

공동심포지엄

독일의 전환기 정의 경험과 북한인권

Transitional Justice Measures in Germany and Crimes Against Humanity in North Korea

DATE | **2015년 7월 28일(화)** 오후 2시 ~ 4시
July 28, 2015 (Tuesday), 2-4 pm

VENUE | **한국프레스센터 19층 기자회견장**
Press Conference Room, 19F, Korea Press Center

ORGANIZERS | **국가인권위원회, 전환기 정의 워킹그룹, SSK인권포럼, 헤코(HEKO)**
National Human Rights Commission of Korea (NHRCK),
Transitional Justice Working Group (TJWG),
SSK (Social Science Korea) Human Rights Forum, and
Heart for Korea (HEKO)

SPONSOR | **한국연구재단**
National Research Foundation of Korea (NRF)

프로그램 (한-영 동시통역)

진행: 새라 손, 전환기정의워킹그룹 연구팀장

시간	내용
14:00 - 14:15	국민의례 환영사 현병철 국가인권위원회 위원장 축사 추미애 국회의원 내빈 소개 및 단체사진 촬영
14:15 - 14:20	휴식 (자리 정돈)
14:20 - 15:10	나치 독일과 동독 비밀경찰·정보기관의 인권범죄와 처리 과정 좌장 홍성필 유엔 자의적구금실무그룹 의장 발표 찰스 폰 덴코프스키 독일 보훔 루르대학교 토론 박상봉 독일통일정보연구소 대표
15:10 - 15:20	휴식
15:20 - 16:10	동서독 통합 과정과 북한 전환기 대비 시사점 : 경찰 분야를 중심으로 좌장 심상돈 국가인권위원회 정책교육국장 발표 손기웅 통일연구원 선임연구위원 토론 구정우 성균관대 사회학과 교수
16:10	폐회 (후속 회의 안내) 김민주 헤코 서울사무소 대표 스캇 스티븐스 전환기정의워킹그룹 커뮤니케이션팀장

PROGRAM (Korean-English Simultaneous Interpretation)

MC: Sarah A. Son, Research Director of TJWG

Time	Contents
14:00 - 14:15 Opening Session	<p>Moderator: Seong-ryul An, Director of Human Rights Policy Division at NHRCK</p> <p>Welcoming Remarks Hyun Byung-chul, Chairperson, National Human Rights Commission of Korea</p> <p>Congratulatory Remarks Choo Mi-ae, Member of the National Assembly of the Republic of Korea</p> <p>Introduction of Distinguished Guests (followed by a group photo)</p>
14:15 - 14:20	Break
14:20 - 15:10 Seminar 1	<p>Structures and Legacies of Police Abuses during the Nazi and East German Periods: Promising Approaches for North Korea in Transition</p> <p>Moderator Seong-Phil Hong, President of the UN Working Group on Arbitrary Detention</p> <p>Presenter Charles A. von Denkowski, Ruhr-University of Bochum, Germany</p> <p>Discussant Sang-Bong Park, Head of German Reunification Research Institute</p>
15:10 - 15:20	Break
15:20 - 16:10 Seminar 2	<p>Policy Practices: Lessons from East and West German Police Force Integration</p> <p>Moderator Sangdon Shim, Director-General of Policy, Education & International Affairs at NHRCK</p> <p>Presenter Gi-Woong Son, Senior Research Fellow at Korea Institute for National Unification (KINU)</p> <p>Discussant Jeong-Woo Koo, Associate Professor of Sociology at Sungkyunkwan University</p>
16:10	<p>Announcement for Follow-up Conferences</p> <p>Minju Kim, Director, HEKO Seoul Office</p> <p>Scott Stevens, Communications and Administrative Director of TJWG</p>

주최기관



국가인권위원회(National Human Rights Commission of Korea)는 헌법에 보장된 국민의 권리를 적극적으로 옹호하고 국가인권위원회법에서 정한 인권의 보호와 증진을 위한 업무를 수행하는 국가기관이다.



전환기 정의 워킹그룹(TJWG: Transitional Justice Working Group)은 유엔북한인권조사위원회(COI) 보고서를 계기로 남북한, 캐나다, 영국, 미국 등 5개국 출신 인권활동가들이 2014년 9월 서울에 설립한 비영리 국제인권단체이다. 미국, 캐나다, 네덜란드, 독일, 일본 등 해외와 국내의 국제인권법·국제형사법·외교·북한·IT 전문가들이 자문하고 있다. 위성·항공사진을 활용하는 북한 내 인권유린 사망·실종자 매장 추정지 조사와 유해발굴, 피해자 지원 등을 위한 다국간 비교연구, 전문가 풀 구축, 국제기금 조성 등을 주 활동으로 삼고 있다.



SSK(Social Science Korea) 인권포럼은 인권에 대한 사회과학적 접근을 도입한 국제 인권연구단체이다. 한국연구재단으로부터 5년째 재정지원을 받고 있으며, 현 중형단계에서는 연간 3억원의 연구비를 지원받고 있다. 고려대학교 서창록 교수가 단장으로 있는 본 연구단은 인권분야에서 세계적 경쟁력을 갖는 인권연구·정책·교육 허브 구축을 비전으로 삼고 있다. 고려대, 성균관대, 연세대, 이화여대, 스탠퍼드대, 하버드대, 그리고 미시건대의 인권연구자들이 참여하고 있고, 고려대 국제인권센터와 성균관대 인권개발센터가 연구 인프라 기능을 수행하고 있다. 미시건대 인권센터와 MOU를 체결하여 인권연구와 교육의 국제화에도 힘쓰고 있다.



헤코(HEKO: Heart for Korea)는 통일의 도시 베를린에 소재를 두고 있는 비영리 사단법인으로 통일 한국을 대비하며 독일 통일사회의 정치, 경제, 문화, 과학 등 다양한 분야를 연구하고 한반도 통일의 당위성을 한국사회를 포함한 국제사회에 알리는 활동을 펼치고 있다. 베를린과 서울을 중심으로 여러 NGO 및 재단들과 긴밀한 네트워크를 구축하고 북한인권 및 통일 관련 주제들을 연구하고 전시회 및 심포지엄 등을 개최하고 있다. 2014년부터 한반도 통일 전환기에 직면하게 될 정의 회복 및 사회통합 과제를 집중 연구하고 있다.

ORGANIZERS



National Human Rights Commission of Korea(NHRCK) is a national institution which actively advocates the rights of the people ensured by the Constitution and protects and enhances human rights defined by the National Human Rights Commission Act.



Transitional Justice Working Group (TJWG) is a Seoul-based non-profit organization founded by experienced human rights advocates and researchers in September 2014. It is the first NGO in Korea that upholds transitional justice for the rights of victims in the world's most repressive regimes, including North Korea. TJWG aims to create advanced frameworks for addressing massive human rights violations and advocating justice for victims in pre- and post-transition societies. In view of future exhumation operations, TJWG recently started developing a digital mapping system to catalogue and visualize the ongoing crimes against humanity in North Korea by collecting and recording information on potential mass graves and killing sites where extrajudicial, summary or arbitrary executions are alleged to have been committed.



The SSK (Social Science Korea) Human Rights Forum is an inter-university research group engaged in multi-year research projects on human rights from a social science perspective, which is an increasingly popular approach to studying human rights. The project, led by Principle Investigator Dr. Changrok Soh (Professor of International Studies, Korea University), is funded by the National Research Foundation of Korea and participating universities include Korea University, Sungkyunkwan University, Yonsei University, Ewha Womans University, Stanford University, Harvard University, and the University of Michigan. The project is also co-organized by the International Human Rights Research Center at Korea University and the Sungkyunkwan Center for Human Rights and Development.



Heart for Korea (HEKO) is an international non-profit organization, based in Berlin, Germany, the most representative city of reunification, working under the mission of promoting peaceful reunification of the Korean Peninsula by letting the international community know about current situation of the divided Korea, and human rights crisis in North Korea. HEKO is also open to cooperate with other international organizations, non-profit organizations/foundations, and civic groups working for the improvement of human dignity and social integration. HEKO has held diverse exhibitions and symposiums related to North Korean human rights and Korean reunification. Since 2014, HEKO has focused on studying the recovery of justice and social integration in the transitional period of Korean unification.



목 차

환영사		현병철	국가인권위원회 위원장	9
-----	--	-----	-------------	-------	---

축사		추미애	국회의원	11
----	--	-----	------	-------	----

1회의	나치 독일과 동독 비밀경찰·정보기관의 인권범죄와 처리 과정
-----	----------------------------------

발제		찰스 폰 덴코프스키	독일 보훔 루르대학교	15
----	--	------------	-------------	-------	----

토론		박상봉	독일통일정보연구소 대표	21
----	--	-----	--------------	-------	----

2회의	동서독 통합 과정과 북한 전환기 대비 시사점: 경찰 분야를 중심으로
-----	---------------------------------------

발제		손기웅	통일연구원 선임연구위원	27
----	--	-----	--------------	-------	----

토론		구정우	성균관대 사회학과 교수	35
----	--	-----	--------------	-------	----

부록	전환기 정의 관련 유엔 문서 (번역: 전환기 정의 워킹그룹)
----	-----------------------------------

전환기 정의란 무엇인가?: 배경 설명	(2008. 2. 20)	39
----------------------	---------------	-------	----

유엔사무총장 지침: 전환기 정의에 대한 유엔의 접근	(2010. 3)	47
------------------------------	-----------	-------	----

CONTENTS

Welcoming Remarks 63

Hyun Byung-chul, Chairperson, National Human Rights Commission of Korea

Congratulatory Remarks 65

Choo Mi-ae, Member of the National Assembly of the Republic of Korea

SESSION 1

Structures and Legacies of Police Abuses during the Nazi and East German Periods: Promising Approaches for North Korea in Transition

Presentation 69

Charles A. von Denkowski, Ruhr-University of Bochum, Germany

Discussion 75

Sang-Bong Park, Head of German Reunification Research Institute

SESSION 2

Policy Practices: Lessons from East and West German Police Force Integration

Presentation 81

Gi-Woong Son, Senior Research Fellow at Korea Institute for National Unification (KINU)

Discussion 91

Jeong-Woo Koo, Associate Professor of Sociology at Sungkyunkwan University

APPENDIX

United Nations Guiding Documents on Transitional Justice

What is Transitional Justice?: A Backgrounder 95

United Nations Peace-building, February 2008

Guidance Note of the Secretary-General

: United Nations Approach to Transitional Justice 101

United Nations, March 2010



환영사



현병철
국가인권위원회 위원장

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철입니다.

먼저, 우리 위원회와 ‘전환기정의 워킹그룹’, ‘해코,’ ‘SSK인권포럼’이 「독일의 전환기정의 경험과 북한인권」에 관한 심포지엄을 공동으로 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

아울러, 각종 국정현안으로 바쁘신 중에도 우리 사회에서 힘없고 고통받는 이들을 위해 항상 노력하고 계시는 존경하는 추미애 의원님, 오늘 회의에서 사회를 맡아주신 홍성필 ‘유엔 자의적 구금에 관한 실무그룹’ 의장님을 비롯한 발표 및 토론자 여러분 그리고 북한의 인권문제에 관심을 가지고 이 자리에 함께 해주신 국내외의 많은 참석자께도 감사드립니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

1980년대 후반부터 중남미와 동유럽에서는 체제전환에 따라 과거 정권의 인권유린문제를 다루기 시작했습니다. 이로부터 시작된 ‘전환기 정의’ 논의는 이제 유엔에서 주요 인권이슈 중 하나로 자리를 잡았습니다.

유엔에서는 전환기 정의를 ‘한 사회가 대규모 잔학 행위의 유산을 극복하려는 모든 과정과 매커니즘’으로 정의했습니다. 이것은 인권침해 가해자에 대한 책임소재 규명과 처벌은 물론 피해자에 대한 배상, 가해 집단의 사회복귀 문제부터 재발 방지를 위한 교육, 추념관 설립까지의 논의를 폭넓게 포함하는 것입니다. 하지만 과거에 전환기를 겪은 국가들은 무너진 제도 속에서 이러한 논의를 체계적으로 진행해 나가기가 어려웠습니다.

그러나 북한의 상황은 다릅니다. 향후 북한의 전환기 정의를 논의할 때 우리가 큰 역할을 할 수 있고, 이것을 준비할 시간과 역량을 가지고 있기 때문입니다. 통일은 단지

휴전선에 있는 무기가 사라지는 것이 아닙니다. 과거에 대한 반성과 함께 새로운 출발을 위한 합의가 이루어져야 합니다. 전환기 정의 실현을 위해 우리는 미리 준비하고 있어야 합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분!

국가인권위원회는 정부로부터 독립된 인권기구로서 정부의 남북관계 진행상황과는 별도로 북한의 인권상황에 대해 자유롭게 목소리를 낼 수 있는 유일한 국가기관입니다. 또한 준국제기구로서 UN을 비롯한 여러 국제기구 등과 협력을 통해 인류 보편적 문제인 인권을 증진시킬 수 있는 기관입니다. 따라서 전환기 정의에서 논의해야 할 피해자 배상, 재발방지를 위한 교육과 추념관 설립까지 폭넓게 접근할 수 있습니다. 이미 우리 인권위에서는 ‘제4기인권증진행동계획’에 북한인권전시관 설립 사업을 편성하여 내용을 검토하고 있으며, 앞으로 북한의 전환기에서의 인권 보장 방안 마련을 위해 여러 방면으로 노력할 것입니다.

전환기 정의의 실현은 인권의 원칙과 기준에 의해 이뤄져야 합니다. 그렇지 않을 경우 새로운 반목과 갈등이 야기되고 사회적 배제와 차별로 이어질 우려가 있습니다. 또한 진정한 용서와 화해를 통한 사회적 합의가 동반되어야 합니다. 서로의 인권을 존중하려면 먼저 마음으로 상대방을 존중할 수 있어야 하기 때문입니다.

오늘 이 자리는 이러한 논의가 시작되는 중요한 자리입니다. 같은 분단국가였다가 통합을 이룬 독일의 사례를 통해 많은 교훈을 얻을 수 있을 것입니다. 앞으로 전환기에서의 인권증진 방안 마련을 위해 더 많은 논의가 이루어질 것을 기대합니다. 아무쪼록 바쁘신 중에도 이 자리에 참석해 주신 많은 분들께 다시 한 번 깊은 감사를 드리며, 댁내 건강과 행운이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.



축 사



추미애
국회의원

안녕하십니까? 새정치민주연합 추미애 의원입니다.

먼저 뜻 깊은 자리에 초대해주신 국가인권위원회 현병철 위원장님과 SSK인권포럼 서창록 대표님께 감사드립니다. 아울러 오늘 심포지엄을 기획해주신 ‘전환기 정의 워킹그룹’ 이영환 국장님과 헤코(HEKO) 서울사무소 김민주 대표님, 그리고 관계자 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

근대시민혁명 이후 인권은 민주주의 발전의 토대를 마련해 왔습니다. 인류의 보편적인 인권은 기본적인 자유권, 참정권을 넘어 인간의 존엄과 가치를 추구해 왔으며, 이제는 평화적 생존권과 환경권으로까지 점점 확대되고 있습니다.

한반도에서 남북을 가르고 있는 분단의 장막을 단순히 제거 하는 것만으로 통일이 이루어지는 것이 아닙니다. 남북이 온전히 하나가 되는 통일을 이루기 위해서는 북한 인권을 어떻게 회복할 것인가에 대한 고민이 필요합니다. 그래서 ‘전환기 정의’라는 주제로 오늘 심포지엄을 열게 되었다고 생각합니다.

우리나라를 포함하여 세계의 많은 나라들이 정치사회적 전환기를 경험했습니다. 독재나 권위주의, 내전, 식민화 등으로 심각한 인권유린을 일상적으로 겪던 사회가 정치사회적으로 크게 변화하거나 민주사회로 탈바꿈해가는 과정에는 필연적으로 정의의 문제가 떠오릅니다.

가해자들에 대한 사법적 정의뿐만 아니라 피해자들에 대한 구제와 치유를 위한 정의,

그리고 사회재통합을 위한 사회적 정의의 문제는 과거의 비극이 다시 벌어지지 않도록 막기 위해서도 매우 중요한 사회적 과제들입니다. 하지만 안타깝게도 때로는 정의를 이뤄가는 과정에서는 매우 복잡한 사회적 갈등이 벌어지기도 합니다.

그러기에 독일과 같은 세계의 여러 나라들의 경험으로부터 교훈을 찾는 것은 통일한반도를 이뤄가는 과정에서의 갈등이나 사회적 비용을 줄이는 데에도 도움이 될 것입니다.

다만, 우리는 특히 ‘보편적 인권을 북한이라는 특수 공간에 어떻게 적용할 것인지’를 살펴야 합니다. 인류 보편적 가치로서 당위와, 남북 분단이라는 특수성을 동시에 담아낼 수 있는 접근법을 모색해야 할 때입니다.

지난날 서독은 동독의 인권상황을 기록하고 개선 압력을 가하는 것에만 머물지 않고 경제적 수단을 활용해 교섭하면서 동독의 인권 상황을 점진적으로 개선시켜 나갔습니다.

통일정책은 일관성이 중요합니다. 13년간의 사민당정권이 끝나고 기민당이라는 보수정권이 들어섰는데 기민당의 콜 총리는 당의 반대에도 브란트시대에 시작됐던 ‘동방정책’을 계승한 바 있습니다. 만약 그 때 그 정책이 중단됐다면 베를린 장벽은 무너지지 못했고 1990년 10월 3일 독일통일은 실현되지 않았을 것입니다.

오늘의 심포지엄이 우리가 함께 이뤄가야 할 통일을 위한 다양한 방안을 염두에 두고, 북한의 인권문제와 미래의 사회통합 방안도 현명하게 모색하는 뜻 깊은 시간이 되길 기대합니다.

감사합니다.



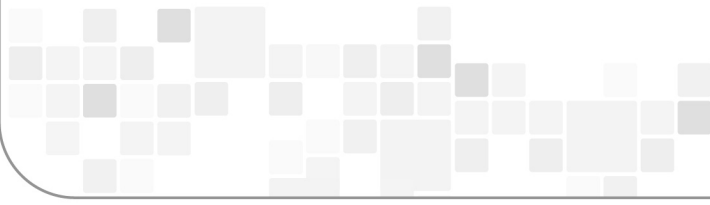
1 회의

나치 독일과 동독 비밀경찰·정보기관의 인권범죄와 처리 과정

좌 장 홍성필 유엔 자의적구금실무그룹 의장

발 제 찰스 폰 덴코프스키 독일 보훔 루르대학교

토 론 박상봉 독일통일정보연구소 대표





나치 및 동독 시기에 자행된 독일에서의 인권 침해와 불법 폭력에 대한 전환기 처리

바람직한 북한의 전환기를 위한 범죄학적 제언

찰스 폰 덴코프스키 (범죄학 및 정치학 석사)
독일 보훔 루르대학교 형법 박사과정

개요



1. 소개, 이론과 방법론
2. 연구 목표와 질문들
3. 제3제국에서 경찰의 인권침해와 불법 폭력,
1945년 이후의 처리과정
4. 동독에서의 경찰의 인권침해와 불법 폭력,
1990년 이후의 처리과정
5. 비교결과
6. 결론
7. 제언

1. 소개, 이론과 방법론



a) 국가범죄 연구: 세부 이론 및 접근들

b) 핵심개념

“심각한 인권 침해의 유산들을 시정하기 위해 다양한 국가들에서 시행된 일련의 사법적 및 비사법적 조치들, 이러한 조치들은 형사 기소, 진실위원회, 배상 프로그램, 그리고 다양한 종류의 제도적 개혁들을 포함한다.” 전환기 정의 국제센터
<http://www.ictj.org/about/transitional-justice> “Justice in transitional situations”

전환기 정의에 대한 이해, 예를 들면 막센(2010)은 다음과 같이 설명한다.

정의 - 진실 - 평화 → 목표: 부정의의 중립화
전환기 정의의 세 측면: 사회적, 정치적, 경제적

데이터 수집 : 문헌분석, 보고서 및 탈북민 대상 반 구조화(semi-structured) 인터뷰 (2012년 - 현재)

Transitional Justice

3

2. 연구 목표와 질문들



- 제3제국 시기 독일 내 인권침해 및 비밀국가경찰(게슈타포), 형사경찰, 치안경찰에 의한 불법폭력의 강도에 대한 평가
- 동독 시기 독일 내 인권침해 및 국가보안부(슈타지), 인민경찰에 의한 불법폭력의 강도에 대한 평가
- 양 시기 경찰기구에 의한 독일 내 인권 침해 및 불법폭력에 대한 처리에 대한 평가
- 바람직한 북한의 전환기 구상을 위한 두 번의 독일 전환기 상황 분석

Transitional Justice

4

3. 제3제국에서의 경찰의 인권 침해+불법 폭력 1945년 이후의 처리 과정



- 비밀국가경찰(게슈타포)와 형사경찰에 의한 인권침해 및 불법폭력
- 치안경찰에 의한 침해와 불법 폭력
- 1945년 이후 비밀국가경찰(게슈타포), 형사경찰, 치안경찰에 의한 독일 내 인권침해와 불법폭력의 처리

Transitional Justice

5

4. 동독에서의 경찰의 인권 침해와 불법 폭력, 1990년 이후의 처리 과정



- 국가보안부에 의한 인권 침해와 불법 폭력
- 형사경찰과 인민경찰에 의한 인권침해와 불법 폭력
- 국가보안부에 의한 인권침해와 불법 폭력에 대한 처리 과정
- 형사경찰과 인민경찰에 의한 인권침해와 불법 폭력에 대한 처리 과정

Transitional Justice

6

5a. 비교결과: 강도



- 독일 제3제국 국가비밀경찰과 경찰 조직에 의한 인권침해 및 불법 폭력
→ 비교된 세 가지 범죄 현상 중 가장 높은 수준
= 대량학살과 다른 종류의 반인도범죄 지원 및 선동
- 북한 국가안전보위부와 인민보안부에 의한 인권침해 및 불법 폭력
→ 대략 중간 정도 강도, 그러나 몇몇 일탈한 국가보위부원과 보안원의 행동은 인권 침해와 폭력의 수위가 높아지고 있음을 보여줌. 나치독일 경찰의 인권침해와 폭력의 높은 수준과 유사함 (나치독일 밖의 대량학살과는 별개). 또한 인체실험을 위해 83호 병원으로 사람을 보내는 일에 북한 경찰(인민보안부)의 관여 = 반인도범죄를 지시하거나 도왔는가?
- 동독의 국가보안부와 인민경찰에 의한 인권침해 및 불법 폭력
→ 제일 낮은 강도, 그러나 부정의와 경찰에 의한 불법 폭력, 인권 침해, 그리고 처형들은 동독 첫 십 년간 존재했음.

