

NORTH KOREA STRATEGY

Korea Institute for National Unification

유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구

김수암·이금순·이규창·조정현·한동호

NORTH KOREA STRATEGY

Korea Institute for National Unification

유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구

김수암 · 이금순 · 이규창 · 조정현 · 한동호

유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구

인 쇄 2013년 7월
발 행 2013년 7월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 북한인권연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 한디자인 (02-2269-9917)
인 쇄 처 한디자인 (02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-715-4 93340
가 격 비매품

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차 Contents

요 약	xii
I. 문제제기	1
II. 유엔 조사위원회 개관	7
1. 일반적 국제인권보호 장치	9
2. 국제인권보호 장치로서의 조사위원회(COI)	18
3. 유엔 조사위원회의 기능	26
III. 유엔 조사위원회 운영 사례	29
1. 수단 다르푸르	31
2. 시리아	42
3. 리비아	53
4. 레바논	66
5. 동티모르(Timor-Leste)	77
6. 코트디부아르	88
7. 주요 사례를 통해 본 조사위원회 특징 및 한계	97
IV. 북한인권 조사위원회 설립과 정책적 고려사항	109
1. 북한인권 조사위원회의 설립	111
2. 북한인권 조사위원회 설립의 의의	114
3. 정책적 고려사항	117
참고문헌	123
최근 발간자료 안내	127

표목차

Contents

〈표 Ⅱ-1〉 6대 핵심인권조약의 이행감독장치	14
〈표 Ⅲ-1〉 다르푸르 조사위원회 설립 및 활동 일지	37
〈표 Ⅲ-2〉 시리아 조사위원회 조사활동 및 보고서 현황	51
〈표 Ⅲ-3〉 리비아 조사위원회 설립 및 활동 일지	57
〈표 Ⅲ-4〉 레바논 조사위원회 설립 및 활동 일지	69
〈표 Ⅲ-5〉 코트디부아르 조사위원회 설립 및 활동 일지	92
〈표 Ⅲ-6〉 조사위원회 설치 현황 비교	99
〈표 Ⅲ-7〉 조사위원회 임무 비교	100

그림목차 Contents

〈그림 Ⅲ-1〉 레바논 조사위원회가 방문한 리타니 강 유역 도시	73
---	----

요약



2013년도 유엔 인권이사회 북한인권결의안에 새로운 메커니즘으로서 북한인권 사실조사위원회(Commission of Inquiry: COI)를 설립한다는 내용이 새롭게 포함되었다. 2000년대 들어 유엔 차원에서는 대규모 인권유린 행위에 대해 체계적으로 조사활동을 전개하고 책임성 문제를 다루는 조사시스템을 도입하여 구체화하는 단계에 있다. 유엔 인권이사회 결의안에 따라 설치·운영되는 북한인권 조사위원회는 이러한 국제사회의 흐름 속에서 성사된 것이다. 본 보고서에서는 유엔 차원에서 구성되어 활동했던 조사위원회에 대한 사례 분석을 통하여 향후 북한인권 조사위원회 활동방향을 예측하고 대응방안 및 정책적 함의를 도출하고자 한다. 특히 본 보고서에서는 설치배경, 조사위원회 활동방법을 중심으로 수단 다르푸르, 시리아, 리비아, 레바논, 동티모르, 코트디부아르 등 6개국 사례를 살펴보고자 한다.

국제사회는 인권을 보호하기 위해 다양한 이행감독 메커니즘을 만들었다. 이러한 국제인권 이행감독장치는 유엔 헌장상(Charter-based)의 장치와 국제인권조약상(Treaty-based)의 장치로 대별된다. 유엔 헌장상의 기구로 국제인권에 대한 임무를 수행하는 대표적인 기구로는 유엔 인권이사회(Human Rights Council: HRC)를 들 수 있다. 유엔 인권이사회는 특별절차와 진정절차를 두고 있다. 유엔 인권이사회 의 설립과 함께 새로 도입된 제도인 UPR은 인권위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치이다. 또 다른 국제인권보호 메커니즘으로 국제인권조약상의 이행감독 장치가 있다. 6대 핵심인권조약은 모두 각각의 이행감독위원회 내지 조약감시기구를 보유하고 있다.

이러한 국제인권보호 장치들은 보편적인 인권기준의 확립 및 실제 국제인권 개선에 있어서도 상당한 성과를 거두었다. 그러나 구속력 없

는 결론과 권고로만 이루어진 기존의 이행감독장치들은 국가주권을 강하게 주장하는 일부 비협조적 국가들과 관련된 사안에 있어서는 다소 무기력한 모습을 보였던 것도 사실이다. 또 다른 한계로는 일반적 국제인권보호 장치는 기본적으로 개별적 인간의 인권보호를 목적으로 성립된 국제인권법에 기반을 두고 있다는 점이다. 즉, 기존의 인권보호제도가 무력충돌 등을 통해 발생하는 대량인권침해 사태에 대한 효과적인 대응수단으로서는 분명한 한계가 있다.

이러한 한계를 감안하여 전통적 국제분쟁해결방법 중 하나였던 사실조사는 최근 대량인권침해 사태와 관련된 국제사회의 조사활동에 활발하게 활용되기 시작하였다. 유엔 인권메커니즘에는 다양한 이행감독장치를 두고 있다. 대규모 인권 침해에 대한 대응에 있어 유엔 안보리와 인권이사회는 국가별 특별절차, 진상조사단 제도, 조사위원회 제도를 운영하고 있다. 이 세 가지 제도를 운영하는 규칙은 존재하지 않는다. 다시 말해 이 세 가지 제도는 사안에 따라 병행적으로 존립하기도 하고 선택적으로 존재하기도 한다.

안보리에 의해 조사위원회가 활용되었으나 유엔 인권위원회가 인권이사회로 발전적으로 개편된 2006년 이후에는 안보리보다는 인권이사회에 의해 유엔 조사위원회가 설립되고 있다.

첫째, 유엔 안보리의 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 수단 다르푸르의 조사위원회가 대표적 사례이다.

둘째, 유엔 인권이사회 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 대부분의 조사위원회는 인권이사회 결의를 통해 설립되는 것이 일반적인 추세로 되고 있다.

셋째, 유엔 사무총장이 유엔 인권최고대표로 하여금 조사위원회를 구성하도록 요구하여 설립되는 경우이다. 그런데 동티모르의 사례에서 보듯이 유엔 안보리가 이러한 과정을 통하여 설립되는 조사위원회

의 정당성을 추인하고 있다.

현재까지 설립된 조사위원회는 통상 무력충돌로 발생한 대규모 인권침해 사례에 대응하기 위해 설립되었다. 조사위원회별로 편차가 있기는 하지만 조사위원회는 크게 2가지 차원으로 임무를 대별할 수 있을 것이다.

첫째, 인권침해와 유린에 대한 사실과 환경을 규명하는 것이다. 즉, 대규모 인권침해에 대한 사실관계를 규명하고 침해범죄 여부를 판별하는 것이 1차적인 임무이다.

둘째, 형사처벌의 근거를 마련한다는 점에서 인권침해와 유린에 책임이 있는 가해자를 규명하고 권고를 제시한다는 것이다.

모든 결의안에서 해당 국가로 하여금 조사위원회 활동에 전적으로 협력할 것을 요청하고 있다. 대부분의 조사위원회는 현장을 방문하여 조사활동을 전개할 수 있었으나 시리아의 경우 시리아 당국이 접근을 거부함에 따라 현장 조사를 실시하지 못하였다. 이로 인해 시리아 내 대규모 인권침해에 대해 피해자와 목격자 증언 등을 통하여 간접조사를 실시하였다. 그리고 레바논 조사위원회의 경우 레바논 정부는 전적으로 협조한 반면 이스라엘은 전적으로 거부하였다.

조사위원회의 조사활동은 독립적이고 중립적으로 행해지고 있다. 그리고 조사활동 전개 과정에서 몇 가지 주요 원칙이 정립되고 있다.

첫째, 피해자 및 목격자의 보호가 인권조사방법론에서 가장 중요하게 취급된다.

둘째, 수집된 정보와 자료에 대한 보안이다. 수집된 정보는 대외비로 유엔 규칙에 의해 안전한 데이터베이스 형태로 관리되고 있다.

조사위원회의 조사활동과 관련하여 대규모 인권침해가 발생하게 되어 조사대상이 되는 시기 규정의 문제가 있다. 예를 들어 유엔 인권이 사회의 레바논 조사위원회 설치 결의안에는 어느 기간의 적대행위에 대해

서 조사를 할 것인지에 대해 명시하지 않고 있다.

조사위원회의 조사결과와 국제형사재판소를 통한 가해자에 대한 형사처벌의 연관성 문제이다. 인권이사회의 특별절차상 활동과 조사위원회 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임과의 관련성 여부이다. 다르푸르 조사위원회의 활동, 결과 보고서, 관련된 유엔 안보리 결의 등 일련의 과정은 유엔 안보리 최초의 국제형사재판소 회부라는 분명한 결과를 낳았다. 반면 리비아 조사위원회가 제출한 2차 보고서에는 유엔 안보리에 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 권고하는 내용은 명시되어 있지 않다. 한편, 유엔 안보리는 유엔 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 2011년 2월 25일 다음날인 2011년 2월 26일 리비아 사태를 국제형사재판소 소추관에게 회부하기로 결의하였다.

현재 조사위원회는 대규모 인권침해에 대한 이행감독장치로 새롭게 정립되는 단계에 있다. 따라서 조사위원회 활동에 대한 보다 명료한 절차들이 정립될 필요가 있다. 기존의 조사위원회가 무력충돌이 수반된 대량인권침해 사태를 대상으로 하여 설립된 반면 북한인권 조사위원회의 경우 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 평시의 대규모 인권침해를 대상으로 하였다. 이와 같이 이번 북한인권 조사위원회의 설립은 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하다는 선례를 남겼다. 따라서 인권이사회의 대규모 인권침해 행위에 대한 대응역할이 확대되는 계기가 되었다. 북한인권 조사위원회 설립을 계기로 통상 무력충돌과 대량인권침해 사태에 주로 적용되는 국제인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제인권법 간의 접충하는 상호작용이 고려된 것으로 보인다.

북한인권 조사위원회가 설립됨으로써 북한인권 개선활동에 질적인 변화가 예상된다. 사실조사 결과에 따라 인권유린 책임자에 대한 처벌

문제가 대두될 수도 있다. 조사위원회 구성에 따라 국제사회의 북한인권 접근 방식이 질적으로 변화하게 되었다. 북한인권 특별보고관과 함께 조사위원회를 통한 유엔 차원의 북한인권 개선 메커니즘이 강화되었다. 즉, 모니터링 및 감시뿐만 아니라 조사역할이 추가됨으로써 보다 포괄적으로 북한인권개선 활동이 전개될 수 있는 기제가 구축되었다.

조사위원회 설립과 관련하여 2가지 차원에서 정책적 고려사항을 검토할 수 있을 것이다.

첫째, 조사위원회 설립을 계기로 우리 사회는 북한인권상황을 실질적으로 개선할 수 있는 적극적인 역할과 구체적 전략을 수립할 수 있어야 한다.

둘째, 조사위원회가 조사활동을 통해 유의미한 결과를 도출할 수 있도록 우리가 적극적으로 지원할 수 있어야 한다.

주제어: 조사위원회, 인권이사회, 특별절차, 북한인권특별보고관,
북한인권결의안

I. 문제제기



1990년대 경제난으로 생존의 위기에 몰린 북한주민들의 탈북행렬이 이어지면서 북한이탈주민들의 증언을 통해 베일에 가려져 있던 북한 내 열악한 인권실상이 비로소 국제사회에 알려지게 되었다.

초기 단계 저명한 국제인권 비정부기구(Non-government Organization: NGO)와 통일연구원을 비롯한 우리 사회는 북한인권실상을 파악하여 관심을 제고하는데 집중하였다. 특히 통일연구원은 1996년부터 매년 『북한인권백서』(국·영문)를 발간함으로써 북한인권문제에 대한 국제 사회의 관심을 제고하는데 기여하여 왔다.

국제사회는 북한인권문제를 공론화하는 동시에 열악한 인권상황을 개선하기 위한 구체적 노력을 전개하기 시작하였다. 특히 이 과정에서 유럽연합과 그 회원국들이 2000년대 전후 북한과 국교관계를 수립하면서 북한인권문제를 주요 관심 의제로 설정하였다. 이러한 노력의 결과 2001년, 2002년 2년에 걸쳐 북한과 인권대화를 실시하게 되었다. 그런데 이러한 대화를 통한 북한인권을 개선하려는 노력에도 불구하고 북한 당국이 개선의지를 보이지 않자 유럽연합은 유엔인권 메커니즘을 통해 북한인권상황을 개선할 수 있는 구체적 조치를 주도하게 되었다.

2003년 유럽연합은 유엔 인권위원회에서 북한인권결의안을 주도적으로 발의하여 채택할 수 있었다. 2004년부터 북한인권결의안에 따라 북한인권 특별보고관이 임명되어 북한인권상황에 대한 모니터링 활동을 전개하여 유엔 인권이사회(전신 인권위원회)와 총회에 보고서를 제출하고 있다. 그리고 2004년 북한인권결의안에서는 북한 당국이 전향적 태도를 보이지 않을 경우 북한인권문제를 유엔 총회에서 다룬다는 내용이 포함되었고 이를 근거로 2005년 유엔 총회에서도 북한인권결의안이 최초로 채택되었다. 이와 같이 2003년~2005년 유엔 인권위원회, 2008년~현재 유엔 인권이사회, 2005년~현재 유엔 총회에서 연속적으로 북한인권결의안이 채택되고 있다. 그리고 유엔 인권이사회가

출범하면서 새롭게 도입된 국가별 정례 인권검토제도(Universal Periodic Review: UPR)에 따라 북한은 보고서를 제출하고 2009년 12월 대표단을 파견하여 심의를 받았다. 이 과정에서 117개항에 달하는 권고안이 도출되었는데, 북한은 이 중 어느 것도 명시적으로 수용하지 않는 등 비협조적 태도로 일관하였다.

이와 같이 유엔 차원에서 북한인권결의안, UPR 등을 통하여 북한 당국으로 하여금 인권상황을 개선하도록 촉구하고 있지만 북한 당국이 전혀 개선의 의지를 보이지 않음에 따라 국제사회에서 보다 강력한 조치가 필요하다는 인식이 확대되어 왔다. 특히 조직적이고 광범위한(systematic and widespread) 인권침해에 대한 책임성(accountability) 관점에서 북한 내 인권침해 문제에 접근하기 시작하였다.

무엇보다도 국내 북한인권단체들은 저명한 국제인권단체들과의 연대를 통하여 이러한 활동을 주도하였다. 이 과정에서 북한 내 인권유린과 관련한 책임 문제에 관심을 돌리게 되었다. 그리고 기존의 유엔 인권레짐에서 운영되고 있던 조사위원회를 활용하여 북한 내 인권문제를 해결하려고 구체적인 활동을 전개하였다. 국내 북한인권단체, 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch: HRW), 국제앰네스티(Amnesty International: AI) 등 국내외 인권단체가 연대(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea: ICNK)를 통해 북한의 반인도범죄(crimes against humanity, 인도에 반한 죄) 종식을 위한 활동을 전개하였다.

유엔 인권기구 차원에서도 북한인권 문제에 대한 새로운 접근의 필요성이 제기되었다. 전 유엔 북한인권 특별보고관 비딕 문타본(Vitit Muntarbhorn)은 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 북한 내 인권유린과 관련한 비처벌(impunity) 문제를 공식적으로 제기하였다. 그리고 2013년 1월 14일 나비 필레이(Navanethem Pillay) 유엔 인권최고

대표(United Nations High Commissioner for Human Rights)는 성명을 통해 북한 내 심각한 인권범죄에 대해 제대로 자격을 갖춘 국제조사단(a full-fledged international inquiry)을 구성하도록 촉구하였다. 또한 2013년 2월 27일에는 일련의 특별절차 위임소관자(특별보고관) 그룹이 공동으로 북한 내 인권유린에 대한 국제조사를 지지하는 의사를 표명하였다.

이러한 노력의 결과 2013년도 유엔 인권이사회 북한인권결의안에 새로운 메커니즘으로서 북한인권 사실조사위원회(Commission of Inquiry: COI, 이하 조사위원회)를 설립한다는 내용이 새롭게 포함되었다. 조사위원회는 현직 북한인권 특별보고관과 인권이사회 의장이 임명하는 2명의 조사위원 등 총 3명의 위원으로 구성되며 2014년 3월까지 1년 동안 한시적으로 활동한다.

이미 2000년대 들어 유엔 차원에서는 대규모 인권유린 행위에 대해 체계적으로 조사활동을 전개하고 책임성 문제를 다루는 조사시스템을 도입하여 구체화하는 단계에 있다. 유엔 인권이사회 결의안에 따라 설치·운영되는 북한인권 조사위원회는 이러한 국제사회의 흐름 속에서 성사된 것이다. 따라서 조사위원회의 활동과 정책적 함의를 살펴보기 위해서는 유엔 차원에서 설치되어 활동했던 조사위원회의 사례를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 본 보고서에서는 유엔 차원에서 구성되어 활동했던 조사위원회에 대한 사례 분석을 통하여 향후 북한인권 조사위원회 활동방향을 예측하고 대응방안 및 정책적 함의를 도출하고자 한다. 특히 본 보고서에서는 설치배경, 조사위원회 활동방법을 중심으로 수단 다르푸르, 시리아, 리비아, 레바논, 동티모르, 코트디부아르 등 6개국 사례를 살펴보고자 한다. 그리고 조사위원회 활동의 성과와 한계를 분석하고 이를 바탕으로 북한인권 조사위원회 활동에 따른 북한인권 정책환경의 질적 변화를 검토하고 정책적 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 유엔 조사위원회 개관



북한인권상황을 전문적으로 조사하기 위한 특별 조사위원회가 유엔 인권이사회에서 국제사회의 압도적인 지지 속에 설립되었다. 그런데 조사위원회란 메커니즘 자체에 대한 이론적 배경은 물론 과거 운영 사례, 그 성과 및 한계 등에 대해서는 국내에 거의 알려진 바가 없다. 이에 본격적으로 유엔의 최근 조사위원회 운영 사례를 상세히 검토하고, 이러한 활동이 향후 북한인권 조사위원회 활동에 주는 함의를 면밀히 분석하기에 앞서, 본 장에서는 먼저 그 이론적 배경 및 발전과정에 대한 개괄적 설명을 제시하고자 한다. 먼저 일반적 국제인권보호 장치에 대한 전반적 개요를 설명한 후, 어떠한 맥락에서 조사위원회 제도가 국제인권보호 장치로 도입되었는가를 살펴본다. 이러한 바탕 위에 조사위원회의 기본적 역할 및 의의, 조사방법과 한계 등에 대해 일반적인 내용을 소개한다.

1. 일반적 국제인권보호 장치

개인과 관련된 문제를 전통적인 국내문제로 취급하던 국제사회는 제2차 세계대전 당시 나찌 독일의 대량인권침해사태를 목도한 후 유엔을 중심으로 본격적으로 국제적 인권 논의를 진행시켰다. 현재 국제 관습법으로 인정받는 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)을 필두로 1966년의 양대 국제인권규약(자유권규약¹ 및 사회권규약²) 및 기타 다양한 국제인권조약을 통해 국제인

1. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR).

2. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR).

권레짐은 20세기 후반 괄목할만한 발전을 이루었다. 이제 인권문제는 더 이상 단순한 국내문제가 아니며 인류의 보편적 가치로서 국제사회의 공통 관심사가 되었다.

개인의 인권을 보장할 1차적 책임은 여전히 그 영토국에 있다. 그러나 더 이상 인권문제는 국내문제로만 취급될 수 없으며, 인권보호에 1차적 책임이 있는 영토국이 언제든 주된 가해자의 모습으로 변할 수 있기 때문에 국제사회는 다양한 이행감독 메커니즘을 만들었다. 이러한 국제인권 이행감독장치는 유엔 헌장상(Charter-based)의 장치와 국제인권조약상(Treaty-based)의 장치로 대별된다.

가. 유엔 헌장상 이행감독장치

유엔 헌장상의 기구로 국제인권에 대한 임무를 수행하는 대표적인 기구로는 유엔 인권이사회(Human Rights Council: HRC)를 들 수 있다. 물론 1993년에 설립된 유엔 인권최고대표(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR)도 유엔 사무총장의 지휘 하에 유엔 내의 인권 관련 업무를 수행하지만, 이는 기본적으로 유엔 내에서의 각종 인권활동을 총괄·조정하는, 즉 행정 지원, 자문 및 교육 업무 등을 수행하는 것이기 때문에, 국가들의 의무 이행을 감독하는 여타 이행감독장치와는 근본적으로 성격에서 차이가 있다. 2006년 기존의 경제사회이사회 산하 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights: CHR)를 총회 보조기관으로 확대·발전하여 탄생한 인권이사회는 47개 유엔 회원국으로 구성된 준상설기구로 모든 인권 주제 및 상황을 검토할 수 있다. 특별절차(special procedures), 진정절차(complaint procedure) 등 기존 인권위원회의 책임과 기능을 모두 이어받은 인권이사회는 이에 더해 새롭게 고안된 UPR도 채택하여 시

행하고 있다.

유엔 인권이사회의 특별절차는 국가별 혹은 특정 주제별로, 특별보고관(special rapporteur), 사무총장 특별대표(special representative of the Secretary-General), 독립전문가(independent expert) 등과 같은 개인 전문가나 통상 5인으로 구성되는 실무그룹(working group)의 구성을 통해 관련 사례나 주제를 조사하고 이를 토대로 권고의견을 내는 절차를 말한다. 이 과정 중에 관련국 정부와 의견을 교환하게 되고 필요하면 현장방문도 수행하게 되며, 최종 조사결과는 임무가 부여된 특정 국가 및 주제에 대해서 평결(findings) 및 권고사항(recommendations)을 담은 보고서를 발간함으로써 마무리하게 된다. 특별절차의 구체적인 임무 내용은 그러한 특별절차를 설치한 인권이사회의 결의에 의해 결정된다. 2013년 현재 12개의 국가별 특별절차(country mandate)³ 및 36개의 주제별 특별절차가 진행 중이다.

북한인권 문제에도 이러한 특별절차가 적용되고 있다. 2004년 인권위원회 시절에 처음 임명되어 지금까지 유지되고 있는 북한인권 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea) 절차는 직접적으로 북한인권 문제를 다루고 있다.⁴ 실제로, 북한인권 특별보고관은 매년 2회 발간되는 자신의 보고서에서 북한의 인권문제 전반에 대해 여러 우려와 문제 제기를 하고 있다. 2012년에는 신숙자씨 사건과 관련하여 ‘자의적 구금에 관한 실무그룹(Working Group on Arbitrary Detention)’을 통해

3. 미얀마, 벨라루스, 북한, 소말리아, 수단, 시리아, 아이티, 에리트리아, 이란, 캄보디아, 코트디부아르, 팔레스타인.

4. 북한인권 특별보고관은 2004년 원년부터 최근까지 태국의 비릿 문타본 교수가 그 임무를 수행하였으나, 2010년 인도네시아의 검찰총장 출신인 마르주끼 다르스만(Marzuki Darusman)이 새로운 북한인권 특별보고관으로 임명되었다.

4월 27일 북한의 관련 답변을 얻어낸 바 있으며, 강제적 내지 비자발적 실종에 관한 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances: WGEID)도 납치 문제와 관련하여 주목받고 있다.

유엔 인권이사회의 진정절차는 인권위원회 시절의 ‘1503 절차’에 뿌리를 둔 비공개 고발제도를 말한다. 인권위반행위의 피해자이거나 위반과 관련하여 직접적이고 신뢰할만한 지식을 가진 어떠한 개인이나 그룹(비정부기구 포함)도 세계 어느 곳에서 일어난 사건이든 어떤 환경하에서 일어난 사건이든 모든 인권 및 기본적 자유에 대한 중대하고 지속적인 위반 행위에 대해 인권이사회에 고발할 수 있도록 설치되어 있는 절차이다. 인권이사회에서 최종적으로 추가적인 조치가 필요한 상황이라고 판단하면, 관련국에 추가 정보를 요청하거나, 관련 상황을 감독하기 위한 독립 전문가를 임명하거나, 비공개절차를 공개절차로 전환하거나, 유엔 인권최고대표에게 관련국에의 기술적 협력, 역량강화 지원 또는 자문용역의 제공을 권고하는 등의 조치를 결정할 수 있다.

개인의 진정절차와 유사한 이러한 통보제도가 사실상 앞서 살펴본 특별절차상에서도 존재한다. 즉, 개인이나 그룹으로부터 구체적 인권 침해 사안에 대한 진정을 접수한 특별보고관 등 특별절차상 임무수행자들은 그 진정의 내용이 신뢰할만하다고 판단되면 그것을 관련국 정부에 ‘긴급호소(urgent appeals)’ 혹은 ‘주장서한(letters of allegation)’이라는 이름으로 송부한다. 이렇게 인권이사회와 관련국 정부 간에 오고 간 서한과 답장들은 추후 관련 특별보고관의 보고서에 수록되어 국제사회에 공표하게 된다.

유엔 인권이사회의 설립과 함께 새로 도입된 제도인 UPR은 인권 위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치이다. 원칙적으로 이 제도는 인권조약 이행감독기구

의 작업과 중복되지 않고 그 작업을 보완하려는 취지로 도입되었다. UPR에서 각국의 인권상황은 유엔 헌장, 세계인권선언, 관련국이 당사국인 인권조약, 각국의 자발적인 인권공약(voluntary pledges and commitments) 등에 근거하여 검토되며 필요하다면 국제인도법(International Humanitarian Law: IHL)과 관련된 사항도 검토된다. 상호 대화를 기반으로 한 이 협력적 절차는 47개 이사국 전체로 구성되는 실무그룹에서 진행되며, 최종검토결과는 인권이사회 회의의 결론 및 권고 사항이 포함된 보고서의 형태로 인권이사회 전체회의에서 채택된다. 2008년 4월 상기 검토절차가 처음으로 시작되었는데, 1년에 48개국씩 4년 주기로 진행되어 첫 검토절차는 2011년에 모두 완료되었고, 2012년부터 4년 반 주기의 2차 UPR이 현재 진행 중이다.⁵

나. 국제인권조약상 이행감독장치

또 다른 국제인권보호 메커니즘으로 국제인권조약상의 이행감독장치가 있다. 6대 핵심인권조약은 모두 각각의 이행감독위원회 내지 조약 감시기구를 보유하고 있다. 6대 핵심인권조약은 1966년 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약, ICESCR66), 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, ICCPR66), 1966년 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약, ICERD66), 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐 협약, CEDAW79), 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는

⁵ 북한은 2009년 12월 첫 UPR을 받은 바 있으며, 다음 UPR은 2014년 4월로 예정되어 있다. 유엔을 통한 북한인권 보호방안에 대한 보다 자세한 내용은, 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (서울: 통일연구원, 2010) 참조.

굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약, CAT84), 그리고 아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약, CRC89)이다.

각 인권조약 위원회(Committee)는 아래 <표 II-1>과 같이 다양한 이행감독장치를 두고 이를 통해 당사국의 조약이행상황을 감독한다. 6개 핵심인권조약은 모두 국가정기보고제도를 채택하고 있는데, 이는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 해당 위원회가

표 II-1 6대 핵심인권조약의 이행감독장치

인권조약	이행감독기구	국가정기 보고제도	국가간 통보제도	개인 통보제도	비공개 조사제도
사회권규약 (ICESCR66)	사회권위원회 (CESCR) (경사리 결의 1985/17)	0 (제16-17조)	0 (선택의정서 제10조, 수락선언요)	0 (선택의정서 제1조 이하)	0 (선택의정서 제11조, 수락선언요)
자유권규약 (ICCPR66)	자유권위원회 (CCPR) (제28조)	0 (제40조)	0 (제41-43조, 수락선언요)	0 (선택의정서)	X
인종차별 철폐협약 (ICERD66)	인종차별철폐 위원회 (CERD) (제8조)	0 (제9조)	0 (제11-13조)	0 (제14조, 수락선언요)	X
여성차별 철폐협약 (CEDAW79)	여성차별철폐 위원회 (CEDAW) (제17조)	0 (제18조)	X	0 (선택의정서)	0 (선택의정서 제8-10조)
고문방지협약 (CAT84)	고문방지위원 회 (CAT) (제17조)	0 (제19조)	0 (제21조, 수락선언요)	0 (제22조, 수락선언요)	0 (제20조)
아동권리협약 (CRC89)	아동권리 위원회(CRC) (제43조)	0 (제44조)	X	X	X

동 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하는 제도를 말한다. 준사법적 성격을 지닌 국가간통보제도 및 개인통보제도도 여러 국제인권 조약에 규정되어 있다. 실제로 국가간통보제도는 사용된 사례가 전혀 없는 반면, 개인통보제도는 특히 고문관련 강제송환금지의 내용을 규율하는 고문방지위원회 및 자유권위원회(Human Rights Committee)에서 강제송환 위협에 놓인 개인에 의해 활발히 이용되었다. 또한 조직적 인권침해에 대한 신뢰할만한 정보가 접수될 경우 일부 위원회는 직권으로 비공개조사를 실시하고 관련 검토의견을 해당 당사국에 제시할 수 있다. 이러한 다양한 이행감독장치에서 나오는 위원회의 결론이 비록 법적 구속력이 있는 것은 아니지만, 국가들이 자발적으로 참여한 조약상 제도에서 나온 권위 있고 객관적인 전문가 집단의 의견이기 때문에 대부분의 경우 위원회의 의견은 존중받는다.

