

프랑스의 경우 나폴레옹1세나 3세 시대에 위헌입법심사제도가 위헌적인 법률을 합헌으로 하기 위하여 악용되었다는 쓴 경험도 가지고 있다.

2) 현대시민헌법에 있어서의 일반화의 경향

현대시민헌법에 있어서의 뚜렷한 현상의 하나로서 위헌입법심사제도의 일반화 경향을 들 수 있다. 프랑스 1946년 헌법과 1958년 헌법은 각각 헌법위원회 및 헌법평의회 제도를 도입하고, 오스트리아, 이탈리아, 독일, 그리스, 한국, 스페인 등은 헌법재판소형의 위헌입법심사제도를 채택했다. 일본이나 인도는 통상(通常)재판소형(미국형)의 그것을 도입하고 라틴아메리카 여러 나라는 통상재판소형 또는 헌법재판소형의 위헌입법심사제도를 도입하고 있다.

3) 일반화의 요인

현대 시민헌법 하에서 위헌입법심사제가 일반화된 이유는

첫째, 헌법으로 인권이나 민주주의가 보장이 되어 있어도 입법권이나 행정권에 의한 침해로부터 그것을 옹호하는 수단을 결할 경우 헌법에 의한 권리 보장은 현실적으로는 기능하지 않는다. 인권보장이나 민주주의의 확충 강화를 요구하는 민중의 힘은 동시에 그 보장 수단을 강화할 것도 요구해 왔고 그런 운동의 결과이다.

둘째, 위헌입법심사제도 도입에는 앞의 경우와는 정반대의 기능을 기대하는 힘도 작용하고 있다. 아래로부터의 요구에 대한 위로부터의 대응으로서의 도입이다.

19세기 후반부터 20세기 초두에 걸친 격렬한 계급투쟁을 거쳐 출현한 현대시민헌법은 경제활동의 자유의 적극적 제한, 노동3권을 포함한 여러 가지 사회권의 도입, 남녀평등의 직접보통 선거제도의 보장, 반체제정당을 포함하는 결사의 자유와 갖가지 표현의 자유 보장 등에 전형적으로 볼 수 있듯이 사회의 소수자인 부르주아의 지배를 확보할 충분한 조건을 갖지 못하고 있다.

거기서는 위헌입법심사제도는 '헌법옹호'라는 공적으로 표방되어 있는 명분에 불구하고 현실적으로는 현대시민헌법의 요청에 맞는 법률을 배제하고 그에 반하는 법률을 헌법의 이름으로 정당화시키기 위한 마지막 수단으로서 등장하는 경향이 있다. 현대시민헌법의 여러 가지 불확정 개념조항(의미내용의 불명확한 규정) - 예를 들어 공공의 복지, 공공(公共), 국익, 공익, 공공의 질서, 공정(公正), 중립, 전체의 봉사자 등등 -이나 헌법상 분명히 정의되지 않고 있는 원리나 기초개념 - 예를 들어 국가, 국민, 주권, 대표, 입법, 행정, 사법 등 - 을 발판으로 그와 같은 기능을 다할 것을 현실적으로는 기대 받고 있는 것이다.

단적으로 위헌입법심사기관의 담당자의 임명절차를 비민주적인 편향된 것으로 만들면 용이하게 이와 같은 기능을 다할 수가 있는 것이다.

이런 점에서 볼 때 위헌입법심사제도는 현대시민헌법에 있어서의 인권과 민주주의와 입헌주의를 부정 내지 왜곡하기 위한 수단이 될 것을 기대 받으면서 등장되었다고 생각할 수 없는 바 아니다.

5) 현대시민헌법에 있어서의 인권보장을 위한 조건

현대시민헌법은 자유권이나 수익권이나 '법 앞에 평등'과 같은 근대시민헌법 이래의 전통적인 인권 보장을 강화하면서 동시에 사회국가(복지국가)의 관점에서 사회경제적 강자의 경제활동의 자유를 적극적으로 제한하고 약자에게 여러 가지 사회권을 보장하면서 나아가 재산이나 교육이나 성별에 의한 제약 없이 모든 성년자에게 선거권이나 기타의 참정권을 보장하려고 하고 있다. 그를 위한 조건은 -

- 1) 모든 국민이 근대시민헌법 하에서의 고난에 찬 경험을 결코 잊지 않도록 하고,
- 2) 권력 담당자가 그 경험을 딛고 출현한 현대시민헌법의 인권보장에 성실한 태도를 취하고,
- 3) 국민이 불성실한 권력 담당자를 역사와 헌법과 인권의 이름으로 엄하게 감시할 것 등이 다.

그러나 현실적으로 이런 조건은 잘 충족되지 않는다. 19세기가 멀어짐에 따라 우리는 그 고난의 경험을 잊어 가는 것 같다.

게다가 사회국가이념의 입각한 사회경제적 강자의 경제활동의 자유의 대한 적극적 제한이나 여러 가지 사회권 보장은 사회경제적 강자의 눈앞의 이익 때문에 실현되기가 어렵다. 국민생활에의 영향이 커서 대기업의 이윤추구에 내맡겨 놓을 수 없다고 해서 나라나 지방공공단체의 사업으로 정해진 기업이 다시 이윤추구의 장으로 되돌려지고 또 중소기업이나 소비자보호를 위하여 제한된 대규모 소매점포의 사업활동이 자유화되는 등 19세기적인 정책을 방불케 한다. 또한 근자에 있어서는 사회보장관계비용조차 삭감되는 경향이 있다.

보통 선거제나 직접민주제의 도입 등 참정권 보장의 강화도 그 운용에 있어서는 왜곡되기가 쉽다. 현대 시민헌법의 참정권 보장의 강화는 "인민에 의한, 인민을 위한 정치"를 강화할 것을 목표로 했음이 틀림없다. 그러나 현실의 정치에 있어서는 당면의 당파적 이해에 끌려 다니면서 여러 가지로 불평등하고 인민의 의사를 왜곡하는 선거제도가 판을 치고 있다.

제 8 장 인권보장의 전면적 장애물로서의 전쟁과 군축

현대의 인권보장은 평화와 철저한 군축을 불가결의 요소로 한다.

이미 보아왔듯이 현대에 있어서는 군비와 전쟁은 자나친 파괴력을 가지고 있으며, 그로 인하여 인권보장의 수단으로서의 역할을 다하지 못하게 되어 있다. 적어도 포스트모던의 전쟁이 인권의 줄기가 되는 생명의 보장조차도 하지 못하게 된 상황에 있음은 틀림이 없다. 핵무기나 그에 필적하는 파괴력을 갖는 비핵무기의 개발 보유의 상황은 이 사실을 드러내고 있다.

전쟁까지 가지 않더라도 현대의 군비확장은 방대한 국고의 지출을 필요로 하고, 건강한 생활

의 보장도 문화적 생활의 실현도 불가능하게 한다. 국고의 지출능력에 한계가 있음을 감안할 때 군사비의 증대는 복지예산, 문화교육예산을 확실하게 빈곤케 한다.

또한 현대의 군비확장은 경제 재정을 파탄케 함으로써 사회와 정치의 안정까지도 파괴하여 모든 종류의 인권보장을 사실상 정지상태로 몰아넣는다. 이 점에 있어서도 경제체제의 여하와 상관없다. 현실적으로 소련은 경제재정적으로 파탄함으로써 사회적으로도 정치적으로도 붕괴되어 버렸다.

미국에 있어서도 1980년대에 들어서서 실업, 무주택, 가족이산, 치안의 악화와 범죄의 증대가 사회와 정치의 주요한 문제로써 등장하고 있다. 형사절차 부분에서도 피의자에 대한 경찰관의 범죄적인 공격이 급증하고 있다고 전해진다. 흉악한 범죄가 일상화되고 있음을 증명하는 대목이다.

군비확장의 정치는 발전도상국에서는 특히 가혹한 결과를 초래하게 되어 있다. 그 경제는 국제경쟁력을 보유하지 않고 그 재정규모는 미미하다. 그럼에도 불구하고 발전도상국의 군사비는 무기가 비싼 탓도 있고 해서 GDP에 대한 비율은 늘어나는 추세이다. 새출예산에서 점하는 군사비의 비율이 20%를 넘는 것은 흔한 일이며, 30%대에도 드물지 않다. 그 결과 거기서는 군비확장은 이중의 의미로 '국민에 대한 범죄'로서의 성격을 갖기가 쉽다.

하나는 국민의 인권의 직접적인 침해로서의 성격이다. 고액의 군사지출은 국민의 생활보장, 의료, 교육을 희생시키지 않을 수 없기 때문이다. 발전도상국만으로도 5살만 미만의 아이가 해마다 1400만이나 가아 등으로 사망하고 있다.

다른 하나는 경제와 재정을 파탄시켜 사회와 정치를 불안케 한다. 아이들이 아사 혹은 병사하고 사회와 정치를 불안정케 하면서 비싼 무기가 구입되어 핵이나 생화학병기의 개발제조가 진행되고 있는 것이다.

군비확장을 저지하고 철저한 군축을 단행하고 평화를 확보하는 일은 현재의 인권보장의 최대 최고의 과제이다. 그것 없이 현재에 있어서의 인권보장은 불가능하다고 해도 아마 틀린 말은 아닐 것이다. 제2차 세계대전 이후의 역사는 이 사실을 증명하고 있다.

제 9장 21세기의 인권보장을 위하여

1. 세 가지 과제의 재확인 그 극복

21세기가 눈앞에 다가왔다. 20세기가 19세기와 관계에서 그랬듯이 21세기가 20세기와 크게 다른 세기가 될 것임을 분명하다. 과학기술의 진보, 지구규모에서의 환경파괴와 환경보전의 강화, 이와 밀접하게 관련되는 매스미디어, 의료 교통의 발전, 경제, 정치, 학술, 문화 등의 여러 분야에서의 국제교류의 강화 등 도처에서 20세기와는 크게 다른 21세기가 예측되고 있다.

그러나 어떠한 변화가 예측된다 해도 21세기가 지금 우리가 안고 있는 과제를 양적으로도 질적으로도 강화하면서 계승하여 그 해결을 찾게 될 것 역시 확실할 것이다. 이런 의미에서 21세기는 현재의 연장선상에서 전개될 것이다. 그 과제에 어떻게 대응하는가가 21세기의 첫째 과제가 될 것이다.

세 가지 과제란 1.근대시민헌법의 있어서의 인권보장의 과제, 2.현대시민헌법에 있어서의 인권보장의 과제, 3.특히 제2차 세계대전후의 현대시민헌법에 있어서의 인권보장 방식에 대하여 제기되어 있는 현대 최대의 과제가 그것이다.

2. 현재의 인권보장을 위한 그 밖의 과제

(원 저서는 일본 상황을 염두에 두고 있음) -역자 주

<민주주의의 강화>

'인민주권'을 실현시키는 일은 인권보장을 위하여 필수불가결의 조건이다. '인민주권'은 인민 다수의 의사나 이익을 법으로 만들 것을 요구한다. 따라서 거기서는 법(권력)과 인민의 다수와의 사이에 모순이 없어지기 때문에 그 체제 자체가 인민의 다수에게 인권보장이라는 의미를 갖게 된다. 루소가 '인민주권'을 추구한 것은 이 때문이다.

마찬가지로 거기서는 권력의 남용과 그로 말미암은 국민권리의 침해를 최소한으로 하면서 현대시민헌법에 있어서 인권보장을 최대한으로 구체화시킬 수가 있을 것이다. 나아가 지금 현대시민헌법에 대하여 제기되고 있는 인권보장의 여러 과제도 해결하기 쉬워질 것이다.

'인민주권'은 원래 민중의 권력원리였다. 그러나 인권을 모든 국민에게 최대한으로 보장할 것이 요구되고 있는 현재에서는 '인민주권'이 그를 위하여 불가결의 조건으로 되어 있음을 인정하지 않을 수 없다. 구체적으로 말하면,

1)의회의 구성이 '인민' 의사의 분포상태의 속도로 될 만한 선거제도를 도입해야 한다.

2)적어도 중요한 정치문제는 선거 때 미리 공약으로서 '인민'에게 제시하여 그 지지를 얻도록 해야 한다. 지지를 얻지 못한 중요한 정치문제를 처리할 경우에는 의회를 해산함으로써 '인민'의 판단을 받아야 한다.

3)의원이나 장관 등 주요한 공무원을 '인민'이 엄하게 감시하면서 통제해야 한다. 위법 혹은 부당하게 행동하거나 책임을 다할 수 없는 의원 등을 '인민'이 리콜(recall)할 수 있도록 해야 한다.

4)앞에 1)을 확실하게 할 수 있도록 정치에 관하여 정보공개제도를 철저하게 실현시켜 '알 권리'를 보장해야 한다.

5)지방자치를 일차게 운영해야 한다. 주민자치, 단체자치, 공적 사무의 배분에 있어서의 지방우선이라는 삼원칙을 갖춘 지방자치가 보장되어야 한다. "인민의 인민에 의한 인민을 위한" 정치는 지역의 좁은 지방공공단체에서야말로 실현할 수 있기 때문이다.

〈개개인 사이에서의 인권보장〉

특히 근대시민헌법 단계에 있어서는 헌법이 보장하는 인권은 중앙정부나 지방공공단체와 같은 권력과의 관계를 염두에 두는 것으로써, 국민과 국민 사이에서의 관계는 사사로운 자치의 영역으로서 계약의 자유에 내맡겨져 때로는 헌법의 인권규정이 미치지 않는 영역이라고 생각되곤 했다.

그러나 자본주의가 전개됨에 따라 정치권력에 의한 인권침해와는 별도로 사기업이나 노동조합 같은 '사회적 권력'에 의한 인권침해 문제가 나타났다. 특히 사기업에 의한 인권침해가 심각하다. 국적, 사상, 신조, 성별, 인종, 사회적 신분 등에 의한 채용, 노동조건, 승진 등의 차별이나 공해 등은 그 전형적인 예이다.

물론 근대시민헌법 단계에서도 이런 개개인 사이에서의 인권침해는 있었다. '원색적 노동관계' 등은 계약이라는 외관을 가지고 있어도 그 실태는 개인 상호간에 있어서의 인권침해의 다름이 아니었다. 생명이나 건강조차도 보장하지 않는 저임금이나 장시간 노동을 생각할 때 이것은 분명하다.

그러나 그 단계에서는 기업의 규모는 작고 노동자가 경영자가 된다는 입장전환도 있을 수 있었으며 무엇보다도 인권의 최대의 침해자는 정치권력이었다.

현대시민헌법 단계가 되어 기업은 '사회적 권력'이라고 불릴 정도로 거대해지고 과거에 있을 수 있었던 입장전환도 사실상 불가능해져 특히 기업에는 민주적인 조직운영원리가 없는 탓도 있어서(기업의 경우에는 지도자를 선거로 선임하는 일도 없다) '사회적 권력'에 의한 인권침해가 질적으로도 양적으로도 정치권력에 의한 인권침해를 웃도는 경향이 나타나기 시작한다.

그러하여 특히 현재에 있어서는 한편으로 헌법의 인권규정은 권력과의 관계만이 아니라 개개인 사이에서도 영향을 미친다는 주장이 헌법학에서도 재판소에서도 나오고 있으며 또한 다른 한편으로는 인권을 개개인 사이에서도 확실하게 보장할 수 있는 법률을 제정해야 한다는 주장도 나오고 있다. 앞의 주장은 현재의 인권침해 상황을 인식하면서 헌법의 인권규정은 원래 개인 상호관계에도 미치는 것으로 인권보장을 위하여 헌법의 역할을 확대 해석하려고 하는 것이다. 뒤의 주장은 그와 같은 개인간의 인권침해 자체를 금지하는 법률을 제정하는 주장이다. 현실적으로는 양쪽 방향 모두가 필요하다(현재 일본 대법원은 헌법 규정이 원칙적으로 개개인 사이까지 미치지 않는다는 태도를 취하고 있다).

〈외국인에 대한 인권보장〉

국제교류의 시대에 국제사회의 일원으로서 살아나가기 위해서는 내외인 평등의 원칙이 이루어져야 한다. 여기서도 당면 문제로서는 헌법의 인권규정을 외국인에게까지 미치는 것으로서 적극적으로 해석·운용할 것이 필요하다. 그리고 의회는 법률을 제정하여 시대의 요청에 응해야 한다.

나아가 중장기적으로는 헌법 자체에서 내외인의 평등의 원칙을 선언하여 필요불가결한 예외만을 정하도록 해야 할 것이다.

외국인의 인권은 국내에서 문제가 될 뿐 아니라 국외에서도 문제가 된다. 예를 들어 발전도 상국에 진출한 기업이 그 나라의 낮은 인권상태를 악용하여 공해를 수출하거나 환경을 파괴하거나 생명건강에 지장을 가져올 위험, 저임금, 장시간 노동을 강요하는 경우이다. 이런 종류의 인권유린이 국제문제와 되어 있음을 잘 알려진 바이다.

〈여성차별의 문제〉

1789년에 유명한 '인간 및 시민의 권리선언'이 나왔을 때부터 그것은 "남성 및 남성시민의 권리선언"이 아닌가라는 의문이 제기되고 있었다. 그 당시의 정치의 현실로 보면 그것은 분명 '남성 및 남성시민의 권리선언'이었다. 근대, 현대, 현재에 이르는 평등원칙 내지 평등권의 전개과정을 명심하고 형식적 평등(차별을 금지하는 자유권적 평등)의 보장에 힘쓰면서도 더 나아가서 실질적 평등(평등한 상태를 실현시키기 위한 특별한 보호를 하는 사회권적 평등)의 보장까지도 확보하도록 헌법의 해석운용을 도모하고 법률의 정비를 하여야 한다.

〈어린이 권리〉

어린이도 원칙적으로 어른과 마찬가지로 인권을 가지며 그 능력이나 가능성을 발휘할 것을 보장받고 있다. 그러나 어린이들은 체력도 지력도 아직 충분하지 않고 앞으로 그 인권을 행사하면서 능력이나 가능성을 발휘할 수 있는 어른이 되어야 할 입장이 있다. 그와 같은 입장에 있기 때문에 그 인권은 어른들 경우보다 침해받기 쉽다.

그러나 근대시민헌법은 어린이의 인권보장에 대하여 특별한 규정을 마련하지 않았다. 그런 탓도 있어서 이미 소개했듯이 '원색적 노동관계' 아래에서 많은 아이들이 어른이 될 수가 없었으며 어른이 되더라도 보통교육을 받을 수도 없었다. 유엔무대에서 발표되는 아이들의 권리선언 혹은 관련 조약들을 기초로 해서 법률을 정비할 필요가 있으며 중장기적으로는 헌법 자체에 어린이의 인권보장원칙을 정할 것이 필요하다.

〈새로운 인권〉

현재 경험에 비추어 본다면 21세기는 특히 다음과 같은 새로운 인권의 확립을 요구받고 있을 것이다.

- 1) 평화적 생존권
- 2) 환경권
- 3) 알 권리- '인민을 위한 인민에 의한' 정치는 인민이 정치나 정치의 대상이 되는 사회경제에 대하여 충분한 정보를 갖지 못하고 있으면 실현될 수 없다. 더구나 현대에 있어서는 근대의 단계와 달리 정치가 사회나 경제를 구속까지 담당하면서 정보를 수집, 축적할 능력을 강화시키

는 까닭에 그것은 커다란 정보센터가 되어 있다.

정치는 편향된 일부분의 정보를 홀림으로써 여론을 조작할 수 있는 상황이다. 공표되어 있지 않은 정보를 알지 않고서는 국민은 정치에 작용할 수도 없다. 정치와 관련하여 국민의 알 권리(right to know)가 강조되는 것은 당연한 일이다.

유럽과 미국에서는 정보자유화법, 정보공개법이 제정되는 경향에 있으며 일본에서도 지방공공단체에서는 정보공개조례가 일반화되어가고 있다. 이에 대하여도 당면은 헌법의 해석으로써 알 권리를 탄생시키고 법률로써 그것을 구체화한다는 방법을 취할 수밖에 없다고 생각되나 중장기적으로는 헌법 자체에서 그것을 명시할 필요가 있다.

철저한 민주주의를 요구하는 '인민주권' 정치 하에 있어서 인민이 알 권리를 갖는 것은 당연한 일이다. 로베스 피에르씨는 이미 프랑스혁명 시기에 알 권리를 제창했고, 1989년 인권선언은 '보고를 요구할 권리'(15조)를 규정하고 있었다.

4) 프라이버시의 권리

<7>인권의 국제적 보장강화

인권 보장이 인간다운 생활을 지키고 그 발전을 목적으로 하고 있음에 비추어 그것이 국내 헌법이나 법률에 머물러 이유는 아무 데도 없다. 국제교류 시대에 있어서는 인권의 보장이 국제문제화할 것은 불가피하다. 이미 제2차 세계대전 후 국제사회에는 그 경향이 뚜렷이 나타나 있지만 21세기가 그 경향을 한층 더 강화할 것은 의심의 여지가 없다.

1) 제2차 세계대전후 서유럽 경우를 별도로 하고, 주로 유엔을 무대로 하여 인권에 관한 선언이나 수많은 조약이 채택되어 실시되고 있다.

예를 들어 a. '세계인권선언'(1948) b. '국제인권 A규약'(1966) c. '국제인권 B규약'(1966) d. '여성차별철폐조약'(1956) e. '어린이 권리에 관한 조약'(1989) 등은 그 대표적인 것들이다.

a는 인권 전 분야에 걸쳐 현대사회에서 요구되고 있는 인권을 선언하는 것이다. b와 c는 다소 내용에 변화도 있으나 a를 법적 구속력을 가지고 보장하는 조약이다. 이것들은 모두 근·현대대의 인권보장의 역사를 총괄하는 것이라고 말할 수 있다. 얼마간의 추가나 삭제는 있다고 해도 당분간 이들을 기준으로 하여 인권보장이 크게 전개되어 갈 것이 확실하다. d, e 등은 현재 있어서 특히 요구되고 있는 인권을 그 보장이 소홀해지는 경향의 사람들에게 보장하려고 하는 것으로써 그 중요성은 a, b, c 보다 못하지 않다.

2) 국제사회에 있어서 각국의 정치 경제적 발전단계는 같지 않다. 선진자본주의국이 있으면 발전도상국도 있고, 제국주의국이 있으면 종속국도 있다. 발전도상국이나 종속국에 관해서는 앞의 선언이나 조약에 보장되어 있는 인권보장만으로는 불충분하다. 선진자본주의국이나 제국주의국의 지배나 수탈로부터 민족이나 인민을 지키는 권리보장이 불가결하기 때문이다.

예를 들어 민족·인민의 자결권, 발전에의 권리, 식량에의 권리, 천연자원에의 권리 등의 보장이다. 이른바 '제3세대의 인권'이다. 인민의 자결권이나 "자기를 위하여 그 천연의 부 및 자원을 자유롭게 처분할" 인민의 권리처럼 이미 국제조약으로서 보장되어 있는 것도 있다.

그러나 '제3세대의 인권' 보장의 현실을 보면, 이런 것들은 모두 앞으로의 과제라고 해야 할 상황이다. 발전도상국들은 풍부한 천연자원이나 식량을 가지고 있어도 그 민족, 인민을 위하여 이용하지 못하는 경우가 적지 않다. 발전도상국이 아직도 어린이의 아사조차도 방지할 수 없는 상황임은 그 한 가지 증거이다.

3) 평화적 생존권이나 환경권을 조약으로서 보장하는 것도 필요한 일이 되고 있다. 다소 극단적으로 말하면 인류는 전쟁으로 멸망하거나 환경파괴에 의하여 멸망하거나 하는 기로에 놓여 있다.

전쟁이나 지구 규모에서의 환경파괴가 국제문제인 만큼 국제적으로 대처할 것이 필요해지며 그것이 생명과 건강의 문제와 직결되고 있는 만큼 정치의 재량에 내맡길 것이 아니라 정치의 방식을 구속하는 권리의 문제로서 처리할 것이 요망된다.

3. 사회주의와 인권보장

이제까지 주로 현 자본주의국에 있어서의 인권보장의 과제를 보아왔다. 사회주의국의 경우는 어떠한가.

<1>사회주의국의 패배와 자본주의국의 승리?

소련=동구형 사회주의국의 붕괴와 더불어 사회주의국의 패배와 자본주의국의 승리가 자꾸만 강조되고 있다. 그리고 그것을 뒷받침하기라도 하듯이 구 소련=동구형 사회주의국은 앞다투어 자본주의 경제, 시장경제 체제를 지향하고 있다. 그러나 그렇게 함으로써 구 소련=동구형 사회주의국은 대항실업이나 국제경쟁력 상실이라는 비참한 상황에 빠져들이 없이 밝은 미래를 개척할 수 있는 것일까?

자본주의 체제가 경쟁의 체제임을 감안하면 충분한 과학기술이나 자본을 축적하지 않고 있는 구 소련=동구형 사회주의국이 자본주의 체제로 이행함으로써 밝은 미래를 개척할 수 없었는 거의 확실한 일일 것이다. 선진 자본주의국이 이런 점에서 충분한 협력을 하면 가능할 지도 모른다. 그러나 이 '협력'은 불가능에 가까운 것이 아닐까?

선진 자본주의국은 발전도상국의 있어서의 빈곤, 아이들의 가아의 굶주림의 문제조차도 아직 해결하지 못하고 있는 것이다. 구 소련=동구형 사회주의국이 발전도상국화하여 그와같은 상황 하에서 다시금 자본주의 경제체제, 시장경제체제의 시비가 도마에 오르게 된다는 것이 가장 있음직한 일이 아닐까?

〈〉사회주의국과 인권·민주주의·군축

구 소련=동구형 사회주의는 결론만 말하면 적어도 정치적으로는 사회주의국이 본래 지녀야 할 원리와 원칙을 철저히 무시함으로써 붕괴했다.

노동자계급을 해방하는 “드디어 발견된 정치형태”라고 평가된 1871년에 파리코뮌은 이미 보았듯이 인권의 보장, 민주주의, 군축·평화의 문제에 있어서 시민헌법을 질적으로 뛰어넘으려는 시도였다. 그렇게 함으로써 노동자를 중심으로 하는 민중을 인간·시민·노동자의 전 측면에서 해방하려고 했다.

그러나 소련=동구형 사회주의국으로서 실현된 사회주의는 인권의 보장과 민주주의에 있어서 큰 결함을 가지고 있었을 뿐만 아니라 군비확장에 계속 몰두했다. 국민에게는 정부비판의 자유도 없고, 선거에 의하지 않고 특정 정당에 모든 국가적 조직과 사회적 조직에 대한 지도적 지위를 인정하고 게다가 냉전시대의 소련에 있어서는 해마다 GNP의 수십 퍼센트에도 달하는 군사비의 지출이 있었다. 사회주의 경제건설이 희생되어 반인민적인 관료정치가 팽행하는 것은 당연한 일이었다.

소련=동구형 사회주의국이 사회주의의 틀 안에서 재생하려고 한다면 파리코뮌이 제시한 인권의 보장과 민주주의와 군축·평화원칙을 재확인하고 그것을 실행에 옮기는 일이 무엇보다도 필요한 것이라 생각된다. 물론 파리코뮌이 제시한 원칙이 현재에 있어서도 완전무결한 것은 아니다.

인권보장이라고 하는 측면에서는 환경권, 프라이버스의 권리, 어린이의 권리, 외국인의 권리 등 군축·평화문제에 있어서는 평화적 생존권이나 군축·불전(不戰)을 위한 내정·외교원칙 등 검토를 요하는 문제가 있다. 그러나 파리코뮌이 제시한 원칙이 큰 틀에서 시민헌법의 원칙을 질적으로 능가하고 시도할 가치가 있는 내용을 가지고 있음도 분명하다.

사회주의국이 파리코뮌이 제시한 원칙을 가지고 자본주의국에 대치할 때 인권의 보장과 민주주의와 군축·평화에 있어서 인류는 비약할 수 있는 발판을 얻게 될 것이다. 뛰어난 경쟁상대와 비판이 없을 때에는 어느 체제에 있어서도 발전이 멈추고 후퇴가 시작한다.

4. 평화, 군축, 인권, 민주주의 이외의 길은 없다.

