

## 한국외교의 방향과 현안

- 3 <권두논문> 동아시아 세력 전환과 한국 외교  
신각수 (前 주일대사)
- 6 <권두논문> 동아시아 강대국 정치와 한국의 좌표  
김성한 (고려대학교 교수 / 前 외교통상부 차관)
- 9 아시아 지역의 인권 상황과 한국 인권 외교의 방향  
서창록 (고려대학교 국제대학원 교수)
- 18 최근 국제사회의 북한 인권 논의 동향: 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)를 중심으로  
조정현 (통일연구원 연구위원)
- 36 신기후체제협상과 한국의 이니셔티브  
신부남 (외교부 기후변화대사)

## 아시아 지역의 인권 상황과 한국 인권 외교의 방향

서창록 (고려대학교 국제대학원 교수)

아시아 지역은 큰 빈부격차와 다양한 문화적 차이가 내재하고 세계에서 인권 침해가 가장 심한 지역으로 내전, 종교분쟁, 인신매매, 강제노동, 성 착취, 성차별, 신분제와 난민, 이주민 문제 등 다양한 인권 문제가 산재하고 있음에도 불구하고 강력한 지역적 차원의 인권 보호 체계가 형성되어 있지 않다.

한국은 빠른 시간에 경제가 발전했고 동시에 민주화를 확립한 아시아의 선진 국가로서 아시아 지역의 인권 보호 증진과 인권 의식의 확산을 위해 노력해야 할 책임과 의무가 있다. 한국은 아시아에서 인권 리더십의 발휘를 통해 국제사회에서 책임 있는 일원으로 자리매김하면 선진국으로 도약하고 아시아를 선도하는 인권 민주화 국가로서의 세계적 위상을 높일 수 있을 것이다.

아시아 지역의 인권 개선을 위해서는 강력하고 효율적인 인권 보호 레짐과 지역적 차원의 거버넌스 구축이 시급한 상황이며, 비국가행위자(NGO)들, 국제기구 및 조정(meta-governance) 국가들의 참여와 국제적 네트워크를 통한 협력이 절대적으로 필요하다.

### 최근 국제사회의 북한 인권 논의 동향:

#### 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)를 중심으로

조정현 (통일연구원 연구위원)

2013년 3월 유엔 인권이사회에 의해 설립된 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)가 7월 1일부터 본격적인 활동에 들어갔다. 기존에 무력 충돌 상황에서 주로 적용되던 이러한 조사위원회 제도는 사실상 평시인 북한 내 상황에 적용됨으로써 국제사회가 북한 인권 문제를 얼마나 심각하게 인식하고 있는지를 잘 보여준다.

이 글은 비교적 최근에 활성화되어 국내에는 잘 소개되지 않은 유엔 조사위원회(COI) 제도에 대해 일반적인 국제 인권 보호 장치와의 비교를 통해 그 기원 및 기능 등을 살펴보고, 다음으로 구체적인 북한 인권 조사위원회의 활동 내용, 의의 및 관련 정책적 고려사항을 살펴본다.

국제적 행사처분 가능성까지도 염두에 둔 유엔의 새로운 시도가 소기의 성과를 달성하기 위해서는 가장 풍부한 북한 인권 정보 및 자료를 보유하고 있는 한국 정부 및 사회의 적극적이고도 효율적인 협력과 지원이 중요하다.

### 신기후체제협상과 한국의 이니셔티브

신부남 (외교부 기후변화대사)

2011년 제17차 더반 기후변화협약 당사국총회(COP17)에서 모든 당사국들이 참여하여 법적 구속력 있는 포괄적 감축을 도출하기 위한 협상 출범에 합의하였고, 현재 2015년 협정 채택, 2020년 발효를 목표로 온실가스 감축, 기후변화 적응 등의 주요 이슈를 논의하고 있다.

우리나라는 능력과 책임에 맞는 감축안을 제시하여야 하며 아울러 대(對) 개도국 저탄소개발전략을 제공하는 글로벌 녹색성장연구소(GGGI)의 설립, 기후재원의 주요 메커니즘인 녹색기후기금(GCF)의 사무국 유치, 녹색기술 발전을 위한 녹색기술센터(GTC)의 설립을 통해 기후변화에 대한 국제적 대응 노력에 적극 참여하고 있다.

우리나라는 이러한 기반을 바탕으로 각 개도국에 맞는 저탄소 발전 전략하에 자원, 기술, 능력 개발을 통합적으로 제공하는 이른바 녹색 트라이앵글을 통하여 주요 글로벌 이슈인 기후변화 대응에 기여할 수 있다.

〈권두논문〉

## 동아시아 세력 전환과 한국 외교\*

신각수 (前 주일대사)

중국의 대두와 일본의 침체가 교차하고 미국과 중국의 격차가 축소되면서 동아시아에는 세력 전환이 진행되고 있다. 지난 200년간의 세계사를 보면 특정 국가가 부상하면서 기존 질서에 대한 변화를 추구할 경우 국제질서에 불안정이 야기되어 왔다. 가장 대표적인 사례가 독일의 부상이다. 19세기 후반 신흥 산업국 독일이 1815년 비엔나 회의를 거쳐 구축된 유럽의 세력균형질서에 도전한 결과 1차 세계대전이 촉발되었다. 다시 전후 베르사유 체제에 대한 재도전은 2차 세계대전으로까지 이어졌다. 따라서 부상하는 중국이 평화와 대립 가운데 어느 길로 갈지, 미국과 주변국들의 대응이 어떻게 될지가 향후 동아시아 질서의 향방에 결정적 변수이다.

동아시아 지역은 안보 면에서의 불안정성과 달리, 경제는 어느 때보다도 상호의존도가 높아졌다. 세계의 제조업기지로서 복잡한 공급체인이 이 지역에 형성되어 있기 때문에 어느 한 국가의 경제문제는 쉽게 지역 전체의 문제로 연결된다. 이는 3·11 동일본 대지진, 태국 홍수 등에서 여실히 증명되었다. 또한 중국경제에의 높은 의존도로 인하여 중국경제의 침체 우려가 현실화될 경우 동아시아 전체가 큰 영향을 받을 것이다. 이렇듯이 경제적으로는 상호의존도 증가에 따라 협력 요소가 증가하는 데 반하여 안보적으로는 대립과 갈등 요소가 지배하고 있다는 점이 바로 우리가 당면한 ‘아시아 모순(Asia Paradox)’이다. 안보와 경제가 상반된 2중 구조의 동아시아 질서를 어떻게 안정시킬 것인지가 주요한 과제라 할 수 있다.

한국에 있어서 동북아의 세력 전환의 의미는 이중적이다. 미국과 중국 사이에서 선택을 해야 하는 상황이 되면 우리에게서 매우 어려운 상황이 될 것이다. 역으로 우리의 역할 여하에 따라서는 미중 양국이 우리와 좋은 관계를 유지하려는 상황을 만들 수도 있다고 본다. 또한 한국이 중국에 경사되는 입장을 취하게 될 경우 이는 일본의 우경화 동인이 된다는 점에서 한일관계에 부정적 영향을 가져 올 수 있다. 그리고 일중관계가 당분간 경색국면을 피하기 어렵다는 점에서 동북아 지역협

력에도 좋지 않은 영향이 예상된다.

한반도와 동아시아에 복잡한 전략 환경을 만들어내고 있는 세력 전환에 우리는 어떻게 대응해야 할 것인가. 첫째, 세력 전환이 일어나는 가운데 항상 균형감을 가지고 변화하는 상황에 대응하는 것이 중요하다. 우리로서는 전환의 과정에서 우리의 운용 공간을 확보해야 하므로 가급적 어느 한쪽에 완전히 경사되는 상황을 피해야 한다. 동아시아 질서가 일극 중심체제로 변모되는 것을 경계하여야 하며, 전환 과정에서 발생하는 위협을 분산하기 위해 부단한 노력을 해야 한다.

둘째, 동북아 세력 전환은 행위자의 수나 고려 요소의 다양성 면에서 사안 자체가 매우 복잡하다. 복잡한 사안은 겹눈의 시각으로 상관관계를 주도면밀하게 보고 전체적 맥락에서 상응하는 대응을 하지 않으면 안 된다. 그러나 우리 사회에는 단순한 해결책이나 대응책을 선호하는 경향이 강한데 이로 인한 오류를 피해야 한다. 더군다나 한국은 주변국들에 비해 상황지배력 면이 뒤떨어지는 현실을 감안할 때 복합적인 사고와 신중한 행동이 필요하다.

셋째, 동북아의 세력 전환에 대처함에 있어서는 동북아에 함몰되지 말고 시야를 넓혀 이를 넘어서는 능동적 자세가 필요하다. 21세기는 네트워크 시대라는 점에서 세계를 대상으로 한 복합적 네트워크 구축을 통해 동북아에서의 제약을 뛰어넘는데 활용하여야 한다. 그리고 힘이 우월한 상대와의 양국관계에서 오는 불리함을 넘어서기 위해 동북아 또는 동아시아에서 다자주의를 통한 협력의 틀을 만드는 데 적극적이어야 한다. 다자적 협력주의는 세력 전환을 우리에게 유리한 방향으로 유도하는 데 유용한 수단이기 때문이다.

넷째, 동북아 세력 전환에 있어서 강대국 사이의 담합(collusion)의 위험을 언제나 경계해야 한다. 우리는 20세기 초 일본과 영국, 미국 사이의 담합이었던 영일동맹과 가스라-태프트 밀약이 한국을 포함한 아시아 제국에 얼마나 큰 희생을 강요하였는지 잘 안다. 역사는 강대국들이 세력 전환의 안정화를 위해 큰 틀에서의 합의를 모색하는 과정에서 역내 중소국가들의 이익이 사상(捨象)되는 사례를 증언하고 있으며 21세기도 예외는 아닐 것이다. 따라서 우리는 세력 전환 과정에서 우리 국익이 반영되지 않는 타협이 성립될 가능성을 늘 경계하면서 대처해야 한다.

다섯째, 감정이 아닌 이성으로 변화하는 상황에 대처할 필요가 있다. 전략적 일관성과 전술적 유연성을 적절히 배합한 스마트 외교를 구사하여야

한다. 그러기 위해서는 사안의 본질을 냉정하게 분석하고 이에 대처하는 실용적 자세가 요구된다. 이와 함께 중장기적 시야를 가지고 국익을 재단해야 한다. 외교란 기본적으로 상대가 있고 상대를 움직이기 위해서는 다양한 레버리지를 축적하여 외교적 목표달성에 필요할 때 써야 한다. 따라서 장래를 위해 현재를 희생함으로써 외교자산을 축적하는 인내와 지혜도 필요하다.

여섯째, 우리가 중견국가라는 점을 전제로 우리 특색과 강점을 살리는 외교를 해야 한다. 중견국가의 이점은 강대국에 비해 기민한 행동이 가능하고 하드 파워 면에서의 부족한 점을 소프트 파워로 메울 수 있다는 점이다. 그리고 경우에 따라서는 강대국 간의 가교 역할을 통해 외교력을 키울 수도 있다. 물론 이러한 장점을 살리기 위해서는 앞서가는 정보력과 날카로운 분석력을 길러야 한다. 우리 힘이 상대적으로 약한 만큼 ‘머리로 하는 외교’에 힘써야 한다. 중동의 이스라엘, 동남아의 싱가포르와 같이 역내 동향에 관한 정보 집산지 역할을 수행함으로써 역내에서 우리의 가치를 높이고 국익을 확보하여야 한다.

#### 주석

\* 2013.10.4. JPI-제주대 평화연구소 공동학술회의 기초강연 발췌문.

#### ❖ 저자 약력

##### ■ 신각수

외교통상부 제1차관·제2차관, 주 일본대사, 주 이스라엘대사 등 역임함. 서울대에서 국제법 박사학위 취득함.

〈권두논문〉

## 동아시아 강대국 정치와 한국의 좌표\*

김성한 (고려대학교 교수 / 前 외교통상부 차관)

### 중국의 부상 지속

중국의 부상은 경제뿐만 아니라 정치군사적 측면에서 동시에 진행되고 있다. 중국의 대외전략은 미국 주도의 국제질서에 도전하는 모습을 가급적 삼가면서 경제발전을 통해 축적한 힘을 중장기적 차원에서 정치 및 군사적 영향력 확대로 연결시키는 것이다. 경제적 측면에 비해 정치적 측면에서 중국의 부상은 다소 뒤지는 양상이 있으나 시간이 흐를수록 국제적 인정을 받고 있다. 1990년대 이후 중국은 ‘책임감 있는 대국외교’, ‘평화굴기’, ‘평화발전’, ‘조화세계’ 등 자신의 외교정책 기조를 제시한 바 있다. 그러나 2008~2010년 미국발 금융위기 직후 공세적 외교행태로 인한 국제사회와 주변국의 대 중국 견제가 강화되었다. 이에 대한 자성으로 2011년엔 중국이 비교적 신중한 대외정책 기조로 전환하였다.

이는 금융위기에서 어느 정도 벗어난 미국이 중동에서 아시아로 전략의 중심축을 옮기기 시작했기 때문이다. 미국은 ‘아시아 재균형(Rebalancing toward Asia)’ 전략이란 기치 아래 동맹을 강화하고, 동남아에 대한 구애(求愛)작전에 돌입했으며, 서태평양 지역의 제해권(制海權) 수호를 위해 해·공군 전력을 강화하기 시작했다. 이렇게 볼 때 2013년 6월 7~8일 미중정상회담을 통해 나타난 중국의 ‘신형대국관계론’은 미국의 아시아 재균형 전략에 대한 고차원적 대응이다. 각자의 핵심이익을 건드리지 않는 가운데 건설적 경쟁을 하고 지역 및 범세계적 이슈에 관해 협력을 해나가자는 것이다.

