

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000888-01

[www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)  
사람이 사람답게 사는 세상



# 국가인권위원회 국제인권 결정례집

2022. 6



# 발 간 사

모든 인류에게 보편적으로 적용되는 세계인권선언은 국제인권법의 토대가 되어 여러 국제인권 규범 제정에 기폭제가 되었습니다. 현재 이 선언과 국제인권 규범은 우리나라를 포함하여 각국의 헌법과 법령에 투영되어 인권 보호의 기준이 되고 있습니다.

세계인권선언에 담긴 기본적 인권과 인간의 존엄에 대한 가치는 자유권규약 및 사회권규약을 비롯하여 18개 주요 국제인권조약 및 선택의정서로 구체화 되어 국제인권 규범으로 채택되었습니다. 우리나라는 주요 국제인권조약 9개 중 7개 조약에 가입하였으며, 강제실종방지협약 및 이주노동자권리협약은 가입하지 않은 상황입니다.

우리 위원회는 정부에 국제인권조약 및 선택의정서 등에 대한 가입을 권고하고, 각 국제인권 조약 조약기구 심의에 앞서 각 조약기구에 독립의견서를 제출하며 정부의 이행상황을 평가하고 감시하는 등 국제인권 규범의 국내 이행을 위해 다각적인 임무를 수행하고 있습니다.

그러나 우리 위원회의 이 같은 노력에도 여전히 국제인권기준의 국내 이행과 적용이 충분히 이루어지지 않고 있습니다.

우리나라 「헌법」 제6조 1항은 “헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정함으로써 국제법을 국내법으로 수용하여 존중하고 있습니다.

이와 같이 국제인권조약이 국내법과 동일한 효력을 가지기 위해서는 헌법상 규정뿐만 아니라 국제인권 분야에서의 우리 위원회의 역할이 중요할 것입니다.

이번에 발간하는 국제인권 결정례집은 우리 위원회가 근 20년 동안 국제인권 분야에서 노력해 온 결과물입니다. 그동안 조약기구에 제출한 정부보고서에 대한 위원회의 의견표명, 위원회가 직접 제출한 독립보고서, 우리나라 국가별 인권상황 정기 검토(Universal Periodic Review)에 제출한 우리 위원회 보고서, 국제인권 관련 각종 권고 등을 엄선하여 한 데 모았습니다.

이 국제인권 결정례집이 국제인권기준의 국내 이행을 위해 불철주야 노력하는 모든 국가기관, 지방자치단체, 시민사회, 사회 각계의 전문가들에게 유용한 자료로 활용되기를 희망합니다. 또한 일반 국민들께서도 이 결정례집을 통해 국제인권 분야에 더 많은 관심을 가지실 수 있기를 희망합니다.

2022. 6.

국가인권위원회 위원장 **송 두 환**

# 목차

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

<b>1</b>	<b>2005. 1. 7.자 결정</b> .....	<b>3</b>
	「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견	
<b>2</b>	<b>2006. 5. 12.자 결정</b> .....	<b>21</b>
	「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견	
<b>3</b>	<b>2006. 11. 13.자 결정</b> .....	<b>38</b>
	ILO 강제근로 관련 제29호, 제105호 협약 가입 권고	
<b>4</b>	<b>2015. 5. 26.자 결정</b> .....	<b>48</b>
	유엔 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 국가보고서에 대한 의견표명	
<b>5</b>	<b>2017. 7. 24.자 결정</b> .....	<b>67</b>
	「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회 독립 의견서	

## 제2장 자유권 관련

<b>1</b>	<b>2004. 2. 23.자 결정</b> .....	<b>99</b>
	「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제3차 정부보고서에 대한 의견	
<b>2</b>	<b>2011. 1. 24.자 결정</b> .....	<b>120</b>
	「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안에 대한 의견표명	
<b>3</b>	<b>2018. 9. 10.자 결정</b> .....	<b>136</b>
	「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」 가입 권고	
<b>4</b>	<b>2020. 7. 6.자 결정</b> .....	<b>149</b>
	「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명	

# Contents

## 제3장 고문방지 관련

1	2002. 2. 26.자 결정 ..... 195 「고문방지협약」 제2차 정부보고서에 대한 의견
2	2003. 12. 8.자 결정 ..... 210 「고문방지협약」 제2차 정부보고서 수정안에 대한 의견
3	2006. 4. 24.자 결정 ..... 232 「고문방지협약 선택의정서」 비준 및 그 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 관한 의견표명
4	2006. 10. 23.자 결정 ..... 243 「고문방지협약 선택의정서」 가입추진 관련 외교통상부 질의에 관한 의견표명
5	2012. 9. 10.자 결정 ..... 263 UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명
6	2017. 3. 13.자 결정 ..... 353 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서
7	2021. 3. 16.자 결정 ..... 376 「고문방지협약」 제6차 국가보고서(안) 의견 요청에 대한 회신

## 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

1	2002. 2. 1.자 결정 ..... 407 「인종차별철폐협약」 제11차 정부보고서에 대한 의견
2	2006. 5. 22.자 결정 ..... 416 「인종차별철폐협약」 제13차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 검토 의견

# 목차

<b>3</b>	<b>2006. 6. 12.자 결정</b> ..... 427 난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고
<b>4</b>	<b>2011. 2. 14.자 결정</b> ..... 448 「인종차별철폐협약」 제15차, 제16차 통합 정부보고서에 대한 의견표명
<b>5</b>	<b>2016. 7. 25.자 결정</b> ..... 459 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대한 의견표명
<b>6</b>	<b>2016. 9. 8.자 결정</b> ..... 466 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행 절차 마련 권고
<b>7</b>	<b>2018. 10. 22.자 결정</b> ..... 475 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한 국가인권위원회 독립보고서 제출

## 제5장 여성 인권 관련

<b>1</b>	<b>2003. 1. 22.자 결정</b> ..... 513 「여성차별철폐협약」 제5차 정부이행보고서(안)에 관한 의견
<b>2</b>	<b>2003. 12. 8.자 결정</b> ..... 527 「여성차별철폐협약 선택의정서」, 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서」와 「아동 매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 대한 가입 권고
<b>3</b>	<b>2005. 12. 26.자 결정</b> ..... 534 유엔 「여성차별철폐협약」 제6차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견
<b>4</b>	<b>2009. 12. 28.자 결정</b> ..... 543 유엔 「여성차별철폐협약」 제7차 국가보고서에 대한 국가인권위원회의 의견

# Contents

<b>5</b>	<b>2015. 7. 13.자 결정</b> ..... 557
	유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」 제8차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

## 제6장 아동 인권 관련

<b>1</b>	<b>2005. 4. 11.자 결정</b> ..... 571
	유엔 「아동권리협약」 제21조의 유보철회 및 이행에 대한 권고
<b>2</b>	<b>2006. 12. 26.자 결정</b> ..... 583
	「아동권리협약 선택의정서」 제1차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견
<b>3</b>	<b>2017. 5. 15.자 결정</b> ..... 601
	유엔 「아동권리협약」 제5,6차 통합 국가보고서 안에 대한 의견표명

## 제7장 장애인 인권 관련

<b>1</b>	<b>2007. 9. 17.자 결정</b> ..... 631
	「장애인권리협약」 비준 및 「장애인권리협약 선택의정서」 가입 권고
<b>2</b>	<b>2010. 12. 27.자 결정</b> ..... 637
	「장애인권리협약」 국가보고서(안)에 대한 의견표명

## 제8장 강제실종금지 관련

<b>1</b>	<b>2008. 1. 14.자 결정</b> ..... 659
	「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 서명 및 비준 가입 권고
<b>2</b>	<b>2017. 12. 6.자 결정 13진정0975700, 13진정0986900</b> ..... 671
	형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 「강제실종보호협약」 가입 권고



# 목차

## 제9장 개인통보제도, 국가별 인권상황 정기검토, 인권교육 관련

<b>1</b>	<b>2003. 12. 8.자 결정</b> .....	<b>685</b>
	유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언 권고	
<b>2</b>	<b>2012. 10. 8.자 결정</b> .....	<b>694</b>
	국가별 인권상황 정기검토 제2차 국가보고서에 대한 국가인권위원회의 의견표명	
<b>3</b>	<b>2014. 5. 19.자 결정</b> .....	<b>708</b>
	제3차 세계인권교육프로그램 행동계획(초안) 검토의견	
<b>4</b>	<b>2017. 3. 27.자 결정</b> .....	<b>712</b>
	유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서	

## 제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

<b>1</b>	<b>2003. 3. 26.자 결정</b> .....	<b>725</b>
	이라크 전쟁에 대한 국가인권위원회의 의견	
<b>2</b>	<b>2002. 6. 3.자 결정</b> .....	<b>728</b>
	「국제형사재판소규정」 가입 권고	
<b>3</b>	<b>2003. 9. 22.자 결정</b> .....	<b>733</b>
	국제형사재판소관할범죄의처벌등에관한법률(안)에 대한 의견	





# 제1장

## 사회권 및 ILO 관련

국제인권 결정례집



**1** 2005. 1. 7.자 결정 [「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한 제2차 실무회의의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견]

**결정요지**

- [1] 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 차별은 평등권 침해가 되며, 사회권은 시민적, 정치적 권리와 같이 국가 등에 대한 방어권으로서의 성격을 가지며, 사법기관이 국가급부의무를 그에 상응하는 권리의 측면에서 심사한 우리나라 사법관행이 존재하며, 권리의 모호성 등의 문제는 사회권에만 국한되는 것이 아니므로 사회권 역시 justiciability(사법심사가능성)이 인정됨
- [2] 인권의 보편성, 불가분성, 상호존성, 상호연관성의 기본원칙의 확보 및 사회권의 완전한 실현을 위해서 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 상 모든 권리가 개인통보의 대상이 되는 것이 바람직하지만 국가들의 견해가 대립하는 바, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」의 성안 및 기준을 용이하게 하기 위해서 범위를 제한하는 방안도 검토할 수 있을 것이나 이 경우에도 경제적·사회적·문화적 권리위원회가 ‘일반논평 4’에서 국내법체계에 있어서 즉각적 적용이 가능하다고 보고 있는 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제3조, 제7조 (a) (i), 제8조, 제10조 (3), 제13조 (2) (a), 제13조 (3), 제13조 (4) 및 제15조 (3)은 반드시 개인통보대상에 포함되어야 함
- [3] 단체의 구성원이 권리 침해를 받는 경우 단체를 제외시킬 이유가 없다는 점, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 인권이사회의 관행, 유엔인권위원회의 의견 등을 살펴볼 때 선택정서에서는 개인 뿐 아니라 단체에도 개인통보고권을 인정하여야 하고, 경제적, 사회적·문화적 권리위원회는 경제사회이사회의 보조기관으로서 현재 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」의 이행과 관련하여 당사국이 제출하는 국가보고서를 심사하고 있는바, 개인통보접수기관에 관한 국제공동체의 다른 합의가 없는 한 현재로서 동 위원회가 통보를 접수, 심사할 적절한 기관임

**주 문**

1. 국가인권위원회는, 개인이 갖는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지하여야 할 본 위원회의 임무를 상기하고,

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

2. 인권이 보편적이고 불가분이고 상호의존적이고 상호 연관적이라는 인권의 기본원칙을 고려하고,
3. 국제적으로 승인된 인권이 시민적·정치적 권리인지 경제적·사회적·문화적 권리인지에 관계 없이 동등하게 보장되어야 한다는 입장에서 다음 이유와 같이 본 위원회의 의견을 밝힌다.

### ■ 이 유

#### I. 검토배경 및 경과

1. A규약 선택의정서의 성안에 관한 방안 검토를 위한 실무그룹 제2차 회의에 외교통상부가 참석할 예정인바 토의자료 작성을 위해 우리 위원회에 2004.12.14.자로 의견을 요청해 온 바,
2. 우리 위원회에서는 전문가 및 관련부서의 의견을 취합하여
3. 이 안건 상정은 A규약 선택의정서에 관한 쟁점 (1)A규약상 권리의 사법심사가능성(justiciability) 인정여부 (2)개인청원제도 도입의 효과 및 문제점 (3)개인청원제도 도입대상이 될 수 있는 A규약상 권리의 범위 (4)개인청원권의 주체 및 처리기관 검토를 함으로써 우리 위원회의 의견을 수립하기 위한 것임.

#### II. 국제사회의 A규약 선택의정서 논의 경과

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)은 1966년 12월 16일 유엔 총회에서 시민적·권리에 관한 국제규약(B규약) 및 B규약 선택의정서와 함께 만장일치로 채택되었고 1976년 1월 3일 발효되었다. 우리나라는 1990년 4월 10일 양 규약과 B규약 선택의정서의 비준서를 유엔에 기탁하였고 1990년 7월 10일부터 적용을 받고 있다. A규약은 2004.11.24 현재 150개국이 비준 또는 가입하고 있다.

1. 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의(World Conference on Human Rights)에서 ‘비엔나 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)’을 채택하

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

였다. 이 행동계획 제75항은 ‘인권위원회(CHR)가 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(CESCR)’와 협력하여 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 A규약) 선택의정서의 제정검토’를 지속하도록 격려했다.

2. 1996년 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 A규약 선택의정서 초안을 완성, 1997년 이 위원회는 A규약 선택의정서 채택의 필요성을 검토한 보고서 및 동 부속 선택의정서안(E/CN.4/1997/105. annex) 채택
3. 2001년 인권위원회는 국제법률가위원회(ICJ)의 협력하에 A규약 선택의정서와 관련하여 경제적·사회적·문화적 권리의 사법심사가가능성(justiciability)에 관한 워크숍을 개최했으며, 선택의정서 초안의 검토를 위한 독립전문가(independent expert) 임명, 2002년 제 58차 인권위원회 개최시까지 보고서를 제출토록 요청(E/CN.4/2001/62/Add.2)
4. 2002년 독립전문가 Mr. Hatem Kotrane은 첫 번째 보고서를 제58차 인권위원회에 제출했으며, 상기 독립전문가의 임기를 1년 연장, A규약상 국가의무의 성격, A규약 권리의 사법심사가가능성, 개인청원 제도의 실행 가능성 등에 대해 추가 검토하도록 요청하고, 제59차 인권위원회시 동 선택의정서 성안에 관한 방안 검토를 위한 실무그룹회의를 구성키로 결의(E/CN.4/2002/57)
5. 2002년 경제사회이사회는 이 인권위원회의 결정을 승인(경제사회이사회 결정 2002/254)
6. 2003년 독립전문가 Mr. Hatem Kotrane은 두 번째 보고서를 제출(E/CN. 4/2003/53, Corr 1, 2), 제59차 인권위원회는 제58차 인권위원회 결의에 따라 A규약 선택의정서 성안에 관한 방안 검토를 위한 실무그룹회의를 제60차 인권위원회 회기 전에 10일 동안 개최할 것을 결의(인권위원회 결의 2003/18)
7. 이 실무그룹은 2004년 3월 제1차 회의를 갖고 합의·채택된 사항 및 보고자 개인의 권고내용을 제60차 인권위원회에 보고(E/CN.4/2004/44) ※ 제1차 회의에는 우리나라를 포함 36개 인권위원국 및 48개 옵저버 국가의 정부대표단 등이 참석
8. 인권위원회는 실무그룹을 2년간 추가로 연장하고, 제61차 및 제62차 인권위원회 각 회기 이전에 10일의 기간동안 실무그룹을 개최하기로 결정(인권위원회 결의 2004.19)
9. 제61차 인권위원회가 2005. 3. 14~4. 25 개최 예정, A규약 선택의정서의 성안에 관한 방안 검토를 목적으로 한 실무그룹 제2차 회의가 2005. 1. 10~1. 21 개최 예정인바, 외교

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

통상부는 이 실무그룹회의에 참석하여 토의할 자료작성을 위해 다음 사항에 관한 위원회의 의견을 요청해 옴

- 가. A규약상 권리의 Justiciability 인정여부
- 나. 개인청원제도 도입시 효과 및 문제점
- 다. 개인청원제도 도입시 대상이 될 수 있는 A규약상 권리의 범위  
(구체 권리별 개인청원제도 적용의 적정성 여부)
- 라. 개인청원권의 주체(개인의 단체의 포함여부), 개인 청원업무 처리기관

## III. A규약 선택의정서안(E/CN.4/1997/105. annex)의 주요 내용

총 17개 조문으로 구성

### 1. 개인청원권 부여대상

당사국의 경제적·사회적·문화적 권리협약 위반에 따른 피해자임을 주장하는 개인 또는 단체, 혹은 이들을 대신하여 행동하는 개인 또는 단체들이 청원을 제기할 수 있음(제2조)

### 2. 청원 접수요건(Receivability) 및 심의요건(Admissibility)

- 가. 익명 또는 의정서 당사국이 아닌 국가를 상대로 한 청원은 접수불가(제3조 1항)
- 나. 협약의무 위반을 구성하지 않는 경우(제3조 2항(a)), 권리남용의 경우(제3조 2항 (b)), 의정서 발효 이전에 발생한 작위·부작위인 경우(제3조 2항 (c)), 모든 국내적 권리구제절차를 종료하지 않은 경우(제3조 3항 (a)), 제기된 사안이 다른 국제조사나 분쟁해결절차를 밟고 있는 경우(제3조 3항 (b))에는 심의불가

### 3. 잠정조치

청원접수 이후 문제된 사안에 대한 판단전까지 해당국가의 의무위반 행위가 회복불능한 피해를 발생시킬 수 있다는 우려가 있는 경우, 위원회는 이를 타개하기 위한 잠정조치를 취할 수 있음(제5조)



**1** 2005. 1. 7.자 결정  
 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
 제2차 실무회의의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

**4. 청원 심의절차 및 결과**

- 가. 청원접수시 위원회는 관련 내용을 해당 당사국에 통보하며(제6조 1항), 당사국은 6개월 이내에 청원내용에 대한 입장 또는 피해구제방안을 위원회에 제출(제6조 2항)
- 나. 위원회는 청원자, 해당 국가 및 여타 방안을 통해 얻은 정보를 종합, 청원내용을 심의(제7조 1항), 당사국의 동의가 있을 경우 당사국을 방문할 수 있으며(제7조 3항), 심의는 비공개로 함(제7조 4항)
- 다. 심의 후, 위원회가 청원에 대해 당사국이 권리위반을 했다는 견해(views)를 취하는 경우, 위원회는 당사국에 피해복구 및 재발방지를 위한 조치를 취할 것을 권고(제8조 1항)
- 라. 당사국은 위원회의 심의결과를 통보받은 후 6월 이내 혹은 위원회가 특정한 기간 내에 피해복구 및 재발방지를 위해 취한 조치를 위원회에 통보(제8조 2항)

**5. 후속조치**

위원회는 당사국을 초청, 위원회의 견해나 권고와 관련하여 당사국이 취한 조치에 대해 논의할 수 있으며(제9조 1항), 이를 당사국의 A규약 이행보고서에 포함토록 요구할 수 있음(제9조 2항), 또한 위원회는 연례보고서에 청원에 대한 동위원회의 견해 및 권고와 이에 대해 당사국이 취한 조치에 관한 내용을 포함시켜야 함(제9조 3항)

**IV. 쟁점별 국제사회의 논의동향**

**1. A규약상 권리의 사법심사가능성(Justiciability) 인정여부**

A규약 선택의정서 채택관련 외교통상부의 의견 요청은 크게 A규약의 내용인 권리의 실제적 내용과 관련된 부분과 A규약 선택의정서의 내용인 절차적인 부분으로 구분할 수 있음.

전자의 경우에 A규약상 권리의 사법심사가능성 인정여부가 쟁점으로 등장함.

**가. 사법심사가능성의 의의**

인권침해의 경우 정부나 기타 실체들의 책임과 구제수단의 이용가능성은 국제인권법의 필수적

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

인 요소임. 하지만 경제적·사회적·문화적 권리의 경우 인권실현을 증진시키기 위해 고안된 일반적 프로그램조치를 필요로 한다는 점에서 ‘프로그래픽 권리’에 불과하다는 견해가 있어왔음.<sup>1)</sup>

또한 A규약 제16조는 B규약 제40조와 같은 국가보고서제도를 채택하고 있으나, B규약의 선택의정서에 규정된 개인청원(통보)제도를 가지고 있지 않음.

따라서 사법심사가능성이란 경제적·사회적·문화적 권리가 시민적·정치적 권리처럼 명확하게 정의되어 당사국에게 책임을 부여할 수 있는지와 이에 따라 A규약 관련기관이 개인의 청원을 수리하여 처리할 수 있는가를 의미

‘Justiciability’의 국역은 임시적으로 ‘사법심사가능성’으로 함. 하지만 A규약 선택의정서에 의한 개인의 청원은 B규약 선택의정서의 경우처럼 위원회 성격의 기관에서 심사될 것이고 이 기관의 기능과 권한은 통상적인 ‘법원(court, tribunal)’의 판결이 법적 구속력을 갖는 것과 비교할 때, 통상적인 법원의 사법적 기능·권한과는 차이가 있다.

### 나. 사법심사가능성에 관한 쟁점

#### (1) 인권의 불가분성

##### (가) 공통견해

1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언 제5항에서 ‘모든 인권은 보편적이고 불가분적이고 상호의존적이고 상호 연관적이다’라고 재천명

모든 인권의 보편성 및 불가분성에 관해 국제공동체가 합의를 도출했다고 할 수 있으나, 경제적·사회적·문화적 권리에는 시민적·정치적 권리만큼의 비중을 두고 있지 않는 것이 현실

모든 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등을 인정하면서도 권리의 이행적인 면에서 의견이 대립

##### (나) 긍정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

정치적·시민적 권리는 경제적·사회적·문화적 권리의 실현없이는 고립되게 되며 무의미하기 때문에 권리의 이행 면에서도 차이가 없어야 한다는 것. 예컨대 A규약상의 주거권의 경우, A규약

---

1) Steiner, Henry J. & Philip Alston, International Human Rights in Context, Oxford Univ. Press, 2000, p.275.

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

선택의정서가 도입됨으로써 B규약상 권리인 주거이전의 권리와 안정에 대한 권리 등이 동시에 보장됨으로써 두 권리간의 불가분성이 확보될 수 있음

(다) 부정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

또 다른 견해는 모든 인권의 불가분성 및 상호연관성 원칙은 모든 인권이 이행면에서 동일해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니며, A규약상의 권리는 B규약상의 권리만큼 명확히 정의되고 있지 않는 현실에서 두 권리의 이행이 동일할 수는 없음

(2) 권리의 명확성

(가) 긍정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

A규약상의 권리가 불명확하게 규정되었다고 이런 불명확성은 A규약상 권리에만 해당되는 것은 아니며, 다른 인권관련 협약 등에 규정된 권리에도 해당되는 것이며, 일반적으로 인권관련 조항들은 일반적인 용어들로 규정되어 있다. 따라서 구체적인 사안의 경험과 판단에 비추어 해석과 명확화 과정이 필요한 것이다.

유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(CESCR)의 활동(일반 논평 등), 유엔 특별보고관의 연구보고서, 각국 및 지역기구에서의 판례 등을 통해 경제적·사회적·문화적 권리의무 관계가 충분히 구체화되었음

(나) 부정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

개인청원제도가 도입되기 위해서는 경제적·사회적·문화적 권리·의무 관계, 국가의 동 의무의 반에 대한 기준 등이 명확히 제시되어야 하나, A규약상 그 내용이 모호하여 동 기준 등을 명확히 확정하기 어려움.

A규약상 권리 대부분은 당사국에 명확한 의무를 지우기에는 불명확하며 이런 불명확한 권리에 관해 청원절차를 도입하는 것은 실제적이지 못함.

(3) 가용자원의 한계성

A규약 제2조 1항은 규약 당사국에게 ‘이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지(to the maximum of its available resources) 조치를 취할’ 의무를 부과하고 있음.

(가) 긍정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

A규약상의 '가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치'라는 의미는 A규약이 구속력이 엄격하지 않다거나 규약상의 의무를 이행하는 방법이나 시기를 당사국들이 결정할 수 있다는 것으로 종종 오해되고 있음.

본래의 의미는 점진적 실현의 궁극적 목표가 경제적·사회적·문화적 권리의 완전한 이행이라는 것임.

어떤 권리는 즉각적인 이행이 필요한 경우가 있고, 이 즉각적인 이행에는 국내적 입법을 A규약에 일치시키는 것, A규약상 권리의 위반에 대해 효과적인 구제조치를 받을 권리를 보장하는 것, A규약상 권리실현에 필요한 최소한의 필수적인 자원을 확보하는 것 등을 포함된다.

당사국들에게는 가용자원을 사용하는 방법을 결정할 때 A규약상의 권리의 실현에 합당한 우선권을 부여할 것이 요구되어지고, 고의적으로 역행적인(retrogressive) 조치를 취하는 것은 금지됨.

이미 국내법원의 판결이 사실상 정부의 자원배분 및 정책방향에 변화를 가져오는 경우가 존재하며, 대부분의 경우 정부가 자원배분 및 정책결정시 갖는 재량권의 범위 내에서 판결의 결정이 이루어지고 있기 때문에 개인청원과 관련된 준수법적인 절차의 도입으로 국가가 자원배분의 심각한 왜곡이나 정책기본방향의 변화를 강요받는 상황은 현실적으로 발생하지 않을 것임우리나라의 경우 A규약상 권리를 사법기관이 심사한 관행이 존재("1994년 세계보호기준의 헌법상 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리의 침해여부"에 대한 헌법소원사건, 94헌마33)

(나) 부정적 견해(선택의정서 도입에 관해)

가용자원이 허용하는 한도 내에서 점진적 실현의무라는 표현은 A규약상의 권리가 단지 프로그램적 권리를 의미한다고 해석

자원의 할당 문제가 위원회나 조약감시기구의 심판 대상이 될 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있으며, 심판의 대상이 된다 할지라도 자원의 적절한 할당을 판단하기 위한 기준이 무엇인가 또한 문제가 된다.

경제적·사회적·문화적 권리 실현에 있어서 차별문제(discrimination) 등은 개인청원의 대상이 될 수 있으나 국가가 적극적 역할을 해야하는 부분(obligation of fulfillment)에 대해서까지 개인청원제도가 도입될 경우에는 자원배분 및 정책결정이라는 개별국가의 고유권한이 침해되는

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

우려가 있음

**(4) B규약상 권리와 의 구별성**

**(가) 긍정적 견해(선택의정서 도입에 관해)**

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리는 근본적으로 차이가 없으며, 현재의 정기적인 국가보고서 제도와 마찬가지로 구체적인 사안에 규약의 특정한 조항을 적용하는데는 해석이 필요한 것임. 시민적·정치적 권리도 국제적, 지역적, 국가적 수준의 해석이 오랫동안 축적되어 구체화된 것이며 이 구체화 과정에 개인청원제도가 크게 기여했음.

즉, A규약 선택의정서의 도입은 경제적·사회적·문화적 권리의 성격과 범위를 명확화하기 위해 필요한 과정임.

**(나) 부정적 견해(선택의정서 도입에 관해)**

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리는 구별되는 것으로, 공정한 재판을 받을 권리와 같은 전자의 경우 입법을 통해 즉각적으로 이행될 수 있으나, 건강권과 같은 후자의 경우에는 권리의 실현을 위해서는 장시간에 걸친 행동 프로그램이 필요하다.

A규약은 목표 선언적 의미를 지닌 것으로 A규약상의 권리는 사법절차를 통해 강제될 수 있는 권리 즉 규범적 성격의 권리가 아니다.

A규약상의 조항들은 불명확한 용어들로 구성되어 있기 때문에 개인청원 접수기관이 해석이나 의견 표명을 하는데 예측가능성이 결여될 수 있다.

**(5) 권리의 즉각적 이행성**

**(가) 긍정적 견해(선택의정서 도입에 관해)**

A규약상 불명확한 조항들은 심판기관에 의해 명확해지거나 국내 입법화 과정을 통해 의무의 범위가 명확해질 필요가 있다. 또한 권리의 실현을 위해서는 즉각적이며 효율적인 수단을 채택할 의무를 당사국에게 부여하여야 한다. 1990년의 A규약위원회의 ‘일반논평(General Comment) 3’도 A규약상의 권리가 선언적 의미를 지닌 것에 불과하다는 주장을 배척하고, 당사국에 대하여 즉각적인 효과를 지니는 여러 의무를 부과하고 있다고 보았다.

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

### (나) 부정적 견해

A규약 제2조 1항에 규정되어 당사국의 의무는 ‘가용자원이 허용하는 한도 내에서 점진적 실현’ 의무이며 개별적으로 또 특히 경제적·기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여 달성될 수 있는 프로그램적 권리로서의 A규약상의 권리는 국가의 즉각적 결단으로 보장될 수 있는 성질의 것이 아니다. 다. A규약의 사법심사가가능성 인정여부에 대한 주요 국가들의 입장

#### (1) 긍정적 입장

핀란드, 포르투갈 등 일부 유럽국가와 상당수 개도국 및 NGO 들은 시민적·정치적 권리에 비해 A규약 권리의 이행에 대한 개별 국가의 관심과 노력이 부족한 현실을 지적하면서 선택의정서 추진을 적극 옹호

#### (가) 독일

A규약 이행을 위한 개인청원제도 도입은 개인의 법적 지위 강화, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 인식제고 및 당사국의 이행확보 면에서 효과적인 방안

하지만 당사국의 구체적인 의무 및 청원제기 권한 부여의 context가 분명치 않으며, 이와 관련하여 추가적인 논의가 필요

#### (나) 베네수엘라

극심한 빈곤 및 사회적 소외는 인간의 존엄성에 대한 침해이며, 따라서 국가적, 국제적 차원에서 필요한 조치가 즉각 취해져야 함.

이러한 측면에서 개인청원제도 도입을 위한 A규약 선택의정서의 조기 채택이 필요함.

#### (다) 스리랑카

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리 간에 불균형이 분명히 존재하며, 모든 인권의 실현을 위해서는 두 가지 권리 간 차별이 사라져야 함

경제적·사회적·문화적 권리의 실현에 있어 국제적 지원 및 협력이 매우 중요하며, A규약 선택의정서관련 논의가 확대되고 있는 선진국과 빈곤국 간 불균형이 고려되어야 함

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

**(2) 부정적 입장(신중한 입장 포함)**

폴란드, 캐나다, 영국, 스웨덴, 체코 등 상당수 국가들이 A규약상 권리의 개념적 모호성 및 특성(점진적 실현, 가용자원이 허용하는 한도 내에서의 실현)에 따른 사법심사가능성 문제, 정부의 입법전·정책결정권한 침해 가능성 등을 제기하며 A규약 선택의정서(개인청원제도 도입) 추진 문제에 신중한 입장을 개진

우리나라 외교통상부의 대표자도 2004년 제1차 실무그룹 회의에서 A규약 선택의정서 도입 문제는 경제적·사회·문화적 권리의 사법심사가능성 문제, 유엔 인권협약 이행감시 메카니즘의 효율성 문제에 대한 충분한 검토를 바탕으로 논의되어야 한다는 입장 개진

**(가) 미국**

경제적·사회적·문화적 권리는 달성되어야 할(aspirational) 권리인 반면, 시민적·정치적 권리는 불가양·즉시 이행되어야 할(inalienable and immediately enforceable) 권리가기 때문에 두 권리간에는 분명한 차이 존재

경제적·사회적·문화적 권리가 사법심사가 가능하다는 주장은 오류. 공산주의 체제가 동 권리 실현을 약속했으나 실패했으며, 경험상 인권존중, 민주주의 이행, 법치 등이 동 권리실현을 위한 가장 효과적인 방법임

**(나) 스웨덴**

경제적·사회적·문화적 권리가 개인의 권리임은 인정하나, 국가이행 감시장치로서 반드시 개인청원제도의 도입이 필요한 것은 아님

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리간에 성격차이가 존재함은 인정되어야 함. 경제적·사회적·문화적 권리는 존중되고 보호되어야 할 권리라기보다는 점진적으로 달성되어야 할 권리로 강조된 점을 상기. 이러한 권리성격의 상이성을 감안하여 A규약 성안시 개인청원제도가 논의되지 않았음을 인식해야 함

**2. 개인청원제도 도입의 효과 및 문제점**

**가. 개인청원제도의 의의**

국제적 이행제도가 갖추어지지 않은 상태로 출발한 A규약은 선택의정서의 도입을 통해 개인

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

청원제도를 도입하려고 하는바, 이는 1966년 A규약이 채택된 이래 큰 발전이며 국제공동체에 큰 관심의 대상이 되고 있음

### 나. 도입시 효과

B규약 선택의정서에 의한 개인청원제도와 유사한 제도의 도입을 통해 비엔나 선언의 모든 인권의 보편성(universality), 불가분성(indivisibility), 상호의존성(interdependence), 상호연관성(interrelativeness) 의 재확인

피해자 구제기능과 함께 경제적·사회적·문화적 권리의 중요성에 대한 관심 제고 및 국가의 이행 촉진, 권리·의무관계의 명확화 등의 장점

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리간의 역사적 부조화를 시정하는 계기

개인청원제도는 국내적 수준의 메카니즘에 대한 보충적인 역할을 수행하는바, 국제적 수준의 청원제도는 각 국가들의 법체계를 개선하는 효과를 가져 옴.

개인청원제도는 추가적인 법적 구제장치로서의 역할을 담당하며 규약 당사국들이 규약상 의무이행을 지원할 수 있다.

### 다. 도입시 문제점

경제적·사회적·문화적 권리의 이행에는 국가적 비용부담이 요구되는바, 개인청원제도는 각 국가들의 정책결정권을 부당하게 간섭하게 됨. 개인청원의 급증으로 인해 청원접수기관의 과도한 부담개인청원제도 도입시 미디어의 과도한 관심 및 이로 인한 정부의 자원배분 및 정책 왜곡 가능성유엔이행감시 메카니즘의 비대화와 이로 인한 효율저하새로운 절차의 도입보다는 현재의 국가이행보고서 심사절차를 강화해야 함.



1 2005. 1. 7.자 결정  
 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

### 3. 개인청원제도 도입대상이 될 수 있는 A규약상의 권리의 범위

#### 가. A규약의 구성과 권리

A규약의 구성	중심 내용	구체적인 조항의 내용
제1부	자결권	1조: 자결권, 자원의 처분권, 당사국의 자결권
제2부	당사국의 일반적인 이행의무	2조: 당사국의 의무 3조: 남녀평등 의무 4조: 권리의 제한사항 5조: 제한되어 있는 권리항목
제3부	사회권규약에서 보장하는 권리항목	6조: 노동의 권리 7조: 공정하고 유리한 노동조건에의 권리 8조: 노동조합을 결성하고 가입할 권리 9조: 사회보장권 10조: 가정에 대한 지원과 보호 11조: 적절한 생활수준에 대한 권리(주거권, 식량권) 12조: 건강권 13조: 교육권 14조: 무상의무초등교육의 권리 15조: 문화권, 과학권
제4부	국가보고서 심의 및 국제적 이행	16조-24조: 당사국의 보고서 제출의무, 심사절차, 국제협력 25조: 자원의 이용권
제5부	규약의 서명	26조-27조: 비준절차 28조: 비준 범위 29조: 개정 제안 30조: 발효절차 31조: 규약의 기탁

#### 나. 개인청원제도 적용과 관련된 쟁점

##### (1) 포괄적 접근법(Comprehensive Approach)

A규약상의 여러 권리들은 상호 연계되어 있으므로(예컨대, 빈곤문제에는 교육부재문제도 함께 존재) 현실적인 문제해결에 도움이 되기 위해서는 모든 권리가 개인청원의 대상이 되는 것이 바람직하다.

(2) 권리별 접근법(a la carte/Article by Article Approach)

A규약상 권리중 개인청원제도가 적용될 수 있는 권리결정권을 각 국가들에게 부여해야 함.

사법심사가능성에 대한 논란을 피하고, 각국의 선택의정서 비준을 용이하게 하기 위해서는 교육권, 노동관련 권리 등 사법심사가능성 인정이 용이한 일부 권리만을 개인청원대상으로 하는 것이 바람직함.

(3) 자결권(Self-Determination)의 경우

의견의 대립이 있음

포괄적 접근법에 따라 자결권에도 개인청원권이 인정되어야 한다는 주장

자결권은 B규약에도 규정되어 있는바, B규약 인권이사회에서 취급함이 적절하며 이를 A규약 선택의정서에 포함시키면 오용이 우려되어 선택의정서 전체를 위태롭게 할 수 있다는 주장

포괄적 접근법내에서 각각의 권리의 특정 측면에 따라 개인청원을 인정하자는 주장으로서 권리의 박탈이 경제적·사회적·문화적 권리의 향유에 어떻게 영향을 미쳤는지를 파악하여 간접적으로 자결권을 인정할 수 있다는 것. 예컨대 어떤 원주민 집단이 그들의 영토로부터 추방되어 주거권 등이 침해받은 경우.

4. 개인청원권의 주체 및 처리기관

가. A규약 선택의정서안상의 규정

의정서안 제2조 1항에 따르면 '규약에서 인정된 경제적, 사회적, 문화적 권리와 관련하여 당사국에 의해 권리가 침해되었다고 주장하는 어느 개인이나 단체 혹은 이들을 대신하여 행동하는 어느 개인이나 단체는 심사를 위하여 위원회에 서면청원을 제출할 수 있다' 고 규정하고 있음. 즉, 의정서안에 의하면 청원의 주체는 A규약상의 권리를 침해당한 개인이나 단체 그리고 이들을 대신하여 행동하는 개인이나 단체가 된다. 또한 청원을 접수하여 처리하는 기관은 A규약 위원회가 된다.

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한 제2차 실무회의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

**나. 청원권의 주체와 관련된 쟁점**

**(1) 개인 및 단체의 청원**

청원권의 주체로서 개인만을 인정하자는 의견도 있었으나 개인 이외에 단체에 대하여도 청원 자격을 인정하자는 유엔 인권위원회의 의견<sup>2)</sup>, B규약 인권이사회에서의 관행도 관련 단체를 대표한 개인의 통보를 인정하고 있다는 점, 단체의 구성원이 권리 침해를 받은 경우 그 단체를 청원권자에서 제외시킬 이유가 없다는 점<sup>3)</sup> 등의 근거로 선택의정서안에서는 개인 뿐 아니라 단체에 대해서도 청원권이 있는 것으로 하였음.

**(2) 제3자의 청원**

제3자의 청원권과 관련하여, 이를 인정하지 않는다면 취약집단을 구제 대상에서 사실상 배제시키는 결과가 될 우려가 있다는 점,<sup>4)</sup> 독재정권이 피해자의 대외접촉 통로를 봉쇄시키기만 하면 A규약 위원회의 심사대상에서 벗어날 수 있다는 사실,<sup>5)</sup> B규약 인권이사회도 제1선택의정서 제2조를 항시 상황에 적합하도록 해석하여 피해자가 아닌 제3자의 통보 루트도 사실상 상당히 인정하고 있다는 점이 지적되어 일정한 범위의 제3자에게 청원권이 부여되는 것으로 의견 수렴<sup>6)</sup>

제3자의 범위를 무한정 확대할 수 없는바, 선택의정서안에서는 ‘대신하여 행동하는’ 제3자로 한정하였음.

**다. 처리기관과 관련된 쟁점**

**(1) 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(A규약위원회)**

A규약 위원회는 경제사회이사회가 A규약의 실천제도에 대한 검토과정에서 경제사회이사회 결의(ECOSOC 결의 1985/17)를 통해 설립된 기구. 원래 A규약상에는 규정되어 있지 않고, 규약의 발효 이후 설치된 기구라는 점이 독특함. 공식임무는 경제사회이사회에 보조기관으로서 A규약에 관련된 경제사회이사회에의 임무 수행을 지원하는 것이며 주로 각 당사국이 제출하는

2) 인권위원회 결의 1994/20, para. b(1993.3.1).  
 3) E/C.12/1994/12, para. 12, E/C.12/1996/SR.45, paras. 39-46, E/1997/22, Annex IV, paras. 19-20, 정인섭, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약의 실천제도, 국제인권법, 1998, p. 128.  
 4) E/C.12/1996/SR.47, para. 3.  
 5) E/C.12/1996/SR.45, para. 62.  
 6) 정인섭, 상기 논문, p. 128.

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

국가 보고서를 심사함. 경제사회이사회의 결의가 존립근거이기 때문에 형식상 형태, 운영방식 등은 경제사회이사회의 결정에 따르나 실제적으로는 간섭을 받지 않고 독자적으로 업무수행

### (2) A규약위원회에 관한 쟁점

경제사회이사회의 보조기관인 A규약위원회가 청원을 접수할 권한이 있는가에 관해서는 경제사회이사회가 현 위원회에 청원접수라는 새로운 임무를 부여할 수 있다는 주장, 선택의정서는 위원회에 조약근거적인 지위를 부여하고 다른 인권관련 조약감시기구와 동일한 법적지위를 부여할 수 있을 것이라는 주장 등이 있음.

개인청원의 급증으로 위원회의 업무에 큰 부담이 되며 특정 집단의 국가에만 청원이 집중될 수 있다는 견해가 있음. 이에 대해 인권이사회 임원 중 한 명인 Mr. Scheinin은 인권이사회 경험의 통해 볼 때 절차의 도입으로 개인청원의 수가 급증하지는 않았으며 개인청원의 대상도 개발도상국이나 개발국 모두에 분산되어 있다는 의견 표명. 개인청원의 남용에 관해서도 선택의정서 규정에 심의요건(Admissibility)이 있기 때문에 이를 방지할 수 있음.

청원의 남용으로 인해 인권준수를 하고 있는 국가에 대해서도 청원이 제기될 수 있다는 견해도 있으나, 이에 대해서는 Mr. Scheinin은 개발국에 대해서 청원이 많이 제기되어 왔으나 실제로 위반행위라고 판단된 경우는 매우 적었다고 경험담을 주장

다른 조약감시기구의 절차와의 중복과 충돌이 있을 수 있다는 주장, 이에 대해 정기적인 위원회간 회의 및 의장간 회의 등을 통한 긴밀한 협력을 통해 해결할 수 있다는 반론. 또한 위원회는 사법적 메카니즘이라기 보다 당사국들이 규약상의 의무를 잘 이행하는 것을 지원하기 위해서 권고를 하는 전문가들의 단체이기 때문에 충돌의 문제는 심각한 문제가 아닐 수도 있음

## V. 의 견

1. 국가인권위원회는 유엔인권위원회가 현재 진행 중인 「경제·회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 「경제적·사회적·문화적권리규약」이라 함)의 선택의정서 안을 위한 노력에 지지를 표하고,

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」가 동 권리의 효과적인 실현에 크게 기여할 것이라고 확신하고, 한국 정부가 경제적·사회적·문화적 권리의 신장을

**1** 2005. 1. 7.자 결정  
「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」 성안을 위한  
제2차 실무회의의 관련 외교통상부의 의견요청에 대한 의견

위한 국제적 노력에 동참하는 것을 높이 평가하면서,

한국 정부가 향후 유엔인권위원회의 관련 회의에서 동 권리의 이행을 보다 증진시킬 수 있는 방안을 제안하고 지지할 것을 촉구한다.

2. 국가인권위원회는 유엔인권위원회 실무그룹 제2차 회의 의제에 관한 동 위원회의 의견을 다음과 같이 제시한다.

(1) 「경제적·사회적·문화적권리규약」상 권리의 justiciability 인정 여부」에 대하여, 본 위원회는 원칙적으로 「경제적·사회적·문화적권리규약」상의 권리는 다음과 같은 이유에서 justiciability가 인정된다고 본다.

첫째, 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 차별은 평등권에 대한 침해로서 심사의 전형적인 주제가 되며,

둘째, 경제적·사회적·문화적 권리 중에는 시민적·정치적 권리와 같이 국가나 기타 실체에 대한 방어권으로서 성격을 지니기 때문에 심사에 적합한 경우가 많으며,

셋째, 경제적·사회적·문화적 권리 중에는 사법기관이 국가급부의무를 그에 상응하는 권리에 측면에서 심사한 우리나라의 사법관행이 존재하며(“1994년 생계보호기준의 헌법상 행복추구권과 인간다운 생활을 할 권리의 침해여부”에 대한 헌법소원사건, 94헌마33),

넷째, 권리의 의미적 모호성이나 구조적 불명확성으로 인한 심사가 곤란한 경우는 경제적·사회적·문화적 권리에만 국한된 문제가 아니며, 시민·제적 권리에서도 나타난다. 따라서 경제적·사회적·문화적 권리 역시 justiciability가 인정된다고 본다.

(2) “개인통보제도 도입시 효과 및 문제점”에 대하여,

개인통보제도의 도입이 가져올 효과로서는, 첫째, 「경제적·사회적·문화적권리규약」이 보장하는 권리의 침해자에 대한 국제적 구제절차의 확보를 통해 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성을 확보하게 되며, 둘째, 동 규약의 당사국들이 국제적 차원의 심사를 고려하여 동 규약상의 권리들의 국내 준수 및 이행을 촉진하게 될 것이며, 셋째, 국제적 이행절차에 있어서 「시민적 및 정치적권리에 관한 국제규약」과 비교하여 상대적으로 미약한 「경제적·사회적·문화적권리규약」의 불균등성을 개선하게 될 것이다. 특히 본 위원회는 국제적 차원의 개인통보제도 도입이 경제적·사회적·문화적 권리의 국내 실현에 직접·간접적으로 기여할 수 있음을 주목하고 있다.

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

개인통보제도의 도입에서 발생할 수 있는 문제점으로서, 첫째, 경제적·사회적·문화적 권리와 직접·간접적으로 관계된 국가정책과 법제도가 광범위하게 국제심사의 대상이 됨으로써 당사국과의 갈등이 발생할 가능성이 있으며, 둘째, 개인통보의 심사후 당사국의 규약위반 판정시 그 판정의 국내적 이행을 위해서 과도한 국가적 비용이 발생할 가능성도 있으며, 셋째, 개인통보에 대한 심사에 있어서 각 당사국의 상이한 경제적·사회적·문화적 차이를 고려하면서 국제심사의 일관성·통일성을 유지하기가 용이하지 않을 것으로 본다.

- (3) 개인통보제도 도입시 그 대상이 될 수 있는 「경제적·사회적·문화적권리규약」상의 권리의 범위에 대하여, 본 위원회는 원칙적으로 「경제적·사회적·문화적권리규약」이 보장하는 모든 권리에 대한 침해가 개인통보의 대상으로 되는 것이 바람직하다고 보면서, 선택의정서의 성안 및 기준을 용이하도록 하기 위한 목적을 위하여 그 범위를 제한하는 방안도 검토될 수 있다고 본다.

그러나, 본 위원회는 ‘경제적·사회적·문화적권리위원회’가 일반논평 3에서 즉각적인 실현대상권리로 적시한 제3조의 남녀평등권, 제7조 (a)호 (i)의 동일노동 동일 임금, 제8조의 노동조합 결성 및 가입의 권리와 파업의 권리, 제10조 (3)항의 특별보호에 관한 아동의 권리, 제13조 2항 (a)호의 무상 초등교육의 권리, 제13조 3항의 사립학교 선택의 자유, 제13조 4항의 학교설립의 자유, 제15조 3항의 과학연구와 창작활동의 자유 등은 어떠한 경우에도 개인통보의 대상에 포함되어야 한다고 본다. (4) 개인통보권의 주체(개인 외 단체의 포함 여부)와 개인 통보업무의 처리기관에 대하여, 본 위원회는 개인 외에 단체에도 통보권을 부여함이 적정하다고 본다. 또한 본 위원회는 새로운 개인통보접수기관에 대한 국제공동체의 합의가 성립하지 않는 한 「경제적·사회적·문화적권리규약」의 이행감시를 수행하여온 ‘경제적·사회적·문화적권리위원회’가 동 규약상의 통보를 허용·심사할 적절한 기관이라고 본다.

2005. 1. 7.

국가인권위원회 제1소위원회

위원장 최영애 위원 정인섭 위원 최금숙

**2** 2006. 5. 12.자 결정 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견

**결정요지**

「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」 제16조에 따른 정부보고서에 대하여 전반적인 총평 및 세부조항별 의견을 표명함

**I. 검토배경**

법무부 및 외교통상부는 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제16조에 따라 2001년 6월부터 2006년 현재까지 동 협약의 이행상황에 대하여 2006년 6월 30일 제출기한인 제3차 정부보고서를 작성하였다. 이에 국가인권위원회는 국가인권위원회법 제21조에 따라 위 정부보고서에 대한 의견을 표명한다.

**II. 검토기준**

- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약
- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 정부보고서 작성지침 (HRI/GEN/2/Rev.2, pp.5~25)
- 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 대한민국 제2차 정부보고서에 대한 최종견해 (E/C.12/1/Add.59) - 우려 및 권고 사항을 중심으로
- 제2차 정부보고서에 대한 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 심의 회의록(Summary Record, E/C.12/2001/SR12, E/C.12/2001/SR13)
- 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 일반논평 1 - 당사국의 의무(E/1989/22)

### III. 검토 주요 내용

- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제17조 제2항의 “협약이행에 영향을 미치는 요소 및 어려움의 제시” 정도
- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 정부보고서 작성지침 부합여부
- 경제적·사회적·문화적 권리 위원회와의 건설적인 대화(constructive dialogue)의 목적에 부합하도록 작성되었는지 여부
- 제1차, 제2차 정부보고서에 대한 규약위원회의 최종견해 반영여부

### IV. 검토 의견

#### 1. 보고서에 대한 총평

##### 가. 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족

정부보고서의 작성 목적은 동 규약이 정하는 권리들의 실현을 저해하는 문제점들과 불충분한 점들을 파악하여 권리 실현에 가능한 해결책을 모색하기 위한 것이다. 그러므로 정부보고서 작성에 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이, 긍정적 발전의 측면만을 보고하는 것은 당사국이 정부보고서 작성 의무를 충실히 이행하는 것이라 볼 수 없다.

이런 관점에서 제3차 정부보고서 초안(이하 ‘동 보고서’라 함)의 기술방법은 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 우리 정부의 개선된 정책만을 언급함으로써 우리나라 사회권 상황에 대한 정확한 이해와 전체적인 조망, 그리고 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(이하 ‘사회권규약위원회’라 함)와의 건설적인 대화를 하는 데에 부족한 측면이 있다.

##### 나. 법제도의 시행의 결과 및 효과에 대한 정보 부족

동 보고서는 정부 정책을 중심으로 관련법 개정 및 제도적 개선에 대한 설명이 단편적으로 나열되어 있고, 실제로 이러한 법과 제도의 도입으로 인한 영향이나 효과에 대해서는 설명이 부족하다. 설혹, 법제도에 대한 일반적 설명과 함께 효과를 언급한 경우에도 이론적 효과만을



언급한 경우가 대부분이며, 정작 중요한 관련 법제도들의 이행방법 및 문제점, 한계에 대해서는 대부분 언급되어 있지 않다.

또한, 정부보고서를 작성함에는 법률, 행정규칙 및 절차, 관행들에 관한 종합적인 검토를 실시하도록 하고 있으나, 동 보고서는 정부의 정책을 중심으로 법제도상의 개선사항만을 다루고 있으며, 관행상의 문제점은 거의 지적되지 않고 있다.

#### 다. 사회권 규약위원회의 우려 및 권고에 대한 기술 미흡

동 보고서에는 지난 심의 회의 및 제2차 정부보고서의 최종견해에서 지적된 우려 및 권고사항들에 대한 진척된 내용들이 포함되어야 한다. 제2차 정부보고서 최종견해에서 제시된 사항들 중 “비정규” 노동자들에 관한 상황, 교원 및 공무원들의 노동조합을 결성할 권리 및 단체교섭과 파업권의 보장 여부에 대한 정보, 고등교육에 대한 공평한 접근권 보장 등에 관한 자세한 정보가 제3차 정부보고서에 포함될 것을 권고하였음에도 불구하고 동보고서에는 이에 대한 정보가 충분히 기술되지 않고 있다.

또한 정부보고서 심의회의에서 지적되었던 사회권규약의 국내법상 지위에 관한 문제 및 이주 노동자의 권리 및 외국인 노동력 관련 정책 그리고 농촌의 상황, 한국의 식량자급 상황, 농촌아동의 교육, 판자촌과 비닐하우스 등 열악한 주거 환경에 대한 정보와 강제 철거되는 사람의 숫자와 강제철거발생시의 구체적 상황에 대한 정보 그리고 여성, 장애인 및 사회적 소수자들의 문화물에 대한 접근성에 관한 정보를 담고 있지 않거나 설명이 부족하다.

#### 라. 여성, 아동, 장애인, 노인, 이주노동자 등과 관련된 기술 미흡

동 보고서는 인권을 침해받기 쉬운 여성, 아동, 장애인, 노인, 이주노동자에 대한 언급에 있어서 주로 정부 정책 및 법제도에 관한 설명과 수혜를 받은 사람의 숫자만을 기술하고 있으므로 관련 정책과 법제도 시행에 따른 효과와 구체적 결과에 대한 상세한 설명이 없고, 전체적 현황 파악을 위한 통계 등 기초 자료가 부족하며, 관련 수치를 비율로 표시하지 않고 단지 숫자로 나열하고 있어 이에 대한 보완이 요구된다.

#### 마. 정부보고서 작성지침에 따른 기술 부족 및 전체적인 조망의 어려움

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 정부보고서 작성지침은 각항목별로 상세한

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

답변을 요구하고 있지만, 동 보고서는 일반현황만을 요약 기술하고 있으며, 정부보고서는 규약에 보장된 권리와 관련된 행정·입법·사법부의 정책, 법률, 판결 등을 포괄적으로 제시하여 우리나라의 규약이행상황을 파악할 수 있도록 해야 할 것이나 행정부의 소관법령 및 정책위주로 기술되어 전체적인 인권이행상황 조망에 어려움이 있다.

## 2. 세부조항별 의견

### 가. 일반적 사항 (General Comments) 부분

#### (1) 국가인권위원회 관련 부분

##### ○ 수정 및 추가 요구 사항<sup>1)</sup>

국가인권위원회의 활동 서술과 관련하여 국가인권위원회가 직면하고 있는 한계에 대한 설명이 있어야 한다. 특히, 사회권 분야는 국가인권위원회의 조사대상에서 제외된다는 것에 대한 구체적인 서술이 있어야 하며 국가인권위원회의 권고 및 수용현황과 관련하여서는 이들 권고가 주로 자유권과 관련된 사항을 서술해야 한다.

#### (2) 규약의 국내법상 효력

##### ○ 수정 및 추가 요구 사항

동 보고서는 “규약에 위반되는 내용의 법률이 제정될 가능성은 사실상 전혀 없으며, 규약상의 권리가 재판규범으로 활용될 수 있으나 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취했는지 여부에 대한 판단은 사법부에 있다”고 기술 하고 있다.

그러나 사회권의 경우 법원이 동 규약을 재판규범으로 직접적으로 인용한 사례가 없고, 사법부가 아직도 동 규약상의 대부분의 권리를 적극적 구체적 권리로 인식하고 있음을 보여주는 판례를 파악하기 어렵다. 따라서 위와 같은 문제점들에 대한 언급이 필요하다.

### 나. 규약 제1부(제1조 자결권)

의견 없음

---

1) 수정 및 추가 요구사항은 동 보고서와 관련하여 우리 위원회가 반드시 수정 및 추가를 요망하는 분야임

## 다. 규약 제2부

### (1) 제2조 차별 없는 권리 행사 보장

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

영주자격자가 취업활동에 ‘거의’ 제한이 없으며 한국 국민과 동등한 지위를 가진다는 기술에 있어, 취업활동에 대한 출입국관리법 상의 자격제한은 없으나, 회사입사 요강에 있어 국민으로 자격을 한정하는 경우 취업이 어려운 상황이 있으므로, 한국 국민과 동등한 지위란 어디에 있어서 동등한 지위를 말하는 것인지 명확히 할 필요가 있다.

또한 난민으로 인정받은 사람에 대한 대우와 지원은 난민협약상의 규정을 제시한 것에 불과할 뿐, 사회보장에 관한 주요 법령은 국민에게 권리를 부여하는 방식으로 규정되어 있고, 교육권이나 국민건강보험 등 기타 사회보장제도는 관련 부처 장관의 행정지침이나 고시로서 난민 및 일부 외국인에게 적용되고 있을 뿐이다. 특히, 한국정부는 난민협약 제7조를 유보하여 국민연금에 상호주의를 적용하고 있으므로 난민인정자의 사회보장제도에 있어 국민과 동일한 대우를 받는다고 기술하는 것은 적절치 못하다.

아울러, 난민 지위 인정기준이 지나치게 엄격하다는 제2차 정부보고서 최종견해에 따라 이를 개선하기 위한 정부조치들과 동 보고서에 언급되어 있듯이 난민신청자중 과반수가 넘는 473명이 여전이 심사중에 있는 이유와 심리절차의 지연문제에 대한 개선책에 대한 언급이 필요하다.

#### (나) 권고 사항<sup>2)</sup>

사회권 규약 정부보고서 작성지침(이하 ‘정부보고서 작성지침’이라 함)은 비차별 조항(non-discrimination provisions)에 의해 보호 받는 권리와 그러한 조항들을 적시해야 한다고 하고 있다. 따라서 이와 관련된 권리와 관련 조항과 더불어 국가인권위원회가 차별금지에 관한 일반법으로서 차별금지법의 제정을 추진하고 있음을 언급할 필요가 있다.

### (2) 제3조 남녀평등

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

제3조 남녀평등 부분에서는 현재 추진되고 있는 정부정책에 대하여 설명하고 있으나, 이러한

2) 권고사항은 동보고서와 관련하여 우리 위원회가 정부보고서 작성 목적이나 정부보고서 작성 지침 등에 비추어 가급적 반영하여 주길 바라는 분야임

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

정책의 추진에 대한 문제점 및 한계, 효과에 대한 부분은 누락되거나 부족한 부분이 있으며, 관행상의 차별에 대한 문제점은 지적되고 있지 않아 전체적인 조망의 어려움이 있으므로 이에 대한 추가적 기술이 요구된다.

정치 분야 여성의 대표성 제고 부분과 관련해서는 임의적 권고사항인 지역구 광역의원 후보 30%할당제가 지켜지지 않아, 2002.6 실시된 지방선거에서 전체 당선자중 4,415명중 3.2%에 해당하는 142명이 당선됐음을 누락시켰으며, 여성 국회의원의 수도 단지 숫자로 표기하고, 그 비율(13.7%)을 표시하지 않고 있으며, 남녀고용평등에 관한 항목에서는 여성근로자의 대부분이 500인 이하 사업장에서 비정규직으로 고용되어 있는 현실에서 500인 이상을 고용하고 있는 기업에 대한 조치만 열거함으로써 현실을 왜곡할 우려가 있으므로 이에 대한 보완이 필요하다.

### (나) 권고 사항

동 보고서는 여성정책기본계획이 성공적으로 시행되었고 현재 제2차 여성정책기본계획이 추진되고 있다고 기술하고 있을 뿐 이러한 계획의 추진으로 인한 효과 및 결과에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 보완이 있어야 한다.

또한 현재 한국에서 급증하고 있는 이주노동자 및 이주결혼 여성의 인권에 대한 문제가 중요하게 다루어질 필요가 있는 바, 이에 대한 설명이 추가되어야 하며, 전체 여성노동자의 69.5%를 차지하고 있는 비정규직 여성에 대한 차별과 관련된 언급이 필요하다. 이들은 고용조건 및 임금 등에서 차별을 받고 있을 뿐만 아니라, 출산·육아휴직을 제대로 사용하지 못하는 등 모성보호 면에서도 매우 열악한 상황에 놓여있다는 지적을 고려할 필요가 있다

한편, 동 보고서는 남녀고용평등법이 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하도록 규정하고 있으며, 우리 정부가 남녀근로자의 동등보수에 관한 ILO협약을 비준하였다고 언급하고 있다. 그러나 이와 관련된 조치 및 효과, 관행 및 사회적 분위기를 기술하지 않음으로서 우리 현실에 대한 정확한 이해가 어려우므로 이와 관련된 관행<sup>3)</sup>의 기술이 있어야 한다.

---

3) 남녀고용평등법의 위반에 대해 시정조치를 하거나 이를 위반한 사업주를 처벌한 사례가 거의 없다는 점, 어떤 것이 동일한 가치를 가진 노동인가에 대한 명확한 지침이 마련되어 있지 않다는 점, 남녀를 불문하고 비정규직은 동일가치 노동을 하더라도 정규직에 비하여 적은 임금을 지급받기 때문에 동일가치노동·동일임금에 대한 사회적 인식이 매우 낮다는 점, 고용불안정 때문에 여성노동자들이 임금에 대해 문제 삼기 어려운 분위기, 직종별로 남녀를 분리 모집하는 관행 등.

### (3) 제6조 근로의 권리

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

동 보고서는 국가인권위원회의 고용상의 차별에 대한 권고를 제시하고 있는데, 그러한 차별시정 권고에 대한 관련 부처 또는 기관이 어떻게 후속조치를 했는지가 명시되어 있지 않고 있으므로 권고에 따른 후속조치에 관한 내용이 제공되어야 한다.

또한, 2005년에 ‘장애인의 평등촉진 및 차별시정법안’ 제정을 추진하고 있다고 명시하고 있지만 현재 정부부처의 장애인차별금지법안 추진은 답보상태에 있으므로 장애인차별금지법안 추진과 관련된 항목은 사실여부를 재확인하여 수정하여야 한다.

#### (나) 권고 사항

정부보고서 작성지침은 각 항목별로 상세한 답변을 요구하고 있지만 동 보고서는 일반 현황과 현재 추진하고 있는 정부 정책과 관련 법제도의 개정 및 내용을 중심으로 기술되어 있으므로, 관련법의 개정을 통한 시행 효과 및 구체적 성과와 더불어 문제점과 개선방안이 기술되어야 한다.

또한, 아동·청소년 고용실태에 관한 기술이 누락되어 있으며, 고령층, 장애인 등에 대한 구체적인 설명과 이러한 취약계층이 고용에 있어 받는 불이익 상황에 대한 기술이 있어야 하며, 인종·피부색·종교·국적 등에 따른 훈련과 고용상황에 대해서는 별다른 언급이 없으므로 이주노동자를 중심으로 이를 보완할 필요가 있다.

더불어, 취약 계층에 대한 고용지원에 있어 취약 계층에 대한 관련법 시행에 있어 그 실질적 효과를 언급하고 고용이 여전히 어려운 빈곤여성 및 장애여성의 고용확대 방안을 제시하여야 하며, 실질적 고령층인 60세 이상의 고령자들에 대한 고용율을 다시 산정할 필요가 있고, 이들의 주된 고용업종이 무엇인지에 대한 언급이 있어야 한다.

### (4) 제7조 근로조건

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

동 보고서는 “근로조건의 보호를 위해 근로기준법의 적용범위를 점진적으로 확대”하여 “2005년 현재 근로계약, 임금, 여성과 연소자의 보호 등 핵심적인 근로조건은 4인 이하 사업장에도 적용되고 있다”라고 하고 있으나, 이것은 사실과 거리가 있음. 즉, 해고와 관련된 근로조건의

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

일부 조항은 적용이 배제되고 있으므로 이에 대한 재검토가 필요하다.

또한 비정규직 근로자 현황과 관련하여 동 보고서에 비정규직 고용의 형태와 제도개선에 따른 효과와 문제점 및 한계에 대한 내용을 포함할 필요가 있다. 또한 동 보고서는 비정규직 관련 법안이 “이 법안은 국회 환경노동위 법안심사소위원회에 계류 중”으로 “기간제 근로자의 총 사용기간을 3년으로 제한하고 3년을 초과하여 사용할 경우 정당한 이유 없는 고용종료를 금지하였다. 파견근로에 대해서는 파업대상업무를 확대하되, 불법파견 시 사용사업주의 고용의무, 휴지기간 도입 등을 통해 파견근로자 보호를 강화하고자 하였다”라고 적시하고 있는데 이는 사실과 다른 내용이므로 위의 내용을 “이 법안은 국회 환경노동위에서 수정의결 되었고” “기간제 근로자의 총 사용기간을 2년으로 제한하고 2년을 초과하여 사용할 경우 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주한다” “동일한 파견근로자를 2년 초과 사용 시 사용사업주에게 직접고용의무를 부과하고 금지업무 파견 시에는 파견즉시 직접고용의무를 부과한다”로 각각 수정해야 한다.

### (나) 권고 사항

최저임금제도부분과 주 40시간 도입에 관련하여 정부보고서 작성지침에 따른 답변을 요구되며, 안전하고 건강한 근로조건에 관한 항목 역시 산업안전보건과 관련해서 그동안 개선해온 점들을 중심으로 비교적 상세하게 답변하고 있지만, 작성지침에서 요구하고 있는 내용<sup>4)</sup>에 대해서는 설명이 부족하다. 따라서 산업재해 발생 건수와 성격을 비롯하여 정부보고서 작성지침이 요구하고 있는 사항을 포함시킬 필요가 있다.

또한 ‘동등한 승진 기회’라는 항목을 추가하여 정부보고서 작성지침에서 요구하고 있는 승진을 위한 동등한 기회원칙 실현 여부, 여성을 비롯한 동등한 승진기회 박탈여부, 승진기회 불평등 해소를 위한 조치 등에 대한 내용을 추가하는 것이 바람직하다.

## (5) 제8조 노동 3권

### (가) 수정 및 추가 요구 사항

공무원의 노동3권과 관련하여 노동3권이 금지되거나 제한되는 공무원의 범위나 제한 이유

---

4) 정부보고서 작성지침은 산업안전보건에 관한 최저조건을 기술한 법적, 행정적, 기타 조항의 존재여부와 이들 조항이 어떻게 강제되고 적용되는지 여부 그리고 구체적으로 불충분하거나 전혀 혜택을 못 보는 범위 및 산업재해 직업병 발생 건수와 성격 등을 요구하고 있음

그리고 공무원에 대한 단체행동권을 전면적으로 금지하고 있는 것에 대한 구체적 내용을 포함시켜야 하며, 교원의 노동3권과 관련하여 대학 교원은 여전히 가입대상에서 제외되고 있다는 점<sup>5)</sup>과 단결권과 파업권의 제한에 대한 내용을 구체적으로 제시하여야 할 필요가 있다.

또한 쟁의행위의 합법성 여부의 판단기준에 있어 동 보고서는 “쟁의행위의 정당성 판단의 요건이 구체적이고 명확하게 정립되어 있다”고 기술하고 있으나 위 요건의 엄격한 해석과 「노동조합및노동관계조정법」에서 쟁의행위에 대한 엄격한 제한 규정으로 인하여 위 요건을 만족하지 못한 경우 업무방해죄로 처벌받거나 공권력을 투입하여 진압하는 현실에 대한 기술과 파업과 관련하여 형사 소추된 근로자의 수 및 그 사유 등에 관한 실태가 동 보고서에 추가되어야 한다.

#### (나) 권고 사항

노동조합 결성 및 활동의 자유 부분에 있어 동 보고서는 노동조합 결성권과 관련된 법제도 정비와 노동조합 조직현황에 대해 언급하고 있지만 노동조합 결성권의 제한내용에 대해서는 언급이 부재하다. 이와 관련하여 2006년 3월 29일 ILO의 결사의자유위원회가 최근에 한국 정부에 대하여 권고한 내용<sup>6)</sup>에서 알 수 있듯이 노동조합의 결성 및 조합 활동과 관련하여 노동3권을 제약하는 많은 요소들이 현행법과 제도 속에 포함되어 있다. 따라서 노동조합 결성권과 관련해서 더욱 구체적으로 명시하고 누락된 부분에 대한 상세한 설명을 포함시킬 필요가 있으며, 2003년까지 제시되고 있는 노동조합 조직현황과 노동조합의 산업별 가입 연맹수에 대해서는 보다 최근의 추세를 포함하여 보완할 필요가 있다.

5) 국가인권위원회는 대학교수노조의 설립에 관하여 2006.3.27 권고하였음.

6) 2006. 3. 29. ILO 결사의자유위원회의 권고내용

- 근로자가 스스로의 선택에 따라 조직을 설립하고 가입한 권리를 모든 단위에서 보장할 수 있도록, 모든 관련된 사회적 파트너와 충분한 협의를 거쳐 기업단위에서 복수노조설립을 합법화하는 신속한 조치를 취할 것
- 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급문제는 노사간에 자유롭고 자율적인 교섭에 맡기도록 할 것
- 노동조합법 제71조 제2항의 필수공익사업의 목록을 개정하여 파업권은 용어의 엄격한 의미 내에서만 제한될 수 있도록 할 것
- 노동조합법 제40조(제3차 개입금지조항)의 신고의무 및 노동부에 신고하지 않은 자에 대한 단체교섭이나 노동쟁의의 개입금지 위반에 대한 처벌조항을 폐지할 것
- 해고자 및 고용되지 않은 자의 조합원자격을 금지하는 조항(노동조합법 제2조 제4호 라목. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우)과 비조합원은 노동조합의 임원이 될 수 없다는 조항(제23조 제1항)을 폐지할 것
- 형법 제314조(업무방해죄)를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 할 것과 업무방해에 관한 규정의 적용과 관련하여 폭력이나 파괴행위를 범하지 않은 한 불구속수사의 관행을 확립하기 위한 모든 노력을 지속할 것

## (6) 제9조 사회보장에 대한 권리

### (가) 수정 및 추가 요구 사항

사회보장예산과 관련하여 제2차 정부보고서 최종견해에 따르면, 한국의 요새심리를 지적하며, 국방예산에 비해 사회보장예산이 현저히 부족하고 이러한 상황이 국내 사회권 증진에 주요 장애요소가 되고 있음을 지적한 바 있으나 제3차 정부보고서에는 이와 관련된 내용에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 기술이 필요하다.

또한 고용보험과 관련하여 고용보험의 적용 대상에서 제외되는 자<sup>7)</sup>에 대한 언급이 전혀 없어 전체적인 조망이 어려우므로 이러한 사각지대 현황에 대한 파악 및 통계가 필요하고 고용보험 사각지대의 근로자 보험 적용을 위한 정부의 대책 등이 제공되어야 한다.

### (나) 권고 사항

사회보장예산과 관련하여 민간주도사회보장제도인 사회복지사업기금에 대해서는 소개만 있을 뿐 민간모금예산의 규모와 지출내역이 설명되지 않고 있으므로, 이에 대한 기술과 민간주도 사회보장제도와 정부간의 역할분담의 내용 등이 기술되는 것이 바람직하며, 국민기초생활보장제도와 관련해서는 수급기준의 엄격성으로 인하여 많은 빈곤층이 사회보장에서 배제되고 있는 현실에 대한 문제점과 더불어 최저생계비의 현실화를 위한 정부의 정책 및 한계 등이 설명되어야 한다.

저소득층 자활과 관련해서는 자활사업에 참여하는 사람들의 유형과 분포 및 자활사업의 종류 그리고 자활사업에 대한 문제점이 언급되어 있지 않으므로, 이에 대한 기술이 필요하다.

또한 국민건강보험과 관련해서 우리나라 건강보험 보장률은 61.3%(약국 제외시 56.4%)로 상대적으로 높은 본인 부담률로 인하여 장애인, 노인, 이주 노동자, 저소득층 등의 국민건강보험 제도의 이용 기회와 질병 예방 및 의료기관의 접근이 제한받고 있는 현실과 이러한 취약한 집단에 대한 통계 및 적절한 정책의 수립, 문제점에 설명이 있어야 하며, 국민연금제도와 관련해서는 비정규직 근로자, 영세사업장 근로자, 영세자영업자, 이주 노동자, 실직자의 경우 상당수가 소득은 있지만 장기 체납자와 납부예외자로 국민연금제도의 혜택을 받지 못하는 사람의 수와 통계가

---

7) 즉, 적용제의 사업장의 근로자, 월 60시간 미만 근로하는 시간제 근로자, 농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업, 가사서비스업, 총공사금액이 2천만원 미만인 건설공사 등의 적용배제 사업장의 근로자, 65세 이상인 근로자, 사업주 혹은 근로자가 고용보험에 가입하지 않아 적용이 배제되는 근로자 등.



제시되어야 하며, 이에 대한 정부의 대책과 문제점이 언급되어야 한다.

산업재해보상보험 항목에서는 적용 대상자 되지 않는 취약 집단들에 대한 설명이 부족하며, 전체 임금근로자 중 상당수의 근로자가 산재보험으로부터 제외되고 있는 현실에 대한 기술과 이를 방지하기 위한 정부의 대책 수립 및 설명이 필요하며, 이주 노동자의 경우 역시 현실에서는 산재 은폐 등 실제로 많은 문제점이 있으므로 사회보장의 실질적 적용 확대를 위한 언급과 정부의 대책이 제공되어야 한다.

장애인 복지증진 정책과 관련해서는 관련 계획 및 법률에 대한 단순한 설명만 있을 뿐 이에 따른 효과 및 이행에 대한 구체적인 조치 및 결과에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 설명이 필요하고, 장애아 가정에 대한 경제적 지원과 장애 학생의 이동 및 접근성 보장 등 편의 시설 증진 등에 관한 구체적 조치와 이에 대한 정부의 정책이 언급되는 것이 바람직하다.

노인복지 증진 정책과 관련하여 「저출산고령사회기본법」에 대한 설명과 기대 효과에 대한 언급이 있어야 하며 연금대상자에 관해서도 연령별 분포 및 대상자의 수를 전체 대상 노인에 대한 비율로 표시하여 정확한 정보를 제공해야 하고 노인의료서비스 강화에 있어서도 수검률로 표시하여 노인 의료서비스에 대한 실질적인 평가가 가능하도록 하여야 한다.

## (7) 제10조 가정, 임산부 및 연소자 보호

### (가) 권고 사항

아동 청소년 근로 보호정책과 관련하여 근로청소년이 우리나라에 몇 명이나 되는지, 해마다 변화 추이가 어떤지, 그들이 일하고 있는 사업장의 종류가 무엇인지 등에 대한 통계와 ‘매년 연소근로자를 고용하고 있는 사업주 대상의 예방점검’ 및 ‘교사, 사업주, 청소년 등을 대상으로 연소자의 근로자에 대하여 교육 및 홍보’ 등이 구체적으로 어떻게 실시되는지에 대한 설명이 필요하다.

또한, 아동 청소년 성매매 방지에 관한 기술에 있어서는 아동 청소년 성매매방지에 관련된 부처의 활동이 보다 자세히 소개될 필요가 있으며, 각종 정책 및 활동의 실효성을 보여주는 청소년 성 매매·폭력 등에 대한 관련 통계와 최근 청소년보호법 개정내용을 제공하여야 한다.

아동권리증진에 대해서는 요보호아동, 장애아동, 정신지체아동 등 권리침해가 우려되는 아동에 관한 통계와, 현재 이들에게 제공되는 서비스에 대한 전반적 설명 및 문제점과 실태에 대한 통계자료가 제시되어야 하며, 가정위탁제도, 아동급식사업, 아동학대예방과 관련된 제도의 구체

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

적 운영 방법 및 통계 그리고 재정 상황과 관련된 설명과 문제점에 대한 기술이 있어야 하고, 청소년의 권리증진과 관련하여 관련 법률이나 제도의 열거에서 벗어나 청소년보호, 청소년 참여 증진, 청소년 문화/여가활동 증진, 인권 및 인권교육 강화 등 청소년 권리 증진의 실태를 보여주는 구체적인 자료를 제시하는 것이 바람직하다.

### (8) 제11조 적당한 생활수준을 누릴 권리, 기아로부터의 해방

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

전반적인 주거상황과 관련하여 동 보고서는 2005.8.31. 조치로 “투기적 가수요가 위축되면서 집값이 빠르게 안정세를 회복하는 등 주택시장이 실수요자 위주로 재편되고 있다”고 기술하고 있으나, 이와 상반되는 주장이 있으므로 이를 뒷받침할 객관적 자료를 제시하여야 한다.

또한 동 보고서는 사회 취약집단의 주거대책과 관련하여 임대료 보조제도 및 다가구주택 매입임대제도의 활성화를 언급하고 있는데, 현재 임대료 보조제도는 서울특별시 차상위계층에 한해 일부 제한적으로 실시하고 있으며, 쪽방이나 비닐하우스촌 등에 거주하는 사회취약 계층에 대한 임대료 보조제도는 없는 실정이다. 따라서 임대료보조제도의 경우 향후 도입예정인 수준이며, 정부보고서에서는 그 사실과 계획을 언급해야 할 것이고 그렇지 않다면 임대료보조제도라는 언급은 삭제하는 것이 바람직하다.

무주택 철거민의 주거대책과 관련하여 정부보고서는 사안별로는 대책을 언급하고 있으나 이는 법제도상의 설명일 뿐, 실질적인 주거안정의 측면에서는 여전히 한계가 있으므로 이에 대한 설명이 필요하다. 예컨대, 도시정비과정에서 새로운 거주지 이전을 위하여 소유자에게는 주거이전비, 이주정착금, 이사비가 주어지며, 세입자에게는 주거이전비, 이사비 등이 지급된다고 기술하고 있는데, 이는 주거이전비와 이사비가 새로 이사하게 될 주거에 대하여 상당히 미치지 못하므로 거주지 이전에 대한 부담이 가중됨에도 불구하고 이러한 현실에 대한 문제점이 지적되지 않고 있다. 또한 도시 및 주거환경정비법 제36조의 규정에서 임시수용시설 지원 대상이 되는 ‘주택이 철거되는 자’는 가옥주를 대상으로 하고 있으며, 세입자는 제외되고 있음. 또한 주거이전비 혹은 임대주택 입주권이 제공되는 세입자 또한 사업시행 공고일 3개월 전 주민등록이 이전된 가구로 규정하고 있는 등 철거민의 주거권 보장은 여전히 제한적이므로 이에 대한 기술이 필요하다.

한편, 제2차 정부보고서의 최종견해에서 언급된 강제철거 발생시의 구체적 상황에 대한 정확

한 정보가 없음을 유감스럽게 생각하다는 우려에도 불구하고 제3차 정부보고서 역시 이에 대한 정보가 없으며, 강제철거의 문제는 현재 우리나라가 직면하고 있는 큰 사회적 문제 중 하나이므로 이에 대한 정보와 실태 그리고 문제점에 대하여 기술하여야 한다.

(나) 권고 사항

주거권 실현을 위한 주요시책과 관련하여 최소주거기준은 최저주거기준으로, 주택건설종합 계획은 주택종합계획으로 수정해야 할 필요가 있으며, 주택국에 신설된 주거복지 전담부서는 주요 업무가 국민주택기금의 관리이며 일반 주거복지 관련 사항에 대해서는 업무 및 역할 정립이 미흡하므로 이에 대한 언급 및 향후 개선방향에 대한 제시가 있어야 한다.

또한, 주거빈곤 상황에 처한 독거노인 세대들의 실태 분석 및 평가와 이들이 지역사회에서 서비스를 받을 수 있는 다가구 공공임대주택이나 기타 기존 공공임대아파트 입주 제도 등 실효성 있는 정부 및 지방자치단체의 대책이 제시되어야 하며, 주거환경개선사업에 있어서는 주거환경 개선사업지구 지정 및 계획수립과정에서 주민과의 사전협의 및 동의절차가 제대로 이루어지지 않고 있는 문제점에 대한 언급이 있어야 한다.

(9) 제12조 보전권

(가) 수정 및 추가 요구 사항

환경보전정책과 관련하여 정부의 환경보전장기계획(1996~2005)의 추진에 따른 성과 평가에 대한 부분은 재확인 이 필요하다. 즉, 동 계획에서 당초 정량적인 수치로 제시되었던 목표의 69개 항목의 계획 대비 달성도를 비교한 결과<sup>8)</sup>에 따르면 당초 목표의 50%에도 못 미치는 것으로 분석되고 있다. 따라서 환경비전 21로 불리는 동 계획의 성과를 기술하고자 한다면 그 목표달성도가 저조한 원인에 대한 분석과 문제점에 대한 내용이 언급되어야 한다.

보전자원 관리와 관련하여 국가 또는 지역 예산 중 공공의료에 할당된 비중에 대한 언급이 없으며, 제2차 정부보고서 최종견해에서도 나타난 바와 같이 보건의료 자원의 지역간 불균형적 분포가 여전히 문제가 되고 있는 상황이므로 농어촌지역과 오지의 의료자원 마련에 관한 내용이 서술되어야 한다.

8) 목표달성도 판단자료는 '시민환경연구소'가 가능한 한 환경부와 산하기관이 발간한 최신 통계자료와 백서(2004년, 2005년)등을 참고하여 작성한 것이며, 구체적 자료가 없는 경우는 해당부서에 직접 문의하여 확인한 것임

또한, 의료급여와 관련하여 의료보호 대상자 수치를 “2005년 12월말 현재 176만 여명”으로 기술하는 것은 의료비의 본인부담에서 차등을 두고 있는 의료급여 1종과 2종을 구분하지 않고 모두가 의료급여 1종인 것으로 잘못 전달될 우려가 있으므로, 의료급여를 1종과 2종으로 나누어 구분하여 기술하고 각각의 급여 범위와 수치가 정확히 파악될 수 있도록 보고되어야 한다.

한편, 동 보고서는 각종 보건지표와 관련하여 보건복지 예산과 보건사업비의 규모를 언급하고 있으나 그 규모만 언급되어 있어 GNP 대비나 국가 또는 지방자치단체 예산 중 얼마나 할당되어 있는지, 국민 건강권 보장을 위해 과거에 비하여 투입되는 예산규모의 증감여부가 제공되어야 한다.

#### (나) 권고 사항

국민건강증진종합계획(Health Plan 2010)은 주로 보건소 등 일부 공공기관 중심의 사업에 한정되어 있으므로, 우리와 같이 민간의료부문의 비중이 높은 현실에서는 민간부문을 포함한 포괄적인 보건정책에 대한 기술이 필요하며, 빈곤층 등 건강관리에 있어서 취약한 집단에 대한 별도의 국가정책 및 계획과 국가보건정책에서 주요 부분이라고 할 수 있는 포괄적인 정신보건사업에 대한 언급이 결여 되어 있다.

또한 동 보고서는 저소득층에 대한 건강진단 실시만을 언급하고 있고 이외는 별도로 노인, 이주노동자와 장애인, 특히, 여성이주노동자, 여성 장애인과 관련된 의료보장 조치 및 의료지원 상태와 의료기관 접근의 어려움들이 기술되어 있지 않으므로 이와 관련된 문제점과 개선방안이 언급되어야한다.

식수관리와 관련하여 식수 공급에서 ‘간이 상수도’를 이용하는 취약지역인 농어촌지역에서 식수에 오염도를 보이는 경우가 많이 나타나는 현실 등을 감안하여 이에 대한 계획이 제공되어야 한다.

환경기초시설 운영실태에 관한 항목에서는 생활폐기물과 사업장폐기물의 관련 내용을 기술하고 있으나, 이는 폐기물 발생 현황에 대한 설명에 불과하다고 할 것이므로 환경기초시설에서 언급하는 것은 부적절할 수 있다. 따라서 대기질이나 수질 오염 등 다른 환경실태와 함께 별도의 항목을 마련하여 같이 언급하는 것이 타당할 것으로 보이며, 환경기초시설 항목에는 대기오염측정망 설치·운영, 오염경보제 등을 오수처리시설 등과 같이 기술하는 것이 적절하다.

의료 급여와 관련하여 차상위 계층의 의료급여 대상 여부에 대한 설명과 의료급여에 따른

빈곤층의 의료이용 현황과 문제점, 향후 개선계획 등이 같이 기술되어야 하며, 의료급여기금의 설치·운영 등 국가나 지방자치단체의 의료급여사업의 규모만을 언급할 것이 아니라 사업의 성과 및 효과에 대한 기술이 필요하다.

또한 언급되고 있는 각종 보건지표 내용에 건강권 보장에서 취약하거나 불이익을 받을 수 있는 집단, 빈곤층 등에 대한 각종 지표가 포함되어 있으므로 노인, 장애인, 이주노동자, 저소득계층 등의 건강상태와 이들의 보건의료 보장을 위한 정책과 통계 및 문제점이 기술되어야 한다.

**(10) 제13조 교육권**

**(가) 수정 및 추가 요구 사항**

제2차 정부보고서 최종견해에서 사회권위원회가 표명한 열악한 공교육으로 인한 과중한 사교육비 부담과 이로 인한 저소득층에게 불합리한 접근성에 대한 우려사항을 개선시키기 위한 정부의 노력 및 공교육 개선과 사교육비 경감 노력, 저소득층에 대한 적극적 지원 노력에 대한 언급이 기술되어야 한다.

또한 중등교육의 기회에 관련하여 제2차 정부보고서의 최종견해에서 권고하였듯이 고등학교 교육을 포함한 중등교육 무상의무 교육화를 하기 위한 구체적 일정 계획 및 무상 중등교육기간 및 학생수 통계와 무상의무교육 실현에 대한 문제와 개선노력을 등을 제시할 필요가 있다.

교육의 이념과 현황에서는 시·군구의 하급교육청의 공식적인 용어는 “지역교육청”으로 그 수는 182개(2005년 현재)로 수정하여야 하며, 교원의 지위와 관련하여 비정규직 교원의 현황 자료 제시 및 그들의 처우 개선에 관한 방안이 제시되어야 한다.

**(나) 권고 사항**

고등학교 교육과 관련된 통계에서 일반계 고교와 실업계 고교의 학교수 비율 제시보다는 학생수 비율(학생수 비율은 71:29임) 제시가 보다 적절하며, 실업계 고교의 교육실태에 대한 언급이 있어야 한다.

교육비 항목과 관련해서는 1인당 사교육비와 공교육비 총액 및 학교급별 비율을 제시하고, 정부의 공교육의 질 제고를 위한 교육재원 확충의 구체적 계획 및 사교육비 감소 노력을 위한 정부의 대책이 서술이 되어야 한다.

또한 장애인 교육 지원에 대한 별도의 항목이 필요하며, 동 항목에서 정부의 특수교육정책이

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

별도의 특수학교를 설치하는 것 이외에 일반 학교에 특수학급을 설치하여 통합교육을 지향하고 있으며 통합교육을 위하여 장애 아동의 학교 접근과 이용 편의를 위한 시설이 설치되고 있음을 구체적으로 제시하고, 장애 유형과 정도에 따른 교육지원과 장애 유아를 위한 교육기관 및 시설 운영에 관한 언급과 함께 장애아동의 조기교육의 기회 제공과 장애를 고려한 교육서비스 제공, 교육과정 차별 해소 등에 관한 설명과 장애인 교육기회 확보와 통합교육 개선에 대한 정부의 정책이 기술되어야 한다.

교육투자에 관해서는 전체 예산 규모를 제시한 후, 1)교원인건비, 2)학교운영비, 3)학교신설비 등의 비율로 제시하는 것이 바람직하며, 농산어촌 지역의 소규모 학급 통폐합으로 인한 교육권 관련 문제에 대한 설명과 GDP 대비 교육예산이 감소 혹은 정체되는 이유 및 교육투자 확대의 장애요인을 밝히고, 과대·과밀 학급의 해소 및 농어촌교육여건개선 성과와 향후 계획을 밝히는 것이 바람직하다.

사립학교 현황과 관련해서는 고등교육에서 사립이 지배적이며, 저소득층에게 불리하다고 우려한 2차 정부보고서에 대한 최종견해를 고려하여 저소득층 자녀에 대한 특별전형, 장학금 및 학자금 용자, 기숙시설 지원 등에 관한 자료와 고등교육의 공공성 강화를 위한 정부 노력과 정책 제시가 필요하며, 교육 취약계층에 대한 교육 받을 권리 보장에 대해서는 도서·벽지에 대한 교육지원에 대한 설명이 부족하므로 이에 대한 보완과 외국인 근로자 자녀의 취학을 및 교육취약 계층의 교육실태에 대한 언급이 있어야 한다.

### (11) 제15조 문화적·과학적 권리 및 보호

#### (가) 수정 및 추가 요구 사항

국가보안법과 예술인의 활동과 관련하여 이를 해결하기 위한 정부와 시민사회의 노력과 장애 요인 및 문제점에 대해 상세히 기술하여야 한다.

#### (나) 권고 사항

제15조와 관련하여 국민의 문화적 권리·과학적 권리에 대하여 서술이 필요하며, 정책 방향과의도만 서술되고 있어 그 내용을 파악하기가 어려우므로, 구체적인 내용 중심의 기술이 필요하며, 과학기술 활동 및 정부의 규제로 인해 발생할 수 있는 개인 권리의 침해에 대한 언급이 필요하다.

문화관련기관에서는 정부산하기구들만이 아니라 지역의 박물관, 미술관, 문예회관, 문화의 집, 복합공간, 도서관 등의 현황을 정리하여 보완할 필요 있으며 문화시설 확충 계획의 분야별

이행 상황에 대한 자료 제시가 필요하다.

또한 예술적 창조성을 위한 기금과 관련하여 문화예술진흥기금의 경우 중앙과 지방 모두에서 연차적으로 적립금이 감소하고 있는데, 이에 대한 기술이 없이 양적 규모만 명시되어 있으므로 이에 대한 언급과 과학의 발전보급을 위한 조치와 관련하여 공공 연구기관에서 수행되는 연구의 결과물들이 공공의 목적을 위해 어떻게 이용되고 전파되는지, 제대로 이루어지고 있는지에 대한 기술이 필요하다.

한편, 2004년에는 실연자와 음반제작자에게 전송권을 부여하는 저작권법 개정이 이루어졌다는 기술은 실연자와 음반제작자에 대한 전송권 부여는 WIPO실연음반조약(WPPT)에 비추어 볼 때, 과도한 입법이라는 비판을 고려하여 내용에 대하여 제고할 필요가 있으며, 저작권 보호 강화를 위한 기타 조치에서 저작권 보호센터의 활동 실적 소개 및 저작권 보호에 장애가 되는 요인에 대한 언급이 필요하다.

2006. 5. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영항 위원 최영애 위원 정강자 위원 김만홍

위원 이해학 위원 정인섭 위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은

### 3 2006. 11. 13.자 결정 [ILO 강제근로 관련 제29호, 제105호 협약 가입 권고]

#### 결정요지

노동권 및 표현의 자유 신장 등을 위해 국제노동기구 제29호 「강제근로에 관한 협약」 및 제105호 「강제근로 폐지에 관한 협약」의 가입을 권고

#### 주 문

국가인권위원회는 외교통상부장관 및 노동부장관에게 국제노동기구 제29호 「강제근로에 관한 협약」 및 제105호 「강제근로 폐지에 관한 협약」의 가입을 권고한다.

#### 이 유

##### I. 권고의 배경

우리 위원회는 「2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안」에서 ILO 제29호 강제근로에 관한 협약 및 제105호 강제근로의 폐지에 관한 협약의 가입 및 비준을 핵심추진과제로 제시한 바 있으며, 우리나라 정부 역시 2006년 4월 유엔인권이사회(Human Rights Council) 이사국 진출을 위한 공약에서 동 협약들에 대한 가입을 제시하였다.

2006년 12월 현재 ILO 제29호 강제근로에 관한 협약(이하 '제29호 협약'이라 한다.)은 170개국, 제105호 강제근로의 폐지에 관한 협약(이하 '제105호 협약'이라 한다.)은 165개국이 이를 비준한 상황에서, 우리나라의 동 협약 가입에 대한 국제적 요구가 증가 하고 있다.

또한 위 협약들은 인간의 존엄, 신체의 자유 및 표현의 자유 등 우리 헌법이 보장하고자 하는 국민의 기본권과 밀접한 관계가 있으므로 이에 대한 가입의 적절성 여부 및 관련문제를 국가인권위원회법 제19조 7호에 의거하여 판단에 착수하였다.



## II. 판단 기준

제29호 협약과 제105호 협약의 가입에 대한 적절성 여부 및 국내법과의 관계를 판단함에 있어 헌법 제10조, 제12조 제1항, 제32조 제2항, 제37조 제2항, 병역법 제2조 제9항, 제26조 제1항, 행형법 제35조 및 외부통근작업운영규정(법무부 예규), 국가공무원법 제65조, 제84조, 노동조합및노동관계조정법 제88조 내지 제91조, 국가보안법 제7조, 제8조, 제10조를 기준으로 하였다.

## III. 판 단

### 1. 협약 가입의 필요성

#### 가. 국제사회에서의 위상 제고

2006년 현재 179개 회원국을 두고 있는 국제노동기구(이하 'ILO'라 한다.)는 “차별금지, 아동노동금지, 강제근로금지, 결사의 자유”의 4개 분야의 8개 핵심협약에 대해 적극적으로 기준을 독려하고 있다. 이러한 독려를 통하여 현재 ILO 179개 회원국 중 제29호 협약은 170개국, 제105호 협약은 165개국이 비준하였으며, 단지 10개국정도만 아직 기준을 하고 있지 않은 상태이다.

1991년 ILO에 152번째 회원국으로 가입한 우리나라는 핵심협약 8개 중 차별금지 분야 및 아동노동금지분야의 4개 협약은 가입하였으나, 강제근로금지 분야 및 결사의 자유 분야의 4개 협약은 가입하지 않은 상태이다.

우리나라 정부는 2006년 4월 인권이사회 이사국 선출을 위한 공약으로 동 협약들의 가입을 약속하였을 뿐만 아니라 ILO 분담금 11위, 최근 12년 연속 ILO이사국 진출 등 우리나라의 위상에 부합하는 국제사회의 요구가 증대하고 있다. 따라서 강제 근로 분야의 핵심협약인 제29호 협약 및 제105호 협약의 가입은 우리나라가 인권선진국으로 발돋움 하는 계기가 될 것이다.

#### 나. 실질적 인권의 신장

헌법재판소는 '강제근로의 폐지에 관한 국제노동기구(ILO)의 제105호 협약'을 우리나라가 비

준하지 않았기 때문에 심판대상의 위헌성 심사의 척도로 삼기 어렵다.’<sup>1)</sup>고 밝힌 바 있다. 따라서 동 협약을 가입하게 되면 협약의 법원성(法源性)이 인정됨으로 궁극적으로 관련 노동권의 신장뿐만 아니라 국민의 기본적 권리인 표현의 자유와 연관된 인권의 신장을 도모하는데 기여하게 될 것이다.

## 2. 강제근로 관련 협약과 헌법과의 관계

### 가. 헌법 제12조 제1항과의 관계

우리 헌법 제12조 제1항 후문은 ‘누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제 노역을 받지 아니한다.’고 규정하여 적법절차의 원칙을 헌법원리로 규정하고 있다.

이 적법절차의 원칙은 법률이 정한 형식적 절차와 실체적 내용이 모두 합리성과 정당성을 갖춘 적정한 것이어야 한다는 실질적 의미를 지니고 있는 것으로서 법체계전반이 기본권 보장의 측면에서 규율되어야 한다는 기본원리를 천명한 것이다.

제29호 협약과 제105호 협약은 가입국의 수와 협약 내용으로 보아 국제관습법으로서의 지위를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이렇듯 국제적으로 법규범성이 인정된 강제근로 금지에 관한 협약은 합리성과 정당성을 모두 갖추고 있다고 볼 수 있다. 따라서 위 협약들에 가입하는 것은 제12조 제1항의 적법절차 조항이 추구하고자 하는 국민의 기본권 보장 및 실질적 법치주의의 실현이라 할 수 있다.

### 나. 헌법 제10조와의 관계

헌법 제10조 전문은 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다’고 규정하여 행복추구권을 보장하고 있다. 이러한 행복추구권의 내용에는 일반적인 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권이 포함된다고 할 수 있다.

그런데 강제근로를 강요하는 행위는 일반적 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권에 반하므로, 헌법 제10조에 의하여서도 강제근로가 금지된다고 볼 수 있다.

---

1) 헌법재판소 1998.7.16. 선고 97헌바23 결정

### 다. 헌법 제32조 제2항과의 관계

제32조 제2항은 ‘모든 국민은 근로의 의무를 진다’고 규정하고 있는데 이러한 근로의 의무는 헌법 제15조 직업선택의 자유(무직업의 자유 또는 일하지 않을 자유)와의 관계상 법적인 의무가 아닌 윤리적·도덕적 의무로 보는 것이 타당하다. 따라서 당해 조항을 근거로 국민에게 일반적인 근로의무(강제근로 포함)를 부과할 수 없을 것이다.

그러나 제32조 제2항 후단은 ‘국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다’고 규정하여 법률에 의하는 경우 일정한 요건 아래 국민에게 근로의 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이러한 법률은 민주주의 및 법치주의 원칙 등 헌법적 기속을 받으며 그 내용까지 실질적으로 합헌적으로 규정되어야 할 것이다.

이러한 근로의 의무를 부과하는 법률이 실질적으로 합헌적 내용에 해당하는지 여부에 대한 판단을 함에 있어 제29호 협약과 제105호 협약이 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

### 라. 헌법 제37조 제2항과의 관계

우리 헌법 제12조는 법률로서 강제노역을 부과할 수 있도록 규정하고 있고, 헌법 제37조 제2항도 법률에 의하여 국민의 기본권을 제한할 수 있다고 규정하고 있으므로, 일정한 경우 법률에 의하여 국민에게 근로를 강제할 수 있을 것이다.

그러나 앞서 헌법 제12조 제1항과의 관계에서 언급하였듯이 강제근로를 부과하는 법률은 실질적 법치주의에 합치하여야 함은 물론 헌법 제37조 제2항에 의한 기본권 제한의 원칙을 준수하여야 할 것이다.

제29호 협약과 제105호 협약은 강제근로의 의미와 법률에 의하여도 금지되는 강제근로의 내용을 규정하고 있는 바, 위 협약의 내용은 우리 헌법이 추구하는 기본권 최대보장이념에 부합하고 있으며, 헌법 제12조 제1항의 실질적 법치주의 및 제37조 제2항의 기본권제한 한계원칙의 해석기준이 될 수 있으므로, 위 협약들의 가입이 바람직하다.

### 3. 주요 쟁점 사항에 대한 판단

#### 가. 공익근무요원제도에 관한 검토

##### (1) 문제의 소재

제29호 협약은 순수한 군사적 목적의 병역의무를 강제근로에서 제외하고 있다. 우리나라의 경우 병역법에 의하여 다양한 형태의 대체복무제도를 두고 있으며, 이러한 대체복무는 다분히 군사적 업무가 아닌 업무에 복무하는 것으로 강제근로의 해당여부가 문제 될 수 있다.

이러한 대체복무제도 중 공익근무요원제도를 제외한 기타의 경우에는 강제징집 이전에 본인의 선택에 의해 편입되거나, 혹은 군사목적으로 판단될 여지가 있으나, 공익근무요원의 경우 병역법 제2조는 공익근무요원이 수행하여야 하는 목적과 분야를 “공익”으로 한정하고 있어 강제 징집 후 군사적 목적 이외의 목적으로 근무하게 되므로, 이에 대한 검토가 필요하다.

##### (2) 강제근로의 해당 여부

제29호 협약을 보게 되면 강제근로를 “처벌의 위협하에 강요받는 노무 또는 임의로 제공하는 것이 아닌 모든 노무”로 규정하고 있으며, 이에 대한 예외로 “병역의무법에서 요구되는 순수한 군사적 목적의 복무”는 강제근로가 아니라고 규정하고 있다.

이러한 문언적 정의에 따르면 의무적 군복무는 오로지 국방의 의무 이행을 위해서만 정당성을 가질 수 있으며 공공근로의 실시를 위한 강제적 서비스 의무 부과는 정당하지 않으므로 우리나라 병역법상 공익근무요원제도는 순수한 군사적 성격의 작업에 대한 노무로 보기 어려운 측면이 있어 협약과 저촉될 가능성이 있다.

그러나 공익근무요원제도가 병역의무의 일환으로 행하여지고 있다는 점, 현역복무자와 공익근무요원간의 복무를 비교하여 보았을 경우, 공익근무요원으로서의 복무가 현역복무자의 복무보다 유리하다고 볼 수 있으며, 또한 유사시에는 현역병으로 전환될 수 있다는 점, 그리고 동 협약의 제정목적에 비추어 보았을 때, 공익근무요원제도가 동 협약에 위반한다고 보기 어려울 것이다.

단, 향후 공익근무요원의 배정에 있어 당사자의 의사가 최대한 반영될 수 있도록 법률적, 제도적 절차를 개선하여 협약의 취지에 더욱 적극적으로 부합하도록 하는 것이 바람직하다 할 것이다.

## 나. 재소자 근로(외부통근작업)에 대한 검토

### (1) 문제의 소재

제29호 협약은 모든 형태의 강제근로를 금지하고 있지만 제2조 제2항에서 “법원 판결의 결과로서 공공기관의 감독 및 관리하에서 강요되는 노무”는 강제근로에 해당되지 않는다고 규정하고 있다.

우리 형법 제67조는 “징역은 교도소내에 구치하여 징역에 복무하게 한다.”고 규정하여 징역형을 받은 자에 대해서는 교도작업을 강제하고 있으며, 교도작업에 관해서는 행형법과 교도작업운영규정에서 규정하고 있다.

이와 관련하여 재소자의 외부통근작업은 공공기관의 감독 및 관리하에서 강요되는 노무가 아닌 외부기업체 등에 통근하여 하는 작업이므로 동 협약과의 저촉이 발생할 수 있다.

### (2) 강제근로의 해당 여부

재소자 근로에 관하여 강제근로에 해당되지 않기 위해서는 첫째, 법원의 판결로 인한 노무 둘째, 공공기관의 감독 및 관리하에서의 노무 셋째, 그러한 노무를 행하는 사람은 사인·회사 또는 단체에 고용되거나 또는 그 지휘에 복종하는 경우가 아니어야 한다는 세 가지 요건이 필요하다.

외부통근작업의 경우 위 첫 번째 요건에는 합치하나 두 번째 요건인 공공기관의 감독하에서 이루어지는 노무가 아니며, 세 번째 요건에도 저촉될 가능성이 있으므로 강제근로의 해당여부가 문제가 될 수 있다.

이 경우 강제근로에 해당되지 않기 위해서는 외부통근작업에 대한 재소자의 동의를 필요로 한다.

외부통근작업의 경우 행형법 제35조 제2항, 제3항과 법무부예규로 외부통근작업운영규정에 그 근거를 두고 있으며, 외부통근작업운영규정은 제6조에서 재소자의 취업동의서를 작성하도록 요구하고 있으며, 그 형식은 별지 제2호 서식으로 되어 있다.

별지 제2호는 “외부통근작업자로 선정되면 ... 임무를 성실히 수행하겠습니다.”라고 되어 있어 재소자의 동의를 받아 외부통근작업을 하고 있다고 볼 수 있으며, 또한 재소자들은 실질적으로 교도소내의 정역에 복무하기 보다는 외부통근작업을 선호하며, 외부통근작업의 목적 자체가

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

재소자들의 사회복귀를 원활하게 하기 위한 목적으로서 행하여지므로 외부통근작업자체가 강제근로에 해당된다고 보기 어렵다.

### 다. 파업참가자에 대한 처벌로서의 강제근로의 문제

#### (1) 문제의 소재

제105호 협약은 5가지 형태의 강제근로를 언급하고 이에 대한 금지를 규정하고 있으며, 이중 파업참가자에 대한 처벌로서의 강제근로의 금지를 들고 있다.

이와 관련하여 우리 법원은 파업근로자에 대하여 단순한 집단적 노무제공거부 행위에 대해서도 쟁위행위로서의 정당성을 좁게 해석하여 업무방해죄의 성립을 넓게 인정하고 있고, 형법상 업무방해죄는 벌금형 이외에 징역형을 규정하고 있어 결과적으로 파업에 참가한 근로자는 징역형의 선고에 따른 강제근로에 처해질 가능성이 있다.

또한 노동조합및노동관계조정법 제88조 내지 제91조의 벌칙규정중에는 파업에 참가한 근로자에 대하여 징역형을 부과하는 규정을 가지고 있으며, 이는 위와 같이 파업에 참가한 근로자가 징역형의 선고로 인하여 강제근로에 처해질 위험이 있다고 할 수 있다.

#### (2) 강제근로 해당 여부

##### (가) '파업참가자에 대한 처벌'의 의미

제105호 협약은 '파업참가자에 대한 처벌'로서 강제근로를 금지하고 있다. 동 협약에서의 인정하고 있는 '파업'의 의미는 파업의 형식적, 절차적 적정성 여부의 문제가 아닌 쟁위행위 방법의 문제로서 쟁의행위가 폭력, 파괴 행위 및 재물손괴행위를 수반하지 않는 평화적인 방법으로 이루어졌다면, 파업참가자에 대한 처벌로서 징역형을 부과하여 강제근로를 시키는 것을 금지한다는 것이다.

즉, 파업중 폭력이나 협박 또는 다른 근로자들에 대한 위력의 행사 및 재물손괴 행위 등 별도의 위법행위가 수반되게 된다면, 이는 해당범죄의 구성요건이 충족되는 한도내에서 형사책임을 지도록 하는 것이 타당할 것이다.

