



북한 강제실종범죄의 조사기록과 책임규명

이행 점검과 권고사항

2
0
2
5



TRANSITIONAL
JUSTICE
WORKING GROUP

북한 강제실종범죄의 조사기록과 책임규명

이행 점검과 권고사항

2025

북한 강제실종범죄의 조사기록과 책임규명

이행 점검과 권고사항

2025



TRANSITIONAL
J U S T I C E
WORKING GROUP

전환기정의워킹그룹 Transitional Justice Working Group (TJWG)

2014년 서울에 설립된 인권조사기록 및 애드보커시 NGO입니다. 무력분쟁이나 독재 체제로부터 전환 중이거나 아직 전환이 이루어지지 않은 사회에서 대규모 인권침해를 다루는 모범 사례를 개발하고, 피해자 중심 접근으로 배상을 실현하고 가해자 책임을 규명하는 것을 목표합니다. 대규모 잔학행위에 대한 인권 조사기록과 책임규명을 선도하는 기관 및 개인과 협력하고 경험을 공유합니다.

저자와 기여자

신희석

박송아

강정현

이승주

이영환

Suhena Mehra

조성휘

박수곤

류민중

권장하는 인용방법

전환기정의워킹그룹, 『북한 강제실종범죄의 조사기록과 책임규명: 이행 점검과 권고사항』
(서울: 전환기정의워킹그룹, 2025).

Transitional Justice Working Group, *Documentation and Accountability for North Korea's Crime of Enforced Disappearance: Stock-taking and Recommendations*
(Seoul: Transitional Justice Working Group, 2025).

발행

전환기정의워킹그룹 (TJWG)

대한민국 서울

웹사이트 www.tjwg.org (한국어) / en.tjwg.org (영어)

이메일 info@tjwg.org

전화 02-722-1162

팩스 02-722-1163

ISBN 979-11-989878-3-9

아래와 같이 조언하고 기여해주신 분들께 감사합니다.

외부 감수

백태웅 | 하와이대학교 윌리엄 S. 리처드슨 로스쿨 교수, 전 유엔 강제실종실무그룹 의장
백범석 | 경희대학교 로스쿨 국제공법 교수, 유엔 인권이사회 자문위원회 위원, 대법원 양형위원회 위원
이규창 | 통일연구원 선임연구위원

자료 수집 도움

김인성 | 김건 국회의원 보좌관
전수경 | 국민의힘 예결위원회 전문위원
채영권 | 나경원 국회의원 보좌관

보고서 디자인

조의환
오숙이

표지 그림

Ariana Husseini

감수 및 피드백

정구민
Julia I. Araujo Poupé
Surya Sethi
박어진

차례

머리말 8

조사기록 11

전환기정의위킹그룹(TJWG)의 정보 수집, 통합, 분석 및 보존 노력 17

향후의 조사기록 과제 22

북한의 법과 기관 22

정치범수용소(관리소) 27

탈북 난민과 탈북민 30

신앙인과 ‘체제 전복자’ 47

납치·실종된 외국인 49

북한의 해외파견 노동자와 파병 군인 57

외판 섬으로 보내진 장애인 59

책임규명 61

법적 체계 66

국내 및 국제 사법절차 71

표적 제재 80

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 책임규명 프로젝트 85

통일부 북한인권기록센터 및 법무부 북한인권기록보존소 97

향후의 책임규명 작업 99

정치범수용소(관리소) 99

탈북 난민과 탈북민 102

신앙인과 ‘체제 전복자’ 118

납치·실종된 외국인 120

북한의 해외파견 노동자와 파병 군인 128

권고사항 131

- 다음 조치를 아직 취하지 않은 모든 나라들에 대하여 132
- 유사 입장국 또는 북한 사람들과 난민의 벗들에 대하여 133
- 북한에 대하여 134
- 중국에 대하여 136
- 러시아에 대하여 137
- 한국에 대하여 138
- 일본에 대하여 141
- 미국에 대하여 142
- 유럽연합(EU)에 대하여 143
- 유엔 인권이사회에 대하여 144
- 유엔 총회에 대하여 145
- 유엔 안전보장이사회에 대하여 145
- 유엔 인권조약기구와 특별절차에 대하여 146
- 시민사회에 대하여 146
- 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 책임규명 프로젝트에 대하여 149
- 유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)에 대하여 150

표

1. 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 파악한 강제실종과 그 밖의 비인도적 행위에 의한 반인도범죄 8
2. 통일부 인권인도실 이산가족과에서 제공한 해상 탈북 목록 42
3. 해경 보안과에서 제공한 해상 탈북 목록 46

유엔 북한인권조사위원회(COI)는 2014년 발간한 기념비적인 보고서에서 북한에서 인도에 반한 죄(반인도범죄)가 자행되어 왔다고 밝혔다. COI 보고서가 파악한 북한의 반인도범죄에는 정치범수용소에서의 강제실종과 탈북 난민, 탈북민, 외국인을 상대로 자행된 강제실종 범죄가 포함되어 있다.

표 1 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 파악한 강제실종과 그 밖의 비인도적 행위에 의한 반인도범죄

	정치범수용소내 반인도범죄	일반 감옥 내 반인도범죄	신앙인과 그 밖의 '체제 전복자'를 겨냥한 반인도범죄	난민과 탈북민을 겨냥한 반인도범죄	인식 하에 기아를 초래한 반인도범죄	외국인을 겨냥한 반인도범죄
살해	●	●	●	●	●	
절멸	●	●			●	
노예화	●	●				
강제이주		●				
구금	●	●	●	●		●
고문	●	●	●	●		
강간과 성폭력	●	●		●		
박해	●		●	●		
강제실종	●			●		●
그 밖의 비인도적 행위	●			●	●	

COI의 북한 반인도범죄 조사기록 작업은 북한의 중대한 인권침해를 다루기에는 기존의 유엔 인권 시스템이 불충분하므로 국제형사법으로 가해자들에게 책임을 물을 필요가 있음을 명확히 하였다. 게다가 COI는 중국에서 강제송환된 탈북 난민과 탈북민에게 북한이 반인도범죄를 저질러도 중국 관료들이 방조하는 문제를 공개 비판하고 중국에 책임을 물을 만큼 정치적 독립성을 보여주었다. 오늘날 몇몇 유엔 기구와 정부들이 중국에 대한 비판을 주저하는 모습과 달랐다.

COI는 또한 공개처형과 강제실종이 북한의 전체주의 체제를 지탱하는 공포정치의 핵심 수단이라고 결론지었다.

“북한 정치체제의 핵심은 감시, 강압, 공포, 처벌을 전략적으로 사용하여 어떠한 반대 의견도 표현하지 못하게 만드는 거대한 정치·안보 기구이다. 공개처형과 정치범수용소로의 강제실종은 북한 주민이 정권에 복종하도록 공포심을 주는 최종 수단이다. 북한 당국의 폭력은 당국 주도의 외국인 납치와 강제실종으로 외부에 드러나게 되었다. 이러한 국제적 강제실종은 그 강도와 규모와 본질에 있어서 유례가 없는 것이다.”¹

이를 유념하여 전환기정의위킹그룹(TJWG)은 탈북민들을 심층 면담하고 『존재할 수 없는 존재: 북한 강제실종 범죄 조사』 보고서를 발간하였다. 동 보고서는 (1) 북한 내 강제실종 과정과 패턴을 분석하였고, (2) 중국과 러시아 당국이 탈북 난민과 망명 희망자를 체포·송환함으로써 북한의 강제실종 범죄를 방조하고 있음을 강조하였으며, (3) 표적 제재 부과를 포함하여 북한의 고위 관료들에게 책임을 물을 필요성을 환기하였다.

이 보고서는 『존재할 수 없는 존재』 보고서에서 더 나아가 조사기록과 책임규명 분야에서 북한의 강제실종과 납치 범죄에 관해 TJWG와 여러 이해당사자들이 전개한 애드

¹ 통일연구원(번역), 『2014 유엔 인권이사회 북한인권 조사위원회 보고서』 (서울: 통일연구원, 2014), 문단 1214, <https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/2330>

보커시 활동 경과를 먼저 점검하는 것을 목표로한다. 상당한 진전이 있었지만 여전히 국제 공동체가 실행하지 못한 정치적·법적 조치가 남아있다. 국제적 행동이 부재한 이유와 그로 인해 초래된 결과도 논의할 것이다.

인권 NGO로서 TJWG는 조사기록과 책임규명 프로젝트를 그저 학문적 관심사가 아닌 더 넓은 애드보커시 전략의 필수 요소로 인식하고 실행한다. 특히 북한 내 접근이 극도로 제한되어 북한 인권과 탈북 난민 문제의 가시성을 높이기 어려운 여건이므로 TJWG는 조사기록과 책임규명 작업이 북한 주민과 탈북 난민의 인권을 개선하기 위한 애드보커시 활동을 뒷받침해야 한다고 믿는다.

이 보고서는 또한 북한의 강제실종 범죄에 맞서 펼쳐온 애드보커시 활동을 점검한 바를 토대로 권고사항들을 제시할 것이다. 권고사항들은 조사기록과 책임규명의 진전을 방해하는 관료적·정치적 관성과 복지부동을 극복하는 것을 목표로한다. 각 주요 이해당사자에게 권고하는 일련의 향후 조치들을 마지막 장에서 열거한다.

조사기록

북한에 의한 실종피해자 데이터베이스

피해자 / 가해자 / 구제절차 / 키워드 (예: 북송) 검색

Search

기록된 피해자 수

96,910

데이터베이스에 기록된 사례들

FOOTPRINTS는 북한 내에서 벌어졌거나 북한정권이 자지른 것으로 보고된 자의적 구금, 납치, 강제실종 사건의 정보를 기록하고 공개하는 시민사회 공동 프로젝트입니다. 피해자와 가해자에 대한 정보 뿐만 아니라 구제절차 진행 기록과 관련된 인권문서, 북한자료를 포함하고 있습니다. 공개되고, 접근과 검색 가능한 온라인 데이터베이스는 사건과 인물들 사이의 관계와 지리공간 정보도 제공합니다.

96600

한국인 피해자

라이브러리에서 보기 →

251

북한 피해자

라이브러리에서 보기 →

59

외국인 피해자

라이브러리에서 보기 →

FOOTPRINTS 데이터베이스:

북한에 의한 강제실종 피해자 96,910명에 관한 기록

조사기록 작업은 인권침해와 유린에 대응하여 정의와 책임규명으로 나아가기 위한 첫 걸음이다. 전환기정의위킹그룹(TJWG)은 북한의 강제실종 범죄와 납치 범죄의 다양한 피해자 분류 작업부터 시작하여 온라인 데이터베이스 ‘풋프린츠(FOOTPRINTS)’를 구축하였다.

TJWG는 다음과 같이 피해자 유형을 파악하였다.

(1) 미송환 국군포로

북한은 한국전쟁 기간(1950-1953) 생포한 국군포로를 1953년 정전협정에 따라 송환해야 하는 법적 의무가 있었다. 그러나 50,000명이 넘는 국군포로가 북한에 억류되어 대부분 탄광에서 강제노역 당한 것으로 추정되고 있다. 1953년 이후 북한은 남북한 간 육해상 충돌에서 한국군을 추가로 생포하였고, 베트남전쟁에서 공산군이 생포한 한국군 포로들도 인계 받았다(COI 보고서 861-883문단).

(2) 한국전 시기 남한 민간인 납북자

한국전쟁 기간 공산군은 점령한 각지에서 남한 민간인 수만 명을 납치하였다. 1953년 정전협정은 ‘실향사민(displaced civilians)’이라 불리던 민간인 납북자 송환을 규정하였지만 북한은 이를 끝내 어겼다. 2010년부터 2017년까지 한국 정부의 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회는 한국전쟁 시기 공산군에 납치된 남한 민간인에 대한 조사를 실시하였다. 당시 조사는 1950년대에 취합된 9종의 명단을 주요 근거로 95,456명의 피해자를 파악하였다. 2011년부터 2015년까지 피해자 가족들의 신고로 파악된 4,777명도 포함되었다(COI 보고서 848-860문단).²

(3) 전후 남한 민간인 납북자

1953년 이후 북한은 수천 명의 남한 국민을 납치하였는데, 대부분 북한 해상 전

² 6·25전쟁납북피해진상규명및납북피해자명예회복위원회(6·25전쟁 명예회복위원회), 『6·25전쟁납북피해진상조사보고서』 (서울: 6·25전쟁 명예회복위원회, 2017), 282-283, https://www.abductions625.go.kr/home/dta01/dta03/dta03_report.jsp

력에 나포된 어선의 어부들이었다. 북한은 납치한 남한 어부 대부분을 곧 돌려 보냈지만 수백 명은 북한에 억류되었다. 북한은 1969년 대한항공 YS-11기 납치 사건에서 승무원과 승객 11명의 송환을 거부하였고 한국과 다른 나라에서 남한 사람들을 납치하였다. 한국 정부에 따르면 소수의 납북자가 북한을 탈출하여 귀환했지만 최소 516명이 아직 돌아오지 못하였다(COI 보고서 884-906 문단).

(4) 일본 출신 “귀국자”

1959년부터 1984년까지 최소 93,340명의 재일교포와 일본인 배우자들이 일본에서 북한으로 ‘귀국’하였다. 그들은 ‘지상 낙원’으로 귀국하는 것이라는 약속을 받았지만 북한의 정치경제 실상을 목격했을 때에는 북한을 떠날 선택권이 없었다(COI 보고서 916-923문단).

(5) 일본인과 다른 외국인 납치피해자

일본 정부에 따르면, 북한은 일본인 17명을 납치하였고 그 중 5명에게 2002년 일본으로의 귀환을 허용하였다. 북한은 13건만 납치 사건으로 시인하였고 그 밖의 납치피해자들에 대해서는 생사와 소재를 밝히지 않았다. 일본 당국은 이 외에도 875명의 실종자가 북한으로 납치되었을 가능성을 배제하지 않고 있고, 1974년 6월 재일한인 고연미와 고강의 실종을 납치 의심 사건으로 결론지었다.³ 북한은 또한 중국인, 태국인, 레바논인과 그 밖의 여러 나라 국민을 납치한 것으로 알려져 있다(COI 보고서 924-975문단).

(6) 중국, 러시아, 그 밖의 나라들에서 실종 및/또는 송환된 탈북 난민

북한 사람들은 송환되면 박해 받을 위험이 있을 뿐만 아니라 한국과 다른 나라들이 이들을 재정착시킬 의향이 있음에도 불구하고 1990년대 이후 중국은 이들에 대한 난민지위인정(RSD) 절차를 거부하고, ‘불법 경제 이주민’으로 간주하

³ 일본정부납치문제대책본부, 『북한에 의한 일본인 납치문제』, 2020년 10월, https://www.kr.emb-japan.go.jp/major_policies/abduction/files/NorthKorea2021_KR_web.pdf

며 북한으로 추방하는 정책과 관행을 계속해왔다. 러시아는 북한 사람들이 유엔 난민최고대표를 통해 망명을 신청하는 것을 이론적으로는 허용하지만 실제로는 제한된 수의 사람들에게만 난민 지위가 부여되거나 한국 또는 다른 나라로의 재정착이 허용되고, 다른 대부분은 북한으로 추방되거나 러시아 내에서 북한의 국가보위성 요원들에게 납치된다(COI 보고서 976-982문단).

(7) 북한 내에서 실종되는 북한 사람들

1940년대 중반 소련이 한반도 북반부를 점령하고 북한이 수립된 이후 수많은 북한 사람들이 북한군과 보위기관들에 의해 실종되었다. 많은 사람들은 일련의 대규모 정치 숙청에 희생되었는데 북한에서는 김씨 일가에 대해 사적으로라도 부정적으로 말하거나 성경을 가지고 있는 것과 같은 행위도 ‘정치적 범죄’에 포함된다.

TJWG는 위와 같은 유형들의 강제실종과 납치 사건을 계속 조사하고 기록할 것이다. 이 조사기록 작업은 피해자들의 생사와 소재를 규명하는 것을 목표로 하는 TJWG의 애드보커시 전략에서 필수적인 부분이다. 조사기록 작업으로 파악된 사실들은 국제여론이 지켜보는 법정에서 인권을 옹호하고 가해자 책임을 규명하며 피해자들을 위한 배상을 실현하는 데에 강력한 도구가 될 수 있다.

조사기록의 효과를 높이려면 구두 진술과 서면 증거의 수집, 통합, 분석, 보존을 위한 시민사회와 정부들 간의 공조, 특히 한국 정부의 노력이 요구된다. 또한 COI와 한국의 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회처럼 권위와 권능을 갖춘 조사기구 설립 노력이 필요하다.

한국의 국책연구기관인 통일연구원(KINU)은 1996년 이후 연례 북한인권백서와 주제별 보고서를 발간해 왔다. KINU의 발간물은 COI 보고서에서 최소 60개 각주에 인용되었다. 2016년 한국의 북한인권법에 따라 설립된 통일부 북한인권기록센터는 마침내 2023년과 2024년에 북한인권보고서를 발간하였다.

그러나 통일부와 KINU는 정부가 기밀로 분류하여 대부분 국가정보원(국정원)이 보유하고 있는 자료에 상시 접근하지 못하고 있다. 법무부 북한인권기록보존소는 통일부 북한인권기록센터가 새로 입국한 탈북민을 면담한 기록을 토대로 받아 피해자, 가해자, 참고인 파일을 생성·보존하지만 법무부의 보존소는 면담 질문서 준비에 발언권이 거의 없고, 생성한 파일은 역으로 통일부 기록센터와 공유하지 않고 있다.

또한 국방부는 국군포로 문제뿐만 아니라 국군포로들이 탈북하여 남한으로 돌아와 공식 전역한 후에도 관료주의적 관할권을 고수하고 있다. 외교부는 각 국과의 양자관계와 유엔에서 북한인권에 관한 한국의 외교정책 실행을 맡고 있지만 북한인권 외교에서 통일부와 협력하기보다 종종 경쟁한다.

북한 주민과 탈북 난민의 인권을 개선하기 위한 조사기록 작업과 책임규명에서 종합적이고 일관되며 논리 정연한 접근법을 지키려면 한국 정부는 대통령 직속 범부처 기구를 창설하여야 한다. 일본의 납치문제대책본부가 그 모델이 될 수 있다.

이러한 개혁이 없다면 통일부, 외교부, 법무부, 국방부, 국가정보원, 그 밖의 기관들 간의 협력은 분절되고 효과적이지 못한 상태가 계속될 것이다.

전환기정의워킹그룹(TJWG)의 정보 수집, 통합, 분석 및 보존 노력

중국, 러시아와 그 밖의 다른 나라들에서 강제송환된 이들을 포함하여 북한 내에서 실종된 북한 사람들은 가장 큰 규모의 피해자 그룹을 이루고 있다. 그러나 극도로 제한된 접근성 때문에 이들에 대한 파악과 기록 작업은 가장 어려운 과제가 되어 왔다.



6·25전쟁납북인사가족협의회를 설립한 이미일 이사장은 전시납북자들에 대한 조사기록 작업을 이어가는 일에 납북자 자녀와 손주를 포함하여 관심 있는 사람이 많지 않은 것 같다고 걱정하였다. [출처: TJWG]

이러한 난관을 인식하여 TJWG는 우선 6·25전쟁납북인사가족협의회(KWAFU)와 여러 한국인 납북자 및 미송환 국군포로 가족들과 협력하여 이들이 모아온 정보를 보존하는 온라인 데이터베이스 FOOTPRINTS를 구축하고 기록을 등재하기 시작하였다.⁴ 대부분 납북된 후로 수십 년이 흘러 피해자 자녀들도 고령화되고 힘겹게 수집해온 기록이 소실될 지 우려하고 있었기에 TJWG의 제안을 반겼다.

TJWG는 2021년부터 한국에 정착한 탈북민을 면담하며 북한 내 가족들의 강제실종 사건을 파악해 기록하고 있다. 중국, 러시아와 그 밖의 나라에서 송환된 탈북 난민의 강제실종도 이에 포함된다. 면담 기록을 바탕으로 TJWG는 『존재할 수 없는 존재: 북한 강제실종 범죄 조사』라는 제하의 보고서를 발간하였다.⁵ 보고서는 북한 사람들의 강제실종 과정과 패턴, 국가보위성 등 관여 책임이 있는 국가기관들과 강제실종 이유에 대한 분석을 제시하였다. 또한 북한의 강제실종 범죄를 가능하게 하는 중국과 러시아의 상당한 역할도 부각하였다.

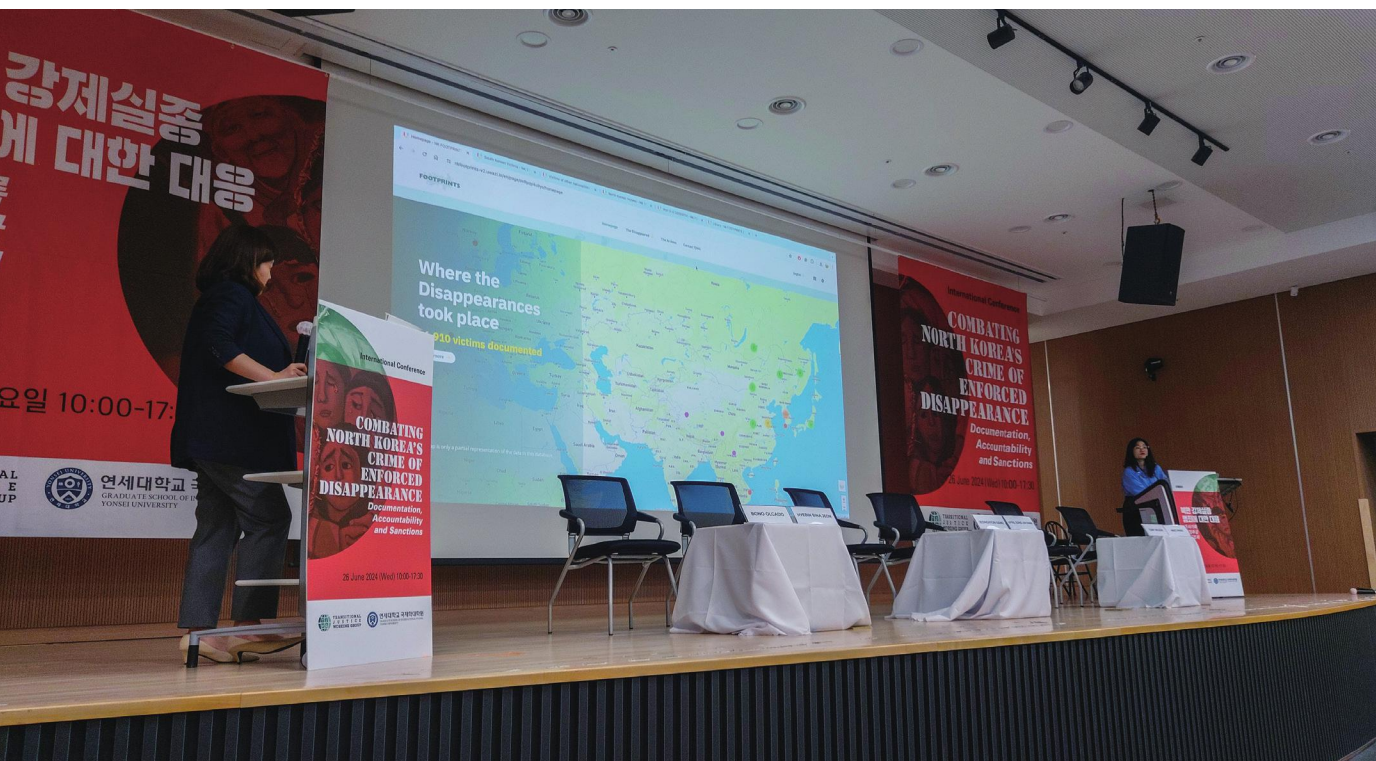
『존재할 수 없는 존재』 보고서를 발간하기에 앞서 TJWG는 2024년 6월 26일 서울에서 “북한 강제실종 범죄에 대한 대응: 조사기록·책임추궁·제재조치” 국제회의를 개최하고 참여 전문가, 실무자, 정책입안자들의 발표와 제안을 수렴해 보고서를 보강하였다.⁶

TJWG는 납북자, 미송환 국군포로, 실종된 북한 사람들의 가족을 대리하여 유엔의 특별절차인 강제적·비자발적 실종 실무그룹(WGEID)과 자의적 구금 실무그룹(WGAD)에 진정서를 제출하였다. WGEID와 WGAD는 강제실종과 자의적 구금 피해자로 간주되는 사람들에게 대해 정기적으로 보고서를 발간하는데, 이는 기록물로서 상당한 가치를 가진다. 특히 WGAD는 각 사건의 사실관계와 위반 사항을 상세히 적시한 ‘의견서’를 유엔 공식문서로 공개한다.

4 “FOOTPRINTS: 북한에 의한 실종피해자 데이터베이스.” 전환기정의위킹그룹, <https://nkfootprints.tjwg.org/ko/>

5 전환기정의위킹그룹, 『존재할 수 없는 존재: 북한 강제실종 범죄 조사』 (서울: 전환기정의위킹그룹, 2024), <https://en.tjwg.org/mapping-project-north-korea/>

6 전환기정의위킹그룹, 『북한 강제실종 범죄에 대한 대응: 조사기록·책임추궁·제재조치』 (서울: 전환기정의위킹그룹, 2024), https://en.tjwg.org/wp-content/uploads/2024/11/conference_proceedings_dprk-enforced-disappearance-documentation-accountability-sanctions.pdf



TJWG 강제실종조사팀이 “북한 강제실종 범죄에 대한 대응: 조사기록·책임추궁·제재조치” 국제회의에서 FOOTPRINTS 데이터베이스를 소개하고 있다. [출처: TJWG]

WGEID는 접수한 강제실종 사건들에 관해 450건의 통보서를 북한으로 보냈지만 북한은 단 한 건도 해결하지 않았다. 지금까지 TJWG는 WGEID로 32건의 진정서를 제출하였고, WGEID는 그 중 30건의 통보서를 북한으로 보내었다.

TJWG의 진정서에 응답하여 WGAD는 *황원 대 조선민주주의인민공화국 사건*(의견 69/2019호)에서 북한이 대한항공 YS-11기를 납치하여 한국 시민을 자의적으로 구금하고 있는 것이라고 판단하였다.⁷ TJWG는 중국과 북한이 탈북 난민을 구금하는 문제에 관해서도 진정서를 제출하였고, WGAD는 *김철옥 대 중국 및 조선민주주의인민*

⁷ UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), Eighty-sixth session, “Opinion No. 69/2019 concerning Hwang Won (Democratic People’s Republic of Korea),” A/HRC/WGAD/2019/69, February 7, 2020, <https://undocs.org/A/HRC/WGAD/2019/69>

공화국 사건(의견 37/2024호)에서 김철옥에 대한 구금이 자의적이라고 판단하였다.⁸

TJWG는 또한 북한에 대한 유엔인권이사회의 제4차 보편적 정례인권검토(UPR)를 앞두고 강제실종과 납치 주요사례를 물망초와 함께 공동보고서로 작성해 제출하였다.⁹ TJWG는 추가로 2건의 공동보고서를 제출하였는데 하나는 휴먼라이츠워치(HRW)와 작성하였고,¹⁰ 다른 하나는 인권옹호자(TAHR), 세계사형반대연합(WCADP)과 함께 작성하였다.¹¹ UPR 심의를 위해 제출한 이 보고서들에 북한에 구금된 한국인 명단과 서울의 온라인 북한전문매체인 데일리NK 보도를 토대로 한 정치범수용소들에서의 연도별 실종자 추정 규모를 포함하였다.

TJWG는 피해자들의 동의하에 유엔 특별절차와 UPR 심의뿐만 아니라 북한이 가입한 조약 이행 심의가 열릴 때마다 북한이 저지른 강제실종과 납치 사건의 개별 정보를 해당 조약기구들에 계속 제출할 것이다. 북한이 유엔 장애인권리위원회(CRPD) 외의 다른 조약기구들과 소통하지 않고 있지만, TJWG는 각 조약기구가 중국, 러시아와 그 밖의 나라들을 심의하는 기회마다 탈북 난민, 탈북민, 해외파견 노동자와 군인들에 관한 보고서를 제출해왔고, 앞으로도 계속할 것이다. 우리가 이처럼 수시로 보고서를 제출하는 이유는 사건 정보들이 유엔의 반영구적인 문서화 시스템에 보존되는 것을 확실히 하기 위해서이다.

2025년 계획된 WGEID와 WGAD의 한국 방문이 이루어지면 우선 한국 내 강제실종과 자의적 구금 사건을 주목할 수 있지만, 북한에 정치범으로 수감된 가족이 있는 한

⁸ UN WGAD, Hundredth session, “Opinion No. 37/2024 concerning Kim Cheol-Ok (China and Democratic People’s Republic of Korea),” A/HRC/WGAD/2024/37, September 24, 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/detention-wg/opinions/session100/a-hrc-wgad-2024-37-china-democratic-peop.pdf>

⁹ “Joint submission 13 submitted by Transitional Justice Working Group (TJWG) and Mulmangcho (MMC),” April 8, 2024, <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=13320&file=EnglishTranslation>

¹⁰ “Joint submission 11 submitted by Human Rights Watch and Transitional Justice Working Group,” April 2024, <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=13263&file=EnglishTranslation>

¹¹ “Joint submission 1 submitted by the Advocates for Human Rights, the World Coalition Against the Death Penalty and Transitional Justice Working Group,” April 2024, <https://www.theadvocatesforhumanrights.org/Res/TAHR%20TJWG%20WCADP%20NKorea%20DP%20UPR%20FINAL.pdf>

국 내 탈북민과 탈북 난민 가족뿐만 아니라 미송환 국군포로와 그 밖의 피해자 가족들도 방한하는 WGEID와 WGAD 위원 및 직원들과 만나는 기회일 수 있다. 한국의 국가인권위원회는 영어로 소통하기 어려운 피해자 가족들이 WGEID와 WGAD가 북한 관련 사건들에서 파악한 사항과 견해를 듣고 소통하도록 통역을 지원할 수 있을 것이다.

유엔 조약기구와 특히 WGEID와 WGAD 같은 특별절차의 위원과 직원들은 한국이나 일본을 방문할 경우, 북한에 정치범으로 수감된 가족이 있는 한국 내 탈북민과 탈북 난민 가족뿐만 아니라 미송환 국군포로와 그 밖의 피해자 가족들을 만나야 한다.

향후의 조사기록 과제

북한의 법과 기관

북한 내 정보에 접근하기 어려운 상황은 법령 분야에서도 두드러진다. 북한은 법령과 개정 조문을 공표하지 않고 북한의 일반 주민들은 법령을 일상적으로 접하지 못한다. 북한은 심지어 2024년 10월초 최고인민회의에서 채택된 새 헌법 개정 내용조차 공개하지 않았는데 개정 내용은 한국을 “적대국가”로 “규정”한 것으로 알려져 있다. 북한 당국은 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 남북한이 인정했던 기존 공식 입장¹²에서 이탈하는 중대한 결정을 정당화할 설득력 있는 논리를 찾기 어려워하고 있는 것으로 관측된다.

2019년 5월 9일 북한에 대한 제3차 보편적 정례인권검토(UPR)에서 스웨덴은 북한이 비준한 인권조약 전문을 북한의 전국 단위 인트라넷인 광명망에 공표하도록 권고하였다.¹³ 북한 주민들은 최고인민회의에서 채택된 국내법조차 접할 수 없는 상황이기 때문에 국내법 또한 광명망에 공개할 것을 북한에 권고하여야 한다.

한국의 국가정보원은 형법과 형사소송법을 포함한 북한 법령의 최신판을 입수하여 국

¹² 외교부, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(‘91.12.13),” https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341000

¹³ UN HRC, Forty-second session, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/42/10, June 25, 2019, para. 126.98. (“Publish the full text of human rights treaties that the Democratic People’s Republic of Korea has ratified, translated into Korean, on the national network service (Kwangmyong) (Sweden)”).

가정보원 웹사이트에 정기적으로 게시하고 있다.¹⁴ 근년 동안 국가정보원 웹사이트는 반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법, 군중신고법 등 신규 제정된 가혹한 법령들의 전문도 공개하고 있다. 데일리NK는 앞선 2023년부터 이 법령들의 전문을 공개하였다.¹⁵ 그러나 국가정보원은 법률전문가의 의견을 받지 않고, 이는 정부 내 다른 기관들과의 관계에서도 마찬가지이며, 중요 정보를 입수해 공개하는 활동임에도 불구하고 신뢰도를 약화시키는 눈에 띄는 편집 오류가 발견되고 있다.

한편, 법무부가 통일부, 법제처와 함께 만든 통일법제데이터베이스에는 북한법령 섹션¹⁶이 있다. 국가정보원이 기관 웹사이트에 북한법령을 게시하면 그에 따라 법제처가 통일법제데이터베이스를 업데이트하고 있다.

그러나 통일법제데이터베이스는 법제처가 한국의 국내법과 한국이 비준한 조약을 공표하는 국가법령정보센터 웹사이트¹⁷에 비해 접근성이 낮고 이용자 친화적이지도 않다. 예를 들어, 국가법령정보센터 웹사이트에서는 이용자가 법령의 과거와 현재 버전을 쉽게 비교할 수 있지만 통일법제데이터베이스에는 그러한 기능이 없다.

최근 데일리NK가 공개한 미성년범죄방지법¹⁸ 등 여타의 법령 전문도 유관 국가기관들이 게시하면 조사기록 작업에 도움이 된다. 한국 정부는 북한 전체주의 체제가 지난 수십 년간 무엇을 범죄로 규정하였고 처벌과 절차는 어떻게 바뀌어왔는지 조사하고 기록될 수 있도록 형법과 형사소송법 등 북한의 과거 법령들도 공개자료화해야 한다.

¹⁴ 국가정보원, 『북한법령집』, https://www.nis.go.kr/AF/1_2_1.do

¹⁵ 장슬기, “반동사상문화배격법 전문 최초 입수… ‘어떤 계층 누구든 극형,’” *데일리NK*, 2023년 3월 21일, <https://www.dailynk.com/20230321-4/>; 문동희, “평양문화어보호법에 ‘공개처형’ 명시… ‘군중 각성시켜야,’” *데일리NK*, 2023년 3월 23일, <https://www.dailynk.com/20230322-5/>; 문동희, “개정 北 군중신고법 입수… ‘최고지도부 신변 위협’ 신고 최우선,” *데일리NK*, 2024년 11월 18일, <https://www.dailynk.com/20241118-1/>

¹⁶ 법무부통일법제데이터베이스, “북한법령,” https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000021

¹⁷ 법제처, “국가법령정보센터,” <https://www.law.go.kr>

¹⁸ 문동희, “‘미성년범죄방지법’ 전문 입수… ‘반동법’보다 빨리 제정돼 눈길,” *데일리NK*, 2024년 11월 22일, <https://www.dailynk.com/20241122-1-2/>

‘이론으로서의 법(law in books)’과 ‘실제 작동 중인 법(law in action)’을 구분하는 것은 특히 무엇이 북한에서 정치적 범죄로 취급되는지 파악하는 데에 중요하다.¹⁹ 예를 들어, 북한의 형사소송법은 ‘반국가 및 반민족사건’의 수사와 예심 관할권을 검사의 감독 하에 국가보위성이 행사하도록 규정하고 있다. 그러나 국가보위성은 자체적으로 검사(또는 검사의 역할을 하는 예심원)뿐만 아니라 피의자를 형식적으로 재판하는 ‘판사’까지 내부에 두고 있는데, 그 법적 근거는 알려진 바 없다. 실제로는 국가보위성의 예심원이 정치범에 대한 유죄 여부와 양형 판단에서 거의 전적인 재량권을 행사한다.

또한 국가보위성이 대부분 운영하는 정치범수용소(관리소)의 존재와 정치범 및 그 가족들에 대한 구금을 규정하는 법적 근거도 알려진 바 없다. 실제로는 정치적 범죄의 취급에서 국가보위성이 경찰, 검사, 판사, 배심원, 집행인 역할까지 초법적으로 하고 있다. 처벌할 어떠한 명시적인 법조항도 없음에도 불구하고 북한에서는 성경을 소지하거나 김씨 일가에 관한 소문을 입에 담는 행위까지 정치적 범죄로 간주된다.

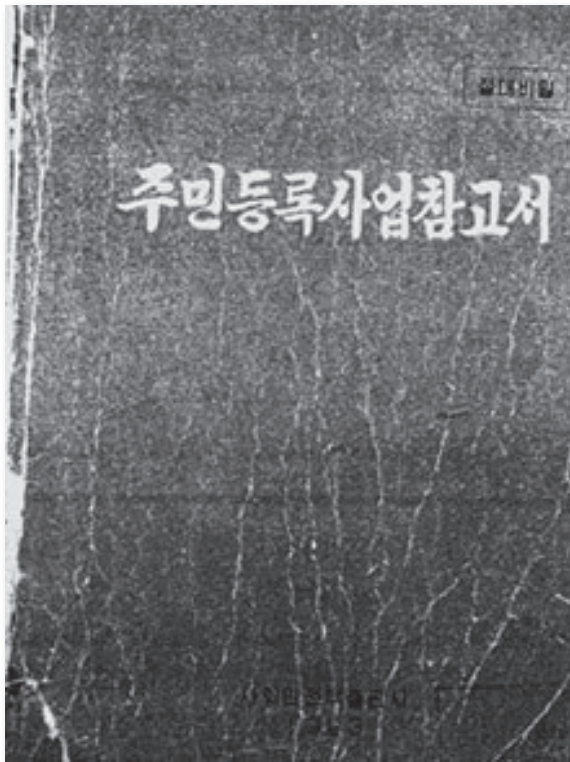
국가보위성, 사회안전성, 조선로동당 관리들로 구성된 ‘비사회주의 그루빠’는 외국 문화와 그 밖의 ‘체제 전복적 영향’을 단속한다. 그러나 ‘비사회주의 그루빠’ 역시 그 존재나 영향 없는 수색과 체포 권한을 법으로 규정한 근거가 알려진 바 없다.

북한은 모든 주민의 충성도를 추정하고 분류하는 성분제를 만들었고 사회안전성이 유지하고 있다는 것을 부인하고 있다. 성분제는 정치적 범죄에 대한 취급과 처벌 강도를 좌우하고 피의자가 강제실종될 위험성에도 중대한 영향을 미친다.

한국의 국가정보원은 북한의 사회안전성이 1993년 절대비밀 자료로 발간한 ‘주민등록사업참고서’ 원본을 입수하였다.²⁰ 이 ‘주민등록사업참고서’의 내용은 여러 연구자

¹⁹ Baik Tae-Ung, “Nonjudicial Punishments of Political Offenses in North Korea—With a Focus on Kwanriso,” *American Journal of Comparative Law* 64, no. 4 (Winter 2016): 891-930.

²⁰ 배진영과 박승민, “북한사회안전부개 「주민등록사업참고서」,” *월간조선*, 2007년 7월, <https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=200707100015>



북한 주민을 출신 성분으로 분류하는
주민등록사업참고서.

가 문서를 열람하면서 널리 알려졌다. 따라서 한국 정부가 여전히 관료주의적인 비밀 주의를 취하며 ‘주민등록사업참고서’를 기밀문서로 유지하고 있는 것은 이해하기 어렵다.²¹

김정은이 젊은 세대에 대한 사회적 통제를 강화하기 위해 성분제를 재정리하도록 사회 안전성에 지시했다는 뉴스 보도가 있었다.²² 김정은 집권 하에 성분제가 어떻게 바뀌는지 파악하려면 관련 자료가 공개되는 것이 중요하다.

21 마찬가지로 1999년 2월 국정원은 입수된 사회안전성의 내부보고서에 따르면 북한 인구가 식량 공급 중단으로 300만 명 감소했다고 발표했으나 이 보고서의 원문은 지금까지도 공개되지 않고 있다. “북한 인구 3년새 300만명 감소-사회안전성,” *문화일보*, 1999년 2월 18일, <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=199902186700>

22 하윤아, “김정은, 인민보안성에 주민 ‘성분’ 재정리 지시…이유가?,” *데일리NK*, 2020년2월 19일, <https://www.dailynk.com/김정은-인민보안성에-주민-성분-재정리-지시이유>

국가보위성과 그 밖의 보위기관들이 행사하는 초법적 권한을 고려하면 이러한 기관들의 조직과 권한을 규정하는 비밀스러운 실체법과 절차법, 규정, 지침을 확보하는 것이 중요하다. 특히 국가보위성의 비공개 내부 ‘지도 매뉴얼’로서 정치적 범죄에 관한 기소와 재판에서 형법 및 형사소송법 역할을 하는 ‘보위사업지도서’의 중요도가 높다. 한국 전쟁 시기에 사용된 ‘정치보위사업지도서’는 미국 국립문서기록관리청(NARA)의 노획 문서에서 찾을 수 있다.²³

국가보위성 등 보위기관들의 상향 보고와 하향 의사결정 과정을 포함한 조직도와 고위 관료들을 식별할 수 있는 정보를 확보하는 것은 강제실종과 여타 인권침해의 실행 과정을 파악하는 데에도 결정적으로 중요하다.

