

국제기구 기본문건의 법적지위와 그 특징

한 영 서

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다.

《사회과학부문 교원, 연구사들은 우리 당의 지도사상인 주체사상의 독창성과 우월성, 우리 당정책의 정당성과 생활력을 정확히, 설득력있게 해석전개하고 당의 령도 밑에 우리 인민이 혁명과 건설에서 이룩한 성과와 경험을 리론적으로 체계화하여야 하며 주체사상에 기초하여 여러 부문의 사회과학리론을 발전시키고 사회주의 위업수행에서 나서는 리론실천적문제들을 풀기 위한 연구사업을 잘하여야 합니다.》(《김정일선집》 제18권 중보판 457~458페이지)

오늘 국제무대에는 개별적국가들의 힘과 노력만으로는 해결할수 없는 수많은 국제문제들이 제기되고있으며 그 해결을 요구하고있다. 제기되는 이러한 국제문제들을 주권국가들의 집체적인 협력과 협조, 조정의 방법으로 해결하기 위하여 창설되는 국제적조직체가 바로 국제기구들이다.

절대다수의 국제기구들은 그 기구의 창립에 리해관계를 가지는 국가들이 협의하여 기본문건(조약)을 체결하는 형식으로 창설되게 된다. 국제기구의 기본문건(창설문건)은 일반조약체결에서와 마찬가지로 당사국들사이 호상교섭과 초안작성을 거쳐 참가국들의 최종회의에서 공식문건으로 채택된 다음 각국의 서명과 비준을 거쳐 효력을 발생하게 된다.

국제기구 기본문건은 해당 기구의 기본법으로서 각국의 국내법에서 헌법과 유사한 지위에 있게 된다.

국제기구의 기본문건은 우선 그 기구의 여러 세부규칙, 규범의 립법적기초로 된다.

국제기구가 창설되어 활동하는 과정에는 기구의 조직운영에 필요한 여러가지 법규범과 규칙들을 제정하여야 할 문제가 제

기된다. 국제기구는 자기의 사명과 목적, 임무를 성과적으로 수행하기 위하여 기구의 각 기관의 조직규범과 의사규칙, 인사규칙, 재정규칙들과 그의 권한 등을 세부화, 구체화하여 제정하게 된다. 이러한 규정, 세칙들은 철저히 기구의 기본문건의 요구에 기초하여 제정되게 된다. 이로부터 국제기구의 기본문건은 기구내부에서 제정되는 내부 부문법의 립법적기초로서 기구의 전반적법체계에서 최우위에 있게 된다.

국제기구의 기본문건은 또한 기구의 주요기관과 그 산하기관 및 기구의 조직과 활동의 법률적기초로 된다.

국제기구의 기본문건들에는 기구의 주요기관이 자기 활동을 원만히 진행하기 위하여 그 산하에 보조기관 및 기구를 설치할수 있다고 규제하고있다.

실례로 유엔헌장 제22조에는 《총회는 자기의 기능을 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 보조기관을 설치할수 있다.》라고 규제하였으며 제29조에서는 《안전보장리사회는 자기의 기능을 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 보조기관을 설치할수 있다.》라고 규제하고있다. 그리고 제68조에서는 《경제사회리사회는 경제 및 사회분야의 위원회, 인권의 발전을 위한 위원회 그리고 자기의 기능수행을 위하여 요구되는 기타 위원회를 설치한다.》라고 규제하고있다.

유엔헌장의 이러한 규정에 기초하여 유엔은 내부 주요기관인 총회, 안전보장리사회, 경제사회리사회의 산하에 많은 위원회, 특별위원회 등 산하기관들을 조직하여 운영하게 되는것이다.

국제노동기구(ILO), 유엔 식량 및 농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO) 등 유엔전문기구들과 아프리카동맹(AU), 유럽동맹(EU), 동남아시아국가련합(ASEAN)

등 지역적, 준지역적 국제기구들의 기본문건들에도 유엔과 유사한 규정들을 규제하고 있다.

이것은 국제기구의 기본문건이 해당 기구의 주요기관과 그 산하기관 및 위원회, 보조기관들의 조직과 활동의 법률적 기초로 된다는 것을 말해준다.

국제기구의 기본문건(창설문건)은 당사국들사이의 합의에 의하여 작성 채택되고 서명과 비준을 거쳐 효력이 발생하게 된다는 데서는 일반조약과 별로 큰 차이가 없다.

그러나 이러한 국제기구의 기본문건은 일반조약과는 다른 일련의 특징을 가지고 있다.

국제기구의 기본문건의 특징은 첫째로, 성원국들의 권리, 의무를 규제함과 함께 새로운 국제법률관계 당사자를 산생시킨다는 것이다.

