

북한인권 침해 책임규명 독립전문가그룹 보고서: 의미와 향후 과제

Online Series

2017. 04. 05. | CO 17-08

도경옥 (북한인권연구센터장)

유엔 인권이사회는 2016년 3월 21일 채택한 결의 31/18에서 인권최고대표가 독립전문가(independent experts) 두 명을 임명하여 북한인권 침해 책임규명(accountability)에 초점을 두고 북한인권특별보고관의 임무를 지원토록 하였다. 동 결의는 독립전문가그룹이 특히 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 준하는 침해에 대한 책임규명을 위한 적절한 조치를 모색할 것을 요청하였다. 아울러 인도에 반한 죄 피해자를 위해 진실과 정의를 실현할 수 있는 실질적 책임규명 메커니즘을 제안할 것을 요청하였다. 인권최고대표는 2016년 9월 세르비아의 소냐 비세르코(Sonja Biserko)와 방글라데시의 사라 호세인(Sara Hossain)을 독립전문가로 임명하였고, 이들의 보고서가 2017년 3월 13일 유엔 인권이사회 제34차 회기에 제출되었다. 동 보고서는 총 여섯 부분으로 구성되어 있다(I. 서문, II. 위임권한 및 방법론, III. 북한인권 침해 책임규명 관련 기존 권고, IV. 책임규명 개념, V. 북한인권 침해 책임규명 방안, VI. 결론 및 권고). 이하에서는 IV, V, VI을 중심으로 주요 내용을 간략히 검토하고, 전반적인 평가 및 향후 과제를 제시하고자 한다.

책임규명 접근방식에 대한 새로운 관점 제시

포괄적·다각적 접근

독립전문가그룹은 북한 내 인권 상황의 심각성과 복잡성을 고려할 때 해당 침해 사안을 다루기 위해서는 국제 규범 및 기준에 따른 포괄적이고 다각적인 접근이

요구됨을 강조하고 있다. 구체적으로, 가해자에 대한 형사책임 추궁과 더불어 피해자의 진실을 알 권리와 배상을 받을 권리 보장, 인권 침해 재발 방지 조치 등이 수반되어야 한다는 것이다. 2014년 북한인권조사위원회(COI) 보고서 발표 이후 북한인권 침해 책임규명 문제가 집중적으로 부각되었고, 이와 관련한 국내외의 논의는 가해자 처벌 중심으로 이루어진 측면이 있다. 인권 침해 가해자에 대한 형사책임 추궁은 가장 전통적이고도 중요한 책임규명 방식의 하나로 간주되어 온 것이 사실이다. 그러나 현재 책임규명 개념은 처벌뿐만 아니라 배상 및 보상, 진실규명, 명예회복 등의 방식을 포함한 광범위한 의미로 이해되고 있다. 독립전문가그룹은 북한인권 침해 사안을 다루는 데 있어서도 이 같은 개념이 적용됨을 강조하고자 한 것으로 보인다.

인권에 기반한 접근

나아가 독립전문가그룹은 책임규명 조치가 인권을 바탕으로 하여 피해자의 권리와 필요를 중심으로 고안되고 이행되어야 하며, 이러한 목적은 참여적 과정(participatory process)을 통해서만 달성될 수 있다고 보았다. 그리고 피해자와 책임규명 우선순위를 공유하는 데에는 협의(consultation)가 특히 효과적이며, 향후 마련될 책임규명 메커니즘에 주인의식을 부여하고 정당성 및 효과성을 보장하기 위해서도 협의가 중요하다고 밝혔다. 실제로 과거 책임규명 사례에서 피해자의 적극적인 참여는 책임규명의 궁극적 성공 여부를 결정짓는 중요한 요소인 것으로 조사되고 있으므로, 이 같은 지적은 특히 주목을 요한다.

책임규명 실현 방안의 검토

북한의 사법제도를 활용한 책임규명

독립전문가그룹은 북한이 자국에서 자행된 인권 침해 가해자에 대한 책임을 물어야 할 일차적 의무주체자라는 점에서 북한의 사법제도를 활용한 책임규명 방안을 우선적으로 검토하였다. 그러나 북한에서 자체적으로 책임을 규명할 수 있는 방안이 존재하거나 그러한 방안이 활용되었다고 볼만한 정보를 접하지 못하였다고 밝혔다. 또한, 북한 사법부의 공정성 또는 독립성 결여, 사법부가 인권 침해에 연루되었을 가능성 등을 생각한다면, 북한이 국제사회와 협력하여 혼합재판소를 구성하는 방안도 고려하기 어렵다고 보았다. 실제로 그동안 여러 조사 및 연구를 통해 파악된 북한 사법제도와 사법인력의 수준으로는 북한의 사법제도를 활용한 책임규명은 어려울 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 독립전문가그룹은 북한 당국에 대하여 국제 인권 규범과 기준에 부합되는 수준으로 사법제도를 개혁할 것을

