



KINU 정책제안서 12-03

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

정책제안서(12-03)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한인권연구센터 기획·디자인 인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2528(직통) 팩시밀리 901-2572 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

보호책임(R2P) 이행에 관한 연구

연구책임자: 이규창(통일연구원 연구위원)

공동연구자: 조정현(통일연구원 연구위원)

한동호(통일연구원 연구위원)

박진아(고려대학교 강사)

...

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

목 차

1. 배경 및 문제점	1
2. 주요 연구결과	2
가. 보호책임 이행 보고서 채택 배경과 의의	2
나. 보호책임의 이행단계	4
다. 보호책임의 주체	5
라. 보호책임 이행 관련 사례	7
마. 보호책임 이행에 관한 국가들의 입장	9
3. 정책제언	10
4. 기대효과	18

1. 배경 및 문제점

보호책임에 대한 논의는 2003년 9월 유엔 사무총장에 의해 설치된 ‘위협, 도전 및 변화에 관한 고위급 패널’(The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)이 2004년 12월 발간한 「보다 안전한 세계: 우리의 공동책임」(A More Secure World: Our Shared Responsibility)을 통해 본격화 되었다. 이후 보호책임은 2005년 3월 발간된 유엔 사무총장 보고서 「보다 큰 자유: 모두를 위한 발전, 안보 및 인권을 향하여」(In Larger Freedom: toward development, security and human rights for all)¹⁾와 2005년 10월 24일 유엔 총회 결의²⁾ 형식으로 채택된 「2005년 세계정상회의 결과」(2005 World Summit Outcome) 문서를 통해 발전되었다. 그리고 2009년 1월에는 유엔 사무총장의 「보호책임 이행 보고서³⁾(이하 「2009년 유엔 사무총장 보고서」 또는 「2009년 보고서」)가 채택되었고, 2010년 7월 14일에는 「조기경보와 평가 및 보호책임」에 관한 유엔 사무총장 보고서(이하 「2010년 유엔 사무총장 보고서」 또는 「2010년 보고서」)가 채택되었다.⁴⁾ 이후 유엔 사무총장은 2011년 6월 28일 「보호책임 이행에 있어 지역 및 소지역기구의 역할」이라는 제목의 보고서(이하 「2011년 유엔 사무총장 보고서」 또는 「2011년 보고서」)를 채택하였다.⁵⁾

이상에서 살펴보았듯이 21세기 최초의 10년 동안 보호책임 이론이 생성, 발전되었다. 특히, 2009년과 2011년의 유엔 사무총장 보고서 제목에서 알 수 있듯이 보호책임에 관한 논의는 보호책임의 ‘이행’으로 초점이 맞춰지고 있다. 본 연구의 목적은 보호책임의 이행과 관련된 국제사회에서의 논의를 분석·평가하고 한반도 문제의 시사점을 찾는 것이다.

1) UN Doc. A/59/2005(21 March 2005).

2) UN Doc. A/RES/60/1(24 October 2005).

3) Implementing the Responsibility to Protect, UN Doc. A/63/677(12 January 2009).

4) Early warning, assessment and the responsibility to protect, UN Doc. A/64/864(14 July 2010).

5) The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect, UN Doc. A/65/877-S/2011/393(28 June 2011).

2. 주요 연구결과

가. 보호책임 이행 보고서 채택 배경과 의의

(1) 2009년 유엔 사무총장 보고서

첫째, 2009년 보고서는 ‘보호책임’이라는 개념의 범위가 2005년 세계정상회의 결과 문서에 규정되어 있는 보호책임임을 전제하며, 이러한 보호책임은 ‘책임으로서의 주권’(sovereignty as responsibility)이라는 개념에서 이끌어 낼 수 있다고 밝히고 있다. 또한 이 개념은 개별 국가의 주권을 제한하는 것이 아니고 오히려 주권을 강화하고 있음을 강조한다.

둘째, 2009년 보고서는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄 등 네 가지 주요 국제범죄에 한정하여 보호책임을 설명한다.

셋째, 보호책임이 논의되는 상황은 협의로 이해되어야 하지만 해당 상황에 대한 적절하고 필요한 대응은 회원국, 유엔, 지역기구 및 시민사회가 취할 수 있는 가능한 넓은 범위의 예방조치 및 보호방법을 포함한다고 하였다. 다르게 표현하면 2009년 보고서는 그 대상을 4대 주요 국제범죄로 국한하여 보호책임의 개념이 매우 협소해졌지만 보호를 위한 조치 내지 보호방법은 오히려 다양해졌다. 2009년 보고서가 언급하고 있는 넓은 범위의 예방조치 및 보호방법은 아래에서 살펴볼 세 가지 기둥으로 표현된다. 개인의 인권 보호 측면에서 의미 있는 것은 이들 조치가 대응단계에서의 조치뿐만이 아니라 예방단계에서의 조치와 재건단계에서의 조치까지 포함된다는 점이다. 이는 종래 인도적 간섭이 주로 대응단계에서 논의되던 것에 비해 보호의 시기와 보호의 조치가 확대되었음을 말해준다.

넷째, 2009년 보고서는 유엔을 통한 회원국의 조기경보체제는 성공적인 예방과 보호의 가장 중요한 요소임을 강조하고 있다. 조기경보체제에 대한 강조는 2010년 유엔 사무총장 보고서 채택으로 이어진다.

(2) 2010년 유엔 사무총장 보고서

2010년 보고서는 유엔 총회 결의 63/308에 따라 회원국들에게 보호책임의 특정 문제에 관한 발전 상황을 알려주기 위한 목적에서 준비되었으며, 특히 2010년 보고서는 2009년 보고서 부록에 첨부되어 있는 조기경보 및 평가에 관한 문제들을 다루고 있음을 밝히고 있다. 또한 2010년 보고서는 2005년 세계정상회의 결과 문

서 제138항~제140항을 언급함으로써 2010년 보고서가 2005년 세계정상회의의 결과 문서의 연장선상에 있음을 설명하고 있다. 특히, 2005년 세계정상회의의 결과 문서 제140항은 세계정상들이 ‘집단살해방지에 관한 사무총장 특별고문’(Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide)의 임무를 전적으로 지지한다고 규정하고 있는데, 2010년 보고서는 이 조항을 다시 확인하면서 특별고문의 책임이 상당부분 조기경보 및 평가능력에 달려있다고 보고하고 있다. 그러면서 ① 방지하지 않을 경우 집단살해를 야기할 수 있는 중대하고 심각한 인권 및 국제인도법에 관한 정보 수집능력, ② 집단살해를 야기할 수 있는 상황을 환기시킴으로써 유엔 사무총장과 안전보장이사회에 조기경보로서의 기제 역할을 담당할 능력, ③ 집단살해를 방지하기 위한 조치에 관해 유엔 사무총장을 통하여 안전보장이사회에 권고할 능력, ④ 집단살해 방지를 위한 활동에 관하여 유엔 시스템과 연락을 취하고 집단살해 및 관련범죄에 관한 정보를 분석 및 활용할 수 있는 유엔의 능력을 증진시킬 수 있는 능력 등 네 가지 능력을 제시하고 있다.

