

# 국 가 인 권 위 원 회

## 결 정

제 목 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가  
보고서(안)에 대한 의견표명

## 주 문

국가인권위원회는 법무부장관에게 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대하여 아래와 같이 수정·보완이 필요하다는 의견을 표명합니다.

## 이 유

### I. 의견표명의 배경

대한민국은 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘「자유권규약」’이라 한다) 가입 당사국으로 「자유권규약」 제40조에 따라 이 규약에서 규정하고 있는 권리 실현을 위해 취한 조치와 진전사항에 관한 보고서(이하 ‘국가보고서’라 한다)를 유엔자유권규약위원회(The United Nations Human Rights Committee, 이하 ‘자유권위원회’라 한다)에 제출해야 한다.

자유권위원회는 2015. 12. 3. 발표한 대한민국 제4차 국가보고서에 대한

최종견해(Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea, 이하 ‘제4차 최종견해’라 한다)에서 2019. 11. 6. 기한으로 대한민국에 제5차 국가보고서 제출을 요청하였으나, 대한민국 정부(이하 ‘정부’라 한다)가 2018. 8. 약식보고절차에 동의함에 따라 자유권위원회가 2019. 7. 채택한 ‘대한민국 제5차 국가보고서 제출 전 쟁점목록’(List of issues prior to submission of the fifth periodic report of the Republic of Korea, 이하 ‘쟁점목록’이라 한다)에 대한 답변이 대한민국 제5차 국가보고서로 갈음된다.

이와 관련, 국가행정기관이 국제인권규약에 따라 국가보고서 작성 시 「국가인권위원회법」 제21조에 따라 국가인권위원회 의견을 들어야 하는바, 법무부는 「자유권규약」 제5차 국가보고서(안)(이하 ‘국가보고서(안)’이라 한다)을 작성하고 국가인권위원회에 의견조회를 요청하였기에, 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조, 제25조 제1항에 따라 국가보고서(안)에 대한 의견을 표명하기로 하였다.

## II. 판단기준

「대한민국헌법」 및 「자유권규약」을 판단기준으로 하고, 제4차 최종견해, 자유권위원회 일반논평 2. 보고서 작성 가이드라인(General comment No. 2: Reporting guidelines, 1981), 「자유권규약」 제40조에 따른 보고서 작성 가이드라인(Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights), 국가인권위원회의 정책권고 및 의견표명 결정문 등을 참고기준으로 하였다.

### Ⅲ. 의견

#### 1. 국가보고서(안)에 대한 총평

대한민국은 1990년 「자유권규약」 가입 이후 인권의 증진 및 보호를 위한 법적, 제도적 측면에서 다양한 진전이 있었으며, 「자유권규약」에 규정된 권리 실현 및 2015년에 채택된 제4차 최종견해에 따른 권고 이행을 위해 노력과 관심을 제고하여 왔다.

제4차 최종견해에서는 양심적 병역거부를 법적으로 인정하고 대체복무제를 선택할 수 있도록 할 것을 권고하였는데, 헌법재판소는 대체복무를 규정하지 않고 있는 「병역법」 제5조 제1항이 양심의 자유를 침해한다고 판단하여 헌법불합치로 결정(2018. 6. 28. 선고 2011헌바379 결정)하였고, 대법원은 「병역법」 제88조 제1항에서 정한 현역입영 또는 소집통지서에 응하지 않을 ‘정당한 사유’에 양심적 병역거부가 해당한다고 판결(2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결) 하였다. 이에 정부는 2019. 12. 31. 「병역법」을 개정하고 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」 제정을 통해 양심의 자유를 이유로 현역, 예비역 또는 보충역의 복무를 대신하여 병역을 이행할 수 있도록 하기 위한 대체복무제의 기반을 마련하였고, 2020년부터 시행될 수 있도록 하였다.

한편, 근로자가 안전한 환경에서 일을 할 수 있도록 원청의 책임 확대 등을 비롯해 고객응대 근로자가 고객의 폭언 등 괴롭힘으로부터 법적 보호를 받을 수 있도록 2019. 1. 「산업안전보건법」을 전면 개정하였으며, 직장 내

괴롭힘으로부터 근로자를 보호하기 위해 2019. 1. 「근로기준법」을 개정하였고, 2016. 2. 「민사소송법」 개정을 통해 장애인 등을 위한 진술보조 제도 도입 등 인권 증진을 위한 법적·제도적 발전이 있었다.

또한, 법무부는 이번 제5차 국가보고서(안)를 준비하는 과정에서 COVID-19로 인한 사회적 거리두기 및 정부 부처의 총체적 방역 대응 등 어려운 여건 하에서도 관계 부처와 협력을 통해 국가보고서(안)를 마련하였으며, 법무부 홈페이지를 통해 온라인 공청회 방식으로 국가보고서(안)에 대한 국민의 다양한 의견수렴을 하는 등 「자유권규약」의 이행 상황을 전반적으로 조망 및 평가할 수 있는 계기도 마련하였다.

그러나 정부의 인권보호 및 증진을 위한 이와 같은 노력 및 성과, 법적·제도적 발전에도 불구하고, 국가보고서의 작성 목적이 자유권위원회와 당사국 상호 간 건설적 대화(Constructive Dialogue)를 통해 「자유권규약」의 국내적 이행에 관한 문제점 및 난관<sup>1)</sup> 등을 확인하고, 그 해결방안을 논의하고 제시함으로써 「자유권규약」에 규정된 권리의 보장 및 실현을 위해 당사국이 더욱 정진할 수 있도록 하기 위한 계기를 마련하기 위한 것이라는 점을 고려해 볼 때, 국가보고서는 대한민국의 정책 및 제도의 소개나 그러한 정책 및 제도 등이 「자유권규약」에 위반되지 않는다는 내용을 보고하는 수준을 넘어야 한다고 본다.

즉, 「자유권규약」의 이행에 따른 대한민국의 고민과 문제점의 정확한 실

1) 「자유권규약」 제40조 제2항은 “당사국 보고서에는 이 규약의 이행에 영향을 미치는 요소와 장애가 있을 경우, 이를 기재한다.”라고 규정하고 있다. 아울러 국가보고서 작성 가이드라인을 담은 자유권위원회의 일반논평 2(General comment No. 2: Reporting guidelines, 1981)에도 “자유권위원회는 「자유권규약」에서 규정한 의무에 관한 관련 법률 및 기타 규범뿐만 아니라 당사국 법원 및 기타 기관의 관행과 결정, 그리고 동 규약에서 밝힌 권리의 실제적인 이행 및 향유 정도와 현재까지의 성과와 동 규약상의 의무를 이행하는 과정에서 맞닥뜨린 요소 및 어려움을 보여줄 수 있는 관련 사실도 보고 의무에 포함되는 사항으로 본다.”고 기술되어 있다.

상을 제시하고, 이에 관한 국제사회의 건설적 대화를 유도하여 새로운 해결책을 찾을 수 있도록 국가보고서를 작성하는 것이 중요하다고 할 수 있는바, 정부는 아래와 같은 검토사항을 참고하여 국가보고서(안)를 수정 및 보완하는 것이 필요하다고 판단된다.

#### 가. 「자유권규약」 이행에 관한 장애 요인 및 도전 과제 등 제시 필요

「자유권규약」 제40조 제1, 2항에서 규정하고 있는 바와 같이, 국가보고서에는 「자유권규약」에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 그러한 권리를 향유함에 있어서 성취된 진전사항 등이 객관적으로 명확하게 서술되어야 하며, 「자유권규약」상의 의무를 이행하는데 존재하는 장애요인 및 이를 해결하기 위한 대책 등이 제시되어야 한다.

그러나 국가보고서(안)는 전반적으로 정부가 추진하고 있는 각종 정책, 제도, 사업 등을 열거하는 방식으로 기술되어 있으므로, 「자유권규약」에 규정된 당사국의 의무를 이행하기 위해 정부가 취한 구체적 조치 및 성과, 진척사항, 정책 및 제도 등의 이행과정에서 실제로 발생하는 어려움들을 해결하기 위해 정부가 취한 노력, 대안 제시 등의 보완이 필요하다.

#### 나. 권고사항 이행을 위한 구체적 향후 계획 제시 등 보완 필요

국가보고서에는 최종견해에 따른 권고사항을 얼마나 이행했고, 이행을 위해서 어떠한 노력을 기울였는지에 대한 내용이 기술되어야 하나, 제4차 최종견해가 2015년에 채택된 이후 5년이 지났음에도 국가보고서(안) 일부 내용에는 “검토할 예정이다, 방안을 준비해 나갈 예정이다, 노력할 예정이다” 등으로 기술되는 등 구체적 계획을 제시하지 못하고 있는 부분이 있다.

따라서 국가보고서(안)에 담긴 이러한 내용의 답변은 「자유권규약」 이행 및 자유권위원회의 최종견해에 따른 권고사항에 대한 정부의 충실한 이행 계획으로 보기 어려우므로 구체적인 향후 이행 계획을 제시하는 것이 필요하다.

#### 다. 쟁점목록에서 제시한 질의에 대한 정보 미제공 부분 등 보완 필요

국가보고서의 작성 목적이 「자유권규약」의 이행상황을 충실히 기술하여 이행상 문제점 등에 대해 향후 개선의 여지를 마련하기 위한 것이라는 점을 고려해 볼 때, 자유권위원회가 제시한 쟁점목록에 대해서는 그 이행 현황 및 계획 등에 대한 답변을 충실히 작성할 필요가 있다.

그러나 국가보고서(안)에는 성적 지향·성정체성 관련 통합정보제공을 위한 성교육과정 개발, 「군형법」 제92조의6(추행)에 따른 유죄 판결건수, 구금시설 사망자 조사 결과, 고문 피해자에 대한 보상 통계 등의 질문에 대한 답변이 누락되어 있고, 자살의 근본적 원인 해결 및 자살예방 정책 개선을 위한 노력 등 일부 질문에 대해서는 현재 추진하고 있는 정책을 열거만 하고 정책 개선 노력에 대해서는 기술하지 않는 등 답변 내용에 보완이 필요한 부분이 있는바, 답변이 빠져 있거나 충실히 기술되지 않은 부분에 대해서는 이를 추가·보완하는 것이 필요하다.

#### 라. 통계자료에 대한 해석 제시 등 보완 필요

쟁점목록에는 「자유권규약」 및 최종견해에 따른 권고의 전반적 이행상황을 확인할 수 있도록 다양한 통계자료의 제시를 요구하고 있는데, 이는

통계자료를 통해 인권 현황의 실제적인 측면을 조망할 수 있도록 하기 위해서인바, 통계자료에 대한 의미를 쉽게 파악할 수 있도록 통계해석 등 필요한 부가 설명을 기술할 필요가 있다.

그러나 국가보고서(안)에는 가정폭력 사건 통계, 자살 통계, 고문 관련 사건 통계, 인신매매 사건 통계 등에 대해 연도별 건수 등 숫자 정보만을 제공하고 있어 이러한 통계가 실질적으로 의미하는 바를 쉽게 파악하기 어려운 측면이 있다. 따라서 통계자료가 의미하는 내용을 최종견해 또는 쟁점 목록에서 제시된 내용과 연계하여 쉽게 이해할 수 있도록 기술하는 것이 필요하다.

## 2. 쟁점목록별 의견

이하에서는 쟁점목록 번호 순서를 기준으로 국가보고서(안)에 대한 국가인권위원회의 수정 및 보완 등 의견을 기술하고자 한다.

### 가. 쟁점목록 1

#### 1) 제4차 최종견해에 포함된 권고 이행을 위해 취한 조치 관련

##### 가) 제4차 최종견해 이행실적을 조망할 수 있는 전반적 정보 제공 필요

정부는 제4차 최종견해에 포함된 권고이행을 위해 취한 조치로서 제3차(2018~2022) 국가인권정책기본계획(이하 'NAP'라 한다)에 제4차 최종견해를 이행하기 위한 정책과제(양심적 병역거부자에 대한 대체복무제 검토, 평등권 보장을 위한 차별금지 법제 정비 등)를 다수 수록하였고, 각 부처 공무원들이 국제협약기구가 발표한 최종견해들을 제3차 NAP 부록을 통

해 참고할 수 있도록 한 점을 조치 사항으로 제시하고 있다.

그런데 자유권위원회가 질의한 내용은 제4차 최종견해에 따른 권고 이행을 위해 취한 조치에 관한 일반적 정보(General Information) 임에도, 정부의 답변은 제3차 NAP 수립과 관련된 한정된 내용의 정보만을 제공하고 있어서, 제4차 최종견해에 따른 수많은 권고의 이행에 관한 전반적 조치 내용을 조망하기에는 충분하지 않은 면이 있다.

한편, 제3차 NAP 수립과 관련하여, 국가인권위원회는 2016. 7. 종합적인 인권정책 수립과 이행을 통하여 한국사회의 인권이 개선될 수 있도록, 정부에 제3기(2017~2021) NAP를 수립할 것을 권고한 바 있다. 국가인권위원회의 권고는 사회적 약자 및 소수자의 인권보호 및 증진에 그 비중을 두고 있으나, 정부가 수립한 제3차 NAP는 각 부처에서 제출한 과제를 모아서 정리한 것으로 NAP의 방향성과 사업이 국가인권위원회가 제시한 NAP에 이르지 못한 점이 있다.

나아가, 제3차 NAP를 제4차 최종견해를 이행하기 위한 기제로 보더라도 국가인권위원회가 제3기 NAP 수립 권고에서 제시했던 우리 사회의 주요 인권 현안인 사형제도 폐지, 「장애인권리협약」 제25조 마항 유보 철회 및 선택의정서 비준, 「군형법」 제92조의6(추행) 개정 검토, NAP와 별도의 ‘기업과 인권 NAP’ 수립 등 반영되지 않은 부분이 있다.

또한, NAP가 국가 인권정책의 청사진으로 인권과 관련된 법·제도·관행 개선을 위한 범국가적 인권정책 종합계획이라는 점을 고려하면, NAP가 법률상 근거 없이 수립되는 점 또한 문제이므로, NAP 실효성을 높



이기 위해서는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하며, 정부가 NAP를 각 부처 공무원들이 정책집행 시 참고할 수 있도록 하는 것으로는 제4차 최종견해를 이행하기 위한 정부의 조치로 보기 어렵다.

