

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000537-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안

- 일시 : 2014년 8월 27일(수), 14:00~18:00
- 장소 : 연세대학교 새천년관 대강당

개 회 사

Opening address

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철입니다.

먼저 바쁘신 중에도 이 자리에 참석해 주신 이인제 의원님, 정대철 전 민주당 상임고문님을 비롯하여 북한인권 개선을 위해 오늘 토론회에 참석해 주신 여러분들께 깊은 감사를 드립니다. 특히 참담한 북한인권 문제에 대해 시대적 사명감과 소명의식으로 직접 몸으로 부딪히며 현장에서 활동하시는 여러분들과 북한인권 문제에 대한 국민적 공감대를 확산하기 위해 노력하시는 모든 분들께 존경과 감사의 말씀을 드립니다.



유엔을 비롯한 국제사회는 10년 넘게 북한인권결의안을 채택하는 등 북한인권 개선을 위한 지속적인 노력 끝에 드디어 지난해 유엔 인권이사회에서 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)를 구성하고 금년 3월 북한인권 문제를 집대성한 보고서를 채택한바 있습니다. 이러한 보고서를 만들기 위해 COI는 한국, 일본, 영국, 미국 등 전 세계를 돌며 공청회를 개최하여 생생한 증언들을 청취하였는데 오늘 토론회가 열리는 이곳이 바로 1년전 공청회가 열렸던 상징적인 장소입니다. 따라서 공청회가 열린 1주년을 상기하면서 COI 권고안을 이행하고자 하는 우리의 의지를 다지기 위해 마련한 이 토론회는 그 의미가 더욱 크다고 할 것입니다.

여러분들도 잘 알고 계시는 바와 같이, COI는 지난 3월 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에 당사자인 북한은 물론 우리나라와 중국 그리고 국제사회에 대하여도 북한인권 개선을 위한 다양한 방안을 권고한 바 있습니다. 물론 북한의 인권침해 가해자를 국제형사재판소(ICC)에 제소하도록 국제사회에 촉구한 것이 가장 의미있는 권고 사안이었지만 그것 외에도 다양하고 구체적인 제안이 많았습니다. 우리나라에 대해서도 남북대화 활성화 즉, 친선 스포츠 교류, 남북학생, 시민단체와 교류, 자매도시 결연과 이를 위해 교통 및 통신망 재건 등을 권고하였으며

유엔에도 북한인권현장사무소(Field-based Structure) 설치라든지 북한과 관계하는 국가들의 인권협약체 구성 등을 권고한 바 있습니다.

유엔은 이러한 COI 권고를 수용하여 조만간 국내에 현장사무소를 설치하고 본격적인 활동을 개시할 예정으로 있으며 유엔 안전보장이사회는 비공식회의를 통해 북한인권 문제를 본격 의제로 다루는 등 국제사회는 발 빠르게 COI 권고를 실행에 옮기고 있습니다. 그러나 실제 당사국인 우리나라에서는 COI 권고 이후 아직까지 이행방안에 대한 논의가 구체적으로 진행되지 않고 있으며 북한인권 문제는 여전히 우리국민들에게 주목받지 못하고 있는 실정입니다.

유엔에서 제시한 북한인권 개선을 위한 권고 이행을 소홀히 한다면 훗날 미래 세대들이 우리를 어떻게 평가할지 깊이 생각해 볼 문제입니다. 고통 받고 있는 북한 동포들을 위해 유엔이 인정해준 COI 권고를 어느 나라보다도 더 적극적으로 이행해야 할 책무가 우리에게 있습니다. 이러한 상황에서 마련된 오늘 이 토론회가 우리사회에 COI 권고를 구체화시키고 국민적 관심을 제고하는 계기가 될 것으로 기대합니다.

북한인권법 제정만 해도 그렇습니다. 지난해 말 장성택 처형 이후 국회에서는 북한인권법 제정을 위한 움직임이 일부 있었지만 아직도 국민적 합의점을 도출하지 못하고 있습니다. 이런 점을 고려하여 인권위는 지난 3월 보다 인권적 관점에서 북한인권법안을 자체적으로 마련하여 국회의장에게 조속히 제정할 것을 권고한 바 있습니다. COI 권고를 이행하려는 의지를 북한인권법 제정을 통해 가시화해야 할 필요가 있습니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

COI 결과보고서가 발표된지 5개월이 지났습니다. 지금 이 시간에도 고통 받고 있는 북한주민을 위해 우리는 COI 권고를 하루빨리 실천해야 합니다. 오늘 나오시는 패널분들은 그간 COI 활동을 지켜보셨고, 오랜 기간 북한인권 문제에 대해 고민해 오신 분들이기 때문에 다양한 실천방안들이 제시될 것으로 기대합니다.

끝으로 오늘 토론회를 함께 준비해 주신 연세대학교 휴먼리버티센터와 북한민주화위원회 관계자분들과 바쁜 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다. 여러분 가정에 건강과 행복이 가득 하시기를 기원합니다. 감사합니다.

2014년 8월 27일

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

개 회 사

Opening address

무더운 삼복더위가 지나가고 시원한 가을을 느끼는 9월이 다가 옵니다. '유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안'에 대한 토론회가 진행되는 것을 환영합니다. 이번 토론회를 마련해준 국가인권위원회 현병철 위원장님과 함께하는 많은 분들께 감사드립니다.



지난 2월에 발표된 유엔인권이사회와 북한인권조사보고서는 심각한 북한인권상황을 유엔차원에서 처음으로 다루고 채택된 보고서로서 상당한 의미를 가집니다. 이번 아니라 따른 여러 가지 후속조치를 취할 것을 권고하였습니다. 국내에서는 북한인권법이 10년 동안 잠을 자고 있지만 이번 유엔 북한인권조사위원회(COI)는 북한인권현장사무소 설치, 인권최고대표의 정기보고 시 인권이사회의 관심제고 등 다양한 이행사업이 추진되고 있습니다.

북한의 김정은독재자는 여전히 북한주민에 대한 강력한 통제와 감시를 강화하고 탈북자색출에 열을 올리고 있습니다. 최근 북한의 여러 곳에서 공개처형이 자행되고 정치범수용소로 끌려가는 사람들이 끊이지 않고 있습니다.

국내에서는 북한인권법이 10년동안 국회에서 잠을 자고 있는 동안 2천4백만 북한주민의 처참한 인권유린은 계속되고 있습니다. 국제사회가 COI 권고 사항 이행을 위해 활발히 움직이고 있는 사이 국내에서는 그 사업이 거의 추진되고 있지 않고 있습니다.

이번에 진행되는 '유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안' 토론회가 COI 권고 이행 추진을 위한 좋은 계기가 되어 다양한 이행 사업이 하루빨리 진행되길 진심으로 간절히 바랍니다.



탈북민들은 국가인권위원회와 연세대학교 유먼리버티센터가 중요한 시기에 토론회를 개최한 것을 매우 감사하게 생각합니다. 아무쪼록 이번 토론회에서 구체적인 이행방안이 논의되어 좋은 결과가 있기를 바라며 행사에 참여하신 모든 분들에게 감사의 인사를 드립니다.

2014년 8월 27일

북한민주화위원회 위원장 **홍순경**

환영사

Address of welcome

태어날 때부터 인간은 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 있다고 규정한 '세계인권선언문'이 채택된 지 어언 66년이 지났지만 북한에서는 아직도 인권에 대한 범죄가 버젓이 저질러지고 있다. 이 선언문의 30개 조항 모두를 위반하고 있는 북한은 국제사회에서 세계 최악의 인권국가로 인식되어가고 있다. 유엔인권이사회는



2003년부터 매년 북한인권 결의안을 채택하면서 북한인권 개선을 시도하였지만 상황이 여의치 않자 작년 3월 북한인권 조사위원회(COI)를 창설하면서 북한인권에 대한 새로운 국면을 모색하게 되었다. 이 조사위원회는 1년간의 체계적이고 광범위한 조사 끝에 기대 이상의 강도 높은 보고서를 제출하였는데, 국내에서 2주간의 공청회가 바로 이 대강당에서 진행된 바 있다.

보고서의 핵심은 3대에 걸친 수십 년간의 조직적 인권탄압이 '반인도 범죄'로 규정되었다는 것뿐만 아니라 김정운을 포함한 북한 지도부의 국제형사재판소(International Criminal Court) 회부를 포함한 보호책임(R2P) 원칙에 입각한 국제사회 개입 의무를 권장한다는 점이다. 그리고 2014년 3월 28일 스위스 제네바에서 열린 제25차 유엔 인권이사회에서 북한인권 결의가 채택되게 된다. 이 결의는 조사위원회가 제출한 보고서를 바탕으로 북한 정권에 대해 인권침해 행위 중단 및 조사위원회의 권고 이행을 촉구하고 있으며, 강제송환금지(non-refoulement) 원칙 존중 등 탈북민 보호도 촉구한다. 또한 북한의 조직적 인권침해에 대한 책임규명(accountability)을 위해 유엔 총회가 조사위원회 보고서를 안보리에 제출할 것과 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 내에 북한인권 모니터링 및 기록을 위한 현장사무소 설치를 권고하였고 오는 10월쯤 서울 또는 인천에 개관 예정이다.

북한 지도부에 대한 유례없이 강한 경고이다. 유엔을 비롯한 국제사회는 북한인권 개선을 위한 제도적 개입을 다양한 방면으로 검토하면서 추진한다. 유엔안보리의 아리아회의(Arria

Formula) 개최, 보츠와나의 대북 외교관계 단절, 유엔 인권최고대표사무소의 현장사무소 한국 설치, 호간로벨스(Hogan Lovells) 국제법률사무소의 범죄자 기소를 위한 법적 검토, 미국 의회의 청문회 개최 등 북한인권에 대한 국제사회의 보호책임 의지는 크게 강화되고 있다. 그 반면, 국내에서는 북한인권법이 국회에서 10년간 표류중이며 북한인권 문제가 사회 전반에 걸쳐 큰 관심을 받지 못하고 있어 국제사회로부터 따가운 눈총을 받고 있다.

인권침해 상황을 앞에 두고 스스로 눈을 감는 것은 정의롭지 못한 일이다. 북한인권 문제의 심각성 및 그 해결을 위한 노력의 필요성에 대해서는 이미 국제사회의 공감대가 이루어졌다. 통일을 지향하는 우리나라로서는 이 같은 시기에 더욱 적극적으로 그 역할과 책임을 다 해야 한다. 그 일환으로 국가인권위원회가 북한민주화위원회, 연대 휴먼리버티센터와 함께 공동으로 COI 권고 이행을 위한 구체적인 방안을 논의하기 위해 오늘의 토론회를 개최하게된 것을 진심으로 축하한다. 오늘의 회의 결과가 조금이나마 COI 권고 이행에 도움이 되어서 북한인권 상황이 하루빨리 개선되기를 바란다.

2014년 8월 27일

대한민국 인권대사·연세대 현대한국학연구소 휴먼리버티센터 소장 **이정훈**

축 사

Congratulatory address

안녕하십니까? 새누리당 최고의원 이인제 국회의원입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분과 함께 자리할 수 있어서 기쁩니다. 특히, 오늘 이렇게 의미있는 토론회를 마련해 주신 현병철 국가인권위원회 위원장님과 인권대사이신 연세대 이정훈 교수님, 북한민주화위원회 홍순경 회장님께 감사와 존경의 말씀을 전합니다.



또한 북한의 억압받고 있는 주민들을 잊지 않고 이들을 위해 노력하시는 관계자 여러분들과 이 자리에 참석하신 모든 분들께도 깊은 감사를 드립니다.

여러분들도 잘 아시다시피, 전 세계가 하나로 연결되어 이 시대에 국가 감옥과 같이 고립되어 있는 우리의 동포인 북한주민들의 삶은 통제와 억압이 일상화되어 있습니다. 또한 21세기 전인류의 수치인 정치범수용소에서는 차마 상상할 수 없는 고문 등 비인간적인 일들이 만연되어 있습니다.

이러한 상황에서 유엔을 비롯한 국제사회는 그 동안 결의안 채택 등 소극적인 입장에서 벗어나 북한인권 상황을 직접 조사하고 해결방안을 마련하기 위한 조치를 취하기 시작하였습니다. 지난해 3월 유엔 인권이사회에서 북한인권 상황을 조사하기 위한 북한인권조사위원회(COI)를 설립하였으며 오늘 토론회가 열리는 바로 이 회의장에서 공청회를 열어 북한의 참혹한 실상을 조사하기도 하였습니다.

COI는 조사 결과를 올해 3월 인권이사회에 보고했는데 그 내용은 참으로 충격적이었습니다. COI는 살인, 노예화, 고문, 성폭행, 강제낙태, 강제실종 등 북한의 정권에 의해 저질러진 인권침해는 국제법상 반인도 범죄에 해당한다는 것을 확인하고 책임 있는 북한당국자들을 국제형사재판소(ICC)에 제소할 것을 국제사회에 권고하는 등 책임자 처벌을 직접적으로 요구하고 있습니다.

COI는 이러한 문제를 해결하기 위해 북한은 물론 중국, 한국 등 주변국 그리고 국제사회 전체에 대해 다양한 권고를 하였습니다. 북한은 COI의 조사내용을 전면 부인하고 있으나 국제사회는 안전보장이사회를 통한 ICC제소를 위해 아리아 회의를 개최하고, 한국에 북한인권 현장사무소(Field-based structure)를 설치하는 등 적극적으로 나서고 있습니다.

내외 귀빈 여러분!

북한주민의 인권상황이 어떠한지는 말씀드리지 않아도 너무나 잘 알고 있을 것입니다. 이제는 우리 동포들을 위해 우리가 직접 나서야 할 때입니다. COI가 우리나라에 권고한 내용을 신속히 이행하기 위해 정부를 중심으로 국제사회와 함께 힘과 지혜를 모아야 합니다. 국회도 적극 지원하겠습니다.

저도 지난 2012. 8월 북한인권법을 발의한바 있지만 아직도 여야간 논의조차 진행되지 못하고 있습니다. 이렇게 북한인권법 제정이 지지 부진하자 국가인권위원회에서도 지난 3월 북한인권법을 조속히 제정할 것을 국회의장에게 권고한 것으로 알고 있습니다. 북한에서 말도 한마디 못하고 억압받는 우리 동포를 대신하여 우리가 여기서 목소리를 높여야 합니다. 동족으로서 그들을 위해 할 수 있는 모든 노력을 기울여야 합니다.

북한주민을 위해서는 남북간 교류도 활성화해야 합니다. 이를 위해 정부와 국회, 민간 모두가 함께 나서야 합니다. 이러한 내용은 COI가 남북한에 권고한 내용이기도 합니다. 이를 실현하기 위한 활발하고 다양한 방안이 우리사회에 논의되어야 합니다. 오늘 발제와 토론을 맡으신 분들은 대부분 북한인권조사위원회(COI) 설립부터 유엔 인권이사회에 최종 조사보고서를 발표할 때까지 적극적으로 관여하신 분들이므로 오늘 토론회에서 깊이 있고 실질적인 방안들이 제시될 것으로 기대하고 있습니다.

저와 국회에서도 북한인권법을 하루빨리 통과시켜 우리 사회가 동포들의 인권 개선을 위해 더욱 적극적으로 활동할 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

다시한번, 오늘 토론회를 준비하신 국가인권위원회와 여러 관계자분들 그리고 토론회에 함께 해 주신 모든 분들의 수고와 헌신에 깊은 존경과 감사의 말씀을 전합니다. 감사합니다.

2014년 8월 27일

국회의원, 새누리당 최고위원 **이 인 제**



축 사

Congratulatory address

전 민주당 상임고문 정 대 철

프로그램



- 일 정 : 2014년 8월 27일(수), 14:00~18:00
- 장 소 : 연세대학교 새천년관 대강당

13:30-14:00		등 록
14:00-14:30	개 회 식	<p>사 회 서재평 (북한민주화위원회 사무국장)</p> <p>개 회 사 현병철 (국가인권위원회 위원장)</p> <p>홍순경 (북한민주화위원회 위원장)</p> <p>환 영 사 이정훈 (인권대사, 연세대 교수)</p> <p>축 사 이인제 (국회의원, 새누리당 최고위원)</p> <p>정대철 (전 민주당 상임고문)</p>
14:30-15:00	증 언	북한이탈주민(2명)
15:00-16:30	Session I	<p>• 한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안</p> <p>사 회 라종일 (한양대 석좌교수, 전 주일, 주영대사)</p> <p>발 제 자 김태훈 (변호사, 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)</p> <p>토 론 자 유호열 (고려대 교수)</p> <p>이영종 (중앙일보 기자, 외교안보팀장)</p> <p>한기홍 (북한민주화네트워크 대표)</p> <p>안명철 (NK 워치 대표)</p>
16:30-16:40		휴 식
16:40-18:00	Session II	<p>• 국제사회의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행과 전망</p> <p>사 회 이정훈 (인권대사, 연세대 교수)</p> <p>발 제 자 조정현 (국립외교원 교수)</p> <p>토 론 자 이경아 (외교부 인권사회과장)</p> <p>김수암 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)</p> <p>제성호 (중앙대 교수)</p> <p>유현정 (세종연구소 연구위원)</p>



- **증 언 (유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안) / 1**
북한이탈주민(2명)

- **Session I | 발 제**
한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안 / 5
김태훈 (변호사, 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)

- **Session I | 토 론**
한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안 토론문 / 23
유호열 (고려대 교수) / 25
이영종 (중앙일보 기자, 외교안보팀장) / 29
한기홍 (북한민주화네트워크 대표) / 31
인명철 (NK 워치 대표) / 35

- **Session II | 발 제**
국제사회의 유엔 북한인권조사위원회(COI) 권고 이행과 전망 / 39
조정현 (국립외교원 교수)

- **Session II | 토 론**
국제사회의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행과 전망 토론문 / 69
이경아 (외교부 인권사회과장) / 71
김수암 (통일연구원 통일정책연구센터 소장) / 73
제성호 (중앙대 교수) / 77
유현정 (세종연구소 연구위원) / 81




증언

(유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안)

북한이탈주민(2명)






증 언

(유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안)

▶ 북한이탈주민




Session I _ 발 제

한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안

김태훈

(변호사, 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)





한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안

■ 김태훈 (변호사, 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 상임대표)

1. 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 권고의 의의

유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 2013. 3. 21. 유엔 제22차 인권이사회에 의해 설립되어 같은 해 5. 7. 마이클 커비(Michael Kirby) 위원장을 비롯한 소냐 비세르코(Sonja Biserko), 마르주끼 다루즈만(Marzuki Darusman) 등 3인으로 구성되었고, 같은 해 6월경부터 9인의 경험 있는 실무진들의 도움을 받으며 조사에 착수하였다. 그 이후 서울, 도쿄, 런던, 워싱턴 등 4개 도시에서 80명 이상의 피해자, 직접 증인과 전문가들을 상대로 공청회를 열었고, 서울, 도쿄, 방콕, 런던, 워싱턴에서 240명 이상의 증인들과의 비공개 인터뷰, 그밖에 여러 나라들로부터 80개의 서면 정보 등을 입수하여 북한 인권 상황에 대해 그 어느 때보다 포괄적이고 체계적이며 심층적인 조사를 벌였다.

그 결과 COI는 2014. 2. 17. 발표한 36쪽의 최종 보고서(A/HRC/25/63) 및 371쪽의 방대한 세부 보고서(A/HRC/25/CRP.1)를 통하여 ①사상 및 표현과 종교의 자유, ②차별, ③거주·이전의 자유, ④식량권 및 이와 관련된 생명권, ⑤자의적 구금, 고문 및 처형과 정치범수용소, ⑥납치 및 강제 실종 등 6개 분야에서 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 있어 왔고, 그 중 많은 것이 반인도 범죄에 해당하며, 그 책임을 묻기 위해 이 사안을 안보리가 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 것을 주된 내용으로 하는 북한인권 개선을 위한 종합적인 권고안을 제시하였다.

COI 권고안은 독립성(independence), 공정성(impartiality), 객관성(objectivity), 투명성(transparency), 완전성(integrity)의 원칙에 따라 반론의 기회를 부여한 증언 청취와 경험 많은 실무진의 참여, 읽기 쉬운(readable) 문장 사용 등으로 높은 신뢰성과 전문성을 획득하였

고, 북한인권 문제에 관한 가장 설득력 있고 현실성 있는 해결책을 집대성한 권위 있는 문서로서의 지위를 갖게 되었다. 종래의 유엔 특별보고관이나 총회 또는 인권이사회나 인권위원회, 규약위원회(treaty bodies) 등의 보고내용들이 일반적인 인권침해사실 확인과 권고가 주된 내용이었다면 이번 COI 권고는 개별적인 북한 지도부의 반인도범죄에 이르는 구체적인 인권침해사실과 그 현실적인 처벌방안까지 강구하고 있다는 점에서 큰 차이가 있다.

COI 보고서는 2014. 3. 28. 제25차 유엔 인권이사회에 의하여 환영받고 거의 그대로 인정되었으며 - 다만 ICC로 특정하지 않고 적절한 국제형사사법 메커니즘(the appropriate international criminal justice mechanism)에 회부돼야 한다고 하였다 - 이를 기초로 하여 제 25차 인권이사회는 북한인권 결의안이 채택되었다. 이하 한국과 관련된 COI의 권고 내용을 살펴본다.

2. COI의 권고내용

가. COI의 발견(findings)과 결론(Conclusion)

- (1) COI는 북한 정권은 전체주의 체제로서 체제 자체가 범죄성을 갖고 있고, 최고 지도부의 결정에 따라 반(反)인도 범죄(crimes against humanity)를 저지르고 있음을 발견하고, 국제사회는 보호책임(R2P; Responsibility to Protect)의 원칙에 따라 북한의 반인도범죄에 대해 가장 책임이 큰 사람들에게 반인도범죄의 책임을 물어야 한다고 결론지었다. 그들은 집단학살죄(genocide)의 혐의까지도 있다고 하였다. 그 책임확보를 위해서 유엔 안보리가 이 사안을 국제 형사재판소(ICC)에 회부하거나, 유엔이 특별재판소를 설치하여야 한다고 하였다.
- (2) 한편, 이렇게 신속하게 북한의 반인도범죄자에게 책임을 지도록 하는 조치는 북한과의 강화된 인권 대화와, 사람 대 사람의 접촉을 증진하는 변화를 통해서, 또 남북화해를 위한 의제와 함께 이루어져야 함도 지적하였다.

