



원칙의 리더십: 반기문 유엔 사무 총장의 인권 의제

페기 히스(Peggy Hicks), 휴먼라이츠워치 인권옹호국장

초대 총장 트리그 라이도, 가장 최근의 코피 아난도, 유엔 사무총장직을 “지구상에서 가장 실현 불가능한 임무”로 불렀다. 재임 기간 동안 코피 아난은 인권을 직무의 핵심적인 부분으로 삼음으로써 유엔 사무총장을 그 어느 때보다 고된 지위로 만들었다. 이젠 되돌릴 수 없다. 반기문 유엔 사무총장에게는 강력하게 인권을 옹호하고 유엔의 방대한 인권의무가 실질적 성취를 이루도록 하는 중요한 임무가 있다.

반 사무총장은 명백하게 인권 옹호의 성격을 가진 직무를 맡게 되었지만, 그의 행적을 통해 볼 때 그가 그러한 임무를 수행할 의지가 얼마나 강한지 평가하기란 쉽지 않다. 대한민국의 외교부 장관으로서, 반기문은 남북대화에서 인권 문제를 다른 문제들보다 기꺼이 하위에 놓았다. 유엔 사무총장이라는 새로운 지위에서, 반기문은 정치적 편의를 위해 인권을 경시하는 국가들을 상대해야 할 것이며, 인권 침해에 책임이 있는 사람들과 맞서야 할 필요가 있다.

유엔 사무총장의 역할은 유엔 헌장에 거의 규정되어 있지 않으며, 잠재적 업무의 범위는 광범위하고, 그 권한은 모호하다. 사무총장은 지구촌의 수석 외교관이며, 약 3만명의 직원들의 수장이며, 유엔의 공식적인 얼굴이다. 국제적 공무원으로서, 유엔의 지도자는 전체적으로는 192개 회원국에게 보고해야 하며, 개별적으로는 회원국들의 지지를 바탕으로 자신의 어젠다를 실행해야 한다. 외교적 능력도 필수이지만, 성공적인 유엔 사무총장은 비전과 리더십으로 또한 기억된다.

사무총장으로서 아난의 가장 중요한 업적은 인권이 개발, 평화/안보와 함께 유엔 임무의 “3번째 축”으로서 존중되어야 한다는 사실, 그리고 인권이 무시되고 소외되는 한 개발, 평화/안보 영역에서의 유엔의 노력이 성공을 거두지 못하리라는 사실을 인정한 것이다. 유엔 체제 내에서, 현실은 여전히 아난의 비전과 거리가 멀다. 인권 보호의 범위가 확장됨에 따라, 인권에 대한 유엔의 포부와 그것을 실현할 수 있는 능력 사이의 격차 또한 커지고 있다.

반 사무총장의 성공 여부는 부분적으로 그러한 차이를 좁히는 능력에 달려 있다. 성공을 위해서는 비전, 추진력, 그리고 유엔의 인권 활동 강화를 위한 명확한 어젠다가 있어야 한다. 그 어젠다에는 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다.

- 인권 보호를 위한 리더십을 행사하는 것
- 유엔 기구들을 강화하고 인권을 그 활동의 일부로 포함시키는 것
- “여성을 위한 새로운 유엔” 을 구축하는 것
- 평화 및 안보 문제의 인권적 측면에 대처하는 것

야심찬 어젠다를 실현하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 반기문 사무총장은 인권을 뒤로 미루는 일의 위험성을 유념해야 한다. 코피 아난이 2005년 보고서 “더 큰 자유: 모두를 위한 개발, 안보, 인권을 위하여” (총회 문서 A/59/2005)에서 강조했듯이 “안보 없이는 개발을 누릴 수 없고, 개발 없이는 안보를 누릴 수 없으며, 인권에 대한 존중 없이는 개발과 안보 모두를 누릴 수 없다. 세 가지 모두가 발전하지 않으면, 그 어느 것도 성공할 수 없다. “ 그러나 인권 경시의 위험성은 아난 자신의 기록이 증명해 주듯, 그보다 훨씬 심각하다. 반기문 사무총장은 그의 전임자와 마찬가지로, 적어도 부분적으로는, 그의 임기동안 유엔이 당면하는 가장 끔찍한 범죄에 대한 유엔의 대응에 의해 판단될 것이다. 르완다에서의 실패는 아난을 계속 따라다녔고, 아난은 비록 성공적이지는 못했지만 다르푸르에서 똑같은 실패를 반복하지 않기 위해 주도적인 노력을 했다. 반 사무총장은 그보다 나은 기록을 남길 필요가 있다.

아난의 유산

아난의 인권 유산은 새 사무총장에게 든든한 토대와 동시에 큰 과제를 부여한다. 아난의 임기 동안 이루어진 가장 중요한 성과들은 다음과 같다.

