

유엔 북한인권조사위원회 최종보고서의 성취와 문제점*

김 현 준**

- I. 서론
- II. 인권조사위원회의 보고서: 성취
- III. 인권조사위원회의 보고서: 문제점
- IV. 결론

국문요약

2014년 2월 유엔인권이사회 산하의 유엔 북한인권조사위원회는 약 1년의 조사결과를 바탕으로 372쪽 분량의 최종 보고서를 발간했다. 같은 해 12월, 유엔 안전보장이사회는 처음으로 북한 미사일이나 핵문제가 아닌 인권문제를 의제로 채택하였고, 북한 인권에 관한 의미 있는 첫 공식 브리핑을 가졌다. 이 모든 결과는 유엔 북한인권조사위원회의 기념비적인 최종보고서로부터 시작된 일이며, 현재까지도 이 보고서는 북한 인권문제에 관한 다양한 논란의 중심에 위치해있다. 하지만, 이 보고서에 대한 면밀한 분석과 평가는 이루어지고 있지 않은 형편이다. 그래서 본 논문은 이 보고서가 채택한 접근법과 방

법, 다양한 주장의 근거를 기존 정부 및 비정부기구
의 북한 인권문제 보고 경향과 비교하여 평가한다.
우선 북한인권조사위원회 최종보고서의 세 가지 성
취점을 설명한 후 이것이 국제사회가 향후 위원회의
권고사항을 이행하는 데 있어 주는 함의를 분석한
다. 다음으로 보고서가 갖고 있는 한계와 문제점을
살펴보고 이러한 약점들이 향후 국제사회의 활동에
서 어떻게 보완되고 수정될 수 있는가 고찰한다.

주제어: 유엔 북한인권조사위원회, 인권, 인도에 반한
죄, 인권 보고, 유엔 인권이사회

* 한국연구재단 한국사회과학연구(SSK) 연구비(NRF-2013S1A3A2055081)와 고려대학교 연구비(K1509041)에 의해 수행되었음.

2016년 5월 26일 개최된 제14차 KINU 통일포럼에서 발표된 발표문을 수정 보완함.

** 고려대학교 교수

I. 서론

2014년 2월 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, 이하 인권이사회)의 결의로 구성된 유엔북한인권조사위원회(UN Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 이하 위원회)는 약 1년간 조사한 결과를 바탕으로 372쪽 분량의 최종보고서(이하 보고서)를 발간했다. 위원회는 2013년 3월에 인권이사회의 결의로 컨센서스에 의해 표결 없이 구성되었다. 이는 인권이사회 산하 2004년 이후부터 있어왔던 북한인권특별보고관(Special Rapporteur) 체제로부터의 중요한 전환을 의미한다. 이전까지 북한의 인권문제는 만성적이고 습관적인 북한의 관행으로 받아들여졌다. 하지만, 위원회의 설립과 함께 유엔이 북한 인권문제를 다루는데 있어 보다 진일보한 정책을 택한 것이다. 인권이사회 산하 조사위원회(Commission of Inquiry)는 북한 이전에도 존재했었다. 하지만 위원회는 컨센서스로 결성되었다는 점부터 이전의 조사위원회들과는 차별을 보이고 있다. 이는 달리 표현하면, 북한 인권문제에 관한 국제적 합의가 상당한 수준에 이르렀음을 보여준다.

조사위원회란 국제인도법 및 국제인권법의 중대한 위반 상황에 대응하고 그러한 위반 사항에 대해 책임을 규명하기 위해 구성된 조직이다. 이는 유엔에서 안전보장이사회(UN Security Council, 이하 안보리), 총회, 인권이사회 및 사무총장에 의해 설치가 가능하고 조사위원회 혹은 사실조사단(Fact Finding Mission)이라고 불린다. 이는 인권이사회에서 이루어지고 있는 일상적 조사 과정인 특별과정(Special Procedure)과는 차이가 있다. 이 과정에서 특정 국가나 특정 이슈를 정해 조사팀을 꾸려 개인(Special Rapporteur)이나 조사단(Working Group)이 면밀한 조사를 수행한다. 2016년 12월 현재 인권이사회 산하에는 57개의 특별과정이 진행 중이며 43개 과정은 북한과 같은 개별 국가(Country Mandate)를, 14개 과정은 종교의 자유와 같은 특정이슈(Thematic Mandate)를 조사한다. 조사위원회는 현재까지 다르푸르(2004), 동티모르(2006) 가자지구(2009), 리비아(2011), 시리아(2013), 북한(2013), 에리트레아(2014), 스리랑카(2014), 2014 가자 분쟁(2014), 부룬디(2016), 남수단(2016) 등 사례를 조사하기 위해 구성되었다. 제시한 12개의 조사위원회 중 절반이 넘는 위원회가 2013년 이후에 설립되었다는 점은 최근에 조사위원회의 활동이 활발해지고 있음을 보여준다.

북한인권조사위원회가 다른 위원회와 차별이 되는 부분은 기존의 조사위원회가 주로 분쟁지역에서 전시 상황에서의 국제인도법과 국제인권법 위반사항을

주로 조사한 반면 북한인권조사위원회는 평시 상황에서의 비분쟁지역이 대상이 되었다는 점이다. 위원회는 “북한이 체계적이고 광범위하며 심각한 인권 침해를 자행하고 있다.(Systemic, widespread and gross human rights violations have been and are being committed by the DPRK)”고 결론지었다. 더 나아가 북한의 인권침해가 국제법상 인도에 반한 죄(Crimes against Humanity)에 해당한다는 사실도 확인하였다.¹ 보고서 중 가장 논란되었던 부분은 위원회의 권고사항과 관련된 부분이었다. 위원회는 국제사회가 북한 시민들을 보호할 책임이 있다고 강력히 권고했으며, 유엔 안보리에서 북한 사례를 다루어야 한다고 권고했다. 특히 안보리의 경우, 조직의 권한 내에서 가능한 국제형사재판소(International Criminal Court)로의 회부(Referral)나 구 유고슬라비아국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)와 같은 형태의 임시형사재판소의 설립 등을 구체적으로 제안했다. 이에 대해 국제사회는 위원회의 보고서를 북한의 인권침해와 억압에 관한 ‘가장 권위 있는 해석’이라며 매우 긍정적인 평가를 내렸다.²

반면, 북한 당국과 오랜 동맹인 중국은 이 보고서를 강력하게 비판했다. 북한의 조선중앙방송은 보고서를 ‘날조된 문서’라고 비판했고, 중국 외교부 대변인인 화춘잉도 위원회의 활동이 ‘인권 문제를 정치화’했다고 비판했다.³ 이러한 논란에도 불구하고 이 보고서는 인권이사회에서 다수결로 채택되었고 관련된 결의안도 통과되었다. 특히 해당 결의안은 위원회의 권고사항을 받아들여 안보리에서 추가적인 조치가 있을 것을 명시했다. 2014년 4월, 위원회는 안전보장이사회의 절차에 따라 안건의 상정에 앞서 안보리 회원국들과 ‘아리아 포물러(Arria Formula)’로 불리는 비공식적 회의를 개최하였다. 물론, 북한에 우호적인 러시아와 중국은 이 회의에 불참했지만 나머지 회원국들은 참여하여 위원회의 활동과 보고서의 내용, 그리고 권고사항에 대해 보고받는 자리를 가졌다.⁴ 이러한 위원회의 노력은 결국 2014년 12월, 북한 인권문제가 안보리의 공식 의제로 채택되고 브리핑이 진행되면서 결실을 맺게 된다. 북한 인권 문제는 이후 2015년에도 공식 의제로 채택되어 논의되었고, 2016년 올해도 공식 의제로 채택될 가능성이 상당히 높다.

