

발간등록번호

11-1620000-000935-01

2023년도 인권상황실태조사  
연구용역보고서

# 국제 분쟁상황 속의 인권 문제와 국가인권기구의 역할



National Human Rights Commission of Korea



# 국제 분쟁상황 속의 인권 문제와 국가인권기구의 역할

2023년도 국가인권위원회 일반 과제 실태조사  
연구용역보고서를 제출합니다.

2023. 12. 01.

연구수행기관 국제개발컨설팅(유) KODAC

연구책임자 광재성(경희대학교)

연구원 김혜정(인권 컨설턴트)

권구순(UNDP)

장준영(한국외국어대학교)

하상섭(한국외국어대학교)

황준서(성공회대학교)

연구보조원 최유진(국제개발컨설팅(유) KODAC)

자문위원 이성훈(인권전문가)

이태호(참여연대)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,  
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

# 목 차

## [약어표]

<b>제1장. 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 및 범위 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 내용 및 범위 .....	4
제2절. 분쟁상황 속 국가인권기구의 역할에 관한 국제기준 .....	15
1. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙 .....	15
2. 세계국가인권기구연합(GANHRI) 등금심사소위원회(SCA)에서 채택한 인증소위 일반관찰(General Observations of the Sub-committee on Accreditation) .....	18
3. 서울선언(Seoul Declaration) .....	19
4. 키이우 언선선언(Kyiv Declaration) .....	20
5. 유럽국가인권기구네트워크(ENNHRI) ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’ .....	22
제3절. 아시아태평양 지역 인권기구 현황 조사 .....	26
1. 인권기구 협력체 .....	26
2. 지역협력기구 .....	30
3. 비정부기구연합 .....	35
제4절. 분쟁의 양태 및 분류 .....	36
1. 분쟁의 개요 .....	36
2. 탈냉전 후 무력분쟁의 양태 .....	38
3. 무력분쟁의 사회적 영향 .....	42
4. 무력분쟁과 인권법의 적용 .....	46
<b>제2장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 인권침해 양상 분석</b> .....	49
제1절. 아시아태평양 지역 분쟁과 인권 문제 발생 배경 분석 .....	49
제2절. 아시아태평양 지역 인권침해 패턴 분석 .....	54

1. 정권에 의한 국가폭력 .....	54
2. 다수 종족 vs 소수 종족 간 갈등 .....	56
3. 다수 종교 vs 소수 종교 간 갈등 .....	59
제3절. 국가별 인권침해 사례 분석 .....	62
1. 미얀마 연방 .....	62
2. 필리핀 .....	83
3. 아프가니스탄 .....	98
4. 인도네시아 .....	123
5. 인도 .....	141
6. 피지: 남태평양 국가들의 기후변화와 인권침해 .....	159
<b>제3장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 국가인권기구 활동 분석 .....</b>	<b>166</b>
제1절. 조사 목적 및 방법 .....	166
1. 조사목적 .....	166
2. 조사방법 .....	166
제2절. 조사 내용 .....	171
1. 국가인권기구 기능 및 역할 실태 .....	171
2. 아시아태평양지역 국가인권기구의 무력분쟁 상황 평가 .....	189
3. 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제규범 .....	203
제3절. 중점 국가 인권기구 활동 사례 분석 .....	208
1. 미얀마 연방 .....	208
2. 필리핀 .....	209
3. 아프가니스탄 .....	210
4. 인도네시아 .....	211
5. 인도 .....	212
6. 피지 .....	213
<b>제4장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인 제안 ..</b>	<b>215</b>
제1절. 요약본 .....	215
제2절. 전체 가이드라인 .....	217
제3절. 국별 국가인권기구 사례 .....	240

제5장. 결론 ..... 251

참고문헌 ..... 255

(별첨1) 대면 설문조사 문항 ..... 271

(별첨2) APF 회원 국가인권기구 대상 서면 설문조사 문항 ..... 273

(별첨3) ANNI 회원 대상 서면 설문조사 문항 ..... 278

(별첨4) 지속가능한발전목표 (UN-SDGs) ..... 280

## 〈표 차례〉

[표1] ENNHRI 가이드라인의 전략적 단계 (Strategic Steps) .....	24
[표2] ENNHRI 가이드라인의 상황별 인권침해 분류 및 국가인권기구의 역할 .....	25
[표3] 연구대상국의 주요 특징(2022) .....	51
[표4] 연구 대상국의 각종주요 지수(2022) .....	53
[표5] 마르코스 체제하 선거폭력 현황 .....	86
[표6] 아프가니스탄의 민족 분포 .....	108
[표7] 아프가니스탄 종교 구성 .....	113
[표8] 1차 자료 수집 방법 및 주요 내용 .....	167
[표9] APF 회원국 대상 설문조사 구성 .....	168
[표10] ANNI 회원기구 대상 설문조사 구성 .....	170
[표11] 면접조사 참가자 현황 .....	189
[표12] 무력분쟁의 단계 별 정의 .....	193
[표13] 설문응답-무력분쟁 상황 속 국가인권기구 수행 가능 역할 유형화 .....	194

## 〈그림 차례〉

[그림1] GANHRI 회원국 .....	27
[그림2] APF 회원국 .....	28
[그림3] ASEAN 회원국 지도 .....	30
[그림4] SAARC 회원국 .....	32
[그림5] PIF 회원국 .....	34
[그림6] 국가 기반의 무력분쟁 양태 (1946-2022) .....	39
[그림7] 주요 무력분쟁의 희생자 현황 .....	40
[그림8] 무력분쟁의 지역별 사망자 현황(1989~2022) .....	43
[그림9] 강제 이주민 현황(1990~2022) .....	46
[그림10] 식민시기 미얀마의 사회구조 .....	68
[그림11] 여카잉주와 로힝자족 거주지역 .....	75
[그림12] 두테르테 체제에서 선거폭력 현황 .....	87
[그림13] 해양 동남아의 이슬람교 전파 경로(좌)와 민다나오섬1 .....	90
[그림14] 해양 동남아의 이슬람교 전파 경로(좌)와 민다나오섬2 .....	92
[그림15] 아프가니스탄 다민족 사회 및 점유지 구분 .....	105
[그림16] 아프가니스탄 민족 지도 .....	107
[그림17] 아프가니스탄의 민족 언어학 집단 분포도 .....	109
[그림18] 아프가니스탄 이슬람 세력 분포: 수니파/시아파 .....	113
[그림19] 인도네시아 지도 .....	129



[그림20] 파푸아주 .....	131
[그림21] 인도네시아 종교 분포 및 점유 비율 .....	138
[그림22] 인도의 언어 지도 .....	142
[그림23] 인도의 종교 분포 .....	142
[그림24] 인도의 지역별 언어 구분 .....	144
[그림25] 인도 잠무-카슈미르 분쟁 지역 .....	147
[그림26] 인도 북동부 8개주 소외 지역 .....	150
[그림27] 인도의 종교 개종 금지법 적용/비적용 지역 구분 .....	154
[그림28] 피지 기후변화로 인한 경제·사회적 피해 정도 .....	162
[그림29] 면접면접조사 응답자 지역 현황 .....	189
[그림30] 설문응답-면접면접조사 응답자들의 자국의 무력분쟁 상황 평가 .....	191
[그림30] 설문응답-각국 인권기구의 지역 내 무력분쟁 상황 평가 .....	191
[그림31] 국가인권기구별 무력분쟁 상황 모니터링 기능 담당 부서 .....	193
[그림32] 설문응답-무력분쟁 상황에서 국가인권기구의 개입 시점 .....	194
[그림33] 설문응답-분쟁 이전 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할 .....	196
[그림34] 설문응답-분쟁 진행 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할 .....	197
[그림35] 설문응답-분쟁 이후 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할 .....	198
[그림36] 설문응답-향후 강화하고자 하는 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 .....	199
[그림37] 설문응답-분쟁상황에서 국가인권기구 역할 관련 국제규범 우선순위 .....	204
[그림38] 설문응답-분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권제도 우선순위 ..	205
[그림39] 설문응답-서울선언에 대한 국가인권기구의 인지도 .....	206

## 〈글상자 차례〉

[글상자1] 국가인권기구의 주요 임무 .....	171
[글상자2] 아프가니스탄 독립국가인권위원회의 주요 기능 .....	172
[글상자3] 호주 인권위원회 주요 조사 법률 사항 .....	173
[글상자4] 바레인 국가인권기구의 역할 .....	173
[글상자5] 인도 국가인권위원회 역할 .....	175
[글상자6] 이라크 고등인권위원회 역할 .....	177
[글상자7] 요르단 국가인권센터 기능 .....	177
[글상자8] 카자흐스탄 국가인권센터 역할 .....	178
[글상자9] 대한민국 국가인권위원회 기능 .....	178
[글상자10] 키르기스스탄 옴부즈맨 활동 영역 .....	179
[글상자11] 말레이시아 인권위원회 임무 .....	180
[글상자12] 몰디브 인권위원회 주요 활동 .....	181

[글상자13] 몽골 국가인권위원회 수행 임무 .....	181
[글상자14] 미얀마 국가인권위원회 수행 임무 .....	182
[글상자15] 네팔 국가인권위원회 주요 임무 .....	182
[글상자16] 뉴질랜드 국가인권위원회 주요 임무 .....	183
[글상자17] 오만 인권위원회 운영 영역 .....	183
[글상자18] 팔레스타인 독립인권위원회 .....	184
[글상자19] 필리핀 인권위원회 활동 분야 .....	185
[글상자20] 카타르 국가인권위원회 주요 임무 .....	185
[글상자21] 사모아 옴부즈맨사무소 주요 기능 .....	186
[글상자22] 스리랑카 인권위원회 주요 임무 .....	187
[글상자23] 태국 국가인권위원회 수행 임무 .....	187
[글상자24] 동티모르 인권 및 정의 옴부즈맨사무소 주요 임무 .....	188
[글상자25] 설문응답-자국의 무력분쟁 상황 평가 내용 일부 발췌 .....	190
[글상자26] 설문응답-지역 내 무력분쟁 상황 평가 내용 일부 발췌 .....	192
[글상자27] 설문응답-분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 대한 증언 .....	195
[글상자28] 설문응답-국가인권기구의 역할 강화 방향에 대한 추가의견 .....	200
[글상자29] 설문응답-무력분쟁 상황 시 주요 대응 인권침해 사례 .....	200
[글상자30] 설문응답 - 국가인권기구 역할 수행의 장벽 .....	201
[글상자31] 국가인권기구 역할에 대한 설문 결과 소결 .....	202
[글상자32] 설문응답 - 국제인권규범에 대한 주요 의견 정리 .....	206
[글상자33] 미얀마 국가인권기구 활동의 시사점 .....	209
[글상자34] 필리핀 국가인권기구 활동의 시사점 .....	210
[글상자35] 아프가니스탄 독립국가인권위원회 활동의 시사점 .....	211
[글상자36] 인도네시아 인권위원회 활동의 시사점 .....	212
[글상자37] 인도 인권위원회 활동의 시사점 .....	213
[글상자38] 피지 인권위원회 활동의 시사점 .....	214

## 〈부록 차례〉

[부록1] 탈레반 정권의 인권침해 .....	105
[부록2] 종교 갈등과 분쟁: ISKP 세력에 대한 이해 .....	115
[부록3] 아프가니스탄 지역의 주요 침해 권리 .....	118
[부록4] 1965년 9월 30일 운동, 혹은 9.30 쿠데타(G30S/PKI) .....	125
[부록5] 인도네시아 정부의 인권침해 .....	132
[부록6] 종족 분리 운동 사례: 동티모르 .....	136
[부록7] 인도 여성의 인권침해와 기후위기 .....	155
[부록8] 분쟁 이후 스리랑카의 상황 .....	198

## 【 약 어 표 】

약어	영문	국문
AFSPA	Armed Forces Special Powers Act	군인특별권한법
AICHR	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights	아세안 정부간 인권위원회
ANNI	Asian NGOs Network of National Human Rights Institutions	아시아국가인권기구감시네트워크
APF	Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions	아시아태평양 국가인권기구포럼
ARSA	Arakan Rohingya Salvation Army	여카잉로HING자구원군
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	동남아시아국가연합
BARMM	Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao	방사모로무슬림자치구
BCP	Burma Communist Party	버마 백기적기 공산당
BIFF	Bangsamoro Islamic Freedom Fighters	방사모로 이슬람자유전사
BMA	Bangsa Moro Army	모로국가군
BMLO	Bangsa Moro Liberation Organization, Bangsa Muslim Islamic Liberation Organization	모로국가해방기구
CEDAW	Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women	여성차별철폐협약
CNF	Chin National Army	친족군
CPB	Communist Party of Burma	버마 백기적기공산당
DAB	Da Afghanistan Bank	아프가니스탄 중앙은행
EAO	Ethnic Armed Organization	소수 종족 무장단체
EIU	Economist Intelligence Unit	이코노미스트 인텔리전스 유닛
ENNHRI	European Network of National Human Rights Institutions	유럽국가인권기구네트워크
EU	European Union	유럽연합
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions	세계국가인권기구연합
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
HRBA to Conflict Resolution)	Human Rights Based Approach to Conflict Resolution	인권 기반 갈등 해결 접근

ICC	International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions	국가인권기구 국제조정위원회
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	시민적·정치적 권리에 관한 국제규약
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Culture Rights	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약
ICG	International Crisis Group	국제 위기관리그룹
IDP	Internal Displaced Persons	국내 난민
IED	Improvised Explosive Device	급조폭발물
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
INGOs	International Non-governmental Organizations	국제비정부기구
ISKP	Islamic State Khorasan Province	이슬람 무장단체
KA	Karenni Army	까렌니군
KIA	Kachin Independence Army	꺼친 독립군
KMT	Kuomintang	국민당
KNDO	Karen National Defence Organization	까렌족 방위기구
KNLA	Karen National Liberation Army	까렌족 해방군
MILF	Moro Islamic Liberation Front	이슬람 해방전선
MIM	Muslim Independence Movement	민다나오 독립운동
MNDO	Mon National Defense Organization	몽족방위기구
MNLF	Moro National Liberation Front	모로민족해방전선
NAP	National Action Plan	국가인권정책기본계획
NGOs	Non Government Organizations	비정부기구
NLD	National League for Democracy	국민민주주의연합
NRF	National Resistance Front	국가저항전선
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	유엔인권최고대표사무소
OIC	Organization of the Islamic Conference	이슬람회의기구
PDF	People's Defence Force	시민 방위군
PDPA	People's Democratic Party of Afghanistan	아프가니스탄 인민민주당
PIF	Pacific Islands Forum	태평양제도포럼

PKI	Partai Komunis Indonesia	인도네시아 공산당
PNO	Pa O National Organization	빠오족기구
PRB	Population Reference Bureau	인구참조국
PVO	People's Volunteer Organization	인민의용군
R2P	Responsible to Protect	인권보호책임
RSS	Rashtriya Swasyamsevak Sangh	민족자원봉사단
SAARC	South Asia Association for Regional Cooperation	남아시아지역협력연합
SCA	Sub-Committee on Accreditation	등급심사소위원회
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능발전목표
SEANF	Southeast Asia National Human Rights Institution Forum	동남아시아국가인권기구포럼
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence	성 및 젠더 기반 폭력
UN	United Nations	국제연합
UN HRDDP	UN Human Rights Due Diligence Policy,	유엔인권실사정책
UN OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔 인도지원조정실
UNAMA	UN Assistance Mission in Afghanistan	유엔아프간지원단
UNCHR	United nations Commission on Human Rights	유엔인권위원회
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNFPA	United Nations Population Fund,	유엔인구기금
UNHCR	United Nations High commissioner for Refugees	유엔난민기구
UNHRC	United Nations Human Rights Council	유엔인권이사회
UNIPCC	UN Intergovernmental Panel on Climate Change	유엔기후변화에 관한 정부간 협의체
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	유엔동티모르 과도행정기구
UPR	Universal Periodic Review	국가별 인권상황 정기검토
USDA	Union Solidarity and Development Association	연방단결발전연합
VHP	Vishva Hindu Parshad	세계힌두협회
WFP	World Food Programme	세계식량계획



# 제1장. 서론

## 제1절 연구의 목적 및 범위

### 1. 연구의 목적

전 세계적으로 각종 전쟁과 내전 등이 끊임없이 발생하는 상황에서 국제연합(United Nations, UN)은 인권 비상 상황과 잔혹 행위를 방지하기 위해 평화권에 관한 선언을 채택하고, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 16번 목표로 ‘평화, 정의 및 제도 구축’을 선정하는 등 분쟁상황 속에서 인권 보호 및 증진을 위해 노력하고 있다. 특히 1994년 르완다 대학살과 1999년 코소보 사태를 계기로 대규모 인권침해와 국가폭력에 대한 집단적 대응의 필요성이 부각 되면서, 2005년 UN은 특정 국가가 집단학살, 전쟁 범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄 등으로부터 자국 시민을 보호하지 않거나 할 수 없는 경우, 국제사회가 시민을 보호하기 위해 개입할 수 있는 인권 ‘보호책임(Responsible to Protect, R2P)’ 원칙을 만장일치로 채택한 바 있다.

냉전 종식 후 국가 내 무력분쟁은 1990년대 초반 최고조에 달한 후 감소 추세를 보였으나, 2014년을 기점으로 다시 급증하게 된다. 2010년대는 아랍의 봄 이후 연쇄적으로 발생한 내전과 알카에다와 이슬람국가와 같은 테러 무장단체의 영향으로 분쟁이 증가했고, 2020년 에티오피아 정부군과 북부 티그레이 지역을 장악한 반군 티그레이 인민해방전선(Tigray People’s Liberation Front)간 분쟁, 2022년 러시아와 우크라이나 간 전쟁, 2023년 10월 팔레스타인 하마스(Hamas)의 이스라엘 침공으로 인한 이스라엘-하마스 전쟁 등으로 큰 인명 손실이 발생했다.

이와 같은 대규모 분쟁, 기후 위기, 불평등 심화, 팬데믹 및 질병의 발생 등으로 전 세계적 인도적 위기가 심화되면서 국제사회의 지원 확대 필요성이 높아지고 있다. 코로나19 팬데믹 여파와 러시아와 우크라이나 전쟁 영향에 대응하기 위한 노력이 가시화되어 국제사회의 인도적 지원 총규모는 2013년 145억 달러에서 2022년 402억 달러로 2.8배 증가하였는데, 2022년에는 전년 대비 34.5% 증가하여 큰 상승 폭을 보였다. 이에 인도적 지원의 국제 조정 역할을 담당하는 UN 인도지원조정실(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA)은 국제사회가 직면한 과제에 변혁적으로 대응하기 위해 △지역 특성에 부합하는 사람 중심의 일관된 인도주의 대응, △

체계적이고 예측 가능한 지원의 접근성 제고, △장기 국내 피난민에 대한 영속적인 해결방안 마련, △누구도 소외되지 않는 포용적인 대응, △혁신적이고 촉매적인 성과를 위한 자원 조성, △변화하는 환경의 리스크 및 동향에 대한 전략적 분석의 필요성을 강조하였다(대외경제정책연구원, 2023).

그럼에도 불구하고, 최근의 러시아와 우크라이나 간 분쟁과 이스라엘-하마스 전쟁에서 보듯이, 대규모 인명피해가 발생했음에도 긴급 인도적 지원의 공간이 적절하게 형성되지 않는다는 문제점이 제기되었다.

무력분쟁을 겪은 사회는 막대한 인명피해로 사회적 비용과 더불어 정치·경제·사회적 시스템의 해체라는 총체적 문제를 겪는다. 평화는 인간의 지속적 발전과 번영을 위해 달성해야 하는 필수적인 가치 중 하나로, 최근 국제사회에서는 평화 및 갈등해결에 대한 인권기반 갈등해결 접근(Human Rights Based Approach to Conflict Resolution, HRBA to Conflict Resolution)이 강조되고 있다. 2017년 UN은 세계은행(World Bank)과 공동으로 ‘평화를 향한 길: 폭력 분쟁을 예방하기 위한 포괄적 접근법(Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict)’이라는 보고서를 발표하였는데, 해당 보고서에서는 대규모 인권침해나 사회구조적 불평등이 분쟁과 불안정의 주요 원인으로 작동하는 점을 상기시키면서 인권이 적극적으로 보장되는 포용적인 사회를 만들어 분쟁의 원인을 해소해야 한다고 강조한다. 즉, 그동안 상호배타적 관계로 여겨져 온 인권 규범과 갈등 해결 접근이 오히려 평화 증진을 위한 상호불가분의 관계에 있기에, 상호 발전을 도모하는 상승효과를 추구해야 한다는 것이다.

본 연구의 대상인 국가인권기구는 국가로부터 위임받은 다양한 인권 이슈를 담당하며, 독립된 기구로서 분쟁상황에서의 인권 증진 및 보호, 그리고 평화 구축을 위해 중요한 역할을 담당한다. 국가인권기구는 분쟁을 예방하고, 분쟁 중 침해된 인권 문제를 해결하며, 분쟁 해결 및 평화 구축을 도울 수 있다. ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙, Paris Principles)’은 국가 비상사태나 쿠데타 발생 시 국가인권기구의 역할에 대한 명확한 지침을 제시하지 않으나, 분쟁상황에서도 독립성을 유지하며 인권의 보호 및 향상을 위해 노력해야 한다고 명시하고 있다. 세계국가인권기구연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI)의 등급심사소위원회(Sub-Committee on Accreditation, SCA)에서 채택한 ‘General Observations(일반 관찰) [2.5조]’는 쿠데타나 국가 비상 상황에서 국가인권기구의 역할’ 부분을 보면, 국가인권기구는 모든 상황에서 인권, 민주주의 원칙, 법치 강화를 존중하고 보장해야 하며, 여기에는 분쟁 또는 비상사태 상황에서 긴급한 인권침해 문제를 해결하기 위해 모니터링, 문서화, 공개 성명서 발표, 언론을 통한 정기적이고 상세한 보



고서 발표가 포함될 수 있다고 언급하기도 하였다.

국가인권기구는 국가기관에 자문을 제공하고 인권상황을 모니터링·보고·연구하며 인권 교육 및 인식 제고 활동을 할 수 있는데, 이러한 국가인권기구의 광범위한 인권 업무 범위를 고려해, 분쟁 예방·관리·해결에 인권기반 접근방식을 적용할 수 있다. 인권 프레임워크는 의무 부담자에게 책무성을 묻고, 정책과 법률에 조언할 수 있으며, 소외된 그룹의 참여를 보장한다. 또한, 국제적으로 승인된 SDGs 16은 평화롭고 포용적인 사회증진의 실현을 목적으로 하며, 폭력·살인·인신매매·성폭력 위협 등의 인권 문제를 해결하고 개인의 권리를 보호하기 위해 독립적인 국가인권기구 설립을 강조하였다.

그러나 분쟁상황에서 국가인권기구는 재정 및 인적 자원 부족, 모니터링을 위한 정보 접근성을 제한받을 수 있으며, 국가인권기구와 직원, 인권 옹호자(Human Rights Defenders)들이 생명과 안전에 위협을 받기도 하고, 정치적 맥락에서 독립성이 훼손될 가능성도 존재한다. 이에 따라, GANHRI는 2004년 서울에서 개최된 제7차 국가인권기구대회에서 분쟁과 대테러 과정에서의 인권 보호를 위한 국가인권기구의 역할 및 실현 절차 등을 천명한 ‘서울선언(Seoul Declaration)’을 채택하였고, 2014년 러시아의 크림반도 합병과 돈바스 전쟁 이후 유럽국가인권기구네트워크(European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI)와 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)이 2015년 공동으로 채택한 ‘분쟁과 분쟁 후 상황에서 인권 기구의 역할에 관한 키이우 선언’도 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할을 강조하였다. 이후 우크라이나 국가인권기구(인권 옴브즈맨)는 위 선언에 근거하여 러시아와 우크라이나 분쟁으로 인한 인권침해 문제에 적극 개입한 바 있다.

본 연구는 위와 같은 배경으로, 국제 분쟁상황 속의 인권침해 문제에 대한 분석과 함께 이에 따른 국가인권기구의 역할에 대한 가이드라인 구축의 필요성에 부응하고자 진행 시작되었다. 특히, 여전히 분쟁상황이 존재하지만, 아직 국가인권기구에 대한 가이드라인이 부재한 아시아태평양(아·태) 지역의 현실을 감안하여 맞춤형으로 작성하였다. 이를 위해 관련 국제기준·선언·가이드라인 등을 소개하고, 아·태 지역 국가인권기구 현황 및 분쟁의 양태 및 분류를 조사하여 분쟁상황에서 발생가능한 인권침해 패턴을 분석했다. 또한 아·태 지역 국가인권기구의 무력분쟁 상황에 대한 평가 및 대응 실태를 직접 조사하여 그 결과를 분석한 뒤, 지역적 특수성을 고려한 분쟁상황 속 아·태 지역 소재 국가인권기구가 참고할 수 있는 가이드라인을 제시하였다.

## 2. 연구의 내용 및 범위

### (1) 분쟁상황 속 국가인권기구의 역할에 관한 국제기준

본격적인 연구를 시작하기 전에, 분쟁상황에서 국가인권기구의 지위와 역할은 무엇인지 관련 국제기준을 소개하였다. 먼저 1993년 비엔나 세계인권대회와 UN 총회에서 공식적으로 채택된 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙)’은 국가 비상사태나 쿠데타 발생 시 역할에 대한 명확한 지침을 제시하지 않았으나, 국가인권기구는 어떤 상황에서도 독립성을 유지하며 인권의 보호 및 향상을 위한 권한을 가져야 한다는 내용을 확인하였다.(Global Alliance of National human Rights Institutions, 2018) 이어서 ENNHRI가 2020년 발표한 ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’에서 분쟁상황에 적용되는 UN 파리원칙을 12개 주제별로 나누어 설명한 부분을 소개하였다. 여기에는 △광범위한 권한과 기능, △적용 가능한 국제 표준, △독립성, △위협에 놓인 국가인권기구를 위한 ENNHRI와 국제 지원, △공정성과 중립성, △객관성, △다원주의, △지역·국가 그리고 국제적 참여, △시민사회와 인권 옹호자, △지역 및 국제 인권 메커니즘, △책무성과 투명성, △인권 활동가를 위한 국가인권기구 지원이 포함된다.

그밖에 GANHRI의 SCA에서 채택한 ‘일반관찰 [2.5조]’는 쿠데타나 국가 비상 상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 내용을 소개하였다. 또한 2004년 서울에서 개최된 제7차 국가인권기구대회에서 분쟁과 대테러 과정에서의 인권 보호를 위한 국가인권기구의 역할 및 실현 절차 등을 천명한 ‘서울선언’과 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 키이우 선언을 차례로 분석하였다. 마지막으로 2020년 ENNHRI에서 2020년 9월 발표한 ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’의 내용을 구체적으로 언급하여 분쟁상황에서 국가인권기구가 어떤 역할을 해야 하는지, 우선순위는 무엇인지 모범 사례와 함께 소개하여 본 연구보고서에 필요한 내용을 자세히 분석하였다.

### (2) 아시아태평양지역 국가인권기구 현황조사

아·태 지역 국가인권기구 사례분석 진행에 앞서 아·태 지역의 인권 기구 및 시스템 현황을 살펴보았다. 이를 위해, 인권기구 협력체인 △세계국가인권기구 연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), △아시아태평양 국가인권기구포럼(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF), △동남아시아국가인권기구포럼(Southeast Asia National Human Rights Institution Forum, SEANF), 지역 협력기구인 △동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), △남아시아

아지역협력연합(south Asia Association for Regional Cooperation, SAARC), △태평양제도포럼(Pacific Islands Forum, PIF), 그리고 비정부기구연합인 △아시아 국가인권기구 감시네트워크(Asian NGOs Network of National Human Rights Institutions, ANNI) 등을 간략히 살펴보고, 분쟁 발생 시 기구에서 제안하고 있는 기준 등을 분석하였다.

### (3) 분쟁의 양태 및 분류

집단의 범위에서 분쟁은 집단 내 과업과 절차에 대한 이견, 기호·성향·성격의 차이에서 연유된 관계성, 그리고 정치, 종교, 윤리, 규범 등의 깊은 신념에서 근거한 정체성과 가치관의 차이가 발생하며, 이러한 집단의 분쟁이 조직화된 폭력과 결부되면서 무력분쟁 혹은 전쟁의 형태로 표출된다. 일반적으로 무력분쟁은 국가, 민족, 기타 단체 간 조직적, 폭력적, 장기적인 충돌이 행해지는 상태를 의미하고 주로 극단적 침략행위와 사회적 붕괴, 대규모 살상 등으로 유형화된다.

탈냉전 후 국지적 무력 충돌의 주요 원인을 살펴보면 첫째, 정부의 무능으로 기본적 통치 거버넌스를 제도화하지 못하고 국민 권익의 보호 책무를 이행하지 않거나 역량이 결여된 경우이다. 둘째, 사회적 계층 간 불평등으로 인해 공공서비스와 사회적 편익의 접근성이 제한되고, 이러한 불평등이 구조화되어 경제적으로 취약하게 되면서 집단적 고충이 증가된다. 셋째, 종족과 종교적 반감에 기반하여 인권 및 소수자의 권리를 심각하게 침해하는 것이다. 넷째, 핵심 천연자원의 통제권 확보와 정권 쟁취의 욕구가 결부되면 무력분쟁의 발생 강도가 증가된다. 마지막은 기후변화로 인한 환경자원의 고갈로 자원을 선점하거나 자연재난의 증가로 이주가 증가하며 이주민과 수용 지역사회 간의 갈등이 발생하며 이는 분쟁의 소지가 되고 있다.

과거 무력분쟁 상황에서는 국제인도법을, 평시에는 국제인권법을 적용한다는 양분론이 있었으나, 무력분쟁 및 평화 구축 과정에서 심각한 인권침해 사례가 지속적으로 발생하며, 유엔인권위원회(United Nations Commission on Human Rights, UNCHR)<sup>1)</sup>는 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’은 인도법 규정이 규율하는 무력분쟁시에도 동일하게 적용되어야 한다는 의견을 제시하였고(UNHRC, 2001; 2004), 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council, UNHRC)도 국제인권법의 특별법 우선원칙(lex specialis)을 고려하면서도 무력분쟁시 인권 보호 필요성과 국제 인권법에 의한 보호는 지속되어야 한다는 것을 환기하였다.

1) 1946년 유엔경제사회이사회 산하 기관으로 설립돼 인권 보호 및 신장을 위한 활동·연구를 전개했으나, 2006년 유엔인권이사회(UNHRC)로 개편·발전되면서 활동이 종료됐다.

#### (4) 연구 대상국 및 국가별 사례 분석

전 세계 80억 인구의 약 61%(37억)가 거주하는 아·태 지역은 광활한 지리만큼이나 종족, 종교, 문화, 정치, 경제, 사회 등 다방면에 걸쳐 다양성으로 대변되어 사실상 단일지역으로 분류할 수 없고, 이에 따라 다양한 인권 문제에 직면해 있다. 본 연구에서 의미하는 아·태 지역은 UN 지역별 분류에 따라 아시아태평양국가(Asia-Pacific States) 총 56개를 포함한다.<sup>2)</sup>

남태평양지역을 제외한 아시아지역은 2차 대전이 종료된 이후 10년 이내 모두 독립했으나 식민당국의 자의적인 국경선 획정, 식민 유산의 청산 등 독립을 준비하는 과정에서 구성원 간 갈등이 적지 않았다. 나아가 이념 대결의 공간 속에서 신생 정부는 국가 발전에 우선순위를 부여함에 따라 국가폭력을 정당화하거나 인권 문제를 등한시하는 공통점도 내재한다. 독립이 늦었던 남태평양지역 국가에서도 선주민과 이주민 갈등, 식민 종주국의 정치·경제적 영향력이 작동함으로써 안정적인 국민국가의 출범을 저해해 왔다. 많은 신생국에서 기본적인 인권의 세계적 보편성을 거부하는 문화적 상대주의는 사회가 아닌 국가에 의해 추동 및 왜곡되는 경향이 있었다. 특히, 다문화로 구성된 아·태 지역의 사회적 다양성을 국가가 독점함으로써 인권 보호와 신장이라는 외부의 권고에 저항하고 인권에 대한 국제적 기준을 완강히 부정하는 특수성이 강조된다. 아프가니스탄, 미얀마처럼 군사적 갈등과 지역적 긴장의 문제 등 분쟁상황이 다수 발생하고 있음에도 반인륜 범죄에 대한 인권보호 및 국가인권기구의 구체적인 역할에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않고 있다.

본 연구는 아·태 지역 국가 중 ‘미얀마 연방, 필리핀, 인도네시아, 아프가니스탄, 인도, 피지’총 6개국을 집중 연구 대상국으로 선정했다. 지역별로 동남아시아 3개국(미얀마연방, 필리핀, 인도네시아)과 서남아시아 2개국(아프가니스탄, 인도), 그리고 마지막으로 태평양 1개국(피지)으로 소지역별 형평성을 고려하였다. 이들은 분쟁 과정 중인 국가(미얀마연방, 인도, 인도네시아:서파푸아)와 분쟁 이후 국가(아프가니스탄, 필리핀, 피지, 인도네시아:동티모르)로도 구분된다.

연구 대상국 6개국은 공통 적으로 장기간에 걸친 서구 식민지를 경험했고, 독립 이후 중앙정부는 국민국가 건설 명분으로 소수를 배제 또는 탄압하거나,

2) 아시아태평양 국가는 다음과 같다. 아프가니스탄, 바레인, 방글라데시, 부탄, 브루나이 다루살람, 캄보디아, 중국, 사이프러스, 북한, 피지, 인도, 인도네시아, 이란, 이라크, 일본, 요르단, 카자흐스탄, 키리바시, 쿠웨이트, 키르기스스탄, 라오스, 레바논, 말레이시아, 몰디브, 마셜제도, 마이크로네시아, 몽골, 미얀마연방, 나우루, 네팔, 오만, 파키스탄, 팔라우, 파푸아뉴기니, 필리핀, 카타르, 대한민국, 사모아, 사우디아라비아, 싱가포르, 솔로몬제도, 스리랑카, 시리아, 타지키스탄, 태국, 동티모르, 통가, 튀르키예, 투르크메니스탄, 투발루, 아랍에미리트연합국, 우즈베키스탄, 바누아투, 베트남, 예멘

경우에 따라 강압적으로 동화하려고 시도했고, 그 과정에서 동원된 국가폭력은 개인보다 공동체의 번영이라는 명분으로 정당화되기도 했다. 일부 국가에서는 내부 식민지 개념에 따라 중앙정부가 변방의 소수집단을 강력히 통제해 왔고, 이로 인해 중앙과 지방과 갈등이 끊이지 않았다. 지방은 그들의 자율성과 종속적 구도를 회복하기 위해 군대를 조직하기도 하고 시민사회의 일원이 되어 중앙에 지속적인 반기를 들었다.

본 연구에서는 아·태 지역의 역사·문화적 맥락을 고려하여, △정권에 의한 국가폭력으로 인한 인권 문제, △다수 종족과 소수 종족 간의 갈등으로 인한 인권 문제, △다수 종교와 소수 종교 간 갈등으로 인해 발생하는 인권 문제의 세 가지 요소를 기준으로 국가별 인권침해 패턴을 분석하고 상호 비교한다.

### 가) 정권에 의한 국가폭력

연구 대상국인 아프가니스탄과 미얀마는 모든 인권 지표에서 최저 수준이다. 특히 두 국가는 비교적 최근 국내적으로 정치적 소요가 발생함으로써 이를 진정시키기 위해 적지 않은 국가 자원이 동원되고 있다. 달리 표현하면 정치적 불안의 수준이 상대적으로 높아 분쟁이 일상화되어 있고 정치권력을 장악하려는 집단이 동원하는 폭력과 이에 저항하는 사회세력 간 대결은 더 큰 규모의 갈등을 예고한다. 인도네시아의 경우 군부 통치를 정당화하는 차원에서 1975년 동티모르와 웨스트파푸아(이리안 자야)를 무력으로 합병했는데, 그 과정에서 국가폭력에 희생당한 선주민의 수는 적지 않았다.

한편, 2020년 발생한 코로나19 팬데믹은 낮은 민주화 수준과 저발전 상태에 처한 국가의 경우 허약한 보건 인프라로 인해 인간안보의 위기를 초래함은 물론, 각 정부의 권위주의적 행태도 강화했다. 많은 개도국 정부는 강력한 이동 제한을 시행하거나, 정부의 코로나19 대응에 대한 언론과 시민사회의 비판에 무 관용적으로 대처하는 등, 질병으로 인한 국가 위기 상황의 극복에 있어서도 권위주의적인 행태를 보여왔다.

### 나) 다수 종족과 소수 종족 간 갈등

연구 대상 6개국은 모두 다종족 국가로서 정치·경제적 헤게모니를 장악한 다수 종족이 소수 종족을 통제하거나 심지어 통치하는 형태를 띤다. 특히 식민시기를 거치며 소수 종족은 다수와 차별화하는 정체성을 성립하고 이를 바탕으로 독자적 공동체 건설을 시도했다. 소수 종족은 그들의 언어, 문화, 사회구조 등 자율성을 추구하길 희망하며, 이로 인해 다수 종족과 소수 종족 간 갈등은 분쟁을 유인하는 주요 원인이 되고 있다.

### 다) 다수 종교와 소수 종교 간 갈등

종교 갈등도 분쟁의 주요 원인이 된다. 신정일치 체제를 추구하는 아프가니스탄에서는 여성에 대한 차별이 극심하며, 이슬람교를 제외한 이교도를 철저히 배척한다.

다수의 국가에서는 이론적으로 종교의 자유는 보장된다. 그럼에도, 다수 종교가 소수 종교를 탄압하는 행태는 사회적 균열을 심화시키며, 다수 종교로 구성되거나 다수 종교를 지지하는 정부가 종교 문제에 관해서 의도적으로 갈등을 봉합하는 데 관심을 두지 않기도 한다. 결국 소외된 소수 종교는 탄압의 대상이 될 수밖에 없다.

다른 지역과 달리 아·태 지역에서 발생하는 인권침해의 특수성을 분석하기 위해 분쟁 위험지역의 국가별 인권 정보를 파악할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 위의 3가지 기준을 바탕으로 아·태 지역 국가 중 총 6개의 국가(미얀마 연방, 필리핀, 인도네시아, 아프가니스탄, 인도, 피지)를 선정해 국가별 인권침해 사례를 분석하였다. 그러나 인권 정보의 광범위성을 고려해, 시민·정치적 권리, 경제·사회적 권리, 국내/이주 난민, 인권과 환경과 관련된 정보 위주로 분석하였다.

해당 국가의 인권 관련 제도 및 정책 환경을 분석하기 위해 국가가 비준한 국제 인권 조약 목록, UN 인권 조약기구의 권고내용, UN 국가별 인권상황정기검토(Universal Periodic Review, UPR), UN 인권 특별보고관 보고서를 확인하여 정보를 수집하고, 정부의 국가인권정책기본계획(National Action Plan, NAP) 및 국가인권기구 정책권고도 확인하였다. 특히 SDGs 지표와 연계해 인권 이슈의 우선순위를 파악하고, 국가별 주요 취약 계층이 누구인지, 대상별 권고 비율을 검토했다. 또한, 권리 보유자(Rights Holder)인 취약 계층과 집단의 인권 증진을 위한 국가별 역사 및 정치적 상황을 고려한 분석이 필요하다. 여기서 취약 계층이란 여성·아동·장애인·소수민족·난민·노인 등이 포함되며, 시민·정치적 권리 및 사회·경제적 권리를 우선 적으로 살펴보았다.

## (5) 아시아태평양지역 분쟁 시 국가인권기구 활동 분석

### 가) 조사 목적 및 방법

본 연구는 아·태 지역 국가별 인권 기구들이 분쟁상황을 어떻게 정의하고, 어떠한 지침과 접근을 마련하고 있으며, 어떠한 인적·제도적 매커니즘을 활용하여 분쟁상황에서 인권을 보호 및 증진하기 위해 노력하고 있는지 심층적으로 조사하였다. 이를 위해 APF 회원국과 ANNI 회원단체를 대상으로 설문조사와 면접조사를 병행하여 1차 자료를 수집하였다. APF 회원기구 전체 설문조사 문항은 다음 3가지 영역, △국가별 인권 기구의 분쟁상황 정의 및 대응 방식, △

국가별 인권 기구의 분쟁상황 경험 및 개입 유무, △분쟁상황에서 인권 보호 및 증진에 필요한 수단으로 범주화하여 설계하였다. ANNI 회원단체 대상 설문조사 문항은 다음 2가지 영역, △분쟁상황에서 인권 보호 및 증진을 위한 시민사회의 역할, △분쟁상황에서 인권 보호 및 증진을 위한 국가인권기구의 역할에 관한 의견 수렴으로 범주화하여 설계하였다. 마지막 항목으로는 분쟁상황에서 국가인권기구들이 2004년의 ‘서울선언’에 기반하여 어떠한 새로운 비전과 역할을 강조하고 있는지 파악하고자 한다. 동 서울선언은 분쟁·대테러 과정에서 인권의 보호를 위한 국가인권기구의 역할과 과제를 최초로 명시한 바 있다.

조사 과정에서 비대면 설문조사의 한계를 보완하고 국가인권기구 직원들이 겪는 실질적인 애로사항을 파악하기 위해, 2023년 6월 한국 초청 연수 방문 중인 APF 소속 국가인권기구 직원들을 섭외하여 심층적인 면접조사를 실시하였다. 또한 국가인권기구들만을 상대로 설문조사를 실시하여 자료를 분석하는 경우 국가인권기구들만의 입장을 반영하는 한계를 보완하기 위해, UPR의 형식과 유사하게 인권 관련 비정부기구들을 상대로도 설문조사를 실시하였다. 또한 표본 면접조사 참여자들의 대표성 부족(직원별 경력 편차, 언어와 개념 차이)과 낮은 설문조사 회수율(국가인권기구 34.61%, ANNI 회원단체 6.06%)로 인해 조사의 한계가 있음을 밝힌다. 이를 극복하고자 GANHRI의 각국 인권위원회 등급심사보고서, 아·태 지역 국가인권기구 보고서 등 문헌조사를 보강하여 각국 인권기구의 역할과 실태에 대해 파악하였다.

## 나) 조사 내용

### 1) 국가인권기구 기능 및 역할 실태

설문조사 결과분석에 앞서 아시아·태평양지역 각국 국가인권기구들이 수행하고 있는 상이한 기능과 역할을 파악하였다. 각국 국가인권기구들을 기능별로 유형화하여 전반적인 국가인권기구들의 동향에 대해 이해하고, 향후 현장에서 실행할 수 있는 가이드라인을 마련하는 데에 기여할 수 있기 때문에, APF 소속 국가인권기구의 현황을 제시하고, 각 회원기구별 법적 근거, 구체적인 임무 범위 등에 대해서 정리하였다.

APF 소속 국가인권기구들은 모두 헌법·법률에 설립 근거를 두고 있었다. 일부 사례의 경우 대통령령 등 행정명령으로 먼저 설립된 다음 국회에서 정식으로 법률을 제정하여 설립근거를 강화하기도 했다. 또한 옴부즈맨으로 시작하여 이후 국가인권기구로 기능이 확대된 사례도 있었다. 각국 국가인권기구 중에는 헌법기구로 인정받고 있는 경우도 있었지만, 대부분은 법률로서 독립성을 부여받고 있었다. 각 국가인권기구를 관할하는 법률에서 공통 적으로 규정하고 있는

국가인권기구의 주요 임무는, △인권침해사건 접수 및 조사, △법률, 규칙, 정책에 대한 검토 및 권고안 제출, △인권교육 및 연구 활성화, △국제교류 및 국제인권조약 가입 권고이다. 일부 국가인권기구는 인권침해 사건에서 피해자를 대리하여 독자적으로 소송을 제기할 수 있는 권한을 확보하고 있었으며, 갈등이나 분쟁의 중재 기능을 보유한 국가인권기구도 확인하였다. APF 소속 총 26개 국가별 국가인권기구의 구체적인 설립 배경과 목적, 주요 임무 사항에 대해서도 정리하였다.

## 2) 아시아태평양 지역 국가인권기구 무력분쟁 상황 평가 및 대응실태

### □ 국가인권기구의 무력분쟁 대응 상황 실태

설문 및 면접조사 결과 질문에 응답한 아·태 지역 국가인권기구들 중 절반(50%)이 자국의 무력분쟁 상황이 매우 심각하다고 평가하였다. 분쟁으로 인명 피해가 발생했거나 국가의 기반을 무너뜨려 국가안보를 위협하기 때문이며, 그 밖에도 민족·종교적 충돌, 폭탄테러와 반테러, 정치적 긴장 등을 우려하였다. 특히 각국 인권 기구의 지역 내 무력분쟁 상황에 대해서는 자국 내에 무력분쟁이 존재하지 않는다고 했던 응답자들도 다소 심각하게 보는 것으로 나왔는데, 국경을 넘나드는 무력분쟁의 확산효과(Spill-over Effect) 때문으로 보인다.

다음으로 전반적으로 ‘조사’ 기능을 담당하는 국가인권기구 부서에서 무력분쟁 상황을 모니터링하고 있는 것으로 확인되었다. 다만 각국 국가인권기구들이 별도로 무력분쟁에 구체적으로 대응하는 체계나 부서는 없으나 무력분쟁 상황에서 발생한 인권침해에 대한 진정이나 구제요청을 조사하는 기능이 있는 것으로 조사되었다.

또한 무력분쟁 상황에서 국가인권기구는 모든 단계 전반에 걸쳐 개입할 수 있다고 응답하였으며, 수행할 수 있는 역할로는 △조사 및 모니터링, △분쟁대응, △인식개선, △피해구제로 유형화 할 수 있다. 응답자들은 국가인권기구의 역할로 조사 및 모니터링을 가장 많이 언급하였는데, 이는 인권침해 진정사건에 대한 조사를 의미하였다. 반면 모니터링은 무력분쟁으로 인한 사망자 모니터링부터 분쟁상황 동향 파악, 분쟁 이후 평화협정 모니터링 등 훨씬 더 넓은 범위에서 이루어지고 있었다. 조사와 모니터링은 무력분쟁 상황 중 어느 단계에서나 국가인권기구로서 수행할 수 있는 기능으로 파악할 수 있다. 다만 분쟁 이후 정치적으로 안정적인 상황에서 국가인권기구가 역할을 수행할 수 있다고 응답한 경우, 분쟁이 고조되는 상태에서는 역할 수행에 제약이 있다는 점을 시사하였다. 그리고 분쟁상황 단계별로 분쟁 이전과 진행 단계에서는 중재와 교육, 자문 및 권고, 긴급대응 역할 비중이 높은 반면, 분쟁 이후에는 자문과 정



보 교류가 주요 활동으로 확인되었다.

분쟁상황에서 발생하는 주요 인권침해 사례로는 생명권 박탈, 자유권 침해, 교육권 침해, 기본적 생활필수 서비스 제한 등이 언급되었다. 또한 분쟁상황에서 개입을 어렵게 하는 장벽 요소로 물리적 이동이나 접근을 제약하는 상황, 국가인권기구에 대한 정치적 공격이나 비협조적인 태도, 국가인권기구 활동에 대한 제도적 보호 미흡을 꼽을 수 있었다.

실제로 APF는 정보교류의 장을 제공할 뿐 아니라 각국 국가인권기구의 활동을 옹호하고 증진하는 역할을 한다. 예를 들어 2021년 5월 APF는 군부 쿠데타로 인해 미얀마 국가인권위원회(Myanmar Human Rights Commission)의 기능이 사실상 정지된 상황에 대한 우려와 동시에 국가인권위원회에 대한 지지를 표명하였다. 또한 2022년 아프가니스탄에서 탈레반 정권이 독립국가인권위원회(Afghanistan Independent Human Rights Commission)의 해산을 결정하자, 이에 대한 우려를 표명하며 아프가니스탄 인권위원회 직원들의 활동을 지원하기 위한 연대활동을 실시하였다.

본 결과를 바탕으로 볼 때 향후 분쟁 예방 단계에서 국가인권기구 역할을 강화하고자 할 때 우선순위는 (1) 국가인권기구의 중재 및 교육 역량 강화, (2) 범정부간 회의 및 의견조율에서 국가인권기구의 지위 향상, (3) 국가인권기구의 인권침해 조사 역량 강화를 꼽을 수 있다. 또한 향후 분쟁 진행 단계에서 국가인권기구의 개입을 강화하고자 할 때 우선순위는 (1) 국가인권기구의 평화협상 개입 역량강화, (2) 인권침해 피해자 구제 접근성 강화를 위한 훈련 및 자원 지원, (3) 분쟁상황에서 인권침해 모니터링 체계 개선 등을 꼽을 수 있다. 이어서 향후 분쟁 이후 단계에서 국가인권기구의 역할 강화를 위한 우선순위는 (1) 분쟁상황에서 국가인권기구의 모니터링 역할 및 체계 강화, (2) 국가인권기구의 HRBA 평화구축(Human Rights Based Approach to Peacebuilding) 역량 강화, (3) 국내외 국가인권기구의 정보 네트워크 강화를 제시할 수 있다. 마지막으로 향후 분쟁상황에서 강화하고자 하는 국가인권기구의 역할로는 중재 및 교육, 권고, 조사뿐만 아니라 국제협력과 진실과 화해과정 참여, 정책 개선이 있었다. 이외에도 응답자들은 UN인권기구나 시민사회, 국제 개발협력 파트너들과의 협력을 강조하였다.

#### □ 시민사회단체 의견서 분석

의견을 제출한 단체는 동남아시아 인권 단체로, 캄보디아에서 활동하는 Vision과 인도네시아에서 활동하는 Imparsial이다. 시민사회단체들의 응답에 따르면, 자국의 갈등상황이 매우 심각한 상황이며 여러 형태의 인권침해가 지속적으로 발생하고 있다는 의견을 제시하였고, 여러 측면에서 자국의 무력분쟁

상황에 대한 우려를 표명하였다. 또한 무력분쟁 상황에서 주로 언론의 자유, 탈법적 살해, 자의적 구금과 체포, 납치 및 실종, 강제이주, 범죄화, 표현의 자유, 결사의 자유 등 자유권이 침해당하고 있다고 응답했다. 인권단체들은 자국의 국가인권기구가 보다 독립적이고 강한 기구로서 적극적으로 민주주의와 인권을 증진할 수 있는 역할을 수행하기를 기대하였다.

### 3) 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제규범

본 연구에서는 분쟁상황에서 실행 가능하며, 인권 현장에서 실효성 있는 가이드라인을 설계하기 위해 국가인권기구 역할 관련 국제규범에 대한 국가인권기구와 인권단체의 의견도 조사하였다. 먼저 응답자들은 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제규범에서 가장 강조해야 하는 가치로 '국가기관의 책무성(Accountability)'을 꼽았고 투명성과 협력이 뒤를 이었다. 이어서 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 강화를 위해 국제 인권제도에서 우선적으로 다뤄야 할 기능에 대해서는 교육과 조사 역량 강화를 가장 많이 꼽았다. 의견서를 제출했던 인권단체들은 UN안전보장이사회, UN총회, UN사무총장 등 UN기구들과 아세안(ASEAN) 인권위원회 등 지역 인권기구들이 시민사회와 적극적으로 연대하여 무력분쟁에서 인권침해에 대한 우려를 표명하고, 모니터링을 실시해야 한다고 주장했다.

본 연구에서는 서울선언 채택 이후 약 20년이 지난 지금 각국 인권기구들이 이를 잘 인지하고 있는지, 분쟁상황에서 적극적으로 활용할 수 있었는지 질문하였으나, 서울선언이 국제인권규범으로서 역할을 수행하는 데에 한계가 있다는 사실을 파악할 수 있었다. 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 국가인권규범의 동향에 대한 인식이 각국 인권기구마다 편차가 있기에, 관련 규범의 제정뿐만 아니라 실질적으로 활용할 수 있도록 인식을 개선하고, 구체적인 활용방안을 제시할 필요가 있다.

#### 다) 중점 국가 인권기구 활동 사례 분석

본 연구보고서 2장에서 분석하였듯이 중점 국가 6개국(미얀마 연방, 필리핀, 아프가니스탄, 인도네시아, 인도, 피지)의 국가인권기구 활동 사례를 분석하고 나라별 역할이 갖는 의미를 도출하여 정리하였다.

결론적으로 본 연구는 위와 같은 연구의 범위와 기준을 토대로 분쟁상황 속(분쟁 예방, 분쟁상황 시, 분쟁 이후 등)에서 인권 보호 및 증진을 위해 노력하는 국가인권기구의 역할에 대한 국제기준을 소개하고, 아·태 지역 인권기구 협력체 및 지역협력기구를 조사하고, 분쟁상황 시 아·태 지역의 특수한 역사·문화적 맥락에서 발생하는 인권침해 양상을 국가폭력, 다수 및 소수 종족 간 갈등,

다수 및 소수 종교 간 갈등을 기준으로 구체적인 국가 사례를 통해 분석하며, 아·태 지역 지역 국가인권기구 기능 및 역할 실태를 파악하고 무력분쟁 상황 대응 실태에 대한 평가 및 무력분쟁 상황에서 국가인권기구의 역할 등을 파악하기 위해 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 이를 기반으로 아·태 지역의 군사적, 지역적 분쟁상황에서 인권옹호를 위한 국가인권기구의 역할에 대한 실질적인 가이드라인을 제시하였다.

## (6) 아시아태평양지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인 제안

먼저 본 연구에서 제안하는 ‘아·태 지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인’은 ENNHRI에서 2020년 9월 발표한 ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’ 내용을 참고하였다. 유럽 국가인권기구들은 ENNHRI에게 분쟁상황에서 국가인권기구가 어떤 역할을 해야 하는지, 우선순위는 무엇인지, 업무 한계 설정에 대한 지침을 마련해달라고 요청하였고, 이에 ENNHRI가 키이우 선언 이후 해당 내용을 각 국가인권기구가 어떻게 적용할 수 있는지 구체적 내용 및 사례를 담은 가이드라인을 발간했기 때문에 동 연구에서 소개할 가치가 있다.

본 가이드라인의 첫 번째 특징은 아·태 지역만의 다양한 역사·문화적 맥락을 고려한 세 가지 요소 △정권에 의한 국가폭력, △다수 종족과 소수 종족 간의 갈등, △다수 종교와 소수 종교 간 갈등으로 인해 발생하는 인권 문제를 기준으로 아·태 지역 국가 중 총 6개의 국가(미얀마 연방, 필리핀, 인도네시아, 아프가니스탄, 인도, 피지)를 선정해 국가별 인권침해 사례를 분석하고 **아·태 지역에서 발생하는 인권침해의 특수성**을 분석했다는 점이다. 또한 인권의 광범위성을 고려해, 시민·정치적 권리, 경제·사회적 권리, 국내·이주 난민, 인권과 환경과 관련된 정보 위주로 분석하였다.

두 번째 특징은, 본 연구는 인권 현장에서 실효성 있는 가이드라인을 설계하기 위해 **설문 및 면접조사**를 통해 아·태 지역 국가인권기구의 무력분쟁 대응 상황 실태를 파악하고, 각 국가인권기구가 현재 무력분쟁 상황을 어떻게 인식하고 있는지 어떤 상황을 중점적으로 우려하고 있는지 분석하였다. 또한 무력분쟁 상황에서 국가인권기구가 어떤 역할을 수행 할 수 있는지에 대한 응답을 유형화하고, 분쟁의 예방, 진행, 이후 단계에서 우선 적으로 다뤄야 할 국가인권기구의 역할을 정리 및 제안하였다. 그 밖에도 국가인권기구 역할 관련 국제규범에 대한 국가인권기구와 인권단체의 의견도 조사하여 분쟁상황에서 국가인권기구 역할 관련 국제규범에서 가장 강조해야 하는 가치와, 국가인권기구의 역할 강화를 위해 우선적으로 다뤄야 하는 기능을 분석하였다. 즉 모범적인 사례위주로 작성된 ENNHRI 가이드라인과 달리, 본 연구 보고서는 조사와 수요에 기반 하여 분쟁 시 국가인권기구가 다뤄주었으면 하는 역할 제안이 포함된

가이드라인이라는 점이 특징이다.

세 번째 특징은, 인권 이슈별로 2030 UN SDGs를 연계하여 어떤 지표가 관련되었는지 기재한 것이다. 먼저, 경제·사회적 권리의 경우, 국가인권기구는 모든 행위자에게 SDGs와 경제·사회적 권리와 의 연관성을 명확하게 이해시키는 역할을 하기 때문에, 경제·사회적 권리가 모든 SDGs 성과 검토에 밀접하게 반영되도록 강조해야 한다. 다음으로 시민·정치적 권리의 경우 국가인권기구는 인권침해의 주요 동향을 모니터링 및 보고하고, 인권침해와 분쟁에 대한 조기 경고 메커니즘 역할을 수행하는 등 사회 통합과 평화를 위한 환경을 조성하고 법과 정의에 대한 접근을 지원하고 있다. 또한 국가인권기구는 SDGs 16번 목표의 지표로도 포함되어 있으며, SDGs 데이터 수집에 기여하는 등 다양한 방식으로 목표 달성에 기여하고 있기 때문이다. 특히 가장 많은 세부목표와 지표를 갖고 있는 SDGs 16번의 핵심 개념은 평화, 정의 그리고 포용적인 사회 실현으로, 여기서 평화는 기존의 평화유지(Peacekeeping) 및 평화조성(Peacemaking)과 달리 ‘평화구축(Peace-building)’ 및 ‘지속적 평화(Sustaining Peace)’에 관한 것이다. 평화구축은 사회 내에 존재하는 구조적 갈등을 보다 장기적이며 지속가능한 환경으로 전환시켜 나가기 위해 사회적, 경제적 발전을 도모하고 변화를 추진하는 포괄적 활동을 말한다. 또한 지속적 평화란 분쟁 이후 상황에 치중하는 한계를 극복하기 위해 평화로운 사회에 기여하는 요소 확인 및 갈등 주기의 모든 지점에서 포용적 사회를 만들기 위한 모든 장기적 요구를 고려한다(한국국제협력단, 2018). 따라서 아·태 지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인에서 다루는 모든 인권은 인권기반접근(Human Rights-Based Approach, HRBA)을 기준으로 모든 정책 및 사업에 인권적 관점을 반영하고, 사업형성 단계부터 모든 단계에 적용하고자 하였다. 또한 각 정책과 사업의 기획, 시행, 모니터링과 평가과정에서 HRBA의 핵심원칙인 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성이 고려될 수 있도록 고려하였다.

네 번째 특징은, SDGs의 17개 목표 달성에 있어 취약계층으로 특별히 언급되고 분쟁상황 시 인권적으로 가장 우선시 되어야 하는 권리보유자인 여성, 아동, 소수민족(민족·언어·종교·국가), 국내 난민(Internal Displaced Persons, IDP) 이주 난민(Refugee), 장애인, 노인을 중점적으로 조사하였다. 특히 시민·정치적 권리 및 경제·사회적 권리에서 주요 취약계층의 위험요소 및 침해권리가 무엇인지 살펴보고, 이들의 인권을 보호 및 증진하기 위해 분쟁 예방, 진행, 이후 단계에서 국가인권기구의 역할과 기능을 자세히 서술하였다. 특히 아·태 지역 뿐만 아니라 유럽 등 모든 국가인권기구의 모범사례를 조사하여, 다양한 지역과 맥락 속에 위치한 국가인권기구가 분쟁상황 속에서 실질적으로 본국의 인권상황에 적용 및 실행할 수 있도록 고안하였다.

마지막으로, 본 연구보고서는 아·태 지역에서 총 6개 국가만을 선정해 조사 및 분석이 이루어졌기에 모든 아·태 지역 국가를 포괄하지 못한 한계가 있다. 아·태 지역은 전 세계 인구의 약 60%가 거주할 만큼 지리적 위치가 광활하고 다양한 종족, 종교, 문화, 정치, 경제, 사회 등으로 구성되어 있어 사실상 단일 지역으로 분류하기 어려우며, 다양한 인권 문제에 직면해 있기 때문이다. 또한 APF 회원기구 대상으로 이루어진 설문 및 면접 조사의 회수율이 34.61%로 낮아 표본의 크기가 작고, 국가인권기구의 응답을 보완하기 위한 ANNI 회원단체를 대상으로 한 의견 수렴 설문조사의 회수율도 6.06%로 매우 낮아 표본의 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 4장에서 제시한 가이드라인은 아·태 지역의 국가인권기구가 충분히 참고할 만한 내용을 담고 있다. 향후 본 리포트를 수정 보완하거나 가이드라인을 업데이트하기 위해선 △사례 국가를 조금 더 다양화하고, △각국 국가인권기구 담당자와 직접 면담 또는 방문을 통한 현지 조사를 확대 실시할 필요가 있다.

## 제2절. 분쟁상황 속 국가인권기구의 역할에 관한 국제기준

### 1. 국가인권기구의 지위에 관한 원칙

#### (1) 1993년 비엔나 세계인권대회와 UN 총회에서 공식적으로 채택된 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the Status of National Institutions, 이하 파리원칙)’

파리원칙은 국가인권기구의 원칙을 제시하고 있으나, 국가 비상사태나 쿠데타 발생 시 역할에 대한 명확한 지침은 제시하지 않았다(Global Alliance of National human Rights Institutions, 2018). 그러나 국가인권기구는 어떤 상황에서도 독립성을 유지하며 인권의 보호 및 향상을 위한 권한을 가져야 한다. 파리원칙이 공정성과 중립성, 객관성, 책무성, 투명성, 그리고 국내 및 국제적 참여와 협력이란 기준을 제시하고 있기에 국가인권기구는 분쟁상황에서도 하기와 같은 책임과 권한이 부여된다.

파리원칙 A.1은 국가인권기구가 인권을 증진하고 보호할 책임이 있음을 명시하고 있다. 파리원칙 A.3에 따르면, 국가인권기구는 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 권한과 책임이 있다. 특히 국내 어떤 지역에서든 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그 상황을 끝내는 데 필요한 조치를 권고하며, 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견을 표명할 수 있다. 국가인권

기구는 파리원칙 C(c)에 따라, 의견과 권고사항을 널리 알리기 위해 직접 또는 언론매체를 통해 여론에 호소할 수 있는 권한을 가지고 있다.

## (2) 유럽국가인권기구네트워크(ENNHRI)의 ‘2020 분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’

ENNHRI가 2020년 발표한 ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’은 분쟁상황에 적용되는 UN 파리원칙을 다음 12개의 주제별로 나누어 설명하였다. 여기에는 △광범위한 권한과 기능, △적용가능한 국제표준, △독립성, △위협에 놓인 국가인권기구를 위한 ENNHRI와 국제 지원, △공정성과 중립성, △객관성, △다원주의, △지역·국가 그리고 국제적 참여, △시민사회와 인권 옹호자, △지역 및 국제 인권 메커니즘, △책무성과 투명성, △인권 활동가를 위한 국가인권기구 지원이 포함된다(ENNHRI 2020: 13-19).

### ○ 광범위한 권한과 기능

GANHRI는 국가인권기구가 긴급 상황에서 인권침해 혐의를 신속 및 철저하고 효과적으로 조사하는 중요한 역할을 하며, 긴급한 인권침해를 해결하기 위해 언론을 통한 공개 성명 및 정기적인 상세 보고서를 발표할 수 있다고 언급하였다.

### ○ 적용 가능한 국제표준

국가인권기구는 국제인권규범에 보장된 ‘시민·정치적 그리고 경제·사회·문화적 권리’를 증진하는 것이 핵심 임무지만, 분쟁상황에서 인권의 최대 증진과 보호를 위해 국제인도법(International Humanitarian Law) 기준까지 확대하는 것을 고려 및 장려할 수 있다.

### ○ 독립성 & ENNHRI와 국제적 지원

국가인권기구의 독립성은 정치·사회적 분열이 심각한 분쟁상황에서 가장 훼손되기 쉽기에 우선 경계해야 한다. 권위주의적 정권 및 행정부가 인권 문제에 관여하기를 꺼리거나 국가인권기구가 독립성 침해에 저항할 경우, 업무 방해 및 예산 삭감 그리고 직원에 대한 위협 등 어려움에 놓일 수 있다. 이런 상황에서 국가인권기구는 자원을 최대한 활용하여 인권 증진 및 보호를 위해 노력하되, 국내외적인 지원을 요청해야 할 것이다. 국가인권기구 네트워크는 지역 및 국제 인권 기구와 함께 이러한 위협에 맞서 목소리를 높일 수 있도록 지원하며, ENNHRI도 네트워크 지원을 위한 정책 및 시나리오를 갖추고 있다.

### ○ 공정성과 중립성

국가인권기구는 모든 인권침해 혐의를 공정하고 중립적인 방식으로 처리하

고자 노력하나, 분쟁상황에서는 인권 문제가 정치적이고, 집단 및 국가 간 관계와 직접적으로 연관되어 있어 공정성과 중립성을 지키는 것이 쉽지 않다. 따라서 국가인권기구는 인권에 초점을 맞추고 국가 및 국제 메커니즘과 협력해야 한다.

○ 객관성

또한 국가인권기구는 정보의 객관성 확보를 위해 다양한 주체들의 참여를 통해 데이터 및 증거를 수집하고 편향되지 않은 정보를 공개해야 한다.

○ 다원주의

파리원칙은 국가인권기구의 구성과 위원 선정 절차가 사회의 다양한 집단을 대표해야 한다고 강조한다. 특히 분열된 사회에서는 인종과 소수집단, 성별 균형 등을 고려한 당사자 대표들이 참여해 직접 활동하는 것이 중요하다.

○ 지역·국가 그리고 국제적 참여

분쟁상황에서 국가인권기구는 인권 연수 및 교육을 통해 정부, 의회, 군대, 경찰, 사법부, 보안 기관, 대학, 학교, 언론 등 다양한 국가기관과 협력하는 것이 중요하다. ‘The General Observations’은 이런 협력을 통해 접근성이 낮은 지역에 접근하고, 보다 완전한 인권침해 정보를 얻고, 권고사항에 대한 후속 조치를 취하는데 도움이 된다고 밝혔다.

○ 시민사회와 인권 활동가

분쟁상황에서 국가인권기구와 시민사회 및 인권 활동가들과의 협력은 필수적이다. 이들을 통해 언어 및 기타 장벽이 있는 지역사회에 대한 정보와 개인들의 요구 및 기대사항이 무엇인지 자문을 얻을 수 있기 때문이다. 특히 지역 사무소가 없는 국가인권기구는 이러한 협력이 필수적이며, 언론과의 협력을 통해 혐오 발언, 허위 또는 편향된 정보의 유포 관련 문제를 해결하고, 위협에 처한 인권 활동가에게 ‘Do No Harm’원칙을 적용한다.

○ 지역 및 국제 인권 메커니즘

분쟁 지역에서 활동하는 국가인권기구는 위협받을 가능성이 높아, UN과 같은 국제 인권 시스템과 지역 메커니즘과 협력이 필요하다. 이러한 시스템과 국가인권기구 네트워크는 공개 성명, 서한, 공개 정보, 국가 및 국제 수준에서 국가인권기구의 가시성을 높이기 위한 현장 방문 등을 통해 해당 국가인권기구를 지원할 수 있다.

○ 책무성과 투명성

국가인권기구는 정부, 시민사회 단체, 다른 국가의 국가인권기구와의 관계에

대해 투명하게 공개해야 한다. 이러한 투명성은 분쟁상황에서 한쪽 그룹만을 편애한다는 비난을 방지할 수 있으며, 관련 행위자에게 인권 의무에 대한 책임을 물을 때도 도움이 될 수 있다. 그러나 평화 시기에도 많은 국가인권기구가 일부 업무를 비밀리에 수행한다는 점을 고려해, 투명성은 기관의 안전 및 보안에 대한 위험을 고려하여 진행해야 한다.

#### ○ 인권 옹호자에 대한 지원

분쟁상황에서 인권 옹호자는 위험에 노출되기 쉬워, ENNHRI는 2019년 인권 활동가 증진 및 보호와 민주적 공간 활성화를 위한 지역 행동계획을 수립하였다.

## 2. 세계국가인권기구연합(GANHRI) 등금심사소위원회(SCA)에서 채택한 인증소위 일반관찰(General Observations of the Sub-committee on Accreditation)’

GANHRI의 SCA는 국가별 인권 기구의 파리원칙 준수 여부를 평가하는 업무를 하고 있는데, 인증 및 특별 검토시 일관된 접근방식을 보장하기 위해 표준의 이행 및 적용에 관한 ‘일반관찰(General Observations)’을 만들었으며 이는 2018년 2월 21일 제네바 회의에서 채택되었다(GANHRI 2018).

‘General Observation [2.5조] 쿠데타나 국가 비상 상황에서 국가인권기구의 역할’에 따르면, 국가인권기구는 모든 상황에서 예외 없이 인권, 민주주의 원칙, 법치 강화 증진하고 보장해야 하며, 여기에는 분쟁 또는 비상사태 상황에서 긴급한 인권침해 문제를 해결하기 위해 모니터링, 문서화, 공개 성명서 발표, 언론을 통한 정기적이고 상세한 보고서 발표가 포함될 수 있다(GANHRI 2018: 41-42). 평화와 안보에 대한 혼란이 국가인권기구의 의무를 무효 및 축소할 수 없으며, 오히려 분쟁상황에서 국가인권기구의 인권 보호 의무는 더욱 중요하다. 따라서 개인의 인권침해를 해결하기 위한 효과적인 구제 수단을 보장해야 한다고 강조하였다. 국가인권기구는 분쟁과 같은 긴급 상황의 경우, 인권침해를 받기 쉬운 취약 계층(어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자)과 특정 지역에 대한 보호에 더욱 관심을 기울여야 한다. 또한 개인의 인권침해를 해결하기 위해 접근이 가능하고 효과적인 구제 수단을 보장하고 위반 혐의를 신속하고 철저하게 조사해야 할 것이다.

위와 같은 국가인권기구의 의무 이행을 위해서는 높은 수준의 독립성이 요구되며, SCA는 해당 국가 인권위가 관할권 내에 있는 개인의 인권 보호를 위해 가용 자원을 최대한 활용 하여 조치했는지 조사할 수 있다.



### 3. 서울선언(Seoul Declaration)

GANHRI는 2004년 서울에서 개최된 제7차 국가인권기구대회에서 분쟁과 대테러 과정에서의 인권 보호를 위한 국가인권기구의 역할 및 실현 절차 등을 천명한 ‘서울선언’을 채택하였다.

서울선언은 분쟁과 대테러 과정에서 인권 보호에 대한 국가인권기구의 역할을 최초로 규정했으며, 분쟁과 인권이 통합적 문제임을 공식화하였다.<sup>3)</sup> ‘서울선언’은 분쟁과 대테러 과정에서의 인권 보호를 위하여 다음 5가지 ‘△각 국가의 구체적 조치 마련, △국가인권기구의 지역적 차원의 협력 증진, △UN 내 대테러 조치의 국제인권기준 부합 여부 감시를 위한 효과적인 제도적 장치 설치 촉구, △2005년 4월 국가인권기구 국제조정위원회( International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions, ICC) 내 각 국가의 이행 사항 보고, △서울선언의 실현을 위해 ICC 내 국가인권기구의 공동대처를 위한 장치 마련’을 요청하기로 결의하였다. 이에 본 보고서에서는 ‘서울선언’이후 분쟁상황에서 국가인권기구의 구체적 역할에 대한 실천적 가이드라인의 초안을 제시한다.

#### (1) 일반원칙(General Principles)

분쟁상황에서 국가인권기구들은 ‘일반원칙(General Principles)’에 따라, △안보 관련 입법의 인권침해 여부를 검토하고 그에 대한 의견을 개진해야 하며, △예방 차원에서 불평등, 불의, 불안정 등을 해소하는 장기적 조치 및 정책을 도입하고, △분쟁 발생을 조기에 알리는 기제를 개발해야 하며, △분쟁 중 국가(비국가행위자 포함)가 저지른 인권침해를 조사하고, △피해자기금 설립에 관심을 기울이고, △분쟁상황의 근본 원인에 주목해야 한다.

#### (2) 인권과 분쟁 및 대테러

##### ○ 경제·사회·문화적 권리

분쟁과 테러리즘을 예방하는데 경제·사회·문화적 권리의 구현은 중요한 역할을 하기 때문에, 국가인권기구는 다음과 같은 역할을 이행해야 한다. 먼저 대테러조치가 사회적 취약계층의 권리에 차별적 영향을 끼치는지 모니터링하고, 국가가 협약에 따른 의무를 존중하도록 지원하며, 정부가 부패문제에 관심을 가지도록 요구하고, 식량안보를 장려하며 분쟁으로 상황이 발전되지 않도록 사전 예방에 힘써야 한다.

3) 국가인권위원회. 2023년 8월 11일 검색

### ○ 시민·정치적 권리

국가인권기구에는 분쟁 이전과 분쟁 기간, 분쟁 이후에 자국민의 시민·정치적 권리를 보호해야 할 책임과 의무가 있다. 평화 시에는 분쟁 발생의 원인이 되는 차별 및 권리의 불균등에 관심을 가져 폭력 상황을 예방하고, 분쟁 기간에는 인권 보호를 위한 모든 조치가 필요 및 비례적이도록 노력하며, 분쟁 이후는 인권침해를 조사하고 처벌받지 않는 관행을 종식하며 형법의 소급 적용을 막는 역할을 담당한다. 또한 정부는 반드시 공적 심사 과정을 거쳐 대테러 법을 제정해야 하며, 테러리즘 범죄에 대한 명확한 정의 및 발생가능한 인권침해에 대한 구제 및 법적 검토가 필요하다. 국가인권기구는 정부의 대테러 조치를 정기적으로 검토하고, 담당자를 대상으로 인권 교육을 실시하는 등 정기적 모니터링 활동이 필요하다.

### ○ 이주민과 난민

국가인권기구는 이주노동자와 난민, 망명자, 국내 이주민에 관한 국제기준의 이행을 보장 및 증진하고 정부가 ‘모든 이주노동자와 그 가족들의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of All Migrant Workers and their Families)’을 비준하도록 요구하며 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 한다. 또한 이민자를 송출하거나 경유 및 수용하는 국가의 국가인권기구들은 불법 이민자 문제 대응을 위해 상호 협력관계를 수립하고, UN 및 비정부기구(Non Government Organizations, NGOs)와 협력하여 이들의 권리가 보장되는지 살펴봐야 한다.

### ○ 여성의 권리

분쟁상황에서 여성에 대한 폭력은 심각한 문제로 국가인권기구는 평화 협상 과정에서 여성의 참여를 보장하고 인신매매를 방지하며 분쟁 후 재건 프로그램에 여성의 참여를 보장해야 한다.

## 4. 키이우 선언(Kyiv Declaration)<sup>4)</sup>

2014년 러시아의 크림반도 합병과 돈바스 전쟁 이후 ENNHRI와 UNDP가 2015년 공동으로 채택한 ‘분쟁 및 분쟁 후 상황에서 인권 기구의 역할에 관한 키이우 선언’도 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할을 강조하였다(UNDP and Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, 2015: 4-5). 국가인권기구의 인권 증진 및 보호 역할은 분쟁 및 분쟁 후 상황의 특수성과 한계 때문에 평시와는 다를 수밖에 없다. 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 국가인권기구는

4) 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 키이우 선언(The Kyiv Declaration on the Role of National Human Rights Institutions in Conflict and Post-Conflict Situations)

불안정한 정치 및 사법 시스템 아래 인권침해 문제를 해결하고 인권 정보를 공유하며, 인권교육을 제공하는 중요한 역할을 한다. 또한 분쟁과 관련된 문제 해결을 위해 국가인권기구 간의 협력과 시민사회와의 협력이 중요하다.

위 선언은 SDGs 실행을 위한 국가인권기구의 역할에 관한 메리다 선언(The Merida Declaration on the Role of National Human Rights Institutions in Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development)과 SDGs 16번 목표인 평화로운 사회를 촉진하고 사법 접근성과 책임감 있고 포용적인 기관을 구축하기 위한 국가인권기구의 노력을 촉구한다.

키이우 선언에 따르면, 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 국가인권기구는 인도주의, 공정성, 독립성, 객관성의 원칙에 따라 시민사회와 협력하고 인권 존중과 보호를 보장하는 것이 목표다. 특히 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 ICC와 국가인권기구 간의 국제협력 그리고 지역 네트워크와 국가인권기구 간의 지역 협력의 필요성을 강조했다.

구체적으로 △분쟁 예방 조치, △국제 및 지역 인권 기준에 따른 모니터링 및 위반 사항의 문서화를 통해 국제, 지역 및 국가 인권 메커니즘 보고, △취약하고 소외된 집단의 인권침해 예방 및 갈등 당사자 간의 대화 촉진, △당국과 체계적인 커뮤니케이션 수행, △시민사회 단체와의 긴밀한 파트너십 및 비국가 행위자 대표와의 소통 구축, △난민과 IDP의 권리 증진, 보호 및 존중, △분쟁에서 발생한 과거 인권침해 문제에 대한 효과적인 조사와 배상을 포함해 분쟁의 영향을 받은 사람들의 사법 접근성을 촉진하고 사회 결속 강화, △정보 캠페인, 인권 교육 및 인식 제고 활동 수행, △분쟁상황에서 국제 인권 및 인도법 기준의 준수 여부 모니터링, △분쟁 지역에서 국제기구 연계, △경제·사회적 권리 및 평등과 인권의 발전 지원이 필요하다(UNDP and Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, 2015: 5). 이후 우크라이나 국가인권기구(인권 옴브즈맨)는 위 선언에 근거하여 러시아와 우크라이나 분쟁으로 인한 인권침해 문제에 적극 개입하였다.

그러나 국가인권기구가 위에서 언급된 구체적인 의무를 수행하기 위해서는 다음과 같은 조치가 뒷받침되어야 한다(UNDP and Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights 2015: 5). 국제기구, 정부 그리고 분쟁 당사자 대표는 분쟁 및 분쟁 후 상황에서 국가인권기구의 활동을 지원해야 한다. 국가인권기구는 보복이나 협박을 받지 않고, 분쟁 지역에서 독립성을 가지고 기능적 면책을 유지해야 하며, 재정 및 인적 자원, 역량 강화, 직원 교육 등 충분한 자원을 제공받아야 한다. 또한 국가인권기구 업무에 대한 적절한 보장과 지원을 제공하는 국내법이 있어야 하고, 국가인권기구 내부 구조가 파리원칙에

따라 운영될 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 ICC와 지역 네트워크 그리고 UN(UNDP, 유엔인권최고사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR), ICC 전략적 파트너십)은 분쟁상황에서 국가인권기구의 협력, 역량 강화, 경험 공유를 지속적으로 지원해야 한다.

## 5. 유럽국가인권기구네트워크(ENNHRI) ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’<sup>5)</sup>

ENNHRI는 유럽 전역의 40개 이상 국가인권기구가 연합한 네트워크로, 유럽 내에서 국가인권기구의 인권 증진 및 보호를 강화하는 것을 목표로 한다. ENNHRI는 인권을 위한 협력과 연대의 플랫폼을 제공하고, 각 국가인권기구가 공통의 목소리를 낼 수 있도록 지원하고 있다(ENNHRI 2023년 8월 2일 검색).

ENNHRI의 구체적인 역할은 1)정보와 좋은 사례 공유 및 역량 강화 활동 조직, 2)국가인권기구의 설립, 인증 그리고 위협 상황 발생 시 UN 파리원칙 준수 지원, 3)지역 메커니즘 참여 촉진 및 지역 법률과 정책 개발 개입을 통해 국가인권기구와 유럽 기관을 연결하는 것이다.

### (1) 분쟁상황에서의 국가인권기구 역할

ENNHRI에서 2020년 9월 발표한 ‘분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인’은 키이우 선언 이후 해당 내용을 각 국가인권기구가 어떻게 적용할 수 있는지 구체적 내용 및 사례를 담고 있어(ENNHRI 2020), 동 연구에서 소개할 가치가 있다. 이에, 해당 보고서의 가이드라인을 참고하여 아·태 지역의 특수한 인권 문제를 고려한 연구 내용을 구성하고자 한다.

분쟁 및 취약 상황에서 국가인권기구는 인권의 증진 및 보호의 핵심 주체다. 따라서 국가인권기구의 인권에 대한 국가적 의무와 헌신은 분쟁 예방에 기여하고 분쟁 중 인권침해를 해결하며 분쟁 해결과 평화 구축에 도움을 줄 수 있다. 그러나 분쟁 및 분쟁 이후 국가인권기구의 업무는 인권침해와 사회적 분열, 폭력적 문화를 고려할 때, 다음과 같은 상황에 놓이기 쉽다. 먼저 재정 또는 인적 자원, 인권 모니터링을 위한 접근성 측면에서 제약이 있다. 두 번째로 인권 활동가와, 국가 인권 기구 및 직원들은 생명, 안전, 업무에 대한 위협에 직면하기도 한다. 셋째, 국가인권기구의 독립성은 정치적으로 도전을 받을 확률이 높다.

유럽 국가인권기구들은 ENNHRI에게 분쟁상황에서 국가인권기구가 어떤 역할을 해야 하는지, 우선순위는 무엇인지, 업무 한계 설정에 대한 지침을 마련해

---

5) Guide on the Role of National Human Rights Institutions in (Post-)Conflict Situations

달라고 요청하였다. 이 가이드는 이러한 요청에 의해 작성되었으며, 분쟁상황에서 활동하는 유럽 국가인권기구를 지원, 강화 및 연결하고, 모범 사례로부터 가입과 학습을 강화하는 것이 목적이다.

분쟁상황에서 국가인권기구는 제한된 자원으로 광범위한 문제를 해결해야 하기 때문에, 긴급한 문제와 장기적 문제에 대한 우선순위를 전략적으로 파악하는 것이 필수적이다. 이 가이드는 국가인권기구와 직원 리더십 역량을 강화하는 데 초점을 맞추고 있으며, 국가인권기구가 전략적 행동을 구축하는 데 도움이 되는 도구와 실제 사례를 제시하고 있다. 또한 분쟁상황에서 국가인권기구의 필수성을 다른 이해관계자들(지역 및 국제기구, NGOs, 언론, 인권 옹호자 및 일반대중)에게 알리고 이들의 인식을 높이는 것도 필요하다. 이는 서로 간의 협력을 강화하고, 국가인권기구 조치의 효과를 높이며, 위험한 상황에서 지원 방법을 찾는 데 도움이 될 수 있기 때문이다.

가이드는 인권과 분쟁 관계 그리고 폭력과 분쟁 예방에 대한 이해를 강조한다. 인권은 국가와 개인 간의 힘의 균형을 다루며, 국가의 권력 행사에 일정한 제한을 두는 역할을 한다. 따라서 폭력으로부터 사람들을 보호하고, 평화로운 대안을 제시할 수 있다. 그러나 정부(의무부담자)와 시민(권리보유자) 간 균형이 무너지면, 인권침해가 증가하고 폭력과 분쟁 위험도 증가함을 알 수 있다.

2017년 연구에 따르면 폭력적 분쟁의 주요 원인은 해결되지 않은 불만, 불평등, 배제로 밝혀졌다. 따라서 HRBA는 정부가 국제사회 및 이해관계자들과 협력하여 불만 및 불평등을 해결하고 포용과 비차별을 보장하며 의사결정과 책무성에 참여하도록 하는 제도와 정책을 마련하여 분쟁을 예방하도록 장려한다.

분쟁 해결을 위한 HRBA는 인권 업무에 내제된 3가지 요소인 규범(Norms), 모니터링(Monitoring), 해결(Solutions)을 활용한다. 인권 규범은 방치할 경우 폭력과 분쟁으로 이어질 수 있는 위험 요인을 식별하고, 정부와 협력하여 대화를 통해 이러한 요인을 해결하기 위한 객관적 근거를 제공한다. 다음으로 인권 정보 및 분석은 분쟁, 차별, 불평등의 근본원인 및 요인을 파악하는데 도움을 주며, 마지막으로 인권은 법, 정책 및 관행을 통해 분쟁의 소멸 또는 재발 방지를 위한 지속 가능한 해결책을 제공한다. 이러한 인권의 예방적 측면은 인권이 평화와 분쟁의 모든 단계에서 기여할 수 있음을 의미하며, 3가지 △조기 경보, △분쟁 해결 및 위기 중재, △위기 상황에서 평화적 대안을 제시하는 역할을 한다.

## (2) 전략적 비전

분쟁상황에서 인권은 평화 재건에 기여하는 강력한 매개체다. 국가인권기구

는 지역사회 참여, 중재, 평화협정 채택 및 모니터링, 화해 워크숍, 전환기 정의(Transitional Justice)를 통해 인권 전문성을 제공할 수 있다. 위 가이드라인은 분쟁상황에서 국가인권기구가 이행 및 대응할 수 있는 방법론을 제시하나, 모든 경우에 적용 가능한 체크리스트가 아닌 나라별 상황에 맞게 적용할 수 있는 프레임워크에 해당한다(ENNHRI 2020: 20-31).

[표1] ENNHRI 가이드라인의 전략적 단계 (Strategic Steps)

1	2	3	4	5	6
분석 (Analysing)	우선순위 지정 (Prioritising)	계획 (Planning)	위험분석 및 완화 (Risk Analysis & Mitigation)	전략 채택 (Adopt Strategies)	검토 및 조정 (Reviewing & adapting)

첫 번째, 분석 단계에서 고려할 요소는 △맥락 분석, △분쟁 원인, △관련 행위자, △분쟁 역학, △인권에 미치는 분쟁의 결과/영향, △법적 분석, △잠재 및 실질적 위협이다.

2단계 우선순위 지정은 장기적 비전과 단기적 구제로 나누어 고려하는데, 전자는 인권침해가 분쟁의 원인으로 작동하는 구조 및 시스템 문제이고, 후자는 국가인권기구의 긴급하고 즉각적 대응을 의미한다.

3단계인 분쟁상황 해결을 위해 단계별로 모니터링, 보고, 자문, 법률지원, 고충처리, 전략적 소송, 인권 교육 및 인식 제고 등의 업무를 계획할 수 있다.

4단계 위험분석 및 완화전략에는 국가인권기구의 권한(독립성 위협, 권한 축소, 재정 삭감, 전자 및 대면 감시), 직원(체포, 구두 서면 물리적 또는 디지털 공격, 살해 위협, 이동의 자유 제한, 행정 및 사법적 괴롭힘), 이해관계자들(인권 활동가, NGOs, 시민사회 직원, 증인, 가해자)에 대한 위협이 포함되어야 한다.

5단계 전략 채택은 △조기 경보 메커니즘 설정(지역 사무소와 지속적인 인권 데이터 수집 및 모니터링), △위험 상황에 놓인 개인과 지역사회 지원(담당 직원 지정과 직원 및 외부 전문가로 구성된 자문그룹이 효과가 있다. 국가인권기구는 전문가 및 영향을 받은 지역사회 대표들과 대상별 회의와 워크숍 주최), △참여 전략(정부 기관 대상 자문, 인권 활동가 및 시민사회 협력 및 지원, 민간 분야의 참여)을 고려해서 한다.

마지막으로 긴급 대응이 필요한 경우 심층적 분석을 할 시간이 부족할 수 있어 분쟁 발생 시 국가인권기구는 전략 및 운영 계획을 위한 시간과 자원을

통합할 수 있다. 또한 인권 및 분쟁 분석 작업은 일부 고위급 직원만의 역할이 아니며, 정보 수집 및 검증을 위해서는 다양한 이해관계자와의 협력이 중요하기 때문에 특정 실무 경험과 전문지식을 가진 직원들의 참여가 필수적이다.

### (3) 대상별 분류

구체적으로 △IDP, △경제·사회적 권리, △인권과 대테러, △비정부 통제, 비인정 및 기타 분쟁 지역에서의 인권, △평화구축을 주제로 국가인권기구가 자문, 법적 조력 및 진정 접수, 인권 교육과 인식 제고 등을 어떻게 할 수 있는지 분석하였다(ENNHRI 2020: 32-86).

[표2] ENNHRI 가이드라인의 상황별 인권침해 분류 및 국가인권기구의 역할

주제	위험요소/ 취약그룹	국가인권기구	
		역할	기능/사례
1 국내 난민 (IDP)	- 취약그룹 장애인, 아동, 노인, 소수민족 (민족 언어, 종교, 국가), 성소수자(LGBTI), 여성, 소녀	- 지속적인 해결방안 - 국내난민IDP의 참여 - 과거 위반사항 처리	- 자문 - 인권 모니터링 및 보고 - 법률 지원 및 고충 처리 - 인권 교육 및 인식 제고
2 경제· 사회회 적 권리	- 취약그룹 국내난민IDP, 장애인, 아동, 노 인, 소수민족(민족 언어, 종교, 국가)  - 침해권리 교육권(여성), 보건권(식수), 주 거권(강제이주 및 철거), 노동 권(젠더차별, 성폭력), 이동의 자유	- 경제·사회적 권리 - 책무성 - 평등 및 차별금지 - 참여 - 조기 경보	- 자문 - 모니터링 및 보고 - 고충 처리, 조사 및 소 송 - 인식 제고 및 옹호 - 평화 구축에 기여하는 사회적 권리 증진 및 협력
3 인권과 대테러	- 침해권리 생명권, 정의와 구제에 대한 접 근성, 고문 및 부당대우 금지, 집회의 자유, 표현의 자유, 사법 행정 및 공정한 재판, 전환기정 의, 테러방지	- 처벌받지 않는 중대범죄와의 싸움 - 연구 및 모니터링 - 포괄적이고 장기적 인 방법을 통한 예방 - 절차의 투명성 요 청 - 인권 옹호자 보호	- 자문 - 인권 모니터링 및 보고 - 고충 처리, 소송/법률 지원 - 인권 교육 및 인식 제 고 - 관련 주체와의 협력 및 국가 안보 관련 참여

4	비정부 통제, 비인정 및 기타 분쟁 지역에 서의 인권	-	- 권한 및 관할권 - 인정 회피 - 독립성 및 공정성 - 접근성 - 투명성 및 기밀성	- 자문 - 인권 모니터링 및 보고 - 고충 처리 및 법률 지원 - 인권 교육 및 인식 제고 - 관련 행위자(시민사회, 지역 및 국제 인권 메커니즘, 분쟁 상대국의 국가인권기구, 사실 상의 인권 단체 및 정부)와의 협력
5	평화 구축	- <b>분쟁해결</b> 평화협정, 대화, 중재, 조정, 협상  - <b>예방</b> 잠재적 갈등, 확대, 공개적 갈등, 교착, 합의, 분쟁이 후  - <b>SDGs 16연계</b>	- 평화 공간 구축에 기여 - 구조적 변화 달성 - 평화구축을 위한 총체적 접근 - 모든 목소리의 표현 지지	- 자문 - 모니터링 및 보고 - 법률 지원 및 고충 처리 - 인권 교육 및 인식 제고 - 지역, 국가, 국제 수준의 다른 인권 주체 및 기관과의 협력

### 제3절. 아시아태평양 지역 인권기구 현황 조사

#### 1. 인권기구 협력체

##### (1) 세계국가인권기구연합(GANHRI)

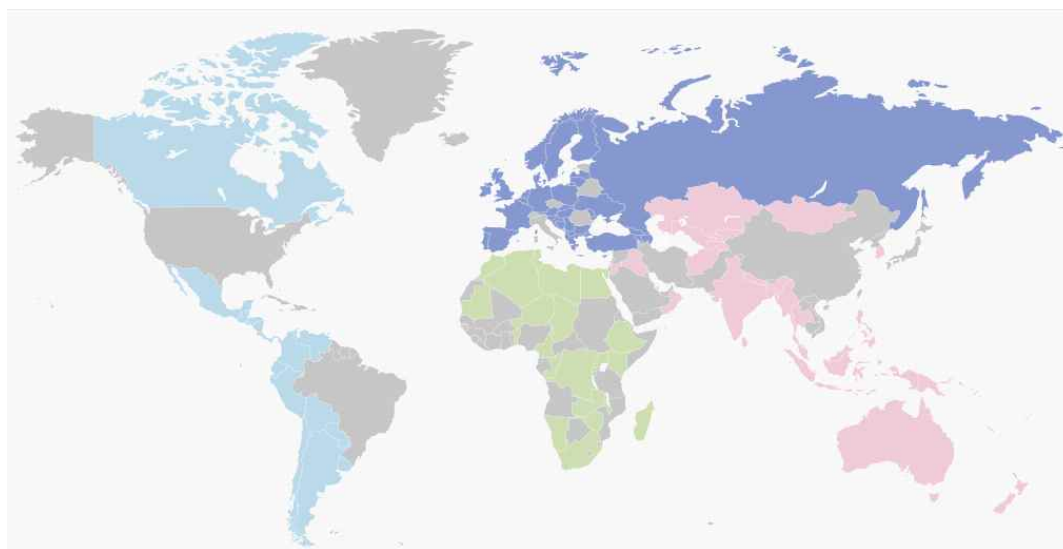
GANHRI는 1993년 국제연합총회(United Nations General Assembly)의 ‘국가인권기구의 지위에 관한 파리원칙’ 채택을 계기로 수립된 전 세계 국가인권기구 연합체이다. 파리원칙은 각 국가인권기구들이 효과적으로 인권을 보호하고 증진하는 활동을 위해 준수해야 하는 최소기준을 정하고 있다. 주요 기준으로는 포괄적인 권한과 책임, 국가로부터 독립된 지위, 다원성 등이 있다.

GANHRI는 각 국가인권기구들의 파리원칙 준수 여부를 평가하여 등급을 부여하고 있다. 2023년 4월 기준 120개 국가인권기구들이 회원으로 있으며, 이 중 88개의 국가인권기구들이 A등급을, 32개가 B등급을 부여받았다(우리나라 국가인권위원회는 A등급). A등급은 파리원칙을 완전히 준수하는 상태를, B등급은 파리원칙을 부분적으로 준수하고 있는 상태를 의미한다. A등급을 부여받



아야만 국제사회에서 인권기구로서 UNHRC 의제 발언권, UPR 발언권, GANHRI 내 의사결정권 등을 인정받는다. 어느 등급에도 해당하지 않는 국가 인권기구에는 C등급을 부여하는데, 이는 파리원칙을 준수하지 않다고 간주되거나 GANHRI 회원이 아니라는 의미이다.

[그림1] GANHRI 회원국



출처: GANHRI 웹사이트

아프가니스탄, 러시아 등 2023년 4월 26일 기준 회원자격이 정지된 국가들도 포함 GANHRI는 각 국가인권기구의 등급 심사 외에도 여러 영역에서 인권 보호 및 증진 활동을 조직하고 있다. 다만, 분쟁과 평화를 주요 의제로 설정하고 있지 않다. 그러나 2030 SDGs, 인권 옹호자, 기후변화, 기업과 인권, 이주, 고문, 장애, 고령 인구, 젠더차별 등 분쟁 예방 및 평화 증진에 필수적인 분야에서 인권 기반 접근 관련 정책과 지침을 개발하고 있다.

예를 들어 2020년에는 기후변화로 인해 생존권, 자결권, 발전, 식량, 건강, 주거, 식수 위생 등 여러 권리가 심각하게 침해받고 있는 상황을 지적하면서 유엔환경계획(United Nations Environment Programme)과 협력하여 ‘인권과 기후변화 대응을 위한 국가인권기구 실무지침(Practical Guidance for NHRIs on Addressing Human Rights and Climate Change)’을 발표하였다(Global Alliance of National Human Rights Institutions 2020). 특히 기후변화가 인권에 미치는 영향에 대한 조사 및 보고, 기후정책에 대한 HRBA, 기후 대응 의사결정과정에서 소외된 공동체의 참여, 사법정의 및 피해회복에 대한 지원, 기후변화의 영향과 정책이 인권에 미치는 영향에 대한 교육, 기업의 책무 강화, GANHRI를 통한 국제협력 강화를 강조하고 있다. 덧붙여 각 국가인권기구들이 각종 폭력과 사법 기소의 위협에 놓인 환경인권 옹호자(Environmental Human

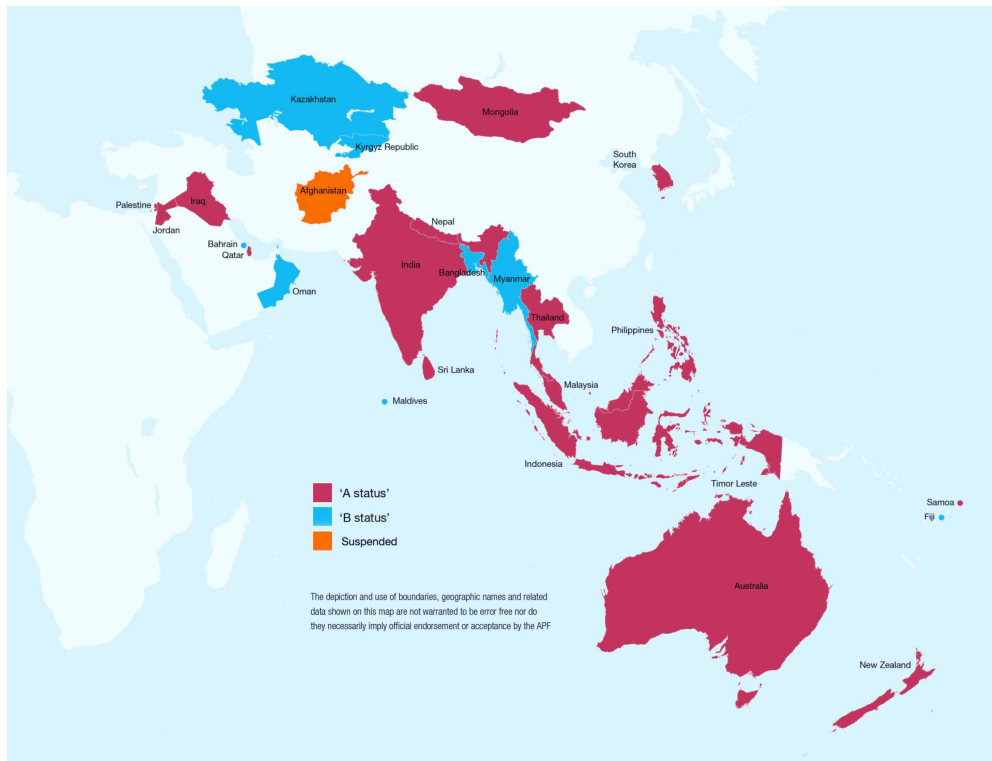
Rights Defenders) 보호를 촉구하기도 한다.

2021년 GANHRI는 UN피해자권리지원사무소(Office of the Victims' Rights Advocate)와 협력하여 성 및 젠더 기반 폭력(Sexual and Gender-Based Violence, SGBV)에 대한 국가인권기구 대응 지침(Guide for National Human Rights Institutions)을 발표하면서 UN 기구들과 국가인권기구들이 협력하여 SGBV 피해자 및 생존자들의 권리 보호 및 지원하는 것에 대해 논의하였다.

지난 30년 동안 GANHRI의 규모는 점점 성장하였고, 이를 구성하는 각 국가인권기구들의 역할과 권한도 점점 확대되었다. 2017년부터 GANHRI는 UNDP, OHCHR과 함께 '삼각협력(Tripartite Partnership)'을 결성하여 UN과 지역, 국가 수준에서 국제 인권규범의 확산을 위해 노력하고 있으며, 지속가능한발전과 인권의 연계를 강화하고, 각 국가인권기구들의 역량 증진을 위한 지원을 하고 있다.

## (2) 아시아태평양 국가인권기구포럼(APF)

[그림2] APF 회원국



출처: APF 웹사이트

APF는 GANHRI의 4개 지역 네트워크 중 하나이다.<sup>6)</sup> 1996년 출범 당시 아

6) 세계국가인권기구연합에서 A 등급을 부여한 국가인권기구들은 아시아태평양포럼 정회원으로 활동할

시아태평양 지역 5개 국가인권기구가 가입해있었는데, 지금은 26개 국가인권기구까지 회원 규모가 증가했다.<sup>7)</sup> APF는 국가인권기구들의 연합을 촉진하는 역할뿐만 아니라 각국 정부, 시민사회단체, 지역 인권기구, 국제기구들과도 인권 보호 및 증진을 위한 협력을 촉진하고 있다. 주요 협력 기관으로는 호주 정부, 뉴질랜드 외교통상부, 카타르 정부, 인도 국가인권위원회, 한국 국가인권위원회, 유럽연합(European Union, EU), UNHCR, UNDP, 유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA), 유엔여성기구(UN Women)가 있다.

APF는 ‘아시아 전역 개인과 공동체를 위한 긍정적이고 지속적인 변화를 모색하기 위한 공동의 전망과 노력’을 목적으로 두고 있으며, 주요 활동으로는 의제별 훈련프로그램 운영, 국가인권기구 역량평가, 국가별 맞춤형 프로그램 지원, 고위급 대화 기획이 있다. 또한 국가인권기구의 역할을 설명하는 각종 자료와 인권 옹호자, 기업과 인권, 이주노동자, 코로나-19, 성적 지향·젠더 정체성, 환경권, 기후변화, 인도적 지원 등 여러 인권 분야에 대한 해설자료도 제공하고 있다.

APF에서 다루고 있는 주요 인권 의제들로는 인권 옹호자 지원, 여성과 소녀의 권리, 재생산 권리 증진, 구금시설에서 고문 방지, 기업과 인권, 아동의 권리, 장애인의 권리, 선주민 권리, 이주민·난민·망명 신청자의 권리, 노인의 권리, 성적 지향·젠더 정체성, 성적 주체에 대한 존중, 사형제 폐지가 있다. 다만 GANHRI와 마찬가지로 평화·분쟁을 중점 주제로 다루고 있지는 않으며, 회원 기관들이나 협력기관들의 분쟁 관련 인권 접근 대응 사례를 참고자료로 공유하고 있다. 아시아태평양포럼 회원기관들이 주로 공유하는 평화/분쟁 관련 소식은 평화과정 및 협상에서 인권문제, 경찰의 무력 진압으로 인한 집회의 자유 침해 및 인명 피해, 여성의 평화 협상 참여, 피해자들의 사법 접근성 및 전환기 정의, 인권 옹호자 및 국가인권기구 직원들의 인권 보호 문제, 종교의 자유 보장, 고문 방지 등이 있다.

