서도 반드시 성사돼야 한다.

현재 법사위원회에 계류중인 북한인권법안에는 북한인권자문위원회, 북한인권대사, 북한인권재단 및 북한인권기록보존소 설치 등 제도적 장치의 완비 및 예산의 뒷받침을 명시하고 있다. 이런 법안을 국회가 통과시키지 않는다면, 결국 북한 인권 문제는 비정부기구(NGO)들만이 알아서 하라는 것이며, 정부와 국회는 뒷짐만 지고 있겠다는 것과 다를 바 없다. 과연 북한 인권 문제가 그 정도밖에 안되는 것인가.

일부 야당의 북한인권법 반대는 북한의 인권 탄압을 보편적인 가치의 문제로 보지 않고 정치·이념 문제로 파악하는 데 기인한다. 그들은 북한 인권을 이야기하면 북한이 싫어하고 그 결과 남북 화해·협력에 도움이 되지 않는다고 강변한다. 그러나 선군(先軍)정치의 독재정권만이 싫어할 뿐, 북한 주민은 그렇지 않다. 이 점을 호도해선 안 된다.

여야 정치권은 북한 주민을 살리자는 북한인권법은 1년이 넘도록 내팽개치면서도 최근 정치자금법 개정안을 기습처리하는 이중적 행태를 보였다. 과

거 여야는 먹살을 붙잡고 싸우다가도 세비 인상에는 한 배를 탔던 적도 있다. 이처럼 헌법 가치를 실현하는 데는 소극적이면서도 자기 잇속을 챙기는 데는 함께 손을 잡는 국회의원들에게 국민은 지금 환멸을 느끼고 있다. 아무쪼록 제18대 국회가 북한인권법의 조속한 제정을 통해 가치를 실현하는 참된 국회의 모습을 보여주기 바란다.

The Need for the Enactment of the North Korean Human Rights Bill and The Legislative Direction

Je, Seong-Ho | Professor, Joong-Ang University School of Law

I. Introduction

The North Korean human rights violation is no longer veiled and limited to mere suspicions in our modern international society. The NK human rights violation is emerging to be one of the most urgent and central problems to be solved by the humanity. The truths regarding this issue has been recurrently conveyed by the U.N. General Assembly and the Human Rights Council who have been annually adopting the NK human rights resolution from since the year 2003 to now.

Renowned media in foreign countries have already revealed countless evidence of the concentration/labor-for-life camps, the illegitimate and wayward public executions, and the human rights violations against the North Korean defectors. Thus, these issues are well-known throughout the world. In the past, those information were based on the defectors' testimonies and were limited to words, but now videos that capture the live scene of the human rights violations give immediate and unbiased portrayal of the truth.

Recently, many NGOs outside of South Korea have been taking NK human rights issues seriously and have been taking the lead in the international public opinions regarding the North Korean human rights issues. These organizations are currently searching for international solidarity to establish human rights in North Korea. Furthermore, they are requesting stronger action from the U.N. (General Assembly, Economic and Social Council, Human Rights Council, etc.) to remedy the situation.

Aligned with such trend, the international society has decided to take more proactive measures. Most prominently, the United States, one of the leading human rights advocates, has established the North Korean Human Rights Act of 2004, and has been actively supporting various organizations in their efforts for the North Korean human rights. Among the international organizations, U.N. General Assembly had adopted the resolution to improve North Korean human rights from the year 2005 to 2010 (six times), and the U.N. Human Rights Council (UNHRC)'s Commission on Human Rights (CHR) has adopted the same resolution from the year 2003 to 2005 and from 2008 to 2011 (a total of seven times). Such resolution is also initiated by Japan and the

European Union, and other nations such as the U.K., Australia, Canada, etc. have been conveying their approval for the cause.

However, there is a strange phenomenon amidst these proactive international movements; South Korea, with its nationalistic spirit seeking Korean reunification, has ironically shown disinterest in the North Korean human rights issues. The reason lies partially in their misconception of the North Korean Human Rights Bill as “the North Korean dispute-stimulating bill,” or “the North-South confrontation bill.” The so-called “liberals,” who persevered through the South Korea’s democratization and human rights efforts during the past authoritarian regime, are strangely quiet regarding the North Korean human rights issues. Moreover, some even use nonsensical, absurd logic in an attempt to justify the North Korean regime’s violations of their own citizens’ human rights. Such “Pyeongyang bias” causes erroneous perception of the North Korean issues, and is partially related to the “Sunshine Policy,” adopted by the Kim, Dae-Joong and Noh, Moo-Hyun Administrations. However, not only through “human rights”-valuing perspective but also through the “national” and even the “reunification” perspectives, such bias poses substantial problems.

In lieu of such problems, I seek to evaluate the justification of the North Korean Human Rights Bill in this speech, and I will also bring up the U.S. and Japan’s law concerning the North Korean human rights, as examples of foreign legislatures’ involvement regarding the issues. Subsequently, I will also look through the main content of the North Korean Human Rights Bill that was passed by the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee as well as some of its aspects that appear to be the main source of disputes. Lastly, I will present several of the early enactment plans.

II. Justification of the efforts towards NK human rights enhancement

Why should we respect North Korean people’s human rights and be involved in preserving their rights? Why must we support NK human rights establishment via legal and institutional enforcements of the to-be-enacted NK Human Rights Bill? I will examine such questions in three main points of views: (1) the universal global law, (2) the South Korean constitutional laws, and (3) the law of morality.

1. The Perspective of the Universal, Global law: A “universal value” and a preliminary condition for international peace.

I will first examine the justification and the need for the improvement of the North Korean human rights through the perspectives of the universal, international law.

Firstly, human rights is a universal value, belonging to the fundamental principle of human life. Therefore all humans should live humanely and be treated humanely. If a

certain group of people are forced to live beneath the level of humanity, then we have an obligation to help them live humanely. However, the current North Korean regime, which is a part of the universal human beings, does not only fail to protect and secure such humanitarian values, but actively violates them. Hence, it is necessary for the international community to bring about the North Korean human rights issues and urge for the improvement and securing of such human rights among North Koreans.

Then how can human rights be a question of a universal value? Today, the U.N. system has demonstrated that the basic human rights and its protection is an international issue, beyond the domestic bounds. The saying, “Human rights have no borders,” started on June of 1993 in Vienna during the World Conference on Human Rights, and it demonstrates its universality and borderless importance. The universal value of human rights is the fundamental basis of our modern day international human rights law.

The United Nations Charter (1945), the Universal Declaration of Human Rights (1948), and the two International Covenants on Human Rights (1966) are representative international articles that brought out the intra-national human rights issues to the international realm. Hence, urging the improvement of the human rights of North Koreans (as it is world-widely known to have been shockingly violated) in accordance with the Covenants is not an illicit intervention of a country’s domestic affair. Lately, the North Korean human rights issues have been deemed the worst in the world and calls for the international community’s humanitarian intervention as it had in the part during the Apartheid in the Republic of South Africa.

The universality of human rights has resulted in the internationally (and now commonly) accepted prioritization of individual rights over national rights, and the human rights organizations are searching for international solidarity on the matter of improving the individual’s human rights. I dare say that currently no single nation or an organization can isolate itself from such prevalent thought system, nor can it remain ignorant of those movements any longer.

In this respect, improving the extremely deteriorated human rights conditions that exist in North Korea conforms to the universal values and is demanded by the humanitarian moral principles. Being silent in regard to the North Korean human rights would be an act of ignoring such universal values, much more a rebellion against the voice of conscience.

Secondly, the notions of “domestic human rights” and “international peace” are inseparable, as proclaimed by the publicist Mirkine-Guetzévitch. More importantly, he proposed that an authoritarian regime shows the propensity to be bellicose and thereby has the high probability to destroy world peace. He argued his point by using the

evidence from the German, Japanese, Italy and those others belonging to the Axis Powers' display of totalitarianism, Nazism, fascism, and militarism, and their peace-wreaking ideology; in other words, the Lebensraum Theory and the 大同亞共榮圈 (The Greater East Asia Co-Prosperity Sphere) assertion led to the outbreak of the Second World War and thus proved the inseparability of domestic human rights and international peace.

Guetzévitch's proposition regarding human rights and peace are demonstrated by the Second World War and remains an important truth that is still valid in current international relations. To reiterate, the efforts for securing "domestic freedom and human rights" and thereby realizing the democratization of authoritarian regimes are very crucial conditions to obtain "international peace." In this respect, establishing the North Korean human rights and the democratization of Kim Jong-Il's authoritarian regime would be crucial to achieve peace in Northeast Asia and thereby world peace.

2. South Korean, constitutional perspective: The need of the citizens' human rights protection and of the peaceful reunification

Next, I will examine the need for and the justification of the North Korean human rights protection in the view of South Korean and its constitution.

Firstly, the justification of guaranteeing human rights can be deduced from the North Korea Policy (Republic of Korea nationalism) and the nation's human rights obligations. The Article 3 (Territorial Provisions) of the ROK Constitution states: "The Republic of Korea's territory consists of the entire Korean peninsula and its nearby islands." Accordingly, the North Korean region would be a part of the Korean peninsula, and its residents (the North Koreans) would be treated as citizens of the Republic of Korea.

As long as our Constitution regards the North Koreans as citizens of the Republic of Korea, the South Korean government has the obligation to work towards guaranteeing and establishing human rights of the North Koreans just as it has for South Koreans in accordance with Article 10. Hence, the government should be proactive when given the opportunities to discuss the issues on North Korean human rights (including the North Korean abductees' and defectors' issues) during the North-South Dialogue and other meetings that take place internationally. Furthermore, national administrative machineries such as the National Human Rights Commission and the Ministry of Justice should follow and record evidences of North Korean human rights violations using the "five Ws and one H" and should take measures to rectify the situations. Otherwise, those administrative machineries should be held responsible for the dereliction of their duties.

Secondly, the Republic of Korea has the duty to achieve peaceful reunification based

on the Basic Free and Democratic Order, in accordance with Article 4. The reunification we pursue follows our Constitution and must be based on the Basic Free and Democratic Order and certainly not on the socialist federation or the populist democracy. And in order to achieve such peaceful reunification, liberation and democratization of the North Korean regime must precede; this can happen only when freedom and human rights are extended to the North Koreans. Hence, the Republic of Korea needs to be actively involved in the establishment of the North Korean human rights, and it is rightfully constitutional to form and maintain legal systems that support their protection.

Thirdly, North Korean human rights improvement must take place in order to ensure a genuine co-existence of civility between the North and the South and the settlement of peace in the Korean peninsula. As aforementioned, this is due to the inseparable relationship between “peace” and “human rights.” Lately, North Korea’s obsession with nuclear weapons development that poses such an international threat should be understood in the context of North Korea’s absence of human rights in its governing system. In short, in order to settle solid peace on the Korean peninsula, peaceful, diplomatic solutions must be pursued in parallel to, for fundamental reasons, the improvement of North Koreans’ human rights and the regime’s democratization. In this respect, the South Korean government needs to reconsider their existing North Korea policies that have been disregarding the human rights issues and have been focusing only on the nuclear issues.

3. The Moral and National Perspectives

In 13th of January 2011, Freedom House, one of the leading human rights organizations, has announced, “Freedom in the World 2011,” in which North Korea was selected as the worst human rights abusing nation in the world. North Korea has received the lowest 7 points each in the areas of “political right” and “civil liberties,” deemed as one of the nine “Worst of the Worst” nations. That is why North Korea has become notorious as “the human rights oppressive nation for 39 years,” and it is ethically wrong to plead silence to such worst human rights abuses happening in North Korea. Such inaction is no different in telling the North Koreans “to bear with it.” Hence, whether or not to boldly propose remedies against the North Korean human rights issues would be a question of following a common sense and a fundamental human principle.

Furthermore, disregarding the North Korean human rights issues would be an act of turning away from the pains and sufferings forced upon our fellow countrymen, our blood brothers and sisters, an anti-national act. Setting forth the concept of “unity” of

the North and South Koreans and calling for the reunification but looking away from the actual North Koreans' human rights situations would be, without a doubt, self-contradictory.

The North Korean political party's continued human rights violations and infringements is an organized crime at a regimental level. Such behavior must certainly be put to an end upon the North and South reunification. The East and West Germany precedent demonstrates this point. If we still remain silent and disregard the North Korean regime's human rights abuses, it would be an act of remaining silent at the crime that can potentially incite more such crimes.

Promoting Kim Jong-il's authoritarian regime and the "unconditional" reconciliation and cooperation could also be an unethical, conservative, and anti-nationalistic policy that prolongs the illegal system of human rights oppression. Humanitarian assistance to North Korea and the North-South cooperation is meaningful only when they furnish the establishment of North Korean human rights. In other words, inter-Korea cooperation that does not contribute to the North Korean human rights improvement only serves to prolong the length of the authoritarian regime; we must keep in mind that neither national reconciliation nor genuine amelioration of the North-South relationship can take place.

III. Foreign Nations' Legislations Concerning North Korean Human Rights Improvement

Regardless of government and the private sector, the activities that promote and improve North Korean human rights can run much more smoothly and develop with consistency and continuity. In this respect, the urgent need for the enactment of the North Korean Human Rights Bill in South Korea is undeniable. Here, I will briefly examine the NK human rights legislatures that are established in foreign (American and Japanese) nations ahead of South Korea.

1. U.S.A

The U.S. Department of State has been annually evaluating and reporting each of other nation's human rights situations. The gist of each evaluation is published in the Department of State's web page. Based on the NK human rights information they enacted the NK Human Rights Act in 18 of October, 2004, for the purposes of improving the rights of North Koreans and of protecting the North Korean defectors. It could be said that those establishments the measures that meet the various international movements for North Korean human rights that are growing today.

The purposes of the North Korean Human Rights Bill are (1) to respect and protect

the basic human rights within North Korea, (2) to further the efforts to remedy the North Korean defectors' predicaments, (3) to enhance the transparency of the North Korea's humanitarian assistance, accessibility, and observation, among other things, (4) to further the flow of free information from within North Korea, and (5) to accelerate peaceful unification in the Korean peninsula within the democratic system of government (Article 4). Accordingly, human rights protection, advancing transparency, strengthening accessibility, and democratic, peace-oriented unification are among the central concepts of this Bill.

The main content and characteristics of this Bill can include the following:

First, the former President of the United States financed various NGOs with programs that promote North Korean human rights, democracy, the rule of law, and the free market economy 2 million dollars each fiscal year from 2005 to 2008 (Article 102). Such programs include education with North Koreans and cultural exchange.

Second, the United States' Broadcasting Board of Governors (BBG) enabled the Radio Free Asia (RFA) and the Voice of America (VOA) to extend broadcast that concern North Korea, with the goal of broadcasting 12 hours on North Korea every day (Article 103 – As a “parliamentary opinion,” this is not binding).

Third, the U.S. seeks to help North Korean residents have increased access to outside information unfiltered by the NK government, including the provision of the (hf) radio. In order to achieve this, the government allowed 2 million dollars of annual expense during the fiscal years 2004-2008 (Article 104).

Fourth, to promote a regional human rights dialogue with North Korea that modeled after the Helsinki Process, the U.S. appoints the Special Envoy on Human Rights in North Korea (Article 107).

Fifth, the “the North Korean government non-humanitarian support” must include the following conditions: (1) respecting and protect its citizens' basic human rights, including freedom of religion, (2) permitting the reunion of North Korean families with relatives who reside in the United States, (3) revealing all the information concerning the Japanese and South Koreans who have been kidnapped by the NK government, (4) permitting those kidnapped to return to their home country with their family, and (5) substantially reforming their jails and gulags and allow independent international monitoring and significantly improving in their policies to no longer incriminate their citizens' political expression and activities.

Sixth, the President of the United States can assist organizations and individuals outside of North Korean borders that provide humanitarian assistance to North Korean defectors. Such assistance include the refugee camps or other temporary residence for

North Korean refugees, defectors, immigrants, and orphans, and to achieve this allowed annual expenditure of 20 million dollars from the fiscal year of 2005 to 2008 (Article 203).

Seventh, the United States and other supporters of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the UNHCR itself need to press from their highest level the Chinese government to keep its promise to allow the UNHCR to approach the North Korean defectors residing in China without any hindrance. If the Chinese government resists UNHCR's outreach to the North Korean defectors, then the UNHCR should act in accordance with the UNHCR Mission Agreement Article 16 and appoint an arbitrator and initiate the arbitration proceedings (Article 304).

Eighth, by the reasons of the North Koreans' ability to become citizens of the Republic of Korea (in accordance with ROK's Constitution), their eligibility for seeking refugee or asylum in the United States should not be limited (Article 302). In case of when the North Korean defectors seek protection and asylum within the United States, the Secretary of State should follow the immigration law and provide ease for the North Korean refugees in their submission of applications.

The United States' North Korean Human Rights Act seeks to incite change in North Korea by realizing the "Legislative Engagement" and by participating in the U.N. and other international movement for North Korean human rights improvements. Similar to the U.S., this Bill seeks to bring about change in North Korea through human rights and humanitarian assistance, and it is important to note that the Bill does not promote the destruction of the North Korean government or the shift of power in Kim Jong-Il's regime. It is only that 24 million dollars were carried out for North Korean human rights establishment, the humanitarian assistance for the North, and the protection of NK defectors. Although much was expected, it can be concluded that at the outset, there were limitations that disabled plans from being carried out as written in the Act.