국가간의 일반조약은 그 당사자들의 권리와 의무, 활동원칙 등 행위규범을 규제하는데 그친다.

그러나 국제기구의 기본문건은 그 기구의 목적과 활동원칙, 성원국들의 행위규범을 규제할뿐만 아니라 기구의 기능과 권한, 법인으로서의 지위, 법률행위능력, 특권과 면제권, 조약체결권 등 국제법률관계 당사자로서의 자격을 규정하고 있다.

실례로 유엔헌장 제104조, 제105조, 국제로동기구헌장 제39조, 제40조 등은 국제기구들에서 기구의 조약체결권, 동산 및 부동산처리권한, 재판소송에로의 제기권한, 법인의 지위, 특권과 면제권 등 국제법률관계 당사자로서의 권한을 규제하고 있다.

이것은 국제기구가 기본문건에 기초하여 국제법률관계 당사자로 된다는 것을 말해준다.

오늘 모든 국제기구들은 기본문건에 따라서 자기의 내부기관을 조직하고 대외관계를 가지고 있으며 조약체결의 당사자로 될 뿐만 아니라 주재국내에서 특권과 면제권,

법인의 지위를 부여받아 활동하게 된다.

국제기구 기본문건의 특징은 둘째로, 기본문건에 대한 보류제한조치를 취하고 있다는 것이다.

일반적으로 《조약법에 관한 원협약》 제19-23조에 따라서 당사국들은 조약에서의 보류를 선택할 것을 허용받고 있다.

그러나 국제기구의 기본문건도 조약의 한 형식이지만 보류를 제한하고 있다.

그 원인은 우선 보류를 허용하면 국제기구내에서 성원국들의 주권평등과 활동에서의 일치성을 보장할 수 없게 되기 때문이다.

국제기구내에서 모든 성원국들은 호상평등한 지위에서 긴밀히 협력하여야 한다. 그런데 만약 어떤 성원국이 기구에 가입하거나 가입후 활동하면서 기본문건의 일부 조항에 대한 보류를 제기하는 것을 허용한다면 그 조항과 관련하여 성원국들사이에 권리, 의무측면에서 차별대우가 초래되게 된다. 다시 말하여 보류를 허용받은 성원국은 그 조항에 대한 법적권리, 의무에서 면제되지만 기타 보류를 제기하지 않은 성원국들은 그 조항에 대한 법적권리, 의무를 집행하게 된다. 이렇게 되면 이 조항에 대한 권리, 의무측면에서 2중적기준이 존재하게 되며 결국 국제기구내에서 성원국들의 주권평등의 원칙이 보장될 수 없으며 활동에서 일치성도 보장할 수 없게 된다.

그 원인은 또한 보류를 허용하면 국제기구의 기본문건의 수정 또는 개정에서 난관이 조성되기 때문이다.

국제기구의 기본문건은 고정불변한 것이 아니다. 국제기구의 기본문건은 성원국의 증가 또는 감소, 시대의 요구와 환경, 조건의 변화에 따라서 부단히 수정될 것을 요구한다. 그런데 일부 조항에 대한 보류를 허용한다면 그 조항에 대한 수정이 제기될 때 보류를 설정한 성원국의 반대나 혹은 그 성원국과 다른 성원국과의 이해관계의 불일치가 제기되는 것으로 하여 기본문건을 순

조롭게 수정할수 없게 된다.

이와 같은 원인으로 하여 국제기구의 현실천에서는 기본문건에 보류, 제한 또는 금지규정을 설정하거나 국제기구와 성원국들간의 보류설정을 위한 특별협정 또는 해석성명을 발표하고 그것이 다른 성원국들의 묵시 또는 명시동의를 받게 하는 형식으로 보류를 제한 또는 금지하고있다.

국제기구 기본문건의 특징은 셋째로, 기본문건에 탈퇴규정을 설정하지 않았다고 하더라도 성원국의 탈퇴를 완전히 금지하는 것은 아니라는것이다.

《조약법에 관한 원협약》 제56조에서는 《탈퇴를 규정하지 않은 조약》으로부터의 탈퇴는 허용되지 않는다고 규정하고있다. 이 규정에 따르면 체약국들은 해당 조약에 탈퇴규정이 없을 때 그 조약에서 탈퇴할수 없다는것으로 해석된다.

그러나 국제기구의 기본문건에 탈퇴규정이 설정되어있지 않다고 하여 탈퇴를 완전히 금지하는것은 아니다. 그것은 국제기구에 가입하는것이 성원국들의 자주적권리에 속하는 문제이며 따라서 그 국제기구가 어느 한 성원국의 자주권을 계통적으로 침해할 때에는 거기에서 탈퇴하는것도 그 나라의 자주적권리이기때문이다.

