



국제법상 참정권의 보장

I. 들어가며

국제법의 세계에서 ‘민주주의’ (democracy)는 어느 정도의 규범력을 인정받고 있는가? 민주적 정치참여권(democratic participatory right)은 국제법상 인정되는 하나의 자율적인 권리(autonomous right)인가? 국제법은 구조적으로 민주주의와 조화를 이룰 수 있는가? 국제사회의 기본 단위인 국가를 중심으로 한 국제법의 세계에서 쉽게 답변하기 힘든 질문들이다. 무엇보다도 국제법이 국내 정치과정에 개입하여 개인이나 집단의 정치참여 문제를 규율한다는 것 자체가 국제법의 내재적 특성과 조화되기 힘든 측면이 있기 때문일 것이다. 국내 정치과정의 문제는 국가주권 행사의 전형적인 측면이

며 국내문제 불간섭은 국제법의 확립된 원칙 중의 하나이기 때문이다.¹⁾

그러나 국제법의 기본적 시각에서 받아들여지기 쉽지 않은 국제법의 국내 정치 영역에 대한 규율, 보다 구체적으로 한 국가 내에 있는 개인이나 집단의 민주적 정치참여권의 보호 문제는 국제법의 질적인 변화, 특히 UN 성립 이후의 국제인권법의 발달로 인한 국가주권에 대한 국제법의 적극적인 제한과 함께 실정국제법적인 근거가 마련되어져 가고 있다. 민주적 정치참여권의 국제법적 근거에 대한 논의가 깊은 의미를 갖는 이유는 무엇보다도 이 문제가 국제법의 근본적 구조 변화를 암시할 수 있기 때문일 것이다. 그런 만큼 한정된 지면으로 이러한 포괄적이며 난해한 문제를 심도 있게 다루기는 힘

각주

1) 이 점은 미국의 Restatement(Third) of the Foreign Relations에서도 명확히 표현되고 있다. 원문은 다음과 같다
 “international law does not generally address domestic constitutional issues, such as how a national government is formed.” § 203, comment e (1987).

들 것이다. 오히려 본고에서는 민주적 정치참여권의 국제법적 근거를 조약규범과 국제관행의 차원에서 추적해 봄으로써 현대국제법의 차원에서 민주적 정치참여권의 발달 정도를 간략히 조망해 보는 데 만족하고자 한다.

II. 국제법의 구조적 특성과 민주주의

세계인권선언, 국제인권규약 등 주요한 국제인권법 문건에서 확인되고 있는 민주주의 원리의 핵심은 한 국가의 통치 기반은 국민의 뜻(will of people)에 달려 있다는 것이다.³⁾ 그러나 이러한 민주적 원리는 기본적으로 국제법의 구조와 자연스럽게 조화되기 힘든 측면이 많다. 특히 전통국제법의 구조하에서는 더욱 그렇다. 적어도 전통국제법의 구조에서 봤을 때 한 국가의 정부 구성이 민주적이어야만 하고 그 정부가 국가 구성원의 의지와 뜻에 따라 형성되고 운영되어야 한다는 국제법적 요건이 확고히 존재한다고 말할 수는 없기 때문이다.

Oppenheim이 1905년에 일찍이 지적하였듯이 정부가 국가의 주요 기구를 장악함으로써 실효적인 지배권을 확보하면 그것으로 족한 것이다.³⁾ 기본적으로 국가를 주요 주체로 하고 그 주요한 규율대상을 국가 간의 관계에 두는 국제법의 구조는 민주적 원리와 충돌을 낳을 수밖에 없는데⁴⁾ 주요한 몇 가지의 측면을 예시해 보면 다음과 같다.

첫째, 국제법은 국제관계에 있어 국가를 책임지는 정부에게 포괄적이며 강력한 권한을 인정하고 있다. 국가수반이나 외무장관은 국가를 대표하며 국제적 약속을 맺을 수 있는 권한을 가지고 있고 국가 내에 살고 있는 개인이나 집단의 동의와는 상관없이 그들의 권익에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 각종의 사항에 대해 국제적인 조약을 체결할 수 있다.⁵⁾

둘째, 국제법의 확립된 규칙 중의 하나가 국내법을 근거로 국제법 위반을 정당할 수 없다는 것인바,⁶⁾ 이것은 국제적인 측면에서는 자연스럽게 받아들여질 수 있을지 모르나 국가 내의 민주적 통제라는 관점에서는 매우 심각한 문제를

각주

- 2) Louis B. Sohn, "The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States", 32 AM.U.L.Rev 1 (1982), p. 50.
- 3) L. Oppenheim, International Law (1st edn., Longman, 1905), vol. I, pp.403-405.
- 4) James Crawford 교수에 의하면 국제법의 구조는 '비민주적 (undemocratic)' 이라고 한다. James Crawford, "Democracy and the body of international law", in Democratic Governance and International Law, ed., Gregory H. Fox and Brad R (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 91-113.
- 5) 조약법에 관한 비엔나협약 제7조 제2항 (a) 참조.
- 6) 조약법에 관한 비엔나협약 제27조 참조.