따라서 정부는 제3차 NAP에 반영된 자유권위원회 등 국제인권메카니즘으로부터의 최종견해, 권고 등이 충실히 이행될 수 있도록 국가인권위원회의 제3기 NAP 수립 권고사항을 주지하여, 국가보고서(안)에 제4차 최종견해에 따른 권고 이행 관련 그동안 정부가 취한 조치 및 이행 실적을 포괄적으로 조망할 수 있도록 그 내용을 보완하고, 권고 이행에 있어 도전적 요소 및 어려움 등이 있는 경우 그 한계점도 함께 기술할 필요가 있다.

## 2) 선택의정서에 따른 자유권위원회의 견해 이행을 위한 조치 관련

### 가) 자유권위원회 견해 이행 관련 근본적 어려움 등 설명 필요

대한민국은 「자유권규약」 가입 당시 개인통보제도에 관한 선택의정서에도 함께 가입하였으며, 이는 당사국 내에 있는 개인의 진정에 대한 자유권위원회의 심사권을 인정한다는 것으로 자유권위원회가 내린 심사결과, 즉 개인통보에 대한 견해(View)를 당사국이 따르겠다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

그런데 자유권위원회 견해에 관련된 개인통보사건은 대부분 형사 사건 확정판결에 대한 개인통보이므로, 자유권위원회의 심사결과에 따른 견해를 국내적으로 이행한다는 것은 국내 재판결과를 번복하는 결과를 초래하게 되는 것으로 이는 국내 사법체계의 근간을 흔들 수 있기 때문에, 바로 이러한 점이 국내적으로 자유권위원회의 견해를 이행하기 어려운 근본적

배경이 되었다고 할 수 있다.

종전 대법원과 헌법재판소는 「자유권규약」 자체가 이른바 ‘양심적 병역거부권’을 인권의 하나로 명시하고 있지 않음을 이유로 자유권위원회 등 국제인권기구의 해석은 각국에 권고적 효력만 있을 뿐 법적인 구속력을 갖는 것은 아니라는 견해를 유지(대법원 2007. 11. 29. 선고 2007도8187 판결, 대법원 2007. 12. 27. 선고 2007도7941 판결, 헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2008헌가22 결정 등 참조)하였으며, 그에 따라 자유권위원회의 견해는 국내에서는 규범력을 인정받기 어려웠다.

다만, 최근 대법원은 「병역법」 제88조 제1항에서 정한 현역입영 또는 소집통지서에 응하지 않을 ‘정당한 사유’에 양심적 병역거부가 해당한다는 판결(2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결)을 함에 있어, 자유권위원회가 우리나라 국민이 제기한 양심적 병역거부 관련 개인통보사건에서 채택한 견해 및 유엔인권이사회의 권고 등은 국제법 존중주의라는 헌법적 차원에서 「병역법」 제88조 제1항의 ‘정당한 사유’의 해석을 위한 유력한 규범적 근거가 된다고 보아야 한다고 판결하였다.

이러한 현실적 상황 하에서 정부는 「자유권규약 선택의정서」에 의거한 자유권위원회의 견해 및 국제인권기구 권고의 국내적 이행 메커니즘 수립에 관한 내용을 포함하는 「인권기본법」 제정을 추진하고 있다고는 하나, 국제사회에서도 견해를 국내적으로 이행하는 방법에 관한 예를 찾아보기 어려우며, 아직까지 전문가들 사이에서도 이에 대해서는 합의되지 못한 상황이라고 할 수 있다.

따라서 정부는 자유권위원회와의 대화에서 견해 이행에 관한 현실적 어려움과 고민 등이 논의되고 국제사회로부터 건설적 제안을 받는 기회의 장이 마련될 수 있도록 자유권위원회의 견해 이행에 관한 고충과 도전적 과제 등을 국가보고서(안)에 기술할 필요가 있다.

## 나. 쟁점목록 2

### 1) 제4차 최종견해 채택 및 당사국의 후속보고 이후 인권증진·보호를 위한 법적·제도적 발전 내용 관련

#### 가) 근로자 권리보호를 위한 법령, 제도 운용상 문제점 등 기술 필요

직장 내 괴롭힘 문제 해결을 위한 2019. 7. 「근로기준법」 개정과 근로자가 안전한 환경에서 일할 수 있도록 하기 위한 2018. 12. 「산업안전보건법」 전부개정 등 근로자의 권리보호를 위한 법적 발전 내용은 긍정적으로 평가될 수 있다.

그러나 직장 내 괴롭힘 금지 규정이 마련되었음에도 처벌규정이 없고, 직장 내 괴롭힘 여부를 판단하는 업무상 적정범위에 대한 기준이 불분명해 법적 실효성이 떨어지는 문제점 등이 일각에서 제기되고 있으며, 2020. 4. 경기도 이천 물류창고 공사현장 화재사고로 근로자 38명이 사망한 사고에서처럼 산업현장에서의 안전관리 부실 문제도 지속적으로 대두되고 있다.

따라서 근로자의 권리보호를 위한 법적, 제도적 발전사항을 소개하는 수준을 넘어, 이러한 법률 및 제도의 실제 운용 과정에서 나타나는 문제점을 국가보고서(안)에 적시할 필요가 있으며, 이를 해결하기 위한 대안과 계

확이 있다면 함께 기술할 필요가 있다.

## 나) 외국인 근로자 주거환경개선을 위한 구체적 계획 제시 필요

고용노동부는 2017. 2. 외국인 근로자가 처한 열악한 주거시설 및 과도한 숙식비 공제 문제 등을 해소하기 위해 「외국인노동자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 마련했으나, 실제로 이 지침이 적용되는 과정에서 새로운 문제가 야기되고 있다.

이주노동자가 사업주와 대등한 입장에서 협의하기 어려운 상황에서, 위 지침에서 제시하는 상한액이 숙식비 부과의 일반적 기준이 될 가능성이 높고, 특히 숙식비는 숙식과 관련된 비용 등을 기준으로 산정해야 할 것임에도 숙식비용과 직접 관련이 없는 ‘통상임금’을 기준으로 하여 「근로기준법」 제43조 제1항에 따른 임금 전액 지급 원칙에도 위배될 수 있는 소지가 있다.

또한 「외국인노동자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」에서 제공 숙소가 비닐하우스, 컨테이너 등 임시 주거시설인 경우도 숙박비 공제는 가능하다고 명시하고 있어 열악한 환경의 임시 주거시설을 숙소의 한 형태로 인정하고 있는데, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조의 2(기숙사의 제공 등)의 숙소시설 기준을 따를 때, 비닐하우스 등 임시 주거시설은 건강과 안전을 지킬 적절한 주거시설이라 할 수 없어, 「외국인노동자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」은 상위 법령에 위반된 지침이라 할 수 있다.

이와 관련 국가인권위원회는 2019. 8. 19. 제2차 이주인권가이드라인에서 「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 폐지할 것을 권고한 적이 있는바, 정부는 이를 주지하고 외국인 근로자의 주거환경 개선을 위한 구체적 계획을 제시할 필요가 있다.

## 2) 쟁점목록 질의에 포함되지 않은 법적·제도적 발전 내용 관련

### 가) 진술보조 제도 이용 건수 등 구체적 통계 및 현황 제시 필요

「민사소송법」 제143조의2 제1항은 질병, 장애, 연령, 그 밖의 사유로 인한 정신적·신체적 제약으로 소송관계를 분명하게 하기 위하여 필요한 진술을 하기 어려운 당사자는 법원의 허가를 받아 진술을 도와주는 사람과 함께 출석하여 진술할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 국가보고서(안)에 기술된 바와 같이 진술보조제도가 2017. 2. 4. 시행된 이후 장애인 등 사회적 약자의 사법접근권 보장 및 실질적 평등에 기여했는지를 알 수 있도록 하기 위해서는 이 제도 시행 이후 신청 사유별 진술보조제도 이용 신청 건수 및 법원의 허가·취소 건수 관련 통계 제시 등의 보완이 필요하다.

## 다. 쟁점목록 3

### 1) 국가인권위원회의 독립성을 보장하기 위한 조치 관련

#### 가) 국가인권위원회 조직 관련 업무 절차 등 내용 세부적 기술 필요

국가보고서(안)에 의하면, 국가인권위원회가 조직에 관하여 필요한

경우 하위 법령 제·개정 등을 통해 독립적으로 업무를 수행할 수 있는 것으로 기술하고 있다. 그러나 실질적으로 국가인권위원회의 조직 확대 및 변경 등에 관한 사항은 행정안전부, 기획재정부 등 관계 부처와 협의를 거쳐야 하는 등 완전히 독립적으로 운영되지 못하는 측면이 있고, 「국가인권위원회법」 제5조 제4항에서는 “국회, 대통령 또는 대법원장은 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 인권의 보호와 향상에 관련된 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 위원을 선출·지명하여야 한다”라고 규정하고 있으나 현재 대통령이 지명하는 4인의 인권위원 외, 국회 선출 4인 및 대법원장이 지명하는 3인의 인권위원에 관해서는 위 절차가 충분히 이행되지 않고 있는 실정이다.

따라서 국가인권위원회의 실질적 독립을 위해서는 헌법기관에 준하는 인사·조직의 독립성이 보장되고, 인권위원 선출·지명 시 공정하고 투명한 절차에 따라 사회 각계 대표성이 반영될 수 있도록 관련법 개정 및 제도 운영이 강화될 필요가 있음을 설명할 필요가 있다.

## 라. 쟁점목록 4

### 1) 기업 활동 인권기준 준수 및 ‘기업과 인권 NAP’ 수립 계획 관련

#### 가) 국내연락사무소 제도 실질적 개선 내용 제시 필요

국가인권위원회는 2018. 3. 12. 산업통상부장관에게 국내연락사무소(이하 ‘NCP’라 한다) 위원 구성의 다양성뿐 아니라, 업무의 독립성과 NCP 권고 실효성 확보 등 절차적이고 실질적인 변화와 혁신을 요구하는 제도개선을 권고했다. 그러나 일각에서는 NCP 위원 구성 차이와 같은 형식적 변화만으로는 기업 활동에 있어 인권기준 준수 여부 및 기업의 해외활동에

의한 피해자 구제 조치 내용을 알 수 없다는 지적이 여전히 제기되고 있다.

따라서 국가보고서(안)에는 NCP 운영 개정에도 불구하고 제기되는 문제점 등을 적시하고, 미진한 부분을 해결하기 위한 정부의 노력과 추진계획이 있다면 이를 함께 제시할 필요가 있다.

#### 나) 독자적인 '기업과 인권 NAP' 수립 계획 제시 필요

국가인권위원회는 '기업과 인권'의 중요성과 국제사회의 추세를 반영하여 제3기 NAP에는 '기업과 인권 NAP'를 분리하여 독자적인 계획을 수립할 것을 2016. 7. 권고하였으며, 2017. 7.에도 국무총리에게 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 조속히 수립하는 것이 바람직하다는 의견표명을 했으나, 현재까지 NAP와 분리된 독자적인 '기업과 인권 NAP'는 수립되지 않고 있다.

비록 정부가 제3차 NAP를 수립하면서 기업과 인권 분야를 다루는 별도의 장을 마련한 것은 긍정적으로 평가되나, 국제사회의 요구와 국가인권위원회의 권고에 의하면 정부가 독자적인 '기업과 인권 NAP'를 수립하는 것이 바람직한바, 이와 관련된 정부의 계획이 있으면 이를 제시할 필요가 있다.

한편, 국가인권위원회와 법무부는 2020. 5. 26. 양 기관이 인권경영에 대한 그간 연구 성과를 공유하고, 인권경영 확산을 위한 제도개선에 적극 협력하는 등의 내용을 담은 업무협약(MOU)을 체결한바, 기업의 인권경영을 촉진하기 위한 이러한 노력도 적시할 필요가 있다.

## 마. 쟁점목록 5

### 1) 소수인종에 대한 차별을 근절하기 위한 조치 관련

#### 가) 미등록 외국인에 대한 단속 관련 현황 및 대책 등 기술 필요

최근 미등록 외국인에 대한 단속 과정에서 인명사고가 발생한 사건에 대해 국가인권위원회는 2018. 10. 직권조사를 실시하였고, 법무부장관에게 2019. 1. 16. 유사한 인권침해의 근본적 해결을 위하여, 미등록체류자 단속과정에서 발생하는 사실상의 체포 및 연행 등 신체의 자유를 제한하는 조치가 형사사법 절차에 준하여 이루어 질 수 있도록 감독 방안을 마련할 것을 권고하였으나, 법무부는 이에 대해 불수용 의사를 밝혔다.

따라서 정부는 미등록 외국인에 대한 단속과정에서 최근 인명사고가 2건이나 발생하는 등의 단속 관련 사고발생 현황을 비롯해 단속과정에서 인명사고 예방을 위한 국가인권위원회의 권고사항을 국가보고서(안)에 포함해 기술할 필요가 있으며, 인명사고 예방을 위한 단속 계획도 마련하여 이를 함께 적시할 필요가 있다.

#### 나) 법령 및 공식 문서에 ‘불법체류’ 용어 사용방지를 위한 검토 필요

2018. 12. 인종차별철폐위원회는 최종견해에서 “유효한 허가 없이 당사국에 거주하는 이주민을 지칭하기 위해 정부 공식문서에서 사용되는 ‘불법체류자’와 같은 용어들이 이들에 대한 부정적 인식과 차별을 악화시킨다”고 지적하고 있다.



따라서 이주민의 '체류기간 도과상태' 또는 '체류자격외 활동상태'에 대해 부정적 인식을 주고 우리 사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져오는 '불법체류'라는 용어를 법령 및 공식 문서에서부터 사용하지 않도록 이에 대한 현황 인식 및 향후계획 제시가 필요하다.

## 2) 포괄적 차별금지법을 채택하기 위해 취한 조치 관련

### 가) 차별금지법 제정추진 관련 정부의 구체적 노력, 계획 등 제시 필요

차별금지법 제정은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 평등을 추구하는 헌법 이념을 실현하는 것이다. 차별금지법은 우리사회의 다양한 차별 문제를 확인하고 그 피해를 실효적으로 구제하는 한편, 불합리한 차별 관행이나 제도를 시정함으로써 사회적 소수자 및 약자의 삶의 질 향상뿐만 아니라 사회 구성원 모두의 존엄과 평등을 실현함을 목적으로 한다. 또한 차별의 개념과 판단기준을 제시하여 차별에 대한 사회의 인식을 높임으로써 차별 예방의 효과도 있다.