Transitional Justice

7

5b. 비교결과: 처리 과정



- 독일 내 나치경찰 범죄: 나치경찰기관의 독일 내 인권 침해 및 불법 폭력을 다룬 재판이 있었는가? (-)
- 나치경찰전범이 독일 연방 공화국의 새로운 보안 및 경찰 조직에 들어가는 것을 금지하였는가? (+ -)
- 독일 내에서 탄압받는 피해자들에게 배상의 기회가 주어졌는가? (+ -)
- 동독 경찰 범죄: 동독 경찰 기관의 동독 내 인권 침해 및 불법 폭력을 다룬 재판이 있었는가? (-)
- 전 동독경찰이 독일 통일 이후 새로운 보안 및 경찰 조직에 들어가는 것이 금지되었는가? (+ -)
- 독일의 두 사례와 관련해서 진실을 찾기 위한 특별한 절차가 있어왔는가? (+ -)

Transitional Justice

8

6. 결론



- 국가안전보위부와 인민보안부 소속 일부가 인권 침해 및 폭력을 행사하는 특정 상황은 계슈타포의 고문 수준과 유사. 예컨대, 심문과정에서 쇠파이프와 다른 도구를 이용한 극심한 구타가 이루어짐.
- 2014 유엔북한인권조사위원회의 보고서의 권고사항은 국가안전보위부가 해체되어야 하고 지나친 권한을 행사하고 있음을 지적
 - 경찰유치장과 수용소에서의 극심한 인권침해와 불법 폭력은 어떤 측면에서는 대량학살의 범죄의 물리적 요소 + 83호 병원으로 보내는 북한 경찰의 개입과 유사



북한의 전환기를 위한 교훈

뉘른베르크 전범재판의 판결에 의해 선고된 계슈타포를 포함 SS같은 범죄기관이 되어버린 국가안전보위부와 인민보안부의 임무 등을 구체적으로 고려한 전환기 정의 메커니즘 구상 필요

9

7. 제언



- 북한 국가안전보위부 대상 특별재판소, 인민보안부 대상 특별재판소, 국가안전보위부 및 인민보안부에 의한 모든 구금 시설에 관한 하급심 재판소, 아울러 국가안전보위부 각 지부들과 지역 보안서, 수용소, 강제노동 및 노동교화소에 관한 하급심 재판소
 - 이러한 위치 연계 방식은 법정 판결을 통한 진실 규명 작업으로서, 범죄 지도화 작업(crime mapping)에 근거한 주요 전략
- 중국식 모델을 통한 북한 개혁, 북한 법과 법원을 통한 전환기 정의 실현 가능성=문제
 - 국제법의 보편적 규정에 의거, 혼합재판소 방식과 기준이 더 나음
- 북한 내 전환기 정의 구현을 위한 추가적 메커니즘
- 전환기 정의에 대한 보다 넓은 접근 필요. 이러한 접근은 사회 이슈와 교육을 통한 범죄 예방 포함. 특히 북한 국가안전보위부와 인민보안부 구성원들이 전환기에 초국적 범죄 조직으로 들어가는 것을 막아야 함 (재범, re-offending)!

Transitional Justice and Police Crimes in North Korea

10

References and Sources



References

- ICTJ (2015). What is Transitional Justice? <http://www.ictj.org/about/transitional-justice> [24/01/2015]
- Kim, Hun Joon (2013). What is Transitional Justice and Why is it Relevant to South Korea? *SSK Human Rights Brief* 1(4), 28-34.
- Marxen, Klaus (2010). Die Strafverfolgung von DDR-Unrecht, in: Gerechtigkeit nach Diktatur und Krieg, Kuretsidis-Haider, Claudia and Garscha, Winfried R. (eds.), pp. 145-162, Graz
- Marxen, Klaus (2013). Die Strafverfolgung des SED-Unrechts, in: Von der SED-Diktatur zum Rechtsstaat, Andreas H. Apelt, Robert Grünbaum, Martin Gutzeit (eds.), pp. 86-92, Berlin
- ...and several others...

Sources

- Semi-structured interviews with former personnel of the North Korean authorities and with former North Korean victims
- Each one discussion group of former North Korean detainees and eye witnesses of forced abortions which crime scenes were related to police holding camps

Transitional Justice

11



Doctoral Student Charles von Denkowski, M.A.

Chongmal Komapsumnida Thank You and Danke !

Publications: see academia.edu account

quotation permitted as the following
Von Denkowski, Charles "THE Transitional Handling of
Nazi-German and East German Police Abuses – Criminological RECOMMENDATIONS For Designing a promising Korean
Post-Division", Public Lecture, Korea Press Center, 28th July 2015, Seoul.

1회의-토론

박상봉 독일통일정보연구소 대표

1. 나치 정권의 특수성과 청산

나치 게슈타포(Geheime Staatspolizei)는 치안 유지가 아니라 체제 유지를 위한 조직으로 광범위한 인권침해(전쟁, 학살, 고문, 납치 등)와 불법행위를 일삼았다. 나치는 자연적 질서(과학)("고등한 인종이 하등한 인종을 지배하는 것이야말로 자연의 질서이다")를 빙자한 인종말살을 정당화하는 잔혹한 인권침해를 자행했다. 이런 의미에서 종전 후 열린 뉘른베르크(Nürnberg) 전범 재판에서 나치의 전쟁범죄에 대한 공소시효를 두지 않았다.

불과 한 달 전 나치 시절 회계원으로 일했던 94세의 오스카 그뢰닝(Oskar Gröning)에 대해 4년 징역형을 선고한 것도 이런 이유에서 였다. 또한 정치인들이 나치에 대한 어떤 동정적인 발언도 용납하지 않았다. 1988년에는 독일 하원(Bundestag) 의장이었던 필립 예닝거(Philip Jenninger)가 나치에 대한 동정적인 발언을 했다 의장직에서 물러나는 일이 있었다.

- 나치에 대한 서독의 책임자 처벌과 철저한 반성으로 서독은 국제사회의 일원으로 복귀할 수 있었고 1990년 통일을 이룰 수 있었다고 생각한다.
- 하지만 통일 직후나 통일 후 25년이 지난 지금 이 순간에도 네오 나치나 Pegida와 같은 반외국인 운동이 일어나고 있는데 이유는 무엇인가? 혹시 지나친 해석일지 모르지만, 나치에 대한 지나친 처벌이 오히려 역기능을 초래하는 것이 아닌가?

2. 동독 불법정권에 대한 사면

서독은 동독 공산정권의 불법행위에 대해 통일 전부터 비판해왔다. 동독 정치범들을 위해 총 80억 DM을 들여 서독으로 이주시켰다. 이 숫자가 34,000여명에 달했다(프라이카우프 Freikauf). 빌리 브란트 총리는 재임 중 니더작센 주 국경도시 잘츠기터(Salzgitter)에 중앙범죄기록소(Zentrale Erfassungsstell)를 설립했고 1989년까지 동독 정권의 불법행위들을 4만 건 이상 기록해 왔다.

하지만 통일 후 독일은 동독 공산정권의 불법행위에 대한 처리는 비교적 관대했다. 물론 동독주민들의 강력한 저항(월요데모에 이은 무혈혁명) 때문이긴 했지만 당시 동독 사통당(SED)의 자정 노력도 간과할 수 없다. 사통당은 호네커를 출당시키고 개혁을 추진해 민사당(PDS)으로 변신, 1990년 3월 18일 동독 최초의 자유선거에 입후보해서 16%의 득표율을 기록했다. 8월 23일에는 인민회의(Volkskammer)가 스스로 서독 연방에 편입할 것을 결의해 평화적 통일에 기여한 측면도 있다.

- 통일 후 검찰은 동독 내 인권침해와 불법행위에 대해 동독 형법을 근거로 처리했으며 책임자의 처벌 보다는 피해자에 대한 배상에 집중했다.
- 슈타지의 인권침해와 범죄(국경에서의 발포)에 대해 밀케 슈타지 총책 등 지휘권자에 대해서는 비교적 엄격하게 처벌했던 반면, 명령에 따라 행동한 대원은 사면했다.
- 통일 후 동독 공산당 후신인 민사당(PDS)는 서독 사민당의 오스카 라퐁텐과 함께 좌파당(Die Linke)을 창당해 2015년 현재 제3당, 동독 신연방 5개주에서는 제2당의 지위를 획득했다. 이런 사회주의에 뿌리를 둔 좌파당의 약진은 동독 사통당 정권, 슈타지의 인권침해와 불법행위를 제대로 처벌하지 않았기 때문이라는 비판에 대해서는 어떻게 견해를 갖고 있는가?

3. 북한 정권에 대한 전환기적 정의실현

북한 세습정권은 나치에 버금가는 잔혹한 인권말살과 불법행위를 자행하고 있다. 이런 의미에서 북한 정권은 단순한 독재정권이 아니라 나치 정권과 유사한 측면이 있다.

- 이런 잔혹한 북한 정권이 스스로 개혁, 개방에 나설 수 있다고 보는가?
- 북한 정권이 통일에 기여한다면 과거 불법행위와 인권침해에 대해 사면을 하는 것이 마땅하다고 본다. 이 의견에 대한 생각은 어떤가?
- 최근 김기종의 미국 대사 테러 사건에서도 보듯이 우리나라에는 종북세력이 지속적으로 활동하는 것으로 생각되는데 독일의 경우, 서독에서 이적활동을 했던 소위 친동독 세력들에 대한 처리는 어떻게 했는가?



2회의

동서독 통합 과정과 북한 전환기 대비 시사점 : 경찰 분야를 중심으로

좌 장 심상돈 국가인권위원회 정책교육국장

발 제 손기웅 통일연구원 선임연구위원

토 론 구정우 성균관대 사회학과 교수



동서독 경찰통합 과정과 북한 전환기 대비 시사점

손기웅

통일연구원 선임연구위원

한국DMZ학회 회장

한국정치학회 부회장

한국국제정치학회 부회장

한국외국어대학교 국제지역대학원 겸임교수

독일통일 전 동독 내 상황 전개

동구권의 개혁·개방 상황

⇒ 동독정부의 제한적 개혁·개방

⇒ 동독주민의 전면적 개혁·개방 요구

⇒ 동독정부의 보수 회귀

⇒ 소요사태 발생

⇒ 동독주민의 대량 탈출

⇒ 동독정권 붕괴

⇒ 베를린장벽 붕괴('89.11.9)

⇒ 동독주민의 통일 요구

⇒ 동독총선('90.3.18)을 통해 조속한 통일에 대한 민족자결 표출

⇒ '2+4' 회의

⇒ 독일의 재통일('90.10.3)

⇒ 통합의 과정

통일과정에서 서독/통일독일 경찰의 역할

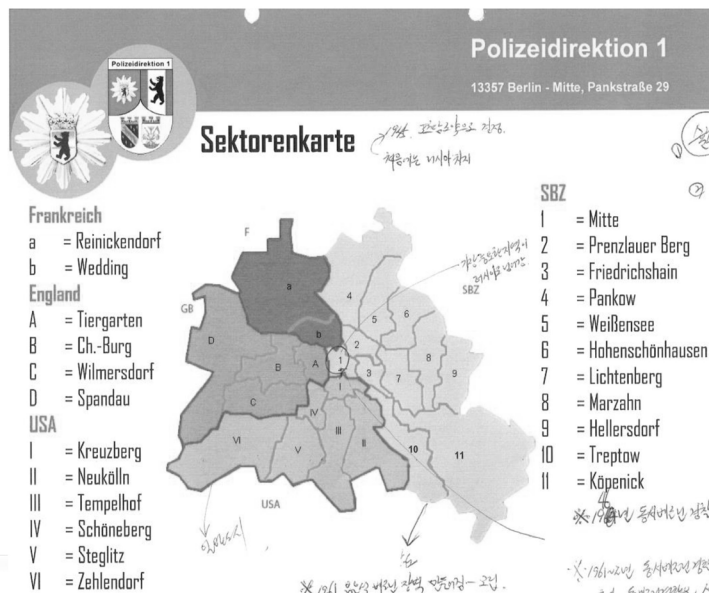
1989~1990년의 극변 상황과 통일 직후의 시기에 서독/통일독일의 경찰은 치안을 확보하고 질서를 유지하면서 통일과정에서 중요한 주체로서 역할

- ① 동독주민에 대한 지원과 보호,
- ② 통일 직·전후라는 상황에서 임무의 전환과 실행,
- ③ 동독경찰과의 협력과 통합이라는 과제를
치안 확보와 질서 유지 속에 추진

서독/통일독일 경찰의 역할

- ① 상황을 안정적으로 관리·통제하기 위해 필요한 행정적 조치
- ② 동독경찰이 따라야 할 새로운 경찰상을 보여주기 위해 필요한
접촉 및 자문
- ③ 동독경찰을 개조·개편하고 경찰통합을 위해 필요한 지휘

2차 대전 후 전승 4국의 베를린 점령 및 구획도



서베를린경찰청의 동베를린경찰청 자문을 명시한 합의서 (1990.04.09)

PdVP Berlin
Sekretariat des Präsidenten

Berlin, 11. 4. 1990

Bestätigt:

Präsident der VP Berlin

i. V.


PräiB
Oberst der VP

Festlegungsprotokoll

zur Beratung der Leitung des PdVP Berlin vom 9. 4. 1990

1. Anwesenheit und Tagesordnung gemäß Anlage

2. ABLAUF

TOP 1

- In Auswertung der Beratung des Runden Tisches Berlin (RTB) vom 5. 4. 90 sind in allen Kollektiven mit ehemaligen eingestellten AFNS-Angehörigen Gespräche zu führen.
- Die Hinweise des RTB zur Einstellungspraxis sind zu prüfen.
VA: Ltr. Pers./Bildg.
- Die schweren Vorkommnisse vom 7. 4. 90 (Bahnhof Lichtenberg) sind differenziert weiter auszuwerten. VP-Berlin hat in diesem Zusammenhang schwer versagt (DHS, Führung der Kräfte, Melde- und Berichtstätigkeit)
VA: Mitglieder der Leitung
- Kontakte mit der westberliner Polizei sind auf die Erhöhung der Effizienz polizeilicher Arbeit auszurichten. Anzeichen persönlichen Profilierungstrebens ist zu begegnen.
VA: Mitglieder der Leitung

Aus einem Protokoll des PdVP vom 11. April 1990.

동베를린경찰청장 업무의 인도/인수에 관한 합의서

Präsidium der Volkspolizei
B e r l i n

Bestätigt:
Minister für Innere
Angelegenheiten der DDR

Ahrendt
Generalleutnant

Protokoll zur Übergabe/Übernahme der Dienstgeschäfte des Präsidenten der Volkspolizei Berlin

Auf Weisung des Ministers für Innere Angelegenheiten wurden die Dienstgeschäfte des Präsidenten der Volkspolizei Berlin am übergeben.

Übergebender: Generalleutnant Rausch, Friedhelm

Übernehmender: Generalmajor Bachmann, Dirk

Grund der Übergabe: Rücktritt des bisherigen Präsidenten der Volkspolizei Berlin (Gesuch vom 12. 12. 89 an den Minister für Innere Angelegenheiten)


Grundlagen der persönlichen Übergabe:

- (1) Mündliche Auskunftsberichte der Stellvertreter des ~~Präsidenten sowie des direkt unterstellten Leiters~~
- (10) Die persönlichen Dienstwaffen mit vollständiger Munition wurden in der Waffenkammer des PdVP durch den Übergebenden abgegeben.
- (11) Das Petschaft Nr. 100 wurden dem Übernehmenden übergeben.
- (12) Die dem Präsidenten der VP Berlin direkt unterstellten Leiter und Kommandeure haben in der ausdrücklichen Befragung erklärt, daß sie keine offenen Forderungen an den Übergebenden haben.

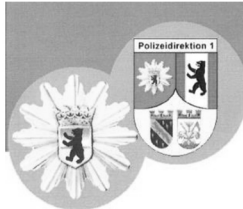
Übergebender:

Übernehmender:


Rausch
Generalleutnant


Bachmann
Generalmajor

동서 베를린 경찰인력 현황 및 교환근무 계획도(1990.10.1)



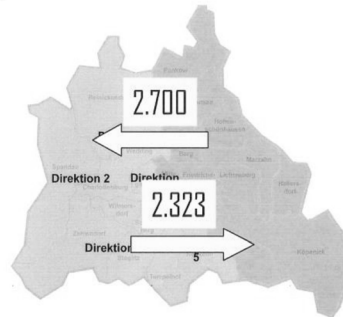
Polizeidirektion 1

13357 Berlin - Mitte, Pankstraße 29

Personalwechsel beider Polizeien

Personalstärken der Berliner Polizei am 01.10.1990

	West 20.466		Ost 11.466
Schutzpolizei	11.117	VP-Präsidium	2.514,5
Kriminalpolizei	1.756	VP-Inspektionen	7.796
Gewerbe- außendienst	136	Wachkommando	1.225
Wachpolizei	1.934	Wasserschutz- inspektion	98,5
FPR	2.765	Transportpolizei	704
Polizeiverwaltung	2.785	17.-19. VP Bereitschaft	459



구 동독경찰이 통일독일의 경찰근무 지원 시 작성한 보안조서

VS - Nur für den Dienstgebrauch

- ohne Eintragungen offen -

- 4 -

5 Angaben zur finanziellen Situation

5.1 Sind Sie in der Lage, Ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen (und sind auch keine Veränderungen absehbar, die dies in Frage stellen)?
☒ Ja ☐ Ich bitte um ein Gespräch (siehe unter Nr. 15)

5.2 Sind in den letzten fünf Jahren Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen Sie, Ihren Ehegatten, Ihre/Ihren Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in eheähnlicher Gemeinschaft leben, erfolgt?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14)

6 Laufende Straf- oder Disziplinarverfahren

Ist zur Zeit ein Straf- oder Disziplinarverfahren gegen Sie anhängig?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14)

7 Nachrichtendienstliche Tätigkeiten und Kontakte

7.1 Waren Sie bzw. Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in eheähnlicher Gemeinschaft leben, beim MfS oder einem anderen Nachrichtendienst der ehemaligen DDR beschäftigt oder bestand privater oder dienstlicher Kontakt zu diesen Stellen.
☐ Nein ☒ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14) ☐ Ich bitte um ein Gespräch (Nr. 15)

7.2 Besteht oder bestand eine Beziehung zu einem anderen Nachrichtendienst? Sind Sie bzw. Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in eheähnlicher Gemeinschaft leben, in irgendeiner Form angesprochen oder angeschrieben worden, die vermuten läßt, daß durch einen Nachrichtendienst eine nachrichtendienstliche Beziehung angeknüpft werden sollte?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14) ☐ Ich bitte um ein Gespräch (Nr. 15)

8 Funktion im System der DDR

Haben Sie vor dem 3. Oktober 1990 eine Funktion in der SED, in Massenorganisationen, gesellschaftlichen Organisationen oder eine sonstige herausgehobene Funktion im System der DDR innegehabt?
☐ Nein ☒ Ja, und zwar in
 Organisation _____ Dauer _____ Funktion/Verantwortungsbereich _____

9 Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen

Sind oder waren Sie, Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n), oder die Person mit der Sie in eheähnlicher Gemeinschaft leben, Mitglied einer für verfassungswidrig erklärten oder anderen verfassungsfeindlichen Organisation?
 Besteht oder bestand eine anderweitige Beziehung zu einer solchen Organisation?
☒ Nein ☐ Ich bitte um ein Gespräch (siehe unter Nr. 15)

한반도 통일 직전·후 경찰/군의 역할

- 통일공간에서의 질서 유지와 치안 확보가 사회 전반적으로, 특히 통일 직후의 과도기 상황에서 독재적 병영체제에서 자유민주적 기본질서로 전환되어야 할 북한지역에서 이루어져야 하며, 그 중심적 임무와 역할은 경찰/군이 담당
- 「경찰법」: “국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.”
- 「군인복무규율」: “국군은 국민의 군대로서 국가를 방위하고 자유민주주의를 수호하며, 조국의 통일에 이바지함을 그 이념으로 한다.”
- 급박하게 전개될 가능성이 큰 통일 직후의 과도기 상황에서 발생할 수 있는 질서 문란과 치안 불안을 체계적으로 극복하기 위해서는 경찰/군의 통합적 활동이 필수불가결

