



제429회 국회 (정기회)
제5차 외교통일위원회

북한인권법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘북한인권증진의 날’ 신설 등 〉

■ 김기현의원 대표발의(의안번호 제2213203호)

2025. 11.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	5
1. 목적 조항의 수정	5
2. ‘북한인권증진의 날’ 신설	8
※ 참고자료	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김기현 의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 9. 24.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

북한은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약) 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약) 등 국제인권조약의 당사국이자 유엔헌장을 준수해야 하는 유엔 회원국으로서 보편적 인권의 증진을 위한 조치를 취할 국제법상 의무가 있음.

그러나 국제사회의 북한인권 상황에 대한 우려가 커지면서 2003년 이후 유엔 총회 및 인권이사회에서 해마다 북한인권 결의가 채택되고, 유엔 북한인권 특별보고관이 북한인권 상황에 대해 보고해왔음.

그럼에도 불구하고 북한인권 상황이 개선의 기미를 보이지 않자 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회는 휴먼라이츠워치(HRW), 북한인권시민연합 등 국내외 인권단체들의 요청을 받아들여 북한인권 조사위원회(COI) 설치를 결의했음. 2014년 2월 17일 마이클 커비 전 호주 대법관, 마르주키 다루스만 전 인도네시아 검찰총장, 소냐 비세르코 세르비아 헬싱키위원회 위원장 3인으로 구성된 COI는 (a) 사상, 표현 및 종교의 자유 침해, (b) 성분제 등에 따른 차별, (c) 이동 및 거주지 자

유 침해, (d) 식량권 및 관련 생명권 침해, (e) 자의적 구금, 고문, 처형 및 정치범수용소, (f) 외국인 납치 및 강제실종 등을 상세히 조사·기록하고, 북한의 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해에 우려를 표하는 보고서를 냈고, 유엔 인권이사회와 총회는 COI 보고서를 환영하고 COI 보고서의 권고에 따라 유엔 인권최고대표가 북한인권 조사 기록이 계속되기 위해 유엔인권최고대표사무소 서울사무소(OHCHR Seoul)를 설치할 것을 결의했음.

COI 보고서 이후 북한은 보편적 정례 인권검토(UPR)에 참여하고 북한인권 결의안에 대한 표결을 요구하지 않는 등의 태도 변화를 보였으며, 국내에서는 COI 보고서 등의 영향으로 2016년 3월 3일 「북한인권법」이 제정되었음.

2024년 2월 17일 COI 보고서 10주년을 맞아 한국, 미국, 일본 3국은 북한이 국제법상 의무를 준수하고 납북자·억류자·국군포로 문제의 즉각적 해결을 포함하여 모든 인권침해를 끝낼 것을 촉구하고, 모든 유엔 회원국에 COI 권고 이행과 강제송환 금지 원칙 준수를 호소하는 공동성명을 냈으며, 동년 4월 4일 유엔 인권이사회는 국내외 인권단체들의 요청을 받아들여 유엔 인권최고대표가 2025년 9월 열릴 제60차 인권이사회에서 2014년 COI 보고서 발간 이후 북한인권상황을 업데이트하고 COI 권고 이행을 평가하는 COI 후속보고서(COI update report)를 제출할 것을 결의했음.

한편, 2016년 3월 3일 제정된 「북한인권법」은 유엔 COI 보고서

등의 논의를 기반으로 제1조에서 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고 있는데, ‘유엔 세계인권선언’은 1948년 12월 10일 유엔 총회 결의 217(III)호로 채택되어 그 자체로 당사국에 대해 법적 구속력을 갖는 국제조약이나 국제규약이 아니고, ‘국제인권규약’은 통상 자유권규약 및 사회권규약을 가리키며, ‘자유권 및 생존권’은 식량권, 건강권, 교육권 등 국제법상 보편적으로 확립되어 있는 사회권을 포괄하지 못함.