(3) 2011년 유엔 사무총장 보고서

2011년 보고서는 유엔 총회 결의 형식으로 채택된 2005년 세계정상회의의 결과 문서에서 규정한 대로 유엔 총회를 중심으로 국가들이 모여 보호책임의 발전 방향에 대해 지속적으로 논의하는 가운데 특별한 필요성이 인정되어 작성된 것이다. 이 보고서는 국제 평화와 안전의 유지를 위한 지역기구의 역할을 규정한 유엔 헌장 제8장을 중심으로 보호책임의 이행과 관련된 지역기구 관련 사항을 기술하고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서의 내용 중 지역기구와 관련된 사항을 별도로 떼어 내어 심화·발전한 것으로 볼 수 있다.

2011년 보고서는 2009년 사무총장 보고서와 마찬가지로 큰 틀은 개별국가의 보호책임(Protection responsibilities of the State), 국제적 지원 및 역량강화(International assistance and capacity-building) 및 시의적절하고 단호한 대응(timely and decisive response) 등 아래에서 살펴볼 소위 3개 기둥을 중심으로 논의를 전개시키고 있는데 전반적으로 지역기구의 예방 및 대응책임에 초점을 맞추고 있다.

보호책임 이행에 있어서 범세계적 차원 및 지역적 차원의 긴밀한 협력은 무척 중요한데, 보다 구체적으로 유엔 및 각종 지역기구와의 협력이 바로 그것이다. 최

근 수년 동안 유엔이 보호책임 원칙을 적용하려는 여러 시도 속에서 실제로 매번 지역기구들의 역할은 매우 중요했으며 유엔과의 긴밀한 협력 속에 이러한 시도들이 이루어졌다. 그러나 동시에 관련해서 여러 부족한 점들이 계속 드러나고 있으며 이러한 점들을 극복하고 개선해 나가는 것 또한 유엔을 필두로 한 국제공동체의 과제이다.

유엔 헌장 제8장 상의 규정들은 보호책임 이행 업무를 수행하는 데 있어서 유엔과 지역기구와의 관계에 대한 명확한 법적 근거를 제공한다. 아울러 정치적인 측면에서도 주변국 및 관련 지역기구의 입장은 중요한데, 실제 유엔 안보리는 특정 사안에 대한 구체적 결정을 내리는 데 있어 이러한 주변국 및 관련 지역기구의 입장을 자신의 결정에 반영한다. 주변국 및 관련 지역기구는 더 상세한 정보와 주변 상황에 대한 더 정확한 이해, 그리고 관련 결과에 더 직접적인 영향을 받기 때문에 안보리가 구체적 이행 결정을 내리는 데 있어 이들의 입장은 중요할 수밖에 없다. 특히 강제조치를 취하는 데 있어서는 양 기관 간의 의견합치가 더욱 중요하며 그러한 의견일치가 확보된 경우라면 정치적 정당성도 더 쉽게 확보된다.

나. 보호책임의 이행단계

2001년 ICISS 보고서는 보호책임을 구체적 실행의 단계에 따라 예방책임(responsibility to prevent), 대응책임(responsibility to react), 재건책임(responsibility to rebuild)으로 구분하여 설명하고 있다. 이와 같은 3단계 접근법은 이후 관련 국제 문서에도 반영되어 있다. 다만, 2001년 ICISS 보고서가 시간적인 순서에 따라 보호책임의 단계를 강조하고 있는 반면에 이후 문서들은 보호책임의 조치 내용을 강조하고 있다.

2009년 유엔 사무총장 보고서는 보호책임은 주권국가의 보호책임(protection responsibilities of the State, 제1기둥), 국제적인 지원 및 역량강화(international assistance and capacity-building, 제2기둥), 시의적절하고 단호한 대응(timely and decisive response, 제3기둥)의 세 기둥으로 되어 있다고 설명하고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서의 경우 보호책임의 이행을 '세 기둥 접근방식'(three-pillar approach)에 따라 구체화하고 있으나 이것은 책임의 주체를 중심으로 보호책임의 이행을 설명하고 있는 것으로 2001년 ICISS 보고서의 예방책임-대응책임-재건책임이라는 3단계 방식은 그대로 유지하고 있다. 예방책임은 보호책임의 첫

단계로서 원칙적으로 주권국가의 책임이지만 분쟁의 효과적인 예방을 위해서는 국제적인 지원이 필요하다. 주체의 측면에서 본다면 주권국가가 주된 주체이지만 국제공동체도 책임의 주체가 될 수 있다. 주권국가가 예방조치에 실패하였을 경우 국제공동체의 개입조치가 필요하다. 2001년 ICISS 보고서의 대응책임은 2009년 유엔 사무총장 보고서의 제3기동인 시의적절하고 단호한 대응에 상응한다고 볼 수 있다. 제2기동인 국제적 지원 및 역량강화는 예방책임, 대응책임, 재건책임에 있어 모두 해당된다.

2011년 유엔 사무총장 보고서는 비록 제1기동, 제2기동, 제3기동이라는 표현은 명시적으로 사용하고 있지 않지만 2009년 보고서와 마찬가지로 주권국가의 보호책임, 국제적인 지원 및 역량강화, 시의적절하고 단호한 대응으로 구분하여 설명하고 있다.