야기할 수 있다. 국제적 차원의 의무 부담의 경우 꼭 그것이 형식상의 조약의 형태를 띠지 않더라도 국민의 대표기관인 의회의 승인을 거치지 않은 채 체결되고 효력을 발휘할 수 있기 때문이다. 물론 각국의 헌법 체계에 따라서 특정한 국제적 의무 부담이나 권리의 확보를 의회의 승인을 거치게 하는 경우가 있으나 현대국제법의 관행에서 볼 때 상당수의 국제적 약속(international commitments)은 국민대표기관인 의회의 승인 절차가 필요 없이 이루어지고 있기 때문이다.

셋째, 국제법상 권리 침해에 대한 구제라는 차원에서 볼 때 국가는 그 절차적 측면을 거의 독점하고 있다. 민주적 정부 구성의 토대라고 할 수 있는 개인이나 집단은 국제법에 근거하여 권리를 보장받고 권리가 침해당했을 시에 국제법에 근거하여 구제받을 수 있는 절차적 자율성이 거의 없다고 할 수 있다. 물론 국제인권법의 발달과 더불어 개인의 국제법상의 권리 구제 가능성이 전혀 없다고 할 수는 없지만 그러한 가능성을 인정할 조약도 선택의정서의 형태 혹은 선택조항으로 제한되어 있는 경우가 많으며 그 가입 여부는 전적으로 국가의 재량 사항일 경우가 많다.

넷째, 국제법의 확립된 원칙 중의 하나가 국

내문제 불간섭인바 반민주적으로 형성된 정부에게까지 그 원칙이 적용될 수 있다. 물론 이러한 현상은 국제인권법의 발달과 더불어 개인이나 집단의 인권보호 차원에서 국제공동체 전체의 이름으로 반민주적 정부에 대해 응징을 가할 수 있는 법적 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 그것은 어디까지나 지극히 예외적인 사항이며 전통국제법의 차원에서는 정부의 민주적 정통성 여부는 국내문제불간섭원칙의 적용을 방해하는 것이 아니라고 이해된다.

다섯째, 비슷한 맥락에서 민주적 정통성이 부재한 정부라 하여도 국제법상으로 국가를 대표한다고 사실상 인정되는 이상 그러한 비민주적 정부의 권한은 국제적 측면에서 거의 무제한적으로 인정될 수 있다.⁷⁾ 민주적으로 구성된 국가가 비민주적으로 구성된 이전 정부의 국제법상의 의무에 대한 부담을 거절할 수 없기 때문이다. 이전 정부가 설사 민주적 정통성이 없다고 하여도 그것이 민주적으로 새로 선출된 정부로 하여금 이전의 비민주적 정부가 발생시킨 국제채무나 책임을 면제시켜 주는 것은 아니다.

위에서 몇 가지 예시한 국제법의 내재적 특성은 국제법이 기본적으로 민주주의와 친해지기 힘든 구조로 되어 있음을 보여주고 있다. 그러나 이러한 전통국제법적 혹은 기본적 국제법의

각주

7) Sean D. Murphy, "Democratic legitimacy and the recognition of States and governments", in *Democratic Governance and International Law*, ed., Gregory H. Fox and Brad R. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 123-154.

구조와 친해지기 힘든 민주주의 원리는 UN 성립 이후 체결된 국제적 혹은 지역적 인권보호조약과 함께 실정국제법적 근거를 마련해 가고 있다.

III. 민주적 정치참여권의 국제조약상의 근거

1. 국제인권규약

1976년 발효한 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(국제인권규약)은 제25조에서 정치적 참여권을 명문으로 인정하고 있다.⁹⁾ 제25조는 민주적 정치참여권의 세 가지 측면을 규정하고 있는데 정치적 참여에 있어서의 차별금지, 공직 참여의 보장, 자유선거권 등이 그것이다. 제25조는 ‘합리적 이유의 제한 없이’ 라는 표현을 사용함으로써 정치참여권에 대한 제한이 합리적인 이유가 있을 경우에는 허용됨을 인정하고 있다. 이러한 표현의 삽입은 미성년자, 범죄자, 정신적으로 박약한 자, 거주요건을 충족시키지 못

하고 있는 자를 정치과정에서 배제하고 특정한 공직 참여의 경우 특별한 조건의 구비를 요구할 수 있기 때문이다.⁹⁾ 제25조에 근거한 정치참여권의 행사에 있어 차별금지원칙은 기본적으로 개인을 대상으로 한 것이지만 집단적인 차원으로 확대될 수 있기 때문에 정치적 결사체인 정당에 대한 차별도 원칙적으로 금지된다고 할 수 있다.¹⁰⁾

