

유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제

조 정 현 (현안연구TF 팀장)

김 수 암 (북한인권연구센터 선임연구위원)

한 동 호 (북한인권연구센터 부연구위원)

Online Series CO 13-09

지난 3월 21일 제네바 유엔 인권이사회에서는 북한인권 상황에 대한 결의가 표결 없이 47개 인권이사국의 컨센서스(consensus, 총의)로 채택되었다. 모든 참여국이 명시적 찬성을 표시하는 만장일치(unanimity)와는 다르지만, 이러한 컨센서스 방식은 여러 다자회의에서 명분이 뚜렷한 사안에 적용되는 대표적 의사결정방식으로 국제공동체가 북한의 인권상황을 얼마나 심각하게 파악하고 있는지를 잘 보여주는 증거라 할 수 있다. 10년 전부터 인권위원회 및 2006년 이를 대체한 인권이사회, 그리고 2005년부터는 총회를 통해서도 유엔은 매년 북한인권 결의를 채택하고 있다. 결의에 찬성하는 국가의 수는 매년 증가하였으며, 결국 탈북자 문제가 국제적 이슈로 등장한 작년 3월과 12월 각각 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 북한인권 결의가 처음으로 표결 없이 컨센서스로 채택된 바 있다.

금번 인권이사회의 북한인권 결의에서 가장 주목받는 부분은 바로 북한 인권에 관한 사실조사위원회(Commission of Inquiry: COI, 이하 '북한인권 조사위원회') 설립에 대한 내용이다. 이는 국내외 북한인권 민간단체 및 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)와 국제엠네스티(AI)가 1년 넘게 주장해오던 것을 금년 1월 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표와 금번 인권이사회 제22차 회기에서 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 북한인권 특별보고관 등이 적극 지지하면서 성사된 것이다. 북한에 우호적인 중국, 러시아, 쿠바 등이 이사국에서 빠진 상황에서 한층

강화된 내용의 북한인권 결의안에 대해 베네수엘라가 표결을 요청할 가능성도 없지 않았으나, 결국 어느 한 국가의 표결 요청도 없이 컨센서스로 결의가 채택되었다. 한국은 유럽연합, 일본 등과 함께 공동제안국으로 이번 결의 채택에 참여하였다.

북한인권 조사위원회 설립 결정 및 의의

유엔 인권이사회의 2013년 북한인권 결의¹⁾는, 먼저 북한 주민의 다양한 인권을 보호하고 보장할 책임은 기본적으로 북한 정부에 있음을 확인함과 동시에, 각국이 북한인권 상황을 개선하기 위해 유엔 인권이사회의 각종 절차들을 활용해 보다 적극적이고 건설적으로 개입할 것을 촉구하였다(전문). 북한에서 지속되고 있는 중대하고 grave 광범위하며 widespread 조직적인 systematic 인권침해를 강력히 규탄한 동결의는(1항), 북한인권 특별보고관의 임기를 1년 연장하고(3항), 동 특별보고관 및 인권이사회 의장이 임명하는 2인 등 총 3인으로 구성되는 1년 임기의 북한인권 조사위원회(COI) 설립을 결정하였다(4항). 동 조사위원회는 식량권 침해, 정치범수용소 관련 침해, 고문 및 비인도적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 북한인권 특별보고관이 최근 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 적시한 9가지의 북한인권 침해 사안을 포괄적으로 조사하도록 임무를 부여받고 있다. 동시에 이러한 조사의 목적이 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’ 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위함임을 명시하였다(5항). 결의는 또 북한 정부에 대해 방북 허용, 정보 제공 등 관련 협력을 촉구하는 한편(6항), 유엔 사무총장에게는 효과적인 임무 수행을 위해 유엔 인권최고대표 사무소(OHCHR) 등을 통해 모든 지원과 적절한 인력을 제공할 것을 요청하였다(9항). 북한인권 조사위원회는 금년 9월에 개최될 제24차 인권이사회 및 제68차 유엔 총회에서 구두보고(oral update)를 한 후, 내년 3월 제25차 인권이사회에 서면보고서(written report)를 제출하여야 한다(11항).