도덕적 목소리: 인권 문제에 대해 거리낌 없이 발언하고 세계의 양심이 되고자 했던 아난의 의지가 중요한 역할을 했으며 이는 전세계의 인권 운동가들에게 큰 용기를 주었다. 2004년 이후 다르푸르에 관한 아난의 인권 옹호 활동은 현재까지 유엔이 다르푸르 위기에서 성취한 제한적인 성과에 결정적인 역할을 했다.

유엔인권고등판무관실(OHCHR) 강화: 아난은 인권고등판무관실의 확대, 그리고 유엔 체제내에서 인권고등판무관실의 영향력 강화 모두를 성공적으로 추진하면서 중요한

성과들을 거두었다. 인권고등판무관실의 네팔에서의 감시 활동은 시의적절한 인권 활동이 어떤 성취를 거둘 수 있는지를 보여주는 예이다.

민간인 보호(Human Security): 아난의 임기 동안 안전보장이사회는, 비록 일관성이 없기는 했지만, 민간인 보호, 여성과 무장 분쟁, 아동과 무장 분쟁에 관한 결의안들을 채택하는 등, 분쟁이 민간인들에게 미치는 충격을 업무에 포함시키는데 있어 진전을 실현했다.

보호의 책임(Responsibility to Protect): 아난은 심각한 인권 침해에 대한 대응을 그의 가장 중요한 어젠다로 다루었다. 아난의 활동은 2005년 세계정상회의 지도자들이, 그리고 유엔 총회와 안보리가, 대규모 잔학행위에서 모든 이들을 “보호할 책임”이 있음을 인정하게 하는 것으로 완성되었다.

인권이사회(Human Rights Council): 아난은 인권위원회를 인권이사회로 대체하는 안을 내놓았다. 인권이사회는 범정부간 인권 활동의 윤곽을 제시할 영구, 상설 기구이다. 인권이사회가 순조롭게 출발하지는 못했지만, 이사회 설치의 결의는 아난이 의도한 보다 강하고 효과적인 기구의 토대를 만들어 주었다.

주류화(Mainstreaming): 첫 번째 임기를 시작할 때 부터, 아난은 인권이 총괄적 문제, 즉 유엔의 다른 모든 활동을 관통하는 “공통 분모”임을 강조했다. 아난은 유엔의 모든 업무에 인권에 기반을 둔 접근을 적용시킴으로써 인권의 “주류화”를 통해 그러한 이해를 현실화 하기 위한 노력을 했다.

시민사회의 참여: 시민사회의 참여의 확대가 유엔의 활동과 신뢰성을 강화시키리라는 것을 인정하면서, 아난은 시민 단체들이 유엔의 임무에 기여할 수 있는 새로운 기회를 열었다.

핵심 인권 문제

반기문은 유엔의 인권 활동에 있어 결정적인 시기에 사무총장 자리를 맡았다. 아난의 인권 유산 중 핵심적인 부분인 인권이사회와 “보호의 책임”의 원칙은 불완전할 뿐만 아니라 미래가 위태로운 면이 있다. 인권이사회는 국제적 인권 위기들을 해결하기 위한 조치를 취하는데 실패했으며, 이스라엘과 레바논에서의 폭력에 대해 편향된 접근법을 취했다. 인권

상황이 열악한 나라들이 이사회를 장악했으며, 인권에 우호적인 국가들은 이 새로운 기구를 정상 궤도에 올려 놓는데 실패했다. 다르푸르의 상황은 악화되고 있고, “보호의 책임”의 원칙을 실행할 방법론의 부재가 드러났다. 인권을 주류화하고자 한 아난의 노력 또한 불완전했다. 인권은 유엔 업무에서 여전히 부차적인, 때로는 반갑지 않은 고려 대상인 경우가 많다.

동시에, 이 책의 도입부에 서술한 바와 같이 정부의 리더십이 실패한 상황에서, 인권 보호에서의 유엔의 역할은 그 어느 때보다 중요하다. 리더십에 실패한 정부들로 구성된 유엔이 개별 회원국들보다 더 의지를 갖고 있는냐는 의문은 물론 일리가 있다. 그러한 제한이 기대를 낮추기는 하지만, 유엔은 특히 헌신된 사무총장이 조직을 이끌 때 인권에 대해 부분의 총합을 능가하는 역량을 보여왔다. 예를 들어, 안전보장이사회는 미국, 러시아, 중국 모두가 잠재적으로 반대하는 조치였음에도 불구하고 다르푸르 상황을 국제사법재판소(International Criminal Court, ICC)에 제소할 수 있었다.

세계인권선언이 채택된 후 지금까지 인권 기준들은 인상적인 성장을 보여왔다. 그러나 규범의 개발은 그것을 실행할 효과적인 방법을 동반하지 못했다. 오늘날 축적된 인권법 체계는 또 다른 난제에 직면해 있다. 그것은 테러리즘, 그리고 대테러 대응 과정에서의 인권 침해라는 이중의 위협에 적응하고 대응하는 것이다.