제2차 세계대전 이후의 역사는 한 나라가 어떻게 실패하는가. 따라서 또한 한 나라가 어떻게 잘 되는가를 극적으로 나타냈다.

주지하는 바와 같이 20세기 후반은 ‘팩스 아메리카나’(미국의 세계지배)의 시대, 미소 양초대국의 시대로써 시작하고 그들의 붕괴로 막을 내리려 하고 있다. 미국은 군사확장 정치 속에서 그 경제·재정을 파탄시켜 ‘쌍둥이 적자’를 정착시켜 버렸다. 그 군사력이 어떤 것이든 군비확장에 의하여 정치와 사회의 토대를 불안정케 해버린 것은 틀림없다.

소련은 미소 군비확대경쟁 속에서 그 경제, 재정을 파탄시켜 그 정치경제 체제를 자체를 붕괴시키기에 이르렀다. 소련형 사회주의를 붕괴시킨 방어쇠가 된 군비확장이 그 비민주주의적 정치와 결합 많은 인권보장에서 나온 것임도 역시 틀림없다.

이 미소의 실패 경험 속에 21세기의 지극히 중요한 지침이 포함되어 있다. 평화와 군축, 인권의 보장, 민주주의에 있어서 결합이 있는 나라는 어떤 정치체제든 실패하게 되고 그 결과로서 헌법에 명시되어 있는 이념을 달성할 수 없게 된다는 이야기다. 체제를 달리하는 미소 양초대국의 실패는 상징적인 것이나 실패에서 21세기의 지침을 배워내는 지혜를 가져야 한다. 이 점에서 보면 21세기의 인권보장의 무엇보다도 중요한 것은 자본주의국의 경우 근대시민헌법의 인권보장의 과제, 현대시민헌법의 인권보장의 과제, 현대시민헌법의 인권보장에 대하여 제기되고 있는 다양한 과제를 확인하고 그에 성실하게 대처하는데 있다. 앞에서 보았듯이 그들 과제 속에 평화와 철저한 군축, 각자에게 그 능력과 가능성을 발휘를 보장하는 다양한 인권의 보장, 민주주의의 강화, 지구적인 규모에서의 그 실현이 포함되어 있다.

사회주의국의 경우 “드디어 발견된 정치형태”의 원점으로 돌아가 인권의 보장, 민주주의 및 평화·군축에 있어서 시민헌법을 질적으로 뛰어넘는다는 그 역사적 과제를 확인하여 그럼으로써 실제로 그 존재이유를 실증할 것이 무엇보다도 중요한 일일 것이다. 시민헌법을 질적으로 뛰어넘는 원리·원칙과 그것을 구체화시킬 현실을 갖지 않는 사회주의를 선택해야 할 이유는 아무에게도 없다.

우리를 둘러싼 상황은 가혹하다. 그러나 우리의 미래를 암담케하는 이런 상황은 우리 자신이 역사의 각 단계에서 우리에게 제기되어 있던 인권보장에 관한 과제를 성실히 처리해 오지 않은 데 대한 응보에 다름이 아니다.

그러나 지나치게 비관할 필요는 없다. 지금 우리에게 제기되어 있는 과제, 즉 평화와 철저한 군축, 인권 보장과 민주주의의 강화라는 과제에 꾸준히 그리고 적극적으로 대처함으로써 우리는 반드시 엄하고 암담한 상황에서 탈출하게 될 것이므로...

출처: 인권의 역사, 杉原泰雄

주요 국제인권기구 및 조약의 이해

국제인권법 입문

국제인권기구

시민·정치적 권리에 관한 조약

경제·사회·문화적 권리에 관한 조약

이동권리조약

고문방지조약

여성관련 국제조약

국제인권법 입문

구보타 히로시(久保田洋)

현대(現代) 국제사회(國際社會)의 인권보장(人權保障)

초국가적인 인권활동의 흐름, 현상, 미래를 생각한다

최근, 국내 외의 여러 가지 인권문제를 앞에 두고, 국제적인 시민의 연대가 중요하다고 지적되어 왔다. 이는 애초 인권의 개념이 국가권력으로부터 자유, 해방을 구하는 것에서 그 실마리를 찾을 수 있었다는 것을 생각했을 때, 당연한 이론의 귀결이라 할 것이다.

인권의 추진에는, 세계시민과 법률가들에 의한, 국가라는 테두리를 넘는 참가를 얻지 않으면 안된다. 『인권은 원래 보편적인 것이고, 초국가적인 성질을 가진』다는 원칙을 확인하는 것이 필요한 것이다.

세계에는, 인권문제를 스스로 지적하는 것마저 허용되지 않는 나라도 많다. 그와 같은 상황 아래에 있는 인류형제를 위해서도 더욱 국제적인 접근은 중요하다.

국제 인권활동은 관념적인 수준의 이해에 머무르는 것으로는 진전을 보이지 않는다. 그것이 구체적이며 실증적인 이해와 활동에 결부되어 가야 한다. 특히, 지금의 국제사회는 일반이 상상하는 만큼 미발달 상태도 아니고, 그렇다고 해서 이상적이지도 않다. 늘 과도기적인 성격을 갖고 있는, 국제사회와 그 법적, 정치적 체계로 구성되어 있다.

국제 인권적인 사고방식은 국제연합(이하 UN)의 탄생과 함께 생겨나서, UN 40년 역사와 함께 성장하여 왔다. 하지만 UN의 탄생 초기에는 '인권은 각국의 국내문제이기에, UN이 그 문제에 관하여 행동을 일으키는 것은 내정간섭이'라고 이야기하는 일도 많았다. 각 국가로서는 매우 정치적이고, 미묘한 문제를, 수많은 국제문서의 채택과 다양한 UN의 활동(UN 관행)을 통해서 상당한 정도, '이제 인권은 국내 사법 관할사항이 아니다'고 이야기되기까지 진전하여 왔던 것이다. 따라서 이런 메커니즘, 조직, 절차는 매우 복잡해지고 있다. 게다가, 많은 경우에는 어디까지가 관습법이고, 어디까지가 단순한 일반관행인지, 또는 무엇을 강행법으로 할 것인지, 그리고 각 국가에서 어떻게 실시되어야 할지, 등등에 관하여 議論이 있을 것들이 많다. 이제 '천부인권론'만으로는 도저히 설명하기 어려운 복잡한 국제인권의 한 분야가 되고 있다. 그 실시과정을 하나 하나씩 실증적으로, 보고 이해하는 수밖에 없다.

그런데도, 국제기구의 조직·절차와 국제인권활동의 현상에 관해서는 보고되고 있는 사실들이 그다지 많지 않다. 특히, 우리 나라(일본)에서는 이제까지 그와 같은 예는 많지 않았다. 따라서, 이 책에서는 현대 국제사회의 인권활동을 지탱하는, 법과 여러 절차에 관하여 그 탄생에서 현

재까지의 흐름, 그리고 미래를 향하여 무엇이 가능할지, 또 무엇이 이루어져야 할 자를 생각해 보는 것을 목적으로 하고 있다.

아울러 이 책은 개인의 입장에서 씌어진 것이기에, 꼭 UN의 입장을 대변한 것이 아니라는 점을 양해하기 바란다.

국제인권보장의 틀

인권확보를 바라는 국제어론, UN 중심으로 進展

국제인권보장의 사고방식은 제 2차 세계대전의 반성에서 태어난 것이다. 그 이전까지는, 국제법이 국가간의 일을 규율하는 법으로서의 자기 위치를 지니고 있었던 면도 있고, 인권문제는 원칙으로서, 각국의 문제로 생각하고 있었다. 거기에는 <노예 폐지운동>이나 <소수자의 보호>가 국제연맹의 활동을 통하여 시도되던가, <인도적 간섭의 이론>이 선진국들에 의해 제창되었던 일을 제외하면, 인권의 국제적 보호가 논의되는 일은 원칙으로 없었다.

그러던 것이 제 2차 세계대전 후, 인권의 확보, 신장을 바라는 여론이 높아지면서 UN을 중심으로 새로운 국제적 인권보장의 틀이 만들어져 가게 된 것이다.

UN에서는 1948년 세계인권선언을 시작으로 국제인권규약, 인종차별 철폐조약, 여성차별 철폐조약, 난민조약, 고문방지조약 등 20개의 조약을 중심으로 60개에 달하는 국제 인권분야에서 국제문서의 채택이 이루어졌다.

1940년 바로 전 까지 만해도, 국제 인권보장이라는 사고방식조차 없었던 것을 생각한다면, 격세지감이다.

갓가지 UN 인권회기에는, 이와 같은 조약, 선언 등의 작성과 함께, 여러 인권문제의 검토가 이루어지고 있다. 그것은, 각종 인종차별 문제, 아파르트헤이트 문제, 구금과 고문문제, 노예문제, 인신매매, 강제노동, 정치적 이유에 의한 실종, 행방불명, 종교 불관용의 문제, 이동의 권리, 여성의 지위, 외국인의 지위와 외국인노동자, 민족자결권, 선주민의 권리, 소수자의 보호, 무국적자의 보호, 난민·유민의 문제, 평화 구축과 인권의 관계, 발전의 권리를 중심으로 하는 개발과 인권의 관계, 과학기술의 발전과 인권의 문제, 사형폐지 문제, 심신장애자의 인권, 양심적 징병거부 출국 입국의 권리에 관한 연구, 긴급사태 아래의 인권보장, 인권활동가의 인권보장, 식량의 권리보장 등 여러 방면에 걸친다. 이같은 이유에서 전후 국제법 분야 가운데 가장 뚜렷한 변화와 수비범위의 확대를 보았던 중의 하나가, 인권분야라고 이야기되고 있다.

이와 같은 검토분야의 확장은, 국제조직의 설치와 메커니즘, 실시절차의 정비와도 깊게 연관되어 있다. UN 인권위원회와 인권 소위원회(차별방지과 소수자보호 소위원회)는 1967년에 인권침해 정보에 대응할 권한을 부여받았으며, UN에 통보, 건의하는 제도는 1971년부터 작동하기 시작하였고, 2개의 국제 인권규약은 1967년부터 발효했다. 수많은 인권실태 조사단도 1970

년대 후반부터 설치되었다.

이들 UN을 중심으로 한 세계적인 조직이 나아가는 사이, 유럽에서는 유럽인권조약, 미국에서는 미주인권조약이 발효하여, 지역 차원에서 국제인권법의 축적이 나타나는 일들이 지적되어야 한다. 아프리카에서도 1986년에 '아프리카 인권헌장'이 발효하고, 아랍 권에서도 인권위원회가 설치되었으며, '아랍헌장 초안'이 아랍 법률가에 의하여 1986년 12월 1일에 채택되어, 발전이 기대되고 있다.

또한, 이와 같은 국제적 조직의 주변에는, 수많은 인권 NGO가 존재하면서 활약을 벌이고 있는 일도 있어서는 안된다. 그들이, 세계시민의 소리로, 다양각색의 루트를 통해 국제인권기구, 지역인권기구, 그리고 각국의 여론에 미치는 힘은 매우 중요한 인권활동의 동력을 형성하고 있다.

이 책에서는 위와 같은 국제인권보장의 메커니즘과 과정(프로세스)에 대해, 조금씩, 그 법과 실재를 소개해가고 싶다.

인권문제의 국제 관심사항

국제화, 정보화 하는 사회, 국경을 뛰어넘는 인식

인간의 역사는, 얼마나 인간답게 사느냐의 역사이며, 인간의 권리와 자유를 주장하는 역사이기도 하다. 이것들이 사회주의 국가들과 자유주의를 기초로 하는 서방사회로서도, 또한 풍부한 '북쪽에 속한 사회'나 가난한 '남쪽에 속한 사회'로서도, 각각의 상황아래에서 살아가는 '사회적 생물'인 인간은, 그대로 개별적 개성적 인간으로 사는 것이다. 인간 한사람 한사람에게 공통으로 보편적으로 인정되는 권리와 자유가 있고, 이를 확보해야만 한다는 사고방식이 국제인권의 근본이념이다. 그러나, 이를 확보하는 일은, 현실에서는 간단하지 않다.

국제 뉴스는, 매일처럼, 세계각지에서 과거에 일어났거나 새롭게 일어나고 있는 심각한 인권 침해 상황을 보도하고 있다. 수년동안, 라디오, TV, 신문, 잡지 등에서 익숙해진 인권문제 호소만을 훑어보아도 열 손가락을 꼽고도 남는다.

베트남 주변의 대량난민과 보트 피플의 비참한 상황, 캄보디아의 대량학살과 행방불명자, 이란 이라크 전쟁의 비인도적 병기사용과 전쟁포로 학대, 아프가니스탄 침공과 대량 유민발생, 이스라엘 점령아래에 있는 중동지역과 주변의 인권상황, 필리핀의 인권억압, 한국의 인권억압, 폴란드 노동자들의 인권, 엘살바도르, 칠레, 우루과이, 파라과이 등 라틴아메리카 국가들에서 나타나는 군사정권과 게릴라 항쟁, 그리고, 그에 따르는 인권억압, 미국의 선주민 문제, 중앙아프리카, 우간다, 적도기니아, 이디오피아, 자이레 등의 인권경시, 모리타니아의 노예제도, 아랍 권의 여성 지위향상 문제, 지부티, 소말리아, 수단 등의 난민문제, 계속되는 남아프리카의 아파르트헤이트(인종격리정책)과 인종차별, 진전이 없는 나미비아 독립문제 등 헤아릴 수 없이 많다.

이와 같은 협의의 인권침해문제와 함께, 빈곤, 가아, 자연파괴, 삼림벌채, 사막화, 공해, 문맹, 인구의 폭발적 증가 문제 등은, 세계에 어두운 빛을 던지고 있다. 유네스코(UN 아동기금)가 발표한 바에 따르면, '세계에는, 매일 약 4만 명의 아이들이 굶어 죽어간다'고 한다. 이러한 세계의 현상은, 양심 있는 사람들의 마음을 슬프게 하기에 충분하다.

그렇다면, 국제인권 분야는 무력한 것인가. 아니, 결코 그렇지 않다.

현대사회의 국제화·정보화는, 종래의 세계라는 틀을 뛰어넘어 변하고 있다. 옛날부터 인권의 억압과 자유의 침해는, 사람이 존재하는 곳이라면 반드시 있었다고 해도 과언이 아니다. 그리고, 그곳에서 벌어지는 인권문제는, 인권문제로 제기되지 않고 사라져 갔다. 물론, 전제국가에서는, 사람들은 臣民이었다. 그러나, 국제화·정보화된 현대사회에서는, 국제적인 인권과 자유를 향유하는 것의 중요성이 많은 사람들에 의해 점차 인식되게 되고, 주장되며, 침해에 대한 지적을 하게 되었다.

최근까지 '각국의 인권문제는, 국내문제이며, 다른 나라가 이를 지적하는 것은 주권침해이다'고 생각하던 것이, 국제적 인권기준이 정비되어 각종 인권문제를 더욱 보편적으로 다루는 절차와 기구가 만들어졌기 때문에, 현대사회에서는, '인권은 국제관심사항이다'고 이야기하게 되었던 것이다.

국제인권의 <실시>와 강화

법적용, 여론환기, 교육을 포함한 광의의 활동개념

UN을 포함한 국제기관 주변의 <인권의 보장과 신장을 위한 여러 활동>은, 이제 <인권의 실시활동>이라 부르며, 그를 위한 수단, 절차, 기구는 <실시조치>라하고 있다.

이 <실시>라는 말은 자주 <적용>이라는 말과 비슷한 의미로 사용되는 일이 많지만, 특별히, 이 말이 국제인권 분야에서 사용되게 된 것은, 그 나름의 이유가 있다. 법, 준칙으로서 승인되고 있는 규범을, 사법기관인 재판소 등이 각각의 케이스에 꼭 들어맞는 경우를, 일반에게, <적용>이라는 말을 사용하여 설명하는 것에 대하여, <실시>라는 말은, 각국 차원에서는 그 입법부, 사법부, 행정부, 지방 공공단체와 그 밖의 여러 조직, 기구가, 또한 국제적인 차원에서는, UN 인권위원회, UN총회, 차별과 소수자 보호 소위원회 등의 정치적 기구 또는, 인권전문위원회, 인종차별 철폐위원회, 고문방지위원회와 같은 국제조약에 따라 설치된, 어느 정도 사법적인 기관 등이, 각각의 정책결정과 행정적 활동을 한다던가, 정부보고의 심사·검토와 통보제기의 심의활동과 같은 임무를 진행하는, 업무 全體를 가리키며, 그 인권기준의 내용을 실현, 이행시키는 노력 등을 넓게 포함하고 있다.

즉, <적용>은 확실히 <실시>의 한 형태이다. 실시활동은 인권의 신장과 보장을 목적으로 하는 국제인권 기준을 의미 있는 것으로 하기 위한 행동일반을 가리키는 점에서, 당연히 인권

교육 등도 포괄하고 있다.

UN의 <실사>라는 표현에 관해 UN 인권국장을 20년간 지낸 존 험프리 교수는 국내법에서 넓게 사용되는 <시행>이라는 말과 비교하여 다음과 같이 설명하고 있다. “실시는, 시행의 의미를 포함하지만, 그것과 동시에 법률가가 법적 틀로서 반드시 인정하지 않을 지도 모르는, <여론의 힘>이라고 하는, 조직화된 사회적 압력까지도 포함하고 있다. 새로운 국제적 전문용어로서의 <실사>는, 조약상, 그리고 그 밖의 것에 의한 의무가, 실제로 적용되는 것을 목표로 하여, 그것들을 감독(수퍼바이즈), 또는 감시(모니터)하는 각종 불이나 절차를 모두 포함하고 있다. 이것은 정기적 보고제도, 국가와 개인이 보내온 고충제기의 검토, 각종 공개심의, 여론의 환기와 교육, 그리고 공개된 장에서의 적발과 같은 수단도 포함하는 것이다”.

물론, 국제인권법의 실시조치는 아직 완전한 것이 아니며, 그 성격도 당연히 국내법과는 다르다. 많은 인권기준 가운데에는, 아직 도의적 구속력밖에 인정할 수 없고, 법적 구속력은 없다고 주장하는 사람도 적지 않다. 또, 그 기준의 <실사>를 받치고 있는 국제인권 실시조치도, 국내법에서 생각할 수 있는 것과 같은 강제력이 따르지 않기 때문에, 설령 법적으로 설명이 붙는다고 해도, 곧바로 인권의 실질적인 확보로 이어진다고 할 수는 없다. UN은 세계정부가 아니며, 인권위원회도 국제인권 재판소가 아니다. 또 국제 강제집행군 같은 것도 존재하지 않는다.

그렇다고, 인권을 보장하려는 노력이 헛되다고 말하는 것이 아니다. 국제인권 실시의 강화에 관해 쿨트 해렌들 UN 인권국장은 올해 UN 인권위원회에서 다음과 같이 말했다.

“장차 우리들의 인권실시 노력에서, 기존하는 시스템의 ‘구속력’을 강화해 가는 것이 반드시 필요하다는 것에 대해서 추호의 의심도 없다. 이것은 다음과 2가지 점부터이다. 모든 나라가 중요한 인권규약의 비준을 할 필요가 첫번째 다음으로는 현재 존재하고 있는 규칙을 국제관습 법으로 結晶化시켜갈 필요성이 그 두번째 그리고 몇 개는 유스 코겐스(강제법)의 수준까지 높아야 한다”.

국제인권 실시조치의 효용

정치적 압력의 행사, 무시할 수 없는 효력

인권문제를 국제적 인권 실시조치에 호소하여도, 국내재판에서 고려할 수 있는 것과 같은 직접적인 법적 강제력이 없다는 사실 때문에, 많은 경우 국제여론이라는 간접적인 강제력의 존재를 충분히 고려에 넣어 법적인 절차에 호소하는 것과 함께, 어떠한 정치적 압력을 각 방면에서 넣을 수 있는가에 대해서도 관심을 쏟아야 한다. 이것은 다시 말해서, 효과적인 로빙과 캠페인 등에 대해서도, 법적인 절차에 호소하는 것과 함께 생각할 필요가 있다는 점을 가리키고 있다.

인권문제를 국제적 인권 실시조치에 호소하여도, 그것이 간접강제에 의한 것이 아니기 때문에, 어떠한 행동이 곧바로 어떤 결과를 낳는가에 대해, 명확해지지 않는 경우도 많다. 이런 의

미에서 국제인권법의 많은 실시조치라는 것은 여러 수단 가운데 몇 개를 구성하는 요소에 지나지 않는다고 설명되는 경우도 있으리라. 그러나 그 절차가 정하는 조사, 검토방법과 과정이 더 법적이며, 한층 공평하고, 더 국제(보편)적으로 이루어지면 질수록, 그 판단은, 해당 정부로서도, 국제사회 전체로서도, 무시할 수 없는 것이 된다는 점은 의심할 여지가 없다. 그리고 인권상황의 개선을 향한 노력으로서의 각종 정치적, 외교적 활동도, 이같은 더 법적인 수단에 의해 이끌어 낸 판단을 기준으로 이루어야 할 것이다.

1970년대에서부터 벌어진 아르헨티나와 우루과이의 심각한 인권억압 상황은, UN 관계의 여러 기관에 의해서 계속 검토되어, 두 나라 정부는 몇 개의 국제인권기준의 준수요청과 권고를 받고 있었다. 그리고 1983년, 84년에 각각 민간정부로 복귀하여 인권상황도 나아지기 시작했는데, 과연 그것이, UN의 여러 절차가 작용했기 때문인지, 또는, 그것과는 전혀 관계가 없는 것인지에 대한 물음에는 확실한 대답을 내놓기가 어렵다. 왜냐하면, 인권상황이 심각하면 할수록 국제 절차가 무력하다는 것을 드러내는 것으로 끝나버리는 경향이 많기 때문이다.

어쨌든, 아르헨티나와 우루과이 양국 정부는 군사독재 정치에 종지부를 찍었다는 보고와 앞날의 인권추진 서약을 위해, 각각 1984년과 85년에 아르헨티나에서는 단테 카프트 외무문화장관, 우루과이에서는 대통령 특사 알베르토 스마랭씨를 UN 인권위원회로 보냈다. 두 사람의 성명도, 양국의 오랜 인권억압의 암흑시대에 얼마나 UN 인권위원회를 비롯한 미주 인권위원회, 적십자 국제위원회와 엠네스티 인터내셔널, 그리고 NGO 등이 두 나라에서 인권이 억압되고 있었던 사람들을 구제하고, 원조하며, 힘을 부여했는가에 대하여 설명하고, 깊은 감사의 뜻을 나타내고 있다.

확실히, 해당 정부가 그다지 협조적인 태도를 보이지 않고, 국제적인 인권절차가 잘 작동하지 않는 경우에도, 그 안전이 검토에 오르기 직전에 정치적인 이유에 의한 많은 피구금자가 석방된 경험을 하는 경우도 많다. 이는, 직접 그 절차가 작동한 것은 아니지만 압력으로서 간접적 효과를 냈다고 할 수 있을 것이다.

일본의 정신위생법 개정문제 같은 형태였다. 1984년 85년 <차별방지와 소수자 보호 소위원회>를 중심으로 반복해서 열렸던, 각 NGO에 의해 ‘일본의 정신병 환자의 인권문제와 정신위생법’의 결함들을 지적했던 것이, 일본정부가 법개정을 약속하게끔 만들었던 사실은 기억에 새롭다.

인권의 ‘보장’과 ‘신장’

즉시의무와 장래의 노력의무, 미묘한 적용해석

국제적인 인권의 기준을 실시에 옮기는 일은, 일반에게, 인권의 국제적 신장(Promotion)과 보장(Protection)을 하는 것이라고 설명하고 있다. 국제기관의 문헌들에서는 많은 경우 <신장

과 보장>이라고 나열하여 사용하고 있다. 이 두 말의 표현은, 인권의 실사를 고려해 가는 과정에서 자주 사용되기 때문에 그 뜻을 이해해야 한다.

사실, 국제연합 탄생 초기에 <신장과 보장>을 구별하려는 시도가 활발히 이루어졌다. 이 구별은 'UN 헌장 아래에서, 관련 가입국은 인권신장의 의무는 저도 보장의 의무는 지지 않는다'고 주장하는 사람들에게는 특히 중요했다.

그 뒤, 세계인권선언의 채택, 국제인권규약의 발효를 시작으로 60여개에 달하는 국제인권문서의 채택을 통한 국제 인권기준의 정비와 각종 국제인권의 실시절차의 설치에 의하여 가입국의 국제법상의 인권보장의무에 거의 의문을 품지 않게 된 지금, 이 <신장과 보장>의 구별은 그다지 중요하지 않게 되었다고 할 수도 있다. 그러나 그 뉘앙스의 차이 때문에 아직까지도 구별해서 사용하는 일도 적지 않다. 뉘앙스의 차이는 다음과 같다.

인권의 <보장>은 보통, 현행법 아래에서 이미 확립된 인권의 준수를 확보하는 것을 가리키며, 인권보장기관은 보장이 항상 수반하는 재판에 의해서, 미래를 향해 과거의 행위를 따지는 역할을 담당한다. 인권보장은 주로 재판과정에 의존하고 있다고 할 수 있을 것이다.

이것에 비해, 인권의 신장이란 미래의 목표를 향한 행동을 의미한다. 초대 유네스코 인권평화부장인 카렐 바사크는 "인권문제에는 어떤 일정한 방향이 있다고 이해된다. 왜냐하면 인권의 모두가 보장되어 있는 것이 아니라, 극히 일부가 국내법이나 국제법에 의해 보장되고 있는 것에 지나지 않기 때문이다. 또 그것은 인권을 누리는 개인과 인권을 존중해야 할 나라, 그리고 허부기관이 충분히 인권을 이해하고 있지 않기 때문이기도 하다. 인권의 신장은 인권침해의 책임을 뒤에 다루기 위해서라기보다도, 미래에 같은 형태가 발생하는 것을 방지하기 위해서이다"고 설명하고 있다.

<신장과 보장>의 의미, 내용을 구별하는 것은, 그밖에도, 인권과 기본적 자유의 법적 의무가 서로 다르다는 것과 함께 사용하고, 이해되는 때가 있다. 국제인권의 분야에서는 사회권과 자유권 사이에 선을 긋고 대처하는 방법이 널리 이용되고 있는데, 여기에서 가입국은 사회권에 관하여는 노력의무가 고려되는 것에 비해, 자유권에 관해서는 즉시 의무가 부과된다고 한다. 이와 같은 이해에 따라 노력의무에 관해서는 신장(의무)라는 말이, 즉시의무에 관해서는 보장(의무)라는 말이 각각 즐겨 사용되는 것이다.

어쨌든, 같은 언어마저도 오해가 그치지 않고 자주 일어나는, 우리들의 일상생활에 비추어보아도, 그것이 세계상황, 각각의 나라가 처해있는 환경, 시시각각 변해가는 현실을 싸안고 있는 각국들이 구성하는 국제사회와 그 기구에서, 인권기준 설정작업, 실시과정이라고 하면 서로간의 의견, 처지가 서로 다르다는 점 때문에, 보편타당에 가까운 말의 해석에 도달하는 일이 쉽지 않다는 것을 통감할 수밖에 없다.

국제 인권장전의 성립

세계 인권선언의 역사적 이념, 규약작성의 결실

국제인권보장이라는 사고방식은, 제 2차 세계대전을 반성하는 가운데 탄생하였고, 그 틀은 UN을 중심으로 성장하여 왔다. '인권에 대한 국제사회의 관심과 모든 인류의 존엄성 확보하려는 기대는, UN의 탄생 때부터 늘 관철되고 있던 원칙이다'고 한다.

UN헌장은, 전문에서 '기본적 인권과 인간의 존엄, 가치와 남녀, 대소 각국의 同權에 관한 신념을 확인하며', 1조에서, '인민의 同權과 자유의 원칙을 존중하는데 기초를 둔 諸 國간의 우호관계를 발전시킬 것과 세계평화를 강화하기 위해 다른 적당한 조치를 취할 것'과 '경제적 사회적 문화적 또는, 인도적 성격을 갖는 국제문제를 해결하는 데 대해 ... 국제협력을 달성할 것'을 목적으로 정했다. 아울러, 55조에서 UN은, '인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별이 없이, 모든 자를 위한 인권과 기본적 자유의 보편적인 존중과 준수를 촉진해야 한다'고 확인했다.

