

Advance Edited Version

Distr.: General
7 March 2019

Original: English

인권이사회

제 40 차 회기

2019 년 2 월 25 일 - 3 월 22 일

의제 4

유엔 인권최고대표 연례보고 및 인권최고대표사무소와 사무총장 보고

조선민주주의인민공화국 내 책임 규명 증진*

유엔 인권최고대표 보고서

요약

유엔 인권최고대표사무소는 본 보고서에서 조선민주주의인민공화국 내 인권 침해에 대한 책임 규명 증진을 위한 유엔 인권이사회 결의 34/24 권고 이행 성과를 기술하며, 특히 인권최고대표사무소 책임 규명 조사 전담팀의 설립과 이후 수행한 업무에 초점을 맞췄다.

* 본 보고서는 최근 동향을 반영하기 위해 기한을 넘겨 제출되었다.

I. 서문

1. 유엔 인권최고대표사무소가 인권이사회에 제출하는 본 보고서는 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 관한 인권이사회 결의 34/24 에 의거한다. 인권최고대표사무소는 본 보고서에서 결의 34/24 이행을 위해 수행한 활동을 기술하며, 특히 책임 규명 전담 조사팀의 설립과 이후 수행한 업무에 초점을 맞춰 그간의 주요 성과 및 도전과제를 기술한다.
2. 인권최고대표는 인권이사회가 결의 34/24 에서 부여한 위임권한의 연장을 고려하고 인권최고대표사무소가 위임권한을 완전하게 이행할 수 있도록 필요 자원 지원을 권고하는 바이다.

II. 인권이사회 결의 34/24

3. 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 관한 특별보고관 및 조선민주주의인민공화국 내 인권에 관한 조사위원회(A/HRC/25/63 참조) 등 여러 유엔 인권 메커니즘은 해당국 내 자행된 인권 침해에 대한 책임 규명을 재차 촉구하고 권고했다. 유엔 총회(결의 73/180)와 사무총장도 마찬가지로 책임 규명을 촉구했다. (A/70/393, 문단 58 참조)
4. 유엔 조사위원회(Commission of Inquiry)는 보고서에서 조선민주주의인민공화국 내 반인도범죄가 자행되었고 여전히 자행되고 있다고 볼 수 있는 합리적인 근거가 있다고 결론내렸고, 이를 바탕으로 책임 규명 추진을 권고하고, 그 일환으로 해당 상황을 국제형사재판소(ICC: International Criminal Court)에 회부하거나 임시 국제재판소(ad hoc international tribunal)를 설립할 것을 유엔 안전보장이사회에 촉구하였다.
5. 유엔 조사위원회의 권고에 따라 인권이사회는 결의 25/25 를 통해 조선민주주의인민공화국 내 인권 침해에 대한 모니터링 및 기록을 강화하기 위한 현장사무소 설치를 인권최고대표사무소에 요청했으며, 이를 통해 반인도범죄를 포함한 국제범죄에 대한 책임 규명을 보장할 것을 요구했다. 이에 따라 인권이사회는 결의 31/18 을 통해 조선민주주의인민공화국 내 인권 침해에 대한, 특히 반인도범죄에 준하는 경우에 대한 적절한 책임 규명 방안을 모색하고 해당 범죄 피해자에게 진실과 정의를 보장해줄 수 있는 실질적 책임 규명 메커니즘을 권고할 수 있는 독립 전문가그룹(이하 “독립전문가그룹”) 임명을 인권최고대표에 요청하였다.
6. 독립전문가그룹은 인권이사회에 제출한 보고서(A/HRC/34/66/Add.1)에서 피해자들의 진실, 정의, 배상에 대한 권리를 실현하고 재발 방지를 보장할 수 있는 조치를 포함하여 책임 규명에 대한 다각적이고 포괄적인 조치를 취할 것을 권고하였다. 권고사항에는 해당 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 방안, 조선민주주의인민공화국에 대한 임시 국제재판소를 설립하는 방안, 보편관할권의 원칙에 따라 회원국이 범죄를 기소하는 방안 등이 포함되었다.
7. 또한 독립전문가그룹은 보고서에서 향후 형사재판에 대비한 준비작업 강화를 국제사회에 권고하였다. 인권최고대표사무소의 모니터링 및 기록 노력을 배가하고, 중앙화되고 독립적인 저장소(repository)를 설립하여 정보 및 증거의 수집, 보존, 통합 역량을 강화할 뿐 아니라, 가용한 모든 정보를 국제 형사법 전문가가 형사법 관점에서 평가하여 공백을 파악하고, 향후 조사 및 기소 전략과 적절한 국제 재판 모델 또는 국제적으로 도움을 받는 형태의 모델을 위한 청사진을 마련하도록 권고하였다. 더하여 인권최고대표사무소 역량 강화를 통해 인권 침해 사례 책임 규명에 적용되는 국제 규범 및 기준에 대한 피해자 집단의 인식 제고를 주도하고 지원하며, 이해관계자와 공동으로 피해자 및 영향을 받은 지역과 조율하여 책임 규명 방안에 대하여 협의하고 의견을 구하도록 권고하였다.
8. 독립전문가그룹 권고사항에 의거하여 인권이사회는 결의 34/24 를 채택하였다.