촉구하고 있는데, 이와 더불어 국제사회가 다자적 및 양자적 차원에서 북한의 법제도 개혁을 지원하는 방안도 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

타국의 사법제도를 활용한 책임규명

다음으로 독립전문가그룹은 한국, 일본, 중국 국적자 가운데 피해자가 있는 점, 세 국가의 영토에서 인권 침해의 일부가 자행되기도 한 점, 그리고 인권 침해의 피해자, 가해자 및 목격자의 상당수가 세 국가에 거주하고 있는 점을 고려하여, 세 국가의 사법제도를 활용한 책임규명 방안을 검토하였다. 한 국가가 사람, 사건, 물건, 자원 등에 대해 행사할 수 있는 권한의 총체를 국가관할권이라고 하는데, 형사관할권 행사의 가장 기본적인 근거는 속지주의(principle of territoriality)와 속인주의(principle of personality)이다. 한국, 일본, 중국은 모두 속지주의, 행위자의 국적을 기준으로 하는 적극적 속인주의(principle of active personality), 피해자의 국적을 기준으로 하는 소극적 속인주의(principle of passive personality)를 채택하고 있으므로, 사안에 따라 이를 적용하여 형사관할권을 행사할 수 있다. 아울러 독립전문가그룹은 보편적 관할권 원칙(principle of universal jurisdiction)을 채택하고 있는 국가들의 형사관할권 행사 가능성에 대해서도 언급하였다. 보편적 관할권 원칙은 범행 장소, 범죄혐의자 및 피해자의 국적을 불문하고 범죄행위의 성격만을 근거로 관할권을 행사할 수 있다는 원칙을 말한다.

그러나 보고서에서는 북한인권 침해 책임규명과 관련하여 다른 국가들의 사법제도를 활용하는 방안에는 공통적인 제약이 있다고 밝히고 있다. 우선 실제적인 제약으로서 증거 수집과 범죄혐의자 신병 확보의 어려움이 언급되었다. 다음으로 법적인 제약으로서 타국의 국가 관료가 외국의 재판소에서 향유하는 면제(immunity), 국내형법상 상급자책임(superior responsibility)의 불인정 등이 언급되었다.

이 같은 제약 외에도, 한국, 일본, 중국의 경우 속지주의나 속인주의에 따른 형사관할권을 행사하고자 한다고 하더라도, 북한 내에서 북한 주민을 대상으로 이루어진 인권 침해를 제외한 제한된 범위의 사건(보고서에서 예로 든 일본에서 자행된 납치, 북한 내 일본인에 대한 인권 침해 등)만으로 인도에 반한 죄의 성립 여부를 판단해야 하는 어려움이 있을 것으로 생각된다. 한편, 한국, 일본, 중국을 제외한 다른 국가들의 경우에는 보편적 관할권 원칙의 개념 및 적용 관련 여러 논란은 차치하더라도, 정치외교적 마찰을 무릅쓰면서까지 자국과 아무런 관련이 없는 사건을 떠안는 것에 대한 동기 부여 자체가 쉽지 않을 수 있다.

국제형사재판소 회부 및 임시국제재판소 설립

독립전문가그룹은 국내 사법제도를 활용한 책임규명의 여러 가지 한계를 고려할 때 국제사회가 북한 상황의 국제형사재판소(ICC) 회부를 계속적으로 추진할 필요가 있다고 보았다. 로마규정은 범죄 발생지국이나 범죄인 국적국 중 어느 한 국가가 당사국인 경우 또는 비당사국이라고 하더라도 해당 국가가 특정 범죄에 대하여 관할권 행사를 수락한 경우 재판소가 관할권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 주지하다시피 북한은 로마규정의 당사국이 아니며, 북한이 재판소의 관할권을 수락할 가능성도 거의 없다. 그러나 로마규정은 유엔 안전보장이사회가 회부한 사태에 관하여는 당사국 여부 또는 관할권 수락 여부와 관계없이 재판소가 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 따라서 현재로서는 유엔 안전보장이사회의 결의가 북한 상황을 ICC에 회부할 수 있는 유일한 방안이라고 할 수 있다. 다만, 북한에 의한 외국인 납치 및 강제실종의 경우처럼 중대한 인권 침해가 로마규정의 당사국의 영역에서 발생하였다면 해당 당사국의 회부나 소추관의 수사 개시에 의하여 ICC가 관할권을 행사할 수 있다. 물론 이 경우에도 제한된 범위의 사건만으로 인도에 반한 죄 성립 여부를 판단해야 하는 어려움은 존재할 것이다.