다. 일반적 국제인권보호 장치의 한계: 권고적 효력과 개별 인권 중심

앞에서 살펴본 국제인권보호 장치들은 20세기 후반 들어 빠른 속도로 발전한 국제인권레짐의 대표적 제도들로 보편적인 인권기준의 확립 및 실제 국제인권 개선에 있어서도 상당한 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 다른 한편 구속력 없는 결론과 권고로만 이루어진 기존의 이행감독장치들은 국가주권을 강하게 주장하는 일부 비협조적 국가들과 관련된 사안에 있어서는 다소 무기력한 모습을 보였던 것도 사실이다. 인권이사회의 UPR의 경우 공평하게 모든 유엔 회원국을 대상으로 정기적으로 인권이행상황을 검토한다는 장점에도 불구하고 너무 짧은 시간 동안 광범위한 내용을 검토하기 때문에 심도 있는 논의가

불가능하다는 한계가 있다.

선별성 논란에도 불구하고 그 필요성이 인정되어 계속 유지되고 있는 특정 국가를 대상으로 하는 인권이사회 특별절차의 경우에도, 이미 10년 동안 활동해 온 북한인권 특별보고관의 경우에서도 알 수 있듯이 해당 국가가 적극 협조하지 않을 때 개인 전문가인 특별보고관으로서 할 수 있는 일들이 그리 많지 않다. 국제인권조약의 경우도 국가들의 자유의사에 의해 당사국 여부가 결정되고, 당사국인 경우에도 상당수의 이행감독장치들이 선택적으로 국가들의 자유의사에 의해 수락되어야만 하며, 설사 이러한 이행감독장치들이 작동할 수 있는 상황이라고 해도 인권이사회의 경우와 마찬가지로 구속력 있는 결정을 내리는 이행감독장치가 현재 존재하지 않는다는 한계가 있다.

또 다른 한계로는 일반적 국제인권보호 장치는 기본적으로 개별적 인간의 인권보호를 목적으로 성립된 국제인권법(International Human Rights Law: IHRL)에 기반을 두고 있다는 점이다. 즉, 기존의 인권보호 제도가 무력충돌 등을 통해 발생하는 대량인권침해 사태에 대한 효과적인 대응수단으로서는 분명한 한계가 있는 것이다. 통상 대량인권침해 사태에 대해서는 사후적으로 국제형사법을 통한 대응이 이뤄지거나, 때때로 진행 중인 사태에 대한 인도적 개입(humanitarian intervention) 논의들을 통해 관련 사태를 중단시키고자 한다. 전자의 경우 국제형사 재판소(International Criminal Court: ICC)를 통한 국제범죄자의 처벌을 들 수 있다. 후자는 최근에 확대·발전된 보호책임(Responsibility to Protect: R2P) 논의로까지 이어진다고 볼 수 있다.⁶ 양자는 전쟁범

⁶ 보호책임(R2P)에 대한 자세한 논의는 다음 문헌들을 참조: 박기갑 외, 『국제법상 보호책임』 (서울: 삼우사, 2010); 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』, KINU 정책연구시리즈 11-04 (서울: 통일연구원, 2011); 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』,

죄(war crimes), 반인도범죄, 집단살해(genocide, 집단학살) 등의 국제범죄를 매개체로 서로 연결된다. 즉, 세 국제범죄는 국제형사재판소의 관할 대상 범죄일 뿐 아니라 보호책임 원칙의 규율대상이다. 전쟁범죄는 통상 ‘대규모 실행(large-scale commission)’을 상정하고 있고, 반인도범죄는 ‘광범위하거나 체계적인(widespread or systematic)’ 공격의 일부로서 범하여진 행위를 말하며, 집단살해죄는 본질적으로 ‘집단의 전부 내지 일부’를 파괴할 의도를 가지고 범하여진 행위를 말하는데 이는 모두 ‘대량’인권침해와 관련된다.⁷

그런데 이러한 대량인권침해 사태를 다루는 메커니즘 자체에도 일정한 한계가 있다. 국제형사재판소의 경우 관련국(범죄발생지국 내지 범죄혐의자 국적국)이 국제형사재판소 로마규정(Rome Statute)의 당사국이 아닐 경우 수단 다르푸르 사태나 리비아 사태 등에서도 같이 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)가 자신의 결의안 채택을 통해 국제형사재판소에 관련 사건을 회부하여야 관할권이 성립한다. 즉, 최근에 대량인권침해 사태가 발생한 대다수의 국가들이 로마규정의 당사국이 아니었던 점을 감안하면 유엔 안보리의 역할이 절대적으로 중요하다. 보호책임 원칙 중 국제공동체의 직접적 개입이 이루어지기 위해서도, 즉 경제적 및 비경제적 제재가 가해지기 위해서도, 기존 국제질서에서 적용되던 안보리의 의사결정과정⁸이 반드시 필요하다. 결국 대량인권침해 사태의 해결을 위해서는 국제공동체를 대표하는 유엔, 그 중에서도 안보리의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 사법기관이 아닌 정치적 기관이기는 하지만 안보리는 자신의 구속력 있는 이러한 중요한 결정을 내리기 위해 신뢰할만한 관련 정보의 확보가 긴요할 수밖에 없

KINU 연구총서 12-03 (서울: 통일연구원, 2012).

⁷-ICC 로마규정 제6조-제8조.

다. 이런 맥락에서 최근 조사위원회 제도가 유엔 내에서 대량인권침해 사태와 관련해 활발하게 활용되고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 아래에서는 국제인권보호 장치로서의 조사위원회 활동에 대해 보다 상세히 검토한다.

2. 국제인권보호 장치로서의 조사위원회(COI)

가. 전통적인 국제분쟁해결수단으로서의 사실조사

전통적인 국가 간 분쟁해결수단의 하나로 사용되어 온 ‘사실조사(Inquiry, Enquiry, Fact-Finding, 사실심사)’는 분쟁의 원인이 되고 있는 사실관계를 사실조사위원회와 같은 기관이 중립적인 위치에서 명확히 하여 분쟁의 타결을 도모하는 방법이다. 많은 국제분쟁은 분쟁의 원인인 사실을 정확히 알지 못하여 발생하였거나 악화된 사례가 많았다. 따라서 사실 자체만 명확하게 밝혀져도 분쟁의 타결이 용이해질 수 있기 때문에 이러한 사실조사 제도의 의의가 있다고 하겠다. 개인의 경우도 마찬가지지만, 국가들도 경험을 통해 객관적인 판단을 내릴 수 있는 제3자가 관여하면 극한 대결로 치달을 위험성이 많이 줄어든다는 것을 인식하고 있다. 그래서 국제사회에서도 이런 도움을 주기 위한 여러 가지 방법이 개발되어 왔다. 대부분의 국제분쟁에서 법적 혹은 정치적 쟁점 이외에 사실문제에 대한 다툼이 있기 때문에, 사실 조사는 다양한 국가 간 조약에 근거하거나 유엔과 같은 보편적 국제기구 및 지역기구들에 의해 종종 진상조사단 내지 사실조사위원회 설치와 같은 방식으로 활용되었다. 그러나 최근에는 사실조사는 물론 해결 방안 제시도 함께 수행하는 국제조정(conciliation) 제도가 국제무대에

서 더욱 활발히 사용되면서 일반적 국제분쟁에서의 사실조사 활용빈도는 감소하게 되었다.⁸

나. 유엔 내에서의 조사위원회 활동

이러한 전통적 국제분쟁해결방법 중 하나였던 사실조사는 최근 대량인권침해 사태와 관련된 국제사회의 조사활동에 활발하게 활용되기 시작하였다. 지역기구에서도 종종 유사한 활동이 전개되기도 하지만 여기서는 유엔 내의 활동으로 그 범위를 한정하여 살펴본다.

(1) 유엔 안전보장이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동

대량인권침해 사태를 조사하기 위한 유엔 내 조사위원회 활동, 그 중에서도 구체적인 국제형사처벌로까지 이어진 사례는, 1992년 유엔 안보리 결의안에 의해 보스니아 내전 중의 국제인도법 위반사항을 조사하기 위해 설립된 ‘바시오니 위원회(Bassiouni Commission)’를 들 수 있다. 동 위원회의 결론에 근거해 안보리는 1993년 임시 국제형사 재판소인 구 유고슬라비아 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: ICTY)를 헤이그에 설립하여 아직까지 관련 재판이 진행 중이다. 르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)도 안보리에 의해 설립된 관련 조사위원회의 보고서 내용을 근거로 한 유사한 방식으로 유엔 안보리에 의해 1994년 설립되었다. 르완다 내전 시 집단살해 및 국제인도법

⁸ 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』, 제3판 (서울: 박영사, 2012), pp. 841-842. 이에 대한 보다 자세한 내용은, J. G. Merrills, *International Dispute Settlement (4th ed.)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), Ch. 3 참조.

위반행위가 발생하였음을 동 조사위원회는 확인하였고 이러한 국제범죄행위를 조사하고 책임자를 처벌할 임시재판소의 설립을 안보리에 권고하였다.⁹

임시 국제형사재판소 설립이라는 구체적 결과로 귀결된 상기 두 사례는 기존의 유엔 내의 일부 사실조사 활동과 달리 단순히 관련 사실만을 확인하는 것이 아닌 보다 구체적으로 형사처벌을 위한 조사활동을 수행했다는 점에서 유엔 내 사실조사 활동에 있어 전환점이 되었다는 평가를 받는다.¹⁰ 그러나 구 유고슬라비아와 르완다 사태를 조사했던 위원회의 정확한 명칭은 ‘전문가위원회(Commission of Experts)’로 현재 사용되는 ‘조사위원회’라는 명칭과는 약간 달랐고, 그 당시는 상설적인 국제형사재판소가 설립되기 전이라 임시 내지 특별 국제형사재판소의 설립이라는 특단의 조치를 취했다는 점에 있어서도 현재와는 상황이 달랐다.

이에 비해 2004년 수단의 다르푸르 사태에 대응해 안보리 결의안에 의해 설립된 다르푸르 국제 조사위원회(International Commission of Inquiry on Darfur)는 이름도 현재 주로 쓰이는 ‘조사위원회’이고 실제로 관련 사건이 안보리에 의해 국제형사재판소에 회부되었다는 점에서 현재 시점에서 직접 관련성이 있는 사례라 하겠다. 동 위원회는 국제인권법 및 국제인도법 위반사항을 조사하고, 집단학살 발생 여부를 결정하며, 형사처벌을 위한 가해자 확인을 임무로 요청받았다. 수단 조사위원회는 집단학살은 발생하지 않았지만 심각한 인권법 및 인도법 위반이 있었으며 이는 반인도범죄 및 전쟁범죄를 구성한다고 판

⁹- Micaela Frulli, “Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 10 (2012), pp. 1326-1328.

¹⁰- *Ibid.*, pp. 1328-1329.

단하였다. 또한 유엔 안보리가 국제형사재판소에 동 사건을 회부할 것을 권고하였는데, ICTY 재판소장이었던 안토니오 카세스(Antonio Cassese)가 위원장을 맡아 상당히 수준 높은 보고서를 제출하였기 때문에 어렵지 않게 안보리에 의해 관련 권고가 받아들여졌다. 이는 안보리에 의한 최초의 국제형사재판소 회부 사례로 기록되었는데, 독립적이고 능력 있는 조사위원회가 추가 수사 필요성 등에 대해 설득력 있게 평가하면 안보리 내 정치적 편견이 최대한 배제되고 필요 시 국제형사재판소로의 회부와 같은 결과로 귀결될 수 있다는 점을 잘 보여주었다.¹¹

(2) 유엔 인권이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동

유엔 인권위원회가 인권이사회로 발전적으로 개편된 2006년 이후에는 안보리보다는 인권이사회에 의해 유엔 조사위원회가 설립되었다. 이는 통상 무력충돌과 같은 대량인권침해 사태에 주로 적용되는 국제 인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제인권법 간의 점증하는 상호작용을 고려한 것으로 보인다. 물론 무력충돌이라는 특수한 상황 및 추후 국제형사재판소로의 회부 가능성 등을 고려할 때 유엔 안보리가 더욱 적절한 기관이라는 비판도 충분히 가능할 것이다.¹² 그러나 이번 북한인권 조사위원회의 경우와 같이 무력충돌과 전혀 상관 없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하기 때문에

¹¹-Micaela Frulli, "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry," pp. 1329-1331; Philip Alston, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), pp. 600-607 참조.

¹²-Frulli, "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry," pp. 1332-1334.

국제인권법적 요소를 완전히 배제하거나 인권이사회의 역할을 부적절하게만 보는 것도 완전히 타당한 지적이라고는 할 수 없을 것이다.¹³ 또한, 조사위원회 설립에 있어서 유엔 인권이사회의 역할이 중요해진 보다 현실적인 이유는 안보리가 냉전이 종식됐음에도 관련 사안에 대해 때때로 정치적인 이유로 적극성을 띄지 않았기 때문이기도 하다. 따라서 거부권 행사가 배제되고 다수결로 결의안을 채택하는 유엔 인권이사회가 그 대안으로 대량인권침해 사태에 대한 조사위원회를 활발하게 설립하게 된 것이다.¹⁴

유엔 인권이사회는 2006년 레바논을 시작으로 2011년 리비아, 코트디부아르, 시리아 등에 대해 조사위원회를 설립하였다. 이 중 리비아 사태와 코트디부아르 사태에 대해 국제형사재판소의 체포영장 발부 등 구체적 활동이 있었다.¹⁵ 리비아의 경우 조사위원회 설립 3일 후 안보리가 동 사건을 국제형사재판소에 회부하여 직접적으로 안보리 결정과 관련된다고 볼 수는 없으며, 코트디부아르의 경우엔 관련 조사위

¹³ 2006년 설립된 동티모르 조사위원회의 경우도 전면적인 무력충돌 상황은 아니었지만, 이는 인권이사회가 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 유엔 인권최고대표에 의해 설립된 것이었다.

¹⁴ Lyal S. Sunga, "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" in M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.), *New Challenge for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* (Cambridge: Intersentia, 2011), p. 330.

¹⁵ 리비아의 경우, 국제형사재판소에 의해 체포영장이 발부된 가해자 3인 중 카다피(Qadhafi)는 체포 중 사살되었고, 나머지 2인에 대해서는 국제형사재판소가 자신의 관할권 행사를 주장하는 반면 현 리비아 정부는 국제형사재판소의 보충성(complementarity) 원칙을 강조하며 인도를 거부하고 국내재판을 추진 중이다. 코트디부아르의 경우는 비록 사건 당시 국제형사재판소 로마규정의 당사국은 아니었지만 자발적으로 국제형사재판소의 관할권을 수락하였기 때문에(국제형사재판소 로마규정 제12조 3항 참조) 유엔 안보리의 회부 없이도 국제형사재판소가 관할권을 행사하여 그바그보(Gbagbo) 전 대통령이 현재 헤이그에서 재판을 받고 있다.

원회의 보고서 제출 이후 국제형사재판소가 체포영장을 발부하고 재판이 시작되긴 했지만 코트디부아르 정부의 국제형사재판소 관할권 수락으로 안보리의 관련 결의안 채택이 불필요했기 때문에 이 역시 안보리 활동과 직접적인 관련성은 없다. 그럼에도 조사위원회의 활동이 관련 인권침해의 심각성 및 형사처벌의 필요성 등 국제적 분위기를 조성하고 국제형사재판소에 기본적 정보 및 분석을 제공하는 등의 간접적 지원으로 국제적 형사처벌에 일조했다고 볼 수는 있을 것이다.

유엔 인권이사회는 조사위원회와 사실상 유사하지만 다소 완화된 형태의 ‘진상조사단(Fact Finding Missions: FFM, 사실조사단)’을 팔레스타인(2006년), 수단 다르푸르(2006년), 콩고민주공화국(2008년), 가자지역(2009년), 이스라엘(2010년), 시리아(2011년) 등에 파견하기도 하였다. 인권이사회는 대량인권침해에 대한 대응에 있어 조사위원회와 진상조사단, 그리고 특별보고관 등의 특별절차를 함께 운영하고 있는데, 이를 운영하는 기본 원칙이나 일반적 관행을 찾기는 쉽지 않다. 즉, 이 세 가지 제도가 사안에 따라 병행적으로 존립하기도 하고 선택적으로 존재하기도 한다. 예컨대, 시리아의 경우 세 가지 제도가 모두 존재한 반면, 리비아의 경우 조사위원회 이외의 절차는 존재하지 않았다. 진상조사단과 조사위원회의 기능상 차이점은 쉽게 발견되지 않지만, 조사위원회의 기능이 좀 더 구체적으로 형사책임성 측면을 강조하는 경향이 있으며, 두 가지 다 운용된 경우 통상 진상조사단이 먼저 설치되고 이후 조사위원회의 활동이 개시되는 경향이 있다.¹⁶

위에서 살펴보았듯이 집단학살, 전쟁범죄, 반인도범죄 등이 연루된 대량인권침해 사태에 대한 대응으로 유엔 인권이사회는 특별보고관과 같은

¹⁶ Alston, “The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations,” pp. 602-603 참조.

인권이사회의 특별절차들도 종종 이용하곤 하는데, 이는 과거 유엔 인권위원회 시절부터 다양한 형태로 존재하여 왔던 것들이다. 예를 들어, 크메르 루즈 시기의 캄보디아, 1980년대 엘살바도르 내전, 1990년대 초 이라크-쿠웨이트 분쟁, 모잠비크 내전(1977년~1992년), 1999년 동티모르 등 다양한 지역에서 유엔은 인권위반을 조사하고 그 원인을 분석하며 진행상황을 모니터링하고 필요하다면 기술적 협력 프로젝트를 가동하기도 하였다.¹⁷

다만, 이러한 특별절차상 활동과 조사위원회 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임(individual criminal responsibility)과의 관련성 여부이다. 물론 유엔의 일반적 인권보호 장치에서도 조사 후 관련국에 가해자의 국내적 처벌을 권고하기도 하였지만 그 성과는 대체로 미미하였다. 이에 비해 인권이사회의 조사위원회 활동은 과거와 비교해 질적 변화를 경험하고 있는데, 이는 최근 설립되어 현재 운영되고 있는 국제형사재판소 등 국제형사제도는 물론 진실·화해위원회(truth and/or reconciliation commissions)와 각종 재판소 운영을 병행하는 과도기 정의(transitional justice) 메커니즘의 활성화, 국제인권법, 국제인도법, 국제형사법 간의 활발한 상호작용, 대량인권침해 사태 대응에 대한 유엔 안보리와 인권이사회의 상호보완적 역할 증대 등에 기인하는 것으로 보인다. 물론 안보리와 인권이사회의 보다 세밀한 역할 분담 등 아직 풀어야 할 숙제도 많이 남아 있는 것이 사실이다.¹⁸

북한의 경우를 살펴보면 2004년 이래 이미 10년 동안 유엔 북한인권 특별보고관이 활동했음에도 불구하고 여러 현실적 제약으로 인해

¹⁷-Sunga, "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" pp. 319-320, 322-325.

¹⁸-*Ibid.*, pp. 321-322.

뚜렷한 성과를 냈다고 평가하기 쉽지 않다. 그렇다면 기존의 유엔 인권보호 제도상의 특별절차와 비교해 최근 활성화되고 있는 유엔 조사위원회가 북한 상황과 관련해 가진 상대적 장점은 무엇인가? 우선 더욱 체계적인 유엔의 지원을 받을 수 있다는 점일 것이다. 유엔 인권최고대표사무소를 통해 다수의 인적·물적 지원을 받음으로써 관련 활동 및 수집되는 정보의 질을 높일 수 있고, 다수의 전문가가 동원되어 더욱 상세하면서도 정확하고 우수한 법적 분석이 포함된 보고서의 생산이 가능할 것이다. 이는 자연스레 국제여론 및 국제기구의 활동에 주는 영향력도 제고되는 효과가 있을 것이다.¹⁹ 동시에 보다 설득력 있는 형사처벌의 필요성이 강조되어 강제력 있는 결정을 내리는 안보리의 활동과 연계될 가능성이 더 높다고 할 수 있으며 적절한 경우 추후 국제형사재판소에 의한 실제 재판 진행 시 관련 정보가 증거로 활용될 가능성도 있다.²⁰

(3) 기타: 유엔 인권최고대표에 의해 설립된 조사위원회 활동

기타 2006년 동티모르의 경우는 유엔 내에서 설립되기는 했으나 안보리나 인권이사회에 의한 것이 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 인권최고대표가 설립한 경우이다. 동 사례는 앞서 다룬 사례들과는 다르게 동티모르의 외교부장관이 먼저 독립된 조사위원회의 설립을 요청함에 따라 성사된 것으로, 본격적인 무력충돌로까지 이어지진 않은 상대적으로 소규모 사건에 대한 조사활동이었다.²¹

¹⁹ Alston, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," pp. 600, 603-605.

²⁰ Sunga, "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" pp. 342-346 참조.

²¹ 자세한 내용은, 제3장 5절을 참조.

3. 유엔 조사위원회의 기능

유엔 조사위원회의 구체적 기능은 원칙적으로 각각 부여받은 위임 사항에 따라 다소간 차이가 있다. 조사위원회별 기능의 차이가 있지만 일반적인 관점에서 현재 유엔 인권이사회에 의해 가장 활발히 이용되고 있는 유엔 조사위원회의 기능을 일반적인 관점에서 살펴보고자 한다.

조사위원회의 설립 목적은, 먼저 국제인권법 및 국제인도법 위반 사항이 있는지에 대해 객관적으로 조사함과 동시에 그 위반이 조직적이고 광범위한 것인지에 대해 조사하는 것이다. 또한 관련 사태의 원인을 분석하고 관련 사실을 기록하며 대응방안을 제안하는 기능도 있다. 물론 최근 활동에 있어서의 가장 주요한 임무는 가해자의 형사처벌 필요성을 검토하여 재판에 회부될 수 있도록 조사하는 것이다. 따라서 통상 유엔 조사위원회의 보고서는 관련 사실관계를 적시하고, 국제법 위반 여부를 명시하며, 관련국 및 개인의 책임성을 확인하고 추가적 필요조치에 대한 권고 및 입증기준(standard of proof)에 대한 설명이 포함되어야 한다.²²

국제형사재판을 위한 정보수집을 목적으로 하는 조사활동의 경우는 일반적인 사실조사와 성격이 다소 다르다. 일반 조사활동은 피해자와 목격자를 상대로 하지만 국제형사재판을 위한 조사활동은 인권 가해자, 즉 추후 국제형사재판을 받게 될 인권침해 당사자를 상대로 하는 것이기 때문이다. 그러므로 이 경우에는 조사를 더욱 은밀하게 할 필요도 있고, 증거조사도 법정에서 유죄의 증거로 인정되어야 하므로 확실하고 신빙성이 있는 증거를 확보하는데 주력하게 된다. 그러므로 관

²² “The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief” (Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2011.12), pp. 1-3.

런 분야의 조사전문가가 동행하는 경우가 많다.²³

조사위원회 활동에 있어 아마도 가장 어려울 때는 관련국이 현장방문을 불허하는 경우일 것이다. 원칙적으로 조사대상 국가의 방문동의가 없으면 조사위원회가 해당 국가를 방문할 수가 없다. 사실조사에 있어 가장 중요한 현장방문이 현실적으로 불가능한 상황은 신뢰할만한 정보에의 접근성 제한 및 수집된 정보의 질 저하로 이어질 가능성이 크다. 더군다나 형사재판까지 고려한 구체적 사실관계의 확인은 상당 부분 불가능할 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 이러한 경우 주변국에서 관련 피해자 및 목격자 면담, 해당 지역 취재 언론인 및 비정부기구들과의 면담, 통신수단을 통한 현지인과의 면담, 사진 및 기록물 등 물적 증거 확보, 주변국 정부의 정보 및 기록 확보, 인공위성 영상자료 등 최신의 기술을 이용한 자료 확보 등을 통해 그 한계를 극복할 필요가 있다.²⁴

²³ 한희원, 『국제인권법원론: 이론과 케이스』 (서울: 삼영사, 2012), p. 390.

²⁴ 위의 책, pp. 391-394; Frulli, “Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry,” pp. 1336-1337 참조.

Ⅲ. 유엔 조사위원회 운영 사례



1. 수단 다르푸르

가. 설립배경

수단 다르푸르 사태는 21세기 초두에 벌어진 대표적인 내전으로 볼 수 있다. 국내에서 벌어진 대규모 인명살상과 폭력사태에 대해 1차적 책임 당사자인 수단 정부는 이를 조장했다는 비난을 면키 어려우며, 최소한 사태 방조에 대한 책임에서는 자유롭지 못할 것으로 생각된다. 국제사회는 최소한의 치안과 질서조차 유지하지 못하는 다르푸르 사태에 대해 인도적 견지에서 다양한 조치를 강구하였다. 유엔 다르푸르 조사위원회는 다르푸르에서 벌어진 집단살해 및 반인도범죄 등 극악한 인권 유린 상황을 직접 규명하기 위해 구성되었다.

다르푸르 사태의 근본 원인은 수단 정부의 무능한 내치(內治)에 그 뿌리를 두고 있다. 수단해방운동/군(Sudan Liberation Movement/Army: SLM/A)과 정의와 평등운동(Justice and Equality Movement: JEM)은 수단 내 대표적인 반군단체들로서 수단의 아랍계정부의 정책에 대항하여 반정부활동을 전개하였다. 오마르 알-바시르(Omar al-Bashir) 수단 대통령은 2003년 반군 소탕을 위해 잔자위드(Janjaweed) 민병대를 동원하여 30만 명의 주민을 학살하는 등 반인도범죄를 자행하였다. 2003년 2월부터 2004년 10월까지 다르푸르에서는 30만 명이 사망하고, 270만 명의 난민이 발생하였다. 다르푸르 사태는 일견 수단 정부의 친아랍 정책에 대한 비(非)아랍계 반군의 반발로 이해할 수 있지만 동시에 기독교 세력과 이슬람 세력의 충돌로도 이해할 수 있다. 다르푸르 사태는 또한 자연재해 및 기후변화의 결과로도 설명할 수 있다. 다르푸르 사태 이전 수십 년간의 가뭄으로 북수단 지역의 아랍계 유목민 인구가 남하하게 되었고, 이에 남수단에 거주하는 아프리카계 정착민

들과 갈등을 빚게 되어 결국 대규모 유혈사태가 발생했다고 볼 수 있다.

다르푸르 사태에 대해 심각성을 인지한 국제사회는 2004년 9월 18일 안보리 결의안 1564호를 통해 유엔 차원의 조사위원회 설립을 결정하였으며, 2005년 1월 25일까지 1차 보고서를 제출하도록 요청하였다. 다르푸르 조사위원회 보고서는 다르푸르 사태의 집단살해죄 및 반인도 범죄에 대한 책임성 규명에 그 주안점을 두었다.²⁵ 또한 동 보고서는 안보리가 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부할 것을 권고하였다. 이에 따라 유엔 안보리는 2005년 3월 31일 결의안 1593호를 통해 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부할 것을 결정하였다. 2008년 7월 14일 국제형사재판소의 루이스 모레노 오캄포(Louis Moreno Ocampo) 검사는 오마르 알-바시르 수단 대통령에 대한 체포영장을 청구하였고, 2009년 3월 4일 국제형사재판소 재판부는 알-바시르 대통령에 대한 체포영장을 발부하였다.

나. 설립근거

2003년부터 본격화된 다르푸르 사태에 대해 국제사회는 다양한 조치를 강구하였다. 그리고 2004년 9월 18일 안보리는 결의안 1564호를 통해 다르푸르 사태 해결을 위한 조사위원회 설립을 결정하였다.²⁶ 안보리 결의안 1564호는 우선 다르푸르 지역에서의 아프리카 연합(African Union)의 모니터링 역할을 지지하며(2항), 유엔 회원국들이 아프리카 연합의 활동(African Union Mission)의 강화를 위해 다양한 자원을 지원할 것을 촉구(3항)하고 있다. 또한 수단 정부와 반군단체들, 그 중

²⁵ Christine Byron, "Comment on the Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General," *Human Rights Law Review* 5:2 (2005), pp. 351-360.

²⁶ UN Doc. S/RES/1564 (18 September 2004).

에서도 정의와 평등운동, 수단해방군이 아프리카 연합의 지원 속에 나이지리아 아부자(Abuja)에서 개최된 협상에서 정치적 해결을 도출하기 위해 함께 협력할 것을 촉구(4항)하였다. 또한 수단 정부가 다르푸르 사태에서 광범위한 인권침해와 국제인도법 위반에 책임 있는 세력들을 판별해야 한다는 점을 재확인(제7항)하였다.

동 결의안은 제12항에서 유엔 사무총장이 다르푸르에서의 국제인도법 및 국제인권법 위반 여부를 조사하기 위한 조사위원회를 즉시 구성할 것을 요청하였다.²⁷ 조사위원회 설립 자체가 전쟁범죄 및 반인도범죄 등 국제인도법 및 국제인권법 위반 상황을 규명해 내기 위한 것이며, 관련 책임자에 대한 형사처벌의 사전단계적 의미를 가진다는 점을 보여 준다.²⁸ 다르푸르 조사위원회는 동 결의안에 의거하여 동 지역에서의 집단살해 여부를 확인하고, 가해자를 식별하며, 나아가 구체적인 권고사항 논의에 착수하였다.

다르푸르 조사위원회는 다르푸르 사태의 악화를 방지하고, 국제법적인 관점에서 분명한 시시비비를 가리기 위하여 출범하였다. 안보리 결의안 1564호에도 언급되어 있듯이, 유엔 안보리는 이미 결의안 1556호(2004년)를 통해 수단 사태의 해결을 언급한 바 있다.²⁹ 그 밖에도 다양한 행위자들이 다르푸르 사태의 해결을 위해 노력하였다. 하지만 이

27. 원문은 다음과 같다: “Requests that the Secretary-General rapidly establish an international commission of inquiry in order immediately to investigate reports of violations of international humanitarian law and human rights law in Darfur by all parties, ...” 동 결의안 제12항은 구체적으로 1) 조사위원회가 집단살해 발생 여부를 확인하고, 2) 책임자 처벌을 전제로 가해자들을 식별할 것을 요구하고 있다. 또한, 관련된 행위자들이 조사위원회와 긴밀히 협력할 것을 촉구하는 한편, 유엔 사무총장은 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)와 협조하여 다르푸르 지역에서의 인권감시 활동 증대를 위해 적절한 조치를 취할 것을 촉구하고 있다.

