

반인도 범죄로부터 북한주민보호를 위한 국제사회의 보호책임(R2P)에 관한 연구

A Study on Crimes Against Humanity in North Korea and
the Implementation of Responsibility to Protect(R2P)

승재현 | 임예준



발 간 사

인권은 사람이 사람답게 살기 위해 마땅히 누려야 할 보편적 원리이며 인류가 실현해야 할 최고의 가치이자 자유와 정의, 평화의 기초입니다. 그러나 우리 동포인 북한 주민의 인권 상황은 말로 표현할 수 없을 정도로 열악하며 온전히 존중받아야 할 인간의 존엄성과 생명의 가치가 소외당하는 삶을 살고 있습니다.

그동안 국제사회도 북한인권문제에 관심을 가지고 개선을 위한 여러 가지 노력을 펼쳐왔으나 그 성과는 미미했습니다. 유엔은 1990년대 초반부터 북한인권 문제에 관심을 갖고 다양한 방법으로 개선 노력을 지속해왔습니다. 지난 10년간 특별 보고관의 활동 및 이사회, 총회의 결의안 채택 등을 통하여 북한 인권에 대한 우려를 표하고 권고사항을 제시하는 등의 다양한 조치를 취해왔지만 여러 가지 현실적인 제약으로 인해 효과적인 결과를 도출하기 어려웠습니다. 그동안의 노력은 북한 인권침해 실태만을 대략적으로 파악하는 수준에 그쳤기 때문에 북한인권 문제를 보다 구체적이고 심도 있게 조사하고 기록해야 할 필요성이 점차 부각되었습니다. 이에 따라 북한인권조사위원회(COI)가 설립되고 조사활동이 시작되었습니다. 북한인권조사위원회(COI)는 북한의 인권 문제를 조사하기 위해 사상 처음 출범한 유엔 차원의 공식기구로, 2013년 3월 21일 스위스 제네바에서 열린 유엔 인권이사회 제22차 회의에서 이사국의 만장일치로 채택된 결의안을 바탕으로 구성되었습니다.

북한인권조사위원회는 북한 당국이 자국민에게 저지른 인권유린의 실태에 대해 ‘인도에 반하는 범죄’에 근거하여 북한 내 인권유린 책임자를 국제형사재판소에 회부할 것을 요청하였습니다. 또한 ‘보호책임’의 원칙에 따라서 국제사회가 개입할 수 있다는 근거를 마련해 두었습니다.

본 연구는 유엔 북한인권조사위원회의 설립의의와 활동에 대하여 알아보고 국제사회의 북한인권 개선노력에 대하여 상세하게 분석·연구하였습니다. 북한인권의 문제는 단순히 주변국의 인권 문제가 아니라 이상적인 인간의 존엄성과 인권의 보편적 가치의 수준을 넘어서 대한민국 통일 이후 사회 통합과정에서도 큰 영향을

미칠 수 있습니다. 통일을 위한 준비과정에 있어서 북한 주민들에 대한 인권문제는 반드시 해결해야 할 시급한 과제입니다. 국제사회의 북한인권문제에 대한 개선 노력에 힘입어 우리나라도 북한 인권에 대해 더욱 적극적인 관심과 진정성 있는 노력이 필요할 것이며 이 보고서가 유용한 참고자료가 될 것으로 기대합니다.

끝으로 본 연구에 열정과 헌신을 보여주신 승재현 부연구위원과 공동연구자로 참여한 임예준 박사의 노고를 치하합니다.

2014년 12월

한국형사정책연구원

원장 

목 차

국문요약	7
제1장 서론 (승재현)	11
제1절 연구의 목적	13
제2절 연구의 내용 및 방법	16
제2장 COI 설립의 배경과 특징 (승재현)	19
제1절 COI 설립의 배경	21
제2절 COI 설립	24
제3절 COI의 특징	27
제3장 COI 보고서 (승재현)	31
제1절 COI 보고서 주요 내용	33
1. 개요	33
2. 북한인권조사위원회의 임무	34
3. 북한인권조사위원회의 조사 방법	34
4. 반 인도범죄	39
5. 결론 및 권고사항	40
제2절 COI 보고서의 함의	40
제4장 보호책임의 개념과 이행체제 (임예준)	43
제1절 보호책임 개념의 발전	45
1. 2001년 ICISS 보고서	45
2. 2004년 고위급패널 보고서	48
3. 2005년 유엔사무총장의 보고서	50
4. 2005년 세계정상회의결과물	51
5. 보호책임에 관한 총회 및 안보리의 결의	53
제2절 보호책임 이행체제의 발전	56
1. 보호책임의 이행에 관한 2009년 유엔 사무총장의 보고서	57

2. 조기경보 및 평가에 관한 2010년 유엔 사무총장의 보고서	58
3. 지역기구의 역할에 관한 2011년 유엔 사무총장의 보고서	59
4. 보호책임에서의 시의적절하고 단호한 대응에 관한 2012년 유엔 사무총장의 보고서	61
5. 국가책임과 예방에 관한 2013년 유엔 사무총장의 보고서	63
6. 국제적인 지원과 집단책임의 실현에 관한 2014년 유엔 사무총장의 보고서	64
제3절 보호책임의 발전방향	65
제5장 북한에 대한 보호책임 적용과 이행(임예준)	69
제1절 북한에 대한 보호책임 적용 여부	71
제2절 북한 주민에 대한 보호책임의 이행	76
1. 북한의 보호책임	76
2. 국제사회의 지원책임	79
3. 국제사회의 보호책임	81
가. 일차 책임 주체의 ‘명백한 실패’ 여부	82
나. ‘시의적절하고 단호한 대응’의 유형	83
다. 현실적 어려움	84
제3절 북한인권문제의 국제형사재판소의 기소 가능성	86
제6장 한반도 통일에의 함의(임예준)	93
참고문헌	99
Abstract	105
부록	107
부록 1. 조선민주주의인민공화국 최고지도자 및 조선노동당 제1비서 김정은과의 서신	107
부록 2. 중국과의 서신	117

국문요약

유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: 이하 COI)가 2013년 3월 유엔 인권이사회를 통하여 북한인권 결의안에 대한 새로운 메커니즘으로써 설립되었으며, 약 1년간의 조사위원회 활동에 대한 최종보고서가 2014년 2월 스위스 제네바에서 공개되었다.

북한인권 COI설립의 목적은 북한당국이 최고 지도자 김정은을 중심으로 지도 부인 조선 노동당 및 국방위원회, 국가보위부, 인민보위부, 인민 무력부, 검찰 및 사법부의 주요 관료들이 북한 주민들에게 장기간동안 자행해왔고 지금도 여전히 계속되고 있는 잔혹행위들이 국제법의 원칙에 근거한 ‘인도에 반하는 죄’를 구성하는지에 대하여 확인하고, 이에 대한 국제사회의 ‘온전한 책임’ 규명을 묻기 위한 것이다. 따라서 COI의 주요 임무는 북한에서 지속되고 있는 체계적이고(systematic), 광범위하며(widespread) 중대한(grave) 인권침해에 대한 조사활동이다. 보다 구체적으로 북한인권 COI는 북한인권 특별 보좌관인 마루주끼 다루스만이 2013년 2월 유엔 인권이사회 보고서에서 지적한 북한당국의 자국민에 대한 식량권 침해, 정치범 수용소와 관련된 인권침해, 고문과 비인간적 대우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유침해, 타국민의 납치를 포함한 강제실종 등 9가지 인권침해 상황에 대한 포괄적인 조사임무를 부여 받았다.

북한인권 COI가 기존의 조사위원회와 구별되는 가장 큰 특징으로는 첫째, 기존의 조사위원회들이 무력 충돌과 같은 매우 심각하고 대규모의 인권침해 사안을 중심으로 설립된 반면 북한인권 COI는 무력 충돌이 발생하지 않았음에도 불구하고 설립되었다는 것이다. 둘째, 북한인권 COI는 기존의 일반적인 북한인권 개선을 위한 국제사회의 노력과는 달리 반 인도에 관한 범죄 등 국제범죄의 성립여부와 가해자인 북한 정권에 대하여 국제적 형사책임을 묻기 위한 것이 목적이라는 것이다. 셋째, COI의 조사기간이 1년이라는 점과 그 대상이 되는 범죄의 시점은 별개의 문제로 다루고 있다는 것이다. 이는 북한의 인권침해 범죄 발생 시기에는 시간

적 제한이 없으며, 현재 진행되고 있는 중대하고 광범위하며, 조직적인 인권침해 상황에 대하여 COI가 조사할 수 있음을 밝히고 있다. 넷째, 기존의 1인 보고관 중심의 조사위원회 시스템과는 달리 북한인권 COI는 3인의 조사위원으로 구성되었다는 것이다. 이는 북한이 사상처음으로 유엔인권 메커니즘의 모니터링 대상으로 유엔의 다양한 기관들에 의하여 집중통제의 대상이 되는 것을 의미한다. 다섯째, 북한인권 COI는 보호책임(R2P) 원칙에 의거하여 국제사회의 외교적, 평화적, 인도적인 방법으로 인권문제 개선을 위한 해결책을 모색해야 한다는 것이다.

북한의 인권유린 실태에 대한 방대한 자료와 법적 분석을 바탕으로 완성된 북한인권 COI보고서는 기존에 존재하던 북한 인권침해 논의 및 정보들의 종합적인 집대성으로써 광범위하고 상세하며 권위 있는 북한인권 문서를 구축했다. 보고서 결과에 따르면 북한에서는 헌법상 인간의 기본권에 해당하는 사상, 양심, 종교의 자유와 의견, 표현, 결사의 자유가 존재하지 않고, 주거이전의 자유 뿐 아니라 국가에 의하여 분류된 사회적 신분제도에 따른 차별이 존재함이 확인되었다. 게다가 북한에서는 정치범 수용소 및 기타 구금시설의 운영을 통하여 국제형사재판소에 관한 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)제 7조에 해당하는 구금, 강제실종, 절멸, 살해, 노예화, 고문 및 기타 비인도적 행위, 강간 및 기타 성폭력, 박해, 강제이주 등 인도에 반하는 죄가 자행되고 있음이 확인되었다.

따라서 북한인권 COI보고서는 유엔 안전보장이사회가 북한이 자국민에 대하여 장기적으로 자행하고 인권침해 상황을 ICC에 회부할 것을 권고한다. 특히 보고서의 핵심 내용은 북한의 정치범 수용소와 관련하여 반 인도범죄의 존재 여부를 확정하고, 이에 대하여 북한 정권 지도층에 국제형사법상에 의거한 개인의 책임을 추궁할 수 있는 사실적 및 법률적 기반의 확보에 관한 것이다. 다만 북한이 ICC에 관한 로마규정 당사국이 아니기 때문에 유엔 안보리가 결의문 채택을 통하여 관련 사건을 ICC에 회부해야 관할권이 성립하게 된다. ICC의 시간적 관할권은 로마규정 발효 시점인 2002년 7월 1일 이후에 발생한 사건들에 대하여 행사할 수 있다는 제한이 있다. 또한 북한인권 COI는 임시 국제재판소의 설립도 검토하고 있으며 이를 위해서는 안보리의 관련 결의 뿐 아니라 상당한 시간과 노력이 필요하다.

COI보고서에서 제시된 북한 인권침해 실태에 대한 심도 있는 조사내용과 북한의 관련국 및 국제사회 역할의 대한 언급과 권고사항들을 바탕으로 국제사회에서

북한 인권에 대한 인식이 증대된 것은 COI의 팔목할 만한 결실이라고 볼 수 있다. 또한 COI보고서가 북한인권 이슈와 관련된 가장 권위 있는 자료로 인용되고 있음은 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

또한 이 보고서에서는 보호책임(R2P)원칙에 대하여 논하고 있다. 보호책임란 개별국가에게 자국의 주민들을 집단살해(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing), 반 인도범죄(crimes against humanity) 등 4대 범죄로부터 보호할 1차적인 책임을 부여하고, 국제사회가 개별 국가의 이러한 1차적 책임 이행을 적절히 지원해야 할 책임이 있으며, 마지막으로 국제공동체가 제2차적 책임으로서 ‘시의 적절하고 단호한 대응’을 취할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 대응은 우선 평화적인 수단을 강구하되, 개별국가가 일차적 책임의 수행을 명백히 거부하거나 실패할 경우에는 국제공동체가 유엔 헌장 제7장상의 조치를 포함하여 안전보장이사회를 통하여 시의적절하고 단호하게 집단적인 대응을 할 수 있다는 것이다. 여기서 COI의 설립은 R2P의 두 번째 기둥에 해당한다고 할 수 있으며, COI보고서가 ICC회부 및 유엔 안보리를 통한 강제적 제재조치의 부과를 요구하는 것이 세 번째 기둥에 해당한다고 볼 수 있다.

현재 북한인권 COI 보고서는 제69차 유엔총회 제3위원회에서 심도 있게 다루어졌으며, 제3위원회는 2014년 11월 18일 결의를 채택하였다. 지난 3월에 채택된 유엔 인권이사회 북한인권 결의에 이어 이번 유엔총회에서 보다 강화된 결의가 채택된 것은 북한인권상황의 심각성과 이에 대한 개선을 위해 북한인권 COI의 권고를 충실히 이행해야 한다는 국제사회의 우려와 의지가 반영된 것으로 평가된다. 이로써 북한인권 상황은 국제사회에 더욱 널리 알려지게 되었으며, 국제사회는 더 이상의 인권침해를 막기 위한 보호책임의 이행을 위해 구체적인 논의를 전개하고 있다고 볼 수 있다. 북한주민에 대한 국제사회의 보호책임의 이행은 일차적으로 북한 정부가 정치범 수용소의 폐지를 포함하여 조사위원회 권고에 따라 인권 상황의 개선을 촉구할 것이며, 국제사회 역시 ‘시의 적절하고 단호한 대응’으로써 해당 사태의 진전을 위해 노력할 것을 포함한다. 북한인권 COI는 국제공동체가 인도에 반하는 죄에 대한 최대 책임자를 겨냥한 강력하고 책임 있는 조치와 북한 당국에 대한 강화된 인권의 요구, 그리고 민간 차원의 대화 및 남북한 화해를 위한 의제 설정 등에 기반을 둔 점진적 변화에 대한 지원을 결합한 다차원적인 전략을 통한

보호책임의 이행을 촉구했다.

대한민국 정부는 유엔 북한인권 조사위원회(COI)의 북한에 대한 국제사회의 보호책임의 결과가 향후 한반도의 통일과정에 미치는 영향을 신중하게 검토해야 할 것이다. 특히 북한 정부 당국에 강조하는 보호책임의 근거는 ‘책임으로서의 주권’ 개념에 있으며 이는 보호책임이 주권국으로서의 해당 실체의 지위를 전제로 하고 있다는 것이다. 유엔 북한인권 COI 보고서의 내용과 국제사회의 북한 주민에 대한 보호책임의 적용에 있어서 대한민국 정부가 어떠한 입장을 취해야 할 것인지에 관하여는 북한의 지위와 관련하여 보다 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1장

서론

승재현

제1장

서론

제1절 연구의 목적

2013년 3월 21일 제22차 유엔 인권이사회(Human Rights Council : 이하 HRC) 결의¹⁾에 의하여 설립된 「유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회」(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea : 이하 COI)²⁾는 1년 동안의 조사위원회 활동에 대한 최종보고서(Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea : 이하 COI 보고서)³⁾를 2014년 2월 17일 스위스 제네바에서 공개하였다.

COI 보고서는 방대한 자료 제시와 법적 분석을 통하여 북한 내의 심각한 인권 침해 상황을 국제사회에 알리고 동 행위가 국제형사법상 ‘반 인도범죄’의 구성요건에 해당한다는 점을 명확히 하였다.

COI는 북한의 최고지도자 김정을 중심으로 지도부인 조선 노동당 및 국방위원회, 국가보위부, 인민보위부, 인민 무력부, 검찰 및 사법부의 주요 관료들이 북한의 주민들에게 자행해왔고 지금도 계속되고 있는 일련의 잔혹행위들이 ‘인도에 반

1) Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/22/13

2) 북한인권조사위원회는 발행하는 모든 문서에 한국명(유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회)과 영어명(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)을 병행 표기하기로 결정한 바 있다.

3) A/HRC/25/63(7 February 2014) 이와 더불어 “Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea” A/HRC/25/CRP.1(7 February 2014)

하는 죄'에 해당하는 것인지 확인하고 이에 대한 국제사회에서의 '온전한 책임'을 묻기 위한 목적으로 설립되었으며, 북한에서 지속되고 있는 체계적이고, 광범위하며, 중대한 인권침해에 대하여 조사하는 것을 임무로 하였다.

북한인권 COI는 구체적으로 북한인권 특별보좌관이 2013년 2월 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 밝힌 ◇식량권 침해, ◇수용소와 관련된 인권침해, ◇고문과 비인간적 대우, ◇자의적 구금, ◇차별, ◇표현의 자유 침해, ◇생명권 침해, ◇이동의 자유 침해, ◇타국민의 납치를 포함한 강제실종 등 9개 인권침해 상황에 대한 포괄적인 조사임무를 부여받았다.

COI는 2013년 7월 1일에 제네바에서 첫 회의를 가짐으로서 본격적인 조사활동에 착수하였다. 궁극적인 목표는 북한 현지를 방문하여 북한 인권 침해 사례를 조사하는 것이었으나 북한 및 중국의 거부로 무산되었다. 대안으로 2013년 8월 20일~24일 서울, 8월 29~30일 도쿄, 10월 23일 런던, 10월 30일~31일 워싱턴에서 80명의 탈북민들과 전문가를 대상으로 공개 청문회를 개최하였고, 약 240명의 탈북자에 대한 비공개 면담을 진행하였다.

북한인권 COI는 제24차 인권이사회가 열린 2013년 9월 17일과 제68차 유엔 총회가 개최된 2013년 10월 29일에 구두로 조사위원회 활동에 대한 중간보고를 실시하였으며, 2014년 2월 17일 서면보고서를 작성하고, 2014년 3월 17일 제25차 인권이사회에서 공식 보고 하였다.

COI 보고서 결과에 따라 현재 북한에서는 헌법상의 기본권에 해당하는 사상, 양심, 종교의 자유와 의견, 표현, 결사의 자유가 존재하지 아니하고, 주거 이전의 자유역시 부존재 한다는 점을 확인하였으며, 국가가 분류한 사회적 신분에 의하여 차별적 대우가 존재한다는 점도 확인하였다. 뿐만 아니라 북한에서는 정치범 수용소 및 기타 구금시설에서 국제형사재판소에 관한 로마규정 (Rome Statute of the International Criminal Court: 이하 ICC 로마규정) 제7조 상의 구금, 강제실종, 절멸, 살해, 노예화, 고문 및 기타 비인도적 행위, 강간 및 기타 성폭력, 박해, 강제이주 등 인도에 반하는 죄가 자행되고 있음을 확인하였다.

이 보고서에서 북한의 기아문제를 인도에 반하는 죄로 평가하였다는 것은 특히 주목할 점이다. 이것은 자유권에 대한 침해 문제 뿐 만 아니라 사회권에 대한 침해 역시 국제범죄문제로 간주 될 수 있다는 점을 시사하는 것이다.

북한인권 COI는 2014년 1월 20일 북한의 최고지도자 김정은에게 그가 직접적으로 국제범죄에 관련되지 아니하였다고 할지라도 현 북한의 인권침해 상황에 대한 개선책 및 적절한 사후조치 강구를 위한 노력을 이행하지 않는 경우에는 국제형사법상의 명령지휘책임원칙이 적용되어 형사처벌의 대상이 될 수 있다는 점을 명확히 하는 서신을 보냈다.

COI는 유엔 안전보장이사회가 북한 인권 침해 상황을 국제형사재판소(International Criminal Court: 이하 ICC)에 회부할 것을 권고하였다. 다만 북한은 현재 ICC의 당사국이 아니기 때문에 유엔 안전보장이사회에서 북한의 인권침해 상황의 심각성을 인식하고 ICC 제소를 결의하는 것이 필요하다.

또한 이 보고서에서는 보호책임(Responsibility to Protect: 이하 보호책임 또는 R2P) 원칙을 밝히고 있는데 보호책임이란 개별 국가에게 자국의 주민들을 집단살해(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing), 반 인도범죄(crimes against humanity) 등 4대 범죄로부터 보호할 1차적 책임을 부여하고, 국제사회가 개별 국가의 이러한 1차적 책임 이행을 적절히 지원해야 할 책임이 있으며, 마지막으로 국제공동체가 제2차적 책임으로서 ‘시의적절하고 단호한 대응’을 취할 수 있다는 것을 말한다. 이러한 대응은 먼저 평화적인 수단을 강구하되, 개별 국가가 일차적 책임의 수행을 명백히 거부하거나 실패하고 있을 경우에는 국제공동체가 유엔 헌장 제7장 상의 조치를 포함하여 안전보장이사회를 통하여 시의적절하고 단호하게 집단적인 대응도 할 수 있다. 여기서 COI의 설립은 R2P의 2번째에 해당한다고 할 수 있으며, COI 보고서가 ICC회부 및 안보리를 통한 강제 제재 조치의 부과를 요구하는 것은 3번째에 해당하다고 볼 수 있다.⁴⁾

그러므로 본 연구는 북한인권 COI 보고서의 내용과 그 함의를 찾아보는 것을 주된 목적으로 하겠다. 특히 2014년 유엔에서 발간한 COI보고서는 북한 인권 침해의 실상에 대한 최초의 공인된 보고서라는 점에서 매우 의의가 있다고 생각한다. 이는 또한 추후 형사재판에서 증거자료로 이용될 수 있는 가능성이 있다는 점에서, 형사사법정의 실현의 구체적 도구로서의 의의가 있다.

4) COI의 설립은 제2기동과 동시에 제3기동이 될 수도 있다. “Report of the Secretary-General, Responsibility to protect timely and decisive response,” UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (25 July 2012), para. 12.

COI 보고서를 통하여 북한의 인권 침해 실상, 북한 인권 침해가 국제법상의 인권에 반하는 죄에 해당한다는 점, 이러한 인권 침해 상황을 개선하기 위한 국제사회의 보호책임의 내용 및 국제형사재판소의 제소를 통한 형사사법정의 실현의 과정을 모색해 보고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이번 연구의 중점은 첫째, 2014년 2월에 발간된 북한인권 COI 보고서 내용을 심층적으로 분석하여 북한에서 발생하고 있는 인권침해 상황을 구체적으로 검토하는 것이다. 2014년 발간된 COI 보고서는 유엔에서 공식적으로 발간한 최초의 북한 인권 침해 실상에 관한 보고서이므로 이에 대한 내용을 소개하는 것만으로도 매우 귀중한 자료라고 생각한다.

둘째, COI 보고서는 북한 인권 침해 실상을 소개하는 것에 그치는 것이 아니라 이러한 인권침해 상황이 국제법상 인도에 반하는 죄를 구성함을 확인하고, ICC제소를 권고하고 있다. 그러므로 COI보고서의 내용을 토대로 북한에서 자행되고 있는 행태가 실제로 인도에 반하는 죄에 해당하는지에 대한 보다 심도 있는 검토를 하고자 한다.

셋째, 북한에서 자행되는 인권침해 행위를 국제사회는 어떠한 방향에서 해결할 것인지 논의하여 보기로 하겠다. 즉 국제사회의 보호책임(R2P)의 내용이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 보호책임 이행의 세 개의 기둥(Three-Pillar)을 구성하는 제1기둥의 내용, 제2기둥의 내용, 제3기둥의 내용을 2009년 이 후 유엔 사무총장의 연례보고서를 통해 구체적으로 검토하여 보기로 하겠다.

마지막으로 보호책임 제3기둥의 논의에 해당하는 것으로 북한의 인권침해에 대하여 국제사회에서 ICC제소를 통한 사법정의실현의 가능성을 논의하여 보기로 하겠다.

이러한 논의는 북한인권침해실상에 대한 해결책에 대한 방법론적 정당성 뿐 만 아니라 결과적 타당성을 담보하는 것이라고 생각한다. 또한 현재 박근혜 정부에서 요구하고 있는 평화통일을 위한 구체적이고 실질적인 준비에 필요한 실천적 자료

를 제공하고, 평화통일의 역량을 강화할 수 있을 것이다.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제2장



COI 설립의 배경과 특징

승 재 현

제2장

COI 설립의 배경과 특징

제1절 COI 설립의 배경

북한에서 장기간에 걸쳐 자행되고 있는 심각한 인권유린 행위는 냉전기간 동안 지속된 중국과 구 소련의 비호라는 정치적 배경과 북한사회의 폐쇄적 성격으로 인한 정보접근의 제한성, 그리고 긴급한 국제적 사태들로 인한 국제인권사회의 자원 부족 등의 이유로 그 심각성에도 불구하고 오랫동안 국제사회의 관심 대상에서 벗어나 있었다. 그러나 북한의 인권문제에 대한 국제사회의 급격한 인식변화는 1990년 식량난으로 생존의 위협에 처한 북한주민들이 일련의 탈북행위를 증언하는 과정에서 비롯되었다. 이에 대하여 국제사회는 북한의 인권침해문제를 공문화하고 이를 개선하기 위한 적극적인 노력을 하게 되었다. 유럽의 경우 유럽연합과 그 회원국들이 북한과 수교를 맺는 과정에서 북한의 인권사안을 주요 의제로 삼았다. 2001년과 2002년에 걸쳐 유럽연합은 북한과의 대화를 통하여 인권침해현상을 개선하고자 노력하였으나 북한의 인권침해현상은 전혀 개선될 의지가 보이지 않았다.

이러한 상황에 직면한 유럽연합은 유엔인권 메커니즘을 통하여 북한인권상황을 개선하고자 하는 조치를 취하게 되었다. 이에 따라 2004년 인권위원회 결의 2004/13에 근거하여 북한인권특별보고관⁵⁾(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea)제도가 시작되었다. 이 결의안은 북한의 열악한 인권침해 상황에 대한 개선과 해결방안 촉구를 위해

5) UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13, 15 April 2004.

북한인권특별보고관을 임명하는 것과, 북한의 인권이 개선되지 않는 경우에는 유엔 총회에서 이를 다룰 수 있다는 내용이 포함되었다.

이 결의안에 의하여 태국의 비티 문타본(Vitit Muntarbhorn) 교수가 북한인권특별보고관으로 임명되었으며⁶⁾, 북한인권상황에 대한 모니터링활동을 통하여 취합된 내용을 보고서로 만들어 2005년 유엔인권위원회⁷⁾와 총회에 제출하였다.⁸⁾ 이러한 배경 하에 북한 인권에 대한 논의는 유엔 인권이사회와 유엔 총회에서 현재에도 계속하여 북한인권결의안 채택을 통해 이루어지고 있다.⁹⁾

이와 더불어 인권위원회가 2006년에 인권이사회로 새롭게 출발하면서 국가별 정례 인권검토제도(Universal Periodic Review: 이하 UPR)가 도입되었다. 북한의 경우에는 2009년 12월 유엔 인권이사회 대표단의 심사를 받았다. 이 과정에서 인권침해상황에 대한 개선방향으로 117개항에 대한 개선권고를 받았음에도 불구하고 북한은 단 하나도 수용하지 않았다. 또한 2014년 5월에 열린 2차 UPR에서는 268개 권고안 중 83개를 즉각적으로 거부하고, 나머지 185개를 검토한 후 지난 9월 최종보고서 채택 전에 열린 회의에서 10개를 받아들이지 않기로 결정했다고 밝혔다.¹⁰⁾ 북한이 즉각적으로 거부한 83개 권고안 중에는 정치범 수용소의 폐지, 성분제도의 철폐와 조직적이고 광범위한 반인도적 범죄가 북한에서 자행된 사실의 인정 등이 포함되어 있다. 또한, 북한이 추가로 거부한 10개 권고안 중에는 사형의 집행과 구금자 명단의 공개, 국제 적십자사와 같은 국제기구의 접근 허용 등이 포함되어 있다. 따라서 총 268개의 UPR권고안 중에서 북한이 받아들인 것은 어린이, 여성, 노인 등 취약계층의 인권보호와 관련된 113개 권고안이며, 국제협약 비준 등 4개 권고안에 대해서는 부분적으로 수용했다.¹¹⁾

약 10년 동안 진행되어온 북한인권결의안과 UPR 등을 통하여 국제사회는 북한의 인권침해상황을 개선하려는 의지를 보여 왔으나, 북한의 비협조적인 태도로 좌

6) ECOSOC Decision 2001/221, 15 June 2004.

7) 유엔인권위원회는 2006년부터 유엔 인권이사회로 격상되어 현재까지 활동하고 있다.

8) 유엔 총회에서 북한인권문제를 최초로 다루게 되었다.

9) UNGA Resolution 60/173, "Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/RES/60/173 (16 December 2005).

10) "유엔, 북한정치범수용소폐지 등 권고 보고서 채택", 연합뉴스, 2014, 09, 20, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0007130024>, (접속일자 2014.11.11)

11) <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights1May2014PM.aspx> 참조.

절되었다.¹²⁾ 그러나 이러한 난관에도 불구하고 북한인권 COI설립을 통하여 유엔의 북한인권조사 메커니즘의 양적, 질적 향상을 이룩하고 북한의 인권상황을 개선시킬 수 있는 능동적이고 적극적인 조치가 필요하다는 점에 대한 의견이 모아지게 되었다. 특히 조직적이고(systematic) 광범위한(widespread) 인권침해에 대한 충분한 책임(accountability)의 관점에서 북한의 인권침해 문제를 접근하기 시작하였다.

사실 북한에서 자행되는 인권침해에 대한 조사의 필요성이 있다는 점에 대하여는 대표적 비정부 국제인권단체인 Human Rights Watch(HRW) 및 Amnesty International(AI)의 지속적인 주장이 있었으며, 양 단체는 “북한 반인도범죄철폐국제연대”(International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea: ICNK)의 설립을 통해 국제사회에 북한인권조사의 필요성을 강조하였다.¹³⁾ 전 세계 15개국 40여개의 국제 인권단체 및 200여명의 인권운동가로 구성된 ICNK는 북한의 인권유린 상황을 알리기 위해 각 국가 정부들을 설득하여 국제적 공감대 형성에 기여하였으며, 특히 유엔 조사위원회를 구성하여 북한에서 벌어지고 있는 반 인도범죄구성에 대한 조사를 촉구하였다.¹⁴⁾ UN 차원 에서도 전 UN 북한인권 특별보고관인 비딧 문타몬(Vitit Muntarbhorn)이 북한에서 발생하고 있는 인권침해 현상에 대한 간과와 이에 대한 처벌이 존재하지 않는다고 지적하며 공식적으로 문제를 제기하였다. 이러한 활동에 힘입어 2013년 1월 14일 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권최고대표(United Nations High Commissioner for Human Rights) 또한 성명을 통해 북한에서 자행되는 심각한 인권침해 상황에 대한 제대로 된 파악을 위한 조사위원회의 설립을 적극적으로 지지하였다.¹⁵⁾ 나비

12) 북한 유엔 제네바 대표부가 유엔인권이사회 의장에게 제출한 서한 참조: *Note verbal dated 8 June 2007 from the Permanent Mission of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/5/G/5; UN Doc. A/HRC/7/G/3 (2008년 1월 30일); UN Doc. A/HRC/10/G/6(2009년 1월 29일); UN Doc. A/HRC/13/G/7(2010년 1월 21일); UN Doc. A/HRC/16/G/2 (2011년 1월 19일); UN Doc. A/HRC/19/G/1(2012년 2월1 일).

13) 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK:International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea) 홈페이지 <http://stopnkrimes.org/kr.index.php> 참조.

14) “The International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea Urges Human Rights Council to Create Inquiry into Mass Atrocity Crimes,”북한반인도범죄철폐국제연대 보도자료, 23 January 2013, <http://www.stopnkrimes.org/bbs/board.php?bo_table=statements&cw_id=33>(검색일: 2014.10.31.)