다. 보호책임의 주체

(1) 1차적 주체로서의 주권국가

2009년 보고서는 우선 ‘책임이 수반된 주권’(responsible sovereignty)이라는 용어를 사용함으로써 주권에 책임이 따른다는 점을 강조하고 있다. 그리고 인권에 대한 존중을 위해 인권법상의 의무 이행, 유엔 인권메커니즘과의 협력, 유엔인권최고대표(UHCHR)의 임무 수행 협력, 인권이사회와의 협력을 촉구하고, 보편적 정례검토(UPR) 제도가 인권 신장 및 보호책임과 관련하여 중요하다고 강조하고 있다. 또한 2009년 보고서는 국가들에게 국제인권, 국제인도 및 난민법에 관한 국제조약과 국제형사재판소 로마규정에 가입할 것을 촉구하면서, 이것은 보호책임의 온전한 이행에 있어 단지 첫걸음에 불과하다는 점을 강조하고 있다.

개별국가의 보호책임은 예방단계와 재건단계에서 강조되며, 대응단계에서는 주로 국제기구의 무력개입 즉, 대응책임이 강조되는 측면이 있다. 그러나 대응단계에서도 주권국가의 보호책임은 여전히 필요하다. 이와 관련하여 2009년 보고서는 3개의 기동이 어느 시점에서든, 다시 말해 예방단계이든 대응단계이든 재건단계이든 관계없이, 활용되어야만 한다고 강조하고 있다. 어떤 면에서 보면 주권국가의 보호책임이 가장 필요한 시점이 대응단계일 수 있다. 왜냐하면 이 단계에서 심각하고 중대한 인권침해가 실제로 발생하기 때문이다. 다시 말해 대응단계에서 자국 영역 내에 거주하는 주민 즉, 자국민과 외국인을 보호해야 할 책임이 주권국가

에게 있다.

2009년 보고서는 제2기등인 국제적인 지원 및 역량강화를 예방측면에서 기술하고 있다. 이는 대규모 인권침해가 현실적으로 발생하는 것보다는 예방하는 것이, 다시 말해 예방책임이 중요하다는 점에서 충분히 이해된다. 그러나 2009년 보고서가 예방단계에서 필요하다고 제시한 국제적인 지원 및 역량강화를 위해 필요한 조치들은 재건단계에서도 필요하다. 특히, 지역 간의 갈등 완화를 위한 치안유지와 법치, 평화구축은 예방단계보다는 재건단계에서 더 중요하다고도 볼 수 있다.

(2) 유엔

2009년 유엔 사무총장 보고서는 유엔의 예방책임과 관련하여 첫째, 분쟁의 특수한 상황을 고려한 분석(conflict-sensitive development analysis), 둘째, 고유한 중재능력(indigenous mediation capacity)으로 유엔 차원에서의 주선 및 외교적 노력의 지원, 셋째, 합의와 대화(consensus and dialogue)로서 유엔(및 지역기구체제)하에서의 인권과 인권기준에 대한 대화·교육 및 훈련을 지원하고 기존의 유엔 및 지역적 기구 혹은 외부 지원 및 협조자에 의한 조기경보체제와 분쟁예방체제 지역 간 이해와 교육과정을 지원, 넷째, 지역 분쟁 해결능력(local dispute resolution capacity), 다섯째, 역량을 습득할 능력(capacity to replicate capacity) 등의 다섯 가지 핵심역량을 제시하고 있다. 한편, 보호책임의 목적상 보호책임 상황이 발생하지 않도록 예방하는 것이 가장 중요하다는 점에서 보호책임이 요구되는 사태를 조기에 인지하기 위한 ‘조기경보와 평가시스템’을 마련하는 것이 필수적이다. 이 외에도 2010년 유엔 사무총장 보고서는 보호책임의 이행에 있어 유엔과 지역기구 간의 협력을 강조하고 있다.

평화유지활동은 주로 보호책임에 있어 재건의 역할이 가장 크겠지만, 평화유지활동이 점차 발전함에 따라 그 임무가 다원화되고 확대되고 있어 예방단계에서의 역할도 주목받고 있다. 2009년 유엔 사무총장 보고서는 제2기등(국제적 지원 및 역량 강화)의 이행을 위하여 예방적 차원의 집단적 군사 지원으로서 동의에 기초한 평화유지활동을 언급하고 있다.

(3) 지역기구

보호책임 이행에 있어서 범세계적 차원 및 지역적 차원의 긴밀한 협력, 즉 유엔

및 각종 지역기구와의 협력이 중요하다. 이 차원에서 서아프리카경제공동체(ECOWAS), 아프리카연합(AU), 유럽안보협력기구(OSCE) 등의 역할이 특히 주목된다. 최근 수년 동안 유엔이 보호책임 원칙을 적용하려는 여러 시도 속에서 실제로 매년 지역기구들의 역할은 매우 중요했으며 유엔과의 긴밀한 협력 속에 이러한 시도들이 이루어졌다. 그러나 동시에 관련해서 여러 부족한 점들이 계속 드러나고 있으며 이러한 점들을 극복하고 개선해 나가는 것 또한 유엔을 필두로 한 국제공동체의 과제이다.

정치적인 측면에서도 주변국 및 관련 지역기구의 입장은 중요하다. 실제 유엔 안보리는 특정 사안에 대한 구체적 결정을 내리는 데 있어 이러한 주변국 및 관련 지역기구의 입장을 자신의 결정에 반영한다. 주변국 및 관련 지역기구는 더 상세한 정보와 주변 상황에 대한 더 정확한 이해, 그리고 관련 결과에 더 직접적인 영향을 받기 때문에 안보리가 구체적 이행 결정을 내리는 데 있어 이들의 입장은 중요할 수밖에 없다. 특히 강제조치를 취하는 데 있어서는 양 기관 간의 의견합치가 더욱 중요하며 그러한 의견일치가 확보된 경우라면 정치적 정당성도 더 쉽게 확보된다.

라. 보호책임 이행 관련 사례

(1) 리비아 사태

기본적으로 리비아 사태는 2011년 이후 본격화된 중동 민주화 혁명의 맥락에서 평가할 수 있지만, 또 한편으로는 개별국가의 예방책임 실패라는 관점으로 분석할 수 있다. 전자가 독재정권에 대한 시민들의 민주시위라는 관점에서 사태를 분석하는 것이라면, 후자의 경우 실업률 증가 및 경제상황 악화 등 권위주의 정권의 무능한 내치(內治)라는 측면에서 사태를 파악하는 것이다. 중동의 다른 권위주의 정권들인 튀니지, 이집트의 예와 같이 리비아에서도 오랜 시간 누적된 문제가 한 순간의 촉발요인(hair trigger)에 의해 시민봉기의 형태로 발생한 것이다.