¹ United Nations Human Rights Council, “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1,” (2014).

² *The New York Times*, February 15, 2014.

³ *The New York Times*, February 18, 2014.

⁴ *The New York Times*, March 28, 2014.

북한과 관련된 안보리의 회의는 모두 북핵문제와 미사일 활동 관련된 문제였다. 그러므로 2014년 12월 회의는 안보리가 북한 인권문제를 논의하는 시발점이 된 획기적이고 중요한 사건이라고 할 수 있다. 이는 이전에 유엔 총회와 인권이사회(혹은 인권이사회 이전에는 유엔 경제사회이사회내의 인권위원회)에서 다루어오던 북한의 인권문제가 이제는 유엔의 핵심 기관에서 직접 다루게 되었다는 의미이다. 즉, 국제사회가 북한의 인권문제를 세계 평화와 안보와 관련된 문제라고 인식하기 시작했다는 의미이기도 하다. 북한 인권문제가 국제적 의제가 되었다는 것은 그 자체만으로 상당한 중요성을 지닌다. 최근 인권 연구자들은 인권침해에 관한 독자적이고 독립적인 보고서가 영향력이 있다는 사실을 발견하였다.⁵ 더 나아가, 한 국가의 인권 상황 변화를 면밀히 연구한 학자들은 인권문제가 국제적 의제가 되면 해당 국가는 사회화(Socialization) 과정을 거쳐 정책의 변화가 일어남을 발견했다.⁶ 물론 이 과정은 순탄하며 개선 일변도의 과정은 아니며 상당한 굴곡과 어려움이 있고 이는 남아공이나 리비아, 혹은 동유럽 국가들의 경우에서도 나타난다.⁷

북한의 사례에서도 이러한 점이 나타나기 시작한다. 일국의 인권문제가 국제적 의제가 되면 그 사례는 자생적인 힘을 갖게 되며 국제사회는 이를 무시하기 어려운 상황이 된다. 위원회의 활동에 반대했던 중국마저도 보고서가 발간되고 나서 보고서 내용을 전면적으로 부인하지는 못했다. 단지 중국은 “북한의 인권 문제는 대등한 입장에서 대화를 통해 해결되어야 한다”는 원론적인 입장을 발표했다.⁸ 즉, 중국은 북한에서 심각하고 광범위한 인권침해가 일어나고 있는 것 자체를 부정하지는 못하고, 다만 그 해결책에 있어서 대립적이고 공격적인 방식이 아닌 대화와 타협, 그리고 기술적 지원의 방식을 사용해야 한다는 입장을 보이고 있다. 하지만 만일 국제사회가 현재보다 북한 인권문제에 대해 더 합의를 이루어 미래

⁵ Martha Minow, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence* (Boston: Beacon Press, 1998); Hun Joon Kim, *The Massacres at Mount Hala: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

⁶ Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 11.

⁷ Audie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

⁸ South China Morning Post, February 17, 2014.

에 북한 인권문제를 해결하고자 나선다면 그 때 중국 정부는 “북한을 국제형사재판소에 제소하는 것이 현재의 인권 상황을 해결하지 못할 것”이라는 원론적인 입장보다는 조금 더 설득력 있는 대안을 제시해야 할 것이다.⁹

이 모든 결과는 유엔 북한인권조사위원회의 기념비적인 최종보고서로부터 시작된 일이며, 현재까지도 이 보고서는 북한 인권문제에 관한 다양한 논란의 중심에 위치해 있다. 하지만, 이 보고서에 대한 면밀한 분석과 평가는 이루어지고 있지 않다. 이는 특히 북한인권조사위원회의 활동과 평가에 관한 국제적 학술논문이 현재 전무하다는 점을 보면 알 수 있다. 국내에서는 위원회의 활동에 관한 인권법적 접근을 통한 연구나 혹은 유엔 인권이사회의 조사위원회 활동 전반에 관한 연구가 있다.¹⁰ 따라서 본 논문은 이 보고서가 채택한 접근법과 방법, 그리고 다양한 근거를 기존 정부 및 비정부기구의 북한 인권문제 보고 경향과 비교하여 평가한다. 물론, 보고서가 비교적 최근에 발간되었기 때문에 이 보고서의 장기적인 효과를 예측하는 것은 시기상조이다. 그럼에도 불구하고, 현재 우리가 알고 있는 정보와 기존의 많은 기구와 단체들이 북한에 대해 보고해 온 동향과 경향을 토대로 위원회의 보고서를 평가할 수 있다.

인권 보고(Human Rights Reporting)에 관한 기존 연구는 위원회의 보고서를 평가하기 위해 다섯 가지 정도의 기준을 제시한다.¹¹ 첫째, 인권 보고의 정확성(Accuracy)이다. 이는 인권 보고가 인권 침해 현실을 얼마나 정확하고 세밀하게 반영하는가 하는 점이다. 둘째, 인권 보고의 객관성(Objectivity)이다. 이는 인권 보고가 정치적인 편견이나 숨겨진 의도가 없이 인권 침해 현실을 공정하고 불편 부당하게 보여주는가 하는 점이다. 셋째, 인권 보고의 일관성(Consistency)이다. 이는 인권 보고가 자의적이지 않은 과학적 방법과 기준을 얼마나 일관되게 적용

⁹ *Ibid.*

¹⁰ 백범석, 김유리, “북한인권 문제의 새로운 접근-유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제21권 1호 (2014); 김수암 외, 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』 (서울: 통일연구원, 2013).

¹¹ Stanley Cohen, “Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Counter-Claims and Denials,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (1996), pp. 517~543; Judith Innes de Neufville, “Human Rights Reporting as a Policy Tool: An Examination of the State Department Country Reports,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, No. 4 (1986), pp. 681~699; Nancy Qian and David Yanagizawa, “The Strategic Determinants of U.S. Human Rights Reporting: Evidence from the Cold War,” *Journal of European Economic Association*, Vol. 7, No. 2~3 (2009), pp. 446~457; U.S. General Accounting Office, “Human Rights: State Department’s Commitment to Accurate Reporting Has Increased,” in *Report to the Chairman, Legislation and National Security Sub-Committee, Committee on Government Operations, House of Representatives* (1990).

