



2024.2.19.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 87호

한반도 인권과 국회의 역할



김태경(거버넌스그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 2월 19일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01

02

한반도 인권과 국회

02

07

한반도 인권 입법 평가:
북한인권, 북한이탈주민, 남북 인도협력

03

15

국회의 한반도 인권 의제 추진전략



요약

■ 본 브리프는 중장기 미래 시야에서 한반도 단위에서 유의미한 의제로서 한반도 인권 의제에 초점을 맞춰 국회의 역할을 조명

- 중장기 한반도 단위 '의제'란 공간적으로 한반도 권역의 외교안보, 경제사회문화 문제를 의미하며 시간적으로 현재의 정전체제를 넘어서는 미래 한반도 공간의 정치, 경제, 사회, 문화 영역의 제도, 정체성의 변화를 포괄
- 한반도 의제에 대한 국회 역할은 정부와 달리 국회가 가진 헌법적 권한, 역량을 바탕으로 전개된다는 점을 전제

■ 한반도 인권 의제의 실현은 그 자체로 현재적 조건의 구조적 전환을 필요로 하는 지난한 과정으로, 장기적 의제의 성격상 민주적 정당성, 안정성의 차원에서 입법부의 주도적 참여가 갖는 의의가 큼

- 한반도 인권의 다층적 범위: 1) 남북한 단위 및 그 하위단위 수준, 2) 남북한을 연결하는 관계의 수준, 3) 남북한 어느 한 편에 포함되지 않는 주변, 경계의 수준, 4) 남북한을 넘어서는 일련의 통합적 단위의 수준
- 한반도 인권 의제와 국회의 역할 관련해, 한반도 인권의 다양한 층위 가운데 구체적으로 북한인권, 북한이탈주민 정책, 남북 인도협력 관련 입법을 평가함
- 중장기 미래 지평을 포함하는 한반도 권역의 인권 의제에 대한 국회의 추진전략은 국회의 독자적 자원(수단)을 바탕으로 누구와 어떤 네트워킹(대상)을 할 것인가를 탐색하는 것이라 할 수 있음
 - 한반도 인권 의제 실현을 위해 협의주의적 해결 원칙에 따른 대화의 장, 논쟁의 공간을 구축하고 신뢰를 축적하는 접근을 강조해야 함
 - 국회의 한반도 인권 의제 추진전략으로는 협의주의적 대화를 열고 연결하는 네트워킹 역량 확립, 이를 바탕으로 한반도 인권 의제에 초점을 맞춘 국내정치-남북관계-대외 각각의 층위에서 다양한 네트워킹 구축을 고려할 수 있음

01

한반도 인권과 국회¹⁾

본 브리프는 중장기 미래 시야에서 한반도 단위에서 유의미한 의제로서 한반도 인권 의제에 초점을 맞춰 국회의 역할을 조명한다. 여기서 한반도 단위 '의제'란 기본적으로 공간적으로 한반도 권역의 외교안보, 경제사회문화 문제를 의미하면서 시간적으로 현재의 정전체제를 넘어서는 미래 한반도 공간에서 가능한 정치, 경제, 사회, 문화 영역의 제도, 정체성의 변화를 포괄한다. 한반도 의제에 대한 국회의 역할과 관련해 본 연구는 국회가 가진 헌법적 권한, 역량의 범위를 고려해, 정부 외교의 대체재 혹은 보완으로서 의회외교를 사고하는 것이 아니라 한반도 의제와 관련해 국회의 독자적 기능, 권한, 역량에서 시작해야 한다고 본다.

행정부, 사법부와 차별화된 입법부 고유의 권한으로는 입법권, 예결산 심의·확정 권한, 국가의 재정 부담이 드는 국채 및 계약 관련 의결권, 상호원조 및 안전보장, 국제조직, 우호통상항해, 주권의 제약, 강화, 재정적 부담 관련 조약의 체결·비준 동의권, 선전포고 및 군대 파견, 외국군대 주류 관련 동의권, 국정감사 권한 등이 존재한다. 한반도 의제와 관련해 국회의 역할과 권한은 협소하게 정의하는 외교 및 국제회의 참석 뿐 아니라 국가 정책에 대한 예·결산 심의 및 심사, 헌법 개정 제안·의결 및 법률 제·개정, 조약 체결·비준 동의, 기금 심사 등 다양한 수단을 포괄한다.

중장기 한반도 미래전략을 제시하고 추진하는 관점에서, 국회는 그 헌법적 권한 및 역량, 즉 '수단'의 측면과 함께 중장기 관점의 한반도 의제를 어떻게 확립할 것인가, 또한 그 이행, 추진전략으로서 어떤 네트워크를 구축할 것인가를 통해 행정부, 사법부와 차별화된 역할을 발휘할 수 있다. 여기서는 한반도 의제 중 한반도 인권에 초점을 맞춰 남북한 각각의 공간에 함몰되지 않는, 한반도 전국적 관점에서 인권을 의제화하는 문제인식을 제시하고, 한반도 인권 관점에서 기존 국회 입법을 평가한다. 결론에서는 한반도 인권 의제를 추진하는 전략을 위해 방향성을 제시하기로 한다.

한반도 인권은 우선 남북한 한 편에 국한되지 않는, 한반도 전국적 시각을 취한다는 점에서 전체론, 총체론적 관점에 선다. 인권은 인간으로서 타고나는 기본적 권리로서, 인종, 민족, 국가, 계급, 젠더, 세대, 문화 등을 불문하고 글로벌 보편성을 가지는 규범이다(김현준 2018). 국제정치적 보편 규범인 동시에 인권은 모든 국가 시민들에 보장되어야 하는 권리로서 국내정치적으로 중요한 의미를 가진다(김현준 2018, 172).

1) 본 브리프는 김태경, <중장기 한반도 의회외교: 의제와 전략>(국회미래연구원 2023) 4장 한반도 인권과 의회외교 중 문제의식과 입법 평가를 정리한 것이다.

한반도 공간의 관점에서 인권을 이야기한다는 것은 규범적 보편성을 인정하는 한편 인권의 담론·실천이 위치한 특수한 맥락을 함께 고려해야 할 필요성도 존중한다. 이는 인권규범의 구체적 이행과 관련된 무시할 수 없는 측면으로, 남북한 각각의 인권을 접근하는 작업만큼이나 한반도적 맥락, 즉 남북한을 연결하고 두 하위단위를 뛰어넘는 한반도 공간에서 인권을 말하고 실천하는 것은 이와 관련된 맥락의 이해가 필수적이다.

인권의 보편성에 대한 강조와 구체적 맥락의 차이 이해 사이의 긴장은 제3세계, 특히 북한과 같은 저개발 권위주의 체제에서의 인권 논의에서 두드러진다. 더구나 글로벌 탈냉전과 대조되는 한반도 공간의 비대칭적 탈냉전, 즉 한소, 한중 수교에 대응하는 북미, 북일 교차수교의 실패 이후 북한은 국가 안전보장의 문제를 '내적 균형', 즉 동맹이 아닌 자력 핵무장을 통해 해결하려는 행보를 보이면서 국민 개인보다 국가의 권리, 주권을 앞세우는 북한의 접근과 국제사회의 비판이 강하게 충돌하게 되었다.