테러리즘을 인권 침해로서 다루는 것은 단순하면서도 동시에 지극히 복잡하다. 단순한 점은, 테러가 생명권, 개인의 안전권 등 가장 기본적인 권리를 침해하기 때문이다. 복잡한 것은, 인권 침해에 책임이 있는 조직이 정부 혹은 반군과 같은 전통적인 “비정부 조직”이 아니므로, 그들의 행위를 인권 침해로 다루는 것이 그 단체들의 성격에 대해, 그리고 우리가 그들에 대응하는 방식에 대해 중대한 질문을 제기하기 때문이다. “테러와의 전쟁”에서의 인권 침해는 이러한 문제와 동전의 이면과 같은 관계에 있다. 9.11 사태 이후의 세계에서, 테러리즘에 위협당한 일부 사람들은 인권이 보편적이지도 절대적이지도 않다고 주장하며, 또한 실제로 일부 사람들의 권리는 모든 사람의 안전과 맞바꿀 수 있다고 주장한다. 테러리즘으로 인해 기본권의 유보가 인정되는 영구적 긴급상황이 가능하다는 주장은 이미 전세계에서 인권 보호를 훼손하고 있으며, 인권에 대한 위협은 계속해서 증가하고 있다. 반 사무총장의 우선적 과제는 이미 개발된 규정들을 실행하는 것이나

이러한 새로운 상황은 동시에 기본적인 인권 기준들을 수호하기 위한 지속적인 노력을 요구한다.

리더십

이러한 과제에 직면하여, 인권의 공개적 옹호는 반 사무총장의 인권 의제 중 가장 중요한 요소가 되어야 한다. 사무총장의 직무 중 일부는 비공개적 외교 능력을 필요로 하겠지만, 사무총장은 또한 유엔의 가장 적극적인 인권 옹호자가 되어야 한다. 반 사무총장은 공적 지위를 사용하여 인권 침해의 책임이 있는 정부/사람들과 맞서고, 유엔 체제가 인권 옹호에 더욱 강해지도록 추진한 아난의 예를 따라야 한다. 인권이 인류 보편적 가치임을 증명하기 위하여, 반 사무총장은 인권 침해자가 강대국 정부일지라도 거리낌 없이 발언할 의지가 있어야 한다.

반 사무총장은 인권 문제에 대한 공식 성명을 빠른 시일내에 발표해야 한다. 직무를 시작한 초기에 반 사무총장이 인권에 주목하는 것은 유엔 사무총장이 계속해서 전세계 인권 침해 희생자들을 위한 강력한 옹호자가 될 것이라는 신호를 인권 침해 국가들에게 알리는데 핵심적이다. 그러한 성명은 또한 유엔 내에서 변화에 저항하는 국가들에게 인권의 주류화가 가속화될 것임을 분명하게 할 것이다. 유엔 사무총장은 유엔 업무에서 시민사회의 핵심적 역할을 인정해야 하며, 필요할 경우 인권 운동가들을 보호하는데 직접 나서야 한다. 반 사무총장은 인권보호에 깊이 헌신하는 간부들, 특히 정치적 업무와 평화유지 임무를 맡는 사무차장 등 사무국 핵심 지위 인사들을 선발하는데 깊은 주의를 기울여야 한다.

더 나아가, 사무총장은 밀레니엄 개발 계획의 성취에서 인권의 중요성에 대한 강력한 옹호자가 되어야 한다. 특히 반 사무총장은, 표현 및 결사의 자유를 존중하는데 실패할 때, 개발을 추진하고 부패를 불식시키는데 결정적인 참여와 책임의 근간이 흔들린다는 것을 강조해야 한다.

전임자와 마찬가지로 반 사무총장은 인권 보호에 있어서 법치와 법적 정의의 실현의 중요성을 역설해야 한다. 거기에 더해, 새 사무총장은 인권 기준들이 선진국, 즉 서구 국가들로부터 강제된 가치라는 주장을 포함하여, 인권의 보편성에 대한 다른 도전들을 정면으로 다루어야 한다. 특히 반 사무총장은 현재 진행 중인 종교와 인권에 대한 논의에 기본적인 인권 원칙들을 강화하는 방향으로 참여해야 한다.

유엔 기구들의 강화와 인권 의제

1. 인권이사회

인권위원회를 보다 강력하고 신뢰성 있는 기구, 즉 인권이사회로 대체하려는 아난의 노력은 순조롭게 출발하지 못했다. 2006년 6월 시작된 인권이사회는 인권위원회를 궁극적으로 실패하게 했던 문제중 일부를 안고 있음이 드러났다. 이사회는 다르푸르, 버마, 우즈베키스탄, 콜롬비아에서 일어나는 인권 침해에 대해 구체적인 조치들을 취하는데 실패했다. 같은 기간 인권이사회는 이스라엘의 인권 침해를 비판하는 3개의 결의안을 채택했으며, 그 결의안 중 어느 것도 팔레스타인 무장 단체들이나 헤즈볼라의 폭력에 대해서는 언급조차 하지 않았다.