한반도 통일 직전·후 경찰활동의 원칙

- 첫째, 사회 내 어느 집단보다도 조직화되어 있는 자체의 특성을 활용하여 통일이 평화적으로 무리 없이 추진될 수 있도록 북한지역을 대상으로 하는 대민 활동을 실시하여 ‘통일의 촉진자’로서의 역할을 담당
- 둘째, 통일 직후 북한지역 내 안정과 사회통합을 위한 대민 활동을 실시하여 경찰이 북한주민과 공감대를 형성하고, 서로를 이해하고 같은 목표를 추구하는 ‘통합의 선구자’로서의 역할을 담당
- 셋째, 북한주민들에 대한 차별적인 편견이 아니라, 그들이 겪고 있는 정신적·심리적 고통의 극복과정에 동참한다는, 그들을 이해하려는 자세와 태도를 견지하여 현지 주민의 ‘자발적 지지·협력을 견인’

한반도 통일 직전·후 경찰활동의 방향

- 통일 직전에는 ① ‘통일추진 대민활동’:
합의통일과정 가운데 북한지역에서 통일에 저항하거나 불만을 가진 인민보안부와 인민군(이하 인민경·군) 및 북한주민들의 적성 활동이 다소 강하게 존재할 때 실시되는 대민활동
- 통일 직후에는 ② ‘통일정착 대민활동’:
통일 직후 북한지역의 상황이 다소 안정화되었을 때 실시되는 대민활동
북한지역내 상황의 안정화 정도에 따라
초기단계에서는 ① ‘보호관리 대민활동’
통합단계에서는 ② ‘민주개혁 대민활동’

한반도 통일 직전·후 경찰의 대민 활동 방향

경찰은 통일 직전 및 직후 기간에 북한지역 및 통일한국의 안정과 발전이 성공적으로 수행될 수 있도록 북한지역 내 인적·물적 자원, 즉 주민 및 자원을 대상으로

- ① 인적·물적 자원에 대한 ‘적성’(敵性) 제거
- ② 인적·물적 자원을 획득·보호
- ③ 인적·물적 자원을 활용

한반도 통일 직전·후 경찰의 대민 활동 유형별 임무 비중도



서독/통일독일 사례의 시사점

첫째, 평소 북한 인민보안부의 현황에 관해 면밀히 분석

- 남북한과 비교할 수 없을 정도로 동독과 교류협력을 추진했던 서독에서조차 실제 동독경찰과 소통로를 가질 수 없었고, 급변사태 발생 시 체계적으로 대응하지 못했던 사실을 반면교사로 삼아야

둘째, 상황발생시 다중적 대처

- 서독의 경우 급변사태 발생시 3중적 대처
 - ① 상황을 안정적으로 관리·통제하기 위해 필요한 행정적 조치
 - ② 동독경찰이 따라야 할 새로운 경찰상을 보여주기 위한 접촉 및 자문
 - ③ 동독경찰을 개조·개편하고 경찰통합을 위해 필요한 지휘
- 남한경찰 내부적 측면, 남북관계적 측면, 필요 시 국제적 측면에서의 대처방안이 상세하게 마련, 필요한 법·규정도 사전에 준비되어야

셋째, 인민보안부 요원을 포함한 북한인력 활용, 분류 + 교육/훈련 틀 마련

- 독일의 경우 동독인민군은 거의 해체
- 동독의 인민경찰인력은 상당부분 활용
- 특히 베를린의 경우 초기에는 동독인민경찰의 90%를 계속 근무하게

서독/통일독일 사례의 시사점

넷째, 급변사태 발생 시

- 북한주민의 신속 접수 + 구호 + 수송, 민관협력, 중앙정부 + 지자체
- 서독경찰의 경우, 교통편의 조직 및 신속하게 1차 임시집결지로 이송 + 심사·분류, 2차 수용소로 안내 + 구호
- 접경지역 중심 - 전국으로 확대

다섯째, 북한주민 내 북한 혹은 기타 국가의 위장이주자(간첩) 잠입 대비, 필요 시 국제공조

- 서독의 경우 동독, 소련 및 동구권 간첩

여섯째, 북한지역 치안부재의 상황에서 국제범죄자들의 활동 및 잠입 대비

일곱째, 남북 경찰통합에 관한 구체적 준비

- 통일경찰의 임무, 조직과 인력을 어떻게 설정할 것인가
- 조직개혁과 기술현대화를 어떻게 추진할 것인가
- 내적 통합을 위해서 재교육을 포함하여 어떠한 노력을 경주할 것인가 등

감 사 합 니 다.

2회의-토론

구정우 성균관대 사회학과 교수

1. 남북한 경찰통합 과정 전체에서 견지되어야 할 대원칙과 규범은 무엇인지에 대한 깊이 있는 논의가 필요함.

- 북한 주민들의 정신적·심리적 고통을 이해하려는 자세와 태도 즉, ‘시혜주의적’ 태도와 원칙도 필요하지만, 무엇보다 인권적 접근을 통해 남북한 공권력 통합을 추진해야 함.
- 인권적 접근(Rights-Based Approach)의 핵심은 국제인권규범을 준수하는 것임.
- 북한 역시 국제사회의 일원으로 다양한 국제인권조약에 가입했음. 1981년 자유권 규약 및 사회권규약, 1990년 아동권리협약, 2001년 여성차별철폐협약에 가입했음. 2013년에는 장애인권리협약에 서명하였으며, 2009년 4월 헌법 개정 시 인권 조항을 명시함.
- 인권적 접근을 택할 때, 남북한의 경찰은 서로를 파트너로 인정할 수 있음. 또한 ‘점령군’에 의한 일방통행적 접근을 막고, 경찰통합과 사회통합의 부작용을 최소화할 수 있음.
- 궁극적으로, 북한주민들의 기본권을 충실히 보장하면서 성공적인 체제전환을 달성할 수 있을 것임.

2. 통일 직전·후의 경찰의 역할이 보다 폭 넓게 규정될 필요가 있음.

- 공공질서 유지, 치안불안 제거, 사회통합을 위한 대민활동이 보다 포괄적으로, 그리고 구체적으로 명시될 필요가 있음.
- 인적·물적 자원에 더불어 정보 자원에 대한 획득과 집적이 매우 중요함.
- 특히 북한인민보안부 및 인민경찰에 의해 자행된 인권침해행위에 관한 정보를 포괄적으로 수집해야 함.
- 서독은 동독경찰을 통합하면서 동독 체제하에 공권력에 의해 자행된 인권침해행위에 대한 정보를 체계적으로 수집하였고, 이를 경찰개혁과 재구조 과정에 적극 활용하였음.
- 이러한 정보 자원을 기반으로 과거 인권침해에 깊게 가담한 수뇌부 및 책임자들을 배제하되, 수동적으로 이행·협력한 경찰력을 재교육·재사회화해야 함.

3. 한반도 급변사태에 대비하고 남북 경찰통합을 준비할 조직의 구조, 구성, 그리고 역할에 대한 진전된 논의가 필요함.

- 경찰청장 직속의 ‘경찰통합준비기획단’ 등의 명칭으로 기구를 구성하되, 경찰 당사자가 아닌 민간전문가, 인권관련 국가기구, 시민사회 대표 등이 주축이 되어 기구가 운영되어야 함.
- 특히, 국가인권위원회의 역할이 중요함. 남북한 경찰통합을 인권적으로 접근한다고 할 때, 가장 정당성이 높은 국가기구임.
- 경찰청 산하 인권센터의 역할 역시 중요함. 경찰과 경찰청의 인권보장 노력에 대한 국민의 신뢰가 높지 않은 현실 속에서 (2011년 국민인권의식 실태조사 기준, 평가 대상 국가기관 16개중 9위), 인권센터는 경찰관들에 대한 인권교육을 대폭 강화해야 함.



부 록

전환기 정의 관련 유엔 문서

(번역: 전환기 정의 워킹그룹)

- 전환기 정의란 무엇인가?: 배경 설명 (2008. 2. 20)
- 유엔사무총장 지침: 전환기 정의에 대한 유엔의 접근 (2010. 3)



전환기 정의란 무엇인가? : 배경 설명

국제연합 2008년 2월 20일

전환기 정의(transitional justice, 轉換期 正義)는 체계적 또는 심각한 인권침해에 대한 접근법의 하나로써 피해자들에게는 배상하고, 인권유린의 근원이 되어왔을 정치체제와 분쟁, 그 밖의 여러 환경들을 바꿀 수 있는 기회를 창출하고 강화한다.

그러므로 전환기 정의라는 접근법은 체계적 또는 심각한 인권유린의 잔재를 다루는 데에 두 가지 목표가 존재함을 인정한다. 첫 번째 목표는 피해자들을 위한 정의를 어느 정도 이루는 데에 있다. 두 번째 목표는 평화, 민주주의, 화해의 가능성을 높이는 일이다. 이러한 두 목표를 달성하기 위한 전환기 정의 조치들은 사법적·회복적·사회적 정의라는 요소들을 결합한 방식으로 종종 이루어진다.

전환기 정의라는 것이 정의의 특별한 형태인 것은 아니다. 그보다는 인권유린이 일상적으로 벌어지던 때로부터 벗어나는 전환기를 겪는 사회 저마다의 고유한 조건들에 맞추어 조정된 정의이다. 어떤 사회들에서는 이러한 전환이 갑자기 일어날 수 있고, 분명하고 엄청난 결과를 가져올 수 있다. 다른 사회들에서는 이러한 전환이 수십 년이 넘도록 길게 일어날 수도 있다.

전환기 정의의 유래

전환기 정의에 관한 논의는 1980년대 후반과 1990년 초반, 주로 중남미와 동유럽 지역이 정치적 전환을 겪는 동안 정의에 대한 진전된 요구에 대한 응답으로서 처음 대두되었다. 당시 인권운동가들과 여러 인사들은 과거 정권들에 의한 체계적 인권유린문제를 어떻게 하면 효과적으로 다룰 수 있고, 진행되고 있는 정치적 변화로부터는 탈선하지 않는 가운데 정치적 전환을 계속 강화할 수 있을지 관심을 기울였다. 이와 같은 변화들은 대중적으로 “민주주의로의 전환”으로 불리었기에 사람들은 이처럼 여러 학문 분야에

결친 주제를 “전환기적 정의” 또는 “전환기의 정의”로 부르기 시작했다. 채택된 전환기 정의 조치들에는 주로 과거 정권 지도자들에 대한 형사기소, 국가기록보존소 개소와 공식적인 진실위원회 설립과 같은 진실규명 작업, 피해자들을 위한 배상프로그램 마련, 공직자들 특히 보안부대 일원들의 과거 행적에 대한 조사 등이 포함되었다.

전환기 정의 논의는 체계적 또는 심각한 인권유린 문제를 다루는 데에는 과거 회고적 접근과 미래 지향적 접근으로 구분되는 두 가지 방식이 필요하다는 인식의 일부로 나타났다. 전환기 정의를 위한 조치들은 단지 피해자들의 인간존엄성 회복을 돕는 것뿐만 아니라 앞으로는 과거와 같은 피해가 발생하지 않도록 방지하는 데에 목표를 둔다. 전환기 정의 조치의 장기적 목표는 평화, 민주주의, 화해가 체계적 또는 심각한 인권침해를 방지하는 데에 도움이 된다는 생각으로 이러한 것들을 증진시키는 것에 있다.

오늘날의 전환기 정의

오늘날 전환기 정의는 여러 방식으로 활발히 전개되고 있다. 이 영역이 발전하면서 예컨대 분쟁해결, 평화구축, 역사적 추념 같은 영역뿐만 아니라 사회정의운동과도 공통 분모를 찾기에 이르렀다.

전환기 정의에 대한 논의 배경이 아르헨티나와 칠레 같은 탈(脫)권위주의 사회들로부터 보스니아-헤르체고비나, 라이베리아, 콩고민주공화국처럼 내전을 겪은 사회들로 옮겨가면서 새롭고 실질적인 과제들이 나타남에 따라 전환기 정의의 적용 범위는 새로워지고 더 넓어졌다. 인종청소와 강제이주문제, 전직 전투원들의 사회복귀 문제, 공동체 간의 화해, 평화구축 과정에서 정의의 역할 등은 모두 전환기 정의 실천가들에게 중요하고 새로운 과제가 되었다. 예컨대, 전직 전투원들의 사회복귀 문제는 여러 이유로 중요한 사안이다. 첫째, 전직 전투원들 가운데에는 심각한 인권침해의 가해자 또는 배후 조종자들조차 여러 계급에 걸쳐 있기 때문이다. 둘째, 일반적으로 피해자들은 자신들의 삶을 되찾는 데에 있어서 아주 적은 지원을 받거나 아무것도 받지 못하는 경우가 흔한 반면에, 전직 전투원들은 무기를 내려놓도록 하는 장려정책으로 종종 금전적 지원과 직업교육을 받는 경우가 종종 있기 때문이다. 이러한 불균형은 도덕적으로 비난받을만하고 어리석은 정책이기도 하다. 대중의 분노를 불러일으킬 것이고, 지역공동체들로 하여금 전직 전투원들을 공동체 구성원으로 받아들이는 것을 더욱 꺼려하게 만들어 내전 후 사회적 안정을 더 위협할 수 있기 때문이다.

또한 전환기 정의 논의가 지정학적으로 중남미와 동유럽에서 아프리카와 아시아로 옮겨가면서 전환기 정의 실천가들은 전환기 정의를 실현함에 있어서 중요한 보완책으로서 종종 "전통적"이라고 불리는 지역적 차원의 전환기 정의 조치에도 관심을 기울였다. 아프리카의 시에라리온과 우간다 같은 나라들에서는 공동체들이 교전 당사자들 간의 화해를 강화하거나 전직 전투원들을 사회로 재통합하기 위해 전통의식을 활용하고자 할 수 있다. 것처럼 전통의식을 활용할 경우에도, 전환기 정의가 해야 할 역할은 심각한 인권 범죄들에 대해 가장 책임져야 할 사람들의 잘못을 따지는 사법적 정의의 실현 가능성과 피해자들에 대한 배상과 추가적 지원 같은 여타의 전환기 정의 조치들은 배제하지 않도록 총체적 접근법이 취해지도록 하는 일이다.

세계적으로는 사회정의운동은 호주와 미국에서부터 과테말라와 남아프리카에 이르기까지 체계적인 부정의의 잔재들을 해결하고자 전환기 정의 조치를 취했다. 이러한 운동은 종종 전환기의 초기에 취해지는 조치들의 중심이 되는 살인과 강제실종 같은 신체적 학대보다는 사회경제적, 인종적 또는 성적 불평등으로부터 비롯되어 장기적으로 벌어진 배제정책들과 관련된 학대에 초점을 둔다.

지난 20년에 걸쳐 전환기 정의의 실현 노력이 확대되고 다양화되면서 국제법상 중요한 토대도 발전되었다. 전환기 정의를 위한 법적 기초의 한 부분은 1998년 벨라스케스 로드리게스 대 온두라스(Velásquez-Rodríguez vs. Honduras) 재판에 대한 미주인권 재판소의 결정에서 첫 영감을 얻었다. 이 사건에서 미주인권재판소는 모든 국가가 기본적인 또는 최소한의 네 가지 인권 의무를 지고 있다고 판시했다.

- 인권침해를 막기 위해 합리적 단계를 따른다.
- 인권침해가 발생하면 엄중하게 수사한다.
- 인권침해의 책임자들에게 적절한 제재를 가한다.
- 인권침해 피해자들에게 배상을 보장한다.

이 판결의 핵심내용은 미주인권재판소의 이후 판례들에서도 명시적으로 재확인되었고, 유럽인권재판소와 유엔자유권규약위원회 등의 유엔 조약기구들의 결정에서도 전적으로 확인되고 인정되었다. 또한 이는 중대 인권침해 범죄자 불처벌 문제에 관한 유엔특별보고관의 1997년, 2004년, 2005년 보고서와 분쟁 시 및 분쟁 후 사회들에서의 법치

와 전환기 정의에 관한 유엔사무총장의 2004년 보고서 등 유엔의 여러 주요문서들에도 올곧이 반영되었다. 1988년 국제형사재판소의 설립 역시 이 재판소의 규약이 불처벌 관행을 막고 피해자들의 권리를 존중하는 것을 가입국의 필수적인 주요의무로 규정하였기에 중요하다.

총체적 접근법

전환기 사회의 특정한 맥락들은 늘 여러 가지 도덕적, 법적, 정치적 모순들을 수반한다고 하더라도, 체계적 또는 심각한 인권침해를 다루는 과정에서의 갖가지 어려움들은 정치적으로 가장 민감하고 현실적으로 풀기 어려운 문제들일 수 있다. 종종 정치적 힘의 균형이 깨지기 쉽고, 새 정부는 광범위한 전환기 정의 조치들을 추진할 의지가 없거나 정치적 안정성이 약해질 수 있음을 감수하지 않는 한 그렇게 못할 수도 있다.

심각한 인권침해가 발생하면 대개 사법적 정의 쪽에 관심이 집중되는데, 이는 심각한 인권침해를 책임져야 할 이들에 대한 응당한 처벌 필요성과 법정 재판의 극적 효과 때문이다. 1980년대 초 군사정권 지도자들에 대한 재판에 대중의 눈과 귀가 고정되었던 아르헨티나의 경우가 대표적이다. 그러나 이러한 사법적 정의는 정의를 추구하기 위한 여러 방법들 중 하나일 뿐이라는 점에서 여러 문제들에 직면할 수 있다. 특히 특정집단 학살과 같은 심각한 유린일 경우, 수만 또는 수백만 명의 피해자들과 가해자들이 있을 수 있다. 다루어야 할 엄청나게 많은 사건들이 존재할 경우에는 과연 사법시스템을 통해 수많은 사건들이 모두 공정하게 처리될 수 있을까? 게다가 경찰, 검사, 판사들 중 다수가 힘이 미약하거나 부패해 있거나, 또는 인원이 너무 적을 수도 있기 때문에 사법부가 공익을 위하고 피해자의 권리를 사법적 정의로 지키는 일을 제대로 못할 수도 있다.

법적 조치들이 체계적 또는 심각한 인권침해를 시정하는 능력이 있는지에 대한 의구심뿐만 아니라 이와 같은 조치들이 그 자체로서도 과연 적절한 것인지에 대한 의문도 있다. 실제로 전환기 정의 조치들은 사법적 조치만으로는 불충분하다는 확신 하에서 이루어진다. 왜냐하면 과거 인권유린으로부터 나온 많은 문제들은 재판 같은 사법적 조치만으로는 해결하기에는 대개 너무나 복잡한 문제들이기 때문이다. 지난 20년간의 실천과 경험들은 효과적인 전환기 정의 구현을 위해서는 총체적 접근이 필요함을 시사하고 있다. 즉, 상호보완적이고 상호 간에 뒷받침할 수 있는 여러 계획들로 구성되어야 한다는 것이다. 그러한 계획들은 보통 다음과 같은 요소들을 포함한다.

형사기소(Criminal prosecutions)는 인권침해에 책임 있는 자들에 대한 사법적 수사를 말한다. 기소는 흔히 심각하거나 체계적인 범죄들에 대해 가장 책임이 크다고 간주되는 사람들을 조사하는 데에 중점을 둔다.

진실위원회(Truth commissions)는 인권유린이 주로 벌어진 시기들에 대한 조사와 보고활동을 목표로 각 국 차원에서 설립되고 권위를 부여받는 한시적 조사위원회이다. 위원회들은 대개 과거 인권유린에 대한 조치와 재발 방지를 위한 정책 권고사항들을 만든다.

배상프로그램(Reparation programs)은 정부가 나서서 특정 집단의 피해자들이 과거에 인권유린으로 인해 겪은 물질적, 정신적 피해로부터 회복할 수 있도록 돕는 것을 목표로 하는 규모가 큰 조치이다. 대개 피해자들에게 물질적, 상징적 방식을 혼합하여 배상한다.

안보시스템개혁(Security system reform)은 군대, 경찰, 사법기관, 그 밖에 관련된 국가기관들을 과거의 억압적이고 부패한 형태로부터 공공서비스를 제공하고 청렴한 기관들로 변화시키기 위한 광범위한 프로그램으로 구성된다.

추념노력(Memorialization efforts)은 인권유린이 다시 벌어지지 않도록 방지하기 위한 노력으로서 박물관, 기념비 외에도 피해자들에 대한 공공의 기억을 보존하고 과거의 인권유린에 대한 도덕적 각성을 불러일으키기 위한 여타의 수단들을 포함한다.

전환기 정의 조치들 간의 상호 작용

전환기 정의를 위한 여러 가지 조치들은 실질적으로든 개념적으로든 상호간에 필요하다. 이러한 논리는 다른 조치들 없이 한 가지 조치만을 실행할 때 벌어질 수 있는 결과들을 생각해보면 분명해진다.

진실규명, 제도적 개혁 또는 배상 노력 없이 매우 제한된 일부 가해자들만 처벌하는 것은 책임 전가나 정치적 보복의 일종으로 보일 수 있다. 인권유린자들을 처벌하고 기관을 개혁하고 피해자들에게 배상하기 위한 노력을 제외한 진실규명은 공염불에 지나지 않을 수도 있다. 또한 더 활발한 노력으로 보완되지 못할 경우, 추념 노력도 피상적이고 진실 되지 않게 보이기 쉽다. 그 밖에 전환기 정의 조치와 전혀 상관 없는 배상은 피해자의 침묵과 묵인을 금전으로 사려는 시도, 즉 ‘피 묻은 돈’으로 인식될 수 있다. 마찬가지로 정의, 진실, 배상에 대한 피해자들의 합법적 기대를 만족시키려는 시도가 전혀 없

이 기제도적 개혁만 피할 경우, 책임 규명의 측면에서 비효율적일뿐만 아니라 그 자체도 성공하기 어렵다.

