

# 국제법상 少數者의 權利

김 부 찬\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 소수자의 개념 및 소수자보호의 근거
  - 1. 국제법상 소수자의 개념
  - 2. 국제법상 소수자 보호의 근거
- III. 소수자 보호제도의 연혁
  - 1. 국제연합 이전
  - 2. 국제연합 이후
- IV. 소수자의 권리
  - 1. 소수자 권리의 의의
  - 2. 주요한 소수자의 권리
  - 3. 소수자의 권리에 대한 국제적 실시조치
- V. 결 론

## I. 서 론

오늘날 특정 국가의 영역 속에 둘 또는 그 이상의 다양한 인종, 민족, 종교, 또는 언어적 집단들이 소속되어 있는 경우가 많다. 인구적으로 다수를 점하고 있는 집단, 즉 '多數者' 또는 多數集團(majority, larger group)은 정치적으로 또는 경제적으로 지배적 위치에 속하는 반면 '少數者'(minority)들은 피지배적 위치 또는 약자에 해당되는 경우가 많이 있는 것이 사실이다. 오늘날 전세계적으로 200개도 못 되는 '국민국가들'(nation-states)의 이면에 5,000 내지 8,000에 이르는 인종적·민족적 소수자 집단들이 있다는 사실은 少數者 문제가 매우 중요한 의미를 가지고 있다는 것을 보여 준다. 一國에 다양한 소수자 집단이 존재한다는 것은 다수자와 소수자, 또는 다양한 소수자 집단간의 갈등이 발생할 수 있는 가능성을 의미하며 실제로 국제적 갈등 및 분쟁의 많은 비율이 이러한 배경으로부터 발생하고 있다.<sup>1)</sup>

\* 제주대학교 법정대학 법학과 교수

전통적으로 주권국가들은 자신의 영역 내에 살고 있는 사람, 특히 자신의 국민에 대해서는 排他的인 管轄權에 입각하여 그들의 법적 지위를 규정해 왔던 것이 사실이다. 그러나 이러한 소수에 속하는 집단 내지 그 구성원들을 보호하고 또한 그들에 대한 차별 대우를 금지하도록 하는 의무가 그들이 소속하고 있는 국가들에 부과되고 있으며, 이에 관한 국제법의 원칙이나 법규들이 조약을 비롯한 여러 國際法의 法源을 통하여 규정되고 있다. 오늘날 소수자에 대한 보호는 국제사회에 있어서 法治主義 내지 人權保障의 요구에 상응하는 '國際人權法'(International Human Rights Law)을 통하여 이루어지고 있다.

그러나 主權尊重의 原則 및 國內問題 不干涉의 原則에 입각한 국가주권의 행사와 국제적 인권보장의 요청 사이에 존재하고 있는 긴장 관계는 국제인권법의 실효성을 저해하는 요소라는 사실도 부인할 수는 없다. 특히 소수자의 경우는 領土保全의 원칙과 소수자의 自決權 내지 分離權 사이에 첨예한 갈등관계가 존재하고 있는 것도 사실이다. 이러한 관점에서 本稿는 국제법상 소수자의 개념 및 소수자의 보호에 관한 근거에 대하여 살펴보고, 이어서 소수자에 대하여 인정되고 있는 권리에 관하여 쟁점이 되고 있는 문제를 중심으로 살펴보기로 한다.

## II. 少數者의 概念 및 소수자 보호의 根據

### 1. 국제법상 소수자의 概念

辭典的 定義에 의하면 '少數者'(minority)는 "인종, 종교, 언어, 또는 국적 등에 있어서 그들이 소속되고 있는 사회의 다른 구성원들과 구별되며, 스스로 또는 다른 구성원들에 의하여 분리되고 구별되는 것으로 인식되어지는 사람들의 집단(an aggregate or a group of people)"으로 정의되고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같이 넓은 의미로 본다면, '소수자'는 특정 국가의 영역 내에서 國籍(nationality)을 불문하고 대부분의 다른 구성원들과 구별되며 또한 숫적으로 소수의 위치에 있는 사람들(people), 또는 그들에 의하여 구성되어지는 집단이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 오랜 기간에 걸쳐서 일정한 민족적 집단을 구성하고 있는 소수 국민, 즉 '少數民族'(national minority)만이 아니라, 정치적·경제적 이유로 외국에 집단적으로 거주하고 難民(refugee)을 포함한 外國人들(foreigners), 그리고 국적이 없는 無國籍者들(stateless persons)도 소수자의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

1) Thomas G. Weiss et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder: Westview Press, 1994, pp.83-88 참조.

2) *The New Encyclopedia Britannica* Vol. 27, p.356: Arnold Rose, "Minorities," in: David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol 10, p.365.

3) 넓은 의미에 있어서 '소수자'(minorities)는 國籍을 불문하고 일국의 영역에 거주하면서 다수를 점하고 있는 구성원들과 구별되어지는 집단을 포함하는 일반적·포괄적 개념으로 볼 수 있는 반면, 특정한 '인종'이나 '민족', '난민', '외국인', '무국적자' 등은 이 속에 포함될 수 있는 특정한 개별적 집단을 의미한다고 보아도 될 것이다. 국제연합의 설립이후의 실행을 보면 소수자를 포함한 모든 개인들에 대한 平等權 및 無差別의 原則에 대한 강조가 소수자 집단 그 자체를 특별히 보호하는 제도를 대부분 대체하기에 이르렀다. 그러나 특정한 소수자 집단들을 위한 특별 제도의 필요성은 여전히 인정되고 있다. 예를 들어 '土着民族'(indigenous peoples), 難民, 그

그러나 좁은 의미에 있어서 소수자는 특정 국가의 국적을 가지고 있지만 여러 가지 특징에 의하여 다른 구성원들, 즉 多數者(majority)와 구별되어지는 집단을 의미하며, 전통적으로 소수자의 개념은 이러한 의미로 인식되어 왔던 것이 사실이다.

少數者는 多數者와 비교되어지는 상대적 개념이며, 소수자와 다수자는 이들이 소속되고 있는 공동체 또는 사회의 전체 구성원으로서의 國民(nation) 또는 人民(peoples)의 일부가 된다. 소수자는 특정 국가에 거주하고 있는 국민 또는 인민의 일부이지만 다수자와 구별되어지는 소수자로서의 지위를 가질 수 있기 위해서는 우선 다수자에 비하여 '숫적 열세'(numerical inferiority)에 놓여 있어야 한다는 점이 기본적으로 전제되고 있다. 그리고 소수자는 다수자와의 관계에서 객관적으로 구별되어지는 근거로서의 '특징적인 요소들'(distinctive features)을 가지고 있어야 한다고 본다. 이와 같이 소수자에 대한 모든 定義에 있어서 기본적으로 전제되어야 하는 것은 그 客觀的인 要素인 것이다.<sup>4)</sup> 특정한 사회 또는 공동체에 소속되고 있는 소수자와 다른 구성원들의 구별 근거가 되는 객관적 요소로서는 흔히 民族, 人種, 言語 또는 宗教 등과 관련된 특성을 들고 있다. 그러나 소수자의 보호에 대한 국제적 관심이 제기되고 있는 배경을 보면 이들이 역사적으로 다수자에 비하여 열악한 지위에 머무르면서 억압을 받아 왔다는 사실이 크게 고려되고 있다는 것을 부인할 수 없다. 따라서 국제법상 보호의 대상으로서의 소수자의 개념에는 이러한 권력관계적 요소가 포함되고 있다는 점을 유의해야만 한다고 본다. 즉, 소수자는 다수자에 대하여 '非支配的 위치'(non-dominant position), 즉 '從屬的地位'(subordinancy)에 놓여 있어야만 한다는 점이 소수자의 개념적 요소라는 것이다.<sup>5)</sup> 사실 다수자는 權力(power), 이데올로기(ideology), 또는 人種主義(racism)와 관련하여 소수자에게 편견을 가지고 있는 경우가 많으며, 또한 지속적으로 소수자를 지배하고자 시도하는 것이 보통이다. 따라서 소수자는 대체로 경제적, 정치적, 법적 또는 사회적 생활 영역 가운데 하나 또는 그 이상의 영역에서 박탈을 경험하고 있거나 상대적으로 낮은 신분(lower status)에 속하고 있는 경우가 많은 것이 사실인 것이다.

이러한 여러 가지 객관적인 요소 외에도 소수자로서 인정되기 위해서는 일반적으로 일정한 主觀的 要素를 갖고 있어야 한다고 설명되고 있다.<sup>6)</sup> 즉, 소수자는 주관적 의미에 있어서, 그 집단 또는 그 구성원들이 그들이 속한 공동체 내에서 다른 집단과의 차이점 때문에 스스로를 '특별한 집단'(differentiated group)으로 간주하고 있을 뿐만 아니라 자신의 특질을 보존하고자 하는 '共同意志'(common will)를 가지고 있어야 한다는 것이다. 이러한 주관적 요소는 일반적으로 구성원들 사이에 그러한 특질을 보전하기 위한 협력적 시도, 또는 보다 엄밀히 말하면, 그들 사이에 자신의 인종적, 민족적, 종교적, 또는 언어적 '正體性'(identity)을 보전하거나 방어하려고 하며, 나아가서 다수에 통합되어지는 것을 거부하는 집단 구성원들의 연대적 행동을 통하여 확인될 수 있는 것이다.

소수자의 개념 규정과 관련하여 '非支配的 多數'(non-dominant majority)와 '새로운 소수자'(recently created minorities)의 문제가 제기될 수 있다. 앞에서 이미 언급한 바 있듯이 객관적

리고 無國籍者의 보호를 위한 협약이나 제도가 계속 발전하고 있는 것은 이 때문이라고 본다.