Afterwards, the U.S. reenacted the North Korean Human Rights Bill on October 2008 and extended the duration of the pre-existing Act to 2012. At the same time, there was an increase in ease of immigration for North Korean refugees to the United States, and the North Korean Special Envoy's position was promoted from being part-time to full-time.

2. Japan

The United States' North Korean Human Rights Act also played a role in promoting the establishment of a similar legislation in Japan. As a means of pressuring for the solutions to the problem of Japanese citizen kidnappings by North Korea, the Japanese National Assembly approved a North Korean Human Rights Bill on June 16th, 2006,

which will urge the nation to impose economic sanctions on North Korea.

Chart 1 – Comparison of the Japanese and American NK Human Rights Laws

Contents	U.S. NK Human Rights Act	Japanese NK Human Rights Bill
Purpose	. To preserve and protect the Korean human rights, give humanitarian aid to NK defectors, and urge enhanced transparency, accessibility and the flow of information (Sec. 4)	. To expand citizens' knowledge of North Korean human rights abuses and clarify their reality and promote their repression to the international society and affiliated individuals (Article 1).
The State's Responsibilities	. No direct regulation exists.	. Put in best efforts to solve the problem of kidnappings; request information from citizens regarding people who may have been kidnapped by North Korea and the citizens' safety; put in maximum efforts in conducting thorough investigations to enable the kidnapped victims to return to Japan safely; develop national media informing the kidnappings and other North Korea's human rights abuses; and the status of efforts to identify the victims (Article 2).
Protection and aid for the NK defectors	. Establishment and support of NK defector refugee camps (Sec. 203); granting of refugee or exile statuses (Sec. 302,303)	. Taking measures for NK defectors (protection and aid, etc.) (Article 6)
North Korea humanitarian assistance	.Assisting North Korea through NGO and other international machineries; giving humanitarian and non-humanitarian assistance concerning North Korean government (Sec. 202 (a), (b))	. No specific regulation exists.
Efforts toward solving kidnapping problems	. No related regulation exists, however, shows explicit linkage between their non-humanitarian assistance concern NK government and the publication of information regarding Japanese kidnappings (Sec. 202 (b)).	. Request of information concerning Japanese kidnappings; request for cooperation to obtain thorough facts to realize safe returning of Japanese victims (Article 2).
International Cooperation	. Recommendation to expand transparency (Sec. 202 (a)); cooperation with the UNHCR (Sec. 304).	. Exchange of information and investigative cooperation, etc. (Article 6)
Economic Sanctions	. No related regulation exists.	. Embargo on ship imports/exports; regulations on money transfers to North Korean (Article 7)
NK Human Rights Enlightenment Week	. No related regulation exists.	.One week: December 10 - 16 (Article 4)
Annual Report	.case by case reporting body and the corresponding specific terms, etc.	. Japanese government's annual report announcement (Article 5)

Announcement	(Sec. 301(a))	
Budgetary Measures	. annual expenditure of 2 million dollars (for four years) to programs that educate and enhance NK human rights, democracy, rule of law, and free market economy (Sec. 102); annual expenditure of 2 million dollars for advancing free flow of information within North Korea (Sec. 104); annual expenditure of 20 million dollars for humanitarian assistance to NK defectors and women (Sec. 203)	. Financial considerations are expressed (Article 6), but no regulation regarding specific financial expenditure target or amount exists.
Regional Dialogue on Human Rights	. Promotion of regional dialogue on human rights (Sec. 106)	.No related regulation exists
North Korean Human Rights	. appointment of the Special Envoy on human rights in North Korea (Sec. 107) and comprehensive activities for NK human rights establishment (Sec. 106)	.No related regulation exists

Japan's NK Human Rights law pointedly states that the kidnappings of Japanese citizens by North Korea is a national crime and seeks to conduct thorough investigation of the kidnapping cases and put in the best efforts to realize the victims' return to their home country (Article 2). Furthermore, the law regulates the following: (1) the economic sanctions against North Korea if the kidnapping problems do not show improvement (Article 7), (2) assistance to North Korean defectors and financial considerations to NGOs that support NK defectors (Article 6), (3) establishment of the annual "North Korean Human Rights Abuses Awareness Week" to be held in December 10th(Article 4), and (4) the annual report from the Japanese government concerning the solutions to the kidnapping problems (Article 5). In particular, the law highlights the invocation of economic sanctions and states that it will take into account the collective attitudes from the international community, and gives discretion to the government concerning whether or not to undertake the economic sanctions.

3. Etcetera

The members of the European Union have not yet formed a special law concerning the North Korean human rights. But they are seeking to improve the human rights of the North Koreans through their flexible operations within their nations, through North Korean persuasion via political dialogue, and through humanitarian assistance.

IV. Current status of Republic of Korea's North Korean Human Rights Bill and Its Main Content

1. Current Status of the NK Human Rights Bill

On July 1st, 2003, the 16th National Assembly has, for the first time in the plenary constitutional history, passed the “Resolutions calling for improvement in the North Korean Human Rights.” The main content of these resolutions are (1) sending direct proposals to North Korean government and proactively discussing among the international community regarding the NK human rights issues, (2) pressing the North Korean government to conform to the international human rights criteria and consult with the international community about the human rights issues, (3) working towards stopping forced repatriation of the North Korean defectors, (4) urging the solution to the problems concerning North Korea kidnappings and the prisoners of war along with revealing the truth of the North Korean gulags’ existence. However, these resolutions were not legally binding and ended with mere declarations.

Since then on June 27th, 2005 during the 17th National Assembly, the members of the Grand National Party, including Hwang Jin-Ha, proposed a legislation concerning North Korean humanitarian aid and human rights improvement, and in August 11th, 2005, members of the same Party, including Kim Moon-Su, proposed the North Korean Human Rights Bill. However, the members of the Our Open Party, who made up the majority of the Assembly, disagreed with the Bill that it could not even be a subject of discussion, and was automatically disqualified on May 29th, 2008 as an expired proposal of the 17th National Assembly.

The Grand National Party took the majority of the seats of the 18th National Assembly in 2008, and in July 4th, the Party member Hwang Woo-Yeo proposed the “North Korean Human Rights Bill,” and on the 21st of the same month, Hwang Jin-Ha proposed the “North Korean Human Rights Improvement Bill.” Afterwards in November 11th of the same year, Hong Il-Pyo proposed the “Bill concerning the establishment and operation of the North Korean Human Rights Foundation,” and in December 26th, Yoon Sang-Hyun proposed the “North Korean Human Rights Bill.” With this all four bills concerning the North Korean human rights have been submitted to the National Assembly.

However, the aforementioned bills were postponed due to the oppositions from the Democratic Party and the Nongovernment Party, their reasons including that the bills will incite offense from North Korea, and the bills were cast aside as the “bill of dispute.” Then in July 7th, 2009, the Bill Review Subcommittee of the Unification Committee of Foreign Trade (UCFT) reviewed the four bills and arranged for the

coordination of the bills into a single bill. In November 25th, 2009, the UCFT's fourth Bill Review Subcommittee decided to propose the simplified bill as an alternative to the four bills, and each of the four bills were consented to be not submitted at the Assembly. In February 11th, 2010, both the 287th Intercessory Meeting of the National Assembly and the Second Grand Meeting of the UCFT accepted the Bill Review Subcommittee's decision and passed the unified bill.

This Bill was immediately forwarded to the Legislation-Judiciary Committee. The Committee held a plenary session and began the discussions regarding the Bill. But the different views of the Ministry of National Unification and the Ministry of Justice concerning the establishment of the North Korean Human Rights Archives led the Committee's leader to request a unified governmental position concerning the Bill. Since then, the Committee's leader, who belongs to the Democratic Party, has not been presenting the Bill at the plenary session. Such neglect is interpreted as adhering to the wishes of the opposition party (Democratic Party) concerning the North Korean Human Rights Bill.

The North Korean Human Rights Bill is still pending in the Legislation-Judiciary Committee, because the leader of the Committee and the secretary of the Democratic Party are negative towards presenting the Bill. As a result, the Bill has been delaying for over one year.

2. The Main content of the North Korean Human Rights Bill: Central to the Passing of the Foreign Trade Bill at the Feb. 2010 Foreign Affairs, Trade and Unification Committee, National Assembly

The consolidated "North Korean Human Rights Bill" that was passed by the Unification Committee of Foreign Trade at its plenary session in February 11th, 2010 can be summarized as follows:

(1) The purpose of the Bill is to ensure North Koreans' basic sustenance and human rights by creating regulations that can give humanitarian assistance and human rights protection (Article 1)

(2) The Republic of Korea recognizes that North Koreans have the right to live in human dignity and to pursue happiness, and that every effort is needed to promote their human rights in all areas such as politics, economics, society, and culture (Article 3).

(3) North Korean Human Rights Advisory Committee will be established within the Ministry of National Unification to give advice concerning the policies for the North Korean human rights (Article 5).

(4) The Minister of Unification will cooperate with the Central Administrative

Agencies and every three years must form basic plans concerning North Korean humanitarian aid and human rights improvement based on the advice from the North Korean Human Rights Advisory Committee; the Minister of Unification must follow those basic plans to form executive plans to enhance North Korean human rights (Article 6).

(5) The Republic of Korea will cooperate with and participate in the international community's activities for North Korean human rights improvement and appoint a North Korean Human Rights Ambassador within the Ministry of Foreign Affairs and Trade to effectively carry out relevant governmental policies.

(6) The Republic of Korea will give humanitarian aid to North Korea with the condition that the aid is approved at the international level concerning its transportation, distribution, and monitoring methods, and that the aid will directly reach the North Koreans in need, and that none of the aids will be used for military or other purposes (Article 8).

(7) The Republic of Korea will build a network of cooperative exchange of personnel and information with the international framework and organizations and other foreign governments to improve North Korean human rights and put in efforts to increase the international community's interest in the North Korean human rights issues (Article 9).

(8) The Republic of Korea will investigate the current human rights conditions of the North Koreans and will establish the North Korean Human Rights Foundation that will work on North Korean human rights improvement and the related research, policy development, and national activities for the cause. The Foundation will (1) investigate and research the realities of the North Korean human rights problems, (2) establish and operate the North Korean Human Rights Archives, (3) develop and recommend policies that could solve NK human rights problems, (4) support North Korea human rights related civic groups, (5) publish and supply for the promotion and education of North Korean human rights, (6) contact and cooperate with North Korea to deal with the issues concerning the North Korean human rights, and (7) cooperate with and participate in international activities for the North Korean human rights improvement (Article 10).

(9) The Minister of National Unification will submit the investigative reports regarding the real conditions of North Korean human rights to the National Assembly, and those conditions must be specifically categorized by their content and nature (Article 12).

(10) The Minister of National Unification will provide and carry out the plans to nationally promote and educate concerning North Korean human rights' current conditions and the plans to improve those conditions (Article 13).

(11) The Republic of Korea must put in efforts to improve the North Korean human rights through expanding and strengthening the exchange and cooperation among the

North and South Koreas and their private sectors.

(12) The ROK government may proactively support North Korean human rights related NGO activities through the North Korean Human Right Foundation and may also give partial or whole financial support needed by the NGOs for the those activities.

3. Evaluation of Points in Dispute

In the past, the National Human Rights Commission and some of the NGOs have disputed over some parts of the North Korean Human Rights Bill. To briefly summarize those points of dispute, they are the following: (1) the Ministry of National Unification performs the North and South dialogue and cooperation, and there has been a problem of whether it is appropriate for the Ministry to assume roles in carrying out the North Korean Human Rights law, (2) the question of whether it is appropriate to establish a separate North Korean Human Rights Foundation, (3) should there be the North Korean Human Rights Foundation, there is still the question of whether it is appropriate to place it under the Ministry of National Unification, (4) the question of in which of the various governmental structure—the Ministry of Justice, the National Human Rights Commission, or the North Korean Human Rights Foundation—the North Korean human rights archives must belong and be managed, (5) the problem of whether the different structures including the Ministry of National Unification, the Research Institute for National Unification, and National Human Rights Commission have overlapping roles concerning the installment of the NK Human Rights Foundation and its management and how the Foundation's duties, functions, and roles will be assigned, and (6) the question of whether it is appropriate to make the North Korean Human Rights Ambassador not as a permanent position but as a foreign job title.

Thus far, there have been such points of fierce disputes and it appears that some of the stakeholders have confirmed each of their own positions. In this regard, I will briefly state the issues concerning the installment of the NKHR Foundation and the NKHR Archive.

A. The problem of installing the NK Human Rights Foundation

Lee Jae-Won (an attorney leader of the National Bar Association Subcommittee on Human Rights) and Kim Tae-Hoon (an attorney from the National Human Rights Commission) are against the installment of the North Korean Human Rights Foundation. Attorney Lee stated his opposing view, saying,

The research on the actual condition of the North Korean human rights and the duties

of the North Korean Human Rights Foundation (Article 10 Section 3) are highly likely to overlap with the duties of the National Human Rights Commission (National Human Rights Commission Act, Article 19), the Research Institute for National Unification, or other NK human rights related NGOs. Furthermore, Article 4 of the North Korean Human Rights Bill states that it takes precedence over any of the other laws relating to North Korean human rights, which means that the Foundation can overthrow regular duties performed by the National Human Rights Commission that can lead to confusion and mass budgetary wastes.

He further emphasized,

The North Korean human rights issues have already been presented as an international problem (North Korea is a member of the United Nations and involved in the International Covenant on Human Rights), so as the international cooperation is desperately needed, private organization such as the North Korean Human Rights Foundation would have limits in its functions. Therefore, in accordance with the “Paris Principle” (referring to the Oct. 1991’s principle concerning the human rights protection and improvement decided by the U.N. Human Rights Commission working groups) it is appropriate in every respect for the National Human Rights Commission—an independent, quasi-international organization—to be in charge of the NK human rights issues.

Kim Tae-Hoon, a member of the National Human Rights Commission, expresses similar views to Attorney Lee Jae-Won, except he adds two more points:

The unification policies and the human rights policies need to be separate in order for each to function properly without hindrance. If the Ministry of National Unification has its affiliated NK Human Rights Foundation investigate the current conditions of North Korean human rights, then it will be putting a strict limitation for the Ministry’s movement as it is also in charge of collaborating with North Korea for the North-South Dialogue (Stated on Feb 18th, 2010, Korean Federal Bar Association).

He further points out,

The North Korean Human Rights Foundation’s basic characteristic is that it is under the Civil Law (Article 11 Sec. 5), and the title “Foundation” refers to a corporation formed by an estate given for a specific purpose and not formed by an aggregate of people. But there are fundamental problems in assigning roles of investigating the NK human rights conditions

and other related issues and also carrying out tasks at a grand scale to come up with the solutions, all of which would involve making highly important decisions and a lot of task force. In principle, it is impossible for the Foundation that lacks the necessary workers to fulfill its stated purpose.

Additionally, Kim Kyu-Heon, a senior prosecutor from the Seoul High Public Prosecutor's Office, has expressed his oppositions using the similar reasoning as presented above.

<Chart 2> Comparison of the Tasks of the North Korean Human Rights Foundation to the Tasks of the Human Rights Commission

NK Human Rights Bill regulations concerning the NKHR Foundation	National Human Rights Commission's related regulations
Investigative research about the NK human rights conditions (Article 10 Sec 1)	Investigation of human rights situations (Article 19 Sec 4)
Policy development and suggestions to solve NK human rights problems (Article 10, Sec 3(2))	Investigative research on human rights related laws, institutions, policies, and activities, and giving recommendations for the areas of improvement (Article 19, Sec 1)
Supporting North Korean human rights related NGOs (Article 10, Sec 3(3))	Cooperating with organizations and individuals who promote and advocate for human rights (Article 19, Sec 8)
Supplying for the North Korean human rights related advertisement, education, and publications. (Article 10, Sec 3(4))	Human rights related education and advertisement (Article 19, Sec 5)
International cooperation and other involvements to advance North Korean human rights (Article 10, Sec 3(6))	Cooperation with international and foreign human rights organizations (Article 19, Sec 9)
North-South contact and cooperation in activities concerning North Korean human rights (Article 10, Sec 3(5))	Other activities deemed necessary to enhance and secure human rights (Article 19, Sec 10)
Other activities directed by the Minister of National Unification (Article 10, Sec 3(7))	

To these arguments, Hwang Woo-Yeo, one of the four representatives from the Grand Nation Party who proposed the North Korean Human Rights Bill, responded as follows: "We do need to deeply consider how to coordinate the prospective overlap of tasks to be performed by both the NK Human Rights Foundation and the National Human Rights Commission. But our current situation is that we lack interest in North Korean human rights issues, so even if the tasks carried by the Foundation and the Commission may potentially overlap, I think it would be worthwhile to perform many different

activities for the advancement of the NK human rights.” He further added concerning the current Bill that places NK Human Rights Foundation under the direction and supervision of the Ministry of National Unification, “the problem of human rights may conflict with the governmental regime, strategy, and even the nation’s goals, so I am afraid that, if the Foundation is under the Ministry’s supervision, then it would not be able to carry out its original plans. In certain cases, there may even be a necessity to take measures to prevent the Commission from interfering.”