인권 상황이 열악한 국가들은, 인권이사회가 인권 침해에 책임이 있는 정부들을 비판할 수 있는 기능을 없애기 위한 시도를 포함하여 이 새로운 기구를 무력화시키려 애쓰고 있다. 평소 인권을 옹호하는 나라들의 대응은 무기력했으며, 현저한 리더십의 부재를 드러냈다.

이 개혁은 결코 실패해서는 안된다. 부족한 점이 있기는 하지만, 인권위원회의 특히 독립적인 전문가 체제는 인권 침해에 시선을 집중시켰으며 정부들이 인권 침해 문제를 다루지 않을 수 없게 했다. 인권이사회는 인권위원회의 성공을 기반으로 해야 하지만, 그 실수는 반복하지 말아야 한다. 유엔은 유엔의 인권 어젠다를 계속해서 실행해 나갈 강력하고 효과적인 범정부 기구를 필요로 한다. 인권이사회는 더 일반적으로는 유엔 개혁의 심각성에 대한 상징으로 보여진다. 인권이사회는 유엔을 평가절하하는 이들에게 힘을 더해주고 유엔 전체의 신뢰성에 손상을 가했다. 반 사무총장은 이 신생 기구를 과도에 올려 놓는 것을 우선 과제로 삼아야 하며, 이는 인권이사회 자체를 위해서인 동시에 유엔 전체를 위한 일이다.

인권이사회 활동의 대부분이 제네바에서 이루어지겠지만, 이사회는 또한 뉴욕의 유엔 및 각국 외교부의 강력한 지지를 필요로 한다. 반 사무총장은 긴급한 인권 문제들에 대한 조치들을 취하고, 인권이사회를 무력화하는 국가들에 대한 평형추 역할을 하도록 이사회 내 “인권 우방들”의 범지역적 연대를 위한 리더십을 발휘해야 한다. 반 사무총장은 2007년 3월 인권이사회 총회 참석을 계획해야 하며, 이사회 위원국들 및 기타 관련 정부들과 적극적으로 협력하여 이 신생 기구를 강화시켜야 한다.

2. 유엔 인권고등판무관

수사적인 인권 옹호에서 벗어나 현장에서의 실제적인 인권 보호를 실행할 유엔의 역량은 인권고등판무관실에 달려있다. 총회 결의 48/141에 따라 인권고등판무관실은 유엔의 인권 활동에 대한 “일차적 책임”을 갖고 있지만, 인권고등판무관실은 2005년 유엔 예산의 1.8%만을 받았으며, 특히 현장에서 활동할 인력이 부족하다. 세계정상회담은 이러한 문제를 인정했고 5년내 인권고등판무관실의 예산을 두배로 늘릴 것을 요구했다. 인권고등판무관은 현재 사무실의 강화 계획을 실행하려 하고 있다. 반 사무총장은 이러한 계획의 완전한 실행을 우선 순위로 삼아야 한다.

인권고등판무관실 계획의 두 가지 핵심 요소는 현장 활동의 실질적 강화와 뉴욕 사무실의 확대이다. 이 두가지 모두는 앞으로 십여년간 유엔이 직면할 난제의 대한 대응 능력에 핵심적인 요소가 될 것이다. 보다 폭 넓은 현장 활동은 효과적인 인권의 주류화, 인권 상황 감시의 개선, 기술적 지원의 강화, 인력 개발을 통해 인권고등판무관실이 유엔 및 회원국들에게 다방면으로, 보다 효과적으로 기여할 수 있게 해줄 것이다. 예를 들어, 인권 상황을 보다 면밀하게 감시함으로써, 현장 요원들은 곧 닥칠 정치적, 안보적 위기를 더 잘 파악하게 될 것이다. 현재 네팔에 배치된 인권고등판무관실이 다시 한번 보여준 바와 같이, 감시 임무는 인권 보호를 향상시키는 검증된 방법이다. 현장 활동의 강화는 또한 인권고등판무관실이 유엔 국가별 팀들(UN country teams) 내에서 더 강력한 역할을 할 수 있게 할 것이다.

또한 뉴욕의 인권고등판무관실의 역할도 강화되어야 한다. 평화 및 안보, 개발, 인권이 서로 상호의존적 관계가 있는 상태에서, 인권고등판무관은 뉴욕에 본부를 둔 유엔 기구 및 기관들과 적정수준에서 빈번하게 협력해야 한다. 이는 인권고등판무관실의 확대와 강화를 필요로 한다. 사무차장보 중 한명이 인권고등판무관실 뉴욕 사무소를 이끌어야 하며, 그는 새 사무총장의 내각(유엔 고위 관리 그룹)에서 인권고등판무관실을 대변할 수 있어야 한다.