A. 위임권한 및 업무방법

9. 인권이사회는 결의 34/24 를 통해 독립전문가그룹의 형사 책임 규명에 관한 권고 이행을 위해 2 년간 서울사무소를 포함하여 인권최고대표사무소의 역량을 강화하기로 결정하였다.
10. 특히 인권이사회는 인권최고대표사무소에 모니터링 및 기록 노력을 배가하고, 중앙화된 정보 및 증거 저장소를 구축하며, 향후 책임 규명 절차에서 활용될 수 있는 전략을 마련하기 위해 법적 책임 규명 전문가가 가용 정보 및 증언을 모두 평가하도록 임무를 부여했다.
11. 본 보고서가 다루는 기간 동안 인권최고대표사무소는 다음과 같이 해당 임무를 수행했다.
12. 첫째, 인권최고대표사무소는 국제 형사법 전문가를 직원으로 채용하여 독립전문가그룹이 제시한 책임 규명 관련 권고를 이행하기 위한 역량을 강화하였다.
13. 둘째, 인권최고대표사무소는 반인도범죄 혐의와 관련된 정보를 수집할 목적으로 모니터링 및 기록 노력 강화에 주력하고 조선민주주의인민공화국에서 이탈한 이들과 면담하였다. 또한 조선민주주의인민공화국 내 인권 침해 사례 기록 업무를 진행해 온 시민사회단체, 대한민국 정부 관련기관 등 기타 이해당사자와 긴밀히 협력하였다.
14. 셋째, 인권최고대표사무소는 안전하고 중앙화된 정보 및 증거 저장소의 설계와 구축 작업에 착수하였다.
15. 마지막으로, 상기 조치와 더불어 신규 채용된 국제 형사법 전문가들은 필요조건이 충족되는 경우 해당 증거 및 정보를 인권최고대표사무소의 중앙화된 정보 및 증거 저장소에 통합할 목적으로 형사법 상 증거 기준에 의거하여 인권최고대표사무소가 과거에 진행한 면담, 유엔 조사위원회가 수집한 정보, 시민사회단체가 수집하여 공개한 정보 분석에 착수하였다.¹

B. 책임 규명 조사 전담팀 설립

16. 인권최고대표사무소는 유엔 행정예산자문위원회(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions)에 제출한 제안서에서 인권이사회가 결의 34/24 를 통해 부여한 위임권한(mandate)을 효과적으로 수행하기 위해 필요한 최소한의 직원 구성안을 제시하였다. 구성안에는 제네바 소재의 법무관(P-4) 1 명과 정보화담당관(P-3) 1 명, 서울 소재 법무관(국제)(P-4) 1 명, 법무관(국내) 1 명, 법률통역관 1 명, 재택근무 기반의 고위급 컨설턴트(D-1) 1 명이 포함되었다. 총회는 2017년 12월 예산 배정 시 위의 최소 필요 자원 중 2 명을 승인하지 않아 위임권한 수행 인력이 축소되었다.
17. 책임 규명 조사 전담팀 직원 채용 시 인권최고대표사무소는 일부 행정 및 예산 문제에 직면하였고 이는 계획대로 위임권한을 수행하는 데 부정적인 영향을 미쳤다. 이와 같은 어려움에도 불구하고 인권최고대표사무소는 2018년 4월에 고위급 컨설턴트(국제 형사법 전문가)를 채용하고, 2018년 7월과 8월에 법무관(국제 및 국내)을 채용하였다. 적합한 자격과 경험을 갖춘 정보관리관을 찾아내고 채용하는 데에는 어려움이 있었다. 중앙화된 저장소(archive)와 데이터베이스의 설계 및 구축 작업은 2018년 10월 초에 착수하였다.
18. 인권이사회가 부여한 위임권한 이행은 고위급 컨설턴트가 형사 책임 규명 활동의 법적 측면을 주도적으로 총괄하고, 서울 소재 국제 법무관의 주관 하에 국내 법무관이 지원하여 수행하였다. 또한 책임 규명 조사 전담팀은 피해자로 파악되는

¹ 분석 결과는 결의 34/24 채택에 따라 인권최고대표사무소가 마련한 당초 운영 구상대로 책임 규명 관점에서 평가하여 인권최고대표사무소의 고위급 컨설턴트가 별도의 기밀 보고서로 제출할 예정이다.

이들 및 기타 증인과의 면담, 정보 분석, 전자 데이터베이스 구축, 시민사회단체를 대상으로 한 교육을 실시하고 다른 이해관계자와 협력 강화가 필요한 분야를 파악하였다. 더하여 적절한 자원 확보 시 향후 책임 규명 업무를 실질적으로 발전시켜 나갈 수 있는 분야를 다수 확인하였다.