북한의 공식 법령과 국가보위성 등 보위기관들의 내부 비밀규정뿐만 아니라 조직도와 고위 관료들에 대한 정보는 유엔 특별절차, 특히 법관과 변호사의 독립에 관한 특별보고관, 초법적·약식·자의적 처형에 관한 특별보고관, 고문에 관한 특별보고관, 자의적 구금 실무그룹, 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹과 공유되어야 한다.

2023년 11월경 한국으로 귀순하기까지 쿠바 주재 북한대사관에서 근무했던 리일규 정치참사는 2024년 11월 15일 인권문제와 관련되었던 북한의 외교 전문 12건을 전격 공개하였다. ‘북한판 위키리크스’로 불리며 공개된 외교 전문들은 유엔에서의 북한인권 논의가 김정은에게 보고되고 김정은이 외교관들에게 북한의 대응 지침을 하달한다는 것을 확인시켜주었다.

또한 리일규 전 참사가 공개한 외교 전문은 2016년부터 북한이 유엔 인권이사회와 총회에서 북한인권 결의안 표결 요청을 중단한 이유가 표결에 관해 많은 나라가 북한과 논의하기를 꺼려하여 북한과의 양자 접촉 자체를 피했기 때문이었음을 보여주었다.

²³ NA, RG242, SA2010, item 33. 연정은, “북한 정치보위국(政治保衛局)의 형성과정,” 사립 제61호 (2017), 215-246에서 재인용.

정치범수용소 (관리소)

관리소는 국가보위성 등 북한 보위기관들이 정치범들을 체포하거나 납치하면서 시작되는 강제실종의 종점에 해당한다. 베네수엘라 공산주의자 알리 라메다는 북한의 국가선전물을 스페인어로 번역해달라는 요청으로 북한으로 갔지만, 김일성이 불과 14세 때 공산군의 승리를 이끌었다는 우스꽝스러운 선전에 의문을 제기했다는 이유로 미국 중앙정보국(CIA) 스파이로 몰려 1967년부터 1974년까지 구금되었다. 그는 당시 수용되었던 황해북도 사리원 수용소 간수들로부터 들은 바를 토대로 북한에 약 15만 명의 정치범이 있다고 추정하였다.²⁴

시민단체들이 1998년 발간한 최초의 종합적 북한인권보고서는 ‘특별독재대상구역’이라 불리는 정치범수용소를 상세히 기술하였다.²⁵ 1993년 국제앰네스티는 승호 정치범수용소에 관해 보고하였고,²⁶ 1994년에는 고상문 등 한국인 납북자와 일본에서 북한으로 간 ‘귀국자들’을 포함하여 58명의 정치범을 석방할 것을 북한에 촉구하였다.²⁷

1999년 1월, 한국의 국가정보원은 북한 정치범수용소에 수감된 한국인 22명의 명단을 공개하였다.²⁸ 통일연구원(KINU)이 연례 발간하는 북한인권백서의 1999년판과 2000년판에는 ‘납북억류자 및 월북자 정치범수용소 수용현황’이 포함되었으나, 2001년판에 서는 정보가 삭제되었다.²⁹

²⁴ Amnesty International, *Ali Lameda: A personal account of the experience of a Prisoner of Conscience in the Democratic People's Republic of Korea* (Amnesty International, 1979), <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/002/1979/en>

²⁵ Richard Kagan, Matthew Oh and David Weissbrodt, *Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea* (Asia Watch and Minnesota Lawyers International Human Rights Committee, 1988), <https://www.theadvocatesforhumanrights.org/Publications/A/Index?id=35>

²⁶ Amnesty International, *North Korea: Summary of Amnesty International's concerns* (Amnesty International, 1993), <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/003/1993/en>

²⁷ Amnesty International, *North Korea: New information about political prisoners* (Amnesty International, 1994), <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/005/1994/en>

²⁸ 임재정, “國情院 『자진월북-납북자 22명 北정치범수용소 수감』,” *동아일보*, 1999년 1월 31일, <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/19990131/7416402/1>

²⁹ 주용성, “‘월·납북억류자 34명 정치범수용소 수감’-인권백서,” *연합뉴스*, 1999년 3월 4일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004518525?sid=100>; 장용훈, “북한인권백서, 정치범 명단삭제,” *연합뉴스*, 2001년 4월 6일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000064555?sid=100>

접근이 극도로 제한된 탓에 정치범수용소와 현재 또는 과거 수감자 정보를 획득하는 것은 어렵더라도 관리소들의 위치와 규모 변화는 파악하고 기록할 수 있다. 예를 들어, 2013년 통일연구원은 한국 정부가 제공한 위성사진과 여타의 정보를 토대로 정치범수용소에 관한 종합적인 보고서를 발간하였다.³⁰

중국 공산당이 존재 자체를 숨기려던 중국 신장지역 위구르족 수용소들도 위성사진³¹과 유출된 내부 문건들³²을 활용하여 그 규모와 세부사항이 짜임새 있게 파악될 수 있었다. 북한의 정치범수용소들도 같은 방법으로 파악될 수 있다.

미국에 위치한 북한인권위원회(HRNK)는 위성사진 분석과 탈북민 진술을 바탕으로 북한의 정치범수용소들에 관한 일련의 보고서를 발표하였다.³³ 북한인권시민연합(NKHR)은 교화소 등 북한 수감시설에서의 강제 노동이 어떻게 국제 공급망에 이용되는지에 관한 보고서를 발간하였다.³⁴

한국 정부, 특히 고해상도 위성사진과 분석 인력과 북한 안팎에 정보원을 보유한 정보기관은 정치범수용소에 관한 정보를 더 적극적으로 공개하여야 한다.

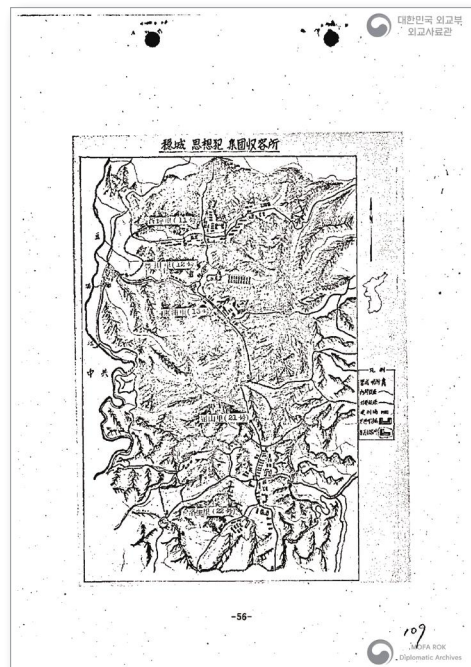
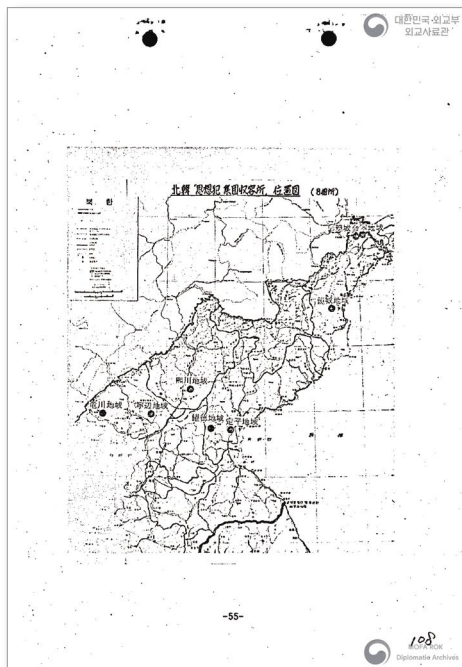
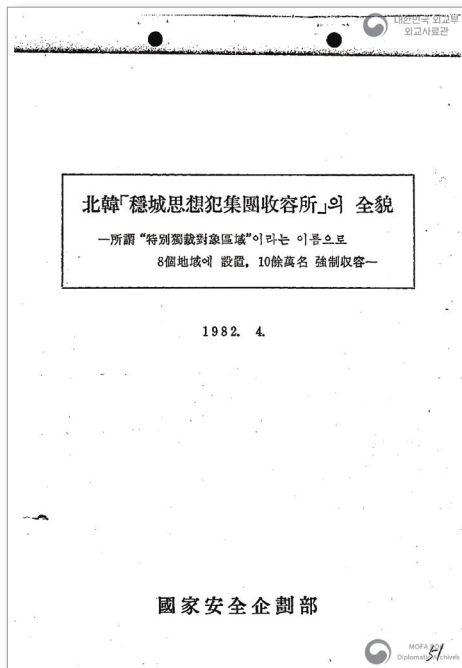
30 이금순 외, 『북한 정치범수용소』 (서울: 통일연구원, 2013), <https://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/2246/1/0001459195.pdf>

31 Chris Buckley and Austin Ramzy, "Night Images Reveal Many New Detention Sites in China's Xinjiang Region," *New York Times*, September 24, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/24/world/asia/china-muslims-xinjiang-detention.html>; Doug Irving, "China's Disappeared Uyghurs: What Satellite Images Reveal," RAND, April 29, 2021, <https://www.rand.org/pubs/articles/2021/chinas-disappeared-uyghurs-what-satellite-images-reveal.html>

32 Austin Ramzy and Chris Buckley, "'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims," *New York Times*, November 16, 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html>; Patrick Wintour, "Leaked papers link Xinjiang crackdown with China leadership," *The Guardian*, November 29, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/29/leaked-papers-link-xinjiang-crackdown-with-china-leadership>; John Sudworth, "The faces from China's Uyghur detention camps," *BBC*, May 2022, <https://www.bbc.co.uk/news/extra/85qihv6e/the-faces-from-chinas-uyghur-detention-camps>

33 The Committee for Human Rights in North Korea (HRNK), Political Prison Camps Archives, https://www.hrnk.org/documentations_cat/political-prison-camps

34 북한인권시민연합(NKHR), 『북한의 '피로 물든 석탄』 (서울: 북한인권시민연합, 2021), https://www.nkhr.or.kr/publications/조사보고서/보고서-북한의-피로-물든-석탄-수출-정권을-유지하는-북한인권시민연합_메이드인차이나-글로벌공급망이어떻게북한교화소의노예제를부추기는가 (서울: 북한인권시민연합, 2024), <https://www.nkhr.or.kr/publications/조사보고서/보고서-메이드인-차이나-글로벌-공급망이-어떻게-북>



비밀 해제된 한국 정부 문서는 1982년 4월 항공 사진과 탈북민 진술을 통해 북한의 정치범수용소 실체를 드러냈던 정교한 국제 미디어 캠페인에 관해 밝히고 있다.
[출처: 대한민국 외교사료관]

1982년 4월, 국제 뉴스 매체들은 김일성 70세 생일을 앞두고 탈북민 3명의 진술과 한국 정보기관이 제공한 항공 정찰 사진을 처음으로 인용하여 북한 정치범수용소를 조명하는 보도를 내놓았다.³⁵ 당시 국제 캠페인이 짜임새 있게 조율되었고 53개국 150여 개 언론매체가 보도하는 성과가 있었다는 사실이 2013년 비밀 해제된 한국 정부 문서로 확인되었다.³⁶

지난 40여 년 간 북한의 정치범수용소들에 관한 탈북민 진술과 고해상도 위성사진이 훨씬 더 많아졌을 것임을 고려하면, 한국 정부는 정치적 의지만 있다면 수용소들의 위치와 규모 변화 등 더 많은 정보를 공개할 수 있어야 한다. 대체로 정보기관 일선에서는 이러한 정보를 공개하는 것을 망설인다는 점을 고려하면, 정부 최고위급 선에서 전략적이고 분별력 있는 공개 결정을 내려주어야 할 것이다.

북한의 내부 문서, 특히 정치범수용소의 조직, 운영, 위치, 수감 규모에 관한 문서를 확보하는 것도 중요하다.

탈북 난민과 탈북민

해외에서 벌어지는 탈북 난민과 탈북민 강제실종에 관해서는 북한 내 정보 수집이 극도로 제한될 뿐만 아니라 중국, 러시아와 그 밖의 경유국들도 투명하지 않기 때문에 조사기록 작업에 어려움이 있어 왔다.

탈북 난민의 첫 큰 행렬은 러시아로 파견되었던 북한 해외 노동자들이 1990년대 초 망명을 시도하면서 시작되었다. 국제앰네스티(Amnesty International)는 소련 붕괴 이후 수년 간 북한 노동자들이 탈출을 시도하다가 저지된 사건들을 기록하고 단독보고서를

³⁵ Henry Scott Stokes, "North Korea is said to hold 105,000 for ideology," *New York Times*, April 11, 1982, <https://www.nytimes.com/1982/04/11/world/north-korea-is-said-to-hold-105000-for-ideology.html>

³⁶ 강병철, "〈외교문서〉 정부, 김일성 생일 앞두고 '北수용소' 동시다발 폭로," *연합뉴스*, 2013년 4월 1일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130329197500043>

발간하여 실태와 법적 분석을 제시하였다.³⁷ 국제앰네스티는 북한으로 강제송환된 북한 노동자 개개인에 관해서도 국제사회에 호소하였다.³⁸

러시아 난민 지원 NGO 시민지원위원회(Комитет «Гражданскоедействие»)는 2020년에 북한 사람들의 난민 지위 신청에 관해 종합적인 보고서를 발간하였다. 시민지원위원회에 따르면, 2011년부터 2019년까지 러시아 당국은 난민지위를 신청한 북한 사람들 중 약 70%에게 임시 지위를 주었다가 단 한 명에게만 난민지위를 부여하였고, 러시아 법원은 많은 경우에서 추방 명령을 내렸다.³⁹

러시아 당국은 또한 한국인 선교사 백원순을 간첩 혐의로 2024년 초부터 구금하고 있다.⁴⁰ 북한 노동자들의 한국행을 도왔던 것이 백 선교사가 체포된 진짜 이유였던 것으로 추정되고 있다. 러시아는 과거에도 비슷한 이유로 한국인 선교사들을 체포하였지만 이내 한국으로 추방하는 것이 일반적이었다. 백 선교사가 정식 재판도 없이 장기 구금되고 있는 상황은 다른 한국인 선교사들도 러시아에서 망명을 희망하는 북한 사람들을 돕기 어렵게 하고 있다.

1990년대 중반 북한의 대규모 기아 사태 이후 식량과 경제적 기회를 찾아 탈북하기 시작한 중국 내 수많은 탈북 난민에 관한 조사기록 작업은 중국 내 현장 접근이 제한되어 어려움을 겪었다. 1997년 1월, 중국과 러시아가 강제송환한 탈북민들이 북한 량강

³⁷ "Democratic People's Republic of Korea/Russian Federation: Pursuit, intimidation and abuse of North Korean refugees and workers," Amnesty International, September 8, 1996, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/006/1996/en>

³⁸ "Russian Federation: Refoulement of Lee Yen Sen: fear for safety in North Korea," Amnesty International, February 1, 1996, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/006/1996/en>; 김태식, "탈북 北送교포 체포된 뒤 행방요연... 北으로 압송된듯," 연합뉴스, 1998년 5월 25일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004355617?sid=102>

³⁹ Svetlana Gannushkina, Konstantin Troitsky and Moonyoung Lee, *Report: "One recognized refugee in nine years. Overview of the situation with refugees from the DPRK (North Korea) in Russia"* (Moscow: Civic Assistance Committee, 2020), https://refugee.ru/wp-content/uploads/2020/09/DPRK-Refugees_English.pdf

⁴⁰ "South Korean detained earlier this year is accused of espionage in Russia, state news agency says," *Associated Press*, March 12, 2024, <https://apnews.com/article/russia-south-korea-spying-ba8f0c260b1c8a9b203d39c3d90f75c2>; "Russian court rejects detention appeal of South Korean accused of espionage, RIA reports," *Reuters*, October 15, 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/russian-court-rejects-pre-trial-detention-appeal-south-korean-accused-espionage-2024-10-15/>

도 혜산시 비밀 감옥들에 수감되고 그러한 구금시설을 국가보위성이 운영한다는 것이 탈북민들의 진술로 보도되었다.⁴¹

1997년 10월, 국제앰네스티는 탈북민 리송남에 대한 정보를 공개할 것을 중국과 북한 당국에 요구하였다. 그가 중국 당국에 체포되던 상황이 마지막으로 목격되었고 결과적으로 북송된 것으로 추정되었다.⁴² 1998년 12월, 북한인권시민연합(NKHR)은 중국 길림성 통화시에서 약 150명의 탈북민이 중국 당국에 체포되고 강제송환됐다고 발표하였는데 당시 알려진 첫 대규모 강제북송 사건이었다.⁴³

1999년 8월, 서울에 있는 인도주의 NGO인 좋은벗들 북한연구소는 1998년 11월부터 1999년 4월까지 중국 동북부 2,479개 마을에서 탈북민 872명을 인터뷰하여 중국 내 탈북민이 30만 명이 넘는 규모라고 추정하였다.⁴⁴ 1999년 11월, 탈북난민보호유엔청원 운동본부는 같은 해 10월과 11월 중국에서 탈북민 1,383명을 인터뷰하여 중국 내 탈북 난민 규모를 10만~20만 명으로 추정하였다.⁴⁵

대조적으로 1999년 12월, 한국의 외교통상부는 그러한 추정치들은 과장되었다고 주장하면서 중국 정부의 추정치이던 5천~1만 명, 유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)의 추정치이던 3만 명, 북경의 주중 한국대사관과 선양의 한국영사관 보고를 토대로 중국 내 탈북민 규모를 1만~3만 명으로 추정하였다.⁴⁶ 2002년 HRW 보고서는 “1만~30만

⁴¹ “北韓, 체포된 탈북자 비밀감옥에 수용,” *연합뉴스*, 1997년 1월 9일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004160858?sid=100>

⁴² “North Korea: The fate of those who flee: The case of Li song Nam,” Amnesty International, October 5, 1997, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/011/1997/en/>

⁴³ 김태식, “중공안당국 탈북자 1 백 50 명 검거, 北 압송,” *연합뉴스*, 1998년 12월 21일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004346357?sid=103>

⁴⁴ 강진욱, “재중 북한 식량난민 여성이 75% 차지,” *연합뉴스*, 1999년 8월 30일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004467988?sid=100>; 지도법사 법륜이 이끄는 좋은벗들은 2006년 9월 16일부터 2012년 8월 1일까지 북한 내 인도주의 및 인권 상황을 보고하는 정기간행물인 “오늘의 북한소식”을 총 466회 발간하였다. “오늘의 북한소식,” 좋은벗들, <https://www.gf.or.kr/notice/1198>

⁴⁵ 이우영 외, 『북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), 5-8, <https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/525>

⁴⁶ 권경복, “정부·민간단체의 재중 탈북자 ‘논란,’” *연합뉴스*, 1999년 10월 8일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004474018?sid=100>

명 사이의 북한사람들이 중국에 은신해 있다”고 언급하였다.⁴⁷

탈북 난민을 돕거나 조사하는 활동에 대한 중국 정부의 적대적 정책은 익히 알려져 있다. 1999년 9월, 중국 공안은 탈북민을 돕던 한국인 선교사와 사업가 3명을 체포해 추방하였다.⁴⁸ 2000년 4월부터 6월까지 중국 당국은 좋은벗들 활동가들을 50일간 불법 감금하고 한국 정부에 통지하지 않은 채 이들을 폭행하며 좋은벗들이 한국 정부의 산하기구라고 자백하라고 강요하였다.⁴⁹ 중국은 1999년 7월에는 탈북민을 돕고 있다고 의심하여 수십 명의 한국인 정보요원들을 추방하기까지 하였고, 그 때문에 한국 정부는 영사 담당 직원들에게 중국 정부를 자극할 수 있는 어떠한 행동도 자제하라는 긴급 훈령을 내렸던 것으로 보도되었다.⁵⁰

중국은 북한의 공작원들이 중국 내에서 탈북민 뿐만 아니라 탈북민을 돕는 사람들까지 겨냥하는 활동을 해도 묵인하고 경우에 따라 개입할 뿐이다. 1995년 7월, 북한의 공작원들이 중국에서 안승운 목사를 납치하자 중국 당국은 납치를 실행한 북한 측 주모자로 리경춘을 불법 감금과 불법 국경출입 혐의로 기소하여 징역 2년형을 선고하였다.⁵¹

그러나 당시 중국 외교부 부부장은 한국과 북한 국적자들이 중국 영토에서 중국법을 위반한 것이라며 진짜 피해자는 중국이라고 주장하였고, 한국 종교단체의 ‘불법 선교 활동’을 단속하라고 한국 정부에 요구하였다.⁵² 1997년 7월, 중국은 리경춘이 2년 형기

⁴⁷ “The Invisible Exodus: North Korans in the People’s Republic of China,” Human Rights Watch (HRW), November 2002, <https://www.hrw.org/reports/2002/northkorea/norkor1102.pdf>

⁴⁸ 이돈관, “중국, 한국인 목사·사업가 3명 구금,” *연합뉴스*, 1999년 9월 10일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004447416?sid=104>

⁴⁹ 이충원, “中, 北 난민지원 NGO활동가 인권침해,” *연합뉴스*, 2001년 6월 18일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000081050?sid=100>

⁵⁰ 서의동, “탈북자 관련 정보수집 정보요원 중서 철수,” *문화일보*, 1999년 9월 11일, <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=199909112001001>

⁵¹ “中國, 안목사 납치범 재판후 추방키로,” *연합뉴스*, 1995년 11월 22일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004004140?sid=100>

⁵² 이돈관, “안목사 납치범에 징역2년·강제추방 선고,” *연합뉴스*, 1996년 8월 26일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004059851?sid=104>

를 마치자 즉시 석방하고 북한으로 송환하였지만, 안승운 목사가 북한에서 풀려나게 하려는 데에는 아무런 실질적 노력을 하지 않았다.⁵³

마찬가지로 2000년 1월 중국에서 북한 공작원들이 김동식 목사를 납치한 사건에서는 2006년 중국 당국이 납치범 중 한 명인 김송산을 체포하고 수감한 것으로 보도되었지만,⁵⁴ 김동식 목사의 석방을 위해서는 중국이 별달리 한 것 없었다. 중국과 북한 간 관계가 어떠한지가 중요한 영향 요소일 수 있지만, 북한 공작원들은 중국에서 때때로 아무런 처벌도 받지 않고 활동할 수 있는 것으로 알려져 있다.⁵⁵ 북한 공작원의 규모와 중국 체류 기간은 중국이 그들의 존재를 부담스러워하는지 여부와 북한의 공작활동 예산 상황에 따라서만 제한될 뿐인 것으로 보도된 바 있다.⁵⁶

그럼에도 불구하고 중국이 강제북송한 사람들에 관한 조사와 기록 작업은 꾸준히 계속되고 있다. 중국이 한국전쟁 국군포로인 한만택과 정상운을 북한으로 송환한 사건도 포함된다.⁵⁷

1984년 북한에서 사망한 한국군 포로 손동식(군번 K1123444)의 딸 손명화가 탈북하여 2005년 한국으로 오고 2013년 아버지의 유해도 한국으로 가져와 그의 유언을 이루자, 북한 당국이 보복으로 그녀의 오빠 손충권, 여동생 손영금, 조카 박영호를 정치범 수용소로 보낸 것으로 파악되었다.⁵⁸

⁵³ “안목사사건 유엔인권고등판무관실에 문제제기,” *연합뉴스*, 1997년 8월 2일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004190930?sid=100>

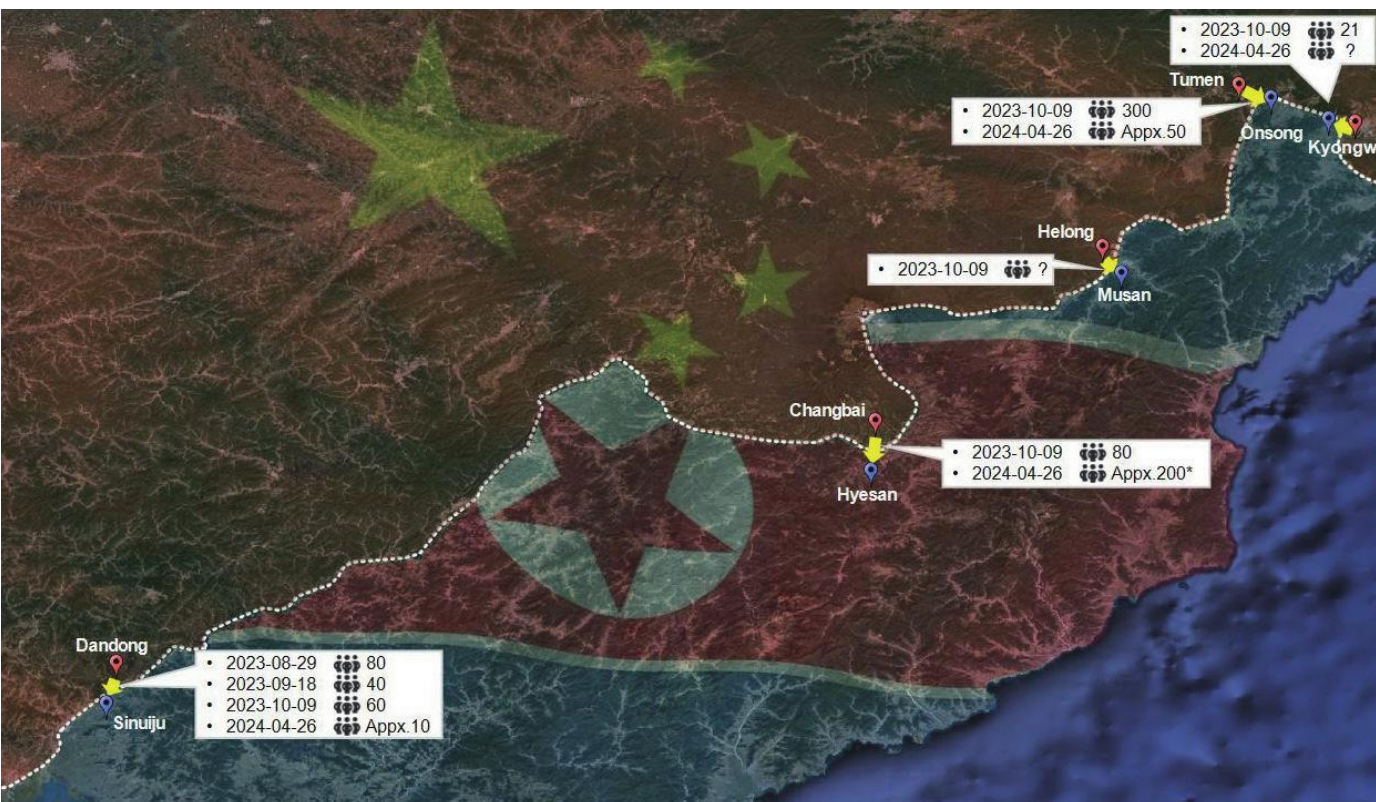
⁵⁴ 황형준, “김동식 목사 납치 北공작원 2명 사망,” *동아일보*, 2009년 9월 23일, <https://www.donga.com/news/article/all/20090116/8684956/1>

⁵⁵ 김지은, “중, 한국계 미국인 선교사 일행 전격 체포,” *자유아시아방송*, 2017년 2월 10일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/missionary-02102017092410.html

⁵⁶ 정영, “북, ‘고현철 사건’ 후 해외 반탐조 일부 철수,” *자유아시아방송*, 2016년 8월 1일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/kidnapping-08012016161708.html

⁵⁷ “North Korea: Elderly prisoner’s life at risk in North Korea: Jeong Sang-un,” Amnesty International, August 19, 2010, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/006/2010/en>; 부형권, “중, 탈북 국군포로 강제북송 파문,” *동아일보*, 2005년 1월 27일, <https://www.donga.com/en/article/all/20050127/239525/1>

⁵⁸ “Translated Remarks by Son Myeong-hwa” in “Forget Me Not: Impact of North Korean Human Rights Abuses on Families Worldwide,” The Korea Society, September 25, 2024, <https://www.koreasociety.org/policy-and-corporate-programs/item/1864-forget-me-not-impact-of-north-korean-human-rights-abuses-on-families-worldwide>



이 지도는 코로나19 팬데믹 후인 2023년 8월부터 2024년 4월까지 중국이 수백 명의 북한 난민을 국경 여러 거점을 이용해 북한으로 강제송환한 현황을 보여준다.

[출처 : TJWG, 프리덤조션(2024년 중국 장백을 거쳐 북한 혜산으로 송환된 인원)]

1999년과 2000년 7명의 탈북민이 러시아에서 중국을 거쳐 북한으로 송환된 사건과 2014년 한 탈북민 일행이 라오스에서 중국을 거쳐 북한으로 송환된 사건도 기록되었다.

2023년 10월, 중국은 코로나19 팬데믹 시기에는 국경봉쇄로 멈추었던 탈북 난민 강제 송환 정책과 관행을 재개하였다. HRW와 TJWG는 2023년 10월 중국이 500명 넘는 탈북 난민을 강제북송하고,⁵⁹ 2024년 4월에도 60명 넘는 탈북 난민을 송환했다는 것을

⁵⁹ Lina Yoon, "China Forcibly Returns More than 500 to North Korea: Returnees, Mostly Women, Face Torture, Sexual Abuse, Forced Labor," HRW, October 12, 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/10/12/china-forcibly-returns-more-500-north-korea>



중국-북한 국경의 중국 측 길림성 도문변방대, 2018년 8월 촬영.

[출처: TJWG]

기록하였다.⁶⁰ 이는 중국과 북한 모두에 정보협조자들을 두고 있는 신뢰도 높은 정보 제공자의 도움으로 파악되었다.

코로나 19 팬데믹 이후로는 중국의 광범위한 국가 감시 시스템 때문에 대부분의 시민 단체가 중국 내에서는 탈북민을 만나기 위험해진 상황이다. 중국이 개정한 반간첩법은 2023년 7월 발효되었고, 중국이 이를 이용해 한국인을 첫 구속한 사건이 2023년 12월 벌어졌지만 체포에 관한 보도나 한국 정부의 사실 확인은 2024년 10월에 이를 때까지 없었으며,⁶¹ 이러한 상황은 북한 인권 및 난민 지원 활동가들에게 중국을 방문하는 것

⁶⁰ Lina Yoon, "China Forcibly Returns 60 Refugees to North Korea: Returnees at Risk of Torture, Forced Labor," HRW, May 8, 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/05/08/china-forcibly-returns-60-refugees-north-korea>

⁶¹ Kim Hyo-shin, "Korean citizen detained in China on espionage under new law," KBS, October 28, 2024, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8092424>

조차 위험하게 하고 있다. 중국은 반간첩법을 개정하기 전에도 탈북에 성공해 일본에 정착했던 “귀국자”를 포함하여 일본 국적자 17명을 수감하였다.⁶²

중국에 구금된 탈북 난민 또는 북송된 사람들에 대한 정보는 제한적이지만, 체포와 송환, 강제실종 사건들을 계속 추적하는 일은 중요하다. TJWG는 강제송환된 북한 사람들을 대신하여 유엔 강제적·비자발적 실종 실무그룹(WGEID)과 자의적 구금 실무그룹(WGAD)에 진정서를 계속 제출해왔고, WGAD가 **김철옥 대 중국 및 조선민주주의인민공화국 사건**을 자의적 구금으로 판정(Opinion No. 37/2024)하는 성과가 있었다.⁶³

최근 몇 년간 또 하나의 중대한 변화는 북한이 중국과의 국경을 따라 울타리, 벽, 경비초소 건설을 강화했다는 사실인데, NGO와 언론매체들이 위성사진으로 이를 파악하고 기록하였다.⁶⁴ 이전보다 확장되고 강화된 ‘국경 장벽’은 북한 주민들이 중국으로 탈출하는 것을 극히 어렵게 만들었고, 중국으로 탈출하려다가 실종되는 사건이 계속 발생하고 있다.⁶⁵ 따라서 북한의 ‘국경 장벽’에 관해서는 위성사진과 휴민트(human intelligence)를 토대로 계속 분석해야 할 것이다.

중국에서 탈북 난민이 북송 전까지 구금되는 시설들과 송환 실행에 쓰이는 국경 통과 지점에 관해서도 더 조사해야 한다. 요컨대, 위성사진 분석과 전직 경비원, 수감 경험자, 그 밖의 목격자들의 진술을 결합하는 분석이 필요하다.

⁶² 사공관속, “‘장성택 숙청’ 말해서 체포... 중서 ‘간첩 복역’ 일본인 17명 사연,” **중앙일보**, 2023년 7월 17일, <https://www.joongang.co.kr/article/25177920>

⁶³ UN WGAD, “Opinion No. 37/2024 concerning Kim Cheol-Ok,” A/HRC/WGAD/2024/37, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/detention-wg/opinions/session100/a-hrc-wgad-2024-37-china-democratic-peop.pdf>

⁶⁴ “North Korea: Covid-19 Used as Pretext to Seal Border: Enhanced Fences, Guard Posts Further Restrict Movement, Trade,” HRW, November 17, 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/11/17/north-korea-covid-19-used-pretext-seal-border>; “A Sense of Terror Stronger than a Bullet: The Closing of North Korea 2018-2023,” HRW, March 7, 2024, <https://www.hrw.org/report/2024/03/07/a-sense-of-terror/stronger-than-a-bullet-the-closing-of-north-korea-2018%E2%80%932023>; Josh Smith and Sudev Kiyada, “North Korea spent the pandemic building a huge border wall,” *Reuters*, May 27, 2023, <https://www.reuters.com/graphics/NORTHKOREA-BORDER/byvrlwjreve/>

⁶⁵ 전환기정의위킹그룹, 『존재할 수 없는 존재』, 51-52.

COI 보고서에 언급되었던 것처럼 탈북 난민과 탈북민이 강제송환되면 직면하는 중대한 인권침해 중 하나는 임신부에 대한 강제낙태와 갓 태어난 아기들에게 자행되는 영아살해이다. 통일부 북한인권기록센터는 강제낙태를 당한 탈북여성 14명의 진술을 요약하여 2024년 6월 두 번째로 발간한 북한인권보고서에 담았다.⁶⁶ 통일부는 북한의 당국의 정책과 관행에 대해 아는 의사와 의료 종사자 경력의 탈북민을 인터뷰하여 다음 보고서에도 이 문제를 조명해야 한다.

중국과 러시아는 난민지위 협약 및 의정서와 고문방지협약에 따른 의무에도 불구하고 탈북 난민에 대한 강제송환을 정당화하는 데에 북한과의 양자 조약을 이용하고 있다.

중국의 경우, 1998년 북한 국가보위성과 중국 공안부 간의 국경 보안 협정을 개정하여 탈북 난민에 대한 체포와 송환을 크게 늘렸는데, 이 협정은 2007년 1월에 이르러서야 처음 드러났다.⁶⁷ 협정 제4조 1항은 “합법적인 문서를 소지하지 않았거나, 문서에 명시되지 않은 통과 지점을 사용한 자는 불법 국경 침입자로 간주된다”고 규정하고 있다. 제4조 2항은 “불법 국경 침입자는 신원 및 구체적인 상황에 대한 정보를 포함하여 상대방으로 송환된다”고 명시하고 있다.⁶⁸ 2003년 체결한 민사 및 형사사법공조 조약도 중국이 탈북 난민을 송환하는 것을 쉽게 만들었다.⁶⁹

⁶⁶ 통일부, 『2024 북한인권보고서』, 71-73, <https://www.unikorea.go.kr/nkhr/ko/ebook/#page=1>

⁶⁷ 조계창, “北-中 98년 체결 국경협정에 담긴 내용,” *연합뉴스*, 2007년 1월 22일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0001527361?sid=100>

⁶⁸ “中华人民共和国公安部朝鲜民主主义人民共和国国家安全保卫部关于在边境地区维护国家和社会秩序的工作中相互合作的议定书” [국경지역에서 국가의 안전과 사회질서 유지사업에서 호상 협조할데 대한 합의서] (1998.07.08 서명, 1998.08.28 발효), <http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail1.jsp?objid=1531876990894>. 이전 버전의 조약은 “Protocol between the PRC Ministry of Public Security and the DPRK Social Safety Ministry for Mutual Cooperation in Safeguarding National Security and Social Order in Border Areas,” Wilson Center, June 9, 1964, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/protocol-between-prc-ministry-public-security-and-dprk-social-safety-ministry-mutual>

⁶⁹ “中华人民共和国和朝鲜民主主义人民共和国关于民事和刑事司法协助的条约” [중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국의 민사 및 형사사법공조 조약] (2003.11.19 서명, 2006.01.21 발효), <http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail1.jsp?objid=1531876855012>

1993년 11월 제정되고 1998년 개정된 길림성 변경관리 조례는 중국이 탈북민에 대한 적발과 체포를 국내법으로도 쉽게 만든 경우로 꼽힌다.⁷⁰ 1996년 12월, 한국의 언론이 입수해 보도한 길림성 지방정부의 길림성 변경관리 조례 선전제강(提綱) 문서에 서는 1994~1995년에 탈북민 140명이, 1996년에 탈북민 48명이 북송된 것으로 드러난 바 있다.⁷¹

러시아는 북한과 체결한 형사사법공조, 범죄인 인도, 불법 입국자 및 체류자의 이송과 인수, 자유박탈형을 선고 받은 자의 인도에 관한 여러 조약을 이용하여 주로 해외파견 노동자인 북한 사람들 중 망명이나 한국행을 희망하는 이들을 북한으로 송환한다.⁷² 2024년 6월 18일 푸틴과 김정은이 서명한 새로운 포괄적 전략동반자 관계에 관한 조약은 사법적 사안에 관한 협력을 밝히고 있다(제14조). 송환 또는 추방에 관한 양자 조약들의 역사와 맥락을 분석하면 북한과 다른 국가 간 조약 관계 변화에 나타난 정책 우선순위를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

조사와 기록이 필요한 또 다른 중요한 영역은 한국에 정착하여 대한민국 국적이 된 탈

⁷⁰ 세계법제정보센터, “지린성 변경관리 조례(吉林省边境管理条例),” https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=47874&AST_SEQ=53

⁷¹ 이병기와 공종식, “中 송환 탈북자수 첫 확인… 「中 공식문서」 단독입수,” *동아일보*, 1996년 12월 26일, <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/19961226/7218338/9>

⁷² “ДОГОВОР МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ О ВЗАИМНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ” [로씨야련방과 조선민주주의인민공화국 사이의 형사사법 공조에 관한 조약], (2015.11.17 서명, 2017.03.24 발효), https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/43707; “ДОГОВОР МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ О ВЫДАЧЕ” [로씨야련방과 조선민주주의인민공화국 사이의 범죄인 인도에 관한 조약] (2015.11.17 서명, 2017.03.24 발효), https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/4370; “СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ПЕРЕДАЧЕ И ПРИЕМЕ ЛИЦ НЕЗАКОННО ВЪЕХАВШИХ И НЕЗАКОННО ПРЕБЫВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ” [로씨야련방과 조선민주주의인민공화국 사이의 불법 입국자 및 체류자의 이송 및 인수에 관한 조약] (2016.02.02 서명, 2017.08.07 발효), https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/43686; “ДОГОВОР МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И КОРЕЙСКОЙ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ О ПЕРЕДАЧЕ ЛИЦ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ” [로씨야련방과 조선민주주의인민공화국 사이의 자유박탈형 선고받은 자 인도에 관한 조약] (2017.12.05 서명, 2019.04.19 발효), https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/52773

북민에 대한 납치와 강제실종 사건들이다. 1990년대 이래 북한 공작원들이 중국에서 납치한 탈북민에는 한국에 정착하여 남한 국민이 된 사람들이 포함되는데, 이러한 납치는 노골적인 초국가적 억압(transnational repression) 행위이다.

북한 공작원들은 2003년 4월 중국 장백현에서 지만길⁷³과 김철수⁷⁴를, 2003년 4월 길림성에서 김철훈과 신성심 부부⁷⁵를, 2004년 8월 화룡시의 군급 도시에서 진경숙⁷⁶을, 2005년 3월 용정시의 군급 도시에서 과거 북한군 군관이었던 강건을 각각 납치하였는데, 중국에서 납치될 당시 이들은 모두 남한 국민이었다.⁷⁷

2010년대 중반, 북한은 북한 주민들로 하여금 남한을 부정적으로 인식하게 만들고 탈북을 단념시킬 목적으로 남한에 정착한 탈북민을 다시 북한으로 유인하는 작업을 더욱 조직적으로 펼쳤다. 한국 정부는 남한에 정착한 탈북민 가운데 31명이 2012년 이후 북한으로 “재입북”했다고 발표하였다.⁷⁸

그러나 대표적인 사례로 알려진 임지현조차 북한 보위기관의 협박을 받고 북한으로 돌아갔을 가능성이 제기되었고, 한국 당국은 남한을 떠난 탈북민 746명의 행방을 파악

⁷³ UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID), Hundred-ninth session, “Communications, cases examined, observations and other activities conducted by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances,” A/HRC/WGEID/109/1, July 22, 2016, para. 23(f).