하는가 하는 점이다. 넷째, 인권 보고, 특히 근거의 신뢰성(Reliability)이다. 이는 인권 보고가 최대한 신뢰할 만한 출처에서 정보를 얻는 것과 최대한 모든 출처를 정확하게 반영하는 것을 의미한다. 마지막으로 인권보고의 균형성(Balance)이다. 이는 특히 특정 국가에 집중한 인권 보고의 경우, 그 보고가 인권 침해 사례와 그 발전 정도를 균형 있게 보는가 하는 점이다. 더 나아가 인권의 여러 측면 즉, 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리, 경제적 권리 그리고 문화적 권리를 균형 있게 고려하는 것을 의미하기도 한다.

본 논문은 이러한 다섯 가지 기준을 적용하여 위원회의 보고서를 분석하고자 한다. 우선 보고서의 세 가지 성취를 설명한 후 이것이 국제사회가 향후 위원회의 권고사항을 이행하는 데 있어 주는 함의를 분석한다. 다음으로 보고서가 갖고 있는 한계와 문제점을 살펴보고 이러한 약점들이 향후 국제사회의 활동에서 어떻게 보완되고 수정될 수 있는가 고찰한다. 결론으로는 이러한 연구가 가지는 실천적 함의와 향후 연구 방향을 살펴본다.

II. 인권조사위원회의 보고서: 성취

위원회는 인권이사회로부터 일 년 동안 체계적이고 광범위한 북한의 심각한 인권침해 상황을 조사하는 권한을 부여받았다. 특히 위원회는 다양한 인권침해 중 다음 아홉 가지 분야의 침해를 조사할 수 있는 권한을 부여 받았다. 이는 ① 식량권(Right to Food), ② 정치범 수용소와 관련된 침해, ③ 고문과 비인도적 대우, ④ 자의적 체포 및 구금, ⑤ 차별, ⑥ 표현의 자유, ⑦ 생명권(Right to Life), ⑧ 이동의 자유, ⑨ 강제 실종이다.¹² 인권이사회는 특히 위원회가 북한의 인권 침해가 국제법상 인도에 반한 죄에 해당되는 지 조사할 권한을 위임하였다.¹³ 이에 따라 위원회는 다음 세 가지 임무를 수행하였다. 첫째, 북한의 인권 침해와 관련한 문서를 조사할 수 있는 권한, 특히 위원회는 조사 과정에서 피해자와 가해자를 밝혀낼 임무를 부여받았다. 둘째, 위원회의 또 다른 임무는 이렇게 조사된 사실을 바탕으로 인권 침해의 책임이 있는 개인과 기관을 밝혀내는 것이다. 마지막으로 북한의 인권 침해의 어떠한 부분이 인도에 반한 죄가 되는지 조사하는 것이다.

¹² United Nations Human Rights Council, "Situation of Human Rights in the Democratic Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/Res/22/13," (2013).

¹³ *Ibid.*

위원회는 북한인권특별보고관인 인도네시아의 다루스만(Marzuki Darusman), 캄보디아인권특별보고관 출신인 호주의 커비(Michael Kirby), 그리고 세르비아 헬싱키 인권위원회 창립자인 비세르코(Sonja Biserko)로 이뤄져 있고 위원장은 커비가 맡았다. 조사위원들은 2013년 5월에 임명되었고, 7월에 첫 모임을 가졌으며 12월에 첫 보고서를 제출해야 했다. 이는 조사를 시작하고 보고서를 쓰는 데 약 6개월 정도의 짧은 시간이 주어졌음을 의미한다. 위원회는 설립과 동시에 인권 조사의 6개 원칙을 제시했다. 이는 조사의 독립성, 공정성, 객관성, 투명성, 진실성, 그리고 증언을 하거나 정보를 제공하는 피해자에게 ‘해를 끼치지 않는 원칙(Do No Harm Principle)’이다.¹⁴

조사위원들은 조사의 일환으로 북한을 방문할 것을 지속적으로 요청하였고, 관련 북한 정부 대표들이 조사의 과정에 참여할 것을 북한에 요청했지만 이루어지지 않았다.¹⁵ 위원회 활동의 특이한 사항은 조사위원들은 공청회(Public Hearing)를 통해 직접적인 증언을 얻었다는 점이다. 위원회는 서울(2013년 8월 20~24일), 도쿄(2013년 8월 29~30일), 런던(2013년 10월 23일) 그리고 워싱턴(2013년 10월 30~31일)에서 공청회를 진행하였다. 이 과정에서 약 80여 명의 희생자와 전문가들이 위원회에 북한의 인권침해 실상을 증언했다. 조사위원들은 추가적으로 약 240회의 비공개 인터뷰를 진행하며 피해자의 진술을 얻을 수 있었다.¹⁶ 또한 조사위원들은 방대한 1차, 2차 자료를 통해 정보를 얻었으며 유관 국가들, 유엔 기관, 여타 기관, 비정부기구, 개인 등에서 서면자료를 받았다. 특히 위원회는 이전의 조사위원회가 사용하였던 위성사진 등도 사용하였다.¹⁷

위원회는 증거를 판단함에 있어 ‘합리적인 근거(Reasonable Ground)’를 기준으로 사실을 확정했다.¹⁸ 위원회는 “합리적이고 신중한 일반인이 그러한 사건이나 행위의 양상이 실제로 존재했다고 생각할 수 있는 기준을 기반으로, 다른 자료와 일관성이 있으며 신뢰할 수 있는 일련의 정보를 얻은 것이어야 한다”는 기준을 적용했다.¹⁹ 이 수준의 입증 근거는 법정이 존재한다고 가정했을 때 국제관습법에

¹⁴ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1,” (2014b), p. 10.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 8~9.

¹⁶ 공청회가 열린 국가 이외에도 조사위원들은 피해자의 진술을 얻기 위해 태국(2013년 9월 18~20일)을 방문했다. 사무국의 직원들도 따로 2013년 10월에 서울을 방문하여 비공개 인터뷰를 진행하기도 하였다. *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 16~17.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ *Ibid.*

서 검사가 사건의 수사를 개시할 수 있는 수준에 해당된다. 예컨대 구 유고슬라비아 국제형사재판소의 경우, 검사는 ‘합리적인 근거에 기반하여 용의자가 범법 행위를 저질렀다는 것을 믿을 수 있는 충분한 증거를 제시’하여야 한다. 이러한 기준을 충족하기 위해 위원회는 개별 사건의 경우 ‘최소한 하나의 신뢰할 수 있는 출처에서 얻은 직접 정보’가 ‘최소한 다른 하나의 신뢰할 수 있는 출처의 정보’로도 입증되어야 한다고 결정했다.²⁰

1. 북한 인권 침해의 재해석(Reframing)

보고서는 ① 서론, ② 권한과 조사방법, ③ 역사적, 정치적 맥락, ④ 조사 결과, ⑤ 인도에 반한 죄, ⑥ 책임성, ⑦ 결론과 권고로 이루어져 있다. 보고서의 가장 큰 기여는 결론에서 찾아볼 수 있다. 보고서는 “북한은 인도에 반한 죄를 자행했다”고 명시적으로 밝히고 있다. 또한 이러한 범죄는 현재도 진행형인데 이는 “근본적인 정책, 제도, 불처벌의 문화(Impunity)가 변화 없이 지속되기 때문이다.”²¹ 물론 위원회는 사법기관이나 검사가 아니기 때문에 이러한 법적 판단이 최종 결정이라고는 볼 수 없다. 단지 위원회는 주어진 권한 내에서, 조사한 자료를 바탕으로 북한의 인권침해가 인도에 반한 죄라고 결정을 내렸다.