### (3) 동남아시아국가인권기구포럼(SEANF)

SEANF은 인도네시아 국가인권위원회, 말레이시아 인권위원회, 미얀마 국가인권위원회, 필리핀 인권위원회, 태국 국가인권위원회, 동티모르 인권 및 정의 옹부즈맨사무소가 결성한 인권기구협력체이다. 2007년 인도네시아, 말레이시

수 있으며, B 등급 국가인권기구들은 준회원 자격으로 활동할 수 있다. 아프가니스탄은 탈레반 정부의 국가인권위원회 해산 명령에 따라서 현재 세계국가인권기구연합으로부터 자격을 정지당했다.  
 7) 아시아태평양 권역별 회원국 현황은 다음과 같다 (권역별 분류는 대한민국 외교부 국가별 약황에 따름).  
 동아시아: 몽골, 한국 / 중앙아시아: 카자흐스탄, 키르기스스탄 / 서남아시아: 네팔, 인도, 방글라데시, 스리랑카, 몰디브. 아프가니스탄 / 동남아시아: 미얀마, 태국, 인도네시아, 동티모르, 필리핀 / 태평양 군소도서국 및 오세아니아: 호주, 뉴질랜드, 사모아, 피지 / 중동: 요르단, 팔레스타인, 이라크, 바레인, 카타르, 오만

아, 필리핀, 태국이 서명한 ‘발리 협력선언(Declaration of Cooperation in Bali)’을 근거로 출범하였으며, ASEAN의 자문기구로서 역할을 하기 위해 아세안 국가인권기구 포럼(ASEAN NHRI Forum)으로 활동하였다. 이후 2009년에 현재 이름으로 변경하고, 회원기구도 늘어났다. 현재 인도네시아 국가인권위원회에서 사무국 업무를 수행하고 있다.

동남아시아 인권 보호, 증진, 실현을 위한 지역간 협의체로서 연례회의, 기술자문그룹(Technical Working Group) 등 정보교류와 네트워킹 활동을 활발하게 조직하고 있다. 주요 대응 분야로는 동남아시아 국가들의 주요 인권문제인 인신매매, 이주노동, 무국적자, 기업과 인권, 장애, 부패 등이 있다. OHCHR, GANHRI, APF 등 국제 및 지역 인권기구들과 협력하고 있으며, 또한 동남아시아 각국 정부가 독립적인 인권기구를 설립하도록 장려하고 있다.

## 2. 지역협력기구

### (1) 동남아시아국가연합(ASEAN)

ASEAN은 1967년에 ‘동남아시아 지역공동체’로서 출범하였다. 현재 라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀 10개국이 회원으로 가입해있다. 아세안 회원국 인구는 6억 6,739만 명에 달하며, 아·태 지역은 물론 국제사회에서 동남아 국가들을 대표하기 위한 지역 기구로 자리 잡았다. 아세안 사무국은 인도네시아 자카르타에 위치해있으며, 각 국가별 사무국을 운영하고 있다.

[그림3] ASEAN 회원국 지도



출처: ASEAN 웹사이트

동남아 지역 정치·사회·경제의 결속력을 강화하기 위한 차원에서 설립된 ASEAN은 인권 전문기구는 아니지만, 적극적으로 권역별 인권 협력을 촉진해 왔다. 1993년 제26차 아세안 외교장관회의에서는 ASEAN 지역인권기구 설립을 비롯하여 아세안 국가들의 비엔나 언 및 행동계획 참여 등에 합의했다. 2007년 11월에 채택한 아세안 헌장(ASEAN Charter)에서는 인권 보호 및 증진을 아세안의 주요 목적과 원칙으로 규정하였고, 제14조에 ASEAN 지역 인권기구 설립의 필요성을 재확인하였다. 2008년 7월 고위급 회담에서 ASEAN 인권기구 출범을 위한 위임사항(Terms of Reference)이 마련되었고, 이는 2009년 아세안 정부간 인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)의 출범으로 이어졌다. 2012년에는 ‘아세안 인권선언(ASEAN Human Rights Declaration)’을 채택하여 아세안 지역 시민들의 기본권과 인권을 보호하기 위한 공통 기준을 마련하였다. 아세안 헌장 제46조에 따라서 비아세안 회원국들과 관련 정부간 기구들도 아세안에 옵저버 또는 대표단을 파견할 수 있다. 또한 아세안 회원국들이 국내외(접경지역 포함)에서 분쟁을 겪고 있기 때문에 갈등 해결 및 관리에 적극적인 역할을 하고 있다.

AICHR는 각국 정부들이 임명한 대표들로 구성되며, 협의와 합의를 통하여 의사를 결정한다. 지역 인권기구로서 그동안 동남아시아 지역 인권 보호 및 증진을 위한 주요 문서들을 채택해왔는데, 아세안 정부간 인권위원회 운영지침(Guidelines on the Operations of AICHR), 시민사회단체 협력에 관한 지침(Guidelines on the AICHR's Relations with Civil Society Organisations) 등이 있다. AICHR은 5개년 집행계획에 주요 인권협력 분야를 명시하고 있다. 2021-2025 계획은 아세안 인권 협력제도의 완전한 이행, 인권 보호 및 증진을 위한 협력 계획 수립, 아세안 회원국 및 아세안 부문 기구들을 위한 정책지원, 이해관계자 및 파트너와 협력, 역량강화 및 사회적 인식 개선을 우선 협력 분야로 정했다.

AICHR은 지역사회 및 시민사회단체와 적극적으로 협력하고 있다. 현재 AICHR과 공식 협력 관계를 맺고 있는 시민사회 단체 및 기관들은 30개가 있다. 노동조합, 인권 단체, 선주민 단체, 인도주의 단체, 개발협력 재단, 평화 단체 등 여러 단체들이 참여하고 있다. AICHR은 자체 연구와 자문을 바탕으로 분야별 보고서를 출판하고 있다. 지금까지 법적 구제, 자연재해 상황에서 여성 인권, 아세안 권역 시민사회단체와 인권상황, 교육권(고등교육에 대한 접근권), 청소년 교정, 이주와 취약성에 대한 주제연구를 수행하였다. 이외에도 환경영향 평가에 대한 권리 기반 접근, 기후변화와 환경 관련 인권 의무 등에 대한 토론을 기획하였다.

ASEAN 인권선언은 아세안 지역 인권 보호 및 증진의 공통 기준을 제시하

는 핵심 문서로, 총 40개 조항으로 구성되어 있다. 인권선언은 6개의 세부 내용으로 구분할 수 있는데, 먼저 제1조부터 제9조까지는 인권 협력의 일반원칙을 규정하며 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호관계성을 재확인하고 있다. 제10조부터 제25조까지는 결사의 자유, 신체의 자유, 이동의 자유 등 시민적·정치적 권리를 규정하며, 아세안 회원국들의 인권 보호 책무를 강조한다. 제26조부터 제34조까지는 교육권, 사회보장, 식량, 의복, 적절한 주거, 의료, 식수 위생, 깨끗한 환경 등을 경제적·사회적·문화적 권리로 규정하고 있다. ASEAN 인권선언이 다른 국제인권규약들과 다른 점은 발전에 대한 권리(Right to Development)와 평화권(Right to Peace)을 인권으로 인정하고 있다는 점이다. 아세안 인권선언 제35조부터 제37조는 아세안 회원국들이 인간 중심적이고 젠더 포용적인 발전 계획을 수립하여 빈곤을 완화하고 지속 가능한 환경을 보호해야 한다고 규정하고 있고, 제38조는 아세안 내 모든 사람이 평화를 누릴 권리를 인정하고 있다. 제39조와 제40조는 인권 증진 및 보호를 위한 협력의 필요성을 강조한다.

## (2) 남아시아지역협력연합(SAARC)

SAARC는 남아시아 국가들의 경제성장, 사회 진보, 문화 발전을 도모하여 남아시아 국가 사람들의 삶의 질을 개선하고, 복지를 향상하기 위해 1985년 12월 8일에 출범하였다. 사무국은 네팔 카트만두에 위치하며, 현재 아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄, 스리랑카 8개국이 가입해 있다. 전 세계 인구 중 약 20%가 속해 있는 지역 협력체이다. 우리나라는 호주, 중국, 유럽연합, 미국, 일본 등과 함께 옵저버 국가로 참여 중이다.

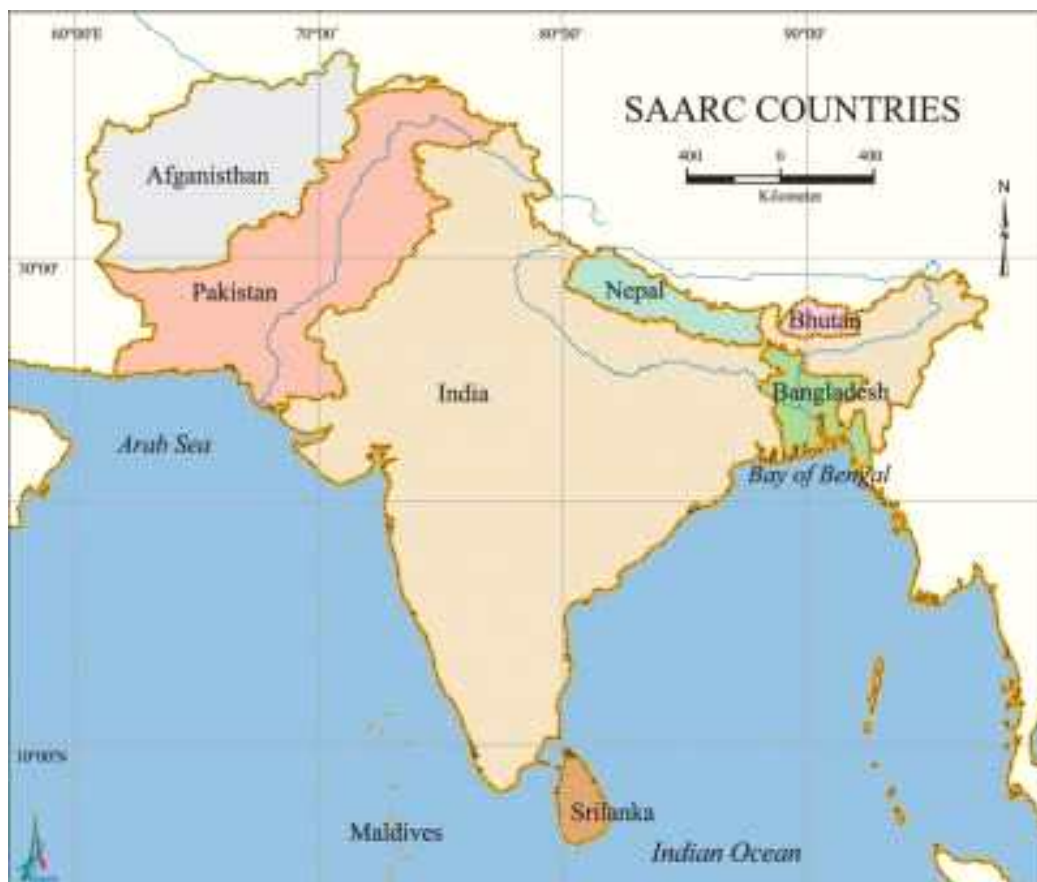
SAARC의 중점 협력 분야는 인간자원발전·관광, 농업·농촌 발전, 환경·재해·생명기술, 경제·무역·금융, 사회문제, 정보·빈곤 완화, 에너지·교통·과학기술, 교육·안보·문화, 기타 행정으로 구분할 수 있다. 정상회의나 외교장관회의 등을 통하여 각 중점 분야별로 협력을 증진하기 위한 사업이나 기구를 설립하기도 한다. 지역통합을 목적으로 두고 있는 협력체이기 때문에 인권 기구로는 보기 어렵다. 미주, 유럽, 아프리카 등은 지역 인권 기구가 활동하고 있으나, 남아시아에는 이에 준하는 기구가 없어 지역 협력체인 SAARC에 이러한 역할이 기대되고 있다. 다만 별도의 인권 조약은 맺어진 바 없으며, 남아시아 지역에서 인권 협력을 추진할 구체적인 권한이나 제도가 부재한 상황이다.

남아시아 국가들은 빈곤과 저발전, 인신매매, 분쟁, 난민 및 이산, 고문, 사형제, 강제 실종 등 여러 인권 문제에 직면해 있다. 그리고 국제 인권 조약 비준도 더딘 상황이다. 예를 들어 SAARC 국가들 대다수는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)



제1·2 선택 의정서와 여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women, CEDAW) 선택의정서를 비준하지 않고 있다. ICCPR 제1 선택의정서는 몰디브와 네팔, 스리랑카만, 제2 선택의정서는 네팔만 비준하였다. CEDAW 선택의정서는 방글라데시, 몰디브, 네팔, 스리랑카만 비준하였다. 부탄은 ICCPR 뿐만 아니라 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights, ICESCR), 고문방지협약(Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)을 비준하지 않았다. SAARC 회원국별 인권 규범 비준 상황의 차이는 지역 간 인권 협력에 대한 공동의 기준 마련을 어렵게 만드는 요인 중 하나이다.

[그림4] SAARC 회원국



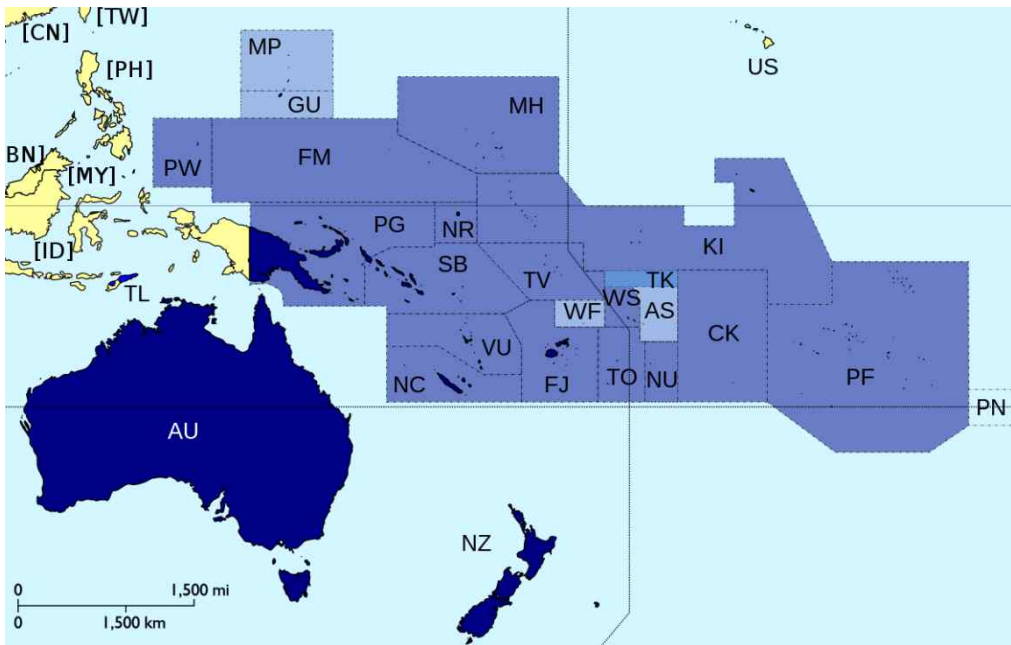
출처: SAARC 웹사이트

### (3) 태평양제도포럼(PIF)

PIF는 1971년에 ‘남태평양포럼(South Pacific Forum)’이라는 명칭으로 창설된 지역 협력기구이다. 피지 수바에 사무국을 두고 있으며, 현재 태평양 지역 18개국이 가입해있다.<sup>8)</sup> 호주, 뉴질랜드, 나우루 등 오세아니아 국가들이 주축이 되어 설립하였으며, ‘남태평양 사람들의 사회·경제적 증진과 회원국 정부의

협력 및 단결을 도모하기 위한' 목적으로 활동한다. 다른 지역 협력기구들과 달리 경제협력을 위한 정책 조율기능 뿐만 아니라 무역, 교통, 경제발전 관련 기술 프로그램들도 운영하고 있다. 또한 PIF의 감독 아래 솔로몬제도, 나우루 등에 평화유지군이 배치되기도 했다.

[그림5] PIF 회원국



출처: PIF 웹사이트

이처럼 PIF가 다른 지역 경제협력기구와 달리 평화와 안보 분야에서 적극적인 역할을 모색할 수 있는 근거로는 2000년 제31차 PIF 정상회의에서 채택한 ‘비케타와 선언(Biketawa Declaration)’이 있다. 2000년 피지 쿠데타와 솔로몬 제도 민족분쟁을 계기로 마련된 이 선언은 회원국이 굿 거버넌스, 개인의 자유, 민주적 절차, 선주민 권리 등 8개의 핵심 가치 증진을 위해 노력해야 한다고 규정하고 있으며, 만약 특정한 회원국이 핵심가치에 위배하는 행위를 할 경우 PIF는 중재나 제도적 지원 등 부드러운 대응뿐만 아니라 제재를 포함한 강력한 조치를 취할 수 있다. 지금까지 제재 또는 개입했던 사례들로는 솔로몬 제도 안정화지원활동(2003-2017), 나우루 안정화지원활동(2004-2009), 통가 폭력사태 안정화(2006), 나우루 선거감시단(2019) 등이 있다. 기본적으로 이러한 개입은 인권과 민주주의 증진을 핵심 근거로 정당화하고 있음을 확인할 수 있다.

2017년 PIF는 비케타와 선언에서 다룰 수 있는 안보 문제를 확장하고자 ‘비케타와 플러스(Biketawa Plus)’채택을 제안하였고, 이후‘2018 보에 선언(2018

8) 2021년 의장국 선출을 두고 갈등이 발생하여 팔라우, 키리바티, 마셜제도, 미크로네시아연방, 나우루 5개 국가가 탈퇴를 선언하고, 일부 국가는 재가입을 고려하는 등 회원국 상황에 변화가 있다.



Boe Declaration)’으로 이어졌다. 보에 선언은 인간안보, 환경안보, 초국적 범죄, 사이버안보 등을 PIF 차원에서 대응할 수 있도록 협력을 강조하고 있다. 그리고 PIF는 2021년에 모든 태평양 사람이 자유롭고, 건강하며, 생산적인 삶을 살 수 있도록 평화, 조화, 안보, 사회적 포용, 번영을 실현하기 위한 ‘푸른 태평양 대륙을 위한 2050 전략’을 채택하였다. 이 전략은 전략 분야로 정치적 리더십과 지역주의, 사람 중심 발전, 평화 및 안보, 자원 및 경제적 발전, 기후 변화 및 재난 대응, 바다와 환경, 기술과 연결 7개를 선정하였다. 이 중에서 사람 중심 발전과 기후변화 및 재난 대응 분야에서 특히 HRBA를 강조하고 있다.

PIF는 아시아태평양포럼과 협력하여 ‘태평양지역인권포럼(Regional Human Rights Forum for the Pacific Region)’설립을 노력해 왔다. 그 결과 2023년 2월에 피지에서 ‘태평양지역 국가인권기구포럼(Pacific Regional Forum on National Human Rights Institutions)’이 개최되었다. 총 15개국 출신 대표단<sup>9)</sup>이 참여한 포럼에서는 국가인권기구를 설립하지 않은 국가들이 파리원칙에 따라서 국가인권기구를 설립하도록 장려하고, 국가인권기구의 활동을 강화하기 위하여 인적·지적 지원을 노력해야 한다고 강조했다. 특히 태평양 지역 국가들이 기후위기로 인한 복합적 위기로 큰 타격을 입고 있는 점을 고려하여 각국 인권기구들이 기후위기 맥락에서 인권 보호 및 증진에 관한 UN 특별보고관과 환경과 인권 특별보고관, 다른 국제인권기구와 협력을 촉구하였다(Asia Pacific Forum 2023).

### 3. 비정부기구연합

#### (1) 아시아국가인권기구감시네트워크(ANNI)

ANNI는 2006년 12월에 출범한 아시아 인권 옹호자들의 연대기구이다. 현재 21개 국가 또는 영토에서 33개 단체가 회원으로 활동 중이다. 활동 목표는 아시아 국가인권기구들의 인권 증진 및 보호에 대한 역할 강화와 파리원칙 등 국제 기준 부합을 위한 옹호활동 조직이다. ANNI 회원단체들은 국가별 국가인권기구의 활동에 대한 보고서를 작성하여 다른 회원단체들과 공유하고, 연대활동을 기획하고 있다.

참고로 ANNI 사무국은 포럼아시아(Forum-Asia)라는 단체가 맡고 있다. ‘포럼아시아’는 ANNI의 창립을 주도한 단체로서 23개국 85개 시민사회 단체들의 연대기구이다. 1991년에 출범하였으며, 연구, 옹호활동, 역량강화, 연대활동을

9) 호주, 쿡 제도, 미크로네시아 연방, 피지, 키리바시, 나우루, 뉴질랜드, 팔라우, 파푸아뉴기니, 마셜제도, 사모아, 솔로몬제도, 통가, 투발루, 바누아투.

통하여 아시아 지역 내외 인권 및 지속가능한발전을 위한 운동의 강화를 목표로 활동 중이다. 포럼아시아의 사무국은 태국 방콕에 위치하며, ANNI 회원단체들이 제출한 연례보고서를 묶어서 출판하는 역할도 담당하고 있다.

ANNI는 국가인권기구들의 협력기구와 달리 분쟁과 폭력이 인권에 미치는 영향에 대해 폭넓게 다루고 있다. 예를 들어 2020년 ANNI의 국가인권기구별 활동 현황 평가보고서에서는 미얀마 인권 옹호자들에게 가해지는 물리적 폭력의 심각성을 지적하거나, 표현의 자유를 억압하면서 시위에 참여하는 시민들을 ‘테러리스트’나 ‘폭도들’로 매도하는 인도 정부에 대한 우려를 표명하였다(Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions 2020). ANNI에 따르면 미얀마에서는 최소 58명의 인권 옹호자들이 불공평하고 자의적인 구금으로 피해를 입었으며, 정부 지도자들과 정책을 반대한 파키스탄 인권 옹호자들과 언론인들이 ‘중대한 반역 행위’를 저질렀다고 체포당했다. 한편 ANNI는 네팔 국가인권위원회가 정부와 네팔공산당 사이의 무력분쟁시 인권침해를 저지른 286명의 가해자를 공개하였다고 보고하였다. ANNI는 명확한 구별법을 제시하고 있지는 않으나 시민의 자유를 침해하는 물리적 폭력을 ‘Violence’, 무력이 동원된 집단 간 분쟁을 ‘Armed Conflict’, 인종 및 민족 정체성 차별 등 사회적 갈등을 ‘Social Conflict’로 부르고 있다.

ANNI의 연례보고서를 분석해 보면 아시아 국가인권기구들이 다루고 있는 무력분쟁 중 인권침해 사례들로는 고문, 강제 실종, 초법적 살인, 소년병 강제 징집, 인권침해자 사면이 있다. 즉, 무력분쟁으로 인한 시민적·정치적 권리 침해 상황을 주로 살펴보고 있는 경향을 발견할 수 있다. ANNI는 별도 권고안에서 법치와 전환기 정의(Transitional Justice) 제도의 강화를 통하여 분쟁 피해자들의 인권 회복을 언급하고 있는데, 국가인권기구들과 마찬가지로 무력분쟁이 시민적·정치적 권리에 미치는 영향에 대해서 초점을 맞추고 있는지에 대해서는 불분명하다. 다만 전통적으로 국제사회는 전환기 정의는 군사독재, 권위주의, 무력분쟁 등 비민주적 상황에서 발생한 시민적·정치적 권리 침해의 회복에 초점을 맞추어 왔다. 이러한 접근은 불평등, 빈곤 등 구조적인 사회경제적 인권 침해에 무감각했다는 지적을 받아왔으며, 이에 대한 대안적 접근으로 ‘전환기 정의’가 등장한 상황이다 (Gready and Robins 2019).

## 제4절. 분쟁의 양태 및 분류

### 1. 분쟁의 개요

분쟁은 인류의 기원에서부터 필연적으로 태동되었고 역사적 발전과정의 상수로 작용해 온 일종의 사회현상이라고 할 수 있으며 대상적 관점에서 개인의 내면, 개인 간, 집단 내, 집단 간 다양한 형태로 존재해왔다. 집단의 범위에서 분쟁(갈등)은 집단 내 과업과 절차에 대한 견해, 성향, 성격의 차이에서 연유된 관계성, 그리고 정치, 종교, 윤리, 규범 등의 깊은 신념에서 근거한 정체성과 가치관의 상이와 같이 3가지로 나타난다.<sup>10)</sup> 이러한 집단의 분쟁이 조직화 된 폭력과 결부되면서 무력분쟁 혹은 전쟁의 형태로 표출된다. 전쟁은 역사 속에서 가담자들에게 명예, 영웅주의, 열정에 대한 감각을 고조시키면서 일상의 삶에 극적인 변화를 초래하는 요인이 되었기에 어떤 면에서는 인류가 전쟁에 중독되는 수준에 이르렀다는 시각도 있다.

중세 시대부터 1700년대까지는 주로 제한적 분쟁으로 수천 명 수준의 병력이 개활지에서 대형을 이루어 싸웠다면, 1800년대에 접어들면서 대규모 병력이 산업화에 기반한 개량화 된 화기를 사용하는 총력전으로 변모하였으며 승리를 위해서 수단을 정당화하는 교전 행위가 늘어나게 된다. 결국, 근대 천년 간의 전사(戰士)가 현대에도 그대로 투영되면서 인류는 20세기 초에 두 차례의 세계대전을 치르게 된다. 종전 후에는 냉전체제가 고착화되면서 서구와 공산권 간 힘의 균형으로 대규모 세계대전은 발발하지 않았지만, 대리전 성격의 국가 간 무력분쟁이 다수를 차지했다. 탈 냉전 후에도 분쟁의 평화적 해결을 통한 유평야를 기대했지만, 정치적 목적 뿐만 아니라, 민족과 종교적 갈등에 의한 국지적 분쟁 혹은 국제화된 내전으로 전환되어 현재에 이르고 있다. 또한, 9.11 사태를 계기로 중동과 아프리카를 중심으로 극단적 테러리즘의 영향이 확산되며 전 세계적 안보적 위기로 대두된 바 있다.

우선 분쟁에 대해 사전적 정의와 더불어 군사학적 관점에서의 정의, 그리고 교전 당사자의 정체성과 동기, 피해자 수에 근거한 정의로 구분해 보고자 한다. 일반적으로 무력분쟁은 국가, 민족, 기타 단체 간 조직적, 폭력적, 장기적인 충돌이 행해지는 상태를 의미하고 주로 극단적인 침략행위와 사회적 붕괴, 대규모 살상 등으로 유형화되고 있다. 군사학적으로 무력분쟁의 확대된 형태인 전쟁은 정치성을 띤 행위로 인식할 뿐만 아니라, 현실정치의 도구로서 무력이라는 수단을 통해 정치적 목적을 성취하는 것으로 본다(Clauswitz, 1943). 조직화 된 무력적 수단, 즉 전투를 수행할 수 있는 무력을 유일한 수단으로 간주한다는 점에서 살인, 범죄조직 간 결투, 소요, 학살과 같은 행위와 차별성을 띠고 있다. 한편 무력분쟁을 보다 복합적인 사회적 현상으로 보고 동기, 교전 당사자, 인명피해를 기준으로 구분하여 정의하고 있다. 구체적으로 정권과 영토의 쟁취와 관련한 논쟁적 불일치 상황으로 인해 정부가 포함된 분쟁 당사자 간 무

10) <https://www.pon.harvard.edu/daily/conflict-resolution/types-conflict/> (검색일: 2023.10.12.)

력을 사용하는데 전투와 결부된 연간 인적 손실이 적어도 25명이 되면 무력분쟁(Armed Conflicts)으로 구분하고 1,000명 이상이 될 경우, 전쟁으로 정의한다(Gleditsch et al, 2002). 따라서 본 보고서에서는 군사적 관점에서의 정의보다는 일반적 관점과 사회적 현상의 관점을 포괄하는 정의에 기반하여 분쟁을 정의하고 분석을 이어가고자 한다.

탈냉전 후 발생빈도가 높아진 국지적 무력충돌의 주요 원인을 살펴보면, 우선 정부의 무능을 들 수 있다. 대체로 기본적인 통치 거버넌스를 제도화하지 못하고 국민의 권익을 보호하는 근원적 책무를 이행하지 않거나 역량이 결여된 경우이다. 더구나 건전한 거버넌스의 구축 대신 단일정당 위주의 전체주의를 고수하게 되면 권력에서 배제된 엘리트그룹들이 폭력을 수단 삼아 정권 쟁취를 시도할 가능성이 높아진다. 둘째, 사회적 계층 간 불평등으로 인해 공공 서비스와 사회적 편익의 접근성이 제한되고 이러한 불평등이 구조화, 고착화된다면 경제적으로도 취약하게 되면서 집단적 고충이 증가하게 된다. 한편, 체제 전환기에 사회정책의 고려가 부재한 가운데 시장경제의 도입을 위해 급격한 개혁과 구조조정이 시행된다면 예상치 못한 정치적 불안정을 야기하게 된다. 셋째, 종족과 종교적 반감에 기반하여 인권 및 소수자의 권리를 심각하게 침해하는 것이다. 특히 종족다양성 자체가 분쟁의 원인이 되기보다 분쟁 당사자나 엘리트들이 미디어를 통해 특정 종족의 정체성을 부각하거나 왜곡시킴으로써 극단적 폭력을 유발하여 인종청소와 같은 반인도적 범죄를 야기하게 된다. 넷째, 주로 사하라이남 아프리카를 중심으로 핵심적 천연자원의 통제권 확보와 정권 쟁취의 욕구가 결부되면서 무력분쟁의 발생 강도를 증대시킨다. 또한 자원개발을 통해 확보된 수입이 부패로 인해 공정하고 투명하게 관리되지 못할 경우도 유사한 결과를 초래할 수 있다. 이로 인해 경제발전의 기반이 되어야 하는 천연자원이 ‘축복’이 아니라 오히려 ‘저주’가 되었다는 인식이 확산되었다. 마지막으로 기후변화로 인한 환경자원의 고갈이다. 현대 산업화의 과정에서 불가피하게 토양의 침식과 삼림의 파괴, 물 부족 등 환경자원이 심각하게 파괴되고 고갈되면서 이를 희소화 과정에 있는 자원을 선점하기 위한 경쟁이 무력분쟁으로 전개되는 사례가 증가하고 있다. 더구나 사이클론과 홍수, 지진 등 대규모 자연재난의 빈도가 증가하면서 이주가 증가해 이주민과 수용지역사회 간의 갈등 역시 분쟁의 소지가 되고 있다.

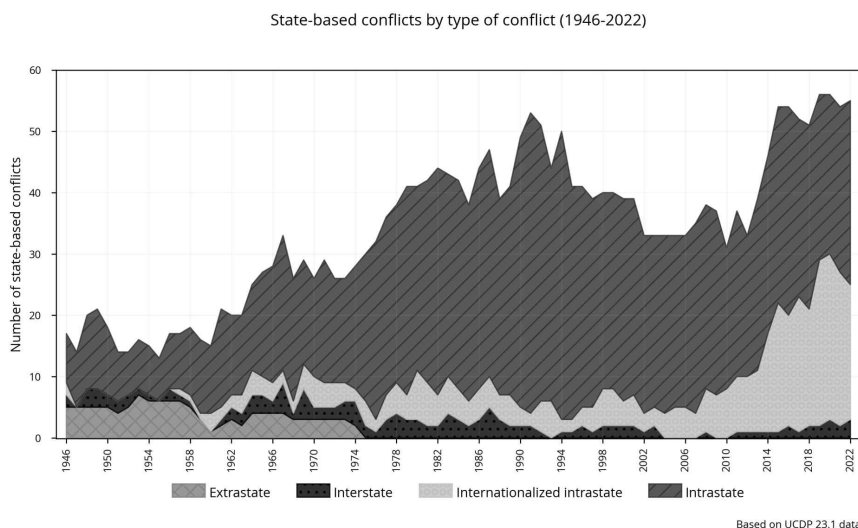
## 2. 탈냉전 후 무력분쟁의 양태

1949년 제정된 제네바협약의 제2조 제1항에 의하면, 두 개 혹은 그 이상의 조약국 간 발생한 공식적으로 선전 포고된 전쟁이나 여타 무력분쟁시 해당 조약이 적용된다고 언급하고 있는데 이는 주권 국가 간 분쟁을 전제하고 있다

(Vité 2009). 이는 당시의 무력분쟁이 국가 간 분쟁 양태를 상정하고 있지만, 한국전이나 베트남전과 같이 국가 내 분쟁이면서도 제3국이 자국군을 파병하거나 적성국에 대항하는 세력들을 지원하는 방식으로 개입함으로써 국제전화되는 양상도 전개됐다. 실제적으로 1950년대 중반부터 국제전화된 국내 무력분쟁이 발생하면서 제2차 세계대전 종전 후, 분쟁의 빈도 측면에서 국가 간 무력분쟁보다 늘어나게 된다.

이러한 분쟁의 양태가 탈냉전기를 기점으로 국가 간 전통적 분쟁이 전 세계 차원에서 빈도수나 강도가 감소 되는 양상을 보여주고 양대 패권국 간 전쟁의 개연성은 더욱 줄어들게 되는데 이를 수단과 구조적 차원에서 설명해 볼 수 있다. 우선 군사기술이 발전하게 되면서 국가 간 분쟁이 가져올 비용편익에 있어 이전보다 손실 가능성이 높아졌으며 경제적 글로벌화와 자유주의적 평화론에 근거한 경제적 상호의존성도 증대되었다(Mansfield et al, 2001). 더불어 탈냉전은 글로벌 양대 패권과 국가 중심의 안보 체계를 더욱 복잡하게 만들었고 패권국 간 주도권 경쟁에 기인했던 균형과 안정이 반감되는 결과를 가져왔다. 패권국의 영향이 감소 되는 가운데 분쟁 취약성이 높은 국가들에 소외되고 통제되었던 반정부 세력들이 봉기하는 사례가 빈번하게 발생하면서 1990년대부터 국가 내 무력분쟁이 급격히 늘어나게 된다.

[그림6] 국가 기반의 무력분쟁 양태 (1946-2022)



출처: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>

이처럼 냉전 종식 후 무력분쟁의 다수는 비 국제적 무력분쟁 (Non-international Armed Conflict)이었다. 국가 내 무력분쟁은 1960년대에

접어들면서 점점증하다가 1990년대 초반에 최고조에 달한 후 다시 감소 추세를 보이지만, 2014년을 기점으로 다시 급증하게 된다. 빈도수의 급증에 있어 1960년대는 식민주의의 종식이 기폭제가 되었고 1990년대는 탈냉전이 계기가 되었으며 2010년대는 아랍의 봄 이후, 연쇄적으로 발생한 내전과 알카에다와 같은 무장 테러단체의 증가도 영향을 미치게 된다. 한편, 2022년은 무력분쟁의 양태 측면에서 유의미한 변화를 보여주고 있는데 2022년에 가장 큰 인명손실의 원인을 제공한 두 개의 무력분쟁이 러시아-우크라이나 간 전쟁과 에티오피아-티그레이 인민해방전선(Tigray People's Liberation Front)간 분쟁이고 이로 인해 81,500명과 101,000명의 사망자가 각각 발생한 것으로 보고되었다. 특히 러시아의 우크라이나 침공은 제2차 세계대전 이후, 패권국이 자국의 영토 확장과 정권 변화를 통해 타국의 정복을 시도한 첫 번째 국가 간 분쟁이다.

[그림7] 주요 무력분쟁의 희생자 현황

Major Military Conflicts						
Conflict	Period	Total deaths	Military deaths	Main foreign army	Civilian deaths	Civilian death rate
Korean War	1950-1953	2,238,172	579,736	33,686	1,658,436	74%
Vietnam War	1965-1974	1,353,000	726,000	58,200	627,000	46%
Persian Gulf War	1990-1991	162,341-232,541	20,341-26,541	341	142,000-206,000	87%-88%
Balkan War	1991-2001	130,000-140,000	-	-	72,716	52%-56%
2nd intifada	2000-2007	5,848	2000	-	3000	51%
Afghanistan	2001-2019	157,052	113,481	2,298	43,571	28%
Pakistan	2001-2019	66,063	41,956	0	24,107	36%
Iraq	2003-2019	276,363-308,212	91,626-100,701	4,572	184,737-207,511	66%-67%
Syria/ISIS	2014-2019	179,424	129,572	7	49,852	28%
Yemen	2002-2019	90,072	78,003	1	12,069	13%
Ukrainian	2014-2019	13,117-13,496	9,750-10,129	500	3,367	25-26%

Conflicts with unreliable or missing civilian death numbers are not included, e.g., Yom Kippur, Chechnya, and Iran-Iraq war. (- = Not available).

출처: Manesh 외 2021, p.5.

용어상 국가 내 무력분쟁은 전술한 바와 같이 ‘국제전화된 국내 분쟁’과 더불어 ‘비 국가 행위체 주도의 분쟁(Non-state Based Armed Conflict)’, ‘단일행위체의 일방적 폭력(one sided violence)’의 다양한 양태로 분화되는데 이는 조직적인 정치폭력으로 수렴한다(Kalyvas, 2003). 이미 분쟁의 원인에도 살펴봤지만, 부의 분배와 권력분점의 의견충돌, 경제침체, 천연자원의 높은 의존도, 거버넌스의 실패, 인권의 침해, 낙후된 인간안보 상황들과 연관성이 높다. 이러한 정황 가운데 종족과 종교에 기반하여 집단이 분열되거나 정체성을 형성하여 집단을 결속시키는 다양한 특성들로 집단 간 갈등이 심화된다. 정치적으로 취약한 사회에서 발생하는 무력분쟁이 국제안보적 측면에서 관심의 중심이 됨에 따라 먼저 정치학계는 부패한 지도자와 취약한 정치체도가 내전의 원인이 되고 이런 경향성을 보이는 국가들이 군집한 지역에 천착하고 있다. 반면, 경제학계는 자연스럽게 경제적으로 낙후된 사회에 주목하면서 부와 권력의 대안적 체계로서 탐욕적 전쟁경제의 구축을 주장하고 있다(Gleditsch, 2002).

그러나 정치적 폭력, 빈곤이나 자원의 과도한 의존에 기반한 반정부 무력분

쟁 관련 거시적 요인분석은 집단 혹은 개인이 봉기하는 동기를 충분히 설명하지 못하는 한계가 있다. 대안으로서 제안된 분석은 집단적 고충의 미시적 상관관계이다(Humphrey와 2008). 즉, 종족과 종교적 다양성, 정치적 압제와 배제, 불평등과 같은 요인에 의한 고충에 집단이 장기간 노출되는 과정에서 이를 해소하려는 제도적 개입이 부재하거나 개입하더라도 해소의 의지가 박약하다는 불만이 집단구성원들의 누적된 반란의 동기를 자극하다가 결국 분출하게 된다는 것이다. 세계은행 역시 폭력적 분쟁의 근원적 요인으로서 ‘권력과 자원, 치안과 법 정의’로부터의 배제와 관련한 집단적 고충의 중요성을 강조하고 분쟁으로 전개되기 전에 다방면의 노력 즉, 국가의 발전도상에서 안보, 외교, 중재를 포함한 총체적이고 통합적인 접근이 요구됨을 재확인했다(World Bank 2018).

탈냉전 후 무력분쟁의 양태에 있어 주목해야 하는 변수는 분쟁의 피해자이면서 전투원으로도 인식되는 민간인의 중의적 특성이다. 나폴레옹 정복 전쟁을 비롯하여 전통적 전쟁에서는 전투원이 주요 공격 대상이었고 민간인은 선전 포고를 통해 사전경고를 공지 받아 피난을 통해 피해를 최소화하는 경향이 있었다(Burkle 2019). 제네바협약이 제정되던 1949년만 해도 무력분쟁의 주요 당사자는 교전에 가담하는 전투원으로 보호의 대상도 육전과 해전의 전상자, 그리고 전쟁포로가 우선적으로 고려되었는데 이는 당시 희생자의 다수가 교전 당사자라는 전제가 지배적이었다. 그러나 국가 내 무력분쟁의 빈도가 증가하고 이 과정에서 비국가적 행위체의 분쟁 가담이 주류화되면서 교전 당사자들이 소위 국제인도법으로 알려진 제네바협약의 위반하는 사례가 빈번해지면서 궁극적으로 민간인 피해가 기하급수적으로 늘어나게 된다. 19세기 이전의 경우, 민간인 피해가 5%에 불과했지만 제1차 세계대전에서 15%로 증가하였고 제2차 세계대전의 종전 시 65%에 달했으며 이러한 경향은 이후 무력분쟁에서 지속적으로 보이는데 단기적 고강도분쟁에서 상대적으로 민간인 피해도가 높았다(Manesh 외 2021). 2022년 무력분쟁의 인명 손실 규모를 보면 전년도에 비해 97%가 증가한 237,000명에 달했고 이는 탈냉전 후 1994년에 발생했던 르완다 내전 이후로 가장 큰 희생자를 낳은 것으로 조사되었다(Davis외 2023).

한편, 민간인들이 무력분쟁에서 다양한 형태로 참여하면서 가해자로서도 등장한다. 우선, 국가 내 무력분쟁에서 민간인이 참전하는 핵심 요인으로 정부군이나 반정부 무장그룹의 지휘그룹의 전술적 목적에 의해 징병을 하는데 그 기저에는 집단적 고충과 사회적 제재라는 억압기제를 부각시켜 참전을 유도하는 것이다(Richards 1996; Peterson 2001). 그러나 민간인을 단순히 폭력의 수단으로 대상화하는 하향적 접근이라는 비판이 대두되면서 민간인, 즉 개인의 자발적인 결정을 토대로 한 상향적 접근의 개연성도 주목받게 된다. 특히 표면적

으로 정치적인 동기에 기인한다고 하지만, 분쟁의 과정에서 민간인이 참전하여 폭력을 행사하는 것은 개인적 원한과 조직범죄의 요인도 배제할 수 없다. 궁극적으로 민간인은 무력분쟁에서 피해자와 가해자라는 이중적 정체성을 가지면서 주요하고도 복잡한 역할을 수행하고 있다는 점에서 분쟁의 문민화를 촉진하는 요체가 되고 있다(Wenger 외 2008).

마지막으로 탈냉전기 이후 무력분쟁의 대륙별 양태를 살펴보고자 한다. 우선, 아프리카 지역이 냉전 후반기인 1980년대부터 점차 증가하기 시작하는데 냉전종식 직후, 1990년대 초반에 르완다와 소말리아 등 대규모 무력분쟁이 발발하면서 50여 건으로 정점에 이르렀다가 2000년대 이후 40건 이하로 감소 추세를 보였다. 그러나 2014년부터 증가로 반전되면서 다시 50건 이상을 기록하게 된다. 아시아도 역시 1990년대 들어 30건 이상으로 증가하다가 1994년 이후 감소 추세로 전환하면서 2000년대에 20건 대를 유지하다가 2010년대에 다시 증가세로 바뀌며 중반에는 다시 30건으로 늘어나는 경향이 있다. 중동의 경우, 1980년대에 10건 이상으로의 증가 추세가 탈냉전기 초기에도 이어지다가 1994년 이후 10건 미만으로 감소했지만, 2014년에 다시 증가하는 동조현상을 나타내고 있다. 미주와 유럽은 대체로 10건 이하로 유지되었는데 그 가운데 유럽은 유고 내전이 있던 1990년대 중반에 증가하다가 하락하는 경향을 보이는 반면, 미주는 주로 1980년대에 증가 추세에 있다가 오히려 탈냉전기에 감소하는 경향이 나타났다.

무력분쟁의 지역별 희생자 현황을 보면, 1989년부터 2012년까지는 1994년을 제외하고 10만 명 이하의 희생자가 발생하였다. 그리고 2004년까지는 아프리카 지역의 피해자 수가 다수를 차지하는데 특히 1994년의 경우, 약 82만 명 이상의 희생자 중 아프리카가 79만 명으로 96.3%에 달한다. 2013년을 기점으로 중동의 분쟁에서 희생자가 급격히 증가하면서 10만 명 이상을 돌파하게 되고 2016년까지 다수를 점유하게 되며 2014년에는 14만 8천여 명 중 중동이 10만여 명으로 67.6%를 차지하였다. 아시아와 오세아니아도 2014년부터 점증하는 추세를 보여주다가 스리랑카의 내전과 미얀마 정부군과 로힝야 및 카친족 간 충돌로 인해 2015년부터 2만여 명대로 증가하는데 2019년에는 3만여 명으로 늘어나게 된다. 유럽의 경우, 러시아와 우크라이나 간 분쟁으로 2022년에 아프리카에 이어 전체 희생자의 35%를 차지하게 된다.

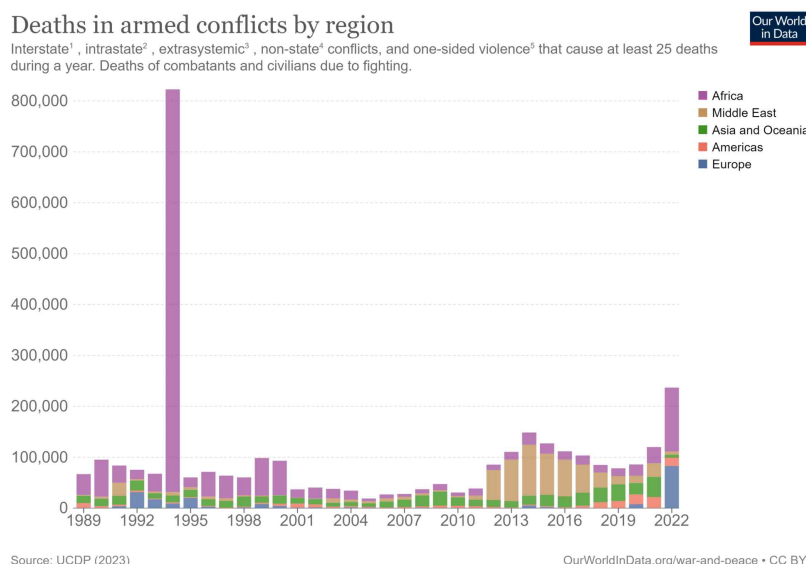
### 3. 무력분쟁의 사회적 영향

무력분쟁으로 유린된 사회는 막대한 인명피해로 인한 사회적 비용과 더불어 정치적, 경제적, 사회적 시스템의 해체라는 총체적 문제를 감내해야만 한다. 특히 국가 간 무력분쟁은 국내 분쟁에 비해 민간인 희생자 발생비율이 높는데 무



엇보다 교전당사자가 국제인도법과 인권법을 준수하지 않고 전략적으로 민간인을 공격대상으로 설정하여 학살하는 반인도적 행위를 자행해왔기 때문이다. 또한 민간인 피해자에 대해 중립적이고 가장 긴급한 수요에 대응하여 수행되는 인도적 구호활동 접근을 제한하면서 피해의 정도도 늘어나게 된다(UNDP, 1997). 최근 발생한 러시아와 우크라이나 간 분쟁과 이스라엘과 하마스 간의 분쟁에서도 긴급 인도적 지원의 공간이 적절하게 형성되지 않는 문제점이 유사하게 제기되었다.

[그림8] 무력분쟁의 지역별 사망자 현황(1989~2022)



출처: <https://ourworldindata.org/war-and-peace>.

대체로 무력분쟁은 무차별적 공격과 이로 인한 가족 구성원의 사망, 이산가족의 발생, 거주지와 지역사회의 파괴 등의 혼란 상황을 야기하기 때문에 참혹한 상황을 겪은 여성과 아동을 포함한 민간인 다수가 겪는 문제는 불안정한 정서와 트라우마는 심각한 사회문제로 대두된다. 이는 폭력의 피해자뿐만 아니라 강제적으로 폭력 행위에 가담했었던 가해자조차도 정도의 차이는 있지만 전쟁의 상흔으로서 장기성의 정서적 불안정감을 경험하게 된다. 특히 무력분쟁으로 인해 거주지를 떠난 난민과 IDP 등 피난민들은 생명의 위협으로 극심한 스트레스를 경험하는 데, 이러한 위기는 개인적 차원에 머무르지 않고 가족의 범주로 확대될 개연성이 높고 궁극적으로 집단차원의 심각한 심리사회적(psycho-social) 스트레스를 유발하는 것으로 규명되었다(Welton-Mitchell, 2013). 더구나 육체적이나 정서적으로 복원력이 낮은 아동의 경우는 직접적인 폭력의 대상이 되거나 간접적으로 폭력 상황을 목격한 것만으로도 트라우마에 노출될 가능성이 높다. 구체적으로 분쟁을 겪은 아동들이 보이는 정서적 발달장애 문제는 악몽, 사회적 고립, 공격성의 고조, 우울증 등으로 표출된다. 정전 상황 하에서도 아동들은 지속된 정신보건과 심리·사회적 기능장애는 교육 서비

스의 혜택과 분쟁 후 재건 과정의 참여에 제약적 요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 전시 성폭력은 분쟁의 잔혹성을 가중시키는 기제로 교전 당사자들은 상대방의 여성들을 대상으로 강간과 성노예로 삼는 등의 행위를 통해 상호 간 굴욕과 협박, 공포감을 조성하게 된다. 특히 강간은 인종청소의 무기로서 강제 임신을 통해 여성들에게 굴욕감을 안겨주고 가족과 친지들로부터 배척당하게 함으로써 궁극적으로 지역사회의 반목을 통해 붕괴를 유도한다. 르완다와 보스니아 헤르체고비나, 스리랑카, 아프가니스탄 등에서 분쟁 중 다수의 여성이 강간으로 원치 않는 아이를 출산하거나 낙태를 한 사실이 보고되었다. 출산하는 경우, 산모가 트라우마로 인해 자녀와의 애착 관계 형성에 어려움을 겪고 양육 과정에서 아동을 방치하거나 학대하는 등의 가해행위로 인해 또 다른 사회적 문제가 대두되게 된다. UN은 2000년 안전보장이사회의 결의안 제1325호를 채택하여 이러한 일련의 전시 성폭력 문제의 환기와 평화 프로세스에서 여성의 참여를 촉구하는 ‘여성, 평화, 안보’의제를 설정하고 NAP를 수립하도록 권고하였으며 2019년 결의안 제2467호를 통해 성폭력 피해자 기반의 인권적 접근의 재확인과 전시 성폭력을 예방하기 위한 그간의 이행 노력을 점검하였다(UN 2019).

셋째, 식량과 보건, 교육과 같은 인간의 기본적 욕구와 사회적 서비스의 무기화를 통해 민간인, 특히 아동의 유병률을 높이게 된다. 먼저 분쟁 당사자들은 식량 생산과 배분체계를 장악하고 파괴하는 전술을 통해 민간인들의 영양결핍 발생빈도를 높이고 각종 질병에 취약하게 만든다. 또한 여아들은 식량과 거처, 혹은 물리적 보호를 제공받는 대가로 비자발적인 성 착취에 장기간 노출되면서 성병과 HIV/AIDS의 보균자가 되기도 한다. 이러한 인도적 위기 상황에서 적기에 보건 서비스를 받지 못할 개연성이 높다는 점에서 분쟁 이후에도 다양한 질병을 안고 살아갈 수밖에 없다. 더불어 분쟁기간 동안, 정규교육을 받을 수 없는 경우가 다수이기 때문에 학령기 아동·청소년들은 소위 지적 발전의 기회를 잃어버린 세대가 된다. 분쟁이 장기화될수록 이러한 현상은 더욱 고착화되어 분쟁의 전환과정 혹은 재건과 평화구축과정에서 정규교육 이외에 다양한 비정규 교육 프로그램의 제공이 교육적 공백의 간극을 메우는 데 매우 중요한 역할을 하게 된다.

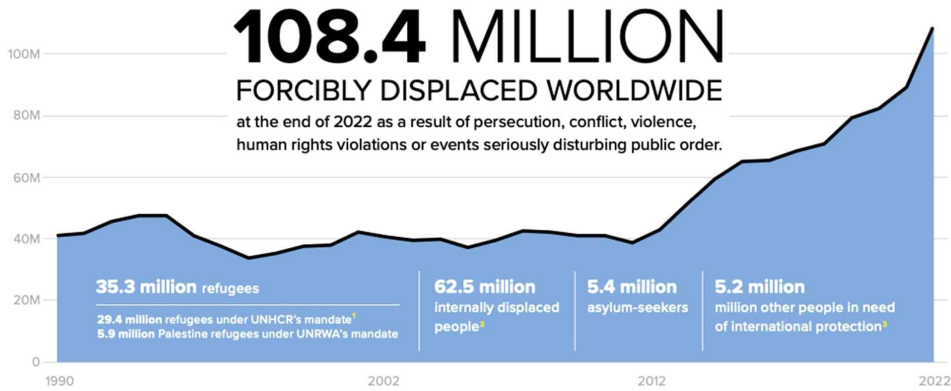
넷째, 분쟁의 과정에서 가정의 물리적 해체로 인한 이산가족의 문제와 함께 부모가 사망하거나 피난 과정에서 부모와 불가피하게 헤어진 요보호 아동들을 주목할 필요가 있다. 성인의 경우, 이산가족이 된 이후에도 상황에 따라 자활적 삶의 영위가 일정 부분 가능하지만, 아동과 청소년의 경우는 외부의 지원과 케어 없이는 원천적으로 생계가 불가능하다. 유니세프에 의하면, 르완다 내전과정에서 약 10만 명의 요보호 아동이 발생했고 1995년 앙골라분쟁에서는 아동 인

구의 20%가 가족과 친지들을 잃었다고 보고된다. 최악의 사례는 캄보디아로 내전 후 잔존인구 중 15세 이하가 50%로 전쟁은 이들로부터 양육을 통한 보호의 기회를 앗아갔다. 결과적으로 청소년범죄와 아동 성매매, 마약중독 등 범죄율이 만연하여 심각한 사회문제가 되었다. 특히 분쟁상황하에서 요보호 아동들은 착취와 인신매매의 대상이 되고 더욱이 무장그룹들에 의해 쉽게 소년병으로 징용되어 참전하게 되는 사례들이 적잖다. 이런 점에서 분쟁 중이라 할지라도 요보호아동들을 위해 임시휴전 기간을 설정하거나 아예 교전금지구역(Conflict-free Zone)을 지정하여 각종 보호 활동과 사회 필수서비스의 접근성을 확보하는 것이 중요해 보인다. 실제로 엘살바도르, 우간다, 레바논, 아프가니스탄, 수단 등에서 임시휴전사례를 통해 아동을 대상으로 하는 의료서비스가 제공된 바 있고 에리트리아에서는 파괴된 학교의 대안으로 동굴이나 나무로 움막을 위장하여 교육 시설로 활용했으며 스리랑카는 학교 밖 요보호아동들을 위해 방송을 활용한 원격을 실시하는 등 대안적 서비스 제공을 위해 노력한 바 있다.

다섯째, 분쟁의 과정에서 주거지를 떠난 난민과 IDP 등 강제 이주민은 이주와 임시 정주의 과정에서 생존적 위기에 지속적으로 노출된다. 더불어 수용지역사회가 경제적으로 취약한 가운데 난민들의 거주 기간이 연장된다면 양측의 긴장도가 높아지고 폭력적 갈등의 발생 가능성이 커진다. 분쟁 후 재건과 평화 구축의 과정에서 다수의 난민과 IDP가 주거지로 귀환하더라도 재정착 혹은 재통합이라는 어렵고 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 1990년대 다수의 장기 고강도 무력분쟁이 소강상태에 접어들면서 당시 4천만 명 수준이던 강제 이주민의 수가 감소될 것으로 예상됐고 실제 1990년대 중반 3천만 명대로 감소하였다. 그러나 무력분쟁뿐만 아니라 2010년대 중반에 종족과 종교적 증오로 인한 집단적 폭력과 탄압, 인권침해 등으로 인해 6천만 명을 돌파하였고 지속적으로 급증한 결과, 2022년에는 1억 8백 4십만 명으로 집계되었다.<sup>11)</sup>

11) <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance> (검색일: 2023. 10.17).

[그림9] 강제 이주민 현황(1990~2022)



출처: <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>.

#### 4. 무력분쟁과 인권법의 적용

무력분쟁시 교전 당사자가 준수해야 할 제 규범을 규정한 것은 국제인도법으로 적대행위에 가담하지 않았거나 가담을 중단한 사람을 보호하고 교전의 수단과 방법을 한정함으로써 무력분쟁의 영향을 제한하는 제정목적에 갖고 있다는 점에서 적용 범위가 무력분쟁에 한한다(OHCHR 2011). UN 헌장에서는 무력의 사용에 대해 엄격히 금지하고 있지만, 복합적 원인으로 발생하는 무력분쟁을 제어할 수 없기에 분쟁의 정당성과 무관하게 국제인도법은 모든 교전 당사자에게 적용된다고 할 수 있다. 이는 국제인도법과 국제인권법을 구분 짓는 근거로 작용해왔는데 국제인도법은 무력분쟁, 즉 전시에 국제인권법은 평시에 적용된다는 양분론이 인도법 학계에서 주장된 반면, 인권법 학계나 인권 시민사회는 이에 대한 비판적 논쟁을 견지하면서 인권법의 보편적 적용을 옹호하였다(Lubet 2005).

최근 천부적·보편적 인권에 대한 인식이 확산되고 무력분쟁 및 평화구축 과정에서 심각한 인권침해의 사례가 지속적으로 발생하면서 인도법과 인권법의 경계가 불명확해졌고 이는 양분론에 대한 재귀적 성찰로 이어졌다. 더불어 인권법이 무력분쟁시 적용이 제한된다는 명시적인 조항이 부재하다는 사실이 부각 됨에 따라 양 법이 무력분쟁시 준수해야 할 의무에 대한 상보적 근거로서 설득력을 얻게 된다. 단적인 예로 UNCHR은 ‘ICCPR’은 인도법 규정이 규율하는 무력분쟁시에도 동일하게 적용되어야 한다는 의견을 제시하였고(CHR 2001; 2004). UNHRC도 인권법과 인도법의 상보성을 인정하였는데 국제인도법의 특례법 우선원칙(*lex specialis*)을 고려하면서도 무력분쟁시 인권의 보호

필요성과 국제 인권법에 의한 보호는 지속되어야 한다는 것을 환기하였다.

비단 국제조약에 의존하지 않더라도, 무력분쟁시 인권보호는 국제관습법의 요소로서 국제인권법의 조약 당사국 여부와 무관하게 의무 보유자로서 국가와 더불어 교전당사자를 규율한다고 볼 수 있다. 세계인권선언에서 명시된 인권이 이를 잘 대변하고 있으며 전술한 바와 같이 시민적·정치적 권리와 같은 일부 인권들은 국제관습법의 절대 규범으로 상황과 무관하게 제한될 수 없고 타 법적 의무에 우선한다. 대표적으로 고문, 노예 행위, 대량학살, 인종적 차별, 반인도적 범죄, 자기 결정권 등이 보편적으로 인정되는 권리이자 절대 규범으로 무력분쟁시에도 국가가 준수해야 할 의무로 규정한다(ILC 2001). 국제적 법치 판결의 보조적 기제로서 인정되는 국제사법재판소의 규정 또한 무력분쟁시 교전 당사자로서 국가의 인권의무를 언급하는 빈도가 높아지고 있는데(ICJ 2004; 2005) 이는 전시 국제인권법의 지속적인 적용을 강조하는 최근의 경향과 무관하지 않다.

특히 비 국제적이면서 저강도 무력분쟁에서 국제인도법의 엄격한 적용이 불가피하게 제한된다면 보편성에 기반한 인권법이 보다 효과적으로 보완적 역할을 할 수 있다. 만약 정부군이 반정부단체의 관련성이 추정되는 국내 소요 상황에서 중화기를 활용하여 강제해산 혹은 무단 체포 등 무력 진압과정에서 다수의 사상자가 발생했다고 가정하자. 이를 교전행위와 비례의 원칙에 기반한 무력분쟁으로 정의하기에 다소 모호하다는 측면에서 국제인도법을 적용하는데 제한이 따르는 반면, 인권법의 적용은 보다 직접적이고 명확한 답을 제시해 줄 수 있다.

이런 점에서 국가는 국제적 혹은 비 국제적 무력분쟁 상황, 특히 국내의 반란 혹은 소요 상황을 포괄하여 무력과 공권력을 사용하는데 있어 인권법을 준수해야 할 의무가 있고 이를 위반한 경우, 책임을 져야 한다. 기존에는 자국의 정규군에 의한 인권 위반이 문제였다면, 최근에는 그 행위자의 범위가 보다 확대되었다. 예를 들어 정부의 권한을 행사한 개인 혹은 조직체, 정부의 지시 혹은 관할 하에 사실상의 지침을 받은 개인 혹은 단체, 정부의 행위로 인정되는 사인(私人) 혹은 단체의 위반행위에 대해 방조하거나 사후 적법한 처벌을 회피했다면, 이 또한 국가의 귀책 사유가 될 수 있다(ILC 2001). 더불어 국가는 인권법 위반과 준수 책임의 방기로 인한 피해에 대해 정당한 조치를 취해야 하는데 구체적으로 피해자와 유가족에 대한 배상과 확고한 재발 방지 의지, 예방을 위한 법적 기제 마련 등의 후속대책 마련이 요구된다.

무력분쟁 과정에서 벌어진 인권 유린과 반 인도적 범죄의 피해자 권리와 관련, 국제인권법차원에서 기본원칙과 가이드라인은 사전 예방과 발생 시 진상조사를 명

확히 명시하고 이 책임은 국가에 귀속된다고 언급하고 있다. 피해자는 ‘국제인권법 및 인도법의 심각한 침해를 구성하는 행위를 통해 개인 혹은 집단으로 육체적·정신적 상해, 정서적 고통, 경제적 손실, 기본권의 중대한 제한 등의 피해를 받은 사람’으로 정의된다(UN 2006). 피해자들은 원칙적으로 인도주의와 인권의 존엄성을 토대로 한 적절한 조치를 받아야 하고 그 범위는 안전의 확보, 육체적·정신적 안녕, 개인정보보호, 가족에 대한 고려를 포괄한다. 더불어 국내 뿐만 아니라 국제법 차원에서의 사법적 조치에 대한 동등하고 효과적인 접근권의 보장, 인권침해의 중대성 정도 및 피해에 비례하여 자격, 권한, 재산 및 지위 등의 복원, 보상, 재활 등의 통합적인 배상대책, 마지막으로 인권침해사실과 배상기제관련 정보에 대한 충분한 접근 조치 등이 보장되어야 한다.

## 제2장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 인권침해 양상 분석

### 제1절. 아시아태평양 지역 분쟁과 인권 문제 발생 배경 분석

전 세계 80억 인구의 약 61%(37억)가 거주하는 아·태 지역은 다양한 인권 문제에 직면해 있다. 이 지역은 광활한 지리만큼이나 종족, 종교, 문화, 정치, 경제, 사회 등 다방면에 걸쳐 다양성으로 대변되어 사실상 단일지역으로 분류할 수 없다. 아·태 지역을 다시 권역별로 나누면 인도아대륙으로도 불리는 남아시아, 동남아, 동북아, 남태평양 군도 국가 등인데 이 기준은 완벽하게 호환되지는 않지만, 헌팅턴(Samuel P. Huntington 1996)이 제시한 문명 권역의 기준인 종교를 근거로 범주화할 수 있다.

그가 분류한 동양 세계는 불교, 중국, 힌두, 일본 문명이 혼합된 지역으로 하위에 인도를 중심으로 한 힌두 문명, 동북아 3국과 대만, 싱가포르, 베트남 등 중국 문명, 동남아의 불교국가를 중심으로 한 불교 문명 등 지리적 범주를 넘나든다. 사실 인도를 중심으로 한 남아시아와 동남아시아는 지리적, 종교적, 문화적으로는 배타적이지만 동남아시아 형성의 문명적 토대가 인도에서 기인했다는 점과 피식민 시기 중국인과 함께 다수의 인도인이 동남아로 이주하여 현재까지 동남아 인교(印僑) 사회를 구성하며, 이는 문명적 공통점을 의미한다. 이들 중 종교적으로는 힌두교를 비롯하여 이슬람교가 다수이며 물론, 미얀마, 말레이시아 등 주요 정착 국가에서 주류사회에는 편입되지 못했다.

이에 반해 남태평양지역은 세계 정치와 경제에서 차지하는 비중이 미약하고, 외교권이 없거나 주권을 강대국에 양도하는 국가가 존재하므로 문명 권역에서 배제되었다. 그러나 12개에 달하는 남태평양 군도 국가도 국가의 기틀을 갖추고 있으며 상대적으로 늦은 독립과 국민국가(Nation State) 형성을 두고 구성원 간 갈등이 있어, 이로 인한 다양한 인권 문제가 발생하고 있기도 하다.

남태평양지역을 제외한 아시아지역은 2차 대전 종전 후 10년 이내 모두 독립했으나 식민당국의 자의적인 국경선 획정, 식민 시기 유산의 청산 등 독립을 준비하는 과정에서 역시 구성원 간 갈등이 적지 않았다. 나아가 이념 대결의 공간 속에서 신생 정부는 국가 발전에 우선순위를 부여함에 따라 국가폭력을 정당화하거나 인권 문제를 등한시하는 공통점도 내재한다. 독립의 시기가 늦은 남태평양지역 국가에서도 선주민과 이주민 갈등, 식민 종주국의 정치·경제적 영향력이 작동함으로써 안정적인 국민국가의 출범을 저해해 왔다.

이처럼 이질적인 성분이 혼합된 지역을 포괄할 수 있는 인권 보호 체제를 수립하는 일은, 해당 지역의 특수성을 배제하거나 제한적인 효용성만 추구하여



보편적 인권 보호 기준의 설립과 설정이라는 애초의 목적을 달성할 수 없게 한다. 1990년대 소위 민주화의 ‘제3의 물결’이 아·태 지역을 휩쓸었음에도 민주주의의 발전 정도는 높지 않다. 만연한 온정주의는 민주주의와 법치를 해치고, 공동체의 이익을 추구한다는 명분으로 인권 의식은 성장하지 못했으며 열악한 경제 수준은 국가 주도의 발전을 정당화하고 시민사회의 성숙한 성장을 방해한다.

무엇보다 기본적 인권의 세계적 보편성을 거부하는 문화적 상대주의는 사회가 아닌 국가에 의해 추동된다. 즉 다문화로 구성된 아·태 지역의 사회적 다양성을 국가가 독점함으로써 인권 보호와 신장이라는 외부의 개입에 강력히 저항하고 근본적으로 인권에 대한 국제적 기준을 완강히 부정하는 국가적 특수성을 강조한다. 이른바 동서양 가치논쟁을 일으켰던 ‘아시아적 가치(Asian Value)’가 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 역사와 전통에 대한 다양한 해석과 구성원의 자유가 충분히 보장되지 않으면 문화적 상대주의는 존립할 수 없으므로 국가가 주창하는 상대주의는 비민주적 지도자와 정부의 어설픈 자기변명에 불과하다. 이런 상황에서 아·태 지역에서 지역적 인권 보장을 위한 기구의 조직은 어렵지만 그럴수록 인권 협약을 체결·비준과 동시에 실효성 보장과 인권 침해 문제를 사법적으로 해결하기 위한 인권 기구의 필요성은 더욱 높아진다.

국제사면위원회(Amnesty International)는 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 체포와 구금에 관한 권리, 처벌 및 정의에 관한 권리, 국제인권법 위반, 기업의 책임감, 종교의 자유, 여성과 아동의 권리, LGBTI 권리, 소수 종족 차별, 고문, 기후 위기, 난민 문제, 사형 등 매우 다양한 잣대로 한 국가의 인권상황을 진단한다. 그러나 아·태 지역의 다수 국가에서는 이와 같은 다양한 변수를 포괄할 수 있는 상위의 문제, 이를테면 허약한 법치에서 기인한 정치적 저발전의 문제를 꼽을 수 있다. 프리덤 하우스(Freedom House 2023, 26)에 따르면, 아·태 지역 일부 국가들이 민주주의의 탄력성을 회복하기 위해 수십 년간의 독재를 극복했지만, 여전히 권위주의는 자유와 정의에 대립하고 있다고 평가한다. 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit, EIU)이 발표한 2023년 세계 민주주의 지수에서 아·태 지역 조사국가 28개국 가운데 ‘완전한 민주주의(Full Democracy)’를 향유 하는 국가는 5개국에 불과했고, ‘권위주의 체제(Authoritarian Regime)’로 명명된 아프가니스탄, 미얀마, 북한 등 3개국은 세계 순위에서도 가장 낮은 수준이었다(EIU 2023, 45-47).

정치발전이 지지부진한 이유는 다양하게 해석될 수 있지만 식민지 유산의 완전한 청산을 이루지 못한 신생 국가는 구성원 간 화해와 조화를 통한 국민통합보다 갈등이 지속되기 때문이라 할 수 있다. 그리고 중앙정부의 강압적인 통합정책을 시행하는 과정에서 다양한 형태의 인권탄압이 발생한다. 즉, 독립 이



래 온전한 국가체제가 작동하지 않는 국가는 근본적으로 정치발전을 위한 토대를 마련하지 못한 것으로 이해할 수 있다.

일반적으로 국가 발전의 경로는 국가 형성(State Building), 국민 형성(Nation Building), 참여(Participation), 배분(또는 복지, Distribution, Welfare) 등 4단계를 거친다(Almond and Powell, 1966). 국가 형성이 법적·구조적으로 국민국가의 완성을 의미한다면, 국민 형성은 국민국가의 구성원 간 언어, 종교 등 이질적 요소들을 통합하는 사회화의 장치를 통해 공동체를 완성하는 것이다. 친족(kinship), 언어, 종족을 포함하여 신생 국가를 파괴하거나 위협이 될 수 있는 특수주의를 극복함으로써 ‘국가통합을 창출’하는 정부의 근본적인 역할이라는 차원에서 국가 형성과 국민 형성은 원시적 통합의 정치(Politics of Primitive Unification)로 명명된다(Organski 1965, 7). 국가와 국민이 형성된 상황에서 국민의 차별 없는 참여는 사회경제적 향상을 도모하고 이를 통한 물질적 복지와 혜택을 나눌 때 국가 발전은 실현될 수 있다. 그러나 국가 구성원 간 갈등이 내전과 같은 물리적 충돌로 현실화 될 경우 신생 국가는 그 생존마저도 위협받게 되며, 따라서 이질적 요소의 통합을 위한 사회적 장치의 도입과 시행은 신생 독립국의 주요 과제 중 하나이다.

[표3] 연구대상국의 주요 특징(2022)

국가	종족수	다수종교	식민통치와 특징	국내 갈등
미얀마	약 135개 (버마족 69%)	불교	-영국 지배 -3차에 걸친 식민화 -버마족과 소수종족의 분할통치	-중앙과 지방(20개 이상의 무장단체) -종교 갈등(불교와 이슬람교) -군부와 민간
필리핀	약 110개 (따갈로그족(필리피노) 24.4%)	기독교(구교)	-스페인 → 미국(1898) -스페인 통치 유산으로 가문 정치 잔존	-중앙과 지방(모로 무슬림) -무슬림 극단주의자 활동 -“마약과의 전쟁”
아프가니스탄	약 13개 종족, 45개 언어(파슈툰족 42%, 다리어 50%)	이슬람교(99%)	- 2001년 탈레반 정부 붕괴 → 아프가니스탄 정부(하미드 카르자이, 아프가니스탄 이슬람 공화국) → 2011년 5월 파키스탄에서 오사마 빈 라덴이 사망	- 인구 99% 무슬림: 이들 중 70% 수니파 vs 30% 시아파 갈등

			<p>→ 미 역사상 가장 길었던 전쟁 2014년 12월 28일 공식 종료 → 2021년 6월 미군 철수 및 탈레반 아프간 영토 장악(8월 15일 수도 카불 함락)</p>	
인도네시아	약 1,350개 (자바족 40%)	이슬람교	<p>-네덜란드 지배 -전역 식민화는 300년에 걸쳐 진행(발리는 1910년대 식민화) -동티모르와 웨스트파푸아(이리안 자야 점령)(1975)</p>	<p>-종교 갈등(이슬람교와 기독교) -무슬림 극단주의자 활동</p>
인도	약 2,717 종족 (1,599개 이상의 언어)	힌두교(인구 80%) 이슬람(14%)	<p>영국 지배(1858~1920) → 1947년 8월 15일 인도 2개 공화국(인도공화국과 파키스탄 공화국 동시 탄생) → 1950년 인도 완전 독립 → 1952년 첫 총선거를 실시한 이후 민주주의 국가로 발전</p>	<p>- 힌두교와 이슬람 종교 간의 갈등 지속 - 인도는 독립 후 국가 종교에 따라 2개의 국가로 분리(힌두교를 믿는 인도, 이슬람교를 믿는 파키스탄), 이후 두 나라 사이에 카슈미르 분쟁 같은 긴장 관계 지속</p>
피지	피지인 54.8%, 인도인 37.4%, 기타 7.9% (공용어는 영어, 피지어, 힌두어)	기독교 52%, 힌두교 40%, 이슬람교(8%)로 구성	<p>1643년 네덜란드 탐험가 타스만(Tasman) 발견→ 1874년 영국 식민지 → 1966년 자치기구 확립, 1970년 10월 헌법 제정 및 영연방의 하나로 독립을 선언 → 1987년 5월/9월 군사 쿠데타 10월 7일 공화제로 영연방 탈퇴</p>	<p>- 피지 선주민과 피지 인도인 종족 간 갈등(쿠데타로 정치 불안정) - 기후변화(사이클론, 홍수 및 가뭄)로 인한 남태평양 지역 위기와 인권침해 심화</p>

아·태 지역에서 인권 문제가 대두되는 국가에서는 공통 적으로 국민 형성, 즉 독립 이후 국가통합을 통한 조화로운 공동체를 완성하지 못했다는 특징이 있다. 이들 국가는 다원성을 명분으로 국민 형성을 추진 중이므로 외부의 개입

에 대해서는 주권 침해라는 답을 쏟아 올린다. 자의적 해석에 따른 인권 개념과 권위주의적 행태의 정치적 퇴보는 잔학 행위에 대한 면책 문화와 연계되며, 심각한 재원의 제약은 경제발전의 수준과 적지 않은 관계를 맺는다.

이 보고서의 연구 대상국인 아·태 지역 6개국은 공통 적으로 장기간에 걸친 서구 식민지를 경험했고, 독립 이후 중앙정부는 국민국가 건설 명분으로 소수를 배제, 탄압, 경우에 따라 강압적으로 동화하려고 시도했고, 그 과정에서 동원된 국가폭력은 개인보다 공동체의 변형이라는 명분으로 정당화되기도 했다. 일부 국가에서는 내부 식민지 개념에 따라 중앙정부는 변방에 속하는 소수 집단을 강력하게 통제해 왔고, 이로 인해 중앙과 지방과 갈등이 끊이지 않았다. 지방은 그들의 자율성과 종속적 구도를 회복하기 위해 군대를 조직하기도 하고 시민사회의 일원이 되어 중앙에 지속적인 반기를 들었다.

이와 같은 배경에서 이 보고서에서는 연구 대상 6개국에서 분쟁이 발생하는 배경과 원인을 다음과 같이 세 가지로 설정하고 이에 근거하여 인권침해의 패턴을 분석하고 상호 비교하고자 한다.

[표4] 연구 대상국의 각종주요 지수(2022)

국가	자유 지수1)	민주주의 지수(순위)2)	인권 지수3)
미얀마	9	0.74(166/167)	0.11
인도네시아	58	6.71(54/167)	0.77
필리핀	58	6.73(52/167)	0.54
아프가니스탄	8	0.32(167/167)	0.04
인도	66	7.04(46/167)	0.57
피지	59	5.55(83/167)	0.69

1) <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, 2) EIU 2023, pp.7-11.,

3) <https://ourworldindata.org/grapher/human-rights-index-vdem>

첫째, 정권에 의한 국가폭력: 연구 대상국 중 인도네시아, 필리핀, 인도 등은 전체 조사대상국 중 삼 분위 내 순위를 기록했으나 내부적으로 볼 때 국가폭력에 의한 인권상황은 악화 일로를 걷고 있다. 일례로 2016년 집권한 모디(Narendra Modi) 총리는 힌두 근본주의인 힌두뜨바(Hinduttva)를 주창하며 인도를 힌두교에 기반한 종교 국가로 탈바꿈을 시도하고 있다. 힌두뜨바에 따르면, 힌두가 유일한 국가이고 원래부터 인도 대륙에 거주했던 힌두만이 일등 국민이다. 따라서 이슬람교도, 기독교도 등 이교도를 비롯하여 하층 카스트 등에 대한 폭력적인 정치운동이 광활하게 전개되고 그 과정에서 국가폭력이 빈번히 발생하고 있다. 나아가 힌두뜨바는 집권 여당인 인도 국민당(Bharatiya Janata Party)을 필두로 1970년대부터 두각을 나타낸 민족자원봉사단(Rashtriya Swasyamsevak Sangh, RSS), 세계힌두협회(Vishva Hindu Parshad, VHP) 등 조직화 된 단체가 주도하므로 국가폭력의 수준은 심각한 결과를 초래한다.

이에 비해 아프가니스탄과 미얀마는 모든 지표에서 최저 수준이다. 특히 후자 두 국가는 비교적 최근 국내적으로 정치적 소요가 발생함으로써 이를 진정시키기 위해 적지 않은 국가 자원이 동원되고 있다. 달리 표현하면 정치적 불안의 수준이 상대적으로 높아 분쟁이 일상화되어 있고 정치권력을 장악하려는 집단이 동원하는 폭력과 이에 저항하는 사회세력 간 대결은 더 큰 규모의 갈등을 예고한다. 인도네시아의 경우 군부 통치를 정당화하는 차원에서 1975년 동티모르와 웨스트파푸아(이리안 자야)를 무력으로 합병했는데, 그 과정에서 국가 폭력에 희생당한 선주민의 수는 적지 않았다.

한편, 2020년 발생한 코로나19 팬데믹은 각 정부의 권위주의적 행태를 강화했다. 정부는 강력한 이동 제한, 정부의 코로나19 대응에 대한 언론과 시민 사회의 비판에 무 관용적으로 대처하는 등 질병으로 인한 국가 위기 상황을 돌파하기 위해 권위주의적인 행태로 변모했다. 그뿐만 아니라 경제발전 수준이 낮은 국가의 경우 허약한 보건 인프라로 인해 인간안보의 위기가 발생했고, 이는 국가에 의해 자행되는 대규모 인권침해로 연계될 위험에 노출되었다.

둘째, 다수 종족과 소수 종족 간 갈등: 연구 대상 6개국은 모두 다종족 국가로서 정치·경제적 헤게모니를 장악한 다수 종족이 소수 종족을 통제하거나 심지어 통치하는 형태를 띤다. 특히 식민 시기를 거치며 소수 종족은 다수와 차별화하는 정체성을 성립하고 이를 바탕으로 독자적 공동체 건설을 시도했다. 소수 종족은 그들의 언어, 문화, 사회구조 등 자율성을 추구하길 희망하며, 이로 인해 다수 종족과 소수 종족 간 갈등은 분쟁을 유인하는 주요 원인이 되고 있다.

셋째, 다수 종교와 소수 종교 간 갈등: 종족과 마찬가지로 연구 대상 6개국 중 종교 갈등도 분쟁의 주요 원인이 된다. 신정일치 체제를 추구하는 아프가니스탄에서는 여성에 대한 차별이 극심하며, 이슬람교를 제외한 이교도를 철저히 배척하는 한편, 타 국가에서는 이론적으로 종교의 자유는 보장된다. 그럼에도, 다수 종교가 소수 종교를 탄압하는 행태는 독립 이후 이어진 사회적 균열을 상징하며, 다수 종교로 구성되거나 다수 종교를 지지하는 정부가 종교 문제에 관해서 의도적으로 갈등을 봉합하는 데 관심을 두지 않기도 한다. 결국 소외된 소수 종교는 탄압의 대상이 될 수밖에 없다.

## 제2절. 아시아태평양 지역 인권침해 패턴 분석

### 1. 정권에 의한 국가폭력

현대 국가조직은 군대를 모체로 하고 있으므로 태생적으로 국가는 합법적으로 폭력을 사용할 수 있는 유일한 집단이다. 합법적 폭력 수단은 군대와 경찰 등 무기를 독점하는 집단이며, 이러한 국가기구를 전면적으로 동원할 때 국가성은 가장 두드러진다(김동춘 2013). 그런데 국가 공권력과 국가폭력의 경계는 합법과 불법의 영역으로 구분할 수 있다. 국가폭력은 국가나 공권력이 자기 고유 권한을 오남용 또는 과용하여 의도적인 폭력 행위를 통해 사회구성원의 기본권을 침해하거나 이들을 억압하고 통제하는 행위로 정의할 수 있다(허상수 2004). 즉 합법적인 절차를 거치지 않거나 위법 또는 탈법적으로 국가기관이 민간인을 대상으로 폭행, 통제, 감시, 고문, 인신 구속 등 폭력 행위 또는 이에 준하는 행위를 할 경우, 모두 국가폭력으로 규정할 수 있다. 그뿐만 아니라 국가가 직접 가해하지 않더라도 가해 상황을 묵인하고 방치하는 경우도 국가폭력의 또 다른 형태로 간주할 수 있다(김동춘 1997).

국가폭력의 궁극적인 목적은 국가폭력의 대상자에게 고통을 가해 국가권력에 순응하도록 하는 것이 아니라 처벌받아야 할 사회적 범주를 창출하고 그 범주에 종속된 자들이 특정 행위 규범을 따르도록 하여 이들을 무력화하거나 이들을 범주화한 국가의 행위를 정당화하는 데 있다(홍성흡 2007, 8). 고문, 강제 연행, 살인, 전쟁, 감시 등은 대표적인 국가폭력의 사례라고 할 수 있는데 이러한 행위의 피해자는 정치적, 사회적, 심리적 고립에 빠지는 트라우마를 경험한다. 나아가 피해자는 개인뿐만 아니라 가족과 주변 사람들에게도 동시에 부정적인 영향을 미치게 된다. 국민의 안녕과 재산을 보호해야 할 의무가 있는 국가가 폭력을 행사함으로써 국가에 대한 공포와 고립감을 느끼는 것도 국가폭력의 후유증이라고 할 수 있다.

국가폭력은 정치적으로 민주 체제보다 권위주의, 사회주의, 전체주의 등 비민주 체제에서 더 빈번하다. 정치권력이 특정 집단이나 독재자에 집중되어 사유화되고, 정권은 그들을 반대하는 국민을 통제하거나 굴복시키기 위해 즉각적이고도 현실적인 자원으로서 물리력을 동원하며, 그 과정에서 대규모 국가폭력이 발생한다. 물론, 정부는 경제발전에 치중하여 국민의 자발적 지지를 유도할 수 있지만, 이는 장기간 추진해야 할 국가적 과업이고 만약 경제발전이 성공하지 못할 경우, 국민의 심리적 박탈은 배가되어 정권은 위기에 처할 수 있다. 비민주 체제의 지도자는 그들의 장기 집권이 유리한 환경을 조성하기 위해서 업적에 의한 정당성(Performance Legitimacy)보다 사회 전반에 공포 분위기를 조성하거나 자기검열이 생활화된 경직된 사회구조를 원할 것이다.

정권에 의한 국가폭력은 국가의 기원과 함께 존속해 왔을 정도로 오랜 역사를 가진다. 국가 간 연계와 자유주의적 세계질서가 확산하지 못한 냉전 시기에 비민주 국가에서 국가폭력은 외부의 무관심 속에 일상화되었다. 동남아의 사례

를 보면 캄보디아의 킬링필드(Killing Field), 2차 인도차이나 전쟁(베트남전)으로 인한 캄보디아와 라오스의 전쟁 피해, 버마(미얀마), 인도네시아, 태국 등 군부정권과 마르코스(Ferdinand Marcos), 리관유(Lee Kuan Yew, 李光耀) 등 민간 독재자에 의해 자행된 반체제 인사와 집단에 대한 통제와 감시는 여전히 그 피해자 수도 특정할 수 없을 만큼 심각한 수준이었다.

냉전 종식과 함께 지구화론자들은 국가의 성격과 기능은 약화 되고, 유럽연합, 동남아시아국가연합과 같은 지역 협력 기구, 다국적 기업, 국제협력 기구, NGOs 등의 역할이 증대될 것으로 예상했다. 나아가 자유민주주의의 확산은 ‘역사의 종말’을 고할 정도로 보편적인 정치체제로 낙관했다. 그러나 종족 갈등의 심화, 전쟁과 제재 등 외부 개입에 따른 인권침해, 경제적·종교적 문제로 인해 발생한 난민 문제 등을 통제하기 위해 국가의 기능과 역할은 축소되지 않았다. 특히 9·11테러 이후 테러와의 전쟁을 선포한 뒤 폭력의 문화 확산은 국가폭력의 국제적 연대로 보아도 무방하다.

정치적 관점에서 볼 때 제도적으로 자유민주주의체제를 수립한 국가의 정치발전은 지속해서 쇠퇴하는 양상을 띤다. 민주 정부를 전복시킨 군부 쿠데타와 같은 극단적인 후퇴를 배제하더라도 정기적인 선거로 지도자를 선출하는 제도적 민주주의 국가에서도 권위주의적 형태는 다양한 분야에서 표출된다. 학자마다 다르게 정의를 다르게 하지만, 민주적으로 성립된 정치체제에서 국민에 의해 선출된 지도자들이 권력에 대한 헌법적 제한을 무시하거나 법치를 어겨 국민의 기본권과 자유를 박탈하는 인권 유린이 발생한다.

정권에 의해 자행된 국가폭력의 유형과 양상 분석에 있어 정권의 유형도 중요하다. 연구 대상 6개국의 정치발전 수준과 정치유형은 상이하지만, 근본적으로 국가폭력이 적법한 권력 또는 공권력이라는 이름으로 행해지는 물리적 동원과 피해가 발생한다는 공통점이 있다. 일반적으로 근대국가는 사회구성원의 계약과 동의를 전제로 법치가 마련되고 선출된 권력이 이를 적법하게 사용할 때 정당성을 얻는다. 즉, 민주화되지 않거나 근대국가의 기틀을 마련하지 못한 국가의 정부는 정당성을 얻기 힘들고, 이로 인해 법치라는 이름으로 행해지는 공권력의 동원은 합법의 영역을 이탈하기 쉽다. 따라서 이 보고서에서 논의될 6개국 중 비민주 체제일수록 정권의 생명과 직결되기 때문에 국가폭력의 내용, 강도, 형태 등은 더 다양하고 광범위할 가능성이 크다.

## 2. 다수 종족 vs 소수 종족 간 갈등

다종족 국가에서 발생하는 종족 갈등에 대한 분석은 근원주의(Essentialism 혹은 Primordialism), 도구주의(Instrumentalism), 제도주의(Institutionalism)

등 세 가지 시각으로 접근할 수 있다.

근원주의 시각에서 개인은 태어난 환경에서 부여된 종교, 언어, 역사와 문화적 요인에 따라 그 정체성이 결정된다. 그러므로 언어와 종교 등이 다른 다수의 종족이 한 사회에서 공존하면 필연적으로 갈등은 불가피하다는 것이 근원주의의 기본 명제이다(Horowitz 1985). 타자(他自)가 명확히 구분되는 배타적 관점에서 각 종족 간 종족 성은 동일할 수 없으며, 특히 정부의 행정체계가 제대로 작동하지 않거나 정치적 소요와 같은 과도기적 상황에서 종족 갈등은 발생한다. 문화 결정론적 시각으로도 치환할 수 있는 근원주의는 근대사회의 유산이라고 볼 수 있다. 왕조시대 소수 종족은 다수 종족의 지배와 탄압의 대상이었으나 식민 시기를 거치며 다른 집단과 차별화하는 정체성을 자각하거나 인위적으로라도 정체성을 창조함에 그들의 근원적 유대를 확인했다. 이들은 독립 이후 무장단체를 결성하거나 정치적으로 조직화하는 등 그들만의 정체성을 지키고, 물질적·정신적 영역의 확보를 위한 투쟁에 돌입했다.

그러나 경제발전 수준이 높은 유럽의 다종족 국가에서는 종족 갈등이 미미하고, 종족 갈등을 극복한 국가에서 근원주의의 틀로 종족 갈등을 설명하기에는 무리가 따른다. 근원주의적 시각에서 볼 때 종족의 정체성, 즉 종족성이라는 것은 불변의 대상이고, 이 기준에 따르면 다수 종족과 소수 종족이 공존하는 국가나 사회는 갈등이 필수 불가결한 것으로 귀결되기 때문이다.

도구주의적 시각에서 종족성은 한 개인이 선천적으로 타고나거나 내재된 것이 아니라 권력이나 부와 같은 이익 추구와 이를 달성하기 위한 수단에 의해 형성된다고 본다(Cohen 1969). 그러므로 종족 간 갈등도 유발의 객체가 아니며, 선천적으로 주어진 종족성의 요소마저도 정치·경제적 요소에 의해 얼마든지 변화할 수 있다고 본다. 도구주의적 시각을 설명하기 위한 전제조건은 특정 소수 종족이 해당 지역의 경제적 자원을 독점하거나, 사회적 계층의 고착화가 이뤄져 사회 내 우열이 가늠되어야 한다. 정부가 이익을 추구하려는 사회구성원 간 갈등을 해소하지 못하거나 그러한 의지 자체가 결여되면 종족 갈등도 종식되지 않을 가능성이 크다.

이와 함께 정치 지도자들이 자신들의 정치·경제적 이익을 추구하기 위한 도구로서 종족 간 갈등을 조장하며, 종족 갈등은 그러한 이익 추구의 결과로 보여진다. 정치 지도자는 사회구성원의 도전 없이 쉽게 통치하기 위해 사회 분열을 조장할 목적으로 종족 갈등을 유발한다는 것이다(Brown 1988). 그 조건은 두 가지 정도로 설명할 수 있다.

첫째, 정치적 불안이나 과도기적 상황에서 정치 지도자를 비롯한 지배 계층은 중앙에 호의적이지 않은 소수에 해당하는 지역이나 종교 집단을 다수에서

분리하고, 이들에 대한 다수의 반감을 유도한다. 지배 계층은 다수 종족과 같은 종족 또는 이념적 동질성을 확보해야 한다는 전제를 가정하며, 그 결과 다수 국민은 정권을 지지함으로써 사회적 안정을 유지하고 중국에는 지배 계층의 통치체제는 견고화된다.

둘째, 사회적 상황과 무관하게 지배 계층의 위기가 찾아올 때 인위적으로 외부의 위협을 조장함으로써 지배 계층은 내부 결속을 다진다. 지배 계층의 위기는 정치적 정통성이 결여되었거나 아예 존재하지 않는 비민주 체제에서 발생하며, 이때 내부 결속력은 하부에서 상부로 향하는 경직된 체제로 구조화된다. 즉 지배 계층이 매파와 비둘기파 등 강경과 온건 성향으로 양립하기 전 지도자를 비롯한 정책 결정자는 그들이 봉착한 위기를 돌파하고, 그들이 존재해야만 국가를 유지할 수 있다는 소명 의식을 마련하는 차원에서 의도적으로 종족 갈등을 유발한다는 것이다. 지배 계층은 공격적이고 위협적이라 간주 되는 종족집단에 대해 그 위협의 강도를 실제보다 높이 평가하거나 부각함으로써 정권 내부의 긴장감과 불안을 유발함으로써 내부 결속을 도모한다. 지배 계층은 그들이 처한 내외 상황에 따라 종족 갈등을 조장하지만, 이는 공통 적으로 그들의 통치를 지속하기 위한 전략적 결과이다. 지배 계층은 그들의 필요에 의해 종족 간 적대 심리를 조작하고 조종하는 것이다.

제도주의적 관점은 한 국가의 정치체제 하에 시행되는 제도에 따라 종족 간 관계가 평화롭고 조화로울 수 있으며, 또는 폭력적이고 적대적일 수 있다는 관점이다. 국가가 도입한 제도가 소수 종족에게 친화적이지 못할 때 종족 갈등이 발생할 수 있는데, 예를 들어 불교도가 절대적인 국가에서 정부가 불교를 국교화하는 제도를 도입 할 경우 소수의 타 종교는 이에 반발할 수 있다. 즉 정부는 사회 내 잠재된 종족 갈등의 가능성을 통제할 제도를 적시적기에 도입하고 적용함으로써 갈등을 미연에 방지할 수 있다.

그런데 어느 사회든 상대적으로 우세한 위치에 있는 특정 종족을 중심으로 사회 제도가 도입되는 정치적 합리성에 기반하므로 정부는 소수에 해당하는 종족을 포용할 수 있는 정치적 기술을 필요로 한다. 이처럼 다원성을 포괄할 수 있는 정치체제가 민주주의 체제로 여겨지므로 상대적으로 정치체제의 연성화가 이뤄진 국가일 경우 종족 간 갈등을 방지할 법과 제도가 마련되었을 가능성이 크다. 민주적 제도가 공고화된다면 종족 간 갈등이 발생하지 않을 가능성은 상대적으로 높지만, 체제의 이행기 또는 민주주의로의 안착이 보장되지 않는 정치적 소요가 발생할 경우 종족 간 갈등은 발생할 수 있다.

마지막으로 구조주의적 시각으로서 중앙이 지방을 통제할 수 없는 원거리에 위치하는 지리적 요인으로 인해 지방은 중앙이 주도하는 국가 형성에 반기를



든다. 그러나 이 시각은 접근성이 좋지 않았던 시기에나 가능한 가설로서 현재로서는 그 효용 가치가 크지 않다(Siroky, Mueller and Hechter 2017).

연구 대상 6개국은 모두 서구 식민지에 의해 인위적으로 국경이 획정된 다종족 국가로서 독립 후 국민통합과 국가 발전은 다수 종족 중심으로 추진된 공통점이 있다. 이 관점에서 볼 때 제도주의적 시각과 함께 지배 계층이 그들의 정치적 이익을 도모하기 위해 임의적으로 종족 정책을 변경해 왔다는 도구주의적 시각이 유용하다. 독립 이후 각 국가의 소수 종족은 분리독립에서부터 자치권 획득 등 탈국가를 추구해 왔으므로 배타적 정체성에 바탕을 둔 근원 주의적 시각도 주목할 만하다.

이처럼 종족 갈등에 대한 다양한 분석은 정치적 권리, 경제적 권리, 사회문화적 권리에 대한 불만의 고조로 볼 수 있다(Gurr 1993). 구체적으로 언급한 세 가지 권리의 결핍이 명확하여 소수 종족의 불만이 고조되고, 중앙정부의 힘이 약하며, 외부로부터의 지원이 존재하며 이러한 사회적 환경을 이용하려는 정치적 야심이 있는 지도자가 등장할 때 소수 종족의 분쟁은 발생 가능성이 높다.

소수 종족 지역은 평시에는 다수로부터 탈 쟁점화하여 국민 대다수의 관심 밖 영역에 위치하므로 사회적 협의나 합의의 대상이 되지 않지만, 세 시각에 근거한 갈등이 발생 할 경우 중요한 국내 문제로 비화한다. 나아가 소수의 권리를 주장하고 이들을 지원하는 국제 NGOs를 비롯한 국제기구의 역할이 부각됨에 따라 특정 국가에서 종족 갈등이 발생하면 당연히 국제적 관심사가 된다. 일례로 특정한 집단이나 사람들이 종족적 또는 문화적으로 이질적인 집단이나 사람들을 의도적으로 살해하는 제노사이드(Genocide) 행위는 심각한 인권탄압으로 규정된다. 이와 같은 배경에서 이 글에서는 6개국에서 나타난 종족 갈등의 기원과 그 양상을 분석하고자 한다.

### 3. 다수 종교 vs 소수 종교 간 갈등

20세기 중반까지만 하더라도 서구식 근대화과 문명화로 인해 종교는 그 기능을 상실하거나 영향력 자체가 크게 퇴색하리라는 전망이 지배적이었다. 종교를 대상으로 한 인간의 이성과 합리적 사고의 승리는 냉전의 종식과 함께 철저히 무너졌다. 종교의 부흥과 재 정치화, 종교를 바탕으로 한 국내적 그리고 국제적 분쟁까지 이른바 종교의 부활 시대가 열렸다. 이를 두고 헌팅턴은 사회적, 문화적, 경제적 측면에서 서구적 근대화 모델의 부정적 효과가 드러난 것, 비서구 사회가 스스로 문화 전통에서 유의미한 요소를 발견한 것, 냉전의 종식과 더불어 서구의 영향력 퇴색 등을 근본적 원인으로 지적했다(Huntington

1996). 굳이 헌팅턴이 제기한 문명 간 갈등과 충돌까지 거론하지 않더라도 냉전 이후 세계는 국지적 분쟁이 끊이지 않고 있으며, 분쟁의 결정 요인도 자원, 영토, 종족(민족) 등으로 특정 집단이 이익을 추구하는 과정에서 발생한다. 그런데 종교 갈등은 국내를 넘어 국가 간 분쟁으로 비화했음에도 1990년대까지 국제정치와 종교학 등 사회과학 연구 분야에서 지역 분쟁의 사례로서 종교 갈등은 도외시했다(강인철 2002). 종교 갈등을 국가 내부에서 발생하는 특수한 상황으로 이해하거나, 종교 갈등이 발생한 국가에 대한 전문가 부족, 종교연구와 지역 분쟁 간 학문적 괴리, 자원과 영토 등 지역 분쟁을 주도하는 주요 결정 요인에 연구 주제의 쏠림 현상 등을 그 원인으로 지적할 수 있다.

실로 아·태 지역의 종교 갈등은 서구 식민지의 유산으로서 영토 분할, 다시 말해 구성원의 문화적, 종족적, 종교적 이간에 근거하고 있으며, 주로 국내 문제로 국한된다. 그럼에도 종교분쟁이 발생하면 동일한 종교 신도가 다수인 국가가 의견을 내거나 중재 노력을 시도하는 등 국제적인 양상도 띈다. 예를 들어 미얀마 로힝자족(Rohingya) 문제에 대해 말레이시아와 인도네시아 등 무슬림 인구가 우세한 국가가 미얀마 정부를 강력히 비난하거나, 필리핀 모로(Moro) 무슬림 문제는 중동 세계의 장기간 중재로 평화협정으로 이어지기도 했다.

그렇다면 종교 갈등(분쟁)은 어떻게 정의할 것이고, 그 유형은 어떻게 분류할 것인가? 종교 갈등의 가정은 종교가 가진 배타성에서부터 출발한다. 배타성은 상호 양립할 수 없는 내용의 권리가 두 개 이상 동시에 성립할 수 없음을 의미하는데, 종교적으로 보면 믿고 숭배하는 특정 종교만이 불완전한 인간을 구원에 이룰 수 있게 하는 특정 주의로 귀결된다. 즉 특정 주의적 신념을 고수하면 다른 종교에 대해서는 양립할 수 없게 된다. 절대자에 대한 신앙과 함께 종교는 그 신앙을 지키는 신도가 존재해야 하며, 종류가 다른 종교와 그를 따르는 신도가 대립할 경우 종교 갈등의 발생 가능성은 커진다.

타 종교에 대한 편협함, 타 신도에 대한 차별 등이 종교 갈등의 주요 원인이라고 지적할 수 있지만, 종교 갈등은 단지 종교적 문제에서 비롯되는 것이 아니라 정치적 갈등의 결과이기도 하다. 종교적 대립은 다른 사회적 갈등 혹은 균열의 토대들과 결합할 때 비로소 폭력적 분쟁으로 발전하는 경우가 대부분이기 때문이다(강인철 2002). 즉 종교 갈등이나 분쟁이 발생하면 종교가 핵심 요소인지를 고찰할 필요가 있겠다. 사실 정치와 종교가 분리된 현대국가에서조차도 양자의 분리는 불가능해 보인다. 종교다원주의에 근거한 정교분리사회에서도 종교에서 비롯된 정치사상과 행동 양식 등은 세대에서 세대를 거쳐 세습되며 정치와 사회적 행동양식의 근간이 되어 온 사실을 부인할 수 없다. 즉 동남아 상좌불교 국가에서 보듯이 국왕과 유력 정치인이 승단(僧團)에 보시하는 것

처럼 정치는 필요에 따라 종교를 이용하는 사례는 허다하고 중동지역에서 목격했듯이 종교가 정치에 도전하기도 한다.

종교 갈등의 유형은 종족 문제와 결합하거나 종교의 정통주의 복원을 시도하는 근본주의로 나눌 수 있다(강인철 2002, 203). 전자의 관점에서 볼 때 종교와 종족은 일체이며 갈등의 배경이 둘 중 하나더라도 나머지 하나도 그 갈등 관계에서 동시에 표출 및 동원된다. 후자의 관점에서는 종교가 세속적 제도, 이를테면 정교분리의 정치체제, 근대적 사회와 문화에 대한 도전으로 발생한다. 이들의 투쟁 방식은 중동 출신 무슬림 극우 테러리스트처럼 폭력적이기도 하지만, 종교를 근간으로 정당을 조직하고 제도권 내로 진출하는 정치적 방식도 있다. 말레이시아의 말레이시아 이슬람당(Parti Islam Se-Malaysia, PAS)이나 이슬람 정통주의를 표방하는 인도네시아 아체(Ache) 지역 사례가 여기에 해당한다.

역설적이게도 종교는 갈등 과정에서 폭력성을 보이며, 역사적으로도 종교를 빙자한 다양한 형태의 전쟁이 있었다. 특정 종교인은 그들이 신봉하는 종교가 신성하고 항상 옳다는 신념을 버리지 않기 때문에 그러한 믿음을 실천하는 과정에서 발생하는 힘과 권력을 폭력의 형태로 구체화한다. 그러므로 종교는 폭력을 정당화하는 가장 편리하고 효과적인 방법의 하나고, 폭력의 사용은 종교적 정당성을 확립하는 것으로도 보일 수 있다(Kurtz 2017, 220). 이런 의미에서 종교적 폭력은 종교 그 자체를 초월하여 정치와 유착되어 있음을 알 수 있다. 나아가 종교적 희생의 성격을 띠는 폭력, 즉 의례화된 폭력(Ritualized Violence)은 자기 공동체 구성원에 대한 적대감의 분출을 허용함으로써 사회적 결속을 증진한다(강인철 2002, 209).

연구 대상 6개국은 압도적인 다수 종교와 소수 종교로 양분되고, 후자는 주로 근대 식민시기의 유산이기도 하다. 또한, 아프가니스탄을 제외하고 표면적으로 종교의 자유를 인정하지만, 지역사회에서 종교 분쟁이 발생할 때 중앙정부는 이에 미온적으로 대처하거나 방임하는 사례가 적지 않았기 때문에 해당 국가의 사회적 구조나 정치적 상황이 종교 갈등의 주요 배경이 된다. 나아가 국제적 영향력으로 인해 각 국내 종교적 극우주의자가 상호 연대하는 현상이 발생하고 있으며, 이는 대규모 폭력 사태의 빌미가 되고 있다. 이런 현상에 주목하여 이 글에서는 연구 대상 6개국에서 발생하는 종교 갈등의 양상과 특징을 정치·사회적 구조를 고려하여 고찰할 것이다.

