

## ‘북한문제’의 해결과 유엔 안전보장이사회의 역할\*

- 인권문제를 중심으로 -

### The Settlement of ‘North Korea Problem’ and the Role of UN Security Council

- focusing on human rights problem -

김 부 찬\*\*  
Kim, Boo-Chan

#### 목 차

- I. 서론
- II. ‘북한문제’의 현황 및 특수성
- III. ‘북한문제’의 해결과 안보리의 역할
- IV. 결론

#### 국문초록

오늘날, 북한 내부에서 발생하고 있거나 북한과 관련하여 야기되는 문제, 즉 ‘북한문제’의 해결은 매우 중요한 과제로 등장하고 있다. 이러한 ‘북한문제’는 널리 한반도 평화 및 남북통일 문제를 포함하고 있으며, 핵문제 및 인권문제가 그 핵심적 내용으로 인식되고 있다. 최근 들어 특히 북한 내부의 극심한 인권침해 사례가 여러 가지 경로를 통하여 밝혀지고 있으며, 그 해결을 위한

논문접수일 : 2015. 06. 27.

심사완료일 : 2015. 07. 22.

게재확정일 : 2015. 08. 03.

\* 이 논문은 2014년도 국립외교원 국제법센터의 정책연구용역과제(‘북한문제’의 해결과 유엔 안전보장이사회의 역할) 보고서의 내용을 수정·보완하여 작성한 것임.

\*\* 전 대한국제법학회 회장·현 (사)영남국제법학회 회장·제주대학교 법학전문대학원 교수

국제공동체의 관심이 집중되고 있다.

‘북한문제’의 해결과 관련하여 유엔을 중심으로 한 국제공동체 차원의 다자적 논의 및 대응이 중요한 접근방법으로 인식되고 있다. 유엔은 국제사회의 평화와 안전의 유지를 그 주된 목적으로 하여 창설되었으며, 인권의 보장과 증진을 위한 국제공동체의 노력을 주도하고 있다는 점에서 핵문제 및 인권문제가 핵심적 요소를 차지하고 있는 북한문제는 곧 유엔을 중심으로 한 국제공동체가 해결해 나가야만 하는 ‘국제문제’에 해당한다.

국제평화와 안전의 유지와 관련한 유엔의 임무는 제1차적으로 안보리의 책임으로 규정되고 있으며, 인권문제도 넓은 의미에서 평화와 관련된 문제로 다루어져 왔다. 최근 들어 인권문제는 ‘국가안보’의 범주를 초월한 ‘인간안보’의 차원에서 논의되고 있으며, 이와 관련하여 예방책임, 대응책임, 그리고 재건축임을 포함하는 개별국가 및 국제공동체의 ‘보호책임’(R2P)의 개념 및 법리가 생성 중이다.

R2P는 인권보호 및 증진을 위한 개별국가의 책임 외에 실효적인 문제해결을 위한 국제공동체의 책임이 강조되고 있는 것이 특징이다. 오늘날 대규모의 극심한 인권침해 사태의 해결과 관련하여 R2P의 적용 가능성이 주목을 받고 있으며, 예방책임의 이행과 관련한 국제공동체의 접근 방법에 관심을 가질 필요가 있다고 본다. 만일의 경우 R2P의 이행과 관련하여 무력사용이 필요한 경우도 발생할 수 있다. 그러나 지금까지 전개되어 온 R2P 법리의 내용을 보면, 이 역시 유엔헌장에 따른 무력사용금지 원칙의 특별한 예외를 구성할 수는 없게 되어 있음에 비추어 R2P 이행과 관련된 무력사용의 경우에도 유엔안보리가 중요한 역할을 수행하도록 되어 있다. 따라서 인권문제를 중심으로 하는 북한문제의 해결에 관한 안보리의 권한 및 역할에 관한 더욱 체계적인 검토가 필요하다고 본다.

**주제어** : 북한문제, 핵문제, 인권문제, 안전보장이사회, 집단적 안전보장제도, 인간안보, 보호책임(R2P)

## 1. 서론

최근 북한 내부에서 발생하고 있거나 북한과 관련하여 야기되는 문제, 즉 ‘북한문제’(North Korea Problem)의 해결은 매우 중요한 과제로 등장하고 있다. 북한문제는 널리 ‘한국문제’(Korea Question)와 관련이 있으며, 이에 따라 한반도 평화 및 남북통일과 관련하여 논의될 수 있다. 따라서 ‘북한문제’는 대한민국(한국)의 정부수립과 한국전쟁의 발발 및 휴전협정 체결 단계는 물론 핵실험 및 핵보유를 포함한 북한의 군사적 도발, 그리고 북한주민의 극심한 인권침해 문제에 이르기까지 북한의 내부 문제 또는 단순한 남북한 문제의 수준을 넘어서는 국제사회(공동체)의 관심사 내지 ‘국제문제’(international matters)로서 주목을 받아 왔으며, 이에 대한 대응도 다양하게 이루어져 왔다.

‘북한문제’에 대한 대응과 관련하여 남북한 간 또는 북미 간의 양자적 해결 방안도 중요한 의미를 가지고 있으나, 이 논문에서는 유엔을 중심으로 한 다자적 논의에 초점을 맞추어 북한문제에 대한 합리적인 대응 및 해결방안을 도출하고자 한다. 국제기구로서의 유엔은 국제사회의 평화와 안전의 유지를 그 주된 목적으로 하여 창설되었으며, 보다 세부적으로는 인권의 보장과 증진을 위한 국제사회의 노력을 주도하고 있다는 점에서 핵문제 및 인권문제가 핵심적 요소를 차지하고 있는 북한문제는 곧 유엔이 해결해 나가야만 하는 국제문제에 해당한다.

국제평화와 안전의 유지와 관련한 유엔의 임무는 제1차적으로 안전보장이사회(Security Council, 이하, “안보리”)의 책임으로 규정되고 있다는 점에서, 그리고 오늘날 인권문제도 넓은 의미에서 평화와 관련된 문제로 다루고 있다는 점에서, 북한문제의 해결을 위한 유엔 안보리의 역할은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이러한 관점에서 여기서는 북한문제의 해결과 관련한 유엔 안보리의 역할 및 과제에 대하여 국제법적 접근을 시도하고자 한다.

본 논문은 그 범위와 관련하여, 북한문제의 의의 및 성격, 북한문제에 대한 안보리 개입의 근거 및 접근방안, 그리고 그 한계 및 과제를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 북한문제에 대한 유엔 안보리의 개입 근거와 관련하여 주로

유엔 헌장 제7장의 원용 가능성과 함께 경제제재 및 무력사용 문제 등을 검토하고, 새롭게 등장하고 있는 '보호책임'(R2P)과 관련한 안보리의 역할 및 한계에 관하여 검토한 다음, 북한문제의 특수성을 바탕으로 그 실효적 접근을 위한 과제에 대하여 언급하고자 한다.

## II. '북한문제'의 현황 및 특수성

### 1. '북한문제'의 의의

앞에서 언급한 바 있듯이, 북한 내부에서 발생하고 있거나 북한으로 인하여 야기되는 문제를 '북한문제'로 정의하게 되면 '북한문제'에는 매우 다양한 내용이 포함될 수 있다고 본다. '북한문제'에는 우선, 남북통일을 포함하여 한반도 '평화체제'(peace regime)<sup>1)</sup> 구축과 관련하여 북한이 취하고 있는 태도 및 행동이 어떠한 문제가 있는가 하는 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 보면, '북한문제'는 곧 '한국문제'(Korean Question)<sup>2)</sup>의 범주 속에 포함된다고 할 수 있다. 둘째, 북한이 개발하여 보유하고 있다고 간주되고 있는

1) '한반도 평화체제'라 함은 한반도에 평화가 공고하게 뿌리내릴 수 있는 체제, 즉 남북한 간의 군사적 대결상태를 종식시키고 화해·공존 및 협력의 관계를 지향하기 위하여 상호간의 관계를 질서 있게 규율함으로써 실질적으로 평화적 통합의 방향으로 발전시켜 나가는 체제를 말한다(제성호, 『한반도 안보와 국제법』(한국국방연구원, 2010), p.360). 한반도 평화체제 구축에 관한 주요 쟁점 및 과제에 대해서는 상계서 참조.

2) 여기서 '한국문제'를 'Korean Question'으로 표기하는 것은 해방과 남북분단, 그리고 남과 북에서 각각 정부수립 과정을 거쳐서 남·북이 서로 대치하고 1991년 함께 유엔에 가입하는 동안 유엔 총회에서 토의되었던 주제가 'Korean Question,' 즉 '한국문제'였기 때문이다. 따라서 그동안 남·북 간에 전개되어 온 모든 관계, 특히 교류·협력, 그리고 통일 및 평화체제 구축을 위한 협상의 원천은 바로 '한국문제'와 관련된다고 할 수도 있는 것이다. '한국문제'의 의의 및 전개과정에 대해서 정인섭, 『신국제법강의』, 제5판(박영사, 2014), pp.770-774; 조운영, "북핵문제의 국제제도론 해석: 한국문제와 동북아 다자협력제도에의 함의," 『신아시아』, 제14권 2호, 2007, pp.63-85 참조. 홍성필 교수는 '북한문제' 해결에 관한 한 대한민국은 '한국문제'에 근거를 두거나 아니면 「헌법」 및 한민족의 '자결권'에 근거를 두고 그 우선적 지위를 정당화할 수 있다고 한다. 이에 대해서는, 홍성필, "북한급변시 개입의 국제법상 정당성 연구," 『서울국제법연구』, 제19권 1호, 2012, pp.262-266 참조.



핵무기와 관련하여 북한의 국제의무 위반 및 그 제재에 대한 문제를 포함하는 이른바, 북한 ‘핵문제’(nuclear problem)의 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 셋째로, 북한문제와 관련하여 최근 현안으로 등장하고 있는 북한 ‘인권문제’(human rights problem)의 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 북한인권 문제의 범주에는 남북자·국군포로 및 정치범에 대한 탄압, 경제파탄 및 식량부족으로 인한 기아, 시민적·정치적 자유의 제약 및 해외 강제노역 등 광범위하게 벌어지고 있는 북한주민의 인권침해 사태가 포함될 수 있다.

넷째, 앞에서 언급한 ‘문제들’로 인하여 북한은 내부적 요인이나 외부적 요인에 의하여 언제나 ‘급변사태’<sup>3)</sup>가 발생할 수 있는 가능성에 직면하고 있다. 북한의 급변사태로 인하여 발생 가능한 상황으로는, 남북관계의 급변 내지 평화에 대한 위협, 심각한 인권침해 내지 인도적 위기, 그리고 나아가서 국제평화 및 안전에 대한 위협 등 다양한 가능성이 예상된다.<sup>4)</sup> 따라서 북한 ‘급변사태’는 그 자체로 하나의 독립적인 ‘북한문제’라기보다는 남북관계 및 평화체제와 관련 문제가 될 수도 있고, 인권보호나 인도적 지원과 관련된 ‘인권문제’의 범주 속에서 다루어야 할 문제가 될 수 있다고 본다.<sup>5)</sup>

3) 북한의 변화와 한반도의 상황 전개 과정에서 북한 당국의 자체적인 통제와 관리가 불가능하여 외부의 개입이 불가피한 중차대하고 근본적인 상황 변화를 일반적으로 ‘북한붕괴’ 또는 ‘북한 급변사태’라고 한다. 또한, 이러한 북한 변수로 인해 한반도의 평화와 안전이 위협받는 경우를 ‘한반도 유사시’로 보통 정의하고 있다고 한다. 그리고 1990년대에는 주로 ‘북한붕괴’라는 용어를, 2000년대에는 ‘북한 급변사태’라는 용어를 주로 사용하는 것으로 나타나고 있는데, 이들과 관련된 통일된 정의나 용례는 없는 것으로 보인다. 이에 대해서, 정대진, “한반도 유사시 북한 지역 개입 문제,” 『국제법학회논총』, 제59권 제3호, 2014, pp.195-203 참조.

4) 홍성필 교수는 ‘북한 급변사태’ 대신에 북한 ‘급변상황’이라는 용어를 사용하고 있으며, 이를 줄여서 ‘북한급변’으로 표기하고 있다. 홍 교수는 ‘급변상황’으로서 ① 정부가 주민에 대한 통제권을 상실하고, 정부조직이 균을 포함하여 비정규적인 준동상황을 제어할 능력과 의사를 잃게 되는 경우, ② 북한 내부에서 군사적 내지 물리적 충돌이 발생하고 북한주민들에 대한 대규모 살상이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우, ③ 핵무기를 포함하여 군사시설에 대한 정부의 통제력 상실로 인하여 북한 내부와 주변국가들에 물리적 공격이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우, 그리고 ④ 정부능력의 상실로 대규모의 기아, 국경이탈, 기타 중대한 인권침해사태가 발생하거나 발생할 가능성이 있는 경우 등을 들고 있다(홍성필, 전개논문, p.251).

5) 박홍순 교수는 북한급변사태 등 한반도 유사상황과 관련한 안보리의 역할 문제를 북한인권 문제의 범주 속에서 다루고 있다. 이에 대해서 박홍순, “유엔 안보리의 역할과 인권,” 북한인권사회연구소센터 편, 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』(통일연구원, 2013), pp.97-100.