위원회는 세 부류의 피해자 집단을 확인하였는데 이는 ① 교화소와 정치 수용소의 수감자, 탈북자, 종교인, ② 의도적인 굶주림과 경제 정책으로 고통 받는 일반 대중, 그리고 ③ 북한 간첩에 의해 납북당하거나 강제 실종당한 해외 시민이다. 위원회는 인도에 반한 죄에 관한 결정을 내리는데 있어 세 가지 기준을 적용했다. 첫째, 범행 동기가 있는가? 둘째, 범죄가 민간인을 대상으로 광범위하고 체계적으로 자행되었는가? 마지막으로 범죄가 인류의 양심에 해를 끼칠 정도의 수준과 규모인가 하는 점이다.²² 위원회는 인도에 반한 죄를 판단함에 있어 국제형사재판소에 관한 로마 규정으로 성문화된 국제법에 기반을 두었다. 보다 구체적으로는 로마규정상 정의와 국제관습법상의 정의가 완전히 일치하지 않기 때문에 어느 규정 하에든 인도에 반한 죄에 해당할 것으로 생각되는 범죄사실로 구성하였다.

보고서는 북한의 인권침해를 인도에 반한 죄로 명백하게 재해석(Reframe)했다. 여기서 해석(Framing) 혹은 재해석(Reframing)이란 용어는 사법적인 의미의

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 351.

²² *Ibid.*, pp. 319~320.

해석을 의미하지는 않는다. 이는 일반적으로 사회학과 국제정치학 등에서 특정한 사건에 의미를 부여하고 명명하는 행위를 의미한다.²³ 유엔의 공식 기관이 북한의 인권침해 사례를 인도에 반한 죄로 명명했다는 것은 중요하고 시의적절하며, 분수령이 될 사건이다. 북한이 자행했던 범죄들은 인권 침해, 범죄, 남용, 잔학한 행위, 억압, 잔혹함, 빅브라더적인 시민적 조종, 대량학살(Mass Killing)과 같은 비유적이고 모호한 단어로 표현되었다면, 이제는 인도에 반한 죄라고 명백히 부를 수 있게 되었다. 오랫동안 많은 비정부기구, 자선단체, 인권 기구들은 해당 문제와 관련된 다양한 캠페인을 진행했다. 이 모든 노력은 위원회가 북한의 인권 침해를 인도에 반한 죄라고 명백하고 권위 있게 명명했을 때 전환점을 맞이했다고 볼 수 있다.

물론 만일 북한 인권문제가 국제형사재판소로 회부된다면 보고서 영향력은 더욱 커질 것이다. 하지만 중국과 러시아의 거부권이라는 안보리의 구조적 결함으로 북한 인권문제가 회부되지 못한다 하더라도 이는 매우 유의미한 변화라고 할 수 있다. 인권 운동을 연구하는 학자들은 인권 옹호활동에서 상징(Symbol)의 중요성을 주장해왔다. 상징 정치(Symbolic Politics)는 인권활동가들이 상징, 사진, 혹은 이야기를 활용하여 인권 상황을 더 효과적으로 전파하여 운동 세력을 결집하는 것을 의미한다.²⁴ 보고서는 북한 인권문제에 있어 하나의 상징을 만들어냈다는 점에서 큰 의의가 있다. 연구자들은 이러한 상징으로서의 인식의 틀을 만드는 것이 인권활동가와 단체에게 있어 가장 어려운 임무 중 하나라고 주장한다. 만일 성공하면 이는 인권 옹호운동을 성공적으로 이끄는 매우 중요한 요인이 된다.²⁵ 강력한 상징성은 인권 운동이 발전할 수 있는 촉매제가 되며 대중적, 국제적 관심을 집중시키는 효과가 있다. 북한과 관련된 국제 인권활동은 보고서의 발간과 북한 인권문제의 안보리의 회부라는 상징적 사건을 통해 상당한 추진력을 얻었다.

2. 투명성 추구를 통한 객관성 달성

위원회의 조사 활동은 다양한 의미에서 이정표적인 사건이라 할 수 있다. 무엇보다도 유엔의 공식 기관이 조사활동을 했기 때문에 해당 이슈가 힘을 얻을 수 있었다. 또한 조사 기한과 범위가 이전에 특별보고관이나 다양한 비정부기구에서

²³ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 16.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 22.

했던 것보다 광범위하다. 더 나아가 보고서의 영향력이 컸던 이유는 혁신적이고 투명한 데이터 수집 방식을 통해 객관성과 공정성을 보장했기 때문이다. 위원회는 북한의 협조가 없는 상황에서 독립적이고 공정한 조사를 진행하고 피해자 및 전문가의 진술을 확보하기 위해서 공청회를 활용했다. 공청회는 이전에 남아공의 진실화해위원회에서는 사용되었는데 유엔의 조사위원회에서 광범위하게 활용된 것은 처음이었다. 위원회가 시작할 당시 북한과 중국이 강력하게 비판했고, 역설적으로 이러한 비판은 위원회가 조사과정의 투명성과 공정성을 증진시키는데 집중하게 한 결과를 가져왔다.²⁶ 특히 커비 위원장은 조사 과정에서의 개방성을 중요한 덕목으로 유지하였고 이를 통해서 객관성을 확보하고자 하였다.²⁷

공청회는 북한이 협조하지 않는 상황에서 정보를 모으고 판단하는데 두 가지 기능을 수행했다. 위원회는 공청회를 통해 정보를 얻는 1차적인 목적 이외에도 ‘증언의 일관성과 신뢰성에 대한 판단을 일반 대중이 해당 증언과 기록들을 보고 스스로 내릴 수 있게’ 장려했다.²⁸ 공청회는 네 단계를 거쳐 피해자의 증언을 공적 증언으로 승격시켰다. 첫째, 증언자들은 ‘진실만을 말할 것’을 맹세해야 했으며, 이로 인해 유엔의 공식 기관이 이전에 존재했던 증언과 사실을 입증하는 기능을 수행하였다.²⁹ 이렇게 함으로써 대중은 이를 신뢰할 만한 것으로 받아들일 수 있었다.³⁰ 둘째, 공청회에서 조사위원들은 특정 질문에 대한 답변을 요구하는 것이 아니라 증인들로 하여금 ‘자신의 언어로 자신의 이야기를 할 수 있게’ 했기 때문에 공청회에서 전달된 정보는 풍부하고 자세했다.³¹ 셋째, 조사 과정에서 모인 증언들은 다른 증언이나 서면으로 남겨진 문서와 대조 검토됨으로써 면밀히 조사되었다.³² 마지막으로 이러한 과정은 추가적인 대중의 확증을 거쳤다. 즉, 공개된 자료를 통해 대중과 전문가들이 ‘위원회가 증언자와 그 증언에 관한 신뢰성과 확실성에 대해 내린 평가를 추가적으로 면밀하게 조사’할 수 있었기 때문이다.³³

²⁶ Michael Kirby, “Public Lecture on the Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” (Brisbane, 1 May 2014b).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1,” p. 11.

