creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학 석사 학위논문

아세안 지역 인권 메커니즘 연구

- 로힝야 사안에서의 아세안 대응을 중심으로-

2023년 8월

서울대학교 대학원
협동과정 평화·통일학 전공
임주혜

아세안 지역 인권 메커니즘 연구

– 로힝야 사안에서의 아세안 대응을 중심으로–

지도교수 송지우

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2023년 8월

서울대학교 대학원
협동과정 평화·통일학 전공
임주혜

임주혜의 석사 학위논문을 인준함
2023년 7월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

지역 인권 메커니즘이란 국제적으로 존재하는 인권 메커니즘 외에 따로 지역 차원의 인권을 증진하고 보호하기 위해 존재하는 인권 지역 인권 제도에는 지역 차원에서 명확히 규정하는 인권의 범위를 담은 인권 선언과 인권 협약을 비롯하여 구체적인 논의 및 이행의 임무를 담당하는 인권위원회, 인권 재판소 등이 일반적으로 포함된다. 국제적인 인권 메커니즘이 국제사회 내 여러 지역별, 국가별로 존재하는 정치적, 경제적, 역사적, 문화적 차이에 기반한 다양성 문제와 국가 주권 문제로 인해 인권 보호에 있어 실효성을 발휘하는데 한계를 직면함에 따라, 이를 보완하고자 유럽, 아프리카, 미주 지역에 인권 메커니즘이 도입되었다.

아세안 또한 지역의 인권 보장, 인권 보호를 위해 2009년 아세안 인권위원회가 출범하고, 2012년 지역 인권선언이 발표되었다. 아세안의 경우, 기존에 아세안의 행동 규범인 내정간섭 원칙이 가장 크게 발휘되었던 것이 인권 관련 논의였던 만큼, 아세안이 지역 차원의 인권 메커니즘 채택은 아세안 내 주요 변화 중 하나라고 인식된다. 아세안의 지역 인권 메커니즘 채택이 역내 중요한 변화인 만큼 기존 학계에서는 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 동기, 발전 가능성, 현황에 대한 다양한 평가들이 이루어져 왔으며 중요한 주제로 다루어져 왔다, 이러한 주제가 중요하게 다뤄져 온 이유는 흔히 아세안 방식(ASEAN way)이라고 지칭되는 역내 인권 사안에 대한 대응 방식이 변화했는지를 살펴보기 위함이며, 아세안 내 존재하는 다양한 인권침해 사안들에 대하여 지역 인권 메커니즘이 효과적인 해결을 끌어낼 수 있는지를 분석하기 위함이다.

한편, 앞서 언급한 중요 주제에 있어 다양한 학술 논의가 이루어졌음에도 불구하고, 여전히 이러한 주제에 있어 다양한 시각 차이가 존재한다. 본 연구는 기존의 이러한 학술 논의에 더하여 아세안 지역 인권

메커니즘의 제도적 구성과 실제 사례에서의 활용 과정을 모두 살펴봄으로써 아세안이 역내 인권 사안에 효과적이지 않는다는 비판의 맥락과 제도적 기능과 한계에 대해 심층적으로 이해하는 것을 목적으로 하였다.

이러한 목적에 따라, 본 연구의 제2장에서는 지역 인권 메커니즘의 실효성 및 발전 정도가 아세안에 비해 높다고 평가되는 유럽, 아프리카, 미주와 아세안의 지역 인권 메커니즘의 제도적 구성을 비교하였다. 비교한 결과, 지역 인권 메커니즘이 지역 내 발생하는 인권침해 사안에 있어 효과적인 대응을 하는 데 필수적인 법적 구속력이 있는 지역 인권 문서와 독립적인 이행 감독기구가 아세안의 지역 인권 메커니즘에는 존재하지 않는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 제도적 측면에 있어 부족한 부분에 대해 비교하며 살펴보는 것과 더불어 본 연구는 실질적 사례를 통해 어떻게 적용되는지를 살펴보고자 하였다. 사례 선정에 있어, 본 연구는 아세안 인권 메커니즘 도입 이후 발생한 대규모 인권침해 사안인 2012년, 2017년 로힝야 사태를 분석 대상으로 설정하여, 해당 사건들에 대한 아세안의 대응을 살펴보고, 법적 구속력, 독립적 이행 감독 절차가 부재, 아세안의 전원 합의 원칙이 지역 인권 메커니즘의 실효적 대응에 막대한 제한 요소임을 검증하였다.

주요어 : 아세안, 인권, 인권 제도, 로힝야 난민 사태, 미얀마
학 번 : 2020-21490

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구배경 및 문제제기 ····· 1
제 2 절 선행연구 검토 ····· 9
제 3 절 연구설계 및 논문의 구성 ····· 21

제 2 장 지역 인권 메커니즘 비교 및 비판적 검토 23
제 1 절 지역 인권 메커니즘 이해 ····· 23
제 2 절 기타 지역 및 아세안 인권 메커니즘 비교 ····· 27
제 3 절 소결 ····· 39

제 3 장 사례 연구 ·····41
제 1 절 개요 ·····41
1. 역내 대규모 인권침해 사안 고찰 및 사례선정 ·····42
제 2 절 각 사건별 아세안 대응 분석 ·····45
1. 2012년 로힝야 사건 대응 ·····45
2. 2017년 로힝야 사건 대응 ·····48
3 소결 및 현재적 함의 ·····54

제 4 장 결론 ·····60
참고문헌 ·····63

표 목 차

[표 1-1] 지역별 인권 메커니즘 실효적 제도적 구성 충족 현황 33

그 림 목 차

[그림 1-1] 아세안 내 AICHR 의사 결정 구조 ·····14
[그림 1-2] AICHR 권한이 명시된 지역 문서 간 관계 ··14

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경 및 문제제기

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)의 전문(preamble)에는, "모든 인류 구성원의 천부적인 존엄성과 그들의 동등하고 양도될 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화"의 '기반(foundation)'이라는 표현이 등장한다.[1] 세계인권선언은 모든 사람과 국가가 달성해야 할 공통의 기준을 명시하는데, 해당 인권선언의 전문에서는 모든 사람의 권리는 인종, 종교, 언어, 정치·민족적 견해와 같은 어떠한 종류의 차별 없이 등등하고 존중되어야 한다는 것을 강조하는 인권 문서이다.

미얀마 내에 존재하는 로힝야족에 대한 차별은 오랫동안 세계인권선언을 비롯한 국제적인 인권 기준을 위반하는 명백한 인권침해 사례로서 언급되어 왔다. 가령 로힝야족은 '세계에서 가장 박해받고 무시당하는 소수민족(persecuted and ignored minorities)'으로 서술되기도 하는데, 이러한 서술에 가장 큰 이유는 로힝야족이 표현, 집회, 이동, 의료권, 교육권 등 다각적인 측면에서 그들의 인권이 침해되고 있다고 알려져 있기 때문이다.[2]

---

1) United Nations n,d. "Universal Declaration of Human Rights." https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights (검색일: 2023.01.20.)

2) 로힝야족에 대한 대규모 인권침해 사건은 지난 80년 동안 1942년, 1978년, 1991-2년, 1996년, 2012년, 2016년, 그리고 2017년으로 총 6차례 이상 발생한 것으로 알려져 있다. 물론 이러한 폭력적인 억압 이외에 일상적인 영역에서 발생하는 불법 구금(illegal detention), 토지 몰수(confiscation of land), 강제노동(forced labour), 보건 및 사회 서비스에 대한 제한적 접근(limited access to essential health and social services), 정치적 참여 부족은 이전 언급된 기간 이외에도 발생해왔다. 자세한 내용은 Hara, Abubakar Eby. "The struggle to uphold a regional human rights regime: the winding role of

그렇다면 로힝야족은 누구이며, 왜 이러한 지속적인 인권침해 피해 대상이 되었는가? 로힝야족은 미얀마의 서부에 위치한 라카인주에 주로 거주하고, 미얀마의 국교인 불교가 아닌 이슬람교를 믿는 소수민족이다. 로힝야족은 국제사회에 의해 세계에서 가장 박해받고 있는 민족이라고 표현되기도 하는데, 이러한 이유는 이들의 거주지가 미얀마 내에 있는데도 불구하고 미얀마 자국민의 법적 지위가 부정당함으로써 일상생활에서의 교육, 종교, 의료서비스, 직업 선택 등 기본적인 권리를 보장받고 있지 못하기 때문이다. 또한, 1982년 제정된 시민법 내에 미얀마 내 거주 민족으로서 로힝야족이 인정되고 있지 않기 때문에, 로힝야족은 법적으로 '무국적(stateless)'의 상태이기도 하다. 이러한 기본권을 보장받고 있지 못한다는 사실 외에도 이들은 미얀마 내 다수 집단인 불교와 정권에 의해 지속적인 인권침해에 노출되어 국적 없이 주변 국가를 떠돌며 추가적인 위협에 노출되고 있으며, 이러한 경험을 공유할 시에도 미얀마 정부는 이에 대해 '가짜 뉴스' '왜곡된 정보'라며 로힝야족이 처한 상황 자체를 부정해 왔다.[3)]

로힝야족을 향한 여러 인권침해 사안에서 제기되는 공통된 논쟁점을 살펴보면, 주요 갈등 요인이 종교와 민족에 관한 것임을 알 수 있다. 먼저 로힝야족 인권침해 사안에 대해 국제사회가 비판을 제기할 때 미얀마 내부에서 자주 제기되는 논쟁점의 핵심은 로힝야 민족의 이주 시점에서 비롯된 '로힝야'라는 단어 사용에 관한 논의이다. '로힝야'라는 단어에 이의를 제기하는 측은 미얀마 내 불교도와 정부 측에서 비롯되는데, 이들에게 로힝야라는 단어가 논쟁점이 되는 이유는 미얀마 내부에서 로힝야 민족을 하나의 무슬림 소수민족으로 인정하지 않고, 1971년 파키스탄 내전 당시 버마로 유입된 50만 명의 뱅갈 지역에서 온 난민 또

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)." *Revista Brasileira de Pol□tica Internacional*. vol. 62, no. 1 (2019), p 2 참고.

3) BBC. 2017. "'인종청소 논란' 로힝야족의 고독한 역사." *BBC.* https://www.bbc.com/korean/features-41184522 (검색일: 2023. 05. 18)

는 이민자로 인식하고 있기 때문이다.[4] 뱅갈 사람들과 로힝야족의 겉모습이 유사한 점과 언어, 종교, 문화를 포함해 여러 유사점이 존재한다는 점 또한 이러한 인식에 기여하기도 한다. 이러한 이유로 인해 이들은 로힝야족을 '바이러스' '이슬람 침략자' 등 차별적인 표현을 통해 지칭하기도 하고, 미얀마 내 민주화를 주도했던 아웅산 수치마저도 로힝야 단어 사용을 지양할 것을 국제사회에게 요구하며 이들이 미얀마의 민족임을 부정한 바 있다.[5] 이에 반면, 로힝야족은 15세기 중반 아라칸 왕국(현 라카인주)에 정착한 아랍 무슬림 상인의 후손이며, 현재 라카인 지역이 18세기 버마 제국 점령 이전부터 거주하고 있었다는 점을 다수의 역사 연구 근거를 활용하여 이에 반박하는 주장을 펼치고 있다.[6]

전술된 양 집단 사이 역사적 인식 차이와 이로 인한 미얀마 정부 및 불교도의 로힝야족 차별은 이전부터 지속해서 제기되었던 문제이기 때문에, 일상생활에서의 차별 외에 조직적인 탄압이 본격적으로 시작된 시점에 대해 살펴볼 필요가 있다. 미얀마 정권에 의해 로힝야족에 대한 조직적인 무력 탄압이1962년 이후 더 빈번히 발생한 것에 대해 '천천히 진행된 제노사이드(The slow-burning genocide)' 라고 보는 시각이 존재하기 때문이다. 이러한 시각의 근거는 1962년 네윈 쿠데타 집권 당시 전체 인구의 약 60% 이상을 구성하는 버마족과 불교도 중심의 정책을 펼친 것을 시작으로, 1978년 킹 드래곤 작전, 1982년 시민법 제정, 1991-1992년 사이 깨끗하고 아름다운 나라 만들기 작전 등 미얀마 정부가 로힝야를 주 타깃으로 삼아 자행한 체계적인 무력 탄압이 본격적으로 진행되었기 때문이다.[7] 그중 1978년, 1991년 작전과 이후 2012년,

---

4) Dio. H. Tobing, "The Limits and Possibilities of the Asean Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue In Southeast ASIA." *The 1st ICSEAS*. (2016), p.159

5) 전은경. 2019. "[통인뉴스] '로힝야'라는 단어를 사용하지 마라." *참여연대*. https://www.peoplepower21.org/Magazine/1627577 (검색일: 2023. 05. 18)

6) 김광희. 2022. "로힝야 (Rohingya), 당신이 반드시 알아야 하는 것들." 서울대 아시아연구소. https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=6004 (검색일: 2023. 05. 18)

7) 김광희. 2022.; 전은경. 2019; 조기원. 2015. "종교가 다른 죄? 버림받은 로힝

2017년 미얀마 정부가 자행하거나 가담한 로힝야족 탄압은 수십만 명의 로힝야 난민을 야기하며 피해 정도가 이전 대비 훨씬 악화되었다.

본 연구는 미얀마 내 로힝야족에 대한 차별로 인한 미얀마 정부의 조직화된 폭력적 탄압의 규모와 심각성이 증가하고 있다는 점에 주목한다. 또한, 점차 로힝야족에 대한 차별적인 폭력이 악화되었다는 점과 더불어 본 연구가 주목한 측면은 로힝야 사안에 대한 아세안과 아세안 내 지역 인권 메커니즘의 불충분한 대응에 대한 비판적 평가이다. 동남아시아 내 10개국으로 구성된 정치경제 지역 연합체인 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)은 국제사회에 의해 미얀마 내부의 로힝야 문제에 대해 근본적인 원인 파악과 책임 소재뿐만 아니라, 아세안 차원에서 로힝야 이슈에 대한 성명 발표를 포함한 통합적 대응이 부족하다는 비판을 다수 받은 바 있다. 또한, 아세안 전체 차원에서 로힝야족에 대한 아세안의 언급이 부족한 것 이외에도, 아세안의 대표적인 지역 인권 메커니즘은 로힝야 사태 해결에 대한 주체로서 실질적인 문제 해결을 가져오지 못한 것에 대하여 주로 비판을 받는다. 이러한 비판의 내용은 역내 인권 메커니즘의 일부인 '아세안 인권선언' 과 '아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)' 출범 당시 가졌던 지향점인 유럽연합 등의 지역 인권 기제와 같은 기대효과를 가져오는 데 실패했다는 의견이 주를 이루고 있다.[8)]

한편, 본 연구는 아세안 내 지역 인권 메커니즘이 제한적으로 활용되고 있다는 점과 향후 발전 가능성에 대한 논의가 다양한 학술적 관점에 따라 여러 논쟁점이 존재하기 때문에 이에 주목할 필요가 있다고 본다. 예를 들어, 위와 같은 비판과 달리, 하라(2019)의 경우, 역내 인권

야족." *한겨레.*

https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/692631.html.(검색일: 2023. 05. 18)

8) Matthews. Davies, "The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures pf Human Rights Socialization? `" *Georgetown Journal of International Affairs,* vol.34, no.1 (2012), pp. 2-3.

보호를 효과적으로 촉진하기 위해 워크숍을 개최하여 인권에 대한 논의의 장과 정보 공유를 제공하는 아세안 정부간인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)의 긍정적인 측면에 초점을 둔다. 이 같은 논의에 따르면, 아세안의 지역 인권 메커니즘은 아직 발전 단계(promotional stage)에 해당하며, 아세안 내 인권 규범의 존재 자체만으로 인권에 대해 논의할 수 있는 공간을 제시하기 때문에 의의가 있다고 본다.[9] 또한, 이러한 관점을 공유하는 학자들의 경우, 아세안 내 지역 인권 메커니즘은 향후 더욱 발전하여 궁극적으로 역내 개별국가들의 인권 규범 준수 및 이행 정도를 증가시킬 것이라는 가정을 내포하고 있는데, 역내 인권 이슈 대응에 있어 아세안의 역할과 역내 인권 기제의 실패 정도를 보는 시각에 따라 기대하는 바가 다르다.[10] 이에 따라, 비판적 평가와 관련된 학술적 논의, 지역 내 맥락을 종합적으로 이해하는 것이 필요하다.

본 연구는 종합적인 이해에 대한 중요성을 인지하며 역내의 여러 인권침해 사안 중 특히 로힝야 사안에 대해 주목하였는데, 그 중요성은 다음과 같다. 인권 사안에 대한 아세안의 행태 변화 가능성과도 맞닿아 있는 논의이기 때문이다. 흔히 아세안은 역내 이슈 대응 방식으로서 개별 회원국의 주권과 영토를 최우선으로 존중하여 상호 내정간섭을 예방하고자 하는 아세안 방식을 고수하는 것으로 알려져 있다. 이는 역내 발생 인권 사안에서도 마찬가지이지만, 미얀마 사례를 보았을 때 개입의 정도는 미세하게 변화해왔다. 예컨대 1990년대 초반과 대조하였을 때, 미얀마에 대한 아세안의 '유연한 관여' 나 '건설적 개입' 정책은 아세

9) Hara (2019)의 연구에서는 Donnelly(1986)가 정의한 지역 인권 메커니즘의 4가지 발전 단계(declaratory, promotional, implementation, enforcement)에 대한 개념을 원용하여, 현재 아세안의 지역 인권 메커니즘은 인권 관련 선언이나 조약은 채택하였으나 확실한 규제나 구체적인 모니터링 시스템이 갖추어지지 않은 상태인 'promotional' 단계에 해당한다고 서술한다. Hara, 2019. pp. 2-4.

10) Alison Duxbury, and Tan, Hsien-Li, Can ASEAN Take Human Rights Seriously?, (Cambridge: C*ambridge University Press*, 2019)

안 차원에서 인권 문제에 대한 집단 차원의 토론에 대해 이전 대비 수용적인 태도를 관측할 수 있었다.[11)]

또한, 인권에 대한 아세안의 입장변화와 연결된 논의인 또 다른 이유는 아세안 자체가 지역을 둘러싼 대내외적 환경에 영향을 많이 받기 때문이다. 아세안의 경우 지역 협력, 회원국의 결속 강화 및 국익 극대화라는 공동 목표를 달성하기 위해 미국과 중국을 비롯한 다양한 환경 변화에 대한 대응으로 아세안의 중심성을 지키려 노력하고 있는데, 이러한 환경에서 국제사회가 지속해서 제기하는 아세안 내 인권 문제에 대한 비판과 관련 제재는 국익을 극대화하는데 리스크로 작용한다.[12)] 또한, 개별국가마다 인권 사안에 대한 공식적인 입장이 상이한 것은 아세안이 추구하는 단일성, 결속의 정도를 강화하는 데 장애물로 작용한다. 이러한 대내외적 요인들의 효과를 과장하는 것은 지양해야 하지만, 이러한 요인들로 인해 아세안이 기존에 추구하던 인권 사안에 아세안의 대응 방식이 일부 변화할 수도 있다는 가능성은 배제할 수 없는 사실이다.

한편, 국내 학술적 연구에서 아세안과 관련하여 흔히 볼 수 있는 접근법 중 하나는 '국제관계학 중심의 접근을 통해 지역협력과 지역 기구의 사례로 분석되거나 강대국 중심의 정치·안보적 사안' 과 연계하여 설명하는 연구이다.[13)] 이와 같은 논의에서는 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화에 주목하여, 현재 전개되고 있는 미·중 관계에서 압박을 받는 이슈에 대한 아세안의 균형적인 외교 방식을 분석하여 시사점을 도출

---

11) 김형종. "미얀마 사태와 아세안 규범의 지속과 변화." 『동남아시아연구』 제32권 제1호 (2022a), p.412.; 유현석. "아세안(ASEAN)의 내정불간섭 규범의 지속과 변화 가능성 연구: 2021년 미얀마 쿠데타를 중심으로." 『사회과학연구』 제48권 제2호, (2022) pp. 10-11. 김형종(2022)과 유현석(2022)이 공통적으로 건설적 관여(constructive engagement)의 대표적 특징은 다음과 같다. 아세안의 내정 문제를 외부의 개입을 통해 해결하는 것이 아니라, 간접적인 의사소통을 통해 점진적으로 변화를 유도하는 방법이다.

12) 최재덕. "미중패권경쟁의 전망과 한국의 외교전략 – 아세안과 신남방정책의 협력을 중심으로." 『슬라브학보』 재35권 제2호(2020). p.188.

13) 김동엽. "지역연구로서의 '아세안 연구: 학술적 함의와 현실적 필요성." 『동아연구』 제 40권 제1호(통권 80집, 2021) p.38.