이와 같이 ‘북한문제’는 매우 다양한 의미를 가지고 있으며, 군사적·정치적·경제적·사회적·인도적 측면의 모든 요소들과 직·간접적으로 관련되고 있는 ‘복합적’인 문제이다. 또한 ‘북한문제’는 그 발생 및 해결의 관점에서 보면 단순한 북한의 ‘내부문제’(domestic matters) 또는 ‘남북한 간의 문제’(Inter-Korean Problem)의 범주를 벗어난 ‘국제문제’ 내지 ‘국제관심사’로 다루어져야만 하는 문제로 간주되고 있다.

## 2. ‘북한문제’의 현황 및 추이

### 1) 평화체제 문제

기술적 의미에서 한반도의 법적 현상은 아직도 평화상태가 아니라 ‘정전협정’(Armistice Agreement)에 의하여 규율되고 있는 ‘정전상태’(state of armistice)로 규정될 수 있다. 정전협정 체결 이후 지난 60여 년 이상 동안 한반도에서는 남북 간에 적지 않은 충돌 사례가 있었으며, 최근 ‘천안함 폭침’과 ‘연평도 포격’ 등 남북 간의 긴장을 고조시키고 한반도 평화를 위태롭게 하는 사태들이 계속 이어지고 있다. 남북한은 그동안 불가침협정(선언), 종전선언, 그리고 평화협정 체결 등 평화체제 구축 문제를 논의해 왔던 것이 사실이다.<sup>6)</sup> 1992년에는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 체결함으로써 상호간 불가침을 약속하기도 했으며, 2000년 6월에는 이른바 ‘6·15 공동선언’을 통하여 ‘통일방안’에 대한 남북의 입장이 서로 근접하는 수준에 있음이 확인되는 등 평화분위기가 조성되기도 하였다. 그러나 이후 북한의 핵개발로 인한 긴장이 고조되기 시작함으로써 한반도 평화체제 구축은 핵문제 및 인권문제 등과 복잡하게 얽혀 함께 풀어나가야만 하는 문제로 대두하고 있으며, 그 해결의 전망은 매우 어렵다고 보는 것이 솔직한 심정이다.<sup>7)</sup>

6) 제성호, 전게서, pp.357-412; 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근 - 포괄적 잠정협정을 중심으로 -”, 『통일과 평화』, 제4집 1호, 2012, pp.3-36 참조.

7) 제성호, 상게서, pp.303-407.

## 2) 핵문제

북한의 핵개발 및 핵실험으로 인한 ‘핵문제’를 해결하기 위하여 2003년 8월 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국, 그리고 북한 등 6개국은 제1차 ‘6자회담’을 개최하였다. 그 이후 모두 6차례에 걸친 회담에도 불구하고 핵문제는 여전히 해결되지 않고 있으며, 2008년 베이징에서 열린 마지막 대표자회의를 끝으로 교착상태에 들어갔다. 그동안 북한은 세 차례 핵실험을 감행하였다. 북한은 2006년 10월 9일 제1차, 2009년 5월 25일 제2차, 그리고 2013년 2월 12일에 제3차 핵실험을 감행하였다. 이러한 도발적 핵실험은 한반도의 긴장을 고조시키고 국제사회의 관심을 집중시킨 바 있다. 2005년 10월 제1차 핵실험 후 유엔 안보리는 2006년 10월 14일 결의 1718호를 만장일치로 채택하였으며, 2009년 4월 장거리 로켓발사와 2009년 5월 제2차 핵실험 후에 안보리는 각각 의장성명(S/PRST/2009/7)과 결의 1874호를 채택하여 북한에 대한 제재를 대폭 강화하였다.<sup>8)</sup>

북한은 이러한 제재결의에도 불구하고 지난 2012년 12월 장거리로켓 발사에 이어, 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행함으로써 또다시 안보리 결의에 따른 제재를 받게 되었다. 2013년 1월 22일의 안보리 결의 2087호와 3월 7일의 안보리 결의 2094호는 과거의 결의들인 1718호와 1874호의 내용을 재확인하고 몇 가지 새로운 경제제재의 개념을 도입하였다.<sup>9)</sup> 이들은 제재의 대상을 명확히 하고 특히 선박 검색 분야와 제재 대상 개인과 단체 또는 그 대리인(단체)을 직접 결의에 명시하고 그들에 대한 제재를 강화하는 ‘맞춤형 제재’(targeted sanction)<sup>10)</sup>의 수준을 강화했다는 점에서 더욱 강력한 효과가 나타날 것이라는 전망이 나오기도 했다.<sup>11)</sup>

8) 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』(한울, 2013), pp.177-183.

9) 이들 북한에 대한 안보리 제재결의에 대해서는 상계서, pp.177-207 참조.

10) 이는 이른바 ‘스마트 제재’(smart sanction)에 해당하는 것이다. 그동안 안보리가 부과해온 제재의 효과를 둘러싸고 논쟁이 전개되어 왔는데, 이는 제재가 본래 ‘의도하지 않은 결과’를 초래하였다는 데 집중되고 있다. ‘의도하지 않은 결과’의 판단은 크게 ① 비례성의 원칙(proportionality principle)과 ② 효과성의 원칙(efficacy principle)을 기준으로 측정되고 있다. 문제는 안보리가 부과한 많은 제재가 이 두 가지 원칙에 맞지 않고 무고한 일반국민에게 불필요한 고통을 가중시킨다는 점이다. 이에 대해서는 상계서, pp.21, 72-104 참조.

그러나 북한은 그동안 진행되어 온 다자간 핵협상을 통하여 오히려 체제유지 및 경제적 지원 등 가능한 한 많은 이익을 확보하려고 시도해 왔던 것이 사실이다. 북한은 그 체제의 특성상 핵 게임에서 일정한 협상전략을 고집스레 유지하고 그 과정에서 위기조성, 벼랑 끝 외교, 합의 지연, 원칙 합의 후 파기 등 전략을 구사하면서 6자회담을 통한 문제의 해결이 더는 진전되지 못하도록 할 수 있었다.<sup>12)</sup> 이러한 의미에서 그동안 취해졌던 경제제재 중심의 대북 제재의 효과는 의문시되고 있다.

사실 그동안 북한을 비롯한 여러 국가에 취해졌던 유엔 경제제재의 사례를 살펴보면, 그 효과에 대해서는 비판적인 경우가 많이 있다.<sup>13)</sup> 첫째, 1990년대 이후 경제제재를 발동한 국가들 가운데 그 사태가 전쟁으로 확산된 경우도 아이티, 보스니아, 그리고 이라크 등이 있으며, 이로써 제재는 실패로 귀결되고 말았다. 둘째, 경제제재는 대상국의 정권을 약화시키기보다는 오히려 강화시키는 경우도 있었다. 특히 북한과 이란의 경우가 이에 해당한다. 이들은 권위주의 또는 전체주의적 체제를 갖고 있으며, 유엔의 제재가 초래하는 긴장국면을 오히려 정권의 정당성을 강화시키는 기회로 활용하는 방법으로 탈출구를 모색해 왔다. 셋째, '포괄적' 경제제재는 많은 경우에 국가적 경제위기를 초래하게 되는데, 이러한 상황에서 지도층 또는 고위층보다는 중간층이나 서민들이 오히려 더 큰 불편이나 고통을 겪게 된다는 것이다.

북한에는 지배층을 포함하여 외부로부터의 제재와는 관계없이 특권을 향유하며 경제적으로도 영향을 받지 않는 계급이 존재하고 있다. 따라 북한의 경우 핵문제에 관한 한 태도 변화가 전혀 나타나지 않고 있을 뿐만 아니라 특히 최근 유엔 및 국제사회의 대응 강도가 높아지면서 오히려 핵에 대한 집착이 더욱 공고해지는 것으로 보인다.

### 3) 인권문제

11) 진희관, "유엔 대북제재 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할," 『북한연구학회보』, 제17권 제1호, 2013, p.94, pp.99-102.

12) 이승근, "북한 핵문제와 다자주의적 접근의 유용성," 『국제정치연구』, 제13집 1호, 2010, 35.

13) 진희관, 전제논문, pp.103-108.

국제사회(공동체)가 북한의 인권문제에 대하여 관심을 가지고 대응을 해 온 지도 여러 해가 되었다. 북한인권에 대한 국제공동체의 대응은 비정부단체들(NGOs)의 활동, 국제공동체 및 국제기구에 의한 다자주의적 접근, 그리고 개별국가에 의한 대응 등 주로 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 이 가운데 특히 인권 NGO들은 규범 설정, 정보 제공, 청원(lobbying), 원조 제공 등 다양한 인권 관련 기능을 수행해 왔다.<sup>14)</sup> NGO들은 북한의 인권상황과 관련된 많은 보고서를 발간하였는데,<sup>15)</sup> 이러한 보고서들은 북한의 인권상황이 매우 심각한 수준임을 적나라하게 보여주고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 북한의 인권상황이 매우 심각하다는 국제적인 공감대가 형성된 것은 NGO들의 활동에 힘입은 바가 큰 것이 사실이다. 이러한 배경 하에 NGO들은 유엔 등 국제기구와 국제공동체가 북한의 인권문제를 보다 적극적으로 다루도록 하는 데 앞장서고 있다.

국제공동체 차원에서 북한인권 문제는 주로 유엔을 중심으로 논의되고 있으며, 오늘날 점차로 그 수위가 높아지고 있다. 1997년 및 1998년에 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights) 산하의 차별방지 및 소수자보호를 위한 소위원회가 대북인권결의안을 채택한 이래<sup>17)</sup> 국제사회는 계속해서 그 대응수위를 높여 왔다. 2003년부터는 인권위원회와 인권이사회(Human Rights Council: “HRC”)에서 북한인권결의가 채택되기 시작했으며, 2005년부터는 유엔 총회에서 결의가 계속하여 채택되고 있다.

2004년 6월에는 유엔 북한인권 ‘특별보고관’(Special Rapporteur)이 임명되었으며, 2005년 이래 매년 특별보고관의 보고서가 제출되어 북한인권 상황에

14) Claude E. Welch, Jr., *NGOs and Human Rights* (University of Pennsylvania Press, 2001), pp.3-6.

15) 특히 주목할 만한 것으로는 Good Friends가 발간한 *Human Rights in North Korea and the Food Crisis*, (2004); Human Rights Watch의 *The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China*; Citizens' Alliance for North Korean Human Rights의 *Prisoners of Their Own Country* 등이 있다.

16) Tim Beal과 같은 학자는 북한의 인권상황이 과장되어 있으며 특별히 나쁘지 않다는 주장을 한 바가 있다. Tim Beal, *North Korea: The Struggle against American Power* (Pluto Press, 2005), pp.129-166 참조.

17) E/CN.4/Sub.2/1997/L.13 (15 August 1997) 및 E/CN.4/Sub.2/1998/L.7 (August 14, 1998) 참조.

대한 국제사회의 관심을 촉구하였다. 특히 2013년 3월 21일 제22차 HRC 회기에서는 만장일치로 북한인권결의를 채택하고 북한에서 자행되고 있는 ‘중대하고 조직적이며 광범위한’(grave, systematic and widespread) 인권침해에 대해 유엔 차원에서 체계적이고 면밀하게 조사하고 기록하기 위한 ‘조사위원회’(Commission of Inquiry: COI)를 설치하도록 하였다.<sup>18)</sup> COI는 이후 9월에 열린 제24차 HRC 회기 및 제68차 유엔총회에서 구두로 중간보고를 하고, 제25차 인권이사회에 제출할 최종보고서<sup>19)</sup>를 같은 해 2월 17일 발표하였다.

COI 최종보고서는 한국, 일본, 영국, 미국 등지에서 수십 명의 탈북자 및 북한인권 전문가들과 가진 청문회, 수백 차례에 걸쳐서 이루어진 폭넓은 인터뷰 및 면밀한 자료조사를 바탕으로 작성되었다. 보고서는 북한 내 최고 지도층의 정책 및 결정으로 조직적이고 광범위한 인권침해가 자행되었으며 이는 국제법상 ‘인도에 반하는 죄’(crime against humanity)<sup>20)</sup>에 해당한다고 결론지었다.<sup>21)</sup> 또한, 보고서는 인권침해를 자행한 북한 정부뿐만 아니라, 보호책임(R2P)의 원칙하에, 유엔을 비롯한 국제사회를 향해서도 북한 주민의 인권개선을 위한 방안들을 제시하고 있다. 첫째, 유엔 안보리가 북한 정권하의 가해자들을 국제형사재판소(ICC)에 기소하고,<sup>22)</sup> 현장상의 제재조치를 취할 것, 들

18) 백범석, “유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 활동 전망,” 북한인권사회연구센터 편, 전게서, pp.119- 123.

19) UN Human Rights Council, *Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, 7 February 2014(A/HRC/25/63).

20) 국제법상 ‘인도에 반하는 죄’라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 갖고 살해, 절멸, 노예화, 주민 추방, 고문 등 다양한 행동을 통하여 신체 또는 정신적·육체적 건강에 대해 중대한 고통이나 심각한 피해를 고의적으로 야기 시키는 각종 비인도적 행위를 가리킨다(정인섭, 『신국제법강의』(박영사, 2014), p.918). ‘인도에 반하는 죄’는 ‘국제범죄’(international crime)로서 국제형사재판소의 관할 범죄(ICC 규정 제7조)인 동시에 개별국가들의 ‘보편관할권’(universal jurisdiction)의 대상 범죄로 인정되고 있다.