III. 인권이사회 결의 34/24 이행

A. 모니터링 및 기록 노력 강화

1. 피해자 및 증인과의 면담

19. 책임 규명 조사 전담팀은 인권최고대표사무소 서울사무소가 기존에 진행하던 업무에 기여하고 이를 더욱 발전시켰다. 특히 조선민주주의인민공화국을 이탈한 이들과의 면담에 인권 침해 기록 뿐 아니라 범죄 구성요건(elements of crime) 및 범죄 참가형태(modes of liability)를 파악하기 위한 구체적 질문을 포함시켰다. 이는 향후 형사 소송 절차에 대비하여 인권최고대표사무소가 수집하는 정보 및 증거의 증거능력과 증명력을 강화하기 위함이었다. 또한 면담 대상자 선정도 상기 목적에 부합하게 조정했고, 이 때 인권최고대표사무소가 면담 후보들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 했다.

20. 2015년 6월 서울사무소 개소 이후, 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국에서 인권 침해를 당한 것으로 파악되는 피해자 및 관련 증인들과 대략 300 회의 면담을 진행하였다. 인권최고대표사무소는 매달 대한민국 정부 운영 재정착 시설에서 지내는 이탈자 6명과의 면담하도록 허용되었다. 이들은 대한민국 도착 후 해당 시설에서 교육 및 지원을 받는다. 각 면담은 재정착 시설 부지 내에서 최대 2시간까지 진행되었으나 경우에 따라 이러한 방식이 책임 규명을 위한 충분하고 구체적인 정보를 수집하는 데에는 부족함이 있었다.

21. 침해로 의심되는 사례가 광범위한 만큼 인권최고대표사무소는 대한민국 정부와 위 사안과 관련하여 논의를 지속하고 있다. 이는 제공 정보의 신뢰성과 정확성을 제고하기 위해 최대한 대한민국 도착 직후에 개별 면담을 진행하는 것이 중요하다는 것과도 관련이 있다.

22. 중립적 환경에서 확보한 증언은 증명력이 강화되는 경우가 많다는 것을 감안하여, 인권최고대표사무소는 대한민국 공식 운영 시설 이외의 장소에서도 조선민주주의인민공화국 이탈자들과 면담을 진행하였다. 이탈자 신원과 소재를 파악하여 면담을 계획하고 동시에 보안도 고려해야 하는데, 이는 조사를 전담하는 상당한 인적 자원을 필요로 한다. 인권최고대표사무소에 주어진 자원으로 조사에 전념하기에는 시간과 인적자원의 한계가 있었다.

2. 증거서류 수집 및 분석

23. 조선민주주의인민공화국 내부에서 정보를 수집하는 것은 어렵기 때문에 인권최고대표사무소는 기록을 위한 대안을 모색해왔다. 특히 범죄로 파악되는 행위와 해당 행위에 책임을 져야 하는 인물 간의 연결고리를 확보하기 위해 노력해왔다. 책임을 져야 하는 인물은 해당 행위를 실제 저지른 자와 더불어 관련 정책을 수립하고 지시했거나 하급자를 적절하게 통제하지 못한 책임이 있는 지휘관과 상관 모두를 포함한다.

24. 인권최고대표사무소는 명령체계 및 관련 의사결정 과정에 대한 직접적인 지식이 있을 법한 조선민주주의인민공화국 내 책임자 위치에 있는 이들을 파악하기 위해 공개된 출처나 기타 자료를 검토하였다.

25. 대한민국의 경우, 통일부와 법무부가 조선민주주의인민공화국 내 상황을 다루는 인권기록센터들을 운영 중이다. 2016년 제정된 북한인권법에 의거하여 통일부 산하에 설립된 북한인권기록센터는 최근 조선민주주의인민공화국에서 대한민국으로 온 이들과 면담을 진행한다. 법무부 산하의 북한인권기록보존소는 향후 기소절차에 대비하여 북한인권기록센터가 모은 정보를 수집, 보관, 분석한다.

26. 인권최고대표사무소는 상기 언급된 기관 대표와 수 차례 면담을 통해 인권이사회 결의 34/24에 의거한 업무를 포함한 담당 업무, 독립적 위임권한, 책임 규명 도모에 있어 협력의 중요성에 대해 설명하였다. 또한 양측이 축적한 기록에 관한 경험과 교훈을 주고받았다. 인권최고대표사무소는 관련성이 인정되고 적절한 경우 두 기관의 기록 사본을 분석하고 차후에 중앙 전자 저장소에 취합할 수 있도록 두 기관의 기록 사본 제공을 요청하였으며, 앞으로도 협력을 이어나가길 기대하고 있다.

27. 여러 시민사회단체가 조선민주주의인민공화국에서 자행된 반인도범죄 혐의에 관한 면담을 진행하고 정보를 수집하였다. 시민사회단체 상당수는 오랜 기간 활동하며 방대한 정보를 수집하고 유의미한 전문지식을 쌓아왔다. 현재까지 인권최고대표사무소는 시민사회단체가 수집한 자료의 공개된 요약문이나 면담 기록 발췌문만 제한적으로 볼 수 있었다.