### 제3절. 국가별 인권침해 사례 분석

#### 1. 미얀마 연방

##### (1) 정권에 의한 국가폭력과 인권침해 사례

###### 가) 갈등의 기원: 반세기 이상의 군부 권위주의

미얀마는 1948년-1962년, 2016년-2021년 등 두 차례의 민간 정권을 제외하고 독립 이래 반세기 이상 군부가 통치한 전형적인 **군부 권위주의 국가**이다. 1988년 민주화운동을 진압하고 집권한 군부는 독재체제를 공고히 하기 위해 2011년 전까지 헌정질서를 중단하고 군부가 발표한 고시, 포고령 등으로 국가를 운영함에 따라 국가폭력은 일상적이었다. 반체제 인사와 단체를 감시하는 차원에서 정보국과 함께 부랑자와 범법자 출신의 덜랑이라 불리는 밀고자를 대량 생산 및 배치하여 사회통제와 감시체제를 높였고, 국가적 차원의 소요 사태가 발생할 때마다 시위대에 대한 잔혹한 진압과 체포, 구금을 단행해 왔다. 이 보고서에서는 1988년 민주화운동, 2021년 2월 발생한 쿠데타 등 세 차례에 걸친 사례를 통해 국가폭력으로 인한 인권침해의 양상과 분야별 인권 현황 살펴볼 것이다.

###### 나) 갈등의 양상

###### 1) 1988년 민주화 운동으로 인한 시민·정치적 권리의 침해

소위 ‘8888’로 알려진 1988년 민주화운동의 시작은 1988년 3월이었다. 1987년 중부 지방 농민들이 미곡 가격 폭등에 불만을 품고 정부 소유 곡식 창고를 약탈 및 방화하는 일이 발생했고, 당시 독재자인 네윈(Ne Win)이 자신의 임기를 연장하고자 하는 의도에서 신규 화폐를 발행하면서 구권으로 학비를 준비한 대학생의 불만이 최고조에 달했다. 1988년 3월 12일, 양공 공과대학 학생들 간 언쟁이 발생했는데, 연행되었다가 석방된 학생이 고위 공직자의 아들이라는 사실이 알려지면서 학생들의 반정부 시위가 시작되었다.

쎄인르윈(Sein Lwin)이 주도하여 시위대에 대한 진압이 시작되었는데, **3월 18일 하루 만에 40명 이상이 사망하고 1천 명 이상이 체포**되어 ‘피의 금요일’(Bloody Friday)로 불렸다. 5월 30일, 대학이 문을 열자 다시 학생들의 반정부 시위가 재개되었다. 6월 21일 양공 대학생 5천여 명이 3월 시위로 구속

된 학생들의 석방을 요구하며 대규모 시위에 돌입하며 경찰과 충돌했다. 정부는 양공 시내 대학에 휴교령을 내리고 **공중집회와 야간 통행을 금지하는 등 60일간의 비상조치를 발표**했고, 이때부터 군대를 투입했다. 민주화 운동의 열기가 최고조에 달했던 날은 바로 8월 8일이였다.<sup>12)</sup> 양공에서만 10만 명 이상의 시민이 참여했고, 전국 12개 도시에서도 대대적인 반정부 시위가 발생했고, 시위대의 무장도 목격되었다.

그러나 9월 18일, 쏘마웅(Saw Maung) 당시 국방장관이 친위쿠데타를 일으켜 군부는 재집권에 성공하며 민주화운동은 실패로 끝났다. 당시만 하더라도 약 7개월에 이르는 민주화운동 기간 사상자 수는 정확히 파악되지 않았다. 신뢰할 수 있는 외교관의 관측을 빌리면 **1천 명 이상이 사망했고 2천 명 이상이 부상을 입었다**(Burma Watcher 1989, 177). 그러나 이후 발표한 자료에 출처가 명확하지 않은 반정부 통계로는 1만 명이 사망했다고 하지만 정부는 440명이라는 대비되는 수치를 발표했고, 실제로는 약 3천 명이 사망한 것으로 추정된다(Steinberg 2010, 129-130).

쿠데타 이후 군부는 국민의 요구에 따라 총선을 실시할 것이며, 총선 결과에 따라 정권을 이양할 것이라고 발표했다. 이에 따라 1990년 5월, 실시한 총선에서 군부는 그들의 예상과 달리 참패했다. 아웅산수찌(Aung San Suu Kyi)가 조직한 국민민주주의연합(National League for Democracy, NLD)이 485석 가운데 392석을 차지하는 압도적인 승리를 거두자 군정은 총선 무효를 선언했다. 그리고 총선 당선자를 비롯하여 군부의 조치를 반대하는 반체제 인사에 대한 체포가 이뤄졌다. 역시 몇 명의 정치인과 반체제 인사가 엑소더스(Exodus)에 가담했는지 알 수 없고, **국내에 구금된 정치범의 숫자도 확인되지 않았다**.<sup>13)</sup> 명확한 사실은 1990년 총선 이후 군부는 2011년 유사 민간 정부(Quasi Civilian Government)로 정권을 이양하기 전까지 독재체제의 완성과 안정화를 위해 **공권력을 남용**했다.

사회통제와 장악을 위해 군정은 발효 중인 법령에 독소조항을 추가하거나 **형법 집행의 강도와 법적 효력 기간을 연장**하는 방법, **법령에 대한 자의적 해석, 증거인멸, 형법을 위반한 자에게 고문과 해당 사실을 대중에 전파하여 자기**

12) 이미 6월부터 정부는 사회통제력을 상실했지만, 점술가들이 8월 8일을 기일로 점지함에 따라 정부는 재정부의 시간을 얻게 되었다. 상식적으로 이해되지 않지만, 미얀마 정치인뿐만 아니라 일반인은 의사결정이나 길일(吉日)을 선택할 때 점술가나 승려로부터 조언을 구하고 그 결과대로 행하는 경우가 보편적이다. 특히 군부 출신 정치인은 정치력의 수준이 낮고, 국민의 지지가 없으므로 스스로 신격화된 인물이라는 사실을 대중에게 전파하려고 부단히 노력한다. 그뿐만이 아니라 아웅산수찌를 비롯한 민간정치인도 초자연적 현상에 의탁하여 신성한 위상을 확보하려는 시도를 할 정도로 미얀마 정치문화에서 전통적 요소는 여전히 생명력을 유지한다.

13) 2005년 기준 해외에서 활동하는 미얀마 출신 정치기구는 65개이지만 이 수치도 추정에 불과하다(Taylor 2009, 430).

검열이 생활화하는 공포감을 조성했다. 그뿐만 아니라 국내에서 출판되는 모든 출판물과 영상물, 외국에서 반입되는 동종 품목에 대해서도 공보부와 군 정보국이 검열과 감시체제를 가동했다.<sup>14)</sup>

이와 함께 군정은 사회 통제의 수준을 확대하는 차원에서 대중동원단체를 설립하고 국민을 강제로 동원함으로써 정권을 유지하려는 전략을 유지했다. 군부는 강제적·비경쟁적·위계적으로 조직화한 연방단결발전연합(Union Solidarity and Development Association, USDA)에 그들이 추구하고자 하는 이익을 그대로 투영하여 실행케 함으로써 사회의 이익을 군부의 이익으로 전환했는데, 특히 군부 통치를 강화하는 도구로 USDA를 활용했다. 언급했듯이 덜랑을 조직화한 민병대인 샹아신(Swanarshin)은 일상에서 반체제 인사를 감시하고 당국에 관련 정보를 제공했고, 정권에 대한 도전이 발생하면 군부를 대행하여 폭력을 행사하고 시위대를 체포했다. 예컨대, 2007년 8월 발생한 승려 중심의 반정부 시위에 샹아신은 군, 경찰과 함께 시위대 색출과 체포에 공동 참여했다. 두 달간 이어진 이 시위에서도 정확한 사상자 수는 알려지지 않았다.

2011년 8월 떼잉세인(Thein Sein) 대통령과 아웅산수찌 NLD 대표 간 비밀 회담 이후 일부 정치범이 석방되었다. 사실 이때까지만 하더라도 약 2,100명에 이르는 정치범의 수가 외부에 공식적으로 알려지지 않았다. 휴먼라이트워치에 따르면 2011년 최소한 659명의 정치범이 풀려났다고 집계했으나 NLD의 경우 33명, AAPP는 448명의 정치범이 여전히 투옥 중이라고 한다. 2012년 9월 기준 약 100명 이상의 정치범이 있는 것으로 확인되는데, 정부는 재소자의 기준을 따로 두지 않고 있어 정치범의 정확한 수치는 파악할 수 없다(Irrawaddy 2012.9.18.).

## 2) 2021년 쿠데타 (2021~현재)와 국내 난민(IDP)

2021년 2월 군부가 자행한 쿠데타는 근대국가 출범 이후 최대의 국가적 위기를 맞고 있다.<sup>15)</sup> 근본적인 원인은 민주 진영이 시민 방위군(People's Defence Force, PDF)이라는 군대를 조직하고 6개 소수 종족 무장단체(Ethnic Armed Organization, EAO)와 연대하여 반군부 무장 활동을 전개함에 따라 미얀마는 사실상 내전에 가까운 형국으로 치닫고 있다. 특히 민주 진영 군대는 밀림을 비롯하여 EAO가 장악한 지역을 근거지로 활동하고 있어 이 지역에 거

---

14) 개인 의사 표현의 자유를 구속하는 대표적인 법령으로는 비상조항법(Emergency Provision Act, 1950), 비합법기구법(Unlawful Association Act, 1957), 국가보호법(State Protection Law, 1975) 등이 있고, 출판 및 검열 관련 법령으로는 인쇄및출판등록법(The Printers and Publishers Registration Law, 1962), 영상법(The Video Law, 1985), 텔레비전및영상법(The Television and Video Act, 1996), 컴퓨터과학발전법(The Computer Science Development Law, 1996) 등이 있다.

15) 쿠데타의 배경과 원인에 대해서는 박은홍(2022), 장준영(2021)참조

주하는 선주민이 큰 피해를 입고 있으며, 이로 인해 IDP의 수도 기하급수적으로 증가했다. 예를 들어 2023년 3월 기준, IDP는 170만 4천 명인데, 이 중 137만 6천 명은 쿠데타 이후 발생했다(UNHCR 2023.3.6). 두 달 뒤인 5월 들어서는 그 수가 182만 7천 명으로 10만 명 이상 증가했다(UNHCR 2023.5.1). 단기적으로 양 진영의 무장 충돌이 악화할 가능성이 작으므로 IDP의 증가 추세는 불가피해 보인다.

지금까지 군정에 대한 시민의 도전이 발생하면 군부는 군과 무장 경찰을 주요 도시에 투입하고, 덜랑과 같은 체제 옹호자를 시민사회 곳곳에 침투시켜 진압 작전을 펼쳤다. 이로 인해 소요 사태는 발생 2개월을 넘기지 못했다. 이 사실에 근거하여 2021년 쿠데타를 복기하면 3월 말이 분수령이었다. 2월 19일 첫 사망자가 발생한 뒤 쿠데타 한 달 만에 30명이 사망했고 1,213명이 체포되었다. 국군의 날인 3월 27일 하루만 114명이 유혈진압으로 사망했고, 거리의 시위가 약화한 2개월 뒤 사망자는 536명, 구금자는 2,729명이었다(ALTSEAN 2021 각호).

과거와 달리 사상자, 구금자 등 피해자 통계를 집계하는 단체가 생겨나 상황의 객관성을 유지할 수 있게 되었으나 각 단체가 발표하는 통계의 근거는 명확하지 않아 각 통계 간 괴리가 존재한다. 세 가지 통계를 바탕으로 오슬로 평화연구소(Peace Research Institute Oslo)에 따르면 2021년 2월1일 부터 2022년 9월 30일, 20개월간 민간인 사망자 수를 6,337명으로 집계했다. 그러나 사회관계망서비스(SNS)나 보고되지 않은 사망자 수를 참고하면 수치는 이보다 더 클 것으로 보인다(Min Zaw Oo and Stein Tønnesson 2023, 34-36).

나아가 쿠데타 이후 일반 범죄, 고문, 추방 및 강제 이송, 강간을 비롯한 성폭력, 박해, 감금 등 모든 형태의 범죄와 인권탄압도 발생했다(UNHCR 2022, 1-6). PRIO는 폭력 발생의 빈도에 따라 정치적 의도된 살해(2,164명), 시위 관련 살해(884명), 무장 충돌로 인한 사망(371명), 사체, 성폭력, 명확히 기타 범주에 포함할 수 없는 폭력으로 인한 사망(258명), 폭발 사고로 인한 사망(256명), 대포 사격과 공습으로 인한 사망(180명) 등 여섯 가지를 지목했다(Min Zaw Oo and Stein Tønnesson 2023, 41-43).

국가통치평의회(State Administrative Council)는 형법 505조(a)와 505조(b)를 근거로 언론인, 활동가, 시위자 등 반체제 인사를 체포해 온 관행을 넘어 505조(a)를 개정하여 ‘가짜 뉴스’와 ‘선동’을 범죄화했다. 정치인과 활동가를 대변하는 변호사도 505조(a)에 따라 기소될 수 있게 개정했다(Centre for Law and Democracy 2021, 6). 나아가 ‘위헌적 수단이나 기타 수단’으로 ‘연방 기관’을 전복시키려는 모든 시도도 대역죄(High Treason)의 범주에 포함했다. 반

역을 범하도록 교사하거나 은닉하는 행위(123조), 타인의 반역 사실을 공무원에게 알리지 않는 행위(124조)도 형법상 범죄의 영역에 속한다(Centre for Law and Democracy 2021, 3-4). 시민의 사생활과 치안 보호법(Law Protecting the Privacy and Security of Citizens, 2017)의 조항을 임의로 정지하고, 임의적 구금으로부터 자유로울 권리와 영장이 필요 없는 감시와 수색, 그리고 압수로부터 자유로울 권리를 포함한 기본 권리를 삭제했다. 새로운 범죄와 개정된 범죄에 대해 보석 불가 및 영장이 필요 없는 체포가 가능토록 형사소송법을 개정했고, 정보의 자유로운 흐름을 방지하고, 쿠데타나 군부 행위에 비판적인 표현을 포함하여 사이버 공간을 통한 정보 유포를 범죄화하도록 전자거래법도 개정했다(Human Rights Watch 2021.3.2). 이처럼 군정은 헌법에 대한 자의적 해석으로 국가비상사태를 선언한 이후 이를 인정하지 않는 국민을 무력으로 통제하기 위해 관련 법령을 개정하여 그들만의 법치를 이행 중이다.

### 3) 코로나19 사태와 ‘전 국가적 접근’대응 원칙

아웅산수찌 정부에서 시작된 코로나19 사태는 미얀마 사회의 구조적 문제를 여실히 드러냈고, 정부의 대응도 적지 않은 비판에 직면했다. 미얀마는 대표적인 개도국으로서 산업 자체가 농업과 제조업 등 노동집약적 산업에 치중하고 있어 코로나19와 같은 감염병이 발생하면 국민의 생계에 직접적인 위기가 도래한다. 따라서 생계와 방역이 공존할 수 없는 환경에서 정부는 이동 제한과 같은 방역에 초점을 맞추었다.

정부의 기본적 대응 원칙은 ‘전 국가적 접근(Whole-of-Nation Approach)’으로 2020년 4월 한 달 동안 공항 폐쇄, 신년 물 축제(띤장) 취소, 유흥업소 영업 금지, 4인 이상 집합 금지, 야간 통행금지, 모든 공장 가동 금지 등 강력한 통제체제로 돌입했다. 8월 중순 들어 양공을 중심으로 펜데믹이 확산하자 보건체육부는 생필품 업종을 제외하고 모든 기업이 2주 단위로 재택근무를 원칙으로 하는 ‘자택에 머무르기(Stay at Home)’로 불리는 107호 명령을 발표했다. 이틀 뒤 내린 108호 명령은 107호 명령을 근간으로 하고 서비스 분야 업종을 추가했다. 두 명령에서, 필수품 구매는 각 가구당 1인으로 한정하고, 병원 또는 진료소 방문은 가구당 2인만 허용된다. 외출 시 마스크 착용은 의무이며, 지역사회의 차량 출입은 사전 등록된 차량만 가능하도록 조치했다.

이로 인해 제조업과 관광업 부문의 타격이 가장 컸다. 중국으로부터 원자재 수급이 중단되어 봉제업을 중심으로 한 2차 산업이 중단되었고, 주문이 급감한 공장들은 임시휴업하거나 폐업하고 미얀마에서 철수했다. 국제노동기구(International Labour Organization, ILO) 보고서에 따르면 2020년 5월 18일 기준 공식 등록된 제조업체들 가운데 5,100개 사업장이 코로나19로 인해 임시



휴업에 돌입했고 이로 인해 이들 사업장에 고용된 129,000여 명의 노동자가 실업 상태에 처했다(ILO 2020).

언급했듯이 아웅산수찌를 비롯한 고위 인사의 구금 근거가 된 국가재난관리법(National Disaster Management Law), 감염병 예방 및 통제에 관한 법(Prevention and Control of Communicable Diseases Law) 등은 이들의 인신을 구속하기 위해 적용한 것으로 이해된다. 그러나 정부는 코로나19의 효율적 통제라는 명분으로 지역 봉쇄, 통행 금지, 마스크 의무 착용 등 정부의 강압적 의무 규정과 이를 위반할 시 내려지는 처벌 강도는 개인의 자유를 속박하기에 충분했다.

방역 수칙을 위반한 자는 최소 1개월에서 1년까지 징역형을 선고받았고, 마스크 의무 착용 위반 혐의에 대한 벌금형도 적지 않았다. 생계가 어려운 상황에서 해당 법령 위반자에 대한 처벌이 가혹한 편이고, 법에 대한 해석도 자의적이다. 또한, 정부는 가짜 뉴스 생산과 유포를 방지한다는 명분으로 인터넷 사용을 제한하거나 휴대전화에 사용하는 심(SIM) 카드를 재등록하게 하는 불필요한 행정력을 소모했다. 이에 250여 개 시민사회단체가 비상시 통제되지 않는 권력이 초래할 수 있는 인권침해와 시민의 삶에 미칠 수 있는 부작용을 경고하는 성명을 발표했다(Nwet Kay Khine 2020).

쿠데타 이후에도 정부 주도의 강력한 이동 제한 조치는 고수되었고, 군부 체제를 반대하는 국민은 중국과 러시아가 제공한 백신을 접종하지 않겠다는 움직임에 보임에 따라 정부의 방역 정책도 혼선을 빚었다. 이와 함께 군정은 불경(佛經)을 암송하면 기근과 질병을 물리칠 수 있다며, 각 마을의 사원이 불경 암송에 참여하도록 독려하는 황당한 대책도 제시했다. 군과 경찰 진압대가 의료종사자를 공격함에 따라 후진적인 의료체계는 완전히 붕괴되었다. 2021년 7월, 한 외교관은 “2주 안에 미얀마 인구의 절반이 코로나19에 감염될 수도 있다.”는 우려를 표명했다(Nichols 2021).

미얀마와 같이 경제발전 수준이 낮고, 이로 인해 보건 수준을 포함한 사회 인프라의 수준이 후진적인 국가일 경우 코로나19와 같은 감염병은 국가와 사회의 일사불란한 대응을 기대하기 힘들다. 그럼에도 감염병 확산을 방지하기 위해 취한 정부의 조치는 국가와 시민사회의 소통보다 국가 주도의 통제로 이어졌고, 이로 인해 대규모 범법자 양산과 경제난의 가중과 같은 예상치 못한 결과를 낳기도 했다.

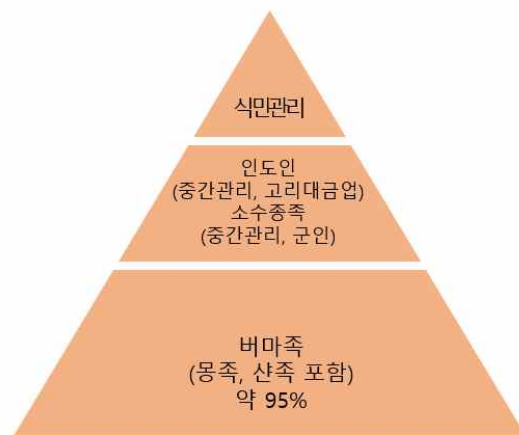
## (2) 다수 종족 vs 소수 종족 갈등으로 인한 인권침해 사례

### 가) 갈등의 기원: 다수 버마족 vs 소수 종족

미얀마는 다수인 버마족(Burman)과 소수 종족이 공존하는 다종족 사회로서 종족 간 균열은 식민 시기에서부터 비롯됐다. 영국은 효율적 통치를 위해 분할 통치(Divide and Rule) 전략을 내세웠다. 즉 지리적 분할, 종족과 언어 기준에 따른 인문적 분할, 경제 수준과 활동에 따른 경제적 분할 등을 통해 사회의 균열을 조장했고, 그 결과 전통 왕조의 사회질서를 완전히 해체하고 영국이 의도한 근대적 사회구조로 국가가 재편되었다.

구체적으로 영국이 행한 분할 통치의 면면은 다음과 같다. 첫째, 정치적으로 국가로부터 종교를 분리했고, 영국식 법과 체도에 근거한 세속 정부가 신왕(神王) 중심의 왕정을 대체했다. 둘째, 지리적 분할, 다시 말해 버마족과 고산지역에 거주하는 소수 종족을 중심으로 행정 구역을 분할 하는 통치체제를 도입했는데, 버마족 중심의 행정 버마(Ministerial Burma)와 변방 지역(Frontier Areas)으로 양분했다.<sup>16)</sup> 셋째, 서구의 다양한 사상이 도입되었는데 그 가운데 기독교와 평등주의 세계관을 수용한 소수 종족은 그들만의 정체성을 형성했다. 넷째, 식민당국은 부족한 노동력을 충원하기 위해 따밀나두(Tamil Nadu) 출신 인도인의 이주와 정착을 추진했고, 이로 인해 대규모 인도인이 도시로 유입되었다.

[그림10] 식민시기 미얀마의 사회구조



출처: 저자 작성.

[그림 10]과 같이 식민 버마는 각 종족 별 영역이 명확한 사회로 구조화되었고, 식 당국은 소수 종족과 인도인에 대한 이권을 보장했다. 왕조시대를 유지해 온 버마족과 소수 종족 중심의 지배-피지배 패러다임도 해체되었다. 이는

16) 전자는 Burma Proper 또는 British Burma, 후자는 Scheduled Areas 또는 Excluded Areas로 불리기도 했다. 1935년 기준 후자는 전체 영토의 47%에 해당하는 11만3천 제곱마일이지만, 인구는 16%인 240만 명에 지나지 않는다.

식민 시기에 들어 과거의 지배 또는 주류세력으로서 버마인을 사회구조의 말단으로 격하하는 대신 피지배 또는 비주류 세력으로서 소수 종족이 버마인을 통제하는 구도로 전환되었음을 의미한다. 특히 영국은 식민당국에 협조한 까렌족(Karen, 또는 Kayin), 꺼친족(Kachin), 친족(Chin), 독립국 지위를 누린 까렌니족(Karenni, 또는 Kaya) 등 다수 소수 종족에게 독립 또는 자치권을 보장하는 약속을 했다. 지키지 못할 영국의 약속은 독립 이후 미얀마 종족 갈등의 불씨가 되었다.

소수 종족 가운데 **까렌족**은 1881년 까렌족 협회(Karen National Association)를 창설하고 독립국을 최초로 주창했고, 1928년에는 까렌국(Karen Country) 건국을 선포했다.<sup>17)</sup> 기타 소수 종족은 자 종족의 상황과 주변 환경에 따라 입장을 달리했으나 근본적으로 버마족과 연합하는 대신 영국을 지지하거나 영국에 협력한 소수 종족의 편에 섰다.

독립운동을 주도한 아웅산(Aung San) 장군의 주도 하에 독립 후 연방 구성을 골자로 하는 뽕롱회담(Panglong Conference)이 1947년 개최되었다. 기본적인 원칙은 독립을 위해 소수 종족이 버마족의 편에서 협력할 것을 설득하면서도 연방 편입을 강요하지 않는다는 것이었다. 회담 결과 총 23개의 합의가 체결되었으나 핵심은 협정에 합의한 소수 종족은 향후 10년간 연방에서 공존하고, 이후 다시 회담을 통해 연방 탈퇴 여부를 논의한다는 것이다(1947년 헌법 202-203조에 명시함). 1948년 독립 이후 산족과 꺼친족은 뽕롱 합의에 따라 국가 지위(Statehood)를, 까렌니족(꺼야족)은 식민 시기 누렸던 완전한 자율성을 요구했다. 분리독립의 역사가 가장 길고 그 의지가 확고한 까렌족은 독단적으로 정부에게 자치주를 요구했다.<sup>18)</sup>

독립 이후에도 까렌족은 떠닝다이주, 에야위디주를 비롯하여 양공주에 편입됐지만 까렌족이 광활하게 거주하는 지역을 까렌족 자치주로 설정하는 요구안을 정부에 제출했다(U Poe Kalay 2010, 57-58). 이에 대해 우 누 총리는 근본적으로 **까렌족의 자치주를 불허**하고, 까렌족이 제안한 독자적 자치주는 모든 구성원이 합의한 결과가 아니므로 대표성도 없다고 반박했다(U Poe Kalay 2010, 57-58).

17) 영국은 일본 점령기(1942-45)와 일본의 패망 이후 연합군이 승리할 경우 소수종족에게 자치권 또는 독립을 부여한다는 조건을 내걸고 일본의 영향력이 상대적으로 적은 서부와 북부 국경 지역을 중심으로 약 1만6천여 명의 지원군을 모병했다. 그러나 영국은 일본이 패망한 뒤 미얀마를 떠나기 몇 개월 전부터 소수 종족에게 자치권 또는 분리독립을 허락할 용의가 없었다. 이에 까렌족은 1946년 8월, 런던에 자치권 또는 독립과 관련한 사절단을 파견했으나 영국 당국의 승낙을 얻지 못했다.

18) 예를 들어 1945년 발표한 국경지역 연합 까렌주(United Frontier Karen State)의 영토는 남부 떠닝다이주(Thanindayi Division) 전체, 버고주(Bago Division) 일부 지역, 치앙마이에 이르는 태국 일부 영토까지 포함한다. 또한, 1947년 2월, 5개 단체는 까렌족연맹(KNU: Karen National Union)으로 통합한 뒤 자치주 내용을 의회에 보고했는데, 그 내용도 해안지역을 낀 독자적 까렌주 형성, 까렌족으로 구성된 군대 보유, 의회 내 까렌족 의석수 25% 보장 등이었다.

결국, **까렌족은 소수 종족 가운데 최초로 군사행동에 돌입했다.** 까렌족 연맹은 1947년 7월 17일, 그들이 조직한 군사 기구인 까렌족 방위기구(Karen National Defence Organization, KNDO)<sup>19)</sup>를 필두로 반정부 무장투쟁을 준비했다. 1949년 1월 1일, KNDO는 양공 인근 툰떼(Twante)에서 봉기하여 인세잉(Insein)을 포함한 양공 주변 지역을 빠른 속도로 장악했다. 까렌족 이외 대규모 EAO의 봉기는 없었으나 산주(Shan State)에서 활동한 빠오족기구(Pa O National Organization, PNO), 몽주(Mon State)에서 활동한 몽족방위기구(Mon National Defense Organization, MNDO)는 까렌족과 연대했다. 이외 반체제 무장단체로 두 개의 공산당(버마 적기공산당(Communist Party of Burma, CPB)과 버마 백기 공산당(Burma Communist Party, BCP)), 정규군에서 강제 퇴역한 인민의용군(People's Volunteer Organization, PVO), 무슬림 무장단체인 무자히드(Mujahid) 등이 등장했고, 1949년 10월에는 중국 공산화로 패퇴한 국민당(Kuomintang, KMT) 잔군이 산주 동북부 지역으로 유입되어 군사화했다.

1948년 1월 4일, 식민 버마는 버마 연방으로 독립했으나 바로 1년 뒤 전국은 내전의 화염에 휩싸이게 된다. 당시 총리였던 우 누(U Nu)의 허약한 리더십은 도마 위에 올랐고, 식민군대를 계승한 독립 이후 정규군 뜻마도(Tatmadaw) 내에서도 버마족과 소수 종족 간 갈등이 발생했다. 이에 1958년 10월부터 군부는 18개월간 과도정부를 구성했다. **약 14개월에 걸친 반군(공산당, KNDO, MNDO, 산족 반군, KMT 잔당, 무자히딘) 토벌 작전으로 1,872명의 반군을 사살하고, 1,238명을 생포했다**(The Director of Information 1960, 31).

1962년 3월 2일, 쿠데타로 집권한 군부는 **소수 종족을 국가의 적으로 간주**했다. 특히 네윈(Ne Win)에 따르면, 소수 종족은 식민 시기 당시 아웅산을 위시한 버마족 중심의 군대에 가담하지 않았고, 독립 이후에도 국가전복을 기도한 불순한 세력이었다. 따라서 그가 집권한 이후 소수 종족은 국가 내 완전히 정복되어야 하는 대상으로 간주 되었다.

소수 종족에 대한 네윈의 강경 입장은 소수 종족의 거센 반발을 샀고, 결과적으로 전임 정부보다 더 많은 소수 종족 무장단체의 탄생을 가져왔다.<sup>20)</sup> 군정

19) KNDO는 KNU가 장악한 지역의 민병대 성격으로 전환하고, 1949년 이후 까렌족해방군(KNLA: Karen National Liberation Army)이 등장하여 KNDO의 기능을 계승했다.

20) 1976년 5월 1일, 정부의 공세에 공동으로 대응하기 위해 KNU가 주축이 되어 총 9개 무장단체가 민족민주전선(NDF: National Democratic Front)을 설립했다. 1980년대 들어 3개 단체가 추가로 가입했고, 이 넘적 차이로 인해 3개 단체는 가입을 하지 않았고, 이외 각 지역에서 활동하는 소수종족무장단체도 헤아릴 수 없이 점조직으로 활동했다. 현 군사정부는 2011년 전 까지 약 40개에 해당하는 소수종족무장단체와 정전협정을 했다고 주장한다. 소수종족무장단체의 수가 증가한 것은 사실이지만, 하나의 무장단체에서 분파하거나 다시 통합하는 행태를 반복했다.

은 1963년 소수 종족 무장단체를 포함한 도처의 무장반군과 정전 협상을 시도했으나 모두 실패했고, 이후 이들을 무력으로 소탕하는 전략으로 전환했으며, 그 일환으로 1965년부터 군 교리와 전략을 인민 전쟁(People's War)으로 채택했다.

군정은 식민 시기 영국이 행한 분할 통치 전략이 현재 미얀마의 사회적 분열을 가져왔다고 주장한다. 그리고 역대 군정은 소수 종족 무장단체와 정전 협상을 추진하는 등 대화를 통한 문제 해결을 시도했지만, 그 방법론은 DDR 원칙, 즉 무장해제(Disarmament), 징집금지(Demobilization), 재통합(Reintegration)을 고수했고 이로 인해 무장단체와는 평행선을 달리게 되었다. 군부의 주장은 명료하다. 영국의 분할통치로 인해 미얀마 전통 사회구조는 파괴되었고, 기독교를 수용한 소수 종족이 연방으로부터의 분리를 꾀하며 이로 인해 연방은 위기 상황에 직면했다. 따라서 국가 수호의 의무를 진 땃마도가 존재해야 만 연방의 분열을 막을 수 있으며, 그러한 이유로 군부가 정치에 개입해야 한다는 논리이다.

이러한 주장은 일간 설득력이 있어 보이지만 소수 종족을 대하는 군부의 태도를 관찰할 때 그러한 주장의 명분은 떨어지고, 군부가 정치권에 남고자 하는 의도만 표출된다. 1962년 집권 이후 군부는 영국의 식민 통치 방식을 그대로 차용 하여 미얀마 사회를 버마족과 소수 종족으로 양분하고, 다시 소수 종족도 친군부와 반군부로 나누는 전략을 추진했다. 버마족을 비롯하여 저지대에 거주하는 국민에게는 소수 종족의 반국가 행위를 강력히 비난하는 한편, 군부에 협력하는 소수 종족에게는 각종 이권을 보장해 왔다. 지리적으로 고립된 소수 종족은 버마족이 다수를 구성하는 군부와 버마족 중심의 국민을 별도로 구분하지 않았고, 이로 인해 버마족과 소수 종족 간 연대와 화합은 불가능했다. 앞서 살펴본 바와 같이 1988년 민주화 운동 당시 반군부 시위에 참여한 소수 종족이 거의 없었던 사실이 이를 증명한다.

종합하면 미얀마에서 다수 종족과 소수 종족 간 갈등의 기원은 식민 시기부터 시작하지만, 1962년 집권한 군부가 소수 종족을 정치적 자원으로 활용하며 그들의 정치적 이익을 도모해 왔다. 구체적 사례는 다음에서 자세히 논할 것이다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 소수 종족 무장단체 소탕 작전과 국내 난민 발생

1965년부터 시작된 군부의 무장단체 소탕 작전은 무장 단체에게 직접적인 타격을 입혔을 뿐만 아니라 무고한 IDP를 증가시켰다. 특히 1968년부터 실시

하여 현재까지 명맥을 유지하는 ‘4대 근절(Four Cut)’프로그램은 민간인의 엄청난 피해를 가져왔다. 이는 반군단체, 그들의 가족, 그들이 거주한 마을 등 반군과 관련되는 모든 집단에 식량, 재정, 정보를 제공하지 않고 병력 모집을 할 수 없게 하는 정책을 말한다. 땃마도는 교전 중이거나 반군이 장악한 지역을 ‘자유 발포지대(Free Fire Zone)’로 규정하고, 약 40-50마일을 하나의 작전지역으로 설정한다. 작전지역 내 마을이 있으면 거주민에게 즉시 퇴거하여 전략 마을이라는 뷰하유와(Byuha-ywa)로 이주할 것을 강제한다. 이후 정부군이 해당 마을을 재방문했을 때 주민이 잔존 하면 모두 반군으로 규정하고 이들을 사살한다. 그러나 실제로는 정부군이 최초 방문에서 마을의 물품을 약탈하고 민간인을 사살하거나 여성을 강간하는 일이 허다했다. 또한, 강제 이주된 민간인은 강제로 군대에 입대해야 했기 때문에 정부군과 마주하는 민간인 마을은 통째로 군인이 되든지 아니면 이들과 싸워야 했다.

‘4대 근절’프로그램은 까렌족, 여카잉족(Arakan, Rakhine), 공산당 잔당이 활동하는 버고산맥 일부 등 주로 평원지역에서 실시되었고, 이로 인해 까렌족이 가장 큰 피해를 입었다. 예컨대, 1973년과 1983년 정부의 인구조사에 따르면, 전체인구는 2,900만에서 3,500만으로 증가했다(M. Ismael Khin Maung 1986). 그러나 까렌족 인구는 424만(6.6%)에서 210만(6.2%)으로 감소했다(IMD 1983, M. Ismael Khin Maung 1986).

1988년 집권한 군부는 그들의 무력만으로 소수 종족 무장단체의 소탕이 불가능하고, 장기간 지속한 교전으로 땃마도의 피로감이 절정에 달했다는 점을 감안하여 강온전략으로 선회했다. 각 무장단체도 명맥만 유지할 뿐 군부와 대등한 관계를 유지할 수 없었고, 일부는 군자금을 마련하기 위해 양귀비 재배와 유통, 불법 벌목과 광물 채굴, 밀수, 국경무역에 통행세를 부과하는 등 불법행위를 저질렀다. 특히 소수 종족 무장단체가 점유한 지역은 천연자원과 지하자원이 풍부하고, 중국과 태국 등 주요 국경 무역로에 위치하므로 1988년부터 개방경제를 천명한 정부도 이들과의 협력이 필요한 상황이었다. 이에 따라 군정은 군 정보국에게 정전 협상을 일임했고, 정전협정을 체결한 소수 종족 무장단체는 산림벌채, 광산개발, 세금 징수권 등 경제적 이득을 획득했으며, 임시적이긴 했으나 배타적 영토와 무장권도 보장받았다.<sup>21)</sup> 한편, 독립 이후 이념적 성향으로 조직된 반정부 무장단체는 1989년 공산당 잔당이 와해하면서 완전히 해체되었고, 소수 종족 무장단체가 이를 흡수했다.

21) 이 시기에 정부에 항복한 대표적인 무장단체 지도자로는 ‘마약왕’으로 불린 쿤사(Khun Sa, 중국 이름 Zhang Qifu 張奇夫), 로싱한(Lo Hsing Han, 중국 이름 Luo Xinghan 羅星漢), 폰짜신(Phone Kyar Shin, 중국이름 Pheung Kyashin 彭家聲) 등이다. 로싱한은 군부의 마약 밀거래를 담당한 것으로 알려지고, 스티븐 로(Steven Law)로 알려진 그의 아들 툰민나잉(Tun Mying Naing)은 아시아월드(Asia World)라는 기업을 설립(1992.6.5)하고 군부의 보호와 후원으로 국내 굴지의 재계그룹으로 성장했다.

2011년 집권한 떼잉쎄인 정부에서는 정전협정 완성을 통한 국민통합을 국정운영의 우선 과제로 선택했다. 이에 따라 정부는 소수 종족 무장단체와 장기간에 걸친 협상을 통해 정전협정을 추진했다. 이듬해 임기 마지막 해인 2015년 10월, 18개 소수 종족 무장단체 가운데 8개 단체와 전국적 정전협정(Nationwide Ceasefire Agreement)을 체결함으로써 ‘절반의 성공’만 거두었다. 이어진 아웅산수찌 정부에서도 네 차례에 걸친 평화 회담을 개최했으나 역시 모든 소수 종족 무장단체와의 정전협정을 완성하는 데에는 성공적이지 못했다.<sup>22)</sup>

2021년 쿠데타 이후 민주 진영이 결성한 시민 방위군에 꺼친 독립군(Kachin Independence Army, KIA), 까렌족해방군(Karen National Liberation Army, KNLA), 까렌니군(Karenni Army, KA), 친족군(Chin National Army, CNF) 등 4개 무장단체가 연대함에 따라 이들 무장단체가 주로 활동하는 지역에서 교전이 빈번하고, 이로 인해 불가피하게 **민간인의 피해가 증가했다.** 예를 들어 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, NNHCR)의 2023년 5월 1일 통계에 따르면, 땃마도와 민주 진영 간 교전으로 인해 위 4개 소수 종족 무장단체의 근거지인 4개 주에서 IDP은 각각 **꺼친주 2만 4,800명, 까렌니주(꺼야주) 9만 5,600명, 까렌주 11만 6,300명, 친주 4만 8,700명으로 집계됐다.** 또한, 시민 방위군이 실효 지배를 하는 저가잉주(Sagaing Region)와 머그웨주(Magwe Region)에서도 IDP은 **76만 3,100명과 19만 5,700명**이었다. 후자 지역은 주로 버마족이 거주하는 곳으로 근대국가 출범 이후 평원지역에 IDP가 대거 발생한 사례는 이번이 최초이다.

문제는 이는 단기간에 끝나지 않을 전망이다. 이로 인해 **민간인의 피해**는 불가피하게 늘어날 수밖에 없다는 것이다. 군정과 민주 진영은 대화나 협상 자체에 관심을 두지 않는 ‘치킨게임’에 돌입했으며, 어느 한쪽이 패배할 때까지 교전은 지속할 것이다. 나아가 양측 모두 군사 장비 운용에 능숙하지 않고, 전투기, 드론 등 대량 살상 장비 사용을 주저하지 않고 있다.

그뿐만 아니라 민주 진영이 승리한다고 하더라도 지난 10년간의 정전 협상

22) 정전협정의 실패 원인은 다음과 같다. 첫째, 군부의 존재이다. 군부는 정부, 소수종족무장단체와 함께 협상의 당사자 중 하나로서 협상이 지속하는 가운데에서도 본 회담에 부정적이거나 참여하지 않은 소수종족 무장단체와 지속적인 교전을 벌였다. 이로 인해 협상에 참여한 소수종족무장단체로부터 항의를 받기도 했지만, 군부는 그들의 존재감을 확인하는 차원에서 강경한 입장을 고수했다. 둘째, 정부의 역할이다. 정부는 지난 반세기 이상 격화한 버마족과 소수종족 간 갈등을 치유하기보다 성과 위주의 목적에 천착함으로써 소수종족의 반발을 샀다. 나아가 정부는 군부를 제어하지 못함에 따라 버마족으로 구성된 정부에 대한 소수종족의 불신을 완화할 수 없었다. 셋째, 각 소수종족무장단체의 이기적인 행태이다. 각 소수종족무장단체는 각 소수종족을 대표하지 않거니와 요구도 각 단체 별로 상이하여 중앙정부가 이를 완전히 수렴할 수 없다. 다수의 무장단체가 제시하는 다양한 의견을 수렴하는 일도 장래의 큰 과제가 될 것이다.

에서 목격했듯이 향후 버마족과 소수 종족 간 갈등은 쉽게 봉합되지 않을 가능성이 크다. 버마족과 소수 종족의 진정성을 마련하기에는 70년 이상 이어진 갈등의 양금과 무관심의 골이 매우 깊고, 각자의 이익을 도모하는 데 혈안이 된 종족 이기주의도 혁파해야 할 대상이다. 따라서 미얀마의 종족 갈등은 전 국가적인 장기적 과제이며, **국내 평화 정착 프로세스와 병행하여 추진되어야 할 것**이다.

### (3) 다수 종교 vs 소수 종교 갈등으로 인한 인권침해 사례

#### 가) 갈등의 기원: 미얀마의 불교 정체성

미얀마가 다종족 국가이듯이 이들이 신봉하는 종교도 다양하다. 버마족을 비롯하여 왕조시대부터 불교를 수용한 샨족, 몽족, 일부 까렌족 등 평원지역에 거주하는 국민을 제외하고 까렌족, 친족, 꺼친족 등 변방 지역에 거주하는 소수 종족은 식민시기를 거치며 기독교화되었다. **2014년 정부 인구조사에 따르면, 불교도는 전체인구의 87.9%, 기독교도는 6.2%, 이슬람교도는 4.3%로서 종교 분포로는 불교가 압도적이다.** 특히 불교도는 우 누 정권기에 국교로 채택되었고, 2008년 헌법에서도 다른 종교보다 특별한 지위를 누리는 것은 사실이다. 미얀마에서 불교는 단지 종교의 영역을 넘어 인간 행동과 사고의 가치와 철학을 담고 있으므로 개종을 한다는 것은 버마족으로서의 정체성을 버리는 것과 동일시되기도 한다.

**불교도와 기독교로도 양분할 수 있는 까렌족은 종교에 따라 무장투쟁 분파가 이뤄졌다.**<sup>23)</sup> 꺼친족과 친족도 1960년대부터 반군부 투쟁에 돌입했으나 종교는 이들의 투쟁 명분이 아니었다. 나아가 무장투쟁 기간이 장기화함에 따라 까렌족도 자신들만을 위한 국가 건설보다 연방 내 자치권을 확보하는 방향으로 선회했다. 근대국가 이후 다수 종교인 불교도와 소수 종교로서 기독교 간 종교 갈등이 발화한 사례는 단 한 건도 없었다.

미얀마 내 종교 갈등은 불교도와 이슬람교도 간 발생한 건수가 다수이며, 근본적으로 버마족과 불교도 중심의 사회 구조를 인위적으로 유지하기 위한 정치적 의도에서 기인한다. 미얀마의 무슬림은 크게 세 종류로 나뉜다.

첫째, 미얀마 중동부에 소재한 만달레(Mandalay)와 라쇼(Lashio)를 거점으로 집중적으로 거주하는 팡데(Panthay) 무슬림은 중국에서는 후이족(Hui, 回族)으로 불린다.

23) 스고(Sgaw) 까렌족과 뽀(Pwo) 까렌족은 각각 기독교도와 불교도가 우세하다. 까렌족은 까렌족연맹(KNU)로 단일행동을 해 왔지만, 1970년대 이후 지도부를 기독교도가 장악하면서 내부 갈등이 상존했고, 1994년 들어 군부의 지원을 받는 KNU 대원들이 분파하여 민주까렌불교도군/기구(DKBA/ DKBO: Democratic Karen Buddhist Army/Organization)를 설립하면서 KNU는 크게 약화되었다.



마지막으로 마웅도(Maungdaw), 부디다웅(Buthidaung), 로디다웅(Rathedaung), 짜옥또(Kyauktaw), 짜옥퓨(Kyaukpyu), 탄웨(Thandwe) 등 여카잉주 6개 지역에 집중적으로 거주하는 무슬림을 여카잉 무슬림(Arakan Muslim)으로 통칭하며 꺼메잉족(Kamein, Kaman), 메응우족(Myengu, Myedu) 이외 로HING자족(Rohingya)<sup>24</sup>이 다수를 차지한다. 특히 로HING자족은 세계적으로 약 200만 명이 산재하는데, 전술한 지역에만 약 80만 명이 집중적으로 거주한다.

[그림11] 여카잉주와 로HING자족 거주지역



출처: 저자 작성.

다른 무슬림과 달리 로HING자족은 독립을 전후하여 자치권 확보에 경주했고, 무장단체를 조직해 정부와 대립각을 형성하기도 했다. 독립 전부터 식민정부는

24) 로HING자와 관련된 어휘의 유래는 다양하다. ‘로HING자’라는 말은 ‘사랑하는 사람’이란 의미지만, 이들의 용맹함을 상징하는 의미에서 ‘옛 마을의 호랑이’, 즉 ‘유와하웅가자’(ywahaunggakya)에서 유래했다는 주장도 있다(Roy 2020, 10). 고대 마웃우(Myauk Oo)왕조의 수도인 마웃우(또는 묘하웅 Myo Haung, 또는 므로하웅 Mro Haung)의 여카잉어인 로한(Rohan), 로함(Roham), 로샴(Rosham)에서 유래했다는 설, 해당 지역민을 의미하는 로산지(Roshangee)에서 유래했다는 설 등도 있다. 여카잉어로는 거처 없이 떠돌아다니는 방랑자라는 의미로 윙잉자(Ywingya)라고도 불린다. 이 용어들은 대부분 구전된 것으로서 역사적, 언어적 사료가 충분하지 않다. 로HING자라는 용어는 마유(Mayu) 국경지역 출신 뱃사람인 지식인들에 의해 1950년대부터 사용되었고, 그 이전에는 어떠한 언어적 사료가 존재하지 않는다. 1951년 8월, 한 일간지에 게재된 기사에 ‘로HING자’라는 용어가 최초 등장하며, 이전까지 로HING자족은 스스로를 “여카잉 무슬림” 또는 “우르드인”이라고 칭했다.

한편, 국내에서는 이 용어를 영어식 표기를 그대로 인용하여 ‘로HING야’로 표기하고 있으나 잘못된 표기와 발음이다. 발음의 근원은 Rohingya라는 표기에서 ‘hing’과 ‘ya’를 분리한 것으로 보이는데, 실제로는 ‘hin’과 ‘gya’로 음절이 나뉜다. 영어로 옮긴 후자 ‘gy’의 미얀마어 발음은 우리 음가로 지읊(ㅈ)에 해당한다. 따라서 한글로 표기할 땐 로HING자 또는 로HING자가 적당하다.

로힝자족을 미얀마 정식 국민으로 인정했지만, 로힝자족 다수는 파키스탄(현 방글라데시)으로 병합되기를 희망했다. 파키스탄 정부는 이들을 수용하고자 하는 의도는 전혀 없었고, 오히려 월경(越境)하는 로힝자족으로 인해 국경 문제가 발생하기도 했다. 또한, 깔라단(Kaladan)강과 마유(Mayu)강을 넘어 비옥한 토지에 농사를 짓는 파키스탄 출신의 계절 노동자들이 불법으로 미얀마로 드나들면서 국경 지역의 치안은 악화일로가 되었다. 미얀마 정부는 1961년 5월, 마웅도, 부디다웅, 로디다웅 등 로힝자족이 집중적으로 거주하는 세 지역을 묶어 특별행정구역인 마유 행정구역(Mayu Administrative District)을 신설하고, 이 지역 내 거주하는 주민을 미얀마의 시민으로 재확인했다.

로힝자족에 대한 정부의 본격적 박해는 내전의 군사정부부터 시작되었다. 1974년 군사평의회가 공식 해체하고 형식상 민정 이양이 시작되면서 사회주의 헌법을 작성하는 과정에서 로힝자족의 처우와 법적 위상이 부상했다. 정부의 결론은 로힝자족의 조상이 미얀마 내 토착 무슬림이 아니거니와 여카잉 지역의 토착 소수종족도 아니었다. 미얀마 정부는 현재까지 로힝자라는 명칭을 완전히 부정하는 대신 이들을 여카잉(라카인) 무슬림, 벥골인(Bengali), 치타공인(Chittagongian) 등으로 정의하며 미얀마 내에서 영구적으로 거주하는 불법 이주민으로 규정한다. 이에 반해 로힝자족은 1823년 이전부터 미얀마 땅에 거주해 왔다고 팽팽히 맞섰다.

그러나 두 주장은 양비론적 관점에서 검토될 필요가 있다. 역사적으로 볼 때 마우우 왕조는 현재 방글라데시 치타공까지 영역을 확장했고, 특히 식민시기에 들어 미얀마가 인도의 한 주로 편입됨에 따라 국경 개념은 불명확해졌다. 로힝자족은 인도인과 달리 미얀마의 대도시로 이주하지 않고, 국경 지역의 비옥한 토지를 개간하기 위해 농민과 어부 등 계절노동자로 삶을 영위했다. 즉 미얀마 정부는 마우우 왕조의 영역을 근거로 로힝자족의 미얀마 시민 포함 여부를 결정할 필요가 있다.

이에 반해 국제기구의 입장은 명료하다. 로힝자족이 미얀마 땅에서 장기간 거주했으므로 정부는 이들을 시민으로 인정해야 한다는 것이다. 이에 대해 버마족과 불교도를 중심으로 하는 미얀마 국민은 정부의 입장을 옹호하며 로힝자족을 수용할 의지가 없다. 특히 2012년 로힝자족 문제가 다시 발화했을 때 국제사회의 개입에 대해 아웅산수찌 국가 고문을 포함한 국민의 절대다수는 내정간섭을 넘어 국내적으로 국가안보와 직결되는 문제라고 주장한다(Lee 2014).

종합하면 역사를 근거로 하는 정부와 로힝자족의 주장은 상호 검증이 필요하며, 로힝자족에 대한 정부와 국민의 대응은 식민사관과 역사적 감정에 근거한다. 보편성을 내세우는 국제사회의 시각에 대해서 미얀마 정부와 국민은 불

편한 기색을 내보였다. 쿠데타 이후 구성된 민주 진영의 미얀마 국민통합정부(National Unity Government of Myanmar)는 그간 보여온 로힝자족에 대한 무관심, 군부에 의해 자행된 폭력에 사과하며 향후 이들을 국민의 일원으로 수용할 의지를 보였다. 그럼에도 현지 사회에 동화 또는 융합할 의지가 크게 없어 보이는 로힝자족의 행태와 미얀마 땅에서 무슬림은 절대 수용할 수 없다는 극우 승려를 포함한 일부 불교도의 고자세 등 종교 갈등을 해결하기 위한 과제는 산재하다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 불교 버마족 중심의 정부 재구조화

로힝자족의 수난은 네윈 정권기에 들어 본격화했다. 그는 미얀마와 같은 다종족 국가에서 종족 개념을 인정하고 이에 따라 자치 또는 이에 버금가는 행정 체도를 도입하는 것은 국가의 분열을 앞당긴다고 확신했다. 또한, 그는 사회주의 계획 경제 체제를 완성한다는 명분에서 단행한 외국자본의 몰수와 외국인의 추방과 같은 외국인혐오증(Xenophobia), 불교를 바탕으로 한 전통 왕조로의 회귀, 버마족 중심으로 국가를 재구조화하는 버마족화(Burmanization) 또는 미얀마화(Myanmarfication) 등 국가의 전면적인 개조에 나섰다. 네윈의 편협하고 맹목적 민족주의(Chauvinism)에 가장 큰 피해를 입은 종족이 바로 로힝자족이다.

정부는 상습적으로 월경하는 로힝자족을 단속하기 위해 1974년 비상 이민법(Emergency Immigration Act)을 공포했고, 1978년 2월에는 나가밍 작전(Operation Naga Min)을 실시했다. 비상 이민법으로 인해 로힝자족은 외국인 등록증(Foreigner's Registration Certificate)만 발급받을 수 있도록 조치했지만, 이 증서는 뇌물이나 위조를 통해 쉽게 발급받을 수 있었으므로 정부의 정책은 실패로 돌아갔다. 나가밍 작전은 내무부와 종교부 장관령에 따라서 전 국민을 대상으로 신분 조사를 시행하는 것이나 사실상 미얀마-방글라데시 국경 지역의 불법 이주민을 색출하기 위한 것이었다. 이로 인해 1978년 5월까지 약 20만 명이 넘는 로힝자족이 국경을 넘어 방글라데시로 떠났다(Human Rights Watch 1996, 11). 1978년 7월 31일, 미얀마와 방글라데시 정부는 로힝자족 난민 송환에 합의했는데, 공식 송환자는 18만 명으로 피난을 떠났던 난민 수보다 많았다. 나가밍 작전은 정부의 의도와 달리 로힝자족 문제가 국제문제로 비화한 최초의 사건이었다. 1982년 정부는 '버마 시민법(Burma Citizenship Law)'을 제정하고 로힝자족을 법적으로 미얀마 국민의 범주에서 완전히 배제했다.<sup>25)</sup>

1988년 집권한 군부정권 하에서 대규모 난민사태가 발생했다. 1991년 초부터 이듬해 3월까지 진행된 로힝자족에 대한 뜻마도의 탄압으로 약 25-27만 명의 피난민이 방글라데시로 떠났다. 이들은 미얀마 군대의 집단 강간, 강제노동, 강제이주, 종교적 박해 등을 이기지 못해 국경을 건넜다고 주장한다. UNHCR는 1992년 9월부터 이들에 대한 강제송환에 착수했지만, 안정적인 송환과 정착을 보장받지 못하는 조건에서 송환이 이뤄져 송환과 이주를 반복하게 되었다.

이 시기 들어 미국이 무슬림 과격단체와 ‘테러와의 전쟁’을 선포하면서 미얀마 국내에서는 무슬림에 대한 편견과 오해가 확산했다. 그중 2012년부터 시작한 ‘969운동’을 비롯하여 국내 반무슬림 폭동을 주동한 승려 위라뚜(Ashin Wirathu) 등장에 주목할 필요가 있다. 그는 방글라데시에서 이주한 무슬림이 테러리스트라고 규정하고 이들의 상업활동을 봉쇄해야 하며 현지인, 특히 불교도와의 결혼을 적극적으로 막아야 한다고 주장한다. 그의 극우적인 활동은 현재까지 군부 정치권과 연계하고, 쿠데타 이후에는 2014년 마바따(MaBaTha)<sup>26)</sup>로 개칭한 ‘969운동’의 구성원과 함께 친군부 활동을 하고 있다. 앞서 언급한 덜랑 출신의 친군부 민병대에도 본 마바따 구성원이 포함된다.

폐임제인 정부에서 종교 갈등은 2012년 6-12월<sup>27)</sup>, 2013년 2-9월<sup>28)</sup>, 2014

25) 본 법령은 1974년 헌법을 제정하는 과정에서 개정 필요성이 제기되었고, 1976년부터 개정에 착수했다. 1980년 약 6개월간 민간영역의 조언을 받고 숙의를 거쳐 1982년 4월 21일, 초안이 완성되었다. 한편, 1973년 인구조사에서 미얀마의 종족은 버마무슬림을 포함하여 총 144개였지만, 1982년 시민법에 따라 135개로 감소했다. 무슬림 꺼메인족을 제외하고 치타공인, 메웅우인, 인도-버마인 등 무슬림을 포함하여 버마-중국인도 국민에서 배제되었다. 총 8장 76조로 구성된 이 법령의 핵심은 시민의 종류, 시민 조건의 기준 등이다. 다시 말해 시민은 완전시민(full citizen, 분홍색 신분증), 준시민(associate citizen, 파란색 신분증), 귀화시민(naturalized citizen, 녹색 신분증) 등 세 종류이고, 1823년(미얀마력 1185년) 이전 미얀마 영토에 거주한 모든 구성원은 완전시민이다. 시민 종류의 기준과 근거는 최고 통치기구인 국가평의회(Council of State)만 결정할 수 있다. 이 기준에 따르면, 로힝자족은 세 종류의 시민 어디에도 포함되지 않는다.

26) 미얀마어로 공식명칭은 국민과 종교(불교)보호기구(*amyotha-barthar-tharthanar-saunshauk-ye-ahpwe*)이고, 종족과 종교의 보호자(*thathana-wunta-bala*) 또는 마바따로 불린다. 이 단체는 상가기구법(Law Relating to the Sangha Organization, 1990)에 저촉된다는 중앙상가위원회의 결정에 따라 2017년 7월, 기존 명칭과 상징을 폐기하고 부처정법자선단체(Buddha Dhamma Parahita Foundation)로 교체했다. 마바따는 그 명칭에서도 드러나듯이 이교도, 특히 무슬림의 확산으로부터 미얀마를 보호하고 불교의 전통을 계승하기 위해 조직되었다. 그런데 마바따가 보호하려는 종교는 불교가 명확하지만, 종족의 범주는 명확하지 않다. 즉 마바따가 수호할 대상이 불교도 버마족이면 가장 이상적이지만, 소수종족 불교도도 이 범주에서 포함할 것인가에 대한 내부 합의는 없는 것 같다. 명확한 사실은 마바따는 무슬림에 대해서는 적대적이지만 기독교도와 직접적인 갈등을 빚거나 이들을 박해한 사례는 보고되지 않는다.

27) 2012년 5월 28일, 로힝자족 청년 3명이 불교도 여성(26세)을 집단 성폭행하고 살해한 사실이 알려지면서 해당 지역 내 무슬림과 불교도 간 유혈충돌이 발화했다. 6월 10일 정부는 여카잉주에 비상사태를 선포했으나, 유혈충돌은 여카잉주 전역으로 확대되었다. 대통령실은 2012년 10월 21일부터 30일까지 유혈충돌로 인해 89명 사망, 136명 부상, 이재민 32,231명 등이 발생했다고 발표했다. 또한 유엔고등난민판무관(UNHCR)에 따르면, 12월 한 달 동안 13,000여 명의 로힝자족이 보트피플이 되어 말레이시아로 향했고, 10월 이후 태국으로 약 6천 여 명이 긴급 대피했다.(Human Rights Watch 2013, 22)

28) 2013년 3월 20일, 중부지방 메이크틸라(Meiktila) 소재 무슬림 금은방 주인과 불교도 고객 간 충돌이 발생한 뒤로 종교 갈등은 전국적으로 확산했다. 이 충돌로 인해 43명이 사망, 86명이 부상을 입었으며, 1,355

년 1-7월<sup>29)</sup> 등 거의 매년 발생했고, 국민통합에 성공하지 못한 국가의 구조적 한계가 여실히 드러났다. 오히려 정부가 발표한 보고서에 따르면, 종교 갈등은 따잉잉따(Taing Yin Tar), 즉 여카잉주에 거주하는 불교도 소수 종족과 벙골인(Bengali), 즉 로힝자족 간 갈등으로 불법으로 거주하는 벙골인이 지금까지 여카잉 지역을 장악하려는 불순한 의도를 자주 드러냈고, 2012년 폭력 사태도 그와 같은 맥락에서 벙골인들이 여카잉주의 토지와 경제를 장악하기 위한 불순한 시도에서부터 비롯되었다고 지적한다.

로힝자족에 대한 왜곡되고 편향된 시각은 비단 정부에만 국한하지 않는다. 국내 언론은 종교분쟁을 무슬림이 주도한 폭동으로 보고, 이들 무슬림을 ‘꼴라(Kala)’, 즉 외국인으로 정의한다. 떼잉쎄인 대통령, 민아웅홀라잉 군 총사령관, 우 띵우(U Tin U) NLD 고문 등 주요 인사를 비롯하여 밍꼬나잉(Min Ko Naing), 꼬꼬지(Ko Ko Gyi) 등 88세대, 여카잉주 주요 정당인 여카잉민족당(ANP) 소속 바쎄잉(U Ba Shein) 등 시민사회와 정당 관계자도 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않는다.

사회 지도층을 비롯하여 미얀마 국민이 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않는 이유는 간단하다. 로힝자족의 역사를 정확히 이해하는 국민은 거의 없고, 감정적으로 대응해 온 정부의 전략이 사회 곳곳에 침투한 것으로 보인다. 혹자는 ‘969운동’의 주장에 동조하여 로힝자족의 수적 증가로 인해 불교도 주민의 생활터가 줄어들어 여카잉주는 머지않아 무슬림의 땅이 될 것으로 본다. 이 시각은 위라뚜를 비롯한 극우주의자들의 주장과 일맥상통한다.

한편, 세계 지도자들과 노벨평화상 수상자 등은 아웅산수찌가 종교 분쟁을 해결하기 위해 일정한 역할을 해 줄 것으로 기대했으나, 폭력 사태로 인해 심각한 인권 유린이 발생하고 있다는 개인적 언급 외 그는 어떠한 해결 의지를 보이지 않았다. 당내 원로들의 의견과 마찬가지로 로힝자족을 자국민으로 인정하지 않는 국민 대다수가 로힝자족과 무슬림에 대해 혐오감과 반감을 품은 상

곳의 가옥과 상점 등이 전소되었다. 떼잉쎄인 대통령은 3월 22일, 메익떨라 지역에 비상사태를 선포했고 7월 20일까지 야간통행을 금지했다. 불교도 폭도들은 ‘969’ 표식을 붙이지 않은 불교도 상점도 무슬림 가게로 오인하여 공격함에 따라 피해는 상대적으로 더 컸다. 공권력 개입으로 인한 풍선효과는 무슬림이 거주하는 인근 모든 지역에서 나타나며 무슬림 공동체가 큰 피해를 입었다. 예컨대, 5월 28일 화교가 집중적으로 거주하는 산주 라쇼(Lashio)에서 200-300명의 폭도가 무슬림 소유 상점과 종교시설물을 습격했다.

29) 2014년 갈등은 1월과 7월 등 두 차례에 걸쳐 발생했다. 1월 사태는 방글라데시 국경 지역인 마웅도에서 발생했다. UN에 따르면, 두치야탄(Ducheeyartan) 마을 주민 8명이 불법으로 방글라데시로 건너가려다 미얀마 경찰에게 적발되어 납치된 후 살해되었다. 며칠 뒤 마을 주민이 경찰과 충돌하면서 경찰 1명이 사망했고, 이후 경찰과 여카잉 주민이 두치야탄 주민 40명을 살해했다. 7월 한 달간 만달레에서 발생한 폭력 사태는 1년 전 인접한 메익떨라에서 발생한 폭력사태만큼 대규모였다. 7월 1일, 위라뚜는 그의 사회관계망서비스(SNS)에 두 명의 무슬림 찾집 주인이 불교도 여성을 강간했다는 내용을 포스팅한 뒤 300명의 불교도가 찬에더진 지구(Chanayethazan Township)를 습격했다. 그러나 3주 뒤 불교도 여성은 돈을 받고 허위정보를 유포한 것으로 알려졌다. 1천여 명의 경찰이 충돌을 대비했으나 불교도와 무슬림 간 충돌을 막을 수 없었다. 7월 3-4일, 다시 유혈 충돌이 발생했으나 70명의 경찰은 사태에 개입하지 않았다.

황에서 현실 정치인인 아웅산수찌가 로힝자족을 옹호할 경우 민심 이반은 불가피하다.

## 2) 무슬림 로힝자족 대규모 탄압과 대탈출

아웅산수찌 정부에 들어서 로힝자족에 대한 정부의 탄압은 최고조에 달했다. 2016년 10월과 2017년 8월 등 두 차례에 걸쳐 국경 지역에서 대규모 폭력 사태가 발생했다. 이전과 달리 두 폭력 사태에서는 무장단체를 조직한 로힝자족이 등장했고, 정부도 이들을 테러리스트로 규정하고 이에 대한 완전한 척결을 시사했다. 2016년 충돌로 군과 경찰 9명, 무장 피한 8명이 사망했지만, 국경초소를 급습한 무장단체가 파키스탄과 중동 무슬림의 재정지원으로 결성되었다는 점이 중요하다. 11월 12일, 60여 명의 무장 피한이 다시 국경초소를 공격하자 이때부터 정부군은 본격적인 군사작전에 돌입했다. 땃마도와 경찰은 습격 사건에 가담한 자를 색출하고, 실탄을 포함한 사제무기를 회수할 목적으로 마을 수색에 돌입했다. 그 과정에서 약 300여 명의 무장 피한과 총격전이 발생했는데, 사망자 중에는 민간인들도 포함되었다. 약 8만 7,000명의 로힝자족이 방글라데시로 떠나면서 다시 대탈출이 시작되었다. 휴먼라이츠워치는 고화질 위성사진을 제시하며 로힝자족 마을과 건물의 피해 상황을 전했다. 방글라데시 주재 UNHCR 맥키식(John McKissick) 대표는 미얀마 국경에서 대규모 인종청소가 진행되고 있다고 전했다.

2017년 들어서도 무장단체의 간헐적인 공격이 목격되었다. 이에 정부는 추가 충돌을 방지하는 차원에서 500명의 병력을 배치하고 순찰을 강화했으나 충돌은 멈추지 않았다. 결국, 8월 25일 여카잉로힝자구원군(Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA)은 정부가 그들의 요구를 수용하지 않았고, 자문위원회가 작성한 최종보고서에 불만을 제기하며 또다시 국경초소를 급습했다. 이번 습격으로 경찰과 군대 등 30개 초소에서 최소 71명이 사망했고, ARSA 대원도 77명이 사망하고 1명이 생포되었다.

땃마도는 10월 말까지 약 1개월이 넘는 기간 동안 전례 없는 군사작전에 돌입했다. 초기 보름간 실시한 군사작전에 약 3만-3만5,000명(70개 대대 이상)의 군인이 동원되었고, 북부 3개 지역 인구의 85% 이상에 해당하는 약 60만 명 이상의 로힝자족이 방글라데시로 떠났다(Martin, Maragesson and Vaughn 2017). 국제위기관리그룹(International Crisis Group, ICG)은 로힝자족의 대탈출을 두고 현대에 들어 **최단기간에 발생한 난민의 대탈출이자 방글라데시의 난민캠프는 세계 최대 규모**라고 정의했다(ICG 2017). 또한, 국제기구들은 보고서를 통해 정부군과 자경단의 만행을 고발했다. 보고서들에 따르면, 정부군과 자경단은 몇 차례의 대규모 학살을 불법적인 살인 행위, 여성과 아이에 대한 강

간이나 성폭력, 로힝자족 가옥과 기타 건물 등을 체계적으로 방화하고 전소시키는 등, 마치 ‘인종청소의 교과서’와 같은 행동을 했다(ICG 2017).

정부군은 ARSA의 공격으로 인해 미얀마의 안보와 평화가 심각한 위기에 처할 수 있으며, 특히 ARSA는 중동에 거점을 둔 무슬림 극단주의단체와의 연계를 경계했다. 2016년 국경초소 습격 사건이 발생했을 때 군 수뇌부는 이를 계기로 로힝자족을 미얀마 땅에서 척결하고자 계획했고, 2017년 8월 같은 사건이 발생하자 실행에 옮겼다. 그래서 2017년 정부군의 군사작전은 매우 체계적이었고, 정부가 ARSA를 법령으로 테러 집단으로 규정하고, 군사작전에 대한 방임을 취한 것 자체로도 정부군에 대한 지원이었다. 정부군은 ARSA를 소탕한다는 명목으로 ‘4대 근절’ 프로그램을 가동했지만, 이로 인해 다수의 일반인이 희생되거나 전쟁 난민이 되었다. 아웅산수찌는 뜻마도의 무자비한 군사행동을 제어하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 다수 국민의 여론에 편승하여 로힝자족이라는 용어를 쓰지 않으면서 습격한 가담한 자들을 테러리스트라고 정의하는 등 국제사회에서 쌓아온 평판을 스스로 무너뜨렸다.

2017년 폭력 사태는 국제사회의 개입으로 이어졌다. 무슬림이 다수인 인도네시아와 말레이시아에서는 미얀마 정부를 규탄하는 대규모 시위가 발생했다. 그러나 두 국가는 로힝자족의 수용에는 부정적이었다. UN 안보리는 미얀마 제재 카드를 꺼내 들었으나 러시아와 중국의 반대로 무산되었다. 그러나 미얀마는 2019년 7월과 11월, 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)와 아르헨티나 부에노스아이레스 연방 법원에 로힝자족 집단학살 혐의로 아웅산수찌를 포함하여 군부와 민간 지도자를 상대로 형사소송을 당하는 등 송사에 휘말렸다. 그뿐만 아니라 미얀마의 본 폭력 사태에 책임 있는 군 수뇌부는 미국과 유럽연합(European Union, EU)의 표적 제재 대상자에 올랐고, 서방 국가는 미얀마에 대한 투자와 인도적 지원 등 모든 관계를 단절했다. 미얀마는 다시 국제적 고립으로 가는 형국이었다.

쿠데타 이후 로힝자족 난민의 본국 송환은 재개되지 못했다. 더군다나 현 정부는 그들의 선배와 마찬가지로 로힝자족을 국민으로 인정할 가능성이 매우 낮아 향후 미얀마로 로힝자족이 유입되더라도 이들은 박해의 대상이 될 수밖에 없을 것이다. 반대로 민주 진영이 정권을 장악할 경우 국민통합 정부가 약속한 바대로 로힝자족을 국민으로 인정하고 국내에 정착할 수 있도록 환경을 마련하는 것도 쉽지 않은 과제이다. 즉 로힝자족이 거주한 지역사회 불교도는 이들에 대한 적개심이 적지 않고, 로힝자족도 불교도와 공존하는 방식에 익숙하지 않다. 종족 문제만큼이나 이슬람교를 중심으로 하는 종교 문제도 미얀마의 장기적 과제 중 하나이다.

(4) 소결

구분	인권침해 현황
<p><b>1. 정권에 의한 국가폭력</b></p> <p><b>(배경)</b> - 독립 이래 반세기 이상 ‘군부 권위주의 국가’</p> <p><b>(사례)</b> - 1988년 민주화 운동 - 2021년 쿠데타 - 코로나19 사태와 국가통제</p>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b> - 수많은 사상자 발생 - 시위대에 대한 탄압 수위 강세 (공중집회 및 야간 통행 금지) - 정치범 구금 (2011년 최소 659명이 풀려남) - 2021년 2월부터 2022년 9월까지 민간인 사망자 6,337명으로 집계 - 고문, 강제 이송, 강간, 박해, 감금 등 범죄 및 인권탄압 발생 - 형법 집행 강도 및 법적 효력 기간 연장, 법령의 자의적 해석 - 영장이 필요 없는 체포가 가능하도록 형사소송법 개정 - 출판물, 영상, 외국에서 반입되는 품목에 대한 정보국 검열 강화</p> <p><b>(경제·사회적 권리의 침해)</b> - 백신접종 거부에 따른 의료 종사자 탄압 등 의료체계 붕괴 - 노동권의 억압 및 숙박 (2020년 기준 129,000명의 노동자가 실업 상태) - 인터넷 사용 제한 및 휴대폰 심카드 재등록 요구 - 이동제한 조치 등</p> <p><b>(국내 난민 발생)</b> - 2023년 3월 기준 국내 난민 170만 명으로 이 중 137만 명은 쿠데타 이후 발생</p>
<p><b>2. 종족 간 갈등</b></p> <p><b>(배경)</b> - 식민당국(영국)의 분할 통치 - 다수 버마족과 소수 종족 간 대립 구도 형성</p> <p><b>(사례)</b> - 쿠데타 이후 반군부 진영과 연대한 소수 종족 무장단체 발생 - 군부의 무장단체 소탕작전</p>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b> - 반군 토벌 작전으로 소수종족 1,827명 사살 및 1,238명 생포</p> <p><b>(국내 난민 발생)</b> - 소수 종족의 강제 이주 - 민간인 사살 및 여성 강간 - 기타 인권 유린 상황 악화 등 (불법 살인, 강간 및 성폭력, 건물 방화 등)</p>



3. 종교 간 갈등	
<p><b>(배경)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미얀마 종교의 다수를 차지하는 불교는 미얀마인의 정체성</li> <li>- 불교도와 이슬람 교도 간 종교 갈등 다수 발생 및 대립 구도 형성</li> </ul> <p><b>(사례)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 네윈 군사정부의 불교 버마족 중심의 재구조화 및 무슬림 로힝자족 대규모 핍박</li> <li>- 로힝자족 무장단체 등장 및 아웅산수찌 정부시기 2016, 2017 대규모 폭력 사태 발발</li> </ul>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 로힝자족에 대한 수용거부 및 정부 탄압</li> <li>- 법적으로 국민 범주에서 전면 배제</li> <li>- 언론 및 사회적 배제</li> <li>- 대규모 학살 등</li> </ul> <p><b>(난민 발생)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 사상자</li> <li>- 로힝자족의 대규모 이동으로 난민 발생 (2017년 약 60만 명 이상이 방글라데시로 이주함)</li> </ul>

## 2. 필리핀

### (1) 정권에 의한 국가폭력과 인권침해 사례

#### 가) 갈등의 기원: 마르코스, 두테르테 대통령의 부정부패

필리핀은 1946년 미국으로부터 독립한 뒤 미국의 정치적·경제적 지원으로 아시아에서 독보적인 성장을 달성했다. 그러나 1972년 마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령이 계엄령을 선포하고 ‘신사회(New Society)’를 표방하며 사회 각 부문의 재구조화를 시도하는 과정에서 국가폭력과 사회 불안정이 증가했다. 마르코스 자신도 공산당 폭도, 우익 과두세력, 화교 반란군, 학생 데모, 노동 불안정, 경기침체 등 국가 전 분야에 걸친 위기를 계엄령의 직접적인 배경으로 설명했다.

1986년 2월, 1차 피플파워(People Power)로 마르코스 체제를 붕괴한 필리핀은 2001년 2차 피플파워로 에스트라다(Joseph Estrada) 대통령을 퇴진시키는 등 민주주의 체제를 수호하고 유지하는데 주저하지 않았다. 그러나 각 정부에서 빠지지 않고 발생하는 선거 부정, 대통령을 비롯한 고위관료의 부정부패, 이로 인한 법치의 위협과 빈번한 국가폭력이 목도되었다. 2016년 집권한 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령은 국정 최우선 과제로 ‘마약과의 전쟁’을 선포했다. 이를 수행하는 과정에서 초법적 살인과 구금과 체포가 빈번해지면서 서방세계의 비난뿐만 아니라 국내 인권 단체들과 대립각을 형성했다.

필리핀의 국가폭력 중 주목해야 할 분야는 선거를 치르는 과정에서 발생하는 살인과 폭력으로 국가와 정권마다 만연한 부정부패와 직접 연관되기도 한다. 스페인은 소수의 식민 관리와 가톨릭 신부와 사제 등이 필리핀을 식민 경영하는 과정에서 후견-수혜(Patron-Client)<sup>30)</sup> 관계를 고착화했다. 즉 권력과 경제력을 독식하는 식민당국이 후견인이라면 이들의 통제를 따르는 현지인 중 일부는 수혜자가 되어 원활한 식민 통치의 구조를 완성한 것으로 이해할 수 있다. 이로 인해 필리핀의 경제자원은 소수의 지주, 도시에 거주하는 사채업자와 부동산 소유자가 독점 보유하고, 정치권력도 수십 개의 가문이 독점한다. 현대 필리핀 정치에서 유력 가문이 대통령으로 당선된 사례로 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 과두체제(oligarchy)는 대부분 스페인계 혼혈인이거나 중국계이다.

후견인과 수혜자 간에 형성된 정치·경제적 교환 관계는 필리핀인의 정치행태에 그대로 투영되어 정치과정을 지배하는 필리핀 고유의 정치문화가 되었다. 미국 식민당국은 식민지 엘리트들의 정치적 욕구를 고위 행정 관료가 아닌 지방의회 의원으로 충원하여 채워주는 전략을 선택했다. 이로 인해 필리핀에서 정치는 공공이익의 도출이 아니라 지도자와 추종자 간 사적 이익을 분배하는 공간으로 기능해 왔고, 정당도 정치 엘리트들의 이전투구(泥田鬪狗)를 통한 이익의 추구하고 완성을 위한 도구로 기능할 뿐이다. 정치권력을 장악하면 부수적으로 경제권까지 장악할 수 있다는 확신 때문에 선거 때마다 초법적인 살인이 발생하는 것이다.

본 보고서에서는 마르코스 독재체제와 두테르테 체제에서 발생한 국가폭력의 내용과 양상을 중점적으로 살펴본다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 마르코스 체제와 선거폭력

1972년 마르코스는 계엄령을 선포했다. 그는 공산주의자와 우익 선동가가 국가를 위기로 내몰고 있다며 의회를 해산하고 야간 통행금지령을 내렸으며 계엄령을 반대하는 정부 인사와 야당 의원, 언론인 등을 구금했다. 이후 마르코스는 군부를 자신의 친위대로 개조하여 군부를 통한 민간 독재체제를 구축했는데, 특히 마르코스는 정규군의 수를 1972년 약 6만 명에서 4년 만에 4배가 넘

30) 후견-수혜관계는 권력, 재력을 가진 자가 그렇지 못한 자에게 물질적, 정신적 수혜를 베풀고 그 대가로 수혜자의 자발적인 보답을 받는 관계로서 상호 호혜성은 높지만 수직적 불평등 관계를 특징으로 하는 인적 네트워크이다. 그것은 비인격적 교환 관계가 아니기 때문에 상품을 매개로 하는 관계도 아니고, 무조건적인 충성을 강요하는 일방적인 지배-피지배관계도 아니다. 권력 피라미드에는 여러 명의 수혜자가 존재하지만 후견인은 최상위에 한 명만 존재하며 후견인의 통제를 받는 각 수혜자간 인적관계는 없거나 있다고 하더라도 중요하지 않으며, 각 피라미드간의 개연성도 불분명하다. 즉 후견-수혜관계에서 수직적 주종관계에 비해 수평적 관계는 느슨하게 체계화된다.

는 27만 명으로 늘려 사회통제의 고삐를 강하게 쥐었다.

그러나 계엄령은 자신의 첫 번째 임기에 발생한 경제적 실패를 덮기 위한 것이었다. 1969년 두 번째 임기 취임 후 필리핀은 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)로부터 구제금융을 받고, 경상수지의 적자를 감축하기 위해 폐소화의 가치를 절하하자, 물가 상승으로 발생하며 대통령의 지지도 급락하기 시작했다. 즉 그는 발생한 경제적 위기를 돌파하고 개인적 권력을 지속하기 위해 계엄령을 선포하는 이른바 ‘위로부터의 혁명’을 통해 필리핀을 신사회로 전환한다는 명분을 내세웠다. 결과론적으로 마르코스 1인 체제는 정치적 혼란과 경제적 저성장 또는 경제적 정체를 초래했다.

정규군, 즉 국가보안군은 정부 정책에 반대하는 어떤 인물이나 조직을 적으로 간주하고 이들을 박해했다. 1972년부터 계엄령이 해제된 1981년까지 약 5-7만 명의 인사가 계엄령 위반 또는 좌익혁명 동조 혐의로 구속되고, 수백 명이 계엄군에 의해 사살 및 실종된 것으로 확인된다(Wurfel 1988, 124-127). 3,257건의 사법 외 살인과 737건의 강제 실종도 등록되었다.

1977년 8월, 마르코스 대통령은 일부 정치범 석방, 정당 활동 허용 등 제한적 자유화를 추진했다. 이어 가톨릭 종교계를 비롯한 중산층 전문가와 지식인도 계엄 해제를 요구하면서 결국 1981년 1월, 8년에 걸친 계엄령은 해제되었다. 체제에 도전하고자 하는 사회세력의 투쟁 의지를 꺾을 목적으로 계엄령은 해제되었지만, 급진적 노동운동과 농민운동의 확산으로 인해 사회는 더욱 혼란에 빠져들었다.

마르코스는 남부 민다나오에 대한 탄압을 멈추지 않았다. 계엄령이 해제된 1982년 정부군은 술루(Sulu) 제도에 수 개월 간 포격을 가해 민간인 약 3천 명이 목숨을 잃는 등 마르코스 대통령 집권 기간 동안 필리핀 경찰, 육군, 일라가(Ilaga) 등 공권력은 최대 1만 명 이상의 모로인을 학살한 것으로 추정된다.

한편, [표5]에서 보는 바와 같이 그의 재임 기간 내 발생한 선거폭력의 사망자 수는 역대 정부 중 가장 많다. 부정선거의 유형은 대리투표, 중복투표, 표 바꿔치기 등이며, 매표 또는 투표권 매수도 공공연하다. 입후보자는 선거에 지출한 고비용을 공공부문에서 회수해야 하므로 선거에서 승리하는 것이 최우선 과제이고, 그것을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는다. 유력한 경쟁자가 선거에 출마하지 못하는 상황에 이르게 되면 선거 승리는 당연지사이고, 이렇게 될 경우 의정활동을 통해 정부 예산을 자신의 정치자산으로 전환할 수 있다. 이와 같은 방식으로 그도 1969년 대선에서 군대와 관료조직을 활용해 매표 행위를 벌이는 불법 선거를 통해 2기 집권체제를 열었다.

[표5] 마르코스 체제하 선거폭력 현황

선거(일부)	사망자수
1971년 총선	534
1980년 지방선거	411
1981년 대선	178
1986년 2월 임시대선	296

출처: Anderson(1988, 30).

그러나 역설적이게도 또 다른 선거 부정은 그의 권력체제가 붕괴하는 시발점이었다. 1988년 대통령 선거에서 마르코스는 88%의 유효표를 얻어 당선되었으나 야당과 유권자의 절반 이상이 기권함에 따라 선거 결과의 정통성은 확보되지 않았다. 오히려 정치를 정상화하려는 마르코스의 전략은 야권의 단결을 가져오게 되었는데, 1983년 미국에 망명 중이던 베니노 아키노 2세(Benigno Aquino)가 마닐라 공항을 통해 귀국하다가 괴한들의 총에 암살당하는 사건이 발생했다. 이 사건 이후 마르코스의 하야를 요구하는 대규모 반정부 시위가 열렸고, 아키노를 상징하는 노란 리본 물결이 전국을 덮었으며, 이후 그의 미망인인 코라손 아키노(Corazon Aquino)가 반정부 지도자가 되었다.

이윽고 1986년 1월 대선에서 마르코스는 부정선거를 통해 다시 대통령에 취임하려고 했지만, 반정부 진영의 극한 반대로 연임에 실패했다. 특히 그를 지지해 온 폰세 엔릴레(Juan Ponce Enrile) 국방장관과 피델 라모스(Fidel Valdez Ramos) 부참모총장은 마르코스에 반기를 들었다. 이로써 마르코스 체제에 대한 군부의 이반이 공식화했다.

## 2) 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁과 대학살

2016년 7월 취임한 두테르테는 전임 대통령과 분명 다른 행보를 걸었다. 그는 마약 및 부패와의 전쟁, 관료주의 척결, 공산주의자와 분리주의자들과의 평화협정 완성, 빈곤층, 여성과 노약자 등 사회 하층민의 삶의 질을 개선하기 위한 경제적 혜택 강조 등 민생에 밀착하는 국정운영 목표를 설정했다. 유력 가문의 전임 대통령과 달리 그는 필리핀 사회 대다수를 차지하는 빈곤층에 대한 연민을 갖고, 이들이 원하고 체감할 수 있는 구체적인 정책을 제시함으로써 대중적 인기를 누렸다고 평가할 수 있다. 그럼에도 과연 그가 필리핀의 민주적 제도와 과정을 강화하여 인권을 존중하고 정치발전을 추진할 것이라는 예측에는 회의적이었다.<sup>31)</sup>

31) 두테르테는 다바오시장으로 재직하면서 범죄 없는 도시를 만들겠다고 공식 선언했고, 이를 이행하기 위해 테러 진압, 마약 퇴치, 반군 소탕 등의 공을 거두었다. 남부에 위치한 다바오시는 1990년대만 하더라도

마약과의 전쟁을 선포한 후 초법적이고 비인권적인 대량 학살이 빈번히 자행되었음에도 두테르테는 정당한 조치라는 주장을 굽히지 않았다. 예를 들어 대통령 선거 유세에서 “6개월 안에 범죄자 10만 명을 죽여 마닐라만에 버리겠다.”고 공언했고, 취임 즉시 그는 필리핀 경찰청장에 전직 다바오(Davao) 경찰청장이었던 로널드 델라 로사(Ronald dela Rosa)를 임명했다. 그는 바랑가이(barangay, 최소 행정단위 마을)부터 시작하여 불법 약물 방지 캠페인에 돌입하며 마약 근절을 호소했다. 마약과 관련하여 경찰은 절대적 권한을 위임받았다. 경찰은 마약범을 단속 현장에서 즉결 처형할 수 있었는데, 마약범의 시신이 비닐봉지에 싸워진 채 쓰레기통에서 발견되기도 했다. 취임 한 달 만에 300명 이상의 마약범이 사살되었다.

시간이 경과할수록 마약범 사망자가 발표되었다. 필리핀 마약 단속국에 따르면 2016년 7월 1일부터 2020년 1월 31일까지 경찰은 5,601명의 마약범을 살해했다고 발표했지만, 대법원과 국가인권위원회 등은 공식 수치를 확인해 주지 않았다. 그중 국가인권위원회는 2016년 6월 1일부터 2020년 4월 21일까지 총 73명의 어린이(남아 62명, 여아 11명)가 살해된 사실을 확인했는데, 가장 어린 피해자는 생후 5개월이었다(Human Rights Council 2020, 4). 가장 최근 자료로서 2021년 11월 기준, 2016년 이후 마약 전쟁으로 최소 7,742명의 민간인이 사망했는데, 2개월 전 집계치인 6,201건보다 25%나 증가했다(ACLEDA 2021). 이처럼 집계하는 기관마다 사망자의 차이가 큰 이유로는 공권력의 묵인 아래 사병이나 신분 미상의 피해가 저지른 범죄는 통계의 대상에서 배제되기 때문이다.

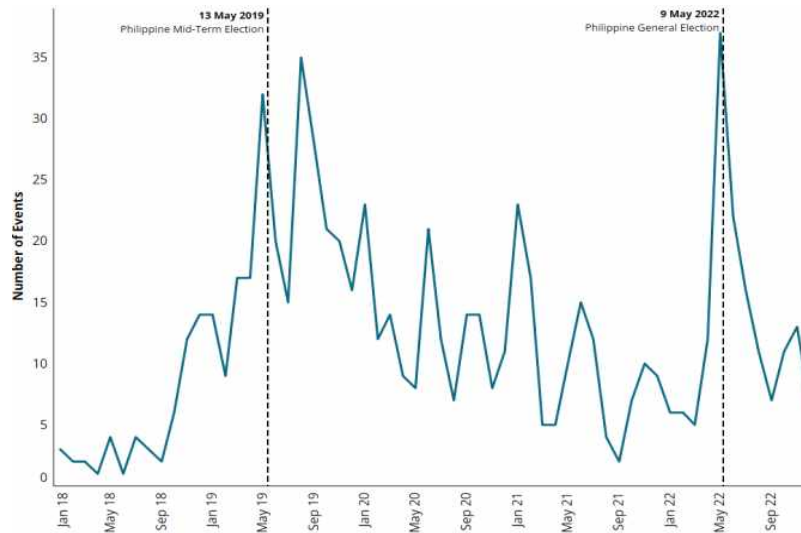
### 3) 두테르테 대통령의 선거폭력 사례

[그림12]와 같이 두테르테 체제에서도 선거를 앞두고 대규모 선거폭력이 발생했다. 예컨대, 2018년 바랑가이 선거를 앞두고 여론조사 관련 사건으로 최소 33명이 숨지고 19명이 다쳤고, 2019년 총선 당시 경찰은 선거 관련 폭력 사건 43건, 사망자 73명을 보고했다. 2016년 7월부터 2019년 8월 사이 최소 8명의 부시장과 12명의 시장이 살해됐다. 두테르테 대통령은 마약 퇴치를 통해 전국적으로 치안 안정을 도모하겠다고 약속했지만, 여전히 전국 42,000개 이상의 바랑가이 중 8,000개 이상에서 독자적 민병대가 운영 중인 것으로 확인된다(The Asia Foundation 2021, 130).

---

무슬림 무장단체와 공산반군 활동으로 치안이 매우 불안한 곳이었다. 그는 다바오시장의 성공 사례를 국가에 적용하여 대통령직을 수행하려고 했다.

[그림12] 두테르테 체제에서 선거폭력 현황



출처: ACLED(2023).

#### 4) 코로나19와 국가통제

필리핀은 2020년 1월 30일 첫 확진 사례가 보고된 다음 날 사망자가 발생하여 중국 이외 지역에서 코로나19로 사망자가 발생한 첫 국가로 기록되었다. 그러나 필리핀 정부는 2월 한 달간 중국(홍콩, 마카오 포함)과 한국 대구·경북지역 방문자의 입국을 제한하는 것 이외 아무런 조치를 하지 않았다. 대신 정부는 필리핀은 신종 코로나 안전 여행지라는 공식 성명을 발표하여 관광업을 유지하려고 시도했다.

필리핀 정부는 3월 9일 공중보건 비상사태를 선포하여 ‘코로나19 긴급사태법(COVID19 Emergency Law)’을 발표했다. 마닐라시 학교에 휴교령을 내렸고, 이어 3월 14일에는 ‘적색경보 2단계’를 발령했으며 다음 날에는 향후 1개월 간 마닐라를 포함한 루손섬 전체를 봉쇄하는 초강경 조치를 단행하였다. 이에 따라 필리핀 전체인구의 절반인 5,700여만 명의 인구가 식료품과 의약품 등 생필품 구매를 제외하고 외부 출입이 통제되고, 저녁 8시부터 다음 날 5시까지 야간 통행 금지도 시행되었다. 생필품 공급업체와 일부 수출업체를 제외하고 대중교통을 포함한 모든 교통망은 멈추면서 인간의 이동도 불가능해졌다. 봉쇄 기간에 가정 폭력의 증가도 목도되었다. 유니세프와 세이브더칠드런 등 국제단체들은 팬데믹과 봉쇄로 인해 필리핀 아동의 성적 및 신체적 학대 등이 발생했다고 경고했다.

필리핀 정부는 2003년 사스(SARS)의 경험을 바탕으로 신종감염병에 관한 대응체제를 갖추었지만, 두테르테 정부는 대응 조직을 새롭게 발족하고 전직 군 관료가 관리역량을 몰아주었다. 코로나19 관련 이동 제한 조치가 내려진 며칠 뒤 두테르테 대통령은 대국민 연설을 통해 경찰, 군, 바랑가이 관리의 명령에 불복종하거나 문제를 일으키는 국민은 현장에서 총살할 것이라는 엄포를 놓았다. 또한, 구호물자 배급과 확보가 원활하지 않자, 이들을 좌파로 규정하고 탄압의 대상으로 삼았다.

2021년 7월, 두테르테 대통령은 새로운 테러방지법에 서명했다. 이 법에는 정부가 비판가를 부당하게 표적으로 삼을 수 있을 정도로 지나치게 광범위하고 모호한 조항이 포함되어 있다. 대표적인 사례로 정부는 임의적으로 개인이나 집단을 테러리스트로 지정할 수 있고, 이들에 대해 영장이나 혐의 없이 즉시 체포하고 최대 24일 동안 구금할 수 있다.

코로나 팬데믹 기간에 사회통제를 강화하는 법령이 속속 등장함에 따라 정부의 강압적 통치 행태는 한층 수위가 높아졌다. 정부는 군과 경찰을 투입하여 방역지침을 위반하거나 사회적 거리를 지키지 않는 자들을 구금하며 사회통제의 수준을 높게 유지했다. 코로나19 규정을 위반하여 체포된 자들은 거리두기가 불가능한 초만원 시설에 수용됨으로써 오히려 바이러스에 감염될 위험이 증가했다. 정부의 미흡하고 허약한 대응을 비판하는 언론에 대해서는 ‘허위 정보’ 유포죄로 기소하여 최대 2개월 징역과 100만 페소(미화 19,600달러)의 벌금으로 형사 처벌했다. 해당 법령은 언론인을 포함한 소셜미디어 이용자들을 상대로 제기된 사건에서 언론의 자유를 검열하는 데 적용했다.

코로나19 팬데믹은 필리핀 경제에 큰 충격을 주었다. 2020년 1-3분기 동안 필리핀 경제는 -10.1%까지 성장했으나 2021년 동 기간에 4.9%로 반등하는 등 팬데믹의 부정적 효과로부터 빠른 시일 내에 회복하는 추세이다. 그러나 필리핀 GDP의 10% 이상을 차지하던 해외 송금액은 2020년 4.2% 하락했다. 이는 해외 거주 중인 필리핀 노동자의 노동량이 감소했거나 일시 중단되었으며, 또는 그 중 일부는 본국으로 돌아왔음을 의미한다. 실제로 2020년도에만 약 60만 명의 이주노동자들이 본국으로 귀국했다(정법모 2023).

2022년 대선에서 마르코스의 장남인 봉봉 마르코스(Bong Bong Marcos)가 대통령에 당선되었다. 인권과 관련한 국내외 우려에도 불구하고 퇴임할 때까지 60%이상의 지지율을 보인 이례적인 지도자를 두고 부정부패의 온상으로 전 국민의 지탄 대상이 된 마르코스 일가의 부활을 지지한 필리핀 국민의 선택이 의아하기도 하다. 그러나 필리핀 국민은 인권이나 법치주의의 훼손과 마약 퇴치라는 목적을 상호 교환했다고 이해할 수 있으며, 두테르테 대통령도 마르코스

에 대한 존경심과 추앙을 임기 내내 드러냈다. 최소한 그가 민주적 방식에 의해 선출되었지만, 스스로 인권을 존중하고 민주적 정치발전에 관심을 가지는 인물은 아니라는 사실을 우회적으로 인정했다고 보인다.

두테르테 대통령 체제에 들어 마약범의 일시적 위축이 목도된 것은 사실이지만, 각종 지방 권력에 의한 선거폭력, 각종 민병대를 활용하는 초법적 살인, 소수에 대한 중앙의 탄압 등 필리핀 사회가 가진 구조적 문제와 취약점을 일시에 해결하지는 못했다.

## (2) 종족과 종교 갈등으로 인한 인권침해 사례

### 가) 갈등의 기원: 스페인 식민 통치와 가톨릭 전파 vs 이슬람화 된 민다나오 섬 모로지역

최소 175개 이상의 종족집단이 거주하는 필리핀은 지역과 종족별로 언어, 문화, 역사, 전통 등이 상이하지만, 16세기부터 시작된 스페인 식민 통치로 인해 필리피노(Filipino)라는 단일 정체성을 형성했다. 스페인은 해외 식민지를 개발할 때 '3G', 다시 말해 스페인 국왕의 영광(Glory), 신의 복음(Gospel), 경제적 이득(Gold)을 우선 적으로 고려했는데, 필리핀의 경우 원거리에 위치한 지리적 이유로 경제적 이득에서는 배제되었다. 대신 펠리페(Felipe) 2세 국왕에게 봉헌하기 위해 국명을 필리핀으로 정한 사실에서 알 수 있듯이 아시아의 식민지로서 필리핀은 국왕의 영광을 재현하는 데 손색이 없었고, 가톨릭 사제와 수사들은 신의 복음을 전파하기 위해 필리핀으로 도래했다.

잘 알려져 있다시피 필리핀을 최초로 발견한 서구 탐험가는 마젤란(Ferdinand Magellan)으로 1521년 그가 세부섬에 도착했을 때 이 지역 주민 800여 명을 가톨릭으로 개종시켰다. 1565년, 레가스피(Miguel Lopez de Legaspi) 총독이 필리핀으로 올 때 성 아우구스티누스 수교회 소속 수도사 5명이 동행했고, 1577년 프란체스코 수교회, 1578년 도미니크 수교회 소속 수도사와 사제들이 차례로 필리핀에 도착했다. 필리핀을 식민화한 이래 300년간 지속된 스페인 식민 통치 동안 필리핀의 종교와 문화체계는 스페인식으로 수용되었다. 대표적인 사례가 필리핀 국민의 스페인식 이름을 들 수 있으며, 무엇보다 가톨릭의 전파로 현재 필리핀은 아시아 최대의 로마 가톨릭 국가 중 하나가 되었다. 2020년 인구조사에서 필리핀 인구 1억 800만 명 중 천주교, 즉 로마 가톨릭을 신봉하는 인구는 약 8,500만 명으로 전체인구의 78.8%였고, 그 외 기독교로 분류되는 종교를 믿는 신도도 6.5%였다. 이에 비해 두 번째 종교이자 기독교 외 유일한 종교라고 할 수 있는 이슬람교 신도는 약 698만 명으로 전체인구의 6.4%를 차지한다.



[그림13] 해양 동남아의 이슬람교 전파 경로(좌)와 민다나오섬1

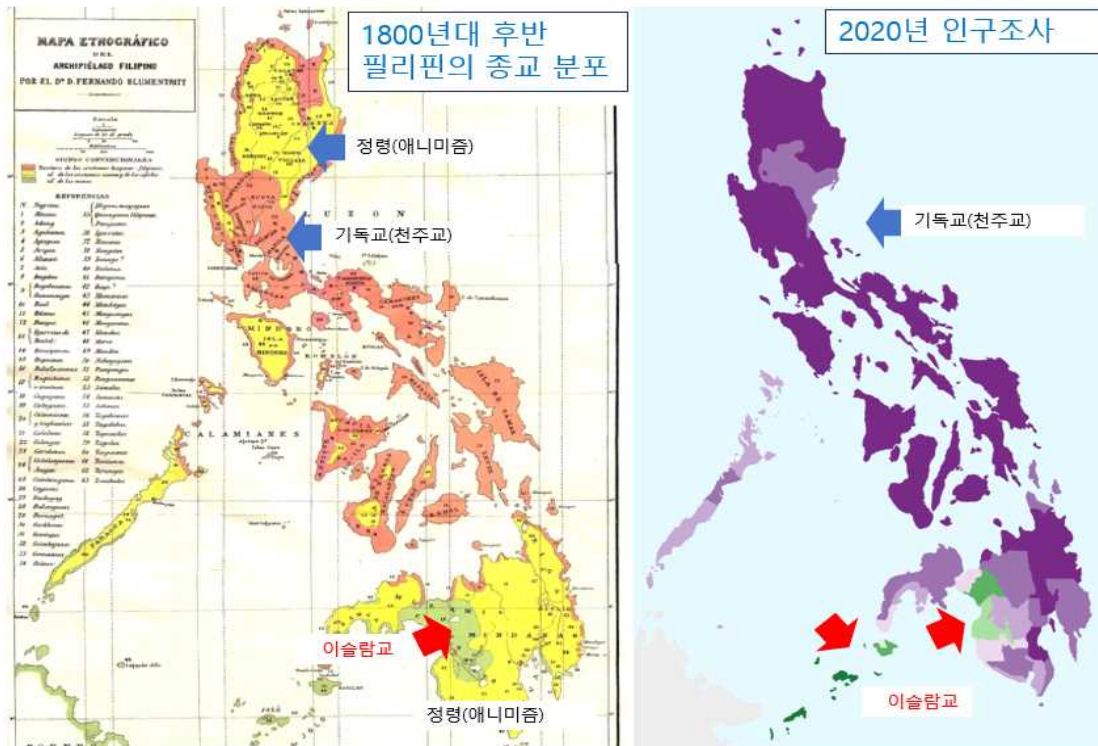


출처: 저자 작성

무슬림은 전국적으로 산재하지 않고 남부지역에 집중된다. [그림13]에서 보듯이 필리핀 남부 민다나오(Mindanao)섬은 이미 13-14세기부터 이슬람교의 영향을 받아 이슬람화가 진행 또는 완료된 지역이다. 따라서 16세기부터 시작된 스페인의 가톨릭 전파에 대해 최소한 민다나오에 지역에 거주하는 선주민은 극렬히 저항할 수밖에 없는 상황이었다. 스페인이 이베리아반도에서 행한 무슬림 무어족(Moor)과의 전쟁사를 상기할 때 필리핀 내 무슬림은 정복의 대상이었다. ‘만약 스페인의 침략이 100년만 늦었더라면 필리핀의 모든 군도는 이슬람화되었을 것이다.(Finley 1915)’라는 역사적 가정에 설득력이 있다. 마젤란이 필리핀에 도착했을 때 이미 마닐라까지 이슬람교의 영향력이 미칠 정도였고, 특히 1450년경 이미 잠보앙가, 솔루, 고따바또 등 민다나오 서부지역에서는 이슬람 술탄이 등장하여 국가의 기틀을 마련했다. 민다나오 내 모로족(Moro 또는 방사모로 Bangsamoro)으로 불리는 5개 지역의 거주민은 원래는 13개 종족으로 구성되지만, 이슬람교라는 종교를 매개로 마치 하나의 종족으로 분류된다. 스페인은 그들의 역사적 경험이 필리핀 현지까지 적용하여 이들을 무어족과 혼동하거나 스페인어 발음에 따라 모로라고 부르게 되었다고 한다.

스페인의 지배를 수용한 기독교도 필리피노와 달리 모로 무슬림은 강력히 저항했다. 1898년 미국이 필리핀을 접수할 때까지 모로와 스페인 간 300년 전쟁은 지속했다. 그 결과 이슬람교는 수호될 수 있었지만, 경제적 피해와 외부와의 단절로 인해 모로 지역은 필리핀 내 단절된 섬처럼 고립되었다. 모로는 스페인 식민시기를 거치며 종교적 정체성을 지킨 대신 사회경제적으로 낙후되었다. [그림14]에서 보는 바와 같이 1890년대 민다나오 지역의 다수는 여전히 정령을 믿는 지역이지만, 일찍이 이슬람교를 수용한 모로 지역의 영역이 확산하지 않았음을 알 수 있다. 그만큼 스페인은 필사적으로 이슬람교의 확장을 저지했던 것 같다.