나. COI 권고의 주요내용

- (1) 북한에 대해서는 수령절대주의 체제를 거의 해체하는 수준의 강도 높은 개혁을 요구하였고(89항), 중국과 다른 국가에 대해서는 유엔의 공식기구로서는 처음으로 직접 중국을 거명하며 중국이 북한 정보기관에게 탈북자 정보를 알려주어 강제복송을 용이하게 하는 것은 반인도범죄의 방조행위(aiding and abetting)에 해당할 가능성이 있음을 지적하였고, 또한 탈북자 강제송환 금지원칙의 준수를 재삼 요청하였다(90항).
- (2) 남북주민에 대해서는 화합을 주제로 한 단계별 남북대화를 활성화 할 것을 권고하였다. 남북 주민대화는 친선 운동경기, 학술 및 사업교류, 북한 청년을 위한 장학금이나 기술훈련제도, 학생교류, 국가 적십자단체를 포함한 시민사회단체 교류, 전문가 및 여성단체의 접촉, 그리고 자매도시 관계의 발전과 결과적인 교통 및 통신의 재연결에 의해 촉진될 수 있다고 하였다(91항).
- (3) 각국 정부와 민간단체들에 대해서는 문화, 과학, 체육, 선정(good governance), 경제 발전 등의 영역에서 북한주민들이 정보를 교환하고 자국 밖의 경험에 노출될 수 있도록 인적대화와 교류의 기회를 촉진할 것을 권고했다. 북한과 다른 국가들은 국제인권 규범 상의 관련의무에 맞지 않는 여행과 접촉을 범죄화 하는 조치를 포함한 민간교류에 대한 모든 장애물을 제거해야 한다고 하였다(92항).¹⁾
- (4) 각국 정부, 재단 및 관련 기업은 북한의 인권상황을 개선하기 위한 민간단체의 활동을 더 많이 지원해야 한다. 그 활동은 북한의 인권침해를 기록하고 각국 간에 접근 가능한 정보를 방송하는 노력을 포함한다. 궁극적으로 적절한 상황이 조성되면, 이러한 재단이나 기업들은 관련 정부들과 북한의 발전과 북한 주민의 생활 개선 및 인권 증진을 위한 일관된 계획을 세우는 노력을 조직화하기 위해 서로 힘을 합쳐야 한다(93항).²⁾

1) The Democratic People's Republic of Korea and other States should remove applicable obstacles to people-to-people contact, including measures that criminalize travel and contact to the extent that these are not in accordance with relevant obligations under international human rights law.

2) The commission also recommends that States, foundations and engaged business enterprises provide more support for the work of civil society organizations to improve the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, including efforts to document human rights violations

(5) 국제사회와 유엔에는 다음과 같이 권고했다(94항):

유엔 안보리는 북한의 인권상황을 ICC에 제소하고, 한편 북한의 반인도범죄에 가장 큰 책임이 있는 사람들만을 대상으로 한 제재를 가해야 한다(a);

유엔 총회 및 인권이사회는 COI 보다 먼저 만들어진 북한에 대한 국가별 인권모니터링과 보고 메커니즘의 활동기간을 연장하고, 이러한 메커니즘은 특히 반인도범죄에 대한 책임 규명에 중점을 두어야 한다(b);

유엔인권최고대표는 인권이사회와 총회의 전적인 지원을 받아 북한의 인권유린 특히 반인도범죄에 대한 책임성(accountability)을 확보할 수 있는 조직(structure)을 설립해야 한다. 이러한 조직은 COI가 수집한 증거 및 문서에 기초하여야 하며, DB를 확대해 나가야 한다. 또한 이 조직은 현장에 기반되어(field-based) 있어야 하며, 인권침해 피해자 및 증인을 지속적으로 면담 가능하도록 적절한 직원이 현지에 배치되어야 한다. 또한 인권보고 메커니즘의 업무에 대한 정보제공과 이해관계자들이 제공한 정보를 안전하게 보관하고 제공하는 것에 더해 유엔이 반인도범죄에 대해 가장 큰 책임을 지고 있는 가해자들을 기소하거나, 다른 방식으로 책임을 물을 수 있도록 해야 한다(c);

유엔인권최고대표는 유엔인권최고대표사무소가 북한에 대한 기술적 지원을 제공하는 계획을 발전시키는 것을 통해 북한과의 협력을 지속해야 한다. 유엔인권최고대표는 북한인권특별보고관이 주도하고 현재 보고서에 설명된 북한의 타국인 납치와 강제실종을 다루기 위해 유엔의 모든 인권 메커니즘이 협력하는 전략 이행을 지원해야 한다. 유엔 회원국들은 이러한 전략의 실행을 위해 모든 협력을 다해야 한다(d);

유엔 사무국과 관련 기구는 인권관련 사안을 포함한 북한의 모든 사안들이 제대로 처리되며 이 보고서에 기록된 인권 사안들을 다룰 수 있도록 “인권우선”(Rights up Front) 전략을 조속히 채택해야 한다. 유엔은 북한에서 이와 같은 반인도범죄의 지속과 재발을 막기 위해 이러한 전략을 즉시 적용해야 한다. 이와 같은 전략은 유엔사무총장이 북한의 인권상황을 안전보장이사회에 회부하는 가능성을 고려한 전략이어야 한다(g);

and to broadcast accessible information into each country. Eventually, and once conditions are deemed to be appropriate, such foundations and enterprises should join forces with the Governments concerned to coordinate efforts to adopt a coherent plan for the development of the country, creation of livelihoods for the population and the advancement of the situation of human rights.

북한과 역사적으로 친선관계에 있는 국가, 지원국가, 6자회담의 틀 안에서 연계되어 있는 국가들은 북한의 인권상황에 대한 우려를 표명하고 이를 개선하기 위한 지원을 개시하기 위해 “인권접촉그룹(human rights contact group)”을 만들어야 한다(h); 한국전쟁의 당사자였던 유엔과 관련국은 고위급 정치 회담을 열기 위한 절차를 시작해야 한다. 본 회담의 참여국은 전쟁에 대한 최종적인 평화 조약을 고려하고 합의가 된다면 기본적 자유와 인권을 존중하는 것을 포함한 유엔헌장 원칙에서 약속한 바에 따라 이를 비준해야 한다. 한반도 주변국은 협력을 강화하고 헬싱키 프로세스와 같은 사례를 따르는 것을 고려해야 한다(j).

3. COI 권고의 이행 방안

가. COI 보고서의 번역·배포

COI 보고서를 조속히 한글로 번역하여 일반 국민은 물론 북한주민도 알 수 있게 배포하고, 정부나 지방자치단체, 시민단체 등의 각종 인권교육에도 사용케 함으로써 남북의 일반 대중 모두에게 북한인권의 참상과 그 개선방안에 관한 관심을 제고할 필요가 있다. 국가인권위원회는 지난 2008년 세계인권선언 60주년을 맞이하여 세계인권선언 읽기 캠페인을 벌인 적이 있는데, 이번에는 국민 보급용 COI 보고서 해설서를 만들어 읽기 캠페인을 벌이는 것이 좋을 듯하다.

나. 북한인권 관련 민관합동 컨트롤 타워의 설치

- (1) 대한민국이 COI 권고 이행방안을 제대로 마련하기 위해서는 우선 정부와 민간을 아우르는 종합적인 정책 인프라, 즉 민관합동 컨트롤 타워를 구축할 필요가 있다. 여기서 북한인권 개선을 위해 정부와 민간의 역할, 민관이 협력해야 할 사항 등에 관한 기본계획을 수립하여 시행토록 한다면 체계적이고 효율적인 정책추진이 가능할 것이다. 이러한 컨트롤 타워 내지 주무부처의 설치에 입법에 의함이 원칙이나 아직 특별법(북한인권법)이 없는 만큼 현행법령상 가능한 최소한의 방안을 찾아야 한다.
- COI 권고는 북한의 반인도범죄 종식을 주된 내용으로 하지만 동시에 북한과의 대화와 교류를 통한 화해협력 방안의 강구도 제시하고 있다. 그 중 전자는 북한주민의 기

본적 인권 보호를 내용으로 하는 것임에 반하여 후자는 북한에 대한 민생지원을 내용으로 한다고 볼 수 있어서 서로 성격이 상이하다. 상이한 두 개의 권고내용은 별도로 그 이행방안을 찾는 것이 바람직하다. 결론적으로 전자인 북한인권 부분은 국가인권위원회가, 후자인 북한민생 부분은 통일부가 속해 있는 행정부가 컨트롤 타워 내지 주무부처가 되어 업무(COI 권고 이행)를 추진하는 것이 적절하다고 본다.

- (2) 현재 19대 국회에 계류되어 있는 새누리당 의원들(윤상현, 황진하, 이인제, 조명철, 심윤조 의원)의 5개 북한인권법안들에 의하면, 공통적으로 통일부에 민간전문가 2분의 1 이상을 위원으로 하는 10인 내지 20인 이하의 민관합동'북한인권자문위원회'를 설치하고, 이 자문을 받아 통일부 장관이 북한인권 기본계획 및 집행계획을 수립하는 것으로 되어 있다.

이에 대해서는 통일문제와 직결된 북한인권 문제의 중요성에 비추어 볼 때 그 주무부처는 외교통상부·통일부·법무부 등 관계 중앙행정기관을 아우르는 상위기관에서 담당하여야 하므로 대통령 또는 적어도 국무총리 산하에 북한인권자문회의를 두는 것이 타당하다는 비판이 있었다.³⁾ 그러나 보다 본질적인 것은 북한당국과 협상 파트너인 통일부가 북한인권 업무의 주무부처로서 컨트롤 타워가 되어 인권문제를 제기할 경우 북한으로부터 내정간섭이라는 반발을 사서 남북관계 전체가 경색되고, 남북대화를 주 업무로 하는 통일부의 대북 교섭력을 현저히 약화시킬 우려가 있다는 점이다. 통일정책과 인권정책은 분리되어야 상호 간섭 없이 제 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

- (3) 지난 7. 15. 국민적 관심 속에 대통령 직속의 통일준비위원회가 출범하였으나, 이것도 북한인권 관련 컨트롤 타워가 되기는 부적절하다고 본다. 통일준비위원회는 대통령을 위원장으로 하는 50명 이내의 위원으로 구성하고, 위원에는 기획재정부·외교부·통일부·국방부·법무부 장관 등 관계 중앙행정기관의 장·차관 등과 통일 관계 전문가 등이 포함되도록 하였고, 통일 준비를 위한 기본방향에 관한 사항, 통일 준비 관련 과제의 발굴 및 연구에 관한 사항, 통일에 대한 사회적 합의 촉진에 관한 사항 등을 심의한다.⁴⁾ 통일준비위원회는 앞으로 박 대통령의 '통일 대박론'을 뒷받침하기 위하여 통

3) 국가인권위원회, 국회인권포럼, 북한민주화위원회 2014. 2. 5., 공동주최, "바람직한 「북한인권법」 제정을 위한 토론회"무엇을, 어떻게 담을 것인가"발표 줄고 발제문 참조.

일에 대한 국민적 공감대를 모아 박 대통령의 2014. 3. 28. ‘드레스덴 구상’, 즉 남북 주민의 인도적 문제 우선 해결, 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북 주민간 동질성 회복 등 3가지 구상을 구체적으로 실현하는 역할을 맡는다고 한다.⁵⁾ 실제 정부는 2014. 7. 15. 통일준비위원회 출범에 맞춰 남북협력기금 30억원을 민간단체를 경유하는 방식으로 북한의 농업·축산·보건의료 분야 지원을 위해 쓰겠다고 밝혔다. 정부가 민간단체를 통한 대북 지원에 남북협력기금을 투입한 것은 2010년 ‘5·24 조치’ 이후 처음이다.⁶⁾

이에 대해 북한은 박 대통령의 ‘통일대박론’과 ‘드레스덴 구상’을 흡수통일론으로 일축하며 강력히 반발하고 있다. 북한은 통일준비위원회도 ‘흡수 통일’을 위한 전초 기지점으로 생각할 가능성이 높다. 북한인권 문제는 물론 중요한 통일준비 사항이다. 그러나 통일준비위원회가 북한인권 개선업무까지 관장하는 것은 스스로 북한을 대화상대로 삼아 교류협력을 확대해 평화통일 기반을 구축하려는 목적사업을 저해할 것이 분명하다. 그러므로 통일준비위원회는 COI 권고 중 북한민생 부분의 이행에 치중하여 컨트롤 타워가 되는 것이 적절하다 할 것이다.

- (4) 국가인권위원회는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 전담하는 국내 유일의 독립기관이고(국가인권위원회법 제3조), 한편 북한인권 문제는 주요한 국제이슈로서 국제적인 공조·협력이 무엇보다 중요하다. 그런데 국가인권위원회는 UN이 정한 ‘파리원칙’에 따라 설립된 준 국제기구로서 UN 등 국제기구와의 협력과 공조가 용이하므로, 북한 인권에 관한 최적임 기관이라 볼 수 있다. 따라서 인권전담 독립기관이고 정치로부터 벗어난 국가인권위원회가 북한인권 업무의 주무기관으로 기능하는 것이 북한의 반발을 최소화하고 국제사회와의 협력도 극대화할 수 있어 가장 적당하다 할 것이다. 이미 현행 국가인권위원회법과 그 시행령에 의하면 국가인권위원회에 민관합동기구인 「인권정책관계자협의회」를 설치하여 북한인권 업무를 효율적으로 추진할 수 있는 인프라

4) 통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제1조 내지 제3조 참조.

5) 다만, 통일준비위원회의 역할과 임무에 대해서는 대북정책의 주무 부처인 통일부 외에도 자문기구로는 대통령이 의장인 민주평화통일자문회의가 있고, 국가 외교 안보 통일 문제를 총괄하는 국가안전보장회의(NSC)와 대통령을 보좌하는 국가안보실이 있어 자칫 옥상옥이 되고 관련 기관 간의 혼란과 갈등을 가져올 가능성을 배제할 수 없다는 비판도 있다(2014. 8. 12. 동아일보 참조).

6) 2014. 7. 16.자 조선일보 참조.

가 구비되어 있다. 관련 규정은 아래와 같다.

국가인권위원회법 제20조(관계기관등과의 협의)

- ① ...
- ② 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공사(公私) 단체(이하 “관계기관등”이라 한다)에 협의를 요청할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 요청을 받은 관계기관등은 정당한 사유가 없으면 이에 성실히 협조하여야 한다.

국가인권위원회법 시행령 제19조(인권정책관계자협의회 설치 및 구성)

- ① 법 제20조 제2항에 따른 관계기관 등과의 협의를 효율적으로 추진하기 위하여 위원회에 인권정책관계자협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.
- ② 협의회의 의장(이하 “의장”이라 한다)은 위원회 사무총장이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
 1. 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원으로서 그 중앙행정기관의 장이 지명하는 사람
 2. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 국장급 이상 공무원으로서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사가 지명하는 사람
 3. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도 교육청의 국장급 이상 공무원으로서 교육감이 지명하는 사람
 4. 그 밖에 인권에 관한 학식과 경험이 풍부하다고 인정하여 위원장이 위촉하는 사람
- ③ ...

제20조(협의회의 기능)

- ① 협의회는 다음 각호의 사항에 관하여 협의한다.
 1. 국가인권정책기본계획 권고안의 작성
 2. 법 제19조·제25조·제44조·제45조 및 제48조의 규정에 의한 권고에 관한 사항
 3. 인권에 관한 정보의 교환 및 공유
 4. 그 밖에 인권의 보호 및 향상을 위하여 필요한 사항
- ② 협의회에 간사 1인을 두되, 간사는 위원장이 그 소속공무원중에서 임명한다.

제21조(협의회의 운영)

...

다만, 국가인권위원회법 시행령 제19조 제2항에 의하면 「인권정책관계자협의회」 의장은 국가인권위원회 사무총장이, 정부측 위원은 국장급이 담당하도록 되어 있으나, 민관합동 컨트론타워의 위상이나 북한인권 업무의 중요성에 비추어 앞으로 위 시행령을 개정하여 의장

은 국가인권위원회 위원장이, 정부측 위원은 차관급이 담당토록 할 필요가 있다.

다. 북한 반인도범죄자에 대한 책임성 확보

(1) COI 권고는 북한 반인도범죄의 지속과 재발을 막기 위해 북한과의 모든 형태의 양자적 및 다자적 접촉에서 인권문제를 제일 의제로 내세우는 “인권우선(Right up Front)” 전략을 조속히 채택할 것을 촉구하는 일방, 북한의 반인도범죄자에 대한 책임성(accountability) 확보, 즉 ICC 제소 및 처벌에 초점을 맞추고 후속조치로서 현장기반조직(field-based structure)⁷⁾을 두기로 하였고, 지난 2014년 5월경 드디어 그 한국 설치가 확정되었다. 따라서 한국의 북한인권 개선 노력은 북한 반인도범죄자에 대한 책임성 확보를 위하여 국내적으로는 한국에 설치될 유엔 현장기반조직에 대한 협조체계를 어떻게 마련할 것인가와, 국제적으로는 어떻게 인권외교를 하여 북한 반인도범죄자에 대한 ICC 회부를 성사시킬 것인가에 초점이 맞추어져야 한다.

(2) 유엔 현장기반조직에 대한 협조체계 구축

(가) 한국에 설치될 유엔 현장기반조직은 COI가 수집한 증거 및 문서에 기초하여 지속적으로 인권침해 피해자와 증인을 면담하여 DB를 확대해 나가고, 인권보고 메커니즘의 업무에 대한 정보제공과 관계자들이 제공한 정보를 안전하게 보관하고 제공하며, 나아가 유엔이 반인도범죄에 대해 가장 큰 책임이 있는 가해자들을 제소하고 책임을 물을 수 있도록 해야 한다.

제25차 인권이사회 결의안 제10항도 유엔인권최고대표사무소에게, COI의 권고사항을 즉시 따를 것과, 북한의 인권 상황에 대한 모니터링과 문서화를 강화할 수 있도록 현장기반조직을 설치하는 등의 조치를 통해 특별보고관에 대한 확대된 지원을 할 것을 요청하였다.⁸⁾

7) 보통 “현장사무소”로 번역하고 있으나, 구체적인 인적·물적 시설을 예정하고 있다고 보기는 어려워 다소 유연하고 추상적인 “현장기반조직”이라는 표현이 더 정확하다고 본다.

8) 현장기반조직의 역할에 대해서는 북한의 인권상황에 대한 모니터링과 문서화에서 더 나아가 모든 관련국 정부와 시민사회, 기타 관계자들의 역량강화와 이들의 참여를 증진시키며, 북한의 인권상황을 가시화하는 역할까지 포함된 것으로 이해하는 견해가 있으나, 제25차 인권이사회 결의문 제10항을 지나치게 넓게 해석한 것으로서 정확하지 않다고 본다.

(나) 한국 정부와 북한인권 관련 민간단체(NGO)들은 유엔 현장기반조직이 제대로 활동할 수 있도록 적극 도와야 한다. 이를 위해서는 유엔 현장기반조직이 국내 기관들이 밀집되어 있는 서울에서 활동할 수 있어야 할 것이다. 다만 유엔 현장기반조직은 유엔의 공식 조직으로서 한국 정부와의 긴밀한 협조관계가 지나치게 부각될 경우 북한 당국이나 중국 등 유엔, 특히 COI의 활동에 비판적인 국가들에게 공정성과 독립성에서 비난의 대상이 될 수 있으므로 국제 관례상 합리적 수준을 지켜야 할 것이다. 통일부나 국가인권위원회 기타 한국의 북한인권 관련 국가기관이나 지방자치단체는 현장기반조직이 요청할 경우 북한인권 관련 보유 자료 및 신규 증언자 정보 제공, 인터뷰 편의 등을 제공해야 할 것이다.

국내의 NGO들은 오늘의 COI 권고 및 현장기반조직이 가능하도록 주도적인 역할을 담당하였는바, 앞으로도 변함없이 현장기반조직의 활동에 적극적으로 협조하고 참여해야 할 것이다. 국내 NGO들은 개별적으로 확보한 북한인권 관련 자료는 물론이고 신규 증언자 확보와 인터뷰 장소 제공 및 통번역 협력 등을 제공할 수 있을 것이다. 북한인권 관련 국내 NGO들은 유엔 현장기반조직과의 협력적 관계를 통해서 북한인권 문제를 유엔 인권 매커니즘에 바로 접목하는 것이 가능해지고, 유엔 인권체제에 대한 학습효과를 가져와 북한인권 활동의 국제화에 큰 기여를 하게 될 것이다.

(다) 국가인권위원회는 2011. 3. 15. 국가기관으로서는 최초로 북한인권의 침해사례를 체계적으로 수립·기록·보존하는 역할을 담당하는 「북한인권침해신고센터」를 설립하여 운영하고 있다. 그러므로 차제에 「북한인권침해신고센터」를 중심으로 통일부(하나원), 국정원(합심) 등 북한인권 관련 국가기관들이 유엔 현장기반조직에 대응하는 협조체제를 만드는 것이 바람직하다고 본다. 국가인권위원회는 유엔 권고에 의해 설립된 준 국제기구이고 인권전담기구이기 때문에 유엔기구와의 위 협조체제를 주도할 필요가 있다고 본다. 나아가 NGO(민간단체)들까지 포괄하는 유기적 협조체제를 구축하도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해 앞서 본 국가인권위원회법 및 그 시행령상의 「인권정책관계자협의회」 제도를 활성화해야 한다. 특히 민간단체에 대한 지원과 민간단체 간의 공조방안에 대해서는 국가인권위원회법 제19조 제8호의 “인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력”

조항을 근거로 할 수 있을 것이다.

(라) 유엔 현장기반조직의 한국 설치에 북한인권 개선을 위한 최전선 상황실을 한국에 설치한 것으로서 여·야, 보수·진보가 북한인권의 실질적 개선을 위해 지혜를 모으는 획기적 전환점이 될 수 있다. 이를 계기로 한국의 북한인권 운동은 새로운 지평을 열고, 사회 내부의 갈등을 넘어 소통공간을 확대해 나가야 할 것이다. 유엔의 공식 기관이 상시적으로 한국에서 북한인권 침해사태를 조사하고 알린다는 것은 북한인권 문제가 더 이상 갈등의 소재가 될 수 없는 보편적 인권문제임을 알리고 국제적 기준에 의한 접근이 필요한 사안임을 보여주는 것이다.

또 현장기반조직의 설치에 북한인권법 제정 운동이 확산될 수 있는 계기가 되어야 한다. 북한인권법에 의한 북한인권기록보존소 설치에 유엔 현장기반조직의 기능과 중복되어 불필요하다는 주장은 어불성설이다. 북한인권 문제의 일차적이고 궁극적인 해결책임이 한국에 있다는 것은 불변이기 때문이다.

(3) 유엔 안보리에 의한 ICC 회부 방안

북한 반인도범죄자에 대한 유엔 안보리의 ICC 회부에 대해서는 안보리 상임이사국인 중국이나 러시아, 특히 중국의 거부권 행사가 문제 된다.