반 사무총장은 또한 인권고등판무관을 지원하고 어떤 경우에도 인권고등판무관실의 독립성을 옹호할 것을 명확히 밝혀야 한다. 인권고등판무관은 또한 어떤 정부에 대해서도, 심지어 가장 강력한 나라들에 대해서도, 거리낌없이 발언할 수 있어야 한다. 반 사무총장이 참고해야 할 중요한 사례는 2005년 미국의 존 볼튼 유엔 대사가 인권고등판무관을 공격한 것에 대한 아난의 대응이다. 볼튼은 인권고등판무관 루이제 아르보가 미국정부의 비밀 감금,

그리고 용의자들을 고문이 일상적으로 자행되는 나라로 이송하여 심문하는 것(rendition)에 대해 언급하자 그것을 “국제 공무원으로서 부적절하고 위법적”인 일이라고 비난했다. 아난은 즉시 아르보에 대한 “전적이고 절대적인 신뢰”를 공개적으로 확인했으며, “곧” 볼튼과 함께 그 문제를 다룰 의향이 있음을 언급했다. 반 사무총장도 마찬가지로 인권고등판무관실의 독립적 활동, 그리고 언제 어디서 일어나는 인권 침해에 대해서도 자유롭게 발언할 수 있는 역량을 옹호하는데 주의를 기울여야 한다.

3. 인권의 주류화

사무총장으로서 코피 아난은 인권의 주류화가 유엔 개혁의 핵심적 부분임을 강조했다. 일부 진전이 있기는 했지만, 최근 인권고등판무관은 인권 주류화의 개념적, 방법론적 진전에 비해 “현장에서의 실질적 결과”는 그에 훨씬 못 미친다고 말했다. 인권이 유엔의 의제중 하나이기는 하지만 아직은 논의에서 동등한 목소리를 내지 못하고 있다. 여러 상황에서, 인권은 부수적인 문제 또는 안정이나 화해와 같은 다른 문제들을 해결하는데 불필요한 장애물로 취급된다. 예를 들어, 유엔이 아프가니스탄에 개입했을 때, 인권에 대해 우려를 제기하고 군벌에 의존하는 것에 대해 경고했던 사람들은 정치적 편의를 이유로 무시당했다. 인권의 소외는 실용적 관점으로서 정당화되었지만, 아프가니스탄은 지금 그 댓가를 치르고 있다. 자주 그렇듯이, 이 경우의 “실용주의”는 근시안적 사고임이 증명되었다.

인권을 유엔 국가별 팀의 활동에 보다 효과적으로 포함시키는 것은 인권의 주류화 노력의 가장 중요한 요소이다. 이는 인권에 헌신하는 인력을 충원하는 것을 포함하여, 유엔 국가별 팀의 수장들을 선발, 지원, 평가하는데 인권고등판무관실이 더 큰 역할을 할 것을 요구한다. 이는 국가별 팀의 수장들을 포함한 유엔의 고위 관료들이 인권 문제에 대한 자신들의 성과에 책임을 져야 함을 의미한다.

인권의 효과적인 주류화는 또한 지도력을 요구하며, 그것은 사무총장 자신뿐만 아니라, 유엔의 다른 고위 관료들에게도 요구되는 것이다. 언급한 바와 같이, 반 사무총장의 각료들은 인권에 진정으로 헌신해야 한다. 또한 국가별 관련자들과의 상호 작용에서 유엔의 인권 기준을 지켜내는 일에 실패했을 때 그에 대해 책임을 져야 한다.

4. “여성을 위한 새로운 유엔” 구축

인권에 대한 유엔의 약속 중 여성 인권 만큼 약속이 지켜지지 않은 영역은 없다.

2005년까지 초등, 중등 교육에서 성적 불균형을 없애자는 목표는 밀레니엄개발계획 중 첫 번째 실패 사례가 되었다. 아프리카 에이즈 특별 대사 스티븐 루이스는 최근 다음과 같이 발언했다: “여성 인권을 위한 기념비적 협약들에 파괴적 양상이 도래했다. 국제적인 합의를 이끌어 내기 위해 부단히 노력한 성 평등 운동가들은 어렵게 이루어낸 선언과 결의가 전문가들과 국가 단위 운영인력의 부재로 인해 막다른 골목에 이르는 것을 보아 왔다.”

성(평등) 주류화 노력의 한계는 널리 인정되고 있다. 개발, 인도적 지원, 환경 영역에서의 유엔 체제 전체 협력을 위한 고위 위원단(High-level Panel on UN System-Wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment)은 2006년 11월 보고서에서, 성 평등의 성취를 위한 유엔의 기여가 “일관성이 없고, 지원이 부족하며, 분열되어” 있다는 “강한 인식”을 인정했다. 위원단은 유엔이 성 평등을 “더욱 강하게” 추구할 필요가 있다는 결론을 내렸고, 또한 “여성 문제에 대한 더욱 강한 목소리를 통해 성 평등과 여성의 권리쟁취가 유엔 체제 전체에 진지하게 받아들여지도록 만들어야 하고, 이러한 임무를 위해 유엔이 정부 및 시민사회와 함께 더욱 효과적으로 일하도록 해야 한다”고 결론 내렸다.