28. 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제,” (통일연구원 Online Series CO 13-09, 2012.3.26), p. 3.

29. UN Doc. S/RES/1556 (30 July 2004).

리한 노력에도 불구하고 책임 당사자인 수단 정부와 분쟁 당사자인 반군 세력간의 협상과 합의가 없이는 국제사회의 공동노력은 분명한 한계에 부딪힐 수밖에 없었다. 따라서 조사위원회 설립을 통해 보다 구체적인 위법사항을 파악하고, 책임자를 판별하여, 국제형사재판소에 회부할 수 있는 법적 근거를 마련하게 된 것이다.

다. 임무(mandate)

안보리 결의안 1564호에 따라 사무총장은 2004년 10월 안토니오 카세스(Antonio Cassese), 무하마드 페이예크(Mohamed Fayek), 히나 질라니(Hina Jilani), 두미사 은체베자(Dumisa Ntsebeza), 테리즈 스트리그너 스콧(Therese Striggner-Scott) 등 5명을 조사위원회 위원으로 임명하고, 3개월 이내에 보고서를 제출할 것을 요청하였다. 이에 따라 유엔 인권최고대표사무소는 조사관, 군분석관 등 필요한 지원인력을 구성하여 위원회의 활동을 지원하였다. 다르푸르 조사위원회의 임무는 안보리 결의안 1564호에 따라 “다르푸르에서의 국제인권법과 국제인도법 위반에 관한 보고서들을 즉시 조사하는 것이며, 집단살해 행위가 발생했는지의 여부를 결정하고, 책임자 처벌을 전제로 이러한 위반을 자행한 가해자들을 판별하는 것”이다.³⁰

이러한 결의안에서 보듯이 조사위원회의 임무는 첫째, 다르푸르에서의 국제인권법과 국제인도법 위반에 관한 보고서들을 조사하도록 되어 있다.

둘째, 집단살해 행위가 발생했는지 여부를 판단하도록 되어 있다.

셋째, 책임자 처벌을 전제로 집단살해 행위를 자행한 가해자를 판별하는 것이다.

³⁰- UN Doc. S/RES/1564 (18 September 2004), para 12.

라. 조사방법(methodology)

안보리 결의안 1564호 이후 조사위원회 위원들은 2004년 10월 25일 임무에 착수하였다. 2004년 10월 28일 조사위원회는 유엔 회원국과 정부 간 기구들에 문서(Note Verbale)를 송부하고, 11월 2일에는 비정부기구에 공식문서를 송부하였다. 위원회는 임무 수행에 있어 철저히 보안을 유지하고 언론과의 접촉은 수단 방문 등 필수적 사실에 국한하였다.³¹ 또한, 다르푸르에서 국제인권법 및 국제인도법 위반에 대한 “보고서”들을 조사하는 첫 번째 임무와 집단살해 여부 조사를 위한 두 번째 임무수행을 위해 위원회는 다르푸르에서 국제인권법 및 국제인도법 위반에 대한 현존하는 보고서를 검토하고, 위원회 자체 조사를 통해 보고서들의 진위여부를 조사하고, 새로운 사실파악을 하기로 하였다. 위원회는 사법기관은 아니지만 국제형사법에 의해 사건을 분류하기 위해 사법기관에 준하는 접근방식 (approach proper to a judicial body)을 채택하였다.³²

세 번째 임무인 가해자 판별을 위해 위원회는 증거기준(standard of proof)을 논의하였다. 가장 적절한 증거기준은 규명된 상황과 일치하는 신뢰할 만한 자료들을 요구하는 것이다. 위원회는 범죄혐의에 대한 최종결정을 내리지 않고, 가능한 피의자를 규명함으로써 향후 조사 및 기소를 용이하게 하기로 결정하였다.³³ 또한 가해자 판별을 위해 증인, 공무원, 경찰관, 수감자, 고위관료 등을 인터뷰하고, 자료를 검토하고, 범죄가 자행되었다고 알려진 장소를 방문하기로 하였다.³⁴

마지막으로 네 번째 임무인 책임성 규명을 위해 우선 위원회는 수단의

³¹- Report on Darfur at para 13.

³²- Report on Darfur at para 14.

³³- Report on Darfur at para 15.

³⁴- Report on Darfur at para 16.

사법정의체계가 가해자를 기소할 수 있고, 그런 의지가 있는지와 현존하는 다양한 국제메커니즘에 대한 사전검토(preliminary assessment)가 필요하다고 판단하였다. 위원회는 이러한 사전검토를 통해 가장 적절한 방법에 대한 권고안을 작성하기로 조사방법론을 결론지었다.³⁵

이러한 조사방법을 수행하기 위해 다르푸르 조사위원회는 2004년 10월 구성된 이래, 2004년 11월 7일부터 21일, 2005년 1월 9일부터 16일 등 두 차례 수단을 방문하여 다르푸르의 세 주를 방문하였고,³⁶ 다르푸르 사태 전반을 조사하되 특히, 2003년 2월부터 2005년 1월 중순까지의 사태진전 상황에 주목하였다.

마. 주요 조사 결과

2004년 10월 25일 활동을 개시한 다르푸르 조사위원회는 3개월 후인 2005년 1월 25일 총 176쪽 분량의 보고서를 유엔 사무총장에게 제출하였다. 조사위원회는 임무에 따라 국제인권법과 국제인도법 위반에 관련된 보고서를 조사하기 위해 정부, 정부간 기구, 유엔기구 및 유엔 메커니즘, 비정부기구의 보고서를 검토하였다.

³⁵ Report on Darfur at para 17.

³⁶ 다르푸르 지역은 행정구역상 남 다르푸르(South Darfur), 서 다르푸르(West Darfur), 북 다르푸르(North Darfur)로 분리되어 있으며, 각 주를 관할하는 주지사를 왈리(Wali)라고 부른다. 수도는 각각 니알라(Nyala), 엘 주네이나(El Geneina), 엘 파시르(El Fashir)이다.

● 표 III-1 다르푸르 조사위원회 설립 및 활동 일지

- 2004.09.18 UN 안보리 결의안 1564호 채택: 다르푸르 조사위원회 설립 결정
- 2004.10.25 다르푸르 조사위원회 활동 개시
- 2004.11.07 1차 현장 방문(~11.21)
- 2005.01.09 2차 현장 방문(~1.16)
- 2005.01.25 다르푸르 조사위원회 보고서 제출
- 2005.03.31 UN 안보리 결의안 1593호 채택: 다르푸르 사태 국제형사재판소 회부
- 2008.07.14 국제형사재판소 오마르 알-바시르 체포영장 청구
- 2009.03.04 오마르 알-바시르 체포영장 발부

<침해성립 여부>

다르푸르 조사위원회 보고서는 다르푸르 사태가 국제인권법과 국제 인도법을 위반하였는지의 여부 조사에 가장 많은 비중을 할애하였고, 이어 집단살해죄 발생 여부를 조사하였다.³⁷ 조사위원회는 정부군 혹은 반정부군의 불법을 규명하기에 앞서 마을 전체가 파괴되고, 많은 민간인들이 고향을 떠나게 된 사태에 주목하여 다르푸르 사태의 심각성이 민간인에 대한 공격(attacks on civilians)에 있다고 보았다.³⁸ 조사 결과 조사위원회는 수단 정부군과 잔자위드 민병대를 통한 수단 정부의 민간인 대우가 민간인들의 인권을 침해하였고, 수단 정부와 잔자위드가 국제인권법과 국제인도법의 심대한 위반에 책임이 있으며, 이들의 불법행위가 광범위(widespread)하고 체계적(systematic)으로 자

³⁷- Report on Darfur at sections 1-2.

³⁸- Report on Darfur at para 72. 한편, 정부군과 잔자위드 민병대의 공격으로 400개 이상의 마을이 완전히 파괴되었다고 전해지고 있다. 수많은 민간인 마을에 대한 파괴행위는 국제인권법 및 인도법의 명백한 위반이자, 매우 심각한 전쟁범죄에 해당된다. See Report on Darfur at para 632.

행되었으므로, 반인도범죄에 해당한다고 결론지었다.³⁹ 그러나 반정부 부군이 자행한 살인과 약탈의 경우 전쟁범죄에는 해당하나 광범위하고 체계적이지는 않았다고 보았고, 따라서 반인도범죄에 해당하지 않는다고 결론지었다.⁴⁰

국제인권법 및 국제인도법 위반 여부와 더불어 집단살해죄(genocide) 적용여부가 조사위원회가 해결해야 할 주요한 과제 중 하나였다.⁴¹ 조사위원회 보고서는 일부 개인이 집단살해 의도를 가지고 이를 자행했음을 밝히고는 있지만⁴² 수단 정부 혹은 잔자위드가 명백한 집단살해 의도를 가지고 있음을 주장하지는 않았다.⁴³ 또한 다르푸르 사태의 피

³⁹ Report on Darfur at para 630. 계속되는 633, 634, 635항에서 보고서는 민간인 대량학살(mass killing of civilians), 강간(rape) 및 성폭력(other forms of sexual violence), 고문(torture) 및 비인도적, 굴욕적 대우(inhuman and degrading treatment)를 광범위하고 체계적으로 자행된 반인도범죄라고 규명하고 있다. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, 25 January 2005 (이하 Report on Darfur), p. 3. 보고서는 구체적으로 수단 정부와 민병대가 다르푸르 전역에서 민간인 살해, 고문, 강제실종, 마을 파괴, 강간 및 여러 형태의 성적폭행, 약탈, 강제추방 등 무차별적인 공격(indiscriminate attacks)을 자행했다고 밝혔다.

⁴⁰ Report on Darfur at paras 296 and 639.

⁴¹ 무슬림 중심의 수단 정부와 기독교도 중심의 반정부군의 대립으로 점철된 다르푸르 사태가 2003년 2월 촉발된 이래, 유엔을 중심으로 한 국제사회는 2004년 봄에서야 본격적인 논의를 전개하였다. 논의의 핵심은 수단 내전이 단순한 폭동으로 인한 전쟁인지 혹은 정부에 의해 자행되는 집단살해인지를 규명하는 것이었다. 이의 규명을 위해 유엔 안보리는 다르푸르 조사위원회 설립을 요청한 것이다. 다르푸르 사태와 집단살해에 관한 주요 논문으로 William A. Schabas, "Darfur and the 'Odious Scourge': The Commission of Inquiry's Findings on Genocide," *Leiden Journal of International Law* 18:4 (2005), pp. 871-885; Andrew B. Loewenstein and Stephen A. Kostas, "Divergent Approaches to Determining Responsibility for Genocide: The Darfur Commission of Inquiry and the ICJ's Judgment in the Genocide Case," *Journal of International Criminal Justice* 5 (2007), pp. 839-857; Claus Kress, "The Darfur Report and Genocidal Intent," *Journal of International Criminal Justice* 3 (2005), pp. 562-578 참조.

⁴² Report on Darfur at para 641.

⁴³ 조사위원회는 수단 정부와 정부 측 민병대가 명백한 집단살해의도, 즉 the *dolus*

해종족인 푸르(Fur)족, 마살라이트(Massalit)족, 작하와(Zaghawa)족을 객관적으로 보호대상종족(protected group)으로 간주하지는 않았다.⁴⁴ 하지만 동시에 보고서는 푸르족, 마살라이트족, 작하와족을 중심으로 한 아프리카 종족에 대한 공격이 정치적 이유에 근거한 박해이며, 반인도범죄를 형성한다고 보았다.⁴⁵

〈가해자 규명〉

다르푸르 조사위원회는 수단 정부 관료, 민병대원, 반란군 구성원 등 위에서 언급된 범죄에 대한 가해자로 분류할 수 있는 51명의 용의자 리스트를 작성하였으며, 이들 중 다수가 최소한 하나 이상의 범죄에 책임이 있다고 밝혔다.⁴⁶ 또한 조사위원회는 적법절차 및 용의자의 인권이라는 관점, 위원회에 기소 권한이 없는 점, 목격자 보호라는 세 가지 관점에서 51명의 리스트에 대해 비밀을 유지한다고 밝혔다.⁴⁷

〈주요 권고 내용〉

다르푸르 조사위원회의 권고의 대상은 유엔 안보리, 수단 정부, 국제사회로 구분되어 있다. 첫째, 수단 정부에 대해서는 다르푸르에서 자행된 전쟁범죄 및 반인도범죄에 대한 비처벌을 종식할 것, 특히 수단 국내법을 국제인권표준에 맞출 것을 권고하였다. 또한 국내실향민

*specialis of genocide*를 가지고 있었다고는 판단하지 않았다.

44. 위원회는 피해집단이 인종적으로 잔자위드와 차이가 있는 다른 종족이라고 보지는 않았으나, 피해종족이 자기들만의 고유어를 또한 구사하고, 아랍계가 아닌 아프리카 계로 자신들을 규정한다는 측면에서, 주관적으로는 보호그룹을 구성한다고 밝혔다.

45- Report on Darfur at para 638.

46- Report on Darfur at para 644.

47- Report on Darfur at para 645.

의 권리 존중, 사법부의 독립성과 공정성 증대, 다르푸르 사태와 관련하여 구금된 피해자에 대한 국제기구의 접근 허용, 다르푸르 조사위원회에 협조한 피해자 및 목격자에 대한 보호, 사법체계의 강화 등을 권고하였다.⁴⁸

둘째, 국제사회에 대해서는 책임성 규명을 위해 여러 국가들이 보편적 관할권(universal jurisdiction)을 행사할 것을 권고하고, 다르푸르에서의 인권상황의 심각성을 고려하여 유엔 인권위원회가 수단인권 특별보고관의 임무를 재부여할 것, 유엔 인권최고대표가 수단 인권상황에 대한 보고서를 정기적으로 제출할 것 등을 권고하였다.⁴⁹

마지막으로 안보리에 대하여 다르푸르 조사위원회는 유엔 안보리가 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부할 것을 권고했으며,⁵⁰ 이는 약 두 달 후인 2005년 3월 31일 안보리가 결의안 1593호를 채택함으로써 실현되었다.⁵¹ 국제형사재판소의 주임검사는 2005년 6월 6일부로 조사를 시작하였다. 안보리 결의안 1593호는 유엔 안보리 차원에서 특정사례를 국제형사재판소에 회부한 첫 번째 사례로 기록되었다.

⁴⁸- Report on Darfur at para 650.

⁴⁹- Report on Darfur at paras 651-653.

⁵⁰- Report on Darfur at para 647. 원문은 다음과 같다: “With regard to the judicial accountability mechanism, the Commission strongly recommends that the Security Council should refer the situation in Darfur to the International Criminal Court, pursuant to Article 13(b) of the Statute of the Court. Many of the alleged crimes documented in Darfur have been widespread and systematic. They meet all the thresholds of the Rome Statute for the International Criminal Court. The Sudanese justice system has demonstrated its inability and unwillingness to investigate and prosecute the perpetrators of these crimes.” 한편, 보고서 649항에서 위원회는 유엔 안보리가 가해자뿐 아니라 피해자에 대한 조치를 취할 것도 권고했는데, 구체적으로 유엔 사무총장이 지명하는 10인과 수단의 독립기구에 의해 지명된 5인의 총 15명으로 구성된 국제보상위원회(International Compensation Commission)를 설립할 것을 제안하였다.

⁵¹- UN Doc. S/RES/1593 (31 March 2005).

안보리 결의안 1593호의 주요 내용을 살펴보면 첫째, 다르푸르 사태를 국제형사재판소장에게 회부할 것을 결정하였다(1항).

둘째, 수단 정부와 관련 당사국들이 동 결의안과 관련 재판소와 검사에게 필요한 지원과 협력을 제공해야 하며, 로마규정 당사국이 아닌 국가는 규정에 대한 의무사항이 없음을 확인하면서도 동시에 모든 국가와 관련된 국제 및 지역기구들이 전적으로 협조할 것을 촉구하고 있다(2항).

셋째, 동 결의안은 재판소와 아프리카 연합이 순조로운 진행을 위해 지역 차원에서 절차가 진행될 수 있는 가능성을 포함, 실제적 조치들을 논의할 것을 요구하고 있다(3항).

넷째, 동 재판소는 로마규정에 의거 법치(rule of law), 인권보호, 책임성 확대를 위한 대내적 노력과 더불어 국제협력을 지원해야 한다(4항).

다섯째, 수단 사회에 치유(healing)와 화해(reconciliation)를 증진하기 위하여 진실·화해위원회와 같은 제도를 설립하여 국제지원 속에 지속가능한 평화를 복원한다(5항).

여섯째, 배타적 관할권(exclusive jurisdiction)이 기여국(contributing State)에 의해 명시적으로 부인되지 않는 한 로마규정 당사국이 아닌 수단 외 국가의 국민, 전·현직 관리들은 모든 기소된 행위 혹은 태만에 대해 기여국의 배타적 관할권에 종속된다(6항).

일곱째, 조사와 형사소추와 관련된 비용에 대해 유엔은 책임이 없으며 비용은 로마규정 당사국들과 여타 국가들의 자발적 기여(those States that wish to contribute voluntarily)로 충당된다(7항).

여덟째, 재판관은 결의안 채택일로부터 3개월 이내, 동 결의안과 관련된 행동이 개시된 후 매 6개월마다 안보리와 협의하여야 한다(8항).

이상에서 보듯이 다르푸르 조사위원회 보고서의 권고사항이 유엔 안보리로 하여금 다르푸르 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 결의

하게 만든 시발점이었다. 이는 과거 유고슬라비아와 르완다에서의 전문가위원회의 활동이 임시 재판소 설립에 기여한 것과 같이 개인의 형사책임을 규명하는 주요 근거가 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.⁵²

다르푸르 사태는 2003년 2월에 발생한 이래 2010년 2월 23일 체결된 정전협정으로 일단락되었다. 정전협정의 주요 내용은 자정까지 교전 중단, 정의와 평등운동(JEM)과 수단군 통합, 3월 15일까지 최종 평화협정 도출로 구성되었다. 하지만, 최근까지 정의와 평등운동을 중심으로 한 반군과 정부군의 전투가 이어지고 있다.⁵³ 또한, 수단 다르푸르 지역은 여전히 분쟁에 취약한 지역으로 분류되고 있으며, 부족 간 첨예한 갈등과 자원분쟁 등 위기가 지속되고 있다.⁵⁴

2. 시리아

가. 설립배경

1982년 하마(Hama)시에서 무슬림 봉기가 발생하였으며, 정부군의 타격으로 1만 명에서 2만 5천 명 정도의 민간인 사상자가 발생하였다. 그러나 이에 대한 가해자 규명 및 처벌이 전혀 이루어지지 못하고, 이

⁵² Byron, “Comment on the Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General,” pp. 351-360.

⁵³ 『연합뉴스』, 2013년 4월 28일.

⁵⁴ 비교적 최근인 2013년 2월 23일 리제이가트 부족과 엘 시레아프 부족이 충돌하여 최소 53명이 숨졌다. 다르푸르 북부 지역의 금광을 둘러싸고 발생한 두 부족 간 대립으로 최소 70만 명의 난민 발생이 보고된 바 있다. 『미국의 소리(VOA)』, 2013년 2월 24일; 서부 다르푸르에서는 베이할바 부족과 기미르 부족의 자원을 둘러싼 유혈충돌로 130여 명이 목숨을 잃었다. 『연합뉴스』, 2013년 5월 3일.

후 반정부주의자에 대한 인권침해는 지속되어 왔다.⁵⁵

2011년 2월 농촌빈곤, 부패, 표현의 자유, 민주적 권리 및 정치범 석방 등을 주제로 한 저항이 발생하였고, 이는 인권 존중, 광범위한 경제적·법적·정치적 개혁 요구로 발전되었다. 3월 중순까지는 공공건물에 반정부 벽화를 그린 청소년들의 구금과 고문에 저항하는 평화시위가 다라(Dar'a) 지역에서 이루어졌다. 이에 장례행렬 및 평화시위행진에 대한 발포 등 정부군의 진압이 이루어졌으며, 다라 지역 시위를 지지하는 평화적 시위가 다른 도시 지역(알 라디키야(Al Ladhiquyah), 베니야스(Baniyas), 다마스쿠스(Damascus), 다이크 아즈 자우르(Dayr Az Zawr), 홈즈(Homs), 이들리브(Idlib), 하마(Hama))으로 확대되게 되었다. 4월 25일에는 시리아군이 다라 지역에서 대규모 군사진압작전을 시행하게 되었다. 이를 계기로 전국적인 저항이 이루어지면서, 시리아 당국의 진압도 더욱 폭력적으로 변화되었다.⁵⁶ 이로 인해 민간인 사망, 구금, 고문, 가혹행위들이 발생하였으며, 시위가 촉발되면서 군대 및 보안기관에서 탈출자의 수도 크게 증가하였다. 이들 탈출자들은 군 및 보안기관에 대한 군사적 공격을 목표로 하는 저항조직을 결성하게 되었다.⁵⁷

시위 초기부터, 시리아 당국은 외국의 지원을 받는 무장한 범죄조직 및 테러분자들이 당국을 공격하고 있다고 주장하였다. 2011년 3월 30일 바샤르 알 아사드(Bashar Al Asaad) 대통령은 국가연설을 통해 시리아 아랍공화국은 제국주의자들 군대에 의한 ‘증대한 음모(a great

55. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.

56. 2011년 11월 8일 유엔최고대표사무실은 2011년 3월 이후 시리아 당국의 군사진압에 따른 민간인 희생자가 최소 3,500명에 이르는 것으로 추정하였다. UN A/HRC/S-17/2/Add.1. para 28.

57. “자유시리아군(Free Syrian Army)”은 리아드 알 아사드(Riad Al Asaad) 대령이 7월 탈주하여 책임을 맡은 것으로 알려진다.

conspiracy)’에 직면해 있다고 발표하면서, 음모주의자들이 잘못된 정보를 확산시키고 분파 간 갈등을 촉발하며 폭력을 행사하고 있다고 비난하였다. 또한 내부적으로 언론 및 기타세력들이 이러한 음모를 지지하고 있다는 점도 강조되었다. 4월 시리아 대통령은 새로운 정부구성,⁵⁸ 국가비상사태 철회,⁵⁹ 최고국가보안재판소 폐지,⁶⁰ 전반적인 사면조치,⁶¹ 평화시위 참가시민의 권리 규정 신설⁶² 등 정치 및 법적 개혁조치를 발표하였다. 그리고 6월에는 다당제 민주주의로 전환과정을 협의하기 위한 국가대화위원회(National Dialogue Commission)를 설립하였다. 그러나 다수의 야당지도자들은 시위자들에 대한 폭력이 지속된다는 점에서 회의 참여를 거부하였다. 이후에도 시리아 정부는 지속적으로 제도개혁을 발표하였으나, 폭력적인 내부갈등은 지속되었다.

2011년 8월 3일 유엔 안보리는 시리아 정부군의 시위자들에 대한 폭력이 지속되고 있다는 점을 비난하는 의장성명을 발표하고 모든 주체들의 자제를 당부하였다. 또한 안보리는 시리아 정부에게 정치적 개혁을 단행하고 유엔 인권최고대표사무소와 협력할 것을 촉구하였다. 10월 4일 중국과 러시아가 안보리 결의안에 거부권을 행사하자, 안보리는 유엔헌장 41항에 의거 시리아에 대한 조치를 단행할 것을 제안하였다. 이와 함께 다수의 국가와 지역기구들이 시리아에 대한 제재조치를 단행하였다. 지속되는 분쟁과정에서 시리아 당국도 무장테러집단들에 의해 군인들이 살해되었다고 주장하였다.⁶³

58. Decree No. 146, 14 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

59. Decree No. 161, 21 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

60. Decree No. 53, 21 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

61. Decree No. 34, 61, 72 of 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

62. Decree No. 53, 21 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

63. 2011년 10월 7일 시리아 당국은 무장테러집단에 의한 범죄공격(절도, 살해, 약탈)이 지속될 뿐만 아니라, 서방의 지원을 받는 유례없는 언론의 거짓 유포가 지속되고

2011년 11월 2일, 아랍국가연맹(League of Arab States) 이사회는 시리아 아랍공화국이 폭력을 중단하고 시민들을 보호하기 위한 실행안에 합의했다고 발표하였다. 시리아 당국도 시위관련 구금자 전원 석방, 도시 및 거주 지역에서 무장요소 제거, 아랍특별기구 및 국제언론의 입국 허용 등을 약속하였다. 안보리는 아랍국가연맹 장관급 위원회에게 시리아 당국의 실행안 준수를 감시하고 보고하기 위한 권한을 부여하였다.

시리아 정부가 553명의 구금자를 석방하였다고 발표하였으나, 안보리는 지속되는 폭력과 시리아 정부의 약속 불이행을 이유로 연맹 내 시리아의 활동을 중지시키는 결의안을 채택하고, 시리아에게 경제적·정치적 제재를 부과하였다. 또한 연맹은 2011년 11월 16일 회원국들에게 다마스쿠스에 주재하는 대사들을 소환할 것을 요청하였다. 시리아 대통령은 시리아 정부는 군중을 폭력적으로 다루지는 않았으며, 무장단체들을 진압하여 안정을 회복하고 민간인을 보호하고자 노력하고 있다고 주장하였다. 시리아 군대 및 당국자들이 자행한 ‘실수’는 독립특별법률위원회(Independent Special Legal Commission)에 의해 처리될 것이라고 강조하였다.

시위참여자들에 대한 무차별적인 군사진압과 초법적인 사형집행이 자행되었으며, 임의적 구금, 강제실종, 고문 및 가혹행위들이 지속되었다. 남성구금자에 대한 성고문, 성폭력, 여성들의 히잡을 벗겨 모욕을 주는 행위, 어린이 구타 및 살해, 이동의 자유 제한, 의료 및 식량권 침해 등 심각한 인권침해상황이 지속되었다.⁶⁴

있다고 주장하였다. 또한 테러집단과 무장조직에 의해 살해된 군인이 1,100명에 이른다고 주장하였다. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 37.

⁶⁴ 지역조정위원회와 연계된 침해기록센터(Violations Documenting Centre)는 침해 사례를 발표하여 왔다.

시리아 내 갈등이 증폭되면서, 더욱더 폭력적이고 군사적인 위기가 고조되었다. 반군 지도자는 해외에 체류하면서 다수의 조직들을 관할하여 왔다. 시리아 반군은 초기의 방어적인 자세에서 보다 공격적인 양태를 보였다. 시리아 내 분쟁을 종식시키기 위한 아랍국가연맹의 노력도 지속되었으며, 러시아도 외무장관의 시리아대통령 면담을 추진하였다. 유엔 사무총장은 아랍국가연맹과 공동대표단의 활동 가능성을 제기하였고, 2012년 1월 23일 연맹은 안보리에 아랍연맹-유엔의 공동대표단이 휴전실행을 감시하고 연맹회원국들이 시리아와 모든 외교적 협력을 중단할 것을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 국제사회는 대부분 시리아 국민을 보호하기 위한 직접적인 군사개입을 선호하지는 않지만, 전략적 이해관계를 감안하여 시리아 당국 혹은 반군에 대한 지원을 지속하고 있는 것으로 평가된다.

나. 설립근거

2011년 4월 29일 유엔 인권이사회는 제16차 특별회기 중 시리아에 대한 결의안 S-16/1⁶⁵을 채택하고, “국제인권법의 모든 위반상황을 조사하고, 비차별을 피하고 완전한 책임을 보장하기 위한 차원에서 침해 및 자행된 범죄에 대한 사실 및 현황을 입증”하기 위하여 유엔 차원의 대표단(Mission to the Syrian Arab Republic)을 파견하기로 하였다. 대표단은 유엔 인권최고대표사무소의 강경화 부대표를 단장으로 하고, 13명의 인권분야 조사, 공공질서 사안, 법의학, 국가정보 등 관련분야의 실질적·기술적·행정적 전문가로 구성되었다. 대표단의 임무는 다음과 같다. 첫째, 제17차 유엔 인권이사회에 시리아 인권상황

⁶⁵- UN Doc. A/HRC/RES/S-16/1 (29 April 2011).

에 대한 예비조사보고서와 구두 상황보고를 하도록 하고 있다. 둘째, 제18차 인권이사회에 추가보고서⁶⁶를 제출하도록 하고 있다. 셋째, 제 18차 이사회 회기 동안 유엔인권최고대표에게 시리아 인권실태에 대한 쌍방향의 대화를 하도록 요청하고 있다.⁶⁷

유엔 인권이사회는 2011년 8월 22일 시리아에서 “2011년 3월 이후 발생한 국제인권법 위반사항들을 조사하고, 반인도범죄에 해당할 수 있는 침해 및 범죄에 해당하는 사실과 정황”을 입증하여, 책임자를 규명할 수 있도록 하기 위한 독립 조사위원회를 구성하는 내용을 포함한 결의안 S-17/1⁶⁸을 채택하게 되었다. 사실조사단이 시리아 아랍공화국 내 인권상황이 열악해지고, 반인도범죄에 해당하는 인권침해 유형이 존재한다는 점을 지적하면서, 인권이사회는 독립적인 국제사실조사위원회의 구성을 결정하게 되었다.

2011년 9월 12일, 유엔 인권이사회는 파울로 세르히요 피네이로(Paulo Sergio Pinheiro, 위원장), 야킨 에르투르크(Yakin Erturk), 카렌 코닝 아부자이드(Karen Koning AbuZayd) 등 3명의 고위급 전문가를 조사위원으로 임명하였다. 사무국은 인권조사 및 국제법 분야에서 광범위한 전문가로 구성되었으며, 유엔 인권최고대표사무소에 의해 지원된다. 인권이사회는 조사위원회가 2011년 11월 말 이전에 공개보고서를 제출해줄 것과 2012년 3월 인권이사회 제19차 회기에 서면보고서 보완본을 제출해 줄 것을 요청하였다.