UN은, 헌장 속에서 인권장전 규정이 삽입되지 않았던 점도 있어, 탄생 후에 국제인권장전의 작성에 착수하였다. 그 기초활동에 중심적 역할을 담당했던 것은, 인권위원회이다. 국제 인권장전은, 1948년 12월 10일 세계인권선언의 채택으로, 우선 한 걸음 내딛었다. 세계인권선언은, 인류역사상 처음으로 인권규정의 구체적 의미를 부여하였고, 한편으로 이후 UN 활동의 기초를 이루어, 세계적·지역적·국가적 수준에서 매우 커다란 영향을 주게 된다.

세계인권선언은, 어디까지나 선언이고, 직접 국가가 준수해야 할 법에 관해 정한 것은 아니었다. 그러나, 후에 많은 국제법학자, 각국 대표들에 의해 '관습국제법의 일부를 형성하는 것이 되었다'고 지적되기에 이른다. 어쨌든, 세계인권선언은, 애당초 직접 법적 구속력을 갖는 문서로 파악되고 있지는 않았다. 그것은 조약에 위임하려고 생각했다.

국제인권장전의 조약화와 실시조치 설치 단계인데, 이것은 각국의 인권에 대한 사고방식을 반영하여, 1952년 UN총회에서 자유권을 중심으로 하는 것과 사회권을 중심으로 하는 2개의 국제규약을 작성하기로 결정했다. 그후, 우여곡절을 거쳐, 1966년 12월 16일에 '경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(우리 나라에서는 통칭 국제인권규약 A규약)과 '시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(통칭 국제인권규약 B규약)과 B규약에 부속된 '선택의정서'로 총회에서 채택되었다.

실시의 수단으로서는, A B규약과 함께 정기적인 '국가 보고제도'가 규정되고 있다. 덧붙여서 B규약 41조에는, 체약국 상호간의 통보제도가, 그리고 B규약 선택의정서에서는 개인청원(통보)권이 각각 규정되어 있다.

A, B와 선택의정서는, 1976년에 발효했다. 일본은 1978년에 양 규약에 서명하였고, 다음 해에 비준했다. 선택의정서에 관하여는 지금까지 비준을 보류하고 있다.

이렇게 해서 UN 탄생후 30년만에, 국제인권장전이 성립했던 것이다.

인권기준의 국내적 실시

국내법 체계 속에 집어넣는 방법, 중요한 사전검토

국제법상의 일반원칙에 의하면, 국제조약의 내용을 각각 국내법의 테두리 속으로 도입하는 방법에는, 그 조약에 특별방법이 명기되어 있는 경우를 제외하고, 가입국의 판단에 위임되어 있다. 이 점에 관해서는 인권조약의 경우도 같이 해석하고 있다.

국제 인권조약을 보아도 그러하듯이, 많은 인권문서는 그 안에 담겨져 있는 국제기준을 어떻게 당사국에서 효과 있는 실시로 옮겨야 할 지에 대해, 특별한 방법을 제시하고 있지 않다. 그러나 각 국가의 법질서 속에서, 국제인권기준이 시민의 생활에 충분히 기여하도록 해야 하고, 그 실시는 국가의 입법, 행정, 그리고 사법의 여러 활동 속에서 인권존중이 이루어지는 과정으로 이해되어야 한다.

인권의 보장을 재는 척도인 인권조약을 국가가 승인할 즈음에는 당연히, 그 조약이 정하는 의무의 범위와 내용을 주의 깊게 검토할 필요가 있다.

국제 인권기준의 국내적 실시에 관해 검토한 1983년의 UN 세미나에서는, 일반에게 국제 인권기준을 각 국가의 국내법 체계 속에 집어넣는 방법이, 크게 나누어 3가지가 있다고 지적했다. 첫번째로는, 국제인권기준을 직접 국내법체계 속에 넣고, 만일 개별 케이스에서 혹시 이 새로운 기준이 종래의 법에 저촉될 때, 국제기준을 직접 적용하는 방법. 두번째로, 특별히 국내법을 설정하는 방법. 세번째로, 국제 인권기준을 나타내는 국제문서에 자동집행을 뒷받침하는 계약이 있는 경우이다. 아울러 이 세미나에서는 “각 국가는 어느 방법을 취할 것인지에 관해 선택의 여지가 있다”고 덧붙이고 있다.

어쨌든 조약의 경우, 비준·가입의 시점에서 그 조약 속의 국제기준을 그 나라에서 실시하는 일을, 다른 가입국에 대하여 약속하는 것은 확실하다. 그 말은 결국, 종래의 법에 저촉이 있는 채로, 국가가 조약의 비준·가입을 해 버리고, 그대로 아무 일도 하지 않는 따위의 상황을 불러 오는 경우도 가끔 있을 수 있다는 것을 의미한다. 이런 경우, 통상의 국제조약의 경우에는, 직·간접으로 다른 가입국에 어떤 의미에서 수익자, 또는 이해관계자인 일도 많고, 조약의 의무위반을 문제로 하여 다른 가입국으로부터 지적을 받는 일을 예상할 수 있다.

이런 점에서 인권조약은 다른 많은 조약과는 크게 다른 특징을 갖고 있다. 인권조약에서는 직접의 수익자·향유자·이해관계자들은 자신의 나라의 관할아래에 있는 개인이며, 그 보호를 다른 가입국에 서약하고 있는 것이어서, 다른 가입국에 대한 의무라고는 해도, 다른 가입국의 이익에는, 그 만큼 직접 결부되어 있지 않은 경우가 많다. 따라서 가입에서 분리, 이탈하는 것이 자칫하면, 그대로 방치되어 버리는 경우가 충분히 있을 수 있다.

서독 출신의 인권전문위원인 톰셔트 교수는 “사전에 충분한 검토도 없이 인권조약을 승인하는 나라가 적지 않은데, 이는 바람직하지 않다. 또 조약이 요구하는 국제 인권기준의 내용을

실시에 옮기지 않는 나라가 나올 때는, 그 부정적인 측면을 인식해야 할 것이다”고 지적한다.

명목상의 가입국 증가로, 실효성 낮은 감시

국제사회의 현상에는, 국제 인권기준을 나타내는 조약에서, 매우 느슨한 실시의무인데도 너무 엄격히 이해되는 것이 아니냐는 경향들도 있다. 특히, 몇몇의 제 3세계 국가들과 동구그룹 국가들은 “인권기준의 국내실시에 관하여, 각 국가가 어떠한 방법으로 국내실시를 확보해야 하는지에 대해서는, 각 국가의 인권문제에 어떠한 입법정책을 취하는 것 등과 관련하여, 어려운 문제이기 때문에 어느 정도의 유연성(flexibility)을 인정해야 할 것”이라는 입장을 지키고 있다.

예를 들면 동독출신의 인권전문위원회 위원 그레프라트 교수는 “인권의 신장은 국가 사이의 협력에서 출발하는 것이기 때문에 각 국가의 사상적, 사회적, 문화적, 경제적, 그리고 국가적 특수성을 고려에 넣으면서, 국제기준을 검토해야 한다. 만약 그것이 불가능하다면 인권신장에 관한 세계적인 합의와 협력을 얻는 것은 불가능하다”고 말한다.

그러나 각 국가가, 조약이라는 국가사회의 결정에 즈음하여, 조약 안에 담겨져 있는 기준의 확보를 약속할 생각이 없는 경우, 또는, 각종의 상황 때문에 약속할 수 없는 일이 점점 확실해지는 경우에는, 국가는 안이하게 조약의 비준이나 가입을 해서는 안된다. “공식적으로 조약 비준·가입의 수를 늘리고 싶다. 하지만 기준의 실시에 대해서는 험겁게 고려하라”는 것은 외교상의 걸치래뿐인 인권조약 가입국의 수를 늘릴 뿐이며, 조약의 신뢰성의 유지를 생각하면 마이너스의 측면만 있을 뿐이다.

전통적이며, 일반적인 국제기준의 승인방법은, 기준의 조건을 채우며, 기준에 맞지 않는 국내 법규를 개정하고, 새로운 법규를 준비하여 국내실시를 확보하는 방법이다. 그렇게 하지 않으면, 조약이 확실하게 자력집행(Self executing)되는 경우를 제외하고, 많은 국가들의 경우에는 국내 재판소에서 적용되기 어렵다. 물론, 몇몇의 국가에는 조약의 발효와 함께 그 체계를 국내법 질서 속에 넣었기 때문에, 새로운 국내법을 만들 필요도 없고, 국내 재판소에서 적용을 하는 국가들도 있다.

어찌되었든 간에, 현재 6개의 국제 인권조약은 감시기관을 가지고 있는데, 실제로 이것은 획기적인 일이다. 왜냐하면, 가입국이 국내법에 어떠한 방법으로 도입하든지, 또 그 국가가 비준·가입시기에 어떻게 국내법의 정비를 하든지, 그것으로 실시의무를 모두 다한 것은 아니라는 사실을 나타내고 있기 때문이다.

즉, 항상 그 조약의 감시기관에 의하여, 가입국의 조약내용 실시는 계속 감시되는 것이며, 언제라도, 그 실시가 불충분하다고 감시기관이 생각할 때는, 더 효과 있는 실시가 요청되는 것이다. 이들 조약은, 이런 의미에서, 자력집행 조약과 따로 써있지 않아도, 또는 각국에서 그렇게 해석하지 않아도, 적어도 간접적으로는, 그 국가들의 국내실시를 항상 감시한다는 이유에서, 자력집행에 가까운 효과를 가진다고 할 수 있으리라.

톨레트 교수는 더욱 효과적인 국내실시를 이루기 위한 조건으로 다음의 사항을 강조하고 있다.

“규약을 필두로 각 인권조약의 내용과 절차, 그리고 실시상황(예를 들면 정부보고서의 심리나 통보에 관한 최종견해)이 각국의 시민에게 알려지는 것이 가장 중요하다. 권리와 자유의 확인작업은, 스스로 그것을 주장하는 일에서부터 시작하는 것이다. 국제적으로 무엇이 시민 스스로를 위해 보장되고 있는 것인지, 그 권리의 내용과 절차, 그리고 그 실시상황은 어떤 것인지 등에 관해 충분한 정보가 제공되어야 한다. 그리고 그 권리·자유를 확보하기 위한 충분한 기회도 제공되어야 한다”.

인권법의 국제적 실시기관

UN의 여러 기관과 지역기구 등, 수많은 검토대상

UN 헌장은 모든 이들을 위한, 인권과 기본적 자유를 존중하도록 조장·장려하는 것을 UN의 목적으로 하는 것에 머무르지 않고, 인권과 기본적 자유를 보편적으로 존중하며, 지킬 것을 UN에게 부과하고 있다. 이 목적을 위해 경제사회이사회는, 인권의 신장에 관한 위원회를 설치하기로 했고, 이 것은 UN 인권위원회로서 1946년에 발족했다. 인권위원회는, 인권옹호에 관심을 가지는 많은 사람들이 ‘개인적 자격으로 위원을 구성해야 한다’는 기대와는 다르게, 국가 대표로 이루어진 위원회가 되었다. 현재 43개국으로 이루어져 있다. 그리고, 인권위원회의 정부 대표적 성격은, 부분적으로는, 위원회 하부기관인 <차별방지와 소수자 보호 소위원회(인권 소위원회)>의 설립에 따라 균형이 유지되는 것으로 되었다.

1947년 설치된 인권소위원회는, 개인 자격으로 참가하는 전문가들로 구성되어 있다. 소위원회는 연구수행, 차별의 근절과 인종적, 민족적, 종교적, 그리고 언어적인 소수자 보호에 관한 권고를 수행하는 것을 임무로 삼고 있다. 그 밖에도, 인권위원회가 위탁하는 모든 임무를 담당하는 것으로 되어 있으며, 현재 26명의 전문위원으로 구성되어 있다. 인권소위원회와 나란히 인권위원회의 하부기관으로서 탄생했지만, 현재, 위원회가 된 것으로는 ‘여성의 지위위원회’가 있으며, 현재 32개국으로 구성되어 있다.

이들 UN 기관인 위원회 아래에는, 제각기 다른 문제를 다루는 특별·임시위원회와 실무그룹이 설치되었다. 정치적 사유에 의한 실종·행방불명에 관한 실무그룹, 노예제에 관한 실무그룹, 선주민에 관한 실무그룹, 정보통신 실무그룹, 남아프리카의 인권에 관한 임시위원회 등이 그 예이다. 이들 각종의 인권관계위원회 상부기관으로는, 경제사회이사회, UN총회가 있고, 이들도 인권문제를 다룬다. 이주 노동자에 관한 실무그룹은, UN총회 하부에 설치되어 있다. UN본부 기관은, 원래 기준설정 활동·신장 활동을 중심으로 해왔지만, 현재는 인권 보장활동까지 포함하는, 실시기구 역할을 담당하는 경우도 있다.

이들 UN본부·정치적 기구 외에, UN이 채택하여 발효하고 있는 국제 인권조약상의 실시기관은 많다. 그것은 <시민적·정치적 권리에 관한 국제규약>에 의하여 만들어진 <인권전문위원회>, 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약의 실시기관인 <경제적·사회적·문화적 권리위원회>, 인종차별 철폐조약에 의해 설치된 <인종차별 철폐위원회>, 여성차별 철폐조약에 의해 설치된 <여성차별 철폐위원회>, 고문금지조약에 의한 <고문금지 위원회>, 아파르트헤이트 금지 조약의 감시기관인 <3인 위원회>가 있다.

UN의 전문기관, 예를 들어 국제노동기관, 관련 교육과학기관들도 각각 인권 실시기관을 가지고 있다.

그 밖에도, 지역 기구인 <유럽 심의회>, <美州 심의회>, <아프리카 기구>들도 각각 유럽 인권위원회와 재판소, 미주 인권위원회와 재판소, 아프리카 인권위원회도 각각 지역 차원의 인권 실시 기관을 갖고 있다. 아울러, 국제사법재판소도 국제인권 실시기관이 하는 일을 할 때가 있다. 이처럼 인권기준의 국제적 실시기관으로 검토 대상이 되는 것들은 매우 많으며, 그 시스템은 복잡하게 여러 분야에 미치고 있다.

인권법의 국제적 실시조치

강제력 없는 국제법의 틀, 소홀히 할 수 없는 여론

국제 인권국장을 20년 동안 지낸 존 험프리 교수는 “UN 헌장은, 무엇이 인권인지, 실례나 정의를 명기하지 않았는데도, 지금 특히, 나미비아 사건에서 국제사법재판소가 권고 의견을 낸 이후에, ‘헌장은 가입국에 대하여 인권을 존중할 의무를 부여하고 있다’는 일반적 합의가 있다”고 말한다. 그러면, 국가 의무의 국제적 실시조치, 절차는 어떤 것을 가리키는 것일까.

UN헌장 2조는, ‘평화에 대한 위협, 평화의 파괴와 침략행위에 관한 행동’에 대해 정한 헌장 7조에 기반한 강제조치 적용의 경우를 제외하고는, 가입국에 대한 엄격한 의미의 강제 제재 가능성을 부정하고 있다. 물론, 이 같은 강제 제제도 인권침해 상황이 너무나 심각하여 세계의 평화와 안전을 위협하는 경우에는, 취할 수 있는 것이다.

그 밖에도, 법적인 강제로서 5조에는 ‘안전보장 이사회의 방지행동, 또는 강제행동의 대상이 된 UN 가맹국에 대하여는, 총회가 안전보장이사회의 권고에 기반하여 가입국으로서의 권리와 특권의 행사를 정지할 수 있다’고 되어 있고, 6조에서는 ‘이 헌장에서 언급한 원칙을 계속 위반한 UN 가입국은, 총회가 안전보장이사회의 권고에 기반 하여, 이 기구로부터 제명할 수 있다’고 하고 있다. 94조는, 국제사법재판소 판결의 집행에 관해 정하고 있다. 사실 이들 조항은, 로디시아와 남아프리카에 관한 인권문제 외에는 언급된 일 조차 없다. 그러나, 이것은 UN이 실시조치를 하나도 갖고 있지 못하다는 뜻은 아니다.

루이-존 교수에 따르면, 현재 사용되고 있는, <인권의 국제적·보편적 준수를 확보하는, 국

제적 감시절차>에는, 크게 나누어 3가지의 방법이 있다고 한다. 첫번째는, 각종의 정기보고서 심사, 두번째는 국가간 상신 제도, 세번째로는, 개인이나 시민단체의 통보제기·제소절차이다. 많은 인권관계자나 법학자들도 점점 이런 유형으로 나누어 설명을 해 가는 추세이다.

그리고, 이들 실시절차의 과정에는, 심의와 결의 채택을 통하여 정부에 압력을 넣는 방법으로, 국제 인권기준의 실시노력이 이루어지는 것이 보통이다. 물론, 조약법이나 관습법에서 인정하고 있는 인권기준의 내용이 법적 구속력을 가진다는 것은 분명하며, 그것에 관련하여 채택되는 결의도 직접 법적인 구속력을 갖지 않는다 하여도, 도의적 구속력을 갖는 것은 의심할 여지가 없다. 하지만, 그 자체로 직접 강제력이 있는 것은 아니다. 여기에서 중요한 것은, 구속력이 있다는 것과 강제할 수 있다는 것을 혼동해서는 안된다는 점이다.

또 하나 중요한 사실은, '강제집행력을 가진 국제경찰' 같은 것을 갖지 못한 현재의 국제사회와 국제법의 태두리에서는, 인권기준의 국제적 실시를 확보하기 위해 가장 강력한 '간접강제력'이 되는 여론이라는 점이다. 그 의미에서 인권감각이 있는 여론의 존재는 인권 '실시'에서 빼놓을 수 없는 요소이다.

실시를 위한 법과 기구

NGO 네트워크를 통하여, 무수히 많은 호소가 가능

이제까지 이 책에서는, 국제인권의 신장과 보장이 어떤 것인지, <실시조치>는 어떤 것인지에 대해 총론적인 설명을 해왔는데, 조금 이야기가 저자의 처음 의도와는 다르게 추상적, 관념적으로 치우친 경향이 있기 때문에, 이젠 인권의 실시·실천에 관여하고 있는 국제기관을 소개하는 것으로 넘어가려 한다.

인권위원회라고 해도, UN의 인권위원회와 국제인권규약 B규약에 따라 설립된 인권위원회(인권전문위원회)와 같은 세계적인 규모의 형태도 있지만, <유럽 인권위원회>나 <미주 인권위원회>, 그리고 아프리카 인권위원회처럼 지역적 기구를 설치한 곳도 있다.

또 아시아 인권위원회 같은 민간단체도 있다. 그 밖에 변호사회 등 내부조직으로서의 인권위원회도 있다. 그리고, 인권센터라는 명칭을 가진 것들을 합하면, 세계에는 대단히 많은 인권기구가 존재하고 있다. 이 책에서는 먼저, 국제기구부터, 순서대로 설명을 하고 싶다.

얼마 전, 어린이의 인권보장에 관심을 가진 어느 讀者로부터 "어린이의 인권문제를 UN기관에 호소하고 싶은데, 어떤 방법이 있는가"하는 질문을 받았다. 내가 간단히 떠올릴 수 있는 것만으로도, 곧 다음과 같은 방법이 생각났다. <UN인권위원회>와 <차별방지와 소수자 보호 소위원회>를 통한 1503절차에 통보하는 것, 인권위원회의 1235절차에서 발언하거나 문서성명 제출, 인권위원회의 <아동의 권리에 관한 실무그룹>에서 발언하거나, 문서성명 제출, <차별방지와 소수자 보호 소위원회>의 '어린이 보호'라는 의제에서 발언하거나 문서성명 제출, 같은

소위원회의 노예철폐에 관한 의제에서 발언하거나 문서성명 제출, 노예철폐 실무그룹에서 연속 발언하거나 문서성명 제출, UN 사무총장의 아동매매에 관한 보고서에 자료를 제출하는 것 등이다.

게다가, 제기를 당한 나라가 만일 인권규약 B 규약과 선택의정서, 고문금지조약 등의 가입국이고, 그들 조약 하에서 인권침해를 호소하는 것이라면, 그것들을 설치한 위원회로 통보하는 것도 생각할 수 있다. 물론, 지역조약이 있다면 그곳으로 통보할 수도 있고, 그밖에 각 조약의 국가보고서를 심의할 때, 로비를 하는 것도 생각할 수 있을 것이다.

이들 활동의 대부분은, 현실에서는, 800개 정도 되는, UN의 자문자격을 가진 NGO에 의하여 이루어지는데, 이들 NGO가 스스로 인권실정조사하거나, 각 네트워크를 통해, 제기 당한 국가의 국회나 재판소에 적극적인 작용을 하고, 소송, 그리고 국제적 매스 미디어를 통해 반복되는 활동의 확대를 생각하면, 넓은 의미에서, 그들이 호소하는 장소는 헤아릴 수 없을 만큼 많이 생각할 수 있다.

즉, 세계의 5개 정도의 강력한 NGO가 본격적으로 각각 인권실정 조사를 하여 호소의 내용을 정리한 다음, 가장 적당한 시간과 장소를 정해 의견표명을 하여, 세계여론 형성을 시도한다면, 제기를 당한 국가가 통상의 인권보장을 이야기하는 민주주의 나라라면, 우선 법 개정 정도는 해 들어갈 수 있을 것이다. 당연히 여기서는, 국제인권의 실시와 법 기구에 관한 지식을 가지며, 그 일에 관여하는 사람들에게 알려진, 영향력 있는 인제가 반드시 필요하게 된다. 여기서 중요한 점은, 그 기구가 정하는 조사·검토 방법과 과정이 법적·보편적으로 이루어짐과 동시에, 어떤 정치적, 외교적, 경제적, 사회적 압력을 각 방면에 걸칠 수 있는지도 반드시 검토되어야 한다는 것이다. 조금 욕심을 낸다면, 어떻게 하면 핵폭발과 비슷한 인권의 연쇄반응을 낳는 것이 가능한지를 고려하는 것이라고도 할 수 있다. 인권 실시의 법과 기구는 정말 다이내믹하게 살아 숨쉬고 있다.

거기에서는 당연히, 인권의 실천과정이 기대와 가능성으로 받아들여지고, <실시>를 시작하게 된다면, 더욱 법의 신뢰감이 강화되며, 기구의 존재 의의도 중요해진다. 거꾸로 말하면, 인권활동은 현실에서 의미를 가져야 한다. 겉도는 실천활동을 반복하면, 인권의 법과 기구에 대한 신뢰감을 잃게 된다. 이처럼 인권의 실천활동은 바로, 입법활동(관습법도 포함하여)과 사법활동, 행정활동이 뒤섞여 있는 <實體>를 가진 것이다.

경제사회이사회와 인권문제

인권위 설치와 특별보고 등, 큰 역할을 담당한다

경제사회이사회는 "모든 사람을 위한 인권과 기본적 자유의 존중, 준수를 조장하기 위해 권고를 할 수 있다"(UN헌장 62조). 또한, 이사회는 인권문제에 관하여 UN총회에 제출하기 위해

조약안을 준비하고, 국제회의를 개최할 수도 있다. 이 밖에 경제사회이사회는 <경제적 사회적 분야와 인권보호에 관한 위원회>를 둔다고 되어 있다(현장 68조). 확실히 UN 인권위원회는 이 규정에 따라 설치되었던 것이다.

현장 64조는 이사회에게 “이사회에 권고와 이사회에 권한에 속한 사항에 대한 UN총회의 권고를 실시하기 위해 취해진 조치에 관한 보고서를 받기 위해, UN 가입국과 전문기관에게 합당한 결정을 내릴” 권한을 주고 있다.

이사회는 54개국으로 구성되어 있다. 아프리카 14개국, 아시아 11개국, 라틴 아메리카 10개국, 서구와 그 밖의 13개국, 동구 6개국으로 이루어진다. 통상, 매년 한번의 조직의회와 두번의 정기회의가 봄 회기는 뉴욕에서, 여름 회기는 제네바에서 개최된다. 또한, 이사회는, 특별회의를 열 수도 있다. 인권에 관한 문제는 보통, 이사회에 사회위원에게 위탁되는 일이 많다. 이 위원회는 회기중 위원회에서 54개국 대표로 구성된다. 결의안과 결정문을 포함한 사회위원회의 보고는, 본회의의 결의와 최종결정을 위해 이사회에 제출된다. 문제에 따라서는, 사회위원회에 맡기지 않고, 본 위원회에 맡기는 일도 있다.

인권에 관한 문제의 처리를 돕기 위해, 이사회는 <UN 인권위원회>와 <여성의 지위위원회>를 설치했다. 인권위원회가 허부조직으로 <차별의 방지와 소수자 보호 소위원회>를 두고 있는 것도 알려져 있다. 그 밖에 1947년에는 <정보의 자유에 관한 소위원회>를 설치했는데, 1952년 회기를 마지막으로 활동이 정지되어 있다(인권위원회, 여성의 지위 위원회, 차별방지과 소수자 보호 소위원회에 대해서는 항을 바꾸어 설명).

경제사회이사회와 그 허부조직들의 특색으로, 현장 71조 아래에서, NGO의 활동을 인정하는 점을 들 수 있는데, 경제사회이사회는 절차규칙 80에는 NGO의 자격심사, 제명, 권한정지 등을 검토하는 19개국으로 이루어진 NGO위원회 설치를 정하고 있다. 이 위원회는, 아프리카 5개국, 아시아 4개국, 라틴 아메리카 4개국, 서구 4개국, 동구 2개국으로 이루어져 있다. 동 위원회에서 심사·검토한 경제사회이사회와 NGO의 협력관계 요건 등에 관해서는 1968년 5월 23일 경제사회이사회 결의 1296(XL4)에 규정이 있다(NGO에 관해서는 후에 설명).

경제사회이사회는, 때때로, 가입국대표와 정부에 의하여 지명된 전문가, 또는 개인적 자격으로 봉사하는 고결한 인격자 등에 의해 구성되는, <임시위원회>를 설치하여 왔다. 인권문제에 대해 설치되었던 것으로는, 1951년에 UN이 ILO와 협력하여 설치했던 <강제노동에 관한 임시위원회>, 1955년에 설치되었던 <1926년의 노예조약을 보완할 신조약의 기초위원회>, 1967년에 만든 <ILO 가입국이 아닌 나라의 노동조합 침해를 검토하는 임시전문가 그룹> 등을 들 수 있다. 경제사회이사회는, 특수한 문제를 검토하는 것을 목적으로 특별보고자를 지명하는 일도 있다. 1952년에는 정보의 자유를 둘러싼 문제로, 1954년과 1963년에는 노예제도의 문제로, 1982년에는 인신매매와 타인의 매춘 착취문제에 관하여, 각각 특별보고자가 지명되어 보고서를 작성했다.

경제사회이사회는 임무 가운데, 매우 중요한 것으로서, 국제적인 경제·사회적 협력을 증진하는 역할을 들 수 있다. 인권위원회를 시작으로, 기능위원회, 난민고등판무관 사무소

(UNHCR), UN아동기금(UNICEF) 등 UN총회에서 설치된 기관과, 국제노동기구(ILO), 유네스코, UN식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 등의 전문기구, 아시아 태평양 경제사회 위원회를 필두로 하는 지역경제위원회, 앞의 NGO위원회를 필두로 하는 상설위원회, UN범죄 방지위원회를 필두로 하는 상설 전문가 조직 등으로부터 각종 보고를 받아, 검토·심의, 또한 그 활동을 조정하는 것이 기대되고 있다. 그러나 현실에서는, 안전이 방대하기 때문에, 무심코 지나치면, 밑에서 올라온 문서들에 그저 도장만 찍는 회의가 되기 쉽다는 지적을 받고 있다.

UN인권위원회와 인권문제

43개국 정부대표로 구성하는, 미니 총회로 발전

UN 인권위원회(Commission on Human Rights)는, 1946년에 경제사회이사회에 의하여 설치되고 나서, 매년 1번씩 회기가 열렸다. 이 위원회에 맡겨진 사항은, 광범위한 영역에 미치고 있어, 인권에 관한 문제는 모두 다룬다고 할 수 있다.

