



이금순 · 김수암

국제사회의 인권개선 전략 : 이론과 실제

www.kinu.or.kr



이금순 · 김수암

국제사회의 인권개선 전략 : 이론과 실제

국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제

인 쇄 2008년 12월

발 행 2008년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한인권연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 4·19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2606

(팩시밀리) 901-2546

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘폼플러스 (070-7090-1177)

인 쇄 처 (주) 늘폼플러스

가 격 ₩9,000

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

국제사회의 인권개선 전략 : 이론과 실제 / 이금순 ; 김수암
[지음]. -- 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 08-10)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-470-2 93340 : ₩9000

인권[人權]

342.1-KDC4

323.4-DDC21

CIP2008003898

국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

I. 서론	1
II. 인권보호·증진을 위한 유엔 인권레짐	7
1. 헌장에 기반한(Charter-based bodies) 인권레짐	9
2. 규약위원회(treaty-based bodies)	28
3. 유엔인권고등판무관실: 인권분야 기술협력	32
4. 평가	47
III. 다자간 협상과 국제기구 개입 전략	51
1. 헬싱키 프로세스와 다자간 협상 전략	53
2. 국제형사재판소 제소	58
3. 평화에 대한 위협과 유엔 안보리 개입	64
4. 평가	72
IV. 양자 간 인권개입 전략과 사례	75
1. 양자 간 제재 전략	77
2. 양자 인권대화	103

V. 국제사회의 북한인권 개선전략	133
1. 유엔인권레짐	135
2. 유럽연합	137
3. 미국	139
4. 일본	150
5. 우리의 북한인권 개선전략	152
VI. 결론	161
참고문헌	165
최근 발간자료 안내	169

표목차

<표 II-1> 유엔 인권위원회와 인권이사회의 비교	11
<표 II-2> 주제별 실무그룹 및 보고관 현황	26
<표 II-3> 개선전략의 관점에서 유엔 인권시스템의 비교	32
<표 IV-1> 미국의 테러지원국 현황	78

I

서론



북한인권문제는 국제사면위원회(Amnesty International) 등 국제 비정부인권단체가 북한인권 관련 보고서를 발간함으로써 국제사회에서 논의되기 시작하였으며, 1990년대 악화된 북한의 식량난을 계기로 국제사회의 주요 관심 사안으로 공론화되어 왔다. 그러나 국내적으로 북한인권문제가 남북한 분단이라는 특수한 상황 하의 이념적 지향으로 인해 갈등의 요인으로 작용하여 온 것은 부인할 수 없는 현실이다. 특히 자유권 중심으로 공개적 압박전략을 중시하는 보수 진영과 생존권 중심으로 대북지원을 중시하는 진보진영의 대립이 지속되어 왔다. 보수진영이 북한인권 관련 국제적인 네트워크를 형성하여 적극적인 홍보활동을 전개하면서, 남북한 특수성을 고려하여 전략적으로 접근하는 정부의 정책에 대해 비판적 입장을 견지하였다. 또한 국제사회는 특정국가와 지역의 인권을 개선하기 위해 사용하는 다양한 전략에 입각하여 북한인권문제에 접근함으로써 남북한의 특수성을 감안하여 점진적·단계적으로 해결한다는 한국정부의 대북인권정책과 갈등관계를 형성하기도 하였다.

이와 같이 북한인권문제는 국제사회의 움직임에 커다란 영향을 받으면서 공론화되어 왔고, 이념적 지향으로 인해 효율적인 논의구조가 형성되기 어려웠다. 이에 따라 국내적으로 북한인권 논의는 주로 북한의 인권침해 상황에 대한 인식과 인권침해 현실이 초래된 구조적 요인에 집중되어 왔다. 특히 보수진영의 북한인권운동은 국제사회와 연대 하에 인권실상을 폭로하는 공론화 위주로 전개되어 왔다. 즉 공론화는 인권침해상황에 대한 공개적 개선촉구 및 비난(Naming and Shaming) 중심으로 추진되어 왔다. 진보 진영은 이러한 보수진영과 국제사회의 적극적 개입을 통한 개선전략의 문제점을 지적하는 데 치중하여 왔다.

이명박 정부는 북한주민의 인권문제, 국군포로·납북자, 이산가족,

I
II
III
IV
V
VI

탈북자 문제를 포괄하는 ‘남북 간 인도적 문제의 해결’을 핵심국정과제로 설정하고 있다. 그리고 이명박 대통령은 북한 인권문제를 전략이 아닌 인류의 보편적 가치 차원에서 거론하는 등 개선의지를 표명하여 오고 있다. 이러한 정책의지에 따라 이명박 정부는 북한인권 개선을 위한 유엔의 활동에도 적극적으로 동참하고 있다. 먼저 2008년 3월 제7차 인권이사회 고위급 회기 기초연설문에서 정부는 “인류 보편적 가치로서의 인권의 중요성에 입각하여 북한의 인권상황이 개선되지 않고 있다는 국제사회의 우려에 대해 북한이 적절한 조치를 취할 것”을 촉구하였다. 또한 3월 27일 제7차 유엔인권이사회에 비딤 문타본 유엔북한인권 특별보고관의 임기를 1년 연장하는 결의안이 상정되었을 때 찬성표를 던졌다. 2008년 공동발의국으로 유엔총회 대북인권결의안에 참여하고 있다.

국제사회는 북한인권을 개선하기 위해 유엔, 개별국가, NGO 등 각 행위주체별로 다양한 개선전략을 추진하고 있다. 첫째, 유엔 차원에서 결의안 채택, 특별보고관 임명 등 특별절차를 활용하여 북한인권을 개선하려는 움직임이 구체화되고 있다. 그리고 유엔인권고등판무관실은 북한과 인권분야 대화 및 기술협력을 모색하고 있다. 또한 일부 NGO들을 중심으로 북한인권문제에 대해 유엔 안보리가 개입해야 한다는 논의들이 제기되고 있다. 북한도 4개 국제인권협약에 가입한 당사자로서 국가보고서를 제출하는 등 의무를 이행하고 있다.

개별국가 차원에서도 북한인권 상황을 개선하기 위한 다양한 전략들이 추진되어 오고 있다. 북한은 국제적으로 고립이 심화되고 있는 상황에서 2000년대 들어 유럽연합 및 회원국가들과 외교관계를 수립하려고 노력하였다. 북한은 수교를 통하여 고립을 탈피하려는 현실적 필요에 의해서 북한이 유럽연합에서 제기한 인권대화를 수용하기도 하였다. 또

한 미국은 2004년 북한인권법을 채택함으로써 법률에 입각하여 북한인권에 직접 개입하는 방식으로 정책을 추진하게 되었다. 미국의 북한인권법의 제정은 국내차원의 북한인권문제 공론화의 기제가 되었다.

이제 북한인권문제에 대한 국내외적 논의는 공론화를 넘어 북한인권 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 구체적인 전략들을 개발하는 단계로 진전되어야 할 것이다. 이러한 인식 아래 본 연구는 국제사회가 특정국가나 특정지역의 인권을 개선하기 위해 개발하고 추진해 온 전략들을 체계적으로 검토해 보고자 한다. 나아가 이러한 전략, 특히 구체적 실행 프로그램에 대한 분석을 토대로 북한의 인권을 개선할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

국제사회의 인권개선 전략을 분석하기 위해 우선 행위주체별로 구분하여 압력과 대화정책의 내용과 효과를 살펴보고자 한다. 행위주체는 크게 양자 차원과 다자 차원으로 대변할 수 있을 것이다. 북한은 유엔회원국이고 4대 국제인권협약에 가입한 당사자라는 점에서 유엔의 개선 전략이 가장 유효한 전략자원이 될 수 있을 것이다. 유엔도 다자차원으로 분류할 수 있지만 유엔인권레짐을 별도의 행위주체로 설정하고 전략을 분석하고자 한다. 유엔인권레짐은 크게 현장에 기반하여 설립된 시스템과 국제인권협약에 기반하여 설립된 시스템으로 구분된다. 특히 2006년 유엔인권위원회를 대체하는 인권이사회가 설립된 이후 보편적 정례검토 제도가 새롭게 도입되고 있는 바, 인권이사회는 인권개선을 위한 제도들을 검토해 볼 필요가 있다. 개별국가들도 직접 개입, 제재, 입법, 대화와 기술협력 등 다양한 개선전략들을 추진하여 오고 있다. 이러한 행위주체를 근간으로 구체적인 전략에 대해서는 압박과 대화전략으로 구분하여 평가를 시도하고자 한다. 다자간 개선전략에 대해서는 먼저 헬싱키 프로세스에서 구체적으로 인권의제가 어떻게 형성되고 실

I
II
III
IV
V
VI

행프로그램들이 논의되는지 살펴보고자 한다. 그리고 국제형사재판소
제소 문제를 포함하여 다국적 기업이 경제활동을 전개하는 과정에서
인권요소를 어떻게 반영하고 있는지 살펴보고자 한다. 특히 본 논문에는
각 행위주체의 전략과 더불어 구체적 사례와 프로그램들을 예시적
으로 분석하고자 한다.

II

인권보호·증진을 위한 유엔 인권레짐



유엔 차원에서 인권을 보장하고 보호하기 위한 제도는 현장에 기반한 제도로서 유엔인권이사회와 보편적 정례검토, 특별 절차, 유엔인권고등판무관실의 인권분야 기술협력, 조약에 기반한 제도로서 규약위원회와 국가보고제도를 들 수 있다.

1. 현장에 기반한(Charter-based bodies) 인권레짐

가. 유엔인권이사회와 보편적 정례검토

유엔 창설 이후 유엔은 인권을 보호하고 증진하기 위한 상설 기구로서 경제사회이사회 산하에 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)를 창설하였다. 유엔 인권위원회는 그동안 국제사회의 인권을 보호하고 증진하는데 커다란 역할을 수행하여 왔다. 그러나 운영 과정에서 유엔인권위원회는 모든 유엔회원국들이 인권을 보호·이행하고 있는지를 감시하고 인권보호를 권장하거나 홍보해야 한다는 보편적 적용에 대해 문제가 제기되어 왔다. 제3세계와 개발도상국들로부터 소관 업무를 수행하는 과정에서 유엔인권위원회는 정치적 힘이 미약한 국가들의 인권문제만을 선별적으로 다루는 등 정치화되었다고 비판 받아 왔다. 이에 따라 전 유엔 사무총장 코피아난은 유엔인권위원회의 개혁 필요성을 강하게 제기하였다. 특히 코피아난 사무총장은 2005년 59차 유엔총회에 제출한 “보다 확대된 자유(In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All, A/59/2005)”라는 사무총장 보고서에서 인권이사회의 창설을 제의했다. 특히 제182항에서 유엔인권위원회 신뢰 추락의 심각성과 개혁의 의지를 다음과 같이 표현하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

“신뢰성과 전문성이 떨어지면서 유엔인권위원회의 임무수행 역량은 점차 손상되어 왔다. 특히 유엔 회원 국가들은 인권을 강화할 목적이 아닌 그들 자신들에 대한 비난을 피해가거나 다른 국가들을 비판할 목적으로 인권위원회의 이사국이 되려고 노력해 왔다. 그 결과로 신뢰성 결여가 확산되었고 유엔 전체 시스템의 평판에 암울한 그늘을 드리우는 현상이 발생하였다.”

이러한 노력들이 지속되는 가운데 유엔 총회는 2006년 4월 3일 인권위원회를 개혁하는 유엔 총회 결의안(A/RES/60/251)을 채택하였다. 동 결의에 따라 유엔 차원의 인권보호 활동을 강화하기 위하여 경제사회이사회 산하 유엔인권위원회를 대체하는 총회 산하 유엔인권이사회(Human Rights Council)가 신설되었다. 인권이사회는 안전보장이사회, 경제사회이사회 등과 마찬가지로 이사회(council)라는 명칭을 갖는 총회 산하의 기구로 그 지위가 승격된 되었지만 실제로 다른 이사회급 기구와 유사한 권한을 가진 기구로 편제되지는 못하였다.



<표 II-1> 유엔 인권위원회와 인권이사회의 비교

구분	인권위원회 (CHR)	인권이사회 (HRC)
지위	경제사회이사회(ECOSOC) 산하기관	유엔 총회(GA) 산하 기관 (subsidiary organ)으로 격상
이사국 구성	53개국(아시아 12, 아프리카 15, 라틴 아메리카 11, 동유럽 5, 서유럽 및 기타)	47개국(아시아 13, 아프리카 13, 라틴 아메리카 8, 동유럽 6, 서유럽 및 기타 7)
선출 방법	ECOSOC에서 지역그룹별 다득표 순으로 선출 - 지역그룹별 승인(endorse) 가능 - 위원국 자격요건 없음	192개 총회 회원국의 절대 과반수로 선출 - 자발적 공약(Voluntary Pledges and Commitments) - 총회 투표 2/3로 이사국 자격박탈 가능
개최 빈도	연 1회: 6주 (매년 3월-4월) 특별회기 가능	준상설화: 연중 최소 3회, 총 10주 이상 이사국 1/3 요청으로 특별회기 가능
임무 및 기능	- 인권규범의 제정(Standard-Setting) 및 이행(Implementation) - 국가별(Country-Specific), 주제별(Thematic) 인권상황에 대한 조사와 모니터링 - 특별절차(Special Procedures) - 정부에 대한 자문 및 기술협력(Technical Assistance/Cooperation)	- 유엔 시스템 내 인권의 주류화 및 효과적 조정 - 인권침해 상황에 대한 즉각적인 대처 - 주제별 인권이슈에 대한 대화의 장 - 인권교육, 역량강화, 국제협력 등의 증진 - 보편적 정례검토 제도(UPR) 도입 - 기존 인권위원회의 임무 및 기능에 대한 검토

유엔인권위원회를 보조하는 유엔인권소위원회가 구성되어 운영되어 왔듯이 인권이사회 결의안 1/5에 따라 유엔인권이사회를 보조할 자문 위원회(Human Rights Council Advisory Committee)가 설립되었다. 자문위원회는 구 유엔인권위원회 산하 인권소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)를 대체하는 기관

I
II
III
IV
V
VI

으로서, 인권보호 및 증진 관련 연구, 인권이사회에 조언과 자문 제공 등의 기능을 담당하는 씽크 탱크로서의 역할을 수행하도록 되어 있다. 구체적으로 18명의 전문가로 구성되는 유엔인권이사회 자문위원회는 개인 자격으로 활동하도록 되어 있다. 지역적으로 보면 아프리카 및 아시아 각 5명, 동구 2명, 중남미 및 서구 각 3명으로 구성되며 임기는 3년으로 1회에 한해 재임이 가능하다. 매년 최대 10일간 두 차례 회의를 개최하도록 되어 있다. 그런데 자문위원회는 구 유엔인권소위원회와 마찬가지로 결의안이나 결정을 채택할 권한은 없다.¹

유엔인권위원회와 비교하여 인권개선을 위한 제도 및 전략상의 가장 커다란 차이는 유엔인권이사회에서 보편적 정례검토 제도(Universal Periodic Review: UPR)를 새롭게 도입한 것이다. 그동안 유엔인권위원회는 후술할 특별절차로서 인권유린 상황이 심각한 일부 국가에 대해 서방 국가들이 중심이 되어 선별적으로 인권상황을 비판하는 국가별 결의안 제도를 운영하여 왔다. 그런데 국가별 인권결의안 채택 제도는 선별적이라는 비판과 함께 인권유린 국가에 대해 일방적으로 권고를 제기하는 제도라는 비판이 제기되어 왔다. 이로 인해 인권유린 국가의 참여가 보장되지 못함으로써 인권유린 국가가 비협조적 자세를 보이는 것이 일반적인 현상이었다. 보편적 정례검토 제도는 선별성을 지양하고 유엔 회원국 모든 국가를 대상으로 인권상황을 검토하도록 규정하는 동시에 대상국가의 참여를 원칙으로 새롭게 도입하였다. 특히 대상국가의 참여 속에 국가별 인권이행 상황을 검토하고 이를 토대로 유엔인권 고등판무관실을 통한 인권 자문이나 기술지원 등을 권고하도록 되어 있다.

¹ 현재 서울대 정진성 교수가 유엔인권이사회 자문위원회 자문위원으로 선출되어 활동하고 있다.

보편적 정례검토제도의 일반적 운영원칙은 유엔인권이사회 신설을 결정한 유엔 총회 결의안에 규정되어 있다.

첫째, 객관적이고 신뢰성 있는 정보를 바탕으로 해야 한다.

둘째, 각국의 인권보호 의무 및 인권 준수 공약 이행 내용에 대해 공정성과 보편성이 보장되는 방식으로 진행해야 한다.

셋째, 해당 국가의 인권보호 능력 구축의 필요성을 고려한 상호 협조적인 대화를 바탕으로 진행해야 한다.

넷째, 관련 당사국의 완전한 참여가 이루어져야 한다.

다섯째, 이 제도는 인권조약감시기구(treaty monitoring bodies) 업무내용과 중복되지 않고 보충적이어야 한다.

끝으로 인권이사회 제1차 회의 이후 1년 이내에 제도의 운영규정을 마련하도록 하고 있다.

이와 같이 보편적 정례검토제도는 적용(coverage)의 보편성과 해당 국가의 완전한 참여를 규정하고 있다는 점에서 유엔인권위원회의 인권 보호와 개선전략과 가장 질적으로 다른 차이라고 할 수 있다.

유엔총회 결의안에 따라 유엔인권이사회는 2007년 6월 18일 제5차 회의에서 보편적 정례검토제도의 일반적인 틀, 구체적인 절차의 운영방식 및 내용 등을 자세하게 규정한 ‘인권이사회 제도구축(Institution-building of the United Nations Human Rights Council, A/HRC/RES/5/1)’이라는 결의안을 채택했다. 동 결의의 내용을 토대로 보편적 정례검토의 구체적 시행방안을 살펴보기로 한다. 보편적 정례검토의 법적토대(Basis of the Review)의 문제로서 다음과 같은 토대를 근거로 검토대상국의 인권상황을 심사하도록 되어 있다.

첫째, 유엔 헌장, 세계인권선언, 검토 대상국가가 가입한 국제인권조약들

둘째, 각 국가가 인권이사회 이사국 입후보시 제시한 자발적 공약

I
II
III
IV
V
VI

셋째, 국제인권법과 국제인도법과의 상호보충·연관성을 고려하여 보편적 정례검토를 이행하는데 적용 가능한 국제인도법

이와 같이 결의안에 검토의 토대로 제시되고 있는 근거들이 명확하게 제시되고 있으나 구체적으로 법적토대 내에 어떠한 인권이슈를 포함시킬 지에 대한 문제는 상당수 나라에 대해 검토가 진행되는 과정에서 해석이나 관행이 수립되어 나갈 수밖에 없다.²

인권이사회 제도구축 결의안에 따르면 UPR의 목적(Objectives)은 다음과 같다.

첫째, 인권 상황의 실질적 개선

둘째, 검토 대상국가의 인권의무 이행 상황과 검토 대상국가가 취한 긍정적인 발전상황, 검토 대상국가가 처한 인권보호를 위해 당면한 과제에 대한 평가

셋째, 검토 대상국가의 인권보호능력 향상, 검토 대상국가의 동의와 협의에 근거한 인권분야 기술지원 강화

넷째, 국가간, 그리고 다른 이행당사자(stakeholders) 사이에 모범사례(good practices) 공유

다섯째, 인권의 증진과 보호를 위한 협력 지원

여섯째, 인권이사회, 여타 인권기구들, 유엔인권고등판무관실과의 완전한 협력과 관여(engagement) 장려

인권이사회 제도구축 결의안에 따르면 UPR의 원칙(Principles)은

² 우종길, “유엔인권이사회(Human Rights Council)의 새로운 국제인권보호제도인 보편적정기검토(Universal Periodic Review)에 관한 소고,” 『서울국제법연구』 15권 15호 (2008), pp. 349-350.

다음과 같다.

- 첫째, 인권의 보편성, 상호의존성, 불가분성, 상호연관성 증진
- 둘째, 객관적이고 신뢰할만한 정보를 바탕으로 상호 대화를 기초로 한 협력적 메커니즘
- 셋째, 모든 국가에 대해 보편적인 범위 적용과 동등한 대우
- 넷째, 유엔 회원국이 중심이 되고 행동 지향적(action-oriented) 정부 간 절차
- 다섯째, 검토 대상국가의 완전한 참여
- 여섯째, 다른 인권보호제도와 중복되지 않고 보충함으로써 추가적인 가치 구현
- 일곱째, 객관적이고 투명하며 비선별적이고 생산적이고 비적대적이고 비정치화된 방식으로 검토
- 여덟째, 검토 대상국가와 인권이사회 의제에 부담이 되지 않을 것
- 아홉째, 긴급한 인권상황에 대한 인권이사회에 대응 역량을 감소시키지 않을 것
- 열째, 양성 평등 시각을 완전히 통합할 것
- 열한 번째, 비정부기구(NGOs)와 국가인권기구(NHRIs) 등 모든 이 해당사자들의 참여 보장 등

검토의 주기(Periodicity)와 차례(order of the review)는 다음과 같다.

- 첫째, 검토의 순서를 정하는데 보편성과 균등한 취급을 한다는 원칙을 반영하여야 한다.
- 둘째, 모든 유엔 회원국은 4년 주기로 검토를 받도록 되어 있다. 현재 유엔 회원국은 192개국이므로 4년 동안 모든 회원국의 인권상황을 검

I
II
III
IV
V
VI

토하기 위해서는 매년 48개 국가를 검토해야 한다.

셋째, 최초 검토 주기는 보편적 정례검토 실무작업반(Working Group on the UPR)이 매년 2주 동안 3번의 회기를 열어 매년 총 48개국을 검토한다. 따라서 매회 16개국을 검토하게 되어 있다.

넷째, 모든 이사국들은 임기 내에 검토를 받아야 하며, 제1세대 이사국들, 특히 1년 또는 2년 임기의 이사국들이 우선적으로 검토 대상이 된다. 그리고 이사국들과 비이사국들은 혼합하여 검토 대상 국가들의 순서를 정하도록 되어 있다.

다섯째, 검토대상 국가를 정하는데 공정한 지역배분의 원칙을 존중하도록 되어 있다.

제도구축 결의안 1/5에 따라, 보편적 정례검토를 위해 준비되어야 하는 문서는 검토 대상국가가 작성하는 국가보고서와 유엔인권고등판무관실이 작성하는 2개 보고서 등 크게 3가지로 규정되어 있다.

첫째, 해당 검토 대상국가가 스스로 준비해야 하는 국가보고서(national report)는 아래에서 설명하는 보고서 준비에 관한 일반지침을 따라야 하며, 관련 정보를 기초로 해서 작성하도록 되어 있다. 검토 대상국가는 구두 혹은 서면으로 보고서를 제출할 수 있다. 문서로 보고서를 제출할 경우 보편적 정례검토 제도에 부담이 되지 않도록 20페이지 이내로 분량을 제한하고 있다.

둘째, 보편적 정례검토의 사무국 역할을 수행하는 유엔인권고등판무관실이 준비하는 보고서이다. 유엔인권고등판무관실은 인권조약감시기구나 특별절차에서 작성한 보고서, 기록 및 권고사항, 검토 대상국가와 관계된 그 외 유엔의 공식적 문서에서 정보를 취합하여 10페이지 이내로 보고서(compilation report)를 작성하도록 되어 있다.

셋째, 유엔인권고등판무관실은 관련 이해당사자(Stakeholders)들이

제출한 설득력 있고 신빙성 있는 정보 중에서 보편적 정례검토시 유엔 인권이사회가 고려할 수 있도록 10페이지 이내의 분량으로 요약한 보고서를 작성한다. 소위 이해당사자 보고서(stakeholder report)라고 부른다. 이해당사자는 비정부기구, 국가인권위원회, 인권옹호자, 학자, 연구원, 지역단체 또한 시민단체 대표들로 구성된다. 실제로 올해 한국이 검토를 받는 과정에서 37개 민간단체가 보고서를 작성한 바 있다.

보편적 정례검토를 위한 국가보고서 작성에 관한 일반지침, 즉 UPR 정부보고서 작성의 가이드라인이 2007년 9월 27일 6번째 회기에서 인권이사회 결의안(Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1: A/HRC/DEC/6/102)으로 채택되었다. 특히 지침은 정부들에게 보고서 작성과정에서 민간단체와의 의견수렴과정(consultation)을 거치도록 강력히 권고하고 있다. 정부 보고서에 포함되어야 할 주요 내용은 다음과 같다.

- 첫째, 보편적 정례검토 제도 하에서 제출한 정보의 준비를 위해 취한 광범위한 협의 및 정보수집 방법론에 관한 기술
- 둘째, 검토 대상국가에 관한 배경정보, 인권보호 및 증진을 위한 헌법, 법률, 정책, 국내재판 선례, 국가인권위원회를 포함한 국내 인권보호기구를 망라하는 규범, 제도적인 틀, 그리고 인권이사회 결의안 1/5에서 정해진 검토의 법적토대에 따른 해당국가의 국제법적 의무의 범위에 관한 기술
- 셋째, 인권이사회 결의안 1/5에서 정해진 검토의 법적 토대에 따른 해당국의 국제법적 의무의 이행, 국내법률 및 자발적 인권준수 의지, 국내인권기구의 활동, 인권에 관한 대중의 인식 정도 및 인권보호기구와의 협력을 포함한 실제 현장에서 이루어지고 있는 인권의 보호와 증진 상황

I
II
III
IV
V
VI

넷째, 인권분야에서의 성과, 우수 사례, 도전 및 인권보호의 제한사유를 확인

다섯째, 밝혀진 도전과 인권보호 제한사유를 극복하고 실제상황에서 인권 개선을 위해 해당 검토 대상국가가 취하고자 하는 주요 국내 우선분야, 새로운 구상 및 인권준수 의지 설명

여섯째, 인권보호 능력 구축 및 인권 기술적 자문요청에 관하여 해당 검토 대상국가가 갖는 기대

일곱째, 이미 행한 보편적 정례검토 내용의 후속조치(follow-up)에 관한 검토대상국의 설명³

서면으로 된 국가보고서 및 유엔인권고등판무관실이 작성한 2개의 보고서는 모두 실무작업반이 보편적 정례검토를 시작하기 6주전에 제출되어야 하며, 유엔 6개국 공식 언어로 번역되어 배포되어야 한다.

보편적 정례검토는 구체적으로 다음과 같은 방식으로 이행되고 있다. 유엔인권이사회 의장이 의장을 맡고 47개 이사국을 회원으로 해서 실무작업반을 통해서 검토가 시행된다. 비회원국들도 상호(interactive) 대화를 포함해서 실무작업반 회의에 참가할 수 있다. 다른 이해당사자들도 실무작업반 회의에 참관할 수 있으나 발언권을 행사하지는 못하도록 되어 있다. 즉, 국가인권기구와 유엔의 협의지위 자격을 가진 NGO가 참관할 수 있으나 발언권을 행사할 수 없다.

유엔인권이사회 이사국 중에서 추천으로 3명의 보고관을 선출한다. 서로 다른 세 지역군에서 선출되어 보편적 정례검토를 지휘하고 실무작업반의 보고서를 작성하는 임무를 맡게 되는 데 이를 트로이카(troica)

³ 위의 글, p. 352.

라 지칭한다. 유엔인권고등판무관실은 트로이카가 임무를 원활히 수행할 수 있도록 필요한 보조 및 전문적 지원을 하도록 되어 있다. 한 차례에 걸쳐 검토 대상국가는 자기와 같은 지역에서 트로이카의 보고관중 한명이 선출되도록 요구할 수 있고, 트로이카의 특정 보고관 한 명을 다른 보고관으로 교체하여 주도록 요청할 수 있다. 보고관은 공정성과 투명성을 보장하는 방식으로 검토를 준비하고 상호 대화에 집중할 수 있도록 사전에 필요한 이슈나 질문을 모아 검토대상국에 보낼 수 있다.

정례검토 실무작업반은 매 국가마다 3시간에 걸쳐 보고서를 검토하도록 되어 있다. 그리고 유엔인권이사회 전체회의에서 실무작업반의 결과물을 1시간에 걸쳐 최종 고려하도록 되어 있다. 대상국가 보편적 정례검토의 최종 결과물은 유엔인권이사회 전원회의에서 채택된다. 최종 결과보고서를 채택하는 과정에서 검토 대상국이 그 결과보고서에 완전하게 관여해야 한다. 인권이사회 전체회의에서 최종보고서가 채택되기 전 해당국은 검토 과정에서 충분히 다루어지지 않은 의제나 이슈들에 대해 해명할 수 있다. 그리고 이사국, 비이사국들도 인권이사회 전체회의가 결정을 내리기 전 최종보고서에 대한 견해를 피력할 수 있다. 또한 실무작업반 회의와 달리 국가인권기구와 비정부기구 등 다른 이해당사자들도 최종결과물을 채택하는 전체회의에서는 발언권을 행사할 수 있다. 그리고 UNDP, UNESCO 등도 옵저버 자격으로 발언할 수 있다. 최종보고서는 검토대상국이 성취한 긍정적인 발전, 해당국가가 극복해야 할 도전사항을 포함한 그 나라의 인권상황을 객관적이고 투명한 방식으로 심사한 내용, 모범사례의 공유, 인권보호 및 증진을 위한 협조를 강조하는 내용, 그리고 해당 당사국의 협조 및 동의를 통한 그 나라의 인권보호 능력에 관한 기술적 지원을 제공할 것 및 검토대상국이 자발적으로 한 공약(commitments)과 서약(pledge)을 내용으로 포함할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

2007년 9월 21일 인권이사회 제6차 회의에서는 보편적 정례검토제도 아래 4년 동안 검토되어질 192개의 유엔 회원국들의 일정을 결정했다. 그리고 2008년도에 심사할 검토 대상국가들을 결정했다. 한국은 2008년 5월 5-16일 유엔인권이사회 제2차 UPR 회기 중에 검토(5월 7일 14:30-17:15)를 받았다. 그리고 5월 9일 실무그룹에서 최종보고서가 채택되었다. 북한은 2009년 9월 제6차 UPR 실무분과 기간 중 검토를 받도록 일정이 결정되었다.

보편적 정례검토제도는 다음과 같은 점에서 인권 개선에 긍정적 효과를 가질 것으로 평가된다.

첫째, 세계인권선언의 ‘보편성’이라는 이상이 제도적으로 실현된 것이 UPR이라고 할 수 있다. 그동안 국가별 결의안이 채택됨으로써 선택성, 이중기준의 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 192개 유엔 회원국 모두가 의무적으로 인권상황을 공개적으로 유엔이라는 공식 국제기구에서 심의를 받게 됨으로써 보편성의 의미를 갖게 되었다. 이에 따라 인권의 정치화, 이중기준 및 선별성을 개선할 수 있는 제도라고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 기준 설정(standard-setting) 단계에서 제도 구축(institution-building) 및 실행(implementation) 단계로 전환되고 있다.

셋째, 인권위원회의 국가별 결의안이 비난과 권고라는 일방적 성격을 가져 해당국가가 거부함으로써 개선의 효과가 낮았던 반면 대상국가가 완전하게 참여할 수 있도록 함으로써 일방성의 문제와 거부의 문제가 해결될 수 있게 되었다.

넷째, 국제인권협약 이행을 관장하는 규약위원회의 권고, 특별절차의 정보가 심의 과정에 활용될 수 있도록 함으로써 규약위원회와 특별절차의 인권감시 활동의 효과성이 제고될 수 있게 되었다.

다섯째, 인권위원회의 국가별 결의안과 달리 검토 결과 채택되는 최종보고서에 대해 차기 검토에서 이행 문제를 중점적으로 다루도록 함으로써 검토 결과의 이행 효과성을 제고할 수 있게 되었다.

여섯째, 정보의 제공과 최종보고서 채택을 위한 전체회의에서 발언권을 행사할 수 있게 됨으로써 참여를 통한 시민사회의 인권개선에 대한 모니터링 역할이 강화될 수 있을 것으로 평가된다.

이상에서 살펴본 긍정적 측면에도 불구하고 실제로 UPR을 시행하는 과정에서 많은 문제점이 드러나고 있다.

첫째, 인권의 수사화 또는 ‘체면 치레용’ 외교적 발언의 남용으로 비판적이면서도 생산적인 인권논의가 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 시간의 제약(3시간)으로 깊이 있는 논의가 원천적으로 불가능하다.

셋째, 독립적인 특별절차와 규약위원회가 직접 참여할 수 있는 제도적 장치의 부재, NGO와 국가인권기구 참여의 제한으로 비판적이고 객관적인 심의가 제약되어 있다.

넷째, 많은 국가들이 UPR을 4년마다 겪어야 하는 ‘통과의례’로 간주하는 경향이 드러나고 있다.

다섯째, 대다수 국가에서 국내적 과정인 시민사회와 국가인권기구와의 충분한 협의가 취약하다.

나. 특별절차(Special Procedures)

특별절차는 인권위원회에 의해 설립된 제도로 인권이사회가 승계하였다. 특별절차는 인권보호와 보장을 위한 국제적 인권 메커니즘의 중요한 부분을 구성한다. 특별절차의 위임소관(mandate)은 크게 특정국가나 영토를 대상으로 하는 국가 위임소관(country mandate)과 주요

I
II
III
IV
V
VI

사안별 인권 유린 현상을 대상으로 하는 주제별 위임소관(thematic mandate)으로 대별된다. 그리고 이러한 위임소관 사항을 구체적으로 이행하면서 인권 유린에 대해 감시, 검토, 조언, 보고를 하는 역할을 수행하는 위임소관 수행자(mandate holder)를 임명하고 있다. 특별절차의 임무를 수행하는 위임소관 수행자는 특별보고관(Special Rapporteur), 사무총장 특별대표(Special Representative of the Secretary-General), 사무총장 대표(Representative of the Secretary-General), 독립전문가(Independent Expert) 등 ‘개인’과 ‘실무그룹(Working Group)’으로 구분된다. 실무그룹은 일반적으로 각 지역으로부터 한명씩 5명으로 구성되고 있다. 현재 인권이사회의 특별절차에 따라 29개의 주제별 보고관과 9개 국가별 보고관이 위임업무를 수행하고 있다.

인권이사회 결의안 1/5의 부록에 따르면 보고관은 전문성, 위임분야에서 경험, 독립성, 공정성, 인적 고결성, 객관성을 기준으로 임명되어야 한다. 또한 보고관은 국가 대표 자격이 아니라 개인적인 책무를 지고 활동하도록 되어 있다. 특별절차의 위임소관 수행자들은 독립성을 가지고 활동한다. 이들은 서로 다른 분야의 뛰어난 전문가들 사이에서 임명되고 최고 6년 동안 개인적 역량에 따라 근무할 수 있도록 되어 있다.

특별절차 위임소관 수행자들은 개인 통보(individual communications)에 대한 대응, 연구수행, 국가적 수준에서 기술협력에 대한 조언 제공, 일반적 증진활동 참가 등 다양한 역할을 수행한다. 특별 절차 메커니즘에서 보고관들의 업무는 다양한데, 구체적으로 다음의 활동들을 들 수 있다. 첫째, 긴급 요청이나 주장을 담은 서신 등 인권침해에 대한 정부차원의 증언을 수신한다. 둘째, 인권이사회에 주제별 보고서를 제출한다. 일부 특별 보고는 총회에 보고서를 제출하기도 한다. 셋째, 인권이사회에 주제별 보고서 제출과 더불어 각국 국가방문, 관련된 특정

사안에 대한 보도자료 발행 등의 역할을 수행한다.

일부 특별절차는 자신의 위임소관 내에 속하는 특정 인권침해 주장에 대해 정부에 직접적으로 개입한다. 개입은 이미 발생하였거나 진행되고 있거나 발생할 위험성이 높은 인권위반에 관련된다. 이와 관련하여 특별절차는 인권침해에 대한 특정주장을 포함한 정보를 수신하고 해당 정부에 증명을 요청하는 긴급호소(urgent appeal)나 주장을 담은 서신을 발송하는 활동을 전개하고 있다. 2007년의 경우 128개국 정부에 1,000건 이상의 통보(communications)가 발송되었으며, 이중 49%가 둘 혹은 그 이상의 보고관들의 공동명의로 발송되었다. 또한 예방 혹은 조사 활동이 취해지도록 요청할 수도 있다. 개입은 특별절차 보고관의 재량으로 결정되며, 특별절차 행동규범에 설정된 기준뿐만 아니라 자신이 설정한 다양한 기준에 의존하여 결정된다.

해당 정부에 대한 통보가 작성되기 위해서는 모든 특별절차에 최소한 추정 희생자의 신원, 추정 위반 가해자의 신원, 통보를 제출한 개인이나 조직의 신원,⁴ 사건 발생 날짜와 장소, 추정 위반이 발생한 사건의 상황에 대한 상세한 기술정보가 제공되어야 한다. 통보는 정치적인 동기 없이 위반 사건의 사실을 기술해야 한다. 보고관들은 국가적 수준에서 인권상황을 조사하기 위하여 국가방문을 수행하고 있는데, 전형적으로 국가 방문을 요청하는 서신을 발송한다. 해당 국가가 허락할 경우 방문 초청장이 보내지도록 되어 있다. 일부 국가들의 경우 어떤 특별절차의 보고관도 초청할 준비가 되어 있다는 것을 의미하는 ‘상설 초청장(standing invitations)’을 발행하고 있다. 2008년 8월 현재 62개 국가가 특별절차에 상설 초청장을 발행한 상황이다. 국가를 방문한 이후 특별

4. 이러한 정보는 비밀로 유지되어야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

절차의 보고관들은 조사결과와 권고사항을 담은 임무보고서(mission report)를 제출하도록 되어 있다. 인권문제를 유발하는 해당 국가의 방문을 통해 조사를 진행한 뒤, 보고관들은 권위 있는 규범과 기준을 개발하고 적절한 후속조치를 실시한다. 예를 들어 종교자유 특별보고관의 경우, 그의 보고서에 포함된 권고와 관련해 주기적으로 정부에게 의견을 요청하고, 권고 내용을 이행하기 위해 정부가 어떤 조치를 취했는지 혹은 취하려 하는지를 명기하도록 요청하고 있다.