21) 북한 내 조직적이고 광범위한 인권침해가 인도에 반하는 죄에 해당하는 지에 대한 상세한 논의는, 백범석, “심각한 북한인권 사안의 인도에 반한 죄 성립 여부,” 『북한인권문제에 관한 국제법과 정책』(국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술대회 자료집), 2014. 6. 17, pp.5-28 참조.

22) COI는 이 문제와 관련하여 두 가지 가능성을 염두에 두고 있다. 첫째는, 안보리가 북한의 상황을 ICC규정 제13조 b항에 근거해서 ICC에 회부하는 방법이며, 둘째는 ‘구유고 국제형사재판소’(ICTY)나 ‘르완다 국제형사재판소’(ICTR)와 같이 안보리가 현장 제7장에 따라

째, 유엔총회와 인권이사회가 향후 조사위원회의 보고서상의 권고 사항들이 실제 이행되는지 모니터할 수 있도록 기존의 북한 인권 관련 메커니즘을 확대할 것, 셋째, 유엔인권대표는 북한 정권 내 가해자들에 대한 책임을 물을 수 있도록 체계적으로 북한인권 침해 상황을 데이터베이스화할 것 등을 촉구하고 있다. 아울러 관련국들이 북한 정부에 대하여 인권문제를 우선 제기할 수 있어야 한다는 점을 강조함과 동시에 ‘헬싱키 프로세스’(Helsinki Process)의 예를 들면서 고위층 회담 등을 통해 한반도 역내 평화와 협력을 모색하도록 강조하고 있는 점도 주목할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

북한인권 COI는 국제사회가 북한주민에 대한 R2P를 이행하는 데 있어서 우선적으로 유엔을 통한 적절한 외교적, 인도적, 기타 평화적 수단을 활용해야 하지만, 지금까지 수행된 평화적 수단은 모두 적절하지 못한 것으로 판명되었다고 결론지었다. 따라서 국제사회는 북한정권 내에서 인도에 반하는 죄에 가장 큰 책임이 있는 자들에 대한 강력한 처벌, 인권 관련 사안에서 북한 당국과의 협력 강화, 북한 내부와의 접촉면을 늘리는 민간교류에 기반을 둔 점진적 변화 지원, 남북한 화해를 위한 의제설정 등 다각적이고 포괄적인 전략을 통해 R2P를 이행해야 한다고 하고 있다.<sup>24)</sup>

그리고 COI 보고서는 2013년 12월 유엔 사무총장이 천명한 ‘인권우선’(the right front) 이니셔티브(initiative) 전략을 적극적으로 활용할 필요가 있음을 강조하고 있다.<sup>25)</sup> COI는 나아가서 북한의 국제범죄 처벌과 관련하여 이른바

---

북한의 상황을 다룰 특별(*ad hoc*) 재판소를 설립하는 방안이다. 이 모두의 경우에 북한의 동의는 요하지 않는다. 그리고 COI는 (상임이사국의 거부권 행사 등으로) 안보리가 북한의 상황을 ICC에 회부하거나 특별재판소를 설치하는 데 실패하는 경우 유엔총회가 대신 이러한 조치를 취할 수 있음을 언급하고 있다. 이와 관련하여 COI 보고서는 유엔총회 결의 377호(Uniting for Peace Resolution) 및 ‘인도에 반하는 죄’에 대한 보편관할권을 원용하고 있다(COI 보고서, para. 1201(상계논문, p.16). 그러나 유엔총회는 기본적으로 구속력 있는 결의를 할 수는 없으며 또한 중요문제 의결에 필요한 정족수(2/3 다수결)를 충족시킬 수 있는 가능성도 많지 않다는 점에서 그 추진 가능성이 희박하며 보편관할권을 통하여 개별국가의 국내재판소에서 관할권을 행사하는 방안도 그 현실성이 떨어진다고 본다(조정현, “유엔을 통한 국제형사처벌 가능성: 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 권고와 관련하여,” 위의 자료집, p.52).

23) 백범석, 전계논문(주 18), p.8의 주 10.

24) COI 보고서, para.1210(상계논문, p.18).

‘전환기 정의’(transitional justice)<sup>26)</sup>의 검토 필요성도 제기하였다.<sup>27)</sup>

2014년 3월 3일부터 열린 제25차 HRC 회기에서 북한인권 COI는 자신의 조사 결과를 인권이사회에 공식 보고하였으며, 관련 후속조치에 대한 내용을 포함하는 인권이사회 ‘북한인권결의’가 3월 28일에 채택되었다. 이 결의안은 지난 2년 동안과는 달리 표결을 거쳐 찬성 30, 반대 6, 기권 11로 채택되었다. 이 결의에서는 국제형사재판소(ICC)가 직접 거론되지는 않았으나, 안보리가 북한의 상황을 적절한 ‘국제형사사법메커니즘’(international criminal justice mechanism)에 회부하고 효과적인 ‘맞춤형 제재’(targeted sanctions)를 실시하는 방안에 대하여 검토할 것을 권고하고 있다. 결의는 또한 COI의 후속활동을 위한 특별보고관의 임기 연장을 결정하고 모니터링을 강화하며 수집된 증거 및 자료의 보관 등을 위한 유엔인권최고대표 사무소(Office of the UNHCHR) 차원의 현장기반 조직(field-based structure)의 설치를 요청하였다. 이 현장기반 조직은 유엔인권최고대표사무소의 요청을 2014년 5월 28일 수락함으로써 한국 내에 설치하기로 최종 결정되었다.<sup>28)</sup>

2014년 11월 18일 유엔총회 제3위원회는 유럽연합(EU)과 미국, 일본, 우리나라 등 60개국이 공동으로 제안한 북한인권 결의안을 찬성 111, 반대 19, 그리고 기권 55표로 통과시켰다. 이 결의안은 2014년 유엔총회 본회의에서 공식

25) COI 보고서, para.1209(상계논문, p.18). 사실, 이미 1997년 1월에 당시 유엔 사무총장 Kofi Annan은 유엔의 새로운 조직운영에 대한 보고서(*Human Rights in the Report of the Secretary-General on Renewing the United Nations: a Programme for Reform*)에서, 향후 유엔의 다섯 가지 주요 활동영역을 ‘평화와 안전’(peace and security), ‘경제·사회문제’(economic and social affairs), ‘개발협력’(development cooperation), ‘인도주의적 문제’(humanitarian affairs), 그리고 ‘인권’(human rights)으로 정하고, 이 중에서 인권을 모든 영역 중에서 최우선적으로 고려하여 나머지 네 개 영역을 총괄하는 위치로 격상시킨 바 있다. 이에 대해서 정희석·김도균, “탈냉전 시대 유엔의 강제적 인권레짐의 형성배경과 실태,” 『사회과학』, 제17집, 2005, p.21 참조.

26) 이를 ‘과도기 정의’ 또는 ‘이행기 정의’라고도 한다. ‘전환기 정의’란 권위주의나 전체주의 체제의 국가가 민주체제로 전환하거나 내전이나 분쟁이 종식되고 새로운 체제가 들어설 경우 과거 체제하에서 또는 내전이나 분쟁 중에 발생한 각종 인권유린이나 전쟁범죄 등을 어떻게 처리하여 관련국 및 그 국민이 항구적인 평화 및 화해·통합으로 나아갈 수 있을지에 대한 방안을 고민하기 위하여 고안된 개념을 말한다. 그러나 북한의 현 상황에 적용할 수 있는 단계는 아니라고 본다. 이에 대해서는 조정현, 전계논문, pp.39-40 참조.

27) 상계논문, pp.39-40.

28) 상계논문, p.40.



채택된 바 있다. 이 총회결의는 북한에서 조직적으로 벌어지는 고문·공개처형·성폭행·강제구금 등에 우려를 표명한다고 밝히고 COI의 조사결과에 근거하여 북한에서 수십 년 동안 최고위층의 정책에 따라 ‘인도에 반하는 죄’가 자행됐음을 인정하였다. 이에 따라 유엔총회는 “인도에 반하는 범죄로부터 북한 주민들을 보호할 북한 책임을 상기한다.”<sup>29)</sup>고 하면서, COI의 보고서를 안보리에 제출하고, 안보리가 COI의 결론 및 권고에 대하여 검토하고 북한의 사태를 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 문제와 COI가 인도에 반하는 죄를 구성한다고 판단한 행위들에 대하여 최고 책임을 지는 자들에 대한 실효적인 맞춤형 제재의 범위를 검토하는 것을 포함하여, 북한의 책임이행을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하도록 독려하기로 결정하였다.<sup>30)</sup> 이에 따라 국제공동체는 안보리의 결정이 있는 경우 ‘인도에 반하는 죄’의 책임자들을 처벌할 수 있게 되고 때에 따라서는 최고위 책임자인 김정운을 ICC에 제소할 가능성도 배제할 수 없는 단계에 이르렀다.<sup>31)</sup>

유엔 인권위원회를 대체하여 2006년 설치된 HRC는 193개 회원국 전체를 대상으로 하여 ‘보편적 정례검토’(Universal Periodic Review; UPR)를 실시하고 있다. 북한에 대해서는 2009년에 제1차 UPR이 실시되었으며 올해 2014년 4월 28일부터 5월 9일까지 제2차 UPR이 실시되었다. 북한은 이에 앞서 이사회에 국가보고서를 제출한 바 있으며,<sup>32)</sup> 제2차 UPR의 결과물<sup>33)</sup>에 포함된

29) “*Recalling the responsibility of the Democratic People’s Republic of Korea to protect its population from crimes against humanity,*”(굵은 글자는 필자가 강조)

30) “*Decides to submit the report of the commission of inquiry to the Security Council, and encourages the Council to consider the relevant conclusions and recommendations of the commission and take appropriate action to ensure accountability, including through consideration of referral of the situation in the Democratic People’s Republic of Korea to the International Criminal Court and consideration of the scope for the effective targeted sanctions against those who appear to be most responsible for acts that the commission has said may constitute crimes against humanity:*”(굵은 글자는 필자가 강조)

31) “*Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea*”(A/C.3/69/L.28/Rev.1); 중앙일보(2014. 11. 20.) 참조.

32) 이에 대해서는 이규창, “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가.” 앞의 학술대회자료집, pp.59-76 참조.

33) A/HRC/27/10.

268개 권고 가운데 113개를 수락하고 나머지 가운데 58개의 권고의 이행 가능성에 대하여 검토하겠다는 약속을 한 바 있다.<sup>34)</sup>

한편 유럽연합(EU)은 그 외교정책을 통하여 인권문제를 강조해 왔다. EU 설립조약(Treaty on European Union)은 스스로 “자유·민주주의·인권존중” 등의 원칙에 기초하고 있음을 선언하고 있다.<sup>35)</sup> EU는 제3국(주민)의 인권을 보호하기 위한 지침(guidelines)을 가지고 있으며 제3국 또는 지역적 그룹들과 인권 관련 대화(human rights dialogue)를 추진하는 등 독특한 제도를 가지고 있다.<sup>36)</sup>

개별국가들 가운데 북한의 인권문제에 대해서 가장 적극적으로 관심을 두고 있는 국가는 미국이다. 미국은 유엔을 통하지 않고도 필요하다면 일방적인 방식으로 북한의 인권문제에 대하여 개입하고자 시도하였다. 2004년에 스스로 「북한인권법」(North Korean Human Rights Act)을 제정하여 시행하고 있는 것은 지금의 국제인권규범의 이행 및 집행상의 취약성에 기인하고 있다. 우리나라의 경우, 19대 국회에 들어와 2014년 6월 17일 현재까지 ‘북한인권법안’ 발의 현황을 보면 총 8건이 제출된 것으로 나타나고 있다. 그러나 이들은 각 정파의 입장 및 북한과의 관계 등을 고려하여 각각 다른 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 ‘북한인권 침해기록’의 필요성을 둘러싸고 찬성론과 반대론이 크게 대립하고 있어서,<sup>37)</sup> 그 필요성에 대한 공감대와는 별개로 이른 시일 내에 법이 제정되기는 어렵다는 생각이 든다.

### 3. ‘북한문제’의 본질 및 복합적 성격

생각건대, 이른바 ‘북한문제’에 포함되고 있는 평화체제 문제, 핵문제, 그리고 인권문제는 서로 분리하여 논하거나 접근할 수 없다는 점에서 본질적으로

34) A/C.3?69/L.28/Rev.1, p.2.

35) Article 6(1) of the Treaty on European Union.

36) EU Official Document, Promotion of Human Rights and Democratization in the European Union's External Relations, available at <http://ec.europa.eu/comm/externalrelations/humanrights/intro/index.html>

37) 제성호, “북한인권 침해기록 및 북한인권법 제정 문제,” 앞의 학술대회자료집, pp.95-96.

는 하나의 문제에서 출발하고 또한 하나의 문제, 즉 ‘북한문제’로 귀결되어진다고 본다. 오늘날 북한문제에 대한 국제사회의 관심이 커지고 있는 배경은 무엇보다도 북한인권문제의 심각성 때문이기도 하지만, 국제사회의 부정적 여론 및 대응에도 불구하고 핵 및 장거리 미사일 개발을 강행하는 북한 위정자들의 행동이 인권상황을 더욱더 악화시키고 있다는 점 때문에 국제사회의 반작용을 촉진하고 지속시키고 있는 것이다. 또한, 북한인권 상황의 악화는 그 자체가 북한 내부에 대한 국제사회 또는 강대국의 개입에 대한 구실로 작용하면서 한반도의 평화체제 구축을 더욱 요원하게 만드는 요인으로 등장하고 있다.