15) “Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for international inquiry,” 유엔인권최고대표사무소 보도자료, 14 January 2013<<http://www.ohchr.org/EN/>

필레이 여사는 북한 주민들이 처한 비참한 인권침해 상황이 철저한 고립 속에서 유례를 찾을 수 없는 정도의 중대한 사안임을 강조하였다. 뿐 만 아니라 2013년 2월 27일 제22차 인권이사회 회의에서 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman)¹⁶⁾ 북한인권 특별보고관 등이 북한인권조사위원회 설립을 적극적으로 지지하였다.¹⁷⁾ 인권이사회 제 22차 회기에서 제출된 2013년 2월 1일자 보고서¹⁸⁾에서 다루스만은 북한에서 벌어지고 있는 다양한 인권침해 형태를 크게 9가지 유형으로 분류하고, 이 같은 인권침해 현상은 ICC로마규정 7조의 7개 항목에 해당하여 반 인도범죄를 구성한다고 주장했다.¹⁹⁾ 이 같은 배경을 통해서 나타나듯이 북한인권문제에 대한 국제사회의 인식은 과거의 단순한 “비판”의 단계에서 책임추궁과 형사기소 가능성의 모색이라는 “처벌”의 단계로 그 시각이 변화했음에 주목할 필요가 있다.²⁰⁾

제2절 COI 설립

이와 같은 과정을 통하여 UN은 북한 인권침해 상황의 심각성을 인식하였고, 2012년 3월부터 UN HRC와 총회에서는 북한인권에 대한 결의를 표결 없이 합의(consensus)로 채택하게 되었다.²¹⁾ 2013년 3월 21일 제네바에 열린 HRC에서는 북한 인권침해 상황에 대한 결의를 역시 표결 없이 47개 유엔인권이사국의 합의로 채택하였으며, 이 결의²²⁾를 통하여 북한인권 COI가 설립 되었다. 당시 결의안 체결 과정에 있어서 북한과 우호적인 관계를 맺고 있는 중국, 러시아, 쿠바 등의 이사국이 빠진 상황에서, 그동안 북한과 같은 사회주의 국가에 속하면서 지속적으로 북한 인권 결의안 채택에 부정적인 의사를 표현했던 베네수엘라를 포함하여 어느

NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E> (검색일: 2014.10.31.)

16) 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman)는 2010년부터 북한인권 특별보고관으로 임명되었다. 마르주끼 다루스만(Marzuki Darusman)는 인도네시아 검찰총장 출신이다.

17) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, 102면~103면

18) A/HRC/22/57.

19) Ibid, para 25.

20) 홍성필, “북한조사위원회(COI: Commission of Inquiry)설립에 대한 평가와 전망”, 2013.

21) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, p.2.

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

국가도 강화된 북한 인권결의안에 대한 표결요청을 하지 않아 합의로 결의안이 채택되었다. 대한민국은 유럽연합, 일본 등과 함께 공동 제안국으로 결의에 참여하였다.²³⁾ 이러한 합의의 방식은 모든 참여국의 지지를 나타내는 만장일치(unanimity)와는 다른 방식이지만 명분이 뚜렷한 국제 사안에 대한 다자회의의 대표적 의사결정 방식으로 국제공동체의 북한 인권침해상황에 대한 깊은 우려와 관심을 나타내고 볼 수 있다.²⁴⁾

HRC의 북한인권결의안²⁵⁾은 북한 주민의 인권을 보호하고, 보장할 책임은 원칙적으로 북한정부에 있으며, 이와 동시에 국제사회가 북한 인권침해상황을 개선하기 위해 UN HRC의 절차를 적극적으로 활용하여 보다 능동적이고 실효적인 개입을 해야 한다고 촉구하였다.

결의안 제1조에서는 북한에서 자행되는 중대하고, 광범위하며, 조직적인 인권침해에 대하여 강력히 규탄한다는 규정을 명시 하였다.²⁶⁾ 제3항에서는 북인인권특별보고관의 임기를 1년 연장하는 것을 밝혔으며²⁷⁾, 제4항에서는 인권이사회 의장이 임명하는 2인과 특별보고관으로 구성되는 COI의 설립을 결정하였다.²⁸⁾ 제5항에서는 COI에게 식량권의 침해, 정치범 수용소를 비롯한 구금시설에서의 인권침해, 고문 및 비 인도적인 처우, 자의적 구금 및 차별과 표현의 자유 침해, 생명권의 침해, 이동의 자유 침해와 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 마르주키 다루스만 북한인권 특별보고관이 2013년 2월 인권이사회에 제출한 보고서²⁹⁾에서 지적한 9가지 유형의 북한인권 침해 사례를 포괄적으로 조사하는 임무를 부여하는 것을 규정하면서 이러한 조사의 목적이 반인도 범죄 등 로마조약상의 국제범죄를 구성하는 경우

23) 김수암/이금순/이규창/조정현/한동호, 「유엔 조사위원회(COI) 운영사례 연구」, 통일연구원, 2013, 111면.

24) 북한인권 조사위원회 설립의 배경과 의의에 관련해서는 조정현, 김수암, 한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제,” Online Series 13-09 (2013. 3. 26) 참조.

25) A/HRC/22/L.19(18 March 2013)

26) *Strongly condemns* the ongoing grave, widespread and systematic human rights violations in the Democratic People's Republic of Korea;

27) *Decides* to extend the mandate of the Special Rapporteur, in accordance with Human Rights Council resolution 19/13, for a period of one year;

28) *Also decides* to establish, for a period of one year, a commission of inquiry comprising three members, one of whom should be the Special Rapporteur, with the other two members appointed by the President of the Human Rights Council;

29) “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).

에 온전한 책임을 묻기 위협임을 명시하였다.³⁰⁾ 제6항에서는 북한 정부에 대하여 COI조사를 위한 방북을 허용할 것과 정보 제공 등에 대하여 적극적으로 협조할 것을 촉구하였다.³¹⁾ 제9항에서는 유엔 사무총장에게 COI의 효과적인 임무수행을 위해서 유엔 인권최고대표소 등을 통한 지원과 인력을 충분히 제공해 줄 것을 요청하는 내용을 규정하고 있다.³²⁾ 제11항에서는 COI가 2013년 9월에 열리게 되는 제24차 인권이사회 및 제68차 유엔 총회에서 구두보고를 한 후에 2014년 3월에 개최되는 제25차 인권이사회에 서면보고서를 제출하도록 규정하고 있다.³³⁾

2013년 5월 7일 위 결의안 제4조에 따라서 마르주끼 다루스만 북한인권 특별보고관과 유엔 인권이사회 의장에 의해 임명된 호주 대법관 마이클 커비(Michael Kirby), 세르비아 인권운동가인 소냐 비셰르코(Sonja Biserko) 등 3명이 북한인권 조사위원회 위원으로 임명되고, 7월 1일부터 1년 임기로 본격적인 활동을 개시하기로 결정하였다.³⁴⁾

30) *Further decides* that the commission of inquiry will investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in the Democratic People's Republic of Korea as outlined in paragraph 31 of the report of the Special Rapporteur, including the violation of the right to food, the violations associated with prison camps, torture and inhuman treatment, arbitrary detention, discrimination, violations of freedom of expression, violations of the right to life, violations of freedom of movement, and enforced disappearances, including in the form of abductions of nationals of other States, with a view to ensuring full accountability, in particular where these violations may amount to crimes against humanity;

31) *Urges* the Government of the Democratic People's Republic of Korea to cooperate fully with the Special Rapporteur and the commission of inquiry, and to permit them and their staff unrestricted access to visit the country and to provide them with all information necessary to enable them to fulfil their mandates;

32) *Requests* the Secretary-General to provide the Special Rapporteur and the commission of inquiry with all assistance and adequate staffing necessary to carry out their mandates effectively and to ensure that these mechanisms work with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights;

33) *Requests* the commission of inquiry to present an oral update to the Human Rights Council at its twenty-fourth session and to the General Assembly at its sixty-eighth session, and a written report to the Council at its twenty-fifth session;

34) "UN Commission of Inquiry on North Korea begins operations," 유엔인권이사회보도자료, 5 July 2013, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13508&LangID=E>>(검색일: 2014.5.15.);

조사위원회 위원들은 7월 첫 주부터 제네바에서 각국 대표부, 유엔기관, 학자, 시민단체 등과 접촉을 시작하였다. 북한 제네바 유엔대표부에 보낸 협조요청 서한에 대한 답신은 받지 못하였지만, 조사위원회는 북한 정부에 계속해서 협조를 구할 것이라고 밝혔다. 조사위원회는 9명의 숙련된 인권 전문가들의 지원을 받게 된다. 조사위원회가 밝힌 바에 따르면, 아직 정식으로 관련 정보 제출을 요청하지 않았음에도 불구하고 이미 들어온 정보의 양이 고무적이며, 조사위원회 활동사항에 관해서는 정기적으로 공개할 예정이다. Ibid.

제3절 COI의 특징

북한인권 COI는 특징은 다음과 같다. 첫째, 기존의 조사위원회의 설립이 무력 충돌과 같은 매우 심각하고 대규모의 인권침해가 발생한 지역을 중심으로 이루어진 반면 북한인권 COI는 무력충돌이 발생하지 아니하였음에도 불구하고 조사위원회가 설립되었다는 것이다.³⁵⁾ 이는 국제사회가 북한에서 발생되고 있는 인권침해문제를 매우 심각하게 인식하고 있다는 것을 대표적으로 보여주는 예이다. 또한 전시가 아닌 평시의 상황에서 국제인권법 위반을 조사내용으로 한다는 것도 급박한 무력 충돌 과정에서 발생하는 인도법 위반행위들이 주요 임무였던 기존의 조사위원회들과는 구별되는 특징이다. 이와 같은 북한인권 COI의 차별적인 특징은 향후 북한의 인권개선 관련 활동들이 인권 유린에 대한 책임의 존재여부를 결정할 수 있는 계기를 제공할 것으로 기대된다.

둘째, 북한인권 COI는 반 인도에 관한 범죄 등 국제범죄의 성립여부와 가해자에 대한 충분한 책임 규명을 위해 만들어 졌다는 점이다. 즉 기존의 일반적인 북한인권에 대한 국제적 논의와는 달리 COI는 북한 내에서 자행되는 심각한 인권침해에 대하여 진상을 밝히고 이를 자행한 북한 정권에 대하여 국제사회에서 형사책임을 묻기 위한 것을 본연의 목적으로 하고 있다는 점이다. 이는 북한인권 COI의 가장 중요한 의의로써, 국제사회에서 나타난 북한인권 접근 방식의 질적인 변화라고 할 수 있다. 기존의 특별 보고관이 전반적으로 모니터링에 중점을 둔 반면, 이번 북한인권 COI의 주요 기능은 구체적인 사실관계의 조사에 있다.³⁶⁾

셋째, COI의 조사기간이 1년이라는 점과 그 대상이 되는 범죄의 시점은 별개의 문제로 다루고 있다는 것이다. 즉 북한에서 자행된 인권침해 범죄의 발생 시기에는 제한이 없으며, 현재 진행되고 있는 중대하고 광범위하며, 조직적인 인권침해 상황에 대하여 COI가 조사할 수 있음을 밝히고 있다.³⁷⁾ 다만 ICC는 2002년 7월

35) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구소, 국립외교원, 2014, 10면~11면.

36) 북한인권 조사위원회 설립의 배경과 의의에 관련해서는 조정현, 김수암, 한동호, “유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제,” Online Series 13-09 (2013. 3. 26)참조.

37) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman, A/HRC/22/57(1 February 2013)

30. The Special Rapporteur is of the view that, in line with its commitment at the 2005 World

1일 국제형사재판소 로마규정이 발효한 이후의 범죄에 대하여 관할권이 있다. 그러므로 로마규정의 시간적 제약으로 인하여 북한에서 발생한 인권침해 범죄 중 2002년 이후에 발생한 범죄에 대하여는 직접 ICC에 제소할 수 있다.³⁸⁾ 하지만 2002년 이전의 범죄에 대한 책임추궁이 전혀 불가능한 것은 아니다.³⁹⁾

넷째, 기존의 조사위원회가 일반적으로 1인 보고관 체계였던 것과는 달리 북한 인권 COI는 3인의 조사위원으로 구성되었다. 이것은 단순히 위원 수의 증가를 넘어서는 중요한 국면의 전환을 나타내는 COI의 특징이라고 볼 수 있다. 그동안 조사위원회의 대상이었던 다수의 국가들이 국가별 개인 보고관의 보고 대상이었으나 북한의 경우에는 사상 처음으로 유엔 인권메커니즘의 모니터링 대상으로 전환되었다. 이것은 북한이 인권이사회, 총회, 안전보장이사회 등 유엔의 다양한 기관들에 의한 집중통제의 영향을 받게 된다는 것을 의미하는 것이다.⁴⁰⁾ 따라서 북한 인권 침해 사례들의 체계적인 수집 가능하고 이러한 구체적인 증거를 바탕으로 국제법적 검토를 통한 북한 지도층 내 가해자의 파악과 개별적 책임 추궁이 가능해 질 수 있다.⁴¹⁾

다섯째, 북한인권 COI는 국민을 보호할 책임의 1차적 주체는 주권국 스스로 이행하여야 하지만 이러한 보호책임을 스스로 이행하지 못하고 있는 경우에 국제사회는 외교적, 평화적, 인도적인 방법으로 해결책을 모색해야 한다는 보호책임

Summit, the international community, through the United Nations, has the responsibility to use appropriate peaceful means to help to protect the population in the Democratic People's Republic of Korea from crimes against humanity. As one of the minimum steps, and in line with the emerging practice with regard to other country situations where serious violations are being committed on a systematic or widespread basis, he considers that the international community has the responsibility to launch an independent and impartial international inquiry into a situation, where there are grounds to believe that crimes against humanity are being committed and the country concerned fails to carry out effective independent and impartial inquiries itself. While usually not sufficient in and by itself to end crimes against humanity, increased scrutiny by international inquiry affords a measure of protection, especially when coupled with the prospect of future criminal investigations and the deterrent effect such a prospect may have on individual perpetrators.

38) 그렇다고 해서 바로 ICC제소가 가능하다는 의미는 아니다. 북한의 경우 현재 ICC당사자가국이 아니므로 유엔 안보리의 결의가 있어야 제소가 가능하다. 이 부분에 대하여는 본 연구논문의 “R2P 책임의 실현방안으로서의 ICC제소 가능성 논의” 부분에서 자세하게 다루도록 하겠다.

39) 이 부분 역시 “R2P 책임의 실현방안으로서의 ICC제소 가능성 논의”에서 다시 다루도록 하겠다.

40) 홍성필, “북한조사위원회(COI: Commission of Inquiry)설립에 대한 평가와 전망”, 2013.

41) 백범석·김유리, 『유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 전망』, 이슈브리프 No.50. 서울:아산정책연구원, 2013.

(R2P)을 구현한 것이다.⁴²⁾

2013년 3월에 설립되어 1년 동안 북한인권침해 상황에 대하여 광범위하게 조사한 COI 보고서가 2014년 3월에 개최된 제25차 인권이사회에서 공개되었다.

마르주끼 다르스만 특별보고관은 2014년 6월 18일에 스위스 제네바에서 열린 제26차 유엔 인권이사회 ‘북한인권’에 관한 특별 보고관의 상호 대화(Interactive Dialogue)’에서 지난 50년 동안 북한의 인권침해 사안은 유엔에서 주로 정치적인 이슈로 분류되어 정치적 배경에 따른 영향을 많이 받았다고 지적하고, 지난 3월 발표된 COI 보고서는 북한의 인권 상황을 정치적 이슈에서 국제법적인 문제로 돌려놓은 획기적인 북한인권 개선 권고안이라고 표현했다.⁴³⁾ 또한 북한이 지난 5월 보편적정례검토(Universal Periodic Review)에서 여성에 대한 폭력 중단과 식량·보건·교육에 대한 권리 보장 등 81개 권고안을 자발적으로 받아들이며 보여준 태도의 변화에는 COI보고서의 영향이 크게 작용했다고 언급하고, 그렇기 때문에 국제공동체의 꾸준한 관심과 지원이 필요한 대목이라고 하였다.⁴⁴⁾ 이와 더불어 우리나라가 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 인권침해 문제에 대한 보다 강화되고 효과적인 조사를 위해 북한인권 현장조사 사무소(Field-based structure)를 설치한 것을 ‘큰 진전’으로 평가했다.⁴⁵⁾

이러한 점에서 본 연구 논문에서는 COI 상세보고서⁴⁶⁾ 전체를 번역하는 것도 의미 있는 일이지만 이는 단순한 번역에 그칠 수 있다는 점에서 COI 보고서⁴⁷⁾의 주요내용에 대한 번역과 더불어 심도 있게 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 국제사회의 보호책임(R2P) 이행의 구체화를 위한 방안을 모색하고자 한다. 특히 R2P의 제3기둥으로 지칭되는 ICC제소 방안을 검토하여 형사사법적 정의 차원에서 북한 내에서 자행되는 반인도범죄에 대한 해결방안을 검토해보고자 한다.

42) 이 부분 역시 “R2P 책임의 이행” 부분에서 자세히 다루기로 하겠다.

43) “北인권사무소, COI보다 차원높을 것”, News1Korea 2014, 6,19, <<http://news1.kr/articles/?1730282>> (접속일자, 2014.6.23.).

44) “北인권특별보고관 ‘국제사회, 북한인권상황 개선 책임’”, 연합뉴스 2014, 6,19, <<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36704>> (접속일자, 2014.6.23.).

45) “北인권특별보고관 ‘국제사회, 북한인권상황 개선 책임’”, 연합뉴스 2014, 6,19, <<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36704>> (접속일자, 2014.6.23.).

46) Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea; A/HRC/25/CRP.1(7 February 2014)

47) Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea; A/HRC/25/63(7 February 2014)

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제3장



COI 보고서

승재현

제3장

COI 보고서

제 3장에서는 먼저 COI⁴⁸⁾ 보고서의 내용을 통하여 조사위원회 활동의 주요내용을 살펴보고 이에 대한 평가와 그 함의를 살펴보도록 하겠다.

제1절 COI 보고서 주요 내용

2014년 2월 7일에 발표된 COI 보고서는 개요, 임무와 조사방법, 그리고 조사의 결과 내용이 포함되어 있다.

1. 개요

북한인권조사위원회에서는 북한인권침해 상황이 조직적이고, 체계적이며, 광범위하게 걸쳐 심각한 수준으로 보고 있다. 이러한 시점에서 북한에서 발생하고 있는 반인도적 범죄에 대하여 완전한 책임규명을 요구하고 있다. 유엔 인권 이사회는 2013년 5월 7일 주 전 대법관 출신의 마이클 커비 (Michael Kirby)위원장, 세르비아의 소냐 비세르코 (Sonja Biserko) 그리고 북한인권특별보고관인 인도네시아의 마르주끼 다루스만 (Marzuki Darusman)을 인권조사사회위원으로 임명하였다.⁴⁹⁾

48) 북한인권 COI 조사활동의 분석을 위한 보고서 내용 파악의 필요성에 따라 2014년 2월 7일 UN HRC에서 발표된 보고서임(Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea).

49) 북한인권 조사위원회 설립의 배경과 의의에 관해서는 조정현, 김수암, 한동호, “유엔 북한인권 조

2. 북한인권조사위원회의 임무

북한인권조사위원회는 • 식량권 침해, • 정치범수용소와 관련된 전 범위의 인권 침해, • 고문과 비인도적 대우, • 자의적 체포와 구금, • 차별, 특히 기본적인 인권과 자유침해, • 표현의 자유 침해, • 생존권 침해, • 이동의 자유 침해, • 외국인 납치를 포함한 강제적 실종의 9개 범죄에 대하여 조사할 의무가 부여되었다. 이 중에서 여성 및 아동에 대한 폭력을 통한 인권침해를 중요하게 생각하고 있을 뿐 만 아니라 북한 지역외에서 발생하는 인권침해 범죄까지 조사할 권한을 부여하고 있다는 특징이 있다.

이러한 범죄를 조사하기 위하여 북한인권조사위원회는 ① 인권침해에 관한 추가적인 조사 및 문서화를 할 수 있으며, ② 인권침해 피해자와 가해자 증언 수집 및 기록을 만들 수 있고, ③ 조사위원의 조사내용에 대하여 책임을 보장하고 있다. 북한인권 조사위원회는, 조사활동의 시간적 범위에 대하여 특정하지 않고 있다.

이러한 임무를 부여 받은 북한인권조사위원회의 결의에 대하여 북한은 이러한 결의를 단호히 거부하며, 절대 조사에 임할 수 없다는 의사를 명확히 하였다.

3. 북한인권조사위원회의 조사 방법

북한인권 COI는 조사활동에 있어서 가장 필수요소인 현장방문 및 당사국인 북한의 협조가 결여되었다는 한계점을 극복하기 위하여 기존의 조사위원회 혹은 진상조사단들과는 차별적인 방법으로 유엔 인권이사회에서 부여받은 임무를 수행하였다. 그 결과 기존의 대부분의 조사위원회 혹은 진상조사단에서는 찾아볼 수 없던 공청회 개최에 심혈을 기울였다.⁵⁰⁾

즉 북한인권조상위원회는 북한 지역내에서 인권침해상황을 조사할 수 없게 되

사위원회 설립: 의의 및 과제,”Online Series 13-09 (2013. 3. 26)참조.

50) 조사위원회는 8월 18일 한국을 방문하여 20일부터 24일까지 5일간 공청회를 개최하였고, 30여 명의 탈북자를 포함한 국내 전문가들이 북한인권 문제 등에 대해 증언하였다. 특히, 위원회는 공청회 기간 동안, 정치범 수용소, 납치, 공개 처형, 식량권, 거주이전의 자유, 이동의 권리, 종교의 자유, 차별, 고문 등에 대해 심도 있는 논의를 하였다. “UN panel set to begin hearings into human rights in DPRK,” 유엔인권대표사무소 보도자료, 16 August 2013; “UN inquiry on human rights in North Korea set to begin hearings in Japan,” 유엔인권대표사무소 보도자료, 23 August 2014 참조.

자 서울 (2013년 8월 20일~24일), 도쿄 (2013년 8월 29일~30일), 런던 (2013년 10월 23일), 워싱턴 (2013년 10월 30일~31일)에서 공청회를 개최하였다.⁵¹⁾

북한인권조사위원회에서 강조된 독립성, 공정성 및 투명성과 개방성은 북한인권조사위원회의 조사활동의 특징 중 하나인 공청회개최로 연결되어 북한의 인권침해 실태에 대한 객관적이고 개방적인 조사를 가능하게 했다.

공청회를 통하여 북한인권조사위원회에서는 240건 이상의 면담조사가 진행되었으며, 유엔 회원국들에게 북한의 인권침해에 관한 보고서를 요청하여 80건 이상의 보고서가 접수되었으며, 조사위원회는 태국, 영국, 미국 등지에서 북한 인권 침해 상황에 대한 조사를 진행하였다.

특히 위원회는 중국에 있는 북한 주민과 그들의 자녀들의 실태, 강제적 본국송환과 이에 관한 북한정부와의 협력, 인신매매와 그 밖에 위원회 권한과 관련된 이슈들에 관한 정보를 중국 당국에 요청하였다.

북한 인권침해상황을 조사하는 과정에서 가장 문제가 된 것은 증언자이 자신들의 신변의 안전에 대하여 매우 불안하게 생각하고 있어 제대로 된 답변이 나오지 않는다는 점이다. 이러한 이유에서 위원회는 피해자와 증언자들의 보호에 각별한 주의가 필요하다는 점을 인식하고 이들에 대한 추가적인 보호대책을 강구하고자 하였다.

COI의 조사과정 및 결과의 투명성과 개방성을 강조하기 위하여 공청회 동영상 자료 등이 유엔 인권최고대표 홈페이지에 공개되어 있으며, 기타 관련 증언들의 기록과 정보들을 바탕으로 북한 반인권 현상에 대한 국제적 데이터베이스로서의 역할을 기대할 수 있다.⁵²⁾

A. 북한인권위원회의 조사 보고서의 입증기준

북한인권위원회의 조사결과는 ‘합리적인 근거(reasonable grounds)’ 기초하고 있다. 합리적인 근거라고 함은 합리적이고 신중한 사람이라면 어떤 사건이나 일련의 행위가 발생했다고 믿을 수 있는 만큼 다른 자료와 일치하고 신뢰할 만한 정보를

51) 모든 공청회의 영상기록물과 원고는 조사위원회 웹사이트(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK)에서 제공된다.

52) 북한인권 조사위원회 홈페이지(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK>)참조.

확보했을 때 그러한 사건이나 일련의 행위가 발생되었다는 합리적 근거가 있다고 보는 것이다.

B. 북한인권조사위원회의 결과의 내용

유엔 북한인권 COI보고서에 따르면 북한에서 체계적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 발생하였으며 지금도 지속적으로 일어나고 있다. 이에 대하여 최고 지도자를 정점으로 조선 노동당 및 국방위원회, 이들의 지휘아래 있는 국가보위부, 인민보안부, 인민무력부, 검찰 및 사법부 등의 정부 관리들이 주요 가해자임을 지적하고 있다. 또한 이러한 인권침해는 수령독재체제라는 북한의 특수한 정치체제의 속성에서 기인한 것으로 해석되고 있다.

북한인권조사위원회는 북한에서 인권침해의 주체는 조선노동당 핵심 기관, 국방위원회와 북한 최고지도자의 통제 하에 활동 중인 국가안전보위부, 인민보안부, 조선인민군, 검찰, 사법부, 조선노동당 관료들이라고 밝히고 있다.

COI보고서는 북한인권특별보고관인 마르주끼 다루스만이 2013년 2월1일 제22차 인권이사회에 제출한 보고서에서 제시한 북한에서 자행되고 있는 9가지 반인도적 사례를 크게 6가지로 재정리하였다.

A. 사상, 표현, 종교의 자유 침해

북한 주민들은 사상, 표현 및 종교의 자유 뿐 만 아니라 의견과 결사의 자유가 침해당하고 있음을 알 수 있다. 최고지도자인 수령에 대한 절대복종 시스템의 확립을 위해 북한 정부는 철저하게 정보를 독점하고, 어릴 때부터 주민들을 상대로 세뇌작업과 사생활 감시등을 실시하여 개인의 독자적인 사상, 양심, 표현 및 종교의 자유를 억압한다. 특히 기독교 탄압을 강행한다. 근래에는 통신수단의 발달로 인해 외부정보가 대량 유입되자 가혹한 처벌로써 대처하고 있다.

B. 차별

국가에서 분류한 성분 제도에 따른 차별이 북한사회 전 분야에 만연해있음을 확

인 할 수 있다. 북한의 주민들은 태어날 때부터 성분제도에 의해 거주, 결혼, 교육, 배급 등 다양한 유형의 차별을 받을 뿐 아니라, 가부장제에 의한 성 차별을 받고 있다. 북한 지도부는 이러한 차별제도를 바탕으로 수령체제의 유지를 강화함으로써 주민들에게 심각한 인권침해를 자행하고 있다. 근래에는 시장경제의 발달로 인한 북한사회의 빈부격차가 심화되어 극빈층이 증가하는 현상이 나타나고 있으며, 이로 인해 새로운 차별이 심각해지고 있는 실정이다. 이렇게 북한 사회 전반적으로 깔려있는 차별적인 요소는 북한 주민들의 평등권을 침해하는 행위이다.

C. 이동 및 주거의 자유 침해

북한주민들은 해외 출국은 물론이고 북한 내에서의 이동 및 주거의 자유를 침해당하고 있음을 확인할 수 있다. 북한 당국은 성분 제도를 바탕으로 주민들의 거주지와 직장을 일방적으로 지정하고 외부 정보의 유입을 철저히 봉쇄하기 위하여 주민들 간의 상호왕래와 소통을 금지시키는 고립화정책으로 개인의 자유를 침해하고 있다. 특히, 해외여행을 금지시킬 뿐만 아니라 중국으로부터 송환된 사람들에게 조직적인 박해와 고문 및 자의적 구금 그리고 성폭력과 강제 낙태나 영아살해 등과 같은 강력한 처벌을 행사하고, 남한 사람들 또는 기독교인들과의 교류나 접촉이 발각되면 정치범수용소로 보내거나 즉결처형 시킨다. 중국으로부터 송환된 여성 탈북자들이 출산한 2만 여명의 어린이들은 아무런 보호를 받지 못하고 있다.

중국은 국제법상의 ‘강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)’을 위반하여 탈북민들을 강제적으로 송환 하고 있다. 또한, 남북한 이산가족의 귀환, 상봉, 접촉 또는 연락 등을 금지하여 자유권규약 등과 같은 국제인권법을 위반하고 있다. 대부분의 이산가족이 고령자인 것을 감안하면 북한의 조치는 자의적이고, 잔인하며 비인도적인 행위이다.

D. 식량권 및 기타 생명권 관련 침해

북한은 식량을 주민 통제의 수단으로 악용하여 성분제도를 바탕으로 식량에 대한 접근과 분배를 북한정치체제유지에 필요한 사회 계층과 평양 등 일부 선호 지역에 차별적으로 적용하였다. 또한 북한은 1990년대 대기근 기간 동안 배급체계의

붕괴에도 불구하고 체제유지를 위해서 정치적 이념을 세뇌시키는 행위를 실행함으로써 북한 주민들 스스로가 생존할 수 있는 기회를 빼앗았고, 국제원조를 받을 수 있는 기회조차 박탈했다. 외부세력이 주민들과 지역에 접촉하는 것을 제한하고 분배과정의 모니터링을 거부하여 국제사회의 인도적 식량지원을 불가능하게 한 것이다. 게다가 주민들이 식량을 구하기 위해서 국내외로 이동하거나 시장행위를 하는 등의 노력 들을 처벌하여 생존능력을 차단시키고, 국제원조에 비인도적인 조건을 붙이거나 식량원조를 가장 필요로 하는 소외계층과 지역으로의 공급을 차단시켜 아사자를 증가시켰다. 특히 구금시설에서의 식량권과 생명권 침해는 매우 심각한 수준으로 수감자들을 통제하고 처벌한다는 명목으로 고의적으로 굶주리게 만들어 발생한 사망자의 발생과 증가를 방관하였다. 또한 북한은 가용자원을 최대한 굶주린 주민들을 위해 사용해야하는 국가의 기본적인 책임에도 불구하고 이를 위반하여 핵개발 등 군사용이나 최고지도자층의 사치용품 구입이나 개인송배의 용도로 사용하였다. 비록 자연재해 등의 요인을 고려한다고 하더라도 중앙 집권화된 북한 지도부의 이와 같은 정책운영과 시행상의 과오는 북한 주민들의 대량아사를 초래했고 정신적, 육체적 손상을 일으킨 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해에 해당된다. 식량권을 침해하는 법과 정책이 지속된다면 1990년대 이후에도 집단 아사 사태는 재발할 가능성이 있다.

E. 자의적 구금, 고문 및 정치범수용소

북한의 다양한 구금시설들, 특히 정치범수용소에서 자의적 구금과 고문 및 처형 등과 같은 인권유린 행위들이 광범위하게 벌어지고 있음을 확인할 수 있다. 수감자들을 비인간적인 환경에 방치하고 고문하여 자백을 받아 내거나 다른 사람에게 죄를 덮어씌우도록 유도하는 행위 등이 일어나고 있다. 또한 국가정책을 위반한 중범죄가 아님에도 불구하고 정치범이나 기타 다양한 범죄에 대한 책임추궁을 통해 공개적 또는 비밀리에 처형을 집행한다. 이 같은 북한정부의 행위들은 모두 북한 주민에 대한 신체적 권리를 침해하는 것이다. 또한 이 같은 감금 및 수감 행위는 당연히 국제법의 근본적인 원칙들을 위반하는 것이다.

F. 외국인 납치 및 강제실종

북한은 1950년대 한국전쟁 당시 수많은 민간인 납치 행위를 자행하였고 억류된 국군포로들을 송환시키지 않았다. 또한 1959년부터 재일본 조선인의 대규모 북송이 시작된 이후 이들의 귀환을 거부하고, 1960년대부터 1980년대 사이에는 한국과 일본 등의 국민들을 납치했다. 따라서 북한에는 현재 한국전쟁 당시 전시 납북자 뿐 만 아니라 전후 한국 및 일본으로부터 납북된 사람들이 상당 수 존재하는 것으로 보인다. 북한은 최근에도 북 중 국경지역에서 한국인과 자국민들을 납치하는 행위를 저질렀다. 북한 최고 지도자의 지휘아래 자행되는 납치행위로 인해 북한에 억류된 사람들은 북한 내에서 적대계층에 속하게 되어 상당한 불이익과 차별을 겪게 되고, 그 가족들에게까지 고문과 비인간적인 처우 등이 가해져서 진실권 침해와 포괄한 가족권 등의 여러 가지 인권 침해를 당하게 된다.

