



소수자보호의 국제법

1. 들어가며

2006년 5월 31일 실시된 지방선거에서 외국인에게 처음으로 투표권이 인정된 것은 소수자¹⁾ 인권보호가 한국사회의 중요한 이슈가 될 수 있음을 보여주는 명확한 사례였다고 할 수 있다. 한국사회에 거주하고 있는 외국인의 숫자가 약 100만 명에 이른다는 언론 보도 또한 한국사회가 더 이상 단일 민족 국가라는 사고를 고집할 수 없으며 ‘다민족국가’로서의 모습을 준비해야 함을 말해주고 있다.

그러나 이러한 시대의 변화에도 불구하고, 아직도 한국 사회에서는 인종, 언어상의 소수자 집단이 우리와 ‘함께’ 살아가는, 그리고 함께 살아가야 하는 사람들이라는 인식이 미약해 보인다.

소수자들이 이 땅에서 자신들의 문화적 정체성을 유지하고 살아갈 권리를 소극적으로 인정하는 것에 그치지 않고 더 나아가 이들을 실질적으로 보호해야 하는 것이 국제사회의 일원으로서의 한국의 국제법적 의무라는 점을 명확히 인식해야 한다. 국제법상의 소수자보호의무가 국제규범으로 엄연히 존재하고 있고, 국제사회의 일원인 한국이 이에 구속되고 있기 때문이다.

이러한 전제하에 본고에서는 국제법상의 소수자의 의미와 소수자보호의 기준을 간단히 검토해 보고자 한다. 먼저 국제법상의 소수자가 무엇을 의미하는가의 소수자의 개념정의 문제, 즉 소수자보호의 인적범위 문제를 살펴본다. 다음으로 소수자보호의 국제법상의 기준(standards)을 실정국제법의 차원에서 검토하고 그

각주

- 1) 한국사회에서의 소수자는 비단 인종적, 언어적(혹은 종교적) 차원에 국한되지 않고, 여성, 장애인, 아동 등으로 확대될 수 있다. 하지만 본고에서 말하는 소수자란 국제법상에서 말하는 소수자로서 언어, 인종상으로 구별되는 소수자에게만 국한된다. 국제법상의 소수자보호 논의가 언어, 인종 혹은 종교상의 소수자를 대상으로 하기 때문에 본고에서도 이들을 소수자로 파악하고 논의를 전개한다. 국제법상의 소수자보호가 인종, 언어 혹은 종교상으로 제한되는 이유는 국제관계사가 증명하듯이 인종, 언어 혹은 종교상의 소수자가 주된 인권 탄압의 대상이었기 때문으로 보인다.

것을 통해 도출할 수 있는 국제법상의 소수자보호의 원칙을 밝힌다. 이러한 소수자보호의 국제법적 기준에 대한 검토는 향후 한국정부가 소수민족 보호정책을 어떻게 펼쳐나가야 하는가에 대한 규범적 지침을 마련해줄 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

II. 국제법상의 소수자의 인적 범위

현행국제법상 소수자에 대한 구속력 있는 개념정의는 존재하지 않고 있다. 그러나 소수자보호문제의 권위자인 Capotorti는 소수자를 다음과 같이 정의 내리고 있다.

“소수자는 거주국 내의 다수자들에 비해 수적으로 열세이며, 취약한 지위 상태에 있으며, 그들은 거주국의 국적을 소지하고 있지만 다수자들과 다른 인종, 종교 또는 언어적 특질을 가지고 있으며, 그들은 그들의 문화, 전통, 종교 및

언어를 유지하려는 강한 유대감을 갖고 있는 사람들이다.”²⁾

Capotorti의 정의는 국제법상 소수자의 개념 정의의 다수설 혹은 전통설이라고 할 수 있으며, 그의 개념정의는 소수자 지위의 인정을 위해 객관적 요건과 주관적 요건을 충족해야 한다고 한다. 객관적 요건은 언어, 인종 혹은 종교가 거주국의 다수자와 다른 사람들로서 그들은 거주국의 국적 혹은 시민권을 소지하고 있어야 함을 말한다. 주관적 요건이란 특유한 문화, 전통, 언어 등을 유지하려는 강한 연대의식이 있는 집단군이어야 한다는 것이다. 소수자의 개념정의를 객관적 및 주관적 요건으로 분리해서 이해하는 이 같은 방식은 많은 국제법 학자들에게도 그 타당성이 인정되고 있다.³⁾

