

북한인권법 제정의 필요성에 대한 고찰

- 북한인권기록보존소 설치의 필요성을 중심으로 -

송 인 호 · 최 귀 일

한동대 교수 · 변호사, 법학박사 / 법무법인 동서파트너스 변호사

A study on the necessity of North Korean Human Rights Act, especially the record center for human rights violations in North Korea

In-Ho Song, Kwi-il Choi

Lawyer, Professor, Handong Global University School of Law / Lawyer, Dongsuh Partners

초록 : 제18대 국회에 이어 제19대 국회에서도 이미 4건의 북한인권법안이 상임위원회 계류 중이며, 앞으로 이를 둘러싼 여야간의 공방이 이어질 것으로 보인다. 북한의 심각한 인권침해 사실 자체는 공지의 사실이라고 할 것이나, 그 해결방법으로 북한인권법의 제정여부와 그 중에서도 핵심인 ‘북한인권기록보존소’의 설치에 대해서는 견해대립이 심각하다.

그런데 이미 서독은 1961년부터 초당파적으로 동독 인권침해사실을 기록하기 위한 이른바 ‘잘츠기터 중앙기록보존소’를 설치하고 통일시까지 약 30년 동안 약 4만 건의 인권침해사례를 수집·기록해왔다. 그리고 동 기관은 동독정권에 대한 간접적인 압력수단, 인권침해방지기능을 수행해왔다고 평가되고 있다.

이러한 독일의 선례를 살펴볼 때, 그리고 다음과 같은 이유에서 북한인권법, 그리고 그 중에서도 북한인권기록보존소를 설치할 필요가 있다.

우선 실효성의 측면에서, 단기적 차원이 아니라 중장기적 관점에서 바라볼 때 북한인권법의 실효성을 기대할 수 있으며, 통일 후 북한 내 불법 청산의 관점에서, 그리고 북한 주민에 대한 위로적 효과와 북한 정권 내 인권침해자들에 대한 경고적 효과의 측면에서 북한인권기록보존소를 설치할 필요가 있다. 또한 제2차 세계 대전 이후 UN 헌장, 세계인권선언으로 대표되는 인권의 보편성 원칙에 비추어 볼 때, 그리고 우리 헌법과 남북기본합의서, 남북관계 발전에 관한 법률의 관계 조항의 해석에 의할 때, 북한 인권문제를 단순한 내정간섭의 문제로 볼 수는 없다. 비록 북한인권법과 북한인권기록보존소의 설치로 인하여 단기적으로 남북관계가 경색이 될 수는 있으나 과거 천안함, 연평도 사건에도 불구하고 북한이 개성공단은 포기하지 않았던 선례에 비추어 보더라도 남북교류협력은 어디까지나 북한의 경제적 목적으로 유지되는 것이므로 북한인권법의 제정이 남북관계의 근본적 파탄요인이 되지는 않을 것이라고 보는 것이 타당하다. 북한의 경우 생존권적 인권뿐만 아니라 이미 자유권적 인권의 침해가 극심해왔다는 점에서 인권의 종류를 구분하여 접근하는 것은 부당하며, 무엇보다 통일 자체보다 어떠한 통일된 국가를 지향하는가의 관점에서 살펴볼 때 ‘인권’은 남북교류과정에서 덮어두어야 할 문제가 아니라 동시에 추구해야 할 필수 불가결한 가치이다.

통일 후 북한 주민들이 ‘우리가 굶어 죽어갈 때 무엇을 했느냐?’고 물을 때 남북교류협력을 통해 인도적 지원을 하려고 했다고 답을 할 수 있어야 하는 것처럼, ‘우리가 인권침해를 당하고 자유를 잃고 박해를 받을 때 무엇을 했느냐?’는 물음에도 이제 답할 수 있어야 한다.

Abstract : After the 18th National Assembly of ROK, four North Korean Human Rights Acts are in the discussion at the 19th National Assembly as well and the opposing parties are pitted against each other on the issue, especially setting up the record center for human rights violations

in North Korea.

However, West Germany already started 'Central record center for human rights violations in East Germany' and recorded forty thousand cases until reunification. The center performed well the role of reducing the violations by warning the perpetrators in the East Germany.

We need to set up North Korean Human Rights Act, especially the record center for human rights violations in North Korea as follows.

First of all, the Act will have an effect on reduction of human rights violations in long-term point of view and it will also play an important role in dealing with the unlawfulness of North Korean government after unification of Korea. Second, the Act is not a matter of intervention in the domestic affairs of another country according to the universality of human rights after the second world war, the U. N. charter, the Universal Declaration of Human Rights, and especially under the constitution of ROK and the Inter-Korean Basic Agreement between the North and South Korea in 1992. Third, even though the Act and the recording center may strain South-North relations in the short term, it will not be the fundamental interruption factor in the light of the fact that after the sinking of the Cheonan Navy Ship and North Korea's attack on Yeonpyeong Island, the cooperation in the Kaesong Industrial Complex continued by the economic need of the North Korea. Fourth, it is improper to approach to the problem of human rights violations in North Korea from the view point of distinguishing between the right to freedom and the right to life. Most of all, human right policy need to be promoted simultaneously with the exchange and cooperation between North-South Korea because the protection and promotion of human rights should be the ultimate goal pursued by the United Korea.

As we should be able to answer North Korean people's question 'What did you do when we were starving?', we also should be able to answer the question 'What did you do when we were persecuted?'.

• 논문접수 : 2012. 9. 19. • 심사 : 2012. 10. 8. • 게재확정 : 2012. 10. 8.

I. 서론

제19대 국회가 원 구성조차 합의하지 못한 6월 초 새누리당에 의해 북한인권법안 2건이 발의된 바 있으며¹⁾, 2012. 8. 20.에는 이인제 의원(대표발의)이, 2012. 9. 5.에는 조명철의원(대표발의)이 각각 북한인권법안을 발의한 바 있다. 이는 제17대, 제18대에 이어 제19대 국회에서도 북한인권법이 정치 쟁점으로 부상할 가능성을 시사한다. 아울러 얼마 전 통합진보당의 소위 '중북 세력' 사태로 인하여 북한인권에 대한 시

각이 마치 좌와 우를 가르는 이념적 표징인 것처럼 논의되고 있다. 또한 앞으로 북한인권법에 대한 입장은 대선 후보자간 쟁점이 될 가능성도 커진 것으로 보인다.

북한인권법과 관련하여 한 쪽은 남북교류협력이 북한주민에게 최고의 인권이며 북한인권법은 북한체제붕괴를 꾀하는 정치적 압박에 불과하며 그 실효성을 기대할 수 없다고 비판하고 있고, 다른 한 쪽은 인권의 보편적 개념 하에 늦었지만 지금부터라도 북한 인권에 관심을 갖고 일련의 조치를 취하는 것이 마땅하다는 입장을

1) 2012. 6. 1.에 윤상현 의원 등 새누리당 의원 11인이, 2012. 6. 15.에는 황진하 의원 등 새누리당 의원 20인이 북한인권법안을 발의한 바 있다.

견지하고 있다.

본 논문에서는 이제까지 발의된 북한인권법의 주요 내용을 살펴보고 북한인권법 중 핵심적인 이슈라 할 수 있는 북한주민에 대한 인권침해 행위를 기록하는 북한인권기록보존소의 설치에 대하여, 2012년 한반도의 남쪽을 살아가는 국민으로 과연 어떠한 입장을 취해야 할 것인지에 관하여 생각해보고자 한다.

II. 북한인권법안에 대한 검토

1. 미국과 일본의 북한인권법

가. 미국의 북한인권법

2004. 10. 18. 4년 한시법으로 제정된 미국 북한인권법(정식명칭 : North Korean Human Rights Act)은 이후 2008년에 연장 승인되었으며 2012. 6. 19. 미 상원 외교위원회에서 5년 연장안이 가결되었고, 2012. 8. 16. 미국 오바마 대통령이 ‘북한인권법 재승인 법안’에 서명하여 그 효력이 2017년까지 5년 더 연장되었다.²⁾

전문가들은 미국에서 북한인권법이 제정된 배경으로 테러국의 변화를 통해 미국 안보를 강화하고자 하는 의도(개입을 통한 변화 추구)를 들기도 하고, 미국의 대외정책 기조의 일환으로서의 성격 역시 지적되고 있다. 즉, 인권존중, 민주주의 확산이라는 미국의 대외정책 기조를 북한에까지 확대한 것으로 해석되고 있는 것이다.³⁾

미국의 북한인권법은 3장(제1장 북한주민의 인권 신장, 제2장 어려움에 있는 북한주민 지원, 제3장 북한 난민 보호) 15개 조로 구성되어 있다.⁴⁾ 제1