이러한 조치들을 적절한 구조와 순서를 두고 실행하는 것은 복잡한 과제일 수 있다. 여기에는 언급할만한 몇 가지 일반원칙들이 있다. 첫째, 전환기 정의 조치는 상호보완성을 극대화하고 갈등과 모순을 최소화하도록 조직화되어야 한다. 둘째, 각 조치들 간의 연관성은 너무 모호하거나 복잡하지 않아야 한다. 이는 각 조치마다 목표가 달라서 오히려 혼란을 일으키는 비생산적 결과를 초래함으로써 대중의 참여와 지지를 저해할 것이다. 셋째, 각각의 전환기 정의 조치는 민주주의와 평화로의 전환, 그리고 이에 필요한 요소들을 유지하고 강화하기 위해 이상적인 순서로 배열되어야 한다. 이러한 원칙이 없다면 전환기 정의 실현의 가능성은 범위와 질 모든 면에서 약화될 수 있다.

앞으로의 전망

궁극적으로, 심각하고 체계적인 인권유린으로 점철된 과거를 다루는 데에 있어서 정해진 공식은 없다. 각 사회는 저마다의 길을 선택해야 한다.

이제까지 다른 나라들이나 국제사회의 경험들을 진지하게 검토한 가운데 사회적 결정을 할 때 더욱 효과적이라는 것은 경험을 통해 알 수 있었다. 선행사태에 대한 검토는 이제 전환기를 겪고 있는 사회가 좀처럼 피할 수 없는 오류를 되풀이할 소지를 줄여준다. 피해자그룹 및 일반대중으로부터의 활발한 의견수렴 과정과 참여를 보장하는 것 또한 중요한 요소이다. 이러한 여론 공청과 참여가 없다면 신뢰할만하고 효과적인 전환기 정의 정책을 수립하고 실행할 가능성은 크게 낮아진다.

전환기 정의를 위한 계획을 추진함에 있어서 성 주류화 접근방식(gender-mainstreaming approach)을 통할 때, 더 많은 사람들에게 영향력을 미칠 수 있을 것이다. 여성이 겪은 뚜렷하고 복잡한 피해들과 여성과 남성 모두 사법시스템을 자유롭게 이용하는 데에 부정적 영향을 끼친 성별에 따른 차별 또는 침해 양상을 무시할 경우, 성차별에 기초한 권위주의와 분쟁의 잔재를 청산할 중요한 기회를 놓치고 말 것이다.

또한 전환기 정의 전문가들과 갈등해결, 민주화, 개발, 평화구축, 반부패, 그밖에 밀접하게 관련된 영역들에서 일하는 사람들 사이의 지속적인 지적, 실질적 소통을 보장하는 것도 중요하다. 포괄적이고 현실적인 정책들을 수립하기 위해 필수적이다.

마지막으로, 전환기 정의가 상대적으로 새로운 영역이기에 전환기 정의 조치의 경험

적 영향을 지속적으로 관찰하고 평가하는 작업도 필요하다. 이러한 평가를 통해 앞으로의 정책들은 피해자들을 치유하기 위한 당장의 목표 달성과 함께 평화, 민주화, 화해라는 더 장기적인 목표 또한 달성할 수 있는 최고의 기회를 가질 수 있을 것이다. / 끝.

What is Transitional Justice?: A Background, United Nations Peace-building, February 2008.

http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/justice_times_transition/26_02_2008_background_note.pdf

- 번역: 전환기정의워킹그룹 오유나 연구펠로우 / 감수: 이영환 국장
- 완료일: 2015년 6월 10일

유엔사무총장 지침 : 전환기 정의에 대한 유엔의 접근

국제연합 2010년 3월

요 약

이 글은 전환기 정의의 과정과 그 메커니즘에 대한 유엔의 접근의 기본 원칙을 제시한다. 이로써 전환기 정의의 핵심 요소와 이러한 활동을 더 강화하기 위한 여러 가지 방법들을 제시한다. 이 글은 <법치 지원에 대한 유엔 사무총장의 안내문>을 참조해서 씌어졌다.

유엔은 전환기 정의를 ‘한 사회가 과거 역사 속의 대규모 잔학 행위의 유산을 극복하려는 모든 과정과 메커니즘’으로 정의한다. 그러한 활동의 목표는 책임 소재를 규명하고, 정의를 실현하며 당사자 간에 화해를 꾀하는 것이어야 한다. 전환기 정의의 과정과 그 메커니즘은 법치를 강화하기 위한 유엔 체제의 중요한 요소이다.

A. 기본원칙

1. 전환기 정의의 과정과 그 메커니즘을 설계하고 실행하는 데에 있어 국제적 규범과 기준에 부합하도록 적극적으로 권장한다.
2. 전환기 정의의 과정과 메커니즘을 설계하고 실행하는 데에 있어 정치적 맥락을 고려한다.
3. 전환기 정의를 지원할 때에 해당 국가의 독특한 맥락을 고려하며, 각국이 지역사회에 기반을 두는 전환기 정의 과정을 실행할 수 있는 역량을 강화한다.
4. 여성의 인권을 보장하기 위해 노력한다.
5. 아동을 배려하는 접근 방식을 취한다.
6. 전환기 정의의 과정과 메커니즘을 설계하고 실행함에 있어서 피해자 중심적 접근을 취한다.

7. 전환기 정의 프로그램과 여타의 법치 관련된 정책을 조율한다.
8. 전환기 정의 과정과 그 메커니즘을 적절하게 조합한 포괄적인 접근을 권장한다.
9. 전환기 정의 과정과 그 메커니즘이 분쟁과 억압적인 통치의 근본 원인을 고려하고 모든 권리의 침해를 다룰 수 있도록 노력한다.
10. 관련 당사자들과 효율적으로 조율하고 협력할 수 있도록 한다.

B. 전환기 정의의 요소들

전환기 정의는 관련 당사자의 기소, 진실 규명 촉진, 배상금 지불, 제도적 개혁, 그리고 국가적인 협의 과정 등 사법적·비사법적 과정과 메커니즘으로 구성된다. 이는 기소 계획, 진실 규명의 권리에 관한 계획의 용이, 배상금의 지불, 제도적 개혁 및 국가적 회담을 포함한다. 어떠한 조합이 선택되든지 국제법적인 기준과 의무를 따라야 한다.

C. 유엔의 전환기 정의 활동을 한층 강화하는 방법

다음과 같은 접근법들이 유엔의 전환기 정의 활동에서 고려되어야 할 것이다.

1. 분쟁과 억압적인 통치의 근본원인을 고려하도록 노력하고 이와 관련하여 발생한 모든 권리 침해를 다루는 접근법을 취한다.
2. 평화 협상 과정 중에 인권과 전환기 정의를 고려한다.
3. 군비 축소, 군대 동원 해제 및 사회 재통합 등의 기획과 전환기 정의 활동들이 상호보강적인 방식으로 작용할 수 있도록 조율한다.

서 문

분쟁 때문에 황폐화된 국가, 혹은 철권통치에서 벗어나 법치를 재정립하고 과거의 인권 침해를 다루려는 국가를 지원하는 것은 실로 어려운 일이다. 해당 국가의 제도가 제 기능을 하지 못하거나, 자원이 고갈되었거나, 국가안보가 불안한 상황이거나, 국민들이 분열된 상황이 빈번하기 때문에 특히 그러하다. 시간이 흐름에 따라 유엔은 분쟁지역이나 철권통치를 겪은 사회에서 법치의 수립을 지원하는 데에 있어 상당한 경험을 축적했다. 여기에서 얻은 가장 중요한 교훈은, 장기적으로 사회 통합과 평화를 추구하려면 법치와 인권을 존중하는 효율적인 행정·사법 체제를 확립 또는 재확립하는 것이 필수적

이라는 것이다.

유엔은 전환기 정의를 ‘한 사회가 과거 역사 속의 대규모 잔학 행위의 유산을 극복하려는 모든 과정과 메커니즘’으로 정의한다. 그러한 활동의 목표는 책임 소재를 규명하고, 정의를 실현하며 당사자 간에 화해를 꾀하는 것이어야 한다. 전환기 정의 메커니즘은 법치를 강화하기 위한 유엔 체제의 중요한 요소이다.

전환기 정의는 관련 당사자의 기소, 진실 규명 촉진, 배상금 지불, 제도적 개혁, 그리고 국가적인 협의 과정 등 사법적·비사법적 과정과 메커니즘으로 구성된다. 어떠한 조합이 선택되던 간에 국제법적인 기준과 의무에 부합되어야 한다. 전환기 정의는 분쟁과 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함한 모든 권리에 관련된 침해의 근본 원인들을 더 고려해야 한다. 통합적이고 상호의존적인 방법으로 침해의 범위를 다루도록 노력함으로써 전환기 정의는 추가적인 분쟁을 방지하고, 평화를 구축하며, 화해를 이루려는 광범위한 목표를 이루도록 하는 데 기여할 수 있다.

유엔의 법치와 전환기 정의 활동은 규범과 모범사례를 발전시키는 것, 전환기 정의 메커니즘의 설계와 이행을 돕는 것, 기술적, 물질적 및 재정적인 지원을 제공하는 것, 그리고 평화협정에서 인권과 전환기 정의를 포함하도록 추진하는 것을 포함한다.

A. 지도원칙

1. 전환기 정의의 과정과 메커니즘에 의한 국제적 규범과 기준에 부합하도록 적극적으로 권장한다.

유엔은 전환기 정의 과정과 메커니즘이 국제적인 규범과 기준에 부합하도록 노력해야 한다. 전환기 정의를 증진하는데 있어서 유엔의 활동을 위한 규범적인 토대는 유엔헌장과 현대 국제법체제의 네 기둥인 국제인권법, 국제인도법, 국제형사법, 국제난민 법이다. 구체적으로 다양한 유엔 기구는 정의에 대한 권리, 진리에 대한 권리, 배상에 대한 권리, 피해 재발 방지의무와 관련된 권리와 의무를 보장한다. 추가적으로 조약기구와 법원판례는 선언, 원칙, 지침과 함께 조약의무 이행을 보장하는 중요한 역할을 해왔다.

이러한 국제법적인 의무들을 따르기 위해서 전환기 정의의 과정은 각 국가들이 반드시 중대한 인권 침해와 성폭력 등 심각한 국제인도법 위반에 대한 수사 및 기소를 할 수 있도록 해야 한다. 또한 피해자들이 배상받을 권리, 인권 침해에 대해서 그 피해자들과 사회 전반이 진실을 알 권리, 그리고 인권 침해 재발 방지를 국제법에 따라 확실하게

보장해야 한다.

이러한 국제적 기준은 더 나아가서 유엔 참여의 규범적인 경계를 정한다. 예를 들면 유엔은 사형을 용인하는 재판정을 설립하거나 그에 협력하지 않을 것이고 대량학살, 전쟁범죄, 반인도적 범죄, 중대한 인권침해를 사면해 주는 평화조약의 조항을 허용하지 않을 것이다.

2. 전환기 정의 과정과 메커니즘을 설계 실행하는 데에 있어 정치적 맥락을 고려한다.

전환기 정의 과정과 그 메커니즘은 정치적으로 중립적인 상황이 아니라 대체로 분쟁 이후의 불안정하고 전환기적인 상황에서 설계, 실행된다. 유엔은 전환기 정의 메커니즘의 정치적 맥락과 잠재적인 파급효과를 충분히 인식해야 한다. 유엔헌장에 따라 유엔은 책임소재 규명, 정의 그리고 사회 구성원들 간의 화해를 항상 지지한다. 평화와 정의는 상호보강적인 원리로서 진작되어야 하고 이 두 가지 개념이 모순된다는 인식은 물리쳐야 할 것이다. 유엔이 당면한 문제는 책임소재를 규명하고 그에 따른 정의를 추구할 것인가 여부가 아니라, 이런 일들을 언제 어떻게 할 것인가 하는 방법론과 관련된다.

이러한 조치의 성격과 시기는 우선적으로 국제법적 의무의 맥락, 국가적인 배경, 그리고 피해자 등 국내 이해당사자의 관점을 고려하여 정해져야 한다. 국가적인 여건 때문에 전환기 정의 조치의 효과가 나타나기 힘든 상황이라면 유엔은 효과적인 메커니즘과 과정을 촉진하고 그 기초를 놓는 활동을 지지한다. 예컨대 국내의 이해당사자들이 전환기 정의 조치에 대한 관심과 이해를 촉구하는 것을 유엔이 지원할 수 있을 것이다. 유엔은 집단학살, 전쟁범죄, 반인도적 범죄, 중대한 인권침해의 책임규명을 불가능하게 하는 평화협정의 조항을 지지할 수 없고, 분쟁 이후의 전환기적 시기에 책임규명과 전환기 정의 조치를 위한 여지를 마련하는 평화협정을 추진해야 한다.

3. 전환기 정의를 지원할 때에 해당 국가의 독특한 맥락을 고려하며, 각국이 지역사회에 기반을 두는 전환기 정의 과정을 실행할 수 있는 역량을 강화한다.

구체적인 맥락 속에서 여러 가지 과정과 메커니즘이 독특하게 조합되면서 개개의 전환기 정의 프로그램이 구성된다. 유엔은 천편일률적인 해결책이나 외래 모델을 적용하기보다는, 각국의 전문가의 도움을 받아 국가적인 필요와 역량을 분석하고, 그것을 바탕으로 작업한다. 각국이 전환기 정의를 추구함에 있어 필요한 것을 평가하기 위해서는

분쟁의 근본 원인, 소수자·여성·아동 등 취약계층의 존재, 그리고 국가의 사법부와 안보 부문의 상태 등을 파악해야 한다. 되도록 지역사회나 국내의 주체들이 이러한 활동을 주도하는 것이 전환기 정의 과정의 지속 가능성과 효과를 강화하는 데에 도움이 될 것이다. 이 맥락에서, 국제적인 원조는 전환기 정의 과정을 시작하고 이끌 수 있는 국가적인 역량을 계발하는 데에 중점을 두어야 한다. 예컨대 각국이 스스로의 전환기 정의와 법치 의제를 기획, 실행할 수 있도록 개혁 지지층을 찾아내고, 지원하며 강화하는 방안이 있을 수 있다. 국가적인 인권 기구는 대중이 이러한 과정에 참여할 수 있도록 도울 수도 있고, 직접 전환기 정의 메커니즘을 실행하는 데에 힘을 보탬 수도 있을 것이다.

4. 전환기 정의 과정과 메커니즘을 통해 여성의 인권을 보장하기 위해 노력한다.

전환기 정의 접근방식은 분쟁으로 인해 가장 많은 피해를 받는 계층, 특히 여성들에게 가해진 잔학행위에 특별한 관심을 기울여야 한다. 성 불평등은 사회적 불평등의 가장 만연한 유형들 중의 하나이고 분쟁이나 심각한 인권유린이 이루어지는 상황에서는 더욱 악화된다. 또한 여성과 소녀들은 분쟁상황 속에서, 혹은 그 이후에도 이어지는 성폭력에 노출되어 피해를 입기 쉽다. 피해자들은 대체로 트라우마나 주변 사람들의 손가락질 때문에 이러한 범죄를 신고하기 어려우며, 특히 정책결정과정에서 배제되는 경우가 많기 때문에 전환기 정의 메커니즘에 참여하기도 어려움이 따른다. 따라서 전환기 정의 메커니즘은 여성이 분쟁과 관련된 인권 침해에 대해 충분한 배상을 받을 수 있도록, 여성들이 이러한 메커니즘에 참여할 수 있도록, 그리고 여성들의 권리와 관점이 고려되도록 특별한 조치를 취해야 한다. 젠더와 여성인권의 관점을 고려하는 전환기 정의 메커니즘은 분쟁상황과 관련하여 발생하는 여성인권 침해에 대한 책임 규명을 분명하게 할 수 있고 여성에 대한 억압이 미래까지 지속되지 않도록 할 수 있을 것이다. 예를 들자면, 성폭력 등 여성인권 침해 범죄자를 기소하고 처벌하는 프로그램이나 여성들이 전환기 정의와 관련하여 생각하는 우선순위를 명확하게 할 수 있는 간담회 등이 여기에 도움이 될 것이다.

5. 전환기 정의 과정과 메커니즘에서 아동을 배려하는 접근방식을 취한다.

아동들은 무력 분쟁 등 불안정한 정치적 환경에 가장 큰 영향을 받는 계층 중 하나이다. 전환기 정의 과정과 메커니즘은 아동에 대한 국제 범죄를 수사하고 기소하며 아동들

에게 효과적인 구제방법을 제공하고, 아동인권을 보호하고 증진하기 위한 정부 제도를 강화해야 한다. 국제법상 범죄행위에 연루되었을 수도 있는 군대나 무장단체에 소속되어 있거나 여타의 방식으로 관련이 있는 아동들은 가해자로서뿐만이 아니라 우선적으로 피해자로 여겨져야 한다. 원칙적으로 아동들은 국제 재판에서 형사 기소되지 않을 것이다. 아동들이 사법 절차의 대상이 된다면 그들은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 아동권리협약, 소년사법행정을 위한 유엔 최저기준규칙, 범죄의 아동 피해자와 증인에 대한 사법지침에 따라 처리되어야 한다. 전환기 정의에 대한 유엔의 접근 방식은 우선 아동들이 역량에 따라 자신들에게 영향을 미치는 문제와 절차에 대해 의견을 표현할 수 있는 권리가 있음을 인정해야 하며, 또한 범죄에 연루된 피해아동과 아동 증인의 권리를 보호하기 위해 아동우호적인 정책과 절차가 시행되어야 한다는 것을 인정해야 한다. 모든 과정은 아동들에게 가장 도움이 될 수 있도록 이루어져야 한다. 아동이 적절한 지원과 지도를 받는다면 그들은 분쟁 이후 사회를 재건하는 데에 필요할 역량을 키울 수 있고, 더욱 정의롭고 평화로운 사회의 기반을 놓을 수 있을 것이다. 전환기 정의 과정과 메커니즘은 가정과 공동체에서 아동이 보호받는 환경을 강화해야 한다.

6. 전환기 정의의 과정과 메커니즘을 설계하고 실행함에 있어서 피해자들의 중심적 접근을 취한다.

성공적인 전환기 정의 프로그램은 그 설계와 실행에 있어 피해자들이 갖는 특별한 지위를 인정한다. 전환기 과정을 검토할 때 유엔은 피해자들의 이익을 보장하고 피해자들이 참여할 수 있도록 해야만 한다. 피해자들과 그 이외 전통적으로 배제된 계층들을 명확히 포함시켜 실시되는 국가적인 협의 과정은, 이들이 적절한 전환기 정의 메커니즘을 통해서 지속적인 평화와 책임규명을 달성하는 데에 있어 우선순위를 공유하도록 하는 것에 특히 효과적이다. 또한 피해자들을 이 작업의 중심적 위치에 놓으려면 그들의 권리를 보장하고 전환기 정의 과정을 시행함에 있어 그들의 관점을 온전히 존중되어야 할 것이다. 이는 적절하게 피해자의 안전과 존엄성을 보장하는 피해자 중심적 절차를 채택하는 것, 그리고 피해자와 증인을 지원하고 지지하고 보호하는 구체적인 역량의 발전 등을 포함한다.

7. 전환기 정의 프로그램과 여타의 법치 관련된 정책이 상호보완적일 수 있도록 조율한다.

전환기 정의 조치는 대개 국가적 국제적 노력이 일반적으로 법치를 강화하려 하는 상황에서 일어난다. 유엔은 공식적·비공식적인 분쟁협상 과정, 연량 강화, 기술적 조언 및 지원 등을 통해서 각국의 사법과 안보 체계를 강화하도록 노력한다. 법 집행이나 분쟁 해결을 위한 토착적, 비공식적 관습들을 존중하되, 그것들이 국제법적인 기준에 부합하도록 해야 한다. 기소계획이나 제도적인 개혁과 같은 전환기 정의 조치는 이러한 더 광범위한 조치들과 상호의존적인 관계에 있다고 할 수 있다. 유엔은 본질적으로 단기적일 수밖에 없는 전환기 정의 프로그램이 보다 전반적인 사법, 안보 개혁 의제들을 강화하고 결국에는 국가의 전체적인 법치 구조와, 만약 가능하다면 전반적인 평화구축 체제까지 강화할 수 있도록 해야 한다.

8. 전환기 정의 과정과 그 메커니즘을 적절하게 조합한 포괄적인 접근을 권장한다.

효과적인 전환기 정의 프로그램은 진실규명, 기소계획, 배상프로그램, 확인절차를 포함한 제도적 개혁 또는 적절하게 구성된 이들의 조합을 포함한 다양한 사법적이고 비사법적인 과정과 조치를 조합하는 일관적이고 포괄적인 접근방식을 취한다. 주의 깊은 계획과 국내 이해당사자들과의 심도 있는 협의를 통해서 유엔은 주도 집단들이 재판관할권, 증거수집, 피해자와 증인의 보호와 같은 사안들을 고려함에 있어서 다양한 전환기 정의 메커니즘이 분쟁 후와 전환기의 환경에서 서로 긍정적으로 보완할 수 있도록 보장 지원해야 한다.