그러나 위의 소수자 개념정의의 전통설은 소수자가 거주국의 국적을 가지고 있어야 하며, 바로 이런 자만이 국제법상의 소수자보호의 객체가 될 수 있다고 주장하고 있다는 문제가 있

각주

- 2) Special Rapporteur F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Sub-Commission of Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, UN Sales No. E.78.XIV.1(1979), para. 568. Capotorti의 이러한 소수자 개념정의는 그가 UN 경제사회이사회 산하 차별방지 및 소수자보호 소위원회(Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)에 UN 특별보고관 자격으로 제출한 보고서에 나타나 있다. 동 위원회의 명칭은 1999년 인권보호 및 인권향상소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)로 그 바뀌었다. 원문은 다음과 같다. “A group which is numerically inferior to the rest of the population of a state and in a non-dominant position, whose members-being nationals of the State-possess ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the rest of the population and who, if only implicitly, maintain a sense of solidarity, directed towards preserving their cultures, tradition, religion or language.”
- 3) 소수자보호문제의 대가인 Thornberry 교수는 Capotorti의 소수자 개념정의와 다른 개념정의 국제법은 상당기간 찾을 수 없을 것이라고 예단하며 Capotorti의 소수자 개념정의의 타당성을 인정했다. Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*(Oxford: Oxford University Press, 1991), p.7.

다. 이것은 소수자의 인적 범위를 좁게 이해하고 있기 때문에 거주국의 국적소지 여부에 따라 소수자 보호의 범위가 달라질 수 있고 이는 거주국의 국적 정책에 따라 좌우될 수 있다는 점에서 소수자의 실효적 보호가 무색해질 수 있다는 심각한 문제를 안고 있다.

그러나 이러한 전통설은 더 이상 설득력이 없어 보인다. 국제법상의 소수자보호의 대표적 근거 규정이라고 할 수 있는 시민적, 정치적 권리에 관한 국제인권협약(B협약이라고 칭함) 제27조는 “소수자 집단에 속한 사람들”(Persons belonging to… minorities)이라고 표현하고 있을 뿐이며 소수자 집단에 속한 국민들이라고 표현하고 있지는 않다는 점을 상기할 필요가 있다. 민족적, 인종적, 종교적 및 언어적 소수자 권리선언⁴⁾(이하 ‘UN 소수자권리 선언’이라고 칭함)도 문면상 소수자를 국민 혹은 시민으로 한정하지 않고 있다. 게다가 동 선언은 B협약 제27조와는 달리 소수자가 거주국에 오랜 기간 거주하고 있어야 한다는 의미를 암시하는 ‘국가 내에서(In those states…)’라는 표현을 사용하지 않음으로서 소수자의 인적 범위를 현 거주국에 오랜 기간 존재해온 사람들 외에 근래에 정착한 사람들도 포함한다는 가능성을 보여줬다. 실제 이 문제는 선언 초안시에 대단한 논쟁

의 대상이었다. 동 선언에서 말하는 소수자는 거주국의 국적을 가진 국민 혹은 시민으로 한정해야 한다고 주장한 독일과는 달리 나이지리아는 동 선언에서 말하는 소수자란 오랜 정착 거주 소수자들뿐만 아니라 근래에 입국한 사람들과 난민 등이 모두 포함되어야 한다고 주장했다.⁵⁾ 이러한 맥락에서 B협약 산하의 인권이사회(the Human Rights Committee)의 견해는 소수자 개념정의에 있어서의 이른바 전통설의 문제를 비판한 것으로 자주 인용되고 있다. 인권이사회는 B협약 제27조에 관한 일반의견을 통해 다음과 같이 의견을 표명하고 있다.