인권위원회는 인권에 관하여 연구를 하며, 권고안을 준비하고, 또한 조약이라든가 선언 같은 국제문서를 기초한다. 인권위원회는, 그 밖에도, UN총회와 경제사회이사회에 의하여 위임된 특별작업에도 종사한다. 여기에는 인권침해 제소를 다루는 일도 포함된다. 또 인권위원회는 인권분야에서 권한을 가지는 다른 UN기관과 밀접한 협력관계를 갖는다.

인권위원회는, 대개 국제권리장전의 작성을 주요한 임무로 하여 만들어진 것으로서, 18개 국가의 대표로 이루어져 있었는데, 현재는 43개국 정부대표로 구성된 위원회이다. 각각의 위원국이, 10명 내외의 대표단을 보내게 되어 있기 때문에, 최근에는 ‘미니총회’같은 모양을 띠고 있다. 위원회 임기는 3년. 해마다 6주 동안 모임을 갖고 있다. 일본은 1982년 제 38회기에 처음 위원국이 된 후, 계속 위원국으로 출석하고 있다.

인권위원회의 운영은, 경제사회이사회는 기능위원회(functional commissions)의 절차규칙에 따라 움직인다. 투표권은, 위원회의 위원이나 그들의 대리자만이 갖는다. 인권위원회는 그 밖에도, 위원회가 다루는 사항에 특별 관계하는 나라를 토의에 출석하도록 요청할 수 있다. 또, UN총회 결의에 따라 승인되었거나, UN결의에 맞는 민족해방운동단체를, 그 해방운동에 특별히 관계를 가진 문제를 토의하는 곳에 출석하도록 요청할 수 있다. 전문기관과 그 밖의 특정 정부기구도, 해당 기관 또는 기구에 관련한 여러 문제의 토의에 참가할 수 있다. UN 경제사회 이사회의 협력자격을 인정할 수 있는 민간단체(NGO)도 위원회의 공개회의에 한해서, 옵저버(Observer)로, 인권위원회에 출석하는 대표를 보낼 수 있다.

그밖에도, 최근 인권위원회는, 특정국가·지역 또는, 사항에 관하여 인권침해상황의 실정조사를 위해 여러 기관을 설치하고 있다. 현재 운영되고 있는 것으로는, <남아프리카의 임시 전문가그룹>, 아파르트헤이트 조약 제 9조에 의해 설치된 <3인 위원회>, 1503비공개절차에 관

련하여 설립된 <인권침해상황 검토 전문가 그룹>, 발전의 권리에 관한 정부전문가로 이루어진 실무 그룹, <인권과 기본적 자유의 당연한 신장과 축진을 위한 전문가 그룹> 등이 있다.

인권위원회는 이와 같은 위원회 외에도, 특정한 전문가를 보고자, 대표, 그 밖의 명목으로 임명하여 인권침해 상황을 검토하게 한다. 예를 들면, 아프가니스탄, 칠레, 엘살바도르, 과테말라, 이란, 폴란드, 볼리비아, 적도 기니아 등의 국가에 관해 조사를 해왔다. 또, 사항별 인권침해 보고서로서, 자의적 또는 약식절차에 의한 사형집행 문제에 관한 특별보고자, 고문문제에 관한 특별보고자, 종교인 불관용에 관한 특별보고자가 임명되어 있다.

인권위원회는 인권조사를 하는 것 외에도, <개방(모든 UN가입국에게 열린)기초위원회>도 설치하여, 국제 인권문서의 작성에 대응하게 하고 있다. 현재 설치되어 있는 것으로는, <아동의 권리조약 기초 실무그룹>, <개인 그 밖의 권리·책임에 관한 선언기초 실무그룹>, <소수자에 관한 문서기초 위원회>가 있다.

인권위원회를 개최하는 會場은, 뉴욕 UN본부나 제네바 UN 유럽본부로 되어 있는데, 현재 UN사무국의 인권담당국인 <UN인권센터>가 뉴욕에서 제네바로 옮겼기 때문에, 위원회도 제네바에서 열리게 되었다. 본회의의 개최시기는 2월의 첫번째 월요일로부터 6주 동안이며, 그 前과 회기 중 각각, 몇 개의 실무 전문가 모임이 열린다.

UN인권위의 심의와 결의체택

<Roll call 투표(출석을 물리 투표하는 것)제도, 외교방침을 반영

인권위원회는, 위원회 스스로가 특별히 <비공개>를 결정하는 것을 제외하고, 보통 <공개>로 개최된다. 경제사회이사회 결의 1503에 의해 설치된 <인권과 기본적 자유의 침해에 관한 통보 처리절차>를 심의하는 경우가 비공개인 것을 빼면, 일단 공개이다. 비공개 심의에 참가할 수 있는 것은, 인권위원회의 성원인 43개국 대표뿐이다. NGO관계자, 옵저버와 압력 관계자는 출석할 수 없다.

공개로 심의된 부분의 심의요록(Summary records)은, 항상 사무국에 의해 배포된다. 비공개 심의의 요지기록은, 위원회 멤버에게만 배포한다.

인권위원회는, 현재 25개의 의제(소의제를 합하면 35개 의제)를 준비하고 있다. 의제는, 회기에 들어가 정식의제로 채택되기까지는 <가외제(provisional agenda)>라고 하는데, 이 가외제는 위원회 의장과 협의를 통해, 사무국장의 책임 아래에서 사무국이 결정한다. 그 가운데에는 다음과 같은 것이 포함된다. ①인권위원회의 앞 회기에서 제안된 의제, ②UN총회, 경제사회이사회, 안전보장이사회 또는 신탁통치이사회에 의해 제안된 것, ③UN가입국에 의해 제안된 것, ④차별방지와 소수자 보호 소위원회에 의해 제안된 것, ⑤의장에 의해 제안된 것, ⑥사무총장에 의해 제안된 것, ⑦전문기관에 의해 제안된 것, ⑧NGO의 내부 카테고리에 속한, 협

의자격을 가진 데에 의해 제안된 것.

위원회는 매년, 회기의 첫날에 앞 회기의 의장을 의장석에 앉히고, 새 의장을 뽑는다. 의장이 뽑히고, 의장석에 앉으면, 부의장과 보고자(rapporteur)를 뽑는다. 이것을 <임원의 선출>이라 한다. 현재까지의 관행으로는, 부의장 3명을 뽑고 있다. 이렇게 하면 의장, 부의장 3명, 보고자가 세계의 5개지역에서 1명씩 뽑히게 된다. 보고자는, 인권위원회의 위원회 보고서를 집필하는 최종책임자이다. 위원회의 보고서 표지에는, 그 회기에 보고자였던 사람의 이름이 써어 있다.

인권위원회의 의장직은, 인권, 국제법, 국제정치, 외교, 그리고 절차규칙을 잘 알고 있어야 하며, 상당한 체력과 인내력이 요구되는 어려운 임무이다. 6주간의 회기동안, 특히 후반부에 매일 밤을 새는 회의일정을 자신의 이니셔티브로 진행하는 것이다.

인권위원회의 결의투표는, 출석투표 다수결로 한다. 이상적으로는, 가능한 한 만장일치로 결의가 채택되는 것을 바란다. 요즘은, UN, 그 밖의 국제조직에서, 결의와 결정의 실효성을 가입국에게 전달하고 침투시키기 위해, 절차규칙에 따르면 다수결로 판단을 내려야 할 경우라도, 가능한 한 만장일치 방식을 도입하는 것을 시도하고 있다. 이는, 다수결로 무리하게 결의를 하면, 결의내용을 실시하는 시점에서, 결의에 찬성하지 않았던 측으로부터 많은 탈락조가 나오기 때문이다.

인권위원회에서도, 정치적인 싸움으로 인해, 자칫하면 실행불가능에 가까운 내용의 결의가 다수결로 채택되는 일도 많다. 그것은 결과적으로, 그 조직, 기관, 그리고 결의가 법적 의미의 신뢰성과 명예를 다치는 것으로 끝나는 일이기도 하다. 물론, 그래도 만장일치에 이르지 못하는 경우가 있다. 그런 경우, 보통은 선거로 결정한다. 대표인 누군가가 요구하면, Roll call 투표로 한다.

이 Roll call투표라는 것은, 의장이 추첨 통에서 나라이름을 선택하고, 사무국이 순서대로 회원국의 이름을 부르며, 각 대표는 찬성, 반대, 기권, 또는 투표에 참가하지 않는다는 뜻을 표명하는 방법이다. Roll call투표는 기록으로 남기 때문에, 정치적으로 미묘한 결의를 할 때 채용된다. 이 방법을 쓰면, 단순한 거수 때는 <찬성>했던 회원이 <기권>, <기권>했던 회원이 <반대>로 의사를 변경하는 경우도 있을 수 있다. 정식기록으로 보고서에 이름을 신게 되면, 장래에 있을 선거 등에서 곤란한 지경에 빠질 뿐 아니라, 그 회원의 정치생명에 관계되는 일도 있기 때문이다. 또, Rollcall의 기록은 각 정치진영과 각 대표단에게는, 뒷날의 외교와 원조의 방침을 정하는 중요한 자료이기도 하다. 각 국가가 각각의 의제를 어떻게 이해하고, 어떤 나라들이 서로 관계를 갖고 있는가 하는, 외교상, 국제정치상, 대단히 중요한 연구재료를 제공해 주는 것이다.

인권소위원회의 구성과 활동

대표는 개인자격, UN에서 가장 자유로운 회의

UN의 설립 당시, 인권의 옹호에 관심을 가진 많은 사람들은, 인권위원회는 개인자격으로 구성되어야 한다고 했는데, 결국 이들의 기대를 저버리고, 경제사회이사회는 국가의 대표로 이루어진 위원회로 만들었다. 그러나, 인권위원회는, 1947년 첫번째 회기에, 균형을 취하기 위해서, 또한, 그 하부기구로서 개인의 자격으로 뽑혀, 회의에 출석하고 임무를 수행하는 차별방지와 소수자 보호 소위원회(the Sub-Commission on Discrimination and Protection of Minorities)(통칭<인권소위원회>또는 <차별소위>)의 설치를 결의했다.

이 소위원회의 권한은, 1947년 첫번째 회기와 1949년 다섯번째 회기의 인권위원회에서 다음과 같이 결정하였다.

(a) 연구(특히 세계인권선언에 관하여)와 인권, 기본적 자유에 관한, 모든 인종, 민족, 종교, 언어소수파의 보호에 관하여 인권위원회에 권고를 수행하는 것.

(b) 그 밖에, 경제사회이사회와 인권위원회에 의해 위임된 모든 종류의 임무를 수행하는 것.

소위원회 구성원의 임기는, 계속 3년이었는데, 1988년부터 계속성을 지니기 위해, 2년마다 반수를 改選하는 4년임 기로 바뀌었다. 선거는 인권위원회에서 한다. 성원은 개인자격으로 뽑히는데, 선거에 입후보하는 것은 위원국이며, 선거를 하는 인권위원회가 정부대표로 이루어지는 위원회이기 때문에, 전혀 정치적이 아니라고는 할 수 없다. 사무국 쪽에서 보면, 소위원회의 위원은 정부대표보다 정치적인 감각이 있어서, 더욱 더 자신에게 독립전문가로서 무엇이 기대되고 있는지는 알아야 한다고 할 수 있을 것 같다.

각 위원회에는 대리위원(alternate member)이 딸려 있다. 대리위원은, 이전에는 위원이 지명하면 누구라도 괜찮았지만, 수많은 각국 UN대표부에서 온 외교관들이 자리에 앉게 되었기 때문에, 소위원회의 중립성도 의심스러워졌고, 그 결과로 1984년의 인권위원회 선거부터는 위원과 대리위원이 카풀링 하는 방식으로 선거를 치르게 되었다.

소위원회는, 처음엔 12명의 위원이었는데, 몇 차례 증원되어 1968년부터 26명으로 구성되어 있다. 이 26명은 서로 다른 법제도, 지리, 문화 등이 적당하게 대표되도록 배분되어 있다. 아프리카 7명, 아시아 5명, 서유럽과 다른 지역에서 6명, 라틴아메리카 5명, 동유럽 3명이다.

일본은, <소위원회>에 옵저버로 출석하는 데 머물러 있었는데, 1984년 인권위원회의 선거에서, 정위원으로 竹本正幸(다케모토 마사유키) 關西(간사이)대학 교수, 대리위원으로서 安藤仁介(안토오 진스케) 神戸(고오베)대학교수가 뽑혔다. 1988년부터는 정위원으로서 波多野(하타노) 里望(리망)學習院 대학교수, 대리위원으로 横田洋三(요코다) ICU교수가 뽑혔다.

<소위원회> 위원의 독립성에 관하여 알아야만 하는 것은, 그들은 개인전문가로서 선출된다고 하는 점과, 이들 위원 중에, 인권위원회 대표단 일원의 몇 명이 발견된다는 사실이다. 그 중에는 수석대표로 근무하는 사람도 있다.

<소위원회>는, 해마다 한 번씩, 8월 둘째 주부터 제네바 <UN유럽본부>에서 4주 동안 열린다. 이 본회의 앞에는, <1503절차의 통보 실무자 그룹>, <노예제도 전문가 그룹>, <선주민 전문가 그룹>이 각각 열린다.

운영은 <기능위원회> 절차규칙에 따라 실행한다. 이 회의에서는, 위원회의 위원이나 대리위원, UN가입국에서 온 옵저버, UN 여러 기관과 전문가, 정부간 기구, 협력자격을 가진 NGO, 또한 의제로 되어 있는 문제에 관계를 가진 민족해방운동 단체 등에서 파견된 옵저버가 출석한다.

이 위원회는 제약은 있다지만, 독립위원으로 이루어진다는 점에서, UN의 위원회 가운데 가장 자유분방한 회의이며, UN NGO가 가장 많이 활약할 수 있는 장이기도 하다. <선주민 전문가 그룹>만도, 세계각지에서 350명이 참가한다.

인권전문위원회의 임무

국제인권 B규약에 의해 설치, 개인자격 통보도 심리

우리 나라가 제출한 인권상황에 관한 보고에서 아이누(우타리)인에 관한 기술을 둘러싸고 초점이 맞춰진 위원회이다. 인권전문위원회(Human Rights Committee)는 국제인권규약 B규약(시민적 정치적 권리에 관한 국제규약) 28조에 따라 설치된 것이다. 일본어로, 규약 인권위원회라고 부르는 일도 있다. 이처럼 명칭이 비슷하기 때문에, UN의 기능위원회 중의 하나인 인권위원회(Commission on Human Rights)와 혼동을 피하기 위해서이다.

1977년에 설치된 인권전문위원회는, 덕망이 높고 인권분야에서 능력이 인정된 사람으로, 규약 체결국에 의해, 그 국민 가운데 선출된 18명의 위원으로 구성되었다. 4년 임기이며, 개인자격으로 근무한다. 일본에서는 安藤仁介 神戸대학 교수가 선출되었다.

위원회의 임무는, B규약 40조에서 45조에 규정되어 있다. 규약에 의해 인정된 권리의 실현을 위해, 체결국에 의해 파악된 조차와 이들 권리의 향유에 대하여 달성한 진보에 관한 보고를 검토하는 것. 또한, 위원회 보고와 적당하다고 인정된 일반적 성격의 의견을 체결국에 송부하는 것. 그 밖에, 규약상의 의무 불이행에 관한 분쟁을 해결하기 위해 활동한다. 또한, 규약의 존중을 기초로 우호적 해결을 도모하기 위해, 필요할 때는, 규약적용을 둘러싼 분쟁체약국이 주선을 이용할 수 있는 특별조정위원회를 설치하는 것이다. 특별조정위원회는, 문제부탁 후, 12개월 이내에, 관계체약국에 통지하기 위해 인권전문위원회의 위원장에게 보고를 제출하여야 한다. 특별조정위원회는, 아직, 설정한 일이 없다. 국가간 통보가 이루어진 예도 없다.

이와 같은 국가보고제도, 국가간 통보제도와 더불어, 이 인권전문위원회는, 개인통보(신청)의 임무도 담당한다. B규약의 선택의정서에 기초하여, 위원회는 개인으로부터의 통보에 관한 위원회의 권한을 승인했던 체결국의 관할 하에 있으며, 체결국에 의해 규약에 정해져 있는 인권침

해의 희생자라고 주장하는 개인으로부터 제출된 통보를 심리한다. 이 심리는 비공개로 이루어진다.

위원회는 먼저, 통보 허용성에 대한 심리를 한다. 의정서 3조에 기초하여 통보의 심리(허용)를 결정하면, 피신청국의 주의가 환기된다. 주의가 환기된 당사국은, 6개월 이내에 문제를 명확히 하고, 또 그 나라에 의하여 취해진 일이 있는 구체조치가 있으면 이를 지적할 서면 설명이나 진술을 위원회에 제출하여야 한다. 위원회는 개인과 관계당사국에 의하여 부탁된 모든 서면에 의한 정보에 비추어 통보를 심리하고, 관계당사국과 개인에게 그 견해를 송부 하여야 한다. 통보의 심리는 비공개이나 최종견해는 공개된다. 이 통보제도는, 어디까지나 인권침해의 희생자라고 주장하는 개인을 위한 것이며, NGO에는 제출자격이 없다는 점을 주의하여야 한다. 일본은 선택의정서 기준을 하지 않고 있기 때문에, 일본 관할 하에 있는 개인이 이 절차에 호소하는 것이 유감스럽지만 불가능하다. 따라서, UN인권위원회와 차별방지와 소수자보호 소위원회의 1235 절차나 1503 절차에 의뢰할 수밖에 없다.

채약국의 대표는 자국의 통보심리에 즈음하여, 인권전문위원회 회의에 출석할 수 있다. 또한 위원회는, 추가정보의 제출요청을 결정한 채약국에 대하여, 그 대표를 특정회의에 출석시킬 수 있다는 취지를 전할 수 있다. 출석하는 대표는 위원회에 의하여 진행되는 질문에 회답할 수 있으며, 자국에 의하여 제출된 통보에 관하여 설명을 행한다.

정부로부터 제출된 국가보고는, UN사무국으로부터 UN서류로서 검토되기에 앞서서 인쇄된다. 이를 위원회가 심리하기 전에, 관계단체, 그 사항을 아는 사람, 저널리스트, 학자, 변호사, NGO활동가 등이 읽고, 의견을 교환하고, 가 질문표 작성을 하여, 이를 위원회 위원에게 건네는 로빙이 이루어지고 있다는 것은 중지의 사실이다. 피서교수는, '이 분야에서 경험과 정보를 가진 NGO는, 정부가 제출한 보고와 함께 반박보고서를 각 위원회에 제출하여 정부제출의 보고가 얼마나 부정확하고, 상황파악을 방해하는 것인지를 보여줄 수 있다'고 설명한다. 이와 같은 반박보고서의 작성을 기다리지 않고, 북유럽 국가에서는 국가보고의 기초 단계에서, 그 사항을 잘 아는 관계자와 NGO의 협의를 거쳐, 작성되고 있다.

위원회는, 봄에는 뉴욕에서, 여름과 가을에는 제네바에서 연 3회의 회기를 갖고 있다.

이 위원회 개최 직전에, 통보 실무그룹, 일반 평역 실무그룹이 각각 열려, 위원회의 임무를 돕고 있다.

경제, 사회, 문화에 관한 위원회

국제인권 A규약의 실시로 개인전문가 모임 신설

경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약 A규약)은, 노동의 권리, 노동조건에 관한 권리, 단결권, 파업권, 사회보장의 권리, 가족·모성·아동의 권리, 생활수준·식량에

관한 권리, 건강에 관한 권리, 교육에 관한 권리, 무상 초등의무교육의 권리, 과학과 문화에 관한 권리 등 각종 사회권을 규정하고 있다. 그리고, 이들 권리의 '완전한 실현을 점진적으로 달성하기' 위해, '입법조치'와 그 밖의 조치를 취할 의무가 부과되어 있다. 그것은, 사법적으로 곧바로 실현되어야 하는 구체적 내용의 의무를 채약국에게 부과하고 있다고, 일반에게 해석되지는 않아서, 줄곧 노력의무라고 부르고 있다. 물론, 그 조치를 취할 즈음에, 차별이 있어서는 안 된다고 하는 규정은 직접·즉시 법적 의무를 구성한다. 현재, 91개국이 이 규약의 가맹국이 되어 있다.

이 규약에서는, 그 실시조치로서, 채약국으로부터 규약에서 인정된 권리의 실현을 위해 취한 조치와 이들 권리의 실현에 대하여 어떤 진보가 있었는지에 관한 기재, 규약에 바탕을 둔 의무 이행정도에 영향을 미치는 요인과 장애에 관한 내용이 기재된 보고를 UN에 제출할 것들이 정해져 있다. A규약은, B규약(시민적 정치적 권리에 관한 국제규약)과 인종차별철폐조약, 여성차별철폐조약, 고문방지조약 등과 달리, 조약(규약)자체로는, 보고의 심의·권고 등을 할 실시기관을 따로 설립하지 않았다. 그 대신에, 보고를 받은 UN사무총장은, 경제사회이사회(의)의 심의를 위해, 보고서 사본을 송부 하는 것으로 했다. 현실에서, 경제사회이사회는, 임기 3년의 정부전문가 15명으로 이루어지는 이사회 회기 실무그룹을 설치하는 것을 결정하여, 그곳에서 보고를 심의, 검토시키기로 했다.

그러나, 인종의 실시를 생각할 즈음, 정부전문가 보다 개인전문가 쪽이 더 좋다는 점이 각방면에서 지적되어, 그 결과로, 이사회는 새롭게 <경제적 사회적 문화적 권리에 관한 위원회>(The Committee on Economic Social and Cultural Rights)를 설치할 것을 결정했다. 이 위원들은, 이제까지의 실무그룹처럼 정부대표가 아니라 개인 자격으로 임무를 수행한다. 위원회의 구성은 변했지만 권한은 그대로이다. 일본에서는 법무성의 多谷千壽子(타다치)가 위원으로 선출되었다. 제 1회기는 1987년 3월, 제 2회기는 1988년 3월에 제네바의 UN유럽본부에서 각각 열렸다. 양 회기에서는, 제 1회기에 8개국 보고, 제 2회기에 11개국 15보고 심사가 이루어졌다. 이는 새로운 절차 등의 비준과 정비가 되기 전의 검토이며, 꼭 이것 모두가 장래의 전례가 되는 것은 아니겠지만, 보고심의를 정부대표에 의한 보고설명, 질의응답의 형태를 취했다. 대부분의 보고에서 위원회는 큰 만족도를 표했다고 할 수 있을 것이다.

양 회기를 통해, 국내의 풍족하지 않은 계층들에 관한 질문이 많이 이루어졌다.

Per capita(1인당)뿐만 아니라, 각 사람들에게 경제적 권리가 확보되어 있는지, 어떤지에 대한 통계가 중요하다는 것이 확인되고 있다. 또한, 각 국가들은, 자국이 고려하는 최저기준선(Bench mark, standard)을 표시하고, 위원회는 세계단일 기준을 적용시키는 것이 아니라, 각국 기준선을 염두에 두고, A규약의 실시를 구체적, 현실적으로 진보시켜야 한다는 것에 대한 중요성이 많은 위원으로부터 지적되어, 장래 보고기준의 가이드라인에 담아야 한다고 했다.

이주 흥미로운 일은, 몇몇 위원이 시민적 정치적 권리에 관하여도 질문을 했다는 일이다. 그들의 생각으로는, 각 계층 사람들의 사회권을 효과적으로 보장하기 위해서는, 그것에 관해서 자유로이 말할 권리가 보장되어 있는 것이 빼놓을 수 없는 조건이라고 해석한다는 점이다. 앞으

로 취해야 하는 위원회의 자세와 절차에 관한 토론은, 활발히 이루어졌다. 규약의 위원회라 해도, 경제사회이사회 결의로 설치된 것이기에, 이사회와의 관계를 둘러싸고 의문이 제기되었다.

1988년 위원회에서는, 이제까지 경제사회이사회 1988(LX)규정에 근거했던 三本立て三年ごと, 9년 주기의 보고는 5년에 1번 심사하기로 했다. 이 주기는 1989년부터 적용된다.

문제는, 개인전문가로 했기 때문에, 아무래도 질의응답이 드라이 뷰날해져 버리는 점이다. 중요한 것은, 각국이 더욱 신중히 보고서를 작성하고, 정직하게 자신들의 어려운 인권상황을 위원회에 전하여, 위원회가 그것을 단순히 비난하는 것이 아니라, 상황을 파악하고, 적절한 처방전을 준비할 수 있고, 필요에 따라 UN기관, 전문기관 등을 통한 국제원조 협력, 경우에 따라서는 각국의 2개국간 원조 협력을 바라는 것 같은 여러 노력이 가능한지에 대한 일이라.

A규약의 보고율은 낮고, 보고지연율이 높다. 이 상황을 바꾸기 위해서는, 좋은 보고를 제출하는 나라는 메리트, 나오지 않는 나라에는 데메리트가 있는 제도로 해나가야 한다. 이것이야말로 “건설적 대화”라 할 수 있는 것이다.

여성차별철폐조약과 위원회

실시의 국가 보고의무 부과, 전문위원 23명으로 심리

1946년에 UN경제사회이사회 기능위원회의 하나로 <부인의 지위위원회>가 설치되었던 일은 앞서 언급한 바 있는데, 이 위원회를 축으로 1952년 <여성의 정치적 권리에 관한 조약>, 1957년 <기혼여성의 국적에 관한 조약>, 1962년 <혼인의 동의, 최저연령과 등록에 관한 조약>이 채택되어 1967년 <여성에 대한 차별철폐 선언>이 채택되기에 이르렀다.

이와 같은 남녀평등을 향한 노력들은, 1972년에 채택된 1975년을 국제 부인의 해로 정하고, 그 다음해부터 10년을 ‘부인의 10년’으로 한다는 UN총회 결의와 차별철폐선언 이행의 획득을 국제적 또한, 조약상 촉진하기 위한, 국제적 실시조치의 설치를 포함한 국제문서 작성의 결정으로 열매맺는다. 1974년, 부인의 지위위원회는 정식으로, 그와 같은 내용을 갖는 조약의 작성을 결정했다. 이후, 필요한 기초작업을 거듭하여, 1979년 <여성에 대한 모든 차별철폐에 관한 조약>으로 UN총회에서 채택되었다. 이 조약은 1981년에 발효하여, 현재 94개국에 이른다.

이 조약은, 여성에 대한 모든 형태의 차별을 인간의 존엄성에 대한 중대한 침해라고 파악하여, 남녀의 평등 원칙을 국제사회의 기본이념으로 확인했던 것이다. 이 조약의 특징을 간단히 요약하면 다음과 같다.

(1) 개국국이 철폐해야 할 차별은, 개국국 단체의 책임에 의한 것 뿐만 아니라, 어떠한 개인, 단체 또는, 기업에 의해 이루어지는 것도 대상이 된다는 점.

(2) 규율해야 할 차별은, 법률, 규칙과 모든 관습·관행도 포함된다는 점.

(3) 차별시정을 위해, 적당한 경우에는 제재를 포함한 적당한 입법과 그 밖의 조치

(4) 각국의 조약 실시상황을 검토하기 위해, <여성차별철폐위원회>(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)가 설치되는 것이다.

<여성차별위원회>는, 조약 17조에 따라 설치한 것이다. 위원회 채택국에 의해 선출된 23인의 덕망이 높고, 이 조약이 대상으로 하는 분야에서 충분한 능력을 가진 전문가로 구성하며, 그들은 개인자격으로 임무를 수행한다. 임기는 4년이다. 회기는 연 2주간이며, 비인이나 뉴욕에서 열리고 있다.

채약국은 효력이 발생할 때부터 1년 이내에, 그 후엔 적어도 4년 이내에, 또 위원회가 요청할 때에, 조약의 실시를 위해 취한 입법상, 사법상, 행정상 그 밖의 다른 조치와 그 조치에 의해 야기된 진부에 관한 보고를 UN 사무총장에게 제출하여야 한다. 보고서는 위원회에서 심리된다. 조약 18조에 기초한 국가보고의 검토는, 정부대표에 의한 구두보고 설명, 각 위원으로부터 질문, 이에 대한 회답, 위원의 재 코멘트라는 형식으로 진행된다. 大脇雅子 변호사는, ‘위원의 전문성을 활용하여 매우 날카로운, 핵심을 찌르는 질의응답이 전개되고 있다’고 평가한다.