그런데 국제기구활동의 현실천에서는 어떤 국제기구든지 성원국의 탈퇴통고에 대하여 공식적인 탈퇴승인결정을 채택하려 하지 않고있다는것이다.

실례로 유엔헌장에 탈퇴규정이 없으나 지금까지 유엔력사상 처음으로 인도네시아가 1965년에 유엔에서의 탈퇴를 통고하였다. 그러나 20개월이 지난후 인도네시아는 유엔에서의 활동을 계속하였다.

당시 유엔은 인도네시아의 탈퇴통지를 공식적으로 승인하지 않았다. 그것은 국제련맹의 쓰라린 교훈과 련관되어있었다. 유엔이 인도네시아의 탈퇴를 승인하게 된다면 국제련맹에서와 같이 다른 성원국들도

쩍하면 탈퇴성명을 낼수 있게 된다. 이렇게 되면 나중에는 유엔의 사명과 목적, 국제적보편성이 유명무실한것으로 될수 있었기때문이다.

유엔뿐만아니라 탈퇴규정이 설정되어있지 않는 세계보건기구(WHO)를 비롯한 여러 국제기구들과 심지어 탈퇴규정이 설정되어있는 국제기구들에서도 탈퇴통지를 공식적으로 인정하는것은 없다.

우의 실례에서 보는바와 같이 《조약법에 관한 원협약》 제56조는 다방조약인 국제기구의 기본문건에는 적용되지 않는다는것으로 해석된다.

국제기구의 기본문건의 특징은 넷째로, 기구 기본문건의 일부 조항을 수정할 때 성원국들이 공식적인 반대의견을 표시하지 않으면 그것을 묵시적인 승인으로 인정한다는것이다. 이것을 일명 《묵시적재체결》이라고 한다.

《조약법에 관한 원협약》 제39조에는 《조약은 당사국들의 합의에 따라 갱신할수 있으며》, 제41조에는 《다방조약을 수정하기 위하여 당사국들사이에 협정을 체결할수 있다.》라고 규정되어있다.

이 규정은 조약을 갱신 혹은 수정할 때 반드시 당사국들의 합의에 기초한 협정을 체결하여야 하는것으로 해석된다.

그러나 국제기구의 기본문건을 수정할 때 묵시적재체결이 인정되고있다.

국제기구성원국들은 국제사회의 변화와 시대의 요구에 따라 국제기구의 활동에서도 변화를 가져올것을 요구하고있다. 따라서 그에 적응하게 국제기구 내부기관들의 기능도 변화되어야 하며 그 기능을 변화시키는 방도는 기구의 기본문건을 수정하는것이다. 이것을 예견하여 국제기구의 기본문건들에 수정조항을 규제하였다. 이러한 수정규정에 따라 국제기구의 기본문건을 수정할 때 성원국들이 반대의견을 제기하지 않는다면 그것이 묵시적인 승인으

로서 수정되어 성원국들에 구속력을 발생하게 된다.

지금까지 유엔은 1945년 최초의 헌장을 아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 새로 독립한 수많은 국가들이 유엔에 가입함으로써 성원국의 수가 급격히 늘어난데 맞게 안전보장리사회의 비상임리사국수의 확대(헌장 제23조), 안전보장리사회에서 표결절차의 개정(헌장 제27조), 유엔헌장의 수정과 관련한 표결수의 확대(헌장 제109조), 경제사회리사회의 리사국수의 3차례에 걸치는 확대(헌장 제61조) 등을 수정하였으나 그때마다 공식적인 조약체결형식을 취하지 않고 수정하였다.

그러나 기본문건수정과 관련한 묵시적

재체결에 대하여 정확한 인식을 가져야 할 것은 우의 실례에서 보는바와 같이 절차상문제와 관련한 조항의 수정에서는 허용될수 있으나 헌장의 기본내용 특히 정치적문제를 내용으로 하는 헌장의 수정에서는 이 방법이 허용되지 않는다는것이다. 그 뚜렷한 실례가 바로 오늘 유엔헌장의 개정이 전면에 제기되어 그에 대한 기초작업이 진척되고있으나 그것이 쉽게 해결되지 못하고있는데서 나타나고있다.

우리는 국제기구 기본문건의 법적지위와 그 특징에 대하여 옳은 인식을 가짐으로써 여러 국제기구와의 사업과 기구에서의 활동에서 강성국가건설에 이바지할수 있도록 주동적으로 대처해나가야 할것이다.