대한민국은 각종 국제인권조약의 당사국으로서 조약의 정신과 내용을 충실히 이행할 책무가 있다. 자유권위원회 제4차 최종견해뿐만 아니라, 사회권규약위원회(2009, 2017), 여성차별철폐위원회(2011, 2018), 인종차별철폐위원회(2003, 2007, 2012, 2019), 아동권리위원회(2012, 2019) 최종견해와 함께, 유엔인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 보고서(2008, 2012, 2017)는 포괄적 차별금지법 제정을 지속적으로 권고한 바 있다.

정부에서도 그동안 포괄적 차별금지법 제정 추진에 관한 계획을 수차례 밝혀왔는데, 2018. 8. 수립한 제3차 NAP에는 “다양한 차별금지 사유

와 영역을 포괄적으로 규율함으로써 차별금지 관련 입법적 공백을 최소화하고 효과적 차별 피해구제를 위한 기본법 제정 추진"이 기본계획 과제로 제시되었으며, 제3기 국가별 인권상황 정기검토(UPR)와 관련하여 정부는 2018. 3. 제37회 유엔인권이사회에 “삶의 전 영역을 포괄하며 모든 사유에 근거한 차별을 명시적으로 금지하는 포괄적 차별금지법을 도입할 것”에 관한 권고를 수용하겠다는 답변을 한 바 있다.

하지만 정부의 이와 같은 포괄적 차별금지법 제정 추진과 관련된 계획 및 국제사회에 한 약속을 비롯해 차별금지법 제정의 의미나 국제인권규범의 국내 이행의 중대성에 비추어볼 때, 국가보고서(안)에 기술된 내용으로는 차별금지법 제정 추진을 위한 정부의 구체적인 입장이 무엇인지를 파악하기 어렵다.

국가보고서(안)에서 기술한 2013년 차별금지법 논의는 법무부 내부 검토에 그쳤을 뿐 그 결과물이 입법을 위한 노력으로 이어지지 않아 실질적인 입법조치라 평가하기 어렵다. 또한 제3차 NAP 또한 현재까지 그 이행을 위한 가시적인 노력이 있다거나 구체적인 계획이 제시되지 않고 있다. 결과적으로 제4차 국가보고서와 비교해 진전된 사항을 기술하고 있지 않다.

한편, 차별금지법 제정관련 국가인권위원회에서는 2020. 1.부터 입법을 위한 기본계획을 수립하였고, 2020. 6. 30. 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(이하 ‘평등법’이라 한다) 시안을 마련하여 국회에 조속히 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 표명하는 등 「평등법」 제정 추진을 위해 노력하고 있다.

따라서 정부는 위와 같은 내용을 주지하고, 차별금지법 제정을 위한 정부의 의지와 계획이 있다면 향후 입법을 위한 구체적 추진 계획과 입장을 제시할 필요가 있다.

## 바. 쟁점목록 6

### 1) 군대 내 LGBTI에 대한 차별 및 폭력 근절을 위해 취한 조치 관련

#### 가) 국가인권위원회의 「군형법」 제92조의6 폐지 입장 등 포함 필요

국가인권위원회는 2010. 10. 25. 「군형법」 제92조의6(구 「군형법」 제92조)에 대한 위헌법률심판 사건(2008헌가21)에 대해, 군 동성애자의 평등권 및 성적자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 죄형법정주의에 어긋난다는 의견을 제출하였고, 2016. 7. 제3기 NAP 권고에서는 성적 소수자 인권보호를 위한 핵심 추진과제로 「군형법」 제92조의6 폐지를 명시하였다.

따라서 국가보고서(안)에는 국가인권위원회의 「군형법」 제92조의6에 대한 폐지 입장뿐만 아니라 「군형법」 제92조의6에 따른 유죄 판결 건수에 관한 통계를 비롯해 최근 성전환 부사관의 전역심사와 관련하여 국가인권위원회에서 2020. 1. 21. 긴급구제 권고한 내용을 포함할 필요가 있고, 현재 군 복무 중 성전환 장병에 대한 보호 규정 등이 없으므로 국가인권위원회의 결정을 참고하여 구체적인 제도개선 방안 등을 기술할 필요가 있다.

아울러 국가보고서(안)에는 지휘관이 「부대관리훈령」에 따라 장병 인권교육에 성소수자의 인권보호에 관한 내용을 포함하여야 한다고 기술하고 있는바, 이와 관련 지휘관이 인권교육을 실질적으로 어떻게 시행하고 있는지에 대한 구체적 내용도 포함할 필요가 있다.

## 2) 성소수자(LGBTI) 보호를 위한 법적 틀 강화 관련

### 가) 성소수자 인권침해 등 관련 현황 제시 및 미답변 정보 제공 필요

국가보고서(안)에는 성소수자(LGBTI)의 권리보호를 위한 방송통신심의위원회 및 교정시설 등에서 시행 중인 몇 가지 조치를 적시하고 있다. 그러나 현실적으로 성소수자들의 권리를 침해할 수 있는 다양한 시도 등이 있었음을 알 수 있도록 하기 위한 내용은 담지 않고 있으며, 방송통신심의위원회의 성별이나 성소수자와 관련한 구체적인 심의·제재 내역에 대한 통계가 제시되어 있지 않아 그 현황 및 대응의 효과를 확인할 수 없다.

또한 쟁점목록 6. (a), (e)에서 질의한 공식 행사 등에서 성소수자에 대한 차별, 혐오 표현, 폭력 문제를 해결하기 위하여 취한 조치, '전환 치료'의 선전에 대응하기 위하여 취한 조치, 교육과정의 모든 단계에서 성적지향·성정체성에 대한 통합적이고 나이에 맞는 성교육과정 개발에 대한 질문에 대해서는 관련 정보를 제공하지 않고 있다.

성소수자 인권과 관련한 국가인권위원회 권고 주요 사례를 살펴보면, 안상수 국회의원이 2019. 11. 12. 대표발의한 「국가인권위원회법 일부개정법률안」에는 「국가인권위원회법」에 규정한 평등권 침해의 차별행위 사유 중 '성적 지향'을 삭제하고, '성별'을 "개인이 자유로이 선택할 수 없고 변경하기 어려운 생래적, 신체적 특징으로서 남성 또는 여성 중의 하나를 말한다"고 했는데, 이와 관련 국가인권위원회는 성적 지향을 차별사유에서 제외하거나 성별의 개념을 남성과 여성으로만 축소하는 입법은 인권사적 흐름에 역행하고, 대한민국의 인권수준을 크게 후퇴시키는 것이라는 내용으로

2019. 11. 19. 위원장 성명을 발표했으며, 같은 날 「국가인권위원회법 일부 개정법률안」은 철회되었다.

또한, 국가인권위원회는 2017. 6. 8. 충청남도지사와 충청남도의회 의장에게 성소수자 차별 금지 규정을 포함한다는 이유로 인권조례를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명했고, 2019. 4. 10. ○○시설관리공단 이사장에게 신청인의 성적 지향을 이유로 체육관의 대관 허가를 취소하는 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것과, 2018. 11. 12. 건학 이념 등을 이유로 대학 내 성소수자 관련 강연회와 대관을 불허한 진정 사건에 대해 집회의 자유와 평등권 침해로 각각 판단하고, 해당 대학에 처분 취소 등 권고를 한 바가 있다.

따라서 자유권위원회가 대한민국에서의 성소수자의 권리에 대한 현황을 정확히 파악할 수 있도록, 위의 사례와 같이 성소수자의 권리가 보장되고 있지 못하는 상황을 비롯해 자유권위원회의 성소수자 관련 쟁점목록 6. 질의 중 답변하지 않은 사항에 관한 정보를 국가보고서(안)에 포함하여 기술할 필요가 있다.

### 3) 성전환의 법적 인정에 대한 접근(access) 개선 관련

#### 가) 「성소수자 수용처우 및 관리 방안」 재검토 및 개선 필요

법무부가 2019. 7. 마련한 「성소수자 수용처우 및 관리 방안」에는 성소수 수용자를 여전히 법적 성별을 기준으로 분류하고, 성소수 수용자 수용 거실 앞 칸막이 설치, 의료처우와 종교 활동에서도 좌석을 별도로 지정하고 운동 또한 별도로 실시하게 하는 등 격리와 아웃팅의 발생 등을 오히려 높

이고 편견을 조장한 바 있다.

국가인권위원회는 2020. 3. 30. 법무부장관에게 「성소수자 수용처우 및 관리 방안」에 대한 재검토를 요청하였고, 2020. 4. 29. 법무부는 성소수 수용자 본인 의견을 수렴하여 수용동 거실 지정, 운동, 목욕 등의 처우를 결정하는 것을 주요 내용으로 상기 관리 방안을 개정하고 각 구치소에 시달하였다.

따라서 국가보고서(안)에는 위와 같은 정부의 노력을 현행화하여 적시하고, 개정된 「성소수자 수용처우 및 관리 방안」이 향후 현장에서 원활히 시행될 수 있도록 하기 위한 정부의 구체적 추진 계획이 있다면 이를 기술할 필요가 있다.

#### 나) 성전환의 법적 인정 절차 개선 필요

대법원은 2020. 2. 21. 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」(가족관계등록예규 제550호, 시행 2020. 3. 16.)을 개정하여 성별정정을 위해 필수적으로 제출하여야 했던 ‘2명 이상의 정신과 전문의사의 진단서’ 등의 첨부서류를 법원이 심리를 위하여 필요한 경우에 한해 참고서면을 제출하게 할 수 있도록 개정하여 성전환의 법적 인정에 대한 접근을 개선한 바가 있다.

그러나 대법원의 위와 같은 제도개선에도 불구하고, 성별정정과 관련한 법원의 심리를 위하여 조사할 사항을 법률이 아닌 예규로 정하고 있어 담당 법관에 따라 판단이 다른 경우도 있으며, 일각에서는 이를 여전히 문

제점으로 지적하고 있는바, 이에 대한 개선계획이 있다면 이를 제시할 필요가 있다.

## 사. 쟁점목록 7

### 1) 여성 사회생활 증가 및 공공·민간부문 여성 대표성 확보 조치 관련

#### 가) 채용 성차별 근절을 위한 실효적 방안 제시 필요

2018년 기준 한국의 남녀 임금격차 비율은 34.1%로 OECD 국가 중 최하위 수준이다. 또한 정부는 적극적 고용개선조치 적용 사업장 전체 성별 임금격차 현황과 해소방안 제출 의무화를 시행하였지만 개별기업의 임금 분포 등 구체적인 정보는 포함되지 않고 미제출시 강제수단이 없다. 따라서 정부는 채용 성차별 근절을 위한 실효성이 있는 대응방안 및 계획 등이 있다면 이를 기술할 필요가 있다.

#### 나) 공공·민간 부문에서 여성 참여 확대를 위한 방안 제시 필요

「공직선거법」은 국회의원 전국지역구 총수의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있지만 의무는 아니다. 또한 지역구 당선 여성 국회의원은 19대 19명(7.7%), 20대 26명(10.3%), 21대 29명(11.5%)에 불과하며, 2018년 전국동시지방선거 결과 여성 당선자 현황을 살펴보면, 광역지방자치단체장은 전체 17명 중 0명(0%), 기초자치단체장은 전체 226명 중 8명(3.5%), 지역구 당선 여성의원은 광역의원 737명중 98명(13.3%), 기초의원 2,541명 중 526명(20.7%)으로 매우 저조하다.

한편 ‘2019 공공부문 균형인사 연차보고서’에 따르면 2018년 기준 전

체 공무원 중 여성 공무원의 비율은 46.7%로 절반 가까이에 이르지만, 중앙부처 고위공무원은 6.8%, 본부 과장급(4급 이상)은 15.7%, 지방자치단체 과장급(5급 이상)은 13.9%로 매우 저조하다. 더욱이 정부가 제시한 공공부문 여성 대표성 제고 목표치를 살펴보면 2022년까지 중앙부처 고위공무원은 10%, 본부 과장급(4급 이상)은 22.5%, 지방자치단체 과장급(5급 이상)은 20%로 목표치가 낮은 수준으로 설정되어 있다.

국제여성기업이사협회(Corporate Women Directors International)에 따르면, 2017년 기준 한국의 대기업 이사회의 여성 임원 비율이 2.4%로 아시아태평양지역 조사대상 20개 국 중 가장 낮은 것으로 조사되었고, 여성가족부가 「양성평등기본법」 제20조에 따라 상장법인 전체(2,072개)의 성별 임원 현황을 조사한 결과 2019년 1분기 기준 여성 임원 4.0%, 사외이사 3.1%로 매우 저조하다.

따라서 정부는 공공·민간 부문에서 여성의 참여 현황 및 문제점 등을 적시하고, 여성의 참여 확대를 위한 실효성이 있는 정책적 대안과 계획 등이 있다면 이를 추가적으로 제시할 필요가 있다.

## 아. 쟁점목록 8

### 1) 여성에 대한 모든 형태의 폭력에 대한 조치 관련

#### 가) 가정폭력 가해자에 대한 엄정한 법집행 등 실효적 조치 제시 필요

가정폭력사건의 기소율은 약 10%(2018년 기준)로 범죄 전체 기소율 30%에 비하여 현저히 낮고, 구속률은 0.8%(2018년 기준)를 밑도는 수준인데 반해, 재범률은 2018년 9.2%로 2015년 4.1% 대비 2배 가까이 증가했다. 이



러한 결과는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제9조의2에 따라 상담을 전제로 기소를 유예하는 등 다른 형사범죄자와 다르게 ‘가정의 유지와 회복’에 방점을 두어, 가해자에 대한 형사처벌 대신 상담·교육, 화해나 조정 등 분쟁해결 메커니즘을 적용하고 있는 사법관행에 기인한다고도 볼 수 있다.

가정폭력범죄가 교정을 위한 보호처분이 아닌 형사처벌의 대상이 되는 심각한 범죄라는 점을 명확히 인식할 수 있도록 하기 위한 실효적 방안을 제시할 필요가 있으며, 아울러 가정폭력 행위자의 높은 재범 위험성을 고려하여 분쟁 해결 과정 중 폭력 재발 상황을 최소화 할 수 있는 조치 계획이 있다면 이를 추가로 기술할 필요가 있다.

#### 나) 여성에 대한 모든 형태의 폭력 관련 법률 제·개정 계획 제시 필요

그간 정부는 유엔으로부터 모든 형태의 강간죄의 구성요건은 ‘폭행 또는 협박’이 아닌 ‘피해자의 동의’ 여부로 개정할 것을 수차례 권고 받아왔음에도 국가보고서(안)에는 이에 대한 정부차원의 검토나 개선을 위한 노력 등 내용을 찾아볼 수 없다.