일본이 이 조약의 비준에 즈음하여, 국적법을 개정하고, 남녀고용기회균등법을 만든 일은 이미 알려져 있는 사실인데, 그것과 동시에 많은 식자들이, 이들 조치로는 충분치 않고 아직까지 조약과 국내법제 사이에 저촉이 있다고 코멘트하고 있다. 어찌된 일일까.

확실히, 여성차별철폐조약에서는, 국제적 실시조치로서 인정된 국가보고제도 뿐이며, 국제인권규약 B규약 41조와 인종 차별철폐조약 11조가 정한 것과 같은 채약국의 의무불이행에 대한 다른 채약국의 통보제도(국가간 통보제도), 국제인권규약 B규약 선택의정서와 인종차별철폐조약 14조에서 정한 개인통보신청제도는 조약상 인정되지 않고 있다. 그러나, 이 보고제도에서도, 부인문제 NGO에 의한 로비와 위원회 위원의 독립성·전문성을 발판으로 하면, 현재진행하고 있는 여성차별의 실태가 국제적인 감시에 노출되는 것은 충분히 예상할 수 있다. 그리고, 세계 여론에 의한 비판이 높아지면, 물론 법개정이라는 일도 생각할 수 있는 것이다. 이는 국제적 인권 실시의 상식이기도 하다.

고문방지문제와 위원회

조약상 실시기관을 설치, 희생자 원조기금도

‘어떤 사람도, 고문 또는 잔학한, 비인도적인, 또는 품위를 손상하는 처우나 형벌을 받지 않는다’고 세계인권선언과 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약은 말한다. 고문은 그 밖의 많은 조약과 선언 속에서도 금지되어 있고, 현대 국제법 속에서는 강행법규를 형성하고 있다.

1975년, UN총회는 ‘고문과 그 밖의 잔학한, 비인도적인 또는 품위를 손상하는 처우나 형

벌을 받고 있는 모든 자의 보호에 관한 선언'을 채택하고, 1975년에는, 법집행에 맞는 직원을 위한 강령을 채택했다. 그것은, '어떠한 법의 집행관도 어떤 고문행위 또는 잔학하고, 비인도적 이거나 품위를 손상하는 처우, 또는 형벌을 과하고, 선동하고, 묵인하여서는 안된다'고 규정하고 있다.

아울러, 1982년 총회는, 복역자나 피구금자를 고문과 잔학한 형벌에서 보호하기 위해, 보건 요원, 특히 의사의 역할에 관련한 '의료윤리에 관한 일련의 원칙'을 채택했다. 여기에서는, 보건요원, 특히 의사가 능동적 또는 수동적으로, 고문이나 그 밖의 잔학, 비인도적 또는 품위를 손상하는 처우, 형벌에 참가·선동·시도하는 것을 금하고 있다.

1984년, 총회는 '고문과 그 밖의 잔학, 비인도적인 또는 품위를 손상하는 처우 또는 형벌을 금지하는 조약(고문방지조약)을 채택했다(1987년 6월 발효). 이 조약에 따르면, 고문은 '육체적인지 정신적인지를 불문하고, 심한 아픔, 고통이며, 처벌하고, 협박 또는 강제하기 위해, 공적 자격으로 행동하는 사람들에 의해 의도적으로, 또는 선동에 의하여, 또는 묵인과 함께 가해지는 행위'라고 정의하고 있다. 물론 '여기에는, 합법적인 제재에 의해 발생하는 고유한 또는 부수적인 아픔과 고통은 포함할 수 없다'고 조약은 덧붙이고 있다.

채약국은, 고문이 그 관할안에서 실행되는 것을 방지함과 동시에, 고문을 법적으로 처벌해야 하고, 전쟁상태나 전쟁의 위협, 국내의 정치불안, 그 밖의 긴급상태와 같은 예외적 상황도, 고문은 정당화하는 것으로 채용할 수 없다. 실령, 명령을 받아서 고문을 행한다고 해도, 그것은 허용되지 않는다. 그 밖에도 조약은, '고문을 했던 혐의를 받은 자는 그 범죄에 대해, 재판을 받기 위해 인도되며, 인도가 행해지지 않는 경우에는, 조약의 어떠한 채약국에서도 재판을 걸 수 있다'고 규정하고 있다. 이 조약에 따라 설치된 것이 10여개국으로 이루어진 고문방지위원회이다. 주임무는 정부보고의 심사이다. 또한, 고문이 행해진다고 믿기에 충분한 보고가 있는 경우에는, 채약국에 방문하는 일 등, 고문방지위원회가 국제적인 조사를 한다고 규정하고 있다. 채약국은 비준할 무렵에 후자의 적용을 철회할 수 있다. 게다가, 관계채약국이 선택절차를 받아 들고 있는 경우에, 위원회는 조약의 규정이 침해되고 있다고 주장하는 개인으로부터 제기된 호소에 대해서도 조사할 수 있다. 그 밖에, 국가간 제기제도도 정하고 있다. 현재, 조약채약국은 27개국. 일본은 비준하지 않았다. 이 조약은 위원회를 조약협상의 실시기관으로 정했다는 점에서 특별한 의의가 있다. 이 조약에 따라서 고문이 금지되게 된 것이 아니라는 점에 주의해야 한다.

1985년, 고문의 관행을 철폐하는 노력을 더욱 발전시키기 위해, 인권위원회는 세계에서 행해지고 있는 고문의 발생과 내용에 관하여 보고하고, 동시에 권고를 하는 특별보고자(오스트리아 출신, 코이만스 교수)를 임명했다. 이는 앞서 언급한 조약상의 시스템에 걸리지 않는 고문에 대처하려는 제도이다. 1986년, 특별보고자는 고문에 관한 국내입법조치, 특별보고자에게 보내진 고문을 받았다는 호소를 비롯하여, 고문에 행해진 상황, 고문의 타입과 방법, 고문에 대신한 흥정, 고문과 그 밖의 인권침해 사이의 관련 등을 분석한 보고를 위원회에 제출했다. 또한, 고문방지를 위해 국가와 국제적 수준에서 취해야 할 수많은 구체적 조치를 정부에게 권고했다.

1987년, 특별보고자는 고문으로부터 사람들을 보호하기 위해 의료에 관계된 사람들의 역할에 대해 분석하고, 구류와 구금 장소를 전문가 위원회가 정기적으로 방문하는 것을 권고했다. 고문에 관련한 신뢰하기에 충분한 정보가 입수된 경우는, 특별보고자는 관계개인의 육체적, 정신적 보전을 충분히 존중하도록 관계국 정부에게 긴급 호소를 보내는 일도 있다.

또한 UN은, 고문의 희생자와 그 가족의 원조도 하고 있다. 1981년, 총회는 <고문희생자를 위한 UN 임의기금>을 설치했다. 이 기금은, 고문의 희생자와 그 가족에게 치료와 정신적, 물질적 원조를 주는 세계각지의 프로젝트에게 재정원조를 한다. 이제까지 원조를 받은 프로젝트로는, 고문 희생자를 위한 치료와 사회복지계획, 고문 희생자의 치료에 필요한 기술을 얻을 수 있도록 하는 의료요원의 양성 등이 있었다. 임의기금이 활용을 개시한 이래, 세계 30개국에 가까운 나라에서 실시되고 있는 약 57건의 프로젝트에 대해, 대개 300만불의 보조금이 주어졌다. 정부와 단체, 재단, 개인에 의한 기금으로 기부금 인정되고 있다.

UN 인권센터의 임무

관계기관의 활동 보좌, 사무국안에서 주도적인 역할

앞에서는, UN본부의 인권실시기관과 조약상의 인권실시기관에 대한 설명을 했는데, 이제는 UN 사무국의 인권담당국, <UN 인권센터>를 소개한다.

1982년 7월 29일, 그때까지의 <UN 인권부>(the United Nations Division of Human Rights)는 새롭게 <UN 인권센터>(the United Nations Centre for Human Rights)로 출발하게 되었다. <UN 인권센터>는, UN헌장의 정신에 기초하여 UN이 인권보장의 임무를 수행하는데에서, 각 UN 기관에 편의를 주며, 사무절차 등의 원조를 하는 UN 사무국(the United Nations Secretariat)를 가리킨다.

<UN 인권센터>는, <UN기관>이 인권보장 프로그램을 수행하는 데에서, 원조와 편의를 주고 있는 UN사무국의 중심을 이루고 있는 부분이다. 하지만, 인권은 평화, 교육, 난민, 문화, 사회 등 다른 분야와 밀접하게 연결되어 있는 것이고, 인권센터 만이 인권분야의 모두를 커버하고 있는 것은 아니다. UN의 조직 가운데, 인권문제를 다루고 있는 사무국은 그 밖에도 있다. 주요한 것을 들어보면, 교육, 과학, 문화 관련으로는 UNESCO(국제연합교육과학문화기관), 노동문제와 관련해서는 ILO(국제노동기구), 난민관련으로는 UNHCR(UN난민고등판무관사무소), 형사문제와 여성의 지위 문제 따위를 다루는 것으로, 비인의 UN사회개발인도문제 센터 등등 많은 수가 있다. 이 기구들이 인권의 어떤 정형화된 측면의 보장을 강조하고 있는 것에 비해, UN의 인권센터는 더 포괄적이며, 일반적이라고 할 수 있다.

<UN 인권센터>는, UN사무국 가운데 역할이 큰 센터의 하나이며, 현재, 단기직과 임시직 원을 포함하면, 총 100명 가까운 인원이 근무하고 있고, 그 중에서 프로페셔널(전문직원)40명

을 거느리고 있다. 그 다음으로 <UN인권위원회>, <차별의 방지와 소수자보호 소위원회>, <인권전문위원회>, <인종차별철폐위원회> 등을 중심으로 하는 여러 회의는 해마다 500 회의 일수에 다다른다.

인권부의 본거지는, 원래 뉴욕의 UN본부에 있었는데, 1974년부터 현재의 UN유럽본부(제네바)로 옮겼다. 인권센터도 역시 같은 곳에 있다. 이는 많은 인권기관 회의의 대부분이 같은 장소에서 열리기 때문이다. 뉴욕에는 연락사무소를 둔다.

<UN 인권센터>는, 넓은 분야에서 UN의 인권분야 활동수행을 보좌하고, 편의를 제공하고 있는데, 크게 나누어 다음과 같은 임무를 수행하고 있다.

우선 첫번째로, UN기관들이 활약할 때, 각 사무국에서 근무한다. 예를 들면, 회의에서 구체적인 편의를 주고, 관계서류를 준비하는 것들이 주요한 임무이다. 그중 중요한 회의로는, <UN총회>(특히 인권문제를 다루는 제 3위원회), <경제사회이사회>(특히 사회위원회), <인권위원회>, <차별의 방지와 소수자 보호 소위원회>, <인종차별철폐위원회>, 그리고 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)으로 설립된 <인권전문위원회>와 각 하부기관 등을 들 수 있다.

두번째로는, 앞서 거명한 기관들의 요청으로 이루어지는 조사활동과 각종 연구를 수행한다는 것, 각 연구자, 연구기관, UN전문기관 등과 연구계획을 조직하는 것이다.

세번째로는, UN의 각종 국제문서나, 여러 기관에 의해 설치·설립된 '인권보장 실시조치'의 절차활동을 보좌하고, 관계된 서류를 작성하며, 보고서와 결의초안 작성을 준비하는 것이다.

네번째로, 일반의 인권보장 활동에 관한 정보를 수집하고, 출판물 준비를 하는 일을 들 수 있다. 이것은, 세계 일반의 인권보장에 대한 관심을 높이기 위한 광고, 선전활동이며, 교육적인 측면도 갖고 있다.

다섯번째로, 인권에 관한 연구회, 각종 트레이닝의 개최, 펠로우십 프로그램, 인터십 프로그램을 운영하고, 각 UN가입국에게 정보와 전문가를 제공하는 프로그램 등의 조직을 만드는 일을 들 수 있을 것이다.

<UN 인권센터>(인권부)가 걸어왔던 길은, UN 전체가 걸어왔던 길과 일치한다. 세계인권선언, 국제인권규약, 차별철폐조약을 시작으로 60여개에 달하는 국제인권조약과 선언이 채택되었던 뒤안길에서, 사무국이 담당할 역할은 적지 않은 것이다. 많은 경우, 사무국은 보좌라기보다 도 이니셔티브를 발휘하여, 적극적으로 임무를 추진했다고 할 수 있다.

국제노동기구와 인권보장

국제노동기구의 실시와 적용, 3자 구성기구로 감시

국제 노동기구(International Labour Organization; ILO)는, 노동자의 보호와 노동조건 개선을 주목적으로 설립했다. 국제기구 가운데 사회정책을 담당하는 전문기관이다. 원래, 제 1

차 세계대전 결과, 베르사이유 강화조약에 따라 설치할 것을 결정했다. 1919년, 워싱턴에서 제 1차 ILO총회가 개최되어, 처음 여러 조약을 채택하면서 이사회를 임명한 이래, ILO총회는 통상 1년에 한번 모임을 갖고 있다. 1988년에는 제 7차 회기가 제네바에서 열렸다.

제 2차 세계대전이 끝나가던 1944년 5월에, ILO총회는 필라델피아에서 기구의 목적을 재확인하는 선언을 채택했다. 이 선언은 노동이 상품이 아니라는 사실, 표현과 결사의 자유가 끊임없는 진보에서 필수불가결하다는 사실, 일부의 빈곤이 모든 번영을 위해 위험하다는 사실 등을 제창하고, 결사의 자유와 표현의 자유 등 기본적인 인권의 존중이, ILO활동의 근본원칙이라는 것을 재확인했다. 1946년에는, UN과 ILO 사이에 협정이 체결되어, ILO설립 문서에서 정한 바 있는 목적의 수행에 관하여, 책임을 갖는 UN 전문기관으로서의 지위를 얻었다.

ILO의 인권활동은, 주로 ILO조약 권고에 의한 국제 노동기준의 설정과 그 유효한 실시, 적용이다. 그 다수는, 강제노동의 금지, 노동조합의 권리를 포함한 결사의 자유를 보호하는 것, 고용과 직업에서 차별의 철폐, 동일가치의 노동에 관한 남녀 노동자에 대한 동일보수 원칙을 모든 노동자에게 적용하는 것, 완전고용의 촉진, 공평하고 안전한 고용조건과 사회보장 등 인권 문제를 다루고 있다. ILO는 이밖에도 사회노동문제에 관한 자료수집, 분석, 배포와 관계자 모임장소를 제공하고, 사회노동문제에 관한 새로운 이념과 원칙을 만들어 내고, 기술원조, 노동자 교육 등 가맹국으로 Advisery - Service를 제공하는 등의 활동을 하고 있다.

ILO의 가장 중요한 활동은 국제노동기준의 설정과 그 실시이다. 실은 이 활동에 의해서 ILO는 국제기관으로서 제법 특별한 지위를 쌓아 올렸다.

ILO조약 자체는, 가맹국이 조약체약국이 되는 것에 의해, 그 나라를 구속하는 점에서는 일반의 국제조약과 다르지 않는데, 가맹국은, 비준을 하고 있지 않은 조약을 포함하여 ILO조약 권고에 관해 국내에서 취한 조치, 그 사항에 관한 국내법과 관행의 현상을 보고할 의무를 지며, 각국으로부터의 보고를 심사, 검토하기 위해, ILO에는 총회 아래에 설치한 조약 권고작용위원회(Committee on the Application of Commendations)와 ILO 사무국장의 제의에 기초하여 이사회에서 선임된 위원으로 이루어지는 조약 권고작용 전문위원회(Committee for Experts on the Application of Conventions and Recommendations)가 설치되어, 이 사회와 총회같은 기구는 이들 위원회의 보고에 기초하여, 가맹국의 조약 권고의 관련사항에 관하여 검토를 하고, 비준된 조약의 실시상황만이 아니라, 미비준 조약에 관해서도 가맹국이 비준을 향한 노력을 취하고 있는지를 국제감시 한다.

다음으로, 가맹국이 체약국이 된 조약에 관해서는 국제사법재판소의 결정에 의존할 수 있다는 것 외에, 조약의 준수를 하지 않은 나라를 상대로, 다른 비준동맹국, 노동조합, 사용자 단체 등이 ILO에 불만사항을 제기하여, 이사회 또는 심사위원회가 심리, 권고 필요한 경우에는 이사회가 제재로 적당하다고 인정한 조치를 총회에 권고하는 절차를 정하고 있다.

또, 특히 노동조합 권리의 침해에 관해서는 결사의 자유위원회, 이사회, 실정조사조정위원회 등의 특별한 절차가 규정되어 있다. UN이 수리한 노동조합의 권리침해에 관한 주장은, 해당국이 ILO 가맹국일 때는, 행동을 위해 ILO에 송부된다. ILO가맹국이 아닐 때는, 그때마다

경제사회이사회에 의한 결정에 따라 처리된다.

ILO 조약, 권고는 각각 150을 넘고, 이들 엄청난 문서는 ILO헌장과 함께 국제노동법의 法源이 되고 있다. 이들 조약에 관한 해석도 ILO 각 기관, 위원회 보고에 명기하고 있고, '특히 조약 권고작용위원회, 조약 권고 전문위원회, 결사의 자유위원회의 보고는 조약 권고의 해석에 매우 유용한 자료일 뿐만 아니라, 각국의 구체적 사례에 관한 'case law'적 의미를 가지게 되어 있다'고 한다.

이상과 같은 국제적 노동기준의 실시, 적용의 메카니즘은 국제 감시기구중에도 매우 자주 나오는 제도이며, UN의 인권 각 기관에서도 배워야 할 지침의 하나로 고려되고 있다. 또한, ILO가 국제감시기구로서 밸런스를 유지하는 활동이 가능한 이유의 하나는, 노사와 정부의 대표에 의해 각 기관이 구성되어 있는, 소위, '3자구성'의 구성원리를 채용하고 있기 때문이기도 하다.

ILO는, 세계인권선언 10주년인 1988년 ILO총회에서 중심테마를 <인권>으로 하여, 프랜시스 블랑사아르 사무국장의 특별 연차보고 'Human Rights - A Common Responsibility'

(인권공동책임)이 발표되었다. ILO의 인권존중에 대한 결의는 굳다.

아시아 지역 인권기구의 검토

착실한 구체화 작업, UN 세미나에서 필요성 확인

아시아 지역에서, 인권의 신장과 보장을 이루려는 움직임이 나타나기 시작한 것은, 1964년으로, 아프가니스탄의 카불에서 <UN 인권부(현재 <UN 인권센터>)주최로 열린 '발전도상국의 인권 세미나'에서 유럽 인권조약을 모범으로 하는 '지역인권기구를 설립할 가능성'에 대해 토론되었는데, 그것이 처음이 아닌가 한다.

다음 해인 1965에는, <UN 경제사회이사회>와 협의자격을 갖고 있으며, 국제인권 NGO의 시초인 <국제법률가위원회>가 타이 방콕에서 개최한 <동남 아시아 태평양권 법률가협회>에서 유럽의 인권기구를 모방하여, 지역적 인권보장기구의 설립과 아시아 지역 인권조약의 정립 가능성이 논의되었다.

그때까지, 아시아를 포함한 세계에서, '경제발전은 인권상황을 향상하는데 도움을 준다'고 생각하는 것이 일반적이었는데, 이때부터, '상당한 경제발전을 이룬 지역에서, 오히려 인권이 억압되는 일이 많다는 사실'에 대한 점차적인 의문이 일어나게 되었다. 어쨌든, 경제발전과 무역진흥을 정책의 첫번째 목표로 하고 있었던, 아시아의 많은 국가의 정부들로서, 인권문제를 추진하는 것은 그리 환영할 일이 아니었다고 생각된다.

지역적인 인권기구를 설립하려고 하는 UN의 움직임은, 1967년에 UN인권위원회가, 'UN

패밀리 안에서, 지역적 인권위원회를 설치하는 제안의 모든 측면을 연구'하는 <임시연구그룹> 설치를 '결의 6'으로 결정하는 것에 의해서, 구체적인 것이 된다.

1975년에는, UN총회에서 '인권과 기본적 자유의 충분한 향유를 촉진하기 위한, UN내의 새 접근, 방법과 수단'이라고 제목이 붙은 '사무총장 보고서'가 검토되었는데, 이 보고서 내용 가운데서 지역적 인권위원회를 설치하지는 생각들이 지지되었다.

UN내외의 이같은 움직임을 반영하여, UN총회는, 1977년 인권분야의 지역적 계약이, 아직 없는 지역(즉, 아프리카와 아시아)의 여러 나라에 대해, '인권신장과 보장을 위해 적절한 지역적 기구를 각 지역에 설립하기 위한 합의를 할 것'을 요구했다. 또, 사무총장에 대해, 지역세미나의 검토를 요청하는 결의(33/127)을 채택했다.

1977년 UN총회 결의 '32/127'과 78년의 '33/167'은, 아프리카 인권기구 설립을 향한 큰 걸음이 되었다. 이와 같이, 인권에 관한 지역적 기구에 대해, 설치를 검토하도록 요청하는 결의는 그후에도, 1979년과 1980년에 UN총회결의 '34/171', '35/154'로 반복하여 채택되었다.

1981년 UN총회에서는, 결의 '35/154'에서, 아시아 태평양지역의 인권신장과 보장을 위한 적절한 합의를 찾기 위해, 1982년에 콜롬비아에서 세미나를 개최할 것을 먼저 고려하도록 또 다시 UN사무총장에게 요청했다.

1982년은, 스리랑카의 콜롬보에서 同 정부의 초청으로, UN인권부 주최 '아시아와 태평양 지역의 인권신장과 보장을 위한 국내적, 지역적 제도에 관한 UN세미나'가 19개국이 정식 참가하여 개최되었다. 여기에서는, '아시아인권규약 초안' 등도 제출되어, 심의되었다.

그 직후, 같은 해 타이의 방콕에서 '아시아 태평양 지역의 인종차별에 관한 구체적절차'에 대한 UN인권부 주최 세미나도 있었다. 이 세미나의 초점은, '인종차별'이었지만, 여기서도 아시아 태평양 지역의 효과적 보호수단이 필요하다는 점도 확인하였다. 이 해는, 아시아의 인권이 가장 소리 높게 외쳐진 해였다.

이후, 정무간 움직임은, 1987년 오스트레일리아의 유네스코 세미나와 방콕의 UN 트레이닝 코오스의 개최까지, UN총회와 인권위원회의 결의채택 등을 중심으로, 의견조정을 반복하는 일이었다. 사실, 아시아 인권기구의 설치를 시도하려는 움직임은, 1982년 이전에는, 스리랑카를 중심으로 하는 아시아·인도대륙 법률가들의 이니셔티브에 의한 바가 컸다. 그러나, 이 계획은 스리랑카의 타미르인과 싱하리의 대립을 둘러싼 문제로 좌절되어 버렸다.

출처 : 국제인권법 입문, 久保田洋

국제인권기구

정인섭 (서울대학교 법학과 교수)

1. 서언

인권 개념의 기원이야 인류의 역사 속에서 상당히 오래 전으로 소급될 수 있겠지만 인권의 국제적 보호 또는 국제 기구에 의한 인권의 보호라는 개념의 등장은 자극히 현대적 현상이다. 국제 사회에서 자국민의 처우는 오랫동안 외국은 간섭할 수 없는 국내 문제로만 간주되어 왔고, 외국인도 어떠한 이유에서든 보호할 국제국이 없는 경우에는 현지국의 재량에 맡겨질 뿐이었다. 20세기 전반부까지는 노예 제도의 금지, 소수민족 보호, 난민 보호 등 제한된 분야에만 개인에 대한 국제 사회의 보호가 적용되었다.

개인에 대한 보호 영역이 좀더 일반화된 계기는 두말할 것 없이 제2차 세계 대전과 유엔의 탄생이었다. 즉 파시스트 국가에서 개인에게 자행된 대규모의 살육과 만행 등 범죄적 잔학 행위는 국제적 차원의 인권보호의 필요성을 촉발시켰다. 더 이상 개인의 운명을 소속국의 재량에 맡길 수 없으며 인간의 처우에 관해서는 국제적 기준이 수립되어야 한다는 인식이 확산되었다. 1941년 1월 26일 미국 루스벨트 대통령이 발표한 4개 자유의 선언, 1941년 8월 14일의 대서양 헌장, 1942년 1월 1일 연합국 26개국 선언 등 제 2차 세계 대전 후 새로운 국제 기구의 창설과 아울러 새로운 국제 인권 규범의 수립을 제창한 문서들이었다.

이러한 배경으로 탄생한 유엔은 <인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함>을 기본 목적의 하나로 하고 출발하였다. 그러한 목적 달성은 <평화롭고 우호적인 국가 관계에 필요한 안정과 복지의 조건을 창조하기 위하여> 긴요한 것이며, 3) 각 회원국은 이를 달성하기 위하여 유엔과 협력하여 공동으로 또는 개별적인 조치를 취할 것을 약속하였다. 4) 유엔헌장에 명기된 이들 인권조항은 무엇보다도 인권문제의 <국제화>를 선언하였다는 점에 그 의의를 지닐 수 있었다. 즉, 유엔 회원국은 더 이상 인권문제를 과거와 같이 국내 관할 사항이라고만 주장할 수 없게 되었으며, 유엔은 헌장상의 인권규정을 발판으로 인권 보호에 관한 국제 규범을 제정하고 이의 실천을 각 회원국에게 요구할 수 있게 되었기 때문이다. 5) 이후 4반세기 동안 인권의 국제적 보호라는 개념은 국제관

2) 유엔 헌장 제1조

3) 유엔 헌장 제55조

4) 유엔 헌장 제56조

5) T. Buergenthal, International Human Rights in a Nutshell (St. Paul : West Publishing Company, 1988), 『국제 인권법 개론』, 양간·김재원 역 (서울 : 교육과학사,

계와 국제법에서 가장 눈부신 변화와 발전을 보인 분야 중의 하나가 되었다.

따라서 이 장에서는 인권의 국제적 보호업무와 관련된 유엔 내 관련 기관과 주요 업적을 설명한다. 물론 유엔이 인권의 국제적 보호만을 목적으로 출범한 기구는 아니며, 그간 유엔만이 인권의 국제적 보호에 관여하였다고 할 수 없다. 그러나 반세기 동안 인권의 국제적 보호에 있어서는 유엔이 가장 중심적인 위치에서 국제 규범의 수립과 실천에 노력하여 왔으므로 국제 인권 기구에 관한 설명이라면 유엔이 그 내용의 핵심부를 차지할 수 밖에 없다. 유엔 외의 기구로서는 유엔 체제 이상의 효율적 인권 보호 장치로서 역할을 하고 있는 유럽과 미주에서의 지역적 인권 기구에 관한 설명을 덧붙인다.

2. 유엔과 인권의 국제적 보호

1) 유엔 내의 관련 기관

인권의 국제적 보호가 유엔의 창설 목적의 하나인 만큼 유엔의 어떠한 기관도 인권문제와 완전히 무관하기는 어렵다. 일단 유엔 체제 속에서 직접적인 인권 업무 관련 기관을 추려본다면 헌장 자체내의 기관과 개별조약에 근거를 둔 기관으로 구분할 수 있다. 개별 조약에 근거를 둔 기관이란 유엔의 후원 하에 채택된 인권 조약을 근거로 성립되어 해당조약의 이행을 감시하는 기관을 가리킨다. 후자에 대하여서는 다음 항목에서 설명하기로 하고 여기서는 유엔 자체 기관에 대하여 알아본다.

(1) 총회

총회는 모든 회원국으로 구성되며, 유엔의 활동과 관련된 어떠한 문제에 대하여도 토의할 수 있다. 따라서 특정 지역에서의 인권 침해 사태가 때때로 총회에서의 주요 토의 의제가 되고, 그 결과 일정한 권고가 채택되기도 한다. 그러나 총회가 인권의 국제적 보호를 위하여 기여한 가장 직접적인 업적은 국제 인권 규범을 정립하는 장으로서의 역할이었다. 6) 총회는 자신의 발의를 통하여 또는 유엔 다른 기관의 권고에 기하여 수많은 인권 관계 선언과 조약을 채택하여 국제 사회에 제시하였다. 이제까지의 중요한 범세계적 인권 조약은 거의 대부분 총회에서 채택되는 형식으로 성립하였다.