북한인권 COI 보고서는 식량권 침해를 생명권 침해와 연결시켜서 하나로 통합하고, 자의적인 구금 및 고문과 정치범 수용소 및 기타 구금시설에서 벌어지고 있는 인권 유린행위들을 통합하여 분석하고 있다.

4. 반 인도범죄

북한인권 COI의 기본임무는 북한에서 벌어지고 있는 각종 인권 침해사태가 인도에 반하는 죄에 해당하는 지에 관한 조사를 실시하여 국제법에 의거한 국제범죄에의 해당여부를 확인하고 이에 대한 온전한 책임 추궁과 책임자에 대한 처벌에 있다.

북한은 오로지 체제 유지를 위하여 일반 주민들의 기아상태를 적극적으로 타개하지 않고 비정상적으로 국가 예산을 분배하여 차별적으로 배급하고 국제원조를 제한함으로써 많은 희생자를 발생시켰다. 이와 같은 북한당국의 행태를 일반 주민에 대한 조직적이고 광범위한 공격으로 판단하고, 이를 절멸 및 살해로 인정한다.

보고서에 따르면 북한에서는 외국인의 납치 및 강제적 실종이 체계적이고 광범위하게 발생해왔으며, 이는 인도에 반한 죄를 구성한다고 판단한다.

북한의 정치범수용소 및 외국인에 대한 납치행위와 연관된 내용은 인도에 반한 죄의 구성요소로 쉽게 예측이 가능하지만 90년대 중반 이후에 북한에서 발생한 대

규모의 아사상태와 관련된 사항을 반 인도범죄로 판단하는 것은 북한인권 COI가 정치범수용소와 같이 전통적으로 자유권적인 문제뿐만 아니라 식량권 등과 같은 기타 다양한 사회권적 인권침해 상황에 대해서도 매우 심각하게 파악하고 있다는 것으로 해석된다.

5. 결론 및 권고사항

최고지도자 1인이 지배하는 일당 독재국가인 북한에서 자행되는 인권유린은 그 심각성, 규모, 성격 등의 면에서 동 시대에 유례를 찾아 볼 수가 없으며, 이는 반 인도범죄에 해당한다. 북한정권이 자국민을 보호할 책임이행에 명백하게 실패했기 때문에 국제사회는 북한의 반 인도범죄로부터 북한주민을 보호할 책임이 있다. 북한에서 일어나고 있는 반 인도범죄의 가해자들에 대한 책임을 묻기 위한 방법으로 는 유엔 안보리의 ICC 회부, 또는 안보리나 유엔 총회 결의에 의한 특별 재판소 설립 등이 있다.

북한인권 COI가 북한당국의 반인도적인 범죄에 대한 처벌대상을 구체적으로 명시하지는 않고 있지만, 주요 정부기관들, 즉 북한 조선노동당과 국방위원회, 그리고 그 통제 하에 있는 국가보위부, 인민보안부와 인민무력부, 검찰 및 사법부 등의 책임을 지적함으로써 각 기관들의 고위관료들이 처벌의 대상이 될 수 있다고 시사한다. 또한, 절대적인 권력을 행사하고 있는 최고 지도자, 즉 김일성과 김정은 의 개인책임도 시사했다. 특히, 조사위원회가 북한으로 전달한 2014년 1월 20일자 서신에서, 현재 북한 최고지도자인 김정은이 직접적으로 국제범죄에 관련 책임이 없더라도 이에 대한 필요한 사전대책 또는 적절한 사후예방 해결책을 마련하지 않았다면 국제형사법상 명령지휘책임(command and superior responsibility)원칙이 북한의 정치구조에 적용되어 형사처벌 받을 수 있다고 경고한다.

제2절 COI 보고서의 함의

북한의 인권침해 실태에 대한 방대한 자료와 법적 분석을 바탕으로 완성된 북한

인권 COI 보고서는 1년이라는 짧은 기간 동안 3명의 조사위원을 중심으로 기존에 존재하던 북한의 인권침해 논의 및 정보들을 종합적으로 집대성하여 광범위하고 상세하며 권위 있는 북한인권 문서를 구축했다. COI 보고서는 북한이 자국 주민들에게 가하는 다양한 형태의 반인도적 행위들이 국제형사법상 인도에 반한 죄에 해당한다고 명확히 서술하고 있다. 총 400쪽에 이르는 북한인권 COI보고서는 국제기구를 통하여 영어 등의 국제적으로 통용 가능한 언어로 발간됨으로써 국제사회에 북한인권침해 현상의 심각성에 대한 공감대를 확산시키고 이에 대한 대응책을 촉구하는 역할을 하고 있다.

COI보고서의 주요내용을 종합하여 보면 북한인권 COI는 유엔 안전보장이사회가 북한이 자국민에 대하여 장기적으로 행하고 있는 인권유린 행위를 ICC에 회부할 것을 권고한다. 특히, COI 임무 중 가장 핵심 내용은 북한의 정치범수용소와 관련하여 반 인도범죄의 존재 여부를 확정하고, 이에 대하여 북한 정권 지도층에 국제형사법상에 의거한 개인의 책임을 추궁할 수 있는 사실적, 법률적 기반의 확보에 관한 것이다.⁵³⁾ ICC는 관련국, 즉 범죄발생국 내지 범죄혐의자国籍국이 ICC에 관한 로마규정의 당사국이 아닐 경우에는 수단 다르푸르 사태나 리비아 사태 등에서의와 같이 유엔 안보리가 결의문 채택을 통하여 ICC에 관련 사건을 회부하여야 관할권이 성립한다.⁵⁴⁾ 유엔 안보리의 절대적인 역할은 최근 심각한 인권침해 사태가 벌어진 다수의 국가들이 로마규정의 당사국이 아니었다는 점을 살펴보아도 그 중요성을 알 수 있다.

북한은 ICC에 관한 로마규정 당사국이 아니므로 여기에도 같은 논리가 적용될 수 있다. 단, ICC의 경우에 시간적 관할권은 로마규정 발효 시점인 2002년 7월 1

53) 정치범수용소의 실상과 이에 대한 법률적 평가 및 정책적 해결방안들에 대한 대표적인 저술들로서 아래 문헌들을 들 수 있다. David Hawk, 「Concentrations of Inhumanity」, Freedom House, 2007; 「Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea」, DLA Piper and the US Committee for Human Rights in North Korea, Washington DC, 2006; David Hawk, 「The Hidden Gulag Exposing North Korean's Prison Camps」, The U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2003; Stephen Haggard and Marcus Noland, 「Repression and Punishment in North Korea: Survey Evidence of Prison Camp Experiences」, East-West Center, 2009; Paolo Cammarota et. al., 「Legal Strategies for Protecting Human Rights in North Korea」, The U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2007; 「북한인권백서」, 통일연구원.

54) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, p.8.

일 이후에 일어난 사건들에 대하여 행사할 수 있다는 제한이 있다.⁵⁵⁾

북한인권 COI는 ICC와 함께 구 유고슬라비아 및 르완다의 인권침해 사례와 같은 임시적인(ad hoc)국제재판소의 설립도 검토하고 있다. 이와 관련해서는 ICC에서와 같이 시간적 제약이 없다는 이점이 있으나 새롭게 설립하기 위해서는 안보리의 관련결의 뿐만 아니라 상당한 시간과 별도의 노력이 필요하다.⁵⁶⁾

캄보디아의 경우처럼 관련 재판소의 설립은 유엔 총회에 의해서 결정되기도 하지만 이를 위해서는 기본적으로 관련국 정부의 동의가 필요하다. 한편, 관련국의 동의가 없는 강제조치로서의 국제재판소 설립은 안보리의 역할이 매우 중요하다.⁵⁷⁾

COI 보고서를 통해서 제시된 북한의 인권침해 실태에 관한 심도 있는 조사내용과 북한과 관계된 주변국가 및 국제사회의 역할에 대한 언급과 권고사항들을 바탕으로 국제사회에서 북한 인권에 대한 인식이 증대된 것은 팔목할 만한 결실이라고 볼 수 있다. 또한 현재 북한 인권 문제를 논의할 때 COI보고서가 이와 관련된 가장 권위 있는 자료로 인용되고 있음은 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

55) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, p.8.

56) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, p.8.

57) 조정현, 「유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 분석 및 평가」, 주요국제문제분석, 외교안보연구원, 국립외교원, 2014, p.9.

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제4장

보호책임의 개념과 이행체제

임 예 준

제4장

보호책임의 개념과 이행체제

제4장에서는 먼저 보호책임에 관한 주요문서의 검토를 통해 보호책임의 개념을 살펴보고, 유엔 사무총장이 2009년부터 2014년까지 발표한 이행체제에 관한 문서의 검토를 통해 보호책임의 이행체제를 살펴보도록 하겠다.

제1절 보호책임 개념의 발전

1. 2001년 ICISS 보고서

“보호책임(Responsibility to Protect: R2P)”은 개별 주권 국가 내에서의 심각한 인권침해 상황에 대하여 국제공동체가 보다 적극적으로 개입하고, 적절한 사전·사후적 대응조치를 취할 것을 요청하는 노력의 일환으로 만들어진 개념이다. 이 개념은 2001년 ‘간섭과 국가 주권에 관한 국제위원회(International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS)’가 발간한 보고서 「보호책임(Responsibility to Protect)」을 통해 국제사회에 처음 등장하였다.⁵⁸⁾ ICISS는 1994년 르완다와 1995년 스레브레니차에서의 대규모의 인도적 참사에 대하여 국제사회가 적절하게 대응하지 못했음을 회고하며, 만약 인도적 간섭이 주권에 대한 침해라고 한다면, 보편적 인류의 규범에 반하는 대규모의 체계적 인권 침해에 대하여 어떻게 대응할 수 있겠느냐 반문하며, 인권보호와 주권존중의 관계에 대해 보다 심도 있는 논의

58) International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Center, 2001). [이하, ICISS Report]

가 필요하다는 Kofi Annan 전 유엔 사무총장의 요청⁵⁹⁾에 부응하여 캐나다 정부의 후원으로 2000년 9월 14일 설립되었다. 캐나다 총리 Jean Chrétien은 2000년 유엔의 밀레니엄 총회에서 ICISS의 설립을 공표하였으며, ICISS가 Kofi Annan 전 유엔 사무총장의 요청에 따라 대규모의 인도적 참사와 광범위한 인도에 반한 죄에 대하여 국제공동체가 언제, 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 정치적 합의점을 찾기 위해 노력할 것이라고 하였다.⁶⁰⁾ Lloyd Axworthy(캐나다 외교부장관)의 지원으로 Gareth Evans(호주)와 Muhamed Sahnoun(알제리)를 공동의장으로 하고, 10명의 다양한 국적을 가진 위원들로 구성된 ICISS는 2001년 9월 30일 「보호책임(Responsibility to Protect)」이라는 보고서와 이에 대한 보충적 연구 자료를 담고 있는 『The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background』를 발간했다. 400여 쪽에 달하는 보충적 연구 자료는 보호책임의 논쟁의 핵심인 주권, 개입, 예방의 세 가지 요소에 대한 논의와, 보호책임 이전의 인도적 간섭의 사례와 이러한 논의에 대한 방대한 문헌 자료, 그리고 위원회의 설립 과정과 활동 내역들을 포함하고 있다.⁶¹⁾

ICISS는 보호책임의 기본원칙을 다음과 같이 제시한다. “첫째, 주권은 책임을 의미하며, 자국민을 보호해야 할 일차적 책임은 개별 주권국에 있다. 둘째, 주민이 내전이나 폭동, 탄압 혹은 국가실패의 결과로 심각한 피해를 겪고 있고, 주권국가에 이에 대한 개선 의지나 역량이 없을 경우, 국제보호책임은 국내문제불간섭의 원칙에 우선한다.”⁶²⁾ ICISS는 보고서를 통해 주권이라는 개념 자체가 주민들을 보호해야 할 책임을 부여하고 있다고 해석하며, 개별 국가가 일정한 영토적 범위 내에서의 배타적인 통치를 할 수 있는 권리를 주었다는 것에 중점을 두었던 전통적인 주권 이론을 새로운 차원의 논의로 발전시켰다.⁶³⁾ 한편, ICISS는 이러한 일차 책임을 지닌 주권 국가가 주민을 심각한 인권 침해로부터 보호하지 못 할 경우,

59) UN Doc. GA/9595 (20 September 1999); UN Doc. A/55/1 (30 August 2000), para 37.

60) ICISS, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background, The Supplement Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Center, December 2001), p.341. [이하, ICISS Supplement Report]

61) Ibid.

62) ICISS Report, Synopsis, (1) Basic Principles, A,B.

63) 보호책임과 주권의 관계에 대해서는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 150-153 참조.

주민을 보호할 책임은 국제공동체에게 있다고 설명한다. ICISS는 국제공동체의 보호책임의 토대와 지침 원칙으로, 1) 유엔헌장 제24조에 근거한 국제평화와 안전보장이사회의 안전의 유지 의무, 2) 인권보호에 관한 선언 및 다수의 인권 규약과 협약, 국제인도법 및 국내법에 있는 구체적 법적 의무, 3) 국가 지역기구 및 안전보장이사회의 발전하고 있는 관련 관행을 제시했다.⁶⁴⁾ 실제 보호책임의 목적을 함께 하는 규범체제로는 국제인권법, 국제인도법, 전쟁법 및 국제형사법 전반에서 찾을 수 있다. 한편, 보호책임은 이러한 주권에 대한 재해석을 통하여 기존의 인도적 간섭(humanitarian intervention)에서의 논쟁점이었던 ‘주권’과 ‘간섭’의 조화로운 해석을 시도한다.⁶⁵⁾ 인도적 간섭이란 대규모의 인권침해에 대하여, 인권침해를 중단시키고 보호하기 위하여, 개별적 혹은 집단적으로, 또는 국제기구를 통하여, 일정의 무력의 위협 또는 사용을 통해 간섭하는 것을 말한다.⁶⁶⁾ ICISS는 인도적 간섭이 한시적이고 무력 대응에 초점을 두었던 것을 전환하여, 보다 포괄적 차원의 개입을 주장한다. ICISS가 제시한 보호책임은 예방책임(Responsibility to Prevent), 대응책임(Responsibility to React), 재건책임(Responsibility to Rebuild)의 세 가지 요소로 구성된다.⁶⁷⁾ 예방책임은 내전과 기타 인간이 만든 주민을 위태롭게 하는 위기에 대한 근본적인 원인과 직접적인 원인을 밝혀야 할 구체적인 책임을 의미하며, 대응책임은 개입을 요청하는 사태에 대하여 제재, 국제적인 소추(international prosecution), 극단적인 경우 군사적 개입과 같은 강제적인 수단을 포함한, 적절한 수단을 통해 대응할 책임을 의미하고, 재건책임은, 특히 군사적 개입 이후, 회복과 재건, 화해를 위한 전폭적인 지원을 제공하고, 이러한 사태의 원인을 규명함으로써, 개입이 이를 중지하고 막기 위한 조치였음을 알리는 책임을 의미한다.⁶⁸⁾ ICISS는 보호책임에 있어서 예방이 가장 중요한 측면임을 강조하며, 모든 개입이 고려되기 이전에 예방적 차원의 조치가 우선되어야 하며, 이를 위해 더 많은 노력

64) ICISS Report, Synopsis, (2) Foundations, B,C,D.

65) 보호책임 논의의 등장배경으로서의 인도적 간섭의 의미 및 사례, 새로운 대응제도의 필요성에 대해서는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 43-57 참조.

66) S. D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1996), p.11.

67) ICISS 보고서에서 제시된 예방책임, 대응책임, 재건책임에 대한 구체적 내용은 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 136-145 참조.

68) ICISS Report, Synopsis, (3) Elements.

과 물자의 제공이 수반되어야 함을 강조했다. 또한 예방책임과 대응책임의 이행은 항상 최소의 개입과 비강제적인 수단이 먼저 고려되어야 할 것임을 밝히고 있다.⁶⁹⁾

2. 2004년 고위급패널 보고서

ICISS의 보고서가 발간된 이후, 보호책임은 Kofi Annan이 설립한 ‘위협과 도전, 변화에 관한 고위급패널’(the High-level Panel on Threats, Challenges and Change)의 2004년 보고서 『A More Secure World: Our Shared Responsibility』에 포함되며 본격적으로 유엔에서 논의되기 시작하였다. 고위급패널은 Kofi Annan 전 유엔 사무총장이 유엔 설립 제60주년과 2005년 세계 정상들의 모임에 앞서, 국제사회의 안보와 관련하여 시급한 위협과 의제들을 평가하기 위하여 설립한 것으로, 전직 태국 총리였던 Anand Panyarachun를 의장으로 하여, 전직 프랑스 법무부 장관이었던 Robert Badinter, 노르웨이 전직 총리 Gro Harlem Brundtland 등 16개국 16명의 전직 정부 인사로 구성되었다.⁷⁰⁾ 고위급패널이 2004년 제출한 보고서는 국제사회가 변화하는 안보 상황에 대해 어떻게 집단적으로 포괄적인 차원에서 접근하고 대응할 것인지에 관한 총 101개의 권고사항을 담고 있다. 이 보고서는 새로운 안보에 대한 합의를 위하여 ‘주권과 책임’이라는 장을 통해 ICISS가 제시한 보호책임의 책임으로서의 주권 원칙을 수용하였다.⁷¹⁾ 고위급패널은 유엔 현장에 대한 서명은 회원국이 주권에서 도출되는 권리 뿐 아니라 그에 따를 책임을 수용한 것이라고 설명하며, 그러나 이러한 주권 국가가 주민을 보호하고 다른 이웃 국가들에게 손해를 끼치지 않아야 하는 자신의 책임을 다하지

69) ICISS Report, Synopsis, (4) Priorities. ICISS는 보호책임의 앞서 서술한 핵심 원칙과 함께, 군사적 개입에 있어서의 원칙을 (1) 정당한 원인의 한계(the just cause threshold), (2) 예방원칙(the precautionary principles), (3) 정당한 권한(right authority), (4) 운용원칙(operational principles)로 나누어 설명하고 있다. 이 부분의 구체적인 내용은 ICISS Report, Synopsis, The Responsibility to Protect: Principles for Military Intervention 참조.

70) Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility (United Nations, 2004), UN Doc. A/59/565 (2 December 2004), 고위급패널의 구성에 대해서는, Annex II, pp.117-118 참조. [이하, A More Secure World].

71) Ibid., paras 29-30.

못할 경우에는, 이러한 보호의 책임을 집단안보의 원칙에 따라 유엔 헌장과, 세계 인권선언에 기초하여 해당 주권국을 지원하고, 필요한 보호를 제공함으로써 국제 공동체가 나누어야 한다고 설명하고 있다.⁷²⁾ 고위급패널은 ICISS가 제시한 보호책임의 거의 대부분의 내용을 수용했다.⁷³⁾ 고위급패널은 보고서 제3장의 집단안보와 무력행사의 장에서 “유엔헌장 제7장, 국내적 위협과 보호책임”이라는 장을 통해 ‘집단적 국제보호책임(a collective international responsibility to protect)’을 ‘새롭게 등장하는 규범(an emerging norm)’이라고 하고⁷⁴⁾, 집단살해와 대규모의 살해, 인종청소 혹은 국제인도법에 대한 심각한 위반 행위에 대해, 해당 주권국의 정부가 이를 예방할 역량이나 의지가 없는 경우, 안전보장이사회의 승인에 따른 군사적 개입을 최후의 수단으로 하는 보호책임이 있음을 확인했다.⁷⁵⁾ 고위급패널은 이 밖에도 정당성의 문제에 관하여 구체적으로 다른 장을 통해 안전보장이사회가 무력사용이 허용되는 기준을 합의 할 것을 권고하며, 보호책임 이행에 따른 무력행사를 위한 기본 원칙을 제시했다.⁷⁶⁾ 이러한 고위급패널의 유엔 안전보장이사회를 통한 집단적 보호책임에 관한 확인은 새로운 논의로서의 실익이 없다는 비판도 제기되었으나⁷⁷⁾, ICISS의 논의를 16개국의 16명의 주요 인사들로 구성된 고위급패널에서 수용하고, 이를 유엔 차원의 논의로 발전시키는 토대가 되었다는 데에 의의가 있다.⁷⁸⁾

72) Ibid., para 29.

73) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 합의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p. 152.

74) A More Secure World, paras 201-203.

75) Ibid. para 203. 원문: “203. We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.”

76) 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), p. 71.

77) 임한택, “UN집단안보체제의 강화 - 고위급패널보고서가 제시한 무력사용 규범과 기준을 중심으로”, 『국제법 동향과 실무』, 통권 제11호 (2005), p. 17.

78) 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 72-73.

3. 2005년 유엔사무총장의 보고서

보호책임은 이후 2005년 Kofi Annan 전 유엔 사무총장의 보고서, 『In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All』에 명시되며 점차적으로 국제사회의 주요 논의로 발전하게 된다.⁷⁹⁾ 이 보고서는 제60회 유엔 총회 준비의 일환으로, 밀레니엄 정상회의의 5주년을 맞아 밀레니엄 선언에 대한 이행에 관한 보고를 할 것을 요청 받아 마련되었다. 이 보고서는 정부와 유엔 관계 부처, 그리고 시민사회와의 자문을 토대로, 세계 정상들의 논의해야 할 의제들을 개발, 안보 및 인권의 유엔의 세 기둥에 따라서 국제체계의 강화를 위한 권고사항을 담고 있다.⁸⁰⁾ 이 보고서는 “존엄하게 살 자유(Freedom to live in dignity)”라는 부분에서 보호책임의 내용을 언급하고 있다.⁸¹⁾ Kofi Annan 전 유엔 사무총장은 보고서를 통해 대규모의 잔혹행위의 잠재적 또는 실제적 피해자에 대한 ‘보호책임’을 받아들이고 행동하는 방향으로 나아갈 것을 촉구하며⁸²⁾, ICISS가 소개하고, 고위급패널이 지지한 보호책임의 개념을 통한 접근법에 동의한다고 밝혔다.⁸³⁾ 그러나 이 보고서에서 제시된 보호책임의 적용범위는 집단살해, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 한정됨으로써, 군사적 개입의 상황 이외의 일반적 상황에서

79) Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005), para 135, para 7(b). [이하, In Larger Freedom].

80) 보고서에 대한 자세한 소개는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 73-74 참고.

81) In Larger Freedom, paras 127-152.

82) In Larger Freedom, para 132.

83) Ibid., para 135. 원문: “135. The International Commission on Intervention and State Sovereignty and more recently the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, with its 16 members from all around the world, endorsed what they described as an “emerging norm that there is a collective responsibility to protect” (see A/59/565, para. 203). While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary *raison d’être* and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required. In this case, as in others, it should follow the principles set out in section III above.”

의 보호책임을 포함한 초기 ICISS와, 이러한 논의를 수용한 고위급패널과는 차이를 보인다.⁸⁴⁾ 이 보고서는 주권국에게 주어진 일차적 책임과, 이러한 책임 이행의 실패 시 국제공동체에게 책임이 전환된다는 보호책임의 핵심 원칙에 대한 유엔 사무총장 본인의 강한 신념을 표현하는 한편, 부록 제III장 존엄하게 살 자유 제7장 (b)에서는 국가 정상들에게 보호책임을 수용할 것을 권고하고, 외교적, 인도적 기타 수단이 불충분한 경우 안전보장이사회의 권한에 따라, 강제조치를 포함한 모든 조치를 결정할 수 있음을 강조하고 있다.⁸⁵⁾ 이 보고서는 세계 정상들이 모인 유엔 총회의 2005년 세계정상회의 회기에 제출되었으며, 2005년 세계정상회의 결과물에 보호책임의 원칙이 포함될 수 있게 하는 역할을 하였다.

4. 2005년 세계정상회의결과물

2005년 9월 14일부터 16일에 걸쳐 유엔 총회 고위급 본회의(High-level Plenary Meeting)에 모인 세계 각국의 정상들은 유엔 헌장의 목적과 원칙과 국제법에 대한 신념을 재확인하고, 이를 향한 헌신이 보다 평화롭고, 풍요로우며 정의로운 세계를 만들어 가는데 불가결의 기초가 되므로, 보다 엄격하게 이를 존중하고 준수할 것을 결의했다.⁸⁶⁾ 이러한 원칙과 가치를 기초로, 세계 각국의 정상들은 지난 Millenium Summit의 결과물을 보다 구체적으로 이행하기 위하여, 개발, 평화와 집단안보, 인권과 법치, 그리고 유엔의 강화에 관해 논의를 했다.⁸⁷⁾ 세계 정상들은 인권과 법치주의, 그리고 민주주의의 보호와 증진을 위해 적극적으로 나설 것을 다짐하며, 이들은 모두 긴밀하게 연결되어 있으며 상호적으로 강화시키는 요인으로 작용하고 있고, 보편적이고 불가분적인 핵심 가치에 속하며 또한 유엔의 제원칙임을 인식하며, 유엔이 자신의 임무에 따라 인권과 기본적인 자유를 증진하기 위해 노력할 것을 요청하였다.⁸⁸⁾ 이러한 맥락에서 세계 정상들은 모든 주권 국가가 집단살해(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing) 및 인도

84) 보호책임의 적용범위에 대한 주요 문서들의 비교에 대해서는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 112-122 참고.

85) 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), p. 76.

86) 2005 World Summit Outcome, GA Res. 60/1 (24 October 2005), para 2.

87) Ibid., para 16.

88) Ibid., para 119.

에 반하는 죄(crimes against humanity)로부터 주민을 보호할 책임을 가지며, 이러한 책임에는 적절하고 필요한 수단을 통해 상기 열거한 범죄를 예방할 책임을 포함한다는 것을 받아들이고, 또한 이에 따라 행동 할 것이라 했다. 또한 국제공동체는 개별 주권 국가가 자신의 책임을 다 할 수 있도록 격려하고 도와야 하며, 유엔이 조기 경보 역량을 구축할 수 있도록 도와야 한다고 했다.⁸⁹⁾ 이러한 138항의 내용과 함께 139항에서는 국제공동체가 이와 함께 유엔을 통해서 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단을 사용하여, 유엔 헌장 제6장 및 제8장에 따라 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 주민을 보호하는 것을 도와야 할 책임이 있다고 했다. 세계 정상들은 이러한 맥락 아래, 유엔 안전보장이사회를 통해서, 유엔 헌장의 제7장상의 조치를 포함하여 구체적인 사안에 따라 필요한 경우 관련 지역 기구와의 협력 하에, 평화적 수단이 부적절하고, 해당 사태에 관한 당국이 주민을 전술한 주요 범죄로 부터 보호하는 것이 명백히 실패한 경우, 시의적절하고 단호한 방식으로 집단적 조치를 취할 준비가 되어 있음을 확인했다.⁹⁰⁾ 한편, 세계 정상들은 유엔 총회를 중심으로 보호책임의 발전 방향에 대하여 지속적으로 논의할 것을 강조했다.⁹¹⁾ 총 178개 항으로 구성되어 있는 2005년 세계정상회의결과물 중 보호책임의 핵심원칙이 제138항 및 제139항에 포함되고, 이 문서가 유엔 총회 결

89) 원문: “138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.”

90) 원문: “139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.”

91) Ibid.

의 제60/1호에 의해 수정 없이 채택됨으로써, 보호책임은 국제사회가 합의한 하나의 개념으로 자리를 잡게 되었다. 한편, 세계정상회의결과물의 논의에 따라, 보호책임이 언급되는 상황은 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반하는 죄의 네 가지 주요범죄로 제한되게 된다.⁹²⁾

5. 보호책임에 관한 총회 및 안보리의 결의

2005년 세계정상회의결과물을 통해 각국 정상들이 합의를 이룬 보호책임은 개별국가의 관할권 내에 있는 주민을 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 또는 인도에 반한 죄로부터 보호할 일차적 책임이 개별 ‘주권국가’에게 있음을 확인하고, 개별 주권국가가 자신의 책임을 다할 수 있도록 국제사회가 이를 지원하고 역량 강화를 위해 노력해야 한다는 것을 강조한다. 한편, 일차 책임 주체인 ‘주권국가’가 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 또는 인도에 반한 죄의 네 가지 주요한 심각한 잔혹한 범죄로부터 자신의 관할권 내에 있는 주민을 보호하지 못하거나 보호할 의사가 없는 경우, 국제공동체자 이차책임 주체로서 개입해야 할 필요가 있다. 이러한 보호책임의 내용을 담은 2005년 세계정상회의결과물은 유엔 안전보장이사회의 결의를 통해 재확인 된다. 초기 유엔 안전보장이사회는 무력충돌시 민간인의 보호에 관한 논의에서 보호책임의 원칙을 확인한 세계정상회의결과물의 제138항 및 제139항을 인용함으로써, 보호책임의 주요 원칙과 내용에 대한 안전보장이사회의 입장을 보여주었다.⁹³⁾ 2006년 4월 28일 채택 된 안전보장이사회 결의 제1674호는 보호책임에 관한 국제사회의 합의를 안전보장이사회의 결의를 통해 확인하였다는 의의가 있다.⁹⁴⁾ 또한 무력충돌시 민간인 보호에 관한 원칙에 관한 부분에 있어서의 보호책임 논의의 근거를 제공하는 결의라고 볼 수 있다.⁹⁵⁾ 이러한 안전보장이사회의 입장은 2009년 11월 11일 채택 된 결의 제1894호에서도 재확인된 바 있다.⁹⁶⁾ 한

92) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 합의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p.153.

93) 보호책임 논의의 발전에 있어 무력충돌시 민간인 보호 논의와의 관계에 대한 자세한 내용은 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 합의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 153-156 참조.

94) SC Res. 1674 (28 April 2006).

95) 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), p. 83.

96) SC Res. 1894 (11 November 2009).

편, 보호책임의 핵심 원칙을 포함한 세계정상회의결과물 제138항 및 제139항은 이후 구체적인 사례에 대한 안전보장이사회의 결의에서도 인용된다. 2006년 8월 31일 채택된 수단 다르푸르 사태에 대한 안전보장이사회의 결의 제1706호는 앞서 언급한 결의 제1674호의 보호책임과 관련한 부분을 인용함으로써, 구체적 사례에서의 보호책임을 간접적으로 인용한 예에 속한다.⁹⁷⁾ 수단 다르푸르에 아프리카 연합-유엔의 다국적군(Africa Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, UNAMID)의 설립과 파견을 위해 2007년 7월 31일 채택된 결의 제1769호 역시 “수단 정부의 주권을 존중하며, 2005년 세계정상회의결과물 제138항 및 제139항에서 언급하고 있는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 대한 보호책임을 규정하고 재확인하고 있는 무력충돌에 있어 민간인 보호에 관한 결의 제1674호를 승인”하였다.⁹⁸⁾

2011년 리비아와 코트디부아르사태를 통해 유엔 안전보장이사회는 보다 적극적으로 구체적인 사례에 대한 보호책임을 적용하고 이행하는 결의를 채택했다. 2011년 2월 시위대에 대하여 무차별적 공격을 가한 리비아의 카다피 정부에 대하여, 유엔 안전보장이사회는 2011년 2월 26일 결의 제1970호를 통해 주민을 보호해야 할 리비아 정부의 책임을 촉구하였다.⁹⁹⁾ 해당 사태에 대한 진전이 없자, 2011년 3월 17일 유엔 안전보장이사회는 리비아 정부의 시위대에 대한 공격이 ‘인도에 반하는 죄’에 해당한다고 하며, 이러한 상황을 종식시키기 위한 국제사회의 책임을 명시한 결의 제1973호를 채택했다.¹⁰⁰⁾ 이 결의는 국제사회의 보호책임을 직접 인용한 첫 번째 결의에 해당한다. 유엔 안전보장이사회는 2011년 3월 30일 이어 대통령 선거 결과에 대한 논란이 내전으로 번진 코트디부아르에 대해서도 이미 코트디부아르에 파견된 평화유지군(UN Operation in Côte d'Ivoire)에게 민간인 보호를 위한 필요한 모든 수단을 동원 할 것을 승인함으로써, 보호책임의 세 번째 기동인 국제사회의 유엔을 통한 적극적 개입을 승인하는 결의 제1975호를 채택하였다.¹⁰¹⁾ 리비아와 코트디부아르에 대한 유엔 안전보장이사회의 결의는 국제사회의

97) SC Res. 1706 (31 August 2006).