4) Francesco Capotorti, "Minorities", in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 8, p.385.

5) *Ibid.*

6) *Ibid.*

인 요소로서 숫적인 열세를 고려하는 것은 단순히 數(인구)의 多·少를 가지고 '소수자'의 존재를 규정하려는 것이 아니라 일종의 권력관계적 요소를 중시하여야 한다는 의미를 나타내고 있는 것이다. 비지배적 다수는 숫적으로는 비록 다수를 점하고 있으나 권력관계적 관점에서 '支配的集團'(dominating group)이 되지 못하고 있는 경우를 말한다. South Africa의 Bantus에 거주했던 다수의 흑인이 이러한 예에 해당된다. 소수자의 문제는 그러한 소수자가 편견 및 권력에 의하여 피해를 받는 것으로부터 보호하기 위한 목적으로 제기되어 온 것이기 때문에 단순히 인구수를 기준으로 하여 소수자 여부를 판단하는 것보다는 그 從屬性을 보다 중요한 기준으로 고려하여 판단하는 것이 옳다고 본다.<sup>7)</sup> 이러한 의미에서 보면, 少數者의 개념은 社會的·經濟的 弱者의 개념과 유사하다고 볼 수도 있을 것이다. 따라서 과거 인종분리정책(apartheid)에 의하여 박해를 받았던 South Africa의 다수 흑인들도 당시에는 당연히 소수자에 속한다고 볼 수 있었으며, 현재 미국의 Mississippi, Alabama, 그리고 South Carolina 주의 흑인들도 비록 인구면에서는 다수에 속하지만 사회적·경제적으로는 소수자에 해당된다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 '새로운 소수자의 문제'는 自決權 등의 權利主體가 인정되기 위해서는 소수자 집단의 형성과 관련된 '時間的限界'(time-bound)도 고려되어야 한다는 데서 제기되고 있다.<sup>8)</sup> 다시 말하면 '市民的·政治的 權利에 관한 國際規約'(International Covenant on Civil and Political Rights)의 제 27조에서 규정되고 있는 少數者의 개념<sup>9)</sup>이 어느 국가에서 '장기간에 걸쳐서 그 正體性이 형성되어진 전통적 소수자 집단'(a traditional group with a long-standing group identification)만을 고려하고 있다는 견해가 제기되고 있는 것이다. 이를 근거로 '새로운 소수자'에 대해서는 정부가 이들을 다수자 집단에 통합시키는 정책을 취하는 데 어느 정도 자유로운 입장에 속하고 있다는 해석도 가능하다는 것이다. 그러나 소수자는 사람들이 '經濟的 또는 政治的 差別化'(economic or political differentiation)의 과정을 거쳐서 새로운 사회적 집단으로 인식되는 경우에도 성립될 수 있으며, 오늘날 빈번히 이루어지고 있는 대규모의 移民이나 難民流入에 의해서도 새로운 소수자 집단이 생겨날 수 있다고 보아야 한다.<sup>10)</sup>

## 2. 국제법상 소수자 보호의 根據

소수자에 대한 다수자의 억압적 대우 및 부당한 권리 주장에 대응하여 제기되어 온 '少數者保護'(protection of minorities)의 문제는 오랫동안 제기되어 온 正義論(theory of justice)의 과제이기도 하다. 왜냐하면, 다수자의 法的·政治的 權利의 한계가 어떠한 근거에 의하여 설정될 수 있는가를 탐구하는 것은 바로 정의론적 고찰에 해당하기 때문이다. 이러한 문제는, 어떠한 공동체 속에서 구성원들간에 대립이 발생하는 경우에 立法의 문제를 포함한 현안들은, 모든 구성원들이

7) Arnold Rose. *op. cit.*

8) Michla Pomerance. "Self-Determination Today: The Metamorphosis of an Ideal." 19 *Israel Law Review*, 1984. pp.310-316 참조.

9) "人種的·宗教的·言語的 少數民族이 존재하는 나라에 있어서 이러한 少數民族에 속하는 자는 그 집단의 다른 구성원과 같이 자신의 文化를 향유하고 자신의 宗教를 표명하고 실천하며 자신의 言語를 사용할 權利를 부정당하지 아니 한다."

10) Arnold Rose. *op. cit.*, p.365, 367.

직·간접으로 참여하는 의결방식을 통하여 가장 많은 수의 지지를 받는 선택으로 하여금 전체를 구속하도록 하는 '多數決의 原則'(majority rule)에 의하여 해결될 수 있다고 하는. 기본적인 민주주의 제도의 문제점에 관한 것이다. 문제는, 이러한 다수결의 원리가 민주적 정치체의 구성원들 가운데 다수에 속하는 사람들이 그에 반대하는 소수자들에 대하여 어떠한 결정을 부과하더라도 그 내용 및 방식에 대하여 아무런 한계가 없는 것인가 하는 것이다.<sup>11)</sup>

다수결의 방식에 의한 의결 및 그 의결에 따른 요구가 정당화되려면 최소한 공동체 구성원들이 모두 차별 없이 그 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 보장되어야 하는 것이 필요하다. 이는, '民主的 多數'(democratic majority)가 스스로 '正當한 多數'(legitimate majority)이기를 포기하지 않는 한 소수자로부터 그러한 정치적 자유 및 권리를 박탈할 수 없다는 것을 의미한다. 다수결에 의한 선택을 '정당한' 것으로 만드는 데 있어서 소수자들은 일반적인 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 그리고 통신의 자유 등을 보장받도록 요구되고 있다. 이러한 모든 것은 憲法上 民主主義的 의결 방식으로서의 多數決原則의 적용을 위한 전제 조건으로 제시되어지고 있다. 그러나 문제는 나아가서 이러한 논리가 節次的인 문제를 넘어서서 理念的인 문제에까지 확대될 수 있는가 하는 것이다. 예를 들어, 민주주의적 의사결정에서의 '合理的' 선택이 가능하도록 하기 위하여 요구되어지는 전체 구성원들의 '質的 增進'(furtherance of the qualities)의 과제, 일정한 형태 및 수준의 교육 조항이 다수결의 결정에 의해서도 결코 배제될 수 없는 모든 구성원들의 민주적 권리라고 주장하는 것이 가능한가 하는 것이다. 민주주의적 의사결정이 절차적 의미에서 정당화되어야 한다는 요청 이상으로 모든 민주적 공동체 구성원들에게 보장되어야 하는 '實質的 權利'가 존재하는가 여부는, 그 자체로서 다시 法哲學的으로 탐구해야 할 과제에 해당되지만, 일반적으로 모든 개인들은 본질적으로 인간으로서의 권리, 즉 '人權'(human rights)의 주체로서 대우받아야 한다는 것이 '哲學的 人間學'(philosophical anthropology)의 결론이자 民主主義的 理念的 要請이라는 것은 오늘날 분명하게 인정되어지고 있다. 인간다운 생활, 또는 인간으로서의 존엄 및 가치의 실현을 위하여 인간으로서의 각 개인들에게 최소한 보장되어야만 하는 근본적 권리 및 자유가 존재한다는 것이다. 이러한 자유 및 권리는 어떠한 경우에도 제한되어서는 안 되며, 이러한 원리적 요구는 多數決의 原則에 대한 일종의 제한 원리로 작용하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

다수자의 권리에 대한 이러한 제한들은, 민주주의 그 자체가 그러한 기초 위에서만 정당화된다고 볼 때, 實質的 正義論의 문제가 되는 것이다. 민주적 제도는 단지 공동체의 '有用性'(utility)의 증대를 목표로 하는 것이 아니라 보다 근본적으로 공동체 구성원의 '自決'(self-determination)에 의거하고 있으며, 따라서 자결의 개념은 人間の 尊嚴性(human dignity) 및 人權을 핵심적 내용으로 하는 民主主義的 理念에 함축되어 있는 것이다. 만일 이러한 이념적 요청을 부정한다면, 민주주의는 그러한 민주적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 평등한 기회를 갖는 것이 정의롭다고 하는 점을 제외하고는 일반적으로 '不正義'(non-justice)에 근거하고 있다고 볼 수 밖에 없다. 결국 다수자에 의하여 부과되는 결정의 내용에 실질적 한계가 있다는 점을 인정해야 한다고 본다. 이

11) 이하 대부분의 내용은 Tom Campbell, *Justice—Issues in Political Theory—*, Atlantic Highlands, NJ.: Humanities Press International, Inc., 1988, pp.57-65 참조.

12) Alan S. Rosenbaum, *The Philosophy of Human Rights —International Perspectives—*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1980, pp.4-5 참조.

러한 한계들이 있다거나 또는 있어야 한다는 것은 소수자에 대한 헌법상 기본권의 보장 및 다수자의 권력에 대한 憲法上 制限을 설정하기 위한 분명한 근거가 되는 것이다. 공동체 구성원 모두에 대한 '평등한 관심 및 존중의 원칙'(principle of equal concern and respect)이 우리들에게 '多數決主義'(majoritarian principle) 그 자체의 논리적 귀결로서 인정되는 한계를 넘어서서 법적인 보장이 요구되고 있는 '少數者の 權利'(minority rights)에 대한 근거를 제공하고 있는 것이다.

어떠한 人權體系도, 사람들이 단지 개인으로서만 존재하는 것이 아니라 집단적·문화적 기초 위에서 존재하고 있다는 점을 인정한다면, 집단으로서의 소수자의 권리도 진정한 인권의 형태로 포함해야만 한다고 본다.<sup>13)</sup> 소수자들은 다수자에 대하여 평등한 대우 및 관용을 요구할 뿐만 아니라, 나아가서 자신의 문화 및 正體性을 방어할 수 있는 권리를 요구하고 있다. 이와 같이 '集團的 權利'(group rights)로서의 소수자의 권리는, '개인의 근본적 권리'(fundamental individual rights)에 대한 효율적 보장을 위해서도 필요하며, 소수자의 정체성이나 문화적 특성을 유지해 나가기 위해서도 필요한 것이다.