그러나 나날이 높아가는 북한인권의 참상에 대한 국제사회의 관심 증대와 특히 근래 북한의 비정상적 행태에 점점 실망해가고 있는 중국의 태도에 비추어 볼 때, 멀지 않은 장래에 중국도 태도를 바꾸거나 거부권 행사 없이 기권할 가능성이 있으므로 꾸준히 유엔 안보리 회원국 등 국제사회를 설득하는 외교적 노력을 기울여야 한다.

이미 COI 보고서가 발표된 이틀 후인 지난 2월 19일 남아프리카에 위치한 보츠와나가 북한의 반인도범죄를 이유로 북한과의 40년 외교관계를 단절하였다. 지난 3월 28일 제25차 유엔 인권이사회는 가장 강력한 어조로(in the strongest terms) 오랫동안 지속되고 있는 북한의 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해를 규탄하였고(결의안 제1항, 제2항), 총회로 하여금 안전보장이사회에 COI 보고서를 제출하여 북한의 반인도범죄를 포함한 인권침해에 책임 있는 자들을 적절한 국제 형사재판 매커니즘에 회부하는 조치를 취할 것을 권고했다(결의안 제7항).

지난 4월 중순에는 미국, 프랑스, 오스트레일리아 등 3개국 대표의 제안으로 유엔 안

전보장이사회 비공식 회의인 Arria-Formula가 열렸고, 여기에 COI 보고서가 전달되었으며, 이 회의에 중국과 러시아는 불참했으나 15개 회원국 중 9개국이 COI 권고를 근거로 북한의 반인도범죄자를 ICC에 제소하는데 찬성했다. 이제 북한의 인권상황이 안보리의 의제(agenda)로 채택되는 것 자체는 큰 문제가 없어 보인다.

또 지난 5월 1일 진행된 북한에 대한 제2차 유엔 보편적 정례검토(UPR)에서는 북한이 COI 보고서에 압력을 느껴 제1차 검토 시 거부했던 권고 사항의 일부를 수용했고, 지난 5월 6일 열린 47개 인권이사회 이사국들의 컨센서스로 채택된 실무회의 보고서에서는 총 268개의 권고안이 북한에 제시되었는데, 1기 UPR시 제기된 167개 권고안보다 무려 100개가 늘어난 숫자였다.⁹⁾

이제 유엔 안보리도 북핵이나 미사일 문제에만 관심을 둘 것이 아니라 오히려 인권문제를 통해 북핵 문제가 해결될 수 있다는 자세 전환이 필요한 시점이다. 그러므로 우리 외교 당국도 유엔 안보리에 북한 사태의 ICC 회부문제가 계속 의제(agenda)가 될 수 있도록 하는 한편, 당장 이번 9월부터 열리는 제69차 유엔 총회에서 총회로 하여금 안보리가 북한의 인권상황을 ICC에 회부하거나 특별 형사법원의 설치 검토를 촉구하는 결의가 나올 수 있도록 노력해야 할 것이다.

라. 남북대화과 화해협력 방안 강구

COI는 북한과의 대화와 교류를 통한 화해협력 방안의 강구도 권고하고 있다.

북한인권 문제는 정치적 고려를 떠난 순수한 인도주의와 평화적 관점이 추가될 때 그 온전한 개선효과를 기대할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 정부는 지난 8월 11일 “오는 19일 판문점에서 남북 고위급 접촉을 갖자”고 북측에 제안했다. 8·15 광복절과 교황 프란치스코 방한(14~18일), 북한의 참가가 예정된 오는 9월 인천 아시안게임 등을 앞두고 남북 관계를 개선하고자 한 것으로 보인다. 회담이 성사될 경우 남북자·국군포로 문제를 포함해서 추석 계기 이산가족 상봉 문제, 인천 아시안 게임에 참가하는 북측 선수단 및 응원단 지원 문제, 나아가 5·24 조치나 금강산 관광문제

9) 하지만 북한은 268개 권고안 가운데 83개를 현장에서 즉각 거부하고 나머지 185개 권고안에 대해선 오는 9월 제27차 인권이사회 전에 답변을 하겠다고 약속했다.

등의 논의까지 가능하다고 한다. 정부는 고위급 접촉에서 박 대통령이 드레스덴 구상에서 제시한 비무장지대(DMZ) 세계평화공원, 나진-하산 물류프로젝트와 남-북-중 협력 등 유라시아 이니셔티브 관련 의제도 제기할 것으로 알려졌다. 한편 정부는 이날 작년과 비슷한 수준에서 세계식량계획(WFP)에 700만달러, 세계보건기구(WHO)에 630만달러 등 총 1330만 달러(약 137억원) 규모의 남북협력기금을 지원해 북한 모자 보건 사업에 쓰겠다고 밝혔다. 지원금은 북한 어린이와 산모에 대한 영양식 지원, 필수 의약품 제공, 진료소 개선, 의료 분야 교육 및 기술 훈련에 쓰일 예정이라고 한다.¹⁰⁾

북한의 식량 및 보건 의료 환경의 개선은 북한주민의 생존권과 생명권 유지는 물론, 통일 후 민족의 미래를 위해서도 필요한 사항이고, 한편 국군포로나 납북자, 이산가족의 문제는 대상자의 고령화로 인해서 전면 생사확인, 상봉 규모 확대, 송환 등 가시적인 성과가 시급한 인권문제인 동시에 인도주의적인 문제이기도 하다.

정부가 남북한 화해와 교류 확대를 위해 남북 고위급 접촉을 제의함으로써 이산가족-납북자-국군포로 문제의 근본적 해결에 진전이 있다면 북핵 문제와 관련한 국제 공조를 훼손하지 않는 범위에서 북측의 인도적 문제를 해결해주는 방식으로 정부 차원의 대북 지원을 확대하는 것은 바람직하다 할 것이다.

마. 조속한 북한인권법의 제정

COI 권고를 안정적·효율적으로 이행하기 위해서는 법·제도적인 인프라의 구축, 즉 북한인권법의 제정이 필수다.

금년 내 한국 설치가 확정된 유엔 현장기반조직(field-based structure)의 역할은 바로 북한인권법에 의하여 설치하고자 하는 북한인권기록보존소의 역할과 유사한 것이다. 북한인권기록보존소는 북한 인권유린자들의 악행을 낱알이 기록 보존하여 국제사회와 공유함으로써 통일 후 과거청산의 자료로 삼고, 피해자들의 희망이 되고자 하는 것이기 때문이다. COI 권고의 하나인 ‘과도적 정의’(Transitional Justice)의 실현문제와도 관련이 있다. 북한의 내부 정치 및 사법개혁을 위해 법치지원 등 기술협력을 강화해 나가되, 통일 이전까지 이러한 변

10) 2014. 8.12.자 조선일보, 2014. 8. 13.자 동아일보 각 참조.

화가 어렵다면 통일 이후 불법청산과 사회통합 차원에서 과도적 정의를 구체적으로 실현할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편 북한인권 개선을 위한 COI 권고를 종합적으로 이행하기 위해서는 앞서 본 바와 같이 정부기관과 민간단체의 역할을 아우르는 민관합동 컨트롤 타워의 설치가 필요하다. 또 COI도 권고한 바와 같이 북한인권 개선 활동을 하는 민간단체에 대한 정부지원도 필요하다. 이러한 내용의 인프라를 제도적으로 갖추는 것이 북한인권법이다.

그러나 국회는 지난 2005년 제17대 국회에서 처음 발의된 북한인권법안의 입법을 10년이다 되도록 방치하고 있다. 현재 19대 국회에는 새누리당의 북한인권법안 5건, 새정치민주연합의 북한인권법안 6건이 계류되어 있으나 성격이 서로 판이하다. 전자는 COI 권고의 주된 내용과 같이 북한주민의 자유권 보장과 인권침해자들에 대한 책임성 구현을 목표로 한 것이어서 새로운 입법(북한인권법)이 필요한 부분이다. 반면, 후자는 인도적지원협의회의 설치 등 대규모 대북지원에 치중하여 북한주민의 사회권 보장과 관련된 것인데, 이에 대해서는 이미 기존 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등이 마련되어 있을 뿐만 아니라, 이번에 새로 발족한 통일준비위원회에 의해서도 강화될 것이므로 구태여 새로운 입법은 불필요한 부분이라 아니할 수 없다.

이에 2013. 4. 25. 임의 변호사단체인 「한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임」(한변)은 헌법재판소에 2013헌마266호로, 국민의 기본권 보장을 최우선 과제로 삼아야 할 국회가 가장 기초적인 생명권조차 보장받지 못하고 있는 같은 대한민국 국민인 북한주민의 생명과 안전에 대한 북한인권법을 장기간 제정하지 않고 있는 것은 헌법 위반이라는 북한인권법 입법 부작위(立法不作爲) 위헌 확인소송을 제기하여 현재 계류 중에 있다.

이어서 2014. 1. 16.에는 70여개의 주요 국내 NGO들의 협의체인 「올바른 북한인권법을 위한 시민모임」(올인모)이 출범하여 북한인권법 제정운동을 벌이고 있다. 올인모는 2014. 1. 28.부터 같은 해 2. 3. 사이에 ‘한국리서치’에 의뢰하여 북한인권법 제정에 대한 전국적인 여론을 최초로 조사하였는데, 우리 국민의 과반수인 56.3%가 북한정권의 반발과는 별개로 북한인권법은 제정되어야 한다고 생각하는 반면, 남북관계에 악영향을 고려하여 법제정이 자제되어야 한다는 생각은 26.3%에 그치는 것으로 나타났다.¹¹⁾

또 올인모는 청년 국회 방문단을 조직하여 2014. 2. 10.부터 4. 9.까지 2차례 국회의원들을 방문하고, 1차례 팩스 발송을 통하여 ‘북한인권법 제정에 대한 의견’을 물었으나 43명의 의원들만이 답변을 하였을 뿐이다. 한편 올인모는 전 국민들을 상대로 온라인상으로¹²⁾ 국회의원들에게 북한인권법 제정을 호소하는 서명운동도 벌이고 있다. 나아가 올인모는 지난 7. 17.부터 7·30 재보선 국회의원 입후보자들에게 북한인권법 제정에 대한 의견을 묻는 공개질 의서를 발송하였는데, 재보선 직전인 7. 29.까지 54명의 입후보자들 중 8명만이 북한인권법에 대한 찬성의견을 보내왔고, 나머지는 아예 답변을 보내오지 않거나 보내오더라도 찬반의견을 나타내지 않았다. 찬성의견을 보내온 8명은 모두 새누리당 소속이었다.

아직도 북한인권법 문제는 우리나라의 국정과제에서 가장 후순위과제로 처져서 무관심의 대상이거나 이념화되어 기피대상이 되고 있는 것이 현실임이 확인되었다. 반대의견을 보내온 후보자는 한명도 없었다는 점에서 그나마 위안을 찾아야 했다. 통일시대를 살고 있는 우리 사회에서 이는 분명 민의가 왜곡된 비정상적인 현상이다. 하루속히 이러한 개탄스러운 사태가 시정되어야 할 것이다.

4. 결 론

2013. 1. 14. ‘나비 필레이’ 유엔 인권최고대표는 “지구상에서 가장 심각한 인권 상황의 하나 인데도 거의 주목받지 못하고 있는 북한인권 상황에 대한 심층조사는 너무 지체되었으며, 꼭 필요한 것이다(an in-depth inquiry into one of the worst - but least understood and reported - human rights situations in the world is not only fully justified, but long overdue)”라며 강도 높게 COI의 설립을 촉구한 바 있다. 그 후 3. 21. 설립된 COI는 2014. 2. 17. 보고서를 발표하며 북한의 인권침해는 반인도범죄에 해당함은 물론 집단학살죄(Genocide)도 구성할 수 있다고 결론짓고, 반인도범죄자의 ICC 회부를 위해 유엔 현장기반조직의 설립을 권고하였고, 그 한국 설치가 금년 내로 임박하고 있다. 특히 마이클 커피 위원장은 COI 보고서를 발표하는 자리에서 북한의 인권상황을 나치 독일의 유대인 대학살과 크메르 루즈 공산정권의 인민 대학

11) 그밖에 북한인권기록보존소를 설치해야 한다는 의견이 49.4%, 북한 정권을 자극하여 역효과가 우려되므로 설치해서는 안된다는 의견이 22.6%, 북한인권 증진 민관합동 컨트롤타워를 설치해야 한다는 의견이 59.2%, 북한인권 증진활동 수행 민간단체를 지원해야 한다는 의견이 64.8%, 대북 인도적 지원은 모니터링을 해야 한다는 의견은 85.5%로 나왔다.

12) http://www.pscore.org/petition/petition_form.php?sa_id=1 참조

살과 비교하며 국제사회의 공동 대응을 강하게 요구하였다.

그리고 실제 지난 8월 7일에는 유엔과 캄보디아 정부가 함께 구성한 특별재판소(ECCC)가 1975~1979년 캄보디아에서 학살과 기아로 15만 내지 200만명을 죽음으로 몰아넣은 크메르 루즈(캄푸치아 공산당) 정권의 누온 체아(88) 전 캄푸치아 공산당 부서기장과 키우 삼판(83) 전 국가주석에게 반인도범죄 혐의를 적용해 종신형을 선고했다. 크메르루즈 정권 최고위층에 대한 실질적인 첫 단죄가 35년 만에 이뤄진 것이다.

북한에서는 반인도범죄에 해당하는 1990년대 정책과오로 최소 수십만에서 300만명이 굶어죽었고, 지금까지 정치범수용소 등 구금시설에서는 수십만명이 기아나 폭행, 공개처형 등으로 죽어가는 참상이 벌어지고 있다. 그럼에도 우리 내부는 이러한 동족의 신음은 아랑곳하지 않고 아직까지 북한인권법과 북한인권기록보존소 자체의 정당성을 가지고 논란만 벌이고 있는 형국에 놓여 있다.

2014. 5. 31. 한국을 다시 찾은 마이클 커비 전 COI 위원장은 국가인권위원회에서 가진 ‘북한인권: COI 보고서의 의미’를 주제로 한 강연회에서, 청중들에게 “지금 참혹한 인권침해가 일어나고 있는 곳은 바로 여러분의 나라이며, 같은 민족인 여러분에게 일어나고 있는 것이고, 북한인권 문제를 해결하는 것은 세계인의 의무이기도 하지만 결국 여러분의 의무이다”라고 강조한 바 있다.

외국인조차 우리에게 우리의 정체성을 일깨우며 맹성(猛省)을 촉구하고 있는 것이다. 우리는 지난 4. 16. 세월호 사태로 미증유의 충격과 슬픔을 겪으면서 4·16 이전과 이후는 달라져야 한다고 국민적 다짐을 하고 있다. 그 가장 먼저 달라져야 할 것 중 하나가 바로 북한 동포들에 대한 공감능력을 회복하고 COI 권고의 취지를 살려 조속히 올바른 북한인권법을 제정하는 것이 아닐까 생각한다.



Session I _ 토론

한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안 토론회

유호열 (고려대 교수)

이영종 (중앙일보 기자, 외교안보팀장)

한기홍 (북한민주화네트워크 대표)

안명철 (NK 워치 대표)



“한국의 COI 권고 이행 방안”에 대하여

■ 유호열 (고려대 교수)

- 지난 해 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 북한의 인권 실태에 관한 광범위한 조사를 토대로 작성한 보고서가 금년 3월 유엔 인권이사회에서 인정되고 그 결과 북한인권 결의안이 채택되고 관련된 권고안들이 발표되었음.
- 이같은 유엔 인권이사회 권위적인 권고 사항에 대해 우리의 이행 과제와 대안을 제시한 김태훈 변호사의 “한국의 유엔 북한인권 조사위원회 권고 이행 방안”은 매우 현실적이고 시의적절하여 전적으로 공감하며 향후 구체적인 조치를 취해나가는데 힘을 모아야 할 것임.
- 김 변호사는 COI의 권고 사항 중 특히 한국이 이행해야 할 사항, 또는 이행할 수 있는 방안을 크게 5가지로 정리하였으며 향후 우리 정부와 국회 및 시민사회가 이행하여야 할 과제들에 대해 집중적으로 제시하였다는 점에서 시사하는 바가 큼.
- 첫째, COI 보고서를 우리말로 번역, 배포하여 우리 국민들로 하여금 북한의 반인도적 인권 실상을 객관적으로 이해할 수 있게하고 이를 기반으로 각종 해설과 강연 등 교육을 강화해야한다는 점은 매우 설득력이 있으며 각종 캠페인성 홍보도 집중적으로 전개할 필요가 있음.
 - 북한 주민들에게는 대북방송을 통해 집중적으로 내용을 소개하거나 핵심적인 사항들에 관해서는 국내 언론에서 북한의 독자나 시청자들을 염두에 두고 관련 내용을 지속적으로 제작하는 것도 필요함.
- 둘째, 김 변호사는 북한인권에 관한 민관합동 컨트롤 타워의 설치를 주장하면서 북한

인권개선문제와 북한의 민생문제해결을 위한 남북대화협력문제 등 2가지 상호 분리된 과제를 국가인권위원회와 통일부가 각각 역할 분담을 해야된다고 제시하였음.

- 북한인권법이 제정되지 않은 상태에서의 정부 기구의 역할 분담은 적절한 제안이며 이를 조율하거나 관리할 수 있는 기구로서 <인권정책관계자협의회>의 위상은 당분간은 정책총괄책임자인 국장급에서 담당하면서 역할분담을 조율해나가는 것이 현실적임.
- 북한인권법이 제정되기 이전이라도 대외적으로 북한인권문제를 다루기 위한 외교부에 북한 인권 대사직을 신설하고 유엔 인권이사회 및 유엔총회 등 국제사회에서 적극적 역할을 수행함.
- 아울러 북한인권의 실태 조사를 비롯해 북한 인권과 관련한 연구, 정책개발 및 국내외 활동을 지원하기 위한 특수법인인 북한인권재단을 설립하고 예산을 지원하여야 함.

○ 셋째, COI의 권고에 따라 북한 반인도범죄자에 대한 책임성을 확보해 나가기 위해 한국에 설치기로 결정된 유엔 현장기반조직에 대한 적극적인 협조체제를 구축해 나가되 정부와 민간의 효율적인 업무 분담이 이루어져야 함.

- COI 조사활동에 많은 역할을 했던 북한인권관련 NGO들이 지속적인 협조와 체계적인 지원을 하게 될 경우 정부가 직접 나설 수 없는 분야에서 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것임을 감안하여 일회성이 아닌 중장기적으로 후원할 수 있는 기금이나 재단의 설립이 필요함.
- 지속적인 현장 실태조사 및 관련 자료의 수집 보관을 위해 국가인권위원회의 기구인 <북한인권침해신고센터>를 범정부적 기구로 개편 강화하면서 유엔 현장기반조직과 유기적인 협조체제를 구축하여 향후 북한의 광범위한 인권침해사건에 대한 신고 및 관련 자료를 체계적으로 수집, 기록, 보존하며 법적인 구속력을 갖춘 북한인권기록보존소를 설치 운영할 수 있는 기반을 마련해야 함.

○ 넷째, 북한인권문제 해결을 위해 국제사회는 COI 보고서와 유엔 인권이사회의 결의안에서 확인되었듯이 보호책임을 중심으로 북한 정권 및 인권 유린 행위에 직접적으로 가담한 부서와 인물들에 대해 처벌할 수 있는 구체적인 방식들을 제시하는 등 합법적이고 현실적이며 체계적으로 접근하고 있음을 주목하여야 함.

- 광범위하고 조직적으로 유린되고 있는 북한 주민의 인권 상황을 개선하고, 북한 인권 문제 해결을 위해 구체적 현실에서 법/제도적으로 구현함으로써 실제 해결에 임해야 함.
- 마지막으로 COI의 권고를 적극적으로 이행하기 위해서 국내의 북한인권관련 정책 및 법제도를 본격적으로 정비하고 이를 선도할 <북한인권법>의 조속한 제정에 적극 나서야 함.
 - 여당인 새누리당은 국회에 계류중인 북한인권관련 법안들을 통합, 재정비하여 9월 정기 국회에서 북한인권법의 초당적 통과를 목표로 적극적인 정치력을 발휘하여야 함.
 - 핵심 조항으로서 정부가 북한인권개선을 위한 헌법상의 책무를 수행하기 위해 합당한 기구와 제도를 정비하고 관련 사업을 위한 안정적인 예산을 책정하도록 추진되어야 함.
 - 민주당이 제기한 북한민생/북한주민 인권증진법안은 국제사회의 “인권문제”에 관한 일반적 정서와 접근 방식과 배치되고 기존의 각종 대북지원과 관련한 법안들과도 중첩됨을 감안하여야 함.
 - 국회를 비롯한 정치권은 남북국회회담의 추진에 앞서, 또는 이와 병행하여 북한 인권 개선과 관련한 법안의 올바르게 조속한 제정을 통해 국제사회의 관심과 우려 대상인 북한 인권문제를 해결하는데 주도적인 역할을 수행하고 압박과 협력의 쌍두마차를 통해 통일을 준비해 나가야 할 것임.



COI 권고 이행을 위한 방안에 대한 몇 가지 제언

■ 이영종 (중앙일보 기자, 외교안보팀장)

발제문은 유엔 북한인권조사위(COI)의 권고 내용과 그 의의 등을 일목요연하게 함축적으로 정리해주고 있을 뿐 아니라 구체적인 이행방안에 대해서도 구체적이고 합리적인 아이디어를 제시하고 있다.

특히 아직도 무관심과 접근성 문제로 인해 국내에 제대로 알려지지 않고 있는 보고서를 번역 발간해 소개하는 방안과 콘트롤 타워의 필요성, 국제적인 협력방안 등은 인권위와 정부 당국이 구체적인 로드맵을 통해 실천력을 더해줘야 할 사안이라고 판단된다.

발제문이 북한 인권문제에 대한 우리 사회의 무관심을 질타한 마이클 커피 전 COI 위원장 등의 언급을 인용하면서 “세월호 이전과 달라져야 할 것 중 하나가 북한 인권문제에 대한 태도”라고 지적한데 대해 전적인 공감을 표시하면서 보론 차원에서 몇 가지 방안을 언급하고자 한다.

① 북한 인권문제에 대한 우리 사회의 적극적 자세와 인식전환

2월 발표된 COI 최종 보고서는 두 달 뒤 터진 세월호 참사의 여파 속에 묻혀 그 이행방안 논의 등 관련 동력을 사실상 상실한 상황에 처했다. 이는 정부가 새해 벽두부터 추진한 ‘통일대박’이나 박근혜 대통령의 드레스덴 선언(3.28)도 마찬가지다.