이렇듯이, 북한문제는 때에 따라 핵문제나 평화체제 문제로 나타나고 또 다른 상황에서는 인권문제로 부각되고 있지만 결국은 하나의 통합된 문제로 귀결되는 것이기 때문에 이들을 상호 분리하여 접근하는 것으로는 ‘북한문제’ 해결의 실마리를 찾기 어렵게 만드는 결과를 초래할 것으로 생각한다. 따라서 북한문제의 ‘복합적 성격’을 직시하고 더욱 종합적인 차원에서 전략적인 접근이 요구되며, 이를 간과하고 평화체제문제, 핵문제, 그리고 인권문제 등에 대하여 단선적 접근을 시도하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

‘북한문제’가 결국 하나의 문제로부터 출발하고 또한 하나의 문제로 귀결된다고 할 때, 그 가장 중요한 이유는 바로 문제의 본질적 원천이 바로 북한의 ‘유일지배체제’에 있다는 점이다. ‘반민주성과 전제성’의 원천인 유일지배체제를 청산하고, 그 변화를 유도함으로써 반민주적이고 전제적인 체제를 민주주의와 법치주의에 입각한 체제로 바꾸는 데 북한문제 해결의 열쇠가 있다고 본다.<sup>38)</sup> 이는 현재의 ‘북한 정권’이 조직적이고도 체계적으로 주민들에게 불법적 인권침해 행위를 자행하고 있는 범죄적 집단이라는 평가를 근거로 하는 것이다. “非법치국가가 체제유지를 목적으로 국가기관 또는 그 하수인을 통하여 자행한 불법행위”를 이른바 ‘체제불법’(Systemunrecht)<sup>39)</sup>이라고 한다면, 북한문제 해결의 관건은 바로 북한 정권 스스로가 ‘체제불법’을 청산하지 못한

38) 이원웅, “북한인권: 국제사회 동향과 전망,” 『신아세아』, 제20권 제4호, 2013, pp.142-143.

39) ‘체제불법’의 문제에 대해서는, 손현진, “북한의 체제전환에 따른 북한주민의 인권개선 방안 연구,” 북한인권사회연구센터 편, 전계서, pp.271-320 참조.

다면 그 제거 또는 전환을 위한 대·내외적 동력과 전략적 접근이 필요한 상황이 도래할 수도 있다고 본다.<sup>40)</sup>

오늘날 ‘인권’(human rights) 개념이나 주요한 인권법의 원칙들은 대체로 ‘강행규범’(jus cogens)의 지위를 갖고 있으며, 국제법 체제 내에서 일종의 ‘헌법적 역할’(constitutional role)을 수행하고 있다고 평가되고 있다.<sup>41)</sup> 따라서 주요 인권조약을 포함한 국제인권법상 인권존중 의무는 일종의 ‘대세적 의무’(obligations erga omnes)로 간주되고 있으며, 그에 위반되는 행위는 현직의 고위직 공무원, 심지어 국가원수의 경우라 하더라도 적법한 국제형사절차에 따라 ‘국제범죄’(international crimes)로 처벌할 수 있도록 국제법의 구조가 변화하고 있다. 이러한 국제법 구조의 발전은 인권법의 주요원칙에 대해서 ‘헌법적’ 또는 ‘우산적’(umbrella) 역할을 수행하도록 함으로써 국제법 일반에 많은 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라 전통적인 ‘국가 중심의’(State-centered) 국제법을 ‘인간 중심의’(human-centered) 국제법으로 변모시키는 데 주요 동력으로 작용하고 있는 것이다.<sup>42)</sup> 따라서 북한문제는 기본적으로 인권문제의 관

40) 이와 관련하여 ‘민주적 개입’(democratic intervention)의 가능성이 거론되기도 한다. 이는 어느 국가에 ‘불법적’(illegal)이거나 ‘정당하지 못한’(illegitimate) 정부가 세워졌다거나 지배하고 있다는 사실이 다른 국가나 국가들로 하여금 그 정부를 전복하고 ‘합법적’(legal) 또는 ‘정당한’(legitimate) 정부를 세우기 위해 무력을 사용하도록 할 수 있다는 것이다(Thomas M. Franck1, “The Emerging Right to Democratic Governance,” *American Journal of International Law*, Vol. 86 No. 1, 1992, pp.46-91). 그러나 비민주적 정부라 하더라도 그 정부가 속하고 있는 국가가 독립성을 향유하며 자결권을 가지고 있기 때문에, 그 개입이 정당화될 수 있는 다른 사유가 없이 단지 비민주적 정부를 전복하고 새로운 정부의 수립하도록 하기 위하여 무력사용을 사용하는 것은 허용되지 않는다고 본다. 현행 국제법상 ‘무력사용 금지의 원칙’은 강행규범(jus cogens)이고, 반면에 ‘민주적 거버넌스’(democratic governance)의 원리는 아직 법적 규범으로서의 지위를 갖지 못하고 있으며, 따라서 ‘민주적 개입’의 법리도 확립되어 있다고 보기 어렵다. 이에 대해서는 Peter Malanczuk, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law* (Routledge, 2000), pp.31-32 참조.

41) 김부찬, 『국제법특강 - 국제법의 쟁점 및 과제 -』(보고사, 2014), pp.70-72; Thomas Kleinlein, “On Holism, Pluralism, and Democracy: Approaches to Constitutionalism Beyond the State,” *European Journal of International Law*, Vol. 21, 2010, p.1076; Mathew Craven, “Legal Differentiation and the Concept of the Human Rights Treaty in International Law,” *European Journal of International Law*, Vol. 11, 2000, p.493.

42) 김부찬, 상게서, pp.56-57. 그리고 이러한 경향을 ‘국제법의 인간화’(humanization of international law)라고 한다. 이에 대해서는 Theodore Meron, *The Humanization of International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2006); 김부찬, “국제법의 인간화’에 대한 서론적 고찰 - 그

점에서 접근할 수 있을 뿐만 아니라,<sup>43)</sup> 북한문제에 포함되는 다른 문제의 해결과 관련해서도 반드시 ‘인권’ 또는 ‘인간성’(humanity)의 존중을 고려해야만 한다는 점을 간과해서는 안 되는 상황이다.

이러한 북한문제의 본질과 그 복합적 성격을 고려할 때, 다자주의적 국제기구인 유엔의 북한문제 해결과 관련된 접근 및 그 역할에 대한 논의도 기본적으로 ‘인권원칙’(human rights doctrine)에 바탕을 둔 인권문제의 해결에 초점을 맞춰서 진행되어야 한다고 본다. 한반도 평화체제 구축문제도 궁극적으로 북한의 체제불법을 청산하고 주민의 인권을 회복시키는 데 목적이 있으며, 핵문제의 해결도 결국 ‘핵’을 통하여 불법적 정권을 유지하고 한반도 평화체제의 구축을 어렵게 만드는 것을 방지하는 데 목적이 있는 것이지 핵의 제거 자체가 그 진정한 목적은 아니기 때문이다.

북한 핵문제와 인권문제에 대한 유엔의 관여는 이제 일상화가 된 셈이다. 그러나 지금까지 북한 핵문제에 대해서는 거의 전적으로 안보리가, 인권문제에 대해서는 총회와 그 산하기관인 인권이사회가 주된 역할을 담당해 왔다고 본다면, 이제는 ‘북한인권’ 문제의 해결이 이른바 ‘북한문제’ 전반에 대한 대응으로 적용할 수 있다는 전에서 유엔 안보리가 북한인권 문제에 어떻게 개입할 수 있는지, 그 국제법적 근거 및 방법론을 검토할 필요가 있는 것이다.

### III. ‘북한문제’의 해결과 안보리의 역할

#### 1. 서설

유엔헌장은 인권의 증진을 중요한 유엔의 목적의 하나로 열거하고 있으며,<sup>44)</sup> 국제평화와 안전을 유지할 일차적인 책임은 유엔 안보리에 있다고 규정하고 있다.<sup>45)</sup> 유엔의 회원국들은 안보리의 결의를 이행할 의무를 부담하며

배경 및 동향을 중심으로 -,” 『국제법학회논총』, 제59권 제4호, 2014, pp.41-79 참조.

43) 정경환·신왕철, 전계논문, p.78.

44) 유엔헌장 1조 3항 및 55조 참조.

로<sup>46)</sup> 안보리가 인권보호와 관련하여 강제력을 수반하는 결의를 채택할 수 있다면, 안보리는 인권보호와 증진을 위하여 매우 중요한 역할을 할 수 있게 된다. 현재 북한정권은 매우 불안정한 상황이고, 식량난이 심화되거나 내부적인 무력충돌 또는 기타의 이유로 대규모의 난민이 발생하거나 대규모의 인권침해가 야기되는 등 인도적 위기 상황이나 급변사태가 발생할 가능성도<sup>47)</sup> 있는 만큼, 안보리가 북한인권 문제에 개입할 가능성은 항상 열려 있다고 할 수 있다. 이하에서는 지금까지 유엔 안보리가 대규모 인권침해 사태에 개입했던 사례 및 그 근거에 대한 분석을 시도함으로써 북한인권 사태를 중심으로 북한 문제에 대한 적용가능성에 대하여 검토하기로 한다.

## 2. 유엔 안보리의 주요권한 및 인권관련 역할<sup>48)</sup>

유엔헌장상 안보리는 인권문제를 다루는 핵심기관은 아니며, 인권문제는 주로 총회나 그 산하의 인권이사회, 인권최고대표사무소 등 다른 기관 및 기구의 임무에 속한다. 그러나 안보리는 헌장상의 중요성이나 그 권한의 포괄성으로부터 일정한 수준에서 인권문제에 관심을 가져 왔으며, 점차 그 수준이 강화되어 왔던 것이 사실이다. 유엔 안보리는 다른 기관과는 달리 그 결의가 모든 회원국들에 구속력이 있으며,<sup>49)</sup> 스스로 필요하다고 인정하는 경우 사실상 어떠한 조치도 취할 수 있을 뿐만 아니라 헌장상 기본원칙 가운데 하나인 ‘국내문제불간섭의 원칙’(principle of non-intervention)도 헌장 제7장에 의거한 안보리의 조치에는 적용되지 않게 되어 있다.<sup>50)</sup>

45) 유엔헌장 24조 1항.

46) 유엔헌장 25조.

47) 물론 현재도 많은 수의 탈북자가 중국 또는 제3국에 머물고 있는데, 그들의 지위가 난민이냐 아니면 단순한 경제적인 이주민이냐에 대하여 논란이 있다. 나아가 현재의 북한의 상황을 대규모의 인권침해상황이 발생한 수준이라고 볼 수도 있을 것이다.

48) 박홍순, “유엔 안보리의 역할과 인권,” 북한인권사회연구센터 편, 전게서, pp.57-96 참조.

49) 유엔헌장 제25조: “국제연합 회원국은 안전보장이사회의 결정을 이 헌장에 따라 수락하고 또 이를 이행하는 데 동의한다.”

50) 유엔헌장 제2조 7항.

유엔 안보리는 국제분쟁을 예방하거나 해결하며 필요한 경우 강제제재를 통하여 국제평화와 안전을 유지하는 기본적인 임무를 수행하며, 유엔 안보리를 중심으로 시행되고 있는 국제평화와 안전의 유지 제도를 ‘집단적 안전보장 제도’(collective security system)라고 한다. 안보리의 의사결정은 ‘의장성명’(presidential statement), 대언론 성명, 그리고 결의(resolution) 등 여러 가지 방법을 통하여 이루어지고 있다.

이와 관련하여, 안보리의 역할이 기본적으로 국제평화와 안전의 유지에 있다고 한다면, ‘인권문제’에 대한 개입은 가능한지, 가능하다면 어떠한 방법으로 이루어질 수 있는지, 그리고 그 수준은 어떠한지 등에 관하여 검토할 필요가 있다고 본다. 실제로 그동안 안보리가 인권사태에 개입해 온 역사는 오래되었으며, 그 사례도 많이 발견되고 있다. 이는 안보리가 현상상 그 개입이 가능한 조건인 “평화에 대한 위협”의 해석을 폭넓게 해 왔으며, 또한 인권문제가 단순한 ‘인권’만의 문제가 아니라 ‘평화’와 직결되는 국제문제로 파악되기 시작했다는 것을 의미한다. 특히 인권 관련 사태가 중대하다고 판단되는 경우, 안보리는 헌장 제7장을 근거로 개입함으로써 그 적법성 및 정당성과 관련한 논란을 피할 수 있다는 점에서, 이러한 방식으로 인권문제에 개입하는 사례가 늘어나게 된 것이다.

오늘날 어떠한 문제이든 평화와 안전에 위협적인 요소가 전혀 없는 경우는 매우 드물기 때문에 민족적·인종적 갈등이나 내전, 그리고 ‘실패한 국가’(failed state)로 야기되는 ‘복합적 인도적 위기’(complex humanitarian crisis) 상황에서는 안보리 차원에서 더욱 종합적이고 다차원적인 대응이 필요해지는 것이다.<sup>51)</sup>

51) 복합적 위기상황이란 정치·경제·사회·인도적 문제들이 복잡하게 얽혀 다차원적으로 발생하는 인도적 위기사태를 의미한다. 이는 한 국가가 무능력, 비효율성, 부정부패, 그리고 분쟁 및 재난관리에 대한 의지나 능력 부족으로 인해 정치 불안, 경제난, 기근, 자연재해, 사회혼란, 인종분쟁 등에 제대로 대처하지 못해 자국민의 안전과 복지를 보장하는 데 실패할 경우에 발생한다. 더욱이 한 국가 내에서 대규모 인권침해나 폭력사태가 야기되면 ‘인도적 개입’의 필요성이 대두될 수 있다. 이에 대해서는 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』, 제40집 제1호, 2012, p.258.