### 강대국정치의 등장

그러나 바다에 대한 통제력, 즉 제해권(制海權) 문제는 서태평양 바다를 ‘지배’하고 있는 미국과 이에 대한 ‘도전’을 모색하고 있는 중국 간에 치열한 각축전을 예고하고 있다. 미국으로서는 영토분쟁의 대상이 되어 있는 남중국해의 섬들에 대한 국제법적 지위를 명확히 함과 동시에 분쟁 당사

자들 간의 중장기적 해법을 모색해야 할 상황이다. 하지만 미국이 반세기 이상 누려온 서태평양 바다에 대한 절대적 힘의 우위에 중국이 도전하고 있다고 인식하는 이상 ‘차분한’ 접근이 힘들 수 있다.

일본에게 중국의 부상은 아시아 지역의 리더십 항배와 관련이 있다. 과거 ‘대동아 공영권’이라는 기치 아래 제국주의적 야욕을 드러낸 일본은 오랫동안 역내 국가들에게 경계의 대상이었다. 그럼에도 불구하고 일본은 경제력을 앞세워 동아시아에서 나름대로 리더십 확립에 성공하였으나 1997년 동아시아 금융위기 시 수동적인 모습이 중국의 적극적 행보와 대비되면서 서서히 영향력을 잃어갔다. 국내정치 of 유동성 증가 속에 역내 외교력 발휘가 꿈만 같은 일본으로서는 미국과 함께 중국의 영향력 확대를 차단해야 할 처지다.

중국의 부상을 바라보는 러시아의 계산은 복잡하다. 유라시아 국가로서 유럽과 중앙아시아 문제에 집중해 왔던 러시아는 ‘아시아의 시대’를 맞아 아시아 외교 구상에 몰두하고 있다. 미국의 기득권적 질서에 편승하거나 저항하기 보다는 수정주의적 입장을 취할 가능성이 높은 중국을 활용하고 싶어 한다. 중국이 아시아에 대한 영향력을 러시아와 공유하려 할지는 미지수이나, 러시아로서는 중국과 힘을 합쳐 미국의 기득권적 질서를 흔드는 것이 유리할 수 있다. 이는 양자외교 차원보다는 동아시아정상회의(EAS)나 아태경제협력체(APEC)와 같은 다자외교 틀 속에서 생각할 수 있는 시나리오다.

아무튼 한반도를 둘러싼 미국·중국·러시아·일본 등 주요 강대국들의 관계는 ‘강대국 정치(great power politics)’를 연상시킨다. 현재의 국제질서가 그나마 안정적일 수 있는 것은 불안정한 다극체제의 성격을 지닌 유럽과 동아시아에서 미국이 군사적으로 주둔하며 ‘조정자’로서의 역할을 잘 수행하고 있기 때문이다. 만약 이 지역에서 미군이 철수하게 된다면 불안정한 다극체제로 변모할 것이며, 이러한 상황에서 강대국들은 경쟁 국가들을 제치고 힘의 우위를 차지하기 위해 끝없이 경쟁할 수밖에 없기 때문에 결국 국제 무질서를 초래할 것이다.

## 한국의 좌표

과연 한반도를 중심으로 한 강대국들 간의 역학관계가 중장기적으로 동아시아 강대국 협조체제로 갈지 불안정한 다극체제로 갈지는 알 수 없으나 우리가 해답에 접근하기 위해선 동아시아 강대국 역학구도의

최대 변수로 떠오른 중국에 대한 여타 강대국의 인식과 전략을 잘 파악할 필요가 있다. 중국에 대한 여타 강대국들의 인식이 불신과 우려에 기초하고 있다면 강대국 협조체제의 가능성은 크지 않다고 할 수 있다. 그러면서도 미국의 역할이 중요한바, 미국이 지속적으로 강대국들 간의 역학관계를 조정할 수 있도록 한미동맹을 한반도를 넘어 동아시아 지역안정에 기여할 수 있는 방향으로 운용할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 우리는 미중 국력격차가 상당히 좁혀져 10년 정도 후엔 미중관계가 상당히 불안해 질 수 있다는 전제 하에 국가전략을 짜야 한다. 미중이 경쟁 속에서도 협력의 틀을 유지하는 향후 10년간 북한 비핵화와 한반도 평화정착에 결정적 진전을 이뤄내야 한다. 미국과의 동맹을 견고히 유지하면서 한반도 통일에 기여할 수 있게 운용해 나가야 한다. 한·중 경제협력과 정치군사협력 간에 균형을 도모하고, 통일한국이 중국에게 득이 된다는 점을 지속적으로 설득해 가야 한다. 결국 한미동맹을 중심으로 한미관계와 한중관계를 조화 발전시켜 나가는 데 한국외교의 좌표를 설정해야 할 것이다.

#### 주석

\* 2013.9.2. 평화아카데미 강연 발췌문.

#### ❖ 저자 약력

##### ■ 김성한

現 고려대학교 국제대학원 교수. 미국 텍사스대에서 정치학 박사학위를 취득함. 前 외교통상부 차관, 외교안보연구원에서 교수, 미주연구부장 등을 지냈으며, 국방부 자문위원, 한국정치학회 부회장 등을 역임함.

# 아시아 지역의 인권 상황과 한국 인권 외교의 방향

서창록 (고려대학교 국제대학원 교수)

## 1. 서론

- 아시아 지역은 인권 침해가 가장 심한 지역임에도 불구하고, 인권 보호 체계가 가장 허술하여 다양한 인권 문제가 산재하고 있음.
- 정치적·종교적 분쟁과 박해를 피해 자국을 떠난 난민과 이주민들은 안전을 제대로 보장받지 못하고 있으며 앰네스티, UNHCR 등 국제 인권 단체들의 노력에도 불구하고 여전히 그들의 존엄성과 권리는 침해 받고 있음.
- 1993년 ‘비엔나 세계인권회의’에서 작성된 비엔나 선언문 제5조는 ‘정치적·경제적 및 문화적 체제와 제도의 차이에도 불구하고 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것은 국가의 의무’라고 규정함으로써 인도적 차원의 인권보호를 위한 국가의 책무를 강조한 바 있음.
- 한국은 아시아 48개국 중 민주주의와 경제 발전을 동시에 이룩하였고, 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)의 일원으로서 아시아 지역의 민주주의와 인권에 대한 의무와 책임이 있음.
  - 일본은 침략사 문제로 인권 분야에서 리더십을 발휘하기 어려운 상황
- 아시아 지역의 인권 상황에 대하여 살펴보고 아시아 인권을 위한 민주주의 리더로서의 한국의 역량과 리더십, 앞으로의 한국 인권 외교의 방향성에 대해 논의해보고자 함.

## 2. 아시아 지역의 인권 상황

- 아시아 지역은 큰 빈부격차와 다양한 문화적 차이를 동시에 가지고 있으며 전 세계적으로 가장 많은 빈곤 인구가 살고 있고, 내전, 종교분쟁, 인신매매, 강제노동, 성 착취, 성차별, 신분제와 난민, 이주민 문제 등

## 목 차

1. 서론
2. 아시아 지역의 인권 상황
  - 가. 최근 사례
  - 나. 난민
  - 다. 아시아 지역 인권 레짐
3. 한국 인권 외교 정책의 방향
  - 가. 아시아 지역 인권 레짐 형성을 위한 한국의 역량과 역할
  - 나. 한국 인권 외교 정책의 방향
  - 다. 휴먼아시아
4. 결론 및 제언

**한국은 민주주의와  
경제 발전을 동시에  
이룩한 국가로 아시아  
지역의 민주주의와  
인권에 대한 의무와  
책임이 있어...**

다양한 인권 문제가 산재하고 있음.

- 아시아 지역 대부분의 나라에서는 비정부기구(NGO) 등 국제인권단체 및 인권 보호 활동가들의 활동을 비공식적으로 탄압하고 있으며, 언론의 자유와 표현의 자유 또한 제한받고 있음.
- 공무원들과 사법부의 부정부패, 경찰 및 군인들의 불법 폭력, 감금, 고문 등의 인권 침해 행위에 관련한 정부의 소극적인 대응 태도도 문제가 되고 있음.

#### 가. 최근 사례

- 열악한 노동환경: 2012년 11월 방글라데시 아술리아(Ashulia)의 타즈린 봉제공장의 화재로 112명의 사람이 목숨을 잃었으며, 2013년 1월에는 수도 다카 북서쪽의 모하마드뿌(Mohammadpur)에 있는 봉제공장에서 또다시 화재가 발생해 노동자 7명이 사망하였음.
- 지난 5월에는 다카 외곽 사바르 의류공단 내 라나플라자에서 붕괴 사고가 일어나 1,000여 명의 사망자가 발생하였음에도 불구하고 이와 관련하여 처벌받은 업자는 단 한 명도 없는 것으로 알려짐.<sup>1)</sup>
- 종교 분쟁과 폭력: 2012년 6월과 10월 미얀마 라카인(Rakhine State) 지역에서 불교-이슬람교의 연이은 분쟁으로 인한 폭력사태가 발생하였으며, 이로 인해 100여 명의 민간인과 수천 명의 난민이 사망하였고, 10만 명 이상의 실항민이 생겼음.<sup>2)</sup>
- 표현의 자유 제한: 태국 황실은 2013년 1월 노동 운동가이자 인권 옹호자인 솜웃 프룩사카셈숙(Somyot Prueksakasemsuk)에게 왕실모독죄(lèse majesté)로 징역 10년을 선고하였음.<sup>3)</sup>
- 태국의 ‘왕실모독죄’는 표현의 자유를 제한하는 대표적인 인권침해 사례로 국제사회로부터 과중한 처벌의 폐지와 모호함의 개정 권고를 수차례 받아옴.

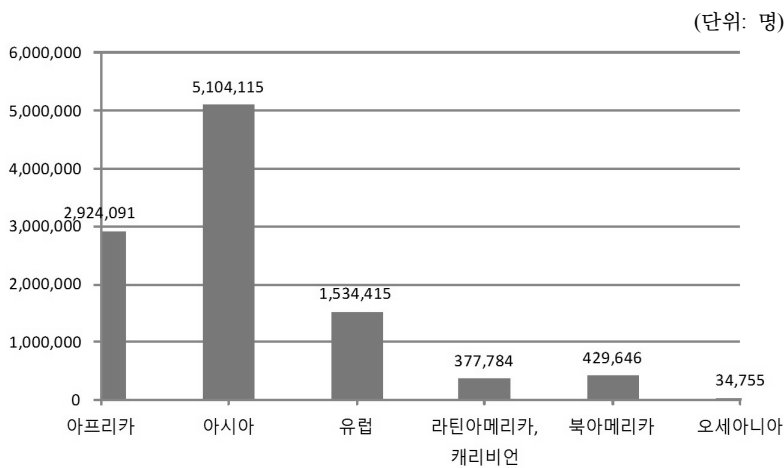
#### 나. 난민

- 국제사회는 1951년 ‘난민의 지위에 관한 협약’을 채택하고, 이어서 1967년 선택의정서를 만들어 난민들에 대해 특별한 보호 의무를 규정하고 있음.
- 한국도 이미 1992년 ‘난민의 지위에 관한 협약’과 ‘난민의 지위에 관한 의정서’에 가입하였음.
- 아시아는 전 세계에서 난민협약(난민의 지위에 관한 협약, 1951) 가입

국가 수가 한국, 일본, 중국, 캄보디아, 필리핀, 동티모르 6개국으로 가장 적으며, 난민에 대한 보호 체계가 가장 열악한 지역임.

- 아시아 소수 민족 난민들은 아시아 지역 사회의 일원임에도 불구하고 끊임없는 차별과 억압 등으로 인권 침해의 대상이 되어오고 있음.
- 유엔난민기구(UNHCR)의 통계에 의하면 2011년 말 기준 전 세계 난민 인구수는 약 10,404,800명에 달하며, 그 중 전 세계 난민 인구수의 49.06%에 이르는 약 5,104,115명 난민이 아시아 지역에 거주하고 있음 (UNHCR Global Trends 2011).

〈그림 1〉 지역별 난민 현황



자료: UNHCR Global Trends 2011, p.41

- 한국에서는 2011년 12월 아시아 최초의 독립적인 ‘난민법’이 국회에서 통과되었고, 오는 7월 시행을 앞두고 있음. 이는 소수의 NGO들의 노력으로 시작하여 점차 난민 단체 및 활동가, UNHCR, 인권위원회가 참여하여 추진되었다는 것에 큰 의미가 있음.
- 난민인권센터(NANCEN)의 자료에 의하면 한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 난민 수용에 가장 인색한 것으로 나타났으며, 2012년 말 기준 난민 인정 비율이 한국은 6.4%(324명)에 불과함.
- 한국에서는 2012년 말까지 난민 지위를 신청한 외국인의 누적수가 불과 5,069명 정도밖에 되지 않음.

**아시아 지역에는  
전 세계적으로 가장  
많은 빈곤 인구가  
살고 있고,  
내전, 종교분쟁,  
인신매매, 강제노동,  
성 착취, 성차별,  
신분제와 난민,  
이주민 문제 등  
다양한 인권 문제가  
산재**

#### 다. 아시아 지역 인권 레짐

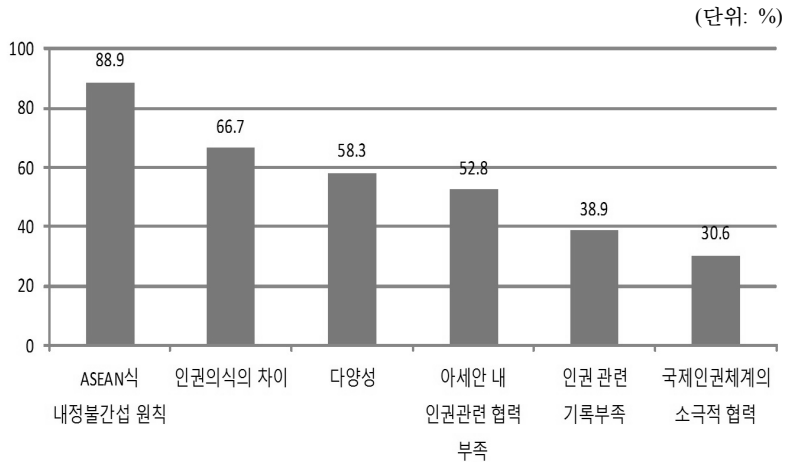
- 아시아의 많은 지역에서는 정치·경제 개혁의 초기 단계이므로 국가차

**아시아의 많은 지역에서는 정치·경제 개혁의 초기 단계이므로 국가차원의 인권 레짐이나 거버넌스가 형성되지 못하고 있어...**

원의 인권 레짐이나 거버넌스가 형성되지 못하고 있음.

