

福祉를 위한 制度를 개선하여 國民이 均등하고 効果적인 보호를 받도록 노력하고 있다.

특히 장애인, 노령자, 아동과 같이 社會적으로 취약한 地位에 있는 자들을 위한 社會福祉의 증진에 역점을 두고 있는 점에 관하여는 본 보고서 중 규약 제2조 부분에서 언급한 바 있다(앞의 30. 참조).

310. 어떤 差別도 없는 法앞에 平等이라는 憲法原理의 준수에 대한 보장은 본 보고서중 규약 제2조에 대한 부분 및 각 해당부분에서 언급되었다. 이러한 法앞에 平等한 보호의 원리는 규약 제26조와 일치하는 것이다.

#### 제27조 (Article 27)

311. 大韓民國에서는 어느 누구도 자기 固有의 文化를 享유하고 자신의 宗教를 실천하고 또 자신의 언어를 사용할 權利가 부정되지 않는다.

312. 그러나 大韓民國에는 규약에서 언급하고 있는 종류의 少數民族 즉 “인구의 나머지 부분과 다른 文化的, 身體的 또는 歷史的 特徵을 갖추거나 다른 宗教와 言語를 가지는 숫적으로 적은 集團”(groups numerically inferior to the rest of the population of the state to which they belong and having cultural, physical or historical features, a religion or a language differing from those of the rest of the population)이라는 의미에서의 民族的, 宗教的, 言語的 少數자는 存在하지 아니한다.

## 國際人權規約報告書 關聯法律目錄

番號	關聯法律	關係條項
1	憲法	全文
2	民法	제3조, 제5조, 제9조, 제12조, 제13조, 제103조, 제751조, 제764조, 제777조, 제800조, 제807조, 제808조, 제815조, 제816조, 제826조, 제832조, 제833조, 제837조, 제837조의2, 제839조의2, 제871조, 제872조, 제909조, 제913조, 제928조, 제937조, 제945조, 제946조, 제985조, 제989조, 제1009조
3	民事訴訟法	제286조, 제394조제1항, 제524조의8
4	刑法	제1조, 제7조, 제9조, 제41조, 제43조, 제51조, 제70조, 제90조제2항, 제101조제2항, 제111조, 제112조, 제114조, 제120조제2항, 제123조-제125조, 제241조, 제243조, 제250조-제256조, 제257조, 제260조, 제269조, 제270조, 제288조, 제289조, 제292조, 제293조 제303조, 제307조-제309조, 제313조, 제316조, 제317조, 제319조-제322조, 제324조, 제338조



番號	關聯法律	關係條項
5	刑事訴訟法	제33조, 제34조, 제51조제2항제5호, 제72조, 제75조, 제87조, 제88조, 제92조제1항·제2항, 제94조-제96조, 제101조제1항, 제147조-제150조, 제161조, 제163조, 제164조, 제180조-제182조, 제198조의2, 제200조제2항, 제202조, 제203조, 제205조, 제206조제1항, 제209조, 제214조의2, 제214조의3, 제223조, 제225조제1항·제2항, 제226조, 제234조제1항, 제237조제1항·제2항, 제257조, 제258조제1항·제2항, 제259조, 제260조-제262조, 제262조의2, 제263조-제266조, 제275조의2, 제276조, 제277조, 제282조, 제283조, 제286조, 제289조, 제293조, 제294조, 제296조, 제297조, 제298조제3항·제4항, 제306조, 제309조, 제310조, 제310조의2, 제321조제1항, 제326조제1호, 제330조, 제338조제1항, 제361조의5 제9호, 제365조, 제420조, 제459조, 제465조, 제469조
6	刑事訴訟規則	제118조제2항
7	憲法裁判所法	제41조제1항, 제47조제2항·제3항, 제68조, 제75조제1항·제3항·제4항

番號	關聯法律	關係條項
8	政黨法	제6조, 제17조, 제42조
9	政治資金에 관한法律	제4조, 제5조-제10조, 제11조, 제17조-제21조
10	請願法	제4조, 제6조-제8조, 제11조
11	大統領選舉法	제8조, 제9조, 제11조, 제12조, 제94조, 제111조
12	國會議員選舉法	제9조, 제11조, 제12조, 제33조, 제34조, 제100조, 제117조
13	法院組織法	제42조, 제57조, 제62조제2항
14	法務士法施行規則	제3조제1항
15	檢察廳法	제10조제1항·제2항
16	辯護士法	제10조제2항·제3항, 제67조
17	法律救助法	제1조, 제2조, 제8조
18	犯罪被害者救助法	제3조
19	犯罪被害者救助法施行令	제12조, 제13조
20	國籍法	제2조



番號	關聯法律	關 係 條 項
21	出入國管理法	제4조, 제12조제2항, 제13조제2항, 제14조제2항, 제45조-제64조
22	行 刑 法	제1조, 제2조-제4조, 제5조제1항·제2항, 제6조, 제11조, 제13조, 제18조, 제20조, 제21조, 제25조, 제26조, 제28조, 제29조, 제30조-제34조, 제39조, 제44조-제46조, 제49조-제52조, 제57조제1항, 제65조
23	行刑法施行令	제4조, 제6조, 제9조, 제54조-제58조, 제61조, 제73조, 제75조, 제76조, 제78조-제82조, 제97조 -제105조, 제107조-제113조, 제139조, 제170조,
24	赦 免 法	제2조, 제3조, 제5조, 제8조
25	少 年 法	제4조제1항, 제9조, 제10조, 제12조, 제23조- 제25조, 제32조제1항제6호·제7호, 제57조-제59조, 제65조, 제68조제1항·제2항
26	少 年 院 法	제5조-제6조, 제8조, 제10조, 제11조, 제18조, 제43조, 제44조
27	少年院法施行令	제4조-제6조, 제11조, 제14조-제16조, 제19조, 제20조, 제48조, 제50조

番號	關聯法律	關 係 條 項
28	監 查 院 法	제20조
29	國家公務員法	제66조
30	行政審判法	제1조
31	地方自治法	제33조제1항제6호
32	地方議會議員 選 舉 法	제9조, 제11조, 제12조, 제28조제1항제7호, 제36조, 제97조, 제114조
33	地方公務員法	제58조
34	警 察 官 職 務 執 行 法	제3조제2항·제5항·제6항
35	集會및示威에 관 한 法律	제3조제1항·제3항, 제5조제1항, 제6조제1항, 제7조제1항, 제8조제1항, 제9조, 제10조-제13조
36	國家賠償法	제2조제1항, 제3조, 제5조, 제13조, 제15조의2
37	戶 籍 法	제49조, 제57조
38	訴訟促進等에 관 한 特 例 法	제23조
39	行政訴訟法	제1조-제3조, 제9조, 제12조, 제13조, 제26조, 제27조, 제29조



番號	關聯法律	關係條項
40	家事審判規則	제24조-제30조
41	非訟事件節次法	제13조
42	民事調停法	제20조
43	國家保安法	제2조-제3조, 제4조제1항제6호, 제7조, 제19조
44	保護觀察法	제28조제1항
45	輕犯罪處罰法	제1조제1호
46	特定犯罪加重處罰 等에 관한法律	제4조의2
47	刑事補償法	제1조, 제4조, 제5조, 제24조, 제25조, 제26조제1항
48	戒嚴法	제9조
49	軍事法院法	제62조제1항, 제534조
50	教育法	제5조제2항, 제8조
51	私立學校法	제55조

番號	關聯法律	關係條項
52	特殊教育振興法	제4조
53	教育公務員法	제11조제1항
54	文化財保護法	제28조
55	定期刊行物の 登錄等에 관한 法律	제16조, 제20조
56	放送法	제1조, 제3조, 제41조, 제42조
57	傳染病豫防法	제29조-제31조, 제37조, 제39조제1항제2호
58	傳染病豫防法 施行令	제5조
59	傳染病豫防法 施行規則	제16조, 제17조
60	母子保健法	제7조, 제8조, 제10조, 제14조
61	障礙人福祉法	제21조, 제23조, 제34조, 제38조, 제41조, 제42조
62	淪落行爲等 防止法	제4조-제8조, 제14조-제17조
63	兒童福祉法	제1조-제4조, 제15조, 제18조, 제27조, 제34조