⁷⁴ UN WGEID, A/HRC/WGEID/109/1, para. 23(g).

⁷⁵ UN WGEID, Hundred-sixth session, “Communications, cases examined, observations and other activities conducted by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances,” A/HRC/WGEID/106/1, July 22, 2015, para. 22.

⁷⁶ UN Commission on Human Rights, Sixty-first session, “Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances,” E/CN.4/2005/65, December 23, 2004, para. 112, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g04/169/65/pdf/g0416965.pdf>

⁷⁷ 강철환, “전 인민군 군관 강건 씨의 비극,” *조선일보*, 2005년 8월 23일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2005/08/23/2005082370019.html

⁷⁸ 홍제성, “통일부 ‘최근 10년간 재입북 탈북민은 올해 1명 포함 31명,’” *연합뉴스*, 2022년 9월 27일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220927061851504>; 홍승욱, “탈북민 2012년 이후 재입북 31명... 2030세대 65%,” *자유아시아방송*, 2024년 11월 4일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/north-defectors-re_entry-escapees-unification-11042024085754.html; 김당, “‘제2의 임지현’ 재입북자 명단과 재입북 사유,” *KPI뉴스*, 2020년 6월 3일, <https://www.kpinews.kr/newsView/179546303749769>

하지 못하는 것으로 보도되었다.⁷⁹ 탈북민의 북한 내 가족들이 북한 국영방송에 등장하여 남한에 정착한 탈북민에게 재입북을 종용하기도 한다.⁸⁰

한국 정부는 탈북민 출신 한국인으로는 3명이 북한에 강제 억류되어 있다고 공식적으로 인정하였다. 3명의 이름은 고현철, 김원호, 박정호이다.⁸¹ 한국에 정착한 탈북민이자 데일리NK 기자인 함진우는 2017년 5월 29일 중국과 북한 간 국경지역인 연변조선족 자치구에서 북한 공무원들에게 납치된 것으로 보고되었다.⁸²

실종되기 전의 최종 도착지가 중국이었던 한국 국적 탈북민들에 관해 전면적으로 수사하기 위해 한국 당국이 경찰청, 법무부, 외교부, 국가정보원을 포함하는 부처 간 태스크포스를 조직해야 한다. 한국 정부는 실종 전 마지막 행선지가 중국인 것으로 파악된 탈북민들의 행방을 찾기 위해 중국 당국에 협조를 요청하여야 한다.

원칙적으로 한국은 망명 의사를 밝히는 탈북민을 받아들이고 한국 국적을 인정하지만, 국가정보원이 감독하는 심사 과정은 모호하다.

국가정보원이 운영하는 심사 시설에서 인권을 침해 받았다는 주장이 있었다. 1999년, 한 탈북민 그룹이 심사 과정에서 구타와 언어적 학대를 당했다며 한국 정부를 상대로 소송을 제기한 경우가 있었다.⁸³

⁷⁹ 장훈경, “나 좀 데려가 줘” 北 유인 공작 급증… 억류된 ‘북한 상남자,’” SBS, 2017년 12월 22일, https://news.sbs.co.kr/amp/news.amp?news_id=N1004541106

⁸⁰ 조정훈, “北, 탈북민 재입북 종용 ‘너를 기다린다,’” 통일뉴스, 2015년 7월 2일, <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=112642>

⁸¹ 정혜경, “‘생사도 알 수 없어’ 북한억류 4,000일… 가족의 호소,” SBS, 2024년 9월 20일, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007806946

⁸² UN WGEID, Hundred-thirteenth session, “Communications, cases examined, observations and other activities conducted by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances,” A/HRC/WGEID/113/1, November 24, 2017, para. 35.

⁸³ “탈북자 9명, ‘인권침해당했다’ 국가상대 손해소,” 문화일보, 1999년 2월 19일, <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=19990219152>

알려진 적어도 한 사건은 2019년 11월, 해상으로 탈북하기 전에 살인을 했다는 혐의로 한국 정부가 2명의 탈북민 우범선과 김현욱을 강제북송하다가 현장 포착된 사건이었다.⁸⁴ 이 사건에 관해서는 한국 정부가 김정은으로 하여금 2019년 11월 25~26일 부산에서 열릴 예정이던 한-아세안 특별정상회의에 참석하도록 환심을 사려고 한 것이라는 의혹이 계속되고 있다.

한국 정부가 특히 해상을 통해 북한을 떠난 사람들을 불분명한 이유로 송환했다는 의혹도 있어 왔다. 한국으로의 첫 해상 탈북으로 알려진 경우는 1955년 5월 유기방의 가족 8명이었고, 그 후로는 1987년 1월 김만철의 가족 11명이었으며, 1990년대 중반 이래로 배를 타고 탈북하는 ‘보트 피플’은 더 빈번하게 나타났다.⁸⁵

한국의 통일부는 <표 2>와 같이 2001년 이후 발생한 해상 탈북 현황을 제공하였는데, 한국 해군은 최근 몇 년간 북한 어선들이 한국 해역에 들어온 경우가 수백 회 더 있었다고 인정하였다.⁸⁶

표 2 통일부 인권인도실 이산가족과에서 제공한 해상 탈북 목록

	발생 일자	표류 지역	총인원(명)	송환(명)	귀순(명)	송환 일자	송환 경로
1	2001.01.16.		2	2	0		
2	2001.11.18.		2	2	0		
3	2002.01.09.		3	3	0		
4	2004.01.23.		2	2	0		
5	2004.12.28.		2	2	0		
6	2005.01.23.		2	2	0		

⁸⁴ 김은빈, “강제북송 탈북어민 이름은 97년생 우범선·96년생 김현욱,” *중앙일보*, 2022년 9월 16일, <https://www.joongang.co.kr/article/25101992>

⁸⁵ 이준삼, “반세기 넘게 이어지는 ‘북한판 보트피플,’” *연합뉴스*, 2011년 9월 13일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20110913072400014>

⁸⁶ 김세윤, “2019년 NLL 월선한 北 어선 423척… 軍 3척만 나포: 文 정부, 해상 매뉴얼 무시한 채 北 어선 돌려보내,” *월간조선*, 2024년 12월, <https://monthly.chosun.com/client/news/viwi.asp?ctcd=A&nNewsNumb=202412100020>

	발생 일자	표류 지역	총인원(명)	송환(명)	귀순(명)	송환 일자	송환 경로
7	2005.09.05.		2	1	1		
8	2005.12.20.		6	6	0		
9	2006.03.18.		5	0	5		
10	2006.10.23.		1	1	0		
11	2006.11.01.		1	1	0		
12	2007.12.10.		5	5	0		
13	2008.06.15.		2	0	2		
14	2008.06.22.		1	0	1		
15	2008.06.24.		1	1	0		
16	2008.06.25.		2	0	2		
17	2008.09.02.		2	2	0		
18	2009.10.01.		11	0	11		
19	2009.12.21.		7	7	0		
20	2010.01.03.	동해	2	2	0	2010.01.06.	판문점
21	2010.05.08.	서해	1	0	1		
22	2010.06.01.	서해	1	0	1		
23	2010.06.24.	서해	1	0	1		
24	2010.06.27.	동해	3	0	3		
25	2010.09.20.	동해	4	1	3	2010.09.26.	해상
26	2010.12.03.	서해	3	3	0	2011.01.07.	해상
27	2010.12.25.	서해	1	1	0	2011.01.28.	해상
28	2011.02.05.	서해	31	27	4	2011.03.27.	해상
29	2011.05.25.	서해	1	0	1		
30	2011.06.11.	서해	9	0	9		
31	2011.08.11.	서해	4	4	0	2011.08.12.	판문점
32	2011.08.11.	서해	3	3	0	2011.08.12.	해상
33	2011.08.16.	서해	2	2	0	2011.08.18.	판문점
34	2011.10.04.	동해	2	0	2		

	발생 일자	표류 지역	총인원(명)	송환(명)	귀순(명)	송환 일자	송환 경로
35	2011.10.30.	서해	21	0	21		
36	2011.10.30.	서해	1	0	1		
37	2011.11.25.	서해	1	1	0	2011.11.25.	해상
38	2012.12.11.	동해	10	10	0	2012.12.12.	해상
39	2012.12.13.	동해	3	3	0	2012.12.16.	해상
40	2013.07.03.	동해	3	3	0	2013.07.05.	판문점
41	2013.10.26.	동해	4	4	0	2013.10.27.	해상
42	2013.11.22.	서해	1	1	0	2013.11.26.	판문점
43	2013.12.30.	동해	4	4	0	2013.12.31.	해상
44	2014.03.27.	서해	3	3	0	2014.03.28.	해상
45	2014.04.04.	남해	3	3	0	2014.04.06.	판문점
46	2014.05.31.	동해	3	1	2	2014.06.03.	판문점
47	2014.06.16[13].	동해	5	5	0	2014.06.16.	판문점
48	2014.06.16.	동해	1	0	1		
49	2014.07.03.	서해	1	0	1		
50	2014.08.14.	서해	2	0	2		
51	2014.09.07.	동해	3	3	0	2014.09.08.	해상
52	2014.11.18.	동해	12	12	0	2014.11.18.	해상
53	2014.11.19.	동해	7	7	0	2014.11.19.	해상
54	2014.11.23.	동해	10	10	0	2014.11.26.	해상
55	2014.12.19.	동해	1	1	0	2014.12.23.	해상
56	2015.02.12.	동해	2	2	0	2015.02.23.	판문점
57	2015.06.16.	동해	5	5	0	2015.06.18.	해상
58	2015.07.04.	동해	5	2	3	2015.07.14.	판문점
59	2015.09.16.	서해	1	0	1		
60	2015.11.22.	동해	3	0	3		
61	2015.12.28.	동해	3	3	0	2015.12.29.	판문점
62	2016.08.07.	남해	3	0	3		

	발생 일자	표류 지역	총인원(명)	송환(명)	귀순(명)	송환 일자	송환 경로
63	2016.12.11.	동해	3	3	0	2016.12.19.	해상
64	2016.12.11.	동해	1	1	0	2016.12.19	해상
65	2016.12.12.	동해	4	4	0	2016.12.19.	해상
66	2017.02.13.	동해	5	5	0	2017.02.18.	판문점
67	2017.05.27.	동해	3	3	0	2017.05.31.	해상
68	2017.05.27.	동해	3	3	0	2017.05.31.	해상
69	2017.06.02.	동해	1	1	0	2017.06.09.	해상
70	2017.06.03.	동해	3	1	2	2017.06.09.	해상
71	2017.06.21.	동해	7	7	0	2017.06.21.	해상
72	2017.06.22.	동해	8	8	0	2017.06.22.	해상
73	2017.06.23.	동해	8	8	0	2017.06.29.	해상
74	2017.07.01.	동해	5	0	5		
75	2017.08.06.	서해	1	1	0	2017.08.11.	판문점
76	2017.12.20.	동해	2	0	2		
77	2018.01.08.	동해	1	0	1		
78	2018.05.19.	서해	2	0	2		
79	2018.06.11.	동해	5	4	1	2018.06.15.	판문점
80	2018.08.12.	동해	4	0	4		
81	2018.11.22.	동해	2	2	0	2018.11.23.	해상
82	2018.12.20.	동해	3 (+ 1구)	3	0	2018.12.22.	판문점
83	2019.06.15.	동해	4	2	2	2019.06.18.	판문점
84	2019.07.27.	동해	3	3	0	2019.07.29.	해상
85	2019.11.02.	동해	2	2	0	2019.11.07.	판문점
86	2022.03.08.	서해	7	7	0	2022.03.09.	해상
87	2023.05.06.	서해	9	0	9		
88	2023.10.24.	동해	4	0	4		
89	2024.08.08.	서해	1	0	1		
합계			349	231	118		

2015년 이후 제공된 한국 해경의 해상 탈북 목록(송환 일자 및 경로 미기재)에는 통일부 목록에는 없거나 해상 탈북 날짜가 다른 사례들도 있고(아래 표 3에 표시), 2017년 6월 21일과 22일 해상 탈북 사례는 통일부 목록에는 있으나 해경 목록에는 누락되어 있다.

표 3 해경 보안과에서 제공한 해상 탈북 목록

	발생 일자	인원(명)	송환(명)
1	2015.02.12.	2	2
2	2015.06.16.	5	5
3	2015.07.04.	5	2
4	2015.09.04.	3	
5	2015.09.16.	1	
6	2015.09.29.	1	
7	2015.11.22.	3	
8	2015.12.28.	3	3
9	2016.08.07	3	
10	2016.08.24.	1	
11	2016.09.19.	2	
12	2016.12.11. (2건)	4	4
13	2016.12.12.	4	4
14	2017.02.13.	5	5
15	2017.05.27. (2건)	6	6
16	2017.06.02.	1	1
17	2017.06.03.	3	1
18	2017.06.23.	8	8
19	2017.07.01.	5	
20	2017.08.06.	1	1
21	2017.12.20.	2	
22	2018.01.08.	1	

	발생 일자	인원(명)	송환(명)
23	2018.05.19.	2	
24	2018.06.11.	5	4
25	2018.08.12	4	
26	2018.11.20.	2	2
27	2018.12.20.	3	3
28	2019.06.15.	4	2
29	2019.07.27.	3	3
30	2019.10.31.	2	2
31	2019.12.19.	2	2
32	2022.03.08.	7	7
33	2023.05.06.	9	
34	2023.10.24.	4	
35	2024.08.08.	1	
	합계	117	67

통일부는 군과 정보기관을 포함하여 정부의 다른 기관들로부터 모든 관련 정보를 종합하여 해상 탈북과 관련하여 알려진 모든 현황을 통일부 웹사이트에 공개함으로써 투명성을 높여야 한다.

신앙인과 ‘체제 전복자’

북한에서는 신앙인들과 ‘체제 전복자’로 간주되는 사람들이 일상적으로 체포되고 강제 실종된다. COI는 이 유형의 피해자들에게 북한이 저지른 반인도범죄를 살인, 구금, 고문, 박해까지만 언급하였지만, 강제실종 사건이 많이 보고되었다.

1950년대와 1960년대에는 특히 많은 기독교인과 그 밖의 종교 신앙인들이 비밀리에 처형되거나 정치범수용소로 보내졌다. 1950년에는 북한 전체 인구의 4분의 1이 종교를 가지고 있었으나 북한이 유엔에 제출한 2개의 현황에 따르면 2002년에 이르러서는

0.16% 또는 0.27%에 지나지 않게 현저히 줄었다.⁸⁷

북한에서 기독교와 그 밖의 종교에 대한 잔인한 박해는 계속되고 있다. TJWG는 성경을 소지하거나 배포하거나 가정에서 기도하는 행위만으로도 강제실종된 사건들을 파악해 기록하고 있다.⁸⁸

북한 헌법 제68조는 이렇게 규정하고 있다.

“국민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교 건축물 건설과 종교 의식 집행의 허가를 통해 보장된다. 종교는 외세를 끌어들이거나 국가와 사회 질서를 해치는 구실로 이용되어서는 안 된다.”⁸⁹

그러나 북한 당국은 남한을 비롯한 외국과 연관 짓는 ‘국가 전복’ 또는 그 밖의 정치적 범죄 혐의로 신앙인, 특히 기독교인들을 체포하고 실종시킬 수 있다. 국가보위성은 중

87 북한 조선노동당출판사가 1950년 발간한 조선중앙년감에 따르면, 1950년에는 신앙인이 2,132,000명(천도교인 1,500,000명, 불교인 375,000명, 개신교인 200,000명, 천주교인 57,000명)으로 당시 북한 인구 9백만 명의 23.69% 규모였다. 그러나 세계기독교연대(CSW)는 실제로는 2,557,000명 또는 전체 인구의 28.41%가 신앙인이었을 것으로 추산하였다. CSW, *North Korea: Case to Answer - A Call to Act: The urgent need to respond to mass killings, arbitrary imprisonment, torture and related international crimes* (United Kingdom: CSW, 2007), 65, <https://www.csw.org.uk/2007/06/20/report/35/article.htm>; 북한은 시민권 및 정치적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 제2차 국가보고서에서 제기된 우려사항에 답변하면서 2002년 기준으로 북한 내 신앙인 수를 37,800명(천도교인 15,000명, 불교인 10,000명, 개신교인 12,000명, 천주교인 800명)이라고 보고하였다. UN Human Rights Committee (UN HRC), Seventy-fifth session, “Concluding observations of the Human Rights Committee: Democratic People’s Republic of Korea,” CCPR/CO/72/PRK/Add.1, August 5, 2002, para. 5, <https://undocs.org/CCPR/CO/72/PRK/Add.1>; 북한이 2000년 기준으로 인구를 22,963,000명으로 보고한 것을 고려하면 전체 인구의 0.16%를 의미하였다. “Core Document Forming Part of the Reports of the States Parties: Democratic People’s Republic of Korea,” HRI/CORE/1/Add.108/Rev.1, July 16, 2002, para. 4, <https://undocs.org/HRI/CORE/1/Add.108/Rev.1>; 그러나 그에 앞서 북한 대표단의 김용철이 유엔 자유권위원회의 Ivan Shearer 위원의 질의에 답변했을 때에는 63,000명(천도교인 40,000명, 불교인 10,000명, 개신교인 10,000명, 천주교인 3,000명)으로 보고하였고, 이는 전체 인구의 0.27 %를 의미하였다. UN HRC, Seventy-second session, “Summary Record of the 1946th Meeting,” CCPR/C/SR.1946, October 30, 2001, para. 63, <https://undocs.org/CCPR/C/SR.1946>; 북한 당국은 1990년에도 황해남도 안악군에서 비밀예배를 보던 86명의 기독교인을 체포했다고 한다. 강철환, “기독교인 86명 비밀예배보다 수난,” *조선일보*, 2001년 6월17일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2001/06/17/2001061770160.html

88 전환기정의위킹그룹, 『존재할 수 없는 존재』, 61-62.

89 “DPRK Constitution (2019),” National Committee on North Korea, https://www.ncnk.org/resources/publications/dprk-constitution-2019.pdf/file_view; 북한은 2024년 11월에 헌법을 개정한 것으로 알려졌지만 개정된 헌법은 공개되지 않았다.

교를 모르는 주민들에게 기독교나 여타의 종교가 알려지는 것을 막으려고 신앙인들을 조용히 처벌하는 것을 선호한다고 알려져 있다.

북한에서 노골적으로 종교 활동을 금지하는 법률은 드문 반면, 점술을 뜻하는 것으로 알려져 있는 ‘미신 활동’은 범죄로 명시하고 있다. ‘미신’으로 처벌되는 행위가 무엇인지 파악해 기록하고 아시아의 다른 공산국가들에 존재하는 비슷한 법 조항들과 비교 분석할 필요가 있다.⁹⁰

2021년 북한은 청년교양보장법을 제정했는데, 이는 코로나19 팬데믹 시기에 북한이 제정한 3대 악법 중 하나이다. 이 법 제41조는 “청년은 다음과 같은 행위를 하지 말아야 한다: ... 종교와 미신 행위”라고 규정하고 있다. 북한이 유난히 청년교양보장법에서 종교 활동을 명시적으로 금지한 이유는 무엇이고 이러한 새로운 예를 따라 북한의 다른 법률도 개정되는지 파악하는 것이 중요하다.

TJWG는 북한 주민이 외부 세계로 연락하다가 강제실종된 사건과 한국 등 외국 문화를 이용 또는 유포한 혐의로 강제실종된 사건들을 파악하였다.⁹¹ 북한이 근년에 반동 사상문화배격법과 평양문화어보호법을 만들어 처벌의 일관성과 처벌 강도를 높인 것일 수 있으므로 이 법들이 제정된 이후의 강제실종 사건들에 대해서는 더 많은 조사 기록 작업과 분석이 요구된다.

납치·실종된 외국인

북한이 외국인들에게 벌여온 납치와 강제실종은 한국전쟁기 국군포로와 민간인 납북자, 그리고 1959년 이후 일본으로부터의 “귀국자”들이 발생한 1950년대까지 거슬러 올라간다. 북한 당국에 체포되어 1967년부터 1974년까지 정치범수용소로 실종되었던 베

⁹⁰ See article 300 of the Criminal Law of the People's Republic of China; article 320 of the Criminal Code of the Socialist Republic of Vietnam and articles 3 (13) and 184 of the Penal Code of the Lao People's Democratic Republic.

⁹¹ 전환기정의위킹그룹, 『존재할 수 없는 존재』, 58-60과 62-63.

네수엘라 공산주의자 알리 라메다(Ali Lamedda)는 북한 내 약 15만 명 규모로 추정되는 정치범들의 존재에 관해 처음으로 국제사회에 알렸다.⁹²

북한인권위원회(HRNK)가 2011년 발간한 보고서 *TAKEN! North Korea's Criminal Abduction of Citizens of Other Countries*는 북한이 해외 여러 나라에서 벌인 외국인 납치와 강제실종 사건들을 망라하였고,⁹³ COI는 이 보고서를 광범위하게 인용하였다.

피해국들 중 일본과 한국 정부는 자국민이 납치되고 강제실종된 사건들을 부분적으로 조사하였다. 그러나 피랍자가 소수인 나라들에서는 정부 차원의 진상조사가 제한된 수준에 머물렀다.

한국의 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’)는 주로 피해자 가족 또는 지인의 신청으로 사건을 조사하고 그러한 신청은 2022년 12월 종료되었음에도 불구하고, 위원회가 필요하다고 판단할 경우 조사를 개시할 수 있는 권한을 가지고 있다. 진실화해위원회는 과거에 적절히 조사되지 않은 북한에 의한 외국인 납치 사건들에 대해 이러한 조사 개시 권한을 행사할 수 있다.

일본 정부는 요코타 메구미를 포함한 17명의 일본 국민을 납치 피해자로 조사하고 인정한 반면, 1959년부터 1984년까지 일본에서 북한으로 ‘귀국’한 후 실종된 최소 93,340명의 재일본조선인과 그 일본인 배우자들의 생사와 소재 규명에는 미온적이다.

“귀국자”들의 대부분은 행정명령인 1952년 4월 19일자 일본 법무부 민사국장 통달 “평화조약에 동반한 조선인, 대만인 등에 관한 국적 및 호적 사무 처리에 관해(平和条約に伴う朝鮮人台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について)”로 일본 국적을 상실하였고 북한으로 ‘귀국’한 이후 북한 국적을 취득한 것으로 간주되었다. 결과적으로 역

⁹² Amnesty International, *Ali Lamedda: A personal account*.

⁹³ HRNK, *TAKEN! North Korea's Criminal Abduction of Citizens of Other Countries* (Washington DC: HRNK, 2011), <https://www.hrnk.org/documentations/taken>



1959년 12월 “귀국자”들을 태운 배가 일본 니가타를 출발하여 북한 함경북도 청진으로 향하고 있다. 현수막에는 “재일조선공민들의 귀국을 열렬히 환영한다”는 문구가 적혀 있다.

[출처: 국제적십자위원회(ICRC)]

대 어느 정부도 이들에 대한 진상 조사에 적극적이지 않았다.

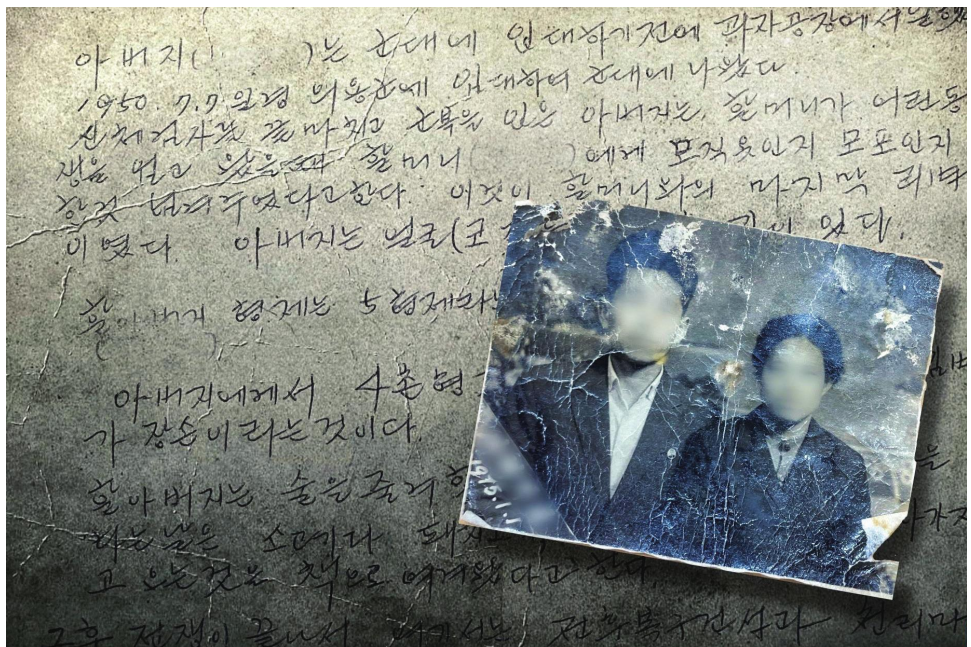
2022년 12월 9일, 북한인권시민연합(NKHR)과 TJWG는 한국의 진실화해위원회에 신청서를 제출하여 1959년부터 1984년까지 최소 93,340명의 재일본조선인과 일본인 배우자들이 일본에서 북한으로 ‘귀국’하는 결과를 낳은 ‘지상낙원’ 사업에 관해 조사할 것을 요청하였다. 신청서는 북한을 탈출하여 한국과 일본으로 돌아온 수십 명의 “귀국자”를 대리하여 제출되었다.⁹⁴

이 ‘지상낙원’ 사업과 별개로 재일본조선인총연합회(총련) 회원들이 북한을 ‘방문’한 후 실종되었다는 보고들이 있다. 총련 간부들이 내부 권력 투쟁에서 정적들을 조직적으로 제거하기 위해 북한 당국에 이들을 ‘실종’시키도록 요청한 것으로 추정되었다. 일본 국적을 보유하지 않은 총련 회원들은 북한으로 귀국할 의사 없이 북한을 방문하려면 방북 전에 일본 출입국관리사무소에 재입국 허가를 신청하도록 되어 있다. 그러므로 일본 정부는 재입국 허가를 받아두고 북한을 방문하였으나 일본으로 돌아오지 않은 총련 회원들의 연도별 현황을 공개할 수 있다. 그 수가 상당히 우려할만하다면 일본 당국은 이들 중 북한에서 강제실종되었을 가능성이 있는 경우들을 조사할 수 있다. 2015년 5월 26일 아리타 요시후(有田芳生) 의원은 일본 정부를 상대로 ‘조국 방문단 사업’에 참가한 자로 재입국 허가를 신청했으면서도 재입국을 하지 않은 재일 조선인의 수를 파악하고 있는지 서면으로 질의하였으나 동년 6월 5일 일본 정부는 통명스럽게 관련 통계를 잡고 있지 않고 있어서 답변하기 곤란하다고 답했다.

2024년 8월 7일, 진실화해위원회는 북한과 친북적인 총련이 인권침해를 저질렀다고 결론지었다. 또한 진실화해위원회는 일본 정부, 국제적십자위원회(ICRC), 한국 정부에도 책임이 있다고 인정하였다. 이는 ‘지상낙원’ 사업에 대한 정부 기관 차원의 최초의 진상 조사였다.⁹⁵

⁹⁴ 박수윤, “대북단체, 진실화해위에 ‘재일교포 복송’ 공식조사 요청,” *연합뉴스*, 2022년 12월 8일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221208159200504>

⁹⁵ 진실·화해를위한과거사정리위원회, “재일교포 복송에 의한 인권유린 사건 진실규명,” 보도자료, 2024년 8월 7일, https://www.jinsil.go.kr/fnt/nac/selectNoticeDetail.do?bbsId=BBSMSTR_000000000710&nttlId=321862



북한으로 끌려가 실종 상태이던 국군포로와 그의 가족이 구조를 요청하며 북한에서 보내온 편지.

[출처: 물망초]

한국에서는 시민단체들이 납북자에 관한 조사기록 작업과 정부 조사위원회 설립에 주도적 역할을 해왔다. 6·25전쟁납북인사가족협의회(KWAFU)는 1950년대 전시 납북자 명단을 종합하고 애드보커시 활동을 성공적으로 펼쳐 2010년 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」이 제정되게 하였다. 그에 따라 정부 차원의 사실조사 기관으로 설립되었던 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회(이후 ‘6·25전쟁납북진상규명위원회’)는 가족들의 신청서를 받아 전시 납북자 4,777명을 확인하였고, 이들을 포함하여 총 94,121명의 전시 납북자 명부를 작성하였다. 1950년부터 1963년 까지 납북된 것으로 기록되어 있던 12종의 전시 납북자 명단을 통합한 명부였다.

그러나 6·25전쟁납북진상규명위원회의 종합보고서는 납북자들의 이름이 개인정보라며 한 글자씩을 지워 알 수 없게 하였다. 하지만 피해자들이 납북된 후로 오랜 시간이 지났다는 사실을 고려하면 이러한 조치는 정당화되기 어려우므로 한국 정부는 납북자



2024년 5월 24일, 김영호 통일부 장관과 이신화 북한인권국제협력대사, 줄리 터너 미국 북한인권특사가 최성룡 전후납북자피해가족연합회 이사장을 비롯한 납북자 가족들과 함께 납북자 송환기원비 제막식을 선유도 해수욕장에서 열었다.

[출처: 통일부]

들의 이름을 온전히 공개해야 한다.

또한 6·25전쟁납북진상규명위원회는 한국전쟁 발발 이전에 북한 지역에서 벌어진 강제실종에 관해 피해자 가족들이 제출한 300건이 넘는 사건들을 위원회의 권한 범위를 벗어난다는 단순한 이유로 보류하였다.⁹⁶

이러한 사건 파일들이 진실화해위원회 또는 통일부 북한인권기록센터로 이관되면 북한 정권 초기에 벌어진 강제실종 사건들을 조사할 수 있다. 아울러 전시 민간인 납북자 가족들은 피해 배보상을 한국 정부에 촉구하고 있다.

⁹⁶ 6·25전쟁납북피해진상규명및피해자명예회복위원회, 『6·25전쟁 납북피해 진상조사보고서』, 110.

1953년 이후 주로 어부들이 납북된 사건들은 대부분 사건 당시 보도되었지만, 납북자들의 생사와 소재에 관해서는 납북자가족모임이 북한 내부 문서들을 계속 입수하고 발표해왔다.⁹⁷ 납북자가족모임이 촉구한 피해자 보상법은 2007년에 이르러 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」로 실현되었고, 그에 따라 구성된 납북피해자 보상 및 지원 심의위원회는 확인된 납북자 전체명단을 수록한 백서를 2011년 발표하였다.⁹⁸

전시와 전후의 민간인 납북자 문제와 대조적으로, 국군포로에 대해서는 한국 정부가 유사한 진상조사위원회를 설립한 적은 없다. 2021년 6월, 당시 조태용 국회의원(현 국가정보원장)이 한국전쟁 국군포로에 관한 진상조사위원회 설립 법안을 발의하였으나 동 법안은 제21대 국회 임기가 2024년 5월 종료되면서 자동 폐기되었다.⁹⁹

2023년 8월 25일, TJWG와 여러 시민단체는 한국전쟁뿐만 아니라 베트남전쟁과 1953년 이후의 남북한 간 군사적 충돌 사건들까지 여러 유형의 국군포로들을 위한 진상조사위원회를 정부 법안으로 설립하도록 촉구하는 공개서한을 당시 조태용 국가안보실장에게 보냈다.¹⁰⁰ 또한 TJWG는 한국 정부 내에서 국군포로 문제를 관장해온 국방부 군비통제비확산정책과와 수 차례 만나 정부 법안 제출을 요청하였다.

2024년 12월 20일, 서울특별시의의회는 문성호 시의원이 제안한 중앙정부 차원의 6·25

⁹⁷ “납북단체 입수 北 문건 ‘해원·규원’ 생존자 분류,” *데일리NK*, 2012년 1월 26일, <https://www.dailynk.com/납북단체-입수-北-문건-해원규원-생/>

⁹⁸ 납북피해자보상및지원심의위원회, 『전후 납북피해자 보상 및 지원 백서』 (서울: 납북피해자지원단, 2011), <http://dl.nanet.go.kr/law/SearchDetailView.do?cn=MONO1201214458>

⁹⁹ 조태용 의원 등 29인, *6·25전쟁 국군포로의 진상규명 및 명예회복에 관한 법률안*, 의안번호 2111051, 대한민국 국회, 2021년 6월 24일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B2M1Z0V6A1G6R0M9E1M1C2O7Q1B1L2

¹⁰⁰ 전환기정의워킹그룹, “국군포로 진상조사위원회 설치를 위한 정부 법안을 촉구하는 공개서한,” 2023년 8월 25일, <https://en.tjwg.org/wp-content/uploads/2023/08/20230825-Open-letter-to-NSA-Cho-POW-investigative-commission-KR.pdf>; 최근 1996년 한국으로 탈북해 살인죄로 교도소에서 장기 복역한 탈북민의 진술을 통해 한국전쟁 당시 사망한 국군포로와 유엔군 대규모 매장 위치에 대한 정보를 얻을 수 있었다. 이는 북한에 대한 조사기록이 가능하다는 것을 시사한다. 유호윤, “북한에서 20년 숨어살다 처형된 국군포로 있다... 첫 증언,” *KBS*, 2023년 11월 23일, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7849457>; 양민철, “정부, 유엔군 대규모 매장 위치 3곳 유력 증언 확보...조사 착수,” *KBS*, 2023년 12월 14일, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7842248>



수십 년간의 강제노역에 대해 북한이 배상할 의무가 있다는 승소 판결을
2020년 7월 한국 법원으로부터 받은 후, 국군포로였던 한재복(왼쪽에서 두 번째) 씨가
그를 도운 물망초의 변호인단 및 지지자들과 기뻐하며 법원을 나서고 있다.

[출처: 물망초 (윤상구 사진작가)]

전쟁 국군포로 진상규명 및 명예회복 위원회 설립 건의안을 채택하였다.¹⁰¹

서울시 의회가 건의를 채택한 데에는 국군포로가족회의 요청이 성공적이었다. 이어서

¹⁰¹ 문성호 의원 외 19인, 국군포로 명예회복 및 제도개선 건의안, 의안번호 11-02231, 서울특별시 의회, 2024년 10월 16일, <https://www.smc.seoul.kr/info/billRead.do?propTypeCd=07&generationNum=011&billNo=02231&billTypeCd=1&billNum=1>; 이정은, “서울시의회, 국회에 ‘국군포로 진상규명’ 법률 제정 건의,” *자유아시아방송*, 2024년 12월 20일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/north-korea-pow-factfinding-seoul-council-12202024094607.html

경기도 의회 등 한국의 다른 지방 의회들도 비슷한 건의안을 채택할 가능성이 있다.

TJWG는 국방부 관계자들에게 (1) 정부가 마지막으로 현황을 밝혔던 2007년 이후에 탈북 귀환한 국군포로들과 탈북민을 통해 더 파악한 미귀환 국군포로 수와 (2) 한국으로 귀환에 성공한 국군포로들의 가족 구성원 수를 업데이트할 것을 요청하였다. 국방부 군비통제비확산정책과는 국군포로 가족이 얼마나 있는지를 개인이 아닌 가구 수로만 집계하고 있다.

TJWG와 국군포로가족회를 비롯한 시민단체들의 요청에 따라, 2020년 11월 11일 당시 하태경 국회의원이 1970년 6월 5일 북한이 나포한 한국 해군 방송선 I-2호정 승조원들의 송환을 촉구하는 결의안을 한국 국회에 발의하였다. 그러나 이 결의안도 국회 외교통일위원회에서 아무런 후속조치 없이 폐기되었다.¹⁰²

미국과 한국의 유사 입장국 정부들은 국군포로 문제 해결에 필요한 한국의 진상규명위원회 설립을 지지하고 각국이 보유한 기록물에도 접근할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

북한의 해외파견 노동자와 파병 군인

2014년 COI 보고서는 북한의 해외파견 노동자 문제를 별로 깊이 다루지 않았는데, 보고서가 작성되던 당시는 북한이 특히 중국으로의 노동자 파견을 늘리기 시작하던 초기였다. 그러나 벌목공과 어부를 포함하여 북한이 러시아로 노동자를 보낸 역사는 소련 시기이던 1940년대 후반까지 거슬러 올라가며, 1990년대 초 이들의 대규모 탈출은 탈북 난민의 첫 행렬이었다.

¹⁰² 하태경 의원 외 10인, *한국판 푸에블로호 사건인 1970년 6월 5일 해군 방송선 I-2호정 나포사건 50주년에 즈음한 북한의 I-2호정 승조원 20명의 생사 확인 및 포로 즉각 송환 등 촉구 결의안*, 의안번호 2105204, 대한민국 국회, 2020년 11월 11일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q2G0D1P1U1F1C1Y3J3N1O0X6O1X3T3

해외 노동자들은 강제노동이 자행되는 작업 환경에서 다양한 인권 침해와 노동권 침해를 겪는다. 탈출을 시도하다가 들키면 이들을 감시하도록 북한 당국이 보낸 자들에게 납치되거나 강제실종된다. 이러한 인권 침해와 노동권 침해는 노예화, 구금, 고문, 성폭력, 박해와 기타 비인도적 행위의 반인도범죄 수준에 이른다고 지적되어 왔다.

유엔 안전보장이사회 결의 2397호에 따라서 모든 유엔 회원국은 2019년 12월까지 각국의 관할 범위 내에서 돈을 벌던 모든 북한 노동자와 그들을 감시하던 “정부 안전 감독관”들을 북한으로 돌려보내야 했다. 세계 곳곳에서 북한 노동자들에게 지급되던 임금 대부분을 북한 정부가 사실상 몰수하여 불법적 무기 프로그램 자금으로 쓰기 때문이었다.

그러나 중국, 러시아와 그 밖의 나라들은 수만 명의 북한 해외파견 노동자들에게 체류연장과 추가 입국을 허용해왔다. 중국, 러시아 등에서의 납치와 강제실종 등 북한이 파견 노동자들에게 벌이는 초국가적 억압 사건들은 실제보다 덜 기록되고 있는 상황이다. 중국 수산물 가공 산업에서 벌어져온 착취 실태를 공개출처 정보와 해외파견 북한 노동자들과의 인터뷰로 드러낸 최근 뉴욕커 심층기사는 이러한 조사기록 작업이 불가능하지는 않다는 것을 보여준다.¹⁰³

북한의 국가보위성(MSS) 요원들은 중국과 러시아에 상주하며 북한 노동자들을 감시하고 탈출자를 체포한다. 2024년 1월에는 중국에서 북한 노동자들이 거센 파업을 했다는 보도가 있었다.¹⁰⁴ 파업에 참여한 노동자들의 생사와 소재는 이후 불분명한 상황이다.

러시아에서는 북한군 IT 전문가 최금철 소좌 등 북한 사람들이 현지에서 탈출해 유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)에 망명을 요청하다가 러시아 경찰에 체포되어 블라디

103 Ian Urbina, “Inside North Korea’s Forced-Labor Program,” *New Yorker*, February 25, 2024, <https://www.newyorker.com/magazine/2024/03/04/inside-north-koreas-forced-labor-program-in-china>

104 Aadil Brar, “North Korean Official Killed in China After ‘Violent Protests,’” *Newsweek*, January 30, 2024, <https://www.newsweek.com/north-korea-china-official-killed-workers-strike-wages-1865115>

보스톡 북한 영사관에 구금되었다.¹⁰⁵

러시아의 난민 지원 NGO인 시민지원위원회에 따르면, 탈출을 시도한 북한 사람들에 대한 러시아 당국의 보호는 제한적이다. 러시아 당국은 2011년부터 2019년까지 난민 지위 신청자 207명 중 2011년 1명에게만 난민 지위를 주었고, 임시 비호 신청자 305명 중 213명에게만 임시 지위를 주었으며, 독립성이 결여된 러시아 법원은 많은 재판에서 북한 사람들에게 강제추방을 명령하였다.¹⁰⁶

최근 북한의 러시아 파병 문제도 조사기록 작업의 필요성을 높이고 있다. 파병 군인의 징집과 선발 과정에 관해서뿐만 아니라 전투원이자 잠재적 포로로서 국제인도법에 관한 이들의 이해 정도와 준수 여부에 대해서도 정보를 모아 짚어볼 필요가 있다. 굶주린 북한 군인들이 이미 전장을 이탈하고 있다는 보도가 있었다.¹⁰⁷ 이들 외에도 탈영하거나 항복 또는 탈출을 시도하는 북한 군인들의 생사와 소재는 심각한 우려사항이 되고 있다. 동시에 이러한 군인들은 조사기록 작업에 중요한 정보원이 될 전망이다.