따라서 정부는 현행 「형법」에서 강간죄의 구성 요건을 폭행 또는 협박으로 규정하고 있기 때문에 강간 피해자의 보호에 불리하다는 지적과 국제인권기구의 그동안의 거듭된 권고를 주지하고, 「형법」 제297조 강간죄 구성요건 개정을 위한 구체적인 계획이 있다면 이를 제시할 필요가 있다.

아울러 현재 스토킹 범죄를 처벌할 수 있는 별도의 법률이 없어 스

토킹으로 인정되더라도 대부분 경범죄로 처벌이 내려지고 있는 현황 및 문제점을 적시하고, 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」 등 5건의 스톱킹 범죄 처벌 특례법안이 20대 국회에서도 임기만료로 모두 폐기되어 여전히 과제로 남아 있다는 점도 적시할 필요가 있다.

#### 다) 디지털 성범죄 예방 및 처벌 등 관련 실효적 방안 제시 필요

국가보고서(안)에는 웹하드, 헤비업로더 등에 대한 단속 및 검거 처리결과에 대한 통계자료가 제시되어 있지 않아 대응의 효과를 확인할 수 없다. 경찰청의 <범죄통계>에 따르면 디지털 성범죄 기소율은 34.8%(2017년 기준)에 머물며, 대부분 벌금형 또는 집행유예로 가해자 처벌 역시 경미한 수준에 그쳐 디지털 성범죄 확산과 심화를 유발시킨 주요 요인으로 지적될 수 있다.

법무부는 2020. 3. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정해 ‘딥페이크(deepfake)’ 영상물을 만들어 배포하는 것에 대한 처벌이 가능도록 하는 조치를 취하였으나, 여전히 「여성폭력방지기본법」에는 처벌규정이 없고 예방을 목적으로 한다.

최근 메신저 텔레그램에서 미성년자를 비롯한 여성들에 대한 성착취 영상 거래 사건의 운영자를 비롯한 이용자가 약 26만 명에 이르며, 유사 사건을 포함하면 가담자는 더욱 많을 것임을 추정할 수 있는데, 가담자에 대한 엄중한 처벌과 피해자를 위한 적극적 보호조치가 이뤄지도록 하여야 한다. 비록 정부가 텔레그램을 이용한 성착취 사건 등 사이버 성범죄 근절을 위해 추진전략을 수립하고 관련 법령을 개정하는 등의 조치<sup>2)</sup>를 취하였으나,

2) 정부는 2020. 4. 23. 관계부처 합동으로 ① 디지털 성범죄에 대한 무관용 원칙 확립, ② 아동·청소년에 대한 보호강

성폭력이 발생하는 사회 구조적인 문제를 근본적으로 바꿔나가기 위한 대책으로는 보완이 필요하다는 지적이 있다.

따라서 그동안 성폭력 사건에 대한 사법기관의 미온적 처벌, 경찰·검찰 단계에서의 수사 부실, 피해자에게 과하게 요구되는 입증 책임, 가해자들의 편의를 봐주는 많은 감경 요소들과 낮은 유죄율 등의 문제점을 해결할 수 있는 실효적 방안이 있다면 이를 제시할 필요가 있다.

## 2) 여성에 대한 직장 내 성희롱 근절을 위해 택한 조치 관련

### 가) 직장 내 성희롱 근절을 위한 조치 방안 기술 필요

직장 내 성희롱을 예방하고 근로자가 안전한 근로환경에서 일할 수 있는 여건을 조성해야 할 의무가 있는 사업주에 의한 성희롱이 피해자 4명 중 1명에 달하며, 이에 대한 제재는 1천만원 이하의 과태료로 미약한 수준이다. 또한 서울여성노동자회의 조사(2018. 1.~2019. 8.) 결과에 따르면 직장 내 성희롱 상담 137건 관련, 사업주에 의한 성희롱 중 법인대표 비율은 51.5%에 달한다.

그러나 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따르면 법인대표는 상급자로 분류되어 사업주에 대한 과태료 부과 대상에도 해당되지 않는다. 따라서 정부는 이와 같은 성희롱 피해자 구제와 관련한 사각지대를 적시하고 구체적 조치방안을 추가적으로 기술할 필요가 있다.

화, ③ 처벌 및 보호의 사각지대 해소, ④ 중대 범죄라는 사회적 인식 확산이라는 4대 추진 전략을 담은 「디지털 성범죄 근절대책」을 발표했으며, 2020. 5. 19. 미성년자 의제강간 연령기준을 13세에서 16세로 상향하는 내용으로 「형법」(제305조제2항 신설)을 개정·시행하고, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정해 불법 성적 촬영물 등을 소지·구입·저장 또는 시청한 사람에게 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용(제14조제4항 신설) 등으로 관련 법령을 개정하는 조치를 취하였다.

### 3) 헌법재판소의 임신중절 합법화 결정 준수를 위해 택한 절차 관련

#### 가) 낙태죄 헌법재판소 불합치 결정 이행을 위한 조치 제시 필요

2020년 말까지 임신중지 비범죄화 입법을 해야 하므로 이를 위한 정부의 보다 적극적이고 신속한 조치가 필요하나, 이에 대한 계획이 국가보고서(안)에는 기술되어 있지 않다.

또한, 「형법」상 낙태죄 폐지와 함께 그간 낙태의 정당한 사유를 명시하고 있는 「모자보건법」 전면 개정 필요 역시 지적돼왔음에도 불구하고, 국가보고서(안)에는 이러한 문제점이 언급되어 있지 않은바 이에 대한 기술도 필요하다.

한편, 법 개정 이전이라 하더라도 여성의 의료접근권 및 건강권이 침해되지 않도록 대안적 방안(전 세계 67개국에서 사용되고 있으며 WHO에서 필수약품으로 지정된 유산유도제 도입 등)을 강구하는 등 정부차원의 개선계획이 있다면 이를 보고서에 담을 필요가 있다.

#### 자. 쟁점목록 9

##### 1) 대테러법 및 실무가 「자유권규약」에 완전 부합하기 위한 조치 관련

#### 가) 「테러방지법」 악용 방지책 및 「자유권규약」 부합 여부 제시 필요

자유권위원회 제4차 최종견해에 의하면, 당사국은 대테러법률과 실행이 「자유권규약」에 완전히 부합하고, 차별금지원칙을 준수하도록 해야 하며, 테러행위 관련 법률은 명백히 테러행위를 충족하는 범죄에만 적용되도

록 해야 한다고 권고하고 있다.

그런데 「테러방지법」에 의하면, 대테러활동 관련 관계당국은 ‘테러위험인물’로 간주한 사람의 출입국, 금융거래, 통신정보, 개인정보, 위치정보 등을 광범위하게 수집할 수 있으며, 영장 없이 36시간 금융·통신거래 추적에 감청을 할 수 있고 통보할 필요도 없다. 기존 「통신비밀보호법」은 국가안전보장에 상당한 위험이 예상되는 경우에만 감청할 수 있으나, 「테러방지법」은 ‘대테러활동에 필요한 경우’가 감청 사유로 추가돼 더 폭 넓은 감청이 가능해졌다. 이런 이유로 대테러 당국이 감시활동을 하면서 법이 제한한 범위를 넘어서는 부당한 행위를 할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 한편, 「테러방지법」은 ‘테러위험인물’의 개념<sup>3)</sup>만 정의했지 어떠한 절차를 거쳐 특정인을 테러위험인물로 지정하는지 등에 대해서는 구체적 규정이 없다.

이와 같이 「테러방지법」이 자의적으로 악용될 소지가 있는 만큼, 정부는 위와 같은 「테러방지법」 관련 문제점을 적시하고, 「자유권규약」에 규정된 권리를 침해하지 않도록 하기 위한 대책을 제시할 필요가 있다. 아울러 「테러방지법」이 「자유권규약」과 어떻게 부합되는지를 적시하지 않고 있는바, 이에 대한 설명도 필요하다.

## 차. 쟁점목록 10

### 1) 「자유권규약 제2선택의정서」 가입 및 사형제 법률상 폐지 관련

#### 가) 사형제 폐지에 관한 계획 및 국가인권위원회의 입장 등 포함 필요

3) 「테러방지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "테러위험인물"이란 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말한다.

정부의 입장은 2011년 제4차 국가보고서에 기술된 내용과 동일하며, 10여년이 지난 현재에도 계속 검토 중일 뿐 진전된 사항을 찾아볼 수 없다.

국가인권위원회는 2006년 제1기 및 2012년 제2기 NAP에 이어 2016. 7. 제3기 NAP 수립 권고에서도 국민감정을 이유로 사형제도 폐지에 소극적이기 보다 점진적으로 사형처벌규정을 축소하는 등 사형제도 폐지에 관한 인식 변화 및 개선이 요구된다는 점, 「자유권규약 제2선택의정서」 가입과 사형제의 폐지, 사형대체형벌의 도입과 사형집행의 지속적 중단을 재권고하였다.

또한, 국가인권위원회는 2018. 9. 10. 국무총리와 외교부장관 및 법무부장관에게 사형 집행을 금지하고, 사형폐지를 위한 모든 필요한 조치를 취할 것을 내용으로 하는 「자유권규약 제2선택의정서」 가입을 권고했다. 「자유권규약 제2선택의정서」는 현재 85개국이 가입·비준했으며 경제협력개발기구(OECD) 회원국 36개국 중 대한민국, 미국, 일본, 이스라엘을 제외한 32개국이 가입하였다.

국가인권위원회는 사형제가 잔혹하고 비인도적인 형벌로 「대한민국 헌법」과 국제인권규범이 보장하는 인간의 존엄과 가치 그리고 생명권의 본질적인 내용을 침해한다는 점, 사형판결에 대한 오판가능성 및 오판의 경우 그 피해회복이 원천적으로 불가능하다는 점, 사형의 범죄억지력을 인정하기 어렵다는 점, 그리고 1997. 12. 30. 사형집행 이후 20년 이상 사형을 집행하지 않고 있는 현실 등을 고려할 때 사형제는 공식적으로 폐지되어야 한다고 판단하였다.

그러나 국가보고서(안)에는 「자유권규약 제2선택의정서」 가입 및 사형제 폐지를 위한 정부의 그동안의 구체적인 활동 및 계획 등이 제시되어 있지 않다.

따라서 정부는 사형제 폐지에 관한 국가인권위원회의 권고 및 국제인권조약기구의 권고 등을 주지하고, 사형제가 인권의 핵심적 권리인 생명권을 침해한다는 점 등을 고려해 사형제 폐지 검토에 관한 연구 및 조사 등 구체적 추진 일정이 포함된 계획을 비롯해 국가인권위원회의 사형제 폐지 및 「자유권규약 제2선택의정서」 가입 권고 내용을 함께 기술할 필요가 있다.

## 카. 쟁점목록 11

### 1) 군대 내 자살 근본원인 해결 및 자살예방정책 개선을 위한 노력 관련

#### 가) 군대 내 자살 근본원인 해결 및 자살예방정책 개선 노력 제시 필요

국가보고서(안)에 제시한 통계에 의하면 군대 내 자살 건수는 매년 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 자살의 근본적인 원인을 해결하고 자살예방 정책을 개선하기 위한 노력에 대한 정보는 제공하지 않고 자살예방 정책을 열거하는 수준이다.

따라서 군대 내 자살 특성 및 근본적 원인에 관한 세분화된 분석(군별, 계급별, 병과별 등) 결과를 제시할 필요가 있으며, 자살 예후자 조기발견 체계 구축, 부대 내 병영생활상담관 상담 강화 등 현재 실시하고 있는 군대 내 자살예방 대책에 대한 문제점과 평가 내용을 기술하고, 그에 따른

개선방안이 있다면 이를 구체적으로 적시할 필요가 있다.

## 타. 쟁점목록 12

### 1) 고문을 독립적 범죄로 성문화하기 위해 취한 법적 조치 관련

#### 가) 고문의 정의를 「형법」에 명시적으로 반영할 필요

고문방지위원회는 2017. 5. 채택한 대한민국 제3·4·5차 국가보고서에 대한 최종견해에서 형벌관련 법률에 「고문방지협약」 제1조에 규정된 해당 범죄의 모든 요소를 포함하는 고문의 정의가 포함되지 않은 점과 고문이 「형법」의 서로 다른 조항에서 다루어진다는 점, 해당 조항들이 신체적 부분만을 포함한다는 점, 또한 수사 및 재판과정에서 특정 인물만을 대상으로 한다는 점에 우려를 표명한 바 있다.

한편, 「형법」 제125조는 가해자를 “재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자”로 규정하고 있어, 교정시설에서 계호·보호 등의 직무를 수행하는 일반교도관이 이에 포함되는지 명확하지 않은 점<sup>4)</sup>, 비록 근무시간이더라도 직무와의 관련성 없이 개인적 감정에 의한 폭행·가혹행위를 포함시키기 어려운 점 등 가해자의 영역 및 해당범위 등에 여전히 공백이 존재한다.

따라서 정부는 고문의 정신적, 심리적 측면을 비롯한 「고문방지협약」 제1조에서 다루는 모든 요소를 포함하는 범죄임을 명시하는 고문의 정의를 「형법」에 통합시킬 것을 요구한 고문방지위원회의 권고 및 우려사항을 주

4) 광주고등법원 1992. 11. 21. 92초43 결정 : “...일반교도관들은...당해 교도소에서 발생하는 범죄에 대한 심사 또는 그 보조업무를 처리하는 경우가 아닌 한 「형법」 제125조에 규정된 특수공무원의 어느 범주에 속한다고 할 수 없으므로 일반교도관의 기결수에 대한 폭행 또는 가혹행위는 「형법」 제125조로 의율할 수 없다.”



지하고, 위와 같은 「형법」상 문제점을 국가보고서(안)에 적시할 필요가 있다.

## 2) 고문 피해자 및 피해자 가족에 대한 보상 등 통계자료 제공 관련

### 가) 과거 고문피해자에 대한 적절한 보상 등 구제관련 정보 제공 필요

1975년 인민혁명당재건위원회 조작사건<sup>5)</sup>에서 8명에게 사형이 집행된 피해자들의 유가족들은 2007년 재심을 통해 손해배상을 받았고, 다른 징역형을 받은 피해자들도 2008년 재심을 통해 무죄판결을 받고 손해배상을 청구하여 배상금 일부가 지급되었다. 그런데 2011년 확정판결 시 법원이 지연손해금의 기산점을 늦춤으로써 피해자들이 이미 받은 지연손해금이 부당이득이 되어 국가에 반환할 의무가 발생하였고, 국가가 피해자들의 재산에 대한 압류·경매처분을 시도함으로써, 피해자들에게 경제적 위협이 발생하였다.