리비아 사태에 대한 유엔 차원의 대응조치로서 리비아 조사위원회(Commission of Inquiry) 구성을 들 수 있다. 특정국가에 대한 조사위원회는 유엔 인권이사회 결의, 사무총장의 지시, 유엔 안전보장이사회 결의 등에 의해 구성되는데, 2011년 2월 5일 유엔 인권이사회는 비상회기에서 리비아에 대한 유엔 조사위원회를 구성하였다. 유엔 안전보장이사회는 2011년 보호책임의 이행과 관련하여 의미 있는

결의 1973을 채택하면서 보호책임이라는 용어를 사용하였다. 한편, 리비아 사태 이후 보호책임을 법적 규범으로 보는 견해들이 있다. 그러나 리비아 사태에 대한 유엔 안전보장이사회의 무력사용 허가가 보호책임 논의에 중요한 실제 국제관행을 제공했다는 점에서 의의를 갖지만 보호책임이 법적 규범으로 자리매김하였다고 보기는 어렵다. 이러한 관점에서 현재 진행 중인 시리아 사태의 경우 국제사회의 보호책임 논의가 개입의 법적 근거 혹은 국제법적 관행으로 정립되는 데 있어 결정적인 사례가 될 수도 있는 반면, 구체적 이행에 실패할 경우 이에 상응하는 타격을 입힐 수도 있다는 평가가 가능하다. 현재로서는, 국제사회의 시리아 사태에의 개입의 한계로 인하여 보호책임 논의의 진전보다는 오히려 유엔 안보리 재평론의를 중심으로 한 글로벌 거버넌스 차원에서의 논의가 가속화될 가능성이 있다.

(2) 시리아 사태

시리아 사태는 뚜렷한 해법을 찾지 못한 채 난관에 봉착해 있다. 2012년 8월 31일 코피 아난(Kofi Annan) 특사의 임무가 종료되면서, 라크다르 브라히미(Lahkdar Brahimi) 신임 유엔·아랍연맹 공동 특사가 임명되긴 했지만, 신임 특사 또한 사태 해결에 자신감을 보이기보다 비관적 시각을 가지고 있다. 시리아 사태는 리비아 사태와는 달리 국제공동체의 개입이 효과적 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 지정학·지경학적 요인 외에도 현 시리아 사태의 구도가 리비아 사태와는 달리 반정부군의 연합이 약하다는 점, 반정부세력과 알 카에다(Al-Qaeda)의 결탁 가능성 등 서방의 개입을 저해하는 요소가 상존하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 시리아 사태는 리비아 사태에 대한 국제사회 개입으로 가능성을 보여준 보호책임 원칙의 적용 및 한계라는 두 개의 명제를 극명하게 보여주는 사례이다. 시리아 사태가 아직 종결되지 않았고, 여전히 현재진행형이기 때문에 시리아 사례 관련, 보호책임 원칙에 대한 구체적 평가 및 논의를 하기에는 아직은 시기상조이다.

보호책임 원칙의 이행 및 실제사례에의 적용은 현재 시리아 사태의 악화로 인하여 난관에 봉착해 있지만 그렇다고 해서 보호책임 논의가 국제사회의 규범으로 실패했다고 볼 수는 없다. 남수단, 예멘 등 아직도 보호책임 규범이 주요하게 적용되고 활용되는 사례는 존재하고 있다. 오히려, 보호책임 논의와 그 이행은 끝이 아니라 시작인 것이다. 시리아 사태의 복잡성과 난이성에도 불구하고, 국제사회의

보호책임 논의는 활발히 진행 중이다. 특히, 현재의 논의동향은 예방, 대응, 재건의 세 요소 중 예방에 집중되고 있으며, 집단학살 및 살상에 대한 대비책으로 조기경보시스템을 통해 보호책임과 연관되는 범죄발생의 여러 정황들(indicators)을 식별하는 데 관심을 집중하고 있다.

마. 보호책임 이행에 관한 국가들의 입장

보호책임 원칙 이행의 어려움에도 불구하고, 미국, 영국 등 서구 국가들은 보호책임 원칙의 이행에 보다 적극적인 입장을 견지하고 있다. 반면 중국과 러시아는 안보리 내에서 시리아 관련 결의안에 대해 지속적으로 거부권을 행사함으로써 보호책임 논의가 시리아 사태에 적용되는 것을 명시적으로 반대하고 있다. 이들 국가들의 입장은 보호책임 논의 자체에 대한 반대가 아닌, 특정한 사례에 적용되는 여부에 대한 이견 표출이라고 정리할 수 있다. 중국은 안보리 상임이사국으로서 국제사회에 지대한 영향을 미치고 있다. 하지만 보호책임의 규범과 이행의 측면에서는 모호한 태도를 취하고 있다. 중국의 보호책임에 대한 태도는 한마디로 ‘신중성’이다. 중국은 전반적으로 보호책임 논의에 동의를 표하나, 국가의 보호책임이라는 첫 번째 기둥에 집중하는 경향이 있다. 또한 국제사회의 지지와 대응이라는 보호책임의 다른 측면들에 대해서는 신중한 태도를 보이고 있다. 러시아의 경우도 중국과 대동소이하다. 지난 2월 시리아 상황에 대한 유엔 결의안 채택 거부권 행사 과정에서도 러시아는 시리아 관련 결의안이 현실을 제대로 반영하지 못하고, 반군에 유리한 입장을 취하고 있다는 점과 외부세력에 의한 정권교체에 반대한다는 입장을 표명한 바 있다.

아세안을 위시한 동남아 국가들의 경우 조건부 동의를 하고 있는 실정이다. 아세안을 중심으로 한 동남아 국가들의 보호책임에 대한 입장은 전적인 지지를 보이기보다는 신중하고 유보적인 태도를 견지해 왔다.

북한은 인도적 간섭에 대해 부정적인 태도를 보이고 있는데 보호책임에 대해서도 별반 다르지 않을 것으로 판단된다. 또한 최근 발표된 북한학자의 글은 비록 보호책임이라는 표현을 직접적으로 사용하고 있지만 소위 말하는 ‘민주화’에 대해 상당히 부정적이다.