“제27조에서 말하는 소수자란 동일한 언어 및 종교 등을 공유하고 유지하려는 사람들을 말한다. 제27조의 보호대상인 소수자는 거주국의 국적을 반드시 소지하여야만 하는 것은 아니다. 동 협약 당사국은 제27조의 권리를 거주국의 국적을 가진 시민으로 한정시켜서는 안 된다.”⁶⁾

이러한 인권이사회의 견해는 물론 B규약 당사국들을 법적으로 구속한다고 할 수는 없지만 소수자 개념정의의 전통설을 반박할 수 있는 유력한 근거가 될 수 있다. 즉 인종, 언어 등의 소수자적인 특질이 존재하면 충분하다는 것이며 현 거주국에서 살아왔던 기간이나 거주국의 국

각주

- 4) Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. A/RES/47/135(1992).
- 5) CN.4/1992/SR.19, paras. 34-35.
- 6) HRC General Comment 23, Article 27, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38(1994), paras. 5-1.

적소지 유무는 소수자 지위 판단의 기준이 아니라는 것이다.

유럽 차원의 보편적 소수자보호협약인 소수자보호에 관한 프레임워크 협약(Framework Convention for the Protection of National Minorities, FCNM이라 칭함) 역시 소수자의 개념정의를 내리지 않고 있으나 해석상 소수자의 인적 범위를 거주국 국적 소지자에게 한정하는 것은 소수자보호의 취지나 목적에 부합하지 않는다고 봐야 할 것이다.⁷⁾ 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)하에서의 소수자문제고등판무관(the High Commissioner on National Minorities)의 활동을 보면 소수자의 거주국 국적소지 여부는 문제가 될 수 없다는 것을 보여준다. 동 고등판무관의 발틱 국가 거주 러시아인들의 처우문제에 대한 접근 방식을 보면 소수자의 국적여부에 상관없이 그들을 소수자로서 보호하려는 입장을 취하고 있기 때문이다.⁸⁾

III. 국제법상 소수자보호 기준 검토⁹⁾

국제법의 차원에서 소수자보호가 구체적인 형태로 논의된 것은 제1차 대전 이후의 국제연맹하에서이다. 제1차 대전 종결 이후 국제적으로 민감했던 문제가 새롭게 변한 영토 내에서의 소수민족을 보호하는 문제였기 때문이다. 이러한 배경하에서 국제상설재판소(Permanent Court of International Justice, PCIJ)는 다양한 소수자보호 관련 사건에 관한 판례를 남겼는데 그 중 알바니아 스쿨 사건은 소수자보호의 본질에 대해 밝혔다라는 점에서 매우 중요하다.¹⁰⁾ 이 사건에서 동 재판소는 국제연맹하에서 체결된 소수자보호조약들을 언급하면서 소수자보호의 본질을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째는 소수자들이 함께 거주하고 있는 다수자들과 모든 면에서 평등한 처우를 받아야 하는 것을 말하며, 둘째는 소수자들의 언어, 종교 및 인종상의 특질을 유지 발전시킬 수 있는 사회적 여건이 조성되어야 한다는 점이다. 그리고 이 두 가지는 상

각주

- 7) 에스토니아에 대한 권고위원회(Advisory Committee)의 견해는 이러한 입장을 취하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 왜냐하면 권고위원회는 에스토니아 국적에 상관없이 에스토니아 거주 러시아인들의 처우문제를 제기했기 때문이다. *Opinion on Estonia, ACFC/INF/OPI(2002), para. 13.*
- 8) Vadim Poleshchuk, *Advice not welcomed: Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the response*(Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2001).
- 9) 본고에서 말하는 국제법상의 소수자보호체계란 소수자보호 그 자체가 목적인 국제법 문건들을 총칭하는 의미로 쓰인다. 이렇게 국제법상(협의의) 소수자보호체계를 상정하는 것은 소수자보호를 위한 국제법적 근거를 다각적이고 통합적으로 이해하는 데 출발점이 되기 때문에 필요하다. 국제법상(협의의) 소수자보호체계는 국제연맹에서의 소수자보호체계와 UN 및 유럽의 지역적 기구를 통한 소수자보호체계가 포함될 수 있다.
- 10) 국제상설재판소의 소수자 관련 주요 사건들은 다음과 같다. *Minority Schools in Albania, PCIJ Series A/B, No. 64, 1935; German Settlers in Poland, PCIJ Series B, No. 6, 1923; Acquisition of Polish Nationality, PCIJ Series B, No. 7, 1923; Access to German Minority Schools in Polish Upper Silesia, PCIJ Series A/B, No. 40, 1931; Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in Danzig, PCIJ Series A/B, No. 44, 1932.*