전통적으로, 人權은 民主主義 또는 法治主義(rule of law)의 개념과 관련되어 논의되어 왔다.<sup>14)</sup> 그리고 法治主義는 국내법과 관련된 국가적 통치원리로 인정되어 왔던 것도 사실이다. 즉, 개인의 자유와 권리, 그리고 社會的 正義를 보장하기 위하여 요청되는 통치원리가 법치주의이며 이러한 통치원리는 국가의 구성 및 작용 원리를 의미하는 것으로서 법치주의는 곧 國家的 憲法體制와 統治權力을 바탕으로 한다는 점이 일반적으로 승인되어 왔던 것이다. 그러나 오늘날 오로지 국가만이 법적 공동체로 존재하는 것은 아니며 法과 國家가 동일한 개념도 아니다. 국가는 자신의 목적 달성을 위하여 필요한 법을 제정하여 보유하고 있을 뿐이다. 국가의 구성원인 사람들은 국가의 구성원인 동시에 보다 범위를 넓히면 '國際社會,' 더 나아가면 '人類共同體'(human society) 내지 '市民社會'(civil society)의 구성원이기도 하다. 국가는 인류공동체에 속하고 있는 '하나의' 특수한 형태로서 필요한 법질서를 보유하고 있으며, 국제사회도 인류공동체의 '또 하나의' 형태로서 필요한 범위에서 자신의 법질서를 보유하고 있다. 이제 법치주의는 국가에 대해서만 요청되는 원리가 아닌 것이다.<sup>15)</sup>

法治主義의 요청은 세계적 범위에서의 평등한 시민사회의 형성을 목표로 하는 것이다. 이는 소극적으로는 한 개인 또는 집단에 의한 다른 개인 또는 집단의 억압과 사회나 국가에 의한 인간의 억압을 가능한 한 배제하며, 적극적으로는 '개인'과 '집단', 나아가서 '인류전체' 등 모든 사람의 개인적, 집단적 자유와 권리를 최대한으로 그리고 평등하게 보장하는 질서의 수립을 목표로 하는 것이다. 이러한 관점에서 보면 少數者の 국제적 보호는 '國際法上 法治主義'(international rule of law)의 당연한 요청이라고 할 수 있을 것이다.

13) Patrick Thornberry. "Is There a Phoenix in the Ashes?—International Law and Minority Rights. 15 *Texas International Law Journal*. 1980. p.421. pp.445-446.

14) Ian Brownlie. "The Rights of Peoples in Modern International Law." James Crawford. *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press. 1988. pp.1-2.

15) 국제법상 법치주의의 意義 및 條件에 대해서는 김부찬. "國際法上 法治主義에 관한 서론적 考察." 『法과 政策』 제 2 호, 1996. pp.115-139 참조.

### Ⅲ. 소수자 보호제도의沿革

#### 1. 國際聯合 이전

소수자로서의 外國人에 대한 특별한 대우는 로마 시대까지 소급해 올라가며, 근대 이후 형성된 전통 국제법의 초기부터도 국가들이 외국인을 대우하는 데 지켜야 할 문명 사회의 '최소한의 기준'이 있음이 인정되고 있었다. 그러나 근대적 의미에서의 소수 국민들에 대한 국제적 보호는 17 세기에 체결된 종교적 소수자의 보호를 위한 몇 개의 兩者條約에서부터 비롯되고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 흐름은 이후 2 세기 동안에도 지속되어졌으며 점차 인종적·민족적·언어적 소수자들에게도 적용되어졌다. 19 세기 말까지 유럽 국가의 정부들이 그들과 제휴관계를 맺고 있는 다른 국가에 있는 소수자들을 보호하기 위하여 체결했던 많은 '少數者條約'(minority treaties)들이 있었다.<sup>17)</sup> 그러나 이러한 조약들을 통하여 소수자의 보호에 관한 체계적인 국제인권법의 성립을 인정하기에는 미흡한 것이 사실이다. 다만 이는 소수자의 문제를 국제적인 차원에서 다루어야 한다는 문제 제기로서는 의미있는 것이었다. 少數者 또는 弱者로서의 개인의 인권 보호 문제가 국제화되어진 또 하나의 명백한 예는 奴隸制度(slavery)에 관한 것이다. 미국을 비롯한 몇몇 주요 국가들은 19 세기에 노예제도를 폐지하였다. 이에 따라 인권의 보호와 관련하여 노예제도의 불가성은 확고한 '國際的基準'(international standard)으로 성립되었으며, 노예 무역은 불법적이 되었다. 이와 관련하여 1841년 '노예거래 억제조약' 및 1890년 '노예거래의 방지에 관한 브뤼셀 일반의정서' 등이 체결된 바 있다.

인권의 국제적 보호에 대한 체계적인 관심은 제 1차 세계대전 이후 '國際聯盟'(the League of Nations) 및 '國際勞動機構'(ILO)의 설립과 더불어 크게 고양되었다. 國際聯盟 '理事會'(Council)는 소수자 집단의 구성원들에게 請願權(right of petition)을 부여하고 이러한 청원에 대한 조사권을 '少數者 特別委員會'(ad hoc Minorities Committees)에 위임할 수 있는 통제권을 가지고 있었다.<sup>18)</sup> 그리고 여러 조약에 포함되고 있던 '少數者條項'(minorities clauses)을 '國際聯盟의 保證下'(under the guarantee of the League of Nations)에 두고 연맹이사회의 다수결에 의한 동의 없이는 이를 변경할 수 없도록 하였다.<sup>19)</sup> 國際勞動機構는 노동과 사회복지에 관한 기본적인 보편적 기준을 설정하고 지금까지 100 개 이상의 관련 協約들을 제정·공포해 왔다. 그리고 1차 세계대전 후 1919-1920년에 걸쳐서 체결된 여러 '平和條約들'(Peace Treaties)<sup>20)</sup>은 중부와 동부 유럽에

16) 예를 들어, the Peace of Westphalia(1660), the Treaty of Oliva(1660), 그리고 the Treaty of Nijmegen(1678) 등이 그것이다.

17) 예를 들어, Treaty of Vienna(1815), Treaty of Berlin(1878) 등이 있다.

18) Louis B. Sohn and Thomas Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1973, pp.234-242.

19) Gerhard von Glahn, *Law Among Nations*(5th ed.), New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1986, pp.179-180.

20) 예를 들어, 1919년 6월 28일 베르사이유에서 체결된 Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland를 비롯하여 the Principal Allied and Associated Powers와 Yugoslavia, Czechoslovakia, Rumania, Greece 등과의 사이에서 체결된 Minorities Treaties와 또한 the Principal Allied and Associated Powers와 Austria, Hungary, Bulgaria, Turkey와의 사이에서 체결되어진 General Treaties of Peace에 포함되

분포되어 있는 민족, 종교, 언어, 그리고 인종적인 소수자들에 대하여 보호를 규정하고 있었다. 이러한 조약들은 '集團的 權利'(group rights)—소수자들이 자신의 학교, 언어 및 종교를 가질 수 있는 권리—와 '차별대우를 받지 않을 자유' 등에 초점을 맞추고 있다. 특히 '國際聯盟規約'(the Covenant of the League of Nations)은 이전에 독일과 터키의 지배하에 있던 식민지 주민들이 복지와 발전에 관하여 국제법상 적절한 보호를 받을 수 있도록 하는 '委任統治制度'(mandate system)를 창설한 바 있다.<sup>21)</sup>

## 2. 국제연합 이후

국제인권법에 대한 현대적 개념은 2차 대전 중에 이루어진 집단학살 및 기타 나치의 잔학행위에 대한 세계적 대응의 결과로 확립되었다. 나치의 戰犯들(war criminals)은 '뉘른베르크 戰犯裁判所'(Nuremberg Tribunal)에서 國際法 위반으로 재판을 받았으며, 전범재판소의 설치 및 전범에 대한 처벌은 인권 보장이 단지 개별 국가에 맡겨진 문제가 아니라 '國際關心事'(matter of international concern)임을 증명해 주었다. 이러한 國際人權法의 이념은 또한 1945년 '國際聯合會'(the United Nations) 창설의 핵심적 기초가 되었다. 국제연합은 인권의 증진 및 보호를 자신의 주요 목적들 가운데 하나로 설정하고 있으며, 소수자의 보호에 관련된 국제인권법의 발달에 있어서 새로운 章을 열고 있다.<sup>22)</sup>

국제연합의 설립은 소수자의 권리를 일반 국제인권법의 일부로 취급하려는 흐름을 고무시켰다. 보다 넓은 범주 속에서 모든 인류의 '平等權'(right of equality)과 '非差別의 原則'(principle of non-discrimination)을 특별히 강조하는 방법이 모색되었던 것이다.<sup>23)</sup> 그리하여 그 동안 국제법상 인권 개념의 발전을 촉진하는 데 기여했던 소수자의 권리는 상당한 정도로 '새로운 국제인권법체제'(new regime of international human rights law) 속에 흡수되어지게 되었다. 國際聯合會憲章은 소수자의 보호에 관한 국제적 노력에 있어서 새로운 장으로의 진입을 의미하는 것이었다. 헌장 제 1조 3항에 규정되고 있듯이, 인권에 대한 존중을 촉진하고 고무하려는 국제연합의 목적 및 이에 관하여 국제연합이 취하고 있는 행동 반경의 점차적인 확대는 소수자의 문제를 '政治的인 次

고 있는 Special Chapters가 있다. Louis B. Sohn and Thomas Buergenthal. *op. cit.*, 1973. pp.213-214.