정부가 통일준비위 출범과 대통령 8.15 경축사, 내달 인천 아시안게임 등을 계기로 남북 당국대화 재개와 대북지원 등을 추진하려는 상황에서 북한 인권 문제와 COI 보고서 이행이 후순위 어젠다로 밀리는 게 아니냐는 우려가 제기되고 있다.

② 정부 부처와 인권위원회 등 관련 기관의 심기일전

COI보고서 이행을 견인하기 위한 정부와 관련 부처·기관의 각별한 관심과 유기적 결합이

필요하다. 외교안보부처 등 정부 당국자를 대상으로 한 COI 보고서 이행관련 교육 등 정부부터 북한 인권문제의 중요성을 인식하는 노력이 필요할 것으로 보인다. 공신력 있는 북한 인권백서 발간을 위한 의견수렴 등이 요구된다.

③ 북한의 공세적 인권문제 방어에 대한 대처방안 마련

김정은 정권 출범 이후 탈북자 단속강화와 유화책을 병행하는 전술을 구사하는 북한체제의 인권관련 정책에 대응할 수 있는 구체적인 방안이 강구될 필요가 있다. 특히 북한이 자체적으로 인권보고서 발간을 예고하고 있고, 한국과 국제사회의 북한 인권문제 제기에도 적극적인 대응 선전공세를 벌이고 있는 상황에 대처할 방안이 마련돼야 할 것으로 보인다. 북한 관영 선전매체를 통한 선전과 주장에 대해 정부 관련부처나 인권이 그 허구성을 구체적이고 강력하게 반박함으로써 북한에게 인권개선의 불가피성을 압박하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망된다.

④ 북한 인권문제와 관련한 당국·민간 차원의 국제공조

북·일 간 납치 일본인 재조사 합의 등은 북한의 인권관련 국제범죄를 드러내는 효과도 있지만, 그 해결 노력이 부각 선전됨으로써 대북 인권압박을 무디게 하는 문제도 나타날 것으로 예상된다. 납치범죄에 대한 일본 관련 NGO등과의 연대는 물론 미국·영국 등 북한 인권 문제에 깊은우려를 갖고 있는 국가들과의 연대가 절실히 요구된다. 대북영향력이 여전한 중국의 경우 점차 영향력이 커지고 있는 네티즌과 청소년을 대상으로 한 대북인식 전환과 북한인권 문제에 대한 관심을 제고할 정책적 방안이 마련돼야 할 것으로 보인다.

⑤ 언론인에 대한 북한인권 관련 교육·홍보의 필요성

COI보고서를 국민들이 보다 쉽게 이해하기 위한 다양한 방안이 제시될 필요성이 있다. 청소년·학생층이 보다 쉽게 이해하기 위해 만화나 웹툰을 통한 관련 콘텐츠의 제공 등도 필요할 것으로 보인다.

언론기관과 관련 종사자들이 북한인권 문제에 다각적인 관심을 갖고, 이해력을 높일 수 있도록 북한 인권관련 세미나와 토론회의 개최, 언론설명회, 북한 인권 관련 국내외 현장 미디어 투어 등의 방안이 정책적으로 검토될 수 있다.

한국의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안 토론회

■ 한기홍 (북한민주화네트워크 대표)

- 우선 김태훈 변호사님의 발표문을 잘 읽었습니다. COI 권고의 의의와 그 내용, 그리고 권고의 이행방안에 관해서 일목요연하게 잘 정리해 주셔서 많은 것을 배울 수 있었습니다. 제가 별로 첨가할 것이 없는 훌륭한 발제문 이었다고 생각합니다.
- 그럼에도 김 변호사님의 발표문에 있는 권고의 이행방안과 관련한 세부적 제안에 대해서는 대체로 동의하지만, 한국의 현실적 상황의 제약에 따른 제안의 실현 가능성 여부와 관련해서는 몇 가지 의견을 덧붙이고자 합니다.
- 먼저 COI 보고서의 번역·배포문제와 관련해 말씀드리면, 번역은 유엔 북한인권조사위원회의 요청으로 통일연구원이 지난 7월 31일자로 상세보고서(http://www.kinu.or.kr/report/report_04_01.jsp?page=1&num=186&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA05&ses=&category=2675)를 번역 완료하였습니다. 요약보고서는 이미 5월 8일에 완성되었습니다. 이는 통일연구원 홈페이지에서 누구나 다운로드 받을 수 있습니다. 따라서 배포의 문제가 남는데, 현행 방식대로 관심 있는 사람이 알아서 다운로드 받아 쓸 것이냐, 아니면 유관 정부기관을 비롯해 기금이 있는 기구가 의지를 갖고 이를 대량 인쇄해 각종 교육기관이나 단체에서 활용할 수 있도록 할 것이냐 하는 것입니다. 만일 좀 더 의지가 있다면 이것을 기초로 만화 등을 삽입해 좀 더 이해하기 쉽도록 만든 책자 등을 배포한다면 더욱 좋겠지요. 그러나 누가 할까요 혹은 할 수 있을까요?
- 발표문대로 북한인권 민관합동 컨트롤 타워가 설치된다면 체계적이고 효율적인 정책 추진이 가능할 것입니다. 또 발제문에서도 지적하셨듯이 COI 권고는 반인도범죄 종식을 주된 내용으로 하지만 동시에 북한과의 대화와 교류를 통한 화해협력 방안의 강구

도 제시하고 있기 때문에 이런 컨트롤 타워와 관련 북한인권부문은 국가인권위원회가 북한민생부분은 통일부가 주무부처가 돼야 한다는 발표에도 동의합니다.

- 일반적으로 통일의 대전제로서 인권실현은 매우 중요한 원칙이긴 하지만, 현실적으로 북한이라는 상대가 있는 조건에서 통일정책과 인권정책의 분리에 관한 제안에도 동의합니다. 또 최근 발족한 통일준비위원회가 북한인권 업무를 관장하는 것이 위원회 취지에 맞지 않는다는 것과 국가인권위원회의 기관으로서의 특성상 북한인권 주무기관으로서의 위상 평가에도 대체로 동의합니다.
- 그러나 실현 가능성의 측면에서 보면 매우 어렵다고 생각합니다. 과거 진보정부와 비교해 북한인권 개선이라는 정책목표를 뚜렷이 제시하고 집권한 이명박 전 정부나 박근혜 현 정부에 와서도 북한인권 개선을 위한 실질적 노력이나 조치는 거의 없다는 것이 제 생각입니다. 이것은 정부와 정부 정책 책임자 혹은 당국자의 관심과 의지가 거의 없기 때문이라고 생각합니다. 따라서 정책 우선순위에서 밀리는 것이지요. 정부 스스로가 관심과 의지가 없는데 어떤 수단과 방법으로 민관 컨트롤 타워를 구축할 수 있을까요. 그렇다면 민간의 노력과 압박이 중요한 방법일 텐데, 제가 볼 때 현재의 북한인권 관련 민간단체들의 역량으로는 총력을 기울여 정부를 압박한다 해도 이것이 실현될 가능성은 매우 적다고 생각합니다.
- 오히려 정부 유관 부처별 북한인권 전담부서 및 전담인력 확보가 선행되어야 하는 것 아닌가 생각합니다. 국가인권위원회의 '북한인권팀'과 같이 외교부와 법무부, 통일부에 북한인권 전담팀이 배치되면 좋겠지만, 정부조직법 및 예산운영의 문제 등을 종합적으로 고려하여 사정이 어려울 경우 각 부처에 최소한 '북한인권담당관'이라도 배치하는 방안이 검토되어야 한다고 봅니다. 그래야 업무의 필요성 때문에 기관 사이의 상시적 협조관계가 구축되고 나아가 민간 협력 시스템에 대한 문제제기도 가능해지지 않을까요.
- 유엔 현장기반조직(이하 조직)과 관련해 발제문대로 조직이 서울에 설치되는 것이 활동의 편의성이나 업무의 협조성 때문에 매우 중요하다고 생각합니다. 또 정부와 조직의 지나친 긴밀한 관계가 공정성과 독립성에 대한 의구심을 유발할 수도 있다는 세심

한 우려에도 동의합니다. 그러나 역으로 그 동안 한국 정부 기관의 태도로 볼 때 오히려 업무 협조가 잘 이루어질지 하는 우려도 있습니다. 특히 국정원의 경우 탈북자 등에 대한 조사 등으로 가장 많은 정보와 자료를 가지고 있지만, 국내적으로도 이것이 공유되지 않았는데 이 조직과 협조가 원활히 될지 모르겠습니다.

- 많은 분들이 추측하듯이 조직의 상시 인력은 5~6명일 것으로 보입니다. 그럴 경우 이들의 힘만으로 모든 일을 수행하기는 어려울 테고, 따라서 민간단체들의 역할이 매우 중요하다고 생각합니다. 조직의 원활한 활동 수행을 위해 그동안 민간단체들이 축적한 데이터와 네트워크를 활용하는 것이 필요하고, 이 부분에 관해서 정부 기관보다 고려할 측면이 적은 민간단체들이 적극적인 협력을 아끼지 말아야 한다고 생각합니다.
- 조직의 한국 설치를 계기로 북한인권에 여·야, 진보·보수의 지혜를 모으는 전환점이 되기를 바라는 점도 의견을 같이 합니다. 정말 그렇게 되었으면 합니다. 그러나 최근 몇 년간 광우병, 천안함, 최근의 세월호 사건에서 보듯이 한국에서 모든 문제는 지나치게 정치화·이념화 되면서 문제가 해결되기보다는 오히려 대립의 격화를 가져오고 있습니다. 북한인권 문제는 그 중 핵심적인 문제입니다. 대다수 온건 진보진영의 인사들도 북한인권 문제가 심각하다는 것을 알고 있습니다. 그러나 이런 목소리는 매우 작습니다. 왜냐하면 자기 진영에서 찍히는(?) 것을 두려워하기 때문입니다. 부끄럽지만 이것이 한국의 현실입니다.
- 마지막으로 북한인권법 제정을 통해 COI 권고의 법적, 제도적 인프라를 창출하지는 견해도 적극적으로 동의합니다. 그리고 그 동안 어려운 조건에도 불구하고 많은 노력을 기울인 민간단체들의 노력에도 경의를 표합니다.

**유엔북한인권조사위원회(COI) 권고 이행의
최선은 ‘북한인권법’ 제정이다.**

■ 안명철 (NK 워치 대표)

앞서 발제를 해주신 김태훈 변호사님의 발제에 적극적으로 동의하는 바이다. 열악한 북한 인권 상황은 이제 한국을 벗어나 국제사회의 심각한 문제로 대두 된지 오래다.

인간으로서 누려야 할 가장 기본적인 권리마저 묵살시켜버린 북한 독재자들에 대한 반인륜적인 범죄행위의 진상은 2014년 2월에 발표된 “유엔북한인권조사위원회” (COI) 보고서에서 명백히 밝혀졌다. UN COI 보고서는 북한정부와 북한 인권문제를 가장 정확히 진단하고 그 해결 방법을 제시해 준 현존하는 최고의 ‘북한인권교과서’라고 생각한다.

탈북자의 한 사람으로서 북한인권문제의 해결을 위해 노력해주신 UN COI 조사위원들과 조사관들 그리고 일부 국가를 제외한 UN 회원국들에 감사의 마음을 먼저 전하고 싶다.

본인은 당 간부였던 부친의 권력으로 정치범 수용소 경비대원으로 입대하여 북한 당국의 철저한 교육과 지시대로 북한체제를 수호하는데 앞장서 수많은 정치범들을 탄압하였던 가해자중 한 사람이었다.

또한 아버지의 북한체제 비판 발언으로 인해 부친은 자결하고 그 ‘연좌죄’로 어머니와 두 동생 모두 정치범 수용소에 끌려가 아직도 죽었는지 살았는지 생사조차 모르고 있는 피해자이기도하다.

가족 중 유일하게 혼자 살아남은 본인은 천당과 지옥을 모두 경험한 북한인권의 가해자인 동시에 피해자이기도 한 기막힌 운명 속에 살아가고 있다.

1. 한국에서의 북한 인권문제는 아직도 ‘강 건너 불구경’

지난 1994년 북한 함북 회령의 22호 정치범 수용소를 탈출하여 한국에 입국한 본인은 최초로 정치범수용소 ‘완전통제구역’의 실상에 대하여 전 세계에 폭로하였고 국제사회는 북한 정치범수용소의 실상에 커다란 충격을 받았다.

그러나 우리나라 일각에서는 정치범수용소 안에서 벌어지고 있는 인권유린 실태에 대해 믿으려 하지 않았다. 어떤 이들은 당시 ‘안기부’가 대북공작의 일환으로 본인에게 거짓말을 하도록 한다고까지 하였다. 기가 막혔다.

그러다 1990년대 중반부터 시작된 북한의 ‘고난의 행군’시기에 대량아사가 발생했고 수 많은 탈북자들이 대한민국으로 입국하면서 북한 내에서 일어나고 있는 엄청난 인권유린의 실태들에 대해 그 심각성이 점차 알려지기 시작했다.

북한민주화NGO, 북한인권NGO들이 점차 생겨나면서 북한인권문제의 실상을 알리려고 노력했다. NGO들은 자기 주머니를 털어가며 노력했지만 역부족이었다. 이유는 단하나 북한 인권에는 관심이 없었다.

2. 감사하지만 부끄러운 국제사회의 관심

북한인권문제에 대한 관심은 국내보다는 국제사회에서 더 많은 관심을 보였다. 북한의 인권문제가 알려지자 국제사회는 북한인권문제의 심각성을 알고 발 빠르게 움직였다.

1998년에 최초로 미국 국회 상원에서 열린 ‘북한인권 청문회’를 시작으로 미국과 유럽 국가들을 중심으로 북한인권문제에 대한 각종 청문회와 증언, 강연회, 집회 등 여러 가지 활동들이 줄을 이었다.

2000년에는 미국의 항공위성 업체인 디지털 글러브는 북한 정치범수용소 전체에 대한 위성사진을 전 세계에 공개하기도 했다.

또한 북한 인권개선을 위한 ‘북한자유주간’이라는 국제 연대 캠페인은 올해로 9년째 지속적으로 이어지고 있다.

그 결과 미국은 2004년 일본은 2006년에 ‘북한인권법’을 제정하였으며 앞으로 캐나다, 호주 등에서도 ‘북한인권법’ 제정을 위한 움직임을 보이고 있다.

2012년에는 한국을 중심으로 미국, 캐나다, 영국, 일본, 유럽 등 수많은 나라의 대북인권 단체들이 한자리에 모여 ‘북한 반 인도범죄 철폐 국제연대(ICNK)’가 설립되어 유엔차원에서 북한 인권문제를 조사하고 그 가해자들을 ‘국제형사 재판소(ICC)’에 제소하자는 운동이 벌어지기도 했다.

그 결과 마침내 2013년 2월에 유엔 내에 북한인권의 전반적인 조사를 위한 ‘유엔북한인권 조사위원회(COI)’가 설립 되어 북한인권문제에 대한 유엔차원에서의 조사가 이루어졌다.

본 단체는 정치범수용소 생존자들과 그 가족들이 모여 만든 탈북자 단체로서 COI 조사기간 동안 북한인권 피해 조사자 80%에 해당하는 증인들이 증언 할 수 있도록 협조 하였다.

이같은 일련의 활동을 돌아보면 국제사회에 감사한 마음이 크다. 하지만 한편에서는 씁쓸한 마음을 감출수가 없다. 북한인권 문제를 해결하기위한 국제 사회의 노력은 활발했지만 국내에서는 북한인권 NGO들의 활동 외에는 별 다른 움직임을 보여주지 못했기 때문이다.

3. 북한인권개선의 시작은 북한인권법 제정부터 시행해야 한다.

올해 2월 COI는 북한인권개선을 위한 종합 권고안을 제시하였다. 앞서 김태훈 변호사님이 발표한 COI보고서의 이행 방안을 실현하기 위해서 전제되어야 할 것이 바로 북한인권법이라고 생각한다.

민관합동컨트롤타워, 반인도 범죄에 대한 감시와 처벌기준마련, 국제적 협조체제구축, 외교적 역량강화, 인권기록보존소설치 등은 반드시 필요하고 반드시 해야만 하는 조치이다.

이런 조치들을 해나가기 위해서는 북한인권법의 제정은 반드시 필요하다. 북한인권법이라는 제도적 장치가 뒷받침되지 않는다면 북한인권 개선은 또 다시 ‘강 건너 불구경’에 지나지 않는다.

모두 아시는 바와 같이 지난 2005년 북한인권법이 처음 발의되었지만 이후 10년 가까이 방치되고 외면당해왔다. 이는 단순히 북한인권법이 외면당한 것이 아니라 북한주민들을 외면한 것이라 생각한다.

특히 정치권에 대단한 실망감을 느끼고 있다. 새정치민주연합을 비롯한 야당은 전통적으로 햇볕정책의 그늘에서 벗어나지 못하고 북한을 자극한다는 이유로 북한인권법을 지속적으로 반대해 오고있다. 최근에는 북한인권법에 반대한다는 포지션이 부담스러웠는지 ‘북한민생인권법’이라는 대북지원법을 들고 나와 말장난을 하고있다.

그런데 ‘때리는 시어머니보다 말리는 시누이가 더 밍다’라는 속담이 있듯 새누리당의 모습은 한심함을 넘어 답답함과 분노마저 느끼게 할 정도다. 새누리당의 국회의원들은 그간 북한인권법을 반드시 통과 시키겠다고 약속해왔다. 어떤 의원은 직위상정이라도 해야 한다며 북한인권법 통과에 대한 의지를 강하게 표명했다.

그런데 한번도 북한인권법은 중심에 서지 못했다. 야당의 반대 때문에 북한인권법을 제정하지 못했다라는 괴변만 늘어놓는다. 야당의 반대를 이겨내라고 과반수이상의 국회의석수를 국민들이 만들어준 것 아닌가? 언제까지 야당의 눈치만 보다 북한주민들을 인권의 사각지대에 놓아둘 것인가?

지금 생각해보면 새누리당에게 북한인권법은 야당과 법안을 맞바꾸기 위한 수단에 불과했고 탈북자와 우파, 북한인권운동가들을 회유하기위한 수단에 불과했다는 생각뿐이다.

북한인권의 개선을 진정으로 원한다면 정치권에서 변해야한다. 여야는 정쟁의 대상으로 북한인권을 바라보지 말고 인권이라는 측면에서 북한인권을 봐주길 바란다. 야당은 한국이 COI의 권고안을 받아들여 이행하는 적극협조 해야 할 필요성을 느낀다면 북한인권법제정에 적극 동참해야하고 여당은 왜 과반수가 되었는지 좀 더 과감한 결단을 해주길 기대해본다.




Session II _ 발 제

국제사회의 유엔 북한인권조사위원회(COI) 권고 이행과 전망

조정현
(국립외교원 교수)





국제사회의 유엔 북한인권조사위원회(COI) 권고 이행과 전망

| 조정현 (국립외교원 교수)

I. 서론

2013년 3월 유엔 인권이사회(Human Rights Council: HRC)에 의해 설립된 유엔 북한인권 조사위원회(Commission of Inquiry: COI)는 지난 1년간의 활동을 마감하는 보고서¹⁾를 2014년 2월 17일 스위스 제네바에서 공개하였다. 이번에 공개된 북한인권 조사위원회의 보고서는 방대한 자료 제시 및 법적 분석을 통해 북한 내의 다양한 인권 침해 행위가 국제형사법상 인도에 반한 죄(crimes against humanity)를 구성한다고 명확히 밝혔다. 인도에 반한 죄는 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)의 관할대상범죄일 뿐 아니라 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 개념과도 직접 관련된다. 또한, 통일 후 진행될 과도기 정의(transitional justice, 과도적 정의, 이행기 정의, 전환기 정의) 문제와도 직·간접적으로 연결될 수 있다.

이러한 결론에 근거해 북한인권 COI는 국제형사재판소에 동 문제를 회부하거나 임시(*ad hoc*) 국제재판소의 설립을 권고하였다.²⁾ 이와 관련, COI는 우선 유엔 안전보장이사회를 통한 ICC 회부 내지 임시 재판소의 설립을 제안하였지만, 동시에 유엔 총회의 대안적 역할도 강조하였다.³⁾ 현실적으로 안보리의 관련 활동이 쉽지 않은 상황이기 때문에, 총회를 통한 임시 재판소의 설립이 과연 실현 가능한가의 의문이 현재 제기되고 있다.

이 글에서는 먼저 유엔 북한인권 조사위원회의 설립 및 활동, 보고서의 주요 결론 및 권고 사항을 살펴보고, 국제공동체의 권고 이행 차원에서 유엔 인권이사회 및 유엔 안보리의 후

1) "Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea", UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014) (이하 "COI 보고서"); "Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea", UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014) (이하 "COI 상세보고서").

2) COI 보고서, para. 87.

3) COI 상세보고서, paras. 1201-1202.

속조치 등 최근까지 일련의 관련 발전상황을 개관한다. 이후 ICC는 물론 다양한 유엔 임시(특별) 재판소 및 혼합재판소의 운영 사례를 설립과정 및 설립근거를 중심으로 살펴봄으로써, 심각한 북한인권 사안에 대한 안보리 및 총회 등 유엔을 통한 국제형사재판 가능성을 가늠하고, 기타 국제사회의 COI 권고 이행 방안을 모색한다.

II. 유엔 북한인권 조사위원회(COI)의 설립 및 활동

1. 유엔 북한인권 조사위원회의 설립 및 의의

2013년 3월 21일 제네바 유엔 인권이사회에서는 북한인권상황에 대한 결의가 표결 없이 47개 인권이사국의 컨센서스(consensus)로 채택되었는데, 동 결의⁴⁾에 의해 북한인권에 관한 사실조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)가 설립되었다. 이는 국제공동체(international community)가 북한의 인권상황을 얼마나 심각하게 파악하고 있는지를 잘 보여주는 증거로, 2012년 3월 이후 유엔 인권이사회 및 총회에서는 북한인권 결의가 예전과 달리 표결 없이(without a vote) 컨센서스로 채택되고 있다. 또한 기존에 리비아, 코트디부아르, 시리아 등 무력충돌 상황에서 주로 적용되던 조사위원회 제도는 사실상 평시인 북한 내 상황에 적용됨으로써 북한인권 문제에 대한 국제사회의 심각한 우려를 명확히 보여주었다.

북한인권 조사위원회 설립은 국내외 북한인권 민간단체 및 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch: HRW)와 국제엠네스티(Amnesty International: AI)가 최근 수년간 꾸준히 주장해왔던 내용이었다. 이들은 북한반인도범죄철폐국제연대(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea: ICNK)를 결성하여 함께 국제사회를 압박하였다. 이에 2013년 1월 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표와 3월 인권이사회 제22차 회기에서 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 북한인권 특별보고관⁵⁾ 등이 이를 적극 지지

4) UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013).

5) Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, 북한인권 특별보고관은 2004년 원년부터 2009년까지 6년 동안 태국의 Vitit Muntarbhorn 교수가 그 임무를 수행하였으며, 2010년부터는 인도네시아 검찰총장 출신인 Marzuki Darusman이 새로운 북한인권 특별보고관으로 임명되어 현재 활동하고 있다.

하면서 북한인권 조사위원회의 설립이 성사된 것이다. 이는 북한인권문제가 더 이상 일부 관련국들만의 논의대상이 아니라 전 세계적인 관심사이며, 국가들이 여러 정치적 이유로 소극적 태도를 보이더라도 국제 NGO들이 주도권을 가지고 관련 활동을 성사시킬 수 있음을 잘 보여준 것이라 할 수 있다.

조사위원회 활동이 기존의 일반적 국제 북한인권 논의와 가장 차이가 나는 점은 국제형사처벌을 염두에 둔 접근을 취한다는 점이다. 이는 더욱 구체적인 사실조사의 필요성과 더욱 전문적인 법적 분석의 필요성을 제기한다. 물론, 국제 조사위원회의 결과보고가 자동으로 모두 형사소추단계로 연결되는 것은 아니지만, 실제 수단, 리비아, 코트디부아르 등은 조사위원회 활동과 직·간접적으로 연결되어 현직 대통령을 비롯한 주요 국제범죄 혐의자들이 국제형사재판소(ICC)에 의해 체포영장을 발부 받았으며 일부는 현재 재판이 진행 중이다.⁶⁾

2004년 이래 이미 10년 동안 유엔 북한인권 특별보고관이 활동했음에도 불구하고 여러 현실적 제약으로 인해 북한인권 상황의 개선에 일부 제한적인 성과만이 도출되었다고 평가할 수 있으며, 이러한 맥락에서 유엔 북한인권 조사위원회의 설립이 가진 상대적 장점은 다음의 몇 가지가 있다. 우선, 더욱 체계적인 유엔의 지원을 받을 수 있다는 점을 들 수 있다. 다수의 인적 지원 및 물적 지원을 유엔 인권최고대표 사무소를 통해 받음으로써, 관련 활동 및 수집되는 정보의 질을 높일 수 있고 또 다수의 전문가가 동원되어 더욱 상세하면서도 정확하고 우수한 법적 분석이 포함된 보고서의 생산이 가능하다. 이는 자연스럽게 국제여론 및 국제기구의 활동에 주는 영향력도 제고되는 효과를 가져올 것이며, 보다 설득력 있는 형사처벌의 필요성이 강조되어 강제력 있는 결정을 내리는 안보리의 활동과 연계될 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 또한, 적절한 경우 추후 ICC 등에 의한 실제 재판 진행 시 수집된 정보가 정식 증거로 활용될 가능성도 있다.

6) 수단의 현직 대통령인 오마르 알 바시르에 대해서는 다르푸르 사태 관련 국제형사재판소의 체포영장이 2009년 3월과 2010년 7월 2차례 발부된 상태이고, 코트디부아르의 전직 대통령인 로랑 그라브보는 대선 불복 관련 내전과 관련해 2011년 11월 헤이그에 위치한 국제형사재판소로 압송되어 현재 재판이 진행 중이다. 유엔의 COI 운영 사례에 대한 자세한 내용은, 김수암 외, 『유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구』(서울: 통일연구원, 2013) 참조.

2. 유엔 북한인권 조사위원회의 임무 및 활동

금번 유엔 북한인권 조사위원회의 임무는 북한에서 지속되고 있는 체계적이고(systematic) 광범위하며(widespread) 중대한(grave) 인권침해에 대해 조사하는 것이었다. 보다 구체적으로 i) 식량권 침해, ii) 정치범수용소 관련 침해, iii) 고문 및 비인도적 대우, iv) 자의적 구금, v) 차별, vi) 표현의 자유 침해, vii) 생명권 침해, viii) 이동의 자유 침해, ix) 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 북한인권 특별보고관이 2013년 2월 유엔 인권이사회에 제출한 보고서⁷⁾에서 적시한 9가지의 북한인권 침해 사안을 포괄적으로 조사하도록 임무를 부여받았다. 동시에 이러한 조사의 목적이 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’ 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위함임을 명시하였다.

2013년 5월 7일 마이클 커비(Michael Kirby) 전 호주 대법관, 마르주키 다루스만 현 북한인권 특별보고관, 소냐 비세르코(Sonja Biserko) 세르비아 인권운동가 등 3인이 북한인권 COI 조사위원으로 임명되었으며, 7월 1일 제네바에서 첫 회의를 가짐으로써 본격적인 조사 활동에 들어갔다. 현장방문 등 북한, 중국과의 협력은 COI측의 수차례의 요청에도 불구하고 관련국의 거부로 무산되었는데, 이에 대한 대안으로, 2013년 8월 20일에서 24일까지 서울, 8월 29일에서 30일까지 도쿄, 10월 23일 런던, 10월 30일에서 31일까지 워싱턴에서 80여명의 탈북자 및 전문가를 대상으로 공개청문회를 개최하였다. 또한, 240여명의 탈북자에 대한 비공개 면담도 진행하였다. COI는 기타 위성사진 관독 등 입수 가능한 모든 관련 자료들도 수집하고 분석하였다.⁸⁾

북한인권 조사위원회는 2013년 9월 17일 제24차 인권이사회 및 10월 29일 제68차 유엔 총회에서 구두보고(oral update) 형식의 중간보고를 했으며, 2014년 2월 17일 서면보고서(written report)를 일만에 공개하고 그 내용을 3월 17일 제25차 인권이사회에서 공식 보고함으로써 그 임무를 종료하였다.⁹⁾

7) “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman”, UN Doc. A/HRC/22/57 (1 February 2013) (이하 “2013 북한인권 특별보고관 보고서”).

8) COI 보고서, paras. 9-17.

9) 유엔 인권이사회 설립 결의에 의하면 북한인권 COI는 임기 연장이 기본적으로 가능하지만, 인권이사회는 제25차 회기에서 북한인권 COI의 임기를 연장하지 않고 북한인권 특별보고관의 임기만 연장하였다.

III. 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서의 주요 내용

1. 다양한 북한인권 침해 사실 확인

유엔 북한인권 COI는 우선 체계적이고(systematic) 광범위하며(widespread) 중대한(grave) 인권침해가 북한 내에서 일어났으며 지금도 일어나고 있음을 지적하였다. 이에 대해서 최고 지도자(Supreme Leader)를 정점으로 조선노동당 및 국방위원회, 그리고 이들의 통제를 받는 국가보위부, 인민보안부, 인민무력부, 검찰 및 사법부 등의 관료들이 주요 가해자임을 지적하였다. 이러한 인권침해는 수령독재체제라는 북한 정치체제의 속성에서 기인한 것으로 해석하였다.¹⁰⁾

북한인권 COI 설립 시 조사대상으로 제시받은 9가지의 북한인권 침해 사안을 크게 6가지 사안으로 재정리하여 그 침해 사실을 적시하였는데, i) 먼저 사상, 양심 및 종교의 자유는 물론 의견, 표현, 정보 및 결사의 자유가 사실상 부재함을 확인하였고, ii) 국가에서 분류한 성분(토대)에 근거한 차별이 사회 전 분야에 만연함을 확인하였으며, iii) 해외 출국은 물론 국내에서의 이동의 자유 및 거주 자유가 부재함을 확인하였다. 또한, iv) 북한 주민의 식량권이 차별에 기반한 정부배급정책 등에 의해 90년대 대기근 시기를 포함해 생명권 침해로도 연결됨을 확인하였으며, v) 자의적 구금, 고문, 처형 등의 인권침해가 특히 정치범수용소 및 기타 다양한 구금시설에서 광범위하게 발생하고 있음을 확인하였다. 마지막으로, vi) 한국전 당시의 전시 납북자는 물론 전후 한국 및 일본 등으로부터 납북된 사람들이 존재함을 확인하였다.¹¹⁾

식량권 침해를 생명권 침해와 연결해 하나로 묶고, 자의적 구금 및 고문 등을 정치범수용소 및 기타 구금시설 내에서의 인권 침해와 하나로 묶어서 분석한 점이 특이한데, 이는 아래 인도에 반한 죄 성립과도 관련되는 것으로 보인다.

2. 인도에 반한 죄(Crimes against Humanity) 성립

북한인권 COI의 기본 임무 중 하나가 북한 내에서의 각종 인권침해가 인도에 반한 죄를 구성하는 지에 대해 조사함으로써 국제범죄 관련 사안에 대한 온전한 책임을 묻는 것이 가능하도록 하는 것이다. 다만, COI 조사과정은 사법기관이나 검찰에서와 같은 정식 형사재판절차가

10) COI 보고서, paras. 24-25.

11) COI 보고서, paras. 26-73.

아니므로, 형사절차상 적용되는 “합리적인 의심의 수준을 넘어서는(beyond reasonable doubt)” 정도의 증명을 요구하지 않고, 난민지위인정 시 적용되는 것과 유사한 “합리적인 근거(reasonable grounds)”라는 다소 완화된 입증기준(standard of proof, 입증의 정도)을 설정하여 판단하였다. 이는 추후 국내적 내지 국제적 사법기관에서 정식 재판을 위한 수사를 개시하는데 합리적 근거를 제공한다는 의미가 있는 것으로, 강제수사가 불가능한 COI 활동의 한계를 또한 고려한 것이었다.¹²⁾

이러한 기준 하에서, 수집된 모든 증언과 정보를 분석한 북한인권 COI는 북한 내에서 국가 최고위급에서 수립한 정책에 근거한 인도에 반한 죄¹³⁾가 자행되고 있다고 결론을 내렸다. 첫째, 정치범수용소 및 기타 구금시설 수용자, 탈북자, 종교인 등에 대해 가해지는 체계적이고 광범위한 공격(systematic and widespread attack)이 이에 해당하며, 구체적으로 인도에 반한 죄를 규정한 ICC 로마규정(Rome Statute) 제7조 상의 구금(imprisonment), 강제실종(enforced disappearance), 절멸(extermiation), 살해(murder), 노예화(enslavement), 고문(torture) 및 기타 비인도적 행위, 강간(rape) 및 기타 성폭력, 박해(persecution), 강제이주(forcible transfer) 등 다양한 범죄구성요건에 해당한다고 밝혔다. 두 번째, 체제유지만을 위해 일반 주민들의 기아(starvation) 상태를 적극적으로 타개하지 않고 오히려 비정상적 국가예산 분배 및 차별적 배급, 국제원조 제한 등으로 많은 희생자를 낸 상황을 일반 주민에 대한 체계적이고 광범위한 공격으로 인정하고, 이를 절멸 및 살해로 판단하였다. 마지막으로 세 번째, 외국인의 납치 및 강제실종이 체계적이고 광범위하게 발생했으며, 이는 인도에 반한 죄를 구성한다고 판단하였다.¹⁴⁾

이 중 첫 번째 정치범수용소 운용과 마지막 외국인 납치와 관련된 사항은 인도에 반한 죄를 구성하는 것으로 쉽게 예상이 가능한 내용이었으나, 두 번째 90년대 중반 이후 아사와 관

12) COI 보고서, paras. 22, 74; COI 상세보고서, paras. 67-68; 1023.

13) ICC 로마규정 제7조 (인도에 반한 죄): “이 규정의 목적상 “인도에 반한 죄”라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 다음의 행위를 말한다. (a) 살해 (b) 절멸 (c) 노예화 (d) 주민의 추방 또는 강제이주 (e) 국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈 (f) 고문 (g) 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제 불임, 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력 (h) 이 항에 규정된 어떠한 행위나 재판소 관할 범죄와 관련하여, 정치적·인종적·국민적·민족적·문화적 및 종교적 사유, 제3항에 정의된 성별 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여 어떠한 동일시될 수 있는 집단이나 집합체에 대한 박해 (i) 사람들의 강제실종 (j) 인종차별범죄 (k) 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위.

14) COI 보고서, paras. 75-79.

련된 사항을 인도에 반한 죄로 판단한 것은 금번 북한인권 COI가 정치범수용소와 같은 전통적인 자유권적 문제뿐만 아니라 식량권 등 기타 다양한 사회권적 북한인권 침해 상황에 대해서도 매우 심각하게 파악하고 있음을 보여주는 방증이라고 하겠다.

3. 국제형사재판소(ICC) 회부 권고

북한인권 COI는 구체적인 처벌 대상을 별도로 나열하지는 않았지만 조선노동당 및 국방위원회, 그리고 이들의 통제를 받는 국가보위부, 인민보안부, 인민무력부, 검찰 및 사법부 등의 기관 책임을 명시함으로써 이들 기관의 고위관료들이 처벌 받을 수 있음을 시사하였다. 마이클 커비 위원장은 2월 17일 제네바 유엔본부 기자회견에서 이들이 수백 명에 달할 수도 있음을 지적한 바 있다. 또한 같은 맥락에서 권력의 정점에 있는 최고 지도자(Supreme Leader), 즉 김일성, 김정일, 김정은의 개인 책임도 시사하였으며, 특히 현 최고 지도자인 김정은에 대해서는 북한에 보낸 2014년 1월 20일자 서신을 통해, 직접적으로 국제범죄에 관련되지 않았다 하더라도 이에 대해 필요한 사전예방 및 적절한 사후조치를 취하지 않았다면 북한 국내 정치구조를 고려할 때 국제형사법상 명령지휘책임(command and superior responsibility) 원칙이 적용되어 형사처벌을 받을 수 있음을 경고하였다.¹⁵⁾ 금번 COI 활동 중 확보된 가해자 명단은 실명으로 공개되지 않았으며, 비공개로 기록 및 보존되어 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁶⁾

이러한 결론 하에 북한인권 COI는 유엔 안보리가 북한 상황을 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 회부할 것을 권고하였다.¹⁷⁾ 국제형사재판소의 경우 관련국(범죄발생지국 내지 범죄혐의자 국적국)이 ICC 로마규정의 당사국이 아닐 경우 수단 다르푸르 사태나 리비아 사태 등에서와 같이 유엔 안전보장이사회가 자신의 결의 채택을 통해 국제형사재판소에 관련 사건을 회부하여야 관할권이 성립한다. 즉, 최근에 대량인권침해 사태가 발생한 대다수의 국가들이 로마규정의 당사국이 아니었던 점을 감안하면 유엔 안보리의 역할이 절대적으로 중요함을 알 수 있다. 북한 또한 ICC 로마규정 당사국이 아니므로 같은 논리가 적용된다. 참고로 ICC의 경우 로마규정 발효 시점인 2002년 7월 1일 이전의 사건에 대해서는 시간적 관할권이 없다.

북한인권 COI는 ICC와 함께 구유고 및 르완다 사례와 같은 임시(*ad hoc*) 국제재판소의

15) COI 보고서, para. 11; pp. 24-25.

16) COI 보고서, para. 23.

17) COI 보고서, para. 87; COI 상세보고서, para. 1201.

설립도 검토하였다. 임시 재판소는 ICC에서와 같은 시간적 제약이 없다는 장점은 있으나 새로 설립하기 위해서는 상당한 시간과 별도의 노력이 필요하며 역시 안보리의 관련 결의가 필요하다는 한계가 있다. 물론 캄보디아의 경우와 같이 유엔 총회가 재판소 설립에 일정 정도 역할을 하는 경우도 있으나, 이는 기본적으로 관련국 정부의 요청 내지 동의를 확보되어 유엔과의 양자 협정이 체결된 경우이며, 관련국의 동의가 필요 없는 강제조치(enforcement measure)로서의 국제 재판소 설립은 결국 안보리의 역할이 필수적이다. 이에 대해서는 아래에서 자세히 논한다.

4. 보호책임(R2P) 원칙 적용

북한인권 COI 보고서는 북한 상황의 ICC 회부와 함께 국제공동체의 보호책임(Responsibility to Protect: R2P)을 강조하고 있다. 보호책임은 크게 3개의 기둥(pillar) 체제로 구성되는데, 제1기둥은 개별 국가 자신이 자신의 주민들을 집단학살(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing), 인도에 반한 죄로부터 보호할 1차적 책임을 말하며, 제2기둥은 국제공동체가 개별 국가의 이러한 1차적 책임 이행, 특히 예방 및 역량강화와 관련하여, 적절히 지원할 책임을 말한다. 마지막으로 제3기둥은 국제공동체가 ‘시의적절하고 단호한 대응(timely and decisive response)’을 취할 책임을 규정하고 있는데, 먼저 평화적 수단을 강구하되, 이러한 평화적 수단이 부적절하고 개별 국가가 자신의 1차적 책임 이행에 명백히 실패하고 있을(manifestly failing) 경우에, 국제공동체가 유엔 헌장 제7장상 조치를 포함하여 안보리를 통한 집단적 대응도 할 수 있다는 원칙을 말한다.¹⁸⁾

유엔 북한인권 COI의 설립 및 기타 국제공동체의 북한과의 다양한 협력 및 지원은 기본적으로 R2P의 제2기둥에 해당한다고 볼 수 있는 반면,¹⁹⁾ 이번 보고서에서 강조한 ICC에의 회부 및 기타 안보리를 통한 강제제재 조치의 부과는 R2P의 제3기둥에 해당하는 국제공동체 차원의 더욱 강력한 조치를 포함한 내용이라 할 수 있다. 이는 북한 정부가 자신의 주민(population) 보호책임 이행에 명백히 실패했다고(has manifestly failed / manifest failure)

18) 보호책임에 대한 자세한 내용은, 박기갑 외, 『국제법상 보호책임』(서울: 삼우사, 2010); 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2011); 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2012) 참조.

19) COI의 설립은 제2기둥과 동시에 제3기둥으로 이해될 수도 있다. “Report of the Secretary-General, Responsibility to protect: timely and decisive reponse”, UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (25 July 2012), para. 12. 2013 북한인권 특별보고관 보고서, para. 30 참조.

선언하며 국제공동체의 보호책임 수락을 강조한 북한인권 COI 보고서의 내용에서도 직접 확인된다.²⁰⁾ 이러한 내용은 북한인권 문제에 대해 권위 있는 국제기구가 R2P 개념을 직접 적용한 최초의 사례로 실제 이행 여부를 떠나 북한 당국에 강력한 메시지를 전달하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한인권 COI는 현재 북한의 심각한 경제난을 고려할 때 북한 경제 전반이나 북한 주민 전체를 대상으로 하는 제재보다는 인도에 반한 죄에 책임 있는 고위층을 겨냥한 맞춤형 제재(targeted sanctions)를 채택할 것을 강조함으로써 무력제재나 전방위적인 경제제재 조치보다는 다소 제한적이지만 영리한 제재(smart sanctions)의 채택을 제안하였다.²¹⁾

5. 과도기 정의(Transitional Justice)에 대한 검토 필요성 제기

이번 보고서는 북한의 국제범죄 관련 소위 과도기 정의(transitional justice, 과도적 정의, 이행기 정의, 전환기 정의)의 검토 필요성도 제기하였다. 과도기 정의란, 권위주의나 전체주의 체제의 국가가 민주체제로 전환하거나 내전이나 분쟁이 종식되고 새로운 체제가 들어설 경우, 과거 체제 하에서 또는 내전이나 분쟁 중에 발생한 각종 인권유린이나 전쟁범죄 등을 어떻게 처리하여 관련국 및 그 국민이 항구적인 평화 및 화해·통합으로 나아갈 수 있을지에 대한 방안을 고민하기 위해 고안된 개념을 말한다. 과도기에 있는 국가들은 대개 현재의 사법 및 비사법적 구조를 가지고는 완전한 해결이 불가능한 이전의 대량 인권침해 사태에 직면하게 되며, 이러한 경우 형사처벌, 진실 규명, 피해자 구제, 기관 개혁(공직배제 심사기준 설정 포함) 등 과도기 정의의 해결 장치들을 통해 국민화해와 통합을 향해 나아갈 필요가 있다.²²⁾ 동서독 통일 후 사례가 ‘불법청산’이라는 이름으로 전통적으로 논의되었는데, ‘과도기 정의’는 이에 멈추지 않고 남아프리카공화국의 진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission: TRC) 등 진실화해 차원에서의 보다 다양한 메커니즘을 정의와 화해·통합의 균형 차원에서 적극적으로 모색해 보려는 시도이다.

그러나 북한인권 COI는 현 시점에서 북한과 관련해 남아공에서와 같은 진실화해위원회 설치의 적절치 않다고 판단하였다. 현재 북한의 인권상황은 과거 남아공과 달리 전반적으로 개선되고 있지 않으며, 인도에 반한 죄와 같은 국제범죄에 사면(amnesty)을 부과하는 것은

20) COI 보고서, para. 86. COI 상세보고서, paras. 1204-1210 참조.

21) COI 보고서, para. 94.

22) Marty Logan, “What is transitional justice?” (OHCHR Nepal, 2007), p. 1.

현행 국제법상 허용되지 않을뿐더러 범죄예방효과 측면에서도 바람직하지 않다고 밝혔다. 반면, 어차피 국제재판에서는 기본적으로 제한된 숫자의 범죄혐의자만 처벌을 받게 되므로, 북한이 추후 내부 정치개혁 등을 통해 상황의 변화가 진행된다면, 국내 과도기 정의 절차들을 설치하여 중·하위층 관료들에 대해서는 형사처벌 외의 방법들을 적용하는 것도 검토할 필요가 있을 것이라고 지적하였다.²³⁾ 이러한 가능성에 대한 검토는 통일 이후 사회통합 방안 차원에서도 고려할 필요가 있는 것으로 보인다.

IV. 유엔 내 COI 권고 관련 후속조치 개관

1. 유엔 인권이사회: 결의 채택 및 북한의 보편적 정례인권검토(UPR) 수검

제25차 유엔 인권이사회 회기(2014.3.3-3.28) 중 북한인권 조사위원회는 자신의 조사결과를 인권이사회에 공식 보고하였으며(3.17), 관련 후속조치에 대한 내용을 포함한 북한인권 결의가 동 회기 마지막 날(3.28) 표결과정을 거쳐 채택되었다. 직전 2년 동안은 무투표로 채택되었으나, 이번에는 쿠바의 표결 요청으로 찬성 30, 반대 6, 기권 11로 채택되었다. 동 결의에서는 직접 ICC 등을 거론하진 않았으나, 안보리가 북한 상황을 적절한 국제형사법메커니즘(int'l criminal justice mechanism)에 회부하고 효과적인 맞춤형 제재(targeted sanctions)를 실시하는 방안에 대한 검토할 것을 권고하였다. 또한, COI의 후속 활동에 계속 관여할 북한인권 특별보고관의 임기 연장을 결정하고, 모니터링을 강화하고 수집된 증거 및 자료 보관 등을 위한 유엔 인권최고대표 사무소(Office of the UN High Commissioner for Human Rights: OHCHR) 차원의 현장기반 조직(a field-based structure)의 설치를 요청하였다.²⁴⁾

한편, 유엔 인권이사회에서 2014년 5월 1일 진행된 북한의 2차 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 절차에서도, 북한은 고위급 대표단을 파견하는 등 과거보다 더욱 적극적으로 UPR에 임하긴 했으나, 기본적으로 COI와 관련된 권고에 대해서는 모두 거부하였으며, ICC 로마규정에 대한 가입을 거부하고 정치범수용소의 존재 자체도 부정하였다.²⁵⁾

23) COI 상세보고서, paras. 1202-1203.