특별절차 보고관들은 이전 해의 활동을 기술하는 연례보고서(annual reports)를 인권이사회에 제출하도록 되어 있다. 연례보고서는 각자의 위임소관에 관한 작업 방법, 이론적 분석, 일반적 경향과 발전을 논하고 일반적 권고를 포함하고 있다. 또한 보고서는 부록으로 첨부되지 않는다면 정부에 제출한 모든 통보와 답신에 대한 요약 포함하도록 하고 있다. 국가 방문 보고서는 일반적으로 연례보고서의 부록으로 수록된다. 그리고 유엔 총회에 중간보고서를 제출하여야 한다.

2007년 6월 인권이사회는 특별절차 보고관을 위한 행동규범을 담은 결의안(Resolution 5/2, Code of Conduct for special procedures mandate holders)을 채택하였다. 그리고 2007년 6월 특별절차 보고관 연례회의(Annual Meeting)에서 특별절차 보고관들은 특별절차 시스템의 효과성과 독립성을 증진할 수 있는 적절한 절차를 만들어서 차기 회의에 제출하도록 조정위원회(Coordination Committee)에 위임하였다. 2008년 6월 연례회의에서 위임소관 수행자들은 특별절차 보고관들의 작업방법에 관한 지침을 제공하는 특별절차 매뉴얼을 채택하였다. 또한 동 회의에서 실천 관행과 작업방법을 검토할 내부자문절차(Internal Advisory Procedure)를 채택하였다.

2005년 특별절차 보고관 12차 연례회의에서 특별절차 조정위원회

(Coordination Committee of Special Procedures)를 설립하기로 합의하였다. 조정위원회의 주된 기능은 특별절차 시스템의 명성을 증진시키기 위해 보고관 간 조정을 지원하고 보고관, OHCHR 보다 광범위한 유엔인권 구조, 시민사회 사이에서 교량 역할을 수행하는 것이다. 구체적으로 조정위원회의 위임 소관은 보고관의 효과성과 독립성을 증진하고 보고관의 활동 촉진, 보고관들이 작업방법에 관한 경험을 공유하도록 하는 것, 특별절차 시스템의 관심이 개혁과정에서 고려될 수 있도록 하는 것 등 인권이사회 논의 과정에서 보고관의 관심사 제기, 보고관 사이 중첩 사안 혹은 공동 관심 사안에 대한 공동 행동 촉진, 정보의 교환을 구조화하는 것, 국가들로 하여금 특별절차에 협력하도록 촉구, 특별절차와 자신들의 활동에 관한 인지도를 제고할 수 있는 혁신적 방법 확인, 특별절차 연례회의를 위한 예비의제(draft agenda) 제안 등이 포함된다.

조정위원회는 정책결정 기구가 아니며 전문가들의 집단적 관심을 표명하는 것을 제외하고 실질적 문제와 관련하여 우선순위를 설정하거나 역할을 수행하지는 않는다. 그리고 개별 특별절차가 활용할 수 있는 자원문제를 다루지는 않는다.

I

II

III

IV

V

VI

<표 II-2> 주제별 실무그룹 및 보고관 현황

한글 명칭	영어 명칭	설립년도
비강제적·비자발적 실종 실무 그룹	Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances	1980
법적, 즉결 또는 자의적 처형에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions	1982
고문 기타 잔혹하고, 비인간적, 굴욕적 대우 또는 처벌에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment	1985
종교 또는 신념의 자유권에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on freedom of religion or belief	1986
아동 매매, 아동 성매매 그리고 아동 포르노에 대한 특별보고관	Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography	1990
자의적 구금에 대한 실무 그룹	Working Group on Arbitrary Detention	1991
견해, 표현의 자유권 보호 및 증진에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression	1993
현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오증, 비관용적 관계에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance	1993
판사 및 변호사의 독립성에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers	1994
여성에 대한 폭력의 원인과 결과에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences	1994
불법시위, 독극물 투기, 위험물, 폐기물이 인권 향유에 미치는 부정적 영향에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights	1995
인권과 극단적 빈곤에 대한 독립 전문가	Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty	1998

한글 명칭	영어 명칭	설립년도
교육권에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the right to education	1998
이주자의 인권에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the human rights of migrants	1999
인권 옹호자 상황에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the situation of human rights defenders	2000
식량권에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the right to food	2000
적절한 생활수준 권리 구성 요소로서 적절한 주택공급에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living	2000
대외부채와 기타 관련 국제재정의무의 효과에 대한 독립 전문가	Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of human rights	2000
원주민의 인권과 기본적 자유 상황에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people	2001
육체적, 정신적 건강에 있어 도달할 수 있는 가장 높은 기준의 향유를 누릴 권리에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health	2002
아프리카 출신자들에 대한 실무 그룹	Working Group on people of African descent	2002
인신 매매(특히 여성과 아동에 대한)에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children	2004
국내실향유민 인권에 대한 사무총장의 대표	Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons	2004
자결권 행사를 저해하는 용병제 활용에 대한 실무 그룹	Working Group on the use of mercenaries as a means of impeding the exercise of the right of peoples to self-determination	2005

I
II
III
IV
V
VI

한글 명칭	영어 명칭	설립년도
테러리즘 반대와 관련한 인권과 기본적 자유의 보호와 증진에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism	2005
소수자 문제 독립 전문가	Independent Expert on minority issues	2005
인권과 국제 연대에 대한 독립 전문가	Independent Expert on human rights and international solidarity	2005
인권 및 다국적 협력사안과 타 사업 계획에 관한 사무총장의 특별 대표	Special Representative of the SG on human rights and transnational corporations and other business enterprises	2005
현대적 형태의 노예에 대한 특별 보고관	Special Rapporteur on contemporary forms of slavery	2007
안전한 식수, 위생 관련 인권의무 문제 독립 전문가	Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation	2007

2. 규약위원회(treaty-based bodies)

규약위원회는 국제인권협약을 근거로 설립된 기구를 지칭한다. 국제인권협약은 가입한 당사국들의 협약 이행 여부를 관장하기 위하여 협약 별로 규약위원회를 설립하도록 되어 있다. 현재 인권협약의 이행을 관장하는 위원회를 두도록 규정되어 있는 국제인권협약은 9개로 그 중 2개 인권협약은 아직 발효가 되지 않은 상태이다.

국제인권협약	규약위원회	보고서 제출 주기	복한가입 여부
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약	자유권규약위원회	4년	가입 (2차 보고서 제출)
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약	사회권규약위원회	5년	가입 (2차 보고서 제출)
여성차별철폐협약	여성차별철폐위원회	4년	가입 (최초보고서 제출)
아동권리협약	아동권리위원회	5년	가입(3·4차 합본 보고서 제출)
고문방지협약	고문방지위원회	4년	미가입
인종차별철폐협약	인종차별철폐위원회	2년	미가입
이주노동자보호협약	이주노동자위원회	5년	미가입
장애인권리협약	장애인권리위원회	4년	미발효
강제실종보호협약	강제실종위원회		미발효

규약위원회는 국제인권협약에 가입한 당사국이 국제인권협약을 준수하고 있는지 모니터링하는 기능을 수행한다. 이러한 모니터링을 위해 국제인권협약에 가입한 국가는 규약위원회가 제시하는 작성 준칙에 따라 주기적으로 국제인권협약 이행상황을 담은 국가보고서를 제출하도록 되어 있다. 규약위원회는 당사국이 제출한 보고서 심의를 준비하기 위해 서면 질의리스트(list of issues)를 작성한다. 이에 대해 당사국이 답변서를 만들고 당사국 대표단이 참가한 가운데 심의(consideration)를 수행하고 있다. 심의 결과 권고사항을 포함하는 최종검토의견서(concluding observations)를 발표하고 있다.

국제인권협약 모니터링 기구인 규약위원회는 인권 이행을 모니터링하기 위한 청원절차(complaints procedures)를 운영하고 있다. 그러한

I
II
III
IV
V
VI

제도는 국가간 청원(state to state complaints), 개인 통보제도(individual communications), 조사절차(inquiries) 세 가지로 구성된다. 구체적으로 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약 등 개인통보절차를 담은 추가의정서를 갖고 있는 경우가 있다.

첫째, 자유권규약위원회는 규약 제41조에 따른 국가간 청원(inter-state complaints), 제1선택 의정서에 따른 개인청원(individual complaints) 제도를 두고 있다.

둘째, 인종차별철폐위원회는 초기경보절차(early warning procedures), 국가간 청원, 개인청원이라는 세 가지 메커니즘을 통해 모니터링 기능을 수행하고 있다.

셋째, 고문방지위원회도 국가 간 청원과 개인청원을 검토할 수 있다.

넷째, 여성차별철폐위원회와 이주노동자위원회는 개인청원을 검토할 수 있다.

다만, 이러한 청원제도는 당사국이 해당 조항에 대해 유보조치 없이 비준하거나 선택의정서에 가입한 경우에 한해 규약위원회가 관장할 수 있도록 되어 있다.

조약 모니터링 기구는 인권 이행 여부를 감시하기 위해 조사제도(inquiries)를 두고 있다. 고문방지협약과 여성차별철폐협약은 국가 당사자가 협약을 심각하게 혹은 체계적으로 위반하였다는 충분한 근거가 있는 지표를 포함하는 신뢰할만한 정보를 받게 되면 자신들의 구상에 따라 조사를 주도할 수도 있다. 다만, 조사는 관련 위원회의 권한을 인정한 국가에 대해서만 이행될 수 있다. 이 절차는 비밀이며 당사국의 협력이 필요하다.

이외에도 조약에 기반한 기구들은 인권의 개선을 위해 2가지 제도를

운영하고 있다. 첫째, 규약위원회 연례의장단회의(Annual Meeting of Chairpersons)이다. 조약 모니터링 기구로부터의 보고서에 대응하여 유엔총회는 1983년 조약기구 의장들에게 조약기구의 작업을 증진시킬 방안을 논의하기 위해 회의를 개최하도록 요청하였다. 이러한 요청에 따라 1984년 처음으로 의장단회의가 개최되었고 1995년부터 연례적으로 개최되고 있다.

연례회장단회의는 자신들의 활동을 논의하고 조약기구의 효과성을 제고하기 위한 방안을 검토하기 위해 7개 조약기구 의장들로 구성된 포럼이다. 연례회의에서는 국가보고서 작성 절차의 주류화 및 전반적 개선, 위원회 간 활동방법의 조화, 세계인권회의 후속조치, 재정적 문제 등을 다루고 있다.

1999년 이후 회장단들은 국가별·주제별 특별절차 보고관과의 연합 회의를 소집하고 있다. 이 회의에서는 조약기구와 특별절차 사이의 정보 교환의 급증과 같은 기술적 문제를 집중적으로 다루고 있다. 실제로 인권 향유에 관한 세계화의 영향(2003), 반테러 조치와 인권(2004)을 포함하는 실질적 문제들이 논의되었다. 유엔 파트너와 NGOs뿐만 아니라 국가 당사자와의 비공식 협의가 의장단 회의의 특징이다.

둘째, 규약위원회간 회의(The Inter-Committee Meeting)이다. 규약위원회간 회의는 각 규약위원회 별로 의장과 2명의 위원으로 구성되며 2002년 처음으로 개최되었다. 각 위원회 사이의 활동방법의 조화가 1차 규약위원회간 회의의 주된 초점이었다. 동 회의는 보다 활발한 참여로 연례회장단과 비교하여 활동방법 문제에 대한 권고에 대해 보다 상세하게 논의할 수 있게 되었다.

I

II

III

IV

V

VI

<표 II-3> 개선전략의 관점에서 유엔 인권시스템의 비교

구분	조약기구	특별절차	UPR
성격	법적	정치적	정치적
숫자	현재 7개 조약위원회 (장애인 조약위원회 설립 예정)	약 35개(주제별, 나라별)	
참가자	독립적 인권전문가 (12-25명까지)	독립적 인권전문가(1인 특별보고관 또는 5인 실무그룹)	47개 이사국 전체와 유엔 회원국
심의시간/ 심의주기	하루(6시간) 하루 반(9시간)/2-4년	약 1시간(보고서 발표 및 정부 대표 및 NGO의 의견 청취)/매년	실무 분과 3시간 보고서 채택 1시간/ 매4년
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 정기적(2-4년마다) - 상대적으로 깊이 있는 검토 - 주제별 및 부문별(아동, 여성, 장애인 등) 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - 신속 - 보편성(모든 국가를 대상, 단 나라별 보고관은 제외) - 주제별 및 나라별 접근 가능 - 개인별 인권침해 다룰 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합성 - 정치적 압력 효과(공개화, 다자간 참여) - 이해당사자의 참여 제도화 및 다양화(유엔기구, NGO, NIRI 등)
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 느리다 - 제한적(비준한 국가에만 해당) - 개인별 인권침해를 다루는데 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별보고관의 개인 성향과 관심에 따른 편차 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치화(봐주기 및 분풀이) - 피상적 검토(3시간, 전문성 결여) - 이해당사자 발언권 없음(실무분과 심의 중)

3. 유엔인권고등판무관실: 인권분야 기술협력

1993년 비엔나 세계인권회의에서 유엔 인권보장제도의 전반적인 개선과 효율성 증진 방안으로 ‘인권고등판무관 제도’가 제안되었다. 이에 따라 제48차 유엔총회는 비엔나세계인권대회가 채택한 ‘비엔나선언 및

행동계획(VDPA)'을 승인하는 결의와 함께 '모든 인권의 증진과 보호를 위한 고등판무관'에 관한 결의(Resolution 48/141, 1993)를 통해 인권고등판무관 제도를 신설했다. 인권고등판무관의 임무는 모든 인권의 증진과 보호, 인권증진과 보호를 위한 국제협력의 강화, 인권센터의 전반적인 감독의 수행, 발전권을 포함한 모든 시민·정치·경제·사회·문화적 권리의 보호증진, 인권실현에 장애가 되는 요소들의 제거·예방, 인권기구와 조약감시기구 지원 등을 들 수 있다. 이와 같이 인권고등판무관실은 인권침해가 문제될 때 초기단계에서 유엔의 통합적인 의사결정을 유도하여 효율성을 극대화하는 역할을 수행하는 것이다.

특히 유엔인권고등판무관실은 개별 국가에서 인권보호 및 증진의 일환으로 인권 분야에서 기술협력(Technical Cooperation) 활동을 전개하고 있다. 인권 분야 기술협력이란 국제인권기준을 국내법, 정책, 실천 관행에 통합시키고 이러한 기준을 수행할 수 있는 지속가능한 국가역량을 구축함으로써 국가와 지역수준에서 인권을 증진하려는 국가를 지원하는 것을 의미한다.

인권분야 기술협력 프로그램(Programme of Technical Cooperation in the Field of Human Rights)은 유엔의 정규 예산과 인권분야 기술협력 자발적 기금(United Nations Voluntary Fund for Technical Cooperation in the Field of Human Rights)으로부터 기금이 충당되고 있다. 이외에도 특별 프로젝트는 OHCHR의 파트너에 의해 자금이 충당되기도 한다.

인권분야 기술협력 자발적 기금은 1987년 사무총장에 의해 설립되었다. 동 기금은 자발적 공헌에서 기금을 조성하고 정부의 요청에 따라 국가에 기술협력을 제공한다. 프로젝트는 인권고등판무관에 의해 관리되는 기술협력 프로그램의 틀 내에서 수행된다. 유엔 인권위원회는

I
II
III
IV
V
VI

1993년 3월 10일 결의안(resolution 1993/87)에서 사무총장에게 인권 분야 기술협력 자발적 기금의 행정을 담당할 이사회(The Board of Trustees)를 임명하도록 사무총장에게 요구하였고, 동 이사회는 1993년 12월에 설립되었다. 이사회는 기금 조성을 지원하고 자발적 기금을 위한 전문가 조언과 지원을 제공한다. 이사는 3년 임기로 사무총장에 의해 임명되며 독립성, 인권분야와 기술협력에서 폭넓은 경험을 가진 사람으로 선택된다.

1999년 4월 이후 선임기금조성관이 OHCHR에서 활동하고 있다. 새로운 기금조성전략의 일환으로 조성관은 2000년에 시작된 세계적 연례 호소(Annual Appeal)를 만들어 오고 있다. 연례호소는 계획된 활동에 대한 상세한 검토를 제공하고 보다 예측가능하고 시의적절한 기금조성을 증진하며 장기적 활동계획을 허용하는 것을 목적으로 하고 있다. 연례호소는 기술협력 자발적 기금에서 충당되는 프로젝트를 포함한다.

1993년 유엔 인권위원회는 1987년 설립된 자발적 기금 아래 기술협력 프로그램을 위한 일반적 시각과 지침을 만들었다(Commission on Human Rights resolution 1993/87, March 1993). 첫째, 기술협력은 법치를 보장하고 국제인권기준을 충족하는 데 필요한 기제를 개발할 수 있도록 하는 것을 목적으로 해야 한다. 둘째, 기술협력은 최우선 순위로서 국가·지역 제도를 창설하고 강화하는 것을 목적으로 해야 한다. 셋째, 기술협력은 전문가 서비스, fellowships과 scholarships, 교육과정과 세미나로 구성된다. 넷째, 부가적으로 서비스는 실천적이어야 하며 OHCHR이 기구간 조정의 중심점과 정보센터가 되어야 한다. 다섯째, 법률의 기초 지원, 보호를 위한 모델 프로젝트, 사법 독립에 특별한 관심이 있어야 한다. 그리고 UNDP와의 기구간 협력이 강조되었다.

유엔인권고등판무관실의 기술협력 프로그램은 관련 정부의 요청에

의해 수행되고 있다. 유엔 인권분야 기술협력 프로그램의 혜택을 받기 위해서는 정부가 사무총장에게 그러한 지원을 요청해야 한다. 이러한 요청에 대응하여 인권고등판무관실은 해당 국가의 특별한 인권필요에 대한 평가를 수행한다. 그러한 평가는 사무국 구성원과 함께 국제전문가로 구성된 임무단에 의해 수행된다. 필요평가단(needs assessment missions)은 정부, 비정부기구, 개인 등 여러 당사자와의 협의(consultation)를 거쳐서 필요한 분야를 평가한다. 지원프로그램은 포괄적이고 조율된 방식으로 평가에서 드러난 필요에 대처하기 위해 개발된다. 실행 단계에서 국가 프로그램에 대해 주기적으로 평가하고 지원의 효과를 측정하며 후속계획을 개발하기 위해 실행 후 평가를 실시한다. 프로젝트는 가능한 해당 국가 사회의 다양한 부문-시민사회, 국가인권위원회, 의회, 법정-에서의 광범위한 참여 속에 형성되고 수행되고 있다. 프로그램의 개발, 실행, 지원과 후속조치는 OHCHR의 활동-프로그램부(Activities and Programme Branch)에 의해 수행된다. 구체적으로 프로그램 활동들은 다음과 같은 내용들을 포함하고 있다.

- 첫째, 국제인권기준을 국내법, 정책, 실천관행으로 통합시키려는 노력 지원
- 둘째, 독립적인 국가인권기구의 설립과 기능 수행에 대한 조언
- 셋째, 자신들의 작업에 관련된 국제기준에 대해 사법부, 군부, 경찰, 의회 대상 조언
- 넷째, 조약 이행 국가보고서 작성(treaty body reporting activity) 조언
- 다섯째, 국가인권행동계획에 대한 지원
- 여섯째, 인권교육에 대한 조언 등

I
II
III
IV
V
VI

유엔인권고등판무관실의 기술협력은 다음과 같은 시각에서 접근하고 있다.

첫째, 유엔인권고등판무관실의 정책 및 우선순위이다. 이와 관련하여 다음과 같은 사항이 고려되고 있다. 기술협력 활동을 고안할 때 어느 정도 인권조약기구와 특별절차로부터의 권고사항이 고려되고 있는가? 기술협력 프로그램에 의해 다루어지는 상이한 권리의 범주 사이에 균형이 있는가? 기술협력 활동이 어떻게 성인지적 시각을 통합하고 있는가 등이다.

둘째, 효과성과 효율성의 확보이다. 이와 관련하여 다음과 같은 사항이 고려되고 있다. 인권분야에서의 기술협력 활동이 어느 정도 다른 개발활동과 통일성이 있는가? 기술협력 활동이 유엔의 개발지원의 통합된 부분으로 인식되고 있는가? 기부와 기구 간 조정에 관한 유엔인권고등판무관실의 이행과 노력이 얼마나 효과적인가? 유엔고등판무관실의 기술협력이 인권의 증진과 보호를 위해 어떻게 역량을 구축하고 있는가? 프로젝트를 선택하는데 어떤 기준이 사용되고 있는가? 강점, 약점, 기회/성취, 위협/장애는 무엇인가? 등이다.

셋째, 관리와 접근의 문제이다. 이와 관련하여 다음과 같은 사항이 고려되고 있다. 기술협력 활동은 수혜국에서의 정치·문화적 상황을 어떻게 다루는가? 어느 정도 기술협력 프로그램은 수혜국에서의 가치가 유엔인권고등판무관실의 지도적 결정과 다를 수 있는 가능성을 인정하는가? 어느 정도 그러한 고려가 프로그램 사고에 도입되는가? 프로젝트의 고안과 이행에 지방 파트너가 관여하고 있는가? 어떻게 주인 의식(ownership)과 지방의 참여가 증진되는가? 어느 정도 수혜국 내 파트너들이 적용된 평가방법의 형성에 참여하고 있는가? 실행 파트너를 선택하는 기준은 무엇인가 등이다.

2003년 ‘유엔 인권고등판무관실 기술협력 프로그램에 대한 세계적 검토 종합보고서(Synthesis Report of Global Review of the OHCHR Technical Cooperation Programme)’가 발표되었는데 동 보고서를 통하여 인권분야 기술협력 국가 사례와 주제별 기술협력을 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 기술협력 국가 사례

1) 보스니아와 헤르체고비나(BiH)

보스니아와 헤르체고비나에 대한 기술지원은 조약기구 보고 활동, 권리에 기반한 도시 평가 프로그램(Rights-based Municipal Assessment Programme: RMAP), 빈곤감축전략계획(Poverty Reduction Strategy Plan: PRSP)의 설계, 인신매매, 인권교육 등의 프로그램이다.

첫째, 조약기구 보고활동(treaty body reporting)이다. 조약기구 보고활동은 보스니아와 헤르체고비나가 1990년대 초반 주요 국제인권조약을 비준하였지만 조약모니터링 기구에 보고서를 제출하는 데 실패했다는 사실이 관련되어 있다. 유엔인권고등판무관실은 국가 내에서 열렬히 활동하려는 강력한 시민사회 조직들이 있는 여성차별철폐협약과 아동권리협약에 우선순위를 두기로 하였다. 국가가 이를 이행할 물적·인적 자원이 결여되어 있기 때문에 UNICEF가 기술지원을 제공하였다. 다른 유엔기구들이 자신들의 활동과 관련이 있는 국제인권협약 아래 국가 보고서 제출을 촉진하기 위한 구상들을 제안하였다.

둘째, 권리에 기반한 도시 평가 프로그램(RMAP)이다. RMAP는 보스니아·헤르체고비나 전역에서 선택된 도시에 대한 권리에 기반한 개발 평가를 통해 분석 데이터와 포괄적인 정보를 제공하는 것을 내용으

I
II
III
IV
V
VI

로 하고 있다. 이러한 평가들은 모든 인권의 존중, 보호, 증진, 이행을 위한 도구로서 사용되고 있다. 이 프로젝트의 추가적 목적은 RMAP에 의해 밝혀진 분석과 지표를 활용함으로써 사람들에게 대한 정부의 투명성과 책무성을 증진시키고 시민사회의 임파워먼트(empowerment)(시키는 것)이다. 부가적으로 이해당사자의 참여를 증가시키는 것을 목적으로 하고 있다. 이 프로젝트는 2002년 4월부터 2004년 8월까지 보스니아·헤르체고비나 내 도시 중 거의 1/3에 해당하는 48개 도시에서 시행되었다.

셋째, 빈곤감축전략계획(PRSP)이다. PRSP는 이 보고서가 세계은행으로부터의 자금조달을 위한 요구조건이라는 이유로 정부에 의해 구상되었다. 유엔인권고등판무관실은 전문성의 제공을 통해 권리에 기반한 접근을 도입함으로써 PRSP를 개발하는 과정에서 정부를 지원하고자 하였다. 고위층에서 빈곤과 빈곤감축의 인권적 차원에 대한 이해를 도모하고 PRSP에 대한 인권접근의 통합을 촉진하고자 하였다.

넷째, 인권교육이다. 2002년 9월 세 개의 ‘Assisting Communities Together(ACT)’ 프로젝트가 유엔인권고등판무관실의 지원으로 출범하였다. 2002년 11월부터 2003년 1월까지 유엔인권고등판무관실은 여성과 아동의 권리에 중점을 둔 ACT 프로젝트를 지원하였다. 유엔인권고등판무관실은 정부에 대한 인권문제에 대한 훈련을 제공하는 데 직접 관여하였다. 또한 전문가와 유엔인권고등판무관실의 직원이 교육훈련을 제공하기 위해 보스니아·헤르체고비나에 오는 것을 지원하였다.

2) 과테말라

과테말라에서 유엔인권고등판무관실의 인권분야 기술협력 프로젝트는 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plan: NHRAP), 인권교육, 사법행정의 주제 분야에 관여하고 있다.

첫째, NHRAP에 관한 프로젝트는 Presidential Commission on Human Rights(COPREDEH)에 고문을 제공하는 것이다. 프로젝트는 약 8개월 동안 COPREDEH와 함께 작업할 고문을 고용하였다. 그는 연구를 수행하고 국제인권기제의 의무에 관하여 COPREDEH에 조언하는 역할을 수행하였다. 과테말라에서 일부 유엔기구들은 인권교육 활동을 수행하였는데, 특히 UNESCO와 UNICEF는 아동교육분야에서 활동을 수행하고 있다. 프로젝트는 토착민의 권리에 관한 워크숍과 세미나에 점점 집중하고 있다.

둘째, UNESCO는 ‘평화의 문화(Culture of Peace)’라는 명의 아래 인권교육 프로그램을 수행하고 있다. 이 교육 프로그램은 과테말라의 공공 교육의 군사적 경향에 대처하고 사회 내 폭력 수준을 감소시키기 위해 필요한 문화적 변화를 촉진시키는 것이 목적이다. UNDP도 ‘과테말라 인권교육 개혁을 위한 지원(Support for the Reform of Education in Human Rights in Guatemala)’이라는 프로젝트를 통해 인권교육에 적극적으로 활동하고 있다. 이 프로젝트의 목적은 과테말라에서 지속가능하고 장기적인 영향을 가지면서 인권에 대한 깊은 이해를 가진 새로운 세대의 법률 전문가를 양성하는데 기여하는 것이다. UNDP 프로젝트는 여러 대학에서 인권교육 교과과정을 구축하고 강화하는 데 기여하고 있다.

셋째, 사법행정 분야에서 프로젝트는 수많은 판사를 교육하였고 사법연구학교(School of Judicial Studies)와 밀접한 관계를 갖고 있다. UNDP가 가장 활동적이었는데, 판사에 대한 교육을 포함하여 6개의 교육 프로젝트를 운영하였다. UNDP와 OHCHR 사이에 중복되는 책무성이 존재하지만 UNDP와 달리 OHCHR은 과테말라에서 원주민의 권리에 관한 워크숍과 세미나에 중점을 두고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

3) 말라위

OHCHR의 초기 활동은 1994년 조인된 인권 증진과 보호 협력을 위한 공동선언(Joint Declaration)을 기반으로 하고 있다. 공동선언 조인 이후 OHCHR은 1994년 12월(1996년 11월까지 활동) 말라위에 사무소를 개소하였다. 말라위 정부가 국제인권규약에 조인하고 말라위 법의 부분으로 통합하는 것 등 다양한 분야에서 정부에 기술지원을 제공하는 활동을 전개했다. 또한 여성차별철폐협약, 아동권리협약에 관한 조약 보고서 작성에 대한 교육훈련이 수행되었다. 그리고 OHCHR의 기술지원 활동의 지원 속에서 다양한 자료들이 생산되었다.

1996년에 인권분야에서 국가 역량을 강화하고 말라위에서 인권 증진과 보호에 참여할 수 있는 역량을 갖춘 강력한 시민사회를 발전시킬 목적으로 프로젝트가 시작되었다. 이 프로젝트를 통해 2년 동안 다음과 같은 활동을 전개하였다. 국가행동계획(National Plan of Action)에 관한 국가회의, 말라위 인권위원회의 수립, 사법 개혁, 경찰, 국가 보상재판소(National Compensation Tribunal), 진실위원회(Truth Commission)에 대한 교육훈련, 변호사 교육, 아동권리협약의 이행에 관한 전문가 조언과 지원 등의 활동이다.

프로젝트는 2001년 1월까지 2년간 연장되었다. 이 기간 동안의 주요 활동은 다음과 같다. OHCHR 주요 대상은 말라위 국가인권위원회였다. OHCHR은 말라위 인권위원회 발전단계에서 중요한 역할을 수행하였다. 위원회는 OHCHR로부터 기술지원을 받았는데, 예를 들어 전략 계획의 개발과 검토 등 위원회의 위원과 직원에 대한 교육을 제공하는 수단적 역할을 수행하였다. 또 다른 주요 활동에는 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plan)을 개발하는 과정을 지원하는 것이었다. OHCHR의 말라위 사무소는 1995년 첫 국가인권행동계획을

기초하는데 중요한 역할을 수행하였다. 이 계획은 채택되었지만 실행되지는 않았다. ‘인권증진·보호를 위한 국가계획 2002-2009(National Plan for the Promotion and Protection, 2002-2009)’이 국가인권위원회에 의해 준비되었다. 이 계획에서 OHCHR보다는 UNDP가 주된 조언 역할을 했다. OHCHR의 사법행정 영역에서 활동은 사법관리에 대한 교육과 대안적 갈등해결 증진이라는 2가지 유형으로 구성되어 있다. 인권교육 분야에서 유엔의 활동은 사법, 경찰, 교도소, 인권위원회, 선출 관리에 대한 교육과정의 제공이다.

4) 몽고

몽고는 UNDP/OHCHR로부터 2가지 프로그램의 혜택을 받았다. 첫째, 국가인권행동프로그램(National Human Rights Action Programme: NHRAP)의 채택을 목적으로 몽고에서 인권강화를 위한 프로그램(HURISTMON)이다. 둘째, 몽고 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Mongolia: NHRCM) 역량 강화를 위한 프로그램이다. HURISTMON과 NHRCM의 많은 임무들이 밀접하게 연관되어 있고 중복되기도 한다.

HURISTMON 프로젝트의 첫 번째 단계는 NHRAP에 대한 참여적·협의를 개발을 통해 인권준수를 증진하고 몽고에서 인권에 대한 보다 광범위한 인식을 확산하는 것을 목적으로 하고 있다. NHRAP은 다섯 가지 목적을 갖고 있다.

첫째, 전략 수립에 관한 광범위한 동의, 국가 내 핵심 이해당사자(stakeholder)와 행위자 사이에 NHRAP 개발을 위한 전략적 파트너십을 구축하는 것이다.

둘째, 국가 내에서 인권을 보호·증진하기 위해 공공부문 거버넌스 제

I

II

III

IV

V

VI

도, 국가인권제도, 시민사회와 사적 부문 제도의 역량을 평가·개발·강화하는 것이다.

셋째, 인권기준과 규범에 대한 대중적 인지, 인권원칙에 대한 대중적 주창활동(advocacy)뿐만 아니라 교훈과 모범 사례에 대해 효과적으로 전파하는 것이다.

넷째, 범국가적 공식적 승인을 위해 지역적·부문별 인권 행동 계획을 통합하는 포괄적인 NHRAP을 개발하는 것이다.

다섯째, NHRAP의 실행을 위해 내외적 자원의 동원을 위한 전략을 개발하고 NHRAP 파트너 사이에 책무와 의무를 할당하는 것이다.

UNDP와 OHCHR은 NHRCM에 대한 기술지원을 통해 공동으로 NHRCM 프로그램을 개발했다. 동 프로젝트는 2001년 12월부터 2005년 12월까지 NHRCM의 주된 책무에 따라 다음과 요소로 구성되어 있다.

첫째, 교육과 연구를 통한 인권의 증진

둘째, 개인통보(complaints)와 조사 기제를 통한 인권의 보호

셋째, 모니터링과 자문적 기능, 정부에 대한 인권정책 조언 제공을 통한 인권의 효과적인 이행

나. 주제별 기술협력 활동

1) 국가인권제도(National Human Rights Institutions)

기술협력 프로그램의 주요 요소는 유엔 기준에 부합되도록 인권증진과 보호를 위한 독립적인 국가인권제도의 설립을 촉진하고 강화하는 것이다. 즉, 기술협력 프로그램의 주요 목적중 하나는 국가인권제도가 인권보호와 증진에 수행할 수 있는 역할을 통합하고 강화하는 데 있다. 이러한 목적을 위하여 국가인권제도의 설립과 기능에 관여하고 있는



사람들을 위해 정보자료와 매뉴얼이 개발된다. 특히 정부관리들에게 국가인권기구의 구조와 기능에 관한 정보와 전문성을 제공하기 위해 워크숍과 세미나를 개최한다. 현재 UNDP와의 협력 아래 약 30개 국가에 국가인권제도를 설립하고 강화하기 위한 직접적 협력이 제공되고 있다.

2) 사법 행정(administration of justice)

사법행정 분야에서의 기술협력 활동은 판사, 변호사, 검사, 교도관, 법집행관을 위한 교육과정을 포함한다. 교육훈련은 참가자들이 사법행정에 관련된 국제인권기준에 친숙해지도록 하는 데 목적이 있다. 판사, 변호사, 검사를 위한 교육과정은 다음과 같은 주제를 포괄한다. 즉, 국제인권보호체계, 판사와 변호사의 독립, 범죄 수사, 체포와 재판 전 구금에 적용될 수 있는 인권기준, 공정한 재판의 요소, 청소년 사법, 사법행정에서 여성의 권리 보호, 긴급 상황에서의 인권 등이다. 법 집행관리를 위한 교육과정은 경찰의 행동강령과 같은 관련 기준과 원칙뿐만 아니라 다음과 같은 실질적인 관련 문제를 포함한다. 법집행 기관에 의한 강제력의 사용, 고문으로부터의 보호, 효과적인 법적·윤리적 인터뷰 방법, 체포와 재판 전 구금 하의 인권, 피고인의 법적 지위와 권리 등이다.

3) 인권교육(human rights education)

인권교육은 태도의 형성, 지식과 기술의 전수를 통해 보편적 인권문화를 구축하는 것을 목적으로 하는 훈련, 전파와 정보노력으로서 정의할 수 있다. 인권교육은 개인으로 하여금 자신의 권리 및 타인의 권리를 변론하도록 고취하는 가치, 신념, 태도를 증진한다. 그리고 개별 공동체에서 모든 사람들이 인권을 실현해야 할 공통 책임을 갖고 있다는 사실을 인지하도록 만든다. 인권교육은 장기적으로 인권유린을 예방하는 데

I
II
III
IV
V
VI

기여하고 공정한 사회를 만드는 투자의 일환이라고 할 수 있다. 인권교육에 대한 OHCHR의 위임소관(mandate)은 주로 ‘인권교육 10년 (Decade for Human Rights Education, 1995-2004)’과 이를 위한 국제행동계획(International Plan of Action)에 의해 수립되고 있다. 구체적으로 OHCHR의 기술협력 프로그램은 다음과 같은 활동을 통해 실행되고 있다.

첫째, 인권교육과 훈련 자료의 개발

둘째, 국제·지역 세미나와 워크숍, 교육자원의 개발을 통한 정보공유의 촉진

셋째, 인권 풀뿌리 구상에 대한 재정적 지원을 제공하는 Assisting Communities Together(ACT) 프로젝트를 통한 인권교육을 위한 지방적 노력에 대한 지원

넷째, 인권교육을 위한 국가 노력 지원

ACT 프로젝트는 지역 공동체에서 인권교육과 훈련활동을 수행하는 비정부 조직, 지역연합, 다른 유사한 제도를 위해 유용한 소규모 재정을 지원한다. ACT 프로젝트는 OHCHR과 UNDP에 의해 1998년 시작되었다. 지원활동은 다음과 같다.

첫째, 교사, 여성, 사회노동자, 관리, 원주민을 포함한 다양한 집단을 위해 인권 워크숍과 훈련과정을 조직하는 것

둘째, 극장 공연, 예술 전시, 록 콘서트와 같은 문화 이벤트를 통해 인권 인지도를 구축하는 것

셋째, 인권 자료의 생산과 번역 그리고 미디어를 통한 전파

넷째, 인권 보호와 증진을 위한 정보센터의 창설

다섯째, 죄수, 성 노동자, HIV 양성반응자, 고아, 국내실향유민과 같



은 특별히 취약한 사람들을 위한 교육 프로그램의 개발
여섯째, 인권청소년 클럽의 설립과 같은 아동과 청소년과의 인권교
육을 위한 활동의 개발(OHCHR, Assisting Communities
Together: ACT Brochure)

4) 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plans: NHRAP)

NHRAP을 위한 기반은 1993년 세계인권회의에서 마련되었다. 세계
인권회의의 결과 채택된 비엔나 선언과 행동프로그램에서 민주주의, 개
발, 인권을 증진하기 위한 국가적·국제적 행동에 우선이 두어져야 하며,
각 국가는 인권의 보호와 증진을 개선할 수 있는 조치를 담은 국가행동
계획의 입안의 바람직성을 고려해야 한다고 제시하고 있다(비엔나 선
언과 행동프로그램, Part II, paragraph 71). 이러한 계획의 기본요소
들은 인권존중을 증진할 목적으로 인권과 민주주의 제도, 인권의 법적
보호, 근거가 있는 교육과 공공 정보를 강화하는 것이다. 세계인권회의
는 인권의 전반적 준수와 법치의 유지에 직접적 영향을 갖는 적절한
구조를 구축하고 강화하는 임무에서 국가는 도움을 받아야 한다고 강력
하게 권고하고 있다. 국가행동계획의 기본목적은 특정 국가에서 인권의
증진과 보호를 개선하는 것이다. 정부와 공동체가 인권개선을 실천적
목표로 승인하고 그러한 목표의 성취를 보장하기 위한 프로그램을 개발
하며, 정부와 사회의 모든 관련 부문들이 관여할 수 있도록 하기 위해
인권개선을 공공정책의 맥락 속에 두도록 한다.