21) 國際聯盟規約 제22조 참조.

22) 국제연합 헌장 제 1조 2항 및 3항 참조.

23) 이러한 관점에서 채택되어진 조약으로서, 1948년의 '集團殺害犯罪의 방지 및 처벌에 관한 협약'(the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide), 1965년의 '모든 형태의 人種差別의 철폐에 관한 협약'(the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), '人種分離犯罪의 억제 및 처벌에 관한 국제협약'(the International Convention of the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid), 1979년의 '女性에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약'(the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), 1981년의 '宗教 또는 信仰에 근거를 둔 모든 형태의 不寬容 및 차별의 철폐에 관한 선언'(Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief), 1951년의 '難民의 지위에 관한 제네바 협약'(Geneva Convention Relating to the Status of Refugees), 이 협약에 대한 1957년의 '헤이그 개정서', 그리고 1967년의 '難民의 지위에 관한 의정서'(Protocol Relating to the Status of Refugees) 등이 있다.



元'(political level)으로부터 '人道的인 次元'(humanitarian level)의 문제로 바꾸어 놓았으며, 또한 '國內的 次元'(national plane)으로부터 인권에 바탕을 둔 '世界的인 次元'(universal plane)의 문제로 바꾸어 놓았다. 目的條項 외에 인권과 관련된 국제연합 헌장의 두 가지 주요한 조항이 제 55조와 56조이다. 이 조항들은 소수자의 보호와 관련된 현대 國際人權法의 기초를 이루고 있다. 국제연합 헌장 제 55조 "국제연합은 인종, 성, 언어, 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람에 대한 인권 및 기본적 권리들의 보편적인 존중 및 준수를 ... 촉진하여야만 한다"고 규정하고 있다. 그리고 제 56조는 "모든 회원국들은 스스로, 제 55조에 규정되고 있는 목적들을 성취하기 위하여 국제연합과 협력하여 공동의 또는 개별적인 행동을 취하기로 맹세한다"고 규정하고 있다. '人權委員會'(Commission on Human Rights)는 1946년에 헌장 제 55조 및 56조를 시행하기 위한 조약들을 기초하기 위하여 설치되었으며, 이들 두 개의 조항은 후속적인 인권 관련 조약들의 주요한 연원이 되어 왔다.

1948년에 국제연합 총회는 '世界人權宣言'(Universal Declaration on Human Rights)을 통과시켰다. 여기서 열거되고 있는 권리들은, '市民的·政治的 權利' 및 '經濟的·社會的·文化的 權利' 등 두 개의 범주를 포괄하고 있다. 이 선언은 국제연합 헌장 제 55조와 56조에 의하여 보장되고 있는 권리들을 보다 분명히 규정하기 위한 의도를 가지고 있다. 특히 세계인권선언 제 2조 1항에서 규정되고 있는 差別禁止의 原則은 피부색이나 성별, 또는 人種的·民族的·宗教的·言語的·身分的 차이에 상관없이 모든 개인들에 대한 평등한 대우를 보장하는 것으로서 소수자의 문제의 포괄적 해결을 위한 예비적 단계에 해당하는 것이다.<sup>24)</sup>

세계인권선언에서 규정되고 있는 두 범주의 권리들은 1966년 국제연합 총회에서 두 개의 國際人權規約, 즉 '市民的·政治的 權利에 관한 國際規約'('市民的·政治的 權利에 관한 國際規約에 대한 選擇議定書'(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political rights) 포함)과 '經濟的·社會的·文化的 權利에 관한 國際規約'(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)을 채택하는 데 기초가 되었다. 이 두 조약은 각각 35개 국가들의 비준을 거친 후인 1976년(前者는 3월 23일, 後者는 1월 3일)에 발효되었다. 前者는 세계인권선언에 의하여 보호되고 있는 동일한 정치적·시민적 권리들을 보다 상세하게 규정하고 있다. 세계인권선언에 의하여 규정되고 있는 '個人的 權利들'(individual rights) 외에 국제인권규약은 두 개의 '人民의 權利'(rights of peoples) 내지 '集團的 權利'(group rights), 즉 '自決權'(right of self-determination)과 '天然의 富와 資源을 자유롭게 처분할 수 있는 모든 인민들의 권리'(right of all peoples to freely dispose of their natural wealth and resources)를 규정하고 있다. 특히 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약 제 27조는 "민족적·종교적·언어적 소수자들이 존재하는 국가에 있어서 이러한 소수자의 집단에 속하는 자들은 그 집단의 다른 구성원들과 공동으로 그들 자신의 文化를 향유하고, 그들의 宗教를 표명하고 실천하며, 또한 그들 자신의 言語를 사용할 수 있는 권리를 부인당하지 아니 한다"고 규정함으로써 소수자의 권리를 직접적으로 표명하고 있다.

24) 본래 세계인권선언은 조약이 아닌 總會의 決議에 불과한 것으로 그 자체 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만 오늘날 세계 인권선언이 새로운 慣習國際法의 규칙으로서 구속력을 가지게 되었다고 하는 주장도 제기되고 있다. 세계인권선언에 대하여 法的 效力을 인정하는 사람들은 세계 인권선언이 "국제공동체의 구성원들에 대하여 의무를 설정한다"고 선언한 1968년의 국제연합 總會決議에 주목하고 있다.

제 27조에서 규정되고 있는 소수자의 권리는 각 소수자 집단의 구성원들의 共同利益을 보장하기 위한 것으로 보인다.

冷戰體制의 종식을 계기로 현재 國際聯合의 改革이 진행 중에 있다.<sup>25)</sup> 이와 관련하여 여러 학자들이 소수자의 보호를 위한 방안을 제시하고 있다. 앞으로 모든 인류는 하나의 '市民社會' 내지 '世界共同體'(world community)의 구성원으로 참여하게 될 것이며, 국제연합은 시민사회 또는 세계공동체 구성원들간의 평등한 참여 및 보호를 위한 제도적 장치를 마련해야만 한다는 점에서, 소수자의 보호 문제를 새롭게 제기하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 Bertrand는 국제연합의 근본적 개혁을 통하여 성립되는 '새로운 세계기구'(new world organization)의 주요한 기관으로서 '少數民族理事會'(Council of National Minorities)의 설치를 제안하고 있다.<sup>26)</sup> 이 기관의 참여 자격은 그들이 속하고 있는 정부에 의하여 인정되거나, 아니면 정부간 대표로 구성되는 '總會'(General Assembly)와 '世界議會'(World Parliament)에 의하여 특별히 인정되는 소수민들에게 주어진다. Dag Hammarskjold Foundation Report는 이와 관련하여 국제연합 내에 '多樣性, 代表 및 體制管理理事會'(Council on Diversity, Representation and Governance)를 설치할 것을 제안하고 있다.<sup>27)</sup> 이 이사회는 다양한 집단들이 서로 조정을 필요로 하는 문제에 관하여 논의하고 請願을 제출할 수 있는 會議體(forum)로 활동되도록 하고 있다. 그리고 Stassen이 제안하고 있는 '人民과 體制管理研究所'(Research Institute of People and Governance)도 이와 유사한 목적을 위하여 활동하도록 구상되고 있다.<sup>28)</sup>

국제연합을 중심으로 한 세계적 차원의 노력과 함께, 지역적인 차원에서는 1950년 '유럽 人權協約'(European Convention on Human Rights), 1969년 '美洲人權協約'(American Convention on Human Rights), 그리고 1981년 '인간 및 인민의 권리에 관한 아프리카 憲章'(African Charter on

25) 국제연합의 개혁과 관련된 주요 문헌에는 다음과 같은 것들이 있다: Erskine Childers with Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, New York & Uppsala: Ford Foundation & Dag Hammarskjold Foundation, 1994; Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, New York: Oxford University Press, 1995; Independent Working Group on the Future of the UN System, *The United Nations in its Second Half-Century*, New Haven, Yale, 1995; Tatsuro Kunugi, Makoto Iokibe, Takahiro Shinyo and Kohei Hashimoto, *Towards a More Effective UN*, Tokyo: PHP Research Institute, 1996; Joachim W. Miller, *The Reform of the United Nations*, New York: Oceana, 1992; George Soros (Chairman, Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations), *American National Interest and the United Nations*, New York: Council on Foreign Relations, 1996; South Centre, *For a Strong and Democratic United Nations: a South Perspective on UN Reform*, Geneva: South Centre, 1996; United Nations Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations, *Defining Purpose: the U.N. and the Health of Nations*, Washington: US Commission, 1993; Harold Stassen, *United Nations—A Working Paper for Restructuring—*, Minneapolis: Lerner Publications Company, 1994; Vicenc Fisas, *Blue Geopolitics—the United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets—*, London: Pluto Press with Transnational Institute(TNI), 1995; Maurice Bertrand and Daniel Warner eds., *A New Charter for a Worldwide Organization*, The Hague: Kluwer Law International, 1997.

26) Maurice Bertrand and Daniel Warner eds., *A New Charter for a Worldwide Organization*, The Hague: Kluwer Law International, 1997, p.49, 60, 103.

27) *Ibid.*, p.103.

28) Harold Stassen, *United Nations—A Working Paper for Restructuring—*, Minneapolis: Lerner Publications Company, 1994, p.115.

