

주(註)

특정 국가, 영토, 도시, 지역 또는 관계당국의 법적 지위와 국경의 설정과 관련하여 본 책자에서 지칭된 명칭과 수록된 자료들은 아태지역 국가인권기구포럼의 견해를 포함하고 있지 않음을 밝힌다.

ISBN 978-0-9873578-0-9 (인쇄본)

ISBN 978-0-9873578-1-6 (전자본)

국제인권 및 국제인권제도: 국가인권기구 매뉴얼

© Copyright: 아태지역 국가인권기구포럼(APF) 2012년 7월

본 책자에 수록된 내용은 자유롭게 재 출판 될 수 있다. 단, 그 출처는 명시 되어야 하며, 재 출판된 내용이 포함된 책자의 사본 1부를 아래 주소로 보내야 한다.

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

C o n t e n t s		
목차		
머리말		iii
도움을 주신 분들		iv
주요 약어 리스트		v
제1장	도입	3
제2장	인권은 무엇인가?	9
제3장	국제인권법은 무엇인가?	15
제4장	유엔헌장에 기초한 제도: 개요	30
제5장	유엔 인권이사회	45
제6장	국가별 인권상황 정기검토	60
제7장	특별절차	76
제8장	유엔 인권이사회의 기타 상시 메커니즘	89
제9장	유엔 인권이사회의 임시 메커니즘	97
제10장	조약에 기반한 제도: 개요	102
제11장	조약 감시기구: 조약 이행 감시	112
제12장	조약 감시기구: 조약의 해석	131
제13장	국제 진정절차	134
제14장	유엔 인권최고대표	151
제15장	지역적 인권 메커니즘	157
제16장	국가인권기구들간 국제협력 메커니즘	164
사례연구 1	말레이시아 국가인권위원회와 국가별 인권상황 정기검토	179
사례연구 2	요르단 국가인권위원회와 특별절차	183
사례연구 3	호주 국가인권위원회의 인종차별 철폐 위원회 참여	186
사례연구 4	필리핀 국가인권위원회와 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회	189
사례연구 5	필리핀 국가인권위원회와 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방 위원회	192
사례연구 6	동티모르 국가인권위원회와 여성차별 철폐 위원회	197
사례연구 7	몰디브 국가인권위원회와 국가적 예방 메커니즘	199
요약		205

국가인권기구와 국제인권제도는 양방향의 관계를 갖고 있습니다. 국제인권제도는 국가인권기구의 증진에 기여합니다. 즉, 국가인권기구의 핵심표준인 파리원칙을 채택하고 각 국가가 파리원칙을 준수하는 효과적, 독립적 국가인권기구를 설립 및 강화하도록 국가별 인권상황 정기검토 및 조약 감시기구들을 통해 독려하는 한편, 이를 위해 기술적 지원을 제공합니다.

국가인권기구들 역시 국제인권제도에 기여하고 있습니다. 국가인권기구들은 유엔 인권이사회 세션에 참여하고, 중대한 인권침해 문제가 반복적으로 발생할 경우 진정절차를 통하여 인권이사회에 이를 제시합니다. 또한 인권이사회의 특별절차, 국가별 인권상황 정기검토 및 조약 감시기구의 국가별 조약이행보고서 검토 활동에 기여합니다.

동 매뉴얼은 국가인권기구들의 국제 인권메커니즘 참여를 지원하기 위한 목적으로 제작되었으며 국제인권제도 하에서 국가인권기구들이 어떤 활동을 수행하고 있는지 사례를 들어 제시하고 있습니다. 동 매뉴얼이 APF 교육과정에 활용됨은 물론, APF 국가인권기구 회원들의 자체적인 역량개발 노력에도 유용한 도움이 되기를 바랍니다.

Kieren Fitzpatrick
아태지역 국가인권기구포럼 사무국장

A c k n o w l e d g e m e n t s

도움을 주신 분들

- 원고작성: Chris Sidoti (APF 전문컨설턴트)
- 연구 지원: Erin Crawford, Clare Sidoti
- 초안 검토: Suraina Pasha, Benjamin Lee (APF)
- 편집: James Iliffe
- 디자인 & 구성: Lisa Thompson (JAG Design)

동 매뉴얼은 APF 국가인권기구 회원들의 긴밀한 협조를 바탕으로 제작되었습니다. 동 티모르 국가인권기구의 Silverio Pinto Baptista 부대표께서 국제 인권제도와의 협력사례 관련 정보를 제공하여 주셨습니다.

이외에도 다수의 아태지역 국가인권기구 관계자들께서 동 매뉴얼 작성에 필요한 정보 및 사례연구 자료를 제공하여 주셨습니다. (나열순서: 알파벳)

Aishath Shahula Ahmed (몰디브), Atchara Shayakul (태국), Bushra Abo Shahout (요르단), B.S. Nagar (인도), Hala Al-Ali (카타르), Hussain Moin (아프가니스탄), Karen Gomez Dumpit (필리핀), Katerina Lecchi (호주), Lee Pei Hsi (말레이시아), Michael White (뉴질랜드), Shree Ram Adhikari (네팔), Moomina Waheed (몰디브)

List of key abbreviations

주요 약어 리스트

APF	아태지역 국가인권기구포럼 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)
CAT	고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CPED	강제적 실종으로부터의 보호에 대한 국제협약 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
CRC	아동의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of the Child)
CRPD	장애인의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
ECOSOC	유엔 경제사회이사회 (United Nations Economic and Social Council)
GA	유엔 총회 (United Nations General Assembly)
HCHR	유엔 인권최고대표 (United Nations High Commissioner for Human Rights)
HRC	유엔 인권이사회 (United Nations Human Rights Council)
ICC	국가인권기구 국제조정위원회 (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)
ICCPR	시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ICESCR	경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

List of key abbreviations

주요 약어 리스트

ICRMW	모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
NGO	비정부 기구 (Non-governmental organization)
NHRI	국가인권기구 (National human rights institution)
NIRMS	유엔 인권최고대표사무소 내 국가기구 및 지역 메커니즘 부서 (National Institutions and Regional Mechanisms Section of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
NPM(s)	고문예방협약 선택의정서에 따른 국가적 예방 메커니즘 (National preventive mechanism(s) under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)
OHCHR	유엔 인권최고대표사무소 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
OP	본문 (operative paragraph)
OPCAT	고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)
PP	전문 (preambular paragraph)
SC	유엔 안전보장이사회 (United Nations Security Council)
ICC SCA	ICC 승인 소위원회 (Sub-Committee on Accreditation of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)
SP	인권이사회 특별절차 (Special procedure of the Human Rights Council)
TMB	조약 감시기구 (Treaty monitoring body)
UDHR	세계인권선언 (Universal Declaration of Human Rights)
UN	유엔(United Nations)

List of key abbreviations

주요 약어 리스트

UPR	국가별 인권상황 정기검토 (Universal Periodic Review)
-----	---

제1장~16장

국제인권 및 국제인권제도

— 국가인권기구 매뉴얼

제1장	도입	3
제2장	인권은 무엇인가?	9
제3장	국제인권법은 무엇인가?	15
제4장	유엔헌장에 기초한 제도: 개요	30
제5장	인권이사회	45
제6장	국가별 인권상황 정기검토	60
제7장	특별절차	76
제8장	인권이사회의 기타 상시 메커니즘	89
제9장	인권이사회의 임시 메커니즘	97
제10장	조약에 기반한 제도: 개요	102
제11장	조약 감시기구: 조약 이행 감시	112
제12장	조약 감시기구: 조약의 해석	131
제13장	국제 진정절차	134
제14장	유엔 인권최고대표	151
제15장	지역적 인권 메커니즘	157
제16장	국가인권기구들간 국제협력 메커니즘	164

제 1 장 도입

<핵심 이슈>

- 국가인권기구의 설립 및 발전 과정에 국제인권제도는 어떤 역할을 하였는가?
- 국제인권제도 내에서 국가인권기구들은 어떤 역할을 해야 하는가?

국가인권기구는 각 국가의 법과 절차에 의해 설립되는 기구이지만 이들의 존립 자체는 국제인권제도와 밀접한 관련이 있다. 국가인권기구가 처음 등장한 것은 1970년대 말~1980년대이었지만 이들이 오늘날까지 성장할 수 있었던 가장 직접적인 동인은 1993년 오스트리아 빈에서 개최된 비엔나 세계인권회의였다. 당시 세계인권회의는 국가인권기구들을 다음과 같이 강력히 지지하였다.

세계인권회의는 국가인권기구들이 자국 정부에 자문제공, 인권침해 구제, 인권 관련 정보보급, 인권교육 등 인권의 증진 및 보호를 위해 중요하고 건설적인 역할을 수행하고 있음을 인정한다.

세계인권회의는 국가인권기구의 설립 및 강화를 권장한다. 이와 관련하여, ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙’을 존중하는 한편, 각 국가는 국가인권기구 설립에 있어서 자국의 필요에 가장 적합한 기본틀을 선택할 권리가 있음을 인정한다.¹⁾

비엔나 세계인권회의 개최 이후, 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights)는 국가인권기구에 대한 국제사회의 지지를 재확인하고 모든 국가가 국가인권기구를 설립하도록 권장하는 취지의 결의문을 매년 채택하였다.²⁾ 인권위원회의 후속기구인 유엔

1) 비엔나선언과 행동계획; 제1부; 36항

2) 결의문 2005/74 (위와 관련하여 유엔 인권위원회에서 가장 마지막으로 채택된 결의문)

인권이사회(UN Human Rights Council)도 국가인권기구에 대한 첫 결의문을 많은 회원국들의 공동후원 및 만장일치로 2011년에 채택하였다. 이는 국가인권기구의 존재 이유에 대해 국제적으로 보편적 합의가 형성되었고 이들의 역할과 중요성이 인정되었음을 보여주는 것이다.³⁾ 유엔 총회도 유사한 취지의 결의문들을 채택하여 왔으며 가장 최근으로는 2011년 말에 관련 결의문을 채택하였다.⁴⁾ 조약 감시기구들 역시 최종견해(concluding observation)상에 국가인권기구의 설립 및 강화를 언급하는 등 국가인권기구를 지지하고 있다.⁵⁾ 국가별 인권상황 정기검토가 2008년에 도입된 이래, 유엔 인권이사회가 채택하는 국가별 검토보고서에는 국가인권기구와 관련된 권고가 주요 부분을 차지했다.

비엔나선언 및 행동계획, 유엔기구들의 결의문에 대응하여 유엔 인권최고대표(UN High Commissioner for Human Rights)는 1995년부터 국가인권기구의 설립 및 강화를 지원하기 시작했다. 1995년~2003년에는 선임특별고문이 지원을 담당하였고⁶⁾ 현재는 유엔 인권최고대표사무소 내에 ‘국가기구 및 지역 메커니즘 부서(National Institutions and Regional Mechanisms Section)’가 그 역할을 맡고 있다.

이렇듯 국가인권기구에 대한 국제적인 관심이 확대되기 이전에 국가인권기구들이 이미 국가인권기구의 설립 및 진정성 평가를 위한 국제적 기준을 모색하였다는 점은 고무적인 일이다. 국가인권기구에 대한 최초의 가이드라인은 1978년 당시 유엔인권위원회가 주최했던 정부간 세미나에서 작성되었다.⁷⁾ 그러나 당시에는 전 세계적으로 국가인권기구들의 숫자가 소수에 불과했기 때문에 동 가이드라인이 활성화되지는 않았다.

1991년이 되어서도 전 세계 국가인권기구의 숫자는 20개가 채 되지 않았다. 그럼에도 이들은 최초의 국가인권기구들간 국제회의를 파리에서 개최하고 국가인권기구의 지위에 대한 원칙 (“파리원칙”)을 채택하였다. 파리원칙은 이후 유엔 인권위원회와 총회의 공

3) 유엔 인권이사회 결의문 17/9, 2011년 6월16일 채택

4) 유엔 총회 결의문 66/169, 2011년 12월 19일 채택

5) 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)는 국가인권기구 지역에 관한 조약 감시기구들의 권고 모음집을 제작하였음. <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx> 참조

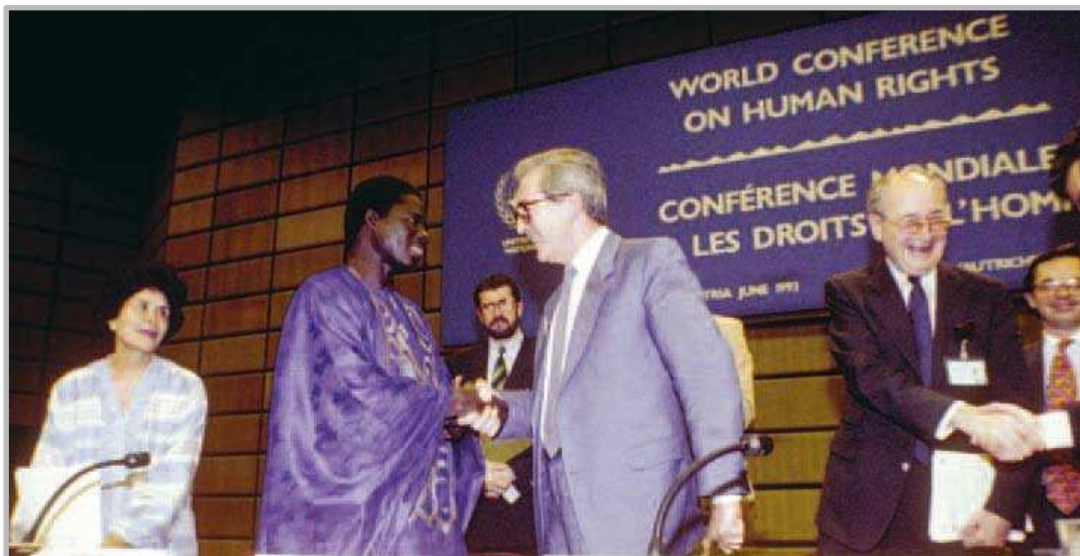
6) Brian Burdekin 특별고문은 1987년~1994년간 호주 인권위원으로 활동한 인권전문가임.

7) *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*; 전문 교육과정 No. 4 (개정본 1); 유엔인권최고대표부; 2010년; 7페이지

식 지지를 받았다.⁸⁾ 일반적으로 유엔은 유엔 절차를 거쳐 수립된 가이드라인이 아니면 공식적인 지지를 표하지 않는다는 점에서 볼 때, 파리원칙의 채택은 매우 이례적인 것이었다. 또한 국가인권기구들의 숫자가 급속히 증가하기에 앞서 이들이 준수해야 하는 최소한의 기준을 제시하였다는 점에서도 중요한 의의가 있다.

국제인권제도는 최소한의 국제적 기준을 준수하여 국가인권기구들이 설립되어야 함을 강조하는 한편, 국가인권기구들도 국제인권제도에 기여해야 함을 요구하였다. 파리원칙도 이를 수용하여 국가인권기구의 필수적인 “역량과 책임”의 일환으로 다음과 같이 명시하였다.

.....인권의 증진 및 보호를 위하여 유엔, 유엔 산하기구, 관련 지역 및 국가 기구와 협력하여야 한다.⁹⁾



➔ 1993년 세계인권회의의 폐막식에서 Ibrahima Fall 사무총장(왼쪽)과 Alois Mock총재가 축하의 악수를 나누고 있다. UN사진

8) 파리원칙은 1991년 10월 7~9일 파리에서 개최된 인권의 증진과 보호를 위한 국가기관 관련 제1차 국제 워크숍에서 그 초안이 승인되었고 이어서 1992년 유엔 인권최고대표사무소 결의문 1992/54, 1993년 유엔 총회 결의문 48/134에 의해 후속 승인되었음.

9) 파리원칙; 3(e)항

국가인권기구 국제조정위원회(ICC)의 승인 소위원회(SCA)는 파리원칙을 준수하는 국가인권기구들의 등급 승인 및 검토 절차에 상기 조항을 적용하고 있다.¹⁰⁾

승인 소위원회는 국가인권기구와 국제인권제도, 특히 유엔 인권이사회 및 이사회 메커니즘(특별절차 수임주체), 유엔 인권조약 감시기구들간 협력의 중요성을 강조한다. 국가인권기구는 인권 메커니즘들에게 정보와 의견을 제공하고 국제인권제도가 제시하는 권고들이 자국 내에서 이행될 수 있도록 후속조치를 취해야 한다. 또한, ICC, 승인 소위원회, 사무국, 국가인권기구의 지역기구들과 적극적으로 협력해야 한다.¹¹⁾

등급 승인보고서에서 승인 소위원회는 국가인권기구들의 국제인권제도 참여에 대해 종종 언급하며 의견을 제시하였다.¹²⁾

2009년 7월 유엔 인권최고대표사무소가 발표한 조사결과에 따르면 대다수의 국가인권기구들은 국제인권제도에 활발하게 참여하고 있지 않는 것으로 나타났다.¹³⁾

파리원칙을 제대로 준수하는 기구임을 대외적으로 인정받고자 국제인권제도에 참여하는 국가인권기구들이 있다. 하지만 그보다 국가인권기구들의 국제인권제도 참여가 중요한 이유는 국제인권제도 만으로는 인권의 증진 및 보호에 한계가 있기 때문이다. 그렇기 때문에 국가인권기구들이 국제인권제도를 필요로 하는 그 이상으로 국제인권제도는 이들의 참여를 필요로 한다. 각국 정부가 제출하는 국가보고서는 대부분 자국에 유리한 방향으로 작성되어 있고 NGO 보고서는 정치성을 띠거나 정확도가 결여되어 있는 반면

10) 국가인권기구의 국제적 승인시스템은 동 매뉴얼 16장 참조.

11) ICC 승인 소위원회의 최종견해 참조: “1.4. 국제인권제도와의 상호작용”

12) 2008년 11월 3~6일 승인 소위원회세션에서 러시아, 알바니아, 파라과이의 국가인권기구들에 대해 제시된 보고서 및 권고 참조. 2009년 3월 26~30일 승인 소위원회세션에서 카타르, 알제리, 에쿠아도르, 말레이시아 국가인권기구들에 대해 제시된 보고서 및 권고 참조
(<http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/ICCAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>)

13) *Survey on National Human Rights Institutions*; OHCHR; 2009년 7월; <http://nhri.ohchr.org>. 참조. 국가인권기구의 조직구조 및 활동에 관해 설문조사를 진행하였고 61개 국가인권기구들이 설문에 참여하였음. 안타깝게도 호주, 덴마크, 가나, 인도, 인도네시아, 케냐, 한국 등 매우 활발한 활동을 하고 있는 국가인권기구들 중 다수가 설문에 응하지 않았음.

국가인권기구들은 자국의 인권상황에 대해 독립적, 객관적 정보를 제공하기 때문에 국제인권제도에 유용한 도움이 된다. 파리원칙을 준수하는 국가인권기구들은 공식적으로 승인된 기구이자 권위를 갖고 견해를 제시할 수 있는 독립적인 기구로서 인권침해 상황을 조사 및 보고할 수 있는 합법적인 책임과 권한을 갖고 있다. 또한 자국 내에서의 경험을 바탕으로 국제인권법과 관행을 발전시키는 데에도 기여할 수 있다.

국가인권기구들은 다양한 국제 인권 메커니즘을 통해 기여할 수 있지만 실제로 인권 메커니즘에 참여하는 국가인권기구들의 숫자는 매우 적다. 그 이유는 국제인권제도 참여가 갖는 중요성과 그 효과를 알지 못하거나 비록 알고 있다 해도 효과적인 기여방법을 모르기 때문이다.

이에, 동 매뉴얼에서는 국가인권기구들이 국제인권제도에 참여할 수 있는 기회에는 무엇이 있는지 알아보고 이미 국제인권제도에 참여하고 있는 국가인권기구들의 경험을 공유하고자 한다. 여기서 국제인권제도란, 유엔인권이사회, 특별절차, 국가별 인권상황 정기검토 등 유엔헌장에 근거한 제도와 조약 감시기구 등 인권조약에 근거한 제도를 통칭하는 것이다. 동 매뉴얼에서는 국가인권기구들이 다양한 국제 메커니즘에 효과적으로 참여함으로써 국내외 인권 증진에 기여할 수 있도록 그 방법을 제시하고자 한다.

동 매뉴얼에서는 본론에 들어가기 앞서 다음의 두 가지 근본적인 주제를 살펴보고자 한다.

- 인권이란 무엇인가?
- 국제인권법이란 무엇인가?

그리고 나서 국제인권제도 하에 어떤 메커니즘들이 존재하며 국가인권기구들이 여기에 참여할 수 있는 방법은 무엇인지 살펴본다. 마지막으로 국가인권기구들간 국제적, 지역적 협력현황을 알아본다.

<핵심 포인트: 제1장>

- 1993년에 개최된 비엔나 세계인권회의는 모든 국가가 파리원칙을 준수하는 독립적 국가 인권기구를 설립하도록 권고하였다.
- 유엔 인권최고대표는 국가인권기구의 설립과 강화를 지지하는 대표적인 옹호자이다.
- 국가인권기구들은 국제인권제도에 참여하여야 한다.

제 2 장 인권은 무엇인가?

<핵심 이슈>

- 인간이란 무엇인가?
- 진정한 인간적 삶을 살기 위해서는 무엇이 필요한가?
- 인권이란 무엇인가?
- 인권의 필수적 특성에는 무엇이 있는가?

1. 인권의 정의

‘인권’이 무엇인지 명확히 정의 내리기는 어렵다. 인권에 대한 국제조약, 선언문, 결의문은 많지만 그 어느 것도 ‘인권’에 대해 보편적으로 합의된 정의를 제시하고 있지 않다. 인권관련 서적도, 학술서적이던 일반서적이던, 독자들이 이미 인권의 의미를 알고 있다고 가정하고 인권을 정의하려 들지 않는다. 국제인권법이나 ‘인권’의 특성 및 구성요소 등에 대해서는 정의가 가능하고 또는 개념 정립이 이루어지고 있는 반면 ‘인권’ 그 자체에 대해서는 보편적으로 수용되는 단일한 정의를 도출해 내기란 현재까지 불가능했다.

따라서 ‘인권’은 한마디로 정의를 내리기 보다는 다음과 같이 설명할 수 있겠다.

- 인간성의 근본 또는 기초를 이루는 것
- 요구나 요청에 의하지 아니한, 주어진 권리
- 모든 인간이 공통적으로 갖고 있는 것

인권이 어디에서 유래되었는가에 대해서도 보편적으로 수용되는 단일한 답을 도출하

는 것이 불가능했다. 국제인권조약이나 선언문 등도 이 부분에 대한 답을 제시하지 않고 있다. 인권의 출발점은 어디인지 물어보면 사람마다 자신의 신념이나 의견에 따라 다른 대답을 내놓는다. 어떤 이들은 인권은 신이 내린 선물이라 할 것이고 다른 이들은 세속적인 분석을 인용하거나 이데올로기적인 관점에서 답을 할 것이다. 포스트모던 학자들은 인권이란 인간의 상상력 또는 이데올로기적 목적에서 비롯된 것이고 객관적 실체는 없다고 말할 것이다.

이러한 이슈들은 학계에서도 많이 논의되어 왔고 어떤 국가들은 자국의 전통과 문화적 배경을 토대로 자체적인 답을 도출해 내기도 했다. 반면, 국제적 차원에서는 실용성을 중시하여 상기와 같은 이슈들은 덮어두고, 인권의 특성과 인권법의 내용을 규명하는 데에 중점을 두었다.

2. 인권은 두 가지 근본적인 의문에 대한 해답이다.

‘인권’의 정의함에 있어 어려움을 경감할 수 있는 방법 중 하나는 ‘인권’이란 개념이 추구하는 바가 무엇이며, 인간의 자기고찰에 있어 인권이 어떤 역할을 하는지를 살펴보는 것이다.

인간은 자각능력을 갖게 된 이래 끊임없이 인간성의 본질을 탐구하여왔다. 자각 및 자기성찰 능력은 인간을 지구상의 다른 생명체들과 구별 짓는 특징이다. 인간은 항상 다음의 두 가지 근본적 질문을 탐구하여왔다.

- 인간이란 무엇인가?
- 진정 인간적인 삶을 살기 위해 무엇이 필요한가?

그리고 이에 대한 답을 구하고자 다양한 분야의 지식과 과학을 탐구하였다.

- 철학자는 이 질문들을 숙고하며 철학적 이론을 발전시켰다.

- 신학자는 종교적 가르침과 관례를 만들었다.
- 생물학자는 인간의 신체 구성 및 원리를 연구하였다.
- 사회학자는 인간의 상호작용을 고찰하였다.
- 고고학자는 다양한 문화권과 사회를 관찰함으로써 해답을 찾는다.

일반적인 수준에서 철학자의 언어와 개념을 빌어 표현을 하던, 법조인처럼 전문적인 법률용어를 사용하던, 결국 상기의 근본적인 질문들에 대한 답은 바로 ‘인권’이다. 인간이란 무엇이고 진정 인간적인 삶을 살기 위해 필요한 것은 무엇인지, 즉 인간의 존엄성에 기인한 개개인의 필수적인 권리를 법률적으로 표현하려는 노력의 결과물이 ‘인권’인 것이다. 인권은 인간을 단순한 부분의 집합이 아닌 완전한 하나의 사람으로 보고, 인간성 및 인간의 존재에 대한 모든 측면을 포괄하는 개념이다.



➔ 몽골 우브스 지방, 타리아란 마을의 한 가족. 유엔사진: Eskinder Debebe

3. 인권의 필수적인 특성

1993년 오스트리아 빈에서 개최된 제2차 세계인권회의에서는 인권의 특성에 대한 명확한 합의가 도출되었다. 비엔나선언 및 행동계획은 인권의 특성을 다음과 같이 정의한다.

인권과 기본적 자유는 모든 인간이 태어나면서 부여 받는 권리이다...¹⁾

모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호의존성 및 상호연관성을 갖는다.²⁾

상기의 선언은 “인류의 모든 일원이 본원적인 존엄성, 동등하고 양도할 수 없는 권리를 갖고 있음을 인정한다”는 세계인권선언 서문의 내용을 보완하고 있다.

이외에도 국제적 논의를 거쳐 승인된 선언문들을 종합해 보면 인권을 다른 유형의 권리와 구분 짓는 다섯 가지 필수적 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 천부인권
- 보편성
- 양도불가성
- 불가분성
- 상호의존성

이들은 인권의 핵심을 이루는 필수적인 특성으로서 개별적 특성으로서도 중요한 의미가 있지만 다섯 가지 특성이 통합되어 인권 그 자체를 형성하는 것이다.

천부인권이란 인권이 개개인의 인간성에서 출발함을 의미한다. 세계인권선언에서는 인권을 “모든 인간의 생득권”이라고 묘사하고 있다. 즉, 인권은 모든 인간이 태어나면서 부여 받는 권리이며 정부가 부여, 기증 또는 양허할 수 있는 대상이 아니라는 뜻이다. 인권은 인간성의 일부를 구성하는 내재적인 천부인권이기 때문에 누구에게 받을 수도,

1) 비엔나선언 및 행동계획; 1부; 1항

2) 비엔나선언 및 행동계획; 1부; 5항

빼길 수도 없는 것이다. 정부는 인권을 부여할 수도 말살할 수도 없으며 단지 인권을 존중하고 보호하거나 또는 반대로 침해할 뿐이다.

보편성이란 모든 인간이 동일한 인권을 갖는다는 의미이다. 이 점은 인권에 대한 기본서인 세계인권선언의 제목에도 나타나 있다. 인권은 모든 사람이 갖고 있는 권리이며 “인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 성향, 국적, 사회적 지위, 재산, 출생 등 그 어떤 기준으로도 차별할 수 없다.”³⁾ 이는 호주 인권위원회의 비전 “인권: 언제 어디서든 모든 사람이 누리는 권리(human rights: everyone, everywhere, everyday)”에도 잘 나타나있다.⁴⁾ 비엔나선언 및 행동계획은 보편성과 국가별, 지역별 관습 및 전통의 관계를 다음과 같이 설명하고 있다;

국가별, 지역별 특성과 다양한 역사적, 문화적, 종교적 배경의 중요성을 잊지 않아야 하지만, 이와 동시에 각 국가는 어떠한 정치, 경제 문화적 시스템을 갖고 있는지에 상관없이 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하여야 할 의무가 있다.⁵⁾

양도불가성이란 인권은 포기할 수 있는 권리가 아님을 의미한다. 사람은 어떤 권리에 대해서 특정한 경우에 한해 또는 전적으로 그 권리를 행사하지 않겠다고 스스로 결정을 내릴 수는 있지만 그 권리 자체를 포기할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어, 사람은 어떤 사회적 이슈에 대해 의견을 표하지 않겠다거나 특정 집단 또는 모임에 가입하지 않겠다는 결정을 내릴 수는 있다. 그렇다고 해서 표현의 자유, 집회 및 이동의 자유, 결사의 자유를 영원히 포기할 수 있는 것은 아니다. 인간이 인권으로서 정의되는 것이라면 인권을 포기하는 이는 결국 인간이 되기 위한 조건을 충족하지 못하게 된다. 그런데 인간이 되기 위한 조건을 인간이 충족하지 못한다는 일은 있을 수 없다.

불가분성이란 권리들 간에 상호 충돌이 생긴다거나 우선순위가 존재하지 않는다는 뜻이다. 물론 권리를 행사함에 있어 상호 균형이 필요하다거나 모든 권리를 최대한 보호하

3) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조에도 유사한 내용이 담겨있음.

4) www.humanrights.gov.au/about/index.html 참조

5) 비엔나선언 및 행동계획; 1부; 5항

고 증진하기 위해 신중한 결정을 내려야 할 경우도 있다. 그렇지만 그 어떤 권리도 태생적으로 다른 권리보다 더 중요할 수는 없다. 인권이란 포괄적, 통합적인 하나의 권리가기 때문에 세부적으로 분류할 수도, 그 중에 우선순위를 매길 수도 없다. 인권은 인간을 부분이 아닌 하나의 완전한 통합적 존재로 인정하기 때문이다.

상호의존성이란 어떠한 권리를 향유하고 충족하기 위해서는 다른 권리도 향유 및 충족되어야 함을 말한다. 한 예로, 필요한 의료지원을 받지 못한 아동은 (획득할 수 있는 최고수준의 의료지원을 받을 권리) 학교 교육에서도 어려움을 겪게 되고 (교육의 권리) 성인이 되어서는 좋은 직업을 구하기도 (근로의 권리), 자신의 의견을 표현하기도 (표현 자유), 정치 참여도 (투표권) 어려울 것이다. 이 같은 권리들은 그 중 하나를 누리기 위해 다른 권리가 충족되어야 하는 상호의존성을 갖고 있다.

<핵심 포인트: 제2장>

- 인간이란 무엇이고 진정한 인간적 삶을 살기 위해 필요한 것은 무엇인가라는 두 가지 근본적인 질문에 대한 해답을 법률적 용어를 빌어 표현한 것이 ‘인권’이다.
- 인권은 천부인권, 보편성, 양도불가성, 불가분성 및 상호의존성이라는 다섯 가지 필수적인 특성을 갖고 있다.

제 3 장 국제인권법은 무엇인가?

<핵심 이슈>

- 국제법은 무엇인가?
- 세계인권선언은 무엇인가?
- 조약법은 무엇인가?
- 국제관습법은 무엇인가?

1. 국제법은 무엇인가?

국제법이란 국가의 행위와 국가간의 관계를 통제하는 법을 말한다. 국제법은 수세기에 걸쳐 형성된 것이지만 특히 세계화의 속도가 가속화되었던 지난 100년간 가장 광범위하고 종합적인 발전양상을 보였다.

국제법을 형성하는 기본 토대는 다음과 같다.

- 국가간 합의 (일반적으로 ‘조약’이라 부름)
- 관습

조약이란 국가간에 서로 준수해야 할 법적 의무를 명시해 놓은 것으로서 국가간 협상을 거쳐 체결된다. 조약은 ‘가입’ 또는 ‘비준’ 절차를 통해 조약 당사국이 된 국가들에 한해 효력을 갖는다.

- ‘가입(Accession)’은 단일절차로서 조약에 ‘가입’하는 국가는 조약의 의무를 수용하고 당사국이 된다.

- ‘비준(Ratification)’은 ‘서명+비준’으로 구성된 2단계 절차 중 두 번째 단계에 해당한다. 조약의 ‘서명’은 향후 특정 시점에 조약 당사국이 될 것이며 그 이전에 조약의 이행을 저해하는 행위는 하지 않는다는 의사를 표시하는 것이다. 이후 조약을 ‘비준’함으로써 국가는 조약의 의무를 수용하고 당사국으로서 조약의 법적 구속을 받게 된다.

조약은 가입 또는 비준을 통해 조약 당사국이 된 국가에게만 효력을 발휘하고 조약의 의무 역시 당사국들 사이에서만 유효할 뿐 조약에 가입하지 않은 국가와는 어떠한 법적 의무도 발생하지 않는다.

국제관습법은 모든 국가에 대해 효력을 갖는다. 그러나 국제관습법의 규칙은 국가의 관행에 뿌리를 두고 있기 때문에 조약과 달리 명문화 되어있지 않고 정의하기도 어렵다. 따라서 불분명하고 논란의 여지가 있는 경우가 많다. 다행히 법학의 발달에 힘입어 국제사법재판소 및 여타 국제 법원들은 관습적인 국제법에 대해 다수의 가이드라인을 개발하였고 국제형사재판소 규정과 같이 국제관습법이 조약으로 명문화되는 경우도 종종 있었다.

2. 국제인권법의 유래

권리는 본래 종교 및 철학의 윤리적, 도덕적 가르침에서 파생된 개념이다. 그런데 특정 역사적 사건들은 권리를 법제화하는 노력을 촉발시켰다. 세계인권선언은 “인류의 양심을 분노케 만든¹⁾” 문화와 관행에 대한 반작용으로 권리의 법제화가 이루어졌다고 언급하고 있다. 국제법의 태동은 수세기 전으로 거슬러 올라가지만 국제인권법이 최초로 등장한 시점은 19세기로서 당시 반인륜적 사건들에 대한 대응으로서 시발된 것이었다. 다시 말해서 국제인권법의 발전은 국가 수반들 까지도 경악하게 만들었던 끔찍한 역사적 사건들이 낳은 결과물이었다.

19세기 상반기, 노예무역의 잔혹성을 비난하는 목소리가 전 세계에 확산되었고 이를

1) 세계인권선언; OP. 2.

계기로 노예제도 철폐를 위한 국제적 기준이 제정되었다.

19세기 하반기에는 국제인도법 ('전쟁법' 또는 '무력분쟁법'이라고도 함)이 제정되었는데 이는 특히 1850년대 북부 이탈리아 발생했던 끔찍한 전쟁이 계기가 되었다. 20세기에는 전쟁수행²⁾, 민간인³⁾, 전쟁포로⁴⁾, 전쟁부상자의 처우⁵⁾ 등 전쟁과 관련된 다양한 국제조약들이 체결되었다.

제1차 세계대전은 전례 없는 대규모 살상과 파괴를 가져왔다. 그 결과, 국제연맹, 국제노동기구 등 최초의 국제기구들이 등장하였다. 또한, 아동 및 소수그룹의 인권문제 해결을 위한 선언문, 조약도 처음으로 채택되었다.

제2차 세계대전에서 독일과 일본은 유럽, 동아시아, 동남아시아 등지에서 집단학살, 전쟁범죄 및 반인륜적 범죄를 저질렀다. 이를 계기로 국제사회는 그 같은 행위가 다시는 반복되지 않도록 국제법 체도를 구축하자는 강력한 의지를 결집하였다.



➔ 1943년 뉴욕 록펠러 플라자에서 개최된 유엔 전시회. 회원국들의 사진 전시물과 회장. 사진제공: Marjory Collins.

2) 헤이그협약 (IV): 지상전 법과 관습 관련 & 부속서; 지상전 법과 관습에 관한 규정; 헤이그; 1907년 10월 18일; www.icrc.org/ihl.nsf/intro/195?OpenDocument 참조

3) 헤이그협약 (IV); 부속서, 섹션3, 42~56조

4) 헤이그협약 (IV); 부속서, 섹션 1 & 2; 4~20조

5) 헤이그협약 (IV); 부속서, 섹션 1 & 3; 21조

“인권에 대한 경시는 인류의 양심을 분노케 만든 야만스런 행위를 낳았다. 인간이 표현과 신념의 자유, 두려움과 궁핍으로부터의 자유를 누릴 수 있는 새로운 세계의 도래는 전 인류사회의 가장 중요한 염원임이 천명되었다.”⁶⁾

상기와 같은 역사적 사건들을 계기로 국제연맹보다 더욱 강력한 후속기구로서 국제연합(유엔)이 출범하였다. 국제연맹과 국제연합은 창립 헌장에서부터 명확한 차이를 보였다. 국제연맹의 규약에는 인권이 전혀 언급되지 않은 반면 유엔헌장은 평화, 개발, 인권을 3대 핵심 축으로 천명하였다. 유엔은 인권증진을 핵심 목표 중 하나로 정하고⁷⁾ 세계인권선언을 시작으로 인권의 증진과 보호를 위한 국제법들을 논의 및 채택하였다.

3. 세계인권선언

유엔헌장이 채택되고 유엔이 인권을 핵심 목표로 선언했던 당시 인권의 개념이 명확히 정립된 것은 아니었다. 따라서 유엔은 보편적으로 수용될 수 있는 인권의 정의를 정립하는 일부터 착수하였다. 다행히도 ‘인권’의 개념을 구체적으로 정립하는 일은 그리 오래 걸리지 않았다.

유엔인권위원회는 1946년 12월에 설립되어 인권의 개념을 정립하는 일에 바로 착수하였다. 회원국 중 지역별, 문화권 별로 선정된 8개국과 유엔사무국 직원이 참여하는 위원회도 조직하였다.

- 유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국: 중국, 프랑스, 소비에트 연방, 대영제국 및 북아일랜드, 미국
- 인권위원회 회원국 중 3개국: 호주, 칠레, 레바논⁸⁾

인권위원회 설립 후 2년이 채 되지 않아 인권선언문 초안이 완성되었다. 유엔은 인권

6) 세계인권선언: PP. 2.

7) 유엔헌장: 1.3.조

8) www.un.org/Depts/dhl/udhr/members_eroos.shtml 참조

선언문의 중요성을 인정하고 선언문의 검토 및 채택과정에 심혈을 기울였다. 유엔 총회의 제3위원회와 전원회의에서 선언문 초안을 철저히 검토하였고 그 과정에서 선언문 초안/개정안에 대해 실시되었던 투표 횟수는 무려 1300회나 되었다.⁹⁾ 최종적으로 세계인권선언은 1948년 12월 10일 유엔 총회에서 채택되었다. 당시 8개 회원국이 최종 투표에서 기권을 하였지만 반대표를 던진 회원국은 없었다.¹⁰⁾

모든 개인과 사회의 각 기관은 세계인권선언을 항상 명심하고, 교육과 학업을 통하여 이러한 권리와 자유에 대한 존중을 신장시키기 위하여 노력하고, 점진적인 국내적 및 국제적 조치를 통하여 회원국 국민 및 회원국 관할하의 영토의 국민들 상호 모두에게 권리와 자유의 보편적이고 효과적인 인정과 준수를 보장하기 위하여 힘쓰도록, 모든 국민들과 국가에 대한 공통의 기준으로서 본 세계인권선언을 선포한다...¹¹⁾

세계인권선언의 채택은 인권을 천부인권, 보편적 권리로서 국제사회가 처음으로 인정한 사례였다.

모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 사람은 이성과 양심을 부여 받았으며 서로에게 형제의 정신으로 대하여야 한다.¹²⁾

세계인권선언은 인권이 장소에 관계없이 누구나 누릴 수 있는 권리임을 명시하였다.

모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 지위 등에 따른 어떠한 종류의 구별 없이, 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다.

나아가 개인이 속한 나라나 영역이 독립국이든 신탁통치지역이든, 비자치지역이든 또는 그 밖의 다른 주권상의 제한을 받고 있는 지역이든, 그 나라나 영역의 정치적, 사법적, 국제적 지위를 근거로 차별이 되어서는 아니된다.¹³⁾

9) www.udhr.org/history/yearbook.htm 참조

10) 기권한 회원국: 벨라루스, 체코슬로바키아, 폴란드, 사우디아라비아, 우크라이나, 남아공, 소비에트연방, 유고슬라비아; www.udhr.org/history/yearbook.htm. 참조

11) 세계인권선언: PP. 8.

12) 세계인권선언: 제1조

세계인권선언은 인권의 의미를 종합적으로 서술하고 있고 인권을 크게 두 가지로 분류하였다; 시민적, 정치적 권리 (제3~21조) 및 정치적, 사회적, 문화적 권리 (제22~27조). 권리와 의무는 서로 불가분의 관계임을 언급하고, 개인과 권리는 공동체 안에서만 존재한다는 점에서 개인과 공동체의 중요성을 강조하였다.

1. 공동체 안에서만 자유롭고 완전한 인간성의 발전이 가능하기 때문에 모든 사람은 자신이 속한 공동체에 대한 의무가 있다.
2. 다른 사람들의 권리와 자유를 인정, 존중하고, 민주사회의 도덕, 공공질서 및 사회복지를 위해 필요한 경우에는 모든 사람은 권리와 자유를 행사함에 있어 법에 의해서 제한을 받을 수 있다.
3. 사람이 권리와 자유를 행사함에 있어 유엔의 목적과 원칙에 위배되어서는 안 된다.¹⁴⁾

세계인권선언 채택 이후 60여 년간 제정되었던 국제인권법들은 모두 세계인권선언을 기초로 하였다. 이처럼 세계인권선언은 인권법의 발전을 위한 기본틀이 되었다. 세계인권선언은 300개 이상의 언어로 번역되어 역사상 최다 언어로 번역이 되었고 20세기 최고의 업적 중 하나로 평가 받고 있다.



→ 유엔 세계인권선언문의 벽. 사진: Jordan Lewin

13) 세계인권선언: 제2조

14) 세계인권선언: 제29조

4. 조약법

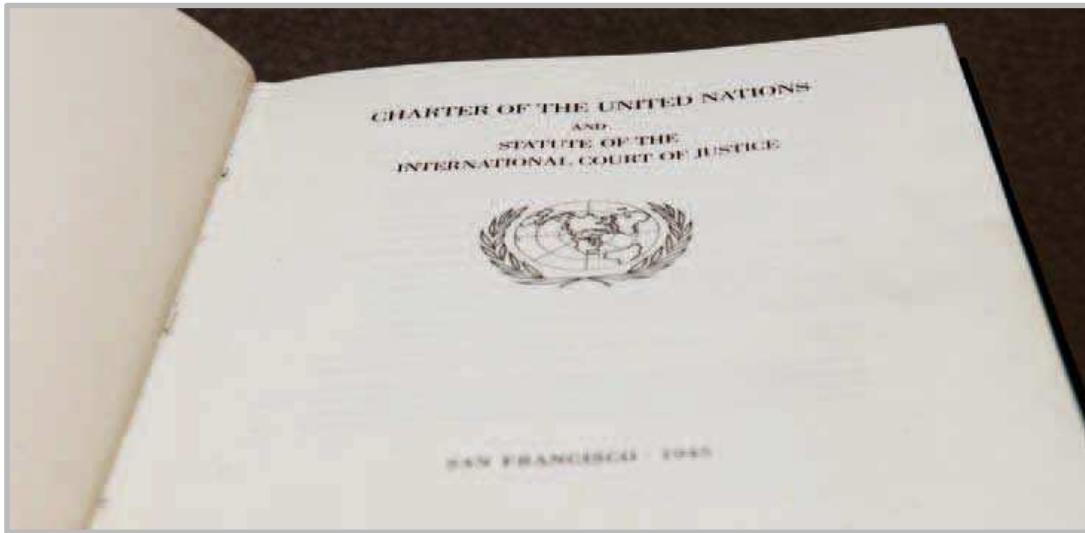
선언문은 단지 설득적인 효과만 갖고 있는 반면 조약은 국제법상에서 법적 구속력을 갖는다. 조약은 가입 또는 비준을 통해 당사국이 된 국가들에게 법적 의무를 부여하는 ‘경성법’이고, 선언문은 직접적인 법적 구속력이 없는 ‘연성법’이다. 세계인권선언은 유엔 선언문 중 하나로서 채택 당시에는 단순히 지향하는 목적을 서술해 놓은 문서였다.¹⁵⁾ 따라서 유엔은 인권을 각 국가의 법적 의무에 포함시키고자 인권조약을 신속히 채택하려 했지만 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)과 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 등 인권조약이 1966년에 실제로 채택되기까지는 거의 20년의 세월이 걸렸다. ICESCR과 ICCPR은 세계인권선언과 함께 오늘날 국제인권장전을 구성하는 핵심 규약이 되었다.

4.1 조약의 법적 구속력

조약은 국가간 합의로 체결되고 법적 구속력이 있는 국제법에 해당한다. 조약에는 당사국들이 이행해야 할 의무와 권리가 명시되어 있다. 조약은 다음과 같이 여러 가지 명칭으로 불린다.

- 헌장 (Charter): 예) 유엔헌장
- 규약 (Covenant): 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약
- 협약 (Convention): 아동의 권리에 관한 협약
- 선택의정서 (Optional protocol): 여성차별 철폐 협약에 따른 선택의정서
- 협정 (Agreement): 유엔과 화학무기금지 기구의 관계에 대한 협정
- 규정 (Statute): 국제사법재판소 규정
- 조약 (Treaty): 핵무기 비확산 조약

15) 세계인권선언은 60년에 걸쳐 수많은 국제회의에서 강력한 국제적 지지를 획득하였기 때문에 거의 선언문 전문이 구속력 있는 국제관습법의 일부로 간주됨. 상세내용 17페이지 참조.



➔ 유엔헌장 원본 사진: Mark Garten

모든 조약은 국가간 합의이고 국제법상에서 동일한 지위와 효력을 갖는다. 상기 중에서 어떤 명칭으로 불리던 법적인 차이는 없다. ‘헌장,’ ‘규약,’ 및 ‘규정’은 일반적이기 보다는 특정한 목적이 있는 조약에 사용한다. 또한 ‘규정’은 국제법원 설립에 관한 조약, ‘선택의정서’는 기존의 조약을 보완하는 후속 조약에 주로 사용되는 등 각 명칭은 용도상의 차이가 있다. 그러나 법적인 차이는 없고, 모든 조약은 명칭에 상관없이 동일한 법적 지위와 효력을 갖는다.

4.2 인권조약 협상

인권조약의 협상은 유엔 회원국 누구나 참여할 수 있는 정부간 실무그룹에서 이루어지고 일반적으로 국가인권기구, NGO들도 협상에 참여할 수 있다.

대부분의 인권조약들은 유엔의 핵심 인권기구인 인권이사회(전신: 인권위원회)가 조직한 실무그룹에서 협상되었는데 인권이사회 대신 총회가 직접 실무그룹을 조직하고 보고를 받았던 경우는 단 한 차례 있었다.¹⁶⁾

16) 장애인의 권리에 대한 협약

조약의 협상에 앞서, 연구, 원칙, 선언문 등 관련 문서를 준비하는 데에 상당기간이 소요된다. 이들 문서는 권리를 정의하는 데에 사용되는 용어들을 검증하며 향후 이를 토대로 조약의 협상이 진행된다. 협상에서 회원국들은 각자 의견을 개진하는데 정치, 경제, 문화, 종교, 사상 및 전통적 배경이 서로 다르기 때문에 논쟁과 타협의 과정을 거치게 된다. 협상이 끝나면 조약은 총회의 승인을 받는데 일반적으로 만장일치로 승인여부를 결정한다. 그래야만 조약에 명시된 권리의 보편성이 보장되기 때문이다. 회원국들은 서로 상이한 여건을 갖고 있지만 조약 가입여부에 상관없이 총회에서 조약을 수용함으로써 인권의 보편성을 인정한다.

조약 당사국은 조약에 따른 의무 중에서 일부를 유보할 수 있는 제한적인 권리가 있다. 가입/비준 이전에 국가는 조약 내에 특정 조항을 거부하거나 자국에 대한 법적 구속력을 인정하지 않는다는 유보의견을 제시할 수 있다. 단, 그런 행위가 조약의 목적에 위배될 경우에는 유보의견은 효력을 상실하고 해당 국가는 조약에 가입/비준을 한 이후에는 유보의견에 관계없이 해당 조항의 법적 구속력을 받는다. 한 국가가 유보의견을 개진하면 다른 국가들은 반대의견을 낼 수도, 유보의견의 정당성 및 효력에 대해 이의를 제기할 수도 있다.

조약에는 발효시점이 명시된다. 일반적으로 조약은 가입 또는 비준 국가의 숫자가 특정 숫자에 이르면 효력이 발생한다는 내용의 조항을 포함한다. 단, 목표 가입/비준 국가의 숫자는 조약마다 다르다.

4.3 핵심 및 보완적 인권조약

유엔에서 협상 및 승인된 9개 핵심 인권조약은 다음과 같다.