NHRAP을 위한 OHCHR의 비전은 NHRAP이 인권제도와 민주주
의, 인권의 법적 보호와 인권교육 강화를 통해 민주주의, 개발, 인권을
증진하는 수단이라는 것이다. 국가인권행동계획은 다음과 같은 내용을

I
II
III
IV
V
VI

담고 있다.⁵

첫째, 국가 인권 필요의 검토

둘째, 정부 관리, 안전 당국, 시민사회 조직, 일반대중 사이에서 인권 문제에 대한 인지도 제고

셋째, 협력적 분위기 속에서 광범위한 사회 스펙트럼의 동원

넷째, 현실적인 활동 제안

다섯째, 성취 가능한 목표의 설정

여섯째, 다른 국가 프로그램, 특히 개발과 교육의 분야 프로그램과의 연계 증진

일곱째, 행동에 대한 공약 유발

국가행동계획이 효과성을 갖기 위해서는, 정치적 지지의 수준, 투명하고 참여를 통한 계획수립, 계획의 밑바탕이 되는 인권연구의 포괄성, 현실적인 우선 순위 설정과 행동 지향적 계획화, 모니터링과 평가를 위한 명료한 성공기준과 강력한 참여적 기제, 적절한 자원에 대한 공약 등의 요소들이 필요하다.

국가행동계획으로부터 다음과 같은 결과를 기대할 수 있다.

첫째, 추가적인 인권기준의 비준과 이러한 기준의 국내법과의 보다 효과적인 통합

둘째, 보다 강력한 사법행정, 법치의 개선, 사법독립의 강화, 안전당국 차원의 관행 개선

셋째, 삶의 질, 특히 취약집단의 삶의 질 개선으로 연결되는 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 인지도와 실행 강화

⁵- OHCHR, Handbook on National Human Rights Plan of Action, PROFESSIONAL TRAINING SERIES, NO. 10 (August 2002).

- 넷째, 인권과 개발 사이의 연계 개선
- 다섯째, 국가인권제도의 설립 혹은 강화
- 여섯째, 보다 효과적인 시민사회 제도
- 일곱째, 취약집단을 위한 프로그램의 증진
- 여덟째, 인권기준과 개인과 공동체에 대한 인권기준의 가치에 대한 이해도 제고

4. 평가

인권이 국제사회의 주요한 관심사로 부각됨에 따라, 유엔을 중심으로 인권문제를 주류화하기 위한 제도들이 강화되어 왔다. 이러한 차원에서 유엔의 인권보호·증진을 위한 인권 레짐도 지속적으로 확대·보완되고 있다.

유엔인권위원회가 인권이사회 체제로 전화됨에 따라 모든 회원국들은 정기적으로 자국 내 인권상황에 대한 보고 및 심사절차를 거치도록 되어있다. 이는 인권상황이 심각하다고 여겨지는 일부 국가들의 인권상황에 대한 검토차원을 넘어서서 모든 국가들이 시기별로 동일한 기준으로 인권상황을 심사 받도록 하였다는 점에서 의미가 있다. 이사회에서 회기별 심사는 매우 단기간에 이뤄지지만, 보고서를 준비하고 검토하는 작업과정에서 특정 국가의 인권상황을 살펴보기 위해 국가 기구 및 비정부기구들이 관여하게 된다는 점에서 중요하다. 즉, 대상 국가만이 아니라 국가인권기구, 비정부기구 등 이해당사자의 참여가 확대되어 오고 있다. 이에 따라 인권증진·보호 과정에서 이해당사자들의 역할이 강화되고 있다. 또한 이해당사자의 역할이 강화됨으로써 특정 국가 내에서 인권에 대한 관심도도 제고될 수 있게 되었다.

I
II
III
IV
V
VI

특정국가의 인권을 증진·보호하기 위해 유엔의 제도들이 발전되는 과정에서 각 제도별 보완성과 실천성이 강화되고 있다. 보편적 정례 검토 제도를 준비하는 과정에서 유엔인권고등판무관실이 규약위원회의 권고 및 정보 등을 요약하여 국가보고서와는 별도의 보고서를 작성하도록 되어 있다. 따라서 해당 국가가 가입한 국제인권협약에 따라 각 규약위원회가 당사국이 제출한 국가보고서를 심의한 결과 작성하는 최종검토의견서(concluding observations) 상의 권고 내용이 보편적 정례검토 과정에서 반영될 수 있게 되었다. 규약위원회 국가보고서 심의결과 최종검토의견서를 작성하여 권고를 할 수 있지만 상대적으로 권고사항에 대한 당사국의 후속조치에 대해서는 제도적으로 취약하였다. 그런데 보편적 정례검토 제도에서는 최종보고서에서 권고하는 내용에 대해 차기 검토 시 반영 여부를 중심으로 심의하도록 되어 있어 권고내용의 실천성이 보다 강화되었다고 할 수 있다.

그리고 주제별로 인권을 증진하고 보호하는 활동이 강화되고 있는 가운데 이러한 주제별 활동이 특정국가의 인권개선에도 기여할 수 있게 되었다. 규약위원회의 국가보고서 심의 활동 이외에도 국가 간 청원제도, 개인청원 제도, 규약위원회 조사제도는 특정국가에서 구체적 인권 침해 사례를 중심으로 감시활동을 전개함으로써 인권침해를 예방하는 제도적 장치로 기능하고 있다. 또한 주제별 특별보고관의 경우에도 연례보고서를 통하여 자신의 위임 영역에서 특정국가의 인권문제를 제기함으로써 특정국가로 하여금 전문 분야에서의 인권에 관심을 갖도록 하고 있다. 또한 주제별 특별보고관의 경우 통보제도를 통해 특정국가 내에서 구체적 인권유린 행위에 대해 조사하고 감시할 수 있다.

특별절차 연례회의 특별절차 조정위원회, 규약위원회 연례의장단회의, 규약위원회간 회의 등에서 보듯이 주제별, 분야별 기구 사이의 협력

이 확대됨으로써 인권증진과 보호에 기여하고 있다. 특히 특정국가의 인권침해와 관련하여 주제별 특별보고관은 공동으로 통보에 참여함으로써 협력을 강화하고 있다. 또한 인권분야 대화와 기술협력을 통하여 특정국가 내 인권보호를 위한 인프라를 구축하고 국가역량을 강화할 수 있는 제도가 발달되어 오고 있다.

이와 같이 유엔에서 인권의 증진과 보호를 위한 각종 제도가 발전되어 오고 있지만 여전히 국가 중심적 국제관계의 성격으로 인해 실행과정에서 한계가 드러나고 있다. 현재 유엔의 인권보호를 위한 제도가 인권개선의 실효를 거두기 위해서는 해당 국가의 협조가 필수적이라고 할 수 있다. 그런데 인권유린 국가는 내정불간섭의 원칙에 따른 관할권을 내세워 특별절차에 협조하지 않는 경우가 많다. 특히 국가를 대상으로 하는 국별 특별보고관의 경우 북한의 태도에서 보듯이 정치적 성격을 이유로 존재 자체를 부인하는 사례도 나타나고 있다. 또한 유엔인권이사회에 보편적 정례검토제도가 도입되어 시행되고 있지만 해당국가와의 관계를 고려하여 봐주기 식으로 일관하는 폐단도 나타나고 있다.

국별 특별보고관, 주제별 특별보고관 등 특별절차의 통보제도에 대해서도 해당 국가가 협조하지 않을 경우 제대로 조사가 이루어질 수 없다. 또한 국제인권협약에 따른 규약위원회에 의한 국가 간 청원제도와 개인 청원제도의 경우에도 국가가 해당 협약과 의정서에 가입하지 않거나 해당 조항을 유보할 경우 적용할 수 없는 본질적 한계가 있다.

규약위원회에 제출하는 국가보고서의 경우 해당국가가 제출 주기에 대한 의무를 준수하지 않더라도 제재할 방법이 존재하지 않는다. 또한 규약위원회의 국가보고서 심의, 유엔 인권이사회에 보편적 정례검토에서 보고서 심의는 시간의 절대부족으로 형식적으로 흐를 가능성이 높다. 또한 인권유린국가의 경우 자국 내 인권을 실질적으로 개선하려는

I
II
III
IV
V
VI

노력보다는 국가보고서 제출과 심의에 대해 국제적 압력을 회피하고
통과의례로 간주하는 경향도 있다.

III

다자간 협상과 국제기구 개입 전략



1. 헬싱키 프로세스와 다자간 협상 전략

다자간 인권개선을 위한 대표적인 전략의 하나로 헬싱키 프로세스가 논의되어 왔다. 헬싱키 프로세스의 적용 가능성을 판단하기 위해서는 헬싱키 프로세스에 참여한 행위자, 전략적 이해, 인권개선을 위한 틀이 형성되는 과정을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

헬싱키 프로세스는 누구의 필요에 의해 논의되기 시작했는지가 중요하다. 유럽안보협력회의는 소련과 동구사회주의권의 절실한 필요에 의해 제안되었다는 사실이다. 이에 따라 소련이 우선적으로 자신의 입장을 의제에 반영하고자 하였다. 그렇지만 서방은 회의를 수용하는 대신 서방의 이해를 반영하는 의제를 제기하였으며, 소련은 자신의 이해를 관철하는 회의를 성사시키기 위해 서방의 의제를 수용하지 않을 수 없었다는 점이다. 소련을 중심으로 하는 사회주의 진영은 유럽안보의 보장과 유럽국가 상호간에 무력의 사용 혹은 무력사용 위협 포기와 무역, 경제, 과학, 기술협력의 확대에 관심을 두고 있었다. 이 과정에서 서방은 동서 국가 간 사람, 아이디어, 정보의 자유로운 이동을 회의 성립 조건으로 제시함으로써 향후 회의에서 ‘인적 문제’에 관한 논의의 씨앗이 되었다.⁶

헬싱키 프로세스에 참가한 국가들은 단순히 동서 양진영이 아니었으며 서방 진영 내에서도 입장의 차이가 있었다는 점을 주목해야 한다. 헬싱키 프로세스는 개별 국가가 아니라 동서 진영 대 진영의 구도로 협상이 진행되었지만 단순히 동서 진영간 협상이 아니었다. CSCE에는

⁶ John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975* (London: Duke University Press, 1985), p. 6; John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe* (Honolulu: Universtiy Press of Pacific, 1993), pp. 5-6.

I
II
III
IV
V
VI

다양한 유형의 국가집단이 참여하고 있었다. 당시 협상에 참가했던 국가들은 NATO, WTO, EC 9개국, 베를린 그룹, 비동맹·중립 국가, Nordic Caucus, 지중해 그룹 등과 같은 몇 개의 주요 그룹으로 분류될 수 있다.⁷ 회의 기간 중 인권에 대한 미국의 입장은 변화하고 있지만 상대적으로 인권 문제에 관심이 적은 편이었다. 미국 대표는 낮은 급의 인물이었고 협상 초기 미국대표는 인권 관련 문제에 대해 상당히 신중한 입장을 견지하였다. 인권의제가 채택되는 과정에서 유럽공동체(EC)가 핵심적인 역할을 수행하였다. 최종의정서에서 인권규정을 위한 투쟁을 이끈 것은 서유럽, 특히 영국이었다.

또한 비동맹·중립 국가들이 나름대로의 역할을 수행하고 있었다는 사실을 주목할 필요가 있다. 비동맹·중립국 역시 회의에서 자신들이 추구할 목표를 갖고 있었다. 유럽의 중립국들은 다른 서유럽 국가들과 일반적으로 원칙과 개념을 공유하고 있기 때문에 서방의 목적과 유사하였다. 그러나 중립국들은 자신들의 특별 목적을 갖고 있었다. 이들 국가들은 인권이나 자유왕래에 관하여 양 진영 간의 중재역할을 강조했다. 비동맹·중립 국가들은 바르샤바 조약기구와 NATO/EC 그룹들이 입장을 타협하는데 기여하는 제안들을 도입하였다. 인권과 자유로운 이동에 대한 본질적인 타협을 진전시키는데 있어 조정 역할을 수행함으로써 자신들의 발언권을 높이고자 하였다.⁸ 바르샤바 조약기구는 소련에 종속되어 고도로 조정된 집단이었다. 폴란드와 불가리아가 인도적·문화적 문제에 대해 선도적 역할을 하였다. 그렇지만 바르샤바 조약기구는 소련에 종속되어 고도로 조정된 집단으로 소련이 그러한 이슈에 대한

⁷ John J. Maresca, *Ibid.*, pp. 18-22.

⁸ *Ibid.*, p. 25; 이인배, “제도와 행위자간의 상호작용에 관한 연구 : “다자간 협력안보” 사례로서 CSCE를 중심으로,” 『국제정치논총』, 41집 2호 (2001), p. 103.

통제를 상실하였다는 것을 의미하지는 않았다.

헬싱키 최종의정서가 채택되는 과정에서 단계별 절차를 거쳤다는 점을 주목해야 한다. 헬싱키 프로세스는 1972년 9월부터 11월까지 헬싱키에서 대사급의 비공식 모임을 열어 조율하는 과정에서 1972년 5월 31일 NATO 외무장관들은 헬싱키에서 다자간준비회담을 개최한다는데 공식 합의하였다. 이러한 합의 아래 핀란드 정부는 35개국에 공식 초청장을 발송하였다. 1972년 11월 22일부터 1973년 6월 8일까지 핀란드 헬싱키 외곽에 있는 디폴리에서 유럽의 33개국(알바니아 제외)과 미국, 캐나다 등 35개국 대표가 참가한 ‘다자준비회담(Multilateral Preparatory Talks: MPT)’이 개최되었다. 1973년 6월 8일 준비회담의 결과 향후 CSCE의 의제와 절차를 확정한 ‘헬싱키 협의에 대한 최종 권고(Final Recommendations of the Helsinki Consultations, 일명 Helsinki Recommendations 혹은 Blue Book)’를 내놓게 되었다. 준비회담에 따라 참가국들은 제1단계(Stage I, 1973.7.3-7, 헬싱키), 제2단계(Stage II, 1973.9.18-1975.7.21, 제네바), 제3단계(Stage III, 1975.7.30-8.1, 헬싱키) 등 3단계에 걸쳐 CSCE를 진행하기로 합의하였다.

실제로 어떠한 조직과 제도를 통하여 최종의정서가 채택되었는지 살펴볼 필요가 있다. 1단계 외무장관 회담에서 채택된 Blue Book에 따르면 2단계 회담은 위원회와 소위원회의 작업으로 구성된다. 위원회와 소위원회는 선언, 권고, 결의안 혹은 다른 최종문서의 초안을 준비한다. 3개의 바스켓위원회, 11개 소위원회로 구성되었다. 그리고 회원국 외무장관에 의해 임명되는 대표로 구성되는 조정위원회(Co-ordinating Committee)는 각종 위원회의 활동을 조정하고 이들의 작업결과를 취합하는 역할을 수행하였다.

바스켓의 내용을 결정하는 과정에서 의사결정방식을 주목해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

CSCE 의사결정 절차는 ‘평등의 원칙(principle of equality)’에 기반을 두고 있다. Blue Book에 의하면 의정서 내용은 참가국들의 ‘합의 (consensus)’로 의사를 결정하도록 규정하고 있다. Blue Book 6장의 절차규칙(69항)에서는 “회의의 결정은 합의에 의해 채택될 것이다. 합의는 한 대표에 의해 표현되거나 제출되는 어떤 장애-문제시된 결정을 채택하는 데 장애-도 없는 것을 의미한다”고 규정하고 있다. 즉, 다수결 원칙을 부정하고 어떤 한 대표의 반대표시도 없는 합의의사결정 (Consensus Decision-making) 방식이 채택되었다.⁹

헬싱키 프로세스는 안보·경제·인권 문제 등 포괄적 의제를 실현하기 위해 국가 간 관계를 규율하는 지도원칙을 채택하였다는 점에 주목해야 한다. 서방측은 국가 간 관계를 규정하는 ‘원칙’을 의제에 포함하기로 결정하였다. 회의 성사를 위해 바르샤바 측도 국가 간 관계를 지도할 원칙을 포함하는 데 동의하였다. 이에 따라 1972년 1월 프라하에서 국경불가침, 무력불사용, 평화공존, 평화를 위한 선린·협력관계구축, 국가 간 상호접촉, 군축, 유엔지지 등 7개의 기본원칙이 논의되었다.¹⁰ 실제로 협상과정에서 국가 간 관계를 규율하는 원칙이 중요한 쟁점의 하나였다. 2단계 회담에서 국가 간 관계를 규율하는 지도원칙에 대한 입장 차이가 가장 첨예하게 대립되었다. 참가국들은 개별원칙들이 무엇을 의미하는가, 이들이 상호간, 그리고 이미 존재하는 국제규범과 어떻게 관련이 되는지에 대해 상이한 인식을 갖고 있었다. 협상 결과 헬싱키 최종 의정서에 국가 간 관계 지도 원칙이 포함되었다. 특히 이러한 지도 원칙에 인권과 기본적 자유 존중이라는 원칙이 포함될 수 있었다. 이와 같이

⁹- John J. Maresca, *Ibid.*, p. 14.

¹⁰- 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』, 제38집 1호 (1998), pp. 70-71.

헬싱키 프로세스의 틀이 갖추어지는 과정에서 국가 간 관계 지도원칙이 도입되었다는 점을 주목해야 한다.

헬싱키 최종의정서에서 인권 개선을 위한 기본 틀이 어떻게 구성되고 있는 지 주목해야 한다. 헬싱키 의정서의 인권개선 구도는 국가 간 지도 원칙으로서의 인권존중 원칙, 바스켓 III에서 서방이 중요시 하였던 인적 접촉과 정보 교류로 구성된다고 할 수 있다. 이러한 구도는 첫째, 사상, 양심, 종교, 신념의 자유를 포함하여 인권과 기본적 자유의 존중이라는 제 7원칙으로서 규범적 성격의 측면을 갖고 있다. 둘째, 인적 접촉과 정보라는 바스켓 III의 첫 2부문으로 실천적 성격의 측면을 갖고 있다. 특히 의제 형성과정에서 유럽공동체는 인적 접촉과 정보 교류를 중요시하였다. 인권개선을 위한 실천적 성격을 지니고 있는 바스켓III의 인적 접촉과 정보 교류의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인적 접촉을 규정하고 있는데, ① 가족적 유대에 기반한 정기적인 만남과 접촉, ② 가족의 재결합, ③ 국제결혼, ④ 사적 이유 혹은 직업상의 여행 ⑤ 개인 및 단체여행의 조건 개선, ⑥ 청년교류, ⑦ 스포츠, ⑧ 교류의 확대 등의 내용을 포함하고 있다. 둘째, 정보교류를 규정하고 있는데, ① 구두상의 정보, 문서정보, 영화와 방송 정보 등 정보의 유통, 접근, 교류의 증진, ② 정보 분야의 협력, ③ 언론인 근무조건의 향상 등의 내용을 포함하고 있다.¹¹

헬싱키 최종의정서(Final Act)의 성격에 대한 이해가 필요하다. 최종의정서는 진영 간 관심사의 상호 인정 과정에서 이루어진 정치적 타협의 산물이다. 최종의정서는 유럽에서의 지정학적 현상유지에 대한 일반승인과 인권이 동서관계의 정당한 요소라는 점 사이의 교환(trade-off)

¹¹ 이금순·김수암, 『개혁·개방과정에서의 인권의제: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 69-70.

I
II
III
IV
V
VI

의 결과이다. 일괄타결(package deal)의 방식으로 해결되었다는 사실이다. 이슈 간의 연계전략을 통해 정치적으로 타협이 성공적으로 타결되었다. 특히 최종의정서는 법적 구속력 대신 도덕적·정치적 구속력을 갖는 문서라는 사실을 주목해야 한다. 이러한 정치적 성격의 합의가 인권개선을 위한 실천적 전략으로 의미를 가질 수 있었던 것은 후속회담(follow-up meeting)을 개최하기로 합의하였다는 데 있다. 후속회담은 최종의정서 실천을 위한 중요한 성취 중의 하나이며, 후속회담이 없었다면 의정서는 단순히 선언에 불과하였을 것이다. 후속회담에 따라 인권 전문가 모임, 인접 접촉 전문가 모임이 개최되었다. 이러한 후속회담이 있었기 때문에 준수법적이고 정치적으로 구속력 있는 성격을 갖게 되었던 것이다.

2. 국제형사재판소 제소

미 북한인권위원회의 보고서 ‘북한인권 보호를 위한 법적 전략(Legal Strategies for protecting Human Rights in North Korea)’ 등에서 보듯이 일부 국제인권비정부기구를 중심으로 북한 내 인권 유린 책임자 처벌 문제가 제기되고 있다. 특히 비릿 문타본 북한인권특별보고관도 금년도 유엔인권이사회에 제출한 보고서에서 북한주민에 대한 인권침해 현상이 완화되기 위해서는 인권유린 책임자에 대한 비처벌 문제를 고려해야 한다는 점을 별도의 항목으로 강조하고 있다. 이러한 처벌 문제는 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC) 제소와 연결되고 있다.

국제형사재판소는 국제적으로 가장 중대한 범죄를 범한 개인들을 수사하여 소추할 목적으로 조약에 의하여 설립된 상설 국제기구이다. 국

제형사재판소는 2002년 효력이 발생하였으며 인권유린에 책임이 있는 개인을 구류하는 메커니즘을 제공하기 위한 ‘로마규정(Roma Statute)’에 의해 설립되었다. 르완다, 유고슬라비아를 위해 설립된 한시적 재판소와는 달리 ICC는 상시적 국제형사재판소로 기능하게 되었다. ICC는 아직까지 하나의 사건도 재판하지 않았으며, 2007년 11월 현재 4건의 국제 상황을 조사하고 있다. ICC는 로마 규정에 열거되어 있는 범죄와 특별상황에 대해서만 관할권을 행사할 수 있다. 그리고 국제형사재판소는 개인이 아닌 국가나 다른 법적 기구에 대해서는 관할권이 없다. 로마 규정에는 소급처벌의 규정이 없기 때문에 ICC는 로마규정이 효력을 발생한 2002년 7월 1일 이후 저질러진 범죄행위에 대해서만 관할한다.

ICC는 로마규정 아래 4가지의 상황에서 권한을 행사할 수 있다.

- 첫째, 로마규정을 비준한 국가의 영토 내에서 범죄 행위가 발생했거나 로마규정을 비준한 국가의 국민이 범죄 행위를 저지를 경우
- 둘째, 로마규정을 비준하지 않은 국가가 국제형사재판소의 관할권에 동의하였고 범죄가 그 국가의 영토에서 일어났거나 또는 그 국가의 국민이 범인인 경우
- 셋째, 로마규정을 비준하지 않은 국가가 자국민은 아니나 자국 영토에서 범죄를 저지른 자를 인도하는 경우
- 넷째, 국제평화와 안보를 위협하거나 위반하는 범죄행위를 저지르거나 유엔 안보리가 유엔헌장 7장에 따라 사건을 국제형사재판소에 회부하였을 경우

로마 규정에 의하면 UN안전보장이사회는 UN 헌장 7장을 근거로 모든 상임이사국이 거부권을 행사하지 않을 때 ICC에 평화를 위협하는 사건(Case)을 제소할 수 있다. ICC는 사건이 제소되면 조사를 시작하

I
II
III
IV
V
VI

고 가해자를 소환하여 재판에 회부한다. 재판 결과가 유죄로 판명 나면 구속할 수 있으며 최소 벌금형에서 최대 무기징역을 선고할 수 있다. 그런데 로마규정에 의하면 사건이 동 재판소의 관할에 속한다 하더라도 다음과 같은 4가지 경우에는 재판소가 사건을 재판할 수 없다.

첫째, 당사국이 그 사건을 진지하게 소추할 의사나 능력이 있어서 그 사건에 관하여 관할권을 가진 당사국이 이를 수사하고 소추하고 있는 경우

둘째, 관할권이 있는 국가가 사건을 수사한 결과 소추하지 아니하기로 결정하였고 그 결정이 그 국가의 소추의지나 소추능력의 결여 결과가 아닌 경우

셋째, 문제의 개인이 개별적 행위에 대하여 이미 재판을 받은 경우

넷째, 사건의 소의 제기를 정당화할 만큼 충분한 무게중심이 없는 경우¹²

국제형사재판소는 국내법정과 관련하여 보충성의 원칙(principle of complementarity)을 적용하도록 되어 있다. 즉, 국제형사재판소는 당사국의 국내사법체계에 의한 재판권 행사에 대한 보충적 관할권을 갖는다. 그러므로 국내형사재판 관할권이 국제형사재판소의 그것보다 우선적으로 행사되어야 한다. 국내법정체계가 추정범죄에 대해 적절하게 처리하는 곳에 관할권을 행사할 수 없다. 실제로 범죄인의 체포와 인도, 증거 수집을 포함하여 국제형사재판소의 모든 협조요구는 국내사법제도에 의하여 집행된다. 다만, ICC는 사건에 관할권을 갖고 있는 국가가 조사나 기소를 수행할 의지나 역량이 없고, 사건이 ICC에 의한 추가

¹² 송상현, “로마조약(The Rome Statute)과 국제형사재판소(ICC)에 관한 소고,” 『서울대학교 법학』, 44권 3호 (2004), p. 239.

행동을 정당화할 만큼 충분히 심각할 때만 관할 할 수 있다.

국제형사재판소의 절차는 수사(Investigation), 공판전 공소 사실 확인절차(Conformation hearing, 제61조), 공판(Trial), 상소와 재심절차(Appeal and reveal) 등 순차로 4단계로 집약할 수 있다. ICC가 관할권을 행사할 수 있는 핵심범죄(core crimes) 행위는 집단살해죄(genocide, 제6조), 인도에 반하는 범죄(crimes against humanity, 제7조), 전쟁범죄(war crime, 제8조), 침략범죄(offense of aggression, 제5조 제1항) 4가지로 나눌 수 있다. 그런데 침략 범죄의 정의와 관할권 행사 조건이 아직 채택되지 않고 있다.

로마규정 6조에서 ‘집단살해죄’라 함은 국민적, 종족적, 인종적, 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 파괴할 의도를 가지고 행하여진 행위를 의미하며, 집단 구성원들의 살해, 집단 구성원들에 대한 심각한 육체적·정신적 위해 유발, 전부 또는 부분적으로 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의적으로 부과하는 것, 집단 내 출생을 고의적으로 방지할 목적으로 부과하는 조치, 집단의 아동들을 강제적으로 다른 집단으로 이동시키는 것을 포함한다.

집단살해죄가 성립되기 위해서는 크게 2가지 요건이 필요하다. 첫째, 중대한 육체적 위해 등 금지된 행위이다. 둘째, 살해 등의 행위가 국민적, 종족적, 인종적, 또는 종교적 집단의 전부 또는 일부를 파괴할 의도를 가지고 이루어져야 한다. 즉, 가해자가 확고한 학살 의도(intent to destroy)를 가지고 살해하였는가라는 점이다. 이러한 의도를 특정한 의도(specific intent)라고 한다.¹³ 집단살해죄와 관련하여 북한은 1989년 1월 31일 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약(Convention on the

¹³. 김영석, “국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률에 대한 고찰,” 『서울국제법연구』, 15권 1호 (2008), pp. 36-37.

I
II
III
IV
V
VI

Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)에 가입하였다.

로마규정 제7조 1항은 ‘인도에 반하는 범죄’라 함은 민간인에 대한 광범위한 또는 체계적인 공격의 일부로서 그 공격을 인지하고서 행하여진 다음의 행위를 말한다. 구체적으로 ① 살해(murder), ② 절멸(extermination), ③ 노예화(enslavement), ④ 주민의 추방 혹은 강제적 이동(deportation or forcible transfer of population), ⑤ 국제법의 근본규칙을 위반한 구금 또는 기타 신체적 자유의 중대한 박탈, ⑥ 고문, ⑦ 강간, 성적 노예화, 강제매춘, 강제 임신, 강제불임, 또는 다른 형태의 이에 상당하는 중대한 폭력, ⑧ 이 항에 규정된 어떠한 행위 또는 재판소 관할권 내의 어떠한 범죄와 관련하여 정치적, 인종적, 민족적, 종족적, 문화적, 종교적 사유, 제3항에 정의된 성, 또는 국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거하여 동일시되는 집단이나 집합체에 대해 가해진 박해, ⑨ 인종차별범죄(crime of apartheid), ⑩ 의도적으로 신체 또는 정신적 또는 육체적 건강에 대해 중대한 고통 또는 중대한 손상을 초래하는 유사한 성격의 다른 비인도적 행위가 이러한 범죄행위에 포함된다. 인도에 반하는 범죄는 집단이나, 민족, 종족으로 그룹화 하여야 하는 집단살해죄보다 쉽게 증명할 수 있다. 문제는 위의 행위들이 북한 정부의 지휘 아래 상습적으로 벌어지고 있는가라는 점이다.

로마규정 제8조에는 ‘전쟁범죄’와 관련하여 특히(in particular) 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범조의 광범위한 수행의 일부로서 저질러진 경우에 재판소가 관할권을 행사하도록 하였다. 국제적 갈등의 일환으로 저질러진 전쟁범죄는 1949년 8월의 제네바 협약에 대한 중대한 위반을 포함한다. 구체적으로 로마규정 제8조 2항은 크게 4가지 중

류의 전쟁을 규정하고 있다.

첫째, 1949년 제네바 협약의 중대한 위반행위를 규정하고 있다. 구체적으로 아래와 같은 행위들은 제네바 협약의 심각한 위반에 해당된다.

- ① 의도적인 살상(willful killing), ② 고문 및 비인간적인 행위, ③ 의도적으로 신체나 건강에 커다란 고통 또는 심각한 위해를 가하는 행위, ④ 군사적 필요에 의해 정당화되지 않는 광범위한 재산의 파괴와 약탈, ⑤ 전쟁포로 또는 적대세력의 군대에서 복무한 다른 피보호인에 대한 징집, ⑥ 전쟁 포로 또는 다른 피보호인에 대한 정당하고 정규적인 재판권의 고의적 박탈, ⑦ 불법 추방 또는 강제 이주, ⑧ 인질의 수용 등이다.

둘째, 국제법의 확립된 체계 내에서 국제적 무력 충돌 시 적용할 수 있는 법과 관습에 대한 다른 중대한 위반을 규정하고 있다. 다음과 같이 전쟁범죄를 구성하는 다양한 전쟁법 위반 행위들이 있다. ① 항복하는 적군을 살상하거나 폭행하는 경우, ② 포로들의 신체를 훼손하거나, 임상 실험에 동원하는 경우, ③ 적군이나 적국의 시민을 처참하게 죽이거나 폭행하는 경우, ④ 인간의 존엄성을 박탈하는 행위이다.

셋째, 제네바 4개 협약에 공통된 제3조의 중대한 위반을 규정하고 있으며 이는 비국제적 무력 충돌 시 발생하는 전쟁범죄 중 공통된 제3조 위반행위를 전쟁범죄로서 명문화한 것이다.

넷째, 국제법의 확립된 체계 내에서 비국제적 성격의 무력충돌 시 적용할 수 있는 법과 관습에 대한 다른 중대한 위반을 규정하고 있다. 이는 주로 제네바협약 제2추가 의정서에서 유래한 것이다.¹⁴

현재 ICC에서는 현재 3개의 사건을 조사 중이다. 국가가 제소한 사례인 콩고와 우간다 사건, 세 번째로 UN안전보장이사회에서 제소한 수단

¹⁴ 김영석, 위의 글, p. 58.

I
II
III
IV
V
VI

사건이 있다. 네 번째 중앙아프리카공화국의 사건을 위탁 받은 상태이다. 수단의 사건의 경우 UN은 장기간의 과정을 거쳐 검사에게 회부하였다. UN안전보장이사회 내에서도 다르푸르의 상황에 대하여 여러 가지 결의안이 채택된 상황이다. UN은 여러 NGO와 상주사절들의 보고와 마찬가지로 유엔의 특별보고관들이 다르푸르 갈등에 대하여 보고하였다. 국제조사위원회(International Commission of Inquiry)가 수단 내 인권상황의 정도에 대해 보고하였다. 이와 같이 인권 침해 사례에 대해 철저히 조사한 후, 안보리는 UN 헌장 7장에 위반되는 ‘평화에 대한 위협’에 해당하는 사건이라고 판단하여 ICC에 회부하였다. ICC가 개인을 기소하는 것이 중요하다. 안보리는 수단과 같이 일반적 갈등(general conflicts)에 대해 검사의 관심을 회부할 수 있지만 검사가 움직이려면 특정 개인(specific individuals)에 대해 기소해야만 한다. 기소된 개인이 위반 행위에 가담하고 각 위반 행위에 대한 아래의 기준을 충족해야만 한다. 집단학살에 대해서는 집단을 파괴할 특정 의도(specific intent), 인도에 반하는 범죄에 대해서는 행위가 시민들에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부라는 사실인지, 전쟁범죄에 대해서는 최소한 무장 갈등에 대한 지식을 갖고 있어야 한다.

3. 평화에 대한 위협과 유엔 안보리 개입

탈냉전 이후 인도주의적 개입(humanitarian intervention)이 주요한 인권개선 전략의 하나로 대두되고 있다. 국가 이외에 상위의 권위체가 부재한 상황에서 인도주의 개입의 대상이 되는 인권 유린을 누가 어떻게 규정할 것인가, 누가 개입의 정당성에 대한 권위를 부여할 것인지가 논란의 핵심대상이 되고 있다. 현 단계에서 인도주의적 개입의 정당성은

유엔이 부여한다는 데 공감대가 형성되어 가고 있다. 유엔 현장에서 주권의 원칙과 내정불간섭의 원칙을 명시적으로 규정하고 있지만 예외규정을 두고 있다. 유엔헌장 제7장에서 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 개입을 예외적으로 허용하는 규정을 두고 있다. 1990년대 집단학살 및 대량학살이라는 인도에 반하는 범죄가 발생하면서 유엔헌장 제7장의 강제개입조항을 확대 해석하여 군사개입이 정당하다는 인식이 확산되고 있다. 냉전 종식 이후 인도주의 개입에서 나타난 특징 중의 하나는 평화와 안보에 대한 위협이라는 용어를 확대 해석하여 인권침해와 유린을 이에 포함시키고 있다는 점이다.

UN안전보장이사회는 국제적으로 심각한 관심 사안을 다룰 수 있는 다양한 옵션을 갖고 있다. 이와 관련하여 유엔 안보리는 헌장 6장과 7장 아래 행동을 취할 수 있다. 안보리는 헌장 7장 39조(Threat to Peace)에 근거하여 평화를 위협한다고 판단할 경우 41조에 의해 비군사적 작전(non-military operation)-경제관계의 완전한 혹은 부분적 중단,¹⁵ 철도, 해상, 공중, 우편, 라디오와 다른 통신 수단의 완전한 혹은 부분적 중단, 외교관계 단절-을 취할 수 있다. 그리고 42조에 의해 군사적 행동-유엔 회원국 육해공 무력에 의한 시위, 봉쇄와 기타 작전-을 취할 수 있다. 그런데 39조의 평화에 대한 위협은 명확하게 정리되어 있지 않아 논란이 전개되고 있다. 구체적으로 안보리가 개입한 사례를 살펴보기로 한다.

15. 이러한 경제제재가 대상지역 주민의 인권개선에 대한 긍정적 영향을 가져오기보다는 암시장 및 특정권력층의 부 축적, 독재 권력의 사회 통제 강화 등을 통해 주민들의 인권을 오히려 악화시킨다는 평가이다. THE HUMAN RIGHTS IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS ON IRAQ Background Paper prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights for the meeting of the Executive Committee on Humanitarian Affairs, 5 September 2000 <<http://www.casi.org.uk/info/undocs/sanct31.pdf>>.