### 3. '인권문제'에 대한 안보리의 개입 근거 및 사례

#### 1) '집단적 안전보장제도'의 발동<sup>52)</sup>

유엔 안보리는 헌장에 의거하여 국제평화와 안전을 유지할 주된 책임을 가지고 있고,<sup>53)</sup> 헌장 7장에 따라 “평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재(the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression)” 여부를 결정할 권한이 있으며, 국제평화와 안전을 유지하거나 회복하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다.<sup>54)</sup> 그러므로 논리상 인권침해 사태가 발생하는 경우에도 그것이 ‘국제평화 및 안전’과 직결되는 것이라면 안보리가 그러한 인권침해 사태를 종식시키기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있게 된다.<sup>55)</sup>

사실 예전에 안보리는 대규모의 인권침해 사태가 바로 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성한다고 판단하는 것을 주저해 왔던 것도 사실이다. 국제평화와 안전에 대한 위협은 바로 안보리의 강제력이 있는 조치의 근거가 될 수 있기 때문에, 주권국가들로부터 인권상황을 직접적인 이유로 하여 국내문제에 개입한다는 비난을 초래할 수도 있었기 때문이다. 1960년 3월 21일 발생한 남아프리카 공화국의 샤프빌(Sharpeville) 사건에서,<sup>56)</sup> 안보리는 남아공 정부의 인종차별정책(apartheid)의 철폐를 요구하는 결의안을 채택하면서도 남아공 정부의 시위자들에 대한 인권 탄압이나 인종차별정책 그 자체가 국제평화와 안전에 대한 위협에 해당한다고 판단한 것은 아니었다.<sup>57)</sup>

냉전(cold war) 시기의 인권침해 유형은 대부분의 경우 집단적인 학살(genocide)

52) 김부찬, 전게서, pp.427-431.

53) 유엔헌장 24조 1항.

54) 유엔헌장 39조.

55) 김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입,” 『국제법학회논총』, 제40권 제1호, 1995, pp.37-38.

56) 1960년 3월 21일, 남아공정부는 백인 거주지역에서 72시간 이상 머무를 수 없도록 제한하는 통행법의 철폐를 요구하는 흑인들에게 발포를 하였으며, 이로 인하여 69명의 흑인들이 사망하였다. International Commission of Jurists(Geoffrey Bindman ed.), *South Africa: Human Rights and the Rule of Law* (Printer Pub. Ltd., 1988), pp.12-13.

57) UN.Doc. S/4300 (1960) 참조.



보다는 이데올로기의 대립에서 오는 박해나 정치적 반대자와 양심수들에 대한 탄압이 주를 이루었다.<sup>58)</sup> 그러나 안보리의 이사회 구성이나 그 정치적 색채로 말미암아 미국과 소련을 맹주로 하는 서구 및 동구진영 국가들에 대한 인권결의안이 안보리에서 채택될 가능성은 극히 희박했었다. 그러나 냉전이 종식된 1990년대는 이른바 ‘집단적인 인도적 개입’(collective humanitarian intervention)<sup>59)</sup>이 붓물 터지듯 하던 시대였으며,<sup>60)</sup> 정치적 또는 이데올로기 문제와 관련한 경우보다는 종교 또는 인종 간의 국내적 충돌과 관련하여 인권 침해 사태가 생겨나는 경우가 많아졌다.<sup>61)</sup>

냉전의 해체 이후에 안보리가 처음으로 인권문제에 개입한 것은 이라크 정부에 의한 쿠르드족(Kurds) 탄압의 경우이다. 이라크전 이후에 쿠르드족의 반란에 대한 후세인 정권의 진압과정에서 많은 쿠르드 난민들이 인접국가인 터키 및 이란으로 피난하였다. 안보리는 1991년 688 결의(Resolution 688)를 통하여 이라크 정부를 상대로 쿠르드족에 대한 탄압을 중지할 것을 요구하는 한편 난민에 대한 국제구호기구들의 접근을 허용할 것을 요구하였다.<sup>62)</sup> 특히 안보리는 위 결의를 통하여 인접국으로의 대규모의 난민 유입 사태가 곧 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성하는 것이라고 하였다.

이와 관련하여, David Forsythe는 이 결의가 소수민족에 대한 박해가 그 자

58) Harold Hongju Koh, “Childress Lecture: A United States Human Rights Policy for The 21st Century,” *St. Louis Law Journal*, Vol. 46, 2002, pp.293-302.

59) Humanitarian intervention은 흔히 ‘인도적 간섭’이라고 번역되고 있으나, 여기서는 ‘인도적 개입’으로 번역하기로 한다(용례에 대해서는 김부찬, 전제서, p.343 참조). 그리고 ‘인도적 개입’은 타국에서의 광범위하고도 심각한 인권침해 상황에 무력적으로 개입하여 인권을 보호하기 위한 행동을 의미하는 것으로서 국가의 무력사용을 허가할 수 있는 유엔 안보리 결의에 의한 개입은 그 자체 적법성에 문제가 없는 것이기 때문에 특별히 인도적 개입과 관련된 법적 논의가 필요 없게 된다. 흔히 이러한 인도적 개입을 ‘집단적 인도적 개입’이라고 하며, 개입에 참여하는 국가들의 수와는 관계없이 안보리의 결의나 승인 없이 ‘일방적으로’(unilaterally) 이루어지는 개입이 국제법상 그 적법성 및 정당성이 논의되는 이른바 ‘일방적 인도적 개입’인 것이다. 따라서 논의의 목적상 ‘인도적 개입’은 곧 ‘일방적 인도적 개입’을 의미한다. 이에 대해서는, 상제서, pp.342-366 참조.

60) 안보리는 Somalia(1992), Bosnia(1992), Haiti(1994), Kosovo(1999), 그리고 East Timor(1999) 등에서 발생한 인권침해 또는 인도주의적 위기 상황에 무력적 개입을 승인하게 되었다.

61) *Ibid.*

62) UN Doc. S/RES/688 (1991).

체로서 해당지역의 평화와 안전을 위협한다는 점을 인정함으로써 국내의 인권침해 사태가 유엔 헌장 제7장의 '평화에 대한 위협'을 구성할 수 있다는 사실을 분명히 한 것으로 평가하는<sup>63)</sup> 반면에, P. Malanczuk는 이 결의가 국내의 인권침해 사태는 그것이 비록 대규모라고 하더라도 난민의 대규모 유입과 같이 인접국가에 미치는 영향이 없는 경우에는 그 자체로 국제평화와 안전에 대한 위협으로 볼 수 없음을 전제로 한 결의였다고 한다.<sup>64)</sup> 그러나 어쨌든 이 결의는 어느 국가 영역 내에서의 대규모 인권침해 및 그로 인한 인접국에의 영향을 국제평화와 안전에 대한 위협 요소로 보기 시작했다는 점에서 매우 중요한 의미가 있는 것이다.

안보리가 인권의 침해를 평화에 대한 '직접적' 위협으로 간주한 사례는 소말리아 사태에 대한 1992년 결의 794호(Resolution 794)이다. 이 결의에서 안보리는 "소말리아에서의 충돌로 인한 광범위한 인간적 비극은 장애물로 인하여 인도적 지원이 도달되지 못하는 가운데 계속 악화되고 있으며, 이는 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성한다."고 선언하였다. 즉, 안보리는 소말리아 내전과 관련하여 발생한 대규모의 인권침해사태가 곧바로 '평화에 대한 위협'임을 인정하면서 평화와 안전을 회복하기 위하여 회원국들이 무력을 사용하는 것을 허가하였다.<sup>65)</sup>

인권 침해를 직접적인 평화에 대한 위협으로 간주하는 안보리의 입장은 르완다 내전과 관련한 1994년 6월의 결의 929호(Resolution 929)에서 보다 분명히 나타나고 있다. 르완다 내전으로 수십만 명의 희생자가 발생하는 상황에서 안보리는 "르완다에서의 광범위한 인도적 위기가 이 지역의 평화와 안전에 대한 위협을 구성한다."고 선언하고, 이 지역에서의 민간인들의 보호를 위해 다국적군의 개입을 허용하는 결의를 채택했다.<sup>66)</sup> 또한, 아이티의 경우, Jean-Bertrand Aristide 정권이 쿠데타로 축출된 후에 발생한 대규모의 인권침해

63) Kelly K. Pease and David P. Forsythe, "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993, pp.290-303.

64) Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and The Legitimacy of The Use of Force* (Martinus Nijhoff International, 1993), pp.17-18.

65) UN Doc. S/RES/794 (1992).

66) 김석현, 전제논문, p.43.

사태에 대하여, 안보리는 결의 940호(Resolution 940)를 통하여 “아이티에서의 심각한 인도적 사태의 악화, 특히 불법적인 사실상의 체제(당국)에 의한 조직적인 시민적 자유의 침해로 인한 사태의 지속적인 확대”가 국제평화와 안전에 대한 위협이 된다고 하였다.<sup>67)</sup>

안보리는 국내의 대규모 인권침해 사태가 주변국에 미치는 영향과는 관계 없이 그 자체로 헌장 제7장에 따른 개입이 가능하다는 점을 분명히 확인해 왔다. 따라서 북한 내 인권상황과 관련해서도 안보리가 이를 심각한 인도적 위기 상황 또는 광범위하고도 조직적인 인권침해 상황으로 규정할 수 있다면 헌장 7장에 따른 조치의 발동도 가능해졌다고 본다. 다만, 지금까지의 안보리의 개입 사례들은 공통적으로 개별국가 내 급격한 정치적 격변 속에서 발생한 내전 등의 상황에서 정치, 종교집단 또는 민족들 간에 발생한 대규모 분쟁 또는 무력충돌에 기인한 것들이라는 점이다. 따라서 북한 내부의 사태가 이에 버금가는 내전 상황으로 전개되지 않는 한 북한 내부에서 극심한 인권침해 사태가 야기된다고 하더라도 북한체제가 유지되고 있는 한 안보리가 그 개입 명분을 찾는 데는 현실적으로 어려움이 있을 것으로도 예상된다.

## 2) 북한인권 문제와 ‘보호책임’(R2P)의 적용<sup>68)</sup>

### (1) R2P의 의의 및 법리

UN 개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 1994년 발간한 「인간개발보고서」(*Human Development Report*)에서 ‘인간안보’(human security)의 개념을 제시하였다. 여기서 ‘인간안보’란 “기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 보호하는 것과 가정, 직장, 사회공동체 내에서의 일상 생활의 방식이 갑작스럽게 파괴되는 것으로부터 보호하는 것”을 모두 포함하는 개념이다.<sup>69)</sup> 이 보고서는 인간안보는 ‘국가’가 아니라 ‘인간’ 중심의 개념으

67) UN Doc. S/RES/940 (1994).

68) 김부찬, 전계서, pp.367-394; 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』(삼우사, 2010); G. Evans, *The responsibility to Protect* (Brookings Institute Press, 2008) 참조.

69) UNDP, *Human Development Report 1994* (Oxford University Press, 1994), p.23.

로서 국가들의 국경을 초월하는 상호의존적인 문제이자 국제공동체의 관심사임을 밝히고, 이를 보호하기 위하여 사후적 대응보다는 사전 예방이 효과적임을 밝히고 있다.<sup>70)</sup> ‘인간안보’는 ‘국가안보’(national security)를 초월하여 평화 및 안전문제에 대한 ‘인간 중심의 접근방법’(human-centered approach)을 요구하고 있는 것이다. 따라서 오늘날 인권 및 인간 존엄성을 포함한 인간안보의 증진은 국제공동체 및 국제기구들의 근본적 목표 가운데 하나라고 하는 점이 광범위하게 승인되고 있다고 본다.<sup>71)</sup>

1999년 당시 유엔 사무총장이던 Kofi Annan은 회원국들에 ‘인도적 개입’의 적법성을 둘러싼 논쟁에 관하여 합의점을 모색하도록 요청하였었다. 이에 대한 호응으로 캐나다 정부가 주도하여 민간인으로 구성된 ‘개입과 국가주권에 관한 국제위원회’(International Commission on Intervention and State Sovereignty; “ICISS”)를 통하여 관련 논의를 진행하도록 하였다.<sup>72)</sup>

ICISS는 2001년 *The Responsibility to Protect*라는 제목의 보고서(이하, “ICISS 보고서”)에서 ‘인간안보’에 바탕을 두고 주권 개념을 ‘권리’(right) 또는 ‘권위’(authority)로부터 ‘책임’(responsibility)으로 전환하고 ‘인도적 개입권’(right to humanitarian intervention) 대신에 ‘보호책임’(responsibility to protect; 이하 “R2P”)의 개념을 도입함으로써,<sup>73)</sup> 대규모 인권침해 시 개별국가의 주권이라는 장벽을 넘어 국제공동체가 직접 개입할 수 있는 이론적 근거 및 제도적 장치를 마련하였다.<sup>74)</sup>

유엔 안보리는 이미 1990년대 이후 대규모의 인권침해 상황이 곧 평화에 대한 위협이 될 수 있음을 인정함으로써 실무적으로는 이미 ‘인간안보’ 개념을 도입했다고 할 수 있으나, 개별 국가 내의 인권침해 상황에 대해 국제공동체

70) *Ibid.*, pp.22-23.