이러한 요구들을 해결하기 위해, 위원단은 “성 평등과 여성의 권리쟁취를 책임지는 역동적인 기관”의 창안을 권고 했다. 새로운 기관은 성 문제에 관한 특별고문실(Office of the Special Advisor on Gender Issues), 여성 발전 분과(Division for the Advancement of Women)와 여성 개발 기금(Development Fund for Women)을 통합할 것이며, 정책, 옹호, 운영 기능을 가질 것이다. 위원단은 또한 유엔사무차장이 새로운 기구의 수장을 맡아야 하고, 현재 3개 기관에 책정된 것보다 훨씬 많은 예산이 배정되어야 한다고 말했다.

이러한 처방의 자세한 내용에 대해서는 논의의 여지가 있을 수 있으나, 위원단의 진단 자체는 널리 인정되고 있다. 여성 인권을 위한 유엔의 활동은 크게 기대에 미치지 못하고 있으며, 현재의 접근법에 땀질을 하는 것으로는 문제를 해결할 수 없을 것이다. 인권 문제가 일반적으로 그렇듯이, 오늘날 여성 인권이 당면한 주요 과제는 기존의 설정이 아닌,

실행에 있다. 고위 위원단이 결론 내린 바와 같이, 유엔은 그러한 과제를 해결할 역량이 부족하다. 여성 인권에 대한 아난의 강한 약속에도 불구하고, 위원단의 보고서는 현존 체제의 결점을 있는 그대로 보여 줬으며, 새 사무총장이 그러한 문제를 해결할 전적인 책임이 있음을 말해준다. 유엔의 여성 인권 임무를 위한 개선된 토대, 즉 “여성을 위한 새로운 유엔” 을 창조하는 것은 반 사무총장의 대표적 성과가 되어야 한다.

인권과 평화/안보

아난 사무총장은 유엔의 평화 및 안보 임무와 인권과의 상호 관계에 대한 결정적 선례를 만들었다. 2005년 “더 큰 자유(In Larger Freedom)” 라는 제목의 연설에서 아난은 다음과 같이 말했다:

“인권이 다른 목적, 즉 안보 혹은 개발과 맞바뀌야 하는 것인양 다루는 것은 잘못된 것이다. 극단적인 빈곤 또는 테러리즘과 싸우려 애쓰면서 그러한 재앙들이 사람들에게서 앗아간 바로 그 인권을 우리가 부인한다면, 우리는 스스로의 입지를 약화시킬 뿐이다. 인권 보호에 기반을 둔 전략은 우리의 도덕적 입지와 활동의 실제적 효과를 위해 핵심적이다.”

1. 보호의 책임

대규모 잔학행위에 대한 유엔의 대응은, 유엔의 가장 큰 과제인 동시에 가장 잘 알려진 실패 사안 중 하나이다. 이 부분에 관한 아난의 유산은 실질적이다. 아난은 르완다 학살 당시 유엔 평화유지국 수장이었던 자신의 경험으로부터, 미래의 인종청소에 대한 유엔의 대응책 개선에 우선 순위를 부여했다. 1999년 유엔 총회 연설에서, 아난은 “다음 세기에 안전보장이사회와 유엔 전체의 핵심 과제” 는 “대규모의, 조직적인 인권 침해가 언제 어디서든 용납되어선 안된다는 원칙을 따라 단합하는 일” 이 될 것이라고 주장했다.

6년 후 2005년 세계정상회담에서, 150개국 지도자들은 “인종청소, 전쟁범죄, 소수민족 학살, 반인류적 범죄로부터 모든 사람을 보호할 책임” 이 있음을 인정했다. 일차적인 보호의 책임은 개별 국가에 있으며, 개별 국가는 “필요하며 적절한 수단들” 을 통해서 그러한 범죄를 예방해야 한다. 그러나 국가들이 거주민들을 보호할 능력 또는 의지가 없을 때, 다른 국가들은 유엔을 통해 “적절한 외교적, 인도적, 기타 평화적인 수단” 을 이용하여 위협에 처한 사람들을 도와야 하며, “평화적 수단들이 부적합하고 정부가

인종청소, 전쟁 범죄, 소수민족의 학살, 반인류적 범죄로부터 거주민들을 보호하는데 명백히 실패할 때” 군사력의 사용을 포함한 집단적 조치를 취해야 한다.

이러한 다각적인 보호 책임(유엔 안에서 사용되는 용어로 “보호의 책임” 혹은 R2P)은 어떤 의미에서 아난의 사무총장으로서의 임기의 완성이라고 할 수 있다. 그러나 아난은 합의된 원칙을 실현시켜야 하는 가시받길을 새 사무총장에게 남겼다. 반 사무총장은 이러한 도전을 받아들이고, 유엔 체제 내에서 “보호의 책임”의 실행을 위한 토대를 창출해내야 한다. 물론 그것은 국가들 자신이 대규모 잔학행위에 대응하여 행동하느냐 아니냐에 달려 있다. 그러나 사무총장은 교육하고, 이끌고 또한 감화를 시키는 당사자로서 핵심적 역할을 할 수 있다.