국제질서에서 민주주의, 인권과 같은 보편적 규범, 가치에 대한 담론 및 국제기구를 통한 제도화 및 각국의 다양한 이행이 뒤따르면서 인권의 문제는 특수성의 맥락에 대한 고려에도 불구하고 보편적 준수 자체를 방기할 수 없는 사안이 되었다. 국제인권규범의 이행을 관할하는 9개 국제조약기구²⁾에 북한 역시 5개에 가입한 상태이며(한국은 8개), 유엔 회원국들이 정기적으로 자국의 인권상황에 대한 인권위원회 보고 및 다른 회원국들의 리뷰를 거치는 보편적정례보고(Universal Periodic Review, UPR)는 북한도 꾸준히 참여하고 있다(서보혁 2022). 북한은 코로나19 팬데믹 기간 제출한 유엔 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 이행 현황에 대한 자발적국가검토(Voluntary National Review, VNR)에서도 식량, 보건에서 교육, 환경 등에 이르는 SDGs 이행 상황을 공유하며 특히 사회권의 측면에서 인권에 대한 일정한 의지를 드러냈다(황수환 외 2022).

2) 유엔의 9개 핵심 인권조약은 다음과 같다(아태지역 국가인권기구포럼 2012, 23-24).

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR, 1966년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966년)
- 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (ICERD, 1965년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약 (CEDAW, 1979년)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 방지에 관한 협약 (CAT, 1984년)
- 아동의 권리에 관한 협약 (CRC, 1989년)
- 이주노동자 및 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 (ICRMW, 1990년)
- 장애인에 관한 협약 (CRPD, 2006년)
- 강제적 실종이자 권리 보호에 관한 국제협약 (CPED, 2006년)

핵심 조약을 보완하는 9개 선택의정서는 다음과 같다(아태지역 국가인권기구포럼 2012, 23-24).

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (1966년)
- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 관련, 사형제도 철폐를 위한 제2차 선택 의정서 (1989년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (2008년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서 (1999년)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 방지에 관한 협약의 선택의정서 (2002년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동의 무력분쟁 동원 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동 매매, 성매매, 성포르노 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 징정절차에 대한 선택의정서 (2011년)
- 장애인에 관한 협약의 선택의정서 (2006년)

표 1 유엔의 주요 국제인권조약 남북한 가입 현황

조약명	유엔		한국			북한
	채택일	발효일	가입일	적용일	선택의정서	
인종차별철폐협약	1965.12.21	1969.01.04	1978.12.05	1979.01.04	해당없음	미가입
경제적·사회적·문화적 권리규약(A규약)	1966.12.16	1976.01.03	1990.04.10	1990.07.10	×	1981.9.14
시민적·정치적 권리규약(B규약)	1966.12.16	1976.03.23	1990.04.10	1990.07.10	1. 개인청원/직권조사(○) 2. 사형제 폐지(×)	1981.9.14
여성차별철폐협약	1979.12.18	1981.09.03	1984.12.27	1985.01.26	개인청원/직권조사(○)	2001.2.27
고문방지협약	1984.12.10	1987.06.26	1995.01.09	1995.02.08	×	미가입
아동권리협약	1989.11.20	1990.09.02	1991.11.20	1991.12.20	1. 아동매매, 아동성매매 및 아동음란물○ 2. 아동의 무력분쟁 참여○ 3. 개인청원/직권조사×	1990.9.21. (비준) 선택의정서 1. 아동매매, 아동성매매 및 아동음란물○
이주노동자 권리협약	1990.12.18	2003.07.01	미가입	-	해당없음	미가입
장애인 권리협약	2006.12.13	2008.05.03	2008.12.11	2009.01.10	개인청원/직권조사○ (2022.12.8. 비준)	2013.7.3. (2016.11.23. 비준)
강제실종방지협약	2006.12.20	2010.12.23	2023.01.04	2023.02.03	해당없음	

출처: 민보경 외(2023, 118)에 서보혁(2023, 107) 내용 추가함

한편 한반도의 전국적 관점에서 인권은 단순히 북한인권의 지평을 포괄한다는 것만을 의미하지 않는다. 한반도 맥락에서 인권을 접근한다면, 이는 남북한의 인권을 각각의 맥락에 대한 인지를 바탕으로 보편적 인권 규범의 수준에서 평가, 상호작용을 살피는 작업뿐만 아니라 공동의 문제의식 하에 대화하고 차이를 인정하는 한편으로 한반도적 맥락에서 더 나은 규범적 미래의 관점에서 인권 담론·실천을 발전시키는 데로 나아가야 할 것이다.

즉 한반도 인권에 대한 접근은 △남북한 각각의 인권을 증진하는 문제를 기본으로 포함하면서 △두 개 단위를 상호 연결하는 과거와 현재의 관점에서 인권 문제를 제기하고 공동 인식으로 나아가는 방법, △두 개 단위의 분리에 한정되지 않는 경계, 주변에 놓인 인권 문제의 발견과 성찰을 통해 이분법적 사고를 넘어서는 관점에서 한반도 상황을 접근하는 방법, △두 개 단위를 넘어서는 미래의 어떤 상태를 상정하며 다양성의 통합과 관련된 인권의 사례를 미리 준비하는 방법 등 두 개 단위 사이에 가능한 다양한 시공간에서 인권을 생각하는 방식을 통해 가능할 것이다.

그렇다면 한반도 인권이란 적어도 네 가지 이상 다양한 층위를 포함하는 것으로 상정할 수 있다. 1) 남북한 단위 및 그 하위단위 수준, 2) 남북한을 연결하는 관계의 수준, 3) 남북한 어느 한 편에 포함되지 않는 주변, 경계의 수준, 4) 남북한을 넘어서는 일련의 통합적 단위의 수준 등이다.

각각의 사례를 생각한다면, 1) 남북한 단위 및 그 하위단위 수준에서는 한국과 북한 내 인권 증진의 문제, 예컨대 한국의 차별금지법 제정 의제나 북한의 강제 구금, 고문 방지 관련 국제규범 존중 등을 생각할 수 있다. 2) 남북한을 연결하는 관계의 수준에서는 양자 모두 정전체제, 분단체제 지속 과정에서 역사적으로 차별, 배제한 국가 인권침해 사례들을 생각할 수 있다. 3) 남북한 어느 한 편에 포함되지 않는 주변, 경계의 수준에서는 다양한 초국적 이주 경험의 탈북민, 재일 디아스포라, 남북한 모두 오랫동안 ‘인정투쟁’을 방관한 원폭피해자 등을 생각할 수 있다. 4) 남북한을 넘어서는 일련의 통합적 단위의 수준에서는 미래 어떤 통합/분리를 모색할 것인가에 대한 대안적 논의와 연계해 미래의 한반도 단위에서 발생가능한 소외, 인권침해 등의 문제를 제기할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 통합/분리, 공존의 비교적 시각이 도움이 될 수 있을 것이다.