28. 인권최고대표사무소가 국제 형사법 기준에 부합한 종합적 분석을 실시하고, 인권이사회 결의 34/24에 의거하여 신뢰할 수 있는 증거 및 정보 저장소를 구축하려면 지금까지 축적된 최대한의 정보에 광범위하게 접근할 수 있어야 한다. 인권최고대표사무소는 상기 단체가 수집한 정보 원본에 전수 접근할 수 있는지, 그리고 가능한 경우 정보 출처의 연락 정보를 공유할 수 있는지에 대해 해당 단체 책임자들과 지속적으로 협의해 왔다. 이와 관련하여 고무적인 성과가 있었고, 인권최고대표사무소는 해당 정보에 접근이 가능할 것으로 생각한다. 인권최고대표사무소는 위와 같은 원본 기록을 확보 후 저장소에 통합할 계획이며, 이는 책임 규명 절차에 대비한 자료 취합에 큰 도움이 될 것이다.

29. 단체 간 협조 부족과 기록 및 정보 수집 방식의 차이는 기 수집된 정보의 증거가치를 해칠 수 있다. 정보의 유용성과 증명력을 최대화하기 위해 인권최고대표사무소는 책임 규명 절차에 대비하여 침해 사례로 추정되는 정보의 수집과 기록이 법적 기준에 부합하도록 관련 역량 강화를 위한 기술 자문을 제공하기 시작했다. 일례로, 인권최고대표사무소는 2018년 8월에 국제법 상 범죄의 기록에 관한 교육 세션을 진행했다. 면담 기법, 국제법 상 범죄, 범죄 책임형태에 관한 이론 교육을 실시하고, 실전 연습도 진행했다. 총 13개 단체를 24명이 대표하여 참석했다. 또한 인권최고대표사무소는 대한민국 정부 조사관들을 대상으로 반인도범죄 기록에 관한 단기 교육을 실시하였다.

B. 중앙화된 정보 및 증거 저장소 설립

30. 조선민주주의인민공화국 내에서 중대한 인권 침해 및 국제법 상 범죄를 자행한 이들의 책임을 추궁할 가능성이 당장은 적다 하더라도, 책임 규명 조사 전담팀의 핵심 역할은 향후 있을 국내 및 국제 사법 메커니즘에 대비하여 중앙화 및 전자화된 정보 및 증거 저장소를 설립하는 것이다(A/HRC/25/63, 문단 94(c)). 저장소 구축을 통해 수집한 정보와 증거를 분석하고, 책임 규명 관점에서 공백, 강점과 취약점을 파악하고, 기록 노력을 강화할 수 있을 것이다(A/HRC/34/66/Add.1, 문단 86).

31. 중앙화된 정보 및 증거 저장소 설립은 복잡한 작업이다. 첫번째 단계로, 인권최고대표사무소는 전자 데이터베이스를 구축하여 인권최고대표사무소와 유엔 조사위원회가 수집한 정보, 다른 이해관계자가 출간 및/또는 기타 방식으로 접근 가능토록 한 정보를 저장하고 있다. 책임 규명 조사 전담팀은 가능한 경우 정보 입력 전에 예비 신뢰성 및 신빙성 평가를 실시하여 이 정보를 다른 기평가 자료와 비교하여 보강(triangulate)한다.

32. 해당 전자 데이터베이스는 정보 및 증거를 중앙화하여 보관하는 역할과 더불어, 범죄 구성요건, 범죄 책임형태, 잠재적 가해자의 파악을 용이하게 하여 특정 사건 수사 개시와 형사 사건 기소 근거를 마련한다.

33. 데이터베이스는 제공자의 동의에 따라 정보를 처리하고 증인 및 피해자의 비밀과 안전을 보장할 수 있도록 설계되었다. 사이버보안을 최고 수준으로 보장하고 데이터베이스에 저장된 정보 출처와 정보를 보호하기 위해 데이터베이스 서버는 제네바에 위치한다. 데이터베이스 접근 권한은 정보 제공자의 동의가 있을 때 향후

책임 규명 메커니즘에만 제한적으로 제공되며, 이 또한 보호 및 운영 관련 문제를 충분히 고려하고 처리한 후에만 가능하다(A/HRC/25/63, 문단 94(c)).

34. 추가적인 정보의 수집 및 추가 분석이 시행됨에 따라 데이터베이스가 향후의 책임 규명 노력 및/또는 메커니즘의 효과적인 도구로 지속적으로 활용되기 위해서는 데이터베이스 구조의 갱신과 조정이 필요하다.

C. 정보 분석 및 평가

35. 인권이사회는 결의 34/24를 통해 인권최고대표사무소에 향후 책임 규명 절차에 활용될 전략 수립을 목적으로 가용한 모든 정보와 증언을 법적 책임 규명 전문가들이 평가하도록 임무를 부여했다. 이에 따라 인권최고대표사무소는 우선적으로 장소, 날짜, 범죄, 보안기관이나 다른 국가 주체의 범죄 혐의 연루 여부를 파악할 목적으로 정보를 수집하고 분류하는 데 초점을 맞췄다. 분석된 정보의 상당 부분은 기밀로 유지된다. 인권최고대표사무소는 분석 내용에 무죄 입증 증거가 될 만한 정보도 포함하여 충분히 고려하고 있다.

36. 상기 작업은 향후 심층 분석을 위한 필수 단계로, 정보를 교차 검증(cross-checking)하고 보강하며 증거의 공백과 강점, 유형 파악을 가능하게 했다. 또한 인권최고대표사무소가 보다 집중적이고 효율적인 기록을 하도록, 그리고 추가적인 세부내용 획득을 위해 재면담이 가능한 정보의 출처를 파악할 수 있도록 하였다.

