

강제실종방지협약의 이행감시절차와 한국의 이행

박진아*

목차

- | | |
|-----------------------|----------------|
| I. 서론 | IV. 선택적 이행감시절차 |
| II. 협약의 가입과 이행에 관한 일반 | V. 결론 |
| III. 자동적 이행감시절차 | |
-

Ⅰ 국문초록 Ⅰ

2023년 1월 4일, 우리나라가 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」에 가입함에 따라 이제 우리나라는 유엔의 9대 핵심인권조약 중 이주노동자권리협약을 제외한 8개 협약의 당사국이 됐다.

강제실종방지협약은 당사국의 의무 이행과 준수를 감시할 여러 절차를 채용하고 이를 운용하기 위한 기관으로 강제실종위원회를 설치했다. 협약의 가입에 따라 우리나라에도 협약상의 국가보고, 긴급조치, 당사국 방문 등의 절차가 자동적으로 적용된다. 또한 선택적 절차인 개인통보와 국가간통보도 우리나라가 관련 규정을 수락 선언함에 따라 적용이 가능해졌다. 이미 우리나라는 시민적정치적권리규약, 고문방지협약 등 기존에 비준·가입한 인권조약과 강제실종실무그룹 등 유엔 현장에 기반한 인권보장체계를 통해 협약과 유사한 이행감시절차의 적용을 받고 있어 실제로 우리나라가 강제실

* 고려대학교 법학연구원 전임연구원, 법학박사

논문접수일 : 2023. 7. 31., 심사개시일 : 2023. 8. 4., 게재확정일 : 2023. 8. 18.

종방지협약의 가입으로 인해 추가로 발생할 주권 제약이나 의무 이행의 부담은 크지 않다. 당장은 협약의 규정에 따라 2025년 2월 3일까지 국가보고서를 제출해야 하며, 적어도 이 시기 내에 협약의 기준에 맞춰 국내법을 정비하여 이를 국가보고서에 반영해야 할 과제가 있지만 협약은 1회 보고 방식인 만큼 첫 국가보고서를 충실히 작성하면 그 이후부터는 국가보고의 부담도 줄어든다.

우리나라는 이번 강제실종방지협약 가입을 통해 대부분의 유엔 인권조약을 비준 또는 가입하여 유엔 인권조약체계의 주요 구성원으로서 입지를 더욱 공고히 했다. 강제실종방지협약은 아쉽게도 부진한 비준 증가 속도와 개인통보 및 국가간통보 미수락 등으로 인해 협약의 보편적 적용에 한계가 있다. 이 점에서 우리나라의 가입은 협약의 확산과 발전 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 우리나라는 아시아·태평양 지역에서 유일하게 협약 가입과 동시에 개인통보와 국가간통보를 수락했으며, 이것은 우리나라의 인권 보호 의지와 국제인권보장 체계 동참을 확인시켜주는 기회가 됐다.

주제어 : 강제실종, 인권조약, 개인통보, 국가간통보, 긴급조치, 당사국 방문

I. 서론

2023년 1월 4일, 우리나라는 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」(이하 ‘강제실종방지협약’ 또는 ‘협약’)의 비준서를 유엔 측에 기탁함으로써 70번째 협약 당사국이 되었다.¹⁾ 강제실종방지협약은 유엔의 9대 핵심인권조약(이하 ‘유엔 인권조약’)²⁾

1) United Nations Treaty Collection, Chapter IV. Human Rights, 16. International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=en> (2023. 7. 15. 최종방문).

2) 유엔의 9대 핵심 인권조약과 그 조약기구를 조약 채택 순서대로 나열하면 다음

중 하나로, 우리나라의 가입을 포함하여 2023년 6월 현재 총 71개국 이 협약을 비준·가입했다.³⁾ 강제실종방지협약 가입으로 이제 우리나라는 유엔 인권조약 중 이주노동자권리협약을 제외한 8개 협약의 당사국이 됐다.

2006년 12월 유엔총회에서 채택되고 2010년 12월에 발효한 강제실종방지협약은 강제실종을 명문화한 최초의 보편적 인권조약으로, 강제실종의 예방과 근절에 관한 당사국의 의무와 피해자의 권리를 규정하고 있다. 협약은 전문과 본문은 3부, 45개 조항으로 구성되어 있다. 제1부는 실제적 조항을 포함하고 있으며, 주로 강제실종 범죄를 예방하고 처벌하기 위한 당사국의 의무와 이에 상응하는 피해자의 권리에 초점을 두고 있다. 제2부는 강제실종위원회의 설치와 기능을 설명하며 제3부는 서명, 발효, 개정 등에 관한 규정이 담겨있다.

과 같다: 1965년 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(ICERD, 인종차별철폐협약)과 인종차별철폐위원회(CERD); 1966년 시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약(ICCPR)과 시민적정치적권리위원회(HR Committee); 1966년 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약(ICESCR)과 경제사회적문화적권리위원회(CESCR); 1979년 모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약(CEDAW, 여성차별철폐협약)과 여성차별철폐위원회 (CEDAW); 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(CAT)과 고문방지위원회(CAT) 및 고문방지소위원회(SPT); 1989년 아동의 권리에 대한 협약(CRC, 아동권리협약)과 아동권리위원회(CRC); 1990년 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호를 위한 국제 협약(CMW, 이주노동자권리협약)과 이주노동자권리위원회(CMW); 2006년 장애인의 권리에 관한 협약(CRPD, 장애인권리협약)과 장애인권리위원회(CRPD); 2006년 강제실종으로부터의 보호를 위한 국제협약(CPED, 강제실종방지협약)과 강제실종위원회(CED).

- 3) 이 글에서 계속 등장하는 ‘비준’과 ‘가입’의 용어 사용에 대해서는 해당 인권조약의 발효 전 조약의 구속적 동의표시는 ‘비준’으로 발효 후 조약의 구속적 동의표시는 ‘가입’으로 표기함을 상기한다. 또한 ‘비준·가입’은 두 가지 형태의 구속적 동의표시가 모두 가능한 상황에서 사용한다. 용어 사용의 예: “강제실종방지협약이 2010년 12월에 발효하기 전까지 우리나라는 유엔으로부터 협약의 ‘비준’을 요청받았고, 2010년 12월 발효 이후부터는 ‘가입’을 요청받았다. 2023년 6월 현재 협약을 ‘비준·가입’한 국가는 71개국이다.”

이 글은 협약의 당사국이 된 우리나라가 협약을 능동적이고 성실히 이행하기 위해 협약의 이행 감시 제도에 대한 충분한 이해가 필요하다는 데서 출발한다. 우리 정부가 협약의 비준·가입을 준비하는 동안 국내 학계에서도 협약 전반에 대한 고찰이나 강제실종 범죄화 등 관련 연구가 이뤄졌다.⁴⁾ 그러나 아직 협약의 이행감시제도와 관련된 한국 정부의 이행을 구체적으로 다룬 연구는 없다. 이 글의 목적은 우리나라가 협약의 이행감시체계 상의 절차를 이행하고 준수하는 데 드는 초기 이행 부담을 검토함으로써 궁극적으로 우리 정부가 이 절차들을 능동적으로 성실하게 이행하는 방법을 모색하는데 있다.

이 글은 협약의 이행 및 준수와 관련된 광범위한 논의 중에서도 협약의 이행감시절차 특히 한국과 관련된 부분에 한정하여 집중적으로 논의한다. 따라서 강제실종방지협약이 보호하는 권리의 내용이라든지 강제실종 범죄화를 위한 국내 입법 정비와 같은 협약상의 실제적 의무 이행 등은 이 글에서 다루지 않는다. 이 글은 협약의 이행감시절차를 협약에 비준·가입하면 자동적으로 적용되는 절차(Ⅲ)와 별도의 수락이 필요한 선택적 절차(Ⅳ)로 나누어 검토하며, 우리나라가 별도의 수락이 필요한 절차를 협약 가입과 함께 수락한 것의 의미를 살펴보고자 한다. 본격적인 논의에 앞서, 먼저 우리나라가 협약에 가입하는 과정을 살펴보고 협약의 이행감시체계를 조망하여

4) 김성규, “강제실종의 범죄화? - 「강제실종방지협약」의 국내적 이행과 관련해서-”, 『서울법학』 제30권 제1호, 2022, 39-73면; 박진아, “유엔 인권조약의 이행 감시체계와 강제실종방지협약”, 『국제법학회논총』 제68권 제2호, 2023, 141-174면; 신희석, “유엔 강제실종방지협약 가입추진과 국내 이행입법의 주안점”, 『저스티스』 통권 189호, 2022, 546-571면; 정경수, “인권조약상 강제실종 범죄화의 국내 법적 이행”, 『국제법학회논총』 제67권 제4호, 통권 제167호, 2022, 301-339면; 조시현, “유엔 강제실종협약의 채택과 한국사회의 과제”, 『민주법학』, 통권 제34호, 2007, 229-264면.

협약에 대한 이해를 돕고자 한다(II). 이 부분에서는 특히 당사국 의무의 전제 조건인 협약의 시간적 관할을 검토한다.

II. 협약의 가입과 이행에 관한 일반

1. 협약의 가입 과정

유엔은 강제실종방지협약이 채택된 이래 우리 정부에 협약의 비준·가입을 지속해서 요구해왔다. 유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 우리나라에 대한 3차례(2008년, 2012년, 2017년)의 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review)에서 협약의 비준을 계속해서 권고했다. 국내에서는 2008년 1월 국가인권위원회가 당시 외교통상부에 협약의 비준을 권고했으나⁵⁾ 외교통상부는 주무부처인 법무부와 협의 하에 협약의 일부 내용에 대한 추가 검토가 필요하다고 하며 유보적 입장을 취했다. 이후 부산 형제복지원 사건⁷⁾이 재조명되

5) 국가인권위원회, 2008. 1. 14.자 결정, “강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 서명 및 비준 가입 권고”, 「국가인권위원회 결정례집, 제3집, 2007~2008」, 국가인권위원회, 2009. 12., 549-261면.

6) 이러한 협약 내용으로 강제실종의 정의(협약 제2조), 상급자의 책임(제6조), 이해관계인의 정보접근권 보장(제18조), 자유박탈명령의 범위(제17조) 등이 언급됐다. 국회 외교통일위원회, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 비준동의안 심사보고서, 2022. 12. (이하 각주에서 ‘국회 심사보고서’, 6면, 각주 6.

7) 부산 형제복지원 사건은 부산의 형제복지원에서 1975-1987년 일어난 인권침해 사건으로 사회통제적 부랑인정책 및 사회복지 및 치안관계 법령, 내무부훈령 제410호, 부산시 부랑인 일시보호 위탁계약 등을 근거로 공권력의 직·간접적 행사에 의해 부랑인으로 칭한 사람들을 형제복지원에 강제수용해 강제노역, 폭행, 가혹행위, 사망, 실종 등 중대한 인권침해가 발생한 사건이다. 참고: 진실·화해를 위한과거사정리위원회, 「형제복지원 인권침해 사건 진실규명 결정 관련 참고자료」, 2022. 8. 24.

면서 국가인권위원회는 2017년 12월에 또다시 협약의 가입을 권고했고⁸⁾ 이 권고를 외교부와 법무부가 수용하면서 협약의 비준·가입을 위한 절차를 진행했다. 우리 정부는 2019년 유엔 인권이사회 이사국(2020-2022년)으로 5번째 선출될 당시 자발적 공약을 통해 협약의 비준·가입을 약속했으며, 법무부는 2021년 12월에 전문가 및 관계부처 회의체인 「법무부 「강제실종방지협약」 이행입법위원회」를 출범하여 조약 비준안과 이행 입법안 마련을 병행하여 검토했다. 한편, 국회에서도 협약의 비준·가입 등에 관한 의안이 수차례 발의됐다.⁹⁾ 국제사회에서의 우리 정부의 약속과, 국회의 협약 비준동의안 제출 촉구 등 여러 상황을 종합적으로 고려하여, 우리 정부는 2022년 6월 21일 국무회의 심의를 거쳐 협약에 가입하기로 의결했다.