Human and Peoples' Rights) 등이 채택되었다. 그러나 '市民的·政治的 權利에 관한 國際規約' 제 27조와 같은 조항이 이러한 지역적 협약에서는 규정되지는 않았다. 다만 유럽인권협약 제 14 조는 협약에 규정되고 있는 자유와 권리의 향유와 관련한 차별 대우를 금지하고 있는 一般條項을 통하여 성, 인종, 언어, 피부색 또는 소수 민족에의 소속을 이유로 한 차별 대우를 금지하고 있다. 한편 유럽 審議會는 유럽 인권협약이 오직 市民的·政治的 權利만을 규정하고 있는 점을 감안하여 별도로 經濟的·社會的 權利를 보장하기 위한 '유럽 社會憲章'(European Social Charter)을 채택하였다. 의원총회는 1981년에 소수자의 언어 및 방언에 의하여 유럽에서 야기되고 있는 교육적·문화적 문제점들을 해결하기 위한 일련의 조치들을 제안하였다. 총회는 또한 閣僚理事會로 하여금 그러한 조치들이 회원국들 내에서 실시될 수 있는지를 검토하도록 권고하기도 하였다. 동시에 유럽공동체의 틀 속에서 '유럽 議會'(European Parliament)는 정부와 지방으로 하여금 지역적 언어와 문화를 활성화하는 정책들을 실시하도록 권고하기도 하였다. 1975년에 '少數民族'(national minority)의 문제를 다룬 '헬싱키 유럽 安保·協力會議'(Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe)에서 '最終決定書'(the Final Act)가 채택된 것은 상당한 정치적 의미를 갖고 있다. 이 조항은 참여국들간의 관계에 대한 지침적 '原則宣言'(Declaration of Principles)의 제 7원칙 속에서 발견된다. 참여국들로 하여금 소수자들의 '법 앞의 평등권'(the rights to equality before the law)을 선언하고 나서 본문은 "참여국들은 소수자들로 하여금 인권 및 기본적 자유를 충분히 향유할 수 있는 기회를 갖도록 하며 또한 이러한 방식을 통하여 관련 분야의 정당한 이익을 보호하도록" 규정하고 있다. 이는 소수자의 보호가 오늘날 전적으로 인권에 관한 국제법규의 범주에 포함되어져야 한다는 믿음을 보여주는 것이라고 생각된다.

## IV. 少數者의 權利

### 1. 소수자 권리의 意義

카렐 바삭(Karel Basak) 교수에 의하면 인간의 권리, 즉 人權의 발달과정은 프랑스 혁명의 3대 슬로건인 '自由'(Liberty), '平等'(Equality), 그리고 '兄弟愛'(Brotherhood)의 이념의 순서에 따라 이루어져 왔다고 한다. 그리고 이 순서에 따라 인권은 제 1 세대, 제 2 세대, 그리고 제 3 세대로 구분할 수 있다고 한다. 제 1 세대 인권(the first generation of human rights)은 시민적·정치적 권리를 의미하고 제 2 세대 인권(the second generation of human rights)은 경제적·사회적 권리를 의미하며 이들은 모두 개인적 차원에서 실현될 수 있다는 점에서 공통점이 있다. 반면에 소위 제 3 세대 인권(the third generation of human rights)은 인류의 공동생활을 위한 '連帶性'(solidarity) 또는 '相互依存'(interdependence)에 그 철학적 기초가 있으며, 개인들이 소속되고 있는 국가 또는 사회집단의 권리라는 점에서 대비될 수 있다. 나아가서 제 3 세대의 권리는 특정 국가의 영역을 벗어나서 '전체로서의 국제공동체'(international community of states as a whole)를 상대로 하는 권리인 것이다.<sup>29)</sup> 그리고 제 3 세대 인권은 대부분 集團的 權利로서의 특징을 가지고 있다. 본래 人權(human rights)의 개념은 인간으로서의 개개인들에게 부여되고 있는 기본적

자유와 권리를 의미하는 것이었으나, 오늘날 이러한 개인의 권리 외에 어느 집단 또는 집단 구성원 전체에게 귀속되고 있는 권리를 의미하는 '集團的人權'(collective human rights) 또는 '集團的權利'(group rights)의 개념이 인정되기에 이르렀으며, 예를 들어 자결권은 바로 이러한 집단적 인권의 대표적인 형태에 해당된다고 본다.<sup>30)</sup>

제 3 세대의 인권의 초기 형태는 이미 1948년에 이루어진 세계인권선언에서도 보여지고 있다. 세계인권선언 제 28조는 "사람은 누구를 막론하고 본 선언에 선포된 권리와 자유를 충분히 실현할 수 있는 社會的·國際的 秩序를 향유할 권리를 가진다"고 규정하고 있다. 분명히 이러한 권리는 개인이 속한 국가에 의하여 취할 수 있는 적절한 조치 이상의 것을 요구하고 있다. 모든 국가, 아니면 최소한 대부분의 국가들은 앞에서 언급되어진 국제질서를 창설하는 데 상호 협력하지 않으면 안 된다. 이는 모든 개인들이 국가들로 하여금 이러한 협력을 성취하도록 성실하게 노력해 줄 것을 요구할 수 있는 권리가 있다는 것을 암시하고 있는 것이다.

따라서 제 3 세대의 권리는 개인과 국가간의 相互依存, 그리고 보다 범위를 넓혀서 모든 국가의 개인들간의 相互依存을 전제로 하고 있다. 그러나 이러한 상호의존은 이들간에 오직 상호적 의무만이 요구되어지는 경우에는 본질적으로 부정적인 결과를 가져 올 것이다. 다만 긍정적인 효과는 모든 개인들이 적절한 국제질서에 대한 욕구를 상호 공유하면서 이러한 상호의존이 동시에 이들에게 상호적으로 이익이 되는 경우에 나타나게 되는 것이다. 이러한 포괄적인 상호의존은 '兄弟愛' 또는 최근에 선호되고 있는 용어를 쓴다면 '連帶性'이라는 말로도 표현할 수 있을 것이다. 제 3 세대의 권리는 각자가 개인적으로 누릴 수 있는 권리이지만 그러나 상호 이익을 공유하는 기초 위에서 향유하고 또한 그 성취를 위하여 상호 협력하는 경우에 한하여 그 실현이 보장되어지는 권리인 것이다.

흔히 제 3 세대 인권에는 開發權, 즉 '경제적·사회적 개발에 대한 권리'(right to economic and social development), 自決權(right to self-determination), 평화에 대한 권리(right to peace), '건전한 환경에 대한 권리'(right to a healthy environment), '人類共同遺産에 대한 권리'(right to the common heritage of mankind), '人道的 支援에 대한 권리'(right to humanitarian assistance), '國際的 通信의 권리'(right to communicate across borders) 등이 포함되고 있다고 본다.<sup>31)</sup>

## 2. 주요한 소수자의 권리

### 1) 자결권

'自決權'(right of self-determination) 또는 '自決의 原則'(principle of self-determination)은 어느

29) David H. Ott. *Public International Law in the Modern World*. London: Pitman Publishing, 1987. pp.238-244.

30) James Crawford (ed.). *op. cit.*, pp.43-45. Sieghart에 의하면 '集團的 權利'에 6 가지 부류가 있으며, 이들은 '自決 및 權利의 平等' (self-determination and equality of rights), '國際平和 및 安全에 관한 權利'(rights relating to international peace and security), '天然資源에 대한 恒久的 主權'(permanent sovereignty over natural resources), '開發에 관한 權利'(rights in relation to development), '環境에 관한 權利'(rights in relation to environment), 그리고 '少數者の 權利'(rights of minorities) 등이라고 한다(*ibid.*, pp.56-57). 그리고 Lyndel V. Prott는 '문화적 권리'(cultural rights)도 집단적 권리에 포함될 수 있다고 한다(*ibid.*, pp.93-106 참조)

31) *Ibid.*, p.257; Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford: Clarendon Press, 1986, pp.310-311.

영역에 거주하는 인민이나 민족이 그 영역의 정치적·법적 지위를 결정할 수 있는 권리 또는 원칙을 말한다. 넓게 보면 어느 主權國家의 國民들도 자결권의 主體로 인정될 수 있으나, 여기서 문제가 되는 것은 포괄적 의미로서의 '人民'(peoples) 또는 民族의 自決權이다.

자결의 의미는 크게 두 가지 범주로 나누어 생각할 수 있다. 첫째는 少數者 집단이 기존의 국가로부터 분리되어 새로운 主權國家를 형성하는 것을 말하며, 둘째는 새로운 국가의 형성을 통하지 않고 자결의 원칙을 실현하는 것을 말한다. 前者의 경우는 '分離·獨立權'(right of secession and independence) 또는 '外部的 自決權'(external self-determination)의 문제라고 할 수 있고, 後者의 경우는 기존의 국가가 정치적, 경제적 또는 기타 분야에 대한 管轄權의 행사와 관련하여 외부로부터의 干涉을 배제하는 문제, 그리고 인민들이 代議制的 民主政府의 형태를 통하여 被治者로서의 자신의 同意를 계속 부여할 수 있도록 하는 것과 스스로 자신의 의사에 적합한 정부형태를 선택하거나 최후의 경우 政府의 民主化 내지 自由化를 위하여 '革命權'(right of revolution)을 발동하는 문제, 즉 '內部的 自決權'(internal self-determination)의 문제와 관련되어지는 것이다.<sup>32)</sup> 오늘날 脫植民地化의 시대가 民主主義 시대로 발전함에 따라 자결권의 의미도 새롭게 조명되어지고 있는 것은 사실이지만,<sup>33)</sup> 그러나 여전히 국제법상 少數者와 관련하여 주된 문제가 되고 있는 것은 前者의 경우이다.

