

국제인권조약의 국내적 실천

정 인 섭 / 한국방송통신대학교 부교수

1. 머리에

20세기 후반은 인권의 시대라 하여도 과언이 아닐 정도로 인권의 국내적, 국제적 보호에 대한 관심이 전례없이 높아졌다. 제2차대전 이후 국제질서의 기본틀을 제공하고 있는 UN 역시 “모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어서 국제적 협력 달성”을 창설 목적의 하나로 선언하고 있다(제1조). 이에 UN은 1948년 12월 10일 세계인권선언을 채택하고, 이를 조약화하는 국제인권조약을 1966년 채택한 바 있다. 세계인권선언과 국제인권조약은 오늘날 국제인권장전이라고 불리운다. 국제사회는 이 이외에도 개별분야에서 보다 세분화된 인권조약을 적지 않게 탄생시켰다. 이번에 한국이 고문방지조약에 가입하게 됨으로써 국제인권조약중 일반적이고 기본적인 조약에는 대부분 가입하게 되었다. 그러나 이러한 가입 실적에도 불구하고 아직도 한국의 인권조약 가입과정이나 이후의 국내실천상황에 있어서는 적지않은 문제점이 내포되어 있다.

2. 국내 실천상의 문제점

가. 정부측의 문제점

국제인권조약이 국내에서 원활히 실천될 수 있는가 여부는 1차적 관건으로 정부에 달려 있다. 무엇보다도 정부만이 인권조약의 가입을 결정할 수 있고, 가입 이후의 국내적 실천에서도 중심적 역할을 담당하여야 하기 때문이다. 그러나 이제까지 주요 국제인권조약을 대하는 한국정부의 태도는 결코 적극적이었던 평가 받기 어렵다.

첫번째 문제점으로 지적될 수 있는 사항은 소극적 가입 태도이다.

과거 한국은 주요 국제인권조약에 대하여 마지못해 가입한다는 매우 소극적 자세로 일관하여 왔다고 지적할 수 있다. 한국이 가입하는 경우 예외없이 당해 조약이 정식으로 발효된 이후에 서명 및 비준을 하였으며, 유일한 예외는 1950년에 비준한

제노사이드조약뿐이었다(1948년 12월 7일 채택, 1950년 10월 14일 한국 비준, 1951년 1월 12일 발효). 이는 한국이 국제사회에서 인권규범 발전에 적극적 기여를 하겠다는 자세를 견지하여 왔다가보다는, 조약이 발효된 이후 국제사회 여론에 이끌려 불가피하게 가입하여 왔다고 평가할 수 밖에 없다.

이같은 회피적 태도는 제3공화국에서 제5공화국에 이르는 기간동안 가장 심하였다. 당시 국내 인권상황이 자주 국제사회에서 비판의 대상이 되었음을 상기하여 볼 때 정부내 실무적 차원에서 가입 추진이 쉽지 않았으리라고 생각된다.

	채택일	발효일	한국 비준일
국제인권규약 A	66.12.16	76. 1. 3	90. 4.10
국제인권규약 B	66.12.16	76. 3.23	90. 4.10
통선택의정서	66.12.16	76. 3.23	90. 4.10
동사형폐지협정서	89.11.20	90. 9. 2	미비준
난민조약	51. 7.28	54. 4.22	92.12. 3
동의정서	67. 1.31	67.10. 4	92.12. 3
무국적자조약	54. 9.28	60. 6. 6	62. 8.22
여성차별철폐조약	79.12.18	81. 9. 3	84.12.17
아동권리조약	89.11.20	90. 9. 2	91.11.20
고문방지조약	84.12.10	87. 6.26	94.12.
인종차별철폐조약	66. 3. 7	69. 1. 4	78. 8. 8