제25조의 (a)는 직접 또는 대표자를 통한 정치참여권을 인정하고 있는데 (b)항이 선거를 통한 정치참여를 규정한 이상 (a)항은 선거 외의 방식에 의해 포괄적으로 정치과정에 참여할 수 있는 권리를 인정한 것으로 이해되어야 할 것이다. 실제 동 규약상의 자유권규약위원회(Human Rights Committee; HRC)는 제25조가 행정과정의 모든 영역과 국제적, 국가적, 지역적 모든 수준에서의 정책 형성과 집행 과정을 포함하고 있다고 밝히고 있다.¹¹⁾

제25조 (b)항은 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 행하여지고, 선거인의 자유로운 의사를 표명하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거

각주

8) 동 규정의 내용은 다음과 같다. “모든 시민은 동 규약 제2조에 규정되어 있듯이 어떠한 불합리한 제한도 없이 다음의 권리를 가진다. (a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것. (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것. (c) 일반적인 평등조건 하에 자국의 공무에 취임하는 것.”

9) Summary Record of the 363d Meeting, UN ESCOR Commission on Human Rights, 9th Sess., 363d mtg.(1953), pp.12-16.

10) Human Rights Committee (HRC), General Comment 25, 1996, para.4.

11) *ibid.* para. 5.

나 피선될 수 있는 권리를 인정하고 있는데 동 규약의 초안자들이 이 조항을 구체적으로 어떻게 이해하였는지에 대한 구체적인 설명을 찾기는 쉽지 않다. 물론 당시의 상황이 동서 간의 이념적 대립으로 특징되는 냉전시대였다는 점을 감안해 보면 이 조항의 의미가 다원주의적 정당 체제가 기본이 되는 민주적 정치과정을 뜻한다는 데 완전한 합의가 이루어지지 않았다는 점이 이상할 것은 없을지도 모른다. 서방 진영이 민주정치의 모습을 다원주의적 정당정치의 모습에 찾았으며, 따라서 동 조항의 ‘진정한 정기적 선거’의 의미를 다원주의적 정당정치체제 하에서의 선거에 의한 정치 참여 과정으로 이해하였다면 사회주의 진영 국가들은 그러한 서구식 정치과정의 공식을 배척하였던 것이다.

그러나 주목할 것은 UN의 해석관행상 HRC는 일당체제하에서의 선거가 ‘진정한 선거’가 되기 힘들다는 점을 일관되게 밝혀 왔다는 것이다.¹²⁾ 1993년 HRC는 이 문제를 정면으로 다룰 기회가 있었는데 일당체제가 ‘진정한 선거’의 요건을 심각하게 제한하는 것이라는 점을 분명히 하였다. HRC의 이러한 견해는 개인청원 사

건을 심리하는 과정에서 밝혀진 것이었다.¹³⁾ HRC는 잠비아 정부의 개인에 대한 정치활동의 제한이 동 규약의 제25조를 위반하였다고 결론지었다.¹⁴⁾

뿐만 아니라 HRC는 제25조에 대한 일반견해(General Comment)를 통해 Bwalya 사건에서 밝힌 견해를 보다 확장시키며 제25조의 의미를 해석하였다. HRC는 “제25조의 핵심은 인민(people)의 동의를 기반으로 한 민주적 정부(democratic government)의 존재에 있으며 바로 이것이 동 규약의 원칙에 합치되는 것”이라고 하였다.¹⁵⁾ 이와 같이 HRC가 대중적 지지와 정부의 권위를 연계시킨 것은 선거과정에서 대중의 뜻이 왜곡되는 것을 경계하고 있음을 보여주고 있다. 물론 HRC가 민주적 정치과정의 형태를 ‘특정화’ 해서 밝혔다고 할 수는 없겠지만 동 규약의 당사국은 국내 정치과정에서 선거인의 의사가 정확히 반영될 수 있게끔 보장하여야 한다고 분명히 밝힌 것은 다원주의적 정당체제가 민주적 정치참여권의 보장에 필수적인 요소임을 확인한 것으로 이해할 수 있다.

각주

12) HRC는 규약 당사국들이 규약 제25조에 관해 제출하는 정기적 국가보고서의 검토에 있어 야당이 정치과정에 참여하고 있는지의 여부와 그 정도에 대해 일관되게 질문을 해왔다는 점이 이를 잘 보여주고 있다. HRC의 견해는 많은 국가들을 대상으로 하고 있지만, 일례를 들어보면 다음과 같다. Report of the Human Rights Committee, UN GAOR, 45th Sess., Supp. No. 40 (1990), p.13(Yemen); p. 38(Portugal); p.47(Chile); p.52(Argentina); p. 95(Nicaragua).

13) Communication No. 314/1988, UN Doc. CCPR/C/48/D/314/1988 (1993).

14) Ibid., para. 2..3.

15) HRC General Comment 25, op.cit., para. 1.