유엔인권피해자권리장전(UN Doc. A/60/509/Add.1, 16 Dec. 2005)은 피해에 대한 배상은 ‘적절하고, 실효적이고, 즉각적’이어야 하며, ‘완전하고 효과적인 배상’이 제공되어야 함을 강조한다. 이에 비추어볼 때, 과거 고문 피해자들에 대한 배상이 이러한 기준에 부합하는지에 대한 정보 제공을 비

5) 1975년 당시 정권의 대표적인 조작사건으로, 1974년 당시 중앙정보부는 대학생들이 유신 반대시위를 시도하자 전국 민주청년총학생연맹이 인민혁명당과 결탁, 국가변란을 기도했다고 발표했고, 1975년 대법원은 8명에게는 사형을, 16명에게는 무기징역, 징역 20년, 15년의 형을 각 확정했다. 이후 27년이 지난 2002년 대통령 소속 의문사진상규명위원회에서 위 사건에 대한 진상규명이 시작됐고, 2005년 국가정보원은 진상조사를 통해 중앙정보부와 검찰은 물론 법원 등 국가체제 전체가 가동돼 발생한 피해로 결론짓고, 사죄는 물론 피해자 명예회복과 국가 차원 배상이 이뤄져야 한다고 발표했다. 이후 피해자와 유족들은 국가를 상대로 제기한 손해배상 청구소송에서 1, 2심 판결에 따라 지난 2009년 배상금 490억원을 지급받았는데, 2011년 대법원이 기존 판례를 변경해 지연손해금 기산점을 늦춰 피해자들은 부당이득금 211억을 반납해야 하는 처지가 됐다. 이에 이 사건의 피해자와 유족들은 "대법원의 잘못된 판결로 인해 경제적 고통을 받고 있다."면서 "가해자인 국가가 피해자들의 재산에 대한 압류, 경매 처분을 시도하면서 피해자들에게 또 다시 고통을 주고 생존을 위협하는 것은 부당하다."고 지난 2017년 국가인권위원회에 진정을 냈다. 이와 관련 국가인권위원회는 2019. 1. 14. 대통령에게, 인민혁명당재건위원회 사건 피해자들이 부당이득금 반환 문제로 겪고 있는 어려움을 해소하고 국가의 국민에 대한 보호책임을 실현할 수 있는 완전하고 효과적인 구제방안을 마련하여 시행하는 것이 바람직하다는 의견표명을 하였다.

롯데, 신속하고 충분한 배상 및 명예회복 등의 절차가 마련될 필요가 있음을 설명할 필요가 있다.

## 파. 쟁점목록 13

### 1) 군대 내 제기된 진정의 기밀성 유지를 위한 조치 관련

#### 가) 군 인권침해 진정사건 현황 및 인권침해 현황 등 기술 필요

국방부 및 각 군의 노력에도 불구하고 국가인권위원회에 접수되는 군 분야 인권침해 상담건수는 최근 5년간 연평균 350건에 달하고, 이 중 군 부대의 인권침해를 이유로 연평균 약 200건의 진정사건이 접수되고 있다.

2019년 국가인권위원회는 신병교육훈련 중 피해자가 입원한 사실을 부대 측에서 가족에게 미통지한 사건, 사망사고 병사에 대한 관리·감독 소홀, 해군 함장의 진료 불허 등 다수의 진정사건에서 인권침해를 결정하고, 책임자에 대한 조치 및 사례전파, 인권교육 실시 등을 통해 유사 사례가 재발되지 않도록 하고 있다. 이처럼 군에서 지속적으로 발생하는 인권침해 사건에 대한 적극적 대응 및 상시적 군인권보호 체계 구축을 위해, 정부는 군 인권보호관 도입을 추진하고 있으나, 현재 구체적인 진전이 되지 않고 있는 상황이다.

따라서 국가보고서(안)에는 군인권침해 관련 국가인권위원회 진정사건 접수 현황을 비롯해 군인권보호관 설치에 있어 진척사항이 없는 문제점 등을 기술할 필요가 있다. 또한, 진정의 기밀성 유지와 관련해 국가보고서(안)에는 관련 법령 규정만 적시하고 있으나, 육군 부대에서는 ‘해당 부대장이 부대원이 국가인권위원회에 진정한 사실을 비난하고 괴롭힌 사건’이 발

생하는 등 인권침해 행위가 여전히 발생하고 있는바 이러한 문제점 등도 함께 기술할 필요가 있다.

## 하. 쟁점목록 14

### 1) 이주노동자 인신매매 근절 및 예방을 위한 조치 관련

#### 가) 이주노동자 인권침해 예방 및 노동착취 근절을 위한 조치 필요

한국 어선에서 일하는 이주노동자의 인권침해 실태를 조사한 보고서<sup>6)</sup>에는 고액의 송출비용과 이탈보증금, 장시간 노동과 저임금, 임금체불, 폭행·폭언, 열악한 숙소, 배와 숙소를 벗어나지 못하는 상황 등 인권침해 상황이 유엔인신매매의정서의 노동착취 인신매매라고 지적하고 있다.

따라서 정부는 현장의 목소리에 귀 기울여 어업 이주노동자의 인권 상황에 대한 실태 및 문제점을 적시할 필요가 있으며, 이주노동자의 인권이 침해되지 않고, 노동권이 보장되도록 법과 제도를 개선하고, 법규 준수여부를 효과적으로 감독할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다.

### 2) 인신매매 피해자 지원을 위한 메커니즘 관련

#### 가) 이주여성 성착취 인신매매 근절 및 예방을 위한 조치 필요

유홍업소 점검과 미등록자에 대한 단속과정에서 성착취 피해가 의심되는 이주여성들이 바로 외국인보호소에 구금된 후 강제출국 당하는 조치가 시행되고, 이러한 과정에서 이주여성이 다치는 사례가 발생하여 국가인권위원회에 진정이 접수된 적이 있으며, 또한 최근 몇 년간 사증면제(B-1)와

6) 2017년 IOM·공익법센터 어필 보고서, 2019년 선원이주노동자 인권네트워크·공익법센터 어필 보고서

같은 비공식 이주 경로를 통해 입국한 이주여성의 성착취 인신매매 문제가 새롭게 부각되고 있다.

따라서 정부는 피해자 보호와 구제에 중점을 두어, 유흥업소 점검과 단속과정에서 확인된 이주여성의 성착취 피해 등 문제점을 적시하고, 비공식 이주 경로를 통해 입국한 이주여성의 성착취 피해 실태를 지속적으로 파악하는 등의 인신매매 근절을 위한 조치 계획이 있다면 이를 함께 제시할 필요가 있다.

#### 나) 인신매매 피해자 지원을 위한 메커니즘 구축 필요

인신매매 핫라인을 구축하여 지난 십여 년간 미국의 인신매매 관련 데이터를 수집 및 분석하고, 인신매매 피해자를 지원하는 사업을 추진하고 있는 폴라리스(Polaris, 국제 NGO)는 종합적인 인신매매 핫라인과 데이터 수집이 중요하다고 지적하고 있다.

현재 인신매매 관련 정부 부처는 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 대검찰청, 경찰청 등 여러 곳으로 업무가 흩어져 있는 상황이다. 그러나 인신매매 피해자의 보호와 지원, 인신매매 행위의 근절을 위해서는 인신매매 피해자 지원에 중점을 둔 전국적 핫라인을 구축하고 각 부처에서 생산된 데이터를 공유하는 등의 메커니즘 구축이 필요하다고 여겨지는 바, 정부는 이와 관련된 계획이 수립되어 있다면 이를 제시할 필요가 있다.

### 3) 고용허가제에 근거한 작업장 변경을 위해 취한 절차 관련

#### 가) 고용허가제 따른 문제점 및 개선 계획 제시 필요

국가보고서(안)에는 고용허가제 제도 시행 초기 대비 사업장 변경 건수가 3배 이상 증가했다고 기술하고 있으나, 2007년 고용허가제에 따른 이주노동자가 약 13만명에서 2019년 약 27만명으로 이주노동자 수 자체가 2배 이상 증가한 측면이 있음을 국가보고서(안)에 같이 제시할 필요가 있다.

한편, 사업장 변경을 완전히 자유롭게 허용할 경우 고용허가제의 목적 달성이 어려워질 수 있다는 국가보고서(안)의 내용과 관련하여, 법무부·통계청의 '2018년 이민자 체류실태 및 고용조사'에 따르면 취업자는 88만 4,000명으로 이 중 고용허가제 이주노동자는 26만 2,000명에 불과하고, 나머지 재외동포 19만 9,000명, 방문취업자 17만 1,000명, 영주권자 7만 8,000명 등은 제도적으로 입국 후 자유로이 구직활동을 하고 자신의 의지로 직장 이동이 가능하다. 즉, 고용허가제에 따른 이주노동자가 아닌 이민자들은 사업장을 떠날 자유가 있는 반면, 고용허가제 이주노동자는 제한적으로 사업장변경이 가능할 뿐, 사실상 사업장에 묶여 있는 상황이므로, 국가보고서(안)에는 이러한 사실을 적시할 필요가 있다.

이와 관련, 2012년, 2018년 인종차별철폐위원회, 2015년 자유권위원회, 2017년 사회권위원회 등에서 고용허가제의 사업장 변경 제한을 폐지할 것을 지속적으로 권고한 바 있고, 국가인권위원회도 고용허가제로 입국한 이주 노동자의 사업장 변경 금지 원칙을 폐지하는 것에 대해 전면적으로 검토할 필요가 있다는 내용을 2019. 8. 19. 제2차 이주인권가이드라인에서 권고한 바 있다.

따라서 정부는 이와 같은 국제인권조약기구의 권고 및 국가인권위원

회의 권고 내용을 주지하여, 고용허가제에 따른 문제점을 설명하고 이에 관한 개선 계획이 있다면 이를 함께 기술할 필요가 있다.

## 거. 쟁점목록 15

### 1) 정신병원 비자의 입원대상자 의사존중 및 이익 보호 위한 절차 관련

#### 가) 국공립병원 정신건강의학과 전문의 부족 문제 해결방안 제시 필요

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다)에서는 서로 다른 의료기관에 소속된 정신건강의학과 전문의(이하 ‘전문의’라 한다) 2인의 진단을 거치도록 하고 2인중 1인은 국공립정신병원 소속 전문의 또는 지정 진단 의료기관의 전문의의 진단을 받도록 함으로써 입원요건이나 절차를 엄격하게 하여 정신장애인의 인권 보장 체계를 구축하였다.

그러나 보건복지부는 국공립병원 등 소속 전문의가 부족하다는 이유로 「정신건강복지법 시행규칙」을 근거로 ‘추가진단 전문의 예외규정’을 두어 2차 진단 전문의사 부족으로 진단의사를 배정받지 못하는 경우에는 같은 의료기관 소속 전문의 2인의 진단에 의해 비자의 입원이 가능하도록 조치하였다. 이는 결국 당초 「정신건강복지법」 개정 취지에 맞지 않게 정신장애인 환자를 입원시키는 결과를 초래하고 있다.

이와 같이 법률에 규정된 비자의 입원 절차의 기본적 원칙을 완화시키는 하위 법령의 규정에 따라 발생되고 있는 문제점을 정부는 국가보고서(안)에 적시하고, 정신건강의학과 전문의 부족 문제에 대한 방안 및 계획이 있다면 이를 함께 제시할 필요가 있다.

## 나) 입원적합성심사제도 개선방안 및 「정신건강복지법」 시행 후 비자의 입원율 등 통계 제시 필요

현행 「정신건강복지법」에 의한 입원적합성심사제도와 입원연장심사제도가 모두 의료적 합의체에 의한 형식적 서면심사이고, 실제 비자의 입원 및 연장심사 승인율이 98%~99%(입원적합성심사위원회와 정신건강심사위원회의 명령에 의한 퇴원 비율 약 1~2%)인 점을 보면 다른 서구 국가의 비자의 입원 심사결과와 비교해 볼 때 현행 비자의 입원심사기관은 비자의 입원에 대한 통제기관이라 보기는 어려운 상황이다.

이는 입원적합성심사위원회가 짧은 시간에 많은 심사 건을 처리해야 하고 서류로만 심사가 진행되는 관계로 실질적인 심사 및 퇴원 조치에 있어 세밀한 검토가 부족하기 때문이다.

따라서 국가보고서(안)에는 입원적합성심사위원회의 심사 신청 건수 및 구제 건수에 관한 연도별 통계를 제시할 필요가 있으며, 입원적합성심사위원회가 실질적인 입원적합성 심사기구로서 작동될 수 있도록 하기 위해 비자의 입원한 당사자가 요청 시 입원적합성심사위원회에 직접 출석할 수 있도록 하는 등의 제도 개선방안 등도 함께 적시할 필요가 있다.

아울러 전부 개정된 「정신건강복지법」이 2017. 5. 30. 시행된 이후의 비자의 입원율, 입원 기간 등 통계를 제시하고, 이를 분석하는 등 법 개정이 정신질환자의 인권 보장에 실제로 미친 영향 등의 효과에 대해서도 기술할 필요가 있다.

## 2) 법률 절차에 따른 최후 수단 및 최단 기간 입원을 위한 조치 관련

### 가) 격리 및 강박 과정에서 인권침해 방지를 위한 법적 근거 마련 필요

정신병원에 비자의 입원과 관련해 제4차 최종견해에서는 “정신병원 구금(psychiatric confinement)은 법률에 의해 규정된 적절한 절차적·실질적 보호 장치에 의해 뒷받침되어야 한다.”고 권고하고 있다.

이와 관련 국가인권위원회는 2016. 10. 정신병원 입원환자에 대한 격리·강박 조치에 있어서 격리·강박의 목적, 구체적 조건과 절차의 요소를 법령으로 강화할 것을 권고한 바 있고, 보건복지부는 2019. 3. ‘격리 및 강박 지침’을 개정하여 격리·강박 시행시간의 기준을 마련하였다. 그러나 격리·강박이 신체의 자유에 대한 제한이 될 수 있다는 점을 고려해 볼 때 이를 법률이 아닌 지침으로 규정하는 것은 인권침해 방지를 위한 적법한 조치로 보기에 어려운 측면이 있다.