외딴 섬으로 보내진 장애인

2014년 COI 보고서는 한 전직 북한 고위관료의 진술을 토대로, “함경남도에 있는 한 섬에서 생화학무기의 의학적 실험이 장애인을 대상으로 시행되고 있다는 충격적인 주장도 있다”고 언급하였다.¹⁰⁸ 다만, COI 보고서는 “이러한 주장을 확정하기는 어려운 위치에 있다”고 밝히며 추가 조사가 요구되는 사안이라고 강조하였다.

¹⁰⁵ William Kim and Christy Lee, “North Korean Cyberwarfare Officer Arrested in Vladivostok While Seeking Asylum,” *Voice of America*, February 10, 2022, <https://www.voanews.com/a/north-korean-cyberwarfare-officer-arrested-in-vladivostok-while-seeking-asylum-/6436872.html>

¹⁰⁶ Gannushkina, Troitsky and Lee, “Overview of the situation with refugees from the DPRK.”

¹⁰⁷ Nate Ostiller and The Kyiv Independent news desk, “18 North Korean soldiers already deserted positions by Ukraine’s border, intelligence sources tell Suspilne,” *Kyiv Independent*, October 15, 2024, <https://kyivindependent.com/18-north-korean-soldiers-already-deserted-positions-by-ukraines-border-intelligence-sources-tell-suspilne>

¹⁰⁸ UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” para. 328.

TJWG와 협력 단체들은 함경남도의 이 은밀한 섬으로 보내지는 장애인 강제실종에 관해 정보를 더 많이 찾는 작업을 계속할 것이다.

책임규명

북한의 강제실종과 납치 범죄는 면책될 수 없다. 제2차 세계대전에서의 잔혹행위가 인류의 양심에 충격을 주고 뉘른베르크와 도쿄에서 역사적 판결들이 나왔던 이래로 국제사회는 이러한 범죄에 대한 정의 실현과 책임규명 필요성에 공감해왔다.

강제실종을 포함한 북한의 범죄와 인권침해에 대한 조사기록은 책임규명을 촉진하여야 한다. 동시에 유엔 COI와 같은 책임규명 프로젝트는 조사기록 작업을 크게 촉진할 수 있다.

TJWG는 책임규명 프로젝트를 북한 인권 옹호활동의 핵심이자 필수적 수단이라고 본다. COI가 대표적인 예이다. 유엔의 다른 진상조사 프로젝트들은 무력분쟁이나 민주혁명을 수반하면서 잘 알려진 잔혹행위에 대한 국제사회의 분노와 대응으로 설립된 것과 달리, 북한에 대한 COI는 휴먼라이츠워치(HRW)와 북한인권시민연합(NKHR) 등 NGO들의 옹호활동에 힘입어 설립되었고 COI의 획기적인 보고서는 북한 인권과 탈북난민 문제에 관해 전례 없이 큰 국제적 관심을 일으켰다.

2014년 COI는 “국제공동체가 반인도범죄에 대한 최대 책임자를 겨냥한 강력하고 책임 있는 조치를 결합한 다차원적 전략을 통해 그 보호책임을 이행해야 한다”고 보았다.¹⁰⁹

COI 는 또한 다음과 같이 권고하였다.

“유엔 총회 및 인권이사회의 전적인 지원을 받는 유엔 인권최고대표는 특히 반인도범죄에 해당할 정도로 심각한 북한의 인권 침해 사안들에 대한 책임성 규명을 돕는 조직을 설치하여야 한다. 이 조직은 조사위원회가 이룩한 자료축적 및 증거수집을 바탕으로 설립되어 데이터베이스를 확장시켜나가야 한다. 또한 이는 적합한 인력이 배치되어 인권 피해자들 및 증언자들을 계속해서 만날 수 있도록 하기 위한 현장에 기반한 조직이어야 한다. 인권 보고 메커니즘의 업무를 알리고 관련 이해 당사자들이 제공한 정보를 안전하게 보존하는 기능 외에, 이러한 조직

¹⁰⁹ UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” para. 1210.

은 유엔이 반인도범죄에 대해 가장 큰 책임을 지고 있는 가해자들을 기소하거나 책임을 묻는 기능을 수행하도록 도와야 한다.”¹¹⁰

유엔 총회 결의들은 회원국들에게 “국제법에 따라 북한에서 국제범죄를 저질렀다고 의심되는 자들에 대해 가능한 범위 내에서 수사와 기소를 실시할 것”을 거듭 촉구해왔다.¹¹¹

한국, 미국, 일본 3국 정부는 2024년 10월 18일 개최한 북한인권 3자회의에서 “북한 인권 문제에 대한 접근법을 인권침해와 남용에 대한 모니터링부터 책임 규명 촉진까지 행동으로 전환할 것을 국제사회에 촉구”하였다.¹¹² 한국과 캐나다는 정상회담 공동성명¹¹³에 “책임규명 추진”을 명시하였고, 한국은 루마니아¹¹⁴ 및 페루¹¹⁵와의 정상회담 공동성명에서도 북한에서 발생할 수 있는 반인도범죄에 대한 우려를 표명하였다.

TJWG와 여러 NGO들은 북한의 인권 침해에 대한 책임규명을 정상회담 공동성명과 그 밖의 외교 성명들에서 언급해줄 것을 한국과 여러 국가에 촉구해왔다. 우리는 세계 각국의 의회 및 지방 입법부들에도 가해자들에게 책임을 묻기 위한 노력을 지지해줄 것을 요청해왔다.

¹¹⁰ UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” para. 1225(c).

¹¹¹ UN General Assembly, Seventy-sixth session, “General Assembly Resolution on the situation of human rights in the DPRK adopted on 16 December 2021,” A/RES/76/177, January 10, 2022, <https://seoul.ohchr.org/index.php/en/node/401>; UN General Assembly, Seventy-seventh session, “General Assembly Resolution on the situation of human rights in the DPRK adopted on 15 December 2022,” A/RES/77/226, January 9, 2023, <https://seoul.ohchr.org/en/node/520>; UN General Assembly, Seventy-eighth session, “General Assembly Resolution on the situation of human rights in the DPRK adopted on 19 December 2023,” A/RES/78/218, December 22, 2023, <https://seoul.ohchr.org/en/node/547>

¹¹² U.S. Department of State, “Joint Statement on Strengthening Cooperation to Improve Human Rights in North Korea,” press release, October 18, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-strengthening-cooperation-to-improve-human-rights-in-north-korea>

¹¹³ Canada Office of the Prime Minister, “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 60th Anniversary of Diplomatic Relations Between the Republic of Korea and Canada: Stronger Together for the Next 60 years,” May 17, 2023, <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2023/05/17/leaders-joint-statement-commemoration-60th-anniversary-diplomatic>

¹¹⁴ 대한민국 대통령실, “대한민국과 슬로바키아 공화국 간 전략적 동반자 관계 수립에 관한 공동성명,” 보도자료, 2024년 9월 30일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/urC3DXWa>

¹¹⁵ 대한민국 대통령실, “한-페루 정상회담, ‘공동선언문’ 채택… 방산·인프라 등 협력 강화,” 보도자료, 2024년 11월 17일, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148936364>

TJWG는 협력단체인 세계기독교연대(CSW)와 함께 유럽의회 의원 및 실무진과 면담하고 북한의 인권 상황에 대한 책임규명 필요성을 재차 강조하였다. 면담 결과, 우크라이나에 대한 러시아의 불법적 침공을 지원한 북한의 파병에 대한 규탄 결의에 다음과 같은 문구가 포함되었다: “... 유럽연합과 국제협력국들이 북한정권의 인권침해에 대한 책임규명 노력을 강화할 것을 요청하며, 인권침해 기록화 및 북한 주민 지원활동을 전개하는 시민단체와 인권옹호자들에 대한 지원 확대를 촉구한다...”¹¹⁶

2016년 6월 7일 아르헨티나 하원은 북한의 강제실종과 그 밖의 중대한 인권침해 행위를 규탄하고 모든 정치범의 석방을 촉구하는 북한인권결의를 채택하였다.¹¹⁷

책임규명을 위한 이러한 노력은 2022년 7월 19일 이신화 교수의 북한인권국제협력대사 임명과 2023년 10월 13일 줄리 터너 미국 북한인권특사 임명으로 한층 강화되었다. 두 대사의 임명은 북한인권운동에서 책임규명 문제를 가장 가시화할 대변인들이 없었던 수년 간의 공백을 해소하는 것이었다. 그러나 이신화 대사의 임기가 2024년 7월 18일 종료된 이후 후임자가 임명되지 않고 있고, 2025년 1월 20일 이후 미국의 새 행정부가 특사를 새로 임명할 지 여부도 불분명한 상황이다.

미국은 COI가 파악한 사실을 포함하여 그간 잘 기록된 반인도범죄 정보를 토대로 북한에서 잔혹행위가 자행되었다고 판단하는 방법도 검토하여야 한다.¹¹⁸ 미 국무장관

116 “Resolution on Reinforcing the EU’s Unwavering Support to Ukraine Against Russia’s War of Aggression and the Increasing Military Cooperation Between North Korea and Russia,” European Parliament Legislative Observatory, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2940\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2024/2940(RSP))

117 Cámara de Diputados de la Nación Argentina, “Expresar apoyo a la Resolución 70/172 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 2015 sobre la situación de los Derechos Humanos en la República Popular Democrática de Corea del Norte” [To express support for Resolution 70/172 approved by the United Nations General Assembly on December 17, 2015 on the situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of North Korea] proposed by Martín Maquieyra on April 21, 2016, adopted on June 7, 2016, <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/permanentes/creyculto/proyecto.html?exp=1919-D-2016>

118 Olivia Enos, “The US Needs to Issue an Atrocity Determination for North Korea,” Hudson Institute, April 30, 2024, <https://www.hudson.org/human-rights/us-needs-issue-atrocity-determination-north-korea-olivia-enos>; See also Olivia Enos, “Why the U.S. Should Issue an Atrocity Determination for Uighurs,” Heritage Foundation, September 17, 2020.

은 중국의 신장 위구르 자치구에서의 제노사이드와 반인도범죄가 자행되었다고 2021년 1월 19일 판단하였고, 미얀마에서 제노사이드와 반인도범죄가 자행되었다고 2022년 3월 21일 판단하였으며, 가장 최근으로는 수단에서 전쟁범죄와 반인도범죄, 인종청소가 자행되었다고 2023년 12월 6일 판단한 바 있다.¹¹⁹ 북한에서 잔혹행위가 자행되었다는 판단을 미국이 낸다면 북한에서 벌어져온 반인도범죄에 대한 책임규명에 강력한 신호가 될 것이다.

북한의 강제실종과 납치 범죄에 관해 정의가 실현되고 책임규명이 이루어질 것이라는 기대가 높아지면 가해자들에게는 억제효과가 생길 것이다. 김정은과 같은 최고위지도자들은 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해를 중단할 동기를 갖지 않을 수 있지만, 자신의 행위가 초래할 법적 결과를 인식하는 중간급 간부들은 다를 수 있다. 특히 자신들이 재량권을 가진 사건들에서는 “명령에 따랐다”고 주장할 수 없기 때문에 중간급 간부들은 심각한 인권침해 행위를 줄일 동기를 가질 수 있다.

2024년 11월 20일 유엔 총회 제3위원회가 채택한 북한인권결의(A/C.3/79/L.34)에 따라 2025년 유엔 총회에서 개최 예정인 북한 인권 침해에 관한 “고위급 전체회의(high-level plenary meeting)”는 이러한 초점을 강조할 또 하나의 중요한 기회가 될 것이다. 이 회의는 2024년 9월 25일 유엔 총회 고위급회의의 주간에 한보이스(HanVoice)와 TJWG를 비롯하여 시민단체들이 주최했던 부대행사 내용을 토대로 발전될 수 있다. 당시 부대행사에서 중국에서 복송된 탈북민 가족과 미송환 국군포로 가족, 북한에 구금된 한국인 선교사 가족, 일본인 납북자 가족들은 한국의 조태열 외교부 장관과 유사 입장국 관계자들 앞에서 강제적 가족 분리 문제에 관한 책임규명을 촉구하였다.

119 U.S. Department of State, “Determination of the Secretary of State on Atrocities in Xinjiang,” press release, January 19, 2021, <https://2017-2021.state.gov/determination-of-the-secretary-of-state-on-atrocities-in-xinjiang>; “Secretary Antony J. Blinken on the Genocide and Crimes Against Humanity in Burma,” press release, March 21, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-united-states-holocaust-memorial-museum>; “War Crimes, Crimes Against Humanity, and Ethnic Cleansing Determination in Sudan,” press release, December 6, 2023, <https://www.state.gov/war-crimes-crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-determination-in-sudan>

국제형사법상 강제실종범죄는 (1) 독립된 범죄이거나, (2) 광범위하거나 조직적인 실행 등 특정 조건이 충족되면 반인도범죄로 처벌될 수 있다. 이는 2개의 국제조약에 각각 성문화되어 있다. 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약(이하 ‘강제실종협약’)은 강제실종의 법적 정의를 규정하고(제2조), 당사국들에 대하여 강제실종범죄를 처벌하는 입법 조치를 할 것을 요구하고 있다(제4조). 각 당사국은 범죄혐의자가 자국 관할 영역에 소재하는 경우, 기소하거나 인계할 의무가 있다(제9조).

강제실종협약은 광범위하거나 조직적인 강제실종 범행은 적용 가능한 국제법에 정의된 인도에 반한 죄를 구성한다는 점을 명확히 하고 있다(제5조). 로마규정에 따르면, 반인도범죄는 “민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진” 비인도적 행위로 정의된다. 반인도범죄를 정의하면서 비인도적 행위의 하나로 규정된 것이 강제실종이다.

보충성 원칙(principle of complementarity)에 따라, 로마규정에 명시된 국제범죄에 대한 일차적 관할권은 당사국이 갖고, 국제형사재판소(ICC)는 당사국이 관할권을 행사할 능력이 없거나 의지가 없는 경우에만 관할권을 행사한다. 대부분의 회원국은 법적 공백 때문에 실제 관할권을 행사할 수 없는 상황을 피하기 위해 ICC가 다룰 수 있는 범죄들을 국내법에 명문화한다.

이론적으로 조약의 조항은 별도의 법 제정 없이도 국내법 체계에서 ‘자기집행력(self-executing)’을 갖거나 직접 적용될 수 있다. 그러나 형사사건에서 죄형법정주의(*nullum crimen, nulla poena sine lege*, ‘법률이 없으면 범죄도 없고 형벌도 없다’) 원칙은 국내

이행 법률이 부재한 경우에는 강제실종협약이나 로마규정을 직접 적용하기 어렵게 한다. 예를 들어, 강제실종협약과 로마규정은 유죄 판결을 받은 자에 대한 구체적 처벌을 규정하지 않기 때문에 이는 각국이 국내법으로 정할 사항으로 남겨져 있다.

죄형법정주의는 어떠한 작위나 부작위도 그것이 행해진 당시의 현행법에 의해서만 범죄로 처벌하도록 요구한다. 따라서 각 관할권에서 관련 법률이 제정되기 전에 벌어진 강제실종 사건을 향후에 기소하는 것은 현대 형법의 기본원칙에 위배된다는 비판을 초래할 수 있다.

가까운 미래에 북한, 중국, 러시아가 로마규정이나 강제실종협약을 비준하거나 가입할 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 보편적 정례인권검토(UPR)와 조약기구, 그 밖의 국제 공론장에서마다 북한, 중국, 러시아로 하여금 두 조약을 비준하고 이행하도록 계속 촉구하는 것이 중요하다.

이러한 촉구는 북한의 강제실종범죄 가해자들에게 책임을 묻는 입법을 고려하는 나라들에게도 중요한 의미가 있다. 한국은 이미 2002년에 로마규정을 비준하였고, 2007년에는 국내 이행 법률을 제정하여 강제실종 등 반인도범죄를 비롯하여 로마규정 상의 국제범죄를 국내법에 성문화하였다.

TJWG는 제20대 국회(2016년 5월 30일~2020년 5월 29일)의 주요한 보수 및 진보 정당 국회의원들에게 강제실종협약의 신속한 비준을 촉구하는 결의안¹²⁰과 국내 이행 법률안¹²¹ 발의를 요청하였다.

120 권철승 의원 외 10인, *유엔 강제실종보호협약 비준동의안 제출 촉구 결의안*, 의안번호 2015176, 대한민국 국회, 2018년 8월 30일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1L8O0X8Y3D0T1X6A1R5B1E2G8R8K9; 정병국 의원 외 10인, *강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 비준동의안 제출 촉구 결의안*, 의안번호 2024646, 대한민국 국회, 2020년 2월 27일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S2Y0E0Q2X2C7J1E5J0V3V2V4E8B1U0

121 박정 의원 외 13인, *강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 법률안*, 의안번호 2023394, 대한민국 국회, 2019년 10월 31일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J1W9F1G0H3O1D1V4S4V9U3K1I4C0M4

국회의 호응은 2020년 10월 법무부의 강제실종방지협약 이행입법위원회 설치로 이어졌다. 이 위원회는 법무부, 외교부, 국방부 관계자들과 국제법, 인권법, 형법 분야의 법률가 및 전문가들로 구성되었고, 1년 반에 걸친 심도 있는 논의를 거쳐 국내 이행 법률안의 기본 틀을 도출하였다.¹²²

TJWG는 강제실종협약의 신속한 비준 촉구와 함께 협약을 완전히 이행하기 위해 별도의 법률을 제정할 것을 촉구하였다. 이행입법위원회에서 당초에 법무부와 일부 학자가 선호했던 안은 형법에 새 조항을 단순히 추가하는 것이었으나, 가해자 처벌뿐만 아니라 강제송환금지 원칙과 피해자 구제 및 회복을 포함하는 포괄적인 새로운 법률 제정으로 방향을 전환하였다.

제21대 국회(2020년 5월 30일~2024년 5월 29일)에서는 진전이 더 있었다. 2021년 6월 29일 국회는 강제실종보호협약 비준동의안을 제출하도록 정부에 촉구하는 결의를 통과시켰다.¹²³ 2022년 7월 21일 정부는 공식적으로 강제실종협약 가입에 대한 국회의 동의를 요청하였고, 이는 2022년 12월 8일 승인되었다.¹²⁴ 이후 국내 이행 법률안은 진보¹²⁵와 보수¹²⁶ 양측에서 각각 발의되었으며, 보수 측 법안은 법무부의 이행입법위원회 권고를 대부분 반영하였다.

한국은 2023년 1월 4일 유보 조항 없이 강제실종협약에 가입하였고, 이는 2023년 2월 3일 발효되었다. 또한 가입 즉시, 협약 제32조와 제33조에 의거하여 유엔 강제실종위원

¹²² “법무부 강제실종방지협약 이행입법위원회 운영지침,” 예규 제1262호, <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/155/530973/artclView.do>

¹²³ 전용기 의원 등 10인, 유엔 강제실종보호협약 비준동의안 제출 촉구 결의안, 의안번호 2107518, 대한민국 국회, 2021년 1월 20일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J2V1C0H1E1T1T1A0J0O7H0N1D4V5R9

¹²⁴ 대한민국 정부, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 비준동의안(정부), 의안번호 2116598, 대한민국 국회, 2022년 7월 21일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O2Y2C0F7B2M1A1L7B2A3Y5R7S3D4A7

¹²⁵ 전용기 의원 등 10인, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 법률안, 의안번호 2107371, 대한민국 국회, 2021년 1월 14일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_P2E1S0R1F0T8B1V6Z2W9P1X1B2Z7C7

¹²⁶ 김기현 의원 등 10인, 강제실종범죄 처벌, 강제실종의 방지 및 피해자의 구제 등에 관한 법률안, 의안번호 2115792, 대한민국 국회, 2022년 5월 30일, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D2B2M0R4W2K1E1J7M2S9C4O4X2T9D1



TJWG, 북한인권시민연합과 남북피해가족들이 2023년 9월 8일 국회에서 강제실종협약 이행 방안을 논의하고 있다. [출처: TJWG]

회(CED)가 개인정보와 국가 간 통보를 심의할 권한을 인정한다고 선언하였다.

제21대 국회는 이행 법률을 제정하지 못하고 만료되었지만, 제22대 국회에서는 주로 법무부의 이행입법위원회 권고를 반영한 두 개의 법안이 보수와 진보 정당 양측에 의해 발의되었다.

TJWG는 한국 정부가 2026년 초로 예정된 유엔 강제실종위원회로 보고서를 제출하기 전에 국회 법제사법위원회와 국회 본회의에서 최종 법안이 신속하게 통과되도록 촉구하고 있다.

일본은 2007년 로마규정에 가입하고 2009년 강제실종협약을 비준하였지만, 이들 조약의 이행을 위한 국내 입법 조치는 하지 않고 있다. 일본 정부는 기존의 처벌 조항만으로도 두 조약이 규정하는 범죄를 처벌하기에 충분하다는 입장이다. 로마규정과 관

련하여 일본 법무성은 보충성의 원칙을 고려하여 이행 법률 제정을 지지했던 것으로 알려졌으나, 법무성의 입장이 채택되지는 않았다.

강제실종위원회는 일본의 법이 강제실종을 독립된 범죄로 규정하지 못하고 있는 점에 대해 우려를 표명하였다.¹²⁷ 로마규정과 강제실종협약상의 정의와 부합하는 법 조항이 없는 상태가 계속되고 있는 것은 일본 법정에서는 강제실종과 납치 범죄에 대한 복한의 책임을 규명하는 데에 심각한 장애물이 될 수 있다.

미국이 가까운 장래에 로마규정이나 강제실종협약을 비준할 가능성은 낮다. 하지만 2024년 11월 유엔 총회 제6위원회는 마침내 2029년까지 “가능한 가장 광범위한 지지를 받아” 반인도범죄에 관한 국제협약을 채택하기 위한 국제회의를 소집하기로 합의하였고, 이는 2024년 12월 4일 유엔 총회 결의 79/122호로 승인되었다.¹²⁸

제안된 반인도범죄 국제협약은 국제법위원회(ILC)의 셴 머피(Sean D. Murphy) 교수와 여러 위원이 작성한 《반인도범죄의 예방과 처벌에 관한 조항들의 초안(Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity)》¹²⁹에 주로 기반하고 로마규정상 반인도범죄 정의를 그대로 따르므로 미국이 정치적으로 수용하기에 더 용이할 수 있다.

최종 채택될 협약을 미국이 비준하고 국내법에 반영한다면, 강제실종범죄는 미국의 관할권 하에서도 반인도범죄가 될 것이다.

¹²⁷ Committee on Enforced Disappearances, “Concluding observations on the report submitted by Japan under article 29 (1) of the Convention,” CED/C/JPN/CO/1, December 5, 2018, paras. 13-14, <https://undocs.org/CED/C/JPN/CO/1>

¹²⁸ UN General Assembly, Seventy-ninth session, “Sixth Committee, Upholding Tradition of Consensus in Historic Meeting, Approves Text to Begin Elaborating International Convention on Crimes Against Humanity: Delegations Also Send 15 Draft Texts to General Assembly for Adoption,” GA/L/3738, November 22, 2024, <https://press.un.org/en/2024/gal3738.doc.htm>

¹²⁹ “Analytical Guide to the Work of the International Law Commission: Crimes against humanity,” International Law Commission, https://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml

국내 및 국제 사법절차

COI 보고서는 중국에서 납치를 실행한 국가보위성 요원들에 대하여 한국과 중국 법원이 판결한 2개의 형사 사건을 언급하였다.¹³⁰ 한국 법원에서는 북한의 납치와 여타의 범죄 가담자들에 대한 형사 기소와 유죄 판결이 여러 번 이루어졌다.

반면 중국 법원은 재판 기록을 공개하지 않고 있다. COI 보고서에 언급된 중국 길림성 연변조선족자치주 중급인민법원의 판결문마저도 미공개 상태이다. 이외에도 관련된 형사사건이 더 있었던 것으로 추정되지만 중국의 높은 비밀주의 때문에 책임규명에 보탬이 될만한 실체적·법적 가치는 제한적이다.

한국에서 다루어진 형사사건들에서는 피고인 대부분이 전통적으로 북한 간첩과 국가기관 요원들에게 적용되는 국가보안법 위반으로 기소되고 재판 받았다는 것도 주목할만하다. 류영화와 김학수에 대한 재판, 그리고 북한 공작원들이 김동식 목사와 40명의 탈북민 및 일본으로부터의 ‘귀국자들’을 납치하는 데에 조력한 2명의 조선족에 대한 재판이 그 예이다.¹³¹

2007년 한국이 강제실종을 반인도범죄로 규정한 국제형사재판소 로마규정 이행 법률을 제정한 이후에도 형사사건 피고인들은 국가보안법상 간첩죄로만 기소되고 유죄

¹³⁰ UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” paras. 977-979.

¹³¹ “FOOTPRINTS: 북한에 의한 실종피해자 데이터베이스,” <https://nkfootprints.tjwg.org/ko/entity/ypesspk5vw/relationships>; HRNK, *An Investigation into the Human Rights Situation in North Korea's Political Prison Camps: Testimonies of Detainee Families by No Chain*, https://www.hrnk.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/eng/No-Chain-Translated-Version_edits.pdf

가 선고되었다.

대한항공 YS-11기 공중납치 사건으로 북한에 납치된 11명의 한국인 중 한 명인 황원의 아들 황인철은 납치범 조창희를 2012년 2월 형사 고소하였다.¹³² 2018년 11월, 탈북 귀환 국군포로들은 남북정상회담으로 김정은이 서울을 방문할 가능성을 예상하고 김정은에 대한 고소장을 한국의 검찰에 제출하였다.¹³³ 그러나 한국 검찰은 이들이 제기한 고소에 대해 어떠한 조치도 하지 않았다.

일본 경찰은 적어도 1980년대부터 자국민이 의문스럽게 실종된 사건들에서 북한의 납치 가능성을 열어두고 수사해왔다.¹³⁴ 일본 당국은 납치 사건들에서 11명의 용의자에 대해 체포영장을 발부하였다.¹³⁵ 그 중 한 명인 김길옥은 체포되거나 일본으로 송환되지 않고 한국에서 사망하였다.¹³⁶ 일본 내에서 체포나 기소가 이루어진 사례는 없다.

2012년 한국과 일본의 NGO들은 김정은과 북한 관료들에 대한 형사 고소를 스페인에서 제기하였다.¹³⁷ 당시 많은 언론의 관심이 있었지만, 실질적 진전 없이 곧 흐지부지되었다.

최근 아르헨티나에서는 2008~2014년 유엔 미얀마인권특별보고관이었고 2016~2022년 유엔 북한인권특별보고관이었던 토마스 오헤아 키타나 전 보고관이 로힝야족 피해자들을 도와 미얀마 최고위 지도자들을 반인도범죄와 제노사이드 혐의로 제소하였

¹³² 장철운, “KAL기피랍자가족회 ‘北납치범 내일 고소,’” *연합뉴스*, 2012년 2월 13일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20120213079100014>

¹³³ 김영권, “탈북 국군포로·인권단체들 ‘김정은 현행범으로 검찰에 고발,’” *Voice of America*, 2018년 11월 6일, <https://www.voakorea.com/a/4646501.html>

¹³⁴ 김경석, “북송 신광수씨 수사기록 日에 전달,” *연합뉴스*, 2000년 8월 29일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000023432?sid=100>

¹³⁵ 일본 납치문제대책본부, 『북한에 의한 일본인 납치문제』, 16.

¹³⁶ 경수현, “‘일본인 北납치 공범 혐의 한국인 사망’... 日, 한국에 확인 요청,” *연합뉴스*, 2023년 10월 24일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231024071600073>

¹³⁷ “스페인 법원서 김정은 반인류범죄 증언할 것,” *데일리NK*, 2012년 5월 22일, <https://www.dailynk.com/스페인-법원서-김정은-반인류범죄-증-日-NGO-김정은-스페인-법정-세우는-데-협력키로->
“日 NGO, 김정은 스페인 법정 세우는 데 협력키로,” *데일리NK*, 2012년 6월 28일, <https://www.dailynk.com/日-ngo-김정은-스페인-법정-세우는->

다.¹³⁸ 이 사례는 북한 지도자들에 대해서도 아르헨티나에서 국제범죄 혐의로 유사하게 제소할 수 있을 가능성을 높였다.

미국, 한국, 일본의 법원들에서는 북한을 상대로 여러 건의 민사소송이 제기되었다. 미국 법원에서는 외국주권면제법(FSIA)의 테러지원국 예외 조항이 북한에 대한 민사상 손해배상 청구소송을 가능하게 한다.¹³⁹

FSIA 하에서는, 청구인이나 피해자가 범죄 발생 당시 미국 국민, 미국 군대 구성원 또는 미국 정부 직원인 경우, ‘테러지원국’으로 지정된 국가는 고문, 초법적 처형, 항공기 파괴 및 인질 납치에 대한 관할권 면제를 미국 법원에 주장할 수 없다.

북한의 고문 피해자인 오토 웬비어와 김동식 목사의 유가족들은 미국 법원에서 북한을 상대로 승소 판결을 받았을 뿐만 아니라 판결의 집행에 있어서도 유명한 ‘와이즈 어니스트 호’ 선박 등 압류된 북한 자산을 매각 처리하는 진전이 있었다.¹⁴⁰

따라서 미국은 북한으로부터 인권을 침해 당한 미국인들이 미국 법원에서 제소할 수 있도록 북한을 ‘테러지원국’으로 지정한 상태를 유지하는 것이 중요하다. 미국은 1988년 1월 20일 처음으로 북한을 테러지원국으로 지정하였으나, 북한이 핵무기 프로그램을 폐기하겠다고 약속하자 논란에도 불구하고 2008년 10월 11일 지정을 해제한 바 있다.¹⁴¹

이후 미국 의회는 북한을 테러지원국으로 지정하는 사안에 관해 국무장관이 보고

138 Burmese Rohingya Organisation UK, “Historic decision by Argentinian courts to take up genocide case against Myanmar,” November 28, 2021, <https://www.brouk.org.uk/historic-decision-by-argentinian-courts-to-take-up-genocide-case-against-myanmar>

139 28 U.S.C. § 1605A.

140 Sam LaGrone, “North Korean Cargo Ship Sold to Compensate Families of Regime’s Victims,” *U.S. Naval Institute News*, October 9, 2019, <https://news.usni.org/2019/10/09/north-korean-cargo-ship-sold-to-compensate-families-of-regimes-victims>

141 Joshua Stanton, “Ten Years Later, South Korea Questions Suspected North Korean Agent in U.S. Resident’s Kidnapping,” *One Free Korea*, January 16, 2010.

하도록 하였다.¹⁴² 2017년 8월 2일 제정된 제재를 통한 적성국 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) 제324조는 국무장관이 90일 이내에 “북한이 테러지원국 지정 기준을 충족하는지 여부에 대한 판단”을 의회에 제출하도록 의무화하였다.¹⁴³ 2017년 11월 27일 북한은 테러지원국으로 재지정되었다.¹⁴⁴

미국의 제117대 및 제118대 의회에서 법안이 통과되지는 못하였지만, 마르코 루비오 국무장관이 상원의원 시절 공동 발의한 북한인권법 재승인법안(North Korean Human Rights Reauthorization Act)에 “북한 난민을 고의로, 직·간접적으로 북한으로 강제송환한 자”에 대한 제재가 포함되어 있었다는 것도 주목할 점이다.¹⁴⁵

미국 법원은 문서 송달 절차에서도 유연하여 이메일이나 소셜미디어를 통한 송달도 허용하고 있다. 최근에는 미국 국무부도 뉴욕 주재 북한 유엔대표부로의 외교 채널을 통해 문서를 송달하기 시작하였다.¹⁴⁶

TJWG는 북한 내에서 자행된 인권침해와 관련하여 미국 국적을 취득한 탈북민이 북한을 상대로 민사소송을 제기하는 것을 돕고자 한다.

142 H.R. 5208 - North Korea State Sponsor of Terrorism Designation Act of 2016: 114th Congress (2015-2016), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/5208/text>; H.R. 479 - North Korea State Sponsor of Terrorism Designation Act of 2017: 115th Congress (2017-2018), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/479/text>; S. 672 - North Korea State Sponsor of Terrorism Designation Act of 2017: 115th Congress (2017-2018), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/672/text>

143 H.R.3364 - An act to provide congressional review and to counter aggression by the Governments of Iran, the Russian Federation, and North Korea, and for other purposes: 115th Congress (2017-2018), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

144 “Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) Designation as a State Sponsor of Terrorism (SST): A Notice by the State Department,” Federal Register, November 27, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/11/27/2017-25547/democratic-peoples-republic-of-korea-dprk-designation-as-a-state-sponsor-of-terrorism-sst>

145 U.S. Congress, S.4216 - North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2022, 117th Congress (2021-2022), <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4216/text>; S.584 - North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2023, 118th Congress (2023-2024), <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/584/text>

146 함지하, “미 국무부, 유엔 북한대표부에 법원 문건 전달... ‘외교적 경로’로 북한 접촉,” *Voice of America*, 2024년 5월 5일, <https://www.voakorea.com/a/7592233.html>

한국에서는 2020년 7월 이래, 국군포로와 납북자 가족들이 북한과 김정은을 상대로 제기한 일련의 민사소송에서 승소하였지만 판결 집행에 어려움을 겪고 있다. 한편 2023년 10월 일본 도쿄고등법원은 북한으로 갔다가 일본으로 탈출한 ‘귀국자들’이 북한을 상대로 제기한 소송에서 일본 법원이 관할권을 가진다고 판결하였다.¹⁴⁷

한국과 일본에서 진행되는 민사소송에서 가장 큰 난관이자 많은 시간이 걸리는 것은 북한으로의 소송 서류 송달 방법이다. 최근 한 소송에서는 원고 측이 뉴욕 주재 북한 유엔대표부로 문서 송달을 시도하였으나 이루어지지 않아 그 대안으로 공시송달 방법을 이용하였다.¹⁴⁸

한국과 일본은 국내 법원을 통한 대북 판결이 집행될 수 있도록 더 혁신적인 방법을 고려하여야 한다. 와이즈 어니스트 호처럼 제재 위반으로 압류된 북한 자산을 처리할 수 있게 하는 입법 조치를 고려할 수 있다.

유사 입장국들은 2014년 COI가 권고한 북한 상황의 국제형사재판소(ICC) 회부에 관하여 유엔 안전보장이사회 표결을 촉구하는 것을 고려하여야 한다. 러시아와 중국이 거부권을 행사할 것임에는 의심의 여지가 없으나, 거부권을 행사하더라도 2022년 4월 26일 결의 76/262호로 도입된 새 규정에 따라 유엔 총회에서 입장을 명확히 밝히고 거부하는 이유를 설명해야 할 것이다. 2014년 5월 프랑스가 요청한 시리아 상황의 ICC 회부 표결에서는 미국과 한국을 포함한 13개국이 찬성하였으나 러시아와 중국의 거부 때문에 통과되지 못하였다.¹⁴⁹

유엔 안전보장이사회의 회부 없이도 ICC의 소추관은 로마규정 제15조에 의거하여, 범죄의 일부가 재판소의 관할권을 수락한 국가의 영역에서 발생한 경우 직권으로

147 김영권, “재일 북송 피해자들 “일본 고등법원 ‘관할권’ 판결 역사적,” *Voice of America*, November 1, 2023, <https://www.voakorea.com/a/7334928.html>

148 박혜연, “국내 최초 북송 재일교포, 北 상대 손배소... 1심 승소,” *조선일보*, 2024년 9월 12일, https://www.chosun.com/national/court_law/2024/09/12/5OSIBK7EVRDBDI6T2WK26PF4RY

149 UN Security Council, “Referral of Syria to International Criminal Court Fails as Negative Votes Prevent Security Council from Adopting Draft Resolution,” SC/11407, May 22, 2014, <https://press.un.org/en/2014/sc11407.doc.htm>

(*proprio motu*) 수사를 개시할 수 있다. 예를 들어, ICC의 소추부(OTP)는 범죄의 일부가 로마규정 당사국인 방글라데시의 영역에서 발생했다는 점을 근거로 미얀마의 실질적 통치자인 민 아웅 흘라잉(Min Aung Hlaing)에 대해 강제이주와 박해를 저지른 반인도범죄 혐의로 수사를 개시하고 체포영장을 청구하였다.¹⁵⁰ 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 베냐민 네타냐후 이스라엘 총리에 대한 ICC 체포영장 역시 각각 우크라이나와 팔레스타인의 영역에서 자행된 것으로 주장된 범죄를 근거로 발부되었다.

그러므로 북한이 로마규정을 비준하거나 상응하는 선언으로 ICC의 관할권을 수락할 가능성은 낮은 반면, 한국 또는 일본의 영역 내에서 탈북민에게 자행된 강제실종, 박해 또는 그 밖의 비인도적 행위 등 반인도범죄에 관해 OTP가 수사를 개시하는 것은 가능하다. 또한 러시아의 우크라이나 침략 지원에 파병된 북한 군인들이 전쟁범죄나 강제실종 등의 반인도범죄를 저지르는 경우도 ICC의 관할 대상이 될 것이다.

최근 몇 년간 ICC의 사건 부담이 늘면서 로마규정 제14조에 의거한 당사국의 회부도 중요해졌다. 당사국에 의한 회부일 경우, 소추관이 전심재판부로부터 수사 허가를 받는 절차를 생략할 수 있을 뿐만 아니라, 예산 권한을 가진 당사국들이 정치적 지지를 제공할 수도 있다. 리투아니아가 벨라루스 내 반체제 인사들에 대한 강제이주와 박해 상황을 회부한 것이 최근의 예이다.¹⁵¹

북한은 제노사이드의 방지와 처벌에 관한 협약(제노사이드 협약)에 1989년 1월 30일 어떠한 유보도 없이 가입한 당사국이기 때문에 제노사이드 협약의 다른 당사국들은 제노사이드 범죄 책임과 제노사이드를 저지르려는 직접적이고 공개적인 선동, 제노사

¹⁵⁰ International Criminal Court (ICC), “Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, on opening a Preliminary Examination concerning the alleged deportation of the Rohingya people from Myanmar to Bangladesh,” press release, September 18, 2018, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-fatou-bensouda-opening-preliminary-examination-concerning-alleged>; ICC, “Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Application for an arrest warrant in the situation in Bangladesh/Myanmar,” press release, November 27, 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-application-arrest-warrant-situation-bangladesh>

¹⁵¹ ICC, “Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC on receipt of a referral by the Republic of Lithuania,” press release, September 30, 2024, <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-receipt-referral-republic-lithuania>



2024년 12월 4일, 헤이그에서 열린 제23차 ICC 로마규정 당사국 총회 기간 중
부대행사로 한국 정부와 TJWG, 글로벌라이츠컴플라이언스(GRC)가 공동 개최한
‘ICC와 ICJ에서 북한의 책임을 규명하기 위한 새로운 기회 모색’ 회의에서
북한에 적용할만한 책임규명 전략을 논의하고 있다.

[출처: TJWG]

이드 시도 및 공모와 관련하여 북한을 상대로 소송을 제기할 수 있다.

국제사법재판소(ICJ)는 국가만이 당사자 적격성을 가지는 유엔의 주요 사법기관으로서 형사재판소는 아니지만 제노사이드 사건들에 엄격한 기준을 적용해왔다. 특히 제노사이드를 저지르려고 한 특별고의(specific intent), 즉 “국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 그 자체로서 파괴할 의도”를 입증하는 것이 어렵다.

강제실종되거나 정치적 이유로 처형된 피해자들은 그 자체로는 제노사이드로부터의 보호대상에 포함되어 있지 않지만, 그 중 일부는 보호대상이 될 수 있다. 기독교인들과 여타의 신앙인들은 제노사이드의 방지와 처벌에 관한 협약(이하 ‘제노사이드 협약’)에서 ‘종교적 집단’에 해당할 수 있다. COI가 지정한 바와 같이 강제송환된 임신부와 그 자녀들에게 “성별 및 인종적 차별에 기초하여” 자행되는 강제낙태와 영아살해는 “민족적 또는 인종적 집단”에 대한 의도적인 파괴에 해당할 수 있다.¹⁵²

근래에는 피해자들이 자국민이 아닌 경우에도 여러 나라가 인권조약들에 근거한 대세적 의무(*erga omnes*) 위반 사건을 ICJ에 제기해왔다. 감비아가 로힝야족에 대한 미얀마의 제노사이드 혐의로 제기한 소송¹⁵³을 시작으로, 가자지구 사태와 관련하여 남아프리카공화국이 이스라엘¹⁵⁴을, 니카라과가 독일¹⁵⁵을 각각 제노사이드 협약 위반으로 제소하였고, 네덜란드와 캐나다는 고문방지협약을 근거로 시리아¹⁵⁶를 제소한 바 있다.