24) UN Doc. A/HRC/25/L.17 (26 March 2014). COI가 권고하고 인권이사회가 요청한 OHCHR의 현장기반 조직은 한국, 태국, 일본 등에 설치하는 방안이 고려되었는데, OHCHR의 요청을 한국 정부가 2014년 5월 28일 수락하여 최종적으로 한국 내 북한인권 현장사무소 설치가 결정되었다.

2. 유엔 안전보장이사회: 비공식 회의 개최 및 향후 전망

유엔 안보리의 아리아 방식(Aria formula) 비공식 회의가 2014년 4월 17일 안보리 이사국 미국, 프랑스, 호주 등의 공동주최로 개최되었다.²⁶⁾ 아리아 방식 회의란, 특정 주제 관련 정보·의견 청취를 위해 외부인사를 초청하여 안보리 회의장 밖에서 회합하는 비공식회의로 공식기록을 하진 않는다. 커비 COI 위원장에 의하면, 중국, 러시아의 불참 속에 참석한 13개 이사국 중 9개국이 북한인권 상황의 ICC 회부에 찬성하였다고 한다.²⁷⁾

북한인권 문제의 공식 의제 채택 관련, 다수 안보리 이사국들이 논의 필요성에 대해서는 공감하나, 한국이 의장국을 수임한 금년 5월에도 의제 채택 시도를 하지 않은 점에서도 알 수 있듯이, 현실적으로 거부권 행사가 가능한 중국, 러시아의 존재 및 총회에서 우선적 검토 필요성을 고려하여 당장 안보리에서의 공식 의제 채택은 이루어지지 않을 것으로 보인다.

참고로, 안보리에서의 의제 설정은 실질사항이 아닌 절차사항이기 때문에 상임이사국의 거부권이 적용되지 않으며 따라서 15개 이사국 중 9개국의 찬성만 있으면 의제 채택이 가능하다.²⁸⁾ 그럼에도, 앞서 언급했듯이, (총회의 보조기관인) 인권이사회에서의 최근 논의를 먼저 금년 가을 유엔 총회에서 논의하고, 관련 구체적 결의 채택 및 권고에 근거해서 안보리가 추후 북한인권 문제 및 COI 권고사항을 정식으로 다룰 가능성이 있다. 그럼에도 안보리가 관련 의제 채택에 적극적이지 않을 경우 유엔 사무총장이 동 사안에 대한 안보리의 주의를 환기하는 방안도 고려할 수 있다.²⁹⁾

3. 유엔 총회 활용 문제

과거 10년 동안 해왔듯이, 유엔 총회에서도 COI 보고서 검토를 포함해 북한인권 문제 전

25) "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People's Republic of Korea", UN Doc. A/HRC/27/10 (2 July 2014) 참조.

26) "Letter dated 14 April 2014 from the Permanent Representatives of Australia, France and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council", UN Doc. S/2014/276 (14 April 2014) 참조.

27) "최소 9개 안보리 이사국이 北인권 ICC 회부 찬성", 『연합뉴스』(2014.4.18). 안보리 의장 결정으로 COI 보고서는 안보리 공식문서로 등재되고 회람되었다. UN Doc. S/2014/276 (14 April 2014).

28) UN 헌장 제27조; Bruno Simma *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary (3rd ed.)*, Vol. I (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 895.

29) UN 헌장 제99조; COI 보고서, para. 94 (g).

반에 대한 논의가 가능하다. 금년 가을 정기 회기에서 북한인권 문제는 재차 논의되고 북한 인권 결의 또한 채택될 것인데, 과연 이 결의 내용에 COI 권고 사항 및 인권이사회 결의 내용이 어느 정도 반영될 것인가가 관건이 될 것이다.

한편, 임시 재판소(*ad hoc* tribunal) 설립 관련 총회를 활용하지는 의견이 COI 보고서는 물론 NGO를 중심으로 나오고 있는데, 기본적으로 영토국이 동의하지 않으면 재판소 설립이 불가능하고, 이러한 문제를 해결하는 권능도 기본적으로 총회가 아닌 안보리가 가지고 있다. 유일하게 총회가 관여한 캄보디아 특별재판부의 경우도 정부쪽에서 먼저 요청하고 결국 국내법원으로 먼저 설립되어 나중에 유엔과 양자 '협력'협정을 체결한 경우이다. 총회의 '평화를 위한 단결 결의'도 구체적 행동을 강제할 수 없고 권고만 내릴 수 있으며, 그러한 권고적 내용도 실제 중요문제 결정에 필요한 2/3 특별다수결을 얻기도 쉽지 않아 보인다.³⁰⁾ 이에 대한 보다 구체적인 내용은 아래에서 별도로 검토한다.

V. 국제형사재판소(ICC) 회부 가능성

1. 국제형사재판소(ICC)의 관할범죄 및 관할권 개관

ICC의 관할대상범죄는 집단살해죄(crime of genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 전쟁범죄(war crimes) 및 침략범죄(crime of aggression)의 4가지이다.³¹⁾ ICC는 로마규정 발효 이후의 범죄에 대해서만 시간적 관할권을 가진다. 즉, 동 조약 발효일인 2002년 7월 1일 이후의 사건만 해당하며, 이후 당사국이 된 국가는 동 국가에 대한 발효일 이후의 범죄만 해당된다.³²⁾ 이와 관련하여 추가로 소급효 금지 원칙도 규정되어 있다.³³⁾

관할권과 관련하여서는 재판적격성 문제, 관할권 행사의 전제조건, 관할권의 행사로 나누어서 살펴봐야 한다. 먼저, 관련하여 국내 수사나 재판이 진행 중인 경우 보충성의 원칙에 의거 ICC는 재판적격성이 없음(inadmissible)을 결정하여야 한다. 단, 관련 당사국이 수사 및 기소할 의사가 없거나 능력이 없는 경우는 예외로 한다.³⁴⁾ ICC가 관할권을 행사하기 위

30) UN 헌장 제18조 참조.

31) ICC 로마규정 제5조 1항.

32) ICC 로마규정 제11조.

33) ICC 로마규정 제24조.

한 전제조건(preconditions)으로는, 범죄발생지국이나 범죄 혐의자 국적국 중 최소 한 국가는 로마규정의 당사국이어야 한다. 단, 비당사국이라 하더라도 별도로 관할권을 수락할 수 있다.³⁵⁾ 관할권의 행시는 로마규정 당사국의 회부, 소추관의 직권수사 개시 및 유엔헌장 제 7장에 근거한 안정보장이사회에 의한 회부 등을 통해 가능한데, 이 중 앞의 두 경우에는 상기 ‘전제조건’이 적용되는 반면, 유엔 안보리에 의한 회부는 관할권행사 전제조건 적용을 받지 않는다.³⁶⁾

2. 북한인권 문제에의 적용

ICC 관할범죄와 관련하여서는 COI가 결론내린 대로 ‘인도에 반한 죄’가 적용가능할 것이다. 1990년대 중반 이후 북한의 대량아사와 관련하여 집단살해죄도 적용될 여지가 없지 않으나 ‘특정집단을 파괴할 의도’를 입증하기가 용이하지 않을 것이다. 또한 앞서 살펴봤듯이 ICC의 시간적 관할권은 아무리 빨라도 2002년 7월 이후의 범죄에 대해서만 행사할 수 있도록 제한되어 있으므로 그 이전의 사건은 원칙적으로 해당되지 않는다.

한편, 로마규정 제27조에 명시된 대로 김정은 제1비서와 같은 현직 국가원수도 형사책임으로부터 면제되지 않는다. 현직 수단 대통령에 대한 ICC의 체포영장 발부가 이를 잘 보여 준다.

그러나, 범죄발생지국이자 범죄 혐의자 국적국인 북한이 현재 1998년 로마규정의 당사국이 아니므로, 설사 북한의 국내검찰이나 법원이 관련수사나 재판을 수행할 의사나 능력이 없는 것으로 확인된다 하더라도, 기타 당사국에 의한 ICC에의 회부나 ICC 소추관의 직권수사 개시는 ‘전제조건’ 불만족으로 원칙적으로 불가능하다. 단, 북한이 별도로 관할권을 수락하거나 유엔 안보리에 의한 회부를 생각해 볼 수 있으나, 전자는 전혀 가능성이 없다고 보는 것이 맞고, 후자도 거부권을 행사할 수 있는 안보리 상임이사국에 중국 등이 포함되어 있는 사실로 미루어볼 때 실현가능성이 극히 낮다고 할 수 있다.

또한, 계속범(continuous crimes)으로 볼 수 있는 납치 문제와 관련, 로마규정 당사국인 한국, 일본 등지에서 발생한 일이기 때문에 이에 대한 ICC의 관할권이 성립할 수 있으리라는 전망도 있었으나, 이것도 불가능해 보인다. 납치 범죄를 납치행위 자체와 그 후의 구금으

34) ICC 로마규정 제17조.

35) ICC 로마규정 제12조.

36) ICC 로마규정 제13조, 제12조 2항.

로 구별해서 파악한다면, 지금까지 알려진 북한의 납치 행위 자체는 모두 ICC의 시간적 관할권이 성립되는 2002년 7월 1일 이전에 발생한 일이고, 납치 이후 북한 내에서의 자의적 구금은 비당사국인 북한과 관련된 일이기 때문에, 결론적으로 전자는 ICC의 시간적 관할권, 후자는 ICC의 영토적 관할권이 성립하지 않아, 결국 납치에 대해서도 안보리가 개입하지 않는 한 ICC의 관할권은 성립하지 않는 것으로 보인다.

3. 소결

앞에서 검토한 바와 같이, 현재로서는 ICC가 직접 북한인권 문제에 대해 관할권을 행사하는 것은 현실적으로 쉽지 않아 보인다. 실제 북한은 물론 중국도 COI 보고서에 대한 반대 입장을 공식 표명한 바 있다. 잘 알려진 대로 ICC 회부 및 R2P 적용에 있어 안보리 상임이사국인 중국의 역할이 매우 중요하며, 중국의 근본적 태도 변화가 있지 않는 한 북한 관련 사안에 대한 중국의 거부권 행사 가능성은 매우 높을 것으로 판단된다. 이러한 상황을 고려할 때, 최근 안보리의 비공식 회의 개최에도 불구하고, 북한인권 문제가 유엔 안보리의 공식의제로 채택되거나, 채택되더라도 ICC 회부 등을 포함한 관련 결의가 통과되는 것은 당분간 쉽지 않을 것으로 전망된다.

VI. 유엔 임시재판소(*ad hoc tribunals*) 및 혼합재판소(*mixed tribunals*) 운영 사례 및 북한인권 관련 설립 가능성

북한인권 COI는 ICC에 북한인권 문제를 회부하거나 임시(*ad hoc*) 국제재판소의 설립을 권고하였다. 이와 관련, 안보리를 통한 ICC 회부 내지 재판소 설립을 우선 제안하였지만, 동시에 총회의 대안적 역할도 강조하였다. 현실적으로 안보리의 실제 활동이 어려운 상황이기 때문에, 총회의 역할이 과연 어느 정도 가능한가의 의문이 제기되고 있다.

유엔이 직·간접적으로 참여한 임시 국제재판소 및 (국내의 요소를 결합한) 혼합재판소는 다수 존재하는데, 주로 유엔 안보리가 설립 과정에 참여하였다. 예외적으로, 캄보디아 특별재판부의 경우는 총회가 관여하기도 하였다. 아래에서는 유엔 관련 임시 국제재판소 및 혼합재판소 8개에 대해 설립근거를 중심으로 살펴본다.

1. 구유고 국제형사재판소

(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY)

ICTY는 유엔 헌장 제7장에 근거한 안보리 결의 827호에 따라 강제조치의 일환으로 1993년 UN 기관으로 설립되었다.

ICTY는 1991년 1월 1일 이후 구 유고슬라비아연방공화국 영토 내에서 발생한 국제인도법의 심각한 위반행위에 대한 형사재판을 위해 설립된 국제재판소로 전원 국제재판관으로 구성되어 있으며 유엔의 예산으로 운영되고 있다.

2. 르완다 국제형사재판소

(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)

ICTR은 ICTY와 마찬가지로 유엔 헌장 제7장에 근거한 안보리 결의 955호에 따라 강제조치의 일환으로 1994년 유엔 기관으로 설립되었다.

ICTR은 1994년 1월 1일부터 12월 31일 사이에 르완다 내에서, 또는 그 주변국가 영토 내에서 르완다인들을 대상으로 발생한 심각한 국제인도법 위반행위를 다루기 위해 설립된 국제재판소로 전원 국제재판관으로 구성되어 있으며 유엔의 예산으로 운영되고 있다.

3. 동티모르 특별패널

(UNTAET – Special Panels for Serious Crimes in the District Court of Dili)

동티모르에 (특별재판소의 설립을 요청할) 정부가 부재한 상황에서, 안보리가 유엔 헌장 제7장에 근거한 결의 1272호에 따라 1999년 동티모르 과도행정기구(UN Transitional Administration in East Timor: UNTAET)를 설립하였다. 이 과도행정기구(UNTAET)는 동티모르 행정 전반에 관한 임무를 부여받았다.

유엔 동티모르 조사위원회가 1999년 동티모르에서 발생한 심각한 인권 침해행위에 대해 국제재판소에서 재판할 것을 권고하였으나, 동티모르를 지배했던 인도네시아가 자국 법원에서의 재판을 원하면서 이를 반대하였고 또한 국제재판소를 설립하려는 국제사회의 의지가 부족했기 때문에, UNTAET는 2000년 Dili 재판소 내에 심각한 범죄를 다루는 특별패널

(Special Panels for Serious Crimes)을 만드는 것으로 재판소 설립을 대신하였다. 특별패널의 설치에 국내법원을 국제화(internationalized domestic court)한 것이며, 그 구성 및 관할권 등에 대해서는 UNTAET 규정(Regulations)에 근거했다. 이 패널은 혼합패널(내국인 1명, 외국인 2명)로 구성되었으며, 국제법과 국내법 하의 심각한 범죄에 대한 포괄적이고 배타적인 관할권을 부여받았다. 구체적인 관할대상범죄는 집단살해죄, 전쟁범죄, 인도에 반한 죄, 살인, 성범죄, 고문 등으로 국제법과 국내법 하의 범죄가 혼재되어 있었다.

4. 코소보 혼합패널

(UNMIK - Regulation 64 Panels in the Courts of Kosovo)

코소보도 동티모르와 같이 (특별재판소의 설립을 요청할) 정부가 부재한 상황에서, 안보리가 UN 헌장 제7장에 근거한 결의 1244호에 따라 1999년 코소보 과도행정기구(UN Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK)를 설립하였다.

코소보 혼합패널 역시 2001년 과도행정기구(UNMIK) 규정에 근거해 설립되었으며, 내국인 1명과 외국인 2명으로 재판관이 구성되어 과도행정기구의 활동의 일환으로 유엔의 경비 지원을 받았다.

코소보 혼합패널과 관련하여 특징적인 점은 ICTY가 이미 해당 지역을 관할하고 있었다는 점이다. ICTY의 관할 범위는 한정되어 있었으므로, 1998년 코소보 전쟁과 인종차별적 범죄를 다루는 별도의 특별재판소 설립이 논의되었으나, 결국 실행되지는 않았다. UNMIK은 대신 코소보 국내법원에서 외국 재판관과 국내 재판관이 함께 활동하는 혼합패널을 구성하는 방안을 선택하였다(internationalized domestic court).

코소보 혼합패널의 관할권은 국내법에 규정된 범죄에만 미치며 국제인권기준과 충돌하지 않는 범위 내에서 국내법이 적용되었다. 집단살해죄와 전쟁범죄는 국내법에 규정되어 있었으며, 유럽인권협약은 코소보에서 직접 적용이 가능했다.

5. 시에라리온 특별재판소

(Special Court for Sierra Leone: SCSL)

시에라리온 특별재판소는 시에라리온 정부와 유엔 간의 설립협정에 의해 2002년 설립되었다. 시에라리온 정부는 1996년 11월 30일 이후 당시 라이베리아 대통령 찰스 테일러

(Charles Taylor)가 시에라리온 영토 내에서 범한 국제범죄를 다루기 위해 먼저 유엔에 지원을 요청하였고, 안보리는 유엔 헌장 제7장을 인용하지 않은 채 유엔 사무총장에게 시에라리온 정부와 형사재판소 설립에 관한 협정을 체결할 것을 요구하는 결의 1315호를 채택하였다. 즉, 동 특별재판소가 설립되기 전에 SCSL 설립에 관한 협정을 체결할 것을 요청하는 안보리 결의가 있긴 했었지만, SCSL은 안보리 결의가 아닌 시에라리온과 유엔 간의 협정에 의해 설립된 것이다.

시에라리온 특별재판소는 국제범죄는 물론 시에라리온 국내법에 의한 범죄도 다루고 있으며, 내국인 3명 및 외국인 8명으로 구성된 혼합재판소로 국제사회의 자발적 기부 및 유엔 보조금으로 운영되었다.

6. 보스니아-헤르체코비나 전쟁범죄 재판부

(War Crimes Chamber of the Court of Bosnia-Herzegovina)

안보리는 2010년까지 ICTY의 모든 활동을 종료시키기로 결정하고 미결 사건은 국내법원으로 이전할 것을 권고하였는데, 이에 따라 2002년 3월에 보스니아-헤르체코비나 법원 내에 전쟁범죄 재판부(War Crimes Chamber)가 신설되었다. 다만, 안보리 결의 1503호와 1534호는 국내법원의 ICTY 지원을 요청하는 내용을 담고 있었을 뿐이며, 전쟁범죄 재판부 설립에 관한 직접적인 언급은 없었다.

기본적으로 국내법원 내에 만들어진 동 특별 재판부는 국내법에 근거하여 설치된 것이다(internationalized domestic court). 보스니아-헤르체코비나, 그리고 고위대표부(the High Representative, 양 지역 간 평화 실현을 위한 최종권한을 부여받은 기구)가 동 재판부를 지원하는 협정을 체결하기도 하였다.

예정과 다르게 ICTY는 아직도 활동 중에 있는데, 보스니아-헤르체코비나 법원 내에 전쟁범죄 재판부가 신설된 이후, 중간 또는 낮은 수준의 범죄 혐의자에 대한 재판은 보스니아-헤르체코비나 법원에서 맡아 진행하고 있다. 국내법만 적용하는 동 재판부는 과도기 동안 국제재판관을 고용하여 2007년까지 그 수가 계속 증가 최고 17명을 기록하기도 하였으나, 2012년 이후부터는 전부 국내재판관으로만 구성되어 있다.

7. 캄보디아 특별재판부

(Extraordinary Chamber in the Courts of Cambodia: ECCC)

캄보디아는 크메르 루즈(Khmer Rouge) 통치기간 동안(1975년 4월 17일부터 베트남 군대가 들어온 1979년 1월 6일까지) 발생한 제노사이드(집단살해)와 인도에 반한 죄를 재판할 자원과 전문가가 없었기 때문에, 1997년 당시 캄보디아 총리는 유엔과 국제사회에 지원을 요청하였다. 그러나 시간이 지나면서 캄보디아 정부는 유엔의 영향력이 커지는 것을 우려하였고 재판절차를 자신의 통제 하에 두고 싶었기 때문에, UN과의 양자협정을 마무리하기 전인 2001년에 국내법을 통해 독자적으로 캄보디아 특별재판부를 설립하였다.

유엔은 캄보디아 정부의 간섭으로 인해 재판소의 독립성이 보장되지 않는다는 이유에서 추가 협상을 포기하였으나, 이후 유엔 총회의 압력을 받고(유엔 총회 결의 57/228) 협상을 재개하여 2003년 캄보디아와의 협력협정을 체결하였다(internationalized domestic court).

캄보디아 특별재판부의 설립은 기본적으로 국내법에 근거하고 있으며, 유엔과 캄보디아 간의 협정은 양자 간 협력의 법적 근거를 제공한다. 즉, 유엔 총회와 유엔 인권위원회가 재판소 설립을 촉구하는 총회 결의 52/135, 협정 초안을 승인하는 유엔 총회 결의 57/228 B, 그리고 유엔과의 국제협정(Agreement between the UN and the Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea) 등은 간접적으로 동 재판부의 설립을 지원하거나 재판부 운영에 있어서의 협력을 규정하고 있을 뿐이다.

캄보디아 특별재판부는 내국인 7명 및 외국인 5명으로 구성되며, 캄보디아 정부 부담금 및 유엔의 지원금, 국가들의 기부금으로 운영되고 있다.

8. 레바논 특별재판소

(Special Tribunal for Lebanon: STL)

2005년 2월 14일 레바논의 수도인 베이루트에서 발생한 폭탄테러로 인해 레바논 전 총리이자 당시 야당 지도자인 라피그 하리리(Rafiq Hariri)를 포함한 23명이 사망하는 사건이 발생하자, 유엔 안보리는 사건의 국제정치적 중대성을 고려하여 중립적인 진상조사위원회를 구성하였고, 이후 새로 선출된 레바논 대통령은 유엔 사무총장에게 국제재판소의 설립을 요

청하였다.

레바논 특별재판소 설립에 관한 유엔 안보리와 사무총장의 입장은 유엔과 레바논 간의 동 재판소(STL) 설립협정에 의해 재판소를 설립하는 것이었다. 그러나 STL 설립협정에 대한 양 측의 서명 이후 레바논 국내 문제로 인해 국회 비준이 어려워졌고, 이에 안보리는 유엔 헌장 제7장에 근거한 결의 1757호를 통해 레바논 특별재판소 설립을 결정하였다. STL 설립협정은 비준되지는 않았지만, 안보리 결의 1757호에 부속되어 있으며 안보리도 이 협정이 유효하다고 선언하였다. 그러나 STL의 설립 근거가 안보리 결의인지 또는 STL 협정인지는 모호한 부분이 있고 법적 문제를 야기할 수도 있는데, 대부분의 학자와 실무자들은 STL의 설립 근거를 안보리 결의 1757호에서 찾고 있다.³⁷⁾

레바논 특별재판소는 내국인 4명 및 외국인 7명으로 구성되어 있으며, 레바논 국내법만 적용하고, 기본적으로 국가들의 자발적 기부 및 레바논 정부 부담금으로 운영되고 있다. 2005년 2월 14일에 발생한 사건 외에 2004년 10월 1일부터 2005년 12월 12일 사이에 발생한 이와 유사한 성격을 가진 사건들도 관할 대상에 포함되어 있다.