장 ‘북한주민의 인권 신장’에서는 인권, 민주주의, 법치, 시장경제발전을 위한 프로그램을 후원하는 민간, 비영리단체에 매년 200만 달러의 보조금을 지급할 수 있도록 하였고, 대북 라디오 방송에 대한 후원을 증가시키고 국무성 내에 북한인권담당특사를 임명하여 그로 하여금 북한관리와 인권에 대한 토의 관여 및 북한인권관련 민간단체와 협의하도록 규정하고 있다. 제2장 ‘어려움에 있는 북한주민 지원’에서는 북한 지원의 원칙을 인도적 지원과 비인도적 지원으로 구분하여 규정하고 있는데, 먼저 인도적 지원의 경우 NGO와 국제기구를 통한 원조는 전용의 극소화를 위하여 감시(모니터링)의무를 규정하고 있고, 북한정권에 대한 인도적 원조의 경우는 “국제적으로 인정받은 인도적 기준에 따라 전달, 분배, 감시되어야 한다. 필요에 따라서 제공되어야 하며 정치적 보상이나 억압수단으로 사용돼선 안 된다. 소정의 수혜자에게 도달해야 하며, 원조의 근원을 알려야 한다. 북한에서 가장 취약한 모든 집단에서 어느 지역에 있는지 이용 가능해야 한다.”는 원칙을 선언하고 있고, 비인도적 원조의 경우는 북한의 실질적 진보(기본권 존중, 감옥 및 강제노동수용소 체제의 개혁 등)를 조건으로 하여 이행할 것을 규정하고 있다. 마지막으로 제3장 ‘북한 난민 보호’에서는 북한주민들의 난민 또는 미국 내 망명을 허용하고 있으며, 중국정부에 대하여 유엔난민고등판무관(UHCR)이 탈북주민들이 난민인지 여부와 도움을 필요로 하는지 여부를 조사할 수 있도록 탈북주민들과의 접촉을 방해받지 않도록 할 것과 중국 내 탈북난민들에 대한 무제한 접근권을 보장할 것을 계속 촉구하도록 규정하고 있다⁵⁾

2) 2012. 8. 19.자 데일리NK기사(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=96633>)

3) 국가인권위원회, 「북한인권 개선을 위한 중·장기 정책 및 로드맵 구축 : 제도적 기반 확립 및 Action Plan 수립을 중심으로」, (국가인권위원회, 2010. 12.), 112면.

4) 이하 사단법인 북한연구소, 「월간 북한」, 통권 473호, (2011. 5.) 41면 이하 참조.

5) 이러한 재중 탈북민에 대한 내용은 현재까지 제출된 국내 북한인권법안에는 없는 내용으로서 삽입여부를 고민해 볼 필요가 있다. 이는 중국과의 외교 마찰 우려가 있으나 북한주민 인권의 실질적 보장을 위해서는 필요한 조항으로 볼 수 있다.

나. 일본의 북한인권법

일본의 북한인권법(정식 명칭 : 납치 문제 기타 북조선 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률)은 2006. 6. 23. 제정되었으며 총 7조로 구성되어 있다.

주요내용은 국가는 북한당국에 의한 일본국민의 납치문제 해결을 위해 최대한 노력하고(2조), 납치 문제 및 북한당국에 의한 인권침해문제에 대한 관심과 인식을 깊게 하기 위해, 북한인권침해문제 개발 주관을 두며(4조), 정부는 북한당국에 의해 납치된 자 및 탈북자, 북한당국에 의한 인권침해자에 대한 보호시책을 강구하기 위해 국내외 민간단체와 연계 확보에 힘쓰고 탈북자의 보호 및 지원에 관해 시책을 강구하도록 힘써야 한다(6조)로 되어 있으며, 법명에서 알 수 있듯이 북한 인권 문제에 직접적인 관심을 두기보다 납치문제에 관심이 집중되어 있고, 실질적 재정지원 등이 없어 전체적으로 당위 규정에 그친다는 인상을 준다.

다. 평가

미국과 일본의 북한인권법에 대하여 제정 이후 상징적 의미 이상의 구체적 조치들이 이루어지지 못하였으며 특별한 북한인권개선의 효과가 없었다는 점에서 실효성이 없다는 비판이 있다.⁶⁾ 그러나 국제적인 인권압박의 효과가 즉각적으로 나타나는 것은 아니며, 일단 북한의 인권침해 상황을 공론화했다는 자체로서 그 의미를 찾을 수 있다고 본다.⁷⁾

2. 우리 북한인권법안 검토

가. 추진경과⁸⁾

지금까지 북한인권법안의 추진경과는 다음과 같다.

- * 제17대 국회(안건 모두 임기만료 폐기)
 - 2005. 8. 11. “북한인권법안” 김문수의원 등 29인(한나라당)
- * 제18대 국회(안건 모두 임기만료 폐기)
 - 2008. 7. 4. “북한인권법안” 황우여 의원 등 23인(한나라당)
 - 2008. 7. 21. “북한인권증진법안” 황진하 의원 등 25인(한나라당)
 - 2008. 11. 11. “북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안” 홍일표 의원 등 10인(한나라당)
 - 2008. 12. 26. “북한인권법안” 윤상현 의원 등 20인(한나라당)
 - 2010. 2. 위 4건을 통합·조정 외교통상통일위원회 위원장 대안으로 제안, 2012. 2. 12. 법사위 회부
 - 2011. 6. 14. “북한민생인권법안” 김동철 의원 등 15인(민주당)
- * 제19대 국회(상임위 계류 중)
 - 2012. 6. 1. “북한인권법안” 윤상현 의원 등 11인(새누리당)
 - 2012. 6. 15. “북한인권법안” 황진하 의원 등 20인(새누리당)

6) 이금순, “북한인권 관련 미국 행정부 및 의회의 동향분석”, 『북한인권 관련 국가, 국제기구 및 NGO의 동향분석』, 국가인권위원회, 2007, 265면

7) 후술하는 바와 같이 통상적으로 국가의 인권탄압정책에 대한 국제적인 압박을 통한 인권개선은 단기간에 그 효과가 발생하는 것이 아니라 중장기적인 시간을 두고 그 효과가 발생하는 법이기 때문이다.

8) 국회의안정보시스템 2012. 9. 15. 검색(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>)

- 2012. 8. 20. “북한인권법안”, 이인제 의원 등 11인(선진통일당)
- 2012. 9. 5. “북한인권법안”, 조명철 의원 등 53인(새누리당)

나. 내용 및 쟁점

제18대 국회 당시 외통위 대안과 민주당(김동철 의원 대표 발의) 측에서 제안한 북한민생인권법안 그리고 제19대 국회에 발의된 4건의 법률안의 주요 내용은 다음과 같다.

① 먼저, 외통위 대안의 주요내용을 보면, 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권보호에 필요한 사항을 규정함으로써 이들의 기본적 생존권을 확보하고 인권의 증진에 기여함을 목적으로 하고 있고(안 제1조), 북한인권정책에 관한 자문을 위하여 통일부에 북한인권자문위원회를 두고(안 제5조), 통일부장관은 3년마다 북한인권자문위원회의 자문을 거쳐 북한인권기본계획을 수립, 매년 집행계획을 수립 후 국회에 보고하도록 하고(안 제6조), 정부는 북한인권과 관련하여 국제사회의 북한인권증진활동에 협력하고 이에 관한 정부의 정책을 효과적으로 실시하기 위해 외교통상부에 북한인권대외직명대사를 둘 수 있고(안 제7조), 인도적 지원과 관련하여 국가는 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우, 국제적으로 인정되는 인도 기준에 따라 전달, 분배, 감시되

고 지원을 북한주민에게 전달되고, 북한주민이 지원의 제공자를 알 수 있도록 하고, 인도적 목적 외에 군사적 용도 등 다른 용도로 이용되지 아니하도록 ‘노력하여야’ 한다고 규정하고 있으며(안 제8조), 국가는 북한주민의 인권 증진을 위하여 인적교류, 정보교환 등 관련 국제기구, 국제단체 및 외국 정부 등과의 협력체계를 구축하고, 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하며(안 제9조), 정부는 북한인권실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구, 정책개발, 활동 등 수행하기 위하여 북한인권재단을 설립하고(안 제10조, 재단 사업 중 북한인권기록보존소의 설치·운영이 포함되어 있음), 정부는 북한인권재단을 통하여 북한주민인권 증진 관련 민간단체의 활동을 적극 지원하도록 하고, 민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 규정하고 있다(안 제15조).

② 한편, 외통위 대안에 대한 대응 법안으로 민주당에서 발의했던 북한민생인권법안의 내용을 살펴보면, 별도의 북한인권재단을 두고 있지 않으며, 북한인권기록보존소 대신에 통일부내 인도주의정보센터를 설치하고 북한주민의 인권 보호외에도 생활지원 관련 사항, 국군포로, 납북자, 이산가족, 북한이탈주민관련 사항 등에 대한 자료 및 정보를 수집하도록 하고 있다는 점(안 제7조) 등에서 대안과 차이가 있다.⁹⁾

다음으로 19대 국회에서 발의된 법률안을 살펴보면,

9) 이외에도 민간단체 지원에 관한 내용도 규정하지 않고 있다.

김동철 의원 안 제7조(인도주의정보센터)

① 통일부 내에 인도주의정보센터(이하 “정보센터”라 한다)를 둔다.

② 정보센터는 남·북한 사이의 인도주의 업무와 관련된 다음 각 호의 사항에 대하여, 각종 자료 및 정보의 수집·보존·발간 등을 담당한다.

1. 국군포로, 납북자, 이산가족과 관련된 사항

2. 북한주민들의 인권보호 및 생활지원 등과 관련된 사항

3. 북한이탈주민과 관련된 사항

4. 북한에 대한 각종 물품 및 기자재 등 제공 및 이에 대한 교육 지원과 관련된 사항

5. 제1호부터 제4호까지 규정된 업무와 관련된 국내·외의 정책과 관련된 사항

③ 정보센터는 발간자료에 대해 국회의 요청이 있는 경우, 이를 제공하여야 한다.