하고자 연구가 있다.[14)]

이러한 연구들은 모두 아세안 지역 협력체의 외교 방식을 하나의 사례로 보아 한국에게 유용한 시사점을 제공하고 있지만, 아세안 공동체 내 존재하는 다양성과 복잡성에 대한 심도 있는 설명을 제공하는 것에는 한계가 있다. 예컨대 강대국을 포함한 국제사회가 아세안에게 제기하는 인권침해 사안들에 대해 왜 아세안은 무조건적으로 수용하고 있지 않은지, 아세안의 지역 인권 메커니즘은 다른 지역과 어떤 차이가 있는지, 개별 회원국과 아세안 차원의 대응이 왜 다른지에 대한 완벽한 설명은 존재하지 않고 있다. 따라서, 본 논문은 아세안의 역사적 형성 과정, 아세안 방식의 구성에 대한 분석을 통해 보는 기존 국내의 많은 연구들에서 더 나아가 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 이후 지속해서 발생한 대규모 인권침해 사안인 로힝야 사태에서 아세안의 대응 변화를 고찰하고자 한다. 이를 통해 아세안 지역 인권 메커니즘과 아세안 전체에 대한 기존의 이해를 더하고자 한다. 본 연구는 이를 통해 그동안 한국의 동남아 학계에서 부족했던 전체로서의 동남아, 아세안을 인식하는 지역연구를 진행하여 아세안에 대한 국내의 이해를 돕는데 기여하고자 한다는 것에 주 목적을 두고 있다.[15)]

본 연구의 전제 또한 다양한 국내외 학술적 논의와 같이 로힝야 이슈의 실질적인 해결을 위해서는 지역 연합체인 아세안의 역할을 살펴보는 것이 중요하다는 문제의식에서 비롯되었다는 점에서 기존 연구들과 동일 선상을 이룬다. 본 연구 또한 로힝야 사안과 아세안을 다루는 많은 연구가 강조하는 바와 같이 역내에서 발생한 로힝야 난민 문제 해결에 대한 아세안의 대응이 불충분하다고 비판받는 현황에 주목한다. 그러나,

---

14) 박은홍. “’아세안 방식’(ASEAN way)과 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화: 주권, 개발, 인권의 갈등적 공존과 그 진화.” 『동남아시아연구』 제 16권 제1호. (2006), pp.119-147.

15) 김동엽(2021)에 따르면, 국내 아세안 연구는 ’강대국 중심의 정치·안보적 사안‘과 ’경제학적 분석‘, 개별국가를 중심으로한 연구들이 주를 이루며, 타지역에 비해 연구의 양도 부족하다고 서술한다. 김동엽. 2021, pp.41-42.

본 연구는 역내 인권을 ‘촉진(promote)’하고 ‘보호(protect)’할 것이라는 아세안 지역 인권 메커니즘의 초기 목적을 로힝야 이슈에서 실패했다는 비판적인 결론을 내리는 것에 집중하기보다는, 기존의 아세안 지역 인권 메커니즘의 유용성과 효과성의 측면에 집중하여, 지역 인권 메커니즘 내에 효과적인 대응을 이끌어 낼 수 있는 제도적인 측면이 부족하다고 서술할 것이다. 앞서 논의했던 바와 같이, 전체적으로 이러한 현상에 대한 기존 학계의 이해와 설명에 더하는 것이 본 연구의 중점적인 목적이라고 볼 수 있다, 아세안의 지역 인권 메커니즘에 대한 국내의 이해에 기여함으로써 로힝야 사례에 대한 아세안의 대응에 대해 단순히 비판을 하기 보다는 보완이 필요한 정책적인 측면에 대해 생각해 볼 수 있을 것이라 기대한다.

본 논문의 제2장에서는 아세안 인권 메커니즘이 가진 제도적인 특징을 분석하기 위해 다른 지역 인권 메커니즘과 비교한 뒤 아세안 지역 인권 메커니즘 내 법적 구속력 있는 지역 인권 문서와 독립적 이행 감독 기구가 존재하지 않고 있다는 점을 살펴볼 것이다. 이후 제3장에서는 로힝야족을 향한 대규모 인권침해가 발생했던 2012년과 2017년을 중심으로 당시 아세안의 지역 인권 메커니즘 활용을 포함한 아세안의 대응에 대해 분석할 것이다.

제 2 절 선행 연구 검토

본 장에서는 로힝야 사태에 대한 아세안의 대응과 한계점을 구체적으로 분석하기에 앞서 아세안의 인권 기제와 로힝야 사안에 대한 기존 선행연구들을 분석 대상에 따라 다음과 같은 세가지 범주로 분류하여 연구 주제에 대한 주요 학술적 논의를 분석하고, 관련 연구 주제에 대한 연구 동향을 파악한다.

1) ASEAN way와 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 동기 연구

첫 번째 범주에 해당하는 선행연구는 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 과정과 채택 동기에 관해 서술한 연구이다. 학계에 존재하는 관련 연구를 살펴보았을 때, 해당 범주에 속한 연구의 경우 아세안 방식(ASEAN way)에 대한 이해와 더불어 아세안의 지역 인권 메커니즘의 채택 배경과 지역 인권 메커니즘이 아세안 지역체에 가지는 의의를 분석하는 연구가 주를 이룬다.

유현석(2021)에 따르면, ‘ASEAN Way(아세안 방식)’라고 불리는 원칙이나 규범들은 국가 주권에 대한 존중, 상호 내정불간섭, 비공식적 외교(혹은 조용한 외교), 회원국의 정책에 대한 공개적 비판 금지, 회원국 간의 합의 및 조정을 통한 의사 결정 방식이라는 특징들이 있다.[16] 이러한 아세안 방식에 관해 국내외 학계에서 빈번하게 등장하는 것은 아세안 방식의 핵심 원칙인 내정불간섭 원칙의 배경에 대한 논의이다. 김형종(2022)는 동남아시아에서 발생하는 사안들에 대한 아세안의 무조건적인 내정불간섭 원칙 적용의 배경으로서는 아세안 설립 초기 회원국 내 상이한 정치 체제의 영향이 있었다고 주장한다. 김형종(2022)은 구성주의의 접근법에 따라 아세안의 회원국 중 권위주의 정권 체제 인도네시아, 필리핀과 제한된 민주주의 체제를 가지고 있던 말레이시아

16) 유현석. 2022, p.8.

와 싱가포르 사이 갈등 없이 공존하기 위한 암묵적인 합의를 통해 ‘민감한 정치 이슈를 가진 회원국을 하나로 묶는’ 규범과 외교·안보 문화로 형성되었다는 점을 강조한다.[17]

내정불간섭 원칙이 아세안 회원국 내에서 중요한 원칙으로 작용하게 된 배경에 대한 또 다른 설명으로는 과거 미국과 소련을 포함한 다양한 국가의 식민 지배를 받았던 역사적 경험과 아세안 내 회원국들의 자율성과 주권을 지키기 위한 노력이라는 점이다. 토빙(2018)은 역내 존재하는 갈등인 남중국해 영유권 분쟁과 인권침해와 같은 민감한 이슈들은 결국 아세안 회원국 내 서로의 주권에 영향을 줄 수 있다는 점을 상호 인지함과 동시에 과거 식민 지배 당시의 ‘악몽(nightmare)’을 반복하지 않기 위해 역내 질서를 유지하는 부분에서 내정불간섭 원칙을 우선적인 규범으로 간주하였다고 주장한다.[18] 이와 같은 연구들은 동남아시아 지역 내 존재하는 다양한 정치적, 역사적, 문화적 차이 및 갈등이 아세안이 역내 발생하는 이슈들에 대해 ‘아세안의 방식’을 통해 대응하는 배경의 근간이 되었다는 것에 공통점을 이룬다.

한편, ‘아세안의 방식’의 배경에 대한 연구 외에 비슷한 분석 시기를 연구한 다른 학술 논문에서 찾아볼 수 있는 다른 문제의식은 역내 이슈를 해결하는 과정에서 기존 내정불간섭에 근거한 아세안 방식이 동일하게 지속되어 왔는지 혹은 그 과정에서 변화의 양상을 보이는지에 대한 부분이다.

검로(2019)의 연구는 1990년대 후반을 기점으로 동남아시아 국가들이 민주화 과정, 국제사회에서의 경제 분야 협력의 필요성 인지와 같은 정치, 경제, 사회, 문화적으로 다양한 변화를 겪었음에도 불구하고, 아세안 내부에서 불간섭원칙에 대한 수정의 필요성에 대한 인지가 실질적인 변화로 이어지지 못했다고 주장한다. 이에 대한 근거로, 검로(2019)는 쿠데타로 인한 캄보디아 국내 정치적 위기, 90년대 초반 발

17) 김형종. 2022a, p.410.
18) Tobing, Dio. H. 2016. pp. 150-151.

생한 로힝야 인권탄압과 동티모르 독립 과정에서 발생한 유혈 사태에 대해 아세안이 개입하지 않은 것을 제시한다.[19] 이와 같은 맥락을 다루는 김형종(2022)의 연구는 아세안이 해당 사안들에 대해 적극적인 입장은 취하지 않는 대신 다른 회원국에 영향을 미칠 수 있는 문제에 대한 집단 차원의 토론을 강화하는 '유연한 관여'나 '건설적 개입' 정도의 수용만 이루어진 것이 아세안의 내정불간섭 원칙의 연속성으로 간주한다.[20]

해당 분석 시기의 변화 양상에 주목하는 연구 중 가장 많은 연구가 이루어진 것은 아세안 지역 인권 메커니즘 채택이라는 제도적인 변화의 의의와 상징성에 주목하는 연구들이다.[21] 이동윤(2010)은 큰 틀에서 내정불간섭 원칙이 이후에도 유지됨으로써 직면하는 다양한 한계점에도 불구하고, 아세안 지역 인권 메커니즘의 공식적으로 채택되었다는 결과에 주목한다. 그에 따르면, 2005년 개최된 아세안 정상회의에서 민주주의와 인권에 대한 내용을 담은 아세안 헌장(ASEAN charter) 제정에 대한 합의를 시작으로, 2012년 '아세안 인권선언'을 공식적으로 채택하는 결과로 이어졌다고 한다. 또한, 이를 채택함으로써 지역의 공식 인권 기구로서 아세안 정부간인권위원회(AICHR)의 출범을 통해 인권에 대한 역내 제도적인 발전이 점진적으로 역내 인권을 강화할 것이라는 기

---

19) Ali Khan. Ghumro, "Coping with Human Rights Challenge: A Perspective from Asean." *Asia Pacific*, vol.37 (2019), p. 84.

20) 김형종(2022a)과 유현석(2022)이 공통으로 정의하는 건설적 관여(constructive engagement)의 대표적 특징은 다음과 같다. 아세안의 내정 문제를 외부의 개입을 통해 해결하는 것이 아니라, 간접적인 의사소통을 통해 점진적으로 변화를 유도하는 방법이다. 김형종. 2022, p.412.; 유현석.2022., pp.10-11.

21) William J. Jones, "Theorising Human Rights: An Analytical Framework for ASEAN." *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, Vol. 6, No.4 (2015), pp. 461-492; Matthews. David, "The ASEAN synthesis: human rights, non-intervention, and the ASEAN human rights declaration." *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 14, no. 2, (2013) pp. 51-58; 이동윤. "동남아의 인권정책과 지역협력: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교." 『21세기정치학회보』 제20권 제2호, (2010), p.237.

대로 이어졌다는 측면에서 의의가 있다는 것이다.[22]

아세안의 지역 인권 메커니즘 도입 의의와 상징성을 다루는 많은 국내외 연구에서는 이러한 변화에 주목하여 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 동인에 대한 많은 연구가 진행되어 왔다. 앞서 아세안 지역 인권 메커니즘 도입이라는 제도적 변화와 의의 및 상징성을 다루는 연구들과 같이 이러한 연구들은 원칙적으로 인권에 대해 보수적인 입장을 취했던 아세안이 많은 진보적 변화(progressive reform)를 이루었던 1990년대 후반부터 아세안 헌장, 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)의 등장까지를 분석 시기로 설정하여 아세안의 역사·문화적 배경에 대한 이해를 통해 아세안이 지역 인권 메커니즘을 채택 동기에 대해 탐구한다.[23]

아세안의 지역 인권 메커니즘 채택 동기에 관해 연구하는 기존의 많은 학술적 논의에서는 구성주의 접근법을 통해 서술하는 경향이 있다.[24] 구성주의 시각을 통해 설명하는 연구들은 아세안이 궁극적으로 지역 인권 메커니즘을 채택하게 된 것은 규범을 통해 회원국 내 긍정적인 행동 변화를 이끌어내고(socialising actor), 지역의 공통 정체성(shared identity)를 더 강화하려는 것을 목적으로 채택되었다고 주장한다. 본 접근법을 따르는 연구들은 규범이 행위자의 이익과 정체성을 반영하고, 그와 동시에 공동체를 규제(regulate)하며 공동 정체성을 구축하는데 기여한다는 아차리야(2001)의 연구를 따르며, 아세안의 지역 인권 메커니즘이 이와 같은 맥락으로 구성되었다고 주장한다.[25]

---

22) 이동윤. 2010, pp.227-248.

23) Avery. Poole. ” The World is Outraged “: Legitimacy in the Making of the ASEAN Human Rights Body.” *A Journal of International and Strategic Affairs*, vol.37, no.3 (December 2015), pp.335-380.

24) Maria-Gabriela. Manea, “How and Why Interaction Matters ASEAN’s Regional Identity and Human Rights.” *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 44. No.1.(2009) pp.27-49; 변창구. “구성주의 이론에서 본 ASEAN의 정체성과 지역통합.” 『대한정치학회보』 제 18집 제2호. (2010), pp.25-42

25) Jones. 2015. pp.472-474.

2) 아세안 인권 기제의 작동방식에 대한 설명과 평가를 다룬 연구

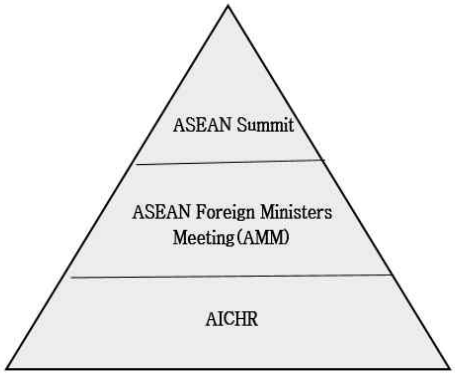
두 번째 범주에 해당하는 선행연구는 아세안 지역 인권 메커니즘 채택 이후 작동방식과 이행 과정에 대한 평가를 다루는 것에 중점을 둔 연구이다. 이러한 연구들은 앞서 선행연구 범주와 같이 아세안 지역 인권 메커니즘 도입을 지역체의 중요 변화 시점으로 간주한다. 본 범주에 있는 연구들은 아세안 지역 인권 메커니즘의 작동방식에 대한 설명과 함께 아세안 지역 인권 메커니즘 자체에 대한 평가, 향후 발전 가능성 및 전망을 함께 서술한다.

아세안 인권 기제의 작동방식을 다루는 연구들에서는 아세안 인권 기제의 실질적인 이행 과정에서 마주하는 한계와 그 한계에 대한 설명을 함께 제공한 연구들이 가장 많다. 예컨대, 아세안의 지역 인권 메커니즘 적용 현황에 대한 비판적인 입장을 고수하는 다수 연구의 경우, 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 당시의 기대효과와 실질적인 이행 현황에서의 간극에 주목하는데, 그 중 특히 AICHR 자체에 지니고 있는 제도적인 부족에 대해 비판하는 연구가 많다. 림시리통(2019)의 연구는 아세안 지역체 내에서 어떤 의사 결정 구조를 통해 AICHR이 작동하는지에 대한 자세한 내용과 이에 대한 한계점에 대한 설명을 제공해준다. 림시리통(2019)에 따르면, AICHR의 실질적 작동이 이루어지기 위한 최종 권한 구조는 일반적인 아세안 의사 결정 과정과 같이 아세안 외교장관 회의(AMM), 아세안 정상회의(ASEAN summit) 순의 탑다운(top down) 구조로 이루어져 있기 때문에, 피라미드에 속하는 AICHR이 자체적으로 결정을 내릴 수 있는 권한이 없다고 서술한다. 림시리통(2019)은 탑다운 의사 결정 구조 외에도 AICHR은 아세안 헌장과 TOR에 명시된 역할만 수행할 수 있기 때문에, 본 문서에 명시되지 않은 역할을 수행할 수 있는 권한이 제한되어 있다는 점을 자체적인 한계라고 주장한다.[26]

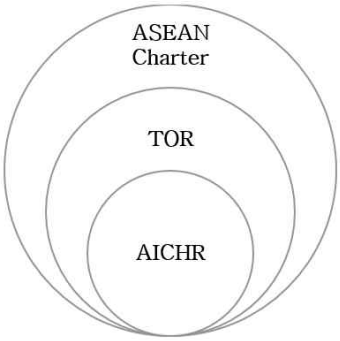
---

26) Nattapat. Limsiritong, “The Power Limitation of ASEAN Inter-Governmental

[그림 1-1] 아세안 내 AICHR 의사 결정 구조



[그림 1-2] AICHR 권한이 명시된 지역 문서 간 관계



*출처 저자 참고하여 재구성[27)]

Human Rights Commission Under the Perspective of ASEAN Charter in Case of the Rohingya Issue." *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, vol.5, no.2, (2018) pp.35-36.

27) Limsiritong,2018. pp.35-36.

이러한 작동방식에 대한 설명과 더불어 비판적 관점을 공유한 연구들도 있다. 데이비스(2012)의 연구는 아세안 지역 인권 메커니즘 채택으로 인한 기대효과 중 하나였던 아세안의 미얀마 '사회화(socialisation)'를 실패했다고 주장하며, 아세안의 지역 인권 메커니즘을 비판한다.[28] 랑글로이스(2021)는 지역 인권 메커니즘 도입 이후 10년을 평가한 결과, 필리핀, 미얀마를 비롯한 지역에서 인신매매, 인종청소와 같은 인권 문제들은 여전히 빈번하게 일어나며, 아세안의 지역 인권 메커니즘은 '수사적(rhetorical)'이고 '선언적(declaratory)'인 변화 이외에 실제로 큰 변화를 가져오지는 못했다고 주장한다.[29] 검로(2019)와 펫차라메스리(2013)의 연구는 AICHR의 항목들을 제시하며, AICHR 내 아세안 회원국들의 인권 규범 준수를 이끌어낼 수 있는 제도적인 권한 체계가 부족하다는 점을 지적한다.[30]

비판적인 입장을 다루는 일부 연구에서는 아세안 지역 인권 메커니즘의 이행 부족에 대해 기존 구성주의 접근법에 대한 비판을 제기하고 새로운 접근법을 취할 필요성을 강조한다.[31] 이러한 대표적 연구로서 데이비스의 연구가 있다. 데이비스(2013, 2014)는 구성주의 이론의 불충분성을 보완하기 위한 새로운 이론적인 설명을 제시한다. 해당 접근법

---

28) Davies. 2012. pp. 2-3.

29) Anthony. J. Langlois, "Human rights in Southeast Asia: ASEAN's rights regime after its first decade." *Journal of Human Rights*, vol. 20, no.2, (2021) pp.151-153.

30) Ghumro, 2019, pp. 92-93; Sriprapha. Petcharamesree, "The ASEAN Human Rights architecture: Its development and challenges." *The Equal Rights Review* , 11, no. 1 (2013). pp. 46-60.

31) Matthews. Davies, "How regional organizations respond to human rights: ASEAN's ritualism in comparative perspective." *Journal of Human Rights*, vol.20, no. 2,(2021). pp. 245-262. Davies (2021) 의 연구에서는 미주기구(OAS), 유럽연합(EU)과 아세안(ASEAN)의 전체적인 비교를 통해 아세안의 지역 인권 메커니즘을 제도의 필요성은 느끼지만, 도덕적인 합의를 이루지 않은 ritualism에 분류한다.; Renshaw, Catherine M. "Southeast Asia's human rights institutions and the inconsistent power of human rights." *Journal of Human Rights*, vol.20, no.2 (2021), pp.176-193.

을 통해 아세안의 지역 인권 메커니즘 채택은 지역체의 공동 정체성이나 도덕적인 합의를 담지 않은 '모방적 채택(mimetic adoption)'에 의해 이루어진 '불완전하고 이론화된 합의(incompletely theorised agreement)'에 불과하다는 것이다.[32] 이처럼 정당성을 지역 인권 메커니즘을 궁극적으로 채택하게 된 결정적인 요인으로 보는 연구들은 이에 대한 설명을 통해 아세안 지역 인권 메커니즘의 실질적 이행 과정의 부족을 이해하고자 시도한 점에서 의의가 있다.