한반도 인권의 범위는 상기한 바와 같이 미래 지평을 포함하는 한반도 단위에 거주했거나 거주하는, 거주하게 될 시민, 주민들의 권리 문제를 포괄한다고 볼 수 있다. 한반도 인권이 포괄하는 다양한 층위의 시민들의 인권을 고려하는 데 있어서 중요한 고려 지점은 남북한 두 개의 정치단위의 이분법적 구도에 국한되지 않는 것이다. 한반도 인권 의제는 한반도 권역에 존재하는 다양한 층위의 인권에 주목하는 한편, 한반도 평화구축-군비통제와 같이 한반도를 관통하는 주요 의제와 교차하는 인권의 영역을 발굴하고 다양한 주요 의제에서 인권 문제를 제기하는 접근을 고려한다. 예컨대 한국인 원폭피해자가 발신하는 핵군비통제의 메시지에 주목하는 것은 그대로 중요한 한반도 인권의 범주를 밝히는 접근이 될 수 있다는 것이다.

본 연구는 시론적 연구 단계상 한반도 인권의 범위와 관련된 유형화와 함께 각 범주에 해당하는 다양한 사례들을 논하는 것은 한계가 있다. 여기서는 한반도 권역의 성격과 밀접히 연관된 공간의 차원에서 △북한인권, 난민·이주의 맥락에서 △탈북민 사회통합 문제, 남북관계라는 남북한 사이 공간에서 바라보는 △남북 인도협력 의제를 중심으로 살펴본다. 이는 한반도 인권 거버넌스의 현재적 상황을 이해하는 데 유용한 범주에 대한 분석으로서 의의를 가진다.

세계인권선언 75주년을 맞아 세계인권선언 정신의 현재적 가치를 성찰한 조효제(2023)가 지적하듯, 현대 인권 논의는 보편적 인권의 필수적 가치를 전제하는 동시에 “국제법, 국내법, 제도 중심의 ‘납작한’ 인권담론이 아니라, 역사성과 맥락성과 현장성과 당사자성을 최대한 고려한 ‘두툽한’ 인권담론”을 지향한다. 보편 인권이 드러나는 현장 상황의 ‘상이성’에 주목하고 인권이 “(진공 상태에서 존재하지 않고) 권리의 맥락적 상대성 속에 뿌리내리고 있다”는 문제의식은 한반도 인권을 모색하는 데 중요한 전제로 유념할 필요가 있다(조효제 2023). 여기서는 일종의 시론적 차원에서 한반도 인권 의제를 제기하는 방향성, 문제의식을 강조하는 선에서 그치는 한계를 인정하는 한편, 한반도 인권을 글로벌 보편 규범의 확산이라는 상호작용 차원에서 접근하는 동시에 상이한 맥락을 풍부하게 구체화하고 이러한 상이성을 고려하는 관점에서 인권 대화를 하는 태도에 대한 전제가 일차적으로 중요하다는 점을 강조한다. 이러한 관점은 특히 북한인권 담론·실천에서 두드러지게 나타나는 자유권 대 사회권의 양분된 논쟁 등 이분법적 구도 자체에 대한 반성을 통해 협의주의적 대화, 초당적 합의의 기반을 형성하는 데 기여할 수 있다는 점에서 그 의의를 강조할 필요가 있다.

02

한반도 인권 입법 평가: 북한인권, 북한이탈주민, 남북 인도협력

앞서 한반도 인권을 정의했다면, 한반도 인권 거버넌스는 시민사회와 정부뿐만 아니라 국제기구 및 비정부기구가 포괄되는 초국적 네트워크의 형태를 띠다고 볼 수 있다. 북한인권을 옹호하는 국내외 시민사회 그룹 및 한미일 등 정부 행위자, 국제사회의 다층적이고 복합적인 네트워크가 존재하는 한편으로, 탈북민들의 이주 과정은 북한을 떠나 중국 등 제3국에서의 체류, 한국만 아니라 미국, 유럽 등 이주 목적지의 다양화, 이주 과정에 뒤따르는 가족 형태의 다양성 등 그 자체로 초국적 연계의 현실을 보여준다. 1990년대 중반 북한의 경제난 이후 지속되어온 대북 인도협력은 북한인권과 긴밀히 연관된 의제로서 북한인권 옹호 활동과는 다른 거버넌스 형성 및 변화를 보여왔고 한반도 의제의 성격상 기본법제 미비의 측면이 존재한다. 여기서는 한반도 인권을 구성하는 다양한 층위 중에서 북한인권, 국내 이주민 통합정책 성격이 강화된 북한이탈주민, 그리고 대북 인도협력 관련 국회 입법을 살펴본다.

1. 북한인권 입법

북한인권법은 2005년 8월 제17대 국회에서 새누리당 김문수 의원이 북한인권법을 최초로 대표 발의한 이후 제18대 국회에서 5개 법안 발의를 거쳐 제 19대 국회에서 발의된 8개의 북한인권 관련법안과 3개의 대북 인도적 지원 관련 법안이 이합집산을 거쳐 타협적으로 봉합되면서 제정되었다(허준영·김지혜 2017, 32). 북한인권법은 여야 간 이념을 떠나 북한 주민의 기본적 인권이 보장되어야 한다는 국민적 인식에 기반해 정권 변화에 따른 대북정책의 부침으로부터 북한인권문제를 독립시키며 국제사회의 인권 협력 방향에 동참하는 시도로서 의의가 있다(이규창 2016; 허준영·김지혜 2017, 32).

3개 국회 회기에 걸쳐 여야가 공방한 북한인권법 제정 과정은 국제사회에서 북한인권 담론·정책의 변화, 남북관계 등 한반도 정세 부침과 국민 여론, 북한인권 옹호활동과 관련된 보수-진보 시민사회 활동 및 국회와의 상호작용 등 국내정치상 변화를 반영하는 갈등의 지형을 드러낸다. 허준영·김지혜(2017)는 다중흐름모형에 따라 정책문제 발현, 정책의제 형성, 정책 결정의 시기적 변화로 북한인권법 제정 과정을 분석하면서 의제, 정치, 정책 환경 변화를 살펴본 측면에서 북한인권법 제정에 결부된 정치적 갈등의 성격과 봉합 양상을 이해하는 데 도움이 된다.

현재 국회 내 논의되고 있는 북한인권 관련 입법 담론의 핵심은 북한인권법 제정 자체가 북한인권법 제정 당시 전개된 한국 사회, 정치권의 양극화된 논의의 지형을 좁히고 이행으로 나아가는 기반을 형성하지는 못했음을 확인해준다는 데 있다. 북한인권법 제정 당시 검토되고 대안반영폐기된 여야의 북한인권법안 혹은 대북 인도협력 관련 법안의 쟁점들은 여전히 살아있으며, 북한인권법 제정으로 확립된 주요 사업 관련 이행은 여야의 미합의로 난관에 봉착한 상황이다.