- 현재 아시아 지역의 인권기구는 2007년 아세안(ASEAN)에서 발표된 아세안 헌장(ASEAN Charter)에 의거, 2009년 발족된 아세안정부간인권위원회(AICHR)가 유일함.
- 시민 사회와 기타 정부 외 이해관계자들의 참여가 부재하여 투명성이 결여되어 있다는 평가를 받고 있고, 아세안 인권위원회는 자문기관으로 등록되어 있어 의제의 결정이 합의에 의해 도출되기 때문에 회원국들이 모두 이행할 의무가 없어 논란이 되고 있음.
- 아세안 식의 내정 불간섭 원칙이 근본적인 한계인데 Phan(2009)의 조사에 의하면 아세안 인권위원회의 가장 큰 문제점이 아세안 식 내정 불간섭 원칙이며, 인권의식의 차이, 다양성, 아세안 내 인권관련 협력 등이 그 뒤를 잇고 있음.
- 아세안 인권위원회는 동북아시아 국가들의 특정한 역할이 없어 강력하고 효과적이지 못하고 아시아 지역 대표 인권 레짐으로도 한계가 있음.

〈그림 2〉 아세안 인권위원회의 문제점



출처: Phan, 2009

### 3. 한국 인권 외교 정책의 방향

#### 가. 아시아 지역 인권 레짐 형성을 위한 한국의 역량과 역할

- 제2차 세계대전 이후 국가 간의 경계가 약화되고 개방화와 세계화가 진행되면서 인권은 더는 자국의 영토에만 국한되지 않게 되었으며 국

제사회가 다루어야 하는 의제가 되었음.

- 1948년 UN의 세계인권선언 채택으로 전 세계적으로 인권 개념 의식과 인권 규범이 강화·확장되고 있지만 여전히 UN 인권선언에 동의하지 않는 국가나 사회가 존재함.
  - 인권의 보편성과 문화상대주의에 대한 논란 또한 끊이지 않고 있는데 문화상대주의를 지지하는 싱가포르 지도자 리완유는 ‘아시아적 가치’ 즉, 내정 불간섭의 원칙을 내세우며 아시아의 인권 개념은 서구의 것과는 다르다고 주장함.
- 한국은 경제발전과 민주화를 동시에 달성한 아시아의 국가들 중 하나로써 아시아 지역의 인권 보호의 증진과 인권 의식의 확산을 위해 주도적인 역할을 할 수 있는 가능성이 있음.
- 일본은 침략사 문제로 인권 분야에서 리더십을 발휘하기에는 어려운 상황이기 때문에 한국이 아시아의 인권 리더로서 더 유리한 위치에 있다고 보임.
  - 한국이 이룩한 경제 발전은 비교적 최근의 성취로서 겨우 50여 년 전만 하더라도 한국은 빈곤과 전쟁의 폐해로 인한 고통으로 가득했던 국가였으나, 오늘날 아시아에서 가장 큰 경제 중 하나가 되어 많은 아시아 국가들이 자국의 민주화와 경제의 발전을 도모하는 과정에서 한국의 경험을 적용하고 있음.
- 한국은 아시아 지역적 차원의 인권보호 레짐을 구축하고 거버넌스를 형성하는데 주도적인 역할을 담당할 수 있을 것이며, 이를 통해 개별국가들의 자율적인 참여와 협력을 끌어내어 인권 보호의 증진과 인권 의식의 확산을 위한 다양한 메커니즘의 개발을 시도해 볼 수 있을 것임.

*일본은 침략사 문제로  
인권 분야에서  
리더십을  
발휘하기에는 어려운  
상황이기 때문에  
한국이 아시아의  
인권 리더로서  
더 유리한 위치*

#### 나. 한국 인권 외교 정책의 방향

- 국제사회에서 한국의 인권 수준은 국제 수준에 미치지 못하고 하위권에 머무르는 것으로 평가되고 있으나, 한국은 아시아 지역의 인권 보호 증진에 앞장서 리더십을 발휘함으로써 국제사회의 부정적인 인식을 바꾸어 놓을 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것으로 보임.
- 정부주도, 즉 기득권 세력이 주도하는 하향식 접근이 아닌 시민사회주도, 즉 사회를 구성하는 다수의 세력들이 주도하는 상향식으로 접근하는 것이 효율적임.
  - 현실적으로 아시아의 지역적 인권 레짐은 개별 국가 차원에서는 만들어지기 어려우며 비국가행위자(NGO), 국제기구 및 조정(meta-governance) 국가들의 참여와 국제적 네트워킹을 통한 협력이 절대적으로 필요함.

**한국의 인권 수준은  
국제 수준에 미치지  
못하는 것으로  
평가되고 있으나,  
아시아 지역의  
인권보호 증진에  
리더십을 발휘함으로써  
부정적인 인식을  
바꿀 수 있을 것으로  
보여...**

- 한국은 다양한 이해관계자들과 협력함은 물론 아시아 공동체 안에서의 한국의 입장과 리더로서의 위상을 새로이 정립하는 것을 지향해야 하며, 아시아를 선도하는 인권·민주화 국가로서의 세계적 위상을 제고할 수 있도록 해야 할 것임.
- 한국의 인권 외교가 효율적으로 추진되기 위해서는 먼저 한국의 인권 의식이 발전해야 함. 난민 인정 비율 6.4%라는 수치가 방증 하듯, 한국은 세계에서 난민 수용에 가장 인색한 나라로 손꼽힐 정도로 인권 의식 수준이 낮다고 평가되고 있음.
- 외교부는 아시아의 인권 보호 증진과 이를 위한 지역적 협력을 모색하고 있으며, 다양한 정책을 제안하고 국제적 차원의 민주주의 확산에 적극적으로 참여하고 있음. 그리고 인권원칙을 반영한 포괄적이고 통합적인 공적개발원조(ODA) 정책이 필요함.
- 한국은 2009년 OECD DAC에 가입하면서 원조 수원국에서 공여국으로 그 지위가 변화된 유일한 국가로서의 기대와 관심을 받고 있음. 한국은 이에 걸맞은 책임과 의무를 다하기 위해 공적개발원조(ODA) 규모를 지속적으로 늘려오고 있으며 원조의 효과성 향상을 위해 다양한 정책들을 제시하고 있음.
- 개발원조에서의 인권 비중은 상대적으로 매우 낮은 편이며, 기본적으로 빈곤의 감축을 목적으로 하는 개발과 인간의 기본적 자유보장을 목적으로 하는 인권의 의미가 상충한다는 인식이 존재함.
- 아시아인 최초의 노벨 경제학상 수상자 아마르티아 센은 빈곤은 단순히 저소득을 말하는 개념이 아닌 기본적 자유가 박탈된 상황, 즉 인간의 기본적인 자유가 실현되지 못한 상태로 해석하였음(Sen 2008).
- 인권과 민주화의 강조가 경제 발전에 걸림돌이 된다는 것은 잘못된 판단이라고 볼 수 있으며, 개발과 인권은 서로 다른 것이 아니라 인권 자체가 개발의 한 과정이며 개발의 근본적인 목적 또한 인권을 실현하는 것이어야 함을 인식하여야 함(양영미 2011).
- 한국의 ODA 정책은 인권원칙을 반영한 포괄적이고 통합적인 것이어야 하며 국제 인권 규범과 가치가 개발 과정에 통합되어야 함.

#### **다. 휴먼아시아**

- 휴먼아시아는 아시아 지역에만 부재한 지역 인권보호체계 수립에 이바지하고, 아시아 각 지역의 다양성과 그 평화로운 공존을 모색하기 위하여 2006년 1월에 설립되었음.
- 아시아의 인권상황 개선을 위해 인권옹호활동 및 캠페인, 인도지원을

통한 현장 활동, 젊은 인권 활동가 육성을 위한 교육·훈련 프로그램 기획, 출판 및 보고서 간행에도 적극적으로 참여하고 있음.

- 대표적인 활동으로는 인권 관련 자료의 수집과 분석, 정책개발 등의 연구 사업, 아시아 지역 인권 보호 체계 연구, 인권 관련 학술 심포지엄, 학술 세미나, 토론회 등의 개최, 국제적인 인권 네트워크 형성과 관련된 정보 수집, 교육, 연구 인권 캠페인, 후속세대 양성을 위한 교육 및 연구, 인권 관련 실태 조사 보고서 작성, 아시아 인도 지원 사업 실시, 인권 센터에서 연구·개발된 업적과 경험을 토대로 타 연구소 또는 단체와 상호교류 등임.
- 아시아 지역은 세계 절반 이상의 난민이 거주하고 있지만 지역적 인권 레짐이 구축되어 있지 않아 그 환경이 열악한데 휴먼아시아는 아시아의 인권개선을 위해서는 아래로부터의 변화가 필요하다는 것을 강조하고 그 변화를 실현시키기 위함을 목적으로 하고 있음.

#### 4. 결론 및 제안

- 아시아 지역의 인권 개선을 위해서는 개별국가의 노력뿐만 아니라 다양한 행위자들 즉, 비정부기구, 국제기구 및 조정국가(meta-governance)들의 조화와 협력에 기초하는 거버넌스의 형성이 필수적임.
  - 아세안 인권위원회가 가지고 있는 이해국가들의 자발적 참여의 부재와 하향식(bottom-up) 정책결정과정의 한계를 극복하려면 협력과 국제적 네트워크를 통한 정보공유를 통해 아시아 지역 내 인권 의식의 발전을 도모하고 아래로부터의 변화, 즉 시민사회의 역량을 강화시키는 것이 필수적임.
  - 강력하고 영향력 있는 아시아 인권 레짐의 구축과 거버넌스의 형성을 위해서는 아시아 지역의 특수성, 즉, 역사적, 문화적, 정치적, 제도적 이념의 차이를 충분히 이해하여야 하며, NGO, 시민사회와 같은 비국가 행위자들의 역할이 강화되어 네트워크와 자율성(autonomy)을 활성화시킬 필요가 있음.
- 한국은 반세기 만에 민주화가 확립되면서 동시에 경제가 발전한 유례 없는 국가로 세계의 주목을 받았으며, 최근에는 OECD DAC에도 가입하여 원조 수원국에서 공여국으로 위치를 전환하였고, 아시아 지역의 리더로서 민주화의 확산과 인권 보호 증진에 중추적인 역할을 맡아야 할 의무와 책임이 생긴.
  - 한국이 국제사회의 책임 있는 일원으로 자리매김하고 인권 선진국으로 도약하기 위해서는 아시아 지역 내 한국의 인권 리더십이 매우 중요함.

*아시아 지역의  
인권개선을  
위해서는 개별국가의  
노력뿐만 아니라  
비정부기구, 국제기구  
및 조정국가(meta-  
governance)들의  
조화와 협력에  
기초하는 거버넌스의  
형성이 필수적*

**한국의 인권 외교가  
올바르게 추진되기  
위해서는 한국의 인권  
의식의 발전이  
필요하며,  
인권과 민주주의는  
국익을 위한  
외교정책의 도구로도  
사용될 수 있어...**

- 한국의 인권 외교가 올바르게 추진되기 위해서는 무엇보다도 한국의 인권 의식의 발전이 필요하며, 인간은 모두가 존엄성과 권리를 지닌다는 인식, 즉, 보편적 인권에 대한 인식이 확산되고 시민사회가 발전되어야 함.
- 한국 내에 거주하는 난민과 이주 노동자들에게 관심을 갖고 그들의 권리를 존중해주는 선진적 마인드가 절실히 필요함.
- 한국은 국익을 위한 외교 정책의 도구로 인권과 민주주의를 사용할 수 있는데, 효율적인 인권 외교를 위해 몇 가지 제안할 수 있음.
  - 첫째로, 아시아의 민주화와 인권 보호 증진을 위한 아시아인권기금(Korean Endowment for Asian Human Rights)을 설립하는 것임. 비슷한 예로, 미국의 전미민주주의기금(NED: National Endowment for Democracy)은 세계 민주주의를 강화하기 위해 설립된 비영리 민간조직으로 90개 이상의 국가에서 민주주의의 확산과 실현을 위해 일하고 있는 비국가 그룹(non-governmental group)의 1,000개 이상의 프로젝트를 지원하고 있음.
  - 한국의 NED와 같은 유사한 기구를 설립하되, 그 범위를 시민적, 정치적 인권에만 제한하지 않고 더욱 폭 넓고 다양한 아시아 인권 문제를 다루는 국가기금의 형태를 갖추어야 함.
  - 둘째로, 아시아 인권 보호 증진과 효과적인 레짐 형성을 위해 인권 분야의 다양한 전문가들이 참여하여 정보를 교환하고, 효율적인 인권 보호 정책을 위한 다양한 아이디어를 생성하며 활동성과를 평가하는 기회를 제공할 인권 포럼을 정기적으로 개최할 필요가 있음.
  - 마지막으로, 아시아 국가들의 인권 의식 향상을 위한 교육 프로그램을 만들고 이의 홍보를 위한 투자를 아끼지 말아야 함. 아시아 인권 침해의 가장 큰 문제 중 하나는 피해자들이 자신들의 권리를 모르고 있다는 것이므로, 그들이 교육을 통해 확고한 인권 의식을 가질 수 있도록 지원해야 함.