독일, 네덜란드, 캐나다, 호주는 여성차별철폐협약 위반을 이유로 아프가니스탄을 제소

¹⁵² UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” paras. 424, 426, 434 and 1105.

¹⁵³ “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar: 7 States intervening),” International Court of Justice (ICJ), <https://www.icj-cij.org/case/178>

¹⁵⁴ “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel),” ICJ, <https://www.icj-cij.org/case/192>

¹⁵⁵ “Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany),” ICJ, <https://www.icj-cij.org/case/193>

¹⁵⁶ “Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic),” ICJ, <https://www.icj-cij.org/case/188>

하는 절차를 진행하고 있다.¹⁵⁷ 이러한 소송들의 결과에 따라, 몇몇 국가들은 제노사이드 협약에 근거하여 북한을 상대로 유사한 대세적 의무(*erga omnes*) 위반 사건을 제기하는 데에 관심을 가질 수 있다.

TJWG와 글로벌라이즈컴플라이언스(GRC)는 ICC와 ICJ를 활용하여 북한에 책임을 묻는 방법을 고려하도록 여러 정부 및 국제기구들과 연락해왔고, 제23차 로마규정 당사국 총회 기간 중 2024년 12월 4일 한국 정부와 공동 부대행사로 'ICC와 ICJ에서 북한의 책임을 규명하기 위한 새로운 기회 모색(Exploring New Opportunities for DPRK Accountability at the ICC and the ICJ)' 회의를 개최하였다.¹⁵⁸

북한의 반인도범죄와 그 밖의 중대한 인권침해 관련 정보와 증거를 수집하고 사법절차를 촉진하며 진행이 신속하도록 사건 파일을 준비하는 일에 매진하는 시민사회 이니셔티브를 유사 입장국들이 지원하는 것도 중요하다. 이러한 지원은 사법적 책임규명을 실현하는 데에 더 경제적이면서도 덜 관료주의적인 대안이 될 수 있다. 시리아와 미얀마 등 여러 나라 상황에 관해 활동하고 있는 국제 정의 및 책임 위원회(CIJA)와 벨라루스 국제 책임규명 플랫폼(IAPB)은 북한에 대한 책임규명 활동 모델이 될 수 있다. 한국 정부가 북한의 납치와 강제실종에 관한 국내의 형사·민사 사건 판결문과 여타의 법원 문서들을 통일부 웹사이트를 통해 공개 게시한다면 향후 형사·민사 소송 진행을 더욱 촉진할 수 있을 것이다.

¹⁵⁷ Patrick Wintour, "Taliban to be taken to international court over gender discrimination," *The Guardian*, September 25, 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/sep/25/taliban-to-be-taken-to-international-court-over-gender-discrimination>

¹⁵⁸ "ICC ASP23: Exploring New Opportunities for DPRK Accountability at the ICC and the ICJ (Video)," posted December 11, 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=zQeYEWE1XMI>

표적 제재

사법적 책임규명과 창의적인 책임규명 방안의 모색이 중요함에도 불구하고, 북한의 강제실종과 납치 범죄 피해자들에게 실제로 형사처벌을 하려면 북한에 급진적인 정치 변동이 일어날 때까지 기다려야 할 것이다. 법정을 통한 정의 구현이 불가피하게 느린 현실과 피해자들의 좌절감에 많은 국가들은 중대한 인권침해에 책임 있는 개인과 기관들을 표적 제재하는 이른바 마그니츠키(Magnitsky) 법을 도입하였다. 이러한 표적 제재는 인구 전체나 경제 전반에 대한 제재에서 초래될 수 있는 부수적인 피해 우려를 해소하는 장점도 지닌다.

COI는 유엔 안전보장이사회에 “반인도범죄에 가장 큰 책임이 있는 것으로 판단되는 자들에 대한 표적제재 채택”을 권고하였으나,¹⁵⁹ 안전보장이사회는 북한의 핵·미사일 프로그램과 관련해서만 제재를 부과해왔다. 러시아가 전례 없는 수준으로 북한에 군사적으로 의존하고 있는 현 상황에서는 안전보장이사회가 인권 표적제재를 채택할 가능성은 더 희박해졌다.

현존하는 인권 표적제재 또는 마그니츠키 제재는 각국과 유럽연합이 제정한 국내법과 규정에 근거하여 시행되고 있다. 주요한 제재 시행 주체는 미국, 유럽연합, 영국, 캐나다, 호주, 노르웨이이다. 뉴질랜드와 일본에서는 마그니츠키법 제정 노력이 있었으나 아직 성공하지 못한 상황이다.

한국과 일본처럼 비서구권 자유민주주의 국가가 인권 표적제재법을 제정한다면 마그

¹⁵⁹ UN HRC, “Report of the commission of inquiry,” para. 1225(a).

니츠키법의 국제적 확산에 기여할 수 있을 것이다. 한편 미국은 제재를 통한 미국의 적대세력 대응법(CAATSA)처럼 북한에 적용되는 별도의 제재 법령을 운용하고 있다.

미국은 북한을 특정하는 제재법을 보유하고 있으므로 북한의 인권침해에 대한 개인 및 기관 대상 표적제재는 글로벌 마그니츠키법이 아닌 이들 법령 체계 하에서 부과된다. 행정명령 제13687호¹⁶⁰와 제13722호¹⁶¹가 이러한 인권 표적제재의 법적 근거가 되어 왔다.¹⁶²

2016년 7월 6일 미국 국무부는 북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act, NKSPEA) 제304조 (a)항에 따라 《북한 내 중대한 인권침해 및 검열 관련 보고서》¹⁶³를 발간하였고, 이와 함께 재무부의 해외자산통제국(OFAC)은 김정은을 포함한 개인 11명과 기관 5개를 제재 대상으로 지정하였다.¹⁶⁴ 이는 현직 국가원수에 대한 최초의 인권 표적제재였다. 2016년 2월 18일 제정된 북한 제재 및 정책 강화법 제304조 (a)항은 국무장관으로 하여금 “북한 내 중대한 인권침해 또는 검열 행위의 책임자로 판단되는 자를 특정하고 해당인의 구체적 행위를 기술하는” 보고서를 법 제정 후 120일 이내에 의회에 제출하고 “이후 3년을 초과하지 않는 기간 동안 180일마다” 후속 보고서를 제출하도록 규정하였다.

160 Executive Order 13687 of January 2, 2015, Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea, 3 CFR 13687, <https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2016-title3-vol1/CFR-2016-title3-vol1-eo13687>

161 Executive Order 13722 of March 15, 2016, Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions with Respect to North Korea, 3 CFR 13722, <https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2017-title3-vol1/CFR-2017-title3-vol1-eo13722>

162 Stephan Haggard, “Executive Order 13722,” Peterson Institute for International Economics, March 21, 2016, <https://www.piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/executive-order-13722>

163 U.S. Department of State, “Report on Human Rights Abuses or Censorship in North Korea,” July 6, 2016, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/259366.htm>

164 U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions North Korean Senior Officials and Entities Associated with Human Rights Abuses,” press release, July 6, 2016, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0506>; The State Department’s report referred to 4 individuals and 3 entities who had already been designated by the OFAC earlier, including the KWP’s Propaganda and Agitation Department for its full control over the media and censorship on March 16, 2016. U.S. Department of the Treasury, “Announcement of Sanctions against North Korean Transportation, Mining, Energy, and Financial Services Industries and North Korean Government Officials and Organizations,” press release, March 16, 2016, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0385>

OFAC은 2017년 1월 11일 국무부의 제2차 보고서¹⁶⁵와 연계하여 개인 7명과 기관 2개를 제재 대상에 추가하였고,¹⁶⁶ 2017년 10월 26일 국무부의 제3차 보고서¹⁶⁷와 연계하여 개인 7명과 기관 3개를 추가하였으며,¹⁶⁸ 2018년 12월 10일 국무부의 제4차 최종보고서¹⁶⁹와 연계하여 개인 3명을 제재 대상으로 추가 지정하였다.¹⁷⁰

북한제재 및 정책강화법에 따른 국무부 보고서 의무가 종료된 후로도 OFAC은 2021년 12월 20일¹⁷¹과 2022년 12월 9일¹⁷² 개인과 기관들을 제재 대상에 추가하였지만, 북한의 인권침해와 관련된 표적제재는 이전보다 크게 적어졌다.

북한제재 및 정책강화법 제304조 (a)항처럼 국무부로 하여금 강제실종을 포함하여 중대한 인권침해에 책임 있는 개인과 기관들에 관해 보고하게 하는 의회 입법이 새로이 이루어진다면, 제재 지정이 다시 활성화될 수 있을 것이다. 이러한 조항은 미국 의회의 전 회기에 통과되지 못한 북한인권법 재승인법안이 제119대 의회(2025년 1월 3일 ~ 2027년 1월 3일)에서 재발의될 때 포함될 수 있다.

¹⁶⁵ U.S. Department of State, "Report on Human Rights Abuses or Censorship in North Korea," January 11, 2017, <https://2009-2017.state.gov/drl/rls/266853.htm>

¹⁶⁶ U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Additional North Korean Officials and Entities In Response To The North Korean Regime's Serious Human Rights Abuses and Censorship Activities," press release, January 11, 2017, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0699>

¹⁶⁷ U.S. Department of State, "Report on Serious Human Rights Abuses or Censorship in North Korea," October 26, 2017, <https://2017-2021.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/report-on-serious-human-rights-abuses-or-censorship-in-north-korea>

¹⁶⁸ U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Additional North Korean Officials and Entities in Response to the Regime's Serious Human Rights Abuses and Censorship Activities," press release, October 26, 2017, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0191>

¹⁶⁹ U.S. Department of State, "Report on Serious Human Rights Abuses or Censorship in North Korea," December 10, 2018, <https://2017-2021.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/report-on-serious-human-rights-abuses-or-censorship-in-north-korea-2>

¹⁷⁰ U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions North Korean Officials and Entities in Response to the Regime's Serious Human Rights Abuses and Censorship," press release, December 10, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm568>

¹⁷¹ U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Perpetrators of Serious Human Rights Abuse on International Human Rights Day," press release, December 10, 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0526>

¹⁷² U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Over 40 Individuals and Entities Across Nine Countries Connected to Corruption and Human Rights Abuse," press release, December 9, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1155>

영국은 자국의 글로벌인권제재(Global Human Rights sanctions) 하에서 2020년 7월 7일 북한의 국가보위성 7국과 인민보안성 교화국을 제재 대상으로 지정하였다.

유럽연합은 2020년 12월 7일 수립한 글로벌인권제재 체제(Global Human Rights Sanctions Regime) 하에서 북한의 개인 3명(조선인민군 총정치국장 겸 전 국가보위상 정경택, 조선인민군 총참모장 리용길, 국가보위상 리창대)과 기관 2개(중앙검찰소와 함경북도 온성군 국가보위성 구류장)를 제재 대상으로 지정하였다. 다만 유럽연합의 제재 대상 지정에는 27개 회원국이 모두 합의해야 하기 때문에 중국의 개인과 기관에 제재를 부과하는 데에는 어려움이 있다.

현재까지 캐나다, 호주, 노르웨이는 자국의 마그니츠키법을 통한 제재를 북한의 인권침해와 관련된 개인이나 기관에는 부과하지 않고 있다. 저마다 제재 기준과 범위에 차이가 있다는 점을 고려하면, 정보를 상호 공유하거나 적어도 각 국의 제재 지정 목록을 참조하는 것이 바람직하다.

2024년 4월 유럽연합은 강제노동 생산 제품 수입제한 규정을 채택하였다.¹⁷³ 이는 미국, 캐나다, 멕시코의 선례를 이은 것이었다.¹⁷⁴ 미국은 북한제재 및 정책강화법에 따라 북한 노동력으로 생산된 물품에 대해 강제노동과 관련 없다는 것이 입증되기 전까지는 강제노동 생산 제품으로 간주하는 ‘반증 가능한 추정(rebuttable presumption)’ 원칙을 도입하는 등 북한의 강제노동 문제에 대한 특별법을 운영하고 있으며, 이는 위구르 강제노동 방지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act)에도 유사한 조항이 포함되는 선례가 되었다. 중국과 그 밖의 해외에서 북한 노동자들이 강제노동에 이용되고 북한의 정치범수용소로 실종된 사람들이 글로벌 공급망과 연계된 죄수 노역에 투입되고 있으므로 강제노동과 결부된 제품의 수입 금지는 중요하다.

¹⁷³ European Parliament, “Products Made with Forced Labour to Be Banned from EU Single Market,” press release, April 23, 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20551/products-made-with-forced-labour-to-be-banned-from-eu-single-market>

¹⁷⁴ “Drivers of Forced Labour Import Bans,” blog post, British Institute of International and Comparative Law, July 2, 2024, <https://www.biicl.org/blog/81/drivers-of-forced-labour-import-bans>

인권 표적제재와 강제노동 생산품 수입금지는 북한의 제재 대상들보다 옳을 것이 더 많은 중국과 러시아 등의 개인과 기관들까지 겨냥할 수 있다. ‘지목하여 수치스럽게 하기 효과(naming and shaming effect)’는 북한의 제재 대상 개인과 기관들에게도 억지책으로 작동할 수 있다.

그러므로 TJWG는 제재 대상 지정을 촉진하기 위해 강제실종 사건 정보와 개인 및 기관 정보를 유관 당국에 제공할 계획이다. 아울러 TJWG는 휴먼라이츠퍼스트(Human Rights First), 리드레스(Redress), 오픈 소사이어티 유럽 정책 연구소(Open Society European Policy Institute), 라울 발렌베리 인권 센터(Raoul Wallenberg Centre for Human Rights) 등이 참여하는 표적제재연합(Targeted Sanctions Coalition)의 회원으로서 제재의 실효성을 높이기 위해 활동하는 NGO들과 협력할 것이다.

표적제재 체제는 비사법적 책임규명 수단의 하나이고 국내 및 국제 법정을 통한 형사·민사 소송을 대체할 수는 없다는 사실을 유념하는 것도 중요하다.

2024년 3월 28일 러시아가 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의 이행을 감독하는 1718 위원회 전문가패널의 임기 연장 결의안에 거부권을 행사한 것과 관련하여, TJWG를 비롯한 시민단체들은 2024년 5월 16일 한국 정부에 공개서한을 보냈다. 동 서한을 통해 안전보장이사회 대북제재 결의의 이행 상황뿐만 아니라 북한의 인권침해 상황을 포괄적으로 감시할 수 있는 새로운 북한 책임규명 메커니즘을 창설할 것을 촉구하였다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 책임규명 프로젝트

유엔 인권이사회는 2014년 3월 28일 결의 25/25호(A/HRC/RES/25/25)를 통해 COI 보고서에 제시된 권고사항들의 후속 이행을 시급히 하고 북한인권특별보고관에 대한 지원을 강화할 것을 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)에 요청하였다. 그 방법으로는 현장사무소를 설립하여 북한의 인권 상황에 대한 감시와 문서화 작업을 강화하고 책임규명을 달성하며 각 국 정부 및 시민사회를 비롯한 이해관계자들과의 협력과 역량 증대를 강화하고 지속적인 소통과 정책옹호, 대외 활동으로 북한 인권 상황의 가시성을 유지할 것이 포함되었다.

그에 따라 북한의 인권 상황을 감시하고 문서화할 OHCHR 현장사무소(이하 ‘서울유엔 인권사무소’)가 2015년 6월 26일 서울에 설립되었다.¹⁷⁵ 서울유엔인권사무소의 설립과 수행 성과에 대해 논하려면 이러한 역사적 연원과 인권이사회 결의 25/25호에 언급되었던 바를 고려하여 이 사무소가 근원적으로 COI의 조사결과와 권고사항에 따라 설립되었다는 사실을 상기하여야 한다.

2017년 3월 24일 유엔 인권이사회는 결의 34/24호(A/HRC/RES/34/24)를 채택하여 책임규명 독립전문가그룹이 제시한 권고사항들을 이행하기 위해 서울의 현장사무소를 포함하여 OHCHR의 역량을 강화하기로 결정하였다. 당시의 권고사항들은 “현행 모니터링 및 문서화 활동의 강화, 중앙 정보·증거 보관소의 설치, 그리고 법적 책임규명 전문가들이 모든 정보와 증언을 평가하여 향후 책임규명 절차에 활용할 수 있는 전략

¹⁷⁵ “UN Human Rights Chief Opens New Office in Seoul,” The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), June 26, 2015, <https://www.ohchr.org/en/stories/2015/06/un-human-rights-chief-opens-new-office-seoul>

을 수립할 것”을 제시하였다.

2018년 3월 OHCHR은 이 임무를 수행할 북한 책임규명 프로젝트를 만들었다.¹⁷⁶ 2020년 3월 10일 미셸 바첼레트 유엔 인권최고대표는 인권이사회로의 구두 보고에서 “북한에 대한 우리의 책임규명 프로젝트는 책임규명을 진전시킬 역사적이면서도 도전적인 기회”¹⁷⁷라고 언급하였다. 그러나 인권최고대표가 격년으로 인권이사회에 제출한 2019년 보고서¹⁷⁸와 2021년 보고서¹⁷⁹, 2021년 3월 12일에 한 구두 보고¹⁸⁰ 이후로는 프로젝트명 자체는 여전히 OHCHR 웹사이트에 사용되고 있음에도 불구하고 해당 프로젝트에 관한 언급은 거의 없었다.¹⁸¹

눈에 띄는 것은 2023년 인권최고대표가 격년의 책임규명 보고서로 “OHCHR의 책임규명 전담팀 임무”의 2년 추가 연장을 고려하도록 인권이사회에 권고했다는 점이다.¹⁸² 만약 OHCHR의 책임규명 프로젝트가 재편성된 것이 사실이라면, 이는 시민사회와의 논의 없이 진행된 것이다. 또한 이러한 재편성이 제네바에서 OHCHR의 여러 책임규명

176 “Oral Updates on DPRK and Eritrea,” OHCHR, March 14, 2018, <https://www.ohchr.org/en/statements/2018/09/oral-updates-dprk-and-eritrea>; “Oral update on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea by the United Nations Deputy High Commissioner for Human Rights,” OHCHR, March 12, 2019, <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/03/oral-update-situation-human-rights-democratic-peoples-republic-korea-united>

177 “Statement by Michelle Bachelet, United Nations High Commissioner for Human Rights,” OHCHR, March 10, 2020, <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/03/statement-michelle-bacheletunited-nations-high-commissioner-human-rights?LangID=E&NewsID=25697>

178 UN HRC, Fortieth session, “Promoting accountability in the Democratic People’s Republic of Korea: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights,” A/HRC/40/36, March 7, 2019, <https://undocs.org/A/HRC/40/36>

179 UN HRC, Forty-sixth session, “Promoting accountability in the Democratic People’s Republic of Korea: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights,” A/HRC/46/52, January 11, 2021, <https://undocs.org/A/HRC/46/52>

180 “Human Rights Council Hears Presentation of Reports on Democratic People’s Republic of Korea and on Myanmar and Starts General Debate on Human Rights Situations that Require the Council’s Attention,” OHCHR, March 12, 2021, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/human-rights-council-hears-presentation-reports-democratic-peoples-republic>

181 “Democratic People’s Republic of Korea Accountability Project,” OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/democratic-people-republic-korea/index>

182 UN HRC, Fifty-second session, “Promoting accountability in the Democratic People’s Republic of Korea: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights,” A/HRC/52/64, January 18, 2023, <https://undocs.org/A/HRC/52/64>

프로젝트를 중앙집중화하려는 큰 조직개편과 연관된 것인지 불분명하다는 점도 투명성 결여에 대한 시민사회의 우려를 사고 있다.

OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트는 2011년 3월 이후 시리아에서 발생한 중대한 국제법 위반 범죄 가해자의 수사와 기소를 지원하는 독립기구인 시리아 조사 메커니즘(International, Impartial and Independent Mechanism, IIIM)이나 미얀마 조사 메커니즘(Independent Investigative Mechanism for Myanmar, IIMM)과 달리 독립된 책임규명 기구가 아니다.

유엔 총회는 2016년 12월 21일 결의 71/248호(A/RES/71/248)로 시리아에 대한 독립적 국제조사위원회(Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic)와 긴밀히 협력하여 “국제인도법 위반과 인권 침해 증거를 수집, 통합, 보존, 분석”하고, “국제법에 따라 해당 범죄에 대한 관할권을 갖고 있거나 향후 가질 수 있는 국내·지역·국제 법원 또는 재판소에서 국제법적 기준에 부합하는 공정하고 독립적인 형사소송이 촉진되고 신속해지도록 뒷받침할 자료를 준비하기 위해” IIIM을 설립할 것을 결정하였다.

이와 유사하게 유엔 인권이사회는 2018년 9월 27일 결의 39/2호(A/HRC/RES/39/2)로 “2011년 이후 미얀마에서 자행된 가장 중대한 국제범죄와 국제법 위반 증거를 수집, 통합, 보존, 분석”하고, “국제법에 따라 해당 범죄에 대한 관할권을 갖고 있거나 향후 가질 수 있는 국내·지역·국제 법원 또는 재판소에서 국제법적 기준에 부합하는 공정하고 독립적인 형사소송이 촉진되고 신속해지도록 뒷받침할 자료를 준비하기 위해” IIMM을 설립할 것을 결정하였다.

IIIM과 IIMM은 독립된 책임규명 기구로서 OHCHR의 통제는 받지 않고 각각 유엔 총회와 인권이사회에 직접 보고한다. 또한 두 기구는 국제범죄와 인권 침해 증거를 수집하고 형사소송을 뒷받침할 사건 파일 준비에 필요한 예산과 인력도 갖추고 있다.

만약 IIIM과 IIMM이 더 먼저 설립되어 있었다면, 인권이사회나 유엔 총회는 북한에

대해서도 마찬가지로 독립된 메커니즘을 설립하여 COI의 책임규명 작업을 이어받아 “증거를 수집하고 통합, 보존, 분석”함은 물론 국내 및 국제 법정에서의 형사소송을 촉진하고 신속해지도록 “사건 파일을 준비”하게 했을 법하다.

OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트는 심지어 OHCHR이 맡고 있는 다른 책임규명 프로젝트들에 비해서도 부여된 임무가 제한적이다. 스리랑카 책임규명 프로젝트의 경우, 인권이사회는 2021년 3월 23일 결의 46/1호를 채택하여 “스리랑카에서 벌어진 중대한 인권 침해 또는 국제인도법 위반 정보와 증거 수집, 통합, 분석, 보존하고 향후 책임규명 절차를 위한 전략을 개발하며,” “피해자와 생존자를 위한 옹호 활동을 하고,” “관할권 있는 회원국들에서 진행되는 경우도 포함하여 관련 사법절차와 그 밖의 절차를 지원”하도록 OHCHR의 역량을 강화할 것을 결정하였다.

반면, 인권이사회가 2017년 3월 24일 결의 34/24호로 북한 책임규명 프로젝트에 부여한 임무는 “현행 모니터링 및 문서화 작업을 강화하고, 중앙화된 정보·증거보관소를 설치하며, 향후 책임규명 과정에 이용 가능한 전략을 개발하기 위해 법적 책임규명 전문가들이 수집된 모든 정보와 진술을 평가할 것”이었는데, 이러한 임무에서 (1) 증거의 수집·통합·분석·보존, (2) 피해자와 생존자를 위한 옹호 활동, (3) 사법절차와 그 밖의 절차 지원은 불분명하거나 언급되지 않았다.

또한 임무와 절차, 구성을 공개적으로 명시하고 있는 스리랑카 책임규명 프로젝트와 달리 OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트에는 직권범위(Terms of Reference, TOR)가 없다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다.¹⁸³ OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트는 NGO들에게 탈북민들로부터 받은 정보와 진술을 공유해달라고 요청하면서도 이를 위한 양해각서(memorandum of understanding) 같은 법률적 합의문서를 만드는 것은 회피해왔고, 표준 양해각서 양식조차 마련하지 않고 있다.

¹⁸³ OHCHR, *Sri Lanka accountability project: Terms of Reference*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sri-lanka/OHCHR-Sri-Lanka-accountability-project-Terms-Reference.pdf>

공식적이고 법적으로 타당한 절차가 결여된 상태에서 NGO들이 OHCHR에 민감한 정보를 공유하는 것은 NGO들 스스로 윤리규범을 어기는 문제가 된다. OHCHR은 탈북민들이 NGO들에 진술하면서 선택한 조건부 정보활용 동의를 존중한다는 것을 포함하여 정보를 공유하는 측과 공유 받는 측의 취지, 정보 공유를 위한 비밀보호와 조건을 분명히 하는 합당한 절차를 갖추어야 한다.

아울러 한국과 미국 등 여러 나라 정부는 OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트가 사법적 책임규명과 여타의 책임규명을 목표로 운영되는지 확인할 방법으로 (1) 정보와 증거의 이관 방법과 절차, (2) 사법적 및 그 밖의 책임규명 작업을 위해 모은 정보와 증거의 질과 유용성에 관한 정보와 증거를 OHCHR에 정식 요청해야 한다.

특히 한국은 구유고슬라비아국제형사재판소(ICTY), 국제형사재판소(ICC), 캄보디아특별재판소(ECCC) 등 국제재판소 경력의 국제형사법 전문가위원회를 구성하여 OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트가 수집해온 정보와 증거를 검토하고 국제형사법적 목표에 부합하는지 평가하도록 요청하는 것을 고려해야 한다.

2022년 OHCHR은 강제실종자 가족단체를 포함한 17개 피해자단체와 시민단체들을 대상으로 “진실규명, 사법적 메커니즘, 배상에 대한 피해자들의 견해를 파악하기 위한” 서면 설문조사를 하였다. 그러나 OHCHR이 2023년 발간한 격년의 책임규명 보고서에서 “진실, 정의(책임규명 포함), 배상 권리의 실현에 관한 견해와 기대”를 설명한 분량은 한 문단뿐이었다.¹⁸⁴ 2025년 책임규명 보고서에서는 응답자들이 선호한 책임규명 조치별 비율뿐만 아니라 응답자의 성별, 출신지역, 조사연도를 포함한 상세한 설명과 분석을 제시하고 그와 비슷하게 진행된 다른 설문조사 결과들도 제시하여야 한다.

또한 2023년의 책임규명 보고서는 OHCHR의 책임규명 프로젝트가 인신매매 피해 여성들에 관해 조사기록한 바를 보고하였는데, 중국을 호명했던 COI 보고서와 달리, 중

¹⁸⁴ UN HRC, A/HRC/52/64, paras. 25-26.

국을 거명하지 않고 ‘인접국가(들) (neighboring state(s))’이라는 용어를 사용하여¹⁸⁵ 비판 받았다.

2023년 3월 OHCHR이 북한의 강제실종과 납치 문제를 주제로 발간한 보고서¹⁸⁶ 역시 중국 내 탈북 난민들의 강제실종을 포함하여 중국의 중대한 인권침해에는 침묵했다는 점을 주시할만하다. OHCHR 보고서는 제4장(실종 배경)으로 “송환 이후 강제실종을 포함한 조선민주주의인민공화국 내의 강제실종”을 다루었으나, 해당하는 네 단락에서 중국은 지나가듯 단 한 번만 언급되었다.

OHCHR은 보고서 제5장(강제실종이 피해자에 미친 영향)의 ‘강제실종자 소재 확인 및 배상과 관련하여 친인척이 겪은 어려움’ 항목에서 “과거 대한민국 정부 시절 강제실종자 가족들은 감시와 괴롭힘을 당했고, 일부 경우에는 경찰과 정보기관에 의한 자의적 구금을 당했다. 이러한 관행은 1990년대 후반까지 이어졌다”고 기술하고, “북송사업 피해자들은 국내외 인식 제고를 위해, 납치로 인정 받은 피해자들과 유사한 수준의 관심과 지원을 일본 정부로부터 받기를 기대한다고 인권최고대표사무소에 강조했다”고 밝혔다. 이는 OHCHR이 과거의 중요 사안들은 제기하지만, 훨씬 심각하게 현재 벌어지는 중국의 인권침해는 언급하지 않는 것을 더 두드러져 보이게 하고 납득할 수 없게 한다.

OHCHR은 재발 방지 보장에 관해서는 보고서의 제6장(강제실종으로 인해 겪은 침해에 대한 진실, 책임 규명을 비롯한 정의, 배상에 관한 피해자 견해)에 단 한 문단만 할애하였고, 중국에 의한 탈북 난민 강제실종과 강제송환이 계속되는 문제는 언급하지 않았다.

OHCHR은 같은 장에서 “강제실종자 친인척을 비롯한 일부 피해자는 오랜 기간 해결되지 않은 국민의 강제실종 사건에 대해 대한민국 정부도 일부 책임이 있음을 강조했다.

¹⁸⁵ Ibid., paras. 33-35.

¹⁸⁶ 유엔 인권최고대표사무소, 『“아물지 않는 상처” – 조선민주주의인민공화국에 의한 강제실종 및 납치』 (서울: 유엔 인권최고대표사무소, 2023), <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/these-wounds-do-not-heal-enforced-disappearance-and-abductions-democratic-peoples>

강제실종자의 가족들은 대한민국도 피해자의 명예를 회복하고 과거 수년간 감시와 차별의 대상이었던 피해자에게 보상을 제공해야 한다고 얘기했다”고 기술하기도 하였다.

또한 OHCHR은 제6장의 ‘책임 있는 자들에 대한 형사 소추’ 항목에서 “피해자들은 [북한 이외의] 다른 회원국이 소추 절차를 진행시키고자 하는 정치적 의지가 부족하다고 지적했다”고 언급하였다. 그러나 OHCHR은 북한과 중국 국적자들이 북한 사람과 남한 사람 등 여러 나라 사람들을 중국에서 북한으로 납치한 혐의로 한국과 중국 법원에 형사 기소되어 유죄 판결을 받은 사례들에 관해서는 전혀 언급하지 않았다. COI 보고서가 977항부터 979항까지 언급했던 한국과 중국 법원의 재판 2건이 이에 해당한다.

OHCHR이 중국을 언급하기를 피하는 경향은 제8장(권고)에서 “강제실종자 친인척을 비롯하여 조선민주주의인민공화국에 의한 강제실종 피해자가 있는 회원국들”에 제시한 6개의 권고사항에서도 계속되었다. 또한 국제공동체에 제시한 4개의 권고사항에서도 중국을 언급하지 않은 채 단순히 “고문, 강제 노동, 강제실종 등의 심각한 인권 침해를 당할 위험이 있는 이들을 조선민주주의인민공화국으로 강제로 송환하지 않음으로써 재송환금지원칙을 준수한다”라는 간략한 권고를 하였다. 각 국을 특정하며 강력한 권고사항을 제시했던 COI 보고서와 현저하게 대조적이다.

2023년 8월, TJWG와 여러 시민단체는 OHCHR이 탈북 난민을 강제실종 및 강제송환하는 중국의 정책과 관행에 침묵하는 것에 우려를 표명하는 공개서한을 볼커 튀르크 유엔 인권최고대표에게 발송하였다.¹⁸⁷ OHCHR 대변인은 중국과 여타의 나라들에서 북한 사람들이 강제송환되는 문제에 관해 OHCHR은 “심각하게 우려하였고,” 여러 번 “이러한 우려를 공개적으로 제기했으며,” 국제 인권기준을 준수하도록 “관계국들에 직접 제기”했다고 답변하였다.¹⁸⁸

187 TJWG, “Open letter on OHCHR’s unacceptable silence on China’s forcible repatriation of North Korean refugees,” August 11, 2023, <https://en.tjwg.org/2023/08/11/open-letter-on-ohchrs-unacceptable-silence-on-chinas-forcible-repatriation-of-north-korean-refugees>

188 Jamey Keaten, “UN affirms concern over forced repatriation of North Koreans following criticism from rights groups,” AP News, August 12, 2023, <https://apnews.com/article/china-north-korea-un-human-rights-office-refugees-06c1753de9c06d2dab0fdb22bbf0aaba>

그러나 문제는 2024년 7월 OHCHR이 북한의 강제노동을 주제로 발간한 보고서에서 다시금 벌어졌다. OHCHR은 보고서의 제4장 (vi)항(해외노동자)에서 북한 해외노동자 대부분이 중국과 러시아에 파견된다는 것을 언급하지 않았고, 북한 노동자들이 당하는 노동권 침해에 중국과 러시아 정부가 연루되어 있다는 것도 언급하지 않았으며, 망명을 시도하다가 송환되는 북한 노동자들 중 중국과 러시아가 강제송환한 경우가 많다는 것도 언급하지 않았다.¹⁸⁹

OHCHR이 해당 보고서 제6장에서 북한 노동자를 받는 유엔 회원국들에게 권고한 것은 단 한 가지뿐이었다.

“조선민주주의인민공화국과 협력하여 노동 이주 프로그램을 운영하는 회원국은 제재 조치와 관련된 안전보장이사회 결정을 저해하지 않으면서, 노동이 자발적으로 이뤄지고, 노동자에게 적절한 보수를 지급하고, 양질의 노동환경을 보장할 뿐만 아니라 해당국 영토 내에서 해외 노동자를 대상으로 발생한 범죄 혐의 사례 전수를 공정하고 효과적으로 즉각 조사할 수 있도록 보장하는 엄격한 안전 조치 및 모니터링 조건이 포함된 계약을 맺도록 한다.”

OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트가 중국과 러시아를 지명하지 않고 경유국들에게는 망명 희망자들에 대한 강제송환금지 원칙 준수를 촉구하지 않은 것은 실망스럽다.

OHCHR은 2018년 중국에 대한 제3차 보편적 정례인권검토(UPR)에서 티베트인 단체와 위구르인 단체 등 여러 그룹이 제출한 보고서들을 시민사회 보고서 요약본에 배제하여 비판이 일었다.¹⁹⁰ 2024년 중국에 대한 제4차 UPR에서는 “법과 정책 상 위구르인들을 자의적·차별적으로 구금하는 것은 국제범죄, 특히 반인도범죄일 수 있다”고

¹⁸⁹ 유엔 인권최고대표사무소, 『조선민주주의인민공화국에 의한 강제노동』 (서울: 유엔 인권최고대표사무소, 2024), <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/forced-labour-democratic-peoples-republic-korea>

¹⁹⁰ “Joint Press Statement: China UPR: Civil Society Deeply Concerned by Removal of Key Stakeholder Information by the UN Office of the High Commissioner for Human Rights for Upcoming Universal Periodic Review of China,” HRW, November 5, 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/11/05/joint-press-statement-china-upr>

OHCHR이 신장 지역 상황을 평가했던 결론¹⁹¹을 OHCHR의 유엔 보고서 종합본에 수록하여 위구르 공동체를 좌절시켰다.¹⁹²

TJWG와 여러 시민단체들은 OHCHR이 2025년 발간할 북한 책임규명 프로젝트 격년 보고서와 향후의 주제별 보고서들을 계속 모니터링하고 OHCHR에 문제를 다시 제기할 필요가 있을 때마다 할 것이다.

OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트가 탈북민을 하나원에서 면담하는 방식에 치우치는 것도 우려된다. 코로나19 대유행 기간에는 한국에 도착하는 탈북 난민이 급격히 줄었고 팬데믹 이후로도 입국자 수가 회복되지 않는 것으로 보이기 때문에 여타의 정보 출처를 찾는 것이 중요하다.

강제노동 보고서를 충실히 쓰려고 했다면, OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트는 과로로 사망한 노동자들을 크게 칭찬한 북한 관영매체 보도를 인용하거나 노동권과 인권 침해를 북한 스스로 드러낸 보고서를 인용할 수 있었을 것이고, 북한의 강제노동 규모와 금전적 가치에 관한 정량적 추정을 시도하거나 국제 공급망에서 북한 강제노동과 관련된 기업을 파악하는 시도도 할 수 있었을 것이다.¹⁹³

OHCHR은 강제실종 같은 주제에서는 유엔위성센터(UNOSAT)의 위성사진을 활용했다면 정치범수용소 위치를 확인하고 보고서에 포함할 수 있었을 것이다. 강제노동 보고서를 위해서는 강제노동 조사에서 일반화된 공급망 분석을 할 수도 있었을 것이다.

¹⁹¹ OHCHR, *OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China* (Seoul: OHCHR, 2022), <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region>

¹⁹² Rushan Abbas, "Testimony at Congressional-Executive Commission on China Hearing Entitled 'The PRC's Universal Periodic Review and the Real State of Human Rights in China,'" February 1, 2024, <https://www.cecc.gov/events/hearings/the-prcs-universal-periodic-review-and-the-real-state-of-human-rights-in-china>

¹⁹³ Ifang Bremer, "Forced labor pervasive in North Korea and may even constitute slavery: UN report," *NK News*, July 16, 2024, <https://www.nknews.org/2024/07/forced-labor-pervasive-in-north-korea-and-may-even-constitute-slavery-un-report>

OHCHR은 북한 인권과 책임규명 담론에 새로운 법적 개념과 관점을 제시할 수도 있다. 2016년 OHCHR이 비자발적 가족분리를 주제로 발간한 보고서는 이산가족 문제를 처음으로 인권적 차원에서 조명한 보고서였다.¹⁹⁴ TJWG는 이 보고서에 전적으로 공감하였다. 강제적 가족분리라는 개념은 2024년 12월 17일 유엔 총회에서 채택된 북한인권결의(A/RES/79/181)에 포함되었다.¹⁹⁵

2024년 4월 4일 유엔 인권이사회는 결의 55/21호를 통해 인권최고대표에게 (1) “2014년 COI 보고서가 발간된 이후 북한의 인권 상황에 대한 업데이트”와 (2) “COI 권고사항의 이행 현황 점검”을 포함하는 포괄적 보고서를 2025년 9월 제60차 인권이사회에 제출할 것을 요청하였다.

시민단체들은 이를 처음 제안하면서 ‘COI 업데이트 보고서’라고 명명하였고, 옹호 활동을 성공적으로 펼쳐 이 과제가 인권이사회 결의 55/21호에 포함되게 하는 데에 성공하였다.¹⁹⁶ 그러나 COI 업데이트 보고서의 진행 상황은 걱정을 자아낸다. OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트는 서울유엔인권사무소가 유엔 인권이사회 결의로 설립되어 COI와는 무관하다며 해당 보고서를 COI를 언급하지 않고 ‘북한 인권 상황 10년 평가 보고서’로 부르려고 하고 있다.

TJWG를 비롯한 여러 시민단체들은 COI 업데이트 보고서를 준비하기에 앞서 10년 전 COI의 선례를 따라 피해자와 전문가들이 발언할 수 있는 공청회나 회의들을 개최할 것을 OHCHR에 요청하였다. COI는 운영과 실질 모든 측면에서 한국, 일본, 영국, 미

¹⁹⁴ OHCHR, *TORN APART - The human rights dimension of the involuntary separation of Korean families* (Seoul: OHCHR, 2016), <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/torn-apart-human-rights-dimension-involuntary-separation-korean-0>

¹⁹⁵ UN General Assembly, Seventy-ninth session, “Draft Resolution: Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” A/C.3/79/L.34, November 5, 2024, preambular paras. 23, 25 and operative para. 23, <https://undocs.org/A/C.3/79/L.34>

¹⁹⁶ “Open Letter to Permanent Representatives of Member and Observer States of the United Nations Human Rights Council: North Korea: States Should Support the Resolution on the Human Rights Situation in North Korea at the 55th Session of the UN Human Rights Council,” HRW, March 14, 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/03/14/north-korea-states-should-support-resolution-human-rights-situation-north-korea>

국 정부의 지원을 받아 서울(2013년 8월 20~24일), 도쿄(2013년 8월 29~30일), 런던(2013년 10월 23일), 워싱턴 D.C.(2013년 10월 30~31일)에서 공청회를 개최한 바 있다.¹⁹⁷

TJWG와 여러 시민단체들은 또한 OHCHR이 COI 업데이트 보고서의 분량을 최대 8,500단어로 제한하는 것에 대한 우려도 표명하고 있다. COI는 유엔의 6개 공식언어로 번역되도록 36페이지 분량의 정식 유엔 보고서(A/HRC/25/63)¹⁹⁸를 준비하면서도 372페이지에 달한 상세보고서(A/HRC/25/CRP.1)¹⁹⁹를 작성함으로써 8,500단어 제한을 우회하였다. 번역이 필요하지 않은 ‘회의 문서(conference room paper, CRP)’에는 8,500단어 제한이 적용되지 않는다. OHCHR의 COI 업데이트 보고서가 이전의 COI 보고서만큼 긴 분량이 될 것을 기대하는 것은 비현실적일 수 있지만, 8,500단어로 제한되어야 하는 것은 아니라는 점은 분명하다.