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR, 1966년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966년)
- 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (ICERD, 1965년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약 (CEDAW, 1979년)

- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 (CAT, 1984년)
- 아동의 권리에 관한 협약 (CRC, 1989년)
- 이주노동자 및 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 (ICRMW, 1990년)
- 장애인의 권리에 관한 협약 (CRPD, 2006년)
- 강제적 실종이자 권리 보호에 관한 국제협약 (CPED, 2006년)

유엔의 모든 회원국은 상기 조약 중 최소한 한 개 조약에 가입하였으며 대부분의 회원국들은 최소한 7개의 조약에 가입하였다.

상기의 핵심 조약을 보완하는 9개 선택의정서는 다음과 같다.

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (1966년)
- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 관련, 사형제도 철폐를 위한 제2차 선택의정서 (1989년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (2008년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서 (1999년)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약의 선택의정서 (2002년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동의 무력분쟁 동원 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동 매매, 성매매, 성포르노 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 진정절차에 대한 선택의정서 (2011년)¹⁷⁾
- 장애인의 권리에 관한 협약의 선택의정서 (2006년)

17) 아동의 권리에 관한 협약 관련, 진정절차에 대한 선택의정서는 2011년 12월 19일 총회의 승인을 받았음. 현재 회원국들의 조약가입을 받고 있으며 10개국이 가입하면 효력이 발생됨.

4.4 인권조약에 따른 의무

인권조약은 다음과 같은 3가지 핵심적인 의무를 명시한다.

- 존중의 의무
- 보호의 의무
- 이행의 의무

존중의 의무란 정부 인사들이 인권 및 특정 조약의 의무를 위반하지 않도록 국가가 조치해야 함을 말한다.

보호의 의무란 정부 외 인사들이 인권조약을 위반하지 않도록 국가가 조치해야 함을 말한다.

이행의 의무란 관할지역 내 모든 사람이 인권조약에 명시된 권리들을 충분히 누릴 수 있도록 국가가 긍정적인 조치를 취해야 함을 말한다.

5. ‘연성법’

조약은 “경성법”으로서 가입 또는 비준을 한 당사국들에게 국제법 상에서 구속력을 갖는다. 이외에도 많은 국제적 인권 문서가 존재하는데 이들은 ‘연성법’에 해당한다. 자체적인 법적 구속력은 없지만 설득적, 도덕적 권위를 갖고 있으며 때로는 조약의 해석에도 영향을 미치기 때문에 간접적으로 법적 구속력을 갖기도 한다. 예를 들면 세계인권선언은 1948년 채택 당시 ‘연성법’이었지만 이후 60여 년에 걸쳐 훨씬 강력한 권위를 획득하였다.

조약과 마찬가지로 ‘연성법’은 다음과 같이 다양한 명칭을 사용한다.

- 선언문 (Declaration): 예) 세계인권선언
- 원칙 (Principles): 모든 형태의 구금시설/교도소 수감자 보호원칙

- 규정 (Rules): 수감자 처우에 관한 최소 표준규정
- 가이드라인 (Guidelines): 형사사법제도 상 아동에 대한 조치 가이드라인
- 결의문 (Resolution)

조약과 달리 ‘연성법’은 명칭에 따라 권위의 수준도 달라진다. 연성법 중에서 가장 높은 권위를 갖고 있는 것은 선언문이다. 유엔 회원국들이 오랜 협상과정 끝에 조약을 체결하듯 선언문도 회원국들간 오랜 협상을 거쳐 최종적으로 유엔 총회가 발표하는 것이다. 선언문 발표 후 관련 조약이 채택되는 경우가 종종 있다. ‘세계인권선언’ 발표 후 ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR),’ ‘경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR)’이 채택되었고, ‘강제적 실종이자 보호에 관한 선언’이 추후에 ‘강제적 실종이자 권리 보호에 관한 국제협약 (CPED)’로 이어진 경우가 이에 해당한다. 선언문 중에는 기존 조약의 내용을 보완하는 목적으로 조약의 해석과 실행을 위한 상세 내용을 담는 경우도 있다. 예를 들면 ‘종교와 신념에 근거한 모든 종류의 비관용 및 차별 철폐 선언’은 ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’ 제18조에서 명시하고 있는 종교와 신념의 자유를 해석 및 이행하는 데 필요한 상세 내용을 담고 있다.

유엔 총회는 다음과 같은 이슈에 대해 인권선언문들을 채택하였다.

- 종교적 불관용¹⁸⁾
- 여성 폭력¹⁹⁾
- 개발의 권리²⁰⁾
- 강제적 실종²¹⁾
- 소수집단²²⁾
- 인권옹호자²³⁾

18) 종교와 신념에 근거한 모든 종류의 불관용 및 차별 철폐 선언; 1981년 11월 25일 유엔 총회 결의문 36/55에 의해 채택

19) 여성차별 철폐에 관한 선언; 1993년 12월 20일 유엔 총회 결의문 48/104에 의해 채택

20) 개발의 권리에 관한 선언; 1986년 12월 4일 유엔 총회 결의문 41/128에 의해 채택

21) 강제실종자 보호에 관한 선언; 1992년 12월18일 유엔 총회 결의문 47/133에 의해 채택

22) 국가/민족, 종교, 언어적 소수그룹의 권리에 관한 선언: 1992년 12월 18일 유엔 총회 결의문 47/135에 의해 채택

- 선주민의 권리²⁴⁾

‘연성법’의 역할은 매우 중요하다. 많은 조약들은 다양한 이슈들을 다루고 있어서 내용이 원론적인 수준에 그치는 경향이 있다. 한 예로, ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’ 제10조에서는 “자유를 박탈당한 모든 사람들이 인간적인 대우를 받고 인간의 존엄성을 존중 받을 권리가 있다”고 명시하고 있지만 ‘인간적인 대우’란 무엇을 의미하는지 정의하지 않았다. 반면, ‘수감자 처우에 관한 최소 표준규정,’ ‘모든 형태의 수용소/교도소 수감자 보호원칙’은 이 부분에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 즉, 수감 상태에서 인간적인 대우를 받을 권리의 세부내용을 제시함으로써 정부 및 정부관료들이 조약에 따른 의무를 이해하고 법원, 국가인권기구 등 감시기관들이 조약 이행여부에 대한 판단 기준을 숙지하도록 지원한다.

모든 인권조약은 감시기구를 두어 조약의 발전과 해석을 지원하고 당사국들의 조약 이행을 감시한다.²⁵⁾ 이들은 조약의 해석에 대하여 일반견해 또는 일반권고를 제시하는데 이는 ‘연성법’에 해당한다. 즉, 자체적인 법적 구속력은 없지만 조약으로 인해 생성되는 국제법상의 의무가 어떠한 본질과 내용을 갖고 있는지 정의함에 있어 높은 권위를 갖고 있다.

‘연성법’은 설득적인 권위가 있으며 권리에 대한 원론적 서술에 상세한 내용을 추가한다는 점에서 중요하다. 인권에 관한 논쟁, 옹호, 자문, 견해에서 인용되기도 한다.

6. 국제관습법

국제관습법은 모든 국가에게 구속력을 갖는 국제법상의 일반적 원칙 및 기준이다. 조약은 명문화되어 있기 때문에 명료하고 상대적으로 정확하다. 반면, 관습법은 모호하고

23) 인권옹호자에 관한 선언: 1998년 12월10일 유엔 총회 결의문 53/144에 의해 채택

24) 선주민의 권리에 관한 선언: 2007년 9월13일 유엔 총회 결의문 61/259에 의해 채택

25) 상세내용은 동 매뉴얼 11장, 12장 참조

그 내용이 논란의 대상이 되기도 한다. 관습법은 국가의 관행 즉, 국가의 행동양식과 관념에서 유래되는 것이다. 관습법을 정립하는 작업은 지난 세기에 상설국제사법재판소(~1945년), 국제사법재판소(1945년~) 등 국제 사법기구들의 노력에 힘입어 많은 진전이 있었다.



➤ 헤이그의 국제사법재판소 본사, ‘평화의 궁전’ 유엔사진

국제관습법은 인권에 관한 것만은 아니지만 인권은 특히 지난 반세기 동안 국제관습법의 발전에 있어 매우 중요한 부분을 차지했다. 많은 인권 관련 조항들이 국제법 상에서 강행규범(peremptory norm) 지위를 획득하였는데 이는 조약을 비롯한 그 어떠한 수단으로도 해당 조항은 개정, 폐기될 수 없음을 의미한다. 조약법에 관한 비엔나협약은 다음과 같이 명시하고 있다.

“일반 국제법의 강행규범과 상충되는 조약의 체결은 효력을 상실한다. 비엔나 협약의 목적에 의거, 일반 국제법의 강행규범이란 국제사회 전체가 수용하고 인정하는 기준으로서 부분적 수정이 불가하며 이를 개정하기 위해서는 반드시 동일한 성격의 후속 일반 국제법 기준이 마련되어야 한다.”²⁶⁾

강행규범은 다음과 같은 행위들을 금지한다.

- 집단학살
- 노예제도 및 노예무역
- 살인 및 강제적 실종
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌
- 임의적 장기 수감
- 구조적 인종 차별²⁷⁾

<핵심 포인트: 제3장>

- 국제법은 국가의 행위, 국가간 관계를 통제하는 법이다.
- 국제법은 조약법, 관습법으로 구분된다.
- 조약은 가입한 당사국들에게 법적 구속력을 갖는다.
- 관습법은 모든 국가에 대해 구속력을 갖는다.
- 세계인권선언은 가장 기본적인 국제인권문서로서 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약과 함께 국제인권장전을 구성한다.

26) 조약법에 관한 비엔나협약 1969년; 제53조

27) *International Human Rights in Context*; Henry Steiner, Philip Alston, Ryan Goodman 공저;
2008 (3차 개정판); pp172-3.

제 4 장 유엔헌장에 기초한 제도: 개요

<핵심 이슈>

- 유엔은 인권과 어떤 관계에 있는가?
- 유엔헌장에 기초한 제도란 무엇인가?
- 유엔의 핵심 조직들은 어떤 역할을 수행 하는가: 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 사무국
- 유엔 조직 내에서 국가인권위원회는 어떤 역할을 할 수 있는가?

1. 도입

국제인권제도는 일반적으로 두 가지로 분류된다.

첫째, ‘유엔헌장에 기초한 제도’는 유엔헌장, 유엔의 다양한 조직 및 기구를 토대로 한다. 유엔의 핵심 조직인 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회는 모두 인권과 관련된 책임을 갖고 있다. 인권을 담당하는 핵심 유엔조직은 인권이사회로서 인권위원회의 후신으로 2006년에 설립되었다. 유엔헌장에 기초한 제도는 핵심 인권조약들을 포함한 국제인권법 및 국제인권제도의 발전을 담당하여왔다.

둘째, ‘조약에 기초한 제도’는 핵심 인권조약들을 토대로 한다. 각 인권조약은 조약 감시기구를 두어 조약의 발전, 해석 및 이행여부 감시를 담당하고 조약 위반에 대한 진정을 접수 및 처리한다.

동 매뉴얼은 상기의 두 제도를 토대로 국제인권제도를 살펴보고자 한다. 제 4장에서는

유엔헌장에 기초한 인권제도의 개요를 알아보고, 제5장에서는 유엔헌장에 기초한 제도 내의 다양한 메커니즘들을 소개하고자 한다. 조약에 기초한 제도 또한 매뉴얼 후반부에서 다루고 있다.

2. 인권과 유엔¹⁾

유엔은 국가를 회원국으로 하는 정부간기구로서 회원국간 정치적 논의, 전문가간 학술적 논의의 장을 제공한다. 유엔은 국제조약, 기준 및 국제사회의 의지를 담은 기타 문서를 공포하기 때문에 입법권을 갖고 있다. 그러나 국가와 달리 유엔은 회원국들 없이는 자체적인 행정력, 군사력을 확보하고 있지 못하다. 사법권은 국제사법기구를 통해 행사할 수 있다. 단, 국제사법기구는 유엔헌장에 의해 설립되었지만 자체적인 법령을 갖고 있기 때문에 사법권 역시 제한적이라 하겠다.

유엔헌장은 인권을 유엔제도의 중심에 두었다. 인권과 기본 자유의 증진 및 보호를 유엔의 주요 목적 중 하나이며 유엔이 인권에 대한 교육과 인식을 강화해야 한다고 언급하였다.

유엔헌장은 직접 전문인권기구를 설립하지 않았지만 이를 위한 설립근거를 제시하였다. 이에 따라 경제사회이사회는 1946년에 인권위원회를 설립하였고 총회는 2006년에 인권위원회를 인권이사회로 변경하였다.

유엔은 3개의 핵심 축을 정하고 각각에 대해 고위급 전문가이사회를 설립하였다.

- 안전보장이사회: 국제평화와 안보
- 경제사회이사회: 개발
- 인권이사회: 인권

1) 유엔관련 상세정보: www.un.org 참조

총회와 더불어 유엔의 핵심조직을 이하는 안전보장이사회와 경제사회이사회는 유엔 헌장에 의해 설립되었다. 상기의 이사회 중 인권이사회만 유엔헌장이 아닌 총회의 결의문 채택을 통해 인권이사회 설립과 임무, 회원제도 등이 결정되었다. 그간 인권이사회를 다른 이사회들과 동등한 지위의 핵심조직으로 격상시키자는 제안들이 있었지만 이는 매우 복잡하고 번거로운 유엔헌장 개정 작업이 필요한 사안이었다.

3. 총회²⁾

총회는 유엔의 핵심적인 정치조직이며 일반 회원제를 기반으로 한다. 즉, 193개 유엔 회원국들이 모두 총회의 회원이 되며 인구, 영토, 군사력, 경제력 또는 그 외에 어떠한 기준에 관계없이 모든 국가는 한 개의 투표권을 행사한다. 인구가 만 명뿐인 태평양 도서국가 나우르도, 인구 십억 명이 넘는 중국도, 세계 최강의 경제력과 군사력을 보유한 미국도 투표권은 동일하게 한 표를 갖는다.

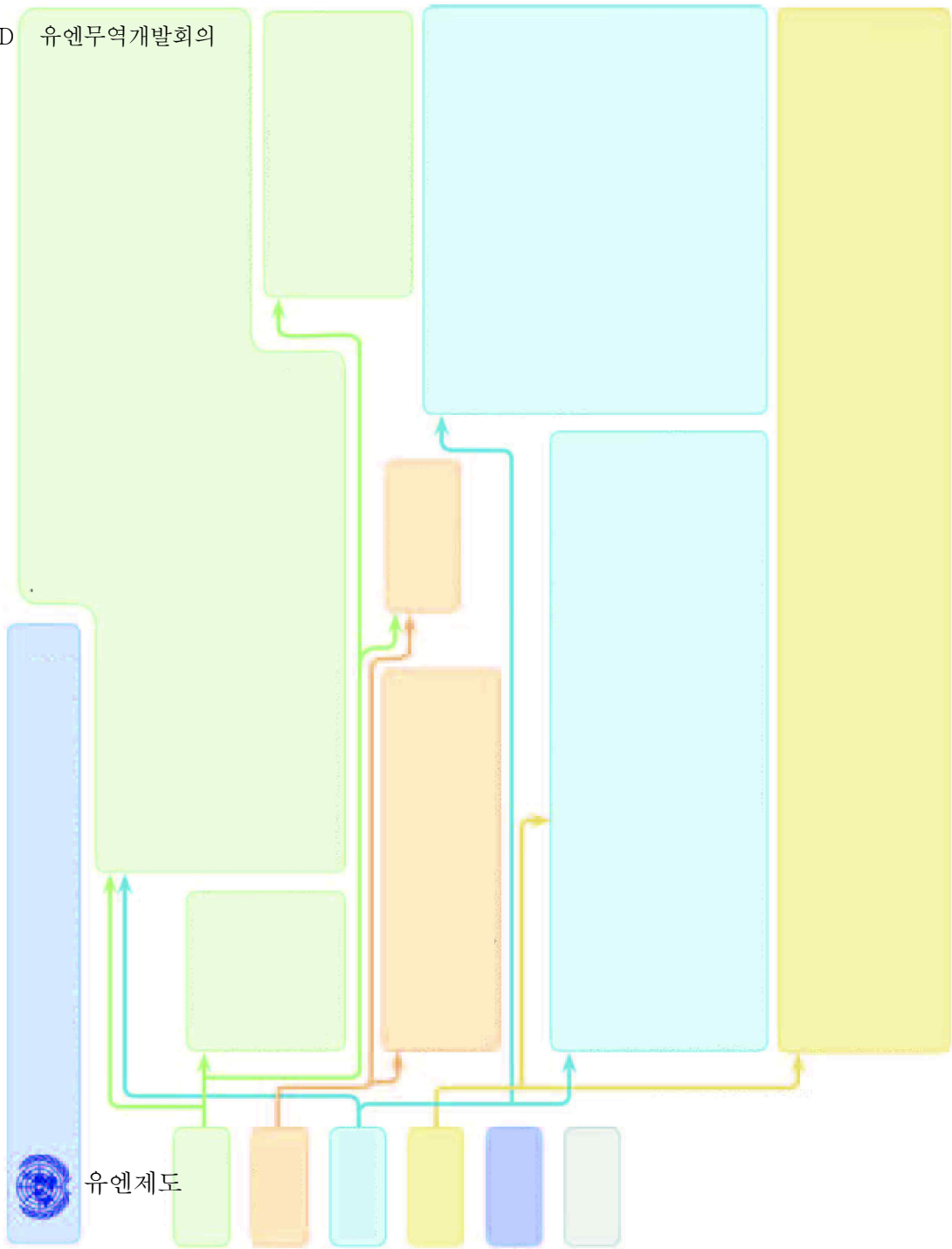


→ 제66차 유엔 총회에서 신임 사무총장이 연설을 하고 있는 회의장 전경
사진: Eskinder Debebe

2) 총회의 의제, 결의문 등 상세정보: www.un.org/en/ga.참조

UNCTAD

유엔무역개발회의



<표 4.1> 유엔헌장에 기초한 제도

- 유엔제도
- 유엔의 주요 기구
- 총회
- 안전보장이사회
- 경제사회이사회
- 사무국
- 국제사법재판소
- 신탁통치이사회 (5)

● 총회 산하기구

프로그램 및 기금	UNCTAD	유엔무역개발회의
	ITC	국제무역센터 (UNCTAD/WTO)
	UNDP	유엔개발계획
	UNCDF	유엔자본개발기금
	UNV	유엔자원봉사단
	UNEP	유엔환경계획
	UNFPA	유엔인구기금
	UN-HABITAT	유엔인간정주계획
	UNHCR	유엔인권최고대표
	UNICEF	유엔아동기금
	UNODC	유엔마약범죄사무소
	UNRWA	유엔팔레스타인난민구호기구 (1)
	UN-Women	유엔여성기구
	WFP	세계식량계획
연구 및 훈련 기관	UNICRI	유엔지역간 범죄처벌조사기관
	UNIDIR	유엔군축연구소 (1)
	UNITAR	유엔훈련조사연구소
	UNRISD	유엔사회개발연구소
	UNSSC	유엔참모양성학교
	UNU	유엔대학

기타 기관	UNAIDS	유엔에이즈계획
	UNISDR	유엔국제재해경감전략기구
	UNOPS	유엔연구사업소

<산하기구 (Subsidiary Bodies)>

- 주요 및 기타 회기별 위원회
- 군축위원회
- 인권이사회
- 국제법위원회
- 상설 및 임시 위원회

<관련조직>

- CTBTO PrepCom NTBT(핵실험금지조약)기구 준비위원회
- IAEA 국제원자력기구 (2)
- OPCW 화학무기금지기구
- WTO 국제무역기구 (3)

 안전보장이사회 산하기구

<산하기구>

- 대테러위원회
- 르완다 국제형사재판소 [ICTR]
- 구유고슬라비아 국제형사재판소 [ICTY]
- 군사참모위원회
- 평화유지활동 및 정치적 임무
- 제재위원회 (임시)
- 상임위원회 및 임시기구

<자문기구>

- 유엔평화구축위원회

● 경제사회이사회 산하기구

기능별 위원회	범죄예방·형사사법위원회 마약위원회 인구·개발 위원회 개발을 위한 과학기술 위원회 사회개발위원회 통계위원회 여성지위위원회 지속가능개발위원회 유엔산림포럼
지역별 위원회	ECA 아프리카 경제위원회 ECE 유럽 경제위원회 ECLAC 중남미 경제위원회 ESCAP 아시아태평양 경제사회위원회 ESCWA 서아시아 경제사회위원회
기타 기구	경제정책위원회 공공행정 전문가 위원회 비정부기구 위원회 선주민 유엔상임포럼 유엔지명전문가그룹 기타 회기별/상임 위원회 및 전문가/임시/관련 기구들

<전문기구 (4)>

ILO 국제노동기구
 FAO 유엔식량농업기구
 UNESCO 유엔교육과학문화기구
 WHO 국제보건기구
 World Bank Group 세계은행그룹

- IBRD 국제부흥개발은행
- IDA 국제개발협회
- IFC 국제금융공사
- MIGA 다국간 투자보장기구
- ICSID 국제투자분쟁해결센터

 IMF 국제통화기금

ICAO 국제민간항공기구
 IMO 국제해사기구
 ITU 국제통신연맹
 UPU 만국우편연합
 WMO 세계기상기구
 WIPO 세계지적소유권기구
 IFAD 국제농업개발기금
 UNIDO 유엔공업개발기구
 UNWTO 유엔세계관광기구

● 사무국 조직

<부서 및 사무소>

EOSG	사무총장실
DESA	경제사회국
DFS	임무지원국
DGACM	총회회의운영국
DM	관리국
DPA	정무국
DPI	공보실
DPKO	평화유지활동국
DSS	안보국
OCHA	인도적문제조정실
OHCHR	인권최고대표사무소
OIOS	감사실
OLA	법률실
OSAA	아프리카 담당 특별고문실
OSRSG/CAAC	아동·무력분쟁 담당 사무총장 특별대표실
UNODA	유엔군축국
UNOG	유엔제네바사무소
UN-OHRLLS	최빈국·내륙국·도서국 개발연구 고위급대표실
UNON	유엔나이로비사무소
UNOV	유엔비엔나사무소

총회는 유엔헌장 및 헌장의 이행과 관련된 이슈 중에서 안전보장이사회에 상정된 것을 제외한 모든 이슈를 다룬다. 이렇듯 임무의 범위가 광범위하기 때문에 총회에서는 인권법의 발전, 특정국가들의 인권상황 등 인권 관련 이슈들도 다루고 있다. 총회는 신규 인권조약 및 선언문을 승인하고 안전보장이사회가 개입할 수 없거나 개입을 원치 않는 특정국가들의 인권상황에 대응한다. 또한 인권이사회 47개 회원국을 선출하고 인권이사회의 연례보고를 받으며 제3위원회를 통해 총회의 승인이 필요한 인권이사회 결의문들을 검토한다.³⁾

총회의 의사결정은 다수결을 원칙으로 하고 회원국들은 거부권을 행사할 수 없다. 대부분의 의제는 일반 다수결로 결정하지만 일부 ‘특별한’ 의제들은 회원국 2/3의 찬성이 필요하고, 일부 선거는 절대 다수의 동의가 필요하다. 그러나 총회의 의결은 회원국들에게 법적 구속력을 갖지 않으며 이행을 강제할 수도 없다. 법적 권위가 아닌 정치적, 도덕적 권위만 갖고 있기 때문이다. 즉, 총회는 국제사회의 의견과 염원을 피력하는 최고 수준의 협의체이긴 하지만 회원국들이 총회의 견해를 준수하도록 강제하지는 못한다.

총회는 6개 위원회를 두어 총회의 활동을 조직하고 전원회의에 상정될 의제를 사전에 상세히 검토한다;

- 제1위원회 (무장해제 및 국제안보 위원회)
- 제2위원회 (경제, 재무 위원회)
- 제3위원회 (사회, 인도, 문화 위원회)
- 제4위원회 (특별 정치 및 탈식민 위원회)
- 제5위원회 (행정, 예산 위원회)
- 제6위원회 (법률 위원회)

제3위원회 (사회, 인간, 문화 위원회)는 인권문제를 담당한다. 동 위원회는 전원회의

3) 인권이사회의 회원국, 선거, 의제, 결의문 등 상세정보: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil
참조. 제네바의 NGO (International Service for Human Rights)는 인권이사회 활동, 현안, 정기 업데이트 등을 발간하고 새로운 자료가 나오면 수신 희망자에게 이메일로 통보함. www.ishr.ch. 참조

에 상정될 이슈나 결의문을 사전에 검토하고, 국제인권전문가들의 보고를 청취하고 함께 논의한다. 인권전문가들은 총회 전원회의에서 직접 보고를 하거나 토론에 참석할 수 없기 때문에 제3위원회는 회원국들이 인권전문가들과 공개적으로 인권문제를 논의할 수 있는 유일한 토론의 장이 되어준다.

총회 연례세션은 9~12월에 개최된다. 이외에도 특정한 사안들을 논의하기 위한 개별 세션들이 뉴욕 본부에서 연중 계속 개최된다.

총회와 산하위원회에는 회원국들만 참여하고 발언할 수 있다. 국가인권기구와 NGO는 발언권이 없기 때문에 총회 전원회의나 산하위원회의 인권 논의에 참여할 수 없다. 대신, 보다 전통적인 로비방식인 서면 또는 대면접촉 등을 통해 회원국 대표단과 유엔직원들을 대상으로 옹호활동을 전개하며 총회 의제와 의사결정에 영향을 미치고자 노력한다. 총회에서 특정국가의 인권문제를 의제로 논의한다는 것은 해당 국가에 대한 국제사회의 도덕적, 정치적 압력을 가중시킬 수 있기 때문에 국가인권기구와 NGO들은 그런 과정에 영향을 미치고자 노력한다.

3.1 지역별 그룹

총회 회원국들은 5개 지역별 그룹으로 분류된다.

- 아프리카그룹 (54개국)
- 아시아그룹 (54개국)
- 동유럽그룹 (23개국)
- 중남미그룹 (33개국)
- 서유럽 및 기타그룹 (29개국)

경제사회이사회와 인권이사회도 위와 동일한 지역별 분류 체계를 갖고 있으며 회원국 구성은 각 그룹별로 정해진 숫자에 비례하여 나뉜다. 유엔 내 선거들도 이처럼 지역별 그룹에 비례하는 방식으로 종종 진행된다.

‘특별한 경우’로 간주되는 국가들이 있는데, 터키는 아시아그룹과 서유럽 및 기타그룹에 모두 정회원으로 참여한다. 미국은 서유럽 및 기타그룹에 참관국 자격으로 참여하되 투표권은 없다. 이스라엘은 2004년에 서유럽 및 기타그룹의 정회원이 되었다. 태평양 도서국가 키리바시는 아시아그룹에 포함된 여타 태평양 도서국가들과 달리 상임 유엔대표를 지정하지 않았다.⁴⁾

4. 안전보장이사회⁵⁾

안전보장이사회는 유엔조직들 중에서 유일하게 법적 구속력과 강제 집행력이 있는 결정을 내릴 수 있는 가장 영향력 있는 조직이다. 안전보장이사회의 임무는 국제평화와 안보의 증진이며 이를 위해 분쟁의 평화적 해결 (유엔헌장 제6장) 또는 평화에 대한 위협, 위반 및 침공 행위에 대한 강제조치 (유엔헌장 제7장)를 행할 수 있다. 유엔헌장은 안전보장이사회를 현대사회에서 합법적 무력사용 승인 권한을 갖고 있는 유일한 기구로 규정하고 있다.

안전보장이사회는 15개 회원국으로 구성되어있다. 소위 ‘P5’라 불리는 5개 상임이사국들은 중국, 프랑스, 러시아, 영국, 미국⁶⁾이며 이들은 유엔헌장의 협상과 더불어 유엔 설립이 진행되었던 제2차 세계대전 말 당시의 강대국들이었다. 이외에 10개 회원국은 임기가 2년이며 회원국 임기는 연임되지 않는다. 총회에서 절대 다수결에 의해 선출되는데 회원제 순환을 위해 매년 5개 회원국씩 뽑는다. 10개 회원국 의석은 5개 지역그룹별로 할당되기 때문에 회원국 선거도 지역그룹별로 실시한다.

안전보장이사회에서의 의사결정은 특별다수결로 결정되는데 P5 상임이사국들은 거부

4) www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml 참조

5) 안전보장이사회 회원국, 선거, 의제, 결의문 등 상세 정보: www.un.org/Docs 참조. 뉴욕에 있는 NGO (Security Council Report)는 안보리 활동, 현안 및 정기 업데이트 등을 발간하고 새로운 자료가 나오면 수신 희망자에게 이메일 통보함; www.securitycouncilreport.org 참조

6) 1991년 소비에트연방이 붕괴되자 러시아는 국가승계 형식으로 안보리 상임이사국 지위를 획득하였음. 중국인민공화국은 1971년에 중국공화국의 상임이사국 지위를 승계하였음.

권을 행사 할 수 있다. 14개 회원국이 전원 찬성하더라도 1개 상임이사국이 거부권을 행사하면 어떤 안건이든지 통과되지 못한다. 중대한 사안을 결의할 때에는 최소 9개 회원국의 찬성이 필요하고 상임이사국의 반대가 있으면 무산된다. 이처럼 안전보장이사회의 의사결정절차는 어렵고, 지리하고 정치적인 프로세스이다. 그러나 안전보장이사회의 의사결정 속도는 지난 20년에 걸쳐 상당히 개선되었다. 안전보장이사회의 1,000번째 결의문이 창립 50주년인 1999년에 채택⁷⁾되었던 데 반해 2,000번째 결의문은 창립 66주년인 2011년 말에 채택되었다.⁸⁾

안전보장이사회는 연중 내내 회의를 개최해서 거의 매일 공식 세션과 비공식 협의가 열린다. 주로 뉴욕 유엔본부에서 회의가 개최되는데, 인권상황이 우려되는 특정 국가 또는 지역에 대한 회의 또는 다른 국제기구/지역포럼과의 공동회의 개최와 같이 특별한 이유가 있을 시에는 제3의 장소에서 열기도 한다.



➔ 여성, 평화, 안보에 관해 논의 중인 안전보장이사회 회의장. 사진: Rick Bajornas.

7) S/RES/1000 (1995) 시프러스 유엔 평화유지활동 연장에 대한 결의문

8) S/RES/2000 (2011) 코트 디브아르 유엔 평화유지활동 연장에 대한 결의문

안전보장이사회는 매우 엄격하고 배타적인 절차상의 규칙을 갖고 있어서 안전보장이사회 회원국, 그리고 안보리 의제로 인해 직접적인 영향을 받는 국가들만 논의에 참여할 수 있다. 때로는 일반 유엔 회원국들도 참여할 수 있는 ‘자유토론’이 개최되기도 하는데 국가인권기구와 NGO들은 간혹 참석기회만 주어졌을 뿐 발언권을 단 한번도 받지 못했다.

안전보장이사회의 책임은 국제평화와 안보의 증진이기 때문에 인권에 직간접적으로 영향을 미치는 사안들을 다루게 된다.

첫째, 인권침해사태에 대해서는 안전보장이사회의 개입을 요구할 수 있다. 과거 안전보장이사회는 자신의 임무 수행을 인권과 연관 짓지 않았다. 그러나 근래에 들어서는 심각한 인권침해가 국제평화와 안보를 위협할 수 있다는 점을 들어 안전보장이사회가 사법적 권한을 행사 할 수 있고 또 해야 한다는 점을 인정하고 있다. 특히 ‘보호의 책임’이란 개념이 생성된 것은 정부가 고의적으로 심각한 인권침해를 범하였거나 이를 예방 또는 종식시킬 능력과 의지가 없을 경우 국제사회가 개입하여 해결하여야 한다는 필요성에서 기인하였다.⁹⁾ 국가인권기구와 NGO들은 안전보장이사회의 결정이 인권침해를 예방, 종식시키거나 인권침해의 위협에 처한 사람들의 보호에 기여할 수 있어야 함을 강조한다.

둘째, 안전보장이사회가 내리는 결정이 인권을 침해할 수도 있다. 안전보장이사회가 무력행사 즉 전쟁을 승인하는 권한을 행사할 경우 전쟁은 불가피하게 인권침해를 가져오기 때문이다. 국가인권기구와 NGO들은 안전보장이사회의 결정이 가져오는 여파를 우려하고 이를 모니터링 할 수는 있지만 견해를 안전보장이사회에 직접 보고할 기회는 없다.

과거에 비해 안전보장이사회는 인권문제에 더 많은 관심을 갖게 되었는데 이는 유엔 인권최고대표가 안전보장이사회 회의에 참석하여 발언하는 횟수가 증가하고 있다는 점에서도 알 수 있다.

9) 총회 결의문 60/1 (“2005 World Summit Outcome”); 2005년 9월 16일 채택. 138~140항

5. 경제사회이사회¹⁰⁾

경제사회이사회는 유엔의 개발관련 활동을 담당하는 핵심 조직으로서 다음과 같은 경제사회적 발전을 도모한다.

- 생활수준의 향상, 완전고용, 경제적, 사회적 발전의 조건
- 국제 경제, 사회, 보건 및 관련 문제의 해결, 문화 및 교육 협력
- 인종, 성별, 언어, 종교적 차별 없는 인권과 기본자유의 보편적 존중 및 준수

이를 위하여 경제사회이사회는 연구, 국제적 문서 및 합의문 협상, 총회에 권고제시, 토론회 후원 등을 수행하고 ‘여성의 지위에 관한 위원회’ 등 경제사회분야의 전문위원회를 조직하였다. 과거 유엔의 핵심 인권기구였던 인권위원회는 경제사회이사회의 직속기관으로 설립되었다. 인권위원회는 2006년에 총회 직속기관인 인권이사회로 승격되었다.

경제사회이사회는 3년 임기로 총회에서 선출되는 54개 회원국으로 구성되고 의사결정은 일반 다수결을 원칙으로 한다.

유엔헌장에 따라, 경제사회이사회는 NGO를 포함하는 시민사회와 유엔간의 협력을 담당한다. 경제사회이사회는 NGO 소위원회를 통하여 NGO들을 승인하고 이들의 유엔 내 활동을 감독한다. NGO는 경제사회이사회 회의에 참석하거나 발언할 수 있는 권리는 없다.

10) 경제사회이사회의 회원국, 의제, 결의문 등 상세정보: www.un.org/en/ecosoc. 참조



- ➔ 제네바 유엔본부에서 개최된 경제사회이사회 고위급 회의장의 모습.
유엔사진: Jean-Marc Ferre.

경제사회이사회는 국가인권기구들이 유엔제도, 특히 주요 유엔 인권기구들에 참여할 수 있도록 지원하여 왔다. 그러나 국가인권위원회의 승인, 유엔 내 활동 감독 및 이들의 참여를 관리하는 절차상의 규칙을 채택할 권한은 갖고 있지 않다.

6. 유엔 사무국¹¹⁾

유엔헌장은 사무국을 설치하여 유엔의 실질적이고 행정적인 관리를 수행하도록 명시하고 있다. 유엔 사무국은 현재 한국인 반기문 사무총장을 수장으로 하여 170개국 출신 7500명의 직원들이 근무하고 있다. 유엔 사무국은 뉴욕, 제네바, 빈, 나이로비에 주요 사무소를 설치하였으며 이외에도 아태지역사무소(방콕) 등 다수의 지역사무소가 있다.

11) 유엔사무국 관련 상세정보: www.un.org/en/mainbodies/secretariat/index.shtml. 참조

유엔 인권최고대표는 유엔의 핵심 인권 담당 관료이다.¹²⁾ 유엔 인권최고대표사무소는 제네바에 본부가 있고 뉴욕에는 소규모 사무소를 두고 있다. 이외에도 많은 지역 및 국가에 직원을 파견하고 있다. 현직 유엔 인권최고대표는 남아공 출신의 Navanethemi Pillay이며, 제네바 본부에 있는 국가기구 및 지역 메커니즘 부서를 통해 모든 국가들이 국가인권기구를 설치 및 강화하도록 지원을 제공하고 있다.

이외에도 유엔의 많은 부서와 사무소들이 인권과 관련한 책임을 갖고 있다. 유엔은 유엔의 모든 기구, 부서 및 사무소의 활동에 인권을 핵심 항목으로 통합하겠다는 확고한 의지를 갖고 있다.

<핵심 포인트: 제4장>

- 유엔제도는 국제평화, 개발 및 인권이라는 3개 축을 갖고 있다.
- 유엔은 각각의 축을 담당하는 전문이사회를 두었다
 - 안전보장이사회 (국제평화와 안보), 경제사회이사회(개발), 인권이사회(인권)
- 총회는 유엔의 핵심 정치조직으로서 193개 유엔 회원국이 모두 참여한다.
- 인권이사회는 유엔의 핵심 인권전문기구이지만 이외에도 유엔의 모든 조직들은 인권을 책임의 일부로 포함하고 있다.
- 국가인권기구는 경제사회이사회와 인권이사회 이외의 유엔 조직들에서는 역할이 제한되어 있다.

12) 유엔인권최고대표사무소 관련 상세정보: www.ohchr.org. 참조

제 5 장 유엔 인권이사회

<핵심 이슈>

- 인권이사회는 무엇인가?
- 인권이사회의 역할은 무엇인가?
- 인권이사회의 어떤 방법으로 역할을 수행하는가?
- 인권이사회에서 국가인권기구는 어떤 역할을 하는가?

1. 도입

인권이사회는¹⁾ 인권위원회의 후속기구로서 2006년에 설립되었다. 인권위원회는 60년간 국제인권법과 국제인권제도의 발전을 도모하였지만 결국에는 ‘인권문제를 고려함에 있어 보편성, 객관성, 무차별성’이 결여되었고 ‘이중잣대와 정치색’을 갖고 있다는 비난을 받았다.²⁾ 인권위원회에 대해 집단적 반발이 일자 총회는 인권위원회를 대체할 “보편성, 공정성, 객관성, 무차별성, 건설적인 국가간 대화 및 협력의 원칙”을 기반으로 하는 새로운 기구를 설립하기로 결정하였다.³⁾

인권이사회는 인권위원회에 대한 반발로 설립된 기구이기 때문에 인권이사회의 설립 배경은 중요한 의미를 갖는다. 인권이사회의 메커니즘과 절차에 관한 총회의 결의문, 설립초기 인권이사회의 의사결정을 보면 당시의 정치적 상황을 알 수 있다. 인권위원회의

1) 인권이사회의 회원국, 선거, 회의안건, 결의문 등 상세정보: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil
참조. International Service for Human Rights (NGO, 제네바)는 인권이사회의 활동, 현안, 행사, 정기 업데이트 등을 희망자에게 제공하고 있음.

홈페이지: www.ishr.ch.

2) 총회 결의문 60/251; PP.9.

3) 총회 결의문 60/251; OP.4.

맹점이 무엇이었고 후속기구인 인권이사회는 어떠한 조직으로 설립되어야 하는가에 대해 유엔 회원국들 사이에 의견이 일치하지는 않았지만 인권이사회가 인권위원회와는 차별화되어야 한다는 점에는 모두가 공감했다. 그럼에도 불구하고, 인권이사회는 결국 전신인 인권위원회와 별반 다르지 않은 조직으로 출범하였다.

2006년 3월 15일에 총회 결의문(60/251)이 채택되었고 2006년 6월 19일에 인권이사회가 출범하였다.

2. 임무

인권이사회는 인권의 증진과 보호를 위한 광범위한 임무를 갖고 있다. 인권의 ‘증진’은 더 보편적으로 수용된 역할이기 때문에 ‘보호’의 역할보다 우선한다. 인권이사회는 “어떠한 종류의 차별 없이 공정하고 동등한 방법으로 모든 사람의 인권과 기본적 자유를 보호해야 한다는 공감대를 증진할 책임이 있다.”⁴⁾

인권보호의 역할에 대해서는 논란의 여지가 상당히 많았다. 전신인 인권위원회의 경우, 특정 국가의 인권상황을 논의하고 이에 대해 결의문을 채택했던 활동 때문에 많은 비난을 받았었다. 따라서 인권이사회 설립을 논의하는 과정에서는 인권이사회가 특정 국가의 인권상황에 개입할 수 없고, 특정 국가의 상황을 논의 및 결의하기 위해서는 최소한의 요건으로서 인권이사회 회원국들의 특별 다수결이 필요하다는 주장이 강력히 제기되었다. 그러나 총회는 이 같은 주장들을 기각하였고 인권이사회가 전신인 인권위원회와 마찬가지로 특정 국가의 인권문제에 개입할 수 있음을 결의문에 명시하였다. 인권이사회는 인권증진을 위하여 광범위한 임무를 수행하는 한편 “심각하고 조직적인 인권 침해를 포함한 인권유린 사태에 대처하고 권고 할 수 있다.”⁵⁾

또한 인권위원회는 “유엔제도 안에서 인권을 주류에 편입시키고 인권에 대해 효과적인 조율을 증진할 책임이 있다.”⁶⁾

4) 총회 결의문 60/251; OP.2.

5) 총회 결의문 60/251; OP.3.

3. 기본 운영원칙

총회는 인권이사회의 기본 운영원칙을 다음과 같이 명시하고 있다.

- “인권이사회의 활동은 모든 인권의 증진과 보호를 위하여 보편성, 공정성, 객관성, 무차별성, 건설적인 국가간 대화 및 협력의 원칙을 따라야 함.”⁷⁾
- “인권이사회의 활동은 투명하고, 형평적, 공정한 방법으로 수행해야 함. 또한, 진실한 대화가 가능해야 하고, 결과지향적이며, 권고 및 이의 실행에 대한 후속 논의, 특별절차와의 긴밀한 상호작용이 가능해야 함.”⁸⁾
- 인권이사회는 “대화와 협력을 통하여 인권침해 예방에 기여하고 인권 비상사태에 신속히 대응하여야 함.”⁹⁾



→ 제16차 인권이사회 회의장 모습 사진제공: Jean-Marc Ferre.

6) 총회 결의문 60/251; OP.3.

7) 총회 결의문 60/251; OP.4.

8) 총회 결의문 60/251; OP.12.

9) 총회 결의문 60/251; OP. 5(f).

4. 회원국

인권이사회는 전문가 기구가 아닌 정치적인 기구이다. 국가를 회원으로 하며, 정부의 지시에 따라 움직이는 외교관들이 국가를 대표하여 참여한다. 이들이 인권이사회에서 투표를 함에 있어 국제인권법과 의제의 법적 측면도 고려가 되겠지만, 실상은 자국정부의 이해관계를 따르게 된다. 이해관계가 국제인권법과 국제인권제도에 우호적인 경우 국가도 많지만, 반대로 그렇지 않은 경우 국가도 있다. 총회 결의문은 인권이사회 설립과 관련하여 고매한 원칙들을 명시하였지만 인권이사회는 결국 회원국들이 정치적 의도를 갖고 활동하는 정치적 기구였던 것이다.

인권이사회는 47개 회원국으로 구성되어 있다.¹⁰⁾ 각 회원국은 유엔 총회에서 비밀투표, 절대과반수 찬성에 따라 5개 지역그룹별로 선출된다.

- 아프리카 그룹 (13개 회원국)
- 아시아그룹 (13개 회원국)
- 동부유럽그룹 (6개 회원국)
- 중남미 그룹 (8개 회원국)
- 서유럽 및 기타그룹 (7개 회원국)¹¹⁾

회원국의 자격에 대한 기준은 없다. 그러나 “신규 회원국 선출 시 기존 회원국들은 후보국가가 인권의 증진과 보호를 위해 어떠한 기여를 하였고 어떠한 자발적 결의 및 약속을 하였는지 고려해야 한다.”¹²⁾ 일단 선출된 회원국은 “인권 증진과 보호를 위한 최고 수준의 기준을 준수하고 인권이사회와 적극적으로 협력해야 한다.”¹³⁾ “총회는 참석 회원국의 2/3가 찬성할 경우, 심각하고 조직적으로 인권을 침해한 회원국의 자격을 중지할

10) 인권위원회 회원국은 53개국이었기 때문에 인권이사회 의 규모가 약간 작음.

11) 총회 결의문 60/251:OP.7. 인권위원회 회원국들도 지역그룹별로 선출되었는데, 인권이사회와 비교하면 인권위원회에서 서유럽 및 기타그룹, 동유럽그룹은 회원국 의석수가 훨씬 더 많았고, 아프리카 그룹, 아시아그룹은 의석수가 훨씬 더 적었음. 이 같은 차이는 인권이사회로 넘어오면서 결의안 투표결과 및 결의문 내용에 상당한 영향을 미쳤음.

12) 총회 결의문 60/251:OP.8.

13) 총회 결의문 60/251:OP.9.

수 있다.”¹⁴⁾ 인권이사회 회원국의 임기는 3년이고 1회 연임이 가능하다.¹⁵⁾ 총회에서는 매년 전체 인권이사회 회원국의 1/3을 선출한다. 인권이사회 회기는 1월~12월이고 신규 회원국은 선거 차기연도 1월1일부터 회원자격을 갖는다.¹⁶⁾

회원국 구성은 인권이사회의 효과에 중대한 영향을 미치기 때문에 회원국 선거는 매우 중요하다. 인권이사회 선거는 후보국가들의 대대적인 직·간접 선거운동과 투표권을 가진 기존 회원국들의 로비로 점철된 복잡한 프로세스이다. 선거절차는 인권이사회 회원국 구성에 막대한 영향을 미친다.

후보국가들은 지역그룹별로 추천된다. 각 그룹은 실제 할당된 회원국 의석 수 보다 더 많은 후보국가를 추천하도록 권고 되지만 회원국 의석 수와 동일한 수의 후보국가만 추천하는 그룹들이 있다. 이는 분명 추천을 받은 후보국가들의 당선 가능성을 높일 수 있지만 비밀투표, 절대과반수 찬성이라는 절차상의 조건이 있기 때문에 낙선하는 후보국가가 발생하기도 한다.

심각한 인권침해 국가로 알려져 있는 국가들은 회원국 선거에서 낙선할 가능성이 있기 때문에 최근에는 후보국가로 나서지 않는 경향이 있다. 같은 이유로, 후보국가 중에는 후보직을 포기해야 했던 경우도 있었고 선거에 나가더라도 낙선한 경우도 있었다.

인권이사회의 회원국 선거는 인권과 국제인권제도에 우호적인 국가들이 선출될 수 있도록 국가인권기구들이 옹호(advocacy)활동을 펼칠 수 있는 기회를 제공한다. 국가인권기구는 총회에서 발언권, 투표권이 없지만 다음과 같은 방법으로 참여할 수 있다.

- 인권에 우호적인 국가들이 인권이사회 회원국 선거에 출마하도록 독려
- 특정 후보국가의 선출 또는 낙선을 위해 자국 정부의 로비 및 투표에 영향력 행사

14) 총회 결의문 60/251;OP.8. 이 조항에 의거, 총회는 2011년 3월1일 리비아의 인권이사회 회원국 자격을 중지하는 결의문(65/265)를 채택하였음. 리비아는 2011년 11월18일 총회 결의문(66/11)에 따라 회원국자격을 회복하였음.

15) 총회 결의문 60/251;OP.7.

16) 과거 인권이사회 회기는 이사회 출범 후 첫 회의가 개최되었던 6월19일을 기준으로 시작하여 차기연도 6월18일에 종료되었음. 그러나 2011년 6월19일에 시작된 회기에 회원국의 임기를 연장함으로써 이후부터는 인권이사회 회기가 역년(1월1일~12월31일)과 일치하게 되었음.

5. 회의

인권이사회 세션은 제네바 유엔본부에서 개최된다.¹⁷⁾ 인권이사회는 매년 최소한 3차례의 정기세션을 열고 총 개최기간은 최소 10주이다.¹⁸⁾ 지금까지는 3월(4주), 6월(3주), 9월(3주)에 각각 정기세션을 개최하여 왔다. 회원국 1/3의 요청이 있으면 특별세션을 개최할 수도 있다.¹⁹⁾



➔ 제네바 유엔본부의 정원 사진제공: Jean-Marc Ferre.

인권이사회 출범 첫 해에 ‘기구설립계획(institution building package)’의 일환으로 인권이사회 정기세션의 운영원칙, 절차상의 규칙, 기본의제 및 기본틀이 채택되었다.²⁰⁾ 운영원칙은 다음과 같다.

17) 총회 결의문 60/251:OP.1. 인권이사회의 정기 및 특별세션에 대한 상세정보: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil. 참조

18) 총회 결의문 60/251:OP.10. 전신인 인권위원회는 정기세션을 연 1회(6주) 개최하였음.

19) 총회 결의문 60/251:OP.10.

20) 인권이사회 결의문 5/1 (2007년 6월 18일 채택)

- 보편성
- 공정성
- 객관성
- 무차별성
- 건설적 대화 및 협력
- 예측가능성
- 유연성
- 투명성
- 책임성
- 균형
- 포용 및 포괄성
- 성 인지적 관점
- 결정의 이행 및 후속조치²¹⁾

매년 3회 개최되는 정기세션의 의제와 기본틀²²⁾은 다음과 같다.