반면, 아세안의 지역 인권 메커니즘 적용 현황을 긍정적으로 평가하는 연구들도 있다. 이러한 연구의 경우, 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 이후 긍정적인 변화에 주목하고, 향후 발전 가능성에 대해 긍정적으로 전망한다.[33] 하라(2019)는 기존 연구에서 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)의 발전적인 측면을 다루지 않은 것을 지적하며, 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)가 역내 전체적인 인권 발전에 긍정적으로 기여하고 있음을 주장한다. 이에 대한 근거로서 다양한 인권 관련 교육, 세미나, 토론 등을 통한 역내 인권 의식 증진 및 논의 활성화, 인도적 지원 제공, 역내 인권침해 사건에 대한 보고나 개선 방향에 대해 지속적인 논의를 가능하게 했다고 서술한다.[34]

아세안의 지역 인권 메커니즘의 현황에 대해 긍정적, 부정적인 평가를 제공한 것 이외에도 다른 지역체의 지역 인권 메커니즘에 대한 비교 분석을 통해 아세안 지역 인권 메커니즘이 가진 특징들에 대한 이해를 돕고자 한 연구도 있다. 데이비스(2021)의 최근 연구에서는 다른 중

---

32) Matthews. Davies, "The ASEAN synthesis: human rights, non-intervention, and the ASEAN human rights declaration." *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 14, no. 2, (2013a) pp. 51-58; Matthews. Davies, "An Agreement to Disagree: The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.33, No.3. (2014) pp. 107-129.

33) Petcharamesree, 2013, pp. 46-60.; Hara. 2019, pp. 1-18.

34) Hara, 2019, pp. 9-11.

앙아시아 지역 기구, 아세안, 미주 기구(Organization of American States, OAS), 유럽연합(European Union)의 인권 제도를 각각 적대적(Antagonism), 의식적(Ritualism), 지지적(Supportive), 포용적(Embracing)이라는 네 가지 성격으로 분류하고, 주권에 대한 입장, 일탈 행위에 대한 포용의 정도 등을 포함한 각 제도의 세부적 성격에 관해 서술한다.[35] 지역 인권 제도의 네 가지 성격으로 분류하여 이해하고자 하는 데이비스(2021)의 연구는 지지적(Supportive), 포용적(Embracing) 분류에 속하는 미주기구(OAS)와 유럽연합(EU)에 비해 아세안 지역 인권 제도 내 인권을 규정하는 범위에 대한 구체성, 이행 집행 메커니즘(compliance enforcement mechanism) 부족 등을 포함한 아세안 지역 인권 메커니즘의 제도적인 취약점(institutional weakness)을 이해하는데 용이하다.[36]

3) 로힝야 사안과 아세안 인권 메커니즘의 발전 필요성을 다룬 연구

세 번째 범주에 해당하는 선행연구는 로힝야 사안을 사례로 활용하여 인권에 대한 아세안 방식에 대한 변화와 아세안 인권 메커니즘의 발전 필요성을 강조한 연구들이다. 본 범주에 속하는 연구들은 주로 로힝야 사태 발생 후 아세안의 대응에 대해 살펴보며 이에 대한 평가와 아세안 방식에 대한 변화 필요성을 강조하며 역내 인권 문제에 대한 적극적인 역할을 제언하는 경향이 있다.[37]

---

35) 각 성격 분류에 따른 세부적인 내용은 데이비스(2021) 연구를 참고할 것. Davies. 2021. pp. 245-262

36) Davies, 2021.

37) 김형종.2022a. p.407-438; 김형종. “아세안의 미얀마 사태 대응의 의미와 시사점.” 전동연 이슈페이퍼 2022-17.(2022b). pp.1-13; Gulal et al. “Humanitarian crisis in Myanmar: Another failure for “responsibility to protect”.” *Journal of Public Affairs (*2021), pp. 1-10; Hariati, Ibrahim and Rohaida. Nordin. The Principle of Responsibility to Protect: The Case of Rohingya in Myanmar.” *Pertanika J. Soc. Sci.&Hum*, vol.23,

이브라힘과 노딘(2015)은 2012년 로힝야족 대상의 폭력적 탄압의 규모에 비해 아세안의 차원에서의 대응이 부족했다는 점에 주목한다. 이들의 주장에 따르면, 당시 인도주의적 지원을 막았던 미얀마 정부에 대해 지역 공동체인 ASEAN 차원에서 향한 직접적인 비판과 대응이 더 필요했다고 주장하며 로힝야 인권 문제에 대해 더 적극적인 아세안의 역할이 필요하다는 것을 강조한다.[38] 토빙(2016) 또한 로힝야 난민 문제를 포함한 미얀마 사안에 대해 아세안의 '건설적 관여(constructive engagement)'가 실패했음을 지적하며, 역내 인도주의 사태의 재발을 방지하기 위해서는 사태의 근본적 원인을 '모른 척(blind eye)'하는 아세안 방식의 변화 필요성에 대해 주장한다.[39]

이 밖에도 림시리통(2018)과 자헤드(2021)의 연구는 아세안의 기본 행동 규범인 내정불간섭 원칙과 전원 합의 의사 결정 방식이 로힝야 사태에 대한 지역 인권 기제인 AICHR의 통합적인 대응에 장애물로 작용하고, 인권 문제에 대한 효과적인 문제 해결과 AICHR의 효과적인 적용을 위해서는 아세안 방식(ASEAN way)에 대한 변화가 선행되어야 한다고 주장한다.[40]

이와 같은 맥락으로, 기존 연구에서는 다른 지역 기구와의 비교를

(2015),pp.1-18; Catherine. Michelle. Renshaw," Southeast Asia's human rights institutions and the inconsistent power of human rights." *Journal of Human Rights*, vol.20, no.2. (2021) pp.176-193.

38) Ibrahim, and Nordin, 2015. pp.12-14. 해당 글에 따르면, 미얀마와 아세안은 지역의 전통과 문화를 서로 공유하고, 지리적으로도 인접하기 때문에, 저자는 아세안이 미얀마의 행동에 대해 비판하고, UN과 협력하여 미얀마 문제를 해결해야할 역할을 지니고 있다고 주장한다.

39) Tobing, 2016, pp.148-174.

40) Nattapat. Limsiritong, "The Power Limitation of ASEAN Inter-Governmental Human Rights Commission Under the Perspective of ASEAN Charter in Case of the Rohingya Issue." *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, vol.5, no.2, (2018) pp.32-38; Zahed, Iqthyer. U.M. "Responsibility to Protect? The International Community's Failure to Protect the Rohingya." *Asian Affairs*, vol.52, no. 4, (2021) pp.934-957.

통해 전체적인 미얀마 사안에 대해 아세안에 요구되는 역할에 대해 고찰하며, 아세안과 유럽연합(EU)을 분석 대상으로 삼아 비교 연구를 진행한 연구도 찾아볼 수 있다. 쿡(2010)은 미얀마의 인권 향상(human rights promotion)이 실패한 것이 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)의 약한 권한(mandate) 때문임을 지적하며, 미얀마 정부와 관련 이해관계자들에게 제재를 통한 압력, 인도적 지원을 제공하는 EU와 같이 권한을 인권 메커니즘의 발전을 통해 보완해야할 필요성이 있음을 강조한다.[41]

반면, 로힝야 쟁점에서 아세안의 대응을 다루는 간략하게 일부 연구에서는 로힝야 사안에 대한 아세안의 개별 국가들의 대응에 대한 긍정적인 측면이 다루어지기도 한다.[42] 이러한 연구는 단순히 로힝야 쟁점에서만 국한된 것이 아니라, 아세안의 지역 인권 메커니즘의 도입 이후 긍정적인 효과나 전망을 포함한 전체적인 맥락에서 서술되는 경향이 있다. 쉬바코티(2017)는 회원국 내 몇몇 개별국가 차원에서 로힝야 문제를 '집단학살(genocide)'이라며 공개적으로 비판하고, 지역의 주요 안건으로 다루어져야 한다는 적극적인 언급을 역내 긍정적인 변화라고 간주하며, 이러한 흐름이 이어질 경우 인권에 대한 아세안의 통합적인 대응의 발전 가능성에 대해 서술한다.[43]

4) 정리 및 소결

전술된 바와 같이, 본 연구는 선행연구를 분석 대상에 따라 아세안 지역 인권 메커니즘의 채택 과정과 동기를 다룬 연구, 아세안 인권

---

41) Alistair. D. Cook, "Positions of responsibility: A Comparison of ASEAN and EU approaches towards Myanmar." *International Politics*, vol.47, no.3/4, (2010) pp. 433-449.

42) Langlois, 202, p.153.

43) Richa. Shivakoti, 2017. "ASEAN's role in the Rohingya refugee crisis." *Forced Migration Review,* https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/latinamerica-caribbean/shivakoti.pdf. (검색일: 2022. 12. 10)

기제의 작동방식에 대한 설명과 평가를 다룬 연구, 로힝야 사안과 아세안 인권 메커니즘의 발전 필요성을 다룬 연구로 분류하여 검토하였다.

검토 결과, 아세안 지역 인권 메커니즘의 채택 동기, 작동 방식 및 이행 현황, 인권에 대한 아세안의 대응 발전 필요성 등 전반적인 아세안의 지역 인권 메커니즘에 대한 학술적 논의는 여전히 진행 중임을 파악할 수 있었다. 아세안 내부에 존재하는 복잡성과 다양성을 반영하듯, 아세안의 지역 인권 메커니즘의 등장, 이행 현황에 대한 평가와 발전 가능성, 변화 필요성에 대한 평가와 분석은 보는 시각에 따라 다양하다. 또한. 특정 사례를 장기간에 걸쳐 살펴보며, 아세안 지역 인권 메커니즘이 해당 사례에 어떤 기여를 했는지 혹은 어떻게 제한되었는지에 대한 포괄적으로 다루는 연구가 그 중요도에 비해 상대적으로 적게 이루어졌다는 것을 알 수 있었다.

이에 따라, 본 연구는 아세안 지역의 대표적인 인권 메커니즘이라 간주하는 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR)이 역내 지속적인 대규모 인권침해 사안인 로힝야 사안에서 어떻게 적용되었는지 분석하고자 한다. 이에 대한 연구를 통해 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 이전 대비 이후 지역 인권 메커니즘의 유용성과 제도적 한계점에 대한 평가와 분석을 제공하고자 한다. 이를 통해, 아세안 지역 인권 메커니즘 이행 부족 현황과 로힝야 사안에 대한 아세안의 불충분한 대응의 비판에 대한 전체적인 맥락을 제공하여 기존의 이해에 더할 것을 기대한다.

제 3 절 연구설계 및 논문의 구성

본 연구는 다른 지역 인권 메커니즘의 이행과 관련된 이론들과 아세안 지역 인권 메커니즘을 다루는 논의들을 비판적으로 살펴보며, 아세안 지역 인권 메커니즘의 도입 이후 역내 대규모 인권침해 사안에 대한 아세안 대응의 변화를 살펴보고자 한다. 본 연구의 목적은 여러 현상들을 다루며 패턴을 찾는 것이 아니라 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 이후 로힝야 사안에서의 실질적인 기여도, 아세안의 불충분한 대응과 제도에 대한 맥락에 대한 기존의 이해에 더하는 것에 있다. 이에 따라, 본 연구는 '특정 제도, 구조, 정책 등 실제 사회 현상에서 볼 수 있는 복잡하고(complexity) 독창적인(uniqueness) 관점에 대한 심도깊은(in-depth) 이해'를 용이하게 하는 연구 방법인 단일 사례 연구(single case study)를 연구 방법으로 채택한다.[44]

단일 사례 연구(single case study)를 통해 아세안 지역 인권 메커니즘 도입과 로힝야 사안에 대한 포괄적인 설명을 제공할 수 있다는 연구 이점에도 불구하고, 단일 사례 연구는 George와 Bennett(2003)가 주장한 바와 같이 선택편향(selection bias)이나 과잉일반화(overgeneralization) 문제에 직면하여 연구의 타당성을 저하할 수 있다는 단점이 존재한다.[45] 본 연구는 장기적인 사례를 어떠한 사건(event) 발생 시기 전후로 비교하는 연구를 진행하여 이러한 단점을 보완한다. 전후비교 형식의 최대 유사사례 비교 방법을 활용하여 대규모 난민 사태가 발생했던 2012년, 2017년 직후 로힝야 사안에 대한 아세안의 대응 변화를 고찰하고, 2012년 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 이전과 이후

---

44) Adrijana B. Starman, "The case study as a type of qualitative research." *Journal of Contemporary Educational Studies*, (2013). p.32.

45) Alexander L. George and Andrew Bennett, Case Studies and Theory Development in the Social Sciences (Cambridge: *Massachusetts Institute of Technology Press*, 2003). p.81.

를 비교하여 로힝야 사안에서의 아세안 지역 인권 메커니즘의 기여도를 분석하고자 한다. 또한, 본 연구는 특정 사건이나 시점이 변화의 '결정적 분기점(critical juncture)'에 기여하는지 고찰하는 실증적 연구에 유용한 과정 추적법(Process Tracing)을 활용하여 연구 타당성 측면을 더욱 보완하고자 한다.[46]

본 연구는 1, 2차 자료를 활용한 문헌 연구를 활용한다. 1차 자료로는 아세안의 공식 회담, 고위급 인사 및 회담 발표문, 아세안 정부 간 인권위원회(AICHR) 특별회의 및 5개년 작업계획 문서 등을 분석하고자 한다. 그 외 2차 자료로는 아세안 지역 인권 메커니즘과 로힝야 사례에 대한 기존의 연구를 중점적으로 검토한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 아세안 지역 인권 메커니즘 제도와 기능에 대해 다른 지역 인권 메커니즘과 비교 분석하고, 기타 지역 인권 메커니즘에 대한 논의를 비판적으로 토론한다. 3장에서는 2012년. 2017년 각각 대규모 로힝야 난민 사태에 대해 아세안 지역 인권 메커니즘 차원의 대응과 변화 과정을 살펴본다. 이러한 과정에 대한 분석을 기반으로, 도입 이후 아세안의 대응에서 변화 양상이 보이는지, 로힝야 난민 사태 해결에서의 기여도와 제한적인 역할에 대해 분석한다. 마지막으로 4장은 본 분석의 결론이다.

---

46) Jack S. Levy "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference." *Conflict Management and Peace Science*, vol.25 (2008), pp.11-12.

제 2 장 지역 인권 메커니즘 비판적 검토

제 1 절 지역 인권 메커니즘에 대한 이해

지역 인권 메커니즘이란 국제적으로 존재하는 인권 메커니즘 외에 따로 지역 차원의 인권을 증진하고 보호하기 위해 존재하는 인권 제도를 의미한다. 이러한 지역 인권 제도에는 지역 차원에서 명확히 규정하는 인권의 범위를 담은 인권선언과 인권 협약을 비롯하여 구체적인 논의 및 이행의 임무를 담당하는 인권위원회, 인권 재판소 등이 포함된다.

구체적으로 다른 지역과 아세안의 지역 인권 메커니즘을 비교 분석하고, 제도적인 함의를 도출하기 이전 전체적 맥락에서 지역 인권 메커니즘이 어떤 배경을 가지고 도입되었는지, 주목적과 기능에 대해 살펴보는 것은 향후 각 지역의 인권 메커니즘의 비교 분석을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 이에 따라, 본 절에서는 지역 인권 메커니즘을 구축하게 된 배경, 국제 인권 메커니즘과의 상관성 및 차별적 특징에 대해 논의할 것이다.

인권을 보장하는 국제적인 인권 메커니즘의 도입이 본격적으로 논의된 시점은 세계 2차대전 도중 발생한 다수의 대량 학살 사례, 난민 문제를 비롯한 다양한 인권침해 사례들에 대한 심각성을 인지한 이후부터이다. 논의 시점 이전의 경우, 국제사회에서는 개별국가의 주권에 대한 존중을 기반으로, 국가의 자국민 처우 사안이 타국의 이익에 직접적인 영향을 주지 않는 한 국내 차원의 문제로 간주하였는데, 이 지점에 변화가 생긴 것이다.[47]

궁극적으로 이러한 인권침해 사례의 심각성과 인권 보호 제도의 필요성에 대한 공감대의 형성은 유엔(UN)을 중심으로 국제 사법 재판소(International court of Justice, ICJ)(1945), 유엔인권이사회

47) 이동윤. 2010, p.229.

(United Nations Human Rights Council, UNHCR)(1949), 국제인권장전(International Bill of Rights)(1966), 유엔 인권 고등판무관 사무소(Office of the United Nations High Commisioner for Human Rights, OHCHR) (1993), 국제 형사 재판소(International Criminal Court)(2002), 보호책임원칙(R2P)(2005) 등 국제적인 인권 제도 및 관련 제도적 원칙을 채택하는 발전으로 이어지게 되었다.[48]

이러한 국제 인권 메커니즘의 발전으로 인한 국제사회 내 긍정적인 변화는 매우 크다. 유엔총회에서 채택된 세계인권선언(UDHR)은 인권의 보편성에 대한 기준을 제시하였고, 다수 국가가 비준하는 국제 규약인 시민・정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)과 경제적・사회적・문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)은 다수 국가 인권법의 기초가 되었다.[49] 그뿐만 아니라, 자국에 의해 침해받는 개인의 권리에 대한 국제사회의 책임에 대한 강조, 관련 제도적 보호 장치가 마련되었다는 측면에서 국제인권 메커니즘 존립의 의의가 크다고 볼 수 있다. 예를 들어, OHCHR은 개별국가의 인권 정책이 국제인권법에 상응하는지 살펴보고, 인권침해 사례가 있을 시 '청문회를 열거나 보고서를 발간하여 정보 공개를 하는 등의 방식으로 압력을 넣는 방법(information politics)이나, 비난 성명 등을 통해 인권침해 가해국과 가해 당사자에게 수치심을 주는 전략(naming and shaming strategy)'을 활용하여 가해국의 지속적인 가해 행위를 방지하고자 노력한다. 유엔 인권위원회(UN Human Rights Council, HRC) 또한 인권침해 사례에 대해 보고서 작성, 추가 조사 및 검토, 권고하는 방식으로 운영되는데, 이러한 조사와 보고서 작성 활동은 향후 인권침해 범죄에 대해 가해국 및 가해자 처벌을 희망할 때 국제

48) 김정현. "우리가 미얀마에 R2P를 줄 수 있나요?: 미얀마 군부의 반인도적 범죄 대응을 위한 국제적 개입 선택지와 활용 가능성." 전동연 이슈페이퍼, 2022-17. (2021), p.3; 이동윤. 2010, pp.229-230.

49) 김정현. 2021. p.3.

법정에서 유용한 증거로 활용될 수 있으므로 의의가 크다.[50]

국제 인권 메커니즘은 인권의 보편성과 제도적 보호 장치를 구축하였다는 측면에서 의의가 컸으나, 전 세계 모든 국가에 실효성을 발휘하는 데 한계가 있었다. 이재민(2018)에 따르면 UN 중심의 인권 메커니즘이 직면한 문제는 국가 주권 문제와 역내 국가들의 다양성, 크게 두 가지로 정리될 수 있다.[51] 첫 번째 문제는 바로 국가 주권의 문제이다. 국제 인권 메커니즘 도입 이전 인권 문제는 국내문제로 간주하였던 문제이기 때문에 인권을 보호하기 위해 국가 주권을 일부 제한하는 경우, 이에 대한 논쟁의 여지가 크기 때문이다. 일례로, 집단학살, 전쟁범죄, 인종청소, 반인도적 범죄와 같은 심각한 인권침해 사태가 일어나면 인도주의적 개입의 필요성을 강조하는 '보호책임원칙(R2P)'은 시리아, 북한, 미얀마 등 국가에서 4가지 범죄에 해당하는 인권침해 사안이 발생했음에도 불구하고 '내정간섭'이라는 비판적 입장이 끊임없이 제기되어 적용되지 못하고 있다.

국제 인권 메커니즘의 실효성 측면에서 국가 주권 문제 외에 직면하는 또 다른 문제는 국제사회 내 여러 지역별, 국가별로 존재하는 정치적, 경제적, 역사적, 문화적 차이를 포함한 다양성 문제이다. 이러한 다양성과 관련된 논의는 주로 보편적 인권이 지역적, 국가적으로 상이한 발전 정도, 정치 체제 등을 모두 반영하고 있지 않기 때문에 모든 지역과 국가에 똑같은 기준으로 적용될 수 없다는 전제가 깔려 있다.[52] 실제로 아시아 국가들의 경우 서양 중심의 인권 논의가 개인보다 단체를 우선시하는 아시아적 가치(Asian value)와 맞지 않다고 주장한 바 있으며, 중동 국가들도 보편적인 인권 기준을 이들 지역에 적용하는 것이 바람직하지 않다는 주장을 지속해서 제기해 온 바 있다.[53]

---

50) 김정현. 2021. p.7.