I
II
III
IV
V
VI

1) 소말리아

1992년 소말리아 시아드 바레 대통령의 독재와 부패에 대한 게릴라들의 도전으로 무정부 상태가 되었다. 소말리아 북부의 족별지도자들은 독재자를 비판하고 정부에 도전함으로써 중앙정부는 붕괴 상태에 처하고 바레 대통령은 1991년 1월에 해외로 도주하였다. 소말리아 경제가 붕괴하고 기근에 처하게 되자 다양한 족별 지도자들은 개인의 명령으로 소말리아를 지배하려 하였다. 곧 족별 지도자들은 국제적 식량지원에 대한 지배권을 장악하려 하였는 바, 당시 식량에 대한 지배권 확보는 소말리아에서 권력을 장악하는 수단이 되었기 때문이다. 1992년 11월 부시 미 대통령은 수십만 소말리아 주민들의 고통을 덜어주기 위한 의도에서 인도적 구호품의 배급을 확보하기 위해서 미군의 파병을 결정하였다. 동년 12월 3일 유엔은 미국의 제안을 수용하고 ‘소말리아 내 유엔 작전(UNOSOM)’을 수행하기로 하고 이를 위한 첫 군대를 6일 후에 파병하였다. 유엔군의 우선적인 목적은 인도주의 구호작전을 위한 환경을 확보하고 매일 수천 명이 죽어가는 기근을 종식시키는 국제구호단체의 식량배분을 돕는 것이었다. 소말리아에 대한 초기 유엔 안보리의 결의안 733은(1992.1) 현장 제6장에 의해 무기 금수 조치와 국내 전투를 중지하고 구호물자의 배급에 협조하는 일종의 평화 유지 작전을 수행하는 것이었다. 군벌들이 계속 지원 물자를 약탈하자 유엔 안보리는 결의안 794(1992.12)를 통해 구호물자의 보호를 위해 군사력을 사용해도 된다는 것을 허용하였다. 유엔 안보리는 유엔 사무총장의 권고로 소말리아 상황을 평화에 대한 위협으로 결정하였다. 소말리아의 경우에 주변국과 국경에서의 무력 충돌이 없었으나 인도주의 위기는 곧 평화에 대한 위협으로 간주되었다. 유엔의 결의안은 소말리아의 독특한 상황, 복잡하고 예외적인 성격을 강조하고, ‘인간적 참화’와 구호물품의 배

급을 방해하는 행위를 포함한 ‘국제적 인도주의법에 대한 광범한 침해’ 등을 거론하면서 인도주의에 대한 침해를 개입의 정당화로 언급하였다.¹⁶

2) 시에라리온

UN안전보장이사회는 1997년 10월 8일 혁명통일전선(Revolutionary United Front: RUF)에 의한 쿠데타에 대응하여 석유와 무기 금수조치를 취했다. 1996년 2월 의회와 대통령 선거가 성공적으로 치루어졌고 민정 이양이 약속되었다. 그런데 RUF가 쿠데타를 일으킴에 따라 RUF와 망명정부 사이의 갈등으로 심각한 인권위반이 초래되었다. 강간과 살해가 일상화되었고 전투로 학교, 보건시설, 식수공급체계 등이 파괴되었다. 약 160만 명이 실향하였으며, 이들 중 20만 이상이 난민촌에서 난민을 추구하고, 약 30만 명이 이웃 나라에서 난민을 추구하고 있다. 유엔 안보리는 국제평화와 지역 안보에 위협을 가한다고 결의안 1132을 채택하였다. 안보리는 쿠데타군이 민주적으로 선출된 정부의 회복을 거부하고 헌법 질서를 회복하는 것을 거부함으로써 지속적인 폭력, 인도적 조건의 악화, 생명의 상실을 야기한다는 점에 주목하였다.

3) 아프카니스탄

탈레반 통치 아래 정치적 살해, 고문, 강간, 자의적 구금, 약탈, 납치 및 유괴 등 심각한 인권 유린이 일상적이었다. 적절한 절차 혹은 재판절차 없이 처벌이 이루어졌다. 탈레반은 여성의 기본 권리를 부정하였다.

¹⁶ 최의철, 『냉전 종식후 국제정치와 인권』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 67-69.

1996년 10월 22일 UN안전보장이사회에서 아프가니스탄 내전을 종식시키기 위해 결의안 1076을 채택하였다. 즉각적으로 정전을 하고, 정치적으로 해결하기를 권장하였다. 이 지역으로의 모든 무기 운송을 금지시켰으며, 모든 국가에게 아프가니스탄 내전에 간섭하지 않도록 경고하였다. 유엔 안보리는 아프칸 내에서의 여성에 대한 차별, 다른 인권 유린에 대한 행동을 취하도록 촉구하였다.

4) 하이티

1991년 사실상의 군사정권이 민주적으로 선출된 Jean-Bertrand Aristide 대통령을 전복시켰다. 군사정권을 정치적 반대세력에 대한 억압, 박해, 자의적 구금, 고문과 같은 인권유린을 자행하였다. 타국에서 난민을 요청하는 대규모 실항 사태 등 하이티 국내 환경은 인도적 위기가 심화되었다. UN안전보장이사회는 1991년 6월 16일 군사 쿠데타로 인해 국내 상황이 극도로 악화된 상황에서 옛 정권을 복귀시키고 잔학행위를 막기 위하여 결의안 841을 채택하였다. 무역 금수조치를 취하고 해외에 있는 하이티의 모든 자금을 동결하도록 요청하였다.

5) 예멘공화국

1990년 형성된 예멘공화국은 1993년 내전 상황에 빠졌고 폭도들은 경제·상업 허브인 아덴을 통제하고 있었다. 이로 인해 무정부 상태에 빠지고 아덴의 감옥에서 아주 심각한 인권 유린이 자행되었다. 초법적 살해가 일상적이었고 실종, 정치적 반대자에 대한 비인간적 처우, 비무장 시민들의 살해, 감옥과 구금시설의 심각한 상황 등 1994년 6월 1일 UN안전보장이사회는 내전을 종식시키기 위해 결의안 924를 채택하였

고, 정전과 평화적으로 문제를 해결하기를 권고하였다. 또한 무장 세력들에게 모든 무기 공급의 중단을 권고하였다. 특히 결의안에서는 무고한 시민의 비극적 죽음에 깊은 우려를 갖고 있기 때문에 행동이 취해져야 한다고 표명하고 있다.

6) 르완다

1990년 10월 우간다에 기지를 둔 르완다애국전선(RPF)이 르완다를 침공하여 르완다 정부와 내전이 시작되었다. 이러한 갈등으로 수백만의 실항민이 발생하였고 르완다 정부는 수많은 투치족들을 학살하고 자의적으로 구금하고 체포하는 등 중대한 억압을 자행하였다. 1993년 3월 12일 UN안전보장이사회는 르완다 내전을 종식시키기 위해 결의안 812를 채택하였다. 내전이 지역을 불안정하게 만들고 있으므로 모든 무장 세력에게 평화적으로 문제를 해결하기를 권고하였다. 모든 무장 세력들에게 국제 인권법을 존중하도록 권고하였다.

아루샤 평화합의는 1993년 8월에 절대다수를 점하는 후투족 지배의 르완다정부, 소수족인 투치족(총인구의 15%)과 우간다 정부의 지원을 받고 있던 게릴라 단체인 르완다 애국전선 간에 합의된 것이다. 이 평화협상은 그동안 르완다 정부군과 반정단체인 RPF간에 휴전 합의와 르완다의 권력 분점에 합의한 것이다. 유엔은 이미 1993년 6월에 2,558명의 UNOMUR(UN Mission for Uganda-Rwanda)를 파병하여 르완다와 우간다의 국경을 감시하였다. 1994년 4월 6일 하비아리마나 르완다 대통령이 탄 비행기가 키갈리 비행장에 접근하는 과정에서 추락하여 사망함으로써 4년간의 내전을 종식시키려는 노력에 대한 후투족 극단분자들의 쿠데타로 종족간의 집단살해는 시작되었다. 대통령의 사망을 계기로 후투족 강경파인 대통령 경호군과 민병대가 정부를

I
II
III
IV
V
VI

장악하고 총리를 살해하고 유엔군으로 파병된 10명의 벨기에 군인을 사살하였다. 또한 강경 후투족은 투치족과 온건 후투족에 대한 ‘인종청소’인 집단살해를 감행하여 투치족이 지배하는 RPF가 1994년 7월에 수도인 키갈리를 점령하기까지 약 75-100만이 희생되었다. 1994년 4월 6일부터 13일 사이에 대규모 유혈사태가 발생하자 미국과 영국 등은 유엔군의 철수를 주장하였다. 유엔 안보리는 르완다 대통령 사망 일 년 후인 1994년 5월 17일 결의안 918을 통해 UN Assistance Mission for Rwanda(UNAMIR)를 결성하였고 유엔평화유지군을 5,500명으로 강화하기로 결정하려 했으나 소말리아 사태의 후유증으로 아프리카에서의 유엔평화유지군을 통한 개입을 꺼려하는 미국의 반대 및 거부권 행사 위협으로 군사작전에 대한 의견 대립이 노출되었고 이에 따라 다른 회원국들도 개입을 주저하였다. 프랑스 정부는 1994년 5월 말 서부 르완다에 수천 명을 파병하여 일방적인 개입을 단행하였고, 엄격히 인도주의 임무라는 것을 강조하였다. 학살 중지, 난민보호 그리고 정치적으로 중립을 지킨다는 것이다. 유엔 안보리는 결의안 922를 통해서 프랑스군의 일방적 개입을 허용하고 프랑스의 작전(Operation Turquoise)에 UNAMIR가 협력하도록 지시하였고, UNAMIR는 프랑스 작전에 협력하여 주도권을 인수하였다. 프랑스군은 르완다 남서부 지역에 “인도주의 보호지역”을 설정하였으나 RPF는 이를 후투족과 정부측 살해자들을 보호하려는 계획이라고 반대하였다. 그러나 RPF가 수도 키갈리를 점령하여 집단학살도 중지되자 프랑스의 역할도 종식되었다.¹⁷

¹⁷- 위의 책, pp. 72-76.

7) 라이베리아

Charles Taylor가 이끄는 반정부단체인 NPFL(National Patriotic Liberation Front)은 사무엘 도(Samuel K. Doe) 대통령의 정적, 학생 및 언론 등 자신의 경쟁자들에 대한 억압과 숙청으로 주민들과 주변국들의 불신이 증대되는 것을 이용하여 1989년 말부터 정권에 무력으로 도전하였다. 1990년 7월말까지 Taylor가 이끄는 NPFL이 수도인 몬로비아 인근 30마일까지 접근하자 대통령은 서부아프리카경제공동체에 평화유지군의 파병을 요청하였다. 이 과정에서 종족간의 살생이 발생하였고 대통령 군대는 600명의 비무장 민간인들을 살해하는 등, 약 50만의 난민이 발생하였다. 1990년 내전이 발발하여 대규모 인권 남용이 발생하였다. 유엔은 행동을 취하기를 거부하였으나 외부에 알려지지 않았던 지역기구인 ECOWAS는 질서 유지와 정전을 감시하기 위해서 휴전감시그룹(ECOMOG) 파견을 결정하였다. 그 이유는 질서 회복과 휴전 집행을 위한 것과 주민들에 대한 인권 침해, 외국인 생명 위협, 주변국들에 위협 확산 등의 우려에서였다. 휴전 중재를 위한 일련의 노력이 실패하자 유엔 안보리는 1992년 11월 20일 결의안 788을 통해 ECOWAS의 개입 노력을 치하하고 지역기구가 제안한 무기금수조치를 지지하였다. 이러한 조치는 인도주의 이유가 아니라 라이베리아 국내 사정의 악화가 서부아프리카 전체의 국제적 평화와 안전을 침해한다는 이유에서였다. 인권 문제가 ECOWAS의 개입을 정당화하였으나 개입에 대한 국제적 수용은 전통적인 평화와 안보라는 용어로 포장되어 있었다.¹⁸

1992년 11월 19일 UN안전보장이사회에서 지역 불안정 요소가 늘어

¹⁸ 위의 책, pp. 87-90.

나고 정전 협정이 파기되어 버리자, 인도주의적 도움의 필요성이 높아져서 결의안 788을 채택하였다. 모든 당파 세력에게 국제 인권법을 존중하기를 권고하였고, 무기 금수조치를 권고하였다.

4. 평가

인도주의 개입은 인권침해에 대한 적극적인 조치라는 명분에도 불구하고, 실행과정에서 여러 가지 문제점을 노출하고 있다.

첫째, 유엔헌장 7장에 따라 인도주의적 개입이 정당화되고 있지만 평화에 대한 위협을 어떻게 정의할 것인가가 핵심쟁점으로 대두되고 있다. 현실적으로 대등한 국가가 병렬해 있는 국제정치의 속성을 감안할 때 모든 국가가 수용할 수 있는 인도주의적 개입을 정의한다는 것이 수월한 문제는 아니다. 여전히 사례별로 접근하고 있고 일반적 doktrin을 정립할 수 있는 단계는 아니라고 할 수 있다.

둘째, 개입 동기의 이기적 성격과 선택적 개입의 문제가 논란으로 제기되고 있다. ‘인도주의’는 인류애라는 보편적 인식을 기반으로 하고 있으므로 인도주의적 개입은 인류애를 기준으로 사심이 없어야 한다. 그런데 국가중심 시각이 우세한 현재의 국제관계에서 국가들은 자신의 국가이익이 무엇인지에 대한 스스로의 판단에 따라 행동할 것이므로 국익이 걸려 있다고 보이는 경우에만 개입할 것이다. 인도주의 문제가 지정학적이고 전략적인 고려에 의해 좌우될 가능성이 있다. 국가들이 인도주의 개입의 원칙들을 선택적으로 적용하기 때문에 정책의 비밀관성이 초래된다.¹⁹

¹⁹- Stanley Hoffmann, *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996), pp. 28-31; Nicholas J.

셋째, 유엔이 개입의 정당성을 부여한다고 하더라도 유엔을 실질적으로 주도하는 강대국의 전략적 이해에 좌우될 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 현실적으로 강대국들이 전략적 이익이 없는 약소국의 국내문제에 개입하는데 주저할 경우 유엔이 인도주의적 개입을 주도하는 데는 한계가 있다. 특히 인도적 문제로 유엔 안보리가 적극적인 역할을 하는 데는 구조적으로 한계가 있다. 냉전 종식 후 안보리의 이념적 색채는 사라지고 있으나 여전히 중국과 러시아는 서방이 영향력 확대의 장으로 유엔 안보리가 이용되는 것을 경계하고 있다.²⁰

넷째, 국가 중심의 국제관계에서 자국민 보호의 의무가 있는 국가가 인도주의 개입 과정에서 자국민의 희생을 감수할 것인지의 문제가 제기되고 있다. 국가 중심 시각에 따를 경우 국가는 자신의 시민들의 안전에 대해 배타적으로 책임지게 되어 있다. 개입하는 국가는 보호대상인 주민보다는 자국 병사의 보호에 우선 순위를 두는 현상이 발생하게 된다. 이로 인해 인도주의적 개입과정에서 자국민의 희생이 가시화 될 때 개입활동에 제약요인으로 작용하게 된다.

다섯째, 인도주의적 개입은 성공적인가라는 기준에서 반론이 제기되고 있다. 단기적 관점에서 성공여부는 대량학살의 종결, 전쟁지역에 묶인 민간인에 대한 인도적 구호품 전달 등을 통한 인간적 위기의 즉각적인 완화를 통해 평가할 수 있다. 장기적 관점에서 성공 여부는 개입이 분쟁해결과 작동 가능한 정치체제의 복원을 촉진함으로써 얼마나 인간적 위기의 근원적 해결을 해소하는가에 초점을 둔다. 인도주의적 개입은 장기적인 임무를 요하는 것인데, 일시적 개입과 철수가 효과적이나

Wheeler, "Agency, Humanitarianism and Intervention," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1 (January 1997), pp. 9-10, 14.

²⁰ 최의철, 『냉전 종식후 국제정치와 인권』 pp. 14-15.

의 문제가 제기될 수 있다. 인도주의적 개입이 나름대로의 역할을 하고 있지만 너무 늦거나 일시적이고 피상적이어서 장기적인 문제를 해결하지는 못한다는 한계가 있다.²¹

²¹ Bhikhu Parekh, "The Dilemmas of Humanitarian Intervention: Introduction," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1 (January 1997), p. 7; 김수암, "탈냉전기 인권과 국제적 합의: 국가중심 시각에 대한 비판적 검토," 『통일정책 연구』, 제9권 1호 (2000), p. 266.



IV

양자 간 인권개입 전략과 사례



1. 양자 간 제재 전략

가. 미국의 경제제재

미국은 다양한 목적으로 경제제재를 개별 국가에 적용하여 왔다. 미국은 각종 국유화 움직임에 대응하여 1950년 이후 적극적으로 경제제재를 적용하였다. 1976년까지 미국은 브라질, 칠레, 쿠바, 에티오피아, 이란 등에 제재를 부과하였다. 또한 천안문사건 이후 미국은 인권 보호 및 인권 개념을 증진시킨다는 근거로 중국에 경제제재를 부과했다. 미국은 대량 살상 무기(WMD), 특히 핵 무기의 확산을 막기 위하여 대량 살상 무기와 관련 자재를 취득하려는 국가에게 다양한 제재를 부과하였다. 미국은 1970년대부터 1980년대까지 아르헨티나, 브라질, 인도, 파키스탄, 남아프리카, 대만에 수출하는 핵연료를 제한시켰다.

또한 미국은 환경을 보호하기 위해 경제제재를 사용하고 있다. 1990년 미국 정부는 국가 안보의 개념에 환경 보호를 포함하였고 환경 보존 정책은 우선순위의 목록에 포함되었다. 미국은 환경적으로 논란이 되고 있는 중국의 산사댐(Three Gorges Dam Project) 건설에 투입되는 모든 자재 및 금융 원조를 차단하였고, 바다거북을 보호하지 못한 국가에서는 새우잡이 배 때문에 바다거북이 죽는다는 이유로 새우 수입을 금지 하고 있으며, 대만의 다양한 물고기와 야생 동물의 수입을 금지하였다.

1980년대 초반 미국은 테러예방 차원에서 테러 조직과 연관성이 있는 국가에게 제재를 부과하였다. 미국의 테러지원국 지정은 국무부장관에 의해 결정되며, 원조집행법(section 6(j) of the Export Administration Act), 군비수출 통제법(section 40 of the Arms Export Control Act), 해외원조법(section 620A of the Foreign Assistance

I
II
III
IV
V
VI

Act) 등 세 가지 법에 근거하여 이루어지고 있다.²² 이러한 법률에 명시되어 이루어지고 있는 경제제재는 크게 네 가지 항목으로 구성되어 있으며, 여기에는 미국의 해외원조 제한, 국방수출 및 판매 금지, 이중 사용 물품의 수출에 대한 통제, 부대적인 재정 및 기타 제약 등이 포함된다. 또한 위의 법률들에 근거하여, 테러지원국과의 특정 무역거래에 참여하는 개인 및 국가들도 처벌할 수 있는 기타 제재법안들이 마련되어 있다. 현재 미국의 테러지원국으로는 쿠바, 이란, 수단, 시리아가 해당된다.

<표 IV-1> 미국의 테러지원국 현황

테러지원국	지정일
쿠 바	1982. 3. 1.
이 란	1984. 1.19
수 단	1993. 8.12
시리아	1979.12.29

경제제재를 부과하는 목표는 크게 세 가지로 제시되고 있다. 첫째, 경제제재를 부과하여 대상 국가의 정책이나 정부의 행동을 변경하는데 영향을 끼친다는 것이다. 둘째, 공개적으로 대상 국가의 시민들이나 국제 사회와 다른 대상 국가들에게 잘못된 정책에 대한 반대를 표명한다. 셋째, 대상 국가의 잘못된 정책에 대한 처벌을 목표로 하고 있다.

일반적으로, 미국은 세 가지 근거로 인해 다른 국가에 경제제재를 부과 할 수 있다.²³ 첫째, 대통령의 행정 명령과 연방 법률을 통해 경제제

²². <<http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>> (검색일: 2008년 10월 11일).

²³. Buhm Suk Baek, "Economic Sanctions Against Human Rights Violations," *Cornell Law School LL. M. Papers Series* (2008).

재를 부과 할 수 있다. 둘째, 국회 입법에 따라 경제제재를 부과 할 수 있다. 셋째, UN안전보장이사회 결의안에 따라 미국은 결의안의 요구 사항을 충족하는 경제제재 조치를 취할 수 있다.

미 의회는 인권을 보호하고, 국제 인권 규범을 진척시키기 위해 여러 법률을 채택하고 미국 대외 정책에 통합시켰다. 이러한 입법 활동의 기초가 된 연방법은 1961년 해외원조법 제502B(the Foreign Assistance Act (FAA) of 1961)이다.

개발 원조와 관련해, 미국은 1961년 대외원조법 116조항(Section 116 of FAA of 1961)의 정책을 적용하여 왔다. 1974년 무역법 502조 (the Trade Act of 1974)도 미국의 대외정책목표를 위반하는 국가에게 개발 원조 및 무역 이익을 철회한다는 내용을 담고 있다. 1977년 국제금융기구법 701조(the International Financial Institutions Act of 1977)는 미국이 IMF를 포함한 여러 금융 기관에 영향력을 행사하기 위해 채택되었다. 법률에 따라 다르지만 미국의 제재를 통해 보호되는 인권은 대체적으로 국제법이 인식한 기본적 인권 권리와 일치한다. 1961년 해외원조법 제116조는 인권보호에 대한 기본 법률로써, 인권 침해가 있는 국가에 원조를 차단한다는 취지이다. 이법은 1988년에는 종교의 자유 권리를, 1990년 아동착취 보호사항을 포함하게 되었다. 미국은 해외원조법 116조에 대량 학살, 반인륜적 범죄 등 국제법상 강행 규범(Jus Cogens)을 포함하지 않았으나, 미 의회가 일부러 제외시키고자 의도한 것은 아닌 것으로 평가된다.

1) 폴란드

1981년 12월 폴란드 정부는 경찰과 군대를 통해 노조 연대 지도자와 그들과 관련된 지식인들을 체포하였고, 군을 움직이는 과정 아래 기업

I
II
III
IV
V
VI

령을 선포하였다. 미국과 다른 서방 국가들은 계엄령을 선포한 폴란드 정부에 경제제재를 부과하였다. 레이건 대통령이 경제제재를 폴란드에 부과한 이유는 폴란드 지도자들을 설득하여 계엄령을 해제시키고, 체포된 노조 지도자들을 해방하며, 언론의 자유를 폴란드 시민들에게 되돌려주자는 것이었다고 말하고 있다.

비록 미국의 제재 법안에 언급은 안 되었으나, 폴란드 정부는 노조 연합을 불법으로 규정하면서 노조를 만들고 파업을 시행할 수 있는 폴란드인의 기본적인 경제 권리를 침해했다. 이러한 인간의 권리는 국제 인권 법률에 의해 보호되는 권리와 일치하였다. 예를 들어, 미국의 폴란드 인권상황에 대한 관심은 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 제9조(Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights) “어느 누구도 강제적으로 체포 또는 구금되지 아니한다,” 동 협약 제22조 “누구나 타인과 결사의 자유에 대한 권리를 가진다. 그리고 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합 가입이 가능하다”에 근거하고 있다. 전반적으로 미국의 폴란드에 대한 경제제재는 국제 인권 규범을 강화하는데 기여한 것으로 평가된다.²⁴ 제재를 부과한 미국 정부는 폴란드의 농업 지원금 7억 6,500만 불과 폴란드의 최혜국(MFN) 지위를 철회하였다. 1980년 폴란드 외채 규모(\$20 billion)를 감안할 때 미국의 경제제재는 매우 강력한 것이었으며, 1981년 폴란드 정부가 계엄령을 풀고 정치범을 석방함에 따라 제재도 서서히 해제되었다.

²⁴ *Ibid*.

2) 남아프리카공화국

1985년 레이건 정부는 인종차별의 문제가 심한 남아프리카공화국에 제한적인 제재를 부과하였다. 1986년 미 의회는 대통령의 거부권을 무력화 시키고 Comprehensive Anti-Apartheid Act (CAAA)를 통해 남아프리카공화국에 대한 매우 광범위한 제재조치를 통해 인종차별적인 제도를 개선하고 보다 민주화된 체제로의 전환을 유도하고자 하였다.²⁵

Section 311 of the CAAA를 보면 경제제재에 종료를 위한 조건을 5가지로 명시하고 있다. 남아프리카 공화국이 적절한 재판절차 없이 혹은 정치적 신념으로 처벌 받은 모든 이들과 넬슨 만델라 석방, 국가계엄 해제 및 국가계엄으로 억류된 이들 석방, 민주적 정당 합법화 및 모든 인종들의 정당 결성, 정치적 의사표현의 자유로운 행사 허용, 인종별 지역 법안과 인구등록법 철폐 및 유사한 목적의 제도 도입, 조치 금지 없이 흑인 다수의 대표단과 신뢰성 있는 협상 합의 등이 전제조건에 포함된다.

모든 정치범의 석방과 재판 없이 구금을 당한 사람들에게 대해(ICCPR, 9조)말하고 있다. 정치적 의견을 표현할 권리(ICCPR, 19(2))에 있다. 모든 차별 조치의 폐지(ICCPR, 2(1))에 나와 있다. 전반적으로 미국의 제재는 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약과 국제 인권 규범에 해당하는 인권 보호와 일치하였다. 그러나 경제제재를 통해 100만 명이 넘는 실업자가 발생하자 제재가 취약계층의 상황을 더욱 악화시켰다는 비판을 받았다.

1990년 넬슨 만델라가 27년 징역 후 석방되었다. 이와 함께 남아프리카

²⁵. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d099:HR04868:@@D&summ2=m&>> (검색일: 2008년 10월 10일).

I
II
III
IV
V
VI

카공화국 정부는 인종차별 규제를 풀고, 법률 및 정치적 권리의 대부분을 개정하고 흑인들에게 권한을 주었다. 이에 따라 미국 정부는 남아프리카공화국이 마침내 제재 해제 조건을 모두 충족하였다고 평가하고, 제재를 해제하게 되었다.

3) 이라크

1990년 8월 2일 미국은 이라크 제재법(Iraq Sanctions Act)을 채택하고 쿠웨이트를 침공한 이라크와의 무역과 금융 거래를 제재를 통해 차단하였다. UN도 안전보장이사회 661결의안을 통해 이라크에 무역과 금융 제재를 취하였다. 미국과 UN제재는 동일한 목표를 갖고 있었다. 또한 이라크 제재법을 통해, 미국은 미 의회에서 이라크의 잔인한 통치와 광범위한 체포, 심한 고문, 공개처형, 대량 학살 등의 인권 침해를 강조하였고, 제재는 인권보호 차원에서 한 것이라고 강조하였다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 7조와 고문협약(Torture Convention)은 고문을 명백히 금지하고 있다. 또한 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 6조 1항과 14조 1항은 처형과 대량 학살도 금지하고 있다. 전반적으로 미국의 제재 행위는 국제 인권 규범과 일치하므로, 정당성을 보여주고 있다. 미국의 제재는 이라크 주민에게 불균형하게 끼치는 영향으로 인해 비난을 받아왔다. 많은 보고서가 식량난 및 의약품에 부족에 대해서 경고를 하였지만, 미국의 제재는 확고하게 남아있다. 2003년 후세인 정부의 전복과 함께 미국은 이라크에 부과한 제재를 말소시켰다.

4) 이란

미국의 이란에 대한 제재는 이란-리비아 제재법(Iran-Libya Sanctions Act)으로 명명되었다가 이후 채택된 이란 제재법(Iran Sanctions Act)

에 근거하고 있다.²⁶ 이는 이란에 대해 핵개발 및 테러조직 지원에 소요되는 자원을 차단하기 위한 미국의 제재를 강화하기 위해 발효되었다. 1995년 행정명령 12959(1995.5.6)는 미국의 이란과의 무역 및 투자를 금지하기 위한 것이었다. 이란제재법이 고려될 당시 이란의 정유산업은 이란 국민총생산액의 20%를 차지하며, 노후기반시설로 인해 상당한 투자를 필요로 하였고, 천연가스자원도 저개발상태에 있었다. 1995년과 1996년 미국의 우방들은 이란에 대한 제재부과를 거부하였으나, 클린턴 행정부와 의회는 미국이 이란에 대한 투자를 저지하는 것이 필요하다고 믿었다. 1995년 11월 이란은 에너지 분야를 해외투자에 개방하게 되었고, 재매입(buy-back) 투자 프로그램을 도입하여 해외기업들이 석유 및 가스탐사로부터 투자를 보상해 갈수 있도록 하였다. 1995년 상원에서 ‘이란외국석유제재법(Iran Foreign Oil Sanctions Act)’이 제정되어 외국기업들이 이란의 에너지 기술에 대한 수출을 제재하였다. 이란제재법은 대통령이 이란의 에너지 분야에 연 2천만불 이상의 투자를 하는 외국 기업에 대한 7가지 제재중 적어도 2개를 부과하도록 요구하고 있다. 제재는 미국 수출자의 제재 대상에 대한 수출입은행 대출 및 신용 보증 금지, 미국의 군사 및 군사적 사용목적의 기술 수출에 대한 허가 거부, 연 천만 불을 초과하는 미국은행의 대출 금지, 금융기구에 대해 미국 채권의 주요 거래자 혹은 미국 기금의 신탁자 역할 금지, 미국정부의 이란제재대상으로부터 조달 금지, IEEPA(International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1701)에 따라 이란으로부터 수입금지 등으로 명시되어 있다.²⁷ 원안에는 대통령의 대이란

²⁶- Kenneth Katzman, “The Iran Sanctions Act(ISA),” *CRS Report RS20871* (July 23, 2008).

²⁷- *Ibid.*

I
II
III
IV
V
VI

제재 유보사항을 포함하고 있어, 제재를 위반한 기업이 속한 특정국이 이란에 대한 제재를 실시하거나 이란이 WMD 획득노력을 중지하거나 혹은 테러지원국 명단에서 삭제되는 경우 제재를 중단할 수 있도록 하였다. 리비아에 대한 미국의 제재는 리비아가 팬암 103관련 유엔결의안의 요구사항을 충족하였다는 점에서 대통령의 결정(2004.4.23)에 의해 해제되었다.

유럽연합은 미국의 이란제재법을 미국법의 미국영역이외 지역에 대한 적용이라는 근거로 반대하였다. 1997년 4월 미국과 유럽연합은 세계무역기구에서 이란제재와 별도의 쿠바제재법(P.L. 104-114)에 대한 무역분쟁을 피하기 위해 합의하였다. 이로 인해 미국 클린턴 행정부는 ‘국가이익’을 근거로 대이란 제재를 해제하였으며, 유럽연합은 비확산 및 반테러 관련 미국과의 협력을 강화하기로 약속하였다. 미국은 이란 내 유럽회사들의 향후 투자에 대해 처벌하지 않을 것을 분명히 하였다. 이에 따라 관련 기업(Total and Petronas)이 액화천연가스(LNG) 개발에 합의하였으나, 2008년 이란의 핵개발에 대한 국제적 압력이 증가하고 있는 시점에서 이란에 대한 투자는 너무 위험하다는 근거로 철수하였다.

이란의 핵개발 프로그램에 대한 관심이 고조되면서, 2006년 이란제재법 종료 가능성과 외국기업들의 이란제재법 경시 현실을 감안하여, 이란제재법을 실제적으로 무기한 연장하기 위한 차원에서 이란 자유·지원법(Iran Freedom and Support Act, H.R.282, S.333)이 제정되었다. 동법은 행정부가 대이란투자의 제재법 위반여부에 대한 판단기간을 90일로 설정하고 제재유예를 정당화하는 필수요건들을 강화하고, 이란 내 민주주의 증진활동을 위한 재정지원을 포함하였다. 결과적으로 미국은 이란제재법의 실제적 효력을 2011년까지로 연장하였다. 부시행정부는 이란제재법의 실제적용이 이루어지 않더라도 제재의 위협과 이란의

부정적인 행태로 인해 이란의 국제적 고립과 에너지개발 침체를 가져왔다고 평가하였다. 실제 이란제재법상 ‘투자’가 이란으로부터 석유 및 천연가스 구입을 포함하지 않았기 때문에, 이란을 관통하거나 이란지역에 대한 주변국의 에너지 수송관 건설이 이루어졌다. 이란 내 정유시설이 제재대상에 포함될 수 있기 때문에 이란은 외국자본을 활용하여 해외지역에 정유시설을 건설할 계획을 추진하여 왔으며, 이러한 이란의 해외투자가 제재대상인지에 대해서는 명확한 결정이 이루어지지 않았다. 또한 2008년 스위스 기업(EGL)이 이란과 에너지거래에 합의하였으며, 미국이 이러한 거래가 이란에게 잘못된 메시지를 줄 수 있다는 점에서 비난하였으나, 국무부는 동 거래가 이란 내 에너지 탐사가 아니라 단순히 이란가스를 구입하는 것이기 때문에 이란제재법을 위반한 것은 아니라고 평가하였다.²⁸

이란제재법은 미국과 유럽연합국가들이 이란경제에 압력을 주려는 노력중의 하나이다. 미국은 유럽국가들이 이란에 대해 수출신용보증을 제한하도록 하고 유럽 및 기타 은행들이 이란에게 신용장을 제공하지 못하도록 하며 이란은행들과 달러거래를 하지 않도록 설득하는데 성공하였다. 전 세계적으로 40개 은행이 이란 내 사업을 종결하도록 합의하였으며 이란 내 에너지산업 및 기타 사업에 대한 기금지원을 보다 어렵도록 하여 잠재적인 투자자들이 협의 중인 사업의 최종결정을 주저하도록 하는 결과를 가져왔다. 유엔안전보장이사회 결의안 1803(2008.3.3)은 강제조항은 아니나 관련국들에게 이란 은행들(Melli, Saderat)과의 금융거래를 금지할 것을 요청하였다. 이에 유럽연합은 2008년 6월 이란 은행(Melli)과의 거래 중단을 결의하였다. 2007년 부시행정부는 테러

²⁸. *Ibid*.

I
II
III
IV
V
VI

지원²⁹ 및 핵확산³⁰과 관련하여 이란의 주요은행들(Saderat, Melli, Mellat 및 관련 은행)과 이란혁명수비대 및 수비대기업들을 미국 개인 및 미국 은행과 거래할 수 없는 은행으로 지정하였다.

5) 하이티

1990년 하이티는 역사상 최초의 민주적 선거를 열었다. 그러나 1991년 군 쿠데타가 발생하여 헌법 정부가 축출되었다. 미국 정부는 미주기구(Organization of American States, OAS)의 지원과 함께 민주주의의 회복을 촉구했다. 그리고 미국은 식량과 의약품을 제외한 모든 상품에 대한 무역 금수 조치 등 제재를 부과했다. 제재의 목적은 쿠데타의 지도자에 압박을 가하고 다른 쿠데타를 예방하기 위해서다. 미국 대선 이후, 미국 정부는 제재를 더 강화하였고, 쿠데타 정부 지도자들이 뒤로 물러서고, 난민들이 집으로 되돌아갈 수 있도록 외압을 넣었다. 하이티군 정부는 대략 학살 및 고문, 강간, 언론 탄압 및 개인적이고 전문적인 활동 금지 등 테러적인 억압을 했다. 대부분의 위의 범죄들은 국제 인권 법안에서 위반되는 행위이기 때문에, 미국이 하이티에 부과한 제재를 정당화해주고 있다.

1994년 UN 안전보장이사회의 결의안 940을 보면 하이티의 군사 정부를 제거하고 합법적으로 선출된 정부를 복원하는데, 모든 필요 수단을 동원하라고 기재되어있다. 결의안을 통해 이사회는 계속적으로 심해지는 하이티의 인권 상황에 대해 우려하고 있다. 이사회 결의안 940으로 인해 미국의 지휘하에 다국적군은 하이티에 침투하여, 군 정권을 무너트리고 헌법 정권을 복원하였다. 1994년 10월 아리스티드 대통령

²⁹ 행정명령 13224에 따라 테러지원대상인 이란에 대한 금융제재가 적용되었다.

³⁰ 행정명령 13382에 근거 확산의 주체인 이란에 대한 금융제재가 적용되었다.

(President Aristide)과 추방되었던 의원들도 하이티로 돌아왔고 미국의 제재는 소멸되었다. 경제제재가 유효일 당시 미국은 NGO를 통해 하이티에 인도적(식량과 의약품) 지원을 계속적으로 해왔다.

6) 미얀마

이전에 버마로 알려진 미얀마는 심각한 인권 침해기록을 가지고 있다. 다수의 보고서가 버마 군사 정부에 대한 중대한 인권 침해사례를 기술하고 있다. 특히 강제 노동과, 마약 거래 등을 예로 들 수 있다. 백만 명이 넘는 미얀마의 소수민족들은 경제적 정치적 압박에 시달려 방글라데시, 인도, 중국, 말레이시아, 태국으로 망명하였다. 17만 명이 넘는 미얀마인이 태국 7곳과 방글라데시 2곳의 난민 캠프에 살고 있다.

1988년 버마군부가 권력을 장악한 후 계속적으로 국제적 비난의 대상으로 떠올랐다. 군정은 학생들이 주도한 민주화 운동을 진압한 이후 국법 및 질서회복위원회(State Law and Order Restoration Council, SLORC)를 형성하였다. SLORC는 민주적으로 선출된 1990년 국회의원 결과를 무효화 시켰고, 이들의 지도자인 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi)를 구금하였다. 미얀마는 인권 조약인 아동권 협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 협약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약, 대량학살 협약의 가입국이다. 하지만, 군정은 인권을 침해하였고, 강제 구금, 강간, 아동 학대, 소수 민족 학대, 공개 처형 및 대량 학살을 10년이 넘게 하고 있다.

1955년 자유 버마법(Free Burma Act of 1995), 1996년, 2003년 버마 자유 및 민주주의 법(the Burma Freedom and Democracy Act), 1997년 해외작전승인법(Foreign Operations Appropriations Act of

I
II
III
IV
V
VI

1997), 1997년 행정명령(Executive Order) 13047³¹과 2003년 행정명령 13310,³² 2007년 행정명령 13449,³³ 2008년 행정명령 13464³⁴를 통해 미국은 버마에 경제제재를 부과하였다. 미국의 버마에 대한 경제제재는 1997년 이래 지속되고 있으며, 최근 제재내용은 버마 주요 관료들을 대상으로 하는 제재를 강화하며 여기에는 추가적인 금융 및 여행제재가 포함되어 있다.³⁵ 미얀마는 1961년 미국의 대외원조법 제489조 a항에 의해 국무부의 ‘주요 불법 마약생산국’으로 지정되어 미국의 해외원조를 받을 수 없도록 되어있다. 또한 미얀마는 주요 마약생산국으로 지정되어 마약통제무역법(19 U.S.C. 2491-2495)과 1990년 관세 및 무역법(Customs and Trade Act, P. L. 101-382)에 의해 다양한 무역제재의 대상이 되고 있다. 무역제재는 미얀마가 관세특혜조항을 부여하는

31. 행정명령 13047(1997.5.20)은 해외원조승인법 제570 조항에 근거하여 부과되었다. 행정명령은 1997년 5월 20일 이후 미국인과 미국기업에 의한 미얀마에 대한 새로운 투자를 금지하였다. 새로운 투자는 미얀마 정부 혹은 미얀마 비정부기구 명의로 미얀마에 소재한 자원 개발의 목적, 사업의 소유권 지분 획득 혹은 미얀마 내 경제자원개발로부터 로얄티, 소득, 이윤 추구에 참여하는 것을 의미한다. 다만 이전에 투자된 경우는 제외시켰다. Larry A. Niksch and Martin A. Weiss, “Burma: Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress* (June 10, 2008).