총회가 채택한 선언이나 조약이 그 자체로는 회원국에 대하여 구속력을 갖지 못한다. 선언은 그 자체 권고적 효력만을 지니며, 조약은 가입국에 대해서만 법적 구속력을 지닌다. 그러나 총회가 특히 압도적인 다수결로 채택한 선언이나 조약은 그 사실만으로도 국제 사회 인식의 척도

1992), 27-28.

6) E. Schwebel & P. Alston, "The Principal Institutions and Other Bodies Founded under the Charter," The International Dimensions of Human Rights, ed. K. Vasak (Paris: UNESCO, 1982), 235쪽.

가 되며, 국제 사회가 나아갈 방향을 제시하여 준다.

(2) 경제 사회 이사회

경제 사회 이사회는 유엔의 6대 주요 기관 중 인권 문제를 업무상 가장 직접적으로 다루는 기관이다. 헌장은 경제 사회 이사회에 대하여 <모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 존중과 준수를 촉진하기 위하여 권고> 할 수 있으며,⁷⁾ 이에 관련된 협약안을 작성하여 총회에 제출할 수 있으며,⁸⁾ 국제 회의를 소집할 수 있는 권한을 부여하였다.⁹⁾ 그러나 실질적인 인권보호 활동은 경제 사회 이사회의 자체 결의를 통하여 그 산하에 설치된 인권 위원회와 차별 방지 보호 소위원회를 통하여 전개되어 왔다.

(3) 인권위원회

유엔 헌장 제68조는 경제 사회 이사회에 대하여 그 산하에 경제 사회 분야 및 인권 증진을 위한 위원회를 설치할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 경제 사회 이사회의 보조 기관으로 1947년 설치된 것이 인권위원회(Commission on Human Rights)¹⁰⁾ 이다. 현재 53개국 대표로 구성되어 있다.¹¹⁾ 위원국들은 통상 1년에 6주간씩 제네바에 모여 회의를 한다.¹²⁾ 인권 위원회는 전통적으로 유엔에서 정기적으로 인권 문제만을 전담하는 최고위급 기관으로의 역할을 하여왔다. 인권 위원회의 기본 업무는 국제적 인권 규범의 수립, 인권 침해 사실에 대한 조사, 유엔 내의 새로운 인권 관련 프로그램의 개발과 정책의 제안, 인권 관련 활동에 대한 자문 등이다.

인권 위원회는 경제 사회 이사회의 결의를 근거로 설치된 만큼 이는 경제 사회 이사회의 결의만으로 해산될 수 있는 종속적 위치에 있으나 그 동안 인권 위원회는 경제 사회 이사회에 대하여 상당히 독립적으로 활동하여 왔다. 오히려 인권 위원회의 활동에 관한 한 경제 사회 이사회는 고무 도장 같은 역할만을 한다고 평가되고 있다.

그간 인권 위원회의 활동에 대하여는 종종 비능률적이라는 지적과 함께 지나치게 정치적 고려

에 따라 활동을 한다는 비난이 가해졌다. 중소 개도국의 인권 문제에 대하여는 비교적 큰 목소리를 내도, 중국의 천안문 사태는 사실상 외면하였다. 이는 인권 위원회가 각국 정부 대표로 구성된 본질적으로 정치적 기구라는 성격에서 나온 한계이기도 한다. 1년에 1번 모이는 것만

7) 유엔 헌장 제62조 제2항.

8) 유엔 헌장 제62조 제3항.

9) 유엔 헌장 제62조 제4항.

10) 인권 위원회는 1946년 2월 16일자 경제 사회 이사회 결의 5(II)로써 설치 결정되고, 1946년 6월 21일자 결의 9(III)로서 그 골격이 결정되었다.

11) 1990년 5월 25일자 경제 사회 이사회 결의 1990/48 참조.

12) 다만 과반수 위원국이 요구를 하면 특별 회의가 소집 될 수도 있다. 1990년 5월 25일자, 경제 사회 이사회 결의 1990/48.

으로는 수시로 벌어지는 인권 침해 사태에 대하여 효과적으로 대응하기도 어렵다. 인권 위원회의 비난 결의나 특별보고자의 보고서도 실제 현실에 끼치는 영향력은 별로 크지 못한다고 평가되고 있다.¹³⁾ 그런데도 불구하고 인권 위원회가 지난 반세기동안 인권의 국제적 보호를 위한 각종 유엔 프로그램을 수립하였고, 인권 위반 사태를 처리하는 국제적 절차와 제도를 개발하여 왔으며, 이러한 과정을 통하여 <인권 문제>가 단순한 국내 문제가 아니라는 인식을 확립시키고 <인권>이라는 주제를 국제 사회의 중요 관심사로 고양시켰다는 공적은 간과되지 말아야 할 것이다.¹⁴⁾

(4) 차별 방지 소수자 보호 소위원회

경제사회 이사회는 인권 위원회를 설립하면서 아울러 그 산하에 소위원회를 설치할 수 있는 권한을 부여하였다.¹⁵⁾ 이에 따라 인권 위원회는 1947년 그 첫 회기에 차별 방지 소수자 보호 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 이하 인권 소위원회로 약칭)의 설립을 결정하였다. 이 위원회의 기능은 제목이 나타내는 바와 같이 인권에 관한 어떠한 종류의 차별도 방지하고 인종적, 민족적, 종교적, 언어적 소수자를 보호하는데 필요한 연구와 건의를 하는 것이다. 위원의 수는 26명이다. 인권 소위원회는 매년 제네바에서 4주간의 회의를 갖는다.

인권 위원회의 경우와 달리 인권 소위원회 위원들은 개인 자격으로 선출되었을 뿐 자국 정부를 대표하지 않는다. 인권 소위원회는 인권 위원회의 산하 위원회에 불과하나 그 동안 인권 소위원회는 인권 위원회로부터 거의 독립적으로 활동해왔으며, 전문가 집단인만큼 인권 위원회보다 더욱 적극적이며 정치적으로 자유롭게 활동하였다. 인권 위반 사태를 취급하는 유엔 활동의 거의 대부분은 이 인권 소위원회의 작업에서부터 개시되어 왔다고 하여도 과언이 아니다. 인권 소위원회는 유엔의 어떠한 기관보다 NGO와 밀접한 연대를 유지하며 활동하고 있다.

(5) 인권 센터

1982년까지 인권 업무를 수행하는 유엔 각 기관에 대한 사무적 지원은 정치 문화 및 총회 담당 사무차관실 내의 인권국이 담당하였다. 1979년과 1980년 총회는 두 차례에 걸쳐 인권국의 체제를 인권 센터로 발전적으로 개편하라고 요청하였다.¹⁶⁾ 이에 따라 1982년부터 확대된 인권 센터(Centre for Human Rights)가 제네바에 설치되었다. 이의 책임자는 인권 담당 사무차관(Under-Secretary for Human Rights)이다.

13) R. Brody, "Improving UN Human Rights Structures", Human Rights: An Agenda for the Next Century, eds. L. Henkin & J. Margrove (Washington, D.C. ASIL, 1994), 302 쪽.

14) T. Buergenthal, 앞의 책, 62-63쪽.

15) 1946년 6월 21일자 경제 사회 이사회 결의 9(2항).

16) 1979년 11월 23일자 총회 결의 34/47 및 1980년 12월 15일자 결의 35/194.

인권 센터의 주 기능은 인권 보호 업무를 수행하는 유엔 각 기관에 대한 사무 지원이다. 총회, 총회 제3위원회, 인권 위원회, 인권 소위원회, 각종 인권 조약에 근거하여 설치된 조약별 위원회 등이 주요 지원 대상 기관이다. 인권 센터는 다른 기관의 요청에 기하여 인권 관련 조사 연구 사업도 수행하며, 인권 문제에 관한 보고서 작성, 인권 문제에 관한 자문 역할도 담당한다.

현재 인권 센터가 당면하고 있는 최대의 문제점은 인력과 재원의 부족이다. 지난 20여 년간 센터의 담당 업무는 급격히 확대되었으나, 예산규모는 1980년대부터 제자리 걸음을 하고 있다. 1970년대 초반 인권 센터는 43명의 전임 직원으로 주로 인권 위원회, 인권 소위원회, 여성 지위위원회

등 3개 위원회의 연 70일 정도의 회기를 지원하는 것이 그 업무의 대부분이었다. 그러나 현재는 센터가 지원을 하여야 할 각종 위원회의 연간 운영 일수가 약 700일로 늘어났고 또한 연간 약 15만 건의 개인청원과 매년 각종 인권 조약 당사국이 제출하는 총 4,000여 편의 보고서의 예비 검토 업무도 담당하고 있는데, 직원수와 예산은 제자리 걸음을 하여왔다. 결과적으로 개별 프로그램별 담당 직원의 숫자는 계속 감소하고 있다.¹⁷⁾

(6) 인권 담당 고등 판무관

인권 담당 고등판무관(High Commissioner for Human Rights)은 현재 유엔 내에서 인권 문제를 총괄하는 최고위 직책인 동시에 가장 최근에 설치된 기관이다. 인권의 존중과 보호에서 국제적 지도력을 발휘하고, 유엔 내에서 효율적인 인권 보호 업무의 추진을 위하여는 유엔 난민 판무관과 같은 직책의 신설이 필요하다는 주장은 오래 전부터 제기되어 왔다. 그 같은 제안은 인권 담당 고등 판무관이 설치되면 각국의 인권 문제에 대한 유엔의 개입이 강화될 것을 우려한 국가들의 반대로 실현되지 못하고 있었다. 1993년 6월 비엔나 세계 인권 회의는 인권 담당 고등 판무관 설치에 새로운 계기를 마련하였다. 인권 보호 문제에 대한 높아진 국제적 관심을 배경으로 1993년 12월 20일 유엔 총회는 인권담당 고등 판무관 설치를 결의하였다.¹⁸⁾ 1994년 2월 초대 인권 담당 소등 판무관으로 에콰도르 출신의 Ayala Lasso가 선임되어 1994년 4월 5일부터 직무를 개시하였다.

인권 담당 고등 판무관은 이제 막 임무를 시작한 생이므로 그 역할에 대한 평가는 아직 이르다. 그러나 인권 담당 고등 판무관은 형식상 유엔내의 인권 활동의 1차적 책임자의 위치에 있

17) R. Brondy, 앞의 글, 307쪽.

18) 총회 결의 48/141. 인권활동가들의 오랜동안의 숙원이던 인권 담당 고등 판무관직 설치가 1993년에 실현될 수 있었던 배경은 다음과 같다. 첫째, 국제사면위원회를 중심으로 한 수많은 NGO들의 다년간에 걸친 결실이었다. 둘째, 종래 부정적 입장이던 미국이 클린턴 민주당 정부가 등장하면서 찬성으로 돌아섰다. 셋째, 과거 주요 반대세력을 형성하였던 중동구 유럽 국가들이 개혁과 개방의 물결 속에서 찬성으로 돌아섰다. P. Aiston, "The United Nations High Commissioner for Human Rights," ASIL Newsletter September - October 1995, 1-2쪽.

음에도 불구하고, 일할 수 있는 여건은 아직 제대로 갖추어져 있지 못하다. 인권 담당 고등 판무관 사무실의 직원은 단 3명 뿐이며 첫해의 예산은 150만 달러에도 못 미쳤다. 이러한 인원과 재원만으로는 그 어떤 사람이 인권 담당 고등 판무관의 직을 맡아도 적절한 임무 수행은 불가능할 것이다. 인권 담당 고등 판무관과 기존 인권 센터의 인권 담당 사무차관과의 업무 분담도 모호하여 서열로는 인권 담당 고등 판무관이 우위에 있으나 아직 인권 센터 직원에 대한 지휘권도 확보하지 못하고 있다. 인권 담당 고등 판무관의 임무 역시 모호하고 추상적으로만 규정되어 특정 국간의 인권침해 사태에 어느 정도까지 관여할 수 있는지 불분명하다.¹⁹⁾ 당장의 미비 점들은 앞으로 인권 담당 고등 판무관들의 노력을 통하여 확보하고 규정해 나가야 할 것이다.

(7) 기타 기관

유엔 내에서 인권 보호와 밀접한 관계를 갖는 여타의 기관으로는 전문 기관으로 국제 노동 기구(ILO)와 유네스코(UNESCO), 기타 기관으로 난민 고등 판무관실을 들 수 있다. 앞의 두 기관에 대하여서는 본서에 별도 항목이 마련되어 있으므로 설명을 약하고 여기서는 난민 고등 판무관실(Office of United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR)만을 알아본다.

제 2차 세계 대전은 유례없는 대량의 난민을 발생시켰으며 전쟁이 끝난 다음까지 난민의 처리 문제는 국제적 관심사로 부각되었다. 1949년 유엔 총회는 <난민에게 필요한 법적 보호와 난민문제의 항구적 해결>을 위하여 유엔 난민 고등 판무관을 설치하기로 결의하였고,²⁰⁾ 1950년 유엔 총회는 UNHCR 규정을 채택하여 모든 국가에게 앞으로 이의 활동에 협조할 것을 요청하였다.²¹⁾ 또한 1951년에는 유엔의 주관으로 난민 조약(Convention Relating to the Status of Refugees)이 채택되었다. 이후 UNHCR은 실천 기구로서, 난민 조약은 차우 기준으로서 난민의 국제적 보호를 위한 양대 수레바퀴 역할을 하였다.²²⁾

본래 난민 보호는 정치적 박해를 우려하여 본국 귀환을 기피하는 자리를 보호하는데서 시작하였으나, 오늘날에는 자국의 사회 경제적 격변, 전쟁, 내란, 자연 재해 등으로 인하여 대량으로 본국을 탈출하는 난민이 급증하고 있고, 난민 고등 판무관실 역시 이들에 대한 지원이 더 큰 임무로 되고 있다.

2) 인권 보호 활동

(1) 사태의 토의 및 알선

19) 위의 글, 2쪽.

20) 1949년 12월 3일자 총회 결의 319(IV).

21) 1950년 12월 14일 총회 결의 428(V).

22) 난민 조약은 1967년 의정서를 통하여 그 보호 대상을 대폭 확대시켰다.

어떠한 사태가 발생하였을 때 국제 기구가 이에 대응하는 첫 번째 방식은 이를 안전으로 채택하고 토의하는 것이다. 이 점은 유엔의 인권 보호 활동에서도 예외가 아니다. 인권 문제에 관한 한 유엔에서의 주 토의 장소는 총회, 경제 사회 이사회, 인권 위원회, 인권 소위원회 등이다.

국제 기구에서의 토의는 종종 아무런 결론을 못 내리기도 한다. 그럼에도 불구하고 이것이 갖는 의의는, 첫째, 진행되고 있는 사태에 세계 여론을 주목시킬 수 있으며, 둘째, 언론의 주목은 당사국에 대한 압력으로 작용하게 되며, 셋째, 결국 당사국 정부의 일정한 반응을 유도하게 된다. 국제 기구에서의 토의 자체는 아무런 구속력도 지니지 못하지만 국제 여론으로부터 고립되기로 결심한 국가가 아니라면 이러한 진행에 무관심할 수 없을 것이다.

한편 모든 인권 침해 사태가 유엔에서의 토의 주제로 채택되지는 않는다. 정치적 고려로 인하여 때로는 심각한 침해사태가 언급도 없이 지나쳐 버리기도 한다. 심각한 위반 사태에 대한 즉각적인 대응력의 부족은 유엔 체제의 약점이기도 하다.²³⁾ 이러한 현실적인 약점을 보완할 수 있는 제도가 유엔 사무총장 등의 역할이다. 사정이 허락하는 한 관계국과 공식·비공식 접촉을 유지하면서 제기된 사태의 원만한 해결을 유도하는 것은 사무총장의 일상적 기능중의 하나다. 인권 분야에서

이러한 인도적 알선(Humanitarian Good-Offices)라고 부른다. 사무총장은 때로는 비밀리에 때로는 공개적으로 관계국과 접촉하며, 자신이 직접 관계국을 방문하거나, 대리인을 파견하여 인권 침해 사태가 완화되도록 유도한다. 이러한 역할은 꼭 사무총장만이 할 수 있는 것은 아니며, 주제에 따라 국제 난민 기구, 국제 노동 기구, 유네스코 등 다양한 기관이 개입될 수 있다. 최근에는 인권 담당 고등 판무관이 설치되었으므로 이 같은 역할에 주도적 기능을 담당할 것이 기대된다.

2) 실태조사

근래 유엔의 인권 위원회나 인권 소위원회 등은 특정 지역에서의 심각한 인권침해 상황을 확인하기 위한 실태 조사 작업을 중대시하고 있다. 근래 유엔 차원에서 실태 조사가 실시된(실시 중인) 지역을 본다면 이스라엘, 칠레, 미얀마, 쿠바, 키프로스, 엘살바도르, 아이티, 이란, 이라크, 수단, 이라크 점령 쿠웨이트, 말라위, 나카라과, 루마니아, 스리랑카, 구유고 지역 등 그 대상지역이 상당히 광범위하다. 실태 조사가 실시된다는 것 자체가 사태에 대한 비난의 성격을 내포하고 있으며, 유엔과 같은 국제기구가 사태에 관심을 갖고 있다는 것은 곧 해당 국가에 대한 압력으로 작용하여 사태 완화에 기여하게 된다. 실태 조사 작업을 수행하기 위하여 특별한 전문가 위원회가 구성되거나 특별 보고자가 임명되거나 기존의 유엔 사무국 조직이 직접 조사를 실시하기도 한다.

최근에는 <즉결 또는 자의적 처분>, <고문>, <종교적 비관용>, <아동매매>, <용병>, <자

23) B. Ramcharan, The Concept and Prest Status of the International Protection of Human Rights (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), 157쪽.

의적 구금>, <인종차별주의> 등 국제 사회에서 문제가 되었던 다양한 주제에 관하여 범세계적 인권 실태의 조사가 실시되는 예도 많다. 주제별 조사가 실시되는 이유로는 순수하게 특정 주제에 대한 범세계적 실태 파악을 목적으로 하는 경우도 있으나, 경우에 따라서는 특정 국가의 문제를 다루는 것이 해당 국가의 반발이나 국제적 역학 관계상 어려움이 있을 때 이를 범세계적 차원에서 우회 접근하는 방법으로 이용되기도 한다. 후자의 예로 인권 위원회가 1978년과 1979년 두 번이나 아르헨티나에서의 실종자 문제를 조사 의제로 채택하려다 무산되자, 1980년에는 이를 범세계적 조사 주제로 채택한 바 있다.²⁴⁾

3) 국제 인권 규범의 정립과 실천

① 국제 인권 규범의 채택

지난 반세기 동안 인권을 국제적으로 보호하기 위해 유엔이 가장 빛나게 기여한 분야는 국제 인권 규범의 정립 작업이다.²⁵⁾

유엔 헌장은 7군데에서 인권과 기본적 자유를 언급하고 있으나 이는 일반 원칙에 관한 것이었을 뿐 그 구체적 내용과 실천 방안에 대하여는 언급이 없다.²⁶⁾ 결국, 그 실천 작업은 유엔의 각 기관에 맡겨진 셈이다. 따라서 초창기 유엔의 인권 활동에 있어서는 헌장의 인권 규정을 구체화시키는 국제 인권 규범의 제정이 급선무였다. 유엔 인권 위원회가 설립되어 첫번째 작업으로 착수한 것도 국제 인권 장전의 작성이었으며, 그 결과 1948년 세계 인권 선언이 탄생하였다. 그리고 장기간의 작업 끝에 세계 인권 선언을 세분하고 법적 구속력을 지닌 조약으로 발전시킨 것이 1966년에 채택된 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제 규약(A규약)과 시민, 정치적 권리에 관한 국제 규약(B규약)이었다. 국제 인권 규약 이후 인종차별, 여성, 아동 등 세부 주제별로 인권에 관한 국제 조약이 연속적으로 채택되었는데, 세계 인권 선언과 국제 인권 규약이 총론에 해당한다면, 이후 특정 주제별로 제정된 인권 조약들은 각론에 해당한다고 볼 수 있다.

인권 조약들의 준비작업은 대개 인권 위원회나 인권 소위원회에서 진행되지만, 조약으로서의 채택은 보통 유엔 총회에서 결의의 형식으로 이루어진다. 일반적인 조약보다 인권 조약 발효에는 한층 긴 시간이 소요된다. 몇 년 또는 때로 10년 이상이 걸리기도 한다. 많은 국가들이 인권 보호라는 명분에 반대할 수 없어서 조약 채택에는 찬성을 하지만, 이의 국내적 실시에는 적지 않은

24) Ramcharan, 앞의 책, 192쪽; R. Brody, 앞의 글, 299 - 300 쪽.

25) M. Bossuyt, International Human Rights System: Strengths and Weaknesses, Human Rights in the Twenty - First Century, eds. R. Mahoney & P. Mahoney (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), 47쪽.

26) 유엔 헌장 제정 당시 칠레, 쿠바, 파나마 등 일부 국가들은 좀 더 구체적이고 효율적인 인권보호 조항을 삽입하자고 주장하였으나 유엔 설립을 주도하였던 강대국들이 모두 소극적으로 반응하였다. 그 이유는 제2차 세계 대전의 주요 전승국들이 자국 내에 모두 심각한 인권 문제를 내포하고 있었기 때문이었다. 미국의 인종 차별 제도, 소련의 사상범 탄압, 프랑스와 영국의 식민지 보유 등은 인권 보호에 역행하는 처사였기 때문이다. T. Buergenthal, 앞의 책, 24쪽.

준비 작업이 필요한 경우가 많기 때문에 기준을 늦추는 것이다. 인권 조약의 기준에서 나타나는 또 다른 특징은 많은 유보가 첨부되고 있다는 점이다. 이는 인권 조약이 그만큼 각국의 일상 생활에 영향을 끼치는 범위가 광범위함을 나타내준다.

유엔은 인권 보호를 위한 조약뿐만 아니라 선언(declaration)이나 건의(recommendation)도 종종 채택한다. 선언이나 건의는 법체계적 적용을 목적으로 인권에 관한 일반 원칙이나 기준을 제시한다. 따라서 구체적 법규범으로서의 인권 조약이 제정되기 앞서서, 유사한 내용이 선언이나 건의형식으로 유엔 기관에서 채택되는 예가 많다. 예를 들어 1963년 모든 형태의 인종 차별철폐에 관한 유엔 선언이 나온 이후, 1965년 그 내용이 조약으로 채택되었다. 마찬가지로 1967년 여성차별철폐 선언이 채택된지 12년이 지난 1979년 여성차별철폐 조약이 채택되었다. 당장 법적 구속력이 없는 선언은 국제 사회의 동의를 얻기가 상대적으로 용이하므로 선언의 형식으로 국제 사회의 총론적 의사를 확인한 후 좀더 시간을 두고 법적 구속력을 지닌 조약을 채택하는 것이다.²⁷⁾

지난 반세기가 동안 유엔은 수십 개의 인권 조약을 채택하였다. 그러나 조약에 가입만 하고 이의 국내적 실천은 게을리 하는 국가도 많다. 인권상황이 양호하다고 할 수 있는 선진국은 인권 조약 가입에 신중한 절차를 거치고 세세한 유보를 첨부하는 경우가 많은데 반하여, 인권 조약의 요구 수준을 만족시키기 훨씬 어려운 개발 도상국들이 아무런 유보 없이 신속히 가입하는 모습을 종종 볼 수 있다는 사실은 그러한 의심을 더욱 크게 만든다. 이에 근래에 체결된 인권 조약은 미흡하나마 아래와 같은 조약 이행 감시 제도를 내재하고 있다.

② 국가 보고 제도

국제 기구가 국제 인권 규범의 실천을 확보하기 위하여 1차적으로 채택하고 있는 제도는 정기적 국가보고 의무의 부과이다. 보고 제도는 개별 국가에 대하여 단지 보고 의무만을 부과할 뿐 위반 사항에 대한 구체적 시정 확보가 당연히 뒤따르는 것은 아니라는 점에서 그 자체로는 취약한 이행 확보 수단에 불과하다. 그러나 국제 사회에서 명성을 유지하려는 국가에 대하여는 보고의무가 상당한 심리적 부담을 주는 것이 사실이며, 현재와 같이 분권화된 국제 관계 속에서는 그 이상의 이행 강제 수단을 확보하는 것이 용이하지 않은 것도 현실이다.

유엔은 초창기부터 회원국에 대하여 자국의 인권 실태를 경제 사회 이사회에 보고하도록 요구하였다. 일부 국가는 이러한 보고 의무가 국내 문제에 대한 간섭이라며 보고서 제출을 기피하기도 하였으나, 국제인권조약의 발달이 미비한 당시에는 보고 제도가 나름대로의 의의를 지니고 있었다. 그러나 점차 국제 인권 조약의 채택이 많아지고 개별 조약마다 국가별 보고 제도를 설치하는 예가 많아져 점차 이 제도는 비효율적이며 실효성도 없다고 판단되어 유엔 총회는 1980년 12월 7일 이 제도 자체를 중단하기로 결정하였다.²⁸⁾

27) 그러나 이러한 일반적 순서가 뒤바뀌는 경우도 없지 않다. 혼인의 동의, 혼인의 최저 연령 및 혼인 등록에 관한 조약은 1962년에 채택되었으나, 1965년 뒤늦게 유사한 내용의 건의가 채택된 바도 있었다.

현재 각국의 인권 상황에 대한 보고에 실질적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 제도는 개별 인권 조약에 따른 당사국의 보고 의무이다. 인권 조약이 당사국에 대하여 관련 사항에 대한 정기적 보고 의무를 부과하였던 첫번째 사례는 1965년에 제정된 인종 차별 조약이었다. 이어 1966년 채택된 국제 인권 규약 B규약도 당사국의 보고 의무를 규정하였다. 이후 제정된 인권 조약은 예외 없이 당사국에 대하여 정기적 보고 의무를 부과하고, 이를 검토할 독립된 위원회의 설치를 규정하고 있다.²⁹⁾ 이 같은 조약 기구로는 현재 8개가 가동중이다. 1960년 대 초반까지 제정된 인권 조약의 경우 이와 같은 정기 보고 제도가 없어서 각 당사국의 조약 실천 상황을 국제적으로 검증할 수 있는 방법이 없었다는 점과 비교할 때 이는 국제 인권법의 발전을 의미하였다. 이러한 조약 기구들은 위원수, 국가 보고서 제출 주기 등에서 차이가 있을 뿐 그 운영 방식은 대동소이하다. 이들 위원회 중에서는 B규약 인권 이사회가 그 대상 주체의 포괄성과 중요성으로 인하여 가장 중심적인 위치를 차지하므로 이를 중심으로 구체적 운영 방식과 문제점을 점검하여 본다.

국제 인권규약 B규약 당사국은 조약상의 권리 실현을 위하여 자국이 취한 조치와 이에 관한 발전을 인권 이사회(Human Rights Committee)³⁰⁾로 보고하여야 한다.³¹⁾ 인권 이사회는 1977년 이해 보고서 작성 지침을 제시하고 있으나, 보고서를 작성하는 각국의 태도는 천차만별이다. 즉 단 한두 쪽의 보고서부터 수백 쪽에 이르는 보고서까지 있다.

한 나라의 보고서를 검토하기 위해서는 통상 몇 차례의 회의가 열린다. 보고서의 내용은 대개 항목별로 검토되고 각 위원들이 개별적으로 질문을 한다. 때로는 수백까지 질문이 제기되기도 한다. 질문은 인권 이사회 차원의 공통된 결론 속에서 제기되는 것은 아니며, 각 위원들이 개인적으로 알고 있는 지식과 신념에서 비롯된다. 국가의 보고서만으로는 상세한 검토를 위한 정보가 부족한 경우가 많다. 어느 국가나 내부의 문제점을 노출하기 보다는 은폐하려는 경향이 있기 때문이다. 질문에 대한 답변이 반드시 만족스러운 것은 아니다. 곤란한 질문은 적당히 얼버무리거나 답변을 회피하기도 한다. 그러나 인권 이사회 자체가 조사 기구는 아니기 때문에 부족한 정보를 수집하거나 사실 확인을 위해 현장을 방문 조사하지는 않는다. 위원들이 아무리 전문가라 하여도 이들은 전임 직원 자격으로 근무하는 것이 아니며, 1년에 단 9주 회의를 하는 것뿐이므로 그 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 NGO가 제공하는 자료는 검토에 큰 도움이 된다. 인권 이사회 출범 초기부터 적지 않은 NGO가 적극적으로 자료를 제공하여 왔으며, 일부 NGO는 매우 조직적으로 인권 이사회와 협력하며, 자신들이 수집한 정보와 국가별 보고서에 대한 논평을 제공하고 있다. 국제사면위원회(Amnesty International), 국제법률가

28) 총회 결의 35/209.