At the outset, the plans for establishing the North Korean Human Rights Foundation were modeled after the United States’ National Endowment for Democracy (NED). The original object was to consistently work towards the improvement of the NK human rights with the bipartisan NGO being the center and not being affected by governmental policies. In this respect, if the National Human Rights Commission manages over the NKHR Foundation or is in the position of monopolizing its tasks, then many NGOs would be frustrated.

It is undeniably true that, like the critics’ position, the NKHR Foundation’s tasks will partially overlap with the tasks of the Ministry of Unification, the National Human Rights Commission, and the Research Institute of Unification. But in our current government, there is no centralized office that is in charge of the overall tasks involving the NKHR issues, and thus the necessity for the establishment of such office in any form is inevitable.

On the other hand, the criticisms toward the task overlapping issues can consider the following reasoning: Even if the tasks overlap, the nature of the task itself would be different from one another. The human rights related tasks carried out by the HR Commission for the South Koreans also have substantial overlaps with the tasks carried out by the Ministry of Justice, the Ministry of Health and Welfare, the Ministry of Gender Equality, the Ministry of Education, the Ministry of Labor, and other ministries and offices. But the tasks of the Commission are inherently different—in view points and methods of approach—from the tasks of offices belonging to the government. This is because the Commission centers their tasks on the basic human rights watch and criticisms and governmental policy recommendations. In this respect, if the National Human Rights Commission works on criticizing and monitoring governmental policies and giving recommendations as ways to improve North Korean human rights, then the North Korean Human Rights Foundation’s tasks and the Commissions’ tasks can mutually complement each other.

B. Establishment and Management Issues for NKHR Records Archives

NKHR Bill clarifies that the NKHR Foundation, as a branch of the Ministry of

National Unification, is to carry out tasks related to the establishment and management of the NKHR Records Archive. However, there is a strong opinion that putting the Archives under the management of the NKHR Foundation is juristically and practically inappropriate. Attorney Lee Jae-Won argues as follows:

The NKHR Foundation as presented in the North Korean Human Rights Bill is to be managed and directed by the Minister of the National Unification (Article 11), and the Foundation's operating funds are to be supplanted by the government endowments or subsidies, so it is technically the Ministry's governing body. But having the Ministry direct the Foundation to investigate North Korea's human rights abuses would constrict the Ministry's own primary activities for the unification purposes and thus would not be the best possible way (Quoted from the Korean Bar Association, Feb 18th, 2010).

North Korean Human Rights Records Archive's central role is to keep all the records of human rights abuses by North Korea and to warn the regime and the NK authorities to stop their ongoing abuses because upon reunification, their deeds will be judged and punished based on all the records collected and stored within the Archive. Hence, it is even better to expand activities that collect those evidences. It is then important not to place the North Korean Human Rights Records Archive out of the investigative and research functions and put it under an unrelated private organization or the Ministry of National Unification; it is obviously important to place the Archive under the Ministry of Justice or other ministries under the National Human Rights Commission that already possess independent investigative functions.

Still, it is worrisome that the Ministry of Justice may be influenced by politics and may not be able to function consistently and continuously; there would also be a burden upon the North-South relationship if North Korea retaliates our NKHR activities as interfering with their internal affairs, which may cause diplomatic friction between the two Koreas. Before being regarded as the violation of Korea's criminal law, the NKHR issues have a strong characteristic that must be taken care of at an international level. Therefore, the argument stands alone in which that the NKHR Archive should belong to the National Human Rights Commission (that has recently been dealing with the NKHR issues and is itself semi-international) and not within any governmental body.

However, it would be necessary to revise the present National Human Rights Commission's individual regulations to include "North Korean Human Rights" as the subject of the Commission's human rights investigation and to specify that the Commission is in charge of the NKHR Archive. The revision should also supplement its investigative function, admit the investigation results as evidences, collect evidences for

prosecution, provide a place to preserve such evidences, and have the power to rescue, make accusations, and advise to improve the human rights of the North Koreans.

Kim Tae-Hoon, a member of the National Human Rights Commission, shows similar reasoning:

“Article 10 Section 3 (2) just states, “establishment and management of the NKHR Archive,” which is too vague to serve the purpose of the thorough collection and preservation of every one of the NKHR abuse case records in order to use as prosecution evidence and as a future reference for human rights policies.

If the North Korean Human Rights Foundation—which is closer to being an NGO or a civic group—is in charge of the North Korean Human Rights Archive materials that are to be the basis of evidence for the future criminal prosecutions, then it would be difficult to obtain public trust in the materials’ genuineness. Because of the public function it serves, the NKHR Archive must be managed by a state agency. The following are some of the reasons why the Archive should be under the control of the National Human Rights Commission: (1) If such sensitive function of the Archive is placed under the Ministry of Justice, then North Korea may retaliate as the South’s meddling with its internal affairs, which may lead to a diplomatic friction, (2) the NKHR violations are considered as “crimes” based neither on the North Korean nor the South Korean Constitutions, but based on the international human rights regulations and the Rome Statue that regulates the International Criminal Court; hence, the National Human Rights Commission, with its semi-international character that follows the regulations of an international level, is the most highly qualified organization to manage the NKHR Archive, (3) Even if the Commission does manage the Archive, the Ministry of Justice can still undertake its role of criminal prosecution, since the Commission’s investigation is a mere preparation for such prosecution (National Human Rights Commission Regulation, Article 30 Sec. 4, and Article 34—the Commission can request for criminal investigations from the Public Prosecutor or the law enforcement agencies), (4) in similar cases in 1961, the West German Salzgitter’s Erfassungsstelle (Central Records Archive) was established under Niedersachsen state’s Ministry of Justice, but at the time people did not know much about organizations such as national human rights commission, and in reality, the actual number of human rights prosecution cases that were taken care of in accordance to the German human rights policy were less than 5%.

To the above arguments, Hong Kwan-Pyo, a secretary of the Ministry of Justice, expresses his own position, arguing that the Ministry is the better option to run the

Archive than either the NKHR Foundation or the National Human Rights Commission:

“First, there is a problem with the Ministry of National Unification being in charge of the North Korean human rights. The NKHR can be categorized into three areas—humanitarian aid, national effort, and human rights violations prevention and relief.” Of these the third area—human rights violations prevention and relief—no doubt lies within the judicial system and would be appropriate to be directed by the Ministry of Justice.

Second, the most important function of the NKHR Archive would be securing the evidence needed for the legal actions such as damages and restoration procedures on behalf of the victims. For this purpose, the Ministry of Justice can function most aptly. So far, there has been discussions and laws concerning the installment of the NKHR Archive either in the NKHR Foundation or the NHR Commission.

However, it would be difficult for NGOs or advisory organizations to obtain enough evidence to be used for the legal actions. Even if evidences are collected, there may be problems with their admissibility as evidence for prosecution, and there would be a need to re-investigate those evidences to be fit for prosecution and trials. Furthermore, they would not be able to obtain police or investigative agency data related to the North Korean human rights, so there will be a problem with consolidating data.

One of the main purposes of establishing the NKHR Archive is to prevent the North Korean authorities from continuing their human rights violations by notifying them that records of their abuses are being collected and preserved, to be used as the basis for prosecuting and holding them accountable. Even in this aspect, the NKHR Archive would inevitably be limited under NGOs or other advisory organizations. Presently, the Research Institute of Unification, National Human Rights Commission, and the NKHR Information Center are collecting information and are publicizing reports and NKHR white books, but there is a need to consider and evaluate how effective they are in preventing further NKHR abuses. The West Germany’s Salzgitter Central Records Archive passed through each state’s attorney general conference and ended up being installed under Niedersachsen state’s ministry of justice; such example implies some level of success and reasonability of placing the Archive under the ministry of justice.

There have been expressions among scholars and the NKHR activists that it is more appropriate to place the NKHR Archive under semi-governmental management rather than under the strict control of the government; another opined that establishing a separate NGO and letting it be in charge of the Archive would be more reasonable. But such perspectives are not different from the NKHR Bill’s installation plan of the NKHR Foundation or the suggestion that the NKHR Foundation and the NKHR Archive under the NKHR Information Center cooperate with one another to jointly carry out the NKHR tasks. Hence, it is not too different from the present NKHR Bill’s position.

At any rate, heated discussions concerning where to place the NKHR Archive still exist. Such issues went through the National Assembly's Unification Committee of Foreign Trade and were once brought up and discussed by the Committee of Legal Affairs and Properties. During the full judiciary committee meeting on April 19th, 2010, the Ministry of Justice and the Ministry of National Unification expressed that it would be appropriate for the NKHR Archive to be placed under each of their own Ministry. As far as I am aware, when the Minister of Justice requested the government to make a once for all decision, the things settled with the decision that the Archive be placed under the Ministry of Justice.

But the National Human Rights Commission disagreed with the decision of placing the Archive under the government control and argues that the Archive must be placed under its own care. In this regard, the NHR Commission has been working to change the decision by placing their NKHR Abuse Report Center and NKHR records materials in its organization and thereby lure the Archive to come under the Commission.

It remains to be seen on how the National Assembly will react and how the clash of opinions will settle within the NKHR Bill.

V. The Activation Measures

Different perspectives concerning the efforts toward the North Korean human rights improvement have been considered at a universal, international level, at the Republic of Korea's constitutional level, and at the ethical and national level. Such evaluations embed the explanations and logic behind the need for the enactment of NKHR Bill. Furthermore, relevant foreign legislations, the current status of the Republic of Korea's NKHR Bill, and the Bill's main content and key point of dispute have also been presented.

I cannot describe with words all the degrading human rights situations faced by our Northern comrades. It can only be described as a "life beneath human." We argue for the enactment of the NKHR Bill because we want to help them live a humane life by giving them the hope of living in the rightful way a human being should live. In this regard, the fact that the ROK National Assembly passed the Bill and is putting consistent and continued efforts to improve their human rights regardless of who's in power of the North would in itself be an act of giving the humanitarian assistance to the North Koreans., the very help that realizes human dignity of North Koreans.

As pointed out earlier, the enactment of the North Korean Human Rights Bill conforms entirely to the universal and constitutional values. Even from a legalistic point of view, this Bill must be enacted. I hope that the National Assembly will consider

those points and pass the NKHR Bill into a law within a short period of time. I would say that there is a need for NGOs with all their resources to pressure the National Assembly to enact the Bill.

<Appendix> “NKHR Bill and the National Assembly Obligations” (By Je Seong-Ho, from *Moonwhall-bo*(“CultureDaily”), March 11th, 2010)

On the 8th of March the Korean Press Center announced the declaration of 130 individuals of the Civil Society and Intellectuals. Additionally, there was a performance that depicted the Bill sleeping due to the National Assembly’s indifference and neglect. This performance was to criticize the National Assembly’s irresponsibility and to pressure the enactment of the Bill that already passed through the Unification Committee of Foreign Trade.

There are so many reasons why the NKHR Bill must be passed into law. At the foremost, it is because the North Korea’s human rights condition is the worst in the world. The Bill is needed to shed the light of human rights and proper life on the North Korean residents, who live their daily lives in a giant prison and in misery, oblivious of what human rights is. Six times straight from 2005, the U.N. General Assembly has been urging North Korea to enhance its citizens’ human rights and the international community’s proactive interest and involvement on this matter. The enactment of the NKHR Bill would be an act of conforming to the U.N. request as well as of participating in the global solidarity regarding the advancement of the human rights in North Korea.

Even for the sake of adhering to the Korean Constitution and of realizing the universal values, the NKHR Bill must be passed. According to the territorial provision of Article 3, North Koreans are a part of the Republic of Korea. ROK has the duty to guarantee the basic human rights of its citizens in accordance with the constitutional law (Article 10). Which means that the government and the National Assembly have the duty to enhance and establish the NKHR and in order to perform all their duties, a relevant legislation must be used.

Furthermore, the unification provision of Article 4 elucidates the promotion of a free and democratic unification policy. Without NKHR establishment, democratization, and the acceptance of the plurality of ideas, such free and democratic unification cannot occur. Hence, opposing the enactment of the NKHR Bill is not different from opposing

the unification of the Korean peninsula. Despite all this, the National Assembly's lukewarm stance toward the enactment of the NKHR Bill is an act of disregarding the spirit of the constitution and also of being delinquent of their duties.

National Assembly is a legislative organ that creates legislation. All the factors of unification policy are the North-South dialogue, cooperation, adopting agreements and granting affectivity, assisting safe arrival of North Korean defectors, education on unification, dispersed family issues, humanitarian assistance, all of which have complete legal systems that support their functions. Despite this, arguing that there is no need for a legal system only for North Korean human rights seems obstinate. The enactment of the NKHR Bill must be achieved even for the unification policy's implementation of the rule of law.

Currently, the NKHR Bill issue that is still pending in the Legislation-Judiciary Committee (aka Committee of Legal Affairs and Properties) clearly envisions the establishment of NKHR Advisory Committee, NKHR Ambassador, NKHR Foundation and NKHR Archive and the completion and budget support of those institutional arrangements. If the National Assembly does not pass such Bill, it is no different from saying that the National Assembly and the government will just sit back and let the NGOs do all the work for the NKHR issues. One wonders if the NKHR issue would matter so little to them.

The disagreement by a part of the opposition Parties concerning the NKHR Bill is due to basing the NKHR issues as political and ideological. They object to the Bill because North Korea would dislike the South Korea mentioning the NKHR and may be unhelpful in achieving reconciliation and cooperation between the North and South. However, only the dictator of the "military-first" politics would dislike it, but North Korean residents are different from the dictator, a fact which we cannot gloss over.

The politics of the ins and outs neglected the NKHR Bill for over a year, yet showed a dual behavior of speedily amending the recent political fund law. In the past, both fought with one another even to the point of showing physical aggression but have also been on the same boat of receiving pursuing a raise in their salaries. The citizens have become disillusioned with the National Assembly members who so cooperate with one another for their own gains yet show such passivity toward the NKHR Bill. By all means, I wish that the 18th National Assembly will shown its original, genuine spirit by realizing the value of the NKHR Bill through its early enactment.

북한인권법 제정 : 쟁점과 추진방안

김수암 | 통일연구원 연구위원

I. 북한인권 개선의 필요성과 북한인권법

인권은 인간으로서 누려야 보편적 가치이다. 그렇지만 현실적으로 세계 도처에서 인권 유린 현상이 나타나고 있다. 국가가 여전히 중요한 행위자인 현행 국제관계에서 국가는 자신의 관할권 내의 주민들의 인권을 보호할 책임을 갖고 있다. 그런데 특정국가가 자신의 관할권 내의 국민의 인권을 보호하는데 실패할 경우 보편적 가치인 인권개선을 위해 국제사회는 개입하고 있다. 그런데 여전히 국가 중심적 국제관계에서 내정불간섭의 원칙이 중요한 작동원리의 하나이다. 따라서 국제사회가 인권보호 책임에 실패한 특정국가 내의 인권 개선을 다양한 방식으로 개입할 경우 해당 국가는 내정불간섭의 원칙을 내세워 강하게 반발하는 것이 일반적인 현상이다. 특히 북한인권 문제의 경우 이러한 일반적인 국제사회의 갈등요인과 더불어 한반도 분단이라는 특수성이 강력하게 작용하면서 우리 사회 내부에서 치열한 논쟁과 갈등을 유발하는 핵심 의제로 작용하고 있다.

일반적으로 특정국가에서 인권을 개선할 주체는 해당국가의 주민이다. 그런데 해당국가의 체제적 속성(독재 혹은 권위주의, 전체주의)과 주민들의 역량이 취약할 때 국제사회는 조력자로서 인권개선을 위해 적극 개입하고 있다. 그런데 북한인권 개선문제에 대해 우리 남한사회는 이러한 조력자로서의 일반적인 역할을 넘어 당사자라는 인식을 갖고 접근할 필요가 있다. 이는 한반도 분단이라는 남북관계의 특수성에서 그 요인을 찾을 수 있다. 21세기 지구화(globalization) 시대는 군사·안보, 경제 무대와 더불어 인권, 환경, 지식을 중시하는 새로운 시대의 특성을 갖고 있다. 이러한 21세기 새로운 복합적 국제정치 무대에서 우리 한반도는 아직 분단으로 인해 근대조차 완성하지 못하고 있다. 우리는 남북한 통합이라는 20세기적 근대의 완성과 함께 21세기 지구화 시대에 부응하는 방향으로 남북한 통합을 이루어내야 한다. 다시 말해 우리 사회는 분단을 극복하고 21세기 지구화시대에 부합하는 방향으로 남북한 통합을 주도해나가야 한다. 21세기에 부응하는 방향으로 남북한의 통

합을 이루어내기 위해서는 무엇보다 우선적으로 인권이 보장되어야 한다. 이러한 관점에 설 때 우리에게 북한주민의 인권문제는 북한주민의 문제인 동시에 우리의 문제이기도 하다. 따라서 인권이 보장되는 남북한 통합을 성취하기 위해서는 우리가 당사자의 일원으로서 북한주민의 인권개선에 적극적으로 나서야 하는 것이다. 이것이 다른 국가에 대한 인권개선을 위한 국제사회의 역할과 달리 우리가 북한인권 개선을 위해 조력자인 동시에 당사자로서 적극 나서야 하는 이유이기도 하다.