IV. 주요 결과

37. 인권최고대표사무소가 서울사무소를 개소한 이후 진행한 면담과 초기 단계 정보 분석은 반인도범죄가 자행된 합리적인 근거가 있다는 유엔 조사위원회 결론을 뒷받침하며(A/HRC/25/63, 문단 74), 특히 반인도범죄로서의 구금 및 고문, 기타 비인도적 행위, 노예화, 살해가 자행된 것으로 보여진다.

38. 인권최고대표사무소가 만난 개인 면담자 대부분은 비정규적으로 국경을 넘어 중국으로 이동했다. 최종적으로 성공하기 전에도 한 번 이상 이탈을 시도한 이들이 많았으며, 그 중 일부는 조선민주주의인민공화국에 강제로 송환된 경험을 진술했다. 이들은 국경에서 조선민주주의인민공화국 국가안전보위성(이전 국가안전보위부) 관리들에게 인계된 후 구금되어 중국 내 활동에 관한 심문을 받았다. 심문담당자가 파악하기에 중국에서 거래나 일만 했다고 본 경우 일반 범죄자로 분류되어 인민보안성의 구금 시설에 이감되었다. 그 이후로도 재차 심문을 받았는데, 이는 수개월간 진행될 때도 있었으며 그 뒤 형을 받았다. 행위의 중대성에 따라 교화소 또는 노동단련대에서 수개월부터 수년까지 수감되는 형을 받았다. 정치 범죄로 분류하는 (기독교 단체 또는 대한민국 국민과 연락하는 등의) 활동에 연루된 것으로 판단되면 국가보위성에 의해 계속 구금되었으며, 일부는 정치범수용소(관리소)에 이감된 것으로 파악된다.

39. 민간인 집단을 상대로 체계적으로 이런 행위가 자행된 것으로 비춰 보아, 상기 언급된 체포 사례 대부분은 반인도범죄로서 구금에 해당된다는 합리적 근거가 존재한다. 공정한 재판 보장 관련 내용을 도입하는 등 지난 15년 사이에 조선민주주의인민공화국은 자국 형사소송법을 일정 부분 개정했으나, 면담대상자들은 인권최고대표사무소와의 면담에서 관련 권리를 보장받지 못했다고 일관되게 진술했다. 범죄혐의에 관한 통보, 변호사 선임, 법원에 의해 재판을 받을 권리 등을 포함한 공정한 재판을 받을 권리는 전적으로 부인되거나 형식적으로만 권해졌다. 인권최고대표사무소와 면담한 이들은 국제법이 보호하는 자국에서 퇴거할 권리를 행사하였다는 이유 하나만으로 수개월 또는 수년간 구금을 당하는 일이 통상적이었던 점을 신뢰도 있게 서술하였다.² 인권최고대표사무소가 검토한

² 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제 12조 2항. 조선민주주의인민공화국은 1981년 9월 14일 동 규약을 비준하였고, 같은 해 12월 14일 발효하였다. 조선민주주의인민공화국은

정보에 의하면 이런 구금 사례는 결코 예외적으로 발생하는 것이 아니라, 조선민주주의인민공화국에서 도피를 시도하는 민간인을 대상으로 시행되는 광범위하고 체계적인 정책의 일환인 것으로 보인다.

40. 일부 수감자를 대상으로 살해, 성폭력, 노예화, 고문, 기타 비인도적 행위 등의 반인도범죄가 자행된 것으로 보이는 합리적인 근거 또한 존재한다. 인권최고대표사무소와 면담한 수감 경험자들은 열악한 구금환경에 대해 일관되게 서술하였는데, 특히 수감자들 사이에 심각한 건강 문제를 일으키는 영양실조가 만연했고, 국가안전보위성 및 인민보안성 관료의 심문과정 등에서 정신적 및 신체적 폭력이 발생했다는 점에 관해 서술하였다. 구금 시설에서 영양실조, 흡사, 질병 치료 미흡 등 개별 요인을 이유로 또는 개별 요인이 복합적으로 작용하여 수감자가 사망한 사례를 진술한 면담자가 여럿 있었다. 일부 여성은 구금 당시 교도관에게 성폭행을 당했다고 진술했다. 수감 경험자들의 설명에 의하면 구금 시설에 대한 사법적 감시가 전적으로 부족하고 학대를 고발할 수 있는 시스템은 부재한 것으로 보인다.