표 2 북한인권법 제정 주요 일지

시기		내용
정책문제 발현기 (제 17대 국회)	2003.04	UN 인권위, 북한인권결의안 최초 통과(한국 불참)
	2004.10	미, 북한인권법 공표
	2005.08	김문수 의원, 북한인권법안 최초 발의
	2006.05	일, 북조선인권법 제정
	2008.05	북한인권법안(김문수) 임기만료 폐기
정책의제 형성기 (제 18대 국회)	2008.07	북한인권법안(황우여), 북한인권증진법안(황진하) 발의
	2008.11	북한인권법안 설립·운영에 관한 법률안(홍일표) 발의
	2008.12	북한인권법안(윤상현) 발의
	2010.02	여당, 외통위에서 강행처리
	2010.05	천안함 피격 사건에 따른 5.24조치 단행
	2011.04	법사위, 북한인권법 상정했으나 진전 없이 계류
	2011.06	북한민생인권법안(김동철) 발의, 법사위, 북한인권법 재상정
2012.05	북한인권관련법안들 임기만료로 모두 폐기	
정책 결정기 (제 19대 국회)	2012~2013	새누리당, 윤상현 의원 등 5개 북한인권법안 발의
	2013.11	새정치민주연합, 심재권 의원 등 5개 대북 인도적 지원관련 법안 발의
	2014.01	장성택 공개 처형
	2014.02	김한길 대표, 북한인권법안 논의 표명
	2014.04	UN 북한인권조사사위, 김정은 정권 ICC 회부 권고 내용 포함 보고서 발표
	2014.11	야당, 북한인권법안(김영우) 발의
	2016.02	북한인권법안(대안) 발의
	2016.03	북한인권법안(대안) 가결

출처: 허준영·김지혜(2017, 35)

표 3 북한인권법에 반영된 관련법안 주요 쟁점

법안명		대표발의의원	발의일자	주요 쟁점
여당 발의안	북한인권법안	윤상현의원	2012.06.01	<ul style="list-style-type: none"> • 북한인권자문위원회 • 북한인권대외직명대사 임명 • 북한인권재단 설치(심윤조의원안 제외) • 북한인권기록보존소 설치 • 북한인권관련 민간단체 지원
		황진하의원	2012.06.15	
		이인제의원	2012.08.20	
		조명철의원	2012.09.05	
		심윤조의원	2013.03.29	
		김영우의원	2014.11.21	
야당 발의안	북한 영유아 지원에 관한 법률	정청래의원	2012.11.19	<ul style="list-style-type: none"> • 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태를 제외하고 지원 • 북한 영유아 지원 사업의 신고 • 남북협력기금에서 총당
	북한민생 인권법안	윤후덕의원	2013.07.25	<ul style="list-style-type: none"> • 인도주의 정보센터 설치 • 인도주의 자문위원회 설치
	북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안	인재근의원	2013.09.17	<ul style="list-style-type: none"> • 인도적지원 추진협의회 설치 • 인도적지원 원칙 명시 • 인도적지원 참여 민간단체 지원 • 인도적지원 관련 물품의 반출 신고
	북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	심재권의원	2013.11.04	<ul style="list-style-type: none"> • 정치·군사적 상황과 연계 없이 추진 • 북한임산부 및 영유아 지원사업의 모니터링 • 북한임산부 및 영유아지원사업의 신고
	북한인권증진법안	심재권의원	2014.04.28	<ul style="list-style-type: none"> • 남북인권대화 추진 및 인권대화 자문위원회 설치 • 인도적지원협의회 설치 • 인권정보센터 설치

출처: 김종규(2014, 8-9); 허준영·김지혜(2017, 47)에서 재인용

제헌국회부터 21대 국회 회기를 대상으로 '북한인권'으로 전체 의안을 검색하면, 북한인권법 관련 개정안은 북한인권법 제정에도 이행이 미흡한 상태이거나 오래 지연된 북한인권정책 추진 기구 관련 규정(북한인권재단 설치, 북한인권국제협력대사 임명 등)의 개정, 북한인권기록센터 주무부처 변경 등에 대한 개정 내용이 주를 이룬다. 결의안과 관련해서는 한국 정부가 유엔 인권위원회 북한인권결의안 공동제안국에 참여하거나 결의안을 지지할 것을 촉구하거나 전반적 북한인권 의제에 관심을 환기하는 북한인권개선 촉구 내용이 존재한다. 예외적으로 이와는 반대로 북한인권문제를 내세운 강대국의 대북한 강권적 외교압력에 반대하는 결의안(김원웅 의원등 23인)도 제출된 바 있다.

한편 라오스 정부의 탈북민 복송 반대를 촉구하는 결의안('라오스 정부의 탈북자 복송 재발방지 및 북한인권법 조속 통과 촉구 결의안', 하태경의원 등 19인, 의안번호 1905360)의 경우, 최근 21대 국회 본회의에서 가결된 재중 탈북민 강제복송 중단을 촉구하는 결의안 ('중국의 북한이탈주민 강제복송 중단 촉구 결의안'(대안), 외교통일위원장, 의안번호 2125661)과 함께 제3국에서의 난민 상태의 탈북민에 대한 인권 보호와 관련된 문제의식을 반영한 입법 시도다.

‘북한인권’ 키워드 검색에서는 드러나지 않지만 ‘북한이탈주민’ 관련 입법에서 최근 탈북민 정착 및 통합 정책 뿐만 아니라 북한인권 전반에 대한 포괄적 문제의식을 반영하는 시도를 함께 고려해야 할 필요가 있다. 마찬가지로 대북 인도적 협력 관련 입법은 ‘북한인권법’ 키워드 검색에서는 드러나지 않지만 북한인권 의제와 분명히 결부되는 의제로 포괄적으로 고려해야 한다. 이에 대해서는 3. 남북 인도협력 입법에서 추가적으로 검토한다.

2. 북한이탈주민 정책 입법³⁾

21대 국회 회기(2020-2024)에서는 2023년 12월 12일 현재, ‘북한이탈주민’ 관련해 총 60건⁴⁾의 의안이 제출된 상태다. 처리된 의안 중 원안가결 8건, 대안반영폐기가 11건, 철회가 2건이며, 나머지는 계류중이다. 한국 내 소수자 집단을 고려해 관련 키워드로 21대 회기 의안 현황을 검색하면, ‘장애’(384건), ‘여성’(남녀 174건, 여성 41건), ‘노인’(‘노인’ 152건, ‘고령’ 47건), ‘농어업’(113건), ‘청년’(66건), ‘한부모가족’(20건), ‘임업’(11건), ‘다문화가족’(8건), ‘성소수자’(0건), ‘비혼’(0건) 등 관련 의안이 제출되었다. 이와 비교해, 북한이탈주민은 특히 전체 국민 중 3만여 명임을 고려할 때 관련 입법이 상당히 활성화되어있다고 볼 수 있다.

현재까지 제출된 21대 국회 북한이탈주민 관련 의안 및 처리과정은 탈북 관련 국내 정책담론·인식 최근 경향을 잘 반영한다. 21대 처리, 계류의안을 각각 살펴보면, 다음의 트렌드가 관찰된다. 첫째 기존 학술·정책연구, 언론보도에서 지적된 정책적 개선 관련 입법 노력이다. 이들은 현장의 정책수행 관련 평가, 분석을 반영하거나 실질적인 정책효과를 확보하기 위한 법제도 개정을 목표로 한다. 예컨대 탈북민들의 70% 이상을 차지하는 여성에 초점을 맞춰 한부모가족, 일과 가정 양립을 위한 정책 개선, 성범죄 피해시 거주지 이전 지원 및 성평등 관점 교육 명시, 신변보호담당관 제도 개선, 탈북여성 자녀의 과반수를 넘어서는 제3국 출생 자녀들에 대한 교육지원 확립, 탈북민 보호·정착지원의 행정주체로 지방자치단체 포괄 등 개정안은 기존 정책·학술 담론에서 논의되던 다양한 문제제기가 입법으로 직결된 사례들이다.