3. 정책제언

제안 1) 북한의 국내법 이행과 국제인권조약 가입 및 준수 촉구

북한은 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(일명 “사회권규약”), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(일명 “자유권규약”), 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등의 주요 국제인권조약에 가입하고 있으나 북한주민의 인권보호에 있어 매우 중요하다고 할 수 있는 고문방지협약에 가입하지 않고 있으며 유엔의 6대 인권조약 가운데 하나로 평가받고 있는 인종차별철폐협약에도 가입하지 않고 있다. 국제형사재판소 로마규정에도 아직 가입하지 않고 있다. 북한주민들을 보호책임의 적용대상이 되는 중대하고 심각한 범죄로부터 보호하기 위해서는 북한이 국내법 규정과 기 가입한 국제인권조약들의 규정을 준수하며, 미 가입한 국제인권조약에 조속히 가입하도록 국제사회와 우리나라가 한 목소리를 내야 한다.

북한은 인권 문제에 있어 보편성보다는 상대성을 강조하고 있는 특징을 보이고 있으며, 국제인권조약의 강제력을 부인하고 건의적·권고적 성격을 갖는다고 주장하고 있다. 따라서 북한주민의 인권보호를 위해서는 북한 당국에 대해서 인권의 보편성과 국제인권조약이 법적 규범력을 갖는다는 점을 지속적으로 강조하고 북한이 관련 국내법 규정을 준수하도록 촉구할 필요가 있다.

제안 2) 북한인권 개선을 위한 대북인권정책 수립 및 북한인권법 제정

북한인권 개선을 위한 국내 차원의 일환으로 북한인권법이 제정되어야 한다. 북한인권법 제정의 필요성 내지 당위성은 우리 국내법과 외국의 입법례에서도 찾을 수 있다. 다시 말해 북한주민은 우리 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주되며, 미국과 북한도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 혹자는 인권의 보편성, 북한인권 개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 「남북관계발전에 관한 법률」의 운영을 통해 북한인권 개선을 도모하자는 견해를 개진하고 있다. 그러나 두 가지 측면에서 북한인권법 제정은 필요하다. 첫째, 북한인권 개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있다. 인권의 보편성에 입각한 북한인권 개선 운동이 지속적으로 확대되고 있다. 북한인권 개선 운동이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한인권

개선에 보다 적극적으로 나섬으로써 국제사회와 연대를 강화해야 한다. 둘째, 『남북 관계발전에 관한 법률』은 “북한인권 개선을 위하여 노력한다.”(제9조 제1항), “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.”(제10조 제1항)고 선언적·추상적으로만 규정하고 있다. 북한인권 개선이 실효적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정이 필요하다. 아울러 북한인권 개선 추진을 위한 제도적인 장치마련도 필요하다.

북한 문제는 남북한 간의 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 또한 북한은 우리 국내법상 자유민주적 기본질서에 위협이 되는 적대적인 실체이면서 동시에 평화통일을 이루어가야 하는 상대방이기도 하다. 이 점에서 대북(인권)정책은 북한 당국을 대상으로 하는 정책과 일반 북한주민들을 대상으로 정책, 압박을 통한 인권개선 전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 한다. 궁극적으로 인권정책을 포함한 대북정책은 통일을 염두에 둔 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 북한인권법 제정 및 대북인권정책 수립에는 이와 같은 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다. 무엇보다 북한인권법(안)에 인권 개념의 두 기둥이라고 할 수 있는 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 한다. 적절히 지적하고 있듯이 자유권과 사회권, 양자는 서로 불가분의 성격을 지니고 있으며, 상호의존적이고 연계되어 있다. 자유권과 사회권 어느 하나만을 강조할 경우 온전한 북한주민의 인권 개선을 바라기 어렵다. 또한 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성과 남북관계 발전도 함께 고려되어야 한다. 북한주민의 인권 개선과 남북관계 발전은 결코 배치(背馳)되는 개념이 아니고 배치되어서도 안 된다. 북한인권 개선을 도모하는 동시에 남북관계 발전을 병행할 수 있고, 반대로 남북관계 발전을 통해 북한주민의 인권이 신장될 수 있다.

제안 3) 북한인권 개선을 위한 국제공조 지속 및 실효적 방안 강구

우리나라는 이명박 정부 들어 인권의 보편성에 입각한 대북인권정책을 추진하고 있다. 우리 정부의 북한인권 문제에 대한 적극적인 자세는 유엔 총회와 유엔 인권이사회의 공동제안으로 발전되어 북한인권결의안들을 이끌어 내는 데 주도적인 역할을 하게 되었다. 유엔 총회의 경우 2005년부터 매년 북한인권결의를 채택해 오고 있는데 우리나라는 표결에서 2005년 기권, 2006년 찬성, 2007년 기권을 하다가 2008년부터 공동 제안국으로 참여하고 있다. 유엔 인권이사회의 경우에는

2008년부터 북한인권결의안을 채택하고 있는데 2008년에는 북한인권결의안에 공동제안국으로 참여하지 않은 채 찬성표만 던졌다가 2009년부터는 공동제안국으로 참여하고 있다. 고무적인 점은 북한인권결의안 찬성국이 지속적으로 증가하고 있다는 점과 북한인권결의가 무투표로 채택되기 시작하였다는 점이다. 유엔 총회의 북한인권결의안 찬성국은 2009년 99개국(반대 20개국, 기권 63개국)에서 2010년에는 찬성 106개국(반대 20개국, 기권 57개국), 2011년 찬성 123개국(반대 16개국, 기권 51개국)으로 증가하였다. 그리고 2012년 3월 22일 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의안이 처음으로 무투표로 통과되었다. 이는 유엔 총회에서의 북한인권 찬성표 증가추세가 반영된 결과라고 볼 수 있으며, 국제사회가 북한인권 개선의 중대성과 시급성에 대해 충분한 합의에 도달했음을 의미한다고 평가할 수 있다. 한편, 유엔 차원과는 별개로 유럽연합 차원에서도 북한인권결의가 채택되고 있다.⁶⁾

2003년 유엔 인권이사회 전신인 유엔 인권위원회에서 북한인권결의가 채택된 지 10년의 세월이 흘렀다. 유엔과 유럽연합 차원에서 인권의 보편성에 입각한 북한인권결의 채택을 지속하는 동시에 북한주민의 인권을 실질적으로 개선할 수 있는 실효적인 방안들이 강구되어야 한다.