41. 조선민주주의인민공화국은 여전히 “국가반역죄” 또는 “민족반역죄”라 칭하는 정치 범죄를 처벌한다. 하지만 정치 범죄는 굉장히 폭넓고, 모호하며 불확실한 범주의 행위를 포함하여, 형사사법제도가 국가이념 보존 등의 정치적 목표에 종속되는 결과를 낳는다.³

42. 유엔 조사위원회 보고서와 기타 증거 자료는 조선민주주의인민공화국 내 정치범수용소 수감자가 가장 가혹한 조건에 노출된다고 서술한다. 유엔 조사위원회는 통일연구원의 추정치를 인용하여 2012 년에 정치범 수용소에 구금된 수감자는 80,000 명에서 120,000 명에 달한다고 하였다(A/HRC/25/63, 문단 61).⁴ 이런 정치범 수용소는 대체적으로 철저하게 비밀리에 운영된다. 조선민주주의인민공화국 당국은 정치범 수용소의 존재를 거듭 부인해왔으며, 정치범 수용소는 법적 테두리 밖에서 운영된다. 인권최고대표사무소가 접근가능한 정치범 경험자의 직접적 증언은 제한적이다. 정치범 수용소에 대한 정보가 드문 이유는 인권최고대표사무소가 통상적으로 면담하는 일반적인 수감 경험자와는 달리 정치범은 좀처럼 석방되지 않기 때문인 것으로 보인다. 인권최고대표사무소는 정치범 수용소에 2014 년에도 수감된 친척이 있었다는 이들과 면담한 바 있다. 정치범 수용소에서 반인도범죄가 만연하다는 의혹에 대해 유엔 조사위원회가 발견한 우려스러운 내용을 감안하여 인권최고대표사무소는 해당 구금 시설에 대한 신뢰할 만한 최신 정보 확보를 위해 가능한 모든 기록 방안을 반드시 모색해야 한다는 의견이다.⁵

43. 인권최고대표사무소와 면담한 사람들의 최근 증언을 포함한 정보에 따르면 중국과 기타 국가에서 조선민주주의인민공화국으로 송환된 이들이 체포되고 자의적으로 구금된 사례가 매우 많으며, 이는 인권최고대표사무소 기록 및 시민사회단체 출간 기록과도 일치한다. 책임 규명 절차의 맥락에서 이런 정보는 기본 범죄 의혹에 대한 증거가 될 가능성이 있다. 국가안전보위성 및 인민보안성이 직접 관할하는 구금 시설에서 범죄가 체계적으로 발생한다는 의혹은 해당 범죄가 고위급에서 수립되고 각 지역 정치 및 행정 당국이 이행하는 정책에 의거하여 자행되는 것일 수 있다는 추론을 뒷받침하기도 한다. 현 단계에서는 상기 범죄 의혹에 대한 각급의 책임자를 특정하기 위해 보다 실체적이고 구체적인 증거를 수집할 필요가 있다.

44. 이러한 점에서 범죄 실행으로 이어지는 의사결정과정과 그 과정에 연루된 국가 주체 및 개인에 대한 종합적인 이해는 특히 직접정범(primary perpetrator) 외에도 범죄

1997년 8월 25일에 규약 탈퇴를 사무총장에게 통보하였다. 동 규약은(회원국 전원 동의 없이) 탈퇴를 허용하지 않기 때문에 사무총장은 여전히 조선민주주의인민공화국을 규약 회원국으로 인정하고 있다.

³ 조선민주주의인민공화국 형법(2015) 제 60 조에서 70 조 등(2015년 7월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제 578 호로 수정보충). 김수암, 북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태(서울, 통일연구원, 2006), 8-9 쪽 참조.

⁴ A/HRC/25/CRP.1, 문단 741 참조.

⁵ 세계변호사협회 전범위원회의 북한 정치범수용소 내 반인도범죄 보고서(*Report: Inquiry on Crimes against Humanity in North Korean Prison Camps*) 참조, 세계변호사협회, 2017년 12월.

실행에 대해 책임을 져야 할 사람(가령 범죄행위를 지시한 정치 또는 군 관리나, 범죄행위를 계획하는 데에 일조한 사람 등)이 연루된 사건에서 공동정범(co-perpetration) 및 공동범죄집단(joint criminal enterprise) 형태 등을 통해 책임을 묻는 데에 매우 중요하다.⁶ 마찬가지로 하급자의 범죄 행위를 방지하거나 처벌하지 못한 상급자의 책임 여부를 판단하기 위해 군 및 민간 조직의 명령체계, 운영 구조, 보고체계를 이해하는 것 또한 필수적이다.⁷

45. 조선민주주의인민공화국의 경우, 상기 언급된 문제를 밝혀낼 증거자료에 접근하는 일이 특히 어렵다. 그럼에도 불구하고 인권최고대표사무소는 전문가, 학자, 이해관계자와의 협력을 포함하여 가용한 모든 자원을 활용하여 관련 정보를 파악, 수집, 분석할 수 있는 방안을 모색할 예정이다. 이는 범죄 혐의의 물리적 가해와는 동떨어져 있으나 사실상 범죄 행위에 대해 가장 큰 책임이 있는 개개인을 파악하는 데에도 필수적인 작업이다.⁸

V. 결론

46. 인권최고대표사무소가 현재 가용한 정보를 분석한 바에 의하면 조선민주주의인민공화국에서 상당수의 반인도범죄가 자행되었으며 이것이 현재 진행 중일 수 있다고 믿을만한 합리적인 근거가 확인되었다. 유엔 조사위원회와 독립전문가그룹의 권고에 따라 임시 재판소 설립이나 국제형사재판소(ICC) 회부를 통해 조선민주주의인민공화국에서 발생한 범죄행위를 기소하는 일은 장기적으로 우선시되어야 할 문제다. 두 가지 조치 모두 실현되기에는 아직 여건이 갖춰지지 않았다고 볼 수 있으나, 반드시 범죄 책임 규명을 목적으로 정보를 수집하고 보관해야 한다.