32. 2003년 행정명령(2003.7.28)은 PL 108-61을 실행하기 위해 이루어졌다. 행정명령 부록에 명시된 개인 및 미 재무부에 의해 지정된 개인들의 재산과 자산이익을 통제하기 위한 것이다. 행정명령은 재무부로 하여금 제재대상 명단을 지정할 수 있는 권한을 부여하고, 미얀마 상품의 미국 수입금지, 미국인에 의한 대버마 금융서비스의 수출 및 재수출을 금지하였다. 또한 미국 개인 혹은 기업이 미얀마 내 외국기구의 투자를 승인, 지원하는 것을 금지시켰다. 또한 미국인이 미얀마 내 자원개발로부터 수입이 주요 이윤이 되는 제3국 기업의 지분을 취득하는 것도 금지하였다.

33. 2007년 행정명령 13448(2007.10.19)은 미 재무부에게 인권침해와 공공 부패의 책임자 및 미얀마 정부 혹은 개인에 대한 물질적 금융지원을 제공하는 사람에 대한 제재를 지정할 수 있는 확대된 권한을 부여하였다.

34. 행정명령 13464(2008.4.30)는 미국 내 자산 동결 및 미국기업이 3개 미얀마 기업(Myanmar Pearl Enterprise, Myanmar Gem Enterprise, Myanmar Timber Enterprise)과의 사업을 금지하였다.

35. Larry A. Niksch and Martin A. Weiss, *Ibid.*

모든 혜택에서 제외되며, 관세대상 물품에 대해 50%를 넘지 않는 범위에서 추가관세를 부과하도록 하고 항공 운송을 저지하기 위해 양국 간 방문자의 사전관세신고제도를 허용하지 않도록 하고 있다.

다른 국가와 국제기구들도 미국에 합류하여 중대한 인권 침해를 저지르고 있는 버마 군 정부를 상대로 경제제재를 부과했다. 경제제재들은 버마와 외교관계를 단절하고, 모든 원조와 투자를 차단하였다. 2003년 버마 자유 및 민주주의 법(Burmese Freedom and Democracy Act of 2003)은 미 대통령으로 하여금 미얀마 특정상품을 미국으로 수입하는 것을 금지하였고, 이러한 수입금지는 갱신되지 않으면 폐기되도록 하였다. 미 대통령은 미국 내에 있는 미얀마 정부 및 정부 고위관료 개인의 자산을 동결할 수 있도록 하였으며, 미국 정부로 하여금 국제금융기구의 미얀마에 대한 금융지원 연장에 반대하도록 규정하였다.³⁶ 또한 대통령에게 전현직 미얀마 정부지도자 혹은 친 정부대중기구인 USDA에 대한 비자 발급 및 입국을 제한할 수 있도록 권한을 부여하였다. 미국 정부는 미얀마 군사 정부를 비난하면서, 모든 정치범 석방, 언론 및 표현의 자유보장, 집회의 자유보장, 평화로운 종교행사 허용 등 민주정부 실행을 위한 측정할 만한 상당한 진전이 있기 전에는 경제제재가 해제되지 않을 것이라고 강조하였다.

버마 자유 및 민주주의 법(Burmese Freedom and Democracy Act of 2003)에는 국제 인권 법과 일치하는 조건들이 명시되어 있다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 9-15조에는 민주주의를 옹호하는 자와 정치범들을 임의 체포하고 구금하는 것을 금지한다고 명시되어 있다.

³⁶ *Ibid.*, 예외조항을 두어, 대통령이 “미국 국가이익과 부합한다고” 판단할 경우 의회 관련 위원회에 사전 통보하여 미얀마로부터 특정 상품 수입금지를 유예할 수 있도록 하였다.

I
II
III
IV
V
VI

시민적·정치적 권리에 관한 국제협약의 8조 3항은 강제 노동을 금지하고 있다. 7조는 고문을 금지하고, 18조는 종교의 자유가 보장되어 있다고 규정하고 있다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약의 조항들과 국제 인권 조약의 인권 위반 행위들은 2003년 미얀마 자유 및 민주주의 법과 일치하나, 제재의 부정적인 요소에 대해 비판이 제기되었다. 예를 들어 제재로 인해 특히 섬유 산업에 종사하는 40만 명의 여성들이 성매매로 내몰리게 되었다는 평가도 있다.

미국에 제재에 대응하여, 1995년부터 미얀마군정은 적당하면서도 아주 긍정적인 큰 걸음을 하였다. 군정은 아웅산 수지(Aung San Suu Kyi)를 6년 가택 연금에서 석방하였다. 그러나 아직까지 여행을 금지하고 있고 다른 민주주의 옹호자들과 접촉을 금지하고 있다. 1990년대 후반부터 군정은 기계를 도입하여 강제노동을 많이 줄였다. 1999년에는 미얀마정부는 국제적십자위원회로 하여금 수도에 사무실을 다시 열게 하였고, 정기적으로 미얀마교도소를 방문 할 수 있게 조치하였다. 또한 2000년 10월부터 미얀마 군정은 NLD의 수장인 아웅산 수지와 미얀마에 정치적 안정화를 위해 평화 협상을 시도하였다. 2000년 7월 27일 정부는 1996년 닫았던 대부분의 대학교를 다시 열었다. 그리고 정치범들을 조금씩 석방하여 2002년 11월까지 182명이 석방되었다. 전반적으로 미얀마의 민주주의를 지지하는 미국의 제재가 미얀마를 변화 시키는데 큰 역할을 했다고 본다. 그러나 중국이나 ASEAN 국가들이 제재를 무시하고 미얀마로부터 천연가스를 수입하여 왔다.

7) 중국

민주화를 요구하는 천안문 사태에 대한 무자비한 강경진압을 계기로 미국의 대중인권정책은 제재와 연계전략 등으로 정립되는 특징을 보여

왔다. 중국은 인권유린국이라는 평가를 받고 경제적·외교적 제재, 외자 유치 어려움 등의 문제에 직면하게 되었다. 미국은 중국의 인권침해상황에 대해 경제적 제재를 중심으로 일차적으로 대응하였다. 즉, 국제금융기구의 중국에 대한 새로운 차관 제공에 대해 찬성을 보류하고, 해외 민간투자 법인의 투자 보증 연기, 인공위성 관련 수출허가장의 발급 연기 등의 제재도 부과하였다. 미국은 중국에 대한 서유럽 국가들과의 연합제재를 적극적으로 추진하였다. 6월말 유럽공동체 정상회의는 중국에 대한 경제원조와 고위급 관료의 접촉 연기, 군사교류와 군수품 판매를 중지하였고, 일본도 이에 동참하였으며 아시아개발은행과 세계은행도 중국에 대한 대부분을 중단하였다. 미국은 중국과 정부 간 고위급 접촉을 전면 중단하고, 1989년 11월 30일 행정 조치를 발표하였다. 1989년 6월 5일 미국에 합법적으로 거주하고 있는 개인에 대해 계속 합법적으로 체제할 수 있도록 신분 보장, 1989년 6월 5일 현재 미국에 체제하고 있는 중국국민에게 미국에서 취업할 수 있는 권리 부여 등이 포함된 1990년 4월 6일 정식 행정명령이 발표되었다. 1989년 6월 5일 기준 미국에 체류하고 있는 중국 학생들의 출국을 1994년 6월 5일까지 연장하였다. 이러한 제재와 접촉 중단에도 불구하고 본질적으로 인권정책의 변화는 안보와 경제적 이익을 희생하지 않는 범위 내에서 수정되었다. 의회의 대중국 제재입법이 철회되기 위해서는 중국의 정치적 개혁 작업이 진전을 이루었다는 것을 대통령이 증명하거나, 제재를 완화하는 것이 국익에 도움이 된다는 것을 증명해야 한다고 규정하였다. 부시 대통령은 대중국 정책이 의회의 권한이 아닌 대통령의 특권이라고 표명하면서 입법에 강력히 반대하였고, 국익의 판단에 따라 대통령이 제재를 보류할 수 있도록 하는 방향으로 법안을 수정하자 백악관도 법안을 지지하기로 동의하였다. 천안문 사건이라는 인권유린을 계기로 경제적 제재

I
II
III
IV
V
VI

를 취하였지만 1990년 일본을 시작으로 대부분의 나라들도 제재를 완화하기 시작하였다. 1993년까지 미국을 제외한 대부분의 국가들이 중국과 정상관계를 회복하였다. 이는 중국의 인권상황(특히 반체제인사들에 대한 대우)을 비판하지만 제재와의 연계를 해제하는 것을 의미하였다. 1992년 공식적인 양자 간 원조액이 그 이전 최고기록이었던 1988년 액수를 초과하였다. 이와 같이 미국을 제외한 일본과 유럽연합은 인권유린에 대해서는 도덕적으로 비판하지만 경제적 이해를 희생하려고 하지는 않았다.

일본과 유럽연합이 대부분 인권과 경제적 제재를 연계하는 정책을 철회하는 가운데 1993년과 1994년 사이 인권과 경제적 제재의 연계가 최대의 쟁점으로 부상하였다. 천안문 사태에도 불구하고 1990년 부시 대통령은 중국의 MFN 지위를 갱신하였다. 미국 의회와 여론은 MFN 갱신을 중국인권문제 개선을 위한 무기로 사용하도록 압력을 가하였으며, 중국의 MFN 지위를 매년 갱신하는 것은 미국에서 매우 중요한 정치적 쟁점이 되었다. 대통령 후보로서 클린턴은 부시의 중국정책을 비판하고 중국의 인권문제에 대하여 단호한 입장을 공약화하였다. 클린턴은 초기에는 중국에 대하여 엄격한 인권 기준을 적용하였으며, 국제적으로 인정된 인권규범과 중국 내에서 법에 의한 지배를 존중해야 한다는 점을 강조하였다. 취임 후 신정부의 인권외교정책은 인권이 미국 외교정책의 핵심이며 앞으로 미국은 원조 및 영향력을 이용하여 인권을 촉진하고 민주제도를 강화하는 국가를 지원한다는 점이었다. 클린턴 행정부는 1993년 5월 28일 중국과의 무역과 중국의 인권상황을 연계한다는 행정명령 128590을 발표하였다. 1994년 3월 11일 크리스토퍼 국무장관 중국 방문, 첸치첸 외교부장 회담을 통해 만약 중국이 앞으로 수개월 내 인권방면에서의 중대조치를 취하지 않으면 최혜국대우를 다시

부여받지 못할 것이라고 통고하였다. 행정명령에서 제기된 조건들을 중국이 만족시키지 못했기 때문에 클린턴의 대중국 인권정책은 진퇴양란에 빠졌다. 행정명령 요구에 따르면 중국에 최혜국 대우를 부여할 수 없었으나 미국의 경제이익과 전략이익을 고려하여 중국에 최혜국 대우를 부여하지 않으면 안 되었던 것이다. 미국이 곤경에서 벗어나는 방법은 인권과 최혜국 대우의 연계 구조를 타파하는 것이었다. 의회는 미국이 인권개선에 집착하여 거대한 수출시장을 잃을지도 모른다는 경제계의 입장에 동조하여 하원의원 106명이 무조건적인 중국의 최혜국대우 연장을 촉구하는 공개서한을 클린턴 대통령에게 전달하였다. 이에 따라 1994년 5월 26일 행정명령 128590이 철회되었다. 1993-1994년 인권과 MFN 연계전략의 효율성 여부에 대한 토론이 가열되었으며, 중국을 방문한 브라운 상무장관에게 47억 달러의 수출계약을 체결함으로써 미국의 최혜국대우 연장 조치에 보답하였으며, 중·미간 인권회담을 재개하기로 합의하여 호의를 표시하였다. 미국이 MFN과 인권과의 연계를 해제하게 되는 요인으로는 중국의 전향적 접근 시작, 유엔안보리 상임이사국 지위와 경제적 위상 적극 활용, 1차 북한 핵위기에서 중국의 협조가 필요한 상황, 아시아적 가치라는 논리 아래 중국의 대중 강경인권정책에 대한 아시아 국가들로부터의 비난, 행정부나 대통령은 연계전략의 효과에 회의적이었으며, 경제부처들의 경제적 고려에 따른 연계정책에 대한 비판, 무역업계의 조직적 캠페인 등이 있다.³⁷ 1990년에는 기업들이 천안문 사건의 여파로 중국에 대한 대중들의 강한 반대 때문에 중국에 대한 옹호자 역할을 기피하였으나 1991년 기업계는 무조건 MFN 연장을 위한 토론에 개입하기 시작하였다. 기업계는 Business Coalition

37. 미국의 재계, 클린턴 행정부의 경제관료, 의회의 무역관련 의원들은 1993년 5월 행정명령을 철회시키기 위한 강력한 연합전선을 구축하였다.

I
II
III
IV
V
VI

for US-China Trade와 US-China Business Council을 결성하여 중국정책 형성 과정에 강력한 로비 활동을 전개하였다. 보다 강력한 로비를 전개하기 위해 새로운 상위 조직으로 Coalition for US-China Trade를 결성하였다. Business Coalition for US-China Trade는 1993-1994년 MFN과 인권의 연계를 분리시키는 로비운동을 전개하였으며, 2000년에는 중국에 항구적 정상무역관계(PNTR, Permanent Normal Trade Relations)를 승인하는 데 주도적 역할을 수행하였다. 미중기업이사회(US-China Business Council)와 같은 기업단체가 인권단체에 대한 비교우위를 점함으로써 미중관계를 변화시키는 데 결정적 역할을 하였다.

미국이 MFN과 인권과의 연계를 철회하는 것은 전략과 경제적 이익이 더 중시된다는 것을 보여주는 대표적 사례이다. 중국의 인권에 대한 비판에도 불구하고 중국에 대한 압력으로 무역을 사용해야 한다는 주장은 설득력을 상실하였다. 21세기 초 중국은 세계에서 가장 거대한 경제력을 가지게 될 것이며 인권은 경제적 빈곤보다는 경제적 풍요의 조건에서 더 잘 성취될 수 있다는 주장이 힘을 얻게 되었다. 1994년 MFN 전략이 패배한 이후 안보와 경제목표를 주장하는 부처가 미국 정부의 중국정책을 장악하면서 클린턴 행정부는 포용정책의 관점에서 중국인권문제에 접근하게 되었다.³⁸ 클린턴 행정부는 제재보다는 교류·협력,

³⁸ 1994년 5월 26일 클린턴의 연설: “나는 미국이 중국에 대한 무역에 있어서 MFN을 연장할 것을 결정한다. 이 결정은 장기적으로 인권을 발전시키고 중국과의 관계에 있어서 미국의 다른 이익을 증진시킬 것이라고 믿는다. 그러므로 나는 인권과 MFN 연장을 연계하지 않기로 동의한다... 문제는 우리가 중국의 인권을 지원하기를 계속 해야 할 것인가가 아니라 중국의 인권을 어떻게 가장 잘 지원할 것인가 하는 것이라고 생각한다. 나는 중국인과 교류함으로써 그렇게 할 수 있다고 믿는다. 우리는 더 많은 접촉을 가질 것이다. 우리는 더 많은 국제적 협력을 할 것이다. 우리는 인권문제에 관하여 더 집중적이고 지속적인 대화를 할 것이다.”; 1996년 11월 호주에서의 클린턴 대통령의 발언: “미국은 중국을 봉쇄하는 데 관심이 없다. 이것은 소극적인

대화를 통한 인권포용정책이 인권을 개선하는 데 보다 효과적이라는 사실을 인정하게 되었다. 중국을 국제무대로 끌어들이는 것이며 중국이 세계질서에 동참할 수 있도록 하기 위해 평화와 안전의 기초를 다지는 데 있어 협력을 제공한다는 것이다. 미국은 보다 민주적이고 보다 인도주의적인 사회의 평화적 발전을 지지하면서 여러 가지 수단을 사용하여 중국이 국제 인권표준을 준수하도록 한다는 점을 강조하였다. 클린턴은 중국에 대한 공격적이며 단기적인 개입정책보다는 상호 협력적이며 장기적인 입장에서 중국의 인권문제를 개선하려고 하는 정책을 정립하였다.

나. 유럽연합의 경제제재³⁹

유럽연합은 인권 보호를 위해 가장 효율적인 국제 체제를 설립하였고 인권 침해를 상대로 경제제재를 부과한다. 유럽연합은 자체적인 기본 법률이나 안전보장이사회의 결의안을 근거로 경제제재를 부과하여 왔다. 유럽연합은 공동 대외 및 안보정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP)의 특정 목적을 위해 제재를 부과하였다. 목적 사항들은 유럽연합조약 11조에 찾을 수 있다

유럽연합조약에 인권과 기본적 자유를 존중하라고 명확하게 규정되어 있다. 이로 인해 인권 침해 대상국에 부과하는 유럽연합의 경제제재는 합법적이라고 인식하고 있다. 유엔헌장은 안전보장이사회가 국제 평화와 안보를 복원하기 위해 경제제재를 부과하는 것을 인정하였다. 유럽연합은 경제제재를 안전보장이사회 결의안과 유럽연합조약의 목적

전략이다. 미국이 원하는 것은 더 많은 자유, 더 많은 번영, 더 진정한 협력을 위한 기회가 증대하는 방식으로 중국과의 포용정책을 지속하는 것이다.”

³⁹-Buhm Suk Baek, “Economic Sanctions Against Human Rights Violations.”

I
II
III
IV
V
VI

을 근거로 경제제재를 부과한다. 2004년 더욱 효율적으로 제재를 쓰기 위한 정책 프레임을 만들기 위하여 유럽연합 산하의 정치 및 안보위원회(Political and Security Committees)는 제재활용에 대한 기본원칙(Basic Principles on the Use of Restrictive Measures)의 초안을 작성하였다.

개별회원국이 제재를 부과하지 않고, 유럽연합 자체적으로 경제제재를 부과하기 위해서는 유럽연합을 설립한 조약 15항을 근거로 공동입장을 채택하였다. 제재를 부과하기 위한 CFSP에 수단으로서, 새로운 공동입장은 모든 유럽연합 회원국이 만장일치해야지만 채택 될 수 있다. 공동입장으로 대상국에 제재를 부과하기로 결정이 되면, 공동외교 안보정책에 따른 긴급조치 채택이 명시된 유럽공동체 설립조약 제301조와 60조가 적용된다.

어떤 경우에는, CFSP 법적 수단과 기존 규제를 통해 경제제재를 구현할 수 있다. 현재, 2개의 기존 규제가 인권 침해와 관련되어 있다. 첫 번째 규제가 2002년 이사회규정 2368(Council Regulation 2368 of 2002)이다. 이 규제는 다이아몬드 원석 무역으로 인해 발생하는 충돌과 인권 침해 등을 제지하고 평화와 안전을 구축하기 위하여 다이아몬드 원석 무역을 통제하는 규제이다. 이 규정은 2002년 다이아몬드 원석을 통제하기 위한 국제 포럼인 킴벌리 프로세스(Kimberley Process)와도 관련되어 있다. 두 번째 규제는 2005년 이사회규정 1236(Council Regulation 1236 of 2005)으로 사형이나 잔혹하고 비인간적인 고문을 위해 상용될 수 있는 물건이 유럽연합으로 수출입 되는 것을 제지하고 있다

유럽연합이 부과한 경제제재들은 무기 금지, 특정 또는 일반적인 수출입금지, 금융 지원 제한, 여행 금지 및 기타 적절한 조치에 대한 제한

들이 포함된다. 무기금수는 유럽연합 공동 군사목록에 나와 있는 무기 항목 등에 적용된다. 무기무역금지는 내부의 억압을 위해 쓰여 지는 금융 및 기술 지원과 무기에 대해서도 적용되고 있다. 내부의 억압을 위해 쓰는 금융 및 기술 지원과 무기는 인권 침해에 일으킨다는 점이다. 또한 무기 무역금지 경우 유럽연합설치조약 296조에 따르면 회원국들은 군사 관련 물자의 금수 조치에 대해 국내 정책을 사용할 수 있다. 그러므로 공동입장에 의해 유럽연합이 적용하는 무기 금수는 회원국들의 국내 법률에 의거하여 구현되었다.

1) 벨라루스

1999년 민주주의 지지자 3명과 유명 기자가 2000년에 실종된 사건을 계기로, 유럽연합이사회는 벨로루시 정부를 대상으로 공동입장 2004/661/CFSP를 채택하였다. 2004년 부패 선거와 평화적 집회를 탄압하는 동안 계속된 벨로루시 정권의 인권 침해에 대응하기 위해 유럽연합은 공동입장 2004/848/CFSP를 채택하였고 기존의 공동입장을 강화시켰다. 2006년 벨로루시 정부는 2006년 3월 19일 부패적인 대통령 선거에 항의하던 500명 이상의 사람들을 수감했다. 민주제도를 위한 선거감시단과 유럽안보협력기구의 인권실(ODIHR)은 2006년 대통령 선거가 부패적이고 OSCE의 기준에도 미치지 못하였다고 결론지었다. 유럽연합은 ODIHR의 보고서에 근거하여, 벨로루시 정부와 대통령 루카셴코(Lukashenko)를 국제 선거 기준 위반 및 민주 시민 탄압으로 제재를 부과했다. 경제제재는 여행을 금지하고 자산을 동결하였다. 공동입장 2006/276/CFSP를 강화시키기 위해 2006년 5월 이사회규정 765/2006이 채택되었다.

I

II

III

IV

V

VI

2) 콩고민주공화국

2003년 콩고공화국을 상대로 안전보장이사회의가 무기 embargo 결의안 1493을 채택하자, 유럽연합도 결의안을 진행 시키고자 공동입장 2003/680/CFSP을 채택하였다. 2005년에는 안전보장이사회의 결의안 1596이 채택됨에 따라 공동입장 2005/440/CFSP를 채택하였다. 결의안 1596은 콩고공화국에 대한 제재를 강화 시켰고, 경제적 원조 및 모든 자금이 동결되었으며, 여행 금지령이 추가되었다. 공동입장 2005/440/CFSP을 근거로 제재를 집행하기 위하여 이사회규정 889/2005 와 1183/2005를 채택하였다.

3) 코트디부와르

안전보장이사회는 2004년과 2006년 각각 결의안 1572 와 1643을 채택하였고 이를 구현하고자, 유럽연합 이사회는 공동입장 2004/852/CFSP and 2006/30/CFSP을 채택하였다. 결의안을 근거로 공동입장은 무기와 관련된 모든 물자 embargo, 내부 억압에 필요한 물건 수출 및 수입 차단, 특정 서비스에 대해 금지, 코트디부와르의 평화와 복원을 위협하는 개인에게 원조 금지 및 모든 자금 동결과 다이아몬드 수입에 대한 경제제재를 부과하였다. 공동입장을 강화시키기 위해 유럽연합은 이사회 규제 174/2005 와 260/2005를 법률로 만들어 통제하였다.

4) 하이티

4항에 의거해 유럽연합은 하이티와 경제적인 관계를 줄이고, 하이티 군사 정부 자금 및 금융 자원을 동결 시키는 제재를 부과하였다. 같은 날 공동입장 94/315/CFSP 아래 이사회 1 규제 1264/1994도 채택되었다.

5) 미얀마

버마군정의 계속되는 민주주의 옹호자의 구금, 강제 노동, 종교와 언론 자유의 억압 같은 인권 침해에 대응하기 위해 1996년 유럽연합은 공동입장 96/635/CFSP를 채택하였다. 무기 금수, 내부 억압에 필요한 물품 수출 및 수입 차단, 자금 및 경제 자원 동결, 입국 제한, 버마 국가 소유 기업 자금 조달 금지, 특정 원조와 개발 프로그램 전면 취소, 외교적 교섭 축소 등이 포함되었다. 공동입장 96/635/CFSP에 의거된 제재는 2003년에 채택된 공동입장 2003/297/CFSP 와 2006년에 채택된 공동입장 2006/318/CFSP에 의해 대체되고 수정되었다.

6) 수단

2004년 1월, 공동입장 2004/31/CFSP를 채택하였고, 이에 근거해 Sudan에 평화와 화해 증진을 위하여 무기, 탄약 및 군사 장비에 대한 금수 조치를 취하였다. 2005년 안전보장이사회의 결의안 2004의 1556 과 결의안 2005의 1591에 의거하여 유럽연합은 공동입장 2005/411/CFSP를 채택하여 2004년 부과된 제재를 연장시켰다. 공동입장 2005/411/CFSP를 근거로 부과된 제재는 UN무기 금수 및 인권을 위반하는 개인에 제한을 걸고, 군사 활동을 관련하여, 판매, 공급 및 기술 지원의 양도를 금지하고, 자금이나 금융 지원을 차단하였다.

7) 짐바브웨

2000년 국민 투표로 헌법을 개정하려고 하였으나 좌절로 끝나면서, 짐바브웨의 인권 상황에 대해 국제 사회는 우려를 표하였다. 짐바브웨 정부는 정부 정책에 반대하는 모든 의견을 제거하기 위해 야당 지지자들과 인권 옹호자들을 핍박하였다. 짐바브웨 정부의 인권 침해는 날이

I
II
III
IV
V
VI

갈수록 증가하였고 국가 차원의 협박, 체포, 고문 등이 증가하였다. 게다가 정부의 억압은 극심한 경기 침체와 식량 부족을 촉발시켰다.

2002년 유럽연합은 공동입장 2002/145/CFSP를 채택하였고, 짐바브웨를 상대로 무기 금수, 기술 관련 훈련이나 지원, 정부 자금의 동결, 여행을 금지하는 제재를 부과하였다. 의견의 자유와 평화적인 집회 등이 관련된 짐바브웨 인권 상황 악화로 인해 유럽연합은 부과된 제재를 강화시키고 연장시키기로 하였다. 공동입장 2002/145/CFSP는 공동입장 2002/600/CFSP of 2002, 공동입장 2003/115/CFSP of 2003, 공동입장 2004/161/CFSP of 2004에 의해 새롭게 수정되었다. 공동입장을 통해서 유럽연합은 이러한 제재의 목표를 표현의 자유와 인권을 탄압하는 정책과 타협하지 않는 것이라고 밝혔다.

다. 평가

군사적 충돌 없이 상대국의 행동을 변화시키기 위한 수단으로 동원되어 온 경제제재는 인권침해지역의 상황을 개선한다는 명분에서 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 실제 경제제재의 영향이 인권침해에 책임이 있는 일부에게 한정되는 것이 아니며 오히려 대상국 취약계층의 생존권을 악화시킨다는 점에서 비판을 받아왔다. 이러한 부정적 평가는 안전보장이사회, 미국, 유럽연합이 부과한 제재에도 동일하게 적용된다. 이러한 점에서 제재를 부과하는 주체들은 제재가 대상 국가 시민들한테 줄 부정적인 영향을 최대한 줄이고자 노력하였고 인도주의에 미치는 경제제재의 부정적인 영향을 줄이기 위해 적극적으로 노력하였다.

미국의 경제제재 사례는 미국의 제재를 부과한 사유들이 인권 침해에 대한 대응책이었고, 모든 국제법과 유엔헌장과도 일치 하다는 것을 보여주고 있다. 미국 정부에 의해 부과된 제재들은 국제 인권 법에 긍정적



인 영향을 미친 것으로 평가된다. 하지만 경제제재가 대상 국가에 부정적인 영향력을 미치는 것 또한 의심할 여지가 없다. 여러 보고서와 기자, 학자와 인권 옹호자들은 경제제재가 그 대상 국가에 많은 민간인 다수에게 상처를 준다고 끊임없이 주장해왔다. 또한 기본적으로 사람들이 살아가는데 필요한 의약품과 식품 및 시민들의 필수용품이 제한되며, 소득과 전기 시스템 및 기타 인프라가 지원되지 않는다. 그러나 위의 사례들은 미국의 경제제재가 국제 사회 안에 인권 침해 국가를 상대로 국제적 반응을 이끌어내는데 성공하였다. 또한 미국의 제재를 통해 어떻게 상대국이 국제 법을 준수하고 국제 인권 규범을 인식하며, 그들의 인권 개념 및 정책을 변화시켜 가는지를 잘 보여 주고 있다. 대부분의 경우 제재를 부과 받은 국가는 제재를 해제시키기 위해 국제 사회와 인권 보호 정책을 가지고 협상하였다. 경제제재가 안고 있는 근본적인 문제점은 부인할 수 없는 것이 현실이나, 그러한 이유를 근거로 경제제재 자체의 무용론을 제기하는 것은 대안이 아닌 것으로 평가된다.⁴⁰ 문제는 제재 자체가 아니라, 제재가 미치는 영향력을 면밀히 추적하고 현실적으로 부정적인 요소를 어떻게 줄여갈지를 모색하는 것이 필요하다. 전반적으로, 미국의 경제제재는 국제 사회와 함께 현 인권 규범을 발전시키고 대상국가에 근본적인 인권 보호와 개념을 진척시키기 위한 노력이었다.

제재의 영향과 관련하여 의도하고자 하는 목표를 넘지 말아야 한다는 제재의 비례성(proportionality) 원칙과 인권의 원칙이 존중되어야 한다는 점이 강조되어 왔다. 경제제재가 안고 있는 근본적인 한계를 극복하기 위해 침해를 야기한 당사자에 대해서만 제재가 이루어지는 표적제재

⁴⁰- *Ibid*

I
II
III
IV
V
VI

(targeted sanctions)와 인도적 예외조항 규정(humanitarian exemption clauses)이 보완되었다. 표적(targeted) 제재 또는 현명한(smart) 제재⁴¹라고 알려져 있는 제재방식은 유럽연합 이사회에서 채택한 효율적인 제재정책을 위한 유럽연합 모범적인 사례보고(E.U. Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures)에 명기되어 있다. 2003년 이사회는 제재정책의 실행 및 평가를 위한 지침(Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures in the Framework of the CFSP)을 채택하였다. 가이드라인을 근거로 2004년에는 제재를 효율적으로 만들기 위하여 대외관계 협의실무반(Foreign Relations Counsellors Working Party)을 만들었다.

유럽연합 회원국들은 법적 구속력이 없음에도 미래의 부과될 제재를 염두해서 이러한 가이드라인을 이사회로부터 채택하였다. 표적제재는 강제적인 압력을 행사하는 개인이나 기관에게 자금, 여행, 비행, 무기 및 물자 제한을 부과하고 있다. 또한 엘리트와 그들을 지원하는 단체에게도 부여하고 있다. 가이드라인은 어느 특정 기관이나, 개인이 명단에 들어갈지 안 들어갈지에 대해 명확한 기준을 제공하고 있다. 또한 부과된 제재를 면제 받기 위해 어떤 조건과 절차를 거쳐야 하는지를 보여준다.

이러한 보완에도 불구하고 제재가 갖는 부정적 영향을 감안하여 인도적 위기상황이 도래하면 유엔사무총장 등이 직권으로 제재를 자동 중지하는 조항, 제재의 인도적 영향력에 대한 정기적 모니터링, 장기적 효과

⁴¹ Daniel W. Drezner, "How Smart are Smart Sanctions," *International Studies Review* 5 (2003), pp. 107-110 <http://www.danieldrezner.com/research/smart_sanctions.pdf>.

의 사후 평가 등이 이루어져야 한다는 입장이 제기되었다.⁴² 또한 스웨덴의 주도로 제재의 문제점을 개선하기 위한 스톡홀름 프로세스 등 국제적 노력들이 지속되고 있다.⁴³

2. 양자 인권대화

2001년 유럽연합과 북한 사이에 양자 인권대화가 개최되면서 양자 인권대화가 인권 개선 전략의 하나로 논의되고 있다. 인권대화는 일방적 비판이 아닌 협력과 대화에 기반하고 있다. 정치대화, 주제별 회담, 논의, 연구와 특별 프로젝트와 같은 긍정적 조치에 중점을 둔다. 국가 간 양자 인권대화는 기본적으로 인권선진국과 인권후진국 사이의 대화라고 할 수 있다. 현재 인권대화는 미국, 유럽연합, 캐나다, 오스트레일리아 등이 주도하고 있다. 본 절에서는 미국과 유럽연합이 주도하고 있는 양자 간 인권대화를 살펴보기로 한다.

가. 유럽연합과 양자 인권대화⁴⁴

1) 중국

가) 중국과의 인권대화 및 기술협력

유럽연합과 중국 간 인권대화는 중국 내 인권신장을 도모하기 위해 유럽연합이 선호하는 방법 중의 하나이다. 1994년 유럽연합은 “중국의

⁴² Robin Geiss, “Humanitarian Safeguards in Economic Sanctions Regimes,” *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18 <<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss18/geiss.pdf>>.

⁴³ <<http://www.smartsanctions.se>>.

⁴⁴ Amnesty International에서 동아시아팀 연구원으로 활동하고 있는 라지브 나라얀(Rajiv Narayan)이 작성하였다.

인권상황에 변화가 없었음을 우려” 함과 동시에 “전문가 수준의 유럽연합-중국간 인권회담에 참여키로 한 중국의 제안”을 받아들였다. 유럽연합과 중국 간의 인권대화는 1995년 최초 시작되었다. 이후 1996년을 제외하고 연중 2회 개최되어 왔다. 1995년을 시작으로 중국 인권에 관한 다양한 주제에 대하여 현재까지 총 25차례의 회담과 여러 차례의 세미나를 개최한 바 있다. 이와는 별도로 인권분야의 학계, 시민단체, 기타 유럽연합 및 중국 측 대표들이 참여하는 세미나가 열리고 있다. 인권회담 이외에도 유럽연합은 중국 사이 양자 정상회담, 총리회담 및 전문가회담시에도 인권문제를 제기하고 있다.

인권대화에서 유럽연합은 중국의 인권상황에 대한 우려를 표시하고 인권상황의 발전 및 증진에 관한 정보를 구할 수 있는 주요 채널로서 기능하고 있다. 이는 또한 중국 고위층 정부인사가 국제인권기준 및 유럽연합의 인권정책에 대해 알 수 있는 기회로 작용하고 있다. 그리고 유럽민주주의인권연구소(the European Institute for Democracy and Human Rights, EIDHR) 산하의 구체적 협력프로젝트를 소개하는 통로가 되고 있다.

2002년 11월 13-15일 베이징에서 인권대화가 진행되었다. 동 인권대화에서는 유럽연합이 우려하고 있는 중국의 전반적인 인권문제들에 대해 솔직한 견해를 교환하였다. 여기에 속한 인권문제들은 중국정부의 유엔 인권메커니즘과의 협력, 결사의 자유, 표현 및 신앙의 자유, 고문 방지, 사형제도, 행정구금, 난민에 관한 대우, 티벳과 신장지역에서의 인종적 소수민의 권리, 그 밖의 개별 인권사건들이었다. 유럽연합의장국은 중국으로부터 교육에 관한 유엔특별보고관의 서면초청장을 받았다. 중국정부는 또한 유럽연합이 제기한 개별인권사건들에 대한 답변을 서면으로 제출하였다. 유럽연합의 제기에 의해 인권대화 중 장시지역으

로의 현장조사까지 이루어지게 되었다. 이에 따라 ‘유럽연합-중국 마을 운영 프로젝트’를 지원하게 되었다. 그리고 유럽연합과 중국간 인권세미나는 2002년 10월 17-18일 덴마크 코펜하겐에서 열렸다.

2003년 3월 5-6일에 그리스 아테네에서 인권대화가 개최되었다. 티벳 문제와 관련해, 달라이라마와의 회담이 허용되었다. 중국은 비에이라 드멜로(Vieira de Mello) 및 그밖의 유엔 특별보고관을 초청했다. 유럽연합은 중국으로 하여금 이들 방문의 정확한 날짜를 조속한 시일 내에 통보해 줄 것을 권유했다. 중국정부는 유럽연합 전문가들을 초청하여 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 최초 국가보고서 작성을 도와 달라고 요청하였다. 중국은 이사회가 고문방지 와 관련 새로운 협력 프로젝트를 착수한 것에 대해 환영했다. 이들은 또한 유럽연합이 제기한 개별 인권사건들에 관한 서면정보를 제공했다. 양측은 회담 후속 장치를 베이징에 설치해 각 인권대화 사이에도 중국 인권과 관련해 진전되는 부분이 있는지 혹은 개별사건이 잘 해결되고 있는지 검토할 수 있도록 하는데 합의했다. 2003년 10월 17-18일에 개최된 유럽연합과 중국간 인권세미나는 고문방지 및 국내인권기구에 관한 다양한 의견 교환이 이루어졌다. 이어 덴마크 인권기관의 방문이 이루어졌는데, 이는 세미나에서 다루어졌던 두 가지 영역 내에서 외부적 협력이 어떤 역할을 하는지 중국이 배울 수 있는 경험을 제공했다. 유럽연합과 중국간 특별협력의 가능성 또한 논의되었다.