둘째 탈북민 지원, 사회통합의 이론적 관점, 시각의 전환, 광범한 정책적 방향성의 확립과 관련된 입법 노력이다. 21대 국회 계류 의안 중에는 최근 탈북민, 북한인권과 긴밀히 연관된 남북관계 사건들에 따라 국내외 관심이 환기되거나 다양한 정치적 논쟁을 반영한 입법 시도들이 존재한다. 예를 들어 2019년 NLL을 넘어온 북한선원 2인 송환사건은 탈북민의 범죄 대처 및 국민 보호, 해상 탈북 등 탈북과정에서 피보호의사 확인 및 송환/보호 절차의 합법성, 장기 해외체류 등 다양한 상황의 탈북민에 대한 난민 관점 적용 여부, 국제기구 및 국제법과의 협력 및 준수 등 첨예한 쟁점을 파생했다. 이와 관련해 국내 정착한 탈북민의 문제만이 아니라 해상 탈북, 해외체류 등 탈북과정에 대한 맥락화된 이해에 기반해, 탈북민을 ‘국민’의 단일한 프레임이 아니라 ‘난민,’ ‘이주민,’ ‘다문화’ 등 다양한 관점에서 접근해야 한다는 정책담론과 입법이 상호작용하는 양상이 관찰된다.⁵⁾

3) 이 소절은 유희수 외(2023), 6장 pp.130-141를 수정한 것이다.

4) 2023년 12월 12일 현재, 제헌국회부터 21대 국회까지 전체 기간에 대한 ‘북한이탈주민’ 관련 의안은 총 182건이 검색된다. 관련 의안은 1997년 7월 통과된 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률과 관련된 개정법률안이거나 북한이탈주민 관련 결의안들이다.

5) 예컨대, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안(조태용의원 등 15인)(의안번호 2102628)은 최근 난민 정책 담론이 북한이탈주민, 북한인권 관련 입법에 어떻게 적용되고 있는지 보여주는 사례다. 해당 의안의 ‘제안 이유’는 난민지위협약, 고문방지협약에 준해 북한이탈주민 입법을 개정해야 한다고 밝히고 있다.

의안정보시스템에서 키워드를 ‘북한,’ ‘한반도,’ ‘남북관계,’ ‘북한인권’ 등으로 확대하면, 최근 남북관계의 다양한 사태진전에 대한 국내정치 논쟁 구도 및 관련 이론적, 방법론적 접근의 경쟁은 더 확산해진다. 2020년 12월 접경지역 대북전단 살포를 금지한 남북관계발전법 개정, 2016년 제정된 북한인권법의 미이행 등을 둘러싼 정책 논쟁은 앞선 탈북민 보호 관련 논쟁 등과 함께, ‘국민,’ ‘인권,’ ‘남북관계,’ ‘평화’ 등 한반도 미래전략의 기반을 형성할 규범들의 정립과 다층적, 복합적 국내외 균열을 새롭게 가시화했다. 대북전단 살포를 둘러싼 남북한 정부, 지방, 국내 및 초국적 NGO 등 다층적 네트워크의 역학은 어떤 ‘국민’의 ‘인권’이 존중받고 어떤 관점에서 남북관계, 보편적 국제규범 등 정책을 접근해야 할 것인가 관련된 충돌을 초래했고, 북한인권법 제정은 북한인권재단, 북한인권조사기록소 운영 등 집행과 관련된 여야 대립, 북한인권과 대북 인도적 협력 간 균형을 어떻게 조율할 것인가와 관련된 교착을 낳았다.

주요 법, 규범 개념 정립을 둘러싼 이론적, 방법론적 시각의 차이, 경쟁을 내재한 입법 시도들은 현상으로 올라온 구체적 법제, 정책 개선 입법에 비해 성과로 이어지기 어렵고 회기를 넘어서 새로 제기되는 등 장기지속할 가능성이 크다. 이러한 입법 시도들은 국내정치를 넘어서 남북관계, 국제정치 등 다층위적 영향을 보이는 한편 양극화된 정치적 성격을 반영한다. 한편 탈북민에 대한 맥락적 이해를 강화하는 최근 정책·학술담론에 기반해 탈북민 보호, 통합 관련 젠더적 관점, 다문화가족, 이주민 통합의 시각을 확장하는 것과 같은 이론적, 방법론적 전환의 시도들도 존재한다. 탈북민의 문제를 단일한 관점이 아닌, 여성, 청년, 한부모, 무연고, 장애 등과 결합된 복합 차별, 배제의 시각에서 바라보는 정책·입법은 향후 의미있게 연계, 확장할 필요가 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안(조태용의원 등 15인)(의안번호 2102628)

제안이유:

현행법은 군사분계선 이남지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 북한이탈주민의 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음. 그런데 중국과 동남아 등지에서 대한민국의 보호를 받으려는 북한이탈주민이 국제법과 인도주의 원칙에 따라 보호와 지원 등을 받지 못하고, 특히 「난민의 지위에 관한 1951년 협약」 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되는 사례가 계속되고 있음. 또한, 2019년 11월 해상으로 유입되어 귀순 의사를 밝힌 탈북 어민 2인이 국정원 합동정보신문 중 자백만을 근거로 살인범으로 판단하여 5일만에 경찰특공대까지 투입되어 판문점을 통하여 강제송환되어 휴먼라이츠워치(HRW), 국제앰네스티(Amnesty International)의 비판 성명이 있었고, 유엔에서도 조사를 추진 중이라는 보도가 있었음. 한편, 2009년 이후 해상으로 탈북하는 보트피플의 수는 총 235명으로 이 중 104명은 귀순하고 131명은 북한으로 송환되었는데, 행정기관이 사법적 통제 없이 며칠 만에 자체적으로 대한민국의 보호를 받으려는 북한이탈주민의 의사 표시 여부를 판단하여 북한으로 송환하는 것은 지정(知情) 동의(informed consent) 원칙과 투명성(transparency) 원칙에 반함. 또한 수백 명에 이르는 탈북 보트피플의 행렬을 포함하여 3만명을 넘어서 북한이탈주민이 법률의 명확한 규정 없이 시행령에 따라 변호인의 조력을 받지 못하는 상태로 수개월간 합동정보조사 및 임시보호조치의 대상이 되는 것은 「대한민국 헌법」 제12조 제1항과 제3항에 규정된 구금의 법률주의와 적법절차 요건, 변호인의 조력권에 위배됨. 따라서 1953년 7월 27일 정전협정 이후로도 북한의 군사도발과 요인 암살 시도 등 적대행위가 계속되는 남북한 특수관계 하에서 국가안정보장을 위하여 대한민국에 보호를 신청한 북한이탈주민에 대한 합동정보조사와 임시보호조치의 필요성은 인정되지만 대한민국의 자유민주적 법질서 하에서 해상 탈북민을 포함하여 군사분계선 이남지역(남한)에 도착하는 북한이탈주민이 누리는 기본적 인권과 자유의 제한을 최소화하기 위해서는 적어도 국내에서 외국 국적의 난민에게 보장되는 「난민법」 제3조, 제12조, 제20조 등의 강제송환의 금지 원칙과 구금의 법률주의와 적법절차 요건 등이 적용될 것을 법률로 보장할 필요가 있음. 북한이탈주민의 보호 신청에 대한 결정의 기준 또한 시행령이 아닌 법률로 최대한 규정하고 모호한 사유는 배제하는 것이 바람직함. 한편, 국민의 알 권리와 북한이탈주민 보호 정책의 개선 논의를 위하여 통일부장관이 북한이탈주민 현황을 대통령과 국회에 정기적으로 보고하는 것이 필요함. 이에 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민이 국제법과 인도주의 원칙에 따라 보호를 받고 귀순 의사가 있으면 국내 입국의 실현을 위하여 외교적 노력을 다하며, 남한에 도착한 북한이탈주민이 지정(知情) 동의 원칙과 투명성 원칙에 따라 사법적 통제 하에서 서면으로 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시하도록 하고, 기존에 법적 근거가 없거나 시행령으로 규정된 북한이탈주민의 합동정보조사 및 임시보호조치를 신체의 자유와 적법절차의 제한을 최소화하도록 법률로 규정하며, 통일부장관이 북한이탈주민 현황을 매년 2회 대통령과 국회에 보고할 의무를 부과함으로써 북한이탈주민의 생명과 인권 보호에 기여하고자 함.