47. 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국 내에서 자행된 것으로 보이는 범죄의 책임을 규명하기 위한 노력에 어느 정도 성과를 냈으나, 인권이사회가 결의 34/24 에서 설정한 목표를 충분히 달성하고, 이속고 피해자의 정의 구현에 기여하기 위해서는 여전히 해야 할 일이 상당히 남아있다.

48. 본 보고서가 다루는 기간 동안 인권최고대표사무소는 다양한 책임 규명 방안을 모색하고 이를 위해 맞춤형 전략을 수립하기 시작했다. 그러나 인권 상황을 모니터링하기 위해 수집한 대량의 기록은 여전히 국제 형사법 관점에서 검토 및 분석이 필요한 실정이다. 이러한 검토 및 분석은 범죄가 오랜 기간 동안 만연해왔고 전국적으로 자행되었으며, 조선민주주의인민공화국의 명령체계가 매우 복잡하기 때문에 더욱 까다롭다.

49. 인권이사회가 책임 규명 조사 전담팀의 위임권한을 연장할 경우 인권최고대표사무소는 자원이 허락하는 한 이 전담팀을 강화하고 서울사무소 내에 통합할 것을 제안한다. 서울사무소 전담팀은 폭넓은 국제 형사법 경험을 지닌 고위급 상급 직원이 이끌게 된다. 전담팀에는 다양한 분야와 학계의 전문가가 포함되는 편이

⁶ 1991년 이후 구유고슬라비아 영역에서 범해진 국제인도법의 중대한 위반의 책임자를 소추하기 위한 국제재판소(International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991, 이하 “구유고슬라비아 국제형사재판소”), *Prosecutor v. Radoslav Brđanin*, 사건번호 IT-99-36-A, 판결문, 2007년 4월 3일, 문단 410-432 참조. Manuel J. Ventura, “The Application of Joint Criminal Enterprise to Complex Top Political Leadership Cases Upheld: The Krajišnik Appeal Judgment”, 국제형사재판소 주요 판례 평석(*Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals*), 제 48권, 2015년 11월 1일 참조.

⁷ 국제형사재판소 로마 규정 제 28조 참조.

⁸ 국제 형사 사법은 국제 또는 혼합 재판소 관할권 하의 범죄 책임자에 중점을 둔다. 예로 캄보디아 법원 특별재판부 설치에 관한 법률(2004년 10월 27일) 제 1조를 참조한다. 르완다 국제형사재판소 및 구유고슬라비아 국제형사재판소의 경우 안전보장이사회 결의 1534(2004), 문단 5를 참조한다. 국제형사재판소의 경우, 파투우 벤소우다(Fatou Bensouda) 국제형사재판소 검사장의 ISIS 범죄 혐의 관련 발언(2015년 4월 8일)을 참조한다. 유엔 조사위원회와 독립전문가그룹은 조선민주주의인민공화국의 경우 상기와 같이 중점을 둘 것을 권고하였다(A/HRC/34/66/Add.1, 문단 8 및 75 참조).

바람직할 것이다. 국제 형사법 전문가가 추가로 합류하게 되면 수집한 기록의 검토 및 분석, 책임 규명에 주안점을 둔 면담의 감독 및 진행, 사실적 및 법적 분석 실시, 기록과 조사 전략 수립에 관한 사무소 역량이 강화될 것이다. 사무소의 면담 역량 뿐 아니라 대부분 영어 또는 불어로 번역되지 않은 조선민주주의인민공화국 관련법과 논평을 분석할 수 있는 역량을 강화하기 위해 한국어를 구사할 수 있는 인권관, 법률 통역관, 법무관도 추가로 필요하다. 더욱이 시민사회단체가 진행한 면담의 원본 기록을 확보 후 전자 저장소에 보관해야 하는데, 그 중 다수가 한국어로 기록되어 있으므로 분석과 번역을 위해 한국어 구사가 가능한 직원이 필요하다. 마지막으로, 추가 자원 확보 시 인권최고대표사무소의 네트워크 확대(outreach) 활동을 강화할 수 있는데, 이는 잠재적 정보 출처를 추가로 확보하고 책임 규명 프로젝트와 관련된 업무를 하는 여러 이해관계자 간의 협력 강화에 필수적 역할을 한다.

50. 또한 책임 규명 조사 전담팀에는 국제 기준에 부합한 정보와 증거의 보존 및 통합을 감독하고, 향후 책임 규명 메커니즘의 지원 요청 시 대응을 맡을 수 있는 법무관과 더불어 전담 정보관리관이 필요하다. 중앙화된 전자 데이터베이스와 저장소의 설계와 분석 기능을 갱신, 유지, 수정하는 소프트웨어 개발자도 필요하다. 정보량이 증가함에 따라 수정 및 갱신이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로, 책임 규명 조사 전담팀 업무를 국내외 청중에게 지속적으로 알리기 위한 옹호 활동을 맡을 언론 담당관이 있다면 큰 도움이 될 것이다.