51) 이재민. "지역차원의 인권보장제도 ". 영남대학교 법학연구소 인권이론과 실천 제23호. (2018), p.49.

52) 이재민. 2018. p.49.

53) 장복희. 아시아 지역인권협약 체결가능성과 한국의 역할." 『법학연구』 제18권

즉, 지역 인권 메커니즘을 도입한 것은 UN 주도의 국제 인권 메커니즘이 실질적인 적용과정에서 직면하는 국가 주권, 다양성과 같은 문제점들을 보완하고, 국제 인권 규범의 이행을 효과적으로 지원하기 위한 보완 장치로서 존재하는 것에 주목적이 있다. 일반적으로 지역 인권 메커니즘의 구성은 국제 인권 메커니즘의 구성과 비교하였을 때 체계 내 구체성은 부족하지만, 필수적인 구조를 보면 큰 차이가 없다. 백태웅(2012)에 따르면, 지역 인권 메커니즘은 '규범(norm), 기구(institution), 이행(modes of implementation)' 이라는 3요소로 구성되어 있는데, 본 구성에는 국제 인권 메커니즘과 마찬가지로 지역 규범의 내용이 담긴 지역 문서, 이행 및 감독을 돕는 기구인 지역인권위원회, 지역 인권 법원과 지역 차원에서 이루어지는 회의 및 총회 등이 이에 포함된다.[54]

다시 강조하자면, 지역 인권 메커니즘은 국제 인권 메커니즘과 달리 지역 단위로 묶어 인권에 대한 감시체계를 갖추는 것이 개인의 인권 증진과 지역 내 평화에 효과적으로 기여할 것이라는 긍정적인 전제를 가지고 유럽, 미주, 아프리카, 아시아 각 지역에 도입되었다고 볼 수 있다. 지역 인권 메커니즘을 도입함으로써 국제 인권 메커니즘과 차별적인 기대효과를 지닌다고 보았는데, 그 특징은 다음과 같다. 먼저 지역 내 유사한 문화나 역사적 배경을 가진 이해관계자들끼리 인권에 대한 논의를 진행하여 더욱 각 지역의 상황과 특수성을 고려한 문제 파악과 해결을 권고할 수 있고 궁극적으로 이는 인권 보장의 실효성 있는 이행을 촉진할 수 있다는 측면에서 큰 이점이 존재한다고 보았다. 이외에도, 지역 인권 메커니즘을 활용하여 인권 문제에 대응할 경우, 국제 인권 메커니즘 적용과정에서 제기되는 '내정간섭' 에 대한 거부감이 상대적으로 적고, UN 주도의 국제 인권 메커니즘보다 규제의 정당성을 높일 수 있어

제1호. (2008), pp. 60-62.

54) Tae-Ung. Baik, Emerging Regional Human Rights Systems in Asia, Cambridge: Cambridge University Press (2012), p.40

인권 보호 효과를 더욱 확보하여 인권 보호의 실효성을 높이는 긍정적 효과로 이어질 수 있다는 기대가 전제되어 있음을 알 수 있다.

본 절에서는 지역 인권 메커니즘의 개념적 이해를 돕기 위해 지역 인권 메커니즘의 등장 배경과 국제 인권 메커니즘과 다른 차별적인 특징에 관해 개괄적으로 서술하였다. 이어질 절에서는 본 연구의 목적인 역내 발생하는 인권 사안에 대한 아세안 인권 메커니즘과 대응 체계의 효과성을 분석하기에 앞서, 현존 지역 인권 메커니즘인 유럽, 미주, 아프리카의 실효성 및 발전 현황에 대한 평가를 살펴보고, 아세안의 인권 메커니즘과의 비교하여 아세안 인권 메커니즘에 대한 제도적인 특징에 대해 분석하고자 한다.

제 2 절 기타 지역과 아세안 인권 메커니즘 비교

대표적으로 가장 많이 논의되는 지역 차원의 인권 메커니즘에는 유럽, 미주, 아프리카, 아세안 지역 인권 메커니즘이 있다. 본 절에서는 기타 지역과 아세안 인권 메커니즘의 제도적 구성과 실효성 측면에서 보이는 개괄적인 공통점과 차이점을 살펴보며, 다른 지역의 인권 메커니즘에 대비하여 아세안 인권 메커니즘의 제도적인 구성에서 볼 수 있는 한계점을 살펴볼 것이다.

각 지역의 인권 메커니즘은 앞 절에서 서술되었던 바와 같이 인권 보호에 대한 지역 차원의 논의 및 대응 필요성에 의해 정치적 합의 기구의 논의를 거쳐 설립되었다. 또한, 각 지역의 인권 메커니즘의 지역 인권 문서에서 볼 수 있듯이, 지역 인권 메커니즘은 모두 지역의 인권 보장을 촉진하고자 하는 데 동일한 목적을 가지고 있다. 동일한 목적을 가지고 설립된 사실 외에도 각 지역의 인권 메커니즘은 앞서 전술된 3가지 요소인 규범, 기구, 이행이라는 제도적인 구성을 갖추는 과정에서 부

분적으로 비슷한 초기 전개 과정을 보였다는 측면에서 또 다른 공통된 특징을 찾아볼 수 있다. 예컨대, 일반적으로 유럽, 미주, 아프리카, 아세안의 지역 인권 메커니즘들은 발전 정도의 차이와 별개로 모두 초기 발전 과정에서 권리를 인정하는 범주가 제한적으로 보장하거나 실질적으로 권리에 대한 절차적 보장과 이행 감독에 대한 구체적인 지역 인권 체제가 설립 초기부터 완벽한 형태를 갖춘 상태는 아니었다.

그러나, 지역별 인권 메커니즘들은 초기 목적과 설립 과정에서 보이는 일부 유사점에도 불구하고, 기존의 여러 학술 논의에서 지속적으로 논의된 바와 같이 초기 전개 과정 이후 각 지역의 인권 메커니즘의 제도적 발전 현황과 그 평가에는 명백한 차이가 존재한다. 가령, 제도 실효성의 측면에서 가장 모범적이라고 평가받는 유럽의 경우, 더욱 효과적인 역내 인권 보장을 위해 이행 및 감독 절차에 관한 15개의 의정서를 채택하여 보장되는 인권의 권리를 확대하거나 인권위원회와 인권재판소에 대한 구속력 있는 권리를 구체적으로 확립하는 등 실효성 있는 제도의 틀을 마련하고 강화하기 위해 노력해 왔다. 유럽의 인권 메커니즘 다음으로 발전된 제도 틀을 갖추었다고 평가받는 미주의 인권 메커니즘 또한 의정서를 발효시켜 미주인권위원회의 최초 권한인 인권 보조 기구 역할을 넘어 인권침해에 대한 개인 고발 심리 권한 부여, 공식 이행 감독 기관 지위를 부여하는 등 이전 대비 인권 메커니즘이 실효성을 더욱 발휘할 수 있도록 제도의 틀을 강화하려 발전해 왔다.[55] 반면, 아프리카 인권 메커니즘의 경우 인권위원회와 인권재판소 등 인권 보장에 필요한 제도적 틀을 발전시키려 노력했음에도 불구하고, 아프리카 내 여전히 만연한 종족 간의 차별 및 분쟁, 인권에 대한 인식 부족 현상 등은 지역 인권 메커니즘 실효성의 측면에서 여전히 제한적이라고 평가 받는 경향이 있다.[56]

---

55) 이형석. “미주인권협약상 미주인권재판소의 판결준수의무에 관한 연구 – 미주인권재판소 결정례를 중심으로 –.” 『법과정책』 제 21권 제1호. (2015), p.238-240.

56) 송에스더. “아프리카인권체제의 피해자 구제 및 배상제도.” 『외법논집』 제

현존하는 지역 인권 메커니즘 중 상대적으로 제도적인 발전이 가장 미비하고 이에 따라 역내 인권을 보장하는데 실효성을 갖추지 않았다는 비판적 평가를 받는 것은 바로 아세안의 인권 메커니즘이다. 앞서 언급된 유럽, 미주, 아프리카 인권 메커니즘에서 협약 및 의정서 채택, 위원회와 인권 법원 등을 통해 역내 인권을 다루는 규범과 기구를 확대한 것과 달리 아세안의 경우 회원국의 인권침해 양상에 대한 법적인 처벌 권한이 있는 지역 인권 문서가 있거나 인권 법원 설립을 채택한 상태도 아닐뿐더러 대표적으로 관련 인권 보호 기구인 AICHR의 역할 또한 아세안 헌장(2장 2조)과 AICHR 원칙(2장 1조)에서 강조하는 주권 불가침 및 내정불간섭 원칙으로 인해 그 역할이 모호해지고, 궁극적으로 실효성 있게 운영되는데 상당히 제한적이라는 평가를 받고 있다[57].

논의한 바와 같이 유럽, 미주, 아프리카, 아세안의 지역 인권 메커니즘에는 각각 발전 정도와 실효성의 측면에서 차이점이 존재한다는 것을 개괄적으로 파악할 수 있었는데, 그렇다면 이러한 차이는 어떤 기준에 의해 측정되고 평가되는 것일까? 역내 발생하는 인권 사안을 해결하고 궁극적으로 역내 인권 보호에 유용한 지역 인권 메커니즘이 되기 위해서 제도적 구체성, 그 중 특히 법적 구속력을 갖추는 것이 얼마나 중요하며, 기타 필수적으로 가져야 하는 제도적 특징이 있는가? 본 글의 목적인 아세안의 지역 인권 메커니즘이 역내 대규모 인권침해 사안을 해결하는 데 갖는 실효성을 파악하기 위해서는 지역 인권 메커니즘의 실효성 평가에 활용되는 기준에 대해 이해하는 것이 중요할 것이다.

이러한 점에서 지역 인권 메커니즘의 효과성에 대한 비교 연구를 진행한 에그스트롬(2010)의 연구는 유용한 평가 기준을 제시한다. 에그스트롬(2010)에 의하면, 지역 인권 메커니즘의 효과를 평가할 수 있는 기준에는 여러 기준이 다양하게 존재하고 있으나, 역내 인권 문제 해결에 효과적이라고 평가될 수 있는 지역 인권 메커니즘의 경우 다음과 같

46권 제1호. (2022), p.554-556.

57) 김정현. 2021. p.17.

은 두 가지 공통적 특징을 지닌다고 주장한다.[58]

1) 역내 인권 문제의 완화 혹은 해결에 기여할 경우(실질적 문제 해결, 관련 법 혹은 정책 도입, 기존 법 제정 권고 등이 활발하게 이루어질 경우)

2) 역내 인권 문제를 야기한 행위자의 태도 변화를 끌어낼 경우(인권 보호 및 관련 규범의 이행 정도 증가, 지속적 인권침해 행위 중단 등의 결과로 이어질 경우 등)

또한, 에그스트롬(2010)이 서술한 효과적인 지역 인권 메커니즘이 가지는 공통된 특징 외에도 유럽, 미주, 아프리카 지역의 인권 메커니즘의 기능과 유용성을 평가한 연구를 참고하였을 때 더 구체적으로 지역 인권 메커니즘의 발전 정도와 효과성을 평가하는 데 활용되는 기준들에 대한 시사점을 파악할 수 있다. 예컨대, 유럽의회(2010)가 발간한 각 지역의 인권 메커니즘의 실효성과 발전 현황을 비교한 연구에서는 다음과 같은 효과적인 지역 인권 메커니즘으로서 가져야 할 네 가지 평가 기준을 도출한다.[59]

1) 역내 속한 국가들이 지역 인권 보호에 대한 공감대 형성을 이루고 있고, 이러한 공감대가 법적 구속력이 있는 협약 등의 문서에 모호한 표현 없이 명시되어 있을 경우

2) 독립적으로 이행을 감독할 수 있는 위원회, 사법기관이나 관련

---

58) Par. Engstrom. "Human Rights: Effectiveness of International and Regional Mechanisms." *International Research Information Service.* (2010), p4. 에그스트롬이 말하는 다양한 기준에 의해 효과가 측정될 수 있다는 의미는 보는 시각에 따라 초점을 두는 부분이 다양할 수 있기 때문이다. 예컨대, 에그스트롬이 본문에서 서술한 제도의 효과를 측정하는 기준의 범위는, 제도의 독립성(autonomy), 공고성(robustness), 권한(authority)까지 다양하며, schmitz와 sikkink와 같이 제도의 결과적 효과보다 인권 규범 및 제도를 구축한 것에 더 초점을 두어 효과를 평가하는 경우도 있다.

59) European Parliament. 2010. "The Role of Regional Human Rights Mechanisms" https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO-DROI_ET(2010)410206 (검색일: 2023.04.20.) p.14.

제도적 절차를 보유할 경우(역내 인권침해 사안에 대한 회원국들의 이해관계에 크게 영향을 받지 않는)

3) 인권침해 피해 집단이나 개인이 이러한 사법 시스템에 대한 권한과 관련 의사 전달이 용이할 경우

4) 역내 인권 사안에 대한 위원회나 사법기관의 권고 사항이나 결정 이후 현황을 감독하는 시스템(follow-up system)이 존재할 경우

이외에도 유럽, 미주, 아프리카의 지역 인권 메커니즘의 실효성을 다룬 다른 기타 연구에서도 전술된 에그스트롬(2010)과 유럽의회(2010)의 평가 기준들과 유사한 평가 기준들을 활용하는 것을 파악할 수 있다. 예컨대, 이혜영(2013), 김성진(2022), 헤인 외(2006)은 공통으로 성공적인 지역 인권 제도의 정착을 위해서는 제도적으로 몇 가지 선제조건이 필요함을 명시한다.[60] 이러한 선제조건에 모두 포함되는 내용은 회원국에게 영향을 줄 수 있는 법적 구속력 있는 인권 협약을 제정하기 위한 정치적 합의 기구의 의지, 구속력 있는 판결을 해 인권침해 피해 당사자를 구제하는 지역 법적 절차 존재 여부로 지역 인권 메커니즘의 발전 정도와 실효성에 영향을 미치는 주요 요인임을 강조한다[61]

위에 언급된 지역 인권 메커니즘의 실효성을 평가하는 기준들에 대해 정리하자면, 실효성의 평가 기준에서 가장 많이 언급되는 것은 회원국의 행동 변화를 이끌어 낼 수 있는 법적 구속력이 있는 제도적 체계와 효과적 이행 감독 시스템의 존재 여부와 현황에 관한 내용임을 알 수 있다. 이러한 제도적인 구체성의 유무가 지역 인권 메커니즘의 발전 정도와 실효성과 연계되는 논의인 이유는 역내 개별국가들이 인권 보호의

---

60) Engstrom. 2010. pp. 1-25.; European Parliament. 2010. pp.1-30; Christof. Heyns. “A schematic comparison of regional human rights systems: an update.” • Sur, Rev. int. direitos human. vol.3. no.1. (2006), pp.163-171.;김성진. “아시아 인권재판소, 그 이상과 현실.” 『인권법평론』 제 28호. (2022), pp.3-29; 이혜영,『아시아 · 태평양인권법원 설립 전망과 과제- 지역별 인권법원 설립 경과 중심으로 -』, (서울: 사법정책연구원, 2013), pp.7-19.

61) 이혜영, 2013. p.220.; Heyns. 2006. pp.163-171.

중요성에 대해서는 공감하면서도 주권 침해를 우선하여 우려하기 때문에 구속력 있는 사법 절차나 구체적인 이행 감독체계를 갖추는 대신 제한적인 운영을 선호하는 경향이 있기 때문이다. 이러한 이유로 인해 발전 정도가 낮다고 평가되는 아프리카와 아세안의 지역 인권 메커니즘의 경우에 유럽, 미주의 인권 메커니즘에 비해 관련 협약, 기구의 기능과 역할 등에서 실효성을 보장하는데 제도적인 구체성이 낮다.[62]

앞서 본문에서는 지역 인권 메커니즘의 상이한 발전 정도와 실효성 평가에 활용되는 기준들에 대해 살펴볼 수 있었다. 에그스트롬(2010)의 연구에서 참고할 수 있듯이, 역내에서 발생하는 인권침해 사안을 완화하거나 문제를 해결할 수 있는지가 지역 인권 메커니즘의 중요한 실효성 판단 기준이 될 것이다. 또한, 앞서 본 글에서 언급하였듯이, 법적 구속력을 갖추었는지. 독립적으로 인권 보호와 인권침해 사안에 대해 감독하는 기관의 존재 여부가 지역 인권 메커니즘의 실효성을 보다 더욱 증진하는데 중요한 작용한다는 기존 연구들을 참고하여 본 연구는 앞서 논의된 평가 기준들을 반영하여 다음과 같이 [표 1-1]을 구성하였다. 이러한 [표 1-1]에 따라 분류한 이유는 본 연구의 목적이 아세안 지역 인권 메커니즘 대비 역내 인권 사안의 해결에 얼마나 효용성을 가진 제도적 구성을 갖추었는지를 분석하고자 하기 때문이다. 이에 따라, 다음 절에서는 이러한 실효성 평가 기준 분류에 따라 다른 지역 인권 메커니즘 대비 실효성을 보장하는데 아세안의 지역 인권 메커니즘 내 제도적 측면이 부족한 부분에 대해 중점적으로 분석하고자 한다.

62) 이형석. 2015, p.237.

[표 1-1]. 지역별 인권 메커니즘 실효적 제도적 구성 충족 현황

발전 정도 →

평가 기준 \ 지역	유럽	미주	아프리카	아세안
회원국에게 영향을 줄 수 있는 법적 구속력을 갖춘 지역 인권 문서 보유	O	O	O	X
인권선언/협약 이행 담당 감독 기구	O	O	O	X

*자료 참고 저자 작성[63]

[표 1-1]와 같이 구성한 결과, 본 연구가 지역 인권 메커니즘의 실효성에 중대한 영향을 미치는 요소로 간주하는 지역 인권 문서의 법적 구속력과 독립적인 이행 감독기구는 아세안의 지역 인권 메커니즘 내에서 찾아볼 수 없다는 것을 파악할 수 있었다. 이어질 분석에서는 이러한 현황을 기반으로 각 항목에 대해 아세안 인권 메커니즘과 다른 지역의 제도적 구성과 내용을 비교하여 다른 지역과 차이가 있는 아세안 인권 메커니즘의 특징에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

63) European Parliament. 2010. pp.1-30; ASEAN Human Rights Declaration. 2012. https://asean.org/asean-human-rights-declaration/ (검색일: 2023.04.20.)
AICHR TOR. 2009 https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf(검색일: 2023.04.20.);European Convention on Human Rights. 1950/53 https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (검색일: 2023.04.20.); African Charter on Human and Peoples' Rights. 1986.; https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf (검색일: 2023.04.20.)

1. 회원국에게 영향을 줄 수 있는 법적 구속력을 갖춘 지역 인권 문서 보유

인권선언, 인권 협약과 등과 같은 지역 인권 문서들은 앞서 논의했던 지역 인권 체제의 핵심적인 3가지 요소인 규범, 기구, 이행 중 '규범'에 속한다. 일반적으로 이러한 지역 인권 문서들은 국제인권법과 상응하고 지역 차원에서 확립한 인권에 대한 공통적 기준에 대해 서술하고, 이를 보장하기 위한 인권 보호 메커니즘의 역할을 규정하는 내용까지 모두 포함한다. 이에 따라 지역 인권 문서 내 확립된 실체적인 인권 보장 기준이 구체적이고 명확할수록, 실체적 인권을 보호하기 위한 절차적 보장 방법으로서 더 많은 구속력을 갖춘 권한을 가지고 있을수록 지역 인권 메커니즘이 역내 인권 보호에 더욱 실효성을 갖추는 데 매우 중요한 기반이 된다고 할 수 있다.[64]

본문에서 다루는 유럽, 미주, 아프리카, 아세안의 지역 인권 메커니즘은 모두 각 지역의 정치적 합의 기구를 거쳐 확립된 지역 인권 문서를 가지고 있다. 예를 들어, 유럽, 미주, 아프리카에는 유럽인권협약, 미주인권협약, 아프리카 인민의 권리 헌장이 있으며 아세안 또한 시민·정치권, 경제·사회·문화권, 개발권, 평화권, 역내 인권 보호의 중요성과 협력 의지에 대한 회원국의 합의를 담은 아세안 인권 헌장이 있다. 그럼에도 불구하고, 지역 인권 문서의 형식과 이러한 문서가 가지는 법적 구속력에 관한 내용을 살펴보면 발전 정도가 높다고 평가되는 지역 인권 문서와 발전 정도가 낮다고 평가되는 아세안 지역 인권 문서와의 차이점을 발견할 수 있다.

먼저 각 지역의 인권 문서의 형태를 살펴보자면, 유럽, 미주의 경우 지역 인권 협약의 형식을 갖추고 있고, 아프리카는 지역 인권 협약 성격을 띠고 있는 헌장이 있으며, 아세안의 지역 인권 문서는 협약으로

64) 이혜영, 2013. p.14.