**주석**

- 1) 코리아 헤럴드, “Bangladesh factory fire ‘an act of sabotage,’” 2012.12.28. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121218000447>
- 2) 코리아 헤럴드, “Death toll tops 100 in Myanmar ethnic strife,” 2012.10.26. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121026000459>
- 3) 참여연대, [논평] 의사표현의 자유를 침해하는 태국의 왕실모독죄 폐지하라, <http://www.peoplepower21.org/International/991230>

## 참고문헌

- 서창록. 2005. 북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스: 국제 레짐이론을 중심으로. 통일문제연구 제17권 제2호 통권 44호(2005 하반기), pp.55- 87. 평화문제연구소.
- \_\_\_\_\_. 2011. 한국적 인권거버넌스의 특징과 아시아지역으로 확산 가능성. 통일연구 제15권 제2호(2011년 11월), pp.63-94. 연세대학교 통일연구원
- 양영미. 2011. 인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임: 국제사회의 개발과 인권의 통합 노력과 한국 ODA에 대한 시사점. 국제개발협력 2011 No.1, pp.11-26. 한국국제협력단(KOICA).
- Phan, Hao Duy. 2009. "Institutions for the Protection of Human Rights in Southeast Asia: A Survey Report," *Contemporary Southeast Asia*.
- Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*. 31(3). 468-501.
- Sen, Amartya. 2008. Violence, identity and poverty. *Journal of Peace Research*, 45(1), 5-15.
- 참여연대 국제연대위원회, "[논평] 의사표현의 자유를 침해하는 태국의 왕실모독죄 폐지하라," 2013.01.25. <http://www.peoplepower21.org/International/991230>
- 코리아 헤럴드, "Bangladesh factory fire 'an act of sabotage'," 2012.12.28. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121218000447>
- \_\_\_\_\_, "Death toll tops 100 in Myanmar ethnic strife," 2012.10.26. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20121026000459>
- Asian Human Rights Commission(AHRC). *Human rights report 2012*. Accessed 24 May 2013. <http://www.humanrights.asia/resources/hrreport/2012>
- The UN refugee agency(UNHCR). *Global Trends 2011*. Accessed 24 May 2013. <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>
- U.S. department of state. *Country report on human rights practices for 2012*. Accessed 24 May 2013. <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/>

## ❖ 저자 약력

## ■ 서창록

現 고려대학교 국제대학원 교수. 서울대학교 사회과학대학 외교학과를 졸업하고, 미국 Tufts University, Fletcher School에서 국제관계학 석·박사학위를 취득함. 한국국제정치학회 이사, 휴먼아시아(Human Asia) 대표, 통일부 정책자문위원회 위원으로 활동하고 있음. 대표 저서로는 『국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학』(2004), 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』(2005), 『글로벌 거버넌스와 한국』(2006), 『거버넌스: 확산과 내재화』(2009) 등임.

## 목 차

1. 유엔 북한 인권 조사위원회의 설립
2. 일반적 국제 인권 보호 장치
  - 가. 유엔 현장 상 이행감독장치
  - 나. 국제 인권 조약 상 이행감독장치
  - 다. 일반적 국제 인권 보호 장치의 한계: 권고적 효력과 개별 인권 중심
3. 국제 인권 보호 장치로서의 조사위원회(COI)
  - 가. 전통적인 국제분쟁 해결수단으로서의 사실조사
  - 나. 유엔 내에서의 조사위원회 활동
  - 다. 유엔 조사위원회의 기능
4. 유엔 북한 인권 조사 위원회의 활동
  - 가. 유엔 북한 인권 조사 위원회의 활동 개요
  - 나. 유엔 북한 인권 조사 위원회의 임무
  - 다. 유엔 북한 인권 조사 위원회 활동의 의의 및 한계
5. 정책 고려사항
  - 가. 정부 유관부처 간 협력체제 구축
  - 나. 북한 인권 문제에 대한 국내·외적 관심 제고 계기 활용
  - 다. 중·장기적 북한 인권 정책 수립

# 최근 국제사회의 북한 인권 논의 동향: 유엔 북한 인권 조사위원회(COI)를 중심으로

조정현 (통일연구원 연구위원)

## 1. 유엔 북한 인권 조사위원회의 설립

- 최근 유엔 인권이사회(HRC: Human Rights Council)는 북한 인권 상황을 전문적으로 조사하기 위한 특별 조사위원회를 설립하였음.
  - 금년 3월 21일 제네바 유엔 인권이사회에서는 북한 인권 상황에 대한 결의가 표결 없이 47개 인권이사국의 의견일치로 채택되었음.
  - 국제공동체가 북한의 인권 상황을 얼마나 심각하게 파악하고 있는지를 잘 보여주는 증거임. 2012년 3월 이후 유엔 인권이사회 및 총회에서 북한 인권 결의가 예전과 달리 의견일치로 채택되고 있음.
  - 북한에 우호적인 중국, 러시아, 쿠바 등이 이사국에서 빠진 상황에 강화된 내용의 북한 인권 결의안에 대해 베네수엘라가 표결을 요청할 가능성도 예상됐지만, 결국 어느 국가의 표결 요청도 없이 의견일치로 결의가 채택됨.
  - 한국은 유럽연합, 일본 등과 함께 공동 제안국으로 이번 결의 채택에 참여함.
  - 이번 인권이사회 북한 인권 결의에서 가장 주목받는 부분은 바로 북한 인권에 관한 사실조사위원회(COI: Commission of Inquiry, 이하 ‘북한 인권 조사위원회’)의 설립을 결정한 것임.
- 북한 인권 조사위원회 설립 결정은 국내·외 북한 인권 민간단체 및 세계적 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)와 국제엠네스티(AI)가 최근 수년간 꾸준히 주장해오던 내용임.
  - 북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK)를 결성하여 국제사회를 함께 압박함.
  - 금년 1월 나비 필레이(Navi Pillay) 유엔 인권 최고 대표와 3월 인권이사회 제22차 회기에서 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman) 북한 인권 특별 보고관 등이 이를 적극 지지하면서 COI의 설립이 성사됨.
  - 북한 인권 문제가 더는 일부 관련국들만의 논의 대상이 아니라 전 세계적인 관심사이며, 국가들이 여러 정치적 이유로 소극적 태도를 보이더라도 국제 NGO들이 주도권을 가지고 관련 활동을 성사할 수 있음을 잘 보여줌.

- 조사위원회(COI)란 메커니즘 자체에 대해서는 국내에 거의 알려진 바가 없으며, 앞으로의 본격적인 북한 인권 조사위원회 활동에 잘 대비하고 적절히 협조·대응하기 위해서는 조사위원회 제도에 대한 기본적인 이해 및 분석이 필요함.
- 먼저 일반적인 국제 인권 보호 장치와의 비교를 통해 유엔 조사위원회 제도의 역사적 배경 및 기능 등을 살펴보고, 다음으로 보다 구체적인 북한 인권 조사위원회의 활동 전망 및 관련 정책적 고려사항을 살펴봄.

## 2. 일반적 국제 인권 보호 장치

- 2차 세계대전 이후 인권 문제는 인류의 보편적 가치로서 국제사회의 공통 관심사가 되었음.
- 개인의 인권을 보장할 1차적 책임은 여전히 그 영토국에 있음.
- 인권 보호에 1차적 책임이 있는 영토국이 언제든지 주된 가해자의 모습으로 변할 수 있기 때문에 국제사회는 다양한 이행감독 메커니즘을 만들어 국제적 인권 보호를 추구함.
- 국제 인권 이행감독장치는 유엔 헌장 상의(Charter-based) 장치와 국제 인권 조약상(Treaty-based)의 장치로 대별됨.

### 가. 유엔 헌장 상 이행감독장치

- 유엔 헌장 상의 기구로 국제 인권에 대한 임무를 수행하는 대표적인 기구로는 유엔 인권이사회를 들 수 있음.
- 1993년 설립된 유엔 인권최고대표(OHCHR: UN High Commissioner for Human Rights)도 유엔 사무총장의 지휘 하에 유엔 내의 인권 관련 업무를 수행하지만 이는 기본적으로 유엔 내에서의 각종 인권 활동을 총괄·조정하는 즉 행정 지원, 자문 및 교육 업무 등을 수행하는 것이기 때문에 국가들의 의무 이행을 감독하는 여타 이행감독장치와는 근본적으로 성격에서 차이가 있음.
- 2006년 기존의 경제사회이사회 산하 유엔 인권위원회(CHR: Commission on Human Rights)를 총회 보조기관으로 확대·발전하여 탄생한 인권이사회는 47개 유엔 회원국으로 구성된 준상설기구로 모든 인권 주제 및 상황을 검토할 수 있음.
- 특별절차(special procedure), 진정절차(complaint procedure) 등 기존 인권위원회의 책임과 기능을 모두 이어받은 인권이사회는 이에 더해 새롭게 고안된 국가별 정례인권검토(UPR: Universal Periodic Review) 제도도 채택하여 시행하고 있음.

*유엔 인권이사회는 기본적으로 유엔 내에서의 각종 인권 활동을 총괄·조정하는 즉 행정 지원, 자문 및 교육 업무 등을 수행하는 것이기 때문에 국가들의 의무 이행을 감독하는 여타 이행감독장치와는 근본적으로 성격에서 차이가 있음*

**2004년 인권위원회  
시절에 처음 임명되어  
지금까지 유지되고  
있는 북한 인권  
특별보고관 절차는  
직접적으로  
북한 인권 문제를  
다루고 있음**

- 유엔 인권이사회의 특별절차는 국가별 혹은 특정 주제별로, 특별보고관(special rapporteur), 사무총장 특별대표(special representative of the Secretary-General), 독립 전문가(independent expert) 등과 같은 개인 전문가나 통상 5인으로 구성되는 실무 그룹(working group)의 구성을 통해 관련 사례나 주제를 조사하고 이를 토대로 권고 의견을 내는 절차를 말함.
  - 이 과정 중에 관련국 정부와 의견을 교환하게 되고 필요하면 현장방문도 수행하게 되며, 최종 조사결과는 임무가 부여된 특정 국가 및 주제에 대해서 평결(findings) 및 권고사항(recommendations)을 담은 보고서를 발간함으로써 마무리하게 됨.
  - 특별절차의 구체적인 임무 내용은 그러한 특별절차를 설치한 인권이사회의 결의에 의해 결정되며, 2013년 현재 12개의 국가별 특별절차<sup>1)</sup> 및 36개의 주제별 특별절차가 진행 중임.
  - 2004년 인권위원회 시절에 처음 임명되어 지금까지 유지되고 있는 북한 인권 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea) 절차는 직접적으로 북한 인권 문제를 다루고 있음.<sup>2)</sup>
  - 2012년엔 신숙자 씨 사건과 관련하여 ‘자의적 구금에 관한 실무그룹(Working Group on Arbitrary Detention)’을 통해 북한의 관련 답변을 얻어낸 바 있으며, 강제적 내지 비자발적 실종에 관한 실무그룹(WGEID: Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)도 납치 문제와 관련하여 주목받고 있음.
- 유엔 인권이사회의 진정절차는 인권위원회 시절의 ‘1503 절차’에 뿌리를 둔 비공개 고발제도를 말함.
  - 인권 위반 행위의 피해자이거나 관련 위반에 대한 직접적이고 신뢰할 만한 지식을 가진 어떠한 개인이나 그룹(NGO 포함)도 세계 어느 곳에서 일어난 사건이든 어떤 환경 하에서 일어난 사건이든 모든 인권 및 기본적 자유에 대한 중대하고 지속적인 위반 행위에 대해 인권이사회에 고발할 수 있도록 설치되어 있는 절차임.
  - 이러한 개인의 진정절차와 유사한 통보제도가 사실상 앞서 살펴본 특별절차 상에서도 존재함. 즉, 개인이나 그룹으로부터 구체적 인권침해 사안에 대한 진정을 접수한 특별보고관 등 특별절차 상 임무수행자들은 그 진정의 내용이 신뢰할만하고 믿을만하다고 판단되면 그것을 관련국 정부에 ‘긴급호소(urgent appeals)’ 혹은 ‘주장서한(letters of allegation)’이라는 이름으로 송부하며, 이렇게 인권이사회와 관련국 정부 간에 오고 간 서한과 답장들은 추후 관련 특별보고관의 보고서에 수록되어 국제사회에 공표하게 됨.

- 유엔 인권이사회의 설립과 함께 새로 도입된 제도인 국가별 정례인권 검토(UPR)는 인권 위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치임.
  - 원칙적으로 이 제도는 인권 조약 이행감독기구의 작업과 중복되지 않고 그 작업을 보완하려는 취지로 도입되었음.
  - UPR에서 각국의 인권상황은 유엔 헌장, 세계 인권 선언, 관련국이 당사국인 인권 조약, 각국의 자발적인 인권 공약(voluntary pledges and commitments) 등에 근거하여 검토되며, 필요하다면 국제 인도법(IHL: international humanitarian law)과 관련된 사항도 검토됨.
  - 상호 대화를 기반으로 한 이 협력적 절차는 47개 이사국 전체로 구성되는 실무그룹에서 진행되며, 최종 검토 결과는 인권이사회의 결론 및 권고 사항이 포함된 보고서의 형태로 인권이사회 전체회의에서 채택됨.
  - 2008년 4월 상기 검토절차가 처음으로 시작되었는데, 1년에 48개국씩 4년 주기로 진행되어 첫 검토절차는 2011년에 모두 완료되었고, 2012년부터 4년 반 주기의 2차 UPR이 현재 진행 중임.<sup>3)</sup>

**나. 국제 인권 조약 상 이행감독장치**

- 또 다른 국제인권보호 메커니즘으로 국제 인권 조약 상의 이행감독장치가 있음.
  - 6대 핵심 인권 조약은 모두 각각의 이행감독위원회 내지 조약 감시기구를 보유하고 있음.
  - 6대 핵심 인권 조약은 1966년 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약, ICESCR66), 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, ICCPR66), 1966년 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약, ICERD66), 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약, CEDAW79), 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹하고 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약, CAT84), 그리고 아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약, CRC89)임.
  - 각 인권 조약 위원회(Committee)는 다음의 <표 1>과 같이 다양한 이행 감독장치를 두고 이를 통해 당사국의 조약이행상황을 감독함.
  
- 6개 핵심 인권 조약은 모두 국가 정기 보고제도를 채택하고 있는데, 이는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 해당 위원회가 동 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표하는 제도를 말함.