③ 윤상현 의원 안을 살펴보면 제18대 국회 대안을 그대로 다시 발의한 것으로 제안이유까지 동일하고,

④ 황진하 의원 안과 이인제 의원 안은 제18대 국회에서 외교통상통일위원회장이 제출한 대안과 거의 동일한 내용을 담고 있으나, 북한인권기록보존소의 설치 운영을 단순히 북한인권재단의 수행사업의 하나로 규정하였던 대안과 달리¹⁰⁾ 별도의 ‘북한인권기록보존소’를 설치하도록 하고 북한인권기록보존소의 목적 등을 구체적으로 규정하고 있다는 점 차이가 있다. 다만, 황진하 의원 안의 경우는 ‘법무부’에(안 제

12조), 이인제 의원 안은 ‘국가인권위원회’에(안 제14조) ‘북한인권기록보존소’를 설치하도록 규정하고 있다는 차이가 있다.¹¹⁾¹²⁾

⑤ 한편 최초의 탈북자 출신 비례대표의원인 조명철 의원 안을 살펴보면 역시 별도의 ‘북한인권기록보존소’를 ‘국가인권위원회’에 설치하도록 하고 있으며(안 제13조)¹³⁾ 북한인권과 관련된 침해사건에 대한 ‘국가인권위원회’에 대한 신고, 국가인권위원회의 조사 개시, 국제형사재판소에 소 제기규정을 두고 있는 것이 특징이다(안 제12조).¹⁴⁾

10) 외교통상통일위원장 대안 제10조(북한인권재단의 설립)

- ① 정부는 북한인권 실태를 조사하고 북한인권 개선과 관련된 연구와 정책개발, 북한인권 개선을 위한 국내외의 활동 등을 수행하기 위하여 북한인권재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.
- ② 재단은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ③ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.
 1. 북한 인권 실태에 관한 조사·연구
 2. 북한인권기록보존소의 설치·운영

11) 황진하 의원 안 제12조(북한인권기록보존소)

- ① 북한인권 침해사례를 조사하고 관련 자료를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 법무부에 북한인권기록보존소를 둔다.
- ② 법무부장관은 북한인권기록보존소의 업무와 관련하여 필요한 경우에 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있고, 요청을 받은 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ③ 그 밖에 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) 이인제 의원 안 제14조(북한인권기록보존소)

- ① 북한인권 침해사례를 조사하고 관련자료를 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다.
- ② 제1항의 조사에 관하여는 성질에 반하지 않는 한 「국가인권위원회법」 제4장 이하의 규정을 준용한다.
- ③ 국가인권위원회 위원장은 북한인권기록보존소 업무와 관련하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있고, 요청을 받은 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ④ 그 밖에 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 조명철 의원 안 제13조(북한인권기록보존소의 설치)

- ① 북한 인권 침해사례와 관련된 자료 등을 체계적으로 수집·기록·보존하기 위하여 국가인권위원회에 북한인권기록보존소를 둔다.
- ② 국가인권위원회는 북한인권 침해사건에 대한 자료 수집·기록·보존 업무와 관련하여 필요한 경우에 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있고, 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.
- ③ 제1항에 따른 북한인권기록보존소의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

14) 조명철 의원 안 제12조(북한 인권 침해사건 신고 등)

- ① 누구든지 북한 인권과 관련된 침해사건에 대하여 국가인권위원회에 신고할 수 있다.
- ② 국가인권위원회는 북한 인권 침해사건에 대한 신고서를 접수받은 경우에 그 내용이 조사대상에 해당되면 진정사건으로 조사를 개시한다.
- ③ 제2항에 따른 조사 결과 그 침해가 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제8조 또는 제9조의 범죄에 해당된다고 인정하는 경우에 통일부장관 및 법무부장관에게 그 사실을 통보하고, 국제형사재판소에 소를 제기할 수 있다.

<표1. 법안별 쟁점 비교>

	황우여 (18대)	황진하 (18대)	홍일표 (18대)	윤상현 (18대)	김동철 (18대)	대안 (18대) 및 윤상현 (19대)	황진하 (19대)	이인제 (19대)	조명철 (19대)
북한인권 기록보존소 설치	○	× (별도 설치하 지는 않고 국가인권위 가 인권실태 수집, 분석하 도록 규정)	×	○	× (인도주의 정보센터)	○	○	○	○
북한인권 기록보존소 설치 기관	국가 인권위	국가 인권위	×	국가 인권위	× 통일부 (인도주의 정보센터)	북한 인권재단 (통일부 산하)	법무부	국가 인권위	국가 인권위

다. 쟁점

그동안 발의된 북한인권관련 법안을 둘러싼 쟁점 중 가장 중요한 쟁점 중 하나인 북한인권 기록보존소의 설치 여부 및 설치 기관에 대한 입장을 표로 정리하면 다음과 같다.

Ⅲ. 북한인권기록보존소 설치의 필요성

북한인권법 내용 중 가장 첨예한 이슈 중 하나가 북한인권기록보존소를 설치할 것인지에 관한 것이다. 이하에서는 동독 정권에 의한 동독주민 인권침해실태를 기록하기 위하여 인권 침해기록보존소를 설치한 바 있는 서독의 경우를 먼저 살펴보고 우리의 북한인권기록보존소 설치의 필요성에 대해 논의하기로 한다.

1. 서독의 잘츠기터 중앙기록보존소의 경우¹⁵⁾

가. 도입경위

1961. 8. 13. 동독 정부에 의해 베를린 장벽이 설치되고 국경을 넘는 동독 주민들에 대한 사살 등 인권침해가 본격적으로 시작되자, 1961. 9. 1. 당시 서독 함부르크시 독일기민당(CDU)¹⁶⁾ 의장인 에릭 블루멘펠트(Erik Blumenfeld)의 주도에 의해 1961. 11. 24. 동독인권침해사실을 기록하는 중앙기록보존소¹⁷⁾가 설치되었다. 한편, 설립에 결정적 영향을 끼친 사람은 당시 서베를린 시장이자 이후 독일 총리가 되는 독일사민당(SPD)¹⁸⁾ 빌리 브란트(Willy Brandt)였다. 당시 브란트는 잘츠기터 중앙기록보존소를 나치전범을 다룬 루드빅스부르크(Ludwigsburg) 중앙심사국과 비교하면서 그 설립의 필요성을 강조하였는

15) 이진목, “동독주민과 북한주민의 인권침해 기록보존소에 대한 정치적 갈등사례 비교와 시사점”, 『사회과학 담론과 정책』 제4권 2호, (경북대학교 사회과학연구원, 2011), 42~50면; Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer 著, 이진호 譯, 『서독 잘츠기터 인권침해 중앙기록보존소』, (북한인권정보센터, 2008), 25~34면; 베른하르트 켈리거, “동독인권문제, 서독의 인권정책 및 통일 전후의 잘츠기터 인권침해사례 수집소의 역할과 성과”, 『통일과 법률』 제8호, (법무부, 2011), 1~14면.

16) 독일 기독교민주연합(기민당 : CDU, Christlich Demokratische Union)

17) 정식명칭은 ‘잘츠기터 주 법무성 중앙기록보존소(Die Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltung in Salzgitter)’이다. 중앙기록보존소가 설치되기 전에는 민간인들로 이루어진 ‘자유를 존중하는 법률가의 조사위원회(UFJ, Untersuchungsausschusses Freiheitlicher Juristen)’가 서베를린에 설치되어 인권침해사실을 기록하는 역할을 담당하였다. UFJ는 1949년부터 1969년까지 존속하였다(Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer 著, 이진호 譯, 앞의 『서독 잘츠기터 인권침해 중앙기록보존소』, 32~34면).

18) 독일 사회민주당(사민당 : SPD, Sozialdemokratische Partei Deutschlands)

다. 브란트는 동독정권이 국경과 동베를린 지역에서 국경을 넘는 동독주민을 사살하는 등 동독주민 대상 인권침해행태는 나치시대의 인권침해행위와 비견된다고 주장하면서 나치시대 만행을 성공적으로 심사하는데 루드비크부르크 중앙심사국이 적절한 기능을 하였듯이, 잘츠기터 중앙기록보존소는 동독정권의 인권침해행위를 조사하는데 아주 중요한 역할을 할 것이라고 주장하였다. 이로써 서독은 주요정당인 기민당과 사민당의 초당적 합의를 통해 동독과 가장 긴 국경을 맞대고 있는 니더작센(Niedersachsen)주 잘츠기터시의 잘츠기터-바트(Salzgitter-Bad) 지방법원 구역 내 동독주민에 대한 인권침해사안을 수집·기록·보존하는 중앙기록보존소를 설립하게 되었다.¹⁹⁾

나. 설치 후 갈등

잘츠기터 중앙기록보존소의 설치에 초당적으로 이루어졌으나, 설치 이후 곧바로 폐쇄 여부를 놓고 서독 내 정당 간, 동서독간 갈등이 심화되었다.

(1) 서독 내 정당간 갈등

서독 사민당의 정치인들은 잘츠기터 중앙기록보존소가 설립된 이후부터 1990. 10. 3. 독일이 통일되기 이전까지 지속적으로 중앙기록보존소가 동서독관계에 부정적인 영향을 미친다고 판단하여 중앙기록보존소의 폐지를 주장하였다.