제16차 유럽연합과 중국간 인권대화는 2003년 11월 13-14일에 베이징에서, 제17차 유럽연합과 중국 인권대화는 2004년 2월 26-27일 더블린에서 개최되었다. 양 대화에서 유럽연합 트로이카는 사형제, 고문, 표현·결사·종교의 자유 및 소수자 인권에 대해 중국정부에 우려를 표명하였다. 중국 측은 노동개조 제도와 관련 유럽연합의 지적에 대해 새로

I
II
III
IV
V
VI

은 법률을 재정해 동 제도를 법률로 보호하겠다는 의향을 표명하였다. 중국은 또한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 비준하기 위한 다 단계의 국내적 절차를 마련하고 있다고 밝혔다. 유럽연합은 중국이 헌법에 인권조항을 삽입하기로 개정한 데 대해 크게 환영했으며, 모든 헌법조항이 중국법률체계상 강제성을 가진다는 것을 확인할 수 있는 추가 조치를 제안하였다. 그리고 중국 내에 인권을 감시할 수 있는 독립적인 국가인권기구의 설립을 권고했다. 중국은 또한 고문 및 종교자유 관련 유엔특별보고관 및 자의적 구금 관련 실무그룹대표의 방문예정에 대해 언급하였다. 그러나 동 특별보고관의 방문은 중국측의 요구로 인하여 현재 연기되었다. 제16차, 제17차 양 대화 기간 동안, 유럽연합은 중국 내 양심수 문제를 제기하고 개별인권사건 목록을 전달했으며 중국 또한 이에 대한 답변을 문서로 제출했다. 2004년 3월 2명(Wang Youcai and Phuntsog Nyidron)의 양심수가 석방되었으나 후자는 여전히 중국정부의 감시대상이 되고 있다.⁴⁵

제18차 유럽연합-중국 인권대화는 2004년 9월 24일 베이징에서 개최되었으며 그 이전에 트로이카의 티벳 방문도 성사되었다. 그리고 제19차 인권대화는 2005년 2월 25-26일에 룩셈부르크에서 개최되었다. 2004년의 회담은 티벳의 종교 및 신앙의 자유에 초점을 맞추었고, 2005년 회담은 보다 더 넓은 의미에서 인권 및 법치에 관해 다루었다. 유럽연합대표단은 2005년 새로 임명된 고등인권담당관(the High Representative's Personal Representative on Human Rights)이 이끄는 유럽연합이사회 인권실무(the Council Working Party on Human Rights, COHOM) 트로이카로 구성되었다.

⁴⁵. EU Annual Report on Human Rights 2004, p. 44-45.

유럽연합은 개별인권사건 목록을 중국 측에 제출하고, 중국 측은 이에 대한 답변을 서면으로 제출했다. 인권기준과 관련, 구체적인 우려사항이 양 대화에서 제기되었다. 여기에는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준 및 동 규약 시행을 위한 국내법 정비, 티벳과 신장의 소수민 인권, 사형제 폐지 및 사형 관련 통계자료 공개, 노동개조제 및 이와 비슷하게 재판 없는 처벌 기관의 개혁, 고문 방지 및 척결, 수형자 인권, 판사의 독립, 법률조력을 받을 권리 및 공정한 재판을 받을 권리, 대테러시 인권보호, 유엔과의 협력, 특히 인권고등판무관, 인권위원회, 아동권리위원회 및 국제형사재판소와의 협력, 중국의 국제적 의무인 북한난민의 강제송환금지 원칙 준수 등이 포함되었다.

중국 측은 유럽연합에 진행 중이거나 완료된 입법개혁, 모든 사형사건에 대한 대법원 심사 포함, 소년범 특별재판소, 고문방지를 위한 전국적 캠페인 차원에서 심문 및 구금에 대한 규정, 수형자 권리, 노동개조제 개혁 등 관심사항을 전달하였다.

중국은 새로운 법률재정과 관련한 일련의 정보를 제공했는데, 주거공간 철거, 사회적 약자에 대한 법률조력, 소규모 마을단위에서 민주주의적 통치를 증진하기 위한 방안 및 형사소송절차에서 필요한 새로운 법률규정들이 이에 해당한다. 중국은 또한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 비준하기 위한 일련의 절차들에 대해서도 새로운 정보를 제공했다. 중국은 또 다시 고문 특별보고관 및 유엔인권고등판무관 루이스 아버(Louise Arbour)의 중국방문을 확인했으며, 유럽연합측에 임의구금 관련 실무그룹의 방문에 대해서도 통보했다. 중국은 유럽연합 내에서의 인종차별과 외국인혐오현상에 대해 우려를 표했다. 두 대화 모두 한차례 정치대화가 선행되었다.

유럽연합과 중국은 인권대화의 틀 안에서 두 차례의 인권관련 세미나

I
II
III
IV
V
VI

를 개최하였다. 하나는 2004년 11월 8-9일 헤이그에서, 다른 하나는 2005년 6월 20-21일 베이징에서 열렸다. 두 세미나는 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준과 이행’을 주제로 진행되었다. 또한 HIV/AIDS를 포함한 ‘건강권’ 문제(2004), 표현의 자유 및 사형제도의 문제(2005)가 집중 논의되었다. 베이징 세미나에는 시민단체 대표, 학계, 유럽의회(최초 참가), 중국 전국인민대표대회, 각국 외교통상부대표 및 기타 중국 정부 관료들도 참여하였다.

제20차 유럽연합과 중국 인권대화는 베이징에서 2005년 10월 24일에 개최되었는데, 그 이전에 트로이카는 신장지역을 방문했다. 제21차 인권대화는 2006년 5월 25-26일 비엔나에서 개최되었다. 유럽연합은 이사회 인권실무 트로이카 대표로 구성되었고, 고등인권담당관이 보조 역할을 수행하였다. 2005년 인권대화에서는 종교의 자유가 주요의제 중의 하나로 논의되었고, 2006년 인권대화에서는 표현의 자유 특히 인터넷상 표현의 자유에 대해 집중 논의했다. 예년과 마찬가지로 유럽연합은 개별인권사건 목록을 중국측에 넘기고, 중국은 이에 대한 답변을 서면으로 제출했다. 인권기준과 관련, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준 및 동 규약 이행에 따른 국내법정비, 티벳과 신장지역의 인종적 소수민의 권리, 사형제 폐지, 사형집행에 관한 통계자료 공개, 사형된 수형자들로부터의 장기이식에 관한 혐의(2006년 최초로 제기), 노동개조제 및 이와 비슷한 재판 없는 구금기관의 개혁, 고문 방지 및 철폐, 수형자 인권, 판사의 독립, 법률조력권, 공정한 재판의 권리, 대태러시 인권보호, 유엔과의 협력, 특히 새롭게 설립된 인권이사회 및 특별절차, 유엔인권고등판무관, 난민고등판무관, 국제적십자, 국제형사재판소와의 협력, 중국의 국제의무인 북한난민 ‘강제송환금지’ 원칙 준수 특정 우려사항들이 양 대화에서 제기되었다.

중국 측은 현재 입법이 완료되었거나 혹은 진행중인 법안에 대해 유럽연합에 통보하였다. 여기에는 모든 사형선고건에 대한 대법원심사, 소년법을 위한 특별재판소, 심문과 구금에 대한 법률규정 및 고문방지 및 척결을 위한 수형자 인권 전국캠페인, 노동개조 제도 개혁, 그리고 마지막으로 2006년 7월 1일 발효되는 장기이식 관련 신규법률 등이 해당한다. 또한 중국 측은 정보는 사회적 약자에 대한 법률조력, 마을단위의 민주적 정부운영을 증진시키기 위한 방안 및 형사절차에서의 신규법률규정 등 일련의 신규 법률을 포함하고 있다. 중국은 또한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준에 관해 진전된 상황들에 대해서도 추가 자료를 제공했다. 중국은 유엔 고문특별보고관의 보고서에 제시되었던 권고 이행 및 동 특별보고관의 2005년 중국방문, 그리고 유엔 인권 고등판무관 루이스 아버의 중국방문에 대해서도 유럽연합에 통보했다.

트로이카는 신장지역 방문을 통해 무슬림 소수민을 비롯한 다양한 단체 대표들을 만났으나 이는 기존의 유럽연합의 우려사항을 재확인하는 계기가 되었을 뿐이었다. 유럽연합과 중국은 인권대화의 틀 안에서 2차례의 인권세미나를 개최하였다. 하나는 2005년 12월 12-13일 런던에서, 다른 하나는 2006년 5월 22일 비엔나에서 열렸다. 런던 세미나는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 비준 및 이행, 특히 동 규약 제14조 및 9조의 이행에 초점이 맞추어졌다. 또한 동 규약의 국내적 이행과 관련해 중국이 취해야 할 국내법정비에 필요한 각 단계별 권고사항이 논의되었다. 비엔나 세미나에서는 학계, 유럽의회관료, 중국 전국인민대표대회, 각국의 외교부대표 및 중국의 기타 관련정부부처와 시민단체에서도 광범위하게 참여하여 ‘국제인권 메커니즘(협약기구 및 특별절차)에 의한 권고사항 이행 및 인권교육’을 주제로 토의했다.

제22차 인권대화는 2006년 10월 19일 베이징에서, 제23차 인권대화

I
II
III
IV
V
VI

는 2007년 5월 15-16일 베를린에서 열렸다. 양 대화 이전에 각각 한차례의 정치회담이 개최되었다. 2006년 인권대화에서는 표현의 자유가 주요 의제 중의 하나였고, 2007년 인권대화에서는 형사 정의, 인터넷을 포함한 표현의 자유, 언론의 자유에 초점이 맞추어졌다. 예년과 마찬가지로 유럽연합은 개별인권사건 목록을 중국 측에 넘기고, 중국은 이에 대한 답변을 서면으로 제출했다. 인권기준과 관련, 특정 우려사항들이 양 대화에서 제기되었다. 여기에는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준 및 그 조항의 이행에 필요한 국내법 개정, 티벳과 신장지역의 인종적 소수민 권리, 특히 네팔로 월경하려던 티벳인 총살에 대한 수사 자료, 사형제 폐지, 사형집행에 관한 통계자료 공개, 사형된 수형자들로 부터의 장기이식에 관한 협의, 노동개조제 및 이와 비슷한 재판 없는 구금기관의 개혁, 고문 방지 및 철폐, 수형자 인권, 판사의 독립, 법률조력권, 공정한 재판의 권리, 대테러시 인권보호, 유엔과의 협력, 특히 새롭게 설립된 인권이사회 및 특별절차, 유엔인권고등판무관, 난민고등판무관, 국제적십자, 국제형사재판소와의 협력, 중국의 국제의무인 북한 난민 강제송환금지 원칙의 준수 등이 포함되었다.

2006년에는 사회·경제적 권리의 보호 및 중국측 대표가 반드시 들어가 있는 시민단체의 독립성 문제도 제기되었다. 중국측은 현재 입법이 완료되었거나 혹은 진행중인 법안에 대해 유럽연합에 통보하였다. 여기에는 모든 사형선고건에 대한 대법원심사, 소년범을 위한 특별재판소, 심문과 구금에 대한 법률규정 및 고문방지 및 척결을 위한 수형자 인권 보호 전국캠페인, 노동개조제도 개혁, 그리고 마지막으로 2006년 7월 1일 발효되는 장기이식 관련 신규법률 등이 포함되고 있다. 또한 중국측의 정보는 사회적 약자에 대한 법률조력, 마을단위의 민주적 정부운영을 증진시키기 위한 방안, 형사절차에서의 신규법률규정, 노동계약법

및 2007년 3월 채택된 사유재산 보호를 위한 재산법 등 일련의 신규법률을 포함하고 있다. 그리고 중국은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준에 관해 진전된 상황들에 대해서도 추가 자료를 제공했으나 비준시기와 관련한 정보는 없었다. 표현의 자유, 인터넷, 법률평의 종교 및 신앙의 자유, 결사의 자유 및 시민단체의 역할에 대해서 답변을 보내왔다. 소수민의 권리에 관해서는 합의점을 찾지 못했고, 중국은 티벳과 신장지역의 소수민의 권리와 관련하여서는 기존의 강경한 입장을 고수했다. 유럽연합의 인권상황과 관련, 이주노동자의 보호 및 표현의 자유, 언론의 자유와 관련한 법률규정에 대해 논의했다.

유럽연합과 중국은 2007년 10월 16-17일 베이징에서 인권대화의 틀 안에서 인권법률 세미나를 개최했다. 베이징 세미나는 ‘정보접근의 자유’ 및 ‘노동권’을 주제로 토의하고 공동 권고사항을 도출하였다. 2007년 5월 10-11일 베를린에서 개최예정이었던 인권법률 세미나는 유럽연합이 초청한 2곳의 시민단체에 대한 중국 측의 반대로 인해 성사되지 못했다. 베를린에서 의논하기로 했던 주제는 ‘공정한 재판을 위한 권리’와 이전 회의에서 논의했던 ‘노동권’에 관한 추가사항 이었다.

2007년 10월 베이징에서 개최되었던 유럽연합과 중국 인권회담에서 유럽연합은 중국이 두 시민단체의 참여를 이유로 2007년 5월 베를린에서 개최예정이었던 인권세미나에 불참한 것, 또 같은 이유로 최근에 베이징에서 세미나가 개최되지 못한 것에 대해 깊은 유감을 표명했다. 유럽연합 베니타 페레로-워드너(Benita Ferrero-Waldner) 위원은 시민단체가 인권증진에 있어 중요한 역할을 하며, 그런 의미에서 인권세미나는 이 같은 시민단체가 소중한 기여를 할 수 있는 적절한 장을 제공한다는 점에 대해 설명했다. 2007년 10월, 베이징 인권대화에 관한 유럽의회 보고과정에서 외교정책 담당 유럽연합위원인 페레로-워드너는 중국

I
II
III
IV
V
VI

이 지난 한 해 동안 인권분야, 특히 사회경제적 분야에서 뿐만 아니라 다른 분야에서도 괄목한 진전을 이루었다고 인정했다. 또한 노동개조제도 조만간 개혁할 것이라고 언급하였다. 페레로-위드너는 중국 정부가 유엔 고문특별보고관의 권고사항을 이행하고 있다고 보고하였다. 예를 들어, 중국의 법무부는, 피고의 자백이 경찰이나 구금기관 직원에 의해 고문을 당해 이루어진 것일 수도 있기 때문에, 최근 재판부에게 본인의 자백을 유죄의 충분한 증거로 보아서는 안 된다고 지시했다는 것이다. 또 다른 사례로公安직원들을 대상으로 하는 특별교육을 시작했다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 유럽연합이사회는 전반적인 중국의 인권상황, 특히 시민적·정치적 권리 부분에 대해 우려를 표명했다. 여기에는 표현, 종교 및 결사의 자유, 티벳과 신장지역의 소수민의 권리보호, 인권활동가 및 인터넷에 접근-정보권 등이 포함된다.

유럽연합과 중국은 2008년 5월 15일 슬로베니아의 브르도에서 제25차 인권대회를 개최했다. 5월 13-14일에 열린 법률세미나에서는 건강권과 아동권리를 집중 논의했다. 2006년 이후 이런 종류의 세미나는 처음으로 개최되었다. 중국 및 유럽의 학자, 정부관료 및 국제인권단체 등이 분야의 전문가들이 모여 해당주제에 대해 논의하는 중요한 장이 되었다. 15일 인권대회에서는 중국과 유럽연합의 고위관료들이 모여 다양한 인권문제에 관해 논의했는데, 표현의 자유, 소수민의 권리, 특히 티벳 지역 및 유엔과의 협력이 특별히 관심을 받았던 주제들이다. 유럽연합은 중국에 대해 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준, 노동개조제 폐지 및 천안문사건 관련 구금자 석방 등을 요구하였다. 차기 인권대회는 2008년 하반기 의장국인 프랑스 주재로 베이징에서 열릴 예정이다.

나) 평가

대중국 인권대화에서 유럽연합은 중국 내 인권이 향상되고 있는 현상에 주목하여 각 대화마다 특정주제를 정해 그 주제에 초점을 맞추어 논의를 전개해 나감으로써 대화의 효율성을 제고하고자 노력했다. 유럽연합은 인권대화 기간 동안 중국이 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 가입한 것을 가장 큰 성과의 하나로 보고 있다. 중국은 확실히 유엔의 활동에 좀 더 협조적인 자세로 바뀌었다. 유엔인권고등판무관 초청, 1997년 10월 및 2004년 9월 자의적 구금에 관한 실무그룹을 포함 유엔 특별절차 수용, 2003년 9월 교육권특별보고관 방중, 2005년 11-12월 고문특별보고관 방중 등이 그 예이다. 중국은 인권대화가 진행되는 가운데 유엔의 권고를 받아들여 국제적으로 이행하기로 했다. 그 동안 중국의 긍정적인 변화들이 많았는데, 그 중에서도 사형제 관련 하급법원들이 내린 판결에 대해 대법원이 검토할 수 있도록 제도가 바뀌었다. 이는 앞으로 중국에서 사형건수를 대폭 감소시킬 것으로 예상된다. 아직까지 구체적인 변화에 대해서 보고된 바는 없지만, 중국은 또한 재판과정에서 강요된 자백을 허용하지 않도록 하는 법률을 도입했고 노동개조제도를 개선할 방안을 강구중이라고 밝혔다. 유럽연합 트로이카는 티벳과 신장지역을 방문하도록 중국정부의 허가를 받기도 했다.

그렇지만 아직까지 유럽연합이 중국에 인권침해 관해 우려하고 있다. 유럽의회는 2007년 12월 결의안을 통해 인권대화를 비판했는데, 이는 티벳을 포함, 특히 2008년 올림픽과 같은 국제적 행사를 앞두고도 표현의 자유를 보장하지 못하는 중국인권의 전반적인 상황에 관해 인권대화가 기여한 바가 없다는 주장이다. 유럽연합은 앞으로도 표현의 자유, 특히 인터넷상 표현의 자유에 대한 억압 언론, 정치적 반대세력 및 시민

I
II
III
IV
V
VI

단체활동가들에 대한 통제, 특히 법률평과 같은 종교집단의 결사의 자유 억압, 티벳과 위구르족지방의 소수민과 시위대 억압 등과 같은 문제들을 다루어 나갈 것이다. 일상적 고문과 부당한 대우, 노동개조제의 실행에 있어서 실직적 변화의 부재 등도 유럽연합이 끊임없이 우려하고 있는 사항들이다. 사형된 수형자들의 장기이식에 관한 혐의도 지속적으로 제기되어 왔기 때문에 이 문제 또한 다뤄질 것이다. 마지막으로 유럽연합은 중국내 북한난민의 강제송환금지원칙을 적용하도록 중국정부에 요구하고 있다.

유럽연합과 중국 인권대화에서 실질적으로 진전이 되지 못하고 있다는 비판은 유럽연합 내부의 독특한 구조와 관련이 있다. 유럽연합은 6개월마다 의장국이 바뀌는 구조라서 모든 회원국들의 참여로 운영되는 민주적인 구조이다. 반면, 중국 측은 유럽연합과 중국 간 인권대화에 참여하는 인사들이 매년 거의 동일하다. 이 때문에 중국 측 참여인사들은 이미 이 분야에 있어 베테랑이 되어있고 유럽연합의 리더십은 자연스럽게 일관성이 떨어지므로 대화에 임할 때 입지가 약할 수밖에 없다. 이러한 현실 때문에 중국은 유럽연합이 요구하는 인권기준에는 충족하지 않더라도 다음 의장국의 지휘체제로 넘어갈 때까지 시간을 벌면서 기다리는 전략을 구사하고 있다. 다시 말해 6개월마다 바뀌는 유럽연합 의장국 체계는 유럽연합이 중국으로 하여금 인권이행을 종용하는데 한계를 갖고 있다.

2) 인권대화와 대중국 인권정책

1997년 유럽연합국가들이 유엔인권위원회에 중국의 인권상황에 대한 결의안을 상정함에 따라 유럽연합과 중국 사이 양자 인권대화는 중단되었다. 그런데 유럽연합과 중국 양자 인권대화는 1997년 12월에 재

개되었다. 1998년, 유럽인권이사회는 유럽연합 의장국이나 회원국 어느 하나도 중국인권결의안을 상정하거나 공동발의 하지 않기로 합의했다. 그러한 상황이 발생할 시에 유럽연합 대표들은 불상정동의안(No Motion Action)에 반대하기로 합의했다. 1999년 3월, 동이사회는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 서명과 유엔인권고등판무관의 중국방문 등 “중국의 유엔 인권 메커니즘에 대한 발전된 협력적 태도”로 환영의 의사를 표명하였다.

그러나 동이사회는 중국이 유엔인권체제에 동화되기 위한 노력의 일부로서 나타난 이러한 긍정적인 정책변화가 실질적으로 중국 내 인권상황에 부합되지 않는 점을 유감으로 여기며, 평화적인 정치활동가에 대한 12월 탄압, 지속되는 체포와 선고, 사형제도, 지속되는 행정구금, 종교의 자유 및 집회, 표현, 결사의 자유 제한 등에 대해 우려를 표명하였다.

그리고 유럽연합은 중국정부에게 이상에 제기된 문제점들 수정, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 대한 신속한 비준 및 이행, 유엔인권기구 권고사항의 신속한 이행을 권고하였다.

2000년 3월, 중국은 “인권대화의 틀 안에서” 공통적으로 제기되는 민감한 몇몇 인권문제에 대해 논의할 의지를 표명하였다. 그러나 동이사회는 국제무대에서 취해진 중국의 인권에 대한 긍정적인 태도가 국내에서 실질적으로 발생하고 있는 인권상황과 부합되지 않는다고 다음과 같이 유감을 표명했다.

- 첫째, 집회, 표현, 결사의 자유에 대한 지속되고 광범위한 제한
- 둘째, 민주화운동가들에 대한 과대 처벌, 특정 소수민 특히 티벳과 신장지역의 소수민에 대한 가혹한 정책

I
II
III
IV
V
VI

- 셋째, 법륜공(Falun Gong) 수련자에 대한 체포와 과대 처벌
- 넷째, 기독교 및 기타 종교단체의 활동 제한 및 처벌
- 다섯째, 사형의 빈번한 실시(최근 중국 법률제도 구비에도 불구하고 경제적 성격의 범죄를 포함한 다수의 비폭력범죄에 대한 사형이 여전히 실시되고 있음)
- 여섯째, 적절한 법률적 조력이나 공정한 재판 없이 구금에 처해지는 행정구금제도

그리고 동이사회는 중국에게 조속한 시일 내에 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 기준, 유엔인권위원회 특별보고관 및 실무그룹과의 협조, 인권고등판무관실과의 양해각서 체결 등의 권고사항을 전달했다.

2001년 이후 인권회담의 기준목표가 설정된 이후에 더 많은 변화가 일어나고 관련정보가 제공되어 왔음을 알 수 있다. 2001년, 유럽연합이사회(the Council of European Union)는 인권대화와 관련하여 몇 가지 주요사항을 결정하였다. 인권대화가 회담자체에 초점이 맞춰져서는 안되며 “실질적으로 인권상황의 진전이 있을 때에만 행해질 수 있도록 수락 가능한 선택적 사항이 되어야” 한다는 점을 강조했다. 또한 동이사회는 인권대화가 지속되는 것을 목적으로 국제무대에서 유럽연합의 중국 인권상황 검토 혹은 비난을 제외시켜버리는 일이 발생해서는 안 된다고 역설하였다. 대화의 결과는 정기적으로 검토되어야 한다는 점도 지적되었다.⁴⁶

2001년 1월, 동이사회는 유럽연합-중국 인권회담에 관한 특별결론을

⁴⁶- EU Annual Report on Human Rights 2004, p. 44.

채택하였다. 그 내용은 인권대화를 통해 유럽연합이 추구하는 특정분야가 무엇인지, 1997년 이래로 어떠한 진전이 있었는지, 또 어떠한 부분이 아직 까지도 우려사항으로 남아있는지를 결정하는 것이었다. 유럽연합은 앞으로 중국과의 인권대화의 결과를 정기적으로 평가하고, 그 기대치에 얼마나 도달하였는지를 검증하기로 하였다. 2001년 1월 동이사회는 법치에 의한 국정 운영과 민주적 원칙 및 인권에 대한 존중에 기반한 안정되고 부유한 중국을 지향하는 것이 유럽연합과 중국 양자 인권대화의 근본 목적이라는 점을 재확인하였다. 이는 유럽연합과 중국 인권대화 및 유럽연합의 실질적 활동의 근거가 되는 기본적인 틀이다. 동 이사회는 또한 인권대화를 통해 달성하고자 하는 구체적인 기준을 아래와 같이 제시했다.

- 첫째, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 그에 따른 인권메커니즘
- 둘째, 유엔경제사회이사회의 규정과 합치하는 사형수 보호, 사형의 제재조건, 사형에 관한 통계 공개
- 셋째, 형사구금 절차 및 이의 개혁에 관한 사법감시제의 도입
- 넷째, 정치적 반대세력, 비공식적 종교 활동 및 기타 활동을 한 이유로 체포된 사람을 포함한 모든 수형자의 기본적 인권 존중 및 자치구를 포함한 중국 내 교도소에 대한 접근 확보
- 다섯째, 유럽연합에 의해 제기된 개인별 인권사건에 대한 중국의 건설적인 응답
- 여섯째, 공적·사적 영역에서 종교 및 신앙의 자유
- 일곱째, 결사의 자유 존중 및 티벳과 신장에서 문화적 권리 및 종교의 자유 보장, 판첸 라마(Panchen Lama, 티벳에서 달라이 라마 다음의 2인자)에 대한 접근 허용

I
II
III
IV
V
VI

연례적으로 개최되는 인권대화에서 제기되는 문제들은 이상에 열거한 바와 대체로 유사하다. 인권대화의 공식적인 틀 내에서 ‘유럽연합-중국간 인권 법률 세미나’가 각 유럽연합의장국 내에서 개최되기도 한다. 학계와 시민단체의 대표들을 한자리에 모아, 인권대화에서 제기된 문제들에 대해 전문가의 의견을 청취하고 이들의 전문성을 공유한다는 데 세미나의 의의가 있다.⁴⁷

2001년 3월, 동 이사회는 중국이 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약을 비준한 것에 환영하였으나, 동시에 동 규약 제8조 제1항과 관련해 중국정부가 선언한 부분에 대해서는 우려를 표명했다. 또한 동 이사회는 유엔 인권메커니즘과의 긴밀한 협조, 즉, 유엔인권고등판무관과의 양해각서 이행과 특별보고관 및 실무그룹의 중국 방문에 대해서도 환영의 의사를 표명하였다. 그러나 동이사회는 표현, 종교, 결사의 자유 존중 결핍, 민주화운동가들, 자유노동조합구성원들, 법률통 수련자들과 같은 기타 활동참가자들에 대해 지속되는 인권침해, 빈번한 사형, 비공식적인 종교집단에 대한 제재 및 티벳·신장지역에서 종교 및 문화적 권리 박탈 등 우려사항을 표명했다.

동이사회는 당시 유엔인권위원회에 중국 인권결의안을 제출하지는 않았지만 만약 다른 나라에 의해 결의안이 상정될 경우 찬성표를 던지기로 합의하였다.

2002년 3월, 동이사회는 중국 인권 관련 법치주의 확립, 민주주의적 원칙 확립, 인권 및 경제사회적 개혁정책의 확립, 더욱 개방된 사회로의 전환 및 법체계 발전을 위한 지속적인 노력 등의 사항에 대해 진전이 있었음을 확인하고 이를 적극 환영하였다.

⁴⁷- EU Annual Report on Human Rights 2004, p. 44-45.

동이사회는 노동조합법 개정을 환영하였으나, 아래의 사항에 대해 우려를 표명하였다.

첫째, 표현, 종교, 결사의 자유 결핍

둘째, 민주화운동가들, 자유노동조합구성원들, 법률훈 수련자들에 대한 지속되는 인권침해

셋째, 광범위한 고문

넷째, 다수의 사형선고 및 집행을 수반하는 “범죄소탕운동(strike hard campaign)(유럽연합은 이를 “중대한 후퇴”이라 표현)”

다섯째, 비공식적인 교회 및 기타 종교집단 제한 및 티벳과 신장 지역의 종교 및 문화적 자유 박탈

이사회는 또한 중국정부에게 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 비준할 것과 유엔 인권메커니즘과 더욱 긴밀히 협조해 나갈 것을 권고하였다.

2003년 3월 18일 총무이사회(The General Affairs Council) 결론에서는 인권대화가 중국 내 실질적인 인권의 진전을 이끌어 낼 수만 있다면 수용 가능한 옵션이라는 점을 재확인했다. 동이사회는 법치주의 확립, 경제사회적 개혁정책을 포함한 민주주의적 원칙 확립, 개방된 사회 및 중국 전국인민대표대회 상임위원회에 최초의 민법(civil code) 초안 제출 및 훈련된 판사양성 등 법체계 발전과 같은 중국 인권상황의 진전을 환영했다.

유럽연합과 유럽연합이사회 모두는 다음의 사항에 대한 심각한 우려를 표시했다.

첫째, 국제적으로 합의된 최소의 기준을 위반하는 사형제의 적용

둘째, 지속되는 범죄소탕운동

I
II
III
IV
V
VI

셋째, 광범위한 고문 및 자의적 구금

넷째, 지속되는 노동개조(“re-education through labour,” 또는 RTL)

다섯째, 표현, 언론, 출판, 종교 및 결사의 자유의 제한

여섯째, 민주화운동가들, 노동 및 인터넷운동가들, 자유노동조합 구성원들, 지하교회 및 법륜공 수련자들에 대한 지속되는 인권 침해 및 중국 내 북한난민문제

동이사회는 중국정부에 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제8조 1항(a)를 포함하여 규약에 부합되도록 국내법 제개정과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 고문방지협약 선택의정서에 비준을 권고하였다.

유럽연합이사회는 2004년 10월 유럽연합과 중국 사이에 인권회담이 중국 내 인권에 미친 영향을 평가하였다. 인권대화의 결과 진전된 부분과 지속적으로 우려되는 부분이 혼재되어 있다고 평가하였다.

첫째, 중국이 지난 10년간 괄목할만한 사회경제적 성장을 보인 것을 인정하며, 법치를 강화하는 움직임을 환영하였다.

둘째, 이러한 발전에도 불구하고, 표현의 자유, 종교의 자유, 집회 및 결사의 자유, 소수민의 권리침해, 사형제 및 고문의 적용 등 중국 내 인권침해가 지속되고 있다.

셋째, 유럽연합과 중국 사이 인권대화가 중요한 제도이고 전체적인 유럽연합-중국 관계에서 결정적인 요소라고 여기면서, 앞으로도 인권대화 및 전문가 세미나를 지속 발전시켜 나갈 것을 제안하였다.

2007년 12월 유럽연합과 중국 인권대화 기간 동안, 유럽의회는 “중국의 인권상황이 심각한 수준”이라고 평가하고 유럽연합과 중국 인권대화를 개선할 필요성에 대해 강조했다. 유럽의회 의원들은 인권대화에서

반드시 제기되어야 하는 중국의 주요 인권문제들(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 비준, 사법제도 개혁, 표현의 자유, 특히 인터넷상 표현의 자유, 언론의 자유 및 정보접근의 자유, 양심의 자유, 사상 및 종교의 자유, 티베트의 소수민 인권상황, 천안문사태 구금자 석방 및 노동권)에 대해 상기시켰다.

2008년 올림픽 기간에 접어들자, 유럽의회는 “베이징 올림픽 준비과정에서 인권문제가 더 많은 관심을 받아야 한다”고 강조하였다. 그리고 유럽의회는 위구르족과 같은 인종적 소수민들 및 법률평과 같은 종교그룹에 가해지는 억압과 인터넷상 정보의 감시와 규제를 비난했다. 또한 의회는 중국정부로 하여금 2008년 올림픽 기간 동안 실시되는 사형집행에 대해 일시적 정지를 하고 금지된 42종류 사람들의 목록을 철회할 것을 요청하였다.

첫째, 유럽연합-중국 법/사법 협력 프로그램으로 2000년 3월에 시작되었는데, 영국문화원이 이끄는 컨소시엄 형태의 1천 3백 2십만 유로 규모이다. 동 프로그램의 목표는 중국법률가들을 위한 훈련 및 교환을 통해 중국 내 법치주의 강화를 지원하는 것이다.

둘째, 중국내 토착민주주의의 신장을 목적으로 한 유럽연합-중국 마을운영 프로그램으로 2001년 5월 패튼(Patten)의 방문으로 시작했다. 이는 지역에서 당선된 지도자들을 훈련하고 선정(good governance)에 관한 의식신장에 목표를 두고 있다. 이사회는 1천 5십만 유로를 지원할 것이고 중국정부는 4백만 유로를 보조하기로 약정했다.

셋째, 이사회는 중국장애인협회에 장애인의 경제사회권리 증진을 위한 1백만 유로의 프로젝트를 지원하기로 했다. 목표는 중국내 장애인들에게 근로연령을 제공하고 이와 함께 광범위한 직업훈련 및 그밖의 교육의 수단을 제공하는데 있다.

I
II
III
IV
V
VI

넷째, 이사회는 8십 4만유로의 유럽연합-중국 소규모 인권시설 프로젝트를 설립하여 인권분야에서 소규모 단위의 사업을 지원키로 했다.

다섯째, 덴마크인권센터는 앞으로 3년간 매년 14명의 아시아 학생들을 선발해 홍콩대학의 국제법 인권석사과정에 진학할 수 있도록 45만 유로를 지원키로 했다.

여섯째, 이사회는 중국이 각각 1997년, 1998년에 서명한 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 비준 및 이행 과정에서 중국에 지원을 제공하기로 결정했다. 이사회는 이 과정에서 학술적 전문성을 용이하게 하기 위하여 유럽 네트워크를 구성할 것을 제안했다.

일곱째, 이사회는 또한 유난지방의 경제적·사회적·문화적 권리, 특히 여성, 소수민 및 아동인권의 보호 및 증진을 위해 1백만 유로의 프로그램을 개발할 것을 제안했다. 목표는 법률의식 증진, 여성의 법률지식 및 능력을 제고하고, 문맹률 및 교육을 향상시키고자 하는데 있다. 프로젝트는 건강보호, 위생상태, 영양정보를 향상시키고, 지방정부 및 단체의 관리능력 및 기술능력을 강화하는데 또한 목적이 있다.

3) 이란

유럽연합과 이란 간 인권대화는 2002년에 시작되었다. 2002년 이후 유럽연합은 이란과 4차례의 인권대화를 가졌고 연간 2회 개최되었다. 마지막 대화는 2004년 6월 개최되었다. 유럽연합과 이란 간 인권대화에서 이란도 유럽연합에 우려사항을 전달하기는 하였지만 유럽연합이 이란에 인권관련 고려사항들을 전달하는 통로로 작용하였다. 인권대화는 두 부분으로 구성되었다. 하나는 제한된 관료들의 대화이고, 그 이전에 원탁회의가 먼저 개최되었다. 유럽연합 대표는 트로이카로 구성되었고

이란은 정부대표, 사법부, 그리고 의회에서 참가했다. 이란은 회담에 참가한 같은 사람들이 원탁회의에도 참여했다. 이란과 유럽연합 모두 시민단체 대표(학계, 전문가, 시민단체, 시민단체는 유럽에 본부를 둔 곳들 포함)들도 참여했다. 2003년 9월 몇몇 유럽중심의 시민단체들의 참여가 이란과 이견이 생긴 근본적인 원인이 되었다. 이로 인해 제3차 인권대화가 연기되었다. 원래 9월에 테헤란에서 열리기로 했던 제3차 인권대화는 결국 2003년 10월 브뤼셀에서 열렸다.

인권대화는 여러 가지 합의된 원칙에 기반하여 진행되었다.

첫째, 인권대화는 유엔총회나 유엔인권위원회 결의안 상정과 상관없이 개최된다.

둘째, 모든 인권사안이 논의된다.

셋째, 대화 각 당사국은 원하는 시기에 언제든지 대화를 종료할 수 있다.

넷째, 인권대화는 이를 평가하기 위한 현실적이고 구체적인 목표와 기준을 가진다.

인권대화는 실제로 상호 합의한 원칙과 구체적인 기준들을 기반으로, 유럽연합이 평소 우려해왔던 이란의 인권문제들을 포함해 논의되었다. 이러한 인권의제에는 이란의 국제인권협약에 서명, 비준 및 이행, 국제절차와의 협력 개방성, 접근성 및 투명성 그리고 시민적·정치적 권리의 향상, 사법제도, 고문예방 및 척결, 형사 처벌, 차별 및 교도소체제 등이 포함된다.

제4차 인권대화에서 유럽연합은 지난 인권대화 이후로 사상 및 표현의 자유에 관한 유엔 특별보고관이 이란을 방문하고, 강제 혹은 비자발적 실종에 관한 실무그룹의 방문이 앞으로 예정되어 있다는 사실을 환영했다. 유럽연합은 이란정부에 유엔 인권 메커니즘과의 협력을 지속적으로 강화할 것을 권유하고 유엔의 권고사항을 국내적으로 잘 이행해야

I
II
III
IV
V
VI

하는 중요성에 대해 강조했다. 유럽연합은 이란이 세계인권선언 및 2대 주요 국제인권규약에서 규정하고 있는 국제적으로 용인된 인권기준을 준수할 것을 촉구했다. 또한 유럽연합 대표들은 현재 이란에 감금되어 있는 40인의 양심수의 즉각적인 석방을 요구했다. 바홀(Babol)의 바하이(Bahai) 신소의 파괴 및 신소가 가지고 있던 유물의 개장을 거부하는 정부의 행동 또한 우려대상이 되었다. 인권회담은 또한, 이란의 시각에서 볼 때, 유럽 각국의 인권상황이 국제인권기준과 부합하지 않다는 점 또한 논의할 수 있는 계기가 되었다.

캐나다 제58차 유엔총회에 이란인권결의안을 상정하였을 때 대부분의 유럽연합 회원국이 찬성표를 던졌다. 이란 외교부는 제59차 유엔인권위원회 이후, 2004년 6월 테헤란에서 개최예정이었던 제4차 유럽연합과 이란 인권대화의 날짜에 대한 최종확인통보를 하지 않았다. 회담 이전에 열리기로 한 원탁회의의 주제는 사법부의 행정과 인권증진을 위한 국제공조에 초점이 맞추어져 있었다. 인권대회에 관한 유럽연합과 이란간 개정된 합의서에도 불구하고, 2006년 12월 유럽연합이 유엔총회에서 이란인권결의안을 공동 상정함에 따라 이란은 그 이후로 회담에 참여하지 않기로 결정했다. 2006년 12월 유럽연합은 이란의 철수를 비난함과 동시에, 이란이 앞으로 인권대회에 진지한 자세로 참여하기를 원한다면 회담에 복귀할 수 있다고 표명하였다.