71) Tadjbakhsh and Anuradha M. Cheny 지음, 박균열·조홍제·김진만·이영진 옮김, 『*Human Security* 인간안보』(철학과 현실사, 2010); Yuka Hasegawa, “Is A Human Security Approach Possible? Compatibility Between The Strategies of Protection and Empowerment,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, 2007, p.2.

72) 박기갑 외, 전게서, pp.19-20.

73) 김부찬, 전게서, pp.65-66; 박홍순·조한승·정우탁 엮음, 『*United Nations and World Peace* 유엔과 세계평화』(APCEJU·오름, 2013), pp.176-177.

74) 박기갑 외, 전게서, pp.146-149.

가 개입할 수 있다는 명시적인 규정이나 이론적 근거는 박약했던 것이 사실이었다. 그러나 오늘날 R2P의 개념 및 원리가 유엔 총회 및 세계정상회의, 안보리 등에서 공식적으로 수용됨에 따라, 대규모 인권침해를 자행하거나 방임하는 국가의 항변을 배척하고 안보리를 중심으로 국제공동체가 체계적으로 대응할 수 있는 이론적, 제도적 기틀이 마련되기 시작한 것이다.

R2P에 대한 논의는 2003년 9월 유엔 사무총장에 의해 설치된 ‘위협, 도전 및 변화에 관한 고위급 패널’(The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)이 2004년 12월 발간한 *A More Secure World: Our Shared Responsibility*를 통하여 본격화되고 2005년 발간된 유엔 사무총장의 보고서 (*In Larger Freedom: toward development, security and human rights for all*)와 2005년 발간된 정상회의 결과물인 2005 *World Summit Outcome* 등을 통하여 더욱 체계화되었다. 그리고 유엔 사무총장은 R2P의 평가 및 이행과 관련한 보고서들<sup>75)</sup>을 계속 채택함으로써 그 본격적 이행과 관련한 조치들이 취해질 수 있게 되었다.<sup>76)</sup>

2005년 9월 14일부터 16일까지 유엔 총회에서, 정상들은 밀레니엄 발전과제의 달성을 위한 협력을 약속하고 ‘평화건설위원회’(Peace-building Commission: PBC)를 설립할 것을 결의하고, 전반적인 유엔의 역할 증대 방안을 논의하였다. 이러한 맥락에서 정상들은 개별국가들은 자신의 영역 관할에 속하는 주민들을 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 보호할 책임을 지며, 이에 적절하고 필요한 수단을 통해 그러한 범죄 및 범죄 유인을 예방할 책임도 포함한다고 하였다. 정상들은 나아가서, 국제공동체가 각 국가가 적절하게 이러한 책임을 수행할 수 있도록 장려하고 도와주어야 하며 이와 관련하여 유엔이 조기 경보능력을 확립하도록 지원해야 한다고 하였다.

이어서 정상들은 국제공동체는 유엔을 통해 위의 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 범죄로부터 영토관할 내에 있는 주민들을 보호하도록

75) *Implementing the Responsibility to Protect*(2009년 1월), *Early Warning, Assessment and Responsibility to protect*(2010년 7월), 그리고 *The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility*(2011년 6월)

76) 이규창·조정현·한동호·박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』(통일연구원, 2012), pp.3-5.

돕기 위해 유엔 헌장 제6장과 제7장에 따른 적절한 외교적, 인도적, 그리고 기타의 평화적 수단을 사용할 제1차적 책임이 있다고 하였다. 나아가서 정상들은 만일 주권국가에 취하는 평화적 수단이 부적절하고 상기 범죄로부터 자신의 주민들을 보호하는 데 명백하게 실패한 경우에는 제7장 등 유엔 헌장의 규정에 근거하여, 안보리를 통해 필요한 경우 관련 지역기구와 함께 시의적절하고 단호한 방법으로 집단적 조치를 취할 준비가 되었음을 천명한 바 있다.<sup>77)</sup>

이와 같이 각국 정상들은 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 범죄와 관련하여 개별 국가의 보호책임이 실패로 귀결되는 경우 국제공동체의 집단적인 보호책임을 이행해 나갈 것에 합의하고 특히 유엔 안보리를 통하여 “시의적절하고 단호한”(timely and decisive) 방법으로 집단강제조치를 취한다는 의미로 R2P의 개념과 원칙을 받아들였다. 이러한 내용의 *World Summit Outcome*은 2005년 10월 24일 유엔 총회에서 결의 제60/1호로 만장일치로 통과되었는데, 보호책임과 관련한 군사적 개입의 허용에 관한 실질적인 기준은 이 보고서의 내용에서 제외되었다.<sup>78)</sup>

R2P의 법리가 점차 체계화되고 그 이행이 현실화되는 과정<sup>79)</sup>에서 본래 ‘인도적 개입’에 관한 모호성을 제거함으로써 그 법전화 작업을 시도하고자 했던 본래의 취지<sup>80)</sup>는 많이 퇴색한 것도 사실이다. R2P와 관련된 논의를 통하여 인권보호 또는 인도적 차원에서 주장되어 왔던 일방적인 개입의 가능성에 관한 한 유엔(안보리)의 입장에 근본적인 변화가 없음이 재확인되는 결과가 되었다. 2008년 7월 15일 반기문 유엔 사무총장은 “R2P는 인도적 개입의 새로

77) *World Summit Outcome*, paras.138-139 참조.

78) 박기갑 외, 전제서, pp.78-79 참조.

79) 유엔 안보리는 2011년 결의 1970호를 통과시키고, 이어서 2011년 3월 17일 유엔 안보리는 유엔 회원국들이 리비아에서 공격당할 위험에 처한 민간인 거주지역과 민간인을 보호하기 위하여지상군을 제외하고 “필요한 모든 수단”을 수용할 수 있도록 허가하는 결의 1973호를 통과시킨 바 있다. 이에 대해서는 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의』, KINU 정책연구시리즈 11-04(통일연구원, 2011), pp.1-67 참조.

80) “This report is about the so-called “right of humanitarian intervention”: the question of when, if ever, it is appropriate for states to take coercive -- and in particular military -- action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state.”, (ICISS 보고서’ p.vii).

운 이름이 아니다. 그것은 ‘책임으로서의 주권’에 대한 보다 적극적이고 긍정적인 개념에 근거한다.”라고 함으로써 인도적 개입과 R2P를 서로 다른 개념으로 규정한 바도 있다.<sup>81)</sup>

반 사무총장은 2009년의 보고서(*Implementing the Responsibility to Protect*)에서 2005년 *World Summit Outcome* 제138항 및 제139항의 보호책임을 재확인하고 그 구체적인 이행방안을 제시하고 있다. 이 보고서는 *World Summit Outcome*에서 규정되고 있는 보호책임의 개념을 바탕으로 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄에 그 적용영역을 한정하고, 나아가서 보호책임의 이행방식을 ‘세 기둥 체계’(three-pillar approach)로 나누어 설명하고 있다.<sup>82)</sup>

제1 기둥은 ‘국가’의 보호책임으로서 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 자국의 영토관할 내에 있는 사람을 보호해야 하는 개별 국가의 일차적 책임이다.<sup>83)</sup> 이를 위해서 개별 국가에 대해 각종 인권협약 상의 의무를 이행할 것과 인권 관련 국제협약 및 ‘국제형사재판소 규정(Rome Statute of the ICC)의 당사국이 될 것을 권고하고 있다.<sup>84)</sup> 제2 기둥은 개별 국가가 제1 기둥의 책임을 이행할 수 있도록 ‘국제공동체’가 개별 국가의 역량을 강화하도록 지원을 해야 함을 강조한다. 이러한 활동에는 조기경보능력의 확립, 중재능력의 함양, 민간 및 경찰차원의 상시 지원, 평화건설위원회(PBC) 활동에 대한 참여 등이 포함된다. 제3 기둥은 개별 국가가 자국의 영토관할 내에 있는 사람을 보호하는 데 “명백히 실패한”(manifestly failing) 경우 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄를 예방하고 중지하기 위한 시의적절하고 단호한 행동을 취할 ‘국제공동체’의 책임을 말한다.<sup>85)</sup> 이는 강제조치뿐만 아니라 헌장 제6장 및 제8장에 따른 비강제적조치를 모두 포함한다.<sup>86)</sup>

81) Press release, Secretary-General Defends, Clarifies ‘Responsibility to Protect’ at Berlin Event on ‘Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World’, UN Doc. SG/SM/11701(15 July 2008).

82) 박기갑 외, 전제서, pp.90-97 참조.

83) *Implementing the Responsibility to Protect*, para.11(a).

84) *Ibid.*, para.17.

85) *Ibid.*, para.50.

86) *Ibid.*, para.55.

R2P 원칙은 기존의 인도적 개입 논의와 비교하여 다음과 같은 특징이 있다고 할 수 있다. 우선 R2P 원칙은 기존 인도적 개입에 관한 논의가 ‘권리’(right) 차원에서 논의되던 것과는 달리, ‘책임’(responsibility) 또는 ‘의무’(obligation)의 차원에서 그 주체를 ‘주권국가’와 ‘국제공동체’로 나누고 ‘일차적 책임’은 개별 주권국가에 있으나, 일차적 책임을 지고 있는 개별국가가 자국민을 보호할 책임을 다하지 못하거나 보호할 의사가 없는 경우, 국제공동체에 그 책임이 이전된다고 한다. 따라서 국제공동체의 책임은 ‘이차적 책임’이 되는 것이다.<sup>87)</sup>

인도적 개입은 인권 침해 사태가 발생한 이후 그 사후적 조치에 주안점을 두고 있으나, R2P는 ‘예방책임’(responsibility to prevent)→ ‘대응책임’(responsibility to react)→ ‘재건책임’(responsibility to rebuild)이라는 3단계의 이행 조치를 전제로 하고 있다. R2P는 인도적 개입에 비하여 더욱 포괄적이고 지속적인 책임 이행을 핵심으로 삼고 있으며, 더욱 실질적인 이행구조로 되어 있다.<sup>88)</sup> 즉, R2P는 기존의 인도적 개입에 관한 논의와 비교하여 규범성의 결여, 사후적 대응 위주의 접근, 그리고 이행 방법의 한계 등의 문제점을 보완한 것으로 평가된다.<sup>89)</sup>

한편 인도적 개입과 R2P 논의는 무력적 개입이 필요하거나 허용되는 범위 및 그 이행 요건 등에서도 차이를 보인다. 인도적 개입은 그것이 가능한 상황과 관련한 명확한 기준이 결여되어 있어서 종종 그 적법성 및 정당성에 관한 논란을 일으켰던 것이 사실이다. 다시 말하면, 일방적 인도적 개입에 관한 경우는 말할 것도 없고 유엔 안보리의 결의에 의한 집단적 무력적 개입의 경우에도 어떠한 인권침해 상황을 안보리가 ‘평화에 대한 위협’으로 간주할 것인가와 관련하여, 이는 전적으로 안보리의 재량에 속하는 것으로 간주해 왔다는 점에서 그 명확한 기준에 대한 비판이 제기되기도 했던 것이 사실이다.

이에 반하여 R2P의 경우는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄 등으로 그 적용범위를 명백히 한정하고 있는 것을 알 수 있다. 다만, R2P의 경우에도 그 이행을 위한 무력사용임에도 불구하고 그 행사 요건의 충족<sup>90)</sup>

87) 박기갑 외, 전게서, pp.131-134, 156.

88) 상게서, pp.136-145, 156.

89) 상게서, p.155.



여부에 관한 판단을 유엔 안보리에 부여함으로써 유엔 헌장 제7장에 의한 집단적 안전보장체제 이외에 ‘무력사용’에 관한 한 굳이 R2P 규범을 새롭게 정립할 필요가 있는가 하는 비판도 제기되고 있는 것이 사실이다.<sup>91)</sup>

그러나 안보리를 중심으로 하는 유엔 차원의 집단적 인도적 개입에 대해, 개입 대상의 선택이나 방법이 선별적으로 이루어졌기 때문에 그동안 일관된 관행이 없다는 비판이 제기되어 왔던 것이 사실이고, 또한 안보리 자신도 인도적 목적의 군사적 개입을 승인하는 결의에서 이러한 개입이 해당 사태와 같이 특수한 상황에서만 인정되는 예외적이고 특별한 수단이라는 점을 누누이 강조해 왔다는 점을<sup>92)</sup> 고려하면, 인권 사태에 대한 안보리의 무력적 개입이 일관성이 없었다든지 아니면 적절한 대응에 문제가 있었다든지 하는 비판은 R2P 법리가 제도적으로 정착되어 감에 따라 상당 부분 개선될 수 있을 것으로 보인다.