이와 같이 우리가 조력자의 역할을 넘어 당사자로서 북한인권 개선에 나서기 위해서는 안정적으로 북한인권 개선을 추진할 수 있는 법적·제도적 기반을 갖추는 것이 무엇보다도 중요하다. 이것이 우리가 ‘북한인권법’을 제정해야 할 핵심논거이다. 그런데 북한에 대한 인식과 대북정책을 둘러싸고 우리 사회 내부에서 인식의 차이와 갈등이 존재하고 있듯이 북한인권 문제에 대한 인식차이 또한 안타깝게도 존재하고 있다.

1990년대 후반 국제사회와 우리 사회에서 북한인권 문제가 제기되었을 때 다양한 이슈를 둘러싸고 논쟁과 갈등이 전개되어 왔다. 북한인권 상황이 열악한 것은 ‘객관적’ 현실이었다. 그럼에도 불구하고 초창기에는 북한인권 실태의 객관적 현실에 대해서도 논쟁이 전개될 정도로 북한인권 개선 활동을 전개하기에는 척박한 현실이었다. 이는 국제사회의 접근과 북한주민에 대한 정보유통을 철저하게 차단하는 북한체제의 속성과 북한당국의 태도에 기인하는 측면이 있다. 다행히 북한인권 단체들과 국제사회가 지속적으로 노력을 기울인 결과 우리 사회 내부에서 북한인권 실태가 지극히 열악하다는 점에 대해서는 반론이 제기되지 않고 있다. 따라서 북한인권 개선을 위해 우리 사회가 나서야 한다는 점에서 대해서도 공감대가 형성되어 있지만 북한인권 개선전략에 대해서는 여전히 인식의 차이, 접근의 차이가 해소되지 못하고 있다. 특히 이러한 차이는 북한인권법 제정을 둘러싸고 가장 강하게 나타나고 있는 것이 현실이다.

II. 북한인권법을 둘러싼 쟁점

2004년 미국에서 북한인권법이 통과되면서 우리 사회 내부에서도 북한인권 개선을 위해 북한인권법의 제정이 시급하다는 필요성이 제기되었다. 제17대 국회에서 김문수 의원 북한인권법을 대표 발의하였으나 심의조차 못하고 폐기되었다. 18대 국회가 개원한 이후 여러 의원들이 북한인권 관련 법안을 발의한 가운데, 2010년 2월 단일 북한인권법안이 통일외교통상위원회를 통과하

였으나 현재까지 법사위에 계류 중에 있다. 이와 같이 북한인권법이 통과되지 못하는 것은 개선전략의 하나로 제시되고 있는 북한인권법에 대해 여전히 첨예하게 입장 차이가 존재하기 때문이다. 이러한 논쟁은 미국의 북한인권법 제정 과정으로부터 시작되고 있다. 북한인권법에 대해서는 북한의 붕괴를 목표로 하고 있어 전적으로 반대하는 견해, 북한인권법 기본목적에는 동의하면서 각론이나 실현방식만을 문제 삼는 견해, 북한인권법 기본목적에 동의하면서 정부의 적극적인 동참 및 한미공조를 주장하는 견해로 대별될 수 있다. 첫 번째 견해는 내정간섭이며 대북 적대정책의 일환으로 구상되었으며 한반도와 동북아의 평화를 가로막는 법으로 규정하고 북한인권법을 철회하라고 주장하였다. 두 번째 견해는 미국의 북한인권법안 자체를 반대할 것이 아니라 북한인권법이 북한의 인권개선에 좀더 효과적으로 기여하도록 그 내용을 보강하도록 요구해야 한다고 주장하였다. 세 번째 견해는 북한인권법이 한국이 마땅히 해야 할 일인데, 미 의회가 추진한 것에 대해 감사해야 한다고 주장하고 있다.

미국 북한인권법에 대한 입장의 연장선상에서 현재 국회에 계류되어 논의되고 있는 북한인권법을 둘러싸고 가장 심각한 논쟁이 발생하고 있다. 보수진영 내 구체적인 법안의 내용에 대해 다양한 견해가 존재하기는 하지만 북한인권법 입법이 필요하다는 점에 대해서는 확고한 공감대가 형성되어 있다. 따라서 북한인권법에 대한 진보진영의 반대 견해를 살펴보는 것이 필요할 것이다. 현재 외교통상통일위원회를 통과한 단일 법안으로 통합되기 이전의 법안들에 대한 의견이기는 하지만 참여연대의 공식 의견서(2008.12.4)과 논평(2009.4.21)을 통하여 북한인권법의 제정을 둘러싼 쟁점을 살펴볼 수 있다.

첫째, 북한인권법 제정에 있어 반드시 고려해야 할 점이 북한인권 개선의 **실효성과 현실적용 가능성**이라고 주장한다. 북한인권법은 입법 취지 및 내용에서 미국의 북한인권법과 유사한데, 미국의 북한인권법은 북한인권 개선을 도모하기보다는 대북 강경책의 하나로써 북한을 압박하는 대표적인 수단으로 작용해 왔다고 평가하고 있다. 북한인권법 제정은 실질적인 효과보다는 남북 간의 상호 불신만 깊게 하는 또 하나의 불씨가 될 것이라고 평가하고 있다.(참여연대 4월 21일 논평) 체제 붕괴를 우려한 북한이 법안 제정에 반발해, 대북 관계가 더 경색될 수 있다는 것이다. 북한의 반발과 남북 경색, 체제 위협을 인식한 북한 당국의 주민 통제 강화로 북한주민의 인권이 오히려 악화될 수 있다는 것이다.(문학진 의원) 즉 북한인권법 제정은 남북관계 경색, 북한주민의 통제 강화로 인해 인권 개선에 역효과를 가져오게 된다는 것이다. 또한 북한인권법에서 제기하고 있는 북한인권정책도 이미 정부에서 대

부분 수행하고 있기 때문에 따로 법을 만들어도 상징적인 의미에 그칠 뿐 북한인권 개선에 실질적 도움을 주기 힘들다고 주장하고 있다. 북한인권법을 부정하지는 않지만 그 자체로 한계를 많이 가지고 있기에 실질적 효과를 가질 수 있는 ‘대북인도적지원법’ 등 대체법안을 제정해야 한다는 견해도 제기되고 있다. 북한인권법에 인도적 지원 관련 부분을 포함시켜서는 안 된다는 주장도 제기되고 있다. 그 논거로 대북지원 관련 법체계는 이미 남북기본합의서에 입각한 관련 지원법들이 존재하기 때문에 다른 법안을 만드는 것은 오히려 이를 규제하고 제한하게 되는 행위라는 반론이다. 대신 조건 없는 대북 인도적 지원과 관련하여 분배 투명성에 대한 북한 정부의 책임을 분명히 제기해야 한다는 것이다.

둘째, 별도의 법을 제정하지 않고도 남북관계 발전에 관한 법률을 바탕으로 추진해도 충분하다는 반론이다. 북한인권법을 제정하지 않아도 북한인권 개선을 위한 정부의 책무와 정책을 요구하고 있는 남북관계발전법을 활용할 수 있으며, 남북관계발전에 관한 포괄적인 내용을 담고 있는 이 법률을 제대로 이행하는 것이 북한 인권 증진의 출발점이 된다는 것이다.(참여연대, 12월 4일) 이에 대해 참여연대가 남북관계발전법 제9조 거론하고 있는 것은 ‘북한 인권’ 문제를 한국의 국내법으로도 충분히 다룰 수 있음을 스스로 논증한 것이기 때문에 참여연대의 북한인권법 반대는 논리적 자가당착적이라는 반론이 제기되고 있다.

진보진영의 북한인권법 제정 반대에 대해 보수진영에서는 제정 자체를 반대할 것이 아니라 법안의 구체적 조문에 대해 건설적인 논의가 필요하다고 주장하고 있다. 그렇다면 진보진영에서는 북한인권법의 어떤 조문에 대해 반론을 제기하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

첫째 북한인권 증진 관련 민간단체의 활동을 지원할 경우 시민단체나 비정부기구의 중립성을 해칠 우려가 있다고 지적하고 있다. 민간단체들은 장기적으로 정부와 기업의 직접적인 지원으로부터 자유로워져야 한다는 지적이다. 대북 빼라와 같이 북한 체제와 정권을 부인하는 활동은 북한인권운동이 아니라 북한체제 전복 활동인데, 북한인권법에는 일부 반북 활동을 직간접적으로 지원하게 되므로 문제라는 것이다.

둘째, 북한인권 관련 기본계획의 주무부처를 통일부로 지정한 것도 남북관계 발전과 평화적 통일을 추구하는 통일부의 대북 교섭능력을 떨어뜨릴 수 있다고 지적하고 있다. 미국의 북한인권법도 행정부의 유연한 대응을 위해 의회의 입장 정도로 제시하지 현재 우리의 북한인권법처럼 강제규정이 아니라고 강조하고 있다.

셋째, 북한인권기록보존소 설치 문제인데, 북한인권법 상 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 두도록 한 것에 대해 국제인권규범의 국내 실현을 목적으로 설립된 국가인권위의 성격에 맞지 않는다는 지적하고 있다. 분단시절 서독이 동독 접경지대였던 잘츠기터에 동독 측의 인권침해를 감시기록하기 위해 설치한 잘츠기터 중앙기록보존소는 서독 법무부 소속이었다는 점을 지적하고 있다. 또한 북한인권 관련 정보수집 및 분석 작업은 관련 정부 부처 및 국책연구기관이 수행하고 있기 때문에, 이를 종합하여 정부의 정책에 충분히 효율적으로 활용할 수 있다. 이러한 논쟁을 반영하여 현재 북한인권법에는 북한인권재단 산하에 북한인권기록보존소를 두도록 규정되어 있는데, 부처간 정책협의를 거쳐 북한인권기록보존소는 법무부에 두는 것으로 정리된 바 있다. 그런데 최근 국가인권위원회가 「북한인권침해신고센터」와 「북한인권기록관」을 설치·운영함으로써 잠재적 불협화음의 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 북한이 유엔의 북한인권특별보고관을 인정하지 않아 북한인권특별보고관이 제대로 된 임무 수행을 하지 못하고 있듯이 북한인권법에 따라 북한인권대사를 임명하더라도 활동성을 전혀 보장할 수 없다는 지적이다. 따라서 북한인권대사 신설은 유명무실한 북한인권법의 상징성을 보여주는 근거가 될 것이라고 주장하고 있다.

다섯째, 인도적 지원의 필요성을 강조하기보다는 지원의 조건을 우선 내세우는 것은 도리어 인도적 지원의 정신과 원칙을 훼손할 수 있다는 지적이다. 조건부 인도적 지원을 내걸고 이에 부합하지 않으면 인도적 지원을 할 수 없다는 태도는 오히려 대규모 인권 침해에는 눈감는 자가당착이 될 수 있다는 것이다.

III. 인권은 양자 관계의 진전을 본질적으로 해치는가?

북한인권법 제정을 둘러싸고 전개되고 있 가장 핵심적인 쟁점은 북한인권 개선과 남북화해·협력에 미치는 상관성이라고 할 수 있다. 자유권 중심으로 북한인권 문제를 공개적으로 제기할 경우 남북관계에 악영향을 초래하여 오히려 북한주민의 인권을 악화시킨다는 진보진영의 입장과 남북관계 상황과는 별도로 보편적 가치인 인권을 적극적으로 제기해야 한다는 보수진영의 입장이 첨예하게 대립되고 있어 있다. 진보진영은 북한의 UPR 검토를 위해 제출한 보고서에서 남한 정부는 북한인권법 제정과 유엔 인권이사회의 북한인권상황 비난 등을 추진해왔고, 남한의 일부 북한인권 단체들은 북한을 향

해 정치선전물(빠라)을 풍선에 담아 날리는 등 북한과의 대결을 부추겨왔다. 이 과정에서 북한과 남한의 주민들은 평화적 생존권을 위협당하고 있다. 한반도 평화적 생존권의 당사자로서 남북 대결을 조장하고 한반도 평화를 해치는 ‘북한인권’의 정치적 공세를 반대한다고 주장하고 있다.

이러한 인권의 ‘정치화’와 정치적 목적을 위해 인권을 활용한다는 비판에 대해 귀를 기울여야겠지만 인권, 특히 북한인권법과 남북관계 발전을 부정적 인과관계로 보는 인식은 적절하지 않다고 본다. 지금까지 북한인권 개선을 위한 활동이 본질적으로 양자관계를 훼손하는 요인으로 작용하였다고 보기 어려울 뿐만 아니라 북한주민의 인권 개선은 남북관계의 건전한 발전의 토대로 작용하게 될 것이다. 구체적으로 북한인권 개선을 위한 활동과 남북관계를 부정적으로 설정하는 인과관계론의 부적절성에 대해 구체적 사례를 통해 살펴볼 수 있다.

<미국의 북한인권법과 북미관계>

주지하듯이 미국은 2004년 국제사회에서 최초로 북한인권 개선을 법적으로 뒷받침하기 위해 ‘북한인권법’을 제정하였다. 이러한 북한인권법(최초 북한자유법안) 제정 과정에서 북한의 반발은 물론이고 우리 사회내부에서조차 북미 양자관계에 미칠 부정적 영향과 정치적 의도에 대해 비판이 쏟아졌다.

북한당국은 관영매체를 통하여 미국의 북한인권법 제정에 대해 격렬하게 비난하였다. 이는 당시 부시 행정부의 ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’라는 대북 인식과 맞물려 더욱 증폭되는 양상을 보였다. 북한당국은 “핵문제와 함께 인권문제를 우리에게 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현”하려 한다고 주장하고 있다. 이와 같이 북한당국은 북한인권법을 중심으로 한 미국의 대북인권 직접 개입 정책을 북한체제 붕괴전략으로 규정하면서 반발하고 있다. 이러한 와중에 미국은 2008년 효력이 만료되는 북한인권법의 효력을 2012년까지 연장하는 조치를 취하였다. 특히 동 북한인권법 재승인법에서 미국은 북한인권특사의 신분을 정규직으로 규정하는 등 더욱 제도적으로 북한인권 개선을 위한 기반을 강화하고 있다.

그러면 미국의 북한인권법 제정에 대해 북한이 반발하고 있지만 북미관계를 본질적으로 훼손하는 요인으로 작용하고 있는가? 북한은 북한인권법 제정에 대해 관영매체를 통한 ‘비난전’을 전개하고 있지만 안보, 경제협력이라는 사활적 이익을 우선적으로 고려하고 있기 때문에 미국과의 관계개선을 절박하게 원

하고 있다. 따라서 미국이 북한인권법을 제정하였다고 북미관계를 본질적으로 훼손하는 요인으로 설정하지 않고 있다. 앞으로도 북한은 관영매체를 통해 미국의 북한인권법에 대해 비난전을 계속 전개하겠지만 역설적으로 자신의 인권상황을 고려하지 않을 수밖에 없는 압박 요인으로 고려하게 될 것이다.

<서독의 중앙기록보존소와 동서독 관계>

우리에게 잘 알려져 있듯이 서독은 동독주민의 인권을 개선하기 위한 방안의 하나로 동독주민의 인권침해를 체계적으로 기록하는 중앙기록보존소(잘쓰기터 보존소)를 설치·운영하여 왔다. 이러한 보존소 설치에 대해 서독 내부에서 일부 논란이 있었고 동독은 지속적으로 반발하면서 폐지를 요구하여 왔다. 그렇지만 서독은 이러한 동독의 반발에도 불구하고 중앙기록보존소를 지속적으로 운영하였고 이것이 동독 당국자들에게 상당한 압박감을 주게 되었다. 뿐만 아니라 중앙기록보존소의 존재에도 불구하고 동서독은 1972년 기본조약을 체결하였고 인권을 둘러싼 양측이 논쟁이 동서독 관계를 본질적으로 훼손하는 요인으로 작용하지는 않았다는 사실을 주목할 필요가 있다.

<헬싱키 프로세스와 동서 관계>

인권이 평화에 부정적으로 미칠 영향에 대한 우려에서 북한인권법 제정에 대해 부정적으로 보는 견해와 관련하여 헬싱키 프로세스의 경험을 살펴볼 필요가 있다. 안보협력과 경제협력을 절박하게 필요로 하는 소련이 협력회의를 제안하였을 때 서방은 이를 활용하여 인권과 인도주의사안(바스켓3) 포함시키려는 전략을 구사하였다. 이러한 서방의 전략에 대해 소련과 동구는 반발하였지만 안보협력과 경제협력이 절박한 상황에서 서방의 제안에 대해 결국 수용하게 되었다. 그 결과 1975년 35개 국가 수반이 참석한 가운데 헬싱키에서 3개의 바스켓으로 구성된 최종의정서(Final Act)가 채택될 수 있었다. 그런데 헬싱키에서 최종의정서라는 문서의 채택으로 종결되는 것이 아니라 그 최종의정서의 이행을 위한 ‘역동적 과정’을 진행하여 왔다.