**국가별 정례인권검토(UPR)는 인권 위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 유엔의 193개 모든 회원국을 대상으로 유엔 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치이고, 이 제도는 인권 조약 이행감독기구의 작업과 중복되지 않고 그 작업을 보완하려는 취지로 도입되었음**

**6개 핵심 인권 조약은 모두 국가 정기 보고제도를 채택하고 있는데, 이는 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 해당 위원회가 등 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해를 발표하는 제도를 말함**

- 준수법적 성격을 지닌 국가 간 통보제도 및 개인 통보제도도 여러 조약상 존재하는데 실제로 국가 간 통보제도는 사용된 사례가 전혀 없는 반면, 개인 통보제도는 특히 고문관련 강제송환금지의 내용을 규율하는 고문방지위원회 및 자유권위원회(Human Rights Committee)에서 강제송환 위험에 놓인 개인에 의해 활발히 이용되었음.
- 조직적 인권침해에 대한 신뢰할만한 정보가 접수될 경우 일부 위원회는 직권으로 비공개조사를 실시하고 관련 검토의견을 해당 당사국에 제시할 수 있음.
- 다양한 이행감독장치에서 나오는 위원회의 결론이 비록 법적 구속력이 있는 것은 아니지만, 국가들이 자발적으로 참여한 조약 상 제도에서 나온 권위 있고 객관적인 전문가 집단의 의견이기 때문에 대부분의 경우 위원회의 의견은 존중받음.

〈표 1〉 6대 핵심 인권 조약의 이행감독장치

인권 조약	이행감독기구	국가정기 보고제도	국가 간 통보제도	개인 통보제도	비공개 조사제도
사회권규약 (ICESCR66)	사회권위원회 (CESCR) (경사리 결의 1985/17)	O (제16-17조)	O (선택의정서 제10조, 수락선언요)	O (선택의정서 제1조 이하)	O (선택의정서 제11조, 수락선언요)
자유권규약 (ICCPR66)	자유권위원회 (CCPR) (제28조)	O (제40조)	O (제41-43조, 수락선언요)	O (선택의정서)	X
인종차별 철폐협약 (ICERD66)	인종차별철폐 위원회 (CERD) (제8조)	O (제9조)	O (제11-13조)	O (제14조, 수락선언요)	X
여성차별 철폐협약 (CEDAW79)	여성차별철폐 위원회 (CEDAW) (제17조)	O (제18조)	X	O (선택의정서)	O (선택의정서 제8-10조)
고문방지협약 (CAT84)	고문방지위원회 (CAT) (제17조)	O (제19조)	O (제21조, 수락선언요)	O (제22조, 수락선언요)	O (제20조)
아동권리협약 (CRC89)	아동권리위원회 (CRC) (제43조)	O (제44조)	X	X	X

## 다. 일반적 국제 인권 보호 장치의 한계: 권고적 효력과 개별 인권 중심

- 위에서 살펴본 국제인권보호 장치들은 20세기 후반 들어 빠른 속도로 발전한 국제 인권 레짐의 대표적 제도들로 보편적인 인권 기준의 확립 및 실제 국제 인권 개선에 있어서도 상당한 성과를 거둔 것이 사실임.
- 다른 한편 구속력 없는 결론과 권고로만 이루어진 기존의 이행감독장치들은 국가주권을 강하게 주장하는 일부 비협조적 국가들과 관련된 사안에 있어서는 다소 무기력한 모습을 보였던 것도 사실임.
  - 인권이사회 UPR의 경우 공평하게 모든 유엔 회원국을 대상으로 정기적으로 인권 이행 상황을 검토한다는 장점에도 불구하고 너무 짧은 시간 동안 광범위한 내용을 검토하기 때문에 심도 깊은 논의가 불가능한 한계가 있음.
  - 선별성 논란에도 불구하고 그 필요성이 인정되어 계속 유지되고 있는 특정 국가를 대상으로 하는 인권이사회 특별절차의 경우에도 이미 10년 동안 활동해 온 북한 인권 특별보고관의 경우에서도 알 수 있듯이 해당 국가가 적극 협조하지 않을 때 개인 전문가인 특별보고관으로서 할 수 있는 일들이 그리 많지 않음.
  - 국제 인권 조약의 경우도 국가들의 자유의사에 의해 당사국 여부가 결정되고, 당사국인 경우에도 상당수의 이행감독장치들이 선택적으로 또 다시 국가들의 자유의사에 의해 수락되어야만 하며, 설사 이러한 이행감독장치들이 작동할 수 있는 상황이라고 해도 인권이사회의 경우와 마찬가지로 구속력 있는 결정을 내리는 이행감독장치가 현재 존재하지 않는다는 한계가 있음.
- 또 다른 한계로는 일반적 국제 인권 보호 장치는 기본적으로 개별적 인간의 인권보호를 목적으로 성립된 국제 인권법에 기반을 두고 있다는 점임.
  - 무력충돌 등을 통해 발생하는 대량 인권 침해 사태에 대한 효과적인 대응 수단으로는 기존의 인권 보호 제도가 분명한 한계가 있는 것임.
  - 통상 대량 인권 침해 사태에 대해서는 사후적으로 국제 형사법을 통한 대응이 이뤄지거나, 때때로 진행 중인 사태에 대한 인도적 개입 (humanitarian intervention) 논의들을 통해 관련 사태를 중단하고자 함.
  - 전자의 경우는 국제형사재판소(ICC: International Criminal Court)를 통한 국제범죄자의 처벌을 들 수 있으며, 후자는 최근에 확대·발전된 보호책임(R2P: Responsibility to Protect) 논의로까지 이어진다고 볼 수 있음.

**일반적 국제 인권  
보호 장치는  
기본적으로 개별적  
인간의 인권보호를  
목적으로 성립된  
국제 인권법에 기반을  
두고 있다는 점이  
한계임**

**대량 인권 침해 사태의  
해결을 위해서는  
국제 공동체를  
대표하는 유엔,  
그 중에서도  
안전보장이사회의  
역할이 매우  
중요하다고 할 수 있음**

- 양자는 전쟁범죄(war crimes), 인도에 반한 죄(crimes against humanity, 반인도범죄), 집단 살해(genocide, 집단 학살) 등의 국제범죄를 매개체로 서로 연결됨. 즉, 세 국제범죄는 국제형사재판소의 관할 대상 범죄일 뿐 아니라 보호책임 원칙의 규율대상임.
  - 전쟁범죄는 통상 ‘대규모 실행(large-scale commission)’을 상정하고 있고 반인도범죄는 ‘광범위하거나 체계적인(widespread or systematic)’ 공격의 일부로서 범하여진 행위를 말하며 집단 살해죄는 본질적으로 ‘집단의 전부 내지 일부’를 파괴할 의도를 가지고 범하여진 행위를 말하는데 이는 모두 ‘대량’ 인권 침해와 관련됨.<sup>4)</sup>
- 대량 인권 침해 사태를 다루는 메커니즘 자체에도 일정한 한계가 있는데, 특히 유엔 안보리의 역할이 중요함.
- 국제형사재판소의 경우 관련국(범죄발생지국 내지 범죄혐의자 국적국)이 ICC 로마규정의 당사국이 아닐 경우 수단 다르푸르 사태나 리비아 사태 등에서도 같이 유엔 안전보장이사회가 자신의 결의 채택을 통해 국제형사재판소에 관련 사건을 회부하여야 관할권이 성립함. 즉, 최근에 대량 인권 침해 사태가 발생한 대다수의 국가들이 로마규정의 당사국이 아니었던 점을 감안하면 유엔 안보리의 역할이 절대적으로 중요함.
  - 보호책임 원칙 중 국제 공동체의 직접적 개입이 이루어지기 위해서도 즉 경제적 및 비경제적 제재가 가해지기 위해서도 기존 국제질서에서 적용되던 안보리의 의사결정과정에서 반드시 필요함.
  - 대량 인권 침해 사태의 해결을 위해서는 국제 공동체를 대표하는 유엔, 그 중에서도 안전보장이사회의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있음.
  - 사법기관이 아닌 정치적 기관이기는 하지만 안보리는 자신의 구속력 있는 이러한 중요한 결정을 내리기 위해 신뢰할만한 관련 정보의 확보가 긴요할 수밖에 없는데, 이런 맥락에서 최근 조사위원회(COI) 제도가 유엔 내에서 대량 인권 침해 사태와 관련해 활발하게 활용되고 있다는 점은 주목할 필요가 있음.

### 3. 국제 인권 보호 장치로서의 조사위원회(COI)

#### 가. 전통적인 국제분쟁 해결수단으로서의 사실조사

- 전통적인 국가 간 분쟁해결수단의 하나로 사용되어 온 ‘사실조사(Inquiry, Enquiry, Fact-Finding, 사실심사)’는 분쟁의 원인이 되고 있는 사실관계를 사실조사위원회와 같은 기관이 중립적인 위치에서 명확히 하여 분쟁의 타결을 도모하는 방법임.

- 많은 국제분쟁은 그 원인인 사실을 정확히 알지 못하여 발생하였거나 악화된 사례가 많았으며, 사실 자체만 명확하게 밝혀져도 분쟁의 타결이 용이해질 수 있기 때문에 이러한 사실조사 제도의 의의가 있음.
- 사실조사는 다양한 국가 간 조약에 근거하거나 유엔과 같은 보편적 국제기구 및 지역기구들에 의해 종종 진상조사단 내지 사실조사위원회 설치와 같은 방식으로 활용되었음.
- 최근에는 사실조사는 물론 해결방안 제시도 함께 수행하는 국제조정 (conciliation) 제도가 국제무대에서 더욱 활발히 사용되면서 일반적 국제분쟁에서의 사실조사 활용빈도는 감소하게 되었음.

**나. 유엔 내에서의 조사위원회 활동**

- 전통적 국제분쟁 해결방법 중 하나였던 사실조사는 최근 대량 인권 침해 사태와 관련된 국제사회의 조사활동에 활발하게 활용되기 시작하였음.
- 지역기구에서도 종종 유사한 활동이 전개되기도 하지만 여기서는 유엔 내의 활동으로 그 범위를 한정하여 살펴봄.

**1) 유엔 안전보장이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동**

- 대량 인권 침해 사태를 조사하기 위한 유엔 내에서 조사위원회가 활동함. 그 중에서도 구체적인 국제 형사처분까지 이어진 사례는 1992년 유엔 안보리 결의에 의해 보스니아 내전 중의 국제 인도법(IHL) 위반사항을 조사하기 위해 설립된 ‘바시오니 위원회(Bassiouni Commission)’를 먼저 생각할 수 있음.
- 동 위원회의 결론에 근거해 안전보장이사회는 1993년 임시 국제형사재판소인 구 유고 국제형사재판소(ICTY: International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)를 헤이그에 설립하여 아직까지 관련 재판이 진행 중임.
- 르완다 국제형사재판소(ICTR: International Criminal Tribunal for Rwanda)도 안보리에 의해 설립된 관련 조사위원회의 보고서 내용을 근거로 한 유사한 방식으로 1994년도에 유엔 안보리에 의해 설립되었음.
- 르완다 내전 시 집단 학살(genocide) 및 국제 인도법 위반행위가 발생하였음을 동 조사위원회는 확인하고 이러한 국제 범죄 행위를 조사하고 책임자를 처벌할 임시 재판소의 설립을 안보리에 권고하였음.
- 임시 국제형사재판소 설립이라는 구체적 결과로 귀결된 상기 두 사례는 기존의 유엔 내의 일부 사실조사 활동과 달리 단순히 관련 사실만을 확인하는 것이 아닌 보다 구체적으로 형사처분을 위한 조사활동을

*전통적 국제분쟁  
해결방법 중 하나였던  
사실조사는 최근 대량  
인권 침해 사태와  
관련된 국제사회의  
조사활동에  
활발하게 활용되기  
시작하였음*

**유엔 인권위원회가  
인권이사회로  
발전적으로 개편된  
2006년 이후에는  
안보리보다는  
인권이사회에 의해  
유엔 조사위원회가  
설립되었음**

수행했다는 점에서 유엔 내 사실조사 활동에 있어 일종의 전환점이 되었다는 평가를 받음.<sup>5)</sup>

- 구 유고와 르완다 사태를 조사했던 위원회의 정확한 명칭은 ‘전문가위원회(Commission of Experts)’로 현재 사용되는 ‘조사위원회(COI)’라는 명칭과는 약간 달랐고, 그 당시는 상설적인 국제형사재판소(ICC)가 설립되기 전이라 임시 내지 특별 국제형사재판소의 설립이라는 특단의 조치를 취했다는 점에 있어서도 현재와는 상황이 다름.
- 2004년 수단의 다르푸르 사태에 대응해 안보리 결의에 의해 설립된 다르푸르 국제 조사위원회(International Commission of Inquiry on Darfur)는 이름도 현재 주로 쓰이는 ‘조사위원회(COI)’이고 실제로 관련 사건이 안보리에 의해 ICC에 회부되었다는 점에서 현재 시점에서 직접 관련성이 있는 사례라 할 수 있음.
- 동 위원회는 국제 인권법(IHRL: International Human Rights Law) 및 국제 인도법(IHL) 위반사항을 조사하고, 집단 학살 발생 여부를 결정하며, 형사처분을 위한 가해자 확인을 임무로 요청받았음.
- 수단 조사위원회는 집단 학살은 발생하지 않았지만 심각한 인권법 및 인도법 위반이 있었으며 이는 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄를 구성한다고 판단하였음.
- 유엔 안보리가 ICC에 동 사건을 회부할 것을 권고하였는데, ICTY 재판소장이었던 안토니오 카세스(Antonio Cassesse)가 위원장을 맡아 상당히 수준 높은 보고서를 제출하였기 때문에 어렵지 않게 안보리에 의해 관련 권고가 받아들여졌음.
- 최초의 안보리에 의한 ICC 회부 사례로 기록되었는데, 독립적이고 능력 있는 조사위원회가 추가 수사 필요성 등에 대해 설득력 있게 평가하면 안보리 내 정치적 편견이 최대한 배제되고 필요 시 ICC에의 회부와 같은 결과로 귀결될 수 있다는 점을 잘 보여주었음.<sup>6)</sup>

## 2) 유엔 인권이사회에 의해 설립된 조사위원회 활동

- 유엔 인권위원회가 인권이사회로 발전적으로 개편된 2006년 이후에는 안보리보다는 인권이사회에 의해 유엔 조사위원회가 설립되었음.
- 통상 무력충돌과 같은 대량 인권 침해 사태에 주로 적용되는 국제 인도법과 주로 평시에 개별적 사안에 적용되는 국제 인권법 간의 점증하는 상호작용이 고려된 것으로 보임.
- 무력충돌이라는 특수한 상황 및 추후 ICC에의 회부 가능성 등을 고려할 때 유엔 안보리가 더욱 적절한 기관이라는 비판도 충분히 가능할 것이나, 이번 북한 인권 조사위원회의 경우와 같이 무력충돌과 전혀 상관 없는 상황에 대해서도 조사위원회의 설립이 충분히 가능하기 때문에

국제 인권법적 요소를 완전히 배제하거나 인권이사회의 역할을 부적절하게만 보는 것도 완전히 타당한 지적이라고는 할 수 없을 것임.<sup>7)</sup>

- 조사위원회 설립에 있어서 유엔 인권이사회의 역할이 중요해진 보다 현실적인 이유는 안보리가 냉전이 종식됐음에도 관련 사안에 대해 때때로 정치적인 이유로 적극성을 띠지 않았기 때문이기도 함. 따라서 거부권 행사가 배제되고 다수결로 결의를 채택하는 유엔 인권이사회가 그 대안으로 대량 인권 침해 사태에 대한 조사위원회를 활발하게 설립하게 된 것임.<sup>8)</sup>

○ 유엔 인권이사회는 2006년 레바논을 시작으로 2011년 리비아, 코트디부아르, 시리아 등에 대해 조사위원회(COI)를 설립하였음.