전통적인 국가 간 분쟁해결수단의 하나로 사용되던 ‘사실조사(Inquiry, Enquiry, Fact-Finding, 사실심사)’는 분쟁이 되는 사실관계를 사실조사위원회와 같은 기관이 중립적인 위치에서 명백히 하여 교섭 등에 의한 해결을 준비하는 일종의 분쟁해결방법이다. 그 조사결과가 법적 구속력은 없지만 통상 분쟁당사국에 의해 받아들여진 경우가 많았다. 이러한 전통적 분쟁해결방법은 최근 대량인권침해 사태에 대한 국제사회의 조사활동에 활발하게 이용되고 있다. 2004년 유엔 안전보장이사회 결의에 의해 설립된 수단 다르푸르 사태에 관한 조사위원회(COI)의 경우도 이에 해당한다. 더욱 활발하게는 유엔 인권이사회에서 2006년 레바논을 시작으로 2011년 리비아, 코트디부아르, 시리아(금번 22차 인권이사회에서 3번째 임기 연장) 등에 대해 조사위원회(COI)가 설립된 바 있다. 또한 유엔 인권이사회는 조사위원회와 사실상 유사하지만 다소 완화된 형태의 ‘사실조사단(Fact-Finding Missions: FFM)’을 팔레스타인(2006년), 수단 다르푸르(2006년), 콩고민주공화국(2008년), 가자 지역(2009년), 이스라엘(2010년), 시리아(2011년) 등에 파견하기도 하였다.

1) UN Doc. A/HRC/22/L.19 (18 March 2013).

인권 분야에서의 조사위원회 설립 목적 또한 기본적으로 모호한 사실관계를 명확히 하는 데 있다. 그러나 보다 구체적으로 살펴보면 인권 분야의 특성상 조사위원회 설립의 주요 목적은 국제인도법(International Humanitarian Law: IHL) 및 국제인권법(International Human Rights Law: IHRL)의 위반 사실을 확인하는 데 있는 경우가 대부분이며, 이는 자연스럽게 관련 범죄자를 국제형사법에 의거 처벌하는 사전단계적 절차로서의 성격도 지니게 된다. 물론, 국제 조사위원회의 결과보고가 자동으로 모두 형사소추단계로 연결되는 것은 아니지만, 실제 상기 거론된 수단, 리비아, 코트디부아르 등은 조사위원회 활동과 직·간접적으로 연결되어 현직 대통령을 비롯한 주요 국제범죄 혐의자들이 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에 의해 체포영장을 발부 받았으며, 일부는 현재 재판이 진행 중이다.²⁾

이번 북한인권 결의 채택 및 조사위원회 설립 결정의 의의는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 북한인권의 심각성에 대한 국제사회의 공감대 확산 및 적극적 개입 의지의 표명이다. 작년에 이어 금년에도 표결 없이 컨센서스로 북한인권 결의가 채택됨은 물론, 주로 무력충돌이 수반된 대량인권침해 사태에 적용되던 조사위원회(COI)의 구성이 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 북한인권 문제 전반에 대해서 이번에 결정되었다는 점은 주목할 만하다. 국제공동체의 우려가 그만큼 크다는 증거이다. 또한, 이번 결의는 자신의 주민을 보호할 1차적 책임이 있는 주권국을 국제공동체가 유엔을 통해 외교적, 인도적, 평화적 방법으로 도울 책임을 규정한 ‘보호책임(Responsibility to Protect: R2P)’ 원칙의 ‘제2기둥’을 조사위원회의 설립을 통해 구현한 것으로도 평가할 수 있다.³⁾

가장 중요한 의의는, 국제사회의 북한인권 접근 방식이 질적으로 변화하였다는 점이다. 기존의 특별보고관이 전반적 모니터링에 치중했다면, 새로 설립될 조사위원회는 구체적 사실관계의 조사가 주된 임무이다. 즉, 기존의 일반적 국제 북한인권 논의와는 다르게 국제형사처벌의 가능성도 염두에 둔 접근방식을 취했다는 점이다. 이는 더욱 구체적인 사실조사의 필요성과 더욱 전문적인 법적 분석의 필요성을 제기한다. 인도네시아의 검찰총장 출신인 다루스만 북한인권 특별보고관도 자신의 최근 보고서에서 잘 지적하고 있듯이, 국제형사재판소 로마규정 제7조에 규정된 ‘인도에 반한 죄’ 관점에서 볼 때, 무엇보다도 정치범수용소(관리소) 문제와 납북자 문제가 조사위원회의 주요 관심대상이 될 것이다. 참고로, 이번 북한인권 결의에도 등장한 ‘광범위한(widespread)’과 ‘체계적인(systematic)’이란 단어는 ‘인도에 반한 죄’와 직접적으로 관련된 표현이고, ‘중대한(grave)’이란 표현은 또 다른 대표적 국제범죄인 ‘전쟁범죄(war crimes)’와 관련된 문구이다.