9. 소결

이상 유엔이 직·간접적으로 관여한 임시(특별) 재판소 및 혼합재판소의 설립 및 운영 사례를 검토한 결과, 당사국이 먼저 요청(시에라리온, 캄보디아, 레바논)하여 유엔과의 후속 협정을 체결(시에라리온, 캄보디아 / 레바논은 서명은 했으나 비준 실패)하는 경우가 상당수 확인됐으며, 이런 방법이 가능하지 않은 경우 유엔 안보리가 직접 개입하거나 안보리가 설립한 과도행정기구를 통해 임시 국제형사재판소나 혼합재판소를 설립하는 경우(구유고, 르완다, 레바논 / 동티모르, 코소보)도 확인되었다. 물론, 유엔의 요청을 받긴 했으나 본질적으로 국내법원으로서의 역할을 수행하고 있는 경우(보스니아-헤르체고비나)도 있었다.

결론적으로, 일국의 심각한 인권침해 상황에 대해 국제적 차원에서 임시(특별) 국제재판소 내지 혼합재판소를 설립하여 형사재판관할권을 행사하기 위해서는, 국가 고유의 주권 영역을 침범하는 것이기 때문에, 기본적으로 해당 국가의 동의(요청)가 존재하거나 또는 국제적으로 유일하게 강제조치를 취할 권한이 있는 유엔 안전보장이사회의 결정이 수반되어야 할 것이다.

37) 김형구, “레바논특별재판소의 설립과 관련 법적 쟁점”, 『국제법학회논총』, 제53권 제3호 (2008), p. 19.

한편, 혼합재판소 중 유엔 총회가 직접 관여한 경우는 캄보디아의 경우가 유일한데, 이 경우도 캄보디아 정부의 '요청'으로 유엔과 협상 도중에 캄보디아 '국내'법원 내에 설치된 경우 이자 추후 유엔과 양자'협력'협정이 체결된 형태였기 때문에, 당해 법정 '설립'이 유엔 총회 결의에 직접 근거를 둔 것은 전혀 아니었다. 관련 유엔 총회 결의 중 의미 있는 내용은 캄보디아 혼합재판소에 지원예산을 승인하는 정도이며, 따라서 영토국이 동의하지 않는다면 기본적으로 유엔 총회에 의한 재판소 설립은 불가능한 것으로 판단된다.

Ⅷ. 기타 사항 검토

1. 유엔 총회 평화를 위한 단결 결의(Uniting for Peace Resolution) 활용 가능성

한국전쟁 시 채택된 유엔 총회의 '평화를 위한 단결' 결의를 원용하여 재판소 설립을 추진하는 문제와 관련해서도, 동 결의가 UN 회원국에게 구속력 있는 조치를 취할 수 있는 총회의 권한을 확인해준 것은 아니며, 총회는 기본적으로 회원국들의 집단적 조치에 대한 '권고'를 할 수 있을 뿐이다. 대부분 안보리에서 결정하는 유엔 평화유지활동(Peace-keeping Operation: PKO) 설립과 관련해, 과거 한두 차례 '평화를 위한 단결' 결의에 근거해 총회가 PKO를 설립한 적은 있었지만, 이 경우도 강제조치라기 보다는 PKO 활동 원칙 중 첫 번째인 당사국 사전 동의 원칙이 적용되었던 것으로 파악된다.

이러한 법리적 문제를 떠나, UN 총회를 통한 임시재판소 설립은 현실적으로도 총회에서 중요문제 결정에 필요한 2/3 다수결을 획득하기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 기존 북한 인권 결의의 투표 행태를 봤을 때 2/3 다수결이 결코 쉽지 않으며, 임시 형사재판소 설립과 같은 공세적인 내용이 들어간 결의라면 기존에 찬성했던 다수 제3세계 국가들의 동의를 다시 확보하는 것도 쉽지 않을 것으로 보인다.

2. 개별국가의 보편적 관할권(Universal Jurisdiction) 활용 가능성

또한, COI 보고서는 유엔 총회가 '평화를 위한 단결' 결의와 함께 통합된(combined) 개별 회원국의 보편적 관할권(universal jurisdiction)을 원용하여 재판소 설립을 시도할 수 있을

것이라고 언급하고 있는데,³⁸⁾ 이 또한 기존에 국제법적으로 확립된 내용과는 다소 거리가 있어 보인다.

각국의 보편적 관할권을 통합해 총회가 어떤 강제조치를 취할 수 있는지도 의문이거나, 보편적 관할권에 근거해 인접국 등 제3국이 외국에서 외국인에 의해 행해진 국제범죄에 대해 국내형사재판을 취하는 것도 그리 간단치 않을 것으로 판단된다. 보편적 관할권과 관련된 논의는 추상적 공감대 형성에도 불구하고 해적 등을 제외하고는 실제 관행이 거의 축적되어 있지 않으며, 이에 대한 반론도 상당수 존재하는 것이 현실이다.

일례로, 과거 벨기에가 국내법(반잔학행위법, 1993~2003)으로 보편적 관할권을 적극적으로 규정했으나, 미국, 콩고민주공화국 등 관련국과의 마찰 등으로 동 법을 폐기한 바도 있다. 관련해서 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)도 2002년 벨기에 대 콩고민주공화국 체포영장 사건 판결에서 외무부장관의 특권과 면제를 보편적 관할권 보다 더욱 강조함으로써, 특권과 면제가 일반적으로 인정되는 현직 북한의 최고지도자 등과 관련해서도 보편적 관할권에 근거한 타국의 국내 재판관할권이 인정될 가능성이 거의 없음을 보여주었다. 따라서 보편적 관할권에 근거한 주장도 현실성 자체는 다소 떨어지는 것으로 보인다.

VIII. 결 론

〈국제형사재판 가능성〉

국제재판소의 설립과 운영은 엄청난 예산이 소요되는 문제로 유엔이 직접 나서기 보다는 점차 국내법원을 활용하려는 경향이 강해지고 있다. 또한 유엔 총회보다는 안보리가 임시 내지 혼합재판소 설립에 주도적인 역할을 하고 있으며, 따라서 현실적으로 안보리를 통한 실현 가능성이 부재한 상태라면 대안적으로 총회를 생각할 수는 있겠지만, 이것도 법리적, 현실적 이유에서 구체적인 성과 도출로 이어질 가능성은 높지 않다.

그럼에도 유엔 총회의 북한인권 결의 등에서 각국의 국내 형사재판을 장려할 경우, 보편적 관할권(universal jurisdiction)에 근거해 제3국이 외국에서 외국인에 의해 행해진 국제범죄에 대해 국내형사재판을 취할 수도 있으나, 이러한 논의 및 추상적 공감대 형성에도 불구하고

38) COI 상세보고서, para. 1201.

하고 실제 보편적 관할권 관련 관행은 해적 등을 제외하고는 거의 축적되지 않았으며 반론도 존재하기 때문에 실제 구체적인 결과를 도출하기란 역시 쉽지 않을 것으로 전망된다.

결론적으로, 현 시점에서 이번 COI의 인도에 반한 죄 결론과 관련해 국제형사재판을 할 수 있는 경우는, ICC든 기타 임시(특별) 내지 혼합 법원을 설립하는 경우든 간에, 영도국가 북한의 동의가 없다면, 강제조치를 취할 수 있는 안보리의 결정이 반드시 필요하며, 단지 총회의 결정만으로 주권침해 소지가 있는 강제조치로서의 임시(특별) 재판소를 설립하는 것은 불가능한 것으로 판단된다.

물론, 유엔 총회의 관련 결의 채택은 정당성 확보, 국제여론 환기 및 안보리 압박 차원에서 의미가 있을 수 있다. 총회에서 임시(특별) 형사재판소 설립 등 국제평화와 안전의 유지에 관련된 '중요문제(important questions)' 결정에 필요한 2/3 다수결을 확보하는 것은 현실적으로 쉽지만은 않을 것으로 보이나, 북한인권 결의 채택과 같은 '기타문제'는 1/2 다수결이 적용되어, 직전 2년(2012~2013)과 같이 컨센서스 채택이 혹 불가능하더라도, 투표 진행 시 통과될 가능성이 크므로, 금년 말 채택될 유엔 총회 북한인권 결의에 국제형사처벌과 관련된 내용이 적절히 반영될 여지는 충분히 있다고 할 수 있다.

〈유엔 북한인권 COI 활동 평가〉

이번 유엔 북한인권 조사위원회의 보고서는 1년이란 길지 않은 조사기간에도 불구하고 3명의 조사위원 및 20여명의 유엔 지원인력의 협업으로 기존의 북한인권 논의 및 정보들을 종합적으로 집대성하여 권위 있는 문서를 도출해냈다는 데 의의가 있다. 총 400쪽에 이르는 방대한 양의 보고서를 권위 있는 국제기구가 영어 등 국제적으로 통용 가능한 언어로 발간함으로써 북한인권 침해 상황의 심각성에 대한 국제적 공감대를 확산하는 계기가 될 것으로 보인다. 또한, 유엔 인권최고대표 홈페이지에는 공청회 동영상 자료 등이 모두 공개되어 있으며, 기타 관련 증언들의 기록 및 정보들도 북한인권에 대한 국제적 데이터베이스로서의 역할을 감당할 수 있을 것으로 보인다.

또한, 이번 북한인권 조사위원회의 활동은 기존의 단순한 인권 모니터링 차원을 넘어 자세한 국제형사법적 검토를 포함한 상세한 분석을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 인도에 반한 죄 등 국제범죄에 대한 사실관계 확인은 추후 북한인권 사안의 ICC 회부 및 국제공동체의 R2P 개념 적용의 근거로 활용될 수 있을 것이다. 그동안 이러한 내용이 NGO 및 학술

적 차원에서는 논의된 적이 있었으나 유엔과 같은 국제기구에서 국제적 전문가를 통해 공식적으로 제기된 것은 이번이 처음이다. 물론 COI의 보고서에는 다소 공세적인 국제적 개입에 대한 내용뿐 아니라 기타 다양한 건설적이고 복합적 대응들이 동시에 추구될 필요가 있음도 동시에 지적되었다. 예를 들어, R2P의 3기둥은 물론 국제적 지원 등 2기둥의 내용도 언급하고 있으며, 다양한 행위자들의 복합적인 대응을 주문하고 있다. 그러나 동시에 북한의 근본적 변혁 필요성을 제기하는 등 북한 당국에 명확하고 강력한 메시지를 전달하고 있는 것 또한 분명하다.

이번 북한인권 조사위원회의 활동은 그 설립과정에서부터 국내외 NGO들이 주도적 역할을 담당했으며, 현 시점에서는 유엔의 공식적 기관들을 통해 북한인권 문제가 심도 있게 다뤄짐으로써 과거보다는 한 단계 더 상승한 국제문제로서의 위상을 가지게 되었다. 앞으로는 북한인권 문제가 단순히 몇몇 국가들의 아젠다로 취급될 가능성은 낮으며, 국제기구 및 NGO 차원에서의 독자적인 북한인권 활동이 지속될 것으로 예상된다. 이러한 기조 하에 국제적인 인권 아젠다로서의 북한인권 문제가 일단은 추동력을 가질 것으로 예상된다. 그러나 동시에 국제적인 후속 조치가 기대에 못미치거나 미진할 경우 기존의 동력이 소진될 우려도 배제할 수 없다.

〈향후 과제〉

북한의 완강한 거부와 비협조적 태도로 앞으로도 북한인권 문제는 그 근본적 해결이 단기간 내에는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도, 유엔 및 국내외 NGO 등 국제사회가 북한인권 문제의 심각성에 더욱 주목하여 우리의 목소리를 높이는 이 때,³⁹⁾ 한국 정부도 보편적 인권 문제로서의 북한인권 문제에 더욱 단호하고 일관된 목소리를 내는 동시에 다양하고도 효과적인 해결방안에 대해서도 더욱 구체적인 고민이 필요한 때다. 금번 COI 보고서가 형사처벌에 초점을 맞췄음에도 기타 다양한 온건한 접근법도 담고 있듯이, 자유권과 사회권, 인권개선 압박 및 인도적 지원, 다자적 접근 및 양자적 접근, 단기적 대책 및 중장기적 대책, 그리고 여러 행위자들 간의 효과적 역할 분담 등 북한인권의 다양한 측면들과 복합적인 대응책들을 균형 있고 통합적으로 접근하려는 자세와 노력이 필요하다. 또한 유엔과의 협력

39) 아프리카의 보츠와나는 북한인권 COI 보고서 발표일인 2월 17일 북한의 조직적 인권침해를 이유로 북한과의 단교를 선언하기까지 하였다.

하에 북한인권 관련 정보 및 자료 구축의 체계화를 통일 후 사회통합 방안과 연계하는 중장기적 전략 마련도 필요하다.

국제사회도 유엔을 중심으로 북한인권 문제를 더욱 체계적이고 통합적으로 접근할 필요가 있다. 북한 주민 인권 보호에 대한 북한 당국의 1차적 책임을 강조하고 잘못된 점에 대해 비판할 점은 정확히 비판하되,⁴⁰⁾ 동시에 유엔 인권최고대표 사무소(OHCHR)를 통한 인권 관련 기술적 지원(technical assistance) 또한 꾸준히 추진해야 한다. 또한 인도적 지원(humanitarian assistance) 주체 간에도 서로 조율하고 협력하여 보다 효과적인 지원이 되도록 노력할 필요가 있으며, 가능하다면 인권적 시각이 직간접적으로 반영된 세밀한 지원 전략 마련도 필요하다. 한국에 곧 설립될 유엔 북한인권 현장사무소 및 기존의 북한인권 특별보고관 제도를 잘 결합하여 이번 COI 활동 결과들이 구체적인 이행으로 연결되는데 주요한 역할을 잘 감당할 수 있도록 충분한 지원이 제공될 필요도 있다.

40) 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 등 헌장 기반(Charter-based) 인권 메커니즘과 함께 자유권위원회(Human Rights Committee) 등 북한이 당사국인 국제인권조약의 조약 기반(Treaty-based) 인권 메커니즘의 창조적 활용에 대해서도 꾸준히 고민할 필요가 있다.

〈Ad hoc International & Mixed Tribunals〉

순서	설립연도	재판소	설립근거	관할대상범죄	재판소 구성	운영예산
1	1993 - 현재	구유고 국제형사재판소 (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY) - 위치: 네덜란드 헤이그	<ul style="list-style-type: none"> UN안보리 결의 827 (UN헌장 제7장에 근거) 	<ol style="list-style-type: none"> 1949 제네바협약의 중대한 위반 전쟁범죄 및 전쟁관습 위반 집단살해죄 인도에 반한 죄 	<ul style="list-style-type: none"> 16명 상임재판관: 외국인 16명 임명권자: UN총회 	<ul style="list-style-type: none"> UN총회가 승인한 UN의 정기예산 (UN헌장 제17조) 2012-2013: \$250,814,000
2	1994 - 현재	르완다 국제형사재판소 (International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR) - 위치: 탄자니아 아루샤 (Arusha)	<ul style="list-style-type: none"> UN안보리 결의 955 (UN헌장 제7장에 근거) 	<ol style="list-style-type: none"> 집단살해죄 인도에 반한 죄 제네바협약 공동 제3조와 제2추가의정서 	<ul style="list-style-type: none"> 16명 재판관 (4년 임기) : 외국인 16명 임명권자: UN총회 	<ul style="list-style-type: none"> UN총회가 승인한 UN의 정기예산 (UN헌장 제17조) 2010-2011: \$245,295,800
3	2000 - 2005	동티모르 특별패널 (Special Panels for Serious Crimes in the District Court of Dili)	<ul style="list-style-type: none"> UN안보리 결의 1272 ↓ UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) ↓ UNTAET 규정 2000/11, 2000/15, 2001/15 ⇒ internationalized domestic court 	<ol style="list-style-type: none"> 집단살해죄 전쟁범죄 인도에 반한 죄 살인 장범죄 고문 <p>(④, ⑤는 티모르 형법 적용)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 3명 재판관 : 내국인 1명 / 외국인 2명 	<ul style="list-style-type: none"> 국가들과 NGO의 지원 대부분은 UN이 지원 (과도행정기구 활동의 일환) 2003-2005: \$14,358,600

순서	설립연도	재판소	설립근거	관할대상범죄	재판소 구성	운영예산
4	2001 - 2008	코스보 혼합패널 (Regulation 64 Panels in the Courts of Kosovo)	<ul style="list-style-type: none"> UN인보리 결의 1244 ↓ UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) ↓ UNMIK 규정 2000/6, 2000/34, 2000/64 ⇒ internationalized domestic court 	<p>국내법만 적용 (국내법에서 ① 집단살해죄, ② 전쟁범죄, ③ 인도에 반한 죄 등의 범죄를 규정하고 있음)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 3명 재판관 : 내국인 1명 / 외국인 2명(UNMIK 규정 2000/64에 의해 외국인 재판관이 다수로 변경됨) 임명권자: 사무총장 특별대표 	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 UN이 지원 (과도행정기구 활동의 일환)
5	2002 - 2013	시에라리온 특별재판소 (Special Court for Sierra Leone: SCSL) - 위치: 시에라리온 프리타운	<ul style="list-style-type: none"> UN인보리 결의 1315 ↓ UN과 시에라리온 간 SCSL 설립협정 	<ol style="list-style-type: none"> 인도에 반한 죄 체내비행악 공동 제3조와 제2추가의 정서 기타 국제인도법의 심각한 위반 시에라리온법에 따른 범죄 	<ul style="list-style-type: none"> 11명 재판관 (3년 임기) : 2013년 내국인 3명 / 외국인 8명 임명권자 : UN사무총장, 시에라리온 정부 (시에라리온 정부가 지극 출신 재판관만을 임명하는 것은 아님) 	<ul style="list-style-type: none"> 국제사회의 자발적 기부 (voluntary contribution) 예산 부족시 UN사무총장과 안보리가 대체수단 마련: UN 보조금 (2004, 2011, 2012, 2013년)
6	2002 - 현재	보스니아 헤르체코비나 전쟁범죄 재판부 (War Crimes Chamber of the Court of Bosnia-Herzegovina) - 위치: 보스니아-헤르체코비나 시라예보	<ul style="list-style-type: none"> UN인보리 결의 1503, 1534 (그러나 인보리 결의는 국내법원의 ICTY 지원을 요청하는 내용이며, War Crimes Chamber 설립에 UN의 직접적인 개입은 없었음) ⇒ internationalized domestic court 	국내법만 적용	<ul style="list-style-type: none"> 재판부 당 재판관 3명 : 내국인 1명 / 외국인 2명 / 외국인 1명 → 내국인 3명 재판관 수는 계속 증가하였으며, 최고 17명을 기록 2012년 이후 재판관은 전부 내국인 	<ul style="list-style-type: none"> 재판부 설립을 위해 30여개국이 1570만 유로를 기부 (2003-2012: 기부금 총 € 62,000,000) 보스니아 부담 비율 증가 추세

순서	설립연도	재판소	설립근거	관할대상범죄	재판소 구성	운영예산
7	2006 - 현재	캄보디아 특별재판부 (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: ECCC)	<ul style="list-style-type: none"> UN총회 결의 52/135 ↓ 협의 중단 캄보디아가 독자적으로 국내법원 설립 ↑ 협력 UN총회 결의 57/228 (UN과 캄보디아 간 협정: Agreement between the UN and the Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea) 	<ol style="list-style-type: none"> ① 캄보디아 형법(1956 Penal Code) 위반행위 - 살인, 고문, 종교적 박해 ② 집단살해죄 (1948 Genocide Convention) ③ 인도에 반한 죄 ④ 제네바협약의 중대한 위반행위 ⑤ 1954 헤이그협약 위반행위 (무력충돌시 문화유산의 보호) ⑥ 1961 외교관계법 위반행위 	<ul style="list-style-type: none"> 12명 재판관 (개별 사건마다 임명) : 내국인 7명 / 외국인 5명 임명권자: 캄보디아 최고법관위원회 (Supreme Council of Magistracy) - 외국인 재판관의 경우, UN사무총장이 작성한 명단 내에서 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 캄보디아 부담 UN의 지원 (UN총회 승인이 있었음) : 외국인 직원의 보수, 캄보디아 정부와 합의한 범외 내 설비· 유지비, 변호인 보수, 증인 이동경비, 등 안전유지비, 등
8	2009 - 현재	레바논 특별재판소 (Special Tribunal for Lebanon: STL) - 위치: 네덜란드 Leidschendam (레바논 베이루트에 사무소가 있음)	<ul style="list-style-type: none"> UN과 레바논 간 STL 설립협정 ↓ 국제기준 무산 UN안보리 결의 1757 (UN헌장 제7장에 근거) 	<p>국내법(레바논 형법)만 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 테러행위, 생명과 인간존엄에 관한 죄 등 	<ul style="list-style-type: none"> 11명 재판관 (3년 임기) : 내국인 4명 / 외국인 7명 (레바논 재판관 수가 명시되어 있음) 임명권자: UN사무총장 	<ul style="list-style-type: none"> 국가들의 자발적 기부 (51%) 레바논 부담 (49%) 예산 부족시 UN사무총장과 안보리가 대체수단 마련



Session II _ 토론

국제사회의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행과 전망 토론문


이경아 (외교부 인권사회과장)

김수암 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)

제성호 (중앙대 교수)

유현정 (세종연구소 연구위원)





국제사회의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행과 전망 토론

■ 이경아 (외교부 인권사회과장)

- 북한 인권 조사위원회의 결론과 권고 중 책임규명(accountability) 방안에 초점
 - 안보리에 의한 ICC 회부 가능성, 총회에 의한 책임규명 방안에 대한 평가에 동의
 - 시리아의 사례 참고 필요

- 북한 인권 조사위원회는 UN 및 국제사회에 대해 책임규명 외에도 광범위한 권고 제시
 1. 안보리 (accountability, 제재)
 2. 북한 인권 관련 기존의 UN 메커니즘 강화 (사무총장/인권최고대표, 북한인권 특별 보고관)
 - 책임규명에 초점을 두고, COI 후속조치에 대해서도 보고
 3. OHCHR 현장기반조직 설치
 4. OHCHR의 기술협력 제공 등 대북한 engagement 및 북한인권 특별보고관의 납치 문제 관련 전략 이행
 5. “Rights up Front” 전략 이행
 6. human rights contact group
 7. 인도적 지원
 8. 평화협정 체결

- 제25차 인권이사회 북한 인권 결의
 - 1, 2, 3 명시적으로
 - 북한, UN 총회, 사무총장, OHCHR, 북한인권 특별보고관 외 기타 국제사회의 조치?