2. 유럽인권협약 제1의정서

유럽인권협약은 민주적 정치참여권에 관한 단일 규정을 두고 있지 않지만 동 협약의 제1의정서 제3조는 정치적 참여권을 인정하고 있다.¹⁶⁾ 그런데 제3조는 국제인권규약 제25조와는 달리 매우 단순한 표현으로 규정되어 있다. 그러나 이러한 법 규정의 단순함과는 별도로 유럽인권법원은 ‘목적론적 해석’을 통해 동조의 법적 의미를 국제인권규약 제25조와 거의 유사하게 일치시켜 왔다고 할 수 있다.

예를 들면 유럽인권법원은 터키 내의 쿠르드족이 결성한 정당을 터키가 해산함으로써 문제가 된 사건¹⁷⁾에서 터키 당국의 주장, 즉 주권국가로서의 정체성을 유지하기 위해 쿠르드족 정당의 해산이 불가피하였다는 주장을 배척하고 민주적 체제의 핵심은 다양한 정치적 견해를 인정하는 데 있으며 정당의 정당정책에는 인종, 언어상의 고유한 문화적 정체성에 입각한 정치적 프로그램의 개발 및 확산을 전략적으로 포함시킬 수 있다고 하였다. 설사 그것이 국가의 정체성에 위협을 가할 수 있다 하여도 그러한 정

치적 주장은 다원주의적 민주주의 하에서 용인되고 존중되어야 한다고 강조하면서 터키 당국의 쿠르드족 정당 해산 조치는 민주적 원리에 위반하였다고 판시하였다.¹⁸⁾

3. 미주인권협약

미주인권협약 제23조도 민주적 정치참여권을 인정하고 있는데, 그 표현 구조는 국제인권규약 제25조와 거의 유사하다.¹⁹⁾ 물론 이러한 표현의 유사함에도 불구하고 미주인권제도의 지역적 특수성에 맞춰 특유한 관행이 발달하여 왔다.

UN과 유럽인권법원의 경우와 다소 다른 점은 미주인권위원회(the Inter-American Commission)는 이 지역의 민주화가 어느 정도 가시화된 1980년대 말엽까지 조약의 구체적인 조항의 의미를 명확히 하는 것보다는 동 협약 당사국 중에서 민주적 원리를 위반하거나 심각한 수준의 인권침해가 있는 경우를 특정해서 보고서 형식으로 다뤄 왔다는 점이다. 이러한 보고서에서는 동 협약 제23조에서 규정하고 있는 민주적 정치참여권이 선거사기, 집권세력에 의한 선거 방해,

각주

- 16) 동 규정은 다음과 같다. “체약국은 정기적인 기간에 비밀선거에 의한 자유선거를 보장하며 선거권의 행사는 입법자를 선택하는 선거권자들의 자유의사가 보장되는 조건하에서 이루어져야 한다.”
- 17) Case of Socialist Party and Others v. Turkey, Reports of Judgments and Decisions, 1998-III.
- 18) Ibid., paras 41-57; 다음의 사건도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. Sidiropoulos and 5 others v. Greece, Reports of Judgments and Decisions, 1998-IV.
- 19) “(1) 모든 시민은 다음의 권리와 기회를 향유한다. (a) 직접 또는 자유롭게 선출된 대표를 통한 공공 문제에 대한 참여. (b) 투표자의 의사의 자유로운 표현을 보장하는 일반, 평등, 비밀 투표에 의한 정기적 선거에의 투표 및 입후보. (c) 평

관권선거 등에 의해 정면으로 왜곡되고 있는 구체적인 사례들을 적시하고 있다.

특히 1990년 멕시코 선거에 대한 미주인권위원회의 포괄적인 평가가 매우 중요한 의미가 있다고 할 수 있는 이유는 동 협약 제23조의 심각한 위반이 ‘국제문제’가 될 수 있다는 것을 밝혔다는 점이다.²⁰⁾ 당시 멕시코 정부는 미주인권협약의 그 어떤 규정도 동 위원회가 협약 당사국의 국내 정치과정에 대한 법적 판단을 내리게 할 근거가 없다고 항변하였으나 동 위원회는 이와 같은 견해를 배척하고 멕시코 정부의 주장은 동 협약 제23조를 유명무실하게 하는 것이라고 반박하였다.²¹⁾ 동 위원회의 견해에 따르면 제23조의 핵심은 선거의 ‘진정성’(authentic)에 있으며 그것은 선거인의 의사가 선거라는 제도를 통해 정확히 반영되었는가에 달려 있다고 하였다.²²⁾ 동 위원회의 견해에 따르면 선거의 진정성 확보를 위해 가장 중요한 것 중의 하나는 특정한 선거 결과를 낳기 위한 다수세력의 공갈, 협박 등 강제적 선거 분위기가 없어야 한다는 것이다.²³⁾

IV. 민주적 정치참여권과 국제관행

앞에서 간단히 살펴본 것처럼 민주적 정치참여권에 대한 일반적 기준은 보편적 및 지역적 조약에 의해 그 근거를 파악할 수 있다. 그러나 이러한 조약규범과 더불어 고려되어야 하는 것이 민주적 정치참여권의 존재를 뒷받침하는 국제관행이다.