항목 1	조직 및 절차 관련사항 • 사무국 설치 • 연간 활동계획 채택 • 세션 활동계획 채택 (기타활동 포함) • 수입주체 선정 및 임명 • 인권이사회 자문위원회 위원 선출 • 세션보고서 채택 • 연례보고서 채택
항목 2	유엔 인권최고대표의 연례보고서 및 인권최고대표사무소/사무총장 보고서 • 연례보고서 및 업데이트 보고서 발표
항목 3	개발의 권리를 포함한 모든 인권, 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리의 증진 및 보호 • 경제적, 사회적, 문화적 권리

21) 인권이사회 결의문 5/1; “활동계획에 대한 의제 5 및 기본틀”; 파트 A

22) 인권이사회 결의문 5/1; “활동계획에 대한 의제 5 및 기본틀”; 파트 C

	• 시민적, 정치적 권리 • 민족, 특정그룹 및 개인의 권리 • 개발에 대한 권리 • 인권과 인권문제의 상호관계
항목 4	인권이사회가 주목해야 할 인권상황
항목 5	인권기구 및 메커니즘 • 인권이사회 자문위원회 보고 • 진정절차 보고
항목 6	국가별 인권상황 정기검토
항목 7	팔레스타인 및 여타 아랍 점령지역의 인권상황 • 이스라엘의 팔레스타인 점령지역 및 여타 아랍 점령지역에서의 인권 침해와 결과 • 팔레스타인의 민족자결권
항목 8	비엔나선언과 행동계획의 후속조치 및 이행
항목 9	인종주의, 인종차별, 외국인혐오증 및 관련 형태의 비관용 더반선언과 행동계획의 후속조치 및 이행
항목 10	기술적 지원 및 역량 강화

인권이사회 특별세션은 회원국 1/3이 서명한 요청서가 인권이사회 의장에게 제출되면 개최할 수 있다. 특별세션은 정기적으로 개최된다. 출범 후 첫 6년간 (2006년 6월~2012년 6월), 인권이사회는 총 18회의 특별세션을 개최하여 특정 국가의 인권상황과 일반적인 인권 문제를 다루었다. 특별세션은 정기세션과 동일한 절차에 따라 진행되지만 이외에도 추가적인 운영규칙이 있다.²³⁾

인권이사회 회의는 고위급 회의이다. 47개 회원국들이 주요 참석자로서 유일하게 투표권을 갖고 그 외의 국가 및 기구들은 참관인 자격으로 참석하며 투표권이 없다.

- 유엔 회원국 ('참관국' 자격으로 참석)
- 유엔 전문기구 (유엔개발계획, 세계보건기구, 세계아동기금 등)

23) 인권이사회 결의문 5/1; "활동계획에 대한 의제 5 및 기본틀"; 파트 D

- 지역기구 및 기타 국가간 기구 (아랍연맹, 영연방, 이슬람 협력기구 등)
- 경제사회이사회의 승인을 받은 NGO
- A등급 국가인권기구 및 이들의 국제/지역 기구²⁴⁾

인권이사회 세션은 거의 매년 공개회의로 진행되고 국가인권기구를 포함한 참관인들이 회의장에 들어갈 수 있다. 그러나 참관인 없이 회원국만 참여하는 세션도 있다. 매 정기세션에서는 진정된 내용들을 검토하기 위한 비밀회의가 개최된다.²⁵⁾ 또한 ‘예외적인 상황’²⁶⁾에서는 비공개회의를 개최할 수도 있으며 여기서 결정된 사항은 이후에 개최되는 첫 공개회의에서 발표되어야 한다.²⁷⁾

6. 국가인권기구의 인권이사회 회의 참석

인권이사회 설립과 관련하여 총회는 다음과 같이 명시하고 있다.

“이사회 비회원국, 전문기구, 기타 정부간 기구, 국가인권위원회, NGO 등 참관인들의 참여 및 논의는 1996년 7월 25일 경제사회이사회 결의문 (1996/31) 및 인권위원회의 관행을 포함한 일련의 절차를 따르는 한편 참관인들이 최대한 효과적으로 기여할 수 있도록 해야 한다.”²⁸⁾

비록 ‘참여한다’는 의미가 무엇인지 구체적으로 정의되어 있지는 않지만 이 조항은 국가인권기구가 인권이사회에 참여할 수 있는 확실한 근거가 되었다. 전신인 인권위원회는 국가인권기구와 관련이 있는 안건에 한해서만 국가인권기구가 논의에 참여할 수 있게 허용하였는데, 그것도 절차상의 규칙에 의거했던 것이 아니라 인권위원회 사무국이 매년 갱신하는 조치에 따른 것이었다. 나중에 인권위원회는 국가인권기구의 참여권을

24) 국가인권기구의 승인 및 등급: 동 매뉴얼 16장 참조

25) 의제항목5에 의거, 상세정보는 동 매뉴얼 13장 참조

26) 인권이사회 절차상의 규칙; 규칙 16

27) 인권이사회 절차상의 규칙; 규칙 17

28) 총회 결의문 60/251; OP.11.

확대하기로 결정하였지만 이 결정은 인권위원회가 폐지될 때까지도 이행되지 않았다. 사실, 인권위원회는 국가인권기구의 참여를 매우 제한적으로만 허용했었다. 그러나 총회 결의문은 인권이사회가 국가인권기구들이 ‘가장 효과적으로 기여할 수 있게 해야 한다’는 방향을 제시하였고, 이를 토대로 인권이사회도 기구설립계획 상에서 국가인권기구들의 광범위한 참여를 허용하였다.²⁹⁾

‘A등급’ 국가인권기구들은 참관인 자격으로 인권이사회에 참여할 수 있다. 이들은 경제사회이사회의 승인을 받은 NGO보다 더 포괄적이고 여러 면에서 참관국과 거의 동일한 참여권을 갖는다. 따라서 비공개, 비밀회의를 제외하고는 인권이사회의 모든 정기 및 특별세션에 참석 및 참여할 수 있다.

인권이사회 세션에 참석하고자 하는 국가인권기구는 파견할 대표를 사전에 선정하여 이들이 유엔배지를 받고 행사장에 들어가 세션에 참석할 수 있도록 한다.³⁰⁾

‘A등급’ 국가인권기구는 인권이사회 세션의 그 어떤 의제에 대해서도 **구두 진술**을 할 권리가 있다. 즉, 국가인권기구를 대표한 참석자는 인권이사회 세션 논의 중에 관련 의제에 대해 직접 구두 진술을 할 수 있는데 발언시간은 보통 3분이고 경우에 따라 2분으로 단축되기도 한다.

발언권이 있다고 해서 항상 발언을 할 수 있는 것은 아니다. 안건 별로 논의시간이 제한되어 있기 때문이다. 따라서, 회원국이 우선적으로 발언시간을 배정 받고 다음으로 참관국, 국가인권기구 및 NGO 순으로 발언을 하게 된다. 일반적으로 국가인권기구는 NGO와 공동으로 발언시간을 배정받는다. 발언순서는 발언자 리스트 상에 등록된 순서에 따르며 아직 발언을 하지 못한 리스트상의 발언자가 있더라도 예정된 발언시간이 모두 소진되면 논의는 종료된다.³¹⁾ 따라서 반드시 발언을 하고자 하는 국가인권기구는 발

29) 인권이사회 결의문 5/1

30) 인권이사회 세션에 참석한 국가인권기구에 대한 상세정보(세션에 참석한 대표자 등):

www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm. 참조

31) 인권이사회 전원회의에서 국가별 국가별 인권상황 정기검토(UPR)보고서를 논의할 때는 예외적으로 검토대상 국가의 국가인권기구는 국가 대표 다음 순서로 발언을 할 수 있는 기회가 보장됨.

언자 리스트에 조기에 등록해야 한다. 발언자 리스트는 인권이사회 회의장에서 유엔 인권최고대표사무소 직원이 담당 데스크를 운영하고 있으며 인권이사회 의장은 의제별 발언자 리스트가 언제 공개되는지 발표한다.

‘A등급’ 국가인권기구는 인권이사회에 서면 진술을 제출할 수 있다. **서면 진술**의 길이는 2000단어를 초과해서는 안되고 해당 세션에 대한 인권이사회의 활동계획과 관련이 있어야 한다.

‘A등급’ 국가인권기구는 조사보고서, 정책보고서, 연구보고서, 출간물 등 **기타 문서**를 인권이사회에 제출할 수 있는데, 인권이사회의 회의안건과 관련이 있어야 하고 길이는 총 30~40페이지를 초과해서는 안 된다. 제출된 문서에는 유엔의 공식문서 기호와 숫자가 부여된다. 인권이사회는 번역을 별도로 제공하지 않기 때문에 제네바 유엔본부에서 사용하는 공식언어인 영어, 불어, 스페인어 중 최소한 한가지 언어로 작성되어야 한다.

‘A등급’ 국가인권기구는 인권이사회 세션 이전 또는 도중에 열리는 **비공식 논의와 실무그룹**에 참여할 수 있는데, 이들 회의의 주요 목적은 결의문 제안과 같이 인권이사회의 활동을 준비하고 결의문 초안을 논의하는 것이다. 회의참석을 통해 국가인권기구는 현재의 진행상황과 제안내용에 대한 중요한 정보를 얻을 수 있기 때문에 이를 토대로 각국의 대표단들에게 자신들의 의견을 피력할 수 있다. 경우에 따라 국가인권기구들은 결의문 초안을 논의하는 과정에 직접 참여할 기회를 얻기도 한다. 또한 발언기회도 종종 받기 때문에 인권이사회 회원국과 참관국들의 의견에 자신들의 의견을 보탬으로써 결의문 내용에 직접적으로 영향을 미칠 수도 있다.

‘A등급’ 국가인권기구는 인권이사회 세션 기간에 **병행 행사(parallel event)**를 개최할 수 있다. 행사장소는 일반적으로 제네바 유엔본부 내 인권이사회 회의장 근처이고 인권이사회 안건과 관련이 있는 상황 및 이슈, 즉 인권과 관련된 모든 상황 및 이슈들을 논의할 수 있는 기회가 된다.

- 병행 행사에서는 인권이사회 세션보다 더 오랫동안, 상세하게, 집중적으로 해당 이슈나 상황에 대해 논의할 수 있다. 병행 행사는 대개 인권이사회 세션의 점심 시간을 활용하여 두 시간 정도로 이루어진다.
- 병행 행사에서는 특정 이슈 및 상황에 대하여, 피해자를 포함한 전문가들이 자신의 의견과 분석을 제공하는 자리도 된다. 전문가들 대부분은 국가, 국가인권기구, NGO의 대표로 승인을 받은 이들이 아니기 때문에 인권이사회에서 직접 발언을 할 수 없다.
- 병행 행사는 민감한 사안이나 국제정치관계상 다루기 힘든 이슈, 또는 단순히 무지와 무관심으로 인해 인권이사회 전원회의에서 제기되지 않았던 이슈들이 인권이사회 제도 하에서 논의될 수 있는 장을 제공한다.

병행 행사는 일반적으로 전문가 패널토의 형식을 띤다. 각 전문가들은 자신이 갖고 있는 정보와 의견을 공유하고 질의응답 및 토론시간을 갖는다. 각국 대표, NGO 및 국가인권기구 대표, 유엔직원 등이 참석하기 때문에 병행 행사는 인권이사회회의의 핵심 어퍼니언 리더들에게 정보를 제공하고 영향을 미칠 수 있는 기회가 된다.

‘A등급’ 국가인권기구의 승인된 대표단들은 인권이사회 세션 기간 중에는 자유롭게 유엔본부를 활보할 수 있다. 인권이사회 회의장에 들어가거나, 커피숍에서 각국 대표단과 커피를 마실 수 있고, 로비나 복도에서 만날 수도 있다. 승인이 되었다는 의미는 인권이사회 세션에 참석할 수 있는 권리 뿐 아니라 각국 정부와 유엔의 핵심 정책결정권자들을 접촉할 수 있는 기회가 주어진다는 뜻이다. 이를 통해 국가인권기구가 관심을 갖고 있는 이슈에 대해서 옹호할 수 있는 기회도 생긴다. 이 같은 옹호활동은 국가인권기구에 대한 인권이사회 및 인권위원회(1995년~) 결의문이 증가하는 결과로 이어졌다; 국가인권기구는 공식적이고 독립적인 주요 국가기관이고, 파리원칙을 준수하여 국가인권기구를 설립 및 강화하여야 한다는 내용 등. 이외에도, 국가인권기구의 국제인권제도 참여와 관련하여 많은 조항이 마련되었다.

국가인권기구의 참여권은 국가인권기구들간 **국제적, 지역적 협의체**에도 확대 적용된다.³²⁾ 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)와 아태지역 국가인권기구포럼 (APF)은 아프

리카, 미주, 유럽 등의 지역 협의체와 마찬가지로 구두/서면 진술, 문서 제출, 논의/실무 그룹 참여, 병행 행사 후원 및 인권이사회 세션 내/외부에서 옹호활동을 전개할 수 있다. ICC의 대표는 제네바에 상주하고 있고 APF는 제네바에 정기적으로 대표를 파견한다. 이들 기구는 국가인권기구 회원들을 모두 또는 개별적으로 대신하여 발언 및 행동한다. 승인을 받은 국가인권위원회들은 다른 ‘A등급’ 국가위원회들을 대신하여 진술할 수 있는데 이것은 국가인권기구 다수가 정기적으로 인권이사회 세션에 참여할 수 있는 재정적, 인적자원이 부족하고 모든 세션에 참여할 수 있는 능력을 갖춘 국가인권기구는 없기 때문에 매우 중요한 의미를 갖는다.

7. 인권이사회와 정보기술

인권이사회는 이사회 절차의 투명성과 접근성을 높이기 위해 정보기술을 활용하는 방안을 모색하고 있다.

비공개 회의를 제외한 인권이사회 모든 정기 및 특별 세션은 인터넷상에서 생방송으로 공개된다.³²⁾ 홈페이지에 개설된 방대한 자료실에서는 행사/진술 영상자료를 포함한 과거 세션들의 관련 정보가 제공된다. 인권이사회 설립 초기에는 스위스정부의 재정 지원 하에 정보 서비스가 제공되었지만 현재는 인권이사회 자체적인 절차에 의거하여 정보를 제공하고 있다. 덕분에 국가인권기구들은 제네바 유엔본부까지 직접 찾아가지 않아도 이사회의 논의현황을 접할 수 있고 A등급 국가인권기구는 제네바에 파견되어 있는 ICC, APF 대표단 등을 통해 원하는 발언을 대신 전달하는 등의 방식으로 세션에 참여할 수 있다.

또한 인권이사회는 “외국 정부대표단, 전문기구, 기타 정부간 기구 및 ‘A등급’ 국가인권기구, 협의체 지위의 NGO들이 수월하게 인권이사회 세션 및 정보에 접근 및 참여할 수 있도록 영상회의, 영상메시지 등 정보기술 사용의 타당성을 검토하여 방법을 모색하

32) 국제적, 지역적 국가인권기구 논의체들의 논의에 대한 상세정보: 동 매뉴얼 15장 참조

33) 웹캐스트 서비스: www.un.org/webcast/unhrc 참조

되, 이는 승인과 관련된 인권이사회 절차상의 규칙에 전적으로 부합하여야 한다.”³⁴⁾

2012년 3월 5일, 인권이사회 제19차 정기세션에서 동티모르 국가인권기구가 최초로 영상화면으로 구두 진술을 하였다. 이는 강제 또는 비자발적 실종에 관한 유엔 실무그룹이 2011년 2월 티모르 국가인권기구를 방문한 데 대한 후속조치로서 구두 진술은 3분간 진행되었다.³⁵⁾



➔ 유엔깃발을 들고 있는 티모르 아이들이 버스 창문을 통해 보인다. 사진: Martine Perret.

8. 메커니즘

인권이사회는 국가별 인권상황 정기검토, 특별절차 등 다양한 메커니즘을 갖고 있다. 이 외에도 상시/임시 메커니즘이 있는데 다음 장에서는 인권이사회 메커니즘을 살펴보고 국가인권기구의 참여방안을 모색한다.

34) 인권이사회 결의문 16/21; 59항

35) www.asiapacificforum.net/news/nhris-join-global-discussion-of-key-human-rights-issues
참조

<핵심 포인트: 제5장>

- 인권이사회는 유엔의 핵심 인권기구이다.
- 인권이사회는 인권위원회의 후속기관으로서 2006년에 총회에 의해 설립되었다.
- 인권이사회는 47개 회원국으로 구성된 정부간 기구로서 독립적인 전문가들의 법적 기구가 아닌 정치적인 기구이다.
- 인권과 관련한 모든 이슈와 상황을 다룰 수 있는 광범위한 책임을 갖고 있다.
- 일년에 3회 정기세션을 개최하고 필요에 따라 특별세션을 개최한다.
- ‘A등급’ 국가인권기구들은 모든 안전에 대하여 모든 세션에서 구두 진술을 할 권리를 포함, 인권이사회에서 광범위한 참여권을 갖는다.

제 6 장 국가별 인권상황 정기검토

<핵심 이슈>

- 국가별 인권상황 정기검토란 무엇인가?
- 국가별 인권상황 정기검토는 어떠한 방식으로 진행되는가?
- 국가별 인권상황 정기검토와 관련하여 국가인권기구들은 어떤 역할을 할 수 있는가?

1. 도입

국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review)는 인권위원회에서 인권이사회로 넘어오는 과정에서 가장 눈에 띄는 발전이었다. 총회는 인권이사회의 설립을 결의하며 다음과 같이 결정하였다.

...인권이사회는 신뢰할 수 있는 객관적 정보를 토대로 각 국가의 인권관련 의무 및 약속의 이행을 점검하는 국가별 인권상황 정기검토를 모든 국가에 대해 동일하고 평등한 방법으로 실시해야 한다. 국가별 인권상황 정기검토는 상호간 대화와 검토 대상국가의 적극적인 참여를 토대로 하고 국가의 역량개발 필요를 고려하는 협력적 메커니즘이어야 한다. 이는 조약 감시기구들의 활동을 보완하되 중복되어선 안 된다.¹⁾

국가별 인권상황 정기검토 절차는 인권이사회가 설립되던 첫 해에 채택되었다.²⁾ 제1차 인권상황 정기검토는 2007년 말~2011년까지 실시되어 당시 192개 유엔 회원국 전원의 인권관련 실적을 검토하였다. 제1차 검토가 거의 완료되어가던 2010~2011년에는 인

1) 총회 결의문 60/251;OP. 5(e).

2) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 1.

권상황 정기검토 절차를 재검토하여 일부를 개정하고 제2차 인권상황 정기검토는 2012년 6월부터 개시하기로 결정되었다.³⁾ 제2차 검토기간(2012년 6월~2016년 말)에는 현 193개 유엔 회원국들의 인권관련 실적이 검토될 예정이다.⁴⁾ 제2차 검토부터는 검토기간이 4년 5개월로 확정되었다. 국가별 인권상황 정기검토는 오늘날 인권이사회의 핵심 메커니즘으로 자리잡았다.

2007년 당시 인권이사회 조직설립계획에는 국가별 인권상황 정기검토를 위한 가이드라인, 원칙, 토대 및 절차가 명시되어 있고 국가인권기구의 적극적인 참여에 관한 내용도 포함되었다. 유엔 인권최고대표사무소도 국가인권기구의 인권상황 정기검토 참여와 관련하여 안내문을 발표한 바 있다.⁵⁾

2. 국가별 인권상황 정기검토의 원칙과 목적

국가별 인권상황 정기검토는 포괄적, 일반적 원칙을 토대로 한다. 이 원칙들은 인권의 보편성과 국가간 평등을 바탕으로 효과적인 인권상황 정기검토가 실시되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 부정적인 원칙들이 다수 포함되어 있다는 점은 당시에 많은 유엔회원국들이 국가별 인권상황 정기검토에 대해 경계하고 있었음을 보여준다. 국가별 인권상황 정기검토의 원칙이 국가인권기구와 NGO 등 다양한 이해관계자들의 참여를 명시하고 있다는 점은 주목할 만 하다. 인권상황 정기검토 원칙은 다음과 같다.

- 국가별 인권상황 정기검토는 모든 인권의 보편성, 상호의존성, 불가분성, 상호연관성을 증진한다.
- 신뢰할 수 있는 객관적 정보와 상호대화를 토대로 한 협력 메커니즘이다.
- 모든 국가에게 동일하고 평등하게 실시된다.
- 유엔회원국들이 주도하고, 결과를 지향하는 정부간 절차이다.

3) 인권이사회 결의문 16/21는 2011년 3월 25일 채택되었고 이를 보완하는 인권이사회 결의문 17/119는 2011년 6월 17일에 채택되었음.

4) 국가별 인권상황 정기검토(UPR)의 제1차 검토가 완료된 이후, 남수단이 유엔의 193번째 회원국으로 가입하였기 때문에 제2차 검토부터 참여할 예정임.

5) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/InfoNoteNHRIUPR2ndCycle.pdf. 참조

- 검토대상 국가는 적극적으로 검토에 참여한다.
- 여타 인권 메커니즘을 보완하되 중복하지 않는다.
- 객관적, 투명적, 무차별적, 건설적, 비대립적, 비정치적 방법으로 실시된다.
- 검토대상 국가 또는 인권이사회의 의제에 과도한 부담을 주지 않는다.
- 과도하게 시간을 소모하지 않는다; 현실적으로 실시. 시간 및 인적/재정적 자원을 지나치게 소비하지 않는다.
- 긴급한 인권 상황에 대응해야 할 인권이사회의 역량을 훼손하지 않는다.
- 성 인지적 관점을 전적으로 수용한다.
- 각 국가의 발전단계 및 개별여건을 고려한다.
- NGO, 국가인권기구를 포함한 모든 관련 이해관계자의 참여를 보장한다.⁶⁾

국가별 인권상황 정기검토는 다음과 같은 6가지 목적을 추구한다.

- 현지 인권상황 개선
- 국가의 인권관련 의무 및 약속 이행을 독려, 개선실적 및 도전과제 평가
- 기술지원을 확대하여 국가의 역량 강화 (동의하는 국가에 한해 상호논의)
- 국가 및 이해관계자들간 모범사례 공유
- 인권의 증진과 보호를 위한 협력 지원
- 인권이사회, 여타 인권기구, 유엔인권최고대표사무소 의 적극적인 협력 및 참여 독려⁷⁾

3. 국가별 인권상황 정기검토의 기본토대

국가별 인권상황 정기검토는 “가입한 인권조약 및 문서에 의거하여 발생하는 인권관련 의무와 약속에 대한 국가의 이행여부를 검토한다.”⁸⁾ 여기서 말하는 인권조약 및 문서는 다음과 같다.

6) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 1. B.2; 제3항

7) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 1. B.2; 제4항

8) 총회 결의문 60/251; OP. 5(e).

- 유엔헌장
- 세계인권선언
- 국가가 가입한 인권조약
- 국가가 자발적으로 제시한 결의 및 약속 (인권이사회 회원국 선출을 위해 제시한 공약 포함)⁹⁾

국가별 인권상황 정기검토실시에 있어서는 적용이 가능한 국제인도주의법도 고려해야 한다.¹⁰⁾

상기에서 보듯, 국가별 인권상황 정기검토의 기본토대는 국가간 보편성과 상이성을 동시에 반영한다. 즉, 국제인도주의법처럼 유엔헌장과 세계인권선언은 모든 유엔회원국들에게 동일한 의무를 부여하지만, 국가별로 어떠한 조약에 가입하였는지, 자발적 결의/약속을 하였는지에 따라 서로 다른 이행의무를 갖는다.

국가별 인권상황 정기검토의 기본토대에 국제인도주의법이 포함되자 인권법과 인도주의법이 상호간 별개의 영역이라고 여기던 일부 국가들의 반발이 있었다. 그럼에도, 국제인도주의법이 포함된 것은, 비록 ‘고려’의 대상일 뿐이지만, 인권법과 인도주의법이 사실상 긴밀하게 연결되어 있음을 많은 이들이 인정한다는 방증이었다.

제2차 국가별 인권상황 정기검토부터는 이전 검토에서 제시된 권고의 이행 및 인권상황의 개선을 평가한다.¹¹⁾

4. 국가별 인권상황 정기검토의 실시주체

국가별 인권상황 정기검토는 인권이사회가 독자적으로 실시하는데 모든 회원국들이 참여하는 실무그룹에서 검토한 뒤 전원회의에서 토론을 거쳐 결론을 도출한다. 독립적

9) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 1.A; 제1항

10) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 1.A; 제2항

11) 인권이사회 결의문 16/21; 제6항

인 전문가들의 참여 없이 회원국 대표들이 실시하기 때문에 국가별 인권상황 정기검토가 국제법에 기초한다 하더라도 이는 법적 프로세스라기보다는 정치적 프로세스라 할 수 있다. 검토에 참여하는 회원국 대표들은 의견이나 권고를 제시하게 되는데 이는 어떤 법적 근거 보다는 자국 정부의 정책에 기인한다. 즉, 회원국들은 정치적인 의견을 제시하고, 국가별 인권상황에 대한 중요한 전문가적 지식과 법적 전문성은 국가인권기구들이 제공하게 된다.

국가별 인권상황 정기검토 실무그룹은 2주 세션을 연 3회 개최하고 각 세션 별로 14개 국가를 검토한다. 각 검토대상 국가와의 ‘상호대화’는 3시간30분 동안 진행된다.¹²⁾

국가별 검토는 ‘트로이카’라고 불리는 3명의 보고인(rapporteur)이 주도한다. 트로이카는 인권이사회 회원국 중에서 지역그룹별 투표로 선정되며, 국가별로 배정되는 트로이카도 다르다. 이들은 문서검토, 상호대화 이전 회원국 질문취합, 보고서 작성 등 인권상황 정기검토를 준비한다.



→ 아태지역 국가인권기구 포럼 사진: Michael Power

12) 제1차 검토에서 실무그룹은 매 회의마다 16개 회원국의 인권상황 등을 검토하였고 상호간 대화시간은 각각 3시간이었음.

5. 국가별 검토 프로세스

국가별 검토는 다음과 같이 5단계에 걸쳐 진행된다.

- 문서제출
- 실무그룹에서의 상호대화
- 인권상황 정기검토 보고서 작성 및 권고
- 인권이사회 전원회의에서 보고서 논의 및 채택
- 후속조치

각 단계에서 국가인권기구는 중요한 역할을 수행한다.

5.1 문서제출

국가별 검토는 다음의 3가지 문서를 토대로 한다.

- 검토대상 국가가 제출하는 국가보고서 (최대 20페이지)
- 관련 유엔기구 보고서 및 공식문서를 요약한 유엔 인권최고대표사무소 보고서 (최대 10페이지)
- 이해관계자들이 제공하는 신뢰할 수 있는 추가정보를 요약한 유엔 인권최고대표사무소 보고서 (최대 10페이지)¹³⁾

국가보고서(state report) 작성은 국가의 책임이기 때문에 국가인권기구가 대신하여 국가보고서를 작성할 수 없다. 국가가 보고서를 직접 작성해야 이에 대해 책임감과 주인 의식을 갖기 때문이다. 국가는 보고서 상에서 기술해 놓은 내용과 자발적으로 제시한 약속들에 대해 주인의식을 가져야 한다. 만약 정부가 아닌 국가인권기구 및 여타 기관이 국가보고서를 대신 작성한다면 정부는 보고서에 포함된 내용과 자발적 약속에 대해 책

13) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 I.D.; 제15항

임을 느끼지 않을 지 모른다.

단, 국가보고서 작성에 있어서는 이해관계자들과 국가적 차원에서 광범위한 논의를 하는 것이 바람직하다.¹⁴⁾ 이 과정에는 국가인권기구도 참여하여 의견과 권고를 정부에 제시할 수 있다. 단, 정부는 국가인권기구의 의견을 수용/거부할 것인지, 이를 국가보고서에 포함/제외할 것인지 여부를 자유재량으로 결정할 수 있다. 국가보고서 제출 시, 국가인권기구는 실무그룹에 의견을 직접 제시할 수 있고 또 그렇게 해야 한다.

국가보고서는 다음과 같은 내용을 포함한다.

- 정보수집 방법론 및 관련 이해관계자들과의 논의과정을 구체적으로 설명
- 국내적 상황, 인권의 증진과 보호를 위한 국가적 기본틀(특히 법규/제도)과 관련하여, 이전 국가별 인권상황 정기검토실시 이후 발생한 변화. 예) 헌법, 법규, 정책, 법학, 인권 인프라 (국가인권기구 등), 국가의 국제적 의무
- 현지의 인권 증진 및 보호: 국가의 인권관련 의무의 이행, 법제정과 자발적 약속, 국가인권기구의 활동, 인권에 대한 대중적 인식, 인권 메커니즘과의 협력
- 이전 인권상황 정기검토에 대한 후속조치
- 권고의 이행, 인권상황의 개선, 모범사례, 도전과제, 제약요인
- 도전과제, 제약요인을 극복하고 인권상황을 개선하기 위해 국가가 실행하였거나 향후 실행의지가 있는 계획 및 약속
- 역량강화, 기술지원 요청 등 국가의 기대사항, 기 제공된 지원내역¹⁵⁾

국가인권기구가 제공하는 ‘신뢰할 수 있는 추가정보’는 상기에서 세 번째 내용에 해당한다. 제1차 인권상황 정기검토를 실시할 당시에는 국가인권기구들이 제공한 정보를 NGO나 ‘여타 이해관계자들’이 제공한 정보와 한데 묶어서 제출되었다. 그러나 제2차 인권상황 정기검토부터는 “파리원칙을 준수하여 승인 받은 (검토대상 국가의) 국가인권기구가 제공하는 정보는 이해관계자 정보 요약보고서 내에 별도의 섹션으로 분리하여 게

14) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 I.D.; 제15항(a)

15) 인권이사회 결의문 17/119; 제2항

재된다.”¹⁶⁾ 정보 요약보고서는 최대 10페이지를 넘을 수 없기 때문에 국가인권기구는 정보를 간결하게 정리하여 제공할 필요가 있다. 유엔 인권최고대표사무소에 의해 편집되지 않고 요약보고서에 포함되려면 국가인권기구 보고서는 5페이지 (2,815단어) 이내로 줄여야 한다. 유엔인권최고대표사무소는 국가인권기구의 정보 준비 및 제공 방법에 대한 가이드라인을 제시하고 있다.¹⁷⁾

인권상황 정기검토 가이드라인은 국가보고서의 내용 구성에 대해 명시하는 반면, 국가인권기구가 제공하는 ‘신뢰할 수 있는 추가정보’가 과연 어떤 정보를 뜻하는지 별도로 언급하지 않고 있다. 따라서 국가인권기구는 어떤 정보를 제공할지 자체적으로 결정한다. 예를 들면 다음과 같다.

- 국가보고서와 동일한 구성으로 정보제공
- 국가보고서 내용 중 국가인권기구가 반대하거나 동의하지 않는 이슈에 대해 선택적으로 대응
- 핵심 인권문제들을 제기하고 해결책 제시

제2차 국가별 인권상황 정기검토부터 국가인권기구는 이전 검토에서 제시된 권고들을 자국이 이행한 실적을 보고해야 한다.

유엔 인권최고대표사무소는 인권상황 정기검토에 필요한 국가보고서와 기타 정보의 제출시한을 홈페이지에 게재한다.¹⁸⁾ 일반적으로 국가인권기구와 NGO는 국가별 검토 6개월 전, 국가는 3개월 전에 국가보고서와 정보를 제출한다.

5.2 국가별 인권상황 정기검토 실무그룹 상호대화

16) ‘A등급’ 국가인권기구에만 해당. 여타 국가인권기구들은 정보를 서면으로 제공할 수 있지만 여타 이해관계자 보고서 상에서 별도 영역으로 구분하지 않음. 인권이사회 결의문 16/21참조; 첨부문서 “유인 인권이사회 활동 및 기능에 대한 최종견해”; 제9항

17) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/InfoNoteNHRIUPR2ndCycle.pdf; pp. 14-20. 참조

18) www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx 참조

국가별 인권상황 정기검토의 두 번째 단계는 실무그룹 상호대화이다. 상호대화는 검토대상 국가, 인권이사회 회원국, 참관국들의 진술과 질의응답 형식으로 이루어진다. 상호대화는 3시간 30분 동안 진행되고 다음과 같이 세부 일정으로 나뉜다.

- 첫 70분 동안 검토대상 국가는 기조연설을 한 뒤 회원국들의 발언/질문에 대응하고 마무리 발언으로 끝낸다.
- 나머지 140분은 회원국들과 참관국들에게 할당된다.¹⁹⁾

대상국가는 주어진 70분을 자유재량으로 나누어 사용할 수 있다. 대부분 국가들은 기조연설에 많은 시간을 할애하고 회원국 발언/질문에 대한 답변 및 마무리 발언은 간략하게 진행한다. 국가는 기조연설 도중 국제인권법 준수를 위한 인권증진 조치를 약속할 수도 있다. 국가인권기구는 자국 정부가 기조연설에서 그 같은 자발적 약속을 제시하도록 독려할 수 있다.

상호대화에서는 참석한 모든 국가에게 발언권이 있다. 발언시간은 발언자 수에 따라 결정되는데²⁰⁾ 시간이 충분한 경우에는 회원국 3분, 참관국 2분 정도로 발언시간이 주어진다. 그러나 발언자 수가 너무 많아 주어진 140분으로는 부족할 경우, 발언시간은 각 국가에게 2분씩 할당된다. 그럼에도 발언을 원하는 모든 국가에게 차례가 돌아가지 않는다면 140분의 가용시간을 전체 발언예정 국가의 숫자로 나누어 모든 국가가 동일한 발언시간을 배정받는다.²¹⁾

‘A등급’ 국가인권기구는 실무그룹에 참석은 할 수 있지만 발언이 허용되지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 실무그룹 참석 자체는 중요한 의미를 갖는다. 국가인권기구는 회원국 대표들과 접촉하여 검토대상 국가에 대해 문제를 제기할 수 있다. 또한 병행 행사를 개최하여 회원국 대표들에게 대상국가의 인권실적에 대한 견해 및 분석자료를 설명하거나, 실무그룹에서 회원국들이 제시할 만한 권고들을 제시, 옹호할 수 있다.

19) 인권이사회 결의문 17/119; 제3항

20) 제1차 국가별 인권상황 정기검토에서는 발언시간이 정해져 있었음. 발언기회를 갖는 국가의 수는 회의길이에 따라 제한되었음.

21) 인권이사회 결의문 17/119; 제5~7항

5.3 국가별 인권상황 정기검토 보고서 및 권고

상호대화를 마친 실무그룹은 보고서를 작성하여 인권이사회에 제출한다. 동 보고서는 인권이사회 차기 정기세션 전원회의에서 토론을 거쳐 채택된다. 보고서 초안은 대상 국가의 참여와 사무국(유엔 인권최고대표사무소)의 지원을 받아 담당 트로이카에 의해 작성된다.²²⁾ 보고서 초안이 실무그룹에서 30분간 논의 후 채택이 되면 인권이사회에 제출된다.

실무그룹의 보고서는 다음의 내용을 포함한다.

- 진행경과 보고
- 최종견해
- 상호대화에서 회원국들이 제시한 권고들
- 대상국가의 자발적 약속²³⁾

사실상 실무그룹 보고서의 주요 내용은 상호대화에서 대상국가와 여타 국가들이 발한 내용을 요약한 것이다. 동 보고서에서 실무그룹은 자체적인 결론을 제시하지 않고 상호 대화에 참석한 국가들의 언급했던 의견들만 전달한다.

실무그룹은 국가들이 제시한 권고를 평가한다거나 스스로 권고를 제시하지는 않는다. 동 보고서는 상호대화에서 제시된 권고들을 한데 묶어 놓았을 뿐 이를 승인 또는 반대하려는 것이 아니다. 권고를 하나씩 검토하고 투표하는 방식이 아니기 때문에 보고서에는 상당히 많은 수의 권고가 그대로 포함되어 100개, 때로는 200개 이상의 권고가 실리기도 한다. 또한 권고내용의 강도도 실무그룹이 승인할 수 있는 수준보다 훨씬 높다. 제시된 권고들은 보다 체계적인 정리를 위해 ‘대상국가와 권고를 제시한 국가의 참여와 동의에 의거하여 보고서 상에서 주제별로 분류된다.’²⁴⁾

22) 인권이사회 의장 선언문 8/1; 제9장

23) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 I.E.; 제26항

24) 인권이사회 결의문 16/21; 제15항

권고제시와 관련하여, 국가인권기구는 실무그룹 보고서에 자신의 견해가 포함될 수 있는 기회를 얻는다. 상호대화에 참석하는 국가들은 유용하고 적절한 권고가 담긴 양질의 보고서가 나오길 원하지만 검토대상 국가에 대한 지식과 경험이 부족하여 유용하고 적절한 권고를 도출해 낼 수가 없다. 이에, 국가인권기구, NGO를 포함한 독립적인 전문기구들로부터 자문을 구하게 되는데 국가인권기구는 자체적인 전문지식을 토대로 유용하고 적절한 권고를 국가들에게 제시할 수 있고 결국 이렇게 도출된 권고들이 실무그룹 보고서에 담기는 것이다. 국가인권기구는 국가별 인권상황 정기검토에 제공하는 정보의 일환으로 자신이 권고하고자 하는 사항을 넣을 수 있고, 더 효과적인 방법으로는 국가별 인권상황 정기검토 이전 또는 도중에 개별 국가 또는 국가간 그룹에 접근하여 정보를 제공할 수 있다.

5.4 인권이사회 전원회의 토론 및 보고서 채택

국가별 인권상황 정기검토 보고서는 실무그룹 이후에 개최되는 인권이사회 정기세션에서 토론을 거쳐 채택된다. 정기세션에서는 실무그룹이 제출한 보고서를 1시간 동안 검토하는데 발언시간은 대상국가에게 20분, 인권이사회 회원국 및 참관국에게 20분, 그리고 기타 참관자인 국가인권기구 및 NGO에게 20분이 배정된다.

대상국가가 제일 먼저 발언기회를 갖게 되는데 주로 전원회의 토론 이전 또는 도중에 실무그룹 보고서에 나와있는 권고들에 대해 대응한다.

대상국가는 실무그룹 회의 도중, 또는 실무그룹 회의와 인권이사회 세션 사이, 또는 인권이사회 전원회의 도중에 실무그룹 보고서에 담긴 권고와 결론에 대해 자신의 의견, 자발적인 약속 또는 결의를 발표한다.²⁵⁾

대상국가의 발언을 토대로 전원회의 토론보고서는 회원국들이 제시한 권고들을 대상국가가 수용한 권고, 아직 검토 중인 권고, 수용하지 않은 권고 등으로 분류한다.²⁶⁾ 이후, 국가는 지지를 표했던 권고에 대한 이행 책임을 지게 되고 이행하지 않은 권고에 대해서는 향후 질의 및 압력을 받게 된다.

25) 인권이사회 의장 선언문 8/1; 제11장

26) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 I.D.; 제32항

검토대상 국가의 ‘A등급’ 국가인권기구는 특별한 지위를 갖는다. 인권이사회 전원회의에서 국가별 인권상황 정기검토 보고서를 채택할 때 ‘대상국가 바로 다음 순서로 발언기회를 갖는다.’²⁷⁾

전원회의 토론에는 인권이사회 절차상의 규칙이 동일하게 적용되기 때문에 모든 A등급 국가인권기구들은 회원국, 참관국 다음 순서로 토론장에서 구두진술을 할 수 있다. 그러나 발언내용은 상호대화가 아닌 실무그룹 보고서 초안으로 제한된다. 발언 도중, 보고서 초안과 관련이 없었기 때문에 발언내용이 기각 되거나 발언이 중지된 경우도 있었다.

대상국가의 국가인권기구와는 달리, 여타 국가인권기구들은 참관자 발언시간을 NGO들과 나누어 써야 한다. 전원회의 토론시간은 1시간이기 때문에 실무그룹 회의에서와 달리 모든 회원국과 참관자들이 발언 기회를 얻을 수 있는 것은 아니다. 따라서 발언을 하고자 하는 회원국 및 기구는 ‘선착순’으로 발언자 리스트에 이름을 올릴 수 있다. 그럼에도 일단 주어진 1시간이 지나면 발언자 리스트 상에 남아있는 이가 몇 명인지에 관계없이 토론은 종료된다. 단, 대상국가의 ‘A등급’ 국가인권기구는 전원회의에서 발언기회를 보장받는다.

5.5 후속조치

권고이행이야 말로 국가별 인권상황 정기검토를 실시하는 가장 중요한 목적이다. 국가는 일단 수용한 권고는 이행해야 하고 수용하지 않은 권고는 추가로 검토한다는 취지인 것이다. 권고를 이행하는 것은 각 국가의 책임이지만 저개발 국가, 개발도상국들은 권고이행을 위해 국제적인 지원이 필요할 수도 있다. 유엔개발계획, 유엔인권최고대표사무소, 기타 유엔기구 또는 현지 기구들이 권고 이행을 위한 지원을 제공하기도 한다.

국가별 인권상황 정기검토는 권고에 대한 후속조치 및 이행 현황을 보고하도록 각 국가에게 요구한다. 이에, 국가는 제1차 검토에서 제시된 권고에 대한 후속조치 및 이행

27) 인권이사회 결의문 16/21; 제13항

현황을 제2차 검토 시 보고해야 한다.²⁸⁾ 차기 검토에서는 이전 검토에서 나왔던 모든 권고들에 대한 후속조치를 보고해야 하며 권고사항 이행에 대해 중간보고서를 인권이사회에 제출해야 한다.²⁹⁾

국가인권기구는 후속조치와 이행을 독려하는 중요한 역할을 한다.

- 국가인권기구는 자국에 대한 인권상황 정기검토 결과를 세미나, 언론발표를 통해 국회/일반시민 등에게 알리는 등 국내에 널리 홍보한다. 인권상황 정기검토 보고서를 많은 사람들이 볼 수 있도록 국가인권기구 홈페이지에 게재하거나 관련 정부부처, 기관, 국회 위원회, NGO, 학계, 일반 시민들에게 제공한다.
- 국가인권기구는 인권이사회 전원회의에서 자국 정부가 수용하지 않았던 권고가 추후 수용되도록 독려할 수 있다. 관련 정부 부처나 기구, 국회 위원회, 공개포럼, 언론사 등을 대상으로 권고내용을 직접 옹호할 수 있다.
- 국가인권기구는 전원회의에서 자국 정부가 수용했던 권고가 제대로 이행되고 있는지 모니터링한다. 정부의 약속이 말에 그치지 않고 실제로도 이행되었는지 확인한다.
- 국가인권기구는 자국의 후속조치 및 이행현황을 인권이사회에 보고할 수 있다. 국가별 인권상황 정기검토는 인권이사회 정기세션마다 의제로 포함되므로 정기세션에서 관련 이슈에 대한 진술을 할 수 있다. 제1차 국가별 인권상황 정기검토 당시 다수의 국가인권기구들이 자국의 권고 이행현황을 보고하고 적극적인 이행을 독려하였다.
- 차기 국가별 인권상황 정기검토 실무그룹에 제공하는 정보의 일환으로 국가인권기구는 이전 검토에서 제시된 권고에 대한 자국의 후속조치 및 이행현황을 설명할 수 있다.³⁰⁾

28) 인권이사회 결의문 16/21; 제6항

29) 인권이사회 결의문 16/21; 제18항

30) UPR 모범사례모음 (UPR Good Practice Compilation); 아태지역 국가인권기구포럼; 2010;/HRC/14/NI/10.

6. 일정

193개 유엔 회원국들은 2012년 6월부터 2016년 말까지 제2차 국가별 인권상황 정기검토를 받게 된다. 동 기간 동안 실무그룹은 2주 정기세션을 연 3회 개최하고 세션당 14개 국가를 검토하게 된다.³¹⁾ 국가들의 검토순서는 제1차 검토와 동일하다.³²⁾



- ➔ 인권이사회 제19차 정기세션 회의장. 193개 유엔회원국들이 아일랜드, 스와질랜드, 시리아, 태국에 대한 실무그룹 보고서들을 논의하고 있다. 유엔사진: Jean-Marc Ferre.

7. 국가별 인권상황 정기검토와 관련한 국가인권기구의 역할

국가별 인권상황 정기검토란 국가, 유엔기구, 인권 NGO, 국가인권기구 및 국제사회의

31) 인권이사회 결의문 16/21; 제3항

32) 인권이사회 결의문 16/21; 제4항. 인권이사회 결의문 17/119 부속문서는 제2차 UPR검토 일정을 명시함. www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx. 참조

참여 하에 각 국가의 인권증진/보호 성과를 공유하는 장을 제공하기 때문에 국가인권기구들은 이를 통해 국내/외에서 인권을 증진 및 보호할 수 있는 중요한 기회를 얻을 수 있다. 특히, ‘A등급’ 국가인권기구는 국가별 검토 단계별로 다음과 같이 다양한 기여를 할 수 있다.

- 국가보고서 준비를 위한 자국의 논의에 참여
- 자국의 주요 성과 및 도전과제, 조치가 필요한 우선 과제들이 명시되도록 솔직하고 종합적인 국가보고서 작성을 자국 정부에게 독려
- 실무그룹에 제출하는 국가보고서 또는 진술의 일부로서 자발적 약속이 포함되도록 자국 정부에게 권고
- 국가별 인권상황 정기검토를 위한 정보를 인권이사회에 제공 및 권고제시
- 실무그룹 상호대화에서 자신들의 의견과 권고가 대신 제시될 수 있도록 회원국들에게 알림
- 상호대화에 참석, 자신들의 전문성을 실무그룹에게 비공식적으로 제공하고 자국의 발언이나 약속을 모니터링
- 실무그룹 회의기간에 병행 행사를 개최하여 정보, 전문가 분석, 권고 제시
- 검토대상 국가의 A등급 국가인권기구로서 인권이사회 전원회의 토론에 참석 및 발언
- 인권상황 정기검토보고서와 권고를 국내에 널리 홍보하여 권고 이행에 대한 정보제공 및 촉진
- 인권상황 정기검토에서 수용되지 않은 권고를 자국 정부가 향후에 수용하도록 독려
- 인권상황 정기검토보고서와 권고 이행 및 후속조치 감시
- 권고 이행 및 후속조치 현황을 인권이사회에 중간보고
- 권고 이행 및 후속조치 관련 정보를 차기 국가별 인권상황 정기검토에 제공

‘B등급’ 국가인권기구 역시 실무그룹에 정보제공을 함으로써 기여할 수 있지만 실무그룹 회의와 인권이사회 전원회의에는 참석할 수 없다. 단, 자국 내 모든 준비활동과 후속조치, 감시활동에는 참여할 수 있다.

<핵심 포인트: 제6장>

- 국가별 인권상황 정기검토는 193개 유엔 회원국들의 국제인권의무 이행 실적을 점검하는 인권이사회 회의 메커니즘이다.
- 제2차 국가별 인권상황 정기검토 기간은 2012년~2016년이고 전체일정 및 국가별 검토 일정이 이미 발표되었다.
- 승인등급에 관계없이 모든 국가인권기구들은 ‘신뢰할 수 있는 정보’를 국가별 인권상황 정기검토를 위해 제공할 수 있다.
- 국가인권기구는 실무그룹 상호대화에 참석할 수 없다.
- ‘A등급’ 국가인권기구는 국가별 인권상황 정기검토 보고서 채택에 관한 인권이사회 전원 회의 토론에 참석할 수 있고, 특히 대상국가의 ‘A등급’ 국가인권기구는 자국 바로 다음 순서로 발언할 수 있다.
- 국가인권기구는 국가별 인권상황 정기검토권고의 이행을 촉진하고 모니터링을 위해 중요한 역할을 한다.

제 7 장 특별절차

<핵심 이슈>

- 특별절차란 무엇인가?
- 특별절차는 어떤 방법으로 임무를 수행하는가?
- 특별절차의 활동과 관련하여 국가인권기구는 어떤 역할을 하는가?

1. 도입

인권위원회에서 가장 효과적이었던 메커니즘은 특별절차(Special Procedures) 제도였다. 특별절차는 흔히 인권위원회의 ‘팔과 다리’ 또는 ‘눈과 귀’라고 불리었다. 이들의 역할이 매우 중요했기 때문에 인권이사회 설립 당시 총회는 인권이사회가 ‘특별절차제도를 유지하고 검토하며, 필요시 이를 개선 및 합리화 해야 한다고 결의하였다.’¹⁾

특별절차는 인권이사회를 대신하여 특정 임무를 수행하도록 선임된 독립적인 인권전문가들을 가리킨다.²⁾ 이들은 다음의 두 가지 활동을 위해 구심적 역할을 한다.

- 특정 인권 문제나 상황을 연구하고 이에 대한 이해를 증진
- 특정 인권침해 사례에 대해 정보 수집 및 보고

특별절차는 보수를 받지 않는 자원봉사형식으로 활동하며 임무수행을 위해 지출되는 비용만 실비 정산한다.