후속회의(Follow-up Meeting)와 전문가 모임(Meeting of Expert)을 통해 헬싱키 최종의정서를 이행하기 위한 역동적 과정은 2가지 방식으로 진행되었다. 첫째, 서방은 최종의정서 이행 과정에서 소련 및 동구 주민들의 인권을 ‘보호’(protect)하는 활동을 주요 목표로 설정하였다. 즉, 서방은 소련 및 동구 사회주의국가들이 최종의정서에 규정된 의무와 공약을 제대로 이행하

고 있는 지 검토하는 활동을 전개하였다. 이로 인해 최종의정서 이행 상황을 검토하려는 서방과 이에 반발하는 동구의 입장이 첨예하게 대립되는 상황이 지속되었다. 그럼에도 불구하고 헬싱키 프로세스 내내 서방과 중립국들은 소련과 동구가 최종의정서를 제대로 이행하는 지 일관되게 인권 기록을 검토하는 입장을 견지하였다.

소련 및 동구 주민의 인권을 보호하기 위해 인권 상황을 검토하는 과정에서 최종의정서는 소련 및 동구 내 인권상황에 영향을 미치는 요소로 작용하였다. 최종의정서를 활용하여 소련 및 동구에서 헬싱키 모니터링 그룹이 형성되었다(Thomas 2001). 이들 모니터링 그룹의 인권보고서와 이들의 활동에 대한 탄압이 후속회의에서 소련 및 동구 내 인권상황 검토에 영향을 미치는 요소로 작용하였다.

둘째, 최종의정서의 조항을 보다 구체화하고 실행력을 높임으로써 소련 및 동구 주민들의 인권을 '개선'(improve)하기 위한 여건을 조성하는 활동이 전개되었다. 헬싱키 최종의정서에 서명한 각각의 그룹이나 국가들이 최종의정서의 실행력을 높이기 위해 새로운 제안을 제출하고 이해관계를 조정하는 과정을 거치고 있다. 이를 바탕으로 최종보고서를 도출하는 과정이 진행되었다. 이와 같이 서방은 인권과 인도주의 분야에서 인권상황의 검토를 통해 소련과 동구주민들의 인권을 '보호'하고 최종의정서 실행력을 제고함으로써 소련과 동구주민들의 인권을 '개선'할 수 있는 여건을 조성하는 병행전략을 구사하였다.

이상에서 보듯이 서방에서 인권기록 검토를 지속적으로 전개하였지만 헬싱키 프로세스가 중단되지는 않았다. 소련과 동구는 서방이 추진하는 '인권기록' 자체를 반대하였다. 그렇지만 서방과 중립국들이 중심이 되어 '인권기록' 검토를 강력하게 추진하면서 소련과 동구가 반발하였지만 후속회의와 전문가 모임에서 인권기록 검토가 진행될 수 있었다. 비록 이러한 인권 기록 검토과정에서 소련과 동구가 지속적으로 반발하였지만 그렇다고 헬싱키 프로세스 자체를 본질적으로 훼손하는 요인으로 작용하지는 않았다.

우리 사회의 인권과 평화(화해협력) 사이의 상관관계(인과관계)에 대한 논쟁은 헬싱키 프로세스에서도 전개되었다는 사실을 주목할 필요가 있다. 인권 전문가 모임에서 인권과 국제관계 사이의 적절한 인과관계에 대한 논쟁이 전개되었다. 미국 대표는 개별 국가내에서 인권이 존중되면 국제관계가 개선될 수 있다고 주장하였다. 그리고 1970년대 데탕트 시기에 소련의 인권상황이 더 억압되었듯이 데탕트가 진전된다고 개별국가 내 인권이 개선된다고 볼 수 없다는 입장을 개진하였다. 반면 소련 대표는 데탕트, 즉 국가간의 선

린 관계가 인권 존중의 결과를 가져오고, 국제적 긴장은 인권을 억압하는 결과를 초래할 것이라고 서방의 인과관계 논리와 반대되는 주장을 전개하였다. 그리고 국제관계에서 긴장을 고조하는 데 인권문제가 잘못 사용되어서는 안 된다고 반박하였다. 이러한 논쟁에서 보듯이 인권 개선이 건설적 관계개선의 바탕이라는 점을 직시할 필요가 있다. 또한 해당국가가 반발하더라도 인권 개선의지가 핵심 요소라는 시사점 분명히 인지할 필요가 있다.

<북한인권과 남북관계>

분단과 전쟁을 겪었기 때문에 인권이 한반도 평화와 남북관계 개선에 미칠 부정적 영향을 고려해야 한다는 견해가 지속적으로 제기되고 있다. 그렇지만 위의 사례들에서 보듯이 남북관계에서도 북한이 관영매체를 통해 다른 국가와 비교하여 보다 높은 강도의 ‘비난전’을 전개하겠지만 남북관계를 본질적으로 훼손하지 않을 것이다. 역설적으로 중장기적으로 볼 때 북한주민의 인권개선은 남북관계가 건전하게 진전하는 데 긍정적으로 기여할 것이다. 인권이 남북관계에 미친 영향의 상관성은 북한인권결의안을 통해 살펴볼 수 있을 것이다. 노무현 정부에서는 인권이 남북관계에 미칠 영향을 ‘전략적’으로 고려한다는 정책입장에 따라 유엔에 북한인권결의안이 상정되었을 때 일관된 표결을 보여주지 못했다. 노무현 정부 당시 우리 정부는 처음에 표결 불참, 그 다음해 비판적 국내여론을 고려하여 기권의 표결을 하였다. 그런데 2006년 북한이 1차 핵실험을 강행하였을 때 이전 해와 달리 북한인권결의안에 대해 찬성하였다. 여기서 우리가 이러한 찬성 표결이 남북관계를 본질적으로 해치는 요인으로 작용하였는지 살펴볼 필요가 있다. 2006년 표결 직후 2007년 남북한은 평양에서 남북정상회담을 개최하기로 결정하였다. 이러한 사실에서 보듯이 북한이 반발은 하겠지만 남북관계가 본질적으로 훼손되지는 않을 것이다. 물론 북한인권결의안 표결과 북한인권법 제정은 질적으로 다른 반발을 불러오겠지만 안보, 경제협력을 위해 남북관계를 단절·유보하지는 않을 것이다.

<표> 유엔의 북한인권결의안에 대한 우리 정부의 표결 현황

	연도	찬성	반대	기권	불참	비고
인권위원회	2003년				○	
	2004년			○		
	2005년			○		
인권이사회	2008년	○				
	2009년	○				공동제안국
	2010년	○				공동제안국
	2011년	○				공동제안국
총회	2005년			○		
	2006년	○				
	2007년			○		
	2008년	○				공동제안국
	2009년	○				공동제안국
	2010년	○				공동제안국

IV. 북한인권법 통과를 위해 어떻게 해야 할 것인가?

북한인권법 제정의 필요성에도 불구하고 북한인권법이 통과되지 못하는 요인을 냉철하게 분석하여 대응책을 마련할 필요가 있다.

먼저 한나라당에서는 북한인권법 제정에 대해서는 필요성을 공감하고 있지만 통과에 대한 의지가 상대적으로 약한 상황이다. 최근 한나라당 대변인, 김무성 원내대표가 4월 국회에서 북한인권법의 통과 필요성을 역설한 것은 고무적이다. 상대적으로 자유선진당은 북한인권법 제정에 대한 의지가 강하다. 반면 민주당은 북한인권 개선에 대해서는 공감하고 있지만 북한인권법 제정의 필요성에 대해서는 비판적 입장을 견지하고 있다. 최근 민주당 원내대변인은 4월 국회에서도 북한인권법 통과를 강력하게 저지하겠다고 표명한

바 있다. 북한인권법에 대한 여야의 입장차이를 고려할 때 우선적으로 한나라당의 입법의지를 제고함으로써 상징적으로 북한인권법을 통과시키되, 북한인권법에 대해 민주당이 필요성을 느낄 수 있도록 북한인권법을 보완해나가는 전략이 적절할 것으로 판단된다.

<한나라당의 입법 의지 제고를 위한 여론 조성>

북한인권법은 북한인권 개선을 위한 남한사회의 의지를 대내외에 천명하는 상징적 효과가 있다. 또한 북한인권 개선을 위한 국내 인프라를 구축하여 북한인권 개선을 위한 우리 사회의 역량을 강화함으로써 북한인권 개선을 효과적·안정적으로 추진해나갈 수 있다. 북한인권법에 대한 반론에서 보듯이 북한인권법을 제정하지 않고도 남북관계발전법 등을 통해 제도적으로 뒷받침할 수 있다고 보고 있다. 이러한 사실에서 보듯이 북한인권 정책을 안정적으로 추진하기 위해 제도적 장치를 정비할 필요가 있다는 점에 대해서는 최소한의 합의가 형성될 수 있다. 따라서 한나라당에서 이러한 최소한의 합의를 도출하고 민주당이 최소한 강력하게 저지하지는 않도록 설득해나가도록 여론을 조성해나가야 할 것이다.

한나라당이 북한인권법의 입법에 대한 의지를 강화시키기 위해서는 여론을 조성하는 것이 핵심방향으로 설정되어야 할 것이다. 그동안 한나라당을 중심으로 한 대국회 압박, 대국민 여론 조성활동이 전개되어 오기는 하였다. 지금까지의 여론 조성 활동으로 국회가 입법을 위해 움직이기에는 여전히 미흡한 것도 부인할 수 없는 현실이다. 여전히 북한인권법에 대한 국민의 관심은 낮은 상황이다.

첫째, 전국적 조직을 갖추고 있고 여론을 주도하는 그룹으로 형성되어 있는 조직들을 활용할 필요가 있다. 민주평화통일자문회의 등에서 북한인권법 제정이 필요하다는 인식이 확산될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 20, 30대 젊은 세대로 하여금 북한인권법 제정에 대한 필요성이 확산될 수 있도록 해야 한다. 최근 중동의 민주화가 SNS 활용을 통해 가능하였다고 평가되듯이 우리도 이러한 social network을 적극적으로 활용하여 여론을 조성하고 확산시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 방송과 언론을 적극 활용할 필요가 있다. 특히 방송을 활용하여 북한인권 특집 편성과 북한인권법 통과 필요성 확산시킬 필요가 있다.

넷째, 이를 위해 북한인권단체들이 협의체를 구성하여 보다 체계적으로 북한인권법 제정 운동을 벌여나갈 필요가 있다. 현재 ‘북한인권법 제정을 위한

범국민추진운동본부' 등이 결성되어 활동하고 있는데, 이러한 역량을 종합적으로 결집할 수 있는 협의체가 구성될 필요가 있다.

<야당의 북한인권법 제정 반대에 대한 대응논리 개발>

북한인권법에 대해 야당이 공감하기 위해서는 2가지 차원에서 논리개발과 대응이 필요하다. 먼저, 북한인권법 제정이 남북관계 진전에 부정적 영향을 미칠 것이라는 비판을 설득할 수 있어야 한다.

둘째, 무엇보다도 북한인권법 개선의 '효과'를 분명하게 제시할 수 있어야 한다. 야당에서 북한인권법이 제정되더라도 북한인권 개선이 실질적으로 개선될 수 있을 지에 대해 회의적인 비판이 제기되고 있는 것도 현실이다. 현재 국회에 계류 중인 북한인권법은 미국의 북한인권법의 틀을 상당 부분 원용하여 만들어졌다. 그런데 미국에서 북한인권법이 제정되었지만 이러한 북한인권법에 따라 미국이 북한인권 상황을 개선하는 데 실질적으로 기여하였는지에 대해서는 비판적 평가가 제기되고 있다. 따라서 이러한 미국의 북한인권법의 틀을 모태로 하는 북한인권법이 제정되더라도 북한인권 개선에 기여할 수 있을 지에 대해 비판이 제기되고 있다. 지금의 북한인권법은 실제적인 북한내부의 인권개선과 상대적으로 연관성이 적은 우리 내부의 역량 구축 중심으로 구성되어 있다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 북한인권법을 통해 북한인권 개선을 위한 종합적 청사진이 제시될 수 있어야 한다. 대북정책과 인권정책의 상관관계를 명확하게 정립하고 북한인권법에 그것이 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 통일전략, 대북정책, 인권정책의 상관관계에 대한 명확한 철학을 정립하고 이것이 북한인권법의 조문에 반영될 수 있어야 한다. 또한 북한주민의 생존권을 향상시킬 수 있는 조문의 구체화 등을 통해 북한인권법에 대한 공감대가 확산될 수 있도록 해야 한다. 나아가 종합인권외교정책을 수립하고 동아시아에서 인권선진국으로서 역할을 수행할 수 있어야 한다. 그러한 인권외교라는 '보편성'과 북한인권이라는 '특수성'이 결합될 수 있을 때 북한인권에 대한 우리 내부의 공감대는 확산되고 북한인권법 제정에도 긍정적 여건이 조성될 수 있을 것이다.

Enacting the North Korean Human Rights Bill: Issues and Future Steps

Kim, Su-am | Researcher, Korea Institute for National Unification

I. The Need to Improve North Korean Human Rights and the North Korean Human Rights Bill

Human rights belong to a set of universal values that should be enjoyed by all human beings. Nevertheless, people in many places all over the world are having their human rights trampled upon. The state, which is still an important player in the current state of international relations, has the responsibility to protect its citizens' human rights within its sphere of control. However, when a particular state fails in its duty, the international community intervenes to improve the condition of human rights. Still, in our current state-centered international system, involvement in the internal affairs of an individual country invites criticism. For instance, when the international community has to interfere in the domestic matters of a country which has failed in its duty to protect the rights of its citizens, the country in question almost always opposes this effort by calling it a breach of its sovereignty. In the case of the North Korean human rights, this type of conflict with the international community and the division of the Korean peninsula have worked together to create an intense debate and disagreements within the South Korean society.

Generally speaking, the main force for improving the human rights situation in a particular country is the country's own citizens. However, in the cases where the country's political system (dictatorship or authoritarianism) hinders the citizens' ability from improving their own circumstances, the world community has stepped in to act as a force for improving human rights in the country. However, South Korean society has a need to realize that its role in the improvement of human rights in North Korea is not one of a bystander but of one who is deeply connected with human rights issues in that country. The reasons for this can be found in the unique situation of the division of the Korean Peninsula and the relationship between North and South Korea. Globalization in the twenty-first century puts emphasis on human rights, the environment, and the knowledge concerned with military, national security, and economics. The division of the Korean Peninsula has acted as a barrier for both Koreas

from enjoying the fruits of modernization in this new complicated international stage.

There is a need to bring about a unification of North and South Korea that combines the globalization of the 21st century and the completion of the modernization project of the 20th century. In other words, South Korean society needs to overcome division and take a lead role in the unification of North and South Korea, taking into account the reality of globalization in the 21st century. However, securing human rights is critical for this to be accomplished. The human rights crisis taking place in North Korean people is not just a North Korean issue but also a South Korean issue. With this in mind, in order to bring about a unification of North and South Korea that will guarantee basic human liberties, South Korea needs to actively promote the improvement of the human rights situation in North Korea by viewing itself as an integral part of the solution to the problem. Unlike the international community taking it upon itself to improve the human rights situation in another country, South Korea needs to involve itself in this issue as both an outside force for change and as an internal force that is deeply connected with the issue.

The creation of a legal and systematic basis for the improvement of human rights in North Korea is important for South Koreans to assume both of these roles. This is the central argument for the effort to pass the North Korean Human Rights Bill. Regretfully, however, different perspectives exist concerning the North Korean human rights situation, just as different views and conflicts exist concerning South Korea's North Korea policy and about North Korea itself.

During the late 1990s when human rights in North Korea became an issue in South Korean society, discussion and conflicts grew over a wide-range of issues. The poor condition of human rights in North Korea was an 'objective' reality. Despite this, however, in the beginning, there was a range of opinions on the severity of the North Korean human rights situation. This made it difficult for a movement to improve the situation. The roots of this situation lie in the tremendous ability of North Korean authorities to prevent international observers from entering the country and blocking outside information from entering the country. Fortunately, as a result of the effort taken by North Korean human rights NGOs and the international community, it has become accepted in South Korean society that the human rights conditions in North Korea are in fact extremely dire. As a result, there is now a basis of support among South Koreans for the country to take part in the improvement of human rights in North Korea. However, differences still linger in what kind of approach should be used to improve the human rights situation in North Korea. This can be seen most clearly in the arguments surrounding the North Korean Human Rights Bill.

II. Disagreements Surrounding the North Korean Human Rights Bill

The passing of the 2004 North Korean Human Rights Act in the United States prompted calls to pass similar legislation in South Korea as quickly as possible. In the 17th meeting of the National Assembly, Congressman Kim Mun-su put the North Korean human rights bill up for motion, but the motion failed without the bill even being deliberated upon. After the opening of the 18th Congress, a number of Congress members introduced several bills concerning human rights in North Korea up for motion and the North Korean human rights bill passed through the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee in February of 2010. However, this bill is still waiting to be passed by the Legislation and Judiciary Committee. The failure to pass the North Korean Human Rights Bill is due to a diverse set of opinions surrounding the methods by which the NKHR bill intends to improve the human rights situation in North Korea.