番號	關聯法律	關 係 條 項
64	嬰幼兒保育法	제3조, 제7조제3항, 제22조, 제25조
65	後天性免疫缺 乏症豫防法	제14조, 제18조
66	後天性免疫缺 乏症 豫防法 施 行 令	제15조
67	勤勞基準法	제5조, 제6조, 제50조, 제51조, 제55조-제58조, 제63조
68	男女雇傭平等法	제6조, 제6조의2, 제7조, 제8조, 제11조, 제12조, 제16조-제18조
69	障礙人雇傭促進 等에 관한法律	제34조, 제35조
70	勞動組合法	제3조제1호, 제8조, 제11조, 제31조
71	勞動爭議調整法	제12조제2항, 제31조
72	職業安定및雇 傭促進에 관한 法 律	제1조의2, 제17조의3, 제29조
73	職業訓練基本法	제4조

番號	關聯法律	關 係 條 項
74	郵 便 法	제3조, 제51조, 제51조의2
75	韓國電氣通信 公 社 法	제9조, 제20조
76	國稅基本法	제35조제1항제3호
77	所 得 稅 法	제66조제1항
78	所得稅法施行令	제19조제1항제1호·제3호
79	相 續 稅 法	제11조제1항제5호
80	相續稅法施行令	제8조제2항
81	關 稅 法	제28조의6 제1항제5호
82	關稅法施行 規 則	제20조제5항
83	特別消費稅法	제18조제1항제5호
84	特別消費稅法 施 行 令	제31조의2 제1항제2호, 제3항
85	金融機關의延 滯貸出金에 관 한特別措置法	제5조의2, 제7조의3



番號	關聯法律	關係條項
86	矯正累進處遇 規程	제45조-제56조, 제63조, 제88조
87	公務員服務規程	제28조
88	警察公務員 服務規程	제12조
89	少年院生收容 指針	제21조제2항

## 국제적 인권보호제도와 이용가능성

조 용 환

### 1. 들어가는 말

가. 이번 가을에 남한은 북한과 함께 유엔에 가입하였다. 남한의 국제노동기구(ILO) 가입도 곧 실현될 전망이다. 경제성장과 올림픽의 개최, 대통령직선제에 의한 제6공화국의 수립 등으로 인하여 제5공화국까지 국제사회에서 대표적인 인권침해국으로 낙인찍혔던 남한정부는 그러한 국제적 이미지를 크게 개선하는 데 성공하였으며 최근에 거둔 일련의 외교적 성과를 통하여 국제정치적 위상을 상당히 강화하고 있다. 그리고 이러한 국제적 지위향상은 다시 국내정치에 중요한 영향을 미치고 있다. 1988년 현상적으로나마 다소 개선되었던 인권상황이 1989년이후 공안정국과 3당합당을 거치면서 크게 악화하고 있는데도 불구하고 국민들의 반응은 눈에 띄게 무디어지고 있는 원인들 중에는 앞서 본 상황들도 중요한 자리를 차지하고 있는 것으로 보이기 때문이다. 다시 말하면 제6공화국 정부의 외교활동과 그것이 거둔 성과는 단지 국제정치적인 의미만을 가지는 것이 아니라 국내에서 인권침해적인 체제를 유지하고 강화하는 데에도 기여하고 있는 것이다. 그 결과 현정부는 자신의 가장 약한 부분이었던 인권문제에 관하여도 자신감을 가지고 대처하고 있는 것 같다. 예컨대 이제 남한에는 충분한 자유와 민주주의가 보장되고 있으며 더이상 정치범은 없다는 등의 공언이 국제사회에서 나름대로의 설득력을 가지고 받아들여지는 상황을 맞고 있는 것이다.

한편 제6공화국에서 기대를 모았던 국회의 악법기폐작업은 이제 완전히 실종되





었고 더이상 기대할 수도 없는 상황이 되었다. 오히려 국회가 만들어낸 새로운 악법들이나 기존의 악법이 가진 무딘 칼날을 더욱 날이 서게 해 주는 날치기 개정등으로 법제도 개혁에 관한 한 사정은 더욱 악화하였다. 그와 더불어 악법의 무분별한 적용은 제5공화국의 상황을 훨씬 초과하고 있으며 법원이나 헌법재판소 역시 아무런 견제역할을 하지 못하고 있다. 말하자면 지금의 상황에서는 기존의 제도와 방법을 통한 악법개폐작업이 불가능할 뿐 아니라 이른바 “재판투쟁”을 통한 인권상황 개선도 극히 의미를 갖지 못한다고 할 수 있다. 또 가까운 시일안에 눈에 띄는 개선이 이루어질 전망도 없어 보인다.

나. 그러나 유엔가입으로 대표되는 일련의 국제정치적 변화는 인권문제와 관련하여 중요한 계기를 포함하고 있는 것도 사실이다. 유엔의 헌장이 첫머리에서 “기본적 인권과 인간의 존엄과 가치와 남녀 및 대소각국의 같은 권리에 관한 신념을 다시 한번 확인” 하는 일에서 출발하고 있고 세계인권선언이 “인류사회의 모든 구성원의 고유의 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 승인함은 세계의 자유, 정의와 평화의 기본이 되는 것”이며 “인권의 무시와 경멸은 인류의 양심을 유린하는 만행을 초래”하였음을 확인하고 있는 데에서도 나타나듯이 유엔은 인권문제가 더 이상 어느 나라의 국내관할권에만 맡겨 둘 수 없는 중대한 문제라는 인식에서 출발하여 국제적 인권보호를 위한 노력을 기울여 왔다. 그 결과의 일부로 국제적 인권 보호를 위한 수많은 조약들이 체결되었고 나름대로 그 이행을 보장하기 위한 장치들도 마련하고 있다. 또 구체적인 조약의 모습을 갖지 아니하더라도 유엔의 전문

1)이점에 관하여 일반적인 것은 United Nations, Everyone's United Nations, (1986), 301-326쪽; United Nations Action in the Field of Human Rights, U.N.Doc.ST/HR/2/Rev.1(1980); 高野雄一, '人權の國際的保護と國際人權法', 國際人權法 入門, 三省堂(1983), 1-16쪽 참조.

2)이점에 관하여는, United Nations, Human Rights: A Compilation of



기관이나 산하기관들이 일정한 범위에서, 일정한 절차에 따라 인권문제를 다루고 있기도 하다. 이러한 것들은 개별 국가의 국내법의 차원을 넘어서 국제적인 인권의 기준을 설정하고 그 기준에 맞추어 각 나라의 인권상황이 개선될 수 있도록 한다는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다.

다. 정치.경제.사회.문화 등 생활에 영향을 주는 모든 측면이 급격한 속도로 국제화되는 가운데 인권문제도 필연적으로 국제화되고 있다. 그동안 우리는 우리나라의 인권상황이 국제적 관심과 비판의 대상이 되는 것을 경험해 왔으며 이러한 상황은 우리가 원하든 원하지 않는 앞으로 계속될 전망이다<sup>3)</sup>. 한편 유엔가입 등 일련의 정치적 변화로 말미암아 정부는 인권보호를 위한 국제조약들에 가입하지 않을 수 없으며 결국 국제인권법이 점점 더 많이 우리나라에 적용되게 될 것이다. 따라서 지금까지 우리가 주의를 기울이지 못했던 국제적 기준에 따라 우리의 인권문제를 검증하고 개선하는 기회가 늘어날 것이다. 또 그러한 활동이 적극적으로 요구되고 있기도 하다. 또 국내법과 법원 내지는 헌법재판소에 의한 인권보장이 명백한 한계를 보이고 있는 상황에서 이제는 국제인권법에 정한 기준과 절차에 따라 문제를 제기하여 해결을 도모하고 국제여론을 환기해야 한다는 현실적인 요구가 일어나고 있다.

---

International Instruments, U.N.Doc.ST/HR/1/Rev.1(1978) 참조.

3) 1990년이후에 필자가 개인적으로 수집한 한국의 인권상황에 관한 국제인권단체의 보고서만해도 Amnesty International Publications, Amnesty International Report 1991(London); An Asia Watch Report, Retreat from Reform: Labor Rights & Freedom of Expression in South Korea(New York, 1990); Comité International de Juristes pour la Démocratie et les Droits de l'Homme en Corée du Sud, Sixième Livre Blanc sur les Droits de l'Homme en Corée du Sud(Nice, 1991) 등이 있다.