1) 총회 결의문 60/251; 제6항

2) 특별절차 활동 등 관련 정보: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm. 참조

특별절차의 임무는 특정국가의 인권상황을 다루는 국가별 임무(country mandate), 또는 특정 인권문제를 담당하는 주제별 임무(thematic mandate)로 구분된다. 현재 46개의 특별절차가 있으며 이중 36개는 주제별 임무를, 10개는 국가별 임무를 맡고 있다.³⁾

수임주체(mandate holder)는 개인 또는 그룹으로 구분된다. 현재 46개 특별절차 중 6개의 수임주체는 지역 그룹별로 한 명씩 선임하여 총 다섯 명으로 구성된 전문가 그룹들이다. 특별절차는 원래 특별보고관(Special Rapporteur), 독립전문가 (Independent Expert), 특별 대표자(Special Representative) 등 다양한 직함을 사용했지만 직함의 통일이 필요하다는 인권이사회 판단 아래 오늘날 대부분의 특별절차들은 특별보고관으로 불리게 되었다. 특별절차 중 다수의 전문가로 구성된 수임주체는 실무그룹(working group)이라 부른다.

2. 임무의 생성

특별절차의 임무는 인권이사회 결의문 채택에 의해 생성된다. 인권이사회는 2006년 설립 직후 기존의 특별절차 수임사항들을 검토하여 일부는 종료하고 일부는 신규로 도입하였다. 주제별 임무는 일반적으로 3년의 기간을 두며 1회에 한해 3년 연장할 수 있다. 국가별 임무는 주로 1년 단위로 수행 및 연장된다.⁴⁾

인권이사회 회원국과 참관국은 특별절차의 신규 임무를 제안할 수 있다. 국가인권기구와 NGO도 특별절차 임무를 제안하고 옹호할 수 있지만 이를 인권이사회에 상정하려면 국가들의 지지를 받아야 한다. 특별절차의 임무를 생성하기 위해서는 특정 인권문제 및 상황에 대처하는 일련의 활동들, 즉 연구, 패널토의, 인권이사회 결의문 채택이 선행되어야 한다. 그렇기 때문에 긴급한 상황이 아니면 특별절차 임무가 제안되어 최종 결론

3) 특별절차 리스트(2010년 5월 기준): www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx.
참조. 전/현직 특별절차 전체 리스트 www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Mandate_Holders_2011.xls. 참조

4) 팔레스타인 점령지구 관련 특별절차 임무는 예외적으로 팔레스타인지구 점령이 종료될 때까지 무기한 연장된다.

에 도달하기까지는 일정기간 검토와 논의 과정을 거치게 된다.

특별절차 임무의 생성 또는 갱신을 목적으로 하는 인권이사회 결의문은 다음의 사항을 충족하여야 한다.

- 임무를 정의한다.
- 특별절차의 기능, 보고요건 등 권한을 설명한다.
- 수임주체를 개인 또는 그룹 중에서 결정한다.
- 직함을 명시한다. 최근에는 거의 ‘특별보고관’ 또는 ‘실무그룹’이라 한다.⁵⁾

국가인권기구는 특별절차 임무의 생성 또는 갱신을 제안하거나 옹호할 수 있다. 이들은 국제인권법의 이행과 관련한 지식과 경험이 있기 때문에 국제 인권보호 메커니즘들의 약점을 알고 이를 보완하기 위해서 어떤 기능과 범위의 특별절차 임무가 필요한지 권고할 수 있는 역량을 갖고 있다. 단, 국가인권기구가 특별절차의 신규 임무를 제안하려면 인권위원회 회원국들의 지지를 받아야 하기 때문에 사실과 분석자료를 토대로 타당한 근거를 제시할 수 있어야 한다.

3. 특별절차의 자격요건

인권이사회는 특별절차로 선임되기 위해 충족해야 할 일련의 자격요건을 명시하고 있다. 자격요건은 일반적 기준과 기술적 기준으로 구분되며 이 중 ‘중요한 일반적 자격요건’은 다음과 같다.

- 전문성
- 해당 임무와 관련된 경험

5) 가장 최근에 생성된 임무 4건 중 2건은 ‘독립적 전문가(independent expert)’ 직함을 사용하였다: 민주적, 평등적 국제질서 증진 담당 독립적 전문가(2011), 안전, 청정, 건전, 지속가능한 환경의 향유와 관련된 인권의무 담당 독립적 전문가(2012)

- 독립성
- 공정성
- 진정성
- 객관성⁶⁾

‘기술적, 객관적 자격요건’은 다음과 같다.

- 자격: 인권과 관련된 분야의 학위 또는 이에 상응하는 실무경험, 유엔 공식언어의 유창한 구사능력 (3개 언어 중 1개)
- 전문성: 국제인권조약, 기준, 원칙에 대한 지식, 유엔 및 국제/지역기구의 인권 관련 임무에 대한 지식, 검증된 인권분야 실무경험
- 자격증: 국가, 지역, 국제적으로 인정되는 인권관련 자격증
- 특별절차로서 수임사항을 효과적으로 수행하고 인권이사회 참석 등 관련 활동을 수행할 수 있는 유연성/준비성 및 시간적 여유⁷⁾

또한 다음의 사항이 ‘충분히 고려’되어야 한다.

- 성별 균형
- 지리적 형평성
- 다양한 법적 제도의 적절한 대표성⁸⁾

4. 선임절차

특별절차를 선임하기 위해서는 복잡한 인권이사회 선임 절차를 거쳐야 한다. 추천된 후보자 중에서 최종 후보자들을 선발하고 정부간 위원회 심사, 인권이사회 회원국 심사

6) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제39항

7) 인권이사회 결의문 6/201;파트C

8) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제40항

를 거친 뒤 인권이사회에 승인을 받아 최종적으로 인권이사회 의장이 특별절차를 선임한다.

인권이사회 회원국, 참관국, 국제기구, 국가인권기구, NGO등 다양한 이해관계자들이 후보자를 추천할 수 있고 스스로 후보자로 나설 수도 있다.⁹⁾ 유엔 인권최고대표사무소는 추천된 후보자들 중에서 적절한 후보자들을 선별하여 리스트를 작성 및 공개하고 정기적으로 업데이트 한다.¹⁰⁾

각 임무 별 특별절차를 선정하는 절차는 구체적인 단계로 이루어져 있다. 추천을 받은 후보들은 ‘해당 임무에 대한 지원서를 개인정보, 지원동기와 함께 600자 이내로 작성하여 제출하여야 한다.’¹¹⁾ 이를 토대로 유엔 인권최고대표사무소는 적절한 후보들을 선별한다.

적절한 후보자들이 선별되면 지역그룹별로 한 명씩 총 5명의 심사위원으로 구성된 협의그룹(consultative group)의 검토를 거쳐야 한다.¹²⁾ 심사위원은 본래 개인자격으로 활동하여야 하지만 지금까지는 지역그룹의 국가를 대표하여 제네바 본부에 파견된 외교관들이 심사위원으로 활동하였다. 협의그룹은 선별된 후보자들이 과연 각 임무를 위한 적임자인지 검토한다. 예외적으로 후보자 리스트에 포함되지 않은 인물이 검토되기도 한다.¹³⁾ 협의그룹은 선별된 후보자들을 면접하고¹⁴⁾ ‘해당 임무를 위해 가장 적합한 자격을 갖추고 일반적 기준 및 특정 요구조건을 모두 충족하는 후보자 리스트’를 인권이사회 의장에게 제출한다.¹⁵⁾ 리스트 상에서 후보자들은 협의그룹이 매긴 평가점수 순으로 나열된다.

인권이사회는 협의그룹이 제출한 후보자 리스트를 토대로 ‘광범위한 협의’를 진행하고

9) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제42항

10) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제43항

11) 인권이사회 결의문 16/21; 파트 II.A.;제22항(b)

12) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제49항

13) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제50항, 인권이사회 결의문 16/21; 파트II.A.제22항(C)

14) 인권이사회 결의문 16/21; 파트 II.A.;제22항(C)

15) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제47항

각 임무 별 담당자를 제안한다.¹⁶⁾ 만약 협의그룹이 추천한 후보자 이외의 인물을 이사회 의장이 제안할 경우에는 추천 사유를 제시하여야 한다.¹⁷⁾ 상기의 절차를 거쳐 결정된 최종 리스트는 인권이사회 정기세션에서 승인 받는다.¹⁸⁾

국가인권기구는 특별절차 후보자를 추천할 수 있는 기구들 중 하나로 특별히 명시되어있으며¹⁹⁾ 협의그룹과 인권이사회 의장이 주재하는 협의에도 참여하여 특정 후보자를 지지하는 등 의견을 제시할 수 있다. 특별절차의 선임은 국제인권제도를 통한 인권의 증진 및 보호 그리고 국제인권법의 발전에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 매우 중요하다. 국가인권기구는 후보자 추천 및 선정 과정에 참여함으로써 특별절차 선임에 영향을 미칠 수 있다.

5. 기능

특별절차들의 임무는 각기 다르지만 수행 방법은 다음과 같은 공통점을 갖고 있다.

- 국제인권법의 발전에 기여할 수 있도록 연구를 수행한다.
- 수임사항과 관련된 인권침해사례를 조사한다.
- 국가방문을 실시한다.
- 인권침해 피해자들의 진정을 접수, 검토하고 이들을 대리하여 해당 국가에 개입한다.
- 긴급조치 요청서(urgent action request)를 작성한다.
- 특별절차 임무를 증진한다.
- 최종견해 및 권고를 인권이사회 및 유엔 총회 등 여타 정부간 기구에게 보고한다.

특별절차, 인권이사회, 조약 감시기구들의 진정절차는 동 매뉴얼 13장에서 소개하고 있다.

16) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제52항

17) 인권이사회 결의문 16/21; 파트 II.A.;제22항(d)

18) 인권이사회 결의문 5/1; 파트 II.A.;제53항

19) 인권이사회 결의문 16/21; 파트 II.A.;제22항(a)

5.1 특별절차간 공동행위

인권상황은 종종 다수의 인권들 또는 다수의 특별절차 임무들과 동시에 연관되기도 한다. 이에, 특별절차들은 다음과 같이 상호협력하고 공동대처에 나섬으로써 복잡한 인권문제들을 종합적으로 해결할 수 있다.

- 국가방문을 공동으로 실시한다
- 인권이사회와 언론을 대상으로 공동 성명서를 발표한다.
- 해당 국가에 공동으로 권고를 제시한다.
- 인권이사회에 공동으로 보고서를 제출한다.

이 같은 특별절차들의 공동행위는 다양한 인권간에, 그리고 국제인권법과 메커니즘들간에 공통 분모가 있음을 반영하는 것이다. 공동성명서 발표는 이견을 피하고 공통된 견해를 피력하는 수단이기 때문에 이를 통해 특별절차들은 더욱 권위 있는 견해의 전달이 가능해진다.

5.2 인권이사회 및 총회에 대한 연례보고

특별절차들은 인권이사회에 연례보고서를 제출하고 그 중 다수는 유엔 총회에도 연례보고서를 제출해야 한다. 연례보고서의 내용은 특별절차의 수임사항과 관련된 이슈들이면 무엇이든 가능하고 이론적 분석, 일반 현황, 수임사항 관련 문제, 일반적 권고 등도 포함할 수 있다. 또한, 이전 연도에 특별절차가 수행했던 활동, 각국 정부에 전달한 진정 및 이에 대한 정부의 답변도 포함된다.

특별절차 연례보고서는 연 3회 개최되는 인권이사회 정기세션에 제출되고 매 세션에서 특별절차 보고서 중 1/3씩 발표한다. 특별절차는 인권이사회 회원국, 참관국, 국가인권기구, NGO들이 참석하는 ‘상호대화’에서 연례보고서를 간략히 발표한 뒤 참석자들로 부터 피드백을 받고 질문에 답변한다.

인권이사회 절차상의 규칙에 의거하여, ‘A등급’ 국가인권기구는 상호대화에 참석하여 특별절차 연례보고서에 대해 의견제시 및 질의를 할 수 있다. 이때, 상호대화는 시간적 제약이 있기 때문에 모든 발언 예정자들이 발언의 기회를 얻는 것은 아니다. 따라서 발언을 원하는 국가인권기구들은 인권이사회 회의장 내에 있는 발언자 접수 데스크에 조기에 등록해야 한다.

5.3 연구

연구는 주제별 임무를 담당하는 특별절차의 주요 기능 중 하나이다. 특별절차는 수임 사항과 관련된 이슈에 대해 연구를 진행함으로써 이에 대한 국제사회의 이해와 관련 국제법의 발전을 도모한다. 특별절차의 연구는 다음과 같은 이슈를 주제로 한다.

- 권리의 해석
- 특정상황에 대한 권리의 적용
- 권리의 행사
- 권리보호를 위한 국가의 의무
- 수임사항과 관련한 기타 이슈들

연구결과는 인권이사회 또는 총회에 보고되고, 상호대화를 통해 특별절차, 회원국, 참관인들간 검토 및 논의를 거친다.

특별절차의 연구는 국제법의 이해와 발전을 도모하기 때문에 국가인권기구들의 국내 활동에도 영향을 미친다. 따라서 국가인권기구들은 특별절차들이 어떤 주제를 대상으로 연구를 진행하고 있는지 점검하여 자신들의 활동에 도움이 되는 연구들에 대해 인지하는 것이 바람직하다.

국가인권기구는 법규상의 허점, 법에 대한 이해 부족 등 관련 이슈를 특별절차에게 연구주제로 제안하거나 의견과 경험을 공유함으로써 특별절차의 연구에 기여할 수 있다. A등급 국가인권기구들은 특별절차 연구결과를 다루는 인권이사회 상호대화에 참석할 수 있다.

5.4 국가방문

국가방문은 특별절차가 수행하는 기능 중에서 가장 중요한 것들 중 하나이다. 일반적으로 특별절차들은 매년 최소한 2개 국가를 방문하여 수임사항과 관련된 해당 국가의 인권상황을 점검한다. 현재 46개 특별절차들은 연간 200개 국가에 대해 방문을 실시한다. 특별절차의 국가방문은 인권상황을 현지에서 직접 조사하겠다는 국제사회의 강력한 의지를 보여주는 것이다.

국가방문을 실시하기 위해서는 대상국가의 승인을 받아야 한다. 따라서 특별절차는 대상국가에게 방문의사를 밝히고 초청을 요청하는데, 국가방문을 불허하여 특별절차의 요청에 무대응으로 일관하는 국가들도 많다. 또는 특정 수임사항 또는 특정 수임주체에 게만 선별적으로 국가방문을 허용하는 국가들도 있다. 한편, 모든 특별절차가 언제든지 국가방문을 실시할 수 있도록 상시 초청장(standing invitation)을 부여한 국가의 숫자도 100여 개국에 달한다.²⁰⁾ 그렇지만 실제로 특별절차들이 언제든지 자유롭게 국가방문을 할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 국가방문은 대상국가와 협의하여 적절한 방문날짜를 정해야 하는데 국가방문을 항상 허용하는 국가일지라도 적절한 날짜를 잡기가 매우 어려운 경우가 있기 때문이다.²¹⁾

1998년에 채택된 국가방문 가이드라인은 특별절차와 이들을 지원하는 유엔직원들에게 다음의 사항이 보장되어야 함을 명시하였다.

- 대상국가 내 모든 지역을 방문할 수 있는 자유(제한구역 포함)
- 질의의 자유 (방문 및 접촉)
 - 교도소, 구금시설, 취조실
 - 중앙/지방 정부조직
 - NGO, 민간단체, 언론사

20) 상시 초청장을 부여한 국가 리스트: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm.
참조

21) 국가방문 리스트(기 실시 국가방문, 보고서, 국가방문계획, 무응답 방문요청 등):
www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm 참조

- 목격자, 민간인 (구금자 등)과 비밀/단독 접촉
- 관련문서
- 특별절차와 접촉한 사람들을 추후 처벌/보복으로부터 보호한다는 정부 약속
- 특별절차의 이동과 질의의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서의 적절한 보안 조치²²⁾

국가방문을 실시하는 특별절차는 대상국가의 정부, 관료, 국가인권기구, NGO, 전문가, 피해자 등을 만나 인권문제에 대한 의견을 청취한다. 최근 들어 특별절차의 조사에 협조했던 사람들이 처벌 또는 살해되었던 사건이 몇 차례 발생하였는데 인권이사회에서도 이 점을 인지하여 “각 국가는 보복과 위협을 예방하기 위한 모든 조치를 강구해야 한다”는 내용의 결의문을 채택한 바 있다.²³⁾ 또한 2012년 9월에 개최된 제21차 인권이사회에서는 ‘유엔의 인권담당 관료 및 메커니즘에 협조한 개인과 단체에 대한 위협 및 보복’을 논의하는 패널 토의가 열렸다.²⁴⁾ 인권옹호자(human right defender)관련 임무를 맡은 특별보고관은 인권옹호자를 보호해야 할 우선적인 책임이 있고, 그 외의 모든 특별절차들도 국제인권 메커니즘에 협조하는 사람들을 보호할 의무가 국가에게 있음을 국가방문을 실시할 때 강조해야 한다. 국가인권기구들은 인권옹호자들을 위협으로부터 보호하고 이들이 직면한 위협과 보복조치를 국제 메커니즘에 보고한다.

22) E/CN.4/1998/45

23) 인권이사회 결의문 18/118; 1항

24) 인권이사회 결의문 18/118; 3항



- ➔ ‘아동과 무장투쟁’ Radhika Coomaraswamy 특별대표관이 아프가니스탄 카불에 있는 ‘지뢰제거 & 아프간 재건’기구 조직을 돌아본 뒤 기자들의 질문에 답변하고 있다. 유엔사진: Eric Kanalstein.

특별절차는 일반적으로 국가방문을 마치고 나서 언론사를 만나 대상국가의 상황에 대한 개괄적인 견해를 설명한다. 그리고 최종견해 및 권고를 포함한 보고서를 인권이사회에 제출한다. 동 보고서는 인권이사회 전원회의 상호대화에서 논의된다.

특별절차의 국가방문은 인권상황에 대해 국제사회의 관심을 유도할 수 있는 가장 효과적인 수단 중 하나이기 때문에 국가인권기관이 자신의 활동에 대해 국제적인 지지를 얻고 효과적인 역할을 수행하기 위해서는 중요한 수단이 될 수 있다. 국가인권기구들은 특별절차가 자국을 방문하도록 독려하고 국가방문 실시 과정을 적극적으로 지원한다. 특별절차는 일반적으로 대상국가에 대한 지식이 제한적이기 때문에 현지 전문가들과의 교류가 필요하다. 그런 점에서 국가인권기구는 국가방문 실시 이전부터 종료 후까지도 자신의 전문성과 지식, 경험을 특별절차에 제공함으로써 기여할 수 있다.

국가방문이 종료되면, 특별절차는 국가방문 보고서를 작성하고 인권이사회 상호대화

에 참여한다. 상호대화에서 국가방문 보고서가 발표되면 방문 대상국가의 발언 순서 바로 다음으로 대상국가의 A등급 국가인권기구가 직접 또는 영상을 통해 발언할 수 있다.²⁵⁾ 향후, 국가인권기구는 특별절차의 국가방문 보고서 내용이 이행되도록 하는 가장 강력한 옹호자가 될 수도 있다.

국가인권기구는 다음과 같은 활동을 통해 특별절차의 국가방문을 지원한다.

- 자국정부가 모든 특별절차에게 상시 초청장을 발행하도록 독려한다
- 자국정부가 국내 인권상황과 관련된 임무를 맡은 특별절차를 초청 및 방문을 독려하도록 제안한다
- 국내 인권상황과 관련된 임무를 맡은 특별절차에게 국가방문을 제안한다
- 국가방문 이전 및 실시 도중에 특별절차와 수행원들에게 정보를 제공한다
- 정부관료, NGO, 전문가, 사법기관, 피해자들에게 국가방문의 실시목적, 성격 및 일정을 알려준다.
- 국가방문계획에 대하여 특별절차에게 조언한다 (접촉대상 등)
- 최종견해 및 권고가 될 만한 내용을 특별절차에게 제시한다
- 인권이사회 전원회의 상호대화에 참석하여 국가방문 보고서에 포함된 최종견해, 권고에 대해 의견을 제시한다.
- 최종견해, 권고를 포함하여 국가방문 보고서를 국내에 널리 배포한다
- 인권옹호자, 인권침해 피해자, 특별절차에 협조한 사람들의 안전을 점검하여 보고한다.
- 국가방문 보고서가 제시한 권고의 이행을 독려 및 점검하고 그 결과를 특별절차, 인권이사회 등 대외에 보고한다.

5.5 진정서 (communication)

특별절차는 인권침해 의혹에 대한 진정서(communication)를 접수할 수 있다. 이에 대한 상세한 내용은 동 매뉴얼 13장에서 다루고 있다.

25) 인권이사회 결의문 16/21; 파트 II.B; 28항

<핵심 포인트: 제7장>

- 특별절차는 인권이사회 메커니즘으로서, 인권이사회를 대신하여 특정 임무를 수행하기 위해 선임된 독립된 인권전문가들을 가리킨다.
- 특별절차의 임무는 특정 인권문제를 담당하는 주제별 수임과 특정 국가를 담당하는 국가별 수임으로 구분된다.
- 특별절차는 연구, 국가방문, 조사 및 질의, 인권이사회 및 총회 보고 등 다양한 방법을 통해 임무를 수행한다.
- 승인된 등급과 관계없이 모든 국가인권기구들은 특별절차의 활동에 협조할 수 있다. 특히, 국가인권기구들은 자체 전문성과 경험을 토대로 특별절차의 국가방문 계획 및 실시에 기여할 수 있기 때문에 이들의 협조는 매우 중요하다. 특별절차의 국가방문 보고서가 인권이사회에서 발표될 때, 방문 대상국가 정부가 발언한 직후에 대상국가의 A등급 국가인권기구도 발언기회가 주어진다.

제 8 장 유엔 인권이사회의 기타 상시 메커니즘

<핵심 이슈>

- 인권이사회의 기타 상시 메커니즘으로는 무엇이 있는가?
- 이들은 각각 어떤 역할을 수행하는가?
- 각 메커니즘과 관련하여 국가인권기구는 어떤 역할을 할 수 있는가?

1. 도입

국가별 인권상황 정기검토와 특별절차는 인권이사회의 핵심 메커니즘이다. 이외에도 인권의 증진과 보호라는 인권이사회의 임무에 기여하는 메커니즘들이 존재하는데 인권 이사회에 의해 설립되었다는 점에서 이들은 영구적 또는 상시 메커니즘이라 부른다. 즉, 특정한 미션이나 조사를 위해 임시로 설립된 것이 아니고 영속적인 지위를 갖고 광범위한 임무를 수행하는 것이다. 상시 메커니즘 리스트는 다음과 같다.

- 인권이사회 자문위원회¹⁾
- 선주민의 권리에 대한 전문가 메커니즘²⁾
- 사회적 포럼³⁾
- 소수집단 포럼⁴⁾
- 아프리카 후손에 대한 전문가 실무그룹⁵⁾

1) www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm. 참조

2) www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx. 참조

3) www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx. 참조

4) www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm. 참조

5) www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/african/4african.htm. 참조

상시 메커니즘들은 모두 공개세션을 통해 활동하고 국가인권기구들은 각 메커니즘의 활동에 참여할 수 있다.

2. 인권이사회 자문위원회

인권이사회는 ‘이사회에 두뇌집단으로서 이사회 지침에 따라 활동’하는 자문위원회를 설치하였다.⁶⁾ 자문위원회는 이사회 직속기관이며 자체적인 발의권한을 갖고 있지 않다. 따라서 자문위원회는 ‘인권이사회에 요청이 있을 때에만 이사회 결의문과 지침을 준수하는 범위 내에서 주로 연구 및 자문 제공을 수행한다.’⁷⁾ 자문위원회는 자체적으로 결의문을 채택하거나 의사결정을 내릴 수 없다. 단, ‘절차상의 효율성 개선’ 및 연구 제안을 위한 건의를 제출할 수 있다.⁸⁾

자문위원회는 개인자격으로 참여하는 18명의 전문가로 구성되어 있다.⁹⁾ 이들은 3년 임기로 인권이사회 비밀투표를 통해 선출되고 매년 이 중의 1/3이 교체된다. 18개의 위원직은 지역그룹별로 할당된다.

- 아프리카 그룹 (5개)
- 아시아그룹 (5개)
- 동유럽그룹 (2개)
- 중남미그룹 (3개)
- 서유럽 및 기타그룹 (3개)¹⁰⁾

자문위원회 선거에 출마하는 후보자는 다음과 같은 자격을 갖추어야 한다.

6) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3:65항, 인권이사회 자문위원회는 인권위원회가 설립했던 ‘인권 증진 및 보호 소위원회’의 후신임.

7) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.C.; 75항

8) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.C.; 77항

9) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3; 65항

10) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.B; 73항

- 인권분야에 대한 공인된 역량 또는 경험
- 높은 도덕성
- 독립성과 공정성¹¹⁾

자문위원의 ‘독립성과 공정성’을 담보하기 위하여, 자문위원회의 수임사항과 상충관계에 있는 기관 및 정부기관의 의사결정권자는 후보자가 될 수 없다.¹²⁾

자문위원회 후보자는 유엔 회원국만 추천할 수 있고 국가인권기구들은 추천권이 없다. 그러나 국가인권기구들은 자국 정부에게 후보자를 추천하여 정부가 대신 후보자를 추천하도록 설득할 수는 있다. “자문위원 후보자 추천을 위해 각 국가는 자국국가인권기구 및 시민단체들과 협의하고 후보자 추천서에 동 후보자를 지지하는 이들을 명시해야 한다.”¹³⁾ 국가인권기구들은 자문위원회 회의에 참석하고 위원회 활동에 협조할 수 있다.

자문위원회는 연 2회, 총 10일간 회의를 개최한다. 주로 1월에 5일, 8월에 5일씩 공개 회의를 연다.¹⁴⁾ 국가 및 인권이사회 세션에 참석자격이 있는 기구들 (A등급 국가인권기구 등)은 자문위원회 토론에 참석할 수 있다.¹⁵⁾ 인권이사회 세션에서처럼, 국가인권기구는 의제에 대하여 서면 또는 구두진술을 할 수 있고 병행 행사도 개최할 수 있다. 인권이사회는 자문위원회와 국가 및 인권이사회 세션 참석자격 있는 기구(A등급 국가인권기구 등)들간의 교류를 독려한다.¹⁶⁾

3. 선주민 권리에 대한 전문가 메커니즘

인권이사회는 선주민 권리와 관련하여 지속적으로 자문을 구하기 위해 선주민 권리에 대한 전문가 메커니즘을 설치하였다.¹⁷⁾ 동 메커니즘은 출신지역을 적절히 고려하여 선

11) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.A: 67항
 12) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.A: 68항
 13) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.A: 66항
 14) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.D: 79항
 15) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.D: 83항
 16) 인권이사회 결의문 5/1; 파트3.D: 82항

출된 5명의 전문가로 구성된다.¹⁸⁾

자문위원회와 마찬가지로 동 메커니즘의 주요 역할은 인권이사회가 요청한 이슈에 관해 연구를 수행하고 자문을 제공하는 일이다.¹⁹⁾ 또는 연구 분야를 인권이사회에 건의할 수도 있다.²⁰⁾

지금까지 진행해 온 연구주제는 다음과 같다.

- 선주민의 교육에 대한 권리
- 선주민과 의사결정 참여권
- 선주민 권리 및 정체성의 증진, 보호와 관련한 그들의 언어와 문화

전문가 메커니즘 회의는 연 1회, 주로 7월에 5일간 개최된다.²¹⁾ 국가 및 인권이사회 세션에 참석자격이 있는 기구들(A등급 국가인권기구 등)은 자문위원회 토론에 참석할 수 있다.²²⁾ 인권이사회 세션에서처럼, 국가인권기구는 의제에 대하여 서면 또는 구두진술을 할 수 있고 병행 행사도 개최할 수 있다.

4. 사회적 포럼

인권이사회는 연례 행사인 사회적 포럼을 개최하는데 이것은 유엔의 인권기구들과 현지 인권단체 등 다양한 이해관계자들이 참여하는 논의의 장을 제공한다. 이를 통해 인권이사회는 사회정의, 평등, 단결이란 원칙을 토대로 사회통합을 증진하고 세계화 과정에

17) 인권이사회 결의문 6/36. 2007년 12월14일 채택. 선주민권리에 대한 전문가 메커니즘은 인권위원회가 설립했던 ‘인권 증진과 보호에 관한 소위원회의 선주민 실무그룹’의 후신임.

18) 인권이사회 결의문 6/36; 제4항

19) 인권이사회 결의문 6/36; 제1항(a)

20) 인권이사회 결의문 6/36; 제1항(b)

21) 인권이사회 결의문 6/36; 제8항

22) 인권이사회 결의문 6/36; 제9항

서 발생하는 사회적 이슈 및 문제점들을 해결하기 위한 국가적, 지역적, 국제적 차원의 공조가 중요하다는 점을 강조한다.²³⁾ 사회적 포럼은 “모든 사람이 모든 인권을 향유하기 위해 필요한 국가적, 국제적 환경과 관련된 이슈들에 대하여 의미 있는 공개토론을 할 수 있는 중요한 자리이다.”²⁴⁾ 동 포럼은 연 1회, 주로 10월에 3일간 개최된다. 사회적 포럼의 주제는 매년 인권이사회가 결정한다.

사회적 포럼의 참석자는 인권이사회 회원국, A등급 국가인권기구, 경제사회이사회 승인을 받은 NGO 등 인권이사회 회의에 참석하는 기구들이다. 인권이사회는 사회적 포럼이 광범위하고 포용적인 참석자 기반을 갖추는 것을 추구하기 때문에 이외의 국가인권기구 및 NGO들의 참여도 가능하다. 특히, 소규모 단체, 남반구/북반구의 농촌/도시협회, 빈곤퇴치단체, 농민단체 및 국가/국제적 농민협회, 자선단체, 청소년협회, 지역사회단체, 노동조합, 근로자협회와 같은 신흥 주체들 그리고 민간부문 대표, 지역은행, 기타 금융기관 및 국제개발기구들의 참여를 독려한다.²⁵⁾

사회적 포럼의 의장은 유엔 지역그룹들이 추천한 후보자 중에서 그룹간 의장직 순번을 고려하여 인권이사회 의장이 선임한다.²⁶⁾

5. 소수집단 포럼

인권이사회는 “국가/민족, 종교, 언어적 소수집단에 속하는 사람들의 이슈에 대해 대화와 협력을 증진하는 토대로서 소수집단 포럼을 설립하였다. 동 포럼의 역할은 소수집단 이슈에 대해 독립된 전문가들의 활동에 기여하고 전문성을 제공하는 것이다. 이 포럼은 “국가/민족, 종교, 언어적 소수집단의 권리의 선언”을 이행하기 위하여 모범사례, 문제점, 기회, 계획 등을 강구, 분석해야 한다.”²⁷⁾ 소수집단 포럼은 연 1회, 2일간 개최되고

23) 인권이사회 결의문 6/13; 제3항

24) 인권이사회 결의문 6/13; PP.4.

25) 인권이사회 결의문 6/13; 제10항

26) 인권이사회 결의문 6/13 제6항

27) 인권이사회 결의문 6/15; 제1항

주로 11월 또는 12월에 열린다.²⁸⁾

자문위원회, 사회적 포럼과 마찬가지로 소수집단 포럼의 참석자는 인권이사회 회원국, 그리고 A등급 국가인권기구 등 인권이사회 회의에 참석하는 기구들이다. 또한 의장은 유엔 지역그룹들이 추천한 후보자 중에서 그룹간 의장직 순번을 고려하여 인권이사회 의장이 선임한다.²⁹⁾

소수집단 포럼은 연례회의를 지금까지 총 4회 개최하였고 인권이사회가 선택한 다음과 같은 주제들을 다루었다.

- 소수집단과 교육의 권리 (2008)
- 소수집단과 효과적인 정치적 참여 (2009)
- 소수집단과 효과적인 경제활동 참여 (2010)
- 소수집단 여성의 권리 보장 (2011)

6. 아프리카후손에 대한 전문가 실무그룹

인종주의, 인종차별, 외국인 혐오증 및 이와 관련된 불관용 철폐에 대한 세계회의에서 채택된 더반선언 및 행동계획은 “인권위원회는 전 세계에 흩어져있는 아프리카 후손들이 당면한 인종차별 문제를 연구하고 차별철폐를 위한 제안을 하는 실무그룹 또는 기타 유엔 메커니즘의 설립을 고려해야 한다”고 요청하였다.³⁰⁾ 이에 대응하여 인권위원회는 2002년 아프리카 후손에 대한 전문가 실무그룹을 설립하였고³¹⁾ 인권이사회는 동 실무그룹을 2008년도에 갱신하였다.³²⁾

28) 인권이사회 결의문 6/15; 제3항

29) 인권이사회 결의문 6/15; 제2항

30) 더반선언 및 행동계획: 제7항

31) 인권위원회 결의문 2002/68

32) 인권이사회 결의문 9/14

실무그룹의 역할을 다음과 같다.

- 전 세계에 흩어진 아프리카 후손들이 당면한 인종차별 문제를 연구한다.
- 아프리카 후손들이 사법제도에 자유롭게, 효과적으로 접근할 수 있는 조치를 제안한다.
- 아프리카 후손들에 대한 인종 프로파일링을 철폐하기 위해 효과적 조치를 권고한다.
- 아프리카인들과 타지역으로 흩어진 아프리카 후손들의 복지와 관련된 모든 이슈를 다룬다.
- 아프리카 후손에 대한 인종차별주의를 철폐하기 위해 상세한 제안을 제시한다.³³⁾

실무그룹은 특정 주제를 토대로 활동하며, 그 동안 다음과 같은 이슈를 검토해왔다.

- 사법
- 언론
- 교육에의 접근
- 인종주의와 고용
- 인종주의와 보건
- 인종주의와 주거³⁴⁾

실무그룹은 지역그룹별로 한 명씩 선출된 총 5명으로 구성되며 연 2회, 각 5일간 회의를 개최한다.³⁵⁾ 인권이사회는 국가인권기구를 포함한 모든 관련 개인 및 조직들이 동 실무그룹에게 필요한 정보와 보고서를 제공하여 실무그룹이 임무를 수행할 수 있도록 협력하여야 한다'고 요청하였다.³⁶⁾

33) 인권이사회 결의문 9/14; 제8항

34) www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/african/4african.htm. 참조

35) 인권이사회 결의문 9/14; 제8항

36) 인권이사회 결의문 9/14; 제11항

<핵심 포인트: 제8장>

- 인권이사회의 기타 상시 메커니즘으로는 자문위원회, 선주민 권리에 대한 전문가 메커니즘, 사회적 포럼, 소수그룹 포럼, 아프리카 후손에 대한 전문가 실무그룹이 있다.
- 이들 메커니즘은 인권이사회 요청에 따라 연구를 수행한다.
- 이들 메커니즘은 제네바 본부에서 회의를 개최한다.
- 승인등급에 관계없이 모든 국가인권기구는 상시메커니즘의 회의에 참석하고 연구에 기여할 수 있다.

제 9 장 유엔 인권이사회의 임시 메커니즘

<핵심 이슈>

- 인권이사회의 임시 메커니즘에는 무엇이 있는가?
- 임시 메커니즘은 어떠한 역할을 하는가?
- 국가인권기구들은 임시 메커니즘과 관련하여 어떤 역할을 할 수 있는가?

1. 도입

인권이사회는 상시 메커니즘 이외에도 특정수임사항을 수행하는 임시 메커니즘을 설치할 수 있다. 임시 메커니즘은 특정 인권상황을 조사하고, 국제문서 초안을 작성하거나 기타의 특정 임무들을 수행한다. 국가인권기구들은 관련이 있는 임시 메커니즘의 활동을 지원할 수 있다.

2. 특별 조사위원회 (Special Commissions of Inquiry)

인권이사회는 특별히 심각한 인권침해상황에 대해 질의 또는 진상조사를 실시하기 위하여 특별 조사위원회를 설치할 수 있다. 조사위원회는 특정국가에서 발생한 사건 또는 특정기간을 대상으로 활동하게 되며, 주로 인권 비상사태에 대한 대응으로 개최되는 인권이사회 특별세션에서 특별 조사위원회 설치를 결정한다. 인권침해사태가 발생하면 인권이사회는 진상을 조사하여 보고하는 임무를 수행할 독립적 인권전문가 그룹을 조직함으로써 대응에 나선다. 이들 인권전문가들은 인권이사회 의장 또는 유엔 인권최고대표

가 각각 또는 상호 협의를 거쳐 선임한다.

과거에 설치되었던 특별 조사위원회의 리스트는 다음과 같다.

- 다르푸르의 인권상황에 대한 전문가 그룹 (2007)¹⁾
- 가자지구 충돌사태에 대한 유엔 진상조사단 (2009)²⁾
- 인도주의적 지원물품을 운반하던 선단에 대한 이스라엘의 공격이 국제 인도주의 및 인권법을 포함한 국제법을 위반하였는지에 대한 국제 진상조사단 (2010)³⁾
- 리비아, 아랍 자마히리아의 국제인권법 위반사례를 조사하기 위한 국제 조사위원회(2010)⁴⁾
- 시리아 아랍 공화국에 대한 독립적 국제 조사 위원회 (2010)⁵⁾

조사위원회는 인권침해가 발생한 지역에서 현장조사를 실시하고, 관련 정부 또는 가해자를 포함하여 해당 사태에 관해 정보를 갖고 있는 모든 이들을 접촉하여 정보를 수집한다. 그러나 해당 국가 정부가 질의에 대한 답변을 거부하고 심지어 조사위원회가 문제의 지역을 방문하지 못하도록 막는 경우가 있다. 해당 국가가 조사위원회의 입국을 허용하지 않을 경우, 위원회는 주변국가를 방문하여 인권침해현장에서 도망쳐 나온 사람들, 인권침해상황에 대해 직간접적으로 알고 있는 사람들을 접촉할 수 있다. 하지만 때로는 직접적인 접촉이 불가능하여, 사건에 대해 직/간접적 지식을 갖고 있는 신뢰할 수 있는 조직들이 제공하는 정보에만 간접적으로 의존해야 하는 경우도 있다.

1) A/HRC/5/6

2) A/HRC/12/48

3) A/HRC/14/1

4) 인권이사회 결의문 S-15/1;제11항

5) A/HRC/S7/2/Add.1



- ➔ 수단, 다르푸르주 북부에 위치한 잠잠 난민수용소 내 학교에서 수업을 마치고 하교 중인 어린 소녀들이 유엔-아프리카 연합 평화유지단의 차량 옆을 지나고 있다. 사진 Stuart Price

국가인권기구들은 자체인력, 인권침해 피해자 및 목격자들로부터 핵심적인 정보를 확보할 수 있기 때문에 상기와 같은 상황에서는 조사위원회에 중요한 도움을 줄 수 있다. 즉, 해당 국가의 국가인권기구나 상황을 잘 알고 있는 여타 국가인권기구들은 조사위원회에 직접 정보를 제공하거나 도움을 줄 만한 개인/조직을 알려주고, 회의/인터뷰를 추천하는 식으로 지원할 수 있다. A등급 국가인권기구는 인권침해 상황을 논의 또는 질의하는 인권이사회 정기 및 특별 세션 논의에도 참석할 수 있다. 조사위원회가 보고서를 제출하면 국가인권기구는 보고서에 언급된 최종견해 및 권고에 대해 자체의견을 제시하고, 보고서 권고의 이행을 지원하거나 이행실적을 감시, 보고한다.

3. 신규 인권문서 개발을 위한 실무그룹

인권관련 원칙과 의무를 명시하는 조약, 선언문, 기타 관련 국제인권문서를 만들어야 할 경우, 인권이사회는 이를 담당할 임시 실무그룹을 설치할 수 있다. 이러한 실무그룹은 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

- 오픈엔드(open-ended): 수임사항을 완료해야 하는 최종시한이 없음.
- 정부간: 국가 대표자들로 구성된 협의 포럼

인권이사회는 다음과 같은 국제인권문서들을 만들기 위해 임시 실무그룹을 활용한 바 있다.

- 강제적 실종으로부터 보호에 대한 국제협약⁶⁾
- 선주민의 권리 선언⁷⁾
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회에 개별 진정의 접수를 허용하는 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서⁸⁾
- 아동권리에 관한 위원회에 개별 진정의 접수를 허용하는, 아동의 권리 협약 관련 제3차 선택의정서⁹⁾
- 인권 교육 및 훈련에 대한 선언¹⁰⁾
- 민간 군사 및 보안 회사의 활동 규제, 감시, 감독에 관한 국제적 기본틀¹¹⁾

신규 인권문서 개발을 위한 실무그룹의 활동을 통해 국제인권법이 제정되기 때문에 동 메커니즘은 국가인권기구에게 매우 중요하다. 실무그룹 활동을 통해 도출된 결과물이 유엔절차를 거쳐 채택되면 새로운 국제법으로 탄생하고, 국가인권기구의 활동에도 영향을 미치게 된다. 신규 국제법의 형성과정에서, 국가인권기구는 포괄적이고, 연관성이 있으며 인권현장의 필요를 충족할 수 있는 국제법이 만들어질 수 있도록 실무그룹을 통해 영향을 미칠 수 있다. 국가인권기구들은 인권문서의 내용에 대해 서면으로 의견을 제출할 수 있다. 실무그룹은 비록 정부간 기구이지만 A등급 국가인권기구와 경제사회이사회 승인을 받은 NGO의 참여가 가능하기 때문에 이들은 실무그룹 회의에 적극적으로 참석하고, 초안에 대한 의견제시, 개선점 파악, 문서내용을 제안 또는 반대할 수 있다.

6) www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm 참조

7) 총회 결의문 61/295 부속서 (2007년 9월 13일 채택)

8) 총회 결의문 63/117 부속서 2008년 12월 10일 채택)

9) www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm. 참조

10) www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/education/1stsession.htm. 참조

11) www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies. 참조

<핵심 포인트: 제9장>

- 인권이사회의 기타 메커니즘으로는 특별 조사위원회와 임시 실무그룹이 있다.
- 국가인권기구는 이들 메커니즘에게 중요한 정보를 제공함으로써 활동을 지원할 수 있다.
- 국가인권기구는 신규 국제인권문서를 작성하는 실무그룹에 참여하는 등 이들 메커니즘의 연구 및 기타 활동에 전문성을 제공할 수 있다.

제 10 장 조약에 기반한 제도: 개요

<핵심 이슈>

- 조약에 기반한 제도란 무엇인가?
- 인권조약이란 무엇인가?
- 조약 감시기구란 무엇인가?
- 조약 감시기구의 활동과 관련하여 국가인권기구는 어떠한 역할을 하는가?

1. 도입

국제인권제도의 첫 번째 구성요소는 유엔헌장에 기초한 제도이고 두 번째 구성요소는 조약에 기초한 제도이다.¹⁾ 유엔헌장에 기초한 제도는 유엔 회원국이라는 지위와 유엔헌장을 수용함으로써 부여된 의무에 의거하여 모든 유엔 회원국들에게 동일하게 적용된다. 조약에 기초한 제도는 상호 긴밀히 연관된 9개 핵심 조약이 그 토대를 이루는데 조약에 따라 내용이 다르고 조약을 비준한 국가에게만 적용된다. 그럼에도 불구하고 모든 국가가 적어도 이 중 1개의 인권조약을 비준하였고 절대다수가 적어도 7개의 조약을 비준하였기 때문에, 조약에 기초한 제도 역시 모든 국가들과 연관되었다는 보편성을 갖고 있다.

2. 조약

조약에 기초한 제도는 다음의 9개 핵심 인권조약을 토대로 한다.

1) 조약제도: www2.ohchr.org/english/bodies/docs/OHCHR-FactSheet30.pdf.참조

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR, 1966년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966년)
- 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (ICERD, 1965년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약 (CEDAW, 1979년)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 (CAT, 1984년)
- 아동의 권리에 관한 협약 (CRC, 1989년)
- 이주노동자 및 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 (ICRMW, 1990년)
- 장애인의 권리에 관한 협약 (CRPD, 2006년)
- 강제적 실종으로부터 보호에 관한 국제협약 (CPED, 2006년)

상기의 9개 핵심조약은 각각 보완적 성격의 9개 선택의정서를 둔다.

- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (1966년)
- 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 관련, 사형제도 철폐를 위한 제2차 선택의정서 (1989년)
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서 (2008년)
- 여성차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서 (1999년)
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약의 선택의정서 (OPCAT, 2002년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동의 무력분쟁 동원 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동 매매, 성매매, 성포르노 금지를 위한 선택의정서 (2000년)
- 아동의 권리에 관한 협약 관련, 진정 절차에 대한 선택의정서²⁾
- 장애인의 권리에 관한 협약의 선택의정서 (2006년)³⁾

2) 2011년 12월 19일 유엔 총회의 승인을 받았고 현재는 회원국 가입을 받고 있음. 10개국의 비준을 받으면 효력이 발생함.

3) 2006년 12월 13일 유엔 총회의 승인을 받고 2008년 5월 3일 발효되었음.

3. 조약 감시기구

9개 핵심조약은 조약 당사국의 의무 이행을 증진하기 위하여 각각 조약 감시기구를 두고 있다.⁴⁾ ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서(OPCAT)’의 경우에는 ‘고문예방 소위원회’라는 조약위원회도 자체적으로 설치하였다. 조약 감시기구의 설치 근거는 일반적으로 조약에 명시되어있지만 예외적으로 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회는 유엔 경제사회이사회의 결정에 의해 설치되었다.⁵⁾

조약 감시기구는 조약이 명시하는 다양한 기능을 수행하는데 조약마다 기능이 조금씩 다르다. 9개 핵심조약의 감시기구들은 주로 다음과 같은 기능을 수행한다.

- 조약의 비준과 이행을 증진한다.
- 당사국으로부터 정기적으로 보고서를 접수하고 이를 토대로 해당 국가를 조사한다.
- 조약의 해석과 이행에 관하여 당사국에게 가이드라인을 제공한다.
- 당사국이 위원회의 권한을 수용할 경우, 조약 위반에 대한 진정을 접수하고 자문의견을 제공한다.⁶⁾
- 조약 하에 발생하는 인권문제에 관해 일반 토론을 개최한다.

조약 감시기구는 정치적인 기구가 아닌 법적, 기술적 기구이며, 무보수, 명예직의 개인자격으로 활동하는 독립적 인권전문가들로 구성되어 있다. 이들은 국가를 대표하는 것이 아니므로, 정부나 그 누구로부터도 지시를 받지 않는다. 사실, 독립적으로 활동해야 하기 때문에 독립적인 지위가 필요했던 것이다. 조약 감시기구 회원은 조약 당사국들

4) 동 매뉴얼 66페이지 표 10.1 참조.

5) 1985년 5월 28일 유엔경제사회이사회 결의문 1985/17에 의거 설치되었고 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR) 파트IV에서 경제사회이사회에 부여된 모니터링 기능을 수행함.

6) 현재 아동의 권리에 대한 위원회 제외. 2011년 9월19일 유엔 총회는 아동의 권리에 관한 협약 (CRC)에 대한 선택적의정서를 채택하여 다른 조약의 모니터링 기구처럼 불만처리 기능을 위원회에 부여하였음. 동 선택적 의정서는 향후 2~3년 이내에 발효될 것으로 전망됨.

이 선출하고, 구성원 전원을 동시에 교체하는 것이 아니라 일부씩 순차적으로 선출/교체한다.

조약 감시기구의 회원은 임기가 4년이고 전체 회원 중 절반을 2년에 한번씩 선출한다. 회원의 선출 및 자격요건은 해당 조약에 명시되어 있는데 조약 감시기구 회원은 일반적으로 다음과 같은 자격요건을 갖추어야 한다.

- 높은 도덕성
- 특정 인권분야에서 공인된 능력⁷⁾

일부 조약은 조약 감시기구 회원을 선출함에 있어 당사국들이 다음의 사항을 고려하도록 명시하고 있다.

- 대외적으로 인정된 공정성
- 지리적 안배의 형평성
- 다양한 문화권의 대표성
- 주요 법적 제도의 대표성

조약 모니터링기구의 회원 수는 10~23명으로 각기 다르고 2~3주간의 세션을 연 2~3회 개최한다.

7) ICCPR 제28조



➔ 조약 감시기구 회의실 사진: Benjamin Lee (아태지역 국가인권기구포럼)

<표 10.1> 조약 감시기구⁸⁾

인권조약 감시기구	조약	선택적의정서	설립 연도	회원 수	보고주기	세션
인권위원회	시민적, 정치적 권리에 관한 국 제규약 (ICCPR)	시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택 의정서(개별 진정접수 허용) 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 관련, 사형제도 철폐를 위한 제2차 선택의정서	1977	18	3~5년 (위원회 재량)	연 3회 (각 3주)

8) 상기 표는 유엔 인권프로그램과의 협력; 시민사회 핸드북; 유엔인권최고대표부; 2008 를 기초로 만들었음.