This disagreement began during the process of enacting the U.S. NKHR Act. Three different opinions surround the NKHR bill: 1) against the passing of the bill because its goal is to abolish the current North Korean regime; 2) agreeing with the basic goals of the NKHR bill, but having issues with specific parts of the bill or how the bill will bring about change in North Korea; and 3) agreeing with the basic goals of the NKHR bill, but insisting on U.S. and South Korea's active cooperation with the North Korean government. The first argument calls for the withdrawal of the bill entirely, viewing the bill as unlawfully interfering in the internal affairs of sovereign state and as being a part of an overly aggressive policy toward North Korea that will prevent a peaceful solution on the issue. The second argument does not oppose the basic premise of the bill but calls for rewriting and adding more effective measures into the bill to improve the human rights situation in the country. The third argument states that South Korea should pass the bill in its entirety and be thankful to the United States Congress for passing the NKHR Act.

Many of the concerns surrounding the NKHR bill, which is currently waiting to be voted upon by the National Assembly, match concerns voiced about the NKHR Act passed by the U.S. Congress. There are a range of opinions concerning the fine details of the bill within the political right, but there is almost no objection to the need to pass the bill itself. With this in mind, it is important then to examine the objections to the bill raised by those on the political left. The following are opinions expressed concerning the assortment of bills introduced to the National Assembly before the NKHR bill was passed by the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee. However, a review of an official statement (2008.12.4) and opinion piece (2009.4.21) released by the People's Solidary for Participatory Democracy (PSPD) will provide an

adequate opportunity to review concerns raised against the NKHR bill by the political left.

The PSPD first argues that the utmost concern about enacting the NKHR bill is the effectiveness of methods for improving human rights in North Korea. While saying that the NKHR bill is similar to the bill passed in the United States in terms of goals and content, they argue that the U.S. bill's focus is not on improving human rights in NK but has instead been used as a tool to threaten North Korea as part of an offensive foreign policy toward the country. As a result, they argue that the passage of the NKHR bill will bring about more mutual distrust between the North and South. (PSPD editorial piece, April 21) They are arguing that a North Korean government fearful of losing its grip on power will present fierce opposition to the passage of the NKHR bill and this situation could further worsen the ties between North and South Korea. (Congressman Mun Hakjin)

In other words, in the view of the political left, the passage of the NKHR bill will harden North and South relations and actually bring about even worse human rights conditions for regular North Koreans because of the tighter restrictions the North Korean government will impose on its citizens. Further, because the South Korean government is already implementing a large portion of the provisions stipulated by pre-existing policy concerning human rights in North Korea, the creation of another law will simply hold symbolic value and will make no real difference to human rights conditions in the country. Another argument empathizes with the contents of the NKHR bill, but also supports the passing of another piece of legislation called the 'Humanitarian Aid for North Korea Act' which they argue will be able to overcome any limitations of the NKHR bill. Yet another argument states that any notion of providing aid to North Korea should not be included in the NKHR bill.

A second objection to passing the NKHR bill is that improving the human rights situation in North Korea can be accomplished without a new bill by simply using pre-existing laws aimed at improving North/South Korean relations. Even without the passing of the NKHR bill, the South Korean government can make use of the North/South Korean Relations Development Bill, which requires the government to use its power to improve human rights in North Korea. Fully implementing this law would be a starting point for the improvement of human rights in the country. (PSPD, Dec. 4th) The PSPD also opposes the passing of the NKHR bill on the grounds that the North Korean human rights situation can be dealt with through existing legislation in South Korea, pointing to clause nine of the North/South Relations Development Bill.

In response to objections raised by the political left concerning the need for the NKHR bill itself, the political right has instead focused on the need for more

constructive discussion on specific parts of the bill.

First, there are concerns about the loss of impartiality among civil and NGO organizations once they start receiving funding to finance their activities to improve human rights in North Korea. They argue that NGOs must not receive direct long-term funding provided by the government and private companies. Actions taken by some groups to overthrow the government in North Korea such as sending leaflets across the border are, they argue, not part of the movement to improve human rights in the country. However, the central concern here is that the NKHR bill will provide direct and indirect funding to groups intent on bringing down the North Korean government.

Second, the NKHR bill will place management of human rights planning under the auspices of the Unification Department. The Unification Department is tasked with developing North/South relations and peaceful reunification, and this change may make the Department less able to engage in constructive negotiations with the North. The U.S. NKHR Act provides for flexible maneuvering by the U.S. government because it simply presented the opinion of the Congress, and its provisions are not backed by any force. However, the current South Korean NKHR bill is much more than a symbolic gesture.

The third issue concerns the opening of a North Korean Human Rights Documentation Center and Archive (NKHRDCA). The creation of the Center as part of the Nation Human Rights Commission of Korea is a problem because the Commission was originally established to promote international human rights standards only within the Republic of Korea, not issues of human rights abuse in North Korea. Critics point to the creation of the Salzgitter Center by the West German Government to keep a record of human rights abuses committed in East Germany, and the fact that it was established within the West German Ministry of Justice. Further, the task of collecting and analyzing information about North Korean human rights is already being done by a number of government agencies and the National Policy Research Center. Information provided by these established sources can be used to effectively guide future government policy concerning North Korea's human rights situation. Reflecting this dispute, the current NKHR bill stipulates placing the NKHRRC under the auspices of the North Korean Human Rights Foundation, and a decision was made among concerned government ministries to place the NKHRRC within the Ministry of Justice. However, recently the National Human Rights Commission established a 'North Korean Human Rights Abuse Hotline' and 'North Korean Human Rights Record Center', and the establishment of the NKHRRC outside of the Commission is a concern because it may prevent these organizations from fully cooperating with each other.

Fourth, the North Korean government does not recognize the U.N. North Korea Human

Rights Special Counsel, a fact that has effectively made the position useless. In a similar thread, the appointment of a North Korean Human Rights Envoy as stipulated in the NKHR bill would not guarantee that the envoy would be able to carry out his/her duties to any effect. This has led proponents of scrapping the bill to argue that the creation of a North Korean Human Rights Envoy would only add to the image of the bill as simply a symbolic gesture, not an effective mechanism to curb human rights abuses.

Fifth, critics argue that the emphasis on conditions for providing humanitarian aid, rather than on the need for humanitarian aid itself goes against the basic tenets of the provision of humanitarian aid. An attitude that forces the other party to fulfill a set number of conditions before they can receive aid is the same as looking the other way while large-scale human rights abuse occurs.

III. Is the Issue of Human Rights Preventing Positive Development Between North and South Korea?

The central disagreement concerning the NKHR bill is the relationship between the effort to improve human rights in North Korea and the effort to promote reconciliation and cooperation between the two Koreas. Two conflicting opinions are currently being put forward. The political left views any public denunciation of the North Korean human rights situation to not only damage the North/South Korean relationship but actually make the human rights situation worse. Those on the political right, however, view the enjoyment of the basic human rights as a universal principle that should be brought to the table, regardless of what effects it may have on the North/South Korean relationship.

While attention needs to be paid to the criticism that human rights are being politicized or being used for political goals, one disagrees with the perception that human rights, in particular the NKHR bill, and the development of North/South relations are a part of a negative cause and effect relationship. It is one's opinion that it is difficult to view the efforts to improve human rights in North Korea as a main cause for the worsening of relations between North and South Korea; one believes that the improvement of human rights in the country will become the basis of a healthy relationship between the two countries. There is a number of specific examples that will expose the wrongheaded notions that this view espouses about the negative cause and effect relationship that exists between the efforts to improve human rights and the development of the relations between North/South Korea.

<The U.S. NKHR Act and North Korea-U.S Relations>

The passing of the 2004 NKHR Act in the U.S. was the first effort taken by the international community to encourage the improvement of the human rights situation in North Korea. During the process of passing the NKHR Act (North Korea Freedom Act) a large negative reaction to the law was present not only in North Korea, but also some within South Korean society worried about the negative effects of the bill on North Korea-U.S. relations and that political reasons were largely behind the passing of the law.

North Korean authorities strongly criticized the passing of the U.S. NKHR Act through the country's state-run media. In fact, the North Korean government at the time had increased its criticism of the U.S. government as a result of the Bush administration naming the country as part of the so-called 'axis of evil' and an 'outpost of tyranny'. North Korea accused the U.S. of 'making human rights an issue in a thinly veiled attempt to change the policies of the country, and the use of both the nuclear and human rights issues to put a strangle hold on the country in order to topple the government'. In this manner, North Korean authorities condemned the NKHR Act as the centerpiece of a large-scale effort by the United States to bring down the North Korean government. Within this burst of activity, the U.S. government made the decision to extend the NKHR Act until 2012 from its original end-date of 2008. The extension of the act also strengthened its foundation by making the North Korean Human Rights Special Envoy a regular position.

As shown above, the U.S. NKHR Act has caused a considerable amount of criticism from North Korea, but has it become a major factor in weakening the relationship between the two countries? North Korea has opened a 'front of condemnation' against the NKHR Act through its state-run media outlets, but still deeply desires an improvement of relations with the U.S. because it views economic cooperation as critical to the life span of the regime. As a result, even with the passing of the NKHR by Congress, there has been no grave weakening of the relationship between the two countries. In the future, North Korea will continue to condemn the U.S. NKHR Act through its state media apparatus, but, paradoxically, will also have no choice but to consider the ramifications of its human rights policy in light of its relationship with the United States.

<West Germany's Central Record Collection Center and West/East German Relations>

It is well-known that West Germany made an effort to improve the human rights situation of East German citizens through the establishment of the Central Record Collection Center. This was an institution that systematically catalogued cases of human rights abuses toward the citizens of East Germany. The establishment of this institution caused some deal of criticism from elements in West German society, and East Germany made repeated calls for its dismantlement. However, despite criticism from the East German government, West Germany continued its operation of the institution and this act put a considerable amount of pressure on East German authorities. In the end, the existence of the Central Record Collection Center did not impede the signing of the Basic Treaty between the two countries in 1972, and the controversy over human rights did not play a part in drastically weakening the relationship between the two countries.

<The Helsinki Process and the Relationship Between the East and West>

A brief examination of the Helsinki Process is required here to better understand the view of those who view the passing of the NKHR bill in a negative light because of the concern about the negative influence human rights might have on efforts to bring about a peaceful solution to the troubled North/South Korean relationship. The Soviet Union was greatly in need of both security and economic cooperation when it suggested the opening of a cooperation council, and the Western world used these circumstances to include human rights and humanitarian matters in the final agreement. The Soviet Union and its allies criticized this attempt by the Western world, but eventually agreed to the Western proposal due to its need for security and economic cooperation. As a result, a three part final resolution was adopted at a meeting of 35 global leaders in Helsinki in 1975. However, the adoption of the final resolution in Helsinki was only the first step in the ‘dynamic process’ of making the resolution an effective piece of international legislation.

Through a follow-up meeting and meeting of experts, the two methods of implementing the Helsinki final resolution were decided upon. The first was making the effort to protect the human rights of citizens of the Soviet Union and its allies a critical goal of the final resolution. In other words, the West developed ways of checking to see if the Soviet Union and its allies were conforming to its human rights policies to what was stipulated in the mutually agreed final resolution. However, this resulted in a situation of conflict between the two sides: the West trying to confirm that the Soviet Union and its allies were following the agreement; and the Soviet Union and its allies resisting these attempts. Despite this conflict, throughout the Helsinki process Western and neutral countries were unrelenting in their attempts to verify whether or

not the Soviet Union and its allies were following the stipulations agreed upon in the final resolution.

The final resolution and process of verifying the human rights situation in the Soviet Union and its allies influenced their human rights policies. The final resolution was used to form the Helsinki monitoring group in the Soviet Union and its allies (Thomas 2001). Efforts to oppress the monitoring group's human rights reports and activities influenced the verification of the human rights situation made during the follow-up meeting.

Second, by detailing the clauses of the final resolution and raising its effectiveness, there was a rigorous effort to improve the human rights situation for the people in the Soviet Union and its allies. Each organization and country that was a signatory to the Helsinki Final Agreement turned in proposals to heighten the effectiveness of the document, and the process of accommodating the interests of each group began. This then led to the creation of a final resolution. In this way, the West was able to improve the human rights of the people in the Soviet Union and its allied countries by 1) protecting the human rights of the citizens in these countries through verifying the human rights situation and 2) improving the effectiveness of the final resolution.

As shown above, the effort to record the state of human rights by the West continued without interruption and the Helsinki process continued. The USSR and its allies opposed the idea of 'recording the state of human rights' that the Western countries supported. However, the West and the neutral countries banded together to strengthen this verification process. The USSR and its allies condemned this action, but the verification process occurred during the follow-up meeting and the meeting of experts. In the end, the USSR and its allies criticized the effort to record the human rights situation in their countries, but this did not become a factor in dismantling the process all together.

Both sides debating the relations (cause and effect) between human rights and peace (or reconciliation and cooperation) in South Korean society today need to pay attention to the fact that a similar debate occurred during the Helsinki process. During the meeting of experts, a debate raged concerning the appropriate cause and effect relationship between human rights and international relations. The American representative argued that if each country respects the human rights of its citizens it will improve international relations. He also said that just because a period of détente occurs doesn't mean human rights will automatically improve, just like when the human rights situation in the Soviet Union actually became worse during the early 1970s period of détente. The USSR representative disagreed with the West's logic and argued that détente brings out more respect for human rights, and an international tension

results in worse human rights situations. The representative further stated that the issue of human rights must not be used to increase tensions among international players. As can be seen here, the improvement of human rights can possibly be the key for improving ties between and among countries. Furthermore, even if the country in question resists outside interference, the international community needs to have the will to follow through.

<North Korean Human Rights and Relations between North and South Korea>

Many are still concerned that due to division and war, the issue of human rights will play a negative role in securing peace on the Korean Peninsula and in improving the relationship between North and South Korea. However, as can be seen in the above case examples, any attempts by North Korea to protest through its state-run media will not cause any permanent damage to relations between the North and South.

Paradoxically, improvement of the human rights situation in North Korea in the short to medium term will play a positive role in creating a more healthy relationship between the two Koreas. It is possible to examine the effect human rights have had on North and South relations through the Resolution on North Korean Human Rights. When the Resolution on North Korean Human Rights was introduced to the U.N. Assembly in an attempt to influence North/South Korean relations through the issue of human rights, the Roh Mu-hyon Administration failed to show a consistent voting record. The administration first opted out of voting for the resolution, and then the next year it abstained from voting because of domestic criticism toward the resolution. However, after the first round of nuclear tests by North Korea in 2006, the South Korean government showed its support for the resolution. It is important to examine whether or not this vote in favor of the resolution created irreparable damage between the relations of North/South Korea. In 2007, right after the vote in favor of the resolution by the South Korean government, North and South Korea decided to hold an inter-Korean summit in Pyongyang. As seen here, North Korea may protest, but this will not mean that irreparable damage will be done to North and South relations. Of course, a vote in favor of the NKHR bill and the passing of the NKHR bill may bring forth a different kind of protest from the North, but there will be no irreparable damage to the security and economic cooperation between the two countries.

(Graph) Voting Record of the Republic of Korea on the North Korea Human Rights Resolution

	Year	Yay	Nay	Abstain	Absent	Remarks
Human Rights Committee	2003				○	
	2004			○		
	2005			○		
Human Rights Council	2008	○				
	2009	○				Joint Proposal
	2010	○				Joint Proposal
	2011	○				Joint Proposal
General Assembly	2005			○		
	2006	○				
	2007			○		
	2008	○				Joint Proposal
	2009	○				Joint Proposal
	2010	○				Joint Proposal

IV. What needs to be done to secure the passing of the North Korean Human Rights Bill?

There is a need to rationally analyze the factors preventing the NKHR bill from passing and prepare ways to deal with them.

First, while the Grand Nation Party recognizes the need to pass the NKHR bill, the resolve within the party to actually vote to enact it is weak. It is encouraging to know that the spokesman for the party, Special Secretary Kim Mu-song, made a speech in April in the National Assembly concerning the need to pass the NKHR bill. In comparison, the Freedom Advancement Party has stronger resolve to enact the bill. On the other hand, the Democratic Party recognizes the need to improve human rights in North Korea, but generally has a negative attitude toward the NKHR bill. Last April, the Democratic Party spokesman said that the party would strongly resist the passing of the bill. Considering the differences in opinion between parties toward the bill, it would be prudent to first improve the legislative resolve of the Grand Nation Party by symbolically passing the NKHR bill. However, there needs to be an effort to change elements of the original bill in order to induce support for it from the Democratic Party.