협약은 ‘강제실종’을 정의하고, 당사국이 강제실종을 국내법상 범죄로 처벌하도록 입법적 조치를 취할 것¹⁰⁾과 강제실종 범죄가 갖는 극도의 심각성에 비례하여 적절한 형벌로 처벌할 것¹¹⁾ 등을 규정하고 있다. 우리 정부는 협약 가입에 따라 현행 법률의 개정 또는 제정이 필요한 것으로 판단하고 헌법 제60조 제1항에 따른 입법사항에 관한 조약에 해당하는 것으로 보아 2022년 7월 21일 국회에 협약의 비준동의안을 제출했다. 2022년 12월 8일 국회 본회의에서 동 협약

8) 국가인권위원회, 2017. 12. 6.자 결정, “형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 강제실종보호협약 가입 권고”, 「국가인권위원회 결정례집, 제10집, 2017」, 국가인권위원회, 2018. 9., 36-49면.

9) 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 법률안」(발의자: 전용기의원 등 10인, 의안번호 2107371) 제안일자: 2021-01-14; 「유엔 강제실종보호협약 비준동의안 제출 촉구 결의안」(발의자: 전용기의원 등 10인, 의안번호: 2107518), 제안일자: 2021-01-20; 「강제실종범죄 처벌, 강제실종의 방지 및 피해자의 구제 등에 관한 법률안」(발의자: 김기현 의원 등 10인, 의안번호: 2115792), 제안일자: 2022-05-30.

10) 강제실종방지협약 4조.

11) 강제실종방지협약 제7조.

의 비준동의안이 의결됨에 따라¹²⁾ 정부는 드디어 2023년 1월에 협약에 가입했다.¹³⁾ 그리고 협약의 규정에 따라 기탁일로부터 30일 후인 2023년 2월 3일부터 우리나라에 대해 협약의 효력이 발생했다. 즉, 협약상의 규정을 준수하고 이행해야 할 당사국의 의무가 발생했다.

우리나라가 협약에 가입하기까지 이렇게 긴 시간이 걸린 데에는 강제실종 문제가 특정 지역, 즉 라틴아메리카 지역에 국한되는 인권 사안으로 한정해서 보는 국제적 분위기도 한 몫을 했을 것이며, 협약을 근거로 한 혹시 모를 국제적 소송에 대한 염려도 있었을 것이다. 그러나 무엇보다 강제실종의 정의를 비롯하여 강제실종 관련 행위를 범죄화하고 처벌하기 위해 국내법을 정비해야 할 부담이 크게 작용했을 것으로 추측된다. 우리 정부는 협약의 가입 추진 과정에서 외부 연구 용역과 이행법률위원회 설치 등 이행법률안 마련을 위해 수차례 노력했으나 결실을 거두지 못한 채 협약의 가입만 계속 늦춰지고 있어, 일단 이행법률안의 제시 없이 국회의 동의를 요청하는 것으로 가입을 진행했다. 이에 대해 국회는 정부의 비준동의안에 동의하면서 “정부가 협약가입안을 의결한 후, 협약 가입비준동의안만을 국회에 제출할 것이 아니라, 협약이 당사국에 강제실종의 범죄화, 강제실종범죄 처벌, 강제실종의 공소시효 강화 등의 의무를 부과하고 있는 점을 고려해 보면 협약상 의무의 이행을 위한 이행법률을 관련 조치인 관련 법률의 제·개정안을 함께 제출했어야 했던 것으로 보인다”는 의견을 표시했다.¹⁴⁾ 그러나 많은 협약 당사국들은 협약의 이행을 위한 사전 국내입법의 정비 없이 협약을 비준·가입하

12) 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 비준동의안」(제출자: 정부, 의안번호 2116598) 제출일자: 2022. 7. 21.

13) 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」, 발효일 2023. 2. 3., 다자조약, 외교부 제2539호, 2023. 2. 1.

14) 국회 심사보고서, 10-11면.

였으며, 이후 위원회의 이행감시절차 상의 권고에 따라 협약의 준수와 이행을 위해 국내법을 정비하는 과정을 밟았다.¹⁵⁾ 이처럼 협약상 규정된 당사국의 입법적 조치는 협약을 비준·가입한 후 일정 기간 동안 이행할 수 있으며, 이는 협약의 위반에 해당하지 않는다. 따라서 우리나라가 국내적 이행법률안에 천착하여 시간을 지체하는 대신 협약을 먼저 가입하고 추후 국내법을 정비하는 것으로 결정한 것은 합리적이고 적절한 판단이다.

2. 협약의 이행 감시 체계

유엔 인권조약에 기반한 인권조약기구의 설립과 이행 감시 제도의 발전은 인권을 보호하고 증진하려는 국제공동체의 가장 위대한 업적 중 하나이다.¹⁶⁾ 모든 유엔 인권조약은 ‘위원회(committee)’로 명명한 인권조약기구¹⁷⁾를 두고 있다. 인권조약기구는 유엔 인권조약의 이행을 감시하는 독립적인 전문가들로 구성되며 인권조약에 명시된 권리의 향유를 보장하도록 하는 조약의 수호자 역할을 한다.

인권조약은 또한 당사국의 의무 이행과 준수를 위한 여러 감시절차를 규정하고 있으며, 이 절차를 운용할 권한을 인권조약기구에 부

15) 정경수·이석배·박진아, 강제실종방지협약 주요 당사국의 국내 법제 비교 및 시사점 연구, 법무부 과제 보고서, 2020, 제2장 및 제3장 참고, <<https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=1270000-202100016&menuNo=I0000002>> (2023. 4. 1. 최종방문).

16) The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Strengthening the United Nations human rights treaty body system : A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, June 2012, p. 8, Introduction.

17) 인권조약기구(human rights treaty bodies)는 또는 조약감시기구(treaty monitoring body)에서 기구는 ‘body’의 국어번역으로 국제기구의 ‘body’를 ‘기구’가 아닌 ‘기관’으로 번역하는 것이 적절하나, 인권조약기구나 조약감시기구의 경우 국내에서 그 용어의 사용이 굳어져 있어 이 글 또한 ‘body’를 기관으로 번역하지 않고 그대로 인권조약기구나 조약감시기구라는 표현을 사용한다.

여했다. 모든 유엔 인권조약은 국가보고절차와 개인통보절차를 두고 있으며, 이외에도 국가간통보절차, 조사절차 등의 제도를 채용하고 있다.

[유엔 인권조약의 주요 이행감시절차]

인권조약	이행감독기구	국가보고	국가간통보	개인통보	조사절차
인종차별철폐협약(1965)	인종차별철폐위원회(제8조)	○ (제9조)	○ (제11-13조)	○ (제14조)	×
시민적정치적권리규약(1966)	시민적정치적권리위원회(제28조)	○ (제40조)	○ (제41-43조)	○ (OP1 제1조)	×
경제적사회적문화적권리규약(1966)	경제적사회적문화적권리위원회(경사리 결의 1985/17)	○ (제16-17조)	○ (OP 제10조)	○ (OP 제1조)	○ (OP 제11조)
여성차별철폐협약(1979)	여성차별철폐위원회(제17조)	○ (제18조)	×	○ (OP 제1조)	○ (OP 제8-10조)
고문방지협약(1984)	고문방지위원회(제17조)	○ (제19조)	○ (제21조)	○ (제22조)	○ (제20조)
아동권리협약(1989)	아동권리위원회(제43조)	○ (제44조)	○ (OP 제11조)	○ (OP3 제5조)	○ (OP3 제13조)
이주노동자권리협약(1990)	이주노동자권리위원회(제72조)	○ (제73조)	○ (제76조)	○ (제77조)	×
장애인권리협약(2006)	장애인권리위원회(제34조)	○ (제35조)	×	○ (OP 제1조)	○ (OP 제6조)
강제실종방지협약(2006)	강제실종위원회(제26조)	○ (제29조)	○ (제32조)	○ (제31조)	○ (제33조)

강제실종방지협약 역시 다른 조약기구의 이행감시절차를 광범위하게 모델로 삼아 조약감시기구로 강제실종위원회를 설치하고,¹⁸⁾

18) 강제실종위원회는 인권조약감시기구 중 유일하게 존치여부에 대한 조건을 달고 출범했다. 협약은 위원회의 설치를 규정하면서(협약 제26조) 동시에 협약의 발효 후 4년 이후부터 6년 이내에 당사국 회의 개최하여 위원회의 감시 기능을 다

국가보고, 국가간통보, 개인통보, 당사국 방문 등의 절차를 마련했다. 협약은 여기서 더 나아가 다른 조약기구에는 없는 긴급탄원(urgent appeal, 또는 ‘긴급호소’)에 따른 긴급조치(urgent actions)를 도입하고, 광범위하고 조직적인 강제실종 사안에 대해 유엔 총회의 주의를 긴급히 환기할 수 있는 권한도 위원회에 부여했다. 이 절차들에 관한 자세한 사항은 목차 Ⅲ, Ⅳ에서 검토하기로 한다.

3. 협약의 시간적 관할에 관한 문제

협약에는 협약의 시간적 적용 범위에 관한 구체적인 규정이 없다. 협약의 교섭 과정에서 국가들은 이 문제를 논의하며 조약의 소급 적용 금지에 관한 국제법의 일반 규칙을 적용하기로 합의했다.¹⁹⁾ 따라서 협약은 국제법의 관련 규칙에 따라 해당 국가에 대해 협약이 발효된 후의 강제실종에만 적용되며, 협약의 발효 전의 사건에는 적용되지 않는다. 그렇다면 협약의 발효 전에 발생한 강제실종이 협약의 발효 후에도 계속되고 있다면 협약의 적용이 가능할까? 1969년 「조약법에 관한 비엔나협약」 제28조(조약의 불소급)의 일반적 해석에 따르면, 조약 발생 이전에 발생했거나 발생한 행위, 사실 또는 상황이 조약의 발효 후에도 계속 발생하거나 존재하는 경우에는 조약이 적용된다.²⁰⁾ 위원회 역시 강제실종이 ‘계속적’ 위반의 성격을 갖는다

른 기관으로 양도하는 것이 적절한지 여부를 협약 개정의 방식으로 결정할 것을 규정했다(협약 제27조). 2016년 12월 협약이 발효되고 난 후 10년이 지난 2016년 12월 첫 당사국 총회가 열리고, 여기서 당사국들은 컨센서스로 강제실종위원회를 존치시키고 그 기능을 유지하기로 결정했다. 이에 관한 보다 자세한 설명은 다음의 논문을 참고: 박진아, 앞의 논문, 143-146면.

19) CED, Report of the intersessional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance, E/CN.4/2004/59 (23 February 2004), para. 165.

20) International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission, 1966,

는 점에 주목하며, 당사국이 해당 국가와 관련하여 협약 발효 전에 개시된 실종에 대해서도 협약에 따라 의무를 부담한다는 입장을 확인했다.²¹⁾

협약의 시간적 관할 범위는 위원회의 권한 범위와도 관련된다. 협약 제35조는 위원회의 권한이 이 협약의 발효 후에 또는 이 협약이 발효된 후 당사국이 된 경우에는 그 관련 국가에 대하여 발효된 후에 ‘개시된(commenced)’ 강제실종에 대해서만 적용된다고 규정하고 있어 일반적인 조약의 소급 적용 금지보다 더 엄격한 기준을 제시하고 있다.²²⁾ 위원회는 협약의 발효 후에 개시된 강제실종에 관해서만 권한을 가진다는 제35조의 내용을 명확히 하기 위해 성명서를 채택한 바 있다.²³⁾ 위원회는 국가보고의 경우 현안을 이해하기 위한 수단으로 협약 발효 전 시작된 강제실종 관련 정보를 접수할 수 있고, 개인정보의 경우 협약 발효 전에 발생한 실종을 그대로 다룰 수는 없지만 협약 발효 후에 발생한 실종과 관련 된 사실, 예를 들어 해당 수색 또는 조사 과정과 관련된 사실을 조사할 권한이 있다고 간주했다.