##### (나) 업무방해죄의 경우

우리 대법원은 파업참가자의 단순 노무제공거부행위에 대해서도 업무방해죄를 인정하여 징

역형으로 처벌하고 있는 것은 결과적으로 파업 행위에 대해서 형사처벌이 가능하다는 것을 예고 함으로써 파업 행위를 금지하는 위하(威嚇)의 의미를 갖게 되어, 제105호 협약에서 '파업 참가를 이유로 한 처벌을 금지'하고 있는 취지나 목적에 반한다고 할 수 있다.

헌법재판소는 이러한 대법원의 태도에 대해서 헌법이 보장하는 근로3권의 내재적 한계를 넘어서 행위만을 규제하는 것일 뿐, 정당한 권리행사까지 처벌하는 것은 아니므로 위헌이 아니고, 이로 인하여 부과되는 징역은 본인의 의사에 반하는 노역을 강요한 것이 아니라고 보고 있으며, 이와 관련된 제105호 협약에 대해서는 아직 우리정부가 비준하지 않았으므로 위헌성의 척도로 삼을 수 없다는 판단을 하였다.

이와 같은 문제점으로 인하여 유엔사회권규약위원회는 우리나라의 정부보고서에 대한 최종 견해에서 파업권을 행사하는 노동조합에 대한 형사소추의 중지를 촉구하였으며, 제295차 ILO 결사의 자유 위원회는 형법 제314조의 업무방해죄 적용과 관련하여 폭력 또는 파괴행위를 한 경우를 제외하고는 현행 노동법을 위반한 근로자에 대하여 불구속 조사의 관행 성립을 위해 모든 노력을 계속 할 것과 업무방해죄의 적용 자제를 권고하였다.<sup>2)</sup>

그러나 위에서 보았듯이 폭력을 동반하지 않는 파업참가자에 대한 업무방해죄의 적용은 제105호 협약의 목적과 취지에 반하는 것으로 보이지만, 이는 업무방해죄의 구성요건에 대한 해석의 문제이지, 형법 제314조 업무방해죄 자체가 동 협약과 충돌된다고 보기 어렵다고 할 것이다.

(다) 노동조합및노동관계조정법상 벌칙규정의 경우

노동조합및노동관계조정법 제88조에서 제91조까지의 규정은 파업 및 쟁의행위 그리고 사용자의 부당노동행위등에 관하여 벌칙규정을 두고 있으며, 이중 파업과 관련된 일부 규정들은 동 협약에서 금지하고 있는 파업참가자에 대한 처벌로써의 강제근로에 해당될 우려가 있다.

동 벌칙규정에서 규정하고 있는 조항들 중 사용자와 관련된 조항 및 폭력·협박과 관련된 조항 등을 제외한 조항들의 경우가 문제가 되며, 이들 조항(제37조 제2항, 제38조 제1항 및 제2항, 제41조, 제44조 제2항, 제45조 제2항, 제63조, 제69조, 제77조 등)들을 위반하였을 경우 정당하지 않는 파업으로 간주되어 징역형을 부과 하고 있다.

그러나 위에서 언급하였듯이 제105호 협약이 보호하려는 파업의 범위는 파업의 정당성 여부의 문제가 아닌 쟁의행위 방법에 문제로 쟁의행위가 폭력 및 재물손괴가 발생하지 않는 평화적

2) 제295차 결사의 자유위원회 권고(2006.3.29)

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

범위내의 파업을 보호대상으로 하고 있다.

따라서 사용자와 폭행, 협박과 관련된 조항들을 제외한 여타 조항들의 경우, 동법에서 규정하고 있는 사항을 위반하였다고 하여 쟁위행위의 방법이 평화적인데도 불구하고 징역형의 부과를 규정하고 있는 것은 파업에 참가한 근로자들을 강제근로에 복역케 하는 것으로 동 협약과 저촉된다.

그러므로 제105호 협약에 저촉되는 노동조합및노동관계조정법상 벌칙규정들의 징역형 삭제 등 동 협약의 취지에 맞게 개정하는 것이 바람직하다.

### 라. 정치범·사상범에 대한 처벌로서의 강제근로의 문제

#### (1) 문제의 소재

제105호 협약은 제1조 (a)호에서 “정치적 견해 또는 기존의 정치적·사회적·경제적 제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 표현하는 것에 대한 처벌 및 정치적 억압방법 또는 교육 방법”으로의 강제근로는 금지된다고 규정하고 있다. 즉, 정치범 및 사상범에 대한 처벌로써 강제근로가 행해지는 것을 금지하고 있다.

#### (2) 강제근로의 해당 여부

##### (가) ILO의 입장

정치범·사상범에 대한 형사처벌은 제29호 협약 제2조 제2항(c)호 재소자 근로에 해당됨으로 제29호 협약 위반은 아니지만 제105호 협약 제1조(a)호를 위반하게 된다.

이 협약 조항에 따라 강제근로를 수반하는 처벌로부터 보호를 받는 범위와 관련하여, ILO는 평화적인 정치적 견해의 표현뿐만 아니라 기존의 정치, 사회, 경제체제에 반대되는 견해까지도 포함하며, 단지 이러한 표현이 폭력을 사용 또는 선동하거나 폭력을 목적으로 예비행위에 참여한 자들에 대하여는 적용되지 않는다고 보고 있다.

1998년 4월 방한한 ILO 자문단은 국가공무원법, 국가보안법, 집회 및 시위에 관한 법률 등과 관련하여, 단순한 정치적 견해의 표출 등에 대한 처벌로서 징역형을 부과하는 것은 제105호 협약에 위배된다는 입장을 표명한 바 있다.



(나) 우리나라 관련 법제의 평가

우리나라의 경우 국가보안법 제7조의 찬양·고무등과 이적표현물 관련 규정이나 국가공무원 법상의 정치운동금지(제65조) 등은 대부분 사상범으로 취급될 가능성이 있고, 이들 범죄유형은 모두 징역형을 법정형으로 가지고 있어 위 협약 위반 여부가 문제가 될 수 있다.

물론 사상범의 개념에는 차이가 있을 수 있지만 위 법률 등은 행위자의 사상 및 양심의 자유를 제한하는 법률로써 이들 법률의 존재만으로도 사상범에 대한 강제근로의 가능성이 있으므로 위 협약과의 불일치가 발생하고 있다.

국가공무원법 제84조는 공무원이 정치운동 금지 규정(제65조)을 위반하였을 때 1년 이하의 징역 등에 처한다고 규정하고 있다. 이로 인하여 투표활동의 권유, 서명활동의 권유, 문서의 게시 등 단순한 의견 개진 및 표현까지도 징역형을 처벌수단으로 규정하고 있어 위 협약에 저촉된다고 할 수 있다.

국가보안법의 경우, 특히 제7조 찬양·고무, 제8조 회합·통신, 제10조 불고지의 경우 보호받아야 할 표현의 자유나 언론출판의 자유에 포섭되는 활동들을 규제할 우려가 높으며, 또한 불고지를 제외한다면 자유형의 경우 징역형만을 규정하고 있으므로 위 협약에 저촉된다고 할 수 있다.

IV. 결 론

따라서 우리 위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2006. 11. 13.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 이해학 위원 정인섭 위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은 위원 김태훈

#### 4 2015. 5. 26.자 결정 [유엔 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 국가보고서에 대한 의견표명]

##### 결정요지

- 【1】 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 실현의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족, 법·제도 시행결과 및 효과에 대한 정보 부족, 사회권규약위원회의 제3차 최종견해에 대한 기술 미흡, 국가보고서 작성지침에 따른 기술 부족 및 전체적인 조망의 어려움 등 제3차 국가보고서에 관한 총평적 의견을 표명함
- 【2】 일반적 사항으로 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 규약의 효력 및 국가인권기구에 관하여, 세부조항별 의견으로 국가인권정책기본계획 및 국가인권정책협의회, 차별금지, 성별영향분석평가 및 성인지예산, 인권교육, 난민, 결혼이주여성 등에 관한 의견을 표명함

##### 주 문

국가인권위원회는 유엔 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」이행에 관한 대한민국 정부의 제4차 국가보고서에 대하여 법무부장관에게 아래와 같은 의견을 표명한다.

##### 이 유

### I. 의견표명의 배경

대한민국 정부는 1990년 유엔 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 '사회권규약'이라 한다)에 가입하여 유엔 사회권규약 제16조에 따라 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(이하 '사회권규약위원회'라 한다)에 사회권규약의 이행상황에 관하여 정기적으로 국가보고서를 제출하고 있는데, 지난 2007년 제3차 국가보고서를 제출한 뒤 동 보고서에 대하여 2009년 사회권규약위원회의 최종견해(이하 '제3차 최종견해'라 한다)를 받은 바 있다.

법무부는 2009년부터 2014년까지의 대한민국 정부의 사회권규약 이행상황에 대한 제4차

국가보고서(이하 ‘국가보고서 안’이라 한다)를 작성하여 국가인권위원회의 의견을 요청하여 온 바, 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항에 따라 국가보고서 안에 대한 의견을 표명하기로 하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」 및 유엔 사회권규약을 판단기준으로, 유엔의 사회권규약 국가보고서 작성지침(HRI/GEN/2/Rev.2, pp.5~26), 유엔 사회권규약위원회의 대한민국 제3차 국가보고서에 대한 최종견해(E/C.12/KOR/CO/3), 사회권규약위원회 일반논평 1. 당사국의 의무(E/1989/22)를 참고기준으로 하였다.

## III. 의견

### 1. 국가보고서 안에 대한 총평

#### 가. 사회권규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족

유엔 사회권규약위원회에서 당사국들이 국가보고서를 작성하여 제출하도록 요청하는 이유는 사회권규약위원회가 당사국의 국민들이 사회권규약이 규정하고 있는 권리들을 어느 정도로 누리고 있는지를 점검하고, 권리 실현을 저해하는 문제점들을 파악하여 이에 대한 해결책을 모색하기 위한 것이다. 따라서 당사국이 사회권규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 긍정적 발전의 측면만을 보고하는 것은 국가보고서 작성의 의무를 충실히 이행하는 것이라고 하기 어렵다.

이러한 관점에서 정부의 이번 국가보고서 안은 사회권에 대한 정부의 개선된 정책과 시행 제도 위주로 기술되어 있어 현재 대한민국의 사회권 상황에 대한 정확한 이해와 전체적인 조망 및 사회권규약위원회와의 건설적인 대화를 어렵게 하고, 나아가 사회권규약위원회의 최종견해를 통한 사회권규약 실현을 위한 효과적인 해결책 마련을 어렵게 하고 있는 것으로 보인다.

#### 나. 법·제도 시행결과 및 효과에 대한 정보 부족

국가보고서 안은 정부 정책을 중심으로 관련 법 개정 및 제도 개선에 대한 설명을 단편적으로

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

나열하고 있고, 실제 이러한 법과 제도의 도입으로 인한 영향이나 효과에 대해서는 설명이 부족하거나 이론적 효과만을 언급한 것에 그치고 있어 관련 법·제도들의 이행방법 및 문제점, 한계에 대해서는 구체적인 정보를 파악하기 어렵다.

### 다. 사회권규약위원회의 제3차 최종견해에 대한 기술 미흡

국가보고서 안에서는 사회권규약위원회의 제3차 최종견해에서 지적된 우려 및 권고사항들에 대한 진척내용들이 포함되어야 한다. 제3차 최종견해에서는 빈곤퇴치를 위한 충분한 예산의 반영 및 정책시행, 의료서비스에 보편적 접근이 가능하도록 보장, 공공보육 등 일·가정 양립을 위한 사회서비스 연계망의 확장, 비정규 노동자들의 권리 보장 등을 권고하면서 채택된 조치들의 결과 및 성별, 연령, 거주지 등에 따라 상세하게 구분된 관련 통계자료를 제4차 국가보고서에 포함할 것을 요구하고 있으나, 국가보고서 안에는 이에 대한 내용이 충분히 기술되어 있지 않다.

### 라. 국가보고서 작성지침에 따른 기술 부족 및 전체적인 조망의 어려움

사회권규약위원회의 국가보고서 작성지침은 각 항목별로 상세한 답변을 요구하고 있지만 국가보고서 안은 일반현황만을 요약하여 기술하고 있다. 또한 사회권규약이 보장하고 있는 권리와 관련된 행정·입법·사법부의 정책, 법률, 판결 등을 포괄적으로 제시하여 규약의 이행상황을 파악할 수 있도록 해야 함에도 불구하고 행정부의 소관법령 및 정책위주로 기술되어 있어 전체적인 사회권 이행상황을 조망하기 어렵다.

## 2. 세부조항별 의견

이하에서는 국가보고서 안의 목차순서를 기준으로, 국가인권위원회의 세부조항별 의견을 기술하고자 한다.

### 가. 일반적 사항

#### (1) 제2조 규약의 효력

제3차 최종견해 6항 및 국가보고서 안 4항에 관련하여, 국가보고서 안에서는 헌법상 보장되는 권리가 규약보다 협소하지 않으며 오히려 「헌법」 제37조에 따라 범위가 더 넓을 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 헌법재판소의 결정례, 법원의 판례 등에서 「헌법」 제37조에 근거하여

사회적 기본권이 구체적으로 도출된 사례가 없는데도 불구하고 헌법상 바로 인정되는 사회적 기본권의 범위가 사회권규약에 비하여 넓다고 보기는 어렵다. 사회권규약에서 보장하고 있는 권리가 헌법 규정만으로 실현될 수 없고, 법률에 의한 형성을 필요로 한다는 점 등 적극적 권리로써 법적 지위를 갖고 있다고 보기 어려운 한계에 대하여 보완하여야 한다.

## (2) 국가인권기구

제3차 최종견해 8항 및 국가보고서 안 6 내지 8항과 관련하여, 국가인권위원회가 2014. 9. 22. 및 2015. 1. 12. 국가인권위원회의 실질적 독립성 보장을 위한 예산편성의 독립, 인권위원의 선출 또는 지명절차의 투명성·공정성 보장에 관한 명시적 규정, 인권위원 선출·지명시 심사기준 및 자격기준 등에 관한 「국가인권위원회법 일부개정법률안」을 마련하여 국회의장과 국무총리에게 「국가인권위원회법」 개정을 권고하였다는 내용을 추가할 필요가 있다.

또한, 제3차 최종견해 8항 (a) 및 (c)와 관련하여, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 국가인권위원회에 개인이 직접 진정을 제기하려면, 현행 「국가인권위원회법」 제30조에서 「헌법」 제10조에서 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 조사대상으로 한정된 것을 더욱 확대하는 입법적 해결이 필요하다는 점을 함께 언급하는 것이 필요하다.

## 나. 제2조 규약이행을 위한 일반 의무

### (1) 국가인권정책기본계획 및 국가인권정책협의회

국가보고서 안 10항, 11항과 관련하여, 국가인권정책협의회와 시민사회가 협력하는 방안 등 마련하고자 노력하고 있다고 서술하고 있으므로, 시민사회 및 국가인권위원회가 인권정책추진체계에서 어떠한 자격과 절차를 통하여 협력하고 있는지에 관한 구체적인 현황 및 향후계획 등을 보완할 필요가 있다.

### (2) 차별금지

국가보고서 안 14항과 관련하여, 제3차 최종견해 9항에서 차별의 모든 근거들을 분명하게 적시한 포괄적 차별금지법을 신속하게 채택할 것을 촉구하였으므로, 차별금지법 제정 동향을 보고할 필요가 있다. 2007년 차별금지법 정부안이 폐기된 이후, 2013년 2월 구 민주당에서 차별금지법안을 다시 발의하였으나 '성적지향, 성정체성'을 차별금지사유로 들고 있다는 이유로 일부 여론의 반대에 부딪혀 철회한 사실, 2012년 11월 구 통합진보당에서 발의한 차별금지법안

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

이 현재 국회에 계류 중인 사실 등 구체적인 현황에 관하여 보고함과 동시에 정부가 추진하고 있는 차별금지법 제정 진행상황은 어떠한지 구체적으로 설명할 필요가 있다.

### (3) 성별영향분석평가 및 성인지예산

국가보고서 안 15, 16항과 관련하여, 성인지 관점 적용과 관련한 주요한 성과는 「성별영향분석평가법」을 제정하였다는 것으로 이는 성별영향분석평가가 제도화 되어 있는 국가가 없다는 점 및 입법에 있어 성주류화(gender mainstreaming)를 위한 토대를 마련한 점에서 의미를 찾을 수 있으나, 제도 명칭만을 나열하고 있어 제도 시행의 현황을 알 수 없으므로 이를 구체적으로 보완할 필요가 있다.

### (4) 인권교육

국가보고서 안 17, 18항과 관련하여, 「세계인권선언」 제26조, 「비엔나 선언」 제33조 및 2011년 제66차 유엔총회 결의로 채택된 「유엔인권교육훈련선언」은 인권교육의 중요성과 필요성을 강조하고 있는데 특히 「유엔인권교육훈련선언」 제7조는 국가 및 관련 정부부처가 인권교육 훈련의 개발, 실행, 증진을 보장해야 할 1차적인 책임을 갖는다고 명시하고 있다. 「국가인권위원회법」 제26조는 인권교육을 국가인권위원회의 주요 업무로 규정하고 있는 바, 아직 인권교육을 위한 기본법이 마련되지 않아 종합적, 체계적 인권교육 업무 수행에 어려움이 있음을 기술할 필요가 있다.

### (5) 난민

국가보고서 안 19, 20항과 관련하여, 제3차 최종견해 10항은 난민 및 망명신청과 관련하여 채택한 조치 및 관련 정보를 제4차 국가보고서에 포함할 것을 요구하였다. 이에 대해 국가보고서 안에서는 난민에 대한 생계비 지원, 주거시설 지원 등 난민법상의 제도만을 추상적으로 나열하고 있어 그 구체적인 제도 운영 내용이 파악되지 않으므로 「난민법」 시행 이후 현재까지의 난민신청자에 대한 생계비·주거시설·의료 등에 대한 지원 및 교육의 보장 등에 관한 현황을 보완하여 구체적인 제도 실시 현황을 보여줄 필요가 있다.

### (6) 결혼이주여성

국가보고서 안 21 내지 23항과 관련하여, 2014년 통계청 「외국인고용조사」에 따르면 결혼이주여성의 고용률은 47.2%로 나타났지만, 취업한 결혼이주여성의 48.6%는 임시·일용직에서 일

하고 있고, 남성에 비해 임금도 낮은 것으로 드러났다. 또한 결혼이주여성을 위해 정부에서 양성·알선하고 있는 일자리마저도 비정규직이거나 경기도교육청과 같이 비정규직으로 전환되는 경우가 있다고 언론에 보도되고 있다. 따라서 정부는 이들의 고용조건 및 임금수준에 대한 구체적인 통계자료를 보완하여 결혼이주여성에 대한 차별에 관한 정확한 정보를 보고할 필요가 있다.

## 다. 제3조 양성평등

### (1) 양성평등조치

국가보고서 안 26, 92항과 관련하여, 국가보고서 안에서는 남녀 모두에게 1년간의 육아휴직 권리 보장 및 육아휴직급여의 상향 조정, 여성의 고용률 제고를 위한 파트타임일자리 확산정책의 추진 등으로 답변하고 있다. 그러나 고용노동부 2014년 「일·가정 양립 실태조사」에 따르면 육아휴직 관련 제도를 시행하고 있는 사업장은 전체 사업장 대비 41.2%에 불과하고, 고용노동부 고용보험 DB자료에 의한 출산 및 육아휴직 현황을 살펴보면 출산휴가자수는 2012년을 정점으로 감소추세에 있으며, 육아휴직자 중 남성근로자의 비율은 점차 증가하고 있으나, 2014년 기준으로 4%에 불과한 것으로 나타나 성평등적인 일·가정 양립이 실현되고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다. 이에 파트타임 일자리의 저임금, 낮은 사회보험 가입률 등을 함께 지적하는 추가적 기술이 요구된다.

### (2) 공공보육, 학교급식, 아동양육시설 등 사회서비스 확장

국가보고서 안 28, 89항과 관련하여, 국가보고서 안의 통계자료(미주 xi. 어린이집 현황)는 전체 어린이집 현황만을 명시하고 있는데, 보건복지부 발표 「2014년 보육통계」에 따르면 2014. 12. 31. 기준 전체 43,742개소 어린이집 중 국·공립 어린이집 2,489곳으로 전체 어린이집의 5.7%정도에 머무르는 것으로 나타난 바, 「영유아보육법」 제10조에 의한 각 어린이집의 종류에 따른 어린이집 현황, 이용 아동수 현황 및 각 어린이집 종류별로 보육교직원 1인당 아동수 등에 관한 자료를 보완하여 구체적인 현황을 보고할 필요가 있다. 또한 어린이집 아동학대 신고가 급증하고 있는 점에 대한 내용이 포함되어야 하고, 보육교사 양성체제와 처우개선 문제 등 제도의 한계에 대한 내용이 포함될 필요가 있다.

또한 국가보고서 안에서는 만 0세~5세까지 모든 아동에 대해 보육료 또는 양육수당 지급 및 초등학교 무상급식을 실시하고 있다고 설명하고 있는데, 3~5세 유아누리과정 예산 중 지방교육재정교부금으로 부담하는 부분에 관하여는 2015년 5월 「지방재정법」의 개정으로 지방채 발행

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

한도를 증가시켰으나 이를 2017년까지 한시적으로 적용하고 있는 등 예산 관련 현황이 변경된 내용이 있으므로 이를 보고할 필요가 있다.

### 라. 제6조 노동할 권리

#### (1) 여성노동시장 참여 증대 및 청년고용촉진

국가보고서 안 29 내지 32항과 관련하여, 제3차 최종견해 14항에 따라 국가보고서에는 일·가정 양립이나 경력단절여성의 재취업 지원을 위한 정부정책에 대한 내용뿐만 아니라, 일·가정 양립 지원정책 이후 여성의 경제활동 유지 효과나 경력단절여성의 재취업 일자리가 지속가능한 양질의 일자리인지 등 정책의 실질적인 효과에 대한 상세한 정보가 제공될 필요가 있다.

#### (2) 실업감소대책

국가보고서 안 33 내지 36항과 관련하여, 국가보고서에서는 실업감소대책의 효과를 알 수 있도록 고용이 6개월 또는 1년 이상 장기간 유지된 비율을 나타낼 필요가 있다. 또한 실업감소대책 전반에 관하여 체계적 설명과 정책효과 등에 대한 설명이 보완되어야 하고, 제3차 국가보고 이후 전체 실업률의 증감추이, 연령·성·지역·학력별 실업률의 증감 추이 등 실업과 관련한 기본적인 통계가 제공될 필요가 있다.

#### (3) 부당해고

국가보고서 안 37항과 관련하여, 노동위원회의 부당해고 구제명령의 이행강제금이 2천만원 이하로 비교적 높지 않고, 명령 불이행 시 형사처벌되는 사례가 거의 없다는 점이 문제로 지적되고 있으므로 구제명령의 이행강제금 관련 통계와 불이행시 형사처벌에 관한 통계를 함께 제공할 필요가 있다.

### 마. 제7조 근로조건

#### (1) 최저임금

국가보고서 안 43 내지 45항과 관련하여, 2009년 3월 이후로 감소하던 법정 최저임금에 미달하는 임금을 받는 근로자는 2013년 8월 209만 명(11.4%)에서 2014년 8월 227만 명(12.1%)으로 오히려 증가하고 있다는 연구가 한국노동연구원, 한국노동사회연구소 등에서 보고



되고 있으므로, 국가보고서에는 최저임금에 미달하는 임금근로자에 관한 현황, 최저임금제를 준수하지 않는 사업장에 관한 현황을 추가적으로 제공할 필요가 있다.

## (2) 근로조건 및 일·가정 양립

국가보고서 안 46 내지 51항과 관련하여, 정부는 일·가정양립 및 여성의 고용을 제고를 위하여 시간제일자리 확대정책을 추진하고 있는데, 2014년 8월 통계청 발표 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 기준 15세 이상의 시간제근로자는 203만 2천명(15-64세 152만5천명)으로, 2010년 이후 연평균 10만 명 내외로 꾸준히 증가 추세에 있고, 여성취업자 비중이 71.1%이다. 시간제근로 일자리에 대한 정확한 보고를 위해서는 시간제근로자의 임금, 사회보험 등 근로조건, 차별시정제도 등 기본 고용통계 및 제도에 대한 설명이 추가될 필요가 있다.

## (3) 동일노동·동일임금 원칙 및 비정규직 대책

국가보고서 안 52 내지 55항, 57, 58항과 관련하여, 통계청 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」로 확인되는 정규직과 비정규직 간 임금격차 추이, 기간제 및 파견근로자의 정규직 전환율 추이, 고용형태별 임금·근로시간·휴일 등 근로조건, 사회보험 및 부가급여 적용 관련 통계 등 제3차 국가보고 이후의 기본적 통계자료가 제공될 필요가 있다.

특히, 차별시정제도의 활성화와 관련하여, 2014년 9월부터 노동위원회의 차별시정명령의 효력이 사업장 내 유사 사례로 확대될 수 있도록 하고, 차별적 취업규칙이나 단체협약 등의 제도개선 명령을 병행하도록 하는 규정이 시행되고 있는 점은 기간제 및 파견근로자가 개별적으로 신청한 차별적 처우에 대한 시정효과가 사업장 내 다른 기간제 및 파견근로자에게도 효력을 미칠 수 있게 되었다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 차별시정제도를 이용하는 비정규직 근로자들이 매우 적고 인용률도 낮다는 점, 무기계약직 근로자들에 대한 차별시정을 요구할 수 있는 권리구제절차가 부재한 점 등 현황을 설명할 필요가 있다.

또한, 공공부문 비정규직 고용개선 대책 중 상시지속적 업무 종사자의 무기계약직 전환과 관련하여, 고용노동부 2014. 8. 27 발표 “2013~2014년 상반기 공공부문 비정규직 무기계약직(정규직) 전환실적”에 의하면 동 전환기준에 의한 전환 대상자(26%, 65,711명)보다 제외자(74%, 185,878명)가 많은 점, 통계청이 발표하는 각 연도별 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에 의하면 2011년 5.9%(99,643명)에서 2013년 6.4%(111,940명)로 지난 몇 년 동안 간접고용 비정규직 비율이 증가한 점 등에 대한 현황을 보완할 필요가 있다.

#### (4) 산업환경

국가보고서 안 62 내지 66항과 관련하여, 국가보고서 안의 내용만으로는 산업안전과 관련한 법·제도상 변화 및 그 효과를 전체적으로 파악하기 어렵다. 따라서 제3차 국가보고 이후 산업안전 관련 법령의 강화내용, 정부정책 등을 보완하고, 그간의 추이를 살필 수 있도록 산업재해율, 산업별·규모별 재해율, 산재보험 신청 및 인정 건수, 산업안전감독관수, 지도·감독건수, 적발 및 처리현황 등 산업안전 관련 자료를 보완할 필요가 있다.

국가보고서 안에서는 감독관 전담관리제도와 관련하여, 제도 도입 후 사고성 재해가 2013년 한해 약 25.7% 감소한 것으로 분석하고 있으나 관련 통계의 구체적 근거가 제시되지 않고 있어 보완이 필요하다. 또한 제도 도입 후 감독관 1인당 관리사업장수 및 감독건수, 감독내용 등에 대한 기초적인 자료를 제공하는 것이 필요하다.

외국인근로자의 산업재해예방과 관련하여, 외국인근로자 고용사업장에 대한 지도·감독 실시 현황, 적발 내용, 사후 처리결과 등에 관한 자료를 제시할 필요가 있고, 또한 2010년 산업안전보건연구원에서 수행한 「외국인근로자의 산업안전보건 실태 및 보호방안 연구」에 의하면 산업재해 보상을 신청해본 적이 없다는 외국인근로자가 73%에 달하고 있으므로, 외국인에 대한 산업재해 보상보험 가입률 현황을 보고할 필요가 있다.

#### 바. 제8조 노동3권

##### (1) 노조결성권 및 노사교섭

국가보고서 안 69, 70항과 관련하여, 노동3권 보장의 실태에 대한 정확한 정보를 제공하기 위해 노동3권의 주요 항목별 이행사항, 현재의 법제도 및 법집행과정에서 노동3권이 제한되는 실태 등에 관한 상세한 내용을 추가할 필요 있다.

제3차 국가보고 이후 공무원, 교원, 교수의 노조결성권의 보장 현황에 어떠한 변화가 있었는지에 대해 제3차 최종견해에 따라 상세히 보고할 필요가 있다. 또한 고용노동부의 2013. 8. 전국공무원노동조합 설립신고 반려, 2013. 10. 전국교직원노동조합에 대한 ‘노조아님’ 통보 및 2014. 9. 이에 대한 서울고등법원의 효력정지 처분, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제2조에 대한 위헌법률심판제청 및 2015. 5. 28. 헌법재판소의 합헌결정 등 공무원과 교원의 노조결성권과 관련한 진행상황을 보고할 필요가 있다.

## (2) 쟁의행위보장

국가보고서 안 71 내지 73항과 관련하여, 제3차 최종견해는 당사국이 파업권을 약화시키기 위해 형법상 업무방해죄를 체계적으로 이용하는 것과 공공질서 유지를 위해 절대적으로 필요한 수준 이상의 물리력을 사용하는 것을 억제하도록 권고한 바, 국가보고서 안과 같이 업무방해죄 적용기준을 추상적으로 기술함에 그치지 말고, 파업으로 인한 형법상 업무방해죄 적용 건수에 대한 변화추이, 과도한 물리력 사용을 억제하기 위한 정부의 노력 등에 대한 정보를 제공할 필요가 있다.

또한, 제3차 최종견해에 권고한 ILO 협약 제87호, 제98호의 비준에 대한 정부 입장 또는 계획을 기술하는 것이 필요하다.

## (3) 고용허가제 제고 및 이주노동자 노조결성권

국가보고서 안 74항과 관련하여, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조에서는 최초 3년의 취업활동 기간 내에 3회, 2년 미만의 범위에서 연장될 경우 2회 총 5회의 사업장 변경 기회 및 이주노동자의 책임이 아닌 사유로 사업장을 변경하는 경우는 사업장 변경 횟수에 산입되지 않는다고 명시하고 있으나, 사용자의 귀책사실을 입증할 책임이 이주노동자에게 있고 입증 과정이 까다로워 실제 인정되지 않는 경우가 많으므로 고용허가제와 관련된 통계자료를 보완하여 고용허가제의 운용상황을 구체적으로 보고할 필요가 있다.

한국 최초 이주노동자 노동조합인 Migrants' Trade Union 결성과 관련하여, 2007년 서울 고등법원이 체류자격과 무관하게 모든 노동자들은 노동조합을 설립할 수 있는 권리가 있다고 판단하였으나, 이를 다시 노동부가 대법원에 상고하였으며, 동 사건이 대법원에 8년째 사건이 계류 중에 있는 사실을 추가적으로 보고할 필요가 있다.

## 사. 제9조 사회보장

### (1) 국민기초생활보장 등

국가보고서 안 76, 77항과 관련하여, 2014. 12. 30. 개정되어 2015. 7월부터 시행 예정인 「국민기초생활보장법」의 개정된 수급자 선정 기준, 개편된 제도의 문제점 및 한계, 기대효과 등에 대하여 추가적 기술이 필요하다. 특히 위 법 개정으로 인하여 부양무무 기준을 완화한 제도적 성과를 국가보고서에 상세히 기술하여 소개할 필요가 있다.

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

한국보건사회연구원이 발표하는 2014년도 「한국빈곤통계연보」에 의하면 2009년 대비 2013년 빈곤율은 크게 변동이 없음에도 국민기초생활보장수급자 수는 지속적으로 줄어 2013년 기준 수급률이 2.7%에 불과하다. 또한 국민기초생활보장 및 의료급여와 관련하여 국가보고서 안에서 활용한 통계자료(미주 xxxvii, xxxviii.)는 단순히 각 수급자 수 및 그 추이만 보여주는 것으로 빈곤층 규모 및 정부정책의 효과에 대해 파악하기에 어려움이 있다. 따라서 정부가 추산하고 있는 비수급 빈곤층 규모, 각 비수급의 추정 원인, 전체 인구대비 수급자 비율 등 현황을 파악할 수 있는 통계의 제시가 필요하다.

더불어, 국가보고서 안에 따르면 부양의무자 기준을 지속적으로 현실에 맞추어 개선하여 왔음에도 불구하고 제시된 통계자료에 의하면 수급자는 점점 줄어들고 있으므로, 부양의무자 제도 완화의 한계를 기술함과 동시에 국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산율과 추정소득 제도 관련 규정에 관하여 보다 구체적인 정보를 제공하여 제도 전반에 관한 이해를 도울 필요가 있다.

국가보고서 안에서는 노숙인 등 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대하여 국민기초생활보장 제도를 탄력적으로 운영하며 실제 거주 사실을 보장기관에서 직접 확인하여 필요한 급여를 지급하고 있다고 하나, 보건복지부의 「국민기초생활보장안내」상 실제 주거가 일정하지 않은 취약계층은 기초생활보장제도의 수급자가 되기 어려운 것이 현실이고, 보건복지부 통계인 각 년도 기초생활보장 수급자 현황에 의하면 국민기초생활보장수급자 가구 중 주거미입력이나 비닐하우스 가구의 수의 합계가 오히려 줄어들고 있는 추이에 있으므로 이에 관한 정확한 통계자료를 제공할 필요가 있다.

### (2) 의료급여

국가보고서 안 78항과 관련하여, 현재 한국의 절대 빈곤층의 비율은 7%가 넘는데도 불구하고 국민건강보험공단 의료급여통계에 의하면 의료급여 수급자 수는 2013년 기준 전체 인구의 3%에 그치고 있고, 국민건강보험공단의 「2012년 건강보험환자 진료비 실태조사」에 의하면 의료급여 수급자인 경우에도 1종의 경우 본인 부담금 비율이 전체 의료비의 5.9%, 2종의 경우 7.6%로 보고되고 있어 빈곤가구가 감당하기 어려운 현실이다. 의료보장은 빈곤층의 복지욕구 중 가장 규모가 크고 절박한 욕구라는 점에서 최근 국민기초생활보장제도 개편과정에서 의료급여의 보장성 강화 및 보호대상 확대를 위해 어떠한 제도적 진전상황이 있었는지를 보완하여

기술할 필요가 있다.

### (3) 긴급복지지원제도

국가보고서 안 79항과 관련하여, 긴급복지지원제도는 국민기초생활보장제도가 긴박한 위기 상황에 처한 빈곤층 및 취약계층을 보호하는데 한계가 있다는 점에서 매우 중요한 의미가 있는 제도이다. 국가보고서 안에서 제시된 자료(미주 xxxix. 긴급복지지원 실적)는 긴급복지지원제도의 지원가구수와 지원금액을 총액으로 보여주는데 그치고 있으므로 지난 2014년 12월 개정된 내용을 보완하고 긴급복지지원제도로 지원받는 취약계층에 대한 통계자료를 보다 구체적으로 보완하는 것이 필요하다.

### (4) 사회보험지원 및 고용보험 확대

국가보고서 안 80, 81항과 관련하여, 자영업자의 고용보험 임의가입을 허용하는 내용만을 기술하고 있는바, 고용보험에서 적용제외 되고 있는 특수형태근로종사자, 농어민 등 적용대상이지만 고용보험 미가입자의 규모 등에 대한 통계를 보완하여 기술할 것이 요구된다.

### (5) 산업재해보상보험

국가보고서 안 56, 82, 83항과 관련하여, 현행 산업재해보상보험제도 상 전체 특수형태근로종사자 가운데 약 40% 정도만이 산재보험 적용대상이 되고 있고, 산재보험적용대상이 되는 6개 직종 특수형태근로종사자들도 「산업재해보상보험법」 제125조 제4항에 의한 적용제외신청제도 및 보험료 부담(1/2)으로 인해 실제 적용률은 10%에 불과하다. 실제로 학습지 교사, 보험설계사, 레미콘기사, 골프장 캐디에 대해서는 2008년부터 산재보험 가입이 가능하였으나, 2014. 10. 26. 국가인권위원회가 근로복지공단으로부터 제출받은 자료에 의하면, 현행 「산업재해보상보험법」의 적용을 받는 6개 직종(학습지교사, 보험설계사, 레미콘기사, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스기사) 등록종사자수는 2014년 8월 기준 435,186명이고, 이 가운데 실제 산업재해보상보험에 가입되어 있는 종사자수는 42,387명으로 전체 등록종사자의 9.73%만이 보호를 받고 있는 실정이므로, 이에 관한 정확한 정보를 함께 제공할 필요가 있다.

### (6) 국민연금 및 노인에 대한 보편적 최소연금 등 정책

국가보고서 안 84 내지 86항, 94항과 관련하여, 제3차 최종견해는 노후의 안정적인 삶을 위해 국민연금제도에 대한 대안적 정책을 마련하라고 권고한 바, 현행 기초연금 제도가 기초노령

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

연금제도에서 기초연금제도로 바뀌면서 국민연금과 연계되어 선정기준액을 감액하고, 국민기초생활보장제도 수급인에게 지급시 수급액이 감액되도록 되어 있다는 점을 유기적으로 설명하여 개편된 제도에 관한 실질적인 평가가 가능하도록 정보를 제공할 필요가 있다.

국민연금과 관련하여, 2011년 12월 31일 기준으로 경제활동인구 2,218만 2천명 중 국민연금공단의 국민연금 가입자 통계자료에 의할 때 국민연금 적용대상자는 1,982만 3천명이고, 이 가운데 보험료를 납부하지 못하거나 납부예외자는 541만 7천명, 경제활동인구 중 비적용자는 82만 8천명, 비경제활동인구로서 비적용자는 1,061만 1천명에 이를 정도로 사각지대가 형성되어 있으므로 이에 관한 정확한 통계자료의 제시가 필요하다.

### (7) 장애인 소득보장

국가보고서 안 87항과 관련하여, 장애인연금의 대상범위는 2014년 7월부터 소득하위 70% 수준으로 확대되었으나, 장애인연금의 급여수준은 현재 월 최대 20만원으로 근로능력 저하로 인한 소득보전이나 장애로 인한 추가비용인 23만 5천원(보건복지부 2011년 「장애인실태조사」에 의한 중증장애인 기준)의 보전에 미치지 못하는 수준이다. 따라서 국가보고서에는 장애인연금의 대상범위 확대 및 소득보전이나 장애로 인한 추가비용의 수준에 근접하기 위한 급여수준의 향상을 위한 정부의 의지가 기술될 필요가 있다.

또한 국가보고서 안에는 장애수당에 대한 자세한 언급이 없는데, 경증장애인을 대상으로 하는 장애수당은 2015년 4만원으로 경증장애인의 장애로 인한 추가비용 12만 4,700원(위 보건복지부 실태조사)에 현저히 미치지 못하는 수준이므로 이에 관한 구체적인 수치정보를 제공하여 장애인 소득보장의 현실을 보고할 필요가 있다.

## 아. 제10조 가족에 대한 보호

### (1) 장애인 권리 보장 및 지원 강화

국가보고서 안 91항과 관련하여, 장애인 지원 정책 중, 교통 요금 감면 및 무료승차, 전화요금 감면, 대학입학 특례 등은 정부가 지원하는 것이 아닌 민간에서 지원하는 것이고, 교통요금의 경우에도 공공기관이 관련되어 있는 것은 철도와 지하철이며, 항공과 선박은 민간 지원, 시외버스와 고속버스는 지원이 없다는 점을 정확히 기술할 필요가 있다.

## (2) 아동 보호 및 지원

국가보고서 안 93항과 관련하여, 아동·청소년 근로 보호정책과 관련하여 국가보고서 안에는 연소자 근로 보호 관련 사업장 지도점검 등의 정부 조치만을 간략하게 기술하고 있다. 국가인권위원회가 2010년 「근로기준법」 개정, 청소년고용 사업장에 대한 감독 강화, 사업주 대상 교육, 손님이 적은 시간에 휴식을 지시하고 그 시간만큼 임금을 지급하지 않는 이른바 ‘썩기’ 실태에 대한 파악 및 이의 근절방안 마련, 교과과정에 노동인권교육 필수화 등 정책을 개선할 것을 정부에게 권고하였지만, 이러한 권고가 이행되지 않고 있는 바, 이와 같은 권고가 이행되지 않고 있는 현 상황을 한국의 연소자 근로실태, 처우 수준, 관련 법·제도 등에 대한 자료를 통해 보고할 필요가 있다.

특히 한국청소년정책연구원이 발표한 「2013 아동·청소년 인권실태조사 통계」에 의하면 청소년이 아르바이트를 할 때 근로계약을 작성하는 경우는 21.6%에 불과하고, 최저임금 이하를 받는 경우가 27.2%, 성희롱·성추행 등 성적피해를 당하는 경우도 5.6%인 점 등 청소년 아르바이트생 현황이 열악함이 보고되고 있으므로 이에 관하여 추가적으로 보고할 필요가 있다.

## (3) 이민자의 가족결합

국가보고서 안 95, 96항과 관련하여, 국가보고서 안은 일정한 경우 국내 체류 외국인의 가족재결합을 위한 체류자격을 부여하고 있다고 밝히고 있으나, 고용허가제로 입국한 이주노동자들은 현재 최장 9년 8개월 간 한국에 체류할 수 있음에도 「출입국관리법 시행령」에 의하여 동반비자를 신청할 수 있는 자격에 해당되지 않아 가족결합의 권리를 누리지 못하고 있는 상황임으로 이에 대한 추가적 기술이 필요하다.

## (4) 가정폭력

국가보고서 안 100 내지 103항과 관련하여, 가정폭력 쉼터에서 퇴소한 후 가정폭력에서 벗어나 독립하려는 여성들이 증가하고 있으나 이에 대한 지원이 부족하므로 이에 관한 정보를 제공하는 것이 필요하다.

가정폭력방지 대책과 관련하여 아동학대 범죄에 대한 처벌을 강화하고 아동학대 피해아동에 대한 신속한 보호가 가능하도록 하는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 2014. 9. 29.부터 시행되고 있는 점에 관한 추가적 기술이 필요하고, 가정폭력 보호시설 입소율, 가정폭력 가해

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

자에 대한 상담실적 및 확정판결 실적 등 가정폭력 실태 및 정책 효과를 보여주는 자료 제시가 필요하다.

### (5) 인신매매 및 E-6 비자 발급 모니터링 강화

국가보고서 안 104 내지 108항과 관련하여, 예술홍행비자 소지 이주여성들이 인신매매나 성매매 피해에 노출되어 있다는 것이 2012년 한국형사정책연구원의 「인신매매방지 및 인신매매 피해자 보호를 위한 법제화 연구」, 2012년 여성부의 「외국인 여성 성매매 실태 및 제도개선방안 연구」, 2014년 국가인권위원회의 「예술홍행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사」 등에 의하여 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고, 국가보고서 안에서는 이에 관한 정확한 정보가 제공되고 있지 않으므로 예술홍행비자 소지 여성들의 인신매매·성매매 등 인권침해 사례 관련 자료 및 정부차원의 피해자 구제조치 등을 보완하여 설명할 것이 요구된다.

특히, 예술홍행비자 발급에 대한 모니터링을 강화하라는 제3차 최종견해 대하여 국가보고서 안에서는 법무부 등 여러 부처가 정기적으로 합동점검을 실시하고 있다고 밝히고 있으나, 위 국가인권위원회의 실태조사에 의하면 예술홍행비자 소지 이주민의 50%가 근로조건 위반을 경험하였고, 46%가 여권을 압류 당하였으며, 23%가 성매매를 강요받는 것으로 나타났으므로 정부의 합동점검이 어떤 방식으로 실시되고 있으며 그 결과와 사후 처리 등 성과를 구체적으로 제시할 것이 필요하다.

## 자. 제11조 생활조건의 개선

### (1) 빈곤대책

국가보고서 안 112, 113항과 관련하여, 2014. 12. 30. 「국민기초생활보장법」이 개정됨에 따라 최저생계비를 전물량방식으로 산출하지 않고, 중위소득 기준으로 변경되었고 최저생계비 개념은 더 이상 급여의 보장수준이나 실질적인 대상자 선정기준으로 작동하지 않으므로, 변화된 현행 제도에 대한 정확한 보고가 필요하다.

제3차 최종견해에서 요청한 바에 의하여, 성별, 연령, 가구당 아동수, 미혼모 가구수, 농촌·도시 인구 및 소수민족 그룹 등으로 분류된 매년 빈곤생활인구의 비율에 관한 최신통계자료를 포함하여, 빈곤정책의 시행결과에 관한 상세한 보고가 보완되어야 한다.



## (2) 노숙자 문제해결

국가보고서 안 114 내지 116항과 관련하여, 제3차 최종견해는 노숙인에 대한 원인분석, 적절한 사회보장전략의 수립 및 성, 연령, 도시·농촌 지역통계의 집계를 요청하였으나, 노숙인 등에 대한 지원법 제정, 기초수급제도의 탄력적 적용, 주거, 의료 및 자활 등 종합적인 조치 수립 등 그 동안의 진전사항을 단순히 기술하는데 그치고 있어 노숙인 관련 현황에 관하여 제3차 최종견해에 요청한 내용을 구체적인 자료를 통해 보고할 필요가 있다.

## (3) 주거권

국가보고서 안 120 내지 126항과 관련하여, 주거지원이 필요한 가구에 주택구입 및 전월세 자금 지원에 대한 접근성 제고를 위해서 2014년 ‘주택기금포털’을 신설하고, 공공임대주택에 대한 실시간 입주 정보 및 입주 자가진단 서비스 제공을 위해 ‘임대주택포털’과 같은 정보 시스템 구축 등 진전된 내용에 대해 추가 설명이 필요하다.

제3차 최종견해에서 취약·소의 계층에게 임대안전성의 보장 및 적정수준의 주거를 제공하는 정책 실현을 위해 충분한 예산 배분을 권고하였으므로, 전체 청년 주거취약계층 대비 수혜대상 비율 등의 통계자료를 제시하여 정책 효과를 제시함이 바람직하다.

제3차 최종견해에서는 성별, 연령 및 가구별로 세분화된 연간 통계자료를 포함하여 주거와 관련된 상세 정보를 제공할 것을 권고하였으나, 국가보고서 안에서 활용한 통계자료는 권고사항을 충분히 반영하지 못하고 있으므로 통계청의 「인구 및 주택 총조사」와 국토교통부의 「주거실태조사」 등 관련 자료를 참고하여 연도별 최저주거기준 미달 가구 추이 등 보다 상세한 통계자료 제시가 필요하다.

## (4) 강제퇴거

국가보고서 안 127 내지 129항과 관련하여, 주거이전비 지급, 철거민에 대한 임시거주지가 제공된다고 기술하고 있는데, 이와 관련한 통계자료를 제시하는 등의 방법으로 구체적 현황을 보여줄 필요가 있다.

또한 제3차 최종견해에서 대규모 개발사업 시 수행된 강제퇴거의 범위에 관한 충분한 정보가 없음을 유감스럽게 생각한다는 우려에도 불구하고 국가보고서 안은 이와 관련한 구체적인 정보가 없으므로, 이에 대한 현황과 문제점 및 대책 등에 대하여 기술이 필요하다.

### 차. 제12조 건강권

국가보고서 안 130 내지 132항과 관련하여, 제3차 최종견해에서는 의료서비스에 보편적 접근이 가능하도록 모든 종류의 조치를 취하라는 권고를 하였으나, 취약계층의 의료안전망 역할을 수행하는 공공보건의료 비중은 계속해서 감소하는 추세이며 공공보건의료기관의 공익적 역할 또한 위축되고 있는 한계에 대한 언급이 없다.

또한 '4대 중증질환 보장성 강화사업' 및 '중증질환 재난적 의료비 한시적 지원사업'은 여전히 비급여항목 및 본인부담금의 비율이 높고 대상자가 제한적이라는 문제점을 안고 있으므로, 제도의 한계 및 문제점에 대해 분석하고 보편적 의료서비스 구축 및 의료 공공성 확보를 위한 정부의 대책이 함께 제공되어야 한다.

의료급여와 관련하여 차상위 계층의 의료급여 대상 여부에 대한 설명과 빈곤층의 의료이용 현황과 문제점, 의료급여 사업의 성과 및 효과, 한계점 및 향후 개선계획 등에 대한 내용이 누락되었으므로 이에 대한 언급이 필요하다.

### 카. 제13조 교육권 및 제14조 무상초등교육

#### (1) 경쟁으로 인한 학업스트레스 대책

국가보고서 안 138, 139항과 관련하여, 2015. 3. 한국보건사회연구원 「한국아동의 주관적 웰빙수준과 정책과제」에 의하면 우리나라 아동 학업스트레스 지수가 50.5%로 유니세프 조사대상 29개국 중 1위(평균은 33.3%), 생활만족도는 18.5%로 30개국 중 26위(평균은 26.7%, 1위 아일랜드는 42.5%)를 기록하고 있으므로 아동의 학업스트레스 문제가 심각한 상황이라는 점과 학생 개인의 적성이나 개성과 특기 등을 존중하고자 마련된 여러 정책과 예산배분 등 진전 상황을 구체적으로 제시함이 필요하다.

#### (2) 고등교육 : 대학등록금 경감대책

국가보고서 안 141, 142항과 관련하여 대학등록금 경감대책의 핵심은 이른바 반값등록금인 바, 국가보고서 안에는 이에 대한 보고가 누락되어 있다. 대학생 대상 학자금 대출은 근본적으로 대학등록금을 경감하는 것이 아니라 등록금에 대한 부담을 유예하는 것으로, 이를 대학등록금 경감의 진전상황으로 기술되기에는 적절하지 않다. 또한 지급총액으로 정책의 성과를 보여주기 보다는 전체 학생 중 수혜자 비율의 증감추이를 함께 보여주는 자료 보완이 필요하다.

### (3) 소수자 및 소수아동교육

국가보고서 안 145 내지 147항과 관련하여, 다문화 가족의 증가에 따라 국제결혼가정 자녀의 교육권 보장을 위해 정부가 시행하고 있는 정책 및 제도 등에 대해서는 언급하고 있으나 이주노동자 가정의 자녀 등 부모가 모두 외국인인 가정의 자녀들의 교육권에 대해서는 내용이 누락되어 있으므로 이들 아동들의 동등한 교육기회의 보장 및 교육 실태에 관한 자료를 추가하고 정부의 대책 및 제도와 관련하여 추가적인 설명이 필요하다.

### (4) 장애교육

국가보고서 안 148항과 관련하여, 「장애인 등에 대한 특수교육법」에서 규정하고 있는 특수학급당 학생정원수, 특수학교 및 특수학급의 교사 배치 기준 등을 설명하며 특수교육대상자에 대한 의무교육 실시 및 수혜자 총수만을 나열하고 있어 개선 정도 및 정확한 실태에 대한 확인이 어려운 측면이 있다. 따라서 특수교육 수요 전체대상자와 실제 수혜자를 대비한 통계자료, 장애종류별 수혜 비율의 변화, 각급 학교에서 장애학생을 수용하기 위한 시설개선 투자 내용 등 관련 자료를 추가하여 보완하는 것이 필요하다. 또한 2013년 교육부가 발간한 『특수교육 연차보고서』에 따르면 법정기준을 준수하지 않는 학교들이 상당 수 있는 것으로 나타난 점 등 장애학생들의 교육여건에 대해 정확한 자료를 보고할 필요가 있다.

## 다. 제15조 문화적 생활에 관한 권리

### (1) 문화소외계층·지역 지원

국가보고서 안 150항과 관련하여, 장애인방송 의무제공제도가 시행되고 있다고만 기술되어 있고, 장애인방송의 편성비율이 어떻게 되는지에 대한 구체적 기술이 없다. 방송통신위원회 고시에 의하면 지상파의 경우 2016년까지 시각장애인을 위한 화면해설 방송은 목표치가 10%, 청각장애인을 위한 자막방송은 100%, 수화방송은 5%이고, 케이블 유료방송은 그보다 더 낮은 수준으로 알려져 있어 이에 관하여 구체적인 수치를 제공할 필요가 있다. 그리고 장애인용 방송수신기 보급을 하고 있다면서 연도별 보급대수만 통계치로 제시하고 있는데 전체 보급대상 장애인 중에서 연도별 보급률이 몇 퍼센트인지에 대한 비율이 제시될 필요가 있다.

### (2) 예술인 복지

국가보고서 안 157항과 관련하여, 「예술인 복지법」 시행 후 2년이 경과하였으므로 단순히

제도에 대한 나열보다는 2년간 예술인들에게 지급된 각종 지원금 수혜자 및 지원 금액, 상담 건수와 상담 후 조치 내용, 출연료 미지급 등 불법행위에 대한 제재 통계, 소송비용 지원 사례 등 관련 자료를 추가하여 구체적인 성과와 실태를 보여줄 수 있도록 보완이 필요하다.

### (3) 과학기술

국가보고서 안 161항과 관련하여, 현재 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」에 따라 배아 및 유전자 등 생명과학기술 분야에 한정되어 있던 생명윤리 정책을 확대하여 인간 및 인체유래물에 관한 연구에 대해서도 생명윤리 및 안전기준을 확대하였다고 기술하고 있는데, 법제도에 대한 설명과 함께 생명윤리 정책의 구체적 현황을 보여줄 수 있는 자료도 함께 제시할 필요가 있다.

## IV. 결론

이상과 같이 사회권 규약 이행상황에 관한 제4차 국가보고서 안에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항의 규정에 따라 위와 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2015. 5. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 유명하 위원 이경숙 위원 윤남근

위원 한위수 위원 강명득 위원 이선애 위원 최이우 위원 이은경

**5** 2017. 7. 24.자 결정 [「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회 독립 의견서]

**결정요지**

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4차 대한민국 정부보고서 심의 관련 국가인권위원회의 독립 의견서 제출

**서 문**

대한민국 국가인권위원회는 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약위원회(이하 사회권규약위원회)의 제4차 대한민국 정부보고서 심의를 위하여 본 보고서를 제출한다.

제3차 심의 후 사회권규약위원회가 밝힌 우려와 권고에 따라 대한민국 정부는 본 규약의 이행을 위한 노력을 기울여 일부 분야에서 개선의 성과를 거두기도 하였다. 그러나 아직도 이행 상황이 진전되지 못하였거나 오히려 후퇴한 영역도 있어 시급한 개선이 필요한 실정이다.

차별을 철폐하고 다양성을 증진시키는 것은 대한민국 사회가 당면한 과제이나 정부는 이에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 포괄적 차별금지법 제정 노력이 확인되지 않고, 성적 차별이 여전히 존재하며, 이주민에 대한 착취와 배제가 지속적으로 문제되고 있다.

높은 비정규직 비율과 이들에 대한 열악한 처우 문제 및 성별 임금 격차 문제 등이 해소되지 않고 있으며, 지난 심의의 최종견해에 담긴 권고에도 불구하고 청년 고용의 수준이 양적, 질적으로 급격히 악화되었다.

취약계층 보호와 관련하여 국민기초생활보장제도의 사각지대가 여전히 넓게 존재하고, 기초연금과 국민연금은 소득이 없는 노인들의 기초적인 생계 수준을 보장하기에도 부족한 수준에 머물러 있으며, 국민건강보험과 의료급여는 높은 의료비 부담을 효과적으로 해소하지 못하고 있다.

본 보고서는 사회권규약위원회가 제시한 쟁점목록을 중심으로 구성되었으며, 각 쟁점과 관련

된 현황과 문제점, 대책 등을 포함하였다. 사회적 현실에 비추어 영향이 광범위하고 중대하여 해결이 시급하다고 판단되는 사항은 '핵심 쟁점'으로 다루었으며, 그 외 심의 과정에서 주요하게 다룰 필요성이 높은 사항을 선별하여 '쟁점목록에 대한 세부의견'으로 정리하였다. 이하에 선별된 쟁점들에 대하여 사회권규약위원회가 특별한 관심을 기울이기를 기대한다.

## A. 핵심 쟁점

### 1. 포괄적 차별금지법 제정(쟁점목록 8, 11)

최근 사회적 소수자에 대한 혐오 표현이 사회문제로 대두되고 있다. 국가인권위원회의 '혐오 표현 실태 조사 및 규제 방안 연구(2017)'에 따르면 대한민국 내 성적 소수자의 94%, 장애인의 79%가 온라인에서 혐오표현 피해를 경험하였으며, 이주민의 51%가 오프라인에서 혐오표현의 피해를 경험한 것으로 나타났다. 2017년 6월 국회입법조사처가 혐오표현 규제를 위하여 포괄적 차별금지법 제정 노력이 필요함을 지적하는 등<sup>1)</sup> 사회적 소수자를 차별과 혐오로부터 보호하고 모든 생활 영역에서 평등을 실현하기 위해 포괄적 차별금지법을 제정하라는 국내외적 요구가 높아지고 있다.

정부는 제4차 정부보고서를 통해 포괄적 차별금지법 제정과 관련된 입법사례 및 적용실태 등에 대한 연구를 진행 중이라고 밝힌 바 있다. 그러나 현재까지 연구의 진행 상황이 공개된 바 없어 그간의 노력을 파악하기 어렵다. 또한 정부는 차별금지 사유 등에 관한 사회적 논란이 계속되어 포괄적 차별금지법 입법절차가 지연되었으며<sup>2)</sup>, 의견 수렴 및 설득 작업을 통해 사회적 합의 형성 노력을 계속하겠다고 밝힌 바 있으나<sup>3)</sup> 현재까지 사회적 논란 해소와 합의 형성을 위해 정부가 기울인 노력은 뚜렷하지 않다.

2017년 3월 100여개 시민사회단체가 참여하는 차별금지법제정연대가 결성되어 활동하는 등 포괄적 차별금지법 제정 요구가 높아지고 있는 반면, 포괄적 차별금지법이 동성애를 조장하고 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 주장하는 입법 반대 의견도 제기되고 있다. 사회적 소수자의 불평등 해소를 위한 공감대 형성을 위하여, 정부는 포괄적 차별금지법의 제정 필요성과 정확한

1) 국회입법조사처(2017), 혐오표현 규제의 국제적 동향과 입법과제

2) 정부(2015), 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 이행에 대한 제4차 국가보고서

3) 법무부(2014), 제2차 UN 국가별 정례인권검토 권고이행시민사회 정책제언에 대한 정부 의견

시행 효과를 널리 알리고 다양한 사회구성원들의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵을 수립하여 제시할 필요가 있다.

## 2. 비정규직 처우 개선 및 산업 안전 확보(쟁점목록 18, 19)

통계청의 경제활동인구조사에 따르면 2016년 8월 비정규직 근로자는 전체 임금근로자의 32.8%에 해당하는 644만 명으로 집계된다. 이는 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견 근로자 등 2002년 노사정위원회가 규정한 비정규직의 범위를 기준으로 한 것으로, 기간을 정하지 않고 근로계약을 체결한 근로자를 비정규직에 포함할 경우 비정규직 규모는 전체 임금근로자의 44%, 사내도급 근로자와 특수고용직을 추가로 포함할 경우 전체 임금근로자의 53.4%에 이른다.

비정규직 근로자에게 가장 큰 위협은 고용불안이다. 쟁점목록 18조에서 언급한 대법원의 판결(2007두1729판결)은 근로자에게 근로계약 갱신기대권이 인정되는 경우 사용자가 부당하게 계약 갱신을 거절할 수 없음을 주요 내용으로 하나, 현실적으로 노동위원회나 법원은 갱신기대권이 인정되는 경우를 매우 좁게 인정하고 있어 위 대법원 판결에도 불구하고 비정규직 근로자의 고용불안은 계속되고 있다.

경제적 처우 측면에서도 비정규직의 월평균임금은 149만원으로 정규직 근로자의 월평균임금 279만원의 절반 수준에 그치며, 고용보험을 포함한 사회보험 가입률, 퇴직급여 수혜율, 상여금 수혜율, 시간외수당 수혜율, 유급휴가 수혜율 등이 정규직의 절반 수준에 머무는 등 비정규직 근로자는 정규직과 비교해 현저히 낮은 처우를 받고 있다.<sup>4)</sup>

특히, 특수형태근로종사자의 경우에는 타인의 사업을 위해 직접 노무를 제공하고 그 대가로 수입을 얻는다는 점에서 일반적인 근로자와 성격이 유사함에도 개인사업자로 분류되어 근로자성조차 온전히 인정받지 못하는 실정이다. 따라서 특수형태근로종사자는 「근로기준법」의 보호를 받지 못하여 열악한 근로조건에 처하는 경우가 많고, 「노동조합 및 노동관계조정법」의 보호 대상이 되지 못하여 노동기본권 보호를 요구해 관철하거나 직접 행동으로 쟁취하기 어려운 상황에 처해 있다. 특수형태근로종사자는 불안정하고 부가가치가 낮은 노동을 수행하는 단순노무제 공자들이 다수를 구성하고 있어 사회적 보호의 필요성이 절실하나, 2008년 「산업재해보상보험법」에 특수형태근로종사자에 대한 특례규정 신설로 특수형태근로종사자의 일부가 산업재해보험의 보호를 받게 된 것 이외에 지난 10년 간 특수형태근로종사자의 보호를 위한 제도적 개선이

4) 통계청(2016), 경제활동인구조사

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

이루어지지 않아 입법적 개선 노력이 시급하다.

한편, 산업 보건 및 안전과 관련하여 사내하청 근로자의 산업 안전 취약성이 두드러진다. 원청업체가 우월한 지위를 이용해 힘들고 위험한 업무를 하청업체에 집중시키는 위협의 외주화가 계속되고 있으며, 원청업체의 공기 단축 요구에 따른 작업 부담이 하청업체 근로자에게 전가되어 산업 안전을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이에 따라 원청업체의 사고사망만인율과 비교해 원청업체와 하청업체를 통합한 사고사망만인율이 4배나 높게 나타나는 등<sup>5)</sup> 하청업체 근로자에 대한 재해 우려가 현저히 높은 상황이다.

이에 유해작업에 대한 도급 금지를 규정하는 「산업안전보건법」 제28조의 적용 범위를 확대하고, 한정적으로 규정된 원청업체의 안전조치 의무를 확대하여 작업장 안전시설을 적극 개선토록 하는 등 원청업체의 현장 안전 확보책임을 강화하는 입법적 조치가 요구된다.

### 3. 국민기초생활보장 강화(쟁점목록 22)

기존 국민기초생활보장제도는 최저생계비를 기준으로 수급자를 정하였으나, 2015년 7월 이후부터는 기준 중위소득을 기준으로 수급자를 정하는 변화가 있었다. 또한, 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 간 수급 기준을 달리 정하여 생활여건에 따른 차등적 급여 수급이 이루어지게 되었으며 이에 따라 전체 수급자가 2014년 132만8천명에서 2015년 164만6천명으로 증가하였다.

그러나 가장 취약한 계층을 대상으로 제공되는 급여이자 국민기초생활보장제도에서 가장 높은 급여액 비중을 차지하는 생계급여를 기준으로 살펴보면, 제도 변경 이전 132만8천명이던 수급자는 제도 변경 이후 125만9천명으로 감소하여 취약계층 생활 보장 수준이 오히려 후퇴한 것으로 나타났다.

또한, 2015년의 국민기초생활보장 수급률 3.2%는 2015년 최저생계비 기준 빈곤율<sup>6)</sup> 12.5%와 큰 차이를 보여, 빈곤층의 상당수가 공공부조의 제도권 밖에 존재하는 것으로 나타났다. 국가인권위원회의 ‘최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사’(2014)에 따르면, 응답자의 19.9%가 지난 1년간 돈이 없어서 식사를 거른 경험이 있고, 36.8%가 지난 1년 간 돈이 없어 병원에 가지 못한 경험이 있었으며, 20.2%가 경제적 이유로 자살 등 극단적인 생각을 해본

5) 산업안전보건연구원(2016), 원·하청 산업재해 통합 통계 산출 실태조사

6) 한국보건사회연구원(2016), 빈곤통계연보



적이 있었다고 답할 만큼 비수급 빈곤층의 경제 여건이 매우 열악한 상태이다.

이와 같은 비수급 빈곤층은 주로 소득 기준으로는 기초생활수급 대상에 해당하는 자가 부양 능력이 있는 부양의무자의 존재로 인하여 수급 대상에서 제외되면서 발생한다.<sup>7)</sup> 규정상 부양의무자가 있는 빈곤층이 수급을 받기 위해서는 부양의무자와의 가족관계 단절 등 부양을 받을 수 없는 사실을 스스로 입증하여야 하나 이러한 입증이 사실상 불가능하거나 어려워 제도의 사각지대에 놓이는 사례가 빈번한바, 부양의무자 제도에 대한 근본적 검토가 요구된다.

#### 4. 국민건강보험 강화 및 의료급여 개선(쟁점목록 29)

국민건강보험 보장률이 광범위한 비급여 항목 등으로 인해 63%대 수준에 머물러 국민들의 의료비 부담이 해소되지 않고 있다. 중증질환 발병 등 높은 의료비가 발생하는 경우 국민건강보험만으로 의료비 지출을 감당하기 어렵다는 인식이 확산됨에 따라 국민건강보험 외 민간의료보험에 의지하는 사례가 늘어나고 있다. 민간의료보험의 신규가입 이유를 살펴보면 ‘불의의 질병 및 사고로 인한 가계의 경제적 부담을 경감하기 위해서’라는 응답이 76.8%, ‘국민건강보험의 서비스 보장이 부족하다고 판단해서’라는 응답이 10.2%를 차지하고 있다.<sup>8)</sup> 이는 가계가 국민건강보험의 보장성 약화로 인한 진료비 지출의 위험부담을 민간의료보험 가입으로 완화하려 함을 의미한다.

그러나 소득이 낮은 계층은 보험료 부담으로 인해 민간의료보험 가입이 저조하며 그 결과 고액의 의료비 부담에 더욱 취약한 상태에 놓이는데, 민간의료보험에 대한 의존 유인을 줄이고 의료불평등을 해소하기 위한 국민건강보험의 보장성 강화가 요구된다.

보장성 강화를 위한 재정 확보와 관련하여, 정부의 소극적인 재정 지원이 지적된다. 「국민건강보험법」과 「국민건강증진법」에 따라 정부는 건강보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 국민건강보험에 지원해야 하나, 정부는 보험료 예상수입액을 적게 산정하는 방법으로 지원금을 축소하고 있으며, 정산 규정이 없음을 이유로 과년도 미지급금을 정산하지 않고 있다. 보험가입자가 지속적으로 증가하여 보험료수입 증가가 예상되고, 급격한 고령화 등으로 인해 건강보험 재정 소요가 늘고 있음에도 2017년 국민건강보험에 대한 국고지원액이 오히려 전년 대비 2,210억 원 삭감되어 국민건강보험의 보장성 증진 여력을 저해하고 있다.

7) 국가인권위원회(2014), 최저생계비 이하 비수급 빈곤층 인권상황 실태조사

8) 한국보건사회연구원(2014), 한국의료패널조사

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

국민건강보험 외에 취약계층의 건강권 보장을 위한 제도로서 의료급여제도가 운영 중이다. 2015년 7월 국민기초생활보장제도 개편과 함께 의료급여 수급자 범위가 확대되면서 2016년 의료급여 수급자수는 153만 명에 이르렀으나, 이는 2009년 이후 급격히 하락하던 수급률이 2012년 수준을 회복한 것으로 향후 취약계층의 건강권 보호를 위한 수급자의 지속적 확대가 요구된다.

의료급여 수급자의 의료비 부담과 관련하여, 국민건강보험 상 비급여 진료시 의료급여 수급자가 의료비용의 전액을 본인이 부담해야 하는 문제가 있다. 이는 의료급여 수급자의 경제 여건을 고려할 때 지나친 부담으로 정부가 비급여 진료의 상당액을 부담하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

### 5. 빈곤과 학대로부터의 노인 인권 보호(쟁점목록 23)

2015년 기준 국민연금 수급대상자인 65세 이상 노인은 247만 명이며, 이는 65세 이상 주민등록인구의 36.5%에 해당하는 것이다. 국민연금 수급률이 지속적으로 상승하고 있으나, 국민연금이 특수직역에 종사하지 않은 국민이 가입할 수 있는 거의 유일한 공적연금임을 감안하면 국민연금 수급률은 저조한 수준이다.

2016년 국민연금 명목소득대체율은 46% 수준이나 이는 40년 가입자를 기준으로 산출된 것이며, 국민연금 수급자의 평균 수령액을 기준으로 추정한 실제 국민연금 소득대체율은 23.98% 수준에 불과한 상황이다.<sup>9)</sup> 더구나 국민연금 명목소득대체율은 향후 매년 0.5%포인트 낮아져 2028년에는 40%로 조정될 예정이어서 노후 생활의 안정성 저하가 우려된다.

한편, 2014년 제정된 「기초연금법」에 따라 소득하위 70% 이하에 해당하는 65세 이상 노인에게는 기초연금이 지급되고 있다. 2017년 6월 현재 기준연금액은 206,050원이나 국민연금 가입 기간에 연계해 지급액이 감액되어 국민연금 장기 가입자에 대한 기초연금 지급 효과가 적고, 생계급여 수급자에 대해서는 기초연금 지급액만큼 생계급여가 줄어들어 사실상 생계급여 수급자가 기초연금의 지급 대상에서 제외된 상태이다. 또한, 기초연금은 매년 전국소비자물가변동률과 연동해 지급금액이 조정되나 2014년부터 2016년까지 전국소비자물가변동률은 근로자 소득상승률보다 낮은 1.3%, 0.7%, 1.0%를 나타내어 이 같은 연동 구조가 지속될 경우 기초연금 수급자

9) 감사원(2017), 고령사회 대비 노후소득보장체계 성과분석

의 상대적 빈곤 심화가 우려된다.

2014년 가계금융복지조사에 따르면 금융자산 투자 시 주된 목적이 ‘노후대책’인 가구는 전체 가구의 53.3% 수준에 불과한 형편이다. 상당수 가구가 노후 대비 저축을 하지 못하고 전통적인 가정에서의 부양 기능 또한 약화되어가는 상황에서 노후 생활 보장을 위한 공적연금의 역할이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재 국민연금과 기초연금을 더한 공적연금의 최저생계비 대비 자산 충족률은 72.4% 수준으로<sup>10)</sup> 공적연금제도로는 노인의 최저생계수준 조차 충족시키기 어려운 것으로 파악되는바, 기초연금의 지급구조 및 지급액 수준에 대한 재검토가 요구된다.

대한민국의 많은 노인들은 경제적 빈곤 이외에도 학대와 방임, 차별, 사회적 배제 등의 문제에 직면하고 있다. 특히, 노인에 대한 학대가 매년 급속히 증가하여 2016년 한 해 동안 전국 29개 노인보호전문기관에 신고를 통해 확인된 학대 사례가 4,280건으로 2015년(3,818건) 대비 12.1% 증가하였다. 이러한 노인학대가 발생하는 장소는 가정 내 3,799건(88.8%), 생활시설 238건(5.6%) 등으로, 외부로 잘 드러나지 않는 노인학대의 특성으로 인하여 학대사례의 발굴 강화, 노인인권교육의 전반적인 확대 및 지속적인 관리·감독 등이 요구된다. 그리고 노인에 대한 학대사례 중 신고의무자에 의한 신고건수는 751건(17.5%), 비신고의무자에 의한 신고건수는 3,529건(82.5%)으로 나타남에 따라, 노인학대 신고의무자를 대상으로 한 신고의무 관련 교육의 내실화가 요구된다.

또한 노인에 대한 학대사례 중 방임(1,301건, 19.1%, 노인 본인의 자기방임 포함)이 정서적 학대(2,730건, 40.1%) 및 신체적 학대(2,132건, 31.3%) 다음으로 많이 발생하고 있는 상황이다. 정부는 노인돌봄기본서비스를 통해 홀로 사는 노인에 대한 각종 서비스를 제공하고 있으나, 노인 당사자가 신청서를 작성·제출하는 절차를 통해 사업대상자를 선정하기 때문에 사회적으로 고립된 홀로 사는 노인의 서비스 접근성의 어려움이 우려되며, 정기적인 안전 확인 등 가장 기본적인 노인돌봄기본서비스 사업 규모(22만 명)가 홀로 사는 노인 전체(133만 명)에 비하여 크게 부족하기 때문에 서비스 보장성의 측면에서도 한계가 있다.

노인에 대한 돌봄이 가족 돌봄에서 사회적 돌봄으로 옮겨감에 따라, 노인의료복지시설 등 시설에 입소하여 돌봄을 받는 노인이 증가하고 있다. 이러한 노인의료복지시설은 2008년 노인장기요양보험 제도의 시행 초기에 이용자수 급증 및 인프라 부족을 우려하여 민간 개인사업자로서 참여가 확대되었으나, 소규모 민간요양시설이 시장에 과도하게 공급되면서 불법적인 과다

10) 민주사회정책연구원(2015), 공적연금 개혁과 노후소득 보장수준의 변화

경쟁 초래와 종사자의 전문성 부족 등으로 인한 서비스 질적 저하의 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이와 같은 시설 난립을 방지하기 위해 시설 설치기준을 강화, 시설 지도·감독·평가체계 개선, 공공 요양시설 확충 등의 조치가 요구된다.

## 6. 학대로부터의 아동 보호(쟁점목록 24)

아동학대 신고 및 학대확인 사례가 지속적으로 늘고 있다. 아동보호전문기관에 접수된 아동학대 신고건수는 2009년 9,309건에서 2015년 19,203건으로 두 배 이상 증가하였고, 아동학대 사례건수도 2009년 5,685건에서 2015년 11,715건으로 증가했다.

최근 아동학대에 대한 사회적 관심이 높아지고 아동학대 신고율 및 발견율이 지속적으로 증가한 것이 위와 같은 학대 신고 및 확인 건수 증가에 기여한 것으로 풀이된다. 그러나 2015년 아동학대 피해아동 발견율<sup>11)</sup>은 1.32%로 미국(9%) 등 선진국에 비하여 현저히 낮으며, 신고의무자에 의한 아동학대 신고율 역시 29.4%로 호주(73%), 일본(68%), 미국(58%)에 비하여 여전히 낮은 수준으로 제고를 요한다.<sup>12)</sup> 2004년 18개 아동보호전문기관이 증설되며 아동학대 신고접수 건수가 전년 대비 40.4% 증가하고, 2014년 「아동학대범죄 처벌에 관한 특례법」 제정 및 관계부처 합동 아동학대 종합대책 수립을 통해 아동학대 신고의무가 강화되며 신고접수 건수가 전년 대비 36% 상승한 것에서 보듯, 법·제도적 개선을 통해 아동학대 신고율을 제고할 여지가 큰바, 신고체계 확립과 신고의무 강화를 위한 정부의 적극적 노력이 요청된다.

학대 발생 이후의 조치와 관련하여, 아동 학대 사례의 80%가 부모에 의해 행해지고 있으나<sup>13)</sup> 학대 피해 아동이 가해자와 적절히 분리되어 보호를 받는 경우가 적어 재학대 발생 우려가 높고 학대 피해에서 효과적으로 벗어나기 어려운 상황이다. 가해자와의 분리 및 피해자 보호가 원활히 이루어지지 않는 원인 중 하나는 아동 학대 보호 시설이 부족하기 때문으로, 한 해 만 명이 넘는 학대 피해 아동이 발생함에도 보호 시설의 규모는 백 여 개에 그치는 실정이다. 학대 후유증으로부터 회복을 위해서는 초기 단계부터 심리치료 등을 제공받을 수 있는 전용보호시설이 필수적이나, 전용보호시설의 부족으로 인하여 피해 아동이 충분한 보호 조치를 받지 못하고 일반 복지 시설이나 가정으로 복귀하는 경우가 발생하고 있다. 이에 아동보호전문기관 등의 운영 확대가 요구되나 예산이 원활히 확보되지 못하고 있으며, 이마저도 일반회계가 아닌 복권기금

11) 아동인구 1,000명 대비 아동학대사례로 판정된 피해 아동 수

12) 중앙아동보호전문기관(2016), 아동학대 주요현황

13) 중앙아동보호전문기관(2016), 아동학대 주요현황

등의 기금을 통해 확보되고 있어 보호 시설의 안정적 운영 및 확대에 불안요소로 작용하고 있다.

한편, 이주 아동의 경우에는 학대를 받더라도 위와 같은 보호를 받기 어렵다. 학대를 받은 이주 아동이 외국 국적을 가졌을 경우 기초생활보장대상이 아니어서 국가의 지원이 이루어지지 못하는 이유로 보호시설에서 거부되고 있으며, 특히 미등록 아동은 출입국관리소에 대한 통보 및 추방을 우려하여 학대를 겪어도 신고를 꺼리는 경향이 있다. 이에 보호기관의 이주아동 보호 의무를 명시적으로 규정하는 등 이주 아동이 학대를 받았을 경우 체류자격과 무관하게 적절한 보호를 받을 수 있는 방안 마련이 요구된다.

## 7. 외국인 근로자의 근로 여건 개선(쟁점목록 15)

2016년 외국인고용조사 결과에 따르면 대한민국에 체류하는 외국인 경제활동인구가 처음으로 100만 명을 넘어섰다. 외국국적동포로 자격이 제한되는 ‘방문취업’ 등을 제외하면 대표적인 외국인 고용제도는 고용허가제로, 이 제도에 따라 국내 취업한 외국인은 26만 명에 이른다.<sup>14)</sup>

그러나 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자에게 허용되는 체류 기간은 4년 10개월로 영주권 신청 자격이 주어지는 5년의 체류 기간에 미치지 못하여, 사회 통합의 대상에서 외국인 근로자를 제도적으로 배제하고 있다는 지적이 계속되어 왔다. 이직 기회가 3회로 제한되고, 사업장 변경 승인을 받은 후 3개월 내에 구직을 하지 못하면 출국하게 되며, 퇴직금에 해당하는 출국만기보험도 출국 이후 지급되는 등 단기적 노동 제공 후 출국을 예정하는 제도 하에서 외국인 근로자는 통합의 대상이 아닌 사회의 주변자로서 차별과 착취에 취약한 위치에 놓여 있다.

이직 또는 퇴직을 위해서는 사업주의 동의가 요구되는 등 직업 선택에 제약이 존재함에 따라 외국인 근로자는 사업장에서 부당한 처우를 받아도 적극적인 문제 제기를 하지 못하는 불리한 여건에 처해 있다. 이에 따라 외국인 근로자의 10% 이상이 직장에서 폭행을 경험하는 등 폭언, 폭행, 따돌림 등의 빈도와 수위가 높은 상태이나 신고 또는 이직 등을 통한 문제 해결이 어려운 상태이다. 산업재해시 산재보험의 혜택을 받는 비율이 21%에 그치고<sup>15)</sup> 임금 체불과 최저임금 미준수 사례도 빈번한 등 근로 여건도 매우 열악하다.

다수 외국인근로자가 장시간 근로와 불규칙한 휴식을 요구받고 있으며, 특히 「근로기준법」상 근로시간, 휴일 등에 관한 규정을 적용받지 못하는 농축산업 종사 외국인근로자의 경우 장기간

14) 통계청(2016), 외국인 고용 조사

15) 경남이주민노동복지센터(2016), 경남이주노동자 노동생활실태조사

근로와 짧은 휴식을 강요받는 사례가 빈번하다. 국가인권위원회의 실태조사에 따르면 농축산업에 종사하는 외국인노동자의 월 평균 근로시간이 284시간에 이르렀으며, 월 평균 300시간 이상을 근로하는 외국인노동자도 조사대상의 33%를 넘는 것으로 나타났다.<sup>16)</sup>

한편, 정부는 시범시행 중이던 ‘외국인 계절근로자 제도’를 최근 전국단위로 확대 시행했다. 외국인 계절근로자 제도는 농·어업에 종사할 목적으로 입국하는 외국인 근로자의 체류를 허용하는 제도로, 외국인 계절근로자에게는 90일의 단기 체류가 인정되고 일손이 필요한 농가에 외국인 근로자를 배정하는 방식으로 운영된다. 그러나 매 30일 당 최소 휴무일을 단 2일로 예시하고 있으며, 시범운영 기간 동안에 저임금, 장시간 노동, 열악한 주거환경 등의 문제가 지적되었음에도 특별한 개선책 없이 전국단위 시행이 추진되어 외국인 근로자의 기본권 침해가 우려된다.

한편, 어업에 종사하는 외국인근로자가 급증하여 2016년 기준 국내 취업한 외국인선원이 2만3천명에 이르렀으며, 이는 대한민국 총 선원의 39%에 육박하는 수치이다. 그러나 어업 외국인근로자 중 절반 이상이 한 달에 이틀 밖에 휴식을 보장받지 못하고, 상당수가 폭행이나 임금체불을 경험하는 등 보호의 사각지대에 놓인 상태로 이들에 대한 근로 여건 개선이 시급하다.<sup>17)</sup>

「최저임금법」에 따라 내국인근로자와 동일한 최저임금을 적용받는 타 산업 외국인근로자와 달리, 어업에 종사하는 외국인근로자는 「최저임금법」의 적용을 받지 않고 「선원법」에 의한 선원 최저임금을 적용받는다. 「선원법」에 따라 해양수산부 장관이 고시하는 선원 최저임금은 육상근무보다 열악한 선상 근무환경을 고려해 통상 「최저임금법」에 따른 최저임금보다 높은 수준으로 결정되나, 외국인선원의 경우에는 선원노조와 선박소유단체 간의 단체협약으로 최저임금을 정할 수 있도록 규정하여 실제 외국인선원에게 적용되는 최저임금은 선원 최저임금의 80% 미만에서 형성되는 상황이다. 국가인권위원회는 2013년 외국인선원에게 차별적 최저임금을 적용하는 최저임금 고시제도 등에 대한 개선을 권고하였으나 현재까지 차별적 최저임금 고시 제도는 지속되고 있다.

## 8. 난민인정 심사와 난민 처우 개선(쟁점목록 9)

2013년 「난민법」 시행 이후 난민신청자가 급격히 증가했음에도 불구하고, 2016년 난민 지위를 인정받은 자는 98명으로 오히려 전년 대비 감소하였다.

16) 국가인권위원회(2014), 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사

17) 국민의당 김삼화 의원실(2016)

연도별 난민신청자 현황<sup>18)</sup>

구 분		2012	2013	2014	2015	2016
합계		1,143	1,574	2,896	5,711	7,542
성별	남자	1,039	1,366	2,403	4,814	-
	여자	104	208	493	897	-
국적	파키스탄	242	275	396	1,143	-
	나이지리아	102	207	201	264	-
	이집트	43	97	568	812	-
	시리아	146	295	204	404	-
	중국	3	45	360	401	-
	기타	178	471	784	2,687	-

연도별 난민인정자 현황<sup>19)</sup>

구 분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계		70	47	42	60	57	94	105	98
성별	남자	51	31	27	39	35	62	54	-
	여자	19	16	15	21	22	32	51	-
국적	미얀마	33	13	24	18	19	4	32	-
	방글라데시	21	7	2	16	10	2	12	-
	콩고DR	1	3	6	4	1	3	1	-
	에티오피아	6	2	0	4	3	43	11	-
	기타	9	22	10	18	24	42	49	-

「난민법」 제정은 난민인정심사의 절차 및 처우에 관한 근거규정이 마련되었다는 측면에서 긍정적으로 평가되나, 실제 시행 측면에서는 충분한 개선이 이루어지지 않고 있는 상황이다. 심사 공무원 수가 부족하여 난민 신청자의 수를 감당하기 어려우며, 담당 공무원의 전문적 훈련 기회가 부족하여 전문성 향상이 이루어지지 않고 있다. 이의 신청시 2차 심사를 담당하는 난민위원회에서의 서면-요약심사의 기초가 유지되고 있어 난민신청자의 의견 전달 기회가 충분히 확보되지 않으며, 이에 따라 지난 해 난민인정 98건 중 2차 심사를 통해 난민으로 인정된 사례는 10건에 그쳤다.

18) 법무부, 출입국외국인정책 통계연보(2016년 자료는 법무부 2016년 난민현황)

19) 법무부, 출입국외국인정책 통계연보(2016년 자료는 법무부 2016년 난민현황)

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

한편, 지난 해 난민인정자 98명 중 34명은 재정착난민제도(해외의 난민캠프 체류하는 난민 중 한국행 희망자를 유엔난민기구의 추천을 받아 심사 후 수용하는 제도)를 통해 입국하였으며, 가족재결합에 의한 난민인정자 또한 34명에 달했다. 가족재결합은 「난민의 지위에 관한 협약」 및 「난민법」에 의해 난민인정자의 배우자와 미성년자녀에게 난민지위를 부여하는 것으로, 난민인정자 중 재정착난민제도를 통한 난민과 가족결합의 비율이 높은 것은 박해사유에 대한 개별심사가 경직적으로 운영되고 이를 통해 난민지위를 인정받기가 매우 어려움을 의미한다.

난민신청자의 처우와 관련하여, 난민인정심사기간동안 국내 체류가 허용되어야 하나 난민신청 지연 등 형식적 사유만을 근거로 출국명령을 내리는 사례가 발생하고 있고, 「난민의 지위에 관한 협약」 제31조에 대한 충분한 고려 없이 여권, 비자 등의 문제로 강제퇴거명령을 내려 구금하거나 형사기소 하는 사례가 발생하고 있다.

한편, 2013년 이전까지 낮은 수준에 머물던 인도적 체류허가자의 수가 2014년 이후 크게 증가하고 있다. 인도적 체류허가자는 고문 등의 비인도적 처우 등으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정되는 난민신청자들로서 난민과 같이 장기간 국내에 체류하는 경우가 많다. 그러나 현행 난민법은 인도적 체류허가자에 대하여 취업활동을 허가할 수 있다는 규정 외에 이들의 처우에 대한 규정을 두지 않아 기초생활수급, 의료보험, 교육, 가족결합 등과 관련한 권리를 인정받지 못하고 있다. 국가인권위원회는 2013년 정부에 대하여 인도적 체류허가자에 대한 지역건강보험 가입자격 부여를 권고하였으나 정부는 가입자의 보험료를 통해 마련된 재원으로 운영되는 건강보험 제도의 취지를 고려할 때 건강보험 적용은 적합하지 않다며 권고를 불수용한 바 있다. 그러나 국내 장기간 거주하는 인도적 체류자가 높은 의료비 부담으로 인해 적절한 의료적 혜택을 얻지 못함은 인도적 보호라는 제도의 취지에 부합하지 않으므로 제도적 개선을 요한다.

## 9. 기업과 인권 NAP의 조속한 수립 및 기업의 인권존중 준수 강화(쟁점목록 6)

국가인권위원회는 2016년 9월 정부에 대해 ‘기업과 인권 국가인권정책기본계획(NAP)’ 수립을 권고한 바 있다. 기업과 인권 NAP는 기업의 인권경영을 촉구하고 실천·점검의무(Due Diligence)를 이행하며, 인권피해자에 대한 구제 절차를 제도적으로 확보하는 것을 목표로 한다. 한편, 최근 UN 기업과 인권 실무그룹이 2017년 대한민국 방문 보고서를 통해 정부에게 다양한 이해관계자의 참여를 통하여 기업과 인권 NAP를 수립할 것을 권고하고, 2017년 개최된 G20



정상회의 결과 기업과 인권 NAP 수립과 기업의 실천·점검의무 이행이 공동성명에 포함되는 등 국제사회로부터의 기업과 인권 NAP 수립 요구도 이어지고 있다. 정부는 위 권고들에 따라 기업에 의한 인권침해를 예방하고 기업 활동이 인권친화적으로 수행되는데 기여하는 체계적 실천계획을 조속히 수립할 필요가 있다.

기업의 인권존중 행동규범 준수와 관련하여 국내연락사무소(NCP)의 독립성 부족과 활동 부진이 지속적으로 지적되고 있다. 정부는 국내연락사무소 활동에 다양한 이해관계자의 관점을 수용하기 위하여 노동관련 전문가와 중재 전문가를 민간위원으로 선임하였다고 밝혔으나, 민간위원 선임 기준과 절차가 알려지지 않아 독립적 업무 수행에 대한 우려가 남아있다. 또한, 총진정 접수 건수 등 대체적인 활동 규모와 범위를 짐작할 수 있는 정보가 공개되지 않고, 국내연락사무소 개소 이후 중재 건수가 총 2건, 권고 건수가 1건에 그치는 등 진정이 구체적 조치로 이어지는 사례가 극히 드물어 국내연락사무소가 형식적으로 운영되고 있다는 지적이 계속되고 있다. 이에 국내연락사무소가 구성 및 운영의 투명성·접근성을 제고하고, 분쟁의 중재와 권고 및 'OECD 다국적기업 가이드라인' 준수 장려 등의 역할을 충실히 수행할 것이 요구된다.

한편, 최근 독성 가습기 살균제품 사용으로 인하여 2016년까지 대한민국에서 5,276명이 피해를 입고<sup>20)</sup> 에어컨·공기청정기의 항균필터, 치약에서 살생물제 방출이 확인되는 등 기업 활동이 소비자의 건강권과 생명권에 중대하고 광범위한 영향을 미치고 있다. 소비자의 권리 보호를 위하여 「소비자기본법」, 「제품안전기본법」 등의 법규가 마련되어 있으나, 제품 결함 보고 및 수거 의무 발생 요건이 지나치게 한정적으로 규정되어 있는 등 관련 규정이 소비자의 기본적인 권리를 보호하기에 충분치 못하므로 이를 보완하는 조치가 요구된다.

## 10. 성별 임금격차 해소(쟁점목록 17)

1990년대 후반까지 빠른 속도로 감소하던 성별 임금격차는 2000년대 들어 15년 간 5%포인트 감소에 그치는 등 정체 양상을 보이고 있다. 대한민국의 성별 임금격차는 2014년 기준 36.6%로 해당년도 조사 대상 OECD 국가 중 가장 큰 격차를 보였다.<sup>21)</sup> 성별 임금격차는 출산·육아의 부담의 편중에 따라 여성에게 빈번하게 발생하는 경력단절, 비정규직에 집중된 여성의 고용형태, 성별직종 분리 등이 복합적으로 작용한 결과로, 일과 가정의 양립을 위한 환경의 조성, 비정규직

20) 한국환경산업기술원(2017), 가습기살균제 피해자 정부지원센터 접수현황

21) OECD, Gender wage gap

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

처우 개선을 통한 동일노동 동일임금 원칙의 확립 등이 관건이나 개선이 더딘 상황이다. 2016년 국내 경력단절여성<sup>22)</sup>의 규모는 190만 명으로 54세 이하 기혼여성의 20.6%가 경력단절을 경험하고 있는 것으로 나타났으며 이는 2013년의 20.1%에 비해 상승<sup>23)</sup>한 것이다. 2016년 8월 기준 전체 남성 임금근로자 중 비정규직근로자 비율은 26.4%인데 반하여 여성 임금근로자 중 비정규직근로자 비율은 41.0%로 상대적으로 높으며 이러한 여성 비정규직근로자 비율은 2010년의 41.8%에서 크게 개선되지 않은 것이다.<sup>24)</sup>

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 규정된 동일 가치 노동에 대한 동일 임금 지급(제8조), 교육 및 승진에서 성별 차별 금지(제10조), 정년 및 해고에서 성별 차별 금지(제11조) 등 핵심적 규정이 상시 5명 미만의 근로자를 고용하는 사업장에는 적용되지 않고 있다. 병원 등 의료기관 내에서 업무 공백 예방을 위해 여성 종사자 간 순번을 정해 임신 시기를 조절하는 ‘임신순번제’ 등 비인간적 관행이 존재하고, 직장보육시설을 설치한 기업의 수는 여전히 충분치 못하다.

쟁점목록에서 언급된 가족친화인증제도는 인증기업 수가 크게 증가하고 있으나, 사후 관리가 미흡해 기업들이 인증을 받은 후 3년의 재인증 기간 동안 일과 가정 양립에 신경을 쓰지 않는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

## B. 쟁점목록에 대한 세부의견

### 1. 국가인권정책기본계획 수립 및 후속조치의 투명성 강화(쟁점목록 1)

제2차 국가인권정책기본계획 이행점검을 위하여 정부는 국가인권정책 국민점검단을 구성하여 연도별 이행상황 점검을 추진하였으나 2014년 이후로 그 결과가 발표되지 않고 있다. 또한 제2차 국가인권정책기본계획의 계획기간이 지난해 종료되었으나, 이에 대한 종합적 평가 및 결과 공개가 이루어지지 않은 상태이다.

제3차 국가인권정책기본계획의 시간적 범위는 2017년부터 2021로 예정되어 있으나, 2016

22) 비취업여성 중 결혼, 임신출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 때문에 직장을 그만 둔 여성

23) 통계청, 지역별고용조사

24) 통계청, 경제활동인구조사

년 9월 ‘제3차 국가인권정책기본계획 수립을 위한 공청회’가 개최된 이후 추가적인 후속조치가 이루어지지 않아 향후 추진 일정을 파악하기 어려우며, 2017년 7월 현재까지 계획이 수립되지 않고 있다.

국가인권정책기본계획의 수립 및 시행은 국가인권정책협의회에서 이루어진다. 협의회의 의장은 법무부장관이고 위원은 정부부처의 차관 등으로 구성된다. 그러나 의장이 안전과 관계된 소관 부처 소속 위원만을 회의에 참석하게 할 수 있도록 규정되어 있는 등 회의가 폐쇄적으로 운영되고 있다. 균형적인 인권정책 수립을 위해서는 다양한 참여자 간의 충분한 토론과 합의가 요구되나 국가인권정책협의회의 투명성이 미흡하여 사회 각계의 의견이 회의에 반영되기 어려운 바, 다양한 이해관계자들의 회의 참여 경로를 확대하고 회의의 결과를 외부에 공지하는 등 투명성 강화가 요구된다.

## 2. 경제·사회·문화적 권리 침해시 구제수단 강화(쟁점목록 2)

경제·사회·문화적 권리의 침해시 구제절차로 헌법재판, 소송, 행정구제 등이 있다. 그러나 헌법재판소는 ‘인간다운 생활을 할 권리’는 법률에 의하여 구체화될 때 비로소 인정되는 권리라고 밝히고 있으며, 사회보장 영역에서 국가의 광범위한 재량을 인정하여 사회보장 수준과 관련한 헌법소원 청구를 기각하고 있어 유사한 상황에서 구제를 기대하기 어렵다. 소송비용 부담 등으로 인하여 법원의 재판을 통한 권리 구제도 폭넓게 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 가장 이용이 활발한 구제수단은 이의신청 등에 의한 행정구제이다. 행정구제는 비용이 들지 않고 비교적 간단한 사안에 대하여 신속한 구제가 가능한 장점이 있으나, 행정청의 자발적 시정을 통한 구제로서 분쟁 해결에는 적절치 않아 침해 구제수단으로서 한계를 갖는다.

지난 최종견해에 포함된 사회권규약위원회의 우려에도 불구하고 국가인권위원회의 조사 범위는 규약 상의 모든 권리를 포괄하지 못하고 있다. 「국가인권위원회법」은 「헌법」 제10조부터 제22조의 규정이 보장하는 권리를 침해당하거나 차별행위를 당한 경우 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라 「헌법」 상의 교육권(제31조), 노동권(제32조 및 제33조), 사회보장권(제34조), 환경권(제35조), 건강권(제36조) 등과 같이 사회권규약을 구성하는 주요 권리의 침해시 국가인권위원회의 조사를 통한 구제가 이루어지지 못하고 있다. 경제·사회·문화적 권리 침해시 구제 강화를 위하여 국가인권위원회의 조사 범위를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

### 3. 외국인에 대한 경제·사회·문화적 권리 보호 강화(쟁점목록 3)

정부보고서 제4항은 ‘위원회의 최종견해 제6항과 관련하여, 헌법은 ‘국민’이라는 용어를 사용하고 있으나 권리의 속성상 인간에게 보편적으로 적용되는 권리는 국민과 외국인을 구분하지 않고 모두에게 보장되는 권리로 해석하는 것이 헌법 재판소 및 학계의 태도’라고 밝혔다. 그러나 헌법재판소는 2007년 결정(2004헌마670)에서, 근로의 권리의 자유권적 기본권 요소는 외국인의 기본권 주체성이 인정되지만, 사회적 기본권적 요소의 경우 외국인의 기본권 주체성이 인정되기 어렵다는 취지로 판시하였으며, 그 외 사회권, 특히 사회보장에 관한 권리나 최저생계보장과 관련된 공공부조 영역의 경우 외국인의 기본권주체성이 확인되는 판례를 찾기 어렵다.

또한 건강보험, 국민연금보험, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험, 국민기초생활보장제도 등의 공공부조제도는 개별 법령에서 외국인에 대한 적용에 대한 별도의 규정을 두고 있다. 이들 법령은 대체로 보험료 납부를 전제로 적용을 인정하나 일부 급여의 경우 제한이 따르고, 생계급여 등의 경우 대한민국 국민과 혼인, 가족관계 등을 요건으로 요구하고 있다.

### 4. 사회권규약 선택의정서 가입(쟁점목록 5)

정부보고서 제9항을 통해 정부는 ‘사회권규약상 규정된 권리에 대한 국내구제절차의 현황과 국내법적 정비가 필요한 사안에 대한 연구를 시작하였다.’고 밝혔다. 또한, 2012년 10월 유엔인권이사회의 대한민국 제2기 국가별 인권상황 정기 검토(UPR)시 사회권규약 선택의정서 비준 권고에 대해 ‘현재 국내적으로 비준 필요성과 비준에 따른 영향 등에 관하여 검토 중’이라고 답변한 바 있고, 제2기 국가인권정책기본계획(2012-2016)에서도 선택의정서 비준 검토 계획을 밝힌 바 있다.

그러나 사회권규약 선택의정서 비준과 관련된 연구 또는 의견수렴 절차가 진행되고 있음을 알 수 있는 공지 또는 보도자료 배포가 이루어지지 않아 사회권규약 선택의정서 비준을 위한 정부의 노력을 파악할 수 없다. 정부는 그간의 연구 진행 상황을 알리고 시민사회와 국가인권위원회를 포함한 다양한 집단의 참여를 포함하는 구체적 로드맵을 수립하여 제시할 필요가 있다.

### 5. 결혼이주여성의 생활 여건 및 귀화 절차 개선(쟁점목록 10)

결혼이주여성 중 취업자 비율은 59.5%로, 직종별로는 단순노무종사자가 29.0%로 가장 많고, 서비스종사자(18.7%), 장치·기계조작 및 조립종사자(14.6%), 전문가 및 관련종사자(12.2%)의

순으로 분포되어 있다. 학력은 초졸이하(문맹 포함)가 10.7%, 중졸 21.8%, 고졸 43.5%, 대졸 24.0%로 국내 학력 평균에 비해 낮은 편이다. 특히 결혼이주여성의 월급여는 50만원 미만이 17.4%를 차지하고, 150만원 미만이 82.5%에 달하는 등 낮은 경제적 지위가 두드러진다.<sup>25)</sup>

결혼이주여성의 귀화와 관련하여, 국적 신청 후 심사에 소요되는 기간을 예측하기 어려운 문제가 지적된다. 법무부는 2016년 12월 기준 국적 심사 대기 기간은 자녀가 있는 경우 10개월 이상, 자녀가 없는 경우 18개월 이상 소요된다고 밝히고 있을 뿐, 국적 심사에 대한 기간 제한을 두지 않고 있어 결혼이주여성이 심사 기간 장기화에 따른 신분 불안을 겪고 있다.

## 6. 성적지향 및 성별정체성에 근거한 차별 해소(쟁점목록 11)

성적지향 및 성별정체성에 근거한 차별을 금지하고 이들의 권리를 보호, 증진시키기 위한 정부의 노력이 부재하다. 정부 예산 중 성소수자에 대한 차별 금지 또는 인권보호와 관련된 예산이 전무하며, 관련 입법을 위한 활동도 확인되지 않는다.

「양성평등기본법」의 시행 및 성 평등 이념 실현을 위해 대전광역시 제정된 「대전광역시 성평등기본조례」에 성소수자에 대한 보호 및 지원, 인권 보장에 관한 규정이 포함된 것과 관련해, 정부는 2015년 8월 위 조례가 「양성평등기본법」의 입법취지를 벗어났다는 이유로 개정을 요구한 바 있다. 이에 대하여 정부가 남성과 여성의 평등을 성소수자를 포함한 모든 사회구성원의 성평등으로 확산시키는 데에 지나치게 소극적으로 대처하고 있다는 비판이 있다.

성소수자의 동등한 권리 향유를 가로막는 가장 중대한 제도적 제약은 성소수자에 대한 차별이다. 「균형법」 제92조의6은 동성 간 성행위를 처벌토록 규정하고 있으며, 헌법재판소는 2011년 동성 간 성행위를 처벌하는 「균형법」 규정이 합헌이라고 판시한 바 있다. 국가인권위원회는 위 헌법재판과 관련하여 위 조항이 이성간 성행위는 형사처벌하지 않으면서 동성 간 성행위는 형사 처벌토록 하고 있어 성적 자기결정권을 침해하고 있고, 이는 특정 성적 지향을 이유로 한 차별행위이며 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것이라는 의견을 재판부에 제출한 바 있다. 그러나 2016년 7월 헌법재판소는 동성 간 성행위를 처벌토록 하는 「균형법」 제92조의6에 대하여 다시 합헌 결정을 한 바 있다.

25) 여성가족부(2015), 전국다문화가족실태조사

## 7. 성 주류화와 여성 대표성 증진(쟁점목록 12)

쟁점목록 12에서 언급한 성별영향분석평가제도는 적용대상이 사업 외에 법령과 계획으로 확대됨에 따라 2014년 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행한 분석평가가 26,438건에 이르렀다. 또한, 성인지예산제도 역시 대상과제가 증가해 2015년 42개 기관의 343개 세부사업이 성별에 미치는 효과를 고려해 작성된 바 있다.

그러나 이와 같은 양적 팽창과 별개로 제도의 형식적 운영과 계량적 성과 강조 등의 문제가 지속적으로 지적되고 있다. 2014년 17개 광역 시·도의 성별영향분석평가서에 대한 분석 결과, 평가서가 작성되지 않거나 전년도의 내용을 그대로 옮겨 적는 등의 부실 작성이 있었으며, 정책개선조치가 포함되지 않은 평가 비율이 78.9%에 이르는 등 형식적 운영 사례가 나타났다.<sup>26)</sup>

쟁점목록 12에서 언급한 여성 대표성과 관련하여 사회 각 분야에서의 여성 대표성 부족이 지적된다. 정치 분야의 경우 대한민국 여성 국회의원 비율은 17%에 불과한 수준이며, 이는 세계 193개국의 여성의원 비율 평균인 23.3%와 아시아 국가 평균인 19%에 미치지 못하는 것이다.<sup>27)</sup> 「공직선거법」은 국회의원 및 지방의회의원 선거시에 정당은 지역구의원 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 2016년 20대 국회의원 총선에서 지역구 후보자 934명 중 10.5%인 98명만이 여성이었으며, 모든 정당의 여성 지역구의원 후보자 추천 비율이 15% 미만에 그친 바 있다.<sup>28)</sup> 이와 같은 결과는 「공직선거법」 제47조 제4항이 정당에 대하여 여성 지역구의원 후보자 추천 노력 의무만을 규정하고 있어 정당의 법규 준수 여부를 판단하기 어렵고, 위반시 이행을 강제할 수단도 두지 않아 실효성이 부족하기 때문인 것으로 풀이되는바, 법규 개정을 통한 이행 강제수단 확보 등의 조치가 요구된다.

공공분야의 경우 정부와 지자체를 구성하는 공무원 중 고위직 여성공무원의 비율이 낮아 성 불균형을 보이고 있으며, 「양성평등기본법」상 국가와 지자체가 위원회를 구성할 때 특정 성별이 위촉직 위원의 60%를 초과하지 못하도록 규정하고 있으나, 이를 온전히 지키는 기관이 전체의 절반에 미치지 못하는 등 여성 대표성이 저조하다.<sup>29)</sup> 민간 영역에서도 대기업 이사회의 여성 임원 비율이 아태지역 조사대상 20개국 중 가장 낮은 2.4%로 나타나는 등<sup>30)</sup> 여성의 대표성

26) 한국여성단체연합(2015), 지속가능한 성평등 사회를 위한 100가지 젠더정책

27) IPU(2017), Women in national parliaments

28) 중앙선거관리위원회(2016), 선거통계시스템

29) 여성가족부(2016), 정부위원회의 여성참여현황 조사결과

30) 국제여성기업이사협회(Corporate Women Directors International), 2017

이 저조한 상태로, 공공부문의 여성 대표성을 지속적으로 증진시키고 이를 민간 영역으로 확산시키기 위한 다양한 방안이 요구된다.