발전되지 않은 선언에 그친 형식을 가지고 있다. 지역 인권선언과 지역 인권 협약의 특징 중 가장 큰 차이는 지역 내 국가들에서 벌어진 인권침해 사안에 대해 처벌할 수 있는 법적 구속력을 발휘할 수 있는 권한을 가지고 있는가이다. 일반적으로 지역 인권 협약을 채택할 경우, 협약을 비준한 국가들은 협약에 명시된 규정들을 따라야 할 법적 책임이 있고, 만약 이를 위반할 경우, 협약에 근거한 절차를 통해 위반 국가에 책임 규명을 요청할 수 있는 권한이 있다.

예컨대, 유럽인권협약의 제1조에서는 협약 당사국은 관할권 내 모든 사람에게 협약에서 명시된 인권 보장에 대한 법적 의무를 보유하고 있음을 규정한다. 또한, 만약 당사국이 협약과 의정서에 명시된 규정을 위반할 경우, 협약 내 조항에 따라 재판소는 제소를 접수하거나(제33조, 제34조), 필요할 경우 인권침해 사안에 대한 조사, 관련 자료(제7조, 제36조), 피해자에 대한 추가 구제 조치(제41조)를 위반 국가에 요청할 수 있는 법적 구속력을 가지고 있다.[65] 또한, 유럽인권협약은 고문 및 비인도적 처벌 금지(제3조), 죄형법주의(제7조), 인종, 민족, 종교 등의 차별 금지 (제14조) 등의 일부 원칙들을 예외 없이 절대적으로 보호되어야 할 권리임을 규정하고, 당사국의 국내법에서 이를 보호하지 않을 시에도 국제인권법에 의거하여 처벌될 수 있음을 명시하고 있으므로, 협약 당사국에 미치는 사법적 영향력이 강한 규범을 갖추었다고 볼 수 있다.[66] 이러한 강한 법적 구속력을 갖춘 지역 인권 규범은 만약 당사국 내 특정 개별국가의 국내법이 구성원의 인권을 보장하지 않는 상황에서 지역 차원에서 해결할 수 있는 최후수단성을 가지기 때문에 중요하다[67]. 또한, 유럽인권협약과 같이, 이러한 내용은 지역 인권 협약의 형식을 갖춘 미주인권협약과 아프리카 인권 헌장에서도 찾아볼 수 있다.

---

65) European Convention on Human Rights. 1950/53 https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (검색일: 2023.04.20.)

66) 서철원 외, 『국제인권시스템 현황에 대한 연구』, (서울: 국가인권위원회, 2013) pp.74-77.

67) 이재민. 2018. p.57.

반면, 아세안 인권선언은 인권 선언의 내용을 위반한 역내 국가들에 책임을 물을 수 있는 법적인 구속력이 부족한 상태라고 볼 수 있다. 이에 따라 역내 인권침해 문제에 대해 처벌할 수 있는 사법적 구속력을 갖추고 있는 지역 인권 협약과 비교했을 때 가장 큰 차이를 보이는 점은 지역 인권선언 내 조항을 위반한 국가에 대한 법적 절차에 관한 서술을 찾아볼 수 없다는 것이다. 아세안 인권선언 내용 중 인권 실현에 있어 지역적 국가적 맥락 고려의 필요성을 지나치게 강조한다는 우려가 제기되는 제7조와 국가안전, 공공질서 등 넓은 범주의 공적인 필요성에 의해 인권의 제한을 의미하는 제8조의 내용을 참고해 보았을 때, 아세안 인권선언은 법적 구속력뿐만 아니라 법적 구속력을 적용할 수 있는 구체적인 인권의 기준 또한 정립되지 않은 상태임을 알 수 있다.[68]

2. 인권 조약(인권선언)의 이행에 대한 독립적인 감독기구 존재 여부

지역 인권 메커니즘의 이행 과정을 독립적으로 감독할 수 있는 기구의 존재 여부는 지역 인권 보장의 실효성을 갖추는데 있어 얼마나 중요할까? 前유럽 인권 법원장 마크 빌리거(Mark E. Villiger)에 따르면, 개별국가별로 인권침해에 대한 정의와 입장이 상이하고, 주권 평등 원칙 국제법에 따랐을 때 절대적으로 옳은 기준이 없다고 할 수 있다고 주장한다. 이러한 주장을 기반으로 그는 개인권 침해를 주장하는 사례에 대한 심사와 권리 구제가 효과적으로 이루어질 수 있으려면 개별국가 외에도 지역 차원에서 객관적이고 독립적인 결정 권한을 가진 감독기구가 필요하며, 이에 대한 정당성 확보 및 효과적 운용에 대한 조건으로 개인 청원 제기 권한과 청원 접수 규제 요건(청원 기한, 국내 구제 완료 원칙 등을 제시하였다.[69] 즉, 지역 인권 메커니즘 내 독립적인 감독기구는 지

68) 서철원 외, 2013, p.97; ASEAN Human Rights Declaration. 2012. https://asean.org/asean-human-rights-declaration/ (검색일: 2023.04.20)
69) 이혜영, 2013. p.186

역 내 개별국가들의 이익 혹은 영향을 받지 않고 중립성을 견지하여 지역 내 국가들의 지역 인권 문서의 이행 현황을 감독하고, 이에 대한 권고 사항을 제시하거나 판결을 제시할 수 있어야 하며, 이러한 기능이 성공적으로 작동할 때 인권 보장이 실효적으로 이루어질 수 있을 것이다.

일반적으로 지역 인권 메커니즘은 이행 감독기구로서 초기에 준사법적 자문 기구의 성격인 위원회를 구성, 이후 사법 권한을 가진 재판소를 설립, 사법기관의 독립성 강화하는 등 실효성 보완 과정에서 유사한 발전 양상을 보인다. 가령, 유럽, 미주, 아프리카의 인권 관련 기구에서도 이러한 유사 전개 과정을 관측할 수 있다. 예컨대, 유럽은 인권 제도 발전 과정에서 의정서 11, 14를 통해 역내 개별국가에 의한 인권침해 사안에 대한 개인 제소권 허용, 유럽 재판소 관할권에 대해 특별선언 없이 관할권 행사 권리를 명확하게 명시하며 인권기구의 독립성을 강화하였다.[70] 구체적인 발전 정도에는 차이가 있지만, 미주와 아프리카 지역 또한 지역인권위원회의 협약 이행 준수, 인권침해 사안에 대한 현장 조사 시행 및 조치 권고 권한, 이행 모니터링 체계를 점진적으로 확대하고, 지역 인권재판소 설립을 통해 인권침해 사안에 대한 간접적인 개인 제소권을 허용하는 등 인권 협약의 이행을 효과적이고 독립적으로 감독할 수 있는 제도적 체계를 발전시켜 왔다는 점에서 공통점을 가진다.

반면, 다른 지역의 인권 메커니즘과 달리 아세안의 인권 메커니즘을 살펴보았을 때 아세안 인권선언을 독립적으로 감독할 수 있는 기구는 현 단계에서 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 아세안의 인권 메커니즘에는 아직 사법적 권한을 가진 인권 재판소가 존재하고 있지 않으며, 이에 따라 개인이 제소를 할 수 있는 시스템 또한 존재하지 않는다. 지역에서 가장 대표적인 인권기구는 AICHR인데[71], AICHR의 경우 초기 유

70) 김성진. 2022. pp.12-16.

71) AICHR 외에 지역 인권 메커니즘에 포함되는 기구는 이주노동자 권리 증진 및 보호에 관한 아세안 선언 이행 위원회(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, ACMW), 아세안 여성위원회(ASEAN Committee on Women, ACW), 아세안 여성 아동 권리 증진 및

럽, 미주, 아프리카 지역 인권 위원회와 같이 자문적인 역할을 수행하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 이 점은 AICHR의 헌장(Terms of Reference, TOR) 내에서도 '조언(advisory service)(4.7조)' '자문(consult)(4.9조)' 등의 단어를 사용하여 인권에 대한 논의를 '증진(promote)' 의 역할에 초점이 있음을 강조한다.[72] 앞서 논의했던 바와 같이, 해당 지역에는 회원국들이 인권선언 준수를 위반할 시에 이에 대한 법적 구속력을 갖춘 절차가 마련되어 있지 않기 때문에, 이러한 자문 성격을 띠는 위원회는 독립적 이행 감독이라는 임무를 수행하는 것이 아니라, AICHR의 헌장에 명시된 바와 같이 인권 보호를 위한 기술적 지원, 정보수집, 인권 관련 주제 연구 등의 제한적인 역할을 수행한다.[73]

자문적 성격이 강한 AICHR 내 독립적으로 이행 감독 권한이 부재한 것 외에 또 주목해야 할 측면은 바로 이러한 위원회 헌장 내 존재하는 아세안 내정불간섭(non-interference), 전원 합의(consensus) 원칙이다. AICHR 헌장 제2장에는 아세안의 기본 운영 원칙인 내정불간섭 원칙과 전원 합의 원칙에 의해 운영될 것임을 강조하는 문구가 있는데, 이는 기구의 운용 과정에서 독립적으로 회원국 내 인권 상황에 대한 조사를 시행하거나, 인권 상황에 대한 공식적인 비판을 통해 역내 인권 보호에서 실효성을 발휘하는데 제한적일 수 있음을 시사한다. 특히 아세안 회원국들은 이러한 원칙에 의거하여 비판의 내용에 대해 거부권(veto power)을 행사할 수 있고, AICHR 운영 위원 구성 또한 각국에서 선출된 국가 임명직이라는 점을 고려할 때 더욱 AICHR이 독립적으로 회원국들의 인권선언에 대한 이행을 감독할 수 있는 환경이 부재한 상태라고 볼 수 있다.[74]

보호 위원회(ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC)가 있다.

72) AICHR TOR. 2009 https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf(검색일: 2023.04.20)

73) European Parliament. 2010. p.20.

제 3 절 소결

본 장에서는 두 절로 나누어 지역 인권 메커니즘의 도입 배경, 지역별 인권 메커니즘에 대한 평가, 다른 지역 인권 메커니즘과의 비교를 통한 아세안의 지역 인권 메커니즘의 제도적 특징을 서술하여 지역 인권 메커니즘에 대한 포괄적인 이해를 돕고자 하였다.

본 장의 제1절은 지역 인권 메커니즘의 기대효과에 대한 논의를 포함하였다. 전술된 바와 같이, 지역 인권 메커니즘을 도입한 것은 지역 단위로 인권을 다룸으로써 UN 주도의 국제 인권 메커니즘에서 일부 국가들이 제기하는 주권과 다양성과 관련한 반발을 일부 해소할 뿐만 아니라, 지역 맞춤 문제 해결 방법에 대한 논의가 용이하여 궁극적으로 인권 보장에 대한 실효성을 더욱 확보할 수 있을 것이라는데 주된 목적이 있음을 이해할 수 있다. 이와 더불어, 본 장의 제2절에서는 이러한 유럽, 미주, 아프리카 지역 인권 메커니즘과 아세안 지역 인권 메커니즘의 발전 정도와 실효성에 대한 평가와 평가에 활용되는 기준을 살펴보았다. 이를 통해 많은 관련 실효성 평가 기준에 관한 논의에서 지역 인권 문서의 법적 구속력, 독립적인 이행 감독기구가 실효적인 지역 인권 메커니즘의 필수적인 제도적 요소임을 파악하고 **[표-1]**을 구성한 뒤 아세안 지역 인권 메커니즘의 특징에 대해 분석하였다.

분석 결과, 아세안의 지역 인권 메커니즘은 다른 지역 인권 메커니즘과 달리 본 연구가 다루는 실효적인 제도 필요 요소인 지역 인권 문서의 법적 구속력, 독립적인 이행 감독기구가 부재하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 아세안의 인권선언은 선언의 내용을 위반한 역내 국가들에 책임을 부여하는 법적 구속력을 갖추고 있지 않으며, 다른 지역 인권 메커니즘이 이행 감독 절차의 독립성을 갖추려는 방안으로 구축해 온 인

74) 김정현. 2021. p.17.

권재판소 또한 아직 설립되지 않은 상태이다. 특히 아세안 아세안 정부간인권위원회(AICHR) 헌장에 명시된 내정불간섭 원칙과 전원 합의 원칙은 역내 인권침해 사안에 대해 공식적인 비판을 하거나 조사를 시행하는 역할에 상당한 장애 요인으로 작용한다.

본 연구에서는 연구 목적에 따라 지역 인권 메커니즘의 실효성에 기여하는 두 가지 제도적 구성 요소에 중점을 두어 아세안의 지역 인권 메커니즘이 이러한 제도적 측면 보완 필요성에 관해 서술하였다. 한편, 본 연구에서 한 가지 명확하게 할 필요가 있는 부분은 다른 지역 인권 메커니즘이 실효적인 제도적 구성이 완벽하다고 주장하는 것이 아니라는 점이다. 가령, 발전 단계가 높고 실효적인 인권 메커니즘을 갖추었다고 평가되는 유럽과 미주 지역도 인권재판소의 실질적인 운영에 있어 각각 개인 제소권에 대한 느린 심사 처리, 재판소 운영에 필요한 재정적 지원 부족 등의 한계점이 여전히 존재하고 있다.[75] 아프리카 지역도 법원 판결에 대한 당사국의 낮은 이행률은 인권재판소가 형식적으로만 존재한다는 주장으로 연결되는 논점이다.[76]

이러한 문제점에도 불구하고, 본 연구는 필수적인 제도적 구성을 구축한 지역 인권 메커니즘의 경우, 해당 지역 내의 구성원이 인권침해 문제에 연루될 경우, 특정 국가의 국내법에서 구성원의 인권을 보장하고 있지 않을 때뿐만 아니라 인권선언 위반 국가에 법적 책임을 요구할 수 있다는 점에서 이러한 제도적 구성 요소를 갖추는 것이 중요하다고 보았다.[77] 다음 이어질 장에서는 아세안 지역 인권 메커니즘의 제도적 발전 현황을 살펴본 것을 기반으로, 실효적인 제도적 구성 요소가 미비한 아세안 내 지역 인권 메커니즘이 지역의 대규모 인권침해 사안에 어떻게 활용되고 있는지, 그 기여도를 구체적으로 살펴보기 위해 이어질 사례 연구를 통해 심층적으로 분석하고자 한다.

---

75) European Parliament. 2010. pp.15-16.
76) 송에스더. 2022. p.556
77) 이재민. 2018. p.57

제 3 장 사례 연구

본 연구의 전 장에서는 실효적인 지역 인권 메커니즘이 갖추어야 한다고 간주하는 필수적인 두 가지 제도적 구성에 중점을 두어 아세안의 지역 인권 메커니즘이 다른 지역의 인권 메커니즘과 비교해 보았을 때 이러한 실효성 있는 제도적 뒷받침이 마련되었다고 볼 수 없다고 서술하였다. 그럼에도 불구하고, 앞서 선행연구에서 논의했던 바와 같이 인권 제도가 부재하고 있던 아세안 내에 지역 인권 메커니즘을 공식적으로 도입함으로써 지역 내에서 끊임없이 발생하는 인권침해 및 인도주의적 사태에 적극적인 입장을 취할 것이라는 기대가 반영되었기 때문에 이러한 제도의 실질적 적용 현황과 그 효과에 관해 사례를 통해 살펴보는 것은 중요하다.

본 장에서는 이러한 문제의식을 기반으로 아세안의 지역 인권 메커니즘은 회원국 내에서 발생한 대규모 인권침해 및 인도주의적 사안에 어떻게 활용됐는지, 이는 효과적이었는지, 지역 인권 메커니즘 도입 이전과 비교했을 때 어떤 차이를 가지는지를 본 장에서 살펴보고자 한다. 본 연구는 연구의 목적이 아세안의 지역 인권 메커니즘의 유용성을 분석하고자 함에 따라 앞서 다른 지역과의 비교를 통해 알 수 있던 인권선언을 위반한 국가에 법적 책임을 물을 수 있는 절차가 없다는 점과 이에 따라 이행에 대한 감독을 효과적으로 실시할 수 없다는 점에 집중하여, 회원국에 의해 발생한 대규모 인권침해 및 인도주의적 사안에 대한 아세안의 대응에 초점을 둘 것이다.

이어질 제1절에서는 아세안 지역 인권 메커니즘 도입 전인 1990년대부터 도입 후 현재까지를 분석 시기로 설정하여 해당 시기 사이에 역내 회원국에서 발생한 대규모 인권침해 사안 또는 인도주의적 사건에 대한 아세안의 대응에 중점을 두어 살펴볼 것이다. 대규모 인권침해 사안에 국한해 살펴보는 이유는 대규모 인권침해 사안이 발생했을 때, 가

장 인도주의적 대응에 대한 요구가 가장 큰 경우가 많기 때문이다.[78] 이러한 내용을 살펴봄으로써 아세안 지역의 인권 메커니즘의 유용성 측면에서 발전 혹은 변화의 과정이 있었는지를 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라, 이러한 사안에 있어 다른 기타 제도 활용 여부 또한 관측할 수 있을 것이라 기대한다.

제 1 절 개요

1. 역내 인권침해 사안 역사적 고찰 및 사례 선정

아세안이 창설된 1967년부터 현재 시점까지 아세안 회원국 내에서 발생한 인권침해 및 인도주의적 사안은 회원국 간에 존재하는 정치, 경제, 문화적 차이만큼이나 그 규모 및 심각성, 성격, 원인이 다양하다. 예컨대, 역내에서 벌어지는 인권침해 사안은 종교, 이념, 인종 차이 등의 원인으로 인해 구성원끼리 크고 작은 갈등과 분쟁을 겪기도 하고, 국가 지도자에 의해 소수 구성원이 일방적으로 박해받는 과정에서 고문, 대량 학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄까지 넓은 범주로 발생한다. 이러한 점을 고려했을 때, 모든 해당 시기 내 모든 인권침해 사안에 대해 파악하기는 어려운 작업일 것으로 사료된다. 본 연구는 사례 선정에 있어 아세안의 회원국의 국내 정치 상황으로 인해 발생한 인권침해 규모가 단기간 내에 국가 구성원 만 단위 이상 초래한 사건으로 한정시켜 살펴보는 것을 사례 선정의 시작점으로 두었는데, 해당 시기 내 발생한 대규모 인권침해 사안의 경우 다음과 같다.

아세안 창설 이후 발생한 대규모 인권침해 사안을 정리한 결과, 대

---

78) Saban. Kardas, "Humanitarian Intervention: A Conceptual Analysis." *Alternatives: Turkish Journal of International Relations.* Vol. 2. no. 3&4. (2003), p. 31.

규모 인권침해 사안 중 미얀마 내에서 로힝야족에 대한 폭력적 탄압, 일상생활에서의 기본권 침해, 대규모 학살 및 인종청소로 발생한 대규모 인권침해 사안이 4개로 장기간에 걸쳐 여러 차례 발생했음을 파악할 수 있었다. 미얀마의 경우 1997년에 아세안에 가입하였는데, 2012년과 2017년에 각각 14만명, 74만명 이상의 로힝야 난민을 발생시킨 인권침해 사안들 모두 로힝야족을 대상으로 한 사안이었다. 본 연구는 로힝야족을 향한 폭력적 탄압이 아세안 지역 인권 메커니즘의 도입 이전부터 이후시기까지 연속적으로 발생했다는 점을 고려했을 때, 이러한 사건들에 대한 아세안의 대응을 살펴보는 것이 의의가 있다고 보았다. 이에 본 연구는 본 연구의 목적인 아세안의 지역 인권 메커니즘의 유용성과 시기별 변화 과정을 관측할 수 있다고 보아 로힝야 사안을 주요 사례로 선정하였다.

미얀마 내 로힝야족에 대한 차별은 이전부터 논쟁의 대상이었던 로힝야족의 이주 시점 문제 및 민족에 대한 갈등에서 비롯하여 1962년 이후 로힝야족에 대한 미얀마 정부의 조직화된 폭력 탄압으로 인해 그 규모나 심각성이 더 커졌다. 이어질 절에서는 미얀마 내에서 규모와 심각성의 측면에서 지역 인권 메커니즘 출범 이후 가장 크게 로힝야족의 인권침해를 야기한 사건인 2012년, 2017년에 대한 아세안 측의 대응을 고찰할 것이다. 이러한 사건들에 대한 아세안의 측의 대응을 살펴봄으로써 아세안의 지역 인권 메커니즘의 도입 시기 이후인 2012년과 2017년의 사안에 이러한 인권 메커니즘이 어떻게 활용되었는지, 제2장에서 서술했듯이 실효성 측면에서 제도적으로 미비한 부분이 실제 사례에서도 제한적 대응으로 이어지는지, 이전 인권에 대한 아세안의 대응과 비교했을 때 어떤 차이가 있는지를 관측하는 것을 목표로 한다. 아세안의 대응을 살펴보기 위해 현지 및 언론 자료 활용, 문헌 자료 활용, 보고서 등을 종합적으로 활용한다.