9. 전환기 정의 과정과 메커니즘이 분쟁과 억압적인 통치의 근본원인을 고려하고 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함한 모든 권리 침해를 언급하도록 노력한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 침해는 사회적 또는 정치적 긴장을 악화시키거나 촉발시켜서 분쟁이나 탄압을 야기하는데, 이는 다시금 더욱 심한 권리 침해를 초래하기도 한다. 전환기 정의의 성공적인 전략적 접근방식을 위해서는 분쟁과 억압적인 통치의 근본 원인을 고려해야 하며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 등 모든 권리의 침해를 다룰 수 있도록 해야 한다. (재산권의 상실 또는 박탈이 한 사례가 될 수 있다) 체계적인 차별, 부와 용역의 불균등한 분배, 그리고 만연한 부패와 같은 쟁점들이 검증된 공적 제도에 의해 합법적이고 정당한 방법으로 언급될 때 비로소 평화가 안착될 수 있다.

10. 전환기 정의 과정과 메커니즘을 계획하고 이행하는데 있어서 관련 당사자들과 효율적으로 조율하고 협력한다.

법치와 전환기 정의를 추구함에 있어 유엔의 작업은 모든 유엔 체계와 국제사회 속의 다양한 주체들이 행한 수많은 활동들을 포괄한다. 성공적인 전환기 정의 기획은 모든 관련된 주체들의 지속적인 지지와 활발한 참여를 요구한다. 분쟁 후 국가를 위한 법치 도구(The Rule of Law Tools for Post-Conflict States) 국제인권 기준에 근거를 두고 유엔 현장 운영으로 축적된 경험과 최선의 사례에 바탕을 두고 있으며, 이는 유엔 현장 기구, 전환기적 행정부와 시민사회가 전환기 정의의 요구에 반응할 수 있게 하는 것을 목표로 해왔다. 유엔과 기부자, 원조 단체, 비정부적 기관 및 민간재단 등의 非-유엔 주체들 간의 조율 역시 중요하고, 이는 정보 공유와 현장에서의 협력을 통해서 강화되어야 한다.

B. 전환기 정의의 요소

전환기 정의 프로그램은 다음과 같은 요소를 포함한다.

1. 기소

기소는 심각한 국제인도법 침해와 중대한 국제 인권법 위반을 포함한 범죄 위반에 책임 있는 주체들이 정당한 재판의 국제적 기준에 따라 재판을 받고 적절한 처벌을 받는 것을 보장하는 것을 목표로 한다. 기소계획의 신뢰성과 적법성을 위해서 가해 혐의자가 누구이든지 간에 기소계획은 비차별적이고 객관적인 방법으로 진행되어야 한다. 국가들은 이러한 범죄에 대해 재판관할권을 행사할 주요한 책임이 있다. 그러므로 분쟁 또는 억압적인 통치의 맥락에서 발생한 범죄에 대한 혐의와 관련하여 전환기 정의 프로그램은 국가적인 수사과 기소적 역량, 독립적이고 효과적인 사법부, 적절한 정당방위, 증인과 피해자의 보호와 지원 및 인도적인 교정시설의 강화 또는 발전을 추구할 것이다. 여기에 있어 국제인권법과 국제형사법에 부합하는 국가적 법률은 필수적이다. 또한 유해 발굴, 법의학적 분석, 대형범죄의 수사 및 증거의 보존 등에 있어서 국제사회의 지원이 필요할 수 있다. 사법적 절차는 공정하고 객관적이며 적절한 시기에 국제적 기준에 부합하는 방식으로 진행되어야 한다. 사법 체계의 효율성과 국제적 기준에의 정합성을 평가하고 증진시키기 위해서 사법 체계에 대한 체계적인 감독이 필요할 수 있다.

동시에 수년간의 분쟁과 억압적 통치로부터 벗어나는 국가들은 효과적인 수사와 기소를 할 수 없거나 원하지 않을 수 있다. 이러한 상황에서 국제적이고 혼합된 형사 재판소들은 동시관할권을 행사할지도 모른다. 이러한 다양한 형사 재판소들의 설립은 국제범죄의 책임규명을 추구하는 데에 있어 기념비적인 사건이라 할 수 있을 것이다. 국제적 또는 혼합된 형사 재판소를 설립할 때, 해당 국가에 미칠 수 있는 파급력과 함께 출구전략에 대해 우선적인 고려를 해야 한다. 유일한 상임 국제 범죄 재판소인 국제형사재판소의 설립은 면책특권 방지에 있어서 최근의 가장 중요한 발전을 나타낸다. 국제형사재판소는 로마규정의 17조항에 명시된 상호보완성의 원칙에 기초하여 운용되는데, 이에 따라 국제범죄의 가해 혐의자를 재판에 회부하는 국가적인 역량의 발전에 기여해야 한다.

2. 진실을 요구할 권리와 관련된 기획 촉진

진실규명 과정은 분쟁 후와 전환기의 사회가 과거 인권침해를 수사하는데 기여하는데, 각국의 진실위원회, 조사위원회 또는 진상 조사단에 의해 실행된다. 진실을 알 권리는 여러 조약 기구, 지역적 재판소 및 국제재판소들이 보장하고 있다. 진실 위원회는 과거 폭력 양식을 보여주고 이러한 파괴적 사건의 원인과 결과를 밝히는 비사법적이거나 준사법적인 조사 기구이다. 각각의 진실위원회는 고유한 특징을 갖지만, 이들의 핵심적 활동에는 대개 피해자와 증인의 진술을 수집하고 성과 아동 폭력의 원인과 결과를 포함한 분석을 포함한 주제연구를 하며, 공청회와 인식프로그램을 조직하고 판결과 권고를 설명하는 최종 보고서를 출판하는 것 등이 공통적으로 포함한다. 조사위원회와 그 외 진상 조사단은 유사하게 과거 인권 유린의 주장의 이면에 있는 진실을 밝히려고 하지만 대개 더 명확하게 정의된 권한을 갖고 운용된다. 인권 침해의 심각한 양상을 보여주고 문서화하는 것은 진실에 대한 권리를 인식하는 중요한 단계이다.

진실에 대한 권리의 효과적인 이행은 강력한 국가적 기록보관 체계를 요구한다. 그러나 분쟁 또는 억압적인 통치로부터 벗어나는 많은 사회에서는 이러한 체계는 약하거나 존재하지 않고 인권침해 증거를 없애려는 노력에 취약하다. 게다가 전환기 정의 프로그램도 그 자체의 문서들을 만들어내게 되는데, 이는 분쟁 또는 억압적 통치의 역사와 관련된 풍부한 사료가 되므로 잘 보관되어야 할 것이다. 또한 피해자와 증인의 효과적인 보호는 피해자와 사회의 진실에 대한 권리를 보장하는데 필수적이다.

3. 배상금 지불

배상 프로그램은 피해자들에게 다양한 물질적이고 상징적인 혜택을 제공함으로써 체계적인 인권 침해를 시정하려 한다. 배상은 금전적 배상, 의학·심리·법률·사회적 서비스, 보건, 교육적인 지원, 재산의 반환 또는 손실의 배상뿐 아니라 공식적 사과, 박물관과 기념비의 건축, 그리고 기념일 정립 등을 포함한다. 유엔 총회는 중대한 국제인권법 위반과 심각한 국제인도법 침해 피해자들의 구제와 배상을 받을 권리에 대한 기본원칙과 안 내문 안에서 피해자들의 배상받을 권리를 재확인해왔다. 배상은 권리 회복, 배상, 의학·심리·법률·사회적 재활, 복권, 그리고 재발 방지 등 다양한 형태를 취할 수 있다. 성공적인 배상 프로그램은 지금까지 대체로 피해자와 여성 등의 계층과 협의하여 대부분 설계되었다. 또한 배상 프로그램은 피해자들에게 구체적인 구제방법을 제공하고 화해를 촉진하고 국가의 공적 신뢰를 회복함으로써 진실규명절차와 기소계획에 대한 효과적이고 신속한 보완물이 될 수 있다. 또한 국가들이 전환기 정의 프로그램을 개발하고 시행하면서 동시에 피해자들을 기념하고, 사회를 교육시키고, 역사적인 기억을 보존하기 위해서 공식적인 프로그램과 대중적인 계획을 발전시키고 지지하는 것이 중요하다.

4. 국가 기관의 개혁

분쟁과 억압적인 통치에 공조한 공공기관은 평화를 유지하고 인권을 보호하고 법치를 존중하는 문화를 양성하는 기관으로 변화되어야 한다. 공공기관을 정당하고 효과적으로 개혁하거나 새로 세움으로써 기관의 개혁은 분쟁 후와 전환기 정부가 미래의 인권침해 재발을 방지할 수 있게끔 한다. 이러한 변화를 이루는데 중요한 것은 특별히 안보와 사법 부문의 공직의 구성원들을 조사하는 것이다. 이 과정을 통해 중대한 인권 침해에 개인적으로 책임이 있는 공직자들을 해임하거나 그들의 채용을 금지할 수 있기 때문이다. 또한 체계적인 인권침해에 책임이 있는 군대, 경찰 또는 다른 안보 관련 기구의 해산이 필요할 수도 있다. 이러한 사람들의 해임은 정당한 법적 절차와 비차별의 원칙을 따라야 한다. 기관의 개혁에는 관련된 인권과 국제인도법 기준에 따른 공무원과 고용인들의 종합 훈련 계획이 더 포함되어야 할 것이다.

5. 국가적 협의 과정

성공적인 전환기 정의 프로그램은, 남성과 여성의 다른 목소리를 포함한 의미 있는

대중 참여를 필요로 한다는 원칙에 근본을 둔 국가적 협의 과정은 인권에 입각한 전환기 정의에 대한 접근방식의 중요한 요소이다. 대중적 참여는 국가가 특정 맥락에서 적절히 전환기 정의 프로그램을 구성하는 것을 허락하면서, 분쟁과 억압적 통치의 영향을 받은 공동체의 필요를 드러낸다. 게다가 협의 과정은이후 시행될 프로그램에 대한 피해자들과 기타 시민사회의 구성원들이 지역적 요구를 반영할 수 있게 한다. 국가적인 협의 과정은 전반적인 전환기 정의 전략의 구상에 영향을 미치기도 하지만, 진실 위원회나 배상 프로그램의 단계를 계획하는 중인 것과 같은 구체적인 메커니즘의 맥락에서 발생하기도 한다. 유엔은 협의 과정을 위한 포럼을 조직하고 법적이고 기술적인 조언을 제공하고 피해자, 소수자, 여성 및 아동 등 전통적으로 배제된 계층의 참여를 장려하고, 역량 강화를 지지하며 재정적이고 물질적인 자원을 동원함으로써 국가적인 협의 과정을 용이하게 해야 한다.

국가적 협의 과정의 실행과 연관된 것은 원조와 지원의 문제이다. 전환기 정의 과정의 파급력과 지속가능성은 그것이 시행되는 동안 그리고 그 이후에 잘 이해되고 전달되는 데에 달려 있다. 효과적인 원조와 지원은 특정 메커니즘에 의해 영향을 받은 특정 집단은 물론 보다 넓은 공동체에게도 이루어져야 한다. 이를 위해서는 적절한 자원과 설계 단계에서의 주의 깊은 계획이 필요하다.

C. 유엔 전환기 정의 활동을 더욱 강화하는 방법

국제법의 발전 방향과, 이 안내문에 서술된 원칙들과, 현장 주둔군을 포함한 유엔의 필요에 유념하면서 다음과 같은 접근방식이 유엔의 전환기 정의 활동에 포함해야 한다.

1. 분쟁과 억압적 통치의 근본 원인들을 고려하도록 노력하는 전환기 정의의 접근방식을 채택하고 포괄적인 방법으로 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함하는 모든 권리와 관련된 침해를 다룬다.
 - 진실위원회들로 하여금 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 조사하고 이러한 학대를 어떻게 바로잡는 것이 최상인지 권고하게끔 함.
 - 행위가 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 또한 시민적이고 정치적인 권리 침해에 관련될 때 국가 또는 국제 법에 따라서 범죄를 수사하고 기소함.
 - 보건, 주거, 교육, 및 경제적인 생존능력에 있어서 피해자의 권리 침해를 배상 조

치를 통해서 시정하고 이러한 프로그램을 설계할 때 여성과 남성 양자의 권리 침해 시정이 고려되는 것을 보장함.

- 정부 서비스에 대한 피해자들의 비차별적인 접근을 보장함.
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 비차별의 국가적 인정과 보호를 보장하기 위해서 주요 입법을 채택, 수정, 그리고 강화함.
- 평화조약과 헌법에 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호와 비차별 조항을 확실하게 삽입, 보장한다.

2. 평화협상과정 동안 인권과 전환기 정의를 고려한다.

- 관련 당사자들이 인권을 보호하고 증진하며 범죄자들을 꼭 처벌하도록 하는 약속을 포함하고 평화협정에서 전환기 정의를 추구하도록 장려함.
- 평화협정이 전쟁 범죄, 반인륜범죄, 그리고 인권의 중대한 위반을 사면하지 않도록 주장함.
- 다양한 전환기 정의 과정(예컨대 진실규명, 기소 그리고 배상 등)이 상호배제적이지 아니라 상호보강적이라는 전제 하에 그러한 과정의 발전을 장려함.
- 평화협정에서 당사자들이 여성과 아동이 입은 피해를 인정하고 배상할 수 있도록 장려함.
- 유엔 체제 안에서 유엔 중재인들이 관련된 인권과 전환기 정의의 전문지식을 갖추도록 함.
- 평화 협상과정에서 유엔 인권 전문가들의 참여를 보장함.
- 피해자와 다른 소외된 계층의 참여를 포함한 전환기 정의 문제에 대한 광범위한 협의 과정을 지지함.
- 전환기 정의 메커니즘을 통해서 여성과 아동이 분쟁에 대한 젠더적인 경험을 공유하고, 지속 가능한 평화와 책임규명에 있어서 그들의 우선순위를 전달할 수 있게 함으로써 그들의 활발한 참여를 장려함.
- 전환기 정의 과정과 메커니즘의 설계와 이행에 필요한 국가적 역량을 강화하는 것을 지원함.
- 국가적 기록시스템의 상황을 평가하는 노력을 지원하고 필요시 이러한 역량 강화를 지원함.

3. 전환기 정의 과정 및 메커니즘과 함께 군비축소, 동원해제, 재건계획을 적절한 시기에 적극적으로 실행한다.

- 죄를 지었거나 기소, 사법수사 또는 심각한 범죄를 저지른 확실한 혐의가 보류중인 전직 전투원들이 국가 경찰 또는 군대 조직으로 재통합되지 못할 것을 강력하게 주장함.
- 전직 전투원과 피해자가 불평등한 처우를 받고 있다는 인식을 막기 위해 배상 프로그램과 함께 군비축소, 동원해제, 재건계획을 설계함. 분쟁의 영향을 받은 집단에게 배상을 제공하는 프로그램은 피해자들과 공동체들이 군비축소, 동원해제, 재건계획을 받아들이는 전직 전투원들을 향해 품는 억울함을 완화시킬 수 있음.
- 전직 여성 전투원과 무력 단체와 그룹에 연루된 여성과 소녀들이 당한 인권 침해를 다루는 군비축소, 동원해제, 재건계획에 젠더적 접근방식을 채택함. 공동체 재건 혜택은 전직 여성 전투원과 측근들을 특정화하기보다는 전체적인 취약 계층이 대상이 되어야 함.
- 전직 전투원들이 진실규명과정에 참여하고 분쟁과 관련된 그들의 경험을 드러낼 수 있는 기회를 제공함으로써 이들이 분쟁에 영향을 받은 공동체로 재통합을 용이하게 할 수 있도록 함.
- 전직 전투원들 중에 인권침해 가해자들을 구별하는 기소계획을 이용함으로써 군비축소, 동원해제, 재건계획이 모든 전직 전투원들을 그들이 저지른 범죄와 상관없이 통합한다는 대중의 인식을 감소시킴.

Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice, March 2010.

http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

- 번역: 전환기정의워킹그룹 오유나 연구펠로우 / 감수: 차민태 연구펠로우
- 완료일: 2015년 6월 10일



Hyun Byung-chul

Chairperson of National Human Rights Commission of Korea

Welcoming Remarks

Distinguished guests,

I am Hyun Byung-chul, Chairperson of the National Human Rights Commission of Korea.

First of all, it is our great pleasure to co-host the symposium on “Transitional Justice Measures in Germany and Crimes Against Humanity in North Korea” with Transitional Justice Working Group (TJWG), Heart for Korea (HEKO) and SSK Human Rights Forum.

I am honored to address this special audience. Honorable Choo Mi-ae, member of the National Assembly, who is working day and night for the vulnerable, helpless and suffering while busy handling national affairs. My special thanks also goes to the presenter Hong Seong-phil, chairperson of the UN Working Group on Arbitrary Detention, speakers, panelists, and participants from home and abroad who have shown interest in human rights issues of North Korea.

Distinguished guests,

With the regime change, Latin America and Eastern Europe have confronted the human rights issues of the past governments since the late 1980s. Discussions on the “transitional justice” that started with the change have now become one of the major human rights agendas in the United Nations.

The UN defines transitional justice as “the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses.” This goes beyond ensuring accountability and punishment on human rights perpetrators to broader issues like delivering reparations to the victims, allowing rehabilitation of the perpetrators, providing training to prevent recurrence and establishing memorial centers. Countries that went through the transition in the past found it difficult to have an organized discussion with crumbling institutions.

North Korea, however, can be different. In the future discussions on the transitional justice of North Korea, we can play a pivotal role because we have enough capability and time to be fully prepared. Reunification does not simply mean that we can discard weapons in the Demilitarized Zone. We have to reflect upon the past and reach an agreement for the new departure. We should be prepared in advance to realize transitional justice.

Distinguished guests,

The National Human Rights Commission of Korea is an independent human rights body and the only government organization that can freely voice out on North Korean human rights issues, unswayed by the inter-Korean relations. Also, as a semi-international body, the Commission can work on the universal issue of improving human rights with the UN and other international organizations. Thus, we can not only deal with such issues as reparation for the victims and rehabilitation of the perpetrators that should be discussed in regards to transitional justice but also can take a broader approach like providing training to prevent recurrence and establishing memorial centers. The Commission has already incorporated the project to build the North Korean Human Rights Exhibition Hall into the “Action Plan to Improve Human Rights – Phase 4” and will make utmost effort to develop measures for ensuring human rights in the course of North Korea’s transition.

Realization of transitional justice should follow the principle and standard of human rights. If not, hostility and strife can newly arise and be connected to social exclusion and discrimination. Also, it should be accompanied by social consultation from which true forgiveness and reconciliation could be generated. This is because we need to respect others sincerely if we want to receive their respect.

This symposium marks a milestone that leads such discussion. As Germany experienced division and was successfully reunited, the German case teaches us a valuable lesson. I hope there will be much more discussion on how to promote human rights in a transition period.

Once again, I would like to thank all of you who joined us here today despite busy schedule. I wish you the best in your future endeavor.

Thank you.



Congratulatory Remarks

Choo Mi-ae

Member of the National Assembly of the Republic of Korea

Glad to see you all. I am Choo Mi-ae, lawmaker of the New Politics Alliance for Democracy.

First of all, let me express my deepest gratitude to Chair of the National Human Rights Commission of Korea Hyun Byung-chul and SSK Human Rights Forum Chair Chang-rok Soh. My gratitude also goes to TJWG Director Hubert Younghwan Lee, HEKO Seoul Office Director Kim Min-ju and other relevant organizers.

Human rights have served as the foundation for development of democracies since the modern civil revolution. Universal human rights are about protecting dignity and values of the mankind, going beyond basic rights to freedom or suffrage to rights to peaceful co-existence and a good environment.

A reunification of the Korean peninsula does not just mean eliminating the demarcation line that has divided us. For a true reunification, we need to think about how to recover human rights in North Korea. This is why we hold today's symposium on 'transitional justice'.

Many countries across the globe including Korea have experienced social and political transitions. When a society that was once subjected to heinous human rights abuses due to dictatorship, authoritarianism, civil war or colonization rapidly goes through dramatic socio-political changes or is transformed into a democracy, bringing justice to those accountable for abuses inevitably emerges as urgent issue.

Bringing judicial justice to offenders and remedy to victims, and promoting social cohesion

really matter to prevent any recurrence of past tragedy and injustice. Unfortunately, however, the mankind has often watched very complicated social conflicts emerging in the process of realizing justice.

Thus, learning lessons from other countries' past experience including Germany would help us go a long way in saving conflicts and social cost when we prepare ourselves for a peaceful reunification.

We need to carefully consider 'how to apply the concept of universal human rights to a very unique space like North Korea'. This means we have to find an approach that can both capture universal values and very unique circumstance of two Koreas that have remained divided for such a long time.

Before the unification, West Germany went beyond just recording the abuse status and mounting pressure on the East to actually improving its situation through negotiation by leveraging economic means.

Consistency mattered when West Germany implemented unification policies. After the Social Democratic Party ended its 13-year rule and handed power to the conservative Christian Democratic Union, German Chancellor Helmut Kohl decided to inherit the Ostpolitik envisioned by Willy Brandt. If Kohl had decided to discontinue the Ostpolitik, Germany would have not been able to bring down the Berlin Wall nor achieve the unification on Oct 3, 1990.

I hope today's symposium can be a good opportunity to discuss how to address human rights issues in North Korea and achieve social cohesion along with various ways that would usher us into a peaceful unification

Thank you.