## 8. 청년 실업 해소(쟁점목록 13)

지난 5년 간 청년실업률(15세~29세에 해당하는 청년층의 실업률)은 타 연령계층에 비해 지속적으로 높은 수치를 보였으며, 2017년 1/4분기 청년실업률은 전체실업률 4.3%의 2.5배가 넘는 10.8%를 나타냈다.

그러나 이러한 공식 청년실업률은 취업 실망에 따른 구직 포기자, 단기적 근무를 하며 안정적인 일자리를 찾는 구직자 등을 고려하지 않은 것으로, 대한민국 청년들이 느끼는 체감실업률은 이보다 훨씬 높다. 한국경제연구원의 연구<sup>31)</sup>에 따르면 2015년 8월 공식 청년실업률은 9.7%로 나타났으나, 잠재구직자, 잠재취업가능자 등을 고려한 청년 체감실업률은 22.4%에 이르러 같은 기간 공식 청년실업률의 두 배를 상회했다.

취업 형태 측면에서도 신규로 채용되는 청년층의 64%가 비정규직 일자리를 얻는 등<sup>32)</sup> 청년 고용은 질이 열악한 상황이다. 그러나 그동안 정부가 추진해 온 청년 고용 대책은 시간선택제 공무원 확대, 청년인턴제 확대 등 저임금의 단기간 일자리에 집중되어 청년 고용의 질적 저하를 심화시킨 바 있다.

2017년 6월 정부는 공공부문 일자리 확충, 중소·창업기업 지원, 비정규직의 정규직화 및 일자리의 질적 제고 등을 내용으로 하는 ‘일자리 100일 계획’을 발표하였다. 위 계획은 정부의 조치만으로 추진 가능한 과제를 주 내용으로 하여 달성이 용이한 한편, 단기적 과제를 위주로 수립되어 장기적 일자리 창출 전략이 공백으로 남아있는바, 건전한 산업생태계 조성과 지속적 일자리 창출을 위한 장기 계획의 면밀한 수립과 추진이 요구된다.

## 9. 최저임금의 적정 수준으로의 인상 및 최저임금 준수(쟁점목록 16)

보건복지부가 고시한 2017년 기준 중위소득은 1인가구 165만2천원, 2인 가구 281만4천원, 3인가구 354만원, 4인가구 446만7천원 등이다. 한편, 2017년 7월 최저임금위원회에서 결정된

31) 한국경제연구원(2015), 고학력 청년층 체감실업률 추정과 노동시장개혁의 필요성

32) 통계청(2016), 경제활동인구조사 부가조사

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

2018년 시간급 최저임금은 7,530원으로 주 40시간을 근무할 경우 월급환산액은 157만원이다. 2018년 시간급 최저임금이 전년 대비 16.4% 상승하였음에도 불구하고 이의 월급환산액이 2인 가구 중위소득의 56%, 3인 가구 중위소득의 44%에 그치는바 최저임금 근로자와 가족구성원의 생계유지 및 빈곤상태 개선을 위하여 적정 최저임금 수준에 대한 지속적인 검토가 요구된다.

한편, 임금근로자 중 최저임금 미만의 시간당 임금을 받는 근로자 비율이 2015년 기준 11.5%에 이르러<sup>33)</sup> 최저임금의 준수가 미흡한 것으로 나타났다. 최저임금 미만 근로자 분포는 사업장이 영세할수록(300인 이상 사업장 1.7%, 1-4인 사업장 27.9%), 고용형태가 불안정할수록(상용직 2.5%, 임시직 26.9%, 일용직 34.4%) 높았으며, 여성, 19세 이하, 60세 이상, 고졸이하 집단에서 최저임금 미만 근로자 비율이 높게 나타났다. 이는 이들 계층이 생활개선은 물론 장기적 직업능력 개발을 위한 여력 또한 갖기 어려움을 의미하므로, 노동시장 양극화를 막기 위한 적극적 제재와 근로감독 강화 등 대책이 요구된다.

### 10. 과도한 근로시간의 단축(쟁점목록 17)

2015년 대한민국 취업자의 연평균 근로시간은 2,113시간을 기록했다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 멕시코(2,246시간)에 이어 두 번째로 긴 것이며, OECD 회원국의 평균(1766시간)보다 347시간이나 많은 것이다. 「근로기준법」 제50조는 주 근로시간을 40시간 이내로 규정하고, 동법 제53조는 당사자 간의 합의에 의하더라도 주 당 12시간 이상 연장근로를 할 수 없도록 제한하고 있다. 그러나 현실적으로는 「근로기준법」이 허용하는 주당 최장근로시간인 52시간 이상의 근로가 광범위하게 이루어지고 있다.

한국노동사회연구소의 연구<sup>34)</sup>에 의하면, 주5일(40시간) 근무제를 적용받지 못 하는 노동자가 663만 명이고, 주52시간을 초과하는 장시간 노동자가 345만 명에 이른다. 이는 「근로기준법」 제11조(적용범위)에 따라 4인 이하 사업장이 근로시간 적용대상에서 제외되고, 동법 제63조(적용의 제외)에 따라 농축산업 등 종사 근로자에게 근로시간 관련 규정이 적용되지 않기 때문이다. 또한 휴일근로는 「근로기준법」이 규정하는 주 당 12시간의 연장근로에 포함되지 않는다는 정부의 행정해석에 따라, 최대 16시간의 휴일근로가 추가로 가능해 주당 총 68시간의 근로가 이루어질 수 있기 때문이다.

33) 통계청(2016), 경제활동인구부가조사

34) 한국노동사회연구소(2016), 노동시간 단축 필요성과 의의



이러한 제도적 환경 아래 기업은 신규 채용을 줄이면서 기존에 고용된 근로자에 대하여 장시간의 근로를 요구할 수 있게 되고, 이는 취업난을 야기할 뿐 아니라 취업자에게는 과도한 근로 부담으로 작용하여 적절한 휴식 및 일과 가정의 양립을 어렵게 만드는 요소가 된다. 이에 「근로기준법」 적용 대상 사업장을 확대하고 휴일근로를 「근로기준법」이 규정하는 주 당 12시간의 연장근로에 포함시키는 방향으로 새롭게 해석하는 등의 조치가 요구된다.

### 11. 비공식부문 근로자 근로 여건 및 지위 개선(쟁점목록 18)

매 년 약 10만 명의 청소년들이 고등학교 졸업 전에 현장실습이라는 명목으로 노동 현장에 투입되고 있다. 학습 내용의 실제 적용과 경험 축적이라는 제도 취지에 맞지 않게 전공과 무관한 실습업체로의 파견이 광범위하게 이루어지고, 현장실습생이 열악한 근로 환경 속에서 장시간 노동하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다. 현장실습생이 실질적인 근로행위를 한 경우 근로자성을 인정하여 근로기준법에 의한 보호의 대상으로 삼고 최저임금을 보장하여야 하나, 실질적인 근로행위를 함에도 근로자성을 인정받지 못하는 사례가 다수이다.

2017년 2월 통신사 고객센터에서 서비스를 해지하려는 고객의 서비스 해지를 막는 업무를 담당하던 특성화고등학교 현장실습생이 업무 스트레스로 인해 자살하는 사건이 발생했다. 그 이전 2012년에 울산신항만 공사현장에서 근무하던 현장실습생이 작업선 전복으로 사망하고, 2014년 자동차제조 협력업체에서 야간근무를 하던 현장실습생이 공장 지붕에 깔려 사망하는 사고가 있었다.

한편, 「근로기준법」 제11조는 가사 사용인에 대하여 「근로기준법」 규정을 적용하지 않는다고 밝히고 있어 30만 명으로 추산되는 가사노동자가 근로자로서의 기본권을 보장받지 못하는 비공식 노동자로 남아 있다. 국가인권위원회는 비공식부문 가사근로자가 근로조건을 보호받고 노동3권과 사회보장권을 보장받도록 「근로기준법」을 개정할 것 등을 정부에 권고하였으나 「근로기준법」 개정 권고는 수용되지 않았다.

「근로기준법」 제정 당시 가사근로자는 가사업무 제공과 숙식을 교환하며 생활하는 넓은 의미의 가정의 일원으로 고려되었으나, 현재 가사돌봄노동은 시장화되어 산업을 형성한 상황으로 법 제정 이후 환경의 변화가 있었다. 또한, 유사한 업무를 수행하는 공공부문의 가사근로자들이 이미 근로자성 인정에 따른 사회적 보호를 받는 것을 고려할 때 비공식부문 가사노동자에 대한 근로자성 인정과 그에 따른 근로조건 개선이 시급히 요구되는바, 2017년 7월 현재 입법예고

증인 「가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 제정안」에 대한 심의 과정에서 이와 같은 사항이 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

## 12. 성희롱 근절을 위한 조치 강화(쟁점목록 20)

성희롱은 「형법」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의한 형사제재의 대상이 되지 않는다. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정을 통해 언어적 성희롱 등에 대해서도 형사적 대처를 할 수 있게 하려는 시도가 있었으나<sup>35)</sup> 법률 개정으로 이어지지 못했고, 현재 유사한 내용의 법률 개정안이 발의된 상태이다.<sup>36)</sup>

성희롱 가해자 처벌 등과 관련하여, 「남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률」은 직장 내 성희롱이 발생했을 경우 사업주에게 행위자를 징계하거나 징계에 준하는 조치를 하도록 하고, 미이행시 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 그러나 사업주에게 책임과 의무를 부과하는 규정 외 성희롱 행위자에 대한 직접적인 처벌 조항은 없는 상황이다.

성희롱 예방과 관련하여, 「남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률」은 사업주에게 성희롱 예방 교육 의무를 부과하고 있다. 그러나 동법 시행령은 상시 10명 미만이 근로하는 사업장의 경우에는 교육자료 또는 홍보물을 게시하거나 배포하는 형태로 성희롱 예방 교육을 실시할 수 있도록 규정하여 소규모 사업장에서의 성희롱 예방 교육 효과 및 관심 부족이 우려된다. 상시근로자 50인 이상 사업체 및 공공기관 종사자를 대상으로 한 조사<sup>37)</sup>에서는 성희롱 예방교육 참석률이 90.8%로 높게 나타나는 반면, 종업원 5인 이상 사업체 종사자 등을 대상으로 하는 조사<sup>38)</sup>에서는 조사대상의 59.5%만이 직장에서 성교육 예방교육(서면 또는 유인물 교육 포함)을 받은 경험이 있다고 답하여 소규모 사업장에서의 교육 참여가 저조한 것으로 나타나며, 소규모 사업장에서의 성희롱 발생 사례가 적지 않은바<sup>39)</sup>, 소규모 사업장에서의 성희롱을 예방하기 위한 적극적인 조치가 요구된다.

35) 2014. 4. 새누리당 이명수 의원 대표발의, 지속적으로 성적 언동을 하여 상대방에게 성적 수치심이나 혐오감을 느끼게 한 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다는 내용 포함

36) 2017. 5. 더불어민주당 이원욱 의원 대표발의, 반복적 성적 언동을 통해 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 한 경우 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용 포함

37) 여성가족부(2015), 성희롱 실태조사

38) 한국형사정책연구원(2016), 성희롱 실태분석과 형사정책적 대응방안 연구

39) 한국성희롱예방센터(2016), 성희롱 피해 상담사례 527건 중 41.3%인 218건이 10인 미만 소규모 사업장에서 발생

### 13. 노동기본권 보장(쟁점목록 21)

일반직 공무원의 노동조합 가입 대상 여부가 직급과 보직을 기준으로 일률적으로 판단되고 있으며, 단체행동권은 작업 현장에서 노무에 종사하는 우정직공무원 등 극히 일부 공무원에 대하여만 인정되고 있다.

국제노동기구는 지속적으로 해고 노동자의 조합원 자격을 인정할 것을 정부에 권고해 왔으며, 2017년 6월 열린 제330차 이사회에서도 해고 노동자의 조합원 자격을 박탈하는 「교원노조법」과 「공무원노조법」 조항은 결사의 자유 원칙에 위배되므로 해당 규정을 폐기할 것을 권고한 바 있다. 그러나 정부는 해당 조항의 개정을 추진하지 않을 뿐 아니라, 해직된 교사가 가입되어 있다는 이유로 2013년 전국교직원노동조합에 대해 노조 아님 통보를 하였고, 전국공무원노조에 대해서는 해직 공무원이 노조원에 포함되어 있다는 이유로 노조설립신고를 반려하고 있다.

쟁점목록에 언급된 필수유지업무제도는 공익사업 노동자의 단체행동권을 사전적으로 제한한 직권중재제도를 개선하기 위한 취지로 도입되었으나, 필수유지업무 유지율이 높게 결정되어 노조 측의 교섭력을 지나치게 약화시킨다는 지적이 계속된다.

한편, 파업권을 약화시키기 위한 목적으로 업무방해죄 조항을 적용하는 것을 억제하라는 사회권규약위원회의 권고에도 불구하고, 위 철도노조 파업 개시 직후 노조 간부에 대하여 업무방해 혐의로 고소가 이루어지고 손해배상청구가 이루어지는 등 쟁의행위 직후 사측이 민형사상 소송을 제기하는 사례가 계속되고 있다.

### 14. 가정폭력에 대한 적극적 대처(쟁점목록 24)

2016년 가정폭력 검거건수<sup>40)</sup>는 45,614건으로 2012년의 8,762건 대비 5.2배가 증가하였다.<sup>41)</sup> 그러나 가해자 처벌은 약해지는 추세로 가정폭력 사건의 기소율이 2012년 14.8%에서 2016년 8.5%로 감소하였으며, 구속률 또한 감소하여 2016년 구속률이 0.9%에 그쳤다. 반면, 가정보호사건으로 송치하는 사례가 여전히 많으며, 상당조건부 기소유예제도에 따라 가해자에 대한 기소가 이루어지지 않는 경우도 상당하다.

가정 내 범죄에 대해 적극적 형사처분이 이루어지지 않는 것은 가정 유지의 목적을 1차적으로

40) 검거건수는 고소·고발 및 인지사건 등을 포함하는 모든 형사사건의 수사 종결시에 작성하는 검거통계원표의 작성 수를 기준으로 함

41) 바른정당 홍철호 의원실(2017), 경찰청 제출 자료

고려한 결과이나, 이에 대해 피해자 보호 측면이 균형 있게 고려되지 못한 결과라는 지적이 따른다. 또한, 소극적 형사처분은 가정폭력이 범죄행위가 아니라는 인식을 야기하여 가정폭력 해소를 저해한다는 지적이 계속되고 있다.

## 15. 노숙인 대책의 확대와 주거비 부담 완화(쟁점목록 26)

정부는 노숙인에 대하여 시설 입소 중심의 정책을 고수하고 있어 노숙인이 시설 입·퇴소와 거리노숙을 반복하는 현상이 폭넓게 나타나고 있다. 노숙인에게 매년 60호의 임대주택을 공급하는 주거 지원 정책은 노숙자 현황에 비추어 현저히 적은 규모로 문제 해결을 기대하기 어려우며, 노숙인에 대한 사회복지서비스 및 노숙인의 자립을 돕기 위한 프로그램이 충분하지 않다.

장기간 주거로서 사용하기에 부적절한 쪽방이나 고시원 거주 가구, 비닐하우스 주거 가구 등 비주택 가구, 주거비 상승으로 퇴거 위기에 놓인 가구에 대한 보호 또한 요구된다. 이에 따라 비주택가구의 주거 현황을 정확히 파악하고 이들에 대하여 주거급여 제공, 공공임대주택 공급, 금융지원 등의 조치를 강화하는 노력이 요구된다.

주거와 관련하여 최근 대두된 사회적 문제는 과도한 주거비 부담이다. 주택담보인정비율 상향, 총부채상환비율 완화 등 정부의 부동산 경기 부양 정책이 부동산 가격을 높이고 민간임대를 활성화하여 전월세 가격 상승으로 이어졌다. 2015년 소득 대비 주거비 부담 비율은 역대 최고인 21.8%로 상승하였으며, 소득분위(1~5분위)로 살폈을 때 1분위 청년가구는 소득의 절반 이상을 주거비로 지출하고 있다.<sup>42)</sup> 이에 서민들의 주거불안을 완화하고 주거권을 보장하기 위한 적극적 조치가 요구된다.

## 16. 강제퇴거의 엄격한 제한(쟁점목록 27)

정부보고서에서는 정비사업 시행 시 주민동의요건을 규정하였다고 밝히고 있다. 그러나 정비사업 중 주거환경개선사업을 제외한 주택재개발사업, 주택재건축사업 등 다수 정비사업에서 주민동의는 건축물 및 토지 소유자의 동의만을 의미한다. 대도시 정비사업 지역의 경우 세입자가 주민의 다수를 차지하지만, 주거환경개선사업을 제외한 정비사업 과정에서 세입자의 동의가 요구되지 않는다. 철거시기 제한과 관련하여서도 「도시개발법」에 따른 사업 시행시에 퇴거가 이루어지지

42) 한국도시연구소(2017), 박근혜 정부 주거비 상승과 소득 정체에 대한 실증보고서

않은 주거용 건축물에 대한 동절기 철거가 금지 될 뿐, 재개발, 재건축, 도시환경정비 등 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업시에는 동절기 철거금지가 제도로서 보장되지 않고 있다.

정부는 정부보고서를 통해 행정대집행의 엄격한 제한을 설명하고 있다. 그러나 여전히 퇴거를 종용하거나 집행하는 과정에서 사업시행자가 고용한 사설 철거용역들에 의한 폭력이 심각하다. 2016년에도 강제집행 과정에서 사설 용역들이 소화기를 건물 안 주민들에게 직사하며 폭력적인 강제퇴거를 강행한 사례들이 OO동 OO마을재개발 지역과 OO동재건축 지역 등 수차례 보고되었다.

강제퇴거는 주거권 뿐 아니라 생명권, 안전에 대한 권리, 사생활 불간섭에 대한 권리 등 연관된 권리에 대한 중대한 위협이며, 사회권규약 일반논평 4호는 ‘강제퇴거는 아주 예외적인 상황에서 국제법의 관련 원칙에 부합하는 경우에만 정당화될 수 있다’고 밝히고 있다. 따라서 정부는 강제퇴거가 어떠한 경우이라도 합리성과 비례성을 유지하여 이루어지고 강제 퇴거에 따른 적절한 보상과 보호가 이루어질 수 있도록 모든 형태의 강제퇴거 상황을 엄격히 통제하는 종합적인 입법을 추진할 필요가 있다.

### 17. 하천 수질 악화로 인한 식수권 위협 해소(쟁점목록 28)

16개 보 건설 및 하천변 개발 사업을 골자로 하는 4대강 사업 완공 이후 강의 유속이 느려짐에 따라 대형하천에서 녹조가 증가하는 등 심각한 수질오염 현상이 반복되고 있다. 녹조가 심해질수록 정수 과정에서 염소 투입량이 늘어나고, 이로 인해 총트리할로메탄 등의 소독부산물도 증가도 증가한다. 발암물질인 총트리할로메탄의 국내 먹는 물 수질기준치는 0.1 $\mu\text{g}/\text{L}$ 지만 독일은 이 보다 낮은 0.05 $\mu\text{g}/\text{L}$ 를 기준치로 설정하고 있다. 2014년과 2015년에 국내 정수장에서 총트리할로메탄의 농도가 0.05 $\mu\text{g}/\text{L}$  넘긴 사례가 발생하였으며 수돗물 안전에 대한 우려가 높아지고 있다.

최근 정부는 4대강 16개 보 중에 녹조 발생 우려가 높은 6개 보의 수문을 상시 개방하는 결정을 하였으나 일각에서는 위 결정이 수질개선에 미치는 영향이 제한적임을 지적하고 있다. 하천 수질 회복과 국민들의 식수 안전을 위한 근본적 대책이 필요하다.

### 18. 학업 부담 완화를 통한 청소년 건강권 보호(쟁점목록 31)

정부는 학원의 교습시간이 학교 수업과 학생 건강에 미치는 영향을 고려하여 22시 후에는 학원교습을 할 수 없도록 시·도교육감에게 권고했다고 밝혔다.<sup>43)</sup> 그러나 실제로 권고에 따라

## 제1장 사회권 및 ILO 관련

22시 이후 학원 교습을 제한하는 시도는 17개 시도 중 5개 시도에 불과하고, 8개 시도는 자정까지 학원교습을 할 수 있도록 조례로 규정하는 등 권고에 따른 야간교습 제한이 적절히 이루어지지 않고 있다.

조례에 의하여 야간교습이 제한되는 학원과 달리 중학교 및 고등학교에서의 야간자율학습은 특별한 제한 없이 심야까지 이루어지고 있다. 서울 지역 고등학교를 대상으로 야간자율학습 현황을 조사한 결과에 따르면, 22시를 넘어 24시까지 야간자율학습을 운영하는 고등학교가 조사 대상의 22.6%에 이르는 것으로 나타났다.<sup>44)</sup>

다수 학생들이 본인의 자발적 의사에 따라 야간자율학습 참여 여부를 선택하지 못하고 있는 상황에서 야간자율학습이 학생들의 수면과 건강에 미치는 영향이 학원수업보다 크고 광범위할 수 있다. 전국의 각 급 학교 학생을 대상으로 수면 부족의 원인을 조사한 결과에 따르면 학원·과외를 이유로 든 학생이 조사 대상의 45.3%에 이른 가운데, 야간자율학습을 이유로 든 학생도 22.8%를 나타냈다. 특히, 야간자율학습이 활발하게 이루어지는 일반/특목/자율고등학교 학생 대상 조사에서는 최근 3년 간 학원 또는 과외보다 야간자율학습을 수면 부족의 이유로 꼽은 학생 비율이 더 높게 나타났다.<sup>45)</sup>

학생 수면 부족의 원인(2015년)

분류	야간자율 학습	학원, 과외	가정학습	게임	채팅, 문자 메시지	드라마, 영화 시청 등
소계	22.8	45.3	44.5	35.8	51.9	56.3
초등학교	0.0	52.3	55.7	44.3	28.7	59.7
중학교	8.1	51.4	41.6	40.7	62.1	62.3
일반/특목/자율고	45.7	43.9	47.6	24.4	49.1	47.5
특성학교	11.1	13.7	17.8	56.9	71.3	69.7

야간 학습 외에 입시를 목표로 하는 주입식 학습, 잦은 시험, 능력과 적성에 대한 배려가 적은 교습과정 등도 학업 스트레스 요인으로 작용하고 있으며, 이러한 스트레스가 학생들의 신체 및 정신 건강에 악영향을 끼치고 있다. 심한 스트레스에 노출된 학생들은 두통이나 위궤양,

43) 정부(2015), 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 이행에 대한 제4차 국가보고서

44) 서울시의회 박호근 더불어민주당 의원(2016)

45) 한국청소년정책연구원, 아동청소년인권실태조사

근육통과 같은 신체적 증상 뿐 아니라 예민성, 우울, 불안, 적대감 등 정신건강 상 문제를 호소하고 있으나 이를 해소하기 위한 적절한 대책이 부재하다.

학업 스트레스가 청소년들에게 미치는 가장 심각한 영향은 자살이다. 조사에 따르면 청소년들이 자살을 생각하게 되는 원인으로 '학교 성적'(42.%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며<sup>46)</sup>, 실제 자살한 청소년들의 경우에도 자살 직전 성적문제를 고민하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다.<sup>47)</sup> 청소년 사망원인 중 1위를 차지하고 있는 자살에 학업 스트레스가 가장 큰 위험요소로 작용하고 있는바 교육방식과 학업평가방식 개선, 학습시간 축소 등을 통한 학업 스트레스 완화가 요구된다.

### 19. 공교육정상화법 보완(쟁점목록 32)

청년의 구직이 어렵고 구직자의 절반 이상이 열악한 처우의 비정규직 일자리를 얻게 되는 현실에서 학생과 학부모는 높은 사교육비용을 지불하고서라도 명문대 입학을 통해 취업 경쟁에 유리한 조건을 확보하려는 유인을 갖게 된다. 사교육을 통한 선행학습을 막고 학교교육에서 선행교육을 규제하여 공교육을 정상화하려는 취지로 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」(이하 공교육정상화법)이 제정되었으나 가시적인 사교육 억제 효과를 얻지 못하고 있으며, 「공교육정상화법」이 시행된 2014년 이후에도 모든 학교급에서 사교육비 지출이 상승하고 있다.

학교급 학생 1인당 월평균 사교육비

(단위 : 만원)

연도	평균	초등학교	중학교	고등학교
2012	23.6	21.9	27.6	22.4
2013	23.9	23.2	26.7	22.3
2014	24.2	23.2	27.0	23.0
2015	24.4	23.1	27.5	23.6
2016	25.6	24.1	27.5	26.2

「공교육정상화법」은 각 급 학교에서의 선행교육을 금지하며 위반시 시정명령과 재정지원 중단, 학생정원 감축, 학급 또는 학과의 감축·폐지, 학생 모집 정지 조치까지 내릴 수 있도록

46) 한국청소년정책연구원(2014), 아동청소년인권실태조사

47) 한림대 자살과 학생 정신건강 연구소(2014), 자살 학생의 담임교사를 대상으로 한 교육부 조사 결과 분석

규정하고 있는 반면에, 학원, 교습소 또는 개인과외교습자에 대하여는 ‘선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다’는 금지만을 두고 있어 사교육 억제 효과가 크지 않다. 또한, 사교육에 의한 선행학습 자체를 금지하지 않고, 선행학습 광고 금지 등 위반 시에도 처벌 조항을 두지 않아 금지의 실효성이 부족한 실정이다. 실제로 2017년 4월 교육부가 서울 내 학원밀집지역 내 학원을 대상으로 실태조사를 펼친 결과 「공교육정상화법」을 위반한 학원 88개소를 적발하였으나 특별한 처분 없이 해당 광고를 삭제토록 하는 행정지도에 그친 바 있으며, 현재 학원의 선행학습 유도 광고는 여전히 성행하고 있다.

「공교육정상화법」 제정 당시 학원 선행학습 규제 실효성 확보를 위하여 학원등록 말소, 1년 이내 교습 정지 명령, 학파라치제 도입 등 수단이 법안에 포함되었으나 최종적으로 제외된 것이 법의 실효성을 저해하였다는 지적이 계속되고 있는바, 이를 고려한 입법적 보완이 요구된다.

## 20. 미세먼지로부터의 건강권 보호

세계보건기구 산하 국제암연구소가 미세먼지를 1군 발암물질(Group 1 : 인간에게 암을 일으키는 것으로 확인된 물질)로 분류하는 등 미세먼지와 초미세먼지의 위험성이 알려지고 있다. 환경성과지수(Environmental Performance Index)<sup>48)</sup>조사에서 대한민국의 초미세먼지 노출 정도(Average Exposure to PM 2.5)가 180개 국 중 174위로 나타나는 등 대한민국의 미세먼지 수준은 심각한 상황이다.

그러나 미세먼지의 유발 원인과 국내·국의 오염원 비중에 관한 정부 차원의 본격적인 연구 조사는 아직 이루어지지 않고 있다. 미세먼지의 유발 원인이 명확하게 규명되지 않은 가운데, 정부는 외교적 관계 악화를 우려해 외부로부터의 문제해결에 소극적으로 임하거나 때로는 외부적 영향을 전면에 부각시키며 대내적인 책임을 축소시키고 있다.

미세먼지의 유발 원인이 확실치 않은 상황에서 효과적인 미세먼지 저감 대책도 수립되기 어렵다. 정부의 수도권 대기환경관리 기본계획, 미세먼지 관리 특별대책 등은 도로이동오염원으로부터의 미세먼지 배출량 감소를 중점으로 하나, 미세먼지 저감 효과가 저조할 것이라는 지적이 있다.<sup>49)</sup> 미세먼지의 심각성이 수도권과 비수도권을 가리지 않는 상황에서 수도권을 대상으로 하는 대기환경관리의 접근 방식도 한계로 지적된다.

48) 세계경제포럼(WEF), 예일대, 컬럼비아대 환경연구소(2016)

49) 국회예산정책처(2016), 미세먼지 관리 특별대책의 현황 및 개선과제



현재 대한민국의 미세먼지 환경기준은 일평균 미세먼지  $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 초미세먼지  $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이며, 이를 초과할 경우 ‘나쁨’으로 발표되고 있다. 위 기준은 WHO의 권고수준의 두 배에 해당하는 것으로 국내 환경기준이 지나치게 느슨하다는 지적이 있다. 또한, 수도권에서 운용 중인 초미세먼지 자동측정기 중 54%가 정확도 기준에 미달하는 것으로 조사되고<sup>50)</sup> 수도권 외 지역의 측정소 수가 절대적으로 부족하여 측정된 대기질의 정확성 및 미세먼지가 건강에 미치는 영향을 정확히 알기 어렵다.

나쁜 공기질은 모든 생활 영역에서의 활동을 제한하여 건강권뿐 아니라 연관된 제반 권리에 대한 중대한 위협이 되고, 특히 시간적·공간적 영향 범위가 넓어 노약자, 어린이, 호흡질환자 등 취약계층을 위협으로부터 분리시키기가 사실상 불가능하다는 점에서 침해의 심각성이 크다. 이에 정부차원의 연구를 통한 정확한 미세먼지 배출원 규명과 그에 따른 효과적인 대책 수립이 시급하며, 국제기준에 부합하는 환경기준 설정과 측정을 통해 미세먼지 노출의 영향을 정확히 알려려는 노력이 필요하다.

50) 감사원(2016), ‘수도권 대기환경개선사업 추진실태’ 감사 결과





## 제2장

### 자유권 관련

국제인권 결정례집



**1** 2004. 2. 23.자 결정 「[시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약] 제3차 정부보고서에 대한 의견

**결정요지**

- 【1】 제1부 규약의 효력, 제3조 여성차별금지, 제10조 인신구속자에 대한 인도적 처우, 제14조 공정한 재판받을 권리, 제17조 사생활의 자유, 제18조 양심의 자유에 관한 기술은 다른 부분이 있으므로 수정하는 것이 타당하고,
- 【2】 외국인노동자, 비정규직 노동자의 인권실태, 사형폐지권고에 대한 정부 입장 및 정책, 사회복지시설에서의 강제노동, 보안관찰법에 대한 정부입장, 재정신청제도에 대한 설명과 실태, 한총련과 국가보안법, 집회및시위에관한법을 개정안, 남녀의 혼인가능연령과 관련된 민법개정움직임, 호주제, 불평등을 시정하기 위한 적극적 조치 및 사회적 배제근절을 위한 정부정책, 혼혈인과 화교에 대한 차별의 문제에 관련된 내용을 보충할 필요성이 있음

**I. 국가인권위원회 의견제시 배경**

- 시민적·정치적권리에관한국제규약 정부보고서 담당 부처인 법무부에서 제3차 정부보고서의 한글 초안을 완성하여 국가인권위원회의 의견을 요청함 (2003. 11.21. 법무부 인권 23650-889, 2004. 1. 13. 인권과-60)
- 국가인권위원회의 의견표명은 국가인권위원회법 제21조(정부보고서 작성시 위원회 의견청취) “국제인권규약의 규정에 따라 관계 국가기관이 정부보고서를 작성할 때에는 위원회의 의견을 들어야 한다”에 따른 것임.
- 국가인권위원회는 2004년 제4차 전원위원회(2004. 02. 23)의 의결을 거쳐 시민적·정치적권리에관한국제규약 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견을 표명함.

## II. 제3차 정부보고서 검토의 원칙

### 1. 정부보고서에 대한 유엔인권이사회의 일반적 지침

#### 가. 유엔 각 인권규약위원회와 정부보고서 심의 목적

- 정부보고서를 심의하는 목적은 유엔 각 인권규약위원회와 규약 당사 국간의 '건설적인 토론 (constructive discussion)'이 될 수 있도록 하는 것이므로,
  - 첫째, 조약과 관련된 국내법과 제도, 실행을 전반적으로 검토하여 그 개선방안을 모색하고;
  - 둘째, 법과 제도에 관한 형식적인 기술을 넘어서 실제 협약 의무 이행상황을 점검하며;
  - 셋째, 조약의 이행을 위한 국가정책의 수립을 촉진하고;
  - 넷째, 조약의 이행과정에 대한 사회적 감시를 확산시키며;
  - 다섯째, 조약의 이행을 위한 국가 정책 및 조치에 진전이 있는지 여부 및 진전된 상황에 대하여 평가하고;
  - 여섯째, 조약의 이행과 관련하여 개선하여야 할 문제점이 있다는 사실을 관련 국가기관으로 하여금 인정하게 하며;
  - 일곱째, 국내 및 국제적으로 조약의 이행상황 및 이행을 위한 제반조치에 관하여 정보를 교환하게 하는 것임.

#### 나. 정부보고서 작성에 대한 지침

##### (1) 정부보고서에 대한 지침(Manual on Human Rights Reporting)

- 유엔은 6대 인권협약에 따른 정부보고서에 대한 지침(Manual on Human Rights Reporting, United Nations, 1997)을 출간한 바 있고, 포괄적인 언어로 기술되어 있는 각 협약의 개별권리에 대한 구체적인 내용과 의미, 정부보고서에 포함해야 할 정보가 무엇인지에 대한 설명을 제공하고 있으므로 이를 참조하는 것이 타당함.

(2) 유엔인권이사회의 정부보고서에 대한 지침

- 유엔인권이사회(Human Rights Committee)는 시민적·정치적권리에관한국제규약에 의하여 정부보고서의 기술방법을 ‘당사국에 의해 제출되는 정부보고서의 형태 및 내용에 대한 통합지침(Consolidated Guidelines for State Reports Under the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/66/GUI/Rev.2.)’에서 제시하고 있는 바, 다음 서술한 지침의 내용을 따라야 할 것임.

(가) 내용에 대한 일반지침

- 각 조항과 그에 대한 인권이사회의 일반논평 (general comment)
- 유보조항과 선언(reservations and declaration) : 유보조항을 지속하는 이유를 정당하게 설명하여야 함.
- 비상유예조치(derogation) : 규약 제4조에 따른 비상유예조치로 한국은 해당되지 않음.
- 협약이행상 장애요인 및 애로사항(factors and difficulties) 명기 및 극복하기 위하여 취한 조치
- 규약상 권리 제한조치(restrictions or limitations) : 그 조치의 성격을 설명
- 협약 이행상 진전사항을 설명할 수 있는 충분한 자료와 통계
- 국가개황자료(Core Document) 중 특히 ‘일반법률구조(general legal framework)’와 ‘정보 및 홍보(information and publicity)’의 최근발전상황

(나) 후속 이행보고서 관련지침

- 이전 보고서 심의시 인권이사회의 최종견해와 회의록(Concluding Observations and Summary Records of the Committee's Consideration)을 토대로 작성
- 규약 이행관련 진전사항과 현재의 상황(progress and current situations)에 대한 검토를 토대로 작성
- 이행보고서는 규약의 조항별로 작성되어야 하며, 추가로 보고할 새로운 사항이 없는 경우는 동 사실을 명기하여야 함.
- 규약과 관련하여 정치적, 법적 측면에서 근본적인 변화가 있는 경우, 새로운 법적, 행정적

## 제2장 자유권 관련

조치가 도입된 경우에는 최초보고서에 준하는 상세한 기술이 필요하며 관련 법안이나 결정문을 첨부할 필요가 있음. (국가인권위원회의 설립이 이에 해당됨)

### (다) 선택의정서

- 제1선택의정서에 따른 개인통보의 내용과 인권이사회의 심의 결과, 그에 따른 당사국의 조치내역 포함 (우리나라의 경우, 박태훈, 김근태, 강용주의 개인통보에 대한 내용을 포함하여야 함)
- 우리나라는 제2선택의정서의 당사국은 아니지만, 사형폐지에 관한 권고를 받은 바 있으므로, 사형제도에 대한 기술을 할 필요가 있음.

## 2. 유엔인권이사회의 제1차 및 제2차 정부보고서에 대한 최종견해

정부보고서에 대한 유엔인권이사회의 최종견해는 ‘우려사항(subjects of concern)’과 ‘권고(recommendation)’로 나눌 수 있으며, 이에 대한 대한민국 정부의 입장, 견해, 이에 대하여 취한 조치가 제3차 정부보고서에 충분히 반영되어야 함.

## Ⅲ. 국가인권위원회의 제3차 정부보고서에 대한 의견

### 1. 전반적인 의견

#### 가. 유엔인권이사회 지침의 준수 여부

- 제3차 정부보고서는 체제와 형식에 있어서 유엔인권이사회의 지침을 따르고 있으나 몇가지 미비한 점이 있음.

첫째, 정부보고서는 규약에 보장된 권리와 관련된 행정·입법·사법부의 정책, 법률, 판결 등을 포괄적으로 제시하여 대한민국의 규약이행상황을 파악할 수 있도록 해야 할 것이나 행정부의 소관법령 및 정책위주로 기술되어 전체적인 인권이행상황 조망에는 어려움이 있음.

둘째, 유보조항과 관련하여서는 정부보고서 6쪽에 “...국내법 체계와 충돌되는 부분이 있어 유보하고 있음은 제1차 보고서에서 설명한 바와 같다”라고 기술하고 있는데, 유보를



철회하기 위한 심도있는 검토 및 관련 기관과의 협의 등 유보사항철회노력에 대해 성의 있는 언급이 필요함.

셋째, 유엔인권이사회는 협약이행상 장애요인 및 애로사항을 명기하고 이를 극복하기 위한 조치를 정부보고서에 포함할 것을 요구하고 있으나, 제3차 정부보고서는 이와 관련된 기술이 불충분하므로 보완이 필요함.

넷째, 협약이행상 진전사항을 설명할 수 있는 충분한 자료와 통계를 제시하도록 되어 있으나, 제3차 정부보고서의 통계는 보고기간인 1998년부터 2003년까지 권리 보장의 진전정도를 설명하기에는 미비함.

다섯째, 유엔인권이사회는 규약의 내용에 대한 홍보 및 교육에 중점을 두고 있는데 이번 정부보고서는 규약의 대국민 홍보 및 권리주체로서 인식 확산에 있어서 정부가 어떠한 역할을 하였는지에 대하여 설명하고 있지 않음.

#### 나. 제2차 정부보고서 심의시 지적사항 반영여부

- 제2차 정부보고서 심의(1999년)시 지적된 우려사항(concerns) 및 권고내용(recommendation)은 장기적인 협약이행계획을 세워 추진해야 할 사안들이므로 이 보고서에서는 지적된 사항이 해결되었는가, 실행되고 있는가를 논외로 하고 제3차 정부보고서에 현재까지의 진행상황 및 미해결된 이유에 대한 기술이 포함되었는지 여부만을 판단함.
  - 규약의 지위, 국가보안법, 여성차별과 여성에 대한 보호, 사법부의 독립, 피구금자 고문금지, 준법서약제, 광범위한 도청문제, 유보철회 검토 등 제2차 정부보고서 심의시 유엔인권이사회의 ‘우려사항(concerns)’과 ‘권고(recommendation)’과 관련된 것은 제3차 정부보고서에서 언급함.
  - 그러나, 권고사항 중 14조 및 22조에 대한 유보 철회 요청에 대하여는 언급하지 않고 있음.
  - 또, 규약의 권리보호와 관련된 공무원, 사회복지사, 의료인, 인권관련 전문가에게 인권교육을 실행하라는 지적에 대해서도 언급하고 있지 않음.
- 제3차 정부보고서는 관련 법률과 규정을 설명하였으나, 구체적인 인권의 보장 정도와 실제 이행상황을 제시하지 못한 것으로 판단됨.

## 제2장 자유권 관련

- 정부보고서 작성에 있어서 규약이 보장하고 있는 구체적인 권리와 그에 대한 일반논평을 고려하여 정확한 한국의 인권실태를 염두에 두고 작성해야 하는데, 보고서는 각 조항과 관련된 정부 정책만을 나열하여 기술하고 있으므로, 이와 함께 실제 보장받아야 할 권리와 그에 대한 이행조치, 문제점에 대한 해결방안 등의 통합적이고 체계적인 내용들도 기술하는 것이 바람직할 것임.

## 2. 세부조항별 의견

### 가. 일반조항(General Comments) 부분

#### (1) 규약의 효력

- 정부보고서 11번 항목에서 “실제로는 국내법의 위헌심사시 다자조약인 국제규약은 종종 헌법과 함께 법률의 위헌 여부를 판단하는 중요한 기준이 됨으로써 국내법의 효력보다 사실상 우선하는 효력을 가지고 있다”라고 기술하고 있음.
- 헌법재판소의 위헌법률심사에서도 국내에서 제정된 법률이 국제규약에 반한다고 하여 위헌법률심판청구시 인용된 사례가 거의 없는 점에서 상기 기술은 문제의 소지가 있음.
- 또한, 국제인권규약이 재판에 인용된 경우에는 단독원용이 아니라 국내법령에 부수적으로 원용되므로 규약의 효력을 국내법보다 사실상 우선 한다고 서술하는 것은 사법부의 판결과 다르다고 할 것임.

### 나. 규약 제1부(제1조 자결권)

- 의견없음.

### 다. 규약 제2부

#### (1) 제2조

##### (가) 전반적 의견

- 제2조 부분에 서술 내용은 법령의 제·개정과 법조항의 내용에 대해서만 기술되어 있을 뿐, 그것이 실제 어떻게 운용되고 있는지에 대한 설명이 부족함.

(나) 세부의견

- 특수교육에 대한 기술에서는 특수교육이 필요한 장애인 아동의 전체수와 특수교육의 실패가 드러나지 않으며, 장애인에 대한 배려가 없이 이루어지는 정책과 사업추진에 대한 반성 및 그에 대한 해결책에 대한 언급이 없으므로, 이들 내용이 제시되어야 할 것임.
- 고용정책기본법의 시행을 통한 고용상 장애인, 여성, 노령자에 대한 고용의 증가정도, 평등하게 법의 보호를 받고 있는지 등에 대한 언급이 있어야 할 것임. 즉, 300인 이상 사업장의 사업주는 상시 근로자의 2/100이상을 장애인으로 의무고용하도록 하였으나, 이 기준을 지키는 사업장이 거의 없는 실정을 고려할 때, 고용촉진을 위한 정부의 시행 정책 및 대책에 대한 기술이 있어야 할 것임.
- 외국인 노동자에 대해서는 2003년 개정된 고용허가제만을 설명하고 있어서, 보고기간동안 외국인노동자들의 구체적 인권침해상황을 파악하기 어려움.
- 비정규직 노동자에 대해서는 여성의 비율이 월등히 높은 현실이나 그들이 실제 받고 있는 차별대우 등에 대한 설명이 부족함.

(2) 제3조

(가) 전반적 의견

- 규약 제3조, 제2조제1항, 제26조는 모두 ‘차별’을 금지하는 조항임. 특히 남녀간의 차별과 연관되어 있는 것이 제3조임.
- 따라서 남녀차별과 관련된 정부보고서 작성을 함에 있어서 유엔 인권이사회의 일반논평 4 (Article3), 일반논평 18 (Non-discrimination)과 가정보호를 내용으로 하고 있는 제23조에 대한 일반논평 19(Article 23)를 검토하여 각 조항에 포함되어야 할 사안을 판단할 필요가 있음.
- 특히, 유엔인권이사회가 우려를 표명한 ‘호주제’에 대해서는 언급하고 있지 않으며, 여성부의 설립과 여성정책기본계획도 향후 계획을 중심으로 언급하여 제1차 계획에 대한 평가가 없고 계획실행에서도 장애요인에 대한 분석이 미비함. 남녀간 임금격차의 존재이유에 대한 설명 등 심층적인 분석과 그에 대한 대안제시보다는 여성과 관련된 모든 정부의 정책을 나열하는 것에 그치고 있음.

## 제2장 자유권 관련

- 이와 관련하여, 호주제도 폐지를 담은 민법개정안 내용을 소개할 필요가 있음. 즉, 호주제도를 폐지하고, 동시에 자녀의 성에서도 자의 최선의 복리를 위하여 필요한 경우의 모의 성과 본을 따를 수 있도록 개정안(안 제781조)을 마련하였음을 언급하여 남녀차별개선노력을 기술하는 것이 바람직함.

### (나) 세부의견

- 56번 항목에서 “2차보고서 심사 이후 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 제도적 개혁이 많이 이루어졌으며”라고 기술한 바, 구체적으로 어떠한 제도의 개혁이 이루어졌는지 파악하기 어려움.
- 공공분야의 여성의 대표성제고에 대한 서술에서 64번 항목의 정당법 개정사안에 대한 하단부분의 “개정된 정당법에 따라 2000년 제16대 국회의원 선거에서는 지역구에서 여성의원 5명이 당선되었고, 비례대표 중 11명(24%)의 여성이원이 선출되었으며, 2002년 6월 13일 지방선거에서는 여성기초단체장 2명이 선출되고, 시·도의회 의원 지역구에서 14명의 여성이원이 당선되었고, 비례대표 선거구 중 49명(67.1%)의 여성이원이 선출되었다”라는 설명은 사실과 부합하지 않음. 즉, 정당법은 비례대표전국선거구 국회의원선거후보자중 100분의 30이상을 여성으로 추천한다고 되어 있으며(정당법 제31조), 지역구 여성이원의 당선과는 무관하므로 수정할 필요가 있음.
- 65번 항목은 국회의원, 판사, 중앙행정기관의 여성공무원 비율 등이 차후 높아질 것으로 예상된다는 것만 제시하여, 정부의 정책과 추진방법, 이행감시방법 등을 구체적으로 파악하기 어려움.
- 여성에 대한 차별금지 법률 관행개선에서 보고서에 포함해야 할 내용으로 호주제를 지적할 수 있으나 그에 대한 언급이 없음.
- “폭력피해여성 보호 및 성매매방지를 위한 행정적 노력”이라는 제목 하의 기술은 그 범죄의 성격과 여성에 대한 지원 프로그램이 달라질 수밖에 없는 성폭력피해, 가정폭력피해, 성매매 피해여성에 대한 기술을 섞어 놓아 정부정책에서 여성에 대한 고려가 부족하다는 인상을 줄 수 있으므로, 뒷부분의 가정폭력에 대한 기술과 더불어 재배치할 필요가 있음.
- 성폭력 피해자에 대한 기술에서 특정범죄신고자등보호법(1998년 8월 31일 공포, 법률

1 2004. 2. 23.자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제3차 정부보고서에 대한 의견

제5997호)에 의하여 성폭력범죄를 위시한 특정범죄(동법 제2조제1항)의 피해자 보호를 위한 보좌인제도(동법 제6조), 영상물 촬영방법(제10조), 증인신문의 특례(제11조) 등이 규정되어 성폭력피해자에 대한 보호노력에 대한 내용을 포함하는 것이 타당함.

- 여성의 취업지원부에서 여성근로자에 대한 직업훈련강화를 기술하고 있는데 실제 훈련 이후 노동시장의 진입비율의 정도, 훈련의 실효성 여부를 파악할 수 없으며, OECD국가 평균에 비해 낮은 여성의 경제활동참가율, 임시직이나 일용직에서 여성비중 증가의 원인 및 그 대책 등을 제시하지 못하고 있음.
  - 통계에서는, 급간을 70년부터 95년까지 5년 단위로 하고, 98년 이후에는 1년단위로 하고 있어 타당한 통계도표로 보기 어려운 점이 있으며, 90번 항목에서 여성의 경제활동참가율이 크게 증가하였다는 기술은 제시한 통계치가 95년이후부터 48-49%의 비율을 꾸준히 유지하고 있으므로 타당하지 않음.
- 고용에서의 여성차별시정에서는 외환위기 이후 비정규직으로의 전환, 정리해고, 권고사직 등 여성이 남성보다 불이익을 얻은 사례가 급증하였다는 점을 감안할 때, 그러한 특수상황에서 정부가 적극적으로 양성평 등을 이루기 위해 어떠한 노력을 하였는지 드러나지 않음.
  - 특히, 2001년에 여성의 임금이 남성의 66.9%에 이르렀다고 하나, 이 통계가 동일노동에 대한 남녀의 임금차이를 보여주는 것인지 전체 근로자의 급여를 평균치로 단순 비교한 것인지 불명확하며, 전자라면 한국이 동일노동에 대한 동일임금의 원칙을 지키지 못한 이유, 그에 대한 정부대책이 없으며, 후자라면 고용시장 전반의 불균형과 구조적 문제를 드러내는 것이라 고용시장의 양성평등을 가져오기 위한 정부정책은 무엇인지 불명확함.
  - 더불어 농촌여성과 관련된 ILO협약 110호(Plantation Convention) 및 고용분야에서 남녀차별을 규제하는 ILO협약 111호(Discrimination Convention) 비준에 관한 정부의 입장을 설명할 필요가 있음.
  - 한편, 여성차별철폐위원회에서 성별을 제한하는 채용광고철폐를 요구한 바, 이와 관련된 정부정책을 제시하는 것이 바람직함.
- 특히, 한국내 성적, 인종적 소수자인 외국인 여성노동자에 대한 고려가 없으며, 현재 그들이 받고 있는 이중의 차별, 폭력, 노동조건 문제 등이 심각한 실정임을 감안하면

## 제2장 자유권 관련

이에 대한 정부의 대책에 대해 설명할 필요가 있음.

### (3) 제4조 (비상사태 선언)

○ 의견없음.

### (4) 제5조 (규약해석원칙)

○ 의견없음.

## 라. 규약 제3부 세부조항별

### (1) 제6조 (생명권 및 사형제도)

- 사형에 관한 서술과 관련하여, 사형선고를 받은 자의 인권문제에 대하여 시행하고 있는 정책에 대하여 추가하는 것이 내실있는 보고가 될 것이라 판단됨. 즉, 유엔인권이사회는 사형폐지를 권고하는 동시에 사형대기자의 심리적 고통 등의 실태(death row phenomenon)를 인권문제로서 우려하고 있으므로 한국에서 장기간 감형되지 않고 사형 집행을 대기하고 있는 수형자의 인권에 대한 고려 정책 등을 포함할 필요성이 있음.
- 사형과 관련하여 현재 헌법재판소의 결정 및 대법원의 판결, 실태 등은 포함하고 있지만 사형을 폐지하라는 권고를 이행하기 위한 국가의 노력, 향후 정책추진계획은 포함하고 있지 않으므로 이를 포함하는 것이 타당함.
- 사형수 중 사면 또는 감형된 자의 수는 제시하고 있으나 현재 사형선고를 받은 사람의 총계가 없으므로 포함시키고, 어떠한 죄목으로 사형선고를 받았는지에 대한 자료를 제시하는 것이 바람직함.
- 또한, 의문사진상규명위원회에 관한 서술은 제1기 위원회가 조사대상 총 83건 중 19건에 대해서만 의문사를 인정하고 나머지 33건은 증거불충분, 30건에 대하여 조사불능의 결정을 내린 배경, 즉 조사권한의 미약함과 한시적인 활동의 한계가 있었으며 관련 부처의 협조가 원활히 이루어지지 않은 점은 지적되어야 할 것임.
- 유엔인권이사회 일반논평6은 당 조항에 포함되어야 할 내용으로서, 국가가 전쟁금지를 위해 취한 노력(규약 제20조와 연결됨), 영아사망률을 줄이고 기대수명을 높이기 위하여 취한 정책, 또한 제2조제1항에는 핵무기나 비인도적 무기를 없애기 위하여 취한 노력을

포함시킬 것을 요구하고 있으나, 이러한 정책에 대한 고려가 없다고 판단됨.

- 또한, 최근 증가하고 있는 자살, 특히 가족동반 자살에 대한 분석과 대책에 대해서도 기술해야 할 것임.

## (2) 제7조 (고문 및 비인도적 처우금지)

### (가) 전반적 의견

- 법무부 및 검찰의 각종 인권보호조치가 2002년 서울지검 용의자 고문치사사건을 계기로 마련되었다는 것이 잘 드러나지 않으며, 국가인권위원회가 이 사건에 대하여 직권조사를 실행하였다는 점이 누락되어 있음.
- 또한, 고문 및 가혹행위 주장들이 여전히 제기되고 있고, 법원에서 가혹행위 등을 이유로 하여 무죄가 선고되는 경우도 있으므로, 이러한 문제제기와 법원의 판결례 등을 정리하여 기술하여야 할 것임.
- 이 조항의 내용에서는 본인의 동의를 받지 않은 어떠한 의학적, 과학적 실험에 이용되는 것을 금지하고 있으므로, 대규모 병원 등에서 신약 및 새로운 치료법을 환자에게 충분한 정보제공 없이 동의를 받거나 동의없이 시행하는 등의 행위에 대한 정부의 입장도 정리하여 언급해야 할 것임.

### (나) 세부의견

- 변호인의 참여권이 원칙적으로 허용되었다고 하지만, 변호인의 적극적인 조력을 수사단계에서 받는 것이 아니므로 변호인의 입회권인지 변호인의 참가를 인정하는 것인지 명확히 하여야 하며, 경찰 및 검찰의 자의적인 판단 및 재량에 따라 허용되는 등의 예외규정에 대한 설명이 요구됨.
  - 특히 송두율 교수 사건에서 변호인의 참여를 제한한 검찰의 수사가 위법이며 변호인의 입회권을 인정한 판례(2003.11.11. 2003모402)를 적시할 필요가 있음.
- “고문 또는 비인도적 처우를 당한 자의 구제조치”에서는 처벌된 수사기관 종사자의 숫자만 제시되어 있어 그 처벌의 실효성이나 처벌의 정도를 알 수 없음. 고문이나 비인도적 처우를 당했다고 주장하는 피해자의 진정 제기 건수와 그에 대한 처리결과를 종합적으로 제시하고 국가배상이 어떻게 이루어지며, 현황은 어떠한가에 대한 자료도 제시해야

## 제2장 자유권 관련

할 것임.

- “구금시설에 대한 감찰” 부분에서는 판사와 검사의 교도소 수시시찰 횟수, 그 시찰의 결과로 개선된 행형상 인권을 파악할 수 없으며, 국가인권위원회의 방문조사는 감찰에 해당한다고 할 수 없음.

### (3) 제8조 (강제노동금지)

- 교도소나 사회보호감호소에서의 낮은 수준의 급여는 강제노동에 준하는 것으로 볼 수 있으며, 또한 각종 사회복지시설에서도 감금하에 강제노동이 행해지는 예가 있으므로 이러한 상황에 대한 설명과 개선정책을 기술하는 것이 타당함.

### (4) 제9조 (신체의 자유와 안전)

- 체포영장주의에 대한 서술은 현행 형사소송법 상 긴급체포시에 사후영장제도가 결여되어 있는 점(형사소송법 제200조의3, 제200조의4 참조), 긴급체포의 비율이 높은 점을 감안하면 부적절한 것으로 판단됨.
- 보안관찰법에 관한 서술 중 137항목은 법원의 판결에도 불구하고 ‘미처리’분류되어 있던 자들을 검사직권으로 면제결정을 청구하도록 지위를 개선하였다고 하지만, 이것은 행정적인 미비점을 보완한 것으로 실제 ‘미처리’분류된 자와 면제처분이 결정된 자의 인권이 개선되었다고는 볼 수 없음.
  - 또한, 보안관찰법은 국가보안법 및 준법서약을 실질적으로 요구한다는 점에서 유엔인권이사회 및 국내외 시민단체의 지적을 받아온 바, 이번 정부보고서에는 사상과 양심의 자유, 2중 처벌의 성격, 재판받을 권리를 침해한다는 등의 논란에 대한 정부의 입장이 드러나지 않음.
- 미결수의 구금억제와 관련하여 불구속 수사 및 기소원칙이 제대로 지켜지지 않고 구속수사가 많은 것이 현실을 고려할 때, 142 항목에서 제시한 통계의 경우에는 전체 형사사건을 모집단으로 할 것이 아니라, 즉결심판이나 약식명령사건을 제외한 구공판사건을 모집단으로 하여 구속사건의 비율을 산정해야 실태를 정확하게 판단할 수 있을 것임.
- 구속전 피의자 심문제도와 관련하여서는 실제 구속자 수가 제시되지 않아 구속적부심사제도를 활용하는 비율을 확인할 수 없으며, 또한 긴급체포에 대한 사후영장제도의 미비도



지적해야 할 것임.

- 보석 및 구속적부심제도와 관련하여서는 피의자가 체포·구속적부 심사를 청구한 경우에 한하여 직권으로 보증금납입조건부 피의자 석방을 인정하는 것임을 분명하게 기술하여, 피의자의 보석청구에 의하여 보석을 허가하는 것이 아님을 명확히 해야 함.

## (5) 제10조 (인신구속자에 대한 인도적 처우)

### (가) 전반적 의견

- 교도행정에서 드러나는 문제점 중, 과밀 수용 및 냉난방 미비, 의료권 등 인도적 차원에서 의 최소요건 미비점을 언급하지 않고, 그에 대한 실태와 해결책의 제시가 미흡함. 즉, 187항목을 수용시설에 대한 문제점 지적 및 대책으로 보기에 는 어려움이 있음.
- 보고서는 기본법인 행형법이나 행형법 시행령만을 언급하고 법령과 큰 차이가 있는 수용 시설의 현실을 고려하여 기술하지 않음으로써, 일반 재소자들이 받는 처우의 실태와 그에 대한 대책에 대한 언급이 없으므로, 이들 사항에 대한 기술이 필요함.

### (나) 세부의견

- 미결수용자의 지위와 관련하여, 미결수용자에 대해 사복 착용을 허용하였음에도 불구하고 현실적으로 이를 실행하고 있는 예가 많지 않으며, 피의자 신분임에도 과도한 계구사용(송두울 교수 사건 등)의 문제점 등은 무죄추정원칙에 반할 뿐 아니라 국제적 기준에도 어긋나는데, 이러한 현실과 동떨어진 행형법 규정과 법원의 판결만을 언급하고 있음.
- 행형법개정을 통한 수용자인권신장의 165항목기술은 행형법 제1조의3(기본적 인권의 존중 등) “이 법을 집행함에 있어서 수형자 또는 미결수용자의 기본적 인권은 최대한으로 존중되어야 하며, 국적·성별·종교 또는 사회적 신분 등에 의한 수용자의 차별은 금지된다”가 신설되어 원칙을 확인하기는 하였으나, 이 기본이념이 행형법 시행령, 징벌 및 계구사용 규칙에 반영되지 못하여 수용자들의 인권상황이 크게 개선되었다고는 보기 어려우므로 현실에 부합하지 못한다고 할 수 있을 것임.
- 수용자의 계구사용과 징벌제도 개선과 관련, 징벌 및 계구사용은 여전히 교도소장의 재량권에 따른 부분이 크며, 계구사용의 기준인 “기타 교도소 등의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 경우”가 지나치게 막연하여 인권침해의 요소가 많고, 계구 및 징벌이 남용

## 제2장 자유권 관련

되고 있다는 사실을 간과하고 있으며, 행정법시행령과 징벌규칙, 계구규칙 등에서는 징벌과 계구사용에 있어서 비례성의 원칙과 보충성의 원칙이 반영되었다고 볼 수 없으므로, 현실과 부합하지 않는 내용이라 할 것임.

- 수용자의 교통권 확대 부분 중 특히 서신교통과 관련하여 국가인권위원회에 다수의 진정이 제기되었고, 그에 대하여 국가인권위원회가 의견을 표명한 바 있음. 보고서 183항목은 서신수발 제한을 엄격히 하고 있다는 점만을 기술하여 문제점을 간과하고 있으므로 국가인권위원회의 의견을 포함하여 재기술하는 것이 바람직함.
- 수용자에 대한 기본적 처우 개선 부분은 의료권이나 냉난방 시설 미비 등으로 겪는 수용자의 건강권 문제를 간과하고 있으므로, 수용자 의료 문제에 대한 정부의 개선책이 제시되어야 할 것임.
- 소년원 교육과정의 개편에 대한 기술은 의료소년원과 예·체능소년원의 구체적 수요, 수용인원, 운영내용 등에 대한 자료제시가 없어 평가할 수 없음.

### (6) 제11조 (채무불이행으로 인한 구금금지)

- 의견없음.

### (7) 제12조 (이동권, 거주이전의 자유)

- 유엔인권이사회는 외국인의 거주이전의 자유와 관련하여 합법적으로 입국한 외국인에게도 국가내에서 이동할 권리가 있음을 인정하고 있으며, 거주지 등록제에 대한 설명을 정부보고서에 제시할 것을 요구하고 있으므로, 이에 대한 서술이 포함되는 것이 타당함.

### (8) 제13조 (외국인의 추방)

- 제13조는 자유권규약 중 유일하게 외국인에게 해당되는 조항으로서, 대한민국 정부의 제1차 보고서 및 제2차 보고서를 제출한 때와 비교하여 외국인의 강제퇴거가 증가하였고, 그와 관련된 문제를 시민단체 등에서 많이 제기한 점 등을 고려한다면, 자세하고 성의있게 기술하는 것이 바람직할 것임.
- 강제퇴거 대상 외국인에 대한 보호시설 수용에 관하여 서술이 필요함. 특히 보호시설에서의 처우는 당 규약 제10조와도 관련이 있음.

(9) 제14조 (공정한 재판)

- “변호인 접견권과 변론준비를 위한 편의부여”에 대한 기술 중 대검찰청의 ‘공소제기 후 증거 제출 전 수사기록 열람·등사 업무에 관한 지침’은 검찰내부의 업무처리 통일성을 기하기 위한 예규에 불과한 것이며 피고인·변호인에게 열람 및 등사의 권리를 부여하는 법률상의 준칙이 아니므로 “열람·등사권을 최대한 보장함으로써... 편의를 최대한 제공하도록 하였다”라는 기술은 사실에 부합하지 않는 것으로 판단됨.
- “법관임명제도 및 신분보장”은 유엔인권이사회가 우려를 표명한 영역으로, 229항목의 판사연임에서 탈락한 3명의 탈락사유를 밝히고 그에 대한 분석을 제시하는 것이 판사의 신분보장이 되지 않음으로써 독립적이고 공정한 재판이 이루어지지 않을 것이라는 유엔인권이사회의 지적에 대한 성실한 답변이 될 것임.
- 제3차 정부보고서에 포함되지 않은 사항으로서, ‘신속한 재판을 받을 권리’와 관련하여 평균적으로 구속 이후 형확정까지의 기간에 대한 통계가 있다면 포함하고, 미결구금일수를 형기에 산입하는 것 등의 관련 규정을 제시하며,
  - 국선변호인제도 확대 적용의 개혁방안을 소개하는 것이 바람직하며,
  - 미란다 원칙 및 무죄추정원칙과 관련된 대법원 및 헌법재판소의 판례를 제시하는 것이 타당함.
- 또한, 지속적인 논란의 대상이 되어온 바, 제1차 및 제2차 정부보고서에 제대로 설명되지 않은 재정신청제도에 대한 설명과 실태, 통계 및 재심제도와 재심사유 제시, 재심으로 판결이 번복된 사례 등을 소개하는 것이 내실있는 정부보고서가 될 것임.

(10) 제15조 (형법불소급의 원칙)

- 의견없음.

(11) 제16조 (인간의 존엄과 가치)

- 의견없음.

(12) 제17조 (주거, 사생활, 통신의 자유)

(가) 전반적 의견

- 제3차 정부보고서에 기술된 내용은 “정보통신망이용및정보보호 등에관한법률”, “통신비밀보호법” 및 “형의실효등에관한법률”의 수사자료 관리에 관한 설명을 담고 있으며, 법률규정에 대한 설명이 장황하며, 각종 개인정보 및 사생활의 자유와 관련된 제도 - 주민등록제도, 전자정부, 전자주민카드, 생체여권, 스마트카드 및 논란이 되고 있는 추정차 단속 및 범죄예방 CCTV 등 - 와 관련하여 정보화사회 및 기술의 발전, 행정의 효율성과 사생활 보호의 조화 방법 등에 대한 정부의 기본입장을 확인할 수 없음.
- 또한, 유엔인권이사회가 우려를 표명한 수사기관에 의한 불법 도감청 사례 및 실제 도감청이 허용되는 범죄 및 국가비상사태에 대한 정의 및 적용례가 제시되어 있지 않아 불법도감청과 관련된 인권상황의 개선상태를 파악하기 어려움.
- 또한, 불법 도감청 등 사생활 침해로 인한 피해 구제 방법, 공권력에 의한 불법도감청에 대한 정부의 피해보상 정책 등에 대한 정보가 제공되지 않음.
- 한편, 제17조는 개인의 명예훼손에 대한 처벌 및 그에 대한 보호, 보상또한 규정하고 있는데, 정부는 제1차 보고서에서 관련 형법 및 민법 규정을 소개하였을 뿐 개인의 명예훼손 방지를 위한 사전적인 행정부의 대책은 제시되지 않음.
- NEIS에 대해서는 인권침해와 관련하여 사회적으로 많은 논란이 있었는데도 정부의 입장만을 대변하고 있으며, 해킹 등 보완채택에 대한 언급만 있을 뿐임. 국가인권위원회는 NEIS의 인권침해와 관련하여 NEIS의 27개 개발영역 가운데 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건영역은 입력대상에서 제외하고, 교원인사 기록 중 별지목록 기재항목은 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 ‘교육공무원인사기록및인사사무처리규칙’을 개정하고, 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 권고한 바 있으므로, 이에 대해 기술할 필요가 있음.

(나) 세부 의견

- 불법감청사법 단속 부분(242, 243 항목)은 “정보기관 등” 수사기관 및 공권력에 의한 불법감청을 검찰이 단속하였다는 사실만 기술하고 그 결과를 제시하지 않아 공권력에

의한 불법감청실태 및 그에 대한 대처를 알 수 없음.

- 통신제한조치의 집행에 관한 통지 부분의 서술 중 245항목 “국가안전보장·공공의 안녕질서”와 같은 포괄적이고 광범위한 통지유예사유가 규정되어 있다는 점과 이러한 사유의 존부 판단을 법관이 아닌 관할 지방검찰청검사장이 내리고 있다는 점이 명기되어야 할 것임.
- 대화당사자 일방의 동의를 얻어 대화를 녹음한 행위에 대하여 대법원이 범죄성립을 인정 한 판례(대법원 2002.10.8. 2002도123)를 언급하고, 검사장의 승인만으로 통신사실 확인자료를 제공할 수 있도록 한 통신비밀보호법의 문제점을 적시하는 것이 타당함.
- NEIS에 관한 서술 전반은 NEIS에 대한 일반 국민의 정서와 정부의 입장차이를 드러내고 있음. 서울지방법원이 ‘NEIS CD제작배포금지가처분 소송’에서 현재 정부가 추진하고 있는 NEIS와 그 자료배포행위가 근거법이 미약하다는 판시를 하였음에도 불구하고 컴퓨터 정보 방화벽 등의 보안대책만을 기술하는 것은 적절하지 않다고 판단됨. 국가인권위원회의 NEIS에 대한 권고내용을 포함하여 기술하는 것이 타당함.

**(13) 제18조 (양심, 종교의 자유)**

- 양심적 병역거부자의 입영거부 현황 통계는 부정확한 것으로 판단됨. 즉, 이 통계에서 입영거부가 집총거부를 의미하는 것인지 징집거부를 의미하는 것인지 그 정의를 명확히 할 필요가 있음.
  - 종전에는 집총거부를 하여 항명죄로 군사법원에서 처벌되었으나 최근에는 처음부터 소집을 기피하여 입영기피자로 일반법원에서 처벌을 받고 있으므로, 이러한 경향을 감안하여 통계자료를 제시해야 할 것임.
  - 통계자료의 “입영거부”의 정확한 개념정의와 더불어 형사처분을 내린 기관, 통계수치의 출처확인이 필요함.
  - 국방부가 국회 국방위원회에 제출한 ‘02년도 국감자료(요구자료 7,49)에서 밝힌 종교적, 양심상의 이유로 인한 입영기피자/집총거부자의 현황은 다음과 같으며, 정부보고서의 통계자료와는 차이가 있음.

## 제2장 자유권 관련

구분	'02.6.30	'01	'00	'99	'98
계	288	662	644	513	474
입영기피자	285	396	2	-	-
집총거부자	3	266	642	513	474

또한 국방부는 입영기피자의 폭증 이유로 2000년 말 입영기피자에 대하여 일반법원이 제2국민역 편입기준인 징역1년 6월을 선고하면서 입영기피가 폭증하였다고 밝히고 있으므로, 이러한 이유를 통계와 더불어 제시함이 바람직함.

### (14) 제19조 (표현의 자유)

- 이 조항은 지속적인 문제영역으로 지적받은 권리이며 특히, 국가보안법과 관련된 유엔인권이사회의 우려 및 권고사항을 대한민국이 어떻게 이행하고 있는가에 대한 입장을 밝혀야 할 것임.
- 국가보안법의 점진적 폐지 및 동법 제7조의 즉각적 폐지를 유엔인권이사회가 권고한 바, 제2차 정부보고서 심사 때의 정부 입장을 이번 보고서는 반복하고 있다고 판단됨.
- 또한, 이번 정부보고서의 보고기간 중 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)의 특별보고관(Special Rapporteur) 및 실무그룹(Working Group)이 민주노총의 단병호의장 구속, 한총련 관련자 수사 및 기소 상황에서 발생한 강제진압, 성추행, 폭력 등, 대통령에 대한 명예훼손출판물발간으로 처벌을 받은 사례 및 언론출판의 자유에 관하여 유엔인권위원회에 보고한 바가 있는데, 이와 관련된 기술이 없음.
- 국가보안법의 엄격적용 부분은 한총련과 관련된 기술이 빠져 있음. 특히 287항목의 통계는 96년 한총련사태로 수배자 명단에 오른 학생들과 그 이후 한총련 대의원이 되면서 국가보안법상 이적단체가입죄로 자동수배자가 된 학생들에 대한 고려가 없이 전체 통계로만 제시되어 인권실태를 잘 드러내지 못한다 할 것임.

### (15) 제20조 (전쟁·폭력 등 선전·선동 금지)

- 의견없음.

### (16) 제21조 (집회의 자유)

- 2003년 후반기 이루어진 집회및시위에관한법률 개정안 및 그에 대한 논의가 없음. 실제

동법률이 주요도로에서의 집회를 전면금지하고 확산기사용을 금하는 등 집회의 자유를 제한하는 방향으로 개악되었다는 비판을 고려하여 기술해야 할 것임.

(17) 제22조 (결사의 자유)

- 노사관계제도의 개정추진 부분은 노사정위원회 구성 및 법제정 추진 과정을 설명하고 있으나, 직접적으로 결사의 자유, 노동조합의 활동을 보장하는 국가의 법, 정책에 대한 설명으로는 부족함.
- 특히, 한국의 노동조합및노동관계조정법 상 정의행위에 대한 수많은 금지조항과 형사처벌 조항이 있어서, 단체행동권을 금지하거나 제한하는 효과를 가져오고 있다는 점을 고려하여야 하며 노사관계진전방안이 사용자와 노동자의 권한을 어떻게 보장, 혹은 제한하는 방향으로 이루어지는지 설명되어야 할 것임.
- 노동유연성강화, 파업에 따른 노동조합 및 노조간부를 상대로 한 손해배상청구소송과 가압류로 생존권을 침해하는 상황 등에 대하여 정부의 입장과 정부의 노동자 보호정책, 정책의 진행 상황, 협의사항 및 결사의 자유 보장과 그 한계의 법률적 구성요건에 대하여 기술할 필요가 있음.

(18) 제23조 (가정의 보호, 혼인, 이혼)

- 유엔인권이사회는 각 국가의 법 혹은 사회 통념 상 가족의 범위와 정의에 대한 정보를 제공할 것을 요구하고 있으며, 이에 대한 기술은 충분하지는 않지만 제2차 정부보고서에 포함되었음(제229항 민법 제779조 및 사회적 통념의 가족).
- 동시에 유엔인권이사회는 제23조제1항에 대해 법률상 혼인이 아닌 실질적 혼인관계, 한부모가정이나 동거 가족을 보호하기 위한 법률과 정부의 정책을 제공할 것을 요구하고 있는데(일반논평19 참조), 저소득 모자가정에 대한 기술을 제외하고는 이에 대한 고려가 없으며 또한 아동입양과 양자 혹은 혼외출생자에 대한 정부정책의 변화가 서술되어 있지 않음.
- ‘가족’ 및 한부모가정의 보호와 관련하여 2003년 11월 정부의 민법 개정안 제779조(가족의 범위)가 “부부, 그와 생계를 같이하는 직계혈족 및 그 배우자, 부부와 생계를 같이하는 형제자매는 가족으로 한다”고 규정하여, 한부모가정의 보호를 도외시키고 부부중심가정을 설정하여 협약이행상장애요인이 될 수 있다는 점에 대한 문제제기가 있는 상황을 기술

## 제2장 자유권 관련

할 필요가 있음.

- 제23조제2항의 내용은 특별히 민법상 혼인가능연령과 관련되어 있으며, 현재 여성만 16세로 되어 있는 부모의 동의없이 혼인이 가능한 연령을 남녀 동일하게 18세로 하려는 민법개정 움직임이 있으므로 그에 대한 기술을 포함하는 것이 바람직함.
- 제23조의 기타 내용은 특히, 국가가 주도하는 가족계획정책, 가족상봉, 양육권 및 친권행사 등에 대한 서술이 포함될 것을 유엔정보보고서 지침서는 요구하고 있으며, 특히 혼인으로 인한 국적변동에 있어 남녀 차별행위와 관련된 기술을 요구하고 있는 바, 정부보고서 제3조에서 설명한 69-71항목을 참조할 것을 명기하는 것이 바람직함.
- 특히, 이혼이나 별거의 경우 자녀에 대한 양육권 문제, 위자료 문제에 대한 정부의 정책에 대한 정보를 제공하고, 이혼시 아동을 보호하는 관련법, 정책에 대한 정보를 제공하여야 하나, 이러한 사항에 대한 고려가 없음.
- 호주제의 경우 정부가 마련한 민법개정안이 국회에 상정되지 않고 있는 상황에서 입법화하기 위한 대책과 그에 대한 입장이 정리되어야 할 것임.

### (19) 제24조 (아동의 보호)

- 이 조항에 대하여 정부보고서는 학교급식, 아동복지법 및 청소년보호법과 청소년보호위원회의 사업에 대한 설명을 주로 기술하고 있으며, 제24조제1항의 어린이에 대한 차별금지, 동조 제2항의 출생등록 및 이름을 가질 권리, 동조 제3항의 국적을 가질 권리에 대하여 관련법을 제2차 보고서에 설명한 것으로 그쳤다면 이번 제3차 정부보고서에서는 그와 관련하여 새로이 발원된 사항을 제시하여야 할 것이나 이에 대한 고려가 없다고 판단됨.
- 특히, 제3항과 관련하여, 외국인과 결혼한 한국여성의 자녀의 출생 등록 및 국적에 관한 문제가 어떻게 변경되었는지, 또한 불법체류 외국인의 자녀의 경우 국적취득 및 국가로부터 어떠한 보호를 받을 수 있는지 등에 대한 고려가 없음.
- “아동보호를 위한 정책추진”과 관련하여, 초·중등교육법시행령 상 원칙적으로 금지되었다고 보고서는 기술하고 있지만, 이는 여전히 학내에 만연한 학교 체벌과 관련된 아동의 인권실태 부합하지 못하고 그에 대한 대책을 설명하였다고 보기 어려움.



(20) 제25조 (선거권, 피선거권)

- 의견없음.

(21) 제26조 (법앞의 평등)

- 유엔정부보고서에 대한 지침은 이 조항에 대하여 보고서가 제공할 내용은 명시적이지 않지만 실질적인 권리향유를 막고 있는 사회적 관행을 바로잡기 위한 행정부, 입법부, 사법부의 활동을 기술하며, 특히 적극적 조치(affirmative action)정책, 사회적 배제 (social exclusion)를 근절하기 위한 적극적인 국가의 정책 및 불평등한 요소를 갖고 있는 현행 법령을 개정하기 위한 노력에 대하여 기술할 것을 요구하고 있는 바,
- 사회 각 분야의 양성평등, 지역할당제 등을 포함하여 적극적으로 차별 및 불평등을 시정하려는 노력이 포함되어야 할 것임.
- 특히, 외환위기 이후 증가한 빈곤층, 노숙자 등이 적극적으로 당 규약에 규정된 권리를 향유할 수 있도록 하는 정부정책이 포함되어야 할 것임.

(22) 제27조 (소수민족보호)

- 인종차별철폐위원회는, 특히 혼혈인 문제(Amerasian)와 화교에 대한 차별을 문제영역으로 지적한 바 있는데, 이들에 대한 언급이 없음.

2004. 2. 23.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 김창국 위원 박경서 위원 유현 위원 유시춘  
위원 조미경 위원 김오섭 위원 이흥록 위원 신동운  
위원 정강자 위원 김만흠 위원 김덕현

## 2 2011. 1. 24.자 결정 [「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안에 대한 의견표명]

### 결정요지

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안에 대하여 전반적인 총평, 조항별 의견, 규약 제40조에 의한 국가보고서 작성지침에 부합하도록 국가보고서 내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

### 주 문

국가인권위원회는 법무부가 작성한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안에 대하여 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제40조에 의한 국가보고서 작성지침에 부합하도록 국가보고서 내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

### 이 유

#### I. 의견표명의 배경

법무부는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안(이하 '보고서'라 한다)을 작성하고 2010년 1월 5일 국가인권위원회에 의견조회를 하였다. 이에 「국가인권위원회법」 제21조에 의거하여 보고서를 검토하였다.

#### II. 판단기준

보고서에 대한 판단은 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제1조 내지 제27조, 「시민적

및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제40조에 의한 국가보고서 작성지침(CCPR/C/2009/1)을 기준으로 하였다.

### III. 판단

#### 1. 국가보고서 초안에 대한 총평

##### 가. 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족

국가보고서의 작성 목적은 동 규약이 정하는 권리들의 실현을 저해하는 문제점과 불충분한 점을 파악하여 해결책을 모색하기 위한 것이다. 그러므로 국가보고서 작성에 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 긍정적 발전의 측면만을 보고하는 것은 당사국이 국가보고서 작성 의무를 충실히 이행하는 것이라 보기 어렵다. 이러한 점에서 보고서의 기술방법은 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 정부의 개선된 정책만을 언급함으로써 우리나라 자유권 상황에 대한 정확한 이해와 전체적인 조망, 그리고 시민적 및 정치적 권리 위원회(이하 ‘자유권규약위원회’라 한다)와의 건설적인 대화를 하는 데에 부족한 측면이 있는바, 이러한 부분을 수정·보완하는 것이 바람직하다.

##### 나. 법제도의 시행의 결과 및 효과에 대한 정보 부족

동 보고서는 정부 정책을 중심으로 관련법 개정 및 제도 개선에 대한 설명을 단편적으로 나열하고 있고, 실제 이러한 법과 제도의 도입으로 인한 영향이나 효과에 대해서는 설명이 부족하다. 법제도에 대한 일반적 설명과 함께 효과를 언급한 경우에도 이론적 효과만을 언급한 경우가 대부분이며, 관련 법제도들의 이행방법 및 문제점, 한계에 대해서는 대부분 언급되어 있지 않다. 또한 국가보고서를 작성함에는 법률, 행정규칙 및 절차, 관행들에 관한 종합적인 검토를 실시하도록 하고 있으나, 동 보고서는 정부의 정책을 중심으로 법제도상의 개선사항만을 다루고 있으며, 관행상의 문제점은 거의 지적되지 않고 있는바, 이를 보완하는 것이 바람직하다.

##### 다. 자유권 규약위원회의 우려 및 권고에 대한 기술 미흡

동 보고서에는 제3차 국가보고서에 대한 자유권규약위원회의 최종견해에서 지적된 우려 및

## 제2장 자유권 관련

권고사항과 관련하여 진척된 내용이 포함되어야 할 것이다. 제3차 국가보고서 최종견해에서 제시한 사항 중 자유권규약위원회가 채택한 개인통보에 대한 견해의 효과를 발생하게 하는 국내적 절차를 즉각적으로 진행하여야 할 것을 권고하였음에도 불구하고 동 보고서에는 “위원회의 결정이 국내 법원의 확정 판결과 배치되는 내용인바 단순히 위원회의 견해만으로 확정판결을 무효화하기 어려우며 국회의 별도 입법조치가 있지 않는 한 현행 국내 헌법 질서 내에서 실효성 있는 국내구제수단을 마련하는 데에는 어려움이 있다”, “위원회의 결정을 이행하는 합리적 방안을 도출하기 위해 정부는 최대한의 노력을 기울이고 있다”는 추상적 표현 이외에 자유권규약위원회의 권고를 이행하는 데 영향을 미치는 요소 및 어려움을 충분히 기술하지 않고 있다. 또한 자유권규약위원회가 당사국은 양심에 따른 병역거부자가 병역의무에서 면제되는 것을 인정하는 모든 필요한 조치를 취해야 할 것을 권고하였음에도 불구하고 국민적 합의가 이루어지지 않았다는 이유 외에 규약의 이행에 미치는 요소와 장애를 구체적으로 제시하지 않고 있다. 또한 부부간 강간이 형사범죄로 성립되기 위한 「형법」 개정, 「국가보안법」 제7조와 이로 인해 부과된 형벌이 규약의 요건에 일치하도록 보장, 초·중·고등학교와 직업교육의 과정에 인권교육의 반영 등과 관련하여서는 거의 정보를 제시하지 않고 있는바, 이를 보완하는 것이 바람직하다.

## 2. 협약 조항별 의견

### 가. 일반적 사항

보고서 2항과 관련하여, 인권국 설립 당시 법무부의 검찰화를 방지하고 다양한 인권 개념을 포섭하기 위하여 국장과 선임과장인 인권정책과장을 검찰이 아닌 외부인사로 보임하기로 하였으나 이후 내부 규정을 개정하여 국장 및 모든 과장을 검사로 보하여 당초 인권국의 설립취지에 어긋난다는 지적이 있으므로 이를 함께 기술하는 것이 바람직하다.

6항 관련, 일반대중의 자유권규약위원회 최종견해에 대한 인지정도를 종합적으로 보고하기 위해 현실적으로 국가보고서가 일반 국민들에게 널리 알려지지 않고 있음도 지적할 필요가 있다.

10항 관련, 교육훈련기관 종합평가 시 인권교육이행·실적을 반영한다고 하고 있으나, 이행노력과 그 결과를 구체적으로 기술하는 것이 바람직하다.

12항 관련, 법집행 분야에서 현재 개설되어 있는 인권교육과정이 필수적 과정이 아니라 선택적 과정이라는 점과 사법부의 경우 법원 공무원들을 대상으로 하는 인권강좌가 개설되어 있지 않다는 사실을 추가할 필요가 있다.

14항 관련, 인권교육이 진행되고 있는 실제 모습을 종합적으로 보고하기 위해 초·중·고 및 직업교육과정의 경우 학교교육과정에 ‘인권과목’이 개설되어 있지 않으며, 교원양성기관인 교육 대학, 교원교육훈련기관인 교원연수원에도 ‘인권과정’이 개설되어 있지 않고, 체계적인 수행을 위한 전담부서가 마련되어 있지 않다는 점을 추가로 기술할 필요가 있다.

19항 관련, ‘인권위원회 진정사건 처리현황’ 표에 2009년 통계가 누락되어 있으므로 이를 보완하고, 이를 보다 구체화하여 피진정기관과 피권고기관 수의 증감이 드러날 수 있는 통계를 제시하여 국가인권위원회 업무현황을 정확히 파악할 수 있도록 해야 할 것이다.

20항 관련, 국가인권위원회가 국가인권기구 국제조정위원회 부의장국을 맡은 것은 2007년~2009년 기간이므로 해당 부분의 수정이 필요하다.

28항 관련, UN 개인진정 인용결정의 국내 이행방안이 현재까지 입법화되지 않고 있으므로, 자유권규약위원회의 권고를 이행하는 데 장애요소가 무엇인지, 현재까지 진척정도가 어느 정도 인지, 장애요소를 극복하기 위한 방안이 무엇인지를 구체적으로 기술하는 것이 적절하다.

### 나. 차별없는 자유권 존중, 자유권 실현을 위한 당사국의 조치

보고서 43항과 관련하여, 외국인 근로자 보호 실태를 정확히 파악할 수 있도록, 합법적 체류 자격이 없는(미등록) 외국인근로자에게는 자유권 보장이 대부분 인정되고 있지 않거나 극히 제한되어 있다는 내용을 추가하는 것이 바람직하다.

44항 관련, 법규정과 법현실 사이의 간극이 있으므로 현실 상황을 보다 정확히 전달하기 위해, 사업주에 의한 외국인 여권 또는 외국인등록증 제공 강요 현상을 근절시키기 위한 법적 준비는 있으나 현실에서는 여전히 개선되지 않고 있기 때문에 이러한 문제에 대한 실태파악과 그 개선방안과 관련된 사항을 추가할 필요가 있다.

45항 관련, 노동위원회에 차별시정을 할 수 있는 주체를 근로자 개인에 한해서 인정하고 노동조합에게 신청권을 주지 않음으로써 제도의 실효성이 상당히 낮아졌으며, 비정규직에 대한 제도적 보호가 미흡한 결과 정규직과 비정규직간의 임금격차, 근로조건이 점점 벌어지고 있다는 점도 지적할 필요가 있다.

46항의 비정규직 근로자의 보호 관련, 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」은 차별시정 신청권자를 직접 고용된 기간제·단시간 근로자와 파견근로자에 한정하고 있어 이 법률

## 제2장 자유권 관련

의 적용을 회피하기 위해 사내하청이나 외주용역이 성행하고 있다는 내용과, 남성 정규직 임금을 100이라 할 때 여성 비정규직 임금은 38.7%로 격차가 매우 크고 여성노동의 비정규직화 내지 빈곤화 현상이 심화되고 있다는 내용을 추가로 기술할 필요가 있다.

47항의 범죄피해자의 보호와 관련하여, 피해자의 진술권이나 방어권, 참여권 등 피해자 권리 구제와 관련된 제도가 미흡하고 현행의 금전 위주의 보상만으로는 부족하다는 점을 지적할 필요가 있다.

52항의 국가인권위원회의 차별 관련 진정 조사·권고 현황과 관련하여, 권고통계는 연도별 권고 변화추이 파악을 위해 연도별 권고건수 및 권고의 대상이 된 차별영역과 사유를 포함하는 통계로 대체하고, 2009년 통계를 추가하는 것이 적절하다.

### 다. 남녀동등 권리보장

보고서 54항과 관련하여, 제3차 여성정책기본계획('08~'12) 시행 기간이 반 정도 지난 시점 이므로 그간 동 계획에 따라 추진된 실적 및 효과에 대한 평가를 보완하여 기술할 필요가 있다.

56항의 내용만으로는 법령정비의 구체적인 내용을 알기 어려우므로 주요 남녀차별법령 목록 및 차별내용, 정비 결과 등을 보완할 필요가 있다.

60항 관련, 「정당법」 개정 등의 조치에도 불구하고 정치 분야에서의 여성비율이 여전히 낮은 비율을 나타내고 있으므로 그 원인 및 정치분야에서의 여성비율 제고 방안을 제시하는 것이 바람직하다.

61항 관련, 자유권규약 제3차 국가보고(CCPR/C/KOR/2005/3, para. 68)에는 '양성평등 채용목표제'를 'gender-equal recruitment target scheme'으로 영역하고 있고 'quota system'이라는 표현이 동 제도의 성격을 정확히 파악하기 어렵게 할 소지가 있으므로 '양성평등 채용목표제'를 'Gender equality employment quota system'이라 표현하는 것은 부적절한 바, 이를 수정하는 것이 바람직하다. 또한 정부는 '4급 이상 여성관리자 임용확대 5개년 계획' 수립시 2007년 6.2%, 2008년 6.9%, 2009년 7.7%, 2010년 8.8%, 2011년 10%로 목표를 설정한바 있는데, 보고서의 표에 제시된 목표치는 이에 비해 매우 낮고, 목표치와 실적도 거의 일치하고 있는바, '중앙행정기관 4급 이상 여성관리자 임용목표제 목표 및 실적'의 통계에서 목표와 실적을 확인하여 정확히 기술할 필요가 있다. 그리고 고위관리자 임용에 있어 적극적조치에 의한 부분은 소수라 할 수 있는데 보고서의 표는 이를 오해할 소지가 있으므로 적극적조치에

의한 부분과 구분하여 기술하는 것이 바람직하다.

62항 관련, 법조 분야의 여성참여 확대는 정부의 적극적조치에 의한 결과로 보기 어려우므로 이를 적극적조치의 내용으로 포함하는 것은 적절하지 않고, 다만, 사회 일반의 고용평등실현 현상의 하나로써 설명하는 것이 바람직하다. 또한 사회전반의 고용분야에서의 평등실현 부분과 여성 진출이 부족한 부분을 제시하고, 향후 여성 진출이 미흡한 분야를 개선하기 위한 정부의 대책을 기술하는 것이 바람직하다. 또한 민간기업에 대해서도 정부의 실효적인 조치가 있다고 보기 어려운 상황이라는 점과 적극적조치에도 불구하고 민간부문에서 이것이 제대로 실행되지 않는 요인을 추가로 기술하는 것이 필요하다.

63항 관련, 현재 여성노동자의 65.6%가 비정규직인 현실을 고려하여 ‘고용형태별 남녀 노동자 현황’에 대한 정보를 추가하고, 남녀간의 임금차이와 고용형태별 임금차이를 추가하여 임금현황에 대한 정확한 정보를 제시할 필요가 있다.

64항 관련, 성별영향평가 제도 도입에 대한 소개뿐만 아니라 성별영향평가의 효과, 문제점 및 개선방향에 대한 내용을 보완할 필요가 있다.

67항 관련, 보고서는 생애주기별 양성평등 교육 프로그램을 개발하여 교육을 실시하였다고 기술하고 있으나, 이러한 프로그램이 다양한 대상자에게 어떠한 방식으로 활용되었는지를 제시하여 양성평등의식 교육프로그램의 효과를 확인할 수 있도록 기술하는 것이 적절하다.

70항 관련, 여성인력개발을 위한 대책에서 여성비정규직 문제에 대한 개선 대책에 대한 설명이 없으므로 이의 보완이 필요하다. 또한 정부가 여성일자리 창출을 위한 대책으로 시간제 일자리 확대 등을 계획하고 있는데 이로 인하여 예상되는 여성비정규직 증대 우려와 그 개선방안을 기술할 필요가 있다.

76항 관련, 아동성폭력 재범 방지대책으로 도입된 전자발찌나 신상정보공개, 화학적 거세 등의 정책에 대하여 이중처벌이나 과잉금지원칙 위반의 우려가 제기된바 있으므로 이에 대한 보완책이나 정부의 입장을 기술하는 것이 바람직하다. 또한 아동 성폭력은 아는 사람에 의해 발생하는 경우가 많으므로 이에 대한 정부의 예방대책도 기술하는 것이 적절하다.

81항 관련, 성폭력 범죄 친고죄 폐지는 여성단체 등으로부터 지속적으로 요구받고 있는 사안이므로 이에 대한 정부의 입장과 대책마련 계획을 추가로 기술하는 것이 바람직하다.

86항 관련, 구제기관에서 성희롱으로 인정받더라도 회사와 동료의 따돌림 등으로 인해 결국

## 제2장 자유권 관련

퇴사를 할 수 밖에 없는 2차 피해 사례가 상당한바, 보고서와 같이 2차 피해 방지를 위해 성희롱 예방교육을 실시하고 있다는 내용만으로는 실질적인 2차 피해방지 대책에 대한 평가가 어려우므로 2차 피해 방지를 위한 대책에 대하여 보다 구체적으로 기술할 필요가 있다.

91항 관련, 정부가 사업장 지도 점검을 통해 직장 내 성희롱 예방교육의 실시여부를 점검하고 있으나 성희롱예방교육 추진실적을 통합적으로 관리하는 시스템이 없어 형식적인 교육으로 치우칠 우려가 있다는 지적이 제기되어 왔으므로 이에 대한 대책을 보완하여 기술할 필요가 있다.

### 라. 제6조 생명권, 사형제도

보고서 101~102항과 관련하여, 2009년 7월 28일 국가인권위원회가 헌법재판소에게, 사형제 존치는 사형제도를 폐지해가고 있는 국제적 추세에도 부합하지 아니하고 잔혹하고 비인도적인 형벌금지의 원칙에 부합하지 아니하며 인간의 존엄과 가치를 최고규범으로 하고 있는 현행 「헌법」 정신에도 부합하지 아니하고 사법제도의 불완전성을 고려할 때 재심의 기회를 박탈한다는 점에서 비윤리적이기 때문에 사형제도를 폐지하는 것이 타당하다는 의견을 제출한 사실을 추가할 필요가 있다.

### 마. 제7조 고문 및 비인도적 처우금지

보고서 118항과 관련하여, 국가인권위원회가 경찰서 조사담당 경찰관에 의한 고문사건을 인지하여 직권조사를 실시하여 경찰관들이 피의자들에게 범행을 자백하라며 입에 재갈을 물리고 스카치테이프로 얼굴을 감아 폭행하였고, 수갑을 채운 채 팔을 뒤로 꺾어 올리는 등의 고문행위가 있었다고 판단하고, 2010년 6월 15일 검찰총장에게 해당 경찰관 5명을 고발조치 및 수사의뢰하고, 해당 경찰청장에게 전면적인 직무감찰을 실시하여 그 책임 정도에 상응하는 인사조치 및 재발방지대책을 강구할 것을 권고한 사실, 그리고 2009년 통계를 추가할 필요가 있다.

119항 관련, 「형사소송법」 개정에 대한 종합적 보고를 위해 2007년 동법의 개정 내용 외에 최근 법무부가 검토하고 있는 동법 개정안 내용에 면책조건부진술제, 참고인 강제구인제, 사법방해죄 등이 포함되어 있다는 내용을 추가하는 것이 바람직하다.

### 바. 제8조 강제노동 금지

보고서 129항과 관련하여, 강제노동을 금지하는 규범체계를 종합적으로 보고하기 위해, ILO



**2** 2011. 1. 24.자 결정  
 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안에 대한 의견표명

가 1998년 근로자 기본권 선언 이후 결사의 자유, 강제노동, 아동노동, 차별금지의 4개 분야 8개 협약을 핵심 협약으로 선정하고 이들 협약에 대한 비준 및 준수를 회원국의 최우선 의무로 강조하고 있으나 정부는 아직 위 핵심 협약 중 하나인 ILO 제29호 협약(강제노동금지협약)을 비준하지 않고 있음을 추가하는 것이 바람직하다.

130항 관련, 강제노동금지 「근로기준법」 제7조만이 아니라 「형법」 제314조 업무방해죄와도 관련이 있으므로 단체행동을 했다는 이유로 업무방해죄로 처벌되는 사건 현황도 추가할 필요가 있다. 국가인권위원회가 실시한 <노동사건에 형법적용 실태조사>(2008년)에 따르면 노동형사 사건 중 약30%가 업무방해죄에 의해 처벌되고 있는 것으로 나타났으며, 단순히 노무제공만을 거부하는 평화적 파업의 경우에도 동 조항에 의해 처벌되고 있다.

131항 관련, 법 집행 공무원들이 수사 및 재판과정에서 성매매 여성을 피해자로 인식하고 이들의 피해를 조사하는 등 입법 취지에 맞는 수사와 재판이 이루어지는지에 대해 기술할 필요가 있다. 특히 피해에 대한 입증책임을 성매매 여성에게 요구하는 수사관행이 문제로 지적되고 있으므로 이에 대한 대책에 대한 보충 설명이 필요하다.

**사. 제9조 신체의 자유와 안전**

보고서 146항과 관련하여, 「형사소송법」 개정으로 신문시 변호인참여제도가 도입되어 수사과정에서의 가혹행위나 강압수사를 방지하기 위한 효율적인 제도가 마련되었다는 점 등 변호인참여제도 도입의 의미를 명확히 기술하고, 「형사소송법」에 명시되어 있는 “정당한 사유”와 관련하여 실무상 변호인참여제도가 제한되는 경우를 병행하여 언급할 필요가 있다.

156항 관련, 인신보호 구제청구권자와 대상의 한계로 인해 정신보건시설에 수용된 자의 횡수용을 방지하는 데 어려움이 있으며, 이러한 문제로 「인신보호법」이 사문화될 우려가 제기되고 있음을 지적할 필요가 있다.

159항 관련, 2008년 국가인권위원회에서 실시한 <정신보건시설 재원자 및 시설 실태조사>에 따르면 정신보건시설에서 퇴원한 환자 중 보호의무자에 의해 퇴원 후 바로 타 시설로 강제 입원되는 비율이 25.2%에 달하고 있고(실태조사 보고서 25쪽 참조), 정신보건심판위원회의 퇴원 명령에 따라 퇴원한 환자에 대한 재입원 규제 법령의 미비로 정신보건시설 입원환자의 신체의 7자유 보장에 어려움이 있다는 점을 추가하는 것이 적절하다.

## 제2장 자유권 관련

### 아. 제10조 인신구속자에 대한 처우

보고서 181항과 관련하여, 외국인보호시설에서 권리구제 절차를 고지하고 한국어, 영어, 중국어로 작성하여 안내하고 있는데, 시설 입소 과정에서 권리구제 절차와 보호시설 내에서의 생활규칙에 대한 고지를 받지 못하거나 안내문이 한국어, 영어, 중국어에 한정되어 있어 다른 국가 출신들은 안내에 대해 제대로 이해하지 못하는 문제가 발생하고 있음을 추가할 필요가 있다.

182항 관련, 외국인보호소에는 운동장이 설치되어 있지만 운동장을 사용하는 사람에 비해서 운동장 규모가 작고, 제공되는 운동시간이 30여분으로 점검시간 등을 제외하면 실질적으로 20여분에 불과하고, 운동화가 준비되어 있지 않은 시설이 있고, 다양한 운동을 할 수 있는 운동시설 및 도구 제공이 불충분한 상황임을 추가하는 것이 적절하다.

183항 관련, 대체적으로 보호외국인의 진료를 위한 인력 및 시설은 어느 정도 구비되어 있고 의료서비스도 일정 수준으로 이루어지고 있으나, 이를 보다 강화하기 위해서는 야간·휴일의 응급의료체계 구축과 적절한 외부병원진료 지원, 장기 구급자 대상의 '정신보건서비스' 지원, '보호일시해제' 제도 등 외국인 수용자의 건강권 보장제도 확대 적용, 출입국관리사무소 내의 의료진 배치 및 의료시설 구축 등이 필요하다는 내용을 추가하는 것이 필요하다.

184항 관련, 도서구비 및 대출은 일정한 수준에서 이루어지고 있지만 구비되어 있는 책이 특정종교(성경) 책자로 집중되어 있고, 도서 대출을 위한 선호도를 미리 조사하지 않는다는 지적하는 운영상의 한계점도 추가하는 것이 바람직하다.

### 자. 제11조 채무불이행 구금 금지

보고서 203항과 관련하여, 우리 법원과 정부가 근로계약상 노무제공의무의 집단적 불이행(즉 계약상 의무의 집단적 불이행)에 대해 업무방해죄로 의율 처벌하고 있으며 이에 대해 ILO로부터 지적을 받은 사실(ILO 결사의 자유 위원회의 제2602호 사건과 관련된 결정, 2008년의 제350차 보고서)을 추가하는 것이 바람직하다.

### 차. 제13조 외국인 강제퇴거

보고서 215항과 관련하여, 출입국 당국이 난민인정신청한 날로부터 1년 이상 경과한 난민신청자가 고용계약서가 첨부된 취업허가 신청서를 제출하면 적정성 여부를 심사하여 선별적으로

취업허가를 해주고 있으나 난민신청신청한 지 1년이 경과되지 아니한 자에 대해서는 생계유지를 위한 지원은 하지 않은채 취업을 전면 불허하고 있어 그 결과 생계유지 수단이 없는 난민신청 1년 미만 경과자는 생계유지를 위해 부득이 취업을 할 수 밖에 없으며, 취업한 사실이 출입국 당국에 적발될 경우 「출입국관리법」 위반자로 분류하여 강제퇴거조치를 당하고 있는 등 제도상 미비점이 있다는 점과 그 개선방안을 추가하는 것이 바람직하다.

216항 관련, 난민심사 과정에서 통역이 충분히 제공되지 못하고 있다는 점 등의 미비점이 있음을 추가하는 것이 필요하다.

### 카. 제15조 형벌불소급 원칙

보고서 227항과 관련하여, 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」이 2010년 4월 개정되어 법 시행 이전에 제1심 판결이 선고되어 징역형의 집행 중에 있거나 집행을 종료한 지 3년이 경과하지 않은 자에 대해서도 전자발찌부착을 소급하여 적용하도록 근거규정을 도입하였으며, 2010년 7월 제정된 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」상 치료명령 청구는 이 법 시행 전에 저지른 성폭력범죄에 대하여도 적용하고(부칙②), 성폭력 수형자에 대한 치료명령은 이 법 시행 당시 형의 집행 또는 치료감호·보호감호의 집행 중에 있는 성도착증 환자에 대하여도 적용된다(부칙③)고 하여 소급적용의 근거규정을 도입한 사실을 추가할 필요가 있다. 또한 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」의 소급적용 규정과 관련하여 2010년 12월 27일자 국가인권위원회의 권고 내용(약물치료가 보안처분의 성격을 갖는다 하더라도 그 대상자의 자유를 박탈하거나 제한하는 국가형벌권의 행사라는 점에서 형벌과 동질적이기 때문에 소급효금지 원칙이 적용되어야 할 것이므로 소급적용 규정의 삭제 권고)도 기술하는 것이 적절하다.

### 타. 제16조 법 앞에 인간으로 인정받을 권리

보고서 230~231항과 관련하여, 현행 「민법」상의 한정치산 및 금지산제도의 한계로 인해 성년후견제를 도입하고자 하고 있으나, 성년후견제도의 한계로 인해 성년장애인(특히, 지적장애인)의 보호에 미흡한 부분이 발생할 수 있음을 추가하는 것이 필요하다. 또한 후견인제도 관련 「민법」 개정안이 국회 본회의를 통과하지 못하고 현재 국회에 계류중이라는 사실을 정확히 기술해야 할 것이다.

## 제2장 자유권 관련

### 파. 제17조 주거·사생활·통신의 자유

보고서 233항과 관련하여, 검찰의 감청영장청구가 감소했을 때에도 국정원의 통신제한조치, 통신사실확인자료 요청 건수가 급증했음을 추가하고, 최근 감청영장 청구의 증가가 첨단기술 유출범죄 때문인지 시국사건 관련 수사목적 때문인지에 대한 근거를 제시하는 것이 필요하다. 또한 제17조 주거, 사생활, 통신의 자유와 관련하여 2010년 국무총리실의 민간인, 노조간부 등 사찰사건, 정보기관의 정치인 사찰 사건 등 국민의 사생활의 비밀과 자유가 위협받고 있음을 말해주는 중요한 사건이 있었다는 사실과 관련 재판의 진행상황 등에 대한 내용을 추가할 필요가 있다.

234항 관련, 방송통신위원회의 발신기지국 위치추적 및 전화번호 제공자료 사실에 대한 보완이 필요하다(방송통신위원회 2009년 하반기 통신비밀협조 현황보고 참조: 2009년 하반기 기지국 수사 1,257건, 한 수사당 통상 1만2천개의 전화번호 수 제공). 또한 인터넷 로그기록 등은 민감한 개인정보이므로 함부로 수집·이용이 될 수 없는 정보임에도 불구하고 로그기록 등이 통비법상 통신사실 확인자료에 포함됨으로써 수사기관이 이를 쉽게 수집·이용하게 된 측면이 있음을 지적하는 것이 바람직하다.

235항 관련, 5년간 방송통신위원회의 수사기관별 통신감청 및 통신사실 확인자료의 제공에 대한 통계에 대한 보완이 필요하다.

236항 관련, 전자우편에 대한 압수·수색 과정에서 포괄적 압수·수색으로 인한 개인의 프라이버시 침해 소지가 있는 문제점을 보완해야 할 필요성을 추가할 필요가 있다.

241항 관련, 「인권보호를 위한 수사공보준칙」이 원칙적으로 죄가 되는 피의사실 공표행위에 대해 면죄부를 주기 위한 것이어서 인권보호보다는 수사편의를 위한 성격이 크다는 점과 검찰의 피의사실 공표가 법에 의해 단죄되지 않고 있음이 추가되는 것이 필요하다. 또한 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제8조의2와 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제23조가 흉악범 및 성폭력범 피의자의 얼굴, 성명, 나이 등을 수사 중이라도 공개할 수 있도록 개정된 사실과 2010년 1월 「형사사법절차 전자화 촉진법」 제정으로 경찰, 검찰, 법원, 교정기관 등 형사사법기관에서 작성된 형사사법정보가 하나의 데이터 베이스에 통합·관리되도록 하였으나 저장정보의 내용, 범위, 보존기관, 열람목적 등에 대한 제한이 없어 이의 개선이 필요하다는 점도 추가하는 것이 적절하다.