인권조약 감시기구	조약	선택적의정서	설립 연도	회원 수	보고주기	세션
경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회	경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR)	경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서(개별 진정접수 허용)	1985	18	정해진 주기 없음(주로 5년)	연2회 (각3주)
인종차별철폐 위원회	인종차별 철폐에 관한 국제협약 (ICERD)		1970	18	2년	연2회 (각3주)
여성차별철폐 위원회	여성차별 철폐에 관한 협약 (CEDAW)	여성차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서 (개별 진정접수 허용)	1982	23	4년	연2~3회 (각2주 + 사전 실무그룹 세션 1주)
고문금지 위원회	고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 (CAT)		1987	10	4년	연2회 (각2~3주 + 사전 실무그룹 세션 1주)
고문예방 소위원회	고문예방협약 선택의정서(OPC AT) (국가/국제 모니터링 메커니즘 설치)		2006	10 (가입국의 수가 50개에 도달하면 25명으로 증원예정)	보고의무 없음	연3회 (각1주 + 사전 실무그룹 세션 1주)
아동권리 위원회	아동의 권리에 관한 협약 (CRC)	아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동의 무력분쟁 동원 금지를 위한 선택의정서 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동 매매, 성매매, 성포르노 금지를 위한 선택의정서	1991	18	5년(협약/ 의정서 관련)	연3회 (각3주 + 사전 실무그룹 세션 1주)

인권조약 감시기구	조약	선택적의정서	설립 연도	회원 수	보고주기	세션
		아동의 권리에 관한 협약 관련, 커뮤니케이션 절차에 대한 선택의정서				
이주노동자 및 가족 권리 보호 위원회	이주노동자 및 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 (ICRMW)		2004	14	5년	연2회
장애인권리 위원회	장애인 권리에 대한 협약	장애인의 권리에 관한 협약의 선택의정서 (개별 진정접수 허용)	2008	18	4년	연2회
강제적 실종 위원회	강제적 실종이자 권리 보호에 관한 국제협약		2011	10	위원회 결정에 따름	연2회



➔ 내용이 보존된 현존하는 최고(催告)의 평화조약 복제본 (기원전 1269). 터키가 유엔에 제공. 사진: R. Grunbaum.

4. 국가인권기구의 기여

조약 감시기구가 상기와 같은 기능⁹⁾을 수행할 수 있도록 국가인권기구는 다음과 같이 지원할 수 있다.

- 자국이 조약을 비준하고 조약 감시기구의 진정처리 권한을 수용하도록 권고 및 촉진한다.
- 국제/지역적 기준이 국내법에 통합되고 국내 정책 및 관행에 적용될 수 있도록 옹호한다.
- 자국이 국내법 하에서 국제인권조약을 이행하는지 감시한다.
- 국가보고서 검토를 지원하기 위해 조약 감시기구에게 정보를 제공하고 감시기구의 권고가 이행되도록 독려
- 조약 감시기구의 여타 프로세스에 의견 및 정보를 제공한다. 예) 조약의 해석에 대한 자문 및 의견 준비, 주요 이슈에 대한 일반 연구 및 논의와 관련한 지원

국가인권기구에게 부여되는 지위와 조약 감시기구 활동과 관련한 이들의 참여 범위 및 성격은 감시기구 별로 다르다.¹⁰⁾ 조약 감시기구들은 각자의 규칙과 접근방식을 갖고 있는데 다음의 3개 위원회는 국가인권기구에 대해 일반논평(general comment)을 제시하였다.

- 아동의 권리에 관한 위원회¹¹⁾
- 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회¹²⁾

9) 국가인권기구와 조약 모니터링기구간 상호작용 개괄: 국가인권기구와 유엔조약 감시기구제도간 상호작용; 국가기구와 지역적 메커니즘 섹션; 인권최고대표부 (2011년 4월 5일)

<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>. 참조

10) 국가인권기구와 유엔조약 감시기구제도간 상호작용; 국가기구와 지역적 메커니즘 섹션; 인권최고대표부 (2011년 4월 5일). 5페이지.

<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>. 참조

11) 일반의견 2: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC2_en.doc.

12) 일반의견 10: www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

- 인종차별 철폐에 관한 위원회¹³⁾

인종차별 철폐에 관한 위원회는 자체 활동방법 및 절차상 규칙에 국가인권기구 관련 내용을 포함하고 있다.¹⁴⁾

<표 10.2> 국가인권기구의 역할

조약 모니터링기구의 역할	국가인권기구의 역할
조약 비준의 증진	• 정부의 조약 비준 및 이행을 독려 • 국내에서 조약을 교육 및 홍보
국가보고서 검토	• 국가보고서 작성에 기여 • 이슈 리스트 도출에 기여 • 사전회의 세션참석 • 병행 보고서 준비 • 본회의 세션 참석 • 최종견해 및 권고를 대외에 홍보
조약의 해석	• 일반 의견 또는 권고 건의 • 일반 논의에 참여 • 조약초안에 대해 의견 제시
개별 진정	• 진정을 제소한 당사자 지원
질의	• 정보제공
조기경고 및 긴급조치	• 정보제공
후속조치	• 모니터링, 정보제공

13) 일반의견 17: [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/4872085cc3178e3bc12563ee004beb99?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/4872085cc3178e3bc12563ee004beb99?Opendocument).

14) www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/workingmethods.htm#B and
[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cb35dcd69a1b52a3802564ed0054a104?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cb35dcd69a1b52a3802564ed0054a104?Opendocument) 참조

<핵심 포인트: 제10장>

- 조약에 기초한 제도는 국제인권제도의 두 번째 구성요소이다 조약을 토대로 한 제도이기 때문에 조약에 가입한 당사국에게만 법적 구속력이 있다.
- 9개 핵심 인권조약 이외에도 보완적 성격의 조약이 다수 존재한다.
- 9개 핵심조약과 고문, 잔인하고 비인간적, 모멸적 처우 및 처벌금지 협약의 선택의정서는 조약 모니터링기구라고 하여 독립적인 인권전문가들로 구성된 전문가 위원회를 두고 있다. 이를 통해 조약을 강화하고 당사국의 조약의무 이행을 모니터링, 또한 조약위반에 대한 진정을 조사하기도 한다.
- 모든 국가인권기구는 조약 모니터링기구의 활동 전 과정에 참여할 수 있다.

제 11 장 조약 감시기구: 조약 이행 감시

<핵심 이슈>

- 조약 감시기구는 어떤 방식으로 조약 이행을 감시하는가?
- 조약 당사국들의 조약 이행을 조사하는 방법은 무엇인가?
- 당사국 조사결과는 무엇인가?
- 조약 감시기구가 당사국의 조약 이행을 조사할 때 국가인권기구는 어떤 역할을 하는가?
- 고문금지 협약에 대한 선택의정서, 장애인 권리에 대한 협약 하에서 국가인권기구는 조약 이행을 위한 국가적 메커니즘으로서 어떤 역할을 하는가?

1. 도입

조약 감시기구(treaty monitoring body)의 핵심 기능은 인권조약에 따른 의무를 당사국들이 이행하는지 감시하는 것이다. 따라서 이들이 수행하는 활동이나 회의 등은 대부분 조약 이행 감시와 관련이 있다. 감시활동은 다음과 같이 3가지 단계로 이루어진다.

- 조약 이행에 관하여 국가보고서를 접수하여 검토한 뒤, 최종견해 및 권고를 제시한다.
- 국가보고서를 제출하지 않은 당사국의 조약 이행실적을 검토한다.
- 우려되는 특정 인권상황을 조사한다.

각 단계별로 국가인권기구는 다양한 방법을 통해 조약 감시기구의 활동을 지원할 수 있다.¹⁾ 일반적으로 A등급 국가인권기구를 포함한 모든 국가인권기구들은 조약 감시기

1) 국가인권기구와 조약 감시기구의 역할을 논의하는 국제회의가 2007년 11월에 베를린에서 개최되었

구의 활동에 참여할 수 있다.

2. 보고 절차

인권조약 당사국은 조약 이행실적에 대한 국가보고서를 정기적으로 조약 감시기구에 제출해야 할 의무가 있다.²⁾ 조약 감시기구는 국가보고서를 검토하여 당사국의 이행 실적, 미진한 점에 대해 결론을 짓고 권고를 제시한다. 이것은 당사국들이 조약의 준수와 인권의무의 이행을 개선하도록 지원하는 데에 목적이 있다.

보고절차는 다음과 같이 세부 단계로 나뉜다.

- 국가보고서 작성 및 제출
- 기타 정보의 작성 및 제출
- 면밀한 조사를 위해, 당사국에게 제시할 이슈/질의 리스트 작성
- 조약 감시기구에게 브리핑 제공
- 당사국과의 상호대화
- 조약 감시기구의 최종견해/ 권고 제시
- 최종견해/ 권고에 대해 당사국의 대응
- 이행 및 후속조치

음. 동 회의 보고서는 국가인권기구와 조약 감시기구의 상호작용에 대한 가이드라인을 담고 있음.
HRI/MC/2007/3; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/62/PDF/G0740362.pdf?OpenElement>. 참조. 국가인권기구와 조약 감시기구간 상호작용 개괄: *Information note: NHRIs interaction with the UN Treaty Body System*; National Institutions and Regional Mechanisms Section,; 유엔인권최고대표부; 2011년 4월 5일;
<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>. 참조

2) ICCPR (40조); ICESCR (16-17 조); ICERD (9조); CEDAW (18조); CAT (19조); CRC (44조); ICRMW(73조); CRPD (35-36조); CPED (29조) 참조. 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동의 무력분쟁 동원 금지를 위한 선택의정서 (8조), 아동의 권리에 관한 협약 관련, 아동 매매, 성매매, 성포르노 금지를 위한 선택의정서 (12조)

2.1 국가보고서 작성 및 제출

조약 감시기구들은 당사국들의 국가보고서 작성을 지원하기 위해 보고서 작성에 대한 가이드라인을 발표하였다. 이것은 모든 국가보고서들이 동일한 방식으로 작성되어 조약 감시기구와 모든 당사국들이 해당 국가의 조약 이행실적을 정확히 이해하도록 하는 데에 있다.³⁾

2005년에 개최된 조약 감시기구들간 회의에서는 공통의 또는 ‘조화된’ 보고서 가이드라인이 채택되었다.⁴⁾ 동 가이드라인은 국가보고서를 다음과 같이 두 부분으로 나누어 구성하도록 권장한다.

- 공통 핵심문서 (Common Core Document): 모든 조약 감시기구들에게 공통적으로 제출하는 문서로서 해당 국가의 헌법 및 사법제도, 정치제도, 인구통계학자료 등 기본적인 정보를 담는다.
- 조약 별로 제출하는 문서

공통 핵심문서는 다음과 같은 내용을 포함한다.

- 해당 국가에 관한 일반적 정보
 - 인구통계학, 경제, 사회, 문화적 특성
 - 헌법, 정치 및 사법제도
- 인권 보호 및 증진을 위한 일반적 기본틀
 - 국제인권기준의 수용

3) HRI/MC/2005/4; 제18항

4) *Harmonized guidelines on reporting to the international human rights treaty monitoring bodies*; HRI/MC/2006/3 or HRI/GEN/2/Rev.6 참조. 이 가이드라인은 공통핵심문서와 조약별 세 부분으로 구성되어 있는데 2006년 6월 제5차 위원회 회의, 제18차 인권조약 감시기구 의장 회의에서 채택되었음. 6개 위원회 (여성차별철폐 위원회, 인종차별철폐 위원회, 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 이주노동자 위원회, 인권위원회, 아동의 권리에 관한 위원회)는 공통핵심문서 작성 가이드라인을 보완하는 조약별 보고서 작성 가이드라인을 개정하였음; HRI/ICM/2011/4; 제19항.

- 인권 보호를 위한 국가적 차원의 법적 기본틀
- 인권 증진을 위한 국가적 차원의 기본틀
- 국가적 차원의 보고 프로세스
- 기타 관련 인권정보

• 비차별, 평등 및 효과적 해결책에 대한 정보

- 비차별 및 평등
- 효과적 해결책

각 조약 감시기구들은 조약 별로 제출하는 문서들에 대해서도 가이드라인을 제시하였는데⁵⁾ 우선, 국가보고서는 해당 조약의 이행실적에 대한 정보를 담아야 한다.⁶⁾ 조약 감시기구들 중에는 해당 조약의 각 조항 별로 이행실적을 보고하도록 권장하는 경우도 있고 관련 조항끼리 묶어 그룹별로 이행실적 보고를 권장하기도 한다. 또는 제1차 국가보고서와 그 이후에 제출하는 2차 국가보고서들 간에 상이한 작성 가이드라인을 적용하는 경우도 있다.

자유권위원회는 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약의 핵심조항과 규약 하에서 발생하는 이슈들을 사전에 파악하여 당사국들이 이들에 대해서만 국가보고서를 작성하도록 하였다.⁷⁾ 단, 당사국이 제출하는 제1차 국가보고서와 자유권위원회의 검토를 위해 이미 제출된 국가보고서에는 적용되지 않았다. 또한 자유권위원회가 어떤 국가에서 발생한 특정상황에 대해 종합적인 보고서가 필요하다고 판단할 때에도 예외로 하였다.⁸⁾

공통 핵심문서의 길이는 가능하면 60~80페이지를 넘기면 안 된다. 조약 별로 제출하는 문서의 경우, 제1차 제출문서들은 최대 60페이지, 제2차 제출문서부터는 최대 40페이지를 넘기지 말아야 한다.⁹⁾

5) HRI/GEN/2은 각 조약 감시기구의 조약 별 세부분서 작성 가이드라인을 담고 있으며 정기적으로 업데이트 됨.

6) HRI/MC/2006/3; 제60항

7) CCPR/C/99/4.

8) CCPR/C/994.B.

9) HRI/MC/2006/3; 제19항

국가보고서 작성은 국가의 책임이므로 국가인권위원회가 대신할 수 없다. 국가가 보고서를 전적으로 책임지고 작성하지 않으면 보고서에 실린 내용에 대해서도 책임을 지지 않게 되기 때문이다. 그럼에도, 국가인권기구는 ‘독립적인 지위’에서 국가보고서 작성에 ‘기여’할 수 있고 또 해야 한다.¹⁰⁾ 파리원칙은 이것이 국가인권기구의 핵심 기능 중 하나라고 명시한다. 독립적인 지위라 함은, 국가인권기구가 자문기구로서 기여할 뿐이고 보고서의 내용을 결정하는 국가의 책임을 대신 하거나 조약 감시기구에게 정보를 제공하는 국가인권기구 본연의 역량이 훼손되어선 안 된다는 것을 의미한다.

국가보고서가 제출되면 조약 감시기구는 해당 국가와의 상호대화 개최일자를 결정하고 사전준비 활동의 일정을 수립한다. 즉, 관련정보 제출, 이슈/질의 리스트 작성, 이슈/질의 리스트에 대한 공식 서면답변, 기타 사전조치 등 각각에 대하여 완료기한을 정한다. 국가인권기구들이 사전준비 활동에 효과적으로 참여하기 위해서는 관련 일정을 숙지할 필요가 있다.

2.2 기타 정보의 작성 및 제출

당사국의 인권조약 이행실적을 검토할 때 조약 감시기구는 자체적으로 정보를 수집하고 분석할 수 있는 역량이 부족하기 때문에 외부로부터 제공되는 정보에 의존한다. 유엔 기구들도 중요한 정보를 제공하지만, 조약 감시기구들은 국가보고서를 제외한 대부분의 정보를 국가인권기구와 NGO들로부터 받는다.

조약 감시기구는 국가인권기구들이 정보, 분석자료, 견해를 제공할 것을 독려한다. 이는 국가인권기구들이 유엔과 유엔제도 하의 모든 조직과 협력해야 한다는 파리원칙과도 맥을 같이한다.¹¹⁾ 권위 있는 공식기관으로서 국가인권기구는 신뢰할 수 있는 정보와 견해를 제공한다.

국가보고서가 제출되면 국가인권기구들도 별도의 문서들을 조약 감시기구에 제출하는데 이를 **병행보고서**(parallel report)라 한다. 국가인권기구들은 병행보고서를 통해 국

10) 파리원칙: 제3(d)항

11) 파리원칙: 제3(e)항

가보고서에 기재된 정보 상의 오류를 지적하고, 의견을 제시하고, 누락된 내용을 보완할 수 있다. 동 보고서는 국가보고서를 대체하기 보다는 보완하는 성격의 보고서이다.

국가보고서와 동일한 가이드라인과 구성으로 병행보고서를 작성하여 조약 감시기구들이 원하는 내용을 종합적으로 담을 수 있다면 감시기구들에겐 최상의 정보원이 될 수 있다. 물론 국가보고서와 동일한 형식의 병행보고서를 작성하기란 쉽지 않지만, 신뢰할 수 있는 정보와 분석자료가 담겨있고 또한 조약 감시기구들은 국가보고서와 병행보고서를 일대일 비교할 수 있기 때문에 이행실적 검토에 매우 유용하다. 국가인권기구가 종합적인 병행보고서를 작성할 수 없을 시에는 가장 핵심적인 이슈들, 국가인권기구의 활동과 가장 밀접한 관련이 있는 이슈들을 선별적으로 다루어도 여전히 조약 감시기구들에겐 유용한 정보를 제공할 수 있다.

병행보고서는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다.

- 단순한 주장, 주관적 의견이 아닌 객관적 사실에 근거할 것
- 신뢰성
- 독설적이거나 지나치게 편향적이지 않을 것
- 조약과 관련된 정보를 제공할 것
- 국가보고서 작성 가이드라인에 따라 구성할 것
- 어떤 조항을 어떻게 위반하였는지 명확히 제시할 것
- 조약 감시기구가 해당 국가에게 제시할 수 있는 권고를 제안할 것

국가인권기구가 제출하는 병행보고서는 다음과 같은 긍정적 효과를 낳는다.

- 보다 정직한 국가보고서 작성을 유도한다.
- 조약 감시기구와의 상호대화에서 해당 국가의 대표성을 증진한다.
- 상호대화에 앞서 해당 국가에 제공되는 이슈/질의 리스트의 연관성과 효과를 강화한다.
- 상호대화에서 논의가 필요한 중요한 이슈들을 제시한다.

조약 감시기구 중에는 병행보고서 제출기한을 설정한 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있는데, 어쨌든 병행보고서는 빨리 제출될수록 더욱 유용하게 쓰일 수 있다. 상호대화는 일반적으로 국가보고서가 제출된 직후에 개최되는데 조약 감시기구는 사전에 충분한 시간을 갖고 정보를 수집 및 검토할 수 있어야 더욱 건설적인 상호대화를 실시할 수 있다. 따라서 조약 감시기구들은 국가인권기구가 국가보고서 제출 후 2~3개월 이내에 병행보고서를 제출하도록 권장하고 있다.

2.3 면밀한 연구를 위한 이슈/질의 리스트 작성

조약 감시기구는 최소한 1명의 조약기구 위원을 선정하여 국가보고서가 제출된 직후부터 상호대화 직전까지 해당 국가에 대한 감시절차를 주도하게 한다. 선정된 위원은 ‘해당 국가 보고관’으로서 제출된 모든 정보와 해당 국가의 인권상황을 숙지하여야 하고 이슈/질의 리스트 작성에 깊이 관여하며 조약 감시기구를 대표하여 상호대화를 주도한다.

이슈/질의 리스트는 국가별 검토절차의 핵심이다. 리스트에 포함되는 이슈와 질문은 국가보고서, 국가인권기구 병행보고서 (제출시) 및 기타 가용한 정보로부터 추출한다.

국가인권기구는 병행보고서 또는 별도로 정보를 제공함으로써 조약 감시기구가 이슈/질의 리스트를 작성하도록 기여한다.

상호대화 개최 전에 국가인권기구가 병행보고서를 제출할 수 없다면 대신 이슈/질의 리스트를 제안하는 간단한 문서를 조약 감시기구에 제출하는 것도 좋다. 이것은 해당 국가 내의 가장 심각한 인권문제가 무엇인지 지적하고 국가보고서에 대해 의문을 제기하여 국가인권기구의 의견을 알려주는 유용한 수단이 될 수 있다.

그런데 국가인권기구가 상기의 문서를 조약 감시기구에 제출하기 전에 이미 이슈/질의 리스트가 발표될 경우에는, 국가인권기구는 리스트에 포함된 각각의 이슈와 질문에 대해 정보와 의견을 제시하는 것이 늦게나마 가장 효과적으로 기여할 수 있는 방법이다.

병행보고서를 제출하는 것에는 못 미치지만, 병행보고서를 뒤늦게 작성하여 제출을 서두르는 것 보다는 좀 더 수월하고 신속한 기여방법이다.

2.4 조약 감시기구 브리핑

상호대화를 실시하기 전에 조약 감시기구는 국가인권기구, NGO들이 참여하는 구두 브리핑을 개최한다. 브리핑 날짜는 검토대상 국가가 참석할 세션의 이전 세션(4~6개월 전)인 경우도 있고, 국가가 참석할 세션의 바로 직전이나 세션 도중에 개최하기도 한다. 예를 들면, 세션보다 일주일 전에 열거나 세션기간 중에서 국가가 참석하는 날짜보다 며칠 앞서서 열기도 한다. 브리핑은 조약 감시기구의 비공식 행사로서 회원들이 대상국가에 관해 많은 정보를 얻고 관련 보고서, 문서의 내용에 대해 국가인권기구, NGO들에게 질의할 수 있는 중요한 기회를 제공한다. 브리핑은 상호대화를 준비하는 데에 유용한 도움이 된다.

국가인권기구는 해당 국가 보고관으로 선임된 조약 감시기구 위원에게 심층적인 브리핑을 제공해야 한다. 보고관은 상호대화를 진행하고 최종견해, 권고의 작성을 주도한다.

2.5 대상국가와의 상호대화

조약 감시기구와 대상국가는 상호대화라는 공개세션을 통하여 국가보고서와 조약 이행실적을 논의한다. 상호대화는 대립이 아닌 건설적 프로세스이며 조약 감시기구가 대상국가의 상황과 조약의무 이행과 관련한 어려움들을 이해하기 위한 수단으로 활용된다. 이것은 대상국가에 대한 최종견해와 권고를 제시하는 데에도 도움이 된다. 상호대화에서 조약 감시기구 회원들은 대상국가에게 질문과 견해를 제시하고 답변을 요구한다. 대상국가 보고관으로 선임된 조약 감시기구 위원이 상호대화를 주도하고 이외의 위원들은 질문이나 의견을 제시한다. 상호대화는 3시간씩 2회 개최되는데 (총 6시간) 일반적으로 당일 오후와 다음날 아침에 각 1회씩 연이어 열린다. 그러면 밤 시간을 활용하여 대상국가는 질문에 답하기 위한 추가 정보를 수집할 수 있고 조약 감시기구 위원들도 당일

상호대화 도중에 대상국가가 제시했던 의견이나 답변을 검토할 수 있다.

대상국가는 조약 감시기구 위원들의 질의에 대응하고 이슈를 논의할 수 있는 역량을 갖춘 대표단을 상호대화에 파견하는 것이 바람직하다. 일반적으로 제네바에 파견되는 외교관들은 제한적인 정보를 갖고 있어서 조약 감시기구에게 충분한 지원을 제공하지 못한다. 그래서 국가들은 장관 등 정부 고위인사를 수장으로 하고 정치인, 공무원 등으로 구성된 대규모 대표단을 상호대화에 파견한다. 대표단은 조약 감시기구가 사전에 제공하는 이슈/질의 리스트 내용에 대응할 수 있는 인물들로 구성한다.

상호대화는 국가인권기구와 NGO들도 참석할 수 있는 공개적인 회의이다. 국가인권기구가 상호대화에 참석하면 조약 감시기구 위원들과 대상국가 대표단 사이에 솔직하고 정직한 교류가 가능해진다. 이는 대상국가가 자신이 제시하는 답변 및 견해를 국가인권기구 대표자가 현장에서 듣고 있으며 추후 국가인권기구 본사에도 보고할 것임을 알기 때문이다. 상호대화 세션 사이를 활용하여 국가인권기구는 조약 감시기구 위원들에게 필요 시 브리핑을 통해 추가적으로 정보를 제공한다.

조약 감시기구들 중에는 국가인권기구에게 상호대화에서 구두진술을 허용하는 경우가 있다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 이주노동자권리 위원회의 조약 감시기구들은 대상국가의 대표단이 반대하지 않으면 국가보고서를 논의하는 과정에 국가인권기구에게 진술기회를 준다.¹²⁾ 그러나 NGO에게는 진술기회를 허용하지 않는다.

상기와 같이 공식적인 기회를 통해 국가인권기구들은 조약 감시기구를 지원할 수 있고 동시에 비공식적인 기회를 활용할 수도 있다. 예를 들면, 공식 세션 사이에 휴식시간을 활용하여 조약 감시기구 위원들과 접촉할 수 있는데 이러한 비공식 접촉기회는 상당히 많다.

12) 경제적, 사회적, 문화적, 위원회 절차는 공식적인 절차 보다는 임시절차로 보임. 인종차별철폐 위원회 절차는 A등급 국가인권기구만 허용함. 이주노동자권리위원회의 제36차 회의(제4차 세션)에서 채택된 위원회절차는 대상국가의 반대가 없는 한 모든 국가인권기구들의 진술을 허용하는 것으로 보임.



➤ 경제사회이사회는 국제인권조약 당사국들의 참석 하에 조약 감시기구를 강화하는 논의를 개최하였다. 사진은 당사국 대표단들의 모습. 사진제공: Paulo Filgueiras.

2.6 최종견해 및 권고의 작성과 발표

조약 감시기구들은 국가보고서와 국가인권기구 병행보고서, 브리핑 등 기타의 정보들을 검토하고, 상호대화를 실시한 후에 최종견해와 권고를 제시한다. 일반적으로 조약 감시기구의 최종견해는 다음과 같이 3가지 부분으로 나뉜다.

- 대상국가의 조약 이행실적에 대한 의견
- 대상국가의 조약 이행에 있어 미진한 점과 어려움에 대한 의견
- 권고

최종견해와 권고의 작성은 대상국가 보고관으로 선임된 조약 감시기구 위원들의 주도로 이루어진다.

최근 들어 조약 감시기구들은 특정 국가들에서 파리원칙에 부합하는 국가인권기구를 설립하여야 할 필요성을 종종 언급하여 왔다.

- 국가인권기구가 없는 경우, 조약 감시기구는 국가인권기구 설립을 권고한다.
- 국가인권기구가 있지만 A등급 기구가 아닌 경우, 동 기구가 파리원칙에 전적으로 부합하도록 모든 필요 조치를 취할 것을 권장한다.
- A등급 국가인권 기구가 있는 경우, 동 기구를 더욱 강화하고 대상국가의 정부로 하여금 동 기구의 지원을 확대하고 권고를 진지하게 고려하도록 권장한다.

이런 식으로 조약 감시기구들의 최종견해 및 권고는 국가인권기구들과 이들의 활동에 직접적인 도움을 줄 수 있다.

조약 감시기구가 제시하는 최종견해 및 권고는 결국 국가인권기구들이 병행보고서, 브리핑, 기타 논평에서 지적했던 이슈들 중 상당수를 다루게 된다. 따라서 최종견해는 국가인권기구들의 활동을 지원하며, 대상국가와 국가인권기구가 우선적으로 관심 가져야 할 국제사회의 인권문제 우선순위가 무엇인지 알려준다.

국가인권기구는 조약 감시기구의 최종견해 및 권고를 사회 전반에 알리고 지지를 유도하도록 도움을 줄 수 있다. 최종견해, 권고가 발표되는 즉시 국가인권기구는 이를 다음의 이해관계자들에게 배포한다.

- 주요 정부부처 장관, 정부 고위관료
- 국회의원
- 언론사
- 인권NGO
- 관련 사회단체
- 관련 학계 및 기타 전문가

2.7 최종견해와 권고에 대한 국가의 대응

최종견해와 권고를 제시한 후, 조약 감시기구는 대상국가가 이에 대한 공식답변을 합리적인 기한 내에 제출할 것을 요청한다. 조약 감시기구는 이들의 이행을 위한 후속조치 메커니즘을 갖고 있다. 일반적으로 최소 1명의 위원이 후속조치를 담당하여, 대상국가가

공식답변을 준비하는 데에 필요한 지원을 제공하는 역할을 한다. 국가인권기구들도 대상국가를 지원하여, 가능한 한 긍정적인 답변을 제시하고 권고의 이행을 확실히 약속할 수 있도록 독려한다.

2.8 이행 및 후속조치

이행은 모니터링절차의 핵심 목표로서 궁극적으로 당사국들의 조약 준수 및 인권의무 이행실적을 개선하는 데에 의의가 있다. 이행은 각 국가의 책임이지만 저개발국가나 개발도상국들은 이행을 위해 국제사회의 지원이 필요할 수도 있다. 유엔 인권최고대표사무소, 유엔개발계획은 조약 감시기구들의 권고를 국가가 이행할 수 있도록 지원할 수 있다.

국가인권기구는 다음과 같은 방법으로 권고의 이행을 증진하고 이행실적을 감시 할 수 있다.

- 조약 감시기구의 권고를 사회 및 관련 핵심 의사결정자에게 배포.
- 이행을 촉구하는 사회적 지지를 응집
- 정부, 국회에게 권고 이행을 촉구

국가인권기구는 권고의 이행을 감시하고 그 결과를 조약 감시기구에게 보고할 수 있다. 조약 감시기구에서 후속조치를 담당하는 위원은 대상국가의 이행실적을 평가할 수 있는 정보가 필요하기 때문에 국가인권기구가 제공하는 모니터링결과는 위원이 충분한 정보를 확보하여 해당 국가에게 긍정적 조치를 요구할 수 있도록 기여한다.

조약 감시기구로부터 조약 이행실적을 보고할 때 각 국가는 이전 보고서에 대해 제시되었던 최종견해와 권고의 이행실적을 함께 보고해야 한다. 국가인권기구는 국가의 이행실적을 평가하고 평가결과를 병행보고서에 포함하여 조약 감시기구에 제출한다. 이런 방법으로 조약 감시기구는 당사국의 조약 이행실적을 정기적으로 감시하고 이행의지를 다진다.

3. 검토 절차

감시절차는 당사국들이 정기적으로 핵심 인권조약의 이행실적을 보고하는 메커니즘이다. 조약들은 이행실적 보고 의무를 명시하고 있고 대부분의 당사국들은 이에 따라 정기적으로 보고서를 (늦게라도) 제출하고 있다. 그러나 일부 당사국들은 보고서 제출을 수년씩 미루거나 아예 제출을 하지 않는 등 매우 부실한 보고행태를 보였다. 이로 인해 조약 감시기구들은 해당 국가들이 ‘보고’라는 조약의 근본 의무를 이행하지 않고 있다는 점을 우려하게 되었고, 보고의 의무를 준수하는 당사국들로서도 자신들만 조사와 비난을 받고 인권상황이 가장 열악한 국가들은 오히려 조사를 피해간다는 우려를 하게 되었다.

이에, 조약 감시기구들은 국가보고서를 제출하지 않은 국가에 대해서도 조약의무 이행실적을 검토할 수 있도록 검토 절차를 지난 10년에 걸쳐 개발하였다. 동 검토절차에 따르면, 국가가 보고서 제출을 과도하게 미룰 경우 조약 감시기구는 해당 국가의 이행실적을 검토하기로 결정하고 일정을 공지한다. 해당 국가에게는 특정기한까지 국가보고서를 제출하도록 요청한다. 국가인권기구와 NGO들은 병행보고서, 기타 정보 및 브리핑을 조약 감시기구 위원들에게 제공한다. 조약기구들은 해당 국가에게 상호대화 참석을 요청하고 검토절차가 모두 끝나면 최종견해와 권고를 제시한다.

검토절차에 착수하는 것 만으로도 국가보고서를 제출하도록 유도하는 효과가 발생한다. 대부분 국가들은 상호대화에 참여한다. 이렇듯 검토절차는 당사국들이 국가보고서를 제출하고 검토에 참여한다는 보고의 의무를 이행하도록 독려하는 것이다.

국가인권기구는 자국정부가 정해진 기한 내에 국가보고서를 제출하도록 독려할 수 있다. 만약 보고서를 제출하지 않을 경우에는 국가인권기구는 조약 감시기구가 이행실적을 검토할 수 있도록 협력할 수 있다. 검토에 필수적인 정보를 제공하고 필요하다면 국가보고서 없이도 조약 감시기구가 검토를 진행할 수 있도록 한다. 또한 최종견해를 널리 홍보하여 자국이 조약의무를 이행하도록 국내에 여론을 형성한다.

4. 조사 절차

모든 조약 감시기구들은 3곳을 제외하고는 조약이 심각하고 구조적으로 위반되었다는 신뢰할 수 있는 정보를 접수할 경우 자체적으로 조사를 개시한다는 임무가 부여되었고 또는 부여 받을 예정이다.¹³⁾ 이 같은 내용의 조사조항은 핵심조약의 선택조항 또는 선택의정서 하에서 당사국이 조약 감시기구의 관련 권한을 수용할 경우에만 법적 구속력을 갖는다. 따라서 국가인권기구들은 정부가 선언을 하거나 선택의정서를 비준함으로써 조약 감시기구의 조사임무를 수용하도록 권고해야 한다.

조약 감시기구가 조약위반에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 접수한 뒤 조사를 실시하기로 결정하면, 조사조항을 실행할 수 있다. 국가인권기구들은 조약의 위반이 발생할 경우 관련 정보를 조약 감시기구에게 통보하여 조사 개시를 요청할 수 있다. 국가인권기구는 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 기관이기 때문에 만약 국가인권기구가 특정사안에 대하여 '조사'의 유용성과 효과를 주장한다면 이는 조약 감시기구의 조사 실시여부 결정에도 영향을 미치게 된다.

조사절차 중에는 국가방문이 포함되어있다.¹⁴⁾ 조약 감시기구가 실제로 국가방문을 실시했던 사례는 드물지만 앞으로 조사임무가 강화되면 국가방문이 활성화될 가능성이 있다. 국가방문을 실시하려는 조약 감시기구는 국가인권기구의 조언과 지원이 필요하다. 왜냐하면 국가인권기구는 국가방문 이전 또는 도중에 브리핑을 제공하고, 방문대상 기관, 개인 등 방문 프로그램 수립을 위해 조언을 제공할 수 있기 때문이다. 국가인권기구는 문제가 된 인권상황과 이와 관련하여 조약 감시기구가 도출해야 할 권고의 내용에 대해서도 조언할 수 있다.

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약에 의해

13) 고문철폐위원회(제20조, CAT), 여성차별철폐위원회(CEDAW 선택의정서, 제 10조), 장애인권리위원회(CPRD 선택의정서, 제6조), 강제실종위원회(CPED, 제33조), 신규 선택의정서 2건이 발효되면, 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회(ICESCR 선택의정서, 제11조), 아동권리위원회(CRC의 커뮤니케이션 절차 선택의정서, 제 13조)도 역시 조사기능을 갖게 됨. 결과적으로 인권위원회, 인종차별철폐위원회, 이주노동자위원회만 조사기능이 부재하게 됨.

14) CAT 상에는 암시되어 있지만 이외 위원회들은 모두 명시적으로 언급된 기능임.

설립된 고문예방 소위원회는 가장 광범위한 조사기능과 강력한 국가방문 임무를 갖고 있다. 동 선택의정서의 당사국들은 “고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌로부터 사람들을 보호하기 위하여, 고문예방 소위원회가 자국 내에 모든 구금시설을 방문할 수 있도록 허용해야 한다.”¹⁵⁾ 고문예방 소위원회의 주요 설립목적 중 하나는 구금시설을 방문하고 권고를 제시하는 것이다.¹⁶⁾

5. 국가적 이행 메커니즘

두 개의 국제인권조약은 조약의 이행을 증진하고 감독하기 위한 국가적 기구의 설립 또는 선정을 요구하고 있다. 이는 인권의 증진과 보호를 위한 독립적인 국가적 메커니즘의 중요성, 그리고 파리원칙에 부합하는 국가인권기구의 중요성을 국제사회가 인정하고 있음을 보여준다.

5.1 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서(OPCAT)

고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약의 선택의정서는 일부 국가인권기구들을 “국가예방 메커니즘(national preventive mechanism)”으로 선정하였다.¹⁷⁾ 국가적 인권침해 예방 메커니즘은 독립적인 메커니즘으로서¹⁸⁾ 이들을 설립함에 있어 국가는 파리원칙을 적절히 고려해야 한다.¹⁹⁾

국가적 예방 메커니즘은 다음과 같은 기능을 수행한다.

- 1) 구금상태에서 자유가 박탈된 사람들을 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸

15) OPCAT; 제4조

16) OPCAT; 제11.1(a)조

17) OPCAT; 제17조

18) OPCAT; 제18.1조

19) OPCAT; 제18.4조

- 적 대우와 처벌로부터 보호하기 위하여 이들의 처우를 정기적으로 점검한다.
- 2) 자유가 박탈된 사람들을 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌로부터 보호하기 위하여 관련 당국에게 권고를 제시한다.
 - 3) 기존 또는 신규 법안에 대하여 제안 또는 견해를 제시한다.²⁰⁾

당사국은 국가적 예방 메커니즘에게 다음을 허용해야 한다.

- 1) 구금상태에서 자유가 박탈된 사람들의 숫자 및 위치에 대한 모든 정보에의 접근
- 2) 구금상태의 사람들이 받는 처우와 수용상태에 대한 모든 정보에의 접근
- 3) 모든 구금시설 및 관련 설비에의 접근
- 4) 참관인 없이, 자유가 박탈된 사람들과 단독으로 면담할 수 있는 기회 (필요 시 통역 배석), 국가적 예방 메커니즘이 관련 정보를 제공할 수 있다고 판단하는 사람들과의 면담
- 5) 방문 장소와 개인을 선택할 자유
- 6) 고문예방 소위원회와 접촉, 정보 제공 및 회동할 권리²¹⁾

국가적 예방 메커니즘은 고문예방 소위원회와 특별한 관계에 놓여 있으며 소위원회의 국가방문 실시 필요성 등 유용한 정보와 조언을 제공한다. 고문예방 소위원회는 국가적 예방 메커니즘을 위한 가이드라인²²⁾ 및 이들의 운영을 위하여 보다 상세한 “자가평가 수단”을 발간하였다.²³⁾

말리바의 국가인권기구들은 국가적 예방 메커니즘으로 그리고 뉴질랜드의 국가인권기구들은 핵심적인 국가적 예방 메커니즘으로 지정되었다.²⁴⁾ 필리핀은 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서를 비준하였지만

20) OPCAT: 제19조

21) OPCAT: 제20조

22) *Guidelines on National Preventive Mechanisms*: 고문예방 소위원회 2010년 12월 9일; www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm. 참조

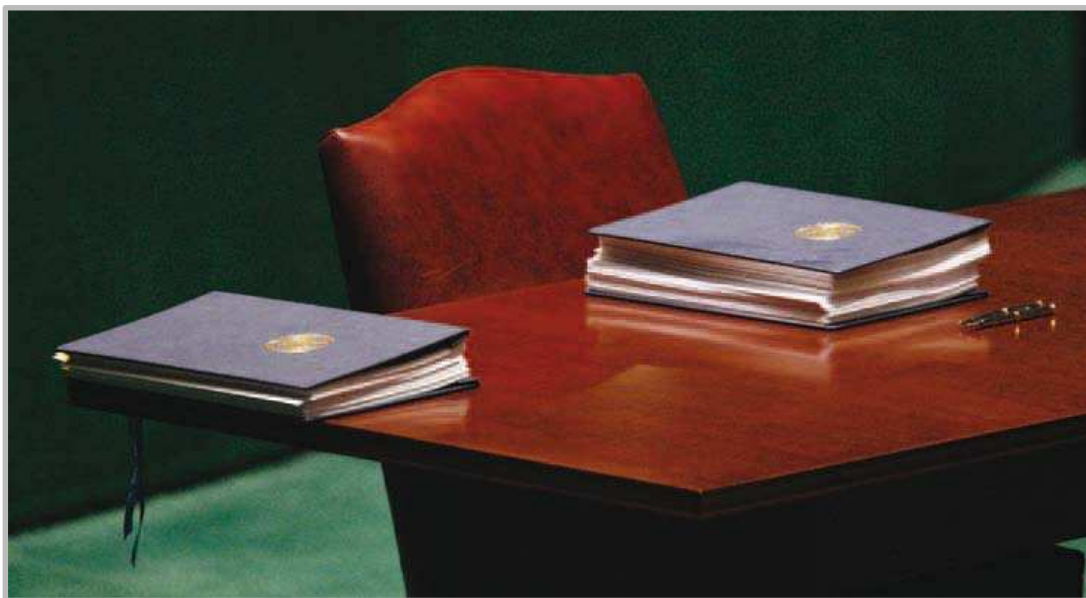
23) *Analytical self-assessment tool for National Preventive Mechanisms*: 고문예방 소위원회; 2012년 2월 6일; www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm. 참조

24) www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm. 참조

아직 국가적 예방 메커니즘을 지정하지 않았고 향후 국가인권기구 지정 의지를 밝혔다.

5.2 장애인 권리에 대한 협약(CRPD)

장애인 권리에 대한 협약도 조약의 증진, 보호 및 이행실적 감시를 수행할 독립적 국가적 메커니즘을 파리지약을 고려하여 설립 또는 지정할 것을 명시하였다.²⁵⁾ 그러나 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서와 달리, 장애인 권리에 대한 협약은 동 메커니즘의 성격, 역할 등에 대한 가이드라인은 제시하지 않았지만 국가적 차원의 감시를 수행하는 역할을 맡았기 때문에 이들은 앞서 언급된 조약 감시기구의 조약 이행실적 감시활동에 상당한 기여를 해야 한다. 유엔 인권최고대표사무소는 교육 프로그램의 일환으로 장애인 권리 협약의 이행실적 감시 가이드라인을 발간하였다.²⁶⁾



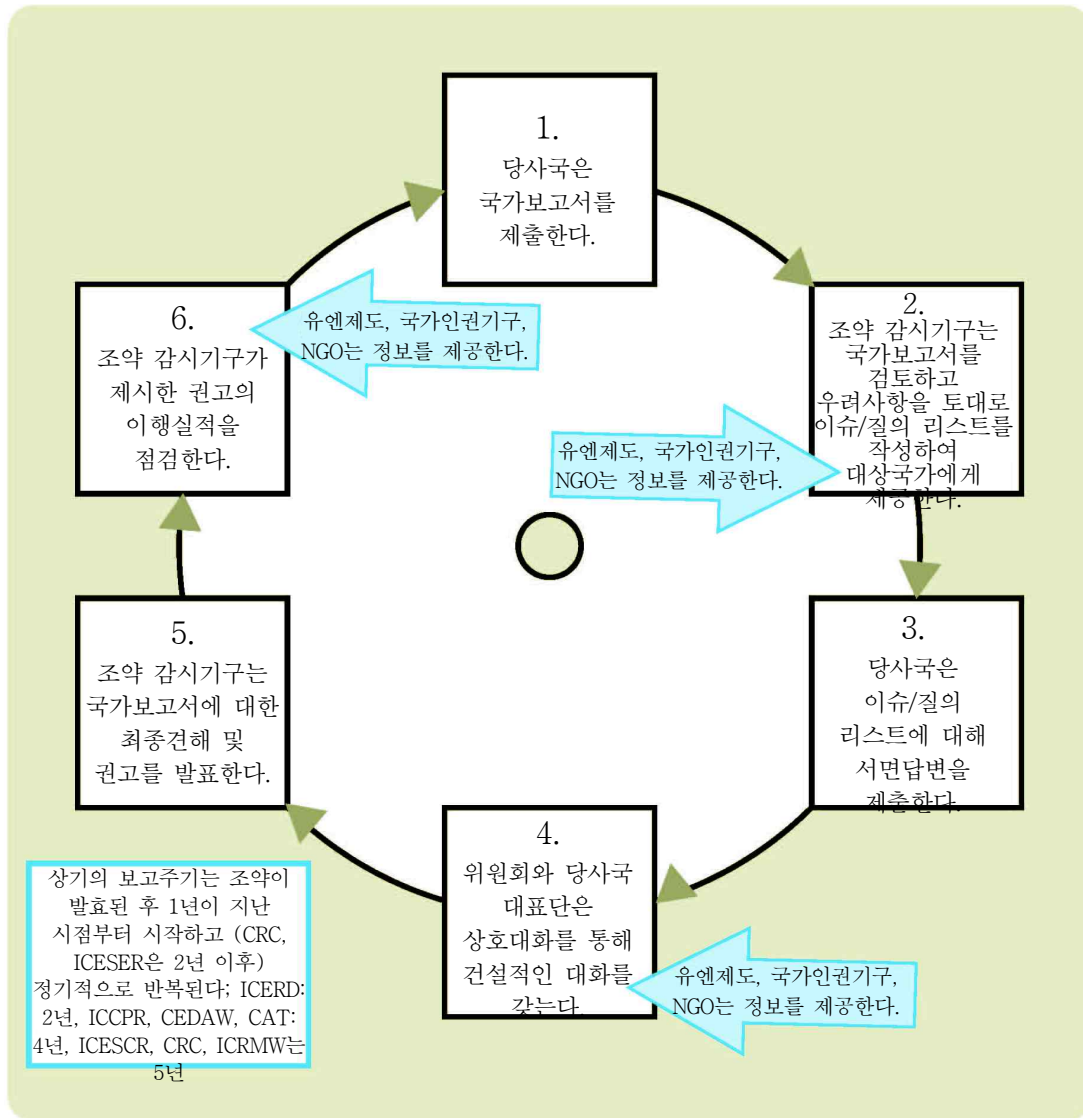
➔ 전 세계 6억 5천만 장애인들의 권리를 찾아주기 위한 장애인 권리 협약이 협약 당사국들의 서명을 기다리고 있다. 사진: Paulo Filgueiras

25) CRPD: 제33.2조

26) *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for Human Rights Monitors*; 전문교육과정 #17, 유엔인권최고대표부; 2010.

<핵심 포인트: 제11장>

- 조약 감시기구들은 국가보고서 검토, 상호대화 실시, 최종견해와 권고 제시를 통하여 당사국들의 조약의무 이행실적을 감시한다.
- 국가인권기구는 승인등급에 관계없이 감시절차의 모든 단계에 참여할 수 있다. 이를 위해 조약 감시기구에게 병행보고서, 기타 정보, 브리핑을 제공하고 상호대화 참여, 권고내용을 추천하고, 감시기구가 제시하는 권고를 홍보하고 당사국의 이행실적을 감시한다.
- 조약 감시기구들은 종종 국가인권기구의 설립 및 강화에 대해 권고를 제시하고 이들의 활동을 지원한다.
- 국가인권기구는 조약에 따른 보고의 의무를 이행하지 않는 국가에 대해 검토를 실시하도록 조약 감시기구에게 제안할 수 있다.
- 장애인 권리에 대한 협약과 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방에 관한 협약 선택의정서에 따라 국가인권기구들은 국가적 이행 메커니즘으로 지정될 수 있다.



[그림 11.1] 인권조약에 의거한 보고주기²⁷⁾

27) www2.ohchr.org/english/bodies/docs/ReportingCycle.gif. 참조

제 12 장 조약 감시기구: 조약의 해석

<핵심 이슈>

- 조약의 해석과 관련하여 조약 감시기구는 어떤 역할을 하는가?
- 어떤 방법으로 역할을 수행하는가?
- 국가인권기구는 어떠한 기여를 하는가?

1. 도입

조약 감시기구들의 역할 중에서 두 번째로 중요한 것은 조약 당사국들이 조약을 해석하고 적용할 수 있도록 지원하는 일이다. 인권조약은 상당히 일반적인 문장으로 쓰여져 있기 때문에 국가마다 서로 다른 국내상황에 견주어 조약을 해석하고 적용하기는 쉽지 않다. 조약의 해석과 관련하여 조약 감시기구들이 제공하는 견해는 당사국에게 법적 구속력은 없지만 상당한 영향력을 갖는다. 조약 감시기구들은 국가인권기구들이 자국의 인권조약 의무 이행을 증진 및 감시하고 조언을 제공할 수 있도록 지원한다.

2. 일반 견해(General Comment)와 일반 권고 (General Recommendation)

조약 감시기구는 조약의 해석에 대한 의견을 일반 견해 또는 일반 권고라 불리는 문서를 통해 제공한다.¹⁾ 이들 문서에서는 조약의 특정 조항에 대한 해석과 일반적인 이슈

1) 인권위원회, 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회, 고문철폐위원회, 아동의 권리에 관한 위원회, 이

(특정 그룹에 대한 조약의 적용 또는 조약 당사국의 의무)를 다룬다.

조약 감시기구는 공개적 논의를 거쳐 일반 견해 또는 일반 권고를 작성한다. 우선, 조약과 관련된 중요한 이슈가 발생하면 조약 감시기구는 1일 주제토의를 실시하여 해당 이슈를 다각적으로 검토한다. 이때 국가인권기구와 NGO도 참여하여 자신들의 경험을 토대로 의견을 제시할 수 있는데 이런 과정을 통해 현장 인권단체들의 경험 및 명확한 구명이 필요한 조약 해석문제 등이 조약 감시기구에게 전달될 수 있다. 1일 주제토의를 마친 뒤 조약 감시기구는 일반 견해 또는 권고를 제시할 수 있는데 이를 위해서는 조약 감시기구 위원 중 최소 1명을 선정, 초안을 작성하고 추후 초안을 발표하여 대외적으로 의견을 수집한다. 국가인권기구는 초안에 대해 의견을 제시할 수 있다. 경우에 따라 수차례에 걸쳐 초안 검토가 이루어진 후에야 일반 견해/ 또는 권고가 정식으로 채택되기도 한다.