3. 남북 인도협력 입법⁶⁾

현재 대북인도지원을 포괄적으로 규정하는 법은 별도로 존재하지 않는다. 남북관계발전법⁷⁾에서 북한에 대한 지원을 언급하나 그 구체적 실행을 위한 집행법이 만들어지지 않아 실효성이 부족하고 북한인권법⁸⁾에서 북한 주민 인권 증진의 일환으로 인도적 지원을 언급하는데 그친다. 대북인도지원이 정치적 환경에 민감하게 영향을 받는 성격을 감안해 법제 정비에 대한 꾸준한 요구가 제기되어왔으며 북한인권법과 별개의 트랙에서 신규 법 제정이 필요하다는 논의가 존재한다.⁹⁾ 민간의 인도지원은 지난 25년여 간 그 규모는 비록 축소되었을지언정 매해 중단 없이 지속되었고, 남북 교류협력의 주요한 부분으로 자리잡았다. 또한 대북지원 자체도 일회성 내지는 단시간에 걸쳐 필요한 물자를 전달하는 것에 중점을 두었던 긴급구호에서 공여자와 수여자가 중장기 목표를 함께 세우고 성과 관리를 통해 목표를 달성하는 개발협력 방식으로 전환되었다. 이에 따라 인도지원에 있어 민간의 자율성을 확보하는 동시에 자원 사용 또한 안정적으로 바꿀 필요가 있다는 주장도 제기된다.

현재 대북 인도지원은 민간이 확보하는 재원에 대한 매칭펀드 개념으로 남북협력기금을 지원받는다. 국제 재원을 이용하는 경우와 달리 보조금은 사업비로만 사용될 수 있어¹⁰⁾ 한국 재원을 지원받는 경우 북한에서 직원을 고용하는 등의 확장적 사업 운영은 불가능하다. 1년 단위로 사업비 정산이 이루어져야 해 장기적인 성과 목표를 설정하고, 수년간 사업을 진행하기에도 어려움이 따른다. 국제개발협력이 한국국제협력단법에 근거해 재단 출연금을 운용해 중장기 국제 개발협력을 진행하는 것과 대비되는 지점이다.

현재 21대 국회에는 인도지원과 관련해 남북 인도적 협력에 관한 법률안([표 4])과 남북교류협력법 개정안([표 5])이 발의되어 있다.¹¹⁾ 전자는 인도협력의 기본 원칙을 수립한 가운데 인도협력사업 민관협력위원회 설치 및 인도협력 기본계획 작성을 의무화하고 있으며, 후자는 남북교류협력 사업에 대한 투명하고 연속적 관리가 부재한 상황에서 민관협력의 효율성을 증진하는 남북 교류협력 증진을 전문적으로 담당하는 남북교류협력재단 설립을 제안하고 있다. 인도지원을 포함한 남북 교류협력 거버넌스에 일정한 변화가 필요하다는 인식의 방증이라 할 수 있다.

6) 이 소절은 김태경·이경수(2023), pp.21-23을 수정·보완한 것이다.

7) 남북관계 발전에 관한 법률 제10조(북한에 대한 지원) ①정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.
②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

8) 북한인권법 제8조(북한인권증진기본계획 및 집행계획) ①통일부장관은 중앙행정기관의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항을 포함한 북한인권증진기본계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.

1. 북한주민의 인권실태 조사
2. 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위한 방안
3. 그 밖에 북한주민의 인권 보호 및 증진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 통일부장관을 기본계획에 따라 매년 북한인권증진에 관한 집행계획을 위원회의 자문을 거쳐 수립하여야 한다.
③ 통일부장관은 기본계획 및 집행계획이 수립된 때에는 이를 지체없이 국회에 보고하여야 한다.

9) 대북 인도적 지원 국내외 NGO 라운드테이블(국회미래연구원, 2023.7.3.)

10) 비영리민간단체 지원법에 따라 보조금을 받아 공익활동을 벌이는 경우 원칙적으로 사업비만 지원하도록 규정한다.

11) 21대 계류중인 법안 이전에 유사한 의안으로 20대 국회에서 남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률안이 상정된 바 있다.

표 4 남북 인도적협력법 제정안

남북 인도적 협력에 관한 법률(안민석의원 등 19인)(의안번호 2107374)

제안이유

최근 코로나-19가 전 세계적으로 확산되고 있는 가운데 세계 각국은 연대와 협력의 정신을 바탕으로 인도적 지원을 넘어 지속가능한 인도적 협력을 확대하고 있음. 인도적 협력은 정치, 종교, 이념을 떠나 인류의 보편적 가치와 인간의 존엄성을 보호하기 위한 필요한 조치임. 대북 인도적 협력사업도 북한의 여성, 아동, 노인 등 상대적으로 지원이 필요한 사람들에게 보편적 인류애와 동포애적 입장에서 필요하고 중요한 사업임. 중앙정부와 지방정부, 민간단체와 기업 등이 서로 협력하여 시의적절하게 추진하고 있으며, 역대 정부는 물론 미국을 비롯한 국제사회도 대북 인도적 협력을 지지하고 지속적으로 추진하고 있음. 그러나 인도적 지원의 필요성과 중요성에 모두가 동의함에도 불구하고 정치적 상황 등에 큰 영향을 받고 있음. 이에 국민적 합의와 초당적 협력을 통해 대북 인도적 협력사업의 독립성과 자율성을 보장하고 효율성과 지속성을 높이는 명확한 법적 근거를 마련하여, 북한 주민들의 열악한 상황을 개선하고 남북관계 개선과 한반도 평화체제 구축에 기여하고자 하려는 것임.