247항 관련, 공공기관에서도 I-PIN이 보급된 사이트는 19.4%로 활용성이 미흡하며, 명의도용을 통한 I-PIN 부정발급 사례도 있어 I-PIN이 개정정보 관리체계를 강화하는 조치로 충분하지 못하다는 점도 추가하는 것이 바람직하다.

#### 하. 제18조 종교의 자유

보고서 2670항과 관련하여, 대체복무제도 도입에 있어 국민적 합의가 성립되지 않았다는 점 이외의 장애요소가 무엇인지 구체적으로 적시하고 이의 극복 방안을 제시하는 것이 필요하다.

#### 거. 제19조 표현의 자유

보고서 266~276항과 관련하여, 인터넷 게시물에 대한 심의제도인 현행 ‘정보통신심의제도’는 「헌법」이 금지하는 검열의 성격을 띠고 있어 인터넷상 표현의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있어, 2010년 9월 30일 국가인권위원회가 방송통신위원회에게 현행 방송통신심의위원회에 부여되어 있는 심의권을 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련규정을 개정할 것을 권고하였다는 점을 추가하는 것이 적절하다.

268항 관련, 소유제한 완화의 긍정적인 면과 부정적인 면을 같이 기술하는 것이 바람직하다. 소유제한 완화 정책은 언론의 자유와 관련하여 방송사업에 대한 진입규제를 완화하였다는 점에서는 언론사 설립, 운영이라는 언론의 자유의 한 부분이 확대되었다라는 긍정적인 면이 있으나, 2010년 말에 선정된 4개의 종합편성 방송채널사업자가 기존의 거대신문사라는 측면에서는 거대신문사의 방송시장 진입으로 여론 독과점을 강화하여 여론 다양성을 침해하는 결과를 가져오고, 소수자의 입장을 대변하는 등의 언론이 위축될 것이라는 우려도 있다.

279항 관련, 제시된 ‘국가보안법 구속자 현황’ 표는 경찰청이 2010년 9월 15일 이정현 의원에게 제출한 ‘국가보안법 위반 혐의자 처리 현황’의 자료와 일치하지 아니하며, 「국가보안법」에 의한 표현의 자유 현황을 종합적으로 파악하기 위해서는 입건자 수 현황도 필요하므로 이를 보완해야 할 것이다.

283항 관련, 악성댓글 감소 여부에 대한 논란이 있고, 특히 악성댓글의 감소 비율보다 댓글 작성 자체를 포기하는 네티즌의 비율이 증가했다는 주장이 있으므로 이를 보여줄 수 있는 통계를 함께 제시하는 것이 필요하다.

286~288항의 표현의 자유 관련 사건에 대하여, 박모 변호사에 대한 국가정보원의 손해배상

## 제2장 자유권 관련

청구 사건이 표현의 자유와 관련하여 중요한 사건이므로 그 재판 진행 상황을 추가로 기술하는 것이 바람직하다.

287항 관련, PD수첩 사건의 경우 보고서는 기소내용의 요지를 기술하고 있는데, 국가보고서의 균형을 유지하고 언론의 자유가 보장된 점을 부각하기 위해 1, 2심 판결의 요지를 함께 기술하는 것이 적절하다. 또한 미네르바 사건의 무죄 판결, 「전기통신기본법」 제47조 제1항 위헌소원 사건에 대한 헌법재판소의 위헌 결정 등 표현의 자유와 관련한 내용을 추가로 기술할 필요가 있다.

288항의 언론소비자주권 국민캠페인 사건 관련, 이 사건이 아직 재판중이므로 캠페인의 불법성과 사실관계확정이 사법부에 의해 최종적으로 판단되지 아니하였음에도 “이는 정당한 소비자운동의 한계를 넘어 기업의 정상적인 영업활동을 방해하는 것으로서 시장경제질서의 근간을 뒤흔드는 명백한 불법행위”라고 표현하고 “이로 인하여 광고주들은 악성프로그램 공격이나 불법운동을 하고 허위사실을 유포하겠다는 협박을 받았고 일부 언론은 신용과 광고매출 저하 등 실질적 피해를 입었다”고 단정적 표현을 사용하는 것은 적절하지 아니하므로 수정하는 것이 필요하다.

### 너. 제21조 평화적인 집회의 권리

보고서 294항과 관련하여, 국가보고서는 규약상 인정된 권리의 증진과 준수를 위한 정부의 조치를 기술하는 것이므로 불법폭력집회에 대한 정부의 대응이나 손해배상청구와 같은 재정적 제재조치 병행, 촛불시위 및 용산화재사건의 불법성만을 상세히 기술하는 것은 국가보고서 취지에 부합하지 않으므로 ‘평화적인 집회의 권리’ 신장을 위한 정부의 노력과 그 한계와 관련된 내용도 기술하는 것이 바람직하다.

295항 관련, 야간옥외집회 관련 현재의 결정 이후 국회에서 2010년 6월 30일까지 후속입법이 지체되어 집회시위의 자유 보호에 지장을 초래하고 있는 점과, 서울중앙지방법원에서 집시법 제10조 본문 중 “시위” 부분 및 제23조 제3호 중 “제10조 본문의 시위” 부분과 관련하여 현재에 위헌심판제청을 하여 현재 심리가 진행중이라는 사실을 추가할 필요가 있다.

296~298항과 관련하여, 촛불시위를 둘러싼 우리사회의 상황을 종합적으로 보고하기 위해 국가인권위원회가 촛불시위 진행과정에서 발생한 진압경찰의 인권침해행위를 조사하여 촛불집회시위 과정에서 경찰이 일부 과도한 공격적인 진압을 하여 일부의 집회시위 참여자에게 부상을

입히는 등 인권침해를 한 사실을 인정하고, 2008년 10월 27일 행정안전부장관에게 당시 경찰청장에 대한 지휘책임을 물어 경고할 것과 경찰청장에게 집회시위 현장에서의 인권침해 행위의 재발방지를 위해 국민의 생명신체의 안전을 우선으로 하는 방어위주의 경비원칙을 엄수할 것 등 8개 항목을 권고한 내용을 추가하는 것이 필요하다.

299~301항과 관련하여, 용산 화재사건을 둘러싼 우리사회의 상황을 종합적으로 보고하기 위해 국가인권위원회가 2010년 1월 22일 진압경찰에 대한 재정심판 재판부에게, 진압경찰의 지휘부는 진압에 참여한 경찰관과 농성자들의 생명과 신체에 대한 안전을 도외시한 채 농성자들의 체포를 최우선으로 하여, 경찰비례의 원칙에 따라 직무집행의 과정에서 경찰관과 농성자들의 생명과 신체에 위해가 발생하는 것을 최소화하기 위하여 직무집행과 관련하여 위험발생의 요인을 예견하고 이에 따른 위험발생을 방지·회피할 수 있는 조치를 취할 주의의무를 다하여야 함에도 불구하고 이를 다하지 아니하였다는 요지의 의견을 제출한 사실을 추가할 필요가 있다.

## 더. 제22조 결사의 자유

보고서 302항과 관련하여, 우리 정부와 법원이 폭력이나 파괴행위가 수반되지 않은 근로자의 파업에 대해서 「형법」상 업무방해죄로 처벌하고 있는 등 보장정도가 미진한 점이 있으며, 한국은 ILO의 핵심 협약인 단결권과 단체교섭권에 관한 ILO 제87호, 제88호 협약을 비준하고 있지 않은 사실을 추가하는 것이 필요하다. 또한 현행 노조법상 설립신고제도와 관련한 2009년 9월 30일자 국가인권위원회의 권고(노조법상 ‘근로자’ 개념을 둘러싼 조합원 자격 논란 해소를 위해 일시적 실업상태에 있는 자나 구직중인 자, 해고된 자를 포괄하는 것으로 노조법 제2조 제1호 근로자 정의 규정을 개정하고, 해고된 자와 실직자의 조합원 자격을 부정하고 있는 노조법 제2조 제4호 라목의 단서부분을 삭제할 것, 신고증을 교부받은 노동조합이라도 결격사유에 대한 시정요구 불이행시 노동조합에 인정되는 일체의 지위를 부정하도록 한 노조법 시행령 제9조 제2항은 헌법상 과잉금지원칙에 부합하지 않으므로, 이를 개선해, “이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함” 부분을 삭제하고, 시정요구 불이행에 대한 제재는 보다 덜 침익적인 형태로 보완하는 방안을 모색할 것, 행정관청은 노동조합설립신고 심사시 제출된 노동조합설립신고서와 규약에 한정에 심사하고, 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료 제출을 임의로 요구하는 등의 광범위한 재량권 행사 관행을 개선할 것) 내용을 추가로 기술할 필요가 있다.

304항 관련, ILO가 그간 정부에게 노조전임자에 대한 임금지급 문제는 노사간 교섭에 의해 자율적으로 정할 사항의 영역이지 정부가 입법적으로 과도하게 개입할 사항이 아니므로 노조법상

## 제2장 자유권 관련

관련 규정을 폐지할 것을 권고한 사실(1998년 3월, 제271차 이사회 제출보고서; 결사의 자유위원회, 제327차 보고서, 2002년 487항; 2004년 11월 제291차 이사회 제출보고서; 2007년 6월, ILO 결사의 자유위원회(CFA) 353차 보고서)을 추가하여 노사관계 상황에 대해 종합적으로 이해할 수 있도록 해야 할 것이다.

305항 관련, 사업장 단위 복수노조 설립 허용과 함께 도입된 교섭창구 단일화는 사용자가 복수의 노동조합이 교섭창구를 단일화하지 않는 이상 교섭을 거부할 수 있기 때문에 노동3권의 핵심적 내용인 단체교섭권을 무력화시킬 우려가 있으며, 특히 과반수 이상이 아닌 소수 노조의 경우 단체교섭권과 단체행동권은 사실상 행사할 수 없게 되어 「헌법」상 평등권에 위배될 소지가 높다는 지적도 추가하는 것이 바람직하다.

312항 공무원의 노동권 보장 관련, ILO 결사의 자유 위원회가 "등록절차가 오래 걸리고 복잡하거나 관할 관청에게 폭넓은 재량권을 인정하는 것은 노조 설립에 중대한 장애요인이며 결사의 자유를 사문화시키는 것"이라고 권고한 바 있음에도 불구하고 현행 노조법이 노동조합을 설립하고자 하는 경우 행정관청에 신고해야 하고 행정관청의 심사를 거쳐야만 신고증이 교부되며 신고증을 받지 못한 단체는 노동조합 명칭 사용이 불가능할 뿐 아니라 노조법이 정한 각종 권리와 혜택을 받을 수 없도록 하고 있는 등 제도적 제한 때문에 특정 노동조합에 대한 고용노동부의 3차에 걸친 노동조합설립신고가 반려된 사실을 추가하는 것이 필요하다.

### 러. 제23조 가정의 보호

보고서 320항과 관련하여, 2010년 7월 6일 국가인권위원회가 청소년 미혼모 학습권 보장을 위한 정책권고를 한바 있고 이후 관련부처인 교육과학기술부, 여성가족부, 보건복지부, 16개 시·도교육청에서 권고를 수용하고 구체적인 정책방안을 수립·시행하고 있으며, 이는 한부모 가족 중 특히 취약층인 청소년 미혼모에게 필수적 기본권인 교육권을 보장하도록 한 것이므로 이러한 내용을 추가하는 것이 필요하다.

322항 관련, 다문화가족지원센터에서 실시하고 있는 한국어 교육, 한국문화 및 예절 교육 등이 국제결혼 이주 여성을 한국 여성으로 동화되도록 강요하고 있다는 지적이 있으므로, 국제결혼 이주여성의 문화적 권리를 인정하고 이를 보호하기 위한 정부의 조치를 포함할 필요가 있다.

323항 관련, 「다문화가족지원법」이 그 지원대상을 대한민국 국적을 갖고 있는 일방과 그 배우자를 대상으로 하고 있으나, 동법의 입법취지가 기존의 국내법 조항으로 보호가 어려운



외국인의 권리를 인정하고 그들의 인간 존엄성을 보호하기 위한 것임을 고려해 볼 때 실질적으로 다문화 가족을 보호하기 위해서는 이주노동자 가족을 법적 대상으로 포함하는 것이 타당하다는 지적을 추가하는 것이 필요하다.

#### 며. 제26조 법 앞의 평등

보고서 393항과 관련하여, 「재한외국인 처우 기본법」 제10조가 재한 외국인 등의 인권옹호를 위하여 국가와 지방자치단체의 노력을 규정하고 있으나 해당 규정상 권유 내지 재량의 의무만을 지닌다는 점과 인권사각지대에 있는 이주노동자등의 인권옹호를 위한 사항을 구체적으로 규정하고 있지 않으며 합법적이지 않은 체류상태에 있는 외국인에 대한 인권보호 관련 규정이 없는 것은 재한외국인들의 최소한의 인권을 보호하겠다는 기본법의 근본 취지에 부합하지 않는다는 지적을 추가하는 것이 필요하다.

394항 관련, '제1차 외국인정책기본계획'에서 사회통합적 차원에서의 우리사회의 외국인 혐오증 문제 대처 등 인종차별을 개선하기 위한 정책적 논의가 중요하게 다루지 아니하였다. 따라서 인종차별철폐협약에서 체약국의 의무로 규정하고 있는 인종간의 이해증진을 위한 정부의 대책을 추가할 필요가 있다.

#### IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제21조에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2011. 1. 24.

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜 위원 김태훈  
 위원 황덕남 위원 최윤희 위원 김양원<불출석> 위원 장주영  
 위원 한태식 위원 윤남근 위원 양현아

### 3 2018. 9. 10.자 결정 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」 가입 권고

#### 결정요지

헌법과 국제인권규범이 보장하는 인간의 존엄과 가치, 생명권, 비인도적인 형벌을 받지 아니할 권리를 보호하기 위해 사형폐지를 위한 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」에 가입할 것을 권고함

#### 주 문

국가인권위원회는 국무총리와 외교부장관 및 법무부장관에게 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」에 가입할 것을 권고한다.

#### 이 유

##### I. 권고의 배경

우리나라는 1997. 12. 30. 사형이 집행된 이후 20년 이상 사형이 집행되지 않아 사실상 사형집행 정지상태에 있으며, 현재 사형집행 대기 중인 사람은 모두 61명이다.

1989. 12. 제44차 유엔총회에서 채택된 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」(이하 「자유권규약 제2선택의정서」라 한다)는 사형제의 폐지를 통해 인간의 존엄성 향상과 인권의 발전을 목적으로 하는 국제적 약속으로, 사형의 집행금지의무, 사형폐지를 위한 필요한 조치를 취할 의무, 전쟁 중 군사적 범죄에 대한 사형 유보 가능 등을 주요 내용으로 하고 있다. 「자유권규약 제2선택의정서」는 현재 85개국이 가입·비준했으며 경제협력개발기구(OECD) 회원국 36개국 중 우리나라, 미국, 일본, 이스라엘을 제외한 32개국이 가입하고 있다.

사형제 폐지와 관련하여 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 2005. 4. 6. 국회의장에게 '사형제도는 생명권의 본질적 내용을 침해하는 것이므로 폐지되어야 하며, 대안으로 감형·가석방 없는 종신형 제도, 일정기간 감형·가석방 없는 무기형 제도 및 전쟁 시 사형제도의 예외적 유지 등의 방안이 검토될 수 있고, 이러한 조치의 채택여부는 국회가 입법과정에서 고려해야 한다'는 의견을 표명한 바 있다. 또한 2009. 7. 6. 헌법재판소에 계류 중인 「형법」제41조 등에 대한 위헌법률심판 제청사건(2008헌가23)에 대해 '사형제도를 폐지하는 것이 헌법 및 국제인권규약에 부합한다'는 의견을 제출한 바 있으며, 2017. 12. 21.에는 국회의장 및 국방부장관에게 '전시가 아닌 평시에는 균형법 상 사형집행의 중단을 선언하고 사형제를 폐지하는 것이 바람직하다'는 의견을 표명한 바 있다.

2017. 11.에 있었던 제37차 유엔인권이사회 국가별인권상황정기검토(UPR: Universal Periodic Review) 제3주기 심사에서 20여개 국가가 우리나라에 대해 「자유권규약 제2선택의정서」 가입 등 사형제 폐지 관련 권고를 하였으며, 이에 대해 정부는 사형제도의 존폐 및 대체 형벌 도입은 국가 형벌권의 근본과 관련된 중요한 문제이므로, 사형제 폐지를 둘러싼 사회적 논란과 사형의 형사정책적 기능, 국민 여론과 법감정, 국내외 상황 등을 종합적으로 고려하여 신중히 검토하겠다는 입장이다.

이에 따라 위원회는 헌법과 국제인권규범이 보장하는 인간의 존엄과 가치, 생명권, 비인도적인 형벌을 받지 아니할 권리를 보호하기 위해 사형폐지를 위한 「자유권규약 제2선택의정서」 가입을 권고하기로 결정하였다.

## II. 판단 및 참고기준

### 1. 국내법

- 「헌법」 (제10조, 제11조, 제37조 제2항, 제110조 제4항)
- 「형법」 등 사형이 규정되어 있는 20개 법률
- 「형사소송법」 등 사형집행이 규정되어 있는 4개 법률

## 2. 국제규범

- 「세계인권선언」
- 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」
- 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」
- 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」
- 「유엔총회 사형모라토리엄결의안」 (2007~2016)
- 「1983년 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제6추가의정서」
- 「1990년 사형폐지를 위한 미주인권협약 의정서」
- 「2002년 모든 상황에서 사형폐지를 위한 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제13추가의정서」
- 「범죄인인도에 관한 유럽협약」

## Ⅲ. 우리나라 사형제 현황

### 1. 사형관련 법령 및 범죄

사형은 「형법」, 「군형법」, 「국가보안법」, 「마약류관리에 관한 법률」, 「마약류불법거래방지에 관한 특례법」, 「문화재보호법」, 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」, 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법」, 「원자력안전법」, 「장기 등 이식에 관한 법률」, 「의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률」, 「지뢰 등 특정재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」, 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」, 「항공안전법」, 「항공보안법」, 「화학·생물무기의 금지 및 특정화학물질·생물작용제 등의 제조, 수출입규제 등에 관한 법률」, 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 등 20개 법률에서 법정형으로 규정하고 있다.

## 2. 사형관련 범죄

사형의 주요 대상 범죄는 ① 살인죄(「형법」 제250조), 해상강도살인·치사·강간죄(「형법」 제340조 제3항), 폭발물사용죄(「형법」 제119조), 현주건조물등방화치사죄(「형법」 제164조 제2항 후문)의 일반형사범, ② 유인죄의 가중처벌(「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의2 제1항 제2호), 상해폭력을 목적으로 한 단체 또는 집단구성의 수괴에 대한 가중처벌(「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조), 부정식품제조 등의 처벌(「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 제2조 제1항 제3호), 문화재사범가중죄(「문화재보호법」 제83조 제2항)의 정치적 변혁시에 법제정·개정으로 특정범죄에 사형을 추가하는 경우, ③ 내란수괴·중요임무종사죄(「형법」 제87조), 정권탈취목적의 반란수괴·중요임무종사죄(「군형법」 제5조 제1호·제2호)의 정치범, ④ 외환유치죄(「형법」 제92조), 여적죄(「형법」 제93조), 간첩죄(「형법」 제98조), 반국가단체구성의 수괴·중요임무종사죄(「국가보안법」 제3조), 반국가단체 관련 잠입·탈출죄(「국가보안법」 제6조 제2항)의 공안사범, ⑤ 정권탈취목적 없는 반란수괴·중요임무종사죄(「군형법」 제5조 제1호·제2호), 적전 군무이탈죄(「군형법」 제30조 제1항 제1호, 제2항), 집단 항명죄(「군형법」 제45조 제1호), 적전 상관특수폭행·협박죄(「군형법」 제50조 제1호), 총포·탄약·폭발물범죄에 대한 가중처벌(「군형법」 제75조 제1호)의 군사범죄 등이다.

## 3. 사형수 현황

「형사소송법」에 의하면 사형집행은 판결이 확정된 날로부터 법무부장관의 명령에 의하여 6월 이내에 하여야 하며, 법무부장관이 사형의 집행을 명한 때에는 5일 이내에 집행하여야 한다. 그러나 2018. 9. 10. 현재 법무부 관할 사형수는 57명이고, 이들 중 최장 미집행 사형수는 1993. 11. 13. 사형이 확정되었으나 현재 24년 이상 사형이 집행되지 않고 있으며, 전체 평균 17년 이상 사형이 집행되지 않고 있다. 법무부 관할 사형수 외에 군 사형수는 4명이다.

## IV. 사형제 관련 주요 쟁점 및 판단

### 1. 인간의 존엄과 가치와 생명권

「헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를

## 제2장 자유권 관련

가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 규정하고 있다. 따라서 비록 타인의 생명과 인권을 유린하고 훼손하는 극악무도한 범죄자라도 최소한 인간으로서의 존엄과 가치를 가지게 됨은 부인할 수 없다. 그리고 이러한 범죄자의 인간으로서의 존엄과 가치는 이와 동등한 제3자의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 현존하고 급박한 위협이 존재할 때만 제한이 가능할 것이다. 그러나 사형의 경우는 범죄가 이미 종료된 이후 상당기간 수사 및 재판을 받고 형이 확정되어 수감되어 있는 상태의 수형자에 대하여 의도적이고 계획적으로 생명을 박탈하는 것이므로 현존하고 급박한 위협이 존재한다고 볼 수 없다.

다만 어떠한 범죄자는 고도의 악성을 가지고 사회 전체의 위협이 되는 존재로서 사회 전체의 이익을 위하여 사회로부터 영구히 격리될 필요가 있을 수 있을 것이다. 그러나 이는 종신형 등 대체형벌에 의해서도 그 목적 달성이 가능하므로 사형제를 유지하는 이유가 되기는 어렵다. 또한 사형제도는 사형수의 인간으로서의 존엄과 가치뿐만 아니라 법규정에 따라 사형을 판결해야 하는 법관, 사형을 집행해야 하는 사형집행인, 사형집행에 참관해야 하는 사형집행참관인, 사형집행확인인 등 직접적으로 사형에 참여해야 하는 자들의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해한다고 볼 수 있다.

한편 「헌법」 제110조 제4항은 “비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있어 일정한 조건에서 사형제도가 허용될 수 있음을 인정하고 있다. 그러나 본 조항은 비상계엄하의 군사재판 중 일부는 단심으로 할 수 있다는 내용의 제110조 제4항 본문을 제한하는 단서조항으로 단심 군사재판을 제한하려는 것이지 사형제를 적극적으로 인정한 일반적 근거규정으로 보기는 어렵다.

인간의 생명권은 인간의 존엄성과 분리될 수 없는 기본권이며, 모든 기본권의 전제가 되는 권리로서, 국제인권규범에 따르면 사형제는 이러한 생명권의 본질적인 내용을 침해하는 것이므로 폐지되어야 한다. 「세계인권선언」 제3조는 “모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.”고 규정하고, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제6조는 “모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다.”고 규정하고 있다.

유럽의 인권규범인 「유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)」제2조 제1항에서는 “모든 사람은 생명에 대한 권리를 가진다.”고 규정하고,

제2항에서는 “누구도 사형을 선고 받거나 집행당하지 않는다.”고 규정하고 있다. 또한, 1983년 「인간의 권리와 기본적 자유에 관한 유럽협약에 대한 제6의정서(Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)」 제1조는 “사형은 폐지되어야 한다. 어느 누구도 사형선고를 받지 아니하며, 집행당하지도 아니한다.”하고 규정하고, 제2조는 “국가는 전시 또는 전쟁의 급박한 위협 시에 발생한 행위에 관하여 법률에 사형조항을 규정할 수 있다.”고 규정하여 평시에는 사형을 인정하지 않고 있다. 또한 동 협약에 대한 2002년 「제13의정서(Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the Abolition of the Death Penalty in All Circumstances)」는 제1항에서 “모든 사형제는 폐지된다. 누구도 사형을 선고받거나 집행당하지 않는다.”고 규정하여 모든 범죄에 대한 사형을 폐지하는 규정을 담고 있다.

1969년 채택된 미주의 인권규범인 「미주인권협약(American Convention on Human Rights)」제4조 제1항은 “모든 사람은 자신의 생명을 존중받을 권리를 가진다.”고 규정하고 있고, 동조 제3항은 “사형을 폐지한 국가는 이를 다시 도입하지 아니 한다.”라고 규정하고 있으며, 제4항은 “어떠한 경우에도 사형은 정치적 범죄 또는 이와 관련된 일반범죄에 대하여는 부과되지 아니한다.”고 규정하고 있다. 이후 1990년 채택된 「사형제폐지를 위한 미주인권협약 의정서(Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty)」 제1조는 “본 의정서의 당사국은 자국의 관할에 속하는 모든 사람에 대해 사형을 적용하지 않는다.”고 규정함으로써 사형제 폐지에 관한 미주지역 인권규범을 마련하였다.

한편, 국제연합(UN) 총회에서는 2007년부터 2016년까지 지속적으로 사형집행유예(Moratorium on the use of the death penalty)에 관한 결의안을 채택하고 모든 국가에서 사형제를 폐지할 목적으로 사형의 집행을 유예할 것 등을 요청하였다. 이와 관련 국제연합 총회는 2018년 12월 사형집행유예에 관한 결의안을 다시 채택할 예정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사형에 관한 국제인권규범, 유럽 및 미주의 인권규범은 인간의 생명에 대한 권리를 명시적으로 보장하고 있으며, 사형선고 가능 범죄 및 사형 집행을 제한하다가 궁극적으로는 사형제도 자체를 폐지하도록 하고 있다. 국제연합총회도 2년에 한번씩 사형집행유예결의를 통해 유엔회원국에 대한 사형폐지를 독려하고 있다.

## 2. 잔혹하고 비인도적인 형벌

「세계인권선언」 제5조는 “어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 또한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 “어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 그리고 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제2조는 “당사국은 자기 나라 관할하의 영토 내에서 고문행위를 방지하기 위하여 실효적인 입법·행정·사법 또는 그 밖의 조치를 취한다.”고 규정하고 있다.

남아프리카공화국 헌법재판소는 사형제 자체가 고문 또는 비인도적 처우나 처벌을 금지하는 「남아프리카공화국 헌법」에 위배된다는 결정(Makwanyane and Mchunu v. The State, (1995) 16 H. R. L. J. 154)을 한 바 있으며, 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)는 ‘소어링 사건(Soering Case)’에서 미국의 사형제 운영에서 평균 6~8년에 이르는 사형집행 대기시간이 비인도적인 처우에 해당한다고((Soering v. United Kingdom et al., 7 July 1989, Series A, Vol. 161, 11 EHRR 439) 결정한 바 있다.

우리나라는 현재 20년 이상 사형을 집행하지 않고 있음에도 현행 형벌규정은 사형이 시행될 당시에 맞추어져 있어 법무부 관할 사형수들은 최장 24년, 평균 17년 이상 사형 대기상태에 있다. 따라서 위 유럽인권재판소의 결정 사례에 비추본다면 현행 사형제는 국제인권규범이 금하는 “잔인하고 비인도적인 혹은 굴욕적인 취급 또는 형벌”에 해당될 수 있다.

## 3. 사형판결에 대한 오판가능성

사형의 오판의 가능성과 관련하여, 사형 아닌 다른 모든 형사절차에도 오판가능성이 존재하고 사법운용의 개선(유전자 감식 등)으로 수사의 과학화와 사법절차를 개선하면 오판가능성은 최소화할 수 있기 때문에, 극히 부분적인 오판의 우려로 사형제도 전체를 부정하는 것은 무리라는 주장도 있다. 그럼에도 불구하고 사형판결에 대한 오판가능성을 완전히 부정하기는 어려우며, 일단 오판에 의하여 사형이 집행되었을 경우 나중에 판결이 잘못되었다는 것이 밝혀져도 그 생명은 회복할 수 없으므로 무고하게 희생된 사람의 피해를 회복하기 어렵다는 사형제도의 한계가 있다.

미국 사형정보센터(Death Penalty Information Center)의 자료에 따르면 미국의 경우 1973년부터 2018. 8. 31.까지 162명의 사형수가 재심 등을 통해 무죄판결을 받아 석방되었으



며, 2014년 미국 국립과학아카데미(National Academy of Science) 보고서에 따르면 사형수 중 약 4% 정도가 무고한 사람으로 사형의 오심가능성을 크게 보고 있다.

우리나라도 과거 권위주의시대에 조작된 공안사건으로 무고하게 사형을 당한 희생자들의 재심청구에 대해 대법원은 무죄를 확정해왔는데, 2015년에는 1974년 ‘울릉도 간첩단 사건’ 연루자들의 무죄를 선고한 원심을 확정하였으며, 2016년에도 1977년 「국가보안법」 위반 혐의로 사형이 선고된 재일교포의 재심사건, 이승만 정권시기 처형당한 최능진에 대한 「국방경비법」 위반 재심사건, 1979년 「국가보안법」상 간첩죄 등으로 사형선고 후 집행된 ‘삼척 고정간첩단사건’의 연루자에 대한 재심사건 등 재심으로 무죄가 선고된 3건의 하급심을 확정했으며, 2017년에는 1975년 ‘한신대 간첩조작사건’에 대한 재심청구에서 무죄를 선고한 원심을 확정하여 사법부 스스로 사형제도가 가지는 한계를 여러 차례 확인하였다. 이와 같이 사형은 다른 형벌과 달리 오판에 의한 사형집행의 경우 피해회복이 원천적으로 불가능하다는 점에서 정당화될 수 없다.

#### 4. 사형의 범죄억지력

사형은 무기징역 등 자유형보다 더 큰 위하력으로 강력한 범죄억지력을 가지고 있어 이를 유지하여야 한다는 주장이 있으나, 사형이 다른 형벌과 구분되는 특별한 위하력을 가진다면 사형을 폐지한 국가에서 사형이 선고될 만한 범죄가 사형제를 폐지하기 전이나 사형제를 가지고 있는 국가에 비하여 훨씬 더 많이 발생하여야 할 것이다.

그러나 1930년대부터 시작된 미국의 사형집행과 범죄 위하력 효과에 대한 연구의 대부분은 사형을 집행하더라도 살인 사건의 발생이 줄어들지 않는다는 결론을 도출하였으며, 특히 2012년 국립과학기술의약아카데미(The National Academies of Sciences Engineering Medicine) 국가연구위원회(National Research Council) 보고서에 따르면, 미국의 사형제에 대한 약 30년 간의 통계자료 연구결과 사형이 살인죄 발생률을 감소시키는지, 증가시키는지 아니면 아무런 영향을 주지 않는지에 대한 결과가 발견되지 않으므로, 사형이 범죄억지력에 영향을 준다는 주장은 근본적으로 잘못된 것으로 결론을 내린 바 있다. 또한 캐나다에서는 1976년에 사형이 폐지되었는데, 사형폐지 당시에 비해 2016년 발생한 살인사건의 수는 거의 절반가량으로 떨어진 것으로 나타났다.

UN에서도 사형이 과연 범죄억지력을 갖는 것인가에 대해 조사하고 연구하였다. 1967년 노발 모리스 보고서와 1988년 로저 후드보고는 사형의 범죄발생 억지력을 부정하였으며, 실제로

## 제2장 자유권 관련

UN이 1988년과 2002년도에 사형의 범죄예방효과에 대하여 조사한 결과 '사형제도가 살인억제력을 가진다는 가설을 수용하는 것은 신중하지 못하며, 조사결과 통계수치는 사형제도를 폐지하더라도 사회에 급작스럽고 심각한 변화가 일어나지는 않을 것'이라는 결론을 도출하였다.

이와 같은 사형의 범죄억지력과 관련하여 사형제 존치론자들의 주장과 배치되는 통계자료는 우리나라에서도 발견된다. 2002년도에 발간한 범죄백서를 보면, 1997년에 살인사건이 789건이나 발생하자 23명의 사형수를 처형하였으나, 그 다음해인 1998년에는 살인사건 발생건수가 전년도보다 177건이 증가한 966건으로 나타나기도 했다.

이처럼 사형은 범죄억지효과가 있다는 것이 입증되지 않았을 뿐만 아니라, 가사 범죄예방 효과가 있다 하더라도 국가가 인간의 생명을 범죄 억지의 수단으로 보고 있다는 것은 인간의 존엄성을 규정하고 있는 헌법적 가치에도 부합하지 않는다.

### 5. 사형에 대한 국민여론과 법감정

한국법제연구원이 발표한 '2015년 국민 법의식 조사'에서는 사형제 폐지 여부를 묻는 질문에 사형폐지를 반대하는 의견이 65.2%로 나타나고, 2017년 10월 세계일보에서 실시한 여론조사는 사형제를 유지해야 한다는 의견이 79.4%로 나타났으며, 같은 해 11월 리얼미터에서 실시한 여론조사의 경우 사형집행을 찬성하는 의견이 52.8%로 나타나고 있다. 이와 같이 사형제에 관한 여론조사는 그 시기, 방식, 설문내용 등에 따라 편차가 있으나 대체로 사형제 유지 여론이 더 우세한 것으로 보인다.

하지만, 유럽에서 한때 가장 강력한 사형제를 유지해 오던 프랑스의 경우 여론조사결과 사형 존치론이 더 우세한 가운데 1981년 사형이 폐지되었음에 유의할 필요가 있다. 1981년에 사형을 폐지할 때 국민의 66%가 반대하자, 미테랑 대통령은 "의원들이 올바른 입법을 하는 것이 유권자들의 의지를 존중하는 것이며, 그것이 바로 민주주의법칙에 부합하는 것"이라며 사형폐지를 주도하였다. 프랑스에서 2006년 실시된 여론조사에서 사형제에 대한 지지율이 42%로 하락하였다.

독일의 경우에 사형폐지이후 사형부활론이 제기되어 여론조사 결과 사형부활찬성이 53%임에도 불구하고 "사형은 폐지한다."라고 규정된 「독일기본법」 제102조는 개정되지 않았고, 영국은 1965년 사형이 폐지된 이후 역사적 배경에서 비롯된 각종 테러범의 증가와 흉악범의 출현으로 「사형부활법안」이 여러 차례 의회에 상정되었으나 그 때마다 부결되었다. 이외 캐나다, 몽골, 필리핀, 세네갈, 토고, 우즈베키스탄, 그리고 미국의 코네티컷주, 메릴랜드주, 뉴멕시코주 등의

경우도 다수의 국민적 반대에도 불구하고 정치지도자들의 리더십에 의해 사형제를 폐지한 사례가 있다.

따라서 외국의 사례를 종합하여 보면 대부분의 사형폐지국들이 다수국민의 법감정 또는 여론에 따라 사형을 폐지한 것이 아니라 사형폐지가 옳은 결정이라는 지도자들의 결단에 따라 사형제 폐지가 이루어지고 이후 국민여론이 이를 긍정적으로 수용하고 있음을 보여준다. 법은 현재 존재(Sein)하는 현상만이 아니라 당연히 존재하여야 할 당위(Sollen)의 모습을 담은 규범이라는 점을 고려할 때, 국민의 법감정이나 국민여론만을 이유로 사형제를 정당화하는 것은 옳지 않다.

## 6. 국제적인 사형제 폐지 움직임

국제사면위원회에 따르면, 2018. 3. 현재 중국, 일본 등 56개국이 사형제를 유지하고 있는 반면에, 호주, 캐나다 등 106개국이 모든 범죄에 대해 사형을 폐지하고 있고, 이스라엘 등 7개국은 균형법 등에서 군사적 예외적인 상황에서만 사형을 규정하고 있다. 우리나라 등 29개국은 살인 등 일반 범죄에 대해 사형을 유지하나 10년 이상 사형을 집행하지 않아 사실상 사형폐지국으로 분류되고 있다.

사형폐지국가로 분류되는 국가는 이미 국제사회 주권국가의 절대 다수를 넘어섰다. 1948년 「세계인권선언」과 1966년 자유권규약의 채택 이후 사형제 폐지국가의 확산은 사형제폐지를 향한 국제사회의 움직임을 확연히 보여주고 있다. 이러한 현상은 특히 경제개발협력기구(OECD) 회원국 등 선진국에 있어 두드러지는데 현재 OECD 회원국 36개국 중 우리나라, 미국, 일본, 이스라엘을 제외한 32개국이 사형폐지를 목적으로 하는 「자유권규약 제2선택의정서」에 가입하고 있다. 또한, 국제연합(UN) 총회에서는 2007년부터 2016년까지 지속적으로 사형집행유예(Moratorium on the use of the death penalty)에 관한 결의안을 채택하고 모든 국가가 사형제를 폐지할 목적으로 사형의 집행을 유예할 것 등을 요청하고 있다. 이 결의안 찬성국가는 2007년 104개국에서 2016년 117개국으로 지속적으로 증가하고 있고, 국제연합 총회에서는 2018. 12. 사형집행유예에 관한 결의안을 다시 채택할 예정이다.

한편, 유엔에서 1990년 채택한 「범죄인인도조약모델(Model Treaty on Extradition, UN Doc. A/RES/45/116)」 제3조는 의무적 인도거절사유를 규정하면서 고문이나 잔혹한 처우 혹은 처벌을 받을 우려가 있는 경우에 범죄인인도 요청을 받은 국가는 인도요청을 거절하도록 하였고, 제4조(d)항은 선택적(혹은 임의적) 인도거절사유로서 사형을 부과하거나 집행하지 않겠다는 보

## 제2장 자유권 관련

증이 없을 때 법률상 사형 제도를 유지하고 있는 국가로 범죄인 인도를 거절할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 관련하여, 우리 정부는 2011년 「범죄인인도에 관한 유럽협약(European Convention on Extradition)」에 가입하면서 대한민국이 보증을 하는 경우 국내에 송환되는 범죄인에 대해 국내 법원이 사형을 선고하더라도 이를 집행하지 않겠다고 선언하였다. 따라서 범죄 후 유럽으로 도피해 정부의 보증을 통해 국내로 송환된 범인은 국내 법원이 사형을 선고하더라도 이 협약에 따라 사형집행을 면하게 된다.

### 7. 소결

사형은 다수의 인명을 잔혹하게 살인하는 등의 극악한 범죄에 대하여 한정적으로 부과되는 형벌로 그 범죄의 잔혹함이나 그로 인해 피해자 가족 등이 당하는 극심한 고통과 상실감 그리고 일반국민들의 정서 등을 고려하면 이러한 범죄에 대해 사형으로 처벌하는 것이 필요하다는 주장이 전혀 터무니없다고 하기는 어렵다.

그러나 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것을 목적으로 하는 국가인권위원회로서는 사형이 헌법과 국제인권기준에 부합하는지, 사형제도의 존치가 인권의 보호와 신장을 위해 유용한지 또는 바람직한지 여부를 냉철하게 살펴보아야 한다.

따라서 앞에서 살펴본 바와 같이 사형제는 잔혹하고 비인도적인 형벌로 헌법과 국제인권규범이 보장하는 인간의 존엄과 가치 그리고 생명권의 본질적인 내용을 침해한다는 점, 사형판결에 대한 오판가능성 및 오판의 경우 그 피해회복이 원천적으로 불가능하다는 점, 사형의 범죄역지력을 인정하기 어렵다는 점, 그리고 1997. 12. 30. 사형집행 이후 현재 20년 이상 사형을 집행하지 않고 있는 현실 등을 고려할 때 사형제는 공식적으로 폐지되어야 한다고 판단된다.

## V. 자유권규약 제2선택의정서상 주요 의무 및 판단

### 1. 사형을 집행하지 않을 의무

자유권규약 제2선택의정서 제1조 제1항은 “이 선택의정서의 당사국의 관할 내에서는 누구도 사형을 집행당하지 않는다.”라고 규정하여 당사국에 사형을 집행하지 않을 의무를 부과하고 있다.

유엔 총회에서는 2007년부터 2016년까지 총6회에 걸쳐 ‘사형집행 모라토리엄 결의안’을 채택하고 사형제 폐지를 목적으로 사형집행유예를 도입할 것을 요청하고 있으며, 2016. 12. 19. 유엔총회 사형 모라토리엄 결의안에는 117개국이 찬성하고 40개국이 반대하였으며 우리나라를 포함한 31개국이 기권하였고 5개국은 불참하였다. 유엔총회 사형 모라토리엄 결의안은 2018. 12월 다시 상정될 예정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사형제는 헌법과 국제인권규범에 부합하지 않고 현재 20년 이상 사형을 집행하지 않고 있는 현실에도 맞지 않는 점 등을 고려할 때 사형제는 공식적으로 폐지되어야 한다. 최근에 사형을 폐지한 몽골의 경우 2012. 3. 3. 사형폐지를 목적으로 하는 「자유권규약 제2선택의정서」에 가입하고 2015. 12. 3. 형법개정을 통해 모든 범죄에 대해 사형을 폐지하였는데, 우리도 참고할 만하다.

우리나라는 법률상 사형제를 유지하고 있으면서도 20년 이상 사형을 집행하고 있지 않고 있는데, 이에 대해 학계에서는 형사소송법의 사형집행조항이 사문화되었다는 견해와 강행 규정이 아닌 훈시규정이라는 견해가 있다. 어떠한 견해를 취하든 「자유권규약 제2선택의정서」에 가입함으로써 ‘사형을 집행하지 않을 의무’를 부담하는 것은 현행 국내법과 충돌하지 않을 뿐만 아니라 오히려 아무런 공식적인 조치 없이 장기간 불안정한 집행유예상태를 공식화한다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다.

## 2. 사형폐지를 위해 필요한 조치를 취할 의무

「자유권규약 제2선택의정서」 제1조 제2항은 “각 당사국은 자국의 관할 내에서 사형폐지를 위한 모든 필요한 조치를 취한다.”라고 규정하여 당사국에 사형폐지를 위해 필요한 조치를 취할 의무를 부과하고 있다.

사형제 폐지를 위해 취한 외국의 사례를 보면, 행정부 수반이 정치적 리더십을 통해 정부수반으로서의 권한(Prerogative)을 활용한 사형집행모라토리엄선언, 기존 사형수들에 대한 감형조치 등이 있으며, 국회를 통한 사형폐지를 위한 특별법 개정, 사형을 규정한 모든 개별법 규정, 그리고 생명권 보장 및 사형제 폐지의 헌법의 명문화 등이 있다.

「자유권규약 제2선택의정서」 상의 ‘사형폐지를 위해 필요한 조치를 취할 의무’는 가입의 전제조건이 아니라 가입 후 부과되는 의무이다. 앞에서 검토한 바와 같이 사형제는 헌법과 국제인

## 제2장 자유권 관련

권규범이 보장하는 인간의 존엄성, 생명에 대한 권리 그리고 비인도적 형벌을 받지 아니할 권리와 부합하지 않으므로 사형제를 폐지하기 위해 필요한 조치를 취하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 소결

위에서 검토한 바와 같이 사형제는 헌법과 국제인권규범이 보장하는 인간의 존엄성, 생명에 대한 권리 그리고 비인도적 형벌을 받지 아니할 권리를 침해하고 있으므로, 정부는 유엔인권이사회 등 국제기구의 권고를 수용하여 「자유권규약 제2선택의정서」에 가입함으로써 사형집행유예에 대한 법적 안정성을 강화하고, 향후 그 동안 정부가 기권하였던 2018년 12월 상정될 유엔총회의 「사형모라토리엄결의안」 표결에 대해 찬성하는 등 사형을 폐지하기 위한 조치를 단계적으로 취하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## VI. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 9. 10.

위원장 최영애 위원 정상환 위원 최혜리 위원 정문자 위원 장애순  
위원 김기중 위원 한수웅 위원 조현욱 위원 배복주 위원 임성택 위원 김민호

**4 2020. 7. 6.자 결정 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명**

**결정요지**

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」의 이행에 관한 제5차 국가보고서(안)에 대하여 전반적인 총평 및 쟁점별 의견에 따라 국가보고서(안)의 내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

**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 같음된다.

## 제2장 자유권 관련

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 일반 논평 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



**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 실상을 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.

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.

## 제2장 자유권 관련

### 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 어려움을 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 쟁점목록에서 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 병역 거부자에 대한 대체복무제 검토, 평등권 보장을 위한 차별금지 법제 정비 등)를 다수 수록하였고, 각 부처 공무원들이 국제협약기구가 발표한 최종견해들을 제3차 NAP 부록을 통해 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

## 제2장 자유권 관련

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, 「장애인권리 협약」 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 높이기 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 이행실적을 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 개인

**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

통보이므로, 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 법적 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 계획이 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」 제22조의2(기숙사의 제공 등)의 숙소시설 기준을 따를 때, 비닐하우스 등 임시 주거시설은 건강

과 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.

## 제2장 자유권 관련

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 차별관행이나 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.

## 제2장 자유권 관련

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 사유와 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. 제37 회 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 무엇 인지를 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.

## 제2장 자유권 관련

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 일부개정법률안」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 진정사건에 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 수용거실 앞 칸막이 설치, 의료처우와 종교 활동에서도 좌석을 별도로 지정하고 운동 또한 별도로 실시하게 하는 등 격리와 아웃팅의 발생 등을 오히려 높이고 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 구치소

**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

에 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 문제점으로 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 성별임금격차 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%),

## 제2장 자유권 관련

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 전체 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. 이러한 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.

**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 스토킹으로 인정되더라도 대부분 경범죄로 처벌이 내려지고 있는 현황 및 문제점을 적시하고, 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」 등 5건의 스토킹 범죄 처벌 특례법안이 20대 국회에서도 임기만으로 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

## 제2장 자유권 관련

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, 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 감정 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 해당 되지 않는다. 따라서 정부는 이와 같은 성희롱 피해자 구제와 관련한 사각지대를 적시하고 구체적 조치방안을 추가적으로 기술할 필요가 있다.

### 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.

---

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



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」 부합여부 제시 필요

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

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.

차. 쟁점목록 10

1) 「자유권규약 제2선택의정서」 가입 및 사형제 법률상 폐지 관련

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

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 요구된다고, 「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 「대한민국헌법」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 형법관련 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.

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.”

## 제2장 자유권 관련

따라서 정부는 고문의 정신적, 심리적 측면을 비롯한 「고문방지협약」 제1조에서 다루는 모든 요소를 포함하는 범죄임을 명시하는 고문의 정의를 「형법」에 통합시킬 것을 요구한 고문방지위원회 권고 및 우려사항을 주지하고, 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 가지급되었다. 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 고문피해자들에 대한 배상이 이러한 기준에 부합하는지에 대한 정보 제공을 비롯해, 신속하고 충분한 배상 및 명예회복 등의 절차가 마련될 필요가 있음을 설명할 필요가 있다.

---

5) 1975년 당시 정권의 대표적인 조작사건으로, 1974년 당시 중앙정보부는 대학생들이 유신 반대시위를 시도하자 전국민주청년총학생연맹이 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 국가체계 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 가지급받았는데, 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.

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 군부대의 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 군인권보호관 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 발생하는 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 인권상황에 대한 실태 및 문제

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

## 제2장 자유권 관련

점을 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

유흥업소 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 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 27만명

으로 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 고용 조사’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, 국가 보고서(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 국가인권위원회의 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

「정신건강복지법」에서는 서로 다른 의료기관에 소속된 정신건강의학과 전문의(이하 ‘전문’이라 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 시행

## 제2장 자유권 관련

규칙」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 관례로 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 실제적으로 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



**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 적절한 조치로 보기에는 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 최종견해(2019)에서는 아동의 미결 구금기간이나 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

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.

## 제2장 자유권 관련

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 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, 금치의 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

**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 임시 보호도 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」 적용검토 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, 국

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.

## 제2장 자유권 관련

가인권위원회는 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 있는바, 이는 대한민국이 가입한 「자유권규약」 제9조 제4항에 위반될 소지가 있다고 평가될 수 있으며, 아울러 「헌법」 제12조 제6항<sup>9)</sup>에도 위반된다고 볼 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, 보호기간이 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.

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

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.

## 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 꾸준하다. 이에 유엔 아동권리위원회는 대한민국 정부에 이주아동의 구금을 삼갈 것을 권고(2012년)하였고, 인종차별 철폐위원회도 정부의 출입국관련 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.

## 제2장 자유권 관련

이와 관련하여 국가인권위원회는 난민인정심사 불회부 결정을 받고 이에 불복하여 소송 등으로 그 처분의 정당성을 다투는 사람이 아동인 경우, 난민신청이 명백히 남용적인 것이 아닌 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 국가인권위원회의 의견표명 내용을 주지하고 출입국항 난민심사제도의 이의 신청 절차 마련 및 처우개선 계획 등이 있다면 이를 함께 제시할 필요가 있다.

### 며. 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 부패방지, 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」 제8조<sup>11)</sup>에 따라 법원의 허가없이 36시간 이내 통신제

---

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.

한조치(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 전기통신사업자에게 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

- 
- 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 긴급통신제한조치를 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, 국제청장 및 지방국제청장을 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 요청에 따를 수 있다.
1. 이용자의 성명
  2. 이용자의 주민등록번호
  3. 이용자의 주소
  4. 이용자의 전화번호
  5. 이용자의 아이디(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자임을 알아보기 위한 이용자 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.

## 제2장 자유권 관련

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

이에 국가인권위원회는 정부 발의 「통신비밀보호법 일부개정법률안」상 ‘위치정보 추적자료 제공’은 위치정보 수집을 통해 당사자에 관한 상세한 프로파일을 만들 수 있고, ‘기지국 통신사실 확인자료제공’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 복무 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 공익분



**4** 2020. 7. 6자 결정  
 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

야로 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 피해자들의 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

## 제2장 자유권 관련

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 필요가 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 ‘노조법’이라 한다) 제2조 제4호 라목 및 제12조13)

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

4. "노동조합"이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 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

## 제2장 자유권 관련

(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 있고, 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 권고한바 있다.

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

---

따라 20일 이내의 기간을 정하여 보안을 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 보안을 요구하였음에도 불구하고 그 기간내에 보안을 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>

**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 법외노조와 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 않으나, 이와 관련된 정보를 기술할 필요가 있다.

**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 「경찰관

- 
- 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.

## 제2장 자유권 관련

직무집행법」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 국가보고서(안)에 적시할 필요가 있으며, 경찰의 집회관리 훈련관련 구체적 통계(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 이주민권가이드라인을 마련하여, 국내법에 협약상의

인종차별 정의 반영, 인종차별 피해의 구제와 인종차별 철폐를 위한 조치, 인터넷 및 소셜네트워킹 서비스에 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, 미디어리터러시교육 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.

## 피. 쟁점목록 27

### 1) 부모 법적 지위와 관계없이 모든 아동의 출생 등록을 위한 조치 관련

#### 가) 보편적 출생등록제 세부 추진 계획 제시 필요

「자유권규약」 제24조 제2항은 “모든 어린이는 출생후 즉시 등록되고, 성명을 가진다”고 규정하고 있고, 「아동의 권리에 관한 협약」 제7조 제1항도 “아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다.

이와 관련, 자유권위원회 제4차 최종견해를 비롯해 유엔인권이사회 제3기 국가별 인권상황

## 제2장 자유권 관련

정기검토(UPR) 대한민국 심의 최종결과(2018), 유엔 인종차별철폐위원회 제17·18·19차 최종견해(2018), 유엔 아동권리위원회 제5·6차 최종견해(2019)에서는 출생등록이 다양한 인권 향유의 전제 조건임을 강조하면서 국적 및 체류자격과 무관하게 국내에서 출생한 모든 아동에 대한 등록이 이루어질 수 있도록 보장하기 위한 조치를 할 것을 대한민국에 지속적으로 권고하고 있다.

한편, 유엔 아동권리위원회 제5·6차 최종견해(2019)에서는 모든 아동이 출생 직후 등록될 수 있도록 미혼부가 그들의 자녀를 등록하는 절차를 간소화할 것을 권고한바, 이와 관련 최근 대법원은 아동의 출생등록될 권리를 처음으로 인정했는데, 사실혼 관계에 있는 외국인 어머니가 책임질 수 없는 사유로 자녀의 출생신고에 필요한 서류를 갖추지 못하는 경우 우리나라 국적의 아버지가 대신 혼인 외 자녀에 대한 출생신고를 할 수 있다는 결정(2020. 6. 8. 결정 2020스575)이다. 대법원은 이 결정에서 "우리 국민으로 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 실질적인 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 상환으로, 유엔 아동권리위원회의 대한민국에 대한 제5·6차 최종견해에서는 "중요단체가 운영하면서 익명으로 아동유기를 허용하는 '베이비박스'를 금지하고, 익명으로 병원에서 출산할 수 있는 가능성을 허용하는 제도의 도입을 최후의 수단으로 고려할 것"을 권고한 바 있다.



**4** 2020. 7. 6자 결정  
「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

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 베이비박스과 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.

위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운 위원 조현욱  
위원 임성택 위원 김민호 위원 문순희 위원 이준일 위원 서미화 위원 석원정





# 제3장

## 고문방지 관련

국제인권 결정례집



**1** 2002. 2. 26.자 결정 「고문방지협약」 제2차 정부보고서에 대한 의견

**결정요지**

「고문방지협약」의 이행에 관한 제2차 정부보고서에 대하여 전반적인 평가 및 쟁점별 의견을 표명함

**I. 국가인권위원회의 의견제시 과정**

1995년 1월 대한민국이 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; 이하 “고문방지협약”)을 비준함(동년 2월 발효)

동 협약에 의거하여 우리나라 정부는 1996년 5월 제1차 정부보고서를 UN 고문방지위원회(Committee against Torture)에 제출함.

이에 대하여 UN 고문방지위원회는 1996년 11월 정부의 제1차 보고서를 심사한 후 최종평가서를 작성하여 발표함.

2002년 2월 8일 외교통상부가 제2차 정부보고서 초안에 대한 국가인권위원회의 의견을 요청함(유엔사 23650-131). 이는 국가인권위원회법 제21조에 따른 것임.

**II. 제2차 정부보고서에 대한 전반적인 평가**

**가. 평가의 전제**

○ 고문방지협약을 포함한 국제인권조약에 따라 정부보고서를 제출하게 하여 조약감시기구(treaty monitoring bodies)로 하여금 심사하게 하는 목적은 다음과 같음.

첫째, 조약과 관련된 국내법과 제도를 전반적으로 검토하여 그 개선방안을 모색하고;

둘째, 법과 제도에 관한 형식적 기술을 넘어 실제 상황을 점검하며;

### 제3장 고문방지 관련

- 셋째, 조약의 이행을 위한 국가정책의 수립을 촉진하고;
- 넷째, 조약의 이행과정에 대한 사회적 감시를 확산시키며;
- 다섯째, 조약의 이행을 위한 국가 정책 및 조치에 진전이 있는지 여부 및 진전된 상황에 대하여 평가하고;
- 여섯째, 조약의 이행과 관련하여 개선해야 할 문제점이 있다는 사실을 관련 국가기관으로 하여금 인정하게 하며;
- 일곱째, 국내 및 국제적으로 조약의 이행상황 및 이행을 위한 제반 조치에 관하여 정보를 교환하게 함.

- 따라서 고문방지협약에 의한 제2차 정부보고서 역시 위에서 본 바와 같이 국가보고제도의 목적을 달성할 수 있는 절차와 방법 및 내용으로 이루어지는 것이 바람직함.
- 한편 고문방지위원회는 고문방지협약에 의하여 당사국 정부가 제출하는 정기보고서의 기술방법을 제시하고 있으므로(General Guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by state parties : 02/06/98. CAT/C/14/Rev.1, 2 June 1998) 정부의 제2차 보고서 역시 이 지침에 따라 작성되어야 할 것임. 고문방지위원회는 정기보고서의 편제를 제1부 내지 제3부로 나누고, 각 부에 담아야 할 내용을 다음과 같이 열거하고 있음.

제1부 : 고문방지협약 제1조 내지 제16조의 순서로 조약 또는 조약의 이행과 관련한 새로운 조치와 발전에 관한 정보

- 첫째, 전회 보고서 제출일부터 다음 보고서 제출시까지 조약의 이행을 위하여 정부가 채택한 새로운 조치 및 같은 기간 동안 조약의 이행과 관련하여 이루어진 새로운 발전
- 둘째, 특히 법집행공무원과 의료인에 대한 교육훈련의 면에서 조약을 이행하기 위하여 이루어진 입법 또는 제도적인 변화; 조약의 이행에 관련된 새로운 판례; 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인간적이거나 모욕적인 대우 또는 처벌에 대하여 이루어진 고소, 조사, 기소, 심리절차, 선고, 보상, 배상; 국가가 조약에 따라 완전한 의무이행을 하는 데 대한 장애요인

제2부 : 전회보고서 심사 때 위원회가 요구한 추가정보

제3부 : 위원회의 결론과 권고에 대한 이행조치

나. 정부보고서에 대한 전반적인 평가

- 정부의 보고서는 고문방지협약에 의한 국가보고서 심사제도의 목적을 달성할 수 있는 절차, 방법 및 내용으로 이루어져 있지 않음.
- 첫째, 이 보고서는 고문방지협약과 관련된 국내법과 제도를 전반적으로 검토하여 그 개선방안을 모색하지 않고 있으며;
- 둘째, 법과 제도에 관한 형식적 기술에 그쳐 그러한 법과 제도가 실제로 집행되는 상황에 관한 정보를 충실하게 제공하고 있지 않으며;
- 셋째, 고문 및 그밖의 잔혹하거나 비인간적이거나 모욕적인 처벌 또는 대우를 방지하기 위한 대한민국 정부의 종합적인 정책을 수립하도록 촉진하는 과정을 거치지 않은 것으로 보이며;
- 넷째, 정부보고서의 작성과정에서 언론기관, 시민인권단체, 학술단체, 전문가 등의 의견을 듣고 협의하는 과정을 거치지 아니하여 조약의 이행과정에 대한 사회적 감시를 확산시키지 못하고 있고;
- 다섯째, 제1차 보고서에 대한 고문방지위원회의 심사 이후 고문방지협약의 이행을 위한 국가 정책 및 조치에 진전이 있었는지, 그리고 진전이 있었다면 그 내용과 한계 및 개선해야 할 점은 무엇인지에 관하여 평가할 수 있는 정보가 담겨 있지 않으며;
- 여섯째, 조약의 이행과 관련하여 개선해야 할 문제점이 있다는 사실을 관련된 국가기관들이 충분히 인정하지 않고 있는 것으로 보이고;
- 일곱째, 국내 및 국제적으로 조약의 이행상황 및 이행을 위한 제반 조치에 관하여 교환할 만한 수준의 정보를 담고 있지 않음.
- 특히 정부보고서 초안은 고문방지위원회가 최종평가서에서 제기한 우려 사항과 권고안에 대한 구체적인 설명을 담고 있지 않을 뿐 아니라 일부 사항에 대한 포괄적인 입장만을 제시하여 신뢰성에 의문을 제기할 여지가 있음.
- 작성된 내용도 번호가 중복되어 있거나(12-14항이 두 번씩 들어가 있음), 국가인권위원회와

### 제3장 고문방지 관련

국가정보원 등 국가기관의 영문표기가 일관되지 않은 점 등 기술적인 문제점을 드러내어 성의 있는 보고서라는 평가를 받기 어려울 것으로 보임.

#### 다. 정부보고서 작성 제출에 대한 국가인권위원회의 권고의견

- 국가인권위원회는 고문방지협약에 의한 제2차 정부보고서를 작성하여 제출하는 과정에서 다음과 같은 절차를 거쳐 수정, 보완할 것을 권고함.

고문방지협약의 이행에 관련된 국가기관들이 고문방지협약 및 고문방지위원회의 최종평가서를 충실하게 검토하여 국내법과 제도, 정책과 관행에 관한 문제점을 점검하고 개선해야 할 사항 및 이를 위한 계획을 수립

이를 토대로 정부보고서 작성에 관한 고문방지위원회의 지침을 토대로 보고서를 다시 작성  
그 과정에서 언론기관, 시민인권단체, 학술단체, 전문가 등의 의견을 충실히 듣고 협의하여 의견을 반영

위의 각 절차를 거치는 과정에서는 물론 수정 보고서를 작성하는 과정에서 미리 충분한 시간 여유를 두고 국가인권위원회에 통보하여 의견을 제시할 수 있도록 할 것을 요구하는 바임.

### Ⅲ. 고문방지위원회의 최종평가 및 권고안과 관련된 국가인권위원회의 의견

- 최종평가서의 주요내용은 1) 긍정적인 측면과 2) 우려 사항, 3) 권고안으로 구분할 수 있음.
- 이에 국가인권위원회의 의견을 우려 사항과 권고안으로 나누어 제시하고, 마지막으로 사실 확인과 영문표기에 대한 의문점을 언급하였음.

#### 가. 우려되는 점에 대한 의견 표명

- 제2차 정부보고서에는 고문방지위원회가 우려하는 점에 대한 의견 표명이 있어야 할 것임.
- 우려 사항이 사실이라면 그간의 개선 사항과 향후 개선 대책을 제시하여야 할 것이며, 사실과 다르다면 우려 사항에 대한 정부의 의견을 표명하여야 함.
- 국가인권위원회는 고문방지위원회의 우려사항별로 내용을 구분하고, 그에 대한 구체적이고



적확한 의견표명 및 보고를 제안함.

1) ‘고문죄’에 관한 개념규정 부재(제55항)

○ 고문방지위원회 우려사항 : 대한민국 형법에는 협약 제1조에 명시되어 있는 ‘고문죄’에 관한 구체적인 개념규정을 추가하지 않음.

○ 정부보고서 내용 : 제5항, 제6항이 이에 해당

고문관련 범죄를 특별하게 정의하지는 않지만 형법에 이 내용이 포함되어 있음.

형법, 특정범죄가중처벌등에관한법률 등에 불법체포, 불법감금에 대해 규정하고 있음.

○ 국가인권위원회(이하 “인권위”) 제안

- 형법 제124조에 의하면 ① 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직권을 남용하여 사람을 체포 또는 감금한 때에는 7년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처하도록 되어 있으며 동법 제125조 (폭행, 가혹행위)에 의하면 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 형사피의자 또는 기타 사람에 대하여 폭행 또는 가혹한 행위를 가한 때에는 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다고 되어있어 정부 보고서에서는 이를 고문죄에 대한 간접적인 개념으로 보았음.

- 그러나 형법의 조항들만으로는 ‘고문’에 대한 명시적인 개념정의라할 수 없음. 현행 형법에서 이를 강화하여 ‘고문죄’를 명시한다 하더라도 형법의 전반적인 법체계에 비추어 고문방지협약에서 말하는 고문의 개념적 정의를 정확하게 반영하기에는 어려움이 있고, 고문방지협약이 요구하는 국가의 의무사항을 포함하기는 어려움

- 고문은 주로 형법을 집행하는 과정에서 발생하므로, 형법에서 이를 다루는 것은 적절하지 않으며, 고문을 행하게 되는 주체는 주로 형 집행기구이므로, 고문을 방지하거나 고문죄를 다루는 기구는 형 집행기구가 아닌 별도의 기구가 되는 것이 바람직하며, 우리나라 상황에서 고문 관련법은 형법 뿐 아니라 형사소송법, 국가보안법 등 여러 법이 관련되어 있으므로 형사법에 ‘고문죄’에 관한 단일 규정을 포함하는 것만으로는 고문방지협약에 따른 국가의 의무를 이행하는 것으로 보기 어려움.

- 따라서 고문죄에 대한 개념을 명확하게 하고 고문의 예방과 처벌을 위한 전반적인 국가의

### 제3장 고문방지 관련

의무를 이행하기 위해서는 고문방지를 위한 특별한 법이 제정되고 그 안에서 고문에 관한 법적인 정의가 명백하게 제시되어야 함.

- 이상과 같이 고문방지위원회가 고문방지를 위한 법제정을 요구하는 취지에 따라 관련 정부기관이 충실한 검토를 거친 후 그에 대한 의견 또는 구체적인 계획을 정부보고서에 포함시키는 것이 바람직함.

#### 2) 신문 관행 우려(제56항, 제57항, 제61항)

##### ○ 고문방지위원회 우려사항

- 자백을 받는 수단으로 용의자 신문과정에서 고문이 행해지고 있다는 NGO의 보고에 대해 우려함. 또한 자백을 받아내기 위해 잠을 재우지 않는 고문이 일상적으로 행해지는 관행에 대해 우려함.
- 고발되기 전에 피의자가 오랫동안 신문을 받는 법체계를 우려함.
- 법원의 명령이나 승인 없이 용의자가 10일 이하 동안 구금될 수 있는 현실을 우려함.

##### ○ 정부보고서 내용 : 반복되는 제12항, 제13항, 제14항이 이에 해당

- 법무부는 체포 없는 조사원칙 수립, 조사기간 동안 체포된 용의자의 수는 1999년에 20.4% 까지 감소
- 최초보고서 제출이후, 조사과정에서 발생한 인권침해를 방지하기 위한 이중 인권 보호장치 수립. 인권침해에 대한 조사와 모니터링 실시
- 경찰청은 조사과정에서 인권보호를 위한 지침 제시 및 이행

##### ○ 인권위 제안

- 한국사회에 고문이 만연해 있다는 최종평가에 대해 정부보고서가 신뢰성을 가지려면 국가의 고문방지 의지를 구체적인 사례를 통해 밝혀야할 것임. 체포 없는 조사원칙에 의해 체포된 용의자 수는 몇 년도부터 감소한 내용인지, 연도별 변화상황은 어떠한지를 함께 제시하는 것이 바람직함. 20.4%라는 비율의 감소도 중요하지만 그 절대수가 몇 명인지를 기간별, 주요 죄명별로 함께 제시하여야 할 것임.
- 이중(two tier) 인권보호 장치에 대한 설명이 모호함. 대검찰청과 지방검찰청에 인권관련

부서를 지정하였다는 사실로 추정되는데, 그렇다면 이 사실만을 실질적인 고문방지대책으로 제시하기 어려움. 이를 고문방지대책으로 제시하기 위해서는 해당 부서의 업무 실적과 그에 의한 고문으로부터의 구제 사례를 함께 제시하여야 할 것임.

- 경찰청 조사과정의 인권보호 지침은 엄밀한 의미에서는 고문방지를 위한 조치로 보기 어려움. 수사과정에서의 인권침해는 고문에 비하여 훨씬 폭넓은 개념으로서, 실질적으로 고문방지와 관련된 어떠한 지침이 내려졌는지 기술하여야 할 것임. 또한 지침은 실질적인 개선 효과를 거두었는지 기술하여야 할 것임. 특히 경찰청의 지침은 예외조항들을 두고 있는바, 그 점에 관하여도 기술해야만 정직한 보고서라고 할 수 있을 것임.

### 3) 고문·학대 관련 책임자 처벌문제(제58항)

#### ○ 고문방지위원회 우려사항

- 고문·학대 관련 책임자에 대한 편견 없는 신속한 조사가 이루어지지 못하여 기소가 실패하는 현실을 우려함.
- 고문 피해자가 정식으로 고소를 해야만 조사가 이루어지는 현실을 우려함.

#### ○ 정부보고서 내용 : 제6항, 제7항, 제8항, 제9항, 제10항, 제11항, 제12항이 이에 해당

- 인신구속에 관한 직무를 행하는 자의 직권남용은 형법 제123조, 특정범죄가중처벌등에관한법을 제4조의2, 형법 제40조, 형법 제123조 등에 의해 처벌됨
- 형법에 고문 관련 규정이 없을지라도 공무원은 용의자의 신문기간 동안의 고문에 대해서는 유죄판결을 받은 예가 있으며 대표적인 예로 이근안 체포를 들 수 있음.

#### ○ 인권위 제안

- 인신 구속 직무를 행하는 자의 직권남용에 대한 처벌규정과 그것의 실행여부는 별개의 것임. 따라서 단순히 관련법만을 나열하는 것이 아니라 그것이 얼마나 실행되었고, 관련자의 처벌은 어느 정도 이루어졌는지를 제시할 것을 권고함.
- 고문방지의 실효성을 거두려면 별도의 법이 제정되어야 함(관련 근거는 앞에 기술하였음)
- 고문에 관련된 법 조항은 구체적으로 다음과 같음. 1) 형법 제123조(직권남용)에 의하면 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에

### 제3장 고문방지 관련

처하고, 2) 동법 제124조 (불법체포, 불법감금) 1항에 에 의하면 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직권을 남용하여 사람을 체포 또는 감금한 때에는 7년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다. 또한 제125조 (폭행, 가혹행위)에 의하면 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 형사피의자 또는 기타 사람에 대하여 폭행 또는 가혹한 행위를 가한 때에는 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처함.

- 또한 특정범죄가중처벌법 제4조의2 (체포·감금 등의 가중처벌)에 의하면 ① 형법 제124조·제125조에 규정된 죄를 범하여 사람을 치상한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처하며, ② 형법 제124조, 제125조에 규정된 죄를 범하여 사람을 치사한 때에는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하도록 되어 있음.

- 이러한 사실을 구체적으로 제시하는 것이 고문죄의 형량을 제시하기 위해 바람직할 것임.

- 그러나 현행 형법만으로는 고문방지의 실효성을 거두기 어려우므로 새로운 법적 장치가 마련되어야 할 것이며 이에 대한 계획을 제시하여야 할 것임. 이는 UN 고문방지위원회의 권고사항이기도 함.

- 또한 형법과 특정범죄가중처벌법에도 불구하고 대표적인 고문 가해자들이 처벌을 받은 사실이 있으나 1) 고문·학대 관련 책임자에 대한 편견 없는 신속한 조사가 이루어지지 못하여 기소가 실패하는 현실과 2) 고문 피해자가 정식으로 고소를 해야만 조사가 이루어지는 현실에 대해 지적한 UN의 우려사항에 충분히 답하지 못하였음.

- 따라서 고문행위를 신속하고 공정하게 조사하여 가해자를 처벌하고 피해자를 구제하기 위한 제도적 보완에 관하여 정부의 정책을 수립하고 이를 보고서에 반영하는 것이 필요함.

#### 4) 현행법 조항의 임의성 : 국가보안법 문제(제59항)

○ 고문방지위원회 우려사항 : 국가보안법의 모호한 조항들이 자의적 해석과 집행의 위험을 안고 있기 때문에 대한민국이 국가보안법을 자의적으로 적용하지 않기를 촉구함.

○ 정부보고서 내용 : 제15항이 이에 해당

- 1999년 국가안전기획부를 국가정보원으로 바꿈. 국가보안법에 의해 영장 없는 체포·구금에 대해서는 7년 이상의 징역을 부여하도록 강화

○ 인권위 제안

- 국가안전기획부에서 국가정보원으로 개편되면서 바뀐 실질적 내용에 대한 언급이 필요함. 이러한 내용이 없으면 국가보안법의 우려사항에 대한 직접적인 응답으로 보기는 어려움.
- 고문방지위원회의 우려사항은 국가보안법의 모호한 조항이 자의적으로 해석될 여지가 있다는 점이므로 국가보안법이 자의적으로 적용되지 않는다는 “증거”를 담아야 함.
- 따라서 국가보안법이 자의적으로 적용되지 않는다고 볼 수 있는 사례를 구체적으로 제시하든가, 국가보안법에 모호한 조항이 있다고 하더라도 자의적으로 해석될 수 있는 가능성을 배제할 수 있는 방안을 제시하여야 함. 아니면 관련 조항의 개정 계획을 제시하여야 신뢰성 있는 보고서가 될 수 있음.

5) 고문 관련 피해자에 대한 구제가 비효율적임(제60항)

○ 고문방지위원회 권고사항

- 제1차 정부보고서는 고문과 관련해 보상이 이루어진 하나의 특정 사건을 신고 있으나, 위원회는 피해자가 구제를 받는 기존의 방법이 비효율 적임을 표명함.

○ 정부보고서 내용 : 관련 내용 없음.

○ 인권위 제안

- 제2차 정부보고서에는 고문관련 피해자가 구제를 받기 위한 방법을 구체적으로 담고 있지 못함.
- 고문 관련 피해자가 구제를 받을 수 있는 모든 방법을 제시하여야 하고, 만일 그 방법과 절차 및 내용에 문제가 있다면, 그것의 한계와 개선계획을 구체적으로 제시하여야 함.
- 의문사진상규명위원회와 민주화운동관련자 명예회복및보상심의위원회에 대한 고문관련 피해자의 심의 신청 절차와 실적, 문제점 등을 제시하여 고문피해자의 보상과정에 어떤 장애요인이 있고 그것을 개선하기 위한 노력은 무엇인지 구체적으로 제시하여야 함.
- 또한 위 두 위원회가 한시적이라는 한계가 있으므로 상시적인 고문피해자 보상절차가 마련되어야 하며, 이에 대한 정부의 계획을 밝히는 것이 필요함.

## 나. 권고안에 대한 의견 표명

### 1) 고문방지법의 미제정(제62항)

#### ○ 고문방지위원회 권고사항

- 대한민국은 협약 제1조의 내용과 관련하여 고문방지법을 제정해야 함.
- 대한민국의 법은 고문방지협약은 물론 인권보호와 관련한 다른 기준에 비추어 재검토되어야 함.

#### ○ 정부보고서 내용 : 제5항이 이에 해당

- 고문관련법을 제정하지는 않았으나 형법에 이 내용이 포함되어 있음.

#### ○ 인권위 제안

- 형법에 고문관련 내용이 포함되어 있는 것과 고문방지법을 제정하는 것은 별도의 문제임. 고문방지법을 별도로 제정하여야 하는 이유는 앞에서 본 바와 같음.
- 이성과 관련하여 고문방지법을 제정할 의지가 있는지, 있다면 어떤 구체적인 계획을 가지고 있는지를 설명해야 할 것임.
- 고문방지법을 제정하지 못한 이유가 있다면, 이에 대해 좀더 명확히 설명해야 할 것임. 최종평가서의 '장애요인'에도 서술되어 있듯이, 한반도 내 안보상의 문제와 긴장상태는 중요한 현실이지만 고문방지협약의 조건을 이행하지 못하는 예외적인 상황이 될 수는 없음.

### 2) 법에 대한 재검토(제63항)

#### ○ 고문방지위원회 권고사항

- 대한민국의 법은 고문방지협약과 인권보호와 관련된 다른 기준에 비추어 재검토되어야 함.

#### ○ 정부보고서 내용 : 제5항, 제6항, 제7항, 제8항, 제9항, 제10항이 이에 해당

- 전반적으로 형법, 특정범죄가중처벌등에관한법률 등을 설명하고 있으나 재해석을 하고 있지는 않음.

○ 인권위 제안

- 고문과 관련된 사항은 형법, 특정범죄가중처벌법등에관한법률 뿐아니라 형사소송법, 국가보안법, 헌법, 국가인권위원회법 등 매우 다양한 영역에 걸쳐 있음.
- 따라서 전반적인 법을 모두 재검토하여 1) 고문을 사전에 방지하고 2) 고문이 발생할 가능성이 있는 절차를 충분히 모니터링하여 고문이 일어나지 않도록 하며 3) 고문이 일어났을 경우 신속하고 공정하게 조사하여 가해자를 엄중히 처벌하고 4) 피해자에게 신속하게 구제조치를 제공할 수 있는 법 체계가 만들어져야 할 것임.
- 제2차 정부보고서에는 이러한 검토사항을 모두 포함하고 그 계획을 구체적으로 제시하여야 할 것임.

3) 고문금지 관련 교육 실시(제64항)

○ 고문방지위원회 권고사항

- 협약 제10조에 의거하여 경찰조사관, 검사 등 법 집행공무원을 비롯한 의료인들에 대한 고문 금지와 관련된 교육이 이루어져야 함.

○ 정부보고서 내용 : 제16항, 제17항, 제18항, 제19항, 제20항, 제21항이 이에 해당

- 대한민국은 교육의 중요성을 인식, 다양한 조치를 취하고자 함.
- 법무부, 경찰, 국가안전기획부, 국방부에서 인권관련 교육을 실시하고 있음.

○ 인권위 제안

- 국가가 취하고자 하는 다양한 조치의 내용이 구체적으로 무엇인지를 서술하여야 보고서의 신뢰성을 높일 수 있음.
- 고문방지위원회가 요구하는 것은 각 부처에서 행하고 있는 포괄적인 인권교육의 내용이 아니라 “고문방지”를 위한 교육이어야 하므로 고문방지에 초점을 두어 기술하고 그 구체적인 내용을 제시하여야 함.
- 또한 고문방지와 관련된 교육 내용과 그 효과를 담아야 보고서의 신뢰성이 높아짐
- 고문방지를 위하여 특별히 교육을 하여야 할 대상이 누구이며 그들에게 적절한 교육이 이뤄졌는지를 기술하는 것이 필요함. 예를 들면 수사기관 종사자, 법조인, 의료인 등이

### 제3장 고문방지 관련

이에 해당함.

- 고문방지 교육이 현재 이루어지지 않고 있다면 장애요인은 무엇이고 앞으로의 계획은 무엇이 있는지, 그리고 예상되는 효과에 대해 구체적으로 기술해야 함.

#### 4) 고문관련 조사(제65항)

##### ○ 고문방지위원회 권고사항

- 독립된 정부기구가 구류시설과 구치소에 대한 조사를 수행하여야할 것임.
- 고문과 관련해서 조사받을 수 있는 대상인 검사들은 관련 조사를 진두지휘해서는 안 될 것임.

##### ○ 정부보고서 내용 : 제22항, 제23항, 제24항이 이에 해당

- 국가인권위원회가 설립되어 고문을 포함한 인권침해진정사건을 조사하고 구제할 수 있음.
- 국가인권위원회는 정기적으로 구금시설을 모니터링 할 수 있음.

##### ○ 인권위 제안

- 국가인권위원회가 고문관련 사건을 조사·구제하고 구금시설을 정기적으로 모니터링한 사례 및 실적, 그리고 개선 효과를 제시할 필요가 있음. 국가인권위원회가 새로 설립된 기구라는 사실을 감안하여 구금시설에 대한 조사 실적을 제시하기 어렵다는 사실이라도 기술하여야 할 것임.
- 국가인권위원회법에 따르면 진정이나 직권조사에 의존하여 국가인권위원회가 고문 사실을 확인하여도 이에 대한 수사를 직접 할 수 없으며, 결국은 검찰에 수사를 의뢰하거나 고발을 하여야 한다는 한계가 있음. 그 뿐 아니라, 수사기관이 인지의 방법에 의하지 않고 고문 등에 관하여 수사를 시작한 경우에 인권위의 조사가 배제되며, 인권위의 조사권한이 제한되어 있고, 인권위의 조사에 대하여 대상 기관의 광범위한 조사거부권이 인정되어 있다는 점 등의 중대한 한계가 있음.
- 따라서 국가인권위원회가 설립되어 고문사건을 조사하고 해결할 수 있다고만 표현할 경우 고문의 문제를 국가인권위원회가 모두 해결할 수 있다는 오해를 낳을 수 있으므로, 이러한 현실적인 한계에 대하여 정확하게 기술하는 것이 바람직함.



5) 과거 고문관련 진술에 대한 조사결과를 위원회에 전달할 것(제66항)

- 고문방지위원회 권고사항 : 과거 학대에 관한 주장과 그 조사 내용이 기술되어 있지 않음.
- 정부보고서 내용 : 제13항, 제14항이 이에 해당

민주화운동 기간 발생한 의문사에 대해 의문사진상규명에관한특별법 제정, 의문사진상위원회 설립

- 의문사진상규명에관한특별법에 따라 ‘의문사’의 개념 규정

○ 인권위 제안

- 단순히 ‘의문사’에 대한 개념규정에 그치는 것이 아니라 지금까지 의문사진상규명 신청서를 제출한 사람들의 수와 조사가 이루어지고 있는 상황, 문제점, 한계 등을 구체적으로 기술해야 의문사진상규명위원회의 설립 성과에 대해 설명을 할 수 있음.
- 과거 고문관련 주장 및 그에 대한 조사, 판결등의 내용이 보고서에 담겨있지 않음.
- 이러한 문제를 명백히 하기 위하여 의문사진상규명위원회와 민주화보상심의위원회의 조사 및 의결 내용 중 고문 관련 사항, 고문관련 재판기록, 고문을 이유로 한 각종 고소·고발 및 진정사건과 그에 대한 수사와 재판 경과, 국가인권위원회의 진정 내용 등을 참조하여 구체적인 사례와 통계를 제시하는 것이 필요함.

6) 신문기간 단축(제67항)

- 고문방지위원회 권고사항 : 고소되기 전에 신문을 목적으로 용의자를 구금할 수 있는 기간 (30일 혹은 50일)은 단축되어야 함.

- 정부 보고서 내용 : 이에 대한 의견을 표명하고 있지 않음.

○ 인권위 제안

- 기소전 피의자를 구속하여 조사할 수 있는 기간을 단축하기 위한 형사소송법과 국가보안법의 개정계획을 구체적으로 제시하여야 할 것임.
- 현재 장애요인이 있다면 그 내용과 해결책이 함께 제시되어야 할 것임.

### 제3장 고문방지 관련

#### 7) 피의자 신문 시 변호인 참석(제68항)

- 고문방지위원회 권고사항 : 신문과정에 변호인의 참석을 허용할 것
- 정부 보고서 내용 : 관련 내용 없음.
- 인권위 제안
  - 신문과정의 변호인 참석허용은 국제인권법상 일반적으로 인정되는 권리임.
  - 현행 형사소송법에는 신문 과정에서 변호인 접견을 금지하는 조항도, 허용하는 조항도 없으나 단지 수사기관이 관행적으로 금지하고 있음.
  - 이 권리를 인정하고자 하는 구체적인 계획이 있는지, 있다면 정부의 법해석 변화 내용은 무엇이고 법 개정, 정책, 제도개선 등의 내용이 무엇인지를 구체적으로 밝혀야 함.
  - 그 내용의 한계와 앞으로의 계획도 명확하고 구체적으로 기술하여야 할 것임.

#### 8) 협약 제21조와 제22조(청원관련) 선언 요구(제69항)

- 고문방지위원회 권고사항
  - 협약 제21조와 제22조 관련 선언을 할 것을 권고함.
- 정부보고서 내용 : 제 22, 23, 24 항에 해당
  - 국가인권위원회의 설립으로 고문과 인권침해에 관련된 조사와 구제가 가능함.
  - 국가인권위원회는 고문을 포함한 인권침해사안에 대해서 독립적인 조사와 신속한 구제를 할 수 있음.
- 인권위 제안
  - 국가인권위원회가 설립되어 고문을 포함한 인권침해사안을 조사하고 구제할 수 있으나, 고문방지협약 제21조 및 제22조에 따라 고문피해자가 고문방지위원회에 직접 통보할 권리를 인정하거나, 다른 당사국이 고문 사실을 통보하도록 허용하는 것과는 관련이 없음.
  - 따라서 고문방지협약 제21조 및 제22조에 의한 선언을 하기 위한 계획을 구체적으로 제시하여야 함.
  - 그 선언을 하는데 현실적인 어려움이 있다면 그 어려움이 무엇이고 어떻게 해결할 것인지

를 기술하여야 할 것임.

다. 참고 : 영문표기 및 사실 확인이 필요한 내용

- 1) 1항 : Initial report of the Republic of Korea was submitted 10 February 1998.→  
UN 인권고등판무관실의 인터넷에 게재되어 있는 고문방지협약 관련 대한민국 최초  
보고서는 1996년에 제출한 것으로 되어 있음. 정확한 날짜를 확인하고 수정하는  
것이 요망됨
- 2) 15항 : 국가안전기획부, 국가정보원, 국가보안법 등의 영문표기를 정확하게 통일적으로  
할 것.
- 3) 22항 : 국가인권위원회의 영문 공식표기는 'The National Human Rights Commission'임.

**2** 2003. 12. 8.자 결정 「고문방지협약」 제2차 정부보고서 수정안에 대한 의견

**결정요지**

- 【1】 국가보안법과 양심수, 한총련 문제, 교정과 수용자 처우에 관한 문제, 구속수사 및 형사소송법개정안, 변호인의 피의자 신문참여권에 대한 기술, 신문시 잠안재우기 관행, 즉각적이고 불평부당한 공권력에 대한 조사여부, 의문사진상규명위원회에 대한 기술부분은 사실과 다른 부분이 있으므로 수정하는 것이 타당함
- 【2】 국가의 손해배상절차의 실효성 문제, 고문죄 정의, 노동조합과 시위진압, 구속기간, 구금시설 및 감옥에 대한 조사, 서울지방검찰청 살인용 의자의 죽음, 기타 굴욕적이고 비인도적인 처우 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언을 하지 않은 이유에 관한 기술은 내용을 명확히 하고 내용을 보충할 필요성이 있음
- 【3】 국가인권위원회와 관련하여, 국가인권위원회에 제기된 「고문방지협약」과 관련된 진정과 그에 대한 처리현황에 대한 통계를 포함시키고 국가인권위원회의 판단에 따라 권고, 고발, 징계권고, 수사의뢰, 법률구조조치를 할 수 있음을 명기하며, 국가인권위원회가 고문방지와 관련하여 직권조사 및 시설에 대한 방문조사권을 보유하고 있음을 명기할 필요가 있다고 판단하여 의견표명함

**이 유**

**1. 국가인권위원회 의견제시 배경**

- 외교통상부는 국가인권위원회의 의견을 반영하여 수정한 제2차 정부 보고서에 대한 검토를 요청함(유엔사 23650-1182)
- 국가인권위원회의 의견제시는 국가인권위원회법 제21조(정부보고서 작성시 위원회 의견청취) “국제인권규약의 규정에 따라 관계 국가기관이 정부보고서를 작성할 때에는 위원회의 의견을 들어야 한다”에 따른 것임.
- 이에 국가인권위원회는 제54차 전원위원회의(2003.12.8.)의 의결을 거쳐 다음과 같이 의견을 제출함.

## 2. 제2차 정부보고서 검토의 원칙

국가인권위원회의 의견 청취 등을 거친 후 수정된 제2차정부보고서를 검토함에 있어서 다음 네가지의 사항을 고려할 것임.

### 가. 정부보고서 및 고문방지위원회의 일반적 지침

#### (1) 유엔 각 인권규약위원회와 정부보고서 심의

##### ○ 정부보고서를 심사하는 목적은

- 첫째, 조약과 관련된 국내법과 제도, 실행을 전반적으로 검토하여 그 개선방안을 모색하고;
- 둘째, 법과 제도에 관한 형식적인 기술을 넘어서 실제 협약 의무 이행상황을 점검하며;
- 셋째, 조약의 이행을 위한 국가정책의 수립을 촉진하고;
- 넷째, 조약의 이행과정에 대한 사회적 감시를 확산시키며;
- 다섯째, 조약의 이행을 위한 국가 정책 및 조치에 진전이 있는지 여부 및 진전된 상황에 대하여 평가하고;
- 여섯째, 조약의 이행과 관련하여 개선하여야 할 문제점이 있다는 사실을 관련 국가기관으로 하여금 인정하게 하며;
- 일곱째, 국내 및 국제적으로 조약의 이행상황 및 이행을 위한 제반 조치에 관하여 정보를 교환하게 하는 것임.

○ 유엔은 6대 인권협약에 따른 정부보고서에 대한 지침(Manual on Human Rights Reporting, United Nations, 1997)을 출간한 바 있고, 포괄적인 언어로 기술되어 있는 각 협약 조항에 대한 구체적인 내용과 의미하는 바, 요구하는 정보가 무엇인지에 대한 설명을 제공하고 있으므로 이를 참조하는 것이 협약가입에 따른 국가의 의무를 충실히 이행하는 것임.

○ 고문방지위원회는 고문방지협약에 의하여 정부보고서의 기술방법을 ‘당사국에 의해 제출되는 정부보고서의 형태 및 내용에 대한 일반지침(General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to be Submitted by State Parties, CAT/C/14/Rev.1.)’에서 제시하고 있는 바,

### 제3장 고문방지 관련

- 제1부 : 고문방지협약 제1조 내지 제16조의 순서대로 조약 또는 조약의 이행과 관련한 새로운 조치와 발전에 관한 정보
  - 전회 보고서 제출일부터 다음 보고서 제출시까지 조약의 이행을 위하여 정부가 채택한 새로운 조치 및 같은 기간 동안 조약의 이행과 관련하여 이루어진 새로운 발전
  - 법집행공무원과 의료진에 관한 교육훈련과 구금시설과 관련하여 조약을 이행하기 위하여 이루어진 법령, 제도상의 변화; 조약의 이행과 관련된 새로운 판례; 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인간적이거나 모욕적인 대우 또는 처벌에 대하여 이루어진 고소, 조사, 기소, 심리과정, 선고, 보상 및 배상; 국가가 조약가입에 따른 의무이행을 하는데 있어서의 장애요인에 대한 상세한 정보를 제공할 것.
- 제2부 : 전회보고서 심사때 고문방지위원회가 요구한 추가정보. 다른 경로를 통하여 제공되지 않았을 경우 이에 대한 정보를 포함하여야 함.
- 제3부 : 고문방지위원회의 결론과 권고에 대한 이행조치에 대한 정보를 포함하여야 함.

#### 나. 고문방지위원회의 제1차 정부보고서에 대한 최종견해

정부보고서에 대한 고문방지위원회의 최종견해는 ‘우려사항(subjects of concern)’과 ‘권고(recommendation)’로 나눌 수 있음.

##### (1) 우려사항

- 형법에 당 협약 제1조에 부합하는 명확한 정의를 가진 고문죄의 개념이 없음.
- NGO의 계속되는 보고에 의해 특히 정치범들이 신문중 고문을 당하며, 특히 잠을 재우지 않는 행위는 고문이라고 할 수 있을 정도이며 수용할 수 없음.
- 기소전 수사기간 중의 구금기간이 지나치게 긴 것에 대하여 우려함.
- 고문 및 부당한 처우를 한 책임자에 대해 즉각적이고 불편부당한 수사 및 기소를 하지 않는다는 점과 고문피해자의 공식적인 고소만을 수사하는 것을 받아들일 수 없음.
- 국가보안법의 자의적 적용 및 해석
- 현재 고문피해자에 대한 보상절차가 비효과적임.

○ 영장없이 최장 10일간의 용의자 구금

(2) 권고

- 당 협약 제1조와 합치하는 고문죄 정의한 법안제정
- 모든 국내법과 기준들을 당협약 및 여타 인권기준에 맞게 재정비
- 경찰, 검찰, 법집행자와 의료인들에 대해 특히 고문의 정의와 형사법상의 책임에 대하여 교육
- 독립적 국가기구의 구금시설에 대한 감시, 특히 검찰은 이러한 감시에서 배제되어야 함.
- 부당한 처우가 의심되는 모든 사건에 대하여 조사하고 그 결과가 위원회에 제출되어야 함.
- 수사를 위하여 경찰서 유치장에 30-50일간의 구금기간은 단축되어야 함.
- 수사과정 상 변호인의 참가가 보장되어야 함. 특히 당 협약 제15조 이행과 관련되어 있음.
- 협약 제21조 및 제22조 관련하여 고문방지위원회의 권한 인정선언 요구.

다. 국가인권위원회 의견의 반영여부

- 우리 위원회는 2002년 2월 26일, 고문방지협약 제2차 정부보고서 초안에 대하여 의견을 제시한 바 있음.
- 정부보고서 심사의 목적과 UN 고문방지위원회의 정부보고서에 대한 지침을 고려하여 다음과 같이 권고한 바,
  - 첫째, 고문방지협약의 이행에 관련된 국가기관들이 고문방지협약 및 고문방지위원회의 최종평가서를 충실하게 검토하여 국내법과 제도, 정책과 관행에 관한 문제점을 점검하고 개선해야 할 사항 및 이를 위한 계획 수립
  - 둘째, 이를 토대로 UN 고문방지위원회의 정부보고서 작성 지침에 따라 언론기관, 시민인권단체, 학술단체, 전문가등의 의견 청취, 협의하여 그 의견을 반영한 후 보고서 재작성
  - 셋째, 위의 절차 과정 및 수정 보고서 작성과정에서 충분한 시간여유를 두고 국가인권위원회에 통보하여 의견을 제시할 수 있도록 할 것을 제안

### 제3장 고문방지 관련

- 넷째, 고문방지위원회의 제1차 정부보고서 심사에 지적된 내용에 대하여 국가인권위원회가 구체적인 의견을 제시하였음.

#### 라. 정부보고서의 현실반영여부

- 정부보고서는 고문방지협약상 국가의 의무 이행을 충실하게, 가감없이 기술하여야 할 것이며
- 특히, 통계자료나 실제 사건 및 판례를 적시함에 있어서 사실과 다르지 않고 구체적이어야 할 것임.

### 3. 정부보고서에 대한 평가 및 제안

#### 가. 전반적인 평가

##### (1) 형식 및 편제

- 수정된 제2차 정부보고서는 UN 고문방지위원회의 정부보고서 작성지침을 충실히 따르고 있음.
- 특히 제2차정부보고서의 초안과 비교해 볼 때, 기술적인 문제점은 없다고 판단되므로 그 노력을 환영함.
- 다만, UN 고문방지위원회의 작성지침 상, 고문방지위원회가 추가로 요청한 자료가 없음으로 인해(외교통상부 관계자의 확인) 제3부에 포함되어야 할 우려 및 권고사항에 대한 조치가 제2부에 되어 있는데
- 제2부 아래에 ‘해당없음’을 적시하고 제3부에 위원회 최종견해에 대한 내용을 포함시키는 방법을 고려할 수 있음.
- 한편, 제3부의 위원회 지적사항에 대하여,
  - 외교통상부는 1996년 12월 심의당시 고문방지위원회에서 추가로 요청한 자료가 없으며 심사후 고문방지위원회와 교신(communication)한 사실이 없다고 하였으나,
  - 제1차 정부보고서 심의 후 고문방지위원회의 최종견해 제66항(para.66)에서 불법적 처우(ill-treatment)의 혐의가 있는 사건을 조사하고 그 결과를 위원회에 통보할 것을 권고하고 있는데 이 내용은 정부보고서에 포함되어 있지 않은 바,



- 현재까지 통보한 사실이 없다면 이번 정부보고서에 포함되어야 할 것으로 판단되며, 고문 방지위원회가 주목한 모든 사건들과 그에 관한 판결, 처리 상황을 포함하여야 할 것임.
- 이러한 국가인권위원회의 지적을 수용한다면 현재 정부보고서 편제상 제2부는 제3부가 되어야 함.

(2) 전반적인 내용

- 국가인권위원회가 1차 의견을 제시한 바, 각 소관 부처가 협약 상의 권리를 보장함에 있어서 미비한 점을 제시하고 그에 대한 대비책, 향후 추진 계획 등을 제공하지 않았음.
- 우리나라의 고문관련 상황은 제도나 법령이 미비하다기보다는 ‘수사관행’의 문제, 구조적인 문제라고 할 수 있으나 그러한 점에 대한 고려가 없음.
- 법령 및 훈령, 예규 개선과 일부 법원의 판결을 적시하고 있으나 관행 및 현실상황을 반영하지는 못하였다고 판단됨.
- 또한 이러한 법령 및 훈령, 예규에서 인권 관련 조항이 차지하는 비중은 극히 일부뿐이며 그 중 당 협약의 내용과 관련되는 고문에 대한 것은 더더욱 작은데도, 이러한 조항이 일부 포함되어 있다는 것으로 관련 정부부처가 당 협약의 의무이행을 성실히 이행하였다는 주장을 계속하기에는 무리가 있다고 사료됨.
- 정부보고서에 제시되어 있는 통계가 비율로서 제시되어 기준이 되는 통계의 근거자료가 명확하지 않고, 이번 보고서 기간 중 증감이 있는 사례는 우리 정부에 유리한 부분만 발췌되어 제시되었다는 인상을 주고 있으므로 통계를 정확한 기간, 기준자료 등을 적시할 필요가 있음.
- 국가인권위원회의 첫 번째 의견은 통계치, 편제, 포함되지 않아야 할 내용을 삭제하여야 한다는 등에 대한 부분은 잘 반영되어 있으나, 고문죄 정의, 포괄적인 인권보호를 위한 규정을 당협약 보호를 위한 국가의 노력으로 확대하여 기술하지 않는 것이 바람직하다는 의견은 잘 반영되지 않았음.

## 나. 쟁점 사안별 의견

### (1) 국가보안법 및 양심수

- 11항 전반부 : “현재, 국가보안법으로 복역하고 있는 장기수는 없다”라고 하였으나 사면된 자들이 이미 오랜기간의 징역생활을 끝낸 자들이라는 점을 호도함.
- 또한 1999년과 2000년 사이 국가보안법에 의해 구속된 피의자 수가 감소했다는 통계를 들고 있으나 한총련사태로 인해 1996년, 1997년에는 그 수가 오히려 증가했었으며, 23퍼센트와 58퍼센트 감소했다는 통계의 기준년도가 명기되지 않음.
- 따라서, 국가보안법 관련 부분에 대하여 지적한 바대로 재서술하고, 국가보안법 구속피의자에 대한 통계를 이번 정부보고서의 보고기간 동안의 연도별 숫자를 제공하는 것이 바람직함.
- 김대중 정부 출범 이후 국가보안법 관련위반 구속자 수는 총 1,045명(2002. 12. 31.), 수배자는 총 200명이며 그들의 형량이 장기수(7년이상 복역)에 해당되지 않을지언정, 장기수가 없다는 점만을 언급하는 것은 피해야할 것.
- 1997년 이후 국가보안법 제7조제3항 ‘이적단체’로 규정된 한총련에 대한 기술이 필요함.
- 특히 한총련사태관련 시위진압과정 및 연행과정, 조사과정에서 일어난 경찰과 검찰의 학생들에 대한 구타, 폭언, 성폭력, 자백강요, 시위와 무관한 시민들에 대한 불법체포 및 구타사례 등은 이미 당협약 특별보고관(Special Rapporteur)인 Mr. Nigel S. Rodley가 지적하고 우리정부와 교신한 바 있음(E/CN.4, 1998/38/Add.1).
- 이에 대하여 정확한 정보를 제공하고, 한총련에 대한 국가보안법 적용과 수배조치 등에 대하여 설명할 필요있으며,
- 2003년 10월 현재 한국내 양심수가 115명이라는 국내·외 인권단체의 지적을 고려하여 그에 대한 기술도 포함되어야 할 것임.
- 또한 제113항의 국가정보원의 권한이 국정원 개혁에 의해 경찰청으로 이양되었다는 서술을 하였는데, 구체적으로 어떠한 국가보안법 위반사항에 대한 조사가 경찰청의 조사대상 이 되었는지와 여전히 국정원이 조사권을 가지고 있는 행위는 무엇인지 적시하는 것이 바람직함.

## (2) 노동조합과 시위진압

- 제12항에서 “정부는 경영자와 노동자의 각기 독자적인 권리를 존중하고 합의에 도달하며 그 합의를 존중한다. 심지어 불법시위의 경우에도, 그 시위가 폭력적이고 파괴적이지 않는 한, 정부는 노사간의 협상을 통해 평화적인 합의를 이루도록 노력해왔다. 이런 노력에도 불구하고, 쇠파이프와 다른 무기를 사용하는 폭력 불법시위가 있었고 비조합원과 사용자측과 충돌하였으며 생산시설을 파괴하였다. 이러한 경우에 정부는 대응을 할 수밖에 없었으며, 대응에 있어서도 정부는 폭력을 선동한 조합지도자와 몇몇 타인에게 상해를 가한 극단적으로 폭력적인 노동자들만 구속할 때에도 사전에 세심한 조사를 마쳤다”라고 기술함.
- 이는 사실과 다른 기술로 판단되며, 이번 제2차 정부보고서에서 다루고 있는 보고기간인 1997년부터 2000년(경우에 따라 2002년말) 사이 정부의 노동관련 정책이 일관적이지 않았으며 ‘여론’에 따라 때로 호의적인 정책과 사전에 불법시위를 막겠다는 식의 정책이 이루어졌고, 과잉진압의 논란을 빚은 상황도 다수 존재했음.
- 노동조합의 문제가 중요한 사안임은 분명하지만, 노사문제의 평화적 해결노력과 과격 노동운동에 대한 형사소추의 문제는 고문방지협약과 직접적 관계가 없는 서술로 판단됨.

## (3) 교정 및 수용자 처우

- 정부보고서의 개괄 설명 부분에는 1998년 “교정시설 인권사각지대 해소지침”이 주요법령 발전 내용에 포함되어 있으나, 법무부 확인 결과 당지침은 2002년 말 폐지되었으며, 교정 및 수용자 처우에 관한 각종 규칙, 예규에 인권보호 내용이 포함되었다고 확인하였으므로 수정하는 것이 타당함.
- 협약 제11조에 대한 설명 부분
  - 59항 및 60항에 기술된 1998년 “교정시설 인권사각지대 해소지침”은 법무부 확인 결과 당 지침은 2002년 말 폐지되었으며, 교정 및 수용자 처우에 관한 각종 규칙, 예규에 인권보호 내용이 포함되었다고 확인하였으므로 수정하는 것이 타당함.
  - 62항의 구금시설에 대해 법원 및 검찰의 조사가 이루어진 것에 대하여 그 결과가 어떠했으며 대책은 어떻게 마련되었는지를 추가하는 것이 바람직함.

### 제3장 고문방지 관련

- 한편, 수용자에 대한 금지처분, 징벌방이나 조사수용실에 수용하는 것이 목적에 합치한다 하더라도 장기간이 될 때 고문방지협약 상의 고문 또는 비인도적 처우에 해당된다고 할 것임.
- 특히 구금시설 내 질서유지와 징벌의 목적, 사고예방이라는 명목하에 포승줄 등 계구를 사용하는 것이 과도하게 이루어지는 관행에 관해 정직하게 기술할 필요가 있음.
- 국가인권위원회는 한 수용자에 대하여 연속 466일간 계구를 착용한 채 독방수용을 한 것에 대하여 인권침해결정을 내린 바 있으며
- 계구 사용에 대하여 현재 헌법재판소에서 심의하고 있다는 사실을 적는 것이 타당함.
- 더불어 고문을 자행한 혐의로 고소, 고발된 사건의 통계와 그에 대한 처분도 포함하는 것이 바람직하다고 사료됨.

#### (4) 구속수사 및 국내법령 정비

- 22항은 협약의 내용 및 고문방지위원회의 권고에 따라 제3부 위원회의 권고 사항 아래 ‘구속기간’에 대한 우려부분(제2부)에 포함되는 것이 타당하다고 판단됨.
- 22항 내용 중 검찰청의 1998년 지침의 정확한 명칭을 제공하고, 구속수사율의 감소에 대한 통계근거를 제시할 필요가 있음.
- 또한 임의동행 및 긴급체포의 남용이 문제점으로 지적되어 온 바, 이에 대한 법무부의 해결방안은 어떠한 것인지를 포함하여야 할 것임.
- 더불어 고문방지에 필수적 장치인 구속영장실질심사제도가 아직 전면적으로 실시되지 못한 점을 반드시 지적하여야 함.
- 긴급체포의 경우에도 사후영장제도가 미비되어 있다는 점 또한 지적되어야 하며, 체포된 피의자에 대한 법관의 신속한 심문은 고문방지를 위한 필수적 장치임에도 불구하고 ‘판사에게 즉시 인치’를 규정하고 있는 규약상의 국가의무에 미비한 점을 지적하여야 함.
- 구체적으로 제26항의 형사소송법 개정안에 대한 설명과 관련하여,
  - 첫째, 구속영장실질심사제도의 시행에 대한 서술이 부정확하고 부실하며,
  - 둘째, 구속영장실질심사제도는 형사소송법 제201조의2 신설에 의하여 1997년 1월 1일부터

터 시행된 바, 이는 체포피의자에 대한 판사의 피의자 심문권한을 삭제하고 피의자에게 신청권을 부여하는 방식으로 변경한 것임.