98) SC Res. 1769 (31 July 2007).

99) SC Res. 1970 (26 February 2011).

100) SC Res. 1973 (17 March 2011).

101) SC Res. 1975 (30 March 2011).

보호책임의 이행을 위한 적극적 조치를 승인함으로써, 보호책임이 단순히 주권국의 책임을 촉구하는 개념일 뿐 아니라, 적극적인 조치를 수반하는 원칙으로 발전하였음을 보여주었다. 그러나 이러한 보호책임의 이행이 결과적으로 리비아와 코트디부아르의 정권교체를 가져옴에 따라, 국제사회는 다시금 보호책임의 이행에 대해 숙고하는 계기가 되기도 하였다.¹⁰²⁾ 그럼에도 불구하고, 2011년 7월 8일 유엔 안전보장이사회는 결의 제1996호를 통해 남수단이 민간인 보호와, 분쟁의 예방 및 완화를 위해 책임을 다할 수 있도록 남수단 정부를 지원해야 할 것을 결정했다.¹⁰³⁾ 또한 이후에도 유엔 안전보장이사회는 예멘¹⁰⁴⁾, 리비아¹⁰⁵⁾, 말리¹⁰⁶⁾, 소말리아¹⁰⁷⁾, 중앙아프리카공화국¹⁰⁸⁾, 남수단¹⁰⁹⁾의 구체적 사례에 대하여 보호책임의 첫 번째 기둥인 주권국의 보호책임 혹은 두 번째 기둥인 국제사회의 지원의 책임을 확인하는 결의를 여러 차례 채택하고 있다.¹¹⁰⁾

반기문 유엔 사무총장은 2008년 7월 15일 베를린에서의 연설을 통해 보호책임의 개념을 명확히 하고, 보호 책임을 추진하는 데 있어서의 도전과제와 보호 책임을 하나의 개념에서 정책으로 발전시키는데 있어 사무총장 자신의 신념을 밝혔다.¹¹¹⁾

102) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 159-163 참조.

103) SC Res. 1996 (8 July 2011), para 3 (b). 2011년 7월 8일 유엔안전보장이사회는 결의 제1996호에 근거하여 남수단에 평화유지군(UN Mission in South Sudan, UNMISS)을 설립하였다. UNMISS의 설립 목적은 수단 정부가 자신의 책임을 다할 수 있도록 지원하는 것을 포함하고 있다.

104) SC Res. 2014 (21 October 2011).

105) SC Res. 2017 (27 October 2011), SC Res. 2040 (12 March 2012), SC Res. 2095 (12 March 2013).

106) SC Res. 2085 (19 December 2012), SC Res. 2100 (25 April 2013).

107) SC Res. 2093 (6 March 2013).

108) SC Res. 2121 (10 October 2013), SC Res. 2127 (5 December 2013), SC Res. 2134 (28 January 2014), SC Res. 2149 (10 April 2014).

109) SC Res. 2155 (27 May 2014). 남수단은 2011년 7월 9일 공식적으로 독립된 국가가 되었으며, 2005년 평화협상 이후 장기간에 걸쳐 지속된 내전을 종식시켰다. 그러나 2013년 남수단 내부에서 정부군과 반정부 세력과의 전투가 벌어졌고, 70만 6천명에 달하는 인구가 거주지로부터 떠났으며, 7만 7천명이 UNMISS의 영토에 난민보호신청을 하였다. 2014년 2월, 안전보장이사회는 UNMISS에 대한 지원을 재확인하고, 국제공동체를 대신하여 남수단의 주민, 외국 국적의 사람들, 인권 조사 및 감독의 행위 및 을 보호하기 위한 주요 임무를 수행하도록 하였다. 이에 따라 2014년 유엔 안전보장이사회는 결의 제2155호를 다시 채택하며, 남수단 정부의 주민 보호에 대한 일차 책임을 촉구했다.

110) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p. 163.

111) Secretary-General, “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World”, UN Doc. SG/SM/11701 (15 July 2008).

반기문 유엔 사무총장은 이 후 2009년 1월 12일 보호책임의 이행에 관한 보고서 『Implementing the Responsibility to Protect』를 발표하고, 이를 토대로 유엔 총회가 2005년도 국제사회가 합의한 보호책임을 어떻게 이행할 지에 대하여 논의를 진전시키기를 권고했다.¹¹²⁾ 유엔은 제63차 회기에서 보호책임을 상호주제토의의 의제 중 하나로 정하고, 보호책임에 관한 국가들의 의견을 수집하였다. 2009년 7월 21일부터 28일에 걸쳐 진행된 비공식 주제토의는 유엔 사무총장의 보고서와 함께, 제63차 총회 의장이 주제토의를 위하여 준비한 문서인 『Concept note on responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity』를 바탕으로 논의가 진행되었다.¹¹³⁾ 유엔 총회는 2009년 9월 14일 본회의에서 보호책임에 대한 지속적으로 논의하기로 결정하는 결의 제63/308호를 채택하였다.¹¹⁴⁾ 이 결의는 67개국의 지지로 발의되었으며, 총의로 채택되었다. 이에 따라 유엔 총회는 2009년부터 매년 제출되는 유엔 사무총장의 보고서를 바탕으로 보호책임에 관한 논의를 지속적으로 전개하고 있다.¹¹⁵⁾

제2절 보호책임 이행체제의 발전

2005년 세계정상회의결과물에 따라 오늘날 보호책임이 적용되는 상황은 협의로 해석되며, 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반하는 죄의 구체적인 네 가지 상

112) Report of the Secretary-General, Implementing the Responsibility to Protect, UN Doc. A/63/677 (12 January 2009).

113) 자세한 논의는 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp.100-104 참고.

114) GA Res. 63/308 (14 September 2009), Concept Note: “Responsibility to Protect.”

115) 2010년 8월 9일에는 유엔 사무총장의 조기경보 및 평가와 보호책임에 관한 2010년도 보고서를 검토하였으며, 4개 회원국과 2명의 지역기구 대표 및 2명의 시민사회 대표가 발언하였다. 2011년 7월 12일 열린 비공식 대화에서는 2011년 유엔 사무총장의 지역기구의 역할에 관한 보고서를 중심으로 총 43개 회원국과, 3명의 지역 기구, 그리고 4명의 시민사회 대표자가 발언을 하였다. 2012년 9월 5일 열린 대화에서는 지난 8월 20일 발표된 유엔 사무총장의 보고서를 중심으로, 56개 회원국이 참석하였으며, 하나의 지역기구와 두 명의 시민사회 대표가 발언을 하였다. 2013년 발행된 국가책임과 예방에 관한 유엔 사무총장의 보고서에 대해서 총회는 9월 11일 제5차 회의를 열었으며, 68명의 정부대표와, 1명의 지역기구 대표, 그리고 2명의 시민사회대표가 참석하였다. 보호책임에 대한 국가들의 발언은 (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop#debates>)을 참조.

황에 한정된다. 보호책임은 일차적으로 앞서 열거한 네 가지 주요 잔혹범죄로부터 주민을 보호해야 할 개별 주권국가의 책임을 강조한다. 그러나 이러한 일차적 책임을 지고 있는 개별 주권국가가 주민을 보호할 수 없거나, 그러할 의사가 없는 경우, 보호책임은 인권보호에 대한 이차적 책임을 지고 있는 국제공동체의 적극적인 개입을 요청한다. 개별 주권국가가 심각한 인권 침해의 주체가 되는 경우는 보호책임의 의사가 없는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 한편, 이러한 책임과 병행하여 국제사회는 개별 주권국가가 자신의 책임을 다할 수 있도록 지원해야 할 책임이 있다. 보호책임의 기본 원칙에 대해서는 2005년 세계정상회의의결과물에 그 내용이 담기고, 이를 총회가 만장일치로 채택함에 따라 국제사회의 합의가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 보호책임의 구체적인 방법과 실행에 대해서는 아직까지 명확한 원칙이 수립되어 있지 않다.¹¹⁶⁾ 이에 보호책임에 관한 논의는 2009년 이후 매해 제출되고 있는 유엔사무총장 보고서를 통하여, 이행체제를 중심으로 발전하고 있다.

1. 보호책임의 이행에 관한 2009년 유엔 사무총장의 보고서

2009년 1월 12일 제출된 유엔 사무총장의 보고서 “Implementing the Responsibility to Protect”는 보호책임에 관해 포괄적으로 다룬 유엔 사무국이 마련한 첫 번째 문서이다. 이 보고서는 보호책임 개념의 이해에 있어 논쟁점이 되던 부분을 명확히 하고, 보호책임의 이행에 있어서의 ‘세 기둥 접근법(Three-Pillar Approach)’을 제시하였다.¹¹⁷⁾ 세 기둥 접근법에 따른 보호책임 이행의 제1기둥은 주권국가의 보호책임이다.¹¹⁸⁾ 제2기둥은 개별국가의 보호책임의 효과적 이행을 위한 국제적인 지원을 통한 역량 강화이다.¹¹⁹⁾ 제3기둥은 국제사회의 시의 적절한하고 단호한 대응이다.¹²⁰⁾ 유엔 사무총장은 보고서를 통해 제시한 ‘세 기둥 접근법’의

116) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 합의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p.156.

117) Report of the Secretary-General, Implementing the Responsibility to Protect, UN Doc. A/63/677 (12 January 2009). [이하 2009년도 보고서]. 보고서의 구체적인 내용에 관한 국내문헌으로는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 87-99 참고. 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), pp.17-19.

118) 2009년도 보고서, paras 13-27.

119) 2009년도 보고서, paras 28-48.

구체적 내용은 2005년 세계정상회의에서 만장일치로 합의한 내용을 바탕으로 하고 있음을 명확히 밝히고 있다. 유엔 사무총장은 이러한 논의가 세계정상회의결과물의 결론을 재해석 하거나 재협상 하고자 하는 것이 아니며, 이러한 결의를 보다 충실하고 일관성 있게 이행하기 위한 방법을 찾기 위함이라고 했다.¹²¹⁾ 한편, 이러한 보호책임 이행의 세 기둥은 순차적인 이행을 예정하고 있지 않으며, 모든 단계가 동일하게 중요성을 갖는다. 유엔 사무총장은 보고서를 통해 이러한 세 기둥을 모두 고려할 경우에만 ‘보호책임’이라는 개념이 완전해진다고 설명한다.¹²²⁾ 물론 세 번째 기둥의 일부 내용은 첫 번째 기둥의 ‘명백한 실패’를 전제로 하고 있으므로, 이러한 측면에서 일차적, 이차적 책임의 단계를 고려하고 있으며, 따라서 세 번째 기둥에 해당하는 조치가 첫 번째 기둥과 함께 나아가서는 안 된다는 것은 분명하다. 그러나 두 번째 기둥의 내용은 기본적으로 첫 번째와 세 번째 기둥이 논의되는 당시에도 함께 다루어져야 할 것이며, 연속적이거나 순차적인 성격을 갖지 않는다. 반기문 유엔 사무총장은 총회가 이 보고서를 토대로 2005년도 국제사회가 합의한 보호책임은 어떻게 이행할 지에 대하여 논의를 진전시키기를 권고하였다.¹²³⁾ 2010년 이래 연례적으로 발간되고 있는 보고서들은 2009년 유엔 사무총장 보고서의 개별국가의 보호책임, 국제적인 지원 및 역량 강화, 시의 적절하고 단호한 대응의 세 기둥 접근방식을 중심으로 논의를 전개하고 있다.

2. 조기경보 및 평가에 관한 2010년 유엔 사무총장의 보고서

2010년 7월 17일 배포된 유엔 사무총장의 보고서 “Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect”는, 보호책임 개념의 이행을 위한 유엔사무총장

120) 2009년도 보고서, paras 49-66.

121) 2009년도 보고서, para 2. 2005년 문구는 첫째로, 모든 개별 주권국가가 자신의 영토관할권 내에 있는 사람들을 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반하는 죄로부터 보호할 책임이 있음을 확인하고; 둘째로, 개별 주권국가가 자신의 책임을 다할 수 있도록 지원해야 한다는 국제공동체의 역할을 확인하고 있다. 셋째로, 회원국은 개별 주권국가가 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄로부터 자신의 영토관할권 내에 있는 사람들을 보호하는 것이 명백히 실패하였고, 더 이상 평화적 수단이 적절치 않다고 판단되는 때에는, 유엔 안전보장이사회를 통하여, 시의적절하고 단호하게, 그리고 사안에 따라 필요한 경우 지역기구와의 협조 하에 집단적 조치를 취할 것을 합의하였다.

122) 2009년도 보고서, para 12.

123) 2009년도 보고서, para 69, 71.

의 두 번째 보고서로, 조기경보, 평가 및 예방책임에 관한 내용을 다루고 있다.¹²⁴⁾ 이 보고서는 2009년 보고서의 부록에서 논의 한 조기경보 및 평가의 내용에 대한 2009년 7월 총회에서의 논의를 기초로 하고 있다고 밝혔다.¹²⁵⁾ 보고서는 유엔의 조기경보 역량의 강화에 관해 안전보장이사회로의 정보 흐름과 충분한 정보 공유의 문제점이 지적되었음을 언급하고, 지난 한 세기에 걸쳐 이를 개선하기 위한 유엔의 노력이 있었으며, 이를 통해 현재 유엔 체제는 조기경보에 관한 정보가 부족한 것은 아니라고 밝혔다.¹²⁶⁾ 보고서는 그럼에도 불구하고 보호책임을 이행하기 위해 필요한 정보와 평가를 제공하는데 있어서는 세 가지 공백이 있음을 지적하고¹²⁷⁾, 이러한 문제를 해결하기 위한 집단살해방지에 관한 특별고문의 역할을 강조하였다.¹²⁸⁾ 이 보고서는 유엔 체제 내에서의 조기 경보 및 평가에 관한 메커니즘들의 실질적 역량에 중점을 두고 설명하고 있으며, 주권 국가의 조기경보 시스템에 대한 논의는 제외하고 있다.¹²⁹⁾

3. 지역기구의 역할에 관한 2011년 유엔 사무총장의 보고서

2011년 6월 27일 배포된 유엔 사무총장의 보고서 “The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect”는 보호책임 개념의 이행을 위한 유엔사무총장의 세 번째 보고서로서, 보호책임을 위한 지역기구와 소지역기구의 역할에 중점을 두고 있다.¹³⁰⁾ 이 보고서는 2009년 유엔 사무총장 보고서의 내용 중 지역기구와 관련된 사항을 심화, 발전시킨 것으로, 유엔헌장 제8장에 규정된 국제평화와 안전의 유지를 위한 지역기구의 역할을 바탕으로 보호책임의 논의를 다루고 있다.¹³¹⁾ 이 보고서는 지난 3개년간의 12개의 보호

124) Report of the Secretary-General, Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, UN Doc. A/64/864 (14 July 2010). [이하, 2010년도 보고서].

125) 2010년도 보고서, para 1.

126) 2010년도 보고서, paras 7-10.

127) 2010년도 보고서, para 10.

128) 2010년도 보고서, para 13.

129) 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), p. 21.

130) Report of the Secretary-General, The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, UN Doc. A/65/877-S/2011/393 (27 June 2011). [이하 2011년도 보고서]

131) 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), p. 21.

책임의 경우에 비추어 볼 때, 지역 및 소지역기구의 참여가 가장 중요하였다고 보았다.¹³²⁾ 보고서는 집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄로부터 주민을 보호하는 것은 공동의 과제임을 상기하며, 특히 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States, ECOWAS)와 아프리카연합(African Union, AU), 그리고 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)가 보호의 원칙과 이를 위한 실질적 도구를 발전시키는 국제사회의 노력에 있어 선봉에 서 있음을 언급했다.¹³³⁾ 이 보고서는 또한 보호책임이 보편적 원칙이지만 이의 이행은 개별 지역에 따라 문화적 제도적 차이를 존중해야 할 것을 강조했다.¹³⁴⁾ 보고서는 보호책임의 핵심은 주권 국가의 책임을 다시금 강조하고 강화시키는 것에 있음을 밝히며, 주권이 이러한 국제적·국내적 책임을 부여하고 있으며, 이는 새롭거나 급진적인 생각이 아닌, 1945년 샌프란시스코에서 유엔 헌장을 작성할 때 이미 유엔 헌장 제2조 7항에 담긴 내용임을 밝혔다.¹³⁵⁾ 보호책임의 궁극적인 목표는 모든 국가가 보호책임의 원칙을 지속적인 방식으로 내재화 하고 제도화하는 것이다.¹³⁶⁾ 보고서는 국제적인 지원과 역량 강화에 대해 언급하며¹³⁷⁾, 잔혹범죄의 예방적 차원에 있어 지역기구가 보다 시의 적절하게 정확한 관련 정보와 해당 사태에 대한 분석을 국가 차원에서 국제적 차원으로 전달하는데 중요한 역할을 할 수 있음을 강조했다.¹³⁸⁾ 유엔 사무총장은 집단살해와 보호책임에 관한 특별보고관의 역할을 중심으로 유엔과의 협력체제에 대해 강조하며¹³⁹⁾, 전 지구적·지역적·소지역적 협력체제만이 보호책임을 발전시킬 수 있는 가장 확실한 방법이라고 했다.¹⁴⁰⁾

132) 2011년도 보고서, para 4.

133) 2011년도 보고서, para 4.

134) 2011년도 보고서, para 8.

135) 2011년도 보고서, para 10.

136) 2011년도 보고서, para 11.

137) 2011년도 보고서, paras 21-29.

138) 2011년도 보고서, para 27.

139) 2011년도 보고서, paras 38-40.

140) 2011년도 보고서, para 44.

4. 보호책임에서의 시의적절하고 단호한 대응에 관한 2012년 유엔 사무총장의 보고서

2012년 7월 25일 발행된 유엔 사무총장의 보고서 “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”는 보호책임의 이행을 위한 네 번째 보고서로, 보호책임의 ‘시의적절하고 단호한’ 대응의 이행주체, 이행전략 및 이행수단을 구체적으로 다루고 있다.¹⁴¹⁾ 이 보고서는 먼저 예방적 차원의 조치가 실패했다 보고, ‘시의적절하고 단호한 대응’이 필요한 것인지에 대해 중점을 두어 설명하고 있다. 이에 따라 국제사회의 보호책임이 제기되는 경우 취할 수 있는 유엔헌장 제6장과 7장 및 8장에 규정된 적절한 조치들을 검토하고 있다.¹⁴²⁾ 이 보고서는 2005년 세계 정상회의결과물에 담긴 보호책임이 유엔 헌장 안에서 다양한 방식을 채택할 수 있도록 광의의 규정을 뒀으로써, 개별 사안의 특징에 맞게 유연하게 대처하고, 접근할 수 있도록 하였다고 보았으며, 국제공동체의 지난 4년간의 보호책임 개념의 적용 역시 이를 반영하고 있다고 평가하였다.¹⁴³⁾ 한편, 2012년도 유엔 사무총장 보고서는 헌장 중심의 조치와 다른 기관이 취하는 조치와의 파트너십과 보호책임 이행시의 책임에 대해 강조하고 있다.¹⁴⁴⁾ 이 보고서는 2011년 리비아와 코트디부아르 사태에서의 보호책임 적용 이후 발간된 보고서로, 브라질이 제안한 보호책임 이행에 있어서의 국제사회의 책임에 대해 언급하고 있다.¹⁴⁵⁾

개별 주권국가는 영토 혹은 관할권내에서의 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로 인한 인권침해의 발생을 방지하고, 중단하기 위한 모든 가능한 조치를 취해야 할 책임을 지고 있다.¹⁴⁶⁾ 한편, 보호책임 이행의 세 기둥은 모두 유기적으로 연결되어있다. 제2기둥은 해당 주요 범죄가 발생하기 전에 주권 국가가 영토 또는 관할권 내에 있는 사람들을 보호할 능력을 키우는 것을 지원해야 할 것을 정하고 있는데, 이는 예방과 대응의 측면 모두를 갖고 있으며, 동시에 이루어지

141) Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (25 July 2012). [이하, 2012년도 보고서]

142) 2012년도 보고서, para 3.

143) 2012년도 보고서, para 10.

144) 2012년도 보고서, para 8.

145) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 171-172.

146) 2012년도 보고서, para 11.

기도 한다.¹⁴⁷⁾ 예를 들어, 사실조사위원회의 작업은 사실관계를 확정하고, 해당 범죄와 침해의 가해자를 규명한다는 측면에서는 제2기동에 해당한다. 그러나 동시에 시의적절하고 단호한 조치에 해당한다는 점에서 제3기동에 해당하기도 한다. 특히 국제사실조사위원회의 파견은, 해당 국가에 파견하는 기간 동안 가능한 범죄와 침해를 예방하는데 기여할 수도 있으며, 이러한 측면에 사실조사위원회의 파견은 제2기동의 조치에 해당하기도 한다.¹⁴⁸⁾

유엔 사무총장의 2012년도 보고서는 어떠한 상황에 있어서도 개별 국가가 자신의 영토관할권 내에 있는 주민을 대규모의 잔혹행위로부터 보호할 책임이 없는 경우는 없음을 강조하며, 보호책임의 논의는 어떠한 상황에서 ‘보호책임’이 ‘적용’되는가의 문제가 아님을 강조한다. 이러한 논의는 어떠한 경우에는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반하는 죄로부터 그들의 주민을 보호해야 할 국가들의 보호책임이 없다는 것을 의미하기 때문이다. 유엔 사무총장은 보호책임에 관한 논의의 핵심은 보호책임의 ‘적용’의 문제가 아니라, 어떻게 개별 사안에 따라 보호책임의 목적을 효과적으로 달성할 수 있느냐에 있음을 강조한다.¹⁴⁹⁾ 한편, 2012년도 유엔 사무총장 보고서는 제3기동의 다양한 측면을 강조하며, 보호책임 이행의 세 기동의 유기적 이해의 필요성을 설명한다. 보고서는 제3기동에 따른 조치는 제1기동과 제2기동의 맥락에서 이해되어야 하며, 제3기동에 따른 조치가 독자적으로 존재할 수는 없고, 제3기동의 목적 역시 제2기동과 마찬가지로 국가들이 그들의 보호책임을 성공적으로 이행할 수 있게 돕는데 있음을 강조한다. 또한 유엔이 주권국의 책임을 지속적으로 대신해 줄 수는 없으므로, 제3기동에 따른 조치는 개별 국가가 자신의 책임을 다할 수 있도록 돕고, 제1기동에 따라 해당 주권 국가가 자신의 책임을 이행하도록 설득하는 것을 목적으로 한다고 설명한다.¹⁵⁰⁾ 실제 예방적 조치와 대응 조치의 단계의 엄격한 구별은 어려우며, 두 단계는 긴밀히 연결되어 있음을 지속적으로 논의된 바 있다.

유엔 헌장 제6장은 협상(negotiations), 조사(inquiry), 중개(mediation), 조정(conciliation), 중재(arbitration), 사법적 해결(judicial settlement), 지역기구에의 요

147) 2012년도 보고서, para 12.

148) 2012년도 보고서, para 12.

149) 2012년도 보고서, para 13.

150) 2012년도 보고서, para 14.

청(resort to regional agencies or arrangements), 여타 다른 평화적 수단을 통한 해결을 예정하고 있다. 보호책임의 이행에 관한 2012년도 유엔 사무총장의 보고서는 유엔 헌장 6장에 예정되어 있는 조치들은 유엔 안전보장이사회의 승인이 없다 하더라도, 유엔 사무총장의 주선자(good office)로서의 역할 또는 지역기구의 주선에 의해 이루어질 수 있다고 보았다.¹⁵¹⁾ 한편, 여기서 중개와 예방적 외교는 다양한 행위자가 각자의 강점을 이용하여, 인권을 보호하기 위한 공동의 목표를 향해 함께 협력하며 일할 때 가장 효율적이다. 중개와 예방적 외교는 유명인사 혹은 특별사절의 지명을 통해 지역적이거나 유엔의 중개적 역할을 이끌어내는 것을 포함한다. 2012년도 보고서는 시리아 공동 특별사절단(Joint Special Envoy on Syria)이 유엔과 지역기구의 협력관계에 있어 중요한 역할을 하고 있음에 주목했다.¹⁵²⁾ 보고서는 유엔 직원과 정부 간 기구는 대규모의 잔혹행위를 비난하고, 국가들이 보호책임을 이행하도록 압력을 넣는데 있어 공익변호(public advocacy)를 이용해 왔으며, 이러한 활동은 공공 비난과 미디어는 증오범죄를 유발하는데 대항하여 이용될 수 있다고 언급했다.¹⁵³⁾

5. 국가책임과 예방에 관한 2013년 유엔 사무총장의 보고서

2013년 7월 9일 발간된 유엔 사무총장의 보고서 “Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention”는 2009년 이후 유엔 사무총장이 보호책임의 이행에 관해 제출한 다섯 번째 보고서다.¹⁵⁴⁾ 이 보고서는 필요한 국가 역량을 발전시키고, 잔혹 범죄로부터 보다 견고한 사회를 구성해야 하는 국가의 책임에 대하여 다루고 있다. 이 보고서는 개별국가가 대량학살, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반하는 죄로부터 자국민을 보호할 의무에 초점을 두고, 이러한 범죄가 발생할 수 있는 6가지 위험 요인들을 열거함으로써¹⁵⁵⁾, 이를 극복할 국가역량구축을 위한 예방적 조치들을 구체적으로 제시하고 있다.¹⁵⁶⁾ 이 보고서는 잔혹범죄로부터 강하고

151) 2012년도 보고서, para 22.

152) 2012년도 보고서, para 24.

153) 2012년도 보고서, para 25.

154) Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention, UN Doc. A/67/929-S/2013/399 (9 July 2013). [이하 2013년도 보고서].

155) 2013년도 보고서, paras 12-29.

유연하게 대처할 수 있는(resilience) 사회를 만들어야 할 필요성을 강조하고 있다. 이를 위하여 개별 국가는 헌법적 보호 장치를 확대하고¹⁵⁷⁾, 국내적 책임관련 메커니즘을 확보하며¹⁵⁸⁾, 효과적인 안보분야의 개혁을 할 것을 권고하고 있다.¹⁵⁹⁾ 이러한 구조적 개혁 외에도, 입법기구를 법치주의, 민주주의 원칙과 가치, 그리고 책임에 기초하여 설립하는 것을 포함하여 국가기관을 강화하고 발전시키는 것이 잔혹범죄로부터 강한 사회를 건설하는데 기여할 것이라고 했다.¹⁶⁰⁾ 또한 인권의 증진과 보호, 잔혹범죄를 예방하기 위한 수단의 채택, 예방을 위한 파트너십의 건설 등 국가들이 자신이 책임을 다할 수 있도록 지원하기 위한 방안을 소개하고 있다.¹⁶¹⁾

6. 국제적인 지원과 집단책임의 실현에 관한 2014년 유엔 사무총장의 보고서

유엔 총회는 2009년 이래 연례 보고서를 바탕으로 보호책임의 세 가지 기둥에 기초한 이행방안들을 논의해 왔다. 2014년 7월 11일 반기문 유엔 사무총장이 제출한 여섯 번째 보고서 “Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect”는 보호책임 이행에 있어서 제2기둥에 해당하는 국제사회의 지원에 대한 내용을 담고 있다.¹⁶²⁾ 이 보고서는 개별 주권국이 보호 책임을 다할 수 있도록 역량을 강화하고 지원하는데 있어 가이드라인이 될 접근방식과 원칙을 규명하고, 보호책임 역량 강화에 대한 국제사회의 지원에 있어서 기여할 수 있는 행위자와 그들의 역할을 분석하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 먼저 보고서는 국제사회의 지원이 필요한 잔혹 범죄의 성격과 양태를 분석하고¹⁶³⁾, 제2기둥의 정신으로서, 주권평등, 집단책임, 지원의 공통 원칙, 파트너십에 대해 설명한다.¹⁶⁴⁾ 이 보고서는 또한 제2기둥의 구체적 실행에 있어서

156) 2013년도 보고서, paras 30-70.

157) 2013년도 보고서, paras 35-36.

158) 2013년도 보고서, para 41.

159) 2013년도 보고서, para 44.

160) 2013년도 보고서, para 47.

161) 2013년도 보고서, paras 49-70.

162) Report of the Secretary-General, Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect, UN Doc. A/68/947-S/2014/449 (11 July 2014). [이하 2014년도 보고서].

163) 2014년도 보고서, paras 7-11.

164) 2014년도 보고서, paras 12-27.

의 세 가지 유형을 장려(encouragement), 역량구축(capacity-building) 및 보호지원(protection assistance)으로 나누어 분석하고 있다.¹⁶⁵⁾ 이 보고서는 보호책임의 제2기둥의 실행에 있어서의 과제를 제시하고, 이를 발전시킬 수 있는 방안을 권고하는 결론을 제시한다. 동 보고서는 또한 내년 2005년을 맞이하여 보호책임 논의의 10주년을 맞아 가능한 발전방향을 제시하고 있다. 유엔 사무총장은 내년 2005년 세계정상회의결과물에 담긴 보호책임에 대한 국제사회의 합의를 이루는 10주년을 기념하여, 회원국이 잔혹범죄로부터 취약한 민간인을 보호하는 책임을 더욱 진전시키는 계기가 되기를 바라며, 보호책임의 논의가 유엔의 공식적인 의제가 되는 것을 고려할 것을 요청하였다.¹⁶⁶⁾

제3절 보호책임의 발전방향

유엔 체제 내에서 보호책임을 촉진시키고, 실행을 위해 지속적인 논의를 한다는 데에 대해서는 합의가 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 2009년 이후 매해 제출되고 있는 유엔사무총장 보고서를 통해 세 기둥(three-pillar)을 중심으로 하는 보호책임의 이행체제에 대한 지속적인 발전이 이루어지고 있다. 2009년 반기문 사무총장의 보고서: “보호책임의 이행”은 보호책임 이행을 위한 세 가지 기둥을 제시한다. 첫 번째 기둥은 제노사이드, 전쟁범죄, 인도에 반한 죄, 인종청소로부터 자국민을 보호해야 할 일차적 책임이 개별국가에 있음을 강조한다. 두 번째 기둥은 유엔, 지역 기구, 정부 및 시민사회를 비롯한 국제공동체 모두는, 개별 주권국가가 자신의 일차적 책임을 다할 수 있도록 돕는다는 것을 기조로 하고 있다. 세 번째 기둥은 개별 국가가 명백하게 자국민을 보호할 수 없거나, 또는 그러한 범죄의 가해자일 경우, 국제공동체는 시기적절하고 단호한 방법으로 대규모의 잔혹행위를 방지 또는 중지하기 위하여 집단적 조치를 취해야 할 ‘책임’을 진다는 점에 중점을 두고 있다. 이러한 집단적 조치는 개별 사안에 맞게 접근해야 하며, 정치적, 경제적, 인도적 방법을 동원해야 한다. 한편, 평화적 방법이 적절치 않다고 판단될 때에는, 유

165) 2014년도 보고서, paras 28-67.

166) 2014년도 보고서, para 80.

엔 현장에 합치하는 방법으로 유엔안보리의 승인하의 무력행사를 포함한 강제적인 방법을 동원할 수 있다. 보호책임을 처음 소개한 ICISS의 보고서는 보호책임의 이행을 예방과 대응, 재건의 세 단계로 나누어 설명했다. 그러나 이 후 보호책임의 이행의 논의는 2009년 유엔 사무총장의 보고서에서 제시된 세 기둥 접근방식에 따라, 보호책임의 이행의 주체를 구분하고, 해당 주체가 수행해야 할 이행 방식을 결합하여 설명하는 것으로 발전하고 있다. 반기문 사무총장은 이러한 보호책임 이행의 세 기둥을 중심으로, 보호책임의 개념을 정책으로 전환하는 노력을 하고 있다.