마. 이와 같은 상황은 인권과 민주주의를 위하여 노력하는 법률가들에게 분명히 새롭고도 중대한 도전으로 다가오고 있다. 국제적 상황이 우리의 인권상황에 밀접한 관계를 가지고 있고 우리나라의 인권문제가 국제적 관심사로 제기되어 국제여론의 영향을 받고 있다는 점, 그리고 국제인권법이 정한 기준과 절차가 인권운동을 위하여 도움이 되는 하나의 새로운 제도로 이용될 수 있다는 점 등에 비추어 볼 때 이제 인권운동은 국제적 맥락을 염두에 두고 이루어져야 할 시점이라고 생각된다. 나아가서는 국제인권법이 정한 기준과 절차에 따라서 인권침해의 문제를 제기함으로써 국내의 여론을 환기하고 인권상황을 개선하는 데 기여할 수 있는 길을 적극적으로 도모해야 한다고 생각된다. 이 글은 이와 같은 문제의식에 근거하여 1990년 7월 10일부터 우리나라에 대하여도 효력을 가지게 된 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약을 비롯하여 유엔인권위원회 및 유엔의 전문기구인 국제노동기구와 유엔교육·과학·문화 기구를 통한 인권보호 절차에 관하여 간단히 검토해 보기로 한다.



(iccpr02;ic02)

## 2. 유엔을 통한 인권보호절차

### 가. 국제적 인권보호제도

이차대전 이후에 생겨난 국제적 인권기구들은 수를 헤아릴 수 없을 정도로 많다. 이들은 크게 보아 각국의 정부에 의하여 구성된 정부간 기구(Intergovernmental Organization)와 정부에 의하여 구성되지 않은 비정부기구(Non-governmental Organization; NGO)로 나눌 수 있다. 정부간 기구의 가장 대표적인 것은 두 말할 나위도 없이 유엔이다. 유엔은 총회와 경제사회이사회 및 그 산하의 인권위원회(Commission on Human Rights), 그리고 국제노동기구(ILO)와 유네스코(UNESCO)를 비롯한 각종 전문기관을 통하여 전세계의 차원에서 인권문제를 다루는 다양한 장치를 가지고 있다<sup>4)</sup>. 그밖에도 각 지역별로 아프리카연합기구(Organization of African Union), 미주기구(Organization of American States), 유럽공동체(Council of Europe) 등의 기구들 및 사법적 혹은 준사법적 인권기구들이 있는데<sup>5)</sup> 이들은 가장 효율적인 인권보장체제로 평가되고 있다.

비정부기구들은 이와 달리 정부로부터 독립된 인권기구들인데 이들은 각국의 인권상황을 감시하고 인권침해를 고발하며 그 원인을 조사하는 등 다양한 방법으로 인권보호에 기여하고 있다. 이들 비정부기구는 정부기구가 아니기 때문에 활동에 상당한 제약을 받기도 하지만 인권침해상황을 폭로하고 세계각국의 여론에 호소하는 등의 방법으로 실질적으로 인권보호에 크게 기여하고 있다<sup>6)</sup>. 그리고 이들은 여

4) 유엔의 인권보호기능과 관련하여 일반적인 것은 United Nations Action in the Field of Human Rights, 5-30쪽 참조.

5) 일반적인 것은 Paul Siegart, The International Law of Human Rights, Oxford Univ. Press(1983), 391-422쪽 참조.

6) 비정부기구들에 대하여는 독일의 K.G.Saur Verlag KG에서 발행하는 Yearbook

러 가지 방법으로 정부간 기구들의 인권보호절차에 관여함으로써 상당한 영향력을 미치고 있기도 하다.

여기서는 필자의 개인적인 판단에 따라 지금의 우리나라 상황에서 우선 이용할 수 있을 것으로 기대되는 유엔 인권위원회의 "1503절차"와 국제노동기구 및 유네스코의 절차에 관하여만 간단히 살펴보기로 한다.

#### 나. 유엔의 1503절차

유엔의 경제사회이사회(Economic and Social Council; ECOSOC)의 산하에는 인권위원회(Commission on Human Rights; 위원회)가 설치되어 있다. 인권의 향상과 보호를 위한 기능을 맡고 있는 인권위원회는 경제사회이사회에서 선출한 43개국의 정부대표로 구성된다. 이 인권위원회 산하에 구성된 "소수자에 대한 차별방지와 보호를 위한 소위원회(Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities; 소위원회)"가 경제사회이사회의 728F 및 1503호 결의에

of International Organizations 를 참조하면 된다.

7) 대표적인 것이 유엔경제사회 이사회에서 협의자격(Consultative Status)을 얻은 비정부기구들이다. 협의자격은 종류에 따라 Category I, Category II, Roster 등 세 가지로 나누어진다. 우리나라에 많이 알려진 국제사면위원회(Amnesty International)이나 세계교회협의회(World Council of Churches) 등은 Category II의 협의자격을 가진 비정부기구들이다. 상세한 것은 Menno Kamminga and Nigel S. Rodley, 'Direct Intervention at the UN: NGO Participation in the Commission on Human Rights and its Sub-Commission', Guide to International Human Rights Practice (Ed. by Hurst Hannum), Univ. of Pennsylvania Press (1986), 186-199쪽; 久保田 洋, 實踐 國際人權法, 三省堂(1986), 202-240쪽 참조.



따라 진행하는 인권보호 절차가 “1503 절차”이다.

이 절차는 인권침해의 통보(Communication)에 의하여 시작된다. 어떤 나라에 대해서든지 인권침해가 일어났다는 명백한 증거(clear evidence)를 가지고 있는 개인이나 집단(group) 또는 단체(organization)는 이 통보를 할 수 있다. 1503 절차에서 말하는 “인권침해”는 시민적 또는 정치적 권리 뿐 아니라 세계인권선언에 규정한 경제, 사회, 문화적 제권리의 침해도 포함하기 때문에 가장 광범위한 절차라고 할 수 있다.

인권침해에 대한 통보가 있으면 유엔인권센터는 그 통보자(author)에게 통보가 수리되었음을 통지(acknowledgement)한다. 그리고 통보의 사본을 당사국 정부에 전달하여 답변(reply)을 하도록 하며 통지의 내용과 정부의 답변을 위원회와 소위원회의 위원들에게 비공개로(confidentially) 통지한다. 수리한 통보는 소위원회에서 심사하여 “중대하고 계속적인 인권침해의 형태(consistent pattern of gross violations of human rights)”를 보인다고 판단하면 위원회에 회부하게 된다. 이때 당사국 정부는 다시 사건에 대하여 답변을 할 수 있고 사건을 심의하는 위원회회의에 출석하여 발언할 수 있는데 이러한 모든 절차는 비공개로 진행된다. 위원회는 통보내용과 정부의 답변을 검토하여 인권침해가 있는가, 그리고 있다면 어떤 조치를 취할 것인가를 결정하게 된다. 위원회의 결정은 다음과 같은 유형으로 나누어진 다.

- ① 중대하고 계속적인 인권침해가 있다고 할 수 없다는 이유로 검토를 종결.
- ② 인권침해상황은 인정되나 특별한 절차를 취할 만큼의 중대한 것은 아니라고 하여 다음해 까지 심의를 계속하기로 하는 것.
- ③ 인권침해상황에 대하여 예컨대 공개로 심의하는 것과 같이 다른 특별한 절

차를 마련하기로 결정하는 것.

④보다 상세한 기록을 얻거나 진실로 인권침해가 있는가를 가리기 위하여 결정을 연기하는 것. 이때에는 임시전문위원회를 설치하여 인권침해상황을 조사하기도 한다.

⑤사태의 중요성에 비추어 충분한 연구를 하기로 하는 것. 이때에는 특별보고자(special rapporteur)를 임명하여 보고서를 작성하여 출판하기도 한다.

⑥인권침해상황을 개선하기 위한 조치를 당사국 정부에 제시하고 전문가를 파견하는 것.