이에 ‘유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을’을 ‘유엔 세계인권선언과 자유권규약 및 사회권규약 등 국제인권조약에 규정된 자유권 및 사회권을’으로 함(안 제1조 개정).

또한, 「북한인권법」 제9조는 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위한 국가의 노력 의무를 규정하고 있는데, 이를 위해 북한인권 문제를 국제적으로 부각시키고, 유엔인권최고대표사무소 서울사무소(OHCHR Seoul) 설치 및 COI 후속보고서(COI update report) 작성 등 북한인권증진을 위한 국제적 조치가 뒤따르는 데 결정적 계기가 된 COI 보고서의 발간일에 맞춰 매년 2월 17일을 국가기념일인 ‘북한인권증진의 날’로 지정하고, 국가와 지방자치단체가 기념일에 적합한 행사 등 사업을 할 수 있는 근거를 두는 것이 일조할 수 있음.

이에 북한인권 문제를 국내외에 알리고, 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하기 위해 매년 2월 17일을 국가기념일인 ‘북한인

권증진의 날'로 지정하고, 국가와 지방자치단체가 기념일에 적합한 행사 등 사업을 할 수 있는 근거를 두고자 함(안 제9조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 목적 조항의 수정

- 개정안은 제1조(목적) 중 일부 자구를 “유엔 세계인권선언과 자유권규약 및 사회권규약 등 국제인권조약에 규정된 자유권 및 사회권”으로 변경하려는 것임(안 제1조).

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 <u>유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을</u> 추구하고으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- <u>유엔 세계인권선언과 자유권규약 및 사회권규약 등 국제인권조약에 규정된 자유권 및 사회권을</u> ----- ----- --.

- 현행 조문은 이 법이 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권”을 추구하는 것으로 규정하고 있는데, 유엔 세계인권선언(UDHR)은 국제인권‘규약’에 포함되지 않고 국가 간 법적 구속력이 없는 선언에 그치는 데 비해, 일반적으로 자유권규약(ICCPR)과 사회권규약(ICESCR)을 의미하는 국제인권규약은 실제 법적 구속력이 있는 조약임.¹⁾

- 또한, “생존권”은 사회권에 포함되는 하위 권리로서 국민이 최소한

1) 붙임 참고자료 “세계인권선언, 국제인권규약, 국제인권조약의 차이점” 참조.

의 인간다운 생활을 할 권리이며, 교육권, 노동권, 주거권, 사회보장권 등 보다 광범위한 권리를 포함하는 “사회권”과 차이가 있음.

- 이에 따라 개정안은 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권”에서 “유엔 세계인권선언과 자유권규약 및 사회권규약 등 국제인권조약에 규정된 자유권 및 사회권”으로 명확히 하려는 것으로,²⁾

이 법의 목적 조항에서 국제사회의 인권 기준에 맞는 북한주민의 인권 보호 및 증진을 추구한다는 기준을 명확하게 제시할 수 있다는 점에서 개정안의 입법 취지는 타당한 것으로 봄.³⁾

- 다만, “생존권”과 “사회권”의 엄격한 해석 및 적용으로 생길 수 있는 문제, 예를 들면 이 법 제정 시 북한주민의 ‘최소한의 인간다운 생활 보장’을 의도하여 “생존권”으로 규정했을 경우에는 “사회권”으로 자구 수정됨으로써 교육권·주거권·노동권·사회보장권 등 보다 광범위한 권리를 포괄하는 것으로 확장되고, 이 법의 적용 범위 또는 국가 의무 수준이 확대되는 것으로 해석될 여지가 있는 바, 법률 목적 조항의 변경은 신중할 필요가 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

- 아울러, 법률 조문에서는 약칭인 ‘자유권규약’, ‘사회권규약’ 보다는

2) 이 법 목적 조항에서 현행 좁은 범위의 ‘생존권’ 대신 더 넓은 범주의 ‘사회권’으로 문구가 수정되는 것에 맞추어 제2조 이하의 전체 조문에서 제1조의 용어 변경에 따라 내용상 적합성이 유지되는지를 확인하여 보면, ‘사회권’으로 변경되어도 법 전체 체계와 규정들 간에 어색하거나 실질적 충돌이 발생하지는 아니함.