- 셋째, 보고서에는 피의자에게 심문신청권을 부여한 1997년 12월의 형사소송법개정안이 피의자의 지위강화라고 서술하고 있으나 이는 오도된 것으로, 피의자에게 심문신청권을 부여하더라도 판사에게는 심문의 의무가 있는 것이 아님(대판 99도2029).
- 따라서, 이러한 사실을 정확하게 기술하고, 현재 법무부가 추진하고 있는 형사소송법의 개정안에 구속영장실질심사의 전면실시가 포함되어 논의되고 있음을 기술하여야 함.
- 제3부의 국내법령정비 부분에 대한 서술은 협약내용에 상응하도록 국내관련 법령을 정비하라는 고문방지위원회의 견해에 대해 이번 정부보고서는 2002년 법무부의 형사소송법 개정안에서 변호인 입회권, 긴급체포제도 개선, 국선변호인제도 확대의 내용을 담고 있으며 그 내용을 국가인권위원회와 협의하였다고 기술함.
- 위 기술 내용 중, 법무부의 형사소송법개정안은 고문방지위원회의 권고사항 때문이었다기 보다는 2002년 10월의 서울지방검찰청 고문치사사건에 대한 대책으로 성안된 것임을 명기하여야 할 것임.
- 국내법규의 정비와 관련하여 긴급체포후 48시간 내에 석방하기만 하면 법관에 의한 사후 심사를 받을 필요가 없으며, 초동수사기간인 48시간 내에 피의자에 대한 폭행 및 가혹행위가 이루어지는 점을 고려한다면 긴급 체포에 대한 사후영장제도가 불비된 점을 명기하여야 함.
- 한편, 국가인권위원회는 형사소송법 개정안에 대하여 2003년 5월 법무부에 의견을 제출한 바 있음.
  - 법무부의 형사소송법 개정안에는 변호인의 피의자 신문시 참여권을 부분적으로 보장되 이와 더불어 인권침해의 가능성이 높은 참고인 구인제도, 사법방해죄 신설, 중대범죄에 대한 검찰 구속수사 기간을 6개월까지 연장시키는 등의 제도를 담아 비판에 직면한 바,
  - 국가인권위원회와 시민단체의 의견을 참조하여 개정안을 재검토하는 중임.
  - 국가인권위원회의 의견은 본 개정안이 피의자 인권을 보장하기 위한 것보다는 수사편의를 위해 마련되었다는 것이었고, 변호인의 피의자 신문시 입회권을 허락하지 않는 사유가 광범위하고 자의적인 문제점을 가지고 있었다는 점을 고려하여 서술하는 것이 필요함.

(5) 고문발생시 '즉각적이고 불편부당한 수사' 실시

○ 제12조에 대한 서술 부분에서

- 검찰이나 사법경찰관에 의해 고문이 이루어졌을 때 즉각적이고 불편부당한 수사가 이루어져야 한다는 것에 대해 제1차 정부보고서 기술내용을 언급하였는데 181-186항임을 적시함이 바람직.
- 제1차정부보고서의 상기 항목들의 내용은 '고문을 포함하여'라는 문구만 제외한다면 일반 형사피의자에 대해 내사, 고소 및 고발 등에 의하여 수사가 개시되고 검찰의 지휘아래 수사 종결 및 기소, 불기소 결정 등에 대한 기술로 이루어져 있어 내용이 적절하지 않음.
- 즉, 협약 상의 고문주체는 국가공권력의 행사자, 곧 검찰 및 사법 경찰관 등에 해당되는데 그들에 대하여 특히, 직권남용이나 가혹행위의 혐의가 있을 때 어떻게 '즉각적이고 불편부당한(prompt and impartial)' 조사가 이루어지는가에 대하여 충분히 설명되었다고 볼 수 없으며 오히려 검사를 검사가 수사하는 상황에서 중립적, 독립적 조사를 할 수 있는 과정에 대하여 적시하여야 할 것임.

○ 제3부 유엔 고문방지위원회의 지적과 관련하여,

- 고문 및 부당한 행위에 대한 즉각적이고 불편부당한 조사가 이루어져야 한다는 고문방지위원회의 의견에 대해 정부보고서는 그에 상응하는 조치가 앞 부분에서 서술되었다는 점을 기술하였으며, 또 피의자가 고문행위가 있었다는 점을 공식적으로 고발할 때만 조사가 이루어진다는 고문방지위원회의 지적에 대하여 정부보고서는 제3자도 국가인권위원회에 진정을 할 수 있음을 서술함.
- 국가인권위원회에 진정을 하였을 때에, 국가인권위원회 조사결과 진정의 내용이 가혹행위에 해당하고 이에 대하여 형사처벌이 필요하다고 인정할 때에는 다시 검찰총장에게 수사기관의 고문행위에 대하여 고발할 수 있다는 점을 적시할 필요가 있음.

(6) 의문사진상규명위원회

- 의문사는 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률에 규정된 바와 같이 과거 권위주의 정권에 대항하는 '민주화운동과 관련한 의문의 죽음으로서 그 사인이 밝혀지지 아니하고 위법한 공권력의 직·간접적인 행사로 인하여 사망하였다고 의심할만한 상당한 사유가

있는 죽음을 말한다'라고 규정되어 있음.

- 의문사진상규명에관한특별법안에 근거할 때, 첫째 이 법에 근거한 의문사진상규명위원회의 활동이 한시적이며, 둘째, 죽음이 민주화운동과 관련되어 있어야 한다는 점에 있어서 과거의 민주화운동과 관련이 되지 않은 죽음에 대해서는 구제의 실효성을 가진다고 볼 수 없음.
- 또한 70항과 71항은 제1기 의문사진상규명위원회의 활동에 대한 자료 및 평가를 신고 있는데 의문사 진상규명위원회가 조사대상 총 83건 중 19건에 대해서만 의문사를 인정하고 나머지 33건은 증거불충분, 30건에 대하여 조사불능의 결정을 내린 배경, 즉 조사권한의 미약함과 한시적인 활동의 한계가 있었으며 관련 부처의 협조가 원활히 이루어지지 않은 점을 염두에 둘 때, 의문사진상규명에관한특별법과 위원회의 활동이 선구적인 점과 민주화 정신을 계승한다는 점을 인정하지만, 기존의 고문 자행기관들의 비협조적이었던 자세는 지적되어야 할 것임.
- 더불어 의문사진상규명위원회의 보상이 300만원에서 3000만원 수준에서 이루어졌다는 것은 보상의 실효성과 적절성에 논란이 있을 수 있는 사항임.
- 법령 뿐만 아니라 의문사진상규명위원회가 밝혀낸 박영두사건, 최종길 교수 사건 등의 사례를 해당 내용 아래 제공하는 것도 고려할 수 있음.

(7) 변호인의 피의자 신문참여권

- 이번 정부보고서 또한 헌법과 형사소송법에 보장되어 있는 변호인 교통권을 강조하고 그와 관련된 헌법재판소와 법원의 결정이 있었음과 대한법률구조공단, 국선변호인제도, 공익변호인제도 등으로 형사피의자가 법적조력을 받을 수 있음을 기술함.
- 그러나, 고문방지위원회의 권고사항은 피의자의 신문과정에 변호인이 참여하여 강요나 고문에 의한 자백이 증거효력을 가질 수 없다는 협약 제15조를 보장하기 위한 것임.
- 정부보고서가 제시한 경찰의 수사지침에서 변호인 참여권을 보장하라는 것 역시 정부보고서가 기술한대로 광범위한 경찰의 자의적 판단재량을 허락하고 있음 (범죄수사규칙 경찰청 훈령 제57호, 92호, 103호, 128호, 161호, 187호, 196호, 201호, 301호, 384호).
- 더구나 정부보고서에 기술된 바와 같이 “경찰청의 범죄수사규칙에는 변호인의 참여권을

### 제3장 고문방지 관련

국가보안법위반자, 조직범죄자, 증거인멸우려가 있을 경우, 변호인의 참여가 수사를 방해할 경우를 제외하고 인정한다”에 해당하는 내용을 찾아볼 수 없음.

- 현행 형사소송법에서는 변호인의 피의자신문참여권에 대하여 명문 규정이 없어, 실질적으로 이러한 권리는 보장되고 있지 않음.
- 따라서, 사실대로 변호인의 피의자신문참여권이 보장되지 않는다는 점을 기술하고 2002년 법무부가 마련한 형사소송법 개정안에서 부분적으로 보장되도록 되어 있으나, 그 역시 검찰 스스로 판단하여 허용, 불허용을 결정하도록 되어 있는바 국가인권위원회와 인권단체들이 반대하였다는 점을 서술하는 것이 바람직함.
- 또한 제124항에는 변호사의 조력을 받을 권리를 보장하기 위한 정부의 노력에 대한 구체적인 사례 및 내용의 제시가 없으며, 변호인참여권과 관련한 수사기관의 내부적 지침만을 소개하는 것은 불충분함.
- 피의자신문시 변호인의 참여권을 확인한 2003모402 대법원판결을 언급하는 것을 고려할 수 있음.

#### (8) 고문죄 정의

- 제1차 정부보고서 105-110항에 기술된 바와 같이 대한민국 형사법에 고문에 해당하는 가혹행위, 구타 등이 있으며, 협약과 같이 가혹행위의 미수범도 처벌한다는 내용이 포함되어 있어 협약 제1조의 고문보다 광범위한 행위에 대한 처벌이 가능하며, 관련 형사법 개정이 필요하지 않음을 기술하고 있음.
- 상기 서술은 부분적으로 타당함. 즉, 불법체포감금죄(형법 제124조) 및 국정원 직원의 직권남용죄(국가정보원법 제19조)에는 미수범처벌조항이 있지만, 고문 기타 가혹행위에 대한 현행 형법상 직접 처벌규정인 폭행 및 가혹행위죄(형법 제125조)에는 미수범 처벌조항이 없으므로 정확하게 기술할 것이 요구됨.
- 형법 제124(직권남용에 의한 불법 체포, 감금) 및 제125조(폭행, 가혹행위)를 정부보고서는 고문에 대한 간접적인 개념으로 보고 있고, 폭행, 강간, 협박, 명예훼손 등 기타 일반적 형사범죄행위에 의해서도 처벌이 가능하다는 점을 들어 협약의 고문의 정의보다 광범위하다는 주장을 하고 있으나



- 이들은 명시적인 개념정의라고 볼 수 없으며, 또한 고문방지협약에서 육체에 가하는 행위 뿐만 아니라 정신적인 고통을 야기하는 행위 또한 고문에 포함시키는데 비해, 우리나라 형법이 정신적 고문행위를 금지되는 행위로 규정하고 있다고 보기는 어려움.
- 현재 정부의 입장은 별도의 고문죄를 규정하는 법개정이나 특별법 제정이 필요하지 않다는 판단이며, 고문죄 정의를 포함하라는 유엔고문방지위원회의 권고를 수용하려는 움직임은 없으므로,
- 이번 정부보고서에는 고문죄에 상응한다고 기술되어 있는 국내형 법상 가혹행위, 폭행의 정의를 명시적으로 표현하는 것이 바람직함. 제1차 정부보고서에 명확한 정의가 제시되지 않았으며, 정신적, 육체적 고통을 주는 모든 행위가 포함된다는 포괄적인 서술을 하였던 바, 구체적으로 우리에게 적용되는 형법의 정의가 어떠한지 제시하는 것이 타당함.

(9) 신문시 잠 안재우기 관행

- 1부에서 서술된 여러 가지 정부의 법개정과 훈령등의 조치를 취했다고 기술함.
- 훈령 등에도 불구하고 실제 관행상 조사에서 잠안재우기는 빈번하며 조사를 위하여 불가피하다고 판단되는 경우 허용한다는 훈령의 규정이 있어 원칙적인 금지라고 볼 수 없음.
- 제107항의 고문방지를 위한 다양한 조치를 강구하였다는 부분은 지나치게 추상적이며 구체적인 내용이 없고, 또한 제시한 대법원판례(98도 3584)가 불법하다고 판시한 밤샘조사의 관행도 여전히 행해지고 있으므로 그에 대한 고려가 필요함.

(10) 국가의 손해배상 절차의 실효성 문제

- 정부보고서는 민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률에 의거, 의료지원, 보상, 재정지원을 받고 있다고 서술함.
- 영문 ‘rule’이 ‘민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률시행령’을 의미한다면 제정 날짜는 2000년 7월 10일로 수정하며, 법을 언급하고자 한다면 영문명을 ‘act’로 수정하고 제정날짜는 2000년 1월 12일로 하는 것이 정확함.
- 이 법에 따라 민주화 운동과 관련하여 고문의 피해자가 된 사람은 지원을 받는다고 하였는데 배상의 실효성 문제는 실질적인 국가배상의 문제를 말하는 것으로 현재까지 이 법안에

### 제3장 고문방지 관련

의해 몇 명이 얼마의 배상을 받았는지 자료를 제공하며

- 과거 고문의 피해자가 모두 민주화 운동에 참여한 사람이라고는 볼 수 없으므로 공권력에 의한 고문피해자들의 경우 어떠한 배상을 받았는지에 대한 자료 및 관련 법, 정책을 제시할 필요가 있음.

#### (11) 구금시설 및 감옥에 대한 조사

- 정부보고서는 국가인권위원회가 정기적으로 구금, 교정시설에 대한 조사를 할 수 있으며, 다른 정부기관은 국가인권위원회의 요구에 충실히 응하여야 하고, 진정을 접수받아 국가인권위원회가 조사할 수 있음을 제시함.
- 보고서 내용은 사실과 부합하나, 국가인권위원회가 직권조사를 할 수 있다는 사실을 포함시키는 한편 국가인권위원회의 조사결과에 대한 국가인권위원회의 결정의 종류, 효력에 대한 서술을 포함하는 것이 적절함.
- 즉, 국가인권위원회법에 따르면 진정이나 직권조사에 의하여 고문 사실을 확인하여도 이에 대한 수사를 직접할 수 없다는 한계가 있음. 또한, 수사기관이 인지의 방법에 의하지 않고 고문에 대한 수사를 개시한 경우에 인권위원회의 조사가 배제되고 인권위원회의 조사대상이 되는 관계기관의 조사거부권이 광범위하게 인정된다는 한계가 있다는 사실을 적시하는 것이 바람직함.

#### (12) 구속기간

- 30-50일간의 기소전 구금기간에 대한 우려에 대하여 정부는 1997년 고문방지위원회에 일반형사피의자의 최장구금기간이 30일이며, 국가보안법의 몇몇 범죄행위의 경우 법원의 허가를 받아 최장 50일까지 연장할 수 있음을 통보하였다고 기술함.
- 국가보안법상 어떤 행위들의 경우 최장 50일까지 구금기간이 연장 되는지 적시하는 것이 요구됨.
- 이와 더불어 국가보안법 제19조 상의 형사소송절차에 대한 문제점 및 그에 대한 대책이 필요하다고 판단됨.
- 즉, 국가보안법 제19조에 의해 국가보안법관련 사건에서 사법경찰관에게 최고 20일, 검사에게 최고 30일까지 구속기간을 연장할 수 있다고 하여 일반형사피의자의 경우보다 20일

을 더 구속수사할 수 있도록 허용됨.

- 또한, 국가보안법관련 피의자들은 국가정보원이나 경찰청 보안수사대에 연행되어 수사기관 조사실에서 24시간 조사를 받는 등의 사례가 빈번하고 변호인과의 접견교통권이 제한 받음.

### (13) 서울지방검찰청 살인용의자의 사망

- 2002년 10월 서울지검에서 고문치사사건이 발생하였고, 그 사건이 대한민국 정부의 고문방지 노력에 어떠한 영향을 미쳤는지를 세부조항 기술에 염두에 두어야 할 것임.
  - 이와 관련하여 이 사건 이후 마련된 고문방지대책, 즉, 형사소송법개정안과 검찰의 훈령 등을 두고 유엔고문방지위원회 권고사항을 이행하기 위한 조치라고 설명하는 것은 솔직하지 않으며, 결과적으로 유엔고문방지위원회의 권고사항과 상당부분 일치되었음을 밝혀야 함.
- 이 사건에 대하여 국가인권위원회가 직권조사를 실시하였던 점을 명기할 필요가 있음.
  - 서울지검 고문치사사건에서 피고인들에 대한 제1심 및 항소심의 유죄판결이 있었음을 명기하고, 국가인권위원회의 고발과 불기소 처분등으로 사후 진행과정을 수정하는 것이 요구됨. 다음 적시한 국가인권위원회의 고발 및 수사의뢰 결정과 검찰의 불기소처분을 중심으로 36항, 37항, 38항을 재기술할 것을 요청함.
  - 2002년 10월 26일 발생한 서울지검 피의자 사망사건에 대하여 국가인권위원회는 전 서울지검 검사 홍모씨와 수사관등을 고발 및 수사의뢰 하였으며 서울지검 측은 2003년 6월 23일 '혐의없음'으로 불기소 처분을 하였으며 국가인권위원회는 7월 16일 서울고등검찰청에 항고, 서울고검은 10월 10일 '항고기각'결정을 내렸으며 이에 국가인권위원회는 대검찰청에 재항고를 결정하였음.
  - 국가인권위원회는 검사 등 10인이 긴급체포 요건에 해당되지 않는 피의자를 긴급체포하고, 체포시 체포사유 및 변호인의 조력을 받을 권리를 고지하지 않았으며 조사실에서 자백강요, 폭행, 가혹행위를 하며 변호인의 조력을 받을 권리, 체포적부심을 신청할 권리, 진술거부권등을 실질적으로 침해한 사실을 밝히고 이들을 직권남용 및 불법체포·감금혐의로 고발하였으나 불기소처분을 했음.

### 제3장 고문방지 관련

- 2003년 11월 5일 홍모 검사의 가혹행위 부분에 대하여 일심재판에서 3년의 실형이 선고되었음을 기술할 필요가 있음.

#### (14) 기타 굴욕적인 처우(제16조)

- 정부보고서는 검찰의 가혹행위근절지침, 군대에서 폭력 및 가혹행위에 관한 규칙, 알몸수색 사건 세가지만을 언급하였으나, 실제 규약상 제16조는 가장 포괄적인 내용, 즉 고문에 상응하는 모든 형태의 비인도적, 굴욕적 처우를 포함하는 것임.
- 그것을 고려할 때, 명백히 가혹행위나 폭행에 상응하지 않는 비인격적 언사나 처우 모든 것이 포함될 수 있고, 특히 국가보안법 형기를 마친 사람들에게 대한 보안관찰처분과 사회보호법 등도 문제가 될 수 있는 내용임.
- 보안관찰처분에 대하여서는 다양한 비정부기구들이 고문방지위원회에 문제를 제기한 바, 이에 대한 정부의 입장을 국가보안법과 관련하여 정리할 필요가 있다고 판단됨.
- 구금시설 하의 비인격적, 굴욕적 처우에는 수용자에 대한 일상적인 폭언, 인격적 대우, 언사, 과밀수용, 장기수에 대한 차별대우, 폭행, 냉난방이 되지 않는 열악한 시설, 수용자의 의료권 보장 미비 등이 모두 포함될 수 있는 바, 구금시설 수용자에 대한 언급이 전무하므로 이에 대한 정보를 포함하는 것이 바람직함.

#### (15) 유보조항 관련

- 정부보고서는 고문방지위원회의 권고사항인 고문방지협약 제21조(국가통보) 및 제22조(개인통보)에 대한 유보에 대하여 고려했으나 대한민국정부는 “현 상황이 유보철회를 하기에는 미성숙하다고 결론내렸다”고 기술하였음.
- 이미 시민적·정치적권리에관한국제협약 제1의정서를 비준하고 인종차별철폐협약의 국가통보 및 개인청원을 받아들인 대한민국정부가 고문방지협약의 제21조 및 제22조를 수용하지 않는 근거가 미약하다고 판단됨.
- 왜 ‘미성숙’하다고 판단하는지 구체적인 관련 법체계, 조항, 정책 등을 적시할 필요성이 있음. 1차 정부보고서 심의시 국가의 존엄(dignity), 안보문제등을 이유로 들었으나 고문방지위원회가 수용할 수 없는 근거라고 지적을 받은 바 있으므로 이에 대한 구체적 근거제시 및 심의에 대한 대비가 필요함.

- 한편 대한민국은 이 조항들에 대하여 유보(reservation)를 한 것이 아니므로 제21조 및 제22조에 대하여서 고문방지위원회의 권한을 수락하는 국가의 의사를 명시적으로 선언(declaration)을 하는 것이 필요하며, 조약상 일부를 유보하여 그에 대한 철회를 선언하는 것과는 차이가 있음. 따라서 고문방지위원회에서 심의시 위원들이 유보라고 표현하는 것도 적절하지 못하며, 이러한 사실에도 불구하고 영문표기를 ‘철회(withdraw)’보다는 명시적 선언을 하지 않는 이유라고 밝히는 것이 타당함.<sup>1)</sup>
- 2002년 12월 채택된 고문방지협약의 선택의정서(고문방지소위원회를 설립하고 무제한적으로 구금시설에 대한 방문, 조사를 허용하는 의정서)에 대한 입장을 적시여부 혹은 그와 관련하여 제기될만한 문제점에 대한 대비가 필요함.

#### 다. 기타 수정요망 사항

- 제25항의 항목 가운데 “as provided in paragraphs 2 and 3 of Article 200”은 형사소송법 제200조의2 및 제200조의 3을 지칭하므로 “as provided in Article 200(2) and Article 200(3)”으로 표기하는 것이 더 적절함.
- 30항 및 31항 순회당직변호사 제도
  - 이 제도는 서울지방변호사회에서 당직변호사를 서울시내 30개 경찰서에 당직변호사를 파견하는 것으로 국가의 협약의무 이행이라기보다, 전문가인 변호사들이 자발적으로 인권보호를 위해 시행하는 제도라고 볼 수 있음.
  - 따라서, 이 제도가 인권보호를 위하여 선진적인 제도라는 점에는 동의하지만 정부보고서에 포함되어야 하는 내용인지 의문임.
- 제34항 ‘고문을 포함한 가혹행위에 관한 유죄판결’의 통계에 대한 근거를 제시할 필요가 있음.

1) 유보는 조약체결시 보통 다자간 조약의 특정한 국가의 의무에 대하여 국가가 동의할 수 없음을 밝히는 것이다. 따라서 조약의 권리와 의무에 변경을 가져온다. 그에 비해 조약체결시 하는 선언의 경우 한 국가의 조약상 권리와 의무에 대한 변경은 없다. 현재 고문방지협약에 대하여 대한민국은 유보한 사항이 없으며 제21조 및 제22조는 공히 “어떤 때에라도 조약당사국은 고문방지위원회의 권한을 인정한다는 선언을 할 수 있다”고 규정하였으므로 대한민국이 선언을 아직 하고 있지 않은 것이 그 조약에 대하여 유보를 표명하여 해당조항에 대한 의무를 유보한 것과는 다르며, 아직 선언을 하지 않은 것은 조약상의 국가 의무를 지속적으로 수행하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

### 제3장 고문방지 관련

#### ○ 제6조

- 제1차 정부보고서 내용과 동일하다고 되어 있음.
- 제1차 정부보고서 129항의 'Minister of Home Affairs'는 1998년 내무부가 행정자치부로 바뀐에 따라 'Minister of Government Administration and Home Affairs'가 정식 명칭임.

#### ○ 제9조 43항

- 1차 보고서 이후 추가된 국가만 적시하였으나, 그 이전에 국제형사사법공조조약을 체결한 국가인 호주, 캐나다, 프랑스, 미국을 포함하여 서술하는 것이 심의편의상 바람직함.
- [표 상호공조] 중 2002년 통계에 있어서 2002년 12월 31일까지 대한 민국으로 공조요청이 된 건수는 46건, 외국으로 한국이 공조요청을 한 것이 25건이므로 그 통계를 포함하여 총계 외국의 공조요청 188, 한국이 외국으로의 공조요청 149건으로 수정하고 통계시점을 표 옆에 적시함이 바람직함.

#### ○ 제10조 46항

- The Legal Research and Training Institute는 법무부 산하의 법무연수원을 칭하며 이 기관에서는 검찰, 교정, 출입국관리사무소 직원대상의 교육을 하고 있음.
- 사실확인 결과, 법무연수원의 교육대상자는 맞으나, 그 교과과정 중 인권과 관련되는 과목은 없음.
- 예로 든 "Human Rights and Public Order"와 "Women's Human Rights"와 같은 과목은 없으며, 교육과정은 수사실무, 교정실무, 검찰실무, 출입국관리실무 등과 컴퓨터, 무술, 영어 및 일어 회화 등으로 구성되어 있음.
- 따라서 위와 같은 사실을 법무부에 재확인하여 수정할 필요가 있다고 판단됨.

#### ○ 제13조

- 진정(고소와 고발) 서술 부분
- 제83항에서 기술한 326개의 불법체포, 감금에 대한 고발 혹은 고소(petition) 및 제84항의 폭행 및 가혹행위에 대한 고소 혹은 진정이 누구에게 이루어진 것인지 명확하지 않으므

로 적시하는 것이 타당함.

- 고문의 피해를 입은 자들이 고소, 고발, 진정을 제기할 수 있는 국가기관이 국가인권위원회, 검찰, 경찰 등으로 다양하기 때문임.
- 또한 제84항의 통계항목 중 'others'에 대한 설명이 필요함.
- 준기소절차 서술 부분
  - 제87항의 재정신청사건에 대한 통계의 정확성을 재점검하고, 고문사건과 공직선거및선거부정방지법위반사건을 구별하여 재정신청사건의 통계를 제시할 필요가 있음.
  - 또한, 재정신청사건에 대한 처리결과를 제시하는 것이 필요함.
  - 제88항의 재정신청을 인용한 서울고등법원 판례를 적시하고, 불법체포에 대한 부심판결정에 관한 판례(2002모81)의 제시가 필요함.
- 제14조제89항의 민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률의 법안 제정 날짜는 2000년 1월 12일이며 그 후 4개월 후 효력이 발생하였으므로 1999년 12월을 수정할 것.
- 제15조 하 제91항 국가배상사건 및 범죄피해자구조사건에 대한 통계는 고문 및 가혹행위 사건 자체에 대한 직접적인 통계가 아니므로, 이를 제시함은 오도된 정보라는 오해를 줄 염려가 있음.
- 제96항의 강요된 자백의 증거능력배제는 이미 고문방지협약 제1차 보고서의 작성 이전부터 한국의 헌법과 형사소송법에 명시되어 있음을 적시함이 바람직함.
- 제97항의 불법구금, 구금장소의 임의적 변경의 경우, 증거능력을 배제한다는 판례(96도561)는 증거능력을 실제로 배제한 사례가 아니므로, 서술이 부정확함.
  - 보고서에 서술한 부분은 공소제기의 절차가 무효이어서 공소기각을 하여야 한다는 변호인의 주장을 배척함에 있어서 사용한 방론적 설시에 불과함.
  - 불법한 긴급체포에 대하여 증거능력배제를 인정한 대법원판례(2000도5701)를 적시하는 것이 타당함.
- 제98항의 'Supreme Court Judgement 96 GOHAP 165(대법원 96고합165)'는 수원지방법원 성남지원 96고합165 사건의 오기이며, 'Supreme Court Judgement 96 NO 2036(대법원 96노 2036)' 판례는 서울고등법원 96노2036판례의 오기임.

### 제3장 고문방지 관련

- 제99항 사건번호 표기방식을 (99-DO-1108) 통일하여 99 DO 1108로 할 것.
- 제101항의 1996년 10월 8일자 지침의 발령주체를 명기할 것.
- 제122항의 체포, 구속시 통지하는 사항은 범죄사실의 요지, 체포 및 구속의 이유 등으로, 범죄사실의 입증자료(the evidence supporting those charges)는 포함되어 있지 않으며, 또한 이 부분은 체포 및 구속의 이유(ground)로 표시되어야 할 것임.

### 4. 국가인권위원회 관련부분에 대한 제언

- 제2조 : 국가인권위원회에 대한 개괄설명
  - 20항의 2002년 11월 현재 총 2650건의 진정이 접수되었다는 기술에 있어서 인권침해주체 별, 즉 검찰, 경찰, 군대 등 당 협약과 관련있는 기관들에 대한 진정통계를 부가설명하는 것이 바람직하다고 사료됨.
  - 제2조 하 7쪽 진정처리절차 도표 중, 소위의 심의, 의결 후 기각결정, 합의권고, 전원위원회 회부(소위결정 또는 소위에서 의결되지 않은 경우), 권고, 고발, 징계권고, 수사의뢰, 법률구조조치를 이 보고서의 28쪽 도표와 같이 추가할 것을 요청함.
- 제10조제1항 인권교육부분
  - 53항 : 2002년 12월 31일, 인권길라잡이 : 검찰, 경찰, 교정 편이 각각 발행되었으므로 검찰 편까지 추가요망.
  - 또한 제53항 내용에 국가인권위원회가 설립이후 2003년 8월 31일까지 총 97회 10,878명의 법집행공무원(경찰, 검찰, 교도관과 피진정인대상)들에 대한 교육을 실시하였으며, 법조계, 학계, 인권단체의 인권전문가들 119명으로 인권교육강사단을 구성하여 강사들을 위한 워크숍을 실시하였다는 내용을 추가할 것을 요청함.
- 제83항 진정, 고소 등에 대한 처리현황을 소개함에 있어서 국가인권위원회에 고문 및 가혹행위를 이유로 진정된 사건의 현황과 처리상황에 대한 통계를 적시하는 것이 타당함.
- 제11조 및 제16조 관련
  - 구금시설 수용자에 대한 실질적 고문과 비인격적이고 굴욕적인 처우에 해당하는 국가인권위원회의 결정 및 권고사항을 포함시킬 것을 요청함.



2 2003. 12. 8.자 결정  
「고문방지협약」 제2차 정부보고서 수정안에 대한 의견

- 또한, 국가인권위원회가 고문방지와 관련하여 직권조사 권한 및 시설에 대한 방문조사권을 보유하고 있음을 부각시킬 필요가 있음.
- 국가인권위원회는 유엔의 고문방지협약선택의정서안 채택 과정 표결에서 국내 구금시설의 인권상황에 비추어 볼 때, 권한있는 국제기구의 실태조사와 개선을 위한 기술적 지원 및 협력이 필수적이라고 파악하여 표결시 대한민국이 찬성하도록 의견을 제출한 바 있으므로, 이에 대한 고려가 요망됨.

2003. 12. 8

국가인권위원회 전원위원회

위원장 김창국 위원 박경서 위원 유현 위원 유시춘 위원 조미경  
위원 김만흠 위원 신동운 위원 이흥록 위원 정강자 위원 김덕현 위원 김오섭

**3** 2006. 4. 24.자 결정 「고문방지협약 선택의정서」 비준 및 그 선택의정서에  
규정된 국가예방기구에 관한 의견표명]

**결정요지**

국가인권위원회는 법무부장관에게 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 ‘고문방지협약’이라 함)의 선택의정서 서명·비준 및 그 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 대하여,

- 【1】 선택의정서는 예방소위원회에 의한 국내 구금장소의 방문 등을 인정하는 바, 국내의 인권보호 및 증진에 이바지 할 것임. 이 선택의정서의 서명·비준을 통해 헌법, 국제인권조약, 국가인권위원회법 등에 규정된 인권의 보호 및 증진을 실질적으로 달성할 수 있음. 따라서 「고문방지협약 선택의정서」를 서명·비준할 것과
- 【2】 국가인권위원회는 독립적인 국가기관으로서 필요하다고 인정하는 경우 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있는 법적 권한이 있으며 국가인권위원회의 설립이후 구금시설 및 보호시설에 대한 인권침해 진정을 접수·처리하는 등의 활동을 해 옴. 따라서 선택의정서 서명·비준 후 동 의정서 제17조 내지 제23조에 규정된 국가예방기구로서는 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하며 별도의 입법조치 없이 임무를 수행할 수 있다는 의견을 표명함.

**주 문**

국가인권위원회는 법무부장관에게 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 ‘고문방지협약’이라 함)의 선택의정서 서명·비준 및 그 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 대하여,

- 1. 고문방지협약 선택의정서(이하 ‘선택의정서’라 함)를 서명·비준할 것과
- 2. 국가인권위원회는 국가인권위원회법의 관련규정과 동법 시행 후의 활동에 비추어 볼 때 선택의정서 서명·비준 후 동 선택의정서 제17조 내지 제23조에 규정된 국가예방기구로서는 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하며, 이를 위한 별도의 입법조치는 필요하지 않다는 의견을 표명 한다.

## 이 유

### I. 개 요

#### 1. 의견표명 배경

‘고문방지협약’은 1984년 12월 10일 제39차 유엔 총회에서 채택되었으며 우리나라에 대해서는 1995년 2월 8일 발효하였다. 이 협약에 대한 선택의정서는 2002년 12월 18일 제57차 유엔 총회에서 채택되었다. 선택의정서 제28조에 의하여 스무번 째 비준서가 유엔 사무총장에게 기탁된 후 30일 째 되는 날에 발효되는 바, 2006년 1월 26일 현재 49개국이 서명하고 16개국이 비준하여 아직 발효하지 않았다. 우리나라는 현재 서명·비준하지 않았다.

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 함)는 국가공권력에 의한 인권침해와 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관하여 지속적인 관심을 가져왔으며, 정부에 ‘고문방지협약 제2차 정부보고서에 대한 의견(2002.2.26)’, ‘고문방지협약 제2차 정부보고서 수정안에 대한 의견(2003.12.8)’ 및 ‘유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 고문방지협약 제21조와 제22조에 대한 수락선언 권고(2003.12.8)’를 표명하였다. 또한 대통령에게 권고한 ‘국가인권정책기본계획(2006.1.9)에서 선택의정서의 가입을 권고하였다.

위원회는 선택의정서와 관련하여 관련된 주요쟁점을 분석하여 고문방지협약 및 그 선택의정서의 실질적 이행의 방향을 모색하고자 2005. 7. 28 ‘고문방지협약 및 그 선택의정서 관련 주요 쟁점 분석’ 세미나를 개최하였다.

그러던 중 법무부에서 2006. 4. 6 인권과-1069호로 고문방지협약 선택의정서 가입 및 선택의정서에 규정된 국가예방기구 등에 대한 의견을 요청하였다.

이에 위원회는 선택의정서의 가입·비준 및 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 관하여 선택의정서 관련 조문 및 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제7호, 제20조 제1항, 제24조에 따라 검토하였다.

#### 2. 의견표명 대상

선택의정서 서명·비준 여부 및 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 관한 위원회 관련 내용

## II. 판단기준

헌법 제10조<sup>1)</sup>, 제12조 제2항<sup>2)</sup>, 제12조 제7항<sup>3)</sup>, 형사소송법 제309조<sup>4)</sup>, 국가인권위원회법 제1조<sup>5)</sup>, 제24조 제1항<sup>6)</sup>, 세계인권선언 제5조<sup>7)</sup>, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제7조<sup>8)</sup>, 고문방지협약 제1조<sup>9)</sup>, 제4조 제1항<sup>10)</sup>, 제16조 제1항<sup>11)</sup>

## III. 판 단

### 1. 선택의정서 내용

#### 가. 선택의정서의 의의

선택의정서는 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우(이하 ‘고문 등’이라

- 1) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
- 2) 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.
- 3) 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.
- 4) 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·신체구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법으로 임의로 진술한 것이 아니라고 의심할만한 이유가 있는 때에는 이를 유죄의 증거로 하지 못한다.
- 5) 이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.
- 6) 위원회(상임위원회 및 소위원회를 포함한다)는 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있다.
- 7) 어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.
- 8) 어느 누구도 고문이나, 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.
- 9) 이 협약의 목적상 “고문”이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무 수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위를 말한다. 다만, 합법적 제재조치로부터 초래되거나, 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 포함되지 아니한다.
- 10) 당사국은 모든 고문행위가 자기 나라의 형법에 따라 범죄가 되도록 보장하며, 고문 미수, 고문 공모 또는 가담에 해당하는 행위도 마찬가지로 다룬다.
- 11) 당사국은 자기 나라 관할하의 영토내에서 제1조에 규정된 고문에 미치지 아니하는 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌이 공무원이나 그 밖의 공무수행자에 의하여 직접 또는 이들의 교사, 동의, 묵인 아래 이루어지는 것을 방지한다. 특히 제10조, 제11조, 제12조 및 제13조에 규정된 의무는 “고문”이라는 표현 대신에 그 밖의 형태의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌이라는 표현으로 대체하여 그대로 적용한다.

함)나 처벌로부터 자유를 박탈당한 개인들에 대한 보호를 강화하기 위하여 추가적인 조치가 필요하다는 국제공동체의 확신에 의하여 채택되었다. 이 의정서의 목적은 동 의정서 제1조에 명시된 바와 같이 고문 등을 방지하기 위하여 독립적인 국제 및 국내기구가 수행하는 구금장소의 정기적인 방문제도를 확립함에 있다.

우리 위원회가 설립된 이래 2006. 3. 31 현재 위원회에 접수된 구금시설 및 보호시설 관련 진정건수는 총 7,393건으로서 이는 구금시설 및 보호시설이 위원회법 제1조의 불가침의 기본적인 인권침해의 주요 장소가 되고 있음을 보여주는 것이다.

선택의정서는 고문 등을 방지하기 위하여 독립적인 국제 및 국내기구가 구금장소를 방문하는 제도를 만들기 위한 것으로 이 제도의 설립 및 실효성 있는 이행은 구금장소와 관련된 고문 등의 방지에 큰 역할을 할 것이다.

## 나. 선택의정서의 주요 내용

### (1) 총칙

선택의정서의 제1장으로서 구금장소의 정기적 방문을 제도화함을 목적으로 하며(제1조), 의정서에 규정된 기능을 수행하는 국제적인 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌 방지 소위원회’(이하 ‘방지소위원회(Subcommittee on Prevention)’라 함)의 설치(제2조) 그리고 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 국내차원의 방문기구(이하 ‘국가예방기구(national preventive mechanism)’라 함)의 설치(제3조)를 규정하고 있다. 이 두 개의 기구들은 당사국의 관할권에 있는 개인들의 자유가 박탈당하거나 박탈당할 수 있는 모든 장소(이하 ‘구금장소(places of detention)’라 함)를 방문할 수 있다.(제4조)

### (2) 방지소위원회

제2장(제5조-10조) 및 제3장(제11조-16조)에 규정되어 있다.

#### (가) 구성(제5조-10조)

당사국이 선택의정서 발효후 6월내에 실시하는 비밀투표로 선출된 4년 임기의 10인의 위원으로 구성되며 의정서의 비준국이 50개국 이상이 되면 위원을 25인으로 증원한다. 위원은 공평한 지역적 안배, 당사국의 다양한 형태의 문명 및 법 제도의 대표성을 고려하여 선출하며 동일

### 제3장 고문방지 관련

국가 출신의 2인이 위원으로 될 수 없다.

#### (나) 권한

구금장소를 방문하고 고문 등으로부터 자유를 박탈당한 개인의 보호에 관해 당사국들에게 권고한다.(제11조 제1항 (a)) 국가예방기구에 대해서는 기구의 설립에 관하여 당사국에 조언, 이들 기구의 역량강화를 위한 교육 및 기술적 지원, 고문 등으로부터 개인을 보호하기 위한 필요사항 및 수단의 평가에 있어서의 조언, 고문 등을 방지하기 위한 국가예방기구 역량강화에 관하여 당사국에 권고, 국제적, 지역적, 국내적 기구들과의 협력 등을 한다.(제11조 제1항 (b)) 또한 위의 임무를 이행하기 위하여 처음에는 추첨을 통하여 당사국들에 대한 정기 방문 프로그램을 설립하며, 정기 방문 이후 짧은 후속 방문도 계획할 수 있다.(제13조)

#### (다) 당사국의 허가 의무

선택의정서의 당사국은 다음 사항을 허가하여야 한다.(제14조 제1항)

- (a) 구금장소에서 자유를 박탈당한 사람의 수, 구금장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 대한 무제한 접근
- (b) 피구금자에 대한 처우, 그들의 구금상태에 대한 정보에 대한 무제한 접근
- (c) 아래 제2항의 규정에 따를 것을 조건으로, 모든 구금 장소와 시설 및 설비에 대한 무제한 접근
- (d) 자유를 박탈당한 사람들 및 기타 관련 정보를 제공할 수 있는 모든 사람들과 개인적으로, 혹은 필요시 통역사와 함께, 입회인 없이 면담할 기회
- (e) 원하는 방문 장소와 면담자를 선택할 자유  
당사국의 구금장소 방문에 대한 반대는 국가방위나 공공의 안전문제, 자연재해 또는 방문장소의 극심한 무질서 등 긴급하고 어쩔 수 없는 상황에서만 성립될 수 있다.(제14조 제2항)

#### (라) 방문결과 통보

방지도위원회는 권고 및 조사결과를 당사국에게 비밀로 통보하고 적절하다고 판단할 경우 국가예방기구에 통보한다.(제16조 제1항) 당사국의 요청이 있을 경우 해당 당사국의 의견과 함께 보고서를 발표해야 하며(제16조 제2항), 고문방지위원회에 그 활동에 관한 공식 연례보고서를

제출해야 한다.(제16조 제3항)

### (3) 국가예방기구

제4장(제17조-제23조)에 규정되어 있다.

#### (가) 구성(제17조-18조)

당사국은 선택의정서의 비준 후 1년 이내에 하나이상의 국가예방기구를 지정 또는 설립하여야 하며, 그 기구의 기능적 독립성과 직원의 독립성을 보장하여야 한다. 당사국은 그 기구의 전문성을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 하며 적절한 성비균형과 국가내 인종집단 및 소수집단을 적절히 대표할 수 있도록 노력하여야 한다.

#### (나) 권한

구금장소에서 고문 등으로부터의 보호를 위해 자유를 박탈당한 사람들에 대한 처우를 정기적으로 조사(제19조(a)), 관련당국에 권고(제19조(b)) 및 현행법 혹은 입법초안에 대하여 제안이나 조사결과를 제출(제19조(c))할 권한을 갖는다.

#### (다) 당사국의 허가 의무

선택의정서의 당사국은 국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 다음 사항을 허가하여야 한다.(제20조)

- (a) 구금장소에서 자유를 박탈당한 사람의 수, 구금장소의 숫자 및 위치에 대한 정보에 대한 무제한 접근
- (b) 피구금자에 대한 처우, 그들의 구금상태에 대한 정보에 대한 무제한 접근
- (c) 모든 구금 장소와 시설 및 설비에 대한 접근
- (d) 자유를 박탈당한 사람들 및 기타 관련 정보를 제공할 수 있는 모든 사람들과 개인적으로, 혹은 필요시 통역사와 함께, 입회인 없이 면담할 기회
- (e) 원하는 방문 장소와 면담자를 선택할 자유
- (f) 방지소위원회와 연락을 취하고, 정보를 보내고, 회동할 수 있는 권리

### 제3장 고문방지 관련

#### (라) 정보제공

국가예방기구에 정보를 전했다는 이유로 개인이나 조직에 대한 제재조치 등 여타의 불이익을 받지 아니하며(제21조 제1항), 당사국의 관련기관은 국가예방기구의 권고사항을 검토하고 가능한 이행조치에 관하여 논의하여야 하며(제22조), 당사국은 국가예방기구의 연례보고서를 발행하여야 한다(제23조).

## 2. 방지소위원회의 권한 및 선택의정서 비준에 대한 검토

### 가. 인권과 주권제한

주권이란 국가의 대외적 독립성을 말하며 타국 또는 국제적 권력으로부터 독립해 있음을 의미하나 국가가 아무런 구속을 받지 않고 자의적으로 행동할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 국가는 조약 및 일반국제관습법에 의하여 권리와 의무를 부담하게 되는 것이다.

주권이 국제법에 의해 제한을 받는 경우는 국제적 인권 분야에서 특히 두드러진다. 제2차 세계대전 이전까지만 해도 인권이란 오로지 한 국가의 주권에 속한 것이라고 생각하였다. 제2차 세계대전 전과 도중에 나치에 의해 자행된 인권유린은 1945년의 뉘른베르그 국제군사재판소 현장 및 극동국제군사재판소 현장을 통해 인권유린의 행위가 더 이상 한 국가에 전속된 문제가 아닌 국제공동체의 문제로서 인식하였다.

이 전례는 1993년의 구유고 전범재판소와 1994년의 르완다 전범재판소로 이어졌다. 인권관련 범죄의 불처벌 현실을 종식시키려는 노력은 1998년 국제형사재판소 규정의 채택을 가져왔으며 우리나라는 이 규정을 2002년 11월 13일 비준하여 국제공동체에 대한 인권관련 범죄에 대한 처벌의 단호한 의지를 보였다.

개인통보제도란 국내구제절차를 완료한 개인이 인권협약 등에 의해 설립된 국제적 기관에 청원 등을 하는 제도로써 국제적 기관이 특정 국가의 구체적 인권침해 여부를 심사함으로써 전통적인 국가의 주권행사가 일부 제한된다고도 볼 수 있다. 유엔의 주요 인권협약들 중 시민적 및 정치적 권리규약 선택의정서, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약 선택의정서, 고문방지협약, 이주노동자협약들은 이미 개인통보제도를 가지고 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리규약의 경우도 개인통보제도의 도입을 목적으로 하는 선택의정서의 성안작업을 하고 있다.

유럽 인권법원이나 미주인권법원 등에서 지역공동체 협약을 통해 협약상 권리침해에 관하여



개인에게 청원권을 부여하고 있는 것도 인권분야에서의 주권의 제한으로 볼 수 있을 것이다.

이상과 같이 인권분야에서 결과적으로 주권이 일부 제한되는 경우가 있으나, 이는 국제공동체에 대한 책임을 인식하고 이를 달성하기 위하여 국가 및 국제공동체가 채택한 적극적 수단의 결과로 보아야 할 것이다. 따라서 국내 구금장소의 방문 등을 인정하는 것은 국가가 국내의 인권보호 및 증진과 인권분야에서 국제공동체에 대한 책임을 달성하려는 적극적 시도로 보아야 할 것이다.’

### 나. 방지소위원회 제도를 포함한 선택의정서와 인권의 보호 및 증진

- (1) 헌법은 명시적으로 인간의 존엄성 및 기본적 인권의 보장(제10조), 고문 받지 않을 권리(제12조 제2항) 그리고 고문 등에 의한 자백의 증거능력 제한(제12조 제7항) 등을 규정하고 있으며, 방지소위원회 및 국가예방기구의 설치를 근간으로 하고 있는 선택의정서의 비준은 고문 등에 의한 인권침해를 방지할 수 있기 때문에 상기 헌법상 기본권의 실질적 보장에 기여할 것이다.
- (2) 형사소송법상의 고문 등에 의한 자백의 증거능력 제한(제309조), 세계인권선언의 고문 등의 금지(제5조), 헌법에 의해 체결·공포된 조약인 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약상의 고문 등의 금지(제7조) 및 고문방지협약상의 고문 등의 금지(제1조, 제6조) 등이 선택의정서의 비준을 통하여 실질적으로 보장될 수 있다.
- (3) 국가인권위원회법은 모든 개인의 불가침의 기본적 인권의 보호 및 향상을 통한 인간으로서의 존엄과 가치의 구현 및 민주적 기본질서의 확립을 규정하고 있으며(제1조), 2006년 1월 9일 대통령에게 선택의정서를 가입함으로써 국제적 인권수준을 국내에 반영하는 것을 포함하는 ‘국가인권정책기본계획’을 권고하였다. 선택의정서의 비준은 국가인권위원회가 권고한 국가인권정책기본계획의 이행에 크게 이바지 할 것이다.
- (4) 2006년 제62차 인권위원회(Commission on Human Rights)를 마지막으로 2006년 5월 9일 47개 인권이사국의 선출 후 6월 19일 새로운 인권이사회(Human Rights Council)가 출범하게 된다. 인권이사회는 유엔총회의 보조기관으로서 기존의 인권위원회보다 이사국의 선출, 이사국의 인권의무 이행, 이사국의 자격정지 등에 관하여 엄격한 기준이 적용되게 된다. 유엔의 중요 인권조약에 대한 가입, 비준 이행 등에 대한 평가는 이들 기준의 적용에 있어서 중요한 요소 중 하나가 될 것이 분명하다. 위원회는 정부가 인권이사회에 이사국으

### 제3장 고문방지 관련

로 선출되어 국제적 및 국내적 단계에서 인권의 보호 및 증진에 기여하기를 희망하며, 선택의정서의 비준은 우리나라가 인권이사국 선출, 인권의무 이행, 이사국 자격 유지 등을 통해 국내외적 인권의 보호 및 증진에 적극적으로 참여 및 기여하게 할 것이다.

#### 다. 소결

선택의정서의 비준을 통해 예방소위원회에 의한 국내 구금장소의 방문 등을 인정하는 것은 국가가 국내의 인권보호 및 증진과 인권분야에 있어서 국제공동체에 대한 책임을 달성하려는 적극적인 시도이다. 방지소위원회를 포함하고 있는 선택의정서의 비준을 통하여 우리나라 헌법, 국제인권조약, 우리 위원회법 등에 규정된 있는 인권의 보호 및 증진을 실질적으로 달성할 수 있으며, 또한 이 비준은 향후 설립될 유엔 인권이사회에서 우리나라가 역할을 담당하게 하는데 도움이 될 것이다.

### 3. 국가예방기구와 우리 위원회에 대한 검토

#### 가. 국가예방기구 지정 및 임무

고문방지협약 선택의정서 제4장(제17조-23조)에 규정된 국내 차원에서의 고문방지를 위한 '국가예방기구'는 독립적인 기관으로서 선택의정서의 근간이 되는 중요한 제도중 하나이다.

당사국은 선택의정서의 비준 후 1년 이내에 하나 이상의 국가예방기구를 지정 또는 설립하여야 하며(제17조), 당사국은 국가예방기구의 기능적 독립성과 그 직원의 독립성을 보장하여야 한다(제18조 제1항).

선택의정서의 목적상 '자유의 박탈'이라 함은 개인에 대한 모든 형태의 구금·감금 혹은 사법·행정 혹은 여타 권력의 명령으로 인하여 개인의 의사에 따라 떠날 수 없는 공공·사설의 감호환경 하에 두는 것을 의미한다(제4조 제2항). 이 국가예방기구는 구금장소에서 고문 등으로부터의 보호를 강화하기 위한 목적으로 자유를 박탈당한 사람들에게 대한 처우를 정기적으로 조사(제19조 (a)), 자유를 박탈당한 사람들의 처우 및 환경을 개선하고 고문 등을 방지하기 위한 목적으로 관련 당국에 권고(제19조(b)) 및 현행법 혹은 입법초안에 대하여 제안이나 조사결과를 제출(제19조 (c))할 권한을 갖는다.

## 나. 대한민국 국가인권위원회의 임무

우리 위원회는 2001년 5월 24일 법률 제6481호로 설립되어 개인의 불가침 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 하고 있다(국가인권위원회법 제1조). 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하며(제3조 제2항), 위원회의 독립성은 준국제기구로서의 국가인권기구 설립의 기본원칙인 ‘국가인권기구의 설립에 관한 파리원칙’의 중요한 요소가 된다.

위원회는 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명(제19조 제1호), 인권침해행위에 대한 조사와 구제(동조 제2호), 차별행위에 대한 조사와 구제(동조 제3호), 인권상황에 대한 실태조사(동조 제4호), 인권에 관한 교육 및 홍보(동조 제5호), 인권침해의 유형, 판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고(동조 제6호), 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명(동조 제7호), 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력(동조 제8호), 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류, 협력(동조 제9호), 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항(동조 제10호) 등의 업무를 수행한다.

또 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있으며(제24조 제1항), 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다(제25조 제1항) 위원회는 위와 같은 법률상 권한에 따라 2001년 11월 25일 설립 후 2006년 3월 31일 현재 총 7,393건의 구금시설 및 보호시설에 대한 인권침해 진정을 접수하여 6,935 건을 처리함으로써 국가예방기구로서의 역할을 해왔다.

## 다. 소결

우리 위원회는 법에 설립된 인권의 보호 및 향상을 위한 독립적인 국가기관으로서 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있는 법적 권한이 있다. 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 등에 관하여 권고하거나 의견을 표명할 수 있으며, 인권에 관한 법령 등의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명을 할 수 있다.

따라서 위원회는 선택의정서상 국가예방기구의 임무를 법적 및 실질적으로 수행할 수 있으며

### 제3장 고문방지 관련

현재 그 임무를 수행하고 있다.

## IV. 결 론

따라서 국가인권위원회는 법무부장관에 대하여 고문 등을 방지하기 위한 독립적인 국제 및 국내 기구에 의한 구금장소의 정기적인 방문제도 설립의 필요성을 인정하면서 선택의정서의 가입·비준할 것과 국가인권위원회법의 관련규정과 동법 시행 후의 활동에 비추어 볼 때 선택의 정서 서명·비준 후 동 제17조 내지 제23조에 규정된 국가예방기구로서는 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하며 이를 위한 별도의 입법조치는 필요하지 않다고 판단하여 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제2호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2006. 4. 24.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김만흠 위원 나천수 위원 정인섭 위원 이해학

위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은

**4** 2006. 10. 23.자 결정 [「고문방지협약 선택의정서」 가입추진 관련 외교통상부 질의에 관한 의견표명]

**결정요지**

국가인권위원회는 외교통상부장관에게 「고문방지협약 선택의정서」 가입추진 관련 질의에 대하여 아래와 같은 의견을 표명함

새롭게 국가예방기구를 설립하는 것 보다는 국가예방기구로서의 자격요건을 구비하고 법률적·실질적으로 그 임무를 수행하고 있는 국가인권위원회를 국가예방기구로 지정하는 것이 효율적이고 바람직하며, 국가예방기구 직원의 법적 책임이 면제되는 구체적인 범위는 국민의 대표기관인 국회가 법 제개정을 통해 해결하여야 할 것임. 선택의정서를 정부가 의무이행 연기 선언하는 것은 적절하지 않으며, 선택의정서 제14조 및 제20조(입회인 없는 면담원칙)와 위원회법 제24조 제5항(구금보호시설 직원의 입회) 등과의 충돌 소지가 있으므로 관련 법령을 선택의정서와 부합하게 법개정이 필요하고, 나머지 사항에 대하여는 국내법령과 충돌하지 않는 것으로 판단됨

**주 문**

국가인권위원회는 외교통상부장관에게 ‘고문방지협약 선택의정서 가입추진 관련 질의’에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. “국가예방기구 설립 또는 지정여부”에 관하여, 국가인권위원회는 국가예방기구로서의 자격요건을 구비하고 있으며, 이미 구금·보호시설에 대한 방문조사권을 위원회법에 의해 부여받아 실질적으로 국가예방기구의 역할을 수행해 왔다. 따라서, 새롭게 국가예방기구를 설립하는 것 보다는 국가예방기구로서의 자격요건을 구비하고 법률적·실질적으로 그 임무를 수행하고 있는 기관을 국가예방기구로 지정하는 것이 효율적이고 바람직하다.
2. “국가예방기구로서 국가인권위원회를 지정할 것인지 여부”에 관하여, 국가인권위원회를 지정하는 것이 바람직하다.
3. “국가예방기구 직원의 특권·면제 부여”에 관하여, 이 문제는 만일 국가인권위원회가 국가에

### 제3장 고문방지 관련

방기구로 지정되면 선택의정서에 따라 정부는 필요한 특권과 면제를 부여할 선택의정서상 책무를 지게 된다. 다만, 국가인권위원회 직원은 국가공무원의 지위를 갖는 바, 특권부여는 필요치 않으나 국가예방기구의 직원은 공무상 행한 발언·진술 및 행위에 대한 법적 책임을 면제받도록 할 필요가 있다. 선택의정서 제35조는 국가예방기구 직원의 특권과 면제의 범위를 구체적으로 언급하고 있지 않다. 따라서 현 단계에서 국가예방기구 직원의 법적 책임이 면제되는 구체적인 범위는 국민의 대표기관인 국회가 법 제·개정을 통해 해결하여야 할 것이다.

4. “선택의정서를 정부가 의무이행 연기 선언할지 여부”에 관하여, 선택의정서의 핵심내용이 되는 두 제도인 방지소위원회 및 국가예방기구에 관하여 정부가 의무이행 연기선언 하는 것은 선택의정서의 비준을 실질적으로 연기하는 것과 같은 결과를 가져온다. 따라서 연기 선언하는 것은 적절하지 않다.
5. “선택의정서 제14조 및 제20조와 위원회법 제24조 제5항(구금보호시설 직원의 입회) 등과의 충돌”에 관하여, 위원회법 제24조 제5항은 구금보호시설의 직원은 면담장소에 입회할 수 있다고 규정하고 있는바, 이는 선택의정서 제14조 및 제20조의 ‘입회인 없는 면담원칙’과 충돌할 것으로 보인다. 따라서 국가인권위원회법 제31조 제6항이 시설수용의 진정인의 면담 시 시설의 직원이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취하지 못하도록 규정하고 있는 것과 동일하게 제24조 제5항 규정을 개정하는 것이 바람직할 것이다. 군행형법 제15조에 규정된 서신검열 등과 관련하여, 국가인권위원회법 제31조 제7항이 진정권 보장을 위해 소속공무원의 진정서 또는 서면의 열람을 금하고 있는 것과 동일한 규정을 국가인권위원회법 제24조에 추가하고 군행형법 제15조를 이에 부합하도록 개정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.
6. “선택의정서상의 무제한 접근권과 군사기밀보호법 등과의 충돌”에 관하여, 군사기밀보호법상 군사기밀은 국가안전보장에 명백한 위협을 초래할 우려가 있는 것을 말한다. 군구금시설의 위치, 설비 등은 국가안전보장과 직접 관련이 없는 사항으로 보아야 하며, 설령 일정한 구금시설을 기밀로 분류한다고 하더라도 구금시설내 피구금자와 가족 또는 변호인의 접견 권은 헌법상 보호되는 권리이므로, 이러한 권리의 실현을 방해하는 기밀분류는 헌법적 타당성을 갖지 못하며 군사기밀보호법 등과 충돌하지 않을 것으로 판단된다.
7. “선택의정서 제14조 제2항(국가비상사태 원용금지)과 헌법 제77조(계엄) 등과의 충돌”에

관하여, 계엄은 우리 헌법이 예정하고 있는 바, 기본권의 제한은 불가피한 경우에 최소한에 그쳐야 할 것이 이다. 또한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제4조도 비상사태시 규약의무 유예조치가 가능한 경우라도 고문금지에 관해서는 유예를 허용하고 있지 않으므로 헌법 제77조 및 계엄법과 선택의정서가 충돌한다고는 판단되지 않는다.

8. “정보제공자에 대한 불이익금지 조항과 군사기밀보호 관련 법률 등과의 충돌”에 관하여, 선택의정서의 규정은 고문관련 국가기관이 정보에 관하여 부인하면 사실이 아닌 허위 정보가 될 수밖에 없는 고문관련 정보의 특수성에 기인하여 둔 규정으로 이해해야 한다. 방지소 위원회와 국가예방기구는 선택의정서상 비밀준수의무를 지게되는 바, 일반인에게 유포되어 특정인의 사생활내지 명예를 침해하는 것으로 작용할 여지는 없다. 또한 고문관련 정보는 비밀준수의 대상이 될 수 없으므로 직무상 기밀누설에 해당하지 않아 충돌이 생기지 않을 것으로 판단된다.
9. “선택의정서상 정보제공권과 위원회법상 제52조(비밀누설 금지의무) 및 제59조(비밀누설의 처벌)와의 충돌”에 관하여, 위원회법상 비밀누설 금지란 위원 또는 직원이 직무상 알게 된 비밀을 외부에 임의로 제공하는 것을 말하며, 국가예방기구로서 위원회가 방지소위원회에 정보를 제공하는 것은 선택의정서 규정에 의한 조약상 권리·의무의 이행으로서 위원회법상의 비밀누설 금지의무에 저촉되는 것으로 해석할 수 없다. 따라서 국가예방기구의 방지소위원회에 대한 정보제공권과 국가인권위원회법상 비밀누설 금지의무 및 비밀누설 처벌조항은 충돌되지 않는다고 판단된다.
10. “국가예방기구 기능수행과 재원확보”에 관하여, 국가인권위원회가 국가예방기구로 지정되면 선택의정서상 기구로서의 임무를 수행하기 위해 조직과 인원의 정비가 필요하다. 따라서 정부는 이를 위한 예산과 인력을 제공하여야 할 것이다.
11. “국가예방기구의 입법안 제안권과 헌법 제52조(법률안 제출권)과의 충돌”에 관하여, 선택의정서의 규정은 기존 법률이나 입법안에 대한 제안이나 의견을 제출하는 것으로 이를 의원발의 입법안 또는 정부제안 입법안과 동등하게 취급하여 처리하라는 의미는 아니므로 충돌은 발생하지 않는다. 또한 국가인권위원회는 이미 위원회법에 의하여 인권관련 법령 등에 대한 권고 또는 의견표명의 권한을 갖고 있다.
12. “선택의정서상 구금시설의 범위에 사회보호시설이 포함되는지 여부”에 관하여, 질의한 사회보호시설은 국가인권위원회법상 다수인보호시설을 의미한다고 판단된다. 선택의정서

### 제3장 고문방지 관련

상 구금장소란 개인의 자유가 박탈당하는 모든 장소를 의미하는 바, 국가인권위원회법상의 다수인보호시설중 개인의 자유가 박탈당할 수 있는 곳은 모두 포함된다고 보아야 할 것이다.

13. “방문대상 시설에 군대 포함 여부”에 관하여, 선택의정서의 목적, 조문의 통상적 의미에 따른 해석 및 선택의정서 교섭문서 등을 숙고할 때, 구금장소란 개인의 자유가 박탈당하는 장소를 의미하며 군대와 같은 일정한 체계나 조직 그 자체를 의미하지는 않는다. 따라서 선택의정서상 방문대상시설에는 군대는 포함되지 않는다고 판단된다.

## ■ 이 유

### I. 개 요

#### 1. 의견표명 배경

‘고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’(이하 ‘고문방지협약’이라 함)은 1984년 12월 10일 제39차 유엔 총회에서 채택되었으며 우리나라에서는 1995년 2월 8일 발효하였다. 이 협약에 대한 선택의정서인 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약에 관한 선택의정서’(이하 ‘선택의정서’라 함)는 2002년 12월 18일 제57차 유엔 총회에서 채택되었다. 선택의정서 제28조에 의하여 스무번째 비준서가 유엔 사무총장에게 기탁된 후 30일 째 되는 날에 발효되는 바, 2006년 6월 22일 발효하였고 2006년 9월 19일 현재 25개국이 비준하였다. 우리나라는 현재 서명·비준하지 않았다.

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 국가공권력에 의한 인권침해와 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관하여 지속적인 관심을 가져 왔으며, 대통령에게 권고한 ‘국가인권정책기본계획’에서 선택의정서의 가입을 권고하였다(2006.1.9). 2006.4 법무부에서 우리 위원회에 ‘고문방지협약 선택의정서 가입 및 선택의정서에 규정된 국가예방기구 등에 대한 의견’을 요청해 온 바, 이 선택의정서를 서명·비준할 것과 국가인권위원회가 선택의정서 제17조 내지 제23조에 규정된 국가예방기구로서 지정되는 것이 바람직하며 이를 위한 별도의 입법조치는 필요하지 않다는 의견을 표명하였다(2006 4.24).



그러던 중 외교통상부에서 2006.9.6 인권사회과-5319호로 선택의정서 가입을 위한 국내절차 개시에 앞서 기존 국내법령간 관계 등에 관하여 위원회의 입장 및 의견을 요청하였다.

이에 위원회는 이에 관하여 선택의정서 관련 조문 및 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제7호, 제20조 제1항에 따라 검토하였다.

## 2. 의견표명 대상

선택의정서와 기존 국내 법령간 관계 등에 관한 외교통상부의 질의사항

- 가. 국가예방기구 설립 또는 지정여부
- 나. 지정할 예정이라면 “국가인권위원회”를 지정할 것인지 여부
- 다. 국가예방기구(예 : 국가인권위원회) 직원의 특권·면제 부여 문제
- 라. 선택의정서 제24조에 따라 정부가 의무이행연기 선언할지 여부
- 마. 선택의정서 제14조(방지도위원회) 및 제20조(국가예방기구)와 위원회법 제24조 제5항(구금 시설 직원의 면담장소 입회) 등과의 충돌
- 바. 선택의정서 제14조(방지도위원회) 및 제20조(국가예방기구)의 무제한 접근권과 군사기밀보호법 등과의 충돌
- 사. 선택의정서 제14조 제2항(국가비상사태 원용 금지)과 헌법 제77조(계엄) 등과의 충돌
- 아. 정보제공자에 대한 불이익금지 조항과 군사기밀보호 관련 법률 등과의 충돌
- 자. 국가예방기구의 정보제공권과 위원회법 제52조(비밀누설 금지의무)와의 충돌
- 차. 국가예방기구 기능수행과 재원확보
- 카. 국가예방기구의 입법안 제안권과 헌법 제52조(법률안 제출권)과의 충돌
- 타. 선택의정서 상 구금시설의 범위에 사회보호시설 포함 여부
- 파. 방문대상 시설에 군대 포함 여부

## II. 판단 기준

헌법 제10조<sup>1)</sup>, 제12조 제2항<sup>2)</sup>, 제12조 제7항<sup>3)</sup>, 제52조<sup>4)</sup>, 제77조 제1항<sup>5)</sup>, 국가인권위원회법 제1조<sup>6)</sup>, 제24조 제1항<sup>7)</sup>, 제5항<sup>8)</sup>, 제52조<sup>9)</sup>, 제59조<sup>10)</sup>, 계엄법, 행형법 제18조 제3항<sup>11)</sup>, 군형법 제15조<sup>12)</sup>, 세계인권선언 제5조<sup>13)</sup>, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제7조<sup>14)</sup>, 국제연합의 특권과 면제에 관한 협약 제22조<sup>15)</sup>, 제23조<sup>16)</sup>, 고문방지협약 제1조<sup>17)</sup>, 제4조 제1

- 1) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
- 2) 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.
- 3) 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.
- 4) 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.
- 5) 대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.
- 6) 이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.
- 7) 위원회(상임위원회 및 소위원회를 포함한다)는 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있다.
- 8) 구금·보호시설의 직원은 위원 등이 시설수용자를 면담하는 장소에 입회할 수 있다. 다만, 대화내용을 녹음하거나 녹취하지 못한다.
- 9) 위원회가 위원·자문위원 또는 직원이나 그 직에 있었던 자 및 위원회에 파견되거나 위원회의 위촉에 의하여 위원회의 업무를 수행하거나 수행했던 자는 업무처리중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.
- 10) 제52조의 규정에 위반하여 업무처리중 알게 된 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.
- 11) 소장은 수용자의 접견에 교도관을 참여하게 할 수 있다.
- 12) 수용자의 면회와 서신수발은 교도관의 참여와 검열을 요한다.
- 13) 어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.
- 14) 어느 누구도 고문이나, 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.
- 15) 국제연합을 위하여 임무를 수행하는 전문가(제5장의 범위안에 속하는 직원을 제외한다)는 여행기간을 포함하여 임무수행 기간동안 독자적 임무 수행에 필요한 특권과 면제가 부여된다. 특히 다음의 특권과 면제가 부여된다.
  - (가) 체포 또는 구금, 개인수하물의 압류로부터의 면제
  - (나) 임무수행중에 행한 구두 또는 서면진술과 행위에 대한 모든 형태의 법적 절차로부터의 면제. 법적 절차로부터의 면제는 관련 인사가 국제연합 임무에 더 이상 종사하지 않더라도 계속 부여된다.
  - (다) 모든 문건 및 서류의 불가침
  - (라) 국제연합의 통신을 위하여 암호를 사용하고, 신서사를 통하거나 봉인행방으로 문건 또는 서한을 접수할 권리
  - (마) 통화 또는 외환통제와 관련하여 일시적 공무를 수행하는 다른 나라 정부 대표에게 부여되는 것과 동일한 편의
  - (바) 개인수하물과 관련하여 외교사절에게 부여되는 것과 동일한 면제 및 편의
- 16) 전문가의 특권과 면제는 국제연합의 이익을 위하여 부여되며, 개인적 이익을 위하여 부여되는 것이 아니다. 사무총장

항18), 제16조 제1항19), 고문방지협약 선택의정서 제3조20), 제14조21), 제15조22), 제17조23), 제18조 제2항24), 제18조 제3항25), 제19조 제(다)호26), 제20조27), 제21조 제1항28), 제35조29)

은 전문가에 대한 면제가 사법절차를 저해하고 국제연합의 이익을 해함이 없이 포기될 수 있다고 판단하는 경우 면제를 포기할 권리와 의무를 가진다.

- 17) 이 협약의 목적상 “고문”이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무 수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위를 말한다. 다만, 합법적 제재조치로부터 초래되거나, 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 포함되지 아니한다.
- 18) 당사국은 모든 고문행위가 자기 나라의 형법에 따라 범죄가 되도록 보장하며, 고문 미수, 고문 공모 또는 가담에 해당하는 행위도 마찬가지로 다룬다.
- 19) 당사국은 자기 나라 관할하의 영토내에서 제1조에 규정된 고문에 미치지 아니하는 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌이 공무원이나 그 밖의 공무수행자에 의하여 직접 또는 이들의 교사, 동의, 묵인 아래 이루어지는 것을 방지한다. 특히 제10조, 제11조, 제12조 및 제13조에 규정된 의무는 “고문”이라는 표현 대신에 그 밖의 형태의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌이라는 표현으로 대체하여 그대로 적용한다.
- 20) 각 당사국은 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지를 위한 방문기구(이하 “국가예방기구”라고 한다)를 국내차원에서 하나 이상 설립·지정 또는 유지한다.
- 21) 제1항 : 이 의정서의 당사국은 방지소위원회가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여 방지소위원회에게 다음을 부여할 것을 약속한다.

- 이하 생략 -

제2항 : 국가 방위·공공의 안전·자연재해 또는 일시적으로 방문을 어렵게 하는 방문 장소의 극심한 무질서와 같이 긴급하고 어쩔 수 없는 상황에서만 특정 구금 장소에의 방문에 반대할 수 있다. 국가 비상사태의 선포 자체가 방문에 대한 반대 이유로 당사국에 의하여 원용되어서는 아니 된다.

- 22) 어떠한 당국이나 관리도 개인이나 기구가 방지소위원회나 그 대리인에게 그 진위 여부를 막론하여 정보를 제공했다는 이유로 그들에 대한 제재를 명령·적용·허가 또는 용인하지 아니하며, 그러한 개인이나 기구는 어떠한 방법으로도 여타 불이익을 받지 아니한다.
- 23) 각 당사국은 이 의정서 또는 자국의 비준·가입이 발효된 지 늦어도 1년 이내에 국내차원에서 고문을 방지하기 위한독립적인 국가예방기구를 하나 이상 유지·지정 또는 설립한다. 지방기관에 의하여 설립된 기구들은 이 의정서의 규정에 부합되는 경우에는 이 의정서의 목적상 국가예방기구로 지정될 수 있다.
- 24) 당사국은 국가예방기구의 전문가들이 필요한 능력과 전문적 지식을 가지도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취한다. 당사국은 성별비율의 균형과 국가 내 인종집단 및 소수집단을 적절히 대표할 수 있도록 노력한다.
- 25) 당사국은 국가예방기구의 기능수행에 필요한 재원을 확보할 것을 약속한다.
- 26) 현행법 또는 입법초안에 대하여 제안이나 의견을 제출할 수 있는 권한
- 27) 이 의정서의 당사국은 국가예방기구가 그 임무를 완수할 수 있도록 하기 위하여 그들에게 다음 사항을 부여할 것을 약속한다.

- 이하 생략 -

- 28) 어떠한 당국이나 관리도 개인이나 기구가 국가예방기구에 그 진위 여부를 막론하여 정보를 제공했다는 이유로 그들에 대한 제재를 명령·적용·허가 또는 용인하지 아니하며, 그러한 개인이나 기구는 어떠한 방법으로도 여타 불이익을 받지 아니한다.
- 29) 방지소위원회의 위원들과 국가예방기구의 직원들은 자신의 임무를 독립적으로 수행하기 위하여 필요한 특권과 면제가 부여된다. 방지소위원회의 위원들은 1946년 2월 13일 국제연합의 특권과 면제에 관한 협약 제23항의 규정에 따른 것을 조건으로 동 협약 제22항에 규정된 특권과 면제가 부여된다.

### Ⅲ. 판 단

#### 1. 국가예방기구 설립 또는 지정여부

##### 가. 의견 문의 내용

당사국은 선택의정서 제3조 및 제17조에 따라 국가예방기구를 설립·지정 또는 유지하여야 하는바, 우리 정부는 국가예방기구를 설립할 것인지 또는 지정할 것인지 여부(설립하는 경우에는 이행입법이 필요하며, 지정하는 경우에는 지정되는 기구가 선택의정서에 규정된 임무를 수행할 권한이 있는지 여부를 정밀 검토 요망)

##### 나. 위원회 의견

고문방지협약 선택의정서 제4장(제17조~제23조)에 규정된 국내 차원에서 고문방지를 위한 '국가예방기구'는 독립적 기관으로서 선택의정서의 근간이 되는 중요한 제도중 하나이다. 국가예방기구의 구성에 있어서 기능적 독립성 및 직원의 독립성 확보(제18조 제1항), 기구의 전문가들의 능력과 전문지식 배양을 위한 국가의 지원 및 전문가의 성비균형, 소수자 대표성 확보(동조 제2항), 기구의 기능수행을 위한 필요한 자원 확보(동조 제3항), 기구설립시 파리원칙 고려(동조 제4항) 등의 원칙을 준수하도록 하고 있다.

국가예방기구의 기능으로는 구금장소에 대한 정기방문조사(제19조(a)), 관계당국에 대한 권고 권한(동조(b)), 현행법 및 입법안에 대한 제안 또는 의견제출(동조(c)), 구금장소(시설), 구금상태 등의 정보접근 및 구금장소등에 대한 접근권(제20조), 관계당국에 대한 권고사항에 대해 협의(제22조), 연례보고서 작성 및 공표(제23조) 등이 있다.

국가인권위원회는 2001년 11월 25일 국가인권위원회법에 의해 설립되었으며 유엔의 국제조정위원회의 회원기구로서 파리원칙을 준수하는 국가인권기구로 인정받고 있으며 조직을 갖추고 있다. 또한 지난 4월 법무부와 외교통상부에 통보한 의견표명 및 협조요청에서 국가인권위원회는 이미 구금보호시설에 대한 방문조사권을 위원회법에 의해 부여받아 실질적으로 국가예방기구의 역할을 수행해 왔기 때문에, 국가인권위원회가 국가예방기구로서 지정되는 것이 바람직하다는 의견표명을 한 바 있다.

따라서, 선택의정서에 의하면 국가예방기구를 설립 또는 지정할 수 있는바, 새롭게 국가예방

기구를 설립하는 것보다는 국가예방기구로서의 자격요건을 구비하고 법률적·실질적으로 그 임무를 수행하고 있는 기관을 국가예방기구로 지정하는 것이 효율적이고 바람직할 것으로 판단된다.

## 2. 지정할 예정이라면 “국가인권위원회”를 지정할 것인지 여부

선택의정서에 따르면 당사국은 비준 후 1년 이내에 하나 이상의 국가예방기구를 지정 또는 설립하여야 한다. 위에서 의견표명한 바와 같이, 국가인권위원회는 이미 국가예방기구로서의 역할을 수행할 수 있는 권한을 갖고 실질적 활동을 해온 바, 국가인권위원회를 국가예방기구로 지정하는 것이 바람직하다. 그 방법으로는 국회 동의를 지정하거나 국회 동의후 대통령의 조약집행권 행사로 대통령이 지정할 수 있을 것이다.

## 3. 국가예방기구(예 : 국가인권위원회) 직원의 특권·면제 부여 문제

### 가. 의견 문의 내용

새로이 설립되는 국가예방기구 또는 지정되는 국가예방기구(예 : 국가인권위원회)의 직원은 동 의정서 제35조에 의하여 특권과 면제(privileges and immunities)를 누리게 되느냐, 이에 동의하는지 여부(국가예방기구의 직원은 헌법상 보장된 국회의원의 불체포·면책특권, 대통령의 형사상특권 보다도 더욱 더 포괄적인 특권과 면제를 누리게 됨)

### 나. 위원회 의견

선택의정서 제35조는 방지소위원회의 위원들과 국가예방기구의 직원들에게 임무의 독립적 수행을 위하여 필요한 특권과 면제를 부여하도록 하고 있고, 특히 방지소위원회 위원들에게는 국제연합 특권과 면제에 관한 협약 제23항의 규정에 따를 것을 조건으로 동 협약 제22항에 규정된 특권과 면제를 부여하도록 하고 있다. 또한 유엔 헌장 제105조 제2항도 선택의정서 제35조와 동일한 목적으로 ‘기구의 직원은 기구와 관련된 그들의 임무를 독립적으로 수행하기 위하여 필요한 특권과 면제를 향유한다’라고 규정하고 있으며, 우리나라에 발효된 ‘1946년 국제연합의 특권과 면제에 관한 협약’(이하 ‘특권·면제협약’ 이라함, 1992년 4월 9일 발효)도 제5장(제17조-제21조) 및 제6장(제22조~제23조)에서 국제연합 직원 및 임무를 수행하는 전문가의 특권과 면제를 상세히 규정하고 있다.

### 제3장 고문방지 관련

국가인권위원회가 국가예방기구로 지정되면 선택의정서에 따라 정부는 필요한 특권과 면제를 부여할 선택의정서상 책무를 지게된다. 다만 국가인권위원회 직원은 국가공무원의 지위를 갖는 바, 이에 대한 사례나 법률이 아직 없으므로 이를 해결할 필요성이 있다.

국가예방기구 직원에게 부여되는 특권과 면제의 문제를 해결하기 위해서는 다음 사항들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 선택의정서 제35조는 방지소위원회 위원과 국가예방기구 직원의 특권과 면제를 동일 조문에서 다르게 규정하고 있는 바, 전자에 관하여는 특권·면제협약 제22조에 규정된 전문가의 특권과 면제가 부여된다고 규정되어 있으며, 후자에 관하여는 독립적 임무수행을 위해 필요한 특권과 면제가 부여된다고만 규정하고 있다.

즉, 방지소위원회 위원의 특권과 면제는 그 내용이 특권·면제협약에 의해 특정되게 되어 있으나, 국가예방기구의 직원의 특권과 면제는 구체적인 내용이 특정되어 있지 않으며 앞으로 그 내용이 구체화될 여지를 남기고 있다. 하지만 두 기구의 기능을 고려해 볼 때, 국가예방기구의 직원에게 부여되는 특권과 면제가 완전한 국제적 단계의 기구인 방지소위원회 위원에게 부여되는 특권과 면제보다 광범위하거나 비중이 더해질 수는 없을 것으로 보여진다.

둘째, 국가예방기구 직원에게 부여되는 특권과 면제의 범위를 파악하는데 특권·면제협약은 좋은 참고 사항이 될 수 있다. 특권·면제협약 제18조에 의하면 국제연합 직원에게는 (1)공적자격으로 행한 구두 또는 서면진술 및 모든 행위와 관련된 법적절차 면제, (2)봉급 및 수당에 대한 조세면제, (3)국민적 의무 면제, (4)가족 등이 출입국 제한 및 등록 면제, (5)외환편의 관련 특권편의, (6)국제위기시 귀화편의 부여, (7)최초 부임시 면세 수입권 등의 특권과 면제가 부여되는 것으로 하고 있다. 현실적으로 국가예방기구는 국내에 위치할 것이며 제18조 제3호의 국민적 의무면제에 관하여 우리나라는 이미 불적용선언을 한바, 특권부여는 필요치 않으나 제1호의 공적자격으로 행한 행위 등 관련 법적절차 면제 즉, 국가예방기구 직원이 공무상 행한 발언·진술 및 행위에 대한 법적 책임을 면제받도록 할 필요가 있다.

셋째, 선택의정서 제35조에 따르면, 방지소위원회 위원에게 부여되는 특권과 면제는 특권·면제협약 제23조에 따를 것을 조건으로 부여되도록 하고 있다. 특권·면제협약 제23조는 '특권과 면제는... 개인의 이익을 위하여 부여되는 것이 아니며, 국제연합 사무총장은 면제가 사법절차를 저해하고, 국제연합의 이익을 해함이 없이 포기될 수 있다고 판단하는 경우에 면제를 포기할 권리와 의무를 가진다.'라고 규정함으로써 특권과 면제의 남용에 대한 제한규정을 마련하고 있다.

따라서 비록 선택의정서 제35조는 국가예방기구 직원에 관한 특권과 면제의 남용 제한에 관하여 명시적으로 언급하고 있지 않으나 방지소위원회와 국가예방기구의 기능을 비교해보고, 특권·면제협약 제20조에 국제연합 직원에 관하여도 동일한 특권과 면제의 남용에 대한 제한규정이 있는 점을 고려해보면, 국가예방기구 직원에게도 특권·면제협약 상 특권과 면제의 남용제한 규정의 취지가 적용되는 것으로 이해할 수 있다.

따라서, 국가예방기구 직원에게 부여되는 특권과 면제가 포괄적이라고만 볼 수는 없을 것이며 이 문제를 다음과 같이 해결하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

선택의정서에 따라 정부는 필요한 특권과 면제를 부여할 선택의정서 상 책무를 지게 된다. 다만, 국가인권위원회 직원은 국가공무원의 지위를 갖는 바, 특권부여는 필요치 않으나 국가예방기구의 직원은 공무상 행한 발언진술 및 행위에 대한 법적 책임을 면제받도록 할 필요가 있다. 선택의정서 제35조는 국가예방기구 직원의 특권과 면제의 범위를 구체적으로 언급하고 있지 않으므로 현 단계에서 국가예방기구 직원의 법적 책임이 면제되는 구체적인 범위는 국민의 대표기관인 국회가 법 제·개정을 통해 해결하여야 할 것이다.

부가적으로, 외교통상부가 언급한 국회의원의 불체포특권(헌법 제44조)·면책특권(헌법 제45조), 대통령의 형사상특권(제84조)에 관하여는, 이들과의 일률적 비교는 추상적 논의로 큰 의미가 없어 보인다. 왜냐하면, 국제법상 국제기구 직원에게 부여되는 특권·면제가 부여되는 것은 그 기능에 근거한 것인바, 국회의원, 대통령 및 국가예방기구 직원의 기능과 임무는 명백히 상이하며 이를 비교의 대상으로 하는 것은 적절치 않기 때문이다. 하지만 굳이 비교한다면, 국가예방기구 직원에게 부여되는 특권·면제는 오직 임무의 독립적 수행을 위하여 부여되는 것인 반면, 국회의원의 불체포특권·면책특권은 의회의 자주성, 의회자체의 권위 및 정상적 기능수행을 보장하기 위해 부여된 것이며<sup>30)</sup>, 대통령의 형사상 특권은 대통령의 권위유지 및 직무수행의 원활을 위하여 부여된 것이다.<sup>31)</sup> 또한, 국회의원의 면책특권은 국회의 의결로도 그 효력을 제한할 수 없으며<sup>32)</sup>, 대통령의 형사상 특권은 대통령 이외의 자에 의하여 포기될 수 없다고 해석할 수 있다. 마지막으로, 국회의원의 불체포특권, 면책특권, 대통령의 형사상 특권은 이미 헌법규정에 의하여 범위가 정해진 반면, 국가예방기구 직원의 법적 책임이 면제되는 구체적인 범위는 앞에서 언급한 바와 같이 국민의 대표기관인 국회가 법 제·개정을 통해 해결하여야 할 문제이기 때문에 현 시점에서는

30) 권영성, 헌법학원론, 886-891쪽.

31) 上揭書, 908쪽.

32) 허영, 한국헌법론, 903쪽.

### 제3장 고문방지 관련

특별히 국가예방기구 직원의 특관면제 범위에 관하여 언급할 필요는 없을 것이다.

#### 4. 선택의정서 제24조에 따라 정부가 의무이행연기 선언할지 여부

선택의정서 제24조는 비준과 동시에 제3부(방지소위원회) 및 제4부(국가예방기구) 규정의 의무이행 최장 3년간 연기하는 선언을 하고 차후 방지소위원회와의 협의 후 2년 더 연장할 수 있다고 규정하고 있다.

선택의정서는 고문 등을 방지하기 위하여 독립적인 국제 및 국내기구가 구금장소를 정기적으로 방문하는 제도를 확립하는데 목적이 있으며, 선택의정서 제3부 및 제4부는 선택의정서의 근간이 되는 것으로서 이에 관한 규정의 의무이행을 연기선언 하는 것은 선택의정서 핵심내용이 우리나라에 적용되는 시점을 연기함을 의미한다. 또한 이는 선택의정서의 비준을 실질적으로 연기하는 것과 같은 결과를 가져오기 때문에 서명·비준하면서 의무이행을 연기선언하는 것은 적절하지 않다고 본다.

정부는 올해 5월 9일 유엔 인권이사국 선출전에 제출한 인권상황관련 다짐문서(pledge) 내용에 선택의정서의 가입·비준을 포함시킨 바 있다. 인권이사국의 의무가 종래의 인권위원회 회원국의 의무보다 강화되었으며, 인권이사국 재선 및 자격정지 등에 관하여도 규정이 강화되었음을 고려할 때 선택의정서 제24조에 따른 의무이행연기 선언은 인권의 보호·증진과 관련한 국가의 위상제고 측면에서도 적절하지 않다고 본다.

#### 5. 선택의정서 제14조(방지소위원회) 및 제20조(국가예방기구)와 위원회법 제24조 제5항(구금시설 직원의 면담장소 입회) 등과의 충돌

##### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제14조(방지 소위원회) 및 제20조(국가예방기구)에 의거 방지 소위원회와 국가예방기구는 “입회인 없이(without witnesses)” 자유를 박탈당한 자와 면담할 권한을 부여받게 되는데, 동 규정이 “구금·보호시설의 직원은 위원 등이 시설수용자를 면담하는 장소에 입회할 수 있다”고 규정한 국가인권위원회법 제24조 제5항, “소장은 수용자의 접견에 교도관을 참여하게 할 수 있다”고 규정한 행형법 제18조 및 “수용자의 면회와 서신수발은 교도관의 참여와 검열을 요한다”고 규정한 군행형법 제15조 등과 충돌되는 것은 아닌지



## 나. 위원회 의견

국가인권위원회의 방문조사시에는 국가인권위원회법 제24조 제5항 단서규정에 의하면 구 금보호시설의 직원은 면담장소에 입회할 수 있다고 규정하고 있는바, 이는 선택의정서 제14조 및 제20조의 ‘입회인 없는 면담원칙’과 충돌할 것으로 보인다. 하지만 국가인권위원회 설립 이후 현재까지의 경험에 비추어 볼 때 피방문기관이 입회를 요구하는 경우가 없었고, 특히 교도소의 경우 입회하지 아니하는 관행이 정착되었다는 것은 현실에서의 충돌가능성을 완화시켜주는 점이다.

따라서, 국가인권위원회법 제31조 제6항이 시설수용의 진정한의 면담 시 시설의 직원이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취하지 못하도록 규정하고 있는 것과 동일하게 제24조 제5항 규정을 개정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 균형형법 제15조에 규정된 서신검열 등과 관련하여, 국가인권위원회법 제31조 제7항이 진정권 보장을 위해 소속공무원의 진정서 또는 서면의 열람을 금하고 있는 것과 동일한 규정을 국가인권위원회법 제24조에 추가하고 균형형법 제15조를 이에 부합하도록 개정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

## 6. 선택의정서 제14조(방지소위원회) 및 제20조(국가예방기구)의 무제한 접근권과 군사 기밀보호법 등과의 충돌

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제14조(방지 소위원회) 및 제20조(국가예방기구)에 따르면 구금시설의 위치(location) 등에 대한 모든(all) 정보를 방지 소위원회에 “무제한적으로(unrestricted)” 제공하고 국가예방기구에게도 제공하도록 되어 있는바, 동 규정이 군사기밀보호법 등 관련 국내법령에 저촉될 소지는 없는지. 또한 방지 소위원회가 모든 구금 장소와 그 시설 및 설비 등에 “무제한적으로” 접근할 수 있도록 보장하는 것이 관련 국내법령과 충돌될 소지는 없는지

## 나. 위원회 의견

군사기밀보호법 제2조에 의하면 “군사기밀”이라 함은 일반인에게 알려지지 아니한 것으로서 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 명백한 위험을 초래할 우려가 있는 군관련 문서·도화·전자기록 등 특수매체기록 또는 물건으로서 군사기밀이라는 뜻이 표시 또는 고지되거나 보호에

### 제3장 고문방지 관련

필요한 조치가 행하여진 것과 그 내용을 말한다. 동법 시행령 제3조에 따르면 군사기밀로 분류되는 사항은 누설시에 국가안전보장에 치명적 위험, 현저한 위험, 상당한 위험을 초래하는 것이 명백히 인정되는 가치를 지닌 것이다.

군구금시설의 위치, 시설, 설비 등은 국가안전보장과 직접 관련이 없는 사항으로 보아야 하며, 설령 일정한 구금시설을 기밀로 분류한다고 하더라도 구금시설내 피구금자와 가족 또는 변호인의 접견권은 헌법상 보호되는 권리이므로, 이러한 권리의 실현을 방해하는 기밀분류는 헌법적 타당성을 갖지 못하며 군사기밀보호법 등과 충돌하지 않을 것으로 판단된다.

## 7. 선택의정서 제14조 제2항(국가비상사태 원용 금지)과 헌법 제77조(계엄) 등과의 충돌

### 가. 의견 문의 내용

“국가비상사태의 선포 자체가 당사국에 의하여 방문 거절 사유로 원용되어서는 아니 된다 (The existence of a declared state of emergency as such shall not be invoked by a State Party as a reason to object to a visit)”고 규정한 선택의정서 제14조 제2항 후단의 내용이 헌법 제77조 및 계엄법 등과 충돌될 소지는 없는지

### 나. 위원회 의견

헌법 제77조에 의하면 비상계엄시 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도 및 정부나 법원의 권한 등에 특별조치가 가능하도록 하고 있으며, 계엄법에 의하면 계엄사령관은 계엄지역하의 모든 행정사무와 사법사무를 관장한다. 따라서 계엄상태에서는 헌법상 권력분립원칙이나 기본권 보장이 침해되는데, 이는 우리 헌법이 예정하고 있는 사항이고, 계엄은 사후적으로 국회의 통제를 받게 되고, 헌법의 기본권 최대보장 원칙 및 기본권 최소침해 원칙에 따라 기본권의 제한은 불가피한 경우에 최소한에 그쳐야 할 것이며, 현행 헌법 이후 한 차례의 계엄도 없었으므로 이 문제를 예상하여 그 충돌여부를 추상적으로 논의하는 것은 큰 의미가 없다.

또한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제4조도 비상사태시 규약의무 유예조치가 가능하도록 예정하고 있으나, 고문금지에 관한 제7조에 대해서는 유예를 허용하고 있지 않으므로, 국가 비상상태가 고문방지를 위한 기구인 방지소위원회의 방문거절 사유가 된다고는 추단할 수 없다. 따라서 선택의정서 제14조 제2항 후단의 내용이 헌법 제77조 및 계엄법에 충돌될 소지는 없다고 판단된다.

## 8. 정보제공자에 대한 불이익금지 조항과 군사기밀보호 관련 법률 등과의 충돌

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제15조(방지소위원회) 및 제21조 제1항(국가예방기구)은 “방지소위원회나 국가예방기구에 정보를 제공한 자는“허위정보를 제공한 경우에도” 또한 “어떠한 정보를 제공해도” 아무런 불이익도 당하지 않는다”고 규정하고 있는바, 동 규정이 정보보호 관련 각종 법률, 군사기밀보호 관련 법률, 명예훼손 관련 각종 법률, 각종 직무상 기밀누설 금지 규정 등과 충돌될 소지는 없는지

### 나. 위원회 의견

선택의정서에서 방지소위나 국가예방기구에 허위정보를 제공해도 불이익을 당하지 않도록 한 취지는 방지소위원회나 국가예방기구가 공권력의 불법부당한 법집행을 감시하고 고문관련 정보를 수집하기 위함이다. 또한 이 두 기구에 정보를 제공하는 사람은 정부 공권력의 부당한 법집행을 알거나 알 수 있는 자들이기 때문에 그들의 정보제공 행위를 최대한 보호할 필요성이 있으며, 고문관련 국가기관이 부인하면 사실이 아닌 허위 정보로 보여질 수 밖에 없는 고문관련 정보의 특수성에 기인하여 이 규정을 둔 것으로 이해해야 한다. 동 정보가 허위라 하더라도 이러한 정보를 수취하는 양 기구는 선택의정서 제16조 제2항 및 제21조 제2항의 비밀준수의무를 지게 되므로 이 정보가 일반에 유포되어 특정인의 사생활내지 명예를 침해하는 것으로 작용할 여지는 없다. 또한 국가기관 종사자의 업무상 취득한 고문관련 정보는 비밀준수의 대상이 될 수 없으며 직무상 기밀누설에 해당하지 않을 것이다. 또한 국가인권위원회법 제55조의 정보제공자에 대한 불이익금지 조항도 선택의정서 제15조 및 제21조 제1항과 동일한 취지에서 만들어진 것이다.

## 9. 국가예방기구의 정보제공권이 위원회법 제52조(비밀누설 금지의무) 및 제59조(비밀누설의 처벌)와의 충돌

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제20조 제(바)호에 의거 국가예방기구는 방지 소위원회에 정보를 제공할 권리(right)를 부여받게 되는데, 동 조항이 국가인권위원회법 제52조(비밀누설의 금지의무) 및 59조

### 제3장 고문방지 관련

(비밀누설의 처벌)와 충돌될 소지는 없는지. 또한, 국가인권위원회의 직원 등이 업무처리중 알게 된 비밀을 방지 소위원회에 제공해도 선택의정서 제15조에 의거 처벌·불이익 등이 면제되는바, 이는 국가인권위원회법 제52조 및 제59조와 충돌되는 것 아닌지

#### 나. 위원회 의견

방지소위원회와 국가예방기구는 고문방지를 위한 선택의정서의 근간이 되는 제도이며 서로 보완적·불가분적 관련성 및 협력의 관계를 갖는다. 선택의정서상 국가예방기구는 방지소위원회에 정보를 제공하게 되는데 이는 선택의정서상 규정에 따른 정보의 제공이므로 비밀누설로 볼 수 없다. 또한 국가인권위원회법 제52조의 비밀누설의 금지의무 및 제59조의 비밀누설의 처벌 조항은 위원 또는 직원이 직무상 알게 된 비밀을 외부에 발설하거나 정보를 임의로 제공하는 행위를 금지하고 이를 처벌함을 의미하므로 국가예방기구의 활동 중 알게 된 사항을 방지소위에 제공하는 경우에는 조약에 기인한 권리의무의 이행으로 해석할 것이지 인권위법상의 비밀누설 금지의무에 저촉되는 것으로 해석할 수는 없다. 따라서 국가예방기구의 방지소위원회에 대한 정보제공권과 국가인권위원회법상 비밀누설 금지의무 및 비밀누설 처벌 조항은 충돌되지 않는다고 판단된다.

## 10. 국가예방기구 기능수행과 재원확보

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제18조 제2항 및 제3항은 국가예방기구의 기능수행에 필요한 재원을 확보할 것 등을 요구하고 있는바, 동 의정서의 가입으로 (1)새로운 국가예방기구가 설립되거나 (2)국가인권위원회 등을 국가예방기구로 지정함으로써 국가인권위원회의 기능이 확대되는 경우에는 추가적인 재원확보가 불가피할 것으로 보이므로, 기획예산처 등과 사전 협의를 거쳐야 할 것임.

(예: 현재는 국가인권위원회가 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 구금보호 시설을 방문·조사할 수 있으나 선택의정서에 가입하게 되면 “정기적으로”방문 조사를 실시해야 하므로 관련 인력 및 재원의 확대가 불가피할 것임. 국가인권위원회는 선택의정서 제18조의 규정을 근거로 관련 예산의 확대를 요구할 것이므로 기획예산처의 사전 동의를 필요함)

## 나. 위원회 의견

선택의정서는 당사국에게 국가예방기구의 기능수행에 필요한 재원확보를 의무지우고 있기 때문에 우리나라가 선택의정서를 가입·비준하면 재원확보는 당연한 조약상 의무의 이행이다. 또한 국가인권위원회가 국가예방기구로 지정되면 선택의정서상 기구로서의 임무를 수행하기 위해 조직과 인원의 정비가 수반될 것이며 이를 위해 정부는 필요한 예산과 인력을 제공하여야 할 것으로 보인다.

## 11. 국가예방기구의 입법안 제안권과 헌법 제52조(법률안 제출권)과의 충돌

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 제19조 제(다)호에 따라 국가예방기구는 “현행법 또는 입법안에 대하여 제안을 제출할 권한(the power to submit proposals and observations concerning existing or draft legislation)”을 부여받게 되는바, 제안을 제출할 권한(the power to submit proposals)의 개념 및 해석 여부에 따라 동 규정이 “국회의원과 정부”가 법률안을 제출할 수 있다는 헌법 제52조의 규정에 저촉될 소지는 없는지, 국가인권위원회법 제19조도 인권위원회가 인권에 관한 법령에 대하여 조사하고 연구하며 그 개선이 필요한 사항에 대하여 권고하고 의견을 표명할 수는 있다고 규정하고 있는바, 동조에 규정된 국가인권위원회의 권한을 벗어나는 것은 아닌지

### 나. 위원회 의견

선택의정서 제19조 (다)호 규정은 기존 법률이나 입법안에 대해 제안(proposals)이나 의견(observations)을 제출하는 것으로, 국가예방기구가 특정 입법안을 작성한 경우 의회에서 이 법안을 당연히 의원발의 입법안 또는 정부제안 입법안으로 동등하게 취급하여 처리하라는 의미로 해석하기는 곤란하다. 오히려 이는 방문조사의 결과 나타나는 문제점에 대해 관련 기관에 필요한 조치를 요구하고 제도적으로 문제될 때에 필요한 권고를 권한 있는 기관에 할 수 있다는 의미로 해석하고, 기존의 법률 또는 입법안에 대한 의견표명이나 권고를 할 수 있는 권한을 의미한다고 해석하는 것이 타당하다. 이 권한은 국가인권위원회법 제19조 제1호에서 국가인권위원회의 인권 관련 법령·제도·정책 등의 조사 및 개선에 관한 권고 또는 의견표명의 권한으로 이미 인정되어 있다.

## 12. 선택의정서 상 구금시설의 범위에 사회보호시설 포함 여부

### 가. 의견 문의 내용

선택의정서 상의 방문대상 장소는 감옥, 구치소 등 국내법 상의 구금장소에 한정되지 않고 개인의 자유가 박탈당할 가능성이 있는 모든 장소, 즉 행정 또는 기타 당국(authority)의 명령으로 인하여 개인이 마음대로 떠날 수 없는 공공·사설의 감호환경(public or private custodial setting)까지 포함되는바, 각종 사회보호시설(예 : 병원, 요양소, 아동복지시설, 마약류중독자의 치료보호기관 등)도 동 협약 상의 방문대상 장소가 되는지 여부

※ 만약 상기 시설도 방문대상 장소에 포함된다면, 상기 시설 소관 부서의 가입 동의가 기본적으로 필요한바, 방문·조사대상이 고문에 한정되지 않고 굴욕적인 대우(degrading treatment)까지 포함된다는 점을 감안하면 더욱 그러함.

### 나. 위원회 의견

국가인권위원회의 방문조사 대상은 국가인권위원회법 제2조 및 동법 시행령 제2조에 명시되어 있는 바, 방문조사가능한 구금보호시설은 교도소, 소년교도소, 구치소 및 그 지소, 보호감호소, 치료감호시설, 소년원 및 소년분류심사원, 경찰서 유치장, 사법경찰관리의 직무수행을 위해 사용하는 조사·유치 및 수용시설, 군교도소, 외국인보호소, 다수인보호시설 등이며, 다수인보호시설은 대통령령으로 규정되는데, 아동복지법, 장애인복지법, 정신보건법, 사회복지사업법, 노인복지법, 윤락행위방지법, 보호관찰등에관한법률 등의 일정한 요건을 갖춘 시설이다. 다만 다수인보호시설중 위 요건을 갖추지 못한 미인가보호시설은 방문조사대상에서 제외되어 있다.

외교통상부가 질의한 사회보호시설은 국가인권위원회법상 다수인보호시설을 의미한다고 판단된다. 선택의정서 제4조에서 말하는 구금장소란 당사국의 관할하에 있는 장소로서 공권력에 의한 명령·동의·묵인에 의하여 개인의 자유가 박탈당하는 모든 장소를 의미하는 바, 국가인권위원회법상의 다수인보호시설중 개인의 자유가 박탈당할 수 있는 곳은 모두 포함된다고 보아야 할 것이다. 이는 선택의정서 교섭문서를 통해서도 확인할 수 있는 바, 구금장소에 관한 논의에서 경찰의 유치장, 구치소, 교도소, 군교도소, 의료 혹은 정신보호시설, 비밀구금장소, 비정기구금장소 등 물리적 장소에 관하여 논의하였으며 구금장소를 이런 예에 국한하고 있지 않음을 통해서도 알 수 있다.<sup>33)</sup>

33) E/CN.4/1993/28, para. 38, 39

### 13. 방문대상 시설에 군대 포함 여부

#### 가. 의견 문의 내용

포함되는 경우에는 군대의 모든 시설에 대한 접근을 보장하고, 모든 정보를 제공해야 하며, 고문은 물론 군내의 각종 가혹행위와 굴욕적인 대우도 조사 가능성에 유념.

#### 나. 위원회 의견

선택의정서 제4조에 의하면 구금장소란 당사국의 관할하에 있는 장소로서 공권력에 의한 명령·동의·묵인에 의하여 개인의 자유가 박탈당하는 모든 장소를 말하며 '자유'의 박탈이란 모든 형태의 구금으로 인하여 개인의 의사에 따라 떠날 수 없는 공공·사설의 감호환경에 두는 것을 의미한다고 하고 있다. 하지만 구금장소의 구체적인 예가 언급되어 있지 않다.

조약의 해석에 관하여 '1969년 조약법에 관한 비엔나 협약' 제31조는 '조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다'고 하고 있으며, 제32조는 해석의 보충수단으로서 조약의 교섭기록 및 그 체결 시 사정을 고려하도록 하고 있다.

선택의정서의 목적은 고문 등을 방지하기 위하여 독립적인 국내외기구가 자유를 박탈당하는 장소(places)를 정기적으로 방문하는 제도를 확립하는데 있으며(제1조), 구금장소(places of detention)란 개인이 자유를 박탈당하거나 박탈당할 가능성이 있는 모든 장소를 의미하며(제4조 제1항), 자유의 박탈은 개인의 의사에 따라 떠날 수 없는 공공, 사설의 감호환경(any form of detention or imprisonment or the placement of a person in public or private custodial setting)하에 두는 것을 의미한다. 선택의정서를 그 목적 및 문맥의 통상적 의미에 따라 해석한다면, 구금장소란 개인의 자유를 박탈하였거나, 현재 박탈하고 있거나, 향후 박탈할 가능성이 있는 장소를 의미한다고 할 것이며, 군대와 같은 국가나 사회의 어떤 체계나 조직 그 자체를 의미한다고는 볼 수는 없을 것이다. 이는 이들 체계나 조직의 주된 목적이 감호환경 및 이를 위한 장소의 제공이 아니라는 점에서도 그러할 것으로 본다. 또한 이는 선택의정서 교섭문서<sup>34)</sup>를 통해서도 확인할 수 있는 바, 구금장소에 관한 논의에서 경찰의 유치장, 구치소, 교도소, 군교도소, 의료 혹은 정신보호시설, 비밀구금장소, 비정기구금장소 등 물리적 장소에

34) E/CN.4/1993/28

### 제3장 고문방지 관련

관하여 논의는 있었으나 군대 자체에 관하여는 논의된바가 없다. 따라서 선택의정서상 방문대상 시설에 군대는 포함되지 않는다고 판단된다.

한편, 국가인권위원회법에 의하더라도 군교도소 등은 방문조사대상에 포함되나 군대는 방문 조사대상에 포함되지 않는다.

## IV. 결 론

따라서, 위원회는 ‘고문방지협약 선택의정서 가입추진 관련 질의’에 대하여 국가인권위원회 법 제19조 제1호 및 제7호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2006. 10. 23.

국가인권위원회 전원위원회

위원장(직무대행) 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김만흠 위원 이해학 위원 정인섭

위원 최금숙 위원 원형은 위원 김태훈



**5** 2012. 9. 10.자 결정 [UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명]

**결정요지**  
 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합국가보고서(안)에 대하여 전반적인 총평 및 세부조항별 의견을 표명함

**주 문**

국가인권위원회는 법무부 장관에게, 아래의 이유에서 제시한 내용을 참고하여 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 이행에 관한 제 3·4·5차 국가보고서(안)을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

**이 유**

**I. 의견표명의 경위**

국가인권위원회는 2012. 6. 21. 법무부로부터 「고문방지협약」(약칭)이행에 관한 제3·4·5차 국가보고서(안)에 대한 의견조회를 받고, 「국가인권위원회법」 제21조 규정에 따라 이를 검토하였다.

**II. 판단기준**

「고문방지협약」, 「고문방지협약 가입 당사국의 협약 제19조에 따른 최초 보고서 제출 시의 형식과 내용 지침(개정3판)」, 제1차 및 제2차 대한민국 국가보고서에 대한 고문방지위원회의 최종견해.