통독 이후 총리직을 수행하기도 했던 서독 정치인 슈뢰더(Gerhard Fritz Kurt Schröder)는 1985년 동베를린을 방문하여 중앙기록보존소의 해

체를 지지한다고 하기도 하였으며, 1980년대 후반에는 사민당이 집권하고 있었던 함부르크, 노르트라인-베스트팔렌, 잘랜드, 브레멘, 쉐레스비히-홀슈타인주 정부와 서베를린 등 5개 주의 수상이 중앙기록보존소 폐지를 위하여 재정지원을 거절하는 결정을 하기도 하였다.

이처럼 사민당이 중앙기록보존소의 폐지를 주장한 것은 중앙기록보존소가 동서독관계에 있어서 장애물이자 정치적 골칫거리라고 보았기 때문이다. 아울러 이는 1969년 서독 수상에 취임한 빌리브란트가 주장하고 이후 독일연방의 대동독정책이 되었던 ‘동방정책(Ostpolitik)’으로 대표되는 긴장완화정책 기조에 반한다고 보았기 때문이다. 사민당은 동독정권의 개혁능력을 인정하였고 지속적으로 중앙기록보존소의 역할과 활동을 반대하였다.

반면, 기민당은 통일시까지 존치 입장을 유지하였다. 기민당은 독일분단의 슬픔과 비통함을 피하지 않고 다루는 것이 민족적 자부심을 가진 독일재통일을 위한 정치인의 제1과제라는 확신하에 사민당의 중앙기록보존소 폐쇄 요구는 동독주민과의 인간적 유대를 해치는 것으로 보고 존치 입장을 고수하였다.

(2) 동독의 저항

동독정권담당자들은 잘츠기터 중앙기록보존소를 “법적인 침공”, “복수주의 기관”, “냉전시대의 잔재”로 비난하였다. 즉 동 보존소를 보복주의에 따른 기구로 보았고, 동 보존소의 활동은 동독주권을 침해한다고 보아 보존소의 폐지를 줄기차게 주장하였다.

동독정권은 중앙기록보존소를 폐지시키기 위하여 1962. 10. 22. 서독 중앙기록보존소에 대한

19) 처음에는 프리드리히 회제(Friedrich Höse) 검사 지휘 하에 2명의 직원으로 출발하였으며 2년 만에 7명의 직원으로 증원되었다(Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer 著, 이건호 譯, 앞의 『서독 잘츠기터 인권침해 중앙기록보존소』, 26~28면).

반대 기구로서 동독 국가안보부 산하에 ‘동독정권의 정치적 반대자에 대한 서류화 작업을 위한 기구’를 신설하는가 하면, 1980. 10. 13.에는 당시 동독 수상인 에리히 호네커(Erich Honeckers)가 동독 사회주의통일당(SED)²⁰⁾ 강연회 개회사에서 서독 측에 대하여 중앙기록보존소의 폐쇄를 공식적으로 요구하는 일명 게라요구(Geraer Forderungen)를 하기도 하였다.²¹⁾ 이는 잘츠기터 중앙기록보존소가 얼마나 동독 정권에게 있어 불편한 존재였는지를 잘 보여주는 예라고 할 수 있다.

한편 잘츠기터 중앙기록보존소에서 근무하는 종사자들은 국내적 폐쇄 요구 속에서 신분에 대한 불안감을 느낄 뿐 만 아니라 동독의 공개적이고 노골적인 적대감을 경험해야 했다. 대표적으로 동독은 1966. 10. 13. 「동독시민의 공민권과 인권보호법」을 제정하고 동법 제1조에서, “서독사법권을 동독시민에게까지 확장하여 헌법상 공민권의 실행을 이유로 소추하거나, 이 소추를 요구하거나 지시·권고하는데 협조하는 자는 다른 법에서 더 높은 형을 정하고 있지 않는 한 5년의 감옥형에 처한다.”라고 규정하여 잘츠기터 중앙기록보존소 종사자에 대한 처벌 규정을 명시하였다. 이에 따라 중앙기록보존소에서 근무하는 서독인들의 이름은 동독의 수배자명단 가장 위쪽에 위치하였고 그로인해 중앙기록보존소 종사자들은 동독은 물론 동독과 범죄인도계약을 체결한 공산국가의 영향력 하에 있는 지역에 여행하는 것이 불가능하였다.²²⁾

다. 통일 후 평가

잘츠기터 중앙기록보존소는 통일될 때까지 29년 동안 약 4만 여건의 인권침해사례를 수집·정리하였으며²³⁾, 동독 정권의 인권침해자들에 대한 간접적인 압력수단으로서의 기능, 동독 주민에 대한 심리적 기대기능 등을 수행했다고 평가된다. 특히 동독정권담당자의 불법행위를 형사소추 하는데 필요한 증거자료를 수집·보관하고 있는 특별한 기관으로서 역할을 수행했다고 평가되며, 또한 통독 이후 ‘인권과 통일’에 대한 학문과 연구’에 있어 필요한 자료를 제공하는 장소로 평가받고 있다. 또한 비록 중앙기록보존소를 둘러싼 동서독간의 갈등으로 인하여 동서독간의 교류협력이 다소 어려움을 겪긴 했지만, 동서독간의 교류협력에 있어서 동독측의 동기로 가장 중요했던 요소가 경제적 요인이었기에 동서독간의 교류 및 협상이 중앙기록보존소의 존재로 인하여 불가능하게 된 것은 아니었다고 한다.²⁴⁾

라. 시사점

중앙기록보존소를 둘러싼 동서독 간 및 서독 내 정당 갈등을 통해 다음의 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 우리의 경우 인권기록보존소의 설치는 시기적으로 매우 늦은 감이 있다. 즉, 독일의 경우는 동서간 장벽이 설치되면서 즉각적으로 기록보존소가 설치되어 통일 전 약 30년간 자료를 수집한 반면, 우리의 경우는 분단 이후 이미 60년이 지났고 과거의 인권침해 현황을 파악하기 힘들다는 한계가 있다.²⁵⁾

20) Sozialistische Einheitspartei Deutschland의 약자, 동독 공산당을 의미.

21) 구체적으로 다음의 4가지 요구를 하였다. 첫째, 엘베 강의 경계를 강 중앙으로 확장할 것 둘째, 잘츠기터 중앙기록보존소를 폐쇄할 것 셋째, 동독국적을 존중할 것 넷째, 상설대표부를 대사관으로 전환할 것.

22) 이견목, 앞의 논문, 48~49면.

23) Heiner Sauer, Hans Otto Plumeyer 著, 이견호 譯, 앞의 「서독 잘츠기터 인권침해 중앙기록보존소」, 291면.

24) 베른하르트 켈리거, 앞의 논문, 14면.

25) 지난 18대 국회에서 북한인권법 대안을 입안하는 과정에서 당시 자유선진당 박선영 의원도 “통일 이후 침해 사실에 대한

둘째, 남한에 인권기록보존소가 설치될 경우 북한 및 남한 내 정치적 갈등이 매우 강렬할 것과 그 갈등의 유형을 예상할 수 있다. 북한이 인권기록보존소의 폐쇄를 6자회담이나 핵 폐기, 남북 교류협력과 연계하는 전술을 펼칠 수 있고, 인권기록보존소 종사자에 대한 위협이 현실화 될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 다음과 같은 이유에서 북한인권기록보존소는 설치되어야 한다고 본다.

2. 북한인권기록보존소 설치의 필요성

가. 북한인권법(북한인권기록보존소 설치)에 대한 북한의 입장과 북한의 인권관

지난 6월 19대 국회에서 북한인권법이 발의된 것과 관련하여 북한 노동신문은 “악랄한 정치적 도발로서 북남관계 파국을 심화시키고 우리 공화국의 사회주의 제도를 해치기 위한 용납 못할 망동”이라고 평가한 바 있고(2012. 6. 11.자 노동신문), 다음 날에는 조선중앙통신을 통해 “인민대중의 자주적 권리와 창조적 활동이 제도적으로 담보되고 있는 우리나라에는 적대 세력이 떠드는 인권문제라는 것이 존재하지 않으며 존재할 수도 없다”고 논평한 바 있다(조선중앙통신 2012. 6. 12.자 논평).²⁶⁾

이러한 북한의 반응은 북한의 인권관의 자연스런 발현으로 해석될 수 있다. 즉, 북한은 소

위 ‘우리식 인권론’을 펼치고 있는데, 우리식 인권론은 계급적 인권론, 상대적 인권론, 국권 인권론으로 설명된다. 계급적 인권론은 “계급적 원수들에게는 철저한 독재를 실시하는 것이 인권”이라는 표현에서 그 의미가 잘 드러나며, 상대적 인권론은 인권을 인류 보편적 기준에 따라 개념정의하지 않고 “인민이 좋아하면 그것이 공정한 인권기준”²⁷⁾이라는 상대성에 따라 판단한다. 또한 국권 인권론이란 ‘자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권에 대해서도 말할 수 없다’는 말로 대표되듯이 국가의 자주권과 인권을 결부시키는 주장이다.²⁸⁾

이러한 북한의 인권관의 기저에는 이른바 북한의 주체사상과 혁명적 수령관이 자리잡고 있다. 북한은 ‘인민대중이 혁명의 자주적 주체로 되기 위해서는 당의 령도 밑에 수령을 중심으로 하나의 사회정치적 생명체를 이루어야 한다’고 주장하며, ‘수령에 대한 충성심은 절대적이고 무조건적이어야 하며, 사회정치적 생명이 개인의 생명의 모체이고, 육체적 생명, 개인의 생명보다 사회정치적 생명이 더 중요하다’는 집단주의적 생명관을 주장하고 있다.²⁹⁾ 바로 이러한 북한의 인권관에 따라 개인의 인권은 국가 권력보다 항상 하위적 개념, 도구적 개념에 불과하게 취급되고 있는 것이다.³⁰⁾

나. 북한인권법 제정 여부에 대한 쟁점별 검토³¹⁾

사실 규명을 위해 필요하며, 남북관계의 특수성 생각한다면 오히려 너무 늦었다는 생각”이라고 발언한 바 있다(제287회 국회 외통위 회의록 제2호, 국회사무처 2010. 2. 11. 23면)

26) 2012. 6. 12.자 뉴스1 기사(<http://news1.kr/articles/700476>)

27) 김일성, 1994년 미국 워싱턴 타임즈 기자단과의 만남에서 발언(앞의 국가인권위원회 연구용역보고서, 134면).