[그림14] 해양 동남아의 이슬람교 전파 경로(좌)와 민다나오섬2



출처: (좌)

[https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_Philippines#/media/File:Blumentritt\\_-\\_Ethnographic\\_map\\_of\\_the\\_Philippines,\\_1890.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_Philippines#/media/File:Blumentritt_-_Ethnographic_map_of_the_Philippines,_1890.jpg)

(우) [https://en.wikipedia.org/wiki/Religion\\_in\\_the\\_Philippines#/media/File:Religious\\_Affiliation\\_in\\_the\\_Philippines\\_2020.png](https://en.wikipedia.org/wiki/Religion_in_the_Philippines#/media/File:Religious_Affiliation_in_the_Philippines_2020.png)

1899년 미국은 술루지역 술탄과 베이츠 조약(Bates Treaty)을 체결하고 이슬람교도의 종교적 자유와 통치권을 인정했다. 당시 미국은 마닐라를 중심으로 스페인과 전쟁을 벌이고 있었는데, 스페인 잔군이 패퇴하며 남부지역으로 이동하며 무슬림과 연합 또는 이들의 보호를 받을 가능성이 농후해지자 술루 군도의 식민화에 대한 모로의 저항을 저지하기 위해 이 조약을 체결할 수밖에 없었다. 베이츠 조약은 미국과 술루 술탄국 사이의 상호 존중을 유지하고 모로의 자치권을 존중하며 술루 또는 그 일부를 다른 국가에게 제공하거나 판매하지 않겠다는 내용을 골자로 한다. 이 조약에 따라 술탄과 부족장인 다투(datu)는 미국 국기를 게양하고 미국이 각 섬을 점령할 권리를 허가하는 대가로 매달 일정 수준의 지급금을 받게 되었다.

그러나 미국은 1902년 베이츠 조약을 일방적으로 파기하고 모로 지역에 서구식 근대교육과 근대 행정제도를 도입함으로써 이슬람식 통치 방식에 정면으로 맞섰다. 나아가 미국 식민당국은 모로 지역 이외 비무슬림이 모로지역으로

이주할 수 있도록 적극적으로 장려했고, 모로 지역의 토지들도 국유화, 외국기업, 이주민의 손에 들어가게 되었다. 모로를 포함한 민다나오 지역은 많은 양의 광물 매장을 포함하여 천연자원이 풍부하여 독립 이후에도 정부 정책에 따라 루손과 비사야스 군도 출신 기독교도의 이주가 장려되었다. 1970년대까지 이주한 기독교도는 모로와 루마다(Lumad) 지역 인구를 초과했고, 이에 따라 남부 무슬림의 불만이 증폭되었다. 나아가 1914년에는 모로라는 명칭을 삭제하는 대신 타 지역과 마찬가지로 필리피노라는 용어를 쓰기 시작했고, 행정구역도 민다나오 술루 행정국(Department of Mindanao and Sulu)이 되었다. 결국 베이츠 조약은 모로의 주권을 침해하고 술루 술탄국을 해체하기 위한 첫 단계였다.

1935년 미국은 10년의 준비기간을 통해 필리핀을 독립시킨다는 계획을 확정했는데, 모로 무슬림은 민다나오와 술루 군도가 필리핀 제도에 포함시키지 말 것을 요구하는 단살란 선언(Dansalan Declaration)을 발표했다. 즉 무슬림은 필리핀으로 부터 분리 독립하겠다는 취지이다. 미국이 이 지역을 점령한 당시부터 지역민은 미국의 통치를 원치 않았다. 1921년 술루 주민의 청원서에는 “우리는 500년 동안 독립했다. 스페인조차도 우리를 정복하는 데에 실패했다. 만약 미국이 필리핀을 떠나고 필리피노가 우리를 통치하려고 시도한다면 우리는 싸울 것이다.”라고 분명히 명시되어 있었다(Atty. Bayan G. Balt.).

이처럼 모로 지역은 스페인, 미국과 같은 외부인의 도래 이전부터 스스로 이슬람교를 수용하고 종교 교리와 철학에 바탕을 둔 술탄제를 유지하는 등 그들의 종교를 바탕으로 집단적 정체성을 형성했다. 나아가 미국 식민기간 모로 지역의 전통적 사회구조와 집단적 정체성을 해체하려는 식민당국의 시도는 모로 지역이 더욱 단결하는 매개가 되었다. 장기간의 교전으로 모로 지역은 황폐화하고 사회경제적 발전은 불가능했다. 필리핀의 독립 과정에서도 모로는 독자적 노선을 선택할 정도로 주류사회에 편입하거나 동화하고자 하는 의도는 없었다. 실제 모로의 반정부 투쟁은 다음에서 자세히 논할 것이다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 민다나오 독립운동과 이슬람 무장단체의 등장

독립 이후에도 정부는 필리피노의 모로 지역으로의 이주를 적극적으로 권장하면서 모로인의 삶의 터전은 축소되었을 뿐만 아니라 간헐적인 종교 갈등도 불가피했다. 1968년 3월, 하비다(Jabidah) 학살사건<sup>32)</sup>과 총선을 5개월 앞둔

32) 당시 필리핀과 말레이시아는 사바주(Sabah State) 영유권 분쟁 중이었는데, 필리핀 군대는 사마르 출신 모로 군인 30명을 선발하여 비밀리에 침투 및 공작 계획을 수립했다. 그러나 모로 군인은 형제의 나라인 말레이시아를 공격할 수 없다고 저항하자 이들에게 명령불복종죄를 적용하여 사형했다.

1971년 6월 마닐리(Manili) 학살사건<sup>33)</sup>, 그리고 11월에 발생한 따쿱(Tacub) 학살사건<sup>34)</sup>을 계기로 모로족은 정부를 상대로 무장투쟁에 돌입했다. 하비다 학살사건으로 인해 모로 지역 종교 지도자, 학생, 청년의 대정부 시위가 전개되었고 이를 바탕으로 무슬림 독립운동(Muslim Independence Movement, MIM)이 조직되었다. 이 단체는 이후, 비무슬림 민다나오 주민의 참여를 독려하는 차원에서 민다나오 독립운동(MIM)으로 개칭했다. MIM은 정부를 대상으로 하는 무장투쟁을 전개하지 않았고, 필리핀 정부가 MIM 지도자에게 중앙정부의 고위직을 제공하며 1970년 해산했다. 전통 엘리트들의 타협주의와 이기주의에 실망한 젊은 모로 무슬림은 이듬해 1969년 모로 청년 지도자가 중심이 된 모로 민족해방전선(Moro National Liberation Front, MNLF)이 결성되었다. MNLF가 창설할 당시 대원은 90명에 불과했으나 이들은 사바섬에서 군사훈련을 받았고, 1972년 마르코스 대통령이 계엄령을 선포하자 정부군과 전면적인 투쟁을 시작했다.

이에 앞서 1971년 총선 당시 마르코스 대통령이 이끄는 민족주의당(Nationalist Party) 소속 후보들은 휘하에 있는 민병대 일라가(Ilaga)<sup>35)</sup>를 동원하여 모로 소탕작전에 돌입했고, 그 결과 약 10만 명 이상의 모로족이 이 지역을 떠났다. 이에 따라 선거 결과는 기독교도들의 완승으로 끝났고, 일라가를 중심으로 한 기독교도와 MNLF 간 무장 충돌은 민다나오 전 지역으로 빠르게 확산했다.

한편, 사바섬에서 군사훈련을 마치고 귀국한 MNLF는 무장투쟁의 방호조직으로 기능할 수 있는 모로국가해방기구(Bangsa Moro Liberation Organization 이후 Bangsa Muslim Islamic Liberation Organization으로 개칭, BMLO)를 조직했다. 모로 지도자들은 리비아를 방문하여 카다피로부터 모로 해방운동을 위한 지원을 약속받았고, 1972년에는 이슬람회의기구(Organization of the Islamic Conference, OIC)가 필리핀 무슬림의 생명과 재산을 보호해 주라고 요구하도록 필리핀 정부를 압박하는데 가교역할을 했다.

33) 1971년 6월 19일, 꼬파바또주 마닐리의 모스크에서 일라가(Ilaga) 무장단체가 여성과 어린이를 포함한 모로 무슬림 70명을 집단 살해했다. 마을 무슬림 주민은 이슬람 사원에서 기독교 단체들과 평화회담을 실시할 예정이었는데, 필리핀 경찰관과 비슷한 제복을 입은 일라가 대원들이 총을 난사했다. 이 사건에 대해 전 리비아 지도자 카다피(Muammar Gaddafi)는 모로 민족 해방 전선(MNLF)에 군사 원조를 제공했다.

34) 1971년 10월 24일, 필리핀 정부군과 기독교도인은 투표를 마치고 돌아오는 일군의 모로족을 집단으로 살해했다. 최소 40명의 모로족이 사망한 것으로 알려지지만 일부는 그 수가 66명에 달한다고 주장했다.

35) 필리핀 남부에 기반을 둔 기독교 극단주의 준군사조직으로 구성원의 대부분은 비샤야스와 민다나오 일대 출신이다. 모로 지역에서 무슬림과 대결이 가시화하자 필리핀 경찰을 보완하는 차원에서 민병대로 조직되었고, 이에 무슬림도 꼬파바또의 블랙셔츠(Blackshirts)와 라나오의 바라쿠다라(Barracudas)를 결성하여 대결구도를 형성했다. 1970년 3월부터 1972년 1월까지 일라가는 22회의 학살을 자행하여 여성과 어린이 노약자 등 수백 명의 무슬림 민간인을 살해했다. 이들은 희생자의 시신을 훼손하는 것은 물론 시신에 십자가를 표시하는 등 종교적 박해까지 일삼았다.

## 2) 무슬림 차별과 탄압: 모로족 무장단체 독립투쟁의 심화

1972년 마르코스 대통령은 신인민군(New People's Army, NPA)<sup>36)</sup>과 모로 분리독립운동, 구체제 과두 엘리트 등의 폭력적 전복과 폭동, 반란으로 인해 필리핀이 긴급한 위험에 처해 있다고 선언하고, 필리핀 사회의 법과 질서를 회복하기 위해 비상계엄령을 선포했다. 그러나 마르코스의 계엄령은 국가의 주도권을 필리피노-기독교도로 고착화 하려는 시도로써 종족이나 종교적으로 이질적인 모로인들이 수용할 수 없는 정치사회 환경이었다. 또한, 계엄 통치는 정치활동의 영역이 제한되는 결과를 가져왔고 이에 따라 모로인들이 자신의 권리를 주장하고 향유할 수 있는 환경도 보장되지 않았다. 계엄으로 인해 전국의 사조직, 특히 민병대의 해체와 무기 수거 조치가 내려졌는데 이를 수용할 경우 모로의 블랙셔츠(Blackshirts)와 라나오의 바라쿠다라(Barracudas)를 비롯하여 MNLF의 활동은 사실상 불가능해지는 것이다. 결국, **사회를 통제하고 일원적인 국가 구조를 추구했던 정부의 계엄령은 모로인을 중심으로 한 무장 분리 독립 투쟁이 더욱 격화한 결정적 배경이 되었다.**

MNLF는 휘하 모로국가군(Bangsa Moro Army, BMA)이 주도하여 정부군 및 경찰과 무장투쟁에 돌입했다. 양측 간 분쟁이 최고조에 달했던 시기는 1973-75년으로 BMA 병력은 약 3만 명, 정부군은 전체 병력의 70-80% (1977년 기준 필리핀의 군인은 약 14만 명임)를 배치했고, **3년간의 교전으로 최소 5만 명에서 수십 만에 이르는 사상자와 약 50만 명의 난민이 발생한 것으로 추정된다.**

지난한 교전으로 양측 모두 피로감이 증폭되었다. 1975년 마르코스 대통령은 분쟁지역인 남부를 실질적 자치 지역으로 재 구성할 의도가 있다는 제안을 했다. 그뿐만 아니라 정부는 모로 지역민을 위한 경제 지원 프로그램, 사면, 토지 제공과 같은 인센티브를 제공하여 무슬림 사회의 분파주의를 조장했다. 또한, 말레이시아로부터 무기 지원이 급감한 1976년부터 무장투쟁의 기세는 크게 꺾였다.

OIC의 중재로 1976년 12월 트리폴리협약(Tripoli Agreement)이 체결되었다.<sup>37)</sup> 그러나 정부는 자치구 설정과 관련하여 해당 지역민에게 주민 투표를 실시하려하자 MNLF의 강력한 반발이 있었다. 우선 주민 투표 없이 무슬림 자

36) 1968년 필리핀 공산당의 지휘 아래 창설되었다. NPA는 필리핀이 신식민지 상태에 있으므로 자본주의를 탈피하여 인민민주주의국가를 건설하고자 한다. 1970년대 활동이 최고조로 달했으나 소련 붕괴로 사실상 와해되었다.

37) 주요 내용은 민다나오, 술루, 빨라완 등 13개 주에 독자적인 의회와 행정기구, 사법체계, 보안군, 교육체계, 재정 및 경제체제를 갖춘 무슬림 자치지구를 설정한다는 것과 MNLF와 정부군 간 휴전 체결이었다. 애초 MNLF는 총 20개 주를 모로 국민국가로 선포하려고 했지만, 정부의 제안을 수용했다.

치구를 설치하지 않으려 했고, 13개 주 가운데 기독교도가 우세한 3개 주도 주민 투표에서 배제함으로써 남부 지역민을 분산시키고 기독교도와 무슬림 간 갈등을 조장했다. 1977년 MNLF와 필리핀 정부군 간 교전이 재개되면서 다시 남부지역은 화염에 휩싸이게 되었다. 그러나 정부와의 만족할 만한 협상 성과를 가져오지 못한 MNLF에 대한 지역 주민의 신뢰가 하락하면서 MNLF도 내부 분열에 접어들었다.

MNLF는 기존 MNLF와 MNLF에서 분파한 모로 이슬람 해방전선(Moro Islamic Liberation Front, MILF) 등 두 기구로 양분되었다. 후자는 분리 독립이라는 강경 투쟁노선을 고수하며 정부의 협상장에 나가지 않았고 적지 않은 무력 충돌도 불사했다. 특히 에스트라다(Joseph Estrada) 정부는 MILF와 평화 협상을 포기하고 대규모 군사작전에 돌입했다. 정부군은 2000년 4월 전까지 MILF가 장악한 약 50개의 군사 캠프에 대한 공세를 시작했다. 총 8회에 걸친 군사작전 기간 MILF가 실효적으로 장악한 지역민이 인질로 잡혔고, MILF는 필리핀 정부에 대해 지하드(jihad), 즉 성전(聖戰)을 선언했다. 2003년 2월, MILF는 2000년 교전에서 빼앗긴 불리옥 지역(Buliok Complex, 이슬람 성전과 모스크가 밀집한 지역임)을 탈환하기 위해 정부군과 무장 충돌했다. 이로 인해 MILF는 68-200명의 사상자가 발생했고, 요새 회복에도 실패했다. 교전에도 불구하고 당시 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령은 MILF와 평화 협상을 진행했고 2008년 공동 합의안을 도출했다. 2003년 MILF 강경 지도자인 살라맛(Hashim Salamat)이 사망한 후 분리독립이라는 목표를 포기함에 따라 정부와 무장단체 간 평화 협상의 가능성은 커졌다. 2014년 아끼노(Benigno Aquino III) 정부와 MILF 간 평화 협상은 최종 합의안에 도달했다. 2016년 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령은 2014년 합의안에 기초한 법령을 수정하여 방사모로조직법(Bangsamoro Organic Law)을 입안해 의회에 제출했고, 2018년 7월 의회를 통과한 뒤 2019년 국민투표를 통해 최종 확정되었다. 이 법령에 따라 방사모로무슬림자치구(Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM)가 설치되었고, 1 국가 2 체제라는 공존모델이 채택되었다. 모로 무슬림은 그들이 추구한 분리 독립에는 이르지 못했으나 자치권을 획득함으로써 그들의 역사와 문화를 바탕으로 하는 자율적 정치체제를 구현할 수 있게 되었다.

그러나 자치구를 설치하기 전까지 정부군과 MNLF, MILF 간 적지 않은 교전이 발생했고, ‘테러와의 전쟁’ 이후 등장한 아부 샤아프(Abu Sayyaf)<sup>38)</sup>, 방

38) 민다나오 바실란(Basilan)주 근거지로 하는 이슬람 극단주의 테러단체로서 이슬람국가(IS), BIFF와 무장 세력들과 협력을 맺는 한편 MNLF, MILF를 이적단체로 간주한다. 아부 샤아프는 남부 섬지역을 분리 독립시켜 이슬람 국가를 건설하는 것을 목표로한다. 1993년 12월 다바오시 성당 폭탄테러 사건, 1994년 6월 바실란섬 버스 납치사건, 1993년 세계무역센터(WTC) 지하주차장 폭탄테러, 2001년 팔라완섬 관광객 납



사모로 이슬람자유전사(Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, BIFF)<sup>39)</sup> 등 새로운 무장단체가 등장하여 지역사회 질서에 도전하고 있다. 이들 극단주의 단체들은 민간인 납치와 살해 등 테러 대상을 국한하지 않고, 군자금을 마련하기 위해 각종 범죄도 일삼는 것으로 알려졌다.

2017년 5월, 두테르테 대통령은 남부지역에 60일간 계엄령을 선포하는 등 모로인들이 염원한 자치구가 구성됐지만, 여전히 갈등의 불씨는 남아 있다. 읍살라 분쟁데이터(Uppsala Conflict Data Program)에 따르면 1989년부터 2012년까지 필리핀 남부의 무장 갈등으로 인해 사망한 자가 최소 6,015명으로 집계했다.

필리핀 무슬림은 식민 시기가 개시된 이후부터 현재까지 중앙으로부터 차별과 탄압을 받으며 생존해 왔고, 이로 인해 외부의 개입에 적대적으로 반응하는 것이 당연해 보이기도 한다. 특히 2000년대 이후 이슬람 근본주의와 극단주의를 추종하는 무장단체가 등장했고, 이들의 활동이 평화 정착에 방해가 되는 것은 주지하는 사실이다. 이러한 점에서 필리핀의 종족 및 종교 갈등은 단순히 국내 문제로 치부할 것이 아니라 국제사회가 관심을 가지고 분쟁 해결과 항구적 평화 정착을 위해 물질적, 제도적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 필리핀 무슬림도 무장세력에 의존하기보다 분쟁지역 거주민의 빈곤과 낙후된 상황을 인식하고 중앙정부와 협력을 통해 건설적이고 미래 지향적인 공동체를 건설할 필요가 있다. 무슬림 지도부도 정치적 목적이나 자신들의 이익을 위해 정부와 협력하거나 협상 테이블에 앉기보다 장기간 지속한 분쟁의 직접적인 피해 당사자인 지역 주민들의 입장을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

### (3) 소결

구분	인권침해 현황
<b>1. 정권에 의한 국가폭력</b>	
<b>(배경)</b>	<b>(시민·정치적 권리의 침해)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인 독재체제를 구축하기 위한 마르코스 대통령의 계엄령 선포</li> <li>- 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁 선포</li> <li>- 고질적, 반복적 선거폭력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치 참여 및 집회와 결사의 자유 침해를 포함한 광활한 인권 탄압</li> <li>- 주요 정치인에 대한 탄압</li> <li>- 최소 7천 명 이상의 마약범 사살</li> </ul>

치사건, 2004년 마닐라 여객선 폭탄테러 등 다양한 테러를 주도 또는 가담했다. 핵심지도자인 카다피 잔잘라니(Abdurajak Abubakar Janjalani)가 정부군과 교전 중 2006년 사살되면서 세력은 위축됐다.  
 39) 2012년 MILF와 정부 간에 체결된 예비 평화협정을 거부하고 MILF에서 분파한 이슬람 극단주의 무장단체로서 2017년 마라위(Marawi) 교전을 일으키는 등 각종 적대행위와 테러를 자행하며 모조적이었던 MILF와의 충돌도 불사한다.

<p>(사례)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마르코스 대통령의 계엄령과 정권 반대자 간 갈등</li> <li>- 두테르테 대통령의 마약과의 전쟁 선포로 인한 개인의 자유 제한 및 인권탄압</li> <li>- 코로나19 팬데믹과 국가의 통제</li> </ul>	<p>(경제·사회적 권리의 침해)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강력한 이동제한 조치로 경제활동 위축, 불법 감금과 체포 성행</li> <li>- 노동권의 억압 및 숙박, 해외 이주노동자의 귀국</li> <li>- 군과 경찰에 의한 사회 통제의 실시</li> </ul>
<b>2. 종족 및 종교 간 갈등</b>	
<p>(배경)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스페인 식민 통치로 인한 가톨릭 전파와 필리핀 남부 민다나오섬 모로 지역 이슬람교도 간 갈등</li> </ul> <p>(사례)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민다나오 독립운동과 이슬람 무장 단체의 등장</li> <li>- 무슬림 차별과 탄압: 모로족 무장단체 독립투쟁의 심화</li> </ul>	<p>(시민·정치적 권리의 침해)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수많은 모로인 사상자 발생</li> <li>- 민간인 납치, 살해 등</li> </ul> <p>(국내 난민 발생)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 약 50만 명의 난민 발생 등</li> </ul>

### 3. 아프가니스탄

#### (1) 정권에 의한 국가폭력과 인권침해 사례

##### 가) 갈등의 양상

18세기 중엽(1747년) 아흐마드 샤 두라니는 두라니 제국을 세웠는데, 이 제국의 성립이 근대 아프가니스탄의 시발점이라고 역사학자들은 평가한다. 이후 두라니 제국의 수도는 칸다하르에서 오늘날 수도인 카불로 옮겨졌으며, 두라니 제국 영토 대부분은 이웃 강국들의 차지가 되었다. 19세기 말에 이르러서는 영국령 인도 제국과 러시아 제국이 ‘강대국 간 식민지 전쟁(Colonial War between Great Powers)’을 벌이는 가운데 아프가니스탄은 두 제국의 완충국 역할을 하기도 했다.(Anwar-ul-Haq Ahady, 1995:621-634) 20세기 초반에는 제3차 앵글로-아프간 전쟁 이후 1919년 8월에 이르러 아프가니스탄은 대영제국으로부터 독립을 획득했다. 이후 자히르 샤(모하마드 자히르 샤: 아프가니스탄 왕국의 마지막 군주로 재위 기간은 1933년~1973년) 40년 통치 동안 아프가니스탄은 평화를 유지하였다.<sup>40)</sup> 하지만 20세기 들어 정권에 의한 국가폭력이 발생하기 시작했다. 대표적인 사례는 1) ‘소련-아프가니스탄 전쟁과 이에 대



한 저항 세력인 무자헤딘’ 간 인권침해의 경우이며; 2) 특히 1996년-2001년 ‘탈레반 집권과 미국 9.11 테러’에서 발생한 인권침해 사례를 주목해 볼 필요가 있다.

### 1) 소련-아프가니스탄 전쟁과 인민 공산당 집권

1970년대 말부터 아프가니스탄은 내전 상태에 빠진 상황이었으며, 1978년 4월 공산주의 정당인 아프가니스탄 인민민주당(People’s Democratic Party of Afghanistan, PDPA)이 샤우르 혁명을 기점으로 아프가니스탄에서 국가권력을 잡게 된다. 공산 정부에 반대하던 세력은 몇 개월 만에 아프가니스탄 동부 지역에서 봉기를 일으키는데, 이는 곧바로 전국적으로 퍼져나가 무자헤딘이 이끄는 게릴라군이 정부군에 대항하는 내전으로 발전한다.<sup>41)</sup> 1973년 쿠데타로 왕정(王政)을 타도하고 공화국을 수립한 이래 아프가니스탄은 쿠데타의 연속으로 정권이 교체되는 가운데 1978년 쿠데타로 공산주의 정권이 수립되자, 1979년 초부터 이란의 '이슬람 혁명'에 영향을 받은 저항 세력을 중심으로 '무신주의 공산주의'에 반대하여 정권 타도를 위한 무장 항쟁이 시작되었다.

종족별로 정권에 대한 '지하드(성전)' 선포로 시작된 반정부 투쟁은 모든 이슬람 종파가 가담하는 내전 상태로 확대되었고, 궁지에 몰리기 시작한 좌익정권에서는 내부적 권력 투쟁이 발생, 강경 세력이 부각 되기 시작했다. 이러한 과정에서 공산정권은 권력 유지를 위해 소련의 지원을 요청했고, 이슬람 저항 세력을 진압하기 위한 소련의 군사 고문단이 대거 투입되었다(1979년 12월 -1989년 2월까지 총 9년 이상 지속된 소련-아프가니스탄 전쟁 시작). '무자헤딘'이라 불리는 반군 세력이 기독교 및 이슬람 국가들의 지원을 받으며 소련의 괴뢰 정권인 아프가니스탄 민주공화국과 소련군의 연합군에 맞서 싸웠다. 9년 이상 지속된 전쟁 동안 최소 85만 명(최대 150만 명)에 달하는 민간인들이 목숨을 잃었고, 수백만 명이 파키스탄과 이란으로 피난해 난민이 되었다고 분석되고 있다.

물론 1978년 쿠데타를 일으켜 친소정권을 세우고 여러 급진적인 근대화 개혁을 시도했으나, 이에 저항하는 전통 무슬림의 반동을 국가권력은 무자비하게

40) 1960년대, 자히르 샤는 입헌 군주제 도입으로 출판과 정당 설립의 자유를 인정하는 등 민주화 노선을 열었으며, 냉전 체제하에서 동서양 진영 간의 균형을 갖고 외교를 하였다. 1973년, 질병 요양을 위해 이탈리아의 로마에 가 있는 동안, 모하마드 다우드의 쿠데타로 왕위에서 폐위되었으며, 그대로 아프가니스탄에 귀국하지 않고, 이후 29년 동안 이탈리아에 망명 생활을 하였다. 탈레반 정권 붕괴 후인 2002년 아프가니스탄에 돌아왔으며, 국부 칭호를 받았지만 왕정 복고는 되지 않았다. 2007년, 카불의 병원에서 92세의 나이로 사망하였다(출처: <https://ko.wikipedia.org/wiki>).

41) 무자헤딘(아랍어: مجاهدين mujahidin)은 무자히드(아랍어: مجاهد mujahid)의 복수형으로서, 성전(지하드)에서 싸우는 '전사'를 의미한다. 냉전 시대 이래로 이슬람 이념에 따라 지하드에 참여하는 게릴라 의용군을 가리키는 말로 확립되었다. 소비에트 연방의 아프가니스탄 침공이 계기가 되었으며, 이후 미얀마, 이란, 키프로스, 필리핀 등의 이슬람 무장단체에 의해서도 사용된 말이다.

탄압하여 소련이 침공하기 이전에 이미 정치범 수천 명이 체포되고 거의 27,000여 명이 처형당했다. 1979년 4월 아프가니스탄 대부분 지역에서 반란이 일어나기 시작했으며 친소정권은 일부 도시 지역을 제외한 모든 영토에 대한 사실상 통치력을 상실했다. 소련은 이슬람권과 미국 등 서방세계의 강력한 비판에 대해 소련군의 군사행동은 침공이 아니라 소련-아프가니스탄 사이 우호 선린협력조약에 근거하여 아프가니스탄 정부의 반정부 세력 진압을 위한 원조 요청에 의한 군사 개입 원조라고 주장하였다. 국제적으로는 미국을 중심으로 서방세계의 대소련 곡물 수출 금지 및 고부가가치 기술 수출 정지, 인접국 파키스탄에 대한 군사·경제 원조 재개, 모스크바 하계올림픽 보이콧, 미·소 전략 무기 제한협정(SALT II)의 미국 의회 비준 연기 등 대소련 보복 조치가 취해졌으며, UN에서의 각종 대소련·대아프가니스탄 결의안 채택이 계속되어 1960년대 냉전 이래 미국과 소련의 관계는 최악의 상태로 악화하였다.

아프가니스탄 내부적으로는 반정부 투쟁을 주도하고 있던 이슬람 저항 세력들인 수니파/시아파 무자헤딘은 비록 통합되지 못하고 각자 독립적으로 활동하며 부족한 점은 있었으나, 소련의 침공으로 인하여 일반 국민의 이슬람 근본주의에 대한 공감과 내적 동조를 획득함으로써 그 명분을 강화하고 소련군과 괴뢰 정권에 대한 항전을 확대하게 되었다. 이후 1988년 스위스 제네바에서 UN의 중재로 아프가니스탄·파키스탄 사이의 간접 평화 회담이 개최되었고, 당시 소련의 고르바초프 서기장은 소련군을 철수시킬 것을 약속해 아프가니스탄 평화협정이 조인되었으며, 1989년 2월 소련은 아프가니스탄 침공 10년만에 아프가니스탄에서 완전히 철수했다.

당시 국가권력을 잡은 인민민주당은 물론 종교의 자유를 허용하고, 토지개혁 실시는 물론 전국의 농민 부채를 탕감해 주었으며, 이들 권력은 또한 여성의 권리에 관한 여러 정책을 내놓고 여성의 정계 진출을 허용하기도 했다.<sup>42)</sup> 수도 카불 등 도시의 많은 사람은 이러한 정책에 환영하기도 했다. 그러나 정부의 이러한 개혁 정책들은 농촌 지역에 있는 전통적인 이슬람 율법을 믿는 이슬람 보수주의 세력들에게는 심한 반감을 유발했다. 전쟁 때문에 수많은 아프가니스탄 엘리트와 지식인들이 해외로 피신하여, 아프가니스탄에서는 지도층의 불균형 현상이 일어났다. 소련군을 물리친 무자헤딘 내부 분파들은 계속 투쟁을 선언했으며 아프가니스탄은 이후 군벌 내전 상태에 빠졌다. 이 시기에 가장 심각한 전투는 1994년에 발생했는데, 수도인 카불 한 곳에서 10,000여명이 넘는 사람들이 목숨을 잃었다. 이때 탈레반이 정치-종교 세력으로 성장하여 결국

42) 1978년 5월 28일자 '뉴 카불 타임스' 지의 사설에 의하면 '권리를 통해 여성은 평등한 교육, 직업, 안전, 의료 서비스, 국가의 미래를 위해 건강한 자녀를 기를 자유 시간을 누려야 하며 ... 여성을 교육하고 계몽하는 일은 이제 정부의 각별한 관심을 받는 일이다.'라고 권고되기도 했다.

1996년에 카불을 장악하고 아프가니스탄 이슬람 토후국을 세웠다. 2000년 말에 탈레반은 아프가니스탄 국토의 95%를 장악하고 있었다.

## 2) 1996-2001년 탈레반 집권과 미국 9.11 테러

탈레반이 7년간 아프가니스탄을 통치하면서, 주민 절대다수는 자유가 억압당하고 인권이 유린당했다. 여성은 직업을 가지는 것이 엄금되었으며, 어린 여성이 학교나 대학에 가는 것도 엄금되었다. 공산주의자들은 조직적으로 근절되었으며, 절도범은 손과 발이 잘리는 형벌을 받았다. 2001년에 탈레반은 아편 생산을 거의 일소하였다.(Erik eckholm, 2001) 하지만 2001년 미국에서 9.11 테러가 발생했다. 미 정부는 오사마 빈 라덴을 공격의 가해자로 지목하며, 탈레반에 그의 신병 인도를 요구하였다. 탈레반이 협조를 거부하자 2001년 10월 작전명 ‘항구적 자유 작전’이 실행되었다. 최초의 침공기간 동안, 미군과 영국군은 알카에다 훈련 캠프를 폭격하였다. 미국은 탈레반을 권력에서 몰아내기 위해 북부 동맹과 협력했다. 2001년 12월 구 무자헤딘의 지도자와 난민들이 독일에서 만나 본 협정을 맺었는데, 여기서 아프가니스탄에 새로운 민주주의 국가를 세우고, 칸다하르시 남부 출신으로 파슈툰족 두라니 씨족(구 왕가 출신) 사람인 ‘하미드 카르자이’를 아프가니스탄 과도정부의 의장으로 세우기로 하였다.<sup>43)</sup> 탈레반 정부가 전복된 이후 하미드 카르자이 대통령을 중심으로 한 새로운 아프가니스탄 정부가 출범하였고, 카르자이 행정부를 보조하고 기본적인 방위를 위해 UN 안전보장이사회에서 국제안보지원군을 결성한다. 반면 탈레반 세력은 파키스탄에서 재결성되었고, 그동안 아프가니스탄에는 연합군이 진입하고 전쟁으로 인해 황폐화된 국가를 재건하였다. 아프가니스탄 정부는 어느 정도의 민주주의 구조를 세울 수 있었고, 국가명을 아프가니스탄 이슬람 공화국으로 바꾼다. 여러 차례의 외국 원조와 함께 나라의 경제, 보건, 교육, 교통, 그리고 농업 분야들의 발전시키기 위한 시도도 많이 이루어졌다. ISAF 군대들도 아프가니스탄 국군을 훈련시키기 시작하였다. 2002년부터 10년 동안 서방 국가들에서 강제 추방된 사람들을 포함한 500만 명의 아프가니스탄 사람들이 본국으로 귀환하였다.

하지만 2009년에 들어서는 탈레반이 이끄는 그림자 정부가 국가 곳곳에서 형성되기 시작했다. 2010년에는 카르자이 대통령이 탈레반 지도자들과 평화 협상을 시도하였으나, 반란 단체들은 2015년 중반에 탈레반 최고 지도자가 협상을 결정하기 전까지 협상 참석을 거부하였다. 2011년 5월 파키스탄에서 오사마 빈 라덴이 사망하면서 많은 수의 아프간 주요 인사들이 암살되었다. 아프

43) 하미드 카르자이(1957년 생)는 아프가니스탄 이슬람 공화국 체제의 초대 대통령이다. 2001년부터 아프가니스탄 과도정부 수반을 지냈으며, 이듬해 6월 19일 과도정부 대통령에 취임하였다. 2004년과 2009년 대선에 당선되어 2회의 대통령 임기를 수행하였다.

가니스탄-파키스탄 국경 간 접전이 늘어났고 하카니 네트워크 주도 아래 많은 대규모 공격이 아프가니스탄에서 이루어졌다. 미 정부는 증가한 공격 횟수를 두고 파키스탄 정부를 비판했다. 미 정부는 15년 넘게 수십억 달러를 개발 원조 지원금으로 지출하였고 같은 기간 동안 1조가 넘는 달러를 군사 지원에 지출하였다.

2014년 대통령 선거를 기점으로 카르자이 대통령은 권력에서 물러났고 2014년 9월 아슈라프 가니가 대통령에 선출되었다. 아프가니스탄에서의 미국의 전쟁 (미 역사상 가장 길었던 전쟁)이 2014년 12월 28일 공식적으로 종료되었다. 그러나, 수천 명이 넘는 미국 주도의 나토 군대가 아프가니스탄 정부 군대를 훈련 시키고 자문하기 위해 나라에 남았다. 전쟁은 반란 주동자, 아프가니스탄 시민들과 정부 군대를 포함하여 직접적으로 9만여 명의 사망자를 남겼다. 10만여 명이 넘는 사람들이 부상을 당했다. 이후 2021년 6월 미군 철수의 움직임을 계기로 탈레반이 다시금 아프간 영토를 장악하게 되었다. 결국 8월 15일 수도 카불이 사실상 함락되며 구정권은 탈레반에 항복을 선언했다.

2001년 미국 주도로 탈레반을 축출한 아프가니스탄 전쟁으로 외국의 점령을 겪게 되었다. 2001년 말, UN안전보장이사회는 북대서양 조약기구 군대로 구성된 국제안보지원군(ISAF) 창설을 승인하였다. 아프가니스탄은 후발 개발도상국의 하나로, 농업과 목축업의 의존도가 높다. 현재 해외 원조로 재건되고 있으나 심각한 내부 분쟁을 겪고 있다. 이후 미군 철수 직후 이어진 탈레반의 공격(2021년 탈레반 공세)으로 2021년 8월 15일 아프가니스탄 이슬람 공화국 정부가 탈레반에 항복하고 대통령 등이 외국으로 도주함에 따라(카불 함락), 아프가니스탄의 대부분은 탈레반에게 권력이 넘어가게 되었다.

### 3) 2021년 탈레반의 재집권과 시민·정치적 권리 및 경제·사회·문화적 권리 침해

2021년 8월 15일에 재집권한 탈레반은 초법적 살인, 시민들의 집회·결사의 자유, 이동의 자유 등의 박탈, 노동권, 교육 및 의료에 대한 접근권을 포함하여, 특히 여성과 소녀의 광범위한 기본권을 침해하는 수많은 규칙과 정책을 계속해서 이행해 오고 있다. 실제 아프가니스탄의 인권은 2021년 8월 탈레반이 카불을 점령한 이후 탈레반 정권에 의해 다시 침해되기 시작했다. 정부는 대부분의 10대 소녀가 중등학교로 돌아가는 것을 막았고, 아프가니스탄 여성들이 보건 및 교육이외의 대부분의 분야에서 노동하는 것을 금지했다. 여성들은 공공장소에서 안면 가리개를 착용하라는 명령을 받았으며 가까운 남성 친척 없이 70킬로미터(40마일) 이상 여행하는 것이 금지하였다(이동의 자유 제한). 2022년 12월 탈레반 정부는 대학교육과 초등교육도 금지했다. 아프가니스탄 여성들

에게 항의와 국제적인 비난을 받고 있다.

물론 2004년-2021년 탈레반이 정권을 무너뜨릴 때까지 아프가니스탄을 통치했던 아프가니스탄 이슬람공화국 정부는 헌법에 강력한 인권 프레임워크를 가지고 있었다. 2004년 아프가니스탄 헌법 제2장에는 권리장전이 명시되어 있다. 모든 사람의 공정한 재판과 무죄 추정의 권리와 마찬가지로 생명과 자유에 대한 권리도 헌법으로 보호되었다. 이를 통해 이슬람 공화국은 모든 시민에게 보장되는 강력한 인권 체계를 갖게 되었었다. 하지만 2022년 7월, 탈레반의 지도자 히바툴라 아쿱자다(Hibatullah Akhundzada)는 탈레반의 인권 제한에 대한 국제사회의 비판과 요구를 강하게 비난하며 '이슬람 체제'에 대한 어떠한 협상이나 타협도 거부하고 있다.

아프가니스탄의 경제·사회적 위기는 2022년에 더욱 악화되었는데, 그 주된 원인은 탈레반 인수 이후 국가의 지속적인 경제 붕괴 때문이었다. 인구의 90% 이상이 1년 내내 식량 부족 상태를 경험했으며, 여기에는 매일 식사를 거르거나 하루 종일 먹지 않고 견뎌야 하는 수천만 명이 포함되었다. 지속적인 영양실조로 인해 기아로 인한 사망이 증가하고 어린이의 장기적인 건강 문제가 발생했다. 여러 가지 원인이 경제위기를 뒷받침했다. 2022년에 대부분의 국제적인 기부국은 의료, 교육 및 기타 중요한 서비스를 제공하는 필수 근로자에 대한 소득 지원 및 임금에 대한 컷오프를 유지했다. 그 결과 광범위한 임금 손실은 식품, 연료 및 기타 필수 상품의 가격 상승과 동시에 발생했다. 주요 가품과 비료, 연료 및 기타 농업 투입물에 대한 부족으로 인해 2022년 농업 생산량도 감소했다. 대규모 유동성 위기는 식품과 같은 필수품의 가격 급등, 은행 부문에 영향을 미치는 외부 지원의 제한, 수백만 명의 어린이들이 계속해서 심각한 영양실조에 시달렸다. 탈레반의 차별 정책으로 인해 많은 여성이 유급 노동에서 밀려나고, 여성 구호 활동가들이 일을 할 수 없도록 막는 등의 이유로 경제위기로 인해 특히 큰 타격을 받았다.

아프가니스탄 중앙은행(Da Afghanistan Bank, DAB)에 대한 미국의 규제는 은행이 필수적인 중앙은행 서비스를 수행하는 것을 계속 방해하여 본질적으로 전체 경제를 붕괴 상태로 내몰았다. DAB의 무능력은 막대하고 지속적인 유동성 위기를 초래했을 뿐만 아니라, 미국 달러와 아프간 통화 모두의 지폐 부족을 초래하여 기업, 인도주의 기관 및 일반 아프간 사람들의 합법적인 금융 활동을 심각하게 제한했다. 여성과 소녀들은 이러한 경제위기로 인해 불균형적으로 영향을 받고 있으며 식량, 의료서비스 및 가정을 유지하기 위한 재원을 확보하는 데 더 큰 장애물에 직면해 있다. 대부분의 유급 직업에서 여성을 금지하는 탈레반 정책은 특히 여성이 단독 또는 주요 임금 소득자인 가정의 상황을 악화시켰다. 탈레반이 여성의 일을 허용한 곳에서는 남성 가족 구성원이 여성

을 직장까지 에스코트하고 근무일 내내 그곳에 남아있도록 하는 것과 같은 억압적인 요구 사항으로 인해 안정적인 직업을 유지하는 일은 거의 불가능해졌다.

세계식량계획(World Food Programme, WFP) 조사에 따르면, 2022년 거의 100%에 가까운 여성 가장 가구에 충분한 식량이 부족했으며, 거의 모든 가구가 필수 가정용품 판매, 자녀를 직장에 보내거나 지참금을 위해 어린 자녀를 강제조혼 시키는 등 ‘과격화 조치(55세 남성의 신부로 팔려 간 9세 아프간 소녀)’를 취하고 있는 것으로 나타났다.

2022년 9월 14일, 미국 정부는 아프가니스탄 외환보유고의 수탁자 역할을 하고 DAB를 대신하여 제한된 거래 및 기타 활동을 수행하기 위한 스위스 기반 금융 메커니즘인 ‘아프간 펀드’의 창설을 발표했다. 그러나 몇 가지 필수 중앙은행 서비스는 여전히 DAB에서만 수행할 수 있으며 경제적 영향은 미국이 DAB의 지위에 대해 탈레반 당국과 합의에 도달할 때까지 계속될 것으로 보인다. 아프가니스탄의 경제 문제를 해결하기 위한 장기적인 접근 식으로서 아프간 기금의 생존 가능성에 대한 심각한 우려가 남아 있었고, 무너진 경제를 안정시키기 위한 조치를 지연하는 데 상당한 비용이 발생했다((HRW, 2023), Afghanistan Events of 2022).

탈레반군은 보복 살인을 자행하고 전직 정부 관리와 보안군 요원은 강제 실종되고 있다. 그들은 또한 ISKP(Islamic State Khorason Province)의 구성원이라고 주장하는 사람들을 즉결 처형했다. 유엔아프간지원단(UN Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA)은 2021년 8월 이후 탈레반군이 자행한 수많은 살인 또는 실종 사례를 자세히 분석한 보고서를 2022년 8월에 발표했다. 2022년 1년 동안 탈레반군은 ISKP 구성원을 은닉하거나 지원한 주민들을 대상으로 군사작전과 야간 급습을 실시했다. 많은 작전 중에 군인들은 정당한 절차 없이 민간인을 공격하고 구금했다. 수감자들은 강제로 실종되거나 살해되었으며 어떤 경우에는 참수당하기도 했다. 일부 지방에서는 탈레반 당국의 표시로 공공장소에 시신을 버리거나 거리나 교차로에 시신을 매달았다.<sup>44)</sup>

Panjshir 지방에서 탈레반은 반정부 무장세력인 국가저항전선(National Resistance Front, NRF)를 지원하고 있다고 주장하는 지역사회를 대상으로 수색 작전을 수행하여 지역 주민들을 구금하고 고문했다. 당국은 또한 집단 처벌을 부과하고 구금자가 받을 자격이 있는 인권을 무시했다.

민간인 보호와 관련 2023년 5월 27일 UNAMA는 아프가니스탄 민간인에 대

---

44) 2021년 말부터 2022년까지 난가르하르 주민들은 다양한 부패 단계에 있는 최소 45구의 시신이 포함된 운하에서 대량 무덤을 발굴했으며, 이들 중 다수는 고문이나 잔인한 처형의 징후가 있었다. 일부는 팔다리가 없거나 목에 밧줄이 감겨 있거나 참수당했다.

한 즉석 폭발 장치의 영향에 대한 보고서를 발표했다(2021년 8월 15일 - 2023년 5월 30일). 2021년 8월 15일 탈레반이 아프가니스탄을 장악한 이후 아프가니스탄에서의 무력 충돌로 기록된 민간인 사상자의 상당한 감소에도 불구하고 UNAMA는 급조폭발물(Improvised Explosive Device, IED)을 사용한 고의적 공격으로 인한 상당 수준의 아프가니스탄 민간인이 피해를 보고 있다고 분석하고 있다.

### [부록1] 탈레반 정권의 인권침해

- UNAMA는 2021년 8월 15일부터 2023년 5월 30일까지 총 3,774명의 민간인 사상자가 있다고 기록했다(사망 1,095명, 부상 2,679명). 민간인 사상자 중 4분의 3(민간인 사상자 2,814명: 사망 701명, 부상 2,113명)은 예배 장소, 학교, 시장 등 인구 밀집 지역에서 IED의 무차별 공격으로 발생했다. IED로 인한 민간인 사상자(1,701명)의 대부분은 이라크와 레반트 호라산주 이슬람국가(ISIL-KP)가 자행한 공격이었다.

- UNAMA는 2021년 8월 15일부터 2023년 5월 30일까지 탈레반 점령 이후 예배 장소에 대한 공격으로 인해 민간인 피해가 증가하여 1,218명의 민간인 사상자(사망 368명, 부상 850명)가 발생했다고 기록했다.

- IED 공격으로 인한 지속적인 민간인 피해는 전국적인 금융 및 경제 위기 상황에서 발생하고 있으며, 피해자는 공격 후 필수 의료, 경제 및 심리 사회적 지원은 부족한 실정이다.

- 아프가니스탄 당국은 아프가니스탄의 모든 개인이 테러나 치안 불안정 등 두려움 없이 안전하게 일상생활을 할 수 있는 권리를 존중하고 보장할 책임이 있다. 특히 잘못된 과거 인권침해 사건에 대한 조사와 재발 방지를 위한 보호 조치가 매우 중요하다.<sup>45)</sup>

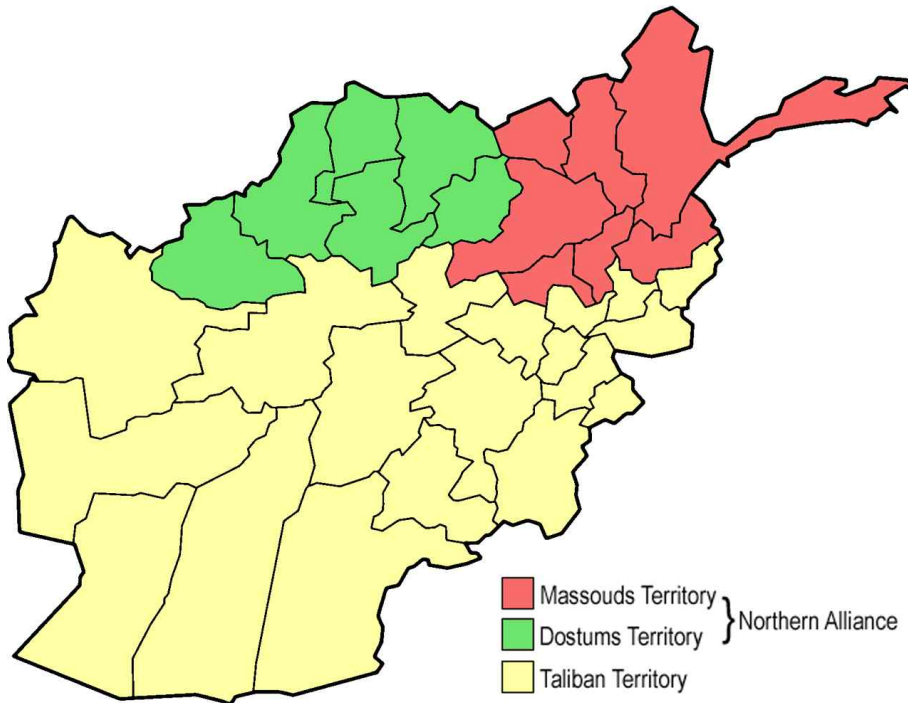
## (2) 다수 종족 vs 소수 종족 갈등으로 인한 인권침해 사례

### 가) 갈등의 기원: 부족 중심의 정체성에 기인한 국가 형성의 어려움

아프가니스탄은 다민족 국가로서 주류 민족인 파슈툰족을 비롯해 타지크족, 하자라족, 우즈베크인, 아이마크인 등이 거주한다. 역사적으로 중동과 아시아의 여러 지역의 문화가 만나는 곳이었으며, 여러 세기를 거쳐 다민족 국가 정체성을 갖고 있다.

45) UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN(UNAMA, 2023), “Human rights situation in Afghanistan”참고.

[그림15] 아프가니스탄 다민족 사회 및 점유지 구분



1996년 말의 아프가니스탄 점유 상태;  
 마수드 점유 지역 (적색), 도스툼 점유 지역 (녹색)과 탈레반점유 지역 (황색).  
 출처:

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%84%ED%94%84%EA%B0%80%EB%8B%88%EC%8A%A4%ED%83%84>

2015년 아프가니스탄의 인구는 3,250만 명 정도로, 이웃 국가들인 파키스탄과 이란에 거주하고 있는 아프가니스탄 국적의 피난민 270만여 명을 합한 통계이다. 2013년 기준 아프가니스탄 인구의 46%는 15세 이하였고 전체인구의 74%는 농촌 지역에 거주하고 있었다. 아프가니스탄 여성은 일생동안 평균 5명의 아이를 출산하며 전체 아프가니스탄 신생아 중 6.8%는 출산 중 혹은 유아기에 사망한다.<sup>46)</sup>

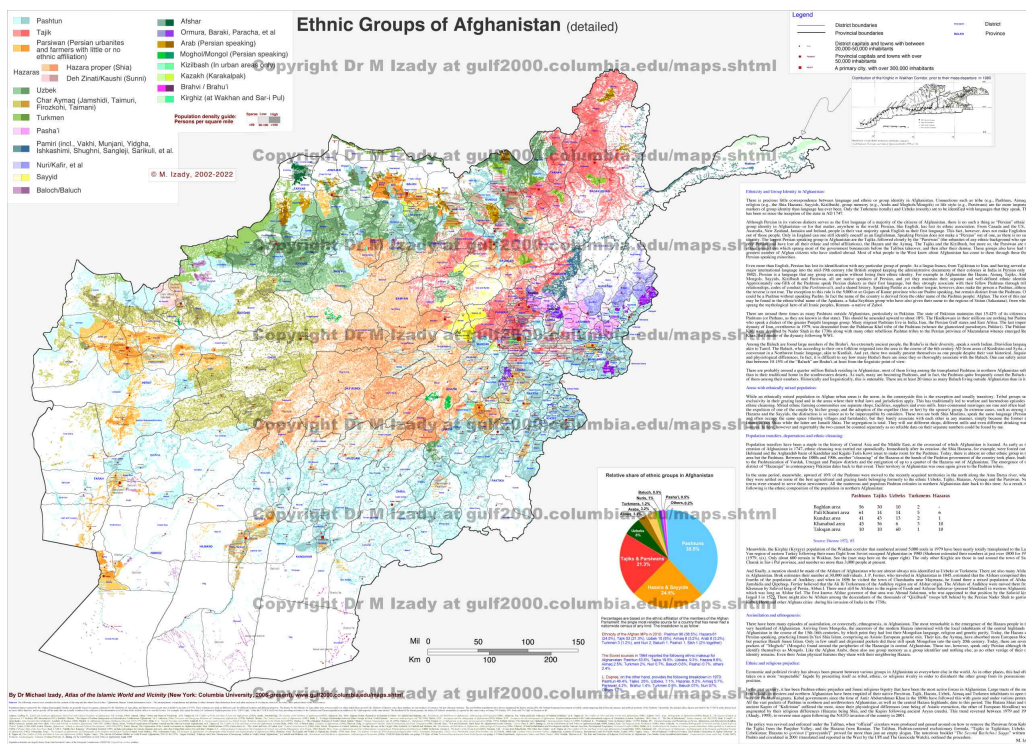
아프가니스탄은 이웃한 국가들과 마찬가지로 민족적, 언어적, 그리고 종교적으로 다양한 인구분포를 띤다. 대표적인 부족들인 파슈툰인, 아이마크인 등, 그리고 종교적으로 구분되는 시야파, 하자라인, 사이즈, 키질바쉬 등과, 집단적 기억 동질성 차원에서 아랍인과 몽골인 등으로 구분되며, 혹은 생활 방식(파르시완인 등)이 언어보다 집단 정체성에 형성하는 데 더 기여하고 있다고

46) <https://web.archive.org/web/20161001134829/http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=AFG&regioncode=40535>



분석 평가되고 있다. 오직 투르크인과 다수의 우즈베크인들이 언어로 정체성이 나뉘며, 이러한 양상은 1747년에서야 시작되었다(Michael Izady, 2000).

[그림16] 아프가니스탄 민족 지도



출처: Michael Izady(2000). "Ethnic Groups of Afghanistan"

아프가니스탄 사람들은 자신들의 문화, 국가, 조상, 특히 종교와 독립에 대한 큰 자부심을 느낀다. 다른 산악 지방에서도 볼 수 있듯이, 그들은 명예, 부족에 대한 충성, 그리고 분쟁을 잠재우기 위해 기꺼이 자신의 힘을 보태려고 여겨진다. 이는 외부인에 대한 우려와 겸양으로도 이어진다. 아득한 옛날부터 부족 간의 전투와 내전이 주된 탓에, 이렇게 쌓여진 독립적인 성향은 외부 세력의 침략을 어렵게 하였다. 토니 히스코트(Tony Heathcote(1980; 2003)에 의하면 아프가니스탄 부족사회를 지리적으로 험준한 국가에 많은 사람을 구성케 하는 가장 좋은 방법이라 평가한다. 아프가니스탄에는 60여 족의 주요 과슈툰인들이 살고 있으며, 아프간 부족민의 수는 200~300만여 명으로 추정된다.<sup>47)</sup>

아프가니스탄은 1990년대 후반부터 급격한 도시화를 겪었으나, 아직도 세계에서 가장 저 개발된 지역 중 하나이다. 1999년 전체인구의 79%가 시골에 거주하였으나, 2014년에는 전체인구의 74%가 시골에 거주하고 있다. 100만 명

47) Heathcote, Tony (1980, 2003) "The Afghan Wars 1839-1919", Sellmount Staplehurst.

의 거주민을 넘는 도시는 카불 한 곳뿐이다. 인구 수가 비교적 많은 도시로는 칸다하르, 헤라트, 마자르이샤리프, 잘랄라바드, 라슈카르가, 탈로칸, 호스트, 세베르간, 그리고 가즈니가 있다. 미국의 인구 참조국(Population Reference Bureau, PRB)은 아프가니스탄의 인구가 2050년까지 8,200만 명까지 늘어날 것이라고 전망하였다.<sup>48)</sup>

아프가니스탄은 오래전부터 교차로의 역할을 한 지역으로, 이러한 역사적인 지위는 현재의 다문화 사회 형성에 중요한 기여를 했다. 아프가니스탄의 인구는 다양한 범주의 민족 언어학 집단들로 나뉜다. 그러나 몇십 년 동안 국가에서 체계적인 인구조사가 이루어진 적이 없기에, 민족 각각의 정확한 인구와 규모는 알려져 있지 않다. 대략의 민족 분포는 아래의 [표6]에 명시되어 있다.

[표6] 아프가니스탄의 민족 분포

민족	2004-2014	2004년 이전
파슈툰인	42%	38-55%
타지크인	27%	26% (1%는 키질바쉬족)
하자라족	8%	9-10%
우즈베크인	9%	6-8%
아이마크인	4%	500,000~800,000
투르크멘인	3%	2.5%
발루치족	2%	100,000
기타 (파샤이족, 누리스탄족, 아랍인, 브라후이족, 파미르인, <b>구르자족</b> 등)	4%	6.9%

파슈툰인(Pashtun)은 주로 아프가니스탄과 파키스탄에 걸친 지역에 사는 이란계 민족이다. 일반적으로 '파슈투어를 쓰는 사람들'을 말한다. 페르시아어로 파슈툰인을 지칭하는 명칭을 따라 단순히 아프간(페르시아어: Afghân)이라고 부르기도 하는데, 아프가니스탄이라는 지명이 여기서 유래한다. 절대다수가 이슬람교를 믿으며, 주로 수니파의 하나피파 사상을 따르는데 시아파를 따르는 사람도 상당수 있다. 파슈툰족은 전통적으로 씨족사회를 이루어 생활해 왔으며 아프간 전역에 350~400개에 달하는 파슈툰 씨족이 존재하는 것으로 추산된다.

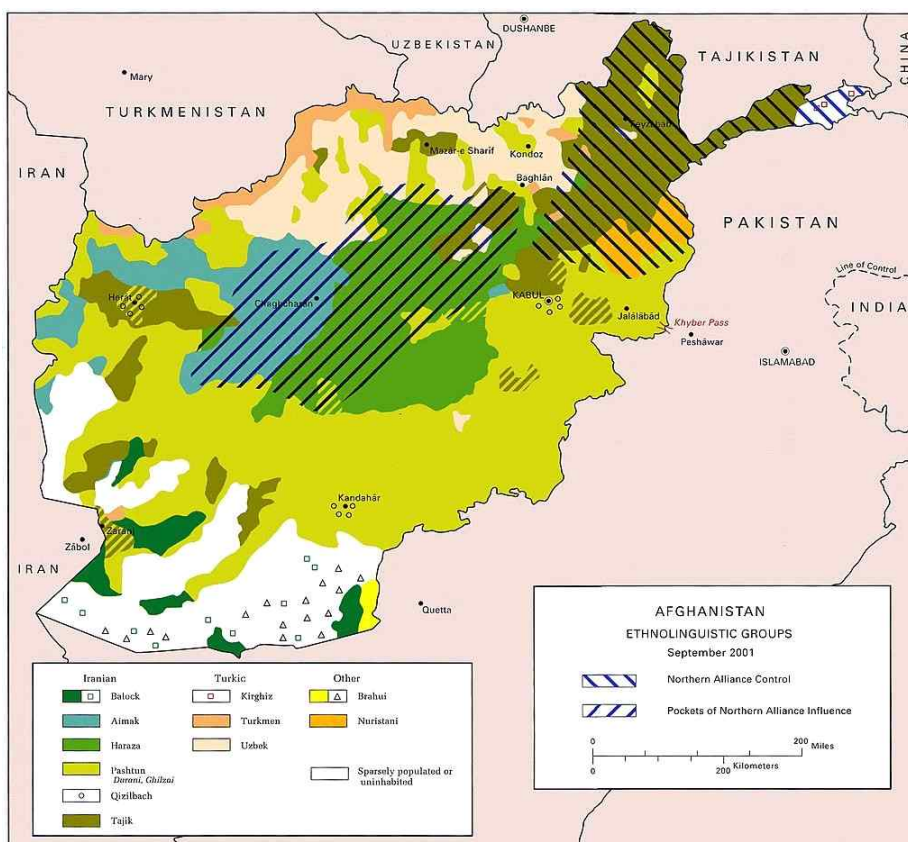
타지크인은 중앙아시아의 아프가니스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄의 일부 지역에 걸쳐 주로 거주하는 이란계 민족이다. 페르시아어의 동부 방언인 타지크어나 다리어를 주로 사용하며 전통적으로는 유목을 흔히 행하며 살아왔다.

48) <https://web.archive.org/web/20131202224051/http://www.prb.org/Countries/Afghanistan.aspx>

총 인구는 조사에 따라 다르나 약 2,000만 명 전후로 추정된다. 동페르시아인(Eastern Persian)이라고도 한다. 타지크족은 조사에 따라 다르나 아프가니스탄 인구의 약 29%를 차지하며, 이는 타지키스탄에 거주하는 타지크족보다도 많은 수이다. 이들은 국토 북부, 서부에서 주류 민족이며, 아프가니스탄의 4대 도시인 카불, 마자르-이-샤리프, 헤라트, 가즈니에서도 다수민족이다. 아프가니스탄의 다수민족 중 하나인 파슈툰족이나 하자라족과 달리 타지크인들은 보통 씨족사회에 속하지 않으며 그보다는 그들의 출신지에 정체성을 두는 것에 가깝다. 주로 이슬람계 수니파가 우세하다.

하자라족은 인구조사에 따라 아프가니스탄 인구의 10-20%를 차지하는 것으로 추산된다. 1888년에서 1893년까지의 기간에 걸쳐 일어난 하자라인 반란 중에 거의 절반이 학살당하기 전까지는 아프가니스탄 지역 인구의 2/3을 차지하는 다수민족이었다는 주장도 있다.

[그림17] 아프가니스탄의 민족 언어학 집단 분포도



출처:

<http://www.army.mil/cmh/brochures/Afghanistan/Operation%20Enduring%20Freedom.htm>

US Army ethnolinguistic map of Afghanistan -- circa 2001-09.

21세기 들어 미국의 지원을 받은 북부 동맹에 의해 탈레반 정권이 몰락(2001년)했지만 아프가니스탄은 불안한 정정에 휩싸여 있었다. 안정적인 국가

건설은 요원한 상태이고 오히려 탈레반 등의 저항 세력에 의한 미군과 카르자이 정권에 대한 공격 추세가 증가했다. 물론 파키스탄 접경지역의 탈레반 전투원 소탕 작전이 어느 정도 성공을 거두었고 대통령 선거와 헌법 제정 등의 정치적 성공을 거둔 것도 사실이지만, 여전히 카르자이 정권은 카블 등의 도시에서만 권력을 행사할 뿐 농촌과 산악 지역의 대부분은 탈레반의 지배하에 놓여 있었다.

미국의 아프가니스탄 국가 건설이 지지부진한 이유로 미국의 탈레반 퇴치 후의 정책 실패를 들기도 하지만 아프간 사회의 오랜 역사적 전통인 종족이나 부족 중심의 정체성이 근대 국민국가가 요구하는 민족이나 민족주의 등의 정체성을 거부하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 종족이나 부족 중심의 습성이나 문화가 중앙집권적인 정치체제를 배격하기에 결국 종족이나 부족 중심의 사회 시스템으로 인해 국가가 지니는 사회침투력, 인적 물적 자원 동원력, 비상시 자원의 독점적으로 사용할 수 있는 권한 등은 제한될 수밖에 없게 되었다는 것이다(정태식, 2010).

중앙집권적 국가 대 자치적 지방정부, 국가 대 사회, 민족공동체 대 종족공동체, 민족 정체성 대 종족(또는 부족) 정체성 등의 대립구조가 아프가니스탄에서 역사적으로 어떻게 전개되었는가를 살피기 위해 정태식의 연구에 의하면 아프가니스탄은 결국 최초의 군주제(1747)로부터 소련의 침공과 철수, 그리고 탈레반의 집권과 퇴각, 그리고 현재의 탈레반 정권 재 복귀 상황에 이르기까지 대립과 갈등의 원인으로 작용한 가장 중요한 원인은 종족 중심의 정체성과 이슬람 종교, 그리고 고립적인 아프간의 지리적 구조 등이다. 예컨대 소련 침공 시절에 보였던 여러 분파의 무자헤딘의 결속과 격렬한 저항 역시 반공 이데올로기를 적극 수용해서도 아니고, 외세의 침입에 대한 독립 의지에서만도 아니라는 주장이다. 그것은 무엇보다도 결국 중앙권력의 지배를 받지 않겠다는 지역 자치 세력의 의도가 반영된 것이며, 특히 미국이 세운 카르자이 정권이 불안했던 이유도 여기에 있다고 주장한다. 결론적으로 아프간 국가의 국민 정체성 형성의 걸림돌이 되고 있는 중요한 요인 하나는 아프간인들의 부족 중심의 정체성이다(정태식 2010:35-66).

## 나) 갈등의 양상

### 1) 종족 간 내란의 발생과 분열로 인한 대량학살

1989년 소련이 무자헤딘의 지속적 항쟁과 국내외 압박으로 철수하고 나지불라 정권이 세워졌으나 1992년 무자헤딘은 이를 축출하고 랍바니 대통령을 선출하였다. 이로써 소련과의 전쟁은 끝이 났으나 이때부터 19세기 왕조시대에 있었던 종

족 간의 분쟁과 유사한 종족, 종파, 정파가 복잡하게 얽힌 내란에 다시 돌입하게 되었다(서점교 2012). 즉 이란계인 타지크족 중심의 랍바니 대통령, 대소련 항쟁의 영웅 마수드 장군, 파슈툰족의 헤크마티아르, 하자르족, 우즈베크족의 도스탐 장군이 이끄는 세력들 그리고 1990년대 초부터 등장한 탈레반 등이 그 주역들이었다.<sup>49)</sup> 이러한 세력들에 의해 아프가니스탄 내전은 이슬람 종파와 종족 그룹을 분열시켰으며 그 참담한 결과는 1995년부터 발생한 대량 학살로 나타났으며, 이러한 만행은 아프가니스탄인의 영혼과 종교사에서 유례가 없는 분열을 가져왔다. 소련을 등에 업고 출범했던 사회주의 정권은 이 종족 간의 분열과 항쟁을 가속화 했으며, 종족 간의 분쟁과 친소정권에 대한 항쟁을 잠재우지 못하고 붕괴했다. 이러한 과정에서 미국이 소련의 세력 확장을 견제하기 위해 파키스탄을 통한 무자헤딘에 대한 무기 등 장비 및 물자를 지원하는 등의 개입이 있었다. 또한 ‘이슬람 신학생’이라는 이름으로 등장한 탈레반이 시아파를 반대하는 운동을 추진하면서 강력한 군사력을 바탕으로 점차 아프가니스탄 전역을 장악하고 1996년 9월 26일 수도 카불을 점령하고 이슬람 공화국을 선포하였다. 언급했듯이 아프가니스탄은 파슈툰족(42%)과 타지크(27%), 하자라(9%), 우즈베크(9%) 등 여러 종족으로 이뤄져 있다. 이 가운데 아프간 중부 산지에 사는 하자라족은 시아파의 대부분을 차지하며, 이들은 카불과 헤라트 사이의 산지인 하자리스트에 거주하고 있다. 탈레반은 파슈툰족이 주축인데, 과거 통치기(1996~2001년)에 하자라족을 대규모로 학살하고 고향에서 내쫓았다. 게다가 파슈툰족은 이슬람 수니파인데, 하자라족은 시아파이다. 수니파 극단주의 탈레반 정권과 시아파 하자라족은 서로 견원지간이었고, 탈레반의 하자라족 탄압은 민간인 대량학살로 이어졌다. 예를 들어, 1998년 8월 8일 마자레이샤리프(Mazār-e Sharīf, **다리어: مزار شريف**)<sup>50)</sup>에서 일어난 민간인 8,000명 학살은 대표적이다. 이는 1997년 하자라 군벌 조직에 의해 탈레반 병사 약 3,000명이 숨진 사건에 대한 보복성 집단학살이었다. 2001년 탈레반 정권 붕괴 후 이러한 종족 분쟁에 대한 상황이 다소 바뀌는 것처럼 보였다. 반군으로 대열을 가다듬은

49) 서점교에 의하면 아프가니스탄 분쟁은 ‘종족과 종족 사이의 대립’에서 발생해 왔는데, 이 유형의 가장 중요한 갈등 구조는 파슈툰족 대 비파슈툰족의 분쟁이라고 분석된다. 아흐마드 샤가 파슈툰족 중심의 아프가니스탄 왕조를 건설하자 비파슈툰족들은 자신의 권리가 박탈당했다고 주장했다. 이에 따라 비파슈툰족들은 파슈툰족의 헤게모니에 대항하여 반란을 일으켜 왔다. 무장 반란과 폭동을 일으킨 대표적인 종족은 하자라족, 우즈베크족 및 타지크족들이다. 비파슈툰족들은 파슈툰의 동의어인 ‘아프간’이라는 단어와 국가적 시민권으로 사용되는 것에 대해 반대하였다. 이러한 종족적 소외감은 아프가니스탄에 단일한 국민국가의 건설에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 더 나아가 파슈툰족과 비파슈툰족의 갈등은 근친 결혼과 사회경제적 이동이 강하게 나타나 사회결속력을 약화시키고 있다. 더 나아가 아프가니스탄 분쟁 유형은 종족 사이의 적개심이 중요한 정치적 의미를 가진데, 이러한 분쟁 유형은 결국 국민국가를 건설하려는 중앙권력과 종족사회를 보존하기위해 이를반대하는 지방권력 사이의 갈등으로 나타나고 있다고 볼 수 있다. 모든 아프가니스탄 종족들은 종족구조를 해체시키고 중앙권력을 수립하려는 중앙정부에 대한 무조건적으로 반대한다. 이제까지 아프가니스탄에서는 중앙권력을 장악한 종족이 기존의 종족적 권위구조를 대신하려는 어떠한 노력도 실시하지 않았다.

50) 아프가니스탄 북부에서 가장 큰 도시로 발호주의 주도임. 주 언어는 다리어로 시아파가 많이 거주, 2023년 현재 주민의 대부분은 우즈베크족)



탈레반 2기는 ‘외세 축출’이나 ‘민족해방’ 같은 명분을 내세워 아프간의 많은 종족을 포용하는 노선을 취하기도 했다. 하지만 탈레반은 2001년 1월 바미안 주(파슈토어: باميان<sup>51</sup>)의 한 마을에서 하자라족 300여 명을 집단 학살하는 등 많은 이들을 살해했고, 하자라족 종교 지도자들을 투옥했으며 여성들을 납치했다. 대부분 하자라족은 빈곤과 천대 속에 살아가야 했으며 하찮은 직업에 종사해야만 했다. 수만 명이 집에서 쫓겨나 산속에서 살았으며 당시에도 국경을 넘어 탈출한 이들이 많아 지금 전 세계에 퍼져 있는 아프간 난민 가운데 대다수가 하자라족이기도 하다.

기존의 수니파 하나피 학파의 이슬람 원리주의와 데오반디즘<sup>52</sup>을 근거로 하는 새로운 이슬람 극단주의 운동을 추구하는 새로운 무슬림운동은 파슈툰족 지대에서 그들의 종족 규범인 파슈툰 왈리를 토대로 이슬람법을 해석하고 순수 이슬람 혁명을 추구하며, 서방 등 어떠한 외부 세력과도 타협을 거부하는 이슬람 극단주의 운동으로 나아갔다.<sup>53</sup> 이러한 종파 간 갈등이 종족 간 갈등으로 변질 및 심화되면서 탈레반 세력은 소련이 철수한 후, 분열되고 부패한 무자헤딘 세력을 축출하여 세력을 확장한 것이다. 소련과의 전쟁을 치르는 과정에서 발생한 전통적인 종족 및 부족 지도자들의 몰락, 그리고 무자헤딘 지도부들에 대한 불신과 경쟁 관계는, 많은 아프가니스탄 국민이 새로운 이슬람 부흥 운동을 주장하는 탈레반에 커다란 반향을 일으켰다. 그러나 이 탈레반 조직도 기본적으로 파슈툰족을 근간으로 하는 세력으로서 탈레반의 창시자인 모하마드 오마르(2013년 사망)의 리더십에 지나치게 의존해 온 정치 및 군사 조직으로 되어 있어 한계점이 있다. 향후 타 종족과의 불신과 갈등을 해소하고 완전하게 아프가니스탄을 통합하는 세력이 될 수 있을지는 여전히 의문이다.

### (3) 다수 종교 vs 소수 종교 갈등으로 인한 인권침해 사례

#### 가) 갈등의 기원: 이슬람 세력과 근본주의

하나피파<sup>54</sup> 혹은 하나피 학파는 이슬람 율법 학파 중에서도 가장 오랜 전통을 자랑하는 학파이다. 학파의 창시자는 아부 하니파 안누만(699년~767년)이며, 그의 가르침은 아부 유수프(731년~798년)와 무함마드 빈 알하산 아샤이바니(749년~805년)에 의해 유지됐다. 아부 하니파는 샤리아의 법원으로 쿠란과 하디스 이외에 이성(ra'y)에 근거한 키야스(qiyas, 유추)를 채택하여 매우 폭넓게 사용하였다. 따라서 하나피파는 샤리아에 대해 유연하고 자유롭게 관대한 해석

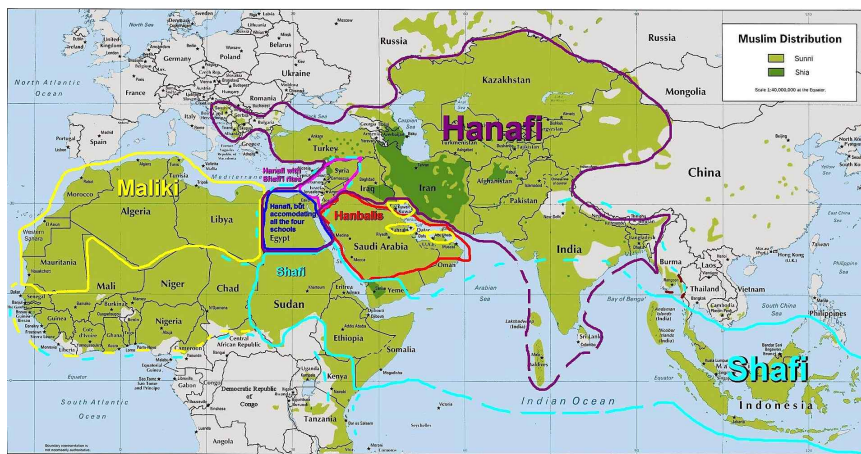
51) 바미안 석불이 있던 곳으로 인구는 38만 7300명

52) 인도 북부에 위치한 데오반디학파는 이슬람 사회가 서양에게 모든 방면에서 뒤쳐진 이유가 이슬람인들이 비윤리적인 유희에 빠지고 서양의 물질주의에 휩쓸리면서 마호메트의 원래 가르침에서 벗어났기 때문이라고 주장

53) 파슈툰족 토착민들에게 내려오는 비성문(成文)적 인 윤리강령이자 전통 생활 양식으로 옛날부터 전해 내려온 단순한 법과 통치 체계로 오늘날까지 잘 보존되어 농촌 부족들 사이에서 잘 통용되고 있다.

을 내리며 유추에서 진전이 없으면 심지어 재판관의 이스티흐산(istihsan, 소견)까지도 활용한다.’

[그림18] 아프가니스탄 이슬람 세력 분포: 수니파/시아파



출처: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MuslimDistribution3b.JPG>

수니파에서 법적으로 인정하는 네 학파 중 하나피는 가장 오래되었으며 아부 하니파가 이를 체계적으로 정리하고 이슬람 율법을 수집한 학자였다. 교육 방식의 특징이 있다면 율법 학자들의 기구를 만들어 거주하게 했으며 40-50명의 학생들로 구성되도록 했다. 특정한 율법 사안에 대해서 학생들도 의견을 개진할 수 있었다. 하나피 학파는 또한 가장 많은 사람이 따르는 학파이기도 하다. 오스만 제국과 무굴 제국을 거치면서 널리 퍼졌으며 여러 지방으로 퍼져갔다. 다른 세 학파로는 샤피이파, 말리크파, 한발파 등이 있다. 오늘날 중앙아시아, 아프가니스탄, 인도, 중국, 이라크, 코소보, 터키, 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 코소보, 마케도니아 공화국 일대의 발칸 국가 무슬림은 거의 하나피 학파에 속한다. 하나피 학파는 1500년대 전 이란에서 가장 널리 퍼진 학파였다.

[표7] 아프가니스탄 종교 구성

구분	구성
수니파	70%
시아파	29.5%
그 외	0.5%

아프가니스탄 인구의 99%가 넘는 사람들은 무슬림으로 그중 70% 정도가 수니파이며, 30%는 시아파이다. 1890년대까지 아프가니스탄의 누리스탄 주를 둘러싼 지역은 카피리스탄(카피르인, 혹은 무신론자들, 이방인의 땅)으로 불렸는데, 이는 누리스탄족이 이슬람교를 믿지 않고 애니미즘, 다신교, 샤머니즘 등과 같은 민속 신앙을 가지고 있던 종교 문화적 특성에 비롯된 것이었다.<sup>54)</sup> 물

론 아프가니스탄 사람 중에 시크교나 힌두교를 믿는 집단도 주요 도시에서 찾아볼 수 있다. 아프가니스탄에는 유대인 공동체도 작지만 존재하였으나 20세기 말에 이스라엘이나 미국으로 대부분 이주하였다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 탈레반 치하의 인권탄압

탈레반 최고 지도자는 2021년 11월에 탈레반 판사들에게 샤리아법(이슬람 법)을 시행하라고 명령했고, 이후 공개처형과 태형이 시작되었다. 탈레반 치하에서 전 정부 관련자, NRF, ISKP와 같은 무장단체 구성원 및 탈레반의 규칙을 따르지 않는 것으로 추정되는 사람들에 대한 초법적 처형이 체계적으로 자행되고 있다. 여기에는 전 정부 또는 전 보안군과 관련된 아프간인이 포함되었다. UNAMA은 2021년 8월 15일부터 2022년 6월 15일까지 탈레반이 장악한 기간 동안 최소 237건의 초법적 처형을 기록했다(Panjshir 지방에서 9월 12일에서 14일 사이에 발생).

6월 26일 고르 지방에서 일어난 한 사건에서 탈레반은 전 정부와 관련된 한 남자의 집을 공격하여 6명의 시아파 하자라(남자 4명, 여자 1명, 여자 1명)를 살해했다. 살해된 사람 중 3명은 인민 봉기로 알려진 전 반-탈레반 단체의 일원이었다. 초법적 살인 이후 탈레반은 살해당한 사람들이 모두 민간인이라는 사실에도 불구하고 반란군이라고 주장했다. 9월에는 Panjshir 지방에서 NRF와 관련된 사람들을 탈레반이 초법적으로 살해하는 새로운 동영상과 사진이 소셜 미디어에 등장했다. 공격은 분명히 전쟁범죄를 구성했다. 탈레반 국방부는 사건에 대한 조사를 발표했지만 결과는 공개되지 않았다. 언론은 그 지역의 민간인들이 쫓겨나고 그들의 집이 경찰과 군사 시설로 사용되기 위해 점령되었다고 보도했다. 언론 보도에 따르면 탈레반 당국은 또한 Panjshir 지방에서 민간인을 고문하여 사망에 이르게 했다. 9월 6일 아프가니스탄 상황에 관한 UN 특별 보고관은 Sar-I-Pul 지방의 Balkhab 지역에서 포로로 잡힌 전사들의 처형에 대해 보고하고 있다.

탈레반 정부하에서 범죄에 대한 면책은 만연하다. 초법적 처형이나 기타 중대한 인권침해에 대한 적절하고 투명한 조사가 이루어지지 않고 있다. 탈레반 관리들은 그러한 위반이 발생했다는 사실을 계속 부인하고 국제앰네스티를 포함한 NGOs의 조사 결과를 거부했다.

---

54) 누리스탄주(파슈툰어와 페르시아어: نورستان, Nūrestān Velāyat, 파슈토어: د نورستان ولايت, 다리어: ولايت نورستان)는 아프가니스탄 동부에 있는 주이다. 2001년에 라그만 주와 쿠나르 주의 북부로부터 분리, 신설되었다. 힌두쿠시 산맥의 남쪽에 위치하고, 4,000m이상의 산들이 늘어섰고 꽤 험하다. 면적 9,224.96 km<sup>2</sup>, 인구 145,400명(2004년), 주도는 파룬(Parun)이다



탈레반은 살인, 절도, '불법'적 행위 또는 사회규범 위반과 같은 범죄로 사람들을 공개처형하고 채찍질하기 시작했다. UN 인권 전문가들에 따르면 2022년 11월 18일-12월 16일 사이에 여러 주의 경기장에서 100명 이상이 공개적으로 채찍질을 당했다. 12월 탈레반 당국은 부총리, 장관, 대법원장 등 탈레반 고위 관리들이 참석한 가운데 파라주에서 첫 공개처형을 감행하기도 했다. 탈레반 당국은 또한 언론과 탈레반 통치를 비판하는 사람들을 탄압하거나 위협해 오고 있으며 시민사회 단체를 강제로 폐쇄하거나, 그동안 아프가니스탄 시민들의 인권 향상을 위해 노력해 온 많은 정부 기관과 조직들을 해체했다. 특히 탈레반 보안군은 재집권 1년 동안 전직 정부의 보안요원이나 호라산주의 무장단체 이슬람국가 일명 ISKP로 알려진 이슬람 세력을 대상으로 (ISKP는 주로 시아파 무슬림 민족이나 하자라(Hazara) 공동체) 그들의 학교와 모스크에 대한 테러를 이어 왔다. (아래 [부록2] 참고).

2021년 8월부터 2022년 6월까지 UNAMA는 2,106명의 민간인 사상자를 기록했다. 많은 사람들이 ISKP에 의해 살해되었다. ISKP는 종교 및 교육 센터를 폭파하고 이들 그룹이 이용하는 대중교통을 공격하는 등 소수 민족 및 종교 그룹에 대한 조직적이고 표적화된 공격을 계속 이행해왔다. 이러한 사례에는 6월 18일 수도 카불에 있는 시크교 사원에 대한 공격과 9월 30일 주로 하자라족 지역에 있는 교육 센터에 대한 폭격이 포함된다. 후자는 적어도 52명의 10대를 죽였는데, 대부분은 소녀들이었다. 탈레반 당국은 이러한 공격을 조사하거나 소수민족을 보호하기 위한 적절한 조치를 취하지 못했다. 대신 일부 경우 탈레반은 이러한 소수집단을 보호하기 위해 이전 정부에서 설정한 기존 보안 조치를 제거했다. 여기에는 표적이 될 가능성이 있는 사이트를 보호하는 조치 등을 제거하여 추가 공격 위험에 더욱 노출시키는 일이 포함되었다.

탈레반에 대한 무장 저항이 진행 중인 지역, 특히 Panjshir, Baghlan, Badakhshan 및 Sari Pul 지방에서 민간인들은 계속해서 죽음으로 내몰리고 있으며, 자의적 체포, 고문 및 지역 탈레반 당국에 의해 시행된 제한된 이동에 직면했다. 지역 주민들은 또한 탈레반이 이 지역, 특히 Panjshir에서 강제 퇴거를 실시했다고 저항하기도 했다.

### [부록2] 종교 갈등과 분쟁: ISKP 세력에 대한 이해

ISKP(Islamic State Khorasan Province)는 다국적 살라피-지하디스트(Salafi-Jihadist) 조직이며 UN이 지정한 테러리스트 조직으로 지역 단체와 운영 관계를 맺고 있다. '호라산 이슬람 국가'는 하미드 카르자이 국제공항 폭탄테러의 주범으로 지목된 국제 테러 조직이다. 호라산은 중앙아시아와 중동을 잇는 지역을 뜻하며 즉, 호라산 이슬람 국가(ISIS-K)는 호라산 지역

에서 활동하는 이슬람 국가(Islamic State)라는 뜻이다. ISIS의 '호라산 지부'로 해석할 수도 있다. 따라서 이슬람 국가 호라산은 ISIS-K, ISKP, IS-K 등의 축약어로도 불리고 있다.

이 조직은 2014년 아프가니스탄 국경을 넘어온 파키스탄 탈레반 대원들이 합류하면서 새로운 조직으로 발전하기 시작했고 아프간 탈레반 간부 출신인 하피즈 샤이드 칸이 이들을 모아 2015년에 창설한 게 시작이었다. 상위 세력은 이슬람 국가(IS)이다.

이들의 이념은 '지하드'(성전: 지하드는 같은 아브라함 계통의 종교인 기독교에서 이야기하는 영적 전쟁과 유사한 개념임. 좁은 의미에서는 이교도의 이슬람 국가 침략에 대한 저항을 나타내지만, 넓은 의미에서는 '신앙을 방해하는 욕망의 절제'라는 뜻이며 실제로 이 의미가 더 많이 쓰인다고 평가됨. 줄음을 참고 새벽에 일어나 예배하거나, 식욕을 참고 금지된 음식을 먹지 않는 것 등이 모두 지하드에 속함)와 '살라프파'(이슬람 수니파 근본주의 종교 운동임. 초기 이슬람 시대를 모범으로 삼고 당시로 회귀해야 한다는 사상임. 살라프(salaf)는 '선조'라는 뜻으로, 이슬람의 실질적인 창시자인 무함마드의 동료와 직계 제자들을 가리킴. 같은 근본주의 이념인 와하브파와 관련성이 깊으며 공통으로 시아파에 매우 적대적임) '와하브파(이슬람의 종파 중 하나이다.

정확히 말하면 수니파의 한 분파이며, 번역에 따라 '와하비파'나 '와하비즘'이라고도 함. 사우디아라비아와 카타르에 기반을 두었으며 현존하는 이슬람 극단주의의 근원 중 하나로 평가됨)이다. 이들의 주력 병력은 4,000명으로 적은 편이지만, 대량 살상 공격이 가능할 정도의 무기를 보유한 것으로 관찰됨. 이 조직의 초기 지도자는 하피즈 사이드 칸(Hafiz Saeed Khan, 2016년 사망) 이었지만, 현재 지도자는 샤후브 알 무하지르(Shahab al-Muhajir)이다.

2021년 11월 UN 사무총장 특별대표이자 UNAMA 대표인 Deborah Lyons의 성명서 발표문에 의하며, 아프가니스탄 내에서 ISKP는 점점 더 활동적이 되어 2020년 60건에서 2021년 334건으로 분쟁이 늘어났으며 아프가니스탄 모든 주에서 입지를 다졌다고 평가했다. 예를 들어 ISKP가 아프가니스탄 동부(Nangarhar 및 Kunar 지방)와 수도 카불 및 아프가니스탄 북부에서 강력한 입지를 확보했다고 밝혔다. 그러나 ISKP는 아프가니스탄에서 영토 통제권이 없는 것으로 보고되었으며 전국적인 테러나 분쟁에 대한 작전 능력은 불분명하다. 아프가니스탄에 있는 ISKP 무장세력의 수는 상대적

으로 적지만 전직 아프가니스탄 정보부 및 엘리트 군대의 구성원이 탈레반에 저항하기 위해 ISKP에 합류한 것으로 알려졌다. ISKP는 2020년 여름경부터 표적 살인 캠페인을 벌였으며 탈레반이 점령한 이후에도 대략 비슷한 규모로 계속되고 있는 것으로 알려졌다. ISKP는 탈레반이 이전 아프간 정부에 대해 최근까지 행한 자살 폭탄 테러와 표적 살해 등 '치고 빠지는 전술 (Hit-and-Run Tactics)' '을 사용해 오고 있다.

이 조직은 또한 카블과 다른 주요 도시에서 테러 공격을 수행할 수 있는 능력을 유지해 오고 있다. 2021년 8월 카블 국제공항에 대한 공격으로 170명 이상이 사망하고 200명이 부상당했다. 다른 사례로는 2021년 9월과 10월에 탈레반을 겨냥한 수많은 자살폭탄 테러 공격으로 민간인 사상자가 발생했다. ISKP는 또한 2021년 11월에 발생한 사건에 대한 책임을 주장했다. 예를 들어 카블에서 발생한 여러 차량 폭탄 테러를 통해 도시의 군 의료 시설 공격이 있었다. 공격자 5명, 탈레반 경비원 3명, 기타 최소 7명이 후자의 공격으로 사망했다.

여러 사례에서 ISKP는 계속해서 시아파(Shia, 수니파와 달리 개인의 이성과 유추를 통한 깨달음을 중시함. 무함마드의 혈연을 중정으로 삼다 보니 지역 색이 수니파보다 옅은 탓인지 상대적으로 서구식 사고에 유연한 편임)나 하자라(Hazara, 하자라인은 아프가니스탄 중부의 하자라자트 지역을 중심으로 거주하는 민족으로 유전학적 및 언어학적 분석으로 인해 Hazaras는 현대 이란, 몽골 및 투르크 인구와 다양한 정도의 조상을 공유하는 인종적으로 혼합된 인종으로 설명, 수십 년 동안 아프가니스탄에서 가장 박해받는 소수민족 중 하나로 간주) 공동체를 표적으로 삼아 테러를 이어오고 있다. 예를 들어, 2021년 10월 8일, ISKP 자살 폭탄 테러범이 소수 시아파 무슬림(하자라)이 사용하는 쿤두즈의 모스크를 공격한 후 최소 72명이 사망하고 143명이 부상한 것으로 보고되었다. 2021년 10월 15일 금요일 기도 중에 자살 폭탄 테러범들이 하자라족이 사용하는 칸다하르의 모스크를 공격하여 47명이 사망하고 최소 70명이 부상당했다.

아프가니스탄 전쟁이 끝난 2021년 카블이 탈레반에 함락 되면서 탈레반이 하자라족같은 소수민족에 대한 박해를 1990년대처럼 되풀이할 것인지에 대한 우려도 제기되었다. 탈레반이 1990년대의 나쁜 옛날 방식으로 돌아가지 않을 것이라는 확신에도 불구하고, 최근의 여성 차별 및 소수 인종 차별의 사례와 마찬가지로 '하자라족에 대한 탈레반의 1990년대 정책 복원 가능성이 매우 높다'고 전문가들은 분석하고 있다.

출처: European Union Agency for Asylum (EUAA, 2022), "Country Guidance: Afghanistan (January 2023)"참고.

아프가니스탄의 형법은 또한 동성 간의 행위를 범죄 행위로 규정하고 있으며, 탈레반은 동성 관계를 범죄화하는 이전 정부의 정책을 이어받았으며 일부 지도자들은 레즈비언, 게이, 양성애자 그리고 트랜스젠더(LGBT) 등 성소수자의 권리에 대해 강경한 입장을 취하고 있다. 아프가니스탄의 성소수자(LGBT)들은 위협, 표적 공격, 성폭행, 자의적 구금 및 기타 위반을 포함하여 탈레반이 자행하는 중대한 인권침해에 지속적으로 직면해 있다. 많은 LGBTI는 탈레반의 과거 차별적 관행이 다시 나타날 것을 두려워하고 있다. 여기에는 역사적으로 동성 관계에 대한 행위를 죽음으로 처벌하는 것이 포함된다.

## 2) 탈레반 치하의 언론 탄압

탈레반이 점점 더 위협적인 환경을 조성하여 많은 언론매체가 문을 닫게 되면서 자유 언론의 공간이 급격히 줄어들었다. 언론인들은 탈레반을 비판한 보도에 대한 응답으로 자의적 체포, 불법 구금, 고문 등 점점 더 많은 제한에 직면했고 많은 사람이 자기 검열을 하고 있다. 언론인들은 구금되어있는 동안 구타를 당하고 다른 형태의 고문을 당해 오고 있다. 많은 언론인이 나라를 떠났으며, 여성 텔레비전 기자들은 얼굴을 거의 완전히 가려야 했다.

국가인권기구인 아프가니스탄독립인권위원회(Afghanistan Independent Human rights Commission)는 폐쇄되었으며, 시민사회단체가 인권에 대해 문서화하고 보고할 수 있는 공간은 크게 축소되었다. 독립적인 인권 단체는 자유롭게 일할 수 없으며, 탈레반은 특히 소셜미디어, 특히 페이스북에서 탈레반을 비난하는 사람들을 체포하고 불법적으로 구금하고 있다.

탈레반은 평화로운 집회, 시위 또는 집결을 위해 모든 공간을 해체했다. 탈레반 경찰은 시위대에 대해 과도하고 불필요한 무력을 사용했고, 평화로운 시위대는 자의적으로 체포, 구금, 고문, 강제 실종 당했다. 구금된 시위자들은 신체적, 정신적 고문을 당했다. 가족들은 후유증이 두려워 여성 친지들의 시위를 막았고, 집회의 자유를 위한 공간은 더욱 축소됐다.

탈레반 통치 구조는 국제법에 따른 범죄 또는 인권침해에 대한 정의, 진실 또는 보상이 부족하다. 법원과 검찰은 초법적 처형을 조사하거나 다른 인권침해를 저지른 사람들을 기소하지 않고 있다. 사법 제도의 독립성은 탈레반이 판사와 법원을 자체 사법 체계로 대체함으로써 심각하게 손상되었다. 2022년 10월에 ICC 전심 재판부는 ICC 검사에게 아프가니스탄 상황에 대한 조사를 재개할 권한을 부여했다. 법원은 결정에서 조사는 '비국가 당사자의 군대 또는 보안 및 정보기관'을 포함하여 '모든 혐의 범죄 및 행위자'와 관련되어야 한다고 강조했다(Amnesty International 2023).

### [부록3] 아프가니스탄 지역의 주요 침해 권리

#### i) 2021년 탈레반 재집권과 여성권의 후퇴

권력을 잡은 이후 탈레반은 여성과 소녀들이 생명, 생계를 포함하여 거의 모든 권리에 영향을 미치는 그들의 기본적 권리(표현, 이동, 일, 교육, 쉼터, 건강 관리, 음식 및 물)를 행사하는 것을 포괄적으로 막는 규칙 목록을 부과했다. 2022년 3월, 탈레반은 여성과 소녀들의 중등 교육 금지를 발표했으며, 이 결정은 UN안전보장이사회 전체 회원국을 포함하여 모든 G7 및 G20 회원국 등 전 세계에서 광범위한 비판과 우려의 표명을 불러일으켰다.

전적으로 남성으로 구성된 탈레반 정부 지도부는 여성이 통치에 참여하거나, 판사를 포함하여 공무원의 고위직을 맡는 것을 허용하지 않았다. 여성이 남성 가족 구성원 없이 직장에 가거나 여행하거나 집을 떠나는 것을 금지하는 규칙을 발표했으며(거의 모든 가족에게 불가능한 요구 사항) 여성이 직업을 갖는 것을 금지했다. 당국은 또한 여성 TV 뉴스 캐스터를 포함하여 여성의 얼굴을 공개적으로 가릴 것을 요구하는 규칙을 발표하고 여성이 이동 및 복장에 관한 규칙을 위반 할 경우 남성 가족 구성원을 처벌할 것이라고 규정했다. 탈레반 군대는 탈레반 정책이나 규정에 반대하는 공개 시위에 참여한 여성들을 해산시키기 위해 여러 차례 과도한 무력을 사용했고, 일부 시위대와 그 가족을 자의적으로 구금했으며 일부는 고문이나 구타를 당했다. 2023년 5월 3일, 공중 보건부는 사실상 남자 의대생이 더 전문적인 의학 연구를 할 수 있도록 하는 ‘종료 보충 시험’을 치를 수 있도록 허용한다고 발표했다. 이는 여성의 의대 졸업 시험(2023년 2월 12일)과 대학 진학(2022년 12월 20일)을 금지하는 이전 금지 조치에 추가 된 것이다.

UNAMA은 사실상 탈레반 당국이 여성의 이동의 자유와 고용 참여의 자유에 대한 심각한 침해 사례들을 조사해 오고 있는데, 예를 들어: i) 2023년 5월 1일 공항에서 국제비정부기구(International Non Government Organizations, INGOs)의 아프간 여성 직원 2명이 마람 없이 여행하고 있다는 이유로 경찰에 체포, ii) 2023년 6월 3일, 정보국 관리들은 출근하는 조산사를 저지하고 5시간 동안 그녀를 구금하고 INGO와의 작업에 대해 질문했으며 그들은 그녀가 일을 계속하면 그녀를 죽이겠다고 위협(이틀 늦게 사임), iii) 2023년 6월 19일, 탈레반 미덕증진국 관리들이 한 여성을 몽둥이로 구타하고 공원에서 나가라고 명령한 바 있다.

이처럼 여성의 권리, 언론의 자유, 표현의 자유에 대한 제한이 기하급수적으로 증가했다. 인권을 지원하기 위해 고안된 기관은 심각하게 제한되거나 완전히 폐쇄되었다. 평화로운 시위자들은 자의적인 체포, 고문, 강제 실종에 직면했다. 탈레반은 초법적 처형, 자의적 체포, 고문, 적대자로 간주되는 불법 구금을 자행하여 공포 분위기를 조성해 오고 있다. 극심한 빈곤이 증가하고 가뭄 및 기타 자연재해로 인해 상황은 더욱 악화되었다. 공개처형과 태형은 살인, 절도, '불법'적 행위, 사회규범 위반 등의 범죄에 대한 형벌로 이용되고 있다. 여성의 권리는 계속해서 공격을 받았고 여성의 공적 생활 참여는 심각하게 제한되었다. 아프가니스탄은 세계에서 유일하게 여자 아이들의 중등 교육이 금지된 나라이다. 전 정부에서 젠더 기반 폭력을 다루기 위해 설립된 거의 모든 기관이 탈레반에 의해 폐쇄되었다.

이미 빈곤 국가였던 아프가니스탄은 국제적 고립과 2021년 탈레반의 정부 장악으로 인한 경제적 격변으로 더욱 빈곤에 빠져들었다. 경제는 탈레반 집권 이후 국제사회가 취한 조치인 아프간 외환보유액 동결과 개발 원조 삭감으로 계속 심각한 어려움을 겪었다. 2022년 아프가니스탄이 받은 원조는 대부분 기아 예방을 목적으로 하는 인도주의적 지원이었지만 다른 사회적 필요에는 기여하지 않았다. 그 결과 의료, 고용 및 교육에 대한 접근이 계속 어려움을 겪었다. 의사, 엔지니어, 변호사, 교사 및 공무원의 이탈로 인해 해당 부문의 자원이 심각하게 부족했다. 증가하는 경제·사회적 위기는 가뭄, 돌발 홍수, 지진 및 기타 자연재해로 인해 악화되었으며 일부는 기후 변화 영향으로 더욱 악화되었다.

탈레반은 여성부를 폐쇄하고 여성과 여아의 권리에 대한 제한적이고 확대적인 법령을 발표한 '미덕확산 및 악덕방지부(Ministry for the Propagation of Virtue and Prevention of Vice)'로 대체했다. 이러한 조치에 항의하는 여성들은 불법 구금과 폭력을 당했다.

탈레반의 정부 장악은 계속해서 국가의 의료 시스템에 심각한 피해를 입혔다. 여성 의료 종사자에 대한 탈레반의 정책은 모호하고 일관성이 없었다. 여성이 마흐람과 함께 여행해야 한다는 요구 사항과 여성에 대한 탈레반의 보복에 대한 두려움과 많은 수의 교육받은 여성이 나라를 떠났기 때문에 의료 부문은 인적 자원의 심각한 고갈에 직면했다. 이것은 특히 이전 정부에서 의료 자원이 제한된 농촌 지역에서 어려운 일이었다. 2021년 이전에 주로 의료 지원을 담당했던 대부분의 국제 원조가 동결되면서 병원과 진료소는 자원이나 직원이 제한되어 의료에 접근할 수 없게 되었다.

소녀는 중등학교에 다닐 수 없으며 2022년 12월부터는 고등교육을 받을 수 없다. 이전에는 대학에 다니는 여성은 성별로 구분된 교실에서 머리부터 발끝까지 가리는 등의 제한 사항을 착용하고 학습해야 했다. 그들은 수업 등록과 국립 대학 입학시험에 어려움을 겪었고, 어떤 경우에는 대학 건물에 입학이 거부되어 고등교육을 거의 받을 수 없었다. 여성은 또한 특정 과목을 공부하는 것이 금지되었다. 2022년 연말까지 여성과 소녀들은 초등학교에 다니는 것만 허용되었다.

여성과 소녀들은 다양한 조치를 통해 다른 공공장소에 자유롭게 접근하는 것을 점점 더 막았다. 탈레반은 복장 규정을 강요했고, 공공장소에서 여성을 동반할 보호자(마흐람)를 두도록 요구했으며, 여성과 소녀들이 공공 공원에 출입하는 것을 금지했다. 지난 8월 언론은 여대생 60명이 마흐람이 없다는 이유로 아프가니스탄을 떠날 권리를 거부당했다고 보도했다. 이러한 규칙은 임의적이고 무작위로 시행되었으며 그 결과 많은 여성이 혼자 여행할 수 없다.

탈레반은 가족 내 여성과 소녀들의 제한 위반에 대해 남성 친척들이 책임을 져야 한다고 발표했다. 이로 인해 가족들은 탈레반 당국의 보복을 두려워하여 여성 친척의 권리를 제한했다. 탈레반은 구타, 체포, 불법 구금 및 가족 체포를 포함하여 공개적으로 또는 소셜미디어에서 이러한 제한에 항의하는 여성을 단속했다. 학대를 피해 달아난 여성들을 포함해 체포된 일부 여성들을 ‘도덕적 부패’라는 모호하고 모호한 ‘범죄’ 행위로 기소했다. 그러나 탈레반이 인수한 후 탈레반이 샤리아법에 대한 협소하고 제한적인 이해를 공개적으로 시행함에 따라 기존 법률의 적용 가능성은 대부분 불분명했다. 1년 내내 시위가 계속되는 동안 시위대의 진로를 막고 시위를 추재하려던 언론인을 체포한 탈레반 경찰의 저항에 점점 더 직면하게 되었다.

여성부와 아프가니스탄독립인권위원회를 포함한 이전 정부 구조의 해체와 사법 제도를 종교 기반 샤리아 제도로 전환하면서 이전에 여성과 소녀들이 받을 수 있었던 보호가 축소되었다. 이로 인해 가정 폭력과 조혼이라는 강제 결혼에 대한 보고가 증가했다. 가정 폭력의 여성 피해자가 의지할 수 있는 신뢰할 수 있는 메커니즘이 없다. 이전에 젠더 기반 폭력 사건을 조사하고 판결하는 역할을 담당했던 법원과 검찰은 문을 닫았다. 탈레반 당국과 지역사회 수준의 분쟁 해결 메커니즘은 모두 가정 폭력을 신고한 여성을 처벌했다. 탈레반은 2022년 12월에 여성과 소녀들이 NGO에서 일하는 것을 추가로 금지했다. 여성의 집 밖에서 일할 수 있는 권리에 대한 이것과 다른 탈레반의 제한은 국가 식량 불안정이 증가하는 시기에 여성의 생계, 특히 여성이 유일한 가장인 가정에 큰 악영향을 미쳤다.

## ii) 탈레반 재집권과 국·내외 난민 발생

많은 아프간인이 탈레반의 인권탄압에 대한 두려움 때문에 계속해서 나라를 떠났다. 하지만 아프가니스탄에서 그들이 처한 위험에도 불구하고 다른 이웃 국가들은 계속해서 아프간 난민과 망명 신청자를 추방했다. 일부 도망치는 아프간인들은 총살당했고, 망명을 신청할 권리를 거부당했으며, 국경에서 밀려났고, 그들이 피난한 국가 당국에 의해 다른 위반과 착취를 당했다. 2023년 1월 현재까지 380만 명의 사람들이 아프가니스탄에서 인권에 접근할 수 있는 제한된 능력으로 위태로운 환경에서 살고 있는 IDP가 되었다. 노르웨이 난민 위원회(Norwegian Refugee Council)는 탈레반이 이 IDP 중 일부를 도시 지역에서 강제로 쫓아내고 그들이 고향 마을로 돌아가도록 강요했다고 보고했다.