보호책임의 국제법적 지위에 대하여는 논란이 많다. 다수설은 아직까지 동 개념이 국제관습법적 지위를 갖추지는 못했다고 보며, 향후 국가관행이 이를 결정할 것이라고 보고 있다.¹⁶⁷⁾ 그러나 2001년 ICISS의 보고서를 통해 국제사회에 소개되고, 2004년 고위급패널의 보고서, 2005년 유엔 사무총장의 보고서, 2005년 세계정상회의결과물에 의해 국제사회의 주요 논의로 자리 잡은 보호책임은, 오늘날 유엔 집단안전보장체제 내에서 이행되어야 할 인도에 관한 국제사회의 합의된 원칙으로 자리 잡았다. 보호책임은 기존의 유엔의 집단안전보장체제 내에서, 유엔 현장의 목적과 원칙에 맞게 적용될 것이다. 물론 보호책임의 실질적 이행에 있어서 집단안전보장체제의 한계, 즉, 안전보장이사회의 거부권을 가지고 있는 국가들의 반대로 인해 실질적인 이행에 있어서의 한계를 보일 수도 있다.¹⁶⁸⁾ 그러나 동 개념은 ‘권리’가 아닌 ‘책임’의 차원에서의 국제공동체의 적극적 개입을 요청하고 있으므로, 이 개념으로 인하여 안전보장이사회의 보다 적극적인 결정이 이루어질 것이라는 기대를 갖게 한다. 오늘날 보호책임은 유엔의 집단안전보장체제의 보다 효율적이고 적극적인 이용을 위한 개념으로 발전되고 있다.¹⁶⁹⁾ 보호책임 개념 자체가 새로운 권리-의무 관계를 형성하거나, 그 자체로서의 법적 지위로 인해 실질적인 이행을 의무화하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고, 이 개념은 기본적인 국제법의 개

167) 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 198-210. 서철원, “보호책임의 내용과 법적성격,” 『승실대학교 법학논총』, 제27호 (2012).

168) 임예준, 『A Study on the Responsibility to Protect』 (석사학위논문, 고려대학교, 2008), pp. 112-118.

169) 자세한 내용은 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의,” 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 164-172.

념과 원칙에 대한 재고하게 하고 있으며, 기존의 규범 차원에만 논의되던 국제법상 의무를 ‘실행’으로 전환시키고 있다는 의의를 갖는다.¹⁷⁰⁾

170) Ibid.

제5장

북한에 대한 보호책임 적용과 이행

임 예 준

제5장

북한에 대한 보호책임 적용과 이행

제5장에서는 COI가 조사한 사실관계를 바탕으로 현 북한인권상황에 대한 보호책임의 적용과 이행 가능성에 대하여 논의하고, 특히 COI보고서가 강조한 국제형사재판소를 통한 책임자의 기소 가능성을 검토하도록 하겠다.

제1절 북한에 대한 보호책임 적용 여부

보호책임은 인도적 간섭의 논의의 한계를 극복하기 위하여, 논쟁점이었던 주권과 간섭의 조화로운 해석을 시도하기 위하여 제시된 개념이다. 제4장을 통해 살펴본 바와 같이 2001년 캐나다 정부 후원으로 설립된 민간연구단체인 ICISS가 발간한 보고서를 통해 국제사회에 처음 등장한 이 개념은, 유엔 총회 결의 제60/1호에 의해 만장일치로 통과된 2005년 세계정상회의결과물에 그 핵심내용이 담기게 되며 오늘날 국제사회의 인권보호와 인도적 대응에 대한 주요 원칙으로 자리 잡게 되었다.¹⁷¹⁾ 2005년 세계정상회의결과물에서 합의를 이룬 보호책임의 개념에 따라, 오늘날 보호책임은 협의로 해석되며, 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 또는 인도에 반하는 죄에 해당하는 경우에만 보호책임을 인용할 수 있다.

북한에 대한 보호책임 논의의 적용 가능성에 대해서는 이미 다수의 국내 학자들이 논의한 바 있다.¹⁷²⁾ 그러나 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회의 보고서

171) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 합의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p. 150.

172) 광의의 보호책임의 맥락에 관한 논의로는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우

(Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea: 이하 COI 보고서)가 제출되기 이전에 국제사회에서 북한 인권상황이 구체적으로 보호책임의 네 가지 주요범죄에 해당하며, 이에 따라 북한에 대해 보호책임 이행체제의 가동이 필요하다는 데에 대한 국제적 관심은 저조한 편이었다.¹⁷³⁾ 물론 북한의 인권상황 일반에 대해서는 이미 국제사회가 주시하고 있었으며, 유엔에서도 2004년 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights¹⁷⁴⁾) 결의 2004/13에 의해 북한인권 특별보고자(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea)가 임명된 이후, 인권위원회(2006년 이후 인권이사회)와 총회에 매년 제출하는 특별보고자의 보고서를 중심으로 지속적인 논의가 있었다.¹⁷⁵⁾ 그러나 구체적으로 북한 인권상황이 보호책임이 적용되는 주요 범죄가 자행되는 상황이며, 따라서 주권국가의 책임과, 이러한 역량을 키우기 위한 국제사회의 지원책임, 그리고 국제사회가

사, 2010), pp. 247-250; 북한인권상황에 대한 예방책임에 관한 논의로는, 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), pp. 117-148. 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성”, 한국정치학회보 제46집 제1호 (2012), pp. 257-423.

173) 예를 들어, 보호책임에 관한 국제시민사회의 논의를 이끌어가고 있는 NGO 단체 중 하나인 International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)가 유엔 또는 지역적, 국제적 기구 및 시민사회가 보호책임의 필요성에 대하여 심도있게 논의한 사례로는, 버마, 중앙아프리카공화국, 코트디부아르, 수단 다르푸르, 콩고민주공화국, 케냐, 기니, 키르키스탄, 리비아, 말리, 나이지리아, 남수단, 수단, 스리랑카, 시리아, 짐바브웨가 있으며, 이 밖에도 가자지구, 조지아 및 소말리아 상황에서의 보호책임 필요성을 제기했다. International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), (<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises>). 그러나 북한의 사례는 들어가지 않았으며, 북한 인권조사위원회의 보고서가 발간된 이후 관련 내용만을 적고 있다. “UN Report Says International Community Has a Responsibility to Protect North Koreans from Ongoing Crimes against Humanity”, (<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-north-korea>). 한편, Global Centre for the Responsibility to Protect 역시 잔혹한 범죄가 이루어지고 있으며, 따라서 보호책임에 기한 즉각적인 조치가 필요한 상황으로, 시리아, 수단, 나이지리아, 이라크 및 중앙아프리카공화국의 상황을 꼽고 있으며, 남수단 상황이 긴급한 위협의 단계에 있다고 보고 있다. 한편 심각한 고려대상 지역으로는, 콩고민주공화국과 버마/미얀마 사태를 꼽고 있다. Global Centre for the Responsibility to Protect, (<http://www.globalr2p.org/regions>) 그러나 이들 경우에 있어서도 실제 보호책임이 이행되거나, 보호책임에 기초한 유엔 차원의 논의가 이루어진 경우는 일부에 한한다.

174) 1946년 유엔 경제사회이사회 산하 기관으로 설치된 인권위원회(UN Commission on Human Rights) 및 인권소위원회(Sub-commission on Human Rights)는 2006년 3월 15일 유엔 총회 결의 60/251에 의해 총회 산하 기관 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)로 대체되었다. 인권위원회의 특별절차제도는 인권이사회 체제에서도 유지되고 있다.

175) 2004년 7월부터 2010년 6월까지 북한 인권 특별보고자는 Vitit Muntarbhorn(태국), 2010년 8월부터 현재까지 북한 인권 특별보고자는 Marzuki Darusman(인도네시아)이다. 북한 인권 특별보고자의 활동과 관련 문헌은: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CountriesMandates/KP/Pages/SRDPRKorea.aspx> 참고.

적극적 조치를 취할 책임의 맥락에서 조명되지는 않았다. 이러한 이유는 일차적으로 보호책임 실행에 대한 논의 자체가 2011년 리비아와 코트디부아르에서의 실행을 기점으로 보다 활성화되었기 때문이기도 하겠지만, 북한 인권상황이 국제사회가 주시할 만한 가시적인 ‘무력충돌’을 수반하고 있지 않았기 때문일 것이다. 또한 북한 체제의 폐쇄성으로 인하여 구체적인 내부 사정에 대한 자료의 확보나 국제사회의 접근이 어려웠고, 북한 인권상황이 보호책임이 적용되는 집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄에 해당한다는 데 대한 공식적인 확인이 없었다는 이유가 있을 것이다.

실제 보호책임이 유엔 안전보장이사회의 결의를 통해 언급 된 사례는 리비아¹⁷⁶⁾, 코트디부아르¹⁷⁷⁾, 예멘¹⁷⁸⁾, 말리¹⁷⁹⁾, 소말리아¹⁸⁰⁾, 중앙아프리카공화국¹⁸¹⁾, 남수단¹⁸²⁾, 시리아¹⁸³⁾와 같이 내전 상황에서 가시적인 무력충돌을 수반한 경우이며, 특히 이 중에서도 국제사회의 제3기동에 따른 보호책임을 승인한 사례는 리비아와 코트디부아르에 한한다.¹⁸⁴⁾ 그 밖의 경우는 개별 주권국가의 거주민에 대한 보호(제1기동)를 강조하거나, 이와 같은 사태에 대한 국제사회의 지원의 책임(제2기동)을 언급하고 있을 뿐이다.¹⁸⁵⁾ 아직까지 가시적인 무력충돌을 수반하지 않는 내부적인 인권침해에 상황에 대해서는 국제사회의 보호책임에 관한 유엔 안전보장

176) SC Res. 1970 (26 February 2011); SC Res. 1973 (17 March 2011).

177) SC Res. 1975 (30 March 2011).

178) SC Res. 2014 (21 October 2011).

179) SC Res. 2085 (19 December 2012), SC Res. 2100 (25 April 2013).

180) SC Res. 2093 (6 March 2013).

181) SC Res. 2121 (10 October 2013), SC Res. 2127 (5 December 2013), SC Res. 2134 (28 January 2014), SC Res. 2149 (10 April 2014).

182) SC Res. 2155 (27 May 2014). 남수단은 2011년 7월 9일 공식적으로 독립된 국가가 되었으며, 2005년 평화협상 이후 장기간에 걸쳐 지속된 내전을 종식시켰다. 그러나 2013년 남수단 내부에서 정부군과 반정부 세력과의 전투가 벌어졌고, 70만 6천명에 달하는 인구가 거주지로부터 떠났으며, 7만 7천명이 UNMISS의 영토에 난민보호신청을 하였다. 2014년 2월, 안전보장이사회는 UNMISS에 대한 지원을 재확인하고, 국제공동체를 대신하여 남수단의 주민, 외국 국적의 사람들, 인권 조사 및 감독의 행위 및 을 보호하기 위한 주요 임무를 수행하도록 하였다. 이에 따라 2014년 유엔 안전보장이사회는 결의 제2155호를 다시 채택하며, 남수단 정부의 주민 보호에 대한 일차 책임을 촉구했다.

183) SC Res. 2139 (22 February 2014).

184) 리비아와 코트디부아르에서의 보호책임 실행에 대한 국내문헌으로는, 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』, (KINU 정책연구 시리즈/통일연구원, 2011) 참고. 리비아 실행에 기초한 논의에 대해서는, 이장희, “국제법상 “보호책임”의 개념성립과 적용 사례,” 『외법논집』, 제37권 제1호 (2013.2).

185) 제4장 참고.

이사회 차원의 논의는 없었다. 그러나 이론상 보호책임은 ‘무력충돌시 민간인 보호(Protection of Civilians in Armed Conflicts)’에 관한 논의와는 달리 무력충돌 상황을 전제로 하지 않는다.¹⁸⁶⁾ 보호책임이 적용되는 집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄 중 전쟁범죄를 제외한 세 가지 주요 잔혹범죄는 무력충돌을 수반하지 않는다 하더라도, 관련 범죄의 요건을 충족할 만한 체계적이고 조직적이며 광범위한 침해의 행위가 있는 경우 성립될 수 있다.¹⁸⁷⁾ 또한 보호책임이 국제 인도법의 논의에 한하지 않고, 보다 일반적으로 국제인권법, 형사법 및 보편적 인권에 관련한 국제법률체계에 근간을 두고 있음을 고려할 때, 가시적인 내전이나 무력충돌을 전제하지 않는다 하더라도 보호책임에 대한 논의는 충분히 가능할 것이다.¹⁸⁸⁾

북한인권 특별보고자 Marzuki Darusman은 그의 2013년도 보고서를 통해, 북한에서의 심각하고 제도적이며 광범위한 인권 위반들을 조사하고 기록하며, 반인도적 범죄에 대한 책임 문제를 검토 할 보다 전문적인 조사기구(Inquiry Mechanism)의 설립을 촉구하였다.¹⁸⁹⁾ 이에 따라 유엔 인권이사회는 2013년 3월 21일 결의 22/13을 통해 북한 인권 특별보고자와 인권이사회가 지명한 2인으로 구성된 1년 임기의 인권조사위원회(commission of inquiry)를 설립할 것을 결의하고¹⁹⁰⁾, 특별 보고자가 2013년도 보고서 제31항에 언급한 식량권 침해, 수용시설과 관련된 침해, 고문 및 비인간적 처우, 자의적 구금, 차별, 표현의 자유 침해, 생명권 침해, 이동의 자유 침해, 강제실종, 외국인 납치의 유형을 포함하여, 북한의 체계적이고, 광범위하며 심각한 인권침해 상황이 ‘인도에 반하는 죄’를 구성하는지를 조사하도록 하였다.¹⁹¹⁾ 유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 2014년 2월 발표한 보고서를 통해 현재 북한에는 체계적이고, 광범위하며, 중대한 인권침해가 있으며, 이들 중 많은 경우는 북한의 최고위층이 수립한 정책에 따라 자행되는 것으로, ‘인도에 반하는 죄’에 해당한다고 하였다.¹⁹²⁾

186) 무력충돌시 민간인 보호의 논의와 보호책임의 비교는, 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 153-156.

187) 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p. 155.

188) Ibid.

189) UN Doc. A/HRC/22/57 (1 February 2013).

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

191) UN Doc. A/HRC/RES/22/13 (9 April 2013), paras 5.

로마규정 제7조에 따르면, 인도에 반하는 죄는 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 살해, 절멸, 노예화, 주민의 추방 또는 강제 이주, 국제법의 근본원칙을 위반한 구금 또는 신체적 자유의 다른 심각한 박탈, 고문, 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제임신, 강제불임, 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력 및 사람들의 강제실종, 인종차별범죄, 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대하여 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위를 말한다.¹⁹³⁾ 로마 규정 제7조에 명시된 구성요소는 국제관습법상 반인도범죄의 정의를 반영하고 있다.¹⁹⁴⁾ 유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 현재 북한 내에서는 반인도 범죄가 자행되고 있으며, 구체적으로는 절멸, 살인, 노예화, 고문, 구금, 성폭행, 강제낙태 및 기타 성폭력, 정치·종교·인종·성차별적 근거에 따른 박해, 주민의 강제 이전, 강제실종, 그리고 고의적으로 장기적 기아를 유발하는 비인도적 행위가 자행되었으며, 인도에 반하는 죄에 해당하는 11개의 항목 중 현 북한의 상황은 10개 항목에 해당한다고 하였다.¹⁹⁵⁾ 조사위원회는 구체적으로 정치범수용소 및 구금시설에 있는 수감자에 대한 조직적인 인권침해 문제와 함께, 광범위한 인권 침해 유형으로서 성분을 기초로 한 차별적 분류 체계의 문제를 지적하였다.¹⁹⁶⁾ 조사위원회는 북한주민에 대한 인권침해를 정권 유지의 수단으로 하고 있음을 지적하고, 특히 정치범 수용소를 중심으로 고문과 인도에 반하는 죄가 자행되고 있다고 했다.¹⁹⁷⁾ 북한 인권상황이 ‘인도에 반하는 죄’를 구성한다는 2014년 유엔 북한인권 조사위원회(COI)의 보고서의 결론은, 보호책임의 논의와 이행체제가 북한 인권상황에 대하여 적용될 수 있음을 보여준다.

192) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 75. 보고서의 구체적 내용에 대해서는 제3장을 참조.

193) 국제형사재판소에 관한 로마규정 제7조.

194) Antonio Cassese and Paola Gaeta, Cassese's International Criminal Law, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 105. Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014), para 1206. [이하, Report of the detailed findings].

195) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 76.

196) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 77.

197) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), paras 80-85.

제2절 북한 주민에 대한 보호책임의 이행

보호책임은 주권국가가 자국민을 보호해야 할 일차책임과, 개별 주권 국가가 이를 이행하지 못하는 경우, 국제공동체가 자신의 책무로서 적절한 조치를 취해야 하는 이차책임으로 구성된다. 이러한 보호책임의 이행의 측면을 세분화하여 보호 책임을 정의하고자 한다면, 다음의 세 가지의 개념으로 나누어 설명할 수 있다. 첫째, 개별 국가는 자신의 관할권 내에 있는 주민을 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반하는 죄와 같은 잔혹범죄로부터 보호할 일차적 책임을 진다. 둘째, 국제공동체는 개별 국가가 일차적 보호책임을 다할 수 있도록 지원할 책임이 있다. 셋째, 국제공동체는 적절한 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단을 통해 해당 주민을 주요 범죄로부터 보호해야 한다. 만약 개별 국가가 일차책임을 다하지 못하거나, 사실상 그러한 범죄의 가해자인 경우, 국제사회는 유엔안전보장이사회를 통한 집단적인 무력사용을 포함한 보다 강도 있는 수단을 강구해야 한다. 이하에서는 이러한 세 기동 접근방식에 따라 북한 정부의 보호책임, 국제사회의 지원책임, 국제사회의 직접 개입을 통한 보호책임의 세 단계로 나누어 북한 주민에 대한 보호 책임 이행의 구체적 내용과 실현 가능성을 살펴보도록 하겠다.

1. 북한의 보호책임

집단살해, 인종청소, 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄로부터 관할권 내에 있는 주민을 보호해야 할 일차적 보호책임(primary responsibility)은 주권국가에게 있다. 보호책임은 주권에 기초한 인권보호 책임의 강조를 통해 국내적 인권보호체제의 실질적 강화를 목적으로 한다.¹⁹⁸⁾ ICISS는 이러한 주권국의 책임을 ‘책임으로서의 주권(sovereignty as responsibility)’라는 개념을 도입하여 설명하였으며, 이러한 이론적 바탕은 이후 보호책임을 확인한 여러 유엔 문서들을 통해 지속적으로 강조되어 왔다.¹⁹⁹⁾ 2009년 보호책임의 이행에 관한 유엔 사무총장의 보고서 역시 주권에

198) 이러한 맥락에서 보호책임의 일차적 의미는 국내적 인권보호체제의 강화이다. 자세한 내용은, 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), pp. 164-167.

199) ‘책임으로서의 주권’의 내용은, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), pp. 152-153 참고. ‘책임으로서의 주권’의 보호책임 맥락에서의 제한적 의미에 대해서는, 임예준,

따르는 책임을 강조하고 있으며, 보호책임 이행에 있어 제1기둥의 논의의 기초가 된다.²⁰⁰⁾ 이러한 주권국가의 책임은 예방단계, 대응단계, 재건단계에서의 필요한 여러 조치들을 통해 이행되어야 한다.²⁰¹⁾

주권국가가 보호책임을 이행하기 위해서는 주요 범죄가 발생하는 상황의 근본 원인에 대한 예방노력이 필요하다.²⁰²⁾ ICISS는 예방책임의 이행 방법으로 정치·외교적, 경제적, 법적, 군사적 방법을 포괄적으로 기술하고 있다. 구체적인 이행 방법으로는 민주적 기관의 설립이나, 언론의 자유를 지원하는 법치주의의 확립, 사법기관의 통일성과 중립성, 독립성의 보호, 법집행에 있어 신뢰와 책임을 증진, 군사 및 기타 안보 관련 분야의 구조 개혁을 착수하는 것을 포함한다.²⁰³⁾ 조사위원회는 조직적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 북한의 정부, 기관 및 당국자들에 의해 지속적으로 이루어졌고²⁰⁴⁾, 특히 급변하는 세계정세 속에서 “최근 해외로부터 유입되는 “체제 전복적인” 악영향을 단속하기 위해 심각한 인권침해를 행하고” 있음을 지적하며²⁰⁵⁾, 북한의 최고지도자와 조선노동당의 권력에 견제와 균형을 도입하도록 지체 없이 근본적인 정치적·제도적 개혁을 실행할 것을 권고하였다.²⁰⁶⁾ 조사위원회는 정치범 수용소를 포함한 인권침해의 존재를 북한 정부당국이 인정할 것과, 모든 정치범 수용소를 해체하고, 모든 정치범을 석방하며, 실종자들의 행방에 대한 구체사항을 밝힐 것을 촉구하였다.²⁰⁷⁾ 조사위원회는 인권침해에 관련된 장교단 전체를 조사할 것을 권고하며²⁰⁸⁾, 반인도범죄에 책임이 있는 혐의자들을 기소하여 법정에 세워야 한다고 했다.²⁰⁹⁾ 한편, 조사위원회는 인도에 반하는 죄를 자행한 범죄자들을 법의 심판을 받게 할 한 국가의 의무를 행사하지 못할 경우 국제법

“보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014), p. 165, 각주 62 참고.

200) 2009년도 보고서, para 14.

201) 1차적 주체로서의 주권국가가 취해야 할 조치들의 자세한 내용은, 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), pp. 29-37 참고.

202) ICISS Report, paras 3.18-3.24.

203) ICISS 보고서의 예방책임 이행 방법에 대해서는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010), p. 138-139 참조.

204) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 80.

205) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 84.

206) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (a).

207) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (b).

208) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (a).

209) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (p).

의 강행규범(jus cogens)의 위반에 해당된다고 하였다.²¹⁰⁾

2009년 유엔 사무총장의 보고서는 주권에 따른 책임의 이행을 위해 인권법 상의 의무를 준수하고, 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council), 유엔인권최고대표(UN High Commissioner for Human Rights)를 포함한 유엔 인권메커니즘에 협력할 것을 촉구하며, 특히 보편적정례검토에 협력할 것을 강조했다.²¹¹⁾ 또한 국제인권법, 난민법, 국제인도법 등 인권 관련 국제조약과 국제형사재판소 로마규정에 가입할 것을 촉구하며, 이는 보호책임의 이행에 있어 첫걸음이라고 하였다.²¹²⁾ 조사위원회는 “조사위원회의 보고서 및 유엔 총회와 인권이사회의 관련 결의안, 보편적정례검토(Universal Periodic Review, UPR)와 인권 협약 기구 및 특별절차수입자의 보고서에 제기된 모든 종류의 인권 침해를 중단하고 인권 우려사항에 대응하는 즉각적 조치를 취해야”²¹³⁾ 함을 강조하며, “강제실종협약, 장애인권리협약, 국제형사재판소에 관한 로마 규정, 그리고 국제노동기구의 핵심 협약을 지체 없이 비준해야 한다”²¹⁴⁾고 했다. 조사위원회의 이러한 권고 사항은 일차 책임을 지고 있는 주권 국가의 보호책임의 구체적인 이행에 해당할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 보호책임의 이행에 있어 일차 책임을 지고 있는 주체는 개별 주권국가이다. 한편, 다른 국가들은 이러한 개별 주권 국가가 자신의 책임을 이행 할 수 있도록 지원해야 할 책임이 있고, 이러한 일차 책임 주체의 이행이 ‘명백하게 실패한 경우’ ‘시의 적절하고 단호하게’ 해당 사태에 개입해야 할 책임이 있다. 북한의 경우에도 인도에 반한 죄로부터 북한 주민을 보호해야 할 일차적이고, 또한 궁극적 책임은 북한 정부에 있다. 그러나 북한의 현재 상황은 북한 당국이 보호책임을 이행 할 능력이나 의지가 없는 경우에 해당할 것이다. 국제사회는 지금까지 북한 정부가 자신의 보호책임을 이행할 수 있도록 역량을 강화할 수 있도록 지원했으며, 또한 앞으로도 지속적으로 그러한 노력을 해야 할 책임이다. 그

210) Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/25/CRP.1 (7 February 2014), para 1204. [이하, Report of the detailed findings].

211) 2009년도 보고서, para 16.

212) 2009년도 보고서, para 17. 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), p. 32.

213) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (q),

214) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 89 (r).

러나 이러한 모든 단계가 지금 현실에서는 불가능한 것으로 보인다. 보호책임은 이처럼 일차 책임 주체인 주권국이 이를 하지 않거나, 할 수 없을 때에는 국제사회는 자신의 책임으로 해당 사태에 대해 적절한 조치를 취해야 한다고 했다. 따라서 북한 주민의 보호를 위한 국제사회의 지원책임과, 보호책임에 관한 논의가 필요하다.

2. 국제사회의 지원책임

국제사회는 북한 당국이 자신의 보호책임을 이행할 수 있도록 역량을 강화할 수 있게 지원해야 할 책임이 있다. 보호책임의 이행에 관한 유엔 사무총장의 2009년도 보고서는, “주권국가가 예방책임에 실패하고 보호책임과 관련한 범죄를 저지르고자 할 경우에는 제3기동인 시의적절하고 단호한 대응이 적합하겠지만, 주권국가의 국내 정치 상황이 열악하고 거주민들을 보호할 능력이 결여되어 있을 경우에는 제2기동인 국제적인 지원 및 역량강화가 보호책임의 이행에 있어 중요한 역할을 할 수 있을 것”이라며 국제사회의 지원책임을 강조하고 있다.²¹⁵⁾ 현재 북한의 상황은 열악한 국내 정치적 상황에는 일면 해당 한다 볼 수 있으나, 주민들을 보호할 능력보다는 의지가 결여되어 있는 경우에 해당할 것이다.

국제사회는 이제까지 북한 인권 개선을 위한 노력을 해 왔다. 조사위원회는 유엔 총회, 인권이사회, 경제이사회의 인권위원회, 사무총장 및 인권최고대표가 북한의 인도에 반하는 죄의 원인이 되는 중대하고도 심각한 인권침해 상황을 종식시키기 위해 노력해 왔다는 데 주목했다.²¹⁶⁾ 특히 지난 9년간 유엔 총회는 중대한 인권 침해를 멈추도록 북한에게 권고하는 결의를 통과시킨 바 있음을 언급하며²¹⁷⁾, 인권이사회(HRC)와 그의 전신인 인권위원회 역시 북한의 중대하고 광범위하며 조직적인 인권 침해를 규탄하는 결의를 통과시킨 바 있다고 했다.²¹⁸⁾ 그러나 북한은 지속적으로 이러한 국제공동체의 지원과 노력을 거부하였다. 조사위원회는 이로써

215) 2009년도 보고서, para 29. 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012), p. 33.

216) Report of the detailed findings, para 1206.

217) Report of the detailed findings, para 1207.

218) Report of the detailed findings, para 1207.

지금까지 취해진 평화적 노력들이 북한의 인권 상황을 개선시키기 위해서는 부적당한 것으로 증명이 되었다고 보았다.²¹⁹⁾ 조사위원회는 이러한 유엔 체제의 노력을 지원하기 위해서는, 안전보장이사회가 보다 적극적으로 나서, 결정적이고 구체적인 조치를 취해야 할 것이라고 권고했다.²²⁰⁾

유엔 북한인권조사위원회(COI)의 설치에 국제사회의 지원책임의 일환이라고 볼 수 있다. 사실심사 사절단(fact-finding mission)이나 사실조사위원회(commissions of inquiry)는 조직, 체계적인 인권법 위반행위를 밝히고, 그러한 침해의 근본 원인을 밝혀낸다. 또한 그러한 인권침해 상황에 대한 해당 국가의 능력을 보고하고, 향후 앞으로 나아갈 방향을 제시하며, 그러한 행위들에 대한 관련된 역사적 기록을 만드는데 이용된다. 이러한 조사 기구는 유엔 안전보장이사회에 의해 만들어 질 수도 있으며, 관련 문제에 대한 특별보고자를 임명할 수 있는 유엔 사무총장이나 인권이사회에 의해 만들어질 수 있다. 유엔 인권조약기구와 동일한 급의 지역기구와 절차도 그러한 책무를 보좌할 수 있다.²²¹⁾ 실제 유엔 헌장 제6장에 기초해, 해당 국가의 동의를 받은 국제기구가 지역기구의 모니터링 또는 옵저버 미션도 파견될 수 있다. 이러한 기구들은 실제 사실 관계를 조사하고 보고하고 규명하며, 위협에 대해 실시간 모니터를 하고, 주둔함으로써 잔혹행위를 막는 역할을 할 수 있다.²²²⁾ 또한 총회도 헌장 제6장에 따라 안전보장이사회와 회원국에게 사실조사위원회의 설립을 권고 할 수 있다.²²³⁾ 인권이사회(Human Rights Council)는 해당 사태에 대해 결의를 채택하고, 관련 조치를 취할 것을 요청할 수 있으며, 인권침해 혐의에 대한 조사를 설립하고, 인권최고대표에게 분쟁 당사자의 대화를 돕도록 할 수 있으며, 또한 인도지원을 요청할 수 있다. 한편, 유엔 사무총장의 2012년도 보고서는 이러한 과정에서 모든 회원국의 인권준수를 심사할 수 있는 인권이사회와 보편정례검토절차의 역할을 강조했다.²²⁴⁾

유엔 사무총장은 2014년도 보고서에서 보호책임의 제2기동에 해당하는 국제사

219) Report of the detailed findings, para 1208.

220) Report of the detailed findings, para 1208.

221) 2012년도 보고서, para 27.

222) 2012년도 보고서, para 28.

223) 2012년도 보고서, para 33.

224) 2012년도 보고서, para 34.

회의 지원책임의 도전과제로, 국가들이 예방의 차원에서 지원책임을 이행하기 위한 정치적 의지가 약하다는 점과, 장기간 투자를 위한 자원의 부족함을 지적하였다.²²⁵⁾ 이와 함께, 유엔 사무총장은 일부 국가들은 보호책임을 이행할 사실상의 능력이 없는 것이 아니라, 잔혹범죄의 가해자가 되고 있음을 지적하고, 그러한 경우라도 국제공동체는 해당 주권 국가가 주민을 보호해야 할 자신의 의무를 다 할 수 있도록 격려해야한다고 하였다.²²⁶⁾ 유엔 사무총장은 특히 2014년에 발행된 유엔 북한인권조사위원회의 보고서(A/HRC/25/63)에서 국제사회가 북한의 상황의 개선을 위해 지속적인 노력을 해야 함을 강조했음을 언급하며, 북한의 상황이 보호책임의 이행에 있어 가장 큰 도전과제가 되고 있다고 했다. 유엔 사무총장은 국제행위자(international actors)들이 북한 시민 사회가 정치적이고, 조직적 역량을 키워 잔혹범죄의 주창자들에 대항할 수 있도록 지원하여, 국가 주도의 잔혹범죄의 문제를 해결할 수 있도록 해야 하며, 국제사회는 또한 주민의 위태로운 상황에 초점을 두고, 인권침해의 가해자를 처벌하고 고립시킬 수 있도록 지원해야 한다고 했다.²²⁷⁾

3. 국제사회의 보호책임

2005년 세계정상회의의 결과물 제138항 내지 제139항은 국제공동체가 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소의 경우와 함께, 인도에 반한 죄에 해당하는 범죄가 조직적이고 체계적으로 벌어졌을 때, 이러한 범죄로부터 인권을 수호하고 보호할 ‘책임’이 있음을 명시하고 있다. 물론 이러한 책임의 일차적 주체는 개별 주권국가이다. 그러나 이러한 일차책임의 주체가 보호책임의 이행에 ‘명백히 실패’할 경우, 국제공동체는 이차책임의 주체로서, ‘시의적절하고 단호하게’ 대응해야한다. 북한 인권조사위원회는 현재 북한의 상황이 국가 고위 간부층의 ‘정책’에 따른 것임을 강조하고 있으며, 북한 당국은 현 상황에 대한 ‘가해자’로서 보호책임의 이행의 의사가 없다고 간주하고 있다. 따라서 조사위원회는 국제공동체는 자신의 책임으로서 해당 상

225) 2014년도 보고서, paras 73, 75.

226) 2014년도 보고서, para 76.

227) 2014년도 보고서, para 76.

황에 대한 시의적절하고 단호한 대응을 해야 한다고 강조한다.