⁶⁶- UN Doc. A/HRC/18/53 (15 September 2011).

⁶⁷- 대표단은 2011년 9월 15일 시리아 내 인권실태에 대한 유엔 최고대표실 보고서를 제출하였다. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic. UN Doc. A/HRC/18/53 (15 September 2011).

⁶⁸- UN Doc. A/HRC/RES/S-17/1 (22 August 2011).

다. 임무

조사위원회는 첫째 권한사항인 “사실과 정황규명(to establish facts and circumstances)”을 위한 사실조사기구로서, 사용될 증거기준은 ‘합리적인 의심’ 중의 하나이다. 이러한 기준은 조사위원회가 특정사건이 발생하였다는 다른 정보와 합치되는 객관적인 증거를 확보하는 것으로, 이는 범죄 수사에서 적용되는 것보다 낮은 수준이다.

조사위원회의 두 번째 권한사항인 “책임자 규명(to identify those responsible)”을 실현하기 위해, 조사위원회는 인권침해에 책임이 있는 개인들을 입증할 수 있는 객관적인 정보들을 수집하여야 한다. 또한 조사위원회는 인권침해에 책임이 있는 피의자들에 대한 정보를 입수하게 된다.

라. 조사방법

첫째, 조사위원회는 시리아 내에서 발생한 인권침해 사건의 피해자 및 목격자들을 대상으로 한 면접조사를 통해 직접적인 정보를 수집하게 된다. 인터뷰 과정은 2011년 9월 26일 제네바에서 시작되었으며, 군대 및 공안대로부터 탈주한 인력들에 대한 면접도 이루어진다.

둘째, 조사위원회는 아랍국가연맹, 이슬람협력기구, 비정부기구, 인권옹호자, 언론인 및 전문가 등 모든 관심 있는 개인 및 기구들에게 임무를 실행하는데 도움이 될 만한 정보 및 기록을 제출하여 줄 것을 공개적으로 요청하였다. 또한 보고서, 학술분석, 언론보도, 오디오, 영상물 등이 충분히 감안되었다.

수집된 정보는 대외비로 유엔 규칙에 의해 안전한 데이터베이스 형태로 관리된다. 피해자 및 목격자의 보호가 인권조사방법론에서 가장

중요하게 취급된다. 수집정보는 대외비로 관리되며, 조사위원회는 조사에 협력한 개인과 시리아 내에 거주하는 친척에 대한 보복의 가능성에 깊은 우려를 가지고 있다. 조사위원회는 시리아 정부에 의해 이루어진 보도봉쇄에 저항하기 위해 언론에 공개적으로 발언한 개인들의 보호도 중요시하여 왔다.

유엔 인권이사회는 시리아 정부가 조사위원회에 전적으로 협력하여 줄 것을 촉구하고, 시리아 방문을 위해 2011년 9월 29일 자, 10월 19일 자, 10월 27일 자, 11월 4일 자로 서한을 발송한 바 있다. 또한 조사위원장은 브라질 및 미국 주재 시리아대표부에 인편으로 방문을 허용하도록 촉구하는 유사한 서한을 전달하였다. 조사위원회는 시리아 제네바대표부, 인권이사회 시리아 UPR 대표단장을 설득하기도 하였다. 2011년 10월 12일 자 서한에서, 시리아 정부는 2011년 3월 이후 발생한 모든 사건들을 조사하기 위해 자체적으로 독립특별법률위원회를 구성했다고 통보하였다. 또한 시리아 정부는 자체조사위원회의 활동이 종결되면 유엔 조사위원회와의 협력 가능성을 검토하겠다는 입장을 보였다. 2011년 10월 27일 자 서한에서, 위원회는 11월 시리아 자체 조사위원회 및 관련인력들이 제네바를 방문하여 줄 것을 재차 촉구하면서, 시리아 정부와의 협력을 위해 질문지들을 첨부하였다.

시리아 정부가 유엔 조사위원회의 입국을 허용하지 않았기 때문에, 조사위원회는 주로 인근 국가들 혹은 제네바에서 시리아 탈출자들을 면접하여 침해실태를 조사하게 되었다. 일차적으로 침해사건들을 입증할 수 있는 직접적인 설명들에 의존하였다. 추가적으로 시리아 내에 있는 피해자, 목격자, 시리아를 취재한 기자, 시리아 정부를 지원한 것으로 알려진 개인 등을 영상통화(스카이프) 및 일반전화로 접촉하였다. 조사위원회는 2013년 6월까지 총 1,630건의 인터뷰를 실시하였다고 발표하였다. 조사위원회는 사진, 영상녹화물, 위성사진, 의료기록 등도

수집하였으며, 국가 및 비정부차원의 보고서, 학술적인 분석, 유엔기구 보고서(유엔기구 및 인도주의 기구 포함) 등이 조사에 활용되었다.

침해기록의 관리는 표준화된 증거채택 방식을 활용하여, 동일한 정보에 대해 2회 이상의 증언으로 확인된 경우를 위주로 한다. 극히 예외적인 경우에 한해서는 신뢰할 만한 정보원의 증언이 다른 교차확인 과정을 거칠 수 없는 경우에는 정보원을 명시하고 포함시킨다. 실태에 대한 전반적인 배경과 외교적 노력들을 파악하기 위해 조사위원회는 유엔 인권이사회 회원국 및 옵서버 국가들의 대표부도 접촉하였다. 아랍 국가연맹을 포함한 국제 및 지역기구 대표들과의 면담도 진행되었다.

조사위원회는 시리아 조사를 위해 국제인도법을 적용하지는 않았다고 밝힌바 있다. 국제인도법은 교전국의 물리력 사용의 정도 및 조직 수준 면에서 군사분쟁으로 규정될 만한 경우에 적용될 수 있다. 조사위원회는 특정지역의 경우 폭력의 강도가 분명히 필요수준을 넘어선 것으로 우려되나, 자유시리아군(Free Syrian Army: FSA), 지역단체, 반정부단체들이 일정수준의 조직체계를 갖춘 것인지 여부를 확인하기 곤란하였다. 따라서 일부 지역 무장단체들이 실제로 FSA에 의해 승인된 것인지, FSA 명령체계 하에 있는 것인지 여부를 떠나, 조사위원회는 'FSA 단체'로 추정하였다.

마. 주요 조사 결과

2013년 6월 현재 조사위원회는 파올로 세르히요 피네이로를 위원장으로 하여, 카렌 코닝 아부자이드, 비딧 문타본, 칼라 델 폰테(Carla del Ponte) 등 총 4명으로 구성되어 있다. <표 III-2>에서 보듯이 1차 보고서(A/HRC/S-17/2Add. I)에 이어, 2011년 11월 이후 위반행위를 조사한 보고서가 2013년 6월까지 5차례 작성되었다.

표 III-2 시리아 조사위원회 조사활동 및 보고서 현황

구분	보고일시	조사활동 기간	인터뷰 건수	비고
1차 보고서	2011.11.23	2011.03~ 2011.11월 중순	223	9월 29일, 10월 19일, 10월 27일, 11월 4일 자로 시리아 방문 허용 요청, 브라질 및 미국주재 시리아 대표를 통해 협조 요청
2차 보고서	2012.02.22	2011.11월 중순~ 2012.02.15	136	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 2월 7일과 15일 제네바주재 시리아대표 면담 • 2월 15일 시리아 대표부 무장 집단공격에 대한 구체적인 정보 제공
3차 보고서	2012.08.15	2012.02.15~ 2012.07.20	693	2명의 조사위원
4차 보고서	2013.02.05	2012.07.15~ 2013.01.15	445	4명의 조사위원(2명 추가됨.)
5차 보고서	2013.06.04	2013.01.15~ 2013.05.15	430	2013.3.23 제네바대표부를 통해 접근 허용 재촉구, 5대 특정 사건 관련 정보협조 요청

〈침해성립 여부〉

조사위원회는 시리아 지역 내에서 이루어진 위반행위와 인권침해행위들을 규명하고자 하고 있으며, 분쟁의 악화로 심각한 피해상황들이 지속적으로 발생하고 있음을 보고하고 있다. 제네바, 브라질, 미국 등 해외주재 시리아대표부를 통한 지속적인 입국요구에도 불구하고, 시리아 정부의 입국 거부로 반정부 무장단체 및 반체제자들의 위반행위를 조사하는데 어려움이 있었다.

시리아 정부는 2011년 10월 12일 자 서한에서, 2011년 3월 이후 발생한 사건관련 모든 사례를 조사하기 위해 독립특별법률위원회를 자

체적으로 구성하였고 활동결과를 평가한 이후 유엔 조사위원회와 협력 가능성을 검토할 것이라고 통보하였다.

조사위원회는 시리아 정부, 야당, 반정부 활동가들이 폭력을 종식하고, 인권 존중, 시리아 국민들의 정당한 요구 수용 등을 실현할 수 있도록 통합적이고 포괄적인 정치대화를 제안하였다. 다양한 입장을 가지고 있는 국가들로 구성된 연락 집단들이 이러한 대화로 발전시키기 위한 과정을 시도하기 위해 설립될 필요가 있다는 것이다. 조사위원회는 화해(reconciliation)와 책임성(accountability) 규명은 여성 및 소수 집단을 포함한 주민, 피해자 등과의 객관적인 협의를 통해서 가능하다는 점을 강조하였다.

2차 보고서 발간까지는 국제인도법 위반사항에 대해서는 다루지 않고 있으나, 3차 보고서부터는 시리아 내 분쟁이 더욱 심각해지면서 전쟁범죄에 준하는 살인, 비합법적 처형, 고문이 정부군 및 반정부 무장 집단에 의해 자행되고 있다는 점에서 국제인권법과 병행하여 국제인도법 차원에서 실태를 평가하였다. 정부군과 친위 민병대 샤비하(Shabbiha)⁶⁹는 불법 살해, 고문, 자의적 체포 및 구금, 성폭력, 비차별적 공격, 재산의 약탈 및 파괴 등 반인도범죄를 자행하였다. 반정부 무장집단은 제네바 협정의 당사국이 아니지만, 국제인도법을 준수하여야 한다. 조사위원회는 반정부 무장단체의 인권침해가 심각한 상황이라는 하지만, 정부군과 샤비하에 의해 자행되는 침해의 강도, 빈도, 규모에는 미치지 않는 것으로 평가하였다.

69. 구체적인 조직의 성격, 구성, 지배구조는 밝혀지지 않았으나, 신뢰할 만한 정보들에 의하면 조직이 정부와 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로 파악된다. UN Doc. A/HRC/21/50 (15 August 2012).

〈가해자 규명 및 주요 권고 내용〉

조사위원회의 활동 한계 중의 하나는 반정부 무장단체들의 활동에 의한 침해 피해자들이 시리아 내부에 체류하고 있다는 점에서 사례 정보 수집이 더욱 어렵다는 점이다. 조사위원회는 반인도범죄의 책임자로 규명된 개인 및 집단에 대한 비밀목록을 유엔 인권최고대표사무소에 제출하였다. 조사위원회는 시리아 사태의 가장 바람직한 해결책이 모든 관련주체들의 통합적이고 의미 있는 대화를 통한 협의라는 점을 강조하면서, 이를 통해 정치체제 전환, 민족적·종교적 소수자를 포함한 시리아 사회 구성원들의 정당한 열망을 반영하여야 한다고 평가하여 왔다.⁷⁰ 또한 조사위원회는 제네바 커뮤니케(A/86/865-S/2012/522)에 근거한 틀에 따른 정치적 타결의 필요성을 강조하였다.⁷¹

5차 보고서에서는 최초로 조직적인 포위, 화학물질 사용, 강제이주 등의 사례들이 포함되었다.⁷²

3. 리비아

가. 설립배경

리비아 사태는 수십 년간 이어져 온 부패와 심각한 인권침해, 그리고 시민들의 저항에 대한 리비아 정부의 억압이 복합적으로 작용해 발생하였다.⁷³ 리비아에는 최소 140개의 부족이 있으며, 이 중 와르팔라

⁷⁰- UN Doc. A/HRC/21/50 (15 August 2012).

⁷¹- UN Doc. A/HRC/22/59 (5 February 2013).

⁷²- UN Doc. A/HRC/23/58 (4 June 2013).

⁷³- UN Human Rights Council, *Report of the International Commission of*

(Warfalla)족, 카다파(Gaddafi)족, 주와야(Zuwayya)족이 3대 부족으로 리비아 사회는 부족체제에 의해 움직이고 있다. 1969년 무혈 쿠데타로 집권한 무아마르 카다피(Muammar Al-Qadhafi)⁷⁴는 장기 집권 과정에 자신이 속한 카다파족에 대해서는 각종 특혜를 주는 반면 와르팔라족과 주와야족은 차별하였으며, 이에 따라 부족 간 갈등이 내재하고 있었다. 특히 인구의 60%를 차지하는 30세 이하의 청년 인구 실업률이 30%대에 육박하였으며, 곡물 및 에너지 가격이 급등하면서 서민들의 분노가 폭발하게 되었다. 이러한 상황에서 2011년 1월 13일~16일간 정부의 주택사업 부실과 부패에 저항하는 시위가 다르나(Darnah), 벵가지(Benghazi) 등의 도시에서 발생하였다.⁷⁵

2011년 2월 15일 아부살림(Abu Salim) 교도소에서 학살된 가족들을 변호하던 변호사 겸 인권운동가였던 파티 테르빌(Fathi Terbil)이 리비아 군에 체포되었는데 이 사건이 벵가지에서의 시민봉기를 촉발시켰다. 테르빌의 체포에 대한 항의표시로 2011년 2월 16일 리비아 여러 도시들에서 시위가 발생하였는데 이는 카다피 통치 40년 동안 전례가 없는 일이었다. 리비아 정부군은 시위대를 해산시키기 위해 무력을 사용하였고 이로 인해 많은 사상자가 발생하였다. 국제인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)에 따르면 최소한 24명이 사망하였다.⁷⁶ 2월 18일에는 벵가지에 군이 투입되었으며, 동시에 리비아 여러 도시에서 수천 명

Inquiry on Libya, UN Doc. A/HRC/19/68 (8 March 2012), para. 10.

⁷⁴ 카다피의 이름은 이외에도 Gaddafi, Gadhafi, Qaddafi 등으로 불리고 있다.

⁷⁵ 박중철 외, 『제스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』, KINU 정책연구시리즈 11-01 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 58-65.

⁷⁶ Philippe Kirsch, “The Work of the International Commission of Inquiry for Libya,” M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery* (Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 2011), p. 296.

규모의 시위대가 형성되었고, 총 사망자가 84명에 이르게 되었다. 이후 시위규모는 수만 명 단위로 확대되었고, 2월 20일 총 사망자 수는 250명을 기록하였다. 2월 21일에는 수도 트리폴리(Tripoli)까지 확대된 반정부 시위에 대한 리비아 정부군의 공습으로 250명이 사망하였다.⁷⁷

이후 리비아 사태를 우려하는 국제사회의 성명이 줄을 이었다. 반기문 유엔 사무총장은 2011년 2월 21일 리비아 사태는 심각한 국제인도법 침해로 즉각 중지되어야 한다고 하였다.⁷⁸ 그리고 다음날인 2011년 2월 22일 나비 필레이 유엔 인권최고대표는 리비아 폭력 사태와 희생자에 대한 국제조사가 필요하다는 성명을 발표하였다.⁷⁹ 또한 리비아 사태에 대한 유엔 안보리 언론 성명(2011. 2. 22), 아랍국가연맹 이사회 성명(2011. 2. 22), 이슬람회의기구(Organization of the Islamic Conference) 사무총장 성명(2011. 2. 20), 아프리카 연합 평화안전이사회(Peace and Security Council of African Union) 제261차 회의 코뮤니케(2011. 2. 23), 유럽연합 외교이사회(European Union Foreign Affairs Council, 2011. 2. 21) 등도 리비아 사태를 다루었다.⁸⁰

리비아 조사위원회가 설치된 시점에는 리비아 정부군과 무장저항군 간의 ‘무력충돌’이 있었다. 즉, 2011년 2월 말에는 무장저항군과 정부군 간의 무력충돌이 발생하였고, 최초의 시위는 내전으로 발전하였다.⁸¹

77. 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, p. 86.

78. Secretary-General Ban Ki-moon, “Opening remarks to the press on Libya,” UN News Centre (21 February 2011).

79. UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), preamble.

80. UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), preamble.

81. Kirsch, “The Work of the International Commission of Inquiry for Libya,” p. 297.

나. 설립근거

리비아 조사위원회는 2011년 2월 25일 유엔 인권이사회 결의안 S-15/1에 의해 설치가 결의되었다. 조사위원은 유엔 인권이사회 의장이 임명하게 되어 있다.⁸² 동 결의안은 무투표(without a vote)로 채택되었다.

유엔 인권이사회의 조사위원회 설치 결의안에 따라 2011년 3월 15일 유엔 인권이사회 의장은 리비아 조사위원회를 설치하고 요르단 국적의 아스마 하데르(Asma Khader), 캐나다 국적의 필립 키르쉬(Philippe Kirsch)와 이집트 국적의 셰리프 바시오니(M. Cherif Bassiouni)를 조사위원으로 임명하였다. 바시오니가 위원장 역할을 수행하다가 2011년 10월 키르쉬로 위원장이 교체되었다.⁸³

리비아 조사위원회는 2011년 5월 31일 유엔 인권이사회에 보고서(1차 보고서)를 제출하였다.⁸⁴ 이어 유엔 인권이사회는 2011년 6월 10일 리비아의 내전이 지속되고 있으며 이에 따라 인권침해도 진행 중이라는 점을 고려하여 조사위원회의 임무를 연장하였다.

그리고 2011년 8월 인권이사회 제18차 회기에 인권이사회에 구두보고하고 2012년 3월 인권이사회 제19차 회기에 최종 보고서를 제출하도록 결의하였다.⁸⁵ 이에 따라 리비아 조사위원회는 2012년 3월 제19차 유엔 인권이사회 회기에 최종 보고서(2차 보고서)를 제출하였다.⁸⁶ 2차

82. UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), para. 11.

83. UN Doc. A/HRC/19/68 (8 March 2012), para. 2.

84. Human Rights Council, *Report of the High Commissioner for Human Rights Council resolution S-15/1*, UN Doc. A/HRC/17/45 (7 June 2011).

85. UN Doc. A/HRC/17/L.3 (10 June 2011), para. 14.

86. Human Rights Council, *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, UN Doc. A/HRC/19/68 (8 March 2012).

보고서에는 본 보고서와는 별도로 전체 보고서(Full Report)가 첨부되어 있다.

표 III-3 리비아 조사위원회 설립 및 활동 일지

- 2011.02.25 유엔 인권이사회, 리비아 조사위원회 설립 결정
- 2011.03.15 유엔 인권이사회 의장, 세 명의 조사위원 임명
- 2011.05.31 조사위원회, 유엔 인권이사회에 1차 보고서 제출
- 2011.06.10 유엔 인권이사회, 조사위원회 임무 연장
- 2012.03.08 조사위원회, 유엔 인권이사회에 2차 보고서 제출

유엔 인권이사회는 리비아 조사위원회의 설치 결의안이 보호책임 이론을 원용하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 유엔 인권이사회는 결의안 S-15/1에서 리비아 사태에 대한 깊은 우려를 표명한 후,⁸⁷ 가장 먼저 리비아 정부 당국에게 거주민을 보호해야 할 책임을 충족시킬 것을 환기시켰다.⁸⁸ 원문을 인용하면 다음과 같다.

2. Strongly calls upon the Libyan Government to meet its responsibility to protect its population, to immediately put an end to all human rights violations, ...

보호책임은 2011년 3월 17일 자 유엔 안보리 결의안에서도 원용되었다.⁸⁹ 보호책임의 1차 주체는 개별 주권국가이며 1차 주체인 개별

⁸⁷- UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), para. 1.

⁸⁸- UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), para. 2.

⁸⁹- UN Doc. S/RES/1973 (17 March 2011). 관련 부분을 인용하면 아래와 같다. *Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of*

국가가 보호책임 이행에 실패할 경우 2차 주체인 국제공동체가 보호 책임을 이행하여야 한다. 한편, 보호책임은 예방책임, 대응책임, 재건 책임으로 구분된다. 보호책임 이론은 현재 생성 중에 있는데 국제사회는 예방책임을 강조하고 있다.⁹⁰ 이에 따라 유엔 인권이사회와 안보리도 보호책임의 1차적인 책임이 리비아에게 있음을 환기시킨 것이다. 그럼에도 불구하고 리비아 정부가 보호책임에 실패하자 보호책임의 2차 주체인 국제공동체가 보호책임의 두 번째 단계인 대응책임 이행 차원의 일환으로 조사위원회를 결의한 것이다.⁹¹

다. 임무

조사위원회의 임무는 크게 객관적인 사실조사와 책임자 처벌을 위한 가해자 규명에 있다고 볼 수 있다. 리비아 조사위원회의 경우도 마찬가지이다. 유엔 인권이사회는 리비아 조사위원회의 임무를 다음과 같이 규정하고 있다.

- 첫째, 리비아 내에서의 모든 국제인권법 침해 사실 조사
- 둘째, 국제인권법 침해사실과 범죄행위의 사실관계 및 상황 규명
- 셋째, 후자와 관련한 책임자 특정

특히 책임자 특정은 ‘책임성 문제를 다루기 위한 조치’(accountability measures)에 대한 권고를 위해서라는 점을 밝히고 있는데 이는 조사위원회의 활동 목적 가운데 하나가 심각하고 중대한 인권 침해자에 대한 형사처벌임을 말해 주고 있다. 마지막으로 유엔 인권이사회는 리비

civilians(밑줄 친 부분 필자 강조).

⁹⁰ 관련 내용은 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, pp. 17-25.

⁹¹ 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, p. 88.

아 조사위원회 설치를 결의하면서 제17차 회기에 인권이사회에 보고할 임무를 부여하였다.⁹²

유엔 인권이사회는 리비아 조사위원회 설치를 결의하면서 조사위원회 임무의 시간적 범위를 설정하지 않았다. 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 시점이 2011년 2월 15일 이후 민주적 정부 형태를 요구하며 발생한 시위를 억압한 것과 연관되다. 그렇지만 리비아 조사위원회 설치 결의안에는 조사위원회의 시간적 범위를 한정하고 있지 않다. 실제로 리비아 조사위원회는 보고서에서 2011년 이전에 발생한 사건을 다수 언급하고 있다.⁹³

라. 조사방법

리비아 조사위원회는 유엔 인권이사회로부터 부여받은 임무를 수행하기 위해 정보 수집 활동을 하였다. 리비아 조사위원회의 정보 수집 활동은 인터뷰, 각종 보고서 검토, 현장 방문, 비디오 및 사진 분석을 비롯하여 여러 가지 방법들이 동원되었다.

첫째, 범죄 피해자, 목격자 등 400명과 개별 인터뷰를 하였다. 인터뷰 대상자의 안전과 프라이버시의 존중 및 정보의 신뢰를 위해 인터뷰는 가능한 비밀리에 진행되었다. 그리고 범죄 피해자의 안전 및 프라이버시 보호 차원에서 개인의 이름은 보고서에 기록하지 않았다.

둘째, 유엔을 포함한 국제기구의 보고서, 리비아 내 그리고 국제적인 비정부기구 및 민간단체들의 보고서, 방송 매체들의 보고서, 학술 논문들을 검토하였다.

⁹². UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011), para. 11.

⁹³. Kirsch, "The Work of the International Commission of Inquiry for Libya," pp. 293-294.

셋째, 2011년 10월과 12월 그리고 2012년 1월에 사건이 발생한 리비아 현장을 방문하였고 내전으로 인해 입은 피해를 파악하기 위해 현지 조사를 하였다.

넷째, 비디오 및 사진 분석도 동원되었다. 여기에는 유엔이 운영하는 위성응용프로그램(United Nations Operational Satellite Application Programme: UNOSAT)이 제공하는 위성사진 분석이 포함되었다.

다섯째, 범죄 피해자가 입은 손상에 관한 의학 보고서를 검토하였다.

여섯째, 현장에서 발견된 무기에 대한 과학적 분석 기법이 동원되었다.

일곱째, 외교업무 종사자, 정부관리, 비정부기구 종사자, 전문가 집단, 군사전문가, 의사, 법률전문가, 과학자, 유엔 관리와 회합을 가졌다.

여덟째, 조사위원회가 필요로 하는 정보를 얻기 위해 유엔 회원국과 유엔의 관련 기관을 초대하였다.

리비아 조사위원회는 이상의 활동으로 취득한 정보를 평가함에 있어 신중한 접근 자세를 취하였다. 조사위원회는 가능한 한 직접 목격 하였거나 직접적으로 들은 사실에 근거하였다.

한편, 조사위원회는 정보를 수집하는 과정에서 여러 가지 문제로 인해 어려움을 겪기도 하였다. 유엔 인권이사회가 조사위원회의 임무를 연장한 즉시 리비아로 복귀하려고 하였지만 리비아 내의 안전문제 및 행정적인 문제로 2011년 10월까지 현장에 복귀할 수 없었고, 이로 인해 2011년 12월까지 실제적인 조사를 할 수 없었다. 또한 조사를 위해 리비아 현장에 접근하고 관련된 개인을 만나려고 하는 경우에 행정적 인의 어려움을 겪기도 하였다.

마. 주요 조사 결과

〈침해성립 여부〉

리비아 조사위원회는 2차 보고서에서 카다피 군대가 국제범죄, 특히 반인도범죄와 전쟁범죄를 위반했다고 결론지었다. 조사위원회는 민간인에 대한 광범위하고 조직적인 공격이 이루어지는 가운데 살인, 강제실종과 고문이 자행되었으며, 불법적인 살인과 개별적인 고문 및 부당한 대우, 강간을 포함한 침해사실이 있었다고 결론지었다. 또한 조사위원회는 반(反) 카다피군(thuwar)이 전쟁범죄를 포함한 심각한 침해와 국제인권법 위반을 하였다고 결론지었다. 이러한 위반에는 불법적인 살인, 자의적인 체포, 고문, 강제실종, 마구잡이식의 공격(indiscriminate attack), 약탈(pillage) 등이 있었다고 보고하였다. 리비아 조사위원회의 2차 보고서는 반인도범죄 및 전쟁범죄 위반에 대하여 ① 과도한 무력의 사용, ② 불법적인 살인, ③ 자의적 구금 및 강제실종, ④ 고문 및 기타 형태의 부당한 대우, ⑤ 특정 부족 공격행위, ⑥ 성폭력, ⑦ 민간인, 민간물자, 피보호자 및 피보호 물자에 대한 공격, ⑧ 북대서양조약기구, ⑨ 금지무기, ⑩ 용병, ⑪ 소년병, ⑫ 약탈로 구분하여 상세하게 기술하고 있다.

〈가해자 규명〉

임무에서 본 바와 같이 리비아 조사위원회는 책임성 문제와 관련하여 범죄 책임자를 특정하는 것을 임무의 하나로 부여받았다. 이러한 임무를 수행하기 위해 리비아 조사위원회는 범죄에 대해 책임이 있는 개인을 특정하기 위한 노력을 전개하였다. 조사위원회는 범죄 책임자의 이름을 보고서에 포함시키지 않기로 결정했으나, 공개적으로 알려진

고위급 인사는 예외로 하였다.

리비아 사태에 대한 책임이 있는 개인을 리비아 내에서 처벌하는 문제는 여러 가지 측면에서 난항을 겪었다. 당시 리비아 형법에는 국제 범죄가 명확하게 정의되어 있지 않았다. 뿐만 아니라 공소시효가 10년으로 규정되어 10년이 경과하면 기소할 수도 없었다. 또한 법원 기능도 마비되어 있어서 개인에 대한 형사처벌 문제를 더 어렵게 하였다. 2012년 2월에 리비아 사태에 대한 범죄 혐의로 기소된 41명의 카다피 추종세력에 대한 재판이 군사법원에서 개시되었다가 3월에 일반법원으로 이관되었다.

〈주요 권고 내용〉

리비아 조사위원회는 리비아 과도정부,⁹⁴ 국가과도위원회와 설립 예정인 제헌의회(Constituent Assembly), 유엔리비아지원단(United Nations Support Mission in Libya: UNSMIL),⁹⁵ 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO), 국제사회, 유엔 인권이사회, 유엔 사무총장, 아랍국가연맹, 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카위원회(African Commission on Human and Peoples' Right)에 대해 권고하였다.

리비아 과도정부에 대해서는 공정한 재판 및 법치를 위해 요구되는 사항들을 권고하였다. 주요 권고 사항으로는 2차 보고서에 기술되어 있는 국제인권법 및 국제인도법 침해사실 조사 및 기소, 구금자들에 대한 고문 및 가혹행위 금지, 고문의 결과로 취득한 증거의 배제, 특정 부족에 대한 추가 공격을 방지하기 위한 조치, 사법제도의 능력 함양

⁹⁴ 리비아 과도정부는 2011년 11월 24일 출범하였다.

⁹⁵ 2011년 9월 16일 유엔 안보리 결의안 2009호에 의해 설치되었다.

을 위한 계획 수립, 국제인권법 또는 국제인도법 위반 혐의자들의 공직 배제, 국제 규범 및 기준에 부합한 범죄 희생자 대우, 사법부·경찰·교도소 등의 공무원 훈련 프로그램 수립 등이 포함되어 있다.

국가과도위원회 및 헌법의회에 대해서는 리비아가 비준한 국제인권 조약에 규정되어 있는 국제인권법을 리비아 헌법에 수용할 것, 국제범죄를 리비아 형법에 수용하기 위해 법제를 개선하고 국제범죄에 대한 공소시효를 폐지할 것, 리비아의 모든 법률을 리비아의 국제법상의 의무에 부합하게 개선할 것을 권고하였다.

유엔리비아지원단에 대해서는 2차 보고서 상의 권고사항들의 이행을 감시할 것, 리비아 과도정부가 국제인권법상의 의무를 충족할 수 있도록 기술적인 지원을 제공할 것, 법원·경찰·검찰·변호인을 위한 능력함양프로그램을 리비아 과도정부와 협조할 것을 권고하였다.