<Creating Foundation of Support for the NKHR Bill within the Grand Nation Party>

The NKHR bill has a symbolic effect of showing the world the South Korean society's resolve to improve the human rights situation in North Korea. Furthermore, the bill will allow the effective and committed improvement of North Korean human rights by building and strengthening domestic support and resolve for improving human rights in the country. As seen in the objections to the NKHR bill, even if the NKHR bill is not enacted, the pre-existing legislation, such as the North/South Korea Development Law, can provide a basic system to monitor the human rights situation in the country. In this light, it is possible to find a small degree of agreement that there is a need to create a system for promoting a consistent policy toward human rights in North Korea. Thus, it is imperative that a basic level of agreement be made within the Grand Nation Party toward the bill, and that members of the Democratic Party be persuaded to diminish their objections toward the passing of the bill.

It will be imperative to create a basis of support within the Grand Nation Party for the bill in order to strengthen its members' resolve to vote for it. For some time now, the Grand Nation Party has been a central player in creating a grassroots effort to influence both the legislature and voters. As of yet, these efforts are not powerful enough to move the National Assembly to support a particular legislation. This is due to the fact that most people have very little interest in the NKHR bill.

First, there is a need to actively use groups that are formed to influence public opinion nationwide. Groups such as the National Reunification Advisory Council need to promote the necessity of passing the NKHR bill.

Second, it is imperative to encourage support for the bill among young people in their 20s and 30s. There must be a plan to create a nationwide social network to influence public opinion throughout the country, similar to the recent use of SNS in Middle Eastern countries to promote democratic reform.

Third, there must be an active use of both electronic and print media. The use of television-based media to create a documentary on the need for the bill can play a key role in producing support for the bill.

Fourth, there is a need to create a consultative body made up of North Korean Human Rights NGOs to meet and form an organized movement devoted to supporting the enactment of the NKHR bill. Currently, the 'National Organization for Passing the NKHR bill' is active in promoting the bill, but there is still a need to create a more comprehensive movement to promote the passing of the bill.

<Developing a Response to Opposition Party Hostility toward the NKHR bill>

A two-dimensional response measure needs to be taken to systemically promote support for the NKHR bill within the opposition party. First, it is imperative that opposition members be persuaded that the enactment of the NKHR bill will not negatively affect the relations between North and South Korea.

Second, above all else it is critical to clearly present ‘real results’ in improving human rights in North Korea through the passing of the NKHR bill. The opposition party is currently arguing that there is no guarantee that the human rights situation in North Korea will improve through the enactment of the NKHR bill. The current NKHR bill waiting to be voted upon in the National Assembly is greatly similar to the NKHR Act passed in the United States. However, the enactment of the NKHR Act in the U.S. has not quieted concerns that question whether the law is doing anything effective to curb human rights abuse in North Korea. This has led to concerns in South Korea about passing a mirror image of the U.S. NKHR Act in the form of the NKHR bill.

There is criticism pointing out that the central focus of the current NKHR bill is on establishing a better system to deal with human rights issues within South Korea as opposed to presenting any effective measures to actually improve the human rights situation within North Korea. Taking this criticism to heart, a comprehensive blueprint of how human rights in North Korea will be improved through the NKHR bill needs to be presented. This blueprint will have to clearly show the relationship between the policies toward North Korea and the policies toward human rights, and that the NKHR bill will play a key role in reflecting both policy spheres. A clear philosophy toward the relationship between strategies for the reunification policies and the human rights policies has to be established and clearly reflected in the text of the NKHR bill. Furthermore, encouraging more support for the bill rests on spelling out areas of the NKHR bill that will improve the lives of the people living in North Korea. In the future, South Korea must become a leader in promoting human rights in East Asia by establishing a comprehensive set of policies toward human rights abroad. It is only when this kind of universal human rights diplomacy and the uniqueness of the human rights situation in North Korea are combined that enough support for the NKHR bill within South Korean society will enable the bill to pass.

지 정 토 론

.....

Thoughts and Comments Surrounding Draft Legislation on Human Rights in North Korea

Daniel Pinkston | 국제위기감시기구 동북아시아부 부장

Thank you to the organizers, the National Human Rights Commission, National Assembly Representative Pak Sŏn-yŏng (박선영 의원), and the National Assembly for inviting me and hosting this important seminar.

I have been asked to comment on two excellent papers written by Kim Su-am of KINU (김수암, 통일연구원 연구위원), and Professor Che Sŏng-ho of Chungang University Law School (제 성호 중앙대학교 법과대학 교수). Both did excellent jobs in covering the background on the human rights situation in North Korea and the level of interest or concern by South Koreans on this issue. Both authors made strong arguments regarding the universality of human rights and how international actors at the governmental and non-governmental levels are engaged in this issue.

After the genocides in Cambodia, the Balkans, and Rwanda, the international community has been building a consensus surrounding the “Responsibility to Protect” or “R2P.” As Kim Su-am pointed out, states often hide behind sovereignty norms when criticized for human rights violations. Paradoxically, the Westphalian concept of sovereignty didn’t arrive in East Asia until the late 19th century, but now North Korea adheres to strict sovereignty norms in an attempt to avoid international interference in its domestic affairs. Now the Western nations are relaxing sovereignty norms as they build consensus on human rights and other issues, which Dr. Kim references as part of “21st century globalization.”

Dr. Kim also clarifies the political controversy in South Korea over North

Korean human rights abuses. These controversies and the difficulty in seeking effective policies to improve the human rights of North Koreans are not limited to South Korea, but they are particularly acute here. South Korean society has sharp political divisions, and while many South Koreans wish to ignore the human rights situation in the North, South Koreans across the political spectrum would like to see an improvement for those victims suffering abuses in the North and around the world.

The political divisions are exposed when we must seek, design or advocate effective policies. Many South Korean citizens are concerned about the effectiveness of any human rights legislation and whether any legislation or policies might be counterproductive and harm North Korean citizens. These concerns and questions are valid, and should be respected by all parties in this debate. The rules and institutions established by any legislation could have far-reaching effects and unintended consequences. Any legislation should be drafted with the utmost thought and consideration. However, I do not accept the argument that any and all human rights legislation per se would be detrimental to North Korean human rights and inter-Korean relations.

Professor Che Sŏng-ho provides us with an important analysis of constitutional law and international law to frame our approach to the North Korean human rights problem. His analysis of the Helsinki process and its effect on East-West relations during the Cold War is very useful in offering us “lessons learned” for dealing with the North Korean case. However, we must remember that Pyongyang also learned from the Helsinki process and has adjusted accordingly. Therefore, the international community and South Korea must think strategically and consider North Korea’s responses.

I’m not a lawyer, but as layman it is difficult for me to understand how North Korean human rights can be neglected or ignored under South Korean law. Professor Che correctly emphasizes that North Koreans are considered citizens of the Republic of Korea under the constitution and therefore are granted the same rights and responsibilities as South Korean citizens. Nevertheless, Korean division and conditions under the Korean War Armistice require special measures that are

in compliance with international law and the South Korean constitution and statutes to the greatest extent possible.

One possible legal contradiction lies in the “Agreement on Reconciliation, Nonaggression, and Exchanges and Cooperation between North and South Korea” (or “Basic Agreement”) of 1992. Chapter 1, Article 2 stipulates that “North and South Korea shall not interfere in the internal affairs of each other.” However, the principles of R2P require international intervention when states fail to protect basic human rights—essentially losing their right to invoke sovereignty. While, controversial, Article 2 of the Basic Agreement should not apply in the case of serious human rights violations. However, and the type of intervention and when it should occur will always be a political decision, but based on sound legal interpretations and advice.

Therefore, it is critical to establish a government-supported institution to document and maintain an archive of human rights cases and abuses in the North. The Database Center for North Korean Human Rights is doing an excellent job maintaining databases now, but in the future, a government agency would probably be more capable of providing legal expertise and resources, particularly if human rights cases are tried in courts in South Korea or elsewhere.

The problem with any government institution is that it can be politicized. This does not serve the goal of improving the human rights situation and should be avoided. My personal view is that institutional independence and autonomy is critical. Placing a committee or commission under the direct control of the Unification Ministry is sub-optimal because of the possibility of politicization. Furthermore, any “Ministry of Justice, the Ministry of Health and Welfare, the Ministry of Gender Equality, the Ministry of Education, the Ministry of Labor, and other ministries and offices”) as Professor Che clearly points out.

I recommend that the National Assembly bill clearly establish independence and autonomy for any human rights commission or agency, but at the same time capable of drawing upon the expertise and resources from the various

government ministries and agencies mentioned above. This is not an easy task, but we can look to the institutional design of courts and the judicial system for guidance.

Human rights in North Korea should not be ignored, but we must search for ways to achieve positive results. One possibility is to engage the North in terms of human security, which includes two dimensions: human rights, and development. The North is trying to attract development assistance, so this could be an opening to begin a very preliminary discussion on human rights, which could include public health, for example. This could be the very beginning of a modified “Helsinki process” that eventually could improve the human rights of North Korean.

While the authors addressed international law, international norms, and South Korean law, neither addressed North Korean law. In any human rights discussion with Pyongyang, the North Korean authorities must be reminded of their own human rights commitments that they regularly disavow.

The DPRK Constitution embraces and guarantees a number of democratic rights, privileges and principles. Article 1 stipulates that the DPRK represents the interests of all citizens. Sovereignty is vested in the working people, who are represented by the Supreme People’s Assembly (SPA) and local people’s assemblies (Article 4). Citizens are guaranteed direct universal suffrage by secret ballot (Articles 6, 89, and 138) and their representatives are required to have close ties to their constituents or face no-confidence recalls (Article 7). Article 8 respects and protects human rights, and the rights of Koreans are extended when they are abroad (Article 15) while foreigners are guaranteed legitimate rights and interests while in the territory of the DPRK (Article 16). Furthermore, all institutions, enterprises, organizations and citizens are required to respect the laws that enshrine these rights (Article 18).

The DPRK Constitution guarantees democratic rights and freedoms for all citizens (Article 64) in all spheres of state and social life (Article 65). These rights and freedoms include universal suffrage and the right to be elected to

public office for all who have reached the age of 17 (Article 66); freedom of speech, of the press, assembly, demonstration, association (Article 67); of religion (Article 68) and the right to appeal and file petitions (Article 69).

Article 74 grants the freedom to engage in scientific, literary, and artistic activities, and Article 75 grants the freedom of residence and travel. Women are granted equal rights and status with men (Article 77). Citizens have the right to privacy in their homes and in their personal correspondence, and they are protected from illegal searches (Article 79).

The DPRK Constitution also includes a number of clauses addressing social welfare issues. For example, citizens have the right to rest (Article 71), the right to receive free medical care and support from the state if unable to care for themselves (Article 72). Citizens have the right to education (Article 73) and maternity leave is guaranteed for the protection of mothers and children (Article 77).

The DPRK nominally has adopted some international legal standards and procedures such as habeas corpus and *nullum crimen sine lege* [no crime without law], but no due judicial process seems to apply to political crimes. Detention, prosecution and imprisonment accompanied by extreme violence are common. Social deviants live under the threat of terror to themselves and their extended families.

For those on the left of the political spectrum who are concerned that South Korean human rights legislation might damage inter-Korean relations and actually worsen the human rights situation in the North, they should be reminded that South Korean legislation aims to hold North Korea accountable for the legal commitments it has already made according to DPRK law.

For those on the right of the political spectrum, they must be reminded that the sole objective of the legislation is to improve the human rights situation in the North, and that the legislation, and any institutions it establishes, should not be politicized. They should be comforted that the North Korean political system is

not sustainable, and that an improvement in human rights in the North is inevitable. Critics will argue that it is immoral to ignore the plight of those suffering human rights abuses today, but we all have the right to engage in political activities regarding this issue through other mechanisms in the vibrant liberal democracy in the South and elsewhere.

일본에 있어서의 북한 인권문제

츠토무 니시오카 | 남북 일본인 구출회 회장

1 일본에 있어서의 북한 인권문제의 2개 흐름

작년의 세미나에서도 논의했지만, 북한 인권문제에 관한 일본의 접근에는 크게 나누어서 2개의 흐름이 있다.

제1은 자국의 주권과 국민의 인권을 보호한다고 하는 흐름이다. 국가는 주권과 국민을 지키기 위해서 존재한다.

북한은 많은 일본인을 납치하고, 계속해서 억류하고 있다. 이것은 현저한 주권과 인권의 침해 행위이며, 일본정부가 책임을 져서 피해자를 구출해야 할 문제다. 또, 재일 북송자와 함께 북한에 간 약 7000명의 일본 국적자와 그 자손에 대해서도, 출국의 자유를 비롯한 많은 기본적인권이 북한 정부에 의해 침해되고 있어, 자국민의 인권을 지킨다고 하는 관점에서 일본정부가 해결해야 할 과제다.

제2는 보편적 인권의 관점에서 북한이 하고 있는 인권탄압을 문제로 하는 흐름이다.

북한 국내에서 김일성, 김정일 독재 정권이 주민들을 아사시켜, 정치범수용소에서 고문 학살하고, 탈북자를 단속하고 있는 것등에 대하여, 비난의 소리를 내는 것이다.

또, 일본과 특별한 관계가 있는 재일북송자 인권침해에 대해서는 특별한 관심을 가져서 북한 정권에 개선을 요구하는 것이다.

그 외에, 북한이 일본인이외, 적어도 세계 11개국의 국민을 납치해 억류하고 있는 것에도, 해당국 정부와 협력해서 피해자구출을 추구하는 것이다. (한국, 중국, 타이, 루마니아, 레바논의 5개국은 피해자의 신원이 밝혀지고 있다. 싱가포르, 말레이시아, 요르단, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드는 피해자의 확정에는 이르지 않고 있지만, 상당히 확실한 증거증언이 있다).

2 일본에 있어서의 북한 인권문제 대처

상기의2개 흐름에 관해서, 일본에서는 1990년대 전반부터, 민간에서의 대처가 시작되었다. 그러나, 정부의 대처는 그다지 없었다.

제1의 자국민보호의 문제에 대해서 한다면, 본래는 민간이 아니고 정부가 열을 올려야 할 것이다. 그러나, 북한과 국교가 없는 상태로 교섭 채널이 없었던 적도 있어, 일본정부는 자국민보호에 적극적으로 노력하지 않았다.

예를 들면, 1990년, 가네마루(金丸) 신(信) 자민당 부총재가 여당대표의 자격으로 김일성과 회담했지만, 납치 문제도 북송일본인문제도 일체 제기하지 않았다. 1991년부터 92년에 걸쳐서 8회 행하여진 국교정상화교섭에서는북송일본인문제는 의제의 하나로 논의되었지만, 납치 문제는 거의 논의되지않았다.

1997년 한국 정보당국의 비공식 통보에 의해 요코타 메구미씨가 납치사실이 밝혀지고, 피해가족들이 「북한에 의한 납치 피해자가족연락회」를 결성하고, 그것을 지원하기 위해서 전문가나 뜻이 있는 국민들이「북한에 납치된 일본인을 구출하는 모임」을 결성해 국민운동을 시작했다.

그 후, 여론의 고조를 배경으로 정부도 납치 문제를 북한과의 교섭에서 적극적으로 다루게 되고, 2002년 고이즈미(小泉) 수상과 김정일과의 일조 정상회담에서, 김정일이 일본인납치를 부분적으로 인정 5명의 피해자를 귀국시킨다라고 하는 성과가 있었다.

그러나, 그 후, 북한은 납치한 것은 13명에게 지나치지 않고, 그중 8명은 사망했다는 거짓말을 해, 문제의 전면 해결에는 이르지 않고 있다. 일본정부는 ① 적어도 17명의 일본인이 납치되고 있어, 그 이외에도 납치된 가능성이 있는 사안이 있고, ②8명에 대해서 사망을 증명하는 증거가 없으므로 생존을 전제로 귀국을 요구하고 있다.

또, 2006년에는 정부내에 수상을 본부장으로 하는 납치 문제대책본부가 설치되어, 담당 장관도 임명되었다. 이 체제는 자민당에서 민주당에 정권이 교대한 후도 유지됐다.

제2의 북한 주민의 인권문제에 대해서는, 일본과의 관계가 깊은 재일북송자의 인권문제에 관한 대처가 최초로 시작되었다. 학자, 저널리스트, 운동가 등이 모여서 「북한 귀국자의 생명과 인권을 지키는 모임」이라는 NGO가 1993년에 발족했다.

그 후, 북한에서 대기근이 일어나 다수의 탈북자가 나온 것을 배경으로, 탈북자를 보호 지원하는 NGO 「북한 난민구원 기금」이 1998년에 활동을 시작했다. 또, 역시 90년대 처음에는 북한의 독재 정권타도를 목표로 하는

NGO가 제일 조선인을 리더로서 결성되었다.

북한국내 인권문제에 대해서도 관심이 높아지기 시작했다. 지키는 모임에서는, 제일북송자가 많이 수용되고 있는 정치범수용소문제에 대해서도 계속해서 문제제기하고 있었지만, 2008년 정치범수용소 해체를 목표로 하는 새로운 NGO 「NO FENCE」가 발족했다.

요사이 일본 정부는, 유엔의 인권위원회등에서 북한 인권개선 결의안이 내놓을 때, 납치 문제가 거기에 명기되는 것을 요구하면서 공동 제안국이 되는 등 조금씩 보편적 인권문제 제기 활동에도 관여하게 되었다.