국제인권조약에 대한 한국의 소극적 가입 태도를 예시하는 또 다른 증거는 조약 가입시 국내법과 충돌된다고 판단되는 조항을 모두 유보하여서 가입하여 왔다는 점이다. 인권조약 가입의 의의는 조약 가입을 계기로 국내인권상황을 조약이 요구하는 수준으로 끌어올리는데 있다. 그러나 과거 한국은 국내법이 조약상의 의무를 만족시키지 못하는 경우 국내법을 개정하기 보다는 항상 개정이 필요없을 정도로 유보를 하고 조약에 가입하여 왔다. 난민조약 가입 이후 출입국관리법이 개정된 예가 있기는 하나, 이 역시 국내 실제법상 난민의 지위를 강화시키려는 것이 아니라 출입국 절차에 있어서 난민에 관한 특칙을 마련한 것에 불과하였다. 인권관계조약의 가입에 있어서는 서구 선진국 역시 적지 않은 유보하에 인권조약에 가입하고 있는 것이 사실이다. 그러나 국내법상의 후진성이 더욱 심한 한국이 항상 국내법의 개정이 없는 가입만을 하여 왔다는 점은 인권조약을 계기로 국내인권상황을 좀 더 개선

시키겠다는 의지를 갖고 가입하였다기 보다는 국제사회에서 단지 조약 가입국이라는 칭호를 획득하기 위해서 가입하여 왔다는 비판을 면할 수 없다.

두번째 문제점으로 지적될 사항은 불충분한 준비과정이다. 인권관계조약은 외무부가 주무부서가 되어 가입시 예상되는 문제점, 특히 조약 내용과 국내법간의 충돌 여부를 조사한 후 그 대책을 마련하고 가입한다. 그러나 과거의 예를 보면 이 과정이 매우 소홀히 처리되는 경우가 많았다. 1차적으로 외무부에서 관련 각 부처에 조약 내용을 통지하고 담당업무와 관련된 국내법상의 문제점이나 의견제시를 요구하는데 이를 요청받은 부서가 매우 무성의하게 응답하는 경우가 대부분이다. 대부분의 정부부처에서 조약 가입 여부는 자신들의 관심사가 아니라는 이유로 최소한의 형식적인 검토마저 게을리되고 있다. 더욱 심각한 점은 이 같은 상황이 단순한 무성의에서만 온다기보다는 평소 대외업무가 적은 정부부처의 경우 담당자가 조약의 해석에 관한 기본적인 능력 자체를 갖추지 못하고 있기 때문에 오는 불가피한 결과라는 것이 필자의 소견이다. 조약과 국내법 사이의 명백한 충돌이 있는 경우에도 주무부서는 이상 없다고 답하는 예나 조약 적용상 문제가 되지 않는 사항을 문제점이라고 지적하는 예가 가끔 있다. 또한 동일한 조약을 두고도 실무 담당자가 바뀌게 될 때마다 국내법 해석이 달라져 부처 의견이 변경되는 예도 있었다. 조약 가입후에 직접 그 내용의 국내적 실천을 담당하여야 할 주무부처가 무의한 태도로 임한다면 외무부 자체만으로는 관련 국내법을 망라한 검토가 충실히 이루어지기 어려울 것이다. 따라서 개별인권조약 가입시 국내법과 충돌된다고 판단되어 현재 한국이 유보하고 있는 내용조차 일관성을 갖추지 못하고 있다. 다음 표의 내용이 그러한 예이다.

조약 내용		
3년 이상 거주자 입법상 상호주의적 규제면제	난민조약 제7조는 유보	무국적자조약 제7조는 유보안함
상소권 보장	아동권리조약 제40조 2항 나호(5)는 유보	국제인권규약(B) 제14조 5항 당초 유보 현재 해제
국적법상의 남녀평등	여성차별철폐조약 제9조는 유보	국제인권규약(B) 제2조 남녀평등원칙 위반 및 제23조3항 위반 야기의 현행 국적법 불유보