NATO에 대해서는 민간인 피해의 수준을 결정하기 위해 리비아에서 조사할 것 등을 권고하였다.

국제사회에 대해서는 리비아 과도정부가 2차 보고서 상의 권고사항들을 이행할 수 있도록 재원을 조달하기 위한 즉각적인 조치를 취할 것, 리비아 당국이 사법제도를 향상시키기 위한 계획을 수행할 수 있도록 지원할 것 등을 권고하였다.

유엔 인권이사회에 대해서는 2차 보고서 상의 권고사항들을 이행하기 위해 필요한 제도(mechanism) 수립을 권고하였다.

유엔 사무총장에 대해서는 유엔의 관련 기구들이 리비아 과도정부를 지원함에 있어 일관된 자세를 취할 것을 권고하였다.

아랍국가연맹에 대해서는 가능한 범위 내에서 조사위원회 권고사항들의 이행을 지원할 것을 권고하였으며, 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카위원회에 대해서는 조사위원회 권고사항들의 이행을 감시하기 위한 제도 수립을 권고하였다.

〈국제형사재판소 회부〉

리비아 조사위원회가 제출한 2차 보고서에는 유엔 안보리에 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 권고하는 내용은 명시되어 있지 않다. 한편, 유엔 안보리는 유엔 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 2011년 2월 25일 다음날인 2011년 2월 26일 리비아 사태를 국제형사재판소 소추관에게 회부하기로 결의하였다.⁹⁶ 리비아는 로마규정의 당사국이 아니지만 유엔 안보리가 사태를 국제형사재판소에 회부하기로 결정할 경우 국제형사재판소는 관할권을 행사할 수 있다(로마규정 제13조 b). 유엔 안보리 결의안 1970호는 조사위원회 설치 결정을 환영한다고 밝히고 있는데⁹⁷ 이는 리비아 조사위원회 설치와 국제형사재판소 회부가 일련의 관련이 있음을 보여 주고 있다. 또한 유엔 안보리 결의안 1970호는 리비아 당국의 보호책임을 언급하고 있는데⁹⁸ 이는 리비아 사태의 국제형사재판소에 회부가 보호책임과 관련되어 있음을 명시적으로 보여주는 첫 사례이다.⁹⁹

2011년 3월 2일 국제형사재판소 소추관은 리비아 사태에 대한 조사 개시를 결정하였다.¹⁰⁰ 이는 예비조사가 2월 26일부터 3월 2일까지 불

⁹⁶. UN Doc. S/RES/1970 (26 February 2011), para. 4.

⁹⁷. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다: Welcoming the Human Rights Council resolution A/HRC/S-15/2 of 25 February 2011, including the decision to urgently dispatch an independent international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya ...

⁹⁸. 관련 부분을 인용하면 다음과 같다: Recalling the Libyan authorities's responsibility to protect its population.

⁹⁹. Carsten Stahn, "Libya, the International Criminal Court and Complementarity," *Journal of International Criminal Justice* 10 (2012), p. 326.

¹⁰⁰. International Criminal Court <www.icc-cpi.int>, Situations and Cases → Situation in Libya (검색일: 2013.4.23).

과 며칠 만에 이루어진 것인데 이는 국제형사재판소 역사상 가장 빨리 진행된 예비조사이다.¹⁰¹

2011년 3월 4일 국제형사재판소 의장단은 리비아 사태 사건을 제1 예비공판부(Pre-Trial Chamber)에 배당하였다.¹⁰² 제1 예비공판부는 쿠노 타르푸세르(Cuno Tarfusser, 이탈리아), 실비아 스타이너(Sylvia Steiner, 브라질), 산지 마세노노 모나겐(Sanji Mmasenono Monageng, 보츠와나) 등 3명의 재판관으로 구성되었다.¹⁰³

2011년 6월 27일 제1 예비공판부는 반인도범죄 혐의(살인과 박해)로 무아마르 카다피, 사이프 알 이슬람 카다피(Saif Al-Islam Gaddafi), 압둘라 알 세누씨(Abdullah Al-Senussi)에 대한 체포영장을 발부하였다. 알 이슬람 카다피는 무아마르 카다피의 아들로 카다피국제자선 개발재단 명예회장(Honorary Chairman of the Gaddafi International Charity and Development Foundation)이었으며 리비아의 사실상의 총리였다. 압둘라 알 세누씨는 리비아군의 대령으로 군사정보국 수장(head of the Military Intelligence)이었다.¹⁰⁴ 무아마르 카다피 사망(2011년 10월 20일)으로 국제형사재판소는 2011년 11월 22일 무아마르 카다피에 대한 사건을 공식 종료하였다. 다른 두 혐의자인 알 이슬람 카다피와 압둘라 알 세누씨는 체포영장이 발부되기는 하였지만 현재 국제형사재판소에 구류되어 있지 않다.¹⁰⁵

¹⁰¹- Stahn, "Libya, the International Criminal Court and Complementarity," p. 329.

¹⁰²- International Criminal Court, The Presidency, No.: ICC-01/11 (4 March 2011).

¹⁰³- International Criminal Court<www.icc-cpi.int>, Situation: The Libyan Arab Jamahiriya (검색일: 2013.4.23).

¹⁰⁴- International Criminal Court<www.icc-cpi.int>, The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi (검색일: 2013.4.23).

¹⁰⁵- International Criminal Court<www.icc-cpi.int>, Situations and Cases →

리비아 사태를 국제형사재판소에 회부한 유엔 안보리 결의 후 4개월이라는 빠른 기간 내에 체포영장이 발부되었다. 그런데 조기 체포영장 발부에 대해 논란이 있다. 조기 체포영장 발부를 옹호하는 측에서는 체포영장 발부가 카다피 정권 붕괴에 상당히 중요한 역할을 담당하였다고 주장하는 반면 조기 체포영장 발부를 부정적으로 보는 측에서는 체포영장을 조기에 발부함으로써 리비아 사태를 정치적으로 해결하려 했던 노력을 복잡하게 만들었다고 주장하고 있다.¹⁰⁶

4. 레바논

가. 설립배경

레바논은 1943년 독립 당시 기독교도와 이슬람교도가 비슷한 숫자로 분포하고 있었다. 최대 종파는 기독교계 마론파였는데 독립 이후 인구 분포 변화로 이슬람계 시아파가 최대 종파가 되었다. 자신들의 빈곤과 저개발상태가 정치권력의 불균등에서 비롯되었다고 인식한 시아파가 기독교 집권 세력인 마론파를 상대로 정치권력의 구조 개편을 주장하였으나 마론파가 이를 수용하지 않으면서 갈등이 심화되었다. 결국 시아파는 자생적 독립정치단체인 아말(Amal)을 결성하여 권력 투쟁에 나서는데 한편, 시아파의 일부 강경세력이 1982년 이란과 연계망을 구축하여 범 이슬람 투쟁을 전개하는 헤즈볼라(Hezbollah)를 결성하게 된다.¹⁰⁷

Situation in Libya (검색일: 2013.4.23).

¹⁰⁶- Stahn, "Libya, the International Criminal Court and Complementarity," p. 330.

¹⁰⁷- 인남식, 『2006 레바논 분쟁과 중동정세 변화 전망』, 외교안보연구원 주요국제문제 분석(2006.11.30), pp. 1-6.

2006년 7월 12일 레바논 남부 이스라엘 점령지대에서 헤즈볼라의 기습공격에 의해 이스라엘방위군(Israel Defense Forces: IDF) 2명이 납치되었다. 헤즈볼라의 기습공격에 대한 대응으로 이스라엘이 헤즈볼라 소유 방송국을 파괴하고, 동남부 골란고원 점령지역과 레바논 남부 일대를 공습함에 따라 이스라엘과 레바논의 피해가 급증하였다. 특히 헤즈볼라의 실질적 지도자인 사무총장 하산 나스랄라(Hassan Nasrallah)가 7월 15일 이스라엘에 대한 전면전을 선포하고 다음날 이스라엘 북부 최대도시 하이파에 대하여 로켓 공격을 시도하였다. 이에 충격을 받은 이스라엘의 에훅 올메르트(Ehud Olmert) 총리가 대대적인 보복을 선언하면서 상황이 더욱 격화되었다.¹⁰⁸

2006년 7월 25일에는 이스라엘이 레바논 남부의 유엔 평화유지군을 공습하는 사건이 발생하였고, 7월 30일 이스라엘 공군이 레바논의 카나(Qana)라는 마을을 공습하였다. 카나를 비롯한 여러 레바논 마을에 대한 공습으로 수천 명의 사상자(대부분 여자와 아이들)와 백만 명에 이르는 이재민이 발생하였다.

유엔 안보리는 2006년 8월 11일 결의안 1701호¹⁰⁹를 채택하였다. 유엔 안보리는 이 결의에서 헤즈볼라의 이스라엘 공격 즉각 중단과 레바논에 대한 이스라엘의 공격적 군사행동 즉각 중단을 촉구하고, 유엔 평화유지군(유엔레바논임시군, United Nations Interim Force in Lebanon: UNIFIL)¹¹⁰의 숫자를 최대 15,000명으로 증강시킬 것을 결

¹⁰⁸- 위의 보고서, pp. 6-7.

¹⁰⁹- UN Doc. S/RES/1701 (2006).

¹¹⁰- 1978년 레바논 내전 당시 평화유지임무를 부여받고 파견되었다. 참고로, 우리나라는 2006년 11월 28일 제52회 국무회의에서 레바논 평화유지군에 350여 명 규모의 단위부대를 파병하는 것을 골자로 하는 ‘국군부대의 레바논 평화유지군(UNIFIL) 파견 동의안’을 국회에 제출할 것을 의결하였으며, 이후 파견기간이 연장되어 현재 2013년 말까지를 기간으로 하고 있다.

정하였으며, 레바논 정부에는 국경 보안 업무에 만전을 기해 줄 것을 촉구하였다.

나. 설립근거

유엔 안보리가 결의안 1701호를 채택한 2006년 8월 11일 유엔 인권이사회는 이스라엘의 레바논 민간인에 대한 대량 폭격, 특히 카나를 비롯한 여러 레바논 도시에서의 학살을 비난하며 결의안(S-2/1)을 채택하고 고위급조사위원회(high-level commission of inquiry) 설립을 결정하였다. 유엔 인권이사회 결의안(S-2/1)은 27 대 11의 다수결로 채택되었다. 북한인권문제와 관련이 많은 중국, 러시아는 찬성하였으며, 우리나라는 기권하였다.¹¹¹

유엔 인권이사회 결의안 S-2/1은 국제인권법 및 국제인도법 분야의 저명한 전문가들로 조사위원회를 구성하기로 결정하였다. 이를 근거로 2006년 9월 1일 인권이사회 의장 루이스 알폰소 알바(Luis Alfonso de Alba)는 후암 클레멘테 바에나 소아레스(Joao Clemente Baena Soares, 브라질), 무하마드 샨드 오토만(Mohamed Chande Othman, 탄자니아), 스틸리오스 페라키스(Stelios Perrakis, 그리스) 등 세 명을 조사위원회 위원으로 임명하였다. 조사위원들은 2006년 9월 11일 제네바에서 모여 활동을 개시하였다. 9월 19일에는 활동조건(Terms of

¹¹¹- 찬성: 남아프리카, 러시아, 말레이시아, 말리, 멕시코, 모로코, 모리셔스, 바레인, 방글라데시, 브라질, 사우디아라비아, 세네갈, 스리랑카, 아르헨티나, 아제르바이잔, 알제리, 에콰도르, 요르단, 우루과이, 인도, 인도네시아, 잠비아, 중국, 쿠바, 튀니지, 파키스탄, 페루.

반대: 네덜란드, 독일, 루마니아, 영국, 우크라이나, 일본, 체코, 캐나다, 폴란드, 프랑스, 핀란드.

기권: 가나, 가봉, 과테말라, 나이지리아, 스위스, 카메룬, 필리핀, 한국.

Reference)¹¹²을 채택하고 2달 이내에 인권이사회에 보고서를 제출하기로 하였다. 활동조건은 조사위원회의 활동을 위해 모든 유엔 회원국이 조사위원회에 협력해야 하고, 조사위원회가 국제기구 및 관련 행위자의 협조를 구할 수 있다는 내용 등이 규정되어 있다. 2006년 11월 23일 조사위원회의 활동결과를 담은 보고서(이하 “조사보고서”)가 발표되었다.¹¹³

○ 표 III-4 레바논 조사위원회 설립 및 활동 일시

- 2006.08.11 유엔 인권이사회, 레바논 조사위원회 설립 결정
- 2006.09.01 유엔 인권이사회, 세 명의 조사위원 임명
- 2006.09.11 조사위원회, 활동 개시
- 2009.09.19 조사위원회, 활동조건(Terms of Reference) 채택
- 2006.11.23 유엔 인권이사회, 조사위원회 보고서 발표

다. 임무

레바논 조사위원회는 유엔 인권이사회로부터 다음과 같이 세 가지 임무를 부여받고 있다.

첫째, 이스라엘이 레바논에서 민간인을 공격의 목표물로 삼아 살인을 일삼은 행위를 조사하는 것이다. 유엔 인권이사회는 레바논 조사위원회에 임무를 부여하면서 이스라엘이 레바논에서 행한 행위로 조사범위를 한정함으로써 헤즈볼라의 적대행위와 이스라엘 내에서 발생한 행위는 조사 대상에서 제외시켰다.¹¹⁴ 레바논 조사위원회가 이

¹¹² 활동조건은 조사보고서에 부록으로 첨부되어 있다.

¹¹³ Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/3/2 (23 November 2006).

¹¹⁴ 레바논 조사위원회 최종보고서는 현대 국제인도법의 해석 및 적용과 관련하여 여러

스라엘방위군의 적대행위를 조사함에 있어서 중점을 둔 것은 그 행위가 헤즈볼라의 적대행위에 대한 대응 과정에서 필요성(necessity)을 충족했는가의 여부였다.

레바논 조사위원회의 임무와 관련하여 핵심적인 요소는 헤즈볼라의 적대행위를 조사범위에 포함시킬 것인가의 여부였다. 인권이사회가 레바논 조사위원회 설치를 결의하면서 이스라엘의 적대행위만을 조사 대상으로 명시하였다는 점에서 레바논 조사위원회는 헤즈볼라의 적대행위 조사가 조사위원회의 권한을 넘는 것으로 판단하였다. 그러나 헤즈볼라의 행위가 비록 조사범위에 포함되지는 않았지만 이스라엘의 적대행위 필요성 여부를 판정하기 위해 헤즈볼라의 행위도 검토하지 않을 수 없었다.

한편, 헤즈볼라의 적대 행위와 관련하여 이스라엘은 헤즈볼라의 적대행위에 대한 책임이 레바논 정부에게 책임이 있다고 공식적으로 발표하였다. 그러나 레바논 정부는 2006년 7월 12일에 있었던 이스라엘 영토에서의 헤즈볼라 작전에 대해 책임이 없으며 알지도 못하였다고 주장하였다. 레바논 조사위원회는 적대행위는 이스라엘방위군과 헤즈볼라 사이의 문제라는 입장을 취하였다.

둘째, 이스라엘 군이 사용한 무기의 유형을 검토하고 무기 사용이 국제법에 부합하는지의 여부를 검토하는 것이다. 이 임무의 수행을 위해서는 무기의 유형뿐만 아니라 무기가 사용된 방식 및 무기 사용 방식이 미친 영향에 대한 조사도 필요하였다.

문제를 제기하였다. 국제법률가위원회(International Commission of Jurists)는 헤즈볼라와 이스라엘방위군 각각이 무력충돌 기간 동안 전쟁법을 준수했는지의 여부를 별도로 조사하기 위하여 저명한 법률 전문가 그룹을 조직하였다. James G. Stewart, "The UN Commission of Inquiry on Lebanon: A Legal Appraisal," *Journal of International Criminal Justice* 5 (2007), p. 1059.

셋째, 이스라엘방위군의 공격이 인간의 생명, 재산, 주요 기반시설 및 환경에 미친 영향을 평가하는 것이다. 이러한 평가에는 즉각적인 영향뿐만 아니라 중장기적인 사회적·문화적·심리적·경제적·환경적 영향도 포함되었다.

유엔 인권이사회의 레바논 조사위원회 설치 결의에는 어느 기간의 적대행위에 대해서 조사를 할 것인지에 대해 명시하지 않고 있다. 레바논 조사위원회는 인권이사회로부터 부여받은 위의 세 가지 임무를 수행하기 위해 특히 2006년 7월 12일부터 8월 14일 사이의 33일간 발생한 사건을 중심으로 조사하였다.

한편, 책임자 처벌을 위한 가해자 규명은 레바논 조사위원회의 임무로 부여되어 있지 않다.

라. 조사방법

임무수행을 위한 레바논 조사위원회의 활동은 크게 관련자들과의 모임과 레바논현장 방문으로 구분할 수 있다. 레바논 조사위원회는 정보를 수집하여 분석함에 있어서 ‘직접’ 들은 증언과 증거에 근거하였다. 레바논 조사위원회는 임무수행을 위해 레바논 정부와 이스라엘 정부에게 협조를 요청하였다. 레바논 정부는 협조하였으나 이스라엘 정부는 거부하였다.

첫째, 레바논 조사위원회는 임무수행을 위해 제네바와 레바논에서 다양한 분야의 인사들과 모임을 가졌다.¹¹⁵ 제네바에서는 인권이사회 의장과 인권최고대표를 방문하였다. 국제적인 정부간 기구와 비정부간 기구에게 임무 수행과 관련된 정보를 요청하는 서한을 발송하였다.

¹¹⁵ 제네바 및 레바논에서 가진 모임의 목록은 조사보고서에 부록으로 첨부되어 있다.

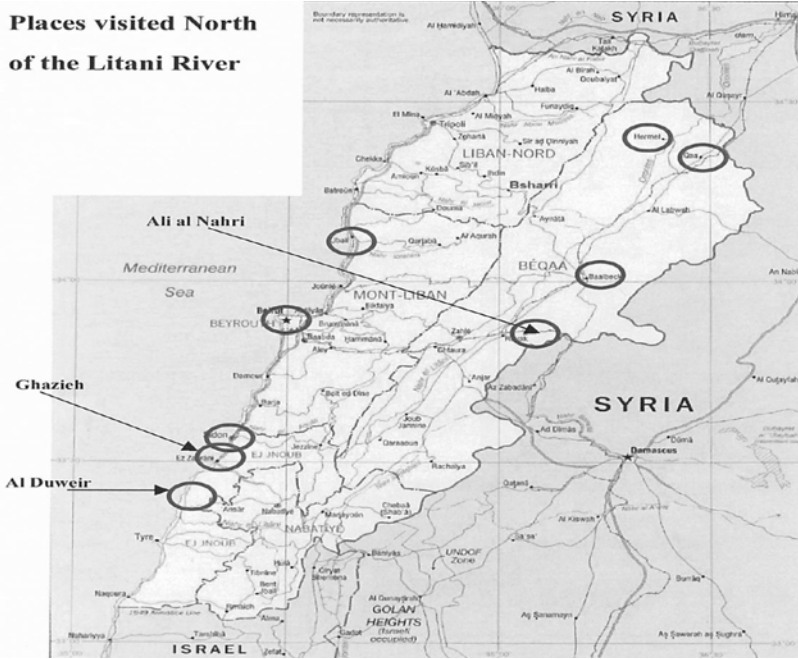
또한 UNESCO, WHO 등 관련 유엔기구의 관리도 만났는데 레바논 주재 유엔인도주의업무조정관과 전화로 통화하기도 하였다.

레바논 조사위원회는 2006년 9월 23일부터 10월 7일, 10월 17일부터 10월 21일까지 두 차례 레바논을 방문하여 대통령과 총리를 방문하고 내각의 장관들, 국회의원, 공군 고위급 관료 등 공직에 있는 다양한 부류의 인사들과 모임을 가졌다. 또한 레바논 조사위원회는 레바논에 주재하고 있는 여러 유엔기구 대표, 레바논 유엔 평화유지군(UNIFIL) 및 유엔정전감시기구(United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO) 사령관, 국제인도법 및 국제인권법과 사회과학 분야의 저명한 학자들도 만났다. 또한 베이루트(Beirut)와 티레(Tyre)에서 비정부 기구 대표들, 병원 관계자들과 모임도 가졌다.

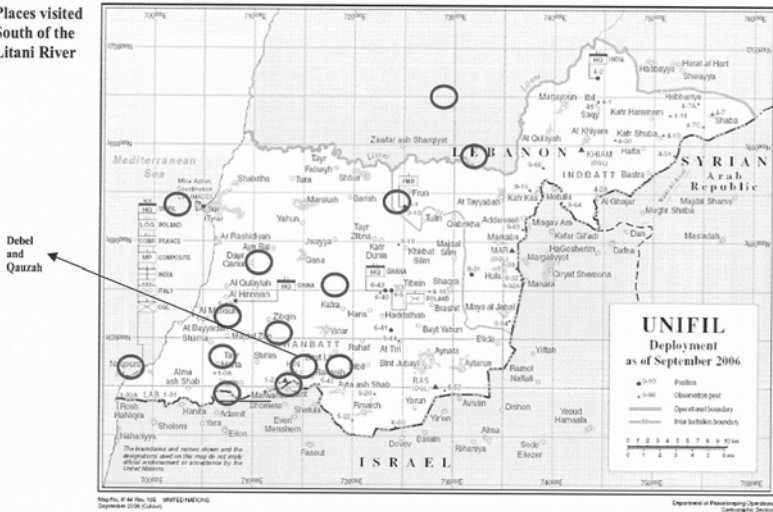
둘째, 레바논 현장을 방문하였다. 레바논 조사위원회는 지방정부, 지역사회 및 개인으로부터 직접 증언과 증거, 기타 정보를 수집하기 위해 남 베이루트(South Beirut), 비카(Bekka) 계곡, 배이로스(Baylos), 특히 레바논 남부지역을 방문하였다. 레바논 남부지역에서는 리타니강(Litani River)과 블루 라인(Blue Line) 사이의 여러 도시와 마을을 방문하였다. 레바논 조사위원회는 레바논 현장을 직접 방문하여 여러 관계자들을 만나고 분쟁 지역을 방문함으로써 2달이라는 비교적 짧은 기간에 조사를 마칠 수 있었다.

● 그림 III-1 레바논 조사위원회가 방문한 리타니 강 유역 도시

Places visited North of the Litani River



Places visited South of the Litani River



마. 주요 조사 결과

〈침해성립 여부〉

첫 번째 임무와 관련하여 레바논 조사위원회는 조사결과 2006년 7월 12일부터 8월 14일까지의 33일간 발생한 분쟁이 레바논, 특히 남부 레바논 지역에 치명적인 영향(devastating impact)을 주었다고 결론지었다. 레바논 당국에 따르면 이 기간 동안의 분쟁으로 인해 1,191명이 사망하고 4,409명이 다쳤으며 900,000명이 고향을 버렸다.

두 번째 임무와 관련하여 레바논 조사위원회는 우선 2006년 7월 12일부터 8월 14일 사이에 발생한 적대행위가 ‘국제적인’ 무력충돌로서 국제 인도법과 국제인권법이 적용된다고 하였다. 조사위원회는 분쟁 기간 발생한 여러 사건을 종합한 결과 이스라엘방위군이 레바논 민간인과 민간시설을 과도하고 무차별적으로 공격함으로써 전투원과 민간인의 구별, 군사 목표물과 민간시설의 구별에 실패하였다고 결론지었다.¹¹⁶

이스라엘방위군은 국제인도법상 요구되는 실효적인 경고를 하지 않았다. 경고를 한 경우에도 레바논 민간인이 떠날 수 있는 충분한 시간을 주지 않았다. 의료요원과 구조요원을 직접 공격하기도 하였다. 또한 분쟁 기간 동안 중요 시설물을 포함하여 민간시설에 손상이 가해졌다. 레바논 정부에 따르면, 이스라엘방위군이 레바논의 32개 중요 시설물을 공격하였고 109개의 교량과 137개의 도로가 파괴되었다.

레바논 조사위원회는 이스라엘방위군이 사용한 것으로 알려진 무기

¹¹⁶ 전쟁법 내지 무력충돌법에 있어 교전자(전투원)와 비교전자(민간인), 군사 목표와 비군사 목표(민간시설)는 엄격하게 구분된다. 이를 구별의 원칙(principle of distinction)이라고 한다. 구별의 원칙은 오늘날에 이르기까지 헤이그법의 가장 기본적인 원칙으로 확립되어 있다. 정운장, 『국제인도법』 (경산: 영남대학교출판부, 1994), p. 256.

그 자체가 국제인도법상 모두 불법은 아니지만 무기를 사용한 방식이 국제인도법 위반에 해당한다고 보았다. 특히 조사위원회는 이스라엘 방위군의 집속탄(cluster munition) 사용에 주목하였다. 이스라엘방위군은 집속탄의 90%를 레바논 분쟁 기간의 마지막 72시간 동안 사용하였는데 레바논 조사위원회는 이 집속탄의 사용이 과도하고 군사적 필요성의 어떠한 이유에서도 정당화될 수 없다고 보았다.

이상과 같은 점에서 레바논 조사위원회는 이스라엘방위군의 무기 사용이 군사적 필요성과 비례성을 위반하고 민간 목표물과 군사 목표물의 구별에 실패함으로써 국제인도법을 심각하게 침해하였다고 결론지었다.

세 번째 임무와 관련하여 레바논 조사위원회는 레바논 분쟁으로 인한 대량 이주민 발생에 주목하였다. 레바논 정부는 레바논 인구의 1/4이 2006년 7월 12일부터 8월 14일 사이에 고향을 잃었으며, 이 가운데 735,000명이 레바논에서 그리고 230,000명은 해외에서 살 곳을 구한 것으로 추산하였다. 또한 레바논 사태는 취약계층(vulnerable groups)에도 많은 영향을 미쳤다. 사상자의 1/3이 아동이었으며 여성과 노인, 이주노동자들도 많은 영향을 받았다. 도로망의 파괴는 이주민에 대한 인도적 지원과 이주민들의 자유로운 이동에 큰 영향을 미쳤다.

〈주요 권고 내용〉

레바논 조사위원회의 권고는 유엔 인권이사회를 대상으로 하고 있는데, 인도적 지원 및 복구, 취약계층(아동), 국제인도법에 대한 존중, 무기, 국제인도법 및 국제인권법의 침해 구제(redress)에 대한 내용으로 되어 있다.

첫째, 인도적 지원 및 복구와 관련하여 레바논 조사위원회는 국제사

회가 레바논과 레바논 국민에 대한 지원에 나서도록 유엔 인권이사회가 촉구할 것, 유엔 인권이사회가 유엔기구(UNESCO, UNEP, UNHCR, UNICEF, WHO)와 브레튼 우즈 체제의 기구들이 리비아 재건에 나서도록 장려할 것, 유엔 사무총장에게 인도적 지원의 규모에 대한 평가에 착수하도록 요청할 것 등을 권고하였다.

둘째, 취약계층에 대해서는 유엔 인권이사회가 무력충돌의 희생이 된 아동의 운명에 대해 세심한 관심을 기울일 것을 권고하였다.

셋째, 국제인도법에 대한 존중을 위해 레바논 조사위원회는 유엔 인권이사회가 비국가행위자(non-state actors)를 포함한 모든 분쟁 당사자들이 국제인도법을 존중할 의무를 촉진하고 감시해야 하며, 레바논 인권상황을 감시하기 위한 후속절차(follow-up procedure)를 수립해야 한다고 권고하였다.

넷째, 무기에 대해서는 집속탄을 국제법상의 금지무기 목록에 포함시키기 위한 긴급조치를 유엔 인권이사회가 주도권을 쥐고 추진해야 한다고 권고하였다.

다섯째, 국제인도법 및 국제인권법 침해 구제에 대해서는 개인의 권리 구제를 위한 법적 수단을 중요하게 생각하였다. 그러나 레바논 조사위원회는 국제법과 국제인도법 및 국제인권법 사이에는 인권침해의 희생자가 보상받기 위한 법적 공백 상태가 존재하는 것으로 보았다. 이 점에서 레바논 조사위원회는 유엔 인권이사회에게 개인청구를 검토할 권한이 있는 위원회 설립을 검토할 것을 권고하였다. 레바논 조사위원회는 그 대안으로 개인의 보상 문제를 검토할 중재위원회(commission of arbitration)도 고려할 수 있다고 권고하였다.

5. 동티모르(Timor-Leste)

가. 설립배경

2006년 4월 28일부터 5월 25일 기간에 동티모르에서 발생한 위기는 정부기구의 취약성과 미흡한 법치주의에 기인하고 있다.¹¹⁷ 포르투갈과 인도네시아의 지배는 동티모르 내부 분쟁을 야기하였으며, 정치적 경쟁관계가 폭력으로 조정되었다. 2006년 분쟁은 1974년과 1975년 탈식민지과정에서 시작된 것으로 인도네시아 점령으로 인한 폭력과 분파, 1999년 유엔 후원의 민중협의체(Popular Consultation)에 수반된 폭력 등과 연계되어 있다.

나. 설립근거

2006년 6월 8일 동티모르 외교장관은 유엔 사무총장에게 서면으로 2006년 4월 28일 및 29일, 5월 23일, 24일 및 25일에 발생한 사건과 위기상황과 연관된 사건 및 사안을 검토하기 위한 독립조사위원회를 구성하여 줄 것을 요청하였다. 이에 대해 유엔 사무총장은 긍정적으로 응답하고, 6월 12일 유엔 인권최고대표에게 위원회 설립을 요청하게 되었다. 사무총장의 결정이 6월 13일 안보리에 전달되어, 6월 20일 유엔 사무총장이 유엔 인권최고대표에게 결의안 1690호(2006년)로 독립특별위원회를 설립하도록 결정한 데 대하여 환영을 표명했다. 유엔 안보리는 유엔 인권최고대표사무소에 조사위원회 구성을 명령하고, 사무총장에게 동티모르 사안에 대한 지속적인 안보리 보고를 요청하였다. 2006년 6월 27일 사무총장은 3명의 조사위원이 2회 이상의 방문을

¹¹⁷- 2 October 2006.