### Ⅲ. 판단

#### 1. 총평

「고문방지협약」에 따른 국가보고서의 작성 목적은 당사국의 협약 이행에 대한 모니터링을 위한 것으로서, 그 작성기준은 「고문방지협약 가입 당사국의 협약 제19조에 따른 최초 보고서 제출 시의 형식과 내용 지침(개정3판)」에 제시되어 있다. 이 지침에 따르면 국가보고서에는 협약을 이행하는데 있어 필수적인 관련 정보를 담도록 하고 있고, 구체적으로는 협약 이행을 위한 법체제나 제도뿐만 아니라 협약내용을 이행함에 있어 겪는 어려움, 협약규정의 실효성을 담보하기 위해 취한 실제 조치 등을 포함하도록 하고 있다. 따라서, 국가보고서의 내용은 이와 같이 실질적 협약 이행 상황에 대한 보고가 되어야 할 것인바, 정부의 보고서안은 고문방지위원회의 질의에 대하여 정부의 관련법 개정 및 제도적 개선 사항을 평면적으로 제시하는 방식을 취하고 기존 법제도가 실질적으로 협약내용에 부합하는지 여부, 또는 개정법과 신설제도 시행의 효과나 한계 등에 대한 종합적 언급이 부족하여 이러한 부분이 보완되어야 할 것으로 판단된다.

#### 2. 협약 조항별 의견

##### 가. 협약 제1조와 제4조

##### 1) 고문방지위원회의 질의 1에 대한 정부의 답변 관련

이 질의의 핵심은 대한민국 내에서 '협약에 규정된 요건에 따른 고문'이 모두 범죄로 인정되고 처벌되느냐에 있다할 것이므로, 정부는 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제정 과 그 내용의 긴 설명을 통한 형식적 사례제시보다는 우리 형사법 체제나 그 집행현실에서 협약규정에 따른 고문에 대한 실질적 처벌공백이 있느냐의 점에 관하여 설득하는 것이 바람직할 것이다.

##### 2) 질의 2에 대한 답변 관련

고문방지위원회가 「국가보안법」에 의한 체포와 구속에 대하여 보고할 것을 요구하는 것은 「국가보안법」 남용 가능성 판단을 위한 기본적 정보 제공을 요청하는 것이라 할 것이므로, 「국가보안법」 위반사범에 대한 구속 외에도 검거나 기소에 관한 연도별 통계 등 충실한 자료제공이 필요하다. 또한 고문방지위원회는 특히 「국가보안법」 제7조가 협약에 합치할 것을 강조하고 있으므로 제7조 관련 자료는 별도로 정리하여 제공하여야 할 것이다.

## 나. 협약 제2조

### 1) 질의 5에 대한 답변 관련

수사기관의 피의자신문에 대한 변호인 참여권 규정과 관련하여, 현실에서는 수사기관이 수사의 편의를 위하여 예외규정 상의 “수사방해나 수사기밀 누설 및 증거인멸 위험” 등의 사유를 들어 변호인의 수사참여권을 제한하는 사례가 있음을 제시하여야 한다(대법원판결 2008도793 참조). 「사법경찰관리 집무규칙」제16조의 2 및 「특별사법경찰관리집무규칙」제18조의2에는 “변호인이 피의자신문 중에 피의자를 대신하여 답변하거나 피의자의 답변이나 진술을 반복하게 하는 경우, 피의자신문내용을 기록하는 경우 등에는 변호인의 참여를 제한할 수 있다”고 규정되어 있어, 이 규정의 활용에 따라 변호인 참여권이 더욱 제한될 수 있다는 점도 언급되어야 한다.

또한, 질의에 변호인 참여가 제한된 사건의 수를 요청하였으므로 이에 대한 답변이 있어야 한다.

### 2) 질의 6에 대한 답변 관련

고문방지위원회가 제2차 국가보고서에 대한 최종견해에서 지적한 ‘판사들에 대한 평가과정 이 그들의 신분 보장에 영향을 미칠 수 있다는 점에 대한 우려’와 관련하여, 관련 법령규정의 나열 외에 대법원에서 ‘법관인사제도개선위원회’를 구성하여 구체적인 개선방안을 마련 중이라는 내용을 포함하는 것이 필요하다.

### 3) 질의 7에 대한 답변 관련

긴급체포 후 구속영장이 청구되지 않는 경우의 비율 등을 밝혀 남용여부에 대한 판단자료를 제공하여야 한다.

### 4) 질의 8에 대한 답변 관련

고문방지위원회가 고문의 결과로 취득한 자백 또는 진술의 증거능력을 배제한 판례나 오로지 자백에 근거하여 국가보안법에 의한 유죄판결을 받은 수치 등에 관한 정보를 요청한 것과 관련하여, 정부의 답변과 같이 2006년부터 2011년 사이에 고문에 의한 자백이나 보강증거 없는 자백에 의한 유죄판결은 없었다 하더라도 그 시기에 있었던 「국가보안법」위반사범에 대한 재심판결들에 의하여 과거 고문에 의한 자백 등에 의한 유죄판결을 시정한 내용은 제시되는 것이 필요하다.

### 제3장 고문방지 관련

#### 5) 질의 9에 대한 답변 관련

##### 가) 부부강간 관련

정부가 배우자 강간이 인정되었다는 판례로 제시한 대법원 판결은 ‘실질적으로 부부관계가 인정될 수 없는 경우’에 강간죄를 인정한 것으로 결국 부부관계가 존재한다면 강간죄가 성립하지 않는다는 것을 전제로 한 것이므로 이러한 정확한 내용전달이 필요하다.

고문방지위원회는 제2차 국가보고서에 대한 검토 후 최종권고에서 정부에게 배우자강간을 형사처벌 하도록 하는 입법조치를 권고한 바 있으므로 현재까지 관련법이 제정 혹은 개정되지 않은 경위에 대한 설명이 있어야 질문에 대한 충실한 답변이 될 것이다.

##### 나) 성희롱 관련

고객에 의한 성희롱은 국가인권위원회의 심의대상도 아니고 성추행과 달리 모욕죄 등 다른 요건에 해당되지 않는 수준의 경우 형사처벌의 대상도 되지 않아 사실상 구제책이 존재하지 않는 문제점에 대한 언급이 필요하다.

##### 다) 가정폭력 관련

〈표8〉에서 6년간 접수된 가정폭력사건 중 7,938건이 기소되고 12,549건이나 기소유예 된 것에 대하여, 2009년까지 연 12,000~13,000건에 이르던 가정폭력 사건 접수건수가 2010년 5,185건, 2011년 2,939건으로 급감한 것에 대하여, 그리고 〈표9〉의「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」위반 형사공판사건 접수건수가 5년 6개월 동안 16건에 불과한 것에 대하여 설명이 보충되어야 가정폭력 사건 현황에 대한 정확한 이해가 가능할 것이다.

##### 라) 국가인권위원회 관련 95번, 101번 문단 오류 수정

95번 문단 일부를, “교육활동으로는 연수기관 등의 요청에 의해 전문가를 대상으로 성희롱 사례 교육 등을 진행하고 있고, 성희롱 진정사건의 가해자를 대상으로 2011년까지 총 81명에 대해 특별인권교육을 실시하였다.”로 수정하여야 한다.

101번 문단 일부를, “국가인권위원회는 2011년 12월 31일 기준으로 2001년 설립 이후 총 1,087건의 성희롱 사건을 접수하여 1,029건을 처리하였다. 이 가운데 피해자와 가해자가 합의하여 원만히 처리된 ‘합의종결’이 141건, 조사 과정에서 문제가 해결된 ‘조사중 해결’이 113건, 성희롱에 대한 시정과 재발방지조치 또는 가해자 징계 등을 권고한 건이 112건, 조정절차

를 통해 처리한 건이 10건이었다. 2006년부터 2011년까지 사이에는, 총 1,024건을 접수하여 983건을 처리하였고 그 중 합의종결 139건, 조사중 해결 106건, 권고 109건, 조정 10건 등이다.“로 수정하여야 한다.

### 6) 질의 10에 대한 답변 관련

연령, 성별을 구분한 인신매매 관련 통계자료 요청에 대하여 정부는 그러한 구분 통계를 관리하고 있지 않다고만 답변하였는데 앞으로의 개선책에 대한 내용을 보완하는 것이 충실한 답변이 될 것이다.

### 다. 협약 제10조

#### 1) 질의 15에 대한 답변 관련(국가인권위원회 관련 오류 수정)

가) 125번 문단을 다음과 같이 수정하여야 한다.

국가인권위원회는 군 분야의 인권 인프라 구축을 위해 2006년부터 군 인권교육을 실시하였다. 2006년 대대장급 지휘관을 대상으로 ‘군 지휘관 인권리더십 과정’(1일, 4회, 총150명)과 ‘군 인권교육 연수과정’(3박4일, 35명), 2007년 ‘군 지휘관 인권 리더십 과정’(1일, 4회, 총170명)과 교관 등을 대상으로 ‘군 인권교육 연수과정’(2박3일, 40명), 2008년 ‘군 의료 종사자에 대한 인권교육과정(1박2일, 33명)’과 교관 대상 ‘군 인권교육 연수과정’(2박3일, 40명)을 실시하였다.

국가인권위원회는 2008년 국방부와 공동으로, 인권교육 지침을 개발하여 국방부 훈령인 「군 인권교육 규정」을 제정하도록 하였고 교육대상별, 분야별 특성을 고려한 인권교육 교재도 제작하였다. 군 인권교육은 「군 인권교육 규정」제정 이전에는 국가인권위원회 중심으로, 이후에는 국가인권위원회와 국방부 공동 주최로, 다시 국방부 및 육해공군 중심으로 발전하게 되었다. 이에 국가인권위원회는 2009년 국방부 인권담당관 및 육해공군 인권과와 군대 인권교육협의회를 구성하여 군 인권교육 확대, 인권특강 지원 및 협력을 위해 매년(2009년 12월, 2010년 6월, 2011년 5월) 회의를 개최하였다.

나) 126번 문단을, “국가인권위원회는 인권침해·차별행위 예방차원에서 경찰 공무원 대상 인권 교육을 강화하였다. 전·의경 구타·사망사건 직권조사를 계기로 2011년 전·의경 지휘요원 3000여 명, 전·의경 가해자 360명에 대하여, 그리고 2011년 2월 경찰대학 총경과정을

### 제3장 고문방지 관련

통하여 총경 52명에 대하여 인권교육을 실시하였고, 2011년 12월까지 경찰수사연수원, 경찰교육원, 경찰대학 등에 대한 인권특강 24회를 포함하여 총 89회 8,399명을 대상으로 인권특강을 실시하였다.”로 수정하여야 한다.

#### 2) 질의 17에 대한 답변 관련

인신매매 관련하여 정부 측에서 제공한 정보는 성매매에 국한되어 있으나 노동매매 관련 정보도 함께 제공되어야 하며, 이에 따라 2011년 뉴질랜드 배타적 경제수역에서 조업을 하던 한국국적 원양어선에서 일어난 인도네시아 선원들에 대한 인권침해 사건도 언급되어야 한다. 또한 국제결혼을 통해 한국에 오는 여성들과 관련한 인신매매성 결혼의 문제점도 제시되어야 포괄적인 인신매매관련 보고가 될 것이다.

#### 라. 협약 제11조

##### 질의 18 및 19에 대한 답변 관련

여성수용자가 신고한 성폭력사건 관련 통계자료를 관리하고 있지 않다고 하더라도 대표적 사건인 서울구치소 직원에 의한 성추행사건 등 관련사건의 내용 및 재판결과(서울중앙지방법원 2006고합244 사건, 서울고등법원 2006노1748사건)를 제시하는 것이 상황의 이해에 도움이 될 것이다.

#### 마. 협약 제12조와 제13조

##### 1) 질의 20에 대한 답변 관련

정부는 법집행공무원의 고문 및 부당한 대우에 관하여 연령 및 성별로 구분한 자료는 관리하고 있지 않다고 답변하였으나 향후의 통계자료관리계획을 확인하고 그 내용도 알려야 할 것이다.

##### 2) 질의 21에 대한 답변 관련

고문 및 부당한 대우를 받았다는 주장에 대한 심사, 배상, 보상 등과 관련한 조치로 관련 제도나 정책에 대한 설명 외에 문제된 구체적인 사건과 이에 대한 심사, 배상, 보상 등의 조치에 대한 분석자료를 추가하는 것이 필요하다.

또한 구금시설에서의 고문 및 부당한 대우 사건에 관하여 죄명, 민족, 성, 연령 등으로 분석된 통계자료의 관리에 관한 시행 계획이나 법집행 공무원에 대하여 고문 및 부당한 대우를 주장한

고소·고발 유형, 건수, 구체적인 조사결과, 기소여부, 유죄여부에 대한 답변이 불충분하므로 이를 보완하여야 할 것이다.

3) 질의 25에 대한 답변 관련

문단 179 내용을 “진정사건 총수는 8건, 처리결과는 합의종결 1건, 조사중지 1건, 각하 6건”으로 수정하여야 한다.

4) 질의 26에 대한 답변 관련

정부가 2009년 국가인권위원회 인원을 약 20% 축소할 것과 관련하여 위원회의 독립성 보장이 미흡하다는 비판이 있다는 내용이 언급되어야 할 것이다.

바. 협약 제14조

질의 28에 대한 답변 관련

인신매매피해자에 대한 법적 지원인 범죄피해구조금, 대한법률구조공단의 무료법률구조, 범죄피해자지원센터의 긴급구조, 스마일센터 입소, 상담 등의 제도뿐만 아니라 실제 지원사례와 관련 통계를 추가하는 것이 질문취지에 맞는 답변이 될 것이다.

사. 협약 제16조

1) 질의 33에 대한 답변 관련

관련 상황에 대한 종합적 이해를 위해 아래와 같이 연도별 군 자살자 수를 제시하여야 하고, 병영생활 전문상담관 1인당 관리장병 수를 제시하여 적절한 상담업무 수행이 가능한 지에 대한 정보도 제공되어야 한다.

〈표〉 연도별 군자살자 수

년도	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자살자(명)	77	80	75	81	82	97

(출처: 국방부)

### 제3장 고문방지 관련

#### 2) 질의 34에 대한 답변 관련

“국가인권위원회의 고문신고센터는 당시 발생한 경찰관의 고문사건에 대한 직권조사 결과에 따른 후속조치로 2010. 6. 28 ~ 2010. 9. 28까지 한시적으로 운영되어, 총 15건이 접수(진정 2건, 상담 12건, 민원/신고 1건 등)되었고, 진정 사건 2건은 각하 처리되었다” 는 실적이 추가되어야 한다.

#### 3) 질의 35에 대한 답변 관련

정부는 시위진압 관련 국가인권위원회의 권고 내용 중 소화기를 인체에 직접 분사하지 말 것과 피체포자에게 반성문을 받는 관행 중단에 대해서만 수용의사를 밝히고, 경찰 책임자에 대한 경고나 징계, 방어위주 경비원칙 엄수, 과도한 통행제한조치 자제, 살수차 사용관련 규정 마련, 경찰의 투척행위 방지방안 마련, 전·의경대원 근무복에 식별표식 부착은 불수용한 사실이 제시되어야 한다.

당시 시위 과정에서 체포된 1,000여명에 관하여 질문내용에 적시된 구속사건 외에 불구속기소와 약식기소 사건에 대한 설명도 보충하는 것이 상황을 이해시키는데 도움이 될 것이다.

인권옹호자들의 인권보호활동과 관련하여 국가인권위원회의 일명 ‘인권지킴이’ 현장모니터링 활동에 대하여 설명하고, 국가인권위원회 직원이나 일반 인권NGO 활동가들도 집회 시위 현장에서 인권옹호활동을 하던 중 집회참가자로 오인되거나 활동에 대한 이해부족으로 경찰에 의해 존중되지 못하는 사태가 발생했던 사실도 기술되어야 한다.

#### 4) 질의 36에 대한 답변 관련

“- 2001년 국가인권위원회 설립이후 정신보건시설 관련 진정 : 5,335여 건, 권고 : 302건, 합의 : 180여 건, 조사 중 해결 600여 건

〈표〉 연도별 정신보건시설 관련 진정사건 접수건수

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
건수	2	13	36	113	192	217	500	593	900	1,277	1,492

(출처: 국가인권위원회)

- 정신보건시설(정신의료기관, 요양시설, 사회복지시설) 중 정신의료기관 사건이 90 % 이상 “의 국가인권위원회 관련 통계가 제시되어야 한다.



5) 질의 37에 대한 답변 관련

개정된「초·중등교육법 시행령」이 직접적 차별 외에 일차려나 모욕을 주는 방식 등 간접적 차별 금지를 명시하지 않은 것과 관련하여 해석의 논란이 있을 수 있다는 점, 학생생활평점제의 기준이 불명확하여 자의적으로 운영될 수 있다는 비판이 있는 점과 아울러, ‘집’에서의 차별금지 문제에 대하여도 언급이 되어야 한다.

아. 다른 사항

질의 39에 대한 답변 관련

국가인권위원회의 방문조사 제도와 관련하여, 국가인권위원회법 상 면담시 구금·보호시설 직원의 입회가 가능하다는 규정(제24조 제5항)과 방문조사시 긴급을 요하는 경우 등에 예외가 있기는 하지만 원칙적으로 사전에 통지하도록 한 규정(법 시행령 제3조)은 방문조사의 실효성을 저해할 수 있다는 점에 대한 지적도 필요하다.

자. 협약의 이행과 관련한 새 조치 및 발전상황 등 국가인권상황에 대한 일반정보

질의 42에 대한 답변 관련

국가인권위원회는 2006년과 2012년 정부에 대하여 ‘국가인권정책기본계획’ 관련 권고를 한 바 있으므로 이에 대한 정부의 이행상황 등 관련 내용을 추가하는 것이 필요하다.

정부는 다양한 인신보호제도나 계획을 설명하고 있으나 제도 시행의 실질적 효과를 보여줄 수 있는 자료가 보완되어야 한다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2012. 9. 10.

위원장 현병철    위원 김영혜    위원 홍진표    위원 장명숙  
위원 윤남근    위원 양현아    위원 김성영    위원 곽란주    위원 한위수    위원 강명득

<붙임>

## UN 고문방지협약 제3·4·5차 통합 국가보고서

### I. 고문방지협약의 이행에 관한 특정정보(제1조부터 제16조)

#### 제1조와 제4조

##### 질의 1

고문방지위원회의 이전 권고(4항 및 5항)와 관련하여 고문에 대한 구체적 정의를 포함하도록 하는 형법개정을 위해 취한 조치가 있다면 그에 대한 정보와, 고문방지협약 제4조에 정한대로 고문의 모든 요소를 범죄화하고 처벌하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 제공해주시시오. 협약 제1조에서 정한대로 고문금지규정을 두기 위해 채택되거나 개정된 법안이 있습니까?

1. 대한민국 정부는 2006년부터 2011년까지<sup>1)</sup> 고문의 정의 규정을 두기 위해 「형법」개정 조치를 취한 바 없다. 다만 「형법」을 비롯한 여러 특별법에서 고문행위를 범죄화하고 처벌하고 있음은 제1차 국가보고서 제105항 내지 제113항에서 설명한 바 있다(CAT/C/32/Add.1).
2. 대한민국 정부는 2007년 12월 21일 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」을 제정하고 동법에 고문금지규정을 두어 고문행위를 범죄화하고 처벌하기 위해 노력하고 있다. 동법은 2002년 11월 13일 대한민국이 비준한 「국제형사재판소에 관한 로마규정」의 국내적 이행을 위한 입법으로, 일정한 요건에 해당하는 고문행위를 인도에 반한 죄로, 일정한 요건에 해당하는 고문 등으로 신체·건강에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위를 전쟁범죄로 규정하여 처벌하고 있다.
3. 동법은 민간인 주민을 공격하려는 국가 또는 단체·기관의 정책과 관련하여 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격으로 자기의 구금 또는 통제 하에 있는 사람에게 정당한 이유 없이 중대한 신체적 또는 정신적 고통을 주어 고문하는 행위를 인도에 반한 죄의 한 유형으로 규정하고 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제9조 제2항 제5호).
4. 또한 국제적 무력충돌 또는 비국제적 무력충돌과 관련하여 인도에 관한 국제법규에 따라 보호되는 사람에게 고문 등으로 신체 또는 건강에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위를 전쟁범죄의 한 유형으로 규정하고 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제10조 제2항 제2호).
5. 동법에서 협약 제1조에 따라 직접적인 고문의 정의규정을 둔 것은 아니지만, 고문행위의 요소를 구체적으로 적시하고 있다. 즉 고문의 요소로 ‘자기의 구금 또는 통제 하에 있는 사람에게’,

1) 고문방지협약 제3·4·5차 통합 국가보고서에서는 2006년부터 2011년까지 우리 정부가 협약의 이행을 위하여 취해 온 조치를 기술하였다.

‘정당한 이유 없이’, ‘중대한 신체적 또는 정신적 고통을 주는 행위’를 규정하고(제9조 제2항 제5호), ‘인도에 관한 국제법규에 따라 보호되는 사람에게’, ‘신체 또는 건강에 중대한 고통이나 손상을 주는 행위’를 규정하고 있다(제10조 제2항 제2호).

- 6. 또한 협약 제1조와 비교해 볼 때 ‘정보 또는 자백을 취득하거나, 처벌하거나, 협박 또는 강요하기 위한 목적’을 요구하지 않고 있어 협약보다 고문이 인정되는 범위가 넓다. 또한 그 법정형도 무기 또는 5년 이상의 징역으로, 수사기관의 고문행위 등에 적용되는 「형법」의 독직폭행·가혹행위죄(제125조)의 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 비하여 중하게 처벌하고 있다.

**질의 2** 위원회의 지난 권고(para. 6)와 관련하여 국가보안법, 특히 제7조가 협약과 완전히 합치되도록 하고, 동법 상 체포와 구금이 인권침해가능성을 증대시키지 않도록 하기 위해서 당사국이 국가보안법을 재검토하는데 있어 이루어진 진행상황에 대한 정보를 제공해주시시오. 국가보안법의 폐지 또는 개정을 위한 국회 내 논의의 진행상황 및 결과에 관한 최신정보를 제공해주시시오. 또한 국가보안법에 따른 체포·구속자 수, 체포·구속 사유, 현재 구금상태에 있을 경우 구금장소 및 재판진행 상황에 대한 정보를 제공해주시시오.

- 7. 국가보안법이 표현의 자유 등 헌법상의 기본권을 과도하게 제한한다는 일부의 비판에 따라 「국가보안법」의 개정 또는 폐지를 위해 제17대 국회에 「국가보안법」 폐지법률안 2건, 개정법률안 1건이 발의되었으나 회기만료로 모두 폐기되었고, 제18대 국회에서는 고문방지위원회의 권고에 부합하는 법률안이 제출되지 않았다.

표 1 국가보안법 개정 또는 폐지 법률안

구분	법률안	발의일자	발의기관	진행상황
17대	폐지법률안	2004. 10. 20.	의원발의	회기만료폐기
17대	폐지법률안	2004. 10. 21.	의원발의	회기만료폐기
17대	개정법률안	2005. 4. 14.	의원발의	회기만료폐기

- 8. 「국가보안법」은 세계유일의 분단국가로서 북한과 대치하고 있는 대한민국의 특수한 상황 하에서 자유민주주의 체제를 수호하기 위해 제정된 법률이라는 점에서 그 존재의의를 찾을 수 있다. 대한민국 정부는 동법을 엄격하게 해석하고 적용에 신중을 기함으로써 국가보안법의 남용을 방지하기 위해 노력하고 있다.
- 9. 헌법재판소와 법원은 「국가보안법」의 해석에 관해 엄격한 기준을 설정하여 자의적 해석을 방지하고 있다.<sup>2)</sup> 검찰, 경찰, 국가정보원은 헌법재판소와 법원의 판결에 나타난 법 해석의 기준과

2) 헌법재판소는 동법 제7조에 대하여 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 해악을 끼칠 명백한 위험이 있는 경우에만 적용되어야 한다’고 엄격하게 해석하였다(전원재판부 2003헌바102, 2004년 8월 26일).

### 제3장 고문방지 관련

취지를 철저히 준수하여 동법을 엄격하게 적용하고 있으며 수사 과정에서 피의자 등의 인권침해를 방지하기 위해 적법절차원칙을 준수하고 있다.

10. 「국가보안법」에 관한 2006년 이후 주요 판결은 다음과 같다.

(a) 「국가보안법」의 규범력에 관하여 북한은 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체의 성격도 아울러 가지고 있고, 반국가단체 등을 규율하는 「국가보안법」의 규범력이 상실되었다고 볼 수는 없다고 판결하였다(대법원 2008. 4. 17. 선고 2003도758 판결).

(b) 「국가보안법」제7조 제5항에 규정된 이적표현물에 관한 죄의 구성요건 중 이적행위를 할 목적의 증명책임에 관하여 검사가 위 목적을 입증하여야 한다고 판결하였다(대법원 2010. 7. 23. 선고 2010도1189 판결). 이 판결은 이적표현물임을 인식하면서 취득·소지·제작·반포하였다면 그 행위자에게는 위 표현물의 내용과 같은 이적행위를 할 목적이 있는 것으로 추정된다는 기존 판결을 변경한 것이다.

11. 「국가보안법」은 별도의 체포·구속사유를 규정하고 있지 않으며 「형사소송법」과 「형사소송규칙」에 따라 일반 형사사건과 동일한 요건이 적용된다. 국가보안법위반 사건에 대한 재판절차도 마찬가지이다. 국가보안법위반 사범에 대하여 별도의 구금 장소를 운영하고 있지 않으며 일반 형사범과 함께 구치소나 교도소에 수용하고 있다.

12. 국가보안법위반사건의 경우에도 불구속 수사원칙을 적용하고 헌법재판소와 법원의 판결을 존중하여 동법을 엄격하게 적용하는 노력에 힘입어 국가보안법위반을 이유로 한 구속자 수는 제2차 국가보고서와 비교해 볼 때 현격히 감소한 것으로 나타난다.

13. 제2차 국가보고서에 포함된 국가보안법위반 구속건수는 1997년부터 2002년 11월까지 총 1,797건인데 비하여 2006년부터 2011년까지 국가보안법위반을 이유로 한 총 구속자 수는 124명에 불과하다. 연도별 구속자수를 살펴보면 1997년 641건, 1998년 465건, 1999년 312건, 2000년 130건, 2001년 126건, 2002년 1월부터 11월까지 123건이고, 2006년 22명, 2007년 17명, 2008년 16명, 2009년 18명, 2010년 32명, 2011년 19명으로 구속자 수는 현저하게 감소한 것을 알 수 있다. 또한 2006년 이후로는 2009년과 2010년을 제외하고는 구속자 수가 꾸준히 감소하는 추세이다.

14. 국가보안법 위반 사건의 재판진행 현황을 살펴보면, 2006년부터 2011년까지 총 204명을 기소하여 그 중 176명이 유죄판결을 선고받았다.

제2조

**질의 3** 고문방지위원회의 이전 권고(7항)와 관련하여, 구금 및 교정시설에서 근무하는 직원 및 모든 법집행 공무원들에 대해 인권침해에 대한 무관용 원칙의 정책을 개발하고 실행하여 인권문화를 증진하는 당사국의 노력에 있어서 진척상황에 대한 정보를 제공해주십시오.

법무부

- 16. 대한민국 정부는 2006년 5월 3일 정부 내 인권정책의 수립과 집행을 총괄하기 위해 법무부에 인권국을 설립하였다. 인권국은 수사·교정·보호·출입국관리 등 법무행정과정에서 발생한 인권 침해사건을 조사·구제하는 ‘인권침해 신고센터’를 설치하여 운영 중이다.
- 17. 인권침해신고센터는 신고 또는 직접 인지 등을 통해 사건을 접수·조사하여 인권침해에 해당되는 경우 인용하여 구제조치를 취한다. 구제조치 유형으로는 ‘검찰 고발 내지 수사의뢰’, ‘인권침해사실 통보 및 적절한 조치 지시’, ‘국가배상 및 법률구조 등 안내’, ‘징계의결 요구’, ‘관련 제도개선 지시 또는 권고’ 등이 있다.
- 18. 조사결과 법집행공무원을 고발하거나 수사를 의뢰한 사실은 없어 형사처벌을 받은 사례는 없으며, 2007년에 주요 비위 1건을 적발하여 해당기관에 징계의결 권고를 한 바 있다. 또한 의료조치 등 진정인이 희망하는 사항이 받아들여지거나, 인권침해와 관련된 제도 및 시설을 개선한 사례가 있다.
- 19. 2006년 5월부터 2011년 12월까지 인권침해사건의 접수·처리 현황을 살펴보면, 신고는 5,649건, 접수는 4,897건이고, 이 중 인용되어 구제된 사건 수는 406건으로 인용·구제율은 8.3%이다. 인용·구제조치의 대부분은 의료조치, 수용장소 변경, 수용자간 괴롭힘 중단 등이다.

표 4 : 인권침해신고센터 연도별 사건 접수·처리 현황

(단위 : 건)

구분 \ 연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
신 고	410	576	1,156	1,171	1,172	1,164
접 수	209	491	1,059	1,035	1,023	1,080
직접조사	40(19.1%)	116 (23.6%)	194 (18.3%)	281 (27.1%)	370(36.0%)	389(36.0%)
인용·구제	23(11.0%)	42(8.6%)	81(7.6%)	86(8.3%)	92(9.0%)	82(7.6%)

## 국방부

20. 대한민국 정부는 2006년 1월 국방부에 인권과를 설치하였고 2007년에는 육해공군에도 인권과를 설치하여 법집행과정에서의 고문 및 부당한 대우를 방지하기 위해 노력하고 있다.
21. 국방부는 군수용자의 인권 신장을 위해 2009년 11월 2일 「군행형법」을 전부 개정하여 2010년 5월 3일부터 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」을 시행하고 있다. 위 법률의 주요 내용은 군수용자에 대한 차별금지, 군미결수용자에 대한 무죄추정원칙에 합당한 지위 보장, 서신검열의 원칙적 폐지, 집필에 대한 규정 마련 등으로 군수용자의 기본권 인권 보장을 강화하였다.
22. 그리고 2008년 2월 「군 인권교육 훈령」을 제정하여 군 교정업무 종사자 등에 대하여 인권교육을 실시할 수 있는 근거규정을 마련하였고, 2009년 8월 「군 수사절차상 인권보호에 관한 훈령」을 개정하였으며 2011년 7월 「군 인권업무 훈령」을 제정하여 인권침해를 받은 군 교정시설 수용자의 진정권 등을 보장하였다.

## 경찰청

23. 2010년 10월 22일 경찰청 인권보호담당관실의 직제가 수사국에서 감사국으로 변경됨에 따라 인권보호담당관실이 담당하는 경찰조직 내 인권보호의 실질적 컨트롤-타워(Control Tower) 역할이 강화되었다. 2011년 12월 2일 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」을 개정하여 인권침해의 정도가 중대하거나 공무원으로서의 성실 의무에 반하여 반복적으로 침해가 발생하는 등 인권교육만으로 재발을 방지할 수 없다고 판단되는 경우에는 해당 공무원에 대해 인사조치 또는 징계를 요구하도록 규정하였다(제92조 제2항).

### 질의 4

2010년 5월 14일자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여, 핫라인센터가 사건을 이송하는 관련 법무부의 부서와 비교하여 핫라인센터의 관할에 대한 좀 더 명확한 설명을 해주시기 바랍니다. 특히 핫라인센터의 관할 밖에 있는 사건의 조사권한을 가진 기구가 있다면, 그 기구에 대해 명확히 설명해주시기 바랍니다. 또한 조사결과 구제조치를 취했다고 보고한 2008년 42개의 사건, 2009년 82개의 사건과 관련하여, 조사와 재판의 결과로서 제공된 처벌 및 구제조치에 대한 정보를 제공해주시기 바랍니다. 덧붙여 보상 또는 재할 등 어떠한 배상이 제안되었으며 또한 어떠한 처벌이 이루어졌는지 명확하게 알려주시기 바랍니다.

## 인권침해신고센터의 관할

24. 법무부 인권침해신고센터는 원칙적으로 법무행정 과정에서 발생한 인권침해사건에 대한 관할권을 가지고 있으나 조사 인력이 부족하여 가혹행위, 의식주 관련 사건 등 사안이 중대하고 긴급한 구제조치가 필요한 사건은 직접조사하고, 해당 실·국·본부에서 조사·처리함이 상당한

사건은 이첩하고 있다.

- 25. 2006년 5월부터 2011년 12월까지 인권침해신고센터의 직접조사 및 이첩 현황을 살펴 보면, 신고 5,649건, 접수는 4,897, 직접조사 1,390건, 이첩 2,047건으로 직접조사율은 28.4%이고 이첩률은 41.8%로 이첩률이 상당히 높다.

**인권침해신고센터의 관할 밖에 있는 사건의 조사권한을 가진 기구**

- 26. 일반적으로 인권침해나 차별을 당한 사람은 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있다. 국가인권위원회는 진정이나 직권(국가인권위원회법 제30조) 또는 시설수용자의 진정(제31조) 등에 의하여 인권침해 사건을 조사하고 구제한다. 국가인권위원회에 대하여는 제2차 국가보고서 제14항 내지 제19항에서 설명한 바 있다(CAT/C/53/Add.2).

**조사결과 구제조치를 취했다고 보고한 2008년 42건, 2009년 82건 관련 구제조치**

27. 2010년 5월 14일 자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여 구제조치를 취했다고 보고한 2008년 42건, 2009년 82건은 2007년 42건, 2008년 81건의 오기로 보인다. 2007년 구제조치를 취한 42건 중 의료조치가 11건으로 가장 큰 비율을 차지하고, 그 다음이 신분상 조치 9건, 수용장소 변경 6건, 부당한 행정행위 중단 1건이다. 2008년 구제조치를 취한 81건 중 역시 의료조치가 15건으로 가장 큰 비율을 차지하고, 그 다음으로 수용장소 변경 9건, 수용자 간 괴롭힘 중단 8건, 부당한 행정행위 중단 6건, 신분상 조치 4건, 면담 조치 4건, 시설비품개선 4건, 신속한 출국조치 3건이다.

표 5 : 구제조치 현황

(단위 : 건수)

연도 \ 조치	합계	의료 조치	수용 장소 변경	수용자간 괴롭힘 중단	부당한 행정 행위 중단	신분상 조치	면담 조치	시설 비품 개선	신속한 출국 조치	기타
2007년	42	11 (26.2%)	6 (14.3%)		1 (2.4%)	9 (21.4%)				15 (35.7%)
2008년	81	15 (18.5)	9 (14.6%)	8 (9.9%)	6 (7.4%)	4 (4.9%)	4 (4.9%)	4 (4.9%)	3 (3.7%)	28 (34.6%)

**질의 5**

고문방지위원회의 이전 권고(9항)와 관련하여, 경찰에 의해 구금된 개인의 권리가 구금 시작부터, 즉 변호인의 조력에 대한 즉각적 접근권, 독립적 의사의 의료 검진, 가족에 고지할 권리 등 가장 기본적인 법적보장을 제공하기 위해 당사국이 취한 조치에 대한 정보를 제공해 주십시오. 이러한 권리에 부과될 수 있는 제한(Restriction)과 그러한 제한 이유에 대해 고문방지위원회에 알려주십시오. 구금된 모든 자가 구금시작부터 공식 기재되는지 여부, 만일 기재된다면 기재 절차 및 기재 시 포함되는 정보에 대해 알려주십시오. 2010년 5월 14일자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고판의 서한과 관련하여, 개정 「형사소송법」 제243조의2에 따라 신문에서 변호인의 참여가 제한되었던 사건의 수, 그러한 제한조치의 이유 및 변호인의 참여가 일시중지 되었을 때 발생한 남용적 수단에 대해 주장 또는 이의가 제기되었는지에 대한 정보를 제공해주십시오.

**구금된 개인의 권리를 보호하기 위한 기본적인 법적 보호 장치 및 제한**

28. 대한민국 정부는 2006년 7월 19일 「형사소송법」을 개정하여 필요적 국선변호인선정의 범위를 확대하여 피의자·피고인의 변호인의 조력을 받을 권리를 강화하였다. 또한 대한민국 정부는 2007년 6월 1일 위원회의 이전 권고 제9항(CAT/C/KOR/CO/2 Para. 9)에 따라 「형사소송법」을 개정하여 수사기관의 피의자 신문에 대한 변호인의 참여를 명문으로 규정하였다. 나아가 긴급체포 제도를 개선하였고, 구속 전 피의자 심문(영장실질심사)을 필요적 절차로 규정하였으며 체포·구속적부심사 청구의 대상을 확대하는 등 체포·구속된 피의자의 인권보장을 강화하였다.
29. 대한민국 정부는 2006년 7월 19일 「형사소송법」을 개정하여 구속영장을 청구받은 판사가 피의자를 심문할 때 피의자에게 변호인이 없는 경우(제201조의2 제9항), 피고인이 구속된 때 변호인이 없는 경우(제33조 제1항 제1호)에 판사는 국선변호인을 필요적으로 선정하여야 한다고 규정하였다.
30. 또한 2007년 6월 1일 동법을 개정하여 조사과정에서의 고문 및 부당한 대우를 방지하고 조사결과의 신빙성을 담보하기 위해 수사기관의 피의자 신문에 대한 변호인의 참여를 명문으로 규정하고(제243조의2<sup>3)</sup>, 변호인의 신문참여와 그 제한에 관한 사항을 피의자신문조서에 기재하도록 하였다(동조 제5항). 이에 따라 변호인은 정당한 사유가 없는 한 수사기관의 피의자신문 과정에 참여할 수 있고, 참여 변호인은 신문 도중 부당한 신문방법에 대하여 이의를 제기할 수 있고 신문이 종료된 후 의견 진술을 할 수 있다(동조 제3항). 다만, 수사방해, 수사기밀누설 및 증거인멸 위험 등 변호인의 참여를 제한할 정당한 사유가 있는 경우에는 변호인의 참여를 제한할 수 있다(제243조의2 제1항). 그러나 실무상 변호인이 피의자신문에 참여하겠다고 신청하면 대부분 이를 허용하고 있다.
31. 긴급체포 제도를 개선하여 긴급체포 후 '지체 없이' 48시간 이내에 구속영장을 청구해야 하고, 긴급체포 후 구속영장을 청구하지 않고 피의자를 석방한 경우에는 석방사유 등을 법원에 사후 통지하도록

3) 검사 또는 사법경찰관은 피의자, 변호인, 배우자 등의 신청에 따라 변호인을 피의자와 접견하게 하거나 정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다(형사소송법 제243조의2 제1항).



하였다(제200조의4). 긴급체포에 관하여는 제46항 내지 제51항에서 후술하는 바와 같다.

32. 피의자의 의사나 법관의 필요성 판단과 관계없는 필요적 구속 전 피의자 심문제도<sup>4)</sup>를 도입하여(제201조의2)<sup>5)</sup> 영장주의의 실효성을 확보하고 피의자의 법관대면권을 보장하여 수사기관의 고문 및 부당한 대우 방지에 이바지하고 있다. 또한 구속전 피의자 심문조서의 작성을 의무화하였다(동조 제6항). 구속 전 피의자심문제도에 대하여는 제1차 국가보고서 제83항(CAT/C/32/Add.1)과 제2차 국가보고서 제22항과 제23항(CAT/C/53/Add.2)에서 설명한 바 있다.
  33. 체포·구속적부 심사청구의 대상을 확대하여<sup>6)</sup> 영장에 의한 체포뿐만 아니라 긴급체포·현행범 체포의 경우도 체포·구속적부심사를 청구할 수 있도록 하고(제214조의2 제1항), 피의자를 체포 또는 구속한 검사 또는 사법경찰관이 피의자 등에게 체포·구속적부심사를 청구할 수 있음을 고지하는 절차를 도입하여(동조 제2항) 체포·구속적부심사 제도의 이용이 활성화 되도록 하였다. 또한 체포·구속적부심사의 시한을 기존의 '지체 없이'에서 '청구서가 접수된 때로부터 48시간 이내'로 명시적으로 제한하였고(동조 제4항), 구속전 피의자 심문조서에 준하여 체포·구속적부심사 조서를 작성하도록 규정하였다(동조 제14항). 체포·구속적부심사제도는 제1차 국가보고서 제82항에서 설명한 바 있다(CAT/C/32/Add.1).
  34. 그 밖에 대한민국 정부는 체포·구속된 피의자의 인권을 보장하기 위해 체포·구속시 피의자에 대한 미란다원칙 고지, 변호인 등 가족에 대한 통지의무, 변호인 선임권, 변호인 접견교통권, 변호인 아닌 자와의 접견교통권, 유치장감찰제도 등을 두고 있다.
  35. 사법경찰관은 피의자를 체포·구속하는 경우 피의자에게 현장에서 피의사실의 요지, 체포·구속의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 주어야 하고(제200조의5, 제209조), 사법경찰관은 피의자를 체포·구속한 경우 변호인이나 배우자 등에게 범죄사실의 요지 및 체포·구속의 일시·장소 등을 지체 없이 서면으로 알려야 한다(제200조의6, 제87조). 이에 대해 제2차 국가보고서 제90항과 제118항에서 설명한 바 있다(CAT/C/53/Add.2).
  36. 체포·구속된 피의자는 교도소장, 구치소장 또는 그 대리인에게 변호사를 지정하여 변호인의 선임을 의뢰할 수 있으며 이 경우 의뢰를 받은 교도소장 등은 급속히 피의자가 지정한 변호사에게 그 취지를 통지하여야 한다(제200조의6, 제209조, 제213조의2, 제90조).
  37. 변호인 또는 변호인이 되려는 자는 신체구속을 당한 피고인 또는 피의자와 접견하고 서류
- 
- 4) 2007년 「형사소송법」 개정 이전에는 체포된 피의자에 대하여는 피의자 또는 변호인 등의 신청이 있는 때, 체포되지 않은 피의자의 경우에는 판사가 구속사유를 판단하기 위하여 필요하다고 인정하는 때 심문여부를 결정할 수 있어 인권보장에 미흡하다는 비판이 제기되었다.
  - 5) 체포된 피의자에 대하여 구속영장을 청구 받은 판사는 지체 없이 피의자를 심문하여야 하고, 체포되지 않은 피의자에 대하여는 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 이유가 있는 경우 구인을 위한 구속영장을 발부하여 피의자를 구인한 후 심문하여야 한다(형사소송법 제201조의2 제2항).
  - 6) 2007년 「형사소송법」 개정 이전에는 '체포영장 또는 구속영장에 의하여 체포 또는 구속된 피의자'의 경우만 체포·구속의 적부심사를 청구할 수 있었다.

### 제3장 고문방지 관련

또는 물건을 수수할 수 있으며 의사로 하여금 진료하게 할 수 있다(제34조). 체포·구속된 피의자는 법률의 범위 내에서 타인과 접견하고 서류 또는 물건을 수수하며 의사의 진료를 받을 수 있다(제200조의 6, 제209조, 제213조의 2, 제89조).

38. 신체구속을 당한 피의자와 ‘변호인’과의 자유로운 접견은 「헌법」상 보장된 변호인의 조력을 받을 권리(제12조 제4항)의 가장 중요한 내용이므로 국가안전보장·질서유지·공공복리 등 어떠한 명분으로도 제한될 수 없다<sup>7)</sup>. 그러나 체포·구속된 피의자와 ‘비변호인’과의 접견교통권은 피의자가 도망하거나 증거를 인멸할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있을 때에는 제한할 수 있다(제200조의6, 제209조, 제213조의2, 제91조 본문). 다만 이 경우에도 의류·양식 또는 의료품의 수수를 금지하거나 압수하는 것은 허용되지 않는다(제91조 단서).
39. 수사기관의 불법적인 인신구속과 고문 등에 의한 인권침해를 예방하기 위하여 검사 등이 경찰서 유치장 등 피의자 구금 장소를 주기적으로 감찰하고 있음은 제1차 국가보고서 제84항 내지 제85항(CAT/C/32/Add.1), 제2차 국가보고서 제56항 내지 제57항(CAT/C/53/Add.2)에서 설명한 바 있다. 유치장 등 체포·구속장소 감찰 현황 통계자료를 살펴보면 2006년 2,971회, 2007년 2,839회, 2008년 2,996회, 2009년 3,112회, 2010년 3,161회, 2011년 6월 기준 1,563회 감찰을 실시하여 실시 횟수가 지속적으로 증가하고 있다.

표 6 유치장 등 체포·구속장소 감찰 현황

(단위 : 횟수)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
횟수							
합 계	2,971	2,839	2,996	3,112	3,161	3,065	18,144

### 구금된 모든 자가 구금시작부터 공식 기재되는지 여부

40. 체포·구속된 모든 사람은 ‘형사사법정보시스템’(www.kics.go.kr)에 공식적으로 기재된다. 형사사법정보시스템(KICS : KOREA INFORMATION SYSTEM OF CRIMINAL-JUSTICE SERVICE)은 2010년 7월 도입된 형사사법 정보에 관한 전산 시스템으로, 경찰, 검찰, 법원이 함께 사용하며 모든 형사사건의 발생, 진행경과 등을 입력하게 되어 있다. 체포·구속 즉시 모든 피의자의 인적사항, 체포·구속 일시·장소, 피의사실의 요지, 담당자의 소속·직위·성명 등을 입력·관리하고 정기적인 사무감사를 통해 입력 누락을 방지하고 있다.

#### 질의 6

고문방지위원회의 이전 권고(10항)와 관련하여 판사의 임기를 보장하고, 판사의 사법적 업무 방해를 방지하기 위한 당사국 내 진전사항에 관한 정보를 제공해 주십시오.

41. 대한민국 정부는 사법부의 독립, 법관의 임기와 법관의 신분을 「헌법」에 명문으로 규정하여

7) 헌법재판소 1992. 1. 28. 선고 92 헌마111 결정

5 2012. 9. 10.자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

보장하고 있다. 또한 법관징계에 관하여 그 요건과 절차를 「법원조직법」, 「법관징계법」, 「법관징계규칙」(대법원규칙)에서 엄격하게 규정하고 있다.

42. 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판하고(헌법 제103조), 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 않도록 하여 법관의 신분을 보장한다(동법 제106조 제1항, 법원조직법 제46조). 대법원장을 비롯한 법관의 임기를 「헌법」에 규정하여 보장하고 있는데, 대법원장의 임기는 6년이며 중임할 수 없고(제105조 제1항), 대법관의 임기는 6년이며 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있고(동조 제2항), 대법원장과 대법관이 아닌 법관의 임기는 10년이며 법률이 정하는 바에 의하여 연임할 수 있다(동조 제3항). 또한 법관의 정년은 법률로 정하고 있다(동조 제4항).
43. 법관의 근무평정에 관하여 대한민국 정부는 2011년 7월 18일 「법원조직법」(2012년 1월 1일 시행)을 개정하여 근무성적뿐만 아니라 자질에 대한 평가를 추가하고 구체적인 평가기준을 명시하고 평가결과를 인사관리에 반영한다고 규정하였다.<sup>8)</sup> 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율, 처리기간, 상소율, 파기율, 파기사유 등이, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성, 친절성 등이 평정기준에 포함되어야 하고(동조 제2항), 대법원장은 평정기준에 따라 판사에 대한 평정을 실시하고 그 결과를 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다(동조 제3항)고 규정하고 있다.<sup>9)</sup>
44. 그러나 법관에 대한 근무평정은 일본, 독일, 프랑스 등 외국에서도 행하여지고 있고 국민으로부터 위임받은 재판권을 행사하는 법관이 그에 적합한 자질, 품성, 능력 등을 갖추고 있는지에 관한 판단자료를 제공하기 위한 것으로, 근무평정이 있다고 하여 곧바로 법관의 직무에 관한 간섭이 된다고 보기는 어렵다. 다만 개정 「법원조직법」을 근거로 평정항목 또는 기준, 평가방법, 반영 범위 등 세부적 사항을 대법원규칙으로 정할 때, 최대한 재판의 독립과 신분 보장에 영향이 없도록 평정 기준을 마련할 예정이다.
45. 법관의 징계를 결정하기 위해 대법원에 법관징계위원회를 두며(법원조직법 제48조), 징계사유로는 직무상 의무를 위반하거나 직무를 게을리한 경우(법관징계법 제2조 제1호), 품위를 손상하거나 법원의 위신을 떨어뜨린 경우(동조 제2호)를 규정하고 있다.

8) 2011년 7월 18일 「법원조직법」이 개정되기 전에는 '대법원장은 판사에 대한 근무성적을 평정하여 그 결과를 인사관리에 반영시킬 수 있다'고 하여 근무성적평정과 결과의 인사관리 반영은 임의적 사항으로 규정되어 있었다.

9) 개정된 법원조직법의 법관에 대한 근무평정 기준은 개별사건의 다양성과 특수성을 무시하여 구체적 타당성을 추구하는 재판의 본질을 침해할 우려가 있고, 그 평정결과를 1, 2년마다 행해지는 대한민국 법관의 보직, 전보 발령과 10년마다 행해지는 연임에 반영하여야 되는 것으로 규정함으로써 법관이 평정권자의 자의적이고 주관적인 평정으로부터 독립하여 헌법과 법률, 양심에 따라 재판을 하는 것을 기대하기 어렵게 한다는 비판이 제기된 바 있다.

제3장 고문방지 관련

**질의 7** 고문방지위원회의 이전 권고(11항)와 관련하여 긴급체포절차의 사용을 엄격히 규제하고 남용을 방지하며 긴급체포된 자의 권리를 보장하기 위해 당사국이 취한 법률적·행정적 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오. 또한 국회에서 긴급체포절차 관련 형사소송법 개정안의 채택에 있어 진행상황에 관한 정보를 제공해주십시오.

- 46. 대한민국 정부는 위원회의 이전 권고 제11항에 따라 2007년 6월 1일「형사소송법」을 개정하여 긴급체포의 남용을 방지하기 위해 검사는 ‘지체 없이’ 판사에게 구속영장을 청구하도록 규정하고, 긴급체포 후 피의자를 석방한 경우 법원에 대한 통지 의무, 석방된 피의자의 관련서류 열람·등사권 등을 신설하였다. 긴급체포에 관하여는 제1차 국가보고서 제80항, 제81항에서 설명한 바 있다(CAT/C/32/Add.1).
- 47. 긴급체포한 피의자를 구속하고자 하는 경우 검사는 ‘지체 없이’ 관할 지방법원판사에게 구속영장을 청구하여야 하며 이 경우 구속영장은 체포한 때로부터 48시간 이내에 청구하여야 한다고 규정하여(제200조의4 제1항)<sup>10)</sup> 검사가 구속영장청구 여부를 신속하게 결정하도록 하고 있다.
- 48. 구속영장을 청구하지 않고 긴급체포된 피의자를 석방한 경우 검사가 석방한 날로부터 30일 이내에 법원에 서면통지하여야 한다는 규정을 신설하였다(제200조의4 제4항). 통지 내용은 인적사항, 긴급체포 일시·장소, 긴급체포의 구체적 이유, 석방 일시·장소, 석방 사유, 긴급체포 및 석방한 검사 등의 성명이다.
- 49. 긴급체포 후 피의자를 석방한 날부터 30일 이내에 법원에 통지를 한 비율은 2008년 83.8%, 2009년 74.1%, 2010년 83.0%, 2011년 7월 기준으로 92.6%에 해당한다. 제도 시행 이후 기한을 준수하여 통지 의무를 이행한 비율은 꾸준히 증가하는 추세이다.

표 7 긴급체포 후 석방 시 법원에 대한 통지 현황

(단위 : 건수)

연도	긴급체포 후 석방 시 통지	30일 기한 준수 여부	
		건수	비율(%)
2008년	3,281	2,751	83.8
2009년	3,678	2,726	74.1
2010년	2,225	1,847	83.0
2011년(1월-7월)	933	864	92.6
합계	10,146	8,197	80.8

※ 30일기한 준수여부는 위 사건에서 석방일자로부터 긴급체포 후 영장 미청구사건 등록일자가 30일 이내인 사건수를

10) 2007년 「형사소송법」개정 이전에는 검사 또는 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우 피의자를 구속하고자 할 때에는 ‘체포한 때부터 48시간 이내에’ 검사가 관할지방법원판사에게 구속영장을 청구하도록 규정하였다(제200조의4 제1항). 따라서 실무상 긴급체포 후 48시간 동안은 영장 없이 피의자를 구금할 수 있는 것으로 운용될 여지가 있다는 비판이 제기되었다.

기준으로 추출함

- 50. 나아가 긴급체포 후 석방된 자와 그 변호인 등은 긴급체포관련 서류를 열람하거나 등사할 수 있다는 규정을 신설하였다(제200조의4 제5항). 긴급체포 후 석방된 사람이 부당하거나 위법한 긴급체포에 대해 형사보상, 국가배상 등을 통해 권리구제를 받을수 있도록 자료에 대한 접근권을 보장한 것이다. 또한 사법경찰관이 검사에게 구속영장을 신청하지 않고 긴급체포한 피의자를 석방한 경우에는 즉시 검사에게 보고하도록 하는 규정을 신설하였다(제200조의4 제6항).
- 51. 그 밖에 긴급체포된 사람의 권리를 보장하기 위해 검사 또는 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우 즉시 긴급체포서를 작성하도록 하고(제200조의3 제3항), 사법경찰관이 긴급체포한 경우 즉시 검사의 승인을 받도록 하고(제200조의3 제2항), 구속영장을 청구하지 않거나 발부받지 못한 때에는 피의자를 즉시 석방하고 영장 없이는 동일한 범죄사실로 체포하지 못하도록 규정하고 있다(제200조의4 제2, 3항).

**질의 8** 고문방지위원회의 이전 권고(16항)와 관련하여 고문의 결과로 취득한 자백 또는 진술의 증거능력을 배제한 판례에 관한 정보를 제공해주십시오. 또한 오로지 자백에 근거하여 국가보안법에 따라 유죄판결을 받은 수치에 대한 정확한 정보와 그러한 자백이 강제되는 상황에서 조사가 진행되어졌는지에 관한 정보 그리고/또는 이러한 연관성 상에서 고문으로 유죄 판명이 난 경우가 있었는지에 대한 정보를 제공해주십시오. 보안관찰법(Security Surveillance Law)을 폐지하거나 개정하기 위해 취해진 조치가 있습니까?

**고문으로 취득한 자백 또는 진술의 증거능력 배제 판례**

- 52. 대한민국 법원은 고문으로 취득한 자백 또는 진술의 증거능력을 확고하게 배제해 왔다. 고문으로 취득한 자백 또는 진술은 피의자 등의 동의가 있는 경우에도 증거능력이 인정되지 않는다.11) 대한민국이 고문에 의하여 취득한 자백 또는 진술의 증거능력을 배제하고 있음은 제1차 국가보고서 제205항 내지 제210항(CAT/C/32/Add.1)과 제2차 국가보고서 제91항 내지 제92항(CAT/C/53/Add.2)에서 설명한 바 있다.
- 53. 대한민국 정부는 고문에 의한 자백이나 진술의 증거능력을 배제하는 것에서 나아가 2007년 6월 1일 「형사소송법」을 개정하여 적법한 절차에 따르지 아니하고 수집한 증거는 증거로 할 수 없다는 규정을 신설하여(동법 제308조의2) 위법수집증거의 배제원칙을 선언하고 증거수집 절차의 적법성을 제고하였다12).

11) 수사기관의 고문에 의하여 자백한 경우 피고인이 자백진술을 증거로 함에 동의한 경우에도 이를 유죄의 증거로 할 수 없다(대법원 1985.2.26. 선고 82도2413 판결).

12) 2007년 6월 1일 개정된 「형사소송법」이전의 판례는 '진술 증거'와 달리 '물적 증거'에 대해서는 불법하게 압수한 증거물이라고 하더라도 물건자체의 성질·형상에는 변경이 없어 증거가치에는 변함이 없다는 이유로 위법수집증거배

### 제3장 고문방지 관련

#### 54. 관련 판례를 살펴보면

- (a) 진술의 임의성에 다툼이 있을 때에는 그 임의성을 의심할 만한 합리적이고 구체적인 사실을 피고인이 증명할 것이 아니고 검사가 그 임의성의 의문점을 없애는 증명을 하여야 할 것이고, 검사가 그 임의성의 의문점을 없애는 증명을 하지 못한 경우에는 그 진술증거는 증거능력이 부정된다(대법원 2006. 11. 23. 선고 2004도7900 판결).
- (b) 절차조항에 따르지 않은 채 수사기관이 수집한 증거는 물론 이를 기초로 하여 획득한 2차적 증거의 증거능력과 관련하여 원칙적으로 유죄인정의 증거로 삼을 수 없다고 판결하였다(대판 2007. 11. 15. 2007도3061). 또한 최근 대법원은 위법수집증거에 기초하여 취득한 자백의 증거능력을 배제하는 판결을 선고하였다(대법원 2012. 3. 29. 선고 2011도10508 판결). 즉, 압수수색영장의 대상물건의 제한을 위반하여 획득한 관련 서류 및 이에 터잡은 피고인의 자백의 증거능력이 문제된 사안에서, 위법수집증거에 해당한다는 이유로 관련 서류의 증거능력을 부정하고 피고인의 수사기관에서 한 자백 역시 절차에 따르지 않은 증거에 기초하여 획득되었다는 이유로 증거능력을 부정하였다.

#### 오로지 자백에 근거한 국가보안법위반 유죄판결

- 55. 피고인의 자백이 그 피고인에게 불이익한 유일의 증거인 때에는 이를 유죄의 증거로 하지 못함은 제1차 국가보고서 제209항에서 설명한 바 있다(CAT/C/32/Add.1). 대한민국에서는 현행법상 피고인의 자백만으로는 유죄판결을 선고할 수 없고 자백에 대한 보강증거가 있는 경우에만 유죄판결을 내릴 수 있다. 국가보안법위반 사건에 있어서도 오로지 자백에 근거한 유죄 판결은 있을 수 없다. 또한 2006년 이후 국가보안법위반 사건의 수사과정에서 피의자들은 진술거부권을 행사하였으며 자백이 강제되는 상황에서 조사가 진행된 사례는 확인된 바 없다. 나아가 국가보안법 위반 사건의 수사와 관련하여, 수사관 등이 고문 등 가혹행위를 이유로 유죄판결을 선고받은 사례도 보고된 바 없다.

#### 「보안관찰법」 개정 또는 폐지 논의

- 56. 2006년 이후 국회에「보안관찰법」의 개정 또는 폐지 법률안이 제출된 바는 없다. 현행 「보안관찰법」은 「형법」상 외환유치죄, 간첩죄, 「군형법」상 반란죄, 「국가보안법」상 잠입·탈출죄, 편의제공 등 보안관찰해당 범죄를 저지르고 금고 3년 이상의 형을 선고받아 형의 전부 또는 일부를 집행 받은 자 중 보안관찰처분심의위원회의 심의를 통해 ‘재범의 위험성’이 인정된 자에 한하여 필요최소한으로 엄격하게 적용되고 있다(제2조, 제3조, 제4조).

---

제법칙을 적용하지 아니하였다(대법원 1994. 2. 8. 선고 93도3318).

57. 보안관찰처분심의위원회는 위원장인 법무부 차관, 내부위원 2명, 외부위원 4명으로 구성되며, 위원회의 심의에 따라 신중하게 적용되고 있다.

**질의 9** 고문방지위원회의 이전 권고(17항)와 관련하여 부부 사이의 강간을 형사범죄로 규정하기 위해 형사법(penal legislation)을 개혁하기 위한 당사국 내 진행 상황에 대해 최신정보를 제공해 주십시오. 가정폭력과 성폭력, 성에 근거한(sexual and gender-based) 폭력과 관련하여 그러한 학대 피해자에게 제공되는 보상을 포함한 구제뿐만 아니라 고소·고발, 조사, 기소, 유죄 판결, 부과된 형벌에 대한 상세한 통계자료를 제공해주십시오. 가정폭력 또는 성폭력, 성에 기반한 폭력 피해자인 여성을 위한 사회적 재활센터(social rehabilitation center)나 보호처(safe houses)가 있습니까? 그러한 폭력(부부간 강간 포함) 피해자는 국가가 제공하는 보호조치에 대한 접근권을 갖고 있는지 여부에 대한 정보를 제공해 주셨으면 합니다. 가정폭력, 성폭력 및 성에 근거한 폭력에 대해 당사국이 일반 시민을 위해, 특히 입법자, 사법부, 법집행공무원, 경찰, 그리고 의료서비스 제공자를 위해 도입한 인식제고와 훈련 활동에 관한 정보를 제공해 주십시오. 직장에서의 성희롱을 처벌하고 성희롱이 갖고 있는 범죄적 성격에 대한 시민의 인식 증진 및 성희롱 관련 법률의 이행을 모니터링하기 위한 체계를 수립하는 법률의 채택시행에 관하여 당사국이 취한 조치에 대한 최신정보를 제공해주십시오. 또한 가정폭력 가해자를 재판에 회부하고 유죄판결을 선고받도록 하며, 가정폭력이 가지는 범죄적 성격에 대한 인식을 향상시키기 위한 노력, 상담프로그램의 강화 노력, 피해자를 위한 보호소와 정신적 지원 서비스 증대 노력에 대한 최신정보를 제공해주십시오.

**부부강간의 범죄화를 위한 형사법 제·개정 진행현황**

- 58. 대한민국 정부는 현재까지 부부강간을 형사범죄로 규정하기 위해 형사법 제·개정조치를 취한 바 없다. 다만 현행「형법」은 강간죄의 객체를 ‘부녀’로 규정하고 있을 뿐(제297조) 다른 제한을 두고 있지 아니하여 법률상 처가 모든 경우에 강간죄의 객체에서 제외된다고 할 수 없고, 대법원과 하급심 판결에서 부부강간에 대해 강간죄의 성립을 인정한 바 있다.
- 59. 대법원은 당사자 사이에 혼인관계가 파탄되었을 뿐만 아니라 더 이상 혼인관계를 지속할 의사가 없고 이혼의사의 합치가 있어 실질적인 부부관계가 인정될 수 없는 상태에 이르렀다면 법률상의 처도 강간죄의 객체가 된다고 판시하였다(2009. 2. 12. 선고, 2008도8601). 또한 최근 하급심 판결은 폭행·협박으로 반항을 억압하여 강제로 성관계를 한 사건에서 법률상 처에 대한 강간죄의 성립을 인정하였다(부산 지방법원 2009. 1. 16. 선고 2008고합 808, 서울 고등법원 2011. 9. 22. 선고 2011노2052, 인천지방법원 2011. 7. 14. 선고 2011고합347).

**가정폭력·성폭력·성에 근거한 폭력사건 처리현황**

- 60. 대한민국 정부는 가정폭력사범을「형법」과 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따라 처벌하고 있다. 정부는 가정폭력사범을 엄정하게 처벌하려고 노력함과 동시에 가정을 회복하기를 원하는 피해자의 의사를 존중하여 가정보호사건<sup>13)</sup>으로 처리하거나 상담조건부 기소유예

제3장 고문방지 관련

제도를 활용하고 가해자에 대한 상담 치료를 강화하고 있다.

61. 2006년부터 2011년까지 가정폭력사건 접수·처리 현황을 살펴보면, 가정폭력사범 59,879명을 접수하여 7,938명을 기소하였고 20,636명에 대해 가정보호사건 송치처분<sup>14)</sup>을 하였다. 같은 기간 가정폭력사건으로 법원의 절차에 회부된 인원은 28,574명으로 전체 인원의 48%에 해당한다. 2006년 1월부터 2011년 7월까지 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법위반 사건의 판결 현황을 살펴보면 처리인원수 17명 중 유죄판결을 받은 사람은 16명이고 이 중 재산형 11명, 자유형 2명, 집행유예 선고유예 1명으로 대부분 벌금형 등 재산형이 선고되었다.

표 8 가정폭력사건 접수·처리 현황

(단위: 명)

기간	접수	처분계	기소		불기소			가정 보호 사건 송치	기타
			구공판	구약식	기소 유예	공소권 없음	기타		
2006년	13,507	13,531	315	1,657	3,449	3,457	324	4,197	132
2007년	12,782	12,807	265	1,492	2,847	3,091	235	4,735	142
2008년	13,334	13,341	354	1,487	2,593	3,707	249	4,833	118
2009년	12,132	12,154	266	996	2,197	3,745	273	4,579	98
2010년	5,185	5,240	112	465	918	1,654	143	1,908	40
2011년	2,939	2,942	94	435	545	1,365	87	384	32
합계	59,879	60,015	1,406	6,532	12,549	17,019	1,311	20,636	562

※ 불기소(기타) : 혐의없음, 죄가안됨, 각하

※ 기타 : 기소중지, 참고인중지, 소년보호사건송치, 타관이송

13) 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 가정폭력범죄의 특성을 반영하여 일반적인 형사처벌 이외에 접근제한, 보호관찰, 치료와 상담, 감호위탁 등 보호처분을 내용으로 하는 가정보호사건 처리절차를 규정하고 있다.

14) 가정보호사건 송치처분은 검사가 가정폭력 사건의 성질, 동기, 결과, 가정폭력행위자의 성행 등을 고려하여 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 규정된 보호처분을 하는 것이 적절하다고 인정하는 경우에 가정보호사건으로 처리하는 것을 말한다(제9조, 제40조 제1항). 동법에 의한 보호처분으로는 피해자 또는 가정구성원에게 접근하는 행위의 제한(제40조 제1항 제1호), 피해자 또는 가정구성원에게 전기통신을 이용하여 접근하는 행위의 제한(제2호), 피해자에 대한 친권 행사의 제한(제3호), 사회봉사·수강명령(제4호), 보호관찰(제5호), 보호시설에의 감호위탁(제6호), 의료기관에의 치료위탁(제7호), 상담소 등에의 상담위탁(제8호)을 들 수 있다.



표 9 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법위반 사건 제1심 판결현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	2	3	0	1	1	1	0	0	0
2007년	3	3	0	0	1	2	0	0	0
2008년	3	3	0	0	0	3	0	0	0
2009년	5	4	0	1	0	2	0	1	0
2010년	1	2	0	0	0	1	1	0	0
2011년 1월-7월	2	2	0	0	0	2	0	0	0
합계	16	17	0	2	2	11	1	1	0

※ 형사공판 제1심 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법위반에 관한 수치임

62. 대한민국 정부는 앞에서 살펴본 바와 같이 피해자의 의사를 고려하여 수사기관 또는 법원의 판단에 따라 가정폭력 가해자를 형사재판이나 가정보호재판에 회부하여 형사처벌 또는 가정보호처분에 처하고 있다. 가정폭력 사건을 통상의 형사사건절차에 의하여 처리하게 되면, 가해자의 피해자에 대한 적개심을 자극하여 오히려 상황을 악화시킬 가능성이 있고, 대다수 피해자들은 처벌보다는 훈계, 재발방지 조치를 희망하므로, 가정폭력사건은 가해자 치료와 가족관계 개선 등을 위하여 가정보호사건 절차에 의하여 처리함이 효과적인 사안이 많다.
63. 또한 검찰에서는 2008년 6월 「가정폭력사범 상담조건부 기소유예 처리지침」을 수립하여 경미한 가정폭력 사건의 경우 가해자의 상담프로그램 이수율 조건으로 기소유예처분을 하는 상담조건부 기소유예제도를 시행하였다. 2011년까지 총 1,216명에 대하여 상담조건부 기소유예처분을 하였다.

표 10 상담조건부 기소유예 현황

(단위 : 명)

기간	2008년	2009년	2010년	2011년
기소유예 인원	448	379	216	173

64. 2004년 8월부터 가정폭력상담소에서는 법원의 보호처분(수강명령·상담위탁)과 검찰의 상담조건부 기소유예처분을 받은 자 등을 대상으로 ‘가정폭력 행위자 교정치료 프로그램’을 운영하고

제3장 고문방지 관련

있다. 2010년도 프로그램 만족도 조사 결과 배우자는 86.9%, 행위자는 94.2%가 만족한다고 응답했다.

표 11 가정·성폭력 가해자 재발방지사업 추진실적

(단위 : 명)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 상반기
가해자 교정·치료프로그램	4,770	4,472	5,587	6,200	6,652	2,281

65. 2006년부터 2011년까지 성폭력사건 접수·처리 현황을 살펴보면, 성폭력사범 109,704명을 접수하여 이 중 46,765명을 기소하였다. 2006년부터 2011년 7월까지 성폭력사건에 대한 판결 현황을 살펴보면, 접수인원수 29,760명 중 22,214명이 유죄판결을 선고받아 접수인원수의 75%가 유죄판결을 받은 것으로 나타났다.

표 12 성폭력 사건 접수·처분 현황

(단위 : 명)

구분	접수	처분계	기소		불기소			기타
			구공판	구약식	공소권 없음	혐의 없음	기타	
2006	15,642	15,606	4,382	2,481	4,926	1,449	877	1,491
2007	15,819	15,779	4,130	2,706	5,026	1,631	831	1,455
2008	16,943	16,919	4,677	2,634	5,462	1,624	846	1,676
2009	18,269	18,158	4,431	3,030	5,839	1,888	988	1,982
2010	21,116	20,931	5,029	3,834	6,157	2,317	1,263	2,331
2011년	21,915	21,842	4,978	4,453	5,959	2,401	1,356	2,695
합계	109,704	109,235	27,627	19,138	33,369	11,310	6,161	11,630

※ 성폭력사건 산출죄명 : 형법 강간과 추행의 죄, 강도강간, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법위반, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률위반(강간등), 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률위반(강도강간, 특수강간)

※ 불기소(기타): 기소유예, 죄가안됨, 각하

※ 기타 : 기소중지, 참고인중지, 소년보호사건송치, 타관이송

표 13 성폭력 사건 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행유예	재산형	선고유예	무죄	기타
2006년	4,979	4,691	0	1736	1575	380	12	42	946
2007년	4,823	4,753	0	1639	1585	451	16	60	1002
2008년	5,522	5,307	1	1805	1729	523	9	99	1141
2009년	5,367	5,293	2	1848	1612	520	14	91	1206
2010년	5,958	5,791	5	1989	1698	599	15	113	1372
2011년	5,375	6,308	0	2030	1853	734	17	143	1531
합계	32,024	32,143	8	11,047	10,052	3,207	83	548	7,198

※ 성폭력사건 산출죄명 : 강간과 추행의 죄, 강도강간, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법위반, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률위반(강간등), 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률위반(강도강간, 특수강간)

**가정폭력·성폭력피해자인 여성을 위한 재활센터, 보호시설과 폭력피해자의 보호시설 등에 대한 접근권 등**

- 66. 대한민국 정부는 가정폭력·성폭력 피해여성들을 보호하고 지원하기 위하여 여성긴급전화 1366, 가정폭력상담소, 가정폭력피해자 보호시설, 성폭력상담소, 성폭력피해자 보호시설, 해바라기아동센터(2004년), 여성·학교폭력 윈스톱지원센터(2005년), 그룹홈(2008년), 해바라기여성·아동센터(2010년), 아동·청소년전용쉼터(2010년)를 설치하여 운영하고 있다. 이처럼 피해 발생단계부터 자립단계까지 일련의 보호체계를 갖추고 피해여성들이 폭력피해로부터 벗어나 자립하도록 지원하고 있다
- 67. 여성긴급전화 1366센터는 가정폭력·성폭력·성매매 등으로 긴급한 구조, 보호, 상담을 필요로 하는 피해자에게 365일 24시간 상담, 현장출동, 관계기관 연계 지원 등의 서비스를 제공하는 기관으로 2011년 12월 기준으로 전국에 17개소를 운영하고 있다. 나아가 가정폭력·성폭력 등에 특화되어 있는 여성긴급전화 1366을 중심으로 112(경찰), 119(구급), 1388(청소년전화)과의 연계를 통해 긴급구호체계를 강화하고 있다.

표 14 여성긴급전화 1366센터 현황

(단위 : 개소)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
개소수	16	16	16	16	16	17

제3장 고문방지 관련

표 15 여성긴급전화 1366센터 상담조치 결과

(단위 : 건, %)

연도	계	관련기관 연계							현장 출동 협조 요청	긴급 피난처 피신	직접 상담	2차 상담 권고	기타
		소계	보호 시설	전문 상담 기관	의료 기관	법률 기관	수사 기관	기타					
2006년	183,774	87,905	9,895	52,071	3,046	13,393	4,709	4,791	669	3,187	73,623	12,194	6,196
	100.0(%)	47.9	5.4	28.3	1.7	7.3	2.6	2.6	0.3	1.7	40.1	6.6	3.4
2007년	185,003	98,004	9,971	57,928	4,308	12,945	5,295	7,557	647	2,462	65,424	14,129	4,337
	100.0(%)	53.0	5.4%	31.3	2.3	7.0	2.9	4.1	0.3	1.3	35.4	7.6	2.3
2008년	190,650	92,454	9,222	55,221	4,177	11,509	5,251	7,074	590	2,608	74,070	16,510	4,418
	100(%)	48.5	4.8	29.0	2.2	6.0	2.8	3.7	0.3	1.4	38.9	8.7	2.3
2009년	253,147	105,961	10,171	54,616	5,323	12,605	6,278	16,968	7,313	2,978	99,489	25,222	12,184
	100(%)	41.9	4.0	21.6	2.1	5.0	2.5	6.7	2.9	1.2	39.3	10.0	4.7
2010년	245,490	110,378	11,580	60,410	5,878	11,101	7,382	14,027	2,481	3,283	94,106	25,059	10,183
	100(%)	45.0	4.7	24.6	2.4	4.5	3.0	5.7	1.0	1.3	38.3	10.2	4.1
2011년	251,120	126,942	15,848	70,299	7,526	10,584	10,571	12,114	3,193	3,243	86,305	25,581	5,856
	100(%)	50.6	6.3	28.0	3.0	4.2	4.2	4.8	1.3	1.3	34.4	10.1	2.3

68. 가정폭력상담소와 성폭력상담소는 가정폭력·성폭력 피해자 발생 시 지역사회 내 의료기관, 경찰관서, 보호시설, 해바라기센터 등 관련 인프라와 긴밀한 연계체계를 구축하여 피해자에 대한 상담과 지원 등 위기개입 서비스를 상시 제공하고 있다. 가정폭력피해자 보호시설은 가정폭력 피해여성과 동반 자녀를 일시 보호하는 곳으로 상담, 의료지원, 법률지원, 치료·회복을 통한 자활, 직업연계 등 다양한 지원을 제공하고 있다.

69. 2011년 12월 31일 기준으로 가정폭력상담소는 총 244개소가 설치되어 있고 가정폭력피해자 보호시설은 총 65개소가 설치되어 있으며 정원은 1,016명이다. 성폭력상담소는 2011년말 현재 165개소가 설치되어 있고 그 중 18개소는 장애인 상담소이고 성폭력피해자보호시설은 19개소로 정원은 209명이고 그 중 3개소는 장애인보호시설이다.

표 16 가정폭력상담소 현황

(단위 : 개소, 건수)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
개소수	372	316	303	275	251	244
가정폭력상담	138,949	135,386	130,921	132,227	135,069	126,240

**5** 2012. 9. 10.자 결정  
 UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

표 17 가정폭력피해자 보호시설 현황

(단위 : 개소, 명)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
개소수	59	70	71	66	64	65
정원	955	1,115	1,128	1,094	1,114	1,016

표 18 가정폭력 피해자 보호시설 입·퇴소 현황

(단위 : 명, %)

연도	연중 입소인원			연중 퇴소인원			연말 현원		
	소계	입소자	동반 아동	소계	입소자	동반 아동	소계	입소자	동반 아동
2006년	4,556	2,976	1,580	4,469	2,931	1,538	807	509	298
2007년	4,999	3,296	1,703	4,875	3,222	1,653	864	544	320
2008년	4,962	3,146	1,816	4,901	3,129	1,772	945	580	365
2009년	4,463	2,780	1,683	4,402	2,756	1,646	911	526	385
2010년	4,353	2,656	1,697	4,340	2,628	1,712	863	518	345
2011년	3,978	2,462	1,516	4,035	2,494	1,541	796	485	311

표 19 성폭력상담소 현황

(단위 : 개소, 건수)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
개소수	202	202	196	199	152	165
성폭력상담	57,865	58,628	69,115	67,221	68,530	65,922

표 20 성폭력피해자 보호시설 현황

(단위 : 개소, 명)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
개소수	17	20	18	20	19	19
정원	192	211	197	214	199	209

표 21 성폭력피해자 보호시설 지원 실적

(단위 : 명, %)

연도	계	심리·정서적 지원	수사·법적 지원	의료지원	학교문제 지원	자립지원	기 타
2006년	14,405	9,530	247	2,000	2,069	559	0
	100%	66.1	1.7	13.9	14.4	3.9	0
2007년	18,317	12,871	347	2,309	2,332	458	0
	100%	70.3	1.9	12.6	12.7	2.5	0
2008년	15,998	9,713	394	2,286	1,109	515	1,981
	100%	60.7	2.5	14.3	6.9	3.2	12.4
2009년	14,570	8,165	417	2,626	789	401	2,172
	100%	56.0	2.9	18.0	5.4	2.8	14.9
2010년	18,218	12,666	311	2,276	688	868	1,409
	100%	69.5	1.7	12.5	3.8	4.8	7.7
2011년	21,274	15,843	268	2,824	528	453	952
	100%	74.5	1.3	13.3	2.5	2.1	8.5

※ 지원내용의 세부사항

- 심리·정서적 지원 : 개인상담, 심신단련프로그램, 권리찾기교육, 전문심리치료가관련계 등
- 수사법적 지원 : 수사의뢰, 수사동행, 법률상담, 소송지원 등
- 의료적 지원 : 치료동행, 치료비지원, 의료기관연계 등
- 학교문제 지원 : 전학문제, 지도교사면담 등
- 자립지원 : 취업알선, 직업훈련연계, 퇴소 후 거주지알선 등
- 기타 : 장애인 등록, 국가기초생활보장법 수급자 신청 등

70. 2008년부터 피해여성과 그 가족들이 공동으로 생활 할 수 있도록 임대주택을 제공하는 '폭력 피해여성 주거지원 사업'(그룹홈)을 실시하고 있다. 임대주택에는 자립지원 상담원을 배치하여 상담, 직업훈련, 취업알선, 자녀 진학지도 등을 지원하고 있다. 또한 2009년 5월 8일 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 개정하여 가정폭력피해자에 대해 국민임대주택을 우선 공급할 수 있는 법적 근거를 마련하였다(제4조 제1항 제3호). 2011년에는 10세 이상 남아를 동반한 가정폭력피해자를 대상으로 한 가족보호시설 8개소를 새롭게 설치하였다.

표 22 여성폭력 피해자 주거지원(그룹홈) 현황

(단위 : 개수, 명, 백만원)

구분	임대주택 수	입주인원	예산
2008년	20	97	393
2009년	53	214	295
2010년	54	222	115
2011년	82	369	387

71. 2010년에는 친족에 의한 미성년 성폭력피해 아동을 가해자로부터 분리하여 성년이 될 때까지 보호하는 ‘아동·청소년전용쉼터’를 설치하였다. 성폭력 피해 아동은 가정에서처럼 생활하며 심신치료, 상담, 법률 및 의료지원, 교육(학업) 및 자활 등 One-stop 서비스를 제공받을 수 있다. 2011년 현재 ‘아동·청소년전용쉼터’는 전국에 2개소가 설치되어 있고 입소정원은 각각 15명으로 총 30명이다

표 23 아동·청소년전용쉼터 지원 실적

(단위 : 명)

연도	계	심리 정서적 지원	수사 법적 지원	의료지원	학교문제 지원	자립지원	특기 적성 지원	기 타
2011년	3,658	1,536	81	360	392	29	1,221	39

72. 여성폭력 피해자가 사건 발생 단계부터 한 번의 방문으로 다양한 서비스를 원스톱으로 제공할 수 있는 통합지원센터가 설치되어 있다. 통합지원센터는 국가, 지방자치단체, 지방경찰청, 의료기관이 협약을 맺어 병원 내 또는 병원 인근에 위치하고 있으며, 해바라기아동센터, 여성·학교폭력 피해자 원스톱지원센터, 해바라기 여성·아동센터 3가지 유형이 설치되어 운영되고 있다. 해바라기아동센터는 아동성폭력피해자를 지원하는 시설로 산부인과, 정신과 전문의 등에 의한 의료지원, 피해아동과 가족에 대한 전문 상담, 임상심리전문가에 의한 심리평가, 자문 변호사에 의한 소송지원 등을 One-Stop으로 제공한다. 해바라기아동센터는 2012년 6월 기준으로 9개소가 설치되어 있다. 여성·학교폭력 One-stop 지원센터는 가정폭력·성폭력·학교폭력·성매매 등 폭력 피해여성을 지원하는 시설로 24시간 동안 피해자 상담, 의료치료, 수사과정의 2차 피해방지를 위한 진술녹화, 증거채취, 여성 경찰관에 의한 피해자 진술조서 작성 등의 서비스를 제공한다. 2012년 6월 기준으로 16개소가 설치되어 있다. 해바라기 여성·아동센터는 해바라기 아동센터의 강점인 아동 성폭력 피해자에 대한 지속적이고 전문적인 치료와 여성·학교폭력 One-stop 지원센터의 강점인 피해자 긴급지원과 수사 기능을 통합한 모델로 피해자와 가족은 전문 상담원을 통한 상담, 의료치료, 여성 경찰관에 의한 피해자 진술조서

제3장 고문방지 관련

작성, 법률상담 등을 365일, 24시간 One-Stop으로 지원받을 수 있다. 2012년 6월 기준으로 6개소가 설치·운영되고 있다.

표 24 해바라기 아동센터 운영 실적

(단위 : 명, 건수)

구 분	피해자 (명)	조치내역(서비스지원 건수)					
		소계	의료 지원	심리 지원	법률 지원	상담 지원	사회적 지원등
2006년	1,039(53)	7,568	2,312	3,944	1,312	0	0
2007년	1,004(63)	7,729	2,237	4,131	1,361	0	0
2008년	1,060(78)	9,043	2,449	5,196	1,398	0	0
2009년	1,292(91)	13,371	3,093	8,338	1,940	0	0
2010년	2,464(157)	26,745	4,430	8,611	2,096	10,358	1,250
2011년	2,248(214)	29,964	4,220	8,799	2,076	13,503	1,366

※ ( )는 장애인 피해자

표 25 원스톱지원센터 운영 실적

(단위 : 명, 건수)

구분	피해유형(명)						지원내용(건)					
	계	성폭력	가정 폭력	학교 폭력	성 매매	기타	계	상담 지원	의료 지원	수사 법률	심리 지원	사회적 지원등
2006년	4,764	2,868	1,284	226	48	338	14,699	7,386	3,592	3,721	0	0
2007년	9,352	5,701	2,463	336	105	747	28,236	14,546	6,229	7,461	0	0
2008년	10,074	6,818	2,312	209	70	665	35,643	18,258	7,335	10,050	0	0
2009년	10,471	7,140	2,348	116	177	690	37,474	20,643	7,736	9,095	0	0
2010년	21,056	15,244	3,652	504	203	1,453	55,109	27,494	11,955	14,649	474	537
2011년	13,625	9,981	2,220	296	130	998	55,995	25,958	13,980	14,227	700	1,130

표 26 해바라기여성·아동센터 운영 실적

(단위 : 명, 건수)

구분	피해유형(명)						지원내용(건)					
	계	성폭력	가정 폭력	학교 폭력	성매매	기타	계	상담 지원	의료 지원	수사 법률	심리 지원	사회적 지원등
2010년	2,166	1,685	397	62	22	0	7,735	3,017	1,894	1,462	1,221	141
2011년	3,211	2,449	414	25	46	277	23,187	10,485	5,030	4,294	2,739	639



73. 대한민국 정부는 2004년부터 가정폭력상담소, 성폭력 상담소 및 보호시설 등에서 폭력피해자의 조속한 심신회복을 위해 치료·회복프로그램을 운영하고 의료비 및 무료법률구조 등을 지원하고 가해자 대상으로 성행교정프로그램을 실시하여 재범방지를 도모하고 있다.

표 27 가정·성폭력 피해자 피해회복 및 가해자 재발방지사업 추진실적 (단위 : 명)

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
지원 인원	계	16,744	19,845	22,199	23,356	23,339	27,187
	피해자 치료·회복프로그램	4,074	3,992	3,993	3,920	4,671	6,180
	피해자 직업훈련	405	495	551	614	731	0
	피해자 의료비	7,495	10,886	12,068	12,622	11,285	14,917
	가해자 교정·치료프로그램	4,770	4,472	5,587	6,200	6,652	6,090

74. 각급 검찰청과 연계한 범죄피해자지원센터에서 가정폭력 피해자에 대하여 전문상담가를 통한 상담을 제공하고 있으며 보복 우려가 있거나 심리적으로 불안한 가정폭력 피해자에 대해서는 법정동행 등 신변보호조치를 취하는 한편, 가정폭력으로 심리적 치료가 필요한 피해자는 스마일센터에 입소하여 치료를 받을 수 있도록 하고 있다. 2010년 범죄피해자지원센터 전체 상담건수는 22,259건으로 그 중 가정폭력에 관한 상담건수는 따로 분류하지 않고 있다.

75. 또한 신체적, 정신적 치료가 필요한 가정폭력 피해자에게 치료·보호에 소요된 비용 전액지원을 원칙으로 시·군·구 내 위원회심의를 거쳐 지원하는 제도적 장치를 마련하여 운영하고 있다.

76. 대한민국 정부는 가정폭력·성폭력 피해 여성과 아동·청소년 등 취약계층의 권익과 인권을 보호하기 위하여 2003년부터 국가재정을 투입하여 대한법률구조공단, 한국가정법률상담소, 대한변호사협회, 한국성폭력위기센터 등 4개 법률구조 전문단체와 매년 협약을 체결하여 무료 법률구조사업을 추진하고 있다.

표 28 가정폭력 피해자 대상 치료·보호 비용 지원 현황 (단위 : 건수, 백만원)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년
건수	3,546	3,692	3,788	4,578
지원 금액	129	162	169	186

표 29 가정폭력·성폭력피해자 연도별 무료법률지원 실적

(단위 : 건)

구 분	처 리									
	처리 건수	구 조					기 타			
		계 (구조 건수)	만가사			형사	기각	이송	취하	상담 등
			소계	소송 구조	소송 전구조					
2006년	3,668	3,487	3,437	2,888	549	50	12	64	103	2
2007년	3,910	3,121	3,121	2,995	126	0	1	199	86	503
2008년	4,010	3,103	2,986	2,980	6	117	8	215	57	627
2009년	4,099	3,250	3,072	3,072	0	178	15	194	27	613
2010년	4,489	3,632	3,423	3,250	173	209	2	178	51	626
2011년 상반기	1,755	1,519	1,407	1,405	2	12	4	74	14	144

### 법집행공무원 및 일반시민 대상 가정폭력, 성폭력 및 성에 근거한 폭력에 대한 인식제고 및 훈련활동

77. 대검찰청과 법무연수원에서는 가정폭력의 범죄적 성격에 대한 인식 제고를 위하여 검사와 수사관을 대상으로 다음과 같이 주기적으로 교육을 실시하고 있다. ‘여성·아동 범죄수사 전문가 과정’은 성폭력 전담 검사 20-30명을 대상으로 매년 하반기에 ‘상담사례를 통해 본 가정폭력의 특성’을, ‘여성·아동학대범죄 수사실무과정’은 수사관 20-40명을 대상으로 매년 상반기에 ‘가정폭력 관련 법령해설 및 사례연구’를, ‘가정폭력범죄 수사실무과정’은 검사와 수사관을 대상으로 연중, 사이버교육을 실시하고 있다.
78. 대한민국 정부는 2011년도에 가정폭력 수사관계자(검찰·경찰)를 대상으로 가정폭력 피해자에 대한 보호에 중점을 두고 사건을 해결하도록 하기 위한 인권교육을 시범적으로 실시하였다. 검찰·경찰공무원 정규교육과정에 프로그램을 편성하여 2011년 9월 현재 16개 과정에서 38회에 걸쳐 1,562명을 교육하였으며, 양성평등 감수성 훈련, 가정폭력 수사실무에 관한 내용에 중점을 두고 있다. 2012년도에도 2300여명의 검찰·경찰 수사관계자에 대하여 가정폭력 관련 인권교육을 실시할 예정이다.
79. 2011년 9월에는 이주여성을 대상으로 한 가정폭력에 관한 일반 국민들의 인식을 개선하고 사회적 관심을 끌어내기 위하여 CF 홍보동영상을 케이블 TV와 KTX 등에 광고하였고, 2011년 6월에는 가정폭력이 사회적 범죄라는 인식을 제고하기 위해 ‘1366센터’ 홍보 리플렛 16만부를 제작하여 지방자치단체와 관련시설에 배포하였다. 또한 2011년 9월에는 가정폭력 관련

법령개정사항을 포함한 가정폭력 사례 예방지침서를 25,000부를 제작, 배포하고 2011년 12월에는 가정폭력 예방 홍보동영상(가정폭력을 막는 힘)을 제작하여 케이블TV, 지상파, 극장 등을 통해 홍보하였다.

80. 법무부 인권국은 법집행공무원에 대한 인권교육을 위해 성폭력 방지 등의 내용을 포함한 직역별 인권실무교재를 제작하여 배포하였고, 외부인권강사단의 기관 방문 교육 시 성폭력, 성추행 예방 내용을 포함하여 교육을 실시하고 있다.
81. 2008년 12월 검찰·교정·소년보호·출입국 등 각 지역의 업무특성을 반영한 인권실무교재를 개발하여, 2009년 일선기관에 자체 인권교육용으로 배포하였다. ‘검찰과 인권’은 성범죄 피해자 조사 시 준수사항, 성범죄 피해자 보호제도 등을, ‘교정과 인권’은 여성 수용자 처우 시 유의사항 등을, ‘소년과 인권’은 남·여 분리수용, 여성 보호소년 신체검사 시 여직원 전담 실시 등을, ‘출입국관리와 인권’은 여성외국인 단속 시 유의사항 등을 포함하고 있다.
82. 2009년부터 대학교수, 변호사, 인권전문가 등으로 외부인권강사단 66명을 구성하여 구급·보호기관을 방문하여 인권교육을 실시하고 있다. 검찰의 경우 여성·아동 성범죄 피해자 조사 시 인권보호, 교정기관의 경우 교정시설 내 성희롱·성폭력 방지에 관한 교육 등을 실시하고 있다. 외부인권강사단의 기관방문 인권교육현황을 살펴보면 2009년 30회 903명, 2010년 28회 1,050명, 2011년 28회 1,487명을 교육하였다.
83. 법원은 성폭력범죄전담재판장 법관연수와 세미나를 통해 법관을 대상으로 가정폭력, 성폭력에 관한 교육을 하고 있으며 법원 내부 온라인을 통해서 정보와 의견 교환 등이 이루어지고 있다.
84. 국가인권위원회는 스포츠 분야의 심각한 성폭력 문제에 대응하기 위해 2008년 스포츠 분야 폭력·성폭력 특별대책단을 구성하고 진정접수, 실태조사, 정책검토, 인권교육 등 사업을 추진하고 있다. 폭력·성폭력 예방을 위하여 2008년 3월 14일 대한체육회와 협약을 맺고, 학생운동선수, 지도자 및 학부모를 대상으로 한 인권교육 프로그램을 개발하여 스포츠 스타와 전문가들이 참여하는 인권교육을 실시함으로써 관계자들의 인식개선을 도모하고 스포츠 분야 인권교육 지원체계를 구축하였다. 2008년에는 학생선수 1,541명, 지도자 657명, 학부모 241명 등 총 2,439명, 2009년과 2010년에는 초·중·고등학교 학생운동선수 각각 3,500명과 6,386명 그리고 2011년에는 중·고등학교 학생운동선수 1,135명을 교육하였다.
85. 경찰청은 7회에 걸쳐 성폭력·가정폭력 피해자 인권보호 지시를 하달하였고 성폭력·가정폭력에 대한 인식을 제고하기 위해 40회에 걸쳐 1,548명에 대한 교육을 실시하였다.
86. 성폭력 피해자 진술녹화 관련 지시(2007년 7월 19일 여성청소년과-26769), 성폭력 피해자 인권보호 철저 지시(2007년 11월 8일 여성청소년과-4019), 성폭력 피해아동 등 진술녹화 처리절차 준수 재강조 지시(2008년 7월 31일 여성청소년과-759), 성폭력 피해아동 등 2차 피해방지 재강조 지시(2009년 11월 11일 여성청소년과-37203), 결혼이민자 가족 가정폭력사

### 제3장 고문방지 관련

건 대응철저 지시(2006년 7월 6일 여성청소년과-2427), 가정폭력 사건처리 절차 준수 및 피해자 보호 지시(2011년 1월 5일 여성청소년과-47), 아동성폭력 신속 대응 및 피해자 인권보호 강화지침(2011년 4월 1일 여성청소년과-1063)을 하달하였다.

87. 성폭력에 대한 경찰관의 인식을 개선하기 위해 2007년부터 2011년까지 '성폭력수사 전문과정'을 개설하여 경감이하 성폭력전담 사법경찰관리를 대상으로 매년 40명씩 8회에 걸쳐 교육을 실시하였고 2011년 상반기에는 '아동·장애인 성폭력수사 전문과정'을 개설하여 '원스탑지원센터'의 성폭력 피해자 전담조사관과 '1319'팀의 성폭력 전담수사관 30명을 대상으로 교육을 실시했고 '원스탑지원센터'의 아동 성폭력전담조사 여경을 대상으로 '아동성폭력조사 전문성 제고 교육'을 26명씩 3회에 걸쳐 실시하였다.

### 직장 내 성희롱을 처벌하는 법률의 채택 및 시행

88. 대한민국 정부는 직장 내 성희롱을 처벌하기 위해 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」을 채택하여 시행하고 있다. 동법은 직장 내 성희롱 금지, 직장 내 성희롱 예방교육 실시의무, 직장 내 성희롱 발생 시 행위자에 대한 징계조치의무, 고객 등 제3자에 의한 성희롱 방지노력의무를 규정하고 있다. 직장내 성희롱 조사와 관련하여 「국가인권위원회법」은 성희롱을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다(제2조)<sup>15)</sup>.
89. 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」은 직장 내 성희롱을 금지하고(제12조), 사업주의 성희롱 행위에 대해 1,000만원의 과태료를 부과하고(제39조 제1항), 사업주에 대해 연 1회 이상 직장 내 성희롱 예방 교육을 실시할 의무를 부과하고(제13조, 동법 시행령 제3조), 위반 시 300만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(제39조 제3항 제1호).
90. 직장 내 성희롱 발생이 확인된 경우 사업주에게 행위자에 대해 징계 등 조치를 취할 의무를 규정하고(제14조 제1항), 지체 없이 행위자에게 징계 등 조치를 취하지 아니한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(제39조 제2항 제1호).
91. 사업주는 직장 내 성희롱으로 피해를 입은 근로자나 성희롱 발생을 주장하는 근로자에게 해고 등 불리한 조치를 하여서는 아니 되고(제14조 제2항), 성희롱 피해자에게 해고 등 불리한 조치를 한 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제37조 제1항 제2호).
92. 대한민국 정부는 2007년 12월 21일 동법을 개정하여 고객 등 제3자에 의한 성희롱 행위로부터 근로자를 보호하기 위한 사업주의 조치 의무를 신설하였다. 사업주는 고객 등 업무와 밀접한 관련이 있는 자가 업무수행 과정에서 성적인 언동 등을 통하여 근로자에게 성적 굴욕감 또는

---

15) 이때 성희롱이란 '업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다'고 정의하고 있다.

혐오감 등을 느끼게 하여 해당 근로자가 그로 인한 고충 해소를 요청할 경우 근무 장소 변경, 배치전환 등 가능한 조치를 취하도록 노력할 의무가 있다(제14조의2 제1항).

93. 「국가인권위원회법」에 따라 국가인권위원회는 진정이 접수된 성희롱 사건에 대해 조사를 진행하고, 조사 결과 성희롱으로 인정되는 경우 성희롱 행위자에게 특별인권교육, 손해배상, 성희롱행위의 재발방지 등을 권고한다. 또한 성희롱 예방조치 및 성희롱 발생 후 조치미흡 등이 있는 경우 성희롱 행위자의 소속기관의 장에게도 재발방지 대책 수립을 권고하기도 한다. 아울러 진정에 관한 위원회의 조사, 증거의 확보 또는 피해자의 권리구제를 위하여 필요한 경우 피해자를 위한 법률구조요청을 할 수 있다. 또한 조사과정에서 당사자간 합의나 조정을 통해서도 문제를 해결하는데, 특히 조정절차는 당사자의 신청이나 위원회의 직권으로 진정을 조정위원회에 회부하는 것으로, 조정이 성립되거나 조정에 상응하는 결정에 대하여 이의가 없는 경우 재판상의 화해와 같은 효력이 있다.

### 성희롱의 범죄적 성격에 대한 시민의 인식증진 노력

93. 대한민국 정부는 30인 미만 영세소규모 사업장에 대하여는 직장 내 성희롱에 관한 무료강의 서비스를 제공함으로써 성희롱의 범죄적 성격에 관한 인식확산을 유도하고 있다.

표 30 직장 내 성희롱 예방교육 무료강의서비스

(단위 : 개, 명)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년
회사	323	398	339	248
교육자수	6,616	7,899	7,780	5,977

94. 또한 대한민국 정부는 직장 내 성희롱의 범죄적 성격에 대한 시민의 인식 증진을 위해 대중매체를 활용한 홍보활동을 지속적으로 추진하고 있다. 2010년과 2011년 4월 성희롱예방 라디오 캠페인을 실시하였고 2010년 6월 '성희롱 예방교육 홍보물'(동영상 DVD)을 제작하여 사업장에서 적극 활용하도록 안내하였고 '성희롱예방 포스터'를 제작·게시하여 대국민 인식 제고를 강화하였다.
95. 성희롱 관련 시민의 인식증진을 위해 국가인권위원회는 홍보·교육 활동을 진행하고 있다. 홍보 활동으로는 포스터, 리플렛, 성희롱시정권고 결정레지(제1집-제4집)을 발간, 배포 하였다. 또한 대학내 성희롱, 성폭력 예방 및 피해구제 역량 강화를 위해 설문조사 및 전문가 간담회를 개최하였다. 교육활동으로는 직장의 요청 등에 의해 직장인 성희롱 교육을 진행하고 있고, 성희롱 진정사건의 가해자를 대상으로 국가인권위원회의 권고에 따른 특별인권교육을 실시하였는데 2011년에 총 26회를 실시했다.

### 제3장 고문방지 관련

96. 국가, 지방자치단체 및 공공기관은 「여성발전기본법」에 의해, 일반 사업장은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 의해 연 1회 이상 성희롱 예방교육을 실시하고 있다. 특히 공공기관에서는 관련 법령, 성희롱 발생 시 처리절차와 조치기준, 피해자에 대한 고충상담과 구제절차, 가해자에 대한 징계·제재조치 등을 교육하고 있으며, 성희롱예방교육 활성화를 위해 교육 자료를 지속적으로 개발하여 보급하고, 성희롱 방지조치 부진기관을 대상으로 관리자 특별교육을 실시하고 있다. 이러한 노력 결과 공공기관의 성희롱 예방교육 실시율은 2009년 96.7%, 2010년 98.7%, 2011년 98.9%로 점차 증가하고 있다.

### 직장 내 성희롱 금지 및 예방을 위한 사업장 지도·감독 강화

97. 직장 내 성희롱 금지와 예방을 위한 사업장 지도·감독의 일환으로 자율점검 및 확인점검을 실시하고 ‘고용평등상담실’과 ‘명예고용평등감독관’ 제도를 도입하였다. 직장 내 성희롱 자율점검 실시 현황은 아래 표와 같다.

표 31 직장 내 성희롱 자율점검 실시 현황

(단위 : 개소)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
회사	8,041	8,165	7,717	7,321	7,198

98. 민간단체 15개소를 ‘고용평등상담실’로 지정·운영하여 성차별, 직장 내 성희롱, 모성보호 위반 등에 대한 적극적인 상담을 통해 분쟁예방과 사례관리를 도모하고, 지방노동관서와 유기적 연계를 통해 업무활성화를 도모하고 있다. 2010년 기준 전체 상담 6,091건 중 직장 내 성희롱 상담은 1,003건으로 16.46%에 해당한다.

99. ‘명예고용평등감독관’은 남녀고용평등의 이행을 촉진하기 위하여 해당 사업장 소속 근로자 중 노사가 추천하는 자 중에서 위촉되며 해당 사업장의 차별과 직장 내 성희롱 발생 시 피해 근로자를 상담하고 해당 사업장에 대한 고용평등 이행상태 자율점검과 지도에 참여한다. 2011년 8월 기준으로 4,697명이 ‘명예고용평등감독관’으로 위촉되었다. 여성근로자 과반수 사업장과 여성 300인 이상 사업장은 반드시 여성이 ‘명예고용평등감독관’으로 위촉될 수 있도록 지도하고 ‘명예고용평등감독관’의 전문성 향상을 위해 연 2회 간담회를 개최하고 지역별 협의회를 구성·운영하고 있다.

### 성희롱 사건 구제현황

100. 대한민국 정부는 직장 내 성희롱 관련 신고를 접수한 경우 공정한 사건처리를 통해 피해자의

권리를 구제하고 피해자에 대한 불이익을 방지하고 있다. 연도별 신고사건 처리현황을 살펴보면 2007년 106건, 2008년 147건, 2009년 177건, 2010년 174건으로 사건 처리건수가 점차 늘어나는 추세인데 이는 성희롱의 범죄적 성격에 대한 시민의 인식증진에 기인하는 것으로 보인다.

표 32 연도별 신고사건 처리현황(고용노동부)

(단위 : 건)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년
처리건수	106	147	177	174

101. 국가인권위원회는 2001년 11월 출범 때부터 성희롱 진정사건 및 예방 활동을 펼쳐왔는데, 2005년부터 여성부에서 수행하던 일부 성희롱 관련 조사 구제 업무를 국가인권위원회로 일원화하였다.(국가인권위원회법 제2조 제3호 라목). 국가인권위원회는 2011년 12월 31일 기준으로 총 1,029건의 성희롱 사건을 접수하였다. 이 가운데 피해자와 가해자가 합의하여 원만히 처리된 '합의종결'이 141건이었으며, 조사 과정에서 문제가 해결된 '조사중 해결'이 113건, 성희롱에 대한 시정과 재발방지를 권고한 건이 109건, 당사자간 조정을 통해 처리한 사건이 10건이었다. 2006년부터 2011년까지 처리결과를 살펴보면, 총 965건을 접수하여 합의종결 137건, 조사중해결 105건, 권고 104건, 조정 7건이다.

**질의 10** 고문방지위원회의 이전 권고(18항)와 관련하여 성매매, 오락 그리고/또는 가사 노동의 목적 등, 여성과 아동의 인신매매와 관련한 진정(고소·고발), 조사, 기소, 유죄판결 및 형의 선고에 대해 연령과 성별을 구분하여 상세한 통계자료를 제공해주십시오. 인신매매의 희생자인 외국인 여성, 특히 불안정한 체류자격에 있는 여성에 대해 적절한 안내, 보조, 지원이 있습니까? 만일 있다면, 그러한 지원을 이용한 여성의 수치를 포함하여 그러한 서비스에 관한 상세한 정보를 제공해주십시오. 인신매매를 방지하기 위해 송출국, 경유국 및 유입국(origin, transit and destination)과의 국제적, 지역적 및 양자협력을 기울이는 등 당사국이 취한 노력에 대한 최신정보를 제공해 주십시오.

### 인신매매 사건 처벌 현황

102. 현재 인신매매 사건을 피해자의 연령·성별로 구분한 통계를 관리하고 있지 않다. 2006년부터 2011년까지 인신매매사범 2,119명을 접수하여 그 중 685명을 기소하였다. 2006년 1월부터 2011년 7월까지 법원은 1,336명을 처리하여 그 중 1,159명에 대해 유죄판결을 선고하였는데 이는 접수인원수의 86.7%에 해당한다. 유죄판결 현황을 살펴 보면, 사형선고 1명, 징역·금고형 등 자유형 267명, 집행유예 517명, 벌금형 등 재산형 367명, 선고유예 7명이다.