## (4) 소결

구분	인권침해 현황
<p><b>1. 정권에 의한 국가폭력</b></p> <p><b>(배경 및 사례)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소련-아프가니스탄 전쟁과 아프간 인민 공산당 집권</li> <li>- 1996-2001년 탈레반 집권과 미국 9.11 테러</li> <li>- 2021년 탈레반 재집권</li> </ul>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최대 150만명에 달하는 민간인 사망</li> <li>- 정치범 체포 및 처형</li> <li>- 초법적 살인 및 강제실종</li> <li>- 언론 탄압 및 언론인 고문</li> <li>- 집회/결사의 자유 침해</li> <li>- 소녀 대상 강제 조혼 등</li> </ul> <p><b>(경제·사회적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성권의 후퇴 (노동권, 교육권, 의료 접근권 등 기본권 침해)</li> <li>- 인구의 90%이상이 1년 내내 식량 부족</li> <li>- 지속적인 영양실조 및 기아로 인한 사망 증가 등</li> <li>- 이동의 자유 박탈</li> </ul> <p><b>(국내 난민 발생)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다수의 사상자 및 난민 발생 등</li> <li>-</li> </ul>



<b>2. 종족 간 갈등</b>	
<p><b>(배경)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부족 중심의 정체성에 기인한 국가 형성의 어려움</li> <li>- 중앙권력의 지배를 받지 않으려는 지역/지방자치의 세력으로 국가의 권한이 축소됨</li> </ul> <p><b>(사례)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종족 간 내란의 발생과 분열로 인한 대량학살</li> </ul>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997년 하자라 군벌조직 탈레반 병사 3,000명 사살</li> <li>- 1998년 마자레이샤리프 민간인 8,000명 집단 학살 사건(하자라족)</li> <li>- 2001년 1월 바미안 주 하자라족 300여 명 집단 학살 사건</li> </ul>
<b>3. 종교 간 갈등</b>	
<p><b>(배경)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이슬람 세력과 근본주의 (다수 수니파vs소수 시아파)</li> </ul> <p><b>(사례)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탈레반 치하의 인권 및 언론 탄압</li> <li>- 탈레반 보안군의 ISKP 조직 주도의 시아파 무슬림 대상 테러</li> <li>- 탈레반 재집권과 여성권 후퇴 및 난민 발생</li> </ul>	<p><b>(시민·정치적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개처형, 태형, 민간인 사상</li> <li>- 초법적 처형</li> <li>- 시민사회 강제 폐쇄 및 인권 기반 정부기관 조직 해체</li> <li>- 언론매체 감소 및 폐쇄 &amp; 언론인 구금, 구타, 고문</li> <li>- 표현의 자유 관련 SNS에 탈레반 비난하는 사람 체포 및 불법 구금</li> <li>- 집회/시위 공간 해체 및 시위대를 대상으로 자의적 체포, 구금, 고문, 강제실종</li> <li>- 손상된 사법 제도의 독립성 등</li> </ul> <p><b>(경제·사회적 권리의 침해)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성, 소녀의 권리 침해 (생명권, 표현의 자유, 이동권, 교육권, 노동권, 건강권)</li> <li>- 빈곤 및 기아 문제</li> <li>- 성소수자 대상 차별, 공격, 자의적 구금</li> <li>- 강제 이주 및 주거지역 철거</li> <li>- 국내 난민 380만명 (2023년 1월 기준) 등</li> </ul>

## 4. 인도네시아

### (1) 정권에 의한 국가폭력과 인권침해 사례

#### 가) 갈등의 기원

2023년 1월 인도네시아 정부는 1960년대 이후 인도네시아에서 국가권력에 의한 여러 건의 심각한 인권침해 사례가 발생했음을 인정했다. 1) 1965~66년 약 50만 명의 공산주의자와 동조자로 의심되는 사람들을 대량 학살한 사건, 2)

1998년 권위주의 신질서 시대 말기 인도네시아 국가권력이 학생들을 납치하고 살해한 사건 등 많은 사례가 있다. 특히 1989~1998년 계엄령 기간 아체(인도네시아 서북부 Aceh) 지역 군사작전 등 과거 중대한 인권침해의 여러 상황에서 조직적으로 발생한 성폭력 사건, 최근에는 3) 파푸아(Papua) 지역에서 인도네시아 국가 보안군의 폭력 등이 대표적인 국가권력에 의한 인권침해 사례로 분석 평가되고 있다(Amnesty International 2023).<sup>55)</sup> 특히 1998년 학생 운동가 납치와 살해를 포함해 다양한 심각한 인권침해 사건에 연루된 현 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto) 국방부 장관이 정부 내각에 있으며, 2024년 3번째 대선에 도전하고 있어 과연 인도네시아 정부가 국가권력에 의한 인권침해 사건에 대한 정확한 사법적 조사나 혹은 인권 피해자 구제를 통해 더 이상 국가권력에 의한 인권침해를 방지해 갈지 의문이다. 인도네시아 역사상 첫 직선제를 통한 정권 교체를 이룬 조코위 대통령은 2014년 취임 그리고 2번째 임기 동안 인권을 침해해 온 당사자들이 인권 보호 개선 및 강화 차원의 제도화에 대한 강한 항의와 반대로 비록 새로운 형법이 통과되었지만, 법과 제도에 의한 인권 보호는 약화 되었으며 인도네시아 민주주의의 질은 꾸준히 저하되었다는 평가를 받고 있다. 이는 인도네시아 국가 보안 기관의 구성원(경찰과 군)은 지속적으로 불법적인 인권침해 행위에 대해 법적 면제를 누려오고 있기 때문이다(Drik Tomsa 2023).<sup>56)</sup>

## 나) 갈등의 양상

### 1) 1965~66년 인도네시아 학살 사건

인도네시아 학살(Indonesian Massacres) 사건은 1965년-66년 사이에 공산주의자, 화교 및 좌익으로 간주 된 자들에 대해 벌어진 대규모의 국가권력에 의한 인권침해 행위로, 배후에는 미국의 사주와 조종과 목인이 있었으며, 인도네시아 정부 및 군부가 자행한 사건이다. ‘9월 30일 운동’의 쿠데타 미수로 인한 반공주의 광풍이 학살의 원인이었으며, 가장 널리 받아들여지는 수치로 500,000명 이상이 이 과정에서 살해당했다(Gellately, Robert; Kiernan, Ben(2003): 290-91). 인도네시아 학살은 소위 권위주의 "신질서"로의 이행 및

55) 우스만 하미드(Usman Hamid) 국제앰네스티 인도네시아 상임이사(Amnesty International Indonesia executive director)는 이러한 국가권력에 대한 인권침해 사례에 더하여 1975-1999까지 동티모르를 점령하고 침공하는 동안 인도네시아 보안군과 민병대가 자행한 동티모르 인권침해 사례, 1984년 탄중 프리옥(Tanjung Priok) 학살 사건, 2000년 아베푸라(Abepura)에서 초법적 처형과 고문, 파니아이(Paniai) 민간인 살해 등도 중요한 국가권력에 의한 대표적인 사례라고 언급했다.

56) 이는 무죄 판결을 받은 은퇴한 인도네시아 군 장교 이삭 사투(Isak Sattu)에 대한 최근 인권침해 재판에서 더욱 분명해졌다. 2014년 파푸아 파니아이(Paniai, Papua)에서 파푸아 선주민 10대 4명에게 총격을 가해 사망한 사건에 연루된 반인도적/반인권적 범죄 혐의로 기소되었지만, 무죄로 석방되었다. 아마도 이삭의 무죄 판결보다 더 염려스러운 점은 그가 실제로 기소된 유일한 군 장교 출신이었고 지휘 계통에서 더 고위직의 인물들은 결코 재판에 회부되지도 않고 있다.

인도네시아 공산당(Partai Komunis Indonesia, PKI)의 몰락의 중심적 사건이었다. 이러한 대격변의 결과 대통령 수카르노가 실각하고 수하르토의 31년(1967년 3월 12일~1998년 5월 21일) 동안 독재체제가 시작되었다(이동운 2003).

#### [부록4] 1965년 9월 30일 운동, 혹은 9.30 쿠데타(G30S/PKI)

이 사건은 PKI가 주도한 것으로 알려져 있으며 군부의 진압으로 결국 실패로 돌아간 뒤, 이들과 연계가 있다고 의심되던 수카르노 대통령이 서서히 실각하고 진압을 주도한 수하르토 장군이 권력의 핵심으로 부상하는 계기가 된 사건이다.

인도네시아 내 공산주의는 네덜란드 식민 지배 시절인 1914년 네덜란드인 Sneevliet가 인도네시아사회민주협회(Indische Sosial Democtische Vereeniging)를 구성하며 시작되었고 1926년 인도네시아 공산당이 탄생하게 된다. 인도네시아 육군은 1956년부터 58년에 걸친 반란 사건으로 인해 영향력이 크게 감소해있었다. 인도네시아 최대의 친미 및 우파 세력이던 육군은 반란 진압에 적극적으로 협조해 세력이 커지기도 했지만, 전반적으로 육군의 힘은 반란으로 인해 위축되었고 적극적 활동이 어려운 상황이었다. 이 반란은 아울러 인도네시아의 주요 정당 몇 개를 반란 가담 혐의로 해산시키면서 정치체제 그 자체를 뒤흔들게 되었는데 이로써 급부상한 것이 PKI, 바로 인도네시아 공산당이다. 독립 후 수카르토 초대 대통령 재임 당시 인도네시아 공산당은 그 당원이 3,500,000명에 달할 정도로 거대 정당이었다. 또한 청년단체, 노동조합, 여성단체, 학자단체 등 다수의 단체에서 공산당에 대한 지지를 표했다. 당시 인도네시아에는 육해공군과 경찰이 구성되어 있었다. 하지만 공산당은 정부에 이를 제외한 제5병력을 만들 것을 제안했다. 이 병력이 만들어지면 공산당 당원들과 지지자들에 주요 직책을 맡겨 정권을 취할 계획을 세웠던 것이다. 하지만 공산당의 속내를 눈치 챈 고위급 군 관계자들은 이에 강하게 반발하고 나섰다. 한편 1965년에 들자 수카르노 전 대통령은 자주 노환에 따른 질병에 시달렸다. 또한 그 즈음해 흉작과 대규모 인플레이션으로 사회불안 역시 가중되었다. 그런 상황에서 1965년 9월 30일, 인도네시아 공산당 PKI는 총궐기를 단행한다. 미 제국주의와 그 앞잡이 군부를 타도하고 공산 인도네시아를 건설하자는 명분 하에 PKI는 최우선적으로 인도네시아 육군의 고위급 장성 암살에 주력, 쿠데타 당일 이미 여섯 명의 장군들이 암살당한다: 육군사령관 아흐맛 야니 (Ahmad Yani) 준장과 다른 육군고위급인사들, 수쁘랍또 (Suprpto) 소장, 하르요노 (MT Haryono)소장, 시스윈도 빠르만 (Siswondo Parman)소장, 뽀자이판 (DI Pandjaitan)준장, 수또요 시스위미하르조 (Sutoyo Siswomiharjo)중장이 바로 그들이다.

공산당원들은 이들을 납치해 동부 자카르타 루방부아야 (Lubang Buaya) 지역으로 데려가 살해한 후 시신은 우물에 던져 버린다. 육군의 지휘체계를 무력화하는 것으로 정권을 장악하려 했던 공산당은 다른 장성들의 암살에는 실패한다. 이에 인도네시아 육군은 다음날부터 본격적으로 군 지휘권을 장악하고 공산당에 대한 대대적인 토벌 작전에 나섰다. 이후 얼마 지나지 않아 상황은 종결되었고, 공산당 게릴라들은 뿔뿔이 도망쳤으며 지휘부는 일제히 중국으로 도망가기도 했다. 이후 살해당한 아흐맛 야니 육군 사령관을 대신 해 수하르토 전 대통령이 육군 사령관에 임명된다. 또한 병환이 심해지자 수카르노 전 대통령은 1966년 3월 11일 수하르토 사령관에 국가 통치 권한을 넘겨주게 되는데 이를 수퍼르스마르(Supersemar/3월 11일의 명령)라 부른다.

그렇게 1966년부터 정부를 손에 쥔 수하르토 전 대통령은 68년에 공식적으로 대통령에 취임하고 반공 친서방으로 노선을 급격히 전환하며 장기독재를 시작하게 된다.

출처: Haninpost, “9월 30일은 인도네시아 공산당 일일 쿠데타 날”

학살 과정에서 공산주의자들은 인도네시아 정계, 공직, 군대에서 추방당했고 PKI 자체도 활동이 금지되었다. 학살은 쿠데타 미수가 일어난 지 몇 주 만인 1965년 10월에 시작되어 그해 말과 이듬해인 1966년 초에 절정을 찍었다. 학살은 수도 자카르타에서 시작되어 자와섬 전체로 퍼져나갔고, 그 뒤 바다를 건너 발리섬에서도 학살이 시작되었다. 수천 명의 자경단과 군인들이 실제 PKI 당원은 물론 당원으로 의심된 자들까지 구분 없이 모두 죽였다. 학살은 인도네시아 전역에서 일어났지만, 가장 끔찍했던 곳은 PKI의 아성이었던 자바 중부 및 동부, 발리, 수마트라 북부였다. 한 번에 또는 여러 번에 걸쳐 투옥당한 사람만 해도 1백만 명이 넘는 것으로 보고되고 있다.<sup>57)</sup> 인도네시아 군부는 당시 약 6개월 사이 50만 명 이상을 집단 학살했으며 60만 명 이상을 감옥에 가둔 것으로 추정된다.

민족주의, 종교, 공산주의를 혼합한 수카르노(Sukarno)의 "나사콤(Nasakom)" 정책은 무너지기 시작했다.<sup>58)</sup> 수카르노 체제를 떠받치는 세 기둥

57) ‘인도네시아 학살’(<https://ko.wikipedia.org/wiki>) 참고.

58) 인도네시아사에서 교도민주주의의 시기라고 불리는 1959-1965년 사이의 시기에는 의회민주주의가 많이 후퇴되는 시기로 평가된다. ‘종교와 공산주의, 그리고 민족주의를 함께 인정하고 경쟁’하는 나사콤(Nasakom)체제가 교도 민주주의 시기의 모습이기 때문이다. 서로 다른 경제적 지향점이 다른 이 세 가지 세력이 경쟁하는 가운데 나사콤 체제 안에서의 경제는 ‘교도 경제’라 불리는 체제였다. 부디요노는 그 체제를 ‘핵심 경제 분야에 대한 확고한 명령과 규정에 따라 국가 경제를 ‘인도하는’역할을 하는 체제라(Boediono, 2016)라 정의한다. Boediono(2016) 그리고 김성석(UPH 경영학부), “교도민주주의 시기의 인도네시아 중앙은행” 자료 참고.

중 하나인 PKI는 다른 두 기동인 군부와 이슬람주의자들에 의해 말살당했다. 국가권력의 핵심인 군부는 무소불위의 국가권력을 남용했고, 1967년 3월 인도네시아 의회는 수카르노를 실각시켰으며 수하르토(Suharto)가 소위 임시 대통령에 있다가 1968년 3월, 수하르토는 정식으로 대통령으로 선출되었다.<sup>59)</sup> 인도네시아 학살은 대부분의 인도네시아 역사 교과서 등에서 생략되고 있으며, 31년을 통치한 수하르토 정권하에서의 국가권력에 의한 억압으로 인해 인도네시아인들은 학살에 대한 역사적 지식과 이해도 부족하다고 인권 전문가들은 평가하고 있다. 많은 민주주의 연구 정치학자들은 인도네시아 학살을 “1930년대 소련의 대숙청, 제2차 세계 대전 때 나치의 홀로코스트(1941-45년까지 아돌프 히틀러가 이끈 국가사회주의 독일 노동자당이 나치 독일과 독일군 점령지 전반에 걸쳐 계획적으로 유대인과 슬라브족, 집시, 동성애자, 장애인, 정치범 등 약 1천1백만 명의 민간인과 전쟁포로를 학살한 사건으로 사망자 중 유대인은 약 6백만 여 명으로, 그 당시 유럽에 거주하던 9백만 명의 유대인 중 약 2/3에 해당), 1950년대 초 마오주의자들의 피바다와 함께 20세기 최악의 대량살인”이라고 비교 분석하기도 한다.<sup>60)</sup>

## 2) 1998년 수하르토 권위주의 정권 말기 폭동 사건

수하르토는 또 1960년대 중반 대학살 이후 대통령에 올라 약 31년간 독재했으며 당시 대규모 학살사건을 공산주의자의 위협에 맞선 국가적 항거라고 교과서에 기술하는 등 집단학살을 부인해왔다. 또 수하르토 정권은 동티모르를 비롯해 서 파푸아와 아체주의 독립운동을 무력으로 탄압했고, 1998년 수하르토 정권 교체를 요구하는 대규모 거리 시위 때도 수십 명의 **학생 시위자들과 시민운동가들을 살해하기도 했다.**

사건이 일어난 1998년 당시 인도네시아 내 화교의 인구비는 5%였지만 주요 대기업의 총수나 정부 관리직에서는 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있었다. 1995년 경제통계에 의하면 1993년 기준 인도네시아 300대 기업 중 68%가 화교 출신 소유였으며, 인도네시아 상장기업 시가 총액의 73%가 화교 소유였다.<sup>61)</sup> 인구 면에서 소수의 화교가 대부분 부를 독점하고 있는 상황에서 인도네

59) 31년 간 독재자로 살아오면서 1998년 아시아에 몰아닥친 금융 위기와 이어진 IMF 체제하에서 그동안 부패 및 경제 실정에 대해 국민들의 독재 정부에 대한 반정부 시위가 있었으며, 결국은 31년 간의 독재 정부는 몰려났다(인도네시아 민주화). 무슬림으로서 강경한 반공주의자로 당시에는 군인으로 이진 정부인 수카르노에 대한 군부 쿠데타를 일으켜 대통령이 되었다. 집권 기간 동안 철권통치를 일삼아 수많은 인권침해가 발생했으며, 이 과정에서 무려 100만~300만에 이르는 정적과 반대파들이 무자비하게 학살당하기도 했다.

60) David A. Blumenthal and Timothy L. H. McCormack (2007), p. 81 참고.

61) 인도네시아에서 화교 출신의 등장과 성장 배경: 다른 열대우림지역과 마찬가지로 인도네시아는 열대성 질병이 많이 창궐하여 인구가 일정 수준 이상 증가하기 힘든 곳이었고, 땅은 남아도는데 땅을 경작할 노동력이 부족한 지역이었다. 이러한 배경하에 중국에서 많은 인구가 이주해 와서 화교가 된 후 부동산을 저렴한 가격에 매입하고, 그 와중에 19세기 콜레라, 황열병, 말라리아 치료법이 보급되면서 인도네시아인 인구

시아인들 사이에서는 화교들에 대한 사회적 반감이 증대했다(빈부 격차 및 사회적 불평등). 이러한 반감은 과거 네덜란드 식민지이던 시절 일부 화교가 네덜란드인들을 대신하여 인도네시아인들을 착취해왔던 역사도 한몫했다.

민족주의, 종교(화교), 공산주의를 혼합한 수카르노(Sukarno)의 ‘나사콤(Nasakom)’ 정책을 물리치고 정권을 장악한 수하르토는 정작 집권 후에는 화교에 대한 동화정책을 강하게 실시하면서도 한편으로 화교 자본을 활용하여 경제 성장을 이룩했다는 평가 받고 있다. 이러한 경제성장 발전은 표면적으로는 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)이 증가해 왔지만 인도네시아 내부적으로 화교를 중심으로 하는 빈부 격차의 심화, 부정부패의 만연으로 인도네시아인들의 불만은 지속적으로 증가해 왔다. 결국 이러한 사회적 불만은 1997년 아시아 외환위기로 폭발하기 시작했다.

1998년 5월 2일 동부 자카르타의 사범대학 학생들이 수하르토의 부정과 부패를 규탄하는 시위를 벌였는데, 경찰은 이 시위를 공포탄을 쏘며 막으려 했지만, 시위 상황이 격화되는 과정에서 2명의 중상자가 발생했다. 5월 11일에는 자카르타 서부의 트리삭티에서 수하르토 규탄 집회가 열렸는데, 원래 트리삭티는 학생들의 시위가 한번도 일어난 적이 없었던 곳이지만 트리삭티 대학 학생들이 처음으로 이 지역에서 규탄집회를 열면서 시위는 점점 확산일로에 접어들게 된다. 특히 이때 정부 진압군의 발포로 학생 6명이 사망하는 일이 발생하는데, 결국 다음날 12일부터는 자카르타 전역이 통제 불가 상태에 빠지기 시작한다.

자카르타에서 시작된 시위는 폭동으로 발전하여 인도네시아 전역으로 확산되며, 인도네시아 전국이 정치·사회적으로 혼란 국면으로 빠져들었다. **여하튼 폭동 결과 1,000명 이상이 사망했고 강간 신고가 최소 168건 발생했으며, 재산 피해는 3조 1천억 루피아(한화 약 2,529억 원)로 추정한다.** 당시 인도네시아 화교는 네덜란드의 영향으로 가톨릭 및 개신교로 대부분 개종했는데 이 때문에 ‘기독교 = 화교’로 인식되어 교회나 성당이 불타는 경우도 많았다. 현재도 이슬람 원리주의 성향이 강한 인도네시아 도서 주들의 경우 기독교인이 학살당하거나 성당이 불타는 등 인권침해 및 종교 탄압이 심한 편이며, 인권침해의 가장 큰 피해자들은 따라서 화교, 기독교인 인도네시아인 순으로 분석되고 있다. 그래서 화교 기독교인들은 기독교인이 많은 싱가포르 등으로 이주해 인도네시아를 떠나기도 했는데 예를 들어 최대 10만 명이 그동안 해외로 이주했는데 이는 인도네시아 인구의 3-5%로 평가된다.

---

가 급증하자 기준에 중국인들이 구입한 부동산 가격이 폭등하면서 부동산 자산과 자본을 획득한 화교 부유층은 점차 인도네시아의 부유층으로 성장해 왔다. 출처: <https://namu.wiki/>(“1998년 5월 인도네시아 인종 폭동”).

### 3) 2018년 파푸아<sup>62)</sup> 지역의 국가권력에 의한 인권침해 사례

2022년 3월 1일 인도네시아 파푸아 선주민에 대한 어린이 살해, 실종, 고문, 강제 이주 등 충격적인 학대가 인도네시아에서 자행되고 있다고 많은 국제 인권 전문가들이 언론과 UN 보고서를 통해 언급했다. 예를 들어 ‘2021년 4월 -11월 사이에 우리는 어린 아동, 강제 실종, 고문 및 비인간적 대우, 보안군에 의한 최소 5,000명의 파푸아 선주민 강제 이주를 포함하여 여러 가지 초법적 살인 사례를 목격했다’고 성명서를 통해 언급하기도 했다.<sup>63)</sup>

[그림19] 인도네시아 지도



출처: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

또한 선주민의 권리를 보호하는 국제기구들의 조사에 의하면 이 지역에 대한 긴급한 인도주의적 접근과 인도네시아 정부에 의한 인권침해에 대한 독립적 기구가 참여해 조사를 수행할 것을 촉구했다. 이들은 다양한 보고서를 통해, 2018년 12월 폭력 사태가 고조된 이후 전체 이재민 수가 6만 명에서 10만 명으로 증가했다고 언급했다. UN 인권 전문가들은 특히 서파푸아에 있는 난민의 대다수는 강력한 보안군 주둔과 분쟁지역에서의 지속적인 무력 충돌로 인해 거주 자유를 심각하게 침해당하고 있다고 언급했으며, 수천 명의 난민이 식량,

62) 인도네시아의 주 가운데 하나로, 서뉴기니와 인근 섬들을 관할한다. 주도는 자야푸라이며 인구는 2,900,000명(2022년 통계)이며 북쪽으로는 태평양, 서쪽으로는 서파푸아주, 남쪽으로는 아라푸라해와 접하며, 동쪽으로는 파푸아뉴기니와 국경을 접한다. 출처: <https://ko.wikipedia.org/wiki>

63) UN Human Rights(2022), Francisco Cali Tzay, Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Morris Tidball-Binz, Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Cecilia Jimenez-Damary, Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons. “Indonesia: UN experts sound alarm on serious Papua abuses, call for urgent aid” 참고.

의료, 교육 시설에 접근할 수 없는 고지대의 혹독한 기후에 노출된 숲으로 피신했다며 추가적으로 구체적인 상황을 설명하기도 했다. 인도주의적 구호 기관은 임시 구호품 전달과는 별도로 IDP에 대한 접근이 제한적이거나 전혀 없다고 밝히면서, ‘난민 파푸아인에 대한 인도주의적 지원이 인도네시아 당국에 의해 방해받고 있다’고 보고했다. 더욱이 적절하고 시의적절한 식량 및 의료 서비스에 대한 접근이 부족한 일부 지역에서는 심각한 영양실조가 보고되었으며, UN 전문가들은 ‘여러 사건에서 교회 봉사자들이 난민들의 피난처를 찾는 마을을 방문하는 것을 보안군에 의해 막았다’며 ‘현재 파푸아 선주민이 있는 모든 지역에 인도주의적 접근이 제한 없이 즉시 제공되어야 한다’고 강조했다. 전문가들은 특히 2018년 말 이후 수많은 사건에 대해 인도네시아 정부에 국가폭력을 멈출 것을 요구하는 서한을 보냈으며, 특히 2021년 4월 26일 서파푸아에서 서파푸아 민족해방군이 고위 군 장교를 살해한 이후 파푸아 고원의 안보 상황은 극적으로 악화되었다고 조사한 바 있다.<sup>64)</sup> 인도네시아 군과 경찰은 2018년 9월 파푸아 주 티미카에서 4명의 선주민 파푸아 주민을 살해한 것으로 의심되는 6명의 군인을 체포했다. 4명 남성의 훼손된 시신은 피가푸 강을 따라 떠다니는 자루에 담긴 티미카의 광산 마을 밖에서 발견되었다. 희생자들은 지역 마을 지도자들로 확인되었다.

## (2) 다수 종족 vs 소수 종족 갈등으로 인한 인권침해 사례

### 가) 갈등의 기원: 자바족 vs 타 소수 종족 간 갈등

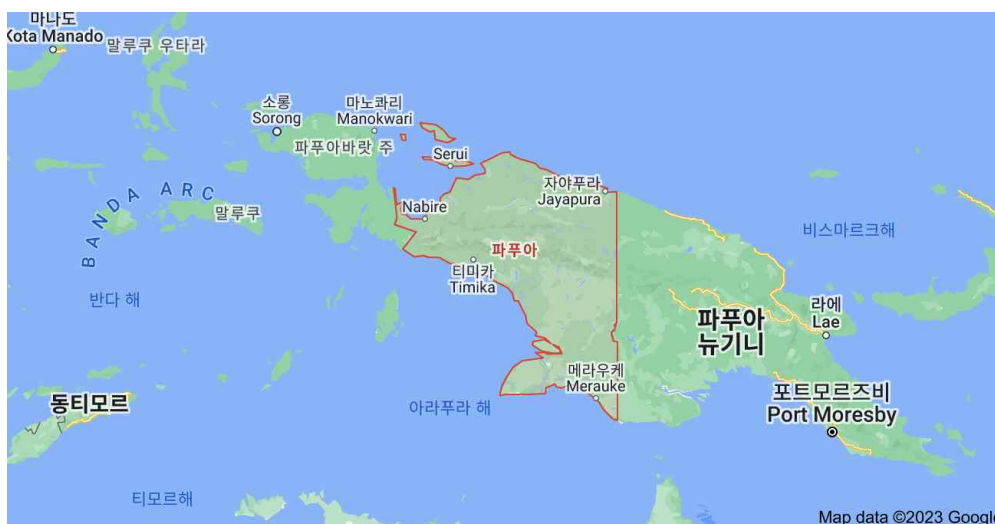
인도네시아는 300여 종족으로 구성된 다종족 국가로 문화적, 지역적, 종교적인 균열 상황에 놓여있다. 인구의 다수를 차지하고 있는 자바족의 정치적 우위는 타종족과의 심각한 대립과 갈등을 초래해 왔다. 과거 권위주의 정권하에서 억제되어 있던 종족 간 정치적, 경제적, 사회적 격차에 따른 갈등은 민주화 이후에도 강력하게 표출되고 있다(안승국 2013). 안승국(2013: 75)에 의하면, 특히 1990년대 이래로 유례없는 종족 분쟁이 발생되고 있다는 예를 들어, 1995-96년 사이 자바를 비롯한 일부 지역에서의 종족 분쟁은 재산과 인명의 손실을 초래했으며 1999년부터는 아체(Aceh), 동티모르(East Timor), 이리안 자야(Irian Jaya)에서 자치와 독립을 요구하는 대중운동이 발생 되어 종족 갈등

64) AL IDN 11/2021 및 서파푸아의 위반 혐의와 관련하여 정부에 보낸 서한: IDN 4/2021 (2021년 4월 9일 회신), IDN 2/2021 (2021년 3월 22일 회신), IDN 4/2020 회신 2020년 9월 15일), IDN 5/2020 (회신 2021년 1월 20일), IDN 2/2020 (회신 2020년 7월 9일), IDN 7/2019 (2019년 9월 12일), IDN 6/2019 (회신 2019년 4월 4일), IDN 2019년 3월 (2019년 3월 8일) 및 IDN 2018년 7월 (2018년 12월 14일). 선주민 강제 이주에 대한 주장은 IDN 1/2020 (2020년 7월 1일 회신), IDN 8/2019 (2019년 11월 21일 및 2020년 2월 14일 회신) 및 IDN 6/2019 (2019년 4월 4일 회신) 참고. 참여 및 조사 전문가: Francisco Cali Tzay, 선주민 권리 특별 보고관, Morris Tidball-Binz, 초법적, 약식 또는 자의적 처형 특별 보고관, Cecilia Jimenez-Damary, 국내 실향민난민 인권 특별 보고관 등 다수 참고.



을 심화시켰다. 건국의 열망이 상징적으로 함축되어 있던 ‘메르데카(독립)’가 내부에서 다시 요구되고 있다.

[그림20] 파푸아주



2022년 2억 7,490만 인구를 가진 인도네시아는 다종족 국가로서 300여 종족과 600여개의 지역 언어가 존재하며 각 종족은 독자적인 관습과 문화를 유지해 왔다. 수마트라 북단에 자리 잡은 아체족은 원리주의 이슬람을 바탕으로 배타성이 강하며 네덜란드와 일본 등 외부의 식민 지배 세력에게 강력하게 저항했던 종족이다. 북부 수마트라 고산지대를 근거지로 하는 바탁족(Batak)족은 인도네시아에서 가장 용감한 종족으로 평가되고 있다.<sup>65)</sup> 또한 수마트라 서남부에서 주로 활동해 왔던 미낭까바우(Minangkabau)족은 빠당음식(Masakan Padang)으로 전국적인 지명도를 갖고 있다(서부 수마트라에서 발원해 방향을 좋아하는 부족이라고 알려진 부족). 말라카 해협 쪽으로 자바해까지 넓게 분포되어있는 말레이(Malay)족들은 뛰어난 환경 적응력을 기반으로 말라카의 해상 무역을 주도해 왔다. 중동부 자바에 널리 분포된 자바(Jawa)족은 인도네시아 최대 종족으로 전체인구의 40%를 차지하고 있으며 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 우월적 지위와 압도적인 영향력을 갖고 있다.<sup>66)</sup> 서부 자바에서 수마트라 남단에 이르는 지역에 분포되어있는 순다(Sunda)족은 인도네시아 제2의 종족으로 전체인구의 15%를 차지하고 있다. 많은 순다인들이 서부 자바 주, 반텐 주, DKI 자카르타에 거주하고 있다. 순다 지역은 일반적으로 과순단

65) 북수마트라에서 기원한 이 부족은 자카르타, 바탐, 리아우, 서자바에 이르기까지 인도네시아의 여러 지방으로 퍼져 있다.  
66) 이들은 자바 섬, 수마트라 섬, 칼리만탄 섬에 퍼져 있으며, 수리남, 말레이시아 등 외국으로 이주하기도 했다.

(Pasundan) 지역으로 알려져 있다. 서부 자바의 마두라(Madura)족은 전체인구의 5%를 차지하는 종족이다(마두라 섬과 그 주변 지역에서 태어나 생활하는 부족). 네 번째로 큰 부족은 술라웨시 출신 부족으로 약 700만 명이 있으며, 인도네시아 전체인구의 3%에 해당한다. 이와 같은 종족적 다양성을 고려하면 인도네시아는 다른 국가들에 비해 종족 갈등이 더 많이 발생할 구조와 조건을 갖고 있다고 할 수 있다. 특히, 동서 지역 간 종족, 종교, 문화의 상이성과 정치적, 경제적 이해관계는 종족 간 갈등을 더욱 심화시켜왔다. 동부지역에서는 기독교의 영향력이 상대적으로 강하고, 자바나 수마트라를 중심으로 하는 서부 지역에서는 이슬람교가 압도적으로 우세하여 두 종교 간의 첨예한 갈등이 발생해 온 것이다. 인도네시아 지역을 대표하는 자바와 수마트라 지역에서 종족 간 갈등은 대표적이다. 수마트라에는 아체족, 바딕족, 미낭까바우족, 말레이족 등 네 종족이 경쟁하고 있고, 자바에는 자바족, 순다족, 마두라족 등 세 종족이 경쟁을 주도하고 있다. 이들 종족은 오랜 기간을 거쳐 인도네시아 주요 두 지역 도서의 대표종족으로 자리 잡게 되었다(안승국 2023: 81).

#### [부록5] 인도네시아 정부의 인권침해

##### i) 인도네시아 정부의 경제-사회-문화적 권리 보호

인도네시아 정부는 상업적 농업에 할당된 토지 또는 그 근처에 사는 공동체의 권리를 보호하지 못하고 있다. 휴먼라이츠워치는 기업과 농촌 지역 사회 간의 오랜 갈등으로 인해 피해받은 지역사회에 일어난 격변과 인도네시아 정부가 이러한 지역사회 권리를 보호하고 생계를 유지하기 위한 토지에 대한 접근을 보장하지 못하고 있다고 비판한다.

##### ii) 인도네시아 정부의 시민적-정치적 권리 및 범치 보호

인도네시아 정부는 종교적, 민족적, 사회적, 성별, 성적 지향을 근거로 특히 불우한 집단의 기본적인 시민적, 정치적 권리를 자주 침해해 오고 있는 국가라고 많은 인권 전문가가 평가한다. 인도네시아 군대와 경찰은 전국적으로, 특히 외교관, 외교 감시자, 국제 언론이 대부분 배제된 파푸아와 웨스트파푸아 주에서 인권을 침해해 오고 있다. 이슬람 단체들은 종교 소수자, 여성과 소녀, 성소수자에 대해 수많은 학대를 저질렀지만, 정부는 이러한 인권침해에 미온적 태도로 일관해 오고 있다. 정권 임기가 2024년까지인 ‘조코위 위도도(Jokowi Widodo)’ 정부는 시민들의 인권을 보호하기 위한 노력이 부진하다는 평가를 받고 있다.

특히, 성소수자들을 표적으로 삼아왔는데 예를들어, 2021년 1월 마카 사르 경찰은 트랜스젠더 여성 7명 이상의 모임을 취소하도록 강요했고, 서칼리만탄 삼바스 경찰은 트랜스젠더 패션 위크 모임을 해산했으며, 삼바스 경찰서장 압둘 무탈리브(Abdul Muthalib)는 인도네시아 올라마 위원회로부터 패션쇼를 폐막해 달라는 요청을 받았다고 해산 이유를 밝혔다. 관광객으로 발리를 여행한 페루 출신의 트랜스젠더 남성 로드리고 벤토실라 벤토실라(Rodrigo Ventocilla Ventosilla)는 2021년 11월 인도네시아 경찰에 의해 구금되어 학대와 차별을 받고 사망했다. 인도네시아는 또한 2008년 포르노그라피 방지법을 포함하여 LGBT를 표적으로 삼고 기소하기 위해 다른 법률들을 적용하고 있다. 2021년 9월에 자카르타 군사 재판소는 동성애 행위를 이유로 2명의 상사와 1명의 선원을 기소했으며 이들 중 1명이 다른 2명의 남성 민간인과 성관계를 가졌다는 이유로 6개월의 징역형을 선고받았다.

인도네시아는 현재 형법을 개정하고 있으며, 현재 의회의 초안은 인도네시아의 ‘모든 살아있는 법’을 인정하는 데 초점을 맞추고 있다. 이는 여성, 종교 및 성소수자(LGBT)를 차별하는 수백 개의 조례와 규정을 포함하는 지역 차원의 관습 형법과 샤리아(이슬람법) 규정을 포함하는 것으로 해석된다. 물론 개정을 위한 구체적인 공식 목록은 마련되어 있지 않아 여전히 차별적인 현지 규정에 따라 불법으로 기소될 수 있다.

### iii) 인도네시아 정부의 여성의 권리 보호

인도네시아 대부분의 지방과 수십 개의 도시 및 농촌 지역은 여성과 소녀들에게 차별적이고 학대적인 복장 규정을 부과하고 있다. 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)는 소녀와 여성에게 질밥을 착용하도록 하는 만연한 괴롭힘과 그것이 소녀와 여성, 그리고 그 가족에게 초래하는 깊은 심리적 고통을 인권침해 사례로 비판하고 있다.

이를 따르지 않는 여학생들은 공립학교를 포함한 학교에서 쫓겨나가거나 자퇴를 강요당했고, 교사와 대학 강사를 포함한 여성 공무원은 직장을 잃거나 사직했다. 많은 기독교, 힌두교, 불교 및 기타 비이슬람 학생과 교사들도 질밥을 착용하도록 강요받고 있다. 휴먼라이츠워치는 인도네시아에서 최소 64개의 질밥 의무 규제에 의한 이러한 부정적인 영향이 있다고 비판하고 있다. 물론 여성권이 향상된 사례도 있다. 예를 들어 인도네시아 군대는 여성 모집 과정의 일환으로 소위 ‘처녀성 테스트’를 모두 폐지했다.

## vi) 기후변화

인도네시아는 2011년부터 시행되어 지속적으로 갱신된 새로운 농장 허가에 대한 모라토리엄을 허용했다. 정부는 여전히 플랜테이션이나 벌목을 위해 원시림과 이탄지를 개간하기 위한 새로운 허가를 부여하는 것을 영구적으로 금지하고 있다. 그러나 휴먼라이츠워치의 조사에 따르면, 관련 정부 기관의 지속적인 감시와 감독이 제대로 이루어지지 않고, 기존 규정이 너무 많아 모호함이 생기며, 민간 단체는 이러한 격차를 이용하여 법을 우회하거나 준수하지 않는 것으로 나타났다.

최소한의 지속적인 모니터링과 감독으로 인해 이러한 농장 중 일부는 운영 환경을 악화시키고 경우에 따라 세계에서 가장 중요한 탄소 흡수원 중 하나인 이탄 습지에 거의 돌이킬 수 없는 피해를 입고 있다. 특히 인도네시아 정부는 기후변화로 인한 홍수와 해수면 온도 상승으로 수도를 자카르타에서 칼리만탄의 외딴 지역으로 옮기기 위한 메가 프로젝트를 진행하고 있지만 여전히 소강 상태이다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 소수 ‘아찌’족의 분리주의 운동

인도네시아에서 종족에 의한 가장 오랜 분리주의 운동의 역사를 가진 지역은 바로 수마트라 북단의 아찌이다. 동남아시아 이슬람의 메카로 널리 알려진 아찌는 세계 최대의 이슬람 국가 인도네시아에서도 가장 먼저 이슬람을 받아들인 곳으로 정교일치와 신법(이슬람법) 통치 국가에 대한 열망이 특히 강하게 나타난다. 아찌족은 수마트라의 4대 종족 중 하나이며 아찌는 인도네시아 영토의 3%에 해당하는 5만 5,392km<sup>2</sup>의 면적에 530만(2020년 기준) 인구를 갖고 있다. 아찌인들은 대부분 이슬람교를 믿으며 수니파에 속해 있다. 하지만 아찌 일대는 이슬람 근본주의 성향이 매우 강하다 보니 인도네시아 중앙정부와 아찌 사이에서 많은 분쟁과 갈등이 존재해 왔다.

아찌족의 경우 오래전부터 독자적인 왕국이 수립되어 있던 지역으로 네덜란드의 식민 지배에 대항하여 지속적인 저항운동을 전개했다. 1949년 인도네시아의 독립 이후 중앙정부가 아찌 주민의 동의 없이 아찌의 인도네시아 편입을 선언했으며<sup>67)</sup> 아찌는 이에 반발하여 이슬람법(Sharia)이 적용되는 ‘아찌자치국

67) 1949년 미국의 중재로 이루어진 네덜란드와 인도네시아간 원탁회의에서 네덜란드동인도회사가 관리했던 모든 영토는 인도네시아 공화국 정부에 귀속된다고 결정되어 아찌는 인도네시아에 복속되었다.

(Negara Bagian Aceh)을 공포하고 저항운동을 전개했다. 1950년대 초 티로(Hasan M. Tiro)을 중심으로 중앙정부로부터 자치권을 획득하기 위한 투쟁을 전개했다. 인도네시아 정부는 군대를 파견해 아체의 항거를 무력으로 진압하자 아체족들은 정부의 진압을 네덜란드와 같은 외세의 침략으로 인식했다. 아체의 독립운동은 다룰 이슬람(Darul Islam)을 중심으로 이슬람국가 건설 추구로 확대되었다. 1959년 인도네시아 정부는 결국 아체를 특별자치지역으로 격상시켜 종교, 교육, 문화 분야 등 비정치적, 비경제적 분야에 한해 자치권을 인정하기도 했다. 그러나 1974년부터 정부의 천연가스 개발이 시작되면서 경제적 분배 과정에서 차별이 발생하자 아체족은 무장 독립단체인 자유아체운동(Gerakan Aceh Merdeka)을 중심으로 분리·독립 운동과 무력투쟁을 전개했다. 아체의 저항에 정부는 군대를 동원하여 강력하게 진압했다. 1980년 5월 수하르 또는 아체 전 지역을 군사작전 지역으로 선포하고 자유아체운동에 대한 진압 작전을 단행했다. 민주화 이후에는 와히드 정부와 메가와티 정부가 타협과 대화를 강조하면서 아체에 특별자치권을 부여하는 유화정책을 추진했다. 메가와티 정부는 2001년 8월 아체주의 명칭을 이슬람식으로 낭그루 아체다루살람(Nanggroe Aceh Darussalam)으로 변경하고 원유와 천연가스 수입의 75퍼센트를 아체 주 정부에 넘겨주었다. 그러나 정부군과 자유아체운동 간의 대규모 교전이 다시 발생하여 3년 동안 분쟁이 지속되었다. 2002년에만 아체 지역의 테러로 1,200명이 사망하자 미국은 인도네시아 정부와 자유아체운동 간의 입장을 조정하여 2002년 12월9일 평화협정 합의를 이끌어냈다. 주요 합의 내용은 적대관계 청산, 자유아체운동의 무장해제, 정부군 철수, 선거를 통한 새로운 아체 주정부의 구성, 아체 지역에 UN 감독관 파견 등이었다. 아체와 중앙정부 사이의 가장 주요한 입장의 차이는 자치의 범위였다. 아체는 완전 분리·독립을 요구했지만, 중앙정부는 제한적 자치만을 허용하겠다는 기존의 정책을 고수했다. 이러한 상황에서 평화협정은 4개월 만에 파국에 이르렀으며 다시 유혈 분쟁이 재개되었다. 이와 관련해 인도네시아 정부는 자유아체운동이 평화협정을 위반하여 무장투쟁을 전개했다고 비난했으며, 자유아체운동 역시 정부가 군사작전을 통해 독립운동을 무산시키려 했다고 주장했다. 사실 자유아체운동은 강경한 행동을 통해 중앙정부의 진압을 유도했으며 동티모르와 같이 국제여론을 활용해 독립을 추구하고자 했다. 2003년 5월 17일 일본 도쿄에서 평화 협상이 재개됐지만 이틀 만에 결렬되어 결국 평화협정은 파기되었다.

인도네시아 동쪽 끝에 있는 이리안자야는 종족의 대부분이 멜라네시아인이며 대부분이 기독교를 신봉하고 있다. 이 지역은 1969년 인도네시아에 공식적으로 합병되었으며 합병 전부터 ‘자유과푸아운동’을 전개해왔다. 이리안자야는 서뉴기니아(West New Guinea)라는 명칭으로 네덜란드의 식민 통치를 받고 있

다가 1961년 12월 1일에 독립을 선포한 바 있다. 그러나 인도네시아의 수카르노 정부는 독립선포를 인정하지 않고 1962년 초부터 군대를 투입하기 시작했다. 그 이후 협상 과정에서 미국은 서뉴기니아에 대한 네덜란드의 영향력을 완전히 제거하도록 압력을 행사하여 1963년 5월, 5년 이내 주민들에게 투표를 통한 자유로운 선택권을 보장한다는 조건으로 인도네시아에 이양했다. 그러나 인도네시아 정부는 서뉴기니아를 인도네시아의 26번째 주로 편입하여 이리안자야라는 명칭을 부여했다. 인도네시아와 서뉴기니아의 합병은 1969년 UN에 의해 인정되었다. 그러나 중앙정부의 차별과 편향된 정책은 이리안자야의 반발을 불러일으켜 1965년 자유파푸아운동을 결성시켰다. 2000년 초 인도네시아 정부는 이리안자야의 공식명칭을 파푸아(Papua)로 바꾸고 자유파푸아기구(Free Papua Organization) 대표들과 협의를 모색했지만 분리·독립에 대해서는 인정할 수 없다는 원칙적인 입장을 고수했다. 인도네시아 정부나 이슬람의 입장에서는 동티모르에 이어서 또다시 파푸아의 독립으로 국토가 축소되는 것을 허용하려고 하지 않는 것이다. 인도네시아 정부는 파푸아 지역의 독립 요구를 무마하기 위해 2001년부터 이 지역에 자치권을 부여했다. 그러나 파푸아 지역의 의사와는 무관하게 이 지역을 3개 지방으로 분할하는 행정구역개편을 단행했다. 또한 지난 40년 동안 인도네시아 정부와 이슬람 단체의 지원을 기반으로 자바 주민들의 이주가 진행되면서 파푸아 지역의 종교적 인종적 분포가 점진적으로 변화되었다. 이러한 이주 정책은 분리독립과 기독교의 우세를 약화시키기 위해 체계적으로 추진되었다. 그 결과 분할된 3개 지역 중 2개 지역은 기독교 인보다도 이슬람교도들이 다수를 차지하게 되었다.

#### [부록6] 종족 분리 운동 사례: 동티모르

1970년대부터 분리·독립운동을 펼쳤던 동티모르는 1999년부터 주권 국가의 지위로 국제사회에 참여했다. 동티모르는 1975년 11월 식민지 종주국이었던 포르투갈이 철수한 후 독립을 선포했으나 인도네시아 정부는 동티모르에 군대를 주둔시켰다.

그러나 동티모르의 저항으로 정부의 합병 정책은 실패했다. 수하르토의 퇴진 이후 동티모르의 독립투쟁이 더욱 확산되자, 하비비 정부는 자치를 허용하는 정책을 추진하게 되었다. 마침내 1999년 5월 5일 하비비 정부는 UN의 방안에 동의하여 독립을 결정하는 주민 투표를 했다. 투표 결과가 발표되자 독립에 반대해온 자치파 민병대는 이에 불복하고 무차별적인 학살을 자행했다. 자치파 민병대의 대부분은 정부로부터 특혜를 받아 동티모르의 경제력을 장악한 소수 티모르인과 자바나 수마트라출신의 이주민들이었다.

또 인도네시아령인 서티모르 국경에 살면서 경제적 혜택을 받아온 일부 종족들도 민병대에 포함되어 있었다. 분리·독립을 반대하는 자치과 민병대의 동티모르 주민 학살이 심각한 수준에 이르자 UN은 9월 13일 7,500명 규모의 다국적 평화유지군을 파견했다. 또한 UN은 10월 25일 동티모르 독립을 위한 유엔동티모르 과도행정기구(United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET)를 설립했다. 이에 따라 UNTAET는 동티모르가 완전 독립 할 때까지 정부수립을 위한 입법, 행정, 사법권을 행사했다. 동티모르에서는 총선거와 정부 구성, 나아가서 대통령 선거와 같은 정치일정이 진행됐다. 마침내 동티모르는 2002년 5월 20일 독립국이 되었다. 이처럼 동티모르 분리·독립운동이 국제사회의 이목을 집중시키며 독립이라는 성과를 이루어내자 인도네시아 군도의 여러 지역에서 자치권을 확보하려는 움직임이 일어났다. 실제로 수하르토 정권 말기의 강력한 탄압정치에도 불구하고 자치권을 확보하려는 지역들이 증가했다. 이들 지역은 대체로 인도네시아가 독립한 1945년부터 1957년까지 독자적인 정부를 가졌거나 분리·독립을 시도했던 곳이었다.(안승국 2013).

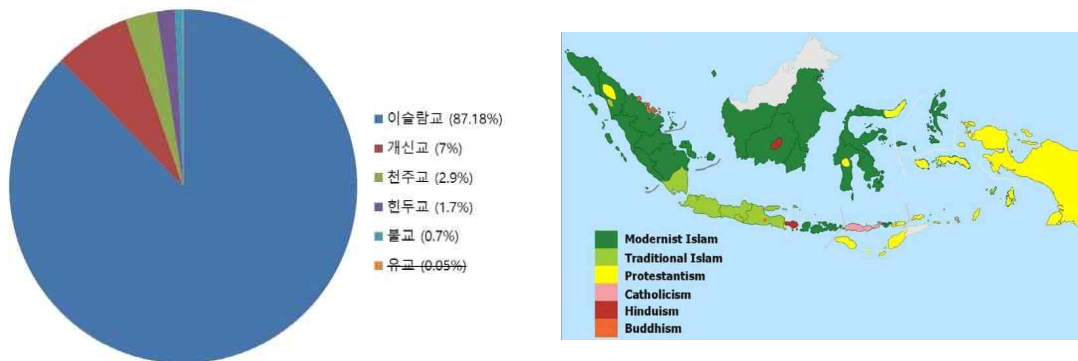
### (3) 다수 종교 vs 소수 종교 갈등으로 인한 인권침해 사례

#### 가) 갈등의 기원: 토착 무슬림 vs 권역별로 분포된 소수 종교 - 이슬람의 신성 모독법과 소수 종교에 대한 차별

다종족 국가인 인도네시아는 중국계, 인도계, 아랍계, 유럽계 및 선주민 종족들이 함께 살아가고 있다. 주민의 대부분은 말레이족이지만 이들도 섬에 따라 여러 종족으로 나뉘며, 동부에는 파푸아족도 포함되어 있다. 또한 말레이족이 훨씬 많이 거주하고 있는 지역에도 수마트라의 쿠부(Kubu)족과 셀레베스(Celebes)의 토라자(Toradja)족처럼 선주민으로 추정되는 네그리토(Negrito)족과의 혼혈이 분포한다. 셀레베스의 미나하사(Minasseh)족, 보르네오의 다야크(Dayak)족 등은 폴리네시아인과 유사하며 혼혈 정도가 상대적으로 낮다. 이외에 중국계·인도계·아라비아계·유럽계 및 그들의 혼혈종족이 여러 지역에 분포하여 종족구성이 다양화되어 있다. 주민의 약 87%는 13세기 이후 진출한 이슬람교도이며 기독교도는 전 인구의 약 9%, 힌두교도 약 2%, 불교도 1%이고 나머지는 기타 종교이다(안승국 2013: 83). 안승국의 연구에 따르면, 인도네시아에 이슬람교를 전파시킨 것은 무슬림상인들이었다. 13세기에 구자랏과 페르시아로부터의 상인들이 인도네시아를 방문하기 시작하였고, 인도, 페르시아와 인도네시아 간 교역이 시작됐다. 이러한 교역을 통해 자바 북부부터 이슬람교

가 전파됐다. 힌두교 왕들은 이슬람으로 개종되어 그레식(Gresik)의 왕국까지 확대됐다. 이어 수마트라의 팔렘방(Palembang), 미낭까바우(Minangkabau), 빠르락(Perlak)지역까지 개종됐다.

[그림21] 인도네시아 종교 분포 및 점유 비율



출처: <http://indosarang.com/indonesia/information/5>

인도네시아의 종교는 인종이나 섬에 따라 분포가 상당히 다르다. 인종적으로 토착 선주민은 무슬림이 가장 많고, 화교들은 불교 신자나 기독교 신자가, 동쪽 섬 흑인들은 기독교 신자가 가장 많다. 지리적으로는 발리를 제외한 동쪽 섬은 기독교, 전체적으로는 이슬람교로 볼 수 있다(발리섬은 힌두교). 초창기 인도네시아 공화국 시절에는 지금처럼 이슬람교가 전국적으로 널리 퍼지지 않았다. 무슬림 인구는 자바섬과 수마트라섬에 밀집되어 있었다. 하지만 수하르토 정권부터 실행된 이주 정책으로, 인구밀도가 높은 자바, 발리, 마두라섬에서 인구밀도가 낮은 섬으로 많은 인구가 이동해가면서 많은 지역이 무슬림 우세지역으로 변하게 되었다. 그래서 위 인도네시아 종교 분포 지도에 이슬람 유세지역이 아닌 섬도, 이슬람 신자 비율은 상당히 높다. 심지어 말루쿠 같은 섬은 1990년대 초기부터 이슬람 숫자가 기독교 신자 숫자를 넘어섰다고 평가되고 있다. 이처럼 인도네시아의 종교는 매우 편중되어 있다. 이슬람교 신자가 압도적으로 많다. 인도네시아 전체 인구의 87%인 2억 2천만 명이 이슬람 신자이며, 이는 단일 국가로는 전 세계에서 가장 많은 무슬림 인구를 보유하고 있는 셈이다. 물론 이러한 종교 편중은 다양한 종교 갈등으로 나타났다.

예를 들어, 1965년 도입된 신성모독 법과 이른바 ‘종교적 화합 규정’은 수니파 이슬람이 우세한 인도네시아에서 소수 종교에 대한 차별로 심각한 인권침해 문제를 일으켜 왔다. 지역사회의 다수 종교가 소수 종교의 활동에 대한 거부권을 부여하는 일명 ‘화합 규정’은 인정된 종교 소수자(기독교인, 힌두교도, 불교도, 유교 및 기타 소규모 종교 및 신념)가 예배당을 짓는 것을 사실상 불가능하게 만든다. 예배 및 기타 종교 활동은 국가의 이슬람 소수민족(아마디아, 시아파)과 여호와의 증인과 같은 소규모 종교 신자, 케자웬, 순다 위위탄과 같은



지역 신앙에 대한 심각한 차별과 때로는 범죄화되어 왔다. 정부는 또한, 소수 종교에 대한 이슬람 무장 단체의 공격을 막거나 그러한 공격자들에게 인권침해와 예배당 파괴에 대한 책임을 묻기 위해 노력은 거의 하지 않았다.

인도네시아 서자바주 시아미스 당국은 2014년 기독교로 개종한 전직 이슬람 성직자 무하마드 카체를 2022년 이슬람에 대한 신성모독 혐의로 기소해 징역 10년을 선고했다. 범죄 혐의는 그의 이전 신앙을 비판하는 유튜브 동영상이었다. 자카르타 법원은 또한 이슬람으로 개종한 기독교인 페르디난드 후타헤안(Ferdinand Hutahaean)이 **온라인상에서 ‘당신의 알라는 약하다’는 트윗 답글을 달았다는 이유로 징역 5개월을 선고한 바 있다. 인권 단체인 휴먼라이츠워치는 이 사건을 비판하며, ‘인도네시아 정부는 신성모독법을 즉각 폐지해야 한다’고 주장하기도 했다.** 특히 인도네시아가 규제와 기소를 통해 종교적 화합을 계속 강요하는 한 그 반대의 결과를 얻게 될 것이라고 경고했다. 인도네시아 헌법은 유일무이한 신과 사회정의, 인류애, 통일성, 민주주의에 대한 국가 신념을 지지하는 5가지 원칙인 ‘판차실라(Pancasila)’라는 교리를 기반으로 한다. 그러나 판차실라에 반대하는 많은 이슬람 극단주의단체로 인해, **인도네시아 교회들은 비이슬람 예배당의 건축을 방해하는 세력들 위협과 인권침해에 직면해 있다** (Haninpost Indonesia).

2021년 9월, 실레곤 시장 헬디 아구스티안 (Helldy Agustian)은 이슬람 단체 시위에 대응하여 마라나타 교회 건설 제안을 금지했다. 인도네시아 서부 자바 반텐 주(州) 실레곤(Cilegon)에서 지방 정부 장인 시장과 부시장은 관할지역에 교회 건축을 반대하는 청원서에 서명했다. 이들은 인도네시아의 최고 이슬람 협의체인 울레마위원회(MUI)의 실레곤 지부의 회원들이 마라나타 교회 건설에 반대하는 시위가 끝나고 요구한 청원서에 서명한 것이다. 이에 대해 인도네시아교회협의회는 이러한 조치가 자유롭게 예배할 수 있는 종교적 자유와 평등을 보장하고 있는 인도네시아 헌법을 위반했다고 성명을 발표했다. 하지만 인도네시아 종교부 장관 주재로 분쟁 당사자 간의 토론에 초청된 아구스티안 (Agustian) 시장은 교회가 준비한 행정 서면들이 건축 허가 수준에 도달하지 못했다고 간접적인 사유를 들어 이를 회피했다. 이에 대해 꾸마스(Qoumas) 종교부 장관은 교회가 소속된 교단 지도자들에게 실레곤에서 헌법이 보장하는 종교의 자유가 유지될 수 있도록 최선을 다할 것이라고 약속했다. 그러나 인도네시아에서 교회 건축과 같은 허가는 정부의 고위 관리들의 동의 없이는 수십 년이 걸리기도 하고, 현재까지 실레곤에는 이슬람 모스크 이외에 다른 종교의 예배당이 없어 이 문제가 어떻게 처리될지 여전히 미지수로 남아 있다(한국선교연구원 2022).

## 나) 갈등의 양상

### 1) 국제규약 거부와 종교의 자유 침해

인도네시아는 UNHCR에서 ICCPR을 준수하겠다고 서명했음에도 불구하고 여전히 종교의 자유 보장에 대한 국제적 평가는 상당히 뒤쳐진 국가이다. 인도네시아 정부는 2005년 ICCPR을 비준한 후 2012년 UN에 제출한 최초 정기 보고서에서 종교의 자유는 본질적이며 ‘국가는 그 권리를 존중하고 지지하며 보호해야 한다.’고 명시했다. 그러나 인도네시아가 UN에서 자주 사용하는 이런 ‘외교적 전문용어’는 인도네시아 내 소수 종교인에게 상당히 낮은 용어들이다. NGOs와 인도네시아 국가인권위원회가 UN에 제출한 문서에 따르면, 현지 이슬람 수니파와 시아파 사이의 분쟁과 갈등은 많은 사상자를 발생시켜 오고 있다고 보고했다. 이들 시아파 이슬람 세력 중 다수는 여전히 난민이 되어 임시 보호소에 거주하고 있으며, 지역 주민들은 정부 관리의 지원을 받아 안전하게 자신들의 공동체로 복귀하는 대가로 수니파 이슬람교로 개종 정책적 시도가 자주 목격되고 있다고 비판했다. 아마디아(Ahmadiyah) 소수 종교 추종자에 대한 이슬람 시아파의 빈번한 공격도 인도네시아가 소수 종교를 보호하지 못하는 사례 중 하나이다. 인도네시아 국가인권위원회는 UN에 제출한 보고서에서 2007-12년까지 국가 및 비국가 가해자들이 종교 자유를 침해한 사실을 보고했는데, 이 보고서에는 소수 집단이 교회 예배소를 지을 수 없으며, 특히 강제 폐쇄 등이 포함되었다. 인도네시아 국가인권위원회는 이슬람 시아파와 아마디아 추종자, 기독교인을 보호하지 못하고 가해자에게 관대한 형을 선고하는 것에 대해 깊은 우려를 표명한 바 있으며, 또한 1965년 신성모독법은 ICCPR과 일치하지 않으니 즉시 폐지되어야 한다고 권고하기도 했다. 하지만 인도네시아 정부는 이러한 제한이 ICCPR에 여전히 부합하며, 따라서 1945년 헌법에 위배되지 않기 때문에 1965년 신성모독법을 폐지할 필요가 없다고 주장하고 있다. 이렇게 서로의 주장이 첨예한 가운데, 2014-19년 사이에 최소 549건의 종교 자유 침해 사건이 시아파, 아마디아, 기독교, 천주교, 힌두교, 불교 및 토착 신앙에 이르기까지 약 1,000명의 소수종교 신자들에게 영향을 미쳤다. 이러한 위반에는 예배 장소의 파괴 및 강제 폐쇄, 신성모독법에 따른 신자의 범죄화, 예배 금지, 신체적 공격을 포함한 소수 종교적 위협이 포함되었다(Haeril Halim, 2023)

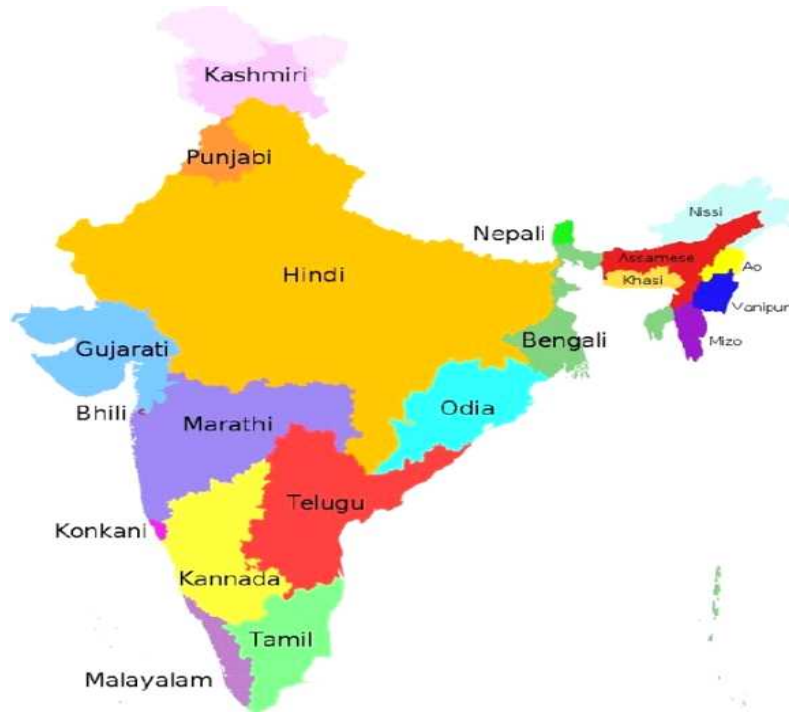
#### (4) 소결

구분	인권침해 현황
<b>1. 정권에 의한 국가폭력</b>	
<b>(배경 및 사례)</b> - 1965-66년 학살 사건 - 1998년 수하르토 권위주의 정권 말기 폭동 사건 - 2018년 파푸아 지역의 폭력 사태	<b>(시민·정치적 권리의 침해)</b> - 500,000명 이상 살해 - 대규모 학살 및 감금 - 학생 시위자와 시민운동가 살해 등 - 파푸아 원주민선주민 대상 어린이 살해, 실종, 고문, 강제 이주 발생 등 <b>(국내 난민 발생)</b> - 2018년 이후 파푸아 원주민선주민의 난민 수 증가 - 난민들은 식량, 의료, 교육 시설 접근이 어려움 등
<b>2. 종족 간 갈등</b>	
<b>(배경)</b> - 다수 자바족 vs 다양한 소수 종족 간의 대립과 갈등 <b>(사례)</b> - 소수종족 아찌의 분리주의 운동	<b>(경제·사회적 권리의 침해)</b> - 종족 분쟁으로 인한 재산 및 인명 손실
<b>3. 종교 간 갈등</b>	
<b>(배경)</b> - 토착 무슬림 vs 권역별로 분포된 소수 종교 - 수니파 이슬람의 신성모독법 도입(1965) <b>(사례)</b> - ‘화합규정’으로 소수 종교에 대한 차별 정당화 - 시민적/정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 준수 거부	<b>(시민·정치적 권리의 침해)</b> - 2014-19년 사이 최소 549건의 종교 자유 침해 - 수니파vs시아파 분쟁으로 많은 사상자 발생 <b>(경제·사회적 권리의 침해)</b> - 소수 종교인들의 예배당 건축 방해 위협과 인권 침해 발생

#### 5. 인도

인도는 다민족/다종족/다언어 국가이다. 22개의 공식 언어가 사용되며, 힌디어는 인구의 44%가 사용하는 가장 많이 사용되는 언어이다. 이외에도 벵갈어 8.22%, 텔루구어 7.8%, 마라티어 7.38%, 따밀어 6.26%, 우르두어 5.13%이다. 인도인이 중학교를 졸업하면 힌디어, 영어, 그리고 각자 지방어를 할 줄 안다고 한다.

[그림22] 인도의 언어 지도

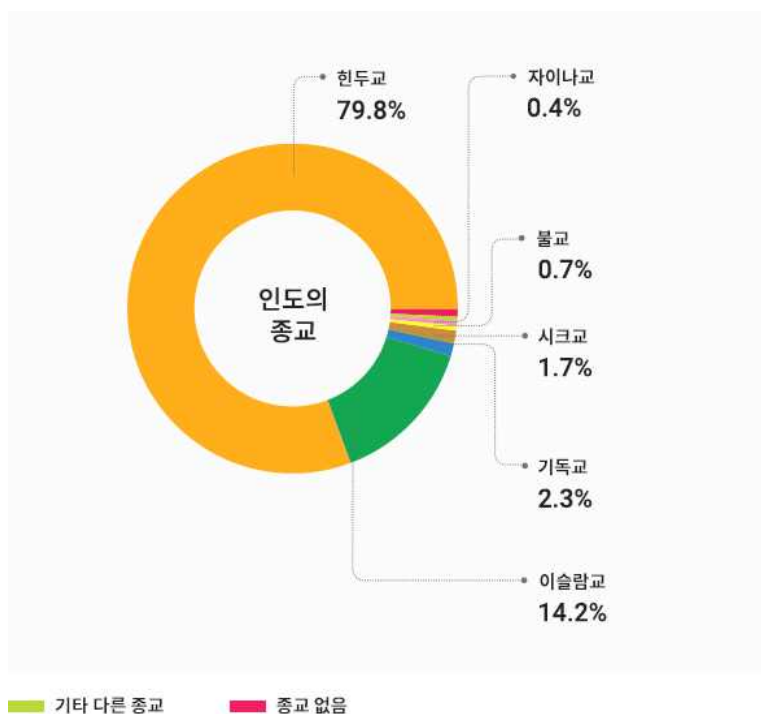


출처: 인도 역사: 인도, 두 나라로 분리 독립하다, <https://ko.wikipedia.org/wiki>

인도는 또한 전국적으로 도시-농촌 간 급격한 도농 격차가 있다. 인도에는 매우 다양한 카스트와 부족공동체로 구성된 거의 2,000개 이상의 인종이 함께 살고 있다.<sup>68)</sup> 인구의 80%는 힌두교이고 15%는 무슬림이지만, 지난 10년 이래로 힌두교의 수는 감소하고 무슬림의 수는 증가해 오고 있다. 인도는 비무슬림 다수 국가 중 가장 많은 무슬림 인구를 보유하고 있다. 그 다음으로 큰 종교 집단은 인구의 2.3%를 차지하는 기독교이다. 이외에도 시크교, 불교 등과 같은 다양한 소수 종교가 있다.

68) 다민족/다인종 국가로 이루어진 인도인을 피부색으로 구분해 정체성을 정의하는 힘들다. 굳이 지역적 수준에서 분류하자면, 인도의 북서부는 페르시아에 가까운 ‘인도유럽어족(인도-아리아계 백인종)’이 거주하며, 인도의 남부는 토착 선주민인 오스트랄로이드와 혼혈된 검은 피부색의 ‘드라비다인’들이 거주하고 있다. 한국의 언론이나 방송에서 소개되는 인도인들은 검은 피부색의 드라비다인이다. 실제로 드라비다인들이 인도 인구의 상당수를 차지하고 있기 때문이다. 하지만 인도인이라고 해서 무조건 피부색이 검은 것이라고 생각하는 것은 편견이다. 애초에 인도에는 수많은 소수 민족들이 살고 있으며 그 중에는 앞서 언급했듯 동북부를 중심으로 한국인보다 많은 몽골로이드계에 속하는 민족들도 있다. 즉, 인도는 아리아인, 드라비다인, 몽골로이드계를 비롯한 수많은 민족들이 살고 있으며 같은 드라비다인들 사이에서도 ‘상위 카스트’와 통혼하거나 혼혈화되어 하얀 피부를 지닌 사람들이 있으며, 반대로 아리아인 중에서도 갈색 피부를 지닌 아리아인도 있다. 이렇듯 혼혈 문제까지 다룬다면 인도인의 인종과 피부색을 논하는 것은 사실상 불가능에 가깝다(출처: ‘인도인’, in <https://namu.wiki/w/>).

[그림23] 인도의 종교 분포



출처: 국립박물관 [https://nfm.go.kr/kids/culturebox/culturebox/india/india\\_03.do](https://nfm.go.kr/kids/culturebox/culturebox/india/india_03.do)

동시에 인도는 세계에서 가장 많은 인구수를 보유한 국가이다. UN과 대한민국 국가통계포털(Korean Statistical Information Service) OPEN API에 따르면 2023년 올해 인도의 인구는 14억 2천 862만 명으로 통계 작성 이래 줄곧 세계 최고의 인구 대국 중국(14억 2천 567명)을 2위로 밀어냈다. 세계 인구의 5분의 1이 거주하고 있다는 것이다. 인도는 언어를 기준으로 전국을 주 단위로 나누었다. 하지만 각 지역의 모든 언어를 고려할 수는 없었다. 그렇게 하기에는 너무 다양한 언어가 존재했고, 가능한 일이라 해도 국민통합에 걸림돌이 될 것이라 생각했다. 이에 영국으로부터 독립 1950년대에 들어 자신들의 언어가 무시당한다고 생각하는 지역 주민들이 곳곳에서 불만을 표시했다. 남부, 특히 텔루구어를 쓰는 안드라 지역의 거센 반발에 중앙정부가 물러섰다. 그 결과 안드라프라데시 주가 새롭게 만들어졌다. 얼마 후에는 칸나다어를 쓰는 카르나타카 주와 말라얄람어를 쓰는 케랄라주 그리고 타밀어를 쓰는 타밀나두 주가 차례로 만들어졌다.<sup>69)</sup>

69) “인도 역사: 인도, 두 나라로 분리 독립하다” in, <https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=imjwimjw&logNo=222809156059&parentCategoryNo=&categoryNo=&viewDate=&isShowPopularPosts=false&from=postView>

[그림24] 인도의 지역별 언어 구분



출처: 인도 역사: 인도, 두 나라로 분리 독립하다

1960년대는 서부의 마라티어를 쓰는 마하라슈트라주와 구자라트어를 쓰는 구자라트 주로, 북부 편자브 지역은 힌디어의 하리아나주와 편자브어의 편자브 주로 나누어졌다. 이 과정에서 언어를 중심으로 한 민족성이 강화되었으나, 한편으로 하나의 인도인이라는 소속감은 점차 약화되었다.

### (1) 정권에 의한 국가폭력과 인권침해 사례

#### 가) 블루스타 작전(Operation Blue Star)과 인권침해: ‘집단주의’, ‘혈통주의’에 근거한 회의당 집권

미국 국무부가 2023년 3월 20일에 발표한 ‘2022 국가별 인권보고서’에는 가장 심각한 인권침해 사례로 ‘종교적 소수자에 가해지는 폭력과 위협’, ‘임의 체포’, ‘생명에 위협을 가하는 수형 시설 상태’ 등을 핵심적으로 적시했다. 하지만 이러한 근래 인권침해의 역사적 배경으로 국가라는 제도에 기반한 폭력에 의한 인권침해 경험은 무시할 수는 없다. 사실 인도는 영국으로부터 독립한 1947년 이래로 아시아의 많은 나라에서 나타났던 군사 쿠데타가 단 한 번도 일어난 적이 없다. 상당히 오랫동안 회의당이 집권하였고 그 정부의 수상에 네루, 그의 딸 인디라 간디, 인디라 간디의 장남 라지브 간디가 집권한 적이 있어 ‘네루 왕조’ 세습이라는 비판이 있지만 이러한 한 정치 가문의 세습 지배도 국

가폭력이 수반된 비민주적 방식이 아닌 선거와 투표를 통해 이루어졌다. 인도는 분명히 국민투표를 통해 정권 교체를 수차례나 한 나라이다. 다시 말해서 인도는 1947년 독립 이후 인도 중심 정치 정당의 하나였던 회의당은 종교, 언어, 종족, 카스트 등 인도를 구성하는 다양하면서 분열적 성격을 가지고 있는 여러 요소를 묶어 국민통합을 기치로 내세우며 세속주의, 사회주의, 민주주의를 3대 틀로 삼아 국가를 운영하였다. 하지만 1967년의 선거부터 점차 일당 우위 체계의 틀이 약화되면서 1977년과 1989년에는 비회의당 정권이 들어섰고, 1996년 이래로는 여러 정당이 각축을 벌이면서 연립정권 시대가 진행되고 있다(이광수 2001). 하지만 이러한 인도식 국가폭력은 주로 ‘집단주의’, ‘혈통주의’에 근거를 두고 발생해 왔다.

집단주의에 의존하는 인도식 국가폭력의 원인으로 영국으로부터 독립 이후 근 40년 넘게 집권당으로 통치해 온 회의당의 정치행태를 들 수 있다. 회의당은 인도의 독립과 건국의 과정에서 마하트마 간디와 함께 가장 혁혁한 공을 세운 네루의 당이다. 네루는 인도 사람들이 가장 존경하고 따르는 정치인 가운데 으뜸으로 그의 회의당은 독립 후 1980년대 이전까지는 실로 일당독재라 할 정도의 위치를 구가하고 있었다. 그러다가 당파 싸움과 부정부패로 인해 당이 분열되면서 그 영향력이 현저히 약화되었고 이에 인도 국민의 절대적인 지지가 흔들리기 시작하였다. 이때 그들이 선택한 카드가 ‘혈통주의’였다. 혈통주의에 근거한 통치 주장은 국가 운영은 아무나 하는 게 아니며, 오직 네루와 인디라 간디의 혈통을 받은 라지브 간디가 반드시 맡아야 하고 그러려면 그 정치 정당에 몰표를 주어야 한다는 것이었다. 하지만 이러한 혈통주의에 근거한 회의당 일당 통치에 대한 균열은 1977년 총선에서부터 무너지기 시작했으며, 인도 역사에서 가장 큰 국가권력에 의한 인권침해 사건, 일명 ‘블루스타 작전(Operation Blue Star)’을 발생시켰다.

1977년 총선에서 시크교 신자들이 많이 살던 펀자브 지방에서는 시크교 정당인 ‘아칼리 달’이 과반을 차지하고 연정을 구성했다. 인도 중앙정부가 통제할 수 없는 시크교도들이 지방정부를 차지하자 경악한 인도 정부는 1982년 7월부터 본격적으로 시크교도들의 자치권 향상 요구 등에 대한 본격적인 반정부 시위를 탄압하기 시작했다. 1984년 6월 1일에 인디라 간디는 평화적 해결을 포기하고는 암리차르 사원에 군대 투입을 지시했고, 이렇게 6월 10일까지 ‘블루스타 작전’이 진행되었다. 진압 첫날에 인도 보안군은 사원에서 무장세력 진압을 명분으로 기관총을 발포하여 어린이를 포함한 민간인 8명이 사망하고 25명이 부상 당했으며, 3일에는 펀자브주에 36시간 통행금지령이 내려지고 외부인의 출입과 모든 전기와 통신, 심지어는 수도 공급까지 차단한 후 군대가 탱크나 중화기로 무장해 암리차르 황금 사원을 포위했다.

시크교 성지에 정부군이 진입하면서 시크교도들의 저항은 더욱 거세졌다. 하지만 이 과정에서 인도군은 지나치게 폭력적으로 진압을 했는데, 실제로 진압군은 헬기에서 총을 발포하기도 했고, 남자들을 손을 뒤로 묶은 채 집단으로 총살하거나 여성들을 강간하기도 했고, 심지어는 사람을 살아있는 채로 불태워 죽이기도 했다. 그리고 임시 구금 센터 역할을 했던 곳에 모인 사람들에게 발포하여 민간인을 최소 70명(30명은 여성과 어린이라고 보고)을 살해하는 일도 있었다. 그리고 진압군들은 ‘모든 체포된 사람들을 존엄과 배려로 대우하라’고 지시한 백서를 찢고는 수감자들을 잔인하게 대우했는데, 한 목격자는 군인들이 수감자들을 마치 그들의 군대가 속한 나라의 시민이 아닌 외국인인 것처럼 대우했다고 증언했을 정도였다. 실제로 진압군들은 수감자들에게 음식은커녕, 물도 주지 않았으며, 물을 마시는 것을 허용할 때면 피가 섞인 물을 마시게 했다는 증언이 있다. 특히 당시 테러리스트로 판단되어 수감된 1,592명의 시크교도 중에는 2살~16살 정도밖에 안 된 39명의 시크교도 어린이도 있었는데, 심지어 이 아이들은 1년 넘게 감옥에서 무자비한 구타를 당하고 식량도 제대로 주지 않아 진흙을 먹으며 버틴 경우까지 있었다고 증언되고 있다.<sup>70)</sup>

이 폭압적인 국가폭력을 통해 수많은 무고한 시크교 순례자들이 목숨을 잃었는데, 인도 정부는 이후 공식적으로 군인 83명이 죽고 시크교도 492명만이 사망했다고 축소 발표했다. 하지만 다른 소식통에 의하면 총격전으로 시크교도 780명과 군대 400명이 죽었다고 추산되었고, 당시 블루스타 작전을 조사한 편자브 경찰의 보고서에는 사원 단지 내에서 800구가 조금 넘는 비무장 민간인들의 시체를 세었다고 증언했으며, 시크교 측에서는 5천~8천 명 이상이 죽었다고 주장하고 있다. 게다가 진압군은 가족들이 시신을 확인하기도 전에 시신들을 쓰레기 수거차에 싣고는 강제로 화장했기 때문에 정확한 사망자 수는 현재까지도 불분명하다. 하지만 블루스타 작전을 통해 시크교도들을 강경 진압한 인디라 간디 총리는 1984년 10월 31일 뉴델리에서 시크교도 경호원에게 암살당한다. 이 암살의 여파는 커서 11월 3일에 열린 간디 장례식에는 50만 명이 참여했고, 인디라 간디의 죽음에 분노한 힌두교도들이 다시 폭동을 일으켜, 수도 뉴델리에서만 시크교도들이 3천 명, 전국적으로는 무려 8천 명의 시크교도들이 보복 학살을 당했다. 모두 명백한 국가폭력이었다. 더 최악인 것은 인도 정부가 폭동을 진압만 하고 학살자들을 처벌하는데 지지부진했다는 것이다. 결국 더욱 분노한 시크교도들도 이후 인도항공 182편 폭파 사건을 비롯한, 다양한 테러로 맞대응했으며 갈등은 더욱 증폭되었다.<sup>71)</sup>

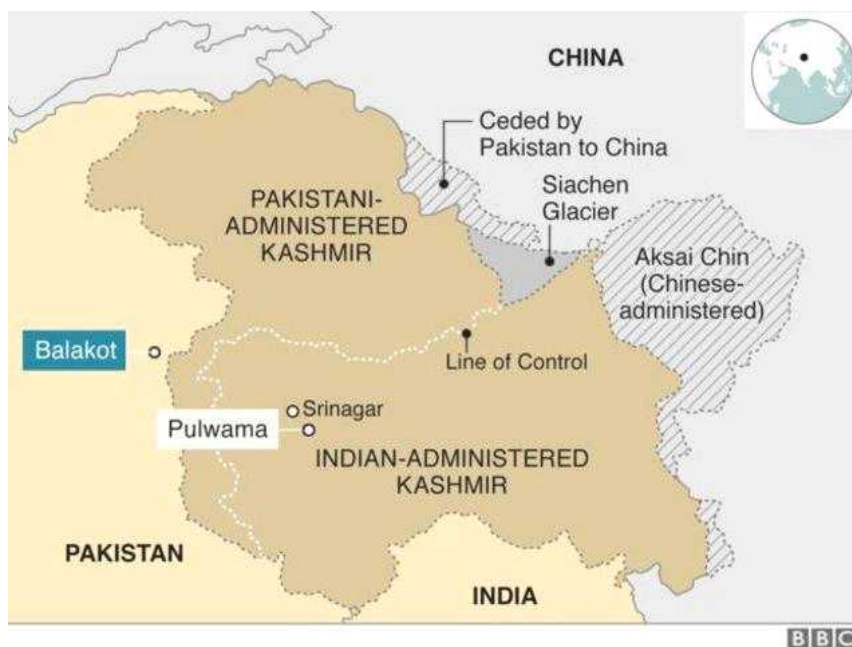
70) ‘인디라 간디’ in <https://namu.wiki/>

71) 이후 시크교도들에 대한 좀 더 구체적인 저항운동과 갈등 양상은 김경학(2005), “‘델리 시크 대학살’ 이후 시크의 저항: 인도 국내외 칼리스탄 운동(Khalistan Movement)을 중심으로”, 민주주의와 인권(제8권 2호) 참고.



## 나) 인도-파키스탄 국경 카슈미르(Kashmir)에서 국가폭력 사례

[그림25] 인도-잠무-카슈미르 분쟁 지역



출처: BBC 뉴스 코리아 2019년 2월 27일자<sup>72)</sup>

인도령 카슈미르는 세계에서 군사력이 가장 많이 배치되어있는 지역 중 하나다. 인도와 파키스탄은 카슈미르가 자기 나라의 땅이라고 주장하며 계속해서 전쟁의 위협을 가하고 있으며, 그 중 카슈미르인이 많은 피해를 입고 있다. 역사적으로 보면, 인도는 1947년에 카슈미르를 해방시키지 못했다. 인도 정부가 약속한 카슈미르의 자치를 실행하지 않았으며 분열만 지속되어 오고 있다. 카슈미르에서는 분리독립(Independent State 수립)론, 자치(Autonomy)론, 세속적인 민주주의 수립(Secular Democratic)론 등으로 분열되어 있다(김승국, 2009). 카슈미르를 점령한 인도군에 의해 1989년 이후 10만 명의 카슈미르인이 사망했으며, 지금도 50만의 인도군이 카슈미르를 점령하고 있다(2009년). 중무장한 인도군과 파키스탄군이 카슈미르의 실효 지배선(Loc; Line of Control)을 따라 첨예하게 대치하고 있는 가운데, (파키스탄의 지원을 받은) 무장 게릴라들이 테러를 감행하고 있다. 인도군-파키스탄군-무장 게릴라의 3자간 분쟁의 희생양은 카슈미르인이다. 이러한 카슈미르 분쟁의 원인으로 많은 분석가는 인도 힌두교와 이슬람 세계 사이의 종교적인 분쟁으로 해석하고 있다(이병희, 1998). 카슈미르 지방을 둘러싼 인도와 파키스탄의 대립은 10세기부터 계속되어 온 힌두교와 이슬람교의 분쟁에 기인한다는 주장이다. 카슈미르 분쟁은 따라서 근본적으로 종교 집단 간의 투쟁으로서 인도를 중심으로 하는

72) “인도-파키스탄: 폭탄 테러에서 군사 갈등까지 확산 중인 갈등” 참고.

힌두교와 범이슬람교 간의 세력 경쟁 양상으로 발전해 있다(박종귀, 2000). 카슈미르에서의 분쟁 요인 중 종교적인 것 말고도 민족(종족)적 요소, 언어적 요소가 내재해 있으며 무엇보다도 정치적인 배경 속에서 분쟁이 발전해 왔다는 주장도 있다. ‘카슈미르의 다민족(다종족)-다종교-다언어 사회구성체’ 내부의 분쟁이며 정치적 배경이 상당히 작용한 것(김승국, 2009: 161)이라는 주장이다. 이러한 주장들과 더불어 최근 2014년 10월에는 군사통제선(LoC) 두고 인도와 파키스탄 군 간에 교전이 발생해 민간인 20명이 사망했을 정도로 분쟁은 지속적이다. 2019년 2월 15일에는 카슈미르에서 폭탄 테러가 발생해 인도 무장 경찰 46명이 사망했다. 이러한 분쟁에 대한 인도의 주장에 따르면, 통제선을 따라 설치되어 있는 테러리스트 훈련소 50군데 이상에 파키스탄의 퇴역 및 현역 장교가 배치되어 있다. 인도는 자국을 겨냥한 공격이 보고될 때마다 파키스탄에 근거지를 둔 테러 집단에 대해 의심의 눈초리를 보냈다. 인도가 언급하는 공격의 사례로는 약 262명의 무고한 시민이 목숨을 잃었던 뭄바이(Mumbai) 테러나 파탄코트(Pathankot) 공군기지 테러사건, 1999년의 카르길(Kargil) 전쟁 및 기타 인도령 잠무카슈미르주의 군 주둔지 및 경찰에 대한 다수의 공격 등이 있다. 파키스탄은 잠무카슈미르주의 토착 주민들이 자유를 위해 분투하고 있고, 이런 상황에서 파키스탄이 하는 일은 카슈미르의 ‘자유 투사(freedom fighter)’에게 도덕적 및 외교적 지원을 제공하는 것에 불과하다고 주장하며 전 세계를 납득시키기 위해 노력하고 있다. 인도는 카슈미르 지역 내 폭력 사태에 파키스탄이 개입되어 있다는 수많은 증거를 제시했으나, 파키스탄은 이를 부인해 왔다. 물론 파키스탄에는 종교적 극단주의 집단이 다수 있다. 이들 집단은 파키스탄은 순수 이슬람 국가로서 종교적 다원성을 용납할 수 없다고 주장하며, 자신들을 이슬람 율법의 수호자라 여긴다. 이들은 신성모독법에 따라 기독교인과 시아파를 축출 대상으로 삼아 오고 있다(Kashinath Pandiat).

동시에 카슈미르 지역 거의 모든 가정과 가족은 실종, 총격, 적법절차에 의하지 않은 비사법적 살인(Extrajudicial Killings), 고문, 방화, 그리고 강간 등과 같은 군사력에 의한 폭력을 경험해 오고 있다. 사실상 1990년부터 카슈미르에서는 국가 간 전쟁 수행이라는 명목으로 군인특별권한법(the Armed Forces Special Powers Act, AFSPA)과 같은 국가보안법들 때문에 반인도적 인권침해 범죄가 발생해 왔으며 범죄로 고발된 군대 인사들에 대한 처벌이 이뤄지지 않고 있다. 그동안 카슈미르 사람들은 공개적으로 말하는 것을 저지당했다. 지역 카슈미르의 텔레비전 채널들은 2010년 이후로 금지되어왔다. 인권 침해에 책임이 있는 인도 정부를 견제할 수 있는 국제사회의 진지한 노력의 부재로 인해, 이 국가폭력과 이에 대해 아무도 책임지지 않는 상황이 계속된 것이다(난민인권센터, 2014).

다수의 국가폭력은 점점 더 공개적으로 자행되고 있으며, 면책되는 사례가 발생해 왔다. 1991년 2월 23일, 파키스탄과 국경을 접한 카슈미르에 주둔한 인도 육군은 쿠난-포시포라(KunanPoshpora) 마을에서 약 100여 명의 현지 여성을 집단 강간했다. 천연자원이 풍부한 차티스가르, 오디샤, 자르칸트에 파견된 중앙예비경찰대는 현지 여성을 강간하는 등 각종 성폭력 사건을 일으켰다. 이 같은 잔혹한 폭력이 국가와 다수자 주의 세력에 의해 일어났음에도 불구하고 이들에게 책임을 묻지 않았다. 세대 최대의 군사력 밀집지대 중 한 곳인 잠무&카슈미르(Jammu & Kashmir) 그리고 북동부 산악지역(Northeast states)에 주둔 중인 인도군은 AFSPA에 따른 면책특권의 뒤에 숨어 있다. 그러나, 잠무 & 카슈미르 주둔 군대의 특수권한에 관한 법률<sup>73)</sup>에 따라 그 누구도 유죄판결을 받지 않았다. 2001년부터 2018년 1월까지, 잠무&카슈미르 주 정부는 AFSPA의 적용을받는 군인 범죄 50건을 기소 의견으로 송치했다. 그러나, 연방정부는 모든 사건을 불기소 처분했다. 비단 인도뿐만이 아니라 대부분의 분쟁 지역에서 여성 또는 남성에게 대한 강간과 성적 학대는 일종의 무기나 보복 전술로 악용되고 있다. 인도 카슈미르와 북동부지역은 세계에서 가장 군사화된 지역에 속한다. 이곳에 파견된 군 병력은 성범죄를 저지르더라도 AFSPA 덕분에 면책특권을 누려왔다.<sup>74)</sup>

## (2) 다수종족 vs 소수종족 갈등으로 인한 인권침해 사례

### 가) 갈등의 기원: 인도 북부 8개 주 소수족 소외 및 차별

인도 북동 8개 주민들이 인도에서 받는 차별은 오랜 문화적인 문제인 동시에 사회구조적 문제이다. 특히 문화적으로 보면 주류 힌두교들의 배타적인 문화도 분명히 문제가 된다. 갠지스 강을 중심으로 만들어진 힌두교는 힌두의 ‘마을’에 속해 있지 않은 이들을 배척해왔다. 힌두의 신화 ‘라마야나’ 보면 불가촉천민들보다 부족민들을 더 불결하게 생각한다는 것을 추측할 수 있는 부분이 있다.

73) (No. 21, 1990) 제7조(“불소추 특권: 연방정부의 제재대상이 아닌 한, 본 법률을 집행하는 실무자는 본 법률에 의거하여 부여 받은 권한의 행사와 관련하여 제3자로부터 기소 또는 피소되거나, 기타 법적 처분을 받지 아니한다”)

74) 수자타 고터스카 (여성탄압반대포럼 활동가), “국가, 다수지배 그리고 성폭력” in [http://www.whrcf.org/data/file/MeetingData/3422239159\\_JF8yDtSj\\_2b4fcdbcdbd76898e932af1e95ac5690b0bdbb52.pdf](http://www.whrcf.org/data/file/MeetingData/3422239159_JF8yDtSj_2b4fcdbcdbd76898e932af1e95ac5690b0bdbb52.pdf)

[그림26] 인도 북동부 8개주 소외 지역



출처: <https://m.blog.naver.com/sarnath8282/222470687471>

인도 북동부 또는 동북부 지역은 아루나찰 프라데시, 아쌈, 마나푸르, 미조람, 나갈랜드, 매갈라야, 트라푸라, 시킴 등 8개 주를 모아 부르는 지역이다. 본래는 시킴을 제외하고 7자매주로 불리다가 현재는 시킴까지 합해서 북동위원회(North Eastern Council)을 구성하고 있다. 지리적으로도 인도 중심부와 상당히 떨어져 있고 전통적으로도 인도 문화권과 공통점이 희박하여 이전부터 격오지로 인식되어 왔으며 경제적으로도 낙후된 지역이다. 인구 구성면에서도 주류 인도 인종인 아리아인, 드라비다인 계통이 아니라 오히려 동남아시아나 동북아시아 계통으로 인도 내부에서도 많은 차별과 무시의 대상이 되었다.

북동 주 아루나찰 프라데시 주민들의 종교나 언어나 인종을 보더라도 다른 인도 주들과는 많이 다르다. 힌두가 34%이기는 하지만 토속신앙이 30%, 기독교 18%, 불교 13%이다. 아루나찰 프라데시의 가장 오랜 종교로 토속 신앙의 대부분을 차지하는 도니 뿔로(Doniya-Polo)는 태양과 달을 숭배하는 애니미즘으로 힌두교와 완전히 다르다. 이 주의 다양한 소수 민족들은 힌디어를 사용하지 않아서 공식 주 언어도 영어다. 그리고 인종적인 생김새는 대부분 중국인과 차이를 찾을 수도 없다. 이들은 주류 힌두들에게는 ‘마을’ 밖의 사람들로 지정 부족이다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) ‘군특별권한법(Armed Forces Special Powers Act)’의 강력 적용

인도 북동부 지역은 힌두교 문화권이 주류를 차지하고 있는 아쌈을 제외하면 대부분 기독교와 토착신앙의 영향력이 크다. 이들 주 중 나갈랜드와 미조람, 매갈리아는 기독교 비율이 각각 88%, 87%, 75%에 달한다. 인도 내에서 이들 소수민족은 그동안 많은 종교 및 인종 차별을 받아왔고, 또 차별에 항의하면 무자비하게 진압했다. 가장 두드러지게 인권침해에 영향을 주고 있는 것은 인도 카시미르 주에서 적용되었던 현장에서 바로 테러 혐의자를 살해할 수 있는 군특별권한법(Armed Forces Special Powers Act, AFSPA)의 적용이다. 현장에서 재판 없이 테러범이라는 혐의만으로 바로 즉석 사살이 가능한 법이다. 길을 가다가 영문도 모르고 군인들에게 총 맞아 죽을 수 있는 법이다.

이처럼 인도 북동부 지역은 다른 지역에 비해 산업 발달이 미진하고 기반 시설도 굉장히 낙후되어 있다. 지역 주민들도 대다수 주류 인도인들로부터 오랫동안 정치적으로, 경제적으로 그리고 인종적으로 차별과 무시를 받아왔기 때문에 잠무&카슈미르 지역의 경우와 마찬가지로 분리주의 및 무장단체들의 활동이 상당히 빈번하게 발생해 왔다. 그래서 인도 정부는 이러한 분리주의 및 무장 분쟁에 대한 대응으로 1958년 인도 연방 의회를 통해 통과시킨 군특별권한법(AFSPA)을 강하게 적용해 오고 있다. 이 법안을 근거로 군경은 집단 형태 또는 흥기를 소지한 위법행위자에 대해 임의적으로 발포할 수 있고, 영장 없이 체포, 구금, 압수수색을 할 수 있다. 이 때문에 지 지역 주민들은 불만은 상당히 높으며, 인권 단체들의 비난도 지속되고 있다.

### 2) 카스트 제도와 소수자 차별

최지연(2023)의 최근 연구에 따르면, 또 다른 인권침해 문제는 인도의 소수자 문제에서 발생한다. 전통적인 힌두교 사회의 관습은 인도의 다수민족인 아리아인의 종교 전통의 영향을 강하게 받았고, 이에 따라 카스트 제도, 신에게 부여받은 의무(다르마), 정(淨)과 부정(不淨) 개념 등을 통해 하층 카스트와 이민족, 여성에 대해 차별해 왔다. 이들에 대한 뿌리 깊은 차별은 오늘날 인도의 가장 큰 인권침해의 하나이다. 이들에 대한 차별 철폐는 인도 사회의 근대화와 독립운동을 위한 힌두교 개혁 운동의 주요 내용 중 하나였다. 하지만 2천 년 넘게 이어져 온 사회적 인식을 100년도 안 되는 기간 안에 바꾸는 것은 쉽지 않았고, 많은 달리트와 소수민족들은 힌두교 대신 신불교, 기독교 등을 택했고 힌두교 중심의 인도 사회에서 소수자가 되었다. 물론 이러한 소수자 차별 문제에 대해 인도 헌법은 명확히 인권침해 사례로 규정하고 있다. 예를 들어, 헌법 제29조와 제30조에 인도 국민의 문화와

교육에 관한 기본권에 이들에 대한 차별 금지와 기본권에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.<sup>75)</sup> 다시 말해서 종교, 인종, 카스트, 언어 등을 이유로 불이익, 차별을 받을 수 있는 사람들, 그리고 종교 또는 언어적 소수자로서 교육의 범위와 기회가 제한적인 사람들은 인도 사회에서 소수자라 볼 수 있다. 언어적 소수자는 이민족일 확률이 매우 높고 이들은 인종과 언어, 종교, 문화가 다르며 전통적인 카스트에 속하지 못한 사람들이 많다. 종교적 소수자는 이민족으로서 다른 문화에 속한 이들인 경우도 있고 달리트와 같은 하층 카스트인 경우도 있다. 이들에 대한 인권 문제는 현재까지도 인도에서 빈번하게 일어나며 UN 등의 국제기구를 통해 우려를 전달받기도 했다(최지연 2023).

실제로 2023년 인도 북동부에서 인구의 60%가량을 차지하는 메이테이 부족과 다른 부족 주민 간 분쟁이 계속되면서 관련 사망자 수가 54명으로 증가했다<sup>76)</sup>. 특히 인도 정부는 군경에 극단적인 상황이 발생할 경우 발포하라는 명령까지 내렸다. 이번 분쟁은 2023년 4월 마니푸르주 고등법원이 메이테이 부족을 ‘지정부족(ST)’에 포함하라는 결정을 내리면서 촉발됐다. 현재 인도 정부는 소수민족을 포함 하층 카스트 등 취약 계층에 대학교 입학, 공무원 채용, 토지 구매와 관련해 정원 할당 등 여러 혜택을 주고 있다. 카스트 분류에 포함되지 않는 최하층 달리트(불가촉천민)는 지정카스트(SC), 소수 민족은 지정 부족(ST)으로 지정돼 혜택을 받고 있다. 그런데 이번 법원 결정으로 메이테이 부족이 ST에 새롭게 대거 포함되자 이미 ST에 편입됐던 이들이 불리한 상황에 놓여있으며 사법부의 결정에 격렬하게 반발, 갈등이 폭발한 것이다. 인도에서는 1947년 독립 후 하층 카스트 지원 정책과 관련한 분쟁과 갈등이 끊이지 않았다. 중·상층 카스트는 더 나은 성적을 얻고도 취업과 진학에서 역차별받았다고 주장하는 등 하층 카스트 지원 할당제는 인도 사회에서 소수민족 보호에 대한 새로운 ‘역차별’ 이슈로 등장해 있다. 실제로 2016년에는 인도 중층 카스트들이 하층 카스트에만 할당제를 적용하는 것에 반발해 격렬하게 시위를 벌였고 그 과정에서 30여 명이 숨지기도 했다(박의래, 연합뉴스).

### (3) 다수종교 vs 소수종교 갈등으로 인한 인권침해 사례

가) 갈등의 기원: 인도 야당 국민당의 반(反)무슬림주와 힌두 파시스트 등장 정치영역에서 인도의 전통 정당인 회의당의 아성을 도저히 깰 수 없음을 깨

75) (인도 헌법, 2021.08.18. 개정본): 제29조 제2항: 어떤 시민도 종교, 인종, 카스트, 언어 또는 그들의 어떤 것을 이유로 국가 교육 기관에 입학하거나 국가 기금으로부터 지원 받는 것을 거부당해서는 안된다; 제30조 제1항: 종교 또는 언어에 기초한 모든 소수자는 자신이 선택한 교육 기관을 설립하고 관리할 권리를 가진다.

76) 인도 PTI통신, 동북부 마니푸르주의 주도 임팔과 추라찬드푸르 지역 등의 여러 병원에 안치된 시신 수를 집계해 발표)

달은 인도 야당은 혈통주의를 깰 수 있는 무기로 반(反)무슬림주의를 고안해냈다. 반무슬림주의라는 종교 근본주의를 적극적으로 활용하여 집권당의 반열에 까지 오르게 된 인도 국민당은 총선에 처음 참여한 1984년만 해도 전체 545석 가운데 단 2석밖에 얻지 못한 군소 정당이었다. 그러나 회의당 일당 체제가 흔들리면서 인도국민당은 힌두 근본주의를 지속적으로 제기하여 1989년 총선에서는 전체 의석 545석 중 91석을, 1991년에는 119석을 차지하는 비약적 성장을 거뒀다. 그리고 인도 현대사에서 가장 비극적인 종교 공동체 분쟁인 1992년의 아요디아 사태 이후 1996년의 총선에서는 161석을 차지하여 제1당의 위치에 올랐다. 13일 후 과반 연립정부를 구성하는데 실패해 집권당의 위치를 내주지만 그래도 13일 동안이라도 집권당이 되어보는 경험을 하였다. 그러다가 1998년에는 182석을 차지하면서 제1당으로 연립정부를 구성하여 명실상부한 집권당이 되었다. 비록 1999년 선거에서는 성장세가 한풀 꺾여 180석을 얻으면서 과반수 의석을 차지하는 데는 실패했지만 제1당으로 연립을 통해 집권하였다. 그러나 2004년 총선에서는 힌두교 근본주의 바람이 더 이상 불지 않아 결국 회의당에게 정권을 내주고 제2당으로 내려앉았다.

## 나) 갈등의 양상

### 1) 힌두교 성지 아요디아(Ayodhya)에서 참혹한 종교 분쟁

이처럼 인도 국민당은 자신들과 같은 뿌리를 가지고 있는 국가자원봉사단, 세계 힌두 회의, 행동전위대 등과 함께 1992년 12월 힌두교 성지 아요디아(Ayodhya)에서 참혹한 종교 분쟁을 야기하고 인민 학살을 자행한 바가 있다. 힌두 극우세력들은 무슬림들이 외부에서 인도를 침략한 자의 후손들이고, 그 침략자들이 자신들의 신화 《라마야나》에 나오는 라마 사원을 파괴하고 그 위에 모스크(이슬람교 예배당)를 세웠다고 주장하였다. 그래서 그들은 이슬람 모스크인 바브리 마스지드(Babri Masjid)를 파괴하고 그 위에 힌두 사원을 복원해야 한다며 폭력을 동원해 모스크를 처참히 파괴해 버렸다.<sup>77)</sup> 그 과정에서 232명이 살해되었고 그 후로도 유혈사태가 계속되어 500명 이상이 사망했다. 그때 집을 잃은 사람이 수십만 명이고 재산 손실도 천문학적으로 커졌다. 그 폭력 사태는 지금도 진행 중이다.