앞으로의 과제

이번 결의 채택에 대해 주제네바 북한 대표부의 서세평 대사는 불순한 정치적 목적이 들어 있다며 반대

2) 수단의 현직 대통령인 오마르 알 바시르에 대해서는 다르푸르 사태 관련 국제형사재판소의 체포영장이 2009년 3월과 2010년 7월 2차례 발부된 상태이고, 코트디부아르의 전직 대통령인 로랑 그바그보는 대선 불복 관련 내전과 관련해 2011년 11월 헤이그에 위치한 국제형사재판소로 압송되어 현재 재판이 진행 중이다.

3) “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), para. 30 참조.

의사를 분명히 표명하였다. 북한 외무성 대변인도 3월 22일 “미국과 그 추종세력이 해마다 벌여놓는 반공화국 인권결의 채택놀음은 정치협잡행위”라고 비난하였다. 24일에는 조평통 대변인이 “미국과 남조선 괴뢰들은 우리 공화국에 대한 인권 시비는 곧 우리 제도와 존엄에 대한 도전으로서 우리 군대와 인민이 절대로 용납하지 않는다는 것을 똑바로 알아야 한다”고 경고하였다. 이러한 북한의 반응은 지금까지 북한인권 특별보고관 제도 자체를 인정하지 않고 그의 방북을 한 번도 허락하지 않았던 북한이 이번에 새로 설립될 조사위원회에 대해서도 방북을 허락하거나 관련 정보를 제공하지는 않을 것이란 결론에 쉽게 도달하게 한다.

북한의 거부로 인해 사실조사에 있어 상당히 중요한 현장 방문이 현실적으로 불가능하고, 조사위원회의 구성 및 보고서 작성 기간을 제외하면 조사기간이 사실상 6개월 정도에 불과하다는 한계도 있다. 이러한 한계를 감안할 때 조사위원회 활동을 통하여 북한 내 인권 침해사실에 대해 의미 있는 결과가 도출되기 위해서는 무엇보다도 우리 사회의 역할이 중요하다. 구체적으로 이번 조사위원회 활동을 효율적으로 지원하기 위한 방안과 관련해서 살펴보면, 먼저 우리 정부 내에 ‘정부 간 북한인권 정책을 조율하고 관련 정보 및 자료를 통합 관리할 수 있는 시스템 구축’이 시급하다. 이는 이번 건과 관련된 단기적 대응뿐 아니라 중장기적 시각에서도 필요하다. 또한 조사위원회 활동에 대해 효율적으로 대응하기 위해 ‘민관협력 시스템의 구축’도 진지하고 신속하게 고민해야 할 때다.

조사위원회가 활동하는 과정에서 우리 사회는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 무엇보다도 조사위원회 활동이 북한주민의 실질적 인권 개선으로 연결될 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이다. 나아가 북한인권 개선을 통해 한민족 모두가 행복한 통일을 이루어 나갈 수 있는 구체적 전략을 모색해 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 북한인권 개선과 인도적 지원을 균형 잡힌 관점에서 접근할 필요가 있다. 유엔 인권메커니즘을 통한 북한인권 개선활동에 대해서는 적극적으로 참여하되, 남북관계 개선을 위한 영유아 등 취약계층 중심의 인도지원에 대한 긍정적 메시지를 지속적으로 전달해 나갈 필요가 있다. 둘째, 조사위원회 활동과 관련하여 우리 사회 내부에서 갈등이 심화되지 않도록 소통공간을 확대해 나가야 할 것이다. 이번 조사위원회 활동이 여야, 보수·진보가 북한인권의 실질적 개선을 위한 지혜를 모으는 계기가 되길 기대해 본다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.