⑦인권침해사태가 중대하여 더욱 깊은 연구를 하기 위해 임시전문가위원회를 구성하는 것.

⑧인권침해상황을 공개하는 것.

이 절차는 통보자에게 그 통보가 수리되었다고 통지해 주는 것 이외에는 원칙적으로 모두 비공개로 진행된다. 따라서 통보자가 사건의 진행경과를 알 수 없게 되는 단점이 있는데 그것은 이 절차가 기본적으로 구체적인 피해자의 피해를 구제하기 위한 것이 아니라 대규모의 인권침해를 저지르는 인권침해국을 상대로 하여 정치적 해결을 모색하는 것이기 때문이다. 그러므로 특정한 사건과 관련하여 단기적인 상황을 개선을 위하여는 거의 한계가 있는 방법이라고 생각된다. 그러나 통보가 일단 소위원회의 심의를 통과하여 위원회의 심의에 회부되면 그 나라의 이름이 위원회의 연차보고서에 공개되기 때문에 어떤 나라의 중대한 인권침해가 이 절차에 따라 통보되어 문제되고 있는지를 알 수 있게 되며 당사국은 국제적인 압력을 받게 된다.<sup>8)</sup> 이 절차에 의하여 인권침해 상황을 통보하기 위하여는 “중대하고 계속적인”

8) 우리나라의 경우에는 1981년과 1982년에 “중대하고 계속적인 인권침해”가 인정되어 인권위원회에서 심의되었다. 久保田 洋, 앞의 책, 112쪽 참조. 그밖에 齋



인권침해가 이루어졌다고 믿을 만한 증거들을 제시할 수 있어야 한다. 따라서 구체적인 피해자들의 사례뿐 아니라 침해상황에 관련된 통계자료라든지 정부의 조치내용, 그리고 비정부인권기구들의 보고서 등이 제출되어야 한다.

우리나라의 경우에는 경제적, 정치적 구조에서 비롯되어 개별적인 사건에서 단기적인 해결을 기대하기 어려운 대규모의 지속적인 인권침해상황, 예컨대 재개발을 위한 철거현장의 인권침해상황이나 수사기관에 의한 조직적인 민간인 사찰 등과 관련하여 이용을 검토해 볼 만한 절차라고 생각된다.

#### 다. 국제노동기구(ILO)의 절차

(1) 1919년 베르사이유 조약에 의하여 설립되어 유엔의 전문기관으로 지금까지 존속하고 있는 국제노동기구(ILO)의<sup>9)</sup> 절차는 인권보호를 위한 국제적 구조 중 가장 효율적이고 철저한(most effective and thorough) 것으로 평가받고 있다.<sup>10)</sup> 국제노동기구는 단결권과 단체교섭 등 전형적인 노동기본권 문제를 비롯하여 아동노동이나 빈곤층의 문제, 직업훈련과 산업보건, 사회보장 등과 관련된 광범위한 문제에 관하여 별도의 조약(convention)과 권고(recommendation)를 채택하여<sup>11)</sup> 국제적인

---

藤惠彦, '國聯の 一五〇三 通報手續きについて', 法律時報 53卷 12號, 85-91쪽 참조.

9) 국제노동기구에 관하여 일반적인 것은 국제노동연구소 엮음, ILO란 무엇인가, 들베게(1991), 13-56쪽 참조.

10) Lee Swepston, 'Human Rights Complaint Procedure of the International Labor Organization', Guide to International Human Rights Practice, 74쪽.

11) 권고는 입법과 법집행의 기준으로 제시하는 것으로 아무런 법적 효력을 갖지 않는다. 그러나 조약은 가맹국이 비준할 경우 법적 효력을 가지며 각국은 그 내용에 구속되고 정기적으로 조약의 실시상황에 관하여 보고할 의무를 진다.

노동기준을 마련하고 실시하도록 하고 있으며 이러한 권리와 관련하여 다양한 구제 절차를 마련하고 있다.

(2)국제노동기구의 인권보호절차는 “조약과 권고의 적용에 관한 전문가 위원회(The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)” 및 “조약과 권고의 적용에 관한 총회위원회(The Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations)”에 의하여 다양하게 이루어진다. 전문가위원회는 가맹국이 비준한 조약의 적용상황에 관하여 제출한 보고서와 사용자 또는 노동자단체들이 제출한 자료를 검토하여 문제가 있다고 판단하면 “직접 요구(Direct Request)”를 정부 및 사용자단체와 노동자 단체에 송부한다. 보다 심각하거나 계속적인 문제(more serious or persistent problems)에 대하여는 “의견(Observation)”을 정부에 송부하고 국제노동회의<sup>12)</sup>에 보내는 보고서에 공개한다. 총회위원회는 이렇게 보고된 사건을 조사하여 총회에 보고하게 된다.

국제노동기구 가입과 관련하여 우리의 관심을 끄는 것은 노동자단체<sup>13)</sup>가 인권침해를 제소하여 심리를 요구하는 절차이며 그중에서도 특정한 규약의 비준과 관계없이 제소할 수 있는 특별절차이다.<sup>14)</sup>

12)국제노동기구는 정부, 사용자 및 노동자단체의 대표로 구성되는 가맹국대표가 참석하여 이루어지는 총회(General Conference), 집행부(Governing Body), 국제노동사무국(International Labor Office)로 되어 있는데 그중 총회를 국제노동회의(International Labor Conference)라고 한다.

13)국제노동기구에 대하여는 개인은 제소할 수 없고 정부와 사용자 단체 또는 노동조합만이 제소할 수 있다.

14)정부는 다가온 국제노동기구의 가입과 관련하여 노동관계법이 국제노동기구의 조약에 정한 국제적 노동기준에 미달한다는 주장에 대하여 정부가 국제노동기구의 특정한 조약을 비준하지 않으면 국내법이 국제적 기준에 위반하더라도 아



(3) 국제노동기구의 제소절차는 네 가지로 나누어진다. 그중 가장 널리 알려진 것은 “진정(Representation)”과 “제소(Complaint)”이다. 그중 “진정”은 국제노동기구 헌장(Constitution) 제 24조에 의하여 인정되는 것인데 특정한 조약을 비준한 가맹국이 조약을 준수하지 않았을 경우 사용자나 노동자로 구성된 산업단체(industrial association), 즉 노동조합이나 사용자단체가 제기할 수 있다. 노동조합의 범위에는 아무런 제한이 없기 때문에 지역적 단체든, 전국적 단체든, 혹은 국제적 단체든 상관이 없으며 피해당사자일 필요도 없다. “제소”는 국제노동기구 헌장 제26조에 의하여 인정되는 것으로 구체적으로 가맹국 정부가 비준한 조약에 관하여 제기된다는 점에서는 진정과 같지만 제기할 수 있는 당사자가 가맹국정부, 국제노동회의 대표 및 집행기구로 제한된다는 점에서 차이가 있다. 그외에 “고용의 차별에 관한 특별조사(special surveys on discrimination in employment)” 절차가 있으나 지금까지 이용된 일이 없다. 따라서 정부가 현재의 불합리한 노동관계법과 저촉되는 조약을 비준하지 않을 것으로 보이는 우리나라의 경우에 이용할 수 있고 또 성과를 기대할 수 있는 것은 “결사의 자유에 관한 특별 제소절차(Special Procedures for Complaint concerning Freedom of Association; 특별절차)”이다.

(4) 이 특별절차는 결사의 자유에 관한 국제노동기구의 기본원칙을 위반한 데 대하여 제소할 수 있는 것인데 당사국이 이 문제에 관한 개별적인 조약을 비준하였는가의 여부와 관계없이 인정되는 것이다. 이 절차는 국제노동기구의 헌장에 의하여 인정되는 것은 아니고 1950년대 초 유엔 경제사회이사회와 국제노동기구 사이의

---

무런 제소를 할 수 없다고 주장하고 있다. 그러나 뒤에서 보는 바와 같이 국제노동기구의 경우에는 조약의 비준과 관계없이 당연히 인정되는 기본권리에 관한 제소절차가 마련되어 있다.

협정에 의하여 마련된 것이다.