이러한 힌두 파시스트들의 광기는 계속되어 2002년에는 더욱 큰 사건으로 연결되었다. 2002년 2월 27일 고드라 역에서 출발한 기차 안에서 무슬림들에

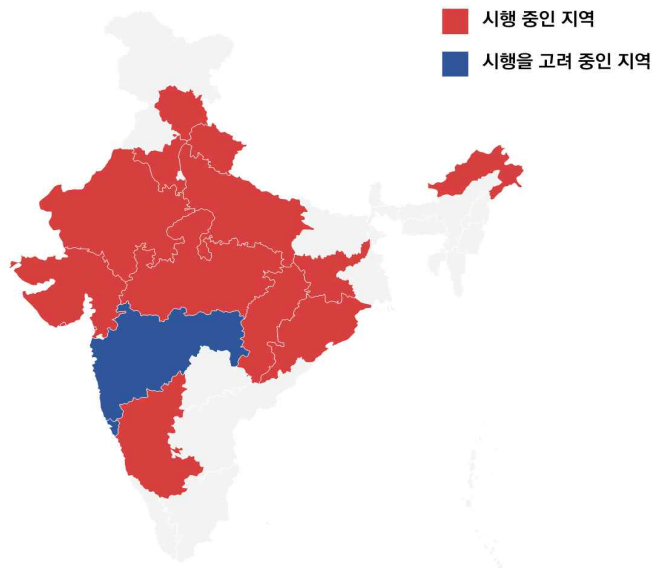
77) 16세기 무굴제국을 세운 바부르가 인도를 정복하면서 신상 숭배를 죄악시하는 이슬람 신앙에 따라 램 사원을 파괴하고 그 자리에 이슬람 사원을 지었다고 한다. 1529년에 건축된 이 사원은 당시 바부르 황제에게 헌정됐기 때문에 그의 이름을 따 바브리 마스지드라 불렸으며, 1992년까지 그 자리에 있었다. “神도 두손 든 ‘아요디아의 비극’, 인도 힌두-이슬람 뿌리 깊은 갈등 현장 ... 7월 이슬람교 테러 공격 다시 유혈 참극”, in <https://weekly.donga.com/inter/3/06/11/77054/1>

대한 성희롱이 빌미가 되어 무슬림과 힌두교 사이의 폭력 사태가 터졌고 그 결과 아요디아에서 반무슬림 집회를 하고 돌아가는 중이던 힌두 세계회의 행동대원들과 여성, 아이들이 58명이나 죽는 비극이 발생하였다. 그 이후 고드라와 그 인근에 사는 수많은 무슬림이 폭력에 쓰러졌으니 죽은 사람이 5,000명이 넘었고 집과 재산의 피해는 추산조차 되지 않았다. 집단주의에 의한 종교 분쟁과 폭력 테러는 그 이후로도 계속되고 있고 지금도 잠복 중이다. 2003년 8월 25일 인도 최대의 도시인 뭄바이에서 대규모의 테러가 발생하였다. 닷새 동안 뭄바이 도시 전역을 휩쓸고 간 테러는 이듬해 다시 발생해 다시 2주에 걸쳐 연쇄 폭발 테러가 발생하였고, 도합 1,788명이 살해되었다. 무슬림에 의해 자행된 힌두주의자들에 대한 보복 테러인 것으로 드러났다.

[그림27] 인도의 종교 개종 금지법 적용/비적용 지역 구분

© Diverse+ Asia

인도의 개종 금지법



출처: 미국 국제 종교 자유 보고서(United States Commission on International Religious Freedom)

출처: 최지연(2023), “통합의 그늘과 자유의 그늘: 인도의 종교 갈등과 개종금지법”

<http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=6299>

2) 기독교 소수종교 차별과 나라얀푸르(Narayanpur) 사건

최근에도 소수 종교에 의한 인권침해는 지속적으로 나타나고 있다. 예를 들어 나라얀푸르 사건의 발단은 2022년 11월, 마을에서 14Km 떨어진 밧팔(Bhatpal)에 있는 마을의 공동묘지 사용 문제에서 발생했다. 부족민들은 기독교 개종인들이 자신들의 부족 문화를 버린 것에 대해 반감을 가졌다. 그런데



이들이 마을의 공동묘지를 사용하려고 하자 이를 반대했고 깊은 갈등으로 심화 된 것이었다. 그리고 이것이 기독교와 비기독교 갈등으로 비화 되어 주변 마을 사람들까지 폭력 사태에 합세하게 된 것이다. 제도적으로 기독교는 인도 내 소수 종교로서 보호받을 권리가 있지만 외래 종교로서 문화적으로 이질적이고 교리적으로도 힌두교 신앙과 공존하기 어렵다. 이러한 기독교에 대해 또 다른 소수자들의 전통을 보호하는 것, 이것이 현재 인도 의회가 추진 중인 개종 금지법이 지지받는 이유이다. 물론 종교의 자유를 침해한다는 우려가 있지만, 소수자에 대한 효과적인 규제제도라는 것에 동의하는 의견도 많다(최지연 2023). 기독교의 선교 활동은 의료, 교육, 빈곤 문제에 집중되어 있으며, 특히 인도 사회에서 이 부분에 취약할 수밖에 없는 하층 카스트, 소수 부족, 여성 등의 개종을 독려하고 있다. 소수민족이 다수인 나갈랜드 등 동북부 지역에서 기독교의 비율이 90%에 육박하고 있는 예처럼 이는 실제로 큰 성과를 보고 있다. 이것은 다수의 힌두 사회, 더군다나 힌두민족주의 우익이 장기 집권하고 있는 현 인도의 상황에서는 탐탁지 않은 일일 것이다. 2018년 미국 국무부 ‘국제 종교 자유보고서(Report on International Religious Freedom)’에 따르면 2017년 종교적 동기에서 일어난 살인, 폭행, 폭동, 차별, 기물 파손, 개종 금지와 관련된 사건은 총 822건으로, 111명이 사망하고 2,384명이 부상 당했으며 2022년 도 조사에서는 이러한 상황이 더욱 악화되고 있음을 확인하였다(미국 국제 종교 자유 보고서, 2018; 2022). 현재 인도는 종교를 선택할 자유와 개종당하지 않을 자유, 그리고 국가적 정체성과 다양한 소수 문화의 보존, 나아가 사회적 관습을 떠나 종교적 신념을 지킬 사명감 사이 어딘가에서 균형을 찾아야 하는 상황에 직면해 있다(최지연 2023 직접인용).

### [부록7] 인도 여성의 인권침해와 기후위기

#### i) 여성 차별

인도 인구의 약1/5이 10세-19세 사이이다. 하지만 조혼으로 위협받는 연령대이다. 인도인의 평균연령은 28.7세이다. 인도에서 여성의 지위는 역사상 많은 변화를 보여왔다. 물론 오늘날 인도 헌법은 모든 인도 여성에게 평등, 차별없음, 동등한 기회를 보장한다. 이는 여성에게 교육, 스포츠, 미디어, 직업, 과학, 기술 및 동일 업무에 대한 동일 임금에 대한 완전한 접근을 보장한다. 여성과 여성의 권리를 보호하기 위해 국가 전체적으로 방대한 제도와 정책(법률)과 사법권이 있다. 하지만 인도는 종종 여성들의 권리 보장과 이의 실제 이행 측면에서 이는 잘 지켜지지 않고 있다. 예를들어 인권과 여성의권리에 초점을 맞춘 2018년 영국의 톰슨-로이터스재단(Thomson-Reuters Foundation)의 보고에 의하면, 특히 농촌 지역에서 제도적 권리 보장과 실제 생활 및 관습 사이에 큰 불일치가 나타난다.

인도에서 여성의 지위는 가족 관계와 강력하게 연계되어 있다. 인도인들의 정체성 형성과 사회적 관계 형성에서 가족은 가장 중요한 결정 요인이다. 특히 국가와 사회 공동체 관계에서 가족 단위는 다중세대이며 위계적이고 가부장적인 시스템을 유지하고 있다. 전통문화 혹은 관습 차원에서 연장자가 젊은 세대를 그리고 남성이 여성에 비해 더 많은 결정권을 가지고 있다. 인도 가정 내에 소녀들이 결혼할 수 있는 법적 연령은 21세이고 소년은 18세로 대부분의 다른 국가들보다 더 높은 연령이다. 심지어는 소년들이 결혼하는 연령을 21세로 높이는 논의도 현재 인도 사회에서 진행 중이다.

가족 구성원들은 카스트 또는 동일한 공동체 내에서 적합한 배우자를 찾는다. 신부 측 가족은 지참금을 내야 하는 문화이다. 인도는 법적 결혼연령 미만의 결혼인 조혼이 가장 많다. 인도에서 전체 결혼의 3분의 1은 조혼이다. 현재 15세-19세 사이 소녀의 16%가 기혼이고 소년의 15%가 기혼이다. 이러한 신부의 지참금 전통으로 인해 여성과 소녀에 대한 숨겨진 범죄율이 높다. 인도에는 지참금을 금지하는 법이 수십 년 전부터 있었지만, 관습적으로 실제 생활에서는 그리 유효하지 않다. 지참금 문화는 일종의 결혼 조건이다. 필요한 가정용품과 혼수 그리고 현금과 기타 다른 종류의 재산은 신부 측 가족이 신랑과 그의 시댁 가족에게 제공한다. 지참금을 통해 결혼한 여성은 경제적으로나 사회적으로 남편에게 예속되는 구조이다. 지참금은 신부의 가족으로부터 훨씬 더 많은 돈을 받아 내기 위한 위협 또는 인질 등의 유형으로 변질될 수 있다. 이로 인한 부작용들로 결혼 사기, 지참금 부담으로 인한 신부의 자살, 지참금 살인과 같은 여성에 대한 지참금 관련 폭력은 특히 인도 북부와 동부지역에서 오랫동안 심각한 사회문제였다. 인도는 결혼 후 약 1%만 이혼한다는, 다시 말해서 세계에서 가장 이혼율이 낮은 국가 중 하나인 이유이다. 이는 여성이 재정적으로 덜 독립적이며, 폭력적인 관계의 경우에도 결혼 관계는 유지해야 한다는 또 다른 유형의 인권침해이다.

## ii) 인도 가정 폭력과 여성 자살률

왜 매년 수천 명의 인도 주부들이 자살을 선택하는 걸까? 최근 인도 국가 범죄기록국(NCRB) 조사에 따르면 지난해 2만 2,372명의 주부가 스스로 목숨을 끊었다. 이는 하루평균 61건에 해당하며 25분마다 자살이 발생했음을 뜻한다.

2020년 인도에서 집계된 자살 건수 15만 3,052건 중 14.6%가 주부였다. 여성 자살사망자의 절반 이상이 주부다. 지난해도 예외는 아니었다.

NCRB가 데이터 수집을 시작한 1997년 이후 매년 2만 명이 넘는 주부들이 스스로 목숨을 끊고 있다. 2009년에는 2만 5,092명까지 숫자가 증가했다. 보고서는 자살 원인을 주로 '가족 문제' 또는 '결혼 관련' 탓으로 돌린다. 하지만 수천 명의 여성을 자살로 이끄는 진짜 원인은 무엇일까? 정신건강 전문가들은 가정 폭력을 주요 원인으로 꼽는다. 최근 정부 조사에서 전체 여성의 30%가 배우자 폭력을 경험했다고 응답했다.

또 전문가들은 여성이 고된 가사노동으로 인해 결혼을 억압적인 것으로, 가정을 숨 막히는 곳으로 인식할 수 있다고 지적했다. 인도 북부 바라나시에 서 임상 심리학자로 활동하는 우샤 버마 스리바스타바 박사는 "여성은 회복력이 매우 강하지만 관용에는 한계가 있다"고 말했다.

스리바스타바는 "대부분의 소녀는 법적 혼인 가능 연령인 18세가 되자마자 결혼한다"며 "이들은 아내이자 며느리로서 하루 대부분을 집에서 요리와 청소, 집안일을 하며 보낸다"고 말했다. 그는 "모든 종류의 제약이 가해지고 자유 시간은 거의 없으며 개인 자금을 확보하는 경우도 극히 드물다"고 말했다. 스리바스타바는 "교육과 꿈은 더 이상 중요하지 않고 야망은 서서히 사라지기 시작한다"며 "절망과 실망이 시작되고 존재 그 자체가 고문이 된다"고 말했다(BBC 뉴스, 2021)

### iii) 기후변화 대응 실패 및 인권침해

인도 정부는 적절한 기후변화 영향으로 인한 자연재해 대비 정책이 부족했고, 홍수와 대기오염에 효과적으로 대응하지 못했다. 인도 북동부 아쌈 주는 2021년 7월 약 480만 명 이상의 사람들에게 자연재해 영향을 미친 극심한 홍수 피해를 경험했다. 온도 상승으로 인해 특히 빈곤층과 일용직 노동자, 농부, 노점상 등 특정 직업에 종사하는 사람들이 기후변화로 인해 가장 큰 피해를 보았다. 2021년 10월부터 델리에서는 그루터기 연소, 디왈리 축제 중 폭죽 사용, 차량 배기가스 배출 등으로 인해 대기질이 심각하게 악화되어 델리 시민들이 생명과 건강에 대한 인권이 크게 침해당했다고 인권 전문가들은 평가하고 있다.

(4) 소결

구분	인권침해 현황
<p><b>1. 정권에 의한 국가폭력</b></p> <p><b>(배경)</b> - 네루와 인디라 간디의 혈통을 받은 간디 가문 혈통주의에 근거한 회의당 일당 통치에 대한 반발 - 인도-파키스탄 영토 분쟁</p> <p><b>(사례)</b> - 1977년 총선 회의당 붕괴 과정에서 국가권력에 의한 인권침해 사건, 일명 ‘블루스타작전(Operation Blue Star)’ 발생 - 인도-파키스탄 국경 카슈미르(Kashmir)에서 국가폭력 사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인도 보안군이 시크교사원 포위 발포, 어린이를 포함한 민간인 8명이 사망하고 25명이 부상(공식);</li> <li>- 민간인을 최소 70명(30명은 여성과 어린이라고 보고) 살해(비공식)</li> <li>- 1,592명의 시크교도도 체포 및 투옥: 2살~16살 정도밖에 안 된 39명의 시크교도 어린이; 아이들은 1년 넘게 감옥에서 무자비한 구타를 당하고 식량도 제대로 주지 않아 진흙을 먹으며 버틴 경우까지 있었음(증언)</li> <li>- 카슈미르를 점령한 인도군에 의해 1989년 이후 10만 명의 카슈미르인이 사망</li> <li>- 2009년 현재 50만의 인도군이 카슈미르를 점령(2009년). 중무장한 인도군과 파키스탄군이 카슈미르의 실효 지배선(Loc; Line of Control)을 따라 첨예하게 대치하고 있는 가운데, 수많은 현지 주민 사상자 발생</li> <li>- 카슈미르 지역 거의 모든 가정과 가족은 실종, 총격, 적법절차에 의하지 않은 비사법적 살인(extrajudicial killings), 고문, 방화, 그리고 강간 등과 같은 군사력에 의한 폭력을 경험, 사실상 1990년부터 카슈미르에서는 국가 간 전쟁 수행이라는 명목으로 군인특별권한법(the Armed Forces Special Powers Act, 이하 AFSPA)과 같은 국가보안법들 때문에 반인도적 인권침해 범죄가 발생</li> </ul>
<p><b>2. 종족 간 갈등</b></p> <p><b>(배경)</b> -인도 북부 8개주 종족 소외 및 차별</p> <p><b>(사례)</b> -아루나찰 프라데시, 아쌈, 마나푸르, 미조람, 나갈랜드, 매갈라야, 트라푸라, 시킴 등 북동부 8개주 소수민족 차별</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인도 내에서 이들 소수 민족들은 종교 및 인종 차별을 받아왔고, 또 차별에 항의하면 무자비하게 진압.</li> <li>- 가장 두드러지게 인권침해에 영향을 주고 있는 것은 인도 카시미르 주에서 적용되었던 현장에서 바로 테러 혐의자를 살해할 수 있는 군특별권한법(Armed Forces Special Powers Act, AFSPA)의 이 지역에도 적용</li> <li>- 대학교 입학, 공무원 채용, 토지 구매 등 차별</li> </ul>

3. 종교 간 갈등	
<p><b>(배경)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인도 야당 국민당의 반(反)무슬림주의</li> <li>- 힌두교 중심/다수 종교의 소수 종교 차별</li> </ul> <p><b>(사례)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1992년 힌두교 성지 아요디아(Ayodhya)에서 참혹한 종교 분쟁</li> <li>- 기독교 소수종교 차별과 나라얀푸르(Nayayanpur) 사건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이슬람 모스크인 바브리 마사지드(Babri Masjid)를 파괴하고 그 위에 힌두 사원을 복원/폭력을 동원해 모스크를 처참히 파괴해 버렸다. 그 과정에서 232명 살해, 유혈사태가 계속되어 500명 이상이 사망</li> <li>- 2002년 2월 고드라 역/무슬림들에 대한 성희롱이 빌미가 되어 무슬림과 힌두교 사이의 폭력 사태 발생, 여성 및 아동 포함 58명 사망</li> <li>- 집단주의에 의한 종교 분쟁과 폭력 테러는 그 이후로도 계속되고 있고 지금도 잠복 중. 2003년 8월 2004년 인도 최대의 도시인 뭄바이에서 대규모의 테러 발생. 도합 1,788명이 살해(무슬림에 의해 자행된 힌두 주의자들에 대한 보복 테러)</li> </ul>

## 6. 피지: 남태평양 국가들의 기후변화와 인권침해

### (1) 정권에의 한 국가폭력, 종족 간 갈등으로 인한 인권침해

: 독립 이후 경제권을 잡은 인도인 vs 정치권을 잡은 피지인의 세력 분쟁

피지(피지공화국, 2022년 인구는 92만 명)는 1874년 영국의 식민지가 되었으며, 이 기간에 많은 인도인이 노동을 위해 유입되었다.<sup>78)</sup> 1970년 피지는 영국으로부터 완전 독립을 달성하였으나, 피지 과 인도계 이주민 사이의 분쟁과 갈등과 더불어 특히 국가권력을 통한 인권침해가 발생해 왔다(김면희, 2012).<sup>79)</sup> 독립한 피지에는 경제권을 잡은 인도인과 정치권을 잡은 피지인 간의 세력다툼(분쟁)이 이어졌다.

처음으로 정권을 잡은 정당은 피지인들의 동맹당이였다. 그러나 1977년 동맹당이 다수 의석 확보에 실패해 인도계의 국민연합당이 정권을 잡게 되자 피지계인 조지 카콤바우 총독은 재선거를 실시했고 피지계 동맹당이 선거에서 승리했다. 그러나 1987년 인도계의 피지노동당이 선거에서 승리하자 피지계인 시티베니 람부카 중령이 쿠데타를 일으켜 공화국을 선언하고 1992년까지 군정을 실시했다. 1987년 4월 12일 선거에서 국민 동맹당이 패배하고, 인도계의

78) (사탕수수 농장의 계약노동자).

79) (2004년 멜라네시아인과 폴리네시아인이 혼합된 선주민선주민이 54.3%, 식민시대에 유입된 인도-피지인이 38.2%, 그리고 백인을 포함한 중국인 등의 여타 종족이 7.5%).

지지를 받는 바바드라(Bavadra)가 승리하게 되자, 이에 따라 인도계의 정권 장악을 저지한다는 명분으로 시티베니 람부카(Sitiveni Rabuka) 중령이 쿠데타를 일으켰다. 다시 말해서 인도계가 주도하는 연합군이 권력을 장악하는 것을 막기 위한 군사 쿠데타로 인해 인종차별을 당한 인도계 출신의 수천 명의 사람들이 피지를 떠나게 되었다.

사실 인도계 주민들은 교육열이 높아서 피지인들보다 학력이 높았고 힘들게 번 돈을 꼬박꼬박 모아서 상공업과 관광업을 일으키면서 자연스럽게 피지 사회 내부에서 경제권을 장악하게 되었다. 그 결과 현재에도 인도계들이 피지의 경제를 움켜쥐고 있어서 불만이 크다. 인도계에 대한 반발로 토착민으로 구성된 군부의 쿠데타가 수 차례 있었다. 이로 인해 전통적인 토착민과 인도계 주민의 대립과 갈등을 해결하는 것이 일종의 인권을 보호하는 것으로 국가적 과제로 남아있다. 1990년대 후반에 인도계들의 경제 장악에 불만을 품은 피지계 장교들이 쿠데타를 일으켰다가 경제적으로 파산 위기에 몰려 물러섰던 적도 있다. 1987년에 2차례의 쿠데타가 일어났으며, 영국 여왕이 다스리는 군주제가 폐지되고 공화정이 수립되었다. 이후에도 2000년과 2006년에 쿠데타가 일어났다. 2006년 12월에 발생한 쿠데타는 가라세(Qarase) 총리의 피지 선주민 우대정책에 대한 반대 입장을 공공연히 밝히며 대립해오던 바이니마라마(Bainimarama)군 사령관이 일으켜 집권하였으며, 2012년까지 피지에는 군부 통치가 지속되었다. 1987년과 2000년에 일어난 쿠데타는 국민투표로 선출된 인도계 정부의 기반을 약화시키려는 종족 간 이해관계가 원인이었다면, 2006년 쿠데타는 부패를 막고 고질적인 인종차별적(反인도계) 정책에 대한 반대를 명분으로 하고 있다는 점에서 이전의 쿠데타와 대조적이라고 평가할 수 있다. 물론 2010년 쿠데타 종료 및 정치는 다소 안정화를 되찾았으며 2022년 총선에서는 시티베니 람부카 전 총리가 이끄는 인민동맹이 승리하여, 람부카는 23년 만에 총리직에 복귀했다.

이렇듯 피지는 한 국가의 인구 구성이 두 종족집단으로 양분되어 대립하는 일종의 ‘종족 양극화(Ethnic Polarization)’의 전형적인 사례이다. 피지 선주민과 인도계 피지인들 간에 식민지 시기부터 현재까지 지속되어 온 종족 양극화는 피지의 통합적 발전을 가로막는 것은 물론 다양한 국가폭력을 통한 인권침해를 낳았다.

특히 이러한 경쟁하는 두 종족 간의 집단적 이해관계는 종교 영역에서도 고스란히 나타나고 있다. 1879년부터 이주해 온 인도인들은 현재 힌두교 인이 76%, 무슬림이 16%로서 100여 년이 넘는 동안이나 인도 본토에서 온 그들의 전통 종교와 문화를 고수해 오고 있다(종교는 토속신앙이나 기독교를 믿는 피지인들과는 달리 힌두교, 시크교, 이슬람을 신봉). 특별히 전 세계적으로 이슬

람화의 확산이 빠르게 진행되는 추세에 있고, 남태평양의 중심 국가인 피지가 남태평양 전역을 무슬림화 하는 교두보 역할을 해 오고 있다는 평가도 있다. 인종과 종교의 다름 그리고 이를 통해 발생해 온 수많은 인권침해를 어떻게 조정하고 관리하는가가 피지의 인권 보호를 위해 가장 민감한 문제이며, 피지 헌법과 정치, 경제, 사회 제도의 핵심이라고 해도 과언이아니다. 19세기 식민지 시기로부터 독립 이후 현재까지 피지의 사회적 갈등과 분열은 두 종족집단의 관계에서부터 기인하며, 특히 1980년대 이후 수십 년 동안 피지는 반복되는 쿠데타로 인해 심각한 종족 갈등과 함께 경제적 어려움을 경험해야만 했다(이태주 2003). 이와 더불어 정치적으로 관련된 일부 국가폭력 기반 인권침해 사건에서 여전히 국가보안군은 처벌을 받지 않는 것이 문제로 남아 있다. 피지 헌법과 법률<sup>80)</sup>은 공공질서 집행을 위해 필요하다고 간주되는 공권력의 사용으로 인해 발생한 사망이나 부상에 대해 국가보안군이 기소되지 않도록 명시적으로 규정하고 있다. 헌법은 또한 2000년, 2006년 쿠데타 진압 그리고 2009년에 취해진 1997년 헌법 폐지와 관련하여 취해진 공권력 사용에 대해 대통령, 총리, 내각 구성원, 국가보안군에 대한 면책을 규정하고 있다(U.S. Department of State 2022). 국가보안군에 대한 독립적인 감독 메커니즘은 없다. 법에 따라 경찰관에 대한 조사를 시작하거나 징계 조치를 취하려면 경찰국장의 동의 또는 승인이 필요하다. 승인된 조사는 일반적으로 경찰청장에게 보고되는 내무부에서 수행되며, 경찰국장은 불만 사항의 결과를 결정한다. 국장이 형사 사건이 있다고 판단하면 추가 조치를 위해 검찰에 회부 된다. 불만 건수, 조사 결과, 취해진 징계 조치에 관한 정보는 물론 공개되지 않고 있다.

피지 경제 상태를 어렵게 하는 가장 큰 문제는 역시 정치적 혼란과 불안정이다. 언급했듯이 피지는 크게 인도계와 피지 선주민 두 민족이 공존하고 있는데 인도계가 경제를 리드하는 상태라 선주민들의 불만이 매우 컸고, 결국 이것이 수 차례의 쿠데타로 인한 정치적인 혼란과 인권침해를 불러왔다. 이후 선주민 정권은 극단적인 선주민 우대정책을 펼치며 인도계의 경제적 우위를 막으려 했으나, 이로 인해 무려 7만 명이 넘는 주민들이 피지를 떠났다. 그런데 문제는 피지를 떠난 대부분 국민이 부유하고 교육을 잘 받은 인도계였다. 쿠데타 이후 200억 달러 이상의 돈이 인도계와 함께 호주나 뉴질랜드로 빠져나가 버리며 피지 경제는 치명적인 타격을 입었다. 또 피지는 영연방 회원국으로 쿠데타 발생 이전까지 유리한 조건으로 영연방 회원국에게 사탕수수과 설탕을 수출해 오며 외화를 벌어들였으나, 쿠데타 발생 이후 영연방을 탈퇴/재가입했지만 수차례에 걸쳐 자격이 정지되면서 피지의 주 산업이었던 설탕 및 사탕수수 산업이 큰 피해를 입었다. 최근에는 지나치게 관광업에 의존하고 있는 게 문제이

80) 공공질서법, Public Order Act, Section 1.d

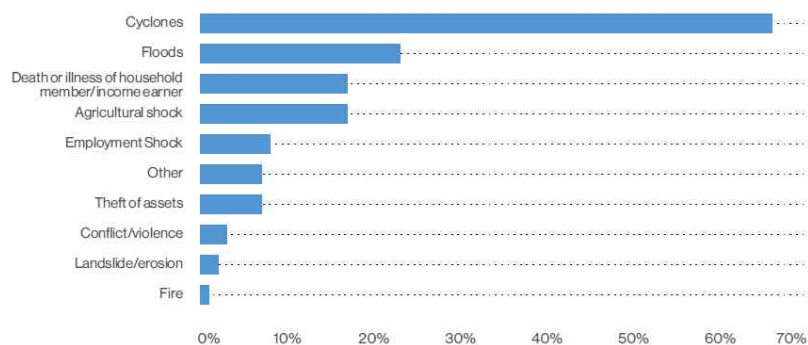
다. 쿠데타가 일어날 때마다 관광객이 급감하는 데 이때마다 피지의 경제도 크게 위축되었다.

토지 소유권은 여전히 매우 민감하고 정치화되어 있다. 피지 민족은 전체 토지의 약 87%를 공동으로 소유했고, 정부가 4%를 보유했으며, 나머지는 개인이나 회사가 소유한 자유 보유 토지이다. 사탕수수 등 현금작물 농업 대부분은 인도계 피지인에 의해 경작되었는데 이들 중 대다수는 식민지 시대 계약노동자의 후손이었다. 거의 모든 인도-피지 농민은 피지 민족 지주로부터 토지를 임대해야 한다. 많은 인도-피지인들은 임대 토지에 대한 의존이 사실상 그들에 대한 차별이라고 믿고 있다. 많은 피지 민족은 국가 토지 보유법에 규정된 임대 방식이 자신들을 자원 소유자로 차별한다고 믿고 있다.

## (2) 기후변화와 인권침해

한편, 기후변화 영향의 하나인 사이클론이 자주 오는 편으로 사이클론이 올 때마다 피지 경제는 큰 타격을 입고 있다. 대표적으로 2016년 2월, 피지는 전국에 상륙한 카테고리 5급 열대성 저기압인 사이클론 윈스턴(Winston)의 공격을 받았다. 윈스턴은 섬 전체에 있는 수만 채의 집을 파괴하여 44명이 사망하고 약 20억 FJ(미화 10억 달러) 상당의 경제·사회적 피해를 입었다. 피지는 특히 홍수와 열대성 저기압 사이클론에 취약하다. 아래 [그림28]에서 보듯이 많은 피지인이 기후변화로 인한 자연재해를 경험해 오고 있다. 특히 사이클론과 홍수로 인한 평균 자산 손실 피해는 연간 5억 달러 이상으로 추산된다(GDP의 5% 이상).

[그림28] 피지 기후변화로 인한 경제·사회적 피해 정도



출처: World Bank(2017), Climate Vulnerability Assessment: Making FIJI Climate Resilient, p. 21 직접인용.

이처럼 기후변화는 이미 피지 국민의 보장된 권리를 위협하고 있다. 이는 생명권, 건강권, 식량, 물, 주거권과 같은 피지 국민이 누려야 하는 기본권에도



심각한 영향을 미치고 있다. 남태평양에 있는 피지처럼 작은 섬 국가일 경우에는 ‘존재’의 권리마저 침해당하고 있는 상황이다. 기후변화로 인한 사이클론과 홍수 그리고 가뭄은 피지 식량 안보에도 영향을 미치고 있다. 강수량 변동과 호수와 강의 염류화로 인해 식수 공급이 위협해졌다. 기상 이변은 생명과 건강에 직접적인 위협을 가하고 인간 거주지를 파괴한다. 피지 같은 섬국가는 해수면 상승으로 국가의 존재가 사라질 수도 있다(김시월 2023).<sup>81)</sup> 피지를 비롯한 남태평양 섬국가들은 특히, 해수면 상승으로 큰 위기를 맞고 있다. 해발고도가 2~3미터에 불과한 키리바시, 투발루는 2050년쯤 국가 전체가 수몰될 위기에 처해 있다. 이런 경우 주변국으로 이주해야 하는데 주변 섬 국가의 이주 수용 가능성도 낮다(기후 난민 증가). 유엔기후변화에 관한 정부간 협의체(UN Intergovernmental Panel on Climate Change, UNIPCC)는 2050년 해수면 상승으로 인해 삶의 터전을 잃는 기후난민은 세계적으로 2억 5천만 명에 이를 것으로 추정하고있다. 태평양 도서국만의 문제가 아니고 동남아 국가들의 경우 홍수, 사이클론, 쓰나미, 또 반대편 아프리카 국가들에는 가뭄으로 인한 물 부족 등, 다양한 기후변화 영향이 원인이다.

따라서 기후변화는 국제 협약과 국가 헌법에 명시되어 있는 기본권과 인권에 직접적이고 부정적인 영향을 미치는 심각한 요소이다. 하여 2015년 UNHRC는 이미 ‘기후변화와 관련된 영향은 인권의 효과적인 향유에 직간접적으로 다양한 영향을 미친다’고 지적한 바 있다. 예를 들어, 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)의 ‘인권과 기후변화의 이해’에는 ‘기후변화는 국제적으로 보장된 다양한 인권에 직간접적으로 영향을 미친다. 국가(의무부담자)는 이러한 기후 영향을 예방하고 시정하여 기후변화를 완화하고 모든 인간(권리보유자)이 기후 위기에 적응하는데 필요한 능력을 갖추도록 보장하기 위해 효과적인 조치를 취할 적극적 의무가 있다.’라고 명기되어 있다.<sup>82)</sup>

이제 인권은 국가에 이러한 권리를 존중할 뿐만 아니라 이를 보호하고 이행

81) 2023년 현재 마셜제도, 북마리아나제도, 팔라우, 마이크로네시아, 나우루, 키리바시, 솔로몬제도, 바누아투, 누벨칼레도니, 투발루, 피지, 토켈라우, 사모아, 통가, 쿡제도, 프랑스령 폴리네시아, 아메리칸사모아, 켈리 스푸투나, 나우에 등이 남태평양의 독립국가 또는 미국 프랑스 뉴질랜드 등의 자치령으로 존속하고 있다. 이 섬국가들은 대부분 산호초로 이루어졌거나 화산섬으로 만들어졌다가 다시 땅이 내려앉은 지형이어서 그렇지 않아도 해발 수m 이내의 저지대가 태반이었는데, 해수면 상승 위기까지 겹쳐 대부분의 섬들이 수몰될 지경에까지 이른 것이다.

82)(2015년 COP21 회의에서 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights에 보고 및 ‘Understanding Human Rights and Climate Change’), 원문: “Climate change impacts, directly and indirectly, an array of internationally guaranteed human rights. States (duty-bearers) have an affirmative obligation to take effective measures to prevent and redress these climate impacts, and therefore, to mitigate climate change, and to ensure that all human beings (rights-holders) have the necessary capacity to adapt to the climate crisis.”  
<https://www.boell.de/en/2019/03/18/climate-change-and-human-rights-can-courts-fix-it> 재인용.

할 의무를 부과한다는 것이 일반적으로 동의 된다. 원칙적으로 국가가 제 3자의 침해로부터 국민을 보호할 의무를 이행하지 않는 경우에도 침해가 발생할 수 있다. UN의 기업과 인권 이행 원칙은 국가가 경제적 행위자의 위협으로부터 인권을 보호할 의무가 있는 반면, 경제적 행위자는 인권을 존중할 의무가 있음을 규정하고 있다. 또한, 경제적 행위자의 행위로 인해 인권이 침해된 경우 보상을 받을 권리가 있다. 따라서 여러 인권에 직접적인 위협이 되는 기후 변화의 경우, 국가는 기후 변화 영향으로부터 위기를 방지하기 위해 적극적인 조치를 취해야 할 의무가 있으며 국가는 인권에 대한 부정적 영향을 가능한 한 방지하고, 모든 국민이 최선의 방법으로 기후 변화에 적응할 수 있도록 보장해야 한다(UNEP 2015).

많은 태평양 섬 국가에 대해 기후 변화의 악영향은 이미 뚜렷한 인권침해적 영향을 미치고 있다. 거주 가능한 영토의 상실부터 태평양 섬 주민들의 문화와 정체성을 위협하는 것까지, 사이클론과 해수면 상승으로 인해 점점 더 적대적인 환경이 조성되면서 심각한 문제가 되었다. 해수면 상승, 높은 조수 및 폭풍 해일, 염수 침입 및 기후 패턴 변화로 인해 이미 점점 더 많은 수의 지역사회와 국민 개개인이 자신들의 거주지와 고향을 떠나고 있다(환경 이주민). 기후 변화와 인권의 관계에 대한 세계적 인식이 높아지면서, 태평양 섬 국가들은 기후 변화가 인권에 미치는 영향을 조사하고 대규모 탄소 오염 유발자들에게 책임을 묻는 방법을 모색하는 데 또한 관심을 보여오고 있다(기후 변화 관련 국제 소송 등). 전 세계 법원에서 인권 기반 기후 변화 관련 소송 건수가 증가하고 있다는 점을 고려하면, 점차 피지와 같은 태평양 섬 주민들의 강제 이주(기후 난민)와 토지 및 영토 상실 문제가 향후 구제가 가능한 인권침해 위반으로 분류될 가능성이 멀지 않아 보인다(장민영 2018).

### (3) 소결

구분	인권침해 현황
<b>1. 정권에 의한 국가폭력</b>	
(배경) - 정치 구테타에 대한 면책	- 국가보안군 면책 특권: 피지 헌법과 법률(공공 질서법, Public Order Act, Section 1.d)은 공공 질서를 집행하기 위해 필요하다고 간주되는 공권력의 사용으로 인해 발생한 사망이나 부상에 대해 국가보안군이 기소되지 않도록 명시적으로 규정
(사례) -2000년/2006년 쿠데타 진압 그리고 2009년에 취해진 1997년 헌법 폐지와	

관련하여 취해진 공권력 사용에 대해 대통령, 총리, 내각 구성원, 국가보안군에 대한 면책

## 2. 종족 간 갈등

### (배경)

- 독립 이후 경제권을 잡은 인도인 vs 정치권을 잡은 피지인의 세력다툼(분쟁)

### (사례)

- 선주민 우대정책으로 다수의 인도인 해외이주, 경제위기 등

- 쿠데타 이후 200억 달러 이상의 돈이 인도계와 함께 호주나 뉴질랜드로 빠져나가 버리며 피지 경제는 치명적인 타격

- 인도-피지 농민은 피지 민족 지주로부터 토지를 임대

- 선주민 토속신앙이나 기독교 vs 인도 피지인 힌두교, 시크교, 이슬람

## 3. 기후변화 인권침해

### (배경)

- 빈번한 사이클론(강풍과 홍수 등)으로 인권침해 급증

### (사례)

- 2016년 카테고리 5급 열대성 저기압 사이클론 윈스턴(Winston)

- 섬 전체에 있는 수만 채의 집을 파괴하여 44명이 사망하고 약 20억 FJ(미화 10억 달러) 상당의 경제·사회적 피해 발생

## 제3장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 국가인권기구 활동 분석

### 제1절. 조사 목적 및 방법

#### 1. 조사목적

현재 각 국가 국가인권기구 설립 및 운영에 관한 현황조사 자료는 있지만, 실제 분쟁상황에서 국가인권기구들이 어떻게 개입해 왔는지 또는 개입할 수 없었는지 최신 자료들을 확보하여 구체적으로 조사할 필요가 있다. 앞에서 실시한 2차 자료 분석을 통해서 국제 및 아·태 지역 인권 기구들의 역사와 특징, 주요 활동 분야 등을 파악할 수 있었다. 아·태 지역 인권 기구들은 (1) 국제 인권규범 존중 및 실천, (2) 인권 문화 확산 및 국가 간 협력 강화, (3) 아시아태평양 및 국가 발전에 있어서 국제인권기준과 권역별 및 국가별 상황의 조화를 강조하는 특징을 보였다.

다만 2차 자료 분석만으로는 권역별 및 국가별 인권 기구들이 분쟁상황에 어떠한 기준과 지침을 마련하여 어떠한 방식으로 대응하고 있는지 파악하기에는 한계가 있었다. 이 한계가 발생한 이유는 먼저 조사 대상인 국가인권기구들이 평화를 하나의 독립적인 인권 범주로 다루지 않고 있는 상황 때문이다. 그리고 현재 확보할 수 있는 분쟁상황에서 인권 기구의 역할에 관한 2차 자료들은 대부분 아프가니스탄과 같은 무력분쟁이 발생한 나라들에서 국가인권기구의 활동을 공유하는 단신 기사 수준에 그치기 때문이다.

#### 2. 조사방법

이러한 한계를 극복하기 위해서 아·태 지역 국가별 인권 기구들이 분쟁상황을 어떻게 정의하고, 어떠한 지침과 접근을 마련하고 있으며, 어떠한 인적·제도적 활용하여 분쟁상황에서 인권을 보호 및 증진하기 위해 노력하고 있는지 보다 심층적으로 파악할 필요가 있다. 본 연구는 설문조사와 질적 면접조사를 병행 실시하여 1차 자료를 수집하였다. 설문조사 및 질적 면접조사 실시 대상 및 기간은 [표8] 처럼 정리할 수 있다.

[표8] 1차 자료 수집 방법 및 주요 내용

조사방법	조사대상	조사방식 및 기간	주요 조사내용
면접조사	APF 회원기구 일부	대면/ 2023년 6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 국가별 인권기구의 분쟁상황 정의 방식 (문화·규범적 측면)</li> <li>- 분쟁상황에서 인권 보호 및 증진을 위한 제도 활용 경험</li> </ul>
설문조사 I	APF 회원기구 전체	온라인/ 2023년 8월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 국가별 인권기구의 분쟁상황 정의, 대응방식</li> <li>- 각 국가별 인권기구의 분쟁상황 경험 및 개입 유무</li> <li>- 분쟁상황에서 인권 보호 및 증진에 필요한 수단</li> </ul>
설문조사 II	ANNI 회원단체	온라인/ 2023년 8월~9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분쟁상황에서 인권보호 및 증진을 위한 시민사회의 역할</li> <li>- 분쟁상황에서 인권보호 및 증진을 위한 국가인권기구의 역할에 관한 의견 수렴</li> </ul>

\*AFP소속 국가인권기구 대상 설문 문항은 (별첨1) 을 통해 확인 가능 함.

## (1) 면접조사

국가인권기구 실태에 대한 심층적인 면접조사를 실시함으로써 공식자료나 설문조사로는 파악이 어려운 국가인권기구 직원들이 겪는 실질적인 애로사항을 파악하는 장점이 있다. 면접조사는 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI) 방식으로 설계하였으며, 면접조사 대상은 APF 소속 국가인권기구들의 한국 국가인권위원회 방문 연수 참가자들이다. 참가자는 대한민국 국가인권위원회를 통하여 섭외하였으며, ‘자신의 국가가 무력분쟁을 경험한 여부’를 기준으로 참가자들을 두 집단으로 구분하였다. 무력분쟁이 없는 국가 출신 참가자들은 2023년 6월 15일에, 무력분쟁이 진행 중인 국가 출신 참가자들은 6월 22일에 면접조사를 수행하였다.

## (2) 설문조사

설문조사는 APF 회원기구와 ANNI 소속 인권 단체들을 대상으로 실시하였다. APF 회원기구 대상 설문조사의 목적은 △국가인권기구의 분쟁상황에 대한 인식수준, △분쟁상황에서 국가인권기구의 역할, △향후 분쟁상황에서 국가인권

기구의 활동계획 및 국제인권규범에 기대하는 역할 확인이다. 설문지는 조사목적에 맞게 아래 [표9]처럼 구성하였다.

[표9] APF 회원국 대상 설문조사 구성

<b>&lt;설문안내&gt;</b>		
<p>본 설문은 대한민국 국가인권위원회의 요청으로 수행하는 &lt;국제분쟁상황 속의 인권문제와 국가인권기구의 역할&gt; 연구에 필요한 자료를 수집하기 위하여 실시합니다. 본 연구는 분쟁상황 속에서 인권침해를 예방하고, 인권문화의 정착을 통하여 분쟁을 해결하기 위한 국가인권기구의 권한과 역할을 강화하기 위한 방안을 수립하고자 합니다.</p>		
조사영역	질문형식	조사내용
분쟁상황에 대한 인식수준	5개 질문(객관식 선택형 및 장문형 주관식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등분석역량</li> <li>- 분쟁대응역량</li> </ul>
분쟁상황에서 국가인권기구의 역할	8개 질문(객관식 선택형 및 장문형 주관식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분쟁개입권한</li> <li>- 역할/개입의 시점</li> <li>- 역할/개입의 수단</li> <li>- 역할/개입의 강도</li> </ul>
향후 분쟁상황에서 국가인권기구의 활동계획 및 국제 인권규범에 기대하는 역할	7개 질문(객관식 선택형 및 장문형 주관식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 상태 개입의 한계</li> <li>- 향후 비전 및 활동계획</li> <li>- 국제인권규범에 기대하는 역할</li> </ul>
응답자 정보	4개 질문(객관식 선택형 및 단답형 주관식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소속 권역/국가</li> <li>- 응답자/담당자 정보</li> </ul>
<b>&lt;특이사항&gt;</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영어로 Google Forms로 설문지를 제작하여 APF에 설문 회람을 요청</li> <li>2. 익명으로 실시하되, 응답자 소속 지역과 후속 조사를 실시하기 위한 응답자 또는 담당자 연락처 기재 요청</li> </ol>		

\*ANNI 회원국 대상 설문 문항은 (별첨2)를 통해 확인 가능 함.

‘분쟁상황에 대한 인식 수준’ 영역은 국가인권기구들이 어떠한 근거를 바탕으로 국가 내외 분쟁에 대하여 인식하였는지, 분쟁상황에서 국가인권기구의 개입을 위해 구체적으로 어떠한 지침, 정책, 결의안 등을 사전에 마련하고 있었는지를 질문했다. 이를 통하여 국가인권기구별 분쟁에 대한 인식을 비교할 수 있고, 향후 아·태 지역 국가인권기구의 분쟁상황 개입에 관한 표준안 마련에 기여할 수 있기 때문이다.

‘분쟁상황에서 국가인권기구의 역할’ 영역에서는 구체적으로 어떠한 분쟁상

황에서 어떻게 개입할 수 있었는지 (또는 할 수 없었는지) 경로를 질문하였다. 특히 단순한 개입 경로 확인에 그치지 않고 설문지를 척도화 하여 개입(또는 비개입)의 강도에 대해서도 확인할 수 있도록 했다. 이를 통하여 국가인권기구들이 분쟁상황에서 어떠한 개입 방법을 가지고 있으며, 그 중 어떤 방법을 주로 왜 활용하고 있는지, 국가인권기구의 활동을 촉진하거나 억제하고 있는 조건들은 무엇인지 파악할 수 있었다.

‘향후 분쟁상황에서 국가인권기구의 활동 계획 및 국제 인권 규범에 기대하는 역할’ 영역에서는 국가별 국가인권기구의 향후 계획과 국가인권기구의 분쟁상황 개입을 촉진할 수 있는 근거로서 권역 또는 국제 인권 규범의 발전 방향에 대해 질문하였다. 이 질문에 대한 응답은 향후 국가인권기구의 효과적인 분쟁상황 개입을 위한 국제규범 마련 과정에서 방향과 전략을 구체화하는 자료로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 이 질문영역에서는 2004년에 분쟁·대테러 과정에서 인권 보호를 위한 국가인권기구의 역할과 과제를 최초로 명시한 ‘서울선언’에 대한 각 국가인권기구의 인식과 활용 경험에 대해서도 조사하였다. ‘서울선언’이 20년 정도 지난 시점에서 서울 선언의 효과성을 검증하고, 분쟁상황에서 인권침해 방지를 위해 국가인권기구들이 어떠한 비전과 역할을 강조하고 있는지 파악하고자 하였다.

본 연구의 주된 목적은 분쟁상황에서 아시아태평양 국가인권기구들의 역할이기 때문에 설문조사의 대상 역시 국가인권기구 담당자들이다. 하지만 국가인권기구들만을 상대로 설문조사를 실시하여 자료를 분석하는 경우 국가인권기구들만의 입장을 단순하게 기술하는 수준에 그칠 수 있다. 보다 효과적으로 연구의 목적을 달성하기 위해서는 여러 자료를 대조하여 구체적이고 심층적인 분석이 필요하다고 판단하였다. 이에 따라 UPR의 형식과 유사하게 국가인권기구들의 의견을 수집할 뿐만 아니라 국가인권기구 관련 비정부기구들을 상대로도 설문조사를 실시하였다.

아·태 지역의 지리적 범위와 각 국가 NGOs의 규모나 활동 상황 등을 고려할 때 설문조사 대상을 특정할 필요가 있었고, 아시아 인권 단체들의 연합단체인 ‘ANNI’를 설문조사 대상으로 선정하였다. ANNI는 21개 국가 또는 영토 33개 단체가 가입한 단체이며, 2006년부터 국가인권기구 감시, 국제 인권규범의 국내 확산, 인권 증진 및 옹호 등 활동을 해왔기 때문에 표본의 대표성이 있다고 판단했다. 다만 이 경우 태평양지역 인권 단체의 참여가 배제될 수 있다는 한계가 있다. 이러한 한계는 주어진 연구 기간을 고려하여 태평양 인권단체들의 활동을 문헌으로 조사하는 방식으로 보완하였다. ANNI 대상 설문지 구성방법은 [표10]에 정리하였다.

[표10] ANNI 회원기구 대상 설문조사 구성

<b>&lt;설문안내&gt;</b>		
<p>본 설문은 대한민국 국가인권위원회의 요청으로 수행하는 &lt;국제분쟁상황 속의 인권문제와 국가인권기구의 역할&gt; 연구에 필요한 자료를 수집하기 위하여 실시합니다. 본 연구는 분쟁상황 속에서 인권침해를 예방하고, 인권문화의 정착을 통하여 분쟁을 해결하기 위한 국가인권기구의 권한과 역할을 강화하기 위한 방안을 수립하고자 합니다.</p>		
조사영역	질문형식	조사내용
분쟁상황에 대한 인식수준	2개 질문(장문형 주관식)	- 단체의 갈등분석역량 - 인권침해 유형 및 상황
분쟁상황에서 국가인권기구의 역할	2개 질문(장문형 주관식)	- 시민사회의 역할 - 국가인권기구 역할 평가
향후 분쟁상황에서 국제인권규범에 기대하는 역할	1개 질문(장문형 주관식)	- 국제인권규범에 기대하는 역할
응답자 정보	4개 질문(객관식 선택형 및 단답형 주관식)	- 소속 권역/국가 - 응답자/담당자 정보
<b>&lt;특이사항&gt;</b>		
<p>1. 영어로 Google Forms로 설문지를 제작하여 ANNI에 설문 회람을 요청 2. 익명으로 실시하되, 응답자 소속 지역과 후속 조사를 실시하기 위한 응답자 또는 담당자 연락처 기재 요청</p>		

### (3) 조사 방법의 한계

조사방법의 한계로는 표본의 대표성 부족과 낮은 설문조사 회수율을 꼽을 수 있다. 면접조사 참여자들은 국가인권기구 경력에 편차가 있었고, 대한민국 국가인권위원회 방문연수 참가자들이어서 분야 전문성, 직위 등을 고려하여 면접 참여자를 선정하기 어려웠다. 따라서 참가자 일부는 본 면접의 주제에 적극적으로 의견을 개진하기 어려운 경우도 있었다. 그리고 면접 조사자와 참여자들은 언어 장벽으로 인해 제1언어가 아닌 영어로 소통해야 했기 때문에, 개념에 대한 인식 차이를 고려할 필요가 있다.<sup>83)</sup>

설문조사는 예상했던 바와 달리 응답기간을 30일 가량 연장하였음에도 회수율이 낮아 표본의 크기가 작다는 한계가 있다. 현재 자격이 정지된 아프가니스탄을 포함하여 APF 회원기구 대상 설문조사를 실시한 결과 총 26곳 중 9곳<sup>84)</sup>이 응답하여 회수율은 34.61%였다. ANNI 회원단체를 대상으로 한 의견수렴 설문조사는 총 33곳 중 2곳이 응답하여 회수율은 6.06%였다. 낮은 회수율 문제를 해결하기 위해 APF 사무국과 ANNI 사무국에 지속적으로 협조를 요청하

83) 예를 들어 ‘권역별(regional)’, ‘행정(administration)’ 등 기능이나 범위를 규정하는 단어에 대한 해석 차이 등.

84) 총 10건의 응답 중 2건을 사모아 제도 국가인권기구에서 중복 응답함.



였으나, 짧은 기간 내에 회수율을 끌어올리기에는 한계가 있었다. 향후 본 조사의 결과를 보완하고자 할 경우 각국 국가인권기구 담당자와 직접 면접 또는 방문을 통한 현지조사를 실시할 필요가 있다.

본 연구에서 수행한 조사방법의 한계를 고려하여 GANHRI의 각국 인권위원회 등급심사보고서, 아·태 지역 국가인권기구 보고서 등 문헌조사를 보강하여 각국 인권기구의 역할과 실태에 대해 파악하였다.

## 제2절. 조사 내용

### 1. 국가인권기구 기능 및 역할 실태

설문조사 결과분석에 앞서 아시아·태평양지역 각국 국가인권기구들이 수행하고 있는 상이한 기능과 역할을 파악하였다. 각국 국가인권기구들을 기능별로 유형화하여 전반적인 국가인권기구들의 동향에 대해 이해하고, 향후 현장에서 실행할 수 있는 가이드라인을 마련하는 데에 기여할 수 있기 때문이다. 이번 절에서는 APF 소속 국가인권기구의 현황을 제시하고, 각 회원기구 별 법적 근거, 구체적인 임무범위 등에 대해서 정리하였다.

#### (1) APF 소속 국가인권기구 현황 개요

APF 소속 국가인권기구들은 모두 헌법·법률에 설립의 근거를 두고 있었다. 일부 사례의 경우 대통령령 등 행정명령으로 먼저 설립된 다음 국회에서 정식으로 법률을 제정하여 설립 근거를 강화하기도 했다. 또한 옴부즈맨으로 시작하여 이후 국가인권기구로 기능이 확대된 사례도 확인할 수 있었다. 각국 국가인권기구 중에는 헌법기구로 인정받고 있는 경우도 있었지만, 대부분은 법률로서 독자성을 부여받고 있었다.

각 국가인권기구를 관할하는 법률에서 공통 적으로 규정하고 있는 국가인권기구의 주요 임무는 다음과 같다.

#### [글상자1] 국가인권기구의 주요 임무

- 인권침해사건 접수 및 조사
- 법률, 규칙, 정책에 대한 검토 및 권고안 제출
- 인권교육 및 연구 활성화
- 국제교류 및 국제인권조약 가입 권고

일부 국가인권기구는 인권침해 사건에서 피해자를 대리하여 독자적으로 소송을 제기할 수 있는 권한을 확보하고 있었다. 그리고 갈등이나 분쟁에서 중재자 역할을 할 수 있는 국가인권기구도 확인하였다. 구체적인 각국 인권기구별 설립배경과 목적, 주요 임무사항에 대해서는 다음 항에 정리하였다.

## (2) 각국 인권기구별 현황

### 가) 아프가니스탄

아프가니스탄 독립국가인권위원회(Afghanistan Independent Human Rights Commission)는 본 협약(Bonn Agreement)과 아프가니스탄 임시정부 대통령령에 따라 2002년 6월 6일에 설립되었으며, 2004년 1월 7일 아프가니스탄 헌법 채택에 따라 헌법 기구로 격상되었다. 2005년 5월 2일에 ‘아프가니스탄 독립국가인권위원회 구조, 임무, 현장에 관한 법률(Law on the Structure, Duties and Mandate of the Afghanistan Independent Human Rights Commission)’이 제정되면서 위원회의 법적 설립 근거가 마련되었다.

아프가니스탄 독립국가인권위원회의 주요 기능은 다음과 같다.

#### [글상자2] 아프가니스탄 독립국가인권위원회의 주요 기능

- 전반적인 국내 인권상황 파악
- 인간의 기본권 및 자유 접근 상황 파악
- 인권침해사건 조사
- 인권 증진 및 보호를 위한 조치 실행

아프가니스탄 독립국가인권위원회는 2004년부터 2005년 1년 동안 APF 준회원으로 활동하다가 2005년부터 2022년까지는 정회원 자격을 유지하였다. 탈레반 정권의 아프가니스탄 독립국가인권위원회 해산 조치로 인하여 2022년 이후 현재까지는 자격이 정지된 상태이다.

2022년 3월 GANRHI SCA는 아프가니스탄 독립국가인권위원회에게 ‘B등급’을 권고하였다. 이러한 결정은 해당 위원회가 더 이상 파리원칙에 요구하는 기능을 효과적으로 수행하고 있지 못하다는 상황을 고려하였기 때문이다.

### 나) 호주

호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission)는 1996년에 APF를 창설한 회원기구 중 하나이다. 법적 설립 근거는 ‘1986 호주 인권위원회법(Australian Human Rights Commission Act 1986)’이며, 주요 임무는 인권

교육 및 인식개선, 인권침해 및 차별사례 조사 및 해결, 인권 법규준수 증진, 정책 및 입법 개선이다. 구체적으로 호주 인권위원회는 아래 법률에 저촉되는 사건에 대해 조사를 실시할 수 있다.

이외에 호주 인권위원회 내에 설치된 ‘어보리진 및 토레스 해협 사회정의 위원(Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner)’은 호주 지역 선주민의 권리 보호 상황을 파악하고, 관련 사건을 조사할 수 있다.

2022년 GANRHI SCA는 호주 인권위원회의 등급 부여를 18개월 동안 **보류(deferred)**하는 결정을 내렸다. 이는 호주 인권위원회가 2016년 심사 이후 인권위원 지명방법 개선에 관한 SCA의 권고 내용을 충분히 이행하지 못했다는 판단을 내렸기 때문이다.

### [글상자3] 호주 인권위원회 주요 조사 법률 사항

- 1975 인종차별에 관한 법률(Racial Discrimination Act 1975)
- 1984 성차별에 관한 법률(Sex Discrimination Act 1984)
- 1986 호주 국가인권위원회 법률(Australian Human Rights Commission Act 1986)
- 1992 장애 차별에 관한 법률(Disability Discrimination Act 1992)
- 2004 나이 차별에 관한 법률(Age Discrimination Act 2004)

#### 다) 바레인

바레인 국가인권기구(National Institution for Human rights in the Kingdom of Bahrain)는 2016년부터 APF 회원기구로 활동하고 있다. 법적 설립근거는 ‘바레인 국가인권기구 설치에 관한 법률(Establishing the National Institution for Human Rights)’이다. 법률에 규정된 바레인 국가인권기구의 역할은 다음과 같다.

### [글상자4] 바레인 국가인권기구의 역할

- 국가의 인권 증진 및 보호 계획 수립 및 실행 참여
- 인권 관련 법률 및 규제 심사 및 관련 권고안 제출
- 국내 법률 및 규제가 지역 및 국제인권조약에 부합하는지 검토 후 인권 증진 및 보호를 위한 권고안 제출
- 지역 및 국제인권조약 이행 관련 정기검토 보고서 제출

- 인권침해 사건 조사
- 교정시설, 구금시설, 보건 및 건강 시설 등 공공시설에 대한 공식/비공식 현장조사 실시
- 인식 개선 및 인권문화 정착을 위한 문화, 미디어, 교육활동 협력

2016년 GANRHI SCA는 바레인 국가인권기구에게 ‘B등급’을 부여하였다. 이러한 결정의 이유로는 여러 가지가 있었다. 먼저 SCA는 바레인 국가인권기구 위원 지명방식이 충분히 투명하고 독립적이라고 볼 수 없으며, 자격을 갖춘 모든 사람들이 위원에 지원할 수 있는 공개 절차가 없다는 점을 지적하였다. 또한 인권위원 대부분이 국회의원이거나 국왕에 의해 지명된 사람들로 구성되어 있어 독립성을 강조하는 파리 원칙에 부합하지 않는다고 판단하였다. SCA는 바레인 국가인권기구가 인권 옹호자들에 대한 보호에 소극적이라는 점에 대해서도 우려를 표명하였다.

#### 라) 방글라데시

방글라데시 국가인권기구(National Human Rights Commission of Bangladesh)는 2011년부터 APF 준회원으로 활동하고 있다. ‘2009 국가인권위원회에 관한 법률(National Human Rights Commission Act 2009)’이 설립 근거이며, 국내 인권상황 모니터링, 인권 증진 및 보호 활동, 인권침해 사건 조사 등의 기능을 수행한다. 인권침해 사건을 조사하는 경우 국가인권위원회는 ‘민사법원(civil court)’에 준하는 지위를 갖는 특징이 있다.

2015년 GANRHI SCA는 ‘B등급’을 권고하였다. 그 이유로는 2011년에 표명했던 국가인권기구 운영방식 개선 의견이 적절히 반영되어 있지 않다고 판단했기 때문이다. SCA는 정부 기관에 의한 인권침해를 방글라데시 국가인권기구가 대응할 수 있는 권한이 법률로서 보장되지 않고 있는 점을 지적하였다. 또한 국가인권기구 위원 선임 절차를 정부가 임명한 대리인들만 참여하고 있다는 점에 대해서도 우려를 표명하였다. 그리고 국가인권기구의 조직을 운영할 수 있는 인력이 지나치게 부족하다는 점(총 93명의 필요 인력 중 28명)도 지적하였다.

#### 마) 피지

피지 국가인권및반차별위원회(Fiji Human Rights and Anti-Discrimination Commission)는 2022년부터 APF에서 준회원으로 활동하고 있다. 해당 위원회는 인권문화 증진과 정착, 인권교육, 인권침해사건 조사 등 기능을 수행하며,

필요한 경우 인권침해 피해자를 대리하여 법률소송을 실시하기도 한다.

2021년 GANRHI SCA는 해당 위원회가 여러 개선 노력을 하고 있다는 점을 상기하면서도 ‘B등급’을 부여하였다. 그 이유로 인권위원 선임 절차가 투명하고 포괄적이지 않다는 점을 들었다. 현재 인권위원 지명 절차와 기준이 투명하게 공개되어 있지 않다는 것이다. 또한 상임위원의 활동을 보장하지 않고 있으며, 인권위원들이 다른 기업이나 정부 기관에서 활동을 겸할 수 있어서 이해관계 충돌 소지에 대한 우려도 있었다. 또한 독립적인 인권기구로서 임무를 수행하기 위해 적절한 수준의 재원이 마련되어야 한다고 지적하였다.

## 바) 인도

인도 국가인권위원회(National Human Rights Commission of India)는 1996년 APF 창립 회원기구로서 지금까지 정회원 자격으로 활동하고 있다. ‘1993 인권보호법(The Protection of Human Rights Act 1993)’에 따라 설립되었으며, 인도 헌법과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 명시된 인권을 보호하고 증진할 임무가 있다. 법률에서 규정한 위원회의 기능은 다음과 같다.

### [글상자5] 인도 국가인권위원회 역할

- 직권에 의한 또는 진정에 의한 인권침해 사건을 조사
- 인권침해 의심사건에 대한 사법절차 참여
- 감옥, 교도소 등 구금시설 모니터링
- 인권 관점에서 법률에 대한 권고안 제출
- 인권 분야 연구 수행 및 지원
- 인권의식 개선 활동
- 시민사회 인권활동 옹호
- 인권 증진에 필요한 기타 기능 수행

2022년 GANRHI SCA는 12개월 동안 인도 국가인권위원회 등급심사를 보류하기로 결정하였다. 최근 인도 국가인권위원회 인권위원 선임 관련 법 조항이 개정되어 최소 3명은 인권 분야 경험이 있어야 하고, 그 중 최소 1명은 여성이 지명되어야 한다. 그러나 SCA는 이러한 개정만으로는 다원적이고 공평한 인권위원 구성 방식을 충족하지 못한다고 판단하였다. 또한 인도 국가인권위원회는 인권침해사건 조사 시에 경찰의 참여를 보장해야 하는 등 이해관계 충돌

의 위험과 독립적으로 임무를 수행하기 어려운 구조에 있다는 지적을 받았다.

## 사) 인도네시아

인도네시아 국가인권위원회(Indonesian National Commission on Human Rights / Komnas HAM)는 APF 창립 회원기구로서 1996년부터 활동해왔다. 본래 1993년 6월 7일 대통령령(No. 50/1993)에 의해 설립되었다가, 1999년 ‘인권 관련 법률 제39호(Legislation No. 39 of 1999 Concerning Human Rights)’가 통과되면서 법적 근거를 강화하였다. 해당 위원회는 인권교육, 정보 교류, 정부를 상대로 국제인권조약 비준 권고, 인권이행상황 모니터링, 인권침해사건 조사 역할을 수행하고 있다. 인권교육 및 증진, 사법개혁 및 국제조약, 인권 모니터링 및 이행, 진정 사건 조사 및 중재를 담당하는 하위 위원회를 두고 있다.

2022년 10월 GANRHI SCA는 인도네시아 국가인권위원회에 일부 개선의견과 함께 ‘A등급’을 권고하였다. SCA는 인도네시아 국가인권위원회가 파리 원칙에 부합하는 방식으로 운영되고 있으나, 일부 사안은 개선이 필요하다고 보았다. 예를 들어 법률에 따라 인권위원은 35명까지 임명할 수 있으나 현재 7명으로 운영되고 있다. 이전에는 13명, 11명, 또는 23명이었던 적도 있어 인권위원 현황에 변동이 크다는 점을 지적하였다. 또한 시민사회의 참여를 적극적으로 보장하고, 투명하고 공정한 지명절차를 운영할 것을 권고하였다. 또한 성평등과 소수자 대표성 확대에 있어서도 소극적이라는 점을 지적하면서 이에 대한 개선을 주문하였다. 또한 대규모 인권침해 사건에 대해서 직권으로 단독조사를 실시할 수 있는 사법적 권한이 부족하다는 점에 대해서도 개선 의견을 표명하였다.

## 아) 이라크

이라크 고등인권위원회(High Commission for Human Rights of Iraq)는 2016년에 APF에 가입하였으며, 2022년에 정회원 지위를 확보하였다. 법적 설립근거로는 이라크 헌법 제102조와 ‘고등인권위원회법(Law of the High Commission for Human Rights (No. 53) of 2008)’이 있다. 법률상 이라크 인권위원회의 임무는 이라크 국내 인권상황 개선, 헌법과 법률에서 보장하는 자유와 권리 보호, 인권 문화 및 가치 확산이 있다. 법률에 의하여 부여받은 기능은 다음과 같다.

### [글상자6] 이라크 고등인권위원회 역할

- 인권 증진을 위한 연구 활성화
- 법안 검토 후 국회에 권고안 제출
- 국제인권조약 가입 권고
- 시민사회단체와 협력
- 연례 이라크 인권상황 보고서 작성 및 국회 제출
- 구금시설 시찰
- 인권침해 사건 조사

2021년 GANRHI SCA는 이라크 인권기구에 ‘A등급’ 부여를 권고하였다. 그 이유로는 이라크 고등인권위원회 법률 개정에 따라 인권위원의 임기 보장, 공모 절차와 지명방식에 투명성이 개선되었기 때문이다. 개정된 법률에 따라서 투명한 국가 수준 공모 절차를 거쳐서 인권위원 지명이 이루어지고 있으며, 시민사회 대표를 포함하여 다양한 인사들이 위원으로 활동하고 있다는 점이 긍정적인 평가를 받았다. 다만 독립적인 활동을 수행하기 위해 적절한 예산 확보가 필요하다고 지적하였다.

#### 자) 요르단

요르단 국가인권센터(Jordan National Centre for Human Rights)는 2004년에 준회원 자격으로 APF 활동을 시작했으며, 2007에 정회원 지위를 확보하였다. 요르단 헌법 제94조 1항과 2002년 12월 3일 장관회의(Council of Ministers) 결정에 따라 2002년 12월 19일에 국가인권센터 설치를 위한 임시 법률(Provisional Law)이 마련되었다. 이후 2006년에 공식 법률(National Centre for Human Rights Law)이 제정되어 법적 기구로서 지위를 공고화하였다. 국가인권센터의 기능은 다음과 같다.

### [글상자7] 요르단 국가인권센터 기능

- 아랍 이슬람 가치와 헌법에 명문화된 권리, 국제인권조약의 원칙을 근거로 국내 인권 증진
- 언어, 인종, 종교 또는 성별로 인한 차별이 발생하지 않도록 정책연구, 조사, 교육 등 실시

- 정치적 다원주의 보호, 법치 존중, 경제적·사회적·문화적 권리 보장, 자유의 확산을 위한 포괄적이고 균형 있는 민주적 절차 강화
- 아랍 지역 및 국제 인권조약 가입 권고

2023년 GANRHI SCA는 요르단 국가인권센터의 ‘A등급’ 유지를 권고하였다. 해당 인권기구는 독립적인 인권기구로서 투명하고 공정한 인권위원 지명절차를 운영하고 있으며, 법률에 따라 보장받은 권한을 바탕으로 파리원칙에 부합하는 활동을 수행하고 있다고 평가받았다.

### 차) 카자흐스탄

카자흐스탄 국가인권센터(National Centre for Human Rights of Kazakhstan)는 2014년부터 준회원 자격으로 APF에서 활동하고 있다. 2002년 대통령령(N992/2002)에 따라 설립되었으며, 인권대표(Commissioner for Human Rights)가 인권 법규준수를 감독하고, 시민들의 자유를 보장하는 활동을 할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 구체적인 역할은 다음과 같다.

#### [글상자8] 카자흐스탄 국가인권센터 역할

- 카자흐스탄 헌법과 국제인권조약에 따라 카자흐스탄 국민, 외국인, 무국적자 등 인간이 보장받아야 하는 권리와 자유를 침해한 사건에 대한 조사
- 카자흐스탄 법률에 따라 개인과 시민의 자유 보호
- 국내 인권상황 국회 보고 및 정부 대상 권고안 제출
- 인권대표의 지시에 따라 인권교육 설계와 관련 법률 제정 참여
- 인권대표가 주재하는 전문가위원회(Expert Council) 활동 지원
- 인권대표가 대통령에게 제출하는 연례보고서 작성 지원
- 인권대표 활동 수집, 분석 및 활동

### 카) 대한민국

대한민국 국가인권위원회는 2002년부터 정회원 자격으로 APF에서 활동하고 있다. 설립근거는 ‘국가인권위원회법(National Human Rights Commission Act 2001)’이며, 2001년 11월 25일에 출범하였다. 법률에 따라 수행할 수 있는 기능은 다음과 같다.



### [글상자9] 대한민국 국가인권위원회 기능

- 인권 관련 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항 권고 및 의견 표명
- 인권침해행위 조사 및 구제
- 차별행위 조사 및 구제
- 인권상황 실태조사
- 인권교육 및 인식개선
- 국제인권조약 가입 및 조약 이행에 관한 연구, 권고 및 의견표명
- 인권옹호단체 및 개인과 협력
- 인권분야 국제기구 및 외국 인권기구와 교류 및 협력
- 기타 인권 증진을 위한 사항

2021년 GANHRI SCA는 대한민국 국가인권위원회의 A등급 유지를 권고하였다. 대한민국 국가인권위원회는 공고를 통하여 인권위원을 투명하게 공모한다고 밝히고 있다. 실제로 대통령은 후보자추천위원회로부터, 국회는 정당으로부터, 대법원은 시민사회단체와 대한변호사협회로부터 후보자를 추천받는 투명한 방식을 운영하고 있다. 그러나 SCA는 일관적인 후보자 추천 방식이 법률에 명시되어 있지 않다는 점을 지적하면서 독립적이고 단일한 후보자추천위원회 구성을 주문하였다. 또한 재정 독립을 위한 법적 근거가 마련되어야 한다고 지적하였다.

#### 타) 키르기즈스탄

키르기즈스탄 옴부즈맨(Ombudsman of the Kyrgyz Republic)은 2018년부터 준회원으로 APF에서 활동하고 있다. 옴부즈맨 제도는 2002년에 ‘키르기즈스탄 공화국 옴부즈맨제도 설치 법률(Law No. 136 of the Ombudsman (Akyikatchy) of the Kyrgyz Republic)’에 의해 설립되었다. 법률에 따라 옴부즈맨은 다음과 같은 목적을 두고 활동할 수 있다.

### [글상자10] 키르기즈스탄 옴부즈맨 활동 영역

- 키르기즈스탄 공화국이 비준한 국제조약, 헌법과 법률에서 정한 인권, 시민적 권리, 자유의 보호와 증진
- 인권법규 준수 모니터링

- 인권침해 방지
- 인권 증진 및 보호를 위한 법률자문

### 과) 말레이시아

말레이시아 인권위원회(Human Rights Commission of Malaysia, SUHAKAM)는 2002년부터 정회원 자격으로 APF에 참여하고 있다. 법적 설립 근거는 말레이시아 인권위원회법(Human Rights Commission of Malaysia 1999)이다. 2000년 4월 24일에 공식 출범하였으며, 인권교육 및 증진, 사법개혁 및 조약, 경제적·사회적·문화적 권리, 사건조사과를 운영하고 있다. 법률상 인권위원회의 임무는 다음과 같다.

#### [글상자11] 말레이시아 인권위원회 임무

- 인권교육을 통한 인식개선
- 정부의 법률 및 정책에 대한 권고안 제출
- 인권 관련 국제조약 가입 권고
- 인권침해사건 조사

2021년 GANHRI SCA는 말레이시아 인권위원회의 ‘A등급’ 유지를 권고하였다. 총리의 추천을 받아 국왕이 인권위원을 선임하는 현행 절차에 인권분야 경험을 가진 시민사회단체가 참여할 수 있는 기회가 보장되어 있다는 점이 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 이러한 방식은 정치적 간섭을 부추길 수 있는 여지가 있기 때문에, 독립적인 인사추천위원회가 구성되어 공정하고 투명한 인권위원 선임이 이루어질 필요성이 제기되었다. 또한 상임위원 임기가 적절히 보장되지 않고 있으며, 임무 수행에 필요한 예산이 적절한 수준에서 편성되어야 한다고 지적되었다.

### 하) 몰디브

몰디브 인권위원회(Human Rights Commission of the Maldives)는 2003년 12월 10일에 독립기구로 출범하였으며, 법적 근거는 ‘국가인권위원회법(Human Rights Commission Act 6/2006)’이다. 해당 인권위의 목적은 몰디브 헌법과 이슬람 샤리아법, 몰디브가 비준한 국제인권조약에서 규정하는 인권을 보호하고, 증진하는 역할 수행이다. 주요 활동은 다음과 같다.

### [글상자12] 몰디브 인권위원회 주요 활동

- 인권침해 사건 조사
- 인권 증진 및 보호를 위한 권고안 제출
- 인권기준에서 법률, 규제, 행정명령 심사
- 인권 분야 연구 및 교육

### 거) 몽골

몽골 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Mongolia)는 2001년부터 정회원으로 APF에서 활동하고 있다. 2000년 12월 7일 몽골 국가인권위원회법(Law on the National Human Rights Commission of Mongolia)이 설립 근거이며, 2001년 2월 1일에 공식 출범하였다. 몽골 국가인권위원회는 다음 임무를 수행한다.

### [글상자13] 몽골 국가인권위원회 수행 임무

- 인권침해 사건 처리 및 조사
- 인권 원칙에서 정부 법률 및 행정결정 검토 후 권고안 제출
- 인권문화 정착 및 인권의식 확산 활동

2021년 GANHRI SCA는 몽골 국가인권위원회의 ‘A등급’을 유지하기로 권고하였다. 시민사회위원회(Civil Society Council)가 공청회 참여 등 인권위원 지명 절차에 참여할 수 있다는 점이 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 이러한 절차가 법적으로 시민사회위원회의 더욱 적극적인 참여를 활성화하지 못하고 있다는 한계도 지적되었다. 또한 시민사회위원회가 비록 여러 단체로 구성되어 있기는 하지만, 소수민족 또는 종교 집단 대표성이 부족하다는 점도 지적되었다.

### 너) 미얀마

미얀마 국가인권위원회(Myanmar National Human Rights Commission)는 2012년부터 준회원 자격으로 APF에서 활동하고 있다. 이전에는 내무부 산하 인권위원회로 있던 조직이 2011년에 대통령령에 의해 개편과정을 거쳐 독립적인 국가인권기구로 출범하였다. 2014년 3월 28일에 제정된 미얀마 국가인권위원회법(Myanmar National Human Rights Commission Law No. 21/2014)이 설립 근거이다. 위원회는 법률에 따라 아래 임무를 수행하며, 임무수행에 필요

한 현장 조사, 참고인 소환, 증거자료 요청 등을 할 권한이 있다.

2023년 3월 GANHRI SCA는 미얀마 국가인권위원회에 대한 특별검토(Special Review)를 실시하기로 결정하였다. 이러한 결정의 배경에는 2023년 3월 2일 유엔인권최고대표 보고서(A/HRC/52/21)에서 ‘군부정권이 미얀마의 법제도적 체계를 일방적으로 허물어뜨리고 반대파를 탄압하고 있으며, 미얀마 사법부와 국가인권위원회는 군부의 통제를 받는 상태에 빠져 독립성과 신뢰를 담보할 수 없다’는 지적이 있었기 때문이다.

#### [글상자14] 미얀마 국가인권위원회 수행 임무

- 인권교육을 통한 인식개선
- 인권침해사건 조사
- 국제조약 이행상황 모니터링
- 국제인권조약 비준상황 모니터링
- 지역 및 국제협력

#### 더) 네팔

네팔 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Nepal)는 2000년부터 정회원으로 APF에서 활동하고 있다. 2000년 6월 5일에 1997 국가인권위원회법(Human Rights Commission Act 1997)에 따라 독립적이고 자율적인 기구로 설립되었다. 주요 임무는 다음과 같다.

#### [글상자15] 네팔 국가인권위원회 주요 임무

- 인권침해 사건 조사 및 공청회 개최
- 정부 구급시설 방문 등 현장조사
- 헌법, 법률, 기타 규제에 대한 인권 관점 권고안 제출
- 인권분야 연구 활성화 및 인권교육
- 인권단체 활동 지원

2022년 GANHRI SCA는 네팔 국가인권위원회의 자격을 ‘B등급’으로 하향해야 한다고 권고하였다. 2021년 6월 SCA는 국가인권위원회 인권위원 지명절차가 법률과 파리원칙에 부합하지 않았다는 진정을 접수하여 네팔 국가인권위원회에 대한 특별검토를 실시하였다. 그 결과 국가인권위원회가 제도적 독립성을 보장받고 있지 못하고 있다는 결론을 내렸다. 그 이유로는 2020년 인권위원 지명절차가 투명하게 대중들에게 공개되지 않았고, 구체적인 기준 제시 없이

고위 관료들에 의해서 종결되었다는 점을 제시했다. 또한 국가인권위원회가 독립기구로서 인권을 보호하고 증진할 역량을 갖추고 있지 못하다고 판단하였다. 그 이유로는 2020년 12월 이후 네팔 국회의 해산 상태에서 여성, 카스트, 선주민, 성소수자 등 사회적 소수자들의 권리를 보호하기 위해서 국가인권위원회가 적극적이고 시의적절한 조치를 취했다는 증거가 부족하다는 점을 지적하였다.

### 러) 뉴질랜드

뉴질랜드 국가인권위원회는 1996년 APF의 창립 회원기구 중 하나로 지금까지 정회원으로 활동하고 있다. 인권법(Human Rights Act 1993)에 따라 독립적인 기구로 출범하였으며, 인권법 개정안(Human Rights Amendment Act 2001)에 따라 상설기능이 확대되었다. 예를 들어 인종관계 중재담당관사무소(Office of the Race Relations Conciliator)가 인권위에 통합되면서 인종관계 위원(Race Relations Commissioner)과 고용기회평등위원(Equal Employment Opportunities Commissioner) 직위가 신설되었다. 뉴질랜드 인권위원회의 주요 임무는 다음과 같다.

#### [글상자16] 뉴질랜드 국가인권위원회 주요 임무

- 뉴질랜드 사회에서 인권 증진 및 보호
- 개인과 다양한 사회 집단의 조화로운 관계 유지 및 발전 도모
- 고용평등 모니터링, 평가, 조사 등
- 차별금지에 관한 인식개선 및 홍보

2022년 GANHRI SCA는 뉴질랜드 국가인권위원회의 ‘A등급’ 자격을 유지하기로 권고하였다. 뉴질랜드 국가인권위원회는 파리원칙에 부합하는 방식으로 임무를 수행하고 있으며, 최근 인권위원회 위원 지명에 관한 법무부 지침(Guidance Document by the Ministry of Justice on the Appointment of Human Rights Commissioners)을 성공적으로 수립하였다는 점을 긍정적으로 평가받았다. 또한 선주민 권리를 위한 인권위원 제도를 설립하여 선주민 권리를 옹호하고 있다는 점도 긍정적인 평가를 받았다. 다만 인권위원의 독립적인 활동을 위한 최소 임기가 제도적으로 보장되어 있지 않다는 점과 적절한 수준의 예산 확보가 필요하다고 지적받았다.

### 며) 오만

오만 인권위원회(Oman Human Rights Commission)는 2013년에 APF에 준회원으로 가입하였다. 국가인권위원회 설립에 관한 왕실 칙령(Royal Decree

### [글상자17] 오만 인권위원회 운영 영역

- 인권침해 사건 조사
- 인권문화 정착을 위한 연례계획 제출 및 국가행동계획 조율
- 국제인권동향 연구

No. 124/2008 Concerning the Establishment of a Human Rights Commission)에서 인권위원회의 임무를 명시하고 있으며, 왕실 칙령 부칙 (Appendix of the Provisions of the Royal Decrees concerning the Human Rights Commission and its mandate)에서 조직의 기능, 구성 등 운영에 관한 제반사항을 규정하고 있다.

#### 버) 팔레스타인

팔레스타인 독립인권위원회(Palestine Independent Commission for Human Rights)는 2004년부터 정회원 자격으로 APF에서 활동하고 있다. 1993년 9월 30일에 대통령령에 의해 설립되었다 (관보 No. 59/1995 참조). 팔레스타인 기본법(Basic Law) 제31조에서도 독립적인 인권위원회의 설립을 규정하고 있다. 법률에 따라서 국가인권위원회는 공익에 부합하는 경우 독자적으로 소송을 제기할 수 있다. 기본적인 임무는 다음과 같다.

### [글상자18] 팔레스타인 독립인권위원회

- 팔레스타인 기본법을 포함하여 법률과 규칙이 보편적인 인권 원칙에 부합하는지 모니터링
- 인권침해 사건 조사
- 인권보호제도에 대한 인식개선 및 홍보

2021년 GANHRI SCA는 팔레스타인 독립인권위원회의 ‘A등급’ 자격을 유지하기로 권고하였다. 그 이유로 위원회의 독립적인 활동과 인권위원 임기 보장을 제시하였다. SCA는 파리원칙에 따라서 인권기구는 헌법 또는 법률에 따라 독립적인 권한을 부여받아야 한다고 강조하였으나, 팔레스타인 자치정부 (Palestinian Authority)의 특수한 상황을 고려할 때 팔레스타인 독립인권위원회의 활동은 법률로서 안정적으로 보장하고 있다고 보았다. 다만 팔레스타인 독립인권위원회의 재정이 대부분 3년마다 갱신되는 국제사회의 기여금에 의존하고 있다는 점에 대하여 지속가능성 측면에서 우려를 표명하였다. 그리고 조직 내 36%만이 여성이고, 지역사무소 관리자급은 전부 남성인 성비 불균등 (gender imbalance) 상황과 장애와 소수자집단 대표성 부족을 지적하였다.

## 서) 필리핀

필리핀 인권위원회(Commission on Human Rights of the Philippines)는 1996년 APF 창립 회원기구 중 하나이다. 1987년 필리핀 헌법에 독립적인 헌법기구로서 국가인권위원회 설립이 명시되어 있으며, 구체적인 기능과 임무는 행정명령(Executive Order No. 163/1987)에 따라 규정되어 있다. 주요 활동 분야는 다음과 같다.

### [글상자19] 필리핀 인권위원회 활동 분야

- 인권침해 사건 조사 및 피해자 지원
- 인권상황 모니터링 및 정보공유
- 인권분야 연구 및 교육 활성화
- 권리 기반 법률, 행정조치, 사법정책 등에 대한 권고안 제출

2023년 GANHRI SCA는 필리핀 인권위원회의 'A등급' 자격 유지를 권고하였다. 필리핀 인권위원회는 파리원칙에 부합하는 방식으로 인권옹호활동을 하고 있다고 인정받았다. 필리핀 인권위원회의 임무를 규정한 헌장에는 비록 경제적·문화적·사회적 권리에 관한 명시적인 조항은 없지만, 모든 형태의 인권침해 사건에 개입할 수 있도록 폭넓게 권한을 보장받고 있다는 점을 긍정적으로 평가하였다. 또한 인권위원 지명 절차의 투명성을 높이기 위한 일련의 조치들에 대해서도 지지를 표명하였다. 다만 인권위원의 임기가 보장되지 않고, 인권위원회 활동에 대한 면책이 보장되지 않는 등 인권위원회가 독립적으로 활동할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다고 평가하였다.

## 어) 카타르

카타르 국가인권위원회(National Human Rights Committee of Qatar)는 2005년부터 정회원으로서 APF에서 활동하고 있다. 2002년 11월 11일 칙령 제 38호(Decree Law No. 38 of 2002)에 의해 설립되었다. 독자적인 예산을 가진 법적 기구이며, 주요 임무는 다음과 같다.

### [글상자20] 카타르 국가인권위원회 주요 임무

- 카타르가 비준한 국제인권조약 이행상황 점검 및 관련 권고안 제출
- 인권의제 관련 의견 표명
- 인권침해 사건 조사 및 재발방지 대책 마련

- 내각에 인권실태보고서 제출
- 지역 및 국제협력
- 인권교육 및 홍보

2021년 GANHRI SCA는 카타르 국가인권위원회의 ‘A등급’ 자격 유지를 권고하였다. 그러나 카타르 국가인권위원회가 파리원칙에 기본적으로는 부-합하고 있으나, 인권위원 선임 절차에서 투명성 강화와 시민사회 참여를 보장하기 위한 제도 개선이 필요하다는 의견이 제기되었다. 또한 국가인권위원회 부위원장과 특정 정부 부처와의 친밀한 관계 등이 국가인권위원회의 정치적 독립을 저해할 수 있는 소지가 있다고 지적되었다. 그리고 14명의 위원 중 3명만 여성이라는 점을 들어 성비 불균형과 사회적 소수자 대표성이 낮다는 평가를 받았다.

### 저) 사모아

사모아 옴부즈맨사무소(Office of the Ombudsman of Samoa)은 2013년에 준회원으로 APF에 가입했으며, 2016년에 정회원 지위를 획득했다. 옴부즈맨법(Komesina o Sulufaiga/Ombudsman Act of 1988)에 따라서 설치되었으며, 2013년 5월에 해당 법률이 개정되면서 옴부즈맨사무소가 국가인권기구로서 기능과 지위를 갖추게 되었다. 구체적인 목적과 기능은 다음과 같다.

#### [글상자21] 사모아 옴부즈맨사무소 주요 기능

- 각 부처와 정부기관의 행정과 결정에 있어서 투명성, 책무성, 통일성 증진
- 헌법과 국제인권조약에 규정된 인류의 존엄성 보호 및 증진
- 인권침해 사건 조사
- 인권분야 관련 자문 (인권자문위원회)

2021년 GANHRI SCA는 사모아 옴부즈맨사무소의 ‘A등급’ 자격 유지를 권고하였다. 다만 옴부즈맨사무소의 임무 범위에 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에서 규정하는 권리 보호가 명시되어 있지 않다는 점과 옴부즈맨 제도는 기업 등 사적 행위자(private entities)에 대해서는 규율할 수 없다는 한계가 지적되었다. 그럼에도 옴부즈맨사무소는 임무 범위를 포괄적으로 해석하여 기후 위기의 영향, 건강, 교육, 고용 등 여러 사회적 권리에 대한 옹호 활동을 수행하고 있어 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 현재까지 개인으로부터



단 한 건의 인권침해 사건도 접수되지 않았다는 점을 고려할 때 시민들의 인권 의식 신장을 위하여 적극적으로 교육 및 홍보활동을 수행해야 한다고 지적받았다.

### 처) 스리랑카

스리랑카 인권위원회(Human Rights Commission of Sri Lanka)는 1997년 에 정회원으로 APF에 가입하였으나, GANHRI로부터 B등급을 부여받은 2009년부터는 준회원으로 자격이 낮아졌다. 법적 설립근거는 스리랑카 인권위원회법(Human Rights Commission of Sri Lanka Act, No. 21/1996)이며, 1997년 9월에 출범하였다. 주요 임무는 아래와 같다.

#### [글상자22] 스리랑카 인권위원회 주요 임무

- 인권침해 조사
- 스리랑카 헌법에 규정된 기본권 보호
- 법률 및 행정절차가 국제인권규범에 부합하는지 검토
- 인권인식개선 및 교육홍보

GANHRI SCA는 스리랑카 인권위원회의 자격을 ‘B등급’으로 하향해야 한다고 권고하였다. 2021년 6월 SCA는 특별검토 절차를 개시하여 시민 사회로와 스리랑카 인권위원회로부터 인권위원 선임 절차와 조직 내 다원성 부족, 효과적인 인권 임무 수행 한계 등에 대한 의견을 수렴하였다. 그 결과 인권위원회의 독립성이 파리원칙에 규정한 수준에 충족하지 못하는 것으로 결론 내려졌다. 구체적으로 시민사회단체의 의견을 배제하고 국회의 의견에 따라서만 인권위원 후보자를 추천하기로 제도를 변경하고, 인권위원 선임 공모 절차를 진행하지 않고, 구체적인 선발기준에 대해서 공개하지 않는 등 절차의 투명성을 현저히 침해하였다고 보았다. 또한 스리랑카 인권위원회는 코로나19 상황에서 고문, 구금 중 사망, 구금시설 내 폭동 진압 수단, 수감자와 가족간 교류 등 여러 방면에서 발생한 인권침해를 해결하기위해 필요한 모든조치를 수행하지 않았다고 판단하였다.

### 커) 태국

태국 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Thailand)는 2002년에 APF 정회원으로 가입하였다가 2016년에 준회원으로 바뀌었다. 2022년에 GANHRI로부터 A등급을 부여받으면서 다시 정회원 지위를 획득하였다. 태국 헌법과 국가인권위원회법(Organic Act on the National Human Rights Commission)에 규정된 임무를 수행하며, 구체적인 내용은 다음과 같

### [글상자23] 태국 국가인권위원회 수행 임무

- 인권침해 사건에 대한 지체 없는 조사 및 재발방지와 피해자 지원을 위한 대책 마련
- 국회 및 내각에 국내 인권상황 보고서 제출
- 인권 증진 및 보호를 위한 정책 및 권고안 마련

다.

GANHRI SCA는 태국 국가인권위원회의 자격을 ‘A등급’ 유지로 권고하였다. 태국 국가인권위원회는 그동안 태국 정부가 고문방지협약 선택의정서(OPCAT)와 강제실종방지협약(CED)을 비준하도록 촉구하는 등 국제인권조약의 준수를 노력했다는 점을 긍정적으로 평가받았다. 또한 시민사회단체와 적극적으로 협력을 모색하였으며, 정부의 인권위원회 권고 이행 상황을 적극적으로 검토하였다. 다만 국가인권위원회법에서는 조직 내 성비 균형에 대해서만 규정하고 있기 때문에 다양한 종교, 민족, 소수자 지위를 대표할 수 있도록 조직을 개선해야 한다고 지적 받았다.

### 터) 동티모르

동티모르 인권 및 정의 옴부즈맨사무소(Office of Provedor for Human Rights and Justice of Timor-Leste)는 2005년에 준회원으로 APF에 가입하였고, 2007년부터 정회원 자격을 유지하고 있다. 인권과 굿 거버넌스(Good Governance) 관련 사안들을 다루는 독립적인 인권기구로 출범하였다. 2002년 동티모르 공화국 헌법에 사무소 설립에 대한 법적 근거를 규정하고 있으며, 2004년 5월 26일에 정식으로 설치 법률이 제정되었다. 구체적인 임무는 다음

### [글상자24] 동티모르 인권 및 정의 옴부즈맨사무소 주요 임무

- 인권침해사건 접수 및 조사
- 구금시설 현장방문
- 중재법원, 행정위원회, 국회 절차를 통한 인권침해 사건 해결
- 갈등해결 중재 및 화해 조정
- 인권침해 피해자 구제 및 지원

과 같다.

GANHRI SCA는 동티모르 옴부즈맨사무소의 자격을 ‘A등급’으로 유지하기로 권고하였다. 옴부즈맨사무소는 특히 구금시설 현장 방문과 자문위원회를 통

한 시민사회단체 참여 보장에서 긍정적인 평가를 받았다. 다만 옴부즈맨사무소가 1인 체제로 돌아가는 국가인권기구인만큼 조직내 다원성을 보장하기 위해서는 다양한 사회집단과 협력하여 인력을 충원해야 한다고 지적하였다. 인권위원 선임 절차는 대체로 투명하고 공정하다고 평가받았으나, 선임절차를 법률로서 규정해야 한다는 의견을 받았다. 그리고 부옴부즈맨 해촉절차가 구체적으로 법률에 명시되어 있지 않다는 점도 개선사항으로 언급되었다.

## 2. 아시아태평양지역 국가인권기구의 무력분쟁 상황 평가

### (1) 국가인권기구의 무력분쟁 대응상황 실태

#### 가) 응답자 기본현황

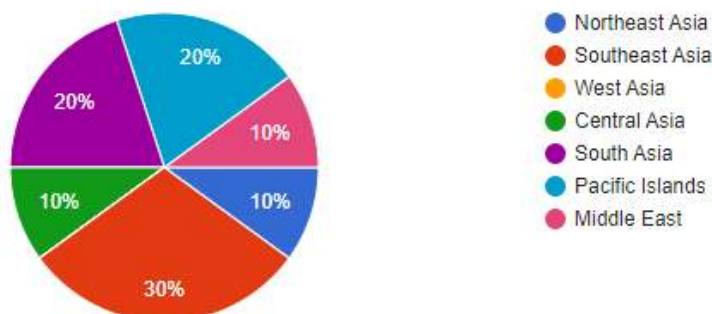
먼저 면접조사 참가자들의 정보는 아래 [표11]에 정리하였다.

[표11] 면접조사 참가자 현황

권역	국가	현재 소속부서	현재 직책	총 근무연수
동북아시아	몽골	운영행정과	선임사무관	8년
동남아시아	태국	법무국	법무사무관	5년
남아시아	네팔	기획조정과	사무관	7년
	스리랑카	국제협력과	과장	20년
오세아니아	뉴질랜드	인권정보 지원서비스	팀장	2년
중동	요르단	국제협력과	과장	15년

그리고 설문조사 총 10건의 응답은 지역별로 고루 분포해있었다. 따라서 비록 표본 수 자체는 적으나 지역별로 균형 있게 안배되어 있다는 점에서 최소한 지역별 대표성을 확보할 수 있다고 볼 수 있다. ([그림29] 참조)

[그림29] 면접면접조사 응답자 지역 현황



또한 응답자 중 총 8명이 8년 이상의 인권 분야 실무 경험이 있다고 응답하였고, 5년에서 7년 사이와 1년에서 4년 사이는 각각 1명씩 있었다. 따라서 응답자들은 전반적으로 오랜 현장경험을 바탕으로 본 설문에 응답하였다고 해석할 수 있었다.

### 나) 무력분쟁 상황에 대한 평가

설문조사와 면접조사 결과를 바탕으로 각국 아·태 지역 국가인권기구의 무력분쟁(소요사태 포함) 대응 실태를 파악할 수 있었다. 먼저 본 설문에 응답한 국가인권기구들 중 절반이 자국의 무력분쟁 상황이 매우 심각하다고 평가(5점)하였다 ([그림30] 참조).<sup>85)</sup>

설문에서 자국의 분쟁상황이 심각하다고 평가한 응답자들은 그 근거로 소요사태 등 분쟁상황으로 인해 인명피해가 발생하거나, 국가의 기반을 무너뜨려 국가안보를 위협한다 등 다양한 의견을 제시했다. 다음은 응답자들이 자국의 무력분쟁 상황을 평가한 의견 중 일부 발췌 내용이다.

#### [글상자25] 설문응답-자국의 무력분쟁 상황 평가 내용 일부 발췌

- 필리핀 국가인권기구는 무력분쟁의 심각성 수준을 평가할 위치에 있지 않으나, 그럼에도 불구하고 국제인권법과 1987 필리핀 헌법, 관련 특별법에 의거하여 무력분쟁 상황에서 인권침해에 대해 조사하고 있다.
- 네팔은 과거 1995년부터 2005년까지 10년 동안 무력분쟁을 겪었고, 이를 종결짓기 위한 포괄적 평화협정(Comprehensive Peace Accord)을 체결한 뒤 2015년에 새로운 헌법을 도입하고, 무장단체와 정규군 통합 등 여러 조치들을 실시해왔다. 평화협정은 분쟁 동안 살해, 실종 등 피해자들에 대한 과거사 진실규명과 인권침해 피해회복을 명시하고 있지만, 주요 정당간 정치적 갈등으로 인하여 제대로 이행되지 못하고 있는 상황이다.
- ‘사모아 형법(Samoa Crimes Act 2013)’에서는 “무력”이란 모든 형태의 총기가 사용된 상황을 의미한다. 무력분쟁은 국가 전체를 위협한 상황에 빠뜨리며, 무기가 동원되지 않은 소요사태라 하더라도 시민의 권리를 심각하게 침해할 수 있다. 우리 기관은 정부나 경찰의 인권침해를 용납하지 않을 것이다.

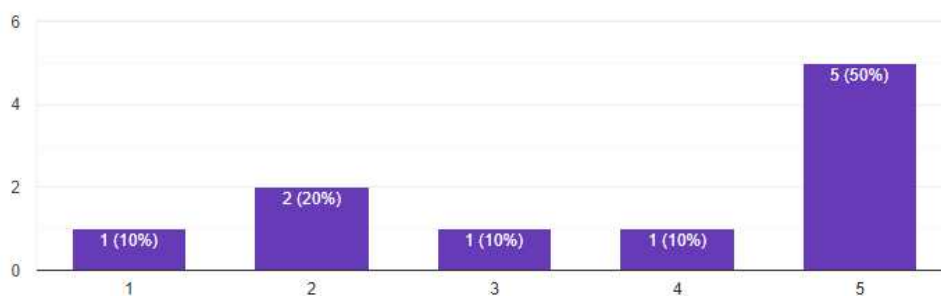
85) 자국의 분쟁상황이 심각하다고 평가한 국가인권기구가 본 설문에 더욱 적극적으로 응답했다고 해석할 여지가 있다.

- 스리랑카 정부와 타밀족 엘람 해방 호랑이(Liberation Tigers of Tamil Eelam) 반군 사이 내전은 2009년에야 끝났다. 그러나 그 이후에도 민족·종교적 충돌, 테러공격, 폭력사태를 수반한 대규모 시위 등이 산발적으로 계속 발생해왔다. 지금은 대규모 소요사태는 발생하지 않고 있으나, 집회에 참여하는 시민들을 상대로 정부가 무력을 동원하는 경우가 있다.

면접조사에 참여했던 각국 인권기구 담당자들도 위와 비슷한 의견을 개진하였다. 자국에서 발생한 무력분쟁 상황에 대해서 민족·종교적 충돌, 폭탄테러와 반테러, 정치적 긴장 등을 중점적으로 우려하였다.

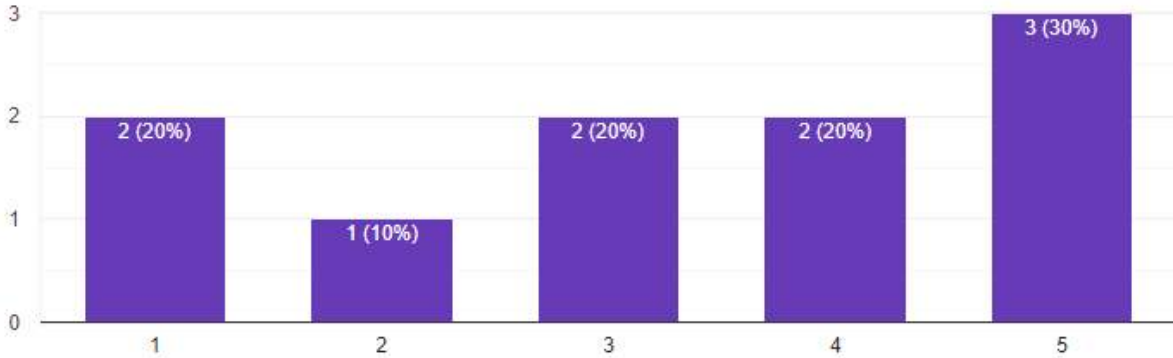
국가 내 무력분쟁이 국경을 넘어 새로운 분쟁의 씨앗이 되거나, 기존 분쟁을 악화시키고, 초국적 조직범죄와 테러리즘과 연계가 강해지고 있는 경향을 고려하여(Locke, 2012; Muggah, 2023) 본 설문에서는 각국 인권기구가 지역 내 무력분쟁 상황에 대해서도 평가하도록 질문하였다. 해당 질문에는 3점(심각하다) 이상이라고 평가한 응답이 총 7건으로, 앞서 자국 내에 무력분쟁이 존재하지 않는다고 했던 응답자들도 지역 내 무력분쟁 상황에는 다소 심각하게 보는 결과가 나왔다.

**[그림30] 설문응답-면접면접조사 응답자들의 자국의 무력분쟁 상황 평가**



이러한 평가를 내린 이유에 대해 응답자들은 주로 국경을 넘나드는 무력분쟁의 확산효과(Spill-over Effect)에 대해 우려하였다. 실제로 아시아태평양 국가들의 무력분쟁은 지리적으로 한 나라에만 제한되어 있지 않은 상황이다. 무력분쟁 상황에서 각국 반군 조직들은 인신매매 조직, 테러 조직 등 다양한 범죄조직과 연계하여 지역사회의 주도권을 장악하기도 한다. 이러한 상황은 무력분쟁 상황에서 인권침해의 원인을 규명하고, 구제 방안과 해결책을 마련하여 인권 문화를 정착시키기 위한 노력을 제약하는 요소로 작동한다. 다만 일부 응답자들은 국가인권기구가 지역 내 무력분쟁을 체계적으로 모니터링하고, 평가

[그림30] 설문응답-각국 인권기구의 지역 내 무력분쟁 상황 평가



할 수 있는 기능이나 역량을 갖추지 않고 있는 상황에서 무력분쟁 사안에 응답하기 어려워하는 의견도 나타났다. 본 질문에 대한 응답자들의 구체적인 내용은 [글상자26]에 발췌하였다.

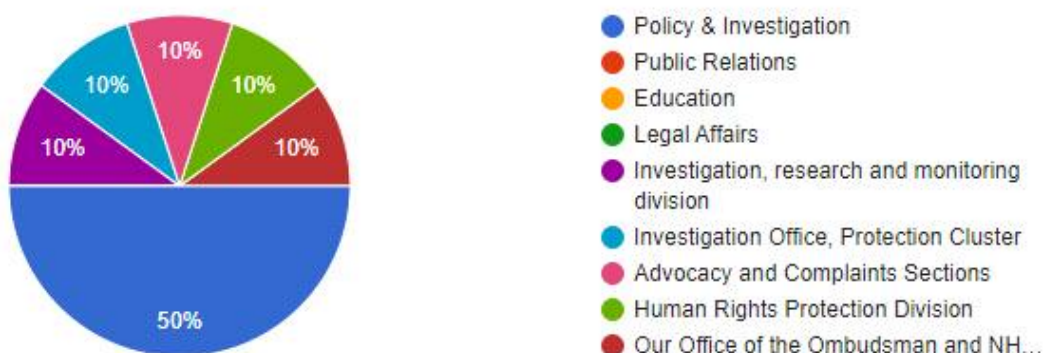
[글상자26] 설문응답-지역 내 무력분쟁 상황 평가 내용 일부 발췌

- 지역 내 무력분쟁 상황을 모니터링하거나 비교분석할 체계적인 방법을 갖추지 않고 있다.
- 우리나라는 현재 무력분쟁 상황에 있는 나라들과 국경을 접하고 있다.
- 남태평양에서 발생하고 있는 무력분쟁은 국경을 넘어 지역 내 모든 사람들의 인권을 침해하고 있다.
- 카슈미르, 북부-동부 인도, 미얀마 등 지역 내 여러 분쟁이 존재한다.