제안 4) 재중 탈북자 보호를 위한 예방책임의 강조

중국 당국의 탈북자 강제송환은 보호책임의 대상인 국제형사재판소 로마규정의 해석상 집단살해죄와 인도에 반한 죄에 해당될 가능성이 있다. 그러나 중국은 로마규정의 당사국이 아니다. 다만 유엔 안전보장이사회가 소추관에게 회부하는 경우에는 국제형사재판소(ICC)가 관할권을 행사할 수 있다(로마규정 제13조). 안전보장이사회 결정은 5개 상임이사국의 동의투표를 포함한 9개 이사국의 찬성으로 결정된다(유엔 헌장 제27조 제3항). 현실적인 측면에서 유엔 상임이사국인 중국이 자국의 국내문제에 대해 ICC의 관할권을 수락하리라고 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 집단살해방지협약과 로마규정에 집단살해가 처벌의 사유로 포함되어 있기는 하지만 탈북자 강제송환 및 추방이 실제 처벌로 이어질 가능성은 낮

6) 유럽의회는 2010년 7월 8일 북한에 관한 유럽의회결의(European parliament resolution of 8 July 2010 on North Korea)를 채택하였고(문서번호: P7_TA(2010)0290), 2012년 5월 24일에는 북한난민에 관한 유럽의회결의(European Parliament resolution on the situation of North Korean refugees)를 채택(문서번호: P7_TA-PROV(2012)0229)하였다.

다고 보인다.

보호책임, 특히 대응책임이 문제되는 경우는 리비아 사태에서 보듯이 인권침해가 대규모로 발생하는 경우이다. 탈북자 강제송환이 대규모 인권침해에 해당하는지의 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 무엇보다 국제공동체의 대표적인 기구가 유엔이라고 할 수 있는데 유엔이 보호책임을 이행하기 위해서는 앞서 살펴본 ICC의 관할권행사와 마찬가지로 문제가 제기된다. 즉, 유엔의 보호책임 이행을 위해서는 유엔 안전보장이사회의 명시적인 결의가 필요한데 상임이사국인 중국이 자국의 인권 문제에 대해 거부권을 행사할 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다.

재중 탈북자의 보호를 위해서는 중국에 대해 보호책임, 그 중에서도 예방책임의 책무가 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 인권침해가 발생한 이후의 대응책임이나 재건책임보다는 예방책임의 이행이 인권보호에 보다 적합하기 때문이다. 중국의 예방책임 이행을 위해서는 중국의 로마규정 가입이 중요하다. 탈북자 보호에 대한 헌법상의 책무가 있는 우리나라는 보호책임의 2차 주체인 국제공동체와 탈북자 보호를 위한 연대를 강화해야 한다. 다른 한편, 중국이 유엔 안전보장이사회 상임이사국이라는 현실적인 측면에서는 관련 범죄자를 처벌하고 국제공동체가 중국 내의 인권침해를 이유로 보호책임을 이행하는 데는 어려움이 있다. 이는 탈북자 강제송환 문제에 대한 대응에 있어 난민지위협약과 고문방지협약으로 대표되는 규범적 접근도 필요하지만 전략적·외교적 접근도 필요하다는 점을 말해 준다. 탈북자 문제에 대한 전략적 접근을 위해서는 적극적 외교와 조용한 외교를 병행 추진할 필요가 있다. 이를 위해 정부 내에 북한인권 및 탈북자 문제를 총괄하는 전담기구 설치, 중국 전문가 양성, 대중국 인권외교 강화가 필요하다.

제안 5) 국제공동체 일원으로서 보호책임 이행의 구심적 역할

북한 급변사태 또는 북한 유사 시 유엔이 대응책임을 이행할 경우 한국 정부는 국제공동체 일원으로서 보호책임 이행에 있어 구심적 역할을 하여야 한다. 한국 정부는 국제공동체의 일원으로서 ‘인권 보호’라는 공동의 목표 하에 북한의 사태에 대한 대응과 동시에 남북한의 특수한 관계를 고려한 대응을 함께 고민해야 한다. 유엔을 중심으로 한 국제공동체의 대응책임 이행 과정에서 참여는 그 이후의 재건 과정에서의 역할뿐만 아니라 남북한 문제의 해결에 있어서도 중대한 영향을 미칠 것이므로, 한국 정부는 국제공동체의 대응책임 이행의 시작에서부터 주도적

역할을 수행하는 것이 향후 북한 문제 해결에 있어 한국 정부의 영향력을 강화하고 주도권을 확보하는 데 많은 영향을 미칠 것으로 판단된다.

제안 6) 평화유지활동의 적극적 참여

대응책임 및 재건축책임의 일환으로서 평화유지활동에 적극 참여하여야 한다. 유엔체제 내에서 대응책임의 실제 운용 방식으로 평화유지활동이 중요하게 거론되는 만큼 북한 유사 시 대응 과정에도 평화유지군 파견이 중요하게 고려될 가능성이 있다. 한국 정부는 1991년 9월 유엔 가입 이후 1993년 7월 처음으로 소말리아 평화유지단(UNOSOM II)에 공병부대를 파병하였다. 이후 2010년 11월 현재 16개국에 연인원 5,000여 명을 파견하여 유엔평화유지활동에 참여하고 있다.⁷⁾ 이 외에도 한국 정부는 유엔 안전보장이사회 또는 국제사회의 지지에 근거하여, 지역안보기구 또는 특정 국가가 주도하여 결성하는 다국적군에 참여하여 분쟁해결, 평화정착, 재건지원 활동 등을 수행해왔다.⁸⁾ 그리고 2010년 1월 25일에는 평화유지활동을 법적으로 뒷받침하기 위해 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」을 제정하였다.⁹⁾ 한국 정부는 앞으로도 국제평화유지활동에 대한 참여를 점진적으로 확대한다는 입장을 갖고 있으며, 이를 위해 파병기반체제를 확충하고 PKO 다자연습 참여 확대 등을 추진해 나가고 있다.¹⁰⁾ 이와 같이 한국 정부는 기존의 유엔 이행체제에 적극적으로 참여해왔으며, 앞으로도 국제평화유지활동의 범위와 규모를 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이를 통해 국제공동체의 일원으로서 평화유지활동을 통한 대응책임 및 재건축임을 이행에 나가야 한다.