국가인권기구는 일반 견해 또는 권고의 작성을 지원하는 동시에 이로 인해 수혜를 받기도 한다. 국가인권기구들은 지원방법은 다음과 같다.

- 조약의 내용 또는 관련 이슈에 대해 조약 감시기구가 의견을 발표하도록 제안
- 조약 감시기구가 개최하는 1일 주제토의에 참여
- 조약 감시기구가 발표한 일반 견해 및 권고 초안에 대한 의견 제시
- 조약 감시기구가 일반 견해 또는 권고를 채택할 시점과 이것이 자국에 미치는 영향은 무엇인지 주요 정부관료와 NGO에게 조언

조약 감시기구들의 일반 견해 또는 권고는 국가가 조약을 더 잘 이해하여 국내상황에 적용할 수 있도록 지원하기 때문에 국가인권기구에게도 도움이 된다. 국가인권기구는 인권과 국제인권법 관련 전문기관으로서 국제인권법과 이의 적용에 대한 충분한 정보를 갖고 있어야 한다. 따라서 조약 감시기구의 일반 견해와 권고는 국가인권기구에게 정보를 제공하는 원천인 동시에 국가인권기구가 제시하는 의견이나 조언에도 권위를 실어주는 역할을 한다.

주노동자 위원회, 장애인 권리에 관한 위원회는 ‘일반견해’를 발표하는 반면, 인종차별철폐 위원회, 여성차별철폐 위원회는 일반권고를 발표함. 강제실종 위원회는 최근에 설립되었고 향후 일반견해를 발표하겠다고 표명하였음. 일반견해 및 일반권고를 모두 모아서 4년마다 발간함. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II). 참조.

3. 조약 해석을 위한 기타 방법들

조약 감시기구는 국가보고서에 대해 최종견해 및 권고를 제시함으로써 조약의 해석을 지원할 수도 있다. 각 국가의 조약 이행실적을 감시하는 과정에서 조약의 해석이나 적용의 문제가 발생하기도 한다. 이때, 조약 감시기구는 그런 문제를 국가보고서 최종견해의 일부로 언급할 수 있다. 예를 들면 어떤 국가 내에서 행해지는 구금 관행이 임의적 구금이나 비인간적 구금에 해당하는지에 대해 국내에서 의견이 분분할 수 있다. 이때 조약 감시기구는 해당 국가를 조사하고 문제에 대한 의견을 제시할 수 있다. 이런 경우, 국가인권기구는 문제를 조약 감시기구에게 알려주고 의견을 구할 수도 있고, 조약 감시기구가 의견을 제시하면 이를 국가인권기구의 자체적인 감시 및 조사활동에 적용함으로써 국내에 적용을 증진할 수 있다.

<핵심 포인트: 제12장>

- 조약 감시기구는 조약에 대하여 가장 권위 있는 해석을 제공한다.
- 조약 감시기구가 조약의 해석을 지원하는 방법으로는 일반 견해 또는 권고를 제시하거나, 국가별 조약 이행실적에 대한 최종견해를 제시, 또는 개별 진정에 대한 법적 결정을 내리는 방법이 있다.
- 국가인권기구는, 승인등급에 관계없이, 조약 감시기구가 개최하는 주제토의에 참여하고, 일반 견해 및 권고 초안에 대해 의견을 제시하고 조약 감시기구의 감시기능과 관련하여 의견을 제시함으로써 조약 감시기구의 일반 견해 또는 권고 작성에 기여할 수 있다;

제 13 장 국제 진정절차

<핵심 이슈>

- 인권침해 사례가 진정될 경우 이를 처리할 국제적 조사 및 해결 메커니즘이 존재하는가?
- 그런 메커니즘들은 어떤 방식으로 운영되는가?
- 또한 어떤 해결책을 제시하는가?
- 국제 진정 메커니즘들 속에서 국가인권기구는 어떤 역할을 하는가?

1. 도입

인권위원회는 1946년 설립 당시에는 인권침해 사례를 조사할 수 있는 임무를 갖고 있지 않았다. 1947년에 인권위원회는 경제사회이사회의 지지 하에 성명서를 채택하였는데 그것은 어떠한 인권침해 사례가 진정되더라도 이를 처리할 임무가 없음을 확인하는 내용이었다.¹⁾ 당시에는 그 어떤 국제기구도 진정된 사안을 검토해서 처리할 수 있는 임무를 갖고 있지 않았다. 학계, 인권운동가들은 국제 인권재판소의 필요성을 주장하였지만 국가들은 강력히 반대했다. 20년이 지난 1967년이 되어서 경제사회이사회는 인권위원회가 인권침해 문제를 해당 국가에 대한 공개적인 논의를 통해 해결하도록 승인하였고 이 결정은 총회의 지지를 받았다.²⁾ 1970년, 경제사회이사회는 지속적으로 발생하는 인권침해 사례에 대한 진정을 인권위원회가 직접 접수 및 조사할 수 있도록 승인하였다.³⁾

60여 년이 지난 오늘날에는 인권이사회, 인권이사회 특별절차, 조약 감시기구 등 많은

1) "Brief historic overview of the Commission on Human Rights"; OHCHR www2.ohchr.org/english/bodies/chr/furtherinformation.htm. 참조

2) 경제사회이사회 결의문 1235 (XLII), 1967년 6월 6일 채택

3) 경제사회이사회 결의문 1235 (XLVIII), 1970년 5월 27일 채택

국제 진정 메커니즘들이 존재하고 있다.⁴⁾ 그러나 안타깝게도 이들은 진정된 사안에 대해 구속력 있고, 집행이 가능한 법적 결정을 내릴 수 있는 권한이 없기 때문에 기능이 매우 약하고 효과도 제한적이다. 그렇지만 인권 피해자들을 위해 도덕적, 정치적으로 중요한 국제적 지원을 제공한다는 의의가 있다.

국제인권제도 하에서 인권침해를 제소하는 행위를 ‘진정(communication)’ 이라고 한다.

2. 인권침해의 진정

진정절차에는 다양한 종류가 있는데 이들은 인권침해를 진정할 때 갖추어야 할 일련의 공통적인 요건들을 갖고 있다. 즉, 피해자가 직접 진정을 제기해야 하며, 피해자를 대리하여 제3자 (개인 또는 단체)가 진정을 제기할 수도 있다. 진정 문서를 제출할 때는 다음의 내용이 포함되어야 한다.

- 피해자
- 가해자
- 진정을 제기하는 개인 또는 단체
- 진정 대상 사건이 발생한 시점과 장소
- 해당사건에 대한 구체적 정황 설명

개인 또는 단체는 인권이사회 진정절차, 특별절차, 조약 감시기구 등의 메커니즘에 직접 진정을 제소할 수 있다. 또는 유엔 제네바 본부에 있는 유엔 인권최고대표사무소에 진정서를 제출할 수도 있는데, 이 경우 담당자들은 각 진정 건 별로 가장 적합한 메커니즘을 선택해 진정을 재 송치하게 된다.

4) ‘경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 위원회,’ ‘아동의 권리에 대한 위원회’의 불만처리 권한을 부여하는 조항은 아직 발효되지 않았음.

3. 인권이사회 진정절차⁵⁾

3.1 절차의 성격

전신인 인권위원회는 설립 당시에 인권침해에 대한 진정을 처리할 권한이 없었다. 그럼에도 많은 진정이 계속해서 제소되었기 때문에 인권위원회는 제한적인 진정 처리 권한을 추후에 부여 받았다. 이것이 바로 경제사회이사회 결의에 따라 부여된 “1503 절차(1503 Procedure)”이다.⁶⁾ 후신인 인권이사회가 설립될 당시, 총회는 진정절차가 신규 조직에서도 유지되어야 한다고 결정하였다.⁷⁾ 이에, 인권이사회는 조직 설립연도(2006~2007년)에 1503절차를 재검토하였고 조직 설립계획의 일환으로 거의 유사한 절차를 채택하였다.⁸⁾

인권이사회 진정절차를 이해하려면 우선 동 절차에 해당하지 않는 내용부터 짚어나가는 것이 유용하다. 인권이사회 진정절차는 인권침해 진정에 대해 법적 구속력이 있는 결정을 내리고 강제집행할 수 있는 사법적 절차가 아니다. 또한 피해자에게 해결책을 제시하거나 가해자를 처벌할 수 없다. 인권침해가 실제로 발생하였는지에 대해서도 공개적으로 결론을 발표하지 않는다. 또한 개별적으로 접수된 진정들을 개별적으로 처리하지 않고 대신 모든 인권과 근본자유에 대해 ‘일관적인 침해 양상’의 발생이 확실히 증명된 경우에만 개별 진정 건들을 일괄적으로 통합하여 처리한다.⁹⁾ 이때 ‘일관적인 침해 양상’이란 이를 증명하는 포괄적인 진정이 진정될 경우 또는 개별적인 진정들이 다수 접수되어 일관적인 침해 양상이 확인될 경우에 인정된다. 진정절차는 해당 국가의 원만한 협조를 이끌어내기 위해 비공개로 진행한다.¹⁰⁾ 진정절차의 도입 취지는 공정하고, 객관적, 효율적이며 피해자에게 역점을 두어 적시에 실시되는 절차를 구축하기 위함이었

5) 인권이사회 진정절차 관련정보: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Complaint.aspx. 참조

6) 경제사회이사회 결의문 1503(XLVIII), 1970년 5월 27일 채택, 이후 2000년 6월 16일에 경제사회이사회 결의문 2000/3에 의해 개정; 경제사회이사회 결의문 1235 (LXII)

7) 총회 결의문 60/251; 제6항

8) 인권이사회 결의문 5/1; 2007년 6월 18일 채택

9) 인권이사회 결의문 5/1; 제85항

10) 인권이사회 결의문 5/1; 제86항

다.¹¹⁾ 그러나 실제로는 인권이사회 회원국들간의 정치적 이해관계에 영향을 받기 때문에 최종견해가 나올 때까지 수년이 걸리기도 하고 개별 피해자를 위해 해결책을 제시하지도 못한다. 그렇지만 인권침해 사태에 대한 국제사회의 관심을 유도하고 인권침해 국가가 인권의무를 이행하도록 도덕적, 정치적 압력을 응집할 수 있는 유용한 수단이 된다.

3.2 진정의 요건

인권이사회 진정절차에 접수하려면 진정은 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

- 명백한 정치적 의도에서 제기된 진정, 유엔헌장, 세계인권선언 및 기타 국제인권문서에 위배되는 진정은 접수할 수 없다.
- 인권침해 사실 및 침해된 인권에 대한 사실을 상세히 제공한다.
- 과도한 비난/표현은 피한다.
- 피해자가 직접, 또는 피해자를 대리하는 제3자가 접수한다.
- 언론보도만 보고 제기하는 진정은 접수할 수 없다.
- 여타 유엔 메커니즘의 조사가 진행 중인 진정은 접수할 수 없다.
- 국내에 모든 구제책을 소진하기 전에는 진정을 제기할 수 없다. 단, 구제책이 효과가 없거나 불합리하게 오래 지체될 때는 제외.¹²⁾

여타 유엔 메커니즘의 조사가 진행 중인 진정을 접수할 수 없다는 요건은 주지할 필요가 있다. 조약 감시기구, 특별절차에 기 접수된 진정사안은 인권이사회 진정절차에 중복하여 접수할 수 없다. 따라서 진정을 접수하기 전에 먼저 어떤 국제 메커니즘이 가장 효과적으로 진정을 처리하고 해결책을 도출할 수 있을지 평가해 보는 것이 필요하다.

국내에 모든 구제책을 소진해야 한다는 요건도 명심해야 한다. 즉, 국내 사법체계 안에서 구제책을 찾아보려 했으나 실패한 경우에만 인권이사회 진정절차를 이용할 수 있다. 국내에서 모든 효과적 구제책이 성공하지 못하고 ‘소진된’ 이후에만 인권이사회에

11) 인권이사회 결의문 5/1; 제86항

12) 인권이사회 결의문 5/1; 제87항

진정을 진정할 수 있다는 뜻이다. 단, 이것은 아무리 비효과적이고 지지부진한 경우라도 국내 구제책이면 빠짐없이 시도해 보아야 한다는 것은 아니다. 비효과적이고 또한 비합리적으로 오래 지체되는 구제책들이라면 이미 소진이 된 것으로 간주하기 때문에, 시도 여부에 상관없이 국제인권제도에 바로 진정을 제기할 수 있다.

일반적으로 국제인권기구들은 인권침해문제 해결을 위한 효과적인 국내 구제책으로 간주되지 않는다. 국가인권기구는 구속력 있고 강제집행이 가능한 법적 결정을 내릴 수 있는 권한이 거의 없기 때문이다. 효과적 구제책이란 법적 구속력과 강제집행이 가능하고, 피해자로 하여금 법적 판결과 보상을 받도록 할 수 있어야 하지만 이 같은 권한을 갖고 있는 국가인권기구는 거의 전무하다. 따라서 피해자가 인권이사회 진정절차를 이용하기 전에 국가인권기구에 먼저 진정을 제기해 보아야 할 필요는 없다.



➔ 제네바 유엔본부의 봄 유엔사진: Jean-Marc Ferre

3.3 진정절차

진정절차에는 프로세스 상 서로 다른 측면을 담당하는 두 개의 실무그룹이 있다.

- 커뮤니케이션 실무그룹(Working Group on Communications)
: 인권이사회 자문위원회가 자체 위원들 중에서 선정한 독립적 전문가 5명으로 구성
- 상황 실무그룹(Working Group on Situations)
: 지역그룹별로 한 국가씩 선출하여, 총 5개국 대표로 구성

진정절차는 다음과 같이 4단계로 구성되어 있다.

1. 커뮤니케이션 실무그룹 의장과 사무국은 접수된 진정이 인권이사회 진정절차에서 요구하는 요건을 충족하고 있는지 검토하여 명백히 사실무근이거나 익명으로 제기된 진정을 제외한다.¹³⁾
2. 1단계 심사를 통과한 진정들에 대하여 커뮤니케이션 실무그룹은 적격성 여부를 판단하고 진정의 중요성을 평가한다.¹⁴⁾ 진정의 적격성이 인정되고, 또한 ‘모든 인권과 근본자유의 심각하고 입증 가능한 침해가 일관적인 양상으로 발생’하는 경우, 커뮤니케이션 실무그룹은 이를 상황 실무그룹으로 송치한다.¹⁵⁾
3. 상황 실무그룹은 커뮤니케이션 실무그룹에서 보내온 진정의 내용을 조사하고 ‘모든 인권과 근본자유의 심각하고 입증 가능한 침해가 일관적인 양상으로 발생’하는 경우가 어디에서 발견되었는지 인권이사회 전원회의에 보고한다.¹⁶⁾
4. 인권이사회는 상황 실무그룹이 제출한 보고서를 비공개로 논의하고 보고서를 토대로 진정에 대해 취할 조치를 결정한다. 즉, 계속해서 해당 진정 사안을 비공개로 처리할 수도, 인권위원회에서 계승된 다른 절차에 의거하여 공개토론을 개최할 수도 있다.¹⁷⁾

13) 인권이사회 결의문 5/1; 제94항

14) 인권이사회 결의문 5/1; 제95항

15) 인권이사회 결의문 5/1; 제95항

16) 인권이사회 결의문 5/1; 제98항

국가들은 국제적 진정 메커니즘들 중에서 인권이사회의 진정절차를 가장 선호한다. 그래서 인권이사회 진정절차가 진정과 관련된 의혹 및 질의를 통보할 경우 이에 대해 더 적극적으로 해당 의혹 및 전반적인 인권상황에 대한 정보를 제공한다. 여기에는 다음과 같은 3가지 이유가 있다.

- 인권이사회 진정절차는 비공개 절차이기 때문에 국가는 대외적 노출이나 사회적 비난에 대해 우려할 필요 없이 솔직한 답변을 할 수 있다.
- 진정절차의 주체가 국가이기 때문에 각 국가는 협력적이고 대응을 잘 하는 국가로 보여지고 싶은 경쟁심리가 존재한다.
- 진정절차는 국가별 인권상황 정기검토와 마찬가지로 인권이사회의 국가주도 기본틀 하에서 회원국들이 정치적 이해관계 속에 서로의 실적을 검토하는 프로세스이다. 그렇기 때문에 독립적인 법적 전문가들의 개입이 없이 인권상황을 검토하고 필요 시 조치가 취해지며 이 과정에서 국가는 정치적인 보호와 지원을 받을 수 있다.

3.4 결과

진정절차는 극히 제한된 범주의 결과물을 도출한다. 상황 실무그룹의 보고서를 논의한 뒤, 인권이사회는 다음과 같은 결정을 내릴 수 있다.

- 추가적인 검토 또는 조치가 불필요할 경우, 해당 진정의 검토를 중단한다.
- 진정을 계속 검토한다. 해당 국가에게 합리적인 기한 내에 추가 정보를 제공하도록 요청한다.
- 진정을 계속 검토한다. 독립적이고 우수한 자격을 갖춘 전문가를 선정하여 진정을 검토하고 결과를 인권이사회에 보고하도록 한다.
- 진정을 비공개 진정절차로 다루지 않고 공개적 논의를 실시한다.
- 유엔 인권최고대표사무소가 해당 국가에게 기술협력, 역량개발을 지원하거나 조언을 제공하도록 권고한다.¹⁸⁾

17) 경제사회이사회 결의문 1235 (LXII)

상기와 같이 제한적인 결과물을 도출함에도 불구하고, 진정절차는 국가가 다른 국가들의 조사를 받아야 하기 때문에 국제 인권의무를 더 잘 이행하려는 동기부여가 된다는 효과가 있다.

국가인권기구는 진정절차 각 단계마다 기여 할 수 있다. 피해자와 NGO에게 진정을 접수하는 절차를 알려줌으로써 피해자를 지원할 수 있고 국가인권기구가 피해자를 대신하여 인권이사회에 진정을 직접 접수할 수도 있다. 또한 진정된 사안에 관한 정보를 커뮤니케이션 실무그룹, 상황 실무그룹 및 인권이사회에 제공함으로써 해당 사안의 평가 및 처리를 지원한다. 국가인권기구는 자국 정부가 진정절차에 적극적으로 협조하고 인권이사회가 제시한 권고에 긍정적으로 대응하도록 독려한다.

진정을 제기한 주체가 자국 내 국가인권기구를 통해 해결책을 모색하지 않았을 경우, 정부는 국내 모든 구제책을 소진하지 않았다는 점을 들어 진정이 기각되어야 함을 주장하는 경우가 있다. 국가인권기구는 정부가 인권이사회 진정절차에 따른 책임을 회피하는 도구로 사용되지 않기 위해 열심히 노력하여야 한다. 국가인권기구 중에는 인권침해에 대하여 법적 구속력, 강제력이 있는 결정을 내리거나 강제적인 해결책을 내릴 수 있는 경우가 거의 없다. 따라서 국가인권기구는 효과적인 국내 구제책이 될 수 없고, 그렇게 보여져서도 안 된다. 필요하다면, 국가인권기구들은 커뮤니케이션 실무그룹과 상황 실무그룹에게 자신들은 효과적인 국내 구제책을 제공할 수 있는 권한과 능력이 없음을 알려주어야 한다. 이는 국가인권기구 및 인권이사회 진정절차의 진실성과 신뢰성을 지키기 위해 매우 중요한 측면이다.

4. 특별절차의 진정절차¹⁹⁾

4.1 진정 접수

특별절차 중 일부는 인권침해를 당한 것으로 추정되는 개인들을 대신하여 국가에 개입할 수 있다.²⁰⁾ 기 발생 또는 향후 발생가능성이 매우 높은 인권침해와 관련하여 국가

18) 인권이사회 결의문 5/1; 제109항

19) 특별절차의 진정절차 관련정보: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx.

참조

개입이 이루어지는데, 특별절차의 진정절차는 인권위원회의 것보다는 덜 공식적인 프로세스이고 운영규칙도 더욱 유연하다.

진정을 접수할 때에는 다음과 같은 기본적인 정보를 제공하여야 한다.

- 피해자
- 가해자
- 진정을 제출하는 개인 또는 조직
- 해당 사건이 발생한 일자와 장소
- 해당 사건의 구체적 설명

4.2 진정의 적격성

개입여부 및 방법을 결정하는 기준은 특별절차마다 상이하지만 일반적으로 다음과 같은 기준이 공통적으로 적용된다.

- 정보 제공자의 신뢰성
- 정보 자체의 신뢰성
- 상세 내용

인권이사회의 진정절차와 달리, 특별절차는 다음의 요건을 요구하지 않는다

- 구조적인 인권침해 양상
- 국내 구제책의 소진
- 여타 유엔진정절차의 중복 불허용

20) 특별절차가 개별적 불만을 처리할 수 있는지 여부는 주어진 수임사항에 따라 다름. 일부 특별절차 수임사항에는 인권침해(실제 또는 위협)에 대한 진정을 처리하는 기능이 포함되어있지 않음. 수임사항이 주어진 특별절차들만 인권진정을 처리할 수 있음.

특별절차는 개개인이 겪은 인권침해 사례를 다루기 때문에 인권침해가 조직적인 양상을 보인다는 점을 입증할 필요 없이 개별 진정을 접수할 수 있다. 만약 제소된 진정이 예외적인 사례이거나 해당 국가가 원래 매우 양호한 인권보호 기록을 갖고 있었다 하더라도 특별절차는 이를 접수하고 대응할 수 있다.

국내에서 구제책을 아직도 모색하고 있거나 만약 국내 구제책을 알아보지 않았다 해도 특별절차에 진정을 접수할 수 있다. 그렇기 때문에 인권침해의 위협이 있었거나 인권침해가 지속적으로 발생하여 긴급한 대응조치가 필요한 경우에 특별절차의 진정절차는 매우 유용하다. 특별절차는 해당 국가의 제도를 통해 사안이 우선적으로 해결되기를 기다리지 않고 즉시 행동을 개시할 수 있다. 따라서 동일한 진정에 대해서 국제적 검토와 감시를 진행하는 동시에 국내에서도 구제책을 알아보는 노력을 계속할 수 있다.

만약 진정을 할 사안이 두 개 이상의 특별절차 수임사항과 연관되어 있을 경우에는, 동일한 건을 여러 개의 특별절차에게 접수할 수 있다. 그러면 특별절차들은 개별적으로 활동하여 중복과 지연의 리스크를 피하고 서로 관련 있는 특별절차들이 공동으로 조치를 취할 수 있다.

특별절차는 여타 유엔 진정 메커니즘에서 이미 조사가 진행 중인 진정도 접수할 수 있다. 따라서 진정을 인권이사회 진정절차에 먼저 접수하여 적격성을 인정받은 후에 특별절차에게 또 접수하는 방식으로 다수의 국제 메커니즘을 활용할 수 있다. 그러나 인권이사회 진정절차의 적격성 검토 프로세스는 시간이 다소 걸리기 때문에 특별절차의 조치를 지연시킬 수 있기 때문에 상기와 같은 방법은 긴급한 사안에는 적합하지 않다.

4.3 진정절차

진정이 접수되면, 특별절차는 진정의 적격성과 대응조치의 필요 여부를 검토한다. 적격성과 대응조치 필요성이 모두 인정되면, 특별절차는 해당 국가에게 서신을 보내 진정된 내용을 알려주고 답변을 요청한다. 동 서신은 인권침해 의혹에 대한 조사가 착수될 때까지 해당 국가가 특정 조치를 취할 것을 또는 취하지 말 것을 요청을 하기도 한다.

진정이 접수된 후, 적격성과 대응조치의 필요성을 검토하는 단계에서 특별절차는 진정을 제기한 이로부터 더 많은 정보를 받아야 할 필요성이 있다고 판단할 수도 있다. 그러면 특별절차는 임시로 해당 국가에 서신을 보내 진정이 접수된 사실과 진정을 제기한 사람에게 추가 정보를 요청한 사실을 알려주고 적격성 심사가 완료될 때까지 진정 제기자에게 위해가 될 조치가 취해지지 않도록 요청한다.

특별절차는 주로 진정 제기자와 해당 국가 사이를 오가며 추가 정보를 확보하고, 의혹/주장에 대해 해당 국가의 답변을 요청하고, 진정된 인권침해 문제의 해결을 위한 조치를 제안한다.

특별절차의 진정제도는 인권이사회의 절차보다는 더 공개적이고, 국제인권법에 더 깊은 토대를 둔 제도이기 때문에 인권침해의 피해자 및 인권침해 위험에 노출된 이들에게 더 유용한 도움이 된다. 특별절차의 진정제도는 강력한 법적 토대를 기반으로 하였기 때문에 국가들의 정치적 이해관계 및 이에 따른 타협의 영향을 훨씬 적게 받는다. 그러나 국가들은 특별절차의 진정제도에는 인권이사회 진정절차 만큼 적극적으로 협력하지 않는다.

특별절차는 절차상 어느 단계에서든 진정에 대한 공개 성명서를 발표할 수 있다. 접수된 정보에 대해 확신을 갖게 되기 전까지는 특별절차는 종종 비공개로 검토를 진행한다. 단, 긴급한 상황에서는 해당 국가가 인권침해를 중단 및 예방하도록 진정된 사안을 공개할 수도 있다. 그러나 이렇게 공개할 경우 오히려 국가들의 반감을 사게 되어 인권보호 활동을 장려하기 보다는 침체시킬 가능성도 존재한다. 그렇기 때문에 진정 제기자와 특별절차들은 국가별로 어떤 시점에 어떤 접근방식을 택해야 가장 효과적인가에 대해 매우 어려운 기술적 결정을 내려야 한다.



➔ 회원국 국기가 게양된 유엔 유럽본부 사진: Benjamin Lee (APF)

4.4 긴급조치

특별절차는 긴급한 진정에 대해 신속한 조치를 취할 수 있기 때문에 국내 구제책이 모두 소진될 때까지 기다릴 필요가 없다. 특별절차는 진정에 대해 국제적 관심을 유도함으로써 초기단계에 있는 인권침해 리스크가 확대되지 않도록 사전에 예방할 수 있다. 이들은 긴급한 행동을 요구하는 많은 요청서를 접수하지만 종종 이들 요청서는 유엔 인권최고대표사무소의 관료주의 때문에 소실되고 만다. 따라서 국가인권기구가 특별절차에게 긴급조치를 요청할 때에는 요청서 한 부씩을 유엔 인권최고대표사무소의 국가기구 및 지역 메커니즘 부서 및 관련 지역적 부서 (예: 아태지역 부서, 중동 및 북아프리카 부서)에도 보내어 담당 특별절차와 함께 요청서에 대해 긴급히 후속조치를 취해줄 것을 요청해야 한다.

4.5 결과

특별절차는 국가들로 하여금 자신이 보낸 서신과 질의에 답변하도록 강제할 수 없다. 다만, 국가가 인권보호 의무를 이행하도록 독려, 촉구, 비난 그리고 때때로 압력을 가할 수 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 많은 경우에 있어서 긍정적인 결과를 달성하였다.

특별절차의 진정제도와 관련하여 국가인권기구는 인권이사회 진정절차의 경우와 동일한 역할을 할 수 있다.

- 피해자와 NGO에게 진정 접수/추진 절차를 알려주어 피해자를 지원한다.
- 피해자를 대리하여 특별절차에게 진정을 접수한다.
- 진정된 사안에 대한 정보를 특별절차에게 제공한다.
- 기 발생 인권침해 또는 인권침해 위협을 해결하기 위하여 특별절차의 긴급조치를 요청하고 동일한 요청서 한 부씩을 유엔 인권최고대표사무소 의 국가기구 및 지역 메커니즘 부서 및 관련 지역적 부서에도 송부한다.
- 자국 정부가 진정절차에 적극적으로 협조하고 특별절차가 제시한 권고에 긍정적으로 대응하도록 독려한다.

5. 조약 감시기구의 진정절차²¹⁾

5.1 조약에 기초한 제도

조약 감시기구들은 모두 진정처리 권한을 갖고 있다. 단, 2개의 조약 기구들은 아직 진정처리 권한을 부여하는 조항이 발효되지 않았다.²²⁾ 진정처리 권한을 부여하는 조항은 각 핵심조약 또는 선택의정서에 포함되어 있다.

인권이사회의 진정절차와 달리, 조약 감시기구들의 진정절차는 국가 대표가 아닌 독립적 전문가들이 참여하기 때문에 국가간 정치적 이해관계 보다는 법적인 토대 위에 운영된다. 조약 감시기구의 진정절차는 법, 전문가, 독립성으로 대변된다. 그러나 감시기구 별로 진정절차의 적용 범위가 다르다. 인권이사회와 특별절차의 진정절차는 모든 유엔 회원국들에게 적용되는 보편성을 갖고 있지만 조약 감시기구들은 동의를 표한 국가들에게만 적용된다. 즉, 조약 감시기구의 진정처리 권한을 수용한다는 내용의 선언을 발표하였거나 진정처리 권한 관련 선택의정서를 비준한 국가들에게만 적용이 되는 것이

21) 조약 모니터링기구의 진정절차 관련정보: www2.ohchr.org/english/bodies/complaints.htm. 참조

22) 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회, 아동의 권리에 관한 위원회

다. 따라서 모든 조약 감시기구들의 진정 권한에 귀속되는 국가는 단 한곳도 없고 대부분의 조약 감시기구들에게 귀속되는 국가도 극히 드물며 사실상 다수의 국가들은 조약 감시기구들의 진정처리 권한에 영향을 전혀 받지 않는다.

5.2 적격성

진정이 적격하게 접수되기 위한 첫 번째 요건은 진정을 당한 국가가 관련 조약과 조약 감시기구의 진정처리 권한을 수용해야 한다는 것이다. 만약 수용하지 않은 상황이라면 조약 감시기구가 이를 무시한 채 진정을 처리할 수는 없다. 이외의 적격성 판단기준들은 인권이사회 진정절차 상의 적격성 판단기준과 동일하다. 특히 조약 감시기구는 인권이사회와 마찬가지로

- 모든 국내 구제책이 이미 소진되어야 하고
- 여타 유엔의 진정 메커니즘의 조사를 받고 있지 않아야 함을 요구한다.

단, 조약 감시기구는 인권이사회와는 달리 개별적으로 접수된 진정을 처리할 수 있고 구조적으로 발생하는 인권침해의 일환이어야 한다는 요건을 적용하지 않는다.

5.3 절차

조약 감시기구의 진정절차는 2단계로 되어있다.

- 적격성 심사
- 내용 심사

각 단계에서 해당 국가는 관련 정보와 의견을 제시할 수 있도록 기회가 주어진다.

적격성 심사 단계에서, 조약 감시기구는 진정이 적격성을 구성하는 공식적, 기술적 기준을 충족하고 있는지, 그리고 진정된 내용이 조약의 범주에 포함되는지 심사한다. 진정

에서 주장하는 사실이 조약위반에 해당하지 않는 경우, 적격성 심사에서 탈락한다. 각 조약 감시기구는 조약의 위반에 해당하는 진정에 대해서만 처리권한이 있기 때문에 조약의 위반에 해당하지 않는 사안은 검토를 할 수 없다. 진정 제기자와 해당 국가는 진정의 적격성 심사에 필요한 사실과 의견을 제출할 수 있다.

진정된 사안의 적격성이 인정되면 조약 감시기구는 진정의 내용을 뒷받침할 사실과 의견을 수집하고 검토한다.

모든 절차는 ‘서면’으로 진행된다. 조약 감시기구는 진정에 대해 구두심의를 실시하지 않고 서류로 제출된 근거만 검토한다. 조약 감시기구를 직접 방문하여 진정을 접수하고 의견을 개진할 기회가 없기 때문에 진정을 제기하는 입장에서는 좌절감과 소외감을 느낄 수도 있다. 그러나 서면심의만 실시하는 데에는 실질적인 이유가 있다. 구두심의를 실시할 경우에는 이에 참석하기 위해 진정 제기자는 막대한 비용을 들여 조약 감시기구를 직접 방문해야 하고, 자원봉사 차원에서 활동하는 조약 감시기구 위원들 역시 심의에 과도한 시간을 소진해야 한다. 결국, 서면심의를 하는 것이 모든 진정 제기자들 및 진정 사안 간 형평성을 담보할 수 있는 방법인 것이다. 제네바 또는 뉴욕의 유엔본부까지 방문할 수 있는 재정적 능력 여부에 상관없이, 누구든 동일한 방법으로 처리되는 것이다.

5.4 결과

조약 감시기구는 위원들간 동일한 공감대가 형성될 수 있도록 노력하지만 위원 각자가 조약 감시기구의 공식의견에 개인적인 의견을 추가할 수 있도록 허용한다.

여타 국제 진정 메커니즘들과 마찬가지로, 조약 감시기구의 진정절차에서 효과적인 구제책을 얻기란 쉽지 않다. 조약 감시기구의 결론이 법적 구속력을 갖는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 조약 감시기구가 제시하는 결론은 ‘견해(view)’ 또는 ‘의견(opinion)’이라 하는데 이런 명칭에는 ‘법적 구속력이 없는 판단’이라는 의미가 내포되어 있는 것이다. 국가들도 조약 감시기구의 결론을 조언으로만, 단 조약의 해석과 적용에 있어 가장 권위 있는 조언으로 간주한다. 세계적 석학들은 조약 감시기구의 견해가 구속

력이 있음을 명시하는 조약이 존재하지 않고, 어느 국가도 조약 감시기구의 견해를 그렇게 간주하지 않는다는 점을 인정하면서도 조약 감시기구의 견해가 높은 설득력과 권위를 갖고 있다고 말한다.²³⁾ 다른 한편으로, 옹호자들은 조약 감시기구의 결론이 법적 구속력이 있다 또는 있어야 한다고 주장한다.²⁴⁾

만약 조약 감시기구의 결론이 법적 구속력을 갖고 있다 하더라도 강제집행은 불가능하다. 이는 조약 감시기구의 결정이나 견해를 집행할 수 있는 국제 재판소나 경찰병력이 존재하지 않기 때문이다.

조약 감시기구의 의견에는 사실과 법에 대한 견해가 담겨있고 해당 국가가 문제해결을 위해 취해야 할 조치, 즉 법 개정이나 피해자 보상과 같은 권고가 포함될 수도 있다. 해당 국가에게는 이런 의견과 권고에 어떻게 대응할 것인지 답변을 요청한다. 조약 감시기구들은 해당 국가들의 대응을 요청하고 이에 대해 논의하는 후속절차를 갖고 있다.

조약 감시기구의 진정절차와 관련하여, 국가인권기구는 여타 국제 진정 메커니즘에서와 동일한 역할을 할 수 있다.

- 피해자와 NGO에게 진정 접수/추진 절차를 알려주어 피해자를 지원한다.
- 피해자를 대리하여 조약 감시기구에게 진정을 접수한다.
- 진정된 사안에 대한 정보를 조약 감시기구에게 제공한다.
- 자국 정부가 모든 조약 감시기구들의 진정 권한을 수용하고, 진정절차에 적극적으로 협조하고 조약 감시기구가 제시하는 의견 및 권고에 긍정적으로 대응하도록 독려한다.

23) *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies*; 국제법협회(International Law Association), 베를린회의, 2004;

www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20. 참조

24) 예) 세계고문철폐기구(World Organization against Torture):

www.omct.org/files/2006/11/3979/handbook4_full_eng.pdf. 참조

<핵심 포인트: 제13장>

- 인권침해의 피해자임을 주장하는 개인들은 인권이사회, 특별절차, 조약 감시기구의 진정 절차에 진정을 접수할 수 있다.
- 진정절차들은 매우 기술적인 절차로서 서로 상이하다. 각 진정절차는 자체적인 적격성 심사기준을 엄격히 적용하기 때문에 어떤 절차상에서 적격성 심사를 통과한 동일한 진정이 다른 때에는 부적격으로 판단되고 또 다른 절차상에서도 적격성 심사를 통과하지 못할 수도 있다.
- 피해자를 위해 강제집행이 가능한 구제책을 제시할 수 있는 진정절차는 없다. 다만, 피해자가 겪은 상황과 경험을 입증하고, 이것이 해결되도록 정치적 도덕적 압력을 가할 수 있다.
- 국가인권기구는 승인등급에 관계없이 피해자가 국제 진정절차를 이용할 수 있도록 지원할 수 있다. 또한 진정대상인 인권침해 사례를 해결하기 위한 권고가 이행되도록 기여한다.

제 14 장 유엔 인권최고대표

<핵심 이슈>

- 유엔 인권최고대표란 무엇인가?
- 유엔 인권최고대표는 어떠한 역할을 수행하는가?
- 유엔 인권최고대표사무소란 무엇인가?
- 국가인권기구는 유엔 인권최고대표 및 인권최고대표사무소와 어떻게 상호작용을 하는가?

1. 도입

1993년 오스트리아 빈에서 개최된 제2차 세계인권회의는 유엔 총회가 “모든 인권의 증진과 보호를 위해 인권최고대표를 설치하는 안을 우선적으로 검토”해야 한다고 권고하였다.¹⁾

총회는 이를 신속히 긍정적으로 수용하여 그로부터 6개월 후 인권최고대표직을 설치하였다.²⁾

1994년부터 현재까지 총 6명이 인권최고대표직을 역임하였다.

- Jose Ayala-Lasso (에쿠아도르, 1994-97)
- Mary Robinson (아일랜드, 1997-2002)
- Sergio Vieira de Mello (브라질, 2002-03)
- Bertrand Ramcharan 인권최고대표대행 (가이아나, 2003-04)

1) 비엔나선언 및 행동계획 1993: 파트 II A; 제18항

2) 총회 결의문 48/141

- Louise Arbour (캐나다, 2004-08)
- Navanethem Pillay (남아공, 2008 - 현재)

2. 유엔 인권최고대표(HCHR)의 임무와 역할

유엔 인권최고대표는 ‘사무총장의 지시와 권위 하에 유엔의 인권활동을 책임지는 핵심 유엔관료’이며³⁾ 다음과 같은 역할을 맡는다.

- 모든 종류의 인권(시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적)의 효과적 향유 그리고 개발권이 실현되도록 증진 및 보호한다.
- 조언과 기술, 재정적 지원을 국가에게 제공함으로써 인권분야에서의 해당 국가의 활동을 지원한다.
- 유엔의 인권관련 정보와 대외 교육프로그램을 조율한다.
- 유엔제도 내의 인권 관련 기구들에게 조언을 제공한다.
- 인권의 완전한 실현을 가로막는 장애물과 도전과제를 해결하고 지속적인 인권 침해를 예방하기 위해 적극적인 역할을 한다.
- 유엔제도 하에서 인권 증진 및 보호활동을 조율, 합리화 및 강화한다.⁴⁾

유엔 인권최고대표의 역할은 비록 다수 유엔 회원국들이 의도했던 바와는 일치하지 않을지는 몰라도, 당초 기대에 부합하는 방향으로 발전하여 왔고 오늘날 유엔제도는 물론이고 세계적으로도 가장 중요한 인권 옹호자로 성장하였다. 유엔 인권최고대표는 심각한 인권침해에 대해 강력한 공개 발언을 하거나 관련국가의 책임을 요구하고 유엔제도가 인권의 증진과 보호를 위해 대응에 나서도록 압력을 행사한다. 예를 들면, 현직 유엔 인권최고대표는 2011~2012년에 시리아에서 발생한 인권침해 사태를 수 차례 지적한 바 있다.⁵⁾ 현재는 유엔 안전보장이사회에게 인권과 국제평화/안보의 밀접한 관계를 강

3) 총회 결의문 48/141; 제4항

4) 총회 결의문 48/141; 제4항

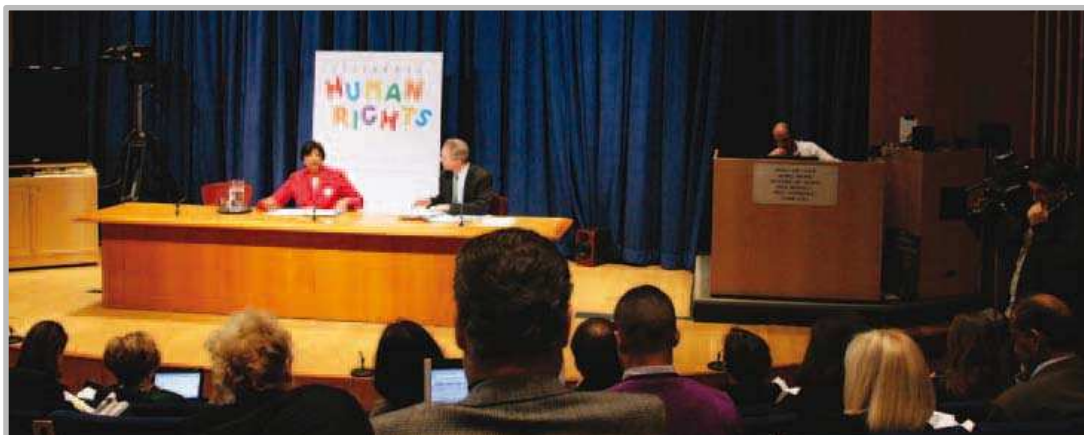
5) 인권이사회 18차 세션에 제출된 유엔 인권최고대표 보고서 (A/HRC/18/53) 및 2012년 2월 28일 성명서
발표: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11879&LangID=E. 참조

조하며 정기적으로 발언 및 보고서를 제출하고 있다.

유엔 인권최고대표사무소는 독립적인 조직으로서, 지지를 받지 못하는 피해자들을 변호하거나 인권이 무시 또는 침해 당한 사람들을 인정해 주는 권한을 갖고 있다. 예를 들면, 현직 유엔 인권최고대표는 동성애자, 양성애자, 성전환자, 간성자들의 인권과⁶⁾ 이주민의 인권을 강력히 옹호하고 있다.⁷⁾

전임 인권최고대표들은 모두 국가인권기구를 적극적으로 지지하였다. 현직 인권최고대표 역시 국가인권기구의 역할과 기능을 이해하고 이들과 개별 또는 집단적인 교류에 정기적으로 참여하고 있다. 2010년 3월 23일, 인권최고대표는 제네바에서 개최된 국가인권기구 국제조정위원회(ICC) 연례총회에서 다음과 같이 언급한 바 있다.

국가인권기구들은 국가의 인권보호제도의 중심에 있으며 유엔 인권최고대표사무소에게 매우 중요한 파트너이다.⁸⁾



➔ 2011년 인권의 날을 하루 앞두고 유엔 인권최고대표(Navi Pillay)가 기자회견에 참석하였다. 유엔사진: JC McIlwaine

6) www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/LGBT.aspx. 참조

7) 인권최고대표는 이주노동자 위원회에서 “이주와 관련한 인권”은 인권최고대표부의 6대 중점분야 중 하나임을 언급하였음. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12064&LangID=E. 참조.

8) 인권최고대표의 연설문 전문: www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/icc-meetings/downloads/icc-23-speeches-and-documents. 참조.

3. 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)

유엔 인권최고대표사무소는 인권최고대표가 임무를 수행할 수 있도록 지원한다. 유엔 인권최고대표사무소의 미션은 모든 사람의 모든 인권을 보호하고, 사람들이 자신의 권리를 찾을 수 있도록 지원하고, 인권옹호자들의 인권실현 활동을 지원하는 것이다.

유엔 인권최고대표사무소는 정부, 의회, 법원, 공공기관, 시민사회, 지역/국제기구, 유엔제도와 협력하여, 국제적 기준에 부합하는 인권보호 역량이 각 국가적 차원에서 개발 및 강화되도록 추구한다.

또한 유엔의 인권 프로그램을 강화하고 최고 수준의 지원을 제공하고자 노력한다.⁹⁾

2010년 말 기준, 유엔 인권최고대표사무소의 조직현황은 다음과 같다.

- 제네바 본부
- 뉴욕 사무소 (유엔 뉴욕본부에 위치)
- 12개 지역별 사무소 및 센터
- 13개 국가 사무소
- 유엔 국가팀(UN Country Team) 소속 인권 자문관 18명
- 유엔 평화단(UN Peace Mission) 소속 15개 인권관련 조직
- 유엔 평화단 파견 직원 884명¹⁰⁾

9) "Mission Statement": OHCHR www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/MissionStatement.aspx. 참조

10) Management Plan 2012~2013: OHCHR;

www.ohchr.org/Documents/Publications/OMP2012-13.pdf; 2011

Annual Report; OHCHR;

www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/index.html 참조



→ 유엔 인권최고대표사무소 제네바 본부의 정문 유엔사진: Jean-Marc Ferre

유엔 인권최고대표사무소와 국가인권기구들은 국가간, 지역적, 세계적 차원에서 협력한다. 제네바 본부에 있는 국가기구 & 지역 메커니즘 부서(National Institution and Regional Mechanisms Section)는 유엔 인권최고대표사무소와 국가인권기구들간 관계의 증진 및 조율을 담당하고 ICC와 승인 소위원회를 지원한다. 동 부서는 국가인권기구들의 지역적 기구와도 협력하고 파리원칙을 준수하는 국가인권기구들의 설립 및 강화를 위한 활동을 수행한다.

현 인권최고대표는 2010년 ICC 회의에 참석하여 유엔 인권최고대표사무소와 국가인권기구들간 협력활동에 대해 다음과 같이 설명하였다:

유엔 인권최고대표사무소는 ‘파리원칙’으로 알려진 ‘국가기구 지위에 관한 원칙(Principles relating to the Status of National Institutions)’를 준수하는 국가인권기구의 설립 및 강화에 역점을 두고 있다. 또한, 국가인권기구와 관련하여 유엔제도 내 조율과 국가인권기구들과 유엔 및 지역 인권 메커니즘간 교류를 지원한다. 유엔 인권최고대표사무소는 국가인권기구들이 모범사례를 상호 공유할 것을 장려하고 지역 네트워크 강화를 지원하며 이들과 유엔 국가팀 및 기타 관련 파트너들간 교류를 촉진한다.

각 국가에서 국제인권기준이 준수되도록 증진하는 유엔 인권최고대표사무소의 활동을 위해 국가인권기구는 중요한 지원을 제공한다. 지난 수년간 국가인권기구들의 역량을 강화하기 위한 목적으로 기술협력 프로그램 및 협정이 체결, 이행되었다. 유엔 국가팀은 국가인권기구의 설립 및 강화를 증진하는 유엔 인권최고대표사무소의 활동에 있어 매우 중요한 파트너로서 전 세계에서 다양한 기술지원 프로그램을 실시하여 국가인권기구들을 지원하고 있다. 유엔 인권최고대표사무소는 모든 현장 조직 및 제네바 본부 내 국가기구 & 지역 메커니즘 부서를 통해 지속적으로 국가인권기구의 설립 및 강화를 위한 자문과 지원을 제공하고 있으며 이를 위해 국가인권기구들의 지역적 조율기구, 유엔개발계획(UNDP)을 비롯한 다른 유엔 파트너들과도 긴밀히 협조한다.¹¹⁾

<핵심 포인트: 제14장>

- 유엔 인권최고대표는 유엔의 핵심 인권담당 관료이다.
- 유엔 인권최고대표는 총회로부터 인권의 증진과 보호를 위한 포괄적인 수임사항을 부여 받았다.
- 유엔 인권최고대표를 지원하는 유엔 인권최고대표사무소는 제네바 본부, 뉴욕 사무실 및 전 세계 50여 국가에 현장 조직을 운영하고 있다.
- 유엔 인권최고대표사무소는 국가인권기구들과 국가기구 & 지역 메커니즘 부서를 통하여 국가인권기구의 설립, 강화 및 활동을 지원하고 ICC 회의개최를 지원한다.
- 국가인권기구들은 승인등급에 관계없이 국가간, 지역적, 세계적 차원에서 유엔 인권최고대표 및 인권최고대표사무소와 상호작용을 할 수 있다.

11) 유엔 인권최고대표의 연설문 전문: www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/icc-meetings/downloads/icc-23-speeches-and-documents. 참조.

제 15 장 지역적 인권 메커니즘

<핵심 이슈>

- 지역적 인권조약 및 지역적 인권 메커니즘이란 무엇인가?
- 이들은 어떠한 역할을 수행하는가?
- 위치는 어디이며, 아태지역에도 지역적 조약 및 메커니즘이 존재하는가?
- 아태지역 내에 소지역 메커니즘이 존재하는가?
- 국가인권기구는 지역적 인권 메커니즘과 관련하여 어떤 역할을 하는가?

1. 지역적 조약 및 메커니즘

아시아 태평양 지역을 제외하고는 세계 전 지역의 국가들은 지역적 인권조약을 채택하고 지역적 인권 메커니즘을 설립하였다. 지역적 인권조약은 보편적 인권기준을 확정하여 지역 내 상황에 적용한다. 인권조약과 메커니즘은 지역 내 법과 관행 상에서 인권의 증진과 보호를 추구하는 기본틀을 구성한다.