Vol. II, p. 212; Oliver Dörr & Kristen Schmalenbach (eds.), Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, 2nd ed., Springer, 2018, pp. 515-516.

- 21) OHCHR, Reporting under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Training Guide, Professional Training Series No. 25 (United Nations, 2022), p. 28. 위원회는 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 미주인권재판소의 *Radilla-Pacheco v. Mexico* 사건을 예로 들었다(Inter-American Court of Human Rights, *Radilla-Pacheco v. Mexico*, Judgment, 23 November 2009, para. 24). 이 사건에서 미주인권재판소는 강제실종은 실종자의 소재가 밝혀지고 사실이 규명될 때까지 계속되므로 멕시코에 대해 조약이 발효되기 이전에 발생하여 그 이후에도 계속되고 있는 강제실종에는 조약이 적용될 수 있다고 판단하며, 이와 반대로 해석하는 것은 조약에 명시된 보호를 박탈하는 것과 같다고 보았다.
- 22) 강제실종방지협약 제35조.
- 23) CED, Statement on the *Ratione Temporis* Element in the Review of Reports Submitted by States Parties Under the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, 5th Session (04 Nov 2013 - 15 Nov 2013).

긴급조치의 경우 해당 당사국에서 협약 발효 전에 시작된(initiated) 실종에 대해 절차를 진행할 수는 없다고 설명했다.²⁴⁾

정리하면, 협약에서 협약의 소급효에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않아 조약에 관한 일반적 규칙이 적용되며, 따라서 협약은 우리나라에 대해 협약 발효 전 발생한 강제실종 행위 또는 상황에 대해 적용되지 않는다. 다만, 우리나라에서 협약의 발효 전 발생한 행위나 사실 또는 상황이 현재도 계속되고 있다면 그와 관련해서는 협약이 적용된다. 반면, 위원회의 권한에 해당하는 국가보고, 개인통보, 긴급조치 등의 절차는 협약 제35조가 시간적 범위는 명시하고 있으므로 앞서 언급한 위원회의 제35조에 관한 성명서의 내용을 참고할 필요가 있다.

Ⅲ. 자동적 이행감시절차

강제실종방지협약을 비준·가입한 당사국은 별도의 수락 의사 없이도 자동적으로 국가보고, 긴급조치, 당사국 방문, 유엔 총회 회부 등의 이행감시절차가 적용된다. 이러한 ‘자동적’ 이행감시절차는 우리나라에 대해 협약이 발효하는 순간부터 적용된다. 이하에서 협약의 이행감시절차의 내용과 특징을 살펴보고 우리나라의 협약 가입에 따라 어떠한 구체적인 의무와 부담이 발생하는지를 검토한다.

1. 국가보고

우리나라에 대해 협약이 2023년 2월 3일에 발효함에 따라, 우리 정부는 협약의 발효 후 2년 이내, 즉 2025년 2월 3일까지 국가보고서를

24) CED, *ibid.*

제출해야 할 의무가 발생했다.²⁵⁾ 국가보고절차는 당사국이 제출한 보고서서를 기반으로 당사국과 인권조약기구 간의 건설적 대화로 진행되며 유엔 인권조약은 모두 예외 없이 국가보고절차를 채택하고 있다.

협약은 다른 인권조약과 달리 1회 보고 방식을 채용했다. 즉, 협약 외 다른 모든 인권조약들은 당사국이 최초 보고서 제출한 후 2년 또는 45년 마다 정기 보고서를 제출하도록 규정하여 국가보고절차가 일정 주기마다 이뤄지도록 했다. 이와 다르게 협약이 1회 보고 방식을 채용한 것은 유엔의 인권감시체계가 오랫동안 겪고 있는 보고 적체 문제를 고려한 결과이다.²⁶⁾ 유엔 역시 인권보장체계 전반에 걸쳐 발생하는 국가보고 불이행과 심의 지연의 문제를 해결하기 위해 모든 유엔 인권조약에 적용되는 공통핵심문서(common core document)를 채택하고,²⁷⁾ ‘보고 전 현안목록’(List of Issues Prior to Reporting:

25) 강제실종방지협약 제29조 제1항.

26) 국가보고서 제출 기한 초과 현황, 2021년 12월 31일 기준.

조약명	당사국 수	최초 보고서 마감기한 초과	정기보고/추가정보 마감기한 초과	마감기한 초과 보고 합계
인종차별철폐협약	182	14	75	89
시민적정치적권리규약*	173	2	22	24
경제적사회적문화적권리규약	171	27	57	84
여성차별철폐협약	189	1	78	79
고문방지협약	173	25	49	75
아동권리협약	196	0	58	58
이주노동자권리협약	56	9	11	20
장애인권리협약	184	43	11	55
강제실종방지협약	64	12	4	16
합계	1,737	226	365	591

* 시민적정치적권리위원회는 예상가능검토일정(predictable review calendar)을 시행하기로 결정하고 보고서 제출을 위한 새 일정을 정함에 따라 보고서를 제출해야 하는 많은 국가가 새로운 제출 기한을 받아, 현재로서는 기한을 초과한 보고서가 없음.

** 통계 자료 출처: Status of the human Rights treaty body system, Report of the Secretary-General, A/77/279/Annexes (8 August 2022), p. 8.

LOIPR)을 도입²⁸⁾하는 등 국가의 보고서 작성 부담과 위원회의 심의 부담을 줄이기 위해 다각도로 노력하고 있다.

인권조약기구 전반에 걸친 보고서 미제출 상황과 비교한다면 우리나라는 비준·가입한 인권조약의 국가보고서를 비교적 기한에 맞춰 제출하는 편이다.²⁹⁾ 그러나 우리나라가 비준·가입한 인권조약의 수가 점차 증가하여 제출해야 할 국가보고서의 수도 늘어나게 되고 이로 인해 관할 부서의 업무 부담도 높아지고 있다. 특히 조약기구마다 국가보고서의 제출 기간이 서로 상이한 까닭에 경우에 따라 여러 국가보고절차의 시기가 중첩되기도 한다. 국가보고서 작성의 기한 준수와 보고서 내용의 질을 보장하는 것이 계속 가능할지 우려되는 이유다. 다행히 협약이 1회 보고 방식을 채택하고 있고, 유엔은 앞서 언급한 바와 같이 심의 방법을 효율화하기 위한 방안들을 지속해서 고안하고 있어, 우리 정부가 협약의 최초 보고서를 잘 준비해서 제출한다면 그 이후부터는 국가보고서 제출에 대한 부담이 협약 가입 이전과 크게 다르지 않을 것이다.

27) International Human Rights Instruments, Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by states parties to the international human rights treaties, Report of the Secretary-General, HRI/GEN/2/Rev.6 (3 June 2009).

28) 1회 보고 방식을 택한 강제실종방지협약 외 8개 인권조약 중에서 인종차별철폐위원회 외에 모든 위원회는 ‘약식보고절차’(이른바 ‘보고 전 현안목록’으로 불림)를 도입 또는 시험 운영 중이다. 약식보고절차는 2007년에 고문방지위원회가 최초로 시도한 방법으로 간소화되고 조율된 보고 과정을 위원회가 직접 제안하고 국가는 기존의 보고 과정과 약식보고절차 중에서 선택할 수 있게 함으로써 국가들의 보고 의무는 충족시키면서 동시에 국가 보고의 질을 개선하고자 도입된 제도이다. 다만 약식보고절차는 최초 보고서에는 적용되지 않으며, 공통핵심문서는 정기적으로 업데이트해야 한다. A/62/44, 제23항 및 제24항; OHCHR, Fact Sheet No. 30/Rev.1, The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies, August 2012, No. 30/Rev.1.

29) 인권조약 당사국의 국가보고 기한 내 미제출 현황에 대해서는 다음을 참고: UN General Assembly, Status of the human rights treaty body system, Report of the Secretary-General, IA/77/279 Annexes (8 August 2022), pp. 7-10.

[대한민국 가입 국제인권협약과 심의 현황, 2023년 6월 기준]

조약명	보고서 심의 경과	소관부처
경제적·사회적·문화적 권리규약	1차 보고서: 1993년 제출, 1995년 심의 2차 보고서: 1999년 제출, 2001년 심의 3차 보고서: 2007년 제출, 2009년 심의 4차 보고서: 2016년 제출, 2017년 심의 5차 보고서: 2022년 10월 (기한 내 미제출)	법무부
시민적·정치적 권리규약	1차 보고서: 1991년 제출, 1992년 심의 2차 보고서: 1997년 제출, 1999년 심의 3차 보고서: 2003년 제출, 2006년 심의 4차 보고서: 2013년 제출, 2015년 심의 5차 보고서: 2021년 제출, 심의 예정	법무부
고문방지협약	1차 보고서: 1996년 제출, 1996년 심의 2차 보고서: 2004년 제출, 2006년 심의 3차, 4차, 5차 보고서: 2016년 제출, 2017년 심의 6차 보고서: 2021년 제출, 심의 예정	법무부
아동권리협약	1차 보고서: 1994년 제출, 1996년 심의 2차 보고서: 2000년 제출, 2003년 심의 3차, 4차 보고서: 2008년 제출, 2011년 심의 5차, 6차 보고서: 2017년 제출, 2019년 심의	보건복지부
여성차별철폐협약	5차, 6차 보고서: 2006년 제출, 2007년 심의 7차 보고서: 2010년 제출, 2011년 심의 8차 보고서: 2015년 제출, 2018년 심의 9차 보고서: 2022. 제출, 심의 예정	여성가족부
인종차별철폐협약	12차 보고서: 2002. 제출, 2003. 심의 13차, 14차 보고서: 2006. 제출, 2007. 심의 15차, 16차 보고서: 2012. 제출, 2012. 심의 17차, 18차, 19차 보고서: 2017년 제출, 2019년 심의 20·21·22차 보고서: 2022. 제출, 심의 예정	외교부
장애인권리협약	1차 보고서: 2011년 제출, 2014년 심의 2차, 3차 보고서: 2019년 제출, 2022년 심의	보건복지부
강제실종방지협약	1차 보고서: 2025년 1월까지 제출(발효 후 2년 내)	법무부

* 원데이터 출처: OHCHR 및 법무부 인권국(저자 보완 및 변경)

협약이 최초 국가보고서 외에 정기적인 국가보고서 제출을 요구하지 않기 때문에 국가보고절차를 통한 당사국 이행 감시에 한계가 있을 수 있다. 이를 보완하기 위해 위원회는 국가에게 추가 정보를 요청할 수 있다고 규정한 협약 제29조 제4항에 근거하여 새로운 후속 절차를 개발했으며, 2018년 11월 협약 당사국인 멕시코에 처음으로 이 절차를 적용했다.³⁰⁾ 따라서 국가보고서 제출 이후 위원회가 필요에 따라 우리 정부에 추가 정보를 요청하는 경우에만 이를 제출하면 된다. 협약은 1차 보고 외에 정기 국가보고가 없는 만큼 우리 정부는 1차 보고서 작성과 심의 과정 참여에 좀 더 세심한 노력과 주의를 기울일 필요가 있다. 위원회가 제시한 국가보고서 작성 지침³¹⁾에 따라 형식과 내용 모두에 충실한 국가보고서를 작성한다면 위원회의 추가 정보 요청과 그에 따른 후속 절차의 진행 가능성도 줄어들게 된다.