OHCHR이 COI 업데이트 보고서에 포함될 사안과 권고사항에 대한 시민사회 의견을 모으고 있지 않는 것도 우려된다. 시민단체들이 저마다 의견을 모아 OHCHR 북한 책임규명 프로젝트에 전달할 필요도 있다. TJWG는 COI 업데이트 보고서에 정치범수용소, 중국과 러시아의 탈북 난민 및 탈북민 강제송환, 신앙인과 ‘체제 전복자’에 대한 박해, 북한에 의해 납치 및 실종된 외국인, 북한의 해외파견 노동자와 파병 군인, 외딴 섬으로 보내진 장애인들에 관한 섹션이 포함되어야 한다고 본다.

COI가 북한에 20개의 권고를 제시하였고, 중국 등의 국가들에는 6개, 국제사회와 유엔에 10개의 권고를 하는 등 총 36개 권고를 제시했던 것도 주목할 점이다. TJWG는 2024년 4월 4일 인권이사회 결의 55/21호에 따라 COI 업데이트 보고서 작성 임무를 받은 OHCHR 북한 책임규명 프로젝트가 COI의 권고사항 이행 평가, 특히 COI가 탈북 난민 및 탈북민 강제송환에 관해 중국에게 했던 권고의 이행 평가를 COI 업데이트 보

¹⁹⁷ UN HRC, A/HRC/25/CRP.1, paras. 30-33.

¹⁹⁸ UN HRC, Twenty-fifth session, “Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/25/63, February 7, 2014, <https://undocs.org/A/HRC/25/63>

¹⁹⁹ UN HRC, A/HRC/25/CRP.1.

고서에 넣도록 촉구할 것이다.

TJWG는 2024년 2월 책임규명의 진전을 위한 제안을 유엔 북한인권특별보고관이 요청²⁰⁰했을 때 의견서²⁰¹를 제출하면서 OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트에 관한 많은 쟁점을 이미 제기한 바 있다.

200 “Call for Inputs on the Progress in Accountability for Human Rights Violations in the Democratic People’s Republic of Korea,” OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-progress-accountability-human-rights-violations-democratic-peoples>

201 *A Submission to the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea Re: Call for Inputs Concerning the Progress in Accountability for Human Rights Violations in the DPRK for the Special Rapporteur’s Report to the 55th Human Rights Council Session in March 2024*, February 14, 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/korea-dpr/cfi-hrc55/subm-progress-accountability-hr-cso-transitional-justice-wg.pdf>

통일부 북한인권기록센터 및 법무부 북한인권기록보존소

2016년 제정된 북한인권법에 따라, 통일부 북한인권기록센터(이하 ‘기록센터’)는 하나원에서 탈북민을 면담하고, 법무부 북한인권기록보존소(이하 ‘기록보존소’)는 기록센터로부터 이관 받은 자료를 토대로 향후 형사 수사 및 기소를 위한 가해자, 피해자, 증인 ‘카드’를 작성하고 있다.

이러한 업무 분장은 통일부와 법무부 간 영역 다툼의 결과였고, 양 부처가 각각 관장하는 기록센터와 기록보존소 간에는 협력이나 정보 공유조차 원활하지 않다. 통일부 기록센터는 업무 수행이나 발간하는 보고서에서 국제형사법적 쟁점을 다루기를 망설이는데, 형사적 사안은 법무부 기록보존소의 영역이라는 암묵적 인식 때문이다. 반면, 기록보존소는 탈북민들에 대한 면담조사를 직접 하지 않고, 소속된 검사와 수사관들은 국제형사법 경험과 전문성이 부족한 상황이다.

법무부 기록보존소는 가해자, 피해자, 증인 카드를 작성해온 현황을 밝히는 것조차 근년 들어 꺼리고 있는데, 이는 과거 최기식 소장 재임기간(2017년 8월~2018년 8월)에는 기록보존소가 분기별 통계를 적극적으로 공표하고 공개 회의도 개최하던 것과 확연히 대조적이다.²⁰²

한국 정부는 북한의 강제실종 범죄와 여타의 인권침해에 관한 책임규명을 위해 더 적극적인 역할을 해야 한다. 법무부 기록보존소는 분기별 카드 작성 현황을 공개해야 할

²⁰² 목용재, “한국 정부, 북 인권침해 가해자 656명 명시,” *자유아시아방송*, 2018년 3월 2일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkhr-03022018094701.html

뿐만 아니라 그간 파악한 북한의 인권범죄 패턴을 짚어볼 공개 회의도 개최해야 한다.

통일부 기록센터와 통일연구원은 북한의 인권 실상에 관한 종합보고서와 주제별 보고서 작성 시, 국제인권법뿐만 아니라 국제형사법을 적용하여 법적 분석을 해야 한다. 국제형사법적 분석은 법무부 기록보존소 소관이라는 암묵적 인식이 존재하는 것으로 보이지만, 국제인권법과 국제형사법 간 경계는 모호해지는 추세이고, 기록센터와 통일연구원이 강제실종협약, 제노사이드협약, 로마규정 역시 인권조약으로서 원용하지 못할 이유는 없다.

기록센터와 기록보존소는 각각 자문위원회를 운영하고 있다. 통일부와 법무부는 구 유고슬라비아국제형사재판소, 르완다국제형사재판소, 캄보디아특별재판소, 국제형사재판소 등에서 경험을 쌓은 재판관과 검사를 포함하는 국제형사법 전문가그룹을 구성하여 지금까지 확보한 정보와 증거에 대한 검토와 개선방법 등 조언을 구해야 한다.

통일부 기록센터는 두 번째 연례보고서를 2024년 6월 발간하였다.²⁰³ 기록센터는 TJWG에 감수를 요청하였고, TJWG는 보고서의 앞 부분에서부터 정보통제와 강제송환, 해외파견 노동자, 정치범수용소, 납북자, 국군포로 등 주요 사안들을 우선할 것을 제안하였다.

²⁰³ 통일부, 『2024 북한인권보고서』 (서울: 통일부, 2024), <https://www.unikorea.go.kr/nkhr/ko/ebook/#page=1>

정치범수용소 (관리소)

통일 후 독일에서 전 동독 관리들을 대상으로 진행된 형사 사건 대부분은 악명 높던 베를린 장벽과 독일 내 국경을 넘어 서독으로 망명하던 사람들에 대한 총격과 관련되었다. 북한의 경우, 향후 가장 많은 기소가 강제실종과 정치범수용소들에서 자행된 인권 침해에 관해 이루어질 수 있다.

2014년, COI 보고서는 정치범수용소(관리소)들에서의 인권 침해가 반인도범죄에 해당한다고 결론지었다. 또한 COI 는 “모든 정치범수용소를 해체하고 정치적 수감자 전원을 석방하라”고 북한에 권고하였다.²⁰⁴

2014년 이후, 북한에 대한 유엔 인권이사회의 모든 연례 결의는 “모든 정치범수용소를 해체하고 정치적 수감자 전원을 석방하라”고 촉구해왔고, 매년 유엔 총회 결의도 “정치범수용소들을 즉각 폐쇄하고 정치적 수감자 전원을 지체 없이 석방하라”고 북한에 촉구해왔다.

북한에 대한 지난 보편적 정례인권검토(UPR)에서도 많은 유엔 회원국들이 정치범수

²⁰⁴ UN HRC, A/HRC/25/CRP1, para. 1220(b).

용소 폐쇄와 수감자 석방을 권고했지만 북한은 그러한 모든 권고를 거부하였다.²⁰⁵ 하지만 북한의 계속된 거부에도 불구하고 UPR에서 국제사회가 북한에 모든 정치범수용소를 해체하고 전원 석방할 것을 계속 촉구하는 것은 중요하다.

유엔 북한인권특별보고관과 그 밖의 특별절차 임무 수임자들도 정치범수용소와 관련된 인권침해를 언급할 수 있다. TJWG는 정치범수용소들로 보내진 사람들에 관한 진정서를 유엔 강제적·비자발적 실종 실무그룹(WGEID)에 많이 제출하고 있다.

여러 해 동안 북한은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW), 아동의 권리에 관한 협약(CRC)을 관장하는 인권조약기구들에 정기보고서를 제출하지 않았다.

북한이 최근 몇 년간 소통해온 인권조약기구로는 유엔 장애인권리위원회(CRPD)가 유일하다. CRPD가 제33차 회기(2025년 8월 11~29일)에 북한의 최초보고서를 검토할

205 UN HRC, Fifty-eighth session, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/58/11, November 11, 2024. (¶ 7.4 Implement all Commission of Inquiry recommendations, including on torture, abductees, the death penalty and political prison camps (Australia); ¶ 7.5 Fully implement the recommendations of the 2014 Commission of Inquiry report, including releasing political prisoners and clarifying the fate and whereabouts of all missing persons (Croatia); ¶ 7.6 Fully implement the recommendations of the Commission of Inquiry, including dismantling all political prison camps, releasing political prisoners, and clarifying the fate and whereabouts of all disappeared persons including those subjected to forcible repatriation from neighbouring countries (Denmark); ¶ 7.28 End politically motivated imprisonment and the use of torture in all places of detention and ensure fair trials (France); ¶ 7.29 Abolish political prison camps and release all political prisoners, discontinue the use of torture, prevent enforced disappearances and arbitrary and public executions, and introduce a moratorium on the use of the death penalty (Czechia); ¶ 7.30 Take immediate and effective action to abolish all political prison camps and to discontinue the use of torture in all detention facilities, in line with the International Covenant on Civil and Political Rights and Sustainable Development Goal 16 (Netherlands (Kingdom of the)); ¶ 7.32 Immediately close political prison camps and release all political prisoners unconditionally (Luxembourg); ¶ 7.33 Release all political prisoners, disband all political prison camps and immediately cease the arbitrary arrest and imprisonment of persons on the grounds of their political or other opinion, and take steps to improve conditions in detention facilities (Liechtenstein); ¶ 7.34 Immediately close all political prison camps and unconditionally release all prisoners of conscience, including relatives being held on the basis of “guilt by association” (Sweden); ¶ 7.35 Dismantle political prison camps and release all political prisoners (Albania); ¶ 7.36 Dismantle all political prison camps, release all political prisoners, and implement safeguards against arbitrary detention, ensuring due process and fair trial rights (Ukraine)).

예정인 바,²⁰⁶ TJWG는 정치범수용소 내 장애인 처우에 관해 NGO 보고서를 제출할 계획이다.

북한은 ICCPR을 관장하는 유엔 자유권위원회(Human Rights Committee)에 지난 20년간 제3차 정기보고서를 제출하지 않고 있다. 북한의 오랜 비협조에 대응하는 이례적 조치로서 자유권위원회는 2021년 시민단체들에 보고서를 요청하고 NGO들이 제출한 보고서들을 토대로 쟁점목록(a list of issues prior to the review, LOIPR)을 작성해 북한에 보냈다.²⁰⁷

북한이 LOIPR에 대한 답변서 제출을 계속 거부할 경우, 자유권위원회는 절차규정 제 71조에 따라 북한 대표단의 참석 여부와 관계 없이 심의를 진행하여야 한다.²⁰⁸ 북한은 북한에 대해 제기된 인권침해 사안들을 북한 측의 이의 없이 자유권위원회가 심의하는 상황을 피하기 위해 정보를 제출하고 심의에 대표단을 보내는 쪽으로 태도를 바꿀 가능성이 있다.

다른 조약기구들도 북한 정치범수용소에서의 강제실종과 그 밖의 침해 등 인권문제를 다루기 위해 북한이 불참하더라도 심의를 진행할 것이라는 뜻으로 LOIPR을 북한에 보내는 조치를 고려해야 한다.

정치범수용소에 관한 정보 수집, 통합, 보존, 분석은 국내·국제 법원을 통한 책임규명을 촉진하는 데에도 매우 중요할 것이다. 정치범수용소의 조직, 운영 구조, 가장 책임 있는 관리들에 관한 문서 자료와 내부자 진술이 가해자들에 대한 형사·민사 재판에 필요하다.

206 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, “Convention on the Rights of Persons with Disabilities 33rd Session (August 11-29, 2025),” UN Treaty Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails.aspx?SessionID=2795&Lang=en

207 UN HRC, “List of issues prior to the submission of the third periodic report of the Democratic People’s Republic of Korea,” CCPR/C/PRK/QPR/3, June 22, 2021, <https://undocs.org/CCPR/C/PRK/QPR/3>

208 UN HRC, “Rules of procedure of the Human Rights Committee,” CCPR/C/3/Rev.12, January 4, 2021, <https://undocs.org/CCPR/C/3/Rev.12>

탈북 난민과 탈북민

탈북 난민과 탈북민에 대한 강제실종과 여타의 관련된 인권 침해에 책임이 있는 자들에게는 반드시 책임을 물어야 한다. 서독으로 탈출하려던 동독 난민들에 대한 살해 책임자들이 통일 독일에서 법의 심판을 받은 것처럼 탈북 난민과 탈북민을 대상으로 한 반인도범죄 책임자들도 법의 심판을 받아야 한다.

동시에 북한과 공조한 중국과 여타의 국가들에게도 책임도 묻지 않을 수 없다. 2014년 COI는 중국에 대하여 북한 사람들을 강제송환하고 그들에 관한 상세한 정보를 북한 당국에 제공하는 것에 관해 우려를 표명하였다. COI 보고서는 “송환과 정보 교환이 북한에서 반인도범죄가 실행되도록 하는 것을 특히 의도하거나 용이하게 하는 목적을 가진 경우,” 이러한 행위는 반인도범죄의 방조(aiding and abetting)에 해당할 수 있다고 경고하였다.²⁰⁹

유럽연합이 제출하고 2024년 11월 20일 유엔 총회 제3위원회에서 채택된 북한인권결의안은 “강제송환된 여성들과 그 자녀들에 대한 강제낙태와 영아 살해”를 최초로 언급하였다.²¹⁰ 결의안은 또한 모든 회원국에 대하여 강제송환금지(non-refoulement) 원칙을 존중하고, 북한의 초국가적 억압 행위에 대응하기 위한 조치를 하며, 난민과 망명 희망자와 여타의 북한 사람들의 연락처와 행위에 관한 정보를 북한에 제공하지 않도록 촉구하였다.

TJWG는 2024년 중국과 북한에 대한 보편적 정례인권검토(UPR)에서 탈북 난민과 탈북민 강제송환에 관해 우려를 표명할 것을 각국 정부에 촉구하였다. 2024년 1월 23일 중국에 대한 UPR에서 여러 나라가 직간접적으로 중국의 강제송환 정책을 언급하며

²⁰⁹ UN HRC, A/HRC/25/CRP1, para. 1197.

²¹⁰ UN General Assembly, A/C.3/79/L.34, paras. 2(a)(v) and 19(g).

권고하였고,²¹¹ 2024년 11월 7일 북한에 대한 UPR에서는 강제송환된 북한 사람들에게 벌어지는 강제실종과 그 밖의 인권 침해에 관해 많은 권고가 나왔다.²¹²

TJWG와 여러 NGO들은 또한 2024년 5월 7일과 8일 각각 베트남과 캄보디아에 대해 열린 UPR에서도 탈북 난민 문제를 제기해달라고 한국 정부에 요청하였다.²¹³ 그러나 한국은 이러한 기회들에서는 탈북 난민에 관한 권고를 하지 않았다. 러시아에는 강제 북송되는 경우뿐만 아니라 망명을 신청하는 북한 사람들도 중국 다음의 두 번째로 많다는 사실에도 불구하고, 한국은 앞서 2023년 11월 13일 러시아에 대해 열렸던 UPR에 참여하지 않았다.²¹⁴

TJWG와 여러 단체들은 중국과 러시아 외에도 베트남, 캄보디아, 라오스, 몽골처럼 탈

211 UN HRC, Fifty-sixth session, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China,” A/HRC/56/6, March 11, 2024, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/034/58/pdf/g2403458.pdf>. (¶ 22.183 Cease the restriction of civil society and independent media, end forced repatriations and stop targeting human rights defenders (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland); ¶ 22.422 Observe the international principle of non-refoulement and provide protection to migrants and refugees (Afghanistan); ¶ 22.424 Refrain from the forcible repatriation of North Korean refugees to the Democratic People’s Republic of Korea (Czechia); ¶ 22.425 Provide adequate protection to escapees of foreign origin, including from the Democratic People’s Republic of Korea (Republic of Korea); ¶ 22.426 Respect relevant international norms such as the principle of non-refoulement (Republic of Korea); ¶ 22.427 Strengthen measures to guarantee the protection of asylum-seekers and their non-refoulement (Uruguay)).

212 UN HRC, A/HRC/58/11. (¶ 6.67 Ensure that those who are repatriated are not subjected to punishment, torture, enforced disappearance or arbitrary detention (Ireland); ¶ 7.6 Fully implement the recommendations of the Commission of Inquiry, including dismantling all political prison camps, releasing political prisoners, and clarifying the fate and whereabouts of all disappeared persons including those subjected to forcible repatriation from neighbouring countries (Denmark); ¶ 7.27 Put an end to enforced disappearances, executions, torture, and inhuman treatment, including of those forcibly repatriated to the DPRK (Canada); ¶ 7.31 Ensure those who have been forcibly repatriated, especially women and girls, are not subjected to inhumane treatment such as torture (Republic of Korea); ¶ 7.44 Provide information on the whereabouts of missing or forcibly repatriated persons, including the 4,777 persons listed in the 2017 report published by the Government on the Facts of Victims of Abduction during the Korean War (Mexico); ¶ 7.47 Clarify the whereabouts and fate of repatriated persons to the Democratic People’s Republic of Korea (Finland); ¶ 7.76 End the practice of prosecuting women who have escaped the country and have subsequently been repatriated back to the DPRK (Lithuania); ¶ 7.77 End the practice of forced abortions for women repatriated to the DPRK while pregnant (Canada)).

213 TJWG, “Open letter to Yoon – Raising the issues of North Korean escapees and Vietnam War-era prisoners of war (POWs) at Vietnam and Cambodia’s Universal Periodic Reviews (UPRs) on May 7 and 8,” April 30, 2023, <https://en.tjwg.org/2024/05/03/open-letter-to-yoon-vietnam-cambodia-4th-upr>

214 “44th Session: Russian Federation,” Universal Periodic Review Extranet, <https://uprmeetings.ohchr.org/Sessions/44/RussianFederation/Pages/default.aspx>

북 난민과 탈북민이 경유하는 나라들에 대한 UPR에도 NGO 보고서를 제출하고 한국과 여러 나라가 사전 질의를 하고 권고사항을 제시하도록 요청할 것이다.

또한 TJWG와 여러 단체의 NGO 보고서들에서는 위와 같은 각 국의 정기보고서를 검토하는 조약기구들도 사전 질의를 하고 권고사항을 제시할 것을 한국과 여러 나라가 요청하도록 촉구할 것이다.

2023년 5월 12일 TJWG와 여러 단체는 탈북 난민 여성에 대한 중국의 처우에 관한 보고서를 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)에 제출하였다.²¹⁵ TJWG와 NKHR은 이 사안에 관해 파악된 문제점과 권고를 CEDAW가 심의 결과문서에서 탄탄하게 제시하는데 기여하였다.²¹⁶

TJWG와 여러 단체는 중국, 러시아와 그 밖의 경유국들이 유엔에 정기보고서를 제출하고 검토 받을 때마다 탈북 난민과 탈북민 상황에 관해 NGO 보고서를 계속 제출할 것이다.

TJWG는 또한 개별 사건에 관한 진정서들을 유엔 북한인권특별보고관과 WGEID, 자의적구금실무그룹(WGAD) 등 여러 특별절차에 제출해왔다. 그러나 북한은 이러한 진정이 북한에 대항하는 국제적 선전이라고 주장하며 비난하면서도 유의미한 응답은 전혀 하지 않는 반면, 중국은 간간히 내용 있는 반응을 하고 있다.²¹⁷

2023년 7월 18일 이러한 특별절차들이 중국에 구금되어 송환될 위기에 있던 최대

²¹⁵ CEDAW, "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: 85th Session (May 8-26, 2023)," UN Treaty Database, https://tbinetnet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2648&Lang=en

²¹⁶ CEDAW, "Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of China," CEDAW/C/CHN/CO/9, May 31, 2023, paras. 14, 15, 29-30, <https://undocs.org/CEDAW/C/CHN/CO/9>

²¹⁷ OHCHR, *Ref.: UA CHN 11/2024*, May 23, 2024, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=38754>

2,000여 명의 북한 사람들에 관해 질의하자,²¹⁸ 중국은 고문방지협약 제3조의 강제송환금지 원칙에 대해 다음과 같이 주장하였다.

“조선민주주의인민공화국에서 고문 또는 이른바 ‘대규모 인권 침해’가 벌어진다
는 증거가 현재 없기 때문에 강제송환금지 원칙을 적용할 요건이 충족되지 않는
다. 게다가 주권 평등의 원칙 하에 어떤 나라도 다른 나라의 사법체계가 사람을
고문 위험에 처하게 할 수 있는지 여부는 판단할 수 없다. 중국 측은 조선민주
주의인민공화국으로 송환되는 사람들 중 자신들이 송환되면 고문 받을 것이라
는 이유로 송환하지 말아달라며 이의를 제기하는 경우를 아직 겪은 적 없다.”²¹⁹

이러함에도 불구하고 시민단체들이 유엔 특별절차들을 활용하여 탈북 난민과 탈북민
에 대한 처우에 관해 중국과 여타의 경유국들에 계속 압력을 가하는 것이 중요하다.

2024년 11월, TJWG는 세계기독연대(CSW)와 함께 유럽의회 의원들(members of the
European Parliament, MEPs)과 보좌관들을 만나 중국의 탈북 난민 송환 문제에 관
한 도움을 요청하였다. 11월 28일 유럽의회는 “중국 정부가 탈북 난민을 송환하는 관
행을 중단하고, 이들이 국제적 보호를 요청할 수 있게 할 것”을 촉구하는 결의를 채택
하였고, “북한은 유엔 인권기구들이 인권상황과 강제실종자, 억류자, 2023년 10월 9일
중국이 북송한 수백 명 중 한 명인 김철옥을 포함하여 송환된 난민들의 상황을 평가
하기 위해 북한을 방문하도록 허용할 것”을 촉구하였다.²²⁰

유럽의회 한반도 관계 대표단(Delegation for relations with the Korean Peninsula,
DKOR) 의장인 세자르 루에나(사회민주진보동맹, S&D) 의원은 유럽연합의 외교 부서
인 유럽대외행동부(European External Action Service, EEAS)에 서면 질의서를 제

218 OHCHR, *Ref.: AL CHN 9/2023*, July 18, 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28210>

219 OHCHR, *Ref.: AL CHN 9/2023*, September 13, 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=37710>

220 “Resolution on Reinforcing the EU’s Unwavering Support”



2024년 1월 24일 영국 주재 북한대사관 앞에서 중국이 강제북송한 여동생 김철옥의 석방을 촉구하는 김규리와 김유빈, 탈북민 활동가인 정검다리 대표 박지현과 이들을 지지하는 사람들.

[출처: 연합뉴스]

출하여 유럽연합이 “탈북민에 대한 강제송환금지 의무를 준수하도록 중국에 요청할 것인지” 묻고, 다가오는 유엔 인권이사회 북한인권결의에 김철옥의 사례를 특정해 명시하는 것을 검토하도록 요청하였다.²²¹

중국이 수백 명의 탈북 난민과 탈북민을 북송한 2023년 10월 9일로부터 1년이 되자 미국 하원의 애덤 시프 의원, 영 김 의원, 미셸 스틸 의원은 중국의 강제송환을 비난하고 송환 중단을 촉구하는 글을 소셜미디어에 올렸다.²²²

그에 앞서 2024년 5월 22일 시카고 시의회는 “북한 주민들은 자국 정부와 북한을 지지하는 나라들로부터 다양한 유형의 인권 침해를 받는다”고 강조하고 “중국 정부는 국경을 넘어 중국에 도착하는 탈북민을 난민으로 분류하여 북한으로 송환하지 말고 한 국으로 보내야 한다”고 명시한 결의를 채택하였다.²²³

강제실종을 포함하여 탈북 난민과 탈북민들에게 벌이는 반인도범죄에 대한 책임을 북한에 묻는 것도 중요하지만, 중국과 여타의 나라들의 공범 행위에 책임을 묻는 것도

221 European César Luena (S&D), “China’s Refoulement of DPRK Escapees, and the Situation of Detainees in the DPRK,” European Parliament, November 27, 2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002674_EN.html

222 Adam Schiff [@SenAdamSchiff], “One year ago, China deported 500+ refugees back to North Korea, knowing that they would face torture, violence, prison camps, and executions. China must stop their policy of refoulement and allow these refugees to resettle in other countries – free from persecution,” Twitter, October 10, 2024, <https://x.com/SenAdamSchiff/status/1844074817622016167>; U.S. Representative Young Kim, “One year ago, the CCP forcibly repatriated over 500 North Korean escapees, including Ms. Kim Cheol-ok, who face torture, sexual violence, & forced labor in prison camps. As the CCP & North Korea mark 75 years of ties, we must double down on human rights. That’s why I’m working to get my bipartisan North Korean Human Rights Reauthorization Act across the finish line to counter the North Korean regime & promote human rights for the North Korean people. The U.S. must lead on the world stage as a beacon for freedom & democracy,” Facebook, October 9, 2024, <https://www.facebook.com/RepYoungKim/posts/pfbid02JZAHA8ymnxJysgik7TTZvK8M9Ey7mXYHsy9Hpam3ApMnPTLym6xBy6DDTt94GI>; Rep. Michelle Steel [@RepSteel], “Today marks 1 year since the CCP’s deportation of 500 refugees to North Korea where torture, political prison camps, and executions await them. The CCP must stop the deportations of North Koreans and allow them to resettle, free from religious and political persecution,” Twitter, October 10, 2024, <https://x.com/RepSteel/status/1844119078832832729>

223 Chicago City Council, “Resolution R2024-0009179: Recognition of Korean American Friendship Network and Chicago Chapter of Peaceful Unification Advisory Council for fighting human rights violations committed by North Korean government against citizens,” adopted on May 22, 2024, <https://chicago.councilmatic.org/legislation/r2024-0009179>

마찬가지로 중요하다.

탈북 난민이 잇따라 중국으로 향하던 1998년 2월 중국은 탈북민에게 난민 지위를 부여하기를 거부하였다.²²⁴ 1998년 12월 북한인권시민연합은 중국 당국이 길림성 통화 시에서 약 150명의 탈북민을 체포해 대거 복송한 사건에 대응하여 장쩌민 중국 국가주석과 유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)에 탈북민을 국제법상 난민으로 대우해달라고 호소하였다.²²⁵

1999년 한국이 중국에 탈북민을 난민으로 대해 줄 것을 공식 요청했을 때, 중국은 처음에는 이 사안은 중국 내부 문제라고 주장하였고 평양과의 양자 협정에 따라 송환하는 것이라며 정당화하려고 하였다.²²⁶

2000년 5월 중국 정부는 (1) 국제법과 국제관행, 국내법을 준수하고, (2) 인도주의 원칙에 입각하여 북한에서 온 사람들의 안전을 구하며, (3) 한반도의 평화와 안정을 고려할 것이라는 세 가지 원칙에 따라 탈북민 문제를 해결하겠다고 약속하였다.²²⁷

탈북 난민과 탈북민들이 중국 내 UNHCR 사무소와 각 국 대사관 및 영사관에 진입하려는 시도가 잇따르자, 2002년 중국은 ‘국내법과 국제법 및 인도주의 원칙’ 공식을 채택하였다.²²⁸ 그러나 중국은 탈북 난민을 복송하는 정책을 유지하고 있는데, 이들을 받아들여 정착시킬 의지가 있는 한국과 미국, 캐나다가 있음에도 불구하고 강제실종

224 조성대, “中, 탈북자에 난민자격 거부,” *연합뉴스*, 1998년 2월 15일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004301594?sid=104>

225 김태식, “中공안당국 탈북자 1백 50명 검거, 北압송,” *연합뉴스*, 1998년 12월 21일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004346357?sid=103>

226 권대열, “탈북자는 중국-북한의 문제’ 주한 中대사, 강경입장 밝혀,” *조선일보*, 1999년 9월 2일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/1999/09/02/1999090270467.html

227 황유성, “주방짜오 中대변인 ‘中 남북회담 성사 적극적 역할,’” *동아일보*, 2000년 5월 8일, <https://www.donga.com/news/article/all/20000508/7533284/1>

228 “发言人否认有关中日双方已就将擅闯日驻沈阳总领馆的朝鲜人尽快送往第三国达成一致的报道” [The spokesperson denied reports that China and Japan have reached an agreement to send the North Koreans who broke into the Japanese Consulate General in Shenyang to a third country as soon as possible], Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, May 15, 2002, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676404/fyrygth_676412/200205/t20020515_9290395.shtml

과 고문, 그 밖의 가혹한 박해에 처할 북한으로 송환하는 것이므로 합법적이지도 않고 인도적이지도 않다.

국제사회는 중국에 대하여 강제송환금지 원칙을 위반한 탈북 난민 강제송환을 중단하고 난민지위결정(refugee status determination, RSD) 절차를 보장할 것과 제3국 재정착을 허용할 것을 계속 촉구해야 한다.

고문방지협약과 난민지위협약 및 의정서 하의 법적 의무에 따라, 중국은 북한과의 양자 조약, 특히 1998년 개정된 국경보안 합의서와 2003년 민사 및 형사사법공조 조약을 종료하거나 수정해야 한다. 이러한 양자 조약들이 탈북 난민과 탈북민에 대한 강제송환뿐만 아니라 송환 후의 강제실종도 쉽게 벌어지게 하기 때문이다.

또한 유엔 인권이사회와 총회의 연례 북한인권결의의 권고에 따라, 중국은 탈북 난민과 탈북민의 소재와 행적 정보를 북한 당국에 제공하는 것을 중단해야 하고, 북한의 국가보위성과 여타의 보위기관들이 파견한 ‘체포조’가 중국에서 더 이상 활개치지 못하게 추방하는 등 북한의 초국가적 억압 행위에 대응해야 하며, UNHCR에 제한 없는 접근을 허용해야 한다.

아울러 중국은 1951년 난민지위협약 이행 노력의 일부로서 난민법을 제정해야 하고 2012년 6월 30일 채택되고 2013년 7월 1일 발효된 출입국관리법 제46조를 시행해야 한다. 동 조항은 “난민 지위를 신청하는 외국인은 심사 과정에서公安 기관이 발급하는 임시 신분증으로 중국에 체류할 수 있고, 난민으로 인정되는 외국인은 公安 기관이 발급하는 난민 신분증으로 중국에 체류하거나 거주할 수 있다”고 규정하고 있다.

중국은 또한 개정된 반간첩법처럼 북한인권 및 난민 지원 활동가 등 시민사회를 위협하는 가혹한 법률을 폐지함으로써 NGO들이 중국 내 탈북 난민과 탈북민 상황을 조사하고 기록할 수 있게 해야 한다.

유럽연합이 작성을 주도하는 유엔 인권이사회 북한인권결의들에는 중국이 강제송환한

북한 사람들 중 유일하게 가족이 공개적으로 나서서 석방을 촉구하고 있는 김철옥처럼 강제북송된 개개인의 이름이 명시되어야 한다. 피해자를 직접 호명하는 방법은 실종자가 고문 등 인권 침해를 당할 위험을 줄이고 이 사안을 실재하는 사람의 문제로 인식시킬 수 있다. NGO들은 유럽연합이 미얀마에 대한 인권결의들을 주도하면서 언론인, 학교 교사, 환경운동가를 특정해 피해자들의 이름을 적시한 전례들이 있다는 사실을 여러 공개서한을 통해 짚었다.²²⁹

UNHCR 또한 과거 한 때 했던 것처럼 중국 내 탈북 난민들을 위해 더 적극적인 역할을 해야 한다. 1979년 베이징에 설치되었던 UNHCR 임시사무소가 지부사무소로 격상된 1995년 12월 중국과 UNHCR 간에 체결된 협정²³⁰의 제3조 제5항은 “주재국 정부와의 협의 및 협력을 통해 UNHCR 직원들은 언제든지 방해 받지 않고 난민을 만날 수 있고 UNHCR 프로젝트의 모든 이행 단계를 모니터링하기 위해 현장을 방문할 수

229 UN HRC resolutions 34/22 of 24 March 2017 (“the killings of constitutional legal expert and senior National League for Democracy adviser Ko Ni, in January 2017, land and environmental activist Naw Chit Pan Daing, in November 2016, and journalist Soe Moe Tun, in December 2016”), 37/32 of 23 March 2018 (“the killings of constitutional legal expert and senior National League for Democracy adviser Ko Ni, in January 2017, land and environmental activist Naw Chit Pan Daing, in November 2016, and journalist Soe Moe Tun, in December 2016, the rape and murder of Kachin school teachers Maran Lu Ra and TangbauHkawn Nan Tsing in January 2015”; “immediately release journalists Wa Lone and Kyaw Soe Oo”), 39/2 of 27 September 2018 (“Expresses grave concern that the journalists Wa Lone and Kyaw Soe Oo, who were investigating the Inn Dinn killings, have been jailed, prosecuted and sentenced, and calls for their immediate and unconditional release”), 40/29 of 22 March 2019 (“reiterates its call for the immediate and unconditional release of journalists Wa Lone and Kyaw Soe Oo”), 43/26 of 22 June 2020 (“Welcomes the release of journalists Wa Lone and Kyaw Soe Oo”), 46/21 of 24 March 2021, 49/23 of 1 April 2022, 52/31 of 4 April 2023 and 55/20 of 4 April 2024 (“Calls for the immediate and unconditional release of President Win Myint, State Counsellor Aung San Suu Kyi and all those who have been arbitrarily detained, charged, [arrested, convicted or sentenced] on specious grounds during and in the aftermath of 1 February 2021”). TJWG, “Open letter to Yoon – co-penholdership of 2024 HRC DPRK resolution and strengthening its language,” December 28, 2023, <https://en.tjwg.org/wp-content/uploads/2023/12/20231228-Open-letter-to-President-Yoon-2024-HRC-DPRK-resolution-KR-rev.pdf>. See also TJWG, “Open letter to Yoon – On strengthening the language concerning South Korean POWs, abductees, detainees and North Korean refugees in the UN General Assembly’s North Korean human rights resolution,” June 22, 2023, <https://en.tjwg.org/2023/06/22/open-letter-to-yoon-on-strengthening-the-language-concerning-south-korean-pows-abductees-detainees-and-north-korean-refugees-in-the-un-general-assemblys-north-korean-human-rights-resolution>

230 PRC’s Ministry of Foreign Affairs, “China’s Relation with UNHCR,” September 27, 2003, https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjjg_663340/gjs_665170/gjzyhy_665174/2594_665176/2600_665188/202406/t0240606_11404354.html

있다”고 규정하고 있다.²³¹

그러나 1999년 5월 중·북 국경지역에 파견된 UNHCR 상황평가단이 중국 내에 미등록된 북한사람들 중에 난민이 일부 있다고 밝히자 중국 정부는 UNHCR을 비난하였다. 중국은 또한 UNHCR이 탈북한 사람들의 상황에 정식으로 관여하는 것을 불허하였다.²³² UNHCR은 북한에서 정치적으로 이루어지는 차별적인 식량 배급 정책이 원인이라는 점에서 탈북민을 난민으로 분류하였다.²³³

UNHCR이 러시아에서 난민으로 인정했던 7명의 탈북민을 2000년 1월 중국이 강제북송하자 오가타 사다코 당시 유엔 난민최고대표는 “중국이 1951년 난민지위협약에 따라 난민으로 인정된 사람들을 송환하기로 결정한 것에 심각한 우려를 표한다”고 밝혔다.²³⁴ 그러나 중국 정부는 문제를 ‘신중하게’ 다뤄야 한다고 주장하였다.²³⁵ UNHCR은

231 “Agreement between the Government of the People’s Republic of China and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on the Upgrading of the UNHCR Mission in the People’s Republic of China to UNHCR Branch Office in the Republic of China,” <https://www.nkfreedom.org/UploadedDocuments/UNHCR-China1995Treaty.pdf>

232 U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2000 – China* (U.S. Committee for Refugees, 2000), <https://www.refworld.org/docid/3ae6a8cc4.html> (“However, a May 1999 UNHCR assessment mission to the China/North Korea border revealed the presence of some North Korean refugees among the undocumented North Korean population in China. The Chinese government reprimanded UNHCR for the results of the mission and refused to permit UNHCR’s formal involvement with the population.”); 이혁재와 지해범, “유엔, 탈북자에 첫 ‘난민’ 인정,” *조선일보*, 1999년 10월 14일, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/1999/10/14/1999101470026.html; 고승일, “UNHCR, 탈북자 일부 난민 인정,” *연합뉴스*, 1999년 10월 14일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004479815?sid=100>; “Seoul reacts cautiously to U.N. move on North Korean refugees in China,” *Korea Herald*, October 15, 1999, <https://n.news.naver.com/mnews/article/044/0000012041?sid=104>

233 Roberta Cohen, “Can the UN Secretary-General Help the 2,000 North Koreans Detained in China? With every reason to believe North Koreans would face persecution and torture back home, the U.N. must take a stronger stance on China’s repatriation of North Korean refugees,” *The Diplomat*, July 5, 2023, <https://thediplomat.com/2023/07/can-the-un-secretary-general-help-the-2000-north-koreans-detained-in-china/> (“Indeed, Guterres would do well to reveal that UNHCR staff, when allowed access to the China-North Korea border in the mid 1990s, classified starving North Koreans as refugees, because they were subject to North Korea’s politically discriminatory food distribution policies. To squash such findings, China barred UNHCR from the border in the late 1990s, and in 2008 ended the access of North Koreans to the UNHCR office in Beijing, which had helped small groups of North Koreans to depart. China’s collusion with North Korea in undermining the Refugee Convention through bilateral agreements that treat asylum seekers as criminals must be stopped”).

234 Public Information Section, “UNHCR Protests Chinese Deportation of North Koreans,” UNHCR, January 13, 2000, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-protests-chinese-deportation-north-koreans>

235 Christian F. Mahr, “North Korea: Scenarios from the Perspective of Refugee Displacement,” Rosemarie Rogers Working Paper Series #11 (February 2002): 21, <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/97603>

피난처를 찾는 북한사람들의 비호 신청을 중국 당국과 합동으로 심사할 것을 제안했지만 소용 없었다.²³⁶

2006년 3월 중국을 방문한 안토니우 구테흐스 당시 유엔 난민최고대표는 중국 내 북한 사람들에 관해 중국 고위관리들과 “매우 치열하고 솔직하며 의미 있는 논의”를 했다고 밝히며 그 일부는 “1951년 난민지위협약이 규정한 박해 받을 위험이 있는 본국으로 송환될 위험”이 있기 때문에 “현지 체제 중의 난민(refugees sur place)”으로 보호할 필요가 있다고 언급하였다.²³⁷ 2013년 5월 당시 구테흐스 난민최고대표는 라오스에서 중국으로 추방된 것으로 보도된 북한사람 9명의 안위와 안전에 관해 공개적으로 “심각한 우려를 표명”하였다.²³⁸ 중국 정부는 그에게 “무책임한 발언”을 하지 말라고 경고하였다.²³⁹

그러나 UNHCR은 2013년 이후로 탈북 난민 문제에 관해 눈에 띄게 침묵하고 존재감도 보이지 않고 있다. 동시에 필리포 그란디 유엔 난민최고대표는 베이징을 정기적으로 방문하면서 중국의 일대일로 사업이 세계의 난민 보호 활동에 “확실히” 도움될 수 있다고 말하며 옹호하고 있다.²⁴⁰

2024년 4월 18일 TJWG와 물망초 등 여러 NGO는 한국 외교부에 앞서 기자회견을 열었다. TJWG와 여러 단체는 UNHCR에 대한 한국의 기여금과 민간기부금이 중국이 기

236 Kris Janowski, “UNHCR Seeks Access to North Koreans Detained in China,” UNHCR, January 21, 2003, <https://www.unhcr.org/news/unhcr-seeks-access-north-koreans-detained-china>

237 “Statement to Media by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, on the Conclusion of His Mission to the People’s Republic of China, Beijing, 23 March 2006,” UNHCR, March 23, 2006, <https://www.unhcr.org/publications/statement-media-mrantonio-guterres-united-nations-high-commissioner-refugees>

238 “Chief Calls on States to Respect Non-Refoulement After North Koreans Deported from Laos,” UNHCR, May 30, 2013, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-chief-calls-states-respect-non-refoulement-after-north-koreans-deported>; Shin Hyon-hee, “UNHCR Ups Efforts to Protect N.K. Defectors,” *Korea Herald*, March 2, 2014, <https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140302000452> (“Dirk Hebecker, representative for UNHCR Korea, says his agency provides financial and technical support for defectors on their way to South Korea, while boosting cooperation with neighboring countries and other U.N. entities”).