교육자로서, 반 사무총장은 회원국들 사이에 “보호의 책임”의 이해를 구축하도록 노력해야 한다. “보호의 책임”이 무력에 의한 중재와 동일한 것으로 오해되는 경우가 많기는 하지만, 실제로 “보호의 책임”은 일련의 조치들의 연속이며, 그 한 극단에 무력에 의한 중재가 자리하고 있다. 그러한 중재 외에, “보호의 책임”은 기술적 지원, 능동적 외교, 경제봉쇄 등의 다른 조치들을 사용하여 위협에 처한 사람들을 보호할 것을 국가들에게 요구한다. 새 사무총장과 유엔 임직원들은 회원국들에게 이러한 조치의 범위를 설명해야 하며, “보호의 책임”으로 인해 군사적 중재이외의 전략들이 요구되는 경우가 언제인지를 규명해야 한다.

반 사무총장은 또한 “보호의 책임”의 개념이 실제로 실행될 수 있는 토대를 마련해야 한다. 그러한 노력에는 많은 측면들이 있으며, 그 중 일부는 여전히 합의가 되어 있지 않다. 그러나 반 사무총장은 최소한 유엔 기구들이 “보호의 책임”을 자신들의 업무에 체계적이고 효과적으로 통합하기 위한 노력의 초점이 되어야 한다. 또한 반 사무총장은 “보호의 책임”의 실행에 관련하여 유엔의 다른 기구들의 역할에 대한 권고사항들을 제시해야 한다. 특히 안전보장이사회, 평화구축위원회 (Peacebuilding Commission), 인권이사회는 모두 “보호의 책임” 실행의 한 부분을 맡아야 하며, 반 사무총장은 그러한 기구들과 함께 유엔 내에서 “보호의 책임”을 다룰 수 있는 일관성 있는 접근법을 구축해야 한다.

안보리가 관심을 기울여야 하는 정도의 상황이 언제인지, 특히 무력에 의한 중재가 요구되는 경우가 언제인지에 대한 지침을 개발하는 것이 그러한 노력의 일부가 되어야 한다. 거기에 더해, 반 사무총장은 인종청소 예방을 위한 특별 고문관과 함께, “보호의 책임”이 적용되는 상황에서 조기 경보를 제공해 줄 수 있는 점검 가능한 척도들을 준비해야 한다. 반 사무총장은 긴급한 평화 유지군의 배치나 특별한 정치적 임무에 활용할 수 있는 상설 핵심 부서를 창안하라는 아난의 요구를 적극적으로 지지해야 한다. 반 사무총장은 또한 대규모 잔학행위의 위협에 신속하게 대응이 가능한, 군사적 요소를 포함할 수 있는 상설 평화 유지 부서를 유엔 내에 창설하기 위한 좀 더 광범위한 제안들에 관련하여 진지한 대화를 추진해야 한다.

마지막으로, 반 사무총장은 보호의 책임과 관련한 약속을 준수하도록 유엔 기구들과 회원국들 모두를 움직일 의사가 있어야 한다. 사무총장실과 특별 고문관들은 “보호의 책임”이 적용되는 상황에 대한 감시자 역할을 해야 하며, “보호의 책임”이 지켜지지 않을 때 그에 대해 강하게 그리고 빈번히 발언할 의지가 있어야 한다.

2. 다르푸르

“보호의 책임”의 원칙과 반 총장의 리더십에 대한 신뢰는 모두, 최소한 부분적으로는, 유엔이 다르푸르 위기에 어떻게 대응하느냐에 달려 있다. 수단 정부과 동맹군은 약 2 백만명의 주민을 강제로 이주시켰고, 2 십만명 이상이 살해되었으며, 수만명의 여성들이 성폭력을 당했다. 수단 정부의 야만성과 유엔 평화유지군의 배치에 대한 끈질긴 거부 앞에서 유엔이 보인 명백한 무능함은 “보호의 책임”이 단순한 수사에 불과하다는 근거있는 우려를 불러일으켰다.

이러한 상황에서, 유엔 사무총장은 유엔과 회원국들의 양심으로서 활동해야 한다. 반 사무총장은 사무총장실이 마련해 놓은 기반을 이용해, 고통 받는 다르푸르 주민들이 지속적으로 국제적 관심을 받도록 해야 한다. 또한 사무총장은 그의 외교적 지위를 통해서 중국 등 경제 및 에너지 이해관계를 위해 “보호의 책임”을 무시할 의사를 보여온 회원국들과 지속적인 대화를 가져야 한다. 또한 아프리카와 아랍 국가들이 지역적 결속의 문제에 얽매이지 않고, 수단 정부를 적극적으로 비판하고 살인적 정책을 중단시키기 위한 더 강한 제재를 요구함으로써 “보호의 책임” 원칙을 실행에 옮기도록 촉구할 필요가 있다.