표 33 인신매매사건 접수·처리 현황

(단위 : 명)

기간	접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	246	244	60	0	112	72
2007년	266	270	91	9	90	80
2008년	344	325	102	5	119	99
2009년	459	445	158	4	150	133
2010년	366	359	110	4	121	124
2011년	438	432	134	8	156	134
합계	2,119	2,075	655	30	748	642

※ 산출죄명 : 형법(영리 등을 위한 약취 등, 부녀매매, 국외이송약취), 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(성매매강요 등), 아동청소년의 성보호에 관한 법률 위반(강요행위 등, 매매), 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반(국외이송약취, 국외이송유인, 간음약취, 간음유인, 부녀매매, 영리약취, 영리약취유인 등, 영리유인, 추행약취, 추행유인)  
 ※ 불기소 : 혐의없음, 기소유예, 공소권없음, 각하  
 ※ 기타 : 기소중지, 참고인중지, 소년보호사건송치, 타관이송

표 34 인신매매사건 제1심 판결 현황

(단위: 건수)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	259	239	0	39	108	59	1	1	31
2007년	334	320	0	44	117	142	1	2	14
2008년	223	233	1	47	103	56	0	3	23
2009년	263	246	0	49	97	50	3	5	42
2010년	170	205	0	54	55	54	2	8	32
2011년 1월-7월	100	93	0	34	37	6	0	4	12
합계	1,349	1,336	1	267	517	367	7	23	154

※ 산출죄명 : 형법(영리 등을 위한 약취 등, 부녀매매, 국외이송약취), 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(성매매강요 등), 아동청소년의 성보호에 관한 법률 위반(강요행위 등, 매매), 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반(국외이송약취, 국외이송유인, 간음약취, 간음유인, 부녀매매, 영리약취, 영리약취유인 등, 영리유인, 추행약취, 추행유인)



**인신매매의 희생자인 외국인 여성에 대한 적절한 안내, 보조, 지원 등에 관한 정보**

- 103. 대한민국 정부는 인신매매의 피해자인 외국인 여성에 대하여 상담소, 지원시설 등 단계별 지원을 제공하고 있으며 성매매 목적으로 인신매매된 자를 성매매피해자의 개념에 포함하여 지원을 확대하고 성매매피해자인 외국인여성에 대하여는 수사가 끝날 때까지 강제퇴거명령의 집행을 유예하고 공소제기 후에는 일정한 경우 강제퇴거명령의 집행을 유예할 수 있도록 하고 있다.
- 104. 이주여성 긴급지원센터 ‘1577-1366’, 이주여성 쉼터, 이주여성그룹홈, 이주여성자활지원센터 등을 통해 폭력피해 이주여성을 지원하고 있으며 그 실효성을 확보하기 위해 경찰청, 출입국관리사무소, 자국대사관 등과 연계하고 있다.
- 105. 대한민국 정부는 2009년 외국인여성 지원시설을 설치하여 외국인 성매매피해자에 특화된 지원을 제공하고 있다. 2011년 기준으로 1개소를 운영하고 있다. 위 시설에서는 성매매 피해여성을 구조하여 귀국까지 안전하게 보호하고, 성매매 관련 여성질환 응급치료, 법률적 지원, 국내체류와 관련된 출입국 등 다양한 문제에 관한 상담·지원, 전문통역서비스를 제공한다. 원칙적으로 3월 이내 기간동안 입소할 수 있으나 외국인 여성을 성매매피해자로 조사하는 경우 해당기간 동안 입소기간을 연장할 수 있다. 외국인여성 지원시설 이용 현황을 살펴보면 2010년에는 55명이, 2011년에는 39명이 이용하였다.
- 106. 또한 결혼이주여성 등 폭력피해 이주여성들이 머무를 수 있는 이주여성쉼터 등 이주여성보호 시설을 운영하고 있으며 피해자들은 최장 2년까지 시설에 입소하여 보호·지원을 받을 수 있다. 2012년 현재 이주여성쉼터 18개소, 이주여성그룹홈 1개소, 이주여성자활지원센터 1개소를 설치하여 운영하고 있다. 이주여성쉼터는 외국인 여성 피해자에 대한 상담·의료·법률서비스, 치료회복프로그램 등을 지원하고, 그룹홈은 피해자들에게 주거를 제공하며 자활지원센터는 피해자들이 대한민국에 안정적으로 정착할수 있도록 거주, 직업훈련·취업·창업 등 자립을 지원하고 있다.
- 107. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 ‘성매매 목적의 인신매매를 당한 자’를 성매매피해자의 개념에 포함하여 지원을 확대하고 있다(제2조 제1항 제4호 라목). 즉 성매매피해자의 성매매는 처벌하지 않으며, 수사과정에서 피의자 또는 참고인이 성매매피해자에 해당한다고 볼 만한 상당한 이유가 있을 때 지체 없이 법정대리인·친족 또는 변호인에게 통지하고, 신변보호, 수사의 비공개, 친족 또는 지원시설, 성매매피해상담소에의 연계 등 필요한 조치를 하여 (제6조 제1항, 제2항) 성매매피해자가 범죄자로 다루어지지 않도록 하고 있다
- 108. 또한 동법에 규정된 범죄를 신고하거나 외국인여성을 성매매 피해자로 수사할 때에는 수사가 끝날 때까지 강제퇴거명령을 집행하여서는 아니 되고, 공소제기 후에는 성매매피해실태 증언, 배상 필요성 그 밖의 정황을 고려하여 일정 기간을 정하여 강제퇴거명령의 집행을 유예할

### 제3장 고문방지 관련

수 있고 이러한 경우에 당해 외국인 여성은 대한민국의 지원시설을 이용할 수 있다(제11조).

109. 법무부 출입국·외국인정책본부는 각 출입국관리사무소 고충상담실이나 외국인종합안내센터(1345)를 통해 신고를 접수·심사하는 과정에서 인신매매 피해자를 적극적으로 파악하여 보호·지원하고 있다.

### 인신매매방지를 위한 송출국, 경유국 및 유입국과의 국제적, 지역적 및 양자협력

110. 대한민국은 미국 국무부가 매년 발표하는 미 국무부 인신매매보고서에서 2011년까지 연속 10년간 1등급(최고 평가)을 유지하고 있다.
111. 인신매매방지를 위한 국제적, 지역적, 양자협력을 강화하기 위해 인신매매 등 초국가조직범죄와 관련된 정보교환과 효율적인 방지를 위하여 정기적으로 개최되는 'UN초국가조직범죄협약 당사국총회' 등에 지속적으로 참여해 오고 있다. 또한 동아시아 지역의 인신매매 등 초국가범죄 방지를 위하여 매년 'ASEAN+3(한중일) 초국가범죄 고위급 회의' 등에 적극적으로 참여하고 있다. 2011년 6월 서울에서 대검찰청 주관으로 제16차 세계검사협회 연례총회, 제4차 세계검찰총장회의를 개최하여 인신매매를 비롯한 초국가범죄 대처를 위한 국제공조강화 방안을 논의하였다.
112. 나아가「UN 초국가조직범죄협약」과 「인신매매 의정서」를 비준하기 위한 이행입법을 마련하여 2012년 1월 17일「범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」을 개정하고 외국인을 집단으로 불법입국시키거나 알선하는 행위, 부정한 여권 등의 발급·재발급을 알선·대여·양도하는 행위 등을 중대범죄에 추가하여 그 수익을 몰수·추징하도록 하였다. 대한민국 정부는「형법」에 포괄적 인신매매죄를 신설하기 위해 2011년 10월 25일에 「형법」일부개정 법률안을 국회에 제출하였으나, 제18대 국회 임기만료로 폐기되어 제19대 국회 개원에 맞추어 다시 국회에 제출할 예정이다.

### 제3조

**질의 11** 고문방지위원회의 이전 권고(12항)와 관련하여 외국인(non-citizens) 또는 한국관할권 밖의 지역으로 송환될 수 있는 한국국적을 가진 자의 추방, 송환, 범죄인인도(extradition)를 결정할 때 고문방지협약 제3조의 요건이 적용되도록 하기 위해 당사국이 취한 조치와 관련한 정보를 제공해주십시오. 난민보호에 관한 훈련이 관련 정부관료 그리고 기관, 특히 국경지역에서 업무를 수행하는 이들에게 제공되었습니까?

113. 대한민국 정부는 강제송환 금지원칙을 준수하기 위해 「출입국관리법」에 난민의 경우 난민협약 제33조 제1항에 따라 추방 또는 송환이 금지되는 영역이 속하는 국가로 송환하지 아니한다는 규정을 두고 있다(제64조 제3항). 난민심사 과정에서 본국송환 시 고문받을 위험이

**5** 2012. 9. 10.자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

있다는 주장이 제기되면 그러한 위험이 객관적으로 존재하는지를 충분히 조사하여 검토하고 있다.

114. 또한 출입국관리공무원을 대상으로 ‘난민워크숍’ 실시, ‘법무연수원 난민실무과정’ 등 난민보호에 관한 훈련을 실시하고 있다. 즉, 매년 1회 이상 유엔 난민고등판무관(UHCR)과 관련 단체 등과 협력하여 난민 담당 실무자를 대상으로 ‘난민워크숍’을 실시하고 법무연수원에서 난민 담당 실무자 등 출입국관리공무원을 대상으로 난민실무 교육과정을 운영하고 있다. 또한 매년 1회 이상 ‘산레모 국제인권법 연수’에 난민 담당 실무자를 참석시키고 있다.

**질의 12** 2006년 이후, 당사국은 고문을 받을 위험이 있다는 이유로 추방, 귀환 또는 본국 송환을 거부한 적이 있었습니까? 그러한 사례에 대한 정보와 관련 국가에 관한 구체적 정보를 제공해주시시오. 당사국은 억류자를 제3국으로 송환할 때 외교적 보장(diplomatic assurances)에 의존합니까? 만일 그렇다면, 그 사례의 수와 정황, 어느 정도의 수준으로 일어나고 있고 어떤 사후귀환 감시장치가 수립되어 있는지에 대해 알려주시시오.

115. 2006년 1월부터 2011년 7월까지 고문을 받을 위험을 이유로 한 추방, 귀환 또는 인도 거부 사례 등은 보고되거나 확인된 바 없다. 억류자에 대한 제3국 송환 시 외교적 보장 준수 사례도 보고되거나 확인된 바 없다.

**제5조, 제7조 및 제8조**

**질의 13** 이전 보고서의 심의 이후(2006년 5월), 당사국이 고문 범죄를 지었다는 혐의를 받는 개인에 대한 다른 국가의 인도 요청을 어떠한 이유에서든 거절하고 그 결과 그 개인에 대한 기소절차를 개시했는지 여부에 대해 알려주시시오. 만일 기소절차가 개시되었다면 그 상태 및 결과에 대한 정보를 제공해주시시오.

116. 2006년 1월부터 2011년 7월까지 고문혐의자에 대한 인도요청 거부 사례는 보고되거나 확인된 바 없다.

**질의 14** 「아동매매, 아동성매매 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 언급된 범죄가 대한민국 국민에 의해 또는 대한민국에 상주하는 자에 의해 행해졌을 때 또는 피해자가 대한민국 국민일 때 그러한 범죄에 대한 역외관할권 확립을 위해 필요한 입법을 위해서 당사국의 취한 조치에 관한 정보를 제공해주시시오.

117. 한국인이 「아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 아동권리 협약 선택의정서」에 규정된 범죄를 저지르거나 그 범죄의 피해자인 경우, 형법 제3조(속인주의), 제6조(보호주의)에 의해 대한민국이 형사재판권을 보유하고 있다. 나아가 대한민국 정부는 2011년 3월 25일 미성년자 약취·유인, 국외이송목적 매매 등 인류공통의 보편적 보호법의 침해의 경우 외국인

### 제3장 고문방지 관련

의 국외법에 대한 형사재판권을 확보하기 위하여 세계주의 규정을 도입한 「형법」 개정안을 국회에 제출하였다. 동 법안은 18대 국회 임기만으로 폐기되었으나 제19대 국회에서 다시 제출할 예정이다.

### 제10조

#### 질의 15

고문방지위원회의 이전 권고(7항)와 관련하여 경찰 및 다른 공무원에게 제공한 일반적인 인권교육, 인식제고 및 훈련 활동에 대한 정보와 특별히 고문의 금지에 관한 교육, 인식제고, 훈련을 강화하기 위한 당사국의 조치에 관한 정보를 제공해주십시오. 2010년 5월 14일자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여 경찰과 교도관 등 그 밖의 공무원에 대한 훈련프로그램의 효과에 대한 정보를 제공해주십시오. 그러한 공무원들의 학대행위에 대한 진정 건수의 증가/감소가 있었습니까?

### 법무·검찰 공무원 대상 인권교육

118. 대한민국 정부는 2006년 5월 법무부 인권국 출범 이후 다양한 인권교육 프로그램을 개발하여 법집행 공무원을 대상으로 인권교육을 확대함으로써 고문 및 부당한 대우를 방지하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다.
119. 인권감수성훈련(2박 3일 과정)은 수용자와 법집행 공무원 간의 공감능력, 의사소통기술, 이해능력 등 감수성을 자극하는 체험식 교육 프로그램이다. 2008년부터 2009년까지 외부 인권전문기관에 위탁하여 30회에 걸쳐 903명을 교육하였고, 2010년 6월부터 2011년 12월까지 내부 인권강사가 32회에 걸쳐 873명을 교육하였다. 그리고 2008년부터 2010년 5월까지 인권강사 양성과정을 27회 운영하여 내부인권강사를 48명 양성하였다. 대학교수, 변호사, 인권전문가 등으로 외부인권강사단 66명을 구성하여 법집행 공무원을 대상으로 인권교육을 실시하고 있는데, 2009년 30회에 걸쳐 903명, 2010년 28회에 걸쳐 1,050명, 2011년 28회에 걸쳐 1,487명을 교육하였다. 신입검사와 변호사경력 신규임용검사 등에 대해 인권감수성 훈련, 역할극, 인권교육을 실시하고 있는데 2008년부터 2011년까지 총 18회에 걸쳐 658명을 대상으로, 인권감수성훈련 1회 22명, 역할극 6회 274명, 인권교육 11회 362명을 교육하였다.
120. 법집행 공무원의 인권역량을 고취하는 시청각교재인 인권다큐멘터리를 제작하여 일선 기관에 배포·상영하고 있다. 2008년 교정, 2009년 검찰, 2010년 소년과 출입국분야에 관한 인권다큐멘터리를 제작·배포하였다. 2008년 12월 법무행정 각 지역별로 인권실무교재를 개발하여 일선기관, 법무연수원, 내·외부 인권강사단, 로스쿨 교수 등에게 배포하였는데 위 교재는 국제인권조약의 내용과 이행현황 등을 포함하고 있다.

**경찰대상 인권교육**

- 121. 경찰청은 경찰공무원에 대한 인권교육을 담당하기 위해 2005년 인권담당 부서인 ‘인권보호센터’를 설치하고 인권교육강화 기본계획을 수립하여 인권교육을 실시하고 있다. 또한 인권강사 양성과정을 개설하여 인권강사를 배출하고 경찰교육기관에서 인권교육을 실시하고 있으며 인권활동 발표 등을 통해 경찰관의 인권의식을 제고하기 위해 노력하고 있다.
- 122. 2005년 5월부터 2011년 8월까지 인권강사 교육프로그램을 운영하여 인권강사를 900여명 배출하였다. 또한 2008년부터 2011년 7월까지 경찰대학, 경찰교육원, 경찰중앙학교, 수사연수원 등 경찰교육기관 과정별 특성에 맞는 인권교육을 실시하여 1,478,820여명을 교육하였다. 또한 연중 110회에 걸쳐 경찰관 19,354명을 대상으로 인권교육(전국 순회토론 교육포함)을 실시하여 인권침해사례 등을 실질적으로 교육함으로써 현장 경찰관의 인권의식을 제고하고 인권침해를 예방하고 있다. 2011년 7월 18일부터 9월 30일까지 경찰청 인권센터장은 수사부서 근무자를 대상으로 인권의식을 제고하기 위해 인권보호·수사공정성·부정부패방지 등을 내용으로 ‘전국 순회 인권교육·토론’을 실시하여 52회에 걸쳐 9,743명을 교육하였다. 나아가 2011년 6월 23일 인권활동 등을 발표하는 ‘공감과 확산’(워크숍)을 개최하여 우수 인권사례 평가 등을 통해 인권에 대한 공감대를 형성하였으며 전국 확산을 유도하고 있다.

**군대 내 인권교육**

- 123. 2008년 국방부 훈령인 「군 인권교육 규정」을 제정하여 수사, 교정, 법무관, 인권교관, 의료 등 인권업무 종사자를 대상으로 각 분야별 특성을 고려하여 맞춤형 인권교육을 실시하고 있다.
- 124. 군 수사업무 종사자를 대상으로 ‘군대 수사 분야 인권교육’을 교재로 하여 수사절차의 진행과 인권보장, 군 수사절차상 인권보호 등을, 군 교정업무 근무자를 대상으로 하여 교정과 인권, 군 교정분야 인권현황과 과제, 영화 속 인권들여다 보기 등을 교육하고 있다. 군 법무관을 대상으로 ‘국군 인권교육’을 교재로 하여 인권 관련 국내법, 전쟁·분쟁과 인권, 군내 고충상담 등을, 인권교관을 대상으로 ‘국군 인권교육’을 교재로 하여 인권과 군대, 지휘권과 인권, 강의 기법 등을 교육하고 있다. 군 의료업무 종사자를 대상으로 ‘군대 의료 분야 인권교육’을 교재로 하여 일반적인 환자의 인권, 군 의료종사자의 단계별 업무가이드 등을 교육하고 있다.

표 35 군 인권교육 현황

(단위 : 명)

교육대상별	연도별	2008년	2009년	2010년	2011년
의료분야 근무자		33	32	59	37
수사분야 근무자		0	40	47	37
법 무 관		0	38	37	39
교정분야 근무자		0	35	34	33
인권교관		40	33	57	47
계		160	257	308	193

### 국가인권위원회의 군과 경찰 대상 인권교육

125. 국가인권위원회는 2006년 일선 대대장급 지휘관을 대상으로 ‘군 지휘관 인권리더쉽 과정’(1일)을 권역별로 순회하여 각 4회 150명을, ‘군 인권교육 연수과정’(3박4일)을 운영하여 35명을 교육하였다. 2007년에는 육군·해군·공군 사령부 소속 지휘관(대대장급)을 대상으로 ‘군 지휘관 인권 리더쉽 과정’(1일)을 권역별로 순회하여 각 4회 170명을, 군대 인권교육 교관 등을 대상으로 ‘군 인권교육 연수과정’(2박3일)을 운영하여 40명을 교육하였다. 2008년에는 33명의 군 의료 종사자에 대한 인권교육과정(1박2일)과 전년도에 이어 군대 인권교육 교관 등 40명을 대상으로 ‘군 인권교육 연수과정’(2박3일)을 실시하였다. 2009년 12월 군대 인권교육, 인권정책 등에 관한 사항 협의·조정, 업무지원 및 협력기능 강화를 통해 인권친화적인 군대문화를 조성하기 위해 군대인권교육협의회를 구성하여 2010년 6월, 2011년 5월 개최하였다.
126. 2011년 2월에는 경찰대학 총경과정을 운영하여 52명을 교육하였고 전의경 구타·가혹행위와 사망사건을 직권조사한 결과 재발방지차원의 인권교육 특강을 지원하여 전의경 지휘요원 3000여명, 전의경 가해자 360명을 교육하였으며, 12월까지 경찰수사연수원, 경찰교육원, 경찰대학 등 경찰교육기관에 대한 인권특강 24회를 포함하여 총 89회 8,399명을 대상으로 위원회 주관 인권특강을 실시하였다.
127. 2007년에는 외부 전문가와 경찰청 관계 실무자, 국가인권위원회 담당자가 직접 교재 개발팀을 구성하여 경찰과 군 수사업무 종사자를 대상으로 한 ‘수사와 인권’, 경비업무 종사자를 대상으로 한 ‘경비 경찰 인권교육’ 교재를 개발하였다. 2008년에는 군대 인권교육을 위한 표준교안을 개발하여 군인의 인권, 지휘권과 인권, 폭력으로부터 보호받을 권리 등을, 수사, 집회·시위 등 분야별 인권교육을 위한 표준교안을 개발하여 검찰·경찰·군대의 수사과정에서

**5** 2012. 9. 10자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

의 인권보호 방안과 집회·시위에서의 인권보호를 그 내용으로 담고 있다. 2010년에는 ‘경찰 인권길라잡이’, ‘수사와 인권’, ‘경비와 인권’ 등 3권의 책을 통합하고 새로운 위원회 결정례, 변경된 법규 등을 반영하여 ‘경찰과 인권’ 교재를 개발했다.

**공무원의 학대행위에 대한 진정건수의 증감**

- 128. 2006년부터 2011년 12월까지 국가기관(검찰, 경찰, 국정원, 특별사법경찰관리, 지방자치단체, 사법기관, 구금시설, 출입국관리사무소, 타 국가기관)에 의한 폭행, 가혹행위, 과도한 장구 사용 등을 이유로 국가인권위원회에 접수된 진정건수는 3,351건이다.
- 129. 기관별 발생 현황을 살펴보면 해당기간 내 전체진정건수 3,351건 가운데 1,892건이 경찰에 의한 것으로 56.5%를 차지하고 그 다음으로 구금시설 1,041건(31.1%), 지방자치단체 181건 (5.4%), 기타 국가기관 142건(4.2%) 등을 차지하고 있다.
- 130. 2006년 이래로 공무원들의 학대행위에 대한 진정건수는 다음과 같이 꾸준히 증가추세를 보이고 있다.

표 36 연도별 접수·처리 현황

(단위 : 건)

구분 \ 연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
접 수	443	580	582	549	728	469	3,351

**질의 16** 출입국관리공무원을 포함한 의료 및 법집행공무원에게 고문 또는 잔혹한, 비인간적인 및 굴욕적인 대우에서 비롯된 신체적·정신적 고문피해를 인식하고 치료하는 것에 관한 훈련프로그램이 있다면 알려주십시오. “고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 효과적인 조사와 문서화에 관한 지침(이스탄불 의정서)”이 이 훈련에 포함되어 있습니까? 특히 이스탄불의정서를 인용한 보고서를 제작한 적이 있습니까? 얼마나 많은 사람이 그러한 훈련을 받았으며, 훈련의 평가방법과 훈련의 결과는 어떠했습니까? 또한 그러한 훈련에 참여한 자의 직업적인 배경과 소속에 관한 정보를 제공해 주십시오.

- 131. 대한민국 정부는 고문 등 피해를 인식하고 치료하는 훈련프로그램을 시행하지 않고 있다. 다만, 국가인권위원회는 2008년 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 효과적인 조사와 문서화에 관한 지침(이스탄불 의정서)’을 번역·발간하였다. 2009년 이스탄불의정서의 실천지침서인 고문혐의에 대한 법률적 조사(변호사), 고문의 심리적 증거(심리학자), 고문피해자 진찰(의사)을 번역·발간하였으며 2010년 UN 고문피해자 지원의 날을 기념하여 ‘국제 고문피해자 재활협의회’(International Rehabilitation Council

### 제3장 고문방지 관련

for Torture Victims)를 초청하여 국내전문가들과 함께 ‘이스탄불 의정서 국내적용을 위한 국제심포지엄’(International Symposium on the Practical Application of Istanbul Protocol in Korea)을 개최하였다. 그리고 2011년에는 이스탄불 의정서를 인용하여 ‘고문 피해자 인권상황 실태조사 보고서’를 발간하였다. 위의 출판물들은 국내의 관련 NGO와 의료계, 법률단체, 학자들에게 배포하였다. 향후 이스탄불의정서를 활용하기 위해 ‘국제 고문피해자 재활협의회’(IRCT)의 협조를 받아 국가인권위원회 조사관을 대상으로 교육훈련 프로그램을 실시하는 것을 검토중이다.

**질의 17** 인신매매를 방지하기 위한 캠페인 프로그램과 그에 대한 정보 및 그 효과에 대한 평가와 측정 방법에 대한 최신정보를 제공해주십시오. 또한 법집행공무원, 검사와 판사를 대상으로 하는 인신매매금지법률에 대한 의무교육과 그러한 교육의 효과에 대한 측정 및 평가결과에 대한 정보를 제공해 주십시오.

132. 대한민국 정부는 성매매를 목적으로 한 인신매매를 방지하기 위해 성매매 예방교육과 성매매 방지 캠페인을 실시하고 있다. 성매매예방 교육자료 등을 개발·보급하고 강사인력을 양성하여 성매매 예방교육을 활성화하고 있으며 왜곡된 성문화 개선을 위해 성매매 방지 캠페인을 실시하고 있다.
133. 성매매예방 교육자료를 지속적으로 개발·보급하고 지방자치단체, 경찰공무원 등 성매매방지 업무 담당 공무원에 대한 교육을 실시하고 있다. 성매매방지업무 담당공무원 교육 현황을 살펴보면 2008년에 139명, 2009년에 252명, 2010년에 334명, 2011년에 359명을 교육하였고, 성매매예방교육 전문강사를 지속 양성하여 2011년 187명의 강사풀을 확보하였다.
134. 2008년부터 2010년까지 대형 전광판과 지하철 등을 활용하여 국민들에게 성매매의 불법성을 홍보했고 2011년에는 성매매의 인권침해성, 불법성을 알리는 ‘여성폭력없는 행복세상’ 캠페인을 실시했다.
135. 대검찰청과 법무연수원은 성매매알선사범에 대한 단속을 강화하고 성매매피해자 보호, 전문성 강화를 위해 검사와 수사관을 대상으로 다음과 같이 교육을 실시하고 있다. 2006년에는 ‘여성관련범죄 수사실무 과정’에서 검찰수사관 57명을 대상으로 ‘성매매알선 등 처벌법 해설’을, 2007년에는 ‘여성·아동학대범죄 수사실무 과정’에서 검찰수사관 45명을 대상으로 ‘성매매알선 등 처벌법 해설 및 사례연구’를, 2008년에는 ‘여성·아동학대범죄 수사실무 과정’에서 검찰수사관 61명을 대상으로 ‘성매매알선 등 처벌법 이해 및 사례연구’를, 2009년에는 ‘여성 아동범죄수사전문가 과정’에서 검사 22명을 대상으로 ‘성매매방지법 시행 5년 성과와 과제’를, ‘여성·아동학대범죄 수사실무 과정’에서 검찰수사관 51명을 대상으로 ‘성매매알선 등 처벌법 이해 및 사례연구’를, 2010년에는 ‘여성아동범죄수사전문가 과정’에서 검사 21명을 대상으로 ‘성매매 사건의 특징’을, ‘여성·아동학대범죄 수사실무 과정’에서 검찰 수사관 23명을 대상으로 ‘성매매알선 등 처벌법 해설 및 사례연구’를, 2011년에는 ‘여성아동범죄수사전



문가 과정'에서 검사 29명을 대상으로 '성매매와 여성인권-외국인과 이주여성 사례 중심'을, '여성·아동학대범죄 수사실무 과정'에서 검찰수사관 33명을 대상으로 '성매매알선 등 처벌법 이해 및 사례연구'를 교육하였다. 2006년부터 2011년까지 검사와 수사관을 대상으로 한 인신매매방지 교육을 받은 사람은 총 342명이다. 위 교육과정의 효과와 만족도가 매우 높아 긍정적 평가를 받고 있으며 참여도 또한 높은 것으로 나타난다. 매년 지속적으로 인신매매방지 교육을 하고 있으며 특히 전문성을 갖춘 강사인 아동보호전문기관 전문가, 심리학 교수, 소아정신과 의사 등이 생생한 사례중심으로 교육하여 그 효과를 높이고 있다.

136. 법원은 법관연수, 세미나를 통해 인신매매범죄 관련 법률에 대한 교육을 실시하고 있으며 이는 재판진행에 적절히 반영되어 그 효과를 거두고 있다고 평가받고 있다.

## 제11조

**질의 18** 고문방지위원회의 이전 권고(13항)와 관련하여 구금조건의 향상과 특히 “대용감방(substitute cells)”의 사용을 제한하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오. 대용감방 등, 교정시설의 과밀수용을 완화하기 위해 취한 구체적 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오. 대용감방에 수감된 여성은 남성 교도관이 감시합니까? 특히 해남 경찰서뿐만 아니라 영월과 밀양에 있는 대용감방을 폐쇄하고 이들 시설을 대체할 것으로 보이는 2009년 완공된 신 교정시설에 관한 최신정보를 제공해 주십시오. 만일 신 교정시설이 완공되었고 사용 중에 있다면 신 교정시설에 수용되어 있는 인원 수와 신 교정시설의 완공 전에 대용감방에 수용된 인원 수와 완공 후의 인원 수에 관한 정보를 포함하여 주시기 바랍니다. 여성수용자가 신고한 성폭력 사건의 발생 건수 및 유형에 관한 정보를 제공해 주시기 바랍니다. 교정시설 내 강간은 고문행위로 기소됩니까?

### 구금조건의 향상을 위해 취한 조치

137. 대한민국 정부는 대용감방을 비롯한 법무부 산하 구금·보호시설에 대한 정기 실태조사를 실시하여 구금조건의 향상을 도모하고 있으며 대용감방에 대한 인권적 차원의 개선방안을 마련하여 대용감방 11개소 중 6개소를 폐지하였다.
138. 법무부 인권국에서는 산하 구금·보호시설 149개소(2011년 12월 기준)에 대해 실태조사를 실시함으로써(1개 시설 당 약 3년에 1회 실시) 구금조건 향상을 위해 노력하고 있다. 2011년 12월 기준으로 법무부 산하 구금·보호시설은 총 149개소로 교도소·구치소 50개소, 대용감방 5개소, 검찰청 구치감 58개소, 외국인 보호시설 24개소, 소년원 11개소, 치료감호소 1개소이다. 2006년부터 2011년까지 총 262회 실태조사를 실시했다. 실태조사는 조사팀을 편성하여 현장에 나가 직접 시설을 확인하고, 수용자 등을 상대로 설문조사와 면담을 실시하여 인권적 측면에서 미진한 사항에 대하여 개선을 권고하는 방식으로 진행하고 있다.

표 37 연도별 구금·보호시설 실태조사 현황

(단위 : 개소)

대상기관 (개소)	합계 (149)	교 정 시 설			경찰청 구치감 (58)	외국인 보호 시설 (24)	보 호 시 설		
		소계 (55)	교도소 구치소 (50)	대용 감방 (5)			소계 (12)	소년원 (11)	치료 감호소 (1)
2006년	43	21	10	11	20	1	1	0	1
2007년	47	15	15	0	9	22	1	1	0
2008년	43	21	21	0	7	6	9	9	0
2009년	38	13	5	8	11	3	11	10	1
2010년	49	16	16	0	18	10	5	5	0
2011년	42	15	15	0	9	12	6	6	0

139. 일부 대용감방 폐지와 시설의 관리·개선현황은 다음과 같다. 2006년 5월 법무부 인권국 출범 이후 11개 대용감방에 대한 실태조사를 완료한 후 법무부 인권국 주도하에 법무부 교정본부, 경찰청 등 관계기관과 업무협의를 개최하여 인권적 차원의 개선방안을 마련하였다. 그 주요 내용은 폐지 가능한 대용감방은 폐지하고 즉시 폐지가 어려운 대용감방에 대하여는 '여경 유치인 면담제 시행', '운동시설 설치', '유치장 내 직접조명 설치' 등 개선조치를 취하는 것이다.
140. 이에 따라 대용감방 11개 중 6개소가 폐지되었다. 교정시설을 신축한 해남, 영월, 밀양의 대용감방 3개소가 폐지되었고 인근 교도소와 1시간 이내 거리인 영덕, 의성, 정읍 등 대용감방 3개소도 폐지하여 인근 교도소에서 수용자를 인수하였다. 대용감방은 현재 속초, 영동, 남원, 상주, 거창 5개소이고, 법무부와 경찰청은 이관에 관하여 지속적인 협의 중이고 향후 예산과 인력 사정을 고려하여 점차 축소·폐지할 예정이다. 대용감방 등 교정시설에서 과밀수용을 완화하기 위한 교정시설 신축·재건축에 관하여는 제181항 내지 제183항에서 후술하겠다.

### 대용감방에 수감된 여성은 남성 경찰관이 감시하는지 여부

141. 대용감방 5개소 중 여성 수용자를 남성 경찰관이 감시하는 곳은 없으며 여성 경찰관이 감시하고 있다

**2009년 완공된 신 교정시설에 수용되어 있는 인원수에 관한 정보와 신 교정시설 완공 전에 대용감방에 수용되었던 인원수 및 완공 후 수용 인원수**

142. 2009년 신축된 영월교도소, 해남교도소, 밀양구치소에 수용되어 있는 인원수는 다음표와 같다. 모두 수용현원이 수용정원에 미달한 상태이다.

표 38 영월·해남 교도소 및 밀양구치소 수용현황(2012년 6월 1일 기준)

(단위 : 명)

기관명	수용정원	수용현원		
		계	기결	미결
영월교도소	400	310	284	26
해남교도소	410	241	217	24
밀양구치소	440	376	361	15

143. 2009년 영월교도소, 해남교도소, 밀양구치소 신축 이전과 이후의 대용감방 수용인원수를 비교해 보면 2006년 5,643명, 2007년 5,439명, 2008년 4,393명, 2009년 4,234명을 수용하여 꾸준히 감소하는 추세였고 특히 신 교정시설이 신축된 2009년 이후로는 2010년 3,041명, 2011년은 1,917명으로 대용감방 수용인원수가 급격히 감소한 것으로 나타났다.

표 39 대용감방 수용인원수

(단위 : 명, 개수)

연 도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
유치장 인원	166,118	167,867	159,925	170,448	122,399	101,475
대용감방 수	11	11	9	8	8	5
대용감방 인원	5,643	5,439	4,393	4,234	3,041	1,917

**여성 수용자가 신고한 성폭력 사건수와 유형에 관한 정보 및 교정시설 내 강간은 고문으로 기소되는지 여부**

144. 여성 수용자가 신고한 성폭력 사건수와 유형에 관한 정보는 별도로 관리하고 있지 않다. 교정시설내에서 발생한 강간, 강제추행 등은 고문으로 기소되지 않는다. 그러나 피해자와 가해자의 연령, 행위유형, 범행수단, 가해자와 피해자의 관계 등에 따라 「형법」, 「성폭력범죄

### 제3장 고문방지 관련

의 처벌 등에 관한 특례법, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 의하여 강간죄, 강제추행죄 등으로 처벌하는 한편, 별도로 공무원의 독직폭행·가혹행위죄(형법 제125조)에도 해당하는 경우, 상상적 경합범으로서 중한 죄의 형으로 처벌하고 있다(제40조). 아울러 교정시설 등에 구금된 부녀에 대해 감호자가 간음·추행한 경우 피구금부녀가 동의한 경우에도 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 의해 엄벌하고 있다(제10조 제2항).<sup>16)</sup>

145. 2006년부터 2011년까지 국가인권위원회에서 조사한 구금시설 여성수용자의 성희롱 사건을 살펴 보면, 총 8건(진정 7건, 직권조사 1건)을 조사하여 고발·징계 1건, 관할수사기관으로 이송 1건, 각하 6건이다.

#### 질의 19

여성수용자가 신고한 성폭력 사건 관련, 교도관 상대 진정(고소·고발), 조사, 기소, 유죄선고 및 부과된 형벌에 대해 상세한 통계자료를 제공해 주십시오.

2010년 5월 14일 자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여 대용감방의 상황에 대한 법무부의 연구에 대한 정보와 독립기관이 이러한 감방에 대한 접근성을 지니고 있는지에 관한 정보를 제공해 주십시오. 덧붙여 교도소의 건설 및 재건축 상황과, 모든 구금시설 및 아직 남아있는 대용감방이 국제적 최저기준을 충족하도록 하기 위해 어떠한 조치를 취했는지에 관한 최신정보를 제공해 주십시오(13항). 6개의 신 교정시설은 완공되었습니까? 2018년까지 건설될 예정인 5개의 교정시설의 건축 진행상황은 어떻습니까?

### 여성수용자가 신고한 성폭력 사건 관련, 교도관 상대 진정(고소·고발), 조사, 기소, 유죄선고 및 부과된 형벌에 대해 상세한 통계자료

145. 대한민국 정부는 여성 수용자가 신고한 성폭력 사건수와 유형에 관한 정보는 별도로 관리하고 있지 않다.

### 대용감방의 조건에 관한 법무부 연구 및 독립기관의 대용감방에 대한 접근성 여부에 관한 정보

146. 제137항 및 제138항에서 설명한 바와 같이 법무부 인권국은 3년에 1회 대용감방을 비롯한 구금·보호시설의 인권상황에 대해 실태조사를 실시하고 있다. 2006년에는 대용감방 11개소, 2009년에는 대용감방 8개소에 대해 실태조사를 실시했고 2010년에는 밀양, 영월, 해남 지역의 교정시설에 대한 실태조사를 실시하면서 밀양, 영월, 해남 대용감방이 폐지된 사실을 확인했다.

147. 국가인권위원회는 2002년, 2003년 2차례에 걸쳐 전국규모의 유치장 인권실태조사를 실시하

16) 법률에 따라 구금된 사람을 감호하는 사람이 그 사람을 추행한 때에는 3년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다(성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제10조 제2항).

여 2004년 8월 대용감방의 폐지를 법무부에게 권고하였다. 그 후 2006년부터 2010년까지 국가인권위원회는 매년 유치장 방문조사를 시행하여 인권침해 개선사항을 권고하고 있다.

**구금시설이 국제적 최저기준을 준수하기 위해 취한 조치 및 교도소의 건축·재건축 현황(6개의 신 교정시설의 완공 및 건설 중인 5개의 교정시설 신축 현황)**

- 148. 대한민국 정부는 앞에서 설명한 바와 같이 법무부 산하 구금·보호시설 149개소(2011년 12월 기준)에 대한 실태조사를 통하여 구금시설과 대용감방이 대한민국의 법령이 정한 기준에 적합한지 여부를 점검하고 있다.
- 149. 대한민국 정부는 수용자의 인권을 보호하고 건강권을 보장하기 위해 2006년 9월 29일「법무시설 기준규칙」(법무부훈령 565호)을 개정하여 수용거실면적을 늘리고, 수용시설을 개선하였다. 수용거실은 혼거실의 경우 1인당 2.48㎡에서 2.58㎡로, 징벌실은 1인당 2.97㎡에서 4.62㎡로, 독거병실은 1인당 4.3㎡에서 6.30㎡로 1인당 면적을 늘렸고 출소자 대기실, 개방접견실, 신입자실, 다목적실, 가족만남의 집을 신설하였다.
- 150. 교정시설 내 과밀수용 해소를 위해 ‘교정시설 확충 및 수용환경개선 계획’을 수립하여 2008년에 화성직업훈련교도소를, 2009년에 영월교도소와 밀양구치소를, 2010년에는 해남교도소를 신축하였고, 2011년에는 서울남부구치소와 서울남부교도소를 이전하였으며, 현재 정읍교도소와 상주교도소를 신축 중에 있고, 광주교도소와 장흥교도소를 이전하기 위해 공사를 진행 중이다. 장기적으로는 현재 추진 중인 사업을 포함하여 30년 이상 경과한 노후하고 협소한 교정시설인 안양교도소 등 14개 기관의 신·개축사업을 추진 중이다. 여성수용자의 인권을 증진하기 위하여 교정시설 신축 시 여성수용동을 분리하여 신축하고 있으나, 여성수용인원 증가추세를 감안하여 여자교도소 신설을 추후 검토할 예정이다.
- 151. 대용감방해소를 위하여 2009년, 2010년에 영월교도소, 밀양구치소, 해남교도소를 신설하여 대용감방 수용인원을 인수하였고 의성경찰서는 경북북부제3교도소(남)와 안동교도소(여)에, 영덕경찰서는 포항교도소에, 정읍교도소는 전주교도소에서 각각 인수하였다. 대용감방은 현재 속초, 영동, 남원, 상주, 거창 5개소이고 정읍, 상주교도소는 신축 중에 있고 속초, 거창교도소는 신설을 추진 중에 있다. 나머지 영동, 남원경찰서의 대용감방은 2018년까지 교정시설을 신축하여 인수할 계획이다.

표 40 교정시설 조성 추진현황

기관명	착공	준공	시설규모(㎡)		수용 정원	진행상황	비고
			부지	건물			
정읍교도소	'09.	'13.	152,224	20,140	500	공정율 : 52.85%	
상주교도소	'10.	'13.	212,421	20,150	500	공정율 : 41.98%	
속초교도소	'14.	'16.	130,579	19,835	500	기본조사 설계중	
거창교도소	'14.	'16.	140,000	20,000	500	신축부지 선정	
광주교도소	'10.	'14.	287,238	49,589	1,500	공정율 : 22.51%	
장흥교도소	'10.	'13.	162,879	19,862	500	공정율 : 44.07%	
안양교도소	'12.	'16.	388,623	54,520	1,300	재건축협의 중	
대구교도소	'14.	'17.	300,000	66,116	2,000	도시관리계획 변경	
전주교도소	'15.	'17.	198,348	54,545	1,500	· 후보지선정 중	
서울남부(구)	'09.	'11.	229,192	42,219	1,600	· 11.10. 이전	
서울남부(교)	'09.	'11.		36,807	1,100		
창원교도소	'13.	'15.	210,000	33,000	1,100	설계착수	
성동구치소	'13.	'15.	33,058	57,521	2,000	부지조성 중	
원주교도소	'13.	'15.	173,901	41,322	1,100	도시관리계획 변경	
부산구치소	'13.	'15.	99,174	52,893	2,000	도시관리계획 변경	
부산교도소	'13.	'15.	181,819	39,670	1,200		

152. 소년보호시설의 소규모화와 개별처우 기반을 강화하여 소년원 내 단체생활 부적응 학생에 대해 소규모실 또는 단독실 생활을 허용하고 있다.
153. 국방부는 2010년 12월 군수용자의 처우 및 군교정 발전을 위한 제도개선 연구를 형사정책연구원에 의뢰하여 2011년 6월 연구 과제를 완료하여 향후 군의 특수성에 부합하는 교정제도 확립과 군수용자의 처우 개선 등 효과적인 교정 달성을 위하여 활용할 계획이다. 또한 국가인권위원회 조사 결과를 반영하여 구치소 시설의 상태, 수용자 관리(위생, 의료, 채광, 조도 등)상태를 지속적으로 개선해 오고 있다.
154. 대한민국 정부는 친인권적 유치장 확대를 시행 중인데, 「유치장 설계 표준 규칙」(경찰청 예규)에 따라 유치실 면적은 13.2㎡이상이고 최대 수용 인원은 5명으로, 1인당 면적은 2.64㎡, 평소에는 1인 3.3㎡이상을 제공하고 있다. 2011년부터 경찰청은 '쇠창살 없는 유치장'을 시범실시하고 있으며 향후 시범운영 관서를 전국으로 확대할 예정이다(지방청별 1개씩 총

16개소 설치 예정). 경찰청 인권보호담당관이 '쇠장살 없는 유치장' 확대 시행 업무를 총괄하고 있다.

## 제12조와 제13조

**질의 20** 고문방지위원회의 이전 권고(18항)와 관련하여 법집행공무원이 행하였다고 주장된 고문 및 부당한 대우와 관련한 고소·고발, 그와 관련된 조사, 기소, 유죄선고 그리고 그와 관련한 형사판결 및 징계결정, 피해자에게 제공한 보상을 포함한 배상에 대해 연령과 성별로 분석된 자료를 제공해 주십시오. 2010년 5월 14일자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여, 경찰청의 인권보호팀(human rights protection team of the national police agency)에 신고된 인권침해 주장건수가 2007년 10건에서 2008년 19건으로 증가한 이유에 대한 정보를 제공해주십시오.

### 법집행공무원이 행하였다고 주장된 고문 및 부당한 대우와 관련한 고소·고발, 조사, 기소, 유죄판결, 형벌에 관해 연령과 성별로 분석된 통계자료

155. 대한민국 정부는 법집행공무원의 고문 및 부당한 대우에 관하여 연령 및 성별로 구분한 자료는 관리하고 있지 않다. 2006년부터 2011년까지 수사기관 등의 고문 등 사건 접수·처리 현황을 살펴보면, 직권남용권리행사방해죄로(형법 제123조) 21,129명을 접수하여 55명을 기소하고, 불법체포·감금죄로(동법 제124조) 2,205명을 접수하여 10명을 기소하고, 독직폭행·가혹행위죄로(동법 제125조) 4,096명을 접수하여 15명을 기소하고, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률위반죄로(독직폭행·가혹행위)<sup>17)</sup> 1,077명을 접수하여 33명을 기소하는 등 총 113명을 기소하였다. 그리고 2006년 1월부터 2011년 7월까지 고문 등 사건 판결 현황을 살펴보면, 직권남용권리행사방해죄로(형법 제123조) 41명을 처리하여 33명에게 유죄판결을 선고하고, 불법체포·감금죄로(동법 제124조) 10명을 처리하여 10명에게 유죄판결을 선고하고, 독직폭행·가혹행위죄로(동법 제125조) 14명을 처리하여 11명에게 유죄판결을 선고하고, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률위반죄로(독직폭행·가혹행위) 31명을 처리하여 22명에게 유죄판결을 선고하는 등 총 76명에게 유죄판결을 선고하였다.

17) 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(제4조의 2)은 불법체포·감금(형법 제124조), 독직폭행·가혹행위(동법 제125조)를 범하여 사람을 상해에 이르게 한 경우 1년 이상의 유기징역에, 사람을 사망에 이르게 한 경우 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하여 가중처벌한다.

제3장 고문방지 관련

표 41 직권남용권리행사방해(형법 제123조) 접수·처리 현황

(단위 : 명)

연도	사건 접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	2,177	2,014	6	2	1,934	72
2007년	3,504	3,271	5	2	3,133	131
2008년	2,900	2,781	9	2	2,650	120
2009년	3,861	3,657	2	1	3,511	143
2010년	4,438	4,207	11	3	4,053	140
2011년	4,249	4,057	9	3	3,834	211
합계	21,129	19,987	42	13	19,115	817

표 42 직권남용권리행사방해(형법 제123조) 제1심 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	6	3	0	1	0	1	0	1	0
2007년	6	5	0	1	1	0	2	0	1
2008년	12	16	0	1	4	2	6	3	0
2009년	2	2	0	1	0	1	0	0	0
2010년	11	7	0	0	3	2	1	0	1
2011년 1월-7월	7	8	0	3	3	0	0	1	1
합계	44	41	0	7	11	6	9	5	3

표 43 불법체포·감금(형법 제124조) 접수·처리 현황

(단위 : 명)

연도	사건 접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	448	413	1	0	395	17
2007년	298	269	0	0	256	13
2008년	382	361	2	0	324	35
2009년	383	355	0	0	337	18
2010년	390	375	5	0	346	24
2011년	304	296	2	0	283	11
합계	2,205	2,069	10	0	1,941	118



표 44 불법체포·감금(형법 제124조) 제1심 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	1	1	0	0	0	0	1	0	0
2007년	0	1	0	0	0	0	1	0	0
2008년	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2009년	0	2	0	0	0	2	0	0	0
2010년	4	3	0	0	1	0	2	0	0
2011년 1월-7월	2	3	0	0	3	0	0	0	0
합계	9	10	0	0	4	2	4	0	0

표 45 독직폭행·가혹행위(형법 제125조) 접수·처리 현황

(단위 : 명)

연도	사건 접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	545	505	4	0	457	44
2007년	698	640	3	0	516	121
2008년	756	728	0	0	645	83
2009년	701	652	0	0	624	28
2010년	728	627	6	0	596	25
2011년	668	626	2	0	573	51
합계	4,096	3,778	15	0	3,411	352

표 46 독직폭행·가혹행위(형법 제125조) 제1심 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	4	4	0	2	0	0	1	0	1
2007년	2	4	0	0	0	0	2	2	0
2008년	0	1	0	0	0	0	1	0	0
2009년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010년	5	3	0	0	1	0	2	0	0
2011년 1월~7월	2	2	0	0	1	0	1	0	0
합계	13	14	0	2	2	0	7	2	1

표 47 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 위반(독직폭행·가혹행위) 접수·처리 현황

(단위 : 명)

연도	사건 접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	225	215	11	0	198	6
2007년	228	227	10	0	202	15
2008년	147	143	0	0	142	1
2009년	192	179	4	0	173	2
2010년	161	145	8	0	131	6
2011년	124	119	0	0	115	4
합계	1,077	1,028	33	0	961	34

표 48 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 위반(독직폭행·가혹행위) 제1심 판결 현황  
 (단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	8	10	0	1	4	0	0	3	2
2007년	8	10	0	0	2	0	5	3	0
2008년	1	2	0	0	1	0	1	0	0
2009년	4	4	0	0	0	0	3	1	0
2010년	4	5	0	4	1	0	0	0	0
2011년 1월-7월	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	25	31	0	5	8	0	9	7	2

표 49 업무상 위력 등에 의한 간음(형법 제303조) 접수·처리 현황  
 (단위 : 명)

연도	사건 접수	처리				
		처분계	구공판	구약식	불기소	기타
2006년	20	18	2	0	15	1
2007년	20	20	6	0	14	0
2008년	15	15	2	0	13	0
2009년	11	10	0	1	8	1
2010년	13	10	1	0	8	1
2011년	13	13	2	0	10	1
합계	92	86	13	1	68	4

※ 통계시스템 상 업무상위력 등에 의한 간음(형법 제303조)으로 통계산출이 될 뿐, 피구금부녀간음(동조 제2항)만 별도로 산출이 안됨

제3장 고문방지 관련

표 50 업무상 위력 등에 의한 간음(형법 제303조) 제1심 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	2	1	0	0	0	1	0	0	0
2007년	6	4	0	2	0	0	0	1	1
2008년	2	3	0	0	1	0	0	0	2
2009년	0	2	0	1	0	0	0	1	0
2010년	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2011년 1월-7월	1	2	0	2	0	0	0	0	0
합계	12	12	0	5	1	1	0	2	3

표 51 국가정보원법 위반 제1심 판결 현황

(단위 : 명)

연도	접수 인원수	처리							
		합계	생명형	자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	기타
2006년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009년	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2010년	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011년 1월-7월	0	1	0	0	1	0	0	0	0
합계	1	1	0	0	1	0	0	0	0

※ 국가정보원법 제19조에 관한 수치임(조문구분 불가)

156. 대한민국 정부는 각종 법률에 의하여 고문피해자와 유족에게 정당한 보상청구권을 인정하고 있으며 고문피해자는 이에 따라 형사보상청구<sup>18)</sup>, 국가배상청구, 민사상 손해배상청구, 범죄

18) 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」에 의해 구금되었던 피고인에 대하여 무죄재판이 확정된 경우 법원에 형사보상을 청구하거나 구금되었던 피의자가 불기소처분을 받은 경우 지방검찰청에 설치된 피의자보상심의회에 피의자보상을 청구할 수 있다(제2조 내지 제29조).

**5** 2012. 9. 10.자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

피해구조금청구<sup>19)</sup>를 통해 보상 또는 배상을 받을 수 있다. 자세한 내용은 제1차 국가보고서 제199항 내지 제204항(CAT/C/32/Add.1), 제2차 국가보고서 제86항 내지 제89항(CAT/C/53/Add.2)에서 설명한 바 있다.

157. 2006년부터 2011년 6월까지 형사보상금 및 피의자 보상금 지급 내역은 다음 표와 같다. 같은 기간 형사보상금은 총 21,907명에게 60,587,527,000원을, 피의자보상금은 총 134명에게 225,453,000원을 지급하였다.

표 52 형사보상금 및 피의자보상금 지급 현황

(단위 : 명, 천원)

구분 \ 연도		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
형사 보상금	인원	233	247	290	331	6,554	14,252	21,907
	금액	2,218,465	2,291,347	6,043,717	10,594,635	17,326,973	22,112,390	60,587,527
피의자 보상금	인원	44	20	21	11	17	21	134
	금액	76,018	32,117	38,386	16,040	27,856	35,036	225,453

158. 2006년부터 2011년 12월까지 공무원의 고문과 부당한 대우 등과 관련하여 총 24건의 국가배상청구가 제기되었고 총 10,350,297,936원을 국가배상금으로 지급하였다. 공무원 등의 행위 유형을 살펴보면, 수사기관의 불법체포·구금, 가혹행위, 구금시설에서의 가혹행위, 불법계구 사용, 적절한 의료조치의무 해태 등이다.

표 198 국가배상금 지급 현황

(단위 : 명, 원)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
인원	1	8	3	7	8	63	90
국가배상금	14,313,560	3,448,592,370	7,538,350	23,110,337	364,595,462	6,492,147,857	10,350,297,936

159. 2006년부터 2011년까지 범죄피해자 총 1,142명에게 총 15,112,649,000원을 범죄피해구조금으로 지급하였다.

19) 「범죄피해자보호법」에 의해 국가는 일정한 요건에 해당하는 구조피해자 또는 유족에게 범죄피해 구조금을 지급한다(제16조).

표 54 범죄피해구조금 지급 현황

(단위 : 명, 천원)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	합계
인원	117	169	155	205	209	287	1,142
범죄피해 구조금	1,063,000	1,607,000	1,411,000	2,204,833	3,416,782	5,410,034	15,112,649

※ 고문 및 부당한 대우로 인한 범죄피해자구조금 지급 현황 통계를 따로 관리하지 않음

**경찰청의 인권보호팀(human rights protection team of the national police agency)에 신고된 인권침해 주장건수가 2007년 10건에서 2008년 19건으로 증가한 이유에 대한 정보**

160. 경찰청의 인권보호팀(human rights protection team of the national police agency)에 신고된 인권침해 주장건수가 2007년 10건에서 2008년 19건으로 증가한 이유는 인권옹호를 위한 대국민 홍보와 국민의 인권의식 향상에 따른 것으로 보인다.

**질의** 고문방지위원회의 이전 권고(8항 (a)와 관련하여 고문 및 부당한 대우를 받았다고 하는 모든 주장에 대해 공평한 기관에 의해 즉시 그리고 철저히 심사될 수 있도록 보장하고, 모든 피해자가 배상을 받을 수 있고 공정하고 적절한 보상에 관한 강제력 있는 권리를 갖도록 하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오. 구금시설에서의 고문 및 부당한 대우 사건에 관해 해당 죄명, 민족, 성, 연령 및 성별로 분석된 상세한 통계자료와 법집행공무원이 위와 같은 행위를 하였다고 주장한 고소·고발의 유형 및 건수, 관련 조사, 기소, 유죄선고 및 피해자에게 제공된 구제조치와 적용된 형사처벌 혹은 징계결정에 대한 상세한 자료를 제공해 주십시오.

**고문 등 관련 사건에 대한 공평한 기관에 의한 즉각적이고 철저한 조사보장 및 피해자 배상청구권 등 보장조치에 관한 정보**

- 161. 대한민국 정부는 법집행공무원의 고문 및 부당한 대우사건에 대하여 각급 검찰청의 감찰 전담 검사 등이 독립적이고 공정하게 수사하고 있으며, 필요시 전담 수사관을 편성하여 철저히 하게 진상을 규명하도록 하고 있다.
- 162. 고문 등 관련 사건에 대하여 고문피해를 주장하는 개인이 취할 수 있는 조치로는 수사기관에 대한 고소·고발, 청원, 불기소처분에 대한 재정신청, 헌법소원, 형사보상청구, 국가배상청구, 민사상 손해배상청구, 범죄피해구조금청구 등이 있는데 이에 대하여는 제1차 국가보고서 제37항 내지 제44항, 제88항 내지 제91항, 제174항 내지 제178항, 제187항 내지 제204항에서(CAT/C/32/Add.1), 제2차 국가보고서 제86항 내지 제89항(CAT/C/53/Add.2)에서 설명한 바 있다. 다만 불기소처분에 대한 재정신청에 관하여는 2007년 6월 1일 「형사소송법」

을 개정하여 재정신청 대상을 모든 범죄로 확대하되<sup>20)</sup> 고소사건으로 제한하고 고발사건은 제외하였다. 다만, 법집행공무원의 고문 및 부당한 대우를 처벌하는 직권남용권리행사방해죄(형법 제123조), 불법체포·감금죄(제124조), 독직폭행·가혹행위(제125조)의 경우는 고발사건의 경우도 재정신청을 할 수 있다.

### 구금시설에서의 고문 및 부당한 대우 사건에 대한 청원, 진정 제기

163. 구금시설에서의 고문 및 부당한 대우 사건에 관한 기소와 판결 통계를 따로 관리하고 있지 않다. 교정시설 수용자는 교도관의 가혹행위 등에 대하여 법무부 장관에 대한 청원, 법무부 인권침해신고센터에 대한 신고, 국가인권위원회에 대한 진정을 제기할 수 있다. 피치료감호자는 법무부 장관에 대하여 처우개선 등에 관한 청원을 제기할 수 있다. 군 수용자는 국방부 장관에 대하여 청원할 수 있다.
164. 법무부 장관 등에 대한 청원(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제177조 제1항)은 2011년 12월 22일 개정된 「수용자 청원 처리지침」(법무부예규)에 근거하여 처리하고 있다. 청원건수를 살펴보면 2006년 1,495건, 2007년 1,999건, 2008년 2,330건, 2009년 2,205건, 2010년 1,573건, 2011년 1,313건이다. 2011년 제기된 1,313건의 청원에 대하여 조사관을 통해 조사를 실시한 결과 교도관의 가혹행위로 인정된 사례는 없다.
165. 피치료감호자 또는 법정대리인은 법무부장관에게 처우개선에 관한 청원을 할 수 있다(치료감호법 제30조). 피치료감호자 등은 청원서를 작성한 후 봉하여 치료감호소장에게 제출하고, 치료감호소장은 이를 개봉하지 않고 지체 없이 법무부 장관에게 송부하여야 한다(동법시행령 제8조). 청원을 보장하기 위하여 병동 등 이용하기 쉬운 곳에 청원함을 설치하고 안내문을 게시하여야 한다(동법시행규칙 제14조).
166. 대한민국 정부는 1998년 12월 30일 「피치료감호자 처우규정」(치료감호소 내규)을 제정하고 2004년 3월 31일 동규정을 개정하여 피치료감호자는 처우에 있어 부당하다고 인정되는 경우 국가인권위원회 및 관계기관에 진정할 수 있고, 법무부장관 또는 소장에게 청원을 제기할 수 있다고 규정하고 있다(제73조).
167. 2006년부터 2011년까지 치료감호소 법집행공무원에 대한 고소·고발(진정 포함) 건수는 총 8건이고 모두 내사종결(혐의없음)되었다.

20) 개정 「형사소송법」 이전에는 「형법」 제123조 내지 제125조의 죄에 대하여 고소 또는 고발을 한 자만 검사의 불기소처분에 대하여 재정신청을 할 수 있었다.

표 55 치료감호소 소속 법집행공무원에 대한 고소·고발(진정 포함) 내역

(단위 : 건수)

연도	고소·고발건수	고소·고발 내용	조사 결과	기소 여부	유죄 판결	징계 결정	피해 구제
2006	0	없음	-	-	-	-	-
2007	1	· 진단서 발급지연 및 병명과 일치하지 않은 약물투여	내사종결(무혐의)	불기소	해당없음	해당없음	해당없음
2008	2	· 협진의학사의 진료거부 · 외부병원 무료진료 및 치료감호 집행정지 요구 거부	내사종결(무혐의)	불기소	해당없음	해당없음	해당없음
2009	1	· 서신을 정당한 이유 없이 발송하지 않음	내사종결(무혐의)	불기소	해당없음	해당없음	해당없음
2010	0	없음	-	-	-	-	-
2011	4	· 치료감호소 내에서 치과진료를 잘못하여 이가 시리다는 내용 · 야간에 보호사만 근무하고 간호사가 근무하지 않아 직무유기라는 내용 · 피감호자의 지병호소에 대한 의료진의 직무유기 · 외부병원 진료요구 거부 및 과실진료	내사종결(무혐의)	불기소	해당없음	해당없음	해당없음

168. 군에서는 모든 신입수용자에 대해 수용자로서의 권리 및 부당한 대우에 대한 권리구제제도(청원, 진정, 면담 등)를 설명하고 있다(군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률 제17조). 또한 군수용자는 그 처우에 관하여 불복할 경우 국방부장관, 참모총장 등에게 청원할 수 있다(제102조). 또한 피해자는「국가배상법」 등에 따라 손해배상을 청구할 수 있고, 가해자는 범죄의 심각성에 따라 형사처벌, 징계처분 등 처벌을 받는다.

**질의 22** 국가인권위원회가 설립하여 2010년 6월 28일부터 9월 28일까지 운영한 고문신고센터(Torture Reporting Center)에 신고된 사건 수에 대한 정보를 제공해 주십시오. 또한 그러한 센터 운영결과와 평가와 예상된 사후조치에 관한 정보를 제공해 주십시오.

169. 국가인권위원회의 고문신고센터(Torture Reporting Center)는 경찰관의 고문을 직권조사한 결과에 따른 후속조치의 일환으로 2010년 6월 28일부터 9월 28일까지 한시적으로 운영되었다. 위 센터에 접수된 사건 수와 처리현황을 살펴보면, 진정 2건, 상담 12건, 민원·신고 1건 등 총 15건이 접수되었고 이 중 진정 2건은 각하 처리되었다.



170. 이에 비하여 같은 기간 동안 국가인권위원회의 일반적인 진정 절차를 거쳐 접수된 사건 가운데 경찰관의 욕설 등 인격권과 관련된 인간의 존엄성 침해는 308건이고, 폭행 또는 가혹행위와 관련된 신체의 자유 침해는 136건이었다.

**질의 23** 고문방지위원회의 이전 권고(8항 (b))와 관련하여 고문을 포함한 반인도적 범죄에 관해 공소시효 적용을 배제하거나 정지하는 법안의 국회 채택과 관련한 최신정보를 제공해 주십시오.

171. 2008년 7월 16일 강창일 의원 등 12인이 제출한 「반인권적 국가범죄의 공소시효 배제 등에 관한 특례법」은 제18대 국회의 회기만료로 폐기되었다. 위 법률안은 국가의 소추권 행사에 영향을 미칠 수 있는 지위에 있는 공무원이 국가 공권력을 이용하여 조직적으로 저지른 살인, 상해치사, 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위 등의 범죄 행위에 대하여 공소시효의 적용을 배제하는 내용을 포함하고 있었다.

172. 대한민국 정부는 2007년 12월 21일 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」을 제정하였음은 제2항 내지 제5항에서 설명한 바 있다. 동법은 집단살해죄, 인도에 반하는 죄, 사람에 대한 전쟁범죄, 재산 및 권리에 대한 전쟁범죄, 인도적 활동이나 식별표장 등에 대한 전쟁범죄, 금지된 방법에 의한 전쟁범죄, 금지된 무기를 사용한 전쟁범죄에 대하여 공소시효 및 형의 시효에 관한 규정을 적용하지 않도록 규정하고 있다(제6조).

**질의 24** 한국 국가인권위원회가 2009년 8월 1일부터 2010년 3월 31일 사이에 자백을 강요하기 위해 비인도적 방법을 사용하여 피의자들을 불법적으로 고문한 혐의로 검찰 기소를 요청한 5명의 경찰공무원들에 대한 조사결과에 대한 정보를 제공해 주십시오.

173. 국가인권위원회가 고문혐의로 검찰에 고발한 5명의 경찰공무원은 2010년 7월 9일 독직폭행죄(형법 제125조)로 전원 기소되어 2011년 6월 18일 모두 유죄판결이 확정되었다. 피고인들은 폭행 가담 정도와 죄질에 따라 각각 징역 8월에서 징역 3년의 형을 선고받았고 5명 모두 파면처분을 받았다.

**질의 25**

E-6 비자를 받은 여성 등 이주노동자가 주장한 학대를 조사할 수 있는 진정 및 조사제도가 마련되어 있습니까? 특히 많은 경우 그들은 자신의 권리에 대한 지식이 부족하거나 이용할 수 있는 제도에 관한 지식이 부족한 경우가 많다는 보고와 사용자가 그러한 이주노동자의 외국인 등록증(alien card)과 여권을 종종 압수하는 경우가 있다는 주장에 비추어, 학대를 주장하는 이주자가 진정제도에 접근할 수 있는지 여부를 포함하여 진정제도에 관한 정보를 제공해 주십시오. 여성 이주노동자가 제기한 성희롱 및 성폭력과 관련한 진정 건수에 대한 정보와 조사, 기소, 유죄선고 및 피해자에 대한 보상 등이 있었다면 이에 대한 최신정보를 제공해 주십시오. 특히, 2009년 4월 8일 충청남도에서 중국계 여성 이주 노동자의 체포과정과 그 후에 불필요한 무력을 사용한 2명의 경찰관에 대한 조사결과에 대한 정보를 제공해 주십시오. 그리고 그녀가 여하한 방식으로 보상으로 받았다면 그러한 부분에 관한 정보도 알려주시기 바랍니다.

**이주노동자에 대한 학대 등을 조사할 수 있는 진정 및 조사제도**

- 174. 대한민국 정부는 이주노동자에 대한 학대 등을 조사할 수 있는 제도로 근로감독관제도를 두고 있다(근로기준법 제101조 내지 제106조). 사용자의 법 위반으로 불이익을 받은 근로자는 내·외국인 모두 근로감독관에게 신고할 수 있으며, 근로감독관은 사실관계를 조사하여 법 위반 혐의가 있는 사용자에 대해서는 시정 등을 조치할 수 있으며, 검찰에 기소 의견으로 송치하여 형사 처벌을 받게 할 수 있다.
- 175. 2010년도 외국인 근로자 진정사건 처리현황을 살펴보면, 총 5,051건의 진정사건에 대해 사법처리는 2,234건, 권리구제 등으로 인한 취하는 2,817건이고 이중 강제근로, 폭행 관련 사건은 6건으로 이중 5건은 사법처리 되었다.
- 176. 사용자가 외국인 근로자에 대해 여권이나 외국인 등록증을 압수하여 정당하게 사업장을 이탈하지 못하도록 하고 강제로 근로를 강요하는 것은 「근로기준법」 위반으로 처벌된다. 동법은 사용자가 폭행, 협박, 감금, 그 밖에 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다고 규정하고 있다(제7조). 또한 이와 같은 강제근로의 금지를 위반한 사용자에 대해 5년 이하의 징역 또는 3천 만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제107조).
- 177. 또한 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙·사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다(제6조). 차별적 처우를 하는 경우 5백 만원 이하의 벌금형에 처하고 있다(제114조 제1호).

**여성 이주노동자가 제기한 성희롱 및 성폭력 등 사건 진정건수**

- 178. 여성 이주노동자를 포함하는 근로자는 사업주가 직장 내에서 성희롱을 하거나, 직장 내 성희롱 행위자에 대한 조치를 취하지 않거나, 피해주장 근로자에 대하여 고용상의 불이익을 준 경우에

**5** 2012. 9. 10.자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

사업장 소재지 지방노동관서에 진정(고소·고발)을 제기할 수 있음은 제89항 내지 제94항에서 설명한 바와 같다. 여성 이주근로자가 직장 내 성희롱을 이유로 고용노동부에 신고한 사건의 처리현황은 다음과 같다.

표 56 여성 이주노동자의 직장 내 성희롱 신고사건 처리현황(고용노동부)

(단위 : 건수)

연도	2008년	2009년	2010년	2011년 8월
접수	4	2	2	1
처리 결과	불기소(혐의없음) 행정종결(취하) 행정종결(위반없음) 행정종결(진정인이 출석요구에 대해 2회 불출석)	행정종결(위반없음) 행정종결(위반없음)	행정종결(취하) 행정종결(진정인이 출석요구에 대해 2회 불출석)	행정종결(취하)

- 179. 2006년부터 2011년까지 국가인권위원회에 제기된 여성 이주노동자의 성희롱 진정 건수 및 처리 결과를 살펴보면, 총 5건의 진정사건을 조사하여 모두 각하하였다.
- 180. 검찰은 2009년 4월 8일 충청남도에서 중국계 여성 이주노동자를 체포하는 과정에서 불필요한 유형력을 행사한 출입국관리소 공무원 2명을 폭행혐의로 조사하였다. 조사 도중 피해여성은 각각 750만원과 400만원을 지급받았으며 합의가 이루어져 2009년 8월 11일 공무원 2명에 대해 불기소처분(공소권 없음)<sup>21)</sup>을 하였다. 위 사건으로 공무원 2명과 상급자에 대해 징계절차가 개시되어 행위자 중 1인은 견책, 나머지 1인과 상급자에 대해 불문경고를 하였다.
- 182. 대한민국 정부는 2009년 5월 13일 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」을 제정하여 조사과장이 출입국사범 단속공무원을 대상으로 단속 전에 단속계획을 설명하고 적법절차 준수, 인권보호 등에 관한 교육을 실시하도록 규정하여(제6조) 출입국사범 단속과정에서의 외국인의 인권침해를 방지하기 위해 노력하고 있다.

**질의 26** 국가인권위원회의 인권보호에 있어서의 역할에 관한 정보를 제공해주시시오. 특히, 특히 조사가능과 관련하여 이 기구의 독립성이 실제로 있어서 어떻게 보장되는지 설명해주시시오. 또한 국가인권위원회는 검찰에 권고하거나 사건을 이송할 권한이 있는지 명확히 해주시기 바랍니다.

183. 국가인권위원회의 인권보호에 관한 역할에 관하여는 제2차 국가보고서 제14항 내지 제19항

21) 폭행죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다(형법 제260조 제3항), 피해자가 처벌을 원하지 않는 의사를 표시하는 경우 공소권없음의 불기소처분을 한다.

### 제3장 고문방지 관련

에서 설명한 바 있다(CAT/C/53/Add.2). 국가인권위원회는 인권에 관한 법령·제도·정책·관행의 조사와 연구, 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명, 인권침해 및 차별행위에 대한 조사·구제 등 업무를 담당하고 있다(국가인권위원회법 제19조). 국가인권위원회는 필요하다고 인정하면 위원회의 의결을 거쳐 구금·보호시설을 방문하여 조사할 수 있다(제24조).

184. 국가위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다(국가인권위원회법 제3조 제2항). 동법은 특정 국가기관을 위원회의 권고 대상에서 제외하고 있지 않으므로 검찰에 대해서도 권고할 수 있다. 나아가 위원회는 진정내용이 다른 법률에서 정한 권리구제절차에 따라 권한을 가진 국가기관에 제출하고자 하는 것이 명백한 경우 다른 국가기관으로, 진정에 대한 조사를 시작한 후에 진정의 원인이 된 사실과 동일한 사안에 관하여 수사가 개시된 경우에는 그 진정을 수사기관으로 이송하도록 규정하고 있다(제33조).

### 제14조

**질의 27** 고문방지위원회의 이전 권고(8항 (c))와 관련하여 정당하고 적절한 보상을 받을 권리를 포함하여, 고문 및 부당한 대우를 받은 피해자에 대한 치료와 재활(신체적 및 정신적)에 관한 종합적 프로그램을 설립하는데 있어 어떠한 진전이 있었는지 정보를 제공해주십시오. 재활조치를 받은 사람을 포함하여, 보상을 받은 경우의 수와 지급된 금액에 관한 정보를 제공해주십시오.

185. 대한민국 정부는 고문 피해자에 대한 종합적인 치료와 재활 프로그램을 수립·시행하지는 않았으나 전술한 바와 같이 형사보상과 피의자보상, 국가배상, 민사상 손해배상, 범죄피해자 구조금 지급 제도를 수립·시행하고 있다. 또한 2005년 12월 23일「범죄피해자보호법」을 제정하여 각종 피해자 보호제도를 법률로 보장하고 있으며, 특히 대검찰청에 2008년 1월 1일 피해자 인권과를 신설하여 피해자 보호에 많은 노력을 기울이고 있다. 즉, 고문 및 부당한 대우를 받은 피해자는 범죄피해자로서「범죄피해자보호법」에 의하여 범죄피해자구조금을 지급받을 수 있고 범죄피해자지원센터를 통하여 긴급구호, 긴급 생계비, 의료비 지원 등 경제·의료적 서비스를 제공받을 수 있다. 또한 범죄피해자지원센터에서는 ‘스마일센터’를 운영하여 심리적·정서적 치료를 제공하고 있다. 국방부는 ‘외상 후 스트레스 장애 치료프로그램’을 개발하여 시행중이다.
186. 대한민국 정부는 범죄로 인해 정신적·신체적 치료를 받은 경우에 치료비 부담으로 경제적인 어려움이 큰 경우(외국인 포함), 피해자의 귀책사유가 없고 치료비를 보전받을 방법이 없는 경우 의료비를 지원하고 있다. 2010년 7월 ‘스마일센터’ 1개소를 설립하여 운영하고 있는데, 전문적인 지식과 경험을 갖춘 전문가에 의한 심리지원 서비스, 법률상담, 고소 및 조사 시 동행, 심리전문가 의견서 제출, 정신과 진단서 제출, 법정증언 준비프로그램, 재판모니터링 등 법률적 지원을 제공하고 있다.
187. 국방부는 2008년 3월 ‘외상 후 스트레스 장애 치료프로그램’을 개발하여 보급하였다. 군내에

서 발생하는 다양한 외상에 의한 스트레스 장애에 대한 조기 진단, 신속한 대응체계와 외상 후 스트레스 장애에 대한 교육의 필요성이 증가함에 따라 부대원, 지휘관, 정신보건관계자를 대상으로 한 교육 자료로 활용하기 위해 개발되었다. 치료프로그램은 외상 후 스트레스 장애에 대한 평가 척도와 한국형 외상 후 스트레스 장애의 정신치료(단기, 심화) 지침서를 포함하고 있다.

- 188. 국방부는 2010년 10월 외상 후 스트레스 장애의 군내 체계적 관리를 위해 「외상 후 스트레스 장애 환자 관리 지시」를 수립·시행하고 있다. 주요 내용으로는 외상 후 스트레스 장애 환자의 발생이 예상되는 경우 정신건강 진료팀을 편성하여 운영하고 각 부대는 외상 후 스트레스 장애 예방 프로그램을 계획·시행하며 각 부대 지휘관, 인사담당자, 군의관, 간호장교 등을 대상으로 외상 후 스트레스 장애 관리에 관한 교육을 실시하는 것이다.
- 189. 2011년 5월에는 국군수도병원 군 정신건강증진센터를 개소하였다. 정신건강증진센터는 군내 다발성 및 특수 정신질환의 진료, 교육, 연구 등 포괄적인 정신건강증진 사업을 수행하고 외상 후 스트레스 장애의 효과적인 대응체계를 구축하는 역할을 하고 있으며 정신과 전문의 2명, 임상심리전문가 1명, 사회복지사 1명 등으로 구성되어 있다.

**질의 28** 고문방지위원회의 이전 권고 제14항 및 제15항에서 권고한 인신매매 피해자에게 제공된 의료적·심리적 및 법적 지원을 비롯하여 보상과 복귀 조치에 관한 정보와 연구의 결과에 대한 정보를 제공해 주십시오. 정부는 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 일반권고 제19호를 완전히 활용하고, 성폭력범죄를 기소하기 위해 피해자의 고소가 있어야 한다는 요건을 삭제하였습니까?

**인신매매 피해자에 대한 지원**

- 190. 대한민국 정부는 인신매매범죄의 피해자에게 범죄피해자지원센터를 통한 긴급구조, 긴급생계비, 의료비 지원 등 경제·의료적 서비스를 지원하고 있다. 심리적 치료가 필요한 인신매매 피해자는 '스마일 센터'에 입소하여 상담·치료를 받을 수 있고, 범죄피해구조금을 지급받을 수 있으며, 대한법률구조공단을 통한 무료법률구조를 받을 수 있다. 성매매 목적 인신매매 피해자의 경우 피해자의 성매매는 처벌하지 아니하고, 수사과정에서 보호조치를 취하고 있음은 제107항에서 설명한 바와 같다. 인신매매의 피해자인 외국인 여성에 대한 지원에 관하여는 제117항 내지 제121항에서 설명한 바 있다.
- 191. 그 밖에 성매매 피해자에 대한 지원을 살펴보면, 상담소, 보호시설, 자활지원센터, 그룹홈 등을 운영하여 성매매 피해자 특성에 맞는 상담과 지원서비스를 제공하고 있다. 2011년 기준으로 상담소 26개소, 성매매 피해자 지원시설 41개소, 외국인 성매매 피해자 지원시설 1개소, 대안교육 위탁기관 2개소, 자활지원센터 9개소, 그룹홈 11개소를 운영하였으며, 점차적으로 시설 수를 확대하여 인프라를 구축하고 있다. 특히, 2011년에는 청소년 성매매

### 제3장 고문방지 관련

피해자를 대상으로 극기인성프로그램, 미술치료, 연극치료 등을 통해 정서적 안정과 정상적 생활 복귀를 도모할 수 있도록 심리치료 프로그램을 처음으로 실시하였고 성매매 집결지 피해여성을 지원하기 위해 간이쉼터, 도서대여, 심리상담 등 각종 프로그램을 진행하는 현장 중심형 ‘열린터’를 운영하여 탈성매매를 유도하였다.

표 57 성매매피해자에 대한 의료·법률·직업훈련 지원 실적

(단위 : 건수)

연도	계	의료지원	법률지원	직업훈련·진학교육 지원
2006년	40,483	18,841	17,343	4,299
2007년	35,021	15,403	15,883	3,735
2008년	34,856	16,325	16,220	2,311
2009년	30,545	13,875	14,926	1,744
2010년	32,131	14,246	14,228	3,657
2011년	36,732	17,491	15,048	4,193

191. 대한민국 정부는 법무부, 외교통상부, 여성가족부, 고용노동부, 검찰청, 경찰청 등 정부 각 부처가 유기적으로 연계하여 총체적으로 인신매매에 대처하고 있으며, 검찰은 인신매매범들에 대한 양형기준을 정하여 동종전과자, 상습범, 배후조종자 등에 대해서는 가중처벌 하는 등 인신매매사범의 근절을 위해 노력하고 있다.

### 성폭력범죄의 비친고죄화 추진 등

192. 대한민국 정부는 2007년 8월 3일「청소년의 성보호에 관한 법률」<sup>22)</sup>을 개정하여 청소년을 대상으로 한 성폭력범죄에 대하여 피해자의 고소가 없어도 공소를 제기할 수 있도록 규정하였다(제16조). 또한 2011년 11월 17일「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 특수강도강간(제3조), 특수강간(제4조), 친족관계에 의한 강간 등(제5조), 장애인에 대한 강간·강제추행 등(제6조), 13세 미만의 미성년자에 대한 강간·강제추행(제7조) 등 성폭력범죄를 비친고죄로 규정하여 피해자의 고소 없이도 공소를 제기할 수 있도록 하였다.

22) 2009년 6월 9일 「청소년의 성보호에 관한 법률」을 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」로 법률명을 고치고 아동도 이 법에 따른 보호대상임을 명확히 하고, 아동·청소년을 대상으로 한 유사 성교 행위와 성매수 유인행위 처벌 규정을 신설하였고, 아동·청소년 성범죄자는 재범가능성과 범죄의 경중 등을 고려하여 정보통신망을 통하여 신상정보를 공개하도록 하였다.

193. 성인 성범죄에 대한 친고죄 폐지 여부는 피해자의 프라이버시 보호 및 자기 결정권 존중의 측면에서 신중하게 결정해야 한다. 현재 성인 대상 성범죄의 경우 법무부장관 자문기구인 '형사법개정 특별분과위원회'에서 일부 성범죄에 대하여 친고죄 폐지 여부를 논의 중이다.

**제15조**

**질의 29** 고문방지위원회의 이전 권고(16항)와 관련하여 고문의 결과로 이루어진 진술이 소송절차에서 증거로써 사용될 수 없다는 것을 보장하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오.

194. 고문에 의한 진술의 증거능력의 배제에 관하여는 제52항 내지 제53항에서 설명한 바와 같다. 만약 재판 과정에서 고문 사실이 밝혀지지 않아 유죄 판결을 선고받았다고 하여도, 추후에 고문 사실이 밝혀지면 「형사소송법」에 따른 재심(제420조 제7호)을 통해 기존 사건에 대한 재판을 다시 진행하게 되고 이때 고문에 의한 진술의 증거능력을 배제하고 있다.

195. 대한민국 정부는 2005년 5월 31일 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」을 제정하고 2005년 12월 1일 항일독립운동, 광복이후 반민주적 또는 반인권적 인권유린, 폭력, 학살, 의문사 사건 등을 조사하여 은폐된 진실을 밝히고 국민통합에 기여하기 위해 진실·화해를 위한 과거사정리위원회를 설치하였다. 위원회는 독립적인 국가기관으로 장관급인 위원장 1인과 차관급인 상임위원 3명, 비상임위원 11명으로 구성되고 위원장을 포함한 위원의 임기는 2년이고 연임 가능하다. 2005년 12월부터 2006년 11월까지 1년 동안 진실규명신청을 접수하였고 2010년 12월 31일 위원회가 활동을 종료할 때까지 10,860건을 신청받아 11,175건(직권조사 38건 등 포함)을 처리하였다. 관계기관 자료 요구, 조사대상자, 참고인, 이해관계인 등 진술조사, 실지조사를 진행하여 피해사실이 확인될 경우 국가의 공식사과와 피해자의 피해와 명예회복을 위해 적절한 조치를 취할 것을 국가에 권고하였다.

196. 2011년 기준으로 위원회의 권고에 의한 재심사건 현황을 살펴보면 다음과 같다. 위원회는 총 73건의 사건에 대해 재심권고결정을 하였는데, 이 중 재심청구 후 개시여부를 심리 중인 사건이 10건, 재심이 개시되어 재판 계속중인 사건이 4건, 육군보통군법회의의 이송사건이 1건, 재심 결과 무죄가 확정된 사건이 32건, 무죄선고 후 상소심 계속 중인 사건이 17건, 재심청구기각결정 및 취하 사건이 2건, 재심미청구 사건이 7건이다. 재심재판에서 고문에 의한 진술로 인정되면 그 증거능력을 배제하고 있고 재심권고결정을 받은 사건 중 재심에서 무죄판결이 확정된 사건은 43.8%에 달한다.

**질의 30** 고문방지위원회의 이전 권고(16항)와 관련하여 법적 소송절차에서 서면의 증거능력에 대해 엄격한 조건을 부과하는 형사소송법 관련 개정안의 국회 통과에 관한 진행상황에 대한 정보를 제공해 주십시오.

197. 대한민국 정부는 위원회의 이전 권고 제16항에 따라 2007년 6월 1일 「형사소송법」을 개정하

### 제3장 고문방지 관련

여 형사소송절차에서 서면의 증거능력에 대해 엄격한 조건을 부과하였다. 검사작성의 피의자 신문조서의 증거능력 인정요건으로 적법한 절차와 방식에 의해 작성될 것, 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여졌음이 증명될 것(특신상태)을 추가하고(제312조 제1항). 검사 이외의 수사기관이 작성한 피의자신문조서도 적법한 절차와 방식을 증거능력 인정요건으로 추가하였다(동조 제3항).

## 제16조

**질의 31** 고문방지위원회의 이전 권고(14항)와 관련하여 자살방지 프로그램의 실시 및 적절한 의료치료의 제공과 그에 대한 접근을 통해 구금시설에서의 사망자 수의 감소 및 방지를 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보를 제공해주시시오.

198. 대한민국 정부는 군교도소에서 수용자의 자살방지를 위해 ‘신입수용자 교정심리검사프로그램’, ‘관심수용자 심리상담제도’, ‘관심수용자 군병원진료(정신과) 정기진료’ 등을 시행하고 있으며 현재까지 군 구금시설에서의 사망자는 없다.
199. ‘신입수용자 교정심리검사 프로그램’은 단기간 관찰을 통해 식별하기 어려운 개인성향을 객관화된 수치로 식별하여 수용생활지도 및 조기적응을 유도하기 위해 법무부 교정국에서 제작하여 민간교정시설에서 시행중인 ‘교정심리검사 프로그램’을 육군교도소에 도입·적용한 것이다. 연평균 신입수용자 약 200여명을 대상으로 실시하여 수용자관리의 기초자료로 활용하고 있다.
200. 2010년 3월 1일부터 ‘관심수용자 심리상담제도’를 시행하고 있다. 이는 건전하고 원만한 수용생활 및 정서안정을 유도하기 위해 외부심리상담 전문가를 초빙하여 자살우려자 등 관심수용자를 집중관리하는 제도이다. 2010년 11월 29일부터 12월 3일까지 자살우려자 등 관심수용자 15명이 참여하였고, 2011년 1분기 10건, 2분기 9건, 3분기 13건, 4분기 12건이 실시되었다. 심리상담사는 2009년부터 현재까지 1군사령부 비전캠프 상담사로 활동 중이다.
201. ‘관심수용자 군병원(정신과) 정기진료’ 자살·사고우려자에 대해 군병원 정신과 전문의가 정기적으로 진료하는 제도이다. 사형수(2명)와 자살·사고우려자 등을 대상으로 분기당 1회 정밀진료를 하고 있으며 이상 징후발견 시 정신·신경과 전문의가 상담·치료 등 추가 검진을 하고 있다. 이와 별도로 군교도소에서는「군에서의 형의집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」에 따라 일반의가 주3회 이상 정기 순회 진료를 하고 있다(제35조).
202. 경찰청은 유치장 사망사고에 따른 위험을 예방하기 위한 조치로 2008년 11월 18일 유치인 입감 시 위험물을 제출받고, 유치장 내 인권보호를 위해 종교 활동을 적극적으로 보장하도록 지시한 유치장 관리(위험물 제출, 종교행사) 관련 유의사항을 하달한 바 있다.
203. 2012년 5월 30일 서울중앙지방법원은 2008년 촛불집회에서 연행된 뒤 유치장에서 자살위험



**5** 2012. 9. 10.자 결정  
UN 「고문방지협약」 제3·4·5차 통합 국가보고서(안)에 대한 의견표명

등을 이유로 속옷(브래지어) 탈의를 강요받았던 여성 4명의 국가배상청구를 인용하여 피해여성들에게 각각 150만원의 위자료를 지급하라고 판결하였다. 위 판결에서 법원은 경찰의 탈의 조치는 법적 근거 없이 이루어졌고 자살방지 등 유치의 목적을 달성하기 위한 필요최소한의 범위를 벗어나 위법하다고 판시하였다(2011가단290916). 경찰청에서는 유치장(구금시설)의 관리기능을 수사기능에서 비수사기능으로(경무과) 이관을 추진 중인데 이를 통해 유치장에서 인권침해 방지를 강화할 수 있을 것으로 예상된다.

**질의 32** 2010년 5월 14일자 최종견해에 대한 후속조치를 위한 보고관의 서한과 관련하여, 당사국이 분석을 통해 구금시설에서의 돌연사 및 자살 비율과 고문 및 부당한 대우를 주장하는 것 간의 연관성을 발견했는지의 여부에 관한 정보를 제공해 주십시오. 구금시설에서의 모든 자살과 기타 돌연사에 대한 조사가 이루어졌습니까? 이러한 조사과정에서 학대 증거가 밝혀졌습니까? 만일 밝혀졌다면, 어느 누가 이러한 죽음으로 인해 처벌을 받았습니까? 이러한 사건에 관한 최신정보를 제공해 주십시오.

- 204. 구금시설에서 자살, 돌연사 사고 발생의 경우 법무부, 국방부, 경찰청은 철저히 진상을 조사하여 그 원인을 밝히고 있다. 현재까지 조사를 통해 고문 및 부당한 대우의 증거가 밝혀진 사례는 보고된 바 없다.
- 205. 교정시설에서 자살 등 사망사고가 발생하면, 상급 감독기관인 지방교정청에서 사망경위, 근무자 근무실태 등에 대하여 현지조사를 실시하고 있다. 수용자의 사망과 관련하여 교도관이 직무규칙 위반을 이유로 「국가공무원법」상 징계처분을 받은 사례는 간혹 있으나, 형사처벌을 받은 사례는 없다.

표 58 교정시설에서의 사망 사건 현황

(단위 : 명)

구 분	총 계	자 살	병 사 등
2006년도	34	17	17
2007년도	34	16	18
2008년도	28	16	12
2009년도	25	10	15
2010년도	20	9	11
2011년도	27	11	16
합 계	141	79	89

※ 돌연사 현황 통계는 별도로 보유하고 있지 않음

제3장 고문방지 관련

206. 출입국 외국인보호소(실)에서 자살, 돌연사 사고가 발생하면 관할 경찰서, 검찰청에서 사고현장과 근무자들에 대해 조사함과 동시에 자체적으로 경위를 파악하고, 객관적인 조사를 위해 국가인권위원회에 조사를 의뢰하며, 이주노동자대책협의회 대표자들이 사고경위와 현장을 파악할 수 있도록 조치하고, 시신 부검 시 시민단체가 추천한 의사와 외부기관 관계자를 참여시키고 있다. 외국인보호소(실)에서의 사망사건 현황을 살펴보면, 2006년에 1명이 사망하였는데, 조사결과 도주 시도 중 추락하여 발생한 것으로 결론지어졌다. 위 사망사고를 이유로 형사처벌을 받은 사람은 없으며 당일 근무자는 근무 소홀을 사유로 견책(징계처분)에 처해졌다.

표 59 외국인보호소(실)에서의 사망 사건 현황

(단위 : 명)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
인원수	1	0	0	0	0	0	1

207. 군 교정시설에서 자살, 돌연사 사건 발생의 경우 사건 현장에 대한 정밀 관찰과 감식, 사체 부검 등을 통해 사인을 규명하고 수사결과에 따라 관련자를 처벌하고 있다.(육군 수사단 사망 사건 수사 시스템, 육군규정 142(헌병수사활동 규정), 해군헌병 규정, 공군 변사사건 수사매뉴얼)

208. 유치장에서 자살, 돌연사 사고 발생의 경우 변사자 처리기준에 의해 조사를 진행하고 있다.

표 60 유치장 사망 사례 현황

(단위 : 건)

구분	총계	사망	자살
2006년	1	0	1
2007년	3	2	1
2008년	3	2	1
2009년	1	0	1
2010년	3	1	2
2011년 6월	0	0	0
합계	11	5	6

**질의 33** 고문방지위원회의 이전 권고(15항)와 관련하여 군내에서의 신참자 괴롭힘을 포함하여 부당한 대우 및 학대를 방지하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보를 제공해주시시오. 권고한대로 군내에서의 자살원인에 대한 체계적 연구를 수행하고, 음부즈만 제도 등 자살방지를 위한 현재의 대책과 프로그램의 효과에 대한 평가를 하였습니까? 군 종사자에게 제공되는 심리적·정신적 보건서비스가 있습니까? 군내에서의 자살예방을 위해 인식고양과 훈련 그리고 교육활동과 같은 포괄적인 프로그램이 시행되고 있고/또는 평가되고 있습니까?

- 209. 대한민국 정부는 선임병에 의한 괴롭힘을 포함한 군대 내 부당한 대우와 가혹행위를 방지하기 위해 「부대관리 훈령」, 「병영생활 행동강령」을 제정하여 시행하고 있다.
- 210. 2009년 5월 15일 「부대관리 훈령」을 제정하여 군 사고예방 특히 구타·가혹행위 및 언어폭력 근절을 위해 구체적 내용을 규정하고 이를 위반한 자에 대한 처벌 기준을 마련하고 있다. 「부대관리 훈령」에 규정된 구타·가혹행위 및 언어폭력 관련자에 대한 처리 기준(제236조 제4항)은 다음과 같다.

표 61 「부대관리 훈령」구타·가혹행위 처리기준

구 분	처 별 내 용
구타 및 가혹행위자	조사 후 사법처리 또는 징계처리(사법처리 대상 사건의 경우 구속수사 원칙)
피 해 자	조사결과에 따라 조치, 원인제공자는 사법처리 또는 징계처리
관 련 자	조사결과에 따라 조치
사고 발생부대	조사결과 및 차상위 부대 지휘관 판단에 따라 부대 정밀진단, 각종 특전 제한 등 필요한 조치 가능
기 타	구타·가혹행위 사고 발생 시 차상위 지휘관 보고, 수사 의뢰와 징계 의뢰 등 적절한 조치 없이 사고를 은닉한 자는 반드시 형사처벌, 징계 등 강력히 처벌

- 211. 또한 병영 내 잔존하고 있는 불합리한 관행을 떨쳐버리고 장병들이 서로 존중하고 배려하는 문화를 만들고자 2011년 7월 22일 「병영생활 행동강령」을 제정하여 시행하고 있다.
- 212. 한국사회 자살증가추세를 살펴보면 2010년 9월 기준으로 10만 명 당 20세부터 29세까지 남자는 25.7명인 반면, 군대의 경우 12.6명으로 민간인에 비해 낮은 자살률을 유지하고 있다. 군내에서의 자살원인 및 예방대책을 강구하기 위해 3단계의 '자살예방 종합시스템'을 구축하여 시행중이다. 또한 자살우려 장병 등에게 정신과 전문의(군의의관)의 진료를 받게 하는 한편, '군 정신건강 증진센터'를 설립·운영하고 있고 심리상담관련 민간 전문가를 '병영생활 전문상담관'으로 채용하여 상담·심리치료를 실시하고 있다.

제3장 고문방지 관련

213. 2009년 7월 이후「식별-관리-처리」의 3단계 ‘자살예방 종합시스템’을 실시하고 있다. 제1단계는 식별단계로 인성검사 도구를 활용하여 입영신검단계에서부터 정신·심리·인성 이상자를 선별하고 자대복무간에도 주기적인 검사를 통해 자살우려자를 식별한다. 제2단계는 관리단계로 사단급 부대의 비전캠프, 군단급 부대의 그린캠프 등 운영을 통해 자살우려자의 입소, 치유 프로그램 참여와 정신과 치료 등으로 복무적응을 유도한다. 제3단계는 처리단계로 심각한 자살우려자를 선별하여, 병역심사관리대 입소 후 현역복무 부적합여부를 판단하고, 각 군 본부 및 육군 군사령부의 병역처분변경심사위원회의 최종 심의를 거쳐 처리한다.
214. 2011년 정신과 군의관은 전체 71명으로 이 중 군병원에 25명, 사단급 이하 부대에 46명을 배치하였다. 부대에 배치된 정신과 군의관은 자살 생각을 갖고 있는 장병을 전문적으로 면담하여 조기 위기개입 및 입원결정 등을 하고 있다. 군대에서의 정신과 외래 환자는 꾸준히 증가하는 추세로 정신치료, 집단치료, 음악·미술치료 등 집중적이고 다양한 입원치료와 퇴원 후 외래치료를 통해 지속적으로 관리하고 있다.

표 62 최근 5년간 군병원 정신과 외래 진료 현황

(단위 : 건수)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
외래진료	24,509	26,141	29,733	32,508	29,561

- 215 군 특수질환(PTSD, 적응장애 등)의 진료와 연구를 위해 민간 전문가가 포함된 ‘수도병원 정신건강증진센터’를 설립·운영하여 군 정신의학의 정책제언, 교육지원과 민간 연계 사업을 추진하고 있다. 정신건강증진센터의 시설은 외래 2실, 심리검사실, 상담실로 구성되어 있고 민간 의사 2명, 임상심리전문가 1명, 군의관 5명, 간호장교 6명이 배치되어 있다.
216. 또한 2005년부터 심리상담관련 민간 전문가를 ‘병영생활 전문상담관’으로 채용하여 개인 신상관련 문제를 포함하여 복무 부적응 장병에 대한 상담·심리치료를 실시하고 있다. ‘병영생활 전문상담관’은 2012년 148명, 2017년까지 357명으로 증원할 계획이다.

표 63 병영생활 전문상담관 운영현황

(단위 : 명)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
인 원(명)	8	20	42	105	106	106
운용제대	사단급(시험운영)		사단급(함대, 비행단)			

- 217. 군에서는 2008년 개발한 ‘한국군 자살예방 프로그램’을 2009년부터 전군에 시행하고 있는데 이는 전 장병에게 자살에 대한 인식을 전환하고 자살징후 등 자살예방 관련내용을 교육하는 것이다.
- 218. ‘한국군 자살예방 프로그램’을 통해 자살예방 전문교관을 양성하여(2010년까지 3100명) 각 부대의 부대원을 대상으로 반기단위로 지속적·반복적인 교육을 실시하고 있다. 자살에 대한 이해를 증진하고 자살징후 식별능력을 함양하며 개입요령을 습득하도록 함으로써 자살예방에 기여하고 있다.

**질의 34** 자유가 박탈된 모든 장소에서 모든 형태의 부당한 대우를 방지하고, 피해자에게 보상을 포함한 효과적인 구제를 인정하는 한편 가해자가 저지른 범죄의 심각성에 상응하는 방식으로 처벌하고 그러한 가해자를 기소하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 최신정보를 제공해 주시기 바랍니다. 30일간의 독방구금의 방법 및 수감, 쇠사슬 그리고 마스크를 포함한 징계구금(disciplinary confinement)의 사용 사례가 있는지 여부에 관한 정보를 제공해 주십시오. 이와 관련하여 한국 국가인권위원회가 설립한 고문신고센터(Torture Reporting center)에 진정이 제기된 경우가 있습니까? 만일 있다면, 조사를 개시하였는지 그리고 그에 대한 결과는 어떠합니까?

- 219. 대한민국 정부는 자유가 박탈된 모든 장소에서 모든 형태의 부당한 대우를 방지하기 위해 2007년 12월 21일 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」을 개정하여 인권존중 및 차별금지 원칙을 명시하고(제4조, 제5조), 청원제도를 다양화하여 법무부장관 또는 순회점검 공무원 외에 관할 지방교정청장에게도 청원을 할 수 있도록 하였다(제117조). 교정자문위원 제도를 도입하여 순수 외부인사로 구성되는 교정자문위원회를 교정시설별로 설치하여 수용자 처우 및 교정시설 운영 등에 관하여 교정시설의 장에게 자문할 수 있도록 규정하였다(제129조). 또한 보호장비에서 ‘사슬’을 제외하고, 보호복, 보호침대 등 현대적 보호장비를 도입하고(제98조), 징벌로 부과되는 금치 기간을 1개월 이내로 축소하고, 동일한 행위에 관한 중복부과를 금지하였다(제108조 제14호, 제109조 제3항). 징벌위원회의 구성 인원을 증원하고(위원장 포함 5인 이상 7인 이하), 외부위원을 3인 이상으로 하도록 하며, 징벌대상자가 위원회에 출석하여 진술할 기회를 부여하여야 한다(제111조 제2항, 제6항).
- 220. 보호장비는 필요한 최소한의 범위에서 사용하여야 하고(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제99조 제1항), 징벌의 수단으로 사용할 수 없다(동조 제2항). 보호장비는 이송, 출정 시 계호목적(제97조 제1항 제1호), 도주·자살·자해 또는 타인에 대한 위해방지(제2호), 위력으로 교도관등의 정당한 직무집행을 방해할 때(제3호), 그 밖에 시설의 안전이나 질서를 해칠 우려가 클 때(제4호) 사용할 수 있다. 징벌은 형사법률에 저촉되는 행위, 금지물품 반입 등 일정한 사유가 있는 경우(제107조) 징벌위원회의 의결에 따라 집행하는데(제111조), 그 종류는 경고, 50시간 이내의 근로봉사, 30일 이내의 신문열람 제한, 30일 이내의 텔레비전 시청 제한, 30일 이내의 금치 등이다(제108조).

제3장 고문방지 관련

표 64 교정시설 연도별 보호장비 사용현황

(단위 : 건수)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
건 수	3,450	3,972	5,408	5,295	4,870

※ 보호장비 : 수갑, 머리보호장비, 발목보호장비, 보호대, 보호의자, 보호침대, 보호복, 포승(형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제98조제1항). 법정 출두, 이송 등 계호 목적으로 사용한 사례 제외

표 65 교정시설 연도별 징벌집행 현황

(단위: 건수)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
건 수	12,031	13,439	13,875	17,016	15,963	14,682

221. 군 교정시설 내에서의 보호장비 사용 및 금지처분은 모두 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」 등이 정하는 바에 따라 집행되며, 그 외 다른 목적을 위해 사용되거나 별도의 고통을 가할 목적으로 사용되지 않는다. 군에서의 보호장비도 필요한 최소한의 범위에서 사용하여야 하고(제86조 제1항), 징벌의 수단으로 사용할 수 없다(제2항). 보호장비의 사용(제84조 제1항 제1호 내지 제4호), 보호장비의 종류와 사용요건(제85조), 징벌의 종류(제94조) 등은 앞에서 설명한「형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」의 내용과 동일하다. 2010년 5월 3일 동법 개정 이후에는 일반적인 계호 목적이 아닌 다른 사유로 보호장비를 사용하는 경우 보호장비 사용 심사부에 사용내용을 기록하도록 하여(동법 시행규칙 제134조) 보호장비 사용을 관리하고 있다.

표 66 군 교정시설 보호장비(수갑, 머리보호장비 등) 사용 통계

(단위 : 횟수)

구분	2010년	2011년	총계
회수	2	3	5

※ 일반적인 계호목적이 아닌 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」에 규정된 사유에 의하여 제한적으로 보호장비(수갑, 보호의자, 보호두건)를 사용한 실적

표 67 군 교정시설 30일 이내의 금지 처분 집행 현황

(단위 : 횟수)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	총 계
횟수	25	22	8	28	18	13	114

**질의 35** 2008년 촛불집회동안 보고된 과도한 물리력 사용에 대해 수행된 조사와 관련한 정보가 있다면 그러한 정보를 제공해 주십시오. 1,000명이 넘는 자들이 촛불집회동안 체포된 것으로 보고되고 있는데, 체포된 사람들 중 얼마나 많은 이들이 구금상태에 있는지, 현재 어떠한 혐의를 받고 있는지에 관해 명확히 알려주시기 바랍니다. 인권옹호자들이 임의적으로 체포되고 제한이 증대했다는 보고가 있었습니다. 인권옹호자들이 보호활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 그들에게 제공된 보호조치에 관한 정보를 제공해 주십시오.

- 222. 2008년 촛불집회와 관련하여 검찰은 시위 진압 과정에서 과도한 물리력이 사용되었다는 등의 이유로 고소·고발이 제기된 사건 총 23건을 조사하여 2건을 기소하였다. 총 23건 중 18건은 구체적인 행위자가 확인되지 않는 사안이었다.
- 223. 시위 진압 과정에서의 물리력 사용과 관련하여 대법원은 시위진압이 불필요하거나 또는 시위 당시 상황 등에서 예측되는 피해 발생의 구체적 위험성의 내용에 비추어 진압 방법 등이 현저히 합리성을 결여한 경우에 한하여 위법하다고 판시한 바 있다(대법원 1997. 7. 25. 선고 94다2480 판결).
- 224. 2008년 촛불집회와 관련하여 체포된 1,000여 명 중 구속된 자는 총 46명으로 2011년 7월 기준으로 그 중 22명에 대한 재판이 확정되었다. 이 중 실형을 선고받은 자는 3명이고 주요 범죄사실은 경찰관 폭행, 화염병 투척, 교통방해 등이다.
- 225. 나머지 24명에 대해서는 재판이 계속 중이고 현재 구금 중인 피고인은 없다. 「집회 및 시위에 관한 법률」중 야간옥외집회 금지와 관련하여 2009년 9월 24일 헌법재판소의 헌법불합치 결정이 선고됨에 따라 재판의 기일이 추정된 상황이다.
- 226. 국가인권위원회는 2008년 촛불집회와 관련하여 직권조사 및 진정사건 조사를 실시하여 그 결과에 따라 행정안전부 장관에게 촛불시위 과정에서 경찰이 일부 과도한 공격진압을 하여 일부의 시위대에게 부상을 입히는 등 인권침해를 한 사실이 인정되므로 이에 대한 지휘책임을 물어 경찰청장에게 경고할 것과 집회시위 현장에서의 인권침해 행위의 재발방지를 위해 국민의 생명신체의 안전을 우선으로 하는 방어위주의 경비원칙을 엄수할 것을 경찰청장에게 각각 권고한 바 있다(2008. 10. 27. 전원위원회 결정).

**질의** 정신질환치료에 있어 자유를 박탈당한 개인의 법적 권리에 대한 정보를 제공해 주십시오. 또한 정신 보건시설에서 모든 형태의 부당한 대우를 방지하기 위해, 피해자에게 제공된 보상을 비롯하여, 당사국이 취한 구체적 조치에 관한 정보를 제공하여 주십시오.