제 2 절 각 사건별 아세안 대응 분석

1. 2012년 로힝야 난민 사태

2012년 로힝야 난민 사태는 2012년 5월 로힝야족 남성 3명이 라카인 여성 1명을 강간 및 살해한 것에 대한 불교도와 미얀마 정부군의 방화, 살해 등의 보복성 공격으로 이전부터 존재했던 불교와 무슬림 사회 간 충돌이 격해져 로힝야족에 대한 대규모 학살 사건으로 전이 되며 발생한 사태이다. 2012년도 로힝야족과 불교도 간 발생한 6월, 10월 폭력 사태로 인해 발생한 로힝야족 사상자는 최소 200명 이상이고, 14만 명 이상의 로힝야 난민들이 발생하였다. 특히 본 사태는 1991년부터 1992년 사이에 발생했던 로힝야 난민 사태 이후 가장 많은 난민을 발생시켰다는 점과 긴급사태(state of emergency)' 라고 간주할 만큼 심각한 정도의 폭력적 탄압이 이루어졌기 때문에 많은 국제적인 주목을 받았다.[79].

한편, 2012년에 발생한 로힝야 인권침해 사안에 대하여 아세안 차원에서 통합적인 성명 발표 및 지원이 전혀 이루어지 않았던 점을 보면 지역 인권 메커니즘 도입 이전부터 문제였던 인권에 대한 아세안 방식의 연속성을 확인할 수 있다. 예컨대, 2012년 로힝야족에 대한 폭력 사태 거의 직후인 12월 열렸던 제21차 아세안 정상회의에서 가장 중요하게 다루었던 주제는 남중국해 국경 분쟁이었을 뿐만 아니라, 해당 회의에서는 직전 발생한 미얀마 내 상황에 대한 언급이 전혀 없었다.[80]

---

79) Lilianna. Fan. and Hanna B. Krebs. 2014. "Regional organisations and humanitarian action: the case of ASEAN." *HPG Working Paper*. https://cdn.odi.org/media/documents/9207.pdf(검색일: 2023.05.22.).p.9

80) Vibhanshu. Shekar. 2012. "21st ASEAN Summit 2012: Key Outcomes." Indian Council of World Affairs. https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=4341&lid=3225 (검색일: 2023.05.22.)

또한, 이러한 언급 부재는 해당 정상회의에서 아세안 인권선언에 대해 아세안 헌장을 이행하는데 중요한 새로운 초석이라고 언급한 것과 괴리감이 있다.[81] 인권 메커니즘을 도입함으로써 효과적으로 지역 인권을 보호하고, 지역 안정에 기여하고자 했던 아세안의 목표와 달리, 미얀마 내 탄압으로 도피한 로힝야족이 겪는 기본적 권리 침해를 개선하기 위한 어떠한 정책이나 해결방안에 대한 공식적인 토론 또한 사태 발발 후 전혀 이루어지지 않았다.[82]

2012년 발생한 로힝야족을 향한 폭력적 탄압과 대규모 난민 문제에 대하여 아세안 전체 차원에서의 해당 문제에 대한 언급과 해결방안에 대한 논의가 전혀 이루어지지 않았던 사실을 고려할 때, 아세안의 지역 인권 메커니즘인 AICHR이 제 기능을 하는데 제한적인 환경이었음을 시사한다. AICHR은 헌장에 명시된 대로, 제도 내에 독립적으로 회원국의 인권침해 사안에 대하여 독립적으로 인권 보호를 위한 기술적 지원, 정보수집, 관련 연구 진행, 자문에 대한 법적 권한이 없고, 아세안 회원국이 이에 대한 공통의 합의를 거쳐야 앞선 기능이 작동할 수 있는 구조이기 때문이다. 이러한 구조적 제한에 따라 2012년 사태 발생 후 국제인권 기관 및 NGO 단체들이 객관적인 상황 분석을 위한 로힝야 사태 발생 원인, 과정에 대해 조사 및 연구를 진행하거나, 제언을 담은 보고서를 발간한 것과 달리, AICHR 차원에서 추진된 조사나 제언을 담은 보고서 발간은 이루어지지 않았다.

아세안 전체에서 로힝야 사태에 대해 지역 인권 메커니즘을 활용하여 현지 상황에 대한 조사나 실효적인 사테 해결방안을 논의하지 못하였는데, 2012년 로힝야 난민 사태에 대한 아세안 내 개별 회원국 내 대응의 차이를 보면 로힝야 사안의 대응을 채택하는 데 있어 필수적인 전원 합의 원칙을 충족하는 것이 쉽지 않은 과정임을 간접적으로 파악할

81) Shekar. 2012.

82) Nural Azizah. Zayzda. “Protecting Rohingya Refugees in ASEAN: The Contested Human Rights in the World of Na-tion-states.” *Journal of Islamic Law Studies*. vol. 1. no. 3. (2018), p.31.

수 있다. 예를 들어, 태국의 경우 이전 시기와 같이 태국에 도착하는 로힝야 난민을 다른 주변국으로 떠넘기는 'boat push back policy'를 유지한 반면, 인도네시아와 말레이시아의 경우 난민 사태가 지역적 차원에서 해결해야 하는 문제임을 인지하고 난민들에게 임시거처를 제공해 주거나, 아세안과 이슬람 협력 기구(Organisation of Islamic Cooperation, OIC)와도 사태 해결방안 논의 필요성을 적극적으로 추진하는 태도를 보였다.[83] 사태 직후 개별 회원국의 대응에서는 사태 해결에 대한 적극성 차이를 볼 수 있다.

2. 2017년 로힝야 난민 사태

2017년 8월 발생한 로힝야 사태는 미얀마 군부와 불교도의 대테러 작전이란 명분[84]을 통해 로힝야족의 주 거주지인 라카인주에서 강간, 학살, 방화 등의 탄압이 이루어지며 발생한 사태이다. 물론 로힝야족을 향한 폭력적인 탄압은 이전에도 반복적으로 발생한 바 있으나, 2017년 군부가 자행한 공격을 통해 1991년 이래로 가장 큰 규모인 70만 명이 넘는 로힝야 난민을 발생시켰다는 점에서 주목받은 사태였다. 해당 사태의 심각성에도 불구하고, 2017년 대규모 난민 사태에 대한 아세안

83) 구체적으로, 인도네시아 장관은 로힝야 사태 해결을 즉시 하지 않을 경우, 지역에 radicalisation 가능성으로 번질 가능성이 있다고 우려를 비추고 해결을 촉구한 바 있다. Widya Priyahita. Pudjibudojo. "Criticizing the Handling of Rohingya Refugees in Southeast Asia by ASEAN and Its Members." *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik*. vol.10. no.2. (2019), pp.234-235; Fan and Amjad. 2012. "Rakhine crisis: Restricted humanitarian access and risk of radicalisation." *Aljazeera*.https://www.aljazeera.com/opinions/2012/11/10/rakhine-crisis-restricted-humanitarian-access-and-risk-of-radicalisation(검색일: 2023.05.20)

84) 미얀마 군부는 이전 로힝야족 무장단체인 아라칸 로힝야 구원군(ARSA)가 미얀마 경찰의 초소를 습격했던 사건을 명분으로 삼았다.

의 대응을 종합적으로 분석해 볼 때, 이전에 발생했던 로힝야족 탄압에 대해 아세안이 내정불간섭 원칙을 고수했던 것과 큰 차이가 없다는 것을 알 수 있다.

아세안 지역 협력체 차원에서 로힝야 난민 사태에 대해 여전히 내정불간섭 원칙을 고수하고 있다는 점이 가장 명백하게 드러나는 부분은 지역 인권 메커니즘인 AICHR이 로힝야 난민 사태 해결에 대해 효과적인 조처에 관한 논의조차 추진되지 않았기 때문이다. 예컨대, 2012년 사태 당시와 같이, 사태 발생 이후 시점에 발간된 <AICHR의 5개년 계획: 2021-2025> 보고서에는 '로힝야'와 '난민'에 대하여 어떻게 대처할 것인지에 대한 언급조차 존재하지 않는다.[85] 이와 마찬가지로, 아세안 지역 차원의 인권 방향성에 대한 논의가 담겨있는 AICHR의 5개년 계획의 실질적 이행에 대한 모니터링을 담은 보고서인 AICHR의 연간 보고서(AICHR Annual Report 2018-2022)에도 로힝야족 탄압을 해결하는 방안에 대한 논의뿐만 아니라 로힝야족과 관련된 언급 자체가 존재하지 않았다.[86]

아세안 지역의 대표적인 인권 메커니즘인 AICHR의 이러한 공식 보고서 내에서 2017년 발생한 로힝야 사태에 관한 언급이 전혀 없다는 사실을 이해하기 위해서는 아세안 회원국 내에 로힝야 사안에 대한 견해가 각각 다르다는 점과 다른 지역 인권 위원회와 다른 AICHR의 권한과 그 구조 또한 참고해야 할 것이다. 제2장에서 서술한 바와 같이, AICHR의 TOR 내에는 아세안 헌장에 있는 아세안의 기본 운영 원칙인 내정불간섭 원칙과 전원 합의 원칙에 따라 운영된다는 표현이 명시되어 있다. 이러한 표현의 의미는 곧 AICHR은 다른 지역 인권 위원회와 달리 회원국 내 인권침해 사안에 대해 독립적으로 조사할 수 있는 권한이

85) AICHR. 2020. "FIVE-YEAR WORK PLAN OF THE AICHR 2021-2025" https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/10/AICHR-FYWP-2021-2025-approved-at-53rd-AMM_for-web.pdf(검색일: 2023.05.22)

86) 자세한 내용은 AICHR 보고서를 참고할 것
아래 링크 참고 https://aichr.org/reports/

없고, 인권침해 사안을 조사할 수 있으려면 아세안 회원국 내 해당 이슈에 대해 전원 합의가 존재해야 한다는 전제가 깔려 있을 때만 가능하다는 것이다.

2012년과 마찬가지로 2017년 로힝야 사태에 대한 아세안 내 개별 회원국들의 대응을 보았을 때, 회원국 내 다양한 이해관계로 인해 AICHR 차원에서 로힝야 사안에 대해 일관되고 협동적인 해결방안을 논의하는 데 필요한 로힝야 사안에 대한 전원 합의 선제조건이 충족되기 힘들다는 것을 간접적으로 알 수 있다. 예를 들어, 2017년 사태 이후 회원국 내 로힝야 난민을 수용하는 데 있어 우호적인 방글라데시에 비해 말레이시아, 인도네시아와 같은 국가들은 로힝야 난민 수용에 있어 비판적인 태도 또한 보여왔다.[87] 특히 말레이시아의 경우 로힝야 난민 사태에 대해 이중적인 태도를 보이는 것을 알 수 있었는데, 2017년 난민 사태 발생 직후 아세안의 공식 성명에서 로힝야족에 대한 논의가 제외되었다는 점을 지적하며 성명에 동의하지 않는다는 의사를 비친 것과 동시에 배를 타고 말레이시아 국경에 도착한 로힝야 난민들을 불법체류자로 규정하여 체포 및 구금하는 등 배타적인 태도가 동시에 있음을 파악할 수 있다.[88]

이러한 아세안 회원국 내 다양한 이해관계에 기반한 로힝야 문제에 대한 의견 차이는 전원 합의를 통해 대응이 의결되는 아세안의 구조상 통합된 대응을 지연시키고, 로힝야 문제에 대해 즉각적이고 효과적인 해결방안을 실현할 수 없음을 의미한다. 또한, 구조적 문제와 더불어 아세안의 접근법이 마주하는 한계점에 대해 주목할 만한 사실은 로힝야 인권 문제를 해결하는 것이 모든 아세안 회원국의 우선순위 과제가 아니라는 것이다. 예를 들어, 로힝야 난민 사태 발발 이후 로힝야 이슈에 개입할 만한 동기(incentive)가 있던 방글라데시와 말레이시아 외 다른 국가

87) Indah Mustika. et al. "Humanitarian Diplomacy: Indonesia's Response Toward Rohingya Humanitarian Crisis." *Journal of Diplomacy and International Studies*. vol.2. no.1. (2019) pp.1-12.

88) Pudjibudojo. 2019. p.235

들은 '로힝야' 이슈에 대한 언급을 꺼린 것과 동시에 오히려 회원국 중 일부는 미얀마와의 투자를 적극적으로 진전시켰던 것에서 이를 간접적으로 알 수 있다. 이와 마찬가지로 로힝야 사태 발발 3개월 후인 11월 아세안 정상회의에서 다루었던 27페이지 분량의 성명에서는 북한 핵 관련 이슈, 남중국해 분쟁 문제 등 다른 지역 이슈는 큰 비중으로 다루고 있지만, 해당 문건에서 '인권', '로힝야'에 대한 언급은 아예 없을뿐더러 라카인 지역을 언급할 때마저도 '재난'이슈라고 간략히 언급했다.[89] 이러한 점에서 비추어 볼 때, 로힝야 이슈와 직접적으로 관련된 이해관계로 인해 모든 회원국의 우선순위 안건으로 상정되지 않는 한, 다양한 정치체계, 인권 이행 및 발전 정도를 지닌 아세안에서 해당 이슈에 대한 전원 합의를 이루기 힘들고, 이는 곧 AICHR 차원에서 로힝야 사안에 대해 통합적인 대응을 하는 데 구조적 한계로 작용하는 환경이었음을 알 수 있다.

앞서 전술된 점 이외에도, 역내 대표적 인권 메커니즘인 AICHR은 회원국 내 로힝야 난민을 보는 다양한 의견에 따라 공통적인 입장을 취하지 못함으로써, AICHR의 역할 중 하나인 회원국 내 소통의 장을 제시하지 못했다. 본래 AICHR은 다른 지역 내 기구와 소통 채널을 제공함으로써 지역 내 인권 상황을 인지 및 개선하고, 인권 문제에 있어 비판과 구체적 논의를 하는데, '로힝야족'에 대한 '인권침해'라는 언급 자체를 피함으로써 상황에 필요한 제언조차 제시되지 못하는 이전과 같은 제한된 형태의 대응을 보여주었다. 이외에도 로힝야 문제에 관한 회원국 내 의견 불일치가 통합적이고 효과적인 로힝야 문제 해결을 제한시키는 또 다른 이유는 아세안 내에 전원 합의가 없을 경우, 미얀마의 인권 침해적 행동을 처벌할 수 있는 권한이 부족하기 때문임을 인지

89) Reuters. 2017. "Southeast Asia summit draft statement skips over Rohingya crisis." *Reuters.* https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-myanmar-idUSKBN1DD0CP (검색일: 2023. 05. 22)

할 필요가 있다. 로힝야 문제에 관한 회원국 내 의견 불일치가 통합적이고 효과적인 로힝야 문제 해결을 제한시키는 또 다른 이유는 아세안 내에 전원 합의가 없이 로힝야족의 인권을 증진할 수 있는 기구나 혹은 회원국의 인권 침해적 행동을 처벌할 수 있는 권한이 부족하기 때문이다.

예컨대, AICHR와 관련된 14가지 행동 지침(TOR)에 의하면, AICHR은 아세안 내 발생하는 인권 관련 사안에 대한 인식 증진(public awareness)에 기여, 아세안 회원국의 인권 이행을 위한 지원 제공과 이해관계자 대화 촉진에 도움을 주는 역할을 지니고 있는데, 이 중 회원국의 인권침해에 대한 규제 조항은 찾아볼 수 없다.[90] 이를 통해 알 수 있는 사실은 아세안이 내정불간섭 원칙을 깨고, 로힝야 사태에 2018년 유럽연합(EU)이 미얀마 정부를 강하게 비판하며, 무기 금수 제재를 확대 조치한 것과 같은 처벌 조치를 AICHR 차원에서는 강제할 수 있는 권한이 없다는 것이다.[91]

2017년 로힝야 사태에 대한 아세안의 대응을 살펴볼 때, AICHR이 제 기능을 효과적으로 실현하는 데 내정불간섭 원칙과 전원합의가 우선시 되는 제도적인 구성으로 인해 로힝야 문제에 대한 실효성 있는 통합적인 대응을 이끌어 내는 데 한계로 작용하고 있음을 파악할 수 있었다. 한편, 이전 로힝야 사태에 대한 아세안의 이전 대응과 비교했을 때, 미얀마 내에서 대규모 난민이 발생했다는 것과 인도적 지원의 필요성을 공식적으로 인정한 점은 주목할 만하다. 아세안은 제5차 아세안 재난관리 장관회의(AMMDM)에서 아세안이 로힝야 사태를 인도적 대응이 필요한 사례임을 인정함에 따라 아세안 재난관리 인도적 지원 조정센터(AHA Centre)를 통해 이루어졌다.[92] AHA 센터는 2017년과 2018년

---

90) ASEAN. 2016. “AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights): what you need to know.” https://asean.org/book/aichr-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-what-you-need-to-know/.(검색일: 2023. 05.22). p.14-15

91) G□lal et al. 2021. p. 444.

92) AHA Centre. 2017. “PRESS RELEASE: AHA Centre Delivers 80 Tons of

두 차례 약 80톤 규모의 구호물자를 라카인주의 로힝야 난민들에게 전달했다.[93] 또한, 이는 2019년에도 이어져 아세안은 로힝야 난민들의 송환을 돕기 위해 AHA 센터를 통해 아세안 긴급 대응·평가팀(ASEAN-ERAT)을 꾸리고, 로힝야족의 안전한 송환과 이후 정착을 위한 환경에 대해 면밀한 조사로 이어졌다.[94] 이러한 아세안의 대응 방식에 주목할 필요가 있는 이유는 2017년 로힝야 난민 사태 이전 로힝야족 실향민을 위한 인도적 지원을 모두 제한시키거나, 난민 사태 자체를 인도주의적 사례로 보는 것에 대한 합의가 부재했기 때문이다. 이는 2012년 사례에서도 볼 수 있었는데, 아세안은 사태 전개 상황에 따라 인도적 지원을 할 가능성이 있다는 언급만 할 뿐 회원국 내 대응에 관한 합의 부재로 인해 개별국가 차원에서의 난민 지원만 간헐적으로 이어지는 결과로 이어졌다.[95]

그럼에도 불구하고, 아세안 차원에서 이전과 달리 AHA 센터를 통해 로힝야 난민들에 대한 인도적 지원을 확대한 사실을 통해 아세안이 로힝야 난민을 보는 시각이 달라졌으며, 이로써 더 효과적으로 해결이 될 것이라고 단정 짓기에는 이르다. 그 이유는 AHA 센터의 존재 목적과 전체 구조를 볼 때 로힝야 난민 사태의 영구적인 해결을 도울 수 있

Relief Materials to Rakhine State, Myanmar." https://ahacentre.org/press-release/aha-centre-delivers-80-tons-of-relief-materials-to-rakhine-state-myanmar/. (검색일: 2023 05. 12).

93) AHA Centre. 2017. "PRESS RELEASE: AHA Centre Delivers 80 Tons of Relief Materials to Rakhine State, Myanmar." https://ahacentre.org/press-release/aha-centre-delivers-80-tons-of-relief-materials-to-rakhine-state-myanmar/. (검색일: 2023 05. 12).

94) Shazwanis. Shukri, "The Rohingya refugee crisis in Southeast Asia: ASEAN's role and way forward." *Journal of International Studies*, vol. 17, (2021), pp.248-249.

95) Yang. R. Kassim, 2012. "Plight of the Rohinya: ASEAN Credibility again at Stake." *Reliefweb.* https://reliefweb.int/report/myanmar/plight-rohingya-asean-credibility-again-stake. (검색일: 2023. 05. 23).

는 구조가 아니기 때문이다. 예를 들어, AHA 센터는 본래 난민 보호를 담당하는 기관이 아니라 재난관리를 위한 기관이고, 이는 과거와 같이, 미얀마 내에서 대규모 로힝야 난민이 발생한 구조적인 요인이 무엇인지, 로힝야족의 법적 지위에 관한 조사가 전혀 이루어지지 않는 결과로 이어졌다.[96] 본래 AHA 목적이 재난관리에 있음에 따라, AHA 센터는 사태 발생 직후 필요한 생필품을 제공하는 등 재난 대응에 필요한 지원에는 효과적일 수 있으나, 내부 사회에서 존재하는 깊은 정치, 경제, 사회 문제에서 비롯된 분쟁을 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 내부 지원 체계가 전혀 마련되어 있지 않다. 이러한 문제는 필리핀 정부와 이슬람 정부의 분쟁, 로힝야 사태에서도 볼 수 있듯이, 사태 발생 이후 지속해서 난민들의 생활을 모니터링하고 보호하는 체계가 존재하지 않는다.[97]

또한, AHA 센터의 구조를 볼 때, 국내 분쟁 해결에 도움을 줄 수 있는 자원과 구조가 제한되어 있음을 볼 수 있다. 예를 들어, AHA 센터 지원은 아세안 외교장관회의(AMM)에서 전원 합의가 될 때만 지원할 수 있고, AHA 센터에 책정된 예산은 본래 업무를 수행하는 데 있어 겨우 충족되기 때문에 분쟁 해결에 사용될 수 있는 자금이 충분하지 않다.[98] 또한, 해당 문제는 실제로 로힝야 사태에 대한 AHA 지원이 지속적이지 않고 일시적인 지원에 그치는 상황으로 이어졌으며, 이러한 사실을 비추어 볼 때, 다시 한번 로힝야 지원이 아세안의 우선순위가 아니었음을 간접적으로 알 수 있다.