²⁹ *Ibid.*, p. 10.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Michael Kirby, “Public Lecture at the Brookings Institute, Human Rights in North Korea,” (Washington, 14 April 2014a).

³² *Ibid.*, p. 11. 세 명의 조사위원들은 유엔 직원들의 도움을 받아서 사실 확인과 대조 검토를 진행했다.

³³ *Ibid.*

이 과정에서 국제시민사회와 언론의 역할은 중요했다. 위원회의 설립에 있어 한국과 국제 인권관련 비정부기구의 역할은 중요했다. 이러한 기구들은 위원회의 활동 과정에서도 없어서는 안 될 중요한 영향을 미쳤다. 이들은 이미 오랜 기간 증언에 기반을 둔 북한 관련 보고서를 만들어 왔으며 증인 보호(Witness Protection)에 있어서도 일정한 전문성을 지니고 있었다. 이러한 연구소나 비정부기구가 취합한 자료는 위원회의 조사 과정에서 조사 범위와 주요 증인을 확보하는데 큰 도움이 되었다.³⁴ 조사 과정에서도 위원회와 시민사회 단체는 긴밀하게 협력했다. 위원회는 기존에 있었던 자료를 매우 효과적으로 활용했다. 60여 년 동안 지속된 북한의 인권 침해를 6개월 안에 조사하는 것은 사실상 불가능에 가까웠다. 하지만 이것이 가능했던 이유는 기존의 연구소와 비정부기구, 그리고 종교 단체의 노력이 있었기 때문이고 이들이 수십 년 간 축적한 정보를 위원회와 공유했기 때문이었다.³⁵ 더 나아가, 위원회는 꾸준히 시민사회와 언론의 관심을 받았고 이를 통해 많은 것을 얻을 수 있었다. 위원회 활동과 공청회의 주요한 목적 중 하나가 북한의 ‘인권 상황에 국제적인 관심을 주목시키는 것’이었으며 ‘일반 국제사회의 대중뿐만 아니라 유엔 회원국들의 이슈 인지도를 상승시키는 것’이었다.³⁶ 이 목적에 맞게 국내외 국제 언론은 위원회의 공청회와 여러 과정을 면밀히 보도했다.

3. 거시 담화와 개인 이야기의 유기적 연결

위원회는 북한의 인권 상황에 관한 포괄적이고 역사적 진실을 제공했다. 이러한 포괄적이고 역사적 진실의 제공은 인도에 반한 죄의 범죄 구성요건 중 하나인 상황적 구성요건 분석에 필수적인 부분일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 공헌을 하였다. 첫째, 위원회는 굶주림도 인도에 반한 죄라는 것을 밝혀냈다. 위원회는 북한이 “일반 대중을 고의적으로 굶주리게 하고 결백한 일반 시민들을 상대로 체계적이고 광범위한 공격을 자행했다”고 결론 내렸다.³⁷ 교화소 수감자, 탈북자, 종교인, 다른 국가의 시민들을 대상으로 한 북한의 범죄는 이미 많은 언론의 관심을 받았다. 하지만 위원회는 이에 더 나아가 북한의 “정책적 결정과 행동이 사람들을 굶주리게 하고 심각한 정신적 신체적 위해를 가함으로써 집단 굶주

³⁴ Kirby, “Public Lecture at the Brookings Institute, Human Rights in North Korea.”

³⁵ *Ibid.*

³⁶ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1.”

³⁷ *Ibid.*, p. 320.

림으로 이어졌다는 것”을 밝혀냈다.³⁸ 커비 위원장은 언론 인터뷰에서 아홉 가지 조사 분야 중에서 식량권이 가장 중요한데 그 이유는 식량권의 침해는 가장 많은 사람들에게 영향을 미치기 때문이다.³⁹

둘째, 위원회는 보고서에서 세 단계의 책임성을 고려했는데 이는 범죄수행 기관의 책임성, 개인의 책임성과 국제 사회의 책임성으로 이루어져 있다.⁴⁰ 제도적 책임성, 특히 노동당의 보안 기관의 책임은 많이 알려져 있는 편이다. 위원회의 가장 혁신적인 조사 결과는 개인의 책임성과 연관되어 있다. 위원회는 가능한 경우 ‘명령을 내리고, 청탁하고, 범행을 돕거나 방조했던’ 가해자의 이름, 아니면 최소한 지위나 기관 속에서의 위치를 명시하고자 했다.⁴¹ 더불어 위원회는 두 가지를 명시했는데 첫째, 개인의 책임성이 불처벌 문화(Impunity)로 인해 지속된다는 점이었으며, 둘째, 이러한 범행을 기록할 때 가해자로서 북한 공직자만을 대상으로 할 것이 아니라 북한 시민들을 강제로 송환하며 ‘인도에 반한 죄를 돕거나 방조한’ 중국 정부 공직자 또한 포함되어야 한다는 것이었다.⁴²

이와 더불어 위원회는 인터뷰에서 얻은 개인들의 이야기를 인도에 반한 죄라는 거시 담화와 효과적으로 연결시켰다. 진실화해위원회는 진실을 조사한다. 하지만 진실 개념은 다양하며 이는 사실적 진실, 개인적 진실, 사회적 진실 및 회복적 진실로 분류할 수 있다.⁴³ 기존의 인권 보고의 경험을 비추어 보았을 때 개인적인 진실을 역사적인 진실과 엮어 설명하는 것은 매우 효과적이었다. 그럴 경우, 보고서는 개인적인 이야기들이 바탕이 된 거대 담화를 사회에 제공할 수 있다. 개별 증언은 종합적인 진실을 달성하기 위한 기초 토대가 된다. 이러한 증언이 반드시 필요하지만 거약에 맞서서는 개별 증언만으로는 불충분하다. 개별적 이야기를 연결하고 체계를 제공할 수 있는 거대 담화가 없는 경우, 개별적인 이야기는 파편화된 진실로만 남게 된다.⁴⁴ 위원회의 보고서는 종합적이고 역사적인 진실과 개인의 이야기와 증언을 유기적으로 엮은 좋은 사례이다.

³⁸ *Ibid.*, p. 339.

³⁹ *Deutsche Welle*, March 17, 2013.

⁴⁰ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Corp.1,” p. 342.

⁴¹ *Ibid.*, p. 359.

⁴² *Ibid.*, p. 360.

⁴³ Truth and Reconciliation Commission, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (Cape Town: Juta and Co., 1998), p. 110.

⁴⁴ Hun Joon Kim, “Trial and Error in Transitional Justice: Learning from South Korea’s Truth Commissions,” *Buffalo Human Rights Review*, Vol. 19, No. 1 (2012), pp. 125~167.