- 이 중 리비아 사태와 코트디부아르 사태에 대해 ICC의 체포영장 발부 등 구체적 활동이 있었는데, 리비아의 경우 조사위원회 설립 3일 후에 안보리가 동 사건을 ICC에 회부하여 직접적으로 안보리 결정과 관련된다고 볼 수는 없으며 코트디부아르의 경우엔 관련 조사위원회의 보고서 제출 이후 ICC가 체포영장을 발부하고 재판이 시작되긴 했지만 코트디부아르 정부의 ICC 관할권 수락으로 안보리의 관련 결의 채택이 불필요했기 때문에 이 역시 안보리 활동과 직접적인 관련성은 없었음.<sup>9)</sup>
- 조사위원회의 활동이 관련 인권침해의 심각성 및 형사처분의 필요성 등 국제적 분위기를 조성하고 ICC에 기본적 정보 및 분석을 제공하는 등의 간접적 지원으로 국제적 형사처분에 일조했다고 볼 수는 있을 것임.

○ 유엔 인권이사회는 조사위원회와 사실상 유사하지만 다소 완화된 형태의 ‘진상조사단(Fact-Finding Missions: FFM, 사실조사단)’을 팔레스타인(2006년), 수단 다르푸르(2006년), 콩고민주공화국(2008년), 가자지역(2009년), 이스라엘(2010년), 시리아(2011년) 등에 파견하기도 하였음.

- 인권이사회는 대량 인권 침해에 대한 대응에 있어 조사위원회와 진상조사단, 그리고 특별보고관 등의 특별절차를 함께 운영하고 있는데, 이를 운영하는 기본 원칙이나 일반적 관행을 찾기는 쉽지 않음.
- 이 세 가지 제도가 사안에 따라 병행적으로 존립하기도 하고 선택적으로 존재하기도 함. 예컨대 시리아의 경우 세 가지 제도가 모두 존재한 반면 리비아의 경우 조사위원회 외의 절차는 존재하지 않았음.
- 진상조사단(FFM)과 조사위원회(COI)의 기능상 차이점은 쉽게 발견되지 않지만 조사위원회의 기능이 좀 더 구체적으로 형사책임성 면을 강조하는 경향이 있으며, 두 가지 다 운용된 경우 통상 진상조사단이 먼저 설치되고 이후 조사위원회의 활동이 개시되는 경향이 있음.

○ 방금 살펴봤듯이 집단 학살, 전쟁범죄, 반인도범죄 등이 연루된 대량

**조사위원회 설립에 있어서 유엔 인권이사회의 역할이 중요해진 보다 현실적인 이유는 안보리가 냉전이 종식됐음에도 관련 사안에 대해 때때로 정치적인 이유로 적극성을 띠지 않았기 때문**

## 인권이사회의

### 조사위원회 활동은

### 과거와 비교해 질적

### 변화를 경험하고 있고,

### 유엔

### 조사위원회(COI)는

### 과거의 유엔

### 특별보고관 활동에

### 비해 북한 상황 관련

### 상대적 장점이 있음

인권 침해 사태에 대한 대응으로 유엔 인권이사회는 특별보고관과 같은 인권이사회 특별절차들도 종종 이용하곤 하는데, 이는 과거 유엔 인권위원회 시절부터 다양한 형태로 존재하여 왔던 것들임.

- 크메르 루즈 시기의 캄보디아, 1980년대 엘살바도르 내전, 1990년대 초 이라크-쿠웨이트 분쟁, 모잠비크 내전(1977~1992), 1999년 동티모르 등 다양한 지역에서 유엔은 인권위반을 조사하고 그 원인을 분석하며 진행상황을 모니터링하고 필요하다면 기술적 협력 프로젝트를 가동하기도 하였음.
- 이러한 특별절차(special procedure)상 활동과 조사위원회(COI) 활동의 가장 큰 본질적인 차이점은 개인의 형사책임(individual criminal responsibility)과의 관련성 여부임.
- 유엔의 일반적 인권보호 장치에서도 조사 후 관련국에 가해자의 국내적 처벌을 권고하기도 하였지만 그 성과는 대체로 미미하였음.
- 인권이사회 조사위원회 활동은 과거와 비교해 질적 변화를 경험하고 있는데, 이는 최근 설립되어 현재 운영되고 있는 ICC 등 국제형사제도는 물론 진실화해위원회와 각종 재판소 운영을 병행하는 과도기 정의(transitional justice) 메커니즘의 활성화, 국제 인권법, 국제 인도법, 국제 형사법 간의 활발한 상호작용, 대량 인권 침해 사태 대응에 대한 유엔 안보리와 인권이사회 간의 상호 보완적 역할 증대 등에 기인하는 것으로 보임.
- 안보리와 인권이사회 간의 보다 세밀한 역할 분담 등 아직 풀어야 할 숙제도 많이 남아 있는 것이 사실임.<sup>10)</sup>

○ 북한의 경우를 살펴보면 2004년 이래 이미 10년 동안 유엔 북한 인권 특별보고관이 활동했음에도 불구하고 여러 현실적 제약으로 인해 뚜렷한 성과를 냈다고 평가하기 어려우며, 이러한 맥락에서 최근 활성화되고 있는 유엔 조사위원회(COI)가 북한 상황과 관련해 가진 상대적 장점을 살펴볼 필요가 있음.

- 더욱 체계적인 유엔의 지원을 받을 수 있다는 점을 들 수 있음. 다수의 인적 지원 및 물적 지원을 유엔 인권 최고 대표 사무소를 통해 받음으로써, 관련 활동 및 수집되는 정보의 질을 높일 수 있고 또 다수의 전문가가 동원되어 더욱 상세하면서도 정확하고 우수한 법적 분석이 포함된 보고서의 생산이 가능함.
- 이는 자연스럽게 국제여론 및 국제기구의 활동에 주는 영향력도 제고되는 효과를 봐올 것이며, 보다 설득력 있는 형사처분의 필요성이 강조되어 강제력 있는 결정을 내리는 안보리의 활동과 연계될 가능성이 더 높다고 할 수 있음.
- 적절한 경우 추후 ICC에 의한 실제 재판 진행 시 관련 정보가 증거로

활용될 가능성도 있음.

### 3) 유엔 인권 최고대표에 의해 설립된 조사위원회 활동

- 2006년 동티모르의 경우는 유엔 내에서 설립되기는 했으나 안보리나 인권이사회에 의한 것이 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 인권 최고대표가 설립한 경우임.
- 동 사례는 앞서 다룬 사례들과는 다르게 동티모르의 외교부 장관이 먼저 독립된 특별조사위원회의 설립을 요청함에 따라 성사된 것으로, 본격적인 무력충돌로까지 이어지진 않은 상대적으로 소규모 사건에 대한 조사활동이었음.

### 다. 유엔 조사위원회의 기능

- 유엔 조사위원회의 구체적 기능은 원칙적으로 각각 부여받은 위임사항에 따라 모두 다소간 차이가 있음.
- 아래에서는 현재 유엔 인권이사회에 의해 가장 활발히 이용되고 있는 유엔 조사위원회의 기능을 일반적인 관점에서 살펴봄.
- 조사위원회의 설립 목적은, 먼저 국제 인권법 및 국제 인도법 위반사항이 있는지에 대해 객관적으로 조사함과 동시에 그 위반이 조직적이고 광범위한 것인지에 대해 조사하는 것임.
- 관련 사태의 원인을 분석하고 관련 사실을 기록하며 대응방안을 제안하는 기능도 있음.
- 최근 활동에 있어서의 가장 주요한 임무는 가해자의 형사처분 필요성을 검토하여 재판에 회부될 수 있도록 조사하는 것임.
- 통상 유엔 조사위원회의 보고서는 관련 사실관계를 적시하고, 국제법 위반 여부를 명시하며, 관련국 및 개인의 책임성을 확인하고 추가적 필요조치에 대한 권고 및 입증기준(standard of proof)에 대한 설명이 포함되어야 함.<sup>11)</sup>
- 국제형사재판을 위한 정보 수집을 목적으로 하는 조사활동의 경우는 일반적인 사실조사와 성격이 다소 다름.
- 일반 조사활동은 피해자와 목격자를 상대로 하지만 국제형사재판을 위한 조사활동은 인권 가해자, 즉 추후 국제형사재판을 받게 될 인권 침해 당사자를 상대로 하는 것이기 때문임.
- 이 경우에는 조사를 더욱 은밀하게 할 필요도 있고 증거조사도 법정에서 유죄의 증거로 인정되어야 하므로 확실하고 신빙성이 있는 증거를 확보하는데 주력하게 됨.

**조사위원회의  
최근 활동에 있어서의  
가장 중요한 임무는  
가해자의 형사처분  
필요성을 검토하여  
재판에 회부될 수  
있도록 조사하는 것임**

**조사위원회 활동에  
있어 가장 어려울  
때는 관련국이  
현장방문을  
불허하는 경우임**

- 조사위원회 활동에 있어 가장 어려울 때는 관련국이 현장방문을 불허하는 경우임.
  - 원칙적으로 조사대상 국가의 방문동의가 없으면 조사위원회가 해당 국가를 방문할 수가 없음. 최근 시리아에 대한 조사위원회 활동이 그 예임.
  - 사실조사에 있어 가장 중요한 현장방문이 현실적으로 불가능한 상황은 신뢰할만한 정보의 접근성 제한 및 수집된 정보의 질 저하로 이어질 가능성이 큼. 더군다나 형사재판까지 고려한 구체적인 사실관계의 확인은 상당 부분 불가능할 가능성이 큼.
  - 그럼에도 불구하고 이러한 경우 주변국에서 관련 피해자 및 목격자 면담, 해당 지역 취재 언론인 및 NGO들과의 면담, 통신수단을 통한 현지인과의 면담, 사진 및 기록물 등 물적 증거 확보, 주변국 정부의 정보 및 기록 확보, 인공위성 영상자료 등 최신의 기술을 이용한 자료 확보 등을 통해 그 한계를 극복할 필요가 있음.

#### 4. 유엔 북한 인권 조사위원회의 활동

##### 가. 유엔 북한 인권 조사위원회의 활동 개요

- 2013년 3월 21일 유엔 인권이사회 결의로 설립된 유엔 북한 인권 조사위원회는 지난 5월 7일 마이클 커비(Michael Kirby) 전 호주 대법관, 마르주끼 다루스만 현 북한 인권 특별보고관, 소냐 비세르코(Sonja Biserko) 세르비아 인권운동가 등 3인으로 위원회 구성을 완성하고, 7월 1일 제네바에서 첫 회의를 가짐으로써 본격적인 활동에 들어감.
  - 7월 5일 기자회견에서 8월 11일부터 17일 북한, 8월 19일부터 23일 한국, 8월 24일부터 25일 일본을 각각 방문하기를 희망한다고 밝힘.
  - 현장방문, 주요 기관 및 인사와의 면담, 공청회 등의 활동으로 구성됨.
- 북한 인권 조사위원회는 금년 9월에 개최될 제24차 인권이사회 및 10월경의 제68차 유엔 총회에서 구두보고(oral update)를 한 후, 내년 3월 제25차 인권이사회에 서면보고서(written report)를 제출하여야 함.
  - 1년 임기의 동안 조사위원회는 사전 준비기간 및 보고서 작성기간을 고려하면 실제 활동기간은 6개월 정도로 예상됨.
  - 필요할 경우 인권이사회 결의에 의해 임기 연장 가능함.

## 나. 유엔 북한 인권 조사위원회의 임무

- 북한에서 지속되고 있는 조직적이고(systematic) 광범위하며(widespread) 중대한 grave) 인권침해에 대해 조사함.
- 구체적으로 i) 식량권 침해, ii) 정치범수용소 관련 침해, iii) 고문 및 비 인도적 대우, iv) 자의적 구금, v) 차별, vi) 표현의 자유 침해, vii) 생명권 침해, viii) 이동의 자유 침해, ix) 외국인 납치를 포함한 강제실종 등 북한 인권 특별보고관이 최근 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 적시한 9가지의 북한 인권 침해 사안을 포괄적으로 조사하도록 임무를 부여받음.
- 이러한 조사의 목적이 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’ 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위함임을 명시함.