28) 앞의 『국가인권위원회 연구용역보고서』, 132면

29) 김정일, 『친애하는지도자 김정일동지의 문헌집』, 조선로동당출판사, 1992, 160~165면.

30) 이러한 북한의 인권관에 따라 이미 북한은 1960년대부터 주민재분류사업을 통해 전체 주민을 3개 계층 51개 부류로 분류하여 배급, 교육, 직장, 주거 등 생활의 전 영역에 있어서 차별을 하고 있다(북한의 인권문제에 대한 자세한 고찰은 홍성필, “국제인권에 비추어본 북한의 인권”, 『저스티스』 통권 제98호, (한국법학원, 2007), 224~232면 참고). 또한 ‘법’은 인권의 보장을 위해서가 아니라 계급적 원수들과 불순분자들의 집해로부터 국가 및 사회제도를 수호하는 수단이 되고 있다(박정원, “북한의 인권문제에 대한 법제도적 조명”, 『일감법학』 제15호, (건국대학교 법학연구소, 2009), 132~133면).

31) 북한인권법 제정과 관련하여 이른바 보수 진영 정당과 진보 진영 정당간의 의견차는 확연하다. 4건의 발의에서 알 수 있듯

(1) 실효성 여부

실효성이 없다는 견해는 첫째, 북한이 북한인권개선을 거부할 경우 이에 대한 대처 능력이 미약하고 둘째, 미국의 북한인권법 제정이 별다른 실효성이 없었으며 셋째, 북한으로부터 강한 반발이 예상되고 오히려 남북관계를 경색시키고 북한 주민들의 삶 악화시킬 우려가 있으며, 넷째, 정치적 압박용으로 악용될 뿐이라는 이유로 실효성이 없다고 주장한다.

반면에, 찬성론자는 인권기록보존소에 의하여 인권침해적이고 불법적인 행위가 기록되고 문서화된다는 것 자체가 인권침해자들에게 상당한 부담이 되고 이로 인하여 인권 침해자를 자제하는 경고적 효과가 있다고 주장한다.³²⁾ 잘츠기터 중앙기록보존소의 설치로 인하여 동독 내 반체제인사들에 대한 억압이 실제로 줄어들었다는 점이 주요 근거라고 본다.³³⁾

필자는 북한인권기록보존소가 다음과 같은 이유에서 설치되어야 한다고 본다.

첫째, 실효성의 측면을 단기적인 차원에서 북한인권개선에 기여하느냐는 측면으로 한정하여 판단해서는 안되며, 중장기적인 관점으로 접근할 때 그 실효성을 인정할 수 있기 때문이다. 북한인권법의 실효성에 대한 비판 논리는 현재 이루어지고 있는 남북교류협력 또는 북한에 대한 인도적 지원으로 인한 북한 주민의 생존권 확보 노력의 실효성에 대한 판단에 대해서도 동일한 논리로 적용될 수 있다. 즉 분배의 투명성 확보가 본질적으로 담보될 수 없는 상황에서도 ‘장기적’인 관점에서 북한의 ‘점진적’ 변화를 위해 교류협력 또는 인도적 지원을 해야 하는 것처럼 역시 ‘장기적’ 관점에서 ‘점진적인’ 북한의 인권개선을 이끌어내기 위해 ‘북한인권법’을 제정할 필요가 있는 것이다. 과거 남아공 등 인종차별 국가에 대한 국제적인 압박이 상당한 시간이 흘렀을 때 비로소 그 효과가 발생했듯이 통상적으로 국가의 인권탄압정책에 대한 국제적인 압박을 통한 인권개선은 단기간에 그 효과가 발생하는 것이 아니라 중장기적인 시간을 두고 그 효

이 새누리당은 북한인권법 제정에 매우 적극적인 입장이며, 선진통일당 역시 이인제 의원이 북한인권법을 대표발의하는 등 소위 보수 진영은 북한인권법 제정에 대하여 긍정적인 입장이다. 한편, 민주통합당과 통합진보당은 매우 부정적인 입장을 견지하고 있다. 제18대 국회에서 북한인권법을 논의하는 과정에서 신낙균, 박주선, 송민순 의원 등 구 민주당 외통위원들은 법을 통하는 것이 아닌 현재 정부직제를 통해 북한인권법의 취지를 달성할 수 있다는 의견을 개진한 바 있고, 북한인권법 제정이 오히려 경색국면을 더 경색화 하고 인권개선의 실효성이 없다는 이유로 반대하고 있다(제287회 국회 외통위 회의록 제2호, 국회사무처 2010. 2. 11.). 민주통합당 이해찬 대표는 북한인권법에 대하여 “외교적 결례이자 내정간섭”이라고 발언한 바 있고, 지난 6월 6일 교섭단체대표 라디오연설에서는 “북한인권법의 실체는 남북한을 고려한 법안이 아니라 일부 극우 보수단체의 대북전단 살포를 돕는 ‘대북 빼라 지원법’”이라고 평가하기도 했다(2012. 6. 6. 뉴스 1 기사 (<http://news1.kr/articles/693862>)). 한편 민주당 대권 유력 후보인 문재인 의원은 북한인권법은 내정 간섭이 될 수 있다는 일부의 주장에 대해 “북한 인권에 대해 신중하게 접근해야 한다... 인권은 보편적인 규범이기 때문에 어느 나라에서든 존중돼야 한다. 북한 주민 인권이 보편적인 규범에 비취 못 미친다면 증진시키는 노력을 해야 한다”고 밝히는 등 북한인권법 개정에 반대하지만은 않는다는 듯 한 의견을 개진한 바 있다(2012. 6. 5. 자 오마이뉴스 기사 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001740464).

안철수 원장은 최근 발간한 『안철수의 생각』에서, “정치범 수용소가 존재하고 탈북자의 강제북송과 처형 등이 이뤄지는 것으로 알고 있다”며 “앞으로 우리 정부가 남북협력을 진전시키면서도 북한 주민들의 인권과 관련해 필요한 발언은 하는 태도가 필요하지 않나 생각한다”고 지적했다(오마이뉴스 2012. 7. 19. 자 기사 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001758621). 새누리당의 박근혜 의원의 경우 특별한 언급은 보이지 않으나 새누리당의 기조와 상통하는 것으로 보인다.

32) 윤여상/제성호, “서독의 동독 인권침해 기록사례와 한국의 원용방법 : ‘북한인권기록보존소’의 설치·운영을 중심으로”, 『중앙법학』 제8집 제1호, (중앙대학교, 2006), 302면.

33) 베른하르트 젤리거, 앞의 논문, 14면 참조 ; 한편 이러한 효과가 서독이 제정한 동독인권침해 중앙기록보존소 때문이 아니라 국제사회의 압력 때문이라는 견해도 있으나 결국 중앙기록보존소가 수집·발간한 인권침해사례가 국제사회가 동독의 인권침해를 인식하는 계기 및 주요 자료가 되었다는 점에서 역시 중앙기록보존소의 의의를 인정해야 할 것이다(윤여상/제성호, 앞의 논문, 301면).

과가 발생하는 법이다.³⁴⁾

둘째, 북한인권기록보존소는 통일 후 북한 내 불법행위에 대한 청산을 위해서 필요하다. 청산의 범위와 형사처벌 여부와 별론으로 이러한 참혹한 역사가 다시 되풀이 되지 않아야 한다는 인식하에 최소한의 진실규명을 한다는 차원에서라도 반인권적 불법청산은 필요하며 그에 대한 자료조사의 의미에서 북한인권기록보존소의 설치가 필요하다.

셋째, 인권침해사실을 기록한다는 것 자체가 북한 주민에 대한 위로적 효과와 북한 정권내 인권침해자들에 대한 경고적 효과가 있기 때문이다. 특히 이러한 경고적 효과는 인권침해기록보존소가 안정적·지속적으로 활동을 할 때 비로소 그 효과가 높아질 수 있다는 점, 단순히 행정부 내의 업무 분장 또는 직제 개편을 통한 조직 신설의 방법으로 북한인권기록보존소를 설치할 경우 정권의 정책 방향에 따라 보존소의 위상이 쉽게 흔들릴 우려가 있다는 점에서, ‘법률’에 북한인권기록보존소의 설치 근거를 두고 예산의 뒷받침 하에 보다 안정적·조직적·체

계적으로 진행할 필요가 있다. 즉 북한인권법 제정이 필요한 것이다.³⁵⁾³⁶⁾

(2) 내정간섭 논란

민주통합당 이해찬 대표의 발언에서 알 수 있듯이³⁷⁾ 일부는 북한인권법이 북한의 주권을 침해하는 내정간섭이라고 본다.