이 절차는 두 기구에 의하여 다루어지는데 하나는 노동자나 사용자단체로부터 직접 제소를 받는 “결사의 자유에 관한 집행기구위원회(Governing Body's Committee on Freedom of Association; CFA)”이고 다른 하나는 집행기구위원회의 권고에 따라 집행기구가 회부한 제소를 다루는 “결사의 자유에 관한 사실조사 및 조정위원회(Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association; FFCC)”이다. 사실조사 및 조정위원회(FFCC)는 비가맹국에 대하여 경제사회이사회로부터 송부된 제소를 심사하기도 한다.

국제노동기구는 결사의 자유를 보장하기 위하여 1948년 “결사의 자유와 단결권 보호조약(Freedom of Association and Protection of the Rights to Organize Convention, 87호 조약)” 및 1949년 “단결권 및 단체교섭권 조약(Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 98호 조약)”을 채택하였다. 그러나 이 특별절차에 의한 제소를 심사할 권한은 결사의 자유를 신성시하는 (consecrate the principle of freedom of association) 국제노동기구의 헌장 자체에서 나오는 것으로 인정되기 때문에 당사국이 위 87호 조약 또는 98호 조약을 비준하였는가는 특별절차에 의한 제소를 하는데 아무런 고려사항이 되지 않는다. 다시 말하면 이 절차에 따른 제소는 국제노동기구의 어떠한 가맹국을 상대로 하여도 할 수 있다.

특별절차에 의하여 제소할 수 있는 단체는 노동자 또는 사용자 단체로서 문제와 직접 관련된 전국적 조직, 국제노동기구에 대하여 협의자격(consultative status)을 가진 국제적 조직 또는 그 문제와 직접 관련을 가진 산하단체가 있는 그



밖의 국제적 조직이다. 제소를 받은 집행기구 위원회는 서면 또는 구두의 진술을 통하여 사건을 조사한 다음 위반이 있다고 판단하면 예컨대 정부에 대하여 일정한 조치를 취하거나 취하지 말도록, 혹은 법률을 개정하도록 권고하는 것과 같이 당사자에게 상황을 개선하도록 권고(recommendation)한다. 또 정부에 대하여 상황에 관하여 계속 보고하도록 요구하거나 사건을 전문가위원회에 회부하기도 하며 예외적으로 사건을 사실조사 및 조정위원회에 회부하도록 집행기구에 권고하기도 한다.

사실조사 및 조정위원회에는 앞의 집행기구위원회(CFA)의 경우와 달리 네 가지 방법으로만 사건이 제기될 수 있다. 즉 집행기구위원회의 권고에 의하여 집행기구가 회부하는 경우, 국제노동회의의 권고에 의하여 집행기구가 회부하는 경우, 당사국 정부가 요구하는 경우, 유엔 경제사회이사회에 의하여 회부되는 경우 등이 다. 이 위원회는 사실조사 및 조정이라는 두 가지의 기능을 이용하여 진상을 조사하고 분쟁의 해결을 위한 권고를 하며 결정에 도달하면 특별보고서를 발행한다. 그리고 그 결정의 이행상황은 집행기구위원회와 같은 기구들이 감시하게 된다.

(5) 현재 정부가 국제노동기구에 가입하기로 하면서도 노동관계법의 불합리한 조항들을 개정하거나 국제노동기구의 조약들을 비준하지 않고 계속 노동자들의 권리를 억압하려고 시도하는 상황에서 국제노동기구의 특별절차는 우선 특정한 조약을 비준하지 않아도 결사의 자유가 침해된 것에 대해 제소할 수 있다는 점에서 매우 의미있는 제도로 생각된다. 특히 국제노동기구가 결사의 자유원칙에 포함된다고 평가하는 인권의 내용을 보면 모든 노동자와 사용자가 단체를 설립할 권리를 비롯하여 그러한 단체의 자유로운 기능, 연합단체에 가입할 권리 및 국제조직과 연대할 권리, 행정권에 의하여 조직활동이 정지되거나 해산되지 않을 권리, 차별대우로부터 보호, 단체교섭의 권리, 파업권, 노동조합의 권리를 행사하는데 필수적 전제가

되는 기본적인 시민적 자유(the right to basic civil liberties, which are a necessary precondition to the free exercise of trade union rights) 등 광범위한 자유와 권리를 포함하고 있기 때문에 노동자들의 열악한 인권상황을 개선하기 위하여 적극적으로 이용할 수 있는 제도라 하겠다.<sup>15)</sup> 특히 문제가 되고 있는 전국교직원 노동조합이나 복수노조설립 금지문제, 표현의 자유를 본질적으로 제한하는 제3자 개입금지 등은 이 절차에 의하여 문제를 제기할 만한 적절한 사안으로 생각된다.

#### 라. 유엔 교육.과학.문화기구(UNESCO)의 절차

유네스코는 “정의, 법의 지배, 그리고 유엔헌장에 의하여 세계의 모든 사람들에게 인정된 인권과 기본적 자유를 진전시키기 위하여 교육, 과학 및 문화를 통하여 국가들 사이의 협력을 증진함으로써 평화와 안전에 기여”하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 유네스코는 “교육, 과학, 문화 및 정보의 분야에서 유네스코의 권한에 포함되는 인권의 침해”에 관한 개인의 통보(communication)을 심사하는 절차를 마련하고 있다. 유네스코가 심사할 수 있는 “인권”침해는 교육의 권리, 과학적 진보를 공유할 권리, 문화생활에 자유로이 참여할 권리, 양심.표현 및 종교의 자유를 포함한 정보의 권리(right to information), 과학적.문학적.예술적 생산에서 나오는 도덕적, 물질적 이익을 보호받을 권리, 그

15)그밖에 상세한 것은 Lee Swepston, 앞의 글; Francis Wolf, 'Human Rights and the International Labor Organization', Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues (Ed. by Theodor Meron), Clarendon Press, Oxford(1988), 273-305쪽; Amnesty International, Summary of Selected International Procedures and Bodies Dealing with Human Rights Matters, 16-19쪽 참조.



리고 교육.과학.문화 및 정보와 관련한 활동을 위한 집회 및 결사의 권리의 침해이다.

유네스코에 대한 통보는 권리침해의 피해자는 물론 그 침해에 대하여 믿을 만한 정보(reliable knowledge)를 가지고 있는 개인, 집단과 비정부기구 등 누구든지 할 수 있기 때문에 피해자가 자신의 인권침해에 대하여 통보할 수 없는 상황에 있거나 통보할 수 있다는 사실을 모르고 있는 경우에도 제3자에 의하여 통보가 가능하다는 점에서 상당한 의미를 가진다.<sup>16)</sup> 통보는 조약 및 권고 위원회(Committee on Conventions and Recommendations)가 심사하여 그 통보에 대한 심사를 허용하기로 결정하면 통보의 사본을 당사국 정부에 송부하고 답변을 요청한다. 그리고 경우에 따라서는 통보에 대한 결정을 하기에 앞서 통보자에게 추가의 정보제출을 요구하기도 한다. 위원회의 결정은 유네스코집행위원회(Executive Board)에 보고한다. 이 절차는 사법(司法)적인 것이 아니므로 위원회가 어떤 결정을 내렸다고 하여도 법적인 구속력을 갖는 것은 아니다. 유네스코는 이 절차에서 당사국정부와 대화를 통하여 문제된 사건의 해결을 모색하고자 하는 것이므로 비공개로 진행되며 통보자는 허용여부와 통보에 관한 토론내용의 요지 및 결정내용에 관하여 통지를 받는데 그치게 된다.<sup>17)</sup>

16)북한을 방문하고 돌아왔다는 이유로 국가보안법 위반으로 징역 5년씩의 형을 선고받고 복역중인 전대협대표 임수경씨와 문규현신부를 위하여 미국의 국제적 인권단체인 International Human Rights Law Group이 유네스코에 인권침해를 통보해 놓고 있다.

17)그밖에 상세한 것은 Stephen Marks, 'The Complaint Procedure of the UNESCO', Guide to International Human Rights Practice, 94-107쪽; Amnesty International, AI Index:30/01/89, 19-21쪽 참조.