SESSION 1

Structures and Legacies of Police Abuses during the Nazi and East German Periods: Promising Approaches for North Korea in Transition

Moderator

Seong-Phil Hong, President of the UN Working Group on Arbitrary Detention

Presenter

Charles A. von Denkowski, Ruhr-University of Bochum, Germany

Discussant

Sang-Bong Park, Head of German Reunification Research Institute





THE Transitional Handling of Domestic Abuses and Unlawful Violence by the Nazi-German and the East German Police

Criminological RECOMMENDATIONS For a promising North Korean Transition

Charles von Denkowski, M.A. (Criminology + Police Science)

Doctoral Student, Department of Criminal Law, Ruhr-University Bochum/Germany

Memberships: International State Crime Research Center, Asian Criminological Society, Working Group on Atrocities and Transitional Justice of the European Society of Criminology, American Society of International Law

28th July, 2015, Korea Press Center, Seoul/Republic of Korea



Structure

- 1. Introduction, Theories and Methodology**
- 2. Research Objectives and Questions**
- 3. Police Abuses and Unlawful Violence in the Third Reich and their Handling after 1945**
- 4. Police Abuses and Unlawful Violence in the GDR and their Handling after 1990**
- 5. a) and b) Results of the Comparison**
- 6. Conclusion**
- 7. Recommendations**

1. Introduction, Theories and Methodology



a) *State Crime Research: Specific Theories and Approaches*

b) *Core concept*

“Set of judicial and non-judicial measures that have been implemented by different countries in order to redress the legacies of massive human rights abuses. These measures include criminal prosecutions, truth commissions, reparations programs, and various kinds of institutional reforms.”

International Center for Transitional Justice <http://www.ictj.org/about/transitional-justice> “Justice in transitional situations”

Understanding of Justice in Transition, like for example Marxen, 2010, applies it as

*Justice – Truth – Peace → **objective:** neutralization of i n j u s t i c e
t h r e e dimensions of justice in transitional situations: social, political, economic*

*Data collection: Analysis of literature, reports and semi-structured interviews
with former North Koreans who live in South Korea (2012- present)*

Transitional Justice

3

2. Research Objectives and Questions



- Assessing the intensity of ***DOMESTIC*** abuses and unlawful violence by the Geheime Staatspolizei and the Kriminalpolizei (criminal police) of the Third Reich and by the Ordnungspolizei
- Assessing the intensity of DOMESTIC abuses and unlawful violence by the State Security Department (hereinafter Staatssicherheit) of the Communistic German Republic and of the People’s Police (Volkspolizei)
- Assessing the handling of DOMESTIC abuses and the unlawful violence of both German regimes police agencies
- Analysis of the two German transitional situations for designing a promising North Korean transition regarding abuses and the unlawful violence

Transitional Justice

4

3. Police Abuses + Unlawful Violence in the Third Reich and their Handling after 1945



- Abuses and unlawful violence by the Geheime Staatspolizei and the kriminalpolizei (criminal police)
- Abuses and unlawful violence by the Ordnungspolizei (uniformed police)
- Handling of DOMESTIC abuses and unlawful violence of the Geheime Staatspolizei and of the Kriminalpolizei (criminal police) and of the Ordnungspolizei after 1945

Transitional Justice

5

4. Police Abuses + Unlawful Violence in the GDR and their Handling after 1990



- Abuses and unlawful violence by the State Security Agency
- Abuses and unlawful violence by the Kriminalpolizei and the uniformed Volkspolizei (Peoples' Police)
- Handling of the abuses and of unlawful violence by the State Security Agency
- Handling of the abuses and of unlawful violence by the Kriminalpolizei and the uniformed Volkspolizei (Peoples' Police)

Transitional Justice

6

5a. Results of the Comparison: Intensity



- Abuses and unlawful violence by the Gestapo and the Police Organizations of the Third Reich → Highest intensity within the three compared crime phenomena = aiding and abetting of Genocide and of other mankind crimes
- Abuses and unlawful violence by the SSD and the North Korean Police → In general, medium but some deviant SSD and police behavior shows an increased level of abuses and violence that is close to the high intensity of the domestic (!) Nazi police's abuses and violence (not: mass killings outside the Third Reich!), additional: police involvement in sending persons to Hospital 83 for human experiments = ordering or aiding a crime against humanity?
- Abuses and unlawful violence by the Staatssicherheit and the Peoples' Police of the Communistic Germany → Lowest intensity, but state of injustice and several unlawful violent phenomena of police abuses, human rights violations and also executions in the first decades of the GDR

Transitional Justice

7

5b. Results of the Comparison: Handling



- Domestic Nazi police crimes: Was there a trial covering the Nazi police agencies' DOMESTIC abuses and unlawful violence? (-)
- Were former Nazi police offenders banned from entering the new security and police organizations of the German Federal Republic? (+ -)
- Were domestically persecuted given the possibility to receive reparations? (+ -)
- GDR police crimes: Was there a trial covering the GDR police agencies' DOMESTIC abuses and unlawful violence? (-)
- Were former members of the GDR police banned from entering the new security and police organizations of the unified German Federal Republic? (+ -)
- Were victims of GDR polices crimes given the possibility to receive appropriate reparations? (+ -)
- Have there been special mechanisms for finding the truth regarding both German cases? (-)

Transitional Justice

8

6. Conclusion



- Some of the abuses and of the violence of the SSD and a fewer of those of the police match with the scale of torture of the Gestapo, for example extreme beatings while interrogations with metal sticks and other items
- COI's recommendation of 2014, whereupon only the SSD should become dismantled, should become overworked → severe abuses and unlawful violence in police cells and holding camps of the police could in some cases match with the material element of the crime of Genocide + involvement of the NK police in sending persons to Hospital 83



Lessons for the North Korean transition

Specific design for transitional justice mechanisms that fits with the role of the Kuk-Ga Anjeong Bowie Bu and the Police, being Criminal Organizations like the SS, including the Gestapo, was declared to by the Judgement of the Nuremberg Military Court

Transitional Justice

9

7. Recommendations



- Establishing each a main SSD-trial, a main police trial and sub-trials for every relevant SSD-and police detention site, perhaps also for SSD offices and for some police stations (!), police holding camps, forced labor and labor re-education camps → location-related truth finding by court judgements as the main strategy based on crime mapping
- in case of Chinese model of NK state reform, trans. justice based on North Korean laws and courts = problem → Hybrid Court and measures based on universal provisions of int. law better
- Additional mechanisms for establishing justice in North Korea
- Broad approach of transitional justice, including social issues and crime prevention through an education program for North Korean SSD and police members for preventing them from joining transnational organized crime groups – re-offending !

Transitional Justice and Police Crimes in North Korea

10

References and Sources



References

ICTJ (2015). What is Transitional Justice? <http://www.ictj.org/about/transitional-justice> [24/01/2015]

Kim, Hun Joon (2013). What is Transitional Justice and Why is it Relevant to South Korea? *SSK Human Rights Brief* 1(4), 28-34.

Marxen, Klaus (2010). Die Strafverfolgung von DDR-Unrecht, in: *Gerechtigkeit nach Diktatur und Krieg*, Kuretsidis-Haider, Claudia and Garscha, Winfried R. (eds.), pp. 145-162, Graz

Marxen, Klaus (2013). Die Strafverfolgung des SED-Unrechts, in: *Von der SED-Diktatur zum Rechtsstaat*, Andreas H. Apelt, Robert Grünbaum, Martin Gutzeit (eds.), pp. 86-92, Berlin

...and several others...

Sources

Semi-structured interviews with former personnel of the North Korean authorities and with former North Korean victims

Each one discussion group of former North Korean detainees and eye witnesses of forced abortions which crime scenes were related to police holding camps

Transitional Justice

11



Doctoral Student Charles von Denkowski, M.A.

Chongmal Komapsumnida

Thank You and Danke !

Publications: see academia.edu account

quotation permitted as the following

Von Denkowski, Charles "THE Transitional Handling of

Nazi-German and East German Police Abuses – Criminological RECOMMENDATIONS For Designing a promising Korean Post-Division", Public Lecture, Korea Press Center, 28th July 2015, Seoul.

SESSION 1_Discussion

Sang-Bong Park Head of German Reunification Research Institute

1. Rulings & Removal of the Nazis

Geheime Staatspolizei was established not for ensuring the public order but for maintaining the Nazis regime. They committed a vast range of cruel human right abuses(war, massacre, torture, abduction, etc) and other illegal acts, justifying the ethnic cleansing as the law of nature (science)("The superior races had not just the inherent right but the obligation to subdue and even exterminate inferior ones.") This is why there's no statute of limitation imposed on the Nazi's war crimes at the Nürnberg trials after the World War II.

Since there's no statute of limitation, the court was able to put Oskar Gröning aged 94 to 4 years of imprisonment for working as book keeper at the Nazis concentration camp only a month ago. Plus, no tolerance has been applied to politicians who make remarks sympathetic to the Nazis. In 1988, for example, Philipp Jenninger had to resign from his post as President of the Bundestag after making a controversial speech that didn't sufficiently dissociate himself from the Nazis ideas.

- West Germany was able to be recognized as member of the global community and then reunify the country in 1990 by making full and official apologies, showing repentance and bringing those responsible and associated with the Nazis to justice.
- However, I wonder why Germany still has xenophobic movements such as Neo-Nazism or Pegida sporadically even now - 25 years after the unification as it did right after the unification? It might be too much of a stretch if I interpret this as backfiring of the severe punishment imposed on the Nazis?

2. Pardon of the illegal regime in East Germany

West Germany criticized illegal acts of the East German regime before the unification. West Germany moved as many as 34,000 political prisoners of the East to the West, spending a total of 8 billion DM. Chancellor Willy Brandt established Zentrale Erfassungsstelle in a border city named Salzgitter while he was in office. The crime records archive kept more than 40,000 cases of illegal acts committed by the East German regime up until 1989.

Such attitude, however, changed after the unification. West Germany became more tolerant toward the East. Strong resistance by East Germans played a role, to be sure, but it was also thanks to the efforts by SED of East Germany to realize justice in East Germany. SED reformed itself later to be re-born as PDS after kicking out hard-liners including Honecker. It garnered 16% votes at the 1st free election in East Germany held on March 18, 1990. On August 23, Volkskammer of East Germany decided to join the federation of West Germany, which contributed to the peaceful East-West unification.

- Even after the German unification, human right abuses and illegal acts committed by the East German regime were prosecuted in accordance with the East German penal code, and the court focused more on indemnification of victims rather than punishment of perpetrators.
- As for crimes and human right violations by Stasi, commanders like Mielke were put to severe punishment whereas lower-ranks who just followed superiors' commands were pardoned.
- After the German unification, PDS, the successor of the East German Communist party, established Die Linke with Oskar Lafontaine of West German SPD. Die Linke secured the 2nd largest party position in the new five federal states and the 3rd largest in the German Bundestag. Some criticize the strong emergence of Die Linke armed with socialism is the evidence that the united Germany has failed to confront the crimes and illegal acts of Stasi and SED back in the days of East Germany. What is your take on this criticism?

3. Bringing the North Korean regime to justice during transition

North Korean regime has committed numerous atrocities and human right abuses equivalent to the crimes of the Nazis. North Korea, in this regard, has much in common with the Nazis and thus, should not be labeled as simple 'dictatorial regime'.

- Do you think such a cruel regime (North Korea) would be able to drive its own reform and market opening?
- People say if the North Korean regime contributes to a Korean reunification, its illegal acts and abuses should be pardoned. Do you agree to it?
- As it was witnessed in Kim Ki-Jong's heinous crime against the US Ambassador in Korea, pro-North Korea groups are still active in South Korea. How did the unified Germany deal with the remnants of the so-called 'pro-East German groups' which had carried out operations in West Germany against its interest?



SESSION 2

Policy Practices: Lessons from East and West German Police Force Integration

Moderator

Sangdon Shim, Division Director of Policy, Education & International Affairs at National Human Rights Commission of Korea (NHRCK)

Presenter

Gi-Woong Son, Senior Research Fellow at Korea Institute for National Unification (KINU)

Discussant

Jeong-Woo Koo, Associate Professor of Sociology at Sungkyunkwan University



Policy Practices

Lessons from East and West German Police Force Integration



Son, Gi-Woong

Senior Research Fellow, KINU

President, Korean Association of DMZ Studies

Vice President, KPSA

Vice President, KAIS

Adjunct Professor, HUFS

Events in East Germany that led up to the Reunification

Reform · opening of the Eastern Bloc

- ⇒ **East Germany opting for limited reform · opening**
- ⇒ **East Germans calling for full-scale reform · opening**
- ⇒ **Reactionary measures by the East German government**
- ⇒ **Major disturbances**
- ⇒ **Mass defection of East Germans**
- ⇒ **Collapse of the East German regime**
- ⇒ **Collapse of the Berlin Wall(Nov 9, '89)**
- ⇒ **East Germans strongly demanding a reunification**
- ⇒ **East Germans expressing their will toward a reunification through the general election (Mar 18, '90)**
- ⇒ **The so-called '2+4' Treaty**
- ⇒ **Reunification of Germany(Oct 3, '90)**
- ⇒ **Integration process**

Role of the Police Force in Reunification

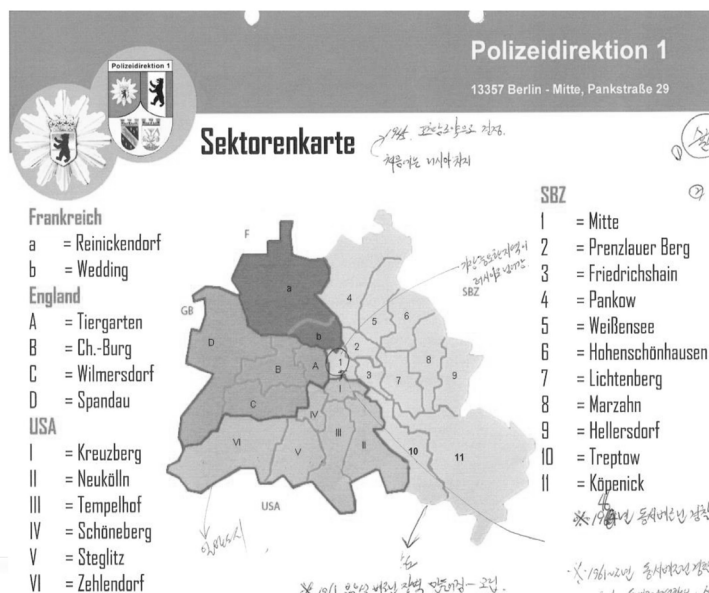
West/reunified German police played a pivotal role during the rapid transitional period and right after the reunification(1989~90), ensuring the public security and order

- ① Support for and protection of East German residents,
- ② Adoption and execution of different roles before, during and after the reunification,
- ③ Cooperation and integration with East German police in conjunction with ensuring security and order

Roles of West/reunified German police

- ① Took administrative measures to safely manage · control the situation
- ② Offered the best practices and advice to guide the East German police
- ③ Led reorganization · reform of the East German police and the police integration

4 Victors Occupying Berlin after the WW II



Agreement on West Berlin Police Advising East Berlin Police (Apr 09, 1990)

PdVP Berlin
Sekretariat des Präsidenten

Berlin, 11. 4. 1990

Bestätigt:

Präsident der VP Berlin

i. V.

Preiß
Preiß
Oberst der VP

Festlegungsprotokoll

zur Beratung der Leitung des PdVP Berlin vom 9. 4. 1990

1. Anwesenheit und Tagesordnung gemäß Anlage

2. ABLAUF

TOP 1

- In Auswertung der Beratung des Runden Tisches Berlin (RTB) vom 3. 4. 90 sind in allen Kollektiven mit ehemaligen eingestellten AfNS-Angehörigen Gespräche zu führen.
- Die Hinweise des RTB zur Einstellungspraxis sind zu prüfen.
VA: Ltr. Pers./Bildg.
- Die schweren Vorkommnisse vom 7. 4. 90 (Bahnhof Lichtenberg) sind differenziert weiter auszuwerten. VP-Berlin hat in diesem Zusammenhang schwer versagt (DMS, Führung der Kräfte, Melde- und Berichtstätigkeit)
VA: Mitglieder der Leitung
- Kontakte mit der westberliner Polizei sind auf die Erhöhung der Effizienz polizeilicher Arbeit auszurichten. Anzeichen persönlichen Profilierungsstrebens ist zu begegnen.
VA: Mitglieder der Leitung

Aus einem Protokoll des PdVP vom 11. April 1990.

Agreement on Handover/Takeover of the Work of East Berlin Police Chief

Präsidium der Volkspolizei
B e r l i n

Bestätigt:
Minister für Innere
Angelegenheiten der DDR

Ahrenndt
Generalleutnant

Protokoll zur Übergabe/Übernahme der Dienstgeschäfte des Präsidenten der Volkspolizei Berlin

Auf Weisung des Ministers für Innere Angelegenheiten wurden die Dienstgeschäfte des Präsidenten der Volkspolizei Berlin am übergeben.

Übergebender: Generalleutnant Rausch, Friedhelm

Übernehmender: Generalmajor Bachmann, Dirk

Grund der Übergabe: Rücktritt des bisherigen Präsidenten der Volkspolizei Berlin (Gesuch vom 12. 12. 89 an den Minister für Innere Angelegenheiten)

Grundlagen der persönlichen Übergabe:

- (1) ~~Mündliche Auskunftsberichte des Stellvertreters des Präsidenten~~
- (10) Die persönlichen Dienstwaffen mit vollständiger Munition wurden in der Waffenkammer des PdVP durch den Übergebenden abgegeben.
- (11) Das Petschaft Nr. 100 wurden dem Übernehmenden übergeben.
- (12) Die dem Präsidenten der VP Berlin direkt unterstellten Leiter und Kommandeure haben in der ausdrücklichen Befragung erklärt, daß sie keine offenen Forderungen an den Übergebenden haben.

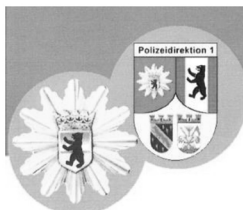
Übergebender:

Rausch
Rausch
Generalleutnant

Übernehmender:

Bachmann
Bachmann
Generalmajor

Status & Exchange Plan for East-West Police Personnel (Oct 1, 1990)



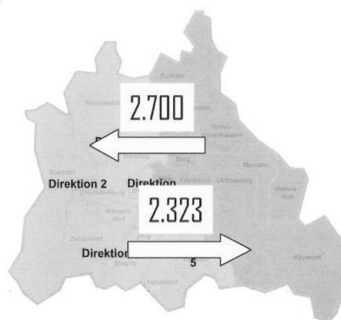
Polizeidirektion 1

13357 Berlin - Mitte, Pankstraße 29

Personalwechsel beider Polizeien

Personalstärken der Berliner Polizei am 01.10.1990

West 20.466		Ost 11.466	
Schutzpolizei	11.117	VP-Präsidium	2.514,5
Kriminalpolizei	1.756	VP-Inspektionen	7.796
Gewerbe- außendienst	136	Wachkommando	
Wachpolizei	1.934	Missionsschutz	1.225
FPR	2.765	Wasserschutz- inspektion	98,5
Polizeiverwaltung	2.785	Transportpolizei	704
		17.-19. VP Bereitschaft	459



Security Report written by East German Police after Assisting the Unified German Police Operation

VS - Nur für den Dienstgebrauch

- ohne Eintragungen offen -

- 4 -

5 Angaben zur finanziellen Situation

5.1 Sind Sie in der Lage, Ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen (und sind auch keine Veränderungen absehbar, die dies in Frage stellen)?
☒ Ja ☐ Ich bitte um ein Gespräch (siehe unter Nr. 15)

5.2 Sind in den letzten fünf Jahren Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen Sie, Ihren Ehegatten, Ihre/Ihren Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in ehelicher Gemeinschaft leben, erfolgt?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14)

6 Laufende Straf- oder Disziplinarverfahren

Ist zur Zeit ein Straf- oder Disziplinarverfahren gegen Sie anhängig?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14)

7 Nachrichtendienstliche Tätigkeiten und Kontakte

7.1 Waren Sie bzw. Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in ehelicher Gemeinschaft leben, beim MfS oder einem anderen Nachrichtendienst der ehemaligen DDR beschäftigt oder bestand privater oder dienstlicher Kontakt zu diesen Stellen.
☐ Nein ☒ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14) ☐ Ich bitte um ein Gespräch (Nr. 15)

7.2 Besteht oder bestand eine Beziehung zu einem anderen Nachrichtendienst? Sind Sie bzw. Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n) oder die Person, mit der Sie in ehelicher Gemeinschaft leben, in irgendeiner Form angesprochen oder angeschrieben worden, die vermuten läßt, daß durch einen Nachrichtendienst eine nachrichtendienstliche Beziehung angeknüpft werden sollte?
☒ Nein ☐ Ja (Bitte nähere Angaben unter Nr. 14) ☐ Ich bitte um ein Gespräch (Nr. 15)

8 Funktion im System der DDR

Haben Sie vor dem 3. Oktober 1990 eine Funktion in der SED, in Massenorganisationen, gesellschaftlichen Organisationen oder eine sonstige herausgehobene Funktion im System der DDR innegehabt?
☐ Nein ☒ Ja, und zwar in
 Organisation _____ Dauer _____ Funktion/ _____

9 Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen

Sind oder waren Sie, Ihr Ehegatte, Ihre/Ihr Verlobte(n), oder die Person mit der Sie in ehelicher Gemeinschaft leben, Mitglied einer für verfassungswidrig erklärten oder anderen verfassungsfeindlichen Organisation? Besteht oder bestand eine anderweitige Beziehung zu einer solchen Organisation?
☒ Nein ☐ Ich bitte um ein Gespräch (siehe unter Nr. 15)