그러나 위와 같은 주장은 600만 명의 유대인이 학살당했던 제2차 세계 대전 이후 인권문제가 더 이상 한 국가의 국경선 안에 갇혀 있지 않게 되었으며 한 나라의 자국민에 대한 인권침해에 대하여 국제사회가 관여하는 것을 내정간섭의 문제로 치부할 수 없게 되었다는 사실을 간과한 주장이다.

제2차 세계 대전 이후 UN헌장과 1948년 세계인권선언의 채택을 통해 ‘인권’이란 개념이 국제적으로 보편화되기 시작하였으며 이 시기에 등장한 국제인권법의 이론적 토대를 통해 ‘인권’은 한 국가를 넘는 전 세계적인 보편성을 가지게 되었다.³⁸⁾ 더구나 북한은 시민적·정치적 권

34) 남아공의 인종차별정책에 대한 국제사회의 압박은 1960년대부터 본격화하기 시작하였으며, 남아공에 대한 제재 정책을 국내 입법화한 나라들도 있었다. 예를 들어 미국의 경우 1990년까지 20여개의 주와 90여개의 도시에서 제재 정책을 입법화하였다고 한다.

35) 이에 대하여 북한을 자극하지 않은 조용한 인권정책을 주장하는 견해도 있으나 그동안의 사실상 조용한 인권정책을 통한 북한인권개선 효과가 사실상 거의 없었다는 점, 국제사회의 전례에 비추어 볼 때 인권에 대한 문제제기와 그로인한 개선 효과는 본질적으로 공개적 비난과 압박이 가장 효과적인 방법이었다는 점에서 북한인권법 제정을 통한 공개적, 상징적 효과는 입법 자체만으로도 크게 발휘될 수 있다고 본다. 또한 1970년대와 같이 북한 정권이 안정화되어 있던 시기에는 북한인권법이 북한간부층의 정권진화도 또는 체제결속력을 높이는 역효과를 낼 수도 있었겠지만 지금과 같이 계속적 경제난 등으로 정권의 내부적 결속력이 약해져 있는 상황에서는 북한인권법은 북한고위층 사이에서 향후 통일 및 남북협력의 시기를 대비해서 자신들의 이름이 인권기록보존소에 기재되는 것을 막기 위해서라도 가급적 인권침해자 역할을 맡는 것을 서로 기피하려고 하는 분위기를 유도하는 등 북한간부층의 체제결속력을 오히려 약화시키는 기능을 수행할 수 있다고 보아야 할 것이다.

36) 국가인권위원회에서는 2011. 3. 15. 북한인권침해신고센터를 설치하고 북한인권침해사실에 대한 신고를 받기 시작하였으며 2012. 3. 15.에는 1년간 운영 성과에 대한 보고회를 열고 1년간 834명으로부터 81건의 신고를 접수했다고 밝히고 있다(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=169077>). 그러나, 설치의 법적 근거가 부족할 뿐 만 아니라, 예산상 제약, 전문성 부족, 홍보 부족 등으로 인하여 당초 기대만큼의 효과를 거두지 못한 것으로 판단된다. 이는 민간단체인 (사)북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소에서 총 35,330건의 인권 침해 사건(2011년 기준)을 기록하고 있다는 점에 비추어 볼 때(윤여상 외 9, 『2011북한인권백서』, (사)북한인권정보센터 부설 북한인권기록보존소, 2011, 9면) 더욱 분명히 드러난다. 따라서 보다 효과적인 북한인권침해사실에 대한 조사·기록을 위해서는 법적 뒷받침이 반드시 필요하다.

37) 각주 31 참조.

38) 이러한 이해가 현대 인권사의 상식이자 국제법의 통상적인 인식이다(황준식, “국내적 인권과 국제적 인권-인권 개념의 이중성에 대한 소고”, 『한양법학』, 제22권, 제3집, (한양법학회, 2011), 256면), 또한 이러한 국제인권법의 등장은 전통 국제법에 대한 단순한 내용 추가가 아니라 질적 전환을 의미한다고 평가되고 있다(W. Michael Reisman, “Sovereignty and

리에 관한 인권규약(자유권규약)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 인권규약(사회권규약), 아동권리협약 등 주요 인권규약의 가입국으로서 이를 지킬 의무가 있다.³⁹⁾ 이렇게 국제법적인 관점에서 살펴볼 때, 북한의 인권문제를 지적하는 것을 결코 내정간섭이라고 볼 수는 없다.⁴⁰⁾ 나아가 북한인권문제는 단순히 북한의 인권 문제 뿐 만 아니라 제2차 대전을 포함한 과거사 문제, 버마 등 일부 아시아 국가에서의 아시아의 인권 문제, 국제인권보호라는 넓은 관점에서 바라보아야 하며⁴¹⁾, 이런 차원에서도 북한 인권에 대한 지적이 내정간섭이라는 주장은 국제인권사의 큰 흐름을 간과한 시대착오적인 주장이라고 할 것이다.

또한, 우리 헌법과 남북기본합의서를 조화롭게 해석해 보아도 내정간섭이라는 표현은 타당하지 않다. 우리 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 규정함으로써 북한 지역도 우리 주권의 영역에 포함됨을 선포하고 있으며, 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 규정함으로써 남북한 통합의 이념이 ‘자유민주주의’이어야 함을 선포하고 있고 ‘자유민주주의’의 핵심 가치이자 작동을 가능하게 하는 원리가 ‘인권’임을 고려한다면 인권 보장을 위한 입법은 남북한 통합과 통일을 위한 입법으로 볼 수 있을 것이다.⁴²⁾ 아울러 1992. 2. 19. 발효된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한

합의서’의 법적 성격을 규정하는 과정에서 헌법재판소와 대법원은 남북 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 보았고,⁴³⁾ 이후 2005. 12. 29. 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조는 제1항에서 남한과 북한의 관계를 ‘국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 규정하고 있어 적어도 국내법적으로 북한 문제에 개입하는 것이 외국 문제에 개입하는 것으로 볼 수 없음을 분명히 하고 있다.⁴⁴⁾

따라서 북한 주민에 대한 인권침해행위를 기록하고 이를 뒷받침하기 위한 입법을 두고 내정간섭이라고 볼 수는 없다고 할 것이다.

(3) 남북관계 경색

앞서 실효성 논란 및 민주당의 북한인권법에 대한 태도에서 나타나듯이, 북한인권기록보존소의 설치에 북한 당국으로부터 상당한 반발이 예상되고 이로써 남북관계 경색이 단기적으로 예상된다.

현실적으로 단기적인 남북교류협력의 경색 가능성을 배제할 수는 없지만 남북교류협력은 어디까지나 남북 상호간(특히 북한 측의) 경제적 목적으로 진행되는 것이기에 북한인권법의 제정이 곧 남북간의 교류협력을 불가능하게 하는 것은 아니라고 본다. 이는 과거 천안함, 연평도 사건에도 불구하고 북한이 개성공단은 포기하

Human Right in Contemporary International Law”, 84 American Journal of International Law 866(1990) p.872 ; 황준식, 앞의 논문, 256~257면에서 재인용).

39) 북한은 1981년 이른바 자유권규약과 사회권규약에 가입하였으며, 1990년 아동권리협약도 비준한 바 있다.

40) 이는 인권침해가 극심하였던 르완다 사태나, 코소보 사태 등에 대한 UN의 개입의 사례를 보아도 알 수 있다.

41) 홍성필, 앞의 논문, 246~247면.

42) 박광득, “북한인권법의 현실과 개선방향”, 『통일전략』 제11권 제3호, (한국통일전략학회, 2011), 144~145면.

43) 헌재 1997. 1. 16. 92헌바6, 대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결.

44) 남북관계 발전에 관한 법률 제3조 (남한과 북한의 관계)

① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.

② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

지 않은 예를 통해서도 알 수 있다.

즉 북한인권법 제정으로 인하여 곧 교류협력이 불가능하게 되지 않을 뿐 만 아니라, 남북교류협력의 단기적 경색에 대한 우려로 북한인권법 제정을 완전히 포기하는 것은 남한의 대북협상 카드를 협소화시킨다는 점에서도 바람직하지 않다. 즉 북한인권법을 통과시킴으로써 기존의 교류협력이라는 카드 외에 북한을 압박하는 카드를 하나 더 가지게 되는 것이다.

다만, 어디까지나 북한인권법제정은 남북교류협력과 함께 추진되어야 한다는 점에서, 북한의 인권관련 태도 변화를 유도하고 남한 내 정치적 갈등을 줄이기 위해서라도 북한인권법 제정과 더불어 남북교류협력이 더욱 확대되는 것 역시 필요하고 중요한 문제라고 본다.

(4) 통일 한국의 궁극적 인권 보장의 가치 실현을 위한 측면

북한인권기록보존소의 설치를 반대하는 이들은 동 보존소가 통일에 하등에 도움이 되지 않는다고 주장한다. 하지만 동 보존소의 설치에 통일에 기여할 뿐만 아니라, 통일의 가치를 뛰어넘는 궁극적 가치 실현을 목적으로 한다는 점에서도 설치될 필요가 있다.