현재 국제인권규약 B규약과 그 선택의정서가 효력을 갖고 있는 상황에서는 피해자의 개입범위가 크고 절차와 결정이 보다 사법(司法)적인 인권이사회에 대한 통보절차를 이용할 수 있기 때문에 그 의미가 비교적 적다고 할 수 있다. 그러나 유네스코의 절차에서 말하는 인권침해가 국제인권규약 B규약에 열거한 인권의 개념과 반드시 일치하는 것이 아니며 인권이사회에 대한 통보는 국제인권규약 B규약과 선택의정서의 발효일인 1990년 7월 10일이후에 일어난 인권침해에 대하여만 제기할 수 있는데 비하여 이 절차에는 그러한 시기의 제한이 없다는 점에서 나름대로의 이용가능성을 가지고 있다고 생각된다. 특히 유네스코는 교육, 과학, 문화적 권리의 보호와 향상을 위한 전문기구이므로 그 특성에 맞는 사건을 선정하여 제기한다면 효과를 얻을 수 있을 것으로 예상된다.



### 3. 국제인권규약 B규약의 내용

#### 가. 국제인권규약의 성립경위

유엔경제사회이사회의 산하기구로 만들어진 인권위원회는 1947년 1월 유엔의 정신을 담은 국제인권장전(International Bill of Rights)을 기초하기로 하고 그 내용에는 인권에 관한 선언(a Declaration)과 법적인 의무를 포함하는 조약(a Convention) 및 조약의 실시조치(measures of implementation)를 포함하기로 하였다. 그러나 이 세 가지를 모두 포함하는 하나의 인권장전을 만드는 데에 의견이 일치하지 못하자 이들을 따로 따로 만들기로 하였으며 유엔총회는 1948년 12월 10일 결의 217(III)으로 세계인권선언을 채택하면서 국제인권장전의 나머지 두 부분에 대한 작업을 계속하도록 결의하였다. 다시 인권위원회의 오랜 작업을 거쳐 지금의 모습으로 만들어진 국제인권규약은 결국 1966년 12월 16일 총회결의 2200호로 채택되었다<sup>18)</sup>. 그리고 효력발생에 필요한 각국의 비준을 거쳐 A규약은 1976년 1월 3일에, B규약 및 선택의정서는 같은 해 3월 23일에 효력을 발생하게 되었다<sup>19)</sup>.

국제인권규약은 세 개의 다른 조약으로 구성되어 있다. 그것은 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A규약)”과 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약

18)이점에 관하여는 A.H.Robertson, Human Rights in the World, Manchester Univ. Press (Revised by J.G. Merrills, 1989), 25-32쪽 참조.

19) A규약과 B규약은 각각 35번째의 비준서 또는 가입서가 유엔사무총장에게 기탁된 날로부터 3개월후에(A규약 제27조, B규약 제49조) 효력을 발생하며 선택의정서는 10번째의 비준서나 가입서가 기탁된 날로부터 3개월후에 효력을 발생하게 되어 있다(선택의정서 제9조 참조).

(International Covenant on Civil and Political Rights: B규약)", 그리고 "시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights: 선택의정서)"<sup>20)</sup>이다. 원래 유엔에서는 이들 규약들을 하나로 통일하려는 움직임이 있었다. 그러나 B규약에 정한 시민적, 정치적 권리를 중시하는 서방국가의 입장과 A규약에 정한 경제, 사회, 문화적 권리를 중시하는 동구권국가들의 입장이 대립하였고 현실적으로 A규약에 정한 권리를 보장할 만한 사회, 경제적 여건이 마련되어 있지 못한 제3세계 국가들의 입장을 고려하고 또한 권리의 성질상 A규약에 정한 권리는 국가의 적극적 개입을 요구하는 데 비하여 B규약에 정한 권리는 국가의 불간섭으로 즉시 보장될 수 있다는 차이를 고려하여 서로 다른 규약으로 하기로 하였다. 또 그 규약에 정한 권리를 실현하기 위한 조치에 관하여 선택의정서를 별개의 조약으로 만들어 각국이 그 비준여부를 결정할 수 있도록 하였다.

#### 나. 국제인권규약 B규약의 내용

경제적, 사회적, 문화적 권리를 보장하는 국제인권규약 A규약이 성질상 당사국에 대하여 점진적인 적용을 인정하고 있는데 비하여<sup>21)</sup> 시민적 및 정치적 자유와

20) 1990.3.1. 현재 A규약은 95개국, B규약은 90개국, B규약선택의정서는 49개국이 당사국으로 되어 있다.

21) A규약 제2조 제1항은 당사국이 "... 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 ... 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다."고 정하고 있다. 이 조항은 바로 A규약의 점진적 적용을 인정한 것으로 해석하고 있다. 그러나 A규약 중에서도 "... 이 규약에서 선언된 권리들이 ... 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속"한 제2조 제2항의 평등취급의무는 즉시 적용되어야 하는 규정으로 보고 있다. 宮崎繁樹, '國際人



권리를 보장하는 B규약은 즉시 적용할 수 있는 기준을 정하여 이를 유지하고 준수할 의무를 당사국에 부과하는 것으로 해석하고 있다.<sup>22)</sup> 또 B규약은 제2조 제3항에서 이 규약에서 보장하는 권리가 당사국의 “현행의 입법조치 또는 기타 조치에 의하여 아직 규정되어 있지 않은 경우”에는 “이 규약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 입법조치 또는 기타조치를 취하기 위하여 자국의 헌법상의 절차 및 이 규약의 규정에 따라 필요한 조치<sup>23)</sup>를 취할 것을 약속”하고 있다. 이 규약에서 보장한 권리는 규약의 효력이 발생하는 즉시 전면적으로 적용해야 한다는 것을 전제로 한 이러한 의무부과는 인권이사회(Human Rights Committee)<sup>24)</sup>의 설치 및 이를 통한 각종 감독장치의 설치와 함께 B규약의 권리를 실질적으로 보장하는 중요한 장치를

權規約の國內的效力', 自由と正義, 31권 1호, 11-17쪽 참조.

22) A.H. Robertson, 앞의 책, 33-34쪽; 許方彬, '國際人權規約 加入에 따른 問題點 檢討', 저스티스 제21권, 韓國法學院(1988. 12.), 22쪽.

23) 인권이사회가 규약 제45조제4항에 의하여 발표한 일반적 의견(general comments)에 의하면 규약의 실시를 위하여 “개인들이 규약과 선택의경서에 정한 그들의 권리를 알아야 하며 모든 행정 및 사법기관은 규약에 정한 그들의 의무를 인식하는 것이 매우 중요하다. 이를 위하여 규약은 당사국의 모든 공용어로 공개되어야 하며 관계당국으로 하여금 그 내용에 친숙하게 하는 조치가 훈련과정의 일부분으로 이루어져야 한다.” Human Rights Committee, General Comments 3[13], CCPR/C/21/Rev.1(19 May 1989) 참조. 그러나 우리나라에서는 인권규약의 내용을 국민들에게 알리고 정부와 법원 등 당국이 그 내용을 인식하도록 하는 공개적인 조치가 이루어진 일은 없다.

24) 국제인권규약 B규약 제28조에 의하여 이 규약의 실시기구로 설치되는 인권이사회(Human Rights Committee)는 유엔 경제사회이사회 산하기구인 인권위원회(Commission on Human Rights)와 다른 것이다. 번역의 혼란을 피하기 위하여 일본에서는 Commission on Human Rights를 “國聯人權委員會”로 번역하고 Human Rights Committee는 “人權專門委員會”, “規約人權委員會”, “國際人權規約委員會” 등의 용어로 번역하기도 한다. 이 글에서는 정부의 공식번역에 따라 Human Rights Committee를 “인권이사회”로, 그 구성원(member)를 “위원”으로 표현한다.

구성하고 있다.

B규약은 모두 전문 및 6부 53개조문으로 되어 있다. 제1부(제1조)는 “집단적 권리(collective rights)”라고 하는 민족자결권을 정하고 있으며 제2부(제2조 - 제5조)는 권리존중의 원칙 및 평등권과 권리제한의 원칙을 정하고 있고 제3부는 제6조의 생명권 보호조항으로 부터 제27조의 민족언어사용권에 이르기 까지 실제적 권리를 증하고 있다. 제4부는 제28조부터 제45조까지 B 규약 및 B규약선택의정서의 실시기구인 인권이사회의 설치와 운영 및 권한에 관하여 규정하고 있고 제5부(제46, 47조)와 제6부(제48조 - 제53조)는 유엔헌장 등과의 관계 및 규약의 비준 절차 등 관련된 조항들로 이루어져 있다.