29) 다만 경제·사회·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)만은 해당 조약 자체에 설립근거를 갖지 못하고 경제 사회 이사회 결의(1985/17)에 따라 설치되었다는 점에서 특이하다.

30) 경제 사회 이사회 부속 기관인 인권 위원회(Commission on Human Rights)와 구분하기 위해서 Human Rights Committee는 인권 이사회라고 번역되고 있다.

31) B규약 제40조.

위원회(International Commission of Jursts), 국제인권연맹(International League of Human Rights) 등의 기구는 훌륭한 정보를 제공하여 온 대표적 NGO들이다 이들로부터 지원이 없다면 인권 이사회의 검토 작업은 한층 어려움을 겪었을 것이다.³²⁾

인권 이사회가 유엔 제도 내에서 어떠한 지위를 차지하고 있는가는 쉽게 결론 내리기 어려운 주제이다. 이론상 국제 인권 규약은 유엔 헌장과는 독립된 조약이다. 인권 이사회 역시 유엔 내부 기관은 아니다. 유엔 회원국과 국제인권 규약 당사국도 서로 일치하지 않는다. 인권 이사회는 의견상 유엔과는 별도의 법 체계를 운영하는 독립 기관이라고 할 수 있다. 이러한 형식적 독립성은 실제와는 큰 차이가 있다. 오히려 유엔의 인권 활동의 일부라고 인식하고 있다. 무엇보다 우선 국제인권 규약의 탄생 자체가 유엔의 작품이었으며 인권이사회는 총회, 경제사회이사회, 사무국 등 여러 유엔 기관과 밀접한 관련하여 활동하고 있다. 위원들의 수당을 포함한 인권 이사회 활동 예산은 유엔에서 지출된다. 인권 이사회에 대한 각국 보고서도 유엔이 수집하여 전달하며 인권 이사회 역시 그 검토결과를 유엔에 보고한다. 인권 이사회의 활동은 유엔의 시설과 인력 지원에 전적으로 의지하고 있다. 이같이 인권 이사회의 활동이 유엔 내에서 이루어지고 있으나 현재까지 총회나 경제 사회 이사회 등 관련 기관이 인권 이사회의 활동에 직접적으로 관여하지는 않고 있다. 국제 인권 규약에 관한 인권 이사회의 해석을 존중하며, 여타 기관은 견해 표명을 자제하고 있다. 인권 이사회의 활동에 불만을 품은 일부 국가가 총회 등에서 문제 제기를 하여도 이는 다른 국가의 옹호를 얻지 못하고 있다. 특정 기관이 실질적인 자원은 유엔에 의존하면서 내용적으로는 독립을 유지한다는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 독립성을 유지하기 위한 방안의 하나는 상대 기관의 주목을 받을 행동을 자제하는 것이다. 정치적으로 평가한다면 그간 인권 이사회는 각국에 대한 감독적 기능이나 사법적 기능을 가급적 자제함으로써 대체로 이러한 입장을 유지하여 왔다고도 할 수 있다. 인권 이사회의 지난 20년간 활동 과정에서 부각된 중요한 문제점으로는 다음과 같은 것들이 있다.³³⁾

인권 이사회의 지난 20년간의 활동 과정에서 부각된 중요한 문제점으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 위원회 활동에서의 시간적, 물질적 제약이다. 1995년말 현재 인권 규약 B규약의 당사국의 당사국 수는 132개국이며, 중국을 제외한 세계의 거의 모든 주요 국가가 가입하고 있다. 따라서 이론적으로는 인권 이사회가 전세계 절대 다수 인구의 시민적, 정치적 권리에 관한 검토를 하여야 한다. 현실적으로 이 작업이 가능하려면 상당수의 전문 자원 인력과 활동재원을 바탕으로 1년 내내 인권 이사회가 가동되어야만 한다. 그러나 현실은 이와 정반대이다. 연간 단 9주의 회합을 할 뿐이다. 인권 이사회에는 단 한명의 전임 직원도 없으며 필요할 때마다 유엔 사무국 직원의 지원을 받을 뿐이다. 예산에 관한 자율권도 없다. 이러한 물질적, 공간적, 시

32) 보고서 검토 과정에 대한 상세한 부분은 T. Opsahl, The Human Right Committee, The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal, ed. P. Alston (London: Oxford University Press, 1992), 404-406쪽 참조.
33) 위의 책, 388쪽.

간적 제약 하에서 인권 이사회가 국제 인권 수호의 보루로 활동하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

둘째, 많은 B규약 당사국들이 보고서 제출 의무를 성실히 이행하지 않는다는 점이다. 지난 20년의 경험을 돌이켜 보면 보고서 제출기한을 지키는 국가는 많지 않았다. 보고서 제출 기한을 4,5년씩이나 넘기는 국가도 적지 않다. 인권 이사회는 보고서 제출이 늦어지는 국가에 대하여 독촉장을 발부하고 각종 경로를 통하여 보고서 제출을 종용한다. 그러나 가봉의 경우 최초 보고서를 제출할 기한을 10년 이상 넘기고, 독촉장을 20회 이상 발부 받고도 이를 제출하지 않기도 하였다. 제출 지연에 대하여 인권 이사회 차원에서 할 수 있는 뾰족한 대책은 없다. 명단 공개 정도가 고작이다. 과거 보고서를 장기간 제출하지 않는 국가는 개발도상국이 많았다. 이들 국가는 보고서 제출 의지만 부족한 것이 아니라 보고서를 작성할 훈련된 인원과 재원도 부족하다.³⁴⁾ 이에 인권이사회는 해당국의 요청이 있으면 비공식적으로 보고서 작성법을 지도하기도 한다. 그러나 어렵게 입수한 보고서조차 필요한 정보를 제대로 담고 있지 못한 경우도 많다.³⁵⁾

인권이사회가 당면하고 있는 문제점은 여타 인권조약 기구가 공통으로 겪고 있는 어려움이기도 하다.

② 개인청원제도

현재 유엔에는 세계 각지에서 매년 수만 명의 사람들이 인권침해에 대한 구제를 호소하는 청원이 답지된다. 전통 국제법 하에서는 오직 국가만이 국제법상의 주체가 될 수 있었으며, 개인의 명의로 국제법상의 권리주장을 할 수 없었다. 국제 인권법의 발달은 이러한 전통 국제법의 구조 자체를 바꾸어 놓았다. 즉 오늘날 국제 인권 조약은 여러 가지 방법으로 국제 기구가 개인에게서 직접 권리 청원을 받을 수 있는 방안을 마련하고 있다.³⁶⁾

인권 위원회가 내린 결론은 개인적 청원에 대하여 어떠한 조치도 취할 권한이 없다는 것이었다.³⁷⁾ 이러한 결정은 경제 사회 이사회에 의하여 그대로 승인되었고,³⁸⁾ 이 입장은 1960년대 초반 까지 유지되었다. 이 같은 유엔의 입장에 수정을 가하게 된 계기는 남아프리카 지역에서의 극심한 인종차별 정책이었다. 유엔 탈식민 17인(후에 24인)특별위원회(UN Special Committee of Seventeen on Decolonization)는 1965년 일부 식민 국가의 반대를 무릅쓰

34) 사실 인권 조약이 늘어남에 따라 개별 국가의 보고의무 증대도 지연의 주요 원인이 되고 있다. 이에 대한 논의는 United Nations, United Nations Action in the Field of Human Rights (New York:Geneva, United Nations, 1994) (United Nations Publication Sales No. E. 94.XIV. 11), 305-306쪽 참조.

35) T. Opsahl, 앞의 글, 398쪽 참조.

36) 유엔 헌장에서는 오직 제87조만이 개인 청원에 관하여 규정하고 있다. 즉 총회와 신탁통치 이사회는 신탁 지역 주민으로부터 <청원을 수리하고 시정권자와 협의하여 이를 심사> 할 수 있다. 이 조항에 근거를 두고 과거 적지 않은 개인 청원이 유엔에 접수되어 검토된바 있었으나 신탁 통치 지역 자체가 없어진 현재로서는 의미를 상실한 조항이다.

37) E/259(1947), paras. 21쪽 이하.

38) 1947년 8월 5일자 경제 사회 이사회 결의 75(V).

고 남아프리카 지역에서의 인종 차별 정책에 대한 마련을 인권 위원회에 요청하였고, 마침내 1967년 경제 사회 이사회는 남아프리카 지역의 인종차별과 같이 중대한 인권 침해 사태에 대해서는 인권 이사회와 인권 소위원회가 개인이 제공하는 정보도 검토할 수 있는 권한을 갖는다고 선언하였다.³⁹⁾ 그 후 경제 사회 이사회는 청원 수리의 폭을 더욱 일반화한 결의 1503호를 채택하였다.⁴⁰⁾ 이 절차에 따른 개인 청원은 유엔 내에서 다음과 같이 처리된다.

유엔에 접수된 개인 청원은 모두 일단 제네바의 인권센터로 이송된다. 그중 1503호 절차에 회부될 개인 청원에 대해서는 인권 센터가 우선 본인에게 수리 통지를 하고 청원서 사본을 해당 정부로도 송부하여 답변을 요청한다.

인권 소위원회는 5명의 위원으로 통보 실무반 (Working Group on Communications) 를 구성하여 개인 청원의 내용을 1차로 검토한다. 이들은 대개 인권 소위원회 회기 10일전에 모여 매년 50-150건 정도의 <인권 및 기본적 자유를 지속적으로 중대하게 침해한 사례>를 선별한다.

선별작업은 제한된 시간 내에 매우 신속히 진행되기 때문에 인권 소위원회에서의 선별 기준에 익숙하고 국제법 전문가의 자문 하에 작성된 명망 있는 NGO로부터 청원이 선택되는 예가 많다. 해당 정부의 회답이 있는 경우 당사국이 문제 해결에 협력적 태도를 갖고 있다는 이유로 검토대상에서 제외될 가능성이 높다.⁴¹⁾ 청원은 다른 국제적 구제 절차(예를 들어 유럽 인권 협약상의 구제 절차)에 회부되어 있지 않아야 하며, 국내적 구제 절차를 완료한 경우에만 수락될 수 있다. 실무 작업만이 선정한 50-150 건에 대하여는 인권 소위원회로 통보되고 인권 소위원회에서는 대부분의 사건이 그대로 채택되어 인권 위원회로 회부된다.

인권 위원회는 5인 실무작업반(Working Group on Situation)을 구성하여 사건을 검토한다. 인권 위원회는 비공개 회의를 통하여 회부된 사건에 대하여 어떠한 조치를 취할 것인가를 결정한다. 대략 회부된 사건의 절반 정도에 대하여는 1503호 절차에 회부된 만큼 지속적이고 중대한 인권침해는 발생하지 않았으며 검토 종료가 선언되며, 나머지 상당한 부분에 대하여도 당장 별도의 조치를 취할 정도로 중대한 사태는 아니므로 계속 검토하기로만 결정된다. 그러나 상황이 심각하다고 판단되면 별도의 특별절차에 회부되거나 특별보고자가 임명되어 조사를 하거나, 인권상황의 개선방법을 제시하기 위하여 해당국에 자문관이 파견되기도 한다. 경우에 따라서는 임시 전문위원위원회도 설치한다.⁴²⁾

1503호 절차는 유엔이 특별한 조약에 근거를 두지 않고 범세계적인 적용을 목표로 설치된 개인 청원 제도로서 제정 당시에는 국제 인권법 사상 획기적인 제도로 주목을 받았다. 그러나 지난 25년간 운영 성과는 당초의 기대에 크게 못 미치고 있다. 우선 서건 처리에 보통 몇 년씩

39) 1967년 6월 6일자 경제 사회 이사회 결의 1235(XLII).
40) Procedure for dealing with communications relating to violations of human rights, 1970년 5월 27일자 경제 사회 이사회 결의 1503(XLVII). 이 과정에 관한 상세한 것은 E. Schwebel & P. Alston, 앞의 글, 272-273쪽 참조.
41) 久保田洋, 『國際人權保障の 實施措置』(東京: 日本評論社, 1993), 110-112쪽.
42) 위의 책, 119-121쪽.

소요되는 등 긴급한 침해 사태에 적절한 대응을 하지 못하고 있다. 또한 사건 취급 과정이 비밀로 진행되므로 청원인의 입장에서는 접수 이후처리 경과를 거의 알 수가 없는 반면, 해당 정부는 검토의 초기 단계에서부터 여러 차례 의견 개진이 가능하여 균형이 상실되어 있다. 그리고 1503호 절차는 조약상의 절차가 아니므로 일정한 결론이 내려지더라도 그 법적 구속력이 인정되지 않는다.⁴³⁾ 사태에 대한 최종결정 기관이라고 할 수 있는 유엔 인권위원회가 각국 정부 대표로 구성된 정치적 성격의 기구인 만큼 특히, 강대국의 인권문제는 다루기를 회피하는 경향이 있으며, 국가 체제의 특성 자체로부터 연유하는 인권 문제에 대하여도 개입을 회피하고 있다. 이상과 같은 여러 가지 사유로 인하여 1503절차는 출발 당시 인권운동가들이 기대했던 만큼의 기능을 하지 못하고 있으며, 피소된 국가의 약 절반 정도는 아무런 답변서도 제출하지 않는 등 이를 무시하고 있다.

한편 국제 인권규약 B규약은 개인 청원을 처리하기 위한 별도의 선택의정서를 갖고 있다. 선택의정서는 B 규약의 실시를 보완하기 위하여 제정된 형식상 독립 조약이다. 선택의정서를 수락한 국가에 대하여는 규약상 권리를 침해당한 피해자가 인권 이사회에 직접 청원하여 자신에 대한 권리구제를 요청할 수 있다. 청원을 제기할 수 있는 자격은 선택의정서 수락국 관할 하에 존재하는 것으로 충분하며, 반드시 그 나라의 국적을 가졌을 것은 요구되지 않는다.

인권 이사회는 5인 실무반을 구성하여 우선 청원이 심사를 개시할 형식요건을 갖추었는가를 검토한다. 심사개시가 결정되면 이 사실이 당사국 당사자와 해당 국가에 통보된다. 당사국에게는 6개월 이내에 답변서 제출이 요구된다. 검토는 비공개로 진행된다. 인권 이사회는 최종 결론은 <견해(view)>라고 불리는데, 이 견해 자체의 효력은 권고적이며 법적 구속력은 인정되지 않는다.

B규약 개인 청원 제도는 연평균 접수 건수가 수십 건에 불과하다는 점에서도 알 수 있듯이 그다지 활발히 활용되는 절차라고는 할 수 없다. 유럽과 같은 별도의 지역적 인권 조약이 마련된 지역에서는 이것이 좀 더 효과적 구제 수단이라고 인식되어 국제 인권 규약의 활용은 등한시 되고 있다.⁴⁴⁾

기타 인종 차별 철폐 조약이나 고문 방지 조약, 이주노동자 권리에 관한 조약도 개인 통보 제도를 마련하고 있는데, 기본적으로 B규약 선택의정서와 유사한 방식으로 운영된다.

④ 국가간 통보 제도

국가간 통보 제도란 인권 조약의 당사국이 조약상의 인권 보장 의무를 이행하고 있지 않은 경우 타당사국이 이 사실을 해당 국가 또는 인권 조약상의 기구에 통보하여 사태의 해결을 도모하는 제도이다. 국제사회에서 개인의 권리침해에 대한 전통적인 구제 제도로는 국적국의 외교적 보호 제도를 들 수 있는데 인권 조약상의 국가간 통보 제도는 국적을 연결소로 하지 않는

43) 위의 책, 124-127쪽.
44) T Opsahl, 앞의 글, 422쪽.

다는 점에서 새로운 권리 구제 제도라고 할 수 있다.

국제인권규약 B규약의 경우 이 제도의 내용은 다음과 같다. 갑국이 을국에서 국제인권규약이 적절히 이행되지 않는다고 판단하면 갑국은 을국에 대하여 이에 대한 주의 환기를 할 수 있다. 단 국가간 통보는 이 제도의 적용을 사전에 수락한 국가들 간에만 적용된다. 통보를 받은 을국은 3개월 이내에 당해 사건에 관한 답변서를 갑국으로 보내야 한다. 을국의 답변에도 불구하고 쌍방이 만족할 정도로 사태가 조정되지 않을 경우 양국중 어느 편이라도 이 사건을 인권이사회로 통보할 수 있다. 인권이사회는 이 사건이 우호적으로 해결될 수 있도록 알선을 한다. 그리고 인권이사회는 통보를 수령한지 12개월 이내에 보고서를 작성한다.⁴⁵⁾ 인종차별철폐조약과 고문방지 협약도 유사한 구조의 국가간 통보 제도를 갖고 있는데, 전자의 경우만은 모든 당사국에게 적용되는 의무적 제도라는 점에 차이가 있다.⁴⁶⁾

국제인권규약 등 국가간 통보 제도의 삽입을 추진한 입안자들은 이 제도가 인권조약의 실천에 중요한 기능을 담당하리라고 기대하였다.⁴⁷⁾ 그러나 국가간 통보 제도가 선택사항으로 규정된 국제 인권 규약 경우는 물론 의무적 제도로 설치되어 있는 인종 차별 철폐 조약의 경우에서도 이 제도의 활용은 거의 없는 실정이다. 인종 차별 철폐 조약의 경우 국가 보고서 속에는 타국 내에서의 조약 위반 사실을 지적하는 등 사실상 국가간 통보 제도가 포함된 경우도 종종 있었으나, 이러한 구가 역시 국가간 통보 제도의 공식 발동은 원하지 않았다.⁴⁸⁾ 그 이유는 어떤 국가도 타국 정부와의 관계 악화를 각오하면서까지 자국민도 아닌 외국인의 인권보호에 나서려고 하지 않기 때문이다. 국가간 통보 제도가 그 제도의 개혁성에도 불구하고 현재의 국제 질서 속에서는 인권의 국제적 보호에 커다란 기여를 하기 어렵다고 평가되고 있다. 국가간 통보는 인권 보호라는 목적보다는 오히려 정치 외교적 공세로 인식되는 경향이 있으며 종종 국가 주권에 대한 도전으로 간주되기도 한다. 따라서 국가간 통보제도는 앞서의 개인 청원 제도보다도 사태의 실제적 해결에 기여하기 어렵다는 것이 현실론이다.⁴⁹⁾

3) 한국과 인권 외교

지난 반세기 유엔을 중심으로 인권의 국제적 보호 운동이 활발히 추진되는 과정에서 한국은 일종의 국외자의 지위에 머물고 있었다고 평가될 수 있다. 무엇보다도 유엔 가입 자체가 뒤늦어 전반적인 유엔 활동에 참여할 기회가 제대로 주어지지 못하였으며, 유신 시대와 5.18 등을 거치면서 한국의 인권 실태는 오히려 국제적 비난과 감시의 대상에 오르내렸다. 따라서 한국으로서 인권 존중의 고취라는 적극적인 의미를 지닌 인권 외교를 전개하기 어려웠으며, 국내 실정의 합리화를 위한 방어적 홍보 외교가 주를 이루었다. 당시에는 냉전이라는 국제 정치적

45) 국제 인권 규약 B규약 제41조.

46) 인종 차별 철폐 조약 제11조, 고문 방지 조약 제11조.

47) T. Opsahl, 앞의 글, 420쪽.

48) 그 구체적 사례에 대하여는 K. Partsch, The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, ed. P. Alston, 앞의 책, 361-363쪽.

49) 久保田洋, 앞의 책, 152쪽.

상황이 한국의 입지를 보호하는 역할을 한 것도 사실이다.

이 같은 정치적 상황으로 인하여 1980년대 말까지 한국 정부는 유엔이 추진하여 체결한 국제 인권 조약들에 대하여서도 매우 소극적으로만 대응하여 왔다. 예를 들어 한국은 예의 없이 당해 조약이 정신으로 발효된 이후 뒤늦게 비준을 하였다.⁵⁰⁾ 이는 한국이 국제 사회에서의 인권 규범 발전에 적극적으로 기여하겠다는 자세를 가졌다고 보다는, 조약이 발효된 이후 국제 사회의 여론에 이끌려 불가피하게 가입하여 왔다고 밖에 평가될 수 없다. 이 같은 회피적 태도는 제3공화국에서 제5공화국에 이르는 동안 가장 심하였다.

국제 인권 조약에 대한 한국의 소극적 가입 태도를 예시하는 또 다른 증거는 조약 가입시 국내법과 충돌된다고 판단되는 조항은 모두 유보하는 조건으로만 가입하여 왔다는 점이다. 인권 조약 가입의 의의는 조약가입을 계기로 국내 인권 상황을 조약이 요구하는 수준으로 끌어올리는 데 있다. 그러나 과거 한국은 국내법이 조약상의 의무를 만족시키지 못하는 경우 국내법을 개정하기보다는 항상 개정이 필요 없을 정도로 유보를 하고 조약에 가입하여 왔다.⁵¹⁾ 이는 한국이 인권조약을 계기로 국내 인권 상황을 좀더 개선시키겠다는 의지를 갖고 가입하였다기보다는 국제 사회에서 단지 조약 가입국이라는 칭호를 획득하기 위해서 가입하여 왔다는 비판을 면할 수 없다. 국제 인권 조약 가입 과정에서 또 다른 문제점은 사실은 정부가 발표를 유보 조항보다도 실제 조약과 국내법 간의 충돌이 훨씬 더 많은데도 이런 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 결론 내려 지기도 하였다.

국내 인권 문제에 관한 정치적 상황은 1990년대 들어 현저히 개선되었고 한국은 1992년 인권 위원회 위원국으로 선출되어 활동한 바 있다. 1995년에는 한국인이 아프가니스탄 인권 실태에 관한 특별보고자로 임명되기도 하였다. 그러나 아직도 적지 않은 국내법이 한국이 가입한 국제인권조약에 위배된다는 지적을 받고 있다. 1995년 9월 14일 인권이사회가 노조에 대한 제3차 개입금지 조항 위반으로 유죄선고를 받은 손종규가 제기한 청원에 대하여 한국 관련 법은 규약에 위반된다고 지적하며 한국 정부는 손종규에 대하여 배상을 하여야 된다는 견해를 채택하였음에도 불구하고, 한국정부는 이를 수락할 수 없다는 입장을 밝혔다. 또한 국가보안법의 일부 조항 역시 표현의 자유의 침해 등으로 지속적으로 문제되고 있다.⁵²⁾ 이 밖에도 상당수의 국내법이 한국이 가입한 국제 인권 조약상의 요구를 만족시키지 못하고 있다고 판단된다.⁵³⁾

50) 이 점에 있어서의 유일한 예외는 제노사이드 조약뿐이었다. 1948년 12월 7일 채택, 1950년

10월 14일 한국 비준, 1951년 1월 12일 발효.

51) 난민조약 가입 이후 출입국관리법이 개정된 예가 있기는 하나, 이 역시 국내 실제법상의 난민 지위를 강화시킨 것이 아니라 출입국 절차에서 난민에 관한 특칙을 마련한 것에 불과하였다.

52) 이 사건에 대한 상세는 김태천, 「제3차 개입금지 조항 위반 사건」, 『국제법평론』 1995-2, 147쪽 이하 참조.

한국이 국제 사회에서 떳떳한 인권 외교를 전개하기 위해서는 이 같은 국내법상의 미비점부터 하루빨리 정비되어야 할 것이다.

3. 지역적 인권 보호 기구

1) 유럽 인권 협약 기구

유럽에서는 유럽 국가만을 대상으로 한 유럽 인권 협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom)이 가동중이다.⁵⁴⁾ 유럽 인권 협약은 보장 대상인 인권의 내용만을 규정하고 있는 것이 아니라 그 실천을 위한 제도적 장치도 상세히 마련하고 있다. 오늘날 유럽 인권 협약은 가장 성공적으로 운영되고 있는 지역적 인권 보장 체제로 평가되고 있다. 그 실천 장치는 다음과 같다.

유럽 인권 협약에 관한 사건은 1차적으로 일종의 조정기구하고 할 수 있는 유럽 인권 위원회(European Commission of Human Rights)로 회부된다. 이에 대하여서는 타국의 조약 위반을 주장하는 국가와 개인 모두 제소할 수 있으나, 단 개인의 제소는 사전에 자국에 대한 유럽 인권 위원회의 조사권한을 수락한 국가를 상대로만 가능하다. 사건을 접수한 유럽 인권 위원회는 일단 우호적 해결을 모색하며, 이것이 불가능하다고 판단되는 경우 사실 관계 및 그에 대한 의견을 수록한 보고서를 작성하여 당사국과 각료 위원회(Committee of Ministers of Council of Europe)로 제출한다.

각료 위원회는 각국에서 파견한 1명씩 대표로 구성되는 일종의 정치적 판단 기구이다. 각료 위원회는 사건을 자신이 처리할지 유럽 인권 재판소로 회부할지를 결정한다. 각료 위원회 스스로가 사건을 처리하기로 하였을 때 위원 2/3의 다수결로 문제사건이 협약을 위반한 경우라고 판정하면, 시한을 정하여 위반국에게 시정 조치를 취할 것을 명한다.

각료 위원회가 사건을 유럽 인권 재판소(European Court of Human Rights)로 회부할 수가 있다고 판단하면 당사국이나 유럽 인권 위원회는 사건을 재판소로 제소할 수 있다. 원래 개인은 직접 제소할 수가 없었으나, 협약 제9의정서가 1994년 10월 1일자로 발효함에 따라 이의 비준국에 관하여는 개인의 제소도 가능하게 되었다. 유럽 인권 재판소는 사전에 재판소의 관할권을 수락한 국가에 대하여만 강제 관할권을 가지며, 기타의 경우에는 사건마다 관계국의 동의를 얻어야 관할권이 성립한다.

유럽 인권 협약 체제는 과거 어떠한 국제 인권 보장 기구보다 활발한 활동을 벌여왔다. 유럽 인권 위원회에는 연간 약 2000건의 청원이 접수되었고, 그 중 1991년까지 유럽 인권 재판소에 회부된 사건은 345건에 이르렀다. 그러나 대부분의 사건은 개인 청원에서 비롯되었으며 국가간 제소는 사례가 매우 드물었다. 유럽 인권 협약 체제에 제기되는 사건의 20%가 영국과

53) 즐고, 「주요 인권조약의 국내적 실천」, <인권과 정의>, 1995년 1월호, 77-78쪽 참고
54) 1950년 11월 4일 채택, 1953년 9월 3일 발효.

관련된 사건이었다는 점이 흥미롭다.⁵⁵⁾

그러나 이상의 실천 제도에 대하여도 비능률적이고 비효율적이라는 비판이 적지 않았다. 유럽 위원회는 근본적인 제도 개선을 모색한 끝에 1994년 5월 제11의정서를 채택하였다. 이에 따르면 종래의 인권위원회와 인권 재판소를 설치하고, 이에 대하여 개인과 국가 모두가 제소할 수 있게 되었다. 그러나 이 개혁안은 아직 발효되지 못하고 있다.

2) 미주 인권 협약 기구

미주 인권 협약은 남북 미주 국가를 대상으로 OAS 체제하에서 탄생된 지역적 인권 조약이다.⁵⁶⁾ 미주 인권협약 역시 유럽 인권 협약과 유사한 조약 실천 기구를 가지고 있다.