우선, 북한인권기록보존소의 설치에 제도적 통일을 넘어 사람의 통일을 이루는데 크게 기여할 수 있다.

분단시기 북한주민들에 대하여 남한이 어떠한 태도를 가졌으며, 북한 주민들의 열악한 상황에 어떤 노력을 하였는가는 통일 후 사회통합 과정에서 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 기근과 홍수 등의 천재지변에 시달리는 북한 주민들

을 어떻게 도와주었는지, 혹은 정치적 압제에 시달리는 북한 주민들의 처지를 지원하는데 어떤 노력을 경주하였는지 여부는 통합 과정에서 중요한 일이 될 것임이 분명하다.⁴⁵⁾ 또한 독일 통일 이후 인권침해 및 사법상의 불법행위 청산 문제가 동서독 간의 사회통합을 위해 핵심적인 사안이었던 점, 이러한 불법행위 청산의 핵심이 단순히 불법행위에 대한 물질적인 보상이나 복수의 의미가 내포된 사법처리가 아닌 역사적 진실을 밝힌다는 측면의 진상규명이었음을 고려한다면⁴⁶⁾ 북한인권기록보존소의 설치에 사람의 통일은 물론 진상규명을 통한 불필요한 불신의 제거, 사회적 갈등의 해소에 기여함으로써 통일 이후 갈등 비용을 상당 정도 줄여줄 것으로 기대된다.

또한 흔히 ‘민족 통일’이라는 용어를 사용하지만, 사실 민족은 상상의 공동체일 수 있음을 유의해야 한다.⁴⁷⁾ 즉, 민족은 베스트팔렌 체제 이후 유럽에서 탄생한 근대적 개념으로서 근대 국가를 탄생시키기 위해 국가 지배계층이 언론 등을 통하여 이념적으로 탄생시킨 상상의 개념일 수 있는 것이다. 민족은 그만큼 위태롭고 불안정한 존재 근거일 수 있다. 반면에 인간존엄에 기반하고 있는 인권은 항구적 개념이다. 칸트의 말처럼 인간은 그 자체로 목적으로 대우받아야 하며 인권은 그 자체로 목적이 될 수 있는 것이다. 그렇다면 ‘인권’은 ‘통일’보다 우월한 가치라고 할 수 있으며, 이 점에서 통일을 이유로 인권의 가치를 소홀히 여기는 태도는 문제가 있다.

즉, 우리는 통일 자체보다 어떠한 통일 국가를 만드느냐가 더 중요하다는 사실을 늘 기억해야 하며, ‘인권이 존중되는 통일한국’이 우리가

45) 앞의 국가인권위원회 연구용역보고서, 3면.

46) 베른하르트 젤리거, 앞의 논문, 3면.

47) 베네딕트 앤더슨은 『상상의 공동체 - 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰』(나남출판 2003)이라는 저서에서 민족을 특정 한 시기에 사람들의 경험을 통해서 구성되고 의미가 부여된 상상의 공동체라고 호칭한 바 있다.

꿈꾸는 통일한국의 모습이 되어야 한다. 그렇다면 통일을 준비하는 지금부터 이 가치를 놓지 않는 것이 일관성 있는 정책일 것이다.⁴⁸⁾

(5) 교류협력만이 최고의 인권보장 수단일 수는 없다.

북한인권기록보존소 설치에 반대하는 이들은 북한 주민들에게 최고의 인권은 잘 먹고 잘 살 수 있도록 도와주는 것이며 이를 위하여 인도적 지원 및 경제적 교류협력을 늘려 나가는 것이 자유 회복보다 앞서 우선적으로 중요하다고 주장하기도 한다.

16세의 나이임에도 불구하고 키가 140cm를 넘지 못하는 북한 청소년들을 볼 때, 수 없이 많은 아사자들을 낳고 있는 북한의 경제상황을 볼 때 일용 타당한 주장이라고 볼 수도 있다.⁴⁹⁾ 또한 인권침해의 내용 중 생존권적 인권침해 사안이 중요하고 이를 해결하기 위해 식량 등의 지원도 해야 하는 것은 사실이기도 하다.

하지만 연혁적으로 살펴 볼 때 북한주민들이 당하고 있는 인권침해 중 더 본질적이고 광범위하게 발생해온 문제가 바로 자유권적 인권에 대한 침해의 문제이다.⁵⁰⁾ 또한 만약 오로지 생존권적 인권만이 중요하다는 위와 같은 논리대로라면 남한 사회가 경험한 개발독재야말로 최고의 인권정책으로 정당화될 수 있다는 것인데, 교류협력만을 강조하는 이들도 이에 대해서는

동의할 수 없을 것이다.

인권이란 개념이 결국 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 조건을 제공해주는 역할을 한다고 볼 때, 인권의 범위 안에는 경제적 분야 외에도 당연히 정치적·사상적·종교적·윤리적 분야가 포함되는 것이며, 그렇다면 북한인권상황을 개선시키는 과정에서도 경제적 인권 외에 제반 인권이 동시에 신장되는 방향으로 추진되어야 할 뿐 만 아니라 경제적 인권 역시 정의로운 방법에 의해 진전되어야 할 것이다.

3. 북한인권기록보존소 설치기관

가. 견해의 대립

그럼 구체적으로 북한인권기록보존소를 설치할 때 어느 부서에 설치할지 문제가 된다. 이와 관련하여 국가인권위설⁵¹⁾, 통일부설, 법무부설, 특수법인설등이 대립하고 있다.

먼저 국가인권위에 두어야 한다는 견해는, 북한인권기록보존소는 북한인권 실태를 조사, 연구하고 이를 정리하는 곳으로서 이는 국가인권위의 고유 기능 중 하나라는 점, 법무부는 행정부처로서 북한으로부터 내정간섭 논란거리를 제공할 수 있어서 부적절하다는 점, 인권기록은 비단 형법의 문제가 아니라 국제인권규범에 반하는 반인도적 범죄를 기록하는 것이라는 점 등을 논거로 들고 있다.⁵²⁾ 이에 대해서는 국가인

48) 종전 바이마르 헌법 제1조에서 ‘민주공화국’ 규정을 두고 있었던 독일이 나치 시대의 극심한 인권침해를 경험한 후 본(Bonn) 기본법을 제정할 때에는 본(Bonn) 기본법 제1조에서 ‘인간의 존엄과 인권보장’에 대해 우선적으로 규정하였다는 점이 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 것이다.

49) 북한은 식량난으로 인한 발육부진으로 인하여 2012년부터 인민군 징집 신체검사에서 현역복무 가능 남성의 신장기준을 142cm까지 하향 조정한 것으로 알려졌다(2012. 4. 1.자 매일NK기사)(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk04500&num=94738>).

50) 앞서 살핀 바와 같이 북한은 이미 1960년대부터 주민재분류작업을 통해 계층별 차별을 하고 있을 뿐 만 아니라 1967년과 1974년 이른바 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 전국적으로 공표하여 김일성의 교시에 사실상 헌법보다 더 높은 규범력을 부여하고 김일성의 모든 것을 신격화하며 이를 위반한 경우 형사처벌을 하고 정치적·사회적 자유를 극심하게 침해하고 있음은 공지의 사실이라고 할 것이다.

51) 윤여상/제성호, 앞의 논문, 310면.

52) 국가인권위원회는 2010. 5. 4. “북한인권법 제정촉구 권고”를 통해 위와 같은 논거를 주장한 바 있다.

권위원회는 결정은 권고적 기능에 그친다는 한계가 있고, 향후 소추를 고려한다면 인권침해에 대한 최초의 기록방식도 소추를 염두에 두고 정리되어야 할 것인데, 국가인권위는 아무래도 소추를 유념한 기록, 수집에는 한계가 있다는 반론이 제기되고 있다.

통일부 또는 북한인권재단에 두어야 한다는 견해는, 통일부는 통일 전담 행정부처로서 통일에 관련된 가장 전문화된 부처이고, 북한으로부터 내정간섭 등의 비판을 가장 적게 받을 수 있는 곳이 민간재단임을 감안하면 북한인권재단을 민간재단으로 설립하고 이를 통일부 산하에 둬으로써 업무를 가장 효율적으로 처리할 수 있다고 주장한다. 이에 대하여 통일부는 교류협력 및 대북장구 역할을 하고 있는데, 교류협력의 주체가 북한인권침해사안을 기록하는 역할까지 담당하는 것은 부적절하다는 지적이 있다.⁵³⁾

법무부에 두어야 한다는 견해는 기록보존소 업무의 특성상 인권 옹호 및 법무를 담당하는 법무부가 적절하다는 점, 수사과 형사처벌이 가능한 기관에 인권침해기록을 보관해야한다는 점⁵⁴⁾, 잘츠기터중앙기록보존소 역시 검찰청에 소속되어 있었고 실효성이 높았다는 점을 논거로 주장하고 있다.⁵⁵⁾

특수법인설은 지금까지의 민간의 노력과 성과를 존중하여 수사능력과 법률지식을 갖춘 법조인과 북한 인권 관련 민간전문가들이 참여하는 반관반민의 독립된 특수법인으로 설치하는 민관협동방식이 바람직하다고 한다.⁵⁶⁾