Roles of Police and Army before · after a Korean Reunification

- Since NK has to transfer from dictatorial military regime to free democratic system after a reunification, the transition work should focus on NK while ensuring public order/security across a reunified country with leading roles played by army/police
- 「Police Act」: “National police is mandated to protect life, physical safety and property of people, prevent, quell and investigate crime, collect security information, manage traffic control, and establish and maintain public order and wellbeing.”
- 「Military Code of Conduct」: “The ROK Armed Forces serve to defend the nation, uphold liberal democracy and contribute to a reunification as people’s army.”
- Integration and collaboration of police/military is essential to systemically quell disturbances bound to surface during a transition that may rapidly develop right after a reunification

Rules of Police Operation before · after a Korean Reunification

- First, leverage its highly organized force to act as ‘**facilitator of reunification**’ providing focused services to NK people that can help drive a peaceful reunification of two Koreas
- Second, serve as ‘**leading integrator**’ to pursue shared understanding and objectives, and build consensus with NK people by conducting civil actions aimed to promote stability and social integration in the NK region right after a reunification
- Third, promote ‘**voluntary support · collaboration**’ of local residents with commitment to understanding NK people and assisting them to overcome emotional · psychological suffering

Direction of Police Operations before · after a Korean Reunification

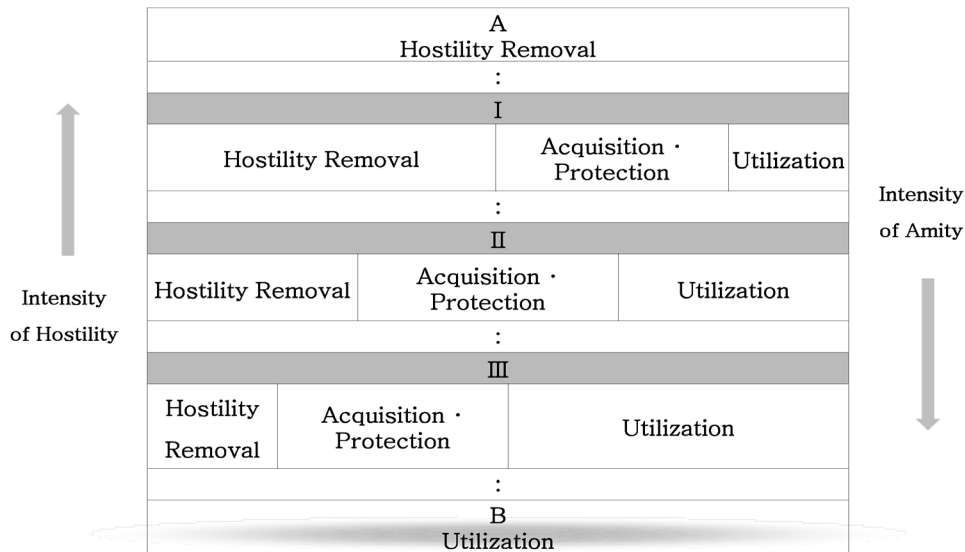
- **Right before a reunification**
 - ① **'service for public to drive a reunification':**
Military civic actions in the event of the NK Ministry of People's Security and People's Army along with NK residents who are resistant or unhappy about a reunification showing strong hostile activities in the process of a peaceful unification by consensus
 - **Right after a reunification**
 - ② **'service for public to stabilize a reunified Korea':**
Services for the people once the North regions are stabilized to some extent after a unification
- Depending on the level of stability in NK**
- At the initial stage**
 - ① **'public service for protection and management'**
 - At the integration stage**
 - ② **'public service for democratic reform'**

Direction of Police Operations before · after a Korean Reunification

Right before and after a reunification, the police should conduct the following operations designed to manage human and physical resources in order to promote stability and development of NK regions and a unified Korea

- ① **Remove 'hostility(敵性)' in human · physical resources**
- ② **Secure and protect human · physical resources**
- ③ **Leverage human · physical resources**

Ratio of Different Civic Actions by the Police Right before and after a Korean Reunification



Lessons from West Germany/German Reunification

First, conduct rigorous analysis on the status of the Ministry of People's Security of North Korea

- West Germany couldn't respond to the rapid development of situation after the unification, failing to establish effective communication channels with the East German police despite its tremendous efforts (compared to two Koreas) for frequent exchange and cooperation with East Germany before the unification

Second, establish a multi-track response system for contingencies

- West Germany had a triple-track response system in place:
 - ① Administrative measures to manage and control the situation in a stable manner
 - ② Communication and advice to show a new role model to the East German police
 - ③ Guidance to renovate and restructure the East German police squads and drive the police integration
- Develop in advance a response system along with laws and regulations that offer detailed information in consideration of the internal aspect of the SK police, the inter-Korean relations and the international aspect

Lessons from West Germany/German Reunification

Third, utilize NK personnel including agents of the Ministry of People's Security and design a job class + training/education framework

- The East German army was mostly dissolved after the unification
- The East German police, however, were mostly utilized for police operations
- Especially in Berlin, almost 90% of the East German police were kept and continued their works

Fourth, in the event of contingencies

- Upon receiving a report, aid + transport NK residents under the partnership of public + private and central government + local authorities
- The West German police, in the event of an emergency, offered convenient transport options and moved citizens promptly to the preliminary gathering places, reviewed information of the people and grouped them before moving to the relief camps or offering aids
- Started with the border areas – extended to cover the whole country

Lessons from West Germany/German Reunification

Fifth, carry out international operations, if necessary, to preempt espionage agents disguised as migrants from NK or other nations

- West Germany also worked to stave off spies from East Germany, the Soviet Union and other East European countries

Sixth, block entry or activities of international criminal groups when security in the North region becomes weak

Seventh, prepare specifically for the North-South police integration

- How to define R&R, organization and HR of the integrated police system
- How to drive an organizational reform and technological advancement
- How to facilitate the process for internal integration (e.g. re-training, etc)

Thank You

SESSION 2_Discussion

Jeong-Woo Koo Associate Professor of Sociology at Sungkyunkwan University

1. Need an in-depth discussion on overarching principles and rules that have to be kept in the process of police force integration of North and South Korea

- Need to understand the emotional-psychological difficulty North Koreans would go through to 'do good' to them but above all, the rights-based approach is needed when driving North-South police force integration
- The rights-based approach puts a focus on compliance with the international human rights norms.
- As member of the international community, North Korea has also signed various human rights treaties. It ratified the International Covenant on Civil and Political Rights in 1981, the Convention on the Rights of the Child in 1990, and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women in 2001. It also signed the Convention on the Rights of the Persons with Disabilities in 2013 and included human rights provisions when it amended its Constitution in April 2009.
- The rights-based approach would allow the police forces of the North and South to recognize each other as partners. The approach would also prevent a unilateral approach by 'occupation army' and minimize side effects of the police force and social integration.
- This will ultimately lead to a successful transition while ensuring basic human rights of North Korean residents.

2. Need to define in broader terms the roles of the South Korean police before and after a reunification

- Essential to comprehensively and specifically create the list of civil actions that need to be carried out by the South Korean police such as maintaining the public order, removing

threats to security and promoting social integration.

- The list needs to include gathering information on past abuses as well as securing and amassing human and physical resources.
- Especially, human rights abuses and crimes perpetrated by the Ministry of People's Security and the police of North Korea have to be thoroughly researched to collect comprehensive information.
- The police in West Germany, for example, collected information on human rights abuses committed by public authorities under the East German regime, which was fully utilized in the process of the police force reform and reorganization.
- We also have to collect such information and refer to it to exclude the political leadership associated with or responsible for the past human right abuses from the public arena while retraining police officers who were commanded to implement or execute such violations.

3. Need a more detailed and advanced discussion on the structure, composition and role of a task force which will take the lead on the North-South police force integration and respond to rapid geopolitical changes surrounding the Korean Peninsula.

- The organization could be named as 'Task Force Team to Prepare for Police Integration' directly reporting to the Chief of Police, but it should be led by experts from the private sector, government-sponsored human rights agencies, and civil society groups, not by the police officers themselves.
- The National Human Rights Commission of Korea (NHRCK) needs to play a pivotal role within the organization in charge. If the rights-based approach is taken seriously in the course of integrating police forces of the South and the North, NHRCK needs to be considered a major agency with legitimacy and authority to lead the process.
- The Human Rights Center under the Korean National Police Agency also has an important role to play. Under the current circumstance where people don't have strong trust in the police commitment to human rights protection (the police ranked 9th out of 16 surveyed public authorities of Korea in the 2011 National Human Rights Survey of South Korea), the Human Rights Center needs to provide more efforts to strengthen human rights education for police officers.



APPENDIX

United Nations Guiding Documents on Transitional Justice

- **What is Transitional Justice?
: A Backgrounder**
United Nations Peace-building, February 2008.
 - **Guidance Note of the Secretary-General
: United Nations Approach to Transitional Justice**
United Nations, March 2010.
- 

WHAT IS TRANSITIONAL JUSTICE?

A Backgrounder

Transitional justice is an approach to systematic or massive violations of human rights that both provides redress to victims and creates or enhances opportunities for the transformation of the political systems, conflicts, and other conditions that may have been at the root of the abuses.

A transitional justice approach thus recognizes that there are two goals in dealing with a legacy of systematic or massive abuse. The first is to gain some level of justice for victims. The second is to reinforce the possibilities for peace, democracy, and reconciliation. To achieve these two ends, transitional justice measures often combine elements of criminal, restorative, and social justice.

Transitional justice is not a special form of justice. It is, rather, justice adapted to the often unique conditions of societies undergoing transformation away from a time when human rights abuse may have been a normal state of affairs. In some cases, these transformations will happen suddenly and have obvious and profound consequences. In others, they may take place over many decades.

Where Transitional Justice Comes From

The field first emerged in the late 1980s and early 1990s, mainly in response to the political transitions that took place in Latin America and Eastern Europe—and the claims for justice advanced during those transitions. At the time, human rights activists and others were concerned with the question of how to address effectively the systematic abuses of former regimes but still reinforce—and not derail—the political transformations that were underway. Since these changes were popularly called “transitions to democracy,” people started calling this new multidisciplinary field “transitional justice” or “justice in times of transition.” Transitional justice measures that were adopted included prosecutions, usually of regime leaders; truth-telling initiatives, such as opening up state archives and establishing official truth commissions; the creation of reparations programs for victims; and the vetting of public employees, especially (but not exclusively) members of the security forces.

Transitional justice emerged as part of a recognition that dealing with systematic or massive abuses requires a distinctive approach that is both backward- and forward-looking: transitional justice measures aim not only to dignify victims, but also to help prevent similar victimhood in the future. The long-term goals of transitional justice measures are to promote peace, democracy, and reconciliation, with the idea that these conditions help to prevent the systematic or massive violation of human rights.

Transitional Justice Today

Transitional justice today is a diverse and vibrant field. As it has grown, it has found common ground with social justice movements, as well as the fields of conflict resolution, peacebuilding, and historical memory, to name a few.

As transitional contexts have shifted from the post-authoritarian societies of Argentina and Chile to the post-conflict societies of Bosnia and Herzegovina, Liberia, and the Democratic Republic of the Congo, new practical challenges have forced the field to innovate and expand its boundaries. Ethnic cleansing and displacement, the reintegration of ex-combatants, reconciliation among communities, and the role of justice in peace building—these have all become important new issues for transitional justice practitioners to tackle. The reintegration of ex-combatants, for example, is an important issue for several reasons. First, among the ranks of ex-combatants may be perpetrators or even masterminds of massive human rights violations. Second, in general, ex-combatants often receive money and job training as incentives to disarm, whereas victims typically receive little or nothing at all in order to help rebuild their lives. Such imbalances are morally reprehensible, and also unwise. They may foster resentment, making receiving communities more reluctant to reintegrate ex-combatants, and they may also threaten post-conflict stability.

As transitional contexts have shifted geographically from Latin America and Eastern Europe to Africa and Asia, transitional justice practitioners have also engaged with local—sometimes called “traditional”—justice measures, which can offer an important complement to transitional justice. In some countries, such as Sierra Leone and Uganda, communities may wish to use traditional rituals in order to foster reconciliation of warring parties or reintegrate ex-combatants. In such cases, the role of transitional justice is to ensure that a holistic approach is taken—one that may include the ritual, but that neither excludes the possibility of criminal justice for those most responsible for serious crimes, nor the implementation of other justice measures, such as reparations, to provide additional forms of redress.

Globally, from Australia and the United States to Guatemala and South Africa, social justice movements have adapted transitional justice measures in order to gain redress for legacies of systematic injustice. These movements often focus their efforts on abuses relating to long-term exclusions generated by socio-economic, racial, or gender inequality, instead of the physical abuses, such as murder and forced disappearance, that were at the heart of many early transitional justice efforts.

As the field has expanded and diversified over the past twenty years, it has also developed an important foundation in international law. One part of the legal basis for transitional justice traces its initial inspiration to the 1988 decision of the Inter-American Court of Human Rights in the case of *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, in which the Inter-American Court found that all states have four fundamental, or minimal, obligations in the area of human rights. These are:

- To take reasonable steps to prevent human rights violations;
- To conduct a serious investigation of violations when they occur;
- To impose suitable sanctions on those responsible for the violations; and
- To ensure reparation for the victims of the violations.

The essence of the decision has been explicitly affirmed by the subsequent jurisprudence of the court, and implicitly affirmed and endorsed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights and UN treaty body decisions such as the Human Rights Committee. It has also

been directly incorporated into many important UN documents such as the 1997, 2004, and 2005 reports of UN special rapporteurs on the fight against impunity, and the 2004 report by the Secretary-General on *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*. The 1988 creation of the International Criminal Court was also significant, as the Court's statute enshrines state obligations of vital importance to the fight against impunity and respect for victims' rights.

A Holistic Approach

Although transitional contexts always involve many moral, legal, and political dilemmas, the challenges of dealing with systematic or massive human rights violations can be among the most politically sensitive and practically difficult. The political balance of power is often delicate, and successor governments may be unwilling to pursue wide-ranging transitional justice initiatives—or they may be unable to do so without putting their own stability at risk.

In the wake of massive violations, interest in criminal justice often takes center stage, both because of the need to hold accountable those responsible for massive violations, and because of the inherent drama of courtroom trials. This was the case in Argentina, where the public was riveted by the trials of the military junta leaders in the early 1980s. But criminal justice can encounter problems as a stand-alone approach to seeking justice. Especially with instances of massive abuse, such as genocide, there may be tens or even hundreds of thousands of victims and perpetrators. How can they all be dealt with fairly through the judicial system, when there is likely to be an acute caseload problem? Plus, the judiciary may be dysfunctional, since the majority of police, prosecutors, and judges may be too weak or corrupt, or too few in number, to be able and willing to act in the public interest and ensure victims' rights to justice.

Aside from the question of whether judicial measures have the capacity to redress systematic or massive violations of human rights, there is the question of whether they are adequate, by themselves, to doing so. Indeed, transitional justice operates on the conviction that they are not. The many problems that flow from past abuses are often too complex to be solved by judicial measures—such as trials—alone. After two decades of practice, experience thus far suggests that, to be effective, transitional justice should be holistic. That is, it should be made up of several initiatives that complement and reinforce each other. The elements of such initiatives often include:

Criminal prosecutions are judicial investigations of those responsible for human rights violations. Prosecutions frequently give great weight to investigating those considered most responsible for massive or systematic crimes.

Truth commissions are ad hoc commissions of inquiry established in, and authorized by, states for the primary purposes of investigating and reporting on key periods of recent past abuse. They often make recommendations to remedy such abuse and to prevent its recurrence.

Reparation programs are state-sponsored initiatives that aim to contribute to repairing, on a massive scale, the material and moral consequences of past abuse experienced by certain classes of victims. They typically distribute some mix of material and symbolic benefits to victims.

Security system reform consists of wide-ranging programs to transform the military, police, judiciary, and related state institutions from instruments of repression and corruption into instruments of public service and integrity.

Memorialization efforts include museums, memorials, and other means of preserving public memory of the victims and of raising moral consciousness about past abuse, in order to build a bulwark against its recurrence.

How Transitional Justice Measures Work Together

Practically and conceptually, the various measures of transitional justice call for one another. This logic becomes clear when one considers the possible consequences of implementing any one of them in isolation from the others.

Without any truth-telling, institutional reform, or reparation efforts, punishing a very limited number of perpetrators can be viewed as scapegoating or a form of political revenge. Truth-telling, in isolation from efforts to punish abusers, reform institutions, and repair victims, can be viewed as nothing more than words. Memorialization efforts, also, are likely to seem shallow and insincere when not complemented by more robust efforts. Reparation without any links to the other transitional justice measures may be perceived as ‘blood money’ – an attempt to buy the silence or acquiescence of victims. Similarly, reforming institutions without any attempt to satisfy victims’ legitimate expectations of justice, truth, and reparation, is not only ineffective from the standpoint of accountability, but unlikely to succeed in its own terms.

Implementing these measures with the appropriate structure and sequence can be a complex challenge. There are a few general rules that bear mention. First, transitional justice measures should be structured in a way that helps to maximize complementarity and that minimize conflict or contradiction. Second, interrelationships among measures should not be too vague or too complex, which may have the counter-productive effect of causing confusion about each measure’s aims and thereby inhibiting public participation and support. And third, the different measures of transitional justice should ideally be sequenced in a manner that helps preserve and enhance the constituent elements of the transition itself—democracy and peace—without which all transitional justice possibilities may diminish in scope and quality.

Looking Ahead

Ultimately, there is no single formula for dealing with a past marked by massive and systematic abuse. Each society should—indeed must—choose its own path.

To date, practice has taught us that a society’s choices are more likely to be effective when they are based on a serious examination of prior national and international experiences. Such examination reduces the likelihood of repeating avoidable errors, which transitional societies can rarely afford to make. Ensuring active consultation of, and participation by, victim groups and the public is another crucial factor. Without such consultation and participation, the prospect of designing and operating credible and effective transitional justice policies is greatly reduced.

Moreover, the potential benefits of transitional justice initiatives will likely affect more people when a gender-mainstreaming approach cuts across all of them. Transitional justice measures that neglect the distinct and complex injuries women have suffered, as well as gendered patterns of abuse that may have affected both women and men in their access to justice, will miss key opportunities to address the gendered legacies of authoritarianism and conflict.

It is also important to ensure ongoing intellectual and practical exchange between transitional justice specialists and those working in other closely related fields such as conflict resolution, democratization, development, peacebuilding, and anti-corruption. This process is essential to creating policies that are both comprehensive and realistic.

Finally, because transitional justice is a relatively new field, there is a need to continuously assess the empirical impact of transitional justice measures. Through assessment, future policies will stand the best chance possible of achieving the immediate goals providing redress for victims, as well as the longer term goals of peace, democratization, and reconciliation.

GUIDANCE NOTE OF THE SECRETARY-GENERAL

United Nations Approach to Transitional Justice

MARCH 2010

SUMMARY

This note provides the guiding principles and framework for United Nations approach to transitional justice processes and mechanisms. It outlines key components of transitional justice, and ways to further strengthen these activities. The note is informed by the Guidance Note of the Secretary-General on United Nations Approach to Rule of Law Assistance.

For the United Nations, transitional justice is the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. Transitional justice processes and mechanisms are a critical component of the United Nations framework for strengthening the rule of law.

A. Guiding Principles

1. Support and actively encourage compliance with international norms and standards when designing and implementing transitional justice processes and mechanisms
2. Take account of the political context when designing and implementing transitional justice processes and mechanisms
3. Base assistance for transitional justice on the unique country context and strengthen national capacity to carry out community-wide transitional justice processes
4. Strive to ensure women's rights
5. Support a child-sensitive approach
6. Ensure the centrality of victims in the design and implementation of transitional justice processes and mechanisms
7. Coordinate transitional justice programmes with the broader rule of law initiatives
8. Encourage a comprehensive approach integrating an appropriate combination of transitional justice processes and mechanisms
9. Strive to ensure transitional justice processes and mechanisms take account of the root causes of conflict and repressive rule, and address violations of all rights
10. Engage in effective coordination and partnerships

B. Components of Transitional Justice

Transitional justice consists of both judicial and non-judicial processes and mechanisms, including prosecution initiatives, facilitating initiatives in respect of the right to truth, delivering reparations, institutional reform and national consultations. Whatever combination is chosen must be in conformity with international legal standards and obligations.

C. Ways to Further Strengthen UN Transitional Justice Activities

The note outlines that the following approaches should be incorporated into transitional justice activities of the United Nations:

1. Adopt an approach that strives to take account of the root causes of conflict or repressive rule, and addresses the related violations of all rights
2. Take human rights and transitional justice considerations into account during peace processes
3. Coordinate disarmament, demobilization, and reintegration initiatives with transitional justice activities in a positively reinforcing manner

INTRODUCTION

Assisting societies devastated by conflict or emerging from repressive rule to re-establish the rule of law and come to terms with large-scale human rights violations, especially within a context marked by broken institutions, exhausted resources, diminished security, and a distressed and divided population, presents a daunting challenge. Over the years, the United Nations has acquired significant experience in developing the rule of law and pursuing transitional justice in States emerging from conflict or repressive rule. Experience has demonstrated that promoting reconciliation and consolidating peace in the long-term necessitates the establishment or re-establishment of an effective governing administrative and justice system founded on respect for the rule of law and the protection of human rights.

For the United Nations system, transitional justice is the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation.¹ Transitional justice processes and mechanisms are a critical component of the United Nations framework for strengthening the rule of law.