당사국의 보고서를 검토하는 과정에 강제실종 피해자, 시민사회 단체, 국가인권기구 및 기타 이해관계자의 참여가 적극 권장되며, 이해관계자들은 위원회에 대한 서면 의견 및 구두 브리핑 방식으로 국가보고절차에 참여할 수 있다. 다른 인권조약기구의 경우 이해관계자와의 협력이 선의와 선례를 기반으로 하는 것과 달리 강제실종 위원회는 이해관계자와의 협력을 위원회의 법적 의무로 규정했

30) 강제실종방지협약 제29조 제1항, 제4항; CED, Rules of procedure, Rule 29; UNGA, Report of the Committee on Enforced Disappearances, Fifteenth session (5-6 November 2018), Sixteenth session (8-18 April 2019), A/74/56, p. 12. 2022년 10월 기준, 강제실종위원회는 당사국의 국가보고서에 대해 19차례 추가정보를 요청했으며, 멕시코만 2차례 추가정보를 요청받았다. OHCHR, Treaty body Database, 검색조건: <CED - Report -Additional information>; OHCHR, Treaty body Database, 검색조건: <CED - State Follow-up report>.

31) CED, Guidelines on the form and content of reports under article 29 to be submitted by States parties to the Convention, CED/C/2 (8 June 2012).

다.³²⁾ 시민사회 행위자와 국가인권기구는 국가보고서에 대한 ‘쟁점 목록’(List of Issues)이 채택되기 전, 최초 보고서 검토를 위한 건설적 대화 이전, 최종견해에 대한 당사국의 후속조치 보고서(report on follow-up) 검토 전, 국가의 추가정보 보고서 검토 전 등 절차의 모든 단계에서 의견을 제출할 수 있다. 국가보고절차에서 이해관계자는 참여를 통해 국가가 작성한 국가보고서를 객관적으로 검토하기 위한 필요 정보를 제공함으로써 위원회가 절차를 효과적으로 진행하는 데 기여를 한다. 우리 정부도 협약의 국가보고서를 준비하고 작성하는 과정에 이해관계자의 참여를 확대·강화한다면 국가보고절차를 통해 강제실종에 관한 국제 인권 담론을 국내적으로 확산시키면서 동시에 협약의 성실한 이행을 위한 내실을 다질 수 있다.

국가보고의 내용 측면에서 우리나라는 협약이 발효된 지금까지 협약의 이행에 필수적인 국내 법령의 정비가 이뤄지지 않았다. 현재 법무부는 강제실종을 정의하고 강제실종죄를 범한 경우 국내 형법상 체포·감금·약취·유인죄 보다 가중된 법정형을 규정하며 공소시효에 관한 특례를 포함하는 이행법률안 마련을 추진 중에 있다.³³⁾ 협약의 국내 발효에 맞춰 이행법률의 제정 등 국내 입법을 정비하지는 못했으나, 2025년 2월 3일까지 기한인 1차 보고서 제출 이전까지는 협약이 요구하는 강제실종 범죄화, 피해자 구제 등에 대해 이행 입법이 마련되거나 또는 관련 법률이 정비되어야 한다. 또한 국가보고절차에서 과거의 강제실종 사안이 다뤄질 수 있다는 점도 미리 염두에 둘 필요가 있다.³⁴⁾

32) 강제실종방지협약 제28조.

33) 국회 심사보고서, p. 23.

34) CED, Statement on the *Ratione Temporis* Element in the Review of Reports Submitted by States Parties Under the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, 5th Session (04 Nov 2013 - 15 Nov 2013).

2. 긴급조치

긴급조치(urgent actions)는 유엔 인권조약 전체에서 강제실종방지 협약만이 명문화한 절차로, 실종자의 생사 또는 소재지를 빠른 시간 내에 파악하여 다른 중대한 인권 침해가 발생하는 것을 방지하고 실종자의 친인척이 겪는 불확실성을 종식시키는 것을 염두에 두고 설계됐다. 긴급조치는 협약이 보호하는 법익의 핵심인 생명을 구하고 더 큰 피해를 막기 위한 가장 효과적인 수단이며, 강제실종의 ‘방지’라는 측면에서 협약의 목적에 가장 부합하는 절차이다.

긴급조치는 ‘실종된 사람의 친인척, 법적 대리인, 변호인, 또는 그 들로부터 권한을 부여받은 사람, 그리고 그 밖의 정당한 이해관계가 있는 사람(이하 ‘실종 관련 이해관계자’)으로부터 실종자를 수색하고 발견해달라는 요청을 받아 위원회가 그 긴급성을 검토하여 필요한 모든 조치를 취할 것을 당사국에 요청하는 것이다.³⁵⁾ 긴급조치 요청은 협약 당사국의 관할 영역 내에서 발생하고 해당 당사국에 대해 협약이 발효한 이후 발생한 사건인 경우에만 접수가 가능하다. 이러한 요청은 국내 구제를 완료할 필요 없이 ‘실종 관련 이해관계자’라면 누구든지 제출할 수 있다.³⁶⁾ 긴급조치 요청이 접수되면, 위원회는 먼저 제출된 긴급조치 요청의 수리가능성(admissibility)을 판단하고,³⁷⁾ 상황의 긴급성을 고려하여 잠정조치를 포함한 필요한 모

35) 강제실종방지협약 제30조.

36) 강제실종방지협약 제30조 제1항.

37) 강제실종방지협약 제30조 제2항 위원회가 이 조 제1항에 따라 제출된 긴급조치 요청이 다음에 해당한다고 판단하는 경우, 위원회는 관련 당사국에 위원회가 정한 기간 내에 수색 요청된 사람의 상황에 관한 정보를 제공할 것을 요청한다.
가. 명백하게 근거가 없는 것이 아니고,
나. 그러한 요청을 제출하는 권리의 남용을 구성하지 않으며,
다. 수사 권한이 부여된 기관과 같은, 관련 당사국의 권한 있는 기관에 요청을 제출할 수 있는 경우, 이러한 요청이 이미 적절히 제출되었으며,

든 조치를 취할 것을 당사국에 요청하는 권고를 할 수 있다.³⁸⁾ 위원회는 당사국과 긴급조치 요청 제출자가 제공하는 정보를 고려하여 실종자 수색, 소재 파악 및 실종자 조사를 위해 당사국이 취해야 할 구체적인 조치를 담아 권고를 작성한다.³⁹⁾ 위원회는 또한 당사국에 이러한 권고를 이행하기 위해 취한 조치에 대한 정보를 요청할 수 있다. 긴급조치는 실종자가 생환하여 자유로운 상태로 발견되거나 또는 찾아낸 위치에서 석방되거나 사망한 채 발견되면 종료된다.⁴⁰⁾

긴급조치는 국가간통보나 개인통보와 같은 별도의 수락이 필요하지 않고, 협약 당사국 모두에게 적용되는 제도이다. 선택적 절차인 개인통보의 경우 당사국이 이 절차를 수락하게 되면 당사국은 개인통보절차에 성실히 임해야 할 의무가 발생하지만, 별도의 수락이 필요하지 않은 긴급조치의 경우 위원회의 긴급조치 요청과 권고에 대해 당사국이 응해야 할 의무가 없다.

라. 이 협약의 규정과 양립할 수 없는 것이 아니고,

마. 동일한 사안이 동일한 성격의 다른 국제적 수사 또는 해결 절차에서 검토되고 있지 않음.

38) 강제실종방지협약 제30조 제3항, 4항.

39) CED, Leaflet: What are urgent actions?, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/CED_leaflet_A4_EN.pdf> (2023. 7. 1. 최종방문).

40) 2012년부터 2022년 4월 8일까지 총 1,491건의 긴급조치 요청이 위원회에 접수됐다. 해당 요청은 주로 이라크(552건), 멕시코(484건), 쿠바(192건), 콜롬비아(179건) 사건과 관련된 것이다. UN OHCHR, *Report of the Committee on Enforced Disappearances, Twenty-first session (13-24 September 2021), Twenty-second session (28 March-8 April 2022)*, A/77/56, p. 17. 위원회는 2022년 한 해 동안 95건의 긴급조치 요청을 당사국들에게 보냈다. 또한 2022년 1월 1일부터 12월 15일까지 실종자 수색 및 조사와 관련된 사례별 권고를 포함하여 60건의 긴급조치에 대한 후속 조치를 당사국에 보냈다. Information note by the OHCHR Human Rights Treaty Body Branch Achievements of the Human Rights Treaty Bodies in 2022, 3 January 2023, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/treaty-bodies/tbstrengthening/2023-01-03/Information-note-TB-achievements-2022.docx>> (2023. 7. 1. 최종방문).

긴급조치에 관한 위원회의 권한은 협약의 발효 후 또는 해당 국가에 대해 발효된 후 개시된 강제실종에만 적용되기 때문에 우리나라의 협약 가입 전에 개시된 강제실종에 대해서는 긴급조치절차가 적용되지 않는다. 한편, 협약을 비준·가입하지 않은 국가라고 하더라도 유엔 회원국이면 누구나 인권이사회 산하 특별절차인 ‘강제적, 비자발적 실종에 관한 실무그룹(the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances: WGEID, 이하 ‘강제실종실무그룹’)의 권한 범위 내에서 강제실종실무그룹의 긴급탄원이 적용될 수 있다.⁴¹⁾ 강제실종실무그룹의 긴급탄원은 협약의 긴급조치와 거의 유사한 절차로 중복 적용 가능성이 매우 높다.⁴²⁾ 따라서 우리나라가 협약상 긴급조치의 적용으로 인해 추가로 부담하게 될 의무는 거의 없다고 봐도 무방하다. 참고로 강제실종실무그룹은 우리 정부에 대해 1980년부터 2021년까지의 기간 동안 단 한 차례도 긴급탄원을 요청한 사례가 없다.⁴³⁾ 그럼에도 불구하고 협약의 비준·가입으로 인해 긴급조치 절차가 ‘홍보’되고 ‘환기’되는 효과가 발생하여, 여전히 실종 상

41) 유엔 인권이사회(전신 인권위원회)의 주요 기능 중 하나로 자리 잡은 긴급탄원은 1980년대 초 강제실종실무그룹(WGEID)이 처음으로 개발하여 사용했다. Commission on Human Rights, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, E/CN.4/1435 (26 January 1981), paras. 10, 30.

42) 위원회는 실무그룹에 이미 등록된 사건에 대해서는 원칙적으로 위원회에 긴급조치를 등록할 수 없도록 하고, 실무그룹 역시 협약 당사국이 관련된 긴급탄원 요청을 받으면 정보원(실종자의 친인척 또는 그 대리인)과 협의 후 위원회에 해당 사건을 회부하도록 하여 두 기관의 절차 중복을 조정하고 있다. 강제실종방지협약 제31조 제2항(다), OHCHR, Reporting under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Training Guide, Professional Training Series No. 25 (United Nations, 2022), p. 189.

43) OHCHR, Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Annual Reports, 1980~2022, <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances/annual-reports>> (2023. 7. 1. 최종방문).

태에 놓인 사건이 재조명될 것을 우리 정부가 ‘우려’한다면, 그것이 야말로 우리 정부의 인권선도국 자격을 ‘우려’해야 할 상황이 될 것이다.

긴급조치는 강제실종으로 인한 인권침해의 방지와 구제에 매우 효과적인 절차이다. 그러나 당사국이 긴급조치절차에 따른 위원회의 요청이나 권고를 따라야 할 법적 의무가 없어 실행에 어려움이 있다. 위원회는 긴급조치 요청에 대한 당사국의 협력 부족과 당사국이 실종자 수색 및 실종 조사를 위한 포괄적 전략의 계획과 시행을 하지 않는 것⁴⁴⁾에 대해 계속해서 우려를 나타냈다.⁴⁵⁾ 향후 강제실종 위원회가 우리 정부에 긴급조치를 요청할 경우, 우리 정부가 이에 응답해야 할 의무가 없음에도 불구하고 위원회의 요청이나 권고에 화답하여 실종자 수색과 조사를 위해 적극적으로 협력한다면 이 제도의 모범 사례(best practice)가 될 수 있으며, 이를 통해 이 제도의 발전과 협약의 목적 달성에 기여할 수 있다.