통해 최대 5주 동안 동티모르에서 회의를 개최할 것이며, 딜리(Dili)에 주재한 사무국이 이를 지원할 것임을 동티모르의 사난 구스마오(Xanana Gusmao) 대통령에게 통보하였다.

다. 임무

유엔 조사위원회의 임무는 2006년 4월 28일, 29일, 5월 23일, 24일, 25일에 발생한 사건의 현황 및 실태 조사와 갈등의 원인이 된 사안 및 관련 사건들을 파악하는 것이다. 이는 사건 책임자를 밝혀내고, 심각한 인권침해행위 및 범죄 행위의 책임성을 규명하기 위한 조치들을 마련하기 위한 것이었다. 조사위원은 3명의 분야별 전문가(중대한 인권침해 조사, 범죄 조사, 보안분야 개혁)로 구성되었다. 조사위원회는 4월과 5월에 발생한 사건의 책임자를 규명하고 개별 범죄행위의 처벌 근거를 마련하는 임무를 부여받았으나, 조사위원회 자체가 재판소나 처벌기관은 아니다. 이에 따라 특정 인물의 중대범죄 연루 의혹에 대한 정황을 파악하고, 국내법 하에 처벌하도록 권고하는 수준에 그치게 되었다. 보안기관의 공직자 혹은 고위직들이 범죄행위 책임자로 규명되기도 하였다. 또한 조사위원회는 전문기관들의 추가조사가 이루어지면서 형사소추가 가능할 인물들을 규명하였다.

조사위원회는 범죄행위의 책임성 조치와 관련한 이들을 국내재판체계로 처벌할 것을 권고하였다. 그리고 국제판사, 검사, 변호사의 참여가 보장되어야 하며, 이를 위해서는 동티모르의 사법체계가 강화되어야 하고, 비처벌 문화가 상당한 제약이 될 수 있음을 지적하였다.

평화와 민주주의 증진을 위해서는 사법체계가 효율적이고 보다 가시화 되어야 하며, 이를 위해 동티모르 정부 및 국제사회가 장기적으로 노력하여야 할 것임을 강조하였다.

라. 조사방법

조사위원회는 3명으로 구성되어, 위원장 파울로 세르히요 피네이로(브라질), 젤다 홀츠만(Zelda Holtzman, 남아프리카), 랄프 재클린(Ralph Zacklin, 영국 북아일랜드)가 조사위원회를 담당하였다. 유엔 인권최고대표의 추천에 의해 유엔 사무총장이 임명한 조사위원은 전문성, 정직성, 독립성을 토대로 했다. 사무국은 사무총장 Luc Côté(뤽 꼬페, 캐나다)를 중심으로 위원회를 지원하는 역할을 수행했다. 사무국은 유엔 인권최고대표실에 의해 지원을 받으며 구성되었으며, 동티모르 딜리에 소재한 전 유엔하우스에 위치하였다. 사무국 직원은 형사 범죄 수사관, 인권 모니터전문가, 법률자문관, 정치자문관, 군사 분야 개혁 전문가, 경찰 분야 개혁 전문가, 데이터관리요원, 안전요원, 기타 행정지원인력 등으로 구성되었다. 사무국은 조사위원회의 공식 업무가 개시된 2006년 7월 7일 사무총장, 행정비서 및 기타 지원인력의 딜리 도착과 동시에 운영되었다.

조사위원회의 활동을 위해 동티모르 정부의 전폭적인 협력이 이루어져야 하며, 임무를 수행하기 위해 필요한 시설 등이 제공되어야 한다는 점이 강조되었다. 조사위원회는 운송시설을 포함하여 동티모르 영토 전역에 대한 이동의 자유를 향유하도록 하였다. 또한 모든 장소와 시설에 통제받지 않는 접근, 정부 및 지역 당국 대표, 군부 당국, 지역지도자, 비정부기구 및 여타 기구 등 조사위원회의 임무수행을 위해 필요하다고 여겨지는 사람들을 면담할 수 있는 자유가 보장되었다. 기록물 및 신체적 증거를 포함한 모든 정보원에 대한 자유로운 접근, 조사위원회의 인력 및 기록물을 위한 적절한 안전조치 마련, 조사와 관련하여 조사위원회와 접촉한 피해자 및 목격자들이 이로 인해 괴롭힘, 위협, 협박, 보복 등을 당하지 않도록 보장하는 것을 포함한 보호

등이 이루어지도록 하였다. 조사위원과 지원인력들은 독립적인 조사를 위해 유엔의 특권 및 면책협약 하에 대표단 전문가 및 요원들에게 주어진 특권과 면책권을 향유하도록 하였다.

조사위원들은 2006년 7월 3일부터 5일까지 사무총장과 사무국 인력들과 회의를 하고, 임무와 관련한 공동의 이해를 도모하고 관련 사안들을 토론했다. 이는 조사위원회의 활동방안과 동티모르 방문 일정을 포함하였다. 조사위원들과 사무총장은 유엔 인권최고대표 및 직원들과 수차례 회의를 개최하였다. 조사위원들은 뉴질랜드, 말레이시아, 미국, 브라질, 영국, 일본, 중국, 포르투갈, 필리핀, 한국, 호주 정부대표들 및 유럽연합의 대표를 면담하였다.

조사위원들은 첫 번째 임무인 “2006년 4월 28일, 29일, 5월 23일, 24일, 25일 사건 및 위기를 초래한 관련사건 및 사안과 관련된 사실 및 정황규명”을 위해 ‘사실조사기구’로 활동하기로 합의하였다.

첫 번째 단계로 다른 조사기구들에 의한 다양한 보고서 및 기록들에 포함된 정보를 수집하고 평가하였다. 여기에는 동티모르 검찰총장, 군부 혹은 동티모르 방위군(Forças de Defesa de Timor Leste: FALINTIL 혹은 F-FDTL), 동티모르 국립경찰(Policia Nacional de Timor Leste: PNTL), 정부기구, 유엔기구, 호주연방경찰 및 군부, 동티모르에 주재한 법집행기구(말레이시아, 뉴질랜드, 포르투갈), 기타 정부간 기구, 비정부기구 등이 포함되었다. 다른 배경정보들도 위기를 초래한 사안들을 규명하기 위해 수집되어 분석되었다.

조사위원회는 위의 자료 및 보고서들에 포함된 정보의 진실성을 규명하고, 목격자, 책임자 위치에 있는 사람들, 경찰 유치장 및 감옥에의 수감자 등을 면담하고, 범죄가 이루어진 장소 등을 방문하여 새로운 사건들을 규명하였다. 이러한 과정은 조사위원회가 2006년 4월과 5월에 발생한 사건들의 보다 명백한 사건묘사를 가능하게 하였다. “안보

분야 기능관련 사안”들에 관해서, 조사위원들은 위기 동안 F-FDITL과 PNTL 모두 작동하지 않았다는 측면에서 안보분야가 명백하게 붕괴했다고 보았다. 조사위원회의 임무가 안보분야에 대한 전면적 개혁에 대한 권고에까지 미치는 것은 아니지만, 위기상황 발생에 대한 제도적 책임이 있는 두 개의 안보기관들의 기능 부실에 대한 규명은 조사위원회의 임무에 해당한다.

조사위원들은 임무의 두 번째 요소를 “개인 혹은 기관차원의 책임성 입증을 위해 앞에서 언급한 사건들에 대한 책임소재를 규명”하는 것으로 이해하였다. 동 조사기간에 자행된 인권침해에 대한 개인 차원의 책임성을 규명하기 위해 자행된 범죄에 책임이 있을만한 개인을 특정 지을 수 있을 정도로 신뢰할만한 정보를 수집하여야 했다. 조사위원회는 판사 혹은 검사의 권한을 부여받은 것은 아니며, 소환영장, 수색 및 압수, 체포영장 등과 같은 강제력을 갖고 있지 못하고 있다. 따라서 조사위원회의 권한은 책임자들을 국내형사법에 의해 처벌을 받도록 추천하는데 국한되어 있으며, 혹은 기존 훈련성 조직체계하에서 책임을 지도록 하는데 그치고 있다. 조사과정에서 증거기준 관련 발생 사안은 조사대상에 포함되었다.

조사위원들은 2차레(2006년 8월 4일~11일, 2006년 9월 4일~15일)에 걸쳐 동티모르를 방문하여 대통령, 국무총리, 외교부장관, 검찰총장, 딜리 주교, 인권 및 정의를 위한 사무실(옴부즈맨), F-FDITL과 PNTL의 수장, 전 국무총리, 전 국방장관, 주요 정치정당 대표, 사무총장 특별대표 및 다양한 유엔기구 대표, 외교대표, 탄원자들의 대표, 진실·화해위원회 전 위원들, 국내사법분야에서 활동하는 국제검사 및 판사들과의 면담회의를 개최하였다. 조사위원들은 범죄행위가 자행된 것으로 추정되는 장소들을 방문하였다. 2차 방문 시 조사요원들은 사법훈련센터를 방문하고, 딜리 지역재판소에서 청문회에 참석하였다.

조사위원들은 최종결과보고서 작성을 위해 사무국 직원들과 수차례의 작업회의를 개최하였다.

조사위원회가 사실조사과정에 적용할 증거기준과 관련하여 논란이 제기되었다. 조사위원회의 권한에 내재된 제약으로 인해, 조사위원회는 합리적인 의심을 넘어선 일반 형사범죄 증거기준을 채택하지 않기로 결정하였다. 동티모르 형사소송법 제114조 1항에 따르면, 형사범죄의 경우 증거제출의무가 피의자에게 있지 않으며, 2항은 재판을 위해 기소를 지속하는 것은 검사의 책임이며, 법정은 임의적으로 혹은 요청에 의해 진실을 밝히며 공민의무와 관련하여 적절한 결정이 이루어질 수 있도록 하는데 필요한 증거를 요청할 수 있다. 합리적인 의심을 넘어선 증거기준에 대한 명백한 규정은 없으나, 278조는 결정과정에서 감안되는 요소들의 목록을 재확인하고 하고 있다. 이는 합리적인 의심을 넘어선 증거기준에 대한 공인된 인정을 함의하며, 이는 국제형사 및 인권법과 합치하는 것이다. 조사위원회는 가장 적합한 기준이 합리적인 의심이라는 결론에 도달하였다.

조사위원들은 명시된 기간 동안 명백하게 자행된 범죄와 심각한 인권침해의 책임성을 규명하기 위한 조치들을 권고했다. 그리고 국제판사, 검사, 변호사들의 참여를 허용하는 동티모르의 국내사법체계가 범죄와 침해에 대한 책임성을 규명하는데 우선적으로 적용될 방안이라고 결정하였다. 그리고 이를 위해 조사위원들은 동티모르의 기존 국내사법체계에 대한 예비적인 평가가 필요하다고 규정하였다. 동티모르 사법체계에 대한 예비평가는 특별히 사법체계 내 역량, 독립성 및 능력 수준이 조사위원회의 권고사항을 적절하고 신속한 방식으로 처리할 수 있는지를 결정하기 위해 이루어졌다. 조사위원회는 국제적 기준에 따라 공평하고 독립적인 방법으로 업무를 수행하였으며, 이러한 원칙은 정부, 국제기구, 비정부기구, 개인과의 상호작용에서도 주요한 활

동방식으로 존중되었다.

조사위원회는 동티모르의 시민사회 및 군부 당국, 외교관, 유엔 사무실(유엔 동티모르 사무소(United Nations Office in Timor Leste: UNOTIL)), 유엔 동티모르 통합임무단(United Nations Integrated Mission in Timor Leste: UNMIT) 및 기타기구, 비정부기구들의 전폭적인 협력을 받았다. 조사위원회는 위의 모든 기관들로부터 요청한 수많은 기록들을 받았으며, 사무국은 200회 이상의 면접조사와 1,000개 이상의 기록들을 수령하였다. 동티모르 혹은 해외 거주 개인들로부터도 인터뷰 동의 및 기록들을 제공받을 수 있었다.

마. 주요 조사 결과

〈침해성립 여부〉

헌법에 따르면, 동티모르는 “법치, 권력분립, 국민의 의지 및 인간존엄을 존중하는 민주적인 단일국가”로 설립되었다. 국가목표는 국가의 주권독립 수호 및 보장, 국민들의 기본권을 보장 및 증진, 정치적 민주주의, 공공참여, 사회정의 및 남녀 간 효율적 기회평등에 대한 증진 및 보장 등으로 규정된다. 동티모르는 4개의 주권기구, 대통령, 의회, 행정부, 재판부로 구성된 준대통령제로 규정된다. 헌법에 명시된 재판체계 전체가 아직 제대로 효력을 발휘하지 못하고 있으며, 최고법원, 최고행정기관, 조세 및 감사법원, 군사법원이 기능하지 못하였다. 2단계의 재판소가 기능하여, 지역법원(딜리(Dili), 바우카우(Baucau), 수아이(Suai), 오에쿠시(Oecussi))와 항소법원(최고재판소 설립 전까지는 역할 수행)이 있었다.

동티모르의 ‘적용법률’은 정부 조직의 역사 및 변화를 반영하여 복합적인 체계를 지닌다. 법 적용순서는 동티모르의 헌법, 의회나 행정

부에서 통과된 동티모르 법률, 유엔 동티모르 과도행정기구(United Nations Transitional Administration in Timor Leste: UNTAET)의 통치 기간에 만들어진 규정, 법령, 행정명령, 1999년 10월 25일 전에 동티모르에 적용되었으며 국제의무사항 및 인권기준에 위배되지 않는 인도네시아법 순이다. 이와 같이 복합적인 법률규정으로 인해 특정 사안에 적용하는데 있어 어려움이 발생할 수 있다. 예를 들어 형사법 분야에 적용되는 형사조항은 인도네시아 규정으로 남아있으며, 형사절차는 정부 훈령에 기반을 두고 이루어질 수 있다. F-FDTL 관련해서도 군사구조는 행정법 지휘체계 하에 있으나, 군대규칙 및 경력과 관련해서는 UNTAET의 통치 기간에 만들어진 규정이 적용되었다. 지속적인 법률적용을 위한 한시적 특별전환 규정들로 인해 상황이 더욱 복잡해지게 되었다. 특히 동티모르에 더는 존재하지 않는 사무실의 수장의 책임 하에 있는 직책들과 관련하여 혼란이 야기되었다. 2002년 5월 20일 국가의회는 기존에 적용되던 법률의 지속적인 효력을 확인하는 법률을 통과시켰으며, 다른 규정이 없이 UNTAET에게 권한을 부여하였다. 매우 제한적인 경우에만, 특별법이 기존권한을 명백히 규명하기 위해 제정되었다. 2002년 5월 이후 실행측면을 보면, 의회에서 통과된 대다수의 법률은 정부에 의해 발의되었으며, 안보분야 주요 사안들은 정부의 직접 훈령에 의해 발효되었다.

동티모르의 형사법을 규정하는 입법절차들은 복합적인 요소들을 가진다. 형사범죄의 대다수는 인도네시아 형사법에 의해 규정되었으며, 부대적인 책무를 포함한 형사책임의 개념도 형법에 의해 규정된다. 화기, 폭약, 폭발물, 및 기타 공격무기관련 UNTAET 규정(2001/5)은 무기관련 다양한 범죄행위를 규정하며, 절차적인 문제는 형사소송법과 동티모르 훈령에 의해 처리되도록 되어 있다. 형사소송법은 범죄증거기준이 합리적 의심의 범위를 넘어서야 한다고 명시하지는 않지만, 형

사소송법에 명시된 다양한 조항들은 이러한 기준에 합치된다. 형사소송법 114조 1항은 피의자에게 증거입증의 책임이 없음을 명시하고 있다. 278조는 결정과정에서 감안되어야 하는 다양한 요소들을 상세히 설명하고 있으며, 이는 포괄적으로 국제형사법과 인권법에 부합하여 합리적인 의심을 넘어선 증거기준 입증고려와 일치한다.

조사위원회는 적용기준이 합리적인 의심을 넘어선 증거가 아니라는 점을 반복적으로 언급하였다. 조사위원회는 합리적인 의심을 채택하였으며, 신뢰할만한 다양한 자료들이 특정개인이 사실조사범위에 해당하는 범죄에 개입되었다는 정황들이 입증된 것으로 파악된다. 따라서 조사위원회는 2006년 4월과 5월에 발생한 범죄사건에 연루된 개인들은 동티모르 국내형사법에 의해 처벌되어야 한다고 권고하였다. 조사위원회는 기타 개인들이 조사위원회에 제기한 증거에 기반을 둘 때 잠재혐의자로 간주하기에는 부족하나, 사건에 개입한 정황이 있는 경우에는 역량 있는 당국이 추가조사를 실시하도록 하였다.

〈가해자 규명〉

특정 형 집행을 주도하는 결정이 역량 있는 검찰 당국의 권한 하에 있기는 하지만, 조사위원회는 중대한 범죄를 자행하고 지도자 및 책임자의 위치에 있는 자의 형 집행을 우선적으로 실시할 필요성과 현실성을 인식하였다. 조사위원회는 검찰총장이 이미 4월과 5월에 발생한 범죄사건에 대한 조사를 시작하였다는 점에 주목하였다. 조사위원회는 범죄 사건의 책임이 있는 개인을 규명하는데 어려움을 겪기도 하였으며, 이는 아무런 범죄행위가 발생하지 않았다는 의미가 아니고 국내법적으로 추가절차가 필요한 사건들이다.¹¹⁸ 개별사건에 대한 개인의 책임소재를 규명한 경우는 4월 28일 코모로(Comoro) 시장 폭력, 4월 28일

라이카투(RaiKotu) 폭력, 5월 8일 글레노(Gleno) 폭력, 5월 23일 파투 아히(Fatu Ahi) 무장 충돌, 5월 24일 타시 톨루/티바(Taci Tolu/Tibar) 무장 충돌, 5월 24일 루아크(Ruak) 장군공관 공격, 5월 25일 PNTL 요원 총기발사, 5월 25일 다 실바(da Silva) 가정집 방화, 5월 25일 메르카도 라마(Mercado Lama) 사건의 경우다. 조사위원회는 동티모르에서 불법적이고 비정상적인 무기분배가 이루어진 것을 주목하면서, PNTL 및 F-FDTL 내 무기분배관련 책임자들을 규명하였다.

조사위원회는 특정 개인뿐만 아니라, 기관 차원의 책임에 대해서도 언급하였다. 2006년 4월 및 5월에 발생한 사건들이 특정기관 및 정책 결정자들의 역량 미흡에 기인한다는 점이다. 위원회는 동티모르 관련 기관들이 심각한 자원의 제약 속에서 성장하고 있으나, 법치 및 책임성 부재가 사건발생의 가장 근본적인 원인이라는 점을 분명히 하였다. 통치구조 및 기존의 명령체계가 붕괴되었고, 기관 간 혹은 기관 내 갈등이 심각한 상황이 5월 25일 PNTL과 F-FDTL 간 충돌로 표출되었다. 예를 들어 대통령의 경우에도 5월 23일 연설에 앞서 보다 자제하고 국방 및 안전 최고 위원회(Superior Council for Defence and Security) 등 관련 기관채널을 존중하여 가용할만한 모든 방안들을 강구했어야 한다는 것이 위원회의 결론이다. 조사위원회는 전 국무총리가 보안기관 무기들의 민간 이전에 정부요원들이 관여되어있다는 내용의 신뢰할만한 정보를 접하고도, 무기의 민간인 이양을 거부할 수 있는 확고한 지위를 이행하지 않았다고 밝혔다. 조사위원회는 5월 25일

¹¹⁸. 4월 28일 낮에 궁전에서 발생한 범죄사건(2명 사망, 최소한 4명의 총기상해, 2명의 중상해), 4월 28일과 29일 밤에 발생한 타시 톨루(Taci Tolu) 폭력사건(2명 사망, 3명 총기상해), 5월 25일 코모로(Comoro) 시장에서 발생한 총격사건(1명 상해), 5월 25일 PNTL 본부에서 F-FDTL 군사와 PNTL 요원 간 무장충돌(수많은 사상자와 1명의 F-FDTL 군인 사망) 사건에 대한 책임자를 규명하지 못하였다.

휴전 이후 발생한 F-FDITL 군인에 의한 PNTL 요원에 대한 발사관련 방위군사령관은 책임이 없다는 입장을 취하였다.

〈주요 권고 사항〉

일련의 사건별로 다수의 책임자들이 규명되었으며, 조사위원회는 책임자들의 처벌을 권고하였다. 다수의 개인이 관여된 사건들에 대해서는 추가 조사가 필요하며, 이를 통해서 책임자를 규명하여 처벌해야 한다고 보았다. 위원회는 책임자를 규명하지 못한 4개의 사건들에 대해서는 추가조사를 실시할 것을 권고하였다. 책임성 조치와 관련하여 조사위원회는 4월과 5월 사건들에 관여된 공무원들이 적절한 윤리절차 및 행정적 제재를 거치도록 하였다. 또한 강력하고 독립적인 경찰, 군사 감시기구들의 설립이 필요하며, 이를 통해서 경찰과 군인들의 행동에 대한 불만을 조사할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

형사사건들은 국내사법체계 안에서 처리되어야 하며, 4월과 5월 사건에 대한 심리는 동티모르 지역재판소에서 이루어지도록 하였다. 위원회는 재판부를 2명의 국제재판관과 1명의 국내재판관으로 구성하고, 단독재판의 경우에는 국제재판관이 담당하도록 권고하였다. 또한 위원회는 국내사법체계에 원로 국제검사를 검찰총장보로 임명하고, 2006년 4월과 5월의 사건들을 공평하고 정치적 고려 없이 조사하고 처벌하도록 권고하였다. 동티모르 국가검찰의 지원을 받아 국제사법주체들이 사건의 조사 및 처벌에 주도적인 역할을 하며, 이와 관련하여 적절한 지원이 이루어지도록 하였다. 조사위원회는 검사들이 헌신적인 경찰과 조사인력, 적절한 행정, 번역, 연구 직원, 필요한 이동지원 등에 접근할 수 있도록 권고하였다.

조사위원회는 법무부(Ministry of Justice)가 목격자의 신체적 안전을

보장하기 위해 필요한 조치들을 취할 것과 동티모르 구금시설의 안전을 제고하기 위한 즉각적인 조치들을 촉구하였다. 또한 검찰총장의 의회 제출 보고서에 4월과 5월 사건관련 사례들의 진행사항을 포함시키고, 관련 정보들을 정기적으로 발표하도록 하였다. 조사위원회는 동티모르 정부 당국이 사건의 피해자에 대한 보상을 실시하고, 사건발생에 관여되어 있는 기관들이 공개적으로 책임을 인정하도록 권고하였다. 사법 및 비사법과정에서 피해자들의 존엄과 재외상화(retraumatization) 방지를 보장하기 위한 특별한 조치들이 필요하다는 점이 강조되었다.

6. 코트디부아르

가. 설립배경

코트디부아르 사태는 2010년 11월 28일 대선결과 불복으로 촉발된 로랑 그바그보(Laurent Gbagbo) 대통령 측과 알라산 와타라(Alassane Ouattara) 전 총리 측의 대립에 기인한다. 표면상으로는 코트디부아르 내전의 주요 원인이 대선결과를 둘러싼 양측의 대립이지만 이러한 대립은 인종적 요소와 정치적 요소의 연관성, 미해결 영토분쟁 등 다양한 주체들 간 지속적 갈등이 표출된 것이라는 점을 주목해야 한다. 코트디부아르에서의 심각한 대량인권침해는 이러한 다양한 갈등 요소들이 대선이라는 계기를 통해 분출된 것이라 볼 수 있다.

내전의 양상으로 진행된 코트디부아르 사태에 대해 유엔 안보리는 2011년 3월 30일 민간인을 보호하기 위한 “모든 필요한 조치(all necessary means)”가 포함된 결의안 1975호를 채택하였다.¹¹⁹ 2011년 4월 11일 그랑그보 대통령이 생포됨으로써 코트디부아르 사태는 일단

락되었다. 코트디부아르 사태로 1천 명 이상의 사망자와 100만 명 이상의 국내실향민을 포함한 난민이 발생하였다.¹²⁰ 국제사회는 코트디부아르 사태의 인권침해상황 파악 및 책임자 처벌을 위한 본격적인 조치에 들어갔다. 코트디부아르 사태에 대해 국제사회는 국제인권법 및 국제인도법 위반 여부, 가해자 규명, 책임자 형사처벌 가능성 제기 등을 조사 및 검토하기 위하여 코트디부아르 조사위원회를 설립하였다.

나. 설립근거

코트디부아르 조사위원회는 2011년 3월 25일 인권이사회 결의안 16/25에 근거하여 설립되었다.¹²¹ 인권이사회는 결의안 16/25를 통해 조사위원회 설립을 요청하고, 2011년 7월 1일 코트디부아르 조사위원회는 보고서를 제출하였다. 인권이사회 결의안 16/25는 우선 아프리카 연합의 코트디부아르 지역에서의 모니터링 역할을 지지하며(2항), 재확인(제7항)하였다.

동 결의안은 10항에서 “독립적인 국제 조사위원회를 파견할 것”을 결의하고 인권이사회 의장이 조사위원을 임명하며, 2010년 11월 28일의 대통령 선거 이후 코트디부아르에서 벌어진 인권 유린 및 위반 사례의 구체적 사실과 상황을 조사할 것을 요청하였다.¹²²

¹¹⁹- UN Doc. S/RES/1975 (30 March 2011).

¹²⁰- 『연합뉴스』, 2011년 4월 6일. 조사위원회 보고서는 3,000명 가량이 사망했다고 규명하고 있다.

¹²¹- UN Doc. A/HRC/RES/16/25 (13 April 2011).

¹²²- 원문은 다음과 같다: “Decides to dispatch an independent, international commission of inquiry, to be appointed by the President of the Human Rights Council, ... , to investigate the facts and circumstances surrounding the allegations of serious abuses and violations of human rights committed in Cote d’Ivoire following the presidential election of 28 November 2010, ...” 계속

다. 임무

2010년 11월 28일의 그랑그보 대통령의 대선불복으로 불거진 코트디부아르 사태는 2011년 4월까지 지속되었다. 유엔은 그랑그보를 반대하는 와타라 측 세력을 지지하며, 코트디부아르 사태에 개입하였다. 인권이사회 결의안 16/25에 따라 인권이사회 의장은 비딧 문타본(Vitit Muntarbhorn), 라이네 알라피니 간소우(Reine Alapini-Gansou), 술리만 알리 발도(Suliman Ali Baldo) 등 3명을 코트디부아르 조사위원회 위원으로 임명하였다.

코트디부아르 조사위원회의 임무는 인권이사회 결의안 16/25에 따라 “2010년 11월 28일 대통령 선거 이후 코트디부아르에서 벌어진 인권침해에 관한 사실과 정황을 조사하여 가해자를 규명하고, 나아가 처벌할 수 있는 근거를 마련”하도록 규정하고 있다.¹²³ 이와 같이 코트디부아르 조사위원회는 코트디부아르 사태로 인하여 야기된 국제인권법 및 국제인도법 위반여부를 판단하고 책임성 관점에서 가해자를 규명하며 처벌의 근거를 마련하기 위해 설립되었다.

라. 조사방법

조사위원회 조사위원들은 2011년 5월 2일에서 4일까지 제네바에서 협의를 갖고, 제네바에 상주하는 코트디부아르 대표부, 인권이사회 의장, 인권최고대표, 여러 외교사절들, 유엔기구 및 인도적 기구, 비정부 기구와 회합을 가졌다. 그리고 조사위원들은 2011년 5월 4일부터 28일

해서 동 조항은 조사위원회 설립목적이 가해자 식별과 책임자 처벌에 있음을 명백히 하고 있다: “in order to identify those responsible for such acts and to bring them to justice...”

¹²³- UN Doc. A/HRC/RES/16/25 (13 April 2011), para 10.

까지 코트디부아르를 방문하여 조사활동을 전개하였다.¹²⁴ 조사위원들은 아비장(Abidjan) 외에 코트디부아르 북부, 서부, 남부지역을 각각 방문하였고, 코트디부아르 사태로 촉발된 국경지대 상황을 조사하기 위해 라이베리아(Liberia)를 방문하였다.¹²⁵

조사위원들은 코트디부아르 정부 관계자들을 면담하였고, 정치인, 국가기관, 국제기구, 시민사회 관계자들을 만났다. 또한 조사위원들은 수백 명의 희생자들과 인권침해상황을 직접 목격한 목격자들을 면담하였고, 희생자의 친척이나 간접경험자들의 증언도 수집하였다. 이러한 정보 이외에 조사위원들은 여러 인권단체와 비정부기구들이 축적한 증언들을 수집하여, 코트디부아르 사태의 전모를 파악하였다. 또한 조사위원들은 병원, 진료소, 학살이 발생한 곳, 공동묘지 등 인권위반 실태를 파악할 수 있는 장소도 방문하였다. 마지막으로 조사위원들은 호텔 파고라(Pergola) 등 사람들이 체포되었던 장소와 코르고(Korgoho)와 오디엔느(Odienne)에 있는 대통령의 별장 또한 방문하였다.¹²⁶ 그리고 조사위원회는 자필진술서, 사진, 영상기록 등 다양한 자료를 수집하였다.¹²⁷

마. 주요 조사 결과

2011년 5월 4일 활동을 개시한 코트디부아르 조사위원회는 약 2개월 후인 2011년 7월 1월 총 26쪽 분량의 보고서를 유엔 인권이사회 제 17차 회기에 제출하였다.

¹²⁴- "Report of the International Commission of Inquiry on Cote d'Ivoire," UN Doc. A/HRC/17/48 (1 July 2011) (이하 Report on Cote d'Ivoire), para 5.

¹²⁵- Report on Cote d'Ivoire, para 6.