239 Terri Yue Jones, “China Warns U.N. Against ‘Irresponsible Remarks’ on North Koreans,” *Reuters*, June 3, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-korea-north-china-idUSBRE95209W20130603>

240 Xinhua, “Belt and Road Initiative Helps with Refugee Work: UNHCR,” *China Daily*, August 12, 2018, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201808/12/WS5b6f7a52a310add14f385415.html>

부하는 것보다 크다는 사실²⁴¹을 강조하며 한국 정부가 UNHCR측에 탈북 난민을 위한 국가별 지침 채택을 요청하도록 촉구하였다.²⁴²

만약 중국이 1995년 UNHCR과 체결한 합의서 제3조 제5항에 명시된 대로 UNHCR 인원이 “언제든지” 탈북 난민을 포함하는 “난민에게 방해 없이 접근하는 것”을 중국이 계속 거부한다면, UNHCR은 합의서 제16조(분쟁 해결)에 따라 “이 합의로부터 또는 합의와 관련하여 [중화인민공화국] 정부와 UNHCR 간에 제기되는 분쟁”으로 중국을 상대로 중재 절차 실행을 고려해야 한다.²⁴³

미국 의회는 2004년 북한인권법 제304조(b)의 (1)과 (2)에서 “중국 정부가 중국 내 북한 사람들에 대한 UNHCR의 접근을 계속 불허할 경우, UNHCR은 임무 협정 제16조에 따라 중재 절차를 개시하고 UNHCR측 중재인을 지명해야 한다”고 언급하였고, “난민에 대한 접근은 UNHCR의 임무와 UNHCR 지부사무소의 목적에 필수적이기 때문에 UNHCR이 현 상황에서 중재 권리를 주장하지 않으면 UNHCR의 핵심적인 책임사항 중 하나를 포기하는 것에 해당한다”는 입장을 표명하였다.²⁴⁴

UNHCR은 유엔 기관 중 1979년 베이징에 사무소를 개설한 첫 기관이지만, 소수의 난민 지위 신청자만 난민지위결정 절차로 처리하고 1995년 합의서에 보장된 탈북 난민에 대한 접근은 거부되고 있기 때문에 베이징에 사무소를 계속 두고 있는 이유가 불분명하다.²⁴⁵ UNHCR은 중국이 탈북 난민과 탈북민에 대한 강제송환 정책을 지속한다면 베이징에서 철수하는 것을 고려해야 한다.

241 UNHCR, *2023 Global Funding Overview* (UNHCR, 2023), <https://reporting.unhcr.org/global-funding-overview-2023>

242 “Country Information and Guidance: Reports Covering the General Conditions, State of Human Rights, and Major Events of Countries,” UNHCR USA, <https://www.unhcr.org/us/what-we-do/u-s-asylum-resources/country-information-and-guidance>

243 “Agreement between the Government of the People’s Republic of China and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.”

244 H.R.4011 - North Korean Human Rights Act of 2004, 108th Congress (2003-2004), <https://www.congress.gov/bills/108th-congress/house-bill/4011/text>

245 “Agreement between the Government of the People’s Republic of China and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.”

TJWG는 강제송환된 임신부와 그 자녀들에 대한 북한의 강제낙태와 영아살해 문제를 성별과 인종차별에 따른 제노사이드에 해당할 수 있는 사안으로 보고 계속 정보를 수집할 것이다. 또한 TJWG는 제노사이드 범죄 책임과 제노사이드를 저지르려는 직접적이고 공개적인 선동, 제노사이드 실행 시도 및 공모에 관해 제노사이드의 방지와 처벌에 관한 협약에 근거하여 북한을 국제사법재판소에 제소하는 것을 유사 입장국들이 고려하도록 설득할 것이다.

한국 정부도 탈북 난민을 보호하기 위해 일관되고 강건한 정책을 견지해야 한다. 1990년대 중반 별목공으로 파견된 북한 노동자들이 러시아에서 한국으로의 망명을 희망하기 시작했을 때, 한국 정부는 이들을 받아들이기를 주저하였다. 1994년 4월 북한 별목공 90명이 한국 대사관과 영사관을 통해 망명하고자 했음에도 불구하고 당시 김영삼 대통령은 “북한을 자극하지 않기 위해” 한국 정부는 망명 허용을 고려하지 않고 있다고 말한 바 있다.²⁴⁶

한국 정부는 계속 오락가락했지만, 점차 탈북 난민 모두를 받는 쪽으로 입장을 세웠다. 1999년 한국 정부는 한국으로 오고자 하는 탈북민을 모두 수용하겠다고 입장을 밝혔다.²⁴⁷ 이후 한국의 역대 정부는 탈북민 전원 수용과 정착에 열린 입장을 유지하였다.²⁴⁸

이렇게 지속되던 원칙은 한국이 2019년 11월 탈북민 우범선과 김현옥을 살인 혐의로 강제북송한 사건 때문에 다시 의문스럽게 되었다. 그러나 2022년 정권이 바뀐 후, 한국 정부는 한국으로 올 의사가 있는 탈북민 전원을 수용하는 것이 언제든지 정부의 기본 입장이라고 재확인하였다.²⁴⁹

246 “북 별목부 망명 허용 현단계선 고려안해”/김 대통령, 1994년 4월 7일, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/199404070033390587>

247 최이락, “입국희망 탈북민 전원수용 방침,” *연합뉴스*, 1998년 10월 17일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004479812?sid=100>

248 주용성, “입국 희망 탈북민 전원 수용,” *연합뉴스*, 2002년 3월 18일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0000141597?sid=100>; 김성근, “李대통령 ‘한국행 희망 탈북민, 전원 수용,’” *아시아경제*, 2009년 4월 11일, <https://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2009041017501335601>

249 홍승욱, “통일부 “탈북민 전원수용”, 한국의 기본 원칙... 새로운 것 아냐,” *자유아시아방송*, 2022년 8월 2일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/defectorpolicy-08022022091054.html

강제북송 사건을 수사한 한국 검찰은 2023년 2월 전 국가안보실장, 전 대통령비서실장, 전 국가정보원장, 전 통일부 장관 등 전 행정부의 고위공직자 4명을 기소하였다.

그러나 NGO들의 촉구에도 불구하고, 한국 정부는 북송된 후 우범선과 김현욱의 생사 소재와 이들이 북한에서 적법 절차와 공정한 재판을 보장받았는지에 관해 여전히 북한에 정식 확인을 요청하지 않고 있다. 한국 정부는 그렇게 하지 않는 이유에 관해 납득할만한 설명은 전혀 내놓지 않았다.

일찍이 1997년 1월, 한국 정부는 탈북민이 북송되면 당하는 인권 침해에 우려를 제기하였다.²⁵⁰ 하지만 그러한 침해의 책임을 북한에 묻는 데에는 일관성이 없었다. 한국 정부는 중국을 언급하는 것은 더욱 꺼려왔다. 예를 들어, 중국이 2023년 10월 탈북민을 대거 북송한 후 열린 유엔 총회에서 한국 정부 대표단은 중국을 “제3국”으로 돌려서 불렀는데, 중국의 답변권 행사를 피하려고 그런듯하였다.²⁵¹

다만, 한국의 조태열 현 외교부 장관은 전임자들이 선호했던 ‘조용한 외교’를 답습하지

250 “정부, 北 체포 탈북민 인권침해 문제 제기,” *연합뉴스*, 1997년 1월 11일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004163618?sid=100>

251 H.E. Ambassador Hwang Joonkook, Permanent Representative of the Republic of Korea, “General Discussion on Agenda Item 71 (Promotion and Protection of Human Rights),” October 18, 2023, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/11.0030/202310181000000000/UY2QYuMamj7z/mf4MmR2GqrqB_en.pdf (“The Special Rapporteur reiterated in her report her extreme concern about the imminent risk of forced repatriation of those detainees in a third country. Unfortunately and sadly, the risk became reality. According to several sources, it seems that a number of North Korean people in a third country had been repatriated in line with the partial opening of the DPRK’s international borders. In a statement on this matter by the OHCHR issued yesterday, more than a dozen experts, including the Working Group on enforced or involuntary disappearances, called for respecting the principle of non-refoulement.”); H.E. Ambassador Kim Sangjin, Deputy Permanent Representative of the Republic of Korea, “The 3rd Committee of the 78th Session of the United Nations General Assembly, Item 60: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Questions Relating to Refugees, Returnees, and Displaced Persons, and Humanitarian Questions,” November 1, 2023, https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/11.0030/202311011000000000/Uhh9K9MRHBAL/hqgDPkmGIXgA_en.pdf (“As underlined during the recent General Discussion and the Interactive Dialogue with the Special Rapporteur on the DPRK human rights situation, according to several sources, a substantial number of North Korean people in a third country have been repatriated against their will, as well as against the principle of non-refoulement. We are extremely concerned about the potential grave human rights violations and abuses as well as retaliatory action, including torture and the imposition of the death penalty, that repatriated North Korean individuals face right now in the DPRK”).

않고 중국과의 양자 외교 회담들에서 탈북민 문제를 일관되게 제기했었다.²⁵²

TJWG와 여러 NGO들은 북한 당국의 허가 없이 북한을 떠나 중국 등에 머물고 있는 북한 사람들을 지칭할 때 ‘난민’이라는 용어를 사용하고 2024년 11월 7일 북한에 대한 UPR에서 ‘김철욱’을 호명해 달라고 한국 정부에 요청하였다. TJWG는 한국이 유엔 인권이사회와 총회, 안전보장이사회에서도 중국을 호명해야 한다고 보고 있다.

중국은 외교적 압박감을 느끼고 있는 것으로 보인다. 2024년 3월 15일 TJWG와 한보 이스 등 여러 NGO가 주최한 제55차 유엔 인권이사회 부대행사에 중국 외교관이 처음으로 참석하여 중국의 탈북 난민 복송을 정당화하려고 준비한 발언을 낭독하였다.²⁵³

이러한 국제적 압력과 함께 중국 내 탈북 난민과 탈북민에게 어떤 형태로든 법적 지위를 보장하는 외교적 합의를 하려면, 중국의 정책 결정이 시진핑의 중앙집권 하에서 하향식인 특성을 고려한 정상 간 협상이 필요할 것이다.

러시아 내의 북한인 망명신청자들에 관해서는 복송을 막기 위한 2개의 사건이 유럽인권재판소에 제출되었다. 메모리알(Memorial) 소속 변호사의 요청에 따라 2017년 2월 유럽인권재판소는 최명복에 대한 복송을 막는 임시 조치를 하였다.²⁵⁴ 유럽인권재판소는 2024년 3월 19일에는 러시아 내 북한인 망명신청자 3인을 대리하여 시민지원위원회(The Civic Assistance Committee)가 제기한 사건을 판결하였다.²⁵⁵

252 외교부, “한중 외교장관 통화(2.6.) 결과,” 보도자료, 2024년 2월 6일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=374629; 외교부, “한중 외교장관 회담(5.13.) 결과,” 보도자료, 2024년 5월 13일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=374991; 외교부, “한·중 외교안보대화 개최(6.18.),” 보도자료, 2024년 6월 19일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=375115; 외교부, “제10차 한·중 외교차관 전략대화 개최,” 보도자료, 2024년 7월 24일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=375238; 외교부, “아세안 관련 외교장관회의 계기 한·중 외교장관 회담(7.26.) 결과,” 보도자료, 2024년 7월 26일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=375242

253 자민 앤더슨과 서해준, “중국, 유엔 인권이사회서 탈북민 강제복송 모르쇠,” *자유아시아방송*, 2024년 3월 15일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkchinahumanrights-03152024114511.html

254 “Russian Court Saves North Korean Defector from Deportation,” *Moscow Times*, February 14, 2017, <https://www.themoscowtimes.com/2017/02/14/russian-court-saves-north-korean-refugee-from-deportation-a57144>

255 *K.J. and Others v. Russia* (Applications nos. 27584/20 and 39768/20), Judgment, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-231609>



중국 외교관이 2024년 3월 15일 시민단체들이 개최한 유엔 인권이사회 부대행사에서 참석하여 탈북 난민과 탈북민을 “불법 이주자”로 부르며 북한에서 자행되는 고문과 그 밖의 인권 유린을 부정하였다. [출처: 자유아시아방송]

러시아가 2022년 2월 24일 우크라이나를 전면 침공하자 유럽의회는 2022년 3월 16일 러시아를 제명하였고, 그에 따라 러시아의 유럽인권협약 당사국 지위는 2022년 9월 16일 중지되었다.²⁵⁶ 그 결과 러시아 내 탈북 난민과 망명신청자들은 유럽인권재판소에 서 사법적 구제를 받을 수 없게 되었다. 하지만 러시아는 유엔 자유권위원회와 고문방

²⁵⁶ “Russia Ceases to Be a Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022,” Council of Europe, March 23, 2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-a-party-to-the-european-convention-of-human-rights-on-16-september-2022>

지위원회로의 개인 진정을 허용하고 있기 때문에 강제송환 사건 진정서를 이러한 위원회들에 제출하는 것은 여전히 가능하다.

한국에 새로 도착하는 탈북민 중 특히 해상으로 입국하는 사람들에 대한 한국 정부의 적법절차 위반과 강제송환 위험에 관해 TJWG는 (1) 강제송환금지 원칙, (2) 대한민국 국적에 대한 권리, (3) 신체의 자유에 대한 권리, (4) 적법절차에 대한 권리를 규정할 것을 한국 정부에 권고하였다.

또한 TJWG는 한국에 대한 2023년 10월 19~20일 유엔 자유권위원회 심의²⁵⁷와 2024년 7월 10~11일 유엔 고문방지위원회 심의²⁵⁸를 앞두고 각 위원회에도 NGO 보고서를 제출하였다. 두 위원회 모두 한국 정부에 개선을 권고하였다.²⁵⁹ TJWG는 동 사안에 관해 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)에도 NGO 보고서를 제출하였으며, CERD는 한국이 “국내법에 탈북민에 대한 강제송환금지 원칙을 규정할 것”을 권고하였다.²⁶⁰

신앙인과 ‘체제 전복자’

김씨 일가의 3대 세습 전체주의 정당화 논리인 유일사상체계를 무너뜨릴 수 있는 신앙인과 ‘체제 전복자’에 대한 극단적 박해는 가장 특수한 반인도범죄 중 하나이다. 이러한 반인도범죄의 가해자들에 대한 책임규명은 반드시 이루어져야 한다.

²⁵⁷ “CCPR - International Covenant on Civil and Political Rights: 139th Session, October 9, 2023 – November 3, 2023,” UN Treaty Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2637&Lang=en

²⁵⁸ “CAT - Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: 80th Session (July 8 - 26, 2024),” UN Treaty Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2750&Lang=en

²⁵⁹ UN HRC, “Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Republic of Korea,” CCPR/C/KOR/CO/5, November 24, 2023, paras. 37-38, <https://undocs.org/CCPR/C/KOR/CO/5>; Committee against Torture, “Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the Republic of Korea,” CAT/C/KOR/CO/6, August 16, 2024, paras. 30-31, <https://undocs.org/CAT/C/KOR/CO/6>

²⁶⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of the Republic of Korea,” CERD/C/KOR/CO/20-22, June 4, 2025, paras. 29-32.

TJWG와 여러 시민단체는 유엔 북한인권결의들에 북한의 가혹한 법령들이 언급되도록 촉구하였다. 시민단체들은 평양문화어보호법과 청년교양보장법에 대한 언급을 결의에 추가하고 이러한 법령들에 대한 ‘재검토’를 ‘폐지 또는 개정’으로 대체할 것을 촉구하는 공동 서한을 2023년 12월 28일 한국 정부에 보내고 유사 입장국들에 전달하였다.²⁶¹ 이는 2024년 4월 4일 유엔 인권이사회 결의 55/21호 본문 문단 2(1)의 최종 문구에 “반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법을 포함하여 상기의 권리들을 억압하는 모든 관행과 법령을 폐지하거나 개정할 것”으로 반영되었다.

2024년 11월 7일 북한에 대한 UPR에서 감비아, 크로아티아, 이탈리아는 종교의 자유에 관한 권고를 제시하였다.²⁶² 반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법을 폐지하거나 개정하라는 권고들도 나왔다.²⁶³

국가보위성에 의해 실종되어 정치범수용소들로 보내진 기독교인과 그 밖의 신앙인들은 제노사이드 협약 제2조에 제시된 ‘종교적 집단’에 해당할 수 있다. 2007년 CSW는 북한에서 특히 1960년대와 1970년대에 기독교인들을 대상으로 제노사이드가 자행됐

261 전환기정의워킹그룹, “글로벌 중추국가로서 2024년 4월 유엔 인권이사회에서 채택될 북한인권 결의안의 공동 초안 작성국이 되고 결의안에 국군포로, 납북자, 억류자 문제 및 중국의 탈북난민 강제송환 문제, 다른 인권 증진 및 책임규명 관련 표현을 강화할 한국의 책임,” 2023년 12월 28일, <https://en.tjwg.org/2023/12/29/open-letter-to-yoon-co-penholdership-of-2024-hrc-dprk-resolution/>

262 UN HRC, A/HRC/58/11. (¶ 6.80 Guarantee the right to freedom of religion in accordance with article 68 of its Constitution (Gambia); ¶ 7.20 End state-sanctioned discrimination underpinned by the songbun system, including the criminalization and persecution of religious believers (Croatia); ¶ 7.62 Take measures to put an end to the systemic repression of human rights, including violations of freedoms of conscience and religion, and release missionaries subjected to unjust or arbitrary detention (Italy)).

263 Ibid. (¶ 7.21 Put an immediate stop to all public executions and abolish the death penalty in all cases, including urgently reversing the five new charges that have been declared punishable by death under the Law on Rejecting Reactionary Thought and Culture in 2024 (New Zealand); ¶ 7.58 Repeal or reform all practices and laws suppressing the right to freedom of opinion and expression, especially the Reactionary Ideology and Culture Rejection Act, the Youth Education Guarantee Act, and the Pyongyang Cultural Language Protection Act (Republic of Korea); ¶ 7.59 Repeal elements of the Reactionary Thought and Culture Rejection Law; Youth Education Guarantee Law; and Pyongyang Cultural Language Protection Act (Australia); ¶ 7.60 Guarantee the right to freedom of expression by, amongst others, repealing the Reactionary Thought and Culture Rejection Law, the Youth Education Guarantee Law and the Pyongyang Culture Language Protection Act (Belgium); ¶ 7.61 Repeal the Reactionary Thought and Culture Rejection Law, the Youth Education Guarantee Law, and the Pyongyang Cultural Language Protection Act (United States of America)).

다고 판단하였다.²⁶⁴

TJWG는 제노사이드에 해당할 수 있는 북한의 잔인한 종교 박해 관련 정보를 계속 수집하고 기록할 것이다. 또한 TJWG는 제노사이드 범죄 책임과 제노사이드를 저지려는 직접적이고 공개적인 선동, 제노사이드 실행 시도 및 공모에 관해 제노사이드의 방지와 처벌에 관한 협약에 근거하여 북한을 국제사법재판소에 제소하는 것을 유사 입장국들이 고려하도록 설득할 것이다.

납치·실종된 외국인

북한이 외국인들에게 저지른 강제실종 범죄에 관해서는 다른 나라들의 관할권 내에 피해자들과 증거가 있고 심지어 가해자 일부도 존재하는 덕분에 조사기록과 소송이 가장 많이 이루어지고 있다.

한국과 중국은 북한의 외국인 납치에 관여한 북한 요원들에게 제기된 형사 사건 기소장, 판결문, 기타 법원 문서들을 종합하여 공개해야 한다. 김동식 목사를 납치한 범인에 대한 한국 법원의 판결문은 김 목사의 미국 내 가족이 북한을 상대로 외국주권면제법(FSIA) 소송을 미국 법원에 제기하고 승소하는 데에 쓰였다. 한국 당국은 피의자들을 국가보안법상 간첩 혐의로 기소해왔는데, 적용 가능한 사건은 국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률로도 기소하는 것을 고려해야 한다.

²⁶⁴ CSW, *North Korea: Case to Answer - A Call to Act: The Urgent Need to Respond to Mass Killings, Arbitrary Imprisonment, Torture and Related International Crimes* (United Kingdom: CSW, 2007), 67, <https://www.csw.org.uk/2007/06/20/report/35/article.htm> ("Available evidence demonstrates that Christians have been targeted and that various attacks or measures constituting the objective element of genocide have been committed or imposed against members of the group. A considerable number of members of religious groups have been systematically targeted for their belief as such, not least on the basis of its incompatibility with the ideology of Juche. The discriminatory nature of the practice and the policy of subjecting members of religious groups to detention, inhuman prison conditions, torture and, in some cases, arbitrary killings, is indicative of genocidal intent. This applies in particular to the height of religious persecution in the 1950s and 1960s").

유럽연합이 제출하고 2024년 11월 20일 유엔 총회 제3위원회에서 채택된 북한인권결의안은 “조선민주주의인민공화국은 전쟁포로의 처우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바 협약에 따른 송환 의무를 계속 위반하고 있다”고 처음으로 언급하였다.²⁶⁵ TJWG와 여러 NGO들은 제네바 협약에 따라 한국군 포로들이 송환되어야 하는 권리를 명시적으로 추가할 것을 촉구하였다.²⁶⁶

결의안은 또한 “전쟁포로 송환을 거부할 뿐만 아니라 국가가 정책적으로 유엔의 다른 여러 회원국 국민들을 포함하여 사람들을 체계적으로 납치하고 송환하기를 거부하며 강제실종시키는 것을 규탄”하였고, “모든 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로의 즉각적 귀환을 실행할 것임을 보장하는 등 성실하고 투명하게 이들의 생사 소재를 밝힘으로써 심각한 국제적 우려를 시급히 해결할 것”을 강력히 촉구하였다.²⁶⁷

2023년 4월 26일 한-미 정상회담 공동성명²⁶⁸과 2023년 8월 18일 한-미-일 3국 정상회담 성명²⁶⁹이 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로 문제를 함께 해결하기로 공약한 것은 이 문제들을 국제적 사안으로 격상시켰다.

2024년 4월 23일 한-루마니아 공동성명²⁷⁰과 2024년 9월 30일 한-슬로바키아 공동성명²⁷¹도 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로 문제의 즉각적 해결을 촉구하였다. 2024년 9

²⁶⁵ UN General Assembly, A/C.3/79/L.34, preambular para. 24.

²⁶⁶ TJWG, “Open letter to Yoon – co-penholdership of 2024 HRC DPRK resolution”.

²⁶⁷ UN General Assembly, A/C.3/79/L.34, para. 3.

²⁶⁸ The White House, “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 70th Anniversary of the Alliance between the United States of America and the Republic of Korea,” press release, April 26, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/leaders-joint-statement-in-commemoration-of-the-70th-anniversary-of-the-alliance-between-the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea>

²⁶⁹ The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” press release, August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states>

²⁷⁰ 대한민국 대통령실, “대한민국과 루마니아 간 전략적 동반자 관계 강화에 관한 공동성명,” 2024년 4월 23일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/wX5NuSuw>

²⁷¹ 대한민국 대통령실, “대한민국과 슬로바키아 공화국 간 전략적 동반자 관계 수립에 관한 공동성명,” 2024년 9월 30일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/urC3DXWa>

월 30일 한-필리핀 공동선언²⁷²은 “납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로 문제의 즉각적 해결을 포함하여 국제사회의 인권·인도주의적 문제 해결의 중요성을 강조”하였고, 2024년 11월 25일 한-말레이시아 공동선언은 동일한 표현을 채택했으나 미송환 전쟁포로 언급은 누락되었다.²⁷³

2024년 11월 7일 북한에 대한 UPR에서 많은 나라가 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로 문제를 제기하였다.²⁷⁴ 이탈리아는 “부당하거나 자의적으로 구금한 선교사들을 석방하라”고 북한에 권고하였고, 멕시코는 한국 정부의 6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회가 2017년 발간한 보고서에 등재된 4,777명에 대한 정보를 제공할 것을 북한에 권고하였으며, 코스타리카는 “실종자들이 생존해있다면 그들과 그 후손들이 자국으로 귀환할 수 있게 하고, 사망한 경우에는 유해를 확인하여 송

272 대한민국 대통령실, “대한민국과 필리핀 공화국의 전략적 동반자 관계에 관한 공동선언,” 2024년 10월 7일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/PBGyGswl>

273 대한민국 대통령실, “대한민국과 말레이시아 간 전략적 동반자 관계 수립에 관한 공동성명,” 2024년 11월 25일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/WZQnmUDv>

274 UN HRC, Fifty-eighth session, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Democratic People’s Republic of Korea,” A/HRC/58/11, November 11, 2024 (¶ 7.4 Implement all Commission of Inquiry recommendations, including on torture, abductees, the death penalty and political prison camps (Australia); ¶ 7.39 Immediately resolve the issues of abductees, detainees, and unrepatriated prisoners of war as well as the issue of separated families and particularly, promptly release six Korean nationals who are held against their will by the DPRK, including three Korean missionaries KIM Jung Wook, KIM Kook Kie and CHOI Chun Gil (Republic of Korea); ¶ 7.40 Provide a comprehensive and transparent record of all abductions, including of foreign nationals, and facilitate reunification of divided families, including abductees, detainees and unrepatriated POWs (United States of America); ¶ 7.41 Take concrete measures against abductions and enforced disappearances (Israel); ¶ 7.42 Take concrete actions toward the immediate resolution of the abductions issue, including the swift return of all abductees (Japan); ¶ 7.43 Provide full and credible information to families of persons who have been abducted and forcibly disappeared (Lithuania); ¶ 7.44 Provide information on the whereabouts of missing or forcibly repatriated persons, including the 4,777 persons listed in the 2017 report published by the Government on the Facts of Victims of Abduction during the Korean War (Mexico); ¶ 7.45 Provide information on the fate and whereabouts of South Korean, Japanese and other third country nationals, which were abducted by the DPRK (Ukraine); ¶ 7.46 Provide the families of all missing persons in its territory with full information on their fate and whereabouts; and, if they have survived, allow them and their descendants to return to their countries of origin; and identify and repatriate the physical remains of those who have died (Costa Rica); ¶ 7.48 Return immediately and unconditionally all abductees to their families and countries of origin (Slovakia); ¶ 7.62 Take measures to put an end to the systemic repression of human rights, including violations of freedoms of conscience and religion, and release missionaries subjected to unjust or arbitrary detention (Italy)).



2024년 8월 29일 통일부가 주최한 공청회에서 남북자와 억류자 가족들이 발언하고 있다.

[출처: 통일부]

환할 것”을 권고하였다.²⁷⁵

한국 정부에서는 통일부의 납북자대책팀이 특히 김정욱, 김국기, 최춘길 선교사를 포함하여 북한에 억류된 6명의 한국 국민의 석방과 귀환을 촉구하는 목소리를 주도적으로 내어 왔다.

2024년 3월 26일 한국의 내각은 북한에서 돌아오지 못한 국군포로, 납북자, 억류자들을 기억하기 위해 통일부가 제안한 물망초 배지를 공식 채택해 착용하였다.²⁷⁶ NGO들은 윤석열 대통령에게 일본과 중국 등 각 국 정상과의 회담에서 물망초 배지를 착용해 자연스럽게 이 문제를 상기해달라고 촉구했으나 3월 26일 국무회의 이후 윤 대통령과 그의 참모들이 물망초 배지를 착용한 모습은 보이지 않았다. 이는 일본 총리들이 여러 정상회담뿐만 아니라 한국 대통령과의 양자회담에서도 일관되게 파란 리본 배지를 착용해 온 것과 대조적이므로 납득하기 어렵다. 반면, 통일부 장관과 외교부 장관을 비롯하여 양 부처의 공무원들은 여러 차례 물망초 배지를 달아왔다.

김정욱 선교사의 북한 억류 4,000일째이던 2024년 9월 20일 통일부 장관은 한국인 억류자 6명의 석방을 촉구하는 성명을 발표하였고,²⁷⁷ 미국 국무부 대변인 성명도 이를 지지하였다.²⁷⁸ 또한 2024년 12월 3일 최춘길 선교사의 북한 억류 10년을 계기로 낸 통일부 대변인 성명에는 국제적 호응이 이어져 국제종교자유·신앙동맹(IRFBA)은 의장 성명을 냈고,²⁷⁹ 영국 의회 내 북한에 관한 초당파 의원모임(UK All-Party

²⁷⁵ UN HRC, A/HRC/58/11.

²⁷⁶ 대한민국 정책브리핑, “제14회 국무회의 대통령 말씀,” 2024년 3월 26일, <https://www.korea.kr/briefing/stateCouncilView.do?newsId=148927485>

²⁷⁷ 통일부, “김정욱 선교사 억류 4,000일 계기 통일부 장관 성명,” 보도자료, 2024년 9월 20일, https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=55590&category=&pagelDx=

²⁷⁸ U.S. Department of State, “Four Thousandth Day of Detention in the DPRK for Missionary Kim Jung-Wook,” press release, September 19, 2024, <https://www.state.gov/four-thousandth-day-of-detention-in-the-dprk-for-missionary-kim-jung-wook>

²⁷⁹ “IRFBA – the Article 18 Alliance, “Chair Statement: Tenth Year of the Arbitrary Detention of Choi Chun-gil in the Democratic People’s Republic of Korea,” Article18 Alliance, <https://www.article18alliance.org/statements-1/irfba-the-article-18-alliance-chair-statement-tenth-year-of-the-arbitrary-detention-of-choi-chun-gil-in-the-democratic-peoples-republic-of-korea>

Parliamentary Group on North Korea, APPG-NK),²⁸⁰ 크리스 쿤스 미국 상원의원,²⁸¹ 주한 슬로베니아대사관,²⁸² 주한 캐나다대사관²⁸³은 저마다 소셜미디어로 메시지를 냈다.²⁸⁴

TJWG는 CSW와 함께 유럽의회 의원들(MEPs)과 보좌관들을 성공적으로 만나 북한이 러시아의 우크라이나 침략을 도와 북한군을 파병한 것을 규탄하는 결의에 유엔 인권기구들이 방북하여 강제실종 문제와 선교사들의 상황 등을 평가할 수 있게 할 것을 북한에 촉구하는 내용을 포함해달라고 요청하였다.²⁸⁵

유럽의회 한반도 관계 대표단(DKOR) 의장인 세자르 루에나(사회민주진보동맹) 의원은 유럽연합의 외교 부서인 유럽대외행동부(EEAS)에 서면 질의서를 제출하여 유럽연합이 향후 북한과의 교류에서 선교사들의 사례를 문제 제기하고 석방을 촉구할 것인지와 다가오는 북한인권결의안에서 선교사들의 사례를 구체적으로 명시하는 것을 고려할 것인지에 대해 질의했다.²⁸⁶

280 APPG North Korea [@APPGNK2024], "December 2024 marks 10 years since South Korean missionary Choi Chun-gil was detained in North Korea. He and five other SKs currently in detention, have been denied a fair trial. APPG NK calls for their release and urges NK to uphold its international human rights obligations," Twitter, December 2, 2024, <https://x.com/APPGNK2024/status/1863543174272053404>

281 Senator Chris Coons [@ChrisCoons], "It's been 10 years since North Korea detained South Korean missionaries Choi Chun-gil, Kim Jung-wook, and Kim Kook-kie for their religious freedom advocacy. Exercising basic human rights is not a crime and should not be treated as such. I call for their immediate release," Twitter, December 3, 2024, <https://x.com/ChrisCoons/status/1863669670454198662>

282 Slovenia in Korea [@SLOinKorea], "This month marks 10 years since South Korean missionary Choi Chun-gil was detained in North Korea. He and five other South Koreans currently in detention were denied a fair trial. We call for their release and for North Korea to meet its international human rights obligations," Twitter, December 3, 2024, <https://x.com/SLOinKorea/status/1863744250896101618>

283 Canada in Korea [@CanEmbKorea], "This month marks 10 years since South Korean missionary Choi Chun-gil was detained in #NorthKorea. We call for his release and that of the other five South Koreans currently in detention and denied a fair trial. KP must respect its international #HumanRights obligations," Twitter, December 5, 2024, <https://x.com/CanEmbKorea/status/1864522085218820308>

284 통일부, "최춘길 선교사 억류 10년 계기 통일부 대변인 성명(12.3.) 발표 관련 보도참고자료," 보도참고자료, 2024년 12월 3일, https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/abducted/activities/news/?boardId=bbs_0000000000000183&mode=view&cntId=30&category=&pageIdx=

285 "Resolution on Reinforcing the EU's Unwavering Support"

286 César Luena (S&D), "China's Refoulement of DPRK Escapees"

유럽연합은 중국 외에도 베트남, 라오스, 몽골 등 다른 경유국들과의 “인권 대화”에서 탈북 난민 문제뿐만 아니라 김철옥과 같은 강제송환 피해자 개개인에 관해 문제를 제기할 수 있고 제기해야 한다.²⁸⁷

북한은 모두 자발적으로 북한에 체류하기로 선택했기 때문이라며 북한에는 한국인 납북자나 국군포로가 한 명도 없다고 주장해왔지만,²⁸⁸ 간첩 혐의를 씌운 3명의 한국인 선교사들에 관해서는 그러한 주장을 한번도 한 적이 없다. 북한은 비슷하게 ‘간첩’ 혐의로 수감하고 있던 한국계 미국인과 한국계 캐나다인 선교사들은 ‘인도주의적 이유’로 석방한 적이 이미 있다. TJWG는 한국인 선교사 3명을 석방하고 귀환할 수 있게 함으로써 북한 내 다른 납북자와 국군포로들은 물론 정치적 수감자들에 관해서도 북한과의 대화 가능성이 열리기를 바란다.

TJWG의 WGEID와의 협력에서도 성과가 있었다. WGEID는 한국전쟁 발발 70주년을 맞아 북한에 국군포로와 민간인 납북자 송환을 촉구하는 보도자료²⁸⁹와 위반 혐의 서한(allegation letter)을,²⁹⁰ 북한의 대한항공 YS-11기 납치 50주년을 맞아 납북자 송환

287 European External Action Service (EEAS) Press Team, “China: 39th Human Rights Dialogue with the European Union took place in Chongqing,” EEAS, June 17, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-39th-human-rights-dialogue-european-union-took-place-chongqing_en; EEAS Press Team, “Lao PDR: Human Rights Dialogue with the European Union takes place in Brussels,” EEAS, July 2, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/lao-pdr-human-rights-dialogue-european-union-takes-place-brussels_en; “Mongolia: Sixth EU-Mongolia Human Rights Dialogue took place online,” EEAS, July 18, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/mongolia-sixth-eu-mongolia-human-rights-dialogue-took-place-online_en; “Joint Statement for the EU-Vietnam Human Rights Dialogue,” Article 19, July 04, 2024, <https://www.article19.org/resources/joint-statement-eu-vietnam-human-rights>

288 “北, ‘국군 포로·납치 민간인 한명도 없다’ 주장,” 연합뉴스, 1998년 6월 24일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR19980624000900014>

289 OHCHR, “UN experts urge DPRK to repatriate abductees on 70th anniversary of the Korean War,” press release, June 25, 2020, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/09/un-experts-urge-dprk-repatriate-abductees-70th-anniversary-korean-war>

290 OHCHR, “Mandates of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances; the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; and the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,” June 23, 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25386>

을 촉구하는 보도자료²⁹¹와 협의 서한²⁹²을 냄으로써 가시성을 높이고 정의 구현과 책임규명의 필요성을 다시금 강조하는 데에 중요한 역할을 하였다.

TJWG는 ‘지상낙원’ 선전에서 비롯된 강제실종 사건들에 관해 조치를 WGEID에 요청할 계획이다. 일본에서 북한으로 ‘귀국’한 재일한인과 그 배우자가 최소 93,340명이라는 점을 고려하면 유엔 인권이사회와 총회의 연례 북한인권결의에 이 피해자 그룹에 대한 언급을 포함시키는 것이 중요하다.

Kim's lek(김의 게임)은 노르웨이 신문 모르겐블라데트(Morgenbladet)의 편집장 Sun Heidi Sæbø가 쓴 책으로 1979년 스칸디나비아에서 한국인 교사 고상문이 납치된 사건을 상세히 조명하였다. TJWG는 노르웨이어로 된 이 책을 한국어와 영어로 번역하기를 희망하고 있다.²⁹³ 국제적으로 많은 사람들이 더 쉽게 읽을 수 있는 언어로 번역하면 책임규명 요구를 재점화하는 데에 도움될 것이다.

TJWG는 또한 국제적십자위원회(ICRC)를 통해 한국인 납북자 명단을 북한에 전달하고 사망한 사람들에게 대해서는 특히 한국의 가족들이 제사를 지내는 데에 중요한 사망일을 북한이 밝히도록 요구할 것을 한국 정부에 요청할 것이다.

이와 더불어 TJWG는 국방부에 국군포로에 관한 조사기록 작업과 정책 옹호에 더 적극적으로 나설 것을 요청해왔다. 국방부는 1990년대 후반 국군포로 문제가 처음 대두된 이후로도 이 사안을 공론화하거나 지원하는 데에 미온적이다.²⁹⁴ TJWG는 앞으로도

²⁹¹ OHCHR, “UN experts urge North Korea to repatriate 11 abducted from plane hijack 50 years ago,” press release, February 13, 2020, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/02/un-experts-urge-north-korea-repatriate-11-abducted-plane-hijack-50-years-ago>

²⁹² OHCHR, “Mandates of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances; the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea; and the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,” February 1, 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25066>

²⁹³ Sun Heidi Sæbø, *Kim’s Games (Kims lek)* (Cappelen Damm, 2015), <https://norla.no/en/books/688-kim-s-games>

²⁹⁴ 김귀근, “북역류 국군포로 ‘연고통보’ 낙장,” *연합뉴스*, 1999년 12월 28일, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0004487259?sid=100>

정부에 국군포로 진상조사 기구의 설립을 계속해서 촉구할 것이다.

TJWG는 북한이 남한에 정착해 한국 국적이 된 탈북민들을 납치하고 강제실종시키는 경우가 남북한 영토 모두에서 반인도범죄를 저지른 것으로 불만한 충분한 정보를 수집하면, 로마규정 제15조에 따라 국제형사재판소(ICC) 소추부(OTP)에 자체 조사 개시를 위한 자료 제출을 고려할 것이다.

북한의 해외파견 노동자와 파병 군인

유엔 안전보장이사회 결의 2397호에 따르면 유엔 회원국들은 북한의 모든 해외파견 노동자를 2019년 12월까지 북한으로 귀국시키도록 되어 있었지만, 이는 북한 당국과 고용기업들이 북한의 해외파견 노동자들의 인권과 노동권을 침해하는 경우에도 책임이 면제된다는 뜻은 아니다.

평양과 모스크바 간의 갑작스러운 밀착이 상황을 복잡하게 만들고 있다. 러시아가 점령한 우크라이나 지역으로 북한 노동자들이 파견되고 있다는 보도가 있었다.²⁹⁵ 평양이 정치적·경제적 명운을 러시아에 걸고 모스크바는 보답하려 하고 있으므로 앞으로 더 많은 북한 노동자들이 러시아 지역과 러시아가 점령한 우크라이나 일부 지역으로 파견되어도 놀랍지 않을 것이다.

그와 동시에 중국은 북한 해외파견 노동자들의 중국 유입을 제한함으로써 평양-모스크바 간 밀착에 불편한 심기를 드러낸 것으로 보도되었다.²⁹⁶ 그러나 중국 정부는 한국 언론들에게 “저널리즘을 소설 쓰듯이 하지 말고 전문성을 보여주고 사실에 근거해 보도하길 바란다”며 보도된 내용을 부인하였다.²⁹⁷ 중국은 코로나19 팬데믹 후로는 처음

²⁹⁵ 조진우와 박재우, “우크라 ‘북 노동자들, 러 점령지서 재건작업 참여,’” *자유아시아방송*, 2024년 10월 21일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nk-workers-russia-10212024153519.html

²⁹⁶ 신규진과 신진우, “中 ‘北 노동자 다 나가라’... 러와 밀착 北 ‘돈줄’ 썬다,” *동아일보*, 2024년 7월 9일, <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20240709/125834395/2>

²⁹⁷ PRC Ministry of Foreign Affairs, “Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian’s Regular Press Conference on July 9, 2024,” July 9, 2024, https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202407/t20240730_11463260.html

으로 2024년 9월에 북한 노동자를 새로 파견 받은 것으로 보인다.²⁹⁸

TJWG는 정의와 책임규명을 위해 러시아, 중국, 여타의 지역에 파견된 북한 노동자들에 대해 더 많은 정보를 계속 수집할 것이다. 수집하는 정보는 표적제재와 제품 수입 규제를 위해 각 나라 당국들로 제출될 수 있다.