---

96) Kilian .Spandler. 2020. “Lessons from ASEAN’ s Rakhine response.” *East Asia Forum.*
https://www.eastasiaforum.org/2020/02/05/lessons-from-aseans-rakhine-response/ (검색일: 2023. 05. 24)

97) Prashanth. Parameswaran. 2017. “ASEAN Deploys Terror Aid to Philippines Amid Marawi Crisis.”. *The Diplomat.* https://thediplomat.com/2017/07/asean-deploys-terror-aid-to-philippines-amid-marawi-crisis/ (검색일: 2023.05.23)

98) Spandler. 2020.

3. 소결 및 현재적 함의

앞서 제시한 표를 참고할 수 있듯이, 동남아시아 내 로힝야를 향한 대규모 인권침해 문제는 지속적으로 발생하였음을 알 수 있다. 본 연구는 아세안이 지역 인권 메커니즘을 역내에 도입하며 역내에서 벌어지는 대규모 인권침해 문제에 대해 더 효과적으로 대처하고, 역내 인권 보호를 증진할 수 있을 것이라는 기대효과와 덜리 다른 지역 인권 메커니즘에 비해 제도적 구체성이 확립되지 않은 상태임을 확인할 수 있었다. 이러한 주장을 바탕으로 아세안의 지역 인권 메커니즘 도입 이후 시점에 발생한 대규모 인권침해 사안인 2012년과 2017년 로힝야 탄압 사건에 대한 사례 연구를 진행하였다. 본 연구는 연구 과정에서 아세안 지역 인권 메커니즘의 유용성과 한계점을 동시에 확인할 수 있을 것이라 기대하였다.

결론적으로 사례 연구를 통해 2012년과 2017년에 발생한 로힝야 사태에 대한 아세안의 대응을 살펴보았을 때, 한 가지 분명하게 알 수 있는 점은 로힝야 사안 해결에 있어 아세안 지역 인권 메커니즘의 활용이 전혀 이루어지지 않았다는 것이다. 역내 대표적인 지역 인권 메커니즘인 AICHR은 위원회의 주 기능의 중요 요소인 인권침해 사안에 대해 면밀한 조사, 해결방안에 대한 구체적인 논의를 끌어내는 등의 주 기능이 전혀 활용하지 않았다는 점은 주목할 만하다.

본 절의 사례 연구를 통해 AICHR 내 존재하는 내정불간섭과 전원 합의 원칙에 의해 대규모 인권침해 사안에 있어 지역 인권 메커니즘의 실효성이 가장 크게 저해 받는 것을 확인할 수 있었다. 2012년과 2017년 사례에서 볼 수 있듯이, 아세안 회원국들은 아세안 정상회의와 같은 역내 이슈를 논의하는 공식 석상에서 로힝야족 인권침해 사안에 대해 직접적인 언급을 회피하는 경향이 있는데, 이는 2012년과 2017년 사례에서도 볼 수 있었다. 몇몇 개별 회원국이 난민 사태에 대한 해결을

촉구했음에도 불구하고 실질적인 대응으로 이루어지지 않은 것이다. 이는 공식 회의에서 합의를 거쳐 대응을 구체화하는 아세안의 구조상 로힝야 문제 해결에 대한 AICHR 차원에서 지역 인권 메커니즘으로서 효과적인 조처나 논의를 주도하는 것이 불가능한 환경이었음을 알 수 있다. 또한, 이러한 AICHR의 제도적 문제를 고려할 때, 추후 로힝야 문제와 같은 대규모 인권침해 사안이 발생할 때 지역 인권 메커니즘이 문제 해결의 유용성을 가지기 위해서는 앞서 지역 인권 메커니즘의 실효성에 영향을 미치는 요인으로 법적 구속력 있는 지역 문서와 독립적인 이행 및 감독체계를 지역 인권 메커니즘의 일부로서 갖추는 것이 더욱 필요하다고 보인다.

본 연구에서는 대규모 인권침해 사안에 대해 아세안의 지역 인권 메커니즘이 실효적이지 않았음을 로힝야 사태에 대한 대응에 중점을 두어 밝혔다. 로힝야 사태에 대한 아세안 차원의 대응을 살펴보았을 때, 실효성 측면에서 아세안 지역 인권 메커니즘이 받는 비판적 평가의 근본적인 원인에 대해 파악할 수 있었다. 대규모 로힝야 인권침해 및 난민 발생에 영향을 준 미얀마 내 근본적인 차별 역사와 현황에 대한 면밀한 조사 혹은 미얀마의 행동 변화를 유도할 수 있는 아세안 전체 차원에서 이에 대한 강력한 권고 및 준수를 요구하는 것이 없는 상태에서는 근본적인 문제 해결에 기여하기가 힘들다. 특히 아세안 내 다수 회원국들은 국제난민 협약 또한 비준하고 있지 않기 때문에, 대규모 로힝야 난민을 발생시킨 미얀마와 난민 보트 송환, 강제 구금을 통해 난민들에 대처하고 있는 태국, 말레이시아 등 주변 국가에 국제법에 근거한 처벌도 할 수 없는 상태이다.

한편, 대표적인 아세안 지역 인권 메커니즘인 AICHR이 역내 대규모 인권침해 사안에서 실효성을 발휘하는데 가장 크게 영향을 주는 것이 내정불간섭과 전원 합의 원칙, 즉 아세안 방식임을 고려하였을 때 향후 이러한 제도적인 한계를 보완할 때 더욱 아세안에 이러한 제도적 한계를 극복하고자 하는 의지가 현재 존재하는지에 대한 질문으로 이어질

수 있다. 특히 이러한 아세안의 변화 의지 존재 여부가 중요한 이유는 지역 인권 메커니즘을 안정적으로 운영하는 데에 있어 이에 관한 보완 사항을 논의하고 제정하는 것이 정치적 합의 기구를 통해 이루어지기 때문이다.[99] 예를 들어, 초기 아세안과 같이 인권 준수 의지를 담은 지역 문서와 실제 이행 사이 간극에 대한 문제를 겪었던 미주인권기구(OAS)는 지역 기구 차원에서 이 점을 인지하여 특별보고관(special rapporteurs), 위원회 권리 확대, 법적 제도적 모니터링 절차 마련 등을 통해 지역 인권 메커니즘의 실효적 제도 구성의 발전을 이루었다.[100]

이에 반면, 아프리카 남부 16개국으로 구성된 남아프리카 남부개발공동체 재판소(Southern African Development Community Tribunal)는 2008년 짐바브웨의 백인농장 불법 점유 사건에 대해 인권에 대한 공동체의 합의를 위반하였다는 판결 이후, 판결의 이행을 강제하는 임무를 수행하는 지역 정상회의(SADC summit)에서 오히려 재판소 조사를 요구함으로써 사실상 운용되지 않고 있다.[101] 이와 같은 사례를 봤을 때. 지역 협의체의 태도는 지역의 인권 메커니즘의 제도적인 구체성을 발전시키는 데 중요하게 작용할 뿐만 아니라, 이미 구축된 지역 인권 메커니즘의 실효성을 안정적으로 유지하는 데에도 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

지역 협의체의 태도가 지역의 인권 메커니즘의 발전에 중요한 기여 요소라는 것은 아세안의 지역 인권 문서 및 인권위원회 출범에서도 볼 수 있었다. 물론 앞서 선행연구에서도 간략하게 다루었듯이, 아세안의 이러한 지역 인권 메커니즘을 채택하게 된 다양한 동기로서 외부 사회에 비추어지는 정당성(legitimacy) 요인과 역내 인권 문제 해결 필요성 등 어떤 동기가 지역 인권 메커니즘의 도입에 가장 크게 작용했는지는 논의의 여지가 있다. 그럼에도 불구하고, 공통으로 서술되는 부분은

99) 김성진. 2022. p.17.
100) Davies, 2021. p.255.
101) 김성진. 2022. p.18.

이러한 동기로 인해 아세안이 기존에 아세안 내 가장 경시되었던 문제 중 하나인 인권에 관해 아세안이 변화의 필요성을 느끼고 공식적인 메커니즘이 회원국 간에 전원합의를 거쳐 설립했다는 점은 다시금 지역 협의체의 태도가 제도적 변화를 끌어내는 데 중요 요소임을 보여준다.

이 점에 있어 지난 2012년과 2017년 대표적인 지역 인권 메커니즘인 AICHR이 로힝야 사태 해결에 활용되지 않았다는 점과 아세안 차원에서 로힝야족의 인권을 보장하기 위해 적극적인 태도를 보이지 않았던 것을 볼 때, 당시 아세안의 변화 의지 혹은 동기가 부족했다는 것을 간접적으로 알 수 있다. 그렇다면 현재의 아세안은 역내 인권 보호 및 인권침해 사안 해결에 필요한 실효적인 지역 인권 메커니즘의 제도적 구체성을 구축하고자 하는 의지나 동기가 있는 상태라고 볼 수 있는가? 앞서 본문에서 다루었던 두 사례 이후 지역 인권 메커니즘에 대한 역내 인식에 변화가 있는가? 본 연구의 서론에서는 로힝야 사안과 같은 인권 이슈에 대한 아세안의 역할에 대한 논의가 기존의 아세안 방식과 향후 변화 가능성과 연계된 논의임을 밝힌 바 있다. 콜과 라미레즈(2013)의 연구에 따르면, 다수의 국가가 인권 협약을 비준할 때, 실제 그 국가의 인권 준수 현황(human rights practices)에 상관없이 그로 인해 발생하는 평판 이익(reputational benefits)이나 상징적인(symbolic) 이점을 고려하여 비준을 결정하는 경향이 많다고 주장한다.[102] 아세안 내에서 기존의 인권선언을 협약으로 발전하고, 인권 메커니즘의 제도적 구체성을 보완하는 것이 가능하게 하려면 해당 과정이 아세안이 중요하게 간주하는 주권에 관한 비용(sovereighty cost)을 지불하면서까지 효용이 있는지를 살펴보아야 한다. 이러한 인식은 향후 역내 역내 인권 메커니즘의 제도적 구체성에 대한 논의 본격화를 판가름하는 관건이 될 수 있다.

2012년과 2017년 로힝야 사태 이후 현재 시점까지 아세안 차원

102) Wade M. Cole. and Francisco O. Ramirez. “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004.” *American Sociological Review*. (2013). p.3.

에서 이루어진 인권과 지역 인권 메커니즘에 관련된 논의를 보았을 때, 아세안은 지역 인권 메커니즘의 제도적 측면을 보완할 필요가 있다는 인식이 아세안 내에서 이전에 비해 확산하는 추세라고 간주할 수 있다. 이러한 인식은 대부분 아세안 내에서 지속적으로 발생하고 있는 로힝야 난민 문제, 2021년 미얀마 탄압 문제에 대한 심각성을 일부 회원국 혹은 정치적 영향력이 있는 지역 인사가 제도 측면에서의 수정 필요성에 대해 공식적으로 제기하는 것에서 비롯된다. 예컨대, AICHR 설립에 참여했던 태국의 전 외교부 장관 카싯 피로미야(Kasit Piromya)는 현지 신문인 자카르타 포스트(Jarkarta Post)의 2019년 기고문에서 AICHR이 아세안 내 심각한 로힝야 탄압 문제와 필리핀의 마약 문제 등을 근절하고, 지역 인권 선언을 준수할 것을 촉구하는 공식적인 성명 발표에 사실상 침묵을 유지하며 매우 비효과적이었음을 증명했다고 비판하며, 점점 악화하는 동남아시아 내 인권 상황을 개선하기 위해서는 TOR 내 몇 가지 제도적인 수정이 필요함을 주장하였다.[103] 이와 마찬가지로, 아세안 인권의원협의회(ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APHR)도 2015년과 2020년 라카인 사태에 대한 보고서에서 로힝야 문제가 아세안 정상회의 우선순위 주제로 상정할 것을 촉구하고, 미얀마 내 현지 상황에 대한 분석(assessment)과 이행 촉구가 가능하도록 TOR 조항을 추가하여 통합적인(coordinated) 대응을 구축할 필요성이 있음을 강조한 바 있다.[104]

---

103) Kasit. Piromya. 2019. "Time to rethink ASEAN' s rights body." *The Jarkata Post.*
https://www.thejakartapost.com/academia/2019/06/12/time-to-rethink-aseans-rights-body.html.(검색일: 2023. 05. 24) 그가 제시한 수정 사항에 따르면, AICHR이 추진하고 있는 인권 관련 워크샵 포함 기타 활동에 대해 투명하게 공개하는 제도가 필요하고, 대부분 아세안 국가들이 AICHR 대표를 선정하는 과정에서 민주적인 절차를 거치지 않고 있기 때문에 이러한 절차적 측면이 보완되어야 함을 주장하였다. 이외에도 그는 시민사회(NGOs)에게 피드백을 받을 수 있는 체계를 마련하여 장기적으로 근본적인 변화가 필요하다고 언급하였다. 자세한 내용은 위 링크를 참고할 것.

104) APHR. 2015. "The Rohingya Crisis and the Risk of Atrocities in

또한, 지난 2017년 이후의 아세안 내에서 이러한 지역 인권 메커니즘의 제도 수정과 향후 방향성에 대한 논의를 볼 때 주목해야 할 점은 앞서 2012년과 2017년 사태에 대한 아세안 내 개별 회원국 간의 대응 차이이다. 예컨대, 미얀마 쿠데타 상황과 지속해서 쟁점이 되는 로힝야 사안에 대해 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르는 지속적인 우려를 표명했지만, 태국, 캄보디아, 필리핀 등은 여전히 내정불간섭 원칙에 따라 일관적인 침묵을 유지하고 있다.[105] 이러한 의견 차이에 대해 살펴볼 필요성이 있는 이유는 내부적으로 미얀마 내 인권 이슈에 대한 통합적인 입장 없는 미온적 대응을 유지함으로써 국제사회에 의해 아세안 지역 협력체 자체의 문제 해결 능력에 대한 신뢰성 저하로 이어질 수 있기 때문이다. 아세안이 지역의 주요 달성 목표라고 생각하는 아세안의 중심성은 지역의 다자협력체와 지역, 강대국 등 주요 관계와 구조를 구축하는 과정에서 아세안이 중심적인 역할을 주도하는 것이고, 아세안은 이를 실현하기 위해 아세안의 내적 단결성(unity)을 핵심 원동력으로 간주하고 있다.[106]

현재 국제사회 내에서는 역내 미얀마 내 이슈에 대하여 단합되고

Myanmar: An ASEAN Challenge and Call to Action." https://reliefweb.int/report/myanmar/rohingya-crisis-and-risk-atrocities-myanmar-asean-challenge-and-call-action (검색일: 2023. 05. 19); APHR. 2020. 'ASEAN' S RAKHINE CRISIS Assessing the regional response to atrocities in Myanmar' s Rakhine State. "https://progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2020/11/ASEANs-Rakhine-Crisis_-APHR-Report-1.pdf (검색일: 2023. 05. 24) 해당 보고서에 따르면, AICHR에서 AHA 센터 통한 라카인 지원이 논의되었으나, 미얀마 AICHR 대표에 의해 논의가 실현되는데 제약이 있었다.(p.41,49 참고)

105) 주아세안대한민국대표부. 2021. "Weekly ASEAN." 주간아세안동향. 2021-8. p.10

106) Melly. Cabellero-Anthony. "The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality." *International Politics*. (2022), p.8. ;이재현. 2022. " 아세안 중심성에 대한 이해와 한국의 전략. " 아산정책연구원 이슈브리프. 2022-26. p.3

실질적인 문제 해결 제시 실패는 아세안의 무능력함에 대한 비판과 이에 근거하여 다자협력, 지역 내 리더십을 발휘하고자 하는 아세안의 중심성에 대한 비판의 목소리 증가로 이어지고 있다.[107] 아세안 중심성을 실현하기 위해서는 강대국 및 주요 지역 플레이어들의 인정이 필수적이기 때문에, 인권에 대한 논의에서 회원국 분열 양상으로 인한 아세안의 문제 해결 평판에 대한 비판은 지역 인권 메커니즘의 제도적 구체성을 보완하는 데에 있어 큰 장애 요소인 주권 비용(sovereign cost)을 지불하는 것에 대한 회원국들의 반감을 감소시킬 수 있다는 가능성으로 이어질 수 있다. [108] 물론 지역 인권 메커니즘 도입 당시와 같이 미얀마뿐만 아니라 인권침해 관련 논의가 있는 여러 회원국의 반발이 초기에 존재할 수 있지만, 장기적으로 보았을 때 아세안의 목표인 아세안의 중심성을 달성하는데 인권에 대한 지속적인 압박이 저해 요소로써 판단될 경우, 그때 구체적인 제도적 장치의 보완에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

---

107) 이재현. 2022. pp.1-13; Aaron. Connelly. 2021. "The coup in Myanmar and the threat to ASEAN centrality." *IISS Analysis.* https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis//2021/03/coup-myanmar-asean (검색일: 2023. 05. 24); Sihasak. Phuangketkeow. 2021. Myanmar crisis shows Asean's limits " *Bangkok Post.* https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2193735/myanmar-crisis-shows-aseans-limits.(검색일: 2023. 05. 24)

108) Cabellero-Anthony. 2022. pp.16-17; Mathis. Lohaus. and Soren. Stapel. "Who commits to regional human rights treaties? Reputational benefits, sovereignty costs and regional dynamics." *Journal of Human Rights.* (2022), pp.1-22.

제 4 장 결론

본 연구는 미얀마 내 로힝야 사태에 대해 제대로 해결하고 있지 못하고 있다는 아세안에 대한 비판을 연구 문제의식으로 삼아 아세안 내에 지역 인권 메커니즘은 어떤 제도적 구성을 갖추고 있는지, 지역의 대규모 인권침해 사안에 어떻게 활용되었는지를 종합적으로 살펴보고자 하였다. 본 연구가 검토한 선행연구에서 찾아볼 수 있듯, 아세안 지역 인권 메커니즘의 채택 동기, 이행 현황, 아세안의 역할, 방향성 등 아세안의 지역 인권 메커니즘 평가에 대하여 시각에 따라 여전히 상이한 논쟁점이 존재하고 있는데, 그럼에도 불구하고, 공통으로 제시되는 점은 지역에 있어 인권 메커니즘의 도입이 주요 변화라는 것이다. 본 연구 또한 이 측면에 중점을 두어 지역 인권 메커니즘의 도입 이후 변화를 사례 연구를 통해 심층적으로 살펴보고자 하였다.

본 연구의 제2장에서는 아세안 지역 인권 메커니즘의 제도적인 특징을 이해하기 위하여 지역 인권 메커니즘을 갖추고 있는 유럽, 아프리카, 미주를 비교 분석 대상으로 설정하여 비교하였다. 본 연구는 본격적인 제도적 측면에 대한 비교 분석 이전, 지역별 인권 메커니즘의 발전 정도와 실효성 평가를 다룬 연구들에 대한 비판적 검토를 통해 지역 인권 메커니즘이 실효적으로 운용되기 위해서 법적 구속력 있는 지역 인권 문서와 독립적인 이행 감독 메커니즘의 제도적 구성이 필요하다는 두 가지 주요 조건을 도출하였다. 본 연구는 이러한 두 가지 필수 구성 요소를 기반으로 지역별 인권 메커니즘을 비교한 결과, 아세안 지역 인권 메커니즘의 경우 법적 구속력 있는 지역 인권 문서와 독립적인 이행 감독 기구 모두 갖추고 있지 않은 상태임을 확인할 수 있었다. 필수 구성 요소를 갖추었다고 판단되는 지역 인권 메커니즘의 경우 해당 지역 내 회원국이 지역 인권침해 사안에 연루된 가해자에 대하여 법적 책임을 요구하고, 피해 사실, 인권침해 현황에 대해 면밀하게 조사할 수 있는 권한

을 갖추고 있어, 인권침해 문제 해결에 보다 효과적일 수 있다는 주장 하에, 본 연구는 아세안 인권 메커니즘은 이러한 제도적 구성을 갖추지 못했기 때문에 인권침해 사안에 대한 효과적 대응에 제한이 될 것을 가정하였다.