호 연계되어 있다는 점을 강조하였다.¹¹⁾ 여기서 중요한 것은 동 재판소가 국제연맹하의 소수자 보호조약들의 본질을 원칙적으로 소수자로서의 지위에 기인한 특별한 권리를 승인한 제도로 이해했다는 점이며, 소수자의 ‘평등’을 보장하기 위해서 소수자의 거주국 국가는 소수자를 위한 적극적인 보호 정책을 시행해야 한다고 밝힌 점이다. 이러한 동 재판소의 소수자보호의 의미에 대한 해석은 현대국제법하에서도 여전히 그 유효성이 인정되고 있다. 현대국제법상 국가의 소수자보호는 법적의무가 되었다고 할 수 있는데, 이를 정당화하는 실정국제법적 기준을 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾

1. 보편적 기준: 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 제27조

UN 차원에서의 소수자보호의 대표적 국제법적 근거는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약(B협약) 제27조¹³⁾와 1992년 채택된 UN 소수자권리 선언이다. B협약 제27조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“인종, 종교 및 언어상의 소수자가 거주하고 있는 국가 내에서, 그러한 소수자 집단에 속한 사람들은 같은 특성을 지닌 소수자들과 공동으로 그들의 특유한 문화를 보전하고, 종교 활동을 하며, 공동의 언어를 사용할 권리를 부정당하지 않는다.”¹⁴⁾

이 조항은 표현상 소수자에 대한 국가의 적극적 보호의무를 선언했다기보다는 소수자의 권리가 부정당하지 않는다는 소극적인 보호규정으로 이해될 소지가 있으며, 구체적으로 소수자 집단에 속하는 인적 범위를 밝히기보다는 소수자를 추상적으로 표현함으로써 국가가 자의적으로 소수자의 인적 범위를 제한할 수 있는 여지를 남기고 있다.¹⁵⁾ 그러나 제27조에 대한 B협약상의 인권이사회(Human Rights Committee)의 해석과 관행을 통해 협약 당사국은 소수자의 권리를 ‘적극적’이며 ‘구체적’으로 보호해야 할 법적 의무가 있다고 해석하는 것이 현재의 정설이다. 단순히 소수자의 정체성 유지를 위해 그들의 활동을 방해하지 않는 소극적 보호의무

각주

- 11) *Minority Schools in Albania*, PCIJ Series, 1935, A/B, No. 64, p. 17.
- 12) 유럽의 경우와는 달리 아시아는 소수인종 혹은 민족 집단의 보호에 관한 지역적 조약이 존재하지 않고 있다. 이 점은 아시아에서의 소수자보호의 실효성이라는 측면에서 심각한 규범적 문제를 초래한다고 할 수 있다.
- 13) The International Covenant on Civil and Political Rights, 999 UNTS 171.
- 14) 동 협약 제27조. 원문은 다음과 같다. “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”
- 15) F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Sub-Commission of Prevention of Discrimination and Protection of Minorities(New York: United Nations, 1991), p. 13; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, UN Sales No. E.78.XIV.1(1979).

가 아닌 구체적인 정책을 통한 국가의 적극적 보호가 요구된다는 점을 인권이사회는 일관되게 표명해 왔다. 인권이사회는 B협약 제27조에 대한 일반의견(General Comment)은 다음과 같이 소수자 권리보호의 본질을 언급하고 있다.

“동 이사회는 제27조가 보장하는 소수자의 권리를 위해 협약 당사국은 소수자의 권리를 적극적으로 보호해야 할 의무가 있다고 본다. 제27조상의 권리보호란 소수자의 언어, 종교 및 인종적 특질을 보호함으로써 그들의 정체성을 보호하는 것이다. 따라서 이러한 권리는 동 협약에서 인정하고 있는 여타의 인권과는 다른 차원의 것이며, 동 협약 당사국은 제27조상의 소수자권리가 보장될 수 있도록 구체적인 보호를 시행해야 하며, 동 이사회에 제출하는 보고서에는 그러한 구체적인 소수자 보호의 현황을 적시해야 한다.”¹⁶⁾