¹²⁶- Report on Cote d'Ivoire, para 7.

¹²⁷- Report on Cote d'Ivoire, para 8.

표 III-5 코트디부아르 조사위원회 설립 및 활동 일시

- 2011.03.25 인권이사회 결의안 16/25 채택: 코트디부아르 조사위원회 설립 요청
- 2011.03.30 UN 안보리 결의안 1975호 채택: 민간인 보호 위한 조치 촉구
- 2011.04.11 조사위원회 위원 지명
- 2011.05.04 코트디부아르 조사위원회 활동 개시 및 현장 방문(~5.28)
- 2011.07.01 코트디부아르 조사위원회 보고서 제출
- 2011.10.03 국제형사재판소 코트디부아르 사태 조사(investigation) 개시 결정
- 2011.11.23 국제형사재판소 그바그보 체포영장 발부
- 2011.11.30 그바그보 국제형사재판소 압송

〈침해성립 여부〉

조사위원회는 코트디부아르 사태 관련, 국제인권법 위반상황에 대해 생명권, 신체의 안전에 관한 권리, 자유권, 이동의 자유, 표현 및 정보의 자유, 집회·결사의 자유, 종교의 자유, 경제·사회·문화적 권리, 교육권, 건강권, 식량권, 군대에 징집되지 않을 아동의 자유 등의 관점에서 파악하였다.¹²⁸ 또한 조사위원회는 국제인도법 위반과 관련하여 생명권과 신체의 안전에 관한 자유의 측면에서 파악하였다. 이를 통해 조사위원회는 조사에 해당되는 기간 동안 코트디부아르의 다양한 주체들이 국제인권법 및 국제인도법을 위반한 수많은 침해사례들이 발견되었다고 결론지었다(보고서 제119항). 특히 조사위원회는 수많은 지역에서의 민간인 혹은 비전투원에 대한 즉결처형(summary executions) 사례들을 국제인도법의 중대한 위반행위로 지적하였다.¹²⁹ 국제형사법 위반 관련, 조사위원회는 살인 혹은 강간 등의 심각한 범죄가 광범위(widespread)하고 조직적(systematic)으로 자행되었음을 지적하였

¹²⁸- Report on Cote d'Ivoire, paras. 69-87.

¹²⁹- Report on Cote d'Ivoire, paras. 88-90.

고 이는 반인도범죄를 구성한다고 판단하였다.¹³⁰

조사위원회는 2011년 5월 코트디부아르를 방문한 기간 동안 와타라 대통령, 기욤 키그바포리 소로(Guillaume Kigbafori Soro) 총리 등 여러 정치인들을 만났으며, 정부기관, 국제기구, 다양한 시민사회 단체들을 면담하였다. 또한 유엔 인권최고대표 사무소의 기술적인 지원 속에 수백 명의 피해자들과 인권침해 목격자들로부터 증언들을 수집하였다. 앞서 언급되었듯이 위원회는 라이베리아를 방문하여 수많은 코트디부아르 난민들을 만났으며 정부 관계자들과 유엔 라이베리아 정전감시단(United Nations Mission in Liberia: UNMIL) 대표들 또한 만났다. 위원회의 활동결과 대부분의 코트디부아르 주민들은 평화로운 상태에서 더불어 살기 원했으며, 코트디부아르 정부 또한 지속적인 화해를 담보할 수 있는 정의가 실현된다는 전제 하에 국가적 차원에서의 화해가 정책의 우선순위인 것을 분명히 하였다.¹³¹

〈가해자 규명〉

조사위원회는 결과보고서에서 다음과 같이 책임성 문제를 기술하고 있다. 첫째, 코트디부아르 정부의 책임과 관련하여 코트디부아르 정부가 국민을 보호할 책임이 있음에도 불구하고, 국민을 보호할 수 없음을 보여주었다.

둘째, 나아가 특정한 위반사례에 대해서는 직접적 책임이 있음을 명

¹³⁰- 위원회는 여러 사건들에 대해 분명히 반인도범죄가 성립함을 지적함과 동시에 물리적 한계로 인한 조사활동의 명백한 한계 또한 지적하였다. Report on Cote d'Ivoire, para. 91 참조: "...owing to lack of time, the Commission was not able to study the matter in sufficient depth for it to propose a definitive characterization of specific events."

¹³¹- UN Doc. A/HRC/17/48 (Extract) (6 June 2011).

시하였다.

셋째, 그바그보 측 정부군(Forces de Défense et de Sécurité: FDS)의 다양한 세력에 대해 책임을 명시하였다.¹³²

넷째, 와타라 측 코트디부아르 자유해방군(Forces Républicaines de Côte d'Ivoire: FRCI) 또한 인권위반에 가담했음을 지적하였다.¹³³

이와 같이 보고서는 대립했던 두 세력 측의 책임성을 규명하는 데는 어느 정도 성과를 거두었으나, 앞서 지적된 것처럼 조사기간의 제한으로 인하여 사태 전반에 대해 세부적인 결론을 도출하지는 못하였다. 하지만 보고서는 코트디부아르 선거 이후 발생한 일련의 인권침해 사태에 대해 특정한 개인 혹은 집단의 형사책임(criminal responsibility)을 고려할 수 있는 상당한 근거가 존재한다고 결론지음으로써 향후 법적 조사를 위한 기반을 마련하였다.¹³⁴ 그리고 조사위원회는 개인의 형사책임에 대한 최종결정은 국제형사재판소가 내리지만, 그럼에도 불구하고 인권이사회가 부여한 임무에 의해 이러한 책임자들을 규명해야 할 의무가 있음을 분명히 하였다(116항).¹³⁵

¹³²- Report on Cote d'Ivoire, para. 109.

¹³³- Report on Cote d'Ivoire, para. 110.

¹³⁴- Report on Cote d'Ivoire, para. 118. 위원회는 형사처벌 가능성을 제기한 개인들의 성명을 부록에 첨가한 후 대외비로 처리하였다. 원문 참조: "there are reasonable grounds for presuming, in relation to the post-electoral events, the individual criminal responsibility of certain persons whose names appear on the confidential list annexed to this report, which may be transmitted to the competent authorities for the purposes of a judicial investigation."

¹³⁵- 원문은 다음과 같다: "The Commission is well aware that the final determination of individual criminal responsibility must be made by a court in order to ensure the human rights of the persons concerned; nevertheless, the Human Rights Council is required by its mandate to identify those responsible. 코트디부아르 조사위원회의 개인의 형사책임, 가해자 규명 및 책임자 처벌 가능성 제기에 대한 입장은 6여 년 전 다르푸르 조사위원회의 입장과 유사한 것이다. Report on Darfur at para 15 참조: "The Commission [on Darfur] would obviously not make final judgments as to criminal guilt; rather, it would

유엔 인권이사회가 임명한 조사위원회의 7월 보고서 이후인 2011년 11월 23일 국제형사재판소는 로랑 그바그보에 대한 체포영장을 발부하였고, 일주일 후인 11월 30일 그바그보는 국제형사재판소로 압송되었다. 수단 다르푸르 사태가 안보리가 국제형사재판소에 회부한 첫 사례라고 한다면, 코트디부아르 사태는 국제형사재판소가 전직대통령을 압송하여 재판한 첫 사례라고 할 수 있다.¹³⁶

〈주요 권고 내용〉

조사위원회는 코트디부아르 정부에 대해 국제인권법 및 국제인도법 위반자들을 처벌하기 위해 철저하고, 공평하며, 투명한 방식으로 조사해야 할 것을 권고하였다. 또한 차별과 관련된 사항 등 위기상황의 근본적 요인을 해결하고 정규군에 속하지 않은 세력들의 무장을 해제시켜 안보를 확보할 것을 요청하였다.

코트디부아르의 국방 및 안보기구와 관련하여 인권침해에 책임이 있는 세력들을 배제하고 인권을 존중하는 군대를 지향할 것을 권고하였다.

피해자 보상과 관련하여 화해를 향한 조치가 행해져야 하며 특히 국제적 원칙과 운용경험에 비추어 대화·진실·화해위원회(Dialogue, Truth and Reconciliation Commission) 설치 및 운영을 권고하였다. 이와 관련 여성, 아동, 장애인 등 사회적 취약계층에 대한 적절한 보호 및 국

make an assessment of possible suspects that would pave the way for future investigations, and possible indictments, by a prosecutor.”

¹³⁶ 코트디부아르는 국제형사재판소 당사국은 아니지만 로마규정 제12조 3항에 의해 2003년 4월에 국제형사재판소 관할권을 수락하였다. 또한 2010년 12월과 2011년 5월에 코트디부아르 대통령의 공식 확인을 거쳐 국제형사재판소의 재판관할권이 성립되게 되었다. 코트디부아르 사태에 대한 국제공동체의 개입에 대한 논의로 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』, pp. 40-43.

내실향민(displaced persons)들의 보호를 요청하였다.

조사위원회는 코트디부아르 정부가 주요국제협약들, 로마규정, 아프리카 민주주의 헌장(African Charter on Democracy, Elections and Governance), 아프리카 여성권리 헌장 부속서(Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa), 아프리카 아동권리 및 복지 헌장(African Charter on the Rights and Welfare of the Child), 난민, 실향민, 비호신청인에 관한 아프리카의 여러 협약들에 비준할 것을 촉구하였다.¹³⁷

인권이사회에 대해서는 코트디부아르의 인권상황을 지속적으로 모니터링할 수 있는 독립기구를 구성하여 이사회에 정기적으로 보고할 것을 요청하였다. 또한 2004년 유엔 인권위원회가 설립한 국제 조사위원회의 보고서를 발행하여 코트디부아르의 인권상황에 대한 종합적 이해를 증진시키고 책임성 규명에 도움을 줄 것을 권고하였다.¹³⁸

유엔 인권최고대표사무소에 대해서는 코트디부아르 정부의 인권증진 활동에 대해 모든 기술적 지원을 하되, 특히 대화·진실·화해위원회 설치와 운영을 지원할 것을 권고하였다.

결론적으로 코트디부아르 조사위원회는 유엔을 중심으로 한 국제사회가 코트디부아르에서 법치(法治)가 증진되고, 정의가 실현되도록 재정적·기술적 측면에서 코트디부아르 정부를 지원할 것을 권고하였다.¹³⁹

2010년 11월 28일의 선거를 계기로 촉발된 코트디부아르 사태는 2011년 4월 4일 유엔 평화유지군, 프랑스 군, 와타라 군의 연합작전 속에 아비장의 대통령 궁에 대한 공격이 개시되고 4월 11일 코트디부아

¹³⁷- Report on Cote d'Ivoire, para. 127.

¹³⁸- *Ibid.*

¹³⁹- *Ibid.*

르 내전은 종식됨으로써 일단락되었다. 같은날, 유엔 인권이사회 의장은 코트디부아르 조사위원회 위원들을 공식 지명함으로써 코트디부아르 사태에 대한 유엔 차원의 조사위원회 활동을 지원하였다.

7. 주요 사례를 통해 본 조사위원회 특징 및 한계

가. 설립근거 및 특징

우선 2002년 7월 1일 로마규정에 의해 국제형사재판소가 설립된 이후 유엔 메커니즘을 통해 설립된 인권 관련 조사위원회는 다양한 근거에 의해 설립되고 있다는 점이다.

첫째, 유엔 안보리의 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 수단 다르푸르의 조사위원회가 대표적 사례이다.

둘째, 유엔 인권이사회 결의를 통해 조사위원회가 설립되고 있다. 대부분의 조사위원회는 인권이사회 결의를 통해 설립되는 것이 일반적인 추세로 되고 있다. 그런데 북한인권결의안에서 보듯이 표결 혹은 무투표 등 2가지 방식으로 결의안이 채택되고 있다. 시리아와 레바논은 투표로, 리비아와 코트디부아르는 무투표로 각각 조사위원회를 설립하는 결의안이 채택되었다.

셋째, 유엔 사무총장이 유엔 인권최고대표로 하여금 조사위원회를 구성하도록 요구하여 설립되는 경우이다. 그런데 동티모르의 사례에서 보듯이 유엔 안보리가 이러한 과정을 통하여 설립되는 조사위원회의 정당성을 추인하고 있다. 동티모르 조사위원회를 설립한다는 사무총장의 결정이 2006년 6월 13일 안보리에 전달되었고, 안보리는 6월 20일 결의안 1690호(2006년)를 통해 유엔 사무총장이 유엔 인권최고

대표에게 독립특별위원회를 설립하도록 내린 결정에 대해 환영의사를 공식적으로 표명하였다.

특정 국가가 자신들의 정치적 필요에 의해 유엔에 조사위원회 구성을 먼저 요청하는 사례도 발견되고 있다. 동티모르의 사례에서 보듯이 2006년 6월 8일 동티모르 외교장관은 유엔 사무총장에게 서면으로 2006년 4월 28일 및 29일, 5월 23일, 24일 및 25일에 발생한 사건과 위기상황과 연관된 사건 및 사안을 검토하기 위한 독립특별조사위원회를 구성하여 줄 것을 요청하였다.

현재까지 설립되어 운영된 조사위원회는 3명~5명의 조사위원으로 구성되는데, 3명의 조사위원으로 구성되는 것이 일반적이다. 그리고 유엔 인권최고대표사무소에서 조사위원회 조사위원들의 조사활동을 전문적으로 뒷받침하기 위해 인력과 예산을 지원하고 있다.

그리고 앞에서 살펴보았듯이 유엔 인권메커니즘에는 다양한 이행감 독장치를 두고 있다. 대규모 인권 침해에 대한 대응에 있어 유엔 안보 리와 인권이사회는 국가별 특별절차, 진상조사단 제도, 조사위원회 제도를 운영하고 있다. 이 세 가지 제도를 운영하는 규칙은 존재하지 않는다. 다시 말해 이 세 가지 제도는 사안에 따라 병행적으로 존립하기도 하고 선택적으로 존재하기도 한다. 예를 들어 2장에서 보았듯이 시리아의 경우 특별인권보고관, 진상조사단, 조사위원회 세 가지 제도 모두 존재한다. 그런데 시리아 진상조사단은 조사위원회 설치에 앞서 유엔 인권이사회가 유엔 인권최고대표에게 진상조사단 파견을 요청한 결의에 따라 설치되었다. 그리고 코트디부아르의 경우 코트디부아르 인권독립전문가(Independent Expert on the situation of human rights in Côte d'Ivoire)와 조사위원회 제도가 병행하여 활동하였다. 코트디부아르 인권독립전문가는 2011년 인권이사회 결의에 따라 임명되었고 조사위원회도 2011년 인권이사회 결의에 따라 설립되었다.

표 III-6 조사위원회 설치 현황 비교

	결의기관	투표 형태	조사위원	국가별 특별절차/ 진상조사단
수단	안전보장이사회	-	5명	X
시리아	인권이사회	다수결	3명 (2명 혹은 4명)	특별보고관, 진상조사단
리비아	인권이사회	무투표	3명	X
레바논	인권이사회	다수결	3명	X
동티모르	유엔 사무총장의 결정	-	3명	X
코트디부아르	인권이사회	무투표	3명	독립전문가

대부분의 조사위원회는 인권이 열악한 중동이나 아프리카 국가를 대상으로 설립되면서 서방이 설립을 주도하였다. 반면 레바논의 경우 이스라엘의 군사작전에 의해 야기된 레바논 내 심각한 인권상황을 조사하기 위해 구성되었다. 다른 조사위원회는 서방이 조사위원회 설립을 주도하였으나, 이스라엘이 관여된 사건의 특수성 때문에 서방 세계가 아닌 중국, 쿠바 등이 인권이사회에서 조사위원회 설립을 주도하였다.

나. 조사활동

현재까지 설립된 조사위원회는 통상 무력충돌로 발생한 대규모 인권침해 사례에 대응하기 위해 설립되었다. 조사위원회별로 편차가 있기는 하지만 조사위원회는 크게 2가지 차원으로 임무를 대별할 수 있을 것이다.

첫째, 인권침해와 유린에 대한 사실과 환경을 규명하는 것이다. 즉, 대규모 인권침해에 대한 사실관계를 규명하고 침해범죄 여부를 판별

하는 것이 1차적인 임무이다. 그리고 통상 무력충돌 지역의 인권침해에 대한 전문적 조사라는 점에서 ‘반인도범죄’와 ‘전쟁범죄’의 2가지 범죄 차원에서 범죄침해 여부를 판명하고 있다.

둘째, 형사처벌의 근거를 마련한다는 점에서 인권침해와 유린에 책임이 있는 가해자를 규명하고 권고를 제시한다는 것이다. 그런데 레바논 조사위원회의 경우 예외적으로 책임자 처벌을 위한 가해자 규명은 조사위원회의 임무로 부여되어 있지 않다.

표 III-7 조사위원회 임무 비교

구분	주요 임무
수단 다르푸르	<ul style="list-style-type: none"> 다르푸르에서의 국제인권법과 국제인도법 위반에 관한 보고서 조사 집단살해 행위 발생 여부 판단 집단살해 행위를 자행한 가해자 판별
시리아	<ul style="list-style-type: none"> 인권침해 사실과 정황의 규명 인권침해 책임자 규명
리비아	<ul style="list-style-type: none"> 리비아 내에서의 모든 국제인권법 침해 사실 조사 국제인권법 침해사실과 범죄행위의 사실관계 및 상황 규명 후자와 관련한 책임자 특정
레바논	<ul style="list-style-type: none"> 이스라엘에 의한 레바논 시민에 대한 조직적 조준과 살해 조사 이스라엘에 의해 사용된 무기의 유형과 국제법 부합 검토 인간의 생명, 재산, 주요 인프라와 환경에 대한 이스라엘 공격의 영향 평가
동티모르	<ul style="list-style-type: none"> 2006년 4월 28일, 29일, 5월 23일, 24일, 25일에 발생한 사건 현황 및 실태 조사 사건의 책임자 규명 및 처벌 근거 마련
코트디부아르	<ul style="list-style-type: none"> 2010년 11월 28일 대통령 선거 이후 벌어진 인권침해에 관한 사실과 정황 조사 가해자 규명 및 처벌 근거 마련

유엔 차원에서 설립되어 활동하는 조사위원회의 조사활동이 성과를 거두기 위해서는 해당 국가의 협조가 필수적이다. 유엔 차원의 조사위원회 활동과 관련하여 정부의 협조에 대한 평가 기준으로 다음과 같은 사항이 확립된 훌륭한 관행(established good practices)으로 제시되고 있다.

첫째, 영토 전역에 대한 이동의 자유이다.

둘째, 모든 장소와 시설에 대한 자유로운 접근과 중앙 및 지방관리, 군 당국자, 공동체 지도자, 비정부기구, 다른 기구를 면담하고 인터뷰할 자유이다.

셋째, 문건과 신체적 증거를 포함한 모든 정보 원천에 대한 자유로운 접근의 보장이다.

넷째, 적절한 보안의 주선이다.

다섯째, 피해자와 목격자의 보호이다.

여섯째, 조사위원회의 독립적 활동을 위해 필요한 특권, 비처벌(immunities), 시설의 제공이다.

모든 결의안에서 해당국가로 하여금 조사위원회 활동에 전적으로 협력할 것을 요청하고 있다. 대부분의 조사위원회는 현장을 방문하여 조사활동을 전개할 수 있었으나 시리아의 경우 시리아 당국이 접근을 거부함에 따라 현장 조사를 실시하지 못하였다. 이로 인해 시리아 내 대규모 인권침해에 대해 피해자와 목격자 증언 등을 통하여 간접조사를 실시하였다. 그리고 레바논 조사위원회의 경우 레바논 정부는 전적으로 협조한 반면 이스라엘은 전적으로 거부하였다.

조사위원회의 조사활동은 독립적이고 중립적으로 행해지고 있다. 그리고 조사활동 전개 과정에서 몇가지 주요 원칙이 정립되고 있다.

첫째, 피해자 및 목격자의 보호가 인권조사방법론에서 가장 중요하게 취급된다. 인터뷰 대상자의 안전과 프라이버시의 존중 및 정보의

신뢰를 위해 인터뷰는 가능한 비밀리에 진행되었다. 그리고 가해자의 안전 및 프라이버시도 중요시된다. 범죄 피해자의 안전 및 프라이버시 보호 차원에서 개인의 이름은 보고서에 기록하지 않았다.

둘째, 수집된 정보와 자료에 대한 보안이다. 수집된 정보는 대외비로 유엔 규칙에 의해 안전한 데이터베이스 형태로 관리되고 있다. 시리아의 사례에서 보듯이 조사위원회는 조사에 협력한 개인과 시리아 내에 거주하는 이들의 친척에 대한 보복의 가능성에 깊은 우려를 가지고 있다. 조사위원회는 시리아 정부에 의해 이루어진 보도봉쇄에 저항하기 위해 언론에 공개적으로 발언한 개인들의 보호도 중요시하여 왔다.

조사위원회의 조사활동과 관련하여 대규모 인권침해가 발생하게 되어 조사대상이 되는 시기 규정의 문제가 있다. 예를 들어 유엔 인권이사회 회의 레바논 조사위원회 설치 결의안에는 어느 기간의 적대행위에 대해서는 조사를 할 것인지에 대해 명시하지 않고 있다. 레바논 조사위원회는 인권이사회로부터 부여받은 위의 세 가지 임무를 수행하기 위해 특히 2006년 7월 12일부터 8월 14일 사이의 33일간 발생한 사건을 중심으로 조사하였다. 반면 동티모르의 경우 조사대상 시기가 구체적으로 명시되었다. 동티모르 조사위원회의 임무는 2006년 4월 28일, 29일, 5월 23일, 24일, 25일에 발생한 사건의 현황 및 실태 조사, 갈등의 원인이 된 사안 및 관련 사건들을 파악하는 것이었다. 또한 코트디부아르의 경우에도 구체적 조사대상 기한이 규정되어 있다. 코트디부아르 조사위원회 설치를 명시한 결의안 10항에서 2010년 11월 28일의 대통령 선거 이후 코트디부아르에서 벌어진 인권 유린 및 위반 사례의 구체적 사실과 상황을 조사하도록 구체적으로 조사대상 기한을 명시하고 있다.

조사위원회의 조사활동 기한의 문제가 있다. 앞에서 살펴본 사례와 관련하여 통상 무력분쟁이 발생한 지역을 대상으로 조사위원회가 설립되어 활동하고 있다. 따라서 무력분쟁의 지속 여부는 조사위원회의

활동기한과 연관될 수 있다. 실제로 시리아와 리비아는 조사위원회의 임무가 연장되었다.

다. 성격 및 주요 결과

조사위원회는 성격상 ‘사실조사기구(fact finding body)’로서 활동하고 있다. 그리고 조사위원회는 판사나 검사와 같은 권한을 부여받지 못하고 있다. 이로 인해 조사위원회의 보고서는 공식적인 구속력을 갖지는 않으나 국제사회에 위반사실과 범죄침해 여부 및 위반책임자를 확인하는 유권적 해석을 제공한다는 데 커다란 의의가 있다. 즉, 대규모 인권침해가 국제범죄에 이를 정도인지, 그렇다면 전쟁범죄, 반인도범죄, 집단학살 등 어떤 범주에 해당되는지를 판단하게 된다. 그리고 책임자가 형사처벌을 구성하는지를 확인하기 위하여 가해자를 판별하고 있다. 조사위원회는 형사적 유죄(criminal guilt)에 대한 최종 심판을 하는 것이 아니라 검사에 의한 수사(future investigations)와 기소가능성(possible indictment)의 길을 열기 위해 혐의 가능성(possible suspect)에 대한 평가를 실시하고 있다. 또한 조사위원회의 권고안에는 정부의 행동개선, 관련자의 해임 또는 형사처벌, 피해자들에 대한 배상 등의 제재 내용들이 포함되어 있다.

조사위원회의 조사결과와 국제형사재판소를 통한 가해자에 대한 형사처벌의 연관성 문제이다. 인권이사회의 특별절차상 활동과 조사위원회 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임과의 관련성 여부이다.

다르푸르 조사위원회의 활동, 결과 보고서, 관련된 유엔 안보리 결의 등 일련의 과정은 유엔 안보리 최초의 국제형사재판소 회부라는 분명한 결과를 낳았다. 또한 이러한 결과는 유엔의 인권기구와 안보리가

효율적 협조를 통해 심각한 국제 인권유린 상황에 대처하는 주요한 선례를 남겼다고 평가할 수 있다.¹⁴⁰ 하지만 분명한 한계도 존재한다. 특히, 국제형사재판소의 설립을 반대한 미국의 영향이 있었다. 피해자에 대한 보상이라든가 로마규정 당사국이 아닌 국가의 지원 등에 대한 긍정적인 해석을 내릴 수 없는 데, 그 한계가 있다.¹⁴¹ 안보리 결의안 1593호에 따라 국제형사재판소로 회부된 다르푸르 사태는 이후 2008년 7월 14일 국제형사재판소의 오마르 알-바시르에 대한 체포영장 청구 및 2009년 3월 4일 체포영장 발부로 이어졌다.¹⁴² 또한 2010년 7월에는 두 번째 체포영장이 발부되었다. 이상에서 보듯이 다르푸르 조사위원회 보고서의 권고사항이 유엔 안보리로 하여금 다르푸르 사태를 국제형사재판소 회부하도록 결의하게 만든 시발점이었다. 그렇지만 다르푸르 사태가 국제형사재판소에 회부된 이후, 가해자에 대한 실질적 체포영장이 발부되었음에도 불구하고 가해자인 바시르 대통령은 여전히 현직 국가원수로 활동하고 있다. 이는 국제정치적 논리가 법적 논리에 앞서는 현상으로 이해할 수 있다.¹⁴³

이러한 사례에서 보듯이 유엔 차원의 대규모 인권침해 사태 대응과정에서 유엔 안보리와 인권이사회 간의 상호보완적 역할이 증대되는 추세에 있다.

¹⁴⁰- Alston, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," pp. 600-607.

¹⁴¹- Luigi Condorelli and Annalisa Ciampi, "Comments on the Security Council Referral of the Situation in Darfur to the ICC," *Journal of International Criminal Justice* 3 (2005), pp. 590-599.

¹⁴²- 바시르 대통령에 대한 체포영장에 앞서 국제형사재판소는 수단의 전내무장관 아흐마드 하룬(Ahmad Harun)과 잔자위드 민병대 지휘관인 알리 쿠삽(Ali Kushayb)에 대한 체포영장을 발부하였다.

¹⁴³- 바시르에 대한 체포영장 발부에도 불구하고 주변국들은 바시르 대통령의 체포에 그리 적극적이지 않았다. 이는 현실 국제정치와 국제법상의 괴리로 볼 수 있다.

반면 리비아 조사위원회가 제출한 2차 보고서에는 유엔 안보리에 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하도록 권고하는 내용은 명시되어 있지 않다. 한편, 유엔 안보리는 유엔 인권이사회가 리비아 조사위원회 설치를 결의한 2011년 2월 25일 다음날인 2011년 2월 26일 리비아 사태를 국제형사재판소 소추관에게 회부하기로 결의하였다.¹⁴⁴ 리비아는 로마규정의 당사국이 아니지만 유엔 안보리가 사태를 국제형사재판소에 회부하기로 결정할 경우 국제형사재판소는 관할권을 행사할 수 있다(로마규정 제13조 b). 유엔 안보리 결의안 1970호는 조사위원회 설치 결정을 환영한다고 밝히고 있는데¹⁴⁵ 이는 리비아 조사위원회 설치와 국제형사재판소 회부가 일련의 관련이 있음을 보여 주고 있다. 또한 유엔 안보리 결의안 1970호는 리비아 당국의 보호책임을 언급하고 있는데¹⁴⁶ 이는 리비아 사태의 국제형사재판소에 회부가 보호책임과 관련되어 있음을 명시적으로 보여주는 첫 사례이다.¹⁴⁷

이와 같이 조사위원회 활동과 관련하여 국제사회의 보호책임 문제가 연관되고 있다. 유엔 인권이사회와 리비아 조사위원회의 설치 결의가 보호책임 이론을 원용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 유엔 인권이사회는 결의안 S-15/1에서 리비아 사태에 대한 깊은 우려를 표명한 후, 가장 먼저 리비아 정부 당국에게 거주민을 보호해야 할 책임을 충족시킬 것을 환기시키고 있다. 보호책임은 2011년 3월 17일 자

¹⁴⁴- UN Doc. S/RES/1970 (26 February 2011), para. 4.

¹⁴⁵- 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

Welcoming the Human Rights Council resolution A/HRC/S-15/2 of 25 February 2011, including the decision to urgently dispatch an independent international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya ...

¹⁴⁶- 관련 부분을 인용하면 다음과 같다.

Recalling the Libyan authorities's responsibility to protect its population,

¹⁴⁷- Stahn, "Libya, the International Criminal Court and Complementarity," p. 326.

유엔 안보리 결의안에서도 원용되었다.¹⁴⁸ 보호책임의 1차 주체는 개별 주권국가이며 1차 주체인 개별 국가가 보호책임 이행에 실패할 경우 2차 주체인 국제공동체가 보호책임을 이행하여야 한다. 한편, 보호책임은 예방책임, 대응책임, 재건축책임으로 구분된다. 보호책임 이론은 현재 생성 중에 있는데 국제사회는 예방책임을 강조하고 있다.¹⁴⁹ 이에 따라 유엔 인권이사회와 안보리도 보호책임의 1차적인 책임이 리비아에게 있음을 환기시킨 것이다. 그럼에도 불구하고 리비아 정부가 보호책임에 실패하자 보호책임의 2차 주체인 국제공동체가 보호책임의 두 번째 단계인 대응책임 이행 차원의 일환으로 조사위원회를 결의한 것이다.¹⁵⁰

이와 관련하여 수단 조사위원회의 조사방법을 주목할 필요가 있다. 수단 조사위원회는 책임성 규명을 위해 우선 위원회는 수단의 사법정의체계가 가해자를 기소할 수 있고, 그런 의지가 있는지와 현존하는 다양한 국제메커니즘에 대한 사전검토가 필요하다고 판단하였다. 조사위원회는 이러한 사전검토를 통해 가장 적절한 방법에 대한 권고안을 작성하기로 조사방법론을 결론지었다.