주요내용

- 가. 이 법은 남한과 북한과의 인도적 지원과 협력을 통해 북한 주민의 삶의 질을 개선하고 동포애를 증진하며 남북 주민 간 신뢰를 구축하여 평화통일을 위한 지속가능한 기반 조성에 기여함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 정부는 기본원칙에 따라 인도협력사업에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 함(안 제4조).
- 다. 인도협력사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 통일부에 인도협력사업 민관협력위원회를 둠(안 제7조).
- 라. 통일부장관은 인도협력사업을 승인하는 경우 해당 사업을 수행할 기본 인원과 해당 사업의 수행을 위하여 기본적으로 필요한 물품등의 품목과 거래형태, 대금결제 방법 등을 지정하고, 승인 등의 특례를 둠(안 제8조).
- 마. 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 인도협력사업에 관한 기본계획을 민관협력위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하도록 함(안 제11조).

남북한 간의 인도지원과 개발협력에 관한 법률(이인영의원 등 27인)(의안번호 2004400)

제안이유:

남북한 간의 인도적 지원과 협력사업은 생존권을 위협받고 있는 북한 주민이 위기를 극복하도록 돕고 지속 가능한 방식으로 북한 주민들의 삶의 질을 개선하여 인간 존엄성을 보장하는 것을 목적으로 함. 또한 대북지원은 한반도의 평화와 남북간 교류협력 확대, 그리고 미래의 통일을 준비하는 데 중요한 기반임. 그러나 인도·협력사업은 그간 우리 사회의 갈등과 남북간 정치군사적 상황에 따라 일관성 없이 진행되어 오기도 했음. 순수한 인도적 대북지원 마저도 우리 사회 내부 갈등의 주요한 쟁점이 되었으며 정부 정책의 중속 변수로 그 위상이 전락하기도 하였음. 이에 인도적 목적의 대북지원에 대한 원칙과 사회적 합의를 확보하기 위한 제도적 장치들을 법으로 규정하여 일관성 있는 정책 추진이 가능하도록 하고자 함. 또한 대북지원을 평화통일을 이루기까지의 장기적 정책과제로 설정하여 그에 걸맞는 정책 추진 원칙, 정책 목표, 정책 수단과 추진 구조를 확보할 수 있도록 하기 위해 이 법을 제정하려는 것임.

주요내용:

- 가. 북한주민에 대한 인도지원과 개발협력을 통해 북한주민의 생존권의 위기를 극복하여 북한주민의 삶의 질을 개선하고 동포애 증진과 남북 주민간 신뢰구축을 통해 평화통일기반 조성에 기여함(안 제1조).
- 나. 인도·협력사업의 범위를 구체적으로 규정하여 논란의 여지를 없앴(안 제2조).
- 다. 대북 지원은 정치군사적 상황과 연계하지 않고 인도적 필요 그 자체에 기반하여 중립적으로 이루어져야 함(안 제3조).
- 라. 정부는 지방자치단체 및 민간단체 인도·협력사업이 자율적으로 추진되도록 보장해야 하며, 지방자치단체와 민간단체도 인도·협력사업이 공정하고 투명하게 이루어지도록 노력하여야 함(안 제4조 및 5조).
- 마. 인도·협력사업의 사회적 합의를 위한 '인도·협력사업 민관협력위원회'를 설치함(안 제7조).
- 바. 정부는 매5년마다 인도·협력사업에 관한 기본계획을 수립하고 또한 연도별 집행계획을 위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·시행하여야 함(안 제8조).
- 사. 정부는 민간단체의 자체적인 사업을 임의로 제한해서는 안되며 만약 제한할 필요가 있을 경우 위원회의 의결을 거쳐야 함(안 제9조).
- 아. 대북지원 추진과 그와 관련한 연구·정책개발 등을 수행하기 위해 '남북인도협력추진단'을 설립·운영함(안 제10조).
- 자. 통일부장관은 대북지원 관련 업무 중 일부를 추진단과 관련 지방자치단체, 법인·단체에 위탁할 수 있도록 함(안 제11조).

표 5 남북교류협력법 개정안

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(이용선의원 등 21인)(의안번호 2109752)

제안이유 및 주요내용

강력한 대북제재가 지속되면서 남북교류협력 사업 대부분이 중단되고 있는 상황에서 장기적인 관점에서의 교류협력 사업 추진이 불가능하고, 이로 인해 남북교류협력 추진기반 전체가 열악해지고 있다는 우려가 있음. 또한 남북교류협력 사업에 대한 투명하고 연속적인 관리가 되지 않고, 체제 특성상 일원화된 북한의 교류 협력기구와 교류협력 각 사업자가 개별 대응하는 상황이다 보니 전반적으로 교류협력 관계에서 형평성 문제가 발생하고 있다는 지적이 있음. 이에 남북교류협력 사업에 관한 전반적인 사항을 장기적인 관점에서 투명하게 관리하고, 정부와 지방자치단체 간의 협치와 민관협력을 주도하며, 남북교류협력 사업 지원과 대북 교섭을 전문적으로 담당하는 남북교류협력재단을 설립함으로써 남북교류협력 증진에 이바지하고자 함(안 제24조의3 신설).

인도협력 관련 입법은 남북관계, 한반도 입법의 부분으로서 한국 법체계 내 북한, 남북관계에 대한 정의는 헌법, 국가보안법, 남북관계 관련법 간 상충하는 지점이 존재하며, 해석의 차이가 이념적, 정치적 양극화에 민감하게 종속되는 현재 지형에서 단기적으로 긍정적 전망이 기대되지는 않는다. 인도협력 입법은 북한인권법과의 연관 속에서 북한인권, 한반도 인권의 실질적 개선의 효과, 북한 주민의 생존권, 발전권, 평화권 등을 논하고 있어 향후 북한인권의 폭넓은 정책담론, 실천에서 지속해서 제기될 것으로 판단된다. 또한 30여 년 대북교류협력 사업에 종사한 시민사회 현장으로부터의 실무적 의견이 반영되어 있어 인권 및 전반적인 남북관계 사업 등 한반도 단위 의제에 대한 사회적 합의를 구축하는 과정에서 신중하게 고려되어야 할 필요가 있다.

03

국회의 한반도 인권 의제 추진전략

한반도 인권 의제의 실현은 그 자체로 현재적 조건의 구조적 전환을 필요로 하는 지난한 과정으로, 이러한 장기적 의제의 성격상 민주적 정당성, 안정성의 차원에서 입법부의 주도적 참여가 갖는 의의가 크다. 한반도 인권 의제 추진을 위한 근본적인 방법론으로는 협의주의적 해결 원칙에 따른 대화의 장, 논쟁의 공간을 구축하고 신뢰를 축적하는 접근을 강조할 수 있다. 이러한 방법론 선택에서 남는 문제는 누구와 어떻게 대화할 것인가라고 할 수 있다.

한반도 인권 의제 추진전략은 바로 누구와 어떻게 대화할 것인가를 밝히는 것으로, 한반도 인권 의제에 대한 국회의 역할과 관련해 수단과 대상을 확립하는 방식으로 구체화할 수 있다. 국회의 한반도 인권 의제 추진전략은 사실상 한반도 인권에 초점을 둔 네트워킹 전략이라고 볼 수 있다.