B규약의 조문들을 보면 그 표현에는 약간의 차이가 있으나 전체적으로는 우리나라의 헌법이 보장하고 있는 것과 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 또 상당한 경우에 “국가안보”, “공공질서”, “공중보건”, “도덕”, “타인의 권리와 자유 보호” 등을 이유로 한 권리의 제한을 인정하고 있기 때문에 읽기에 따라서는 비슷한 기본권제한 규정을 확대적용하여 인권을 침해하는 우리나라의 경우와 마찬가지로 하는 느낌도 가질 수 있다. 그러나 이 규약의 조항들은 비록 각국의 국내법과 같거나 비슷한 용어를 사용하고는 있지만 그 국내법의 의미에 구속되는 것이 아니라 규약 나름대로의 독자적인 뜻(independent meaning)을 가진다. 따라서 당사국은 이 규약의 독자적인 뜻에 따라서 인권을 실질적으로 보장할 의무를 부담하는 것이며 자국의 국내법의 해석을 이유로 하여 의무를 이행하지 않아서는 안되는 것이다.

B규약은 제4조에서 “국민의 생존을 위협하는 공공의 비상사태(public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which)”



가 선포되어 규약에 정한 의무를 위반(derogation)하는 것이 허용되는 경우에도 차별대우금지의 원칙 및 생명권의 보호(제6조), 고문등의 금지(제7조), 노예제도의 금지(제8조 1,2항), 계약불이행을 이유로 한 구금금지(제11조), 소급법에 의한 형벌금지(제15조), 인간으로 인정받을 권리(제16조), 사상 및 종교의 자유(제18조)에 대한 규정을 위반하는 것을 금지하고 있다는 점에서 보다 진일보한 측면을 가지고 있다. 나아가 제28조에 의하여 설립된 인권이사회를 통하여 당사국의 인권상황을 감시하고 선택의정서를 비준한 경우에는 제한된 범위에서 인권을 침해받은 개인의 등보(communication)를 허용함으로써 국제적 인권기준에 따른 각국의 인권상황평가 및 개선의 가능성을 열고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 하겠다.

#### 다. 우리나라의 비준

우리나라는 1990.4.10. B규약 및 B규약선택의정서의 비준서를 유엔사무총장에게 기탁하여 3개월 후인 1990.7.10.부터 효력이 발생하게 되었다.<sup>25</sup> 그러나 우리나라는 제14조 제5항(상소 및 재심 청구권), 제14조 제7항(이중처벌금지), 제22조(결사의 자유) 등 3개 조항에 대하여<sup>26</sup> 유보(reservation)<sup>27</sup>를 함으로써 이들 조항은 그 유보가 철회될 때 까지 우리나라에 적용되지 아니하게 되어 있다.<sup>28 29</sup>

25) B규약 제49조 및 선택의정서 제9조 참조.

26) 비준당시에는 혼인해소시의 배우자의 평등을 규정한 제23조 제4항을 추가하여 모두 4개 조항에 대하여 유보를 하였다. 그러나 1991년 3월 15일 정부가 이 조항의 유보를 철회함으로써 지금은 3개 조항만 유보되어 있다. 大韓民國, 市民의 및 政治的 權利에 관한 國際規約에 따른 最初報告書, 6-7쪽 참조.

27) 유보는 당사국이 조약의 효력을 승인하면서 그중 특정한 조항이 자국에 적용될 때 그 법률효과를 배제하거나 수정하겠다는 일방적 의사표시를 말한다. Report of the Human Rights Committee Vol. I (1990), 137쪽. 상세한 것은 柳炳華, 國際法 I, 眞成社(1988), 199-210쪽 참조

## 라. B규약의 실시조치

국제적 인권보호가 실효적으로 이루어지려면 먼저 세계적으로 적용될 수 있는 인권의 기준, 즉 실제적 권리의 내용에 관하여 국제적인 합의가 이루어져야 하지만 그것만으로는 부족하고 인권상황을 감독하고(supervise) 인권규정의 이행을 확보하는(implement) 구체적 방안을 마련하는 것이 필수적으로 요구된다.

B규약은 당사국에 대하여 국내적으로 아무런 차별없이 권리를 보장하고 권리의 보장에 필요한 조치를 취하는 한편 권리를 침해당한 피해자에게 효과적인 구제 조치를 보장할 의무를 부과하는 외에(제2조) 국제적으로 이 규약에 정한 권리가 보장되도록 하는 절차를 마련하고 있다.

B규약이 정하고 있는 국제적 실시조치는 국가의 보고 및 국가간의 인권침해 통보<sup>28</sup>, 그리고 피해자의 개인적 통보의 세 가지이다. 그리고 이러한 절차를 운영하

28) 우리나라는 1986년 가입을 추진하다가 가입동의안이 국회에서 폐기되었고 그후 1991년에 비준안이 국회에서 가결되었다. 그런데 외무부 국제법규과장인 許方彬에 따르면 1985년 가입을 시도할 때 정부는 제4조, 제6조 제5항, 제9조 제3항, 제23조 제4항을 유보하기로 하였으며 1988년 12월에는 아무런 유보없이 가입할 방침을 세웠다고 한다.(許方彬, 앞의 글, 26-28쪽) 그런데 뒤늦게 나머지 조항들의 유보가 결정되었으며 그중 처음부터 논의도 되지 않던 제22조(결사의 자유)를 유보한 것은 1989.5. 결성한 전국교직원노동조합의 합법성을 부인하기 위한 것으로 생각된다.

29) 한편 북한은 1981.9.14. 가입국 상호간에 서로 인권문제를 제기할 수 있게 되어 있는 B규약 제41조를 제외하고 A, B규약 모두에 대하여 유보없이 가입하였다.

30) B규약 제41조에 의하여 인정되는 이 절차는 따로 이 조항의 효력을 승인하는



기 위하여 인권이사회를 설치하고 있다.<sup>31)</sup> 그러므로 여기서는 현실적으로 의미가 있다고 생각되는 국가의 보고제도와 개인의 통보제도에 관하여 살펴보기로 한다.

#### 마. 인권이사회

B규약의 실시를 담당하고 있는 인권이사회는 규약 제28조에 의하여 18명의 위원으로 구성된다. 이사회는 B규약 당사국의 국민으로서 B규약 당사국에 의하여 지명된 사람중에 당사국의 비밀투표에 의하여 선출된다. 위원의 자격은 “고매한 인격을 가지고 인권분야에서 능력이 인정된” 사람이어야 하며 법률적 경험을 가진 약

---

국가간에만 적용되는데 이 조항의 당사국은 인권이사회에 다른 당사국이 규약상의 의무를 이행하지 않고 있다고 통보할 수 있다. 그러나 이 절차는 지금까지 한 번도 이용된 일이 없다고 한다.

31) 인권조약의 실시를 위하여 특별한 기구를 설치하는 경우 가장 효과적으로 인권을 보장하기 위해서는 그 기구가 인권침해의 피해자인 개인 또는 집단으로부터 제소를 받을(to receive complaint) 권한과, 그 제소에 대하여 진상을 조사할 수 있는 독립적인 사실조사기관을 가져야(to possess independent fact-finding facilities for the investigation) 하며 중재나 그밖에 피해의 배제를 통한 적절한 피해구제수단을 제공하여야 한다(to provide appropriate remedies). Louis B. Sohn, 'Human Rights: Their implementation and Supervision by the United Nations,' Human Rights in International Law, 372 쪽. 피해구제수단과 관련하여 기구의 위상이 가장 큰 관심사가 되는데 재판소와 같이 사법적(judicial) 구제절차가 마련될 경우 인권보호는 강력해 지지만 당사국이 그러한 기관의 설치에 반대하기 쉽다. 인권이사회 설치와 관련해서도 유엔인권위원회에서는 국제인권재판소(International Court of Human Rights)안, 유엔인권고등판무관(UN High Commissioner for Human Rights)안, 인권위원회 검찰총장(Attorney-General of the Commission) 및 국제조사위원회(International Investigation Commission)안, 안전보장이사회에 의한 조사 및 구제절차안 등 각쪽의 주장이 대립하였으나 결국 지금의 모습으로 결정되었다. 상세한 것은 A.H. Robertson, 앞의 책, 28-32쪽 참조.