UN은 자본주의와 사회주의의 이념적 갈등이 종식된 탈냉전 이후의 새로운 국제질서 속에서 다양한 형태로 국내의 선거문제에 개입하며, 보편적 및 지역적 조약에 담겨져 있는 자유롭고 평등한 선거권을 보장하려고 노력하여왔다. 냉전 종식 이전의 탈식민화 과정에서의 UN의 선거 감독 기능은 주로 인민자결권의 확보라는 한정된 차원에 그 주요한 목적이 있었으며 적극적인 의미의 민주적 정치참여권, 즉 한 국가 내에서의 민주적 정치과정을 보장하는 데 그 목적이 있었던 것은 아니었다. 그러나 탈식민화 과정이 마무리 단계에 이르고 탈냉전의 시대가 개막되면서 UN의 선거 감독 기능은 내전 등 불안정한

각주

등한 일반적 조건하에서의 공직에의 접근. (2) 전향에 언급된 권리와 기회는 연령, 국적, 주거, 언어, 교육, 시민적 또는 지적 능력 및 형사재판에서 적법한 법원에 의한 선고에 근거하여 법률로서 규제할 수도 있다.”

20) Mexico Election Decision, Cases 9768, 9780, 9828, Inter-Am. C.H.R. 97, 108, OEA/ser. L/V/11.77, doc. 7, rev.I (1990), p. 97.

21) Ibid. p. 10.

22) Ibid., p. 108.

23) Ibid., p. 107.

국내의 정치 상황을 겪고 있는 후진국과 개발도상국의 국내질서를 안정적으로 유지하는 차원으로 변모하기 시작하였고 그 과정에서 국제인권조약하에서 규정되어 있는 민주적 정치참여권을 보장하는 역할을 하여 왔다.²⁴⁾ 즉 후진국이나 개발도상국의 불안정한 국내 사정으로 민주주의가 말살되고 인권이 유린되는 상황 속에서 UN은 적극적으로 개입하여 국내 정치질서의 안정을 확보하려고 하였다. 주목할 것은 UN의 선거 감독 임무는 국내의 질서 유지 차원을 넘어 실제적인 민주적 정치참여권의 보장을 가능케 하는 국제사회의 압력 도구로서 기능하였다는 점이다. 이것은 UN을 중심으로 한 국제사회가 민주적 정치참여권을 보장하기 위해 노력하고 있다는 관행이 파악된다는 것을 뜻하기 때문에 대단히 중요한 의미를 갖는다.

여기에서는 UN의 선거 감독 기능의 포괄성을 감안하여 탈식민화 이후의 UN의 선거 감독의

관행을 살펴보는 것에 논의를 한정한다.²⁵⁾ 그런 차원에서 대표적으로 니카라과와 아이티에 대한 UN의 개입 사례는 중요한 의미를 갖는다.²⁶⁾ 1989년 UN 사무총장은 니카라과의 선거에 UN이 감독기능을 수행하는 안에 동의하였는데, 이것이 매우 역사적인 의미가 있는 이유는 UN이 탈식민화의 차원이 아닌 이미 존재하고 있는 독립국가 내의 선거 과정에 최초로 개입하였기 때문이다. 탈식민화 과정에서 UN이 개입하며 인민자결권의 실현을 위해 제시하였던 민주적 방안과 기준이 큰 변화 없이 이미 존재하고 있는 독립국가의 국내문제인 선거 과정에 적용되고 있다는 점은 매우 중대한 의미를 갖는다. 왜냐하면 UN의 선거 관리가 탈식민화를 위한 인민자결권의 실현이라는 한정된 범위를 넘어 이미 존재하고 있는 국가에게도 미칠 수 있기 때문이며, 이것은 민주적 정치참여권의 보장을 위해 국제사회가 개입한다는 의미를 갖기 때문이다.

각주

- 24) UN의 선거 감독의 역사적 측면을 포괄적으로 다룬 역작으로는 다음을 참조. Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy* (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994).
- 25) 남미비아의 독립과정에서 UN이 개입하여 독립을 위한 국민투표 실시 등 민주적 정치참여권의 보장과 실현을 위해 노력한 것은 매우 의미 있는 국제적 선례 구축이라고 할 수 있다. National Democratic Institute for International Affairs, *Nation Building: The UN and Namibia* (1990), pp. 57-64. 1990년 선거에 의해 구성된 남미비아 국회는 만장일치로 헌법을 채택하였다. 주목할 것은 남미비아 헌법은 UN 안보리가 1989년에 승인하였던 남미비아 선거에 관한 제 기준을 그대로 반영하고 있다는 점으로, 이는 UN이 국내의 민주적 질서 형성에 상당한 영향력을 미칠 수 있음을 실증적으로 보여 주는 대목이다.
- 26) UN은 탈냉전 이후 국가 내의 인종분규 등 정치체제가 불안정한 위협에 처했을 때 선거 감독의 임무를 적극적으로 수행해 가며 평화와 질서 유지에 노력하였다. 이러한 UN의 적극적인 국내 개입과 선거 감독의 사례들은 매우 많지만 참고로 몇 가지만 적시해 보면 다음과 같다. 타지키스탄 SC Res. 968, UN SCOR, 49th Sess., UN Doc. S/RES/968 (1994); 모잠비크 SC Res. 957, UN SCOR, 49th Sess., UN Doc. S/RES/957 (1994); 미얀마GARes.150, UN GAOR 3d Comm., 48th Sess., at 3, UN Doc. A/RES/48/150(1993); 아프카니스탄 GARes. 152, UN GAOR 3d Comm., 48th Sess., at 3, UN Doc. A/RES/48/152(1993).