한반도 인권 의제에 대한 국회의 독자적 이니셔티브, 입법부 고유의 권한을 바탕으로 행정부와 차별화된 해당 역량을 통한 기여를 목표로 할 때, 본 연구는 행정부가 주도하는 국가 외교정책, 안보전략의 관점에서 의회외교, 즉 외교, 안보 관련 국회의 역할과 의의, 성과를 설정하고 평가하는 것은 지양해야 한다는 점을 분명히 한다. 예컨대 헬싱키 프로세스에서 유럽의회의 인권 외교와 관련한 독자적 이니셔티브 구축 과정을 살펴보면, 유럽의회 의원들의 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE) 협상 과정에 대한 지속적 심의와 감독, 헬싱키 최종선언 이후 협상 및 이행에서 인권 의제에 대한 옹호활동은 관련 연설, 결의를 지속하는 한편, 실무그룹, 소위원회 차원의 공청회 등 행정부에 대한 설명 요구, 헬싱키 프로세스 사절단으로서 직접 참여 요구 등 대부분 수사적 차원의 문제제기, 의회가 주도하는 토론과 논쟁의 문화를 확립하는 방식이 구체적 전략이었음을 알 수 있다. 초국적 시민사회와 접촉, 교류협력을 이어나가고 행정부에 대한 지속적 감시와 정보 요구, 주요 의제에 대한 압력을 가하며 가치를 공유하는 다른 국가 의회와의 의사소통, 혹은 의회간 국제협력(Inter-Parliamentary Union, IPU 회의 참가 등)을 강화하는 등 헬싱키 네트워킹에서 드러난 의회의 추진 전략은 의회외교의 고유의 방식으로서 네트워킹 전략이 얼마나 중요한 것인지를 방증한다.

따라서 국회 한반도 인권 의제 추진전략의 주요 수단으로는 협의주의적 대화의 장을 열고 연결하는 네트워킹 역량을 확립하는 것을 일차적 과제로 제시할 수 있다. 네트워킹 전략은 예컨대 입법, 행정, 사법의 삼권분립 헌법기관 중에 입법부가 가지는 고유의 기능, 역량에 비취볼 때 특히 의미를 갖는다. 기관의 존재이유상 협의주의적 문화에 가장 친화적인 공간이 의회라는 것은 민주주의 체제에서 자명한 일이기 때문이다. 국회는 한반도 의제와 관련해 시민사회, 정부, 주요국 의회 및 정부, 시민사회, 그리고 국제기구 및 국제 NGO와 폭넓은 네트워킹을 확립하는 것을 가장 기본적인 추진전략으로 설정해야 한다.

네트워킹 전략을 중요한 추진전략으로 상정할 때 그 대상의 차원에서 추진전략을 구체화할 수 있을 것이다. 한반도 인권 의제 네트워킹 전략의 대상을 확립하는 작업은 한반도 의제에 대한 국회의 리더십과 관련해 다층적 거버넌스를 구성하는 것으로 볼 수 있다. 즉 한반도 인권 의제를 추진하는 국회발 연합적 거버넌스는 국내정치-남북관계-대외 차원의 네트워킹을 고려할 수 있다.

먼저 협의주의적 원칙에 입각한 한반도 인권의 포괄적 네트워크 구축과 관련해, 국회는 다양한 공청회, 청문회 등의 방식으로 해당 의제들에 대한 정보 취합과 지식 공유, 정부 정책에 대한 심사와 감독, 시민사회단체들의 여론의 수렴 등을 할 수 있다. 한반도 인권의 세부 이슈들에 대해서 국회가 성실하게 다양한 논의의 장을 마련하는 것은 국민에 대한 책임성(accountability) 차원에서 매우 중요한 의의를 가진다. 여기서 중요한 것은 이러한 국내 협의주의적 세팅을 구성하는 데서 의제 연계를 통한 초당적 공간을 마련하는 데 지속적 관심을 기울여야 한다는 점이다. 각각의 의제를 이분화된 지형에서 일방적으로 발신하는 과정은 협의주의적 대화와 협상의 문화를 확립하는 데 기여하기 어려울 것이다. 한반도 의회외교는 예컨대 중장기 평화구축으로서 군비통제-인권 의제 연계를 통해 초당적 대화, 협의주의적 원칙을 구현하는 추진전략을 통해 장기적 관점에서 국내정치적으로 공동의 미래비전을 수립하는 데로 나아갈 수 있다.

국내정치적 차원에서는 또한 직접적인 대화의 장을 초당적으로 구성하는 전략뿐 아니라 국회의 고유 권한인 법률 제개정, 헌법 개정 등의 기능과 관련해, 기존의 남북관계를 규율하는 법규범 체계를 미래의 한반도 단위에 대한 고려를 포괄하는 방식으로 수정하는 입법, 헌법 개정 제안을 준비하는 사회적 대화를 기획할 수 있다.

남북관계 차원에서는 기존 남북합의서의 절차적 승인과 관련해 국내정치적 법제 정비와 병행하여, 남북관계 개선 및 미래 한반도 공영을 지향하는 관점에서 대화 채널을 제도화하고 이러한 국회의 의지를 천명하는 시그널링을 지속할 필요가 있다.

또한 한반도 인권 의제 추진과 관련해 중요한 비중을 차지하는 주변국, 주요국과의 관계에서 의회간, 의회-시민사회, 전문가 학계와의 채널을 정례화, 제도화하고 다양한 의제 연계에 기반한 협의주의적 대화를 지속하는 것이 필요하다.

마지막으로 국제기구, 국제 시민사회와의 네트워킹은 인권 관련 국제 다자협력체 플랫폼에 적극적으로 참여하는 한편 주요 시민단체들과의 네트워크를 지속하는 방식이 유의미하다. 국제기구 및 INGO와의 네트워킹은 인권 의제에 대한 공동 비전을 가지고 목소리를 내는 지속적 옹호활동을 통해 국제적 영향력을 증진하고 한반도 인권에 대한 우호적 환경을 조성하는 데 기여할 것이다.

참고문헌

- 김종규(2014). 김영우 의원 북한인권법 발의안 국회검토 보고서
- 김태경·이경수(2023). 탈냉전기 남북교류협력 거버넌스 평가와 과제: 수평적 민간 협력, 기본 법제 정비, 초당적 최소합의, 그리고 국회의 역할, 국회미래연구원
- 김현준. (2018). 한국정치학의 인권연구 현황 분석: 동향과 전망, 한국정치학회보 52(1)
- 민보경 외(2023). 미래사회 대응 정책-인구변화와 정부 중장기 전략. 국회미래연구원.
- 서보혁(2023). 북한 인권과 한반도 평화: 병행 가능성의 탐색. 보다 정의 9
- 아태지역 국가인권기구포럼(APF)(2012). 국제인권 및 국제인권제도-국가인권기구 매뉴얼, 국가인권위원회.
- 유희수 외(2023). 국회상임위원회별 미래의제 분석. 총서 23-01, 국회미래연구원
- 이규창(2016). 북한인권법 제정 의의와 향후 과제, 온라인시리즈. 통일연구원
- 조효제(2023). 세계인권선언 기념일에 생각하는 21세기 인권담론, 창비주간논평, <https://magazine.changbi.com/MCWC/WeeklyItem/1785>
(검색일: 2023년 12월 15일)
- 허준영·김지혜(2017). 북한인권법 입법과정에 관한 연구-다중흐름모형을 중심으로-, 한국정책학회보 26(1)
- 황수환 외(2022). 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석. 통일연구원

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