이와 같은 인권이사회는 견해는 제27조상의 소수자 권리를 보호하기 위해 국가가 적극적인

소수자보호의 의무를 시행해야 함을 명백히 밝힌 것이다.¹⁷⁾

1992년 유엔총회는 오랜 논쟁을 끝내고 UN 소수자권리에 관한 선언을 채택했다. UN 소수자권리선언은 B 협약 제27조를 보다 구체적으로 성문화 했다는 점과 선언이 표결이 아닌 유엔총회의 합의에 의해 채택되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 동 선언은 소수자의 정체성 유지 권리 및 공공 참여권 등을 인정하고 있고, 이에 따른 국가의 소수자보호의무를 규정하고 있다.¹⁸⁾

2. 유럽차원의 소수자보호체계

유럽차원의 소수자보호의 핵심 법적 문건은 소수자보호를 위한 프레임워크 협약¹⁹⁾(the Framework Convention for the Protection of National Minorities, FCNM)이다. FCNM은 제4조 제1항 및 제2항을 통해서 차별금지원칙을 다음과 같이 규정하고 있다.

“(1) 동 협약의 당사국은 소수자가 법 앞에서

각주

16) General Comment No. 23, UN Doc. HRI/GEN/1/REV.1/ at 35(1994), para. 9.

17) 많은 학자들이 소수자보호 의무는 국제관습법화되었다고 주장하고 있다. 국제법상의 소수자연구의 대가라고 할 수 있는 Dinsteing교수와 Müllerson교수 등은 B협약 제27조에서 규정하는 소수자보호는 국제관습법화되었다고 주장한다. Yoram Dinstein, “Collective Human Rights of Peoples and Minorities”, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol., 25, 1976, p. 118; Rein Müllerson, *International Law, Rights and Politics*(London, New York: Routledge, 1994), 구유고슬라비아의 붕괴시 유럽연합차원에서 만들어진 Badinter Commission은 소수자보호, 특히 그들의 정체성 보호는 국제법상의 강행규범(peremptory norm)이라고 하였다. Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia, 31 ILM 1488(1992), Opinion No. 1, para. 1(e).

18) UN 소수자권리선언, 제1조 제2항 및 제4조 제2항.

19) The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS, 157(1994). 동 협약은 유럽평의회(Council of Europe)의 각료위원회에 의해 1994년 11월 10일 채택되었고 1998년 1월2일 발효하였다.

평등하며 평등한 법적보호를 받을 것을 보장함을 서약한다. 소수자에게 소수자 집단에 속한다는 이유로 행해지는 어떠한 차별도 금지된다.

- (2) 동 협약의 당사국은 필요시 경제, 사회, 정치 및 문화 모든 영역에서, 소수자가 다수자에 대해 완전하고 실효적인 평등을 누릴 수 있도록 적절한 조치를 취한다. 이러한 조치를 취함에 있어 동 협약 당사국은 소수자가 처한 구체적인 상황을 면밀히 검토해야 한다.”²⁰⁾

위 조항은 이미 국제연맹하에서 선언된 소수자보호를 위한 핵심 요건으로서의 차별금지원칙을 재확인한 것이라고 볼 수 있으며 소수자의 정체성을 보호해야 할 당사국의 의무를 규정하고 있는 동 협약 제5조와 연계해서 해석되어야 한다. 제5조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“동 협약의 당사국은 소수자 집단에 속하는 사람들이 그들 고유의 언어, 전통 및 종교 등 그들의 정체성을 유지 발전시키는 데 적합한 조건을 조성해야 한다.”²¹⁾

이 조항은 B협약 제27조의 본질에 관한 유엔 인권이사회와 맥을 같이 하는 것이며 소수자집단에 속하는 사람들이 다수자에게 차별받지 않을 뿐만 아니라 동 협약의 당사국은 그런 차원에서 적극적인 소수자보호의무가 있음을 밝힌 것이다. 문제는 이러한 차별금지원칙이 소수자의 문화적 정체성 유지라는 좁은 차원에서 이해되는 것인가 아니면 문화적 영역을 넘어선 포괄적 범위로 적용 가능한 것인가이다. 이것은 FCNM의 차별금지조항인 제4조 제1항 및 제2항의 성질에 대한 해석의 문제이며 향후 계속 진화 발전될 부분이다. 일부 학자들은 이 조항을 적극적으로 해석해 ‘모든 영역에서’ 차별받지 않음을 선언한 것이라는 입장을 취하고 있다.²²⁾

동 협약의 제15조는 소수자의 공공 참여권을 다음과 같이 인정하고 있다.