民族自決의 개념은 그 정치적 기원을 1776년의 '미국의 獨立宣言'(American Declaration of Independence)에 두고 있으며, 19 세기와 20 세기를 통하여 民族主義(nationalism) 운동들에 의하여 독립국가를 건설하기 위한 민족적 권리의 기초로 원용되어 왔다. 1945년에 이러한 인민의 자결권의 개념은 국제연합 헌장에 규정되기에 이르렀다. 앞서서도 언급한 바 있듯이 어느 人民이 分離·獨立權의 주체인 '少數民族'으로 규정되어지기 위해서는 그에 특유한 객관적 및 주관적 요소들이 있어야만 한다. 객관적 요소는 일정한 공통된 문화 및 역사로 연결되고 있는 인민의 집단의 존재이다. 공통의 문화 및 역사는, 반드시 그러한 것은 아니지만, 흔히 공통의 언어, 종교, 또는 지역에 의하여 표현되어진다. 주관적인 요소는 '민족'으로서의 그 집단이 가지고 있는 '正體性'을 말한다. 소수민족은 하나의 집단으로서 더불어 살아가고 또한 공통의 전통을 유지·계승하고자 하는 욕구를 지니고 있어야만 하는 것이다.

자결의 원칙은 국제연합의 여러 조항에서 규정되고 있다. 自決을 언급하고 있는 주요 조항들은 헌장 제 1조 2항, 55조, 73조 그리고 76조 b 등이다. 제 1조 2항은 유엔의 목적이 "人民의 平等權 및 自決(equal rights and self-determination of peoples)의 원칙을 존중하는 기초 위에서 국가간의 우호관계를 촉진하는 데 있다"고 규정하고 있다. 제 55조도 국제연합이 "인민의 평등권 및 자결의 원칙을 존중하는 기초 위에서 국가들간의 평화적이며 우호적인 관계에 필요한 안정 및 복지의 조건을 조성하기 위하여 경제, 사회, 보건 기타 관련된 국제문제들을 해결하는 것을 도모한다"고 규정하고 있다. 그리고 제 73조는 국제연합 회원국들로 하여금 非自治地域의 施政에 관하여 책임을 부담하도록 하는 데 목표를 두고 있다. 이러한 회원국들은 자유로운 정치 제도의 설치를 통한 자치의 발달을 원조해야만 한다. 헌장 제 12 장은 제 2차 세계대전 이후 신탁된 지역의 통

32) Michla Pomerance, *op. cit.*: Lung-Chu Chen, "Self-Determination and World Public Order," 66 *Notre Dame Law Review*, 1991, pp.1287-1288.

33) Lung-Chu Chen, *op. cit.*, p.1287.

치를 위하여 설치된 信託統治制度의 기본적인 목적이 “각 지역 및 그 주민들의 특별한 상황과 관련 주민들의 자유롭게 표명된 의사에 부합되는 자치 및 독립을 위하여 점진적인 발달”을 도모하는 데 있다고 규정하고 있다(제 76조 b).

한편 국제연합 총회도 자결의 원칙을 발달시키는 데 크게 기여하여 왔다. 1960년에 국제연합 총회는 국제연합의 ‘非植民地化政策’의 기초로 간주되어지는 ‘植民地 및 그 人民에 대한 독립의 부여에 관한 선언’(the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)을 채택하였다. 앞에서 논의한 바와 같이, 두 개의 국제인권규약들도 모든 민족들의 자결권을 규정하고 있다. 민족의 자결에 대하여 가장 포괄적이며 자세하게 다루고 있는 문서는 ‘국가들간의 友好關係 및 協力에 관한 國際法原則에 대한 國際聯合宣言’(the U.N. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States)이다.<sup>34)</sup>

이러한 自決權 내지 自決의 原則이 국제연합의 관련 문서들에 포함되고 있음에도 불구하고, 그 법적 지위에 대한 문제점은 그것이 확립된 ‘領土主義’(territorial principle)나 ‘主權의 原則’(principle of sovereignty)과 상충될 뿐만 아니라 그 概念 및 主體에 대한 구체적인 정의가 이루어지지 않고 있는 데서 비롯되고 있다. 이 때문에 자결의 원칙이나 자결권을 규정하는 것은 ‘문제의 해결’(solution of a problem)이 아니라 새로운 ‘문제의 제시’(statement of a problem)에 불과하다는 지적도 있다.<sup>35)</sup> 특히 어느 소수 민족이 그들이 속하고 있는 국가로부터 분리·독립하거나, 여러 국가들에 거주하고 있는 민족들이 再統一하여 새로운 국가를 건설할 수 있는 권리, 또는 소수 민족들이 기존의 국가 내에서 자신들의 고유한 정체성을 보존할 수 있는 권리 등에 관해서는 많은 논란이 벌어지고 있는 실정이다. 그러나 현재 人民의 自決權이 條約 및 國際慣習法 등 여러 국제법의 法源을 통하여 그 존재가 증명될 수 있는 확립된 권리라는 점은 부인할 수 없으며,<sup>36)</sup> 나아가서 國際強行規範(jus cogens)으로서의 지위도 부여되고 있다.<sup>37)</sup> 그리고 소수 민족을 비롯한 소수자의 경우에도 自決權의 主體로서의 지위가 부여되어지고 있으며 그 필요성도 인정되고 있는 것이 현실이다. 다만 自決權이 分離權으로 발전되어지는 것에 대해서는 領土保全의 原則上 엄격한 제한을 가해야 한다는 점도 수긍되어진다. 이러한 관점에서 객관적 의미에서 아무런 인종적, 민족적 특성을 인정받지 못하고 있는 ‘少數國民’의 경우에는 이들이 ‘소수자’로서의 특성을 갖지 못한, 단지 ‘인민의 일부’(segments of peoples)에 해당되는 것으로 간주되어지기 때문에 집단적 권리로서의 自決權의 主體가 될 수 없다는 데 의견이 일치되고 있다.

## 2) 분리권(right of secession) 내지 독립권(right to independence)

植民地 人民을 비롯한 ‘從屬的 人民’(dependent peoples)이나 土着民族, 기타 소수자의 지위에

34) 인민의 平等權 및 自決의 原則(the principle of equal rights and self-determination of peoples): “국제연합 헌장에 규정되고 있는 인민의 平等權 및 自決의 原則에 따라, 모든 인민들은 외부로부터의 간섭을 받음이 없이 자유롭게 자신의 정치적 지위를 결정하고, 경제적·사회적·문화적 발전을 추구할 수 있는 권리를 향유한다. 그리고 모든 국가들은 憲章의 규정에 따라 이러한 권리를 존중할 의무를 진다.”

35) Michla Pomerance, *op. cit.*

36) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (4th ed.), Oxford: Clarendon Press, 1990, pp.595-598.

37) Louis Henkin *et al.*, *International Law* (3rd ed.), St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1993, p.92.

있는 어느 인민이나 민족이 자신의 정치적 지위를 확립하기 위한 가장 강력한 방법이 바로 분리·독립을 통한 국가의 건설이다. 소수 민족이나 인민이 기존의 주권국가로부터 분리하여 독립 국가를 수립하거나 다른 독립국가와 연합하는 등 자신의 정치적 지위에 대하여 자유롭게 결정할 수 있는 권리가 인정된다면 이를 '獨立權'이나 '分離權,' 또는 '分離的 自決權'(right of secessionary self-determination)이라고 부를 수 있을 것이다. 그러나 현재 이러한 독립권 내지 분리권이 확립된 국제법상의 권리인가 여부, 그리고 그 主體가 누구인가에 관해서는 논란이 많다. 기존의 주권 국가 내의 소수 민족들에 대하여 分離權을 인정하는 것은, 主權國家의 領土保全의 原則을 부정하는 결과가 되고, 궁극적으로는 주권 국가간의 관계를 바탕으로 하는 國際體制의 붕괴를 초래할 것이라는 이유에서, 독립권 내지 분리권뿐만 아니라 그 근거가 되고 있는 자결권의 법적 지위에 대해서도 반대의 입장을 표명하는 국가들도 있다. 그러나 많은 학자들은 자결권의 원칙을 확립된 국제법의 원칙으로 규정하고 또한 자결권의 下位概念으로서 독립권이나 분리권의 정당성을 인정하고자 한다. 그리고 독립권 내지 분리권의 주체를 반드시 종속적 지위에 있는 식민지 인민들에게만 한정하지 않고 정당한 사유가 있는 경우에는 기존의 국가 내의 소수 민족에 대해서도 인정할 수 있다고 본다.

獨立權 내지 分離權의 인정은 국가의 領土保全의 原則과 상충되는 측면이 있음을 부정할 수 없다. 따라서 독립권이나 분리권이 인정되더라도 여기에는 일정한 한계가 설정될 필요가 있다. 독립권 또는 분리권의 主體를 비롯하여 분리·독립의 방법과 그 효과 모두가 분리·독립을 원하는 인민이나 민족의 人權을 얼마나 신장시켜 줄 수 있는가 또한 그것이 국제사회의 질서유지 또는 평화에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 문제와 관련되어 논의될 필요가 있다. 분리·독립을 달성하고자 하는 인민이나 민족은 고유한 역사적·민족적 특성을 보유하고 있어야 하며 또한 어느 정도 특정한 지역에 거주하고 있을 것이 요구된다고 본다. 나아가서 실제 그들이 속하고 있는 기존의 국가 내에서 이루어지고 있는 민주적 정치 과정에서 소외되고 있을 뿐만 아니라 그로 인하여 자신의 正體性 유지에 많은 어려움을 가지고 있어야 그 分離·獨立의 요구가 정당화될 수 있다고 본다.<sup>38)</sup>

### 3) 開發權

國際人權法은 條約, 국제연합의 決議, 그리고 관습 및 強行規範에 상응하는 국내적 국가 관행 등에서의 권리들의 승인을 통하여 꾸준히 발전되고 있다. 전통적으로 보면 많은 인권 보호 원칙들은 국내법으로부터 비롯되어지는데, 그러한 인권 보호 원칙이 대다수의 국내법 체제에 공통되는 경우 점차 法의 一般原則으로서 승인되어지는 것이다. 보다 최근에 성립된 권리들의 일부 예들 가운데는 1989년의 '兒童의 權利에 관한 협약'(Convention on the Rights of the Child)에 규정되고 있는 아동의 권리와 1986년 '開發權에 관한 국제연합 총회의 결의'(General Assembly Resolution on the Right to Development)를 통하여 확립된 '開發權'(right to development) 등이

38) D. Murawick, "The Issue of a Right of Secession—Reconsidered—," C. Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Kluwer Academic Publishers, 1993, p.37; 朴培根, "國際法上的 分離權," 『國際法學會論叢』 제36권 제2호, 1991, pp.98-100; 金泰川, "分離的 自決權의 國際法的 合法性," 『國際法學會論叢』 제42권 제2호, 1997, pp.47-50.