- 69차 UN 총회 북한 인권 결의?

- 북한인권 특별보고관의 역할
 - 납치문제 관련 전략, human rights contact group

- Rights up Front
 - UN 시스템의 인권 주류화 맥락
 - Rights up Front 전략 자체가 아직 초기 단계
 - 환영하는 국가 vs. 유보적이거나 암묵적으로 반대하는 국가
 - 당사국과의 갈등 가능성

* Rights up Front

- '13. 12월 반기문 사무총장 발표
- 목표: UN 시스템의 인권 증진/보호 활동 강화
- 배경: 인권 상황 악화가 분쟁 시작을 알리는 신호가 될 수 있으며, UN은 분쟁 전 인권상황 악화 대처 및 분쟁 발생 후 민간인 보호 임무를 지고 있으나, 이러한 임무를 수행하기 위한 체계적 전략 부족으로 그간 여러 사례에서 실패해옴.
 - 스리랑카 내전 말기 민간인 피해: systemic failure (Internal Review Panel)

1. UN 내 인권주류화
2. 인권침해 관련 진술한 정보를 회원국에 제공
3. 현장에서 하나의 UN으로 일관된 전략 이행
4. UN 본부와 현장간 의사소통 효율화 및 coordinated action
5. UN의 인권역량 강화 - 인권기구간 coordination 개선
6. 심각한 인권/인도법 침해 관련 정보관리 시스템 개발.



국제사회의 유엔 북한인권조사위원회 권고 이행과 전망

■ 김수암 (통일연구원 통일정책연구센터 소장)

조정현 교수는 국제사회의 권고이행에 대해 형사재판소를 중심으로 책임성의 처리 실현가능성과 대응에 대해 잘 정리하고 있다. 조정현 교수가 발표하고 있듯이 유엔 차원에서 이러한 책임성을 처벌하는 여건은 유엔의 정책결정이라는 국제정치적 요소, 로마규정 등 국제인도법 등을 고려할 때 책임성 처벌이라는 권고사항 이행은 실현가능성은 높지 않다.

또한 북한의 태도를 볼 때도 국제사회의 책임성 처벌이라는 권고사항 이행 여건은 아주 나쁜 상황이다. 주지하듯이 북한은 유엔 북한인권조사위원회의 존재자체를 인정하지 않고 있다. 따라서 북한이 로마규정에 가입하지 않은 상황에서 북한의 협조는 사실상 불가능하다. 이와 관련하여 금년도 5월 1일 실시된 제2차 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 상호대화 과정에서 도출된 268개 권고안에 대해 북한은 83개 권고안에 대해서는 즉각적으로 수용하기를 거부하였고 나머지 권고안에 대해서는 추후 검토하겠다는 의사를 표명하였다. 즉각적으로 거부한 83개 권고안에서 로마규정 가입 등을 권고하는 내용이 가장 많았는데, 로마규정 관련 권고에 대해 북한은 모두 수용을 즉각적으로 거부하였다.

조사위원회의 활동 이후 안전보장이사회에서도 북한인권문제가 논의되고 있다. 4월 14일 미국, 프랑스, 호주의 요구에 따라 유엔 북한인권조사위원회(COI) 보고서가 안전보장이사회 공식 문건(S/2014/276)으로 등재되었다. 또한 조사위원회가 권고한 북한인권상황의 국제형사재판소 회부는 안전보장이사회에서 거부권을 가진 중국과 러시아의 반대로 실현 가능성이 낮지만 아리아-포물러(Arria-fomula)라는 방식을 통해 북한인권문제가 논의되었다. 아리아-포물러란 안전보장이사회 회원국들이 특정사안에 대해 토론을 요청하면 안전보장이사회가 이를 받아들여 토론을 진행하는 방식이다. 아리아 포물러는 유엔 헌장상의 안전보장이사회 절차 규칙에는 없지만 안전보장이사회가 자신의 절차를 만들 수 있다는 헌장 30조에 따라 비교적 최근에 마련된 절차이다. 아리아-포물러는 솔직하고 사적인 견해를 교환할 수 있도록 마련된 비공식적이고 비공개모임을 지칭한다. 2014년 4월 17일 북한인권 상황을 다루기

위한 아리아 포물러가 미국, 프랑스, 호주가 공동 제안으로 뉴욕 유엔 본부에서 개최되었다. 북한의 전반적 인권상황과 책임자의 국제형사재판소 회부 방안이 논의되었는데, 마이클 커비 위원장은 안전보장이사회 15개 이사국 가운데 9개국이 북한인권 침해 관련자의 국제형사재판소 회부에 찬성 의견을 표명했다고 공개하였다. 나머지 6개국은 회의에 불참한 중국과 러시아, 국제형사재판소 회부 유보를 밝힌 2개국, 안전보장이사회 추가논의를 제안한 2개국이라고 한다.

조사위원회는 특히 인도에 반한 죄에 해당하는 북한 내 인권침해 사안들에 대한 책임성 규명을 지원할 현장기반조직(Field-based structure)의 설립을 권고하고 있다. 이러한 권고를 실행하기 위해 2014년 3월 28일 제25차 유엔 인권이사회에서 채택된 북한인권결의안에 북한인권 관련 현장기반 조직(이하 북한인권사무소)의 설치가 포함되었다. 그리고 2014년 5월 28일 우리 정부가 유엔에 북한인권사무소의 국내 유치 입장을 표명함에 따라 한국에 설치될 예정이다. 북한인권특별보고관의 모니터링 역할과 더불어 인도에 반한 죄 관련 조사 및 추적 역할 등을 수행하는 상설 조직이 한국에 설치됨으로써 유엔 차원의 북한인권 메커니즘이 강화될 것으로 전망된다. 북한인권사무소가 상설적으로 설치되어 활동하게 된다면 책임성 규명과 처벌을 위한 국제사회의 활동이 일회성으로 그치는 것이 아니라 지속적으로 추진될 것이다. 북한은 “유엔 북한인권사무소의 남조선 설치에 극악한 정치적 도발이며 체제대결의 선전포고”(6.9, 조평통 대변인 성명)라고 반발하였다.

이러한 책임성 관련 권고 이외에도 북한인권 개선을 위한 권고의 이행에도 관심을 기울여야 할 것이다.

조사위원회는 북한에 대해 강제실종협약, 장애인권리협약, 로마규정 등을 비준하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여 북한은 2013년 7월 장애인권리협약을 서명한 바 있다. 영국 외교부는 2014년 6월 22일 발표한 올해 2분기 북한인권 보고서에서 북한이 오는 2016년 말 이전에 유엔 장애인권리협약을 비준할 것으로 파악하고 있다고 표명하였다. 1차 UPR 권고에서 북한이 수용한 83개 권고안에는 장애인권리협약 비준 권고가 포함되어 있다. 따라서 장애인권리협약 비준을 지속적으로 촉구해나가야 할 것이다.

그리고 북한당국으로 하여금 조약기구의 제기내용을 준수하도록 권고하고 있다. 북한은 그동안 대외적으로 인권에 대한 긍정적 조치를 취하는 선전의 일환으로 북한이 가입한 국제인권조약에 따른 의무에 대해 상대적으로 우호적이었다. 그런데 최근 조약기구에 대한 북한당국의 태도도 비협조적으로 변화하고 있다. 무엇보다도 자유권규약의 경우 2000년 심의를

받은 이후 14년이 지나도록 3차 보고서를 제출하지 않고 있다. 그리고 사회권규약 3차 보고서, 여성차별철폐협약 2차 보고서, 아동권리협약 5차 보고서를 제출하지 않고 있다. 그런데 압박을 중심으로 하는 현장기구의 활동에 대한 관심이 집중되면서 이러한 북한당국의 조약 기구에 대한 비협조적 자세에 대해서는 국제적인 관심이 저하되고 있다. 이와 관련하여 북한에 대한 1차 보편적 정례인권검토 상호대화 과정에서 167개의 권고안이 도출되었다. 그런데 북한은 상호대화 과정에서 50개의 권고안은 즉각 거부 의사를 표명하였고 117개의 권고안에 대해서는 추후 검토하기로 하였다. 그런데 2010년 3월 유엔 인권이사회에 결과보고서(outcome report)를 채택하는 과정에서 제네바 주재 이철 대사가 117개 권고안에 대해 이행 의지를 표명하지 않는 등 부정적 태도로 일관하였다. 다만 2014년 2차 보편적 정례인권검토 보고서를 제출하면서 부록을 통해 117개 권고안에 대해 81개 수용, 6개 부분 수용, 15개 주목, 15개 거부 등 명시적인 의사를 표명하였다. 81개 수용안을 분석하여 보면 장애인권리협약 비준 고려, 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등과의 협력, 국제인권조약에 따른 국가보고서의 주기적 제출 등 국제인권조약 체계와의 협력과 관련된 권고안을 수용하고 있다. 따라서 조약상의 기구를 활용한 개선활동에도 관심을 기울일 필요가 있다.

조사위원회는 유엔인권최고대표로 하여금 북한과의 인권분야 기술협력을 위해 지속적으로 노력하도록 권고하고 있다. 유엔 인권최고대표사무소는 북한인권결의안에 따라 북한당국과 인권분야에서 기술협력 관계를 수립하기 위해 제네바 주재 북한대표부와 접촉하는 등의 활동을 수행하고 있다. 안타깝게도 북한당국은 유엔 인권최고대표사무소의 기술협력은 북한인권결의안의 내용을 근거로 삼고 있기 때문에 기술협력을 수용할 수 없다고 주장하고 있다. 그런데 1차 UPR 시 제시된 권고안 중 수용한 83개 권고안에는 사법전문가의 교육 등 인권교육 관련 권고안이 포함되어 있다. 북한이 유엔 인권최고대표사무소의 기술협력에 대한 거부를 고려할 때 단기적으로 개별국가 등을 통한 기술협력의 추진을 모색할 필요가 있다.

조사위원회는 북한주민 전체를 대상으로 하는 제재를 반대하고 반인도범죄 책임자를 대상으로 하는 제재(targeted sanction)를 권고하고 있다. 그리고 인도적 지원을 하되 지속적인 접근과 모니터링을 확보하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여 조사위원회는 식량권 침해로 인도에 반한 죄를 구성한다고 법적으로 판단하고 있다. 북한 내 인도적 위기와 식량권 침해의 원인을 종합적으로 고려한 국제사회의 효율적인 대응이 필요하나 이러한 문제를 조율할 수 있는 국제적 협력은 아직 미약한 것으로 판단된다.

유엔으로 하여금 인권우선전략을 채택하라고 권고하고 있는데, 이러한 부분도 관심을 가



질 필요가 있다.

끝으로 조사위원회의 권고사항이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 현장기구, 조약기구, 북한인권특별보고관, 특별절차, 북한인권사무소 등 유엔 인권메커니즘을 포괄적으로 활용할 필요가 있다.

“국제사회의 유엔 북한인권조사위원회(COI) 권고 이행과 전망” 토론편

▮ 제성호 (중앙대 교수)

- 유엔북한인권 COI의 북한인권보고서가 북한인권과 관련해서 이룩한 가장 큰 성과 내지 특징은 북한 정권의 인권침해가 ‘반인도범죄’(crime against humanity)에 해당한다고 판정했다는 것과 더불어 국제사회의 보호책임(Responsibility to Protect: R2P)의 강구가 절실하다고 강조한 점 등임.
 - 이 같은 법적 판단은 국제사회에서 누구도 이의를 달 수 없을 만큼의 유권적 성격을 가지며, 이는 향후 모든 유엔의 활동문서에서도 반복적으로 확인될 것이며, 국제형사재판소 등 국제재판소에 의한 판결에도 그대로 반영될 공산이 큼.

- 더불어 COI 보고서는 다양한 형태의 권고를 포괄적으로 제시하고 있는 것 또한 유엔 기구가 단순히 사실확인 작업에 그치지 않고 북한인권 개선을 유도하기 위한 방안을 강구하는 데 심혈을 기울였음을 말해주는 것으로서 이 또한 북한인권의 역사에 있어 대단히 괄목할 만한 것임.

- 이에 향후 COI 보고서의 권고사항을 단계적으로 실천하기 위한 전략의 개발 및 국제사회의 노력이 절실한 상황임.
 - 다만 시급성, 필요성, 실현가능성 등을 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하며,
 - 양자적 차원과 국제사회 차원, 공식적 차원과 비공식적 차원, 소프트(soft)한 방식과 하드(hard)한 방식 등을 나누어 접근하는 지혜가 필요할 것으로 생각됨.

- 우선 북한인권 개선과 관련해서 유엔 안보리의 공식적 논의와 실질적인 개입, 국제형사재판소에의 가해자 제소 등은 중·러의 소극적 태도 및 거부권 행사 가능성에 비추

어 실현 가능성이 낮아 보이므로 여기에 먼저 집중하는 것은 적절치 않음.

- 따라서 국제사회로서는 유엔북한인권 COI 보고서가 적시한 다음과 같은 권고 이행에 주력하면서 장기적으로 국제형사재판소 제소에 대비하는 명분을 축적하는 것이 타당함.
 - 북한 당국에 대한 권고: 정치 및 제도 개혁, 인권교육 도입, 공개적인 종교활동 허용, 식량권 보장을 위한 인도적 지원 환경 개선, 국제인권협약의 비준, 유엔기관의 기술 지원 수용 권고
 - 중국 및 관련국에 대한 권고: 탈북자 강제송환 금지(일정한 지위 인정), 중국 국적자와 탈북자 간 출산 아동의 지위 인정
 - 한국에 대한 권고: 남북한 주민들 간에 화해의제를 위한 남북대화 활성화 권고
 - 유엔 및 국제사회에 대한 권고: 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 현장기반조직 설치, 유엔 차원의 공동 '인권우선 전략' 채택 및 실행 등

- 국제사회는 앞으로도 유엔 총회 및 인권이사회 차원의 북한인권 결의 채택을 통한 대북 압박 및 태도 변화를 지속 촉구
 - 아울러 4년 6개월마다 실시되는 북한인권 UPR(보편적 정례검토) 과정 및 국제인권 조약기구에 의한 정기 인권보고서 심사절차를 적극 활용
 - 또한 사안별 북한인권 사안에 관해 유엔북한인권특별보고관에 대해 주의 및 관심을 환기하는 한편, 문제 해결을 위해 관련국들과의 국제공조 노력 확대·강화

- 다만 단·중·장기 차원에서 몇 가지 주된 타겟을 설정하는 것이 바람직
 - 단기적으로는 탈북자 강제송환 저지, 정치범수용소, 북한 당국의 식량권 침해 근절 및 종교의 자유 보장 등을 설정해 접근
 - 중기적으로는 북한인권 현장방문 조사 실시, 주요 인권조약 비준 및 감시절차 수용 등
 - 장기적으로는 유엔 안보리에서 북한인권에 대한 공식 논의 및 대응책 마련, 국제형사재판소 제소, 북한에 국가인권위원회 설치 등

- 국제사회는 탈북자 문제와 아울러 외국인 납치문제에 대해서도 좀 더 많은 관심을 기울일 필요

- 이와 관련, △ 유엔북한인권 COI 보고서는 관련국들 간에 정보 제공 및 교환, △ 외국인 납치 피해자들의 본국 송환 추진, 이것이 당장 어려울 경우 우선적으로 가족들과의 상봉 추진 △ 외국인 납치 피해자들의 자녀의 인권문제도 관심을 가질 것 △ 납치 피해자 사망시 유해 송환 모색을 권고

※ 그간 한국은 일본이 주로 관심을 갖고 있는 외국인 납치문제에 대해 소극적인 입장이었으나, 국제사회의 공조노력에 편승해 한국인 납북자 문제 제기에 도움을 주는 방안을 고려

- 이 밖에도 유엔인권이사회 산하 ‘자의적 구금에 관한 실무그룹’(Working Group on Arbitrary Detention: WGAD)이나 ‘강제적 및 비자발적 실종에 관한 실무그룹’(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance: WGEID) 등에 정치범수용소 수감자, 한국인 및 외국인 납치에 관한 사안을 제기함으로써 국제사회의 주의 및 관심을 환기하는 한편, 문제 해결을 모색하는 노력은 계속 경주되어야 할 것임.

- WGAD나 WGEID는 북한의 공식 입장 제출 요구 및 심사 후 북한에 대해 권고성 ‘의견’(opinion)을 제시할 수 있는 바, 이는 추후 해결 노력의 단서로서 작용 가능

- 한편 금년 내 OHCHR 산하의 현장기반조직이 서울이나 인천자유경제구역에 현장사무소가 설치될 것으로 예상되는 바, 한국 정부는 이 사무소의 효과적인 활동 개시 및 관련 북한인권단체들과의 유기적인 협력을 측면에서 최대한 지원해야 할 것임.



북한인권 개선을 위한 현실적 대응방안

■ 유현정 (세종연구소 연구위원)

- 북한의 인권문제는, 단순히 북한체제 내부에서의 문제가 아니라 남한·중국·일본 등 주변국가와의 정치적 이해가 맞물려 있는 지역차원의 문제이며 더 나아가 세계인권선언·국제인권규약 등 국제인권레짐에 대한 심각한 도전이라는 점에서 국제적인 문제이기도 함.
- 국제법상 ‘국가성’을 인정받는 한 국가의 인권문제에 국제사회가 어느 정도까지 개입할 수 있는지 그리고 그 실효성을 담보할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해 진지한 논의가 전개되어 왔으나, 북한인권개선에 실질적인 성과를 거두지 못하였음.
 - 1980년대 후반부터는 국제앰네스티·아시아 와치·프리덤 하우스 등 NGO 단체를 중심으로 북한인권문제가 제기되었으며, 고난의 행군시기 이후 탈북민이 급증하면서 UN 인권위원회 등 국제조직의 관심이 고조되었음
 - 북한은 ‘우리식 인권’, ‘자주적 인권’이라는 개념으로 대응하며 북한인권에 대한 문제제기는 ‘인권’을 빙자한 내정간섭이며 북한체제를 전복하려는 획책이라고 비판해 왔음.
 - 그동안 국제사회는 북한의 강경한 입장·주변국가의 북한 비호 등에 가로막혀 주로 북한인권에 대한 문제제기와 해명요구의 차원을 넘어서지 못하였으며 국제 사회의 압력에 내성이 생긴 북한정권에게 있어 자국인권의 개선을 위해 기울인 노력은 전무(全無)하였음.
- 유엔 북한인권조사위원회가 발표한 이번 보고서는, 북한인권개선에 대한 의미 있는 진전을 보인 측면도 있으나 기존의 노력들이 안고 있던 한계점도 함께 내포하고 있음.
 - 유의미한 측면으로서는 첫째, 북한주민에 대한 국제사회의 보호책임(R2P)를 명시

하였고 유엔 안전보장이사회에 대해서는 북한의 반인도범에 대한 사법적 제재를 권고함으로써 법제도적 개입 가능성을 시사하였다는 점임.

- 그동안 북한인권문제에 대한 대응이 인도적·정치적 해결방법을 모색하는데 주안점을 두었다면 앞으로는 법제도적 제재도 병행할 수 있음을 밝힘으로써 북한인권문제에 대한 대응방식의 전환점이 될 수 있음
- 둘째, 남한·중국·국제사회 등 관계 당사자들에 대한 다양한 권고조치를 제시하였다는 점임.
 - 동 보고서에서는 대북권고(28개항), 대중권고(6개항), 대남권고(2개), 국제사회에 대한권고(11개항) 등 총 47개항에 이르는 포괄적 권고조치를 제시하고 있는 바, 이는 향후 우리정부가 대북인권정책을 수립하고 국제사회와의 공조체제를 구축하는데 기본틀로서 역할을 할 수 있음.
 - 긍정적 측면에도 불구하고 동 보고서에서 제시된 권고사항들은 실효성에 여러 가지 제약을 노정하고 있음.
 - 법제도적인 개입의 한계에 대해서는 이번 발표문에서 자세히 논의하고 있음.
 - 인도적·정치적인 개입과 압력에 있어서도 제약이 따를 수밖에 없는데 가장 큰 장애요인 중 하나가 중국이라고 할 수 있음.
 - 북한인권과 관련하여 중국내에서 발생하는 이슈로는 탈북민 강제송환조치, 인신매매, 모성보호의 문제 등이 언급되고 있으나 중국은 북한의 인권문제에 대해 방관자적 입장을 고수하고 있음.
 - 표면적으로는 내정불간섭의 원칙, 인권문제의 정치문제화 반대, 탈북민의 정치적 난민지위 불인정 등을 제시하고 있으나 실질적으로는 북한의 인권문제에 대한 국제사회의 관여가 중국의 인권문제 개입을 위한 전례가 될 수 있다는 우려에 근거함.
 - 중국 역시, 정치범에 대한 가혹한 고문, 파룬공 회원에 대한 탄압, 소수민족과의 무력충돌 등 국제사회의 비판에 직면하고 있는 만큼, 무관심 또는 북한비호적 태도를 견지할 수밖에 없음.
- 이처럼 북한인권문제를 해결함에 있어서 유엔이나 국제기구를 통한 해법은 그 자체로 상징적인 의미를 가질 수 있으나 현실적 대응방법으로는 한계가 있음.

- 대화를 통해 중국 정부를 설득하는 작업도 중요하겠으나 북한인권문제와 중국인권 문제는 밀접한 연관성을 가지고 있어 가시적 성과를 거두기 어려울 것으로 전망됨.

□ 우리 정부가 북한인권의 '실질적' 개선을 위해 정책을 수립함에 있어 다음과 같은 두 가지 방안을 제안함.

- 첫째, 남북간 인적 교류를 활성화할 수 있도록 정치적·법제도적 지원이 필요함.
 - 문화·스포츠·학술 등 비정치적 부문에서 상호방문을 촉진함으로써 북한 주민들이 스스로 인권의식을 함양할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 둘째, 국제 NGO단체들과의 연계·협조체제 강화
 - NGO단체의 활동은 정치적 색채가 약하기 때문에 북한정권의 거부감을 완화시킬 수 있음.
 - 우리 정부가 직접 이들 국제 NGO단체와의 연계를 추진하기보다는, 북한인권관련 국내 NGO단체의 설립 및 활동을 적극 지원하고 이들이 국제단체와 협조체제를 구축할 수 있도록 간접적으로 관여하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

유엔 북한인권조사위원회 권고 이행 방안

| 인 쇄 | 2014년 8월

| 발 행 | 2014년 8월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울 중구 무교로 6 금세기B/D 11층

| 전 화 | (02) 2125-9842 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

ISBN 978-89-6114-352-3 93340

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함