Ⅲ. 인권조사위원회의 보고서: 문제점

위원회는 인권이사회의 결의를 통해 제한된 권한을 갖는 기구이다. 그렇기 때문에 위원회의 권한 밖에 있는 한계와 문제점들을 비판하는 것은 큰 의미가 없다. 또한 위원회는 조사하고 보고서를 작성하는데 사실상 6개월 정도의 시간이 주어졌기 때문에 이러한 한계를 극복하는 것은 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 위원회의 권한 내에서 다음과 같은 문제점이 발견된다. 이러한 한계와 문제점을 지적하는 것은 결코 앞서 언급한 위원회의 성취를 폄하하려는 것은 아님을 밝혀둔다. 저자의 목적은 단지 향후 유엔에서 유사한 인권 보고가 이루어지거나 북한 인권에 관한 후속 작업을 할 때 고려하여 더 발전할 수 있는 부분을 고찰해보기 위함이다.

1. 정보원(Information Source)의 대표성(Representativeness)

위원회의 보고서의 중요한 정보의 근거는 관련 문서와 피해자의 증언이다. 문서의 경우 경미하지만 인터뷰를 통해 얻은 증언의 경우 문제가 조금 더 심각한 문제가 발견된다. 첫째, 보고서는 영문으로 적혀있거나 번역된 문서를 많이 활용하고 있다. 위원회가 서면으로 작성된 문서를 받을 때 문서는 영어로 되어 있어야 했으며, 한글이나 일본어일 경우에는 5장 이하의 요약문을 제출하도록 되어 있었다. 그렇기 때문에 통일연구원의 영문 보고서나 북한인권정보센터의 영문 자료 및 데이터가 주로 사용되었다. 통일연구원과 북한인권정보센터는 북한의 인권을 연구하는 권위 있는 기관들이고 다행히도 한글과 영문 두 자료를 모두 발간한다. 하지만, 이들 기관의 다양하고 심도 깊은 국문 자료가 어느 정도 사용되었는지는 불분명하다. 또한 다른 비정부기구나 기관들의 경우 주로 한글로 자료를 작성 보관한다. 그렇기 때문에 좋은벗들과 북한인권시민연합과 같은 기관의 자료는 보고서에 비교적 적게 반영이 되어 있다. 즉, 다양한 기관에서 발간되는 정보의 신뢰성과 유용성 등의 기준이 아니라 단순히 영어로 발간된 문서의 많고 적음에 따라 편향이 일어날 수 있다는 점이다.

이는 이들 자료의 인용 횟수를 살펴보면 알 수 있다. 통일연구원의 자료는 61회 인용되었으며 북한인권정보센터의 경우 29회 인용되었는데 반해 좋은벗들의 자료는 5회, 북한인권시민연합의 자료는 3회 인용되었다. 이러한 좋은벗들과 북한인권시민연합이 북한 인권문제에 매우 적극적으로 활동을 한 것에 비해서 이들 자료

는 비교적 비중있게 다루어지지 않았다. 이러한 점은 보고서의 편향을 가져올 수 있는 가능성이 있다.⁴⁵ 특히, 좋은벗들의 경우 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 다양한 권리들을 균형 있게 반영할 뿐만 아니라 식량권에 집중하여 식량위기에 관한 몇 차례 보고서를 작성했음에도 불구하고 이는 위원회의 보고서에 반영되지 못했다. 위원회는 문서 자료에 있어서 가능한 모든 자료를 총 동원하였는가 하는 점을 보고서에 명시했어야 한다.

보다 심각한 문제점은 증언자의 증언 자료에 있다. 북한의 인권 보고에 있어서 피해자의 대표성(Representativeness)은 항상 중요한 이슈였다.⁴⁶ 위원회는 이에 대해 정확하게 파악하고 있으며 몇 가지 가능한 문제점에 대해 대책을 마련했다. 하지만 위원회가 이러한 편향성을 어떻게 수정하려고 했고 과연 그 노력이 성공했는가 하는 점은 보고서에 정확하게 명시되지 않았다. 위원회는 보고서에서 현재 한국에서 거주하는 약 30,000명의 탈북자들을 인터뷰 가능한 증언자로 설정했다.⁴⁷ 이 모집단의 문제점은 위원회가 인정했듯이 자발적이고 ‘북한에 관해 부정적인 의견을 가진’ 사람들로 이루어져있다는 점이다.⁴⁸ 즉, 모집단에 기본적으로 자기선택 편향(Self-Selection Bias)이 존재하고, 이러한 편향이 설명하고자 하는 결과와 상관관계가 있다면(이 경우에는 북한의 인권 침해가 될 것이다) 결과는 편향될 수밖에 없다.⁴⁹ 위원회는 ‘북한의 유엔 보편적 정례검토(Universal Periodic Review)와 같은 공식적인 자료를 세심하게 검토하여’ 편향을 해결하고자 했다. 물론 이러한 편향은 인권침해를 당한 개인 사례의 입장에서 보면 크게 중요한 문제가 아닐 수도 있다. 인권침해는 특정 개인에게 일어났고 그런 점에서 이미 인도에 반한 죄를 구성하는 것이다. 하지만, 북한 인권침해의 대체적인 경향성도 매우 중요한 사안이고 이를 파악하기 위해서는 되도록 편향성이 없어야 한다.

하지만 보고서에서 알 수 있듯이 피해자 증언을 북한의 공식 문서와 연결 짓는다는 것은 쉽지 않다. 위원회가 사용할 수 있는 두 가지 대안이 존재한다. 첫째, 위원회는 증인선정 과정에 더 집중하거나 이를 보고서에 명시했을 수도 있다. 현

⁴⁵ 서보혁, 『북한인권: 이론, 실제, 정책』 (서울: 한울, 2007), pp. 192~193.

⁴⁶ 서보혁, 『코리아 인권: 북한의 인권과 한반도 평화』 (서울: 책세상, 2011), pp. 74~75.

⁴⁷ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1,” p. 14.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁹ Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 129~137.

재 ‘해를 끼치지 않는’ 원칙을 제외하고는 30,000명의 가능한 증언자 중에서 증인이 어떻게 선정되었는지, 그 기준은 무엇인지에 관한 자세한 보고가 누락되어 있다. 흔히 인권 보고가 증언에 많이 의존하는 경우, 증인 선정 과정이 자세하게 명시되어 있다. 예컨대 2013년 통일연구원의 보고서는 성별, 나이, 직업, 사회적 지위와 과거 경험을 고려하여 ‘1,983명의 사전 인터뷰를 통해 선정된’ 230명의 증인들의 인터뷰로 이루어져 있다고 명시하고 있다.⁵⁰ 이러한 정보 제공을 통해 독자가 편향성에 대한 직접적인 판단을 할 수 있게 했으면 보고서 내용은 보다 덜 논쟁적일 수 있었다고 생각한다.