따라서 정신병원 입원환자들이 법적 절차나 근거 없이 격리·강박 등 신체적 구금이 될 가능성은 여전히 남아 있다고 할 수 있는바, 정부는 국가인권위원회의 2016. 10. 권고 및 자유권위원회의 제4차 최종견해의 권고를 주지하고, ‘격리 및 강박 지침’을 법률로 규정하기 위한 계획 등에 대해 기술할 필요가 있다.

## 너. 쟁점목록 16

### 1) 구금 시설 환경 개선을 위해 시행한 절차 관련



## 가) 자유박탈 아동의 구금 관련 현황 및 수용밀도 통계 등 제시 필요

국가보고서(안)에는 성인의 구금에 대해서는 기술하고 있으나, 아동의 자유박탈(구금)에 관한 내용은 적시하지 않고 있다. 유엔 아동권리위원회 제5·6차 최종전해(2019)에서는 아동의 미결구금기간이나 소년분류심사원에 위탁된 기간이 소년원 보호처분기간에 포함되지 않아 실질적으로 더욱 길게 구금되는 문제 등에 대해 우려 표명 및 개선을 권고한 바 있고, 국가인권위원회는 2019. 6. 26. 아동의 과밀수용 등 구금 환경의 문제<sup>7)</sup>와 관련하여 소년분류심사원의 시설환경과 운영방식을 개선할 것 등을 내용으로 ‘소년분류심사원에 대한 제도개선 권고’를 한 바 있다.

따라서 국가보고서(안)에는 아동의 구금과 관련된 현황 및 문제점을 적시할 필요가 있으며, 또한 구금 시설의 과밀수용 문제해결을 위해 정부가 취한 조치의 성과를 판단할 수 있도록 조치 전후의 구금 시설의 수용밀도 통계를 함께 제시할 필요가 있다.

## 2) 수감자 징계를 위한 독방 구금 및 독방 구금 최대 일수 정보 관련

### 가) 조사수용과 연속징벌을 포함한 독방구금 최대일수 정보제공 필요

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제110조에 따른 징벌대상에 대한 징벌 전 분리수용은 격리 및 권리 제한이 있기 때문에 이 기간을 포함한 최대 일수에 대한 정보 제공이 필요하며, 또한, 1회 규율위반이 아니라 독방 구금된 상태에서 또 다른 규율위반이 있는 경우 조사수용 및

7) 국가인권위원회가 2018년 전국 7개 심사원에 대한 방문조사를 실시한 결과, 소년분류심사원은 대부분 건축한지 20년이 넘었지만, 지역사회의 반대 등으로 인해 시설의 증축이나 신설이 어려운 상황이며, 생활실 수용인원은 규정상 4명 이하이지만, 6명 이상인 경우가 62.2%, 11명 이상인 경우가 33.7%였고, 소년분류심사원 중 한 곳은 여성 위탁소년 수용률이 180%가 넘었다.

독방구금이 반복되거나, 사실상 최대일수 제한 없이 연속적으로 부과되는 경우가 발생할 수 있다는 점도 국가보고서(안)에 적시할 필요가 있다.

국가인권위원회는 금치의 연속 부가로 95일 동안 독방 구금된 사례를 확인하고 법무부에 징벌 중 금지 기간의 상한선을 국제인권기준에 부합하도록 15일로 제한하고, 금지의 연속집행은 중간에 일정기간을 두도록 관련 규정을 정비할 것을 2019. 1. 16. 권고한 바 있으나, 법무부는 이를 불수용하였다.

따라서, 국가보고서(안)에는 조사수용과 연속 징벌을 포함한 실제 부과된 독방구금의 최대일수 사례, 30일 이상 및 45일 이상 독방 구금된 사례의 수 등을 비롯해 국가인권위원회 권고 및 불수용 결과도 함께 기술할 필요가 있다.

### 3) 법률에 규정된 보호장비 사용제한 준수를 위한 절차 관련

#### 가) 보호장비 남용 방지를 위한 제도 개선사항 제시 및 검토 필요

자유권위원회는 제4차 최종견해에서 규정상 보호장비 안전장치에도 불구하고 구금시설 내에서 보호장비 사용이 자주 징벌적 목적으로 사용된다는 보고에 우려를 표하며, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」의 집행을 엄밀히 감시하고 보호장비 사용이 법적으로 정해진 제한에 따르도록 해야 한다고 밝힌 바 있다.

국가인권위원회에서도 2018년 교정시설 방문조사에 따른 수용자 인권증진 개선 권고(2019. 1. 16.)에서 보호장비 남용 사례를 방지하고 규정을

준수하도록 하기 위한 방안으로 기동순찰팀 영상장비 의무사용과 보존기간 연장을 권고한 바 있으며, 법무부는 일부수용하겠다고 회신한 바 있다.

따라서, 현행 규정 상 안전장치 이외에, 보호장비 사용 시 영상장비 의무사용 여부 및 방법 등 개선된 내용을 국가보고서(안)에 제시할 필요가 있으며, 영상장비 보존기간 연장의 필요성에 대한 검토의견 등도 제시가 필요하다.

## 더. 쟁점목록 17

### 1) 북한이탈주민의 권리 보호에 관한 조치 관련

#### 가) 국가정보원의 북한이탈주민 조사의 성격 명확화 필요

정부는 북한이탈주민에 대한 조사가 행정조사일 뿐이며, 북한이탈주민보호센터에서의 임시보호도 당사자의 자유의사에 따라 개시되고 종료되어 강제성 있는 구금으로 볼 수 없다는 입장이다. 그럼에도 불구하고, 북한이탈주민이 국가정보원의 조사를 받기 위한 보호시설 체류 시 당사자가 임의로 장소를 이탈할 수 있는 자유가 실질적으로 보장되지 않는 경우, 국제인권법상 구금에 해당할 수 있고, 북한이탈주민 조사의 경우 조사와 수사의 경계선이 불명확하다는 지적이 일각에서는 여전히 있다.

따라서 정부는 이러한 점을 고려하여 국가정보원의 북한이탈주민 조사와 임시보호 조치의 성격을 명확하게 국가보고서(안)에 적시할 필요가 있다.

## 러. 쟁점목록 18

## 1) 이주 구금을 제한하기 위해 취한 조치 관련

### 가) 강제퇴거 절차에 있는 외국인에 대한 「인신보호법」 적용점토 필요

「자유권규약」 제9조 제4항은 “체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다.”고 규정하고 있으나, 현재 강제퇴거 절차에 따라 외국인 보호소에 구금되어 있는 이주구금 관련 미등록 체류 외국인에 대해서는 위 조항에서 요구하는 사법절차는 존재하지 않는다.

2007년 말 「인신보호법」이 제정되었으나, 이 법에서는 「출입국관리법」에 따라 보호된 자는 제외한다고 규정<sup>8)</sup>하고 있어, 이는 「자유권규약」 제9조 제4항에 배치된다는 비판이 있으며, 국가인권위원회는 2006년 「인신보호법안」에 대한 의견을 내면서 강제출국의 경우에도 「인신보호법」이 적용되어야 함을 강조한 바 있다.

현재 강제퇴거 절차에 의하면, 추방 과정에 있는 외국인에 대한 신체의 자유를 보장하기 위한 사법기관에 의한 적부심사는 보장되지 않고 있는 바, 이는 대한민국이 가입한 「자유권규약」 제9조 제4항에 위반될 소지가 있다고 평가될 수 있으며, 아울러 「헌법」 제12조 제6항<sup>9)</sup>에도 위반된다고 볼

8) 제2조(정의) ① 이 법에서 "피수용자"란 자유로운 의사에 반하여 국가, 지방자치단체, 공법인 또는 개인, 민간단체 등이 운영하는 의료시설·복지시설·수용시설·보호시설(이하 "수용시설"이라 한다)에 수용·보호 또는 감금되어 있는 자를 말한다. 다만, 형사절차에 따라 체포·구속된 자, 수형자 및 「출입국관리법」에 따라 보호된 자는 제외한다.

9) 제12조 ⑥ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.

수 있다.

따라서 정부는 강제퇴거 절차에 있는 외국인에 대해서 「인신보호법」에 따른 구제절차를 밟지 못하도록 하는 것이 「자유권규약」 및 「헌법」의 취지와 맞지 않는다는 점을 주지하고, 「출입국관리법」상의 보호<sup>10)</sup> 외국인을 배제하는 「인신보호법」상의 문제점을 해결하기 위한 방안과 향후 계획을 기술할 필요가 있다.

#### 나) 보호해제 확대 및 보호기간 상한규정 마련 필요

정부는 보호외국인의 보호기간이 3개월을 초과하는 경우, 법무부장관의 승인을 받도록 하고 승인을 받지 못하면 보호를 해제하는 등의 단계별 승인절차를 마련했다고 했지만, 2012년부터 2016. 8.까지 법무부장관의 승인을 받지 못해 보호를 해제한 건수는 1,107건 중 1건이 전부이다.

이에 국가인권위원회는 보호외국인의 인권보호를 위하여 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 마련 등을 내용으로 하는 「출입국관리법 일부개정법률안」을 조속히 심의하기 바란다는 의견을 표명한바 있다(2018년).

따라서 국가보고서(안)에는 승인 절차의 단계별 강화가 어떤 것을 의미하는지, 어떠한 효과가 있는지에 대한 내용과 적용 전후의 비교통계를 적시할 필요가 있으며, 국제기준에 따라 보호기간의 상한을 정하고, 보호기간

10) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "외국인"이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다.

11. "보호"란 출입국관리공무원이 제46조제1항 각 호에 따른 강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 또는 그 밖에 법무부장관이 지정하는 장소에 인치(引致)하고 수용하는 집행활동을 말한다.

이 장기화되는 경우 독립된 기관에 의해 보호사유를 심사하고, 보호기간의 상한 초과 시 즉시 보호 해제 후, 출국 요건이 구비될 때까지 주거지 제한, 신원보증인 지정, 적정한 보증금 납부 등의 조치를 취하면서 보호조치를 해제하는 등의 대안 제시도 필요해 보인다.

## 2) 구금시설에서 아동의 구금 여부와 구금 기간 관련

### 가) 「출입국관리법」 아동구금 금지규정 신설 및 실효방안 마련 필요

정부가 이주아동을 구금한 사례의 수는 지난 5년간 54명에서 78명까지 꾸준히 증가했다. 이에 유엔 아동권리위원회는 대한민국 정부에 이주아동의 구금을 삼갈 것을 권고(2012년)하였고, 인종차별철폐위원회도 정부의 출입국 관련 법령이 아동 구금을 허용하고 그들의 최상의 이익을 고려하지 않는다는 것에 우려를 표하면서, 아동 및 미성년자의 구금을 피하고, 아동의 최상의 이익과 관련된 조항을 포함하도록 관련 법령 개정을 권고(2018년) 하였으며, 국가인권위원회 역시 「출입국관리법」에 따른 외국인 보호는 그 본질이 형사사법 절차상의 인치·구금과 유사한 점을 고려하여 원칙적으로 이주아동 구금을 금지하는 것이 바람직함을 의견표명한 바 있다(2018년).

따라서 국가보고서(안)에는 이주아동의 구금을 금지하기 위해 「출입국관리법」에 아동 최상의 이익과 관련된 조항을 포함하여 개정할 필요가 있으며, 중장기적으로 아동 구금금지 원칙의 실효성 확보를 위한 아동 부양자에 대한 구금 대안 모색 등의 개선방안이 제시될 필요가 있다.

## 3) 출입국항에서 아동을 포함한 난민신청자 구금에 관한 입장 관련

### 가) 출입국항 난민심사제도의 이의신청 절차 마련 및 처우개선 필요

출입국항에 외국인보호소는 없으나, 소송중인 난민신청자는 소송이 종료될 때 까지 출입국항에 장기간 거주해야하기 때문에 구금된 상황과 유사한 상황에 처하게 된다. 실제 2018. 12. 부모와 인천국제공항에 도착하여 난민신청을 한 앙골라국적 아동 4명은, 난민인정심사 불회부 결정을 받고, 법원에 이 결정의 취소소송을 하면서 약 10개월 인천공항 제1터미널 승객라운지에서 머무르게 되었다.

출입국항에서 난민신청을 한 외국인이 난민인정심사 불회부 결정을 받게 되면 입국이 거부되고, 불회부 결정에 대한 이의신청절차가 없기 때문에 결과에 불복할 경우 소송을 하게 되는데, 입국이 거부된 외국인은 소송중이라도 입국할 수 없어, 항공사위원회에서 운영하고 있는 출국대기실 또는 공항 내 터미널에 거주해야 하는 실정이다.

그러나 출국대기실은 단기간 대기 목적으로 설치된 장소이기 때문에 시설 규모가 작고 편의시설이 부족하여, 장기간 거주 시 영양 부족 및 위생상의 문제가 발생할 수 있고, 공항터미널 역시 외부 공기와 차단되어 있고 공항이용객 및 공항직원들에게 24시간 노출돼 있어 수면의 질 저하 및 스트레스 등에 의해 건강이 위협되는 환경이다.

이와 관련해서 국가인권위원회는 난민인정심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람이 아동인 경우, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 한 해당 기간 중 기본적 처우가 보장될 수 있도록 하고, 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여 입국이 가능하도록 관련 법령 및 제도를 개선하도록 의견표명(2019년)을 한 바가

있다.

따라서, 국가보고서(안)에는 출입국항에서의 난민신청과 관련된 위와 같은 문제점의 적시가 필요하며, 정부는 국가인권위원회의의 의견표명 내용을 주지하고 출입국항 난민심사제도의 이의신청 절차 마련 및 처우개선 계획 등이 있다면 이를 함께 제시할 필요가 있다.

## 머. 쟁점목록 19

### 1) 사법부의 부패 대응 및 공정한 재판 등을 보장하기 위한 조치 관련

#### 가) 사법부 공정성 보장을 위해 설치된 기구의 운영 사례 등 적시 필요

법원이 사법부 공정성 보장을 위해 설치한 기구들이 사법부의 부패 방지, 법관의 독립, 공정한 재판을 보장하기 위해 실제로 어떻게 운영되고 있는지를 파악할 수 있도록 이 기구들의 법적 권한과 연계된 구체적인 운영사례 및 운영 실적에 관한 통계 등을 제시할 필요가 있다.