그런데 국제인권조약 가입 과정에서 가장 큰 문제점은 사실은 정부가 발표한 유보조항보다도 실제 조약과 국내법간의 충돌이 훨씬 더 많은데도 불구하고 이 같은 모순점이 간과되고 있다는 현실이다. 때로는 가입 당시 일선 실무진은 그러한 문제점을 부분적으로 인식하고 있었으나 지나치게 많은 유보는 국내의 여론상 곤란하다는 이유에서 “국내법과 모순 없음”으로 결론내려지기도 한다. 현재 한국이 가입하고 있는 주요 인권조약과 국내법간의 추가적 충돌조항에 대하여는 필자가 다른 기회에 여러 차례 소견을 피력한 바 있으므로 여기에 그 내용을 열거하지는 않는다.

세계, 적극적 실천의지의 부재이다.

인권조약에는 즉각적인 실천의무를 부과하고 있는 조항과 아울러 중장기간의 계획을 통한 실천목표를 부과하고 있는 조항도 많다. 이는 특히 사회적, 경제적, 문화적 권리에 관한 조항인 경우에 많다. 따라서 인권조약에 가입하는 진정한 의의는 점진적 실천의무를 부과하는 조항에 대하여도 국가적 행동계획을 수립하고 예산의 뒷받침하에 조약상의 목표를 실현시켜야만 달성될 수 있다. 필요하다면 특별위원회 등을 설치하여 그러한 목표달성을 추진하여야 한다. 예를 들어 일본은 여성차별철폐협약 가입을 계기로 수상을 위원장으로 하는 부인문제추진기획본부를 설치하여 조약 실천 추진기구의 역할을 한 바 있다. 그러나 과거 한국은 특정인권조약 가입을 계기로 조약 실천을 위한 국가행동계획을 수립하거나, 조약 실천을 담당할 위원회나 단체를 설치한 예가 없었다. 조약이 요구하는 대부분의 내용이 일상적인 정부업무와 중복된다는 이유로 별도의 실천계획은 수립되지 않고 있다. 그러나 이 같은 태도는 조약 가입을 계기로 그 내용을 정부가 적극적으로 실천하겠다는 의지가 결여된 증거라 아니할 수 없다.

또한 인권조약이 국내에서 널리 실천되기 위해서는 조약 내용이 국민에게 폭넓게 홍보되어야만 한다. 이에 일부 조약은 조약 홍보를 당사국에 대한 주요 실천의무로 부과하고 있다(아동권리조약 제42조, 고문방지조약 제10조 등). 그러나 과거 한국이 특정인권조약에 가입한 후 그 내용의 국내보급을 위하여 정부가 특별한 조치를 취한 예는 없었다. 조약 내용은 대개 통상의 법전에는 수록되지 않으므로 국제인권법에 관심이 있는 극히 일부의 식자층만을 제외하고는 한국이 어떠한 인권조약에 가입하고 있는지, 그 내용은 무엇인지도 쉽게 알기 어려운 상황이다.

나. 민간층의 문제점

이상 국제인권조약에 관한 정부의 실천의지 부족을 비판하였으나, 그에 관한 책임의 일정부분은 민간층에도 돌려져야 한다. 오늘날 국제인권조약의 경우 그 탄생과정에서부터 각국의 민간단체가 중요한 배후 추진세력으로서의 역할을 하고 있다. 조약 성립 이후에도 조약내용의 보급과 실천에 있어서 빼놓을 수 없는 중요한 활동자로서 또는 감시자로서 기여를 하고 있다. 아동권리조약의 경우 약 30여개의 NGO의 활약과 압력이 초기의 부진하였던 제정과정에도 불구하고 조약 성립을 가

능하게 하였다. 조약성립 이후에도 UNICEF와 더불어 수많은 NGO의 활동이 단시간내에 이 협약을 국제사회 최대 당사국을 갖는 인권조약으로 만들었다. 이러한 국제사회에서의 현상과 달리 한국에서는 국제인권조약 실천에 있어서 민간의 기여도가 매우 낮은 형편이다.