미주 인권 협약 당사국의 조약 위반 사례가 발견되면 개인이나 NGO는 누구라도 사건을 미주 인권위원회(International - American Commission of Human Rights)에 청원할 수 있다.⁵⁷⁾ 미주 인권위원회는 7명의 위원으로 구성된다. 각 위원은 본국 정부를 대표하는 것이 아니라, OAS 전 회원국을 대표하며, 개인적 능력과 식견을 바탕으로 선발된다. 임기는 4년이고 1차에 한하여 중임할 수 있다. 미주 인권 위원회의 관할권은 강제적이어서 당사국의 별도의 수락 선언을 필요로 하지 않는다. 그러나 국가가 국가를 상대로 제기하는 청원의 경우 반드시 양 국가가 미주 인권 위원회의 조사 권한을 수락한다는 별도의 수락 선언이 있어야만 가능하다.

일단 청원이 미주 인권위원회에 접수되면 우선 그것이 수락할 만한 것인가를 검토하고 우선 당사자간의 우호적 해결 가능성을 모색한다. 우호적 해결이 불가능하면 미주 인권 위원회는 발견된 사실과 그에 대한 결론 및 제안을 담은 보고서를 작성하여 당사자에게 제출한다. 보고서 제출 이후 3개월 이내에 미주 인권 위원회나 당사국은 그 사건을 미주 인권 재판소에 제소할 것인가를 결정한다. 개인은 직접 재판소에 제소할 수 없다.

미주 인권 재판소는 임기 6년인 7명의 판사로 구성된다. 판사는 OAS총회장에서 미주 인권 협약 가입국들의 비밀 투표로 선출한다. 미주 인권 재판소는 사전에 재판소의 관할권을 수락할 국가에 대하여만 재판권을 행사할 수 있다. 재판소의 판결은 최종적이며, 상소할 수 없다.

4) 결어

지난 반세기 동안 인권 문제는 국제 관계 속의 부차적 주제에서 중요 영향 요소로 발전하였다. 한 국가 내에서의 일이라도 심각한 인권 침해 사태는 더 이상 국내 문제로 간주되지 않으며, 이는 국제 평화와 안전에 대한 위협 요소로 작용한다. 성공적인 국제 평화 구축과 유지에서 인권의 존중은 점차 불가결한 요소 중의 하나로 부각되고 있다.⁵⁸⁾ 이같은 인권 문제의 국제화

55) L. J. Clements, European Human Rights - Taking a Case under Convention (London: Sweet & Maxwell, 1994), 12-13쪽.
56) 1965년 11월 22일 채택, 1978년 6월 발효.
57) 이 기구의 전신은 1960년 창설되어 1970년 OAS의 기구로 격상되었다가 미주 인권 협약의 발효와 동시에 이의 집행 기구로 발전되었다.

의 배경에는 두말할 곳 없이 유엔이 자리잡고 있었다. 유엔은 특히 국제 인권 규범의 성립에서 눈부신 성과를 거두었다.

물론 현재의 인권의 국제적 보호의 수준이 만족스러운 것은 아니며, 유엔 체제에 대하여 적지 않은 개선의 요구가 제기되고 있다. 현재 제기되고 있는 문제점을 몇 가지만 지적한다.

첫째, 현재 유엔 내에서는 인권 업무가 지나치게 분산적이고 비효율적으로 추진되고 있다는 평가이다. 유엔 내에서는 1970년대에 들어서부터 인권 문제를 다루는 기관과 위원회가 크게 늘어났으나 이러한 확대가 결코 종합적인 청사진 아래 체계적이고 합리적으로 진행되지는 못하였다. 기관 간 업무 분담이 모호한 경우도 많고, 원활한 협조 체제도 구축되어 있지 못하다.⁵⁸⁾ 따라서 향후 효율적인 인권 보호 업무의 추진을 위하여서는 유엔 내부 기관과 각종 인권 조약 기구를 모두 포괄하는 종합적인 기구 재정비가 필요한 상황이다.

두 번째의 문제점은 현실의 인권침해 사태에 대한 유엔의 대응력 부족이다. 당장 심각한 인권침해 사태가 진행되어도 여러 기구에서 분산적으로 토의만 거듭되는 경우가 많다. 공식적인 조사가 마무리되어 유엔차원의 대책이 나올 때쯤이면 이미 회복하기 어려울 정도로 사태가 악화되어 있는 경우도 많다. 유엔 등의 국제 기구가 진정한 인권 수호자로서의 역할을 할 수 있으려면 사태에 대한 효과적인 조기 경보 체제와 긴급 대응 체제를 구축하여야만 할 것이다.

끝으로 현실적 구제 기관으로서의 역량 미비이다. 현재의 국제 기구는 이미 자행된 인권 침해 사태에 대하여 <비난>과 <시정권고>외에는 별다른 역할을 하지 못하는 것이 사실이다. 가해자의 제재를 포함하여 피해자의 구제가 현실화될 수 없다면 인권보호 기구로서의 역할은 공염불에 그칠 가능성이 크다.⁶⁰⁾

그러나 이러한 미비점에 대한 책임이 모두 유엔 등의 국제기구로만 전가될 수는 없다. 국제 인권 규범은 실천 의무를 1차적으로 각국에 대하여 부과하고 있다. 이의 실천을 위한 국내조치와 침해에 대한 구제는 우선 개별 국가가 담당하여야 할 몫이다. 국제적 구제 절차가 마련되어 있는 경우라도 국내적 구제 완료의 원칙은 공통적인 전제 사항이다.

그러나 인권에 대한 최대의 피해자는 바로 이의 보호 의무를 맡고 있는 각국 정부인 것도 현실이다. 각국은 국제사회에서 인권의 국제적 보호와 필요성이라는 일반 원칙에는 항상 지지를 보내나 구체적 개별행동이 필요한 상황에서는 자국의 정치 경제적 요소는 종종 인권 억압자의 편으로 작용한다. 개별 국가로 구성되어 있는 국제 기구는 회원국이 원하지 않는 일은 할 수 없으므로 위와 같은 상황이 근본적으로 개선되지 않는 한 국제기구가 개인을 위한 완벽한 보호 장치로서의 역할을 하기를 기대한다는 것은 지나친 환상일 수 있다.

58) J. Martenson, The United Nations and Human Rights Today Tomorrow, eds. K. Mahoney & P. Makoney, 앞의 책, 925쪽; P. Alston, Critical Appraisal of the UN Human Rights Regime, ed P. Alston(1993), 쪽.

59) P. Alston(1992), 3쪽.

60) T. van Boven, "United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal," UN Law /Fundamental Rights, ed. A. Casses (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979), 120, 124쪽.

그러나 국제사회가 주권 국가로 구성되어 있는 현실 속에서 유엔과 같은 국제기구가 인권보호에 관하여 할 수 있는 역할은 보다 장기적 관점에서 파악하여야 할 것이다. 즉 당장의 미비점을 이유로 혹평하기보다는 반세기 전과 비교하여 그간에 이룩한 업적을 칭찬하는 것이 더욱 정확한 평가일 것이다. 또한 범세계적 규모의 인권 보호 장치보다는 지역적 인권 보호 제도가 더 효율적으로 운영되고 있다는 사실에 대한 주목도 기울여야 할 것이다.

■ 참고문헌

P. Alston(ed), The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal (London: Oxford University Press, 1992)

T. Buergenthal, International Human Rights in a Nutshell(St. Paul: West Publishing Company, 1988), 『국제 인권법 개론』, 양건, 김재원 번역(서울: 교육과학사, 1992)

L. Clements, M.Sc, European Human Rights-Taking a Case under the Convention(London: Sweet and Maxwell, 1994)

H. Hannum, Guide to International Human Rights Practice (London: Macmillan Press, 1984)

D. McGoldrick, The Human Right Committee (London: Oxford University Press, 1991)

T. Meron(ed.), Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues(London: Oxford University Press, 1984)

B. Ramcharan, The Concept and Present Satus of the International Protection of Human Rights (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989)

H. Tolly, Jr., The U. N. Commission on Human Rights (Boulder : Westview Press, 19987)

United Nations, United Nations Action in the Field of Human Rights (New York, Geneva : United Nations Publication Sales No. E. 94.XIV. 11).

K. vasa(ed), the international Dimensions of Human Rights (Paris : UNESCO, 1982).

久保田洋, 『國際人權保障の實施措置』(東京: 日本評論社, 1993).

출처: 국제기구와 한국 외교, 운영관 등, 민음사

시민적·정치적 권리에 관한 조약

이석태(변호사)

유럽인권규약 연구가 필요하다

A·B 규약에 가입하게된 동기는 87년 6월항쟁의 결과다. 유보조항없이 가입했다고 생각된다. 예초 가입 때는 권고정도는 아무 것도 아니라는 가벼운 생각을 한 것 같다. 그러다가 B규약보고서 제출시 호되게 당했다.

B규약 선택의정서에 가입한 것은 의미가 있다. 이를 통해 유엔에 제소가 가능하게 되었다. 고문방지조약 가입 시에는 과거의 경험으로 유보조항을 두게 되었다. 어쨌든 국제조약에 가입한 사실은 우리나라의 인권이 보편성을 획득하게된 전환점이라 할 수 있다.

B규약의 구성과 성격

B규약의 각 조항은 가입국에 법적 구속력(강제력)을 갖고 있다. A규약과 확연한 차이점이 있다. 가입된 1년안에 정부보고서 제출해야 하며 5년마다 추가보고서를 제출해야 한다. 따라서 97년 2번째 정부보고서를 제출해야 한다.

인권이사회(H. R Commission)를 설치, 권고안을 내는 정도가 가능하다. 권고안은 법원의 판결보다도 더 중요한데 사법기관의 판결못지 않게 국제입력으로 작용하게 된다. 더 근원적이며 더 고차원적이고 인간본연에 가깝다. 이는 민주화의 척도이다.

우리나라에는 국제인권법 연구서적이 거의 없다. 그러므로 법학자들의 국제인권법 연구와 국제법입문 서적발간이 필요하다(반박보고서첨부).

인권이사회가 국제법 정신을 발현할 수 있는가?

미국은 인권규약을 92년에 가입했다. 그 배경은 소련의 패망에서 찾을 수 있다. 사회주의 국가의 멸망과 함께 국제인권규약을 미국이 이용하지는 생각에서 가입하게 된 것이다. 앞으로 인권이사회가 점점 커지고 강화될 것으로 보인다.

과거에는 제3세계국가가 주로 활동해왔다. 정부관계자는 아니지만 일정정도의 보수성을 띠고 소극적인 활동을 하여 왔다. 이것이 이사회에 한계이다. 우리 역시 인권이사회에 곧 참여할 것이다. 이를 위한 로비가 필요하다.

우리나라 법에는 시효가 있는데 인권규약에는 시효가 없다. 1백년이 지나도 목숨이 붙어 있

는 한 할 수 있다. 정부보고서 심사는 공개이다. 제소는 비공개로 진행된다. 처음 인권이사회에서는 형식적 요건을 갖추었으나, 국내 규제절차를 다 거쳤으나, 개인이 하는 거나 등 실질적 내용 심사후 맨 마지막으로 의견을 맡아 보낸다. 국가에게 누가 이런 걸 보냈는데 우리가 보기엔 다르다. 따라서 시정하라는 내용의 권고를 보낸다. 인권이사회는 정부보고서에 대해 사법적 판단을 내리는 것은 아니기 때문에 정부가 구속을 받거나 이행할 의무를 가진 것은 아니다. 하지만 의견을 보내는 것 자체가 의미를 가지게 되고 그 뒤 정부보고서에 (경우에 따라) 그때 의견을 보냈는데 정부가 이행했느냐가 중요한 관심이 될 수 있다. 사실상 이행의 국제법적 의무를 진다고 볼 수 있다.

보고서 내용

보고서는 인권상황을 개괄적으로 알기 위한 것이다. 따라서 국민들이 알 필요가 있다. 정부는 보고서 제출 전에 최대한 홍보를 통해 국민들에게 알려야 한다. 일본보고서가 성실하다는 평가를 받고 있다. 여기서 일본정부의 진지함을 알 수 있다. 반면 한국보고서는 너무나 불성실하다. 이는 B규약 정신을 위배하고 있는 것이다.

B규약은 △개인만이 제소할 수 있고 △국내 모든 절차를 마친 뒤 할 수 있고 △시효가 없으며 △규약에 저촉되면 제소가 가능하다 절차는 '제소-> 내용심사-> 권고조치'이다. 국가는 구속받거나 이행할 의무는 없다. 그러나 그 이행여부는 중요한 관심사이다.

한국정부의 최초보고서

B규약 가입된 5년 뒤에 있게 되는데 그때를 대비해 살펴볼 필요가 있다. 본인 글 710쪽부터 717쪽에 쟁점을 요약, 비판했다.

4가지 쟁점은 ①우리나라의 일반적 인권보호상황 ②국내법과 국제인권규약의 관계 ③국제인권규약, B규약을 이행하는데 영향을 미치는 요소들 ④인권을 개선시키는데 앞으로 될 잘하겠으나, 이후 실행방도에 대한 것이다. 정부보고서에 의하면 당시 노태우정권은 인권상황이 역사적 전환기에 들어서서 이전 아무런 문제가 없다고 얘기했다. 그러나 정부가 특히 유감스럽게도, 국제앰네스티가 보고서를 제출했는데 91년 당시 우리 인권상황에 굉장히 안 좋다고 했다. 바로 직전 미국무성이 매년 1번씩 내는데 특히 제3세계인권상황에 대한 보고서를 보면 우리나라 인권이 여전히 안 좋다고 했다. 이 2가지 보고서를 보면 정부가 "인권문제로부터 완전히 해방되었다"고 한 것은 잘못된 것이고 지나치게 과장된 것이다.

국내법과 인권법과의 관계

굉장히 중요한 부분이다. 국제인권법과 국내법과의 관계를 정부보고서에서 보면(B규약에서

보면) 우리나라 국내법과 같은 효력이 있다. 그래서 B규약을 국내에 적용하는데 별도의 입법은 필요치 않는다고 주장한다. 그런데 미국 청문회 보고서를 보면 다른 나라도 마찬가지로 인권규약에 가입했는데 국내법과 충돌되지 않을까, 충돌이 되면 어떻게 할 것인가에 있어 헌법과의 관계, 일반국회법과의 관계, 대통령과의 관계등 정부보고서나 정부대표의 발표는 국내법과 동일한 효력이 있고 별도의 입법이 필요치 않다고 얘기한다.

미국은 어찌나 청문회보고서를 보면 미국 대표애기가 인권규약은 직접적으로 국내법과 적용이 안된다고 말한다. 그 자체로서 미국인들이 인권보호가 되는 것이 아니고 의회에 의해 법이 만들어져야 비로소 할 수 있다. 당연히 미국이 조약에 가입했을 때 조약을 구체화하기 위한 법을 만들어야 하는가는 문제가 생긴다. 별도의 입법은 필요 없다고 얘기한다. 미국의 법체계는 규약의 정신을 반영하기 때문에 따로 자동 집행력 없고 법만들 필요 없다는 것이다. 뒤집어보면 미국에서 인권규약은 실지로 법집행력이 없다는 것이다. 이것은 미국의 일반적인 국제조약에 대한 태도라 볼 수 있다.

UR이 큰 문제가 되고 있는데 미국에서 국내법과 충돌했을 때 어느 게 우선하느냐하면 내가 보기에 미국법이 UR협정에 우선할 것으로 보인다. 국내학자나 정부측 사람들 UR협정이 되면 마치 우리나라에서 강제력 갖고 있듯 미국에서도 될 것이다 오인하고 있으나 천만의 말씀이다. 미국 아주 오래 전부터 미국 국내법, 헌법이 세계 법과 헌법의 모델이기에 그 어떤 법도 자기네 보다 우월하다고는 생각지 않는다. 우선 자기네 법이 기본이 되고 충돌되는 것은 자기네 법원의 해석과 법학자들의 의견에 따르면 되는 것이라 본다. 외국에 있다고 바로 집행력을 가지는 것이 아니다.

국제인권규약도 마찬가지. 그러니까 UR, WTO제도에 대해 굉장히 큰 오해 할 수 있다고 생각이 든다. 국제인권규약도 미청문회에서 명백히 드러났는데 우리 정부에서 정부대표가 보고서에 “국내법과 동일한 효력이 있고 바로 그대로 적용되고 따로 입법할 필요 없다”고 말한 것은 국제법을 잘 모르는 무지의 소치라 본다. 미국의 그런 태도에 대해 미국의 인권단체나 변호사단체 강력히 반발하고 있다. 미국의 경우 “그럼 국제인권규약은 뭐냐 직접 적용도 안되고 말하자면 국제인권법 18조에 의해 우리의 권리가 침해되었다고 말할 없는 것”이다. 미국 인권가, 변호사, 학자들 굉장히 잘못되었다고 판단하지만 전체 미국입장은 확고하다. 그게 국제인권규약과 국내법에 관련된 정부의 입장이다.

당시 제네바 회의가 열리고 있을 때 당시 B규약심사에 조용환·천정배·박원순변호사가 가서 굉장히 훌륭하게 했다. 당시 속기록을 보고 받은 인상은 인권이사회 위원들이 가장 관심 갖는 것은 국가보안법이다. 질문하길 “만일 당신 말대로 국제인권규약이 별도의 입법이 필요 없다면 바로 집행된다면 당시 나라에서 국회에서 만든 법과 충돌할 때 어느 게 우선 하나”고 묻자, 우리나라 대표말 “그런 일은 절대 없다. 민주국가고, 국내법은 절대 충돌하지 않고 그런 법은 만들어지지도 않고”는 식으로 대답했다. 왜그러냐는 질문에 “정부가 너무나 국민들한테 국제인권규약의 홍보를 잘해오고 있기 때문에 인권규약에 써있는 보장들은 절대 무시되지 않는다”고 답변했다.

심사보고서 내용을 담은 당시 UN 기록을 보면 우리나라 정부 관리가 굉장히 화가 나 있는 것을 읽을 수 있다. 정부관리 말 “많은 멤버들이 나한테 물기를 우리헌법과 규약의 관계를 질문하셨는데 여러분들 그러가지고 인권규약에 있는 보장규정이 뒤에 국내입법에 의해 반복되지 않나 우려하셨는데 그런 의심은 우리나라 정부 인권부에 대한 활약을 과소평가해서이다”고 했다. 그러나 이 대답은 당시 정부대표가 사전지식이 없어서 막연히 답변한 듯하다.

보고서의 영향

“정부보고서는 한마디로 남북한 관계로 얘기된다. 우리나라 인권보호가 잘 이뤄지지 못했는데 이는 우리나라가 남북으로 갈라져 있고 6.25전쟁에서 휴전협정이 체결된 이래 평화협정으로 바뀌지 않았기 때문에 지금까지도 비무장지대를 경계로 남북이 대치상태에 있는 것이다. 때문에 인권이라는게 마음대로 할 수 없고 국가보안법은 존재 이유가 있다”고 얘기했다. 나라가 갈라져 있다고 해서 인권보호가 이뤄질 수 없다는 것은 말도 안된다. 그건 오로지 독재정권을 합리화하기 위한 것이다.

앞으로 인권보호를 위한 조치는?

당시 고문방지조약을 가급적 빨리 체결하고 노동관계법을 개정하겠다고 약속했다. 그중 고문방지조약은 유보조항있으나 가입했으니까 하나의 공약을 이행한 셈이되고, 당시에 노동관계법은 ①복수노동 ②제3자개입금지가 제일 안되었다. 그 문제 여전히 존재한다. 언노련 권영길 위원장이나 몇 사람이 제3자개입금지 위반으로 수배중이다, 이 문제 전혀 진척이 없다.

인권위원회에서 지적한 문제의 핵심은 “국가보안법이 당시 나라에서 인권보호의 심각한 장애의 가장 기본적 요소라 생각한다. 그것을 제거하라”고 지적했지만 지금까지 그 언급을 이행하지 않고 있다. 전체적으로 당시 기록을 보고 느낀 점은 정부대표가 격앙된 상태에서 비합리적이고 비논리적인 태도로 일관하고 있다는 것이다.

거기에 나온 사람들 약간 보수적인 사람들이었으나 유명한 국제법학자 전문가들인데 적어도 정부는 굉장히 합리적이고 신사적 태도를 견지했어야 했다. 나라의 위신과 관계 있는데 기록을 보면 비이성적이고 우스꽝스런 답변을 한 것이다.

조용환 변호사가 제시한 사건으로 손종규씨와 김근태씨의 경우 있다. 3번째 있다고 하는데 아직 확인하지 못했다.

- 손종규-제3자 개입금지가 B규약 표현의 자유를 방해한 것이다. 손종규씨 91년 대 기업연대회의가 구성되었을 때 의정부 다락방에서 집회를 갖고 있다가 60-70명이 다 잡혔다. 그중 대우라든가 제일 큰(연대회의 의장급인) 사람들은 구속되고 나머지는 풀려났다. 그중 손종규씨는 대법원까지 가서 확정 판결을 받고 형을 살고 나왔다. 당시 회의에서 옥포조선소에서 파업이 진행중인데 그걸 지원하자면서 지지성명서를 작성해 현장에 뿌렸는데 이를

제3자개입금지조항을 위반, 선동했다고 판결한 것이다. 제3자개입금지조항을 보면 당해 노조나 노동자가 아닌 제3자가 노동문제에 관해 선동, 고무하면 처벌된다고 규정되어 있다. 지지성명서를 대기업연대회의 명의로 발표한 것이 제3자 개입금지라고 구속한 것이다. 조용환변호사가 주심변호사였는데 그는 “폭력에 가담하지 않았고 단순히 지지 성명을 낸 것을 처벌한 것은 표현의 자유 위반이다”고 밝혔다. 표현의 자유위반으로 결정날 것 같다.

표현의 자유에 관해 재미있는 예는 미국청문회 보고서에 나타난 유보조항이다. B규약상 전쟁을 선동하는 것은 안된다고 되어 있는데 미국은 이를 유보하였다. 왜냐하면 미국은 모든 언론의 자유가 보장되기에 전쟁을 선동하는 것이라도 막아선 안된다고 보았다. 우리나라와 천양지차이다. 이 부분에 대해선 회의적이지만 미국 법률가들에겐 말이나 사상으로 처벌해선 안된다는 생각이 확고한 듯하다.

- 김근태-국보법 7조로 B규약상 표현의 자유 위배이다. 전민련 규약과 결성선언문이 국가보안법 위반이라는 것 명백히 인권규약 위반이라는 생각이 든다.

곧 인권이사회에 제소하려는 것은 교과서체제와 관련해 국정교과서 집필에 대한 부분이다. 원칙적으로 국민학교 전체와 중학교 대부분이 국정교과서이다. 아동·청소년의 의식에 영향을 미치는 국어, 국사, 윤리등을 국가에서 저작권을 갖고 있다. 개인이 집필하면 안된다. 이는 교육법 157조 위반이다.

남기정(88년 당시 중학교 국어담당)교사는 국어교육을 열심히 하고 학문적 연구도 열심히 하였고 국어교과서도 집필하고 싶었지만 국정으로 되어 있으니 그것은 누구도 할 수 없도록 원칙적으로 봉쇄된 것이다. 그는 헌법에 ‘교육의 정치적 중립성 보장’ ‘학문의 자유’ ‘표현·출판의 자유’에 대한 위반이라 해서 헌법재판소에 헌법소원을 제출했다. 당시 치열한 변론이 이뤄졌다. 교육부측과 남교사측에서 전문가 나와 변론을 펼쳤다. 헌법재판소 합헌이라는 결론을 내렸다. 그 이유를 보면 법률적으로 어처구니 없게도 “남북한의 특수한 상황이다”란 것이다. 남북한과 국어교과서가 무슨 관련있는지, 정부가 일정하게 교과서 저작에 관여할 의무와 권한 있다고 해서 합헌판결을 내렸다. 그러나 명백히 국제인권법 위반이라 생각이 든다. 그동안 남교사의 소재가 확인안되어 인권위원회 제소가 늦어졌으나 최근 연락되어 준비중에 있다.

강기훈씨 사건 또한 굉장히 국민적 관심을 끌었다. 제 판단으로 B규약상 불공정한 재판을 받아선 안된다는 사항에 저촉된다. 피고인에겐 묵비권이 있는데도 강기훈씨는 아시다시피 ‘묵비권이 묵시발’되었다. 이 사건도 한 번 인권이사회에 제소해 볼 수 있을 것이다. 보안관찰법은 3년째 심의중이다. 보안관찰법 국제인권법 위반으로 꼭 제소해야 한다. 89년 사회안전법 폐지로 구속되었던 이들의 손배소송이 현재 진행중이다. 이 일 또한 과거의 일이지만 국제인권법 위반으로 제소해 볼 수 있지 않을까 생각중이다.(이석태 변호사) 국제인권규약의 통보제소 중 지나

간 것도 89년 사회안전법 폐지로 그것이 가능한지 검토 중이다.

가랑비에 옷젖는다고 정부가 무시한다고 하더라도 많이 제소하는 것 자체가 중요하다. 많은 사건이 올라가 비슷한 예가 쌓이면 무너지게 된다. 국가보안법 사건 김근태씨 건만 올라가 있으나 비슷한 사건이 얼마나 많은가. 당사자 수집, 홍보해서 1백명정도 약식으로 제소한다면 국내외로 커다란 이슈가 될 것이다. 정부가 1백건을 다 답변해야 하는데 얼마나 귀찮을 것인가. 돈드는 것도 전혀 아니다. 기획과 성의 문제이다. 번역은 나중에 해도 무관하다. 제소이후 최소 3-5년사이에 걸린다. 빨리 내는 것이 중요하다. 신뢰성 있는 시민단체가 낸다면 더 큰 압력, 큰 이슈가 될 것이다. 이를 위해 다른 인권단체들도 제소(Communication)절차를 연구해 적극적으로 이용해야겠다.

B규약과 국내법과의 관계, 국내보고서에 어떻게 적용할 것인가

B규약 이용하는데 국내, 국제적으로 2가지 이유가 있다. 민간단체는 국제적으로는 정부보고서가 제대로 실시되도록 감시역할을 하여야 한다. 이를 위해 민간단체에서 반박보고서 잘 내도록 것이 중요하다. 이때 제소제도를 이용한다.

또한 이를 국내적으로 이용해야 한다. 이는 국내법과 동일한 효력이 있고 우리나라 헌법에도 그렇게 명시되어 있다.

국회에서 체결, 승인한 조약은 국내법과 동일한 효력이 있다고 헌법에 명시하고 있다. 국내법의 일부가 되고 별도의 입법이 필요없으니까, 말하자면 우리나라에 또 하나의 법이 생긴 것이다. 국내법재판에 국가보안법등을 구체적으로 적용시킬 수 있다고 본다. 그러기 위해선 국내법과 B규약과의 체제관계를 연구할 필요가 있다. 하지만 아직까지 B규약만을 독립적으로 연구가 것이 전혀 없다. 이 문제에 관해 이론적으로 전제된 법학자는 없었다. 이론적으로한 사람은 유현석, 천정배 변호사가 있고 개괄적으로 언급한 것으로는 약간의 분석을 한 본인의 글이 처음이라 생각된다.

국제법과 국내법과의 관계연구는 많이 했지만 연구 자체가 굉장히 피상적이다.

‘국제법-국내법’관계 연구를 보면 ①국제법 우위설과 ②국내법 우위설이 있다.

우리나라 학자들 대부분 국내법이 국제법에 우선한다는 국내법우위설 입장이다. 국제법이 국내법의 일부가 되는 건 헌법에 따른 것이다. 국내법 체제로 편입된다는 것이다. 따라서 국제법이 국내법보다 본질적으로 하위일 수 밖에 없다. 김철수 교수의 경우 “어떤 국제법은 성질상 국내법의 위에 있다”고 한다. 이를테면 UN 권리장전이나 권리선언등 그 정신이 인류보편의 규범을 만든 것이기에 성질상 위에 있지 않냐는 얘기다.

그러나 어떤 게 일반적으로 그러냐는 것은 명확치 않다. 예컨대 어떤 국제법에 우리가 조인했을 때 그 국제법 조인당시에 국제법이 국내법 체제와 잘맞을 땐 문제가 없다. 예를들어 고래를 우리가 잡지 않도록 외국이랑 체결을 했을 때 우리나라 국내법상 국내에서 1백마리를 1년에 잡아선 안된다는 규정있고 조약도 그러면 문제가 없으나 30년뒤 우리나라 고래를 1백마리