## 버. 쟁점목록 20

### 1) 모든 국익 목적 감시가 「자유권규약」에 부합토록 취한 절차 관련

#### 가) 긴급통신제한조치 제도 및 실제 운영 통계 등 적시 필요

국가보고서(안)에는 수사기관이 통신수사 시 「통신비밀보호법」에 따라 법원의 사전 허가 및 승인 등 엄격한 요건과 절차를 따른다고 기술하고 있으나, 제4차 최종견해에는 “특히 국가정보원 등에 의한 실제 감청이 광범위하게 이루어지고 이에 대한 규제가 불충분한 점에 대해 우려한다.”라고



적시되어 있다.

수사기관은 실제로 「통신비밀보호법」 제8조11)에 따라 법원의 허가없이 36시간 이내 통신제한조치(감청, 검열 등)를 할 수 있으나, 국가보고서(안)에는 이러한 사실에 대해서는 적시하지 않고 있어, 모든 통신 수사가 법원의 허가 및 승인을 거치는 것으로 오해될 소지가 있다.

따라서 국가보고서(안)에는 「통신비밀보호법」 제8조에 따라 수사기관이 법원의 허가 없이도 36시간 통신제한조치를 할 수 있다는 사실을 분명히 적시할 필요가 있으며, 법원의 허가 없이 실제 이루어진 긴급통신제한조치의 건수 및 이에 관한 법원의 허가 및 기각 건수 등 통계도 함께 제시함으로써 통신 수사에 관한 감시체계 및 투명성 등 현황을 명확히 보여줄 필요가 있다.

## 2) 이용자 정보제공 요청 시 법원의 영장 등 절차 마련 조치 관련

### 가) 영장에 의한 이용자 정보제공 관련 법적 조치 현황 등 제시 필요

자유권위원회는 제4차 최종견해에서 「전기통신사업법」 제83조 제3항12)에 따라 검사 또는 정보수사기관의 장 등이 수사 목적을 위해 모든 전

11) 제8조(긴급통신제한조치) ①검사, 사법경찰관 또는 정보수사기관의 장은 국가안보를 위협하는 음모행위, 직접적인 사망이나 심각한 상해의 위험을 야기할 수 있는 범죄 또는 조직범죄등 중대한 범죄의 계획이나 실행 등 긴급한 상황에 있고 제5조제1항 또는 제7조제1항제1호의 규정에 의한 요건을 구비한 자에 대하여 제6조 또는 제7조제1항 및 제3항의 규정에 의한 절차를 거칠 수 없는 긴급한 사유가 있는 때에는 법원의 허가없이 통신제한조치를 할 수 있다.

②검사, 사법경찰관 또는 정보수사기관의 장은 제1항의 규정에 의한 통신제한조치(이하 "긴급통신제한조치"라 한다)의 집행착수후 지체없이 제6조 및 제7조제3항의 규정에 의하여 법원에 허가청구를 하여야 하며, 그 긴급통신제한 조치를 한 때부터 36시간 이내에 법원의 허가를 받지 못한 때에는 즉시 이를 중지하여야 한다.

12) 제83조(통신비밀의 보호) ③ 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장(군 수사기관의 장, 국세청장 및 지방 국세청장을 포함한다. 이하 같다), 정보수사기관의 장이 재판, 수사(「조세법 처벌법」 제10조제1항·제3항·제4항의 범죄 중 전화, 인터넷 등을 이용한 범죄사건의 조사를 포함한다), 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여 다음 각 호의 자료의 열람이나 제출(이하 "통신자료제공"이라 한다)을 요청하면 그 요

기통신사업자에게 영장 없이 이용자 정보를 요구할 수 있다는 점에 대해 우려를 표하였으며, 쟁점목록 20. 질의를 통해 영장에 의해서만 이용자의 정보가 제공될 수 있도록 하기 위한 법적 조치 사항에 대한 정보를 요청하였다.

그런데 국가보고서(안)에는 「전기통신사업법」 제83조(통신비밀의 보호)에 규정된 내용만을 열거하고 있고, 영장에 의해서만 이용자의 정보가 제공될 수 있도록 하기 위한 법적 조치 및 노력 등에 관해서는 기술하고 있지 않은바, 통신자료제공 요청제도 등이 남용되지 않도록 영장제도 도입 등 법적 조치와 관련된 현황 및 추진 경과 등의 기술이 필요하다.

### 3) 자의적인 기지국 수사 예방을 위한 보호장치 확대 조치 관련

#### 가) 「통신비밀보호법개정안」에 대한 문제점 등 제시 필요

헌법재판소는 2018. 6. 28. 「통신비밀보호법」상 수사기관이 수사 목적으로 위치정보 추적자료를 특별한 제한 없이 광범위하게 요청할 수 있도록 한 규정, 기지국에 대한 통신사실 확인자료를 수사의 필요성 요건만으로 요청할 수 있도록 한 규정 등에 대하여 각각 헌법불합치 결정을 한 바 있으

청에 따를 수 있다.

1. 이용자의 성명
2. 이용자의 주민등록번호
3. 이용자의 주소
4. 이용자의 전화번호
5. 이용자의 아이디(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자임을 알아보기 위한 사용자 식별부호를 말한다)
6. 이용자의 가입일 또는 해지일

④ 제3항에 따른 통신자료제공 요청은 요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면(이하 "자료제공요청서"라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로 요청할 수 있으며, 그 사유가 해소되면 지체 없이 전기통신사업자에게 자료제공요청서를 제출하여야 한다.

⑥ 전기통신사업자는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 통신자료제공을 한 현황 등을 연 2회 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 하며, 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 보고한 내용의 사실 여부 및 제5항에 따른 관련 자료의 관리 상태를 점검할 수 있다.

며, 이와 관련 정부는 2019. 3. 「통신비밀보호법 일부개정법률안」을 발의했다.

이에 국가인권위원회는 정부 발의 「통신비밀보호법 일부개정법률안」상 ‘위치정보 추적자료제공’은 위치정보 수집을 통해 당사자에 관한 상세한 프로파일을 만들 수 있고, ‘기지국 통신사실확인자료제공’은 기본권을 침해받는 당사자의 범위가 광범위하다는 점을 고려하여 대상범죄와 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화가 필요하다는 내용 등으로 2019. 7. 22. 국회의장과 법무부장관에게 의견표명을 했다. 그러나 국가인권위원회의 이와 같은 의견표명 내용은 반영되지 않은 채 「통신비밀보호법」은 개정되어 2019. 12. 31.부터 시행되고 있다.

따라서 국가보고서(안)에는 「통신비밀보호법 일부개정법률안」에 대한 국가인권위원회의 의견표명에 담긴 문제점 및 우려 사항을 함께 적시할 필요가 있으며, 국가기관에 의한 개인정보 침해 우려가 지속적으로 제기되는 상황에서 정보주체의 개인정보자기결정권, 프라이버시 등 기본권이 더욱 두텁게 보호될 수 있도록 하기 위한 법적 요건 강화 등 정부의 향후 계획을 제시할 필요가 있다.

## 서. 쟁점목록 21

### 1) 양심적 병역거부자 석방, 보상 정보 및 대체복무 도입 정보 관련

#### 가) 대체복무 개선방안 및 양심적 병역거부 배상 등 통계 제시 필요

국가인권위원회는 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안」에 복

무 영역을 교정시설 등 대통령령이 정하는 공공 및 공익 관련 시설로 제한하고, 복무 기간을 36개월로 규정한 점에 대해, 양심적 병역거부의 이념과 취지 등을 고려하여 교정 분야 외 사회복지, 안전관리 등 공익분야로 복무영역을 확대하고, 대체복무 내용과 난이도, 복무 형태 등을 고려하여 대체복무 기간이 현역 군복무 기간의 1.5배를 넘지 않도록 하되, 대체복무 시행 이후 제도 효과, 부작용 등에 대한 중·장기적 검토를 통해 향후 현역병과 유사한 수준으로 조정하는 것이 필요하다는 의견표명을 하였다(2019년).

현재 대체복무제도 도입 초기라고는 하나 대체복무 형태 및 기간 등에 있어 국가인권위원회와 더불어 인권시민단체 측에서는 이로 인해 양심적 병역거부자에 대한 인권침해 가능성이 여전히 있다는 점을 지적하고 있다.

따라서 국가인권위원회의 의견표명 및 국제인권기준을 고려하여 대체복무자에 대한 인권침해가 발생하지 않도록 해외 대체복무 사례 비교 등을 통한 대체복무 형태 및 기간 등에 대한 제도개선 방안 및 계획 등의 제시가 필요해 보이고, 양심적 병역거부 무죄판결을 받은 사람의 실제 국가배상 청구 및 승소한 건수 등 통계 제시도 필요하다.

## 어. 쟁점목록 22

### 1) 명예훼손 비범죄화 및 비처벌을 위해 취한 절차 관련

#### 가) 성폭력 피해사실 공개 등 사실적시 명예훼손 처벌 통계 제시 필요

최근 대한민국에서는 사회 곳곳에 감춰져 있던 직장 내 성폭력 사건들이 드러나는 과정(이른바 ‘미투 운동’)에서 가해자가 피해자를 사실적시

명예훼손죄로 역고소하는 사례들이 발생하고 있어, 성폭력 피해자에 대한 2차 피해가 발생하고 있다.

유엔 여성차별철폐위원회는 2018년 제8차 대한민국 심의 최종견해에서 “성폭력 피해 여성과 여아가 경찰에 사건을 신고하지 못하도록 하는 사회적 낙인과 제도적 편견, 성폭력 범죄를 당국에 신고하거나 주변에 알린 피해자에 대한 명예훼손 고소 등이 2차 피해를 유발하고 피해자를 침묵하게 하는 점”에 대하여 우려한 바 있다.

따라서 성폭력 피해사실 공개 등 사실적시 명예훼손과 관련한 사건의 전반적 현황을 객관적으로 파악할 수 있도록 사건 접수 및 기소 건수, 처벌 내용 등 통계뿐만 아니라, 성폭력 피해자 등의 피해 사실적시에 대한 법적 보호장치 강화 대책, 사실적시 명예훼손죄로 처벌 받은 성폭력 피해자의 사례 등을 적시할 필요가 있다.

한편, 사실적시 명예훼손은 성폭력이 아닌 분야에서도 다양하게 발생할 수 있으므로 성폭력 피해자와 관련한 통계 제시에 한정하지 않고 전반적인 사실적시 명예훼손의 피해자 보호 방안을 제시하고, 관련 통계 자료도 함께 제시할 필요가 있다.

## 2) 「국가보안법」 제7조 개정을 위한 법적 조치에 대한 정보 관련

### 가) 「국가보안법」 개폐 또는 남용방지 계획 수립 필요

자유권위원회는 제4차 최종견해에서 「국가보안법」에 의한 기소가 계속되고 있고, 「국가보안법」이 점점 더 검열 목적으로 사용되는 것에 우려를

표하면서, 추상적인 「국가보안법」 제7조 찬양·고무죄 규정이 대화나 표현의 자유를 제한한다는 문제가 있음에도 계속 적용되는 점에 대해 지적했으며, 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 2016년 발표한 대한민국보고서에서 「국가보안법」 제7조는 정치적 다원성과 평화적 반대를 억압하는데 사용될 수 있다는 우려가 있다고 밝힌 바 있다.

국가인권위원회도 2004년 「국가보안법」이 첫째, 법률의 규범력이 부족한 법으로서 그 존재 근거가 빈약한 반인권적 법이고, 둘째, 행위형법 원칙에 저촉되며 죄형법정주의에 위배되고, 사상과 양심의 자유, 표현의 자유 등을 제한할 소지가 있으며, 셋째, ‘국가보안’ 관련 사안은 「형법」 등 다른 형벌 법규로 의율이 가능하며 「국가보안법」이 폐지되더라도 처벌 공백이 거의 없다는 이유로 폐지를 권고하였다.

이어 국가인권위원회는 2006년 제1기 NAP 수립 권고에서 “양심의 자유를 침해하는 「국가보안법」 폐지”를 권고하였고, 2012년 제2기 NAP 수립 권고 사항으로 “인권 보장 차원에서 「국가보안법」 남용 방지, 인권 침해가 발생하지 않도록 법의 정비를 포함한 대책 수립”을 권고 했으며, 2016년 제3기 NAP 수립 권고 시 “「국가보안법」 남용을 방지하고 인권침해가 발생하지 않도록 「국가보안법」 제7조 규정의 정비 등을 포함한 대책을 수립할 필요가 있다”고 권고한 바 있다.

따라서 국제인권메카니즘에서 「국가보안법」에 대한 남용 등에 대한 우려를 지속하고 있고, 특히 자유권위원회 제1차부터 제3차 최종견해에서는 이 법의 폐지 또는 개정을 권고하고 있으며, 제4차 최종견해에서는 「국가보안법」하에서 기소가 지속되고 있음과 많은 사건에 있어 같은 법 제7조가

표현의 자유를 위축시킬 수 있는 등 검열 목적의 사용이 우려된다고 지적하고 있는 만큼, 정부는 국가인권위원회의 2004년 「국가보안법」 폐지에 관한 권고 등을 주지하여, 현행 「국가보안법」의 개폐에 관한 논의의 시작 및 그 계획을 제시할 필요가 있고, 최소한 이 법 적용의 남용이 발생하지 않도록 구체적 실행 계획 수립 등에 관한 정보를 제시할 필요가 있다.

## 저. 쟁점목록 23

### 1) 「자유권규약」 제22조의 유보 철회를 위한 조치 관련

#### 가) 「자유권규약」 제22조 유보 철회를 위한 적극적 이행 조치 필요

정부가 「자유권규약」 제22조 유보 철회의 장애 사유가 되었던 「공무원노조법」 및 「교원노조법」 등 관련법 개정안을 국회에 제출한 것은 긍정적으로 평가되나, 「자유권규약」 제22조 유보 철회는 아직까지 이행되지 않고 있다.

국가인권위원회는 2006년 제1기 및 2012년 제2기 NAP에 이어 2016. 9. 제3기 NAP 수립 권고에서 미가입 인권조약 비준 및 가입 인권조약의 유보 조항 철회를 지속적으로 권고하였으며, 특히 노동자의 결사의 자유와 관련하여 2018. 12. 고용노동부장관에게 국제노동기구(ILO) 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약」 및 제98호 「단결권 및 단체교섭 협약」 가입을 권고한 바가 있는데, 정부는 2020. 7. 7. 국무회의에서 국제노동기구(ILO) 핵심협약 제87호, 제98호의 비준안을 의결하였다.

따라서 정부는 국가인권위원회의 권고 내용을 주지하고, 「자유권규약」 제22조의 유보 철회를 위한 구체적 향후 계획이 있다면 이를 제시할 필

요가 있다.