Transitional justice consists of both judicial and non-judicial processes and mechanisms, including prosecution initiatives, truth-seeking, reparations programmes, institutional reform or an appropriate combination thereof. Whatever combination is chosen must be in conformity with international legal standards and obligations. Transitional justice should further seek to take account of the root causes of conflicts and the related violations of all rights, including civil, political, economic, social and cultural rights. By striving to address the spectrum of violations in an integrated and interdependent manner, transitional justice can contribute to achieving the broader objectives of prevention of further conflict, peacebuilding and reconciliation.

United Nations rule of law and transitional justice activities include developing standards and best practices, assisting in the design and implementation of transitional justice mechanisms, providing technical, material and financial support, and promoting the inclusion of human rights and transitional justice considerations in peace agreements.

A. GUIDING PRINCIPLES

1. Support and actively encourage compliance with international norms and standards by transitional justice processes and mechanisms

The UN should consistently promote the compliance of transitional justice processes and mechanisms with international norms and standards. The normative foundation for the work of the UN in advancing transitional justice is the Charter of the United Nations, along with four of the pillars of the modern international legal system: international human rights law, international humanitarian law, international criminal law, and international refugee law. Specifically, various UN instruments enshrine rights and duties relative to the right to justice,² the right to truth,³ the

¹ See S/2004/616.

² See e.g., International Covenant on Civil and Political Rights, article 2, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, Degrading Treatment or Punishment, articles 4, 5, 7 and 12, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, articles 3, 6, 7 and 11. See also E/CN.4/2005/102/Add.1, Principle 19.

³ See e.g., International Covenant on Civil and Political Rights, article 2, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, article 24. See also E/CN.4/2005/102/Add.1, Principles 2-5.

right to reparations,⁴ and the guarantees of non-recurrence of violations (duty of prevention).⁵ In addition, treaty bodies and court jurisprudence, as well as a number of declarations, principles, and guidelines⁶ have been instrumental in ensuring the implementation of treaty obligations.

To comply with these international legal obligations, transitional justice processes should seek to ensure that States undertake investigations and prosecutions of gross violations of human rights and serious violations of international humanitarian law, including sexual violence. Moreover, they should ensure the right of victims to reparations, the right of victims and societies to know the truth about violations, and guarantees of non-recurrence of violations, in accordance with international law.

These international standards further set the normative boundaries of UN engagement, for example: the UN will neither establish nor provide assistance to any tribunal that allows for capital punishment, nor endorse provisions in peace agreements⁷ that include amnesties for genocide, war crimes, crimes against humanity, and gross violations of human rights.⁸

2. Take account of the political context when designing and implementing transitional justice processes and mechanisms

Transitional justice processes and mechanisms do not operate in a political vacuum, but are often designed and implemented in fragile post-conflict and transitional environments. The UN must be fully aware of the political context and the potential implications of transitional justice mechanisms. In line with the Charter, the UN supports accountability, justice and reconciliation at all times. Peace and justice should be promoted as mutually reinforcing imperatives and the perception that they are at odds should be countered. The question for the UN is never whether to pursue accountability and justice, but rather when and how. The nature and timing of such measures should be framed first of all in the context of international legal obligations and taking due account of the national context and the views of the national stakeholders, particularly victims. In situations in which national conditions do not allow for or limit the effectiveness of transitional justice measures, the UN supports activities that encourage and lay the foundation for effective mechanisms and processes. These could include dialogue to assist national stakeholders to promote interest in and understanding of transitional justice measures. The UN cannot endorse provisions in peace agreements that preclude accountability for genocide, war crimes, crimes against humanity, and gross violations of human rights, and should seek to promote peace agreements that safeguard room for accountability and transitional justice measures in the post-conflict and transitional periods.

⁴ See e.g., Universal Declaration of Human Rights, article 8, International Covenant on Civil and Political Rights, article 2, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, article 6, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, Degrading Treatment or Punishment, article 6, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, article 24, the Convention on the Rights of the Child, article 39. See also A/RES/60/147.

⁵ See e.g., International Covenant on Civil and Political Rights, article 2, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, Degrading Treatment or Punishment, article 2, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, article 23. See also *LaGrand Case (Germany v. United States)*, Judgment of 27 June 2001, I.C.J. Reports 2001. See E/CN.4/2005/102/Add.1, Principle 35.

⁶ Inter alia, founded on the 1948 Universal Declaration of Human Rights.

⁷ See Guidelines for UN Representatives on Certain Aspects of Negotiations for Conflict Resolution (1 Dec. 2006).

⁸ Gross violations of human rights include torture and similar cruel, inhuman or degrading treatment; extra-judicial, summary or arbitrary executions; slavery; enforced disappearances; and rape and other forms of sexual violence of comparable gravity.

3. Base assistance for transitional justice on the unique country context and strengthen national capacity to carry out community-wide transitional justice processes

Each transitional justice programme is a unique set of processes and mechanisms, implemented within a specific context. The UN eschews one-size-fits-all formulas and the importation of foreign models, and bases its work upon a thorough analysis of national needs and capacities, drawing upon national expertise to the greatest extent possible. The careful consideration of the transitional justice needs of a country may include assessing factors such as the root causes of the underlying conflict, the identification of vulnerable groups, such as minorities, women, and children, and the condition of the country's justice and security sectors. To enhance the sustainability and relevance of transitional justice processes, these should be carried out, where feasible, by local and national actors. In this regard, international assistance has to concentrate on development of national capacity to initiate and lead the process. This involves identification, support for, and empowerment of domestic reform constituencies to develop and implement their own transitional justice and rule of law agenda. National human rights institutions may play an important role in advancing public participation in these processes, and, where appropriate, they may also directly participate in the implementation of transitional justice mechanisms, or in implementing recommendations of such mechanisms.

4. Strive to ensure women's rights through transitional justice processes and mechanisms

Transitional justice approaches should pay special attention to abuses committed against groups most affected by conflict, particularly women. Gender inequality is one of the most pervasive forms of societal inequality and is often exacerbated by conflict and situations of gross human rights violations. Entrenched forms of gender-based violence also make women and girls particularly vulnerable to conflict-related human rights abuses, including systematic sexual violence which often continues unabated even after conflict ends. The social stigma and trauma associated with reporting such crimes and women's exclusion from public-decision making processes make it particularly challenging for women to engage with transitional justice mechanisms. Transitional justice mechanisms must thus provide for special measures to ensure that women receive adequate redress for conflict-related violations, that women can fully participate in these processes and that their rights and perspectives are adequately addressed. Transitional justice mechanisms that incorporate a gender and women's human rights perspective, such as prosecution initiatives that punish those responsible for committing sexual violence and other women's rights abuses during conflict, or consultations with women to determine their priorities for transitional justice initiatives, can help ensure accountability for conflict-related women's rights abuses and that oppression or maltreatment of women is not perpetuated into the future.

5. Support a child-sensitive approach to transitional justice processes and mechanisms

Children are among those most affected by armed conflict and destabilizing political environments. Transitional justice processes and mechanisms should investigate and prosecute international crimes against children, offer effective remedies to children, and strengthen government institutions to protect and promote the rights of children. Children associated with armed forces or armed groups who may have been involved in the commission of crimes under international law should be considered primarily as victims, not only as perpetrators. In principle, children should not be held criminally responsible under an international jurisdiction. When children are subject to judicial proceedings, they must be treated in accordance with the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child, the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, and the Guidelines on Justice Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime. The UN

approach to transitional justice should recognize that children have the right to express their views in matters and proceedings affecting them, in accordance with their evolving capacities, and that child-friendly policies and procedures must be put in place to protect the rights of child victims and witnesses of crime involved. The best interest of the child should guide the process. When children are supported and guided, their participation can help to build their capacity for active citizenship in post-conflict recovery, also laying the foundation for a more just and peaceful society. Transitional justice processes and mechanisms should strengthen the protective environment for children in their families and communities.

6. Ensure the centrality of victims in the design and implementation of transitional justice processes and mechanisms

Successful transitional justice programmes recognize the centrality of victims and their special status in the design and implementation of such processes. The UN must respect and advocate for the interests and inclusion of victims where transitional processes are under consideration. National consultations, conducted with the explicit inclusion of victims and other traditionally excluded groups, are particularly effective in allowing them to share their priorities for achieving sustainable peace and accountability through appropriate transitional justice mechanisms. Placing victims at the centre of this work also requires ensuring that victim's rights and views are fully respected in the implementation of transitional justice processes, including, as appropriate, through the use of victim-sensitive procedures that guarantee victims' safety and dignity, and the development of specific capacities to assist, support and protect victims and witnesses.

7. Coordinate transitional justice programmes with the broader rule of law initiatives so they can positively reinforce each other

Transitional justice measures usually take place in situations where national and international efforts are targeted at enhancing the rule of law generally. The UN works to strengthen national systems for the administration of justice and security, including formal and informal dispute settlement processes, building capacity and providing technical advice and assistance. Due regard should be given to indigenous and informal traditions for administering justice or settling disputes, to help them to continue their vital role and to do so in conformity with international legal standards. Transitional justice measures, such as prosecution initiatives and institutional reform, are interdependent with these broader efforts. The UN must ensure that transitional justice programmes, by definition exceptional and of limited duration, are coordinated and positively reinforce the broader justice and security reform initiatives so as to strengthen the entire rule of law architecture of the country and, if applicable, the overarching peacebuilding framework.

8. Encourage a comprehensive approach integrating an appropriate combination of transitional justice processes and mechanisms

Effective transitional justice programmes utilize coherent and comprehensive approaches that integrate the full range of judicial and non-judicial processes and measures, including truth-seeking, prosecution initiatives, reparations programmes, institutional reform including vetting processes, or an appropriately conceived combination thereof. Through careful planning and extensive consultations with national stakeholders, the UN should support national constituencies in considering issues such as jurisdiction, evidence collection, victims and witness protection to ensure that various transitional justice mechanisms can positively complement each other in post-conflict and transitional environments.

9. Strive to ensure transitional justice processes and mechanisms take account of the root causes of conflict and repressive rule, and address violations of all rights, including economic, social and cultural rights

Violations of economic, social, and cultural rights not only exacerbate or spark social or political tensions resulting in conflict or repression, but conflict or repression often precipitate further violations of these rights. Successful strategic approaches to transitional justice necessitate taking account of the root causes of conflict or repressive rule, and must seek to address the related violations of all rights, including economic, social, and cultural rights (e.g., loss or deprivation of property rights). Peace can only prevail if issues such as systematic discrimination, unequal distribution of wealth and social services, and endemic corruption can be addressed in a legitimate and fair manner by trusted public institutions.

10. Engage in effective coordination and partnerships in designing and implementing transitional justice processes and mechanisms

The work of the UN in rule of law and transitional justice encompasses a multitude of activities carried out by many entities across the UN system and the wider international community. Successful transitional justice initiatives require the continued support and active engagement of all relevant actors working together in a coordinated fashion. The Rule of Law Tools for Post-Conflict States,⁹ which are grounded in international human rights standards and based on experiences and best practices accumulated from UN field operations, have been developed to ensure the long-term institutional capacity of UN field presences, transitional administrations and civil society to respond to transitional justice demands. Coordination between UN and non-UN actors, such as donors, aid agencies, non-governmental organizations, and private foundations is equally critical, and should be enhanced through information sharing and cooperation in the field.

B. COMPONENTS OF TRANSITIONAL JUSTICE

Transitional justice programmes include the following elements:

1. Prosecution initiatives

Prosecution initiatives aim to ensure that those responsible for committing crimes, including serious violations of international humanitarian law and gross violations of international human rights law, are tried in accordance with international standards of fair trial and, where appropriate, punished. The credibility and legitimacy of prosecution initiatives require that they are conducted in a non-discriminatory and objective manner, regardless who the alleged perpetrators may be. States have the primary responsibility to exercise jurisdiction over these crimes.¹⁰ Therefore, in relation to the alleged crimes committed in the context of the conflict or repressive rule, transitional justice programmes will seek to reinforce or develop national investigative and prosecutorial capacities, an independent and effective judiciary, adequate legal defense, witness and victims' protection and support, and humane correctional facilities. National legislation that is in conformity with international human rights law and international criminal law is essential. Assistance of the international community might also be required for exhumations, forensic analysis, investigations of mass crimes, and preservation of evidence. The justice proceedings need to be undertaken impartially, objectively and in timely manner, according to international standards. Systematic monitoring of the justice system can be a useful tool for assessing and improving its effectiveness and compliance with international standards.

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/SpecialIssues.aspx>

¹⁰ See id., Principle 20.

At the same time, States emerging from years of conflict or repressive rule may be unable or unwilling to conduct effective investigations and prosecutions. In such situations, international and hybrid criminal tribunals may exercise concurrent jurisdiction. The establishment of these various criminal tribunals represents a historic achievement in seeking accountability for international crimes. When establishing an international or hybrid criminal tribunal, it is essential that priority consideration is given to their legacy¹¹ in the country concerned as well as to the exit strategy. The establishment of the International Criminal Court (ICC), the only permanent international criminal tribunal, represents the most significant recent development in combating impunity. The ICC operates on the basis of the principle of complementarity articulated in article 17 of the Rome Statute. As such, it should also contribute to the development of national capacities to bring alleged perpetrators of international crimes to justice.

2. Facilitating initiatives in respect of the right to truth

Truth-seeking processes assist post-conflict and transitional societies investigate past human rights violations and are undertaken by truth commissions, commissions of inquiry, or other fact-finding missions.¹² The right of individuals to know the truth is supported by several treaty bodies, regional courts, and international tribunals.¹³ Truth commissions are non-judicial or quasi-judicial investigative bodies, which map patterns of past violence, and unearth the causes and consequences of these destructive events. Each truth commission is a unique institution, but their core activities usually include collecting statements from victims and witnesses, conducting thematic research, including gender and children analysis of violations including their causes and consequences, organizing public hearings and other awareness programs, and publishing a final report outlining findings and recommendations. Commissions of inquiry and other fact-finding mechanisms similarly seek to unravel the truth behind allegations of past human rights abuses, but generally operate under more narrowly defined mandates. Mapping and documenting serious violations of human rights abuses is an important step in realizing the right to the truth.

The effective implementation of the right to the truth requires a strong national archival system. In many societies emerging from conflict or repressive rule, however, such systems are weak or non-existent, and vulnerable to efforts to destroy evidence of human rights violations. Moreover, transitional justice programmes generate documents of their own, which should be subsequently archived, as they represent a rich source of information regarding the history of conflict or repressive rule. Effective victim and witness protection is also vital to ensuring victims' and societies' right to the truth.

3. Delivering reparations

Reparations programmes seek to redress systemic violations of human rights by providing a range of material and symbolic benefits to victims. Reparations can include monetary compensation, medical and psychological services, health care, educational support, return of property or compensation for loss thereof, but also official public apologies, building museums and memorials, and establishing days of commemoration. The General Assembly has reaffirmed the right of victims to reparations in the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.¹⁴ Redress may take a variety of forms,

¹¹ Legacy is defined as a court's lasting impact on bolstering the rule of law in a particular society, including by conducting effective trials to contribute to ending impunity, while also strengthening domestic judicial capacity.

¹² See E/CN.4/2005/102/Add.1, Principles 6-13.

¹³ See E/CN.4/2004/88 and E/CN.4/2006/91.

¹⁴ See A/RES/60/147.

including restitution,¹⁵ compensation, rehabilitation,¹⁶ satisfaction,¹⁷ and guarantees of non-repetition.¹⁸ Experience has shown that the most successful reparations programmes are designed in consultation with affected communities, particularly victims and women groups. Reparations programmes can also be effective and expeditious complements to truth-seeking processes and prosecution initiatives, by providing concrete remedies to victims, promoting reconciliation, and restoring public trust in the State. Similarly, it is important that States while developing and implementing transitional justice programmes also develop and support official programmes and popular initiatives to memorialize victims, educate society and preserve historical memory.

4. Institutional reform

Public institutions that helped perpetuate conflict or repressive rule must be transformed into institutions that sustain peace, protect human rights, and foster a culture of respect for the rule of law. By reforming or building fair and efficient public institutions, institutional reform enables post-conflict and transitional governments to prevent the recurrence of future human rights violations. Vetting members of the public service, particularly in the security and justice sectors, is critical to facilitating this transformation, by removing from office or refraining from recruiting those public employees personally responsible for gross violations of human rights. This may also include the disbandment of military, police or other security units that may have been systematically responsible for human rights violations. The removal of these persons should comply with due process of law and the principle of non-discrimination.¹⁹ Institutional reform should further incorporate comprehensive training programmes for public officials and employees on applicable human rights and international humanitarian law standards.

5. National consultations

National consultations are a critical element of the human rights-based approach to transitional justice, founded on the principle that successful transitional justice programmes necessitate meaningful public participation, including the different voices of men and women. Public participation reveals the needs of communities affected by conflict or repressive rule, allowing States to craft an appropriate context-specific transitional justice programme. Moreover, the consultative process helps victims and other members of civil society to develop local ownership of the resulting programme. Although national consultations can shape the design of an overarching transitional justice strategy, they can also take place within the context of a specific mechanism, such as during the planning stages of a truth commission or reparations programme. The UN should facilitate the process of national consultations by organizing forums for discussions, providing legal and technical advice, promoting the participation of traditionally excluded groups, such as victims, minorities, women, and children, supporting capacity building, and mobilizing financial and material resources.

Associated with the practice of national consultations is the issue of outreach. The impact and sustainability of transitional justice processes will depend significantly on ensuring that they are understood and communicated coherently during and after their implementation. Effective

¹⁵ E.g., restoration of liberty, enjoyment of human rights, identity, family life and citizenship, return to one's place of residence, restoration of employment and return of property.

¹⁶ E.g., medical and psychological care as well as legal and social services.

¹⁷ E.g., official declaration or a judicial decision restoring the dignity, the reputation and the rights of the victim; public apology, including acknowledgement of the facts and acceptance of responsibility; and commemorations and tributes to the victims.

¹⁸ E.g., ensuring effective civilian control of military and security forces; ensuring that all civilian and military proceedings abide by international standards of due process, fairness and impartiality; strengthening the independence of the judiciary.

¹⁹ See E/CN.4/2005/102/Add.1, Principle 36.

outreach must address both specific groups affected by the particular mechanisms involved as well as the broader community. It requires careful planning during the design phase and adequate resources.

C. WAYS TO FURTHER STRENGTHEN UN TRANSITIONAL JUSTICE ACTIVITIES

Taking into account the emerging developments in international law, the principles outlined in this Note, and needs of UN, including its field presences, the following approaches should be incorporated into transitional justice activities of the UN:

1. Adopt an approach to transitional justice that strives to take account of the root causes of conflict or repressive rule, and address the related violations of all rights, including economic, social, and cultural rights in a comprehensive and integrated manner

- Mandating truth commissions, where appropriate, to examine violations of economic, social, and cultural rights and make recommendations on how best to redress these abuses;
- Investigating and prosecuting crimes under national or international law where the conduct involves violations of economic, social and cultural rights as well as civil and political rights;
- Redressing violations of victims' rights in the areas of health, housing, education, and economic viability through reparations measures, and ensuring that redress for both women and men's rights violations is taken into account in the design of such programmes;
- Guaranteeing victims non-discriminatory access to government services;
- Adopting, revising, and strengthening key legislation to ensure national recognition and protection for economic, social, and cultural rights and non-discrimination;
- Enshrining protections for economic, social, and cultural rights, as well as non-discrimination clauses, in peace agreements and constitutions.

2. Take human rights and transitional justice considerations into account during peace processes

- Encouraging the parties to include commitments to protect and promote human rights, combat impunity, and pursue transitional justice in peace agreements;
- Insisting that peace agreements not grant amnesties for war crimes, crimes against humanity, genocide, and gross violations of human rights;
- Encouraging the development of transitional justice processes, recognizing that they can reinforce each other and that they are not mutually exclusive (e.g., truth seeking, prosecutions and reparations);
- Encouraging the parties to acknowledge harms inflicted on women and children in peace agreements;
- Equipping UN mediators with relevant human rights and transitional justice expertise within the UN system;
- Ensuring participation of UN human rights experts during peace negotiations;
- Supporting widespread consultation on transitional justice issues, including the involvement of victims and other marginalized communities;

- Encouraging women and children to actively participate in the peace process, by sharing their gender-specific experiences of the conflict, and their priorities for achieving sustainable peace and accountability through appropriate transitional justice mechanisms;
- Supporting the strengthening of national capacities for designing and implementing transitional justice processes and mechanisms;
- Supporting efforts to assess the status of national archiving system, and supporting the strengthening of these capacities as needed.

3. Coordinate disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) initiatives with transitional justice processes and mechanisms, where appropriate, in a positively reinforcing manner

- Insisting on the exclusion from reintegration into national police or military structures of ex-combatants who have committed or against whom the indictments, judicial investigations or credible allegations of perpetrating serious crimes are pending;
- Designing DDR initiatives in conjunction with reparations programmes to combat perceptions of inequity in the treatment of ex-combatants and victims. Reparations programmes which provide redress to conflict-affected populations can help quell resentment that victims and communities may harbour towards ex-combatants who receive DDR;
- Incorporating a gender approach to DDR initiatives which addresses the violations suffered by former female combatants and women and girls associated with armed forces and groups. Community reintegration benefits should not single out former female combatants and associates but be targeted at vulnerable populations at large to avoid stigmatization;
- Facilitating the reintegration of ex-combatants into conflict-affected communities by encouraging them to participate in truth-seeking processes and affording them the opportunity to reveal their experiences of the conflict;
- Utilizing prosecution initiatives to distinguish perpetrators of human rights violations from other ex-combatants, thus diminishing public perception that DDR are reintegrating all ex-combatants without regard for crimes they may have committed.