3) 통일부는 동 개정조문에 대하여, 취지에 공감하여 이견이 없다는 의견임.

각각 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」으로 규정하는 것이 타당하며, 국제인권조약의 예시 규정으로 든 것으로 보아 이를 삭제하는 방안도 가능하다고 봄.⁴⁾

4) 수정 문구(예시): “이 법은 유엔 세계인권선언과 국제인권조약에 규정된 자유권 및 사회권의 실현을 통해 북한주민의 인권이 실질적으로 보장받을 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.”

2. ‘북한인권증진의 날’ 신설

- 개정안은 매년 2월 17일을 ‘북한인권증진의 날’로 정하고, 국가와 지방자치단체가 기념일에 적합한 행사, 교육 및 홍보 등을 실시하도록 규정하려는 것임(안 제9조의2 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제9조의2(북한인권증진의 날) ① 북한인권증진에 대한 국제사회의 관심을 제고하고 국민적 관심을 높이기 위하여 매년 2월 17일을 북한인권증진의 날로 한다. ② 국가와 지방자치단체는 북한인권증진의 날에 적합한 행사, 교육 및 홍보 등을 실시할 수 있다.

- 동 개정안에서 ‘북한인권증진의 날’로 정하려는 2월 17일은, 북한인권조사위원회(COI; Commission of Inquiry)가 유엔 인권이사회 결의안 22/13호(2013.3.)에 따라 설치된 후 약 1년간의 활동을 통해 북한인권 피해자와 전문가, 탈북자 등을 면담하고, 방대한 증언 및 자료를 분석해 북한 인권침해의 구조적 실상과 반인도범죄 책임 가능성을 국제사회에 보고서를 제출한 날(2014년 2월 17일)을 기념하기 위한 것으로 보임.
- COI 최종보고서는 북한 인권 침해의 구체적 실태를 국제사회에 공

개하여 국제형사재판소(ICC) 제소 논의 및 다양한 대북 인권정책 도입의 근거를 제공한 바, 동 보고서 발간일과 연계해 기념일을 지정하려는 개정 취지는 의미가 있다고 볼 수 있음.

□ 또한, 법정기념일을 전후하여 국가와 지자체가 기념일 취지에 적합한 행사를 추진할 경우에는, 북한주민 인권 보호 등 북한인권을 위한 정책 방향과 국민적 관심을 연계하고 인권교육·홍보 예산 확보 및 행정 지원의 법적 안정성을 부여하여 정책의 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 기념일의 지정이 실제 북한주민의 인권 상황 개선에 즉각적이거나 직접적인 효과를 담보하지 않으며, 정부가 남북간 화해·협력을 위한 정책을 추진하고자 할 때 오히려 화해·협력 분위기를 훼손할 수 있다는 측면 등도 종합적으로 고려할 필요가 있다고 봄.

□ 참고로, 통일부는 동 개정조문에 대하여 그 취지에는 공감하나 북한주민의 실질적 인권 증진을 위해서는 기념일의 지정 및 행사 개최보다는 남북간 인도적 지원, 민생협력 추진 등이 실효적 방안으로 보이고, 특정 보고서 발간일을 국가기념일로 지정하는 것은 대표성 등의 측면에서 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

문 의 처

02)6788-5269

[참고자료]