1. 니카라과의 사례

UN의 니카라과 개입의 법적 기반은 1987년에 체결된 Esquipulas II Agreement인데 이것은 중남미 5개국이 주축이 되어 체결된 평화협정이었다.²⁷⁾ 이 협정은 중남미 5개국의 공정한 선거를 촉구하고 있으며 UN 및 미주기구(Organization for American States; OAS) 등의 국제기구가 선거를 감독하여 줄 것을 요청하고 있다.²⁸⁾ UN은 이를 받아들이고 니카라과 선거 과정의 국제적 확인을 위한 기구(the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua; ONUVEN)를 창설하였다.²⁹⁾ UN 사무총장은 애초에 이 감독 기구가 결코 니카라과의 국내법에 대한 가치판단을 내릴 의도가 없음을 밝히는 등 매우 조심스러운 태도를 취하였지만³⁰⁾ 실제로는 니카라과 선거 과정을 감독하는 ONUVEN의 임무의 법적 범위(mandate)는 선거의 공정성, 선거의 자유성을 비롯하여 국내법의 적절함까지 판단할

수 있는 매우 포괄적인 권한을 부여받고 있었다.³¹⁾ 여기에는 다원적 정당정치 보장 및 국내 선거관리기구의 독립성에 대한 판단 등이 포함되어 있었다. ONUVEN의 권한에 상응하여 니카라과정부는 문제가 되던 몇 개의 국내법을 폐기하였을 뿐만 아니라 새로운 선거법을 제정할 것에 동의하기도 하였다.³²⁾

ONUVEN은 니카라과의 국내 선거관리기구의 절차적 독립성과 정당성에 대한 포괄적인 심사 권한도 갖고 있었으며, 각종의 선거에 관한 규제 사항의 타당성 여부를 면밀히 검토하기도 하였다. 동시에 ONUVEN은 개표상의 정확성과 공정성 확보를 위한 구체적인 절차의 타당성을 전반적으로 조사할 수 있는 권한을 갖고 있었으며 실제로 이를 적극 활용하였다.³³⁾

2. 아이티의 사례

UN이 국내문제로 인식되었던 선거 문제에 개입한 두 번째 사례는 아이티의 경우이다.

각주

- 27) Letter dated August 27, 1987 from the Permanent Representative of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, and Nicaragua to the United Nations Addressed to the Secretary-General, UN Doc.A/42/521 (1987).
- 28) Ibid.
- 29) Letter dated July 5, 1989 from the Secretary-General Addressed to the Permanent Representative of Nicaragua to the United Nations, UN Doc.A/44/375 (1989).
- 30) Ibid., p. 2.
- 31) Establishment and Terms of Reference of the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua, The Situation in Central America, UN GAOR, 44th Sess., Annex I, Agenda Item 34 (1989), app. p. 3.
- 32) First Report of the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua to the Secretary-General, UN Doc.A/44/834 (1989), p. 6.
- 33) Fifth Report to the Secretary-General by the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua, UN GAOR, 44th Sess., Agenda Item 34, UN Doc.A/44/927 (1990), pp.10-21.

1987년 아이티 정부는 총선거를 치를 계획이었으나 계속되는 국내 소요사태로 결국 선거를 치를 수 없는 지경에까지 도달하였다. 그 후 3년간은 군사정부의 연속적인 출현으로 불안한 정쟁의 상황이 연출되었으며, 그 후 임시 민간정부에 의해 잠시간의 통치가 있었다. 1990년 임시정부 수반이었던 Trouillot 대통령은 UN 사무총장에게 1990년에 예정된 선거를 UN이 감독해 줄 것을 요청하였다. 이에 UN 총회는 1990년 10월 12일 UN이 국내문제에 개입할 국제법적 근거가 없다는 몇몇 회원국의 반대에도 불구하고 아이티의 내정에 개입하는 결의를 채택하였다.³⁴⁾

ONUVEH의 경우와는 달리 아이티 선거감독을 위한 기구인 ONUVEH(the United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti)는 공식적인 임무의 범위를 문서상으로 확인받지는 못하였지만 Trouillot 대통령의 UN에 대한 요구사항이 그 역할을 사실상 대신하였다. 실질적 내용의 측면에서 UN의 아이티에서의 감독 기능은 남미비아나 니카라과의 그것과 크게 다르지 않았다.