사실 R2P 법리 및 그 이행에서 핵심적인 부분은 심각한 인권침해 사태가 발생하였을 경우 이를 제거하기 위한 적절한 수단으로서 필요한 경우 무력적 조치를 취할 수 있다는 데 있다. 그러나 현 국제법 하에서 무력사용은 일반적으로 금지되어 있으며, 이에 대한 예외는 유엔 헌장 제7장에 따른 집단적 안전보장체제의 발동과 헌장 제51조에 따른 자위권(right of self-defence)의 행사에 한하여 인정되고 있다. 따라서 R2P의 이행과 관련한 무력사용도 독자적으로 이러한 예외 가운데 하나에 해당할 수 있는가 하는 문제가 야기된다. 그런데 지금까지의 R2P 관련 논의의 전개를 보면 그 이행과 관련한 무력사용에 관하여 안보리가 특별한 별도의 근거나 절차를 요구하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 따라서 R2P의 경우에도 안보리는 헌장 제7장의 규정에 따라 무력사용을 통한 제재를 결의할 수 있게 된다. 다만, 이 경우에 결의가 성립

90) 2004년 고위급 패널에 의한 *A More Secure World*에 따르면 안보리가 무력적 개입에 의한 R2P를 승인할 때 고려해야 할 기본원칙으로 ‘해악의 심각성’(seriousness of harm), ‘적절한 목적’(proper purpose), ‘균형 있는 결과’(balance of consequence), ‘최후의 수단’(last resort), 그리고 ‘비례 원칙에 맞는 수단’(proportional means) 등 다섯 가지를 제시하고 있다. 이에 대해서 G. Evans, *op. cit.*, pp.141-147 참조.

91) 박기갑 외, 전제서, pp.72-73.

92) 상제서, p.55.

되기 위해서는 일반적인 안보리 결의와 마찬가지로 5개 상임이사국 모두의 동의를 있어야만 하는데, R2P의 이행이 필요한 상황에서 이러한 의결정족수를 채우는 것은 상임이사국의 '거부권'(veto power) 때문에 상당한 난관이 예상된다.<sup>93)</sup>

이 때문에 당초 ICISS가 그 보고서에서 안보리 상임이사국에 대하여 거부권 행사를 금지하고 일정한 경우 군사적 개입을 승인하도록 하는 의무를 제안하고,<sup>94)</sup> 안보리가 자신의 책임을 다하지 못할 경우 적합한 다른 수단을 강구할 것을 고려해야만 하도록 했던 것이다.<sup>95)</sup> 그러나 ICISS 보고서 이후에 R2P 관련 문서에서는 이와 같은 내용은 언급되지 않고 있는 것이 사실이다.<sup>96)</sup> 하지만 이러한 논의의 존재 자체로서 상임이사국으로 하여금 대규모 인권침해 사태에 대해서는 정치적 이유로 거부권 행사를 삼가도록 주의를 환기할 수 있는 효과는 기대할 수 있다고 본다.

## (2) R2P의 적용 사례

2011년 리비아 사태는 유엔 안보리가 공식적으로 R2P라는 용어를 사용하고 있는 대표적인 사례이다. 안보리는 2011년 2월 26일 결의 1970호를 채택하여 리비아에 대한 경제제재와 함께 인권침해 행위자들에 대한 국제형사재판소 회부를 결정하고, 이어서 2011년 3월 17일 결의 1973호를 통하여 유엔 회원국들이 리비아에서 공격당할 위험에 처한 민간인 거주지역과 민간인을 보호하기 위하여 지상군을 제외하고 무력사용을 포함한 “필요한 모든 수단”을 수용

93) 앞의 주 22) 참조. 실제 유엔이 2011년 10월 2일 시리아 사태에 대한 본격적 개입을 발표한 이래, 안보리에 회부된 시리아 제재결의안은 중국과 러시아의 거부권 행사로 부결된 바 있으며, 아직도 중국과 러시아의 반대로 국제사회는 시리아 관련 유엔 결의를 도출하지 못하고 있는 실정이다. 이에 대해서 이규창 외, 전게서, p.96 참조.

94) ICISS는 자국의 중대한 국가이익이 개입되지 않는 한 안보리 상임이사국은 다수가 지지하고 있는 인권보호를 위한 군사적 개입에 대해 거부권을 행사할 수 없으며, 군사적 개입을 승인해야 할 의무가 있는 것으로 보았다. ICISS Report, p.xiii.

95) 박기갑 외, 전게서, p.63. 안보리는 대안과 관련하여 유엔 총회를 활용하는 방안과 개별국가의 보편관할권을 활용하는 방안을 모색할 수 있을 것이나, 이 역시 실현가능성은 높지 않다고 본다(앞의 주 22) 참조).

96) 상게서, p.170.

할 수 있도록 허가하는 결의 1973호를 통과시킨 바 있다.<sup>97)</sup> 안보리 결의 1973호는 그 안에서 리비아 당국의 ‘보호책임’을 분명히 언급함으로써,<sup>98)</sup> R2P의 발전과 관련하여 매우 중요한 사례로 주목을 받고 있다.

리비아 사태에 대한 R2P의 적용은 일차적으로 리비아의 카다피 정권이 자신에게 부여된 일차적인 ‘예방책임’의 이행에 실패했다는 데 있다. 이를 근거로 유엔이 개입하여 국제공동체의 이차적인 ‘대응책임’과 ‘재건축책임’을 이행하게 되었다. 리비아 사태에 대한 유엔 차원의 대응조치는 2011년 2월 5일 HRC 결의로써 리비아 ‘조사위원회’(Commission of Inquiry)가 구성하는 것으로부터 시작되었다. COI의 조사활동을 통하여 민간인에 대한 광범위하고도 체계적인 인권침해 행위가 확인·보고되었으며, 이를 근거로 직접 리비아의 책임을 묻는 안보리 결의 1973호가 채택되었다. 이후 리비아는 자신과 유엔의 ‘재건축책임’ 이행을 통하여 과도정부 구성, 새로운 헌법제정 및 선거의 실시, 경제회복 등을 포함하는 민주적 이행과정을 밟아나갈 수 있었다.<sup>99)</sup>

이외에도 유엔 안보리를 통하여 R2P가 개별 사례에 적용되었다고 주장되는 대표적인 사례로서 2006년 수단 다르푸르(Darfur) 사태에 대한 결의 1706호 및 2007년 결의 1709호가 있다.<sup>100)</sup> 반면에 시리아 사태는 리비아 사태와는 달리 국제공동체의 개입이 효과적인 역할을 수행하지 못하고 있는 사례로 인용되고 있다. 시리아 사태는 R2P 적용의 한계를 극명하게 보여주는 사례라고 한다. 즉, 시리아의 경우는 R2P의 규범적 지위에 대한 회의와 함께 국제관계에서 주권이 여전히 인권에 우선하는 현실을 보여주고 있으며, 나아가서 R2P 적용이 실패로 끝나는 경우 그 부정적 효과에 대한 우려를 보여주고 있다.<sup>101)</sup>

리비아 사태에 대한 R2P의 적용이 성공적으로 평가된 후, 과연 R2P가 안보리에 의한 인도적 개입의 법적 근거로 확립되었는지가 논란이 되고 있다.

97) 이에 대해서는 조정현, 전계서, pp.1-67 참조.

98) “*Reiterating* the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians.” (U.N. Doc. S/RES/1973 (2011)).

99) 이규창 외, 전계서, pp.88-93 참조.

100) 상계서, p.64.

101) 상계서, pp.93-102 참조.

특히 안보리 결의 1973호를 계기로 고위직 위정자가 중대한 인권침해로 자국민에 대하여 인도에 반하는 죄를 자행할 경우 국제공동체가 개입할 수 있는 법적 근거가 정립되었다는 의미에서 R2P의 법적 의의가 인정될 수 있는가와 관련하여 아직은 관습법적 지위를 획득했다거나 구속력 있는 관련문서가 채택되지는 않고 있어서 ‘법적 규범’(hard law)으로 확립되었다고 보기는 어렵다고 본다.<sup>102)</sup> 그러나 ICISS 보고서에서도 지적했듯이 하나의 ‘생성 중인 지도원리’로서 논의가 되고 있으며,<sup>103)</sup> 리비아 사태와 같은 중대한 인권침해 사태에서 계속하여 원용되는 경우, ‘국가관행’(state practice)으로서의 지위를 인정받을 수 있을 것이다. 나아가서 그 실행을 통한 효과가 인정되는 경우 국가들의 ‘법적 확신’(opinio juris)도 급속하게 성숙할 가능성이 있다고 본다.<sup>104)</sup>

### (3) 북한에 대한 R2P 적용의 가능성

심각한 재난이나 체제의 붕괴를 포함한 북한 ‘급변사태’ 시 이로 인한 중대한 인권침해 사태가 발생하는 경우, 북한에 R2P의 적용 문제가 현안으로 등장할 가능성도 있다. 그런데 R2P는 개별국가와 국제공동체의 ‘예방책임’의 이행을 우선으로 요구하고 있으므로 이러한 급변사태가 발생하지 않도록 사전적인 대책을 마련하는 데도 관심을 두도록 하고 있다. 이러한 의미에서 북한에 대한 R2P의 적용은 불확실한 미래의 문제가 아니라 현시점에서 북한과 유엔을 비롯한 국제공동체가 당면한 문제라고도 할 수 있을 것이다.<sup>105)</sup>

R2P의 이행 시점이 심각한 인권침해 상황으로부터 자국민을 보호할 일차적 책임을 부담하는 개별국가가 사태 해결 능력이 없거나 의지가 없는 경우라고

102) 이규창 외, 전거서, p.89.

103) Carlo Focarelli, “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too many Ambiguities for a Working Doctrine,” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 13, 2008, pp.195, 200.

104) 이러한 의미에서, 아직 R2P가 법적 규범, 즉 ‘경성법’(hard law)으로 성숙되지는 않았지만 최소한 ‘연성법’(soft law)으로서의 지위는 인정될 수 있다고 본다. 이에 대해서 박기갑 외, 전거서, pp.203-220 참조.

105) Shin-wha Lee, “The Responsibility to Protect (R2P) after Libya: Practical Implication for North Korea,” 『국제관계연구』, 제18권 제1호, 2012, pp.5-37 참조.

한다면, 현재 북한의 인권 상황이 바로 그러한 수준에 도달했다고도 볼 수 있다.<sup>106)</sup> 앞에서 언급한 바 있듯이, 유엔총회 제3 위원회에서 통과된 ‘북한인권 결의안’에 따르면, 총회는 북한인권 COI의 조사결과에 근거하여 북한에서 수십 년 동안 최고위층의 정책에 따라 ‘인도에 반하는 죄’가 자행되어 왔음을 인정하고, “인도에 반하는 범죄로부터 북한 주민들을 보호할 북한(DPRK)의 책임을 상기한다.”<sup>107)</sup>고 천명하고 있다. 나아가서 총회는 북한인권 COI의 보고서를 안보리에 제출하고, 안보리가 북한 사태를 국제형사재판소(ICC)에 회부하는 문제와 인도에 반하는 범죄에 대하여 최고 책임을 지는 자들에 대한 실효적인 맞춤형 제재의 범위를 검토하는 등 북한의 책임이행을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하도록 독려하기로 결정하였다.

그런데 이 결정은 바로 총회가 북한인권 COI의 조사결과에 바탕을 두고 있는 것이라는 점에서, 이미 사실상 북한에 대한 유엔의 R2P 이행절차가 진행되고 있다는 평가도 가능하지 않을까 생각한다. 이 결의안에 따르면 총회는, 북한인권 COI의 조사결과에 근거하여 일차적 책임을 지고 있는 북한 당국이 이미 ‘예방책임’을 이행하는 데 실패한 것으로 간주하고, 이에 따라 안보리로 하여금 이차적 책임의 주체인 국제공동체의 ‘대응책임’을 주도적으로 이행하도록 주문하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다.<sup>108)</sup>

106) 북한의 인권억압과 관련하여 R2P를 근거로 평화 시 북한정권의 책임을 요구하는 논의가 제기되고 있다. 일부 국제 NGO들은 북한의 정치범 수용소 운영 등 현재의 억압적 인권 사태를 R2P의 실패로 보고 국제사회의 개입을 촉구한 바 있다. 2006년 1월 미국 북한인권위원회는 「보호의 실패」(Failure to Protect: A Call to the UN Security Council to Act in North Korea)라는 보고서에서 ‘북한문제’의 포괄적 해결을 위한 유엔 안보리의 직접 개입을 촉구하였다. 보고서는 북한정부가 자국민들을 인도에 반하는 범죄와 같은 중대한 인권 유린들로부터 보호할 책임을 이행하는 데 실패하고, 북한의 상황은 ‘국제사회의 평화와 안보’ 차원에서 ‘비전통적 위협’(non-traditional threat)에 해당한다는 지적을 하고 있다. 즉, 북한 내의 인권문제들만이 아니라 핵과 같은 대량살상무기 개발, 위조지폐 생산, 대량 난민의 유발 등 국제사회에서 새롭게 제기된 안보문제를 지적하고 있다. 이에 대해서, 박홍순, 전계논문, pp.103-104 참조.

107) 여기서 주민을 보호할 북한의 책임이 바로 개별국가의 제1차적 R2P에 해당하는 것이다

108) 조정현, 전계논문, pp.38-39; 박진아, “보호책임과 인도주의,” 『국제법과 인도주의』(2014년도 국제법평론회 동계학술대회 자료집), 2014. 12. 6, p.29.