인권조약 가입이 추진되는 경우 과거 국내에서는 정부와는 별도로 가입에 필요한 국내법 정비 문제가 민간차원에서 연구되고 의견이 개진되는 경우가 매우 부족하였다. 고작 정부가 제시하는 유보조항을 줄이라는 원론적 비판을 하는 정도에 불과하였으며, 정부가 유보대상으로 지적하지 않은 조항에 대하여는 추가적 유보나 국내법 개정의 필요성에 관한 포괄적 의견 제시가 거의 없었다.

일단 인권조약에 가입한 이후에도 민간차원에서 그 조약의 활용이 매우 미미하였다. 국민의 인권보호를 위한 제1선 실천자인 변호사의 경우도 국제인권조약 내용에 대한 숙지도는 비교적 낮으며, 따라서 국내 재판과정 등에서 국제인권조약이 법 규범으로 활용되는 예는 거의 찾기 어렵다.

법조인 외의 여타의 민간부분에서의 활동도 저조하다. 예를 들어 여성차별철폐조약 가입을 계기로 민간차원의 국내 여성차별철폐위원회가 구성된다거나, 아동권리조약 가입을 계기로 국내 아동권리위원회가 구성되어 조약의 국내이행 감시, 독자적 행동계획 제시, 피해사례의 수집 및 구제지원, 정기적 백서 발간 등의 사업을 전개한다면 정부의 조약 실천의지에 대한 자극도 되고 인권조약의 국내보급 및 실천에도 중요한 기여를 할 것으로 예상되나, 아직까지 국내에는 이와 같은 민간활동이 미미한 형편이다. 아동권리조약의 경우 UNICEF가 관련교사 및 실무담당자 워크샵, 강연회 등을 수차례 실시하였을 뿐이다. 별도의 위원회나 단체가 설립되지 않더라도 기존의 관련 국내단체가 조약의 국내적 실천을 모니터하고 조약의 홍보에 노력하는 예도 미미하였다.

한편 여러 인권조약이 당사국에 대하여 정기적 보고서 제출을 의무화하고 있다(국제인권규약 A규약 제16조, B규약 제40조, 여성차별철폐조약 제18조, 아동권리조약 제44조 등). 조약상의 담당위원회는 각국 정부의 보고서를 검토하고 의견을 제시하는 역할을 한다. 그러나 제한된 숫자의 위원이 단기간내에 많은 보고서를 검토하여야 하므로 충분한 평가가 이루어지지 못하고 있다는 점이 각 위원회가 당면하고 있는 공통의 문제점이다. 따라서 각국 정부가 보고서를 제출할 때 해당국가내 민간기구가 나름대로 다른 시각에서 작성한 반박보고서가 제출되는 경우 매우 유용한 평가자료가 될 수 있다. 또한 정부보고서의 정확성에 대한 비판을 제기함으로써 국내적으로도 해당 인권조약에 대한 관심을 제고시키고, 정부의 보고서 작성 자세를 신중하게 만들 것이다. 그러나 아직까지 국내에서는 1991년 국제인권규약에 대한 정부의 최초보고서에 대한 민간차원의 반박보고서가 제출되었던 예 이외에는 국제적으로는 물론 국내용으로도 반박보고서가 발표된 바 없다. 이는 인권조약의 국내적

실천에 대한 민간 차원의 관심도가 그만큼 저조하다는 것을 의미한다.(편집자 주-94년 정부의 A규약 최초 보고서에 대한 반박보고서 초안을 제출하였고, 올해에는 정식 보고서를 작성하게 된다. 또, 아동조약에 대해서도 '어린이·청소년 권리 연대 회의'가 구성되어 정부보고서에 대한 반박보고서를 준비중이다.)

이상과 같은 국제인권조약에 대한 민간차원의 낮은 관심도가 결과적으로 정부의 소극적 가입추진, 불충분한 국내법 정비, 가입 후 정부의 실천의지 부재를 방치하여 왔다.