또한 시리아 정부에서 이러한 보호책임 문제에 적극적으로 대응하려는 움직임도 있었다는 점을 주목할 필요가 있다. 2011년 10월 12일자 서한에서, 시리아 정부는 2011년 3월 이후 발생한 모든 사건들을 조사하기 위해 자체적으로 독립특별법률위원회를 구성했다고 통보하였다. 또한 시리아 정부는 자체조사위원회의 활동이 종결되면 활동결

148- UN Doc. S/RES/1973 (17 March 2011). 관련 부분을 인용하면 아래와 같다. *Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians.*

149- 관련 내용은 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, pp. 17-25.

150- 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, p. 88.

과를 평가한 이후 유엔 조사위원회와의 협력 가능성을 검토하겠다는 입장을 보였다.

라. 도전 및 한계

현재 조사위원회는 대규모 인권침해에 대한 이행감독장치로 새롭게 정립되는 단계에 있다. 따라서 조사위원회 활동에 대한 보다 명료한 절차들이 정립될 필요가 있다.

위에서 살펴보았듯이 인권이사회의 국가별 특별절차, 진상조사단, 조사위원회가 병존하면서 이행감독장치가 작동되고 있다. 이러한 각각의 이행감독 장치의 역할과 상호관계, 상호 강화 등을 보다 발전시켜나가야 할 것이다.

북한인권 조사위원회 설립을 계기로 통상 무력충돌과 대량인권침해 사태에 주로 적용되는 국제인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제인권법 간의 점증하는 상호작용이 고려된 것으로 보인다. 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 가능해졌다는 점에서 이러한 부분을 보다 뒷받침할 수 있는 근거가 제시될 필요가 있을 것이다.

대량인권침해 사태 대응에 대한 유엔 안보리와 인권이사회 간의 상호보완적 역할이 증대되는 추세에 있다. 그렇지만 안보리와 인권이사회 간의 보다 세밀한 역할 분담 등 아직 풀어야 할 숙제도 많이 남아 있는 것이 사실이다.

보다 구체적으로 조사위원회 활동과 관련된 도전과 한계를 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 무엇보다도 조사위원회 활동은 시간의 제약, 예산의 한계, 인력의 부족과 같은 ‘조사환경’의 제약을 갖고 있다. 조사위원들이 상근하면서 조사하는 것이 아니기 때문에 대규모 인권침해 사실

과 책임자를 규명하기에는 조사위원회에 부과된 시간이 절대적으로 부족하다. 그리고 유엔 인권최고대표사무소에서 예산과 인력을 지원하지만 한정된 시간에 조사를 하기에는 부족한 것이 사실이다.

둘째, 대규모 인권침해 대상국이 조사위원회의 조사에 협조하지 않을 경우 현장접근과 현장조사가 어려운 ‘조사방법’의 제약을 갖고 있다. 시리아의 사례에서 보듯이 시리아 당국이 현장방문을 허용하지 못하면서 시리아 조사위원회는 시리아를 방문하지 못하고 피해자와 목격자 인터뷰 등 간접조사를 실시하였다.

셋째, 설사 현장방문이 가능하다고 하더라도 무력분쟁이 진행되고 있는 지역의 경우 조사활동의 안전과 행정 등의 문제가 야기될 수 있다. 예를 들어 리비아의 경우 유엔 안보리에 의해 부과된 비행금지구역(no-fly zone)이 비정상적 여행조건을 만들었고 우회루트를 활용하지 않을 수밖에 없었다. 이로 인해 여행만으로 상당한 시간이 소요되어 실제로 조사활동에 투입할 시간이 감소하는 문제가 발생했다. 또한 조사여건이 지속적으로 변화하여 체계적인 계획을 수립하기 어려웠다. 그리고 유엔 인권이사회가 조사위원회의 임무를 연장한 즉시 리비아로 복귀하려고 하였지만 리비아 내의 안전문제 및 행정적인 문제로 2011년 10월까지 현장에 복귀할 수 없었고, 이로 인해 2011년 12월까지 실제적인 조사를 할 수 없었다. 또한 조사를 위해 리비아 현장에 접근하고 관련된 개인을 만나려고 하는 경우에 행정적인 어려움을 겪기도 하였다. 이와 같이 분쟁지역의 불확실성과 위험성으로 인한 안전과 행정적인 제약으로 불가예측성이 높을 수밖에 없었다.

넷째, 조사위원회는 판사나 검사와 같은 권한을 부여받지 못하기 때문에 해당 정부 혹은 반군 세력의 협력 방식과 정도에 따라 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 일반적으로 조사위원회에 제공되는 정보의 질과 신뢰성이 달랐다.

IV. 북한인권 조사위원회 설립과 정책적 고려사항



1. 북한인권 조사위원회의 설립

2013년 3월 21일 스위스 제네바에 소재한 유엔 인권이사회에서는 북한인권상황에 대한 결의안이 표결 없이 47개 인권이사국의 컨센서스(consensus)로 채택되었다. 이는 국제공동체가 북한의 인권상황을 얼마나 심각하게 파악하고 있는지를 잘 보여주는 증거라 할 수 있는데, 금번 인권이사회의 북한인권 결의안에서 가장 주목받는 부분은 바로 북한인권에 관한 사실조사위원회(이하 북한인권 조사위원회) 설립에 대한 내용이다. 이는 국내외 북한인권 민간단체 및 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)와 국제엠네스티(AI)가 1년 넘게 주장해 오던 것을 2013년 1월 나비 필레이 유엔 인권최고대표와 2013년 3월 인권이사회 제22차 회기에서 마르주끼 다르스만 북한인권 특별보고관 등이 적극 지지하면서 성사된 것이다. 북한에 우호적인 중국, 러시아, 쿠바 등이 이사국에서 빠진 상황에서 강화된 내용의 북한인권 결의안에 대해 베네수엘라가 표결을 요청할 가능성도 없지 않았으나, 결국 어느 국가의 표결 요청도 없이 컨센서스로 결의안이 채택되었다. 한국은 유럽연합, 일본 등과 함께 공동제안국으로 이번 결의 채택에 참여하였다.

이번에 채택된 유엔 인권이사회의 북한인권 결의안¹⁵¹은, 먼저 북한 주민의 다양한 인권을 보호하고 보장할 책임은 기본적으로 북한 정부에 있음을 확인함과 동시에, 각국이 북한인권상황을 개선하기 위해 유엔 인권이사회의 각종 절차들을 활용해 보다 적극적이고 건설적으로 개입할 것을 촉구하였다(전문). 북한에서 지속되고 있는 중대하고 (grave) 광범위하며(widespread) 조직적인(systematic) 인권침해를

¹⁵¹- UN Doc. A/HRC/22/L.19 (18 March 2013).

강력히 구탄한 동 결의안은(1항), 북한인권 특별보고관의 임기를 1년 연장하고(3항), 동 특별보고관 및 인권이사회 의장이 임명하는 2인 등 총 3인으로 구성되는 1년 임기의 북한인권 조사위원회 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 반인도범죄 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위함임을 명시하였다(5항). 결의안은 또 북한 정부에 대해 방북 허용, 정보 제공 등 관련 협력을 촉구하는 한편(6항), 유엔 사무총장에게는 효과적인 임무 수행을 위해 유엔 인권최고대표사무소 등을 통해 모든 지원과 적절한 인력을 제공할 것을 요청하였다(9항). 북한인권 조사위원회는 금년 9월에 개최될 제24차 인권이사회 및 제68차 유엔 총회에서 구두 보고(oral update)를 한 후, 내년 3월 제25차 인권이사회에 서면보고서(written report)를 제출하여야 한다(11항).¹⁵²

2013년 5월 7일 유엔 인권이사회는 상기 결의안 제4항에 의거 마르주키 다루스만 북한인권 특별보고관을 비롯해 마이클 커비(Michael Kirby) 전 호주 대법관과 소냐 비세르코(Sonja Biserko) 세르비아 인권운동가 등 총 3인을 북한인권 조사위원회 위원으로 임명하고 7월 1일부터 본격적인 활동을 개시하기로 결정함과 동시에 사전 준비작업에 착수하였다.

북한의 조사위원회를 이상의 사례에서 살펴본 조사위원회와 대비하

¹⁵²- 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.”

여 성격을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한인권 조사위원회는 유엔 인권이사회 결의를 통해 채택되었다. 그리고 설립근거가 되는 결의안은 무투표로 채택되었다.

둘째, 조사 대상이 되는 인권침해의 기한 설정에서도 리비아와 마찬가지로 기한이 설정되어 있지 않다. 북한인권 조사위원회 설치 결의안에는 활동기간을 1년으로 한다는 규정만 있을 뿐¹⁵³ 과거 어느 시점까지의 인권침해 사실을 조사할 수 있는지는 언급하지 않고 있다. 다만 ‘계속되고 있는’(ongoing) 중대하고 광범위하며 조직적인 인권침해를 비난한다고 함으로써 일정한 과거 시점의 인권침해 사실을 조사할 수 있음을 시사하고 있다.¹⁵⁴ 이와 관련하여 국제형사재판소는 국제형사재판소 로마규정이 발효한 이후에 발생한 범죄에 대해서만 관할권을 갖는다(로마규정 제11조 제1항). 로마규정은 2002년 7월 1일 발효하였다. 따라서 2002년 7월 1일 이후 발생한 중대하고 광범위하며 조직적인 인권침해가 조사의 대상이 될 수 있다.

셋째, 조사위원회의 활동기한은 1년으로 설정되어 있다. 다만, 평시의 대규모 인권침해를 조사대상으로 하고 있다는 점에서 시리아나 리비아의 선례에 비추어 볼 때 조사위원회의 임기가 연장될 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 위의 모든 사례와 달리 설립배경이라는 측면에서 볼 때 무력 충돌이 진행되고 있지 않음에도 불구하고 조사위원회가 설립된 최초의 사례라고 할 수 있다.

다섯째, 대부분의 조사위원회와 마찬가지로 반인도범죄 등 국제범죄 성립 여부와 가해자 규명 등 책임성 차원에서 접근하도록 임무를

¹⁵³- UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013), para. 4.

¹⁵⁴- UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013), para. 1.

부여받고 있다.

여섯째, 인권이사회의 다양한 이행감독장치들이 병행하여 운영되었던 선례에서 보듯이 북한인권 특별보고관과 조사위원회가 병행하여 북한 당국의 인권의무 이행상황을 감독할 수 있게 되었다.

2. 북한인권 조사위원회 설립의 의의

첫째, 북한인권의 심각성에 대한 국제사회의 공감대 확산 및 적극적인 개입 의지의 표명이다. 특히 조사위원회가 구성됨으로써 전문적인 조사위원과 지원인력들이 주어진 기간에 북한인권침해 사실관계를 체계적으로 조사할 수 있게 되었다.

둘째, 기존의 조사위원회가 무력충돌이 수반된 대량인권침해 사태를 대상으로 하여 설립된 반면 북한인권 조사위원회의 경우 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 평시의 대규모 인권침해를 대상으로 하였다는 점이다. 그동안 설립된 조사위원회의 선례는 주로 무력충돌 지역에서 발생한 인권침해 행위로서 전쟁범죄와 반인도범죄 차원의 사실관계를 입증하고 책임소재를 규명하는 활동을 전개하여 왔다. 반면 북한의 경우 이러한 무력충돌 지역이 아님에도 불구하고 조사위원회 설치에 대한 국제사회의 총의가 결집되었다는 점에서 북한인권 실상이 얼마나 심각한지에 대한 국제사회의 인식을 보여주고 있다.

이와 같이 이번 북한인권 조사위원회의 설립은 무력충돌과 전혀 상관없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하다는 선례를 남겼다. 따라서 인권이사회의 대규모 인권침해 행위에 대한 대응역할이 확대되는 계기가 되었다. 조사위원회의 새로운 선례로서 북한인권 조사위원회 조사결과에 따라 향후 유엔 인권이사회 조사위원회

설치에 영향을 미치는 주요한 사례로 기능할 것으로 전망된다.

셋째, 사실조사 결과에 따라 인권유린 책임자에 대한 처벌 문제가 대두될 수도 있다. 즉, 기존의 일반적 국제 북한인권 논의와는 다르게 조사위원회가 구성되어 활동하게 되면 국제형사처벌의 가능성도 염두에 두고 접근하게 될 것이다. 인권 분야의 특성상 조사위원회 설립의 주요 목적은 국제인도법 및 국제인권법의 위반 사실을 확인하는데 있는 경우가 대부분이다. 수단, 리비아, 코트디부아르 등은 조사위원회 활동과 직·간접적으로 연결되어 현직 대통령을 비롯한 주요 국제범죄 혐의자들이 국제형사재판소에 의해 체포영장을 발부 받았으며, 일부는 현재 재판이 진행 중이다. 이러한 선례에서 볼 때 국제형사재판소 로마규정 제7조에 규정된 반인도범죄 관점에서 인권침해 사실관계를 조사하고 조사결과에 따라 반인도범죄를 구성하게 되면 인권유린 책임자를 규명하여 책임성의 문제가 대두될 가능성이 있다. 이번 북한인권 결의안에도 등장한 ‘광범위한(widespread)’과 ‘체계적인(systematic)’이란 단어는 반인도범죄와 직접적으로 관련된 표현이고, ‘중대한(grave)’이란 표현은 또 다른 대표적 국제범죄인 전쟁범죄와 관련된 문구이다.¹⁵⁵ 이러한 점에서 보듯이 조사위원회는 인권침해 사례들이 반인도범죄에 해당되는지, 북한인권침해에 대한 책임자 규명과 관련자 처벌을 권고할 수 있는지에 대해 전문적으로 조사하게 될 것이다.

넷째, 이번 조사위원회는 자신의 주민을 보호할 1차적 책임이 있는 주권국을 국제공동체가 유엔을 통해 외교적, 인도적, 평화적 방법으로 도울 책임을 규정한 보호책임 원칙의 ‘제2기둥’을 조사위원회의 설립을 통해 구현한 것으로도 평가할 수 있다.¹⁵⁶ 북한의 경우에도 비록 북

¹⁵⁵ 조정현·김수암·한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제.”

한인권 조사위원회 설치 결의안에 북한 당국에 의한 보호책임이 명시되어 있지는 않지만 북한주민들과 북한 내 거주하고 있는 외국인들에 대한 1차적인 보호책임은 북한 당국에게 있다. 그럼에도 불구하고 북한 당국이 반인도범죄 등 보호책임 대상 범죄¹⁵⁷를 계속해서 자행하자 국제공동체의 일원인 유엔 인권이사회가 대응책임의 일환으로 조사위원회 설치를 결의하게 된 것이다. 다시 말해 보호책임 이론을 원용한 유엔 인권이사회와 안보리 결의는 북한 당국에 대해서도 보호책임 이론의 원용이 가능함을 보여주고 있다.

다섯째, 조사위원회 구성에 따라 국제사회의 북한인권 접근 방식이 질적으로 변화하게 되었다. 북한인권 특별보고관과 함께 조사위원회를 통한 유엔 차원의 북한인권 개선 메커니즘이 강화되었다. 즉, 모니터링 및 감시뿐만 아니라 조사역할이 추가됨으로써 보다 포괄적으로 북한인권개선 활동이 전개될 수 있는 기제가 구축되었다. 무엇보다도 북한인권 개선활동이 질적으로 변화하게 될 것이다. 기존의 북한인권 특별보고관은 1명이 비정기적으로 모니터링 중심의 활동한 후 전반적 실태를 기술하고 단순 권고를 제시하는 역할을 수행하였다. 반면 조사위원회는 3명의 전문 조사위원회의 6개월 이상 상시적으로 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해 사실관계를 입증하고 책임소재를 규명하는 역할을 수행하게 된다.

¹⁵⁶-“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.

¹⁵⁷- 현재 보호책임의 대상 범죄는 집단살해(genocide), 인도에 반한 죄(crimes against humanity), 인종청소(ethnic cleansing), 전쟁범죄(war crimes) 등 이른바 4대 범죄와 같이 심각하고 중대한 인권침해의 경우로 한정되고 있다. 이규창 외, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, pp. 8-10.

3. 정책적 고려사항

조사위원회 설립과 관련하여 2가지 차원에서 정책적 고려사항을 검토할 수 있을 것이다.

첫째, 조사위원회 설립을 계기로 우리 사회는 북한인권상황을 실질적으로 개선할 수 있는 적극적인 역할과 구체적 전략을 수립할 수 있어야 한다.

둘째, 조사위원회가 조사활동을 통해 유의미한 결과를 도출할 수 있도록 우리가 적극적으로 지원할 수 있어야 한다.

가. 북한인권 개선을 위한 역할 강화

전자와 관련하여 구체적으로 정책적 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조사위원회 조사활동과 결과를 바탕으로 북한인권문제에 대한 국민적 관심을 제고하고 북한인권상황 개선전략에 대한 국민적 공감대를 확대해나가야 할 것이다.

둘째, 북한인권상황을 개선하는데 우리 사회의 역할을 분명하게 정립하는 계기로 삼아야 할 것이다. 박근혜 정부가 국정과제로서 제시하고 있는 한민족 구성원 모두가 ‘행복한 통일’을 지향하기 위해서는 우리의 역할이 무엇보다도 중요하다. 조사위원회 활동을 계기로 북한인권상황을 실질적으로 개선할 수 있는 북한 내 여건 조성을 위해 남한 사회가 적극적으로 개입하는 것이 불가피하다는 확실한 공감대를 형성해나가야 한다.

셋째, 조사위원회 활동을 효과적으로 지원하고 북한인권 개선정책을 효율적으로 추진하기 위해 북한인권 정책인프라를 강화해야 한다. 특히 정부차원에서 북한인권정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 시스

팀을 구축할 필요가 있다.

넷째, 대북인권정책을 안정적으로 추진하고 북한인권개선을 위한 역량을 강화하기 위해 북한인권법이 제정될 수 있도록 해야 한다. 현재 국내적으로 북한인권을 둘러싸고 심각한 견해차이로 인해 갈등이 지속되고 있다. 특히 이러한 갈등은 북한인권법 제정을 둘러싸고 집약적으로 표출되고 있다. 북한인권문제를 둘러싼 갈등을 해소하고 북한의 반발을 최소화하면서 소기의 정책목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 여야 합의로 북한인권법을 채택할 수 있는 여건을 적극적으로 조성해나가야 한다.

나. 조사위원회 대응 방안

후자와 관련하여 구체적으로 정책적 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

〈조사위원회 지원 시스템 구축〉

무엇보다도 시간의 제약, 예산의 한계, 인력의 부족, 조사방법의 제약, 정보접근의 한계 등 조사위원회의 활동제약을 극복할 수 있는 지원방안을 모색해야 한다.

시리아의 사례에서 보듯이 조사위원회는 조사방법의 한계에 봉착할 것으로 예상되는 바, 우리 정부와 연구기관, 민간단체들이 적극적으로 지원역할을 수행할 수 있어야 한다. 북한인권결의안에서 북한 정부에 대해 방북 허용, 정보 제공 등 관련 협력을 촉구하고 있다. 그렇지만 북한은 북한인권결의안에 대해 주권의 원칙에 따라 정치적 음모라는 기존 입장을 확고하게 견지하면서 조사위원회에 대해 존재 자체를 부인하면서 방북을 거부하는 등 비협조적 태도로 일관할 것으로 전망된다.

이러한 부정적 태도는 유엔 인권이사회에서 조사위원회 설립이 포

함된 결의안이 채택되는 과정과 그 이후 북한의 반응을 통해 이미 표출되고 있다. 유엔 인권이사회 22차 정례회의에서 서세평 스위스 주재 북한대사는 조사 메커니즘(Inquiry Mechanism)에 대해 적대 세력의 정치적 음모라고 강력하게 반발하였다. 또한 조평통 서기국은 백서(2013.3.18, 조선중앙통신)에서 “<북한인권> 실태를 조사하는 국제기구를 내외야 한다고 양탈을 부리는가 하면 지어 <북한인권문제>를 걸고 <국제사회가 무력개입을 할 수 있는 근거를 만들어야 한다>는 극히 도발적인 망발”까지 한다고 비난하고 있다. 그리고 조사위원회가 포함된 새로운 결의안을 주도한 국가에 대한 역공을 강화하고 있다. 특히 우리 정부의 조사위원회 설립 지지 표명에 대해 “괴뢰패당이 <인권실태조사>니 뭐니 하며 우리의 최고존엄까지 감히 걸고 든 것은 무엄하기 그지없는 특대형도발”이라고 강력하게 반발하고 있다.(조평통 대변인 담화, 2013.3.24)

이러한 북한의 반발과 비협조로 인해 조사위원회의 활동은 제한을 받을 수 있다. 북한의 방북 거부로 인해 현장 방문을 통한 조사는 현실적으로 불가능할 것이다. 그렇다고 조사가 불가능하지는 않다. 시리아 인권 조사위원회도 시리아 당국이 방문을 거부하는 등 협조하지 않았지만 시리아 인근 국가에서 시리아를 탈출한 인권피해자를 대상으로 조사활동을 수행했다. 북한인권 조사위원회도 시리아의 사례에서처럼 북한이탈주민을 대상으로 인권침해 조사를 실시하고 위성사진을 분석하는 등 조사활동을 수행할 수 있다.

북한의 거부로 인해 조사위원회 활동을 통하여 북한 내 인권 침해사실에 대해 의미 있는 결과가 도출되기 위해서는 무엇보다도 우리 사회의 역할이 중요하다.

이를 위해 정부 차원에서 조사위원회 조사활동을 효율적으로 지원할 수 있는 지원시스템을 구축해야 한다. 외교부, 통일부, 법무부, 통일

연구원 등 유관 부처와 국책연구기관 등을 중심으로 조사위원회 활동을 지원하는 태스크 포스(TF)팀을 구성하여 운영할 필요가 있다. 특히 태스크 포스팀을 중심으로 정부 부처와 통일연구원이 소장하고 있는 북한인권 정보 및 자료에 대해 논의하고 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 또한 조사위원회가 국내에 정착하고 있는 북한이탈주민을 대상으로 피해자 및 목격자 조사를 원활하게 수행할 수 있도록 차분하게 지원해나가도록 해야 할 것이다.

또한 민간차원에서도 조사위원회 활동을 효율적으로 지원할 수 있도록 협력체계가 구축될 필요가 있다. 그리고 정부와 민간의 역할분담 및 조율이라는 관점에서 민관협력도 논의할 필요가 있다.

끝으로 북한인권의 실질적 개선으로 이어지기 위해 조사위원회 활동에 차분하게 지원해야 한다. 무엇보다도 조사위원회의 독립성과 중립성, 피해자와 목격자의 인권보호 등 조사방법 등을 존중하면서 유의미한 결과가 도출될 수 있도록 지원방안을 모색해야 한다.

〈조사위원회 활동 기한 연장에 대비한 지원〉

시리아나 리비아의 사례에서 보듯이 북한인권 조사위원회도 임기가 연장될 가능성도 있다. 조사위원회의 임무가 여러 번에 걸쳐 연장된 시리아의 사례에서 보듯이 북한인권 사실조사위원회도 1회적으로 총체적인 사실관계를 규명하기는 쉽지 않을 것이다. 특히 북한 당국이 비협조적 자세로 일관할 것이 분명한 상황에서 간접적인 방식을 통해 조사를 해야 하기 때문에 추가적인 시간이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 임기 연장 가능성을 고려하여 조사위원회 활동을 지원할 수 있는 대안을 마련해야 할 것이다.

〈정부 차원의 북한인권 실태 조사시스템 강화〉

조사위원회 구성을 계기로 정부 차원에서 종합적으로 북한인권 실태를 조사할 수 있는 시스템을 강화해야 한다. 새누리당에서 제출한 북한인권법에 북한인권기록보존소 설치를 포함하고 있으나 북한인권법 제정 이전 북한인권 실태 조사를 위한 정부의 역할을 강화해야 한다. 이와 관련하여 통일연구원에서 북한이탈주민에 대한 심층면접을 통해 북한인권 실태를 조사하고 있는 바, 통일연구원 조사시스템을 강화하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 특히 앞으로 북한인권 사실관계 입증과 책임자 규명 등 국제인도법적 견지에서 북한인권 실태를 체계적으로 조사·축적할 수 있는 시스템을 보다 체계화하고 강화해나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 박기갑 외. 『국제법상 보호책임』. 서울: 삼우사, 2010.
- 박종철 외. 『재스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』. KINU 정책연구시리즈 11-01. 서울: 통일연구원, 2011.
- 이규창 외. 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 인남식. 『2006 레바논 분쟁과 중동정세 변화 전망』. 외교안보연구원 주요국제문제분석, 2006.11.30.
- 정운장. 『국제인도법』. 경산: 영남대학교출판부, 1994.
- 정인섭. 『신국제법강의: 이론과 사례』. 제3판. 서울: 박영사, 2012.
- 조정현. 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』. KINU 정책연구시리즈 11-04. 서울: 통일연구원, 2011.
- 한희원. 『국제인권법원론: 이론과 케이스』. 서울: 삼영사, 2012.

Merrills, J. G. *International Dispute Settlement (4th ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Sunga, Lyal S. "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" in M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.). *New Challenge for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* Cambridge: Intersentia, 2011.

2. 논문

- 조정현. "국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로" 『통일정책연구』. 제19권 2호. 서울: 통일연구원, 2010.12.
- 조정현·김수암·한동호. "유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제." 통일연구원 Online Series CO 13-09, 2012.3.26.

- Alston, Philip. "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations." *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 3, 2005.
- Byron, Christine. "Comment on the Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General." *Human Rights Law Review* 5:2. 2005.
- Condorelli, Luigi and Annalisa Ciampi. "Comments on the Security Council Referral of the Situation in Darfur to the ICC." *Journal of International Criminal Justice* 3, 2005.
- Frulli, Micaela. "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry." *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 10, 2012.
- Kirsch, Philippe. "The Work of the International Commission of Inquiry for Libya." M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.). *New Challenges for the UN Human Rights Machinery*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 2011.
- Kress, Claus. "The Darfur Report and Genocidal Intent." *Journal of International Criminal Justice* 3, 2005.
- Loewenstein, Andrew B. and Stephen A. Kostas. "Divergent Approaches to Determining Responsibility for Genocide: The Darfur Commission of Inquiry and the ICJ's Judgment in the Genocide Case." *Journal of International Criminal Justice* 5, 2007.
- Schabas, William A. "Darfur and the 'Odious Scourge': The Commission of Inquiry's Findings on Genocide." *Leiden Journal of International Law* 18:4, 2005.
- Stahn, Carsten. "Libya, the International Criminal Court and Complementarity." *Journal of International Criminal Justice*. 10, 2012.
- Stewart, James G. "The UN Commission of Inquiry on Lebanon: A Legal Appraisal." *Journal of International Criminal Justice*. 5, 2007.
- "The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief." Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2011.12.

3. 유엔문서

Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1.

Report of the International Commission of Inquiry on Cote d'Ivoire.

Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, 25 January 2005.

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic.

Secretary-General Ban Ki-moon. "Opening remarks to the press on Libya." UN News Centre, 21 February 2011.

Decree No. 34, 61, 72 of 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

Decree No. 53, 21 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

Decree No. 146, 14 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

Decree No. 161, 21 April 2011. UN A/HRC/S-17/2/Add.1.para 31.

UN A/HRC/S-17/2/Add.1.

UN Doc. S/RES/1556 (30 July 2004).

UN Doc. S/RES/1564 (18 September 2004).

UN Doc. S/RES/1593 (31 March 2005).

UN Doc. A/HRC/3/2 (23 November 2006).

UN Doc. S/RES/1701 (2006).

UN Doc. S/RES/1970 (26 February 2011), para. 4.

UN Doc. A/HRC/S-15/2 (25 February 2011).

UN Doc. S/RES/1970 (26 February 2011), para. 4.

UN Doc. A/HRC/RES/S-15/1 (3 March 2011).

UN Doc. S/RES/1975 (30 March 2011).

UN Doc. A/HRC/RES/16/25 (13 April 2011), para 10.

UN Doc. A/HRC/RES/S-16/1 (29 April 2011).

UN Doc. A/HRC/17/48 (Extract) (6 June 2011).

UN Doc. A/HRC/17/45 (7 June 2011).

- UN Doc. A/HRC/17/L.3 (10 June 2011), para. 14.
- UN Doc. A/HRC/17/48 (1 July 2011), para 5.
- UN Doc. A/HRC/RES/S-17/1 (22 August 2011).
- UN Doc. A/HRC/18/53 (15 September 2011).
- UN Doc. A/HRC/19/68 (8 March 2012).
- UN Doc. A/HRC/21/50 (15 August 2012).
- UN Doc. A/HRC/22/57 (1 February 2013), para. 30.
- UN Doc. A/HRC/22/59 (5 February 2013).
- UN Doc. A/HRC/22/L.19 (18 March 2013).
- UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013), para. 1.
- UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013), para. 4.
- UN Doc. A/HRC/23/58 (4 June 2013).

최근 발간자료 안내

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안	8,500원

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이중무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략() - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원

International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 1 (2013)

10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2013	조정현 외	23,000원

기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한 중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조 민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원

2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용-편익의 분석모형 구축(통일 비용-편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용-편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

통일정세분석

		비매품
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권-아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외

KINU 정책연구시리즈

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
---------	-----------------------	-------

2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	손기웅 외

Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Pyoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

성 명		입금자 (입금일자)	
근 무 처			
	직 위		
간 행 물 받을 주소	(우편번호:)		
연 락 처	전 화		내선 전화
	핸드폰		FAX
	전자메일		
전 공 및 관심분야			
회원구분	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일			
신청인			(인)

- ※ 본 신청서를 보내주십시오.
(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr
- ※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KINU 정책연구시리즈 13-04

유엔 조사위원회(COI) 운영 사례 연구



www.kinu.or.kr