## 다. 유엔 북한 인권 조사위원회 활동의 의의 및 한계

- 첫째, 북한 인권의 심각성에 대한 국제사회의 공감대 확산 및 적극적 개입 의지의 표명을 들 수 있음.
  - 작년에 이어 금년에도 표결 없이 의견일치로 북한 인권 결의가 채택됨은 물론, 주로 무력충돌이 수반된 대량 인권 침해 사태에 적용되던 조사위원회(COI)의 구성이 특별히 무력충돌이 발생하지도 않은 북한 인권 문제 전반에 대해서 이번에 결정되었다는 점은 주목할 만함. 국제공동체의 우려가 그만큼 크다는 증거임.
  - 자신의 주민을 보호할 1차적 책임이 있는 주권국을 국제공동체가 유엔을 통해 외교적, 인도적, 평화적 방법으로 도울 책임을 규정한 ‘보호책임(R2P: Responsibility to Protect)’ 원칙의 ‘제2기동’을 조사위원회의 설립을 통해 구현한 것으로도 평가할 수 있음.<sup>12)</sup>
- 둘째, 기존의 일반적 국제 북한 인권 논의와는 다르게 국제형사처분을 염두에 둔 접근을 취했다는 점임.
  - 더욱 구체적인 사실조사의 필요성과 더욱 전문적인 법적 분석의 필요성을 제기함.
  - 국제형사재판소 로마규정 제7조에 규정된 ‘인도에 반한 죄’ 관점에서 볼 때, 무엇보다도 정치범수용소(관리소) 문제와 납북자 문제가 조사위원회의 주요 관심대상이 될 것임.
  - ‘광범위한(widespread)’과 ‘체계적인(systematic)’이란 단어는 ‘인도에 반한

**북한에서 지속되고 있는 조직적이고(systematic) 광범위하며(widespread) 중대한 grave) 인권침해에 대해 조사하고 이러한 조사의 목적은 ‘인도에 반한 죄(crimes against humanity)’ 등 국제범죄를 구성하는 사안에 대해 ‘온전한 책임(full accountability)’을 묻기 위함**

**조사위원회 활동이  
의미 있는 결과를  
도출하기 위해서  
현재 분산되어 있는  
북한 인권 업무 및  
정보 관리를  
통합 내지  
조정·조율할 수  
있는 정부 내  
시스템이 필요함**

죄'와 직접적으로 관련된 표현이고, '중대한(grave)'이란 표현은 또 다른 대표적 국제범죄인 '전쟁범죄(war crimes)'와 관련된 문구임.

- 국제 조사위원회의 결과보고가 자동으로 모두 형사소추단계로 연결되는 것은 아니지만, 실제 수단, 리비아, 코트디부아르 등은 조사위원회 활동과 직·간접적으로 연결되어 현직 대통령을 비롯한 주요 국제범죄 혐의자들이 국제형사재판소(ICC)에 의해 체포영장을 발부 받았으며 일부는 현재 재판이 진행 중임.<sup>13)</sup>
- 셋째, 이러한 새로운 시도가 현실적 벽에 부딪혔을 때 예상치 못한 부작용이 발생할 여지도 있음.
  - 조사위원회라는 새로운 제도를 시도했음에도 그 구체적 조사결과가 과거의 결과들과 별반 다르지 않을 경우, 자칫 북한 인권 논의 자체의 계기가 상실될 수도 있을 것임.
  - 설사 과거와 다른 구체적 결과물이 없더라도 이러한 시도 및 논의 자체가 북한 인권 문제에 대한 국제사회의 관심과 지지를 크게 제고할 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수는 있을 것임.
  - 북한의 입국 거부가 예상되는 상황에서, 북한 인권 관련 정보 및 자료가 가장 풍부하게 축적된 한국 등 관련국들의 효율적인 정보 제공 및 지원이 상당히 중요할 것으로 판단됨.

## 5. 정책 고려사항

### 가. 정부 유관부처 간 협력체제 구축

- 이번 북한 인권 조사위원회 활동이 의미 있는 결과를 도출하기 위해서는 우리 정부의 적극적이고도 효율적인 지원이 필요함.
- 이를 위해서는 현재 분산되어 있는 북한 인권 업무 및 정보 관리를 통합 내지 조정·조율할 수 있는 정부 내 시스템이 필요함.
  - 외교부, 통일부, 법무부 등 부처 간 협력은 물론 국책연구기관인 통일연구원과의 협력도 필요함.
  - 필요하다면 관련 정보의 통합적 관리도 추구하여 보다 체계적으로 공신력 있는 정보 및 자료가 관리되고, 보다 효율적으로 적재적소에 관련 정보가 제공될 수 있는 체제 구축이 필요함.
- 관련 민관협력 시스템의 구축도 함께 고민할 필요가 있음.

## 나. 북한 인권 문제에 대한 국내·외적 관심 제고 계기 활용

- 북한 인권 문제는 이번 조사위원회 설립 과정에서도 알 수 있듯이 국내·외 민간 인권 단체들의 적극적 활동으로 한민족만의 문제가 아니라 국제사회가 직접 나서서 문제제기를 하는 인류 전체의 국제적 인권 이슈가 되었음.
  - 정부는 이러한 국제적 추세에 수동적으로 끌려가기 보다는 이러한 기회를 북한 인권 개선의 중요한 계기로 인식하고 보다 적극적인 활용 방안을 마련할 필요가 있음.
- 인권 문제는 탈정치화하여 꾸준히 일관성 있게 국제기준에 근거한 주장을 펼치는 것이 중요하며, 결끄러운 양자관계보다는 유엔과 같은 다자인권무대를 적극 활용할 필요가 있음.

**인권 문제는  
탈정치화하여  
꾸준히 일관성 있게  
국제기준에 근거한  
주장을 펼치는 것이  
중요하고 유엔과 같은  
다자인권무대를 적극  
활용할 필요**

## 다. 중·장기적 북한 인권 정책 수립

- 근본적으로 현재의 미진한 북한 인권 정책을 보다 체계적으로 수립하고 효율적인 관련 정보 구축 및 지원 체제를 구축하기 위해서는 전면적인 제도적 보완이 필요함.
  - 이를 위해 여야 합의에 기반을 둔 북한 인권법의 제정을 적극 추진할 필요 있음.
  - 북한 인권법 제정을 위해서는 자유권 및 사회권, 북한 인권 문제 및 인도적 지원 방안 등에 대한 통합적 접근이 필요할 것임.
- 이러한 정보 및 자료 구축의 체계화를 통일 후 사회통합 방안과 연계하는 중·장기적 전략 마련이 필요함.
  - 최근 ‘과도기 정의(Transitional Justice, 이행기 정의, 전환기 정의)’ 문제가 새롭게 논의되고 있음.

## 주석

- 1) 벨라루스, 캄보디아, 코트디부아르, 에리트리아, 북한, 아이티, 이란, 미얀마, 팔레스타인, 소말리아, 수단, 시리아.
- 2) 북한 인권 특별보고관은 2004년 원년부터 최근까지 태국의 Vitit Muntarbhorn 교수가 그 임무를 수행하였으나, 2010년 인도네시아의 검찰총장 출신인 Marzuki Darusman이 새로운 북한 인권 특별보고관으로 임명되었음.
- 3) 북한은 2009년 12월 첫 UPR을 받은 바 있으며, 다음 UPR은 2014년 4월로 예정되어 있음.
- 4) ICC 로마규정 제6조~제8조.
- 5) Micaela Frulli, "Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice: Some reflections on United Nations Commissions of Inquiry," *Journal of International Criminal Justice*, Vol.10(2012), pp.1326-1329.
- 6) Philip Alston, "The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations," *Journal of International Criminal Justice*, Vol.3(2005), pp.600-607 참조.
- 7) 2006년 설립된 동티모르 COI의 경우도 전면적인 무력충돌 상황은 아니었지만, 이는 인권이사회가 아니라 유엔 사무총장의 요청으로 유엔 인권최고대표에 의해 설립된 것이었음.
- 8) Lyal S. Sunga, "What Should Be the UN Human Rights Council's Role in Investigating Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity?" in M. Cherif Bassiouni & William A. Schabas (eds.), *New Challenge for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* (Cambridge: Intersentia, 2011), p.330.
- 9) 리비아의 경우, ICC에 의해 체포영장이 발부된 3인 중 카다피는 체포 중 사살되었고, 나머지 2인에 대해서는 ICC가 자신의 관할권 행사를 주장하는 반면 현 리비아 정부는 ICC의 보충성(complementarity) 원칙을 강조하며 인도를 거부하고 국내재판을 추진 중임. 코트디부아르의 경우는 비록 사건 당시 ICC 로마규정의 당사국은 아니었지만 자발적으로 ICC의 관할권을 수락하였기 때문에(ICC 로마규정 제12조 3항 참조) 유엔 안보리의 회부 없이도 ICC가 관할권을 행사하여 그바그보 전 대통령이 현재 헤이그에서 재판을 받고 있음.
- 10) Lyal S. Sunga, *supra* note 8, pp.321-322.
- 11) "The UN Human Rights Council: Commissions of Inquiry Conference brief" (Geneva: Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2011. 12), pp.1-3.
- 12) "Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Marzuki Darusman," UN Doc. A/HRC/22/57(1 February 2013), para.30 참조.
- 13) 수단의 현직 대통령인 오마르 알 바시르에 대해서는 다르푸르 사태 관련 국제형사재판소의 체포영장이 2009년 3월과 2010년 7월 2차례 발부된 상태이고, 코트디부아르의 전직 대통령인 로랑 그바그보는 대선 불복 관련 내전과 관련해 2011년 11월 헤이그에 위치한 국제형사재판소로 압송되어 현재 재판이 진행 중임.

## ❖ 저자 약력

## ■ 조정현

現 통일연구원 연구위원. 영국 University of Edinburgh에서 국제법 전공으로 박사학위(Ph.D.)를 취득하였으며, 외교안보연구원 객원교수를 역임함. “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독 장치를 중심으로”(2009), 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로』(2011), “North Korean Contingency and Resolving Conflicts among Regional States”(Co-author, *North Korean Review*, 2012) 등의 저술이 있음.

## 목 차

1. 신기후변화협상 현황
  - 가. 신기후변화협상 출범
  - 나. 신기후변화협상 현황: 주요 이슈별 현황
  - 다. IPCC 제5차 평가보고서
2. 우리나라의 이니셔티브
  - 가. GGGI 설립
  - 나. GCF 사무국 유치
  - 다. GTC 설립
3. 결론 - 향후 과제

# 신기후체제협상과 한국의 이니셔티브

신부남 (외교부 기후변화대사)

## 1. 신기후변화협상 현황

### 가. 신기후변화협상 출범

- 2011년 제17차 더반 기후변화협약 당사국총회(COP17)에서 모든 당사국들이 참여하여 법적 구속력 있는 포괄적 감축체제를 도출하기 위한 협상 출범(Durban Platform)에 합의함.

※ COP17 결정문: The conference of the Parties also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be know as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

- 인도와 중국은 신기후체제 협정의 구속력 약화를 위해 ‘legal outcome’을 제시하였으나, 2011.12.11. COP17 오전 회의 종료 직전 EU와의 최종 타협안으로 ‘agreed outcome with legal force’ 문안을 수락함.

- COP17 · COP18에서는 신기후변화체제를 위한 협상 추진 일정에도 합의함.
  - 2012년 설치하여 협상을 개시, 2015년 5월 말까지 협상문안(negotiating text)을 마련, 2015년까지 협정 채택, 2020년까지 발효

### 나. 신기후변화협상 현황: 주요 이슈별 현황

- 감축: 아직 구체적인 감축 목표 및 감축 방식에 대한 합의는 이루어지지 않았으나, 감축 방식 및 수준은 각국이 스스로 결정하는 방향으로 국가 간 의견이 수렴되고 있음.
  - 교토의정서와 같은 Top-down 방식으로는 인도 · 중국 등 신흥개도국 및

미국의 참여를 이끌어내기가 어려울 것으로 전망

- 적응: 주요국들은 주로 감축 이슈에 집중되어 있으나 최빈개도국 및 기후변화에 취약한 군소도서국들의 관심 이슈임.
  - 2011년 칸쿤에서 개최된 COP16에서는 당사국들의 적응 행동 강화를 위해 ‘Cancun Adaptation Framework’ 설치에 합의
  - 동 회의에서 기후변화로 인한 손실과 피해(loss and damage) 문제를 다루기 위한 접근법 모색을 위해 work program 구성 합의
- 투명성: 투명성은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 각국의 감축공약에 대한 투명성, 국가들의 감축목표를 합산하는 과정에서의 투명성, 이행수단에 대한 투명성이 주요 이슈임.
  - 충분한 정도의 투명성을 확보하면서도 개도국과 선진국 간의 차별화 원칙을 적용하여 모든 국가의 참여를 이끌어 내야 하는 것이 가장 중요한 문제임.
- 이행수단: 개도국들의 기후변화 대응 노력을 이행하는 수단으로서 재정, 기술 그리고 역량배양에 대한 논의가 이루어지고 있음.
  - 유엔 기후변화협약 및 당사국 총회 결정문에 개도국의 감축, 적응을 위한 선진국의 재정·기술 지원이 명시되어 있으며, 선진국들도 그 필요성에 동조하고 있음. 개도국들은 선진국의 이행수단 지원과 개도국의 의미 있는 감축을 연계 시도

#### 다. IPCC 제5차 평가보고서

- 기후변화 정책을 다루는 데 환경·경제 측면 외에 과학적 측면이 필수적으로 고려되고, 특히 IPCC 보고서가 기후변화 협상 과정에 큰 영향을 줌. 이번 5차 보고서가 진행 중인 신기후체제 협상에 지대한 영향을 줄 것임.
- 지난 9월 27일 기후변화 문제를 과학적 근거에 바탕하여 객관적으로 분석한 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC) 제5차 보고서가 채택됨.
  - 2007년 제4차 평가보고서에 비해, 제5차 보고서는 인간 활동이 기후변화의 주요 원인임을 95%라는 보다 높은 확실성에 근거하여 주장
- 반기문 UN 사무총장은 이번 IPCC 제5차 평가보고서 채택 직후, 인간 활동이 온난화에 미치는 영향이 자명해진 만큼, 기후변화 대응 행동이 필요하다고 주장함(The heat is on. We must act).