3 일본판 북한 인권법

위에서 본 것 같은 2개 흐름에 합류참여한, 여야당의 국회 의원들에 의해 의원입법으로서 만들어진 것이 일본의 북한 인권법이다.

일본에서는 2006년에 북조선 인권법(납치 문제, 기타 북조선 당국에 의한 인권 침해문제에 대한 대처에 관한 법률)이 만들어졌다.

이 인권법의 제1조에는 “이 법률은, 2005년12월16일 유엔 총회에서 채택된 북조선의 인권 상황에 관한 결의에 근거하여, 일본의 긴급한 국민적 과제인 납치문제 해결을 비롯하여 북조선 당국에 의한 인권침해 문제에 대한 대처가, 국제사회 모두가 대처해야 할 과제인 점에 비추어, 북조선 당국에 의한 인권침해 문제에 관한 국민의 인식을 깊게 하는 동시에, 국제사회와 연계하여 북조선 당국에 의한 인권 침해 문제의 실태를 해명하고, 인권침해 억제를 도모하는 것을 목적으로 한다”고 되어있다.

이 법률의 특징은, 납치 문제를 비롯한 북한 인권문제의 해결을 위해서는, 북한에 대하여 제재를 발동해서 압력을 가하는 것이 필요하다고 하는 기본적인 관점이 있다는 것이다. 자국 국민보호, 자국 주권침해인 납치 문제를 안는 일본으로서는 양보할 수 없는 관점이다.

따라서, 한국의 법안에 포함되어 있는 인도지원 조항은 일본의 인권법에는 들어가지 않고, 반대로 한국의 법안에 포함되지 않는 대 북제재에 관한 규정이 많이 포함되어 있다.

덧붙이자면, 일본은 2004년12월 북한이 납치 피해자의 사망의 증거라고 해서 제출한 유골이 가짜라고 밝혀진 것을 계기로, 인도적 지원까지 정지해 있다.

북한 인권 상황의 특수성을 재인식해야 한다.

안찬일 | 세계북한연구센터 소장

제성호 교수님과 김수암 박사님 발표 잘 들었습니다. 모두 북한 인권에 대해 깊은 애정을 가지고 많은 연구와 발표를 해 온 분으로 이 자리를 빌어 깊이 감사드립니다. 저는 이 분들의 발표에 큰 이견이 없으므로 몇 가지 주장을 말씀 드리고 질문도 하는 것으로 토론을 대신하고자 합니다. 우리는 먼저 북한의 인권상황에 대한 특수성을 간과해서는 안 된다는 것입니다. 인권의 범위와 질은 체제와 문화 등 주변 환경에 따라 모두 똑 같을 수는 없습니다. 미국과 중국의 경우가 다를 것이며 유럽과 동양의 상황 역시 다를 것입니다.

하지만 21세기를 살아가는 세계의 어떤 체제도 갖추어야 할 분모는 존재하기 마련입니다. 목숨이 끊기는 굶주림과 권력으로부터의 억압, 기회에 대한 불평등은 건디어 내기 어려운 인권침해로 되는 것입니다. 유엔도 권리헌장을 통해 이러한 생명권·자유권·평등권을 인권의 최후 보루로 설정하고 있습니다. 불행하게도 북한은 그런 보편적 가치를 송두리째 짓밟고 있습니다. 가장 심각한 것이 굶주림입니다. 1994년 김일성이 죽고 나서 진행된 고난의 행군기에 북한 주민 수백만 명이 굶어죽었다는 사실은 삼척동자도 다 아는 일입니다.

일부에서는 이에 대해 의견을 제기하는 이도 있지만 단지 밥을 못 먹어 죽었다기 보다 굶주림에 의한 질병, 아사, 동사 등 모두 식량난으로 죽은 것만은 누구도 부인하기 어렵습니다. 북한 당국은 자체의 식량난 해결 노력을 현재까지도 외면하고 있습니다. 사실 1970년대 이전 상황이 말해주듯 북한 당국이 노력만 하면 식량난은 얼마든지 해결할 수 있습니다. 중국처럼 가족영농제 등만 도입하면 2,300만의 북한 주민은 굶주림으로부터 해방될 수 있습니다.

억압에 의한 인권침해 하면 역시 북한은 타의추종을 불허합니다. 이념이나 종교의 자유까지 바라는 사람들은 북한에 많지 않습니다. 그저 인간으로서 할 말이라도 편하게 하고 이웃끼리 소통하면서 살고 싶은 소박한 꿈을 가지

고 있는 사람들이 바로 북한 주민들입니다. 북한 인권의 원흉들인 김일성, 김정일을 비판하는 사람들은 가차 없이 정치범수용소로 보내지며 그 수는 아직도 15만 명을 상회하고 있습니다.

실제로 그 과정을 체험하지 못한 우리가 차마 입에 담을 수 없는 인권침해 현상들이 정치범수용소 안에서 행해지고 있습니다. 오죽하면 북한 주민들이 수용소로 끌려가는 사람들을 가리켜 "사람명단에서 제외되는 인간들"라고 하겠습니까. 수용소 관리인들은 잡혀온 사람들을 개, 돼지처럼 취급하고 있으며 심지어 언제든 죽여도 되는 짐승처럼 대하고 있습니다. 누가 그렇게 하라고 시켰습니까. 노동당입니까. 아니면 김정일입니까. 그 둘 다 북한의 권력을 장악하고 그 알량한 권력을 지키고자 반대세력들을 억압하고 있습니다. 마지막으로 불평등에 대해 언급하지 않을 수 없습니다. 원래 사회주의 최대의 슬로건은 평등사회 건설입니다. 그런데 사회주의 65년의 북한에서 평등은 어느 정도입니까. 김일성 김정일 부자는 하늘이고 인민은 개·돼지만도 못한 데 아직도 그들은 철지난 사회주의 타령을 읊어대고 있습니다.

사회주의 원전에 보면 그들이 말하는 계급투쟁의 형식은 초기 사회주의 단계에서 는 적대계급의 타도가 목적이지만 일정한 과도기를 거치면 계급적 차이의 극복으로 쓰여져 있습니다. 인간개조, 사회개조를 촉구하는 사회주의가 끝까지 타도와 투쟁으로 간다면 그것은 고전적 사회주의가 아니라 바로 독재의 전형입니다. 북한 사회에서 계급적 차이는 극복될 수 없습니다. 단 한 번의 정권교체 없이 3대 세습의 단계까지 왔는데 거기서 무슨 차이극복을 기대할 수 있겠습니까.

김정일만 세습합니까. 김책의 아들 김국태, 최현의 아들 최룡해, 노동당과 정권, 군대를 들여다보면 줄줄이 세습으로 감투를 뒤집어 쓴 상속자들뿐입니다. 노동자 농민은 대대로 노동만 하고 간부들은 세습으로 권력을 주고받는 북한에서 평등은 한갓 유행가보다도 못한 촉구에 다름 아닙니다. 발제자 분들이 강조했지만 우리는 북한의 인권개선에서 분단의 특수성 등도 분명히 고려해야 합니다. 분단과 전쟁은 분명 북한의 계급정책을 첨예화시켰고 그 결과는 오늘까지 이어지고 있습니다.

하지만 북한이 그 책임을 어느 누구에게 떠넘기는 것은 잘못된 것입니다. 북한의 모든 긴장과 파탄은 어느 하나도 외부원인에 있지 않습니다. 정권이 정상적으로 교체되고 세습이란 봉건적 방식이 남용되지 않았다면 북한에서의 인권 심각성은 원천적으로 나타날 수 없는 것들입니다. 분단 상황을 교묘하게 이용하고 있는 세력은 평양정권 만이 아닙니다.

우리 민주당 역시 북한인권법 통과에서 보여주듯이 분단 상황을 주장하며

북한의 인권개선에 피동적인 태도를 드러내고 있습니다. 그들의 초기 주장은 북한인권법을 채택하면 전쟁이 일어난다는 것이었습니다. 그 논리가 허구로 드러나자 오늘은 북한인권법을 채택하면 역효과가 발생한다는 것입니다. 물론 평양이 순간적으로 발끈할 수는 있습니다. 평양의 집권세력이 발끈하는 것이 역효과입니까. 그리고 그것이 더 중요합니까. 아니면 2,300만 북한 동포들 인권이 개선되는 일이 더 중요합니까. 민주당은 앞뒤 좌우도 못 가리는 논변으로 회피하지 말고 북한인권법 채택에 발 벗고 나서야 할 것입니다.

그리고 한나라당도 수동적인 자세를 버리고 북한인권법이 채택되도록 당세를 합하고 주의주장을 분명히 밝혀야 합니다. 집권당의 행동이 묘연하니 야당 또한 발을 빼려드는 것입니다. 북한의 인권상황 앞에서 당리당략이 존재한다는 사실이 부끄러운 일입니다. 최소한 북한 인권법의 채택만으로도 우리는 북한 인권개선을 위한 대한민국의 책임을 하였다고 후손들에게 말 할 수 있을 것입니다.

북한인민들의 이익에 맞는 인권법이어야 한다.

김성민 | 자유북한방송 대표

북한인권법 제정이 점차 현실화 되고 있는 듯하다. 지난 3월 8일 한국프레스센터에서 북한인권법안 통과를 촉구하는 시민사회·지식인 130인 선언이 발표되는가 하면 북한 동포들의 생명과 인권을 외면하는 국회의 무책임을 질타해 140여개 단체가 '북한인권법제정을 위한 국민운동본부'를 발족해 냈다. 그리고는 4.27재보선을 앞두고 지역유권자들에게 북한인권법을 지지하는 정당과 후보에게 투표하자고 호소하는 유권자운동을 오늘현재까지 진행 중이다.

천안함 폭침을 계기로 안보에 눈뜬 P세대도 북한인권법의 국회통과를 위해 본격적인 활동에 나서고 있다. 4월 11일 서울 여의도 국회의원회관 로비에서는 'P세대와 함께하는 북한인권법 제정촉구 사진전'이 열린바 있다. 또 북한민주화위원회를 위시한 탈북자단체들의 집회, 기자회견, 단식농성과 식발식도 북한인권법의 조속한 제정에 초점을 맞추고 있다. 저들은 대한민국 헌법 제3조를 거들며 북한주민들도 대한민국의 국민으로서 법적 보호를 받아야 한다고 주장한다.

앞선 발제자들의 논거에서도 찾아볼 수 있듯이 남북한의 바람직한 통합을 이루어내기 위해서도 북한주민들의 인권은 우선적으로 보장되어야 한다. “이러한 관점에서 볼 때 우리에게 북한주민의 인권문제는 북한주민의 문제인 동시에 우리의 문제이기도 하다. 따라서 인권이 보장되는 남북한 통합을 성취하기 위해서는 우리가 당사자의 일원으로서 북한주민의 인권개선에 적극적으로 나서야 한다...또한 우리가 조력자의 역할을 넘어 당사자로서 북한인권 개선에 나서기 위해서는 안정적으로 북한인권 개선을 추진할 수 있는 법적·제도적 기반을 갖추는 것이 무엇보다도 중요하다. 이것이 우리가 '북한인권법'을 제정해야 할 핵심논거이다.” (발제문/ 김수암)

또 다른 발제자는 “우리 헌법상 북한주민이 대한민국 국민으로 간주되는 이상, 한국 정부는 헌법 제10조에 따라 남한주민과 똑같이 북한주민의 인권 보장 및 개선을 위해 노력할 의무가 있으며, 북한주민의 인권 참상을 외면하는 것은 국가가 국민의 기본권 보장의무를 방기하는 것”임을 강조한다.

이제 그러한 법 제정의 방향을 논하는 마당임으로 앞으로 제정되는 북한인권법은 북한인민들의 이익에 맞게 확대 보충되어야 함을 강조하고 싶다. 너무나 당연한 이야기처럼 들리겠지만, 탈북자로서 내가 바라본 대한민국은 오늘날 북한인민들이 무엇을 바라고 소원하는지를 알려고 하지 않아왔다. 예컨대 북한주민들이 무리로 죽어가던 1990년대 중후반, 헌법 제3조가 살아있음에도 대한민국은 북한주민들의 굶주림을 철저히 외면했다.

이제 북한주민들의 지옥 같은 아사의 골짜기를 스스로 빠져나와 김정일 정권에 저주를 퍼붓던 때에는 웬일인지 김정일의 몸값을 올려주고 노동당 대남혁명의 치적을 쌓아주는가 하면 김정일을 만나본 것이 자랑이고, 김정일의 “우리민족끼리”에 광분하는 세상을 만들어 버렸다. 북한주민들의 입장에서 볼 때 전자나 후자나 바람직한 상황이 아니다. 오히려 북한당국자들에게 저들 대남정책의 당위성만 확인시켜준 꼴이 되었다.

이러한 아이러니를 막기 위해 북한인권법이 작용해야 한다고 본다. 현재 민주화운동의 불길이 타오르고 있는 중동지역 인민들과 달리 북한주민들에 가장 필요한 것은 빵과 기름이다. 탈북자출신인 강철환 기자는 지난 주간조선 기사에서 2009년 11월 화폐개혁 이후 지금까지 7만 명가량의 북한주민들이 굶어죽었다고 전하고 있다. 또 자유북한방송국에서 지난 3월에 진행한 탈북자 50명(2010년을 북한을 탈출한 사람들을 대상으로 함)과의 대담에 따르면 굶주림보다 더 괴로운 것이 겨울철 혹한에 내 동맹이쳐 지는 것이라고 했다.

북한주민들에게 국가로부터의 배급이 전혀 보장되지 않고 있음은 세상이 다 아는 사실이지만 영하 20도를 오르내리는 북방의 추위 속에서 나무 한

조각, 석탄 한 덩어리 없이 살아야 하는 북한주민들의 고통은 세상에 잘 알려지지 않고 있다. 평양시에서 생활하던 어느 탈북자는 온종일 난방이 보장되지 않아 비닐하우스를 뒤집어쓰고 겨울을 나던 이야기를 전했고 사리원에서 탈북 한 또 다른 탈북자는 철길의 침목 사이에 떨어진 석탄가루를 긁어 모아 석탄 한 덩어리를 빚어 장마당에 내다 팔던 눈물어린 사연을 전하기도 했다. {사례...}

이런 사람들에게 쌀과 석탄을 보내주는 것을 인권법에 확실히 명기해야 한다. 단, 과거에 우왕좌왕하던 대북정책에서 벗어나 ‘확실한 모니터링을 전제로 한 대북지원’을 법제화함으로써 대북 인도적 지원의 새로운 지평을 열어야 한다. 또한 이러한 모니터링과 투명성이 보장되지 않는 ‘대북지원이란 없다’를 법조항에 못 박아 두는 것은 원칙적 대북정책의 연관성을 보장하기 위한 필수조건이기도 하다.

이처럼 북한을 향한 인도적 지원의 원칙을 정하는 것은 자기물건을 주면서 고맙다는 인사는커녕 어디에 쓰이는지조차 알지 못하던 과거의 기막힌 처지에서 벗어날 수 있는 길이다. 또한 “북한당국을 상대해야 하는 마당에 북한당국이 싫어하는 모니터링을 어떻게 보장하는가”고 떠벌이던 무원칙한 대북지원 주창자들에게 양보할 수 없는 ‘행동의 지침서’를 주는 일이기도 하다. 동시에 북한주민들의 굶주림과 무권리에는 아랑곳 하지 않고 군비확장과 개인의 영달에만 전력하고 있는 김정일에 대한 북한주민들의 인식전환에 기여하기도 할 것이다.

인도적 지원에 대한 모니터링이 싫고, 고맙다고 인사하기가 싫으면 주지 않는 것이 순리이고 원칙이다. 그리고 그것이 2천3백만 북한인민들의 의사가 아니라 김정일과 한줌도 안되는 그 추종자들의 짓거리임이 밝혀지면 하늘과 땅과 바다로 북한인민들의 손에 직접 닿을 수 있도록 전 국민적인 대북 인도적 지원활동을 벌려야 한다. 그것이 바로 애드벌룬을 통한 대북지원 사업이다.

필자가 북한군에서 생활할 때 목격 또는 사용한 이른바 적지물자(적진에서

날려 보낸 물자)만해도 ‘불티나’표 라이터며 ‘아리랑’담배에 이르기 까지 수십 종에 달한다. 필자를 포함한 당시의 군인들은 바람 부는 날이면 하늘을 바라보는 것이 일이었다. {사례}

이제라도 대북 인도적 지원사업의 원칙을 정해놓고 “모가 아니면 도”임을 확실히 보여주어야 할 때라고 본다. 동시에 북한인권 개선의 실효성과 현실 적용을 말하며(발제자 발표 내용 중 참여연대 논평)남북 간 불신을 논하는 사람들에게도 북한인민들이 바라지만 김정일이 원하지 않는 것이 있고 김정일과 북한인민이 한편이 안임을 확실히 알려줄 필요가 있음을 강조하고 싶다.

2011년 4월 27일 <북한인권법의 바람직한 제정방향> 자료집

발 행 인 : 국회의원 박선영
(사) 성공적인 통일을 만들어가는 사람들
탈북여성인권연대

※ 본 인쇄물은 발행인의 허가 없이 무단으로 복제 및 배포를 금합니다.