## IV. 결론

최근 들어, 북한 내부에서 발생하고 있거나 북한과 관련하여 야기되는 문제, 즉 '북한문제'의 해결은 매우 중요한 과제로 등장하고 있다. '북한문제'는 널리 한반도의 평화 및 남북통일과도 관련이 있으며, 특히 핵실험 및 핵보유를 포함한 북한의 군사적 도발, 그리고 북한주민의 극심한 인권침해 사태 등 핵문제 및 인권문제를 핵심적 내용으로 하고 있으므로 단순히 북한의 내부 문제 또는 남북한 문제의 수준을 넘어서는 국제사회(공동체)의 관심사 또는 국제문제로서 주목을 받아 왔으며, 이에 대한 대응도 다양하게 이루어져 왔다.

'북한문제'에 대한 대응과 관련하여 남북한 간 또는 북미 간의 양자적 해결 방안도 중요한 의미가 있으나, 본 논문에서는 유엔을 중심으로 한 다자적 논의에 초점을 맞추어 북한문제에 대한 합리적인 대응 및 해결방안에 대하여 검토하였다. 국제기구로서 유엔은 국제사회의 평화와 안전의 유지를 그 주된 목적으로 하여 창설되었으며, 보다 세부적으로는 인권의 보장과 증진을 위한 국제사회의 노력을 주도하고 있다는 점에서 핵문제 및 인권문제가 핵심적 요소를 차지하고 있는 북한문제는 곧 유엔을 중심으로 한 국제공동체가 해결해 나가야만 하는 '국제문제'에 해당한다.

핵문제 등 국제평화와 안전의 유지와 관련한 유엔의 임무는 제1차적으로 안보리의 책임으로 규정되고 있으며, 그동안 인권문제도 넓은 의미에서 평화와 관련된 문제로 다루어져 왔다. 최근에는 개별국가의 인권침해 문제에 대해서 개별국가 및 국제공동체의 책임이 강조되고 있으며, 이와 관련하여 국제공동체를 대표하는 유엔의 R2P 이행에 대해서 관심이 쏠리고 있다. 특히 안보리는 그 결의를 통하여 강제조치를 취할 수 있다는 점에서 인권침해 사태 해결 및 R2P 이행과 관련한 역할이 매우 중요한 의미가 있다.

본 논문은 이러한 관점에서 '북한문제'의 해결과 관련한 유엔 안보리의 역할 및 과제에 대해서 검토였다. 이를 바탕으로 '북한문제' 해결과 관련한 안보리의 역할 및 과제를 요약하면 다음과 같다:

첫째, '북한문제'는 평화체제문제, 핵문제, 그리고 인권문제 등을 포함하고

있는 복합적인 성격을 띠고 있다. 따라서 이러한 ‘북한문제’에 대하여 단선적 접근을 시도하는 것은 한계가 있다. ‘북한문제’의 해결과 관련하여 국제공동체나 유엔(안보리)의 사후적인 ‘제재’보다는 북한의 ‘인권문제’ 등을 사전에 방지하기 위한 전략적 접근방법이 필요하다고 본다. R2P 이행과 관련한 안보리의 ‘예방책임’이 보다 구체화될 필요가 있다.

둘째, ‘북한문제’의 본질적 원천은 바로 북한의 ‘체제’의 ‘반민주성’과 ‘전제성’에 있다. 따라서 ‘북한문제’ 해결의 실마리는 북한정권의 반민주성과 전제성을 제거하거나 완화하는 데서 찾을 수 있다. 따라서 북한 스스로가 ‘체제불법’을 청산하고 ‘체제전환’을 할 수 있도록 유도·지원하는 정책이 우선되어야 하나, 북한이 그 의지나 능력이 없는 경우에는 ‘제재’나 R2P 차원의 안보리 대응이 필요하다고 본다. 셋째, 국제공동체 및 유엔 안보리는 기본적으로 보편적인 ‘인권원칙’에 바탕을 두고 ‘인권우선’의 입장에서 북한문제의 해결에 나서야 한다. 핵문제의 해결도 널리 인권문제의 틀 속에서 접근함으로써 더욱 효과적인 방안이 도출될 수 있다. 따라서 이미 취해지고 있는 핵문제 관련 대북제재도 대규모 인권침해 책임자들에 대한 ‘맞춤형 제재’와 연계하여 취해질 필요가 있다. 이를 통하여 제재의 효과를 높이고 일반주민들에 대한 영향이 최소화되도록 할 필요가 있다.

넷째, ‘북한문제’ 해결의 궁극적 목적은, 북한주민들이 인권을 보장받으면서 생활할 수 있는 민주적 공동체를 만들어내는 데 있다. 따라서 R2P 관련 제1기둥인 북한의 예방책임 이행이 실패로 결론 지워지는 경우, 제2 기둥과 제3 기둥의 주체로서 안보리는 총회와 인권이사회, 그리고 국제공동체와 연계하여 북한에 대한 R2P 이행문제를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 북한의 인권상황을 개선하고 ‘북한문제’가 실효적으로 해결될 수 있도록 하는 데 한국(남한)의 적극적 역할이 중요하다고 본다. 한국은 헌법 및 한민족의 자결권을 근거로 ‘북한문제’의 원류는 ‘한국문제’에 있으며 한국도 ‘북한문제’의 실질적 당사자라는 점을 내세워, 더욱 적극적으로 북한문제의 해결에 임할 필요가 있다. 특히 유엔 안보리와의 긴밀한 협조를 통하여 ‘북한문제’ 해결과 관련한 한국의 ‘우선적 지위’ 및 ‘책임’이 국제적으로 승인될 수 있도록 노력해야만 한다.

## 참고문헌

### 〈단행본〉

- 김부찬, 『국제법특강 - 국제법의 쟁점 및 과제 -』, 보고사, 2014.
- 갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』, 한울, 2013.
- 박기갑·박진아·임예준, 『국제법상 보호책임』, 삼우사, 2010.
- 박홍순·조한승·정우탁 엮음, 『United Nations and World Peace 유엔과 세계평화』, APCEJU·오름, 2013.
- 이규창·조정현·한동호·박진아, 『보호책임(R2P) 이행에 관한 연구』, 통일연구원, 2012.
- 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 한국국방연구원, 2010.
- 정인섭, 『신국제법강의』, 제5판, 박영사, 2014.
- 조정현, 『보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의』, KINU 정책연구시리즈 11-04(통일연구원, 2011.
- Beal, Tim, *North Korea: The Struggle against American Power*, Pluto Press, 2005.
- Evans, G., *The responsibility to Protect*, Brookings Institute Press, 2008.
- International Commission of Jurists(Geoffrey Bindman ed.), *South Africa: Human Rights and the Rule of Law*, Printer Pub. Ltd., 1988.
- Meron, Theodore, *The Humanization of International Law*, Martinus Nilhoff Publishers, 2006.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou and Anuradha M. Cheny 지음, 박균열·조홍제·김진만·이영진 옮김, 『Human Security 인간안보』, 철학과 현실사, 2010.
- UN HRC, *Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*, 7 February 2014.
- UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, 1994.
- Welch, Jr., Claude E., *NGOs and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2001.



<논문>

- 김부찬, “ ‘국제법의 인간화’에 대한 서론적 고찰 - 그 배경 및 동향을 중심으로 -,” 『국제법학회논총』, 제59권 제4호, 2014.
- 김석현, “인권보호를 위한 안보리의 개입,” 『국제법학회논총』, 제40권 제1호, 1995.
- 박진아, “보호책임과 인도주의,” 『국제법과 인도주의』(2014년도 국제법평론회 동계학술대회 자료집), 2014.
- 박홍순, “유엔 안보리의 역할과 인권,” 북한인권사회연구센터 편, 『유엔 인권 메커니즘과 북한인권』, 통일연구원, 2013.
- 백범석, “심각한 북한인권 사안의 인도에 반한 죄 성립 여부,” 『북한인권문제에 관한 국제법과 정책』(국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술대회 자료집), 2014.
- 백범석, “유엔 북한인권 조사위원회 설립의 이해와 활동 전망,” 북한인권사회연구센터 편, 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』, 통일연구원, 2013.
- 손현진, “북한의 체제전환에 따른 북한주민의 인권개선 방안 연구,” 북한인권사회연구센터 편, 『유엔 인권메커니즘과 북한인권』, 통일연구원, 2013.
- 이규창, “2차 북한 보편적 정례인권검토 분석과 평가,” 『북한인권문제에 관한 국제법과 정책』(국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술대회 자료집), 2014.
- 이승근, “북한 핵문제와 다자주의적 접근의 유용성,” 『국제정치연구』, 제13집 1호, 2010.
- 이신화, “국가실패와 보호책임(R2P)의 북한 적용가능성,” 『한국정치학회보』, 제40집 제1호, 2012.
- 이원웅, “북한인권: 국제사회 동향과 전망,” 『신아세아』, 제20권 제4호, 2013.
- 정대진, “한반도 유사시 북한 지역 개입 문제,” 『국제법학회논총』, 제59권 제3호, 2014.
- 정희석·김도균, “탈냉전 시대 유엔의 강제적 인권레짐의 형성배경과 실태,” 『사회과학』, 제17집, 2005.
- 제성호, “북한인권 침해기록 및 북한인권법 제정 문제,” 『북한인권문제에 관한

- 국제법과 정책』(국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술대회 자료집), 2014.
- 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근 - 포괄적 잠정협정을 중심으로 -,” 『통일과 평화』, 제4집 1호, 2012.
- 조운영, “북핵문제의 국제제도론 해석: 한국문제와 동북아 다자협력제도와의 함의,” 『신아세아』, 제14권 2호, 2007.
- 조정현, “유엔을 통한 국제형사처벌 가능성: 유엔 북한인권 조사위원회(COI) 보고서 권고와 관련하여,” 『북한인권문제에 관한 국제법과 정책』(국립외교원 국제법센터·통일연구원 북한인권사회연구센터 공동학술대회 자료집), 2014.
- 진희관, “유엔 대북재제 결의의 의미와 효용성 및 한반도 주변국의 역할,” 『북한연구학회보』, 제17권 제1호, 2013.
- 홍성필, “북한급변시 개입의 국제법상 정당성 연구,” 『서울국제법연구』, 제19권 1호, 2012.
- Craven, Mathew, “Legal Differentiation and the Concept of the Human Rights Treaty in International Law,” *European Journal of International Law*, Vol. 11, 2000.
- Focarelli, Carlo, “The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too many Ambiguities for a Working Doctrine,” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 13, 2008.
- Franck, Thomas M., “The Emerging Right to Democratic Governance,” *American Journal of International Law*, Vol. 86 No. 1, 1992.
- Hasegawa, Yuka, “Is A Human Security Approach Possible? Compatibility Between The Strategies of Protection and Empowerment,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, 2007.
- Kleinlein, Thomas, “On Holism, Pluralism, and Democracy: Approaches to Constitutionalism Beyond the State,” *European Journal of International Law*, Vol. 21, 2010.
- Koh, Harold Hongju, “Childress Lecture: A United States Human Rights

- Policy for The 21st Century,” *St. Louis Law Journal*, Vol. 46, 2002.
- Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*,  
Routledge, 2000.
- Malanczuk, Peter, *Humanitarian Intervention and The Legitimacy of The  
Use of Force* (Martinus Nijhoff International, 1993.
- Pease, Kelly K. and David P. Forsythe, “Human Rights, Humanitarian  
Intervention, and World Politics”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15,  
1993.
- Shin-wha Lee, “The Responsibility to Protect (R2P) after Libya: Practical  
Implication for North Korea,” 『국제관계연구』. 제18권 제1호, 2012.

[Abstract]

The Settlement of ‘North Korea Problem’ and the Role of  
UN Security Council  
- focusing on human rights problem -

Kim, Boo-Chan

*Professor of Law, Jeju National University Law School,  
former President of KSII, President of YAIL*

North Korea Problem comprises the peace problem, nuclear problem and human rights problem. Nowadays, North Korea Problem is to be regarded as not just a domestic matter or inter-Korean problem, but an international matter or matter of international concern. Recently, international community concentrates its focus on the North Korean human rights matters. UN

Human Rights Council and General Assembly(GA) adopted the North Korean Human Rights Resolutions that reveal the cases and evidences of the grave, systematic and widespread violations of human rights within and by North Korea. In these resolutions, it is strongly recommended that Security Council(SC) should refer the North Korean human rights situation to the international criminal justice mechanism and review the effective method of implementing targeted sanctions against North Korea.

SC is the principal organ of the UN which has the primary responsibility for maintaining international peace and security. In accordance with the Articles 39-43 of the UN Charter, SC could decide and exercise the coercive non-military and military measures(peace enforcement measures) in case there is an instance of threat to the peace, breach of the peace, and act of aggression. Under the Charter, the commitment to promote human rights and fundamental freedoms was established as a legally binding obligation both of the UN and of its member States. Accordingly the human rights matter is to be regarded as a matter of international concern and SC has made the grave or widespread violations of human rights a matter of international peace and enacted the resolutions for the peace enforcement against the human rights violations.

Since 2001, the Responsibility to Protect(R2P) was conceptualized in relation to the concept of 'human security' and has developed into international norm or at least 'soft law' through the reports or resolutions of the ICISS and UN principal organs, such as GA, SC and Secretary-General. R2P describes and prescribes the obligations or responsibility to prevent and respond to human rights catastrophes. In terms of R2P, UNSC has the responsibility to prevent, to react and rebuild. It is admitted that in implementing the R2P, the role of SC has to be strengthened. Therefore, the role of SC for the implementation of R2P in relation to the settlement of North Korea Problem should be positively considered.

**Key words** : North Korea Problem, Nuclear Problem, Human Rights Problem, Security Council, Collective Security System, Human Security, Responsibility to Protect(R2P)