“동 협약의 당사국은 소수자집단에 속한 사람들이 문화, 사회, 경제 및 공공 영역에서, 특히 그들에게 직접적으로 영향을 미치는 사안에 대해, 효과적으로 참여할 수 있는 조건을 조성해야 한다.”²³⁾

각주

20) 동 협약 제4조 제1항 및 제2항.

21) 동 협약 제5조.

22) Patrick Thornberry, “Chapter 2: The Framework Convention for the Protection of National Minorities”, in *Minority Rights in Europe*, Patrick Thornberry & Maria Amor Martin Estebanez(Belgium: Council of Europe Publishing, 2006), pp. 89-136.

23) 동 협약 제15조.

제15조는 소수자의 참여권을 보장한다는 점에서 혁명적이나, 국가가 그러한 소수자의 참여권을 어떤 형식으로 보호해야 하는가에 대해서는 구체적인 언급을 하지 않고 있다. 공공 참여권 외에도 FCNM하에서는 소수자의 문화적 정체성 유지를 위한 언어권, 교육권 등 다양한 권리를 규정하고 있다.²⁴⁾

FCNM은 법적으로 당사국들을 구속하고 있다는 점에서 국제법상의 소수자보호에 있어 매우 큰 의의가 있으며, 현재 유럽평의회(Council of Europe)의 대부분 국가들이 이 협약의 당사국이다. 특히 FCNM하의 권고위원회(Advisory Committee)에 의해 동 협약의 당사국의 소수자보호의 현황에 대한 정기적인 검토 및 권고가 있으며 이를 바탕으로 소수자보호규범의 해석 관행이 만들어져 가고 있는 상태이다.²⁵⁾

IV. 국제법상 소수자보호원칙의 내용

이렇듯 국제법상의 소수자보호를 정당화하고 의무화하는 소수자보호의 보편적 및 지역적 기준을 검토해보면 다음과 같은 소수자보호에 관

한 제원칙들을 추출해 낼 수 있을 것이다. 첫째, 소수자보호는 국제적인 문제이며 국가가 임의로 제한할 수 있는 사항이 아니다. B협약 인권이사회와 일반의견 제24호에 의하면 동 인권이사회는 국제관습법화된 동 협약의 규정들은 유보의 대상이 될 수 없다고 하였고, 소수자보호에 관한 규정인 제27조가 그 중의 하나라고 하였다.²⁶⁾ 둘째, B협약 제27조와 FCNM의 체계하에서 관련 당사국은 소수자의 정체성을 보호해야 할 법적 의무가 있다. 셋째, 따라서 관련 당사국은 당사국 내에 거주하는 소수자가 그들의 정체성 유지 발전을 도모할 수 있도록 소수자들이 처한 상황을 고려한 구체적인 소수자보호 정책을 시행해 나가야 할 법적 의무가 있다.

국제법상의 소수자보호체계는 그 내재적 특성상 ‘소수자’라고 하는 특이성에 주목할 수밖에 없으며 이것은 다수자와 구별되는 그들의 고유한 정체성을 유지해 줘야 한다는 것을 뜻한다. 그런데 정체성의 유지 및 보호라는 문제는 단순히 문화적인 영역에 국한될 수 없다는 것에 유의해야 한다. 소수자 집단에 속해 있는 사람들이 자신의 거주국의 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 차별 없이 ‘참여’할 수 있을 때만이

각주

24) 동 협약 제5조, 제6조, 제9조, 제12조, 제14조 등.

25) FCNM은 제25조에 의거 동 협약 당사국으로 하여금 협약에 규정되어 있는 소수자권리보호에 대한 당사국의 입법적 혹은 그 밖의 정책적 조치에 관한 보고서를 유럽평의회(Council of Europe)에 제출할 것을 요구하고 있다. 각료위원회 산하 권고위원회(Advisory Committee)는 소수자인권문제 전문가들로 구성되어 있으며 협약 당사국들이 제출한 보고서를 검토하고 이에 대한 평가의견을 각료위원회에 제출한다. 각료위원회는 권고위원회(Advisory Committee)의 평가의견을 검토한 뒤 최종 결론을 내리고 필요하면 관련 당사국에 권고 조치를 취할 수 있다.