제안 7) 인도적 지원을 통한 보호책임의 이행

최근의 유엔 논의에서 재난은 보호책임의 범주에 포함되지 않지만, 보호책임이 여전히 ‘생성중인’ 개념이라는 점에서 재난 상황에도 적용될 가능성을 배제할 수는 없다. 특히 북한의 경우 발생 또는 발생 가능성이 큰 재난 상황들이 존재하며 이러한 재난 상황은 북한 사회의 정치적·경제적 상황과 맞물리면서 더 큰 재난으

7) 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), p. 84.

8) 위의 책, p. 87.

9) 동법은 2010년 4월 26일부터 시행되고 있다.

10) 국방부, 『2010 국방백서』, p. 90.

로 발전 또는 발전할 가능성이 존재한다. 실제로 1990년대 초 이후 홍수와 가뭄이 번갈아 발생하면서 많은 북한주민이 기근에 시달리고 있으며 이로 인해 수많은 사망자가 발생하면서 국가적 재난 상황이 지속되고 있다. 2012년 올해에도 북한은 가뭄과 홍수로 인하여 쌀을 비롯한 식량 작물의 수확량이 줄어 심각한 식량난에 직면하고 있으며, 국제사회의 도움 없이는 비상상황에 대처하기 어려운 것으로 관측되고 있다. 또한 북한은 백두산 대폭발로 인한 환경 재난의 가능성이 매우 높으며, 이러한 재난 발생은 북한뿐만 아니라 한국, 중국, 일본 등 인근 지역에 심각한 피해를 입힐 것으로 예상되고 있다. 핵발전소와 핵무기를 보유하고 있어 인재든 자연재이든 방사능 유출 사고로 인한 재난이 발생할 수 있다는 점에서 이러한 재난 상황에도 보호책임이 적용되는 것으로 논의가 발전한다면 북한의 문제에 좀 더 다양하게 접근할 수 있을 것이다.

북한에 보호책임 중 대응책임이 발동하는 상황에 직면하는 경우 북한 사회는 사회불안과 함께 경제난에 시달리게 될 것이며, 이는 곧바로 북한주민들의 생존을 위협하는 결과를 야기할 것이다. 북한 정권이 상대적으로 안정되어 있는 지금도 북한은 극도의 경제적 궁핍을 겪고 있으며 북한 정부가 직접 나서서 국제사회의 지원을 요청하고 있는 게 현실이다. 더욱이 북한 유사시에는 더 많은 지원이 긴급하게 요구될 것이다.

국제사회의 대북지원에서 유엔이 가장 많은 비중을 차지하고 있다는 점에서 북한의 대응책임 발동 상황의 이행에 있어 유엔의 역할은 절대적이라고 할 수 있다. 유엔이 대북지원을 시작하게 된 계기는 북한의 뉴욕 주재 유엔대표부가 1995년 유엔인도지원국(UNOCHA)에 대북 긴급지원을 요청하고 난 이후부터이다.¹¹⁾ 그 이행의 구체적인 창구를 살펴보면 유엔의 전문기구인 세계식량계획(WFP), 식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO) 등이다. 그러나 북한과 미국 정부와의 갈등, 대북지원의 분배 투명성 문제 등은 대북지원에 악영향을 주었다. 특히 유엔을 통한 대북지원의 주요 공여국인 일본이 납북자 문제와 북핵 문제로 북일 관계가 악화되자 2004년 8월 이후 유엔을 통한 대북지원을 중단하였다. 물론 대응책임의 발동 상황에 따라 인도적 지원의 상황 또한 달라지겠지만, 대북지원을 통한 대응책임의 이행은 앞으로도 미국, 일본, 중국 등 주요 공여국의 대북정책에 따라 크게 영향을 받을 것은 분명

11) 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치논총』, 제44권 제1호 (한국국제정치학회, 2004), p. 263.

하다. 유엔은 북한 문제에 있어서 뿐만 아니라 다른 국가의 대응책임 상황에 있어서도 마찬가지로, 특정 국가의 정치적 고려에서 벗어나 안정적 지원을 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다.

제안 8) 남북한 특수관계의 국제적 공인

남북한 특수관계를 근거로 북한주민에 대한 보호책임의 당위성 내지 법적 근거가 우리나라에 있다는 논리를 적극 개발할 필요가 있다. 우리나라는 국제공동체의 일원이면서 동시에 북한과는 특수관계에 있다. 따라서 국제공동체의 일원으로서 보호책임을 이행하는 한편 남북한 특수관계를 근거로 보호책임을 적극 원용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 다시 말해 우리 헌법 제3조는 북한의 영토까지 대한민국의 영토로 규정하고 있고, 1991년 채택된 남북기본합의서는 전문(前文)에서 남북한 사이의 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 정의하고 있다. 『남북관계발전에 관한 법률』 제3조 제1항 역시 마찬가지로 규정하고 있다. 그리고 남북한 특수관계에 따라 남북한 간의 거래도 일반적인 외국과의 거래가 아닌 ‘민족내부거래’로 규정되고 있다(남북기본합의서 제15조). 남북교류·협력 부속합의서도 남과 북이 ‘민족내부 교류로서의 물자교류’를 실현하며, 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않고 남북 사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다고 규정하고 있다(제1조 제10호). 이에 따라 『남북관계발전에 관한 법률』 제3조 제2항과 제12조, 『세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법』 제5조에도 남북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부거래로 규정되어 있다.¹²⁾

보호책임의 이행에 관한 국가들의 입장에서 살펴봤지만 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 중국과 러시아는 보호책임의 규범과 이행 측면에서 모호한 태도를 취하고 있다. 이와 관련하여 북한 급변사태 시 북한 내에서 보호책임이 발동될 상황이 발생하는 경우 중국이 북한 내 자국민 보호를 이유로 유엔의 보호책임 결의에 찬성함으로써 북한에 개입하려 들 가능성을 전혀 배제할 수 없다. 이 경우 우

12) 이밖에도 소위 4대 남북경협합의서로 불리는 『남북사이의 투자보장에 관한 합의서』, 『남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서』, 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 및 『남북사이의 청산결제에 관한 합의서』 前文과 『개성공업지구 통선에 관한 합의서』 제2조 제1항, 『남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서』 前文, 『남북해운합의서』 前文도 같은 취지의 규정을 두고 있다.