<표 15.1> 지역적 인권조약 및 메커니즘

지역	조약	기관	법원
아프리카	아프리카 인권 및 민족권리 헌장 (1981)	아프리카 인권 및 민족권리 위원회	아프리카 인권/민족권리 법원
미주지역	미주 인권협약(1969)	미주 인권위원회	미주 인권법원
유럽	인권 및 기본적 자유 보호 협정 (1950)	유럽 인권위원회 (1998년 폐지)	유럽 인권법원

유엔은 아시아에서도 지역적 인권조약이 구체화될 수 있도록 오랫동안 독려하여왔다. 이를 위해 아시아 태평양 지역내 국가간 워크숍을 연 1~2회 개최하고 인권이사회와 총회의 결의문 채택을 장려하였다.¹⁾ 그럼에도 아태지역에서 인권조약이 체결되는 길은 아직 요원해 보인다. 한편 지역내에 많은 국가와 NGO들은 지역적 인권조약이 체결될 경우, 의도적으로 또는 문구작성 과정상의 결과로 인해 보편적 인권기준에 못 미치는 기준들이 포함될 수 있기 때문에 지역적 인권조약은 바람직하지 않다고 생각한다. 그럼에도 일부 NGO들은 국제인권기준과 동일한 지역 헌장의 개발을 주도하였고 논의와 관심을 유도하기 위해 ‘인민헌장 (People’s Charter)’을 작성하기도 했다.²⁾ 그럼에도 불구하고, 뚜렷한 진전이 없었다. 다만 소지역 차원에서 일부 이니셔티브가 있었다.

2. 소지역 이니셔티브

2.1 동남아시아

지역내 소지역 중에서 가장 활발한 발전이 이루어진 곳은 동남아시아이다. 이는 가장 강력하고 적극적인 동남아시아 지역 협력체인 아세안(ASEAN)이 소지역적 인권 메커니즘의 설립을 우선과제로 추진해왔기 때문이다. 이에 따라 소지역 메커니즘인 아세안 정부간 인권위원회(AICHR)가 설립되었다.³⁾ 그런데 관련 인권조약이나 헌장이 채택되기 전에 설립되었기 때문에 동 위원회의 위임사항에서는 조약이나 헌장에서 정의하듯 인권 관련 임무를 명확히 정의하지 못하고 대신 보편적 인권표준이 준수되어야 한다는 점을 언급하고 있다.⁴⁾

1) 인권이사회 결의문 A/HRC/RES/14/8, 총회 결의문 A/RES/63/170. 아태지역 인권 증진 및 보호를 위한 제15차 지역협력 워크숍 보고서; 2010년 4월 21-23일; A/HRC/15/39.

2) *Our Common Humanity: Asian Human Rights Charter - A People's Charter*; 아시아 인권위원회; 1998년 5월

3) Cha-Am Hua Hin 선언문; 아세안 정상회담 (2009년 10월 23일): www.aseansec.org/documents/Declaration-AICHR.pdf. 참조

4) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제1.6조: www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

아세안 정부간 인권위원회의 설립목적은 다음과 같다.

- 1.1 아세안 민족들의 인권과 기본적 자유를 증진 및 보호
- 1.2 아세안 민족들이 평화, 인간 존엄성 및 번영을 누릴 권리 옹호
- 1.3 아세안현장에 명시된 아세안의 설립목적이 실현될 수 있도록 기여함으로써 지역내 안정과 화합 증진, 아세안 회원국간 우정과 협력 도모, 아세안 공동체 구축과정에서 아세안 민족들의 안위, 생계, 복지 및 참여 증진
- 1.4 국가, 종교별 특징과 국가간 상이한 역사, 문화, 종교적 배경에 대한 상호존중, 그리고 권리와 의무간 균형을 고려한 지역내 인권 증진
- 1.5 인권의 증진 및 보호를 위한 국가적, 국제적 노력을 보완하기 위하여 지역적 협력 강화
- 1.6 세계인권선언, 비엔나선언 및 행동계획, 그리고 아세안 회원국들이 가입한 국제인권문서에 명시되어있는 국제인권기준 준수⁵⁾

아세안 정부간 인권위원회에게 부여된 특별한 임무 중 하나는 ‘인권에 대한 다양한 아세안 협약 및 문서를 포괄하는 협력적 기본틀을 구축하기 위하여 아세안 인권선언(ASEAN Human Rights Declaration)을 개발’하는 것이다.”⁶⁾

아세안 정부간 인권위원회는 독립적인 기구가 아닌 정부간 기구이고, 동 위원회의 위임사항에서도 ‘정부간 협력기구’라고 명시되어 있다.⁷⁾ 위원회는 아세안 국가별로 한 명씩 선임하여 총 10명의 회원으로 구성되며 이들은 자국을 대표하는 책임을 맡고 있다.⁸⁾ 회원의 임기는 3년이지만 각 국가는 언제, 어떤 사유로든 회원을 교체할 수 있다.⁹⁾

5) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제1조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

6) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제4.2조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

7) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제3조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

8) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제5.2조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

9) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제5.6조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

아세안 정부간 인권위원회는 조사기구가 아닌 자문 및 홍보기구이기 때문에 인권침해에 대한 진정을 접수, 처리하거나 인권침해 의혹을 조사할 수 없다. 또한 아세안의 회원국 내정불간섭 원칙을 존중해야 하고¹⁰⁾ 논의와 합의를 기반으로 활동한다.¹¹⁾

위임사항에 따르면 정부간 인권위원회는 시민사회기구, 여타 이해관계자 그리고 인권 증진 및 보호와 관련이 있는 국가적, 지역적, 국제적 조직들과 대화와 협의를 해야 한다.¹²⁾ 그러나 실제로 NGO와 국가인권기구들이 동 위원회와 교류를 하거나 답변을 받는 일은 많지 않다. 정부간 인권위원회는 NGO와는 약간의 교류가 있지만 국가인권기구들과는 교류하지 않는다. 따라서 국가인권기구들은 아세안 인권선언의 초안 작성 등 정부간 인권위원회의 활동에 기여할 기회를 갖지 못한다.

아세안은 정부간 인권위원회와 유사한 맥락에서 여성/아동의 권리 증진 및 보호 위원회를 설립하였다.¹³⁾ 동 위원회는 정부간 협의체로서¹⁴⁾ 아세안 국가들을 회원으로 하며 각 국가는 2명의 대표를 선임하여 각각 여성과 아동의 권리를 담당토록 한다.¹⁵⁾ 정부간 인권위원회와 마찬가지로 각국 정부는 언제든지 대표를 교체할 수 있다.¹⁶⁾

정부간 인권위원회를 통해 현재 개발 중인 아세안 인권헌장 이외에, 아세안은 다음과 같이 다수의 인권 관련 선언문을 채택한 바 있다.

10) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제2.1(b)조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

11) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제6.1조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

12) 아세안 정부간 인권위원회 위임사항; 아세안 사무국; 2009년 10월; 제4.8~4.9조:

www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf 참조

13) 아세안 여성/아동 권리 증진 및 보호 위원회 (위임사항); 아세안 사무국/ 2010년 2월

www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf.참조

14) 아세안 여성/아동 권리 증진 및 보호 위원회 (위임사항); 아세안 사무국/ 2010년 2월, 제4조

www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf.참조

15) 아세안 여성/아동 권리 증진 및 보호 위원회 (위임사항); 아세안 사무국/ 2010년 2월, 제6조

www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf.참조

16) 아세안 여성/아동 권리 증진 및 보호 위원회 (위임사항); 아세안 사무국/ 2010년 2월, 제6조

www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf.참조

- 아세안 여성발전 선언 (1988년 7월 5일 채택, 태국 방콕)
- 아세안 여성폭력 철폐 선언 (2004년 6월 30일 채택, 인도네시아 자카르타)
- 아세안 이주노동자 권리 증진 및 보호 선언 (2007년 1월 13일, 필리핀 세부)¹⁷⁾

2.2 남아시아

남아시아는 아직까지는 소지역 인권메커니즘이 없지만 아세안 모델을 토대로 협의가 시작되는 단계에 있다. 2011년 11월 몰디브 아두에서 개최된 남아시아 지역협력연합(SAARC) 정상회담에서 몰디브는 소지역 인권메커니즘의 구성과 여성 및 소녀의 권리에 대한 지역협력을 제안하였다. 이에 따라, SAARC 정상회담은 성명서를 채택하여 “지역내 여성 권익향상과 성평등을 위한 지역적 메커니즘의 구축을 논의하는 정부간 전문가 회의를 개최”하도록 지시하였다.¹⁸⁾ 정상회담 주최국으로서 몰디브는 남아시아 지역협력연합 사무총장을 선임할 권리가 있고 이에 따라 몰디브 인권이사회의 Ahmed Saleem 전 의장을 사무총장으로 선임하였다.¹⁹⁾ Saleem 사무총장은 국가인권기구 및 인권관련 분야에서 오랫동안 활동해 온 인물이다.

2.3 태평양 지역

NGO들은 태평양 지역의 인권헌장 채택을 오랫동안 추진하여 왔다.²⁰⁾ 1980년대에 아태지역법률협회(Law Association of Asia and the Pacific)는 태평양 지역 인권헌장의 필요성을 옹호하였고²¹⁾ 그 결과 개발 권리, 선주민 권리 등 일련의 시민적 정치적 경제적 사회적 문화적 권리를 포괄하는 헌장 초안이 작성되었다. 여기에는 태평양 지역 인권위

17) www.aseansec.org/documents/ASCC-ASEAN-Agreements-and-treaties-090930.pdf 참조

18) 아두선언; 17차 SAARC 정상회담; 2011년 11월 11일; 제12항

www.saarc-sec.org/2012/02/15/news/Declarationof-the-Seventeenth-SAARC-Summit/87 참조

19) www.saarc-sec.org/2012/03/12/news/H.E.-Mr.Ahmed-Saleem-assumes-charge-as-the-Secretary-General-of-SAARC/88 참조

20) 로아시아(LAWASIA)의 태평양지역 인권헌장 제안에 관한 보고서 (1989년 5월) 논의 내용참조: (1992) 22 VUWLR/Monograph 4.

21) 로아시아의 촉구에 의한 태평양지역 인권헌장 재논의; see: <http://lawasia.asn.au/profile-oflawasia.htm>.295 See: “National

원회의 설립에 대한 내용도 언급이 되어 있었다. 이 같은 노력은 당시에는 현장 채택으로 이어지지 못했지만 최근에 들어 다시 시도가 되고 있다.

2011년 11월 태평양 도서지역 포럼 (Pacific Islands Forum) 사무국은 태평양 공동체 (Pacific Community) 사무국의 태평양지역 권리·자원 팀과 공동으로 태평양 지역 인권 메커니즘 설립을 촉진하기 위한 지역 회의를 주최하였다.²²⁾

2010년에 태평양 도서지역 포럼 사무국은 초대 인권자문관을 임명하여 다수의 태평양 국가에서 국가인권기구가 발전할 수 있도록 긍정적인 역할을 수행하였고 태평양 지역적 조약 및 메커니즘 관련 논의에도 참여하였다.

2.4 서아시아

서아시아 소지역이란 서아시아, 북아프리카의 아랍어 사용 국가들을 아우르는 거대 지역그룹의 일부이다. 22개 회원국을 갖고 있는 지역포럼인 아랍연맹을 통해 서아시아 소지역 국가들은 지역그룹 내의 여타 아랍어 사용 국가들과 인권 이니셔티브를 위해 협력한다.²³⁾ 아랍연맹은 아랍 인권헌장(Arab Charter of Human Rights)을 채택하고 아랍 인권위원회(Arab Human Rights Committee)를 설립하였다.

아랍 인권헌장은 2004년 5월 22일 채택되어²⁴⁾ 2008년 3월 15일 발효되었다. 유엔헌장, 세계인권선언, 시민적 정치적 권리에 대한 국제협약, 경제적, 사회적 문화적 권리에 대한 국제협약이 명시하고 있는 원칙들이 아랍 헌장에서도 재확인되었다.²⁵⁾ 동 헌장에는 기존의 국제인권문서들과 동일한 내용도 있고 고유한 조항도 담겨있다. 한 예로, 시오니즘(Zionism)은 “인간 존엄성과 기본 권리의 행사를 가로막는 장애물”이라고 비난한

22) “National and Regional Human Rights Mechanisms”; 11차 비공식 아시아-유럽 인권세미나를 위한 자료보고; Kieren Fitzpatrick & Michael O’Flaherty 공저; 2012년 11월; pp26~27

23) 알제리, 바레인, 코모로, 지부티, 이집트, 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 레바논, 리비아, 모리타니아, 모로코, 오만, 팔레스타인, 카타르, 사우디 아라비아, 소말리아, 수단, 시리아, 튀니지, UAE, 예멘

24) www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&auid=3337655.

25) 아랍 인권헌장; PP.5.

다.²⁶⁾ 또한 일부 불가침 권리들을 포함하여, 시민적 정치적 경제적 사회적 문화적 권리들을 명시하고 있다.

아랍 인권헌장을 근거로 아랍 인권위원회가 2009년에 설립되었다. 동 위원회는 아랍 인권헌장에 가입한 국가들 중에서 선출된 7명의 회원들로 구성되는데²⁷⁾ 각 회원은 개인 자격으로 4년의 임기를 갖고 있다. 회원국들은 아랍 인권헌장이 보장하는 권리들의 증진을 위해 실시한 조치들을 아랍 인권위원회에 정기적으로 보고해야 하고, 동 보고서들을 토대로 인권위원회는 최종견해와 권고를 제시한다. 이때, 회원국들에게 헌장 이행과 관련하여 추가적인 정보를 요청할 수도 있다. 인권위원회 설립 초기의 활동은 대부분 운영방안과 절차상의 규정을 수립하는 것이었다.

<핵심 포인트: 제15장>

- 아시아를 제외한, 아프리카, 미주, 유럽에는 지역적 인권조약과 메커니즘이 존재한다.
- 아프리카, 미주, 유럽의 인권 메커니즘은 지역적 인권조약에 근거하여 설립된 인권위원회 그리고/또는 인권법원으로 구성되어 있다.
- 아태지역에는 지역적 인권제도가 없고, 대신 소지역 메커니즘이 형성되어 있으나 초기단계에 있어 기반이 미약하다.
- 국가인권기구들과 신생 소지역 인권 메커니즘간 제한적인 교류를 하고 있다.

26) 아랍 인권헌장; 제2.3.조

27) 2009년, UAE (의장), 알제리(부의장), 바레인, 팔레스타인, 시리아, 요르단 및 리비아에서 회원을 선출하였다.

제 16 장 국가인권기구들간 국제협력 메커니즘

<핵심 이슈>

- 국가인권기구들의 국제적 협력 메커니즘에는 무엇이 있는가?
- 아태지역 국가인권기구들의 협력 메커니즘은 무엇인가?
- 국가인권기구들이 이들 메커니즘의 회원이 되는 방법은 무엇인가?
- 국가인권기구 승인 절차는 무엇인가?

1. 도입

파리원칙은 국가인권기구들이 “인권의 증진과 보호를 담당하는 다른 국가의 국가기구들과 협력하여야 한다”고 명시하고 있다.¹⁾ 파리원칙은 이 같은 국제적 협력의 첫 결과물로서 1991년 10월 파리에서 처음으로 개최된 국가인권기구들간 회의에서 작성되었다. 파리원칙 채택 이후 국가인권기구들은 국제적, 지역적 차원에서 다수의 기구를 조직하여 상호 교류를 증진하여 왔으며 그 결과, 오늘날 매우 체계적이고 효과적인 협력의 기틀을 형성하였다.

2. 국가인권기구 국제조정위원회 (International Coordinating Committee)

2.1 역사적 배경

1991년에 국가인권기구들이 파리원칙을 제정한 뒤 유엔은 1993년 6월에 오스트리아

1) 파리원칙; 제3(e)항

빈에서 제2차 세계인권회의를 개최하였다. 다수의 국가인권기구들이 동 회의에 참석하였고, 국제인권제도 하에서 각자의 견해를 갖고 상호간 공동정책을 추진하는 독립적 인권기구로서의 등장을 알렸다. 또한 국가인권기구들의 활동을 조율하고 이들을 대표하여 유엔제도와 교류를 담당한 상시 위원회를 구성하기로 결정하였다. 1993년 12월 튀니지에서 최초의 국가인권기구간 국제회의가 개최되어 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)가 출범하였다.

ICC의 지위 및 구조, 절차는 그 이후로도 지속적인 발전을 거듭하였다. 1998년에 ICC는 절차상의 규정을 정립하였고, 국가인권기구 승인절차를 만들기로 결정하였다. 2000년 모로코 라바트에서 ICC 회의를 개최하고 승인 소위원회(SCA)를 조직하여 처음으로 국가인권기구를 승인하였다. 2008년에는 국제인권제도 내 국가인권기구의 역할 등 변화하는 대외환경에 대응하기 위한 목적으로 ICC의 법인화 등 지배구조 관련 이슈들을 논의하였다. 그 결과, 스위스 국내법에 따른 법인화를 결정하였다. 또한 절차상의 규칙을 합리화하고 회원제를 명확히 정의하고 연례회의/국제회의의 역할 및 지배구조를 정립하기로 결정하였다.²⁾ 2009년 3월 ICC는 스위스 법인으로 등록되었다.

2.2 관련법

관련법에 따르면, ICC는 “국가인권기구들의 파리원칙 준수를 증진, 강화하는 국가인권기구들간 국제적 기구”이다.³⁾ ICC의 기능과 원칙은 다음과 같다.

1. 파리원칙을 준수하여 설립된 국가인권기구들의 활동을 국제적으로 조율한다.

- 유엔 (유엔 인권최고대표사무소, 인권이사회 및 메커니즘, 유엔 인권조약기구 등) 및 기타 국제기구들과의 교류 협력.
- 국가인권기구, 지역 그룹 및 지역 조정위원회간 협력 및 조정
- 회원 및 일반 대중을 포함한 이해관계자들과의 커뮤니케이션

2) www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx. 참조

3) ICC 규정; 제5조. 2008년 채택 이후 2차례 개정됨.

- 지식의 개발
- 지식의 관리
- 가이드라인, 정책, 성명서 개발
- 이니셔티브 이행
- 회의 개최

2. 파리원칙을 준수하는 국가인권기구의 설립 및 강화를 지원한다.

- 신규회원 승인
- 정기승인 갱신
- 특별승인 검토
- 위협에 직면한 국가인권기구 지원
- 기술지원 독려
- 국가인권기구의 역량 개발 및 강화를 위해 교육훈련기회 확대

3. 회원들이 부여하는 여타의 기능들을 수행한다. 이때, 다음과 같은 원칙을 준수하여야 한다.

- 공정, 투명, 신뢰할 수 있는 승인 프로세스
- 유엔 인권이사회 및 메커니즘, 유엔 인권조약기구들과의 교류를 위해 국가인권기구들에게 적시에 정보와 가이드라인 제공
- 유엔 인권이사회 및 메커니즘, 유엔 인권조약기구들 관련 정보와 지침을 국가인권기구들에게 제공
- 국가인권기구들을 대표
- 유엔 인권최고대표사무소 및 보완적 기능의 지역조정위원회(Regional Coordinating Committee)와 공고한 관계 유지
- 모든 프로세스의 유연성, 투명성, 적극적 참여 증진
- 최대한 공감대 형성을 통해 포용적 의사결정
- 독립성, 재무적 자율성 유지⁴⁾

2.3 회원제 및 관리

파리원칙을 모두 준수하는 것으로 승인 받은 국가인권국가들, 즉 A등급 국가인권기구들은 투표권이 있는 ICC 회원이 될 수 있다.⁵⁾ 파리원칙을 일부 준수하는 B등급 국가인권기구들은 ICC 회원은 될 수 있지만 투표권은 없다.⁶⁾ ICC회원들은 다음과 같이 국가인권기구들간 지역 네트워크에 각각 속하게 된다.

- 아태지역 국가인권기구포럼 (APF)
- 국가인권기구 유럽조정위원회
- 아프리카 국가인권기구 네트워크
- 미주 국가인권기구 네트워크⁷⁾

ICC의 운영은 16명의 회원으로 구성된 사무국이 담당하는데 이들 회원은 4개의 지역별 네트워크 별로 선정된 4개 국가인권기구들의 대표들이다.⁸⁾ 사무국은 일반 관리기능 및 위원회들 권한을 수행한다.⁹⁾

2.4 등급

ICC는 2000년부터 국가인권기구들의 파리원칙 준수 등급을 승인하여 왔다. 승인유무는 ICC 회원자격을 획득하기 위해 충족해야 하는 중요한 요건이고 또한 2007년부터는 국제인권제도 하에서 정식으로 인정받고 참여하기 위해서도 필수적인 요건이 되었다. ICC로부터 A등급 승인을 받은 국가인권기구들만이 유엔 인권이사회에 정식으로 참여할 수 있는 자격이 있다.¹⁰⁾ 그 외의 등급을 받은 국가인권기구들은 조약 감시기구와 같은

4) ICC 규정; 제7조

5) ICC 규정; 제24.1조

6) ICC 규정; 제24.2조 파리원칙을 준수하지 않는 국가인권기구들은 'C'등급으로 분류되지만 실제로 어떠한 지위를 갖고 있는 것은 아님. ("ICC 승인 소위원회 절차상의 규정" 제1조 참조) C등급 국가인권기구들은 ICC 규정상 어떠한 종류의 권리 (참여권 등)를 갖고 있지 않음.

7) ICC 규정; 제1.1조, 제 31.1조

8) ICC 규정; 제31.4조

9) ICC 규정; 제46조

10) 2005년 4월 20일에 개최된 마지막 정기세션에서 인권위원회는 이에 대한 결의문(2005/74)를 채택

여타 국제 인권메커니즘에 참여할 수 있지만 오직 A등급 국가인권기구들만 유엔 인권이사회에서 발언을 할 수 있고 국제적으로 정식 인정을 받는다. 국가인권기구 승인은 ICC 승인 소위원회에서 실무를 담당하고 사무국이 등급을 부여한다. 승인 소위원회는 4명으로 구성되며 이들은 4개 지역적 네트워크 별로 각 1곳씩 선정한 총 4개 국가인권기구의 대표들이다.¹¹⁾

ICC의 승인을 받고자 하는 국가인권기구는 ICC의장을 거쳐 승인 소위원회에 지원하고 다음의 서류를 제출한다.

- 국가인권기구의 설립 및 권한을 명시하는 법률 또는 관련 문서 사본
- 국가인권기구의 인원구성, 연간예산 등 조직구조
- 가장 최근에 발간한 공식 연례보고서 또는 그에 상응하는 문서의 사본
- 파리원칙의 준수여부를 보여주는 상세 문서 (미 준수 부분 및 개선책 포함)¹²⁾

승인 소위원회는 상기의 지원서류를 검토한 뒤, 권고를 담은 보고서를 ICC 사무국에 제출한다.¹³⁾ 사무국은 절차상의 규칙에 따라 국가인권기구에게 A,B,C 중 한 가지 등급을 부여한다.

<표 16.1> 승인등급분류¹⁴⁾

승인등급	ICC회원 지위	파리원칙 준수여부
A	투표권 있는 회원	파리원칙을 모두 준수
B	투표권 없는 회원	파리원칙을 일부 준수, 또는 정보부족으로 준수여부 판단 어려움
C	비회원	파리원칙 미 준수

하였음. 그러나 동 결의문은 위원회가 종료될 때까지 이행되지 못했음. 후신인 인권이사회는 동 결정에 대하여 결의문 5/1을 통해 재확인하였음. “VII. 절차상의 규정” 제7(b)조

11) ICC 규정; 부속서 1; “ICC 승인 소위원회 절차상의 규정” 제2조

12) ICC 규정; 제10조

13) ICC 규정; 제12조

14) ICC 규정; 부속서 1; “ICC 승인 소위원회 절차상의 규정” 제5조

A등급 국가인권기구들은 5년마다 승인등급을 재검토 받는다.¹⁵⁾ 또는 국가인권기구가 처한 상황이 바뀌어 파리원칙의 준수에 영향을 미칠 경우에도 승인 등급 재검토를 받는다.¹⁶⁾ 실제로 상황이 급격히 변했던 국가인권기구들의 경우, 재검토를 받은 결과 다수의 승인등급이 하향 조정된 바 있다.

2.5 활동

ICC는 국가인권기구들을 위한 활동이 주된 기능은 아니다. ICC의 기능은 주로 다음과 같다.

- 유엔 인권최고대표사무소 및 기타 유엔기구와의 연락
- 국가인권기구들간 회의 및 교류를 조율

ICC는 제네바 유엔 인권최고대표사무소의 국가기구 및 지역 메커니즘 부서에 상임 대표를 파견하여 ICC의 유엔제도 참여를 지원하고 ICC 사무국 회의를 준비한다.

회원들을 위해 ICC가 수행하는 주요 역할 중 한 가지는 국가인권기구들간 국제회의를 개최하는 것이다. 이전에는 2년마다 국제회의를 개최하였고 2012년 요르단 아멘 회의 이후부터 3년 주기로 변경되었다. 이들 국제회의는 승인/비승인 여부에 상관없이 다수의 국가인권기구 대표들이 모여 국가인권기구와 관련된 주요 주제에 대한 논의하는 장을 제공한다.

ICC는 기업과 인권을 담당하는 주제별 실무그룹을 설치하였다. 동 실무그룹의 역할은 다음과 같다.

- 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 기업과 인권 관련 이슈들을 국가인권기구의 전략 및 프로그램에 통합한다.

15) ICC 규정; 제15조

16) ICC 규정; 제16.2조

- 역량개발, 방법/모범사례 공유를 통해 국가인권기구들의 기업과 인권관련 역량을 강화한다.
- 관련 법적, 정책적 기본틀 개발을 위해 국가인권기구들의 참여를 촉진한다.
- 국가인권기구들과 기업과 인권 이해관계자들과의 교류를 지원한다.¹⁷⁾

향후 ICC는 교육, 훈련 등 주제별 분야 및 국가인권기구의 기능에 대한 사업활동을 확대할 것이다.

3. 아태지역 국가인권기구포럼 (APF)

3.1 기원과 비전

아태지역 국가인권기구포럼(APF)은 4개 지역 네트워크 중에서 가장 오래되고 발전된 조직으로서 1996년 7월 호주 다윈에서 개최되었던 제1차 아태지역 국가인권기구 회의에서 채택된 라라키라 선언에 의해 창설되었다.¹⁸⁾ APF 5개년 전략계획(2011~2015)은 APF의 비전과 목표, 향후 운영계획 등을 포함하고 있다.¹⁹⁾

■ 비전

APF는 아태지역의 대표적인 지역인권조직으로서 다음과 같은 활동을 수행한다.

- 국가, 지역, 국제적 협력의 효과적인 조율
- 회원들을 대표하고 이들의 필요에 대응
- 회원들의 인권 보호 및 증진 역량 강화

17) <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/Home.aspx>. 참조

18) www.asiapacificforum.net/about/history/annual-meetings/1st-australia-1996/downloads/larakia.pdf. 참조

19) Strategic Plan 2011-2015; APF; www.asiapacificforum.net/about/governance. 참조

- APF 운영을 위한 충분한 자금 확보
- 동종 기구들 중에서 가장 우수한 조직관리

■ 미션

아태지역 국가인권기구들은 지역내 민족들의 인권 증진 및 보호를 위해 지역적 조율과 협력이 필수적임을 확신한다.

국가인권기구들은 각기 임무를 효과적, 효율적으로 수행하고, 파리원칙을 모두 준수하는 신규 국가인권기구의 설립과 강화를 위해 APF를 통해 공동으로 노력한다.

■ 목표

상기의 비전과 미션(2011년~2015년)을 달성하기 위하여 APF는 다음의 활동에 역점을 둔다.

- 회원의 조직적 역량 강화
- 회원들간 커뮤니케이션, 협력, 참여 확대
- 파리원칙 준수 강화
- 지역, 국제적 인권 메커니즘에 참여
- APF의 효과적, 효율적, 전략적 관리²⁰⁾

3.2 회원제

ICC로부터 A등급(정회원) 또는 B등급(준회원) 승인을 받은 지역내 모든 국가인권기구들은 APF의 회원이 될 수 있다. APF는 자체적인 승인업무를 중단하고 현재는 ICC의 승인등급을 준용하고 있다. APF가 설립될 당시 아태지역 내에는 5개의 국가인권기구 뿐이었지만 2010년 5월 현재 APF 정회원의 수는 다음과 같이 15개로 늘어났다.

20) www.asiapacificforum.net/about/governance. 참조

- 아프가니스탄
- 호주
- 인도
- 인도네시아
- 요르단
- 말레이시아
- 몽골
- 네팔
- 뉴질랜드
- 팔레스타인
- 필리핀
- 카타르
- 대한민국
- 태국
- 동티모르²¹⁾

또한 APF는 3개의 준회원을 갖고 있다.

- 방글라데시
- 몰디브
- 스리랑카²²⁾

3.3 지배구조

APF는 비공식 포럼으로 설립되어 2002년 호주 국내법에 따라 독립적인 비영리 법인으로 등록되었다.²³⁾

21) www.asiapacificforum.net/members/full-members. 참조

22) www.asiapacificforum.net/members/associate-members. 참조

23) www.asiapacificforum.net/about/history. 참조

APF는 포럼 협의회(Forum Council)가 운영을 맡고 있는데 동 협의회는 정회원들이 각자 대표 1명씩 선임하여 구성하고 APF 연례회의에 맞추어 연 1회 모임을 개최한다. APF의 모든 정회원은 1명씩 대표를 선임할 수 있다.

APF의 활동은 호주 시드니에 위치한 사무국이 수행한다. 창립연도인 1996년부터 2001년까지 APF 사무국은 호주 인권위원회의 지원을 받았다. 아직까지도 호주 인권위원회 건물 내에 사무실을 임대하고 있지만 2002년부터는 별도 조직으로 분리가 되어 포럼 협의회에게만 보고를 한다.

3.4 활동

APF는 다음과 같은 목적으로 광범위한 활동을 수행한다.

- 파리원칙을 모두 준수하는 지역내 신규 국가인권기구의 설립 도모한다
- 지역내 국가인권기구들 및 그들의 회원, 직원 등을 위해 역량평가, 역량 강화 프로젝트를 실시함으로써 국가인권기구들을 강화한다.
- 지역내 인권협력을 강화한다.

APF는 다음과 같은 프로젝트를 수행한다.

- 국가인권기구 직원을 위한 훈련프로그램 (온라인, 오프라인 강좌, 교재제공)
 - 국제인권제도 참여
 - 고문예방
 - 국가인권 질의 실행
 - 이주노동자 권리
 - 연수생 훈련
 - 언론 및 커뮤니케이션 능력
 - 인권옹호자 지원
 - 국가인권기구 직원들을 위한 기초 강좌

- 인권 교육(예정)
- 선주민 권리(예정)²⁴⁾

- 국가인권기구 회원들을 위한 고위급 대화
- 법률 제정/개정에 대한 법적 자문²⁵⁾
- 위기상황 대응을 위한 전략적 자문
- 전략적 기획 지원
- 역량 평가²⁶⁾

APF는 회원인 국가인권기구들이 제네바, 뉴욕에서 국제인권제도에 참여할 수 있도록 조언과 지원을 제공한다. 또한 유엔기구들이 국가인권기구들의 특별한 성격과 역할을 인정하도록 적극적으로 옹호한다.

APF는 연례회의 시점에 맞추어 2년마다 APF 회원 대표들, 유엔관료, NGO, 정부관료, 학계인사들을 초청하여 공통으로 관심을 갖고 있는 인권문제를 논의하는 회의를 개최한다. 이것은 지역내 정기 인권회의 중에서 최대규모이고 다양한 분야를 아우르며 인권문제에 관해 교류할 수 있는 유일한 기회를 제공한다.²⁷⁾

3.5 법률자문위원회 (Advisory Council of Jurists)

APF는 법률자문위원회(ACJ)를 두어 보편적 인권기준의 지역내 적용을 위한 조언을 받는다.²⁸⁾ 법률자문위원회는 APF 회원인 A등급 국가인권기구들이 각각 추천하고 포럼 협의회가 임명하는 위원들로 구성된다. 이들 위원은 각 국가의 저명한 법 전문가들로서 자신의 경험과 전문성을 토대로 국제인권법과 아태지역 환경을 고려하여 자문위원회의 심사활동을 수행한다.

24) www.asiapacificforum.net/support/training. 참조

25) www.asiapacificforum.net/establishment-of-nrhis/advice. 참조

26) www.asiapacificforum.net/support/capacityassessment. 참조

27) www.asiapacificforum.net/about/annual-meetings. 참조

28) www.asiapacificforum.net/support/issues/acj. 참조

법률자문위원회는 포럼 협의회가 요청하는 사안들을 심사하고 자문을 제공한다. 심사 요청 대상은 지역내에서 심각한 우려가 제기되는 현재 또는 잠재적 인권문제들이다. 1998년도에 설치된 법률자문위원회는 다음과 같은 사안에 대해 조언을 제공하였다.

- 아동포르노
- 사형제도
- 밀수
- 테러와 법치주의
- 고문
- 교육의 권리
- 환경의 권리
- 기업의 책임
- 인권, 성 정체성 및 성 평등

법률자문위원회에서 심사한 사안들에 대한 설명자료, 잠정의견, 최종권고 등은 APF 홈페이지에 게재되어 있다.²⁹⁾

아태지역에는 인권 조약 및 메커니즘이 없기 때문에 법률자문위원회는 지역내에 국제 인권법 적용과 관련하여 가장 높은 권위의 법적 논의 및 해석을 제공하여 왔다.

29) www.asiapacificforum.net/support/issues/acj/references. 참조

<핵심 포인트: 제16장>

- 국제적 차원에서 국가인권기구들은 스위스 법 하에 법인으로 등록된 국가인권기구 ICC(ICC)를 통해 교류한다.
- ICC는 국가인권기구들과 유엔인권제도간 연락을 담당하고, 국가인권기구들이 국제인권 제도에 참여하도록 지원하며 국가인권기구들간 국제협력을 촉진한다.
- ICC이 승인 소위원회는 파리원칙을 준수하는 국가인권기구들의 승인업무를 담당한다. A 등급 국가인권기구들은 투표권이 있는 ICC 정회원 자격이 주어진다.
- 유엔제도는 ICC의 승인절차 및 국가인권기구들이 받은 ICC 승인등급을 인정하고 수용한다.
- APF는 아태지역 국가인권기구들의 지역적 기구이다. APF는 정회원/준회원 자격 기준으로 ICC 승인등급을 준용한다.
- APF는 아태지역 국가인권기구들을 위한 광범위한 활동을 수행한다. 자문제공, 조직적 지원, 역량강화, 역량평가, 고위급 대화, 훈련 등이 이에 해당한다.

사례연구 1~7

국가인권기구 매뉴얼 국제인권 및 국제인권제도

APF 아태지역 국가인권기구포럼 지역내 인권의 증진

사례연구 1	말레이시아 국가인권위원회와 국가별 인권상황 정기검토	179
사례연구 2	요르단 국가인권위원회와 특별절차	183
사례연구 3	호주 국가인권위원회의 인종차별 철폐 위원회 참여	186
사례연구 4	필리핀 국가인권위원회와 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회	189
사례연구 5	필리핀 국가인권위원회와 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방 위원회	192
사례연구 6	동티모르 국가인권위원회와 여성차별 철폐 위원회	197
사례연구 7	몰디브 국가인권위원회와 국가적 예방 메커니즘	199

사례연구 1. 말레이시아 국가인권위원회와 국가별 인권상황 정기검토

2009년 말레이시아의 국가인권위원회(Human Rights Commission of Malaysia, 이하 “SUHAKAM”이라 함)는 다음과 같은 활동을 통하여 독립적 전문기구로서 말레이시아에 대한 인권상황 정기검토에 기여하였다.

- 국내의 정부, 비정부 이해관계자들과 교류
- 인권상황 정기검토 실무그룹에게 독립적 정보 보고서를 제출
- 실무그룹 상호대화에 참여
- 실무그룹 보고서를 논의하는 인권이사회 전원회의에 참여
- 인권상황 정기검토 보고서가 제시한 권고의 이행 여부를 감시

SUHAKAM은 2008년 8월 14일에 시민사회단체들과 면담을 실시하고 2008년 9월 4일에 국가보고서와는 별도의 독립적 보고서를 인권상황 정기검토 실무그룹에 제출하였다. 동 보고서는 말레이시아의 인권상황에 대한 SUHAKAM의 조사결과 및 견해 그리고 시민사회단체들과의 면담결과를 담은 것이었다.

SUHAKAM는 말레이시아가 외교부가 인권상황 정기검토에 대비하고자 개최한 협의에도 두 차례 참여하였다.

- 2008년 8월 21일: 인권상황 정기검토 실무그룹에 제출하는 국가보고서 작성을 위한 협의
- 2009년 1월 30일: 말레이시아 대표단이 인권상황 정기검토 실무그룹 세션에 참석하기 위해 출국을 앞두고 개최한 협의

SUHAKAM도 당시의 Tan Sri Abu Talib Othman 의장, 위원 1명, 임원 1명으로 구성된 고위급 대표단을 2009년 2월 11~13일간 개최된 실무그룹 세션에 파견하였다. 동 대표단은 2009년 2월 13일에 말레이시아 NGO들과 공동으로 병행 논의 (parallel discussion)를 개최하여 당일 아침에 열렸던 실무그룹 세션에 대한 견해를 교환하였고 말레이시아에서의 인권 증진 및 보호 방법을 논의하였다. 약 15명이 토론에 참여하였다.

SUHAKAM은 2009년 6월 12일에 열린 인권이사회 전원회의에도 참석하였다. 동 회의에서는 말레이시아에 대한 인권상황 정기검토 실무그룹 보고서가 채택되었고, SUHAKAM은 말레이시아 정부가 국가보고서 상에서 시민적, 정치적 권리에 관한 핵심 이슈를 누락했고 인권상황 개선을 위한 실질적인 약속을 하지 않았다는 점을 강조하는 내용의 서면진술을 제출하였다. 서면진술서는 다음과 같이 서술하였다.

국가보고서에서 말레이시아 정부는 시민적, 정치적 권리에 대한 핵심 이슈들을 누락하였고 인권상황의 개선을 위한 구체적인 약속을 언급하지 않았다. 만약 정부가 국내의 인권문제를 조사할 수 있는 길을 열어준다면 SUHAKAM과 시민 사회는 건설적인 방법으로 정부를 지원할 것이다.

국가보안법에 따라 구금되었던 13명의 수감자들을 정부가 최근에 석방하였고 신임총리가 취임 연설에서 국가보안법을 종합적으로 재검토를 할 것이라는 발언을 하였다는 사실은 SUHAKAM은 환영하는 바이다. 같은 맥락에서, SUHAKAM은 긴급법령법, 마약법 등 여타의 법들 중 재판을 거치지 않고도 구금을 허용하는 조항을 검토하여 폐기할 것을 정부에게 촉구한다. 국가보안법에 의거하여 구금되어 있는 여타 수감자들로 석방하고 국가보안법을 철폐할 것을 촉구한다. 평화시던 국가 위기상황이던 국가안보를 지키기 위한 법적 조치가 수립되어 있어야 한다는 점을 SUHAKAM은 알고 있다. 다만 과거의 상황에 맞추어 제정되었던 구식의 법을 폐기하고 상황 별로 적용이 가능하고 인권원칙에도 부합하는 새로운 법이 제정되어야 한다고 생각한다.

최근 일부 블로거, 변호사 및 일반시민들이 구속된 사건은 말레이시아 정부가 표현의 자유와 평화적 집회의 자유를 용인하지 않음을 보여준다. 연방헌법 10조에 따르면 모든 시민은 언론과 표현의 자유, 비무장, 평화적 집회의 자유, 결

사의 자유가 있다. 단, 국가안보를 위해 의회가 인정하는 경우에 한해 위와 같은 자유를 제한할 수 있다는 예외조항이 있는데 일반시민들은 정부가 국가안보라는 이름으로 동 예외조항을 남용한다고 생각한다.

SUHAKAM은 전원회의에서 2분간 구두진술도 하였다.

상기의 진술서 및 발언을 통해 SUHAKAM은 구체적인 인권문제 및 침해사례, SUHAKAM의 역할, SUHAKAM의 견해 및 권고에 대한 말레이시아 정부의 무대응, 정부가 국가인권 행동계획을 수립하지 않았다는 점을 강조하였다. 특히, 사람들의 임의적 구속 및 정치적 구금, 이와 관련한 국가안보법과 정책의 남용, 결과적으로 표현과 언론의 자유, 평화적 집회의 자유, 결사의 자유 등 헌법에 명시된 권리의 침해를 언급하였다. 정부가 국가보안법 하에 구금되었던 13명의 수감자들을 석방하였다는 점을 언급하면서 추가적인 석방을 요구하였고, 다른 국내법 중에서도 재판 없이 구금을 허용하는 조항을 폐기하도록 촉구하였다. 또한 인권상황 정기검토가 실시되던 즈음에 SUHAKAM의 승인등급 재평가가 예정되어 있었는데, SUHAKAM은 인권상황 정기검토를 활용하여 자신의 설립근거가 된 법령 상의 허점을 언급하고 SUHAKAM이 파리원칙을 더 잘 준수할 수 있도록 말레이시아 정부에 대한 국제사회의 압력을 응집하였다. 그 결과, 관련 법이 개정되었고 SUHAKAM은 파리원칙에 더 잘 부합하게 되었고 현재 A등급도 유지하고 있다.

인권이사회 전원회의에서 말레이시아 인권상황 정기검토 보고서가 채택된 직후, SUHAKAM 대표단은 NGO들과 만나 인권상황 정기검토 실시를 위한 향후 조치 및 말레이시아에서 인권을 증진 및 보호하기 위한 긴밀한 상호협력 방안을 논의하였다.

2010년 5월 11일, SUHAKAM은 외교부의 초청으로 인권상황 정기검토 후속 브리핑에 참석하여 외교부와 시민사회단체들에게 인권상황 정기검토 권고의 이행에 대해 설명하였다. 브리핑 내용은 다음과 같다.

- 장애인 권리에 관한 협약의 비준
- 여성차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서, 아동권리에 관한 협약의 2개 선택의정서 비준을 검토

- 여성차별 철폐에 관한 협약에서 제5조(a) 7조(b) 16조(2)의 유보조항 철회, 아동의 권리에 관한 협약에서 제1조, 13조, 15조의 유보조항 철회
- 여성, 아동, 장애인 및 기타 취약계층의 복지 개선을 위한 관련 정부기관의 계획

동 브리핑은 참석자들이 향후 감시활동을 수행하고 행동계획을 강구하도록 원동력을 제공하였다. 참석자들은 정부가 인권상황 정기검토 후속 브리핑을 일회성이 아니라 정기적으로 개최하는 방안을 논의하였고 정부가 수용한 인권상황 정기검토 권고들의 이행 일정표를 요청하였다.

SUHAKAM은 말레이시아 정부가 인권상황 정기검토의 권고들을 이행하도록 감시할 것이며 이를 위해 다음의 활동을 수행하였다.

- 인권상황 정기검토와 조약 감시기구들의 권고 이행을 감시하기 위하여 인권상황 정기검토 후속조치 내부위원회 설립 (이후 ‘후속조치 및 감시 내부위원회’로 개칭)
- 인권상황 정기검토에 관한 책자를 발간하여 다양한 이해관계자들에게 인권상황 정기검토 절차와 결과물에 관한 정보 제공
- 인권상황 정기검토 권고의 이행에 관한 최신 정보를 수집하기 위하여 핵심 이해관계자들, 특히 관련 정부기관들과 협의 촉진.
- 관련 정보기관들로부터 수집한 정보를 바탕으로 인권상황 정기검토 Watch List를 SUHAKAM 홈페이지에 개설하여 인권상황 정기검토 권고의 이행에 대한 최신 정보를 대외에 제공
- SUHAKAM의 오랜 숙원사업이던 국가인권 행동계획(인권상황 정기검토 권고 포함)을 개발하겠다는 정부의 동의를 받아냄. 국가인권 행동계획은 정부가 국제적 인권의무를 더 잘 이행하도록 하는 효과적인 수단임.
- SUHAKAM이 파리원칙을 더 잘 준수할 수 있도록 설립근거 법령을 개정하였음.

SUHAKAM은 인권상황 정기검토 절차에 기여 및 참여함으로써 말레이시아에서의 인권 증진 및 보호를 위한 SUHAKAM의 활동이 더 발전하는 계기를 마련하였고 법적, 정치적 입지도 강화할 수 있었다.

사례연구 2. 요르단 국가인권위원회와 특별절차

■ 특별보고관의 요르단 국가방문 지원

2006년 7월, ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌’을 담당하는 특별보고관 Manfred Nowak 교수는 요르단 국가방문 조사의 일환으로 요르단의 국가인권센터 (National Centre for Human Rights of Jordan, 이하 ‘NCHR’이라 함)를 방문하였다. 특별보고관과의 면담에서 NCHR 대표 및 임직원들은 고문예방을 위한 NCHR의 방법론, 역할 및 활동을 설명하였다.

특별보고관과의 면담을 통해 다음의 사항에 대해 유용한 논의가 이루어졌다.

- NCHR 관련법 이외에, 교도소, 구금시설 감시를 위한 NCHR의 권한과 임무
- NCHR의 교도소, 유치장, 구치소 방문 방법 (사전통보/미 통보, 수감자/억류자와의 단독면담의 중요성 등)
- NCHR의 감시대상 시설의 범위: 경찰서, 공공보안부 산하 유치장, 군 교도소, 공공정보부 (Public Intelligence Directorate) 산하 구금시설
- NCHR의 진정 접수/처리절차 및 고문사례의 효과적 문서화 작업
- 고문사례를 조사하는 독립적 사법패널의 설치, 고문사례 진정에 대한 현 사법당국의 협조 수준, 고문관련 진정을 조사하는 독립적 사법위원회 설치의 중요성
- 목격자/피해자 보호 프로그램 등 고문 피해자 보호
- 고문 피해자를 위한 전문재활센터

고문담당 특별보고관은 요르단 국가방문 기간 동안 방문이 필요한 교도소, 구금시설, 접촉대상자 리스트 제공 등 NCHR의 지원을 요청하였다.

■ 특별보고관 국가방문 후속조치

특별보고관 국가방문의 후속조치로서 NCHR은 특별보고관이 제시한 권고를 지지하는 서신을 관련 정부부처에 보냈고 이행여부를 감시하였다.

NCHR은 특별보고관의 권고를 공공 정보부, 공공보안부의 옴부즈맨 &인권 실장과 논의하였다. 논의에서는 특히 특별보고관이 수도 범죄수사부 산하의 유치장을 방문하던 중 한 수감자로부터 받은 고문 관련 제보와 해당 유치장의 관계자들을 법정에 세워야 한다는 권고를 집중적으로 다루었다.

NCHR은 고문, 그 외에 잔인하고 비인간적, 모멸적 대우 및 처벌금지 협약에 의거하여 고문에 해당하는 모든 행위를 범죄로 규정하도록 관련법을 개정하고 요르단이 동 협약의 선택의정서에 가입해야 함을 정부에 주장하였다.

또한 NCHR은 범죄예방법(1945년)의 폐기 또는 전면 개정을 정부에 요구하였다. 이 법은 요르단 고위 공직자들, 특히 주지사, 구청장에게 행정적 구금 권한을 부여했다는 점에서 국내외 많은 인권기관들로부터 비난을 받아왔다. NCHR은 이 법 때문에 발생했던 인권침해 사례들을 모아 보고서를 발간하였다.

NCHR은 공공보안부와 관계를 강화함으로써 수감자들을 돕기 위한 중요한 성과를 낼 수 있었다. 예를 들면 요르단 최대 규모의 교도소 중 하나인 스와카 교도소에 인권사무소가 개설하였고, 공공보안부와 공조하여 수감자의 권리 및 의무에 관한 매뉴얼을 제작, 모든 수감자에게 배포하였다.

NCHR은 공공보안부, 법무부, NGO(인권을 위한 ‘미잔’법 그룹)와의 협력 및 국제적인 지원 하에 카라마(Karamah) 프로젝트를 실시하였다. 이 프로젝트의 주요 목적은 고문, 그 외에 잔인하고, 비인간적, 모멸적 처우를 반대하고 반 고문 문화를 확산시키는 것이었다. 즉, 고문이 범죄행위로 규정되고, 고문사건이 법의 심판을 받으며, 고문 관련 진정이 적절히 해결될 수 있도록 노력하였고, 고문에 대한 인식을 제고하는 영화축제도 후원하였다.

또한 NCHR은 경찰청을 대상으로 인권교육 워크숍을 개최하였는데 이는 반 고문 협약 및 여타 관련 국제법들에 의거한 임무를 요르단이 이행할 경우 얻을 수 있는 실질적인 영향에 대한 인지도를 제고하는 데에 중요한 역할을 하였다.

특별보고관은 권고를 이행하기 위한 요르단 정부의 조치 및 이에 영향을 미치는 상황적 변화를 NCHR이 매년 보고해 줄 것을 요청하였다. 이에, NCHR은 2007년, 2008년, 2009년에 보고서를 특별보고관에게 제출하였다.

사례연구 3. 호주 국가인권위원회의 UN 인종차별 철폐 위원회 참여

2010년, UN 인종차별철폐 위원회는 모든 종류의 인권차별 철폐에 관한 국제협약(ICERD)에 의거하여 호주가 제출한 제 15차, 16차, 17차 정기 국가보고서를 검토할 예정이었고 호주 국가인권위원회(Australian Human Rights Commission 이하 'AHRC'라 함)는 NGO들의 강력한 요청에 따라서 이에 협력하기로 하였다.