나. 검토

북한인권기록보존소가 통일 이후 진실규명의 측면을 넘어 불법청산이라는 소추 기능의 기본 자료보존소가 될 수 있다는 점에서는 아무래도 법률전문가이면서 소추 기관인 법무부에 두는 것이 바람직하다고 볼 수도 있으나, 동서독과 달리 전쟁과 같이 극단적인 체험을 하였으면서도 교류·협력을 위한 대화를 계속해야 하는 남북관계 특수성 및 북한인권기록보존소 설치 후에도 남북대화의 주체로서 북한을 직접 상대해야 하는 정부의 입장을 고려한다면 통일부나 법무부보다는 상대적으로 독립적인 기관인 국가인권위원회에 설치하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그러나 현실적으로 국가인권위원회도 정권의 성격에 따라 그 위상과 업무의 방향이 달라질 수 있다는 점, 지금까지 민간에서 이루어진 북한인권침해에 대한 수집·조사 성과 및 민간의 역량을 최대한 활용한다는 점, 전적인 공무원 조직으로 구성하는 것보다는 민간이 관여하도록 할 때 정권에 따른 정치적인 영향력에서 상대적으로 더 벗어날 수 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 반관반민의 독립된 특수법인 형식으로 설치하는 것이 가장 바람직하다고 본다.⁵⁷⁾

IV. 북한인권기록보존소 설치 후 대응 방안

북한인권기록보존소 설치에 앞서 살펴본 설

53) 윤여상/제성호, 앞의 논문, 310면.

54) 이승진, “북한인권 관련 법안의 주요 내용과 쟁점”, 『통일연구』 제15권 제2호, (연세대 통일연구소, 2011), 50~51면.

55) 동독인권침해중앙기록보존소는 원칙적으로 형사소추가 가능한 폭력행위 혐의가 있는 사안에 대해서만 증거자료 수집 및 보존활동을 하였다(윤여상/제성호, 앞의 논문, 295면).

56) 대한변호사협회가 2008. 5. 23. 주최한 ‘북한인권기록보존소 설치의 필요성과 그 운영방안’ 세미나에서 대한변협 북한인권소위원회 이재원 위원장 및 북한민주화네트워크 김운태 사무총장의 주장 내용(2008. 5. 23.자 데일리NK기사)(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk01500&num=56734>).

57) 다만, 이때 해당 법인의 관할 주무부서는 기관의 독립성의 측면과 남북대화의 상대로서 북한과의 관계 등을 고려할 때 통일부나 법무부보다는 국가인권위원회가 되는 것이 좋을 것이다.

치를 둘러싼 국내적 갈등 외에도 대중, 대북갈등을 유발할 것으로 예상되므로, 다음과 같은 점을 유의해야 할 것으로 보인다.

1. 대중 관계

북한 주민들에 대한 인권침해(인신매매, 폭력, 학대 등)는 중국에서도 많이 발생하고 있다. 따라서 인권침해기록을 하다보면 해당 중국인의 이름과 침해 내용이 기록될 수도 있으며, 아울러 탈북자들이 북한으로 송환시 장기구금, 수용소생활 등 인권침해가 심각할 것임을 알면서 강제 추방하는 것 역시 인권침해 소지 있어서 강제송환을 담당하는 중국 관련자들의 이름이 기록보존소에 기록되어질 수도 있다.⁵⁸⁾

이와 관련하여 북한인권법의 제정 과정에서 중국의 직접적인 반대 표명이 있을 것 같지는 않지만, 북한인권법 제정 이후 북한인권기록보존소의 기록 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 중국과의 외교적 마찰은 충분히 예상된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 우리 정부로서는 북한인권문제는 남한의 문제이자 통일한국의 미래와 직결됨을 중국 상대로 명확히 설명할 필요가 있어 보인다. 아울러 중국 내 인권침해는 중국 국내법이나 국제법상 문제가 될 수 있음을 설득해 나가야 할 것이다. 북한 주민에 대한 인권침해행위를 한 중국인에 대하여 단순히 기록할지 소추까지 할지는 고민해야 할 문제로 보인다. 만약 소추까지 하게 된다면 그 준거법은 중국 국내법 및 중국이 가입한 국제조약에 근거해야 할 것이고, 처벌의 주체는 원칙적으로

중국 정부에 대한 통보를 통해 중국 정부가 되도록 하는 것이 실효성 면에서 적절하다고 보인다.

2. 대북 관계

북한인권법의 제정 과정은 물론 집행 과정에서 북한의 강한 반발이 예상된다. 단기적인 차원의 안보 불안과 교류 협력의 경색 역시 예상할 수 있다. 이런 점에서 보면 어렵더라도 현 정부에서 북한인권법을 통과시키는 것이 바람직할 수 있다고 본다. 즉, 현 정부에서 북한과의 교류협력이 거의 단절 수준에 이르렀기에, 북한인권법이 제정되더라도 이로 인한 추가적인 경색의 파급 효과가 매우 미미할 것으로 보인다. 만일 차기 정부에서 북한인권법을 초기에 발의한다면 향후 북한과의 교류협력을 저해할 수도 있다는 점에서 차기 정권에게도 큰 부담일 수밖에 없을 것이기에 현 정권에서 북한인권법을 제정하고 차기 정부에서는 교류협력을 좀 더 강화할 수 있도록 여지를 열어 주는 것도 적절한 선택으로 보인다.⁵⁹⁾

무엇보다 앞에서 살핀 바와 같이 북한인권기록보존소의 설치가 북한주민의 인권개선은 물론 궁극적으로 통일된 대한민국이 지향하는 가치에 기여·부합한다는 확신을 가지고 북한의 반응과 일시적 위협에 요동치 않고 나아가는 자세가 필요하다. 우리 정부 및 정치권에서도 북한인권법의 문제를 전략적으로 이용하지 않도록 유의해야 할 것이고 북한인권법 문제가 정권의 변화에 휘둘러서는 안된다는 사실을 잊지 말아야 할 것이다.⁶⁰⁾⁶¹⁾

58) 이진목, 앞의 논문, 57~58면.

59) 만일 차기 정부에서 이 문제를 다루어야 한다면 행정부와 국회의 역할분담을 생각해볼 수 있다. 즉, 국회는 인권 문제라는 다소 강경할 수 있는 입장을 대변해 주고, 이에 반해 행정부는 북한과의 교류협력이라는 온건 입장을 대변함으로써 전체적으로 '인권보장'을 기반으로 한 남북관계 발전과 통일을 지향해 나가는 것이다.

60) '북한인권법'의 다양한 조항들에 대한 각 정당간의 입장차이로 인하여 전체 법안에 대한 합의가 어렵다면 '북한인권기록보존소' 만이라도 별도의 설치 법안을 마련하여 조속히 설립하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다

61) 전략적으로는 북한인권법을 제정한 이후 과거 1975년 동서유럽 양진영이 이른바 헬싱키 선언을 통해 '현상유지와 인권존

V. 결 론

북한인권법의 제정 및 북한인권기록보존소의 설치·운영은 남북교류협력을 불가능하게 한다거나 통일에 걸림돌이 되는 골칫거리가 결코 아니다. 북한인권기록보존소의 설립은 ‘불법은 감시되고 기록되어야 한다’는 정의의 목소리를 반영하고 있고, 인권에 침해를 받고 있는 이들을 위해 그러한 사실을 기록하여 함께 풀어주어야 한다는 자비의 정신을 담고 있으며, 그동안 ‘인권의 보편성’을 향해 흘러온 세계사적인 흐름을 반영하고 있는 것이다.

또한 북한인권법의 제정 및 북한인권기록보존소의 설립은 정치적·제도적 통일을 넘어 불법청산과 진실규명, 그리고 이를 통한 사람의 통일에 기여할 수 있다. 무엇보다, 맹목적인 통일 지향론이 아니라 통일이념이 지향하는 ‘인권 보장’의 가치와, 이를 이루기 위한 과정 및 절차

는 어떠한지, 무엇이 보다 항구적인 가치인지에 대한 진지한 고민의 산물이 바로 북한인권법과 북한인권기록보존소인 것이다.

통일 후 북한 주민들이 ‘우리가 굶어 죽어갈 때 무엇을 했느냐?’고 물을 때 남북교류협력을 통해 인도적 지원을 하려고 했다고 답을 할 수 있어야 하는 것처럼, ‘우리가 인권침해를 당하고 자유를 잃고 박해를 받을 때 무엇을 했느냐?’는 물음에도 이제 답할 수 있어야 한다.

주제어 : 북한, 인권침해, 북한인권법, 북한인권기록보존소, 잘츠기터, 통일

Key words : North Korea, Human Rights, Violations, North Korean Human Rights Act, record center for human rights violations in North Korea, Unification of Korea

중의 타협’을 이룬 것과 유사한 형태로 북한과 한반도의 인권보장과 평화 정착을 위한 협상을 해나갈 수도 있을 것이다. 그리고 이러한 협상대이틀로 북한을 유도하는 하나의 지렛대로서 북한인권법 및 북한인권기록보존소의 존재가 큰 역할을 할 수 있다고 본다. 북한인권과 헬싱키 프로세스의 적용 문제에 대해서는 김민서, “헬싱키 프로세스와 미국의 북한인권법”, 『국제법학회논총』, 제50권 제3호, (국제법학회, 2005), 63~72면 참조.