3. 제안

국제인권조약이 가입만하고 사장되는 조약이 아니고, 국내 인권상황 개선의 실질적 지렛대 역할을 할 수 있도록 하려면 어떠한 방안이 강구되어야 할 것인가?

첫째, 조약 내용의 적극적 홍보책이 마련되어야 한다. 조약 실천을 위한 가장 기본적인 전제는 조약 내용의 국내 보급이므로 현재와 같이 일반인이 조약문을 한번 보고 싶어도 도대체 찾기조차 어려운 상황에서는 인권조약의 내용이 제대로 실천될 수가 없다. 현재 국내에서는 판매수요가 적다는 이유에서 국제인권조약집 하나 발간된 바 없다. 인권조약 내용의 보급을 위하여 정부는 조약 가입시마다 체계적 국내홍보계획을 동시에 수립하여야 한다. 일반인도 이해하기 쉬운 수준의 홍보책자를 발간하여 보급하는 한편, 관련 업무 담당자에 대한 재교육을 반드시 실시하여야 한다. 예를 들어 고문방지조약은 가입후 수사기관 종사자에 대한 교육이 필수적이다. 궁극적으로는 필요한 조약 내용이 학교 교육과정속에도 삽입되어 학교교육을 통한 인권의식의 고양과 인간성장의 초기 단계에서부터 이루어져야 한다. 국제인권법에 대한 교육은 단지 개개인의 권리 확보를 위한 목적만을 갖는 것이 아니라, 인간은 인간이기 때문에 누구나 이러한 권리를 향유한다는 점을 가르치게 됨으로써 국제화 시대에 피부색, 인종, 국적, 언어가 다른 사람들과 더불어 사는 지혜를 가르치는 수단이 된다. 그러나 조약 내용의 보급은 정부에만 맡겨질 일이 아니며, 조약 가입시마다 관련민간단체 역시 조약 홍보에 적극적 역할을 담당하여야 한다.

둘째, 인권조약 가입시 중장기적 실천계획이 필요한 부분에 대하여는 국가행동계획이 반드시 수립되어야 한다. 이 임무의 1차적 담당자는 정부가 되어야 하나, 민간측에서도 동일한 목적의 실천계획을 제시하며 정부의 실천의지를 독려하여야 한다.

셋째, 정부내에서는 물론 민간측에서도 국제인권조약을 소화할 수 있는 전문가가 좀 더 양성되어야 한다. 현재와 같이 허술한 가입 과정이 진행되고 있는 것은 무엇보다도 정부내에 물론 민간인 전문가 부족에서 기인하는 바가 크다.

넷째, 조약 가입 이후에는 관련 국내상황에 대한 상시적 감시제도가 확립되어야 한다. 특히 민간측에서 각 조약별 실천감시기구를 결성하여 관련 국내법 검토, 국내 위반 사례의 수집 및 보고, 관련 국제동향 소개 등의 역할을 담당하고 이를 종합한

정기적 백서 발간이 필요하다.

끝으로 앞으로 국제사회에서 새롭게 추진되는 인권조약이 있는 경우 정부는 적극적 가입자세를 갖고 임할 것이며, 현재 미가입중인 일부 인권조약에 대하여도 가입추진이 요망된다. 예를 들어 1926년 노예 조약 및 1953년 동의정서, 1968년 전범 및 인도에 반한 죄에 대한 시효부적용 협약, 1973년 흑백분리범죄 억제 및 처벌에 관한 협약, 1985년 스포츠에서의 흑백분리정책금지협약 등은 한국이 외면할 필요가 없는 조약이라고 판단된다.(1994. 12. 11)

〈인권하루소식〉 합본 Ⅲ

펴낸날 · 95년 3월 30일

펴낸이 · 서준식

펴낸곳 · **인권을동사랑방**

주소 140-150 서울 용산구 갈월동 71-12 조양빌딩 3층
대표전화 715-9185 팩스 715-9186

값 1만원