인종차별철폐 위원회의 사무국은 상세한 병행보고서 작성 가이드라인(보고서 내용, 핵심 포인트 등)과 국가인권위원회로서 AHRC가 동 위원회로부터 어떤 도움을 받을 수 있는지에 대해 조언하였고 AHRC는 2010년 7월에 병행보고서를 위원회에 제출하였다. 동 보고서는 일관된 메시지와 핵심 이슈를 담기 위해서 NGO Shadow Report Group과의 공조를 통해 작성되었다.

2010년 8월, Graeme Innes AM 인종차별 위원과 고위급 관료 1명으로 구성된 AHRC 대표단이 동 위원회의 국가보고서 검토세션에 참석하였다. AHRC가 위원회에 권고를 제출한 것도 중요했지만 검토 프로세스에 참여하는 것도 역시 중요했다. AHRC는 프로세스 참여를 통해서, 국가보고서 준비를 위한 정부 및 NGO와 사전협의의 중요성, 조약의 영향을 가장 많이 받는 사람들과의 관계구축 중요성 등 많은 것을 배울 수 있었다.

AHRC는 ICERD 보고서 조율을 담당하는 외교통상부와 커뮤니케이션을 강화하려고 노력했고 이 과정에서 외교통상부가 ICERD 프로세스와 관련하여 AHRC에 기대하는 역할이 무엇인지 이해하고 대응할 수 있었다. 외교통상부는 또한 보고서준비와 관련하여 외교통상부의 역할이 무엇인지 자체적으로 판단하는 바를 AHRC에게 알려주었다. 그렇지만 AHRC 대표단은 스트레스가 높은 환경에서 새롭게 업무적 관계를 다져나가는 일이 어렵다는 것을 깨달았다.

AHRC 대표단은 NGO Shadow Report Group의 회원인 토착민 원로들에게 적절한 지원을 제공하여 이들이 ICERD 프로세스에 대하여 주인의식을 갖도록 하는 것이 중요함을 깨달았다. 또한 NGO들이 개최한 부대행사(side session)에도 참석하였는데 이것은 ICERD 프로세스가 진행되는 기간 동안 상호 신뢰를 구축하고 관계를 강화할 수 있었던 유용한 기회가 되었다.

AHRC는 호주 NGO들과 부대행사에서 접촉하거나 인종차별철폐 위원회와 단독면담을 가졌을 때 조약감시절차에 의거한 교류방법(techniques of engagement)을 준수하였다. 점심을 제공하고 세션시간을 약 45분으로 제한하는 방법이 다수의 위원들과 교류할 수 있는 유용한 방법이었지만 참여 위원들에게 충분한 질문시간을 확보해 주는 것도 중요했다. NGO들은 자신들의 발표 내용을 요약한 자료를 배포하였는데 인종차별철폐위원회 위원들은 이러한 노력을 높이 평가했고 매우 유용한 자료였음을 여러 차례 언급하였다.

AHRC는 위원들과 직접 접촉을 함으로써 ‘솔직하고, 비밀유지가 가능하며 건설적인 논의’가 가능했고 문제점들을 위원회에 제시하고 위원회가 국가에게 제시할 만한 권고를 제공하는 매우 중요한 기회가 되었다.¹⁾ AHRC대표단은 인종차별철폐위원회의 18명 위원 중 13명과 한 시간 가량 단독면담을 하였다.

NGO들이 했던 방식을 따라서, AHRC 대표단은 병행보고서 내용 중 핵심 이슈들을 2페이지 분량으로 요약하여 위원들에게 배포하였고 질문에 답변하였다. 이런 식으로 세션에 공개적으로 접근하는 방식이 중요하다는 점을 깨닫고 그런 맥락에서 ICC 관계자를 참관자로 초청하여 세션에 대한 피드백을 받았다.

인종차별철폐위원회에 참석한 AHRC의 Innes대표는 병행보고서를 간략히 설명하고 몇 가지 견해를 덧붙였다. 호주가 제출한 국가보고서 상에서 ICERD 관련 호주정부기금으로 명시된 금액 중 특히 ‘권리에 기반한 접근방식’과 ‘인종차별철폐’를 위해 별도로 배정된 금액의 비중이 얼마인지에 대해 우려를 표하였다.²⁾ 그는 ICERD의 국내 이행을 위

1) CERD 보고 2010; AHRC; Graeme Innes 인종차별위원이 AHRC 임직원에게 제공한 발표

2) www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/race/2010/20100811_CERD.html.

한 메커니즘이 구축되어야만 호주 정부의 연방시스템 전반에 걸친 적절한 조율이 가능하다는 의견 등 AHRC의 권고사항들을 언급하였다. 또한 호주 선주민들을 헌법상으로 인정할 것과 다문화주의 정책, 반인종주의 전략을 요구하였고, 인종차별법의 완전한 복구와 인종차별을 불법화하는 연방법 제정을 촉구하였다.³⁾

인종차별철폐위원회의 최종견해와 권고는 AHRC의 의견과 제안 중 다수에 대해 대응하거나 지지하였고 AHRC도 강력히 지지하였다. 여기에는 AHRC가 주장했던 반인종주의 전략⁴⁾, AHRC에 대한 자금 및 자원 지원확대, 상임 인종차별 위원 선출도 포함되었다.

위원회 세션 이후, AHRC는 ICERD의 이행을 위한 토대를 다지는 활동을 수행하였다. 2010년 11월, AHRC는 연례 호주 뉴질랜드 인종관계 원탁회의에 참석하여 ICERD 후속 조치의 필요성을 강조하였다. 특히, ICERD 위원회의 권고들 중 호주 다문화 자문위원회, 선주민 권리 특별보고관 등 관련 기관 및 조직의 요구와 겹치는 부분들을 강조하였다.⁵⁾

또한 외교통상부와의 관계를 강화하는 노력도 계속되었다. 위원회 세션 이후에도 지속적으로 대화를 유지하면서 AHRC는 외교통상부 직원들이 ICERD 이행을 위한 준비가 부족함을 스스로 느끼고 있음을 알고 이에 대응하여 조약의 국내 이행모델을 바탕으로 관련 정부기관과의 협력 가능성을 검토하였다. 다양한 NGO들과도 논의를 하였고 향후에도 NGO들과 계속 협력을 하기로 의견을 모았다. AHRC는 이런 활동을 자체 핵심사업의 일환으로 통합하기로 했다.

AHRC 대표단은 위원회와의 교류를 통해 습득한 지식들을 내재화하는 방안에 대하여 고심하였다. 그리하여 2010년 11월에 AHRC 임직원을 대상으로 한 시간 가량 설명회를 개최하였고 위원회와의 교류 및 조약기구에 제출한 보고 등을 설명하였다. 이런 식으로 AHRC는 앞으로도 조약기구 프로세스 상에 더욱 효과적으로 참여할 것이다.

3) www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/race/2010/20100811_CERD.html.

4) www.humanrights.gov.au/about/media/media_releases/2010/112_10_communique.html.

5) www.humanrights.gov.au/about/media/media_releases/2010/112_10_communique.html.

사례연구 4. 필리핀 국가인권위원회와 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회

■ 배경

2008년 11월 필리핀 국가인권위원회(Philippines Commission for Human Rights 이하 'PCHR'이라 함)는 UN 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회(이하 '위원회'라 함)에 제출한 제 2~4차 통합 국가보고서 검토에 참여하였다. 이는 PCHR가 조약기구 보고 프로세스에 처음으로 참여했던 것이었고 국가인권기구들이 조약 감시기구와 교류할 수 있는 다양한, 새로운 방법들이 있음을 보여주는 사례였다.

과거에 사회권위원회는 국가와의 상호대화를 진행할 때 국가인권기구들에겐 제한적인 참관자 자격을 부여하였다. 그런데 PCHR의 경우에는 상호대화에 독립적인 국가인권기구로서 참여하여 기여해 줄 것을 요청하였다. 일반적으로 국가인권기구들의 상호대화 참여가 제한되어 있었기 때문에 PCHR은 사회권위원회의 이례적인 초청이 내포하는 의미를 이해하고 필리핀 정부의 동의를 얻어 상호대화에 참여하였다. 이후에도 PCHR은 위원회가 제시한 최종견해를 조약 이행을 위한 가이드라인으로 삼아 다양한 후속조치 활동들을 전개했다.

■ 보고서 제출

PCHR은 가용한 자원이 제한적이었기 때문에 종합적인 병행보고서를 제출하기 보다는 이슈리스트 대응에 집중하기로 전략적인 결정을 내렸다. 또한 필리핀이 제출한 국가보고서 검토 이전에 사회권위원회와 회의를 열고 다음의 사항들을 논의하였다.

- PCHR의 역할 및 성과

- 사회권위원회 위원들이 충분히 이해하지 못했던 대통령 인권위원회의 역할
- 경제적, 사회적, 문화적 권리 국제협약이 보장하는 권리와 관련된 PCHR의 조사 기능 수행의 어려움

논의를 촉진하기 위해서 PCHR은 조약의 국내 이행상황에 대한 필리핀 국가보고서에 대해 의견을 제시하는 자체 보고서를 제출하였고 입법절차, 정부의 정책기획 및 프로그램계획에 있어서 인권에 기반한 접근방식이 필요하다는 점을 강조하였다. 이를 위해 PCHR은 기획담당 정부부처의 중기 개발계획에 인권에 기반한 접근방식이 결여되어 있다는 점을 언급하고 정부와의 협력을 통해 국가인권행동계획 채택을 지원했던 활동을 설명하였다.

또한 보고서에서는 국가보고서 작성 과정에 시민사회가 적절히 참여하지 못하였고 필리핀 정부가 국가보고서를 위원회에 제출한 뒤 한참 후에야 국가보고서를 PCHR과 NGO에게 제공했다는 점도 지적했다. 이에, PCHR은 사회권위원회가 최종견해를 제시할 때 조약에 따른 의무 중 하나로서 각 국가는 국가보고서를 배포해야 한다는 점을 언급하도록 제안하였다. 그 결과, 위원회는 필리핀 정부가 위원회의 최종견해를 배포해야 한다는 권고를 제시하고 차기 국가보고서를 제출하기 전에 시민사회와 NGO들과 국가적 차원에서 논의할 것을 독려했다.

■ 후속조치

PCHR은 필리핀의 조약 이행실적을 보다 효과적으로 감시하기 위하여 관련 정부기관들과 교류를 담당할 정부 연락사무소(Government Linkages Office)를 설치하였다. 동 사무소는 PCHR가 제출하는 보고서들을 작성하였고 다양한 포럼 개최 및 자료 출판을 통해 위원회의 권고를 이행할 책임에 대한 인지도를 강화하고 이행책임을 정부기관, NGO, 시민사회에 할당하였다. UNDP의 지원과 NGO PhilRights의 협력 하에 동 사무소는 정부기관, 시민사회 단체기관들이 권고이행의 책임을 잘 이해하고 실행에 옮기도록 하오 PCHR이 이를 감시할 수 있도록 하는 목적으로 다음과 같은 활동계획을 수립, 실시하였다.

- 사회권위원회 보고절차 참여 방법에 대한 핸드북 제작. 동 핸드북은 전 세계 모든 임무수행주체, 정부, 시민사회, 국가인권기구들이 활용할 수 있는 가이드라인으로서 유엔위원회 권고 준수의 중요성을 강조하였다.
- 일반인 배포용 전단 제작. 동 전단은 필리핀이 조약의 이행을 강화하기 위해 정부가 해야 할 일들에 대한 지침으로서 위원회의 최종견해를 간략히 설명하였다.
- 이행책임을 할당하고 감시하는 매핑 도구(mapping tool)을 개발

상기의 매핑 도구는 PCHR이 감시활동 및 정부기관과의 교류에 있어 어떠한 인권기반 접근방식을 택하고 있는지 보여준다. 조약기구의 보고서와 매핑 도구를 함께 활용함으로써 PCHR은 위원회의 최종견해에 언급되어 있는 각 임무 영역별로 국가의 이행책임을 분류하였다.

매핑 도구는 조약의 이행책임을 있는 기관들을 종류별로 분류하였다: 입법부, 행정부 등의 ‘임무 이행주체,’ 사법기관 및 기타 독립적 합헌기관(PCHR 등), 시민사회. 이 매핑 도구는 임무 이행주체들 간 협력의 기본틀을 제시하고, 권리 보유자, 진정 제기자들도 이행 및 감시 프로세스에 참여할 것을 요구한다.

조약 이행책임을 있는 기관들이 위원회의 권고를 진중히 수용하고 이해하도록, PCHR은 각 정부기관에게 문서를 보내 조약을 잘 이해하고 위원회의 권고를 인지하고 있는지 확인하였다.

그 결과, PCHR은 다수의 정부기관들로부터 담당분야에 대한 답변을 받았고 이 같은 정기적 정부-NGO간 포럼을 국가적, 지역적으로 지속적으로 개최함으로써 정부기관들의 의무를 업데이트 및 감시하고 의무이행을 지원하기로 하였다. 이것은 2013년에 필리핀이 제출할 예정인 제5차, 6차 국가보고서들이 보다 충실한 내용으로 적기에 위원회에 제출되도록 하는 목적도 있다.

보고프로세스를 통해 정부 및 위원회가 교류함으로써 PCHR은 정부의 제2차 인권행동계획 참여를 이끌어내었다. 한편, 대통령 인권위원회는 국가인권행동계획의 개발을 위한 자체 프로세스를 채택함에 있어서 동 보고프로세스를 심층적으로 검토하고 있다.

사례연구 5. 필리핀 국가인권위원회와 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방 위원회

■ 배경

오늘날 필리핀 국가인권위원회(PCHR)는 조약 감시 및 보고 프로세스에 깊이 참여하고 있다. 처음으로 참여했던 대상은 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회였고 현재는 고문, 그 외에 잔인하고 비인간적 또는 모멸적 대우 및 처벌 금지 위원회(이하 ‘위원회’)에 참여하고 있다. 조약 보고프로세스 상에서 PCHR은 정부를 상대로 옹호, 감시 및 전략적 압력을 행사함으로써 필리핀의 관련 정부기관들이 국제인권기준을 진중하게 고려하도록 유도하였다.

2009년 4월, PCHR은 필리핀의 제2차 국가보고서와 관련하여 위원회와 협력하였다. 이것은 조약 감시기구와의 협력으로는 3번째이자 가장 적극적으로 참여했던 사례이다. PCHR은 국가 인권위원회로서 보고서 검토에 기여할 수 있는 다양한 채널을 활용하는 동시에 선택적인 접근방식을 통해서 국가검토가 가시적인 결과물을 도출하고 정부로부터 대응을 이끌어 내는 데에 더 큰 효과를 발휘할 수 있도록 하였다. 또한 이전에 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회의 보고 프로세스에 참여했을 때와 마찬가지로의 방법으로 정부와 교류하였다. 원래 위원회는 국가인권기구와 단독으로 회의를 여는 관행이 있었지만 PCHR은 기존의 관행을 깨고, 대신 필리핀 의회의 인권위원회 대표가 회의에 함께 참여할 수 있도록 요청하였다.

■ 이슈 리스트 대응

위원회에 종합적인 병행보고서를 제출하는 대신, PCHR은 위원회가 제시한 이슈 리스트에 집중적으로 대응하기로 하였다. 이러한 접근방식은 매우 성공적이어서 PCHR이 조

사례연구 5. 필리핀 국가인권위원회와 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방 위원회

약과 관련된 특정 이슈들에 대해 필리핀 정부에게 압력을 가할 수 있었고 향후 별도의 국내 옹호활동을 통하는 것 보다 더욱 구체적인 권고를 위원회로부터 이끌어낼 수 있었다.

특히, PCHR의 권고들은 필리핀 국내법에 고문에 대한 정의가 제대로 명시되어 있지 않다는 점을 강조하고 고문예방협약(CAT)을 준수하기 위한 포괄적인 법 개정이 필요하다는 내용의 제안이었다. 또한 필리핀 정부가 고문을 불법화하는 법안을 “긴급한 사한”으로 명명함으로써 동 법안의 통과를 촉진할 수 있는 권한이 있음을 강조하였다. 또한 이슈 리스트에 대한 의견 중 하나로서 PCHR이 기존의 조사권한에 더하여 준사법적 권한을 부여 받아 기능을 강화할 수 있도록 PCHR 헌장 법안(Charter law)의 통과 필요성도 강조하였다. 그리고 정부가 특히 국가안보라는 이유로 구금자들과 접촉하지 못하도록 막았던 과거의 사례들을 예시하였다.

PCHR은 인간보안법(Human Security Act, 2007) 하에서 자신에게 주어진 상반된 역할에 대해서도 문제를 제기하였다. 동 법은 테러리스트로 의심되는 사람을 장기간 구금할 수 있도록 허용하면서도 법 이행과 관련하여 시민적, 정치적 권리가 침해되었다면 공무원, 사법당국 관계자들 까지도 기소할 수 있도록 하였다.

PCHR의 제안들을 고려하여 위원회는 최종견해에 다음과 같은 권고 및 우려사항들을 포함하였다.

- 필리핀 정부는 반 고문 법을 제정하고 여기에는 고문예방협약(CAT)이 정의하는 고문의 요소들을 갖춘 고문의 정의를 포함한다.
- 또한 인간보안법을 재검토한다.
- 국가방문 임무를 강화하는 조치 중 하나로서 PCHR 헌장을 채택한다.
- PCHR이 임무를 수행할 수 있도록 자금을 지원한다.

■ 위원회의 보고서 검토에 참여

앞서 언급하였듯이, PCHR은 위원회와 단독으로 회의를 할 수 있는 기회를 거절하고 대신 필리핀 하원 인권위원회 의장인 Lorenzo R Tanada III 의원이 함께 참석하여 의회 내에서 반 고문 법안이 어떤 상황에 놓여 있는지 의견을 제시하도록 요청하였다. 이것은 1986년에 고문예방협약(CAT)이 필리핀에서 발효된 이래 지난 22년 동안 왜 반 고문 법안이 한 건도 통과되지 못했는지, 필리핀 내에서 고문을 불법화하는데 필요한 조치는 무엇인지 등에 대해서 매우 유용한 논의를 할 수 있는 기회가 되었다. 또한, 동 회의는 관계 구축을 위한 매우 효과적인 기회가 되어서 결국 2009년 3월에 반 고문 법이 통과되는 결과로도 이어졌다. 왜냐면 이번 회의를 계기로 PCHR이 돈독한 관계를 구축하게 된 Tanada 의원이 이 이슈에 관심을 갖고 있었던 이해관계자로서 향후 법안 통과를 위해 많은 힘을 써 주었기 때문이다.

필리핀 정부는 위원회에서 발표를 할 때에 PCHR의 보고내용을 다수 반영하였다. 필리핀 정부의 대표단장은 PCHR이 중요한 파트너임을 인정하였고 정부가 고문예방협약(CAT)의 이행을 위해 PCHR이 제안한 내용들, 특히 반 고문 법안의 통과 등에 대한 권고를 모두 수용하기로 하였다.

■ 후속조치

2009년 7월 10일 당시 PCHR의 Leila M De Lima 대표는 필리핀 실무그룹 포럼이 고문 예방협약 최종견해와 관련하여 개최한 회의에 참석하였고 위원회의 최종견해 도출 프로세스와 그 중요성에 대한 PCHR의 견해를 발표였다. 이는 조약 보고프로세스가 제공하는 원동력의 효과적 활용방안을 정부, NGO, 시민사회와 함께 고민하여 개발하고, 위원회의 권고가 이행될 수 있도록 후속조치 및 감시하기 위한 PCHR의 전략적인 노력의 일환이었다.

PCHR의장은 위원회의 각 권고사항 별로 이행 책임을 할당할 것과 책임을 수행하기 위한 세부적인 임무를 제안하였다. 이러한 방법론을 매핑 도구(mapping tool)이라 하였

사례연구 5. 필리핀 국가인권위원회와 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적, 모멸적 대우와 처벌의 예방 위원회

는데, 이는 PCHR이 예전에 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회와 교류할 때 개발했던 방법으로서, 조약기구의 권고와 의무에 의거하여 세부적인 이행 책임들을 정부기관과 NGO에게 할당하는 것이다.¹⁾

금번 회의 참석을 계기로 PCHR은 고문예방협약의 선택의정서(OPCAT) 비준의 중요성도 역설하였다. 그 이후로 NGO, APF와도 협력하여 고문예방협약 선택의정서에 대한 인식을 제고하고 옹호하는 워크숍을 개최하였고, 이에 대한 대안으로 구금/고문에 대한 인권기준을 강화하기 위한 전략도 개발하였다. 동 워크숍에는 정부, 의회, 시민사회, 독립적 기관들, 국제 단체 등에서 100여명이 참석하였다.

고문예방 위원회와 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회는 모두 경제적, 사회적, 문화적 권리의 위반이 결국 고문과 같은 폭력의 근본원인이 된다고 보았고 이에 대한 권고를 제시하였는데 PCHR은 이와 관련하여서도 후속조치들을 실시하였다. 그리하여 2009년에 World Organization Against Torture(OMCT)와 공조하여 2건의 프로젝트를 진행하였다. 즉, 아시아 지역 세미나를 개최하여 상기의 이슈와 관련한 아시아 국가들의 현황을 논의하고, OMCT는 상기의 두 조약 감시기구들이 제시한 관련 권고들이 필리핀 내에서 이행되고 있는지 후속 감시활동을 수행하였다.

■ 정부의 대응 및 결과

필리핀 하원에서 PCHR 헌장이 승인되었지만 동 법안은 제15차 의회의 출범 이전에 상원을 통과하지 못했다. 그럼에도 불구하고 이것은 PCHR의 임무와 조직구조 관련 법 제정을 통해 조직을 강화하고자 했던 지난 23년에 걸친 활동 중에서 가장 대표적인 성과를 낳은 사례였다. 비록 인간보안법은 아직까지도 개정되지 않았고 PCHR은 동 법의 문 제조항들이 법정에서 다루어지지 않는 이상 앞으로 상당기간 법 개정은 검토되지 않을 것으로 보고 있다.

위원회가 최종견해를 발표한 이후 필리핀 의회는 위원회의 권고와 맥을 같이 하는 몇

1) PCHR의 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 참여사례 참조

건의 인권법들을 제정하였다. 반고문법이 통과되었고, 이와 관련하여 이행규칙이 2011년 2월에 발표되었다. 국제인도주의법을 국내에 적용하기 위한 국내법도 제정되어서 고문에 대해 벌금을 부과하고 비 국가 주체에게도 고문에 대한 책임을 추궁할 수 있게 되었다. 이는 PCHR이 위원회의 이슈 리스트에 대응하여 내 놓았던 권고와 일치하는 것들이었다. 고문예방협약 선택의정서(OPCAT)를 비준하기 위한 노력도 긍정적인 반응을 이끌어 내었다. 필리핀 정부가 필리핀 상원의 외교관계 위원회에게 선택의정서 비준문서를 보내 검토를 요청한 것이다.

필리핀 정부는 PCHR과 공동으로 자유가 박탈된 사람들에 대한 제1차 국가 정상 회의를 개최하였다. “협력적 파트너십: 자유가 박탈된 사람들의 존엄성 향상을 위하여”를 주제로 한 동 회의에는 교도소 관리국 및, 법무부, 내무·지방정부부 등 구금, 교도소 관리를 담당하는 정부기관들과 주요 민간단체들이 참여하였다. 동 회의의 가장 중요한 결과물은 자유가 박탈된 사람들의 존엄성을 향상시킬 수 있도록 관련 기관들이 준수해야 할 일련의 행정적, 사법적, 입법적 조치들이 도출되었다는 점이다. 이 외에도 PCHR도 가입한 기관간 공동 감시기구를 출범하여 합의된 조치들의 이행을 감시토록 한 점도 주목할 만한 성과였다.

사례연구 6. 동티모르 국가인권위원회와 여성차별 철폐 위원회

■ 병행보고서 제출

2009년 동티모르 국가인권위원회(Provedor for Human Rights and Justice 이하 ‘PDHJ’라 함)는 여성차별철폐협약(CEDAW)에 의거한 국가보고서 검토의 일환으로 여성차별 철폐 위원회(이하 ‘위원회’라 함)에 독자적인 보고서를 제출하였다. 동 보고서는 두 가지 핵심 내용을 담고 있었는데, 감옥 등 구금시설에서의 성폭력 여성피해자를 위한 정의구현과 여성의 인권에 대한 것이었다.

PDHJ의 보고서는 인도네시아의 동티모르 점령기간부터 현재까지 성범죄 여성피해자들을 위한 정의가 제대로 실현되지 못했다는 점을 언급하였다. 심각한 범죄의 처벌을 위한 국가적, 국제적 메커니즘 관련 이슈들, 그리고 동티모르에서는 가장 심각한 범죄자들이 오히려 처벌받지 않고 있다는 문제점을 다루었다. 이에, 동티모르 의회에게 정의구현을 위한 조사 및 법안 통과를 요구하였다.

PDHJ는 또한 동티모르가 수감자의 권리를 보호할 의무가 있다는 점과 관련하여 2008~2009년간 경찰청 산하 구금시설 및 교도소를 조사하고 그 결과를 보고하였는데, 특히 여성 수감자들의 권리가 제대로 보호받지 못했음을 알 수 있었다. 즉, 여성 수감자들이 적절한 개인위생용품을 이용할 수 없었고 정보에의 접근도 제한되어 있었다. 이에 PDHJ는 정부에 교도소/구금시설의 위생여건 개선을 권고하였다.

위원회는 상기와 같은 PDHJ의 권고사항을 자체 최종견해 및 권고에 포함시키는 한편 폭력 관련법 제정 및 이행을 권고하였다.¹⁾

1) CEDAW/C/TLS/CO/1.

■ 후속조치

위원회의 권고 발표 이후, 동티모르 의회는 인도네시아의 점령기간부터 현재까지의 성범죄 피해자를 포함한 피해자 보상 관련 법안을 논의하기 시작했다. 그러나 아직은 법 제정이 이루어지지지는 않았다.

PDHJ는 지속적으로 여성 수감/구금자의 상황을 감시 및 옹호하는 활동을 펼치고 있다. 2011년에 일부 구금시설의 물리적 환경이 개선되었지만 경찰청 산하 구금시설의 경우 여성 구금자에게 프라이버시와 개인위생용품이 주어지지 않는다는 점은 여전히 문제로 남아있다.

PDHJ는 2010년에 폭력법이 의회의 승인을 받도록 옹호하는데 주도적인 역할을 하였으며 현재는 성평등을 기반으로 동 법의 예산이 편성되도록 옹호하는 실무그룹에도 참여하고 있다. 또한 정부당국과 함께 폭력법에 대한 대외홍보 캠페인에도 참여하였고 정부부처의 폭력법 이행전략 개발에도 참여하고 있다.

사례연구 7. 몰디브 국가인권위원회와 국가적 예방 메커니즘

■ 국가적 예방 메커니즘의 설립

2006년 2월 몰디브는 고문예방협약 선택의정서(OPCAT)를 비준하였다. 그러나 당시 몰디브에서는 민주화 운동이 진행되고 있어서 국가적 예방 메커니즘(National Preventive Mechanism 이하 ‘NPM’이라 함)의 설립을 위한 법 제정이 지연되었다. 그리하여 몰디브 국가인권위원회(Human Rights Commission of the Maldives 이하 ‘HRCM’이라 함)는 NPM설립을 위한 협력적 파트너십을 국내외적으로 구축하였다.

2007년 4월 24~25일간 HRCM은 몰디브 내무부, 고문예방협회, APF, 스위스의 외교연방부와 협력하여 워크숍을 개최하고 몰디브의 다양한 국내 이해관계자들에게 선택의정서 및 산하의 고문예방 소위원회(Subcommittee on Prevention of Torture)에 대하여 설명하였다. 동 워크숍에는 정부관료, 시민단체, 언론사들이 참여하였다. 참석자들은 HRCM의 광범위한 임무와 관련법의 조항들이 구금 감시기능을 지원한다는 점을 근거로 HRCM이 고문방지규약 선택의정서(OPCAT)에 의거하여 국가적 예방 메커니즘(NPM)이 되기 위한 법적 조건을 충족한다고 동의하였다.

2007년 12월 10일 몰디브 대통령은 대통령령을 발표하여 HRCM을 몰디브의 NPM으로 공식 지정하였다.

고문예방 소위원회는 2007년 12월 10~17일간 몰디브를 방문하였고 HRCM와도 회의를 열어 NPM의 역할을 강화하는 방안은 논의하였다. 고문예방 소위원회는 2009년 2월에 보고서를 발표하여 HRCM이 NPM으로 지정되었음을 인정하였고 NPM 지정을 위해 단지 대통령령만이 아닌 법 제정도 수반되어야 함을 역설하였다. 또한 NPM의 활동, 자

원 및 임무가 HRCM 내의 다른 기능들과 조직적으로 분리되어야 함을 언급하였다. 그리고 정부가 NPM의 기능적, 인지적 독립성을 보장하고 또한 NPM 직원들 및 필요시 고용하는 외부 컨설턴트들의 독립성도 보장함으로써 실제적 또는 인지적인 이해의 충돌을 예방해야 한다고 권고했다.¹⁾

2009년까지 NPM은 HRCM의 진정조사부서에 속해 있었다. 이런 조직구조는 도움이 된 측면도 있었지만 부정적인 영향도 있었다. 이는 NPM의 활동은 ‘예방’위주인 반면 진정조사부서의 활동은 진정이 제기된 이후의 ‘대응’ 위주였음에도 양측 사이에 명확한 구분이 되어있지 않았기 때문이다. 소위원회의 방문 이후에 NRCM은 OPCAT 제 18(3)조에 의거하여 별도의 예산편성 등 보다 독립적인 NPM의 운영을 위하여 필요한 법적, 제도적 기본틀이 필요하다는 점을 옹호하였다. 2009년 1월에 HRCM은 3~4명의 직원으로 구성된 별도의 NPM부서를 만들었고 2010년 1월부터는 부서의 책임자를 지정하여 NPM 담당 사무총장과 위원에게 보고를 해 오고 있다.

■ NPM의 보고활동

HRCM이 2007년에 NPM으로 지정된 이래 NPM의 활동은 발전을 거듭하였다. NPM은 구금시설을 정기적으로 방문, 감시 및 보고하는 활동이 주를 이루고 이 외에도 다양한 활동을 진행하였다.

보다 효율적, 전문적인 감시활동을 위하여 NRCM은 구금시설의 매핑도구를 개발하여 NPM의 활동에 필요한 정보를 제공하였다. 매핑도구에는 각 구금시설에 대한 모든 감시 보고서와 관련인사들과의 상세한 접촉기록이 포함되어 있다. 그리하여 NPM은 각 구금시설에 관한 핵심 정보를 모아서 제시할 수 있었다. 매핑도구 덕분에 효과적인 구금시설 방문이 가능해졌고 방문대상을 확대하여 몰디브 전역에 산재되어 있는 보호관찰시설들도 포함할 수 있었다.

NPM의 보고서는 건전하고 측정가능하며 이행기한이 정해져 있는 권고들을 담은 종합

1) CAT/OP/MDV/1; 16~17페이지

적인 문서이다. 이 문서들은 헌법, 관련 법, 국제조약 및 기준, 고문예방 소위원회 보고서를 다수 인용하는 등 강력한 법적 토대를 갖고 있다. 단순히 문제제기에 그치지 않고 관련 법적, 절차적 기본틀 내에서 권고들을 제시하고 그의 정당성을 주장한다.

HRCM은 NPM 보고서가 완성되면 정부의 고위급 인사들과 회의를 열어 권고사항을 발표하고 추가적 논의가 필요한 사항들을 협의한다. 또한, 이행일정을 요청하여 해당인사로 하여금 권고 이행을 위해 필요한 조치들을 약속하도록 유도한다. 이렇듯 HRCM이 제시하는 권고 리스트는 이행일정표와 더불어 향후 후속조치를 위한 중요한 수단이 된다.

권고이행 감시는 NPM의 활동 중에서 매우 중요하지만 어려운 활동이다. NPM은 3개월마다 정기적으로 이행을 점검하고자 하지만 관련 정보를 구하기는 쉽지 않았다. 정부기관에 반복적으로 문의를 해야 했고, 그렇게 얻은 정보들조차도 종종 단편적이고, 부정확했다. 따라서 HRCM은 정부기관들과의 관계구축에 더 많은 역점을 두기로 하였고 현재는 분기별로 회의를 개최하여 정부기관들이 스스로 수립했던 이행일정에 따른 진행 상황을 논의할 예정이다. 또한 NPM은 내부적인 후속조치 도구를 활용하여 이행상황에 대한 정보를 수집하고 있다.

2008년과 2009년에 HRCM은 구금시설 방문 보고서를 대외적으로 공개하였다. 그런데 이 방법은 가장 중요한 이행주체인 정부기관과의 관계를 훼손하는 결과를 낳았다. 정부기관들은 보다 방어적인 태도로 돌아섰고 적시에 개선조치를 취하기를 꺼리게 되었다. 따라서 HRCM은 보고서를 비공개로 전환하였고 관계당국에게만 제공하기로 하였다. 이렇게 방식을 바꾸고 나니 오히려 관계당국과는 건설적인 대화가 가능해졌고 개혁을 추진하는 데에도 효과적이었다. 정부기관들이 보다 자발적으로 변화를 추진하게 만드는 데에도 유용했다.

■ 대외 인지도 개선

HRCM이 NPM으로서 수행했던 활동에 대한 정부관계자나 수감자들, 일반시민들의 인

식은 개선이 필요하기 때문에 HRCM은 다양한 방법을 통해 인지도 개선을 꾀하고 있다. 이를 위해 NPM에 대한 소책자를 만들어서 구금시설 방문 시 배포하고, 시설을 방문하면 우선 NPM의 역할과 기능을 설명하였다. 또한 고위급 경찰간부들, 지역 NGO를 대상으로 NPM의 활동에 대해 설명회를 개최하였다. 한편, 일반시민들과 일부 정부관료들은 NPM의 활동에 대해 부정적인 시각이 존재하였다는 점도 알게 되었다. 즉, HRCM이 일반시민들의 권리보다는 수감자의 권리를 더 옹호한다는 것이었다. 이에, HRCM은 NPM 부서가 독립적이고 개별적인 조직임을 강조하여 오해를 해소하고자 노력하고 있다.

■ 대외협력

○ 고문예방 소위원회(Subcommittee on Prevention of Torture)

고문예방 소위원회와 HRCM은 2010년 2월~3월에 서신교환을 통해 상호협력의 의지를 확인하였다. HRCM의 NPM부서는 구금시설 방문 시에 체크리스트와 이행조사를 위한 설문지를 활용하여 고문예방 소위원회가 2007년 몰디브 방문 후 발표한 권고사항들의 이행여부를 감시하고 있다. 또한 이런 프로세스를 활용하여 몰디브정부가 OPCAT에 보고하는 이행성과들을 감시 및 평가하고 있다. HRCM은 체계적인 방문 프로그램을 통해 수집한 정보들을 정기적으로 고문예방 소위원회에 제공하고 있다.

HRCM은 고문예방 소위원회와 정보공유를 위한 커뮤니케이션을 유지하고 있다. 2010년 11월에 NPM은 몰디브 출신의 신입 위원인 Aisha Shujune Muhammad와 연락망을 구축하였다. 2011년 4월 NPM은 Muhammad 위원을 만나 NPM의 역할과 기능을 설명하였고 소위원회 권고의 이행상황을 설명하였다.

○ 고문예방협회(Association for the Prevention of Torture)

고문예방협회는 NPM과 HRCM에게 중요한 가이드라인과 역량강화, 기술적 조언을 제공함으로써 NPM의 발전에 중요한 역할을 담당하였다. 동 협회는 2009년 7월과 2010년 8월에 HRCM을 위한 워크숍을 개최하여 NPM이 독립적이고 전문적인 조직으로 발전할

수 있도록 지원하였다. 워크숍의 일환으로 NPM직원들과 동행하여 경찰청 산하 구금시설과 아동 교정시설을 훈련차 방문하기도 했다. 그리고 NPM이 구금시설 매핑, 구금시설 방문 시 활용하는 체크리스트, 권고이행 조사설문지 등 효과적인 감시방법과 도구를 개발하는 등 여러 가지 성과를 높이 평가하였다.²⁾

협회와 HRCM은 다음의 활동을 수행하기 위한 MOU를 준비 중에 있다.

- 고문, 잔인하고 비인간적, 모멸적 처우를 예방하기 위한 노력을 국제적으로 지속한다.
- HRCM의 NPM직원들의 역량을 강화한다
- 몰디브의 NPM으로서 HRCM의 임무를 강화한다.

NPM은 세네갈과 크로아티아 방문 등 NPM 설립과 관련한 몰디브의 경험을 공유함으로써 협회를 지원하였다.

2) www.apt.ch. 참조

제1장: 도입

- 1993년에 개최된 비엔나 세계인권회의는 모든 국가가 파리원칙을 준수하는 독립적 국가인권기구를 설립하도록 권고하였다.
- 유엔 인권최고대표는 국가인권기구의 설립과 강화를 지지하는 대표적인 옹호자이다.
- 국가인권기구들은 국제인권제도에 참여하여야 한다.

제2장: 인권은 무엇인가?

- 인간이란 무엇이고 진정한 인간적 삶을 살기 위해 필요한 것은 무엇인가라는 두 가지 근본적인 질문에 대한 해답을 법률적 용어를 빌어 표현한 것이 ‘인권’이다.
- 인권은 천부인권, 보편성, 양도불가성, 불가분성 및 상호의존성이라는 다섯 가지 필수적인 특성을 갖고 있다.

제3장: 국제인권법은 무엇인가?

- 국제법은 국가의 행위, 국가간 관계를 통제하는 법이다.
- 국제법은 조약법, 관습법으로 구분된다.
- 조약은 가입한 당사국들에게 법적 구속력을 갖는다.
- 관습법은 모든 국가에 대해 구속력을 갖는다.
- 세계인권선언은 가장 기본적인 국제인권문서로서 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약과 함께 국제인권장전을 구성한다.

제4장: 유엔헌장에 기초한 제도: 개요

- 유엔제도는 국제평화, 개발 및 인권이라는 3개 축을 갖고 있다.
- 유엔은 각각의 축을 담당하는 전문이사회를 두었다
 - 안전보장이사회 (국제평화와 안보), 경제사회이사회(개발), 인권이사회(인권)
- 총회는 유엔의 핵심 정치조직으로서 193개 유엔 회원국이 모두 참여한다.
- 인권이사회는 유엔의 핵심 인권전문기구이지만 이외에도 유엔의 모든 조직들은 인권을 책임의 일부로 포함하고 있다.
- 국가인권기구는 경제사회이사회와 인권이사회 이외의 유엔 조직들에서는 역할이 제한되어 있다.

제5장: 인권이사회

- 인권이사회는 유엔의 핵심 인권기구이다.
- 인권이사회는 인권위원회의 후속기관으로서 2006년에 총회에 의해 설립되었다.
- 인권이사회는 47개 회원국으로 구성된 정부간 기구로서 독립적인 전문가들의 법적 기구가 아닌 정치적인 기구이다.
- 인권과 관련한 모든 이슈와 상황을 다룰 수 있는 광범위한 책임을 갖고 있다.
- 일년에 3회 정기세션을 개최하고 필요에 따라 특별세션을 개최한다.
- ‘A등급’ 국가인권기구들은 모든 안전에 대하여 모든 세션에서 구두 진술을 할 권리를 포함, 인권이사회에서 광범위한 참여권을 갖는다.

제6장: 국가별 인권상황 정기검토

- 국가별 인권상황 정기검토는 193개 유엔 회원국들의 국제인권의무 이행 실적을 점검하는 인권이사회 메커니즘이다.
- 제2차 국가별 인권상황 정기검토 기간은 2012년~2016년이고 전체일정 및 국가별 검토일정이 이미 발표되었다.
- 승인등급에 관계없이 모든 국가인권기구들은 ‘신뢰할 수 있는 정보’를 국가별 인권

상황 정기검토를 위해 제공할 수 있다.

- 국가인권기구는 실무그룹 상호대화에 참석할 수 없다.
- ‘A등급’ 국가인권기구는 국가별 인권상황 정기검토 보고서 채택에 관한 인권이사회 전원회의 토론에 참석할 수 있고, 특히 대상국가의 ‘A등급’ 국가인권기구는 자국 바로 다음 순서로 발언할 수 있다.
- 국가인권기구는 국가별 인권상황 정기검토권고의 이행을 촉진하고 모니터링을 위해 중요한 역할을 한다.

제7장: 특별절차

- 특별절차는 인권이사회 메커니즘으로서, 인권이사회를 대신하여 특정 임무를 수행하기 위해 선임된 독립된 인권전문가들을 가리킨다.
- 특별절차의 임무는 특정 인권문제를 담당하는 주제별 수임과 특정 국가를 담당하는 국가별 수임으로 구분된다.
- 특별절차는 연구, 국가방문, 조사 및 질의, 인권이사회 및 총회 보고 등 다양한 방법을 통해 임무를 수행한다.
- 승인된 등급과 관계없이 모든 국가인권기구들은 특별절차의 활동에 협조할 수 있다. 특히, 국가인권기구들은 자체 전문성과 경험을 토대로 특별절차의 국가방문 계획 및 실시에 기여할 수 있기 때문에 이들의 협조는 매우 중요하다. 특별절차의 국가방문 보고서가 인권이사회에서 발표될 때, 방문 대상국가 정부가 발언한 직후에 대상국가의 A등급 국가인권기구도 발언기회가 주어진다.

제8장: 인권이사회의 기타 상시 메커니즘

- 인권이사회의 기타 상시 메커니즘으로는 자문위원회, 선주민 권리에 대한 전문가 메커니즘, 사회적 포럼, 소수그룹 포럼, 아프리카 후손에 대한 전문가 실무그룹이 있다.
- 이들 메커니즘은 인권이사회 요청에 따라 연구를 수행한다.
- 이들 메커니즘은 제네바 본부에서 회의를 개최한다.

- 승인등급에 관계없이 모든 국가인권기구는 상시메커니즘의 회의에 참석하고 연구에 기여할 수 있다.

제9장: 인권이사회의 임시 메커니즘

- 인권이사회의 기타 메커니즘으로는 특별 조사위원회와 임시 실무그룹이 있다.
- 국가인권기구는 이들 메커니즘에게 중요한 정보를 제공함으로써 활동을 지원할 수 있다.
- 국가인권기구는 신규 국제인권문서를 작성하는 실무그룹에 참여하는 등 이들 메커니즘의 연구 및 기타 활동에 전문성을 제공할 수 있다.

제10장: 조약에 기초한 제도: 개요

- 조약에 기초한 제도는 국제인권제도의 두 번째 구성요소이다 조약을 토대로 한 제도이기 때문에 조약에 가입한 당사국에게만 법적 구속력이 있다.
- 9개 핵심 인권조약 이외에도 보완적 성격의 조약이 다수 존재한다.
- 9개 핵심조약과 고문, 잔인하고 비인간적, 모멸적 처우 및 처벌금지 협약의 선택 의정서는 조약 모니터링기구라고 하여 독립적인 인권전문가들로 구성된 전문가 위원회를 두고 있다. 이를 통해 조약을 강화하고 당사국의 조약의무 이행을 모니터링, 또한 조약위반에 대한 진정을 조사하기도 한다.
- 모든 국가인권기구는 조약 모니터링기구의 활동 전 과정에 참여할 수 있다.

제11장: 조약 감시기구: 조약이행 감시

- 조약 감시기구들은 국가보고서 검토, 상호대화 실시, 최종견해와 권고 제시를 통하여 당사국들의 조약의무 이행실적을 감시한다.
- 국가인권기구는 승인등급에 관계없이 감시절차의 모든 단계에 참여할 수 있다. 이를 위해 조약 감시기구에게 병행보고서, 기타 정보, 브리핑을 제공하고 상호대화 참여, 권고내용을 추천하고, 감시기구가 제시하는 권고를 홍보하고 당사국의 이행

실적을 감시한다.

- 조약 감시기구들은 종종 국가인권기구의 설립 및 강화에 대해 권고를 제시하고 이들의 활동을 지원한다.
- 국가인권기구는 조약에 따른 보고의 의무를 이행하지 않는 국가에 대해 검토를 실시하도록 조약 감시기구에게 제안할 수 있다.
- 장애인 권리에 대한 협약(CRPD)과 고문, 그 외에 잔인하고 비인간적, 모멸적 처우 및 처벌금지 협약의 선택의정서(OPCAT)에 따라 국가인권기구들은 국가적 이행 메커니즘으로 지정될 수 있다.

제12장: 조약의 해석

- 조약 감시기구는 조약에 대하여 가장 권위 있는 해석을 제공한다.
- 조약 감시기구가 조약의 해석을 지원하는 방법으로는 일반 견해 또는 권고를 제시하거나, 국가별 조약 이행실적에 대한 최종견해를 제시, 또는 개별 진정에 대한 법적 결정을 내리는 방법이 있다.
- 국가인권기구는, 승인등급에 관계없이, 조약 감시기구가 개최하는 주제토의에 참여하고, 일반 견해 및 권고 초안에 대해 의견을 제시하고 조약 감시기구의 감시기능과 관련하여 의견을 제시함으로써 조약 감시기구의 일반 견해 또는 권고 작성에 기여할 수 있다;

제13장: 국제 진정절차

- 인권침해의 피해자임을 주장하는 개인들은 인권이사회, 특별절차, 조약 감시기구의 진정절차에 진정을 접수할 수 있다.
- 진정절차들은 매우 기술적인 절차로서 서로 상이하다. 각 진정절차는 자체적인 적격성 심사기준을 엄격히 적용하기 때문에 어떤 절차상에서 적격성 심사를 통과한 동일한 진정이 다른 때에는 부적격으로 판단되고 또 다른 절차상에서도 적격성 심사를 통과하지 못할 수도 있다.
- 피해자를 위해 강제집행이 가능한 구제책을 제시할 수 있는 진정절차는 없다. 다

만, 피해자가 겪은 상황과 경험을 입증하고, 이것이 해결되도록 정치적 도덕적 압력을 가할 수 있다.

- 국가인권기구는 승인등급에 관계없이 피해자가 국제 진정절차를 이용할 수 있도록 지원할 수 있다. 또한 진정대상인 인권침해 사례를 해결하기 위한 권고가 이행되도록 기여한다.

제14장: 유엔 인권최고대표

- 유엔 인권최고대표는 유엔의 핵심 인권담당 관료이다.
- 유엔 인권최고대표는 총회로부터 인권의 증진과 보호를 위한 포괄적인 수임사항을 부여 받았다.
- 유엔 인권최고대표를 지원하는 유엔 인권최고대표사무소는 제네바 본부, 뉴욕 사무실 및 전 세계 50여 국가에 현장 조직을 운영하고 있다.
- 유엔 인권최고대표사무소는 국가인권기구들과 국가기구 & 지역 메커니즘 부서를 통하여 국가인권기구의 설립, 강화 및 활동을 지원하고 ICC 회의개최를 지원한다.
- 국가인권기구들은 승인등급에 관계없이 국가간, 지역적, 세계적 차원에서 유엔 인권최고대표 및 인권최고대표사무소와 상호작용을 할 수 있다.

제15장: 지역적 인권 메커니즘

- 아시아를 제외한, 아프리카, 미주, 유럽에는 지역적 인권조약과 메커니즘이 존재한다.
- 아프리카, 미주, 유럽의 인권 메커니즘은 지역적 인권조약에 근거하여 설립된 인권위원회 그리고/또는 인권법원으로 구성되어 있다.
- 아태지역에는 지역적 인권제도가 없고, 대신 소지역 메커니즘이 형성되어 있으나 초기단계에 있어 기반이 미약하다.
- 국가인권기구들과 신생 소지역 인권 메커니즘간 제한적인 교류를 하고 있다.

제16장: 국가인권기구들간 국제협력 메커니즘

- 국제적 차원에서 국가인권기구들은 스위스 법 하에 법인으로 등록된 국가인권기구 ICC(ICC)를 통해 교류한다.
- ICC는 국가인권기구들과 유엔인권제도에 연락을 담당하고, 국가인권기구들이 국제인권제도에 참여하도록 지원하며 국가인권기구들간 국제협력을 촉진한다.
- ICC이 승인 소위원회는 파리원칙을 준수하는 국가인권기구들의 승인업무를 담당한다. A등급 국가인권기구들은 투표권이 있는 ICC 정회원 자격이 주어진다.
- 유엔제도는 ICC의 승인절차 및 국가인권기구들이 받은 ICC 승인등급을 인정하고 수용한다.
- APF는 아태지역 국가인권기구들의 지역적 기구이다. APF는 정회원/준회원 자격 기준으로 ICC 승인등급을 준용한다.
- APF는 아태지역 국가인권기구들을 위한 광범위한 활동을 수행한다. 자문제공, 조직적 지원, 역량강화, 역량평가, 고위급 대화, 훈련 등이 이에 해당한다.

APF 아태지역 국가인권기구포럼
지역내 인권의 증진

국제인권 및 국제인권제도

GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

E: apf@asiapacificforum.net
W: www.asiapacificforum.net