나. 미국의 양자 인권대화

1) 중국과의 양자 인권대화

미국이 주도하고 있는 양자 인권대화는 중국과 베트남을 중심으로 살펴보기로 한다. 미국과 중국은 1991년 인권대화를 시작하였다.

1995년 1월에 중단되었다가 1999년 1월 다시 재개되었다. 또한 2003년 인권대화가 중단되었다가 2008년 재개되었다. 2002년과 2008년 대화를 살펴보기로 한다.

인권대화에 임하는 중국의 기본 입장은 인권대화가 평등과 상호존중의 원칙을 바탕으로 솔직하고 진지하며 건설적 방식으로 견해를 교환할 수 있어야 한다는 것이다. 제13차 인권대화가 2002년 12월 16일부터 17일까지 베이징에서 개최되었다. 양측의 수석대표로서 중국측은 국제부 국장, 미국 측은 민주주의·인권·노동국 담당 부차관보(Lorne W. Craner)가 참석했다. 구체적인 대화 내용은 먼저 각 국가별 인권상황에 대해 서로 브리핑하였다. 그리고 사법개혁, 종교 자유를 포함하여 공통의 관심사항에 대해 광범위하고 심도 있는 견해를 교환하였다.

양자 인권대화는 대표 사이의 견해 교환과 더불어 미국 대표단의 중국 내 기구와 지역 방문으로 구성되고 있다. 베이징 체류 기간 동안 미국 대표단은 중국 공산당 중앙위원회 United Front Work Department, 사법부, 국가종교국(the State Administration of Religious Affairs), 중국 청년정치대학을 방문하였다. 또한 중국 신장 위구르 자치지역을 방문하였다. 대표단은 신장의 성도인 우룸키를 방문하였다. 그리고 고위 지방관리를 만나 위구르 사업가(Rebiya Kadee)를 즉각 석방하라고 촉구하였다. 또한 신장대학에서 학생과 교수들에게 연설할 기회를 가졌고 국내외에서 미국이 인권과 기본적 자유를 보호하는데 두는 중요성에 대해 이들과 논의할 기회를 가졌다. 우룸키에 있는 동안 신장 종교국의 고위 관리를 만났다.

동 대화에서 중국은 처음으로 아무 조건 없이 즉각적으로 UN 종교불관용 특별보고관, 자의적 구금에 관한 실무그룹에 대해 초대장을 발급하기로 동의하였다. 그리고 UN 고문 특별보고관에 대한 초대장을 재발

I
II
III
IV
V
VI

급하기로 공약하였다. 중국은 또한 처음으로 미국 종교자유위원회 지도자들을 중국에 초대하는데 동의하였다. 2002년 인권대회에서 합의한 유엔의 특별절차 보고관들의 방문이 2003년에 실행되지는 못하였다. 2004년 9월 UN 자의적 구금에 관한 실무그룹은 중국을 방문할 수 있었다. 그렇지만 나머지 유엔 특별보고관의 방문은 성사되지 못하였다.

미국정부는 이러한 약속과 다른 공약들이 이행될 때까지 인권대회 일정을 잡는 것을 거절하였다.⁴⁸ 그리고 2004년 3월 22일 국무부는 성명에서 2002년 12월 미·중 간 인권대회에서 한 공약을 중국이 충족시키지 못해 실망하고 있으며 인권대회 이후 여러 분야에서 핵심인권문제가 되보되고 있다는 우려를 표명하면서 2004년 60차 유엔인권위원회에서 중국 인권실태에 관한 결의안을 상정할 계획이라고 표명하였다. 그런데 미국이 60차 인권위원회에서 중국 관련 인권결의안 상정을 결정하자 중국은 2004년 인권대회를 중단하였다.

2002년 이후 중단되었던 제14차 미국과 중국 사이의 인권대회는 2008년 5월 24일부터 28일까지 베이징에서 개최되었다. 중국은 외교부 국제기구·회의국 국장(Director-General of the Department for International Organizations and Conferences)(Wu Hailong), 미국은 민주주의·인권·노동국 담당 부차관보(David Kramer)가 수석대표로 참석하였다.

양측은 인권 분야에서의 진전에 대해 서로 브리핑하고 언론자유, 종교자유, 반인종차별, 유엔인권협력과 같은 문제에 관해 광범위하고 심도 있는 견해를 교환하였다. 양측은 대화가 건설적이고 상호 이해를 증진하며 차이를 감소시키는데 기여한다는 것에 동의하였다.

⁴⁸- U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record, 2003-2004, 2004-2005.

부차관보는 미국관리들이 중국 측과 미디어 자유, 인터넷 자유, 양심수, 종교자유, 티벳에서의 인권상황과 같이 수 많은 민감한 이슈들을 논의할 것이라고 표명하였다. 그는 2008년 5월 25일 베이징 외국어대학에서 인권, 민주주의, 중미관계(Human Rights, Democracy, and the U.S. Relationship With China)라는 주제로 연설을 행하였다. 동 연설에서 중국 대표단에 양심수, 티벳에서의 상황, 종교 자유에 대한 제약, 언론과 인터넷 제약과 같이 관심사에 대해 문제를 제기할 것이라고 표명하였다. 그런데 중국은 발전권이 개인의 권리에 선행되어야 한다고 표명하면서 서구와 상이한 인권개념을 갖고 있다고 주장하고 있다.

제13차 인권대화와 마찬가지로 미국 대표단은 United Front Work Department, CCCPC, 사법부, 국가종교국(State Administration of Religious Affairs), 국가민족문제위원회(State Ethnic Affairs Commission), Information Office of the State Council and China Tibetology Research Center를 방문하였다. 그리고 베이징 외국어대학교의 직원, 학생들과 토론회를 가졌다.

인권대화와는 별도로 미국은 PTNR에서 중국에 대한 기술지원과 법치 프로그램을 담고 있다. 첫째, 상무부 장관은 국무장관과 협의하여 중국에서의 상업 활동과 관련된 법치제도와 기술지원의 프로그램을 수립하고 집행한다. 둘째, 노동부 장관은 국무장관과 협의하여 중국에서의 국제적으로 인정된 노동권을 보호하는 것과 관련된 법치제도 기술지원 프로그램을 수립하고 집행한다. 셋째, 국무장관은 중국에서의 법률 시스템과 시민사회의 발전과 관련된 법치 훈련 및 기술지원을 수행할 프로그램을 수립한다. 그리고 미국, 유럽연합, 캐나다 등 중국과 인권대화를 추진하고 있는 국가들은 베른절차(Bern Process)를 통해 정기적인 연락을 취하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

2) 베트남과의 양자 인권대화

2002년 11월 미국과 베트남 사이의 양자 인권대화에서 정치·종교 양심수, 정치·종교 자유, 노동과 미디어 자유, 사법개혁을 포함하여 관심사안에 대해 상세하게 논의하였다. 양자 인권대화에 대한 미국의 평가는 베트남의 대응이 실망스러웠고 대화가 보다 생산적이 되어야 한다는 것이었다.⁴⁹

다양한 외교적 압력의 결과 베트남 정부의 인권과 종교적 자유에 대한 관심이 증대되고 있으며 이 문제에 대해 베트남이 인정하고 있음에도 불구하고 그러한 인정이 인권상황의 개선을 위한 가시적인 조치로 전환되지 못하고 있다고 미국은 평가하고 있다. 이와 같이 인권관심사에 대해 적절한 진전이 이루어지지 못하고 있다는 평가에 따라 미국은 2003년 양자 간 인권대화를 개최하는 것을 거절하였다.⁵⁰ 또한 2003년에 이어 2004년에도 미국은 적절하게 인권이 진전되지 못한다는 평가에 따라 베트남과 양자 간 공식 인권대화를 개최하는 것을 거절하였다.⁵¹

미국은 2006년 초 베트남과 양자간 인권대화를 재개하기로 합의하였다. 2006년 2월에는 2002년 이후 중단되었던 양자간 인권대화를 재개하기 위해 민주주의·인권·노동국 담당 부차관보(Barry F. Lowenkron)를 단장으로 하노이에 파견되었다.⁵² 그리고 2007년 4월 24일 미국과

49. U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2002-2003.

50. U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2003-2004.

51. U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2004-2005.

52. U.S. Department of State, Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2005-2006, 2006-2007.

베트남은 워싱턴에서 제12차 인권대화를 개최하였다. 미국은 대화가 성과에 기반(results-based)해야 하고 인권상황을 개선하려는 정부에 의한 구체적 행동에 중점이 두어져야 한다고 강조하고 있다. 미국은 베트남 정부를 불안정하게 하려는 시도 때문이 아니라 인권과 인간 존엄에 가치를 두기 때문에 미국은 인권문제에 관심이 있다고 주장하고 있다. 미국은 인권을 개선하는 것이 베트남의 이익이고 국가를 더 강하게 만든다는 점을 베트남에 설명하고 있다. 베트남 수석대표 외무장관 보좌관(Pham Binh)은 미국 측에 모든 분야, 특히 기본적 권리와 자유의 보호와 실행을 포함한 사회·경제·문화적 분야에서의 성취에 대해 브리핑하였다. 또한 베트남 대표는 미국의 권리와 자유 보호·증진에 관해 우려, 특히 죄수의 고문과 학대, 인종차별, 소수자 집단과 이민자에 대한 차별을 제기하였다.

2008년 5월 29일 미국과 베트남은 하노이에서 제13차 양자 인권대화를 개최하였다. 미국은 인권·민주주의·노동권 담당 부차관보(David Kramer)가 베트남은 외무장관 보좌관(Doan Xuan Hung)이 수석대표로 참석하였다. 고엽제, 수감 반체제 인사, 지적재산권이 논의 의제에 포함되었다. 동 대화에서 미국은 국제규범 아래 자유로운 언론을 위한 법적 행동을 고려하라는 행동을 전개하는 반체제 인사들을 구금하는데 활용되어 온 형법 88조 ‘국가안보’의 사용을 종결하도록 촉구하고 있다. 또한 Nguyen Van Dai, Le Thi Cong Nhan, Father Nguyen Van Ly, 관료 부패를 보도하였다고 5월에 체포된 2명의 기사를 포함, 모든 정치범을 석방하도록 촉구하는 논의를 포함하고 있다. 미국은 보다 정치적 자유를 허용하고 종교 자유를 추가적으로 개선하라고 지속적으로 촉구하고 있다. 5월 30일 하노이 기자회견에서 부차관보는 부패 문제에 대한 보도로 구금된 기자들(Thanh Nien and Tuoi Tre) 문제를 제기

I
II
III
IV
V
VI

하였고 언론 자유의 중요성을 강조하였다고 밝혔다. 미국 대표단은 법치와 종교자유에 따라 다른 반체제 인사의 구금문제를 제기하였으며, 베트남에서 종교의 자유에 진전이 있었다고 표명하였다.

베트남은 국제기준에 부합되도록 형법을 개정하고 외국 뉴스 아울렛이 호치민시에 사무소를 개설하는 것을 허용하는 것을 공약하였다. 베트남 대표단은 인권대화가 이해를 증진시키고 상이한 간격을 줄이려는 노력에서 평등과 상호 존중의 원칙에서 이루어져야 한다고 언급하였다. 또한 베트남 대표단은 미국 대표에게 사회적 삶, 특히 경제·사회·문화적 개발, 사법개혁, 종교의 자유, 시민의 기본권과 자유를 보장하는 데서 이룩한 성취에 대해 설명하였다. 특히 베트남은 민주주의, 인권, 종교 분야 현실과 베트남이 이룩한 긍정적 진전에 관해 미국 내 일부 그룹이 일방적이고 비객관적 견해를 갖고 있는 점에 대하여 비판하였다. 일부 그룹과 개인들이 미국 정부의 정책과 양자관계 추세에 반하는 베트남에 대한 적대적 견해를 의도적으로 표출하고 있다는 것이다. 베트남 대표는 예를 들어 많은 사람들이 건강보험이 결여되어 있고, 미국은 베트남 내 고엽제 희생자를 돕기 위해 더 많은 것을 노력하지 않는 것을 포함하여 미국 내 인권실태에 대한 비판으로 반론을 제기하였다.

그런데 이러한 인권대화에도 불구하고 미국 내에서 지난 10년간 Central Highland에 대한 베트남의 탄압 때문에 베트남의 인권상황과 미국의 지원을 연계하려는 의회의 움직임이 107차 회의 이래 계속되어 왔다. 특히 2007년 9월 18일 베트남 인권법안(Vietnam Human Rights Act of 2007, H.R. 3096)이 하원에서 통과되었다.



3) 평가

중국, 베트남과 미국과의 양자 인권대화는 고위급 대표단 사이의 인권대화, 중국과 베트남의 주요 지역 방문과 지역 인사와의 대화, 대학 등에서의 인권 관련 연설 등으로 구성·시행되어 왔다. 미국은 대표단 대화에서 정치범 문제, 종교의 자유 등 주요 인권 현안에 대해 문제를 제기하고 있다. 또한 국제기준에 맞게 형법을 개정하는 등 국내 법률을 개정하도록 촉구하고 있다. 이러한 대화를 통해 인권문제에 대한 인식과 인권에 대한 관심사안에 대한 견해를 상호 교환함으로써 이해가 증진되는 계기로 작용하여 왔다. 그리고 주요 지역에 대한 방문과 지방관료와의 대화, 대학생 상대 인권 연설 등을 통하여 중국과 베트남 내 인권인식을 확산하는 계기로 활용하고 있다.

또한 미국은 유엔 종교불관용 특별보고관, 자의적 구금에 관한 실무그룹 등 유엔 특별절차와의 협력을 요구하였고, 이들 특별절차 보고관의 방문에 대한 중국의 협조를 얻어내고 있다.

그렇지만 미국이 인권대화에 대해 진전이 없다고 평가할 경우 중단이 되는 등 지속성이 보장되지 못하는 한계가 나타나고 있다. 중국이 유엔 주제별 특별보고관과 협조하겠다는 약속을 이행하지 않았을 때 미국은 중국과의 인권대화 일정을 유보하였다. 그리고 유엔인권위원회에 중국 인권결의안을 상정하려고 시도하면서 인권대화는 상당 기간 중단되었다. 그리고 베트남의 경우에도 미국은 인권문제에 대한 진전이 없다고 평가할 경우 베트남과의 인권대화를 거절하였다. 또한 베트남인권법안을 발의하는 등 인권대화와 직접개입의 방식을 병행하여 왔다. 이와 같이 미국은 중국, 베트남과 인권대화를 실시하고 있지만 인권대화의 진전여부에 대한 평가를 통하여 유엔 인권위원회 결의안 상정, 베트남 대 상 인권법 제정 시도 등 압박전략을 병행하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

V

국제사회의
북한인권 개선전략



1. 유엔인권레짐

1990년대 중반이후 북한의 심각한 인권상황이 국제사회에 알려지게 되면서, 북한인권 개선을 위한 개입전략도 추진되게 되었다. 1993년 제49차 유엔인권위원회에서부터 미국, 유럽국가 및 러시아 대표들은 북한의 인권 실태에 우려를 표명하고 인권 개선을 촉구하였다. 이후 1997년 유엔 인권소위원회는 해외를 포함한 거주 이전의 자유 보장, 인권 이사회 정기보고서 제출 등 4개항의 대북 인권관련 결의안을 표결로 채택함으로써 유엔 기구차원에서 북한의 인권 상황을 공식적으로 논의하여 문서화하는 계기를 마련하였다. 북한은 인권소위 결의안이 주권을 침해하였다는 이유로 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’으로부터 탈퇴를 전격적으로 선언하였으나, 유엔은 이를 허용하지 않았다. 이와 같은 유엔차원의 북한의 인권규약 이행보고서 제출요구는 이후 북한의 보고서 제출과 심의과정에 대한 참여를 가져왔다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 또한 북한은 2001년 2월 여성차별철폐협약에도 가입하였다. 2003년 제59차 유엔인권위원회부터 3년 연속 대북인권결의안이 채택되었으며, 2004년 북한인권특별보고관이 임명되었다. 제60차 유엔인권위 결의안에는 북한당국에게 주제별 특별보고관과의 협력을 요구하였으며, 이는 이후 일부 수용되었다. 유엔인권위차원의 대북결의안에 대해 북한당국이 ‘정치적 공세’라고 일축하고 별다른 진전을 보이지 않음에 따라 2005년 유엔총회에서도 대북인권결의안이 통과되었다. 유엔인권위와 유엔총회 결의안은 북한의 열악한 인권상황에 대한 우려와 함께 기술협력과 대화를 언급하고 있으나, 북한당국에게는 비난과 압력(naming and shaming)으로 인식된 것으로 보인다. 또한 북한이 유엔인권위원회의 대북결의안 자체를 인정하지 않았고 적대세력에 의

I
II
III
IV
V
VI

한 체제위협 시도로 규정하여 왔기 때문에, 대북결의안에 담겨 있는 기술협력 등에 참여할 수 없었던 것으로 평가된다. 북한은 유엔헌장기구인 유엔인권위의 대북결의안에 대해서는 정치적 공세로 비난하여 왔다. 그럼에도 불구하고 유엔인권위와 유엔총회에서 대북인권결의안 통과를 북한인권을 국제적 관심사안으로 부각시켰다는 점에서 매우 의미 있다. 즉 북한에 대해 특정국가가 아닌 국제사회 공동으로 우려를 표명하고 북한당국에 대해 정책적 제언사항 등을 담고 있다는 점에서, 북한으로 하여금 인권에 대한 나름대로의 대응방안을 모색하도록 하는 기회를 제공하였다.

반면 북한은 이미 가입한 4개 인권규약위원회에 대해서는 국가보고서 제출, 심의 참여, 최종견해 수용 등 긍정적인 반응을 보여 왔다. 이러한 일련의 과정에서 유엔 조약기구들의 구체적이고 실질적인 요구사항들이 북한당국에게 제시되었고, 이에 대해 일부권고 내용을 반영하고자 하는 것으로 평가된다. 국가보고서 심의는 전반적인 인권실태에 대한 비난보다는 구체적인 특정사안에 지적과 북한 나름의 입장설명 등으로 구성되었다. 이와 같이 구체적인 사안에 대한 답변요구 방식의 접근이 북한당국으로 하여금 제한적이거나 실제 대응을 추구하게 하는 계기가 되었던 것으로 평가된다. 예를 들어 유추해석의 금지 등은 북한형법 개정시 상당부분 수용하고자 한 것으로 보인다.

북한 핵문제에 국제사회의 관심이 집중되면서, 유엔은 2005년부터 총회 차원에서 북한인권결의안을 채택하여 왔다. 2006년 유엔총회 결의안은 사무총장에게 북한의 상황에 대한 포괄적인 보고서를, 특별보고관에게 조사결과와 권고사항을 제출토록 요청하였다. 총회 결의안은 고문, 공개처형, 정치범 수용소, 매춘, 영아살해, 외국인 납치 등 각종 북한 인권문제를 거론하면서 북한 인권문제에 심각한 우려를 표시하는 한편,

북한 주민의 인권과 기본적인 자유 보장을 촉구하였다.

유엔안전보장이사회는 2004년 북한핵실험이후 대북제재결의안 1718을 채택하였다. 결의안 서문에는 제재관련 ‘인권’이라는 용어대신 ‘other security & humanitarian concerns of the international community’이 사용되었다. 북한인권문제에 대한 유엔차원의 보다 강력한 개입 촉구가 이루어져야 한다는 의견도 제기되었다.⁵³ 국제사회가 보다 상호연계 및 상호의존상태에 놓여 있으며, 비정부기구와 유엔 등 국제기구간의 협력이 확대 및 심화되는 상황으로 전환되었다. 따라서 회원국들의 역할은 단순히 대북인권결의안 채택과 같이 비난과 관심제기만으로는 충분하지 않으며, 구체적인 개선조치들이 병행되어야 할 것이라는 인식이 제기되었다. 또한 당장의 구체적인 조치 없이는 영원히 보호의무를 다하지 못할 것이라는 지적이다. 북한인권 및 인도주의 사안관련 국제사회의 대화 및 접촉노력이 거의 결실을 거두지 못하며, 북한인권특별보고관 등의 방북요구가 거부되는 상황에서 유엔은 안전보장이사회 차원에서 보다 적극적으로 대처해야 한다는 관점도 제기되었다. 일부에서는 북한의 반인도적 범죄(crime against humanity, 북한의 식량정책과 기근, 정치범수용소 등)에 대한 국제적 개입(intervention)이 필요하다고 주장하고 있다.

2. 유럽연합

유럽연합은 2000년대 초반 북한과의 수교과정에서 인권을 주요의제로 설정하여 인권대화를 가져 왔다. 유럽연합국가들은 외교관계 및 비

⁵³ Failure to Protect: A Call to the UN Security Council to Act in Nort Korea, 2006.1.16. ECOSOC Chamber.

정부기구의 지원활동을 통해 북한의 상황을 지속적으로 파악할 기회를 갖게 되었다. 상대적으로 북한과 긴밀한 관계를 유지하여 온 유럽연합은 북한의 인권문제에 대해서도 각별한 관심을 유지하여 왔다. 유럽연합은 북한인권상황에 대한 우려를 의회차원의 대북인권결의안 채택과 유엔 등 다자간 인권기구를 통해 지속적으로 표명하여 왔다. 특히 북한 당국의 소극적인 태도에 대해 북한당국이 점진적이고 가시적인 개선 조치를 취할 때까지 양자 간 정치대화와 유엔 등 다자간 포럼을 통해서 대북 인권압력을 강화할 것임을 분명히 지적하였다.⁵⁴ 유럽연합의 접근은 미국과는 달리 정권붕괴나 체제변혁을 추구하기보다는 인권문제의 개선을 위한 로드맵을 제시하는 것이라고 설명하고 있다.⁵⁵

유럽연합은 탈북자들의 인권침해상황에 대한 우려를 표명하면서, 이들을 난민 혹은 그에 준하는 보호를 필요로 하는 대상으로 수용하여 왔으나 이를 정치적 차원에서 북한을 비난하거나 압력행사를 위해 활용하지는 않아 왔다.

또한 2006년 3월 국제민간인권단체(NGOs)들이 벨기에 브뤼셀에서 개최한 ‘북한 인권대회’를 계기로 유럽의회는 탈북자를 참여시켜 북한 인권청문회를 개최하였다. 유럽의회는 3월 23일 EU의 북한에 대한 인도적 지원에서 인권문제를 연계하는 등 조건부 지원을 적극 추진하기로 결의하였다.⁵⁶ 이어 6월 15일 유럽의회는 의회절차에 의해 민간기구(Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe)가 상정한 대북인권결의안을 통과시켰다. 결의안에는 탈북하여 중국에서 기독교를 접했다는 이유로 강제송환이후 위협에 처해 있는 개별사례에

54. 최의철, 『EU의 대북인권정책』 (서울: 통일연구원, 2005).

55. <<http://www.delkor.cec.eu.int/en/eurorea/humanrights.htm>>.

56. 『조선일보』, 2006년 3월 23일.

대한 차별금지 등을 포함하고 있으며, 북한인권특별보고관과 주제별 특별보고관들을 포함한 국제인권관계자들의 방북을 허용할 것을 촉구하고 있다. 또한 북한당국이 주민들의 자유로운 정보접근, 집회결사의 자유, 종교의 자유를 제한하고 있는 현실에 대한 우려를 강력하게 표명하고 있다. EU차원에서 뿐만 아니라, 회원 개별국 차원에서도 북한과의 양자 간 협의로 대북지원을 실시하여 왔으나, 인도적 지원의 수요에도 불구하고 북핵문제 해결 및 북한의 인권개선 조치가 실현되지 않을 경우 인도적 지원이 확대되지 못한다는 점을 분명히 하였다.

3. 미국

미국은 국무부 인권보고서⁵⁷ 및 인신매매보고서와 국제종교자유위원회(USCIRF)⁵⁸ 국제종교자유보고서를 통해 북한의 심각한 인권상황에 대한 문제를 제기하여 왔다. 또한 국무부는 2002년 9월 30일 발효된 2003년 회계연도 대외관계수권법(Fiscal Year 2003 Foreign Relations

57. 미국은 1977년 카터 행정부에서부터 미국의 대외정책 수립에 참고 자료로 활용하고 인권개선을 촉구하기 위해서 『각국 인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)』를 매년 발행하고 있다. 1976년 출범한 인권·인도주의국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs)은 1994년 민주주의·인권·노동국(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)으로 개편되었다. 미 국무부는 1977년부터 각국의 인권실태를 조사·분석하여 연례국가별인권보고서를 발간하고, 해외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)과 대외무역법(the Trade Act of 1974)에 따라 이를 의회에 제출하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 해당국가의 대사관에서 정보수집 등을 거쳐 초안을 작성하고, 국무부 민주주의, 인권, 노동국이 다른 부서와 협의절차를 거치고 있다. 인권보고서는 미 정부가 해당국가에 대한 정책의 수립, 외교와 원조, 훈련과 다른 자원의 할당 등을 결정하는 데 주요한 근거자료로 활용된다는 점에서 매우 중요하다.

58. 미국 국제종교자유위원회는 1998년 제정된 국제종교자유법에 따라 설립된 독립적인 미 정부기구로 2000년 이후 해마다 미 국무부를 통해 연례보고서를 발간하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

Authorization Act, PL 107-228) 665조에 따라 의회에 인권 및 민주주의 지원보고서를 제출하도록 되어 있다. 이 보고서는 국가별 연례인권 보고서를 보완하는 의미를 갖고 있으며, 미국정부가 인권증진을 위해 노력한 모든 조치들을 담도록 되어있다. 따라서 단순히 미국 정부기구(국무부, 국제개발처, 기타 등)가 직접 추진한 활동뿐만 아니라 비정부기구 재정지원 등을 통해 간접적으로 실시한 모든 활동 등을 포함하고 있다. 국가별 연례인권보고서는 미국의 원조를 받는 국가와 유엔회원국 전체를 대상으로 당해연도의 인권실태를 기록하고 평가하는 보고서이다.⁵⁹ 반면, 인권 및 민주주의 증진 보고서는 해당국의 인권침해실태를 개선하기 위해 미 정부가 취하고 있는 구체적 행동과 프로그램을 담고 있다. 즉 전자가 모든 국가를 대상으로 인권실태를 기록하고 있는 반면 후자는 인권침해가 심각한 국가를 선별하여 미국정부가 취한 조치를 서술하고 있다. 인권 및 민주주의 지원보고서는 미국정부가 심각한 인권침해 지역에 대한 단순 비난정책에서 실질적인 인권침해상황을 종식하기 위해 하는 조치들을 홍보하기 위한 것이다.

2003년 6월에 최초로 발간된 보고서에서는 90개 인권유린국(연례각국인권보고서는 196개국)에 대한 미국의 조치를 담고 있다. 2004년도 5월 17일에 발표된 보고서에서는 101개국(연례각국인권보고서는 196개국)을 대상으로 하고 있다. 이 보고서는 해당국 미국 대사관에서 초안을 작성하고 관련 부처와의 협의와 검토과정을 거쳐 미 국무부 민주주의, 인권, 노동국(the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor)이 발간하고 있다.

북한인권 관련 2003년도 이래 발간된 보고서들은 북한인권 개선관련

59. 김수암, 『미국의 대북인권정책 연구』 (서울: 통일연구원, 2004).

구체적인 사안들을 담고 있다. 미국의 북한인권 개선관련 구체적 추진 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁰ 먼저, 북한의 인권실태가 열악하며 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 평가하고 있다. 미국의 대북인권정책은 크게 인권상황과 인도적 위기로 구분하여 추진되고 있다. 미국이 취하고 있는 구체적 조치로서 북한의 심각한 인권기록과 북한주민이 직면한 인도적 위기에 대해 깊은 관심을 갖고, 이를 보고서로 발간하며 국제사회에 이를 알리기 위해 노력한다는 것이다. 이를 위해 미국 정부차원에서 국제사회와 북한당국을 상대로 한 북한인권상황에 대한 우려를 표명하고 이를 개선하기 위한 조치들을 강구할 것을 촉구하였다. 미 관리들이 국제사회에 인권유린과 인도적 위기에 대한 관심을 표명하여 왔으며, 당국 간 대화를 통해 북한에게도 직접 인권문제를 제기하여 왔다. 대통령, 국무장관, 북한인권특사, 동아태담당 차관보, 민주주의, 인권, 노동국 담당 차관보 등이 지속적으로 인권상황을 제기하였고 의회도 탈북자 및 관련 전문가 등을 초청하여 북한인권 상황 및 개선관련 청문회를 개최하여 왔다. 특히 북한의 종교자유 상황에 대해 우려를 표명하고 있는데 국무장관은 국제종교자유법에 따라 북한을 ‘특별관심대상국’으로 지정하여 왔으며, 국무부와 종교자유위원회는 각각 종교자유 보호서를 매년 발간하여 왔다. 국무부는 인신매매피해자보호법에 따라 인신매매보고서도 2000년부터 발간하여 왔다.

미국은 북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하고 있다. 먼저 다른 국가와의 양자, 다자포럼에서 북한인권문제를 거론하고 타 국가와 협의체제를 구축하고 있다. 타 국가도 북한과의 협상시 인권문제를 거론하도록 권고하여 왔다. 특히 한·미·일 정책조정그룹 회

⁶⁰ 위의 책.

의(TCOG)에서 한국, 일본과 이러한 문제를 조율하여 왔다. 또한 일본 인 납치자 문제에 대해서도 깊은 관심을 표명하여 왔으며, 북일 간의 회담시 납치자 문제 해결을 위한 노력들을 지지하여 왔다. 미국은 유엔 인권위원회 및 유엔총회에서 결의안을 공동발의 하고 결의안 통과를 위해 다른 관심국가들과 협력하는 등 북한인권문제의 공론화를 적극 추진하여 왔다. 핵문제 해결을 위한 과정에서도 북한인권문제가 주요 관심사로 논의되어야 한다는 점을 밝혀 왔다.

북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 자금을 지원하고 있다. NED를 통해 북한인권상황을 모니터하고 보고하는 활동을 지원하기 위해 한국의 NGO에 재정지원을 실시하여 왔다. 또한 미국의 프리덤하우스에 대한 재정지원을 통해 북한인권 관련 국제회의를 4차례(워싱턴, 서울, 브뤼셀, 로마)에 걸쳐 개최되도록 하였다. 북한주민에 대한 외부정보를 제공하기 위한 방송활동을 전개하고 있다. 자유아시아방송(RFA)과 미국의 소리방송(VOA)이 정규적인 한국어 방송을 실시하고 있다. 북한인권법에 명시된 바와 같이 이들 대북방송을 시간을 늘리기 위한 재정지원도 이루어졌다.

인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하면서 투명성을 강화하기 위한 조치를 취하여 왔다. 미국은 주로 WFP를 통하여 대규모 식량지원을 추진하여 왔다. 미국은 인도적 지원 활동을 하는 실무자들이 접근하여 실제로 분배되는 것을 확인하는 것을 중요시하여 왔다. WFP의 관리들이 일부지역에 접근하지 못하는 등 인도주의 원칙이 심각하게 침해당하고 있는 상황에 대해 우려를 표명하고 북한당국에 이러한 투명성에 대한 관심을 직접 전달하고 있고 추가적인 지원은 이러한 문제와 연계할 것임을 표명하여 왔다. 이와 같이 미국은 북한 측에 심각한 인도주의적 원칙 침해 문제를 제기해 왔고 한국 등 다른 식량 공여국

들에도 투명성 문제를 제기토록 촉구하고 있다

미국은 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하고 있다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중 탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하여 왔다. 미국은 특히 다양한 외교채널을 통해 중국 정부에 강제송환을 중지할 것을 강력하게 촉구하고 있다. 중국과의 인권대화 및 정상회담에서 이러한 관심사를 전달하였으며 난민협약 당사자로서의 의무를 준수하고 UNHCR의 접근을 허용할 것을 촉구하여 왔다. 또한 미국은 탈북자와 북한여성 간에 태어난 어린이들의 보호문제를 위한 구체적인 방안 마련 등에도 관심을 표명하여 왔다.

미국 종교자유위원회(The US Commission on International Religious Freedom)⁶¹는 1998년 제정된 국제종교자유법(International Religious Freedom Act of 1998, PL 105-292)에 따라 설립된 독립적인 정부기구로, 유엔인권선언 및 기타 국제기구에 명시된 사상, 양심, 종교 및 신념의 자유가 전 세계적으로 잘 지켜지고 있는지를 감시(monitor)하고 있다. 동 위원회는 대통령, 국무장관, 의회에 대해 독립적인 정책 권고를 하도록 되어 있다. 국제종교자유법은 미국의 외교정책에서 종교 자유가 항구적이고 매우 중요한 영향을 미친다는 점을 확인하기 위한 다면적인 프로그램들을 가능하도록 하였다. 동 법에서 국무부는 매년 9월 1일까지 종교자유에 관한 보고서를 발표하도록 하고, 위원회는 자체보고서를 5월 1일 이전에 발간하도록 하고 있다. 국무부의 보고서를 바탕으로 대통령은 종교자유 관련 특별관심대상국(countries of particular concern for religious freedom)을 지정하게 된다.⁶² 국무부 중

⁶¹. <<http://www.uscirf.gov/>>.

⁶². <http://www.uscirf.gov/countries/publications/currentreport/01May00Report_

I
II
III
IV
V
VI

교자유보고서는 1999년부터 민주주의, 인권, 노동권이 매년 의회에 개별국가의 종교자유 상황을 기술하여 제출하여 오고 있다. 종교자유위원회는 종교자유보고서 작성을 위해 국무부의 종교자유보고서를 검토하고, 자체적으로 청문회와 연구를 하며, 종교관련 비정부기구 면담, 행정부 내 기타 기구들의 정보를 활용하기도 한다.

미 국무부는 2000년 인신매매희생자보호법(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000)에 따라 심각한 형태의 인신매매를 제거하려는 각국의 노력을 평가하는 연례인신매매보고서를 발간하고 있다. 국무부 민주주의 및 국제사안 차관(Under Secretary for Democracy and Global Affairs)의 지휘를 받는 인신매매감시대처국(Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)이 보고서 업무를 담당하고 있다. ‘2000년 인신매매 의정서(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the Convention on Transnational Organized Crime)’에 따르면, 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고 받는 행위 등에 의해 ‘착취(exploitation)’의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수하는 행위”를 통칭하고 있다. 여기서 착취의 개념은 매우 중요하며, 착취는 “매춘 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제 등을 포함하고 있다. 인신매매희생자보호법에 따라 제출되는 보고서는 인신매매에 대한 전 세계적 경각심을 일깨우고 외국 정부가 인신매매에 대한 효과적인 행동을 취하도록

Body.pdf> (검색일: 2007년 11월 1일).



촉구하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 미국 정부가 외교정책을 수행하는데 유용한 근거로 활용되고 있다.

미 의회에서는 청문회를 통하여 여론을 조성하는 동시에 단순한 여론 조성 단계를 넘어 북한의 인권을 개선하기 위한 구체적 조치의 일환으로 입법 방식을 채택하고 있다. 먼저 미 의회는 북한의 심각한 인권상황에 대한 미국의 구체적인 정책조치들을 제시하는 북한인권 관련 결의안을 채택하였다. 2002년 5월 의회는 탈북자에 관한 입장을 표명하는 결의안을 제출하였다.⁶³ 그리고 2002년 6월에는 북한의 언론, 종교, 출판, 집회, 결사의 자유에 관한 결의안이 통과되었다.⁶⁴

미국은 국제법과 국내법에 의거하여 타국의 인권과 민주주의 문제에 개입하는 정책을 취하고 있다. 국내법을 통한 입법조치로는 1992년의 쿠바민주주의법, 1996년 쿠바 자유·민주연대법, 2001년의 쿠바자유법, 1998년의 이라크해방법, 2003년의 이란민주주의법 등을 들 수 있다.⁶⁵ 2004년 10월 18일 부시대통령의 서명으로 확정된 북한인권법 제정 이전에도 미 의회는 북한인권관련 다양한 입법을 시도하여 왔다.

1999년 5월 하원(H.R. 1835. IH), 7월 상원(S. 1352. IS)에 대량살상 무기로 인한 북한의 위협을 감소시키는 조치를 담은 ‘북한위협감소법 1999(North Korea Threat Reduction Act of 1999)’가 상정되었으며, 동 법안에서는 대북지원(sec 4 Food Assistance to North Korea)과 탈북자 관련 조항(sec 8 Refugees From North Korea)이 포함되었다.

이후 2002년 샘 브라운백 상원의원(Sam Brownback)을 중심으로

63. S.CON.RES.114.RS.

64. S.CON.RES.114.ES.

65. 이들 법안의 내용에 대한 비교 검토에 대해서는 조성렬, “미국의 개입주의정책과 대북 특별법안: 쿠바, 이라크, 이란 관련 특별법과의 비교,” 『미국의 개입주의정책과 북한인권법』 (좋은벗들 주최 토론회 자료집, 2004. 6. 25 참조).