포함되고 있다. 開發(development)의 의미가 “국제공동체와 일치한 인간 개개인의 발전”으로 이해될 수 있는 한<sup>39)</sup> 개발권이 모든 개인들의 基本的人權의 하나로 인정될 수 있다는 데는 의견이 일치되고 있는 것으로 보인다. 국제연합 人權委員會는 1977년에 ‘결의 IV’를 통하여 ‘人權으로서의 開發權’의 국제적 의미를 검토하기 시작하였으며 1979년 국제연합 總會의 결의 34/36 및 1981년 국제연합 총회의 결의 36/133을 통하여 개발권이 ‘不可讓의 人權’임을 확인한 바도 있다.

문제는 개발권이 순수한 個人的 權利인가 아니면 集團的 權利인가 하는 것이다. 개발에 대한 권리는 개인의 권리이면서 人民의 권리이며 이는 모든 사람과 인민이 차별 받지 않고 인류 공동 목적에 공헌해야만 한다는 推論을 자연스럽게 만든다는 의미에서, 個人權利的 次元에서 뿐만 아니라 國家間 次元에서도 인정되어야 하는 권리인 것이다. 개발권은 개인적 권리인 동시에 자결권과 마찬가지로 집단적 권리로서의 성격도 포함하고 있다고 보는 것이 옳다.<sup>40)</sup> 開發權을 국제법상 집단적 권리로 규정할 때, 개발권의 주체는 開途國을 비롯한 모든 국가들이 포함되며, 또한 자결권을 향유하고 있는 소수 민족 등의 少數者도 이에 해당된다고 보아야 할 것이다.

#### 4) ‘土着民族’(indigenous peoples)의 권리

토착주민 내지 민족은 “정복되어짐으로써 人種的·文化的으로 이질적인 새로운 移住者들(later settlers)이 정치적 권력을 장악하고 있는 지역에 거주하고 있으나 이들과 동화되지 않은 채 거주하고 있는 원래의 주민들”을 말하며,<sup>41)</sup> 일종의 少數者에 해당한다. 한편 토착주민의 문제를 다룬 최초의 국제연합의 관련 조약인 1957년의 國際勞動機構(ILO) 107협약, 즉 ‘독립된 국가들에 있어서 土着住民과 기타 種族 및 半種族의 住民들의 보호와 통합에 관한 협약’(the Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries)에 의하면 토착 주민이란 “사회적·경제적 조건이 後進의 단계에 있는 주민”으로 규정되고 있다. 이 협약은 토착 주민들을 기존의 국가에 統合 내지 同化(assimilation)시키는 것을 강조하고 있다. 따라서 여기서 이루어지고 있는 토착 주민에 대한 정의는 정의는 토착주민들을 기존의 국가 사회에 통합시키고자 하는 유럽 국가들의 植民主義的 視覺(colonialist view)이 반영되고 있는 것이다.

그러나 토착주민 내지 민족의 國際法主體性이 확립되어 감에 따라 무엇이 토착적인가를 정의하는 것은 바로 이들의 고유한 권리라고 하는 것이 주장이 유력하게 제기되고 있다.<sup>42)</sup> 토착민족의 관점에서 보면 토착 민족들에게는 지배자들에의 동화를 거쳐서 소멸시키기보다는 계속 유지하고 보존해야 할 가치가 있는 문화적·정신적 尊嚴性和 확립된 사회적·법적 제도가 존재한다는 점이 분명히 인정될 수 있다. 때문에 토착민족들은 새로운 이주자, 즉 ‘非土着住民’(non-aboriginal populations)들에 의하여 지배되고 있는 기존의 국가로의 완전한 흡수를 방지하기 위하여 스스로 自決權을 주장하고 있는 것이다.

39) 李長熙, “人權으로서의 開發에 대한 權利.” 『國際法學會論叢』 제33권 제1호, 1988, p.64.

40) 上揭論文, pp.65-68; James Crawford, *op. cit.*, p.45..

41) 이러한 토착주민의 예로서는 호주의 Aborigines, 미국의 Indians, 뉴질랜드의 Maori, 그리고 스칸디나비아 반도와 러시아의 Sami 등을 들 수 있다. Gudmundur Alfredsson, “Indigenous Populations, Protection.” in: R. Bernhardt (ed.), *op. cit.*, p.311.

42) 예를 들어, Jose Martinez Cobo.



1980년대에 들어와서 국제연합 내에 '국제연합 土着住民研究 그룹'(the UN Working Group on Indigenous Populations)이 설치되었으며, 그 작업을 통해서 1989년에 '國際勞動機構의 土着 및 種族的 民族에 관한 協約 제169호'(ILO's Indigenous and Tribal Peoples Convention, No. 169)를 채택하였다. 여기에서는 土着民族의 집단적 권리로서의 自治權(right to self-government)이 규정되고 있다. 이 협약은 土着民族(indigenous peoples)이라는 용어를 사용하고 있으나, 이는 특히 어떠한 '國際法的 含意'를 갖지 않는다는 양해하에 사용되고 있다는 점이 주목된다. 1992년에는 리우 데자네이루(Rio de Janeiro)에서의 '지구정상회담'(Earth Summit)을 통하여 '環境·開發宣言'(Declaration on Environment and Development)을 발표하였으며, 여기에서는 토착민족의 環境 安保(environmental security)에 대한 권리가 규정되고 있다. 나아가서 토착민족은 지속 가능한 개발을 성취하고 토착문화의 독특한 가치를 강화해 나가는 데 있어서 중요한 '사회적 협력자'로 인정되고 있다. 1993년에는 국제연합에 의하여 '世界土着住民의 해'(International Year of the World's Indigenous People: the Year)가 선포되기도 하였다. 그리고 국제연합에 설치되어 있는 토착주민 연구 그룹은 '人權委員會'(Commission on Human Rights)에서의 검토를 위하여 '토착민족의 권리에 대한 선언'(Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)의 草案(Draft Declaration)을 마련하여 왔으며, 總會는 '世界土着住民 10년'(Decade of the World's Indigenous People: the Decade)을 선포하기도 하였다. 이 Decade의 목표 가운데 하나는 國際聯合體制(the United Nations system) 내에 '토착주민을 위한 상설적인 회의체'(a permanent forum for indigenous people)를 설치하는 데 있다.<sup>43)</sup>

'世界土着住民의 해'(the Year)인 1993년 6월 비엔나에서 열린 '국제연합 世界人權會議'(UN World Conference on Human Rights)는 토착민족들이 '人民'(peoples) 내지 '民族'으로서의 지위가 인정될 수 있었던 결정적인 기회였다. 이 회의의 '準備委員會'(Preparatory Committee)에서 '최종 보고서'(final Conference document), 즉 '비엔나 선언'(Vienna Declaration)의 채택을 위해서 사전에 마련하였던 草案에서는 토착민족의 구성원들에 대하여 단지 '土着住民'(indigenous people)이라고 표기함으로써, 이들이 토착민족으로서의 집단적 권리를 향유하지 못하고 대신에 개별적으로 '평등한 참여' 및 '평등한 대우'만을 요구할 수 있는 지위를 갖는 것으로 규정되고 있었다. 그러나 나중에 '주민들'을 의미하는 people에 "s"가 추가됨으로써 '토착주민'은 '土着民族'(indigenous peoples)으로 그 지위가 바뀌게 되었고 토착 민족으로서의 집단적 권리가 인정될 수 있는 법적 기초가 마련되었던 것이다.<sup>44)</sup> 이제 토착 민족들은 민족으로서의 집단적 권리와, 국내적·국제적인 정책 결정에 있어서 독자적인 능력을 인정받을 수 있는 '人民'으로서의 '國際的 法人格'(international legal personality)을 획득해 나가고 있다.<sup>45)</sup> 그리고 토착 민족들에 대한 보호 노력은 그 기준을 설정하는 단계로부터 토착적 자체 개발을 위한 실제적 계획을 수립하는 것으로 방향을 바꾸고 있다. 토착 민족들은 자결권에 의거하여 명백히 자유로운 의사에 기초한 민주적인 방법으로 다른 국가들이나 민족들에의 編入(incorporation) 또는 동화를 선택하거나, 분리·독립을 통한 국가 형

43) Russel L. Barsh. "Indigenous Peoples in the 1990s: from Object to Subject of International Law?." 7 *Harvard Human Rights Journal*, 1994. pp.33-34.

44) 이러한 과정을 소위 "s의 투쟁"(battle of 's')이라고 한다. *Ibid.*, pp.50-53.

45) *Ibid.*, p.34.

성을 시도할 수도 있을 것이다.