3. 당사국 방문

위원회는 당사국이 협약의 규정을 심각하게 위반하고 있다는 정보를 받으면 관련 당사국과 협의 후 한 명 또는 그 이상의 위원에게 지체 없이 해당 국가를 방문하고 위원회에 보고할 것을 요청할 수 있다.⁴⁶⁾ 경제적사회적문화적권리규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등 5개 조약이 해당 선택의정서에 근거하여 조사절차(inquiry procedure)를 독립 조문으로 규정하

44) 강제실종방지협약 제12조, 제24조.

45) CED, Report on requests for urgent action submitted under article 30 of the Convention, CED/C/23/2 (18 November 2022).

46) 강제실종방지협약 제33조 제1항.

고⁴⁷⁾ 있는데 반해 강제실종방지협약은 조사절차를 따로 규정하지 않았다. 이는 이들 조약에는 없는 긴급조치절차와 유엔 총회 회부 절차 안에 사실 조사가 포함되어 있기 때문이다. 대신 협약은 이들 조약에는 없는 ‘당사국 방문’을 독립 조문화 했으며, 당사국 방문에 관한 구체적인 절차를 규정했다.

위원회는 당사국에 방문하려는 의사를 관련 당사국에 서면으로 통지해야 하며, 당사국은 ‘합리적인 기간’ 내에 위원회에 답변을 해야 할 의무가 있다.⁴⁸⁾ 위원회는 당사국이 근거 있는 요청을 하는 경우 방문 연기 또는 취소를 할 수 있다. 만약 당사국이 방문에 동의한다면, 위원회는 당사국 방문의 방식을 정하기 위해 당사국과 협력해야 하며, 당사국 역시 위원회의 성공적인 방문을 위해 필요한 모든 편의를 제공해야 한다.⁴⁹⁾ 위원회는 2021년 8월에 멕시코를 방문했는데 이는 위원회가 활동을 시작한 후 첫 국가 방문이었다. 위원회는 2013년부터 공식적으로 멕시코에 방문을 요청했다. 멕시코 정부는 위원회의 방문 요청을 계속 거절하다가 2021년 6월에 멕시코 대법원이 강제실종위원회의 긴급조치가 모든 국가 당국에 대해 구속력이 있다는 결정을 내린 후⁵⁰⁾ 위원회 방문을 승낙했다.⁵¹⁾ 위원회는

47) 해당 조항은 앞의 표 [유엔 인권조약의 주요 이행감시절차]에서 ‘조사절차’ 부분 참고.

48) 강제실종방지협약 제33조 제3항.

49) 강제실종방지협약 제33조 제4항.

50) Versión pública: amparo en revisión 1077/2019, Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <<https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/VERSION-PUBLICA.pdf>> (2023. 7. 1. 최종방문); Gabriella Citroni, “Supreme Court of Justice of Mexico: The Urgent Actions of the Committee on Enforced Disappearances Are Legally Binding”, *OpinioJuris*, 17.08.21.

51) UNGA, Report of the Committee on Enforced Disappearances, Twenty-first session (13-24 September 2021), Twenty-second session (28 March-8 April 2022), A/77/56, p. 1.

2021년 11월 멕시코 첫 방문에 이어⁵²⁾ 2022년 11월에 이라크를 방문했다.⁵³⁾

당사국 방문 실시 후 위원회는 위원회의 의견 및 권고가 담긴 보고서를 작성하여 해당 당사국에 전달하게 되며,⁵⁴⁾ 당사국은 4개월 이내에 보고서에 대한 의견을 제출할 수 있다. 그 다음은 당사국의 권고 사항 이행 단계로 여기서부터는 협약 제29조 제4항에 근거하여 위원회가 개발한 후속조치와 연계된다. 당사국은 권고를 이행하기 위한 조치를 취하고 이와 관련된 정보를 위원회에 제공해야 하며, 당사국이 취한 조치에 대해 후속 조치를 수행한다. 이를 위해 위원회는 당사국 및 기타 행위자가 제공한 정보를 분석하고 국가 당국이 채택해야 할 조치에 관한 권고를 채택한다.⁵⁵⁾

협약의 당사국 방문 절차는 다른 인권조약과 달리 구체적인 절차를 명시하고 있지만 여전히 다른 인권조약과 마찬가지로 당사국에 방문하기 위해서는 사전에 당사국의 동의를 구해야 한다. 인권조약의 당사국 방문과 유사하게 인권이사회 특별절차에도 국가 방문 기능이 있다. 특별절차의 국가 방문 역시 당사국의 동의를 기반으로 하기 때문에 인권이사회는 특별절차의 기능을 보완하기 위해 유엔 회원국을 대상으로 한 상시초청(standing invitation) 제도를 두고 있다.⁵⁶⁾ 상시 초청은 유엔 회원국이 자발적으로 모든 주제별 특별절차

52) CED/C/MEX/VR/1 (Recommendations) and CED/C/MEX/VR/1 (Findings).

53) Statement of the UN Committee on Enforced Disappearances upon the conclusion of its visit to Iraq, <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fSTA%2fIRQ%2f50819&Lang=en> (2023. 7. 1. 최종 방문).

54) 강제실종방지협약 제33조 제4항.

55) 강제실종방지협약 제29조 제4항.

56) OHCHR, Standing invitations for country visits to the Special Procedures of the Human Rights Council, Concepts and definition, Last updated: 15 May 2020; 박진아,

를 공개 초청하는 것이다. 2023년 7월 29일 현재, 129개 유엔 회원국과 1개 비회원 옵저버 국가가 상시 초청을 수락했으며, 우리나라도 2008년 3월 이래 지금까지 상시 초청에 참여하고 있다.⁵⁷⁾ 따라서 특별절차인 강제실종실무그룹의 경우 상시 초청에 근거하여 우리나라를 방문조사하고 그 결과 보고서를 유엔 인권이사회에 제출할 수 있다.

정리하면 협약의 당사국 방문 절차 자체는 당사국의 절차 수락이 별도로 필요하지 않지만 실제 위원회가 당사국을 방문하기 위해서는 사전에 당사국의 개별 동의가 있어야 가능하다. 다만, 당사국이 방문을 동의한다면 협약의 구체적인 규정에 따라 협력할 의무가 발생할 뿐이다. 우리나라는 인권이사회 특별절차의 상시 초청을 수락하고 있어 강제실종실무그룹의 상시 방문을 허용한 상황으로 협약상 당사국 방문 절차의 준수와 이행이 어렵지 않을 것으로 보인다.

4. 유엔 총회 회부와 일반논평

협약은 당사국에서 벌어지는 강제실종이 광범위하거나 조직적으로 자행되고 있는 상황을 유엔 총회에 긴급히 회부할 수 권한을 위원회에 부여하고 있다.⁵⁸⁾ 긴급조치와 마찬가지로 이 절차 역시 다른 인권조약에는 없는 강제실종방지협약만의 특징적인 절차이다. 긴급조치가 강제실종의 실종자 개인에 대한 개별적 차원의 대응이라면, 유엔 총회 회부는 광범위하고 조직적인 강제실종 상황에 대한 집단

“유엔 인권이사회의 특별절차에 관한 검토와 평가 -국제인권법의 발전에 미친 영향을 중심으로-”, 『법학논총』 제48집, 숭실대학교 법학연구소, 2020년, 401면.

57) OHCHR, Standing invitations, <<https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx>> (2023. 7. 1. 최종방문).

58) 강제실종방지협약 제34조.

적 차원의 대응이다. 강제실종실무그룹도 이와 유사한 이행감시 기능이 있는데, 실무그룹은 인도에 반하는 죄에 해당할 수 있는, 즉 민간인에 대한 광범위하거나 조직적인 공격의 맥락에서 자행된 강제실종 사건에 대한 주장을 접수한 경우, 이를 평가하여 적절하다면 국내적, 국제적, 지역적 관할 기관에 이 사건을 회부할 수 있다.⁵⁹⁾

협약의 회부 절차는 심각한 강제실종 상황을 구체적으로 유엔 총회에 회부할 권한을 위원회에 명시적으로 부여함으로써 인권조약상의 절차가 유엔 헌장상의 인권 보호 절차로 연결될 수 있도록 가교 역할을 한다. 유엔 총회 회부 절차를 협약에 명시한 것은 현재 벌어지고 있는 심각한 강제실종 상황에 대해 국제사회가 이를 방관하지 않고 즉각 대응하겠다는 의지를 표현한다.⁶⁰⁾ 그러나 위원회는 아직까지 이 절차를 활용한 적이 없다.

유엔 인권조약기구는 모두 해당 인권조약의 조항에 대한 해석을 ‘일반 논평(general comments)’ 또는 ‘일반 권고(general recommendations)’의 형태로 발표한다. 협약의 이행을 촉진하고, 당사국의 이행을 도우며, 모든 행위자에 대해 조약의 범위를 명확히 하기 위해 협약의 규정에 대한 조약기구의 일반적 의견을 제시하는 것이다. 2011년 11월 첫 활동을 개시한 이래로 위원회는 10년 넘게 일반논평을 채택하지 않았다. 그러다 지난 2022년 4월 제22차 회기에서 처음으로 “이주 관련 강제실종(enforced disappearances in the context of migration)”의 컨셉노트를 채택하고, 2023년 3월 일반논평의 첫 번째 초안을 채택했다.⁶¹⁾ 위원회는 이 초안에 대해 국가, 국가인권기구, 시민사회

59) OHCHR, Fact Sheet No. 6 (Rev. 4), Enforced Disappearances (United Nations, 2023), p. 19.

60) Dinah Shelton, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford University Press, 2013), p. 637.

61) CED, General comment on enforced disappearances in the context of migration -

단체, 학계, 국제 및 지역 단체, 전문가를 포함한 모든 이해관계자에게 의견을 요청하고 이를 반영하여 수정안을 만든 후 최종적으로 위원회 회기 본회의에서 이를 채택할 것이다. 한편, 강제실종실무그룹도 일반논평을 채택하고 있는데, 지금까지 13개의 일반논평이 발표됐다. 일반논평의 대상은 당사국의 의무, 강제실종의 정의, 강제실종 범죄, 배상, 인도에 반한 죄로서 강제 실종, 계속된 범죄 등으로 강제실종방지협약을 이해하는 데에도 큰 도움이 되는 주제들이다.⁶²⁾ 우리 정부는 특히 국가보고서를 준비하고 작성하는 과정에서 강제실종위원회의 첫 일반논평을 참고해야 하며, 또한 강제실종실무그룹의 일반논평도 함께 검토하는 것이 필요하다.

IV. 선택적 이행감시절차

협약의 개인통보절차와 국가간통보절차는 앞서 살펴본 절차들과는 달리 국가가 협약을 비준·가입하는 것과 별개로 해당 국가에 대한 절차의 적용을 수락해야 한다. 즉, 당사국이 개인통보를 규정한 제31조와 국가간통보를 규정한 제32조를 수락한다는 선언을 해야 위원회는 이 절차를 해당 국가에 적용할 수 있다. 시민적정치적권리규약이나 경제적사회적문화적권리규약처럼 대부분의 인권조약이 별도의 선택의정서의 채택을 통해 통보절차를 채용하고 있지만, 협약

Draft 1-, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/comments/GeneralComment1-Draft1.docx>> (2023. 7. 1. 최종방문).

62) Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, Compilation of General Comments on the Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disappearances/GeneralCommentsDisappearances_en.pdf> (2023. 7. 1. 최종방문).