리는 남북한 특수관계를 근거로 국제사회에 북한에 대한 관할권이 우리에게 있음을 적극 주장해야 한다. 이를 위해서는 남북한 특수관계와 민족내부거래를 국제사회로부터 공인받아 두는 것이 중요하다.

제안 9) 동아시아 지역 차원에서의 보호책임 논의 주도

보호책임 이행에 있어서 지역기구의 역할 역시 중요하다. 국가가 자신의 일차적 보호책임 이행에 실패했을 경우 유엔과의 협의하에 지역 정세에 더 익숙하고 신속한 대응이 가능한 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS), 아프리카연합(Africa Union: AU)과 같은 지역기구가 아프리카에서 중요한 역할들을 해온 것이 사실이다. 리비아, 시리아 등 최근 아랍 및 아프리카 지역에서 발생한 다양한 사태에 대해 아랍연맹(League of Arab States), 걸프협력기구(Cooperation Council for the Arab States of the Gulf: GCC) 등이 적극적인 중재 역할을 수행한 것 또한 주목할 만하다. 또한 최근 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 ‘예방’책임 관련해서도 지역기구는 관련 회원국들과의 다양한 협력을 통해 대량인권침해를 미연에 방지하고 국가들의 인권보호 및 대량인권침해방지 역량을 강화하는 프로그램을 실시하는 등 예방과 관련된 지원 업무를 수행할 수 있다. 이러한 중요성을 인지한 유엔도 여러 지역기구와의 다양한 협력 프로그램을 현재 시행하고 있다.

한편 한반도가 속한 동아시아 지역에서는 앞서 언급한 기타 지역과 달리 엄격한 의미에서의 지역기구는 찾아보기 힘들다. 물론 아세안(ASEAN)과 같은 지역기구가 존재하긴 하지만 한반도와 직접 관련된 기구는 아니다. 인권보호 메커니즘 차원에서 살펴보더라도 유럽, 미주, 아프리카는 물론 최근 ASEAN에 정부 간 인권위원회가 설립되었지만 한국, 북한이 속한 동북아를 관할하는 지역인권기구는 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 한반도의 보호책임 이행과 관련된 지역기구의 역할을 모색한다는 것은 기본적으로 불가능하다. 그럼에도 보호책임 이행에 있어서 지역기구의 다양한 역할들을 고려할 때, 완전하진 않아도 동아시아 지역에서 활용 가능한 다소 느슨한 형태의 협의체까지 포함하는 넓은 의미의 지역기구들의 역할을 모색하는 것은 필요하다. 먼저, 비록 현재 진행되지는 않고 있지만, 북핵 문제 등 한반도 현안을 직접 다루는 정부 차원의 다자안보협의체인 ‘6자회담’을 북한인권 문제를 함께 논의하는 장으로 활용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 또 다

른 국가 간 협의체인 ‘아세안지역안보포럼’(ASEAN Regional Forum: ARF)도 유용할 수 있다. 1994년 아태지역 최초의 공식적 다자안보대화체로 ASEAN이 설립한 ARF는 한국은 물론이거니와 북한도 2000년에 가입하여 참가하고 있다. 그 간 ARF는 북핵과 같은 전통안보 현안은 물론 해양안보, 초국가범죄, 테러 등 비 전통안보 또한 적극적으로 다뤄왔는데, 인간안보와 직접 관련 있는 보호책임 관련 상황에 대한 논의의 장으로도 적절해 보인다. 특히 한반도 문제에 직접 이해관계가 없는 동남아 국가들이 다수 참여하는 다자간 협의체라는 성격상 북한에 대해 보다 객관적인 기준과 논리를 가지고 북한의 인권 개선 및 향후 대량인권침해사태 예방대책에 대해 솔직한 의견교환의 장으로 기능할 가능성을 모색할 필요가 있다. 기타 ASEAN+3(한·중·일), 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS), 한·중·일 정상회의 등 다양한 정부 간 지역 협의체를 통해 북한의 심각한 인권침해상황을 객관적으로 알리고 보호책임의 논리를 적극적으로 적용할 필요가 있음을 주지시키는 등의 노력을 창조적으로 병행하는 방안을 강구할 필요가 있다.

4. 기대효과

가. 북한주민의 인권보호 신장에 기여

일 국가내의 인권 문제는 더 이상 국내문제에만 머무르지 않고 국제적인 관심사안이 되고 있다. 더욱이 북한주민들은 소위 영토조항으로 불리는 우리 헌법 제3조의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 또한 탈북자들이 전 세계에 흩어져 거주하고 있다. 이 가운데 재중 탈북자들의 보호 문제가 특별한 관심을 받고 있다. 이들이 강제북송될 경우 말로 형용하기 어려운 인권 유린을 당하기 때문이다. 보호책임의 1차적인 책임은 개별 국가에게 있지만 개별국가가 보호책임에 실패할 경우 국제공동체가 거주민을 보호할 책임이 있다. 우리나라는 보호책임의 2차 주체인 유엔 및 지역기구와 협력하여 북한주민을 보호할 다양한 방안을 강구해야 한다. 더욱이 북한은 우리와 특수한 관계에 있으며, 북한주민은 우리 헌법의 해석상 대한민국의 국민으로 간주되고 있다. 우리나라가 국제공동체와 함께 북한주민의 인권보호에 관심을 기울여야 할 이유가 있다.

나. 관할권 확보의 명분 축적

북한주민에 대한 보호책임의 이행 및 논리개발은 북한 붕괴 또는 급변사태와 같은 사태 발생 시 개입의 근거, 다르게 표현하면 관할권 확보라는 측면에서 중요하다. 국제법상 우리나라가 북한에 대한 관할권을 주장할 수 있는 법적 근거는 1950년 6·25전쟁 이후 채택된 유엔 총회와 안전보장이사회의 일련의 결의, 자위권, 한미상호방위조약, 정부승인, 민족자결권 등을 생각할 수 있다. 이와 같은 법적 근거들은 나름대로 주장의 타당성이 있는 반면 한계 또한 있다. 북한지역에 대한 관할권 행사의 다른 법적 근거들과 함께 보호책임 이론을 면밀하게 검토하여 원용할 경우, 북한지역에 대한 개입의 명분을 확보하는 데 유리하게 작용할 수 있다.