I
II
III
IV
V
VI

북한인권 문제를 전문적으로 다루는 입법화가 추진되기 시작하였다. 2002년 10월 16일 브라운백 상원의원은 탈북자들이 미국으로의 난민지위나 망명신청을 허용할 수 있도록 하는 내용의 ‘북한난민구호법 2002(North Korean Refugee Relief Act of 2002, S.3122)’를 상정하였다. 이 법안은 국제구호협회(the International Rescue Committee), 미국난민협회(the U. S. Committee on Refugees), 국제사면위원회(Amnesty International), 미국이민·난민봉사협회(Immigration and Refugee Services of America), 인권법률가협회(the Lawyers Committee on Human Rights) 등의 NGO들이 동참하였다. 북한난민구호법은 중국 내 탈북자들의 미국 정착에 따른 장벽을 제거할 목적으로 발의되었는데, 미국 정부가 재중 탈북자들에게 미국 내 피난처를 제공하기 위해 미국으로 입국시키려 해도 대한민국 헌법에 따라 대한민국 국적자로 간주되어 까다로운 입국절차를 밟지 않을 수 없어 미국 입국에 장애요인이 되어 온 현실을 고려하였다. 이 법안은 한국정부의 반발을 우려한 미 국무부의 반대에 부딪쳐 입법화되지 못했다가 2003년 6월 25일 브라운백 의원이 재상정하여 7월 9일 수정안의 형태로 미 상하원 전체회의를 통과하였다.⁶⁶

그리고 2003년 1월 13일 킬(Jon Kyl) 의원이 북한에 대한 원조를 금지할 목적으로 ‘북한민주주의법 2003(North Korea Democracy Act of 2003, 법안번호 S.145.IS)’을 외교위원회에 상정하였으나 검토과정에서 폐기되었다. 이 법률은 1994년 북미기본합의문에 대한 의회의 입장(sec 4), 기본합의문 하에서의 미국의 지원 금지(sec 5), 핵 협력 금지

⁶⁶ <<http://brownback.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=187792&>>; 『연합뉴스』, 2003년 7월 16일; 이 법안은 ‘2003회계년도 대외관계수권법(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003)’의 부속법안의 형태를 띠고 있다. 조성렬, 위의 글.

(sec 6), 제재의 적용(sec 7), 다자적 조치의 추진(sec 8), 북한난민에 대한 대우(sec 309), 자유아시아방송의 확대(sec 10) 등의 내용을 담고 있다.

2003년 11월 북한자유법이 상정되었으며, 여기에는 미국의 기독교계를 중심으로 한 비정부 인권단체의 강력한 미 의회 상대 로비가 커다란 영향력을 발휘하였다. 2003년 6월 26일 허드슨연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등의 단체가 중심이 되어 북한자유연합이 결성되면서 이들 연합을 중심으로 법안 발의를 추진하게 되었다. 특히 허드슨연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)는 ‘북한자유법’이 통과되도록 국무부와 의회를 상대로 로비를 전개하였다.⁶⁷

북한인권관련 여론 조성을 바탕으로 상원에서는 2003년 11월 20일 브라운백 의원 등이 주도하여 ‘북한자유법 2003(North Korea Freedom Act of 2003)’을 상정했다. 그리고 하원에서도 2003년 11월 22일 짐 리치(Jim Leach, 공화, 아이오와) 국제관계위 아시아태평양소위원장 등이 주도하여 ‘북한자유법 2003(North Korea Freedom Act of 2003)’을 상정하였다.

그런데 북한자유법에 대한 국내외적 비판이 고조되자 2004년 3월 23일 미 하원에서는 북한자유법의 내용을 대폭 수정한 ‘북한인권법 2004(North Korea Human Rights Act of 2004)’를 상정하였다. 하원에서는 7월 21일 탈북자에 대한 특혜조항 등을 삭제한 북한인권법 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 그리고 상원에서는 9월 29일 북한인권담당 특사 임명 등 2개 조항을 추가한 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 상원을 통과한 수정안에 대해 10월 4일 하원에서 재통과 절차를 거쳐

⁶⁷. 『연합뉴스』, 2003년 6월 27일, 2003년 7월 26일.

I
II
III
IV
V
VI

10월 18일 부시대통령이 서명함으로써 북한인권법에 대한 입법 절차가 마무리되었다.

미국의 북한인권에 대한 관심은 국무부의 북한인권 관련 보고서에 지속적으로 표명될 것이다. 미국은 2.13 합의에서 6자회담을 통한 북핵 문제해결 의지를 천명하였으며, 북핵문제해결과 북미관계 개선을 위한 양자대화를 추진하기로 하였다. 미국은 대통령을 포함 관련 인사들이 북한인권상황에 대한 우려를 적극적으로 표명하여 왔고, 북미관계 개선 과정에서 논의되어야 할 주요한 사안 중의 하나가 북한인권의 문제임을 명백히 밝혀 왔다. 이러한 점에서 북한인권문제는 북핵문제 해결 이후에도 주요 관심 사안으로 다루어지게 될 것이다. 미국이 민주주의 및 인권지원보고서에서 밝히는 바와 같이 전 세계적으로 민주주의 확산과 인권증진이라는 대외정책목표를 설정하고 있다는 점에서 다른 국가들에서 시도되는 다양한 방식의 인권개선조치들이 구체화 될 것이다. 미국이 중국 인권개선을 위한 양자대화를 지속하고 있으며, 법치 및 빈곤 퇴치를 위한 프로그램들을 실시하고 있는 바와 같이 북한에서도 유사한 방식들이 추진될 것이다.

미 의회는 2008년 10월 북한인권법을 재승인하고 북한인권특사 및 탈북자 정착관련 조항 등을 보완하였다. 북한인권법과 관련 초기 입법 과정에서 시도된 여러 가지 조치들이 실제 집행과정에서 미국의 국가이익을 저해할 위험이 있다는 점이 확인됨에 따라 실제 상징적 의미 이상의 구체적인 조치들이 이루어지지 못하였던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 미국의 북한인권법은 일본의 북한인권법 제정에 중요한 영향력을 주는 등 상당한 파급효과를 가져왔다. 소수이기는 하나 탈북자들의 미국정착이 이루어졌으며, 해외 체류 탈북자들의 미국 정착에 대한 기대가 현실화 될 수 있는 근거가 만들어 졌다는 점에서 지속적인 영향

력을 갖게 될 것이다.

미국은 북한인권개선 조치들의 효율성을 제고하기 위해 북한과의 직접대화도 중요하지만, 중국, 일본, 한국 등 관련 주변국들과의 지속적인 협의를 추진해 나가야 할 것이다. 이를 통해 북한인권상황의 변화추이를 파악하고 이를 개선하기 위한 적절한 조치들을 구체화하기 위한 방안들이 이행될 수 있을 것이다. 따라서 동북아 지역 인권관련 논의를 제도화하기 위한 틀이 마련되어야 하며, 여기에서 미국이 어떠한 역할을 할 수 있을 것인지 검토해 보아야 한다.

미국은 2008년 10월 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하였다. 그럼에도 불구하고 미국이 북한에 대해 부과하고 있는 제재 및 보고의무들은 다양한 방식으로 남아있다.⁶⁸ 첫째, 북한의 핵확산활동과 관련하여 2000년 이란, 북한, 시리아 비확산 법, 미사일 제재, 행정명령 12938 및 13382, 대외원조수권법(회계연도 1994-1995) 530조 b항, 1954년 원자력 에너지 법 129조, 무기수출통제법(AECA, Symington Amendment) 제101조 등이 적용되고 있다. 둘째, 북한인권 침해 상황과 관련하여 국제적으로 인식된 인권의 중대한 침해, 인신매매보고서의 3군 지위, 국제종교자유보고서의 특별 관심국 등에 의해 제재가 이루어진다. 첫째, 대외원조법 116조 a항은 국제적으로 인식된 인권의 중대한 침해가 지속적인 방식으로 이루어지는 국가당국에 대한 개발지원을 금지하고 있다. 대외원조법 502B조는 국제적으로 용인된 인권의 중대한 침해

⁶⁸ U.S. Dept. of State, Existing Sanctions and Reporting Provisions Related to North Korea <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm>>; 미국의 대북제재는 북한이 미국의 국가안전에 위협이 되며, 테러지원국, 공산주의 국가, 대량 살상무기의 확산국가라는 점에 근거하여 왔다. Dianne E. Rennack, "North Korea: Economic Sanctions," *CRS report RL31696* (Oct. 17, 2006) <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL31696.pdf>>.

I
II
III
IV
V
VI

가 지속적으로 발생하는 국가에게 안보지원(국방물품 및 서비스의 수출허가증 및 판매)을 금지하도록 하고 있다. 2000년 제정된 인신매매 보호법 제110조는 연례인신매매보고서의 3군에 해당하는 국가를 제재하도록 규정하였다. 북한은 2003년 이래 3군으로 분류되었다. 2008년 회계연도에 대통령은 북미관계 개선을 위한 목적의 교류프로그램을 제외한 북한관료들의 문화교류 참여를 금지하도록 되어 있다. 1998년 국제종교자유보고서에 북한이 특별관심국으로 지정되면서, 국무장관은 동 법안에 근거 잭슨-베닉(Jackson-Vanik)에 의한 제한을 북한에 부과하였다. 이외에도 북한은 공산국가로서 대외원조 620(f)조, 1945년 수출입은행법, Gram Amendment를 부과하여 비인도적 지원 금지, IMF 대출 금지 등이 여전히 유효하다. 또한 북한은 핵 실험으로 유엔안보장이사회 1718 결의안, Glenn Amendment 제재를 받고 있다. 최근 행정명령에 의한 제재로는 적성국 교역법 하에 북한 자산 동결, 미국인이 북한 선적 선박과 거래하지 못하도록 되어있다. 이외에도 2008년 국무부, 해외사업, 관련 프로그램할당법의 607조는 북한에 대한 재정지원 및 보상(직접대출 보험, 수출입은행 등에 대한 보증)을 금지하고 있다. 또한 ITAR, 대외원조법 307조에 의해 미국의 북한에 대한 국제기구를 통한 지원의 일정부분(UNICEF 예외)을 보류하도록 되어있다.

4. 일본

일본의 북한 인권에 대한 언급은 전반적인 북한인권상황 개선보다는 북한으로 납치된 피해자 즉 일본인에 대한 인권이며, 이들에 대한 북한 측의 처리에 대한 것이었다. 이와 같은 일본의 소극적 대북인권정책은 북한과의 국교정상화 교섭과 연계되어 있다. 2002년 9월 17일 북·일

정상회담은 북·일 관계에서의 역사적 의미보다는 일본인 납치에 대한 김정일 위원장의 인정에 일본사회의 관심이 집중되었다. 일본은 북한의 일본인 납치범문제 시인을 계기로 북한 정치범수용소 등 북한정권의 인권침해문제를 강도 높게 비난하여 왔다. 탈북자들의 체험 수기나 증언을 통해 일본사회 내 대북 강경분위기를 지속적으로 고조시켜 왔다. 2004년 5월 22일 제2차 북·일 정상회담에서는 북일 평양선언의 성실한 이행을 통해 북·일 관계 개선을 위해 협력하고, 일본인 납치피해자가족 5명의 일본귀환과 북한에서 사망으로 발표한 10여 명의 진상을 재조사할 것을 합의하였다. 이러한 과정에서 일본은 북한에 식량 25만 톤과 천만 달러 상당의 의약품 등을 지급하고, 북·일수교 교섭을 재개하기로 하였다. 이에 대해 일본 내에서 일본 정부가 북한에 과도한 대가를 지불하였으며⁶⁹ 납치자, 핵, 미사일 등 여타 동아시아 안보에 위협이 되는 사안을 해결하는데 아무런 도움이 되지 않을 것이라는 비판이 제기되기도 하였다.

하지만 실질적으로 일본은 북한과의 수교교섭의 주요 전제조건으로 납치자문제를 거론함으로써 인권문제 해결을 주요 의제로 상정하여 온 것이다. 북경에서 열린 북핵 6자회담에서도 일본의 관심은 일본인 납치자 문제였으며, 이후 북경에서 열린 국장급 실무회담에서도 납치자문제 해결과 북한에 대한 인도적 지원을 연계시키는 차원에서 논의되었다. 일본의 북한 인권에 대한 논의는 아직 초보적 수준으로 자국의 이익에 기초한 차원에서 진행되어 왔다. 2006년 6월 일본은 북한인권법 제정을 통해 북한인권 관련 일본 내 홍보활동 및 탈북자 보호활동에 대한 재정 지원의 근거를 마련하였다. 또한 납치자 문제가 해결되지 않을 경우 대

⁶⁹ James Brooke, "Koizumi's North Korea Trip Is a Flop in Japan," *New York Times*, May 24, 2004.

I
II
III
IV
V
VI

북경제조치(특정선박의 입항금지, 외국환 및 외국무역제재)를 취할 수 있도록 하였다.

5. 우리의 북한인권 개선전략

가. 유엔인권기구와 북한과의 인권협력 지원

국제사회의 개선전략을 고려할 때 우선 국제사회와의 협력을 통해 북한인권 개선 여건을 조성하는 데 주력할 필요가 있다.

우선 내년 9월로 예정된 북한의 보편적 정례검토에 대비하여 국제적 협력을 강화해 나가야 할 것이다. 보편적 정례검토를 위해 북한이 제출하는 국가보고서 이외에 유엔인권고등판무관실에서 2개의 보고서를 작성하여 제출하도록 되어 있다. 유엔인권고등판무관실이 특별절차 등의 보고서, 규약위원회의 최종검토의견서 등을 참조하여 보고서를 작성하도록 되어 있으므로 유엔의 특별절차, 규약위원회, 유엔인권고등판무관실과의 협력을 강화해야 한다. 또한 이해당사자가 제출하는 정보를 중심으로 보고서를 작성할 것이므로 민간단체와의 협력을 통해 북한인권 실상이 충실하게 반영될 수 있도록 실태자료 등을 제출할 필요가 있다. 또한 보고서 심의 과정, 최종 보고서 채택 과정에서 개별국가와 관련 이해당사자들의 참여와 발언을 적극적으로 유도해야 할 것이다. 그리고 최종보고서가 채택되면 북한의 이행 여부에 대한 감시 역할을 충실히 수행할 수 있도록 국내외 인권비정부기구와의 협력을 강화해야 할 것이다.

규약위원회에 대한 북한의 협력이 확대될 수 있도록 국제적 여건을 조성하는데 주력해야 할 것이다. 북한은 현장에 기반한 인권기구와 달

리 규약위원회에 대해서는 상대적으로 협조적인 자세를 견지하고 있다. 이에 따라 자신이 가입한 4대 국제인권협약에 따라 국가보고서를 제출하고 대표단을 파견하여 심의를 받아오고 있다. 그런데 국제인권협약에 따른 보고서 제출 주기를 제대로 지키지 않고 있다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 경우 4년 주기로 국가보고서를 제출하도록 되어 있다. 그런데 1983년 최초보고서(1984년 추가보고서) 제출 이후 16년 만에 2000년 2차 국가보고서를 제출하였다. 그리고 2004년 1월 1일까지 제출하도록 되어 있는 3차 국가보고서를 아직까지 제출하지 않고 있다. 따라서 국제사회와 협력하여 북한으로 하여금 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 3차 국가보고서를 포함하여 북한이 가입한 국제인권협약에 규정된 주기에 따라 국가보고서를 정시에 제출하도록 촉구해 나가야 할 것이다. 1997년 유엔인권소위원회에 채택된 북한인권결의안에서 2차 국가보고서를 제출하도록 촉구하였다. 북한이 인권소위원회 결의안 채택에 반발하여 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에서 탈퇴하겠다고 선언하였지만 결국 2000년 2차 국가보고서를 제출한 선례가 있다. 그리고 보고서 심의과정에서 규약위원회 전문위원들의 심의를 지원하기 위하여 민간단체와 협력하여 자료를 제공하는 역할을 강화해 나가도록 한다. 또한 4개 국제인권협약 보고서 심의 결과 규약위원회가 작성하는 최종검토의견서에서 권고하는 내용이 제대로 이행되고 있는지 지속적으로 감시하는 역할을 수행하여야 한다. 그리고 규약위원회 전문위원들의 방북이 확대될 수 있도록 국제사회와 협력하여 북한을 설득해나가야 할 것이다.

북한이 유엔의 특별절차에 협조하도록 국제사회와 협력하여 지속적으로 촉구해나가야 할 것이다. 먼저 북한은 북한인권결의안에 대해 체제와 사상을 강제적으로 변화시키려는 정치적 음모라고 규정하여 전면

I
II
III
IV
V
VI

거부하는 태도를 일관되게 견지하고 있다. 따라서 북한인권결의안에 따라 임명된 북한인권특별보고관의 존재 자체를 인정할 수 없다고 비협조적 자세로 일관하고 있다. 또한 주제별 특별보고관이 북한 내 인권침해와 관련하여 서신 통보를 통하여 실상을 파악하려는 활동에 대해서도 날조된 정보를 바탕으로 한 정치적 음모라고 접수를 거부하고 있다. 그런데 북한당국이 고립에서 탈피하고 국제사회로부터 경제적 지원을 받기 위해서는 인권문제를 정치적으로 접근하는 데서 탈피하지 않으면 안 될 것이다. 유엔 총회 북한인권결의안이 비록 법적 구속력을 갖고 있지는 않지만 192개 유엔 회원국들의 총의를 모은 문서이다. 유엔 회원국이면서 4대 국제인권협약의 가입 당사자인 북한이 유엔의 인권개선 요구를 정치적 음모로 규정하고 거부하면서 북한이 원하는 방식의 개방을 추구하고자 한다면 국제사회의 일원으로 동참하기는 어려울 것이다. 북한이 진정으로 고립을 탈피하고 생존을 모색하기 위해서는 인권에 대한 정치적 시각에서 탈피하여 인권분야에 대해 유엔과 협력함으로써 북한 스스로 인권결의안이 상정되지 않도록 여건을 조성하도록 남북대화를 통해 비공개로 설득해나가야 한다.

유엔인권고등판무관실은 북한인권결의안에 따라 북한당국과 인권분야에서 기술협력 관계를 수립할 방안을 모색하기 위해 제네바 주재 북한대표부와 접촉하여 실무회담을 개최하여 오고 있다. 그런데 북한은 유엔의 북한인권결의안에 따라 유엔인권고등판무관실과 관계가 설정된다는 이유로 유엔인권고등판무관실과의 기술협력조차 거부하는 전략으로 일관하고 있다. 북한정부는 유엔인권고등판무관실과의 긴밀한 협력을 가치 있는 것으로 평가하고 있다. 그렇지만 북한당국은 유엔인권고등판무관실과 인권분야에서 기술협력관계를 수립하는 것을 거부하고 있다. 이러한 북한의 입장은 제61차 유엔인권위원회 회기중 리철

제네바대표부가 서명한 2005년 2월 28일자 서신에서 잘 나타나고 있다. 인권분야 기술협력에 관한 한 북한은 그러한 협력의 중요성을 인정하고 실현을 위해 항상 노력할 준비가 되어 있다는 점을 강조하고 있다. 유엔 인권고등판무관실이 문서(E/CN.4/2005/32)를 통해 제안하고 있는 기술협력은 인권위원회 결의안의 내용을 근거로 삼고 있다. 그런데 자신들은 이미 결의안을 거부한다는 확고한 입장을 피력하였으며, 기술협력이 결의안 이행을 강제하기 위한 압력의 수단으로 남용되는 상황에서 유엔인권고등판무관실의 제안을 수용할 수 없다고 주장하고 있다. 북한 인권결의안이라는 장애 제거가 선결되어야 하며, 북한에 대한 어떠한 결의안이 채택되지 않는다면 인권분야 기술협력이 실현될 수 있다고 주장하고 있다. 북한으로 하여금 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 기술협력이 기회의 창으로 작용한다는 점을 설득할 필요가 있다. 인권분야 기술협력은 북한이 우려하는 부정적 국내정치적 결과를 초래하지 않을 것이며 기술협력에 협조할 경우 북한에 대한 비판을 완화시킬 수 있을 것이다.

나. 양자 인권대화의 확대

유럽연합과의 인권대화 재개, 북미관계정상화 과정에서 북미간 인권대화가 성사되도록 하는 등 개별국가 차원에서도 다양한 양자 인권대화의 틀이 형성될 수 있도록 외교력을 발휘해나가야 할 것이다.

2008년 한·미 정상회담 공동성명에서 나타난 바와 같이, 양 정상은 “북한의 인권상황 개선에 대한 의지를 재확인하면서 관계 정상화 과정에서 북한 내 인권 상황 개선의 의미 있는 진전이 이뤄져야 한다는데 의견을 같이 했다”고 북한인권 개선에 대한 의지를 공개적으로 표명하였다. 핵 검증과 폐기 단계에서 북미관계 정상화 논의가 구체적으로 진

I

II

III

IV

V

VI

전이 되면 북한인권문제를 공식 의제로 제기할 가능성이 높다. 특히 북미 관계정상화 과정에서 북미 양자 간 인권대화의 개최를 요구하도록 한미간에 긴밀한 공조체제를 구축할 필요가 있다.

유럽연합이 북한인권결의안 상정을 주도함으로써 중단된 유럽연합과 북한과의 인권대화가 재개될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

아울러 캐나다, 호주 등 다른 국가와 양자 인권대화를 이미 실시하고 있는 국가와도 협력하여 북한과 양자 인권대화에 나서도록 협조하고 북한을 설득해나가도록 해야 할 것이다.

양자 인권대화에서는 인권인식과 주요 현안에 대한 문제제기 등 상호 이해를 확대하는 동시에 다른 양자대화에서 보듯이 북한 내 지역 방문과 지방관리와의 대화가 확산되도록 해야 한다. 그리고 김일성종합대학 등 북한의 주요 기관을 대상으로 한 인권관련 연설과 질의·응답도 실시하도록 해야 한다. 아울러 양자 대화 과정에서 북한 국내법률의 개정, 특별절차 보고관, 규약위원회 위원 등의 방북에 대해 북한이 협조하도록 촉구해나가야 한다.

다. 남북관계 차원

남북관계 개선을 통해 북한인권 개선 여건을 조성해나가되 남북관계 개선과정에서 중요한 가치들을 보다 체계적으로 반영해나감으로써 규범 친화적 개방으로 유도해 나가야 한다.

첫째, 다양한 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하고, 인권문제에 대한 진전 없이는 국제사회와의 협력이 불가능한 현실을 설득해 나가야 할 것이다. 북한당국으로 하여금 인권의제를 체제위협으로만 인식할 것이 아니라 국제적 고립 탈피, 경제협력 등 경제발전을 위한 기회의 창으로 활용하도록 설득해 나가야 한다. 중장기적으로 인권대화의

여건을 조성해나가고 인권분야에서 협력할 수 있는 프로그램을 개발하도록 해야 한다. 이러한 인권대화를 통해 인권분야 기술협력을 추진함으로써 국제규범을 수용하는 과정에서 북한 스스로 충격을 흡수할 수 있는 내적 여건을 조성해나갈 필요가 있다.

둘째, 법치라는 관점에서 남북 간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심과제로 설정할 필요가 있다. 인권 개선 과정에서 규범 친화적 개방여건을 조성하기 위해서는 ‘법치 지원’ 프로그램을 활성화 해야 한다.⁷⁰ 유엔인권고등판무관실과 협력을 통해 사법기관 종사자들이 법 집행과정에서 주요한 인권원칙들을 숙지하고 이를 시행할 수 있도록 기본적인 인권교육 프로그램을 지원해 나가도록 해야 한다. 국제사회는 법치지원 과정에서 특정국가의 법률 정비 및 사법부 인력의 교육 등의 방식을 넘어 주민들의 권리의식, 법의식을 형성하는 방향으로 전환해 가고 있다. 따라서 법치 지원 과정에서 법률 정비 및 사법부 인력 교육을 1차적으로 추진해 나가되, 장기적으로 주민들의 권리의식을 제고하는 전략들을 개발해나가야 한다.

셋째, 경제협력을 추진하는 과정에서 인권개념을 통합하여 접근하는 전략을 수립할 필요가 있다.

넷째, 남북 민간교류과정에서 부문별 인권협력 프로그램을 적극적으로 개발함으로써 북한주민들의 인권인식을 제고해나가도록 한다.

다섯째, 헬싱키 프로세스에서 보듯이 인적 접촉과 정보 교류를 통해 인권인식이 향상되고 규범친화적 환경이 조성될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 헬싱키 프로세스에서 소련과 동구사회주의 국가들의 개방에

⁷⁰ Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In search of knowledge* (Washington, D.C.: Carnegie endowment for international peace, 2006).

I
II
III
IV
V
VI

영향을 미친 것은 국가 간 관계를 규율하는 지도원칙 중 제7원칙인 ‘사상, 양심, 종교 및 신앙의 자유를 포함한 인권 및 기본적 자유의 존중,’ 그리고 바스켓 III 「인도적 차원 및 기타분야 협력」이다. 제7원칙은 소련과 동구사회주의 인권단체들이 자신들의 활동을 정당화하기 위한 근거로 인용하여 왔다. 그렇지만 실제로 개방과 인권개선에 직접적인 영향을 미친 것은 바스켓 III라고 할 수 있다.

끝으로 개발과정에서 인권개선을 구체적으로 모색해나가야 한다. 1990년대 들어 유엔기구들은 모든 활동에 보다 적극적인 차원의 인권 개념을 적용시키고자 노력하여 왔다. 특히 인권과 개발(development)은 상호강화(mutually reinforcing) 작용을 하는 것으로 규정되어 왔다. 국제기구들이 인권 개선을 위해 중요시하는 가치는 참여 및 비차별(inclusion and non-discrimination), 국가 및 지역단위 소유권(national and local ownership), 책임성과 투명성(accountability and transparency), 참여 및 세력화(participation and empowerment) 등이다. 이와 같은 가치들을 중심으로 국제사회는 지원과정에서 인권의 증진을 꾀하기 위해 조건부과(conditionality), 긍정적 지원(positive support), 권리에 기반 한 접근(rights-based approach)을 시도하여 왔다. 우리 정부는 향후 대북 개발지원과정에서 보다 적극적으로 인권 개선방안을 모색할 필요가 있다. 첫째, ‘권리에 기반 한 접근’의 주요 출발점은 다양한 계층을 대상으로 한 광범위한 인권교육 실시(지원기구 요원, 특정 대상집단(군인, 언론, 교사), 전체 국민)를 포함하여야 한다. 이제까지 대부분 국내 대북지원단체들은 안정적인 지원활동을 위해 북한인권문제에 대해서는 공개적인 관심을 표명하지 않았다. 따라서 향후 대북지원단체 및 개발기구들에 대한 북한인권 관련 전문교육을 제도화 할 필요가 있다. 이를 통해서 대북개발기구들이 유엔 등 국

내외 북한인권감시기구들의 활동을 충분히 이해하고, 나름대로의 인권 개선방안을 모색하도록 유도하여야 할 것이다. 둘째, 대북 개발지원주체들이 북한 내 잠재적 파트너들의 범위를 확대하고 지역기구들과의 협력을 증진할 수 있도록 하는 노력이 강화되어야 할 것이다. 이는 외부로부터의 일방적인 변화추구보다는 내부적인 변화를 지향하고 이를 위한 역량형성(capacity building)을 추구한다는 점에서도 필요하다. 셋째, 대북 개발지원기구들이 특정인권 침해 상황에 대한 사례조사나 정보수집 차원이 아니라, 북한에 대한 정책적 영향력을 확대하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 이는 인권적 차원에서 문제를 조명했을 경우만이 실제 북한사회 내의 소외나 차별의 구조적 원인을 규명해 낼 수 있기 때문이다. 다양한 권리간의 불가분성으로 개발지원기구가 특정분야 인권 개선을 위해 이미 존재하는 다른 분야의 인권을 제한하거나 축소시켜서는 곤란하다. 물론 모든 분야의 인권을 동시에 일률적으로 증진시키는 것은 현실상 거의 불가능하다. 지원기구들도 자체사업 실행과정과 관행이 인권적 기준에 부합하는지 여부를 외부 인권기구들로부터 정기적으로 조사를 받는 것이 필요하다. 이를 통해 개발지원기구들이 해결하고자 하는 문제의 구조적 요인들을 제대로 규명할 수 있도록 하여야 할 것이다. 넷째, ‘권리에 기반 한 접근’의 내부구조와 관련된 원칙중 하나는 개발기구들이 명시적으로 모든 체제를 내부의 인권기준에 부합하도록 설정하는 것이다. 이를 통해 지역요원들, 취약계층, 여성, 장애인들이 내부 지원정책 결정과정에 동등하게 참여하도록 보장되어야 한다. ‘권리에 기반 한 개발접근’을 통해 북한이 안고 있는 구조적인 식량난에 대한 새로운 전략을 수립하는 것이 필요하다. 기아 대책의 경우 이전의 개발지원의 방식은 수혜국에 대한 물자 투입을 증가시켜 국가 곡물생산량을 늘리는 것에 주력하였다. 이러한 방식

I
II
III
IV
V
VI

이 취약계층에 대한 충분한 지원이 되지 못한다는 비판에 직면하여 소작농이나 여성에 대한 지원 사업을 추진하게 된다. 보건관련 활동은 어린이 및 임산부 등 취약계층의 영양공급 사업을 추진하고, 환경운동은 토양 침식 및 악화를 막기 위한 사업에 주력한다. 그러나 기아의 원인이 단순한 식량부족만이 아니라 소득의 부족에 기인한다고 한다면, 이를 극복하기 위해서는 빈곤층의 소득확대가 필요하다. 이를 통해 부족 식량의 수입, 국제무역 혹은 지역생산성의 증가가 이루어질 것이라는 점이다. 일각에서는 농업이외 고용 등을 통해 소득 다변화가 이루어져야 하며, 지역주도의 활동, 생산자 간 협력, 지역 저장체계 확보 등을 주장하고 있다. 이러한 접근법들은 기술적인 관점에 기초하고 있다. 인권적 차원에서는 북한주민의 식량에 대한 접근권을 중요시 하고, 특정 계층의 식량권의 저해를 방지하고 이를 증진하기 위한 근본적인 문제들을 해결하는 것이 필요하다. 즉 주민들이 스스로 식량을 구입할 수 있기 위한 역량, 취업, 토지, 신용, 상속 혹은 교육정책 등 전반에 대한 검토를 하게 되는 것이다. 또한 식량 독과점으로 인한 식량접근권의 문제, 지역 및 다국적 기업의 관행 및 폐해로 인한 식량접근권 문제 등 매우 광범위한 문제에 대한 접근이 이루어져야 한다.

다섯째, 대북개발기구들은 인권이라는 용어를 명백하게 명시하지 않더라도 개발의 과정에서 소외되는 계층의 세력화를 위한 정책을 통해 인간의 존엄을 실현하고자 노력하여야 한다. 개발기구들은 인권기구들 처럼 단순히 ‘비난과 압력(naming and shaming)’의 접근방식을 취하기보다는, 지역조직을 통한 북한 내 가치 변화, 법률, 정책 및 조직 변화 추구, 차별에 대한 저항 등의 방식을 추구하여야 한다.

VI

결론



북한의 심각한 인권침해 상황에 대한 정보들이 지속적으로 알려지고 있으며, 유엔차원의 대북인권결의안에도 북한은 별다른 협력의사를 보이지 않고 있다. 따라서 북핵문제 해결과 북한인권 개선은 국제사회의 중요한 과제로 남아있다. 대체로 북한을 정상국가화하여 국제사회의 일원으로 끌어들이야 한다는 공감대가 확대되면서, 북한인권분야에서도 일방적인 비난이나 압력보다는 북한과의 대화와 기술협력을 통해 실질적인 개선방안을 모색하여야 한다는 의견들이 주류를 이루고 있다. 그러나 아직도 북한인권문제는 체제의 구조적 문제점에 기인하기 때문에 체제변화 없이는 불가능하다는 극단적인 견해들도 남아있다.

우리 정부는 북핵문제의 평화적 해결과 북한인권 문제를 포함한 남북 간 인도적 문제의 해결이라는 현안과제를 안고 있다. 전반적인 국가전략으로서 인권존중의 토대 위에서, 북한주민의 인권개선이라는 목표를 실행해 나가야 할 것이다. 북한인권 개선방안은 다양하게 추진되어야 하며, 정부는 이를 위해 적극적이고 주도적인 역할을 수행하여야 한다. 북한인권 침해실태에 대한 체계적인 정보체계에 기반하여, 구체적인 개선전략을 추진하기 위해 유엔 등 국제기구, 국내외 비정부기구들 간의 역할분담이 적절히 이루어지도록 하여야 한다. 무엇보다도 중요한 것은, 남북 간 교류협력에 참여하는 다양한 주체들이 나뉠대로의 인권적 관심을 적극적으로 투영하여 이를 구체화하여야 할 것이다. 이제 국제관계에서 인권은 단순히 규범적 차원에 머물러 있지 않으며, 실질적인 국가이익을 실현하기 위해 준수되어야 할 요소라는 점을 북한이 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다.

국제사회는 우리정부의 대북인권정책에 대해 매우 지대한 관심을 표명하고 있으며, 어떠한 정책적 조치들이 구체화 될 것인지를 기대하고 있다. 따라서 정부는 보편적 가치로서의 인권존중 정책을 남북관계에서

I
II
III
IV
V
VI

어떻게 실행해 나갈 것인지에 대해 정부부처, 전문가, 민간단체들 간의 협력을 통해 보여주어야 할 것이다. 유엔인권레짐을 통해 북한의 인권 문제에 대한 지속적인 관심 표명 및 촉구가 이루어져야 할 것이며, 북한이 보편적 정례검토, 국가보고서 작성 및 심의 등 일련의 의무과정 등에 참여하는 것을 독려하고 구체적인 사안에 대한 논의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 통해서 북한의 인권사안이 대북결의안의 형태가 아닌 세분화된 사안에 대한 대화 및 기술협력으로 발전될 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 국제사회의 일반적인 인권관련 기술협력 분야인 법치지원을 통해 북한주민들의 인권을 증진시키기 위한 구체적인 전략을 추진해 나갈 필요가 있다. 단기적으로 북한이 체제 위협으로 인식하지 않을 분야에서 북한과의 협력을 모색하는 것이 가장 현실적인 인권증진 방안이 될 것이다. 북한주민들의 권리에 대한 인식을 제고하기 위한 방안도 국제사회가 용인하는 기본원칙을 준수하면서 추진되어야 할 것이다.



참고문헌

1. 단행본

김수암. 『미국의 대북인권정책 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.

좋은벗들. 『북한사회 변화와 인권』. 서울: 정토출판, 2007.

Carothers Thomas(ed.). *Promoting the Rule of Law Abroad: In search of knowledge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Human Rights and World Trade Agreements: Using general Exception Clauses to Protect Human Rights*. New York, Geneva: United Nations, 2005.

Ramesh Thakur and Peter Malcontent. *From Sovereign Impunity to International Accountability: The Search for Justice in a World of States*. Tokyo: United Nations University, 2004.

Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and The Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Van Genugten, Willem J.M. and de Groot Gerard A. (eds.). *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights: A Multi-disciplinary Approach*. Oxford: Intersentia, 1999.

2. 논문

- 김수암·이금순. “2005 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석.” 『통일정세분석 2006-03』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. “2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석.” 『통일정세분석 2007-03』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. “미 의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망.” 『통일정세분석 2004-16』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박종귀. “중국의 인권실태와 미국의 인권외교 - 클린턴 정부의 개입 정책을 중심으로.” 『영남정치학회보』. 제3집(동아시아 국제정치 학회), 2000.
- 서재진·김수암. “2002년 미국의 북한인권 문제관련 동향 분석.” 『통일 정세분석 2002-03』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 최의철·김수암. “북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망.” 『통일정세분석 2005-05』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 최의철·임순희. “북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향.” 『통일 정세분석 2003-03』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 최의철. “미 국무부의 ‘2004년 북한 인권보고서’ 분석.” 『통일정세분석 2004-05』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. “미 국무부의 『2000년 북한인권보고서』와 통일연구원 『2000년 북한인권백서』 비교분석.” 『통일정세분석 2000-02』. 서울: 통일 연구원, 2000.
- Buhm Suk Baek. “Economic Sanctions Against Human Rights Violations.” *Cornell Law School LL. M. Papers Series*. 2008.
- Drezner, Daniel W. “How Smart are Smart Sanctions.” *Inter-*

national Studies Review. May 2003.

Ella Shagabutdinova, Jeffrey Berejikian. “Depolying Sanctions While Protecting Human Rights: Are Humanitarian “Smart” Sanctions Effective?” *Journal of Human Rights*. Vol. 6, 2007.

Kenneth Katzman. “The Iran Sanctions Act(ISA).” *CRS Report RS20871*. July 23, 2008.

Niksich Larry A. and Weiss Martin A., “Burma: Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress*. August 27, 2008.

Rennack, Dianne E. “North Korea: Economic Sanctions,” *CRS report RL31696*. October 2006.

Rhoda Margesson, Emma Chanlett-Avery, Adnorra Bruno. “North Korean Refugees in China and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options.” *CRS Report for Congress*. Order Code RL 34189, November 2007.

Robin Geiss. “Humanitarian Safeguards in Economic Sanctions Regimes: A Call for Automatic Suspension Clauses, Periodic Monitoring, and Follow-Up Assessment of Long-Term Effects.” *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 18, 2005.

3. 기타자료

Background Paper prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights for the meeting of the

Executive Committee on Humanitarian Affairs. 5 September 2000.

Human Rights Council. Human Rights Situations that require the Council's Attention, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Vitit Muntarbhorn, A/HRC/7/20 February 15, 2008.

Krista Nadakavukaren Schefer. "Economic Sanctions and Human Rights/Preferential Trade and Human Rights, nccr trade regulation Swiss national centre of competence in research." Working Paper No. 2007. 2.

National Security Strategy of the United States of America, 2006. 3.

THE HUMAN RIGHTS IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS
ON IRAQ.

U.S. Department of State. *Supporting Human Rights and Democracy: The US Record*.

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원

2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞區域合作的新聯係	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안에 관한 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	공저	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외	공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략 (I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략 (II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원



2006-11-02	한반도 평화-번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류-협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화-번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화-번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화-번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	진성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경험 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화-번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

통일정세분석

비매출

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운



2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	
	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기(07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU정책연구시리즈

비매품

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인근, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,
and their Actual Applications Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era
Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula
and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and
Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-ko
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 먼포레토로와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이트를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 08-10

국제사회의 인권개선 전략 :

이론과 실제

 통일연구원


9 788984 794702
ISBN 978-89-8478-470-2