은 완결된 하나의 조약 안에 통보절차를 포섭함으로써 인권의 침해 방지, 처벌 및 협력을 위한 통합적 체계를 만들었다. 협약과 유사한 성격을 갖는 고문방지협약도 통보절차를 단일 조약 안에 규정했다. 이하에서는 먼저 우리 정부가 협약의 통보절차를 수락한 것의 의미를 살펴보고, 개인통보절차와 국가간통보절차를 각각 검토한다.

1. 협약 제31조 및 제32조 수락 선언의 의미

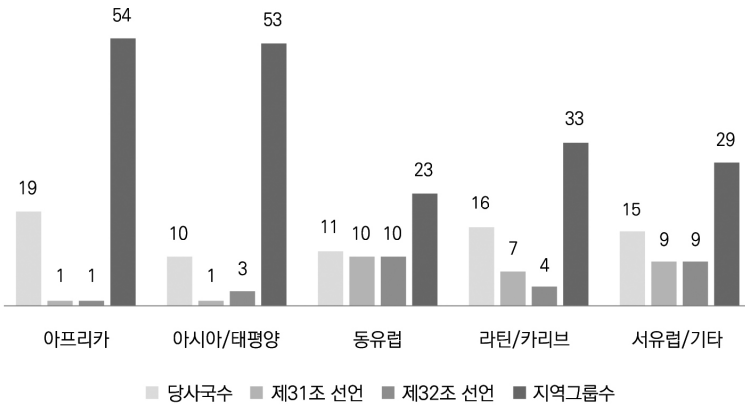
우리 정부는 협약의 가입이 “우리나라가 국제사회의 일원으로서 인권 및 기본적 자유에 대한 보편적 존중을 증진하기 위한 강제실종 근절 노력에 동참하려는 적극적 의지를 밝히는 의미”가 있다고 평가하였다.⁶³⁾ 같은 맥락에서 우리 정부는 “2개 규정의 수락선언은 대한민국이 유엔의 인권조약체계에 참여함으로써 정치적으로는 국제무대에서 인권외교 정책을 펼칠 수 있는 위상을 확보하고, 규범상으로는 한국의 법질서가 국제인권 규범의 영향을 받는다는 것을 표명한 것”으로 협약 가입과 함께 제31조, 제32조 수락 선언을 하는 것이 바람직하다는 입장을 표했다.⁶⁴⁾

우리나라가 협약의 가입과 함께 통보제도를 모두 수락 선언을 한 것은 협약의 발전과 보급 측면에서 의미가 크다. 특히 우리나라가 속한 아시아 태평양 지역 그룹은 유엔 지역 그룹 국가 수 대비 비준·가입 비율이 현저히 낮으며, 심지어 아시아 태평양 지역 그룹 중 협약을 비준한 10개 국가에서 제31조를 수락한 국가는 우리나라가 유일하다는 점에서도 통보제도의 수락은 매우 고무적이다.

63) 외교부 보도자료, “유엔 강제실종방지협약 비준동의안 국회 본회의 통과”, 2022-12-08.

64) 국회 심사보고서, 22면.

[유엔 지역 그룹별 강제실종방지협약 비준 현황]



* 그래프 출처: UN Treaty Collection⁶⁵⁾의 비준현황을 근거로 저자 작성

일본은 협약 당사국 중 우리나라와 강제실종 문제를 두고 가장 밀접하게 결부된 국가이다. 일본은 협약 성안 과정에서부터 적극 참여하며 협약이 2006년 유엔 총회에서 채택된 이후에 서명을 위해 조약을 개방한 2007년에 서명하고 2009년에 비준했다. 일본은 그러나 비준 당시 제32조 국가간통보만 수락을 선언하고, 제31조 개인통보는 수락하지 않았다. 국가간통보는 수락하면서 개인통보는 수락하지 않은 국가는 협약 당사국 전체에서 일본과 스리랑카 두 국가뿐이다.

우리나라와 일본은 일본군 ‘위안부’ 문제를 두고 협약 체계 안에서 직접적으로 연결된다. 2018년 일본의 국가보고에 대한 심의 과정에서 한국의 시민단체인 ‘한국정신대문제대책협의회’가 서면 의견서를 제출하여 위안부 문제가 강제실종위원회에서 공식적으로 검토된 바 있다. 위원회는 최종의견에서 일본군 위안부 문제에서 강제실종 범죄의 “계속적” 성격을 강조하며, 강제실종 사건 조사와 피해복구,

65) United Nations Treaty Collection, *supra* note 1.

가해자 처벌, 정보 공개 등을 권고했다.⁶⁶⁾ 하지만 일본 정부는 강제실종위원회의 판단과 평가에 동의할 수 없다며, 위원장에게 서한을 보내 “공정성을 결여하고, 성실하게 조약을 이행하고 심사에 임하는 당사국에 대한 매우 불공정한 처사”라고 항의했다.⁶⁷⁾ 위안부 문제는 그 피해자가 생존해 있는 북한과도 관련이 있다.

일본은 이와는 별개 북한의 일본인 납치 또는 그 혐의를 협약의 문제로 끌어왔다. 일본은 2016년에 제출한 최초 보고서에서 북한의 일본인 납치 또는 그 혐의를 강제실종 사례로 언급하며 중요하게 다뤘다.⁶⁸⁾ 일본은 협약의 준수를 위한 노력의 일환으로 자국이 유럽연합과 함께 유엔에서 ‘조선민주주의인민공화국의 인권 상황’에 관한 결의안을 매년 제출한 점, 북한인권조사위원회(COI) 설립 결의안을 공동 제출한 점을 강조했다.⁶⁹⁾ 일본은 또한 유엔 안전보장이사회 논

-
- 66) CED, Concluding observations on the report submitted by Japan under article 29 (1) of the Convention, CED/C/JPN/CO/1, para. 26. 해당 권고 내용은 다음과 같다: “26. 위원회는 강제실종범죄의 계속적 성격을 상기고 당사국에 다음을 권고한다: (a) 강제실종에 해당될 수 있는 소위 위안부 수에 관한 정확한 통계를 작성하고, 조사에 나서고, 진실과 피해복구에 관한 권리를 보장할 것, (b) 강제실종 되었다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우, 공식적인 청구가 없더라도 지체 없이 철저하고 공정한 조사를 실시할 것, (c) 가해 혐의자가 기소되고 유죄가 밝혀지면 그 행위의 중대성에 따른 처벌을 보장할 것, (d) 불법적 약취, 강제실종 및/또는 신원 전환의 피해자가 될 수 있는, 소위 위안부 여성이 출산한 모든 아동을 조사하고 확인하는 한편, 출신 가정으로 돌아갈 수 있도록 보장하는데 필요한 조치를 할 것, (e) 사실과 자료에 관한 모든 정보의 공개를 보장할 것, (f) 모든 피해자가 걱정된 피해복구를 받도록 보장할 것, (g) 진실에 대한 권리를 보장할 것”
- 67) Ministry of Foreign Affairs. Tokyo, Japan. 30 November, 2018. Ms. Suela Janina. Distinguished Chair of the Committee on Enforced Disappearances, <<https://www.mofa.go.jp/files/000424972.pdf>> (2023. 7. 1. 최종방문).
- 68) CED/C/JPN/1 (25 August 2016), para. 3.
- 69) CED/C/JPN/1 (25 August 2016), paras. 5-6.

의에서 북한이 가능한 한 빨리 모든 납치 피해자를 송환할 것을 강력히 요구했다는 사실을 강조하는 등 국가보고서 도입의 상당 부분을 북한의 일본인 납치 문제에 할애했다.⁷⁰⁾ 반면, 제2차 세계대전 동안 일본 정부가 저지른 인도에 반한 가해 행위에 대해서는 아무런 언급이 없었다. 일본이 개인통보는 수락하지 않으면서 국가통보만 수락한 것은 유엔 인권조약체계에 참여함으로써 보편적 인권 증진에 기여하기 보다는 자국 이익을 위해 이 체계를 정치적으로 이용한다는 의심이 드는 이유이다.

2. 개인통보

우리나라는 2022년 12월에 장애인권리협약 선택의정서를 가입하고 2023년 1월에 강제실종방지협약 가입과 함께 개인통보 수락 선언을 함으로써 기존의 시민적정치적권리규약, 인종차별철폐협약, 고문방지협약, 여성차별철폐협약을 포함 총 6개의 인권조약상의 개인통보절차를 수락했다. 반면, 경제적사회적문화적권리규약, 아동권리협약의 개인통보는 아직까지 수락하지 않고 있다.

개인통보절차는 인권조약 당사국의 조약상 규정 위반으로 피해를 입었다고 주장하는 당사국 관할 내에 있는 개인이 해당 인권조약기구에 그 침해사실을 직접 통보하여 조약기구가 이를 심의하고 해당 당사국에게 시정을 촉구하는 제도이다. 강제실종방지협약의 경우 위원회는 개인통보절차에 관한 제31조 규정을 수락한 당사국을 대상으로 한 개인통보만을 접수한다.

70) CED/C/JPN/1 (25 August 2016), paras. 7-8.

[우리나라가 비준·가입한 조약의 개인통보절차 수락 현황, 2023년 6월 기준]

협약명	관련 규정	수락 표시 방법	수락 여부	적용일자
인종차별철폐협약	협약 제14조	수락 선언	○	1997.03.05.
시민적정치적권리 규약	제1선택의정서 제1조	선택의정서 비준·가입	○	1990.04.10.
경제적사회적문화적 권리규약	선택의정서 제1조	선택의정서 비준·가입	×	
여성차별철폐협약	선택의정서 제1조	선택의정서 비준·가입	○	2006.10.18.
고문방지협약	협약 제22조	수락 선언	○	2017.11.09.
아동권리협약	제3선택의정서	선택의정서 비준·가입	×	
장애인권리협약	선택의정서 제1조	선택의정서 비준·가입	○	2022.12.15.
강제실종방지협약	협약 제31조	수락 선언	○	2023.01.04.

우리나라가 강제실종방지협약 제31조를 수락 선언함으로써 우리나라를 상대로 한 개인통보 제출이 증가할 수 있다는 우려와 함께 협약의 시간적 관할에 대한 불확실성으로 협약 가입 이전에 있었던 강제실종 사건에 대해서도 개인통보가 제기 될 가능성에 대한 염려가 있을 수 있다. 그러나 위원회의 권한의 시간적 범위에 관한 앞선 논의를 차치하더라도 결론부터 말하자면 협약상 통보에 관한 제31조에 따른 위원회 권한을 승인하는 선언을 한다고 해서 우리나라의 의무 이행 부담이 실질적으로 거의 증가하지 않는다. 강제실종으로 인한 일반적인 권리 침해에 관한 개인통보절차가 시민적정치적권리규약과 그 선택의정서를 통해 이미 우리나라에 적용되고 있기 때문이다.⁷¹⁾

71) 시민적정치적권리규약에는 강제실종이라는 용어나 이와 유사한 표현이 명시되

실제 강제실종위원회가 개인통보를 접수하고 심리하는 활동을 시작한 이후에도 시민적정치적권리위원회에 시민적정치적권리규약 선택의정서에 근거한 강제실종 관련 인권 침해 사례가 아래의 목록과 같이 접수되어 다뤄졌다.

[2011.11.이후 시민적정치적권리위원회에 접수된 강제실종 관련 개인통보]

통보자	당사국	채택일자	통보 번호
Sabita Basnet	Nepal	12 Jul 2016	2164/2012
Malika El Boathi	Algeria	17 Mar 2017	2259/2013
Tikanath and Ramhari Kandel	Nepal	15 Jul 2019	2560/2015

이 3건의 개인통보에서 당사국인 네팔, 알제리는 2023년 3월 현재까지 강제실종방지협약을 비준·가입하지 않았다. 강제실종방지협약의 비당사국이거나 또는 당사국이 협약 제31조를 수락선언하지 않아도 해당 국가가 시민적정치적권리규약 선택의정서의 당사국이라면, 그 국가의 관할권 내에 있는 개인은 시민적정치적권리규약에서 ‘당사국의 규약 실시 의무’(제2조 제3항), 생명권(제6조), 고문금지(제7조), 신체의 자유(제9조), ‘법 앞에 인간으로서 인정받을 권리’(제16조) 등으로부터 도출되는 강제실종 위반을 주장할 수 있다.