그러나 앞에서 언급한 내용은 草案 단계에서 이루어지고 있는 발전에 불과하며 아직 實定的 意味에서 명백히 토착민족의 자결권을 인정하는 국제적 합의나 문서는 나타나지 않고 있다. 토착주민(민족)들에 대하여 이러한 권리를 인정하는 것은 自決權과 '領土保全의 원칙'(principle of territorial integrity)과의 충돌 및 토착민족들의 전통적 제도와 국가적 관할권과의 충돌을 야기할 가능성이 있기 때문이다. 이와 관련하여 많은 국가들이 토착민족의 자결권 또는 분리권을 적극적으로 거론하는 대신에 스스로의 정치적 민주화·자유화를 통하여 토착민족을 수용하거나, 이들에게 '內部的 自治權'을 허용함으로써 토착민족들을 자신의 영역 내에 계속 포용하는 방향에서 문제를 해결하기 위하여 노력하는 것도 사실이다.

### 3. 소수자의 권리에 대한 國際的 實施措置

전통적인 국제법 체계하에서도 조약은 그 締約國을 법적으로 구속하는 것으로 인식되고 있었으나, 실제로 조약의 규정이 국내적으로 실시 또는 이행되도록 할 수 있는 제도적 장치는 매우 미흡한 실정이었다. 이는 소수 민족을 비롯한 少數者의 人權保護에 관한 조약의 경우에도 마찬가지였다. 그러나 현대의 국제인권법에서는 인권의 국제적 보장을 실효적으로 이행하기 위한 국제적 절차 및 기구를 설치하여 대처하고 있다. 제 1차 세계대전 후 국제연맹 당시에는 '少數者保護 體制'(regime of minorities)에 관한 일반적 감독기구가 존재하였으며, 이 기구가 소수자 보호를 위한 특별한 역할과 기능을 수행하기도 하였다.<sup>46)</sup> 그러나 소수자 보호제도 그 자체는 國際聯盟의 해체와 더불어 사라졌으며, 현재의 국제연합 체제 내에서는 이러한 제도나 소수자 보호를 위한 일반적 감독기구는 존재하지 않는다.

다만 국제연합 人權委員會의 기능이 강화됨으로써 이와 유사한 기능을 수행할 수 있는 가능성이 있다고 본다. 인권위원회는 인권의 국제적 증진을 위한 조치들 및 소수자의 보호와 차별대우 금지 등 인권과 관련되는 문제들에 관한 제안이나 건의 또는 보고서를 經濟社會理事會에 제출하도록 되어 있다. 1967년 국제연합 經濟·社會理事會는 人種分離政策(apartheid)과 같은 대규모의 인권 및 기본적 자유의 침해와 인종차별정책에 관한 정보를 검토하고 그러한 정보를 심의한 후 勸告를 포함한 보고서를 경제·사회이사회에 제출할 수 있는 권한을 人權委員會에 인정하였으며(경제사회이사회 결의 1235호), 1970년 5월 決議 1503을 통하여 '인권 및 기본적 자유의 침해에 관한 통보처리절차'(Procedure for Dealing with Communications Relating to Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, 소위 "1503 절차"로 지칭함)를 채택한 바 있다. 1947년에 인권위원회는 그 부속기관으로 '差別禁止 및 少數者保護에 관한 分科委員會'(the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)를 설치한 바 있다. 이 분과위원회는 인권과 기본적 자유와 관련되는 모든 형태의 차별 금지와 인종적·민족적·종교적·언어적 소수자의 보호에 관한 연구를 하고 인권위원회에 建議案(recommendations)을 제출하는 일을 맡고 있다.

그리고 인권에 관한 일부의 多者條約에 포함되고 있는 소수자 보호 규정과 관련된 이행조치들

46) Thomas Buergenthal, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1988, pp.

도 유용한 국제적 실시조치로 활용될 수 있다. 우선 市民的·政治的 權利에 관한 규약 제 27조, 그리고 제 2조 1항 및 26조에 규정되고 있는 비차별 조항 등을 보면 다음과 같이 세 가지 '국제적 실시조치'(measures of implementation)들이 포함되고 있다: 이들은 ① 규약 당사자들이 '人權委員會'(Human Right Committee, 즉 '規約人權委員會')에 제출하도록 되어 있는 정기적 보고서의 제출제도: ② 규약상 의무에 관하여 당사국들 사이에 발생 가능한 분쟁에 관한 선택적 해결제도: ③ 選擇議定書에 의하여 인정되고 있는, 규약상 개인의 권리가 침해되었음을 주장하는 자에 의하여 규약인권위원회에 제출된 通告(communications)에 대한 검토 제도 등이다.

모든 형태의 인종차별철폐 협약의 체제 안에서는 '人種差別撤廢委員會'(the Committee on the Elimination of Racial Discrimination)라고 하는 專門家委員會가 협약상의 권리 침해를 보고하는 국가들에 의하여 제출되는 통고들을 조사할 권한을 갖고 있다. 더욱이 일부 협약 당사국들에 의하여 이루어지는 '選擇宣言'(optional declaration)에 의거하여 그 권한은 협약 위반에 의한 피해자임을 주장하는 개인 또는 집단에 의하여 제출되는 신고에 대한 검토에까지 확대되고 있다. 이러한 절차와는 별도로 이 협약에 관련된 분쟁은 어느 당사국에 의해서도 國際司法裁判所에 회부될 수 있도록 되어 있다.

마지막으로 國際勞動機構 憲章에 규정되고 있는 '監督制度'가, 토착적 종족 집단의 주민에 관한 협정을 포함하여 국제노동기구의 관할 범위내에서 채택·발효되고 있는 모든 협정들에 대해서 적용되고 있다는 사실을 상기할 필요가 있다. 협정의 이행과 관련하여 비준국들에 의하여 제공되어지는 상세한 정보는, 연례보고서를 발간하는 '협정의 적용 및 권고에 관한 ILO 專門家委員會'(the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)에 의하여 논평이 가해진다. '교육상 차별금지에 관한 UNESCO 협정'(the UNESCO Convention against Discrimination in Education)은 협정 당사국들간의 모든 분쟁들을 해결하는 책무를 가지고 있는 '調停 및 周旋委員會'(Conciliation and Good Offices Commission)의 설치를 규정하는 의정서의 채택으로 1962년에 완성을 본 셈이다.

그러나 실질적인 인권의 보장을 위한 발달된 장치는 바로 유럽인권협약에 의하여 규정되고 있는 형태로서, 이는 '유럽 人權委員會'(European Commission of Human Rights)에 대하여 개인들이 직접 請願(petitions)을 제출할 수 있도록 하는 제도를 의미한다. 이러한 제도는, 소수자의 보호와 관련하여 제 14조에 규정되고 있는 차별금지 조항의 이행을 보장하기 위한 목적에 한하여 원용될 수 있도록 되어 있다.<sup>47)</sup>

## V. 결 론

오늘날 소수자에 대한 보호 및 권리 부여는 국제사회에 있어서 점차 확립되어지고 있는 法治主義의 요청이자 인류의 보편적 가치인 인권 보장에 대한 국제적 확인이라고 할 수 있다. 특히 소수자의 권리는 個人的 人權의 문제로서보다는 集團的 人權의 문제로서 논의되어지는 데 그 의

47) *Ibid.*, pp.

의가 있다. 최근에 최근에 들어와서 집단적 인권 개념으로서의 自決權 내지 分離權, 그리고 開發權 등에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 소위 '제 3 세대 인권'의 개념이 강조되고 있는 것도 소수자의 보호 및 인권 보장과 관련된 새로운 변화라고 할 수 있다. 한편 오늘날 여성 및 아동, 그리고 난민에 대한 보호가 강조되고 아울러 후진·개도국의 주민에 대한 경제적 권리에 대한 관심이 증대되어지고 있는 경향을 보면, 엄격한 의미에서의 소수자의 보호를 벗어나서 社會的·經濟的 弱者 및 被害者에 대한 인권 보호의 차원으로 그 대상이 확대되어가고 있는 것도 지적할 필요가 있다고 본다.

少數者 保護制度 및 權利에 관한 실제적 내용 못지 않게 중요한 것은 절차적 차원에서의 소수자보호에 관한 國際人權法體系의 實效性이다. 사실 국제인권법의 실효성은 그 이행을 위한 국제적 實施措置(enforcement measures) 내지 감독 기구의 확보 여하에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 國際聯合憲章을 비롯하여 두 개의 國際人權規約, 모든 형태의 인종차별 철폐를 위한 협약 등 일반적 조약은 물론, 유럽 人權協約, 美洲人權協約 등의 지역적 인권 관련 협정들까지도 모두가 그 실시 조치들에 관하여 규정하고 있는 것이 사실이다. 많은 경우에 인권 보호의 실효적 이행을 담당하도록 하는 '人權委員會'가 설치되고 있으며, 조약의 이행 및 관련 분쟁들을 해결하기 위한 방안들도 강구되고 있다. 이러한 관련 조치들은, 주기적으로 제출되어지는 국가들의 報告書 및 각 조약의 해석·집행에 관한 분쟁해결의 절차에 대한 검토, 그리고 기본적 권리의 침해로 인하여 피해를 입은 개인들의 請願, 書翰 또는 告訴의 제출 등이다. 특히 인권의 침해와 관련된 분쟁을 해결하기 위한 여러 '人權裁判所'의 설치에 국제인권법의 실효성을 증대시켜 주는 중요한 발전임이 분명하다.

아직도 國家主權의 문제가 소수자를 비롯한 모든 인류의 인권 보장에 대한 장벽으로 남아 있는 것은 사실이다. 대부분의 인권 관계 조약이나 합의 문서들은 국가의 공공질서 및 안전보장의 유지를 위해서 필요하다고 인정되는 범위에서 인권 보호 규정에 대한 적용의 면제를 포함하고 있다. 그러나 현재 분명하게 말할 수 있는 것은, 보다 강화된 국제적 인권 보장의 기준에 입각하여 소수자들에 대한 세계적 차원의 보호를 실천해 나가는 것이 매우 중요하다고 하는 국제사회의 인식이 점차 확대되어가고 있다고 하는 점이다.