#### 다) 무력분쟁 상황에서 국가인권기구의 역할

다음으로 설문에서는 구체적으로 어느 부서에서 주관하여 무력분쟁 상황을 평가, 대응, 모니터링 하는지 파악하고자 하였다. 각국 국가인권기구들이 상이한 역할과 기능을 수행하고 있는 상황을 고려하여 부서를 직접 기입할 수 있도록 기타 항목을 열어두었다. 조사 결과 정책조사(Policy & Investigation) 부서가 총 10건의 응답 중 5건을 기록하였다. 이외 응답에서도 연구 기능을 포함한 조사 및 모니터링 부서(Investigation, research and monitoring division), 보호 기능을 수행하는 조사부서(Investigation Office, Protection Cluster), 옹호 및 진정부서(Advocacy and Complaints Sections) 응답이 1건씩 기록되어 전반적으로 조사 기능을 담당하는 부서에서 무력분쟁 상황을 모니터링하고 있다고 확인하였다.

[그림31] 국가인권기구별 무력분쟁 상황 모니터링 기능 담당 부서



다만 앞서 각국 국가인권기구들이 별도로 무력분쟁에 구체적으로 대응하는 체계나 부서가 없다는 의견을 고려할 때 본 설문에 대한 응답은 국가인권기구가 무력분쟁 상황에서 발생한 인권침해에 대한 진정이나 구제요청을 조사하는 차원에서 정책조사 부서에 대한 응답이 제일 높은 것으로 보인다. 이외에 무력분쟁 상황에서 인권침해가 발생할 경우 하나의 옴부즈맨 및 국가인권기구 안에 설치된 굿 거버넌스(Good Governance), 특별조사과(Special Investigations Unit), 인권분과(Human Rights Division) 등 여러 부서에서 개입할 수 있다는 의견도 있었다.

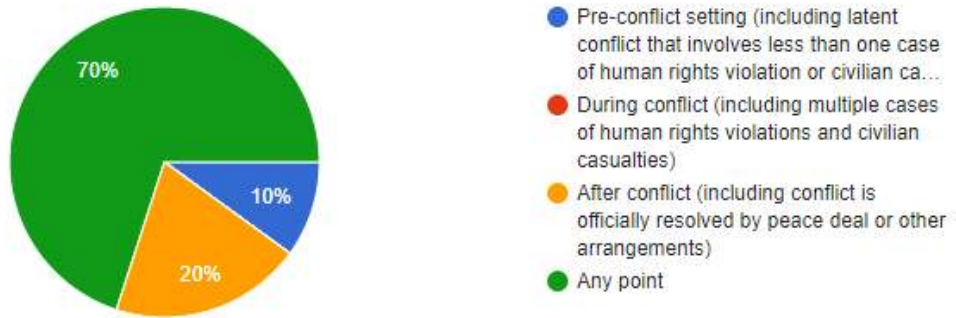
무력분쟁은 갑작스럽게 발발하기보다 이전부터 잠재되어 있던 분쟁 요소가 확대되는 과정이다. 이러한 점을 고려하여 본 설문에서는 국가인권기구가 무력분쟁 상황에서 개입할 수 있는 시점에 대해 질문하였다. 각 단계에 대해서는 다음 [표12]와 같이 정의하였다.

[표12] 무력분쟁의 단계 별 정의

구분	내용
분쟁 이전 단계 (pre-conflict setting)	최소 1건 이상의 인권침해 또는 1명의 사망자가 발생한 잠재적인 분쟁 단계
분쟁 단계 (during conflict)	다수의 인권침해 사건 및 민간인 사상자 발생 단계
분쟁 이후 단계 (post-conflict setting)	평화협정 또는 기타 조정안을 통하여 분쟁이 공식적으로 종료된 이후

조사 결과 대다수가 모든 단계에서 국가인권기구가 역할을 할 수 있다고 응답하였다.

[그림32] 설문응답-무력분쟁 상황에서 국가인권기구의 개입 시점



위 결과는 응답자들의 구체적인 의견을 통하여 해석할 수 있다. 응답자들이 제시한 무력분쟁 상황에서 국가인권기구가 수행할 수 있는 역할들을 다음 [표 13]과 같이 유형화할 수 있다.

[표13] 설문응답-무력분쟁 상황속 국가인권기구 수행 가능 역할 유형화

구분	내용
조사 및 모니터링	분쟁상황 정보수집, 사망자 모니터링, 현장방문, 진정사건에 대한 조사 (범죄사건 제외) 등
분쟁대응	갈등당사자 면접 등
인식개선	인권교육, 인식개선 활동 등
피해구제	피해구제를 위한 권고 등

응답자들은 국가인권기구의 역할로 조사 및 모니터링을 가장 많이 언급하였는데, 조사의 경우 인권침해 진정사건에 대한 조사를 의미하였다. 반면 모니터링은 무력분쟁으로 인한 사망자 모니터링부터 분쟁상황 동향 파악, 분쟁 이후 평화협정 모니터링 등 훨씬 더 넓은 범위에서 이루어지고 있었다. 조사와 모니터링은 무력분쟁 상황 중 어느 단계에서나 국가인권기구로서 수행할 수 있는 기능으로 파악할 수 있다. 다만 분쟁 이후 정치적으로 안정적인 상황에서 국가인권기구가 역할을 수행할 수 있다고 응답한 경우는 분쟁이 고조되는 상태에서는 국가인권기구가 역할을 수행하는 데에 있어서 제약이 있다는 점을 시사하였다. 아래 [글상자27]은 분쟁상황에서 국가인권기구가 수행한 역할에 대한 구체적인 증언이다.



[글상자27] 설문응답-분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 대한 증언

• **네팔 사례**

네팔국가인권위원회는 인권침해 사건을 접수받아서 조사하고, 정부를 대상으로 인권침해 피해자들의 회복을 지원하기 위한 배상안을 권고하며, 인권침해 가해자들의 처벌을 요구하고, 인권침해 상황을 지속적으로 모니터링하며, 국제협약에 따라 국내법을 검토하는 역할을 수행한다. 또한 인권문화 정착을 위한 인식개선 및 교육활동도 수행한다. 네팔 무력분쟁 동안 네팔국가인권위원회는 수 천 건의 인권침해 사건을 접수하였고, 조사를 실시하여 정부에게 인권침해 회복을 위한 권고를 마련하였다. 또한 네팔평화협정이 실행되고 있는지 인권 관점에서 평가하고, 모니터링해왔다.

• **사모아 사례**

사모아는 지역 수준 무력충돌이 수차례 있었으나, 국가 수준 분쟁이나 민간인 대학살로 악화하지는 않았다. 사모아 국가인권위원회는 무력분쟁의 어느 단계에서나 역할을 수행할 수 있으나, 무력분쟁이 발발하기 이전에 인권 관점에서 분쟁의 확산을 방지하기 위해 인식개선 활동을 한다. 분쟁상황에서는 성명서 발표나 진정 사건 접수 및 조사 등을 통해 대응하고 있으며, 분쟁 이후에는 분쟁의 재발을 막기 위한 체계 구축과 분쟁상황에서 인권침해 가해자들이 책임을 지도록 감시한다.

• **뉴질랜드 사례**

뉴질랜드는 분쟁상황은 아니지만 2019년 3월 15일 크라이스트처치(Christ Church) 테러 사건 등 인종혐오에 기반한 테러가 발생할 수 있는 위험이 있다. 해당 사건 이후 정부는 반테러 정책을 개편하였는데, 국가인권위원회는 이 과정에서 인권에 기반한 반테러 연구 및 권고사항들을 마련하고자 노력하였다.

• **태국 사례**

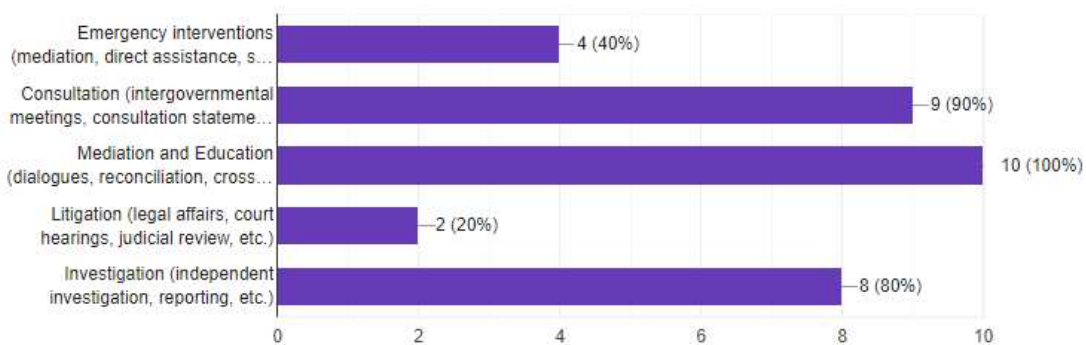
태국은 남부 지역에서 불교-이슬람 공동체 간 분쟁과 테러활동, 태국 정부와 카렌족 사이 분쟁이 진행 중이다. 태국 국가인권위원회는 정부의 법 집행과정이 국제인권규범에 부합하도록 가이드라인을 제정하고, 홍보하고 있다. 다만 이러한 가이드라인이 구체적인 분쟁상황을 염두하고 있지는 않다고 밝혔다.

설문에서는 구체적으로 분쟁상황 단계별로 국가인권기구 역할의 차이가 있는지 파악하기 위하여 분쟁 이전, 분쟁 진행 기간, 분쟁 이후 국가인권기구가 수행하거나 수행할 수 있는 역할에 대하여 질문하였다 (복수 응답 가능). 그 결과 분쟁 이전과 진행 단계에서는 중재와 교육, 자문 및 권고, 긴급 대응 역할 비중이 높은 반면 ([그림33], [그림 34] 참조), 분쟁 이후에는 자문과 정보교류가 주요 활동으로 확인되었다.

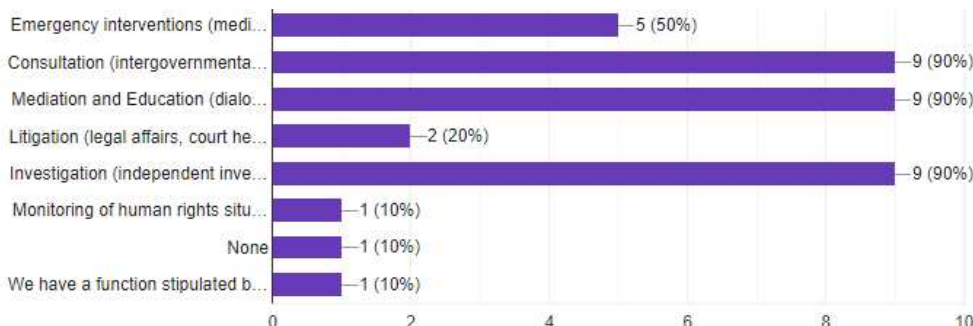
분쟁이 고조되기 이전 단계에서 국가인권기구는 주로 대화와 화해, 공동체교육 등 중재와 교육활동을 통하여 갈등 수준을 낮추기 위한 노력을 한다고 응답했다. 또한 범정부간 회의나 권고를 통하여 분쟁 예방을 위한 정부의 역할을 지원하였고, 인권침해 사건에 대해 독립적인 조사를 실시한다고 밝혔다. 소수 사례이기는 하지만 조사 결과를 바탕으로 인권침해 피해자들에게 직접 지원 또는 갈등 당사자간 직접 중재를 실시한다는 응답도 있었다. 그리고 필요한 경우 사법심사(judicial review)나 공청회, 소송 지원 같은 법률 조력을 하기도 했다.

본 결과를 바탕으로 볼 때 향후 분쟁 예방 단계에서 국가인권기구 역할을 강화하고자 할 때 우선순위는 (1) 국가인권기구의 중재 및 교육 역량 강화, (2) 범정부간 회의 및 의견조율에서 국가인권기구의 지위 향상, (3) 국가인권기구의 인권침해 조사 역량 강화를 꼽을 수 있다.

[그림33] 설문응답-분쟁 이전 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할



[그림34] 설문응답-분쟁 진행 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할



분쟁이 대규모 폭력사태로 고조된 상황에서 국가인권기구의 역할은 분쟁이 고조되기 이전 단계에서 수행할 수 있는 역할과 비슷했다. 다만 평화협정 체결을 위한 중재활동 등 중재와 교육, 권고 등 개입의 내용이 달라지는 것을 파악할 수 있었다. 법률로서 규정된 법정조언자(Amicus Curiae)로서 국가인권기구가 분쟁상황에서 인권침해에 대한 사법 절차에서 법원에 의견을 제시할 수 있는 경우도 있었다. 반면 역할이 '없다(None)'는 응답도 존재하여 특정 국가에서는 분쟁이 고조된 경우 국가인권기구의 활동이 심각한 제약을 받을 수 있다고 볼 수 있다.

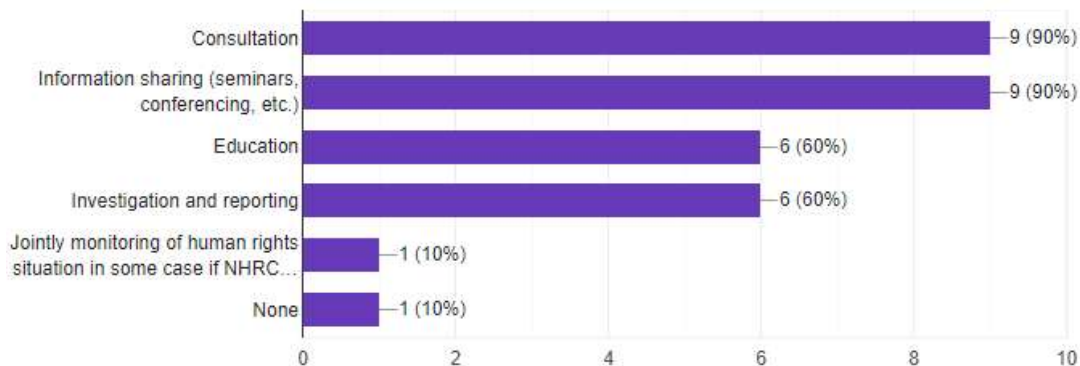
그럼에도 불구하고 국가인권위원회가 갈등 중재기구로서 활약할 수 있는 가능성을 보여준 경우도 있었다. 예를 들어 네팔은 마오주의 반군과 정부가 분쟁을 이어가던 시기에 국가인권위원회가 출범하였다. 분쟁 당시 수많은 민간인 사망사건뿐만 아니라 인권침해사건이 발생하였으나 이를 조사하고, 감시할 기구가 부재한 상황이었다. 네팔 국가인권위원회는 이러한 거버넌스 공백을 채우는 한편 독립적인 기구로서 네팔 정부와 마오주의 정당이 교섭을 진행할 수 있는 중립적인 공간을 제공하였다. 그리고 반군에 의해 납치되어 있던 청(소)년들이 석방될 수 있도록 반군을 설득하는 노력도 하였다. 이러한 경험은 이후 2000년대에 네팔이 평화협정을 체결하는 과정에서도 국가인권기구가 분쟁 관련 인권침해 증거를 수집하고, 향후 인권침해 방지를 위하여 권고안을 제출하는 계기가 되었다.

본 결과를 바탕으로 볼 때 향후 분쟁 진행 단계에서 국가인권기구의 개입을 강화하고자 할 때 우선순위는 (1) 국가인권기구의 평화협상 개입 역량강화, (2) 인권침해 피해자 구제 접근성 강화를 위한 훈련 및 자원 지원, (3) 분쟁상황에서 인권침해 모니터링 체계 개선 등을 꼽을 수 있다.

분쟁 이후 단계에서 국가인권기구가 수행하거나 할 수 있는 역할은 주로 권고와 정보교류가 우선이었고, 교육과 조사 활동이 뒤를 이었다. 이 결과를 볼 때 평화협정 체결 등 분쟁상황을 전환하는 계기가 마련된 이후 과거 인권침해

사건 진상규명과 사회 재건 작업이 활발해지고, 인권침해 재발방지를 위한 제도 개선이 이뤄지는 과정에서 국가인권기구의 역할이 달라진다는 점을 추측할 수 있다. 특히 분쟁이 고조되기 이전 단계와 분쟁이 진행된 상황에서 국가인권기구가 모니터링하여 수집한 인권 관련 정보들을 전문가 세미나나 토론회 등을 통하여 확산하는 역할 비중이 높아졌는데, 이는 그만큼 분쟁 전반에 걸쳐 국가인권기구의 정보수집 기능이 중요하다는 점을 시사한다. 또한 수행하는 역할이 ‘없다(None)’고 밝힌 응답도 있어서 그 배경에 대해 향후 심층적인 조사가 필요하다.

[그림35] 설문응답-분쟁 이후 단계에서 국가인권기구가 수행하는 역할



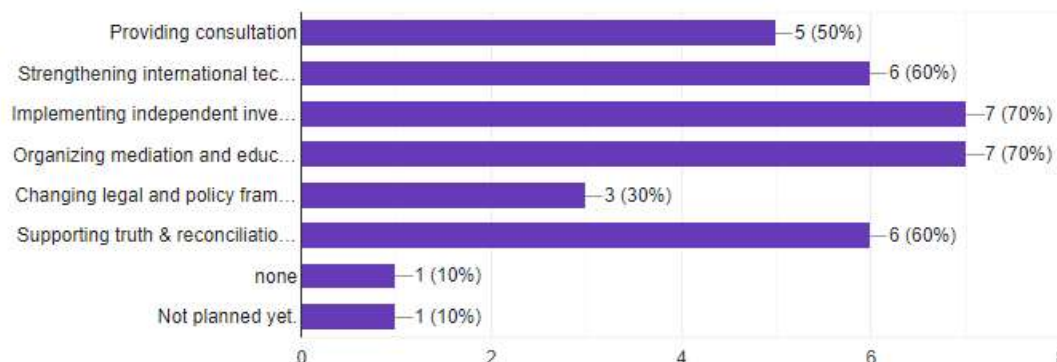
본 결과를 바탕으로 볼 때 향후 분쟁 이후 단계에서 국가인권기구의 역할 강화를 위한 우선순위는 (1) 분쟁상황에서 국가인권기구의 모니터링 역할 및 체계 강화, (2) 국가인권기구의 HRBA 평화구축(Human Rights-Based Approach to peacebuilding) 역량 강화, (3) 국내외 국가인권기구의 정보 네트워크 강화를 제시할 수 있다.

#### [부록8] 분쟁 이후 스리랑카의 상황

스리랑카는 30년 동안 이어진 민족·종교 분쟁이 2009년에 공식적으로 종결되었다. 그러나 국가 전역을 휩쓸은 분쟁의 흔적 중 특히 토지 수탈 문제가 갈등의 씨앗으로 남아있다. 예를 들어 군사기지 건설, 각종 개발사업 등에서 선조들로부터 물려받은 땅을 지키고자 하는 주민들과 토지에 대한 국가의 소유권을 주장하는 정부 간의 충돌이 이어지고 있다. 비록 이러한 충돌이 전면적인 무력분쟁으로 이어지지는 않고 있으나, 충돌과정에서 결사의 자유 제한, 자의적 구금 등 기본적 자유 침해와 토지에 대한 접근권, 토착문화에 대한 차별 등 집단적 권리로서 사회적·경제적·문화적 권리의 침해가 발생하고 있다.

이어서 향후 국가인권기구들이 분쟁상황에서 강화하고자 하는 주요 역할에 대하여 질문하였다. 그 결과 현재 응답자들이 수행 중인 중재, 교육, 조사, 권고 기능 강화 외에도 국제협력, 진실규명 및 화해 지원, 정책 개선에 대한 응답이 많았다.

[그림36] 설문응답-향후 강화하고자 하는 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할



설문 결과 국제교류와 과거사 진실규명 및 화해에 대한 기능 강화 응답이 많았다는 점이 특히 주목할 만하다. APF처럼 국가인권기구들의 국제네트워크는 정보교류의 장을 제공할 뿐만 아니라 각국 국가인권기구의 활동을 옹호하고, 증진하기 위한 지지 역할을 한다. 예를 들어 2021년 5월 APF는 미얀마 군부 쿠데타로 인해 미얀마 국가인권위원회(Myanmar Human Rights Commission)의 기능이 사실상 정지된 상황에 대한 우려와 동시에 미얀마 국가인권위원회에 대한 지지를 표명하였다.<sup>86)</sup> 또한 2022년 아프가니스탄에서 탈레반 정권이 아프가니스탄 독립국가인권위원회(Afghanistan Independent Human Rights Commission) 해산을 결정하자, 이에 대한 우려를 표명하며 아프가니스탄 인권위원회 직원들의 활동을 지원하기 위한 연대활동을 실시하였다.<sup>87)</sup> 이외에도 응답자들은 UN 인권기구나 시민사회, 국제 개발협력 파트너들과 협력 강화를 강조하였다.

한편 진실과 화해(truth and reconciliation)에 대한 국가인권기구의 역할 강화는 HRBA를 통한 전환기 정의 실현이라는 의의가 있다. 진실과화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)는 국가인권기구와 별도로 설립되어 활동을 하는 경우가 많지만, 과거 인권침해 사건을 조사하고, 향후 재발방지를 위한 제도 개선과 인권문화 정착 방향을 제시한다는 점에서 국가인권기구와 협

86) 미얀마 상황 관련 APF 성명:

<https://www.asiapacificforum.net/news/apf-statement-myanmar-commission/>

87) 아프가니스탄 상황 관련 APF 성명:

<https://www.asiapacificforum.net/news/apf-condemns-taliban-decision-dissolve-afghanistan-independent-human-rights-commission/>

력이 필요하다. 국가인권기구는 진실과화해위원회가 국제 인권규범에 부합하는 방향으로 조사를 실시하고, 권고안을 마련할 수 있도록 지원하는 역할을 할 수 있다.

이외에 본 질문에 대한 응답자들의 추가 의견은 다음과 같다.

**[글상자28] 설문응답-국가인권기구의 역할 강화 방향에 대한 추가의견**

- 지속가능발전목표(SDG) 16.1.2 10만명 당 분쟁 관련 사망자 수 모니터링 역할 강화
- 지역 내 다른 국가인권기구와 교류 강화
- 무력분쟁에 대한 사회적 인식을 강화해야 사람들이 무력분쟁 상황에서 인권침해 사례에 대해 인식하고, 행동할 수 있음
- 해당없음

면접조사에서는 타국 또는 지역의 분쟁상황에 대해서 공적인 의견 표명을 꺼려하는 인권위원회도 있다는 의견도 확인할 수 있었다. 예를 들어 뉴질랜드 인권위원회는 아프가니스탄 탈레반 정권의 인권침해 상황에 대해서 정부 정책에 대한 인권 옹호활동 외에 적극적인 개입을 하기에는 어렵다고 응답하였다. 또한 이러한 조치는 사회적 지지에 따라서 영향력이 달라지는 것이라는 의견을 제시하였다. 또한 문화적 특성이나 사회적 맥락에 차이가 있기에 국제적으로 인정되는 인권규범을 따르지 않고자 하는 국가들이 있다는 점을 고려할 때, 국가 간 외교를 통하여 인권을 실현할 수 있도록 지원하는 방법을 고려해야 한다는 응답도 있었다.

설문에서는 각국 국가인권기구들이 무력분쟁 상황에서 주요하게 대응하고 있거나, 실제로 확인한 주요 인권침해 사례들에 대하여 질문하였다. 질문에 대한 주요 응답은 아래 [글상자29]와 같다.

**[글상자29] 설문응답-무력분쟁 상황 시 주요 대응 인권침해 사례**

- 경찰 및 공권력의 과잉대응
- 강제이주
- 자의적 체포 및 구금, 민주정부의 전복 및 시민 탄압
- 생활필수서비스 제한
- 살해, 납치, 고문 등 생명권 침해
- 강간 등 여성 인권침해

- 이동의 자유, 표현의 자유 탄압
- 아동의 전쟁 동원 등 아동권 침해
- 학교 및 대학 폐쇄로 인한 교육권 침해
- 공공보건시설 폐쇄로 인한 건강권 침해

위 결과에 대해서는 두 가지 해석이 가능하다. 첫째, 국가인권기구들이 자유권뿐만 아니라 다양한 인권규범을 고려하여 분쟁상황에서 인권문제를 분석하고 있다는 점이다. 그동안 국제사회에서는 분쟁상황과 평화구축에서 자유권 중심으로 인권문제를 다룬다는 비판이 제기되어 왔다 (Laplante 2008; Schmid and Nolan 2014). 본 설문 결과는 분쟁상황에 대응하고 있는 국가인권기구들이 자유권뿐만 아니라 여성의 권리, 사회·경제·문화적 권리, 아동의 권리 등 다양한 문제를 포괄적으로 모니터링하고 있다는 점을 보여준다.

둘째, 분쟁상황에서 새롭게 등장하고 있는 인권위기에 대한 문제의식 강화 필요성을 보여준다. 최근 UN인권이사회를 비롯하여 국제인권기구에서는 분쟁상황에서 AI나 자동화된 의사결정(automated decision-making) 사용이 인권에 미치는 부정적인 영향, 분쟁이 발전과 기후위기 그리고 이와 연관된 인권침해 등 그동안 적극적으로 다루지지 않았던 인권문제들에 대해 관심을 기울이고 있다. 그러나 본 설문결과에서는 분쟁으로 인한 환경권 침해나 AI 관련 문제가 언급되지는 않았다는 한계를 확인할 수 있다.

본 설문에 응답한 국가인권기구 중 50%는 분쟁상황에서 국가인권기구로서 역할을 수행하는 데에 있어서 장벽에 부딪힌 적이 있는지 묻는 질문에 ‘그렇다’고 답하였고, 나머지 50%는 ‘해당사항 없음(Not applicable)’이라고 답하였다. 본 질문에 ‘그렇다’고 답한 국가인권기구들은 구체적으로 다음 상황들을 장벽으로 제시하였다.

**[글상자30] 설문응답 - 국가인권기구 역할 수행의 장벽**

- 국가인권기구를 상대로 한 정치적인 공격
- 국가인권기구에 대한 보호 부족
- 비국가 행위자(non-state actors)의 비협조적인 태도
- 인권침해 피해 당사자에게 접근하기 어려운 상황
- 분쟁으로 인한 도로 폐쇄, 시설 파괴, 자원 부족 등으로 접근성 제약 발생

이러한 장벽은 인권침해 피해자나 피해지역에 대한 국가인권기구의 물리적 접근을 어렵게 하는 물리적 장벽, 국가인권기구의 활동을 정치적으로 제약하는 제도적 장벽, 그리고 국가인권기구에 협조하지 않는 집단간 장벽으로 분류할 수 있다. 각 장벽은 원인과 해결을 위한 대응방법이 상이하기 때문에 이러한 점을 고려하여 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 가이드라인을 마련하고, 국제협력을 추진할 필요가 있다.

### 라) 국가인권기구 대상 설문조사 소결

APF 국가인권기구를 대상으로 한 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 대한 설문조사 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### [글상자31] 국가인권기구 역할에 대한 설문 결과 소결

- 응답자 다수가 자국의 분쟁상황 및 지역 내 분쟁상황에 대하여 심각하다고 평가하였다.
- 국가인권기구 내에서 분쟁상황 모니터링이나 개입을 담당하는 주요 부서는 조사 기능을 담당하는 부서이며, 대부분 분쟁의 모든 단계 전반에 걸쳐서 개입할 수 있다고 응답했다.
- 분쟁상황에서 발생하는 주요 인권침해 사례로는 생명권 박탈, 자유권 침해, 교육권 침해, 기본적 생활필수 서비스 제한 등이 있었다.
- 향후 분쟁상황에서 강화하고자 하는 국가인권기구의 역할로는 중재 및 교육, 권고, 조사뿐만 아니라 국제협력과 진실과 화해과정 참여가 있었다.
- 분쟁상황에서 개입을 어렵게 하는 장벽 요소로는 물리적인 이동이나 접근을 제약하는 상황, 국가인권기구에 대한 정치적 공격이나 비협조적인 태도, 국가인권기구 활동에 대한 제도적 보호 미흡을 꼽을 수 있었다.

## (2) 시민사회단체 의견서 분석

### 가) 응답자 기본현황

의견을 제출한 두 단체는 모두 동남아시아 인권단체였으며, 캄보디아에서 활동하는 Vision과 인도네시아에서 활동하는 Imparsial이었다. Vision은 인권옹호와 교육활동을 통하여 시민들의 인권의식을 증진하고, 인권을 존중하는 문화 확산과 더 나은 거버넌스 개혁을 위해 활동하는 단체이다. Imparsial은 인도네시아 인권상황에 대해 모니터링하며, 특히 서파푸아 분쟁상황에서 비폭력적 접근을 통한 대화 증진과 인도적 위기 상황에서 군사행위 일시중지(Humanitarian Pause)를 촉구하는 캠페인을 전개하고 있다.



## 나) 자국 분쟁상황 및 인권침해 현황에 대한 의견

의견서를 제출한 시민사회단체들은 자국의 갈등 상황이 매우 심각한 상황이며, 여러 형태의 인권침해가 지속적으로 발생하고 있다는 의견을 제시하였다. 시민사회단체들은 여러 측면에서 자국의 무력분쟁 상황에 대해 우려를 표명하였다. 예를 들어 캄보디아 단체는 무력분쟁 상황의 원인으로 국가권력에 의한 자의적 법 집행 문제를 지적하였고, 파푸아 단체는 독립을 주장하는 파푸아와 이를 무력으로 진압하려는 인도네시아 사이 충돌이 계속되면서 심각한 인도적 위기가 발생하고 있다고 응답했다.

시민사회단체들은 자국의 무력분쟁 상황에서 주로 언론의 자유, 탈법적 살해, 자의적 구금과 체포, 납치 및 실종, 강제 이주, 범죄화, 표현의 자유, 결사의 자유 등 자유권이 침해당하고 있다고 응답했다. 실제로 국제노동조합연맹(International Trade Union Confederation)에서 발표한 ‘국제인권지수(Global Rights Index)’에서 아·태 지역 국가들은 대부분 ‘체계적으로 노동자들의 권리를 침해하고 있다.’고 지적받았다(International Trade Union Confederation 2023). 이 결과는 무력분쟁 상황에 놓여있지 않은 아시아태평양 국가들도 포함하고 있기는 하지만, 미얀마, 필리핀 등 ‘법치의 붕괴’나 ‘권리 보장제도 미흡’으로 인해 인권침해 국가들로 이름을 올린 아시아태평양 국가들 대부분 분쟁상황에 놓여있었다. 또한 세계경제평화연구소(Institute for Economics & Peace)에서 매년 발표하는 ‘국제평화지수(Global Peace Index)’에서는 특히 아시아태평양 지역에서는 분쟁상황에 있는 미얀마, 남아시아에서는 아프가니스탄, 파키스탄 등이 낮은 순위를 기록하였고, 인권침해가 만연하다고 지적받은 바 있다(Institute for Economics & Peace 2023).

## 다) 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 대한 의견

인권단체들은 자국의 국가인권기구가 보다 독립적이고 강한 기구로서 적극적으로 민주주의와 인권을 증진할 수 있는 역할을 수행하기를 기대하였다. 또한 현재 무력분쟁이 진행 중인 파푸아 지역에서 인도적 일시중지가 이뤄질 수 있도록 인도네시아 정부에게 적극적으로 권고하는 역할을 기대한다고 응답하였다.

## 3. 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제규범

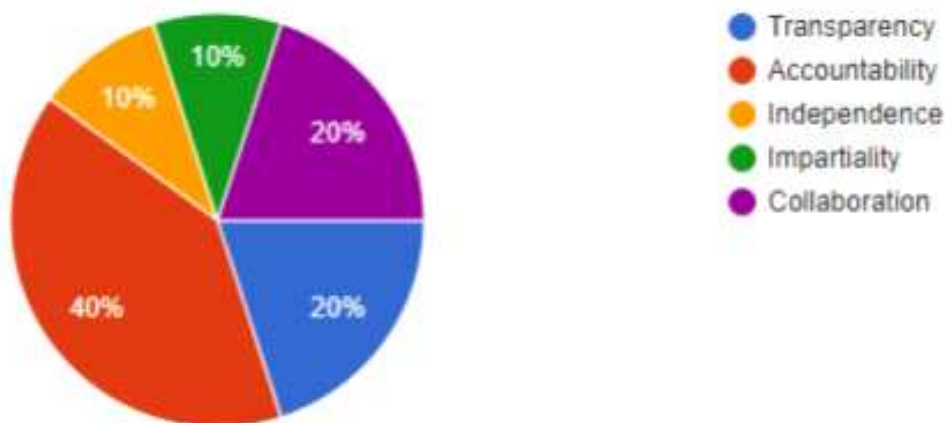
본 연구에서는 구체적으로 실행 가능하며, 인권 현장에서 실효성 있는 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 가이드라인을 설계하기 위하여 국가인권기구 역할 관련 국제규범에 대한 국가인권기구와 인권 단체의 의견도 조사하였다.

## (1) 국가인권기구 관련 국제규범

### 가) 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권규범의 우선순위

먼저 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제규범에서 가장 강조해야 하는 가치로 응답자들은 ‘국가기관의 책무성(Accountability)’을 가장 많이 꼽았다. 그 뒤로 투명성과 협력이 뒤를 이었다.

[그림37] 설문응답- 분쟁상황에서 국가인권기구 역할 관련 국제규범 우선순위



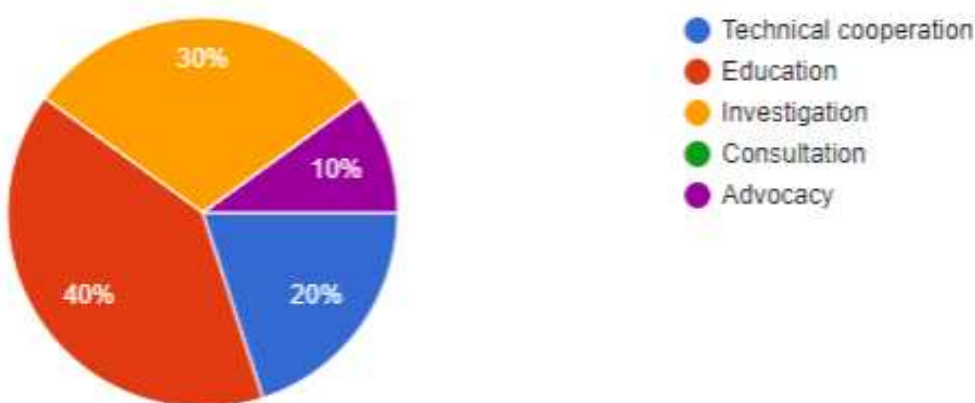
그동안 국제사회는 인권침해 상황에서 국가기관 및 분쟁당사자들의 책무성 증진을 꾸준히 강조해왔으며, 관련 제도를 구축하기 위해 노력해왔다. OHCHR은 각국 정부들이 국제인권법과 조약을 준수하고, 인권침해 상황을 조사하고, 단죄할 수 있도록 역량 강화를 지원하며, 정치적으로 인권침해 방지와 정의 실현에 의지를 갖도록 강조하고 있다. 최근 책무성은 국가기관뿐만 아니라 기업, 비정부기구 등 비국가행위자(Non-State Actors)에게도 적용되는 원칙으로 자리매김했다. 예를 들어 평화구축, 난민지원 등 여러 분야에서 수립되고 있는 유엔인권실사정책(UN Human Rights Due Diligence Policy, HRDDP)은 모든 형태의 지원이 국제규범과 원칙, 과정에 부합해야 하며, 인권 의무담지자는 책임과 존중을 다하도록 규정하고 있다.

책무성을 우선순위로 두는 응답이 높은 설문 결과는 이러한 국제사회의 흐름을 반영하는 것으로 보이며, 지역 수준에서도 책무성을 강화할 수 있는 제도 구축의 필요성을 시사한다. 현재 국제 수준에서 인권 책무성을 보장하는 대표적인 제도로는 국제인권법, 국제형법, 국제인도법 등 관련 국제법과 제노사이드, 인도에 반하는 죄, 전쟁범죄, 침략범죄를 4대 국제범죄로 처벌하는 상설법원으로서 국제형사재판소가 있다. 그러나 지역 수준에서는 책무성을 보장할 수 있는 제도가 체계적으로 수립되어 있지 않아서 한계가 있는 상황이다.

## 나) 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권제도의 우선순위

분쟁상황에서 국가인권기구의 역할을 강화하기 위하여 국제인권제도에서 우선순위를 두어야 하는 기능에 대해 응답자들은 교육과 조사 역량 강화를 가장 많이 꼽았다. 이 결과는 UNHRC 등 국제인권기구들이 기술적 협력(Technical Cooperation)을 강조하고 있는 경향과 약간 차이를 보였다.

[그림38] 설문응답- 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권제도 우선순위



OHCHR는 인권분야 ‘기술적 협력’의 범위를 기술적인 법률자문, 지식 및 정보 공유, 인권인식개선, 성공사례 공유, 이해관계자 면접 등으로 정의하고 있다. 실제 ‘인권분야 기술협력을 위한 자발적인 기금(Voluntary Fund for Technical Cooperation in the Field of Human Rights)’ 등 국제 기술협력 프로그램들은 대부분 자문과 기술적인 지원에 머무르고 있다. 본 설문 응답에서 교육과 조사 역량 강화에 대한 응답이 많은 이유는 국제인권제도가 국가인권기구들이 현장에서 활용할 수 있는 지식 교육에 대한 수요를 충족하고, 조사 및 모니터링 활동을 안전하고, 효과적으로 수행할 수 있도록 환경을 조성하는 역할을 기대하고 있기 때문으로 보인다.

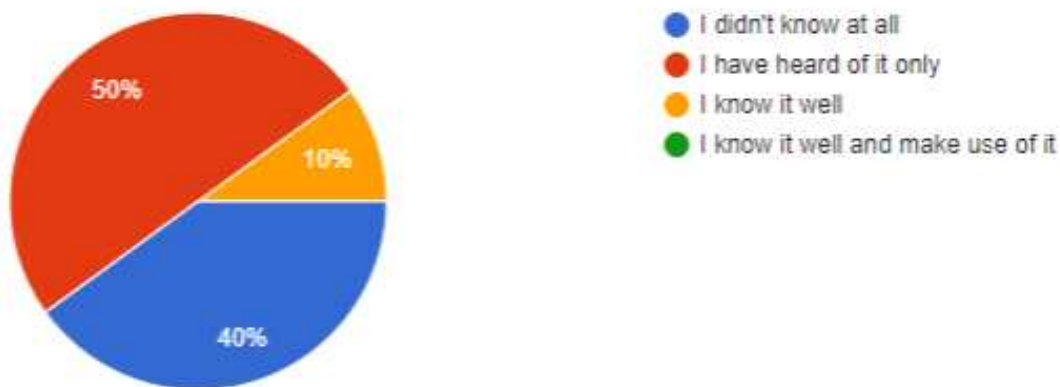
의견서를 제출했던 인권단체들은 UN 안전보장이사회, UN 총회, UN 사무총장 등 UN 기구들과 ASEAN 인권위원회 등 지역인권기구들이 시민사회와 적극적으로 연대하여 무력분쟁에서 인권침해에 대한 우려를 표명하고, 모니터링을 실시해야 한다고 주장했다.

## 다) 분쟁상황에서 국가인권기구 관련 국제인권문서에 대한 인식

2004년 9월 17일 서울에서 개최된 제7차 세계국가인권기구대회에서는 분쟁과 대테러 과정에서 인권보호를 위한 국가인권기구의 역할과 과제를 최초로 명시한 ‘서울선언’이 채택되었다. 본 연구에서는 서울선언 채택 이후 약 20년이

지난 지금 각국 인권기구들이 서울선언에 대해서 인지하고 있으며, 적극적으로 활용하여 분쟁상황에서 역할을 수행할 수 있었는지 질문하였다. 그 결과 설문에서는 ‘들어만 보았다’는 응답자가 5명, ‘몰랐다’는 응답자가 4명으로 사실상 서울선언이 국제인권규범으로서 역할을 수행하는 데에 한계가 있다는 사실을 파악할 수 있었다.

[그림39] 설문응답 - 서울선언에 대한 국가인권기구의 인지도



서울선언은 국가인권기구가 분쟁과 대테러 상황에서 차별이나 권리의 불평등 같은 폭력 상황의 원인 예방 기능을 수행해야 하며, 분쟁상황에서 사회적 취약계층의 경제·사회·문화적 권리가 차별받지 않도록 감시해야 하고, 분쟁상황에서 심각하지만 잘 드러나지 않는 이주와 성 및 젠더 불평등 관련 인권문제에 관심을 기울여야 한다고 강조한다. 채택 당시 대한민국 국가인권위원회는 국가인권기구 국제조정위원회 연례회의에서 각국의 서울선언 이행상황 보고 절차를 마련하도록 요청하였다고 밝혔으나<sup>88)</sup>, 실제 연례회의 기록을 살펴보면 서울선언 이행상황에 대한 보고절차는 마련되지 않은 것으로 보인다.

면접조사에서는 서울선언에 대해서는 잘 모르나 2015년에 채택된 분쟁 및 분쟁 이후 상황에서 국가인권기구의 역할에 대한 ‘키이우 선언’에 대해서는 잘 알고 있다는 응답도 있었다. 즉, 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할에 관한 국가인권규범의 동향에 대한 인식이 각국 인권기구마다 편차가 있으며, 따라서 관련 규범의 제정뿐만 아니라 실질적으로 활용할 수 있도록 인식을 개선하고, 구체적인 활용방안을 제시할 필요가 있다. 다음은 국제인권규범에 대한 주요 의견이다.

서울선언에 대한 인식 외에 국제인권규범의 역할과 실효성에 대한 응답자들의 의견을 종합한 결과 현 수준의 국제인권규범을 매우 유용하다고 평가하는

88) 국가인권위원회 보도자료 “제7차 세계국가인권기구대회 ‘서울 선언’ 채택” (2004년 9월 17일) 참조.

### [글상자32] 설문응답 - 국제인권규범에 대한 주요 의견 정리

- 선언의 내용에서 권리뿐만 아니라 인권규범 강화 및 인권문화 확산을 위한 국가와 시민들의 의무도 강조되어야 한다.
- 장애인, 여성, 청소년, 노인, 이주노동자 등 분쟁상황에서 취약한 집단에 대한 인권보호제도, 인권침해 피해회복 등 지원을 고려해야 한다.
- 특히 (미등록) 이주노동자의 경우 인권침해 실태조사가 어려운 상황에서 이들의 인권을 보호하기 위한 방안에 대한 고려도 필요하다.
- 선언 수준을 넘어 국제적인 조약으로 법률적 구속력을 갖추어야 국가인권기구뿐만 아니라 정부가 국제인권규범을 효과적으로 따를 것이다.

의견이 다수를 이루었다. 국제인권규범의 실효성을 긍정적으로 평가하는 이유는 국내 인권법 및 제도에 정당성과 근거를 제공하며, 국제사회로부터 국가인권기구가 지지와 연대를 받을 수 있었기 때문이라는 의견이 있었다. 반면 국제적십자사(ICRC)가 제네바협약에 따라 국제인도법상 공인된 기관으로 인정받아 각국 정부로부터 독립된 역할을 수행할 수 있는 경우와 다르게 국제인권법은 국가인권기구들이 분쟁상황에서 적절한 지원이나 보호를 해주지 못한다는 한계를 지적한 의견도 있었다.

### 제3절. 중점 국가 인권기구 활동 사례 분석

#### 1. 미얀마 연방

앞서 2장에서 분석하였듯이 미얀마에는 정권에 의한 국가폭력과 민족·종교적 분쟁이 다양한 양상으로 벌어지고 있고, 그로 인한 인권침해도 다양한 형태로 발생하고 있다. 앞서 본 보고서에서는 시위대 탄압으로 인한 결사의 자유 침해, 고문, 납치, 박해 등 신체의 자유 침해, 노동권 탄압, 난민 문제 등을 지적하였다. 그러나 국가 수준 인권 증진 및 보호 임무를 수행하기 위한 미얀마 인권위원회는 설립된 지 이제야 10년이 되었으며, 그나마 최근에는 조직의 정치적 독립성과 인권보호 기능 수행에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이다.

미얀마 국가인권위원회는 계속해서 UN인권선언과 파리원칙에 부합하는 인권 증진 및 보호 기구로서 역할을 강조하면서 미얀마 평화에 관한 성명을 발표해왔다. 예를 들어 2022년에는 UN인권선언과 아세안 인권선언에 명시된 생명권과 자유, 평화권을 상기하면서 평화를 인권 향유를 위한 선결 조건으로 강조하였다 (Myanmar National Human Rights Commission 2022). 2023년에도 비슷한 내용을 담은 성명을 발표하였다. 문제는 성명서의 구체적인 내용을 살펴보면 국제인권규범에 부합하는 방향으로 미얀마 군부 정권이 평화를 증진하기 위해 노력하고 있다는 설명을 덧붙이고 있다는 점이다. 예를 들어 분쟁상황에서 미얀마 군부 정권이 저지르고 있는 대규모 인권침해에 대한 우려 의견 표명 없이 내각이 실시하는 ‘평화협상(peace talks)’에 지지를 표명하였다.

이러한 입장 때문에 미얀마 인권위원회의 군부 쿠데타 이후 정치적 독립성과 공신력에 대한 의문이 여러 방면에서 제기되고 있다. ANNI에서는 미얀마 군부정권이 미얀마인권위원회를 ‘장악(co-opted)’하였으며, 국제적인 비판에 맞서서 군부정권의 정당성을 홍보하고, 군부정권이 저지른 잔혹한 범죄를 감추기 위한 도구로 전략시켰다고 비판하고 있다. 추가로 ANNI는 GANHRI, APF, 등 국제인권기구 협의체들도 미얀마 인권위원회를 계속해서 공식 석상에 초청하는 방식으로 미얀마 군부 정권에게 오히려 면죄부를 주고 있다고 목소리를 높였다 (Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions 2023a).

미얀마 국가인권기구의 활동 분석이 제시하는 교훈은 다음과 같다.

### [글상자33] 미얀마 국가인권기구 활동의 시사점

- 국가인권기구의 독립성은 여전히 외부 정치적 상황에 따라 훼손될 가능성이 높은 상황이다.
- 권위적이거나 군부 정부가 평화를 빌미로 오히려 인권기구를 정부의 홍보기구로 활용할 여지가 있다.
- 국제사회에서 파리원칙에 부합하지 않는 국가인권기구의 활동을 묵인하는 경우 공신력이 훼손될 수 있다.

## 2. 필리핀

필리핀에서도 정권의 인권탄압, 민족·종교 분쟁, 공산반군과 국지적인 충돌 등 여전히 여러 형태의 분쟁이 진행 중이다. 본 보고서에서는 민간인 납치, 살해, 전시 성폭력, 난민 발생 문제 등을 지적하였다. 이러한 상황 속에서 필리핀 인권위원회는 정치적 독립을 유지하면서 인권을 증진하고 보호하기 위한 역할을 하고자 노력했다는 평가를 받고 있다. 2017년 7월 24일 로드리고 두테르테 필리핀 대통령은 대국민 연설에서 인권위원회 폐지가 낫다는 의견을 발표하였다. 뒤이어 필리핀 국회에서는 필리핀 인권위원회가 요청했던 예산의 1%도 안 되는 액수(6천 2338만 페소 중 1,000페소)를 2018년도 예산 총액으로 배정하며 사실상 폐지를 압박하였다. 이후 해당 예산안은 변경을 거쳐 증액되었으나, 인권위원회 요청에 못 미치는 5천 8500만 페소에 그쳤다. 또한 필리핀 대법원은 필리핀 인권위원회가 헌법에 명시된 기구가 아니라고 판결한 상황이다.

폐지 압박을 받으면서도 필리핀 인권위원회는 필리핀 정부의 강압적인 ‘범죄와의 전쟁’으로 인한 인권침해 우려 성명을 발표해 왔고, 필리핀 정부와 공산반군의 분쟁에서 발생하고 있는 성 및 젠더 기반 폭력, IDP 사태, 기반시설 파괴 상황 등을 모니터링 하면서 필리핀 정부가 HRBA를 바탕으로 한 재난관리대책(disaster management framework)을 수립하도록 권고하였다. 또한 무력분쟁, 자연 재난, 기후변화의 혼합적인 영향으로 인해 발생하는 적절한 주거권 침해와 국내피난민 상황에 대응하기 위하여 기후변화국가조사(National Inquiry on Climate Change)를 실시하고, 증언을 수집하여 정부 권고안을 제출하는 노력을 하였다.

또한 필리핀 인권위원회는 방사모로 평화과정(Bangsamoro Peace Process)에 적극적으로 참여하였고, 포괄적 평화협정(Comprehensive Agreement)에서 인권 개선 내용이 담기도록 노력하였다. 방사모로 자치지역에서 발생했던 과거 인권침해에 대한 조사를 실시하기 위해서 ‘전환기 정의와 화해위원회(Transitional Justice and Reconciliation Commission)’가 설립되었

는데, 필리핀 인권위원회는 과거사 진상규명을 위한 인적 교류와 정보교류 협력을 하고 있다.<sup>89)</sup>

필리핀 국가인권기구의 활동이 시사하는 교훈은 다음과 같다.

### [글상자34] 필리핀 국가인권기구 활동의 시사점

- 국가인권기구의 정치적 독립과 안정적인 임무 수행을 위해서는 적절한 예산 확보를 위한 제도 또는 규칙이 필요하다.
- 국가인권기구는 HRBA를 근거로 다양한 방식으로 평화 및 화해과정에 주도적으로 참여할 수 있다.
- 이러한 참여를 위해서는 다양한 전문성을 가진 사람들과 소수자 집단이 국가인권기구에 참여해야 한다.

## 3. 아프가니스탄

아프가니스탄 국가인권기구는 탈레반 정권이 사무소와 서류, 장비 등을 압수하면서 현재 사실상 기능이 정지된 상태이다. 다만 APF의 지원 덕분에 국가인권기구 직원들이 다른 나라 국가인권기구에 주재하면서 임무를 수행하고 있다. 만연한 무력분쟁과 탈레반 정권의 이슬람 극단주의에 입각한 통치로 인하여 표현의 자유 억압, 사회적·문화적 권리, 소수자 권리, 평등 등 기본적인 인권이 침해되고, 인권 보호와 증진을 위한 제도적 토대가 무너지고 있다는 평가를 받고 있다. 특히 탈레반은 이슬람 율법을 근거로 장애인, 여성, 성소수자 등 사회적 소수자를 탄압하여 극악한 인권침해 가해자라는 비난받아 왔다.

아프가니스탄 독립국가인권위원회는 탈레반의 국가인권기구 해산 성명을 받아들이지 않고, 탈레반 정부가 정치적 정당성과 국제사회의 신뢰를 받지 못하고 있다고 비판하였다. 아프가니스탄 독립국가인권위원회는 장애인, 피난 귀환자(Returnees), 여성 등 사회적 소수자에 대한 인권실태 상황을 매년 모니터링 해왔으며, 국내 무력분쟁으로 인한 사망자를 집계하는 연례보고서를 발표해왔다. 그리고 그리고 UNAMA와 OHCHR과 협력하여 국내 인권상황 개선을 위한 노력을 기울여왔다. 예를 들어 아동을 전쟁에 동원하는 행위를 형법상 범죄로 처벌할 수 있도록 하는 법률 개정에도 참여하였으며, 전시 성폭력(wartime sexual violence)에 맞서기 위한 대응방안을 논의해왔다. 또한 시민사회단체와 인권 옹호자들과 협력하여 포용적인 평화와 화해 과정을 이끌고, 그 과정에서 여성, 소녀, 사회적 소수자, 취약 계층이 참여할 수 있는 방안에도 의견을

89) 2023년 UNHRC 특별보고관 질의에 대한 필리핀 인권위원회의 응답 (CHRP Inputs on the thematic priorities of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons)



교류하였다.

아프가니스탄의 사례는 특히 국제사회의 역할에 대한 의미 있는 교훈을 도출할 수 있다.

**[글상자35] 아프가니스탄 독립국가인권위원회 활동의 시사점**

- 국가인권기구가 국내 상황으로 인하여 활동에 제약이 발생하더라도, 지역 및 국제인권기구와 정보 교류를 통하여 인권실태 모니터링을 실시할 수 있다.
- 국가인권기구의 활동을 지원하기 위해서는 인권문제가 국가간 외교 사안으로 다루어질 수 있도록 인권외교(human rights diplomacy)의 활성화가 필요하다.
- 국가인권기구가 해산 또는 기능이 정지된 상태인 경우 직원들이 해외에서도 임무를 수행할 수 있도록 제도적·행정적·재정적 지원이 국제 또는 지역 인권기구의 가이드라인으로 마련되어야 한다.

**4. 인도네시아**

인도네시아는 독재 정권 시절 인권침해 문제를 비롯하여 서파푸아 독립분쟁, 동티모르 독립분쟁, 사바 국경 공격 등 국내 분쟁뿐만 아니라 국제분쟁에도 연관이 있다. 그로 인한 인권침해 양상도 종교·민족 차별뿐만 아니라 자유권 억압, 생명권 침해, 사회보장제도 기능 중지로 인한 사회권 침해 등 다양하다. 또한 국경을 넘어서 인권 증진 및 보호를 위한 노력이 필요한 상황이다.

인도네시아 인권위원회는 ‘인권기반접근 발전(Human Rights Based Development)’ 차원에서 평화와 정의를 다루고 있다. 특히 SDGs를 기준으로 현재 인도네시아 인권상황에 대해 평가하고, 과제를 식별하고 있다. 예를 들어 인도네시아 인권위원회는 인도네시아가 시민적·정치적 권리의 증진을 담고 있는 SDGs 16 실현에 대한 평가를 공개하고 있다. 인도네시아는 취약계층의 사법정의에 대한 접근권을 개선하는 법률을 2013년에 통과시키고, 고문방지협약과 아동권리협약을 비준하는 노력을 하였다. 반면 인도네시아 인권위원회는 사형제 존치 외에도 파푸아 지역에서 과도한 무력사용으로 인한 사망(생명권 침해)이 발생하고 있고, 고문도 계속 자행되고 있는 상황을 지적하였다.

인도네시아 인권위원회는 인도네시아 정부가 제출한 지속가능발전계획과 국가지표를 비교 분석하여 ‘차이 분석(gap analysis)’을 실시하고, HRBA를 바탕으로 한 국가 목표를 제안하고 있다. 예를 들어 국가 공권력에 의한 사망자와 고문 방지 및 고문 가해자 처벌을 인도네시아 정부가 개선해야 하는 과제로 식

별하고 있다. 이에 따라서 HRBA 국가 목표로는 국가발전계획에 생명권 및 시민의 개인적 안전 보장에 관한 지표 포함, 분쟁으로 인한 10만 명당 사망자 수 감소, 고문 및 비인도적 대우에 관한 지표 개발, 아동 체벌 방지, 여성에 대한 성폭력 관련 지표 등을 제안하였다. 또한 동티모르 옴부즈맨사무소와 협력하여 과거 인도네시아 군이 동티모르에서 자행했던 고문, 납치, 성폭력 등 인권침해에 대한 공동조사 보고서를 발간하기도 했다.

인도네시아 사례 분석에서 도출할 수 있는 교훈은 다음과 같다.

**[글상자36] 인도네시아 인권위원회 활동의 시사점**

- SDGs 16과 연계하여 국가인권기구의 평화 및 정의 분야 모니터링 기능을 강화할 수 있다.
- 인도네시아의 갭 분석 모델 등 모니터링 모델을 구축하기 위해서 국제 및 지역인권기구 차원에서 관련 세미나, 국제회의, 토론회 등을 개최하여 국가인권기구의 활동을 지원할 수 있다.
- 이러한 모델을 확산하고, 현장에서 활용할 수 있도록 국가인권기구간 네트워크, 교육연수 및 훈련을 활성화할 필요가 있다.

**5. 인도**

인도는 카스트제로 인한 사회적·경제적·문화적 차별이 고착화되어 있는 상황에서 종교적 소수자를 대상으로 한 폭력, 자의적 구금 및 체포, 교정시설 인권침해 등 여러 인권문제가 발생하고 있다. 특히 무슬림들의 기본권 신장 운동을 탄압하는 과정에서 살인, 고문, 납치 등 자유권 탄압과 성폭력과 여성 차별 등 여성의 권리 침해도 심각하다. OHCHR(2019)에서는 2019년 현장조사 결과 인도와 파키스탄 사이 국경분쟁이 진행 중인 카슈미르에서 강제 실종, 고문, 성고문, 표현의 자유, 종교적 집회 제한, 민간인 학살이 인권침해 사례들을 확인했다.

본래 카슈미르 지역에는 인도 국가인권위원회와 별도로 해당 지역 인권침해 사건을 조사하는 자율적인 준사법기관으로서 ‘자무 & 카슈미르 인권위원회(Jammu & Kashmir Human Rights Commission)’가 인권보호법(Protection of Human Rights Act 1993)에 따라 1997년에 설립되어 있었다. 해당 위원회는 자무 & 카슈미르 지역에서 발생하는 공권력 남용, 성폭력, 사회적·경제적 차별 등 분쟁지역에서 발생하고 있는 여러 인권침해 사건을 조사하였다. 그러나 자무 & 카슈미르 지역이 자치권을 상실하면서 2019년에 인도 정부는 자무 & 카슈미르 인권위원회를 사실상 해체하고, 해당 지역을 인도 국가인권위원회가 관할하도록 지시했다. 인도 국가인권위원회는 2019년부터 8,529건의 인권침해

사건을 접수했으며, 그 중 7,725건을 조사하였다. 그리고 1,862건의 살인, 고문, 강제실종 등 인권침해를 확인하여 정부에 인권상황 개선을 위한 권고안을 제출했다 (The Wire 2020).

그러나 20년 동안 지역을 관할하던 인권위원회의 해체는 인권위원회의 독립성과 전문성을 저해할 우려가 있으며, 카슈미르 지역 인권상황에 적극적으로 대응할 수 없다는 지적이 계속 제기되고 있다 (Human Rights Watch 2022). ANNI는 인도 정부가 카슈미르 지역에 대한 군사적 통치를 강화하면서 민주주의와 법치가 사실상 정지하였고, 공권력을 남용하는 국가기관이 면죄부를 누리고 있다고 지적하였다. 반테러법에서 국가기관에 부여한 광범위한 공권력이 자의적으로 남용되면서 기본권 침해는 물론 인권 옹호자들을 겨냥한 탄압이 심각해지고 있다고 비판하며, 카슈미르 지역 인권상황 개선을 위한 국제사회의 압력을 촉구하였다 (Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions 2023b).

인도 사례 분석을 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

### [글상자37] 인도 인권위원회 활동의 시사점

- 분쟁지역을 전문으로 담당하는 인권기구가 원활하게 활동할 수 있도록 국제사회의 지지와 기술적 지원이 필요하다.
- 분쟁이 고조되는 상황에서 국가인권기구의 역할과 임무범위에 제약이 발생하는 경우, 이를 타개하기 위한 대응방안을 국제사회 차원에서 고려해야 한다.
- 분쟁지역 기본권 침해 피해자들을 구제하기 위한 국제사회 차원 대응방안이 마련되지 않으면, 더 큰 인도적 위기가 발생할 수 있다.

## 6. 피지

피지는 한 때 태평양 지역 ‘민주주의 모범생’으로 꼽혀온 나라지만(Nanda 1992), 민족분쟁과 경제위기, 기후 위기, 쿠데타 등 복합적인 사회 위기 속에서 권위적인 통치가 지속되면서 여러 형태의 인권침해가 발생해왔다. 미국 국무부가 발표한 2022 피지 국가보고서는 현재 불법적 또는 정치적 살해나 강제실종은 확인된 바가 없으나, 각종 고문과 비인도적 대우, 구금시설 인권침해, 자의적 공권력 남용, 수형자 서신 검열, 국가인권위원회의 제한된 개입, 표현의 자유 억압, 조혼, 성착취 등 여성 및 아동인권침해 등 여러 인권 문제를 지적하였다 (US Department of State 2022). 또한 선주민 공동체와 인도-피지계 사이 민족-정치적 분쟁은 기후위기 등 급격한 환경변화로 인한 자원고갈 및 안보 불안과 겹쳐서 새로운 분쟁으로 변질 위험이 있다.<sup>90)</sup>

피지 인권위원회는 헌법에서 규정하는 인종차별 금지원칙을 실현하기 위해서 인권교육정책에서 인종차별 금지에 대한 내용을 보강하고, 국가뿐만 아니라 인종혐오를 확산시킬 우려가 있는 교회, 정당 등 사회집단들을 모니터링하고, 이들에 대한 교육과 홍보를 강화하였다. 또한 갈등 당사자간 중재와 화해를 위한 대화를 모색하는 한편, 필요한 경우 법원의 개입을 요청하여 갈등을 해결하기 위한 조치를 취하고 있다.

그럼에도 불구하고 피지의 인권상황에 대한 국제사회의 우려가 계속되고 있으며, 피지의 국제인권기구 진출에 대한 비판 목소리가 높아지고 있다. 2018년에 피지에서는 경찰 폭력에 의해 26세 청년이 사망했다는 의혹이 제기되었다. 그럼에도 불구하고 피지는 UNHRC 이사국으로 선출되었고, 휴먼라이츠워치 등 국제인권단체는 UNHRC의 결정에 대한 실망을 표출하였다 (The Lowy Institute 2018). 또한 피지 인권위원회가 국내 인권 옹호자들을 적절히 보호할 의지가 있는지에 대한 비판적인 의견도 제기되고 있다. 전 인권위원장이었던 Shamima Ali는 2006년 쿠데타 이후 피지 인권위원회가 파리원칙에 부합하는 방식으로 기능하지 못하고 있다고 평가하면서, 그 이유로 시민적·정치적 권리에 대한 국가인권위원회의 모니터링 미흡을 들었다. 피지 인권위원회는 사회경제적 권리 신장에 집중하겠다는 계획을 밝히면서 노동조합 결사의 자유 탄압 등 공권력의 과도한 자유권 침해에 대해서는 의견을 표명하지 않았다고 지적받았다 (The Fiji Times 2019).

피지 인권위원회 사례를 통해서는 다음과 같은 교훈을 제시할 수 있다.

#### [글상자38] 피지 인권위원회 활동의 시사점

- 인권침해 우려가 제기되고 있는 국가들이 국제인권기구에 진출할 경우 더욱 적극적으로 국내 인권상황 개선을 요구하고, 모니터링 해야 한다.
- 국제사회가 이러한 역할을 하지 못하면 오히려 인권침해 국가들이 정권의 정당성을 홍보하는 기회를 제공할 수 있다.

90) 피지 갈등 리스크에 관한 분석은 <https://www.c-r.org/programme/pacific/fiji-conflict-focus> 참조.

## 제4장. 아시아태평양 지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인 제안

### 제1절. 요약본

인권 이슈	시민·정치적 권리	경제·사회적 권리	국내 난민(IDP) & 이주 난민(Refugee) & 이주노동자	인권과 환경
주요 취약계층 (권리보유자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성</li> <li>- 아동</li> <li>- 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가)</li> <li>- 노인</li> <li>- 국내/이주 난민</li> <li>- 언론인 및 인권 옹호자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성</li> <li>- 아동</li> <li>- 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가)</li> <li>- 국내/이주 난민, 이주노동자</li> <li>- 장애인</li> <li>- 노인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성</li> <li>- 아동</li> <li>- 장애인</li> <li>- 노인</li> <li>- 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가)</li> <li>- 성 소수자 (LGBTI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성</li> <li>- 아동</li> <li>- 장애인</li> <li>- 노인</li> <li>- 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가)</li> </ul>
국가인권기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(분쟁 예방)</b> 국가인권기구 역할 강화를 위해 1)국가인권기구의 중재 및 교육 역량 강화, 2)범정부 간 회의 및 의견조율에서 국가인권기구의 지위 향상, 3)국가인권기구의 인권침해 조사 역량 강화를 우선적으로 수행할 것을 제안</li> <li>- <b>(분쟁 진행)</b> 국가인권기구 개입을 강화하기 위해 1)국가인권기구의 평화협상 개입 역량강화, 2)인권침해 피해자의 구제 접근성 강화를 위한 훈련 및 자원 지원, 3)분쟁상황에서 인권침해 모니터링 체계 개선을 우선적으로 수행할 것을 제안</li> <li>- <b>(분쟁 이후)</b> 국가인권기구 역할 강화를 위해 1)분쟁상황에서 국가인권기구의 모니터링 역할 및 체계 강화, 2)국가인권기구의 인권기반접근 평화구축(human rights-based approach to peacebuilding) 역량 강화, 3) 국내외 국가인권기구의 정보 네트워크 강화를 제안</li> </ul>			

기 능	역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SDGs 16과의 연계</li> <li>- 취약집단 지원</li> <li>- 책무성</li> <li>- 독립성과 공정성</li> <li>- 절차의 투명성과 기밀성</li> <li>- 처벌받지 않는 중대범죄문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제·사회적 권리</li> <li>- SDGs와 연계</li> <li>- 취약집단 지원</li> <li>- 책무성</li> <li>- 평등 및 차별금지</li> <li>- 참여</li> <li>- 조기 경보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제·사회적 권리</li> <li>- 책무성</li> <li>- 평등 및 차별금지</li> <li>- 참여</li> <li>- 정부 및 비정부 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후위기로 인한 인권영향에 초점</li> </ul>
	분쟁예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자문 (인권조약 비준 촉구)</li> <li>- 인권 모니터링 및 보고 (참여와 선거 및 부정부패, 국가폭력)</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> <li>- 인권교육 및 인식제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자문 (인권조약 비준 촉구)</li> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 인식 제고 및 옹호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자문 (인권조약 비준)</li> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 인권 교육 및 인식 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자문</li> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>
	분쟁진행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권 모니터링 및 보고</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>
	분쟁이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민원/진정 접수, 조사 및 소송/법률 지원</li> <li>- 과거사 진실규명 및 화해 지원</li> <li>- 인권교육 및 인식제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고충 처리, 조사 및 소송</li> <li>- 인식 제고 및 옹호</li> <li>- 평화 구축에 기여하는 사회적 권리 증진 및 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률 지원 및 민원 응대</li> <li>- 전환기 정의 및 이주 관련 프로그램 지원</li> <li>- 인권 교육 및 인식 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고충 처리 및 법률 지원</li> <li>- 관련 주체와의 협력</li> </ul>

## 제2절. 전체 가이드라인

인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
1 시민·정치적 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생명권(사형)</li> <li>- 고문 및 부당대우 금지</li> <li>- 자의적인 체포 및 구금</li> <li>- 초법적 살인 및 강제실종</li> <li>- 사상, 양심 및 종교의 자유</li> <li>- 표현의 자유 및 정보접근성</li> <li>- 언론/집회/결사의 자유</li> <li>- 효과적인 구제를 받을 권리</li> <li>- 정의와 구제에 대한 접근성</li> <li>- 사법 행정 및 공정한 재판</li> <li>- 전환기정의(군사독재, 권위주의, 무력분쟁)</li> <li>- 테러방지</li> <li>- 참여 제한 (선거 투명성 결여로 폭력 사건 연결)</li> <li>- 인권활동가 및 언론인 탄압</li> <li>- 시민사회 강제 폐쇄 및 인권 기반 정부 조직 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 16(정의, 평화, 포용적 사회 조성)</li> </ul> <p>지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축</p>
	<b>국가인권기구</b>	
1 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (SDGs16과의 연계) 국가인권기구는 인권침해의 주요 동향을 모니터링 및 보고하고, 인권침해와 분쟁에 대한 조기 경고 메커니즘 역할을 수행하는 등 사회 통합과 평화를 위한 환경을 조성하고 법과 정의에 대한 접근을 지원하고 있음. 국가인권기구는 SDGs 16번 목표의 지표로도 포함되어 있고, SDGs 데이터 수집을 발전 및 지원할 수 있다는 점에서 다양한 방식으로 목표 달성에 기여하고 있으며, SDG16과 연계하여 평화 및 정의 분야의 모니터링 기능을 강화할 수 있음.</li> <li>- (취약집단) 분쟁상황에서 취약집단인 여성, 아동/청소년, 소수민족, 장애인, 노인, 이주노동자 등을 고려해 이들을 위한 인권보호제도 및 인권침해 피해회복 등을 지원해야 함.</li> <li>- (책무성) 본 설문 결과 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할과 관련하여 가장 강조해야 하는 국제규범으로 '국가기관의 책무성 조치가 국제인권기준에 부합하는지' 자문하고, 국가 안보 관련 조치를</li> </ul>	

을 제공하고, 군인 및 법 집행관의 국제인권법 및 국제인도법 기준 준수여부에 대한 권고도 가능함. 또한 국가의 인권 및 인도주의적 의무를 강조하며, 분쟁의 영향을 받는 국내 난민, 이주 난민 그리고 기타 취약그룹의 인권 상황에도 자문 제공 가능함.

- 설문조사 결과 각국 국가인권기구들이 별도로 무력분쟁에 구체적으로 대응하는 체계나 부서가 없다고 답변한 것을 고려해, **무력분쟁 발생 시 특별 대응 팀을 구성**할 수 있도록 자문 할 수 있음.
- 국가인권기구의 정치적 독립과 안정적 임무 수행을 위해 **적정 예산 확보**를 위한 제도와 규칙이 필수적.
- **(인권조약 비준 촉구) 6개 국가 분석 결과**, 국가인권기구는 인권을 보호 및 증진하기 위해 **9대 인권조약 비준을 촉구**해야함. 미얀마의 경우 시민적·정치적 권리규약, 고문방지협약, 강제실종협약을 비준하지 않았고, 필리핀은 강제실종협약을, 인도네시아는 강제실종협약에 서명했으나 비준하지 않았음. 인도 역시 고문방지협약과 강제실종협약에 서명은 했지만 비준하지 않았고, 아프가니스탄은 강제실종협약과 시민적·정치적 권리규약의 선택의정서를 비준하지 않았음.
- **(인권 모니터링 및 보고)** 국가인권기구는 안보 및 투명성 부족으로 국가 정보 접근에 어려움이 있을 수 있으며, 설문조사 결과 국가인권기구 자체적으로 지역 내 무력분쟁 상황을 모니터링하거나 비교 분석할 체계적인 방법을 갖추지 않고 있다는 답변이 있었음. 그러나 국가인권기구는 국제적으로 인정된 역할과 국가의 의무에 기반하여 분쟁상황에 대한 정보를 수집하고, 사망자를 모니터링하고, 현장을 방문하는 등 추가 정보 접근을 요청할 수 있고 투명성 강화를 촉구할 수 있음. 테러 방지로 제한되는 표현, 결사 및 집회의 자유를 모니터링 해야함. 이를 위한 **모니터링 시스템 개발 및 문서화 작업** 그리고 이를 운영하는 **직원들의 역량강화 교육**이 필수적임.
- 특히 무력분쟁 상황에 있는 나라들과 국경을 접하고 있는 나라의 국가인권기구는 **국경 지역의 인권침해 상황을 주의 깊게 모니터링** 해야 함. 아시아 지역에서 카슈미르, 북부 및 동부 인도, 미얀마 등 지역 내 여러 분쟁이 존재하고 있으며, 남태평양에서 발생하고 있는 무력분쟁은 국경을 넘어 지역 내 모든 사람들의 인권을 침해하고 있기 때문임.



1  
 시민·정치적 권리

기  
 능

- 국가인권기구의 최우선 업무 중 하나는 **자국 정부의 인권 준수 여부 모니터링**임. 분쟁의 조기 징후를 파악하고 재확산 방지를 위해감독할 수 있는 권한을 요청할 수 있음. 또한 경찰, 사법부, 교도소, 보안 기관 등 관련 국가기관과 협력하기 위한 전략 마련 필요.
- 국가인권기구는 **비정부 통제 지역, 비인정 지역 및 기타 분쟁지역**과 관련된 정책, 법률 초안 및 프로그램에 대해 정부 및 관할기관에 자문을 취하는 등 상황을 모니터링하고 관련 정보를 문서화할 수 있음. 모니터링 범위는 국내 난민, 이주 난민, 소수 민족, 아동, 노인, 여성 및 소녀 등 가장 영향을 많이 받는 지역사회 및 인구로 넓힐 수 있음. 특히 무력 분쟁 상황에서 생명권(강제 실종) 및 구금 장소 내 인권 모니터링은 우선적으로 다뤄져야 함. 그러나 잠재적으로 중대한 인권침해를 모니터링하기 위한 구체적 메커니즘이 부재하거나 접근성 또는 안보 문제로 실행이 어려운 경우가 많음. 대안적 방법으로 국경에서 모니터링, 시민 사회와의 협력, 소셜 미디어 사용, 공개된 자료 모니터링 등이 있으며, 정보원과 파트너를 보호하기 위해 암호화 등 안전한 통신 수단을 보장해야 함. 접근이 어려운 지역은 국제기구와의 협력을 통해 정보를 얻을 수 있음. 국가인권기구는 이러한 모니터링 활동을 대중, 국가, 관련 지역 및 국제기구에 보고해야함.
- 예시로 UN시민·정치적 권리위원회는 인도네시아 교도소의 열악한 위생 및 의료 서비스 부족으로 인한 수감자 사망과 과밀 수용에 대해 우려를 표했으며, 정부가 반체제 인사와 인권옹호자를 처벌하기 위해 안보 기관을 이용했다는 보고에 우려를 제기했음(HRC, 2017). 또한 앰네스티(Amnesty)에 따르면, 필리핀 정부가 ‘마약과의 전쟁’을 선포한 뒤, 마약 용의자에 대한 사법 외 살해 건수가 급격히 증가하고, 많은 사람들이 교도소에 구금되어 있음. 그밖에 코로나 19확산 차단 과정에서 정부에 의해 취약계층 구금 사례가 보고되었으며, 필리핀 정부가 인권활동가를 대상으로 한 괴롭힘, 실종, 살해 위협 및 살해 사건이 보도되고 있음.
- **(참여와 선거 및 부정부패)** 필리핀의 국가폭력 중 주목할 부분은 선거를 치르는 과정에서 발생하는 살인과 폭력으로, 국가와 정권마다 만연한 부정부패와 연관되어 있음. 이 또한 스페인의 식민통치를 겪은 뒤 후견인과 수혜자 간에 형성된 관계가 고착되었고, 필리핀의 정치권력은 수십 개의 가문이 독점하며 소수의 소유자가 경제자원을 독점하고 있음. 특히 마르코스 재임기간 내 발생한 선거폭력은 가장 사망자를 냈으며, 두테르테 체제에서도 선거를 앞두고 대규모 선거폭력이 발생하였음.

- (국가폭력) 인도와 파키스탄 국경지역인 카슈미르(Kashmir)를 두고, 두 국가가 중무장한 군을 배치해 대치하고 있으며, 그 과정에서 카슈미르인은 계속 희생당하고 있음. 이 지역을 둘러싼 인도와 파키스탄의 대립은 인도를 중심으로 한 힌두교와 범이슬람교 간의 세력 경쟁으로 종교적 분쟁으로 해석하는 경우도 있으나, 민족적·언어적 요소와 정치적 배경도 상당함. 카슈미르 지역에서는 비사법적 살인 및 고문, 방화, 강간과 같은 군사력에 의한 폭력이 발생하고 1990년부터 국가간 전쟁 수행이라는 명목으로 ‘군인특별권한법’과 같은 국가보안법을 만들어 반인도적 인권침해 범죄가 발생하고 있음.
- (민원/진정 접수, 조사 및 소송/법률 지원) 본 설문 응답에서 분쟁 상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권제도 중 **조사역량 강화(30%)**가 두 번째로 중요하다는 응답이 많았음. 조사 및 모니터링 활동을 안전하고 효과적으로 수행할 수 있는 환경 조성 및 역할 수행을 기대하기 때문인 것으로 보임. 또한 분쟁 시 국가인권기구의 역할로 **조사 및 모니터링**을 가장 많이 언급하였고, 국가인권기구는 분쟁상황 어느 단계에서나 인권침해 진정사건에 대한 조사를 할 수 있다고 응답함.
- 국가인권기구는 사법, 구제 및 배상에 대한 접근 촉진을 통해 피해구제에 중점을 두어야 하며, 일부 국가인권기구는 차별, 배제 및 기타 국제인권기준 미준수 문제 해결을 위해 법정 소송, 조력 및 전략적 소송에 참여했음. 우선적으로 생명권, 자의적 구금, 고문 및 부당대우, 토지권 및 재산 청구, 국내 난민의 귀환 권리, 생계, 실종 및 강제 실종과 같은 사례를 다루며, 민원처리 기능이 없는 경우 워크숍, 행사 또는 공개 상담 등을 통해 개인에게 정보를 제공하고, 지역 사회 및 시민 사회와의 협력을 통해 인권침해 동향에 대한 정보를 얻을 수 있음. 비정부 통제 지역, 비인정 지역 및 기타 분쟁지역에서는, 사회 보장 등 다른 권리에 접근할 수 있도록 출생증명서와 같은 공식 문서에 접근할 수 있도록 지원하기도 함. 한편 진정/민원의 증가는 인권침해의 증가를 의미하기 때문에, 정부에 상황이 악화되지 않도록 문제 처리를 권고하거나 예측 가능한 분쟁 이슈를 방지해 사전에 분쟁을 예방하는데 기여할 수 있음.

1

시민·  
정치적  
권리

기  
이

- (인권 교육 및 인식 제고) 본 설문 응답에서 분쟁상황에서 국가인권기구의 역할 관련 국제인권제도 중 **인권교육(40%)**이 가장 중요하다는 응답이 많았는데, 국가인권기구들이 현장에서 **국제인권제도를 활용할 수 있는 교육에 대한 수요**가 충족되기를 기대하기 때문인 것으로 보임.
- 국가인권기구는 분쟁 전·후에 인권과 안보의 연관성을 다루며, 안보는 기본적 인권이고 인권 보호가 안보를 강화한다는 점을 강조해야함. 또한 우선적으로 공공 차원의 캠페인을 실시하고, 취약 그룹과 청소년, 법 집행관, 교사 및 보안 관련 정부 관계자에게 인권교육 및 인식 제고를 위해 공개 행사, 기자 회견, 온라인 캠페인, 학교 또는 대학 내 개입 등 다양한 채널을 통해 여러 관계자와 소통하는 것이 필요함. 인권은 분열된 사회를 연결하고 **신뢰 구축을 통해 적대감과 불신을 해소**하는 데 도움이 될 수 있기 때문에 분쟁 및 분쟁 이후 상황에서 필수적임. 특히 권리에 초점을 맞추므로써 국내 난민, 이주 난민 및 분쟁의 영향을 받는 공동체에 권한을 부여하는 데 도움이 되며, 이는 추가적인 분쟁을 예방하는데 기여함. 또한 인권교육은 사람들의 사고방식과 인식을 변화시키는 강력한 도구로, 갈등의 고리를 끊고 공동체를 결속하는데 도움이 됨.
- (관련 주체와의 협력) 국가인권기구는 독립적인 **시민사회 단체와 협력**하여 현장 인권 상황에 대한 정보를 수집하는데, 대면이 어려운 경우 원격으로도 가능함. 이밖에도 공동 자문 및 모니터링 그룹을 구성하거나 일부 단체와 협약 체결도 가능하며, 인권 활동가들과 긴밀히 협력하는 방법도 있음. 설문조사 결과 향후 **분쟁상황에서 국제교류 및 협력 기능이 강화**되었으면 하는 응답이 많았으며, 여기에는 UN인권기구나 시민사회, 국제개발협력 파트너들이 포함되었음. 특히 분쟁지역을 전문으로 담당하는 인권기구가 원활히 활동할 수 있도록 국제사회의 지지와 기술적 지원이 필요함.
- **지역 및 국제기구, 법원 그리고 국제적십자위원회(ICRC)**와 같이 특별 지위를 가진 국제기관과의 협력은 모든 상황에서 고려되어야 함. 또한 국가인권기구는 적극적으로 국제 권고와 보고서를 활용해 비정부 통제 지역의 인권 의식을 높이고, 국가별인권상황 정기검토(UPR)과 조약기구(TB), 특별절차(SP), 경제·사회·문화적 권리 위원회(CESCR) 모니터

링 기구에 의견을 제공할 수 있음. 특히 비정부 통제 지역의 경우, 국제 기구를 통한 국가인권기구 활동은 편협하다는 비난 없이 수용 가능한 조건을 조성하는데 도움을 줄 수 있으며 대부분 비공개로 비밀리에 이루어짐.

- 분쟁 양측 국가인권기구 간의 정보 교환 및 인권 모니터링 등의 협력은 국가 간 다른 채널이 차단된 상황에서 매우 중요하며, 이를 통해 한 국가인권기구는 다른 국가의 인권 기준 준수 여부에 대한 우려를 다른 국가인권기구에 직접 제기할 수도 있음. 다만 이러한 협력은 여론의 압박과 비판을 받을 수 있기 때문에 대중에게 협력의 이유와 방법을 명확히 전달하고, 국가 당국에도 전달해야 함.
- 때때로 국가인권기구는 비정부 통제 지역, 비인정 지역 및 기타 분쟁 지역에서, 실질적인 인권기구 및 잠재적 국가 당국과 협력할 수 있음. 이 경우 협력을 통해 이룰 수 있는 목표가 무엇인지 또 탈정치적으로 충분한 근거가 있는 목표인지 파악하는 것이 중요하며, 당국과의 협력이 불가능하고 비생산적으로 보일지라도 인권에 대한 최소한의 약속과 모니터링 등의 협력도 가능함.
- 인권단체들의 의견서에 따르면, UN안전보장이사회, UN총회, UN사무총장 등 **UN기구들과** 아세안(ASEAN) 인권위원회 등 **지역 인권기구들이** 시민사회와 적극적으로 연대하여 무력분쟁에서 인권침해에 대한 우려를 표명하고, 모니터링을 실시 해야한다고 제안함.
- **(과거사 진실규명 및 화해 지원)** 아.태지역 분석 결과, 권위적인 성격의 군부 정부가 정권을 잡은 경우 대규모 인권침해 및 분쟁으로 이어질 확률이 높음. 아프가니스탄과 피지의 불법적인 정권이 여기에 해당되며, 미얀마의 군사 쿠데타 발생은 국내 분쟁이 국제화되었음. 이는 아태지역 중점국가 인권침해 양상의 첫 번째인 정권에 의한 국가폭력에 해당되나, 국가적 맥락에 따라 종족 및 종교간 갈등으로 이어지기도 함. 이 경우 정치적 상황에 따라 국가인권기구의 독립성이 훼손되거나 기능이 정지되고, 혹은 국가인권기구를 정부의 홍보기구로 활용할 여지도 있음. 특이한 점은 이러한 대규모 인권침해를 국가인권기구가 아닌 별도의 ‘이행기 정의와 화해위원회’를 설립해 과거사 진상규명을 다루기도 하며, 이 과정에서 국가인권기구가 인적 및 정보 교류를 통해 위원회 활동에 참여하고 지원함.

1

시민·  
정치적  
권리

기  
능

- 필리핀은 방사모로 자치지역에서 발생한 과거 인권침해를 조사하기 위해 ‘이행기 정의와 화해위원회(Transitional justice and Reconciliation Commission)’를 설립하였고, 필리핀 국가인권위원회는 과거사 진상규명을 위해 인적 및 정보를 교류하며 협력하고 있음. 인도와 파키스탄 사이 국경분쟁이 진행 중인 카슈미르 지역에는 1997년 인권침해 사건을 조사하는 자율적인 준사법기관인 ‘자무&카슈미르 인권위원회’가 설립되었고, 해당 위원회는 자무 & 카슈미르 지역에서 발생하는 공권력 남용, 성폭력, 사회·경제적 차별 등 분쟁지역에서 발생하는 다양한 인권침해 사건을 조사하였음.
- 인도네시아는 수하르토(Soeharto) 장군 집권기인 1965년부터 1998년 동안, 동티모르, 아체(Aceh), 파푸아 지역에서 조직적인 학대 및 폭력 그리고 광범위한 탄압이 만연했음. 1998년 정권 종식 이후 과거 인권침해 문제를 해결하기 위해 진실을 규명하기 위해 헌법에 인권 조항을 도입하고, 반인도적 범죄와 집단학살 혐의로 기소된 사람들 재판을 위해 인권 법원을 설립했으나, 재판을 받은 34명 모두 무죄판결을 받았거나 유죄판결이 뒤집힘. 2004년 진실과 화해위원회(Truth and Reconciliation Commission) 설립 법안이 통과되었으나, 몇몇 법 조항에 대한 인권단체와 피해자 대표의 우려가 제기되었고, 결국 2006년 헌법재판소는 해당 법률 전체를 무효화하고 절차를 중단시켰음.
- **설문 분석 결과, 향후 분쟁상황에서 강화하고자 하는 국가인권기구 역할로 진실규명 및 화해 지원에 대한 응답이 많았음. 진실과 화해위원회(Truth and Reconciliation Commission)는 국가인권기구와 별도로 설립되어 활동하는 경우가 많지만, 과거 인권침해 사건을 조사하고, 향후 재발방지를 위한 제도 개선과 인권문화 정착 방향을 제시한다는 점에서 국가인권기구의 협력이 필요함. 진실과 화해에 대한 국가인권기구의 역할 강화는 인권기반접근을 통한 이행기 정의(transitional justice) 실현이라는 의의가 있기에, 국가인권기구는 진실과 화해위원회가 국제 인권규범에 부합하는 방향으로 조사하고, 권고안을 마련할 수 있도록 지원하는 역할 수행이 가능함.**

1	시민·정치적 권리	기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 그러나 진실과 화해 위원회 임무가 개별 안건으로 설립 및 수행되어, 과거사 진상을 규명하고 중대범죄 가해자를 처벌하는 과정에서 쌓인 위원회 직원들의 조사 역량과 기록의 연관성, 피해자 구제 및 배보상 문제가 파편화 된다는 우려가 있음. 따라서 해당 위원회 기간 종료 이후 업무를 국가인권기구가 이어받아 지속적으로 기록을 관리하고 해당 역량을 발전시킬 수 있도록 제도적인 노력이 뒷받침되어야 할 것.</li> </ul>
인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)		위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
2		취약그룹	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(빈곤 종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식</li> <li>- 2(기아종식 및 농업 촉진) 기아 종식, 식량 안보와 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업 강화</li> <li>- 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진</li> <li>- 4(양질의 교육) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진</li> <li>- 12(지속가능한 소비와 생산) 지속 가능한 소비와 생산 양식의 보장</li> <li>- 13(기후변화 대응) 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응</li> <li>- 14(해양생태계) 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보전과 지속가능한 이용</li> <li>- 15(육지생태계) 육상생태계의 지속가능한 보호·복원·증진, 숲의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지 황폐화의 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성, 아동</li> <li>- 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가)</li> <li>- IDP 및 이주난민, 이주노동자</li> <li>- 장애인</li> <li>- 노인</li> </ul>	

2	경제· 사회적 권리	역 할	<b>국가인권기구</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(경제·사회적 권리)</b> ‘경제·사회적 권리’는 분쟁 시에도 다뤄야 하는 과제로 지속적으로 국내법에 통합하고 사법화하기 위해 노력해야 하며, 분열된 사회에 필요한 인권을 포함하고 있음. 과거 분쟁상황 및 평화구축에서 자유권 중심으로 인권문제를 다룬다는 비판이 있었으나, 설문 결과 국가인권기구들이 분쟁상황에서 자유권뿐만 아니라 여성의 권리, 사회·경제·문화적 권리, 아동의 권리 등 다양한 문제를 포괄적으로 모니터링 및 분석하고 있음을 확인함.</li> <li>- <b>(취약집단)</b> 분쟁상황에서 취약집단인 여성, 아동/청소년, 장애인, 노인, 이주노동자 등을 고려해 이들을 위한 인권보호제도 및 인권침해 피해회복 등을 지원해야 함. 특히 인권침해 실태조사가 어려운 (미등록) 이주노동자의 경우 이들의 인권을 보호하기 위한 방안이 필요함.</li> <li>- <b>(SDGs와 연계)</b> 국가인권기구는 모든 행위자에게 SDGs와 경제·사회적 권리와 연계성을 명확하게 설명하고, 경제·사회적 권리가 모든 SDGs 성과 검토에 밀접하게 반영되도록 강조.</li> <li>- <b>(책무성)</b> 경제·사회적 권리 향유에 영향을 미칠 수 있는 정책, 법률, 예산 등 요구 및 모니터링</li> <li>- <b>(평등 및 차별금지)</b> 인권에 기반 한 접근은 특정 정책이 차별받는 그룹에 미치는 잠재적·부정적 영향을 검토하고, 인권영향평가 수행 및 조언 제공. 또한 분쟁의 영향을 받는 인구의 구체적 상황과 문제를 고려해 통계청과 협력하고, 질적 데이터를 제공하며, 해당 그룹을 포함한 데이터 수집 방법을 조언</li> <li>- <b>(참여)</b> 국가인권기구는 분쟁 이후 분열된 공동체, 개인 그리고 정부와 시민사회 간 조력자 혹은 중재자 역할을 할 수 있으며, 분쟁 상황에서는 참여 포럼을 구축할 수 있음. 분쟁과 관련된 그룹의 적극적이고 의미 있는 참여가 보장될 경우 분쟁과 폭력의 원인을 해결하는데 도움이 될 수 있음.</li> <li>- <b>(조기 경보)</b> 평화 시 인권 위험요소를 모니터링 하고 사회적 긴장의 징표를 식별할 경우, 국가인권기구가 분쟁 예방에 기여할 수 있음. 또한 분쟁 이후 시민·정치적 권리를 모니터링 하고, 이렇게 수집된 데이터는 전환기 사법 절차를 개선하고, 분쟁 후 재건을 촉진하는데 사용하며 평화구축에 기여</li> </ul>

- **(자문)** 국가인권기구는 모니터링을 통해 수집한 정보와 인권침해 당사자 및 지역 행위자들이 보고한 정보를 기반으로 비상조치, 정부 선언 및 입법과 관련된 경제·사회정책에 인권기반 접근방식을 취하도록 당국에 조언할 수 있음. 또한 인권영향평가 수행 결과, 정책이 소외된 집단이나 분쟁의 영향을 가장 크게 받는 집단에게 차별적 영향이 있는 경우 당국에 보고함. 나아가 전문가, 연구자, 시민사회와 협력하여 국가 또는 지역 예산의 개발 및 분석에 인권 기준과 원칙을 사용하도록 당국에 조언.
- **(인권조약 비준 촉구)** 6개 국가 분석 결과, 국가인권기구는 인권을 보호 및 증진하기 위해 9대 인권조약 비준을 촉구해야함. 미얀마의 경우, 인종차별철폐협약과 이주노동자권리협약을 인도는 이주노동자권리협약에 비준하지 않았음. 아프가니스탄은 경제·사회·문화적 권리의 선택의정서와 이주노동자권리협약에 비준하지 않았고, 피지는 경제·사회·문화적 권리와 여성차별철폐협약의 선택의정서에 비준하지 않았음.
- **(모니터링 및 보고)** 국가인권기구는 입법, 정책 및 조치를 모니터링하고 이에 대한 인권영향평가를 수행할 수 있음. 또한 이렇게 수집된 자료는 지역사회, 분쟁의 영향을 받는 그룹, 시민사회 그리고 민간, 미디어, 연구소, 학계와 협력을 통해 지역개발에 활용 가능하며, 활동결과는 국가 당국 뿐 아니라 지역 및 국제기구, 유엔 경제사회문화권리위원회(UN Committee on Economic Social and Cultural Rights)에 보고해야 함.
- **(고충 처리, 조사 및 소송)** 국가인권기구는 개별 고충을 처리하고, 이렇게 수집된 정보를 분석하여 경제·사회권 침해와 관련된 우려스러운 동향을 파악한 뒤 당국과 해결하고자 노력해야 함. 또한 반복되는 문제를 파악하고, 분쟁상황에서 보고되지 않는 부분을 강조하여 조사를 수행할 수 있음. 이는 대규모의 조직적 경제·사회권 침해와 분쟁의 재발을 방지하는데 기여할 수 있으며, 신뢰와 평화 회복에도 기여하는 경제·사회적 권리의 사법적 구제를 지원함. 법원에서 경제·사회적 권리 기준을 시행하거나, UN 경제·사회·문화적 권리협약의 선택 의정서 비준을 옹호함으로써 이루어질 수 있음. 인도네시아의 경우 UN



2	경제·사회적 권리	기 능	<p>경제·사회·문화적 권리위원회는 인도네시아 국가인권기구의 진정 메커니즘이 피해자에게 비사법적 구제를 제공하는데 비효율적임을 우려함.</p> <p>- (인식 제고 및 옹호) 국가인권기구는 분쟁으로 가장 큰 영향을 받는 사람들의 권리를 옹호하고, 정책·의사소통·교육 계획 개발에 이들의 참여를 보장함으로써 경제·사회적 권리에 대한 인식을 높이고 인권 문화를 촉진함. 특히 경제·사회적 권리 접근에 가장 어려움을 겪는 집단(소수민족, 아동, 여성, 노인, 장애인, IDP)의 상황을 강조할 수 있음.</p>
인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리		SDGs 연계 지표
2-1	여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 젠더 기반 폭력(성적 착취)</li> <li>- 평등 및 비차별</li> <li>- 건강권 및 의료 접근권 (사회서비스 및 인프라 접근 제한)</li> <li>- 적절한 생활수준에 대한 권리</li> <li>- 교육권</li> <li>- 노동권(일할 권리)</li> <li>- 이동권(이동의 자유)</li> <li>- 표현의 자유</li> <li>- 성과 재생산 건강 및 권리</li> <li>- 인신매매 및 노예</li> <li>- 공적 업무 참여권 (평화 관련 협상/협정에서 배제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(빈곤 종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식</li> <li>- 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진</li> <li>- 5(양성평등과 여권신장) 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 권익신장</li> <li>- 8(경제성장 및 고용) 포용적이고 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진</li> <li>- 10(불평등 해소) 국내 및 국가 간 불평등 감소</li> <li>- 16(정의, 평화, 포용적 사회 조성) 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축</li> </ul>

2-1	여성	국가인권기구	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (자문) 국가인권기구는 ‘여성차별철폐협약’에 비준하도록 요구하고, 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 함.</li> <li>- (모니터링 및 보고) 국가인권기구는 여성의 인신매매를 방지하며, 여성과 소녀에 대한 인권침해 사례를 기록하고 후속조치가 이뤄질 수 있도록 해야 함. 또한 여성의 경우 법적 보호 및 지원 없이 비공식 경제 또는 비표준 고용형태로 근무할 확률이 높으며 이로 인한 노동권 침해가 빈번히 일어남.</li> <li>- (고충 처리, 조사 및 소송) 사법시스템 내 여성의 접근성을 제고해야 함.</li> <li>- (참여) 국가인권기구는 평화 협상 과정에서 여성의 참여를 보장하고, 분쟁 후 재건 프로그램에 여성의 참여를 보장해야 함.</li> </ul>	
	인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
2-2	아동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동권(전쟁 동원 등)</li> <li>- 교육권(학교 및 대학 폐쇄 등)</li> <li>- 건강권(공공보건시설 폐쇄 등)</li> <li>- 차별 및 폭력</li> <li>- 젠더 기반 폭력</li> <li>- 아동노동 및 착취금지</li> <li>- 인신매매 및 노예</li> <li>- 적절한 생활수준에 대한 권리</li> <li>- 경제·사회·문화적 권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(빈곤종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식</li> <li>- 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진</li> <li>- 4(양질의 교육) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진</li> <li>- 5(양성평등과 여권신장) 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 권익신장</li> <li>- 16(정의, 평화, 포용적 사회 조성) 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축</li> </ul>

		국가인권기구
2-2	아동 기 능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (자문) 국가인권기구는 ‘아동권리협약’에 비준하도록 요구하고, 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 함. 또한 국가인권기구는 무력충돌 상황에서 아동에 대한 살해, 성폭력 금지에 대한 국가인권정책기본계획(NAP)를 채택하도록 정부에 자문할 수 있음.</li> <li>- (모니터링 및 보고) 여아는 가정폭력 및 성적 학대에 취약하며, 성매매와 같은 상업적 성착취 문제도 발생하는데 이는 인신매매 및 노동착취와 연결됨. 또한 조혼 및 강제결혼 관행으로 교육기회가 제한되기 때문에 국가인권기구는 여아에 대한 인권 침해 사례를 기록하고 후속조치가 이뤄질 수 있도록 보고해야 함.</li> <li>- 아동은 주로 농업, 가사일 등 강제노동에 동원되고, 유해한 작업환경에 노출되기 쉬움. 또한 경제적 어려움과 교육의 질적 차이로 인해 학교 밖 아동이 증가하고 있으며, 농촌과 도시 그리고 국가와 지역 간 교육 격차가 크다는 특징이 있음. 그밖에 분쟁으로 인해 아동의 부모가 살해당하거나 보호자 없이 아동만 탈출하여 난민이 된 경우도 고려해야 함.</li> <li>- 필리핀의 경우 자연재해 및 무력 충돌로 인해 아동 인신매매가 빈번하게 발생하나, 피해자에게 제공되는 보금 및 장기적인 돌봄 서비스가 불충분함. 특히 코로나 격리 기간에 온라인 아동 성착취 사례 279,166건을 접수받았음(U.S Department of State, 2020).</li> </ul>

인권이슈 & 주요 약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
2-3 소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평등 및 비차별</li> <li>- 민간인 납치 및 살해</li> <li>- 강제이주</li> <li>- 선주민 대상 살해, 실종, 고문, 강제 이주 발생</li> <li>- 보건 및 건강권</li> <li>- 교육권</li> <li>- 경제·사회·문화적 권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(빈곤종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식</li> <li>- 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진</li> <li>- 4(양질의 교육) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진</li> <li>- 10(불평등 해소) 국내 및 국가 간 불평등 감소</li> <li>- 16(정의, 평화, 포용적 사회 조성) 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축</li> </ul>
	<b>국가인권기구</b>	
2-3 소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)	<b>기 능</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (자문) 국가인권기구는 ‘인종차별철폐협약’에 비준하도록 요구하고, 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 함.</li> <li>- (모니터링 및 보고) 소수민족은 차별 금지 법률과 정책에도 불구하고, 사회·제도적 차별 및 폭력 사건의 대상이 되기 쉬우며 가해자에 대한 법적 처벌 비율도 낮은 편임. 이러한 차별은 고용 및 언어·종교·민족·문화적 차별로 이어지며, 공공담론에서 인종차별적 혐오 표현과 차별적 발언이 증가하고 있으며, 농촌지역으로 갈수록 상황이 심각해지는 특징이 있음. 인도의 경우 소수민족 위원회(National and State Commissions for Minorities)가 있으며, 소수민족이 겪고 있는 차별 및 불이익 문제들을 지속적으로 모니터링함. UN인권이사회는 인도네시아 내 종교적 소수민족인 시아(Shi)와 기독교인이 다른 종교 단체와 법 집행 요원에게 폭행을 당했다는 보고에 우려를 표함. 또한 UN시민정치적 권리위원회는 정부가 피해자를 종교적 혐오로 인한 폭력적인 공격으로부터 보호하지 못하고, 가해자에게 관대한 처벌이 내려지는 것을 우려함(CCPR 2017).</li> </ul>

2-3

소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)

기 능

- 피지는 1874년 영국의 식민지가 되었으며 이 기간에 노동을 위해 많은 인도인이 유입되었음. 1970년 독립 이후에도, 정치권을 잡은 피지인과 경제권을 잡은 인도인 간의 세력다툼 및 분쟁이 이어졌음. 그러다 1987년 인도계의 지지를 받는 바바드라가 승리하자, 인도계의 정권 장악을 저지한다는 명분으로 시티베니 람부카 중령이 쿠데타를 일으켰고, 이로 인해 인종차별을 당한 인도계 출신 수천 명이 피지를 떠났음. 이렇듯 식민 시기부터 현재까지 지속되어온 ‘종족 양극화’는 사회적 갈등과 분열을 일으키고, 반복되는 쿠데타로 심각한 경제적 어려움을 겪었음. 또한 일부 국가 폭력 기반 인권침해 사건에서 국가 보안군은 여전히 처벌을 받지 않고 있음.
- **(제한적인 종교와 신앙의 자유)** 일부 국가는 종교와 신앙의 자유가 제한적이며, 종교적 소수자들을 대상으로 종교 활동 제한, 강제 개종 및 퇴거, 고립, 이동의 자유 등의 문제가 존재함. 소수 종교를 믿는 지역의 사람들은 단순히 종교 유무가 아닌 공동체의 역사이자, 정체성을 의미하고, 과거부터 이로 인한 경제·사회·문화적 차별이 존재해 왔을 가능성이 높음.
- 미얀마연방의 경우, 헌법상 불교가 아닌 타종교도 인정하고 있지만 2011년 이후 불교 민족주의가 증가하면서 이슬람교도 간의 폭력이 증가함. 또한 다수 종교인 불교도와 소수 종교인 기독교간의 갈등보다, 불교도와 이슬람교도 간 종교 갈등이 다수 발생하나, 근본적인 이유는 버마족과 불교도 중심의 사회 구조를 인위적으로 유지하기 위한 정치적 의도에서 기인함. 특히 아웅산수찌 정부시기인 2016-2017년도 무슬림인 로힝자족에 대한 대규모 폭력사태가 발발했고 결과적으로 로힝자족의 대규모 이동으로 국내 및 이주 난민이 발생함.
- 인도네시아는 1965년 도입된 ‘신성모독법’과 ‘종교적 화합 규정’을 통해 수니파 이슬람이 우세한 인도네시아에서 소수 종교에 대한 차별로 심각한 인권침해 문제를 일으켜 왔음. 지역사회의 다수 종교가 소수 종교의 활동에 대한 거부권을 부여하는 일명 ‘화합 규정’은 종교 소수자(기독교인, 힌두교도, 불교도, 유교 및 기타 소규모 종교)가 예배당을 짓는 것을 불가능하게 만들. 인도네시아 국가인권위원회가 UN에 제출한 자료에 따르면, 현지 이슬람 수니파와 시아파 사이의 분쟁과 갈등은 많은 사상자를 발생시키고 있음.