3. 안전보장 이사회

최근 수년간 안보리 내에서 인권에 대한 중요한 진전이 있었다. 안보리는 현재 민간인 보호, 여성과 평화/안보, 아동과 무장 분쟁, 다르푸르와 같은 특정 국가에 대한 논의등 몇 가지 부분에서 인권문제를 다루고 있다. 인권과 평화/안보의 관계가 인정되어 인권고등판무관이 브리핑을 위해 안보리에 초대되었지만, 이런 경우는 여전히 매우 드문일이다. 보고서 “더 큰 자유” 에서, 아난은 이러한 경향이 더욱 강화되어야 하고, 인권고등판무관이 안보리와 평화구축위원회 사이의 논의에서 더욱 적극적인 역할을 해야 한다고 주장했다.

이러한 진전에도 불구하고, 인권에 관련한 안보리의 실천은 여전히 산발적이며 일관성이 없다. 인권 문제를 다루는 안보리의 역량은 인권 침해의 정도 또는 안보와의 연관성에 대한 것이라기 보다는, 오히려 인권 문제들을 안보리 의제로 설정, 또는 방해하려는 국가들의 영향력과 끈기에 관련된다. 영국은 2005년 짐바브웨의 주거지로부터의 강제 퇴거 정책에 관련한 브리핑을 위해 안보리와 비공식적 회의를 여는데 성공했다. 그러나 같은 기간 러시아는, 인권 고등판무관이 안디잔에서 민간인 수백명이 학살된 이후의 우즈베키스탄 상황을 안보리에 보고하는 것을 막았다.

반 사무총장은 인권이 보다 체계적으로 안보리 업무에 포함되도록 해야 하며, 안보리에서의 인권고등판무관의 보다 큰 역할을 위한 아난의 요구를 이어가야 한다. 동시에 사무총장은 인권에 대한 분석이 그가 안보리에 제출하는 보고서의 핵심적 부분이 되도록 함으로써 언행일치가 되어야 한다.

“보호의 책임”은 안보리 업무, 그리고 인권 위기에 대한 안보리의 고려와 직접적인 연관이 있다. 2005년 세계정상회담의 결과 문서(outcome document)가 명백히 한 바와 같이, 평화적 방법이 불충분한 것으로 드러나고 대상 국가가 자국 거주민들을 보호하는데 명백히 실패할 때 집단적 조치가 취해져야 한다. 힘을 합당하게 행사할 수 있기 위해서, 안보리는 상황이 위에 언급된 “보호의 책임” 범위중 어디에 해당하는가와 무관하게, “보호의 책임”이 적용되는 상황들을 논의할 준비가 되어 있어야 한다. “보호의 책임”을 실행하기 위한 노력의 일부로써, 반 사무총장은 일관성 있고 시의적절한 방법으로 “보호의 책임”을 안보리 어젠다에 포함시키도록 촉구해야 한다.

유엔의 위협, 도전과 변화에 대한 고위 위원단 (High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) 또한 “인종청소 및 대규모 인권 침해의 경우 거부권 행사를 자제할 것”을 안보리 상임 이사국들에게 요구한바 있다. 반 사무총장은 이사회가 “보호의 책임”의 약속을 지키기 위해 핵심적인 사안으로써, 인종청소 및 대규모 인권 침해의 경우 거부권 행사의 자제를 약속하도록 안보리 회원국들에게 촉구해야 한다.

결론

반기문 사무총장은, 그의 전임자와 마찬가지로, 유엔 개혁, 그리고 거대하고 복잡한 유엔 조직을 운영하는 것만으로도 벅찰 것이다. 인권은 또한 사무총장이 보고를 해야 하는 회원국들과의 갈등에 처하게 하는 아주 힘든 일일 수도 있다. 그러나, 그러한 어려움에도 불구하고, 반 사무총장은 인권을 그의 어젠다의 중심에 놓아야 한다.

인권의 진전은 어쩔 수 없이 유엔의 다른 핵심 기능들 □ 개발과 평화/안보와 연관되어 있다. 인권에 합당한 관심을 쏟음으로써 반 사무총장은 개발, 평화/안보의 영역에서도 수확을 거둘 것이다. 유엔의 인권 기구들이 효과적으로 기능하도록 만드는 것, 그리고 여성 인권에 대한 유엔의 업무를 강화하는 것은 유엔의 개발 노력에도 커다란 도움을 줄 것이다. 지구촌의 인권 위기에 관심을 갖는 것은 유엔의 평화/안보 노력에 도움을 줄 것이다.

거꾸로 말하면, 반 사무총장은 인권 문제 해결에 실패하는 것이 그의 다른 어젠다들을 위태롭게 할 수 있다는 것을 잘 인식해야 한다. 르완다에서의 실패는 아난을 괴롭히는 것으로 끝나지 않을 것이고, 반 사무총장 또한 그에서 자유롭지 않다. 어떤 사무총장이라도 다르푸르와 같은 인권 위기를 혼자서 감당할 능력에는 한계가 있겠지만, 가장 심각한 인권 상황에 대처하는 반기문 사무총장의 지도력과 비전은 사무총장으로서의 그의 임기가 어떻게 기억될 것인지를 좌우할 것이다.