그러나 ONUVEH의 선거 감독 임무의 수행은 결코 순탄하지 않았다. ONUVEH의 한 보고

서는 아이티의 민주적 전통의 부재를 개탄하기도 하였다.³⁵⁾ 어쨌든 UN의 아이티에서의 역할은 비교적 성공적으로 평가되었지만 이것도 잠깐의 영광이었다. 1991년 1월 6일 전대통령이었던 Duvalier가 선거에 의해 선출된 대통령 당선자 Aristide의 권력 장악을 부정하는 쿠데타를 감행하였기 때문이었다. 군부는 신속하게 이러한 반란을 진압하였지만 군부 일단의 장교들은 그 후 두 번째 쿠데타를 감행하여 성공함으로써 대통령 Aristide는 해외망명을 떠나는 사태가 벌어졌다.

국제사회는 이에 대해 매우 신속히 대응하였는데, 여기서 주목해야 할 점은 국제사회가 UN의 선거 개입으로 나름대로 확립한 민주적 절차를 부정한 군사정권의 출현을 맹렬히 비난하였다는 점이다. OAS의 외무장관들은 미국 워싱턴에서 회동을 갖고 “아이티의 군사정부의 출현은 국제사회의 선거감독과 함께 공정한 선거로 아이티 국민의 의사가 반영되어 선출된 정통성 있는 정부를 한 번에 부정한 것”이라고 엄중히 규탄하였다.³⁶⁾ 나아가 OAS 외무장관들은 OAS 회원국들은 아이티와의 경제 및 상업상의 관계를 정지함으로써 제재를 가할 것을 권고하였다.³⁷⁾ UN 총회는 회원국들에게 이러한 OAS의

각주

34) GA Res. 45/2 (1990).

35) First Report of the United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti, UN Doc.A/45/870 (1990), Annex, p. 9.

36) Support to the Democratic Government of Haiti, MRE/Res1/91, corr.1, at 2., OEA/ser.F/V.1 (October 3, 1991).

37) Ibid.

경제제재 조치를 따를 것을 촉구하는 결의안을 채택하였다.³⁸⁾ 동 결의안은 Aristide 정권이 “정통성(legitimate) 있는 정권이며 쿠데타는 불법(illegal)적인 것”이라며 아이티 군부에 의한 쿠데타는 국제적 불법행위(international wrong)를 형성하는 것이라는 OAS의 입장을 그대로 재확인하였다.

3. UN 선거 감독 관행의 확산

남미비아, 니카라과 및 아이티에서의 UN의 선례는 그 후 UN의 국내 선거 과정 개입을 더욱더 확산시킬 수 있는 바탕이 되었다.³⁹⁾ 이러한 관행의 축적은 탈냉전 이후의 이념적 갈등이 종식된 새로운 국제질서하에서 UN이 평화롭고 민주적인 국내사회의 건설에 적극적 역할을 할 수 있다는 낙관론을 낳기도 하였다.⁴⁰⁾ 중요한 것은 UN 사무총장이 한 보고서에서 밝힌 것처럼 이러한 UN의 국내 선거에의 개입은 결국 국제인권조약상 규정되어 있는 민주적 정치참여권의 보장을 위한 대단히 긍정적인 국제사회의 노

력의 일환으로 이해할 수 있다는 점이다.⁴¹⁾

1992년 UN 총회 결의에 근거하여 UN 사무총장은 UN 사무국 내에 ‘선거업무 보조국’(the Electoral Assistance Division)이라는 부서를 설치하였는데,⁴²⁾ 선거에 관련한 UN 회원국의 요청을 접수하고 이들의 요구에 대응하기 위한 선거 관련 전문 인력을 유지하는 것이 그 목적이었다. 대부분의 경우는 기술적인 업무에 국한되는 경우가 보통이지만 사안에 따라서는 UN 안전보장이사회나 총회의 승인을 요구할 정도로 정치적 민감성과 포괄적인 업무가 요구되는 경우도 있었다고 할 수 있다.

특히 주목할 것은 UN 안전보장이사회나 총회의 위임에 의한 선거 감독 임무의 경우 그 역할의 포괄성이다. UN의 선거 관리 임무의 내용은 지속적으로 반복되면서 재확인되고 있고 그런 과정에서 하나의 ‘기준’과 ‘관행’을 형성해왔다는 점이다. 1994년의 UN사무총장의 한 보고서에 따르면 “대략 50 여개의 지금까지의 UN의 선거 감독 임무 사례를 보면 이 임무에 관해 UN 회원국으로부터 국내문제 간섭에 해

각주

38) GA Res. 46/7 (1991), para.3.