두 번째 대안은 증언자에 관한 정보를 추가적으로 제공함으로써 독자들이 직접 편향 가능성을 판단할 수 있도록 하여 보고서의 편향성을 줄이는 방법이다. 위원회는 공청회를 공개하고 웹사이트에 증언을 제공하여 편향을 줄이고자 했지만, 증인들의 선정 과정까지 공개하지 않았다. 통일연구원은 연간 보고서를 발간할 때 증인들에 관한 정보를 제공하는데 나이, 성별, 탈북년도, 탈북 빈도수와 같은 개별 정보가 아닌 종합적(Aggregated) 정보를 제공한다.⁵¹ 위원회의 보고서에도 이러한 정보가 요구되지만 현재는 부재한 상황이다. 간단한 정보임에도 불구하고 명시되지 않는다면, 독자는 증인 선정과정이 보고서의 결과에 얼마나 영향을 미쳤는지 알 수 없게 된다. 예컨대 위원회는 ‘성별 문제에 집중’하고 ‘특히 여성과 아동의 권리 침해에 집중했다’고 주장한다.⁵² 하지만 증인들의 전체적인 성별의 분포를 알 수 없다면 보고서에서 여성 인구가 과잉되어 그런 결과가 나오지 않았나 의심할 수밖에 없다. 위원회는 추가적인 편향 가능성을 제시했는데 이는 한국에 거주하는 증인들 ‘대다수가 중국의 국경 주변에 있는 지역에서 온 사람들’이라는 점이다.⁵³ 그렇다면 국경 부근에 있었던 인권침해 사례가 과잉 대표될 가능성이 높은데, 위원회는 이러한 편향을 줄이기 위해 어떠한 조치를 취했는지 언급하지 않는다. 이러한 경우 ‘해를 끼치지 않는’ 원칙을 위반하지 않으면서 개인의 출신지를 명시하거나 출신지에 관한 증언자들의 종합적인 정보를 제공할 수 있을 것이다.

⁵⁰ Korea Institute for National Unification, *White Papers on Human Rights in North Korea* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013), p. 10.

⁵¹ Korea Institute for National Unification, *White Papers on Human Rights in North Korea*.

⁵² “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/ Crp.1,” p. 8.

⁵³ *Ibid.*, p. 14.

2. 인권 상황의 동학(Dynamics)과 변화

유엔의 다른 조사위원회와 달리 해당 위원회는 조사해야 할 기간에 관한 명시적인 언급이 없었다. 그렇기 때문에 위원회는 인권 침해 상황을 조사할 때 최근의 침해만 조사한 것이 아니라 북한의 정권 수립 등 과거에서부터 시작해서 현재에 ‘심각한 영향’을 미친 사건들도 함께 조사했다.⁵⁴ 이 과정에서 위원회는 인권 침해 상황을 찾고 문서화하는데 집중하면서도 ‘시간’이라는 요소를 간과하여 인권침해 양상의 변화를 보지 못함으로써 두 가지 문제를 초래했다.

첫째, 위원회는 증언 보고에서 사건의 정확한 시간을 명시하지 않았다.(그 예는 보고서에 빈번하다.) 인권 보고에 있어서 시간과 장소를 명시하는 것은 가장 기본적인 요소임에도 불구하고 위원회의 보고서에는 이와 같은 정보가 부재하다. 식량권과 강제 실종에 관련된 사건에는 일부 시간이 구체적으로 명시되어있다. 하지만 그것을 제외하고 많은 인권 침해 사례와 관련된 시간과 장소는 보고서에서 찾을 수 없다. 그렇기 때문에 의도하지 않았음에도 불구하고 보고서가 밝힌 침해 사례는 모두 현재 일어나고 있다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 그렇지 않더라도 보고서에 정확한 시간이 명시되어 있지 않기 때문에 독자들은 명확한 판단을 내릴 수 없다. 과거와 현재 침해사건의 구별이 모호한 것은 인권 보고에 있어 바람직하지 않다.

둘째, 대다수의 증인들이 탈북해서 한국에 정착하는데 오랜 시간이 걸렸다. 위원회 또한 이를 인지하고 있으며 이에 관하여서 “비정부기구나 언론에 보도되는 최근의 인권 침해 사례의 경우 입증하기 어렵다”라고 언급한다.⁵⁵ 하지만 이와 동시에 위원회는 비공개 인터뷰를 통해 “최근 탈북한 사람들의 증언을 얻을 수 있었다”고 주장하기도 했다.⁵⁶ 또한 위원회는 그들의 증언이 “공청회에서 제시되는 상황과 일치하며, 북한에 인권 침해 상황이 아직 변화되지 못한 비참한 상황이다”라고 주장한다.⁵⁷ 하지만 독자들은 여전히 이러한 위원회의 주장을 평가하는데 있어 어려움이 존재한다. 그리고 그 대표적인 이유는 보고서에서 기술한 인권 침해가 구체적으로 언제 일어났는지 언급이 되어있지 않기 때문이다. 또한 다른 중요한 이유는 위원회가 했다는 비공개 인터뷰에 참여한 증인들이 과연 어떠한 시기에

⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 46.

탈북 했는가 하는 정보가 없기 때문이다.

3. 역사적 비유(Historical Analogy)의 과도함

역사적 비유는 과거의 경험을 통해 현재를 이해하는데 유용하다.⁵⁸ 역사를 통해 과거에 어떠한 잘못이 있었고 어떻게 해결되었는지 아는 것은 현재의 인권문제를 다루는데 유용할 수 있다. 한편으로 역사는 항상 다른 맥락 속에서 진행되기 때문에 과거와 현재의 상이한 정치 체제, 역사적, 사회 경제적, 문화적인 맥락이 고려되어야 한다. 이런 점에서 유엔의 공식 보고서는 역사적 비유를 사용함에 있어 최대한 조심해야 한다. 이는 과거의 특정 사건을 지칭하는 개념이 보고서에 사용되어 오용되거나 남용된다면 보고서는 잘못 해석되거나 과장된 보고서로 오해를 살 수 있기 때문이다. 역사적 비유를 사용하는 경우, 인권 조사 대상국을 불필요하게 동요시키거나, 보고서의 객관성이나 신뢰성에 해를 가할 가능성이 있다. 그렇기 때문에 역사적 비유를 사용하는 전략은 민간 인권단체에게는 유용할 수 있지만 공식 유엔 조사에 적합하지 않을 수 있다.

위원회는 북한의 인권 침해가 인도에 반한 죄라는 결론을 내리는 부분까지는 보고서에서 냉정함을 유지하고 있다. 보고서는 이 지점까지는 분석적이고 침착한 논조를 유지한다. 하지만 결론에서 위원회는 ‘비록 기간이 더 짧고 다른 파괴적인 양상을 보인다고 하더라도 가장 비슷한 비유는 20세기 전체주의 국가들의 수용소’라고 명시적으로 주장한다.⁵⁹ 위원회는 이 문장을 통해 우회적으로 독일의 히틀러 통치하의 나치즘이나 스탈린 치하의 소련의 강제노동수용소를 암시하고 있다. 더 나아가 커비 위원장은 언론과의 인터뷰에서 이들의 사례를 직접 언급하기도 한다. 하지만, 개인적으로 이 문장은 보고서에 있어 불필요한 문장이라고 본다. 이 문장 자체가 북한의 인권 상황에 대한 어떠한 추가적인 정보를 제공하고 있지 않다. 즉, 위원회는 보고서에 명시된 인권 침해 사항들이 인도에 반한 죄임을 입증하기 위해서 이러한 비유를 사용할 필요성은 없다. 망신주기(Naming and Shaming) 전략은 국제 시민사회, 특히 비정부기구나 인권운동 단체에서 인권침해 국가를 비난하거나, 정부의 태도를 변화시키는데 효과적인 방법이다. 하지만 유엔의 공식 기

⁵⁸ Yeun Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

⁵⁹ “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/ Crp.1,” p. 270, 330.