- (식민 통치로 인한 종족 및 종교 갈등) 국가인권기구는 아.태지역의 과거 식민 통치에 따른 다종족 사회의 균열을 확인하고, 이로 인한 종족 및 종교 갈등의 원인과 현황을 모니터링하고 이로 인해 파생되는 인권침해 사례를 분석 및 보고해야 함. 특히 소수 종족과 종교 갈등은 단일 문제로 나타나는 경우가 많기에, 이들의 독립운동과 무장단체의 등장 그리고 이로 인한 정부의 탄압과 차별 정책을 모니터링하고, 정책을 수립할 때 나라별 역사·문화적 특수성을 고려해야함.
- 미얀마의 경우 **종족 갈등**은 다종족 사회로서의 균열로, **영국은 식민 통치 시기** 지리적 분할, 종족과 언어 기준에 따른 인문적 분할, 경제적 분할 등을 통해 **사회적 균열을 조장**하였음. 소수 종족인 까렌족은 버마족이 아닌 영국에 협력하였고 이후 자치주를 요구하였으나 불허되자 군사행동에 돌입하였고, 이후 쿠데타로 집권한 군부는 다수 버마족과 소수 종족간 대립 구도를 형성하고 소수민족을 국가의 적으로 간주하는 등 강경 입장을 보였음. 1965년부터 시작된 군부의 무장단체 소탕 작전은 소수민족 사회를 파괴하고 국내 난민을 증가시켰으며, 수많은 **민간인 피해자를 양산**하였음.
- 필리핀 역시 **스페인 식민 통치**를 겪으며 175개 이상의 종족집단을 필리피노(Filipino) 라는 단일 정체성으로 일원화시켰고, 약 300년 동안 필리핀의 종교와 문화를 스페인식으로 바꾸었음. 그러나 이슬람을 믿는 민다나오 지역에 거주하는 선주민(모로 또는 방사모로)은 스페인의 가톨릭 전파에 극렬히 저항하였고, 이슬람교의 확장을 저지하려는 스페인과 300년 간 전쟁이 지속되었음. 이후 미국은 이슬람교도의 종교적 자유와 통치권을 인정한다는 체결을 파기하고, 모로 지역에 비무슬림이 이주할 수 있도록 적극 장려한 결과 모로 지역의 토지들도 외국기업 및 이주민의 손에 들어가게 되었음.
- 인도네시아는 300여 종족으로 구성된 다종족 국가로, 과거 권위주의 정권하에서 억제되어 있던 종족 간 정치·경제·사회적 격차에 따른 갈등이 표출되고 있음. 특히 다수를 차지하는 자바족과, 아체(Aceh), 동티모르(East Timor), 이리안자야(Irian Jaya)에서 자치와 독립을 요구하여 종족 갈등이 심화됨.

<p>2-3</p>	<p>소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)</p>	<p>기 능</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(신분제도와 소수자 차별)</b> 인도는 카스트제도를 통해 하층 카스트와 이민족, 여성을 대상으로 차별이 심각함. 이러한 차별을 철폐하기 위해 개혁 및 헌법에도 차별을 인권침해 사례로 규정하고 있으나, 이들에 대한 뿌리 깊은 차별은 그대로임. 많은 달리트와 소수민족은 힌두교 대신 신불교, 기독교 등을 택하고 인도 사회의 소수자가 되었음.</li> <li>- 소수민족 지역에서는 무국적 상태이거나 <b>출생증명서</b>가 없는 <b>아동</b>의 비율이 높고, 이로 인해 교육 및 의료 서비스 이용이 어려워짐. 우크라이나 돈바스(Donbas) 지역의 크림반도 혹은 러시아 통제 지역에서 태어난 아동은 출생 등록이 어려움(U.S Department of State 021). 또한 학교에 다니지 못하거나 중퇴율이 높으며, 모국어로 된 교육을 제공받기 어려워 다른 집단에 비해 <b>문맹률</b>이 높을 수 있음.</li> <li>- <b>(고충 처리, 조사 및 소송, 사법접근성)</b> 소수 종교 공동체, 선주민 지역에서 불안감이 높아지고 있으며, 문제가 발생해도 경찰 및 사법부는 소극적으로 임하거나 선주민과 관련된 개인 및 종교 재산의 손실과 손해 배상 문제는 해결되지 않는 경우가 많음. 소수민족 역시 사법 절차에 대한 이해도가 낮고 사법 시스템에 대한 신뢰 부재로 사법 접근성이 낮음.</li> <li>- <b>(참여)</b> 소수민족 및 선주민은 조상으로부터 받은 땅의 보호와 관련된 갈등이 많은데, 토지, 천연자원 추출, 개발 프로젝트 등 중요한 문제를 협의하는 의사 결정 과정에 참여하지 못하는 경우가 많음.</li> </ul>
------------	-----------------------------------	----------------	--

인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
2-4 장애인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평등 및 비차별</li> <li>- 생명권</li> <li>- 보건 및 건강권</li> <li>- 교육권</li> <li>- 이동의 자유</li> <li>- 생활필수서비스 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1(빈곤종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식</li> <li>- 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진</li> <li>- 4(양질의 교육) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진</li> <li>- 10(불평등 해소) 국내 및 국가 간 불평등 감소</li> <li>- 16(정의, 평화, 포용적 사회 조성) 지속가능 발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축</li> </ul>
	<p style="text-align: center;"><b>국가인권기구</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (자문) 국가인권기구는 ‘장애인권리협약’에 비준하도록 요구하고, 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 함. 또한 국가인권기구는 장애아동을 위한 포용적 교육 훈련정책 개발, 교육시설 내 접근성 권고, 교육모델 개발 등을 자문 및 지원해야 함.</li> <li>- (모니터링 및 보고) 장애아동에 대한 전통적 미신에 근거한 낙인, 차별, 고정관념은 교육 및 보건 서비스 이용을 제한함. 우크라이나 동부 분쟁 당시 장애인이 제대로 피신하지 못했다는 보고가 있음(HRC,2017). 분쟁 발생 시 가정 및 시설에 수용된 장애인이 분쟁 관련 정보를 얻고, 안전한 장소로 이동할 수 있도록 안내 및 지원이 필요함.</li> <li>- (고충 처리, 조사 및 소송, 사법접근성) 장애인의 사법 접근권 보장을 위해 법정에서 수화, 점자의 제공, 법률에 대한 교육이 필요하며, 이를 위해 법률실무가, 경찰, 교도소 교정관 등 훈련 등을 자문 및 지원해야 함. 특히 젠더 기반 폭력 피해자가 장애 여성일 경우 사회적 낙인, 보복에 대한 두려움, 증거 제시의 어려움 때문에 사법 접근성이 매우 낮다는 점을 고려해야 함.</li> <li>- 장애인은 다양한 요인(카스트와 같은 신분제도, 소수민족 및 부족, 종교, 여성, 노인, HIV/AIDS, 성소수자)과 결합된 차별을 겪으나 이를 해결하기 위한 진정 제도 및 구제 절차가 부족함.</li> <li>- (참여) 장애인은 정책 결정 과정에서 배제되기 쉽기 때문에 국가인권기구의 지원이 필요함.</li> </ul>	



인권이슈 & 주요 취약계층 (권리보유자)	위험요소 및 침해권리	SDGs 연계 지표
3 국내난민 (IDP) & 이주난민 (Refugee) & 이주노동자	<b>취약그룹</b> - 여성/아동 - 소수민족(민족, 언어, 종교, 국가) - 장애인 - 노인 - 성소수자(LGBTI)	- 1(빈곤 종식) 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식 - 2(기아 종식 및 농업 촉진) 기아 종식, 식량 안보와 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업 강화 - 3(건강한 삶) 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진
	<b>침해권리</b> - 여성과 여아 대상 젠더기반 폭력 - 강제 이주 및 주거지역 철거 - 적절한 주거에 대한 권리 - 의료 서비스에 대한 낮은 접근성 - 적절한 생활수준에 대한 권리 - 식량, 교육시설에 대한 낮은 접근성 - 언론 및 사회적 배제	- 4(양질의 교육) 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진 - 8(경제성장 및 고용) 포용적이고 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진 - 10(불평등 해소) 국내 및 국가 간 불평등 감소 - 11(지속가능한 도시 조성) 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성 - 13(기후변화 대응) 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응
<b>국가인권기구</b>		
	<b>역할</b> - 세분화된 데이터를 수집하여 국내 및 이주 난민에 대한 인권 침해 현황 모니터링 - 난민의 인권을 증진 및 보호하기 위해 위험 요소 파악 및 인권침해 현황 보고 - 국가인권기구 내에 난민 문제를 전담하는 인력 혹은 부서를 별도로 편성 - 법적 프레임워크 조언 및 법률 자문 그리고 지역 커뮤니티 및 정부·비정부와의 협력 - 모든 정책 및 의사결정 과정에서 난민, 특히 여성과 소외된 그룹의 참여 보장	

- **(자문)** 해당 국가의 관행과 법률이 국제 및 지역 기준에 부합하는지 모니터링. 관련 법률 및 정책이 부족한 경우 난민 인권에 대한 포괄적 프레임워크를 국가기관에 조언. 코로나19처럼 국가의 긴급조치 기간에 IDP에 대한 국제인권기준을 준수하지 않을 경우, 인권침해 사례 모니터링 및 과도한 범법사항에 대한 조언 제공.
- **(인권조약 비준 촉구)** ‘모든 이주노동자와 그 가족들의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of All Migrant Workers and their Families)’을 비준하도록 요구하고, 조약기구 감시과정에 적극 참여해야 함.
- **(인권 모니터링 및 보고)** IDP의 인권상황에 대한 주요 정보(의료, 고용, 주택분야 등)를 수집하고, 인권침해 위험이 높은 장소(국내 난민 캠프, 재정착을 위한 지역사회와 거주지 그리고 공공 및 민간 기관 현장, 구금 시설)를 점검. 또한 위험시기 동안 해결이 필요한 내용을 포함한 긴급/임시 보고서를 작성하며, 해결방안이 해당 국가의 맥락에 맞게 운영되는지 지속적으로 보고하며 이러한 조사 결과는 국가 주요기구 및 국제기구에 제공됨. 그밖에 난민 대상 폭행, 사기, 노동 및 성매매 착취 사례가 보고됨. 특히 (미등록) 이주노동자의 경우 인권침해 실태조사가 어려운 상황에서 이들의 인권을 보호하기 위한 방안에 대한 고려도 필요함.
- **(법률 지원 및 민원 응대)** IDP 권리에 대한 법률 지원 및 사법, 구제 및 배상에 대한 정보 제공
- **(인권 교육 및 인식 증진)** 대중(학교) 및 관련 공무원 대상 인권교육(법률 집행관, 캠프 공무원, 사법부)을 통해 IDP의 상황과 권리에 대한 인식 증진 및 IDP가 관련 정보에 접근할 수 있도록 캠페인 개최
- **(전환기 정의)** 전환기 정의 및 이주 관련 프로그램 지원 (예시: 진실&화해 이니셔티브, 라운드테이블, 조정, 토지 반환)
- **(협력)** 지역, 국가 및 국제적 수준에서 난민과 인권 옹호 기관 및 시민단체와의 협력이 필수임. 또한 이민자를 송출하거나 경유 및 수용하는 국가의 국가인권기구들은 불법 이민자 문제 대응을 위해 상호 협력관계를 수립하고, UN 및 비정부기구와 협력하여 이들의 권리가 보장되는지 살펴봐야 함.

<p>인권이슈 &amp; 주요 취약계층 (권리보유자)</p>	<p>위험요소 및 침해권리</p>	<p>SDGs 연계 지표</p>
<p>4</p> <p>인권과 환경 (Human Rights and the Environment)</p>	<p><b>기후위기로 인한 침해권리</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생명권</li> <li>- 식량권</li> <li>- 건강권</li> <li>- 주거권</li> <li>- 발전권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11(지속가능한 도시 조성) 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성</li> <li>- 14(해양생태계) 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보전과 지속가능한 이용</li> <li>- 15(육지생태계) 육상생태계의 지속가능한 보호·복원·증진, 숲의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화의 종지와 회복, 생물 다양성 손실 중단</li> </ul>
	<p><b>국가인권기구</b></p>	
	<p><b>역할</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(기후위기로 인한 인권영향에 초점)</b> 기후위기로 인한 자연재해는 섬 주민의 주거와 생활 터전을 파괴하고, 재산상의 손해도 막심함. 기후변화로 인한 경제·사회적 피해 정도는 국민의 권리를 위협할 정도이며, 이는 생명, 건강, 식량, 물, 위생, 주거, 깨끗하고 건강한 환경에 대한 권리 등 기본권에 심각한 영향을 미치고 있음. 피지의 경우 연평균 기온과 해수면은 10년마다 상승하고 있으며, 농장, 산림, 어업, 인프라, 지역 사회에 큰 피해를 끼치고 있음.</li> <li>- <b>(참여)</b> 국가인권기구는 환경과 관련된 프로젝트 및 개발사업의 의사결정과정에서 시민사회 단체, 시민, 선주민, 토지 소유주와 취약그룹이 정보를 쉽게 얻을 수 있고 참여할 수 있도록 보장해야 함. 정부는 잠재적으로 환경에 중대한 영향을 미치는 프로젝트의 경우 ‘환경영향평가’를 실시해야 하고, 관련된 지역 사람들을 대상으로 최소 한 차례의 공개 회의를 개최하고 누구나 보고서를 열람할 수 있도록 제공해야 함.</li> </ul>
<p><b>기능</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(자문)</b> 기후변화는 국제적으로 보장된 다양한 인권에 직간접적으로 영향을 미치기 때문에, 의무부담자인 국가는 이러한 기후 영향을 예방 및 시정하여 기후변화를 완화하고, 모든 권리보유자가 기후 위기에 적응하는데 필요한 능력을 갖도록 효과적인 조치를 취할 적극적 의무가 있음. 따라서 국가인권기구도 ‘인권과 기후변화’의 연관성에 대한 이해와 예방을 위한 정책 자문내용을 정부 당국에 전달해야 함.</li> </ul>	

- **(협약 비준 촉구)** 국가인권기구는 기후변화에 관한 유엔 협약, 생물 다양성 협약, 오존층 파괴 물질에 관한 몬트리올 의정서, 사막화 방지를 위한 유엔 협약, 해양법에 관한 유엔 협약, 멸종 위기 야생 동식물 종의 국제 거래에 관한 협약, 잔류성 유기 오염 물질에 관한 스톡홀름 협약, 수은에 관한 미나마타 협약, 그리고 2016년에 체결된 파리협정(Paris Agreement)에 비준하도록 촉구하고, 이행 여부를 적극 검토해야 함. 피지의 경우 헌법에 ‘건강한 환경에 대한 권리(right to a healthy environment)’가 포함되어 있는데, 이러한 권리를 법적으로 인정하지 않는 섬나라들에게 중요한 선례가 될 것임.
- **(인권 모니터링 및 보고)** 기후변화는 거주 가능한 영토의 상실 및 태평양 섬 주민들의 문화와 정체성을 위협함. 기후 변화로 많은 지역사회와 국민들이 자신의 거주지와 고향을 떠나고 있으며, 이를 환경 이주민이라 칭함.
- 세계은행(WB)에 따르면 피지 정부가 기후 위기에 대비한 대책을 마련하지 않을 경우, 기후 관련 재해로 연간 GDP의 5%에 해당하는 비용이 발생하고, 매년 약 25,000명이 빈곤층으로 전락할 것으로 예상하였음. 또한 세계보건기구(WHO)에 따르면 피지에서 대기 및 수질 오염으로 연간 918명의 사망자가 발생하고 있으며 이는 전체 사망자의 약 15%를 차지하는 것으로 추정됨. 인권과 환경 관련하여 도시의 무분별한 확산, 불충분한 하수 수거 및 폐수 처리 인프라, 열악한 고형 폐기물 관리가 우려되는 상황임.
- **(기후난민)** 특히 남태평양 섬국가들(키리바시, 투발루)은 해수면 상승으로 국가 전체가 수몰될 위기에 처해있는데, 이런 경우 주변국으로 이주해야 하나 주변 섬국가의 이주 수용 가능성이 낮기 때문에 기후 난민이 증가할 확률이 높음. 유엔기후변화에 관한 정부간 협의체(UN Intergovernmental Panel on Climate Change)에 따르면 2050년 해수면 상승으로 인해 삶의 터전을 잃는 기후난민은 세계적으로 2억 5천만 명에 이를 것으로 추정함. 이는 태평양 도서국만의 문제가 아닌, 동남아 국가들도 홍수, 사이클론, 쓰나미 등의 문제를 겪고 있음.

4	<b>인권과 환경</b> (Human Rights and the Environm ent)	<b>기 능</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(고충 처리 및 법률 지원)</b> 태평양 섬 국가들은 기후변화가 인권에 미치는 영향을 조사하고 대규모 탄소 오염 유발자들에게 책임을 묻는 방법을 모색하고 있는데, <b>기후변화 관련 국제소송도 포함됨</b>. 전 세계적으로 인권기반 기후변화 관련 소송 건수가 증가하고 있으며, 태평양 섬 주민들의 강제 이주, 토지 및 영토 상실 등은 향후 구제가 가능한 인권침해 위반으로 분류될 가능성이 있음. 피지의 경우 법원에서 환경과 관련된 소송에서 많은 판결을 내렸고, 법원의 판결로 2019년 말로로 섬 (Maloko)에 건설 중이던 리조트와 카지노 건설이 중단되었음.</li> <li>- 2016년 피지는 윈스턴 싸이클론으로 인해 인구의 60%인 54만명이 피해를 입었음. 피지 정부는 주민들의 재해복구를 돕기 위해 빈곤 수당, 돌봄 및 보호 수당, 사회 연금 제도 등 기존 사회 보호 프로그램을 신속히 확대하였음. 국가인권기구는 자연재해 후 피해자들의 복구를 돕기 위해 정부와 협력하여 피해 지역 주민들과 취약그룹이 관련 정보를 얻고 정부의 복지 혜택을 받을 수 있도록 지원.</li> <li>- <b>(관련 행위자와의 협력)</b> 기후변화와 관련된 인권문제는 전 세계적인 문제이기도 하기에 지역, 국가 및 국제적 수준에서 환경단체 및 시민단체와의 협력이 필수임. 특히 이산화탄소 배출량이 중국과 미국에 비해 매우 낮은 피지와 같은 태평양 섬 나라들이 직면한 기후 위기 문제는 선진국과의 협력이 필수적임.</li> <li>- 피지는 <b>태평양 지역 환경 프로그램 사무국</b>의 회원으로, 태평양 섬나라들의 자체 환경 프로그램 기획 및 관리 역량을 강화하고, 자연 보호, 오염 방지, 기후 변화 등 국경을 초월한 문제에 효과적으로 대처하기 위한 지역 협력 강화가 목적임.</li> <li>- 환경과 인권을 위해 활동하는 옹호자를 대상으로 고소, 폭행, 살해당할 위험성이 높기 때문에 정부는 이러한 위협으로부터 이들을 보호하고, 환경옹호자들이 환경과 관련된 정책의 의사결정에 적극적으로 참여하고 목소리를 낼 수 있도록 보장해야 함.</li> </ul>
---	--	----------------	--

### 제3절. 국별 국가인권기구 사례

인권 이슈	국별 국가인권기구 사례
<p>시민· 정치적 권리</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(아프가니스탄)</b> 아프가니스탄 독립국가인권위원회는 2021년 8월부터 활동이 불가해졌으며, 탈레반은 인권위원회를 해산하기로 결정하였음. 이에 인권위원회는 탈레반의 국가인권기구 해산 성명을 받아들이지 않고, 탈레반 정부가 정치적 정당성과 국제사회의 신뢰를 받지 못하고 있다고 비판함.</li> <li>- 과거 아프가니스탄 인권위원회는 피해자와 요구사항과 지원 가능한 메커니즘을 파악하기 위해 포커스 그룹과 토론을 통해 전국의 테러 피해자 상황에 대해 약 30건의 조사를 실시했으며, 공청회는 언론을 통해 보도되었음. 또한 테러가 여성의 권리에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 연구를 수행하고 조언을 제공했으며, 국가인권위원회는 기관의 독립성 유지를 위해 정부 차량을 사용하지 않음.</li> <li>- 아프가니스탄 독립국가인권위원회는 장애인, 피난 귀환자(Returnees), 여성 등 사회적 소수자에 대한 인권실태 상황을 매년 모니터링 해왔으며, 국내 무력분쟁으로 인한 사망자를 집계하는 연례보고서를 발표해왔음. 또한 UN 아프가니스탄지원사절단(UNAMA)과 OHCHR과 협력하여 국내 인권상황 개선을 위한 노력을 기울여왔는데, 여기에는 아동을 전쟁에 동원하는 행위를 형법상 범죄로 처벌할 수 있도록 하는 법률 개정에도 참여했으며, 전시 성폭력(wartime sexual violence)에 맞서기 위한 대응방안을 논의하였음. 그리고 시민사회단체 및 인권활동가들과 협력하여 포용적인 평화와 화해 과정을 이끌고, 그 과정에서 여성, 소녀 등 취약집단이 참여할 수 있는 방안에도 대해 의견을 나눴음.</li> <li>- APF는 2022년 탈레반 정권이 아프가니스탄 독립국가인권위원회 해산을 결정하자, 이에 대한 우려를 표명하며 아프가니스탄 인권위원회 직원들의 활동을 지원하기 위한 연대활동을 실시하였음. APF의 지원 덕분에 아프가니스탄 독립국가인권위원회의 직원들은 다른 나라 국가인권기구에 주재하면서 인권침해 상황을 공유하는 등의 임무를 수행하고 있음.</li> <li>- (APF/미얀마) 2021년 5월 APF는 미얀마 군부 쿠데타로 인해 미얀마 국가인권위원회의 기능이 사실상 정지된 상황에 대한 우려와 미얀마 국가인권위원회에 대한 지지를 동시에 표명하였음.</li> </ul>

시민·정치적 권리

- 미얀마 국가인권위원회는 2022년 유엔인권선언과 아세안 인권선언에 명시된 생명권과 자유 및 평화권을 상기하면서 평화를 인권 향유를 위한 선결조건으로 강조하였고, 2023년에도 비슷한 내용으로 성명을 발표하였음. 그러나 성명서의 구체적 내용은 분쟁상황에서 미얀마 군부 정권이 저지르고 있는 대규모 인권침해에 대한 우려 없이 내각이 실시하는 ‘평화협상(peace talks)’에 지지를 표명하고 있음. 이를 통해 국가인권기구의 독립성은 여전히 외부의 정치적 상황에 따라 훼손될 가능성이 높으며, **권위적이거나 군부 정부가 평화를 빌미로 오히려 인권기구를 정부의 홍보기구로 활용할 여지가 있음을 경고함.**
- UN인권이사회(HRC)는 독립적인 조사단을 조성하여, 2011년부터 Kachin, Rakhine, Shan주에서 벌어진 표현의 자유, 집회 및 평화로운 결사의 자유를 포함한 기본적 자유 침해와 혐오 문제를 조사하였음. 이를 바탕으로 2018년 미얀마 군(보안군)에 의한 심각한 인권침해 및 학대가 보고되었으며, 미얀마 군의 고위 간부들을 **반인도적 전쟁범죄로 국제형사재판소에 기소해야** 한다는 권고사항을 발표하였음(HRC,2018).
- **(필리핀)** 필리핀 국가인권위원회는 무력분쟁의 심각성 수준을 평가할 위치에 있지 않으나, 국제인권법과 1987 필리핀 헌법, 관련 특별법에 의거하여 무력분쟁 상황에서 인권침해에 대해 조사하고 있음. 또한 필리핀 인권위원회는 방사모로 평화과정(Bangsamoro Peace Process)에 적극 참여했으며, 포괄적 평화협정(Comprehensive Agreement)에서 인권 개선 내용이 포함되도록 노력하였음. 방사모로 자치지역에서 발생한 과거 인권침해를 조사하기 위해 **‘이행기 정의와 화해위원회(Transitional Justice and Reconciliation Commission)’**가 설립되었는데, 인권위원회는 과거 진상규명을 위해 인적 및 정보를 교류하며 협력하고 있음.
- **(인도네시아)** 1984년 발생한 탄정 프리오크 대량학살 사건의 진상규명을 위해 2000년 인권법(Human Rights Law of 2000, NO.26)이 제정되었고, 인도네시아 국가인권위원회는 인권침해 사건에 대한 조사 권한을 부여받았음. 국가인권위원회는 ‘인권재판소에 관한 법률’에 따라 조사를 위해 인권위 및 시민사회 구성원들로 조직한 특별팀을 개설할 수 있었음.
- 인도네시아 인권위원회는 SDGs를 기준으로 현재 인도네시아 인권상황을 평가하고 과제를 식별하는데, 특히 시민·정치적 권리의 증진을 담은 SDG16 실현에 대한 평가를 공개하고 있음. 2013년 취약그룹의 사법 접근성을 개선하는 법률을 통과시키고, 고문방지협약과 아동권리협약 비준을 위해 노력하였으며, 파푸아 지역에서 과도한 무력사용으로 인한 사망 발생 및 고문 자행을 지적하였음. 또한 정부가 제출한 SDGs와 국가지표를 비교분석하여 국가

시민·  
정치적  
권리

- 목표를 제안하고 있음. 인권위원회는 정부에 국가 공권력에 의한 사망자와 고문 방지 및 고문 가해자 처벌을 개선 과제로 보고, 국가발전계획에 생명권 및 시민의 개인적 안전 보장에 관한 지표와 분쟁으로 인한 10만 명당 사망자 수 감소, 고문 및 비인도적 대우에 관한 지표 개발, 아동 체벌 방지, 여성에 대한 성폭력 관련 지표 등을 제안하였음.
- 동티모르 옴부즈맨사무소와 협력하여 과거 인도네시아 군이 동티모르에서 자행했던 고문, 납치, 성폭력 등 인권침해에 대한 공동조사 보고서를 발간하였음.
  - **(인도)** 인도와 파키스탄 사이 국경분쟁이 진행 중인 카슈미르 지역에는 1997년 인권침해 사건을 조사하는 자율적인 준사법기관인 '**자무&카슈미르 인권위원회**'가 설립되었고, 해당 위원회는 자무 & 카슈미르 지역에서 발생하는 공권력 남용, 성폭력, 사회·경제적 차별 등 분쟁지역에서 발생하는 다양한 인권침해 사건을 조사하였음. 그러나 위 지역이 자치권을 상실하면서 2019년 인도정부에 의해 해체되었고 인도 국가인권위원회가 관할함. 2019년부터 인도 국가인권위원회는 8,529건의 인권침해 사건을 접수하고 그 중 7,725건을 조사하였음. 그밖에 1,862건의 살인, 고문, 강제실종 등 인권침해를 확인하여 정부에 인권상황 개선을 위한 권고안을 제출함.
  - 인도 국가인권기구는 불법 체포와 구금에 대한 진정과, 재판 없이 사형이 집행되는 사건에 대한 정기적 모니터링 매커니즘을 갖추고 있음. 또한 인권 옹호자를 보호하기 위한 인권침해 신고와 보상을 위한 발판을 마련했음.
  - **(네팔)** 네팔은 1995년부터 2005년까지 무력분쟁을 겪었고 종결을 위해 **포괄적 평화협정**(Comprehensive Peace Accord) 체결 및 2015년 새로운 헌법 도입과, 무장단체와 정규군 통합 등 다양한 조치를 실시해왔음. 평화협정은 분쟁 동안 발생한 살해, 실종 등 피해자들에 대한 **과거사 진실규명**과 인권침해 피해회복을 명시하고 있으며 국가인권위원회에서 인권관점에서 평가하고 모니터링하고 있으나 정당 간 정치적 갈등으로 인해 제대로 이행되지 못하는 한계가 있음. 또한 무력분쟁 동안 수 천 건의 인권침해 사건을 접수받아 조사하고 정부를 대상으로 인권침해 회복을 위한 권고 마련 및 피해자들의 회복 지원을 위한 배상안 권고, 인권침해 가해자들의 처벌을 요청하며, 인권침해 사항을 지속적으로 모니터링하고 국제협약에 따라 국내법을 검토하는 역할을 수행하였으며, 인권문화 정착을 위한 인식개선 및 교육 활동도 수행하였음. 특히 마오주의 반군과 정부가 분쟁을 이어가던 시기에 네팔 국가인권위원회는 독립적인 기구로서 네팔 정부와 마오주의 정당이 교섭을 진행할 수 있도록 중립적 공간을 제공하였고, 반군에 의해 납치되었던 청(소)년들이 석방될 수 있도록 반군을 설득하였음. 이러한 경험을 바탕으로



시민·  
정치  
적  
권리

- 으로 2000년대에 평화협정을 체결하는 과정에서 국가인권위원회가 분쟁 관련 인권침해 증거를 수집하였고, 향후 인권침해 방지를 위해 권고안을 제출하는 계기가 되었음.
- 네팔 국가인권위원회는 세미나, 심포지엄, 컨퍼런스를 통해 사회의 다양한 계층에 인권교육을 제공하고, 인권보호에 대한 인식 제고 활동을 수행 중. 특히 국립사범아카데미, 육군참모대학, 국립경찰학교, 사법연수원등에 인권교육을 제공함.
  - **(사모아)** 사모아 국가인권위원회는 무력분쟁의 어느 단계에서나 개입 가능하다, 무력분쟁이 발발하기 이전에 인권 관점에서 분쟁의 확산을 방지하기 위해 인식개선 활동을 함. 사모아는 지역 수준의 무력충돌이 수차례 있었으나, 국가 분쟁상황에서는 성명서 발표나 진정사건 접수 및 조사 등을 통해 대응하고 있으며, 분쟁 이후에는 분쟁의 재발을 막기 위해 체계 구축과 인권침해 가해자들이 책임을 지도록 감시하는 역할을 수행.
  - **(뉴질랜드)** 뉴질랜드는 2019년 3월 15일 크라이스트처치(Christ Church) 테러 사건 등 인종혐오에 기반 한 테러발생 위험이 있었고, 정부는 해당 사건 이후 반테러 정책을 개편하였음. 이 과정에서 뉴질랜드 국가인권위원회는 인권에 기반 한 반테러 연구 및 권고사항들을 마련하고자 노력하였음.
  - **(태국)** 태국은 남부 지역에서 불교-이슬람 공동체 간 분쟁과 테러활동 및 태국 정부와 카렌족 사이 분쟁이 진행 중임. 태국 국가인권위원회는 정부의 법 집행과정이 국제인권규범에 부합하도록 가이드라인 제정 및 홍보하고 있으나, 이러한 가이드라인이 구체적인 분쟁상황을 염두하고 있지는 않음.
  - **(캄보디아)** 캄보디아 인권위원회는 인권의 증진 및 보호를 위해 공무원과 군대 등에 국제인권법 교육 및 훈련을 제공함. 2017년에는 전국 27개 교도소 중 22개 교도소의 인권상황을 모니터링하였으며, 2017년부터 2018년 7월까지 고등학교와 교육센터 학생에게 인권 교육을 제공하였음(HRC 2018).
  - **(케냐)** 케냐 국가인권위원회는 과격화에 대한 연구를 수행했으며, 이에 대응하기 위한 HRBA에 대한 보고서를 발표하였음. 여기에는 교도소 내 인종 프로파일링과 탈과격화에 대한 특별조사가 포함되어 있음. 또한 국가인권위원회는 초법적 살인 수사에 관한 정보 교환을 위해 케냐 의료협회와 양해각서를 체결하였음.
  - **(우간다)** 우간다 인권위원회는 우간다의 전환기적 사법 정책 개발과 인권 이슈를 법안에 반영하는데 적극적으로 참여하고 있음.

- **(아르메니아)** 2018년 4월부터 5월까지 아르메니아에서 발생한 시위를 모니터링하기 위해 팀을 구성하고, 시위현장, 경찰서 및 구금 시설, 미디어 및 소셜 네트워크에 대한 지속적 모니터링을 진행했음. 시위 참가자들의 체포는 현장 및 경찰 구금 시설에서 모니터링 되었고, 국가인권기구가 설치한 핫라인을 통해 개인에게 법률 자문을 제공했음. 또한 2018년 시위 이후 실시된 선거에 대해 구두 및 서면 진정을 모두 모니터링 하였음.
- **(코소보)** 코소보 옴부즈 기관은 분쟁 지역인 미트로비차(Mitrovica) 북부에 사무소를 개설하여 다양한 지역사회와 협력하고 있음. 이러한 활동으로 이 지역에서 민원 접수가 증가하고, 인권 보고를 위한 접근 가능한 정보가 확보되었음. 또한 지역사회 간 분쟁의 중재 역할을 하며, 당사자들이 제안한 실질적 해결책을 찾는데 주력.
- **(북아일랜드)** 1999년 설립 이후, 북아일랜드 인권위원회는 북아일랜드 분쟁으로 발생한 고문, 사망 및 초법적 살인 혐의를 조사하기 위한 메커니즘 구축에 관한 상황을 면밀히 주시해 왔음. 또한 영국 정부에 과거 유산을 어떻게 다룰 것인지 지속적으로 조언하고, 영국 정부의 인권 조사 의무를 강조하는데 적극적임.
- 지난 20년 동안 국가인권위원회는 경찰 및 공무원을 대상으로 인권교육을 실시했으며, 학교 교육과정 개발 지원, 인권과 화해 관련 주제에 대한 언론 행사 및 보도 자료를 배포해왔음. 또한 분쟁 관련 범죄로 유죄 판결을 받은 전직 전투원과 수감자를 위한 재통합 프로그램을 주도적으로 운영하였고, 북아일랜드 전역에서 지역사회 모임을 정기적으로 개최하며 지역사회 지도자, 시민사회 단체 및 개인들과 회의를 진행했음.
- **(우크라이나 & 러시아)** 두 국가인권기구는 인권과 인도적 협력을 통해 구금 모니터링, 수감자 교환, 광범위한 인권 모니터링 등 다양한 인권문제에 협력해 왔음. 2017년 두 인권기관은 2014년 이후 크림반도에서 복역하던 우크라이나 시민들을 고국으로 돌아가도록 기여했고, 2019년 9월에는 러시아와 우크라이나 간 '35대35' 형식으로 수감자 교환이 있기도 하였음. 이를 위한 협상에 두 기관의 인권위원장이 참여했으며, 다양한 국가 주체들과 오랜 시간 세심한 조율 작업이 필요했음.
- **(우크라이나)** 2020년도 UNDP와 수행한 조사에 따르면, 우크라이나 인구의 49%가 자국 내 무력충돌이 발생 중으로 인지하고 있으며, 54%의 인구가 평화구축 및 전환기정의를 위한 사회계획이 필요하다고 답변함.

경제·  
 사회  
 적  
 권리

- **(인도네시아)** 인도네시아 국가인권위원회는 2008년 제정된 ‘인종차별에 관한 법령 제40호’에 근거해 인종차별철폐 임무를 부여받음. 위원회는 인종차별의 소지가 있는 국가 정책 및 지역 정부 정책을 모니터링하며 인종차별철폐를 위한 정책 이행을 평가하고 모니터링 하였음. 또한 국내에서 발생한 개인, 단체, 공공/민영 기관에 의한 인종차별 행태를 조사 및 평가한 뒤 이를 바탕으로 정부에 권고사항을 전달하였음.
- **(필리핀)** 필리핀은 정권의 인권탄압, 민족·종교 분쟁, 공산반군과 국지적인 충돌 등 여러 형태의 분쟁이 진행 중임. 2017년 로드리고 두테르테 대통령은 대국민 연설에서 인권위원회 폐지가 낫다는 의견을 발표하였고, 이어 2018년 국회에서 예산이 축소되며 사실상 폐지 압박을 받고 있음. 그러나 필리핀 인권위원회는 정부의 강압적인 ‘범죄와의 전쟁’으로 인한 인권침해 우려 성명을 발표했고, 필리핀 정부와 공산반군의 분쟁에서 발생하고 있는 젠더 기반 폭력, IDP 사태, 기반시설 파괴 등을 모니터링하며 정부가 인권 기반접근을 바탕으로 재난관리대책(disaster management framework)을 수립하도록 권고함. 또한 무력분쟁, 자연재난, 기후변화의 복합적인 영향으로 발생하는 적절한 주거권 침해와 IDP 상황에 대응하기 위해 기후변화국가조사(National Inquiry on Climate Change)를 실시하고, 증언을 수집하여 정부 권고안을 제출하는 노력을 하였음.
- **(인도)** 인도 농촌 지역은 아직도 카스트에 따른 차별이 만연함. 2011년 인구조사에 따르면, 가장 낮은 계급인 달리트(Dalit)는 인구의 17%인 약 2억 명 정도인데 법이 달리트에 대한 차별을 없애고 보호하여도, 의료, 교육, 사법권, 이동의 자유, 기관 접근성, 결혼과 같은 서비스 접근에 있어 폭력과 심각한 차별을 겪음(U.S Department of State, 2020).
- **(네팔)** 네팔 정부는 2018년 ‘식량권 및 식량주권에 관한 법’을 채택하여, 재난국면에서의 식량제공, 농민권리, 농지에 대한 지속가능한 활용, 지역 식량 시스템에 관한 법률을 마련하였음. 또한 같은 해 ‘주거권법’을 채택하여 노숙인에 대한 거주시설 제공, 취약계층의 주거권 보장 사항을 담고 있음(UPR 2020). 또한 네팔은 제5차 국가인권정책계획(NAP)를 채택해, 경찰국 내 모든 지부에 인권포털 포인트를 설치하고, 인권보호 및 인권침해 예방 교육을 실시함(UPR 2020).
- **(피지)** 피지 인권위원회는 헌법에서 규정하는 인종차별 금지원칙 실현을 위해 인권교육 정책에서 인종차별 금지에 대한 내용을 보완하고, 국가 뿐 아니라 인종혐오를 확산시킬 우려가 있는 교회, 정당 등 사회집단들을 모니터링하며 이들에 대한 교육과 홍보를 강화하였음. 또한 갈등 당사자 간 중재와 화해를 위한 대화를 모색하고, 필요시 법원의 개입을 요청하여 갈등 해결을 위한 조치를 취하고 있음.

- **(스리랑카)** 스리랑카는 30년 동안 이어진 민족·종교 분쟁이 2009년 공식 종결되었으나 특히 토지 수탈 문제가 갈등의 씨앗으로 남아있음. 이 문제는 군사기지 건설, 각종 개발사업 등에서 선조들로부터 물려받은 땅을 지키고자 하는 주민들과 토지에 대한 국가 소유권을 주장하는 정부 간의 충돌로 이어짐. 비록 이러한 충돌이 전면적인 무력분쟁으로 이어지고 있지 않으나, 충돌 과정에서 기본적 자유 침해와 토지에 대한 접근권, 토착문화에 대한 차별 등 집단적 권리로서 사회·경제·문화적 권리의 침해가 발생하고 있음.
- **(크로아티아)** 크로아티아 옴부즈맨은 과거 분쟁의 영향을 받은 지역을 포함해 크로아티아 전역에서 현장 모니터링 방문을 실시함. 방문은 1년에 여러 차례 최소 이틀 동안 진행되고, 해당 지역에 거주하는 개인의 고충사항과 보고서, 연구, 시민사회단체로부터 받은 정보를 기반으로 운영. 방문 시 국가인권기구는 ‘오픈 데이’를 개최하는데 이는 지역 언론을 통해 홍보되고, 개인과 지역사회는 국가인권기구 소속 직원들과 대화하며 고충사항을 제출하는 등 경험을 공유함. 국가인권기구는 이러한 내용을 기록하여 이후 여러 정책 입안자 및 의회위원회에 제출하고 지역 및 관련 이해관계자와 회의를 개최함.
- **(보스니아 헤르체고비나)** 보스니아 헤르체고비나 국가인권위원회에 2018년 접수된 고충의 1/4가 경제·사회·문화적 권리와 관련된 문제였음. 대부분 노동권(일자리 접근성에서 차별과 불평등), 연금, 사회보호, 정부에 대한 신뢰 및 투명성 부족과 관련 있었으며, 국가인권위원회는 연금 및 장애보험 납부 불이행에 대한 불만사항을 다루기 위해 내무부와 협력하였음.
- **(우크라이나)** 인권위원장은 유럽평의회 프로젝트 ‘우크라이나의 지속가능한 민주주의 핵심요소로서 사회적 인권 증진’의 적극적인 파트너로서 우크라이나의 사회권 관련 법률과 관행을 유럽 사회 현장에서 보장하는 기준에 맞추는 방안을 모색하고 있으며 여기에는 각 부처 및 기타 인권기구도 포함되어 있음.
- **(북아일랜드)** 북아일랜드 인권위원회의 이행현황과 권고사항이 담긴 2018년 연례보고서를 통해 동 국가인권위원회는 주거문제에 공정한 접근을 목표로 한 북아일랜드의 전략 구현에 격차가 있음을 보고한 바 있음. 해당 문제는 1970년대 초, 주거지 파괴, 위협, 공포심 등으로 대규모 이주가 발생한 과거 분쟁과 깊은 관련이 있는데, 이로 인해 주거 분리와 커뮤니티 간 분열이 발생하였고 오늘날에도 지속적인 우려가 되는 문제임. 북아일랜드 국가인권위원회는 당국의 일부 긍정적 조치에도 불구하고, 분리, 불평등, 거주지 접근의 어려움이 2020년 까지도 지속되고 있는 문제임을 강조하였음.

<p>여성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (GANHRI) 2021년 GANHRI는 UN 피해자권리지원사무소(Office of the Victims' Rights Advocate)와 협력하여 성 및 젠더 기반 폭력(Sexual and Gender-Based Violence, SGBV)에 대한 국가인권기구 대응 지침(Guide for National Human Rights Institutions)을 발표하면서 UN 기구들과 국가인권기구들이 협력하여 SGBV 피해자 및 생존자들의 권리 보호 및 지원에 대해 논의함.</li> <li>- (보스니아 헤르체고비나) 성폭력 피해자에 대한 낙인 방지도 인권 옴부즈맨 사무소의 중심 업무에 해당.</li> <li>- (아프가니스탄) 테러가 여성의 권리에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구를 수행하고 조언을 제공함.</li> <li>- (크로아티아) 옴부즈우먼은 2015년 성폭력을 전쟁 범죄로 인정하는 법안 채택에 참여하였으며, 이 법은 전쟁과 관련된 성적 학대 생존자에게 월간 금전적 수당과 무료 상담, 법률 및 의료 지원을 받을 수 있도록 보상함.</li> </ul>
<p>아동</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (미얀마연방) 미얀마 정부는 2020년 무력충돌 상황에서 아동에 대한 살해, 성폭력 금지에 대한 국가인권정책기본계획(NAP)을 채택하였음(UPR 2021).</li> </ul>
<p>소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (필리핀) 2014년 평화협정에 따라 민다나오는 모로계 주민들을 중심으로 한 무슬림 자치공화국이 되었으나, 그 과정에서 민다나오 지역 선주민들인 비-모로계 루마드(Lumad) 족에 대한 차별은 중요한 사회문제로 다뤄지지 못했음. 평화협정 상에는 선주민들의 권리 보장에 대한 내용이 있으나 현실에서 루마드계 주민들은 물리적 공격, 강제이주, 청소년 차별 등 인권침해를 겪고 있음. 이에 필리핀 인권위원회는 정부, 무장단체 등 루마드계 주민들의 인권을 침해하는 주체들을 비판하는 성명을 발표하고, 비-모로계 주민들의 인권실태에 대해 조사하고 있음.</li> <li>- 1997년 필리핀 선주민 권리법과 그 밖의 법에 따른 선주민 조상들이 소유한 땅의 보호와 관련된 갈등이 존재함. 특히 선주민 영토의 경계 및 등록에 관한 이행에 불만이 존재하며, 무력 충돌과 부족 갈등으로 인해 민다나오(Mindanao) 선주민이 이주하였음. 보건과 교육 그리고 기타 기초 서비스에 대한 선주민의 접근이 제한적임(CESCR, 2016).</li> <li>- (캄보디아) UN인종차별철폐위원회(CERD)에 따르면 소수집단(베트남인)에 대한 혐오 표현이 지속적이며, 소수민족이 법과 사법절차에 대한 이해도가 낮고 거리도 멀고, 사법시스템에 대한 신뢰부재로 사법접근성이 낮음을 우려했음. 또한 크메르 크롬(khmer krom)민족은 오랫동안 캄보디아에 거주해왔으나 무국적 상태이거나 신분증이 없으며, 아이가 태어나도 국적을 취득하거나 신분증을 발급받기 어려움. 선주민의 경우 교육, 의료 및 적절한 생활 수준에 접근하기 어려우며, 토지, 천연 자원 추출, 개발 프로젝트 등 중요한 문제를 협의하는 의사 결정 과정에 참여하지 못함(CERD,2020).</li> </ul>

<p>소수 민족 (민족, 언어, 종교, 국가)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(북아일랜드)</b> 북아일랜드는 약 1%만이 비-백인 민족으로 구성된 사회로 분쟁 이후 아일랜드 주민들에 대한 차별금지와 함께 비-백인에 대한 인종차별이 새로운 사회문제로 대두하였음. 북아일랜드는 국가인권위원회와 별도로 인종차별 근절 및 인종평등 달성을 위한 평등위원회(Equality Commission)가 설치되어 있음. 북아일랜드 인권위원회는 모든 분야에서 민족 및 인종 관련 차별을 시정하기 위한 역할을 수행하며, 평등위원회는 특히 고용 분야에서 차별 시정을 위한 옹호 및 모니터링 활동을 함.</li> <li>- <b>(호주)</b> 호주 국가인권위원회는 선주민과 토레스 해협 섬 사람들의 권리에 대한 지역 사람들의 이해와 존중을 촉진하기 위해, 첫째 사회 정의, 선주민 토지 소유 권리 및 아동의 권리에 관한 연례 보고서를 작성하고, 둘째, 선주민 법률, 정책에 대한 영향력과 프로그램에 대한 모니터링을 실시하였음. 또한 선주민 인권문제 (건강, 가정폭력, 아동권리)에 대한 연구 및 정책 조언을 제공하고, 마지막으로 선주민 교육 이니셔티브를 지원함.</li> </ul>
<p>장애인</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(몽고)</b> 몽고 국가인권위원회는 몽고가 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)을 비준할 것을 촉구하며, 광범위한 캠페인(TV, 교육 프로그램, 광고)을 이용해 정책 결정자, 대중, 장애인, 시민 단체들에게 협약의 내용과 중요성을 알리기 위한 출판물을 발간하였음. 또한 국가대의회 의원들에게 협약의 비준을 촉구하는 공개서한을 보냈으며 2009년 비준하였음.</li> <li>- <b>(네팔)</b> 네팔 포괄적 평화협정(CPA)에 따라 10년간의 무력분쟁 기간 동안 발생한 인권침해 피해자들에게 7개 주에서 상담 프로그램을 진행하였고, 네팔 국가인권위원회는 옹호 자격으로 참여하였음. 이 프로그램에는 여러 부처의 장관 및 분쟁피해자 플랫폼, 전국 분쟁 피해자 네트워크, 전국 장애인 분쟁 피해자 네트워크 및 국내외 비정부기구 대표 및 이해관계자가 참석하였음.</li> </ul>
<p>국내 난민 (IDP) &amp; 이주 난민 (Refugee) &amp; 이주노동자</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(유럽 국가인권기구)</b> 우크라이나, 조지아, 보스니아 헤르체고비나 국가인권 기구는 대규모 국내 난민 발생에 대처하기 위해 긴급 시스템 구축을 이끔.</li> <li>- <b>(필리핀)</b> 국내 난민의 인권 및 인도적 문제와 관련된 데이터를 수집 강화를 위해 자체 국내 난민 이주 모니터링 도구를 개발했으며, 이 문제의 지속가능한 해결책의 문서화를 위한 방법론도 포함되어 있음. 모니터링 툴은 담당 직원이 국내 난민이 직면한 문제를 문서화하는데 사용하고, 정부 및 NGO를 포함한 국가인권기구의 파트너와 공유하여 모든 모니터링 담당자가 사용하고 정책적 자문을 지원하도록 했음. 모니터링 도구 활용을 위해 직원 역량 강화 교육을 실시하였고 이는 툴과 관련된 평가, 책임 및 학습 계획의 일환으로 모니터링의 사용과 효과성을 향상시키기 위함이 목적임.</li> </ul>

<p>국내 난민 (IDP) &amp; 이주 난민 (Refu gee) &amp; 이주노 동자</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(우크라이나)</b> 우크라이나 정부는 2016년 임시 점령 지역과 IDP(Ministry of Temporarily Occupied Territories and IDPs) 부서를 설립하였음. 이 부서는 임시 점령 지역과 Donbas지역의 재통합과 평화구축, IDP 보호, 국제인도법 이행을 위한 정부 정책 조정 역할을 하였음. 또한 2014년 IDP의 지위, 권리, 사회적 보호에 관한 법을 채택하였고, 2015년 이들의 지원, 사회적 적응, 재통합을 위한 포괄적 국가 프로그램을 승인하였음.</li> <li>- <b>(조지아)</b> 조지아 옴부즈맨은 2014년 채택된 국내 난민에 대한 법적 프레임워크 강화에 핵심 역할을 했음. 이를 위해 국가기관 및 시민사회 활동가들로 구성된 실무 그룹과 다른 기타 행위자들과 여러 차례 회의를 주관하였고 IDP 입법 제안과 다른 정책 개발을 심도 있게 검토하였음. 또한 조지아 옴부즈맨은 청소년 및 다양한 직업군을 대상으로 IDP 관련 교육 활동을 실시해왔음. 특히 국내 난민에 대한 일반 대중의 인식제고를 위해 언론인들에게 관련 이슈를 어떻게 보도할 것인지에 대한 교육을 수행하였음.</li> <li>- <b>(우크라이나)</b> 우크라이나 인권위원회는 국내 난민, 시민사회 및 국가 행위자와의 광범위한 협의를 기반으로 모니터링 시스템을 개발했음. 이를 위한 연구에서 우크라이나 난민과 관련된 젠더 이슈에 대한 문제를 심층적으로 고려했고, 이를 방법론에 적용시켰음. 이러한 모니터링 도구를 바탕으로, 국가인권기구는 현장 모니터링, 인터뷰 실시, 법원 판결 모니터링 및 광범위한 인권침해를 문서화함. 또한 분쟁상황에서 난민과 노인의 사회 보장 혜택 문제를 면밀히 모니터링하고, 이러한 권리 회복에 기여하였음.</li> <li>- 우크라이나 인권위원장은 IDP 인권을 위한 다양한 교육 워크숍과 훈련을 진행해옴. 또한 지역, 국제기구 및 시민사회와 긴밀한 협력을 유지하며, 우크라이나 내 유엔 모니터링 미션(UNMM)과 협력관계를 구축하였음. UNMM은 고문과 그 결과를 문서화하기 위한 국제 지침인 이스탄불 의정서를 옹호하며 구금 시설을 모니터링 하고, 침해사례를 국가인권기구에 회부.</li> <li>- <b>(아제르바이잔)</b> 인권위원장은 IDP에게 법률 상담, 고충 처리, 심리적 지원을 정기적으로 제공하고 있으며, 국가인권기구 내에 IDP, 이주난민의 인권보호를 위한 전담 부서가 있음. 이 부서는 IDP를 위한 법률 교육, 교육 및 워크숍, 시민사회가 참여하는 전국 공청회 등을 개최하였음.</li> </ul>
<p>인권과 환경</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(피지)</b> 피지는 민족분쟁과 경제위기, 기후위기, 쿠데타 등 복합적인 사회위기 속에서 권위적인 통치가 지속되며 여러 형태의 인권침해가 발생해왔음. 특히 홍수, 가뭄, 해수면 상승, 염수 침입, 열대성 사이클론 등 막대한 피해를 입었으며, 기후변화로 인한 영향은 피지의 농장, 산림, 어업, 인프라 및 지역사회에 큰 피해를 끼쳤음. 또한 선주민 공동체와 인도-피지계 사이 민족·정치적 분쟁은 기후위기 등 급격한 환경변화로 인한 자원고갈 및 안보 불안과 겹쳐 새로운 분쟁으로 번질 위험이 있음.</li> </ul>

인권  
과  
환경

- (인도) 2021년 7월 인도 북동부 아쌈 주는 약 480만 명 이상의 사람들이 극심한 홍수 피해를 경험하였음. 특히 빈곤층과 일용직 노동자, 농부, 노점상 등 특정 직업에 종사하는 사람들이 기후변화로 인한 큰 피해를 겪음. 인권 전문가들은 2021년 10월부터 델리에서 그루터기 연소, 디왈리 축제 중 폭죽 사용, 차량 배기가스 배출 등으로 인해 대기질이 심각하게 악화되었고 델리 시민들의 생명과 건강이 위험하다고 평가함.
- (GANRHI) 유엔환경계획(United Nations Environment Programme)과 협력하여 ‘인권과 기후변화 대응을 위한 국가인권기구 실무지침(Practical Guidance for NHRIs on Addressing Human Rights and Climate Change)’을 발표함. (Global Alliance of National Human Rights Institutions 2020). 특히 기후변화가 인권에 미치는 영향에 대한 조사 및 보고, 기후정책에 대한 인권 기반 접근, 기후 대응 의사결정과정에서 소외된 공동체의 참여, 사법정의 및 피해 회복에 대한 지원, 기후변화의 영향과 정책이 인권에 미치는 영향에 대한 교육, 기업의 책무 강화, GANRHI를 통한 국제협력 강화를 강조함. 덧붙여 각 국가인권기구들이 각종 폭력과 사법 기소의 위협에 놓인 환경인권 옹호자(Environmental Human Rights Defenders)를 보호할 것을 촉구함.



## 제5장. 결론

양차 대전과 동서냉전 등 20세기를 드리웠던 대규모 글로벌 갈등 구조가 해체된 후, 평화와 번영의 21세기가 서막을 여는 듯했으나, 전 세계적으로 각종 국지전과 내전 등이 끊임없이 지속되고 있고, 이에 따른 인권 비상 상황과 잔혹 행위가 사라지지 않고 있다. 냉전 종식 후 국가 내 무력분쟁은 1990년대 초반 최고조에 달한 후 감소 추세를 보였으나, 2014년을 기점으로 다시 급증하였다.

이에 따라 국제사회는 평화권에 관한 선언을 채택하고 SDGs 16번 목표로 ‘평화, 정의 및 제도 구축’을 선정하는 등 분쟁상황 속에서 인권 보호 및 증진을 위해 노력하고 있으며, 특히 분쟁 후 **인권 보호책임**(Responsible to Protect, R2P) 원칙을 채택하여 인권 보호를 위해 힘쓰고 있다.

본 연구는 위와 같은 배경으로, 국제 분쟁상황 속의 인권침해 문제에 대한 분석과 함께 이에 따른 국가인권기구의 역할에 대한 가이드라인 구축의 필요성에 의해 시작되었다. 특히, 여전히 분쟁상황이 존재하지만, 아직 국가인권기구에 대한 가이드라인이 부재한 아시아태평양(아태) 지역의 현실을 감안하여 맞춤형으로 작성하였다. 이를 위해 첫째, 관련 국제기준·선언·가이드라인 등을 소개하였고, 둘째, 미얀마 연방, 필리핀, 인도네시아, 아프가니스탄, 인도, 피지’의 총 6개국을 대상으로 인권 문제를 기준으로 국가별 인권침해 패턴을 분석하고 상호 비교하였다. 셋째, 아태 지역 국가별 인권 기구들의 활동 현황을 분석하였고, 넷째, 분쟁상황에서 실행 가능하며, 인권 현장에서 실효성 있는 가이드라인을 제시하였다.

탈냉전 후 무력분쟁 및 인권침해는 매우 새로운 방식으로 전개되고 있다. 가장 큰 특징은 단기적 고강도분쟁에서 상대적으로 민간인 피해 정도가 높아졌고, 아울러 민간인들이 무력분쟁에서 다양한 형태로 참여하면서 가해자로서 등장하기도 한다. 대개는 정부군이나 반정부 무장그룹의 지휘그룹의 전술적 목적에 의해 징병을 당하는데 그 기저에는 집단적 고충과 사회적 제재라는 억압 기제를 부각시켜 참전을 유도하는 것이다. 대륙별로는 최근 중동-아프리카의 무력분쟁이 늘어나는 추세이고, 희생자의 경우 중동-아프리카에 집중되었으나 최근 러시아-우크라이나 전쟁으로 유럽의 희생자가 급격히 늘어난 바 있다(2022년 기준 35%). 아울러 무력분쟁은 사회적으로 여성 및 아동 등 취약계층에 대한 피해로 주로 귀결되는데, 질병 및 영양, 교육 등에 영향을 주어 취약성을 가중시키는 것은 물론 국내외적 불평등도 심화시키는 요인이 된다. 강제이주 등의 생존적 위기에도 지속적으로 노출된다. 이들에 대한 인권법이 적용되어 인

도주의와 인권의 존엄성을 토대로 한 적절한 조치가 제공되어야 하고 그 범위는 안전의 확보, 육체적·정신적 안녕, 개인정보보호, 가족에 대한 고려를 포괄한다. 더불어 국내뿐만 아니라 국제법 차원에서의 사법적 조치에 대한 동등하고 효과적인 접근권의 보장, 인권침해의 중대성 정도 및 피해에 비례한 자격, 권한, 재산 및 지위 등의 복원, 보상, 재활 등의 통합적인 배상 대책, 마지막으로 인권침해 사실과 배상 기제 관련 정보에 대한 충분한 접근 조치 등이 보장되어야 한다.

이 보고서의 연구 대상국인 아·태 지역 6개국은 공통 적으로 장기간에 걸친 서구 식민지를 경험했고, 독립 이후 중앙정부는 국민국가 건설 명분으로 소수를 배제하고 탄압하였으며 경우에 따라 강압적으로 동화하려고 시도하기도 했다. 그리고 그 과정에서 동원된 국가폭력은 개인보다 공동체의 변형이라는 명분으로 정당화되기도 했다. 일부 국가에서는 내부 식민지 개념에 따라 중앙정부가 변방에 속하는 소수 집단을 강력하게 통제해 왔고, 이로 인해 중앙과 지방과 갈등이 끊이지 않았으며, 지방은 그들의 자율성과 종속적 구도를 회복하기 위해 군대를 조직하기도 하고 시민사회의 일원이 되어 중앙에 지속적인 반기를 들었다.

이와 같은 배경에서 본 연구 아·태 지역 6개국에서 분쟁이 발생하는 배경과 원인을 1) 정권에 의한 국가폭력으로 인한 인권 문제, 2) 다수 종족과 소수 종족 간의 갈등으로 인한 인권 문제, 3) 다수 종교와 소수 종교 간 갈등으로 인해 발생하는 인권 문제를 기준으로 국가별 인권침해 패턴을 분석하고 상호 비교하였다. 결론적으로 보면 연구 대상 6개국의 정치발전 수준과 정치유형은 상이하지만, 근본적으로 국가폭력이 적법한 권력 또는 공권력이라는 이름으로 행해지는 물리적 동원과 피해가 발생한다는 공통점이 있다. 또한 6개국은 모두 서구 식민지에 의해 인위적으로 국경이 획정된 다종족 국가로서 독립 후 국민통합과 국가 발전은 다수 종족 중심으로 추진된 공통점이 있다. 이 관점에서 볼 때 제도주의적 시각과 함께 지배 계층이 그들의 정치적 이익을 도모하기 위해 임의적으로 종족 정책을 변경해 왔다는 도구주의적 시각이 유용하다. 독립 이후 각 국가의 소수 종족은 분리독립에서부터 자치권 획득 등 탈국가를 추구해 왔으므로 배타적 정체성에 바탕을 둔 근원 주의적 시각도 주목할 만하다. 마지막으로 연구 대상 6개국은 압도적인 다수 종교와 소수 종교로 양분되고, 후자는 주로 근대 식민 시기의 유산이기도 하다. 또한, 아프가니스탄을 제외하고 표면적으로 종교의 자유를 인정하지만, 지역사회에서 종교 분쟁이 발생할 때 중앙정부는 이에 미온적으로 대처하거나 방임하는 사례가 적지 않았기 때문에 해당 국가의 사회적 구조나 정치적 상황이 종교 갈등의 주요 배경이 된다. 특히 피지의 경우 기존의 민족-종교 갈등 외에도 우리나라의 이단-사이비 종

과들이 다수 진출해 있어 향후 문제의 복잡성이 커질 가능성이 있다.

이어 본 연구에서는 권역별 및 국가별 인권 기구들이 분쟁상황에 어떠한 기준과 지침을 마련하여 어떠한 방식으로 대응하고 있는지 파악하기 위해 각국의 인권위원회와 직접 대면, 전화 면접 및 설문 등을 통해 아·태 지역 국가별 인권 기구들이 분쟁상황을 어떻게 정의하고, 어떠한 지침과 접근을 마련하고 있으며, 어떠한 인적·제도적 활용하여 분쟁상황에서 인권을 보호 및 증진하기 위해 노력하고 있는지 보다 심층적으로 파악하였다. 요약하자면, 일부 국가인권기구는 인권침해 사건에서 피해자를 대리하여 독자적으로 소송을 제기할 수 있는 권한을 확보하고 있었다. 그리고 갈등이나 분쟁에서 중재자 역할을 할 수 있는 국가인권기구도 확인하였다. 응답자들은 국가인권기구의 역할로 인권침해 사건에 대한 조사 및 무력분쟁으로 인한 사망자 모니터링부터 분쟁상황 동향 파악, 분쟁 이후 평화협정 모니터링 등을 언급하였다. 다만 분쟁이 고조되는 상태에서는 국가인권기구가 역할을 수행하는 데에 있어서 제약이 있다는 점을 시사하였다. 본 조사 결과를 바탕으로 향후 분쟁 예방 단계에서 국가인권기구 역할을 강화하고자 할 때 우선순위는 (1) 국가인권기구의 중재 및 교육 역량 강화, (2) 범정부간 회의 및 의견 조율에서 국가인권기구의 지위 향상, (3) 국가인권기구의 인권침해 조사 역량 강화를 꼽을 수 있다.

마지막으로 이 연구에서 제시한 아·태 지역 분쟁 시 국가인권기구 가이드라인'은 ENNHRI에서 2020년 9월 발표한 '분쟁상황에서의 국가인권기구 역할 가이드라인' 내용을 참고하였다. 본 연구의 가이드라인 주요 특징은 첫째, 아·태 지역만의 다양한 역사·문화적 맥락을 고려한 세 가지 요소 △정권에 의한 국가 폭력, △다수 종족과 소수 종족 간의 갈등, △다수 종교와 소수 종교 간 갈등으로 인해 발생하는 인권 문제를 고려하여 작성되었고, 둘째, 인권 현장에서 실효성 있는 가이드라인을 설계하기 위해 파악한 아·태 지역 국가인권기구의 활동 상황과 인식도를 바탕으로 작성되었다는 것이다. 즉 모범 사례 위주로 작성된 ENNHRI 가이드라인과 달리 본 아·태지역 국가인권기구를 위한 가이드라인은 조사와 수요에 기반하여 분쟁 시 국가인권기구가 다뤄주었으면 하는 역할 제언이 강조되었다는 것이다. 셋째, 인권 이슈별로 2030 UN SDGs를 연계하여 어떤 지표가 관련되었는지 기재하였고, 각 정책과 사업의 기획, 시행, 모니터링과 평가 과정에서 HRBA의 핵심 원칙인 비차별과 평등, 참여와 포용, 책무성이 고려될 수 있도록 고려한 것도 본 가이드라인의 특징이라고 할 수 있다. 넷째, SDGs의 17개 목표 달성에 있어 취약계층으로 특별히 언급되고 분쟁상황 시 인권적으로 가장 우선시 되어야 하는 권리보유자인 여성, 아동, 소수민족(민족·언어·종교·국가), 국내 난민(Internal Displaced Persons, IDP) 이주 난민(Refugee), 장애인, 노인을 중점적으로 조사하였다. 특히 시민·정치적 권리 및

경제·사회적 권리에서 주요 취약계층의 위험요소 및 침해권리가 무엇인지 살펴보고, 이들의 인권을 보호 및 증진하기 위해 분쟁 예방, 진행, 이후 단계에서 국가인권기구의 역할과 기능을 자세히 서술하였다.

## 참고문헌

### 국문

- 강인철. 2002. “지역 분쟁과 종교.” 『종교연구』 29.
- 김동춘. 1997. “국가폭력과 사회계약: 분단의 정치사회학.” 『경제와 사회』 36.
- \_\_\_\_\_. 2013. “분단이 낳은 한국의 국가폭력: 일상화된 내전 상태에서의 ‘타자’에 대한 폭력행사.” 『민주사회와 정책연구』 2013년 상반기(통권 23호).
- 김성석. 2020. “교도민주주의 시기의 인도네시아 중앙은행.”  
<http://www.dailyindonesia.co.kr/news/view.php?no=18861>  
 (검색일: 2023.09.03.)
- 김시월. 2023. “해수면 아래 가라앉는 나라들과 도시들 : ②남태평양 섬나라들” 내외신문  
<https://www.naewaynews.com/145544> (검색일: 2023. 10. 15).
- 김혜정. 2022. 『KOICA 인권분야 중기전략(2021-2025) 이행을 위한 중점협력국 인권 상황 팩트시트』 경기도: 한국국제협력단  
[https://www.koica.go.kr/koica\\_kr/8046/subview.do](https://www.koica.go.kr/koica_kr/8046/subview.do).
- 곽재성·이성훈·홍문숙·윤지영·김수진·송수전. 2018. 『SDG16달성을 위한 KOICA 이행방안』 경기도: 한국국제협력단.
- 국가인권위원회. 2004.9.17. “[보도자료] 제7차 세계국가인권기구대회 ‘서울선언’ 채택”  
<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=24&currentpage=234&menuid=001004002001&pagesize=10&boardid=554835#>(검색일: 2023.8.11.).
- 나무위키. 2023. “1998년 5월 인도네시아 인종 폭동.” <https://namu.wiki/> (검색일: 2023.9.04.).
- 박은홍. 2022. “미얀마 2021: 예견된 군부 쿠데타, 예견치 못한 내전과 이종정부 시대.” 『동남아시아연구』 32권 3호.

- 박찬미·윤혜민. 2023. “코로나19 팬데믹 이후 국제사회의 인도적 지원 동향과 시사점.” 『세종:대외경제정책연구원』.
- 서정교. 2012. “아프가니스탄의 역사와 분쟁” 『군사연구』 제128집.
- 안승국. 2013. “인도네시아에 있어서 정부정책과 종족갈등관리.” 『비교민주주의연구』 9:2.
- 이금나. 2021. “아프간 소수민족 탈출 러시... 그들은 왜 탈레반의 ‘인종청소’대상이 됐나?”KBS 뉴스 <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5268170> (검색일: 2023. 10. 19.).
- 인도사랑. 2019. “인도네시아 종교 분포 및 점유 비율.” <http://indosarang.com/indonesia/information/5> (검색일: 2023.9.04.).
- 위키백과. 2023. “인도네시아 학살 자료.” <https://ko.wikipedia.org/wiki> (검색일: 2023.9.03.)
- \_\_\_\_\_. 2023. “인도네시아 파푸아 주 설명 및 지도” <https://ko.wikipedia.org/wiki> (검색일: 2023.9.02.)
- \_\_\_\_\_. 2023. “아프가니스탄 중요 정치 지도자.” <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2023.8.21.)
- \_\_\_\_\_. 2023. “탈레반 점유 지역.” <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2023.8.19.)
- \_\_\_\_\_. 2023. “아프가니스탄 다민족 지도.” <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2023.8.19.)
- 장민영. 2018. “기후변화와 지속가능법제연구: 인권과 환경이주민의 법적 지위 및 보호 (Legal Status and Protection of Environmental Migrants).” 한국법제연구원.
- 장준영. 2021. “미얀마의 정치위기와 불확실한 미래: 군부의 무기와 시민의 세 손가락.” 『아시아브리프』 1권3호. <https://asiabrief.snu.ac.kr/?p=135>. (검색일: 2023.9.04.)
- 정범모. 2023. “필리핀 2022: 전통적 가문 정치의 귀환과 코로나 19 이후의 경제회복 과제.” 『동남아시아연구』 31권 1호.
- 정태식. 2010. “아프가니스탄 국가건설의 불안정에 대한 역사사회학적 일고찰: 미시적 정

체성과 거시적 정체성의 대립을 중심으로.” 『사회과학담론과 정책』 3:2.

지속가능발전포털. “지속가능발전목표 (UN-SDGs)”

<https://www.ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>. (검색일: 2023.11.25.).

최지연. 2023. “통합의 그늘과 자유의 그늘: 인도의 종교 갈등과 개종금지법.” 『다양성 Asia』 21호 (<https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=6299>).

한국선교연구원. 2022. “인도네시아 - 무슬림 관리들에 의해 교회 건축 반대 부딪쳐.” <https://krim.org> (검색일: 2023.8.19.)

허상수. 2004. “국가폭력과 제주 4.3항쟁.” 『한국사학회 심포지움 논문집』.

홍성흡. 2007. “국가폭력 연구의 최근 경향과 새로운 연구 방향의 모색.” 『민주주의와 인권』 7권 1호.

## 영문

ACLEDD. 2021. “Press Release: ACLED Data Shed New Light on Drug War Death Toll in the Philippines.” [https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/11/ACLED\\_NewPhilippinesData\\_PRFinalV\\_11.2021.pdf](https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/11/ACLED_NewPhilippinesData_PRFinalV_11.2021.pdf)

\_\_\_\_\_. 2023. “The Philippines: Rivalries Between Local Elite in The Philippines Fuel Violence.” <https://reliefweb.int/report/philippines/philippines-rivalries-between-local-elite-philippines-fuel-violence>

Almond, Gabriel A, and G. B. Powell. 1966. “Comparative Politics: A Developmental Approach.” Boston: Little Brown.

Ahady, Anwar-ul-haq. 1995. “The Decline of the Pashtuns in Afghanistan.” *Asian Survey*. 35:7

Anderson, Benedict. 1988. “Cacique Democracy in the Philippines.” *New Left Review* 169: 3-31.

Anwar-ul-Haq Ahady. 1995. “The Decline of the Pashtuns in Afghanistan.” *Asian*

Survey 35(7).

Army mill. 2001. “아프가니스탄 민족언어학 인구 분표 자료.”

<http://www.army.mil/cmh/brochures/Afghanistan/Operation%20Enduring%20Freedom.htm>. (검색일: 2023.8.20.)

Asia Pacific Forum. 2022. “APF statement on Myanmar Commission.”

<https://www.asiapacificforum.net/news/apf-statement-myanmar-commission/> (검색일: 2023.11.01.).

Asian NGO Network on National Human Rights Institutions. 2021. “2020 ANNI Report on the Performance of National Human Rights Institutions in Asia.” Bangkok: Asian NGO Network on National Human Rights Institutions.

\_\_\_\_\_. 2023a. “[Press Release] End Myanmar National Human Rights Commission’s complicity in junta’s atrocity crimes.” <https://forum-asia.org/?p=37885> (검색일: 2023.11.01.).

\_\_\_\_\_. 2023b. “[Statement] India: End reprisals against human rights defenders in Kashmir.” <https://forum-asia.org/?p=38473>(검색일자: 2023.11.01.).

Atty. Bayan G. Balt. “The prophecy of the 1935 Dansalan Declaration.. Philippine Muslim Today.”

<https://philmuslimtoday.wordpress.com/2022/11/24/the-prophecy-of-the-1935-dansalan-declaration/> (검색일: 2023.08.10)

ALTSEAN. 2022. “Coup Watch.” <http://www.altsean.org/coupwatch-briefer.html> (검색일: 2023.8.19.)

Amnesty International. 2023. “AFGHANISTAN 2022.”

<https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/south-asia/afghanistan/report-afghanistan/> (검색일: 2023.8.19.)

\_\_\_\_\_. 2023. “Indonesia: President’s rare acknowledgement of past human rights abuses is ‘nothing without accountability.’”

<https://www.amnesty.id/indonesia-presidents-rare-acknowledgement-of-past-human-rights-abuses-is-nothing-without-accountability/>(검색일: 2023.10.09.).



- Burkle Frederick M. Jr. 2019 “Challenges of Global Public Health Emergencies: Development of a Health-Crisis Management Framework.” *Tohoku J Exp Med* 249(1).
- Butwell, Richard. 1963. “U Nu of Burma.” Stanford: Stanford University Press.
- Brown, David. 1988. “From Peripheral Communities to Ethnic Nations: Separatism in Southeast Asia.” *Pacific Affairs* 61(1).
- Burma Watcher. 1989. “Burma in 1988: There Came a Whirlwind.” *Asian Survey* 29(2).
- Blumenthal, David A. and L. H. McCormack, Timothy. 2007. “The Legacy of Nuremberg: Civilising Influence or Institutionalised Vengeance?.” Brill: Nijhoff. *International Humanitarian Law Series*. 20.
- Boediono. 2016. “Ekonomi Indonesia: dalam lintasan sejarah, Bandung, Mizan Pustaka *History of Bank Indonesia*.”  
<https://www.bi.go.id/en/tentang-bi/museum/sejarah-bi/bi/Pages/historybi1.aspx> (검색일: 2023.10.31.).
- Cohen, Abner. 1969. “Custom & Politics in Urban Africa.” London: Routledge & Kogan Paul.
- Centre for Law and Democracy. 2021. “Analysis: Amendments to the Penal Code by the State Administration Council.”  
[https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2021/05/Myanmar.Penal-Code-Analysis.FINAL\\_.pdf](https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2021/05/Myanmar.Penal-Code-Analysis.FINAL_.pdf) (검색일: 2023.8.19.)
- Clausewit, Von Carl. 1943. “On War.” translated by O. Jolles, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- CHR. 2001. “The Final Report of 57<sup>th</sup> Session of the Commission on Human Rights.” Geneva: UN Commision on Human Rights.
- \_\_\_\_\_. 2004. *The Final Report of 60<sup>th</sup> Session of the Commission on Human Rights*. Geneva: UN Commision on Human Rights.

- Davies, S., Pettersson, T., and Öberg, M. 2023. "Organized Violence 1989–2022, and the Return of Conflict between States." *Journal of Peace Research* 60(4).
- Dirk Tomsa. 2023. Asiaink. "Indonesian President Joko Widodo has acknowledged a record of human rights abuses by security forces, but without moves to bring perpetrators to justice and other tangible actions by the state victims will be disappointed"  
<https://asiaink.unimelb.edu.au/insights/indonesia-acknowledges-past-human-rights-violations,-but-justice-for-victims-remains-elusive> (검색일: 2023.08.22.)
- Eckholm, Erik. 2001. "A NATION CHALLENGED: PENALTIES; Taliban Justice: Stadium Was Scene of Gory Punishment." *The New York Times*.
- EIU(Economist Intelligence Unit). 2023. "Democracy Index 2022: Frontline democracy and the Battle for Ukraine."  
[https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt\\_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGNFX9N0E6dLzZEMczdMfXEEGkMRQEWHNfEK2gKillareLUzsygNYOaVykNV7s4KAjGO8mdhDeg6uI6l4RJQtCatmdX\\_D30CVXRElhCr7pJJY\\_2oA](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGNFX9N0E6dLzZEMczdMfXEEGkMRQEWHNfEK2gKillareLUzsygNYOaVykNV7s4KAjGO8mdhDeg6uI6l4RJQtCatmdX_D30CVXRElhCr7pJJY_2oA)(검색일: 2023.7.19.).
- Erik Eckholm. 2001. "A NATION CHALLENGED: PENALTIES; Taliban Justice: Stadium Was Scene of Gory Punishment." *The New York Times*.
- European Network of National Human Rights Institutions. 2020. "Guide on the Role of National Human Rights Institutions in (Post-)Conflict Situations".
- European Union Agency for Asylum. 2022. "Afghanistan – Security Situation Country of Origin Information Report."  
<https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2022/11-taliban> (검색일: 2023.8.19.).
- \_\_\_\_\_. 2022. "Country Guidance: Afghanistan (January 2023)."  
<https://euaa.europa.eu/publications/country-guidance-afghanistan-january-2023> (검색일: 2023.8.19.).
- Finley, John P. 1915. "The Mohammedan Problem in the Philippines 1." *The Journal of Race Development* 5(4).

Freedom House. “Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy.”

[https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW\\_World\\_2023\\_DigitalPDF.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf)(검색일: 2023.7.19.)

GANHRI(Global Alliance of National Human Rights Institutions).

<https://ganhri.org/membership/> (검색일: 2023.10.31.).

\_\_\_\_\_. 2018. “General Observations of the Sub-Committee on Accreditation”(검색일: 2023.10.31.).

\_\_\_\_\_. 2020. “Practical Guidance for NHRIs on Addressing Human Rights and Climate Change.” Geneva: Global Alliance of National Human Rights Institutions. (검색일: 2023.10.31.).

Gurr, Ted Robert. 1993. “Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts.” Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Gellately, Robert, Kiernan, Ben. 2010, 2003. “The Specter of Genocide: Mass Murder in Historical Perspective.” Cambridge University Press.

Gleditschi, N. P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M., & Strand, H. 2002. “Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset.” *Journal of Peace Research* 39(5).

Gready, Paul and Robins, Simon. 2014. “From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice.” *International Journal of Transitional Justice* 8(3).

Heathcote, Tony. 1980, 2003. “The Afghan Wars 1839–1919.” Sellmount Staplehurst.

Horowitz, Donald L. 1985. “Ethnic Groups in Conflict.” Berkeley: University of California Press.

Human Rights Council. Universal Periodic Review.

<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/documentation> (검색일: 2023.11.02.).

\_\_\_\_\_. 2020. “Situation of Human Rights in the Philippines.”  
(<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/PH/Philippines-HRC44-AEV.pdf>).

Human Rights Council. 2020. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Geneva: United Nations

Humphrey Macartan and Weistein, Jeremy M. 2008. “Who Fight? The Determinants of Participation in Civil War 52(2).

Huntington, Samuel P. 1996. “The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.” New York: Simon & Schuster.

Human Rights Watch. 1996. “The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?.” New York: Human Right Watch. HRW Report 8(9).

\_\_\_\_\_. 2013. “All You Can Do is Pray: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma’s Arakan State.” New York: Human Right Watch.

\_\_\_\_\_. 2020. “Myanmar: Hundreds Jailed for Covid-19 Violations.”  
<https://www.hrw.org/news/2020/05/28/myanmarhundreds-jailed-covid-19-violations> (검색일: 2020.11.28.)

\_\_\_\_\_. 2021. “Myanmar: Post-Coup Legal Changes Erode Human Rights.”  
<https://www.hrw.org/news/2021/03/02/myanmar-post-coup-legal-changes-erode-human-rights> (검색일: 2023.7.19.)

\_\_\_\_\_. 2022. “India: Repression Persists in Jammu and Kashmir.”  
<https://www.hrw.org/news/2022/08/02/india-repression-persists-jammu-and-kashmir> (검색일: 2023.11.01.).

\_\_\_\_\_. 2023. “Afghanistan Events of 2022.”  
<https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/afghanistan> (검색일: 2023.8.18.).

Haninpost. 2015. “9월 30일은 인도네시아 공산당 일일 쿠데타 날.”

<https://haninpost.com/archives/8402> (검색일: 2023.09.01.)

Haninpost Indonesia. 2022년. “인도네시아서 이슬람 비판한 기독교 유튜버, 징역 10년형.”

<https://haninpost.com/archives/53191> (검색일: 2023.9.02.)

\_\_\_\_. 2022년. “인도네시아 – 무슬림 관리들에 의해 교회 건축 반대 부딪쳐”

Halim, Haeril. 2023. “Indonesia still denies religious minorities freedom to worship.”

<https://asianews.network/indonesia-still-denies-religious-minorities-freedom-to-worship/> (검색일: 2023.8.18.)

IMD(Immigration and Manpower Department). 1983. “Burma: 1983 Population Census.” Yangon: IMD.

Institute for Economics & Peace. 2023. “Global Peace Index 2023.” Sydney: Institute for Economics & Peace.

ICJ. 2004. “Legal Consequences of the Construction of a Wall.” Hague: International Court of Justice.

\_\_\_\_. 2005. “Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda).” Hague: International Court of Justice.

ILC. 2001. “Yearbook of the International Law Commission.” volume II, Part II. NY: UN.

International Committee of The Red Cross. Afghanistan.

<https://www.icrc.org/en/where-we-work/asia-pacific/afghanistan> (검색일: 2023.11.07.).

International Crisis Group. 2017. “Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phrase.” Brussels: International Crisis Group. Asia Report No.292.

International Trade Union Confederation. 2023. “2023 ITUC Global Rights Index.” Brussels: International Trade Union Confederation.

- Izady, Michael. 2000. "Category II. Ethnographic and Cultural: Afghanistan, Ethnic Groups." <https://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml> (검색일: 2023.09.01.)
- ILO. 2020. "COVID-19 Impact on Employment and Labour Market in Myanmar." [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/briefingnote/wcms\\_751897.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/briefingnote/wcms_751897.pdf) (검색일: 2023.7.19.)
- Kalyvas, Stathus N. 2003. "The Ontology of "Political Violence: Action and Identity in Civil Wars." *Perspectives on Politics* 1(3).
- Kashinath Pandita(2019). "인도와 파키스탄, 카슈미르 무력충돌로 긴장 고조."EMERICs 전문가오피니언 in <https://www.kiep.go.kr>.
- Kurtz, Lester. 2017. "Gods in the Global Village: The World's Religions in Sociological Perspective." California: Sage.
- Lee, Rohan. 2014. "A Politician, Not an Icon: Aung San Suu Kyi's Silence on Myanmar's Muslim Rohingya." *Islam and Christian-Muslim Relations*. 25(3).
- Lisa J. Laplante. 2008. "Transitional justice and peace building: Diagnosing and addressing the socioeconomic roots of violence through a human rights framework." *International Journal of Transitional Justice* 2(3).
- Lubel Noam. 2005 "Challenges in applying human rights law to armed conflict." *International review of the Red Cross* 87.860.
- M. Ismael Khin Maung. 1986. "The Population of Burma: An Analysis of the 1973 Census." The East-West Population Institute.
- Manesh, Amir Khorram, Burkle, Frederick M., Goniewicz, Krzysztof, and Robinson, Yohan. 2021. "Estimating the Number of Civilian Casualties in Modern Armed Conflicts: A Systematic Review." *Frontiers Public Health* 9, 765261.
- Mansfield, E. D., & Pollins, B. M. 2001. "The Study of Interdependence and Conflict: Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research." *Journal of Conflict Resolution* 45(6).
- Martin, Michael F, Rhoda Maragesson and Bruce Vaughn. 2017. "The Rohingya

Crises in Bangladesh and Burma.” Washington D.C.: Congressional Research Service.

Min Zaw Oo, Stein Tønnesson. 2023. “Counting Myanmar’s Dead: Reported Civilian Casualties since the 2021 Military Coup.” Oslo: Peace Research Institute Oslo. Prio Paper 2023.

Nwet Kay Khine. 2020. “Hitting where It Hurts: Impacts of COVID-19 Measures on Myanmar Poor.”  
<https://www.tni.org/en/article/hitting-where-it-hurts-impacts-of-covid-19-measures-on-myanmar-poor> (검색일: 2023.7.19.).

Nichols, Michelle. 2021. “Britain Warns COVID-19 could Infect Half Myanmar in Next Two Weeks.”  
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/britain-warns-covid-19-could-infect-half-myanmar-next-two-weeks-2021-07-29/> (검색일: 2023.7.19.).

OHCHR, 2011. “International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflicts.” NY & Geneve: Office of High Commissioner for Human Rights.

\_\_\_\_\_. 2019. “Update of the Situation of Human Rights in Indian-Administered Kashmir and Pakistan-Administered Kashmir from May 2018 to April 2019”.

Our World in Data. Max Roser, Joe Hasell, Bastin herre and Bobbioe Macdonald. “War and Peace.” <https://ourworldindata.org/war-and-peace> (검색일: 2023.10.17.).

Organski. A.F.K. 1965. “The Stages of Political Development.” New York: Alfred Knoff.

Peterson, Scott. 2001. “Me Against My Brother.” London: Routledge.

Prashad, Vijay. 2008. “War Against the Planet.”  
<https://web.archive.org/web/20080127142441/http://www.zmag.org/prashcalam.htm>  
 (검색일: 2023.8.20.).

Philippine Muslim Today. 2022. “The prophecy of the 1935 Dansalan Declaration.”

<https://philmuslimtoday.wordpress.com/2022/11/24/the-prophecy-of-the-1935-dansalan-declaration/> (검색일: 2023.8.30.)

Population Reference Bureau(PRB). “아프가니스탄 통계 자료.”

<https://web.archive.org/web/20131202224051/http://www.prb.org/Countries/Afghanistan.aspx> (검색일: 2023.8.24.).

Rachel Locke. 2012. “Organized Crime, Conflict and Fragility: A New Approach. International Peace Institute”.

Richards, Paul. 1996. “Fighting for the Rain Forest: War, Youth & Resources in Sierra Leone.” London: International African Institute.

Robert Muggah. 2023. “Organized Crime in Armed Conflicts and Other Situations of Violence.” International Review of the Red Cross 105.

Schmid, Evelyne and Aoife Nolan. 2014. “Do no harm’? Exploring the scope of economic and social rights in transitional justice.” International Journal of Transitional Justice 8(3).

Smith, Martin. 2007. “State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma.” Washington D.C.: East-West Center.

Steinberg, David I. 2010. “Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know”. Oxford: Oxford University Press. 장준영 역. 2011. 『버마/미얀마: 모두가 알아야 할 사실들』. 서울: 높이깊이.

Siroki David S, Sean Mueller and Michael Hechter. 2017. “Cultural Legacies and Political Preferences: the Failure of Separatism in the Swiss Jura.” European Political Science Review 9(2).

Taylor, Robert H. 2009. “The State in Myanmar.” Honolulu: University of Hawaii Press.

The Asia Foundation. 2021. The State of Conflict and Violence in Asia 2021: Identity-based Conflict and Extremism. San Francisco: The Asia Foundation.

The Director of Information. 1960. “Is Trust Vindicated?” Rangoon: The Director



of Information, Government of the Union of Burma.

The Danish Institute for Human Rights. SDG-Human Rights Data Explorer.  
<https://sdgdata.humanrights.dk/en/countries-and-regions> (검색일: 2023.11.15.).

The Fiji Times. 2019. “Under attack: Role of Fiji’s human rights body questioned.”  
<https://www.fijitimes.com/under-attack-role-of-fijis-human-rights-body-questioned/>(검색일: 2023.11.01.).

The Irrawaddy. 2012. “New Amnesty Includes at Least 80 Political Prisoners.”  
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/new-amnesty-includes-at-least-80-political-prisoners.html> (검색일: 2012.10.19.).

The Lowy Institute. 2018. “Fiji and human rights, the limits of influence”.  
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/fiji-human-rights-limits-influence>(검색일: 2023.11.02.).

The Wire. 2020. “J&K No Longer Has its Own Rights Body. Here's Why Experts Think That's a Bad Idea.”  
<https://thewire.in/rights/kashmir-human-rights-nhrc> (검색일: 2023.11.02.)

The World Factbook(WFB). 2023. “인도네시아 지도.”  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>(검색일: 2023.09.02.)

The Program on Negotiation Daily blog. Katie Shonk. “3 Types of Conflict and How to Address Them”  
<https://www.pon.harvard.edu/daily/conflict-resolution/types-conflict/>(검색일: 2023.10.12.).

Tomsa, Dirk. 2023. “Indonesia Acknowledges Past Human Rights Violations but Justice for Victims Remains Elusive.”  
<https://asialink.unimelb.edu.au/insights/indonesia-acknowledges-past-human-rights-violations,-but-justice-for-victims-remains-elusive> (검색일: 2023.09.03.)

U Poe Kalay. 2010. [미얀마어] “Wungyichouk U Nu Badwe Louthkedhalei[우 누 총

리, 어떤 일을 했는가?].” Yangon: Fujiyama Media.

UCDP Chart, Graphs and Maps. <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/> (검색일: 2023.10.12.).

US Department of State. 2022. “2022 Country Reports on Human Rights Practices: Fiji”. Washington: US Department of State.  
<https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/fiji> (검색일: 2023. 11. 20.).

UN. S/RES/2467 adopted by the Security Council at its 8514<sup>th</sup> meeting on 23 April 2019.

UN and World Bank. 2018. “Pathway for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict.” Washington DC: United Nations and World Bank.

UN Human Rights and Experts. 2022. “Indonesia: UN experts sound alarm on serious Papua abuses, call for urgent aid.”  
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/indonesia-un-experts-sound-alarm-serious-papua-abuses-call-urgent-aid> (검색일: 2023.9.02.)

UNDP. 1997. “Human Development Report.” NY: UNDP.

UNDP·Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. 2015. “The Kyiv Declaration on the Role of National Human Rights Institutions in Conflict and Post-Conflict Situations”.

UNHCR. 2003. “Operational Guidance: Mental Health & Psychological Support Programming for Refugee Operations.” Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

\_\_\_\_\_. 2022. “Figures at a Glance.” <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance> (검색일: 2023.10.17.).

\_\_\_\_\_. 2022. “Report of the Independent Investigative Mechanism for Myanmar.” <https://iimm.un.org/wp-content/uploads/2022/08/A-HRC-51-4-E.pdf>. (검색일: 2023.8.19.)

- \_\_\_\_\_. 2023. “Myanmar Emergency Update (as of 6 March 2023).”  
<https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-emergency-update-6-march-2023> (검색일: 2023.8.19.)
- \_\_\_\_\_. 2023. “Myanmar Emergency: Regional Update.”  
<https://reporting.unhcr.org/myanmar-emergency-regional-update> (검색일: 2023.8.19.)
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan. 2023. “Human rights situation in Afghanistan.”  
[https://unama.unmissions.org/sites/default/files/human\\_rights\\_situation\\_in\\_afghanistan\\_may\\_-\\_june\\_2023\\_0.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/human_rights_situation_in_afghanistan_may_-_june_2023_0.pdf) (검색일: 2023.8.22.)
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Special Rapporteur on The Situation of Human Rights.  
<https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>
- UNESCO. “Data for the Sustainable Development Goals.”  
<https://web.archive.org/web/20161001134829/http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=AFG&regioncode=40535> (검색일: 2023.8.22.)
- Varshney, Ashutosh. 2007. “Ethnicity and Ethnic Conflict.” (Boix, C. and S. Stokes. eds.). Oxford: Oxford University Press. Handbook of Comparative Politics.
- Ved P. Nanda. 1992. “Ethnic Conflict in Fiji and International Human Rights Law.” Cornell International Law Journal 25(3).
- Vité, Sylvain. 2009. “Typology of Armed Conflicts in International Humanitarian Law: Legal Concepts and Actual Situations.” International Review of Red Cross 91(873).
- Vijay Prashad. “War Against the Planet”  
<https://web.archive.org/web/20080127142441/http://www.zmag.org/prashcalam.htm> (검색일: 2023.10.15.).
- Welton-Michell, Courtney E. 2013. “UNHCR’s Mental Health and Psychosocial Support: For Staff.” Geneve: United Nations High Commissioner for

Refugees.

Wenger, Andreas and Mason, J.A. 2008. “The Civilization of Armed Conflicts: Trends and Implications.” *International Review of Red Cross*. 90.872.

Wikimedia. 2023. “Muslim Distribution”(검색일: 2023.10.12)  
<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MuslimDistribution3b.JPG> (검색일: 2023.08.22.).

Wurfel, David. 1988. *Filipino Politics: Development and Decay*. Ithaca: Cornell University Press.

## (별첨1)

- 대면 설문조사 문항

### **Human Rights Issues in Global Conflicts and the Role of National Human Rights Institutions**

#### **Information Sheet & Interview Questionnaire**

This research project is commissioned by the National Human Rights Commission of Korea. The purpose of this research is to identify the roles of national human rights institutions in various conflict situations and enrich policy-oriented discussions on rights-based approaches to peace and conflict resolution. Outcomes of this research will contribute to drafting guidelines for national human rights institutions in conflict and violence. Participants for this research project will be fully anonymised. Your personal information will be comprehensively protected under the relevant ethical regulations. You are eligible for withdrawing your responses at any timing. Below is a questionnaire for the interview but your responses do not necessarily have to be confined to the given questions only.

#### **[Interview Questions]**

Q1. How does your institution evaluate and assess situations of conflict and counterterrorism in your country?

- Who or which division in your institution is responsible for assessing/evaluating such situations?
- Based on what criteria the competent person or division assesses/evaluates such situations?

Q2. What mechanisms and actions does your institution take during situations of conflict and counterterrorism at different levels?

- What authority or administrative power does your institution hold when making decisions or intervenes in such situations?
- How do you cooperate with non-governmental organisations such as human rights advocacy groups in such situations?
- Has your institution faced any obstacles to intervene in such situations?
- What roles or responsibilities has your institution taken to prevent (the recurrence of) conflict?

Q3. In 2004, the Seoul Declaration called for affirming universal human rights principles during conflict and articulating and developing the role of national human rights institutions and mechanisms to protect human rights. Are you aware of this declaration?

If so, how do you assess your institution's achievements in relation to the Seoul Declaration?

- What is your assessment of the Seoul Declaration?
- Do you think the protection of human rights in situations of conflict and counterterrorism has been effective enough?

Q4. In your opinion, what should be complimented or strengthened for national human rights institutions to effectively intervene in situations of conflict and counterterrorism?

- Is there any specific action that you think most important at the global level?
- Is there any specific action that you think most important at the national level?

Reference: 7th International Conference for National Human Rights Institutions Adopts the 「Seoul Declaration」

<https://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7000307&page=&searchCategory=&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=114>

## (별첨2)

- APF 회원 국가인권기구 대상 서면 설문조사 문항

### **Human Rights Issues in Global Conflicts and the Role of National Human Rights Institutions**

This research project is commissioned by the National Human Rights Commission of Korea. The purpose of this research is to identify the roles of national human rights institutions in armed conflicts and enrich policy-oriented discussions on rights-based approaches to peace and conflict resolution. Outcomes of this research will contribute to drafting guidelines for national human rights institutions in armed conflicts. Respondents to this survey will be fully anonymised. Your personal information will be comprehensively protected under the relevant ethical regulations. You are eligible for withdrawing your responses at any timing.

This survey is made of total 17 questions and expected to take less than 30 minutes. All questions are compulsory. Please respond to this questionnaire on behalf of your institution.

Where you feel not confident or comfortable to fill in textbox questions, please state 'Not applicable'.

#### **[Interview Questions]**

Q1. How does your institution evaluate and assess situations of conflict and counterterrorism in your country?

Q1.-1. Please give us a specific reason to understand your assessment above

Q2. How does your institution assess the level of armed conflicts in your region (i.e. Northeast Asia, Southeast Asia, West Asia, Central Asia and South Pacific)?

Q2-1. Please give us a specific reason to understand your assessment above

Q3. Which division in your institution is responsible for assessing/evaluating armed conflicts?

- 1) Policy & Investigation
- 2) Public Relations
- 3) Education
- 4) Legal Affairs
- 5) Other:

Q4. At which point can your institution intervene in armed conflicts?

1) Pre-conflict setting (including latent conflict that involves less than one case of human rights violation or civilian casualty)

2) During conflict (including multiple cases of human rights violations and civilian casualties)

3) After conflict (including conflict is officially resolved by peace deal or other arrangements)

4) Any point

Q4-1. Can you describe more specifically about how your institution begins to intervene in armed conflicts?

Q5. According to your institution's assessment, what are major human rights violations in armed conflicts in your country?

Q6. (Multiple choices) To what extent can your institution exercise its authority to prevent human rights violations before armed conflicts?

1) Emergency interventions (mediation, direct assistance, service provision, etc.)

2) Consultation (intergovernmental meetings, consultation statements, etc.)

3) Mediation and Education (dialogues, reconciliation, cross-community education, etc.)

4) Litigation (legal affairs, court hearings, judicial review, etc.)

5) Investigation (independent investigation, reporting, etc.)

6) Other:

Q7. (Multiple choices) To what extent can your institution exercise its authority to protect human rights during armed conflicts?

1) Emergency interventions (mediation, direct assistance, service provision, etc.)

2) Consultation (intergovernmental meetings, consultation statements, etc.)

3) Mediation and Education (dialogues, reconciliation, cross-community education, etc.)

4) Litigation (legal affairs, court hearings, judicial review, etc.)

5) Investigation (independent investigation, reporting, etc.)

6) Other:

Q8. (Multiple choices) How does your institution cooperate with non-governmental organisations such as human rights advocacy groups in armed conflicts?

1) Consultation

2) Information sharing (seminars, conferencing, etc.)



3) Education

4) Investigation and reporting

5) Other:

Q9. Has your institution faced any obstacles to intervene in armed conflicts?

1) Yes

2) No

3) Not applicable

Q9-1. If you checked 'yes' to the previous question, please specify any examples.

Q10. (Multiple choices) What is your institution's (future) plan to address armed conflicts in your own country and/or its beyond?

1) Providing consultation

2) Strengthening international technical assistance and cooperation

3) Implementing independent investigation and reporting

4) Organizing mediation and education

5) Changing legal and policy frameworks

6) Supporting truth & reconciliation processes

7) Other:

Q10-1. Is there any specific plan or initiative that your institution wishes to highlight in regard to the previous answer?

Q11. What would be the foremost important value that your institution wishes to highlight in global human rights norms regarding armed conflicts?

1) Transparency

2) Accountability

3) Independence

4) Impartiality

5) Collaboration

6) Other:

Q12. What would be the foremost important mechanism that your institution wishes to highlight

in global human rights norms regarding armed conflicts?

- 1) Technical cooperation
- 2) Education
- 3) Investigation
- 4) Consultation
- 5) Advocacy
- 6) Other:

Q13. To what extent have you been aware of the Seoul Declaration before this survey?

(Seoul Declaration:

<https://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7000307&page=&searchCategory=&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=114>)

- 1) I didn't know at all
- 2) I have heard of it only
- 3) I know it well
- 4) I know it well and make use of it

Q14. How do you evaluate the effectiveness and the usefulness of global/regional human rights documents in supporting national human rights institutions' missions in armed conflicts?

Q15. Please give us your opinion or expectation on what elements of global and regional human rights mechanisms should be more strengthened to support your institution's missions in armed conflicts.

### **[Respondoent's Information]**

This section is to request your institution's basic information.

Q16. In which region is your institution based (or most active)?

- 1) Northeast Asia
- 2) Southeast Asia
- 3) West Asia
- 4) Central Asia
- 5) South Asia
- 6) Pacific Islands

7) Middle East

8) Other:

Q17. How long have you worked in the field of human rights?

1) Year 1-4

2) Year 5-7

3) More than 8 years

Q18. Could you provide the name(s) and correspondence address(es) (preferably email) of a person for a follow-up interview?

## (별첨3)

ANNI 회원 대상 서면 설문조사 문항

### **[Public Consultation] Human Rights Issues in Armed Conflicts and the Role of National Human Rights Institutions**

This research project is commissioned by the National Human Rights Commission of Korea. The purpose of this research is to identify the roles of national human rights institutions in armed conflicts and enrich policy-oriented discussions on rights-based approaches to peace and conflict resolution. Outcomes of this research will contribute to drafting guidelines for national human rights institutions in armed conflicts. Respondents to this survey will be fully anonymised. Your personal information will be comprehensively protected under the relevant ethical regulations. Your personal information is not recorded in this survey. You are eligible for withdrawing your responses at any timing.

This survey is made of total 8 questions and expected to take less than 30 minutes. All questions are compulsory. Please respond to this questionnaire on behalf of your organisation.

Where you feel not confident or comfortable to fill in textbox questions, please state 'Not applicable'.

#### **[Interview Questions]**

Q1. How does your organisation assess the situation of armed conflicts in your country?

Q2. What are major human rights violations during armed conflicts in your country?

Q3. How does your organisation expect national human rights institution of your country to intervene in armed conflicts?

Q4. What activities does your organisation to promote and protect human rights during armed conflicts?

Q5. What element of global and regional human rights mechanisms should be strengthened to promote and protect human rights during aremd conflicts?

#### **[Respondent's Information]**

This section is to request your institution's basic information.

Q6. In which region is your organisation based?

- 1) Northeast Asia
- 2) Southeast Asia
- 3) West Asia
- 4) Central Asia
- 5) South Asia
- 6) Pacific Islands
- 7) Middle East
- 8) Other:

Q7. Could you describe your organisation briefly (vision, mission, activities, etc.? If you wish to remain anonymous, please do not state your organisation's name.

Q8. If you wish to have a follow-up conversation on this topic, please leave name(s) with contact address(es).

## (별첨4)

### □ 지속가능발전목표 (UN-SDGs)

Goal 1	No poverty - 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식
Goal 2	Zero Hunger - 기아 종식, 식량 안보와 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업 강화
Goal 3	Good Health and Well-Being - 모든 연령층을 위한 건강한 삶 보장과 복지 증진
Goal 4	Quality Education - 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진
Goal 5	Gender Equality - 성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 권익신장
Goal 6	Clean Water and Sanitation - 모두를 위한 물과 위생의 이용가능성과 지속가능한 관리 보장
Goal 7	Affordable and Clean Energy - 적절한 가격에 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적인 에너지에 대한 접근 보장
Goal 8	Decent Work and Economic Growth - 포용적이고 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진
Goal 9	Industry, Innovation and Infrastructure - 회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진과 혁신 도모
Goal 10	Reduced Inequalities - 국내 및 국가 간 불평등 감소
Goal 11	Sustainable Cities and Communities - 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성
Goal 12	Responsible Consumption and Production - 지속가능한 소비와 생산 양식의 보장
Goal 13	Climate Action - 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응
Goal 14	Life Below Water - 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보전과 지속가능한 이용
Goal 15	Life on Land - 육상생태계의 지속가능한 보호·복원·증진, 숲의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화의 중지와 회복, 생물다양성 손실 중단
Goal 16	Peace, Justice and Strong Institutions - 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의를 보장, 모든 수준에서 효과적이며 책임감 있고 포용적인 제도 구축
Goal 17	Partnerships for the Goals - 이행수단 강화와 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십의 활성화

출처: 지속가능발전포털 “지속가능발전목표(UN-SDGs)”, <https://www.ncsd.go.kr/unsdgs?content=2>.

## 국제 분쟁상황 속의 인권 문제와 국가인권기구의 역할

| 인쇄일 | 2023년 12월 01일  
| 발행일 | 2023년 12월 01일  
| 발행처 | 국가인권위원회  
| 주 소 | 04551 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩  
<http://www.humanrights.go.kr>  
| 문의전화 | 국제인권과 02)2125-9871  
| F A X | 02)2125-0918  
| E-mail | [nhrc@nhrc.go.kr](mailto:nhrc@nhrc.go.kr)  
| 인 쇄 | 디자인모장 02)2278-1990

ISBN : 978-89-6114-978-5 93340 비매품