26) HRC General Comment No. 24, “Reservation”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994, para. 8.

그들의 정체성은 실질적으로 유지 발전될 수 있기 때문이다. 이와 같은 맥락에서 형식적 평등이 아닌 ‘실질적 평등’을 의미하는 차별금지원칙이 소수자보호를 위한 근본원칙으로 기능하고 있음을 잊어서는 안 된다. 인종적, 언어적 소수자의 보호는 모든 분야에서 실질적 평등을 추구해야 하며, 또한 바로 그러한 평등의 추구는 소수자의 실효적 보호를 위한 국내법적 제도로 구체화되어야 함을 의미한다.

V. 결론에 대신하여

국제법상의 소수자는 거주국에 살고 있는 언어, 인종상으로 다수자들과 구별되며 그들의 그러한 특질에 기인한 상호 연대의식과 정체성으로 묶여진 사람들을 말한다. 이들은 거주국의 국적 소지 여부와 상관없이 국제법상의 보호를 받는다고 해석된다. 그리고 그 보호는 정치, 경제, 사회 등 모든 영역에서 ‘구체적인 정책’을 통해 현실화되어야 한다는 것이 현행국제법상의 소수자보호원칙의 내용이라고 할 수 있다. B 규약과 인종차별철폐협약 당사국인 한국은 국제법상의 소수자보호의무를 부담하고 있다. 따라서 앞으로 한국정부는 다음과 같은 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

첫째, 실질적 평등을 구체적으로 인정하는 포

괄적인 차별금지법의 제정이다. 차별금지법은 인권보호 차원에서 획기적인 발전이라고 할 수 있기 때문에 입법정책상 만전을 기해 제정해야 한다. 특히 차별의 개념정의에 있어서의 실질평등의 원칙을 정확히 반영해야 한다. 차별금지의 의미를 보다 면밀히 밝힘으로써 추상적 개념으로서의 ‘평등’ 혹은 ‘차별금지’가 국가권력의 자의적인 판단에 의해 악용되는 것을 막아야 할 것이다. 즉, 차별금지법은 우리 헌법상의 평등원칙을 확장해서 구체적으로 그 의미와 적용 범위를 밝혀야 할 것이며 여기서는 인종, 언어상의 평등의 의미를 구체화해서 규정할 필요가 있을 것이다.

둘째, 국제법상의 소수자보호의 요건으로서 소수자가 거주국의 국적소지가 필요 없다고 해석되는 이상, 소수자 보호를 외국인 보호와 혼동해서는 안 될 것이다. 기존의 출입국관리법 등의 법률로 규율하는 차원과는 달리 국제법상에서 규율하는 소수자보호 그 자체가 목적인 구체적인 법률을 제정해야 할 것이다. 차별금지법의 제정과는 별도로 실질적 평등원칙이 내재되면서 소수자라고 하는 특정의 인간 집단 그 자체의 보호가 목적인 소수자보호법의 제정이 필요하다. 유럽의 사례를 통해서도 알 수 있듯이 소수자보호법은 현재 많은 나라에서 국내법으로 시행되고 있다.²⁷⁾

한국 정부는 더 이상 단일민족국가 개념이 현

실적으로도 또한 국제법상으로도 타당성을 상실했음을 인식하고 국제법 의무를 준수한다는 차원에서 한국에 거주하고 있는 소수자들의 보호문제를 전향적으로 검토해 나가야 할 것이다. 즉, 단순히 한국정부가 인종, 언어상의 소수자들의 존재와 그들의 집단적 행동을 묵인하거나 그들에게 간접적으로 돌아갈 수 있는 혜택을 '배푸는' 차원이 아니라 국제인권협약과 인종차별철폐협약 당사국으로서의 소수자보호의무를 이행한다는 차원에서 그들이 한국 땅에서 그

들의 정체성을 유지하면서 한국 사회에 적극적으로 참여할 권리를 보장하고 그들의 권익을 구체적으로 보호해 나가야 할 것이다.

박 정 원

(한양대 강사, 영국 런던정경대학 국제법 박사)