## 2) 해고자 등의 노조가입 보장 및 노조설립신고 제한 폐지 조치 관련

### 가) 전교조 법외노조 관련 현황 제시 및 노조설립권의 온전한 보장을 위한 법제 개선 계획 제시 필요

국가보고서(안)에는 그간 노동조합설립신고제가 사실상 허가제로 운용돼 왔던 문제점의 근거 규정인 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노동법'이라 한다) 제2조 제4호 라목 및 제12조<sup>13)</sup>(신고증의 교부), 같은 법 시행령 제9조 제2항<sup>14)</sup>(노조아님 통보제도)에 대한 폐지 또는 개선의 내용은 포함되어 있지 않다.

고용노동부는 위 조항들을 근거로 전국교직원노동조합(이하 '전교조'라 한다)이 "해직 교원의 조합원자격을 허용하는 정관조항을 보유하고 있

13) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. "노동조합"이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다.

제12조(신고증의 교부) ①고용노동부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 "행정관청"이라 한다)은 제10조제1항의 규정에 의한 설립신고서를 접수한 때에는 제2항 전단 및 제3항의 경우를 제외하고는 3일 이내에 신고증을 교부하여야 한다. <개정 1998. 2. 20., 2006. 12. 30., 2010. 6. 4., 2014. 5. 20.>

②행정관청은 설립신고서 또는 규약이 기재사항의 누락등으로 보완이 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 20일 이내의 기간을 정하여 보완을 요구하여야 한다. 이 경우 보완된 설립신고서 또는 규약을 접수한 때에는 3일 이내에 신고증을 교부하여야 한다. <개정 1998. 2. 20.>

③행정관청은 설립하고자 하는 노동조합이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 설립신고서를 반려하여야 한다. <개정 1998. 2. 20.>

1. 제2조제4호 각목의 1에 해당하는 경우

2. 제2항의 규정에 의하여 보완을 요구하였음에도 불구하고 그 기간내에 보완을 하지 아니하는 경우

④노동조합이 신고증을 교부받은 경우에는 설립신고서가 접수된 때에 설립된 것으로 본다.

14) 제9조(설립신고서의 보완요구 등) ②노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 법 제12조제3항제1호에 해당하는 설립신고서의 반려사유가 발생한 경우에는 행정관청은 30일의 기간을 정하여 시정을 요구하고 그 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우에는 당해 노동조합에 대하여 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보하여야 한다. <개정 1998. 4. 27>



고, 해직 교원 9명이 조합원으로 활동하고 있다."며 전교조에 정관 개정·해직교원 조합 탈퇴 등의 시정을 요구했으나, 전교조가 이를 받아들이지 않자 2013. 10. "전교조가 교원노조법상 노조에 해당하지 않는다."며 '법외노조' 통보를 하였다. 법외노조로 통보받게 되면, 정상적인 노동쟁의 신고와 부당노동행위 구제신청을 할 수 없고, '노동조합'이라는 명칭도 사용할 수가 없게 되는데, 고용노동부의 전교조에 대한 법외노조 통보의 적법성 여부에 대해서는 현재 대법원의 판결을 앞두고 있는 상황으로 전교조 문제는 아직까지 해결되지 않고 있는 실정이다.

그러나 국가보고서(안)에는 정부가 해고자를 포함한 퇴직 교원 등의 노동조합 가입을 허용하는 내용으로 「교원노조법」 개정안을 국회에 제출했다고 기술하고 있으면서도, 전교조의 이와 같은 법외노조와 관련된 사항에 대해서는 아무런 내용도 설명하지 않고 있다.

한편, 국가인권위원회는 「노조법」에 따른 설립신고제도가 사실상 허가제와 같이 운용될 위험을 예방하고 노동기본권 보장이라는 본래의 취지대로 운용될 수 있도록, 노동부장관에게 2010. 9. 신고증을 교부받은 노동조합이라도 결격사유에 대한 시정요구 불이행시 노동조합에 인정되는 일체의 지위를 부정하도록 한 「노조법 시행령」 제9조 제2항을 개선할 것을 권고한 바 있다.

노동조합설립신고와 관련한 위 규정들의 개선 및 폐지 없이는 노동조합설립신고에 대한 행정관청의 심사과정에서 광범위한 재량권을 행사해왔던 그간의 관행의 우려가 여전히 지속될 수 있으며, 노조설립필증 교부 이후에도 노조아님통보를 통해 법외노조화했던 사례에 비추었을 때, 특히 「

「노조법 시행령」 제9조 제2항은 폐지조치가 필요해 보인다.

따라서 「노조법」 제12조에서 정한 노동조합설립신고제가 노동조합의 자주성과 민주성을 확보한다는 본래의 취지에 부합하게 온전한 신고제로 운용될 수 있도록 필요한 정비 및 노조아님 통보제도를 규정한 「노조법 시행령」 제9조 제2항을 삭제하기 위한 정부 차원의 개선 계획 등을 제시할 필요가 있으며, 더불어 전교조의 범외노조와 관련된 실질적 현황 및 문제점에 대해서도 국가보고서(안)에 기술할 필요가 있다.

## 처. 쟁점목록 24

### 1) 피치료감호자의 선거권을 정지하는 법률에 대한 개선 조치 관련

#### 가) 피치료감호자의 선거권을 정지하는 법률 개선조치 제시 필요

자유권위원회는 쟁점목록 24. 질의를 통해 피치료감호자의 선거권을 정지하는 「치료감호 등에 관한 법률」 제47조 제2호15)가 「자유권규약」 제25조16)에 합치되도록 하기 위한 조치에 대한 정보를 요청하고 있으나, 이에 대한 답변 내용은 국가보고서(안)에 적시되어 있지 않는바, 이와 관련된 정보를 기술할 필요가 있다.

15) 제47조(치료감호의 선고와 자격정지) 피치료감호자는 그 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 다음 각 호의 자격이 정지된다.

1. 공무원이 될 자격
2. 공법상의 선거권과 피선거권
3. 법률로 요건을 정한 공법상 업무에 관한 자격 [전문개정 2008. 6. 13.]

16) 제25조 모든 시민은 제2조에 규정하는 어떠한 차별이나 또는 불합리한 제한도 받지 아니하고 다음의 권리 및 기회를 가진다.

- (a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것.
- (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여 지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것.
- (c) 일반적인 평등 조건하에 자국의 공무에 취임하는 것.

## 커. 쟁점목록 25

### 1) 집회참가자를 관리하는 경찰에 대한 훈련 정보 관련

#### 가) 경찰의 살수차 운용 개선대책 및 집회관리 훈련 성과 등 적시 필요

국가인권위원회는 2016. 8. 경찰의 집회·시위 관리장비인 살수차 사용의 안전성 확보 요구와 그 안전성의 확인 전까지의 사용 금지를 경찰에 요구한 바 있고, 2016. 12. 관련법인 「경찰관직무집행법」의 일부 개정 과정에서 살수차 직수 살수 금지, 위해성분 혼합 금지, 노약자 주의 의무와 살수차 운용요원 교육·훈련 의무 등을 포함하는 것이 바람직하다는 의견을 국회의장에게 표명한 바 있으나, 관련 법 조항은 현재까지 개정되지 않고 있다.

유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관의 방한 결과 발표(2016. 6. 17.)를 비롯하여, 국제사회 및 시민사회단체는 살수차 사용이 집회 질서의 관리라는 목적에 비해 과도하게 신체의 안전을 위협하고, 집회·시위의 자유를 침해한다고 지적한 바 있다.

한편, 헌법재판소는 고(故) 백남기 농민에 대한 경찰의 직사살수행위는 「헌법」에 위반된다고 2020. 4. 23. 결정하면서, 경찰이 2015년 백남기 농민에게 직사살수 한 행위는 백남기 농민의 생명권과 집회의 자유를 침해한 것으로서 「헌법」에 위반됨을 확인한다고 하였다.

따라서 정부는 경찰의 살수차 운용에 따른 위와 같은 문제점을 국가 보고서(안)에 적시할 필요가 있으며, 경찰의 집회관리 훈련관련 구체적 통

계(훈련목적·대상·범위·기간·장소·인원·방법 등) 및 훈련 성과도 함께 기술할 필요가 있다.

## 2) 인권옹호자가 집회의 자유 행사로 처벌받지 않도록 위한 절차 관련

### 가) 집회의 자유 행사로 처벌받지 않기 위한 제도 관련 실적 제시 필요

국가보고서(안)에는 절차상 집회관련 사건에 대해서 위 검찰시민위원회의 의견을 반드시 거쳐야 하는 것인지 여부, 검찰시민위원회 의견의 영향력 정도, 그리고 이러한 절차를 거쳐서 사건을 처리한 실적에 관한 정보를 비롯해 대검찰청과 경찰청의 구체적 노력을 뒷받침할 통계 등 자료가 제시될 필요가 있다.

## 터. 쟁점목록 26

### 1) 이주민, 망명신청자, 난민 등에 대한 혐오표현 근절위한 조치 관련

#### 가) 차별 및 혐오표현 근절 위해 취한 종합적 대책 및 한계 기술 필요

국가보고서(안)에 적시된 방송통신위원회의 심의와 이민정책 포럼은 이주민 등의 차별과 혐오표현 근절을 위한 종합적 조치로 보기는 어렵다. 유엔 인종차별철폐위원회는 2018년 난민의 권리에 대한 인식 제고 및 난민과 지역주민 간의 이해·관용 증진을 위한 전략 채택 등을, 아동권리위원회는 2019년 망명 신청자와 난민, 특히 아동에 대한 혐오표현 대응 캠페인 실시를 권고하였고, 국가인권위원회는 2019. 12. 제2차 이주인권가이드라인을 마련하여, 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영, 인종차별 피해의 구제와 인종차별 철폐를 위한 조치, 인터넷 및 소셜네트워크서비스에 대한 모니터링 실시와 인식제고 등 관련정책 수립·시행을 권고하였다.

따라서 국제인권조약기구의 권고 및 국가인권위원회의 이주인권 가이드라인을 참고하여 이주민 등 인종 및 국적을 이유로 하는 혐오표현의 근절을 위한 정부의 정책을 제시하고 그동안 추진해 온 정규교육과정, 미디어 리터러시교육 등에서 취해진 혐오표현 예방교육 및 대국민 캠페인 등의 내용을 기술하면서 이에 따른 한계점과 과제 등도 언급할 필요가 있다.

## 2) 이주민, 난민 등에 대한 기본적 서비스 접근권 보장 조치 관련

### 가) 이주민 등의 기본 서비스 접근권 보장 현황 및 향후계획 제시필요

국가보고서(안)에는 국내 이주민, 난민 등에 대한 생계비 지원, 교육 및 주거지원, 보건 등과 같은 기본적 서비스 접근권과 관련하여 현재 시행 중인 제도를 소개하는 수준의 정보만을 제공하고 있다. 그런데 법무부 자료에 의하면, 2019년 한 해 동안 난민 신청자 중 생계비 지원을 받은 사람은 542명으로 생계비 지원대상자 총 20,988명 중 2.5%만 평균 3.2개월간 지원을 받았고, 「난민법」에 따라 국민과 동일한 사회보장을 받아야 하는 난민 인정자는 사회보장과 관련된 법령이 ‘외국인’에 대해서는 제외 규정을 두고 있어, 실질적으로 지원을 받지 못하고 있다는 점이 국가인권위원회의 모니터링(2018년)을 통해 드러난 바 있다.

따라서 국가보고서(안)에는 이주민, 난민 등에 대한 기본적 서비스 접근권 보장에 관한 현행 제도상의 문제점과 기본적 서비스 제공 현황을 파악할 수 있도록 서비스 수급현황에 관한 연도별 통계를 비롯해 기본적 서비스 접근권을 개선하기 위한 향후 계획을 제시할 필요가 있다.



로 태어난 아동은 태어난 즉시 '출생등록될 권리'를 가지며, 이러한 권리는 '법 앞에 인간으로 인정받을 권리'로서 모든 기본권 보장의 전제가 되는 기본권이므로 법률로써도 이를 침해할 수 없다"고 덧붙였다.

따라서 정부는 보편적 출생등록제 도입에 관한 이와 같은 사법부의 긍정적 입장에도 불구하고 현재 보편적 출생등록제도가 도입이 진전되고 있지 않는바, 국제사회의 지속적 권고와 대법원의 위와 같은 결정을 주지하여, 보편적 출생등록제 도입에 관한 구체적 이행 계획을 제시할 필요가 있다.

#### 나) 베이비박스 유입아동 현황 및 문제점 등 추가 기술 필요

현재 대한민국의 출생신고제 하에서는 고의로 아동의 출생신고를 하지 않는 경우 실효적인 제재수단이 없다. 국가인권위원회는 2017. 11. 21. 분만에 관여한 의사·조산사 등에게 아동의 출생사실을 국가기관 또는 공공기관에 통보할 의무를 부여하기 위한 법 개정을 법무부장관 등에게 권고하였고, 이후 정부는 의료기관에서의 출생통보제 도입 의지를 표명한 바 있으나, 출생통보제 도입 노력에 대한 기술만으로는 현재 공적인 출생등록절차 이전에 베이비박스로 유입되는 아동의 현황에 대해서는 파악할 수 없다.

대한민국의 경우 2018년 기준 171명의 아동이 베이비박스를 통해 공적 체계로 유입된 상황으로, 유엔 아동권리위원회의 대한민국에 대한 제5·6차 최종견해에서는 “종교단체가 운영하면서 익명으로 아동유기를 허용하는 ‘베이비박스’를 금지하고, 익명으로 병원에서 출산할 수 있는 가능성을 허용하는 제도의 도입을 최후의 수단으로 고려할 것”을 권고한 바 있다.

따라서 베이비박스로 유입되는 익명의 아동은 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조 제1항에서 규정한 ‘아동이 가능한 한 자신의 부모를 알권리’, 즉 아동의 정체성에 대한 권리(Right to an identity)를 보장받지 못하는 문제가 있는바, 국가보고서(안)에는 베이비박스와 관련된 이러한 문제점을 기술할 필요가 있으며, 아울러 아동이 정체성에 대한 권리를 보장받을 수 있도록 하기 위한 관련 대책을 제시할 필요가 있다.

#### IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 법무부장관에게 「자유권규약」 제5차 국가보고서(안)에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2020. 7. 6.

위 원 장 최 영 애

위 원 정 문 자

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

위 원 조 현 욱

위 원 임 성 택



위 원 김 민 호

위 원 문 순 회

위 원 이 준 일

위 원 서 미 화

위 원 석 원 정