관이 특정 국가를 조사하는 상황에서 이러한 전략을 사용했다는 것이 적절한지는 의문이다. 특히 위원회의 보고서는 면밀하고 총체적으로 조사되었다는 점에서 보고서 그 자체만으로도 충분한 힘을 가지고 있었다고 보여진다.

IV. 결론

위원회의 보고서와 권고사항에 관한 논쟁은 지속될 것이다. 북한은 보고서를 지속적으로 비판하며 북한 정권에 대한 미국 공격의 일환이라고 주장할 것이다. 다른 인권 활동가와 피해자들은 북한의 만행을 인도에 반한 죄를 넘어 집단살해죄(제노사이드)로 정의하려고 하며 추가적인 조치를 요구할 수도 있다. 이 모든 논란은 위원회의 활동과 보고서의 영향력을 보여준다. 북한 인권문제에 관한 국제적 논의는 이제 본격적으로 시작되었다. 최근 북한은 이러한 논란을 의식한 듯 한국과 미국의 인권상황에 관한 보고서를 자체 발간하기 시작했다. 동시에 북한은 회유책의 일환으로 인권이사회의 보편적 정례검토에서 제시된 268개의 권고안 중 113개 수용, 4개 부분수용, 그리고 58개를 주목할 것에 동의했다. 동시에 한국에는 유엔 북한인권사무소가 개설되었으며 위원회의 권고사항과 조사 작업을 이어서 시도하려고 하고 있다.

위원회에 있어서 추가 조치를 위한 새로운 기관의 역할은 매우 중요하다. 조사를 하기 위해 설치된 위원회는 보통 임시 기관이기 때문에 추후 조치를 위한 기관이 그 작업과 유산을 지속할 수 있어야 의미가 있다. 위원회의 작업은 임무가 끝났다고 완료되는 것이 아니다. 오히려 국내, 국외의 논란을 살펴보면 알 수 있듯이, 위원회 활동의 끝은 항상 새로운 시작을 의미한다. 위원회가 모은 증언과 정보, 문서자료는 추후 연구와 인권증진 활동에서 사용되어야 하며 미래 세대를 위해서도 잘 보존되어야 한다.

위원회의 보고서는 역사적인 기록물이다. 이는 향후 북한 인권문제 해결과 증진을 위한 다양한 노력의 초석이 될 것이다. 이런 이유에서 위원회의 보고서는 통일연구원에서 전문을 번역하였고 유엔 홈페이지에도 탑재되어있다.⁶⁰ 1년여 동안 진행된 조사는 북한과 중국의 비협조와 같은 어려움 속에서도 많은 증언자의 확

⁶⁰ 통일연구원, 『2014년 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』 (서울: 통일연구원, 2014) <http://seoul.ohchr.org/EN/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/Documents/Commission%20of%20Inquiry/COI_detailed_Korean.pdf&action=default> (검색일: 2016.12.7.).

보 및 비정부기구와 국가 기관의 협조를 얻어내었다. 이를 기반으로 위원회는 광범위하면서도 매우 꼼꼼한 보고서를 발간할 수 있었다. 물론 지적한대로 아직도 극복해야 할 한계가 있고 해결해야 할 문제점이 있다. 이러한 문제점을 극복했을 때 북한 인권문제의 해결을 위한 진일보가 이루어질 것이고 이 과정에서 위원회의 보고서는 중요한 징검다리가 될 것이다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 9일

참고문헌

1. 단행본

- 김수암 외. 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2013
- 서보혁. 『북한인권: 이론, 실제, 정책』. 서울: 한울, 2007.
- _____. 『코리아 인권: 북한의 인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2011.
- 통일연구원. 『2014년 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』. 서울: 통일연구원, 2014
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Khong, Yeun Foong. *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton: Princeton University Press, 1992
- Kim, Hun Joon. *The Massacres at Mt. Hala: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Klotz, Audie. *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Korea Institute for National Unification. *White Papers on Human Rights in North Korea*. Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Truth and Reconciliation Commission. *Truth and Reconciliation Commission of*

South Africa Report. Cape Town: Juta and Co., 1998.

2. 논문

백범석, 김유리. “북한인권 문제의 새로운 접근-유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로.” 『서울국제법연구』. 제21권 1호, 2014.

Cohen, Stanley. “Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Counter-Claims and Denials.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 18, No. 3, 1996.

Innes de Neufville, Judith. “Human Rights Reporting as a Policy Tool: An Examination of the State Department Country Reports.” *Human Rights Quarterly*. Vol. 8, No. 4, 1986.

Kim, Hun Joon. “Trial and Error in Transitional Justice: Learning from South Korea’s Truth Commissions.” *Buffalo Human Rights Review*. Vol. 19, No. 1, 2012.

Moon, Chung-in, and Ildo Hwang. “Identity, Supreme Dignity and North Korea’s External Behavior: A Cultural/Ideational Perspective.” *Korea Observer*. Vol. 45, No. 1, 2014.

Qian, Nancy, and David Yanagizawa. “The Strategic Determinants of U.S. Human Rights Reporting: Evidence from the Cold War.” *Journal of European Economic Association*. Vol. 7, No. 2-3, 2009.

3. 기타자료

Human Rights Watch. <www.hrw.org/>.

Brookings. <www.brookings.edu>.

United Nations Human Rights Council. <www.ohchr.org/>.

U.S. Government Accountability Office. <www.gao.gov/>.

Abstract**The UN Commission of Inquiry on Human Rights
in North Korea:
*Achievements and Some Issues****Hun-Joon Kim*

In 2014, the U.N. Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, under the U.N. Human Rights Council, released its 372 page final report after an investigation of about one year. In December, the U.N. Security Council had the first official briefing, which surprisingly marked the very first incidence of the Security Council involvement with North Korean human rights issues. It was an outcome of a landmark report by a U.N. Commission of Inquiry. However, so far, there has not yet been any thorough assessment of the commission and its final report, albeit the significant and wide spread referral to the findings and recommendations. This essay evaluates the report based on its approach, methods and evidence by situating its report within existing governmental and nongovernmental human rights reporting practices on North Korean human rights. I discuss three achievements of the commission's report and explore what these strengths mean for the future implementation of the commission's recommendations. In addition, I critically review the content of the report and identify three problems and issues with the current report, which, if possible, should be considered and overcome in similar inquiries in the future.

Key Words: U.N. Commission of Inquiry, North Korea (Democratic People's Republic of Korea), human rights, crimes against humanity, human rights reporting, U.N. Human Rights Council