가. 일차 책임 주체의 ‘명백한 실패’ 여부

한편, 국제사회의 ‘시의적절하고 단호한 대응’ 이전에 논의해야 할 사항은, 현재 북한에서 자행되고 있는 인도에 반하는 죄로부터 북한 주민을 보호해야 할 북한 정부 당국의 일차 책임이 ‘명백히 실패’ 했는지 여부이다. 조사위원회는 체계적이고 광범위하며 중대한 인권침해가 북한에서 자행되고 있으며, 반인도범죄의 대부분이 체제 유지를 위한 북한 정책에 기초하고 있다고 했다.²²⁸⁾ 조사위원회는 보고서의 결론에서 “북한이 유엔 회원국으로서 인류의 양심에 충격을 주는 범죄를 포함하는 정책을 수십 년간 추구해 왔다는 사실은 국제사회의 대응이 부적절하지 않았는지 의문을 제기한다”고 하며, “북한 정부가 자국 주민을 보호하는 데에 명백하게 실패한 만큼, 국제사회는 인도에 반하는 죄로부터 북한의 주민들을 보호할 책임이 있음을 인정해야 한다”고 했다.²²⁹⁾ 북한은 조사위원회의 보고서의 내용을 부정하며, 조사위원회의 권고에 따른 일차 책임 주체로서의 보호책임을 이행할 것을 거부하였다. 한편, 북한은 유엔 총회 제3위원회에서 유럽연합과 일본이 작성한 유엔 북한인권 결의 초안에 대한 국가들의 논의에 대해 반발하며, 북한 정부의 입장을 표명했다. 북한 정부는 무상교육, 무상의료와 같은 제도를 도입하였고, 인권 개선을 위해 북한 정부가 어떠한 조치를 취하고 있는지를 강조하며, 북한은 보편적정례검토에서 논의되었던 사항 중 일부를 수용하였음을 강조하였다.²³⁰⁾ 이러한 북한의 인권 공세에 대해 영국 외교부는 북한이 인권 개선을 위한 조치를 취할 뜻이 없음을 보여주는 것이라고 평가했다.²³¹⁾ 실제 북한 정부 당국은 현재 정치범 수용소의 존재 및 자의적 구금과 고문에 대한 정부 당국의 인권침해 행위에 대해서는 전면 부정하고 있는 실정이다. 이러한 경우 북한 정부 당국이 해당 사실에 대해 개선의 의지가 없는 것으로 보아야 할 것이며, 따라서 일차 책임 주체의 보호책임을 ‘명백히 실패’ 했다고 간주할 수 있을 것이다.

228) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 24.

229) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 86.

230) “유엔 북한 인권결의안에 북한이 낸 자체 결의안”, 경향신문 (2014.10.13.),

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201410131511041&code=910303

231) <http://www.voakorea.com/content/article/2491289.html> [원문 찾기]

나. ‘시의적절하고 단호한 대응’의 유형

보호책임은 국제법의 기본원칙들, 특히 인도법, 난민법, 인권법의 주요 원칙에 그 바탕을 두고 있으며, 유엔 헌장 제6장, 7장, 8장에 규정되어 있는 다양한 조치들이, 개별 사안에 따라 보다 유연하고 신속하게 이행될 수 있도록 보다 폭넓은 이행 방식을 포함하고 있다.²³²⁾ 유엔 헌장 제6장은 분쟁의 평화적 해결을 다루고 있으며, 제33조는 제1항에서 “분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재 재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결”을 구할 것을 명시하고, 제2항에서 안전보장이사회가 당사자에게 평화적 수단을 이용할 것을 요청할 수 있다고 규정하고 있다.²³³⁾ 유엔 헌장 제7장은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치를 다루고 있다. 제39조는 “안전보장이사회가 평화에 대한 위협, 평화에 대한 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 또는 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할 것인지 결정한다”고 명시하고 있다.²³⁴⁾ 제41조는 병력의 사용을 수반하지 않는 조치를(measures not involving the use of armed force) 취할 것인지 결정할 수 있다고 하고 있으며, 여기에는 “경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 문신통신 및 다른 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절”을 포함할 수 있다고 구체적으로 적시하고 있다.²³⁵⁾ 한편, 제42조는 안전보장이사회가 제41조에 따른 수단이 불충분할 것으로 판단하는 경우, “국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 공군, 해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다”고 명시하고 있다.²³⁶⁾ 유엔 헌장 제8장은 지역적 약정에 관해 다루고 있으며, 제53조는 안전보장이사회가 취하는 강제조치를 위하여 적절한 경우 지역적 약정 또는 지역적 기관을 이용할 수 있다고 명시하고 있다.²³⁷⁾

외교적 또는 기타 평화적 수단이 잔혹범죄로부터 주민을 보호하는데 충분하지

232) 2012년도 보고서, para 9.

233) 유엔 헌장 제 33조.

234) 유엔 헌장 제 39조.

235) 유엔 헌장 제 41조.

236) 유엔 헌장 제 42조.

237) 유엔 헌장 제 53조.

않을 경우, 안전보장이사회는 헌장 제41조 내지 42조에 기하여 “시의적절하고 단호한” 집단적 조치를 승인할 수 있다.²³⁸⁾ 이러한 조치에는 표적제재(targeted sanction)가 이용될 수 있다. 이러한 제재는 잔혹범죄에 대하여 책임이 있는 자를 직접적으로 겨냥해야 하며, 대부분의 민간인에게 최소한의 영향을 미칠 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 2012년 유엔 사무총장의 보고서는 그러한 제재가 위협에 대해 보다 광범위한 전략 내에서의 하나의 도구로써 민간인의 보호에 있어 가장 효과적이라고 보고 있으며, 그러한 제재의 목적은 분쟁당사자들과 중개자들의 개입의 신뢰관계를 저해하지 않도록 “명백하고, 일관성이 있어야 하며, 구체적이어야 한다”고 하였다.²³⁹⁾ 한편, 잔혹행위를 중단하거나 예방하기 위해 취해지는 강제력을 수반한 무력조치 역시 다양한 형태로 이용될 수 있다. 이는 유엔에 의한 다국적군에 의한 제재는 안전지대(security zone)의 설정, 비행금지구역의 설정 뿐 아니라 군사력의 주둔으로 인한 보호나 억제의 목적을 포함한다. 그러나 이러한 조치들은 그 어떠한 경우에도 유엔안전보장이사회의 승인을 필요로 한다.²⁴⁰⁾

다. 현실적 어려움

북한의 광범위하고 체계적인 인권침해 상황이 보호책임이 적용될 수 있는 주요 범죄 중 하나인 ‘인도에 반하는 죄’를 구성할 경우, 가시적인 무력충돌이 있거나 내전 상황이 전제되지 않는다 하더라도, 북한 정부의 해당 범죄로부터 주민을 보호해야 할 보호책임(제1기동)이나, 이를 지원해야 할 국제사회의 보호책임(제2기동)의 이행에 관한 논의는 충분히 제기될 수 있을 것이다. 그러나 국제사회의 직접적 개입을 통한 보호책임의 이행(제3기동)의 경우에는 보다 구체적인 검토가 필요하다. 특히 강제적인 무력을 수반하는 경우에 있어서는 유엔 헌장 제7장에 따라 안전보장이사회가 해당 사태가 ‘국제사회의 평화와 안전을 위협’한다는 결정이 수반되어야 하므로²⁴¹⁾, 가시적인 무력충돌이 없는 상황에서 이러한 차원의 결의가

238) 2012년도 보고서, para 31.

239) 2012년도 보고서, para 31.

240) 2012년도 보고서, para 32.

241) 유엔 헌장 제7장: 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치. 제39조 “안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 또는 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할 것 인지를 결정한다.”

채택되기는 현실적인 어려움이 있다. 특히 중국의 북한과의 관계 및 내부적 인권 상황에 대한 국제사회의 간섭에 대한 중국의 일반적 입장을 고려할 때, 중국이 안전보장이사회의 거부권을 행사할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 무력을 수반한 국제사회의 제3기동의 이행이 현 북한 상황에서 적용될 현실적 가능성은 적다고 본다. 이러한 맥락에서 만약 이번 유엔 회기에서 북한인권 상황에 대해 보호책임을 언급한 안전보장이사회의 결의가 채택이 된다면, 보호책임 논의 자체에 있어서도 실행의 범위를 넓히는 사례가 될 것이다.

한편, 북한의 보호책임의 이행에 관한 논의는 총회를 통해서도 이루어 질 수 있을 것이다. 이 경우 북한의 보호책임을 강조하거나 (제1기동), 이러한 책임 이행을 위한 국제사회의 지원의 필요성 (제2기동), 그리고 평화적 수단을 포함한 국제사회의 직접적인 보호책임 (제3기동)에 대한 논의가 포함될 수 있을 것이다. 2014년 11월 18일 유엔 총회 산하의 제3위원회는 유엔 북한 인권 조사위원회의 보고서를 검토하고, 총회에 상정할 결의안을 채택(111개국 찬성, 19개국 반대, 55개국 기권)하였다.²⁴²⁾ 이 결의는 제7항에서 유엔 총회가 조사위원회의 보고서의 내용을 합리적인 근거가 있는 것으로 인정하고, 해당 보고서를 유엔 안전보장이사회에게 회부하며, 안전보장이사회가 이를 근거로 북한 인권상황을 국제형사재판소로 회부할 것을 권고하는 내용을 담고 있다.²⁴³⁾ 국제형사재판소로의 해당 상황의 회부는 보호책임의 제2기동과 제3기동에 해당하는 조치이다. 따라서 이 결의가 총회에서 채택이 되고, 안전보장이사회에 회부되어 국제형사재판소로의 북한 인권상황에 대한 회부에 대한 안전보장이사회 차원의 결의가 채택 될 경우, 국제사회의 책임의 이행 부분의 실현이라고 볼 수 있을 것이다.

조사위원회는 국가책임법이 국가들이 국제법의 강행규범(jus cogens)하의 의무의 심각한 위반을 합법적인 수단을 통해 해결하기 위해 협력할 것을 요구한다고 하며²⁴⁴⁾, 인권보호를 포함한 유엔의 목적을 위해 협력해야 할 유엔의 회원국이 수

242) Press Release, Intensely Debating Targeted Country Reviews, Third Committee Approves Draft Texts on Iran, Syria, Democratic People's Republic of Korea, Sixty-ninth session, 46th & 47th Meetings (AM & PM), GA/SHC/4122 (18 November 2014), <http://www.un.org/press/en/2014/gashc4122.doc.htm>.

243) 추후 관련 결의 추가.

244) 국가책임에 대한 규정 제41조 참조. 이는 국제법 위원회에 채택되었고 2001년 12월 12일 유엔 총회 결의 56/83호를 통해 국가들의 주목을 권고하였다.

십 년 동안 인도에 반한 죄를 저질렀다는 조사 결과는 결국 국제공동체의 책임에 관한 문제를 제기한다고 하였다.²⁴⁵⁾ 한편, 보호책임을 근거로 국제사회가 개입하여 체계적이고 광범위한 인도에 반한 죄에 해당하는 북한 정부 당국의 행위로부터 북한 주민을 보호하기 위해서는, 유엔 안전보장이사회의 명시적인 결의가 필요하다. 안전보장이사회의 결정은 9개 이사국의 찬성투표로 이뤄지며, 이 중 5개 상임이사국의 동의투표를 포함하여야 한다.²⁴⁶⁾ 따라서 상임이사국인 중국이 거부권을 행사할 경우 보호책임의 이행을 위한 안전보장이사회 차원의 결의가 채택되기 어려울 것이다. 이처럼 보호책임의 이론을 넘어 제3기동에 기초한 보호책임의 이행을 북한문제에 실제 적용하기 위해서는, 논리와 법적 문제 이외에도 이러한 정치적 현실 속에서의 장애물을 극복해야 한다.²⁴⁷⁾

제3절 북한인권문제의 국제형사재판소의 기소 가능성

유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 2005년 세계정상들이 합의한 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 주민을 보호해야 할 주권국의 일차 책임과, 국제공동체의 보완적 책임을 상기하고,²⁴⁸⁾ 북한의 현 상황에서 책임 있는 정부는 북한 주민을 인도에 반하는 죄로부터 보호하고 있지 않으며, 따라서 국제공동체가 유엔을 통하여, 적절한 외교적, 인도주의적 및 기타 평화적인 수단을 이용하여 북한 주민들을 인도에 반하는 죄로부터 보호할 책임을 진다고 하였다.²⁴⁹⁾ 한편, 이러한 국제사회의 보호책임은 예방과 사후적 조치를 포함하는 포괄적 대응을 예정하고 있다. 따라서 기존의 인도적 간섭 논의의 전제인 무력을 수반한 조치 뿐 아니라, 무력을 수반하지 않는 외교적, 사법적, 경제적 제재 조치에 관한 논의를 포함한다.²⁵⁰⁾ 북한 인권상황에 대한 보호책임 이행으로써 국제사회의 대응 역시

245) Report of the detailed findings, para 1204.

246) 유엔 헌장 제27조 3항.

247) 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구”, 『2011년 남북법제연구보고서』, (법제처, 2011), p. 153.

248) Report of the detailed findings, para 1204.

249) Report of the detailed findings, para 1205.

250) 인도적 간섭과 보호책임의 비교는, 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010),

무력을 수반한 조치에 한정되지 않으며, 기타 사법적 제재를 포함한 여러 평화적 수단에 대한 조치에 관한 논의를 포함한다. 유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 북한인권상황에 대한 국제공동체의 책임을 보호책임의 논의와 함께, 유엔이 북한에서 인도에 반하는 죄를 저지른 주요 가해자들에게 책임을 엄중히 물을 수 있도록 해야 한다고 했다.²⁵¹⁾ 그리고 이를 달성하기 위한 방법으로, 유엔 안정보장이사회가 북한의 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 방안과 유엔이 특별재판소를 설립하는 방안이 있다고 했다.²⁵²⁾ 이에 따라 조사위원회는 인도에 반하는 죄에 대해 가장 큰 책임이 있는 것으로 밝혀진 자들을 겨냥한 제재를 채택함과 함께, 북한이 인권 실태를 국제형사재판소에 회부하여야 한다고 권고했다.²⁵³⁾ 2012년도 유엔 사무총장의 보고서는 보호책임 이행에 있어 국제형사재판소의 활용은 중대한 범죄자의 비처벌 관행을 종식시킬 수 있으며, 또한 이를 통해 이후의 중대한 범죄를 예방하는데 기여할 수 있다고 했다.²⁵⁴⁾ 이러한 맥락에서 유엔 사무총장은 국제형사재판 제도의 발전이 보호책임의 발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 보았다.²⁵⁵⁾

유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 반인도범죄와 관련된 사항에 대해 국제형사관습법 및 국제형사재판소에 관한 로마규정 상 정의에 근거하여²⁵⁶⁾ 기관의 책임(institutional accountability)과 개인의 형사 책임(individual criminal responsibility)에 관한 논의를 나누어 구체적으로 다루었다. 조사위원회는 북한 인권상황이 인도에 반하는 죄에 해당한다는 결론을 토대로, 이에 따른 책임의 문제를 확보하기 위한 방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 조사위원회는 먼저 기관의 책임의 문제에 관해 1) 중대한 인권침해에 연루된 북한의 국가안전보위부와, 2) 정치범 수용소를 관리하고, 중국으로 불법적으로 탈북한 사람들을 심문하고 처벌하는 역할을 하는 인민보안부, 3) 이러한 인권 침해를 합법화 하는 사법제도로써 검찰부와 재판소,

pp. 153-156; 김부찬, 이진원, “인도적 개입과 보호책임”, 『법학논총』 (전북대학교 법학연구소), 제31집, 제3호 (2011).

251) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 87.

252) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 87.

253) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 94(a).

254) 2012년도 보고서, para 29.

255) 2012년도 보고서, para 29.

256) UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014), para 21.

4) 인도에 반한 죄에 관여하고 있는 조선인민군, 5) 표현과 집회의 자유를 침해하고, 강제실종에 연루되어 있는 조선노동당, 그리고 이러한 모든 인권 침해 및 반인도범죄를 의사결정기관으로서 명령한, 6) 중앙기관, 7) 조선노동당의 지도적 기관, 8) 국방위원회, 및 9) 최고지도자의 책임을 구체적으로 논의하였다. 조사위원회는 또한 개인의 형사책임을 논의하며, 현재 북한의 상황에서 자행되는 인도에 반한 죄는 기본적으로 당국의 최고위층에서 승인된 결정과 정책에 근거하여 범해진 것을 지적하며, 북한에서 근본적인 제도적 개혁이 이루어지지 않는 한, 북한의 자체 기관들이 국내적으로 인도에 반한 죄를 효과적으로 수사하고 기소할 의지도 능력도 없다고 하였다.²⁵⁷⁾ 조사위원회는 이러한 경우 가해자들이 법의 심판을 받도록 하여 정의를 구현하는 것은 국제공동체의 역할에 달려 있다고 했다.²⁵⁸⁾

국제형사재판소는 2002년 설립된 이후 현재까지 9개 상황에 대한, 21개의 사건을 다루고 있다.²⁵⁹⁾ 이 중 로마 규정의 당사국이 사건을 회부한 경우는 4가지 경우로, 우간다, 콩고민주공화국, 중앙아프리카공화국, 말리 사태가 있다. 국제형사재판소에서 다루어진 사건 중 대다수가 당사국에 의해 소추관에게 회부된 경우이다. 한편, 당시 로마규정의 당사국이 아니라 하더라도, 관할권을 수락하고 사태를 국제형사재판소에 회부한 경우도 있다. 코트디브아르는 선거 후 내전 사태가 진정이 되고 난 후, 해당 사태를 국제형사재판소로 넘겼으며, 소추관은 전 대통령이었던 Laurent Gbagbo와 그의 조력자를 반인도범죄 혐의로 기소하였다.²⁶⁰⁾ 유엔 안전보장이사회의 결의를 통해 국제형사재판소에 회부된 경우는 수단 다르푸르 사태와 리비아 사태가 있다, 리비아의 경우, 모든 필요한 수단을 사용하도록 승인한 보호책임의 이행과 함께 유엔 안전보장이사회가 결의를 통해 해당 사태를 국제형사재판소에 회부하였다.²⁶¹⁾ 한편, 소추관이 직접 수사를 개시하고 기소한 사건은, 2007년 선거 직후 발생한 유혈분쟁을 배후조종한 혐의로 기소된 케타나 케냐 대통령의 경우가 처음이다. 한편, 국가원수가 기소된 경우는, 수단의 오마르 알 바시르 대통

257) Report of the detailed findings, para 1199.

258) Report of the detailed findings, para 1199.

259) ICC Homepage, Situations and Cases, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/Pages/default.aspx.

260) 코트디브아르는 1998년 11월 30일 로마 규정에 대한 서명국이었으나, 비준은 2013년 2월 15일에 하였다.

261) SC Res. 1970 (26 February 2011).

령이 대량학살, 반인도범죄, 전쟁범죄 혐의로 2005년 유엔 안전보장이사회에 의해 회부, ICC에 기소되었으나, 아직까지 체포영장만 발부되었을 뿐 바시르 대통령의 불출석으로 인해 재판이 진행되고 있지 못하다.

국제형사재판소에 관한 로마규정 제5조는 재판소의 관할권이 국제공동체 전체의 관심사인 가장 중대한 범죄에 한정된다고 하고, 이 규정에 따라 재판소는 집단살해죄, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄, 침략범죄에 대하여 관할권을 가진다고 정하고 있다.²⁶²⁾ 한편, 재판소는 로마규정을 발효 한 후에 범하여진 범죄에 대해서만 관할권을 가지고²⁶³⁾, 구체적으로 당해 범죄에 대한 재판소의 관할권 행사를 수락하지 않는 한 (제12조 3항), 해당 국가에 대해 로마규정이 발효된 이후에 범하여진 범죄에 대해서만 관할권을 행사할 수 있다.²⁶⁴⁾ 국제형사재판소가 제5조에 규정된 범죄에 대해 관할권을 행사하기 위해서는, 1개 또는 그 이상의 범죄가 범하여진 것으로 보이는 사태가 1) 제14조에 따라 당사국에 의해 소추관(prosecutor)에게 회부되거나, 2) 안전보장이사회가 유엔 헌장 제7장에 따라 결의하여 소추관에게 회부하거나, 3) 소추관이 제15조에 따라 수사를 개시해야 한다.²⁶⁵⁾ 로마규정 제14조는 당사국에 의한 사태의 회부를 정하고 있는데, 당사국은 재판소 관할권에 속하는 하나 또는 그 이상의 범죄의 범행에 대하여, 1인 또는 그 이상의 특정인이 책임이 있는지 여부를 결정하기 위하여 그러한 범죄가 범하여진 것으로 보이는 사태를 수사하도록 소추관에게 요청하여, 재판소 관할권에 속하는 하나 또는 그 이상의 범죄가 범하여진 것으로 보이는 사태를 소추관에게 회부할 수 있다.²⁶⁶⁾ 회부시에는 가능한 관련 정황을 명시하고, 입수할 수 있는 증빙 문서를 첨부해야한다.²⁶⁷⁾ 북한의 경우 국제형사재판소의 당사국도 아니며, 그렇다 하더라도 북한이 자신의 사태를 회부할 일은 없을 것이다. 한편, 제15조에 따라 소추관은 재판소 관할범죄에 관한 정보에 근거하여 독자적으로 수사를 개시할 수 있는데, 소추관은 수사를 진행시킬 만한 합리적인 근거가 있다고 판단하는 경우, 수집된 증빙자료와 함께 수사

262) 로마규정 제5조.

263) 로마규정 제11조 1항.

264) 로마규정 제11조 2항.

265) 로마규정 제13조.

266) 로마규정 제14조 (1).

267) 로마규정 제14조 (2).

허가요청서를 전심재판소에 제출한다(제15조 3항). 전심재판부는 수사허가요청서와 증빙자료를 검토한 후, 수사를 진행시킬 만한 합리적인 근거가 있고 당해 사건이 재판소의 관할권에 속한다고 판단하는 경우, 수사의 개시를 허가한다(제15조 4항).²⁶⁸⁾

한편, 로마규정 제28조는 지휘관 및 기타 상급자의 책임을 다루고 있는데, 재판소는 관할범죄에 대해 이 규정에 따른 형사 책임이 다른 근거에 추가하여, 군지휘관 또는 사실상 군지휘관으로서 행동하는 자는 자신의 실효적인 지휘와 통제 하에 있거나 또는 경우에 따라 실효적인 권위와 통제 하에 있는 군대가 범한 재판소 관할범죄에 대하여 그 군대를 적절하게 통제하지 못한 결과로서의 형사책임을 진다고 규정하고 있다.²⁶⁹⁾ 한편, 정부의 명령이나 군대 또는 민간인 상급자의 명령에 따라 재판소 관할범죄를 범한 사람은, 정부 또는 관련 상급자의 명령에 따라야 할 법적 의무 하에 있었고, 그 자가 명령이 불법임을 알지 못하였으며, 명령이 명백하게 불법적이지는 않았던 경우를 제외하고, 형사책임을 면제시켜주지 아니한다.²⁷⁰⁾ 그러나 그 어떠한 경우에 있어서도 집단살해죄 또는 인도에 반한 죄를 범하도록 하는 명령은 명백하게 불법이므로²⁷¹⁾, 해당 범죄를 저지른 사람은 명령에 따른 것이라 하더라도 개인의 형사처분을 면할 수 없다.

조사위원회의 결과에 따르면, 북한 인권침해 상황은 현재 인도에 반하는 죄에 해당한다.²⁷²⁾ 한편, 보다 적극적으로 해석하여, 현재 북한인권 침해의 상황이 집단살해 죄를 구성하며, 이를 근거로도 지도자를 처벌할 수 있다는 논의가 있다.²⁷³⁾ 그 어떠한 경우에 해당한다 하더라도, 현재 상황에서 북한의 인권 침해의 가해자를 국제형사재판소에 기소하기 위해서는, 제13조 (나)에 따라 유엔 안전보장이사회가 유엔 헌장 제7장의 결의를 통해 직접 사건을 회부해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 안전보장이사회의 결의가 있어야 하는데, 중국의 거부권 행사가 가능할

268) 로마규정 제15조.

269) 로마규정 제28조.

270) 로마규정 제33조 1항.

271) 로마규정 제33조 2항.

272) Report of the detailed findings, paras 74-79, paras 1166-1210. 백범석, “심각한 북한인권 사안의 인도에 반한 죄 성립 여부,” 『북한인권 문제에 관한 국제법과 정책』(국립외교원 외교안보연구소 국제법센터, 통일연구원 북한인권사회연구센터 공동주최 학술회의, 2014. 6. 17).

273) 이규창, “북한인권 침해행위에 대한 국제형사처벌 - 유엔 북한인권 조사위원회 보고서와 관련하여 -”, 『국방연구』, 제57권 제3호 (2014.9), pp. 57-85.

것으로 보인다. 중국은 북한에서 인도에 반하는 죄가 자행되고 있다는 사실을 인정하지 않고 있다.²⁷⁴⁾ 현재 진행되고 있는 북한인권 결의 논의에서도, 중국은 일관되게 북한 인권조사위원회의 조사 결과를 인정하지 않고 있으며, 북한의 내부 인권상황에 대해 국제사회가 개입하는 것을 반대하고 있다. 만약 (중국이 기권을 해) 국제형사재판소로 유엔 안전보장이사회가 결의를 채택해 북한의 지도자를 국제형사재판소에 회부한다 하더라도, 북한의 체제에 변화가 있기 전까지는 현실적으로 김정은이 국제형사재판소에 설 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 물론 체제에 변동이 일어난 경우, 조사위원회의 자료를 기초로 관할범죄 혐의가 있는 책임자를 처벌할 수 있는 근거가 있을 수 있다. 그러나 실질적인 집행에 있어서, 해당 주권국이 직접 인도를 하지 않는 이상, 국제사회가 적극적으로 개입하여 집행을 하기는 어렵다는 현실적인 장벽이 있다. 실제 국제형사재판소에서 재판 중인 다른 사건을 보아도, 해당 정권이 붕괴되고 정권 교체가 일어나지 않는 이상, 그리고 이후의 정부가 범죄인 인도에 협력하지 않는 이상 책임자를 법정에 세우는 것은 어렵다. 이러한 논의를 발전시키기 위해서는, 2014년 11월 18일 유엔 총회 제3위원회에서 통과된 결의가 총회에서 통과가 되고, 해당 결의의 내용에 따라 유엔 안전보장이사회가 관련 논의를 이어갈지 지켜보아야 할 것이다.

274) “China Rejects UN Criticism in North Korea Report, No Comment on Veto”, Reuters (18 February 2014), <http://www.reuters.com/article/2014/02/18/us-china-korea-north-idUSBREA1H0E220140218>; Jonathan Kaiman, “China Rejects UN Report on North Korea’s Crimes against Humanity”, The Guardian (18 February 2014), <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/18/china-rejects-un-report-north-korea-crimes-humanity>

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제6장

한반도 통일에의 함의 [대한민국에서의 함의]

임 예 준

제6장

한반도 통일에의 함의 [대한민국에서의 함의]

현재 유엔 북한인권 조사위원회(COI)의 보고서는 제69차 유엔총회 제3위원회에서 심도 있게 다뤄졌으며, 제3위원회는 2014년 11월 18일 결의를 채택하였다. EU가 제안하고, 대한민국이 공동제안국으로 참여한 결의는 찬성 111표, 반대 19표, 기권 55표로 채택되었다. 이 결의는 역대 최다인 60개 국가가 공동제안국으로 참여하였으며, 최근 인권을 이유로 북한과 국교를 단절한 보츠와나 등이 신규 공동제안국으로 동참했다. 유엔 총회 북한인권 결의는 2005년-2011년간 찬성국가가 꾸준히 증가하는 가운데 표결로 채택되어 오다 2012년 및 2013년에는 표결 없이 컨센서스로 채택되었다. 대한민국 정부는 2008년부터 유엔총회 북한인권 결의에 공동제안국으로 참여하였다. 이 결의는 북한인권 조사위원회(COI)의 권고를 바탕으로 유엔 안전보장이사회가 인권침해에 대한 책임규명과 관련하여 북한의 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 방안과 인도에 반하는 죄에 책임 있는 자들에 대해 효과적이고 선별적인 제재를 부과하는 방안을 검토하도록 장려하고 있다. 또한 이 결의는 인도에 반하는 죄를 포함한 북한 내 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해를 규탄하면서, 북한이 인권 침해를 즉각 중단하고 북한인권 조사위원회(COI)의 권고를 이행할 것을 촉구하고 있다. 한편, 북한이 최근 국제사회와의 인권 대화, 인권최고대표사무소(OHCHR)와의 기술협력, 북한인권특별보고관 방북 초청 검토용의 등의 입장을 표명한 것을 환영하고, 북한이 구체적 인권 개선 증진을 위해 국제사회와 건설적으로 참여할 것을 촉구하고 있다. 탈북자 보호와 관련해서는 모든 국가들에게 강제송환금지(non-refoulement) 원칙을 존중할 것을 촉구하고 있다.²⁷⁵⁾ 이 결의는 이번 회기 중 총회에서 논의될 예정이다.

지난 3월 채택된 유엔 인권이사회 북한인권 결의에 이어 이번 유엔 총회에서 문안이 보다 강화된 결의가 채택된 것은, 북한인권 상황이 심각하며 이러한 상황을 개선하기 위해 북한인권 조사위원회(COI)의 권고를 철저히 이행해야 한다는 국제사회의 우려와 의지가 반영된 것으로 평가된다.²⁷⁶⁾ 이로써 북한인권의 상황은 국제사회에 더욱 널리 알려지게 되었으며, 국제사회는 더 이상의 인권 침해를 막기 위한 보호책임을 다하기 위해 구체적인 논의를 전개하고 있다고 볼 수 있다. 국제사회의 북한 주민에 대한 보호책임의 이행은 앞에서 살펴본 바와 같이, 일차적으로 북한 정부가 정치범 수용소의 폐지를 포함, 조사위원회의 권고에 따라 인권 상황을 개선하기를 촉구할 것이며, 국제사회 역시 ‘시의 적절하고 단호한 대응’으로써 해당 사태의 진전을 위해 노력할 것을 포함한다. 국제사회는 이러한 방법 중 국제형사재판소의 활용을 강조하고 있으며, 이번 제3위원회 (그리고 곧 총회에서 통과될) 결의는 안전보장이사회에게 북한 인권상황에 대해 현장 제7장에 따른 결의를 통해 김정은을 비롯한 북한 지도층의 반인도범죄를 국제형사재판소에 회부하라는 권고를 포함하고 있다고 알려져 있다. EU 제안 결의안 채택에 앞서 일부 문안(북한상황의 국제형사재판소(ICC) 회부 등)을 삭제하자는 쿠바 수정안에 대한 표결이 실시되었으나, 찬성 40, 반대 77, 기권 50으로 부결되었다.²⁷⁷⁾

대한민국 정부는 제69차 유엔총회 3위원회가 북한인권조사위원회(COI)의 결론과 권고를 바탕으로 북한인권 결의를 채택한 것을 환영하고, 지난 3월 채택된 유엔 인권이사회 북한인권 결의에 이어 이번 유엔총회에서 문안이 보다 강화된 결의가 채택된 것은 북한인권상황이 심각하며 이러한 상황을 개선하기 위해 북한인권 조사위원회(COI)의 권고를 철저히 이행해야 한다는 국제사회의 우려와 의지가 반영된 것으로 평가하며, 북한이 이번 결의의 권고를 수용하여 인권 개선을 위해 필요한 구체적 조치를 취할 것을 기대한다는 논평을 냈다.²⁷⁸⁾ 대한민국의 이러한 입장은 북한인권의 문제를 남북한의 관계에서가 아닌, 국제사회가 공동으로 나서야 하는 보호책임의 맥락에서 바라보고 있음을 보여주고 있다. 또한 국제사회의 일원으로서, 북한의 인권문제의 개선을 위해 대한민국 정부에게 주어진 지원과, 보호의

275) 북한인권 결의에 대한 대한민국 정부 보도자료 (2014.11.19.) 외교부.

276) 북한인권 결의에 대한 대한민국 정부 보도자료 (2014.11.19.) 외교부.

277) 북한인권 결의에 대한 대한민국 정부 보도자료 (2014.11.19.) 외교부.

278) 유엔 총회 북한인권 결의 채택에 대한 외교부 당국자 논평 (2014.11.19.).