독립전문가그룹은 북한 상황에 대한 ICC의 관할권 확보 문제는 별론으로 하더라도, ICC에 의한 재판의 경우 투입 자원이나 심리 건수가 제한적일 수밖에 없으며, 로마규정 발효일인 2002년 7월 1일 이전의 범죄는 다룰 수 없는 한계가 있다고 밝혔다. 이에 독립전문가그룹은 ICC를 통해 고위급 가해자를 소추하고, 임시국제재판소(ad hoc international tribunal) 설립을 포함한 여타 형사책임규명절차를 활용하여 이를 보완하는 방안을 제시하고 있다. 임시국제재판소의 경우 시간적·장소적·인적·물적 관할권을 유연하게 설정할 수 있다는 점에서 북한 상황을 다루기에 적절하다고 본 것이다. 임시국제재판소도 그 설립을 위해서는 해당 국가의 의사 또는 유엔 안전보장이사회의 결의가 요구된다는 점에서 ICC의 관할권 확보 문제와 동일한 어려움이 있으며, 많은 비용과 시간이 소요되는 등의 단점이 있다. 하지만 독립전문가그룹은 임시국제재판소 설립 범위에 대한 검토 자체가 향후 범죄를 억제하고 피해자가 목소리를 낼 수 있다는 신호를 보내는 효과를 가질 수도 있다고 보았다. ICC 회부와 임시국제재판소 설립이라는 상호보완적 책임규명 방안은 북한인권 문제의 특수성을 고려한 현실적이고도 타당한 제안인 것으로 생각된다.

평가 및 향후 과제

이번 독립전문가그룹의 보고서는 북한의 체제전환이나 한반도 통일 이후를 염두에 두기보다는 현 시점에서 가능한 북한인권 침해 책임규명 방안을 모색하는 데 초점을 두고 있다. 그렇기 때문에 인도에 반한 죄에 대한 조사·소추·처벌의 당위성을 역설하면서도, 이것이 실현되기까지는 많은 난제들이 있음을 확인하고 있다. 그럼에도 불구하고 동 보고서는 포괄적·다각적 접근과 인권에 기반한 접근의 필요성을 제기함으로써 책임규명 관련 논의의 범위를 확장시키고, 여러 행위자들이 보다 다양하고도 실질적인 조치를 강구할 수 있는 중요한 계기를 제공하였다는 점에서 적지 않은 함의를 지니는 것으로 평가된다.

향후 관련 주체들은 독립전문가그룹이 강조한 포괄적·다각적 접근과 인권에 기반한 접근을 구체화할 수 있는 노력을 강화해야 할 것이다. 특히 독립전문가그룹이 회원국, 유엔 인권이사회와 총회, 시민사회단체 등 모든 주체들에 대하여 공통적으로 피해자를 대상으로 한 인식 고취(awareness-raising) 노력과 이에 대한 지원을 권고하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 그 동안 국내에 입국한 북한이탈주민들은 북한의 인권 상황을 파악하기 위한 조사의 ‘대상’으로 여겨져 온 측면이 크다. 이번 보고서에서 강조된 바와 같이, 피해자들이 권리주체자로서 자신이 누릴 수 있는 권리와 지위를 제대로 이해하도록 하는 것 역시 책임규명 조치의 일환임을 인식하고, 인권의식을 제고하고 역량을 강화하기 위한 교육을 체계적으로 실시할 필요가 있다. 나아가 북한에 있는 주민들의 인권의식 개선 및 인권감수성 향상을 위한 구체적인 방안도 지속적으로 모색되어야 할 것이다. 한편, 독립전문가그룹이 북한인권 침해 정보 및 증거 수집 시 국제 기준 및 규범에 따른 방법론을 적용하고, 형사소송 관점에서 정보 및 증거를 평가할 것을 강조한 점도 중요하게 고려되어야 할 것이다. 국내적으로도 국제 기준 및 규범에 부합하는 조사매뉴얼을 개발할 필요가 있다. 또한, 형사법의 관점에서 유의미하게 사용될 수 있는 정보 및 증거를 집중적으로 축적해 나가야 할 것이다. ©KINU 2017

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