본 연구의 제3장에서는 앞서 제2장에서의 분석 결과인 아세안 지역 인권 메커니즘의 실효적 제도적 뒷받침 부족이 실제 사례에서도 확인이 되는지, 지역 인권 메커니즘은 대규모 인권침해 사안에서 어떻게 활용되는지 검증하려 사례 연구를 진행하였다. 본 연구는 아세안 창설 이후 발생한 대규모 인권침해 사안을 정리하고, 지역 인권 메커니즘 도입 이후에도 지속해서 발생된 로힝야족에 대한 인권침해 사안에 주목하여 이에 대한 아세안의 대응을 살펴보았다. 도입 이후 발생 사건인 2012년, 2017년 아세안의 대응을 각각 살펴본 결과, 아세안 차원에서 로힝야 사태에 대한 공식적인 성명 발표나 해결방안에 대한 논의가 전혀 존재하지 않았음을 파악할 수 있었다. 또한, 각 사건에서 모두 볼 수 있었던 점은 아세안의 대표 지역 인권 메커니즘인 AICHR 차원에서 로힝야 사태를 효과적으로 해결하기 위한 대응이 없었다는 점이다. 지역의 인권위원회로서 할 수 있는 인권침해 사안에 대한 토론, 제언, 조사 등의 기능은 AICHR이 이러한 기능을 실현하는 데 있어 회원국 간 전원 합의를 통해 이루어져야 한다는 조항에 따라 실질적인 대응으로 이어지지 못한 것을 본 분석에서 파악할 수 있었다.

본 연구는 분석에서 아세안 지역 인권 메커니즘이 실효적인 제도적 구성을 갖추지 않았다는 점과 이러한 제도적 구성으로 인해 실제 역내 인권침해 사안의 대응에서 효과적인 대응이 제한된다는 점을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 본 연구의 서론에서 언급하였듯이 인권 사안에 있어 아세안의 대응 변화를 살펴보는 것은 향후 아세안의 행태 변화 가능성과도 연결된 논의이기 때문에 본 연구는 2012년, 2017년 아세안의 대응 이후의 변화 또한 본 글에서 살펴보았다. 2012년과 2017년 로힝야 사태 이후 현재까지 관련 논의를 살펴보았을 때, 아세안

내에서 지역 인권 메커니즘의 제도적 측면에 대해 보완 필요성이 있다는 것을 논의하는 것이 이전에 비해 증가한 것을 파악할 수 있었다. 아직 이러한 논의가 공식 석상에서 이루어진 적은 없으나, 지역 내에 정치적 영향력이 있는 인사나 단체에 의해 아세안 또한 다른 지역 인권 메커니즘과 마찬가지로 인권재판소를 설립하거나, 이행 감독 절차를 보완할 것을 요구하는 목소리가 증가하고 있다.

아세안의 지역 인권 메커니즘의 보완 필요성을 주장하는 목소리가 역내 확산 추세인 것 외에 인권 관련 이슈에서 회원국 간의 의견 차이가 아세안이 추구하는 아세안의 중심성를 달성하는 데 미치는 영향 또한 고려해야 할 필요성이 있다. 현재 미얀마 내 대규모 로힝야족 난민 및 정치적 탄압 외에도 남중국해 국경 분쟁 등 여러 문제에서 아세안 내 회원국 내 의견 차이가 존재하고 있으며, 이러한 이슈들에 있어 아세안은 효과적인 해결을 주도하고 있지 못하는 상황이다. 또한, 아세안의 이러한 대응은 이미 강대국을 포함한 국제사회가 아세안에 제기하는 비판을 받고 있는데, 이러한 상황이 지속될수록 아세안 자체에 대한 평판, 아세안이 지역에서 중심적인 역할을 할 수 있을 것이라는 기대가 줄어들 것이므로 아세안 내에서 이를 완화하고자 과거 인권 메커니즘을 도입한 것과 같은 변화를 추진할 수도 있다.

이를 고려할 때, 향후 연구에서는 역내 여러 논쟁 이슈에 대한 아세안의 대응 변화를 지속적으로 살펴보는 것이 중요할 것이다. 이후 시점까지 아세안의 대응 변화를 고찰하고 이에 대한 분석을 시행한 이후, 국제사회가 아세안에 제기하는 비판으로 인해 발생하는 아세안의 평판 비용(repuatatonal cost)에 대한 회원국들의 인식과 이에 관한 논의를 지속적으로 살펴보는 것이 중요하다고 생각한다. 지역 인권 메커니즘의 발전 정도가 아세안에 비해 높다고 평가되는 유럽, 아프리카, 미주 또한 현재의 지역 인권 메커니즘을 갖추는데 오랜 기간 동안 지속적인 발전을 거쳐온 것을 고려했을 때, 이러한 인식 변화를 살펴보는 것과 아세안의 지역 인권 메커니즘의 발전 과정에 관한 지속적인 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 국문 자료

김광희. 2022. “로힝야 (Rohingya), 당신이 반드시 알아야 하는 것들.” 서울대 아시아연구소. https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=6004 (검색일: 2023. 05.18)

김동엽. 2021. “지역연구로서의 ‘아세안 연구: 학술적 함의와 현실적 필요성.” 『동아연구』 제 40권 제1호(통권 80집),

김선희. 2015. “인과적 과정추적(Casual Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방법 고찰: 이론적 함의를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」 제27권 제4호.

김성진. 2022. “아시아 인권재판소, 그 이상과 현실.” 『인권법평론』 제 28호.

김정현. 2021. “우리가 미얀마에 R2P를 줄 수 있나요?: 미얀마 군부의 반인도적 범죄 대응을 위한 국제적 개입 선택지와 활용 가능성.” 전동연 이슈페이퍼, 2021-15.

김형종. 2022a. “미얀마 사태와 아세안 규범의 지속과 변화.” 『동남아시아연구』 제32권 제1호.

_____. 2022b. “아세안의 미얀마 사태 대응의 의미와 시사점.” 전동연 이슈페이퍼, 2022-17.

박은홍. 2006. “’아세안 방식’(ASEAN way)과 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화: 주권, 개발, 인권의 갈등적 공존과 그 진화.” 『동남아시아연구』 제 16권 제1호.

변창구. 2010. “구성주의 이론에서 본 ASEAN의 정체성과 지역통합.” 『대한정치학회보』 제 18집 제2호.

서철원 외, 2013. 『국제인권시스템 현황에 대한 연구』, 서울: 국가인권위원회.

송에스더. 2022. “아프리카인권체제의 피해자 구제 및 배상제도.” 『외법논집』 제 46권 제1호.
유현석. 2022. “아세안(ASEAN)의 내정불간섭 규범의 지속과 변 화 가능성 연구: 2021년 미얀마 쿠데타를 중심으로.” 『사회과학연구』 제48권 제2호.
안수찬. 2013. “ ‘킬링 필드’ 크메르루주 30년만에 ‘사죄’.” 한겨레 https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/590032.html (검색일: 2023. 05.20)
이동윤. 2010. “동남아의 인권정책과 지역협력: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교.” 『21세기정치학회보』 제20권 제2호.
이재민. 2018. “지역차원의 인권보장제도 ”. 영남대학교 법학연구소 인권이론과 실천 제23호.
이재현. 2022. ” 아세안 중심성에 대한 이해와 한국의 전략. “ 아산정책연구원 이슈브리프. 2022-26.
이형석. 2015. “미주인권협약상 미주인권재판소의 판결준수의무에 관한 연구 – 미주인권재판소 결정례를 중심으로 –.” 『법과정책』 제21권 제1호.
이혜영, 2013. 『아시아 · 태평양인권법원 설립 전망과 과제 – 지역별 인권법원 설립 경과 중심으로 –』, 서울: 사법정책연구원.
장복희. 2008. “아시아 지역인권협약 체결가능성과 한국의 역할.” 『법학연구』 제 18권 제1호.
전은경. 2019. “[통인뉴스] ‘로힝야’라는 단어를 사용하지 마라.” 참여연대. https://www.peoplepower21.org/Magazine/1627577 (검색일: 2023. 05.18)
조기원. 2015. “종교가 다른 죄? 버림받은 로힝야족.” 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/692631.html. (검색일: 2023. 05.18)
주아세안대한민국대표부. 2021. “Weekly ASEAN.” 주간아세안동향.

2021-8.
최재덕. 2020. “미중패권경쟁의 전망과 한국의 외교전략 - 아세안과 신남방정책의 협력을 중심으로.” 『슬라브학보』 제35권 제2호.

2. 영문 자료

African Charter on Human and Peoples' Rights. 1986. https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf (검색일: 2023.04.20.)
AHA Centre. 2017. “PRESS RELEASE: AHA Centre Delivers 80 Tons of Relief Materials to Rakhine State, Myanmar.” https://ahacentre.org/press-release/aha-centre-delivers-80-tons-of-relief-materials-to-rakhine-state-myanmar/. (검색일: 2023 05. 12).
AICHR TOR. 2009 https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf (검색일: 2023.04.20.)
AICHR. 2020. “FIVE-YEAR WORK PLAN OF THE AICHR 2021-2025” https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/10/AICHR-FYWP-2021-2025-approved-at-53rd-AMM_for-web.pdf(검색일: 2023.05.22.)
APHR. 2015. “The Rohingya Crisis and the Risk of Atrocities in Myanmar: An ASEAN Challenge and Call to Action.” *Reliefweb,* https://reliefweb.int/report/myanmar/rohingya-crisis-and-risk-atrocities-myanmar-asean-challenge-and-call-action (검색일: 2023. 05.19)
APHR. 2020. ‘ASEAN’ S RAKHINE CRISIS Assessing the

regional response to atrocities in Myanmar’s Rakhine State. “ https://progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2020/11/ASEANs-Rakhine-Crisis_-APHR-Report-1.pdf (검색일: 2023. 05.24)

ASEAN Human Rights Declaration. 2012. https://asean.org/asean-human-rights-declaration/ (검색일: 2023.04.20)

ASEAN. 2016. “AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights): what you need to know.” https://asean.org/book/aichr-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-what-you-need-to-know/.(검색일: 2023. 05.22)

Baik, Tae-Ung. 2012. Emerging Regional Human Rights Systems in Asia, Cambridge: Cambridge University Press.

BBC. 2017. “'인종청소 논란' 로힝야족의 고독한 역사.” *BBC*. https://www.bbc.com/korean/features-41184522 (검색일: 2023. 05.18)

Cabellero-Anthony. Melly. 2022. “The ASEAN way and the changing security environment: navigating challenges to informality and centrality.” *International Politics*. pp.1-22.

Ciorciari, John D. 2012. “Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia.” *Human Rights Quarterly*, vol.34, no.3.

Connelly. Aaron. 2021. “The coup in Myanmar and the threat to ASEAN centrality.” *IISS Analysis.* https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis//2021/03/coup-myanmar-asean (검색일: 2023. 05.24)

Cole. Wade M. and Ramirez. Francisco O. 2013. “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights

Institutions, 1981 to 2004." *American Sociological Review.*
Cook, Alistair. D. 2010. "Positions of responsibility: A Comparison of ASEAN and EU approaches towards Myanmar." *International Politics*, vol.47, no.3/4,
Davies, Matthews. 2012. "The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures pf Human Rights Socialization? `" G*eorgetown Journal of International Affairs* vol.34, no.1,
_____. 2013a. "The ASEAN synthesis: human rights, non-intervention, and the ASEAN human rights declaration." *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 14, no. 2,
_____. 2013b. "ASEAN and human rights norms: constructivism, rational choice, and the action-identity gap." *International Relations of the Asia-Pacific,* vol. 13
_____. 2014. "An Agreement to Disagree: The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.33, No.3.
_____. 2017. "Important but de-centred: ASEAN' s role in the southeast Asian Human Rights space." *Trans -Regional and National Studies of Southeast Asia* 5, no. 1,
_____. 2021. "How regional organizations respond to human rights: ASEAN' s ritualism in comparative perspective." *Journal of Human Rights*, vol.20, no. 2,
Duxbury, Alison. and Hsien-Li, Tan. 2019. Can ASEAN Take Human Rights Seriously?, Cambridge: *Cambridge University Press.*
Engstrom. Par. 2010. "Human Rights: Effectiveness of

International and Regional Mechanisms." *International Research Information Service.*

European Convention on Human Rights. 1950/53 https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (검색일: 2023.04.20.)

European Parliament. 2010. "The Role of Regional Human Rights Mechanisms" https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO-DROI_ET(2010)410206 (검색일: 2023.04.20)

Fan. Lilianna. and Saleem. Amjad. 2012. "Rakhine crisis: Restricted humanitarian access and risk of radicalisation." *Aljazeera.* https://www.aljazeera.com/opinions/2012/11/10/rakhine-crisis-restricted-humanitarian-access-and-risk-of-radicalisation(검색일: 2023.05.20.)

Fan. Lilianna. and Krebs. Hanna B. 2014. "Regional organisations and humanitarian action: the case of ASEAN." *HPG Working Paper.* https://cdn.odi.org/media/documents/9207.pdf (검색일: 2023.05.22.)

Ghumro, Ali Khan. 2019. "Coping with Human Rights Challenge: A Perspective from Asean." *Asia Pacific*, vol.37.

Gulal et al. 2021. "Humanitarian crisis in Myanmar: Another failure for "responsibility to protect"." *Journal of Public Affairs*,

Hara, Abubakar Eby. 2019. "The struggle to uphold a regional human rights regime: the winding role of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)." *Revista Brasileira de Pol□tica Internacional*. vol. 62, no. 1,

Heyns. Christof. 2006. “A schematic comparison of regional human rights systems: an update.” *Sur, Rev. int. direitos human*. vol.3. no.1.

Ibrahim, Hariati and Nordin, Rohaida. 2015. “The Principle of Responsibility to Protect: The Case of Rohingya in Myanmar.” *Pertanika J. Soc. Sci.&Hum*, vol.23,

Jones, William J. 2015. “Theorising Human Rights: An Analytical Framework for ASEAN.” *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, Vol. 6, No.4.

Kassim, Yang. R. 2012. “Plight of the Rohinya: ASEAN Credibility again at Stake.” *Reliefweb,* https://reliefweb.int/report/myanmar/plight-rohingya-asean-credibility-again-stake. (검색일: 2023. 05.23).

Kardas, Saban. 2003. “Humanitarian Intervention: A Conceptual Analysis.” Alternatives: *Turkish Journal of International Relations*. Vol. 2. no. 3&4. p. 31.

Khan. Mohammad T. 2020 “Dealing with the Rohingyacrisis: The relevance of the general assembly and R2P. “ Asian Journal of Comparative Politics. vo.5. no.2.

Langlois, Anthony. J. 2021. “Human rights in Southeast Asia: ASEAN’ s rights regime after its first decade.” *Journal of Human Rights*, vol. 20, no.2,

Levy, Jack S. 2008. “Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference.” *Conflict Management and Peace Science*, vol.25,

Limsiritong, Nattapat. 2018. “The Power Limitation of ASEAN Inter-Governmental Human Rights Commission Under the Perspective of ASEAN Charter in Case of the Rohingya Issue.” *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, vol.5, no.2,

Lohaus. Mathis. and Stapel. Soren. 2022. “Who commits to regional human rights treaties? Reputational benefits, sovereignty costs and regional dynamics.” *Journal of Human Rights*. pp.1-22.

Manea, Maria-Gabriela. 2009. “How and Why Interaction Matters ASEAN’s Regional Identity and Human Rights.” *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 44. No.1.

Parameswaran. Prashanth. 2017. “ASEAN Deploys Terror Aid to Philippines Amid Marawi Crisis.” *The Diplomat,* https://thediplomat.com/2017/07/asean-deploys-terror-aid-to-philippines-amid-marawi-crisis/(검색일: 2023.05.23.)

Permata. Indah Mustika. et al. 2019. “Humanitarian Diplomacy: Indonesia’s Response Toward Rohingya Humanitarian Crisis.” *Journal of Diplomacy and International Studies.* vol.2. no.1.

Petcharamesree, Sriprapha. 2013. “The ASEAN Human Rights architecture: Its development and challenges.” *The Equal Rights Review,* vol. 11, no. 1,

Phuangketkeow. Sihasak. 2021. Myanmar crisis shows Asean's limits. “ Bangkok Post. https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2193735/myanmar-crisis-shows-aseans-limits. (검색일: 2023. 05.24)

Piromya. Kasit. 2019. “Time to rethink ASEAN’s rights body.”. *The Jarkata Post.* https://www.thejakartapost.com/academia/2019/06/12/time-to-rethink-aseans-rights-body.html. (검색일: 2023. 05.24)

Poole. Avery. 2015. “” The World is Outraged “: Legitimacy in

the Making of the ASEAN Human Rights Body." *A Journal of International and Strategic Affairs*, vol.37, no.3.
Pudjibudojo. Widya Priyahita. 2019. "Criticizing the Handling of Rohingya Refugees in Southeast Asia by ASEAN and Its Members." *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik.* vol.10. no.2.
Reuters. 2017. "Southeast Asia summit draft statement skips over Rohingya crisis." *Reuters.* https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-myanmar-idUSKBN1DD0CP (검색일: 2023. 05.22)
Renshaw, Catherine M. 2021. "Southeast Asia's human rights institutions and the inconsistent power of human rights." *Journal of Human Rights*, vol.20, no.2.
Shekar. Vibhanshu. 2012. "21st ASEAN Summit 2012: Key Outcomes." *Indian Council of World Affairs.* https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=4341&lid=3225 (검색일: 2023.05.22.)
Shukri, Hazwanis. 2021. "Rohingya refugee crisis in Southeast Asia: ASEAN's role and way forward." *Journal of International Studies*, vol. 17.
Spandler Kilian. 2020. "Lessons from ASEAN's Rakhine response." *East Asia Forum.* https://www.eastasiaforum.org/2020/02/05/lessons-from-aseans-rakhine-response/ (검색일: 2023. 05.24)
Starman, Adrijana B. 2013. "The case study as a type of qualitative research." *Journal of Contemporary Educational Studies*
Tobing, Dio. H. 2016. "The Limits and Possibilities of the Asean Way: The Case of Rohingya As Humanitarian Issue In

Southeast ASIA." *The 1st ICSEAS.*
United Nations n,d. "Universal Declaration of Human Rights." https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights (검색일: 2023.01.20.)
Zayzda. Nural Azizah. 2018. "Protecting Rohingya Refugees in ASEAN: The Contested Human Rights in the World of Na-tion-states." *Journal of Islamic Law Studies*. vol. 1. no. 3.
Zahed, Iqthyer. U.M. 2021. "Responsibility to Protect? The International Community's Failure to Protect the Rohingya." *Asian Affairs*, vol.52, no. 4,
Shivakoti, Richa. 2017. "ASEAN's role in the Rohingya refugee crisis." *Forced Migration Review*, https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/latinamerica-caribbean/shivakoti.pdf. (검색일: 2023. 02. 10)

Abstract

The Institutional Dimensions of the ASEAN Human Rights Mechanism: An Analysis Based on ASEAN Response to the Rohingya Crisis

JOOHYE LIM

Peace and Unification Studies

The Graduate School

Seoul National University

Regional human rights mechanisms serve contributing role to the promotion and protection of human rights thereby constituting an important pillar of the international system. Regional human rights mechanisms aim to alleviate tensions in terms of state sovereignty and solve a diversity of problems previous;y confronted by global human rights mechanisms. In this sense, four major regional institutions(EU, OAS, AU, ASEAN) have created regional human rights mechanisms and it is acknowledged institutional specification and implementation vary in the degree of effectiveness and development.

This paper intends to focus on ASEAN regional human

rights mechanism in particular. Having considered both ASEAN and ASEAN human rights mechanisms have been receiving many criticisms from the international community on their salient and limited responses to the Rohingya crisis in Myanmar, it led to the question of why ASEAN is giving the limited response. and What role does ASEAN regional human rights play within this region? How did ASEAN regional human rights mechanism contribute to the resolution of the Rohingya crisis?

This paper aims to address those three questions mentioned above to understand the dynamics surrounding criticism of ASEAN and contribute to the existing knowledge on ASEAN itself. Part II of this paper elaborates on the factors affecting the effectiveness of regional human rights mechanisms by conducting a comparative analysis. Findings from this comparative analysis have led to the assumption that the ASEAN human rights mechanism lacks institutional backup for making it an effective tool for solving human rights violations conducted by member states. Part III of this paper conducts an analysis of the 2012 and 2017 Rohingya crises for the case studies and confirmed assumption given in this paper.

keywords : ASEAN, Regional Human Rights Mechanism, Human Rights, Rohingya Crisis, Myanmar
Student Number : 2020-21490