어 있지 않으나, 시민적정치적권리위원회는 강제실종이 시민적정치적권리규약의 제7조, 제9조, 제16조 및 당사국의 의무를 규정한 제2조 3항의 위반에 해당할 수 있음을 여러 개인통보 사례를 통해 확인했다. 또한 유엔 총회는 1993년 채택한 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하는 선언」 제1조 제2항에서 강제실종이 법 앞에 인간으로 인정받을 권리, 사람의 자유와 안전에 대한 권리, 고문 및 기타 잔혹하고 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌을 받지 않을 권리를 침해할 뿐 아니라 생명권에 대한 중대한 위협에 해당할 수 있다고 밝히고 있다. UN Commission on Human Rights, Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 28 February 1992, E/CN.4/RES/1992/29.

시민적정치적권리위원회에 접수된 강제실종 위반에 해당하는 개인통보 사건의 조사 범위를 강제실종위원회가 개인통보 접수 활동을 시작하기 전으로 확대하면 더 많은 사례를 확인할 수 있다. 해당 사건은 모두 2006년 강제실종방지협약의 발효 이후 시민적정치적권리위원회에 접수된 개인통보이다.

[2011.11.이전 시민적정치적권리위원회에 접수된 강제실종 관련 개인통보]

통보자	조약기구	당사국	채택일자	통보 번호
Zineb Terafi	CCPR	Algeria	21 Mar 2014	1899/2009
Fatima Mehalli	CCPR	Algeria	21 Mar 2014	1900/2009
Rizvanović	CCPR	Bosnia and Herzegovina	21 Mar 2014	1997/2010
Youcif Almegaryaf and Hisham Matar (represented by TRIAL (Track Impunity Always))	CCPR	Libya	21 Mar 2014	2006/2010
Al Daquel	CCPR	Libya	21 Jul 2014	1882/2009
Boudehane v. Algeria	CCPR	Algeria	24 Jul 2014	1924/2010
Bouzenia	CCPR	Algeria	23 Jul 2014	1931/2010
Emina Kožljak and Sinan Kožljak	CCPR	Bosnia and Herzegovina	28 Oct 2014	1970/2010
Sassene	CCPR	Algeria		2026/2011
Jit Man Basnet and Top Bahadur Basnet	CCPR	Nepal	29 Oct 2014	2051/2011
Tatiana Shikmuradova on behalf of her husband, Boris Shikmuradov	CCPR	Turkmenistan	17 Oct 2014	2069/2011
Boughera Kroumi	CCPR	Algeria	30 Oct 2014	2083/2011
Aïcha Dehimi and Noura Ayache	CCPR	Algeria	30 Oct 2014	2086/2011
Tahar Ammari and Toufik Ammari	CCPR	Algeria	30 Oct 2014	2098/2011
Sharmila Tripathi	CCPR	Nepal	29 Oct 2014	2111/2011
Halima Louddi	CCPR	Algeria	30 Oct 2014	2117/2011

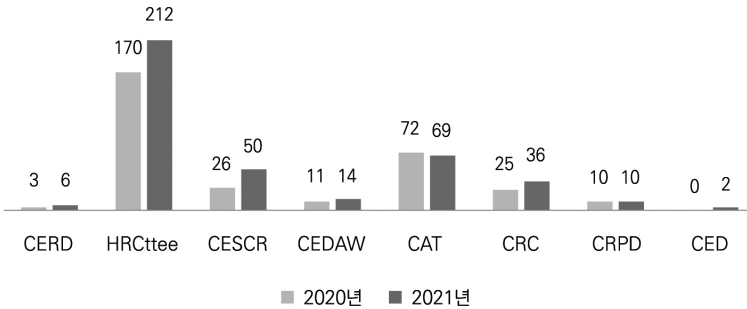
통보자	조약기구	당사국	채택일자	통보 번호
Kamela Allioua and Fatima Zohra Kerouane and Adel, Tarek and Mohamed Kerouane	CCPR	Algeria	30 Oct 2014	2132/2012
Rosa Maria Serna et al	CCPR	Colombia		2134/2012
Hamulić et al.	CCPR	Bosnia and Herzegovina	30 Mar 2015	2022/2011
Ičić	CCPR	Bosnia and Herzegovina	30 Mar 2015	2028/2011
Tharu et al.	CCPR	Nepal	03 Jul 2015	2038/2011
Dalisa Dovadzija and Sakiba Dovdzija	CCPR	Bosnia and Herzegovina	22 Jul 2015	2143/2012
Tharu et al.	CCPR	Nepal	03 Jul 2015	2038/2011
Milan Mandić	CCPR	Bosnia and Herzegovina	05 Nov 2015	2064/2011

이 외 고문방지협약에서도 고문과 밀접히 관련되는 강제실종으로부터의 보호를 포섭하고 있어, 고문방지협약의 개인통보절차를 활용한 강제실종 사건 통보도 가능하다.⁷²⁾

우리나라는 이미 시민적정치적권리규약 선택의정서 가입을 통해 시민적정치적권리위원회의 개인통보를 수락하고 있기 때문에 강제실종방지협약 제31조를 수락 선언하지 않아도 강제실종에 대한 개인통보 가능성은 이미 확립되어 있다. 따라서 협약 제31조 수락 선언으로 인해 발생할 개인통보절차에 대한 우리 정부의 추가 이행 부담은 거의 없다. 인권조약기구의 개인통보 사건이 전체적으로 시민적정치적권리규약에 집중되어 있다는 점도 강제실종방지협약상의 개인통보절차 이행 부담이 적은 이유 중 하나이다.

72) CAT, *Francisco Dionel Guerrero Larez v. Bolivarian Republic of Venezuela*, communication No. 456/2011, 15 May 2015, CAT/C/54/D/456/2011 (26 June 2015).

[2020년/2021년 인권조약기구 개인통보 접수 현황]



* 그래프 출처: OHCHR 통계데이터를 활용하여 저자 작성

최근 두 개의 인권협약에 대한 개인통보절차가 발효되기 이전인 작년을 기준으로 우리나라를 상대로 시민적정치적권리규약, 고문방지협약, 여성차별철폐협약, 인종차별철폐협약 등 4개 조약에서 개인통보가 가능했지만, 실제 우리나라에 대한 개인통보는 오로지 시민적정치적권리규약에 집중되어 있다. 1992년 첫 개인통보 사건을 시작으로 한국을 상대로 한 개인통보 사건은 지난 30년간 25건이며, 모두 시민적정치적권리위원회에 제출된 통보이다.⁷³⁾ 이러한 사실은 고문방지협약의 개인통보 수락 경험에서도 확인할 수 있다. 우리나라는 1995년 1월 9일에 고문방지협약 가입서를 기탁하면서 개인통보에 관한 선언을 하지 않았지만, 12년이 지난 후인 2007년에 개인통보 수락 선언을 했다. 고문방지협약의 개인통보를 수락하지 않아도, 시민적정치적권리규약 제7조에 의해 이미 적용 가능성이 확립되어 있다는 것을 확인했기 때문이다.

유엔 인권조약체계 전체를 볼 때, 시민적정치적권리규약은 포괄

73) 유엔 인권조약감시기구의 모든 개인통보 사건은 「OHCHR Juris Database」(<https://juris.ohchr.org>)를 활용하면 쉽게 검색이 가능하다.

적인 인권 보호를 제공하고 강제실종방지협약은 강제실종에 특화된 보호를 제공하여 강제실종으로부터 인권을 이중으로 보호하는 체계를 형성하고 있다. 여기에 강제실종은 고문방지협약과도 중첩되기 때문에 강제실종방지협약의 개인통보 수락에 대한 우리 정부의 의무 이행 부담을 더욱 희석시킨다.

3. 국가간통보

국가간통보도 개인통보와 마찬가지로 협약의 관련 조항, 즉 제32조의 수락 선언이 필요하다. 다만, 개인통보의 경우 해당 국가가 개인통보절차를 수락하는 경우 해당 국가의 관할 내에 있는 개인이 통보가 가능하지만, 국가간통보는 협약의 당사국이 다른 당사국을 상대로 위원회에 이 협약에 따른 당사국 의무 불이행을 통보하는 것으로, 통보를 하는 당사국과 통보의 대상이 되는 국가 모두 제32조를 수락해야 가능하다. 즉, 제32조를 수락하지 않은 당사국이 통보를 하거나, 제32조를 수락하지 않은 당사국을 상대로 협약의 위반을 통보하는 경우에 위원회는 그 통보를 접수하지 않는다.

국가간통보는 인권조약의 한 당사국이 다른 당사국의 협약상 의무 불이행을 주장하며 그 사실을 인권조약기구에 알리는 것이다. 2023년 6월 현재 9개의 유엔 인권조약 중 여성차별철폐협약과 장애인권리협약을 제외한 7개 인권조약이 국가간통보절차를 채용하고 있다. 개인통보가 인권조약기구의 조약 이행 감시 수단으로 잘 활용되고 있는 것과 달리 국가간통보는 2018년에 처음으로 인종차별철폐위원회에 3건의 국가간통보가 접수⁷⁴⁾되기 전까지는 유엔 인권조

74) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Interstate communications Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia and Qatar v. United Arab Emirates*, *Interstate communication State of Palestine v. Israel* <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/>>

약기구 전체를 통틀어 단 한 건의 통보도 없어 사실상 사문화된 절차나 다름없었다. 당연히 강제실종방지협약에도 국가간통보가 접수된 사례가 없다. 조약 당사국간의 감시를 통해 인권 조약상의 의무 이행을 도모하고자 하는 제도적 취지와는 달리 현실에서는 당사국들이 국가간통보로 인해 외교적 마찰이 발생할 것을 우려하여 이 절차의 활용을 고려하지 않았다. 이러한 관행에 대해 시민적정치적권리위원회는 당사국이 국가간통보를 통해 당사국의 의무 준수를 요청하는 것은 “비우호적 행위가 아니라, 정당한 공동체 이익의 반영으로 간주되어야” 한다고 지적했다.⁷⁵⁾

우리나라가 강제실종방지협약을 가입하면서 제32조 국가간통보를 수락한 것은 앞서 설명한 바와 같이 협약 차원에서도 의미 있는 일이지만, 특히 우리나라가 유엔 인권 제도에 적극 동참한다는 측면에서 매우 고무적인 사건이다. 우리나라가 비준·가입한 8개의 인권 조약 중 조약의 비준·가입으로 국가간통보절차가 자동 적용되는 인종차별철폐협약을 제외한다면,⁷⁶⁾ 나머지 5개의 조약은 조약의 절차 관련 규정을 별개로 수락 선언 하거나 또는 절차가 포함된 선택의정서를 비준·가입해야 한다. 우리나라는 이 5개 조약의 국가보고절차 중에 처음으로 국가간통보절차를 수락하는 선언을 했다. 이로써 유엔 인권조약 중 인종차별철폐협약과 강제실종방지협약의 국가간통

cerd/inter-state-communications> (2023. 7. 1. 최종방문); 인종차별철폐위원회에 국가간통보가 접수될 수 있었던 여러 요인 중 하나는 인종차별철폐협약의 경우 국가의 비준·가입으로 절차가 자동 적용되며, 국가가 별도로 절차를 수락하는 선언이 필요하지 않다는 점을 꼽을 수 있다.

75) UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para.2.

76) 우리나라가 인종차별철폐협약을 가입할 당시 국가간통보절차를 규정한 제11조에 대해 유보를 하지 않았으므로 해당 절차는 그대로 우리나라에 대해 적용된다.