*아직 구체적인  
감축 목표 및 감축  
방식에 대한 합의는  
이루어지지 않았으나,  
감축 방식 및 수준은  
각국이 스스로  
결정하는 방향으로  
국가 간 의견이  
수렴되고 있어...*

*IPCC 제5차 보고서  
발간으로 '2020년  
이후 적용될  
신(新)기후체제'  
구축 협상에 대한  
국제사회의 기대와  
요구도 더욱 커질  
것으로 예상돼...*

- IPCC 제5차 평가보고서는 지난 133년간(1880~2012년) 이미 0.85°C 상승하였다고 분석함.
- 향후 온실가스의 감축 없이 현재와 같은 추세로 온실가스를 배출하는 경우(CO<sub>2</sub> 농도가 2100년 936ppm 도달), 21세기 말(2081~2100년) 지구의 평균기온은 1986~2005년에 비해 3.7°C 상승할 것으로 전망함.
  - 감축이 상당히 실현되는 경우(CO<sub>2</sub> 농도가 2100년 538ppm 도달)에도 21세기 말 평균기온은 1.8°C 상승할 것으로 예측됨.
  - 상기보다 추가적인 감축이 이루어지는 경우(CO<sub>2</sub> 농도가 2100년 421ppm 도달)에는 세기말 평균기온이 1.0°C 상승할 것으로 전망함.
- IPCC가 분석한 산업화 이후 평균기온 상승폭과 미래 상승 예측치를 감안할 때, 지체 없이 적극적으로 감축하는 경우에 한해서만 2.0°C의 목표를 실현할 수 있을 것임.
- 금번 5차 보고서 발간을 계기로 2015년 말 타결을 목표로 하고 있는 '2020년 이후 적용될 신(新)기후체제' 구축 협상에 대한 국제사회의 기대와 요구도 더욱 커질 것으로 예상됨.

## 2. 우리나라의 이니셔티브

### 가. GGGI 설립

- 인류의 최대 과제인 기후변화 대처는 온실가스 감축에 있어 개도국의 참여가 중요하며, 이러한 차원에서 개발과 기후변화를 함께 다루는 녹색성장을 통하여 접근하는 것이 현실적임.
- 2020년 이후 신기후체제는 개별 국가가 주도하는 감축 노력이 바탕이 되는 체제가 될 것으로 전망됨.
- 향후 감축 부문에 대한 각국의 주인의식(ownership)이 더욱 중요해질 것이며, 저탄소개발전략(low emission development strategy)이 개도국에 확산되어 나가야 할 것임.
- 이러한 맥락에서 우리는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 설립하였으며, 현재 17개도국에 개별 국가의 현실을 고려한 맞춤형 저탄소녹색성장전략을 제공하였으며, 앞으로 30개국으로 늘어날 것임.
  - GGGI는 2년 전에 한국이 주도하여 설립하였고 이번에도 한국이 주도

하여 17개국의 입장이 유사한 국가(Like-minded Countries)들의 지원을 통해 국제기구로 전환되었음.

- GGGI는 미래 선도적이고 효율적인 국제기구로서 아래와 같은 특징을 가짐.
  - 첫째, GGGI는 유엔이나 세계무역기구(WTO)와 같이 조약에 기반을 둔 국제기구로서 GGGI의 설립기반은 무척 견고함. 우리나라 주도로 설립 협정을 만들어 2012년 6월 20일 창립회원국들이 설립협정에 서명한 바 있음.
  - 둘째, GGGI는 개도국 및 신흥경제국에 대해 녹색성장전략 및 계획의 전파 업무를 하고 있는 유일한 국제기구임. 현재 많은 국제기구가 존재하고 있으나 우리 미래의 발전 모델이 될 녹색성장의 전파를 전담하는 국제기구는 GGGI가 유일함.
  - 셋째, GGGI의 활동은 특정 프로젝트에 국한되지 않고 경제전반 및 부문별 녹색성장 계획 및 전략을 제공함으로써 거시적인 접근방식을 지향함.
  - 넷째, GGGI의 구성원은 8개의 공여국 및 12개의 수원국이 균형을 이루고 있으며 향후 추가 회원국 가입 시에도 동 균형을 유지할 계획임. 특히 유럽연합과 같은 지역통합기구(regional integration organization)도 일반 회원국과 동일하게 정회원으로 가입 가능하다는 점은 GGGI를 여타 국제기구와 다른 혁신적인 국제기구로 평가할 수 있는 요소임.
  - 다섯째, GGGI는 근본적으로 정부 간 조직이지만 주요 정책결정 기구인 이사회 구성원의 1/3을 기업, 연구기관, NGO 등 비정부 대표에 할애하는 등 관·민 혼합형(hybrid) 기구로서 정부 분야의 공공성과 민간 분야의 역동성을 결합함.
  - GGGI는 추후 민간 전문가들로 구성되며 GGGI의 전략 및 활동방향에 대해 자문을 제공하는 자문위원회(Advisory Committee)를 구성할 예정임.
- GGGI는 2년 전 설립된 이래로 지금까지 녹색성장 정책과 가치를 개발도상국을 비롯한 전 세계로 확산해 나가는 데 앞장서 왔음.
  - 에티오피아, 브라질, 인도네시아, 캄보디아, 아랍에미리트 등 현재 10여 개국의 경제전반을 포괄하여 녹색성장계획 수립 중
  - GGGI는 농업국, 산유국 등 각기 상이한 경제발전정도와 경제여건을 가진 다양한 지역에 있는 국가들을 대상으로 시행하고 있는 녹색성장 국가사업을 향후 2년 동안 20여 개국으로 확대할 계획
  - 녹색성장이 모든 국가에 혜택을 가져다줄 수 있는 효과적이고 현실적인 경제성장 패러다임을 증명하는 것이 GGGI의 향후 중요 과제임.

**우리나라는 글로벌  
녹색성장연구소  
(GGGI)를 설립하여,  
현재 17개도국에  
맞춤형 저탄소  
녹색성장전략을  
제공하였으며,  
앞으로는 30개국으로  
늘어날 예정...**

송도에 GCF 사무국을 유치하게 된 배경에는 녹색성장 선도국으로서의 우리 역할에 대한 국제사회의 인정이 있었으며, 여기에는 GGGI의 기여가 많아...

## 나. GCF 사무국 유치

- 2012년 10월 송도에서 개최된 GCF 집행이사회(24개 이사국으로 구성)에서 우리나라가 수차례의 투표 끝에 최종투표에서 독일을 물리치고 GCF 사무국 유치국으로 결정됨.
  - 2012년 12월 도하 기후변화협약 당사국총회(COP18)는 GCF 사무국의 송도 유치를 승인
- GCF가 본격적으로 활동하기 위해서는 향후 재원규모, 재원 조달 및 운용방안 등 많은 사항들에 대해 유엔 기후변화협상 과정에서 논의되어야 함.
  - 2012 당사국총회는 2020년까지 1,000억 불\*을 조성하기로 합의함. 이 중 상당 부분이 GCF로 지원되며 나머지는 적응기금(AF), GEF 등 기존 기구에도 지원될 것임.
    - \* 1,000억 불은 공공 재원 외에도 민간 재원도 포함됨.
- 재원 이슈들은 온실가스 감축을 포함하여 기후변화협상의 주요사항과 연관되어 있어 기후변화에 대한 여러 협상 이슈들은 하나의 패키지로서 일괄 타결되어야 할 것임.
  - 2020년 이후의 재원조성 필요성도 협상 대상
- 인천시 송도에 GCF 사무국을 유치하게 된 배경 중에는 녹색성장 선도국으로서의 우리 역할에 대한 국제사회의 인정이 있었으며, 여기에는 GGGI가 많은 기여를 하였음.
- 우리는 유치국으로서 GCF의 원활한 활동을 위하여 GCF 및 기후변화협상에 적극적인 역할을 수행해야 함.
  - 우리의 입장을 보다 효과적으로 반영하기 위해서는 우리 입장을 공유하는 국가들을 동원할 필요가 있으며, 이러한 맥락에서 뜻을 같이하는 (like-minded countries) 20개 GGGI 회원국은 하나의 협상그룹으로 형성이 가능

## 다. GTC 설립

- 녹색성장의 실천을 위해선 기술 또한 필수 요소임.
- 우리나라는 보다 체계적이고, 통합적인 녹색기술 및 산업 기반 조성을 위해 2012년 3월 녹색기술 전문기관인 녹색기술센터(Green Technology Center)를 설립함.

- 대(對) 개도국 기술 전파는 보통 기술 그 자체만을 독립적으로 고려할 수 없음. 즉, 기술을 효과적으로 사용하기 위해선 관련된 서비스가 수반되어야 하며 이를 위해선 노하우와 지식의 공유가 필요함.
- 녹색성장 전략을 담당하는 GGGI와 개도국에 대한 녹색기술협력을 주도할 GTC 간의 협력은 녹색 전략과 기술을 융합하고 체계화하는 시너지 효과를 창출해낼 수 있을 것임.
- 우리는 GTC를 통해 유엔기후변화협약 체제하에 기후기술센터 및 네트워크(Climate Technology Center and Network)에도 주요한 역할을 수행해 나갈 필요가 있음.

### 3. 결론 - 향후 과제

- 신기후체제 협상에서 감축과 관련해서는 우리나라도 국력과 그동안의 배출책임에 걸맞은 감축안을 제시해야 할 것임. 아울러 우리나라의 경제발전 경험에 비추어 이행수단의 효과성과 효율성 증진을 위한 논의에 적극적 참여를 통하여 협상타결에 기여 필요
  - 우리나라는 각 개도국에 맞는 저탄소 발전 전략하에 자원·기술·능력 개발이 통합적으로 접근하는 것이 효과적임[녹색 트라이앵글(green triangle) 이론].
- 우리나라가 이러한 차원에서 GGGI를 창설하고 녹색기후기금(GCF)을 유치하고 녹색기술센터(GTC)를 설립한 것은 우리나라가 기후변화 대처라는 범지구적 문제에 기여할 수 있는 좋은 기회이며 국격 상승에 기여함.
- 한국은 GGGI의 최대 공여국이며 유치국으로서 지속적인 국민적 관심과 지원이 필요로 함. 아울러 우리 국민에게는 고급일자리를 마련하여 주고 우리 관련 산업계에는 해외 진출이라는 새로운 시장(blue ocean)을 제공함.
- 녹색성장은 저탄소 전략, 자원 및 에너지 효율적인 기술, 순환경제(Circular Economy) 등 다양한 개념을 포괄하는 신성장 패러다임으로 우리와 우리 후손들의 지속발전을 위한 유일한 옵션임.
  - 2012년 11월 19일. 이명박 정부의 녹색성장정책을 평가하는 ‘녹색성장: 성과와 미래’ 라는 주제로 개최된 심포지엄에서 Dominic Barton 맥킨지 글로벌 회장은 녹색성장을 기반을 둔 New Economy를 우리가 필연적

*우리나라가 GGGI를  
창설하고  
녹색기후기금  
(GCF)을 유치하고  
녹색기술센터  
(GTC)를 설립한  
것은 우리나라가  
기후변화 대처라는  
범지구적 문제에  
기여할 수 있는 좋은  
기회이며 국격  
상승에도 기여해...*

으로 가야 할 길임을 제시

- GGGI가 새로운 경제 패러다임으로의 전환을 이끌어 나갈 OECD 같은 역할 기대

#### 참고문헌

그린북 편찬위원회, 『녹색성장 1.0: 녹색성장 2.0을 위한 평가와 제언』(교보문고, 2013).

김형국, 『녹색성장 바로 알기』(나남, 2011).

녹색성장위원회, 『녹색성장 5개년계획(2009~2013)』(녹색성장위원회, 2009).

삼성지구환경연구소, 『기후변화가 비즈니스를 바꾼다』(삼성지구환경연구소, 2008).

정서용, 『글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법』(박영사, 2011).

Aldy, Joseph E., and Robert N. Stavins, *Post-Kyoto International Climate Policy: Summary for Policymakers* (Cambridge University Press, 2009).

Bayon, Ricardo et al., *Voluntary Carbon Markets: An International Business Guide to What They Are and How They Work* (Earthscan, 2007).

Bulkeley, Harriet, and Peter Newell, *Governing Climate Change* (Routledge, 2010).

Chung, Suh-Yong, ed., *Post 2020 Climate Change Regime Formation* (Routledge, 2013).

GGGI, *Green Growth in Motion: Sharing Korea's Experience* (GGGI, 2011).

Helm, Dieter, and Cameron Hepburn, *The Economics and Politics of Climate Change* (Oxford University Press, 2011).

Hohne, Niklas, *What is Next After the Kyoto Protocol?: Assessment of Options for International Climate Policy post 2012* (Techne Press, 2006).

Labatt, Sonia, and Rodney R. White, *Carbon Finance and Financial Implications of Climate Change* (John Wiley & Sons, Inc. 2006).

Moran, Daniel, *Climate Change and National Security: A Country Level Analysis* (Georgetown University Press, 2011).

Stern, Nicholas, *The Stern Review: The Economics of Climate Change* (Cambridge University Press, 2007).

Victor, David G., *Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet* (Cambridge University Press, 2011).

Decision 1/CP.17: Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

Decision 2/CP.17: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>

Decision 2/CP.18: Advancing the Durban Platform, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>

#### ❖ 저자 약력

##### ■ 신부남

現 외교부 기후변화대사. 서울대학교(독문학) 및 보스턴 대학원(국제관계학)을 졸업함. 유엔대표부 경제·환경참사관, 환경부 국제협력관, 외교부 환경과학심의관, 경제협력과장, 주유엔대표부 경제담당 차석대사 및 녹색성장대사 등을 역임함. 제13차 유엔 지속가능발전위원회(CSD) 부의장(2004~05), OECD(경제협력개발기구) 환경정책위원회 부의장(2007~08)을 역임하고, 2012년 녹색성장연구소(GGGI)를 국제기구로 전환하고 녹색기후기금(GCF)유치하는 데에 기여함.



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760