책임을 다하겠다는 의사로 해석 된다. 유엔 북한인권 조사위원회(COI)는 북한의 인권 상황의 심각성이 유엔 체제에 의한 인권 우선 전략의 채택 및 전면적 시행을 촉구하고 있다고 보았다.²⁷⁹⁾ 조사위원회는 지금까지 북한 주민들은 너무 오랫동안 고통 받아 왔으며, 이제는 국제공동체가 그들의 정부가 자행하는 만행으로부터 보호해야 할 책임이 있음을 지속적으로 강조했다.²⁸⁰⁾ 조사위원회는 국제공동체가 인도에 반하는 죄에 대한 최대 책임자를 겨냥한 강력하고 책임 있는 조치와, 북한 당국에 대한 한층 강화된 인권의 요구, 그리고 민간 차원의 대화 및 남북한 화해를 위한 의제 설정 등에 기반을 둔 점진적인 변화에 대한 지원을 결합한 다차원적인 전략을 통한 보호책임의 이행을 촉구했다.²⁸¹⁾

대한민국 정부가 표명한 입장과, 유엔 북한인권 조사위원회의 권고에 따라, 대한민국 정부는 남북한의 화해를 위한 의제를 설정하고, 점진적인 변화를 위해 지원을 결합한 다차원적인 전략을 마련해야 할 것이다. 한편, 대한민국 정부는 유엔 북한인권 조사위원회(COI)의 북한에 대한 국제사회의 보호책임의 결과가 향후 통일과정에 미치는 영향 또한 신중하게 검토해야 할 것이다. 특히 북한 정부 당국에 강조하는 보호책임의 근거는 ‘책임으로서의 주권’ 개념에 있다. 즉, 보호책임은 주권국으로서의 해당 실체의 지위를 전제로 하고 있다. 보호책임에 관한 정부 당국의 책임은 주권국가의 주권적 권한을 대리하고 있는 실체가 있으며, 이러한 주권에 부차된 책임을 다하지 못한 것에 대한 국제공동체의 우려가 있음을 전제로 하므로, 대한민국 정부의 북한 정부의 보호책임에 대한 주장은 북한의 지위에 대한 대한민국의 입장과 다를 수 있다. 따라서 대한민국 헌법 제3조 영토조항을 고려할 때, 북한 정부 당국의 보호책임에 대한 주장은 신중한 접근이 필요하다. 대한민국 정부가 북한의 지위를 어떻게 보는가는 통일 과정에서 관련된 법적 문제 해결에 있어 핵심적인 문제가 될 수 있다. 이미 다수의 헌법, 국제법 학자들이 영토조항과 국제법상의 북한의 지위에 대해 논의해 왔다. 유엔 북한인권조사위원회의 보고서의 내용과 국제사회의 북한 주민에 대한 보호책임의 적용에 있어, 대한민국 정부가 어떠한 입장을 취해야 할 것인지 북한의 지위와 관련하여 보다 심도 있는 논의

279) Report of the detailed findings, para 1209.

280) Report of the detailed findings, para 1210.

281) Report of the detailed findings, para 1210.

가 필요할 것이라 본다.

참고문헌

가. 국내문헌

- 김부찬, 이진원, “인도적 개입과 보호책임”, 『법학논총』 (전북대학교 법학연구소), 제31집, 제3호 (2011)
- 김수암 외(2013). 유엔조사위원회(COI)운영사례연구, KINU 정책연구시리즈 제13집 제4권, 통일연구원.
- 박기갑, 박진아, 임예준, 『국제법상 보호책임』 (삼우사, 2010).
- 백범석·김유리(2013). 유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 전망, 이슈브리프, No. 50, 아산정책연구원.
- 이규창, “남북통일시 북한지역 관할권 확보 방안 연구”, 『2011년 남북법제연구보고서』, (법제처, 2011)
- 이규창, 조정현, 한동호, 박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』 (통일연구원, 2012)
- 이규창, “북한인권 침해행위에 대한 국제형사처벌 - 유엔 북한인권 조사위원회 보고서와 관련하여 -”, 『국방연구』, 제57권 제3호 (2014.9)
- 임한택, “UN집단안보체제의 강화 - 고위급패널보고서가 제시한 무력사용 규범과 기준을 중심으로”, 『국제법 동향과 실무』, 통권 제11호 (2005).
- 임예준, 『A Study on the Responsibility to Protect』 (석사학위논문, 고려대학교, 2008)
- 임예준, “보호책임의 발전과정과 국제법상 함의”, 『국제법평론』, 통권 제40호 (2014).
- 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성”, 한국정치학회보 제46집 제1호 (2012)
- 이장희, “국제법상 “보호책임”의 개념성립과 적용 사례,” 『외법논집』, 제37권 제1호 (2013.2).
- 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디

- 부아르 사태를 중심으로』, (KINU 정책연구 시리즈/통일연구원, 2011).
- 조정현(2014). 유엔 북한인권 조사위원회(COI)보고서 분석 및 평가, 주요국제문제분석, 외교안보연구소, 국립외교원.
- 조정현, 김수암, 한동호, 유엔 북한인권 조사위원회 설립: 의의 및 과제, Online Series 13-09, 2013.
- 한동호, 유엔 북한인권조사위원회 활동의 평가와 향후과제; 구두보고를 중심으로, Online Series 13-21, 2013.
- 홍성필, 북한조사위원회(COI:Commission of Inquiry)설립에 대한 평가와 전망, 2013.
- 박민정(2014). 국제사회의 북한인권개선 노력에 관한 연구: 유엔북한인권조사위원회 결과보고서를 중심으로, 숙명여자대학교 정치외교학 석사학위 논문.

나. 외국문헌

- S. D. Murphy, Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1996.

다. 기타자료

- 북한인권 결의에 대한 대한민국 정부 보도자료 (2014.11.19.) 외교부.
- 국가별정례인권검토 (UPR) <www.upr-info.org>.
- 북한반인도범죄철폐국제연대 (ICNK) <www.stopnocrimes.org>.
- 유엔인권최고대표사무소 (OHCHR) <www.ohchr.org>.
- 조사위원회 홈페이지 <www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK>.
- 북인권특별보고관. “국제사회, 북인권상황 개선 책임”, 연합뉴스 2014, 6,19, <http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36704> (접속일자, 2014.6.23.)
- “北인권사무소, COI보다 차원높을 것”, News1Korea 2014, 6,19, <http://news1.kr/articles/?1730282> (접속일자, 2014.6.23.).
- “北인권특별보고관 ‘국제사회, 북인권상황 개선 책임’”, 연합뉴스 2014, 6,19, <http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36704> (접속일자, 2014.6.23.).
- “유엔 북한 인권결의안에 북한이 낸 자체 결의안”, 경향신문 (2014.10.13.), http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201410131511041&code=910303 (접속일자, 2014.10.13.)

“유엔, 북한정치범수용소폐지 등 권고 보고서 채택”, 연합뉴스, 2014,09,20,
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0007130024> (접속일자2014.11.11.)

“China Rejects UN Criticism in North Korea Report, No Comment on Veto”,
 Reuters (18 February 2014),<http://www.reuters.com/article/2014/02/18/us-china-korea-north-idUSBREA1H0E220140218>

Jonathan Kaiman, “China Rejects UN Report on North Korea’s Crimes against
 Humanity”, The Guardian (18 February 2014), <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/18/china-rejects-un-report-north-korea-crimes-humanity>

“The International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea Urges
 Human Rights Council to Create Inquiry into Mass Atrocity Crimes,”북한반인도
 범죄철폐국제연대 보도자료, 23 January 2013, http://www.stopnkcrcrimes.org/bbs/board.php?bo_table=statements&wr_id=33 (검색일: 2014.10.31.)

“Pillay urges more attention to human rights abuses in North Korea, calls for
 international inquiry,” 유엔인권최고대표사무소 보도자료, 14 January 2013
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12923&LangID=E> (검색일: 2014.10.31.)

“UN Commission of Inquiry on North Korea begins operations,” 유엔인권이사회보
 도자료, 5 July 2013, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13508&LangID=E> (검색일: 2014.5.15.)

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) Report

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

UN Doc. A/HRC/22/57 (1 February 2013).

UN Doc. A/HRC/25/63 (7 February 2014).

UN Doc. A/HRC/22/L.19 (21 March 2013).

UN Doc. A/HRC/25/CRP. 1 (7 February 2014).

UN Doc. A/RES/60/173 (16 December 2005).

UN Doc. A/HRC/5/G/5

UN Doc. A/HRC/7/G/3 (30 January 2008).

UN Doc. A/HRC/10/G/6 (29 January 2009).

UN Doc. A/HRC/13/G/7 (21 January 2010).

UN Doc. A/HRC/16/G/2 (19 January 2011).

UN Doc. A/HRC/19/G/1 (14 February 2012).

UN Doc. A/64/864 (14 July 2010).

UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (25 July 2012).

UN Doc. A/67/929-S/2013/399 (9 July 2013).

UN Doc. A/68/947-S/2014/449 (11 July 2014).

UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13 (15 April 2004).

UN Doc. GA/9595 (20 September 1999).

UN Doc. A/55/1 (30. August 2000).

UN Doc. A/59/565 (2 December 2004).

UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005).

UN Doc. A/63/677 (12 January 2009).

UN Doc. SG/SM/11701 (15 July 2008).

2005 World Summit Outcome, GA Res. 60/1

UN Doc. A/RES/63/308 (Oct. 7 2009).

UN Doc. SC Res.1706 (31 August 2006).

UN Doc. Res.1764

UN Doc. SC Res.1894 (14 December 2009).

UN Doc. SC Res.1769 (31 July 2007).

UN Doc. SC Res.1970 (26 February 2011).

UN Doc. SC Res.1973 (17 March 2011).

UN Doc. SC Res.1975 (30 March 2011).

UN Doc. SC Res.2014 (21 October 2011).

UN Doc. SC Res.2017 (31 October 2011).

UN Doc. SC Res.2085 (20 December 2012).

UN Doc. SC Res.2093 (2 September 2013).

UN Doc. SC Res.2121 (10 October 2013).

UN Doc. SC Res.2127 (5 December 2013).

UN Doc. SC Res.2134 (28 January 2014).

UN Doc. SC Res.2149 (10 April 2014).

UN Doc. SC Res.2155 (27 May 2014).

UN Doc. SC Res.2139 (22 February 2014).

Abstract



A Study on Crimes Against Humanity in North Korea and the Implementation of Responsibility to Protect(R2P)

Soung, Jea Hyen

In March 2013, the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: COI) was established by the Human Rights Council resolution. The mandate of the Commission was to investigate the systematic, widespread and grave violation of human rights in the DPRK with a view to ensure the full accountability. In particular, the work of the commission focuses on violations of human rights in North Korea that may amount to "crimes against humanity." In February 2014, the COI released its final report after a year-long investigation which concluded that a range of human rights violations perpetrated in North Korea constitutes crimes against humanity under international criminal law. According to the findings of the COI report, violations of human rights in North Korea is crimes against humanity specified in Rome Statute. Therefore, the commission urges that the international community should refer the issues of human rights violation in North Korea to the International Criminal Court (ICC) or establish a special tribunal under the doctrine of the responsibility to protect (R2P). Crimes against humanity are one of the four international crimes under the jurisdiction of the ICC and are directly linked to the principle of the responsibility to protect (R2P). R2P is a norm or a set of principles based on the idea that sovereignty

is a responsibility rather than a privilege. It prescribes that individual states have primary responsibility to protect its population. If government leaders fail to fulfill the responsibility to protect local people, the international community has a secondary responsibility to protect them by force, if necessary, from genocide, ethnic cleansing, war crimes, and crime against humanity.

It is meaningful to note that the creation of a UN COI was established in non-armed conflict situation for the first time and a final report of the commission is the first official report dealing with the real conditions of the human rights in North Korea.

In the context, this paper first examines the background and characteristics of the formation of the COI and reviews the COI report to understand main contents and its implications. In addition, the paper evaluates the process of development in the concept of R2P and the possibility of the implementation in the case of North Korea's human rights violations.

부 록

부록 1. 조선민주주의인민공화국 최고지도자 및 조선노동당 제1비서 김정은과의 서신

[유엔조선민주주의인민공화국 인권조사위원회]

2014년 1월 20일

김정은 조선민주주의인민공화국 최고지도자 및 조선노동당 제1비서께

유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회의 조사위원장 자격으로 지난 2013년 7월 16일 서신에 이어 다시 서신을 보내 드립니다. 조사위원회는 유엔인권이사회가 설립하였습니다. 우리는 특히 반 인도범죄에 해당하는 인권침해 사례들에 대한 완전한 책임성을 규명하고 북한의 심각하고 조직적이며 광범위한 인권침해를 조사하는 의무를 부여 받았습니다. 조사위원회는 인권침해 피해자와 목격자의 증언을 토대로 한 공청회, 비공개 면담 그리고 기타 인권 관계자들로부터 제공된 자료를 바탕으로 수집한 귀중한 정보들을 신중하게 검토함으로써 조사활동을 완수했습니다.

우리는 조사위원회의 지속적인 공청회 참석요청을 비롯하여 귀 정부가 조사위원회의 임무 협조에 응하지 않은 것을 유감스럽게 생각합니다. 또한 우리 위원회의 반복적인 요청에도 불구하고 조선민주주의인민공화국이 조사위원회를 귀국에 초청하지 않은 사실과 귀하의 정부가 적합하다고 판단되는 어떠한 정보도 제공하지 않은 사실을 유감스럽게 생각합니다.

조사위원회는 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 조선민주주의인민공화국 정부, 기관 및 당국자들에 의해서 자행되어 왔으며 지금도 일어나고 있다는 사실을 발견했습니다. 위원회가 조사한 인권침해사례의 다수가 반 인도범죄에 해당

되는 것들이었습니다. 이 서신의 종합부록은 조사위원회 조사결과와 세부사항들이며 이 결과들은 앞서 언급한 결론을 구체화하고 입증합니다. 반 인도범죄를 범하거나, 지시하거나, 요구하거나, 지원하거나 사주한 조선민주주의인민공화국의 모든 당국자는 국제법에 따른 형사적 책임을 져야 하며 법에 따라 처벌받아야 합니다.

비록 반 인도범죄와 직접적으로 연루되지 않았다 하더라도 군 지휘관은 자신의 지휘와 통제하에 있는 군대가 저지른 반 인도범죄를 적절히 통제하지 못했을 경우 즉 (1) 지휘관이 당시 정황으로 미루어볼 때 자신의 군대가 인권범죄를 저질렀거나 저지르려 하고 있었다는 것을 알고 있거나 알아야 했을 경우, 그리고 (2) 지휘관이 본인의 권한 내에서 범죄가 발생하는 것을 방지하거나 진압하기 위하여 모든 필수적이고 합리적인 조치를 취하지 못했거나 이 사건을 조사나 기소하도록 관할 당국자에게 고발하지 않았을 경우 반 인도범죄에 대한 책임을 질 수 있습니다.

같은 맥락으로, 민간인 상급자도 (1) 자신의 책임 및 통제하에 있는 직원이 반 인도범죄를 저질렀다는 명백한 정보를 알았거나 의도적으로 무시한 경우, 그리고 (2) 민간인 상급자가 본인의 권한 내에서 그러한 범죄가 발생하는 것을 필수적이고 합리적인 모든 조치를 취하여 방지하거나 억제하지 못했거나 사건을 조사 및 기소할 수 있는 관할당국자에게 고발하지 않았을 경우 반 인도범죄에 대한 책임을 질 수 있습니다.

조선민주주의인민공화국의 최고지도자, 조선노동당 제1비서, 당중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장 그리고 조선인민군 최고사령관으로써의 귀하의 지위를 고려한 다음과 같은 조사위원회의 결과를 알려드리고자 합니다:

1. 조사위원회는 국가안전보위부, 인민보안부, 조선인민군, 검찰소, 사법부 및 조선노동당 당국자들이 반 인도범죄를 저질렀거나 여전히 저지르고 있다는 사실을 발견했습니다. 이 당국자들은 조선노동당, 국방위원회 그리고 조선민주주의인민공화국 최고지도자의 실질적인 지휘아래 있는 중앙 기관에서 활동하고 있습니다. 때때로 이 당국자들은 귀하의 개인적 통제를 받으며 활동하고 있다고 추론할 수 있습니다.

2. 조사위원회는 북한의 관리소라고 불리는 정치범 수용소 및 그밖에 기타 구금

시설에 수감된 사람들, 탈북자들, 기독교인들, 그리고 기타 체제 전복적인 영향을 불러일으킨다고 여겨지는 사람들을 대상으로 반 인도범죄가 자행된다는 사실을 발견했습니다. 이는 조선민주주의인민공화국의 정치체제 및 지도층에 위협을 가한다고 여겨지는 모든 사람들에게 대한 당국의 조직적이고 광범위한 탄압의 일부로 발생합니다. 이러한 탄압은 '성분'에 기초한 사회계급차별제도를 포함하여 북한 일반 주민들이 경험한 정치적 동기를 가진 대규모의 인권 침해에 속합니다.

3. 조사위원회는 또한 조선민주주의인민공화국이 표면상 노동력과 기타 기술력 확보를 위해 대한민국, 일본, 그리고 기타 여러 국가 사람들을 조직적으로 납치하거나 본국송환을 거부하는 등의 반 인도범죄를 저질렀거나 여전히 저지르고 있음을 발견했습니다. 이들은 지속적인 강제적 실종범죄의 피해자들입니다. 이들의 자유권박탈을 인정하지 않고 실종자들의 운명과 행방에 대한 적절한 정보를 제공하지 않은 당국자들에게는 비록 직접적으로 납치나 본국송환 거부에 참여하지 않았다 하더라도 형사적 책임이 있다고 볼 수 있습니다.
4. 조사위원회는 굶주림에 시달리는 국민들에게 반 인도범죄가 자행되어 왔고 여전히 계속되고 있다는 사실을 발견했습니다. 이러한 범죄들은 보편적 인권인 식량권을 침해하는 결정 및 정책들의 근원이 됩니다. 식량권 침해가 기아상태를 악화시키고 더 많은 아사자를 발생시킨다는 것을 충분히 인지하고 있음에도 현 정권체제의 지속을 목적으로 자행되고 있습니다. 이러한 반 인도범죄들을 야기시키는 많은 정책들이 여전히 존재하고 있으며, 북한의 인도적 상황에 대한 신뢰할 만한 정보를 고의적으로 제공하지 않고 도움이 필요한 주민들에 대한 자유롭고 무제한적인 접근을 거부하며 차별적으로 식량을 분배하는 것 등이 이에 포함됩니다.

조사위원회는 귀하의 권한 내에서 모든 합리적인 수단을 동원하여 이와 같은 범죄가 더 이상 발생하는 것을 방지하거나 억제하고 이미 발생된 반 인도범죄들에 대한 적절한 조사와 기소가 이루어지도록 촉구하는 바입니다. 이점에 있어서, 조사

위원회는 조선민주주의인민공화국의 기관과 당국자들이 앞서 언급된 반 인도범죄의 가해자들을 파악하고 기소할 의지가 없다는 사실을 알아냈습니다. 따라서 조사위원회는 귀하 및 이 서신과 조사위원회 보고서에 언급된 반 인도범죄에 책임이 있는 모든 사람들의 책임성을 규명하기 위해 유엔이 국제형사재판소(ICC)에 조선민주주의인민공화국의 상황을 회부할 것을 권고할 것임을 알려드립니다.

끝으로, 이번 조사위원회의 최종 보고서가 제네바 유엔인권이사회에 2014년 3월 17일 경 제출될 예정임을 알려드립니다. 그 전에 최종보고서 사본이 주제네바 조선민주주의인민공화국 대표부에 제공될 것입니다.

만일 귀하와 조선민주주의인민공화국의 당국자들, 그리고 북한 주민들께 도움이 된다면 저를 포함한 조사위원회 의원들은 평양에 갈 준비가 되어있습니다. 우리는 기회가 주어진다면 언제든지 북한을 방문할 준비가 되어 있습니다. 이 방문을 통하여 귀하와 당국자들 그리고 북한주민들이 조사위원회의 조사결과와 결론추론을 직접 듣고 보고서 내용과 권고사항에 대한 질의응답을 할 수 있는 기회가 마련될 수 있을 것입니다. 조사위원회는 조선민주주의인민공화국의 완전한 인권존중을 보장하기 위하여 솔직한 의견을 교환할 준비가 되어 있습니다.

조사위원회는 귀하와 조선민주주의인민공화국에 대한 존경을 표하는 바입니다.

마이클 커비
위원장

United Nations Nations Unies
 유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회
COMMISSION OF INQUIRY ON HUMAN RIGHTS
IN THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA

REFERENCE: COIDPRK/GC/st/62

20 January 2014

Excellency,

Further to my letter dated 16 July 2013, I am writing you again in my capacity as the Chair of the United Nations Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea. The Commission was established by the Human Rights Council of the United Nations. It has the mandate to investigate alleged grave, systematic and widespread human rights violations in the Democratic People's Republic of Korea with a view to ensuring full accountability, in particular where any such violations amount to crimes against humanity. The Commission has concluded its inquiry, having carefully reviewed the wealth of relevant information which it received in the course of public hearings involving victims and other witnesses, confidential interviews and submissions received from concerned stakeholders.

The Commission regrets that Your Excellency's Government has not availed itself of the opportunity to cooperate with the Commission, including by taking up repeated offers to participate and to make representations at its public hearings. We also regret the fact that, despite our repeated requests, the Commission has not been invited to visit the Democratic People's Republic of Korea and that it has not been provided with information in any manner that Your Excellency's Government would have considered suitable.

The Commission has found that systematic, widespread and gross human rights violations have been, and are being, committed by the Democratic People's Republic of Korea, its institutions and officials. In many instances, the violations of human rights found by the Commission entail crimes against humanity. The comprehensive annex to this letter details the findings of the Commission. These findings substantiate and sustain the foregoing conclusions. Any official of the Democratic People's Republic of Korea who commits, orders, solicits or aids and abets crimes against humanity incurs criminal responsibility by international law and must be held accountable under that law.

His Excellency
 Mr. Kim Jong-un
 Supreme Leader, Democratic People's Republic of Korea
 First Secretary of the Workers' Party of Korea
 Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea
 Permanent Mission of the Democratic People's Republic of Korea
 to the United Nations in Geneva
 E-mail: mission.korea-dpr@ties.itu.int

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

some instances, also to rape, enforced disappearance, summary execution and other gross human rights violations. The Commission also received information on numerous cases of forced abortions and infanticide regarding children believed to have been fathered by Chinese nationals. The Commission is not aware of any effective steps taken by China to ensure that repatriated persons will not be subjected to such violations upon their return to the DPRK.

It would therefore appear that the foregoing repatriation practice breaches China's obligations not to expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. This obligation emerges from Article 3 of the Convention against Torture, ratified by China on 4 October 1988. Contrary to Article 33 of the Convention Relating to the Status of Refugees, repatriation typically also places DPRK citizens in a position where their life or freedom would be threatened on account of their religion and/or membership of a particular social group or holding a political opinion. The obligation not to expel persons to other States where there are substantial grounds for believing that the person would be in danger of being subject to gross human rights violations also emerges from the requirements of customary international law.

While the inquiry is not yet concluded, the information received so far points towards crimes against humanity being committed by officials of the DPRK against their citizens repatriated from China. There are also reasonable grounds for believing that Chinese officials have in some cases shared with DPRK authorities information about the contacts and conduct of DPRK nationals subject to repatriation. It appears that exchanges are to some degree based on border control-related agreements concluded between the Ministry of Public Security on behalf of the People's Republic of China and the Ministry of State Security on behalf of the Democratic People's Republic of Korea.

The Commission is concerned that conveying such information further aggravates the risk that repatriated DPRK nationals will be subject to torture, enforced disappearance and summary execution, in particular where information conveyed relates to alleged contacts that DPRK citizens may have had with Christian churches or nationals of the Republic of Korea or any attempts they may have made to travel onwards to the Republic of Korea. The Commission would urge your Excellency's Government to caution relevant officials that such conduct on their part could amount to the aiding and abetting crimes against humanity where repatriation and information exchanges are specifically directed towards (or have the purpose of) facilitating the commission of crimes against humanity in the DPRK.

The information gathered so far also indicates that many women from the DPRK who enter China are being trafficked into forced marriages and, in some instances, commercial sexual exploitation. The Commission is aware that China has criminalized human trafficking and is taking steps to identify and prosecute the perpetrators. However, it appears that the policy of repatriating DPRK citizens and the gross violations repatriated persons face in the DPRK makes many women afraid to report crimes of human trafficking to the authorities.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

The Commission has received reports that DPRK women, some of whom have been victims of trafficking, who have had children with Chinese men, have been among those who have been captured and returned to North Korea. The Commission has received estimates of children of Chinese fathers and North Korean mothers ranging from 10,000 to 25,000. The status of most of these children appears to be effectively stateless as the Chinese families have been discouraged from registering such children because of the illegal status of their mothers. The Commission has noted that China in its Compulsory Education Law makes provision for nine years of compulsory education to all children living in China irrespective of nationality or race. However, information received by the Commission indicates that a large number of children living in China born to women from the DPRK are deprived of the opportunity to attend school resulting from the parents' fear of being arrested and repatriated by registering their children's names as required by law in order for them to attend school.

The Commission also received indications that agents of the DPRK appear to be operating on Chinese territory and attempting to gather information about DPRK citizens and persons supporting them. On some occasions, they appear even to have abducted DPRK citizens and at least one national of the ROK. The Commission has been informed that on other occasions, Chinese security officials have taken the positive step of warning targeted individuals and thus prevented such abductions.

The Commission would be grateful to receive a reply from your Government with respect to the above concerns, and the questions listed in the annex to this letter, by 30 December 2013 so that it may endeavor to reflect your responses in the Commission's report to the Human Rights Council.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Michael Kirby
Chair

His Excellency
Mr. Wu Haitao
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (Disarmament)
Deputy Permanent Representative of the People's Republic
of China to the United Nations Office at Geneva
Email: chinamission_gva@mfa.gov.cn

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Annex

1. Could you confirm your position of treating all DPRK citizens who enter China without permission as illegal economic migrants and therefore not providing them the opportunity to seek asylum or have their refugee status determined ? If this is not an accurate position taken by your Government, could you explain or elaborate further China's policy on such DPRK citizens ?
2. The Commission understands that China has concluded an agreement with the DPRK in 1986 on "the Mutual Cooperation Protocol for the Work of Maintaining National Security and Social Order in the Border Areas", which was first revised in 1998. Could you confirm this understanding to be correct ? If so, could you provide us with a copy of the agreement currently in force and other related documentation revising such an agreement ? Could you provide the Commission with any other documentation that would explain the position of the authorities of China on the policies applies to DPRK citizens in China?
3. The Commission has received reports that Chinese authorities have forcibly returned DPRK citizens to the DPRK. Could you let us know in which cases China has chosen to return DPRK citizens to the DPRK, and in which cases China has chosen not to return them ? Could you provide us with figures, disaggregated by sex and age, on the numbers of DPRK citizens who were returned to the DPRK ? Could you provide us with figures of how many DPRK citizens were permitted to remain in China under humanitarian considerations and with what status?
4. The Commission has received information that approximately 20,000 work or residency permits have been in recent times provided by China to DPRK citizens. Could you provide details about these permits including what is the remit of these permits, which categories of DPRK citizens have received them, how many have received them, and the procedures for obtaining these permits ? In particular, the Commission requests information on whether such permits were given to undocumented DPRK citizens in China so as to regularize their status.
5. Could you inform us of how many DPRK citizens are estimated to currently reside in China, disaggregated by documented and undocumented status?
6. Could you please indicate to what extent Chinese authorities are providing information to DPRK authorities about the activities and contacts of returned DPRK citizens while they are in China ?
7. To what extent have Chinese authorities cooperated with DPRK authorities in identifying persons for capture and repatriation ? If so, how frequently has this occurred and under what legal framework ?

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

8. What protection is extended to DPRK women who have children with Chinese men and under what legal framework ? Could you provide us with a figure of how many women with Chinese children have been subject to repatriation ? What approach is taken towards the children born from mixed marriages of DPRK and Chinese citizens ? The Commission would also be grateful for any other information about this population of vulnerable children, and what measures are being taken to address their problems?
9. According to information available to the Commission, pregnant DPRK women who are captured in China and are believed to have been impregnated by Chinese men, have been subject to forced abortion or their babies subject to infanticide upon return to the DPRK. Have the Chinese authorities addressed this human rights violation with the DPRK ? Has China considered special measures to protect pregnant DPRK women at risk of refoulement ?
10. The Commission understands that the agreement concluded between China and UNHCR in 1995 on the establishment of the latter's presence in Beijing allows, inter alia, for UNHCR to conduct refugee status determination for asylum-seekers as a temporary measure until the Government implements its own refugee protection framework in accordance with the Refugee Convention. We also understand, that in order for UNHCR to conduct refugee status determination, the Chinese Government has agreed to allow UNHCR personnel unimpeded access to asylum seekers. However, we believe that UNHCR has in fact not been permitted to visit or operate in the northeastern area of China where a large number of DPRK citizens who have fled the DPRK are believed to be residing. Could you provide an explanation for this refusal of permission in light of the agreement between UNHCR and China as well as China's legal obligations under the Refugee Convention ?
11. We understand that the new *Administration Law on Entry and Exit*, adopted by the Standing Committee of China's National People's Congress in July 2012, and came into effect in July 2013, includes provisions on refugee status. The new legislation allows an "alien" applying for refugee status to stay in China with an official temporary identity certificate until the time his or her application is decided. Could you confirm that such an opportunity would be afforded to DPRK citizens who fled the DPRK including through them being informed of such an opportunity if and when they are arrested by the Chinese authorities (for entering and/or remaining in China without permission) ?
12. The Commission would also be grateful for any available information on DPRK operatives who are reportedly present in China in order to monitor and capture DPRK citizens. What is the status of such operatives; are any present with the knowledge of your Excellency's Government ? Have any cases of abductions been investigated by the authorities ? Could you verify this ? If so, how many DPRK agents are permitted to operate in China, for what period of time, and under what guidelines are they entitled to carry out their functions ?
13. The Commission has received reports about the abduction of Chinese, Republic of Korea and other nationals from the Chinese mainland by the DPRK. The COI has received information that in at least one instance, a perpetrator of such abductions has been arrested and prosecuted

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

in a Chinese Court: Liu Yong Hua, involved in the abduction of Republic of Korea pastor Kim Dong Shik (Court reference attached). Could you please advise of other arrests and prosecutions of perpetrators of abductions in China ? Could a certified version of judgments in these cases please be provided to the Commission ?

14. The Commission has received reports of abductions from Macau and Hong Kong in 1978. The Commission would appreciate any information that about the abductions of Ms Hong Lein-jeng and Ms So Moi Chun (both from China) and Ms Anocha Panjoy (from Thailand) abducted from Macau, and Ms Choi Un-hee and Mr Shin Sang Ok (both from the Republic of Korea) who were abducted from Hong Kong.

부록 2. 중국과의 서신

[유엔조선민주주의인민공화국 인권조사위원회]

2013년 12월 16일

우하이타오 주제네바 중국대표부 대사께

이 서신은 본 조사위원회가 중국방문을 목적으로 귀 정부의 허가를 요청했던 2013년 11월 7일자 서신의 후속입니다. 조사위원회는 2013년 11월 20일 유엔 사무국에 전화통화로 중국정부가 위원회의 중국방문을 허가하지 않겠다는 결정을 전달한 것을 유감스럽게 생각합니다.

조사위원회는 조선민주주의인민공화국과 중국과의 관계를 직접적으로 담당하는 당국자들과 중국의 공식적인 입장을 알려줄 수 있었을 전문가들과의 만남의 기회를 제공받지 못하게 됨을 유감스럽게 생각합니다. 또한 조사위원회는 연변조선족 자치주를 방문하여 구치소와 기타 구금시설에 수감중인 북한 주민들과 중국 내에서 북한주민들의 지위와 관련된 일을 하고 있는 교회 및 기타 단체 관계자들과의 면담이 이루어지지 못하게 된 것을 유감으로 생각합니다.

귀하께서 잘 알고 계시다시피, 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회는 현재 인권이사회에 제출할 최종보고서를 준비하고 있습니다. 중국방문은 조사위원회가 중국과 관련되고 조사위원회의 임무에 해당하는 특정사실들을 분명히 하고 확인하는데 중요한 역할을 했을 것입니다. 조사위원회는 아래에 열거된 심각한 우려사항들과 이 서신의 부록에 명시된 구체적인 질문들을 확인하고자 하였습니다.