보절차가 우리나라에 적용된다.

[우리나라가 비준·가입한 조약의 국가간통보절차 수락 여부 현황, 2023년 6월 기준]

협약명	관련 규정	수락 표시 방법	수락 여부	적용일자
인종차별철폐협약	협약 제11조	협약 비준·가입	○	1997.03.05.
시민적정치적권리규약	협약 제41조	수락 선언	×	—
경제적사회적문화적 권리규약	선택의정서 제10조	선택의정서 비준·가입	×	—
여성차별철폐협약	해당 절차 없음	—	—	—
고문방지협약	협약 제21조	수락 선언	×	2017.11.09.
아동권리협약	제3선택의정서 제11조	선택의정서 비준·가입	×	—
장애인권리협약	해당 절차 없음	—	—	—
강제실종방지협약	협약 제32조	수락 선언	○	2023.01.04.

강제실종방지협약 제32조는 국가간통보의 수락과 ‘통보를 접수하고 심리할 수 있는’ 위원회의 권한에 대해서만 규정하고 있을 뿐⁷⁷⁾ 제31조 개인통보와 같이 통보의 수리가가능성(admissibility)이나⁷⁸⁾ 통보 진행 절차에 관한 사항⁷⁹⁾이 없다. 이 때문에 위원회에 국가간통보가 접수된 이후의 진행 과정에 대해 명확히 알 수가 없다. 다만, 현재까지 유일하게 국가간통보가 접수되고 우리나라에 대해서도 적

77) 강제실종방지협약 제32조 이 협약의 당사국은 언제든지 다른 당사국이 이 협약에 따른 의무를 이행하지 않고 있다고 주장하는 당사국의 통보를 접수하고 심리할 수 있는 위원회의 권한을 인정한다는 선언을 할 수 있다. 위원회는 그러한 선언을 하지 않은 당사국에 관한 통보 및 그러한 선언을 하지 않은 당사국으로부터의 통보를 접수하지 않는다.

78) 강제실종방지협약 제31조 제2항.

79) 강제실종방지협약 제31조 제3항, 제4항.

용되는 인종차별철폐협약의 관련 조항과⁸⁰⁾ 인종차별철폐위원회의 통보 사건 진행 절차를 참고하여 진행 과정을 예상해 볼 수 있다.

V. 결론

강제실종방지협약이 2006년 12월에 채택된 후 우리나라가 2023년 1월에 가입하기까지 약 14년의 시간이 걸렸다. 늦었지만 환영해야 할 일이다. 우리 정부는 협약 초기부터 국제적·국내적 차원에서 비준·가입을 계속해서 요청받았으나, 협약의 실제적 규정과 관련된 검토가 필요하다는 입장을 표명하며 가입을 미뤘었다. 2017부터 가입을 위한 논의가 본격화된 이후에도 협약과 국내법을 조화시키기 위한 국내법 정비와 이행법률안 마련 논의에 가입이 점점 늦춰졌다. 결국 우리 정부는 협약의 가입 전에 이행법률안을 마련하는 것 대신 먼저 가입을 하고 이후 국내법을 정비하는 것을 선택했다. 현실적이고 적절한 판단이었다.

강제실종방지협약은 당사국의 의무 이행과 준수를 감시할 여러 절차를 채용하고 이를 운용하기 위한 기관으로 강제실종위원회를 설치했다. 협약의 가입에 따라 우리나라에도 협약상의 국가보고, 긴급조치, 당사국 방문 등의 절차가 자동적으로 적용된다. 또한 선택적 절차인 개인통보와 국가간통보도 우리나라가 관련 규정을 수락 선언함에 따라 적용이 가능해졌다. 이미 우리나라는 시민적정치적 권리규약, 고문방지협약 등 기존에 비준·가입한 인권조약과 강제실종실무그룹 등 유엔 현장에 기반한 인권보장체계를 통해 협약과 유

80) 인종차별철폐협약은 제11조에서 제13조까지 3개 조, 16개항에 걸쳐 국가간통보 절차를 상세히 규정하고 있다.

사한 이행감시절차의 적용을 받고 있어 실제로 우리나라가 강제실종방지협약의 가입으로 인해 추가로 발생할 주권 제약이나 의무 이행의 부담은 크지 않다. 당장은 협약의 규정에 따라 2025년 2월 3일까지 국가보고서를 제출해야 하며, 적어도 이 시기 내에 협약의 기준에 맞춰 국내법을 정비하여 이를 국가보고서에 반영해야 할 과제가 있지만 협약은 1회 보고 방식인 만큼 첫 국가보고서를 충실히 작성하면 그 이후부터는 국가보고의 부담도 줄어든다.

우리나라는 이번 강제실종방지협약 가입을 통해 대부분의 유엔 인권조약을 비준 또는 가입하여 유엔 인권조약체계의 주요 구성원으로서 입지를 더욱 공고히 했다. 강제실종방지협약은 아쉽게도 부진한 비준 증가 속도와 개인통보 및 국가간통보 미수락 등으로 인해 협약의 보편적 적용에 한계가 있는데 특히 우리나라가 속한 아시아·태평양 지역의 당사국 수가 현저히 낮은 상태다. 이 점에서 우리나라의 가입은 협약의 확산과 발전 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 우리나라는 아시아·태평양 지역에서 유일하게 협약 가입과 동시에 제31조 및 제32조를 수락 선언했으며, 이것은 우리나라의 인권 보호 의지와 국제인권보장 체계 동참을 확인시켜주는 기회가 됐다.

2023년 1월 26일에 개최된 우리나라에 대한 제4차 국가별 정례인권검토 심의에 참여한 다수의 유엔 회원국들은 우리나라의 협약 가입을 긍정적으로 평가했다. 이제 우리나라도 강제실종방지협약에 미가입한 유엔 회원국의 비준·가입을 독려할 ‘기본’ 자격을 갖추었다. 우리나라가 이번 협약 가입으로 유엔 인권조약 대부분을 비준·가입하여 유엔 인권조약체계의 주요 구성원으로서의 입지를 더욱 공고히 한 만큼 협약의 적극적 이행과 준수를 통해 인권 선도국으로서 ‘진정한’ 자격을 갖추기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 진실·화해를위한과거사정리위원회, 형제복지원 인권침해 사건 진실규명 결정 관련 참고자료, 2022. 8. 24.
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 결정례집, 제3집, 2007~2008」, 2009. 12.
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 결정례집, 제10집, 2017」, 2018. 9.
- Dörr, Oliver & Schmalenbach, Kristen (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2nd ed., Springer, 2018.
- Hathaway, Oona A., “The Cost of Commitment”, John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Papers. Paper 273. 2003.

2. 논문

- 김성규, “강제실종의 범죄화?: 「강제실종방지협약」의 국내적 이행과 관련 해서”, 「서울법학」 제30권 제1호, 2022.
- 박진아, “유엔 인권조약의 이행 감시 체계와 강제실종방지협약”, 「국제법학회논총」 제68권 제2호, 2023.
- _____, “유엔 인권이사회의 특별절차에 관한 검토와 평가 -국제인권법의 발전에 미친 영향을 중심으로-”, 「법학논총」 제48집, 숭실대학교 법학연구소, 2020년.
- 신희석, “유엔 강제실종방지협약 가입추진과 국내 이행입법의 주안점”, 「저스티스」 통권 189호, 2022.
- 정경수, “인권조약상 강제실종 범죄화의 국내법적 이행”, 「국제법학회논총」 제67권 제4호, 2022.
- _____, “인종차별철폐협약상 동일 분쟁의 병행 절차와 해석 분절화”, 「국제법학회논총」 제68권 제1호, 2023.
- _____, “한국의 고문방지협약상 개인통보절차 수락과 국내적 영향”, 「민주법학」 제28호, 2005.

조시현, “유엔 강제실종협약의 채택과 한국사회의 과제”, 「민주법학」 통권 제34호, 2007.

Emmanuel, Decaux and Suela, Janina, “The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, a Human Rights Instrument of the 21st century: Reflections on its 10th Anniversary of the Entry into Force”, *Droits Fondamentaux*, No. 19, 2021.

Gutter, Jeroen, “Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead”, *Human Rights Law Review*, Vol. 27, 2007.

Naldi, Gino J., “Interim Measures in the UN Human Rights Committee”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2004.

3. 기타 자료

Commission on Human Rights, Report of the Inter sessional Open-ended Working Group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance, E/CN.4/2005/66 (10 March 2005).

Commission on Human Rights, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, E/CN.4/1435 (26 January 1981).

Committee on Enforced Disappearances, Guidance for the submission of a request for urgent action to the Committee, CED/C/4 (29 April 2014).

Committee on Enforced Disappearances, Guidelines on the form and content of reports under article 29 to be submitted by States parties to the Convention, CED/C/2 (8 June 2012).

Committee on Enforced Disappearances, Report on requests for urgent action submitted under article 30 of the Convention, CED/C/23/2 (18 November 2022).

Committee on Enforced Disappearances, Rules of procedure, CED/C/1 (22 June 2012).

Committee on Enforced Disappearances, Statement by the Committee on the

- Enforced Disappearances on the Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Strengthening the United Nations human rights treaty body system (June 2012), 7 November 2012.
- Committee on Enforced Disappearances, The relationship of the Committee on Enforced Disappearances with civil society actors, CED/C/3 (30 December 2013).
- Committee on Enforced Disappearances, The relationship of the Committee on Enforced Disappearances with national human rights institutions, CED/C/6 (28 October 2014).
- Human Rights Committee, Focused reports based on replies to lists of issues prior to reporting (LOIPR): Implementation of the new optional reporting procedure (LOIPR procedure), CCPR/C/99/4 (29 September 2010).
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, New York, 20 December 2006, Entry into force: 23 December 2010, Treaty Series, Vol. 2716 (2010).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 6 (Rev. 4), Enforced Disappearances (United Nations, 2023).
- United Nations General Assembly, Status of the human rights treaty body system, Report of the Secretary-General, IA/77/279 Annexes (8 August 2022).

<Abstract>

Procedures for Monitoring the Implementation of the Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance and Republic of Korea's Implementation

Jina PARK*

On January 4, 2023, Republic of Korea acceded to the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. With this accession, Korea is now a party to eight of nine core UN human rights treaties, excluding the International Convention on the Rights of Migrant Workers.

The Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance adopts various procedures to monitor the implementation and compliance of State Parties' obligations and establishes the Committee on Enforced Disappearances as the body to operate them. By acceding to the Convention, Korea is automatically subject to the Convention's procedures such as States Parties reports, urgent action, and country visits. In addition, the optional procedures of individual communication and inter-state communication are also available to Korea as it has declared its acceptance of the relevant provisions. As Korea is already subject to similar implementation monitoring procedures to the Convention, such as the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention Against Torture, and the Working Group on Enforced Disappearances, there are actually no additional sovereignty constraints or obligations that would

* Researcher, Legal Research Institute of Korea University.

be added by Korea's accession to the Convention. For now, the Convention requires the submission of a national report by February 3, 2025, and while there is a need to align domestic legislation with the Convention's standards and reflect this in the national report, the Convention is a single reporting system, meaning that once the first national report is completed, the burden of reporting will be lessened in subsequent years.

With the accession to the Convention, Korea has ratified or acceded to most of the UN human rights treaties, further solidifying its position as a key member of the UN human rights treaty system. Unfortunately, the Convention is limited in its universal application due to the slow pace of ratification and non-recognition of individual communication and inter-state communication. In this respect, Korea's accession is significant in terms of the spread and development of the Convention. Korea is the only country in the Asia-Pacific region that has accepted individual communication and inter-state communication at the same time as it accessed the Convention, which confirms its commitment to human rights protection and its participation in the international human rights protection system.

Key Words : enforced disappearance, human rights treaty, individual communication, inter-state communication, urgent action, country visit