51. 본 보고서가 다루는 기간 동안의 경험으로 비추어 봤을 때 현 단계에서는 조선민주주의인민공화국 접근이 여전히 제한되고 있기 때문에 책임 규명 업무 대부분은 대한민국에서 수행해야 한다. 따라서 형사 책임 규명 업무를 수행하는 직원은 서울에 기반을 두되, 전담 국제 법무관과 정보관리관이 포함된 소규모 팀이 제네바에 필요하다. 보안상 인권최고대표사무소가 수집한 증언 및 문서의 기록물과 저장소는 제네바에서 유지 및 운영해야 한다. 더하여 책임 규명에 관한 향후 전략을 계속해서 지지하고 발전시키기 위해서는 제네바 상주 회원국들과의 정기적인 소통이 필수적이다.

52. 위와 같은 추가 자원 확보를 통해 인권최고대표사무소는 반인도범죄 혐의 관련 정보의 기록 및 보관, 그리고 향후 국제 및/또는 국내 차원의 책임 규명 절차를 위한 책임 규명 전략 개발 업무를 지속할 수 있을 것이다.

53. 우선은 국내 차원에서 책임 규명에 대한 약속이 부재한 상황이기 때문에 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국의 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하거나 임시 국제재판소를 설치할 것을 안전보장이사회에 재차 권고한다. 이를 통해 인권최고대표사무소가 수집 중인 정보 및 증거를 충분히 활용하고 반인도범죄에 준할 수도 있는 중대한 인권 침해로 자행한 자들의 책임을 추궁할 수 있을 것이다. 이는 조선민주주의인민공화국 내 반인도범죄에 대한 책임 규명을 이루기 위한 필수 단계이며 미래에 유사 범죄 행위가 발생하는 것을 방지할 수도 있다.

VI. 권고

54. 인권이사회 결의 34/24 에 의거하여 현재까지 수행한 활동을 바탕으로 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국 정부에 다음을 권고한다.

(a) 반인도범죄에 준할 수 있는 중대한 인권 침해가 존재함을 인정하고 이를 종식시키기 위한 조치를 즉각 취하며, 해당 인권 침해 혐의에 대해 독립적이고 공정한 조사를 실시한다.

(b) 국제 인도주의단체 및 국제인권 감시 요원이 구금 시설 모두를 포함하여 조선민주주의인민공화국에 접근할 수 있도록 즉시 허용한다.

(c) 인권최고대표사무소가 인권이사회 결의 34/24 에 의거하여 면담 및 기록을 진행하는 등의 업무를 할 수 있도록 조선민주주의인민공화국에 접근을 허용한다.

(d) 형사사법 관련 법률 및 사법부, 법 집행 체계, 교정 체계 등 법치 기관 개혁에 국제 인권 규범 및 기준에 부합한 방식으로 착수한다.

- (e) 반인도범죄 피해자 및 가족들이 겪은 침해에 대한 진실을 공식적으로 인정하는 등 그들에게 충분하고, 신속하며 효과적인 배상 및 구제를 보장한다.
 - (f) 국내 재판소에서 국제 기준에 부합한 공평하고 공정한 재판을 실시하여 모든 국제 범죄 가해자의 책임을 묻는다.
 - (g) 국제형사재판소(ICC)에 관한 로마 규정을 비준한다.
55. 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국 이탈자에 대한 접근 및 관련 증언, 기록, 정보의 수집과 분석 등 인권이사회 결의 34/24 에 의거한 임무 수행을 이어갈 수 있는 환경을 조성해 줄 것을 대한민국 정부에 권고한다.
56. 또한 인권최고대표사무소는 인권이사회 결의 34/24 이행, 즉 인권최고대표사무소의 모니터링 및 기록 노력 강화를 위해 인권최고대표사무소 책임 규명 조사 전담팀의 위임권한 2년 연장을 고려할 것을 인권이사회 및 총회에 권고한다. 그리고 인권최고대표사무소가 본 보고서에 명시한 업무를 계속해 나갈 수 있도록 추가 자원 제공을 고려할 것을 권고한다.
57. 인권최고대표사무소는 회원국에 다음을 촉구한다.
- (a) 가능한 경우 조선민주주의인민공화국 내에서 국제 범죄를 자행한 것으로 의심되는 자를 조사 및 기소한다.
 - (b) 인권이사회 결의 34/24 에 의거하여 관련 정보가 인권최고대표사무소에 적절하게 전달될 수 있는 방안을 모색한다.
 - (c) 조선민주주의인민공화국 내 중대한 인권 침해를 범한 자들에 대한 책임 규명을 보장하기 위해 지역적 또는 국제적 차원에서 추가 조치를 취한다. 이는 안전보장이사회가 동 상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하거나 임시 국제재판소를 설치하는 조치를 포함한다.
58. 인권최고대표사무소는 모든 이해관계자에게 인권침해 및 반인도범죄 의혹과 연관된 정보의 수집, 기록, 보관과 관련하여 인권최고대표사무소와 지속적으로 협력할 것을 촉구한다.
-