간명의 참여가 유익할 것이라는 점을 고려하여 4년의 임기로 선출하며 재선될 수 있고 2년마다 반수씩 개선한다. 같은 나라의 국민이 두 명이상 선출될 수 없으며 “공평한 지리적 안배와 상이한 문명형태 및 주요한 법률체계가 대표되도록 고려”하여 선출한다. 이들은 B규약 당사국에 의하여 지명되고 선출되지만 정부의 대표가 아니며 독립적으로 활동한다. 이들의 독립성을 보장하기 위하여 B규약은 위원들이 “개인적 자격으로 선출되고 직무를 수행한다(shall be elected and shall serve in their personal capacity).”고 규정하고 있다(제28조 제3항). 선출된 위원은 취임에 앞서 “이사회의 공개석상에서 자기의 임무를 공정하고 영심적으로 수행할 것을 엄숙히 선언”해야 하며 직무수행에 대하여는 유엔의 재원에서 보수를 받는다. 32

이사회의 의사정족수는 12명이고 의결은 출석위원의 과반수투표로 하게 되어 있으며(제39조 제2항) 33 가부동수인 때에는 부결된 것으로 한다(절차규칙 제61조). 그밖의 사항은 이사회가 스스로 정하는 절차규칙(rules of procedure)에 따르게 된

32) 위원으로 선출되기 위해서는 당사국 정부에 의하여 지명받아야 하지만 선출된 이후에는 개인자격으로 직무를 수행하는 이 제도는 이사회의 독립성을 유지하는 동시에 당사국정부의 이해관계를 반영하기 위한 것으로 보인다. 왜냐하면 일단 선출된 이상 그를 지명한 국가라 하여도 임기중에 해임할 수는 없지만 임기가 끝나고 나면 그를 후보로 지명하지 않을 수 있다. 또 당사국에 의하여 다시 후보로 지명된다 하여도 그의 활동내용에 불만을 가진 정부가 많을 경우 선출되지 않을 수 있기 때문이다. 이런 이유로 인권이사회에는 순수한 인권운동가가 위원으로 선출되지 못하고 있다고 한다. Vojin Dimitrijevic, 'The Roles of the Human Rights Committee', Europa-Institut der Universität des Saarlandes(1985), 4-5쪽 참조.

33) 이사회의 절차규칙(CCPR/C/3/Rev.2, 14 December 1989) 제51조의 각주는 이사회가 투표에 들어가기에 앞서 합의에 의하여 결정에 이르려는 시도를 해야 한다는 위원들의 견해를 기재하고 있다. 실제로 이사회는 대부분의 경우 합의에 의하여 결정하는 것으로 알려져 있다.



다. 이사회는 보통 1년에 세 번 회의를 갖는데 미국 뉴욕에 있는 유엔본부나 제네바의 유엔사무소에서 모이게 된다. 그리고 이사회의 회의는 원칙적으로 공개한다(절차규칙 제33조). 이사회는 2년의 임기를 가진 한 명의 의장과 세 명의 부의장 및 보고자(Rapporteur)를 선출하며(규약 제39조 제1항, 절차규칙 제17조, 제18조) 필요한 경우 소위원회와 임시소위원회를 설치할 수 있다(절차규칙 제62조). 유엔사무총장은 이사회의 효과적인 기능수행을 위하여 필요한 직원과 편의를 제공하며(규약 제36조) 이사회는 그 활동에 관한 연례보고서(annual report)를 경제사회이사회를 통하여 유엔총회에 제출한다(규약 제45조, 절차규칙 제63조).

#### 바. 국가의 보고제도

##### (1) 보고서의 제출의무

B규약의 당사국은 이 규약에서 인정된 권리의 실현에 관한 보고서를 유엔사무총장을 통하여 이사회에 제출하여야 한다(제40조). 이 보고서는 당사국에 대하여 이 규약이 발효한 때로부터 1년 이내에 제출하는 최초보고서(initial report)와<sup>34)</sup> 그후 이사회가 요청하는 때에 제출하는 보고서로 나누어지는데 현재는 최초의 보고서 제출후 5년마다 보고서를 제출하도록 되어 있다.<sup>35)</sup>

34) 우리나라도 1991년 8월 경 최초보고서를 제출하였다. 大韓民國, 市民的 및 政治的 權利에 관한 國際規約 第40條에 따른 最初報告書 참조.

35) 安藤仁介, '國際人權規約委員會による 當事國報告의 審査について', 法律時報 60권 12호, 63쪽; 久保田洋, '國際的人權實施措置としての 國家報告制度', 法律時報 59권 1호, 63쪽 참조.

이 보고서에는 당사국이 “규약에서 정한 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 그러한 권리를 향유함에 있어서 성취된 진전사항”을 기재해야 하며 “규약의 이행에 영향을 미치는 요소와 장애가 있을 경우”에는 이것들도 기재하여야 한다(절차규칙 제66조 제1항). 이사회는 당사국이 제출하는 보고서의 형식과 내용(form and contents of the reports)에 관한 이사회<sup>36</sup>의 희망사항(wishes)을 당사국에 통보할 수 있는데(절차규칙 제66조 제3항) 이사회는 보고서의 형식과 내용에 관한 일반 기준(General Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports from State Parties under Article 40 of the Covenant)를 정하여 보고서의 작성에 관한 지침으로 제시하고 있다.<sup>36</sup>

## (2) 보고서의 내용

이처럼 보고서를 제출하게 하고 검토하는 목적은 “규약의 실시와 관련하여 당사국과의 건설적인 대화를 발전시키고 그렇게 함으로써 유엔헌장에 따라 국가들 사이의 서로간의 이해와 평화적이고 우호적인 관계에 기여”하는 것이다. 최초보고서와 그 이후의 보고서에 담겨야 할 내용은 거의 같은데 우리나라와 관련하여 최초 보고서에 관하여만 살펴보기로 한다.

보고서는 크게 두 부분으로 나누어지는데 제1부는 일반적인 사항으로 당사국에서 시민적 및 정치적 권리가 보호되는 일반적인 법체계(general legal framework)를 간략히 설명해야 한다. 특히 다음과 같은 사항이 기재되어야 한다.

36) 일반적 기준에는 주로 최초보고서에 관하여 적용되는 1977.8.29.의 기준(CCPR/C/5)과 추가보고서에 관하여 적용되는 1981.7.27.의 기준(CCPR/C/20)이 있다.



① 규약에 인정된 권리가 헌법 또는 독자적인 권리장전(Bill of Rights)에 의하여 보호되는지, 그리고 어떤 환경에서 권리의 유보(derogation)가 가능하도록 어떤 조문이 있는지에 관한 사항

② 규약의 조항이 법원이나 특별법원, 또는 행정기관에 대하여 직접 적용할 수 있는지 및 조항들이 관계당국에 의하여 집행되기 위해서는 국내법이나 행정법규로 전화되어야 하는지에 관한 사항

③ 인권에 관하여 어떠한 사법, 행정 또는 다른 권한있는 기관이 관할권을 가지고 있는지에 관한 사항

④ 권리가 침해된 개인이 어떤 구제수단을 가지는지에 관한 사항

⑤ 규약의 조항들의 실시를 확보하기 위하여 취해진 다른 조치들에 관한 사항

보고서의 제2부에는 규약 제1부부터 제3부에 걸친 각 조항들과 관련한 정보가 제공되어야 하는데 다음의 사항들을 설명해야 한다.

✓ ① 각각의 권리와 관련하여 효력을 가지는 입법, 행정 및 기타의 조치

② 권리의 행사에 대하여 법률이나 관행 또는 그밖의 방법으로, 일시적인 성격의 것을 포함하여 분과된 제한 또는 한계 ① 보통적 근거  
② 각각의 한계

③ 당사국 관할권안의 사람들이 권리를 향유하는 데 영향을 미치는 요소 또는 장애

④ 권리의 향유에 관하여 이루어진 진보에 관한 그밖의 정보

(3) 보고서의 검토