39) Douglas Lee Donoho, “Evolution or Expediency: the United Nations Response to the Disruption of Democracy”, 29 Cornell Int’l L. J. 329 (1996); Sonia K.Han, Note, “Building a Peace That Lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace-Building”, 26 N.Y.U.J.Int’l L. & Pol. 837 (1994).

40) An Agenda for Peace, UN. Doc.A/47/277-S/24111(1992), paras. 55-59.

41) Report of the Secretary-General, Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections, UN Doc.A/46/609 (1991), para. 76.

42) GA Res. 46/137 (1991).

43) Report of the Secretary-General, Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections, UN Doc.A/49/675 (1994), para. 3.

당된다는 항의를 받은 적이 없다”고 밝히고 있다.⁴³⁾

물론 UN의 국내 선거 감독 기능은 해당 국가의 특성에 따라 다양한 형태를 나타낼 수밖에 없다. 그러나 중요한 것은 이러한 UN의 임무가 확산되면서 민주적 선거의 공정성을 확보하는 기준을 형성하면서 국제관행을 만들어 가고 있다는 점일 것이다. 탈식민화 과정 때의 초창기 UN의 선거 감독 기능이 임시적(ad hoc)인 기능이었다면 탈냉전 이후의 역할은 이러한 UN의 감독 기능을 민주적 정치참여권을 위한 국제기준 내지 원칙으로 확립해 나가고 있다는 점이다.

UN 선거 감독의 관행은 그 구체적인 경우에 따라 다소간의 차이는 있을 수 있지만 기본적으로 국내 선거관리위원회의 독립성 확보, 선거에 참여하는 정당의 정치적 자유의 보장, 정치적 결사체의 미디어 접근에의 자유와 공정성 확보, 선거참여권 부여의 평등성 확보, 선거부정시의 처벌 가능성의 확보, 선거운동의 자유와 공정성 및 투표표의 절차적 공정성의 확보 등에 중점을 두고 있다고 할 수 있다. 이런 사항들은 보편적 및 지역적 조약하에서 인정되고 있는 민주적 정치참여권의 내용과 거의 일치하는 것들이다.

민주적 정치참여권을 보장하는 조약규범상의 근거와는 별도로 국내문제로 인식되었던 선거 과정에 UN이 개입하는 일은 이제 UN의 중요한 임무 중의 하나가 되었다. 물론 선거 감독에 관한 UN의 관행은 주로 후진국이나 개발도상국 등 내정이 불안정한 국가에 한정되어 있고

각국의 상황에 따라 그 내용에 차이가 있을 수 있겠지만 중요한 것은 이념적 차원의 문제를 떠나 공정한 선거에 의해 정부가 구성되어야 한다는 ‘민주적 절차’의 규칙을 확립해 나가는 데 중요한 국제적 관행을 UN이 주도적으로 형성해 나가고 있다는 사실이다.

V. 결론에 대신하여

민주적 정치참여권에 대한 논의는 냉전시대의 이념적 갈등으로 인한 소모적 논쟁의 시기가 있었다면 이제는 권리의 실질화의 문제로 논의가 변모되고 있는 실정이다. 민주주의에 대한 개념 정의는 다양할 수 있으나 다원주의적 정당체제의 인정과 자유롭고 공정한 선거의 보장 및 개인과 집단의 정치과정에서의 포괄적인 참여 등은 민주주의에 대한 개념 논쟁과는 별도로 정치참여권을 위한 최소한의 요건으로 조약규범상 요구되고 있기 때문이다. 냉전시대와는 달리 지금의 국제질서에서 민주적 정치참여권의 보장을 위한 최소한의 요소들조차 결여된 상태에서도 자유롭고 공정한 선거가 시행될 수 있다고 주장할 수 있는 국가나 국제기구가 존재할 수 있는 시대는 지나갔다는 의미이다.

현대국제법에서의 민주적 정치참여권의 발달 양상을 보면 이 권리의 발전 가능성에 조심스러운 낙관론을 펼 수 있을지도 모른다. 즉 보편적 및 지역적 조약하에서의 민주적 정치참여권의 보장 및 근 40여 년간의 UN의 선거 감독 관행

의 축적, 국제인권규약 산하 HRC와 지역적 인권법원의 민주적 정치참여권에 대한 적극적인 해석 관행의 확립 및 다양한 국제기구의 정치참여권의 규범적 재확인 등이 이를 웅변해 주고 있다.

물론 이러한 국제법하에서의 민주적 정치참여권의 보장이 국제법의 기본 주체로서의 국가의 중요성을 감소시키는 것은 아니다. 오히려 민주적 정치참여권의 보장을 요청하는 현대국제법 규범은 국가를 새로운 차원에서 다시금 긍정하는 것이며 국가의 역할을 적극적으로 모색하는 것이다. 현대국제법은 국제사회의 기본 단위로서의 국가가 국가구성원의 정치적 의지와

권익을 보호하는 데 열중한 것을 새롭게 요청하고 있는 것이다.

박 정 원

(단국대학교 강사, 외국법제조사위원)