조사위원회는 귀 정부의 대표들로부터 중국이 허가 없이 중국으로 들어오는 북한 주민들을 경제적 이주자로 분류하며 난민지위자격을 부여하지 않는다는 결정을 통보 받았습니다. 우리 위원회는 인도주의적 근거에 기반한 일부 예외사항을 제외하고 이러한 탈북자들을 본국으로 송환시켜야 한다는 것이 귀 정부의 입장이라고

알고 있습니다.

현재 단계에서 최종결론을 내리기는 어렵지만, 그 동안 수집된 증언과 기타 정보들에 따르면 중국으로 국경을 넘는 많은 북한주민들은 종교, 또는 특정 사회집단의 구성원 신분이나 정치적 의견의 이유로 박해를 당할 수 있는 충분한 근거가 있는 공포심 때문에 이 같은 행동을 하는 것으로 나타났습니다. 게다가 조선민주주의인민공화국으로 강제송환 된 사람들은 보통 고문 및 자의적 구금을 당하며 그중 일부는 강간, 강제적 실종, 즉결처형 및 기타 심각한 인권침해를 당하고 있습니다. 조사위원회는 또한 중국 국적을 가지고 있는 아버지를 둔 영아들의 살해 및 강제적 낙태 사례들에 대한 다수의 정보도 입수하였습니다. 조사위원회는 본국송환 된 사람들이 북한으로 돌아갔을 때 이러한 인권침해를 당하지 않도록 보장하기 위해서 중국이 어떠한 효과적인 조치를 취했는지 알지 못하고 있습니다.

따라서 앞에서 언급한 본국송환 조치는 중국이 고문당할 위험에 처할 상당한 근거가 있는 국가로 추방, 귀환 또는 인도하지 않아야 한다는 의무를 위반하고 있는 것으로 보입니다. 이러한 의무는 중국이 1988년 10월 4일 비준한 국제고문방지협약 제3조에 근거한 것입니다. 강제송환은 난민의 지위에 대한 협약 제33조에 반하는 것으로 조선민주주의인민공화국 주민들이 종교를 갖고 있거나 특정 사회조직의 일원이거나 또는 정치적 의견을 가지고 있다는 이유로 그들의 생활 또는 자유가 위협받는 곳으로 보내지는 것입니다. 심각한 인권유린에 처할 위험에 대한 상당한 근거가 있는 국가로 추방하지 않아야 하는 의무 또한 국제관습법 요건에서 비롯된 것입니다.

아직 조사가 완료되지는 않았지만 그 동안 수집된 정보에 의하면 조선민주주의인민공화국 간부들이 중국으로부터 강제북송 된 주민들에 대해 반인도적범죄를 저지르고 있는 것으로 나타났습니다. 또한 중국 정부 관계자들이 어떤 경우 조선민주주의인민공화국 당국자들과 북송될 주민들에 대한 연락처와 행동들에 관한 정보를 공유했을 것이라고 믿을만한 합리적인 근거도 있습니다. 이러한 정보교환은 중화인민공화국公安부와 조선민주주의인민공화국 국가안전보위부 간에 체결된 국경통제관련 협정들에 상당부분 근거한 것으로 보여 집니다.

조사위원회는 이러한 정보들로 인해 강제북송 된 주민들이 고문, 강제적 실종 및 즉결처형에 처하게 될 위험이 더욱 커질 것을 우려하고 있으며 특히 북한 주민

이 기독교나 대한민국 국민과 접촉했다는 정보 또는 대한민국으로 가려고 시도 했다는 정보일 경우 그 위험 노출은 더 커집니다. 조사위원회는 송환과 정보교환이 명확하게 조선민주주의인민공화국의 반인도적범죄를 촉진시키는 직접적인 이유가 되는 경우 이는 반 인도범죄의 지원과 동조에 해당한다는 사실을 귀 정부가 관련 당국자들에게 주지시킬 것을 촉구합니다.

지금까지 수집된 정보에 의하면 조선민주주의인민공화국에서 중국으로 넘어온 많은 여성들이 인신매매되어 강제결혼 당하거나 일부 경우에는 상업적인 성적착취를 당하는 것으로 나타났습니다. 조사위원회는 중국이 인신매매를 불법화하고 있으며 가해자들을 파악하고 기소하기 위한 조치를 취하고 있다고 알고 있습니다. 그러나 북한주민들을 송환하는 정책과 송환된 주민들이 북한에서 겪는 심각한 인권침해 때문에 많은 여성들이 인신매매를 당국자들에게 신고하는 것을 두려워하는 것으로 보입니다.

조사위원회는 체포당하여 북한으로 송환된 사람들 중에 인신매매 피해자를 포함하여 중국인 남성의 아이를 낳은 여성들이 포함되었다는 보고를 받았습니다. 조사위원회는 중국인 아버지와 북한 출신 어머니를 가진 아동들의 수가 만 명에서 이만 오천 명 사이인 것으로 추정하고 있습니다. 이 아동들의 대부분은 불법체류 신분인 그들의 어머니 때문에 출생등록되기 어려우므로 사실상 무국적 상태인 것으로 보입니다. 조사위원회는 중국 의무교육법에 포함된 국적과 인종에 관계없이 중국에 거주하는 모든 아동들에게 주어진 9년의 의무교육기간을 명시해놓은 조항에 주목하고 있습니다. 그러나 조사위원회는 북한 여성이 출생한 대다수의 중국 아동들이 학교에 다니기 위해서는 아동들의 이름을 등록하는 것이 법으로 정해져 있지만 이 경우 부모가 체포되거나 송환 될 것이라는 두려움 때문에 교육을 받을 기회를 박탈당하고 있다는 정보를 입수했습니다.

조사위원회는 또한 북한 요원들이 중국영토 내에서 활동하며 북한 주민들과 그들을 지원하는 이들에 관한 정보를 수집하려 한다는 정보도 입수했습니다. 일부 경우에는 이들이 심지어 북한 주민들을 납치하고 최소 한 명의 대한민국 국민을 납치한 것으로 보입니다. 조사위원회는 어떤 경우엔 중국 공안 관계자들이 납치 대상인 사람들에게 경고하여 납치를 예방한 긍정적인 조치를 취했다는 정보를 전달받았습니다.

조사위원회는 위의 우려사항들을 포함하여 이 서신의 부록에 열거된 질문들에 대한 귀 정부의 답변을 2013년 12월 30일까지 전달받아서 조사위원회가 유엔 인권이사회에 제출할 보고서에 반영될 수 있다면 진심으로 감사하겠습니다.

귀하께 저의 깊은 경의를 표합니다.

/서명/
마이클 커비
위원장

첨부

1. 허가 없이 중국으로 들어오는 모든 조선민주주의인민공화국 주민들을 불법적인 경제적 이주자로 정해서 그들이 망명 또는 난민 지위에 대한 신청을 할 수 있는 기회를 제공하지 않는다는 귀국의 입장을 확인해 주시겠습니까? 만일 이것이 정확한 귀국의 입장이 아니라면 북한 주민들에 대한 중국의 정책을 좀 더 구체적으로 설명해주시겠습니까?
2. 조사위원회는 중국이 조선민주주의인민공화국과 1986년에 북중변경지역 관리에 관한 의정서를 체결하고 1998년 첫 번째로 개정한 것을 알고 있습니다. 이것이 정확한지 확인해 주시겠습니까? 만일 사실이라면 현재 진행중인 협정 문서와 개정과 관련된 기타 문서들을 제공해주실 수 있습니까? 중국에 살고 있는 북한 주민들에게 적용되는 정책들에 대한 중국 당국자들의 입장이 설명되어있는 기타 문서들을 조사위원회에 제공해 주시겠습니까?
3. 조사위원회는 중국 당국자들이 조선민주주의인민공화국 주민들을 강제로 북송 시켰다는 보고를 받았습니다. 어떤 경우에 북한 주민들을 북송 시켰고 어떤 경우에 시키지 않았는지 알려주시겠습니까? 북한으로 송환된 주민들의 수에 관한 정보를 성별과 연령에 따라 분류하여 제공해 주실 수 있습니까? 인도적 고려하에 중국에 머무는 것이 허가된 북한 주민들의 수치와 어떤 자격으로 머물고 있는지에 대한 정보를 제공해 주실 수 있습니까?
4. 조사위원회는 중국이 최근 약 이만 건의 취업 또는 거주허가를 북한 주민들에게 제공했다는 정보를 입수했습니다. 이 허가가 누구의 소관이며 어떤 부류의 북한주민들이 허가를 받았으며 얼마나 많은 북한 주민들이 허가를 받았는지, 그리고 허가를 받기 위한 절차 등을 포함하여 이 허가에 대한 구체적인 정보를 제공해 주실 수 있습니까? 특히 조사위원회는 이러한 허가가 중국에 등록되지 않은 북한 주민들의 신분을 합법화하기 위해 주어졌는지에 관한 정보를 요청합니다.

5. 얼마나 많은 조선민주주의인민공화국 주민들이 현재 중국에 거주하고 있는
걸로 추정되는지 등록자와 미등록자로 분류하여 제공해 주실 수 있습니까?
6. 송환된 북한 주민들이 중국에 있는 동안 그들의 활동 및 연락처 등에 관한
정보를 중국 당국자들이 북한 당국자들에게 어느 정도까지 제공하는지 확인
해 줄 수 있습니까?
7. 조선민주주의인민공화국 주민들을 체포하거나 송환하기 위한 신원파악의 목
적으로 중국 당국자들은 어느 정도까지 북한 당국자들과 협력하였습니까? 만
일 협력했다면, 얼마나 자주 이러한 협력이 이루어졌으며 어떤 법적 체계아래
서 이루어졌습니까?
8. 중국인 남성과의 사이에서 아이를 출산한 북한 여성들은 어떤 법적 체계에서
어떤 보호를 받을 수 있습니까? 얼마나 많은 여성들이 중국 아동을 출산했는
지 그 수치를 알려주실 수 있습니까? 북한주민과 중국인 사이에서 태어난 아
이들을 위해 어떤 조치를 실행하고 있습니까? 조사위원회는 이 취약한 아동
들에 대한 어떠한 정보와 그들의 문제점을 해결하기 위해 어떤 조치들이 취
해지고 있는지에 대한 기타 정보를 조사위원회에 제공해 주신다면 정말 감사
하겠습니다.
9. 조사위원회의 정보에 의하면, 중국에서 체포되어 중국인의 아이를 임신했다
고 간주되는 북한 여성은 송환되면 강제적으로 낙태 당하거나 그들의 영아가
살해당할 위협에 놓이게 됩니다. 중국 당국자들은 이 같은 인권침해 현상을
조선민주주의인민공화국에 제기하였습니까? 중국은 강제송환 위협에 놓인 임
신한 북한 여성들을 보호하는 특별한 대책을 고려하였습니까?
10. 조사위원회는 중국과 유엔난민기구가 1995년 북경에 사무소를 설립할 것을
합의했고, 그 중에서도 중국 정부가 난민협약에 부합하는 자체적인 난민보
호체계를 실행할 때까지 유엔난민기구가 망명신청자들의 난민지위에 관한

일시적인 결정권을 행사할 수 있다는 것을 알고 있습니다. 우리는 또한 유엔 난민기구가 난민지위 결정권을 행사할 수 있도록 망명신청자들에게 자유롭게 접근하도록 허용하는 것을 중국정부가 동의한 것으로 알고 있습니다. 그러나 우리는 유엔 난민기구가 다수의 북한 주민들이 북한을 떠나서 거주하고 있다고 생각되는 중국 동북지역을 방문하거나 그곳에서 활동하는 것이 사실상 허가되지 않았다는 것을 알고 있습니다. 이러한 허용 거부를 유엔난민기구와 중국 사이에 체결된 협정 그리고 난민협약 하의 중국의 법적 의무 등에 따라 설명해 주시겠습니까?

11. 우리 조사위원회는 2012년 7월 중국의 전국 인민대표대회 상무위원회에서 채택되고 2013년 7월 발효된 새로운 출입국 관리법에 난민 지위에 대한 조항들이 포함되어있다고 알고 있습니다. 이 새로운 법에 따르면 난민 지위를 신청한 “외국인”은 그 또는 그녀의 신청결과가 나올 때까지 공식적으로 허가된 임시 등록증을 가지고 중국에 머물 수 있도록 허용하고 있습니다. 허가 없이 중국으로 들어오거나 머물다가 중국 당국자들에게 체포된 북한 주민들에게 이러한 기회가 제공되는 것을 통지한 사실을 포함하여 북한을 떠난 주민들에게도 이 기회가 해당 된다는 것을 확인해 주시겠습니까?
12. 조사위원회는 조선민주주의인민공화국 주민들을 감시하고 체포하기 위해 현재 중국에서 활동하고 있는 중국 정보원들에 대한 어떠한 정보라도 제공해 주신다면 감사하겠습니다. 이 정보원들의 지위는 무엇이며 귀 정부의 인지하에 활동 중인 정보원들이 있습니까? 중국 당국에 의해 조사된 납치사례가 있습니까? 이것을 확인해 주시겠습니까? 만일 그렇다면 얼마나 많은 북한 정보원들이 중국에서 활동하도록 허가 받았으며 활동기간은 어느 정도이며 어떤 지침 하에서 그들의 임무를 수행하도록 자격을 부여 받았습니까?
13. 조사위원회는 중국영토 내에서 중국, 대한민국, 기타 다른 국적의 사람들이 조선민주주의인민공화국에 의해 납치되었다는 보고를 받았습니다. 조사위원회는 이러한 납치 가해자 한 명이 체포되고 기소되어 중국법정에 선 사례가

최소한 한 건은 있었다는 정보를 입수했습니다. 대한민국의 김동식 목사 납치사건에 연루된 류영화의 사례입니다 (재판 관련자료 첨부). 그 밖에 다른 중국 내 납치사건 가해자들의 체포 및 기소 사례들에 관해 알려주시겠습니까? 이 사건들에 대한 증빙된 재판자료들을 조사위원회에 제공해 주시겠습니까?

14. 조사위원회는 1978년 마카오와 홍콩에서의 납치사건에 대한 보고를 받았습니다. 조사위원회는 마카오에서 납치된 중국인 Ms Hong Lein-jeng과 태국인 Ms Anocha Panjoy, 그리고 홍콩에서 납치된 대한민국인 최은희와 신상옥에 관한 어떠한 정보라도 제공해 주시면 감사하겠습니다.

United Nations Nations Unies

유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회
COMMISSION OF INQUIRY ON HUMAN RIGHTS
IN THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA

REFERENCE: COIDPRK/CC/st/59

16 December 2013

Excellency,

This letter follows up my letter dated 7 November 2013 whereby the Commission had sought the agreement of your Government to visit China. The Commission of Inquiry regrets the decision of the Government of China not to extend such an invitation as conveyed to the Secretariat by telephone on 20 November 2013.

The Commission regrets that it will not be provided the opportunity to meet and consult with officials directly concerned with China's relations with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) as well as experts who would have been able to inform us of the context with respect to China's official positions. The Commission also regrets not having been able to visit the Yanbian Korean Autonomous Prefecture in order to conduct interviews with DPRK citizens in holding centres and other places of detention as well as with representatives of Christian churches and other organizations that work on issues related to the position of DPRK citizens in China.

As you may be aware, the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea is presently preparing its final report for the Human Rights Council. Access to China would have been instrumental to clarifying and verifying certain facts that pertain to China and that fall under the mandate of the Commission. The Commission would have wished to clarify issues of serious concern which we have outlined below and the specific questions listed in an annex to this letter.

The Commission has been informed by representatives of Your Excellency's Government that China maintains a position that DPRK citizens who enter China without permission are considered economic migrants and thus are not given the opportunity for refugee status determination. We understand that it is the position of your Government that such persons should be repatriated to the DPRK, with some exceptions based on humanitarian grounds.

Without wishing to express any final conclusions at this stage of the inquiry, the body of testimony and other information gathered so far indicates that many of the DPRK citizens who cross the border into China do so owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of religion, and/or membership of a particular social group or political opinion. In addition, persons forcibly repatriated to the DPRK are regularly subjected to torture and arbitrary detention and, in

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

some instances, also to rape, enforced disappearance, summary execution and other gross human rights violations. The Commission also received information on numerous cases of forced abortions and infanticide regarding children believed to have been fathered by Chinese nationals. The Commission is not aware of any effective steps taken by China to ensure that repatriated persons will not be subjected to such violations upon their return to the DPRK.

It would therefore appear that the foregoing repatriation practice breaches China's obligations not to expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture. This obligation emerges from Article 3 of the Convention against Torture, ratified by China on 4 October 1988. Contrary to Article 33 of the Convention Relating to the Status of Refugees, repatriation typically also places DPRK citizens in a position where their life or freedom would be threatened on account of their religion and/or membership of a particular social group or holding a political opinion. The obligation not to expel persons to other States where there are substantial grounds for believing that the person would be in danger of being subject to gross human rights violations also emerges from the requirements of customary international law.

While the inquiry is not yet concluded, the information received so far points towards crimes against humanity being committed by officials of the DPRK against their citizens repatriated from China. There are also reasonable grounds for believing that Chinese officials have in some cases shared with DPRK authorities information about the contacts and conduct of DPRK nationals subject to repatriation. It appears that exchanges are to some degree based on border control-related agreements concluded between the Ministry of Public Security on behalf of the People's Republic of China and the Ministry of State Security on behalf of the Democratic People's Republic of Korea.

The Commission is concerned that conveying such information further aggravates the risk that repatriated DPRK nationals will be subject to torture, enforced disappearance and summary execution, in particular where information conveyed relates to alleged contacts that DPRK citizens may have had with Christian churches or nationals of the Republic of Korea or any attempts they may have made to travel onwards to the Republic of Korea. The Commission would urge your Excellency's Government to caution relevant officials that such conduct on their part could amount to the aiding and abetting crimes against humanity where repatriation and information exchanges are specifically directed towards (or have the purpose of) facilitating the commission of crimes against humanity in the DPRK.

The information gathered so far also indicates that many women from the DPRK who enter China are being trafficked into forced marriages and, in some instances, commercial sexual exploitation. The Commission is aware that China has criminalized human trafficking and is taking steps to identify and prosecute the perpetrators. However, it appears that the policy of repatriating DPRK citizens and the gross violations repatriated persons face in the DPRK makes many women afraid to report crimes of human trafficking to the authorities.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

The Commission has received reports that DPRK women, some of whom have been victims of trafficking, who have had children with Chinese men, have been among those who have been captured and returned to North Korea. The Commission has received estimates of children of Chinese fathers and North Korean mothers ranging from 10,000 to 25,000. The status of most of these children appears to be effectively stateless as the Chinese families have been discouraged from registering such children because of the illegal status of their mothers. The Commission has noted that China in its Compulsory Education Law makes provision for nine years of compulsory education to all children living in China irrespective of nationality or race. However, information received by the Commission indicates that a large number of children living in China born to women from the DPRK are deprived of the opportunity to attend school resulting from the parents' fear of being arrested and repatriated by registering their children's names as required by law in order for them to attend school.

The Commission also received indications that agents of the DPRK appear to be operating on Chinese territory and attempting to gather information about DPRK citizens and persons supporting them. On some occasions, they appear even to have abducted DPRK citizens and at least one national of the ROK. The Commission has been informed that on other occasions, Chinese security officials have taken the positive step of warning targeted individuals and thus prevented such abductions.

The Commission would be grateful to receive a reply from your Government with respect to the above concerns, and the questions listed in the annex to this letter, by 30 December 2013 so that it may endeavor to reflect your responses in the Commission's report to the Human Rights Council.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Michael Kirby
Chair

His Excellency
Mr. Wu Haitao
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (Disarmament)
Deputy Permanent Representative of the People's Republic
of China to the United Nations Office at Geneva
Email: chinamission_gva@mfa.gov.cn

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

Annex

1. Could you confirm your position of treating all DPRK citizens who enter China without permission as illegal economic migrants and therefore not providing them the opportunity to seek asylum or have their refugee status determined ? If this is not an accurate position taken by your Government, could you explain or elaborate further China's policy on such DPRK citizens ?
2. The Commission understands that China has concluded an agreement with the DPRK in 1986 on "the Mutual Cooperation Protocol for the Work of Maintaining National Security and Social Order in the Border Areas", which was first revised in 1998. Could you confirm this understanding to be correct ? If so, could you provide us with a copy of the agreement currently in force and other related documentation revising such an agreement ? Could you provide the Commission with any other documentation that would explain the position of the authorities of China on the policies applies to DPRK citizens in China?
3. The Commission has received reports that Chinese authorities have forcibly returned DPRK citizens to the DPRK. Could you let us know in which cases China has chosen to return DPRK citizens to the DPRK, and in which cases China has chosen not to return them ? Could you provide us with figures, disaggregated by sex and age, on the numbers of DPRK citizens who were returned to the DPRK ? Could you provide us with figures of how many DPRK citizens were permitted to remain in China under humanitarian considerations and with what status?
4. The Commission has received information that approximately 20,000 work or residency permits have been in recent times provided by China to DPRK citizens. Could you provide details about these permits including what is the remit of these permits, which categories of DPRK citizens have received them, how many have received them, and the procedures for obtaining these permits ? In particular, the Commission requests information on whether such permits were given to undocumented DPRK citizens in China so as to regularize their status.
5. Could you inform us of how many DPRK citizens are estimated to currently reside in China, disaggregated by documented and undocumented status?
6. Could you please indicate to what extent Chinese authorities are providing information to DPRK authorities about the activities and contacts of returned DPRK citizens while they are in China ?
7. To what extent have Chinese authorities cooperated with DPRK authorities in identifying persons for capture and repatriation ? If so, how frequently has this occurred and under what legal framework ?

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

8. What protection is extended to DPRK women who have children with Chinese men and under what legal framework ? Could you provide us with a figure of how many women with Chinese children have been subject to repatriation ? What approach is taken towards the children born from mixed marriages of DPRK and Chinese citizens ? The Commission would also be grateful for any other information about this population of vulnerable children, and what measures are being taken to address their problems?
9. According to information available to the Commission, pregnant DPRK women who are captured in China and are believed to have been impregnated by Chinese men, have been subject to forced abortion or their babies subject to infanticide upon return to the DPRK. Have the Chinese authorities addressed this human rights violation with the DPRK ? Has China considered special measures to protect pregnant DPRK women at risk of refoulement ?
10. The Commission understands that the agreement concluded between China and UNHCR in 1995 on the establishment of the latter's presence in Beijing allows, inter alia, for UNHCR to conduct refugee status determination for asylum-seekers as a temporary measure until the Government implements its own refugee protection framework in accordance with the Refugee Convention. We also understand, that in order for UNHCR to conduct refugee status determination, the Chinese Government has agreed to allow UNHCR personnel unimpeded access to asylum seekers. However, we believe that UNHCR has in fact not been permitted to visit or operate in the northeastern area of China where a large number of DPRK citizens who have fled the DPRK are believed to be residing. Could you provide an explanation for this refusal of permission in light of the agreement between UNHCR and China as well as China's legal obligations under the Refugee Convention ?
11. We understand that the new *Administration Law on Entry and Exit*, adopted by the Standing Committee of China's National People's Congress in July 2012, and came into effect in July 2013, includes provisions on refugee status. The new legislation allows an "alien" applying for refugee status to stay in China with an official temporary identity certificate until the time his or her application is decided. Could you confirm that such an opportunity would be afforded to DPRK citizens who fled the DPRK including through them being informed of such an opportunity if and when they are arrested by the Chinese authorities (for entering and/or remaining in China without permission) ?
12. The Commission would also be grateful for any available information on DPRK operatives who are reportedly present in China in order to monitor and capture DPRK citizens. What is the status of such operatives; are any present with the knowledge of your Excellency's Government ? Have any cases of abductions been investigated by the authorities ? Could you verify this ? If so, how many DPRK agents are permitted to operate in China, for what period of time, and under what guidelines are they entitled to carry out their functions ?
13. The Commission has received reports about the abduction of Chinese, Republic of Korea and other nationals from the Chinese mainland by the DPRK. The COI has received information that in at least one instance, a perpetrator of such abductions has been arrested and prosecuted

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

in a Chinese Court: Liu Yong Hua, involved in the abduction of Republic of Korea pastor Kim Dong Shik (Court reference attached). Could you please advise of other arrests and prosecutions of perpetrators of abductions in China ? Could a certified version of judgments in these cases please be provided to the Commission ?

14. The Commission has received reports of abductions from Macau and Hong Kong in 1978. The Commission would appreciate any information that about the abductions of Ms Hong Lein-jeng and Ms So Moi Chun (both from China) and Ms Anocha Panjoy (from Thailand) abducted from Macau, and Ms Choi Un-hee and Mr Shin Sang Ok (both from the Republic of Korea) who were abducted from Hong Kong.
-

2013년 12월 30일

마이클 커비 위원장님께

저는 2013년 12월 16일자로 귀하께서 보내주신 서한을 수신하였음을 알려드립니다. 저는 귀하의 서한에서 제기된 주제들에 관한 중국의 입장을 알려드리고자 합니다.

우선 중국은 유엔 인권이사회에 의한 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회의 설립을 지지 하지 않는다는 것을 반복해서 알려드리고자 합니다. 중국의 입장은 변함이 없습니다.

중국은 불법적으로 중국으로 들어오는 조선민주주의인민공화국 주민들은 경제적인 이유 때문이라는 것을 여러 차례 반복적으로 분명히 밝혔습니다. 따라서 그들은 난민 지위에 해당되지 않습니다. 그들의 불법적인 입국은 단지 중국법의 위반하는 행위 일뿐 만 아니라 중국의 국경 통제를 약화시키는 행위입니다. 그들 중 일부는 여러 차례 불법적으로 국경을 넘었으며 일부는 절도, 강도, 불법수확과 같은 불법적 범죄행위에 연루되었습니다. 중국은 이러한 사례들을 법에 따라 처리할 합법적인 권리를 가지고 있습니다.

중국이 알고 있는 바로는, 대한민국의 일부 비 정부단체들과 종교단체들이 인도주의라는 구실 하에 불법으로 국경을 넘는 북한 주민들의 밀입국을 중개하는데 연관되어 있습니다. 그들의 행위들은 이윤추구가 목적이며 철저한 이윤사슬을 형성하고 있습니다. 앞에서 언급한 조직적 인신매매 행위들은 중국의 사회적 안정과 국가안보를 심각하게 훼손시킬 뿐만 아니라 국제사회가 보편적으로 인정한 범죄들입니다.

최근에 중국公安 당국 및 국경 경비들이 반복해서 불법으로 중국으로 들어오는 일부 조선민주주의인민공화국 주민들을 체포했습니다. 이는 중국으로부터 본국으로 송환된 북한 탈북민들이 북한에서 고문을 당하게 된다는 주장이 사실이 아님을

증명합니다. 뿐만 아니라 중국 정부는 조사위원회가 언급한 북한 여성들과 그들의 자녀들과 관련된 사례들을 찾을 수 없었습니다.

중국은 국가의 주권과 기본 이익의 보호를 전제로 하여 한반도의 안정을 유념하고 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙에 따라 불법으로 중국으로 넘어오는 조선민주주의인민공화국 주민들에 관한 사안들을 계속해서 신중하고 적절하게 다룰 것입니다.

중국은 유엔 조선민주주의인민공화국 인권조사위원회가 객관적이고 공정한 조사활동을 수행하길 바라고 증명되지 않은 정보들에 의해 오도되지 않기를 바랍니다.

중국은 이 서한이 조사위원회의 보고서에 포함되어 인권이사회에 전달되기를 요청합니다.

/서명/

우하이타오

주제네바 중국대표부 대사



30 December, 2013

Dear Mr. Kirby,

I acknowledge receipt of your letter dated 16 December 2013. I wish to state China's position on issues raised in your letter.

At the outset, I wish to reiterate that China does not support the establishment of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea by the Human Rights Council. China's position remains unchanged.

China has repeatedly made clear, on various occasions, its position that DPRK citizens who have entered China illegally do it for economic reasons. Therefore they are not refugees. Their illegal entry not only violates Chinese laws, but also undermines China's border control. Some of them have illegally crossed the border on multiple occasions, some were engaged in illegal and criminal acts such as theft, robbery, illegal harvesting. China has the legitimate rights to address those cases according to law.

To China's knowledge, some NGOs and religious groups from the Republic of Korea, under the pretext of humanitarianism, are engaged in organizing smuggling of DPRK citizens who cross the borders illegally. Their activities are for profit and form a complete profit chain. The above-mentioned organized human trafficking activities not only severely undermine China's social stability and national security, but also constitute crimes universally recognized by the international community.

Mr. Michael Kirby
Chair of the Commission of Inquiry
on Human Rights in the DPRK

OHCHR REGISTRY

- 6 JAN. 2014

Recipients: *C. G. Landrevic*

.....
.....
.....

In recent years, Chinese public security and border guard authorities have seized some DPRK citizens who have repeatedly entered China illegally. This demonstrates that the allegation that repatriated DPRK citizens from China face torture in the DPRK is not true. In addition, the Chinese Government has not found cases related to DPRK women and their children in China mentioned by the Commission.

China will continue to prudently and properly handle the issues of DPRK citizens who enter China illegally in accordance with its domestic law, international law as well as humanitarian principles, on the premise of safeguarding national sovereignty and fundamental interests, bearing in mind the stability of the Korean Peninsula. China firmly opposes any attempt to make this issue a refugee one and to internationalize and politicize the issue.

China hopes that the Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK can function in an objective and impartial manner, and not be misled by unproved information.

China requests this letter be included in the Commission's report to the Human Rights Council.



WU Haitao
Chargé d'affaires a.i. & Ambassador
Permanent Mission of China to the
United Nations Office at Geneva and
Other International Organizations in Switzerland

No.GJ/07/2014

주제네바 중국대표부는 유엔 인권최고대표사무소에 존경의 뜻을 전하며 조사위원회 초안에 대한 다음과 같은 중국의 의견을 유엔 조선민주주의인민공화국 인권 조사위원회에 전달해 주시기를 요청합니다.

중국은 건설적인 대화와 협력을 통해 인권의 신장과 보호에 헌신할 것입니다. 중국은 국가별 특수 인권 사안들을 포함한 인권문제의 정치화를 반대합니다. 중국은 또한 인권이사회 활동이 한반도의 평화와 안정에 기여해야 한다고 생각합니다.

중국은 2013년 12월 30일에 조사위원회에 전달된 서한에서 명시했듯이 중국에 불법적으로 들어오는 조선민주주의인민공화국 주민들에 대한 중국의 입장을 다시 한번 상기시켜 드리고자 합니다. 중국은 조사위원회 보고서에서 언급된 중국과 관련된 입증되지 않은 혐의들을 부정합니다.

중국은 2013년 12월 30일 조사위원회에 전달된 서한이 인권이사회에 제출될 조사위원회의 최종 보고서에 정확히 반영되기를 요청합니다.

주제네바 중국대표부는 이번 기회로 유엔 인권최고대표사무소에 깊은 경의를 표합니다.

2014년 1월 24일 제네바



No.GJ/07/2014

The Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other International Organizations in Switzerland presents its compliments to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and requests the latter to convey to the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea China's following comments regarding the draft report of the Commission.

China is committed to the promotion and protection of human rights through constructive dialogue and cooperation. China is opposed the politicization of human rights issues, including country specific human rights issues. China also believes that what the Human Rights Council does should be conducive to peace and stability on the Korean Peninsula.

China wishes to remind the Commission of China's position on DPRK citizens who have entered China illegally as stated in a letter addressed to the Commission on 30 December 2013. China rejects unfounded allegations relating to China in the report of the Commission.

China requests that this note verbal, together with the letter addressed to the Commission on 30 December 2013 be accurately

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Geneva

연구총서 14-B-10

반인도 범죄로부터 북한주민보호를 위한 국제사회의 보호책임(R2P)에 관한 연구

발행 | 2014년 12월
발행처 | 한국형사정책연구원
발행인 | 박상옥
등록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전화 | (02)575-5282
홈페이지 | www.kic.re.kr
정가 | 7,000원
인쇄 | (주)갑우문화사 (031)943-7111
ISBN | 978-89-7366-436-8 93360

연구원의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