TJWG는 러시아가 점령한 우크라이나 지역처럼 ICC가 관할권을 행사할 수 있는 곳들에서 북한의 해외파견 노동자들에게 강제실종, 노예화, 고문, 박해, 그 밖의 비인도적 행위 등 반인도범죄가 자행되었다는 정보를 충분히 수집하면, 로마규정 제15조에 따라 ICC 소추부에 자체 조사 개시를 위한 자료 제출을 고려할 것이다.

2024년 11월 7일 북한에 대한 UPR에서 우크라이나를 포함한 여러 동유럽 국가들이 러시아의 우크라이나 침략을 지원하는 행위를 중단할 것을 권고했지만 북한은 거부하였다.²⁹⁹ 향후 러시아의 우크라이나 침략범죄를 다룰 특별재판소가 설립된다면 북한의 공범 행위도 법의 심판을 받아야 한다.

북한군이 쿠르스크 전선에서의 전투에 참여한지 얼마 되지 않았기 때문에 전쟁범죄나 다른 잔혹 행위를 관찰하기에는 많이 이른다.³⁰⁰ TJWG는 북한 측이 저질렀을 가능성이 있는 범죄와 지휘명령체계에 대한 정보를 꾸준히 수집할 것이다.

298 김지은, “코로나 이후 첫 ‘북 노동자’ 중국 파견,” *자유아시아방송*, 2024년 9월 11일, https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/workers_dispatch-09112024105204.html

299 UN HRC, A/HRC/58/11 (¶ 7.50 Stop facilitating Russia’s war of aggression against Ukraine and refrain from assisting serious violations of international humanitarian and human rights law (Czechia); ¶ 7.51 Immediately end its complicity in Russia’s war against Ukraine and return to compliance with international law (Ukraine); ¶ 7.52 Immediately cease violations of international law and multiple UN Security Council resolutions including the most fundamental principles of the UN Charter and stop providing assistance and direct support to Russia’s war of aggression against Ukraine (Estonia); ¶ 7.53 Stop providing support to Russia’s war of aggression against Ukraine, resulting in grave human rights violations (Latvia)).

300 Olena Harmash and Tom Balmforth, “North Korean Troops Join Russian Assaults in Significant Numbers, Kyiv Says,” *Reuters*, December 15, 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-says-russia-is-deploying-more-north-korean-troops-repel-kursk-2024-12-14/>

2024년 11월 19일 TJWG와 여러 NGO들은 북한군인들에게 무기를 내려놓고 정의의 편에 서 달라는 공개서한을 발표하였다.³⁰¹ 러시아군인 350명의 투항을 촉진한 것으로 알려진 우크라이나 정부의 ‘나는 살고 싶다(I Want to Live)’ 프로젝트는 한국어로 된 전단지과 동영상으로 북한군인들에게 메시지를 보내기 시작하였다.³⁰²

북한군인들의 투항 또는 탈출은 북한군의 전쟁범죄 가능성에 관한 정보수집에 중요할 것이다.

301 전환기정의워킹그룹, “로씨야의 명분 없는 침략전쟁에 동원된 조선인민군 장병들에게 보내는 공개서한,” 2023년 8월 25일, <https://en.tjwg.org/2024/11/19/open-letter-to-the-soldiers-of-the-korean-peoples-army-mobilized-for-russias-unjustifiable-war-of-aggression>

302 “Ukraine Produces Leaflets, Videos to Encourage North Korean Soldiers to Surrender,” *Euronews*, December 10, 2024, <https://www.euronews.com/2024/12/10/ukraine-produces-leaflets-videos-to-encourage-north-korean-soldiers-to-desert>

권고사항

국제법상 반인도범죄를 구성하는 북한의 광범위하고 체계적인 강제실종범행에 대한 국제사회의 공조 대응이 필요하다. 북한이 자국민 보호, 반인도범죄의 방지와 억제, 가해자 기소와 사법 처리 책임을 방기하고 있으므로 국제사회의 대응은 특히 시급하다.

TJWG는 이 사안의 장기적, 지속적, 초국경적 특성을 고려하여 주요 이해관계자들에게 다음과 같이 권고한다. 이 권고사항들은 넓게는 실종자들의 생사와 소재를 밝히려는 옹호전략의 필수적 부분으로서 조사기록과 책임규명 작업을 강화하고, 북한주민과 난민들의 인권상황을 개선하는 것을 목표로 한다.

다음 조치를 아직 취하지 않은 모든 나라들에 대하여

1. 모든 핵심적 국제인권, 특히 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약(이하 강제실종협약)을 비준하거나 가입하고, 강제실종을 형법상 독립적 범죄로 분명히 규정할 것을 권고한다.
2. 국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정을 비준하거나 가입하거나 로마규정 제12조 제3항에 따른 ICC의 관할권 행사를 수락하고, 강제실종과 여타의 비인도적 행위의 반인도범죄를 형법상 독립된 범죄로 규정할 것을 권고한다.
3. 아래와 같은 경우, 강제실종범죄와 여타의 비인도적 행위의 반인도범죄에 대한 관할권을 확립할 것을 권고한다.
 - (1) 관할 영토 내에서 또는 자국에 등록된 선박이나 항공기에서 범죄가 자행된 경우,
 - (2) 가해 혐의자가 자국민이거나 자국 영토에 거주하는 무국적자인 경우,
 - (3) 피해자가 자국민인 경우,

(4) 가해 혐의자가 관할 영토 내에 있거나 자국에 등록된 선박이나 항공기에 탑승한 경우

4. 강제실종범죄와 여타의 비인도적 행위의 반인도범죄에 대해서는 공소시효를 폐지할 것을 권고한다.

5. 북한 안팎에서 강제실종범죄를 저지른 혐의자를 타국 또는 타국의 관할 또는 권능 있는 국제형사법원이나 재판소로 추방하거나 넘겨줄 수 없는 경우, 자국 영토 내에서 수사하고 기소할 것을 권고한다.

6. 난민의 지위에 관한 협약을 비준하거나 가입하고, 탈북 난민을 포함한 모든 난민과 망명 희망자가 난민지위결정 절차 등 모든 관련 절차를 이용할 수 있게 보장하며, 제3국으로의 재정착을 원하는 탈북 난민과 망명 희망자에게는 필요한 정보를 제공하여 결정할 수 있게 하고 희망하는 국가의 수용 의사에 따라 재정착할 수 있게 할 것을 권고한다.

7. 마그니츠키법(Magnitsky sanctions law)을 제정하고 북한의 강제실종범죄와 그 밖의 중대한 인권침해에 가해 책임이 가장 큰 개인 또는 기관들을 표적 제재할 것을 권고한다.

8. 강제노동 결부 제품의 수입 금지를 채택하고, 북한과 연계된 공급망에서 북한의 해외파견 노동자와 정치범을 이용하는 강제노동 근절 노력을 강화할 것을 권고한다.

유사 입장국 또는 북한 사람들과 난민의 범들에 대하여

1. 로마규정 당사국들은 반인도범죄에 해당하는 강제실종범죄 등 북한의 국제범죄 상황을 ICC에 회부하는 것을 고려하고, 로마규정 제14조에 따라 ICC 소추관에게 조사를 요청할 것을 권고한다.

2. 제노사이드 협약 당사국들은 제노사이드 범죄 책임과 제노사이드를 저지르려는 직접적이고 공개적인 선동, 제노사이드 실행 시도 및 공모에 관해 국제사법재판소(ICJ)에 제소하는 것을 고려할 것을 권고한다.

3. 국제 정의 및 책임 위원회(CIJA)와 벨라루스 국제 책임규명 플랫폼(IAPB)처럼 북한의 반인도범죄와 그 밖의 중대한 인권침해에 관한 정보와 증거를 수집하고 사법절차를 촉진하며 진행이 신속하도록 사건 파일을 준비하는 일에 매진할 시민사회 이니셔티브를 지원하는 것을 고려할 것을 권고한다.

4. 북한의 강제실종범죄와 그 밖의 중대한 인권침해에 가해 책임이 큰 개인 또는 기관들에 대한 마그니츠키식 표적제재를 효과적으로 지정하고 이행하기 위해 정보를 제공하고 유사 입장국 정부들과 정보를 공유하려는 시민단체들과 협력할 것을 권고한다.

5. 북한 해외파견 노동자와 정치범의 강제노동으로 전부 또는 일부 생산된 물품의 수입을 효과적으로 금지할 수 있도록 정보를 제공하고 유사 입장국 정부들과 정보를 공유하려는 시민단체들과 협력할 것을 권고한다.

6. 사법적 책임규명과 여타의 책임규명을 위한 정보와 증거를 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 책임규명 프로젝트에 정식 요청하여 (1) 정보와 증거의 이관 방법과 절차, (2) 사법적 및 그 밖의 책임규명을 작업을 위해 모은 정보와 증거의 질과 유용성을 확인할 것을 권고한다.

7. 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의뿐만 아니라 유엔 총회의 북한인권결의 이행을 감시할 새로운 북한 책임규명 메커니즘을 유엔 총회에서 창설할 것을 권고한다.

북한에 대하여

1. 강제실종협약을 비준·이행하고, 모든 실종자의 생사와 소재를 명확히 밝히며, 이들의 위치를 확인하여 석방하고, 사망한 경우에는 유해를 식별하여 유가족들에게 돌려

줄 것을 권고한다.

2. 강제실종범죄를 저지른 개인들을 타국 또는 타국의 관할 또는 권능 있는 국제형사 법원이나 재판소로 추방하거나 넘겨주지 않겠다면 스스로 수사하고 기소할 것을 권고한다.

3. 최고인민회의에서 채택된 모든 법률의 전문을 광명망에 게시하고, 자유와 인권을 억압하는 법률들을 폐지할 것을 권고한다.

4. 정치범수용소와 여타의 구금시설들의 위치와 규모를 공개하고 모든 정치범수용소를 해체하며 모든 정치범을 석방할 것을 권고한다.

5. 국가보위성을 해체하고 사회안전성과 그 밖의 국가기관들을 투명하고 민주적인 감독 하에 둘 것을 권고한다.

6. 모든 납치 및 강제실종 피해자를 위한 배상법을 제정할 것을 권고한다.

7. 유엔 자유권위원회에 세 번째 정기보고서를 제출하고 유엔의 다른 조약기구들에도 미제출한 정기보고서를 제출할 것을 권고한다.

8. 한국전쟁, 베트남전쟁, 여타의 무력 분쟁에서 끌고 간 국군포로들의 생사와 소재를 명확히 밝히고 전쟁포로의 처우에 관한 1949년 제네바 협약(III) 제118조에 따라 이들을 한국으로 송환할 것을 권고한다.

9. 국군포로 손동식(군 복무 번호 K1123444)의 유해를 그의 딸 손명화가 2013년 한국으로 모셔오도록 도왔다는 이유로 정치범수용소에 수감된 손충권, 손영금, 박영호의 생사와 소재를 명확히 밝히고 석방할 것을 권고한다.

10. 선교사들인 김정옥, 김국기, 최춘길과 탈북민인 고현철, 김원호, 박정호, 함진우를

포함하여 북한에 억류된 한국인 납북자들의 생사와 소재를 명확히 밝히고 남한으로 송환할 것을 권고한다.

11. 중국에서 북한으로 납치되기 전에 남한에 정착해 남한 국적을 갖고 있던 사람들, 특히 2003년 4월 장백 조선족 자치현에서 납치된 지만길과 김철수, 2003년 4월 길림성에서 납치된 부부 김철훈과 신성심, 2004년 8월 화룡시 군급 도시에서 납치된 임신부 진정숙, 2005년 3월 용정시 군급 도시에서 납치된 전 북한군 군관 강건의 생사와 소재를 명확히 밝힐 것을 권고한다.

12. 탈북하기 전에 살인을 했다는 혐의로 2019년 11월 7일 남한에서 북한으로 강제송환된 우범선과 김현옥의 생사와 소재를 명확히 밝히고, 이들이 적법 절차와 공정한 재판권을 보장받았는지 여부를 밝힐 것을 권고한다.

13. 2023년 10월 9일 중국에서 송환된 수백 명 중 한 명인 김철옥을 포함하여 중국과 여타의 나라들에서 송환된 탈북 난민과 탈북민의 생사와 소재를 명확히 밝히고, 이들을 석방하며, 해외에서 북한으로 추방되거나 이송된 인원 수를 공개할 것을 권고한다.

중국에 대하여

1. 강제송환금지(non-refoulement) 원칙을 위반하는 탈북 난민과 탈북민 강제송환을 중지하고 난민지위결정 절차를 보장하며 제3국으로의 재정착을 허용할 것을 권고한다.

2. 북한과의 양자 조약, 특히 탈북 난민과 탈북민 송환과 송환 후 강제실종을 촉진하는 1998년 개정 국경 보안 협정과 2003년 민사 및 형사사법공조 조약을 종료하거나 개정하고, 추방하거나 이송한 인원 수를 공개할 것을 권고한다.

3. 탈북 난민과 탈북민의 소재와 행적 정보를 북한 당국과 공유하는 것을 중단하고, 북한의 국가보위성과 여타의 보위기관들이 파견한 ‘체포조’가 중국에서 더 이상 활개치

지 못하게 추방하는 등 북한의 초국가적 억압 행위에 대응하며, 유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)에 제한 없는 접근을 허용할 것을 권고한다.

4. 제3국으로의 재정착을 원하는 사람들에게 필요한 정보를 제공하여 결정할 수 있게 하고 희망하는 국가의 수용 의사에 따라 재정착할 수 있게 할 것을 권고한다.

5. 1951년 난민지위협약 이행 노력의 일부로서 난민법을 제정할 것을 권고한다.

6. “난민 지위를 신청하는 외국인은 심사 과정에서 공안 기관이 발급하는 임시 신분증으로 중국에 체류할 수 있고, 난민으로 인정되는 외국인은 공안 기관이 발급하는 난민 신분증으로 중국에 체류하거나 거주할 수 있다”고 규정하고 있는 출입국관리법(2012년 6월 30일 채택, 2013년 7월 1일 발효) 제46조를 시행할 것을 권고한다.

7. 중국에 거주하도록 결정된 탈북 난민과 탈북민 수를 성급, 지급, 현금으로 구분하여 밝히고, 중국에 억류된 인원 수와 북한으로 송환된 인원 수를 월별로 발표할 것을 권고한다.

8. 개정된 반간첩법처럼 북한인권 및 난민 지원 활동가 등 시민사회를 위협하는 가혹한 법률을 폐지함으로써 NGO들이 중국 내 탈북 난민과 탈북민 상황을 조사하고 기록할 수 있게 할 것을 권고한다.

9. 특히 중국에서 북한으로 납치되거나 송환되거나 이송된 사람들을 즉시 돌려보내도록 북한에 촉구함으로써 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로 문제의 해결을 도울 것을 권고한다.

러시아에 대하여

1. 탈북 난민과 탈북민 강제송환을 중지하고 난민지위결정 절차를 보장하며 제3국으로의 재정착을 허용할 것을 권고한다.

2. 북한과의 양자 조약, 특히 탈북 난민과 탈북민 송환과 송환 후 강제실종을 촉진하는 형사사법공조, 범죄인 인도, 불법 입국자 및 체류자의 이송과 인수, 자유박탈형을 선고 받은 자의 인도에 관한 조약들을 종료하거나 개정하고, 추방하거나 이송한 인원 수를 공개할 것을 권고한다.

3. 정식 재판도 없이 장기 구금되고 있는 백원순 선교사의 경우처럼 남한으로 망명하려는 북한 노동자들을 돕기 때문인 것으로 알려진 한국 국적자들에 대한 구금을 중단할 것을 권고한다.

한국에 대하여

1. 강제실종과 납치 등 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해에 관한 통일부, 외교부, 법무부, 국방부, 국가정보원 등 여러 부처와 기관의 조사기록과 책임규명 작업을 조율할 대통령 직속 범부처 기구를 설립하고, 강제실종협약 이행 법률을 제정할 것을 권고한다.

2. 한국 정부가 입수한 모든 북한 법조문을 접근하기 쉽고 사용자 친화적인 방식으로 온라인에 공개할 것을 권고한다.

3. 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해에 관한 조사기록과 책임규명 작업을 뒷받침하도록 보위사업지도서 등 북한의 국가보위성과 그 밖의 보안기관들의 내부규정, 지침, 조직도를 입수하고 공개하기 위해 노력할 것을 권고한다.

4. 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해에 관한 조사기록과 책임규명을 뒷받침하도록 1993년 북한 사회안전성 발간 주민등록사업참고서 등 한국 정부가 입수한 북한 정부 문서들을 대통령실의 지시 아래 전략적이고 과단성 있게 기밀 해제할 것을 권고한다.

5. 북한 정치범수용소들의 위치와 규모 등 더 많은 정보를 대중에 공개할 것을 권고한다.

6. 2024년 통일부 북한인권보고서에 수록되었던 강제낙태와 강제복송 경험 탈북여성 14명의 진술 요약본의 후속조사로서 북한 의료 부문 경력과 북한 당국의 정책 및 관행에 관한 정보를 가진 탈북민들을 인터뷰하여 다음 보고서에 담을 것을 권고한다.
7. 경찰청, 법무부, 외교부, 국가정보원을 포함하는 부처 간 태스크포스를 구성하여, 한국에 정착했으나 마지막 행선지로 중국을 방문했다가 실종된 탈북민들에 관한 전면적 수사를 할 것을 권고한다.
8. 남한 도착일, 북한으로의 송환일, 귀순 인원, 송환 인원을 포함하여 해상 탈북으로 알려진 모든 사례의 익명화된 정보를 통일부 웹사이트에 공개하여 투명성을 확보할 것을 권고한다.
9. 진실화해위원회는 과거에 적절히 수사되지 않은 북한의 외국인 납치 사건들에 관해 조사를 개시해야 한다.
10. 한국이 복송한 우범선과 김현옥의 생사와 소재를 명확히 밝힐 것과 이들에게 적법 절차와 공정한 재판권을 보장하도록 북한에 요구할 것을 권고한다.
11. 탈북 난민과 탈북민 강제송환 문제를 유엔에서 제기할 때 중국을 “제3국”이라고 언급하지 않고 명시적으로 지칭할 것을 권고한다.
12. 중국과 러시아 외에도 베트남, 캄보디아, 라오스, 몽골처럼 탈북 난민과 탈북민이 경유하는 나라들에 대한 보편적 정례인권검토(UPR)에서 사전 질의를 하고 권고사항을 제시할 것을 권고한다.
13. 양자 정상회담에서 중국 내 탈북 난민과 탈북민에게 어떤 형태로든 법적 지위를 보장하는 외교적 합의를 논의할 것을 권고한다.
14. 양자 정상회담 성명과 여타의 외교적 성명에 아래의 사항을 포함할 것을 권고한다.

(1) 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해에 대한 책임규명,

(2) 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로들의 즉각적이고 무조건적인 귀환,

(3) 탈북 난민과 탈북민 강제송환 금지와 제3국 정착

15. 대통령의 연설, 특히 한국의 3·1절과 8·15 광복절 연례 연설뿐만 아니라 9월 유엔 총회 연설에서 한국에 정착하기를 희망하는 탈북민 전원을 받겠다는 한국의 약속을 공개적으로 재확인할 것을 권고한다.

16. 한국전쟁, 베트남전쟁, 여타의 무력 분쟁에서 북한으로 끌려간 국군포로 사안을 국가적으로 조사하는 진상조사 기구를 설립할 것을 권고한다.

17. 국방부 군비통제비확산정책과는 (1) 정부가 마지막으로 현황을 밝혔던 2007년 이후에 탈북 귀환한 국군포로들과 탈북민을 통해 더 파악한 미귀환 국군포로 수와 (2) 개인이 아닌 가구 수로만 집계하고 있는 귀환 국군포로 가족 현황을 구성원 수로 업데이트하고 발표할 것을 권고한다.

18. 6·25전쟁납북진상규명위원회가 전시 납북자 명부를 발간하면서 이름마다 한 글자씩 지워 알 수 없게 했던 것을 온전히 공개하고 배보상법 제정을 고려할 것을 권고한다.

19. 6·25전쟁납북진상규명위원회에 제출되었으나 위원회는 조사권이 없다며 보류했던 한국전쟁 발발 이전 북한 지역에서의 300건 넘는 강제실종 사건 정보를 진실화해위원회 또는 통일부 북한인권기록센터로 이관하여 면밀히 조사할 것을 권고한다.

20. 외국인과 탈북민 납치 가담 혐의가 있는 북한 요원들을 국가보안법상 간첩죄뿐만 아니라 강제실종과 그 밖의 비인도적 행위의 반인도범죄로 다룸으로써 북한이 자행한 경우를 포함하여 강제실종 범죄에 대한 관할권을 행사할 것을 권고한다.

21. 구유고슬라비아국제형사재판소(ICTY), 국제형사재판소(ICC), 캄보디아특별재판소(ECCC) 등 국제재판소 경력의 국제형사법 전문가위원회를 구성하여 OHCHR의 북한 책임규명 프로젝트가 수집해온 정보와 증거를 검토하고 국제형사법적 목표에 부합하는지 평가할 것을 권고한다.

22. 국제재판소들에서 경험을 쌓은 국제형사법 전문가그룹을 구성하고 통일부와 법무부가 자문위원들로 공동 위촉하여 현존하는 정보와 증거를 검토하고 개선방법을 조언하도록 요청할 것을 권고한다.

23. 북한인권법에 따라 북한인권국제협력대사를 임명하고 연례적으로 유엔 북한인권 결의를 환영하는 성명을 발표할 것을 권고한다.

24. 유엔 인권이사회와 총회에서 채택되는 북한인권결의들의 공동 제안국이자 공동 작성국이 될 것을 권고한다.

25. 유럽연합, 일본, 그 밖의 유사 입장국들을 설득하여 북한에 11년간 억류된 3명의 선교사인 김정옥, 김국기, 최춘길과 2023년 10월 9일 중국에서 북한으로 송환된 수백 명의 탈북 난민 중 유일하게 신원이 확인된 김철옥을 호명하게 할 것을 권고한다.

26. 외교부는 유엔에서의 북한인권에 관한 한국의 발언 전문과 재외공관들에서 개최하는 북한인권 행사 프로그램을 외교부 웹사이트에 게시해야 한다.

27. 국회와 지방 의회들은 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해와 중국, 러시아, 그 밖의 나라들의 탈북 난민 강제송환을 규탄하는 결의안을 정기적으로 채택하여 국제사회에 책임규명을 촉구할 것을 권고한다.

일본에 대하여

1. 1959년부터 1984년까지 일본에서 북한으로 ‘귀국’한 후 실종된 최소 93,340명의 재

일한인과 일본인 배우자들의 생사와 소재를 조사하고 종합적인 정부보고서를 발간할 것을 권고한다.

2. 일본 당국에 재입국 허가를 신청해 받아두고 북한을 방문하였으나 일본으로 돌아 오지 않은 총련 회원들의 연도별 현황을 공개하고, 북한에서 강제실종되었을 가능성이 있는 경우들을 조사할 것을 권고한다.

3. 국회와 지방 의회들은 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해와 중국, 러시아, 그 밖의 나라들의 탈북 난민 강제송환을 규탄하는 결의안을 정기적으로 채택하여 국제사회에 책임규명을 촉구할 것을 권고한다.

미국에 대하여

1. “북한 난민을 고의로, 직·간접적으로 북한으로 강제송환한 자”에 대한 제재가 포함된 북한인권법 재승인법을 의회가 통과시킬 것을 권고한다.

2. 인권 표적제재 대상 지정을 촉진하기 위해, 북한제재 및 정책강화법 제304조 (a)항 처럼 국무부로 하여금 강제실종을 포함하여 중대한 인권침해에 책임 있는 법인과 자연인들에 관해 보고하게 하는 조항을 북한인권법 재승인법이나 다른 법안에 포함할 것을 권고한다.

3. 유엔 북한인권조사위원회(COI)가 파악한 반인도범죄와 관련하여 북한에서 잔혹행위가 자행되었다는 판단을 국무장관이 할 것을 권고한다.

4. 북한 주민의 기본적 인권 존중과 탈북 난민 보호 개선 노력을 조정하고 증진하기 위해 북한인권법에 규정된 북한인권특사 임명을 계속할 것을 권고한다.

5. 미국 의회, 주 및 지방 의회들은 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해와 중국, 러시아, 그 밖의 나라들의 탈북 난민 강제송환을 규탄하는 결의안을 정기적으로 채

택하여 국제사회에 책임규명을 촉구할 것을 권고한다.

유럽연합(EU)에 대하여

1. 리일규 참사가 공개한 외교전문에서 드러났듯이 북한이 유엔 북한인권결의안 표결 요청을 중단한 것은 표결에 관해 많은 나라가 북한과 논의하기를 꺼려하여 양자 관계가 나빠지는 것을 두려워했기 때문이므로, 유엔 인권이사회와 총회의 연례 북한인권결의 초안 작성자로서 컨센서스가 깨질까 하는 근거 없는 우려 없이 강력한 표현과 조치를 결의안에 넣을 것을 권고한다.

2. 중국 외에도 베트남, 라오스, 몽골 등 다른 경유국들과의 “인권 대화”에서 탈북 난민 문제뿐만 아니라 김철옥과 같은 강제송환 피해자 개개인에 관해 문제를 제기할 것을 권고한다.

3. 과거 유럽연합이 작성한 유엔 인권이사회 미얀마인권결의들에서 윈 민트(Win Myint) 대통령과 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi) 국가고문 뿐만 아니라 헌법전문가 코 니(Ko Ni), 토지 및 환경활동가 노 찻 판 다잉(Naw Chit Pan Daing), 언론인들인 소에 모에 툰(Soe Moe Tun), 와 론(Wa Lone), 초 소에우(Kyaw Soe Oo)와 카친족 교사들인 마란 루 라(Maran Lu Ra)와 탕바우 흐완 난 칭(Tangbau Hkawn Nan Tsing)의 이름이 명시되었듯이 유럽연합이 작성하는 유엔 인권이사회 북한인권결의안에서 11년간 북한에 억류된 3명의 선교사인 김정옥, 김국기, 최춘길과 2023년 10월 9일 중국에서 북한으로 송환된 수백 명의 탈북 난민 중 유일하게 신원이 확인된 김철옥을 호명할 것을 권고한다.

4. 북한의 인권침해와 관련하여 미국과 여타의 나라들이 제재 대상으로 지정한 개인 또는 기관들에게 추가적인 표적제재를 부과할 것을 권고한다.

5. 유럽의회는 북한의 반인도범죄와 여타의 중대한 인권침해와 중국, 러시아, 그 밖의 나라들의 탈북 난민 강제송환을 규탄하는 결의안을 정기적으로 채택하여 국제사회에

책임규명을 촉구할 것을 권고한다.

유엔 인권이사회에 대하여

1. 유럽연합이 제출할 북한인권결의안에서,

- (1) 한국인 선교사들인 김정옥, 김국기, 최춘길과 강제송환된 탈북민 김철옥을 호명하고,
- (2) 강제송환된 임신부와 그 자녀들에 대한 강제낙태와 영아살해를 언급하며,
- (3) 탈북 난민과 탈북민 강제송환과 송환 후 강제실종을 촉진시키는 북한과의 양자 조약들을 종료하거나 개정하도록 회원국들에게 촉구하고,
- (4) 제3국으로의 재정착을 원하는 사람들에게 필요한 정보를 제공하여 결정할 수 있게 하고 희망하는 국가의 수용 의사에 따라 재정착할 수 있게 하고 북한으로 추방하거나 이송한 인원 수를 공개할 것을 회원국들에게 촉구하며,
- (5) 모든 납치자, 억류자, 미송환 전쟁포로를 즉각 돌려보낼 것을 촉구하고,
- (6) ‘지상낙원’ 사업으로 실종된 “귀국자”들의 생사와 소재를 명확히 밝힐 것을 북한에 촉구하며,
- (7) 유엔 자유권위원회에 세 번째 정기보고서를 제출하고 강제실종협약을 비준할 것을 북한에 촉구하고,
- (8) ICC에 관한 로마규정 당사국이 되거나 로마규정 제12조 제3항에 따라 ICC의 관할권 행사를 수락할 것을 북한에 촉구하는 한편, 유엔 안전보장이사회가 북한의 상황을 ICC에 회부할 권한이 있음을 상기시킬 것을 권고한다.

유엔 총회에 대하여

1. 유럽연합이 제출할 북한인권결의안에서,

- (1) 한국인 선교사들인 김정옥, 김국기, 최춘길과 강제송환된 탈북민 김철옥을 호명하고,
- (2) 탈북 난민과 탈북민 강제송환과 송환 후 강제실종을 촉진시키는 북한과의 양자 조약들을 종료하거나 개정하도록 회원국들에게 촉구하며,
- (3) 제3국으로의 재정착을 원하는 사람들에게 필요한 정보를 제공하여 결정할 수 있게 하고 희망하는 국가의 수용 의사에 따라 재정착할 수 있게 하고 북한으로 추방하거나 이송한 인원 수를 공개할 것을 회원국들에게 촉구하고,
- (4) 모든 납치자, 억류자, 미송환 전쟁포로를 즉각 돌려보낼 것을 촉구하며,
- (5) ‘지상낙원’ 사업으로 실종된 “귀국자”들의 생사와 소재를 명확히 밝힐 것을 북한에 촉구하고,
- (6) 유엔 자유권위원회에 세 번째 정기보고서를 제출하고 강제실종협약을 비준할 것을 북한에 촉구하며,
- (7) ICC에 관한 로마규정 당사국이 되거나 로마규정 제12조 제3항에 따라 ICC의 관할권 행사를 수락할 것을 북한에 촉구하는 한편, 유엔 안전보장이사회가 북한의 상황을 ICC에 회부할 권한이 있음을 상기시킬 것을 권고한다.

유엔 안전보장이사회에 대하여

1. 러시아와 중국이 거부권을 행사하더라도 유엔 총회에서 이유를 밝혀야 하도록 2014

년 COI 보고서의 권고대로 북한 상황의 ICC 회부 표결을 고려할 것을 권고한다.

유엔 인권조약기구와 특별절차에 대하여

1. 북한이 세 번째 정기보고서를 계속 제출하지 않을 경우, 유엔 자유권위원회는 절차 규정 제71조에 따라 북한 대표단의 참석 여부와 관계 없이 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)에 대한 북한의 이행 상황을 심의할 것을 권고한다.
2. 다른 조약기구들도 북한이 정기보고서를 계속 제출하지 않을 경우, 강제실종과 그 밖의 침해 등 인권문제를 다루기 위해 북한이 불참하더라도 심의를 진행할 것이라는 뜻으로 쟁점목록(LOIPR)을 북한에 보내는 조치를 고려할 것을 권고한다.
3. 탈북 난민과 탈북민 강제실종과 송환 후 강제실종을 촉진시키는 북한과 중국 간의 양자 조약, 특히 1998년 개정 국경보안 합의서와 2003년 민사 및 형사사법공조 조약뿐만 아니라 북한과 러시아 간의 양자 조약, 특히 형사사법공조, 범죄인 인도, 불법 입국자 및 체류자의 이송과 인수, 자유박탈형을 선고 받은 자의 인도에 관한 양자 조약들에 우려를 표명하고 종료나 개정을 권고하며, 북한의 정치범들과 탈북 난민, 납북자, 억류자, 미송환 전쟁포로와 여타의 피해자 가족들을 만날 것을 권고한다.

시민사회에 대하여

1. 북한의 공식 법령과 국가보위성 등 강제실종과 납치를 실행하는 보위기관들의 내부 비밀규정뿐만 아니라 가장 책임 있는 자들을 식별하기 위해 조직도와 고위 관료들에 관한 정보를 계속 입수·공개·공유하고, 특히 유엔 북한인권특별보고관, 법관과 변호사의 독립에 관한 특별보고관, 초법적·약식·자의적 처형에 관한 특별보고관, 고문에 관한 특별보고관, 강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID)에 제출할 것을 권고한다.
2. 북한의 정치범수용소들과 관련하여 구두 진술을 토대로 파악한 위치와 규모, 위성

사진뿐만 아니라 가장 책임 있는 자들을 식별하기 위해 조직도와 고위 관료들에 관한 정보를 계속 입수·공개·공유하고, 개별 강제실종 사건을 조사기록하여 특히 유엔 자의 적구금실무그룹(WGAD)과 WGEID에 제출할 것을 권고한다.

3. ‘국경 장벽’ 일대를 포함하여 중국과 러시아, 그 밖의 지역에서 탈북 난민과 탈북민을 체포, 납치, 송환하는 패턴에 관한 정보를 입수·공개·공유하고, 개별 강제실종 사건을 조사기록하여 특히 WGAD와 WGEID에 제출할 것을 권고한다.

4. 종교, ‘미신행위’, 한국 및 외국문화의 이용과 유포 행위를 반동사상문화배격법, 청년교양보장법, 평양문화어보호법, 적지물처리법으로 박해하는 것을 포함하여 사상, 양심, 종교의 자유와 표현의 자유를 행사하려는 사람들에게 자행된 강제실종과 여타의 인권침해 정보를 계속 입수·공개·공유하고, 개별 강제실종 사건을 조사기록하여 특히 WGAD와 WGEID에 제출할 것을 권고한다.

5. 북한에 의해 납치되거나 실종된 외국인들, 특히 남한에 정착해 한국 국적이 된 탈북민들이 중국에서 북한에 납치되는 사건 정보를 계속 입수·공개·공유하고, 개별 강제실종 사건을 조사기록하여 특히 WGAD와 WGEID에 제출할 것을 권고한다.

6. 중국과 러시아, 그 밖의 지역의 북한 해외파견 노동자와 망명 희망자들에 대한 정보를 계속 입수·공개·공유하고, 개별 강제실종 사건을 조사기록하여 특히 WGAD와 WGEID에 제출할 것을 권고한다.

7. 러시아의 우크라이나 침략 지원에 파병된 북한 군인들에 관한 정보와 이들의 탈영, 항복, 생포 패턴과 개별 사례 정보를 계속 입수·공개·공유할 것을 권고한다.

8. 함경남도의 한 섬으로 장애인들이 실종되고 이들에게 생화학무기의 의학적 실험이 시행된다는 진술과 관련된 정보를 계속 입수·공개·공유할 것을 권고한다.

9. 로마규정 제15조에 의거하여, 범죄의 일부가 재판소의 관할권을 수락한 국가의 영

역에서 발생한 경우 ICC 소추관이 직권으로(*proprio motu*) 수사를 개시할 수 있도록 반인도범죄에 해당하는 강제실종범죄 등 북한의 국제범죄 정보를 ICC 소추부에 계속 제출할 것을 권고한다.

10. 로마규정 제14조에 따라 반인도범죄에 해당하는 강제실종범죄 등 북한의 국제범죄 상황을 ICC 소추관이 조사하도록 요청해달라고 로마규정 당사국들에게 요청하고 관련 정보를 공유할 것을 권고한다.

11. 제노사이드 범죄 책임과 제노사이드를 저지르려는 직접적이고 공개적인 선동, 제노사이드 실행 시도 및 공모에 관해 제노사이드 협약 당사국들에게 국제사법재판소(ICJ)로의 제소를 요청하고 관련 정보를 공유할 것을 권고한다.

12. 북한의 강제실종범죄와 그 밖의 중대한 인권침해에 가해 책임이 가장 큰 개인 또는 기관들에 마그니츠키 표적제재를 효과적으로 부과하고 실행하기 위해 유사 입장국들과 정보를 계속 공유할 것을 권고한다.

13. 북한 해외파견 노동자와 정치범의 강제노동으로 전부 또는 일부 생산된 물품의 수입을 공급망에서 효과적으로 금지할 수 있도록 유사 입장국 정부들과 정보를 계속 공유할 것을 권고한다.

14. 특히 2025년 8월 유엔 장애인권리위원회(CRPD)의 북한 최초보고서 검토를 포함하여 유엔 인권조약기구들에 보고서를 제출할 것을 권고한다.

15. 북한이 유엔 자유권위원회에 세 번째 정기보고서를 계속 제출하지 않을 경우, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 절차규정 제71조에 따라 북한 대표단의 참석 여부와 관계 없이 이행 상황을 심의해야 한다고 자유권위원회에 촉구할 것을 권고한다.

16. COI 업데이트 보고서에 포함되어야 할 사안과 권고사항에 관해 시민단체들이 자

체 설문조사를 실시하고 OHCHR 북한 책임규명 프로젝트에 시민단체들의 견해를 제시할 것을 권고한다.

17. 중국과 러시아, 그 밖의 국가들의 정기보고서 심의에 쓰이도록 탈북 난민과 탈북민에 대한 처우에 관한 NGO 보고서를 유엔 인권조약기구들에 제출할 것을 권고한다.

18. 탈북 난민과 탈북민이 경유하는 베트남, 캄보디아, 라오스와 그 밖의 국가들의 정기보고서 심의에 쓰이도록 NGO 보고서를 유엔 인권조약기구들에 제출할 것을 권고한다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 북한 책임규명 프로젝트에 대하여

1. OHCHR의 스리랑카 책임규명 프로젝트가 채택한 직권범위(Terms of Reference, TOR)와 유사하게 (1) 부여된 임무, (2) 정보와 증거의 수집, 통합, 분석, 보존, (3) 향후 책임규명 과정에 쓸 수 있는 전략의 개발, (4) 피해자와 생존자를 위한 애드보커시, (5) 관련된 사법 및 기타 절차의 지원을 통한 책임규명 진전, (6) 표준과 절차 요건, (7) 조직 구성, (8) 특권과 면책, (9) 그 밖의 조항들을 투명하게 규정할 것을 권고한다.

2. 탈북 난민과 탈북민이 제공한 정보와 진술을 공유할 의향이 있는 NGO들과 체결할 수 있는 표준 양해각서(memorandum of understanding)를 준비하고, 이는 적어도 NGO와 탈북민의 정보와 진술에 대한 조건부 활용 동의를 존중한다는 것을 포함하여 정보를 공유하는 측과 공유 받는 측의 취지, 정보 공유를 위한 비밀보호와 조건을 분명히 밝혀 법적 구속력 있는 문서가 되게 할 것을 권고한다.

3. 북한의 강제실종과 납치 문제를 주제로 2025년에 발간한 책임규명 보고서에서 1990년대까지 귀환한 납북자들이 겪은 인권침해로 한국을 비판하였고 2025년 9월 유엔 인권이사회에 제출할 COI 업데이트 보고서를 포함하여 향후 발간할 보고서들에서도 마찬가지로인 것인 반면, 중국에 대해서는 2023년 책임규명 보고서에서 ‘인접국가(들) (neighboring states(s))’로 예들렸으므로 앞으로는 중국을 명시적으로 호명하고, 탈

북 난민과 탈북민에 대한 중국의 지속적 인권침해에 침묵하지 않고 중국에 책임을 물을 것을 권고한다.

4. 코로나19 팬데믹 이후 한국에 도착하는 탈북민이 급격히 줄어든 상황이므로 탈북민을 하나원에서 면담하는 방법에 의존하는 것을 줄이는 대신 유엔위성센터(UNOSAT)에 위성사진을 요청하고 활용하는 분석, 북한 관영매체 보도에서 드러나는 문제 분석, 국제 공급망 분석 등 새로운 방법을 시도할 것을 권고한다.

5. COI 업데이트 보고서를 준비하기에 앞서 COI의 선례를 따라 피해자와 전문가들이 발언할 수 있는 공청회나 회의들을 개최할 것을 권고한다.

6. COI 업데이트 보고서는 유엔의 6개 공식언어로 번역되어야 하는 정식 보고서를 준비하면서도 COI 보고서의 선례가 있었던 것처럼 번역할 필요가 없고 8,500단어 제한도 없는 ‘회의 문서(conference room paper, CRP)’를 별도로 작성하여 분량 제한을 우회할 것을 권고한다.

7. COI 업데이트 보고서에 포함되어야 할 사안과 권고사항들을 시민단체들과 함께 수립할 것을 권고한다.

8. 2024년 4월 4일 인권이사회 결의 55/21호에 따라 작성 임무가 부여된 COI 업데이트 보고서에는 COI가 북한에 제시했던 20개 권고와 중국과 여타의 나라들에 제시했던 6개 권고, 국제사회와 유엔에 제시했던 10개 권고의 이행 실태 평가를 담을 것을 권고한다.

유엔 난민최고대표사무소(UNHCR)에 대하여

1. 탈북 난민을 위한 국가별 지침을 채택할 것을 권고한다.

2. 중국이 탈북 난민을 강제송환하는 정책을 계속하고 이들에 대한 UNHCR의 접근을

계속 거부한다면, 1995년 중화인민공화국과 UNHCR이 체결한 협정 제16조(분쟁 해결)에 따라 중국을 상대로 중재 절차 실행을 고려할 것을 권고한다.



9 3300

9 79198 987839

ISBN 979-11-989873-3-9 비평론 / 무로