< 세계인권선언, 국제인권규약, 국제인권조약의 차이점 >

- 유엔 ‘세계인권선언(UDHR; Universal Declaration of Human Rights)’은 1948년에 채택된 인권에 관한 최초의 포괄적 국제문서로서⁵⁾ 이 선언을 통해 기본적 인권의 원칙과 기준이 세워지고, 이후 국제인권조약 제정의 토대 역할 및 국제관습법 발전에 영향을 주었지만, 법적 구속력은 없음.
‘국제인권조약’은 세계인권선언의 정신과 조향을 계승하고 구체적으로 법률화하여, 국가 간 비준을 통해 실제로 당사국에 법적 구속력을 갖게 하는 별도의 국제법 문서들이라 할 수 있음.
- ‘국제인권‘규약’과 국제인권‘조약’ 또한, 그 의미와 범위에서 차이가 있음.
 - 국제인권‘규약’은 일반적으로 1966년 12월 UN 총회에서 채택된 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR, 자유권규약)」(발효일 1976. 3.23./ 대한민국 가입일 1990. 4.10. / 적용일 1990. 7.10.)과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR, 사회권규약)」(발효일 1976. 1. 3. / 대한민국 가입일 1990. 4.10. / 적용일 1990. 7.10.)을 의미함.⁶⁾
‘자유권규약’ 및 ‘사회권규약’은 세계인권선언과 함께 통칭 ‘UN 인권장전’으로 불리고 전 세계 인권 보장의 최소 기준으로 간주됨. 다만, 보편적 원칙을 최초로 선언한 세계인권선언과 달리 두 규약은 실제로 구속력 있는 국제법 형태로 발전시킨 조약이어서 각 회원국에 가입 및 비준을 요구하여 국내법상으로도 구속력을 가지게 됨.
 - 국제인권‘조약’은 위의 자유권·사회권규약 뿐 아니라, 선택의정서, 개별 인권협약, 협정, 연성규범 등을 포함하며, 특정 인권 주제(예: 인종차별철폐, 여성차별철폐, 고문방지, 아동권리, 장애인권 등)에 대해 UN이나 기타 국제기구에서 마련한 모든 인권 관련 조약(협약, 의정서 등)을 총칭함.

구 분	세계인권선언 (UDHR)	국제인권규약 (ICCPR · ICESCR)	국제인권조약 (포괄적 개념)
성 격	선언문(Declaration), 권리의 원칙 제시	국 제 조 약 (Treaty, Covenant), 규범적 권리·의무 구체화	모든 인권 관련 국제협약·협정·의정서 등(아동권리협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약 등)
채택 연도	1948년 12월 10일	1966년 12월 16일	조약별로 다름
법적 효력	법적 구속력 없음, 선언적·관습법적 영향	비준 국가에 법적 구속력, 국제법상 의무	비준 국가에 따라 국제법상 구속력
적용 범위	UN 전 회원국, 인류 전체 대상	비준한 당사국에 적용	각 조약의 대상(국가, 집단 등)에 따라 다름
내용 및 구조	보편적 인권의 원칙, 전체적 방향 제시	UDHR 원칙의 세부 규정·의무화, 자유·사회권 구체화	특정 인권 주제·대상별로 다름(예: 아동·여성·난민 등)
이행·감독 장치	별도 없음	이행보고, 감시·심사 위원회, 개별통보 등	각 조약별로 위원회 또는 감독기구

-
- 5) 유엔 ‘세계인권선언’은 1948년 12월 10일, 프랑스 파리에서 열린 제3차 UN 총회에서 채택되었고, 1950년 미국 뉴욕 본부에서 개최된 제5차 UN 총회의 결의에 따라 12월 10일을 “세계인권의 날”로 지정, 매년 기념하고 있음.
- 6) 두 규약(ICCPR, ICESCR) 모두 UN 총회에서 1966년 12월 16일에 채택되었지만, “일정 수(35개국) 이상의 비준서가 기탁된 날로부터 3개월 후에 효력을 발생한다”는 조건에 따라, 사회권규약(ICESCR) 비준이 먼저 완료되어 1976년 1월 3일에 발효되었고, 자유권규약(ICCPR)은 1976년 3월 23일에 발효되었음. 즉, 각국의 비준서 제출 시점이 달랐기 때문에 두 규약이 효력 발생일이 달라졌음.