- 227. 대한민국 정부는 2008년 3월 21일 「정신보건법」을 개정하여 자의 입원한 환자에 대해 정신의료기관의 장이 퇴원의사를 확인할 의무를 신설하고(1년에 1회 이상), 확인의무 불이행에 대해 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하여(제23조 제3항, 제57조 제1호) 정신질환

### 제3장 고문방지 관련

자의 입·퇴원에 관한 자기결정권을 보장하고 있다. 정신질환자를 퇴원시키지 않거나 정신건강 의학과전문의의 진단 없이 정신질환자를 입원시키는 등 행위로 형사 처벌을 받은 자에 대해 형의 집행일로부터 5년간 정신요양시설 및 정신의료기관의 설치·개설을 제한하도록 하였다(제12조의2),

228. 정신의료기관등의 장은 보호의무자에 의하여 정신의료기관에 입원한 환자 또는 보호의무자로부터 퇴원 신청이 있는 경우 지체 없이 퇴원시켜야 하고(제24조 제6항), 퇴원시키지 않을 경우 5년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금에 처한다(제55조 제2호). 다만, 정신과전문의가 환자의 위험성을 고지한 경우 정신의료기관 장은 퇴원을 거부할 수 있으나 이 경우 지체 없이 환자 및 보호의무자에게 거부 사유 및 퇴원 심사를 청구할 수 있음을 통지하여야 하며 통지하지 않을 경우 과태료를 부과한다(제24조 제6항, 제7항, 제59조 제3호 및 동법 시행령 별표3).
229. 시·도지사 소속 하에 광역정신보건심의위원회를, 시·군·구청장 소속 하에 기초정신보건심의위원회를 두어 보호의무자에 의하여 입원한 환자의 계속입원심사, 퇴원, 처우개선 심사를 하도록 한다(제27조). 적법하지 아니한 보호의무자에 의하여 입원 등을 시킨 정신의료기관등의 장은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다(제24조, 제57조).
230. 대법원은 정신의료기관이 정신질환자를 입원시키거나 입원기간을 연장하면서 퇴원심사 청구 등의 절차를 서면으로 통지하지 아니하거나, 정신질환자의 퇴원 요구가 있음에도 정신보건법에 정한 절차를 취하지 아니한 경우, 그 입원기간 전체에 대하여 위법한 감금행위로 불법행위를 구성한다고 판시하였다(대법원 2009년 1월 15일 선고 대판 2006다19832).

#### 질의 37

집과 학교에서 명시적으로 체벌을 금지하도록 관련 법률을 개정하고 긍정적이고 비폭력적 형태의 훈육을 증진하기 위한 교육조치의 이행을 위한 조치에 관한 정보를 제공해 주십시오. 이러한 기관(학교, 집)들은 어떻게 감시되고 있습니까? 상세한 정보를 알려주십시오.

231. 대한민국 정부는 2011년 3월 18일 「초중등교육법시행령」을 개정하여 체벌을 명시적으로 금지하였다. 즉 학생지도 시 학교의 장은 학칙으로 정하는 바에 따라 훈육·훈계 등의 방법으로 하되, 도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법의 사용을 금지했다(초중등교육법시행령 제31조 제8항). 또한 초·중등학교의 장이 학교의 학칙을 제·개정할 때 학칙이 정하는 바에 따라 미리 학생의 의견을 들어야 한다(제9조 제4항).
232. 대한민국 정부는 비폭력 훈육방법을 도입하여 단위학교에서는 자율적으로 학생생활평점제(그린마일리지), 학생자치법정 등을 운영하여 학생 스스로 학교생활규정을 지킴으로써 하고 있다. 학생생활평점제(그린마일리지)는 생활지도를 교육적으로 실시하고 학교규칙을 준수하는 문화를 조성하기 위해 도입하였고 초·중·고등학교에서 학생·학부모의 의견을 수렴하여 학생생활규정을 개정하고 홍보하고 있다. 법무부는 2006년부터 고등학교를 중심으로 학생자치법정



시범학교를 운영하고 있다. 2011년 기준으로 388개교에서 운영 중이다. 근본적으로는 학생들의 인성교육을 강화하고, 학생들과의 소통과 공감을 통한 건강한 학교문화를 만들어 가는 정책을 추진하고 문제행동 학생에 대해서는 상담 및 대안교육기회를 확대하고 있다.

**질의 38** 이주민들은 그들이 이해할 수 있는 언어로 변호인의 조력을 받을 수 있다는 고지를 받습니까? 당사국은 법률조력 서비스에 관한 다른 나라 사례를 조사한 후, 그러한 서비스를 시행하기로 결정했는지 여부에 관한 정보를 제공해 주십시오.(지난 심의 시 다른 국가 사례조사 후 실시여부 결정하겠다고 답변하였음) 이주노동자들의 권리를 보호하기 위한 정책을 수립할 때 여성과 아동을 특별히 고려하였습니까? 추방되기 전 미등록 이주노동자가 구금되는 보호시설은 국제기준에 부합합니까? 미등록 이주노동자를 수용하고 있는 구금시설에서 그러한 시설의 조건과 관련한 진정이 제기된 경우가 있습니까? 난민신청자는 이주민과 함께 수용되고 있습니까?

- 233. 대한민국 정부는 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」을 제정하여 적법절차를 준수하고 인권을 보호하기 위해 출입국관리공무원이 지켜야 할 직무수행의 기본원칙을 규정하고 있다. 또한 외국인의 인권 침해에 대한 권리구제를 위해 ‘외국인의 인권보호 및 권익증진협의회’를 설치하여 운영중이다.
- 234. 2009년 5월 13일 「출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호 준칙」(법무부 훈령 제687호)을 제정하여 외국인 인권보호를 출입국관리공무원의 책무로 규정하고(제2조), 직무수행의 기본원칙으로 권한의 자의적 행사 및 남용금지(제3조 제2호), 외국인 등이 언어소통의 문제로 불이익을 받지 않도록 노력할 의무(제3조 제5호), 보호장구 사용 등 강제력은 필요한 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 행사할 의무(제3조 제6호) 등을 규정하고 있다.
- 235. 대한민국 정부는 출입국관리법 위반사범 단속 시 이주민들이 이해할 수 있는 언어로 변호인의 조력을 받을 권리 등을 고지하기 위해 한국어를 비롯하여 영어, 중국어, 러시아어, 태국어, 베트남어, 몽골어 등 10개 국어로 작성된 고지문(미란다 원칙 등 기재)을 교부하고 있다. 출입국관리공무원은 용의자를 긴급보호할 때 구두 또는 위 고지문으로 진술거부권과 변호인 선임권이 있고 보호에 대해 이의신청을 할 수 있음을 고지할 의무가 있다(제11조 제2항). 또한 용의자신문을 시작하기 전에 구두 또는 서면으로 진술거부권을 고지하고, 진술거부권 고지 사실을 용의자신문조서에 기재하여야 하며(제16조), 변호인을 참여하게 할 수 있음을 미리 고지하여야 한다(제17조 제1항). 출입국관리공무원은 용의자 또는 변호인이 신청할 경우에는 정당한 사유가 없는 한 용의자신문에 변호인의 참여를 허용하여야 한다(제17조 제2항). 나아가 보호장비 및 보안장비 사용 기준과 사용방법을 구체적으로 규정하여 불필요한 인권침해가능성을 사전에 방지하고 있다.
- 236. 그러나 출입국사범 단속과정에서 인력부족 등을 이유로 단속외국인을 비좁은 차량안에 장시간 보호하는 일이 발생하여 인권침해의 우려가 제기되어 왔다. 대한민국 정부는 이러한 단속 실태를 개선하기 위해 2011년 6월 22일 동준칙을 개정하여 외국인에 대한 차량 내 장시간

제3장 고문방지 관련

보호방지 규정을 신설하였다. 단속된 외국인은 원칙적으로 5시간 이상 단속차량에 보호하여서는 아니 되고 예외적으로 단속된 외국인의 신병치료, 현지 교통사정 등으로 5시간 이상 보호가 불가피한 경우에는 사전에 조사과장의 구두승인을 받아야 한다(제13조의2 제1항). 또한 단속차량의 탑승정원을 준수할 의무를 규정하고 있다(동조 제2항).

- 237. 외국인의 인권 및 권익 침해에 대한 권리구제를 위해 출입국·외국인정책본부와 각 출입국관리 사무소에 ‘외국인의 인권보호 및 권익증진협의회’를 설치하여 운영중이다.
- 238. 「외국인보호규칙」(법무부훈령 제726호)은 이주노동자 보호의 경우 아동에 대한 특별한 보호 규정을 두고 있다. 부모의 동의하에 14세 미만 어린이가 1월 이상 보호시설에서 생활할 때는 아동의 나이와 능력에 적합한 교육을 실시하거나 외부의 전문복지시설에 위탁교육을 실시할 수 있고, 17세 미만 보호외국인에 대하여는 특별보호를 위해 전담공무원을 지명하여야 한다(제4조). 최근 4년간 14세 미만 보호외국인 수 및 평균보호기간 현황을 살펴보면 총 13명으로 2008년 4명 4.5일, 2009년 4명 6.3일, 2010년 1명 1일, 2011년 4명 11.8일이다.
- 239. 외국인보호시설은 「법무시설 기준규칙」(법무부훈령 제565호)에 따라 설치·운영하고 있다. 원칙적으로 난민신청자는 난민심사 결정시까지 체류가 가능하다. 강제퇴거명령을 받고 보호 중에 난민신청을 한 자는 행정소송 등을 통해 최종적으로 난민불인정된 경우에 송환 조치가 취해진다. 난민신청자는 불법체류 이주노동자와 같이 보호하고 있다. 외국인보호소(실)의 시설 조건에 관하여 제기된 진정 건수는 다음표와 같다.

표 68 외국인보호소(실) 시설 관련 진정 건수(이민조사과)

(단위 : 건수)

진정 내용 \ 연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
조명시설	0	0	0	0	0	0	0
보호실의 온도	0	0	0	0	1	0	1
환기시설	0	0	0	0	0	0	0
약취(곰팡이 포함)	0	0	0	0	0	0	0
샤워시설(화장실 포함)	0	0	0	0	0	0	0
운동시설	0	0	0	0	0	0	0
기타	1	0	0	0	0	0	1

표 69 : 외국인보호소(실) 시설 관련 진정 건수(인권침해신고센터)

(단위 : 건)

구분 \ 연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
이첩	0	0	0	0	0	0
각하	0	0	0	0	0	0
조사중단	0	0	0	0	0	0
조사중지	0	0	0	0	0	0
기각	0	0	0	0	0	0
인용·구제	0	0	0	0	4	2

### 다른 사항(other issues)

**질의 39** 고문방지협약 선택의정서의 비준과 효과적인 국가예방기구 설립에 관한 당사국의 현 견해를 알려주십시오.

240. 대한민국 정부는 2001년부터 국가인권위원회를 설립하여 구금시설에 대한 방문조사(국가위원회법 제24조)를 시행함으로써 「고문방지협약 선택의정서」가 의도하는 고문방지 및 예방의 효과는 실질적으로 달성하고 있다. 2008년부터 현재까지 선택의정서 비준을 위해 법무부 내 협의를 진행하고 관련 국내법 및 제도의 현황, 국내법과의 상충 여부, 국내법 개정 필요성, 부작용 등에 대하여 신중하게 검토하고 있다.

241. 국내법 해석 상 검토가 필요한 선택의정서 조항은 국가예방기구의 설립 또는 지정, 고문방지소 위원회와 국가예방기구 직원에 대한 면제와 특권, 사전 예고 없이 모든 구금장소를 방문할 권한, 관련정보의 무제한적인 취득, 입회인 없이 면담할 권한<sup>23)</sup>, 군 내 구금시설과 군사기밀 보호 문제, 정보제공자에 대한 불이익 조치 금지 등이다.

**질의 40** 당사국이 테러리즘의 위협에 대응하기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 최신정보를 제공해 주시기 바라며, 법률상 및 관행상 그러한 대테러조치가 인권보호조치에 어떻게 영향을 미쳤는지, 당사국은 어떻게 대테러조치가, 특히 안보리 결의안 1624(2005년) 등 관련 안보리결의에 따라, 특히 동 협약을 비롯한 국제법상 당사국의 의무를 준수하도록 보장하였는지에 대해 설명해주시시오. 법집행 공무원에게 제공된 관련 훈련; 그러한 법률상 유죄판결이 선고된 개인의 유형 및 수; 현행법과 관행상 대테러조치에 영향을 받는 개인이 이용할 수 있는 구제 및 법적 보호장치; 국제기준의 미준수에 대한 진정이 있었는지의 여부; 그리고 그러한 진정결과에 대해 설명해주시시오.

242. 대한민국에는 대테러관련 법률은 존재하지 않는다. 2008년 10월 28일 「국가대테러활동에

23) 특히 입회인 없는 면담권한은 「국가인권위원회법」에 규정된 보이는 거리 내 감시 허용(제24조 제5항)과 상충된다.

### 제3장 고문방지 관련

관한 기본법안」, 2009년 4월 15일 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」등 테러 관련 기본법 제정안 2건이 의원발의형식으로 제출되어 논의한 바 있으나 제18대 국회 회기 만료로 폐기되었다. 두 법안은 테러의 개념을 국제적으로 승인된 국제인권조약과 국내 관련법에서 범죄로 규정한 행위를 중심으로 적시하고 있었다.

243. 대한민국 정부는 현재 「국가대테러활동지침」을 수립하여 시행 중인데 이는 주로 국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정하고 있으며 대테러조치에 영향을 받는 개인이 이용할 수 있는 구제 및 법적 보호장치에 관한 규정은 두고 있지 않다.

## II. 협약의 이행과 관련한 새 조치 및 발전상황 등 국가인권상황에 대한 일반정보

**질의 41** 제2차 보고서 이후에 이루어진, 새로운 관련 판결을 포함한, 국가적 차원에서 인권이 보호되고 증진되는 법률적·제도적 기본구조에 있어서의 새로운 관련된 진전에 대하여 상세한 정보를 제공해 주십시오.

244. 2006년 이후 대한민국의 국제인권조약 비준 및 유보 철회 현황을 살펴보면 다음과 같다. 대한민국 정부는 2006년 10월 18일 「여성차별철폐협약 선택의정서」와 2008년 12월 11일 「장애인권리협약」을 비준하고 여성과 장애인 인권을 국제적 수준으로 보장하기 위해 노력하고 있다. 2007년 4월 5일 「자유권규약」의 상소권 보장(제14조 제5항)에 대한 유보를 철회하고, 2007년 11월 5일 「고문방지협약」의 국가 간 진정(제21조) 및 개인 진정(제22조)에 대해 수락 선언하였다. 또한 2008년 10월 16일 「아동권리협약」의 아동의 면접교섭권(제9조 제3항)에 대한 유보를 철회하고, 2009년 9월 8일 「난민의 지위에 관한 협약(1951년)」 및 「난민의 지위에 관한 의정서(1967년)」의 상호주의로부터의 면제(제7조)에 대한 유보를 철회하였다.
245. 2007년 12월 12일 「국제형사재판소에 관한 로마규정」의 국내적 이행을 위한 입법으로 「국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제정하여 시행하고 있음은 제2항 내지 제6항에서 설명한 바 있다.
246. 2006년 7월 19일 「형사소송법」(2006년 8월 20일 시행)을 개정하여 법원은 구속영장심문을 받는 피의자(제201조의2 제9항) 또는 구속 피고인(제33조 제1항 제1호)에 대하여도 필요적으로 국선변호인을 선정하도록 하였다. 또한 2007년 6월 1일 「형사소송법」을 개정하여(2008년 1월 1일 시행) 변호인의 피의자신문 참여 규정을 신설하고(제243조의2), 긴급체포(제200조의4), 구속전 피의자신문(제201조의2), 체포·구속적부심사(제214조의2)를 개선하고 보석조건을 다양화<sup>24)</sup>하였다(제99조). 자세한 내용은 제 항에서 설명하였다.

24) 보석조건을 기존의 보증금 납입에서 서약서 제출, 보증금 납입 약정서 제출, 주거 제한, 출석보증서 제출, 출국 금지, 피해 공탁 또는 담보 제공 기타 조건 등으로 다양화하였다(형사소송법 제99조)

247. 2006년 10월 27일 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 개정하여 유사 성행위를 처벌하고(제8조의2 제2항), 장애인 보호시설의 장 등의 장애인에 대한 위계 등 간음·추행을 가중처벌하고(제11조 제3항), 친고죄 범위를 축소하고(제15조), 성폭력범죄 피해자의 인적사항 등의 공개를 금지하였다(제21조 제3항, 제35조 제1항 제3호, 제2호). 또한 성폭력범죄 피해자에 대한 보호를 강화하기 위해 전담조사제를 도입하고(제21조의2), 진술능력 회복의 적용대상을 확대하고(제21조의3), 피해자와 신뢰관계 있는 자의 동석의무를 강화하였다(제22조의3).
248. 대한민국은 기존의「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 처벌에 관한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 피해자보호에 관한 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」로 분리하였다. 2010년 4월 15일 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 제정하여 친족의 범위를 확대하고 친족관계에 의한 강간 등을 가중 처벌하고(제5조제1항, 제2항, 제4항), 13세 미만의 미성년자에 대한 성폭력범죄의 처벌을 강화하고(제7조), 미성년자에 대한 성폭력범죄의 공소시효 정지(제20조 제1항)와 공소시효기간 연장 규정을 두고(제20조 제2항), 형법상 감경규정의 특례를 신설하고(제19조), 성폭력범죄 전담재판부를 지정하여(제25조) 성범죄자의 처벌을 강화하였으며, 신상정보 등록 및 공개제도를 도입하는 등(제32조 내지 제42조) 재범방지를 위한 제도를 보완하였다. 또한 2011년 11월 17일 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 13세 미만 여자 및 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 여자에 대한 강간, 준강간에 대한 공소시효를 폐지하고(제20조 제3항), 장애인을 대상으로 한 성범죄 유형을 세분화하고 법정형을 상향하였다(제6조).
249. 2010년 4월 15일 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(2011년 1월 1일 시행)을 제정하여 3년마다 전국적인 성폭력 실태조사를 실시하고(제4조), 성폭력피해자나 그 가족구성원에 대한 취학(입학, 전학 등) 지원을 보장하며(제7조), 성폭력피해자 보호시설 입소 피해자와 가족구성원의 생계비·아동교육지원비·아동양육비 지원 근거(제14조), 성폭력피해자 통합지원센터의 설치·운영(제18조)에 관한 근거를 마련하였다. 2011년 3월 30일 동법(2011년 10월 1일 시행)을 개정하여 성폭력 예방교육 대상을 초·중·고등학교에서 유치원과 보육시설로 확대하고(제5조), 상담소와 보호시설에서 성폭력피해자뿐만 아니라 피해자의 가족까지 상담 및 의료 지원을 받을 수 있도록 하였다(제11조, 제13조). 또한 2011년부터 전국 성폭력피해자 통합지원센터에 성폭력피해를 입은 13세 미만 아동과 지적장애인에 대한 진술 조사에 참여하는 전문가를 배치하여, 성폭력피해 아동과 지적장애인의 진술증명력을 제고하고 형사 절차 상의 2차 피해를 방지하기 위해 노력하고 있다.
249. 2009년 5월 8일 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(2009년 11월 9일 시행)을 개정하여 피해자에게 임대주택 입주권을 우선적으로 부여할 수 있도록 하고(제8조의5), 여성 긴급전화 설치근거(제4조의6) 및 종사자 보수교육의 실시근거(제8조의4)를 신설하였다.

### 제3장 고문방지 관련

2010년 2월 4일 동법(2011년 2월 5일 시행)을 개정하여 국가 또는 지방자치단체가 보호시설에 입소한 피해자나 동반 가족을 위하여 생계비, 아동교육지원비, 아동양육비 등 보호비용을 지원할 수 있는 근거규정을 마련하였다(제7조의5). 2010년 5월 17일 동법(2010년 11월 18일 시행)을 개정하여 피해자 구조 시 수사기관에 대한 협조 요청(제9조의2)과 가정폭력 예방교육 실시 근거규정(제4조의3)을 마련하였다. 2011년 12월 30일 동법(2012년 5월 2일 시행)을 개정하여 가정폭력 사건 접수 후 출동한 경찰관의 가정폭력 현장 출입 및 조사권이 도입되어 피해자보호가 강화되었다.

250. 2007년 8월 3일 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 개정하여 상담조건부 기소유예 제도를 신설하고(제9조의2), 임시조치를 강화하고(제29조), 사회봉사, 수강명령 등 보호처분 기간을 기존의 100시간에서 200시간으로 연장·강화하였으며(제41조), 감호위탁기관은 행위자에 대한 성행의 교정을 위한 교육을 의무적으로 실시하도록 규정하였다(제40조 제6항). 2011년 7월 25일 동법(2011년 10월 26일 시행)을 개정하여 가정폭력범죄의 재발 우려가 있고 긴급을 요하여 법원의 임시조치를 받을 수 없을 경우 사법경찰관의 직권 또는 피해자의 신청에 의한 ‘긴급임시조치’(긴급격리 또는 접근금지 등)(제8조의2)를 신설하고, 가정폭력 행위자에 대한 형사절차와는 별개로 피해자 또는 피해자의 법정대리인이 직접 법원에 보호명령을 청구하는 ‘피해자보호명령’제도(제55조 내지 제55조의9)를 도입하여 가정폭력피해자의 보호를 강화하였다.

251. 대한민국 정부는 아동·청소년의 권익 강화와 성범죄자 관리를 위해「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 다음과 같이 개정하였다. 2010년 4월 15일「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 개정하여 아동·청소년 대상 성폭력 범죄에 대한 공소시효 정지 및 연장규정을 두고(제7조의3), 「형법」상 감경규정의 특례를 신설하여(제7조의2) 아동·청소년 대상 성폭력 범죄자에 대한 처벌을 강화하였다. 또한 피해자 증인신문 및 수사기관 조사 시 신뢰관계 있는 자의 동석제도를 신설하여(제18조의4) 수사·재판과정에서의 2차 피해를 방지하고, 지역주민을 대상으로 성범죄자의 신상정보에 대한 우편고지제도를 신설하여(제38조의2) 성범죄자의 재범을 예방하였다. 2011년 9월 15일 동법(2012년 3월 16일 시행)을 개정하여 강간죄의 대상을 남자 아동·청소년까지 확대하고(제7조 제1항), 장애 아동·청소년에 대한 간음 등 처벌규정을 신설하고(제11조의2), 성폭력피해자를 위한 변호인 선임권을 보장하고 변호인이 없는 피해자에 대한 법률조력인 제도를 도입하였다(제18조의6). 또한 온라인서비스제공자에게 아동·청소년이용음란물 발견시 삭제의무를 부과하고 위반 시 처벌 규정을 신설하였다.(제8조)

252. 법률조력인 제도는 2012년 3월 16일부터 시행되었는데 19세 미만 아동·청소년 성폭력 피해자를 위해 검사가 국선변호인을 지정하여 법률적 지원을 제공함으로써 아동·청소년 성폭력 피해자의 수사·재판과정에서의 2차 피해 방지 및 인권보호를 위해 도입된 제도이다. 또한 2013년부터 성폭력 피해 아동·장애인을 위한 진술조력인 제도를 도입할 예정인데 13세 미만 아동·장애인의 경우 진술조력인이 수사·재판과정에서 아동·장애인의 특성 및 눈높이에 맞는

방법으로 피해자의 진술을 지원하여 아동 진술권 등을 보장하는 제도이다.

- 253. 2011년 3월 7일 「민법」을 개정(2013년 7월 1일 시행)하여 성년연령을 만 19세로 낮추고, 금치산·한정치산제도 대신 성년후견제를 도입하였다. 성년연령 하향은 국내외 입법 동향을 반영한 것이고, 성년후견제는 과도하게 법적 능력을 제한하는 금치산·한정치산제도를 본인의 의사와 현존능력을 존중할 수 있는 탄력적 후견제도로 대폭 개선하고, 고령화시대를 맞아 노후를 대비하여 후견인과 후견의 내용을 직접 미리 정할 수 있는 후견계약을 새로 도입하는 한편, 법인·복수후견인과 후견감독인제도를 신설, 후견의 내실화, 전문화를 도모한 것이다. 이번 개정을 통해 만 19세 청소년의 사회적 참여를 확대하여 경제에 활력을 불어넣고, 장애인, 고령자 등 사회적 약자에 대한 배려를 강화하였다.
- 111. 2012년 2월 10일 「민법」을 개정(2013년 7월 1일 시행)하여 성폭력 습벽자 등 부적격한 양부모에 의한 아동 학대를 방지하기 위하여 아동 입양 허가제 등을 도입하였다. 이를 통해 가정법원이 양부모의 양육능력, 입양 동기 등을 심사하여 미성년자의 입양허가 여부를 결정하고, 미성년자는 재판으로만 파양할 수 있도록 하고, 부모가 미성년자를 학대·유기하거나 부양 의무를 장기간 불이행하는 등 일정한 경우에는 그 부모의 동의가 없더라도 양자가 될 수 있도록 하였으며, 친부모와의 관계가 완전히 단절되는 친양자의 자격 요건을 현행 15세 미만 자에서 미성년자(19세 미만)로 확대하였다. 이번 개정을 통해 입양 아동의 복리가 증진될 것으로 예상된다.
- 257. 2007년 12월 21일 「소년법」(2008년 6월 22일 시행)을 개정하여 처분 결정전 사전 조사제(제49조의2), 조건부 기소유예제(제49조의3), 국선보조인제도(제17조의2)를 도입하여 소년사법 절차에서 아동 최상의 최우선 원칙을 실현하고 있다.
- 253. 2008년 12월 29일 「출입국관리법」(2009년 6월 20일 시행)을 개정하여 난민 이의신청기간을 14일로 연장하고(제76조의4), 난민으로 인정받지 못한 자에 대한 인도적 체류허가를 신설하고(제76조의8), 인도적 체류허가자와 난민인정 여부 미결정자에 대한 취업활동 허가를 신설하고(제76조의8 제3항), 난민지원시설 설치 근거규정(제76조의9) 등을 마련하였다. 2010년 5월 14일 「출입국관리법」(2010년 11월 15일 시행)을 개정하여 강제퇴거명령 후 장기보호자에 대한 절차적 통제를 강화하기 위해 보호기간이 3개월을 초과하는 경우 3개월마다 법무부장관의 승인을 받도록 규정하였다(제63조 제2항).
- 254. 2012년 2월 10일 「난민법」(2013년 7월 1일 시행)을 제정하여 난민신청자와 가족에 대한 보호를 강화하였다. 주요 내용을 살펴 보면, 난민신청자에 대하여 생계비, 주거시설, 의료 지원을 할 수 있고, 난민신청일로부터 6개월이 지난 후에는 취업을 허가할 수 있고 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초·중등교육을 받을 수 있도록 하였다(제40조부터 제43조). 난민신청자와 가족은 2013년 6월 개소예정인 ‘난민지원센터’에서 생활할 수 있도록 조치할 예정이다.

### 제3장 고문방지 관련

256. 2009년 4월 20일 「범죄피해자구조법 시행령」을 개정하여 유족구조금과 장해구조금을 최대 3천만원으로 증액하고(제12조, 제13조) 중장해의 범위를 확대하여(제2조) 범죄피해자에 대한 국가의 보호를 강화하였다. 2010년 5월 14일 「범죄피해자보호법」(2010년 8월 15일 시행)을 개정하여 구조의 대상이 되는 범죄피해의 범위를 종래 중장해에서 장해 및 중상해까지 확대하고(제3조 제4호), 범죄피해자구조금 지급요건에서 가해자 불명, 무자력 요건을 삭제하여(제16조 제1항 제1호) 범죄피해자 구조의 범위를 확대하였다. 2010년 5월 14일 「범죄피해자보호기금법」(2011년 1월 1일 시행)을 제정하여 벌금 수납액, 가해자에 대한 구상금 등을 재원으로 기금을 조성하여(제4조) 범죄피해자를 실질적으로 지원하고 있다.
258. 2007년 12월 21일 「인신보호법」을 제정하여(2008년 6월 22일 시행) 위법한 행정처분 또는 사인에 의한 시설에서의 수용으로 인하여 부당하게 인신의 자유를 제한당하고 있는 개인에 대한 구제절차를 마련하였다.
259. 2011년 3월 30일 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」을 제정하여(2012년 3월 31일 시행) 자살에 대한 국가 차원의 책무 및 예방정책 등을 규정하고 생명존중 문화를 조성하고자 노력하고 있다.

**질의 42** 국가인권정책 또는 프로그램이나, 할당된 자원, 수단, 목표 및 결과 등을 비롯하여 제2차 보고서 이후, 국내의 인권상황 증진과 보호를 위해 채택된 새로운 정치적·행정적 또는 그 밖의 조치가 있다면 그에 대한 상세한 정보를 제공해주시시오.

260. 대한민국 정부는 2007년 5월 정부 내 인권정책 협의·조정기구로서 법무부 장관을 의장으로 하고 16명의 관계부처 차관 내지 차관급 공무원을 위원으로 하는 ‘국가인권정책협의회’를 설치하고 2008년부터 국제인권기구의 우리나라에 대한 권고 및 권고이행 관련사항을 안건으로 상정해오고 있다. 이를 통해 국제인권조약기구의 권고에 대한 국내적 이행이 강화될 것으로 기대된다.
261. 대한민국 정부는 2007년 5월, 제1차 국가인권정책기본계획(2007-2011)을 수립하고 매년 이행상황을 점검하여 왔다. 이는 범정부차원의 인권종합정책으로서 1993년 비엔나 세계인권회의에서 ‘비엔나 선언 및 행동계획’을 통해 각 국에 수립을 권고한 ‘인권의 보호 및 증진을 위한 국가행동계획’(NAP: National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)을 국내적으로 수용한 것이다. 2011년 제1차 국가인권정책기본계획이 종료됨에 따라 2012년 3월 국가인권정책협의회에서 제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016)을 확정하였다.
262. 제2차 기본계획은 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리, 사회적 약자 및 소수자의 인권, 인권교육 등의 분야에 관하여 총 209개 추진과제를 포함하고 있고, 각 추진과제를 담당하고 있는 24개 부처 및 기관이 소관 과제에 대한 이행 책임을 부담하며, 매년 그 이행상



황을 종합하여 국가인권정책협의회에 보고한 후 일반에 공개할 예정이다.

263. 제2차 국가인권정책기본계획은 구체적이고 명확한 구속사유 법제화 등 인신구속제도 개선, 「인신보호법」상 구제청구 등 인신보호제도 활성화 방안, 인신매매·아동매매 처벌 강화, 불법 체류 외국인 단속·보호 과정상 인권보호 강화, 학교 체벌 금지 등의 추진과제를 포함하고 있다.
264. 또한 제2차 국가인권정책기본계획은 그 수립과정에서 관계부처·기관에 2007년 5월 이후의 국제인권조약기구의 최종견해를 영역별, 소관부처별로 분류하여 배포함으로써 조약기구의 우리나라에 대한 권고사항이 추진과제에 충실히 반영될 수 있도록 하였다.
265. 대한민국 정부는 2007년 7월 18일 「재한외국인 처우 기본법」을 제정하여 시행하고 2008년 12월 동법에 따른 제1차 외국인정책기본계획(2008-2012)을 수립·시행하였다. 제1차 기본계획이 2012년 종료됨에 따라 제2차 외국인정책기본계획을 수립하여 시행할 예정이다.
266. 아동·여성을 대상으로 하는 성폭력범죄의 증가 추세에 따라 범정부 차원의 안전시스템을 구축하기 위해 2008년 4월 ‘아동·여성 보호 종합대책’을 마련하였다. 이를 보다 강화하기 위해 2009년 10월 ‘아동성폭력 재발방지 대책’, 2010년 6월 ‘아동안전 보완대책’을 수립하고 추진하고 있다. 그리고 여성가족부 주관으로 9개 부처 합동(기획재정부, 교육과학기술부, 법무부, 행정안전부, 문화관광체육부, 보건복지부, 여성가족부, 방송통신위원회, 경찰청)으로 ‘아동·여성 보호대책 추진점검단’을 구성하여 매분기별로 추진실적을 점검하고 개선방안을 마련하였다. 그 결과 지역 사회 수준의 안전망 구축을 비롯하여 성폭력범죄자 형량강화 및 공소시효제도 개선을 통한 가해자 처벌 강화와 성폭력범죄자 신상정보 공개, 우편고지, 전자발찌 부착, 성충동 약물치료제도 등 재범방지 제도를 마련하는 성과를 거두었다. ‘아동·여성 보호대책 추진점검단’은 2008년 4월 제1차 회의를 개최한 이래 2012년 6월까지 총 18차례 회의를 개최하였다.
267. 2011년 5월 가정폭력 피해자를 보호하고 가정폭력 근절기반을 마련하기 위해 여성가족부 주관으로 법무부 등 5개 부처가 유기적 협력체계를 구축하여 ‘가정폭력방지종합대책’을 수립하였다. 그 주요내용으로는 피해자 보호기반 구축, 가정폭력 재발방지, 피해자 및 가족의 보호기능 강화, 가정폭력 근절문화 확산 등을 들 수 있다.
268. 2006년부터 매년 1, 2회 법무부, 외교통상부, 노동부, 여성부 등 10개 관계부처가 참석하는 ‘인신매매방지를 위한 유관기관 대책회의’를 개최하고 있다. 위 대책회의에서는 가요·연주 등 연예활동을 위해 발급되는 E6 비자를 악용한 외국인 여성의 성산업 유입과 이로 인한 인신매매 가능성을 제거하기 위해 관련 비자(E6 비자) 발급 시 미비점 보완, 인신매매성 국제결혼 예방, 성매매 피해자 보호, 해외 원정 성매매 사범에 대한 대처 방안 등을 집중 논의하고 있다. 또한 성매매와 관련된 인신매매를 근절하기 위해 국무총리실 주관으로 매 분기마다 법무부, 여성가족부 등 범정부적인 15개 관계부처 합동으로 ‘성매매방지대책 추진점검단’을

### 제3장 고문방지 관련

운영하여, 신중 성매매, 청소년 성매매 등 현안 사항을 점검하고 대책을 마련하고 있다.

**질의 43** 지난 2006년 보고서 심의 이후, 당사국 내에서 발생한 고문방지협약과 관련된 사건이나 필요한 통계를 포함하여 고문방지협약과 고문방지위원회의 권고를 이행하기 위해 착수한 어떠한 새로운 조치와 발전에 대한 정보를 제공해주십시오.

269. 질의 1. 내지 42.에 대한 답변에서 이미 설명한 바와 같다.

**6** 2017. 3. 13.자 결정 [유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서]

**결정요지**

유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」에 따른 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의와 관련하여, 유엔 고문방지위원회에 의견서 제출

**A. 서론**

1. 국가인권위원회는 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 “협약”이라 한다)에 따른 대한민국 제3·4·5차 국가보고서(이하 “국가보고서”라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 고문방지위원회에 본 의견서를 제출한다. 국가인권위원회는 독립적인 국가인권기구로서 「협약」의 이행 상황 모니터링을 통하여 「협약」의 완전한 국내 이행을 위하여 최선의 노력을 하고 있다.
2. 본 의견서는 「협약」을 비롯하여 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 등 국제인권조약과 각 조약기구의 권고사항, 일반논평 등을 검토기준으로 하였다. 본 의견서는 국가보고서 작성에 대한 지침(CAT/C/14/Rev.1)을 참고하여 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.

## B. 협약 이행상황

### I. 제1조 및 제4조(고문의 정의 및 범죄화)

#### 쟁점 1 고문의 정의 및 범죄화(para. 3-5)<sup>1)</sup>

- 국가보고서의 설명과 같이 고문의 구체적 정의는 「형법」 등 관련 법률에 마련되어 있지 않다. 그러나 고문을 금지하는 내용의 법률 규정이 존재한다. 「헌법」 제12조 제2항 전단<sup>2)</sup>은 고문 금지 원칙을 규정하고 있고, 「형사소송법」 제309조<sup>3)</sup>는 자백의 증거능력을 불인정하는 사유의 하나로서 고문을 들고 있다.
- 그러나 이들 규정에서 말하는 ‘고문’이 「협약」에서의 ‘고문’의 정의와 명확히 일치한다고 보기 어렵다. 특히 「협약」은 극심한 정신적 고통을 가하는 행위도 고문에 포함시키고 있으나, 위 고문 금지에 관한 규정들이 정신적 고문까지 포함하는지 불명확하다.
- 「형법」 등 관련 법률에서 「협약」과 일치하는 ‘고문’의 정의를 두는 것이 바람직하며, 특히 정신적 형태의 고문을 범죄화 하는 것이 필요하다.
- 법무부가 2015년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2005년부터 2014년까지 검찰 수사 중에 자살한 피조사자는 90명이다. 경찰 수사 중에 피의자나 참고인들이 자살하는 경우가 종종 있지만 통계조차 관리하지 않는다는 지적이 있다.
- 대검찰청은 2015년 “피의자 인권보호에 만전을 기해 극단적 행동을 예방할 것” 등의 내용을 담은 「피의자 수사 관련 업무지침」을 일선 검찰청에 하달하였으나 원론적 내용에 그치고 있다는 비판이 있다. 국가인권위원회는 수사기관 조사 과정에서 피조사자가 자살하는 사고가 반복되고 있음에도 근본적인 원인 분석 및 재발방지 대책이 마련되지 않은 점에 주목하고, 2016. 9. 검찰총장에 대해 수사과정에서 피조사자의 자살 원인을 분석하고 유사한 사고의 발생을 줄일 수 있는 개선책 마련이 필요하다는 의견을 표명하였다. 검찰은 이를 수용하여 구체적인 개선방안을 검토하기로 하였다.

1) 괄호 안의 숫자는 해당 쟁점과 관련한 ‘대한민국 제3·4·5차 국가보고서’의 문단 번호를 표시한 것임.

2) 「헌법」 제12조

② 모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.

3) 「형사소송법」 제309조(강제등 자백의 증거능력)

피고인의 자백이 고문, 폭행, 협박, 신체구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법으로 임의로 진술한 것이 아니라고 의심할 만한 이유가 있는 때에는 이를 유죄의 증거로 하지 못한다.

**쟁점 2** 국가보안법(para. 6-10)

- 국가보고서는 1997년부터 2002년까지 「국가보안법」 위반에 따른 구속건수 대비 2006년부터 2015년 구속건수를 비교하여 구속 사건이 감소하고 있다고 설명하고 있다. 그런데 검찰이 발표한 「국가보안법 위반사범 처리 현황(2006-2015)」에 따르면, 2006년부터 2015년까지의 구속 건수는 2006년 22명, 2007년 17명, 2008년 16명, 2009년 18명, 2010년 32명, 2011년 19명, 2012년 26명, 2013년 38명, 2014년 7명, 2015년 26명으로 「국가보안법」 위반으로 인한 구속이 지속되고 있다.
- 「국가보안법」 위반 사범 중 상당수는 같은 법 제7조<sup>4)</sup> 위반이다. 경찰청이 2012년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2010년부터 2012년(8월 현재)까지 「국가보안법」 위반 혐의로 입건된 사람은 372명이며, 이 중 제7조 위반 혐의자가 313명으로 약 84%이다.
- 「국가보안법」 제7조는 지나치게 모호하고 추상적으로 규정되어 있어 표현의 자유 등 기본적인 권을 침해한다는 우려가 있다. 2014년 「유엔 인권옹호자 특별보고관 보고서(A/HRC/25/55/Add.1)」, 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」, 2016년 「유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 보고서(A/HRC/32/36/Add.2)」는 「국가보안법」의 오남용 가능성 및 같은 법 제7조로 인한 정치적 다원성 훼손과 표현의 자유 제약을 지적하고 있다.
- 국가인권위원회는 2004년 「국가보안법」이 사상과 양심의 자유, 표현의 자유 등을 제한할 소지가 많은 법률이라는 이유로 폐지를 권고하였으나 정부는 이를 불수용 하였다. 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 대한민국 정부는 「국가보안법」 제7조의 정비 등 남용 방지 대책을 수립할 필요가 있다.

4) 「국가보안법」 제7조(찬양·고무등)

- ① 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.
- ②(삭제)
- ③ 제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.
- ④ 제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사형에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
- ⑤ 제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다.
- ⑥ 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 미수범은 처벌한다.
- ⑦ 제3항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

## II. 제2조(고문행위 방지를 위한 실효적 입법·행정·사법·기타 조치)

### 쟁점 3 변호인의 피의자신문 참여 등 피의자 권리 보호(para. 23-24)

- 2007. 6. 1. 「형사소송법」 개정에 따라 변호인의 피의자신문 참여의 법적 근거가 마련되었다. 그러나 변호사가 실제로 피의자신문에 참여하는 비율은 낮다. 경찰청이 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 변호사가 피의자신문에 참여한 비율은 2013년 0.10%, 2014년 0.13%, 2015년 0.17%이다.
- 수사 과정에서 검사나 사법경찰관의 판단에 따라 변호사의 피의자신문 참여가 제한되는 경우가 있다. 「형사소송법」 제243조의2 제1항<sup>5)</sup>은 “정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다”고 규정하고 있으나, ‘정당한 사유’가 무엇인지는 명시하지 않고 있다. 대법원은 위 ‘정당한 사유’에 대해 변호인이 신문을 방해하거나 수사기밀을 누설할 염려가 있음이 객관적으로 명백한 경우를 말한다고 판시하였다.<sup>6)</sup>
- 「검찰사건사무규칙」 제9조의2 제4항은 검사가 변호인의 피의자신문 참여를 제한할 수 있는 사유로서, 검사의 승인 없이 부당하게 신문에 개입하거나 모욕적인 언동 등을 행하는 경우, 피의자를 대신하여 답변하거나 특정한 답변 또는 진술 반복을 유도하는 경우, 피의자 신문내용을 촬영·녹음·기록하는 경우 등을 들고 있다. 검찰의 내부지침인 「변호인의 피의자신문 참여 운영지침」 제5조 제1항은 “검사는 피의자 후방의 적절한 위치에 신문에 참여하는 변호인의 좌석을 마련하여야 한다”고 규정하여, 변호인이 피의자와 나란히 앉아 법률 조언을 하는 것을 제약하고 있다.
- 대한변호사협회의 2015년 「피의자신문시 변호인의 참여권 침해 설문조사」에 따르면, 조사대상 변호사 중 48.8%가 피의자신문 시에 수사기관으로부터 부당한 대우를 받았다고 답하였다. 부당한 대우의 유형은 변호인의 의견진술 제지(56.6%), 검사·사법경찰관의 강압적 행동(46.5%), 피의자신문 내용의 메모 금지(45.1%), 피의자 옆자리 동석 금지(17.9%) 등이다. 대한변호사협회는 2017. 1. 검찰이 법령 상의 근거 없이 변호인의 피의자신문 참여권을 제약하고 있다고 비판하고, 이러한 수사방식을 조속히 시정할 것을 촉구하는

5) 「형사소송법」 제243조의2(변호인의 참여 등)

① 검사 또는 사법경찰관은 피의자 또는 그 변호인·법정대리인·배우자·직계친족·형제자매의 신청에 따라 변호인을 피의자와 접견하게 하거나 정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다.

6) 대법원 2008. 9. 12. 선고 2008모793 결정.

**6** 2017. 3. 13자 결정  
 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

성명을 발표하였다.

- 국가인권위원회는 2013. 5. 경찰이 「범죄수사규칙」 제59조 제4항(위 「검찰사건수사규칙」의 피의자신문 참여 제한 사유와 동일함)을 근거로 변호인의 피의자에 대한 상담과 조언을 제한한 행위가 인권침해라고 판단하고 경찰청장에게 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되도록 「범죄수사규칙」을 개정할 것을 권고하였으나 경찰청은 이를 불수용하였다. 또한 2016. 6. 피의자신문 과정에서 경찰이 변호인의 메모를 제시할 것을 요구하여 결국 메모를 보여준 사건과 관련하여, 이는 피의자의 변호인의 조력을 받을 권리를 침해한 것이라 판단하고 소속 경찰관들에게 교육을 실시할 것을 권고하였으며 해당 경찰서는 권고를 수용하였다. 한편 2016. 12. 경찰이 조사대상자를 ‘피혐의자 신분’으로 조사하면서 진술거부권 등 피의자의 권리를 고지하지 않은 사건과 관련하여, 비록 피혐의자 신분으로 소환·조사하였더라도 실제로는 조사대상자의 범죄 혐의를 조사한 것이라면 경찰은 미리 진술거부권, 변호인선임권 등을 고지했어야 한다고 판단하고, 경찰청장에 대해 피혐의자 조사 시에도 진술거부권을 고지하도록 지침을 마련할 것을 권고하였다. 경찰청은 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

**쟁점 4** 가정폭력 및 성폭력 방지(para. 41-71)

4-1. 부부강간에 대한 처벌(para. 41)

- 국가보고서가 부부 강간이 인정된 사례로 제시한 대법원 판결은 법률상의 부부 관계는 유지되고 있으나 실제로는 오래 전부터 불화가 지속되고 있어 혼인관계가 파탄된 상황에서 남편이 부인을 강간한 사례이다. 다만 대법원은 같은 판결에서 “혼인 관계가 파탄된 경우뿐만 아니라 혼인 관계가 실질적으로 유지되고 있는 경우에도 남편이 폭행이나 협박을 가하여 아내를 간음하였다면 강간죄가 성립한다”고 명시함으로써 부부강간을 인정하지 않던 기존의 입장을 변경하였다.
- 다만 위 대법원 판결의 소수의견 및 일부 학계는 「형법」의 강간죄는 문언 상 ‘비 혼인관계에 있는 남녀 간의 강제적 성관계’를 의미하므로 관련 조항을 개정할 필요가 있다고 주장한다.
- 「형법」 등 관련 법률의 개정을 통해 부부강간죄를 명시하는 것이 바람직하다.

#### 4-2. 가정폭력 사건 처리(para. 42-46)

- 국가보고서 부록 표 3. 「가정폭력사건 접수·처리 현황」 및 국회 입법조사처의 2013년 「상담조건부 기소유예제도의 입법영향분석」에 따르면, 가정폭력범죄 대비 상담조건부 기소유예를 받은 비율은 2008년 3.4%, 2009년 3.1%, 2010년 4.2%, 2011년 5.9%, 2012년 6.1%, 2013년 2.9%, 2014년 3.1%, 2015년 1.8%이다.
- 가정폭력사건에 대한 상담조건부 기소유예제도의 효용성에 대해 견해가 나뉘고 있다. 국회 입법조사처의 위 연구는 가정폭력 사범 중에서 상담조건부 기소유예를 받은 경우의 재범률이 상담조건부 기소유예를 받지 않은 경우의 재범률에 비해 낮다는 점을 근거로 효용성을 인정하고 있다. 반면 여성 인권 단체 중 하나인 ‘사단법인 한국여성의전화’는 2016년 가정폭력사건에 대한 상담조건부 기소유예 제도는 가정폭력 가해자에게 정당한 처벌을 가하지 않고 면죄부를 주는 결과가 되고 있어 폐지가 바람직하다는 정책 제안을 발표하였다.
- 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 가정폭력 사범이 상담조건부 기소유예를 받고 있어 가정폭력 피해자를 적절히 보호하지 못하는 점에 대해 우려를 표명하고, 현재의 가정폭력사범 형사 절차를 개정할 것을 권고하였다.
- 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 가정폭력에 대한 신고의무자의 신고를 제고하고, 특히 결혼이민자 등에 대한 가정폭력 예방과 피해자 구제방안을 마련하는 것이 필요하다.

#### 4-3. 여성장애인에 대한 가정폭력 및 성폭력(para. 47-56)

- 여성장애인, 특히 정신장애 및 지적장애 등 정신적 장애유형의 여성장애인이 가정폭력 및 성폭력에 노출될 가능성이 높다는 점이 지적되고 있다. 보건복지부의 「2014년 장애인 실태조사」에 따르면, 전체 여성장애인이 성희롱, 성추행, 성폭력을 경험한 비율은 1.4%인데 비해, 여성 정신장애인과 지적장애인은 각각 10.7% 및 4.9%로 상대적으로 높게 나타났다.
- 유엔 장애인권리위원회는 2014년 「대한민국 제1차 국가보고서에 대한 최종견해(CRPD/C/KOR/CO/1)」에서 장애여성에 대한 성폭력 및 가정폭력 방지를 위한 대책이 부족한 점에 대해 우려를 표명하고, 장애인에 관한 입법과 정책에 ‘성인지적 관점’(gender



6 2017. 3. 13.자 결정  
유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

perspective)을 포함시킬 것을 권고하였다.

- 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 장애인 특히 장애여성에 대한 학대·폭력 및 착취의 예방과 피해자 보호·지원을 위한 정책을 수립하고, 법원 및 수사기관 종사자에 대해 장애특성에 대한 인식을 갖출 수 있는 교육을 강화하는 것이 필요하다.

#### 4-4. 성희롱 방지(국가보고서 para. 66-71)

- 국가인권위원회에 접수된 성희롱 진정 건수는 2006년 108건, 2007년 165건, 2008년 152건, 2009년 166건, 2010년 210건, 2011년 216건, 2012년 228건, 2013년 240건, 2014년 235건, 2015년 203건이다.
- 여성가족부의 「2015년 성희롱 실태조사」에 따르면, 조사대상의 6.4%가 재직 중인 직장에서 성희롱을 당한 경험이 있었다. 성별 피해 현황을 보면 조사 대상 중 여성의 9.6%, 남성의 1.8%가 성희롱을 경험하였다. 연령별 피해 현황은 20대 7.7%, 30대 7.5%, 40대 4.3% 등이다. 직급별 피해 현황은 관리직 4.6%, 일반직 6.9%이다. 고용형태별 피해 현황은 정규직 6.4%, 비정규직 8.4%이다. 즉 여성, 저연령층, 하급직, 비정규직의 성희롱 피해가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.
- 서비스업 종사자 등과 같은 감정노동자에 대해 고객이 성희롱을 하는 사례가 사회문제가 되고 있다. 2013년 국회의 「민간·공공 서비스산업 감정노동 종사자 건강실태조사」에 따르면, 조사 대상의 29.9%에 달하는 감정노동자가 고객으로부터 성희롱이나 원하지 않는 신체접촉을 당한 경험이 있었다.
- 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제14조의2는 고객 등이 근로자에게 성적 굴욕감 또는 혐오감 등을 느끼게 하여 해당 근로자가 고충 해소를 요청할 경우 근무장소 변경 등의 조치를 취하도록 노력할 것을 규정하고 있다. 그러나 이는 강제적 의무 규정이 아니며, 고객의 성희롱 행위에 대한 처벌근거 등도 마련되어 있지 않아 실효성이 없다는 비판이 있다. 또한 고객에 의한 성희롱은 국가인권위원회의 조사 대상이 아니며, 모욕죄 또는 강제추행죄 등의 범죄에 해당하는 수준이 아니라면 형사처벌의 대상도 되지 않는 문제점이 있다.
- 국가인권위원회는 2012년 대형마트, 백화점, 콜센터 등에서 근무하는 여성 감정노동자들

### 제3장 고문방지 관련

의 인권 향상 및 개선을 위해 「여성 감정노동자 인권 수첩」을 제작하여 배포하였다. 2016년에는 고용노동부장관에 대해 성희롱 피해 노동자의 2차 피해 예방을 위해 관련 법률에 성희롱 피해자에 대한 불이익 조치 금지를 구체화할 것, 일정규모 이상 사업장에 대해 성희롱 및 2차 피해의 예방과 구제절차에 관한 내부 규정 제정을 의무화할 것 등을 권고하였다. 이에 대해 고용노동부는 2016. 10. 성희롱 2차 피해 방지에 관한 내용을 담은 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률 개정안」을 국회에 제출하는 등 권고 내용을 일부 수용하였다.

#### 4-5. 학교 내 성폭력

- 학교 내, 특히 같은 학생 간의 성폭력 사례가 증가하고 있으나 이에 대한 적극적인 대책 미비 및 수사과정에서의 2차적 인권 침해 등이 문제되고 있다. 교육부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 학생 대상 성폭력 건수는 2012년 679건, 2013년 892건, 2014년 1,306건으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 같은 기간 중 성폭력 피해 학생의 87%는 같은 ‘학생’으로부터 성폭력 피해를 입은 것으로 나타났다.
- 교육부, 여성가족부, 경찰청 등 학생 성폭력 관계 부처는 2017. 2. 「학교 내 학생 대상 성폭력 예방 대책」을 발표하고, 초등학교 단계부터 성폭력 예방 교육 적극 실시, 학생 성폭력에 대한 신고·상담 인프라 강화, 학교 내에서의 피해학생 보호와 지원체계 강화 등을 추진할 방침임을 밝혔다.
- 학교 내, 학생 간의 성폭력 문제에 대해 정부가 보다 적극적으로 대응해야 하며, 위 예방 대책 등을 일관성 있게 추진할 필요성이 있다.

#### 4-6. 데이트 폭력 및 스토킹

- 여성가족부의 「2013년 성폭력 실태조사」에 따르면, 전체 강간미수 중 27.9%, 전체 스토킹 중 33.4%가 ‘헤어진 애인’에 의한 것으로 나타났다. 같은 실태조사는 헤어진 애인뿐만 아니라 현재 친밀한 관계를 유지중인 애인에게 자기 의사에 반하여 강간을 당하는 사례도 많이 있지만, 이 경우는 사회 통념상 여성이 피해사실을 드러내거나 법적 강간으로 인정받는 것이 쉽지 않다는 점을 지적하고 있다.
- 경찰청은 2017. 3. 그동안 경찰이 데이트 폭력 가해자에 대해 구두 경고에 그치는 등 대응이 미흡하였음을 밝히고, 향후 112 범죄신고 전화 시스템의 사건 분류 코드에 ‘데이트

**6** 2017. 3. 13.자 결정  
 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

폭력' 코드를 신설하고, 가해자에 대해서는 서면 경고장을 발부하여 2차적 불법행위를 자제시키며, 피해자에 대해서는 신변보호 제도를 안내하는 등 데이트 폭력에 대해 적극 대응할 방침임을 밝혔다.

#### 4-7. 여성에 대한 무단 촬영(몰래카메라), 복수(復讐) 포르노(revenge porno) 유포 등 디지털 성폭력

- 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조는 카메라 등을 이용하여 다른 사람의 신체를 그 의사에 반하여 촬영하거나 반포하는 행위를 금지하고 있다. 그러나 다른 사람, 특히 여성을 무단 촬영하는 범죄(몰래카메라)가 엄격히 처벌되지 않고 있다. 법무부가 2015년 국회에 제출한 자료에 따르면, 2012년부터 2015년(7월 현재)까지 발생한 몰래카메라 범죄 건수는 10,640건으로 연 평균 2,660건이다. 그러나 같은 자료에 따르면 몰래카메라 범죄에 대한 기소율은 2012년 69.7%에서 2015년(7월 현재) 32.1%로 오히려 감소하고 있다.
- 방송통신심의위원회가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 본인의 의사에 반하여 인터넷에 유포된 개인 성행위 영상(복수 포르노) 신고 건수는 2012년 1,818건, 2013년 3,302건, 2014년 3,378건, 2015년 6,856건, 2016년(8월 현재) 3,455건으로 지속적으로 증가하고 있다.
- 국가인권위원회가 2016년 「제3기 국가인권정책기본계획 권고」에서 권고한 바와 같이, 데이트 폭력, 스토킹, 성행위의 무단 촬영 및 인터넷 유포와 같은 새로운 유형의 성폭력에 대한 처벌 강화와 피해자 보호대책 마련 등 정부의 적극적 대응이 필요하다.

#### 쟁점 5 여성·아동 인신매매(para. 72-81)

- 대한민국 정부가 비준한 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」 제3조는 인신매매의 정의와 관련하여, 단순 인신매매 행위 외에 “착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사, 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용 등에 의해 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉, 인수하는 것”까지도 포함하고 있다. 그러나 「형법」 제289조<sup>7)</sup>는 인신매매 행위 자체만을

7) 「형법」 제289조(인신매매)

① 사람을 매매한 사람은 7년 이하의 징역에 처한다.  
 ② 추행, 간음, 결혼 또는 영리의 목적으로 사람을 매매한 사람은 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

### 제3장 고문방지 관련

범죄행위로 규정하고 있어 사람을 물건처럼 사고파는 협소한 개념으로 보는 문제점이 있다.

- 미국 국무부의 「2014년 인신매매 보고서」는 대한민국을 1등급(tier 1) 국가로 분류하고 있으나, 성매매와 강제노동을 당하는 남성, 여성, 아동의 송출국(origin)이자 경유국(transition), 목적국(destination)이라고 지적하고 있다. 같은 보고서는 대한민국에 대해 “모든 형태의 인신매매를 금지하고 피해자를 보호할 수 있도록 ‘인신매매’에 대한 포괄적인 정의 규정을 둘 것”을 권고하였다.
- 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 농업 근로자들이 강제노동 등의 착취 목적으로 당사국에 인신매매되고 있음을 우려하였다. 유엔 여성차별철폐위원회의 「대한민국 제7차 국가보고서에 대한 최종견해(CEDAW/C/KOR/CO/7)」, 유엔 인종차별철폐위원회의 「대한민국 제 15·16차 국가보고서에 대한 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)」는 예술홍행비자(E-6)로 당사국에 입국한 외국인 여성들이 다양한 경로로 인신매매 및 성매매를 강요당하고 있다고 지적하였다.
- 여성가족부의 2011년 「외국인 여성 성매매 실태 및 제도 개선방안 연구」는 국내 유흥업소에서 근무하는 외국인 여성 중 일부는 이른바 인신매매 브로커에 속아 입국한 인신매매 피해자일 가능성을 지적하고 있다.
- 국가인권위원회가 2014년 실시한 「예술홍행비자 소지 이주민 인권상황 실태조사」에 따르면, 예술홍행비자(E-6) 소지 이주민의 현황을 유엔마약범죄사무소(United Nation Office on Drugs and Crimes; UNODC)의 인신매매 일반적 지표<sup>8)</sup>에 적용하여 본 바, 전체 36개 지표 중에서 23개 항목이 해당되어 인신매매 개연성이 높은 것으로 나타났다.
- 이에 따라 국가인권위원회는 인신매매에 관한 국제협약을 이행하기 위한 법령 정비, 실행체계 구축, 사회적 인식 제고가 필요하다고 보고, 2016. 6. 인신매매 피해자를 조기에 식별하여 보호하기 위한 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 개발하고 이를 활용할 것을 법무부, 경찰청 등 관계 부처 및 지방자치단체에 권고하였다. 법무부 등은 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

③ 노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출을 목적으로 사람을 매매한 사람은 2년 이상 15년 이하의 징역에 처한다.

④ 국외에 이송할 목적으로 사람을 매매하거나 매매된 사람을 국외로 이송한 사람도 제3항과 동일한 형으로 처벌한다.

8) UNODC, “Toolkit to Combat Trafficking in Persons”, 2008.

**6** 2017. 3. 13.자 결정  
유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

### Ⅲ. 제3조(고문받을 위험 있는 국가로의 추방·송환·인도 금지)

#### 쟁점 6 고문 위험 국가로 추방·송환·인도 금지(para. 82-85)

##### 6-1. 난민 인정 현황(para. 82-85)

- 대한민국 정부는 아시아에서 최초로 2012년 「난민법」을 제정하였으며, 소관 부처인 법무부 내에 난민과 신설, 출입국·외국인지원센터(난민센터) 건립 등 국제적 수준에 부합하는 난민 지원 체계를 구축하기 위해 노력하고 있다.
- 그러나 난민 인정률은 아직 다른 국가와 비교하여 낮은 편이다. 법무부의 「2015년 출입국·외국인 정책 통계 연보」에 따르면, 2015년 말 기준 난민 인정률은 7.2%이다. 반면 2014년 기준 국제 평균 난민 인정률은 27%에 달한다. 2012년 「난민법」 제정 이후 난민 신청자는 2012년 1,143명, 2013년 1,574명, 2014년 2,896명, 2015년 5,711명이며, 난민 인정자는 2012년 60명, 2013년 57명, 2014년 94명, 2015년 105명이다. 인도적 체류허가를 받은 사람<sup>9)</sup>은 2012년 31명, 2013년 6명, 2014년 539명, 2015년 194명이다.
- 2014년 및 2015년에 인도적 체류허가를 받은 자가 큰 폭으로 증가한 것은 시리아 내전을 이유로 난민인정을 신청한 시리아 국적자가 증가하였기 때문이다.

##### 6-2. 출입국향 난민신청 제도

- 난민신청자에 대해서 난민인정 심사가 절차적으로 보장되지 않을 경우, 출입국향에서 해당 난민신청자가 고문이나 박해를 받을 위험이 있는 사람인지 여부가 판명되지 않은 채 고문을 받을 위험이 있는 국가로 강제 송환될 우려가 있다. 따라서 난민인정 심사를 절차적으로 보장하는 것은 「협약」 제3조 및 「난민의 지위에 관한 협약」 등의 이행을 위해 매우 중요하다.

#### 9) 「난민법」 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "난민"이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 "상주국"이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.
3. "인도적 체류 허가를 받은 사람"(이하 "인도적체류자"라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상항으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다.

### 제3장 고문방지 관련

- 「난민법 시행령」 제5조는 난민신청자가 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 상당한 경우 등 일정한 요건에 해당하면 난민인정 심사에 회부하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 법무부가 2016년 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 출입국항에서 난민인정 신청에 대한 심사 불회부 결정은 2013년부터 2015년까지 평균 33.9%, 2016. 4. 기준으로 51.9%이다.
- 난민인정 신청을 하였다가 난민인정 심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 과정에서 출국대기실<sup>10)</sup>의 열악한 환경 하에 장기간 머무르는 사례도 발생하고 있다.
- 국가인권위원회는 2016년 폭넓게 난민인정심사를 받을 수 있도록 「난민법 시행령」의 난민인정심사 불회부 사유를 형식적 사유로 한정하여 최소화하고, 불회부 결정에 대한 이의신청 절차를 마련하며, 난민인정 심사에서 불회부 통지를 받은 외국인이 소송 등으로 다룰 경우 해당 기간 동안 「난민법」 상 '난민신청자'에 준하여 기본적인 처우를 제공할 것 등을 법무부장관에게 권고하였다.
- 이에 대해 법무부는 난민신청 제도 악용, 국경관리 시스템의 무용화, 심사의 신속성과 효율성 저해 우려 등의 사유로 신중히 검토하겠다는 소극적 답변을 하였다. 다만 불회부 통지서 교부 및 출국대기실 법적근거 마련에 대해서는 수용 의사를 밝혔다.

## IV. 제11조(고문 방지를 위한 개인 구금제도 검토)

### 쟁점 7 소년보호시설(para. 106)

- 국가보고서에서는 소년보호시설의 소규모화 및 개별처우화를 강화하고 있는 것으로 보고하고 있으나 현실과 부합되지 않는 측면이 있다. 법무부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 전국 소년보호시설의 수용 정원은 1,250명인 반면 실제 수용인원(2016. 6. 기준)은 1,498명으로 정원 대비 120%가 넘었으며, 일부 소년보호시설은 수용인원 초과율이 더욱 높았다(안양소년원 191%, 서울소년원 154%, 부산소년원 132%).

10) 출국대기실은 원래 입국을 허가받지 못한 외국인이 송환되기 전까지 단기간 대기하는 출입국항 내의 장소를 말함. 2016년 현재 인천국제공항 등 8개 국제공항 및 부산항에 설치되어 있음.

**6** 2017. 3. 13.자 결정  
유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

- 소년보호시설에 대한 관리·감독도 미흡한 면이 있다. 법무부의 위 자료에 따르면, 소년보호 시설 내에서 수용자 간의 상호 폭력 등의 사고는 2011년 306건에서 2015년 1,011건으로 3배 이상 증가하였다. 한편 수용인원 증가에도 불구하고 전국 소년보호시설 관리 인력은 2011년 681명에서 2015년 663명으로 오히려 감소하고 있다.
- 소년보호시설에 수용된 인원의 처우 향상을 위해 정부의 적극적인 관심과 조속한 대책 마련이 필요하다.

**쟁점 8** 수용시설 내의 폭력·성폭력(para. 115)

- 국가보고서에서는 교정시설 공무원에 의한 성폭력 문제를 서술하고 있으나, 그 외에 수용자 상호간의 폭력 및 성폭력 등에 대한 현황은 제시하지 않고 있다.
- 법무부의 「2014년 범죄백서」에 따르면, 수용시설 내에서 발생한 수용자 간의 폭행치사상 사건은 2006년 419건, 2007년 412건, 2008년 401건, 2009년 377건, 2010년 433건, 2011년 432건, 2012년 373건, 2013년 375건이다. 학계 연구에 따르면, 성인 남성수용자의 5.9%가 동성으로부터 성교를 강요받거나 원하지 않음에도 성기를 만지는 등의 성적 피해를 입은 것으로 나타났다.
- 수용자 상호간의 폭력 및 성폭력 사건의 방지를 위해 지속적인 관리·감독이 필요하다.

**V. 제12조 및 제13조(고문에 대한 조사 및 조사받을 권리 보장)**

**쟁점 9** 중국계 여성 이주노동자 단속사건 조사결과(para. 140)

- 국가보고서가 제시한 사례는 출입국관리 공무원이 중국 국적의 여성 불법체류자를 단속하는 과정에서 해당 여성 2명을 강제로 끌고 가고, 단속차량에 탑승시킨 뒤 여성의 목 부위 등을 수차례 구타한 사건이다. 수사 도중에 그 공무원은 피해 여성들에게 합의금을 지불하였고, 피해여성들은 그 공무원의 처벌을 원하지 않는다고 밝혔다. 검사는 폭행죄(「형법」 제260조<sup>11)</sup>)의 경우 피해자가 가해자에 대한 처벌을 원하지 않는다는 입장을 명시적으로

11) 「형법」 제260조(폭행, 존속폭행)

① 사람의 신체에 대하여 폭행을 가한 자는 2년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.  
③ 제1항 및 제2항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

### 제3장 고문방지 관련

밝힐 경우 기소할 수 없다는 관련 규정에 따라 ‘공소권 없음’ 처분을 하였다.

- 법무부는 출입국관리 공무원의 외국인 보호 업무는 인신구속에 관한 직무에 해당하지 않기 때문에 직무 수행 중 폭행이 있더라도 「형법」 제125조(인신구속에 관한 직무를 행하는 자의 폭행·가혹행위)가 아니라 「형법」 제260조의 폭행죄로 의율 해야 한다고 보고 있다. 그러나 출입국관리 공무원은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따라 사법경찰관리의 직무가 부여되어 있고, 그 업무의 실질에 있어서 인신구속 업무와 크게 다르지 않다. 또한 출입국관리 공무원도 「형법」 제125조의 적용 대상(인신구속에 관한 직무를 행하는 자)으로 보는 유력한 학설도 있다. 따라서 국가보고서가 제시한 사례는 「형법」 제260조를 적용하여 당사자 간 합의를 이유로 ‘공소권 없음’ 처분할 것이 아니라 「형법」 제125조를 적용하여 기소하였어야 한다.

#### 쟁점 10 국가인권위원회의 역할(para. 142-145)

- 국가인권위원회는 1993년 유엔 총회에서 결의한 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(일명 ‘파리 원칙’) 등을 기초로 「국가인권위원회법」에 따라 2001. 11. 25. 입법, 행정, 사법 등 3부 어디에도 속하지 않는 독립적 국가기관으로 설립되었다. 국가인권위원회는 지난 15여 년간 국가기관의 인권침해를 예방 및 구제하고, 국가인권정책기본계획 수립 권고 등 인권 증진을 위한 중차대한 임무를 담당하여 왔다.
- 국가인권위원회는 보편적 인권 실현을 위한 법적 지위 보장을 보다 확고히 하기 위해 향후 헌법 개정 시 헌법기관화하는 것이 필요하다.

## VI. 제16조(고문에 미치지 않는 잔혹, 비인도적, 굴욕적 대우나 처벌)

#### 쟁점 11 군대 내 부당한 대우 방지

##### 11-1. 군대 내 폭행·가혹행위(para. 172-179)

- 정부 및 군의 다각적인 노력에도 불구하고, 군대 내의 폭행 및 가혹행위가 지속되고 있다. 국방부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 공식적으로 확인·신고된 군대 내 폭행은 2012년 649건, 2013년 569건, 2014년 947건, 2015년 800건, 2016년(6월 현재) 349건



**6** 2017. 3. 13.자 결정  
유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

이며, 가혹행위는 2012년 83건, 2013년 40건, 2014년 65건, 2015년 88건, 2016년(6월 현재) 40건이다.

- 2014년에는 피해 병사가 선임병들로부터 지속적인 폭행 및 가혹행위, 따돌림을 당해오다 사망한 일명 ‘윤OO 일병 폭행사망 사건’, 평소 집단괴롭힘을 당해오던 병사가 가해자들에게 충기를 난사하여 5명이 사망한 일명 ‘GOP<sup>12)</sup> 임OO 병장 충기난사 사건’이 발생하였고, 2016년에는 선임병들이 피해 병사들에게 대량의 음식을 강제로 먹게 하고 성기를 만지는 등 가혹행위와 성추행을 한 일명 ‘해병대 식(食) 고문 사건’이 발생하는 등 군대 내 폭행 및 가혹행위가 사회적 문제가 되고 있다.
- 2014년 야당인 새정치민주연합에서 실시한 「군 성폭력 실태조사」에 따르면, 조사 대상 여군의 19%가 군대 내에서 성적 괴롭힘을 당한 적이 있으며, 다른 여군에 대한 성적 괴롭힘을 목격한 경우는 28%에 달했다. 피해자의 계급은 하사, 소위, 중위 등 입대 후 5년 이하의 초급 부사관이나 초급 장교들이 대부분이었고,<sup>13)</sup> 가해자의 계급은 주로 영관급(42.5%), 장성급(27.6%)이었다. 즉 군대 내의 성적 괴롭힘이나 학대는 주로 계급에 따른 위계질서의 영향을 받는 것으로 나타났다.
- 국회는 2014. 11. ‘군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회’를 구성하여 군대 내 인권문제 개선을 논의하였으며, 2015. 7. 결과보고서를 발표하고 총 39개의 개선 과제를 제안하였다. 특히 위 특별위원회에 소속된 여야 국회의원들은 공정하고 객관적인 조사를 수행할 수 있는 독립적인 군 ombudsman인 ‘군인권보호관’을 국가인권위원회에 설치하기로 합의하고 법률안을 제출하였다. 그러나 국방부는 군인권보호관에 대해 군 지휘권 혼란 및 보안 문제 등을 이유로 반대하였다. 결국 동 법률안은 제19대 국회 임기 만료로 제정되지 못하였다. 이후 제20대 국회(2016. 5. ~ 2020. 5.)에서 국가인권위원회에 군인권보호관을 두는 내용의 「국가인권위원회법」 개정법률안이 다시 발의되었다. 국가인권위원회는 군 인권침해 문제의 특성 상 군 외부에 군인권보호관을 두는 것이 공정성과 객관성을 확보할 수 있고, 이미 국가인권위원회가 군 인권침해 조사 등의 업무를 수행하고 있는 점을 고려할 때 군인권보호관을 국가인권위원회에 두는 것이 바람직하다는 입장이다.

12) GOP : General Out Post(일반전초).

13) 대한민국은 장교 및 부사관에만 여군이 존재하며 병 계급에는 여군이 없다.

## 11-2. 징계영창 제도

- 한국군에는 병사를 징계목적으로 단기간 구금하는 ‘징계영창 제도’가 시행되고 있다. 「군인사법」 제57조는 장교, 준사관 및 부사관에 대한 징계처분과 병에 대한 징계처분을 구분하고, 병에 대한 징계처분으로 강등, 영창, 휴가 제한, 근신을 규정하고 있다. 즉 징계영창 제도는 병 계급에게만 적용된다. ‘영창’이란 부대나 함정 내의 구금장소에 감금하는 것을 의미하며 기간은 15일 이내이다.
- 징계영창 제도는 현행법 또는 긴급체포 사유에 해당하는 경우가 아님에도 법원이 발부하는 영창 없이 행정적 징계처분에 의해 병사를 인신 구속한다는 점에서 인권침해 논란이 있다. 국방부가 2013년 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 영창에 구금된 사람은 2009년 12,223명, 2010년 12,912명, 2011년 15,464명, 2012년 21,225명, 2013년(6월 말 기준) 8,520명이다.
- 국방부는 징계영창 제도에 대한 인권침해 논란을 감안하여, 2006년 「군인사법」을 개정하여 징계사유를 보다 명확히 하고, ‘인권담당 군법무관’의 적법성 심사절차를 거쳐 징계권자가 처분하도록 하는 등 징계영창 제도를 일부 개선하였다. 그러나 인권담당 군법무관은 대부분 부대 내의 법무참모이거나 법무실 소속 장교로서 사실상 해당 부대 지휘관의 지휘를 받으므로 독립성에 의문이 제기되고 있다.
- 국가인권위원회는 2013. 11. 국방부장관에게 징계권자의 자의적 영창 처분을 방지하기 위해 국방부 차원의 통합적인 징계 규정을 마련할 것, 인권담당 군법무관의 업무상 독립성을 강화하는 방안을 마련할 것, 거실 내 대화를 금지하거나 정좌자세를 강요하는 관행 등 수용자 처우와 환경을 개선할 것을 권고하였다. 국방부는 「국방부 군인·군무원 징계업무처리 훈령」을 개정하여 통합적 징계 기준을 반영하는 등 권고를 일부 수용하였다.

### 쟁점 12 정신의료기관에서의 부당한 대우 방지(para. 190-194)

#### 12-1. 정신의료기관에 비자의(非自意) 입원(para. 190-194)

- 보건복지부 및 국립정신건강센터의 「2015 국가정신건강현황 결과보고서」에 따르면, 2014년 기준 정신보건시설에 수용되어 있는 인원은 총 81,625명이며, 이 중 70.3%가 가족 등 보호의무자에 의해 비자의로 입원한 환자들이다.

**6** 2017. 3. 13.자 결정  
 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

- 국가인권위원회는 2015. 5. 보호의무자에 의한 비자의 입원 제도에 대한 위헌법률심판 사건에 대해, 보호의무자 2인의 동의 및 의사 1인의 진단만으로 정신질환자를 비자의 입원시킬 수 있는 「정신보건법」 제24조 제1항 및 제2항은 헌법 상 적법절차 원칙에 위배되고 신체의 자유를 과도하게 제한함으로써 헌법에 위반된다는 의견을 헌법재판소에 제출하였다.
- 헌법재판소는 국가인권위원회의 의견 등을 반영하여, 2016. 9. 「정신보건법」 제24조 제1항 및 제2항은 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 수 있는 적절한 방안을 마련하지 않아 헌법에 위반된다고 판단하고, 다만 위 심판대상조항에 대해 단순위헌 결정을 하면 법적 공백 상태가 발생하므로 입법자의 개선입법이 있을 때까지 심판대상조항이 계속 적용되도록 하는 헌법불합치 결정을 선고하였다.<sup>14)</sup>
- 보건복지부는 2016. 5. 29. 「정신보건법」을 「정신건강 증진 및 정신질환자 복지지원에 관한 법률」로 전면 개정하고, 정신질환자의 보호의무자 2명 이상의 신청과 국립·공립 정신의료기관에 소속된 정신의학전문의 1명을 포함한 2명 이상의 정신의학전문의의 판단에 따라 경우에만 비자의 입원을 시킬 수 있도록 하였다. 개정 법률은 2017. 5. 30.부터 시행 예정이다.

**12-2. 정신의료기관에서의 격리·강박**

- 정신의료기관에서 환자를 격리·강박하는 사례가 문제되고 있다. 격리·강박 조치는 시행 근거가 미비하고 적용범위가 광범위하며, 절차가 구체적이지 못하여 정신장애인의 기본적 인권을 침해하고 있다는 지적이 있다. 2011년~ 2015년 간 국가인권위원회에 접수된 정신보건 분야 진정 중에서 정신의료기관의 격리·강박으로 인한 인권침해 사건은 전체의 7.0%를 차지하고 있다.
- 국가인권위원회는 2015년 「정신병원 격리·강박 실태조사」를 실시하고 그 결과를 바탕으로 2016년 보건복지부장관에게 정신의료기관에서 환자의 격리·강박 조치에 대한 구체적 조건과 절차 등을 포함한 법령을 강화할 것, 격리실의 구조·설비·강박도구의 표준화를 연구할 것, 격리·강박을 대체할 수 있는 대체프로그램을 추진할 것 등을 권고하였다. 보건복지부는 2017. 2. 현재 위 권고의 수용 여부를 검토 중에 있다.

14) 헌법재판소 2016. 9. 29. 2014헌가9 결정.

**쟁점 13** 학교 및 가정에서의 체벌 금지(para. 195-198)

- 2011. 3. 18. 개정된 「초중등교육법 시행령」은 학생에 대한 훈육·훈계 시에 “도구, 신체 등을 이용하여 학생의 신체에 고통을 가하는 방법을 사용해서는 아니 된다”라고 규정하여 체벌을 금지하고 있다. 일부 지방교육청은 학교에서의 체벌을 금지하는 내용의 ‘학생인권 조례’를 제정·시행하고 있다(2010년 경기도교육청, 2011년 광주광역시교육청, 2012년 서울특별시교육청, 2013년 전라북도교육청).
- 교육 현장에서는 아직도 직·간접적인 체벌이 일부 발생하고 있다. 한국청소년정책연구원이 2013년 실시한 「한국 아동·청소년 인권실태 연구 IV」에 따르면, 조사 대상의 23.7%의 초·중·고등학교 학생들은 1년에 한 번 이상 학교에서 체벌을 받은 경험이 있었다.
- 국가인권위원회는 2012년 국립특수학교에서 교사들이 장애학생들에 대해 지속적 체벌을 가한 사안에 대해 해당 교사들을 엄중 징계할 것 및 정기적 지도·감독을 실시할 것 등을 해당 지방교육청 교육감 및 교육부장관에게 각각 권고하였으며, 교육부 및 해당 학교에서는 국가인권위원회의 권고 사항을 수용하여 해당 교사 징계 등을 시행하였다.
- 가정 내에서 아동에 대한 부모의 훈육 및 징계는 「민법」 상의 친권에 근거를 두고 있다. 그러나 정상적인 훈육 및 징계의 범위를 벗어나는 아동 체벌과 학대가 발생하고 있다. 보건복지부의 「2014 전국아동학대 현황보고서」에 따르면, 아동보호전문기관을 통해 확인된 아동학대 사례는 총 17,791건이다. 학대 행위자는 친부모 77.2%, 계부모 및 양부모 4.7%, 조부모 등 기타 친인척 5.6%로, 가정 및 친족 내에서의 학대가 전체의 87.5%로 나타났다. 학대의 유형은 방임 18.6%, 정서학대 15.8%, 신체학대 14.5% 등이며, 신체학대를 포함한 두 가지 이상의 학대가 복합적으로 발생하는 경우도 48.0%에 달했다.
- 보건복지부의 위 보고서에 따르면, 아동학대 신고의무자<sup>15)</sup>에 의한 신고건수는 2006년 2,012건에서 2014년 4,358건으로 2배 이상 증가하였으나, 2014년 전체 아동학대 신고 대비 아동학대 신고의무자의 신고율은 29%에 그쳐 호주(73%), 일본(68%), 미국(58%) 등 주요 국가에 비해서 낮은 수준이라고 지적하고, 신고의무자에 의한 아동학대 발견과 신고가 활성화되어야 한다고 밝히고 있다.

15) 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조 제2항에 따른 아동학대 신고의무자는 아동복지시설의 장 및 그 종사자, 아동복지전담공무원, 사회복지 전담공무원 및 사회복지시설의 장과 그 종사자, 초·중등학교의 교직원 등임.

**6** 2017. 3. 13자 결정  
 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

- 보건복지부가 2016년 국가인권위원회에 제출한 자료에 따르면, 2015년 아동보호전문기관에서 분리보호 조치한 아동은 총 3,017명에 달하는 반면 학대피해아동쉼터는 2016. 3. 기준 전국 47개소(수용규모 약 250여명)에 불과하고, 위탁가정에서 보호한 아동도 30명에 그치고 있다.
- 국가인권위원회는 2016년 교육부장관, 법무부장관, 보건복지부장관에게 아동학대 예방 및 피해아동의 인권 보호를 위한 종합적인 정책개선을 권고하였다. 이에 대해 보건복지부는 피해아동에 대한 전용쉼터 확충 및 전문가정위탁제도 도입 등 권고를 수용하였고, 교육부 및 법무부도 권고를 일부 수용하였다.

**쟁점 14** 이주민의 권리 보호(para. 137-138, 199-206)

14-1. 이주노동자 진정 및 조사제도 (para. 137-138)

- 고용노동부의 2015년 「노동정책실 업무 통계」에 따르면, 2015. 6. 기준 근로감독관 1인당 업무대상은 사업장 1,758개, 근로자 15,000여명이다. 또한 근로감독관 1인이 처리하는 신고 사건은 월 평균 45건에 달한다. 국가보고서는 이주노동자가 학대 또는 불합리한 처우를 받을 경우 근로감독관 제도를 통해 구제받을 수 있다고 설명하나, 근로감독관은 다양한 근로 형태에 대해 폭넓은 보호 활동을 하는 일반적 감독자의 지위에 있으며 많은 업무부담을 안고 있어 이주노동자를 특별히 보호하기 위한 제도로서 한계가 있다.
- 농축산업 및 어업 등에서 이주노동자의 사업장 이탈을 방지하기 위한 수단으로 신분증을 압수하는 사례가 있다. 국가인권위원회가 2012년 실시한 「어업이주노동자 인권상황 실태조사」에 따르면, 조사대상 어업이주노동자 중에서 여권과 외국인등록증을 모두 본인이 소지하고 있는 경우는 20.7%에 그쳤다.
- 외국인 이주노동자에 대한 폭행도 종종 발생하고 있다. 국가인권위원회의 조사에 따르면, 어업이주노동자의 42.6%(위 실태조사), 농축산업이주노동자의 14.9%(국가인권위원회 2013년 「농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사」), 건설업이주노동자의 15.7%(국가인권위원회 2015년 「건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사」)가 사업장에서 폭행을 당한 경험이 있었다.
- 사업장에서 발생하는 이주노동자에 대한 학대·폭행 등에 대한 조사·구제의 실효성을 제고

### 제3장 고문방지 관련

할 수 있는 정부의 대책 마련이 필요하다.

#### 14-2. 「출입국관리법」 위반사범 단속(para. 199-200)

- 법무부의 「출입국·외국인정책 통계월보」에 따르면, 2016. 12. 기준 대한민국에 체류하는 외국인인 2,049,441명으로서 전체 인구의 4% 수준에 해당한다. 2007년 100만명을 넘어선 이후 9년 만에 200만명을 넘어서서 빠른 속도로 증가하고 있다.
- 「출입국관리법」 제2조 제11호는 강제퇴거의 대상이 되는 외국인에 대한 ‘보호’에 대해 “강제퇴거 대상에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람을 출국시키기 위하여 외국인보호실, 외국인보호소 등에 인치하고 수용하는 집행활동을 말한다”고 정의하고 있다. 즉 외국인에 대한 보호 조치는 의견상으로는 행정적 절차이나 실제로는 형사사법 절차에 따라야 하는 인신 구속의 성격을 지니고 있어 인권 침해 논란이 있다.
- 국가인권위원회는 2009년 「출입국관리법 일부개정법률안」과 관련하여, 법무부장관에 대해 「출입국관리법」 상 외국인 보호 업무는 본질적으로 형사사법 절차상의 인신 구속과 유사하므로, 형사사법 절차(사전 영장 발부 원칙, 긴급체포 시에도 체포 후 구속영장 청구)에 준하는 권리보장 체계를 마련하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였으나 해당 법률 개정에는 반영되지 아니하였다.

#### 14-3. 외국인보호시설(para. 205)

- 국가인권위원회는 2010~2011년 외국인보호시설 총 7개소를 대상으로 방문조사를 실시하고, 2011. 11. 법무부장관에 대하여 보호거실의 쇠창살 구조를 개선할 것, 보호외국인에게 시설 생활규칙, 권리구제 방법, 고충처리상담 등에 대한 안내를 강화하고 보다 다양한 언어로 정보를 제공할 것, 종교의 자유가 충분히 보장되도록 배려할 것, 장기보호 외국인에 대한 건강 정기검진을 강화할 것 등을 권고하였다. 법무부는 외국인보호시설 내의 언어 서비스 개선 등 일부를 수용하였다.
- 대한변호사협회의 2015년 「외국인보호소 실태조사 결과 보고서」는 외국인에 대한 보호를 ‘구금’으로 보지 않는 시각이 근본적인 문제라고 지적하고, 전화 및 인터넷 사용(본국과의 통화 및 난민신청에 따른 증거자료 입수 등), 동계 난방시설, 면회실 환경, 신체검사 절차의 개선 및 의료진과 환자 간의 통역서비스, 급식 등의 상황을 개선할 것을 권고하였다.

**6** 2017. 3. 13.자 결정  
 유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」  
 대한민국 제3·4·5차 국가보고서 심의에 대한 국가인권위원회 의견서

#### 14-4. 난민신청자를 불법체류자와 같이 보호하는지 여부(para. 206)

- 국가인권위원회의 2010~2011년 외국인보호시설 방문조사 결과에 따르면, 외국인보호소에 보호되는 외국인들은 일반적으로 평균 10일 정도 보호된 후 자신의 출신국으로 퇴거 조치된다. 그러나 난민신청에 따른 심사절차 진행을 이유로 외국인보호소에서 장기간 보호되는 경우가 있다.
- 법무부의 2009년 「난민신청자에 대한 각국의 지원시설과 사회통합제도 연구」에 따르면, 한 이란인은 종교 개종을 이유로 난민 신청을 하였고 이후 난민인정절차가 진행되는 약 3년 9개월 간 외국인보호소에서 보호된 사례가 있다.
- 국가인권위원회는 2011. 11. 법무부장관에 대하여 난민신청자의 난민인정 심사를 신속히 하고, 장기간 보호가 예상되는 경우 보호 일시해제 조치를 적극 검토해야 하며, 궁극적으로 난민 신청자들을 위한 대안시설 설치를 검토할 것을 권고하였다. 법무부는 위 권고를 불수용 하였으나 난민신청자를 포함한 장기 보호대상자에 대한 건강관리 개선 등을 일부 수용하였다.

#### **쟁점 15** 고문방지협약 선택의정서 비준(para. 207)

- 대한민국 정부는 2012. 10. 유엔인권이사회의 제2기 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review; UPR) 심의에서, 스페인 등 6개국으로부터 「협약」 선택의정서를 비준할 것을 권고 받았다.
- 국가인권위원회는 2006. 4. 법무부장관에 대하여 「협약」 선택의정서를 조속히 서명·비준할 것 및 「협약」 선택의정서에 따른 국가예방기구(National Preventive Mechanism; NPM)로는 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

#### **쟁점 16** 양심적 병역거부와 대체복무제 도입

- 대한민국은 2017. 2. 현재까지 양심적 병역거부를 법적으로 인정하지 않으며, 개인의 신념에 따라 입영 또는 징집을 거부하는 자에 대해서는 「병역법」 제88조 제1항에 따라 징역형이 선고되고 있다. 이는 자신의 신념에 따른 행위로 말미암아 「협약」 제16조 제1항에서 규정한 '고문에 미치지 아니하는 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌'을 받는 것에

### 제3장 고문방지 관련

해당될 여지가 있다.

- 유엔 인권이사회가 2013. 6. 발표한 「유엔 인권최고대표의 양심적 병역거부에 대한 분석보고서」(Analytical Report on Conscientious Objection to Military Service)에 의하면 2012년 기준 교도소에 수감 중인 전 세계의 양심적 병역거부자는 모두 723명이며 그 중 한국인이 669명으로 약 92.5%에 해당한다. 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 양심적 병역거부에 대한 대체복무제도가 마련되어 있지 않음에 따라 양심적 병역거부자들이 형사처벌을 받는데 대해 우려를 표명하고, 양심적 병역거부를 법적으로 인정할 것을 권고하였다.
- 대한민국의 1심 법원에서는 2017. 1. 현재 총 14명의 양심적 병역거부자에 대해 무죄판결이 내려졌고, 2016. 10. 에는 2심(항소심) 법원에서 처음으로 무죄판결이 내려졌다. 2017. 1. 예비군 훈련에 불참한 양심적 병역거부자에 대해서도 1심 법원에서 무죄판결이 내려졌다. 그런데 대법원은 2004년 양심적 병역거부는 정당한 입영기피 사유가 아니라고 판결한 이래 현재까지 동일한 입장을 취하고 있다. 헌법재판소는 2004년 및 2011년 두 차례에 걸쳐 양심적 병역거부자를 처벌하는 「병역법」 규정에 대해 합헌 결정을 내렸고, 2017. 2. 현재 양심적 병역거부에 대한 심리가 다시 진행 중에 있다.
- 국회에서 과거 발의되었던 양심적 병역거부 인정 및 대체복무 도입을 위한 「병역법 개정안」은 국회 임기 만료로 폐기되었으나 제20대 국회(2016. 5.~ 2020. 5.)에서 다시 「병역법 개정안」이 발의되어 있다.
- 국가인권위원회는 2005. 12. 국방부장관에게 양심적 병역거부권을 인정하고 대체복무제도를 도입할 것을 권고하였으나 국방부는 이를 불수용한 바 있다. 국가인권위원회는 2016. 11. 헌법재판소에서 심리중인 양심적 병역거부자를 처벌하는 「병역법」 제88조 제1항에 대한 헌법소원 사건에 대해, 2005년 권고 결정의 입장을 재확인하고 양심적 병역거부자를 형사 처벌하는 것은 양심의 자유를 침해하는 것이라는 의견을 제출하였다.



## VII. 기타 사항

### 쟁점 17 대테러 조치(para. 208)

- 대한민국 정부는 2001. 11. 「테러방지법 제정안」을 처음 발의하였으나 테러 방지 활동으로 인한 인권 침해 우려가 있어 사회적 논의 끝에 제정되지 않은 바 있다. 그러나 2015년 ‘파리 테러’ 등 국제적 테러 빈발을 계기로 테러방지를 위한 법률 제정 필요성이 다시 제기되어 2016. 3. 2. 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」을 제정하였다.
- 위 법률은 테러 방지를 위해 국가정보원장이 테러위험인물에 대한 출입국, 금융거래, 통신 이용 등 관련 정보를 수집할 수 있고, 테러위험인물의 개인정보 및 위치정보를 개인정보처리자나 위치정보사업자에게 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국가정보원장이 대테러 활동에 필요한 정보나 자료 수집을 위해 대테러조사를 하거나 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있도록 규정하고 있다.
- 2015년 유엔 자유권규약위원회의 「대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/4)」는 당시 국회에 계류 중이던 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 제정안」과 관련하여, 대 테러 법률은 명백히 테러 행위에 해당하는 범죄에만 적용되도록 할 것을 권고하였다.
- 국가인권위원회는 2002년 「테러방지법 제정안」에 대해 테러행위에 대한 개념규정, 형벌 규정, 절차규정 등이 헌법 및 국제인권법 기준에 위반하여 인권 침해 우려가 있다는 이유로 반대 의견을 표명하였고, 2003년 「테러방지법 수정안」에 대해서는 국가정보원장의 판단에 의해 군 특수부대 출동을 요청하는 것이 위헌 소지가 있고 국가정보원의 권한 강화에 따라 국민의 기본권이 제한될 우려가 있다는 이유로 역시 반대 의견을 표명하였다. 2016년 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령안」에 대해서는 대테러 인권보호관의 권한은 인권침해 예방에 한계가 있으므로 보완이 필요하며, 테러사건대책본부장의 요청에 따라 군사시설 이외에서 대테러 특공대를 투입할 수 있도록 한 것은 헌법에 위반될 소지가 있다는 의견을 표명하였다.

## 7 2021. 3. 16.자 결정 [「고문방지협약」 제6차 국가보고서(안) 의견 요청에 대한 회신]

### 결정요지

유엔 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 이행에 관한 제6차 국가보고서(안)에 대한 국가인권위원회의 의견

국가인권위원회는 2021. 3. 16. 법무부에서 의견 조회를 요청한 「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 이행에 관한 제6차 국가보고서(안)에 대하여, 전원위원회의 의결(2021. 4. 12.)에 따라, 아래와 같이 수정·보완이 필요하다는 의견을 회신합니다.

### 1. 총평

#### 가. 쟁점 목록에 대한 충실한 답변 필요

대한민국정부가 이번에 유엔 고문방지위원회에 제출하는 쟁점 목록에 대한 답변서는 약식보고절차(Simplified Reporting Procedure)에 따른 「고문방지협약」 제6차 대한민국 국가보고서입니다. 유엔 보고서 제출 가이드라인(Documentation Guideline)에 따르면 보고서는 간결, 분명, 직접적으로 기술하고 중복을 피하도록 하고 있으며, 2014년 유엔 총회 결의 68/268에서는 쟁점 목록에 대한 답변서가 10,700단어를 초과하지 않도록 정하고 있습니다. 따라서 금번 국가보고서는 쟁점 목록에서 질문한 핵심적인 사항에 대해 빠뜨리지 않고 이해하기 쉽게 정확한 답변을 하여야 하고, 중요한 부분은 다른 부분과 비교하여 상대적으로 자세히 기술할 필요가 있으며, 가급적 중복되는 내용이 없도록 하여야 합니다.

#### 나. 쟁점별 제약요소 및 한계 제시 필요

「고문방지협약」 국가보고서는 고문방지위원회가 당사국의 인권 상황을 이해하고 검토할 수 있도록 도와주며, 국제인권기준 준수 및 인권문제 해결을 위해 고문방지위원회를 비롯한 전문가

들의 조언을 받을 수 있는 건설적인 대화(Constructive dialogue)의 기초가 되어야 합니다. 그러나 제6차 국가보고서(안)는 「고문방지협약」의 이행에 있어 제약요소에 대한 분석 및 그 대책이 제시되지 않고 있으며, 쟁점 목록에서 지적한 문제점에 대한 관련 법·제도를 나열하는데 그치고 있습니다. 따라서 국가보고서에는 관련 법·제도의 개선사항과 함께 우리나라가 고문방지협약을 완벽히 이행하기 어렵다면 그 이유와 한계 그리고 향후의 대안에 대해서도 솔직하게 답변하는 것이 필요합니다.

**다. 수사기관·구금시설에 관한 쟁점에 경찰 관련 정보 수록 필요**

「고문방지협약」은 체포·구금에 관계된 모든 기관과 공무원에게 적용되므로, 수사기관이자 유치장과 같은 구금시설을 운영하는 경찰도 「고문방지협약」에 따른 국가보고서의 작성 대상이 됩니다. 특히, 검·경 수사권조정으로 수사과정에서 검찰과 대등한 협력 관계가 되었으므로, 경찰 수사단계에서의 인권침해를 예방할 필요성은 더욱 커졌다고 할 수 있습니다. 그러나 제6차 국가보고서(안)에는 수사기관 및 구금시설에 관한 쟁점에 대한 답변이 검찰과 법무부 교정본부 위주로 작성되어 있어, 경찰관련 부분을 보완할 필요가 있습니다.

**라. 구체적인 근거자료 및 제도 효과 설명 보완 필요**

유엔 고문방지위원회는 국가보고서의 분량과 형식을 한정하므로, 불필요하거나 중복된 내용은 축약하여 정리하는 대신, 「고문방지협약」 이행을 위한 정책효과를 비교할 수 있도록 제도에 대한 구체적인 통계와 효과를 제시하는 것이 더욱 적절하다고 판단됩니다. 그러나 제6차 국가보고서(안)는 대한민국정부가 추진하는 정책의 성과를 보여줄 수 있는 통계가 제시되지 않거나, 정책 도입·시행 이전과 비교할 수 있는 자료 및 설명이 충분히 제시되지 못한 쟁점이 다수 발견됩니다. 따라서 국가보고서에 정책의 효과를 보다 구체적으로 설명하고 그 근거를 제시할 필요가 있습니다.

## 2. 협약 조항별 의견

### 가. 쟁점 목록 2 : 「고문방지협약」 제1조 및 제4조

#### 1) 「고문방지협약」상의 고문과 「형법」 등 국내법과의 차이점 구체적 제시 필요

##### 쟁점

고문을 명백한 범죄로 규정하고, 고문의 정신적 측면과 심리적 측면 등 고문방지 협약 제1조에서 다루고 있는 모든 요소를 포함하며, 수사와 재판 절차에 관여하는 특정한 사람들 이외로까지 적용 범위를 넓히는 내용으로 고문을 정의하기 위한 형법 개정

##### 답변

2. 현행 「형법」 제125조는 특별공무원의 인권침해행위를 처벌하고, 고문금지에 관한 헌법규정(제12조제2항)을 실현하기 위한 법률규정으로 모든 고문 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우(이하 '가혹행위'라 함)는 동조에서 규정하는 '폭행 또는 가혹한 행위'로 의율하여 처벌 가능하다. 「형법」 제125조는 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자의 형사피의자 또는 기타 사람에 대한 폭행 또는 가혹한 행위에 대해 처벌하고 있는데, '폭행'은 사람의 신체에 대한 유형력의 행사를 말하고, '가혹한 행위'는 정신적·육체적 고통을 주는 일체의 행위를 의미하므로 모든 형태의 고문과 가혹행위를 포함한다. 따라서 현재도 「형법」 제124조(불법체포·감금), 제125조(폭행·가혹행위)를 포함하여 「형법」 및 국제형사재판소관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률 제9조(인도에 반한 죄), 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제4조의2(체포·감금 등의 가중처벌)등에 의하여 모든 형태의 고문과 가혹행위를 처벌할 수 있으므로, 고문방지협약에서 규정하고 있는 고문 정의 규정 신설 필요성은 신중하게 검토해나갈 예정이다.

「고문방지협약」 제1조와 동일한 정의로 「형법」을 개정하여야 한다는 논의에 대해 국가보고서는 「형법」 등 국내법으로 모든 형태의 고문과 가혹행위를 처벌할 수 있다는 답변을 반복하고 있습니다.

그러나 교정시설에서 계호·보호 등의 직무를 수행하는 일반교도관은 「형법」 제125조의 “재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자”에 해당되지 않고 기결수도 “형사피의자 또는 기타 사람”에 해당되지 않는다는 판례가 있다는 점<sup>1)</sup>, 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제9조 인도에 반한 죄의 하나로서 고문은 그 행위가 일반 시민에 대해 조직적이고 광범위하게 자행되었을 때만 적용된다는 점을 고려할 때, 가해자 및 피해자의 범위 및 행위태양 등에 여전히 공백이 존재한다고 볼 수 있어서 현행법으로 「고문방지협약」 제1조에서 정의하는 모든 형태의 고문과 가혹행위를 처벌할 수 있을지 의문입니다.

1) 광주고등법원 1992. 11. 21. 선고 92초43 판결에서는 ‘...일반교도관들은...당해 교도소에서 발생하는 범죄에 대한 심사 또는 그 보조업무를 처리하는 경우가 아닌 한 「형법」 제125조에 규정된 특수공무원의 어느 범주에 속한다고 할 수 없으므로...기타 사람이라 함은 피고인, 증인, 참고인 등...기결수는 이에 포함되지 아니하므로...일반교도관의 기결수에 대한 폭행 또는 가혹행위는 「형법」 제125조로 의율할 수 없다.’라고 판시하였다.

따라서 「고문방지협약」 제1조 고문의 정의를 「형법」에 반영할 경우 발생하는 제약요소를 자세히 기술하고, 질의 목록에 따라 현행 법률상 고문의 정의 및 범주가 「고문방지협약」과 동일한지, 정신적·심리적 고문을 포함하는지, 수사기관·교정기관 소속 공무원 이외의 사람에게도 고문에 관한 죄가 적용되는지를 구분하여 구체적으로 명확히 제시할 필요가 있습니다.

나. 쟁점 목록 4 : 「고문방지협약」 제2조

1) 무료 법률구조 및 독립적인 변호사에게 기밀로 접근할 수 있는 권리

가) 변호인참여권의 제한에 대한 언급 필요

<b>쟁점</b>
경찰이나 검찰이 내세운 상당한 이유에 근거가 있을 때도 구금 시점부터 소송단계 전반에서 필요한 경우 무료 법률구조를 받거나, 수용자의 선택에 따라 자격있고 독립적인 변호사에게 기밀로 접근할 수 있는 권리
<b>답변</b>
8. 대한민국에서 변호인의 조력을 받을 권리는 피의자의 구금 여부를 불문하고 경찰·검찰등 모든 수사 과정에서 원칙적으로 보장되고 있다. 다만 변호인이 위법하게 수사를 방해하는 등의 경우에만 예외적으로 제한되며, 이러한 변호인 참여 제한 사유는 「변호인 접견·참여 등 규칙」과 「변호인의 피의자신문 참여 운영지침」등에 명확하게 규정되어 있어 부적절한 변호인 참여 배제로 이어지지 않는다.

수사기관에서의 변호인참여권은 「헌법」 제12조에서 명시적으로 보장되는 권리로서 국민의 신체의 자유를 보호하기 위한 중요한 절차적 권리이며, 「형사소송법」 제243조의2, 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」 제13조, 14조 등으로 구현되어 있습니다.

그러나 위 법령에는 변호인참여권의 구체적 제한 사유가 규정되어 있지 않는 반면, 검찰 수사 단계와 관련하여 「검찰사건사무규칙」 제22조에는 ‘변호인의 참여로 증거를 인멸·은닉·조작할 위험이 구체적으로 드러나거나, 신문 방해, 수사기밀 누설 등 수사에 현저한 지장을 초래하는 경우에는 피의자신문 중이라도 변호인의 참여를 제한할 수 있다’고 규정하고, 대검찰청예규인 「변호인 등의 신문·조사 참여 운영지침」과 「변호인의 피의자 등 접견·교통에 관한 지침」 등은 ‘피의자를 대신하여 답변하거나, 특정한 답변 진술 반복을 유도 또는 조언의 명목으로 부당하게 신문·조사를 지연시키는 경우’ 등이 규정되어 있습니다.

또한 경찰 수사 단계에서도 「경찰수사규칙」 제12조 내지 제14조는 피의자신문 과정에서 변호인의 참여 및 제한을 규정하고 있으며, ‘변호인의 참여로 증거를 인멸·은닉·조작할 위험이

### 제3장 고문방지 관련

구체적으로 드러나거나, 신문 방해, 수사기밀 누설 등 수사에 현저한 지장을 초래하는 경우' 피의자신문에 변호인의 참여를 제한할 수 있도록 하고 있으며, 「범죄수사규칙」 제78조 내지 제84조는 변호인의 접견·참여에 대한 세부 사항을 규정하고 있습니다.

따라서 국가보고서에 경찰·검찰의 변호인참여권의 제한과 관련된 규정에 대해서도 기술하는 것이 바람직합니다.

#### 나) 구금 시점부터 제공되는 무료 법률구조에 대한 내용 보충 필요

##### 쟁점

경찰이나 검찰이 내세운 상당한 이유에 근거가 있을 때도 구금 시점부터 소송단계 전반에서 필요한 경우 무료 법률구조를 받거나, 수용자의 선택에 따라 자격있고 독립적인 변호사에게 기밀로 접근할 수 있는 권리

##### 답변

9. 피의자의 권리 보호를 더욱 강화하고자, 대검찰청은 2017년 12월 「변호인의 피의자신문 참여 운영지침」(대검 지침)을 개정하여 변호인이 신문 중 부당한 신문방법에 대한 이의제기를 할 수 있는 규정을 신설하였고, 2019년 5월에는 변호인의 검찰청에서 구속 피의자 등에 대한 접견·교통권을 철저히 보장하는 내용의 「변호인의 피의자 등 접견·교통에 관한 지침」(대검 예규)을 제정·시행하였다. 나아가 2019년 10월에는 「변호인의 변론권 강화 방안」을 발표하였는데, 주요 내용으로 수사과정에서 변호인의 조사 참여권 확대, 변호인의 조사 참여 제한 최소화, 변호인의 검사에 대한 직접적 구두변론 기회 전면 부여, 변호인에 대한 사건진행 상황 통지 확대 등이 포함되었다. 2019년 11월에는 위 내용을 명문화한 「변호인 등의 신문·조사 참여 운영지침」(대검 예규)을 시행하였다. 2020년 1월에는 변호인의 변론권 강화를 내용으로 하는 「검찰사건사무규칙」(법무부령)을 개정 시행하여, 피의자 신문·조사 중 변호인이 제한 없이 메모할 수 있도록 하고, 불가피한 경우 변호인 참여를 제한할 수 있는 사유를 증거인멸, 공범도피, 중요 참고인 위해 등으로 구체적으로 명시하였다. 이처럼 대한민국 수사기관은 피의자가 변호인의 조력을 받을 권리를 더욱 충실히 보장하도록 노력하고 있다.
10. 특히 구금된 자에 대하여, 「대한민국헌법」 제12조 제4항은 “누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다.”라고 규정하고 있으며, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제84조는 변호인과의 접견에 교도관이참여하지 못하게 하고, 변호인 접견의 시간과 횟수를 제한하지 않도록 규정하고 있다. 또한 유죄판결이 확정된 기결수용자라고 하더라도, 추가 형사사건으로 재판을 받는 경우에는 변호인과의 자유로운 접견을 보장하고 있다. 형사공공변호인 제도를 포함하여 사법지원제도를 일원화하는 내용을 검토 중에 있다.

쟁점 목록에서는 구금 시점부터 피의자를 비롯한 수용자가 무료 법률구조를 받을 수 있는지를 질의하고 있는데, 국가보고서에서는 단순히 형사공공변호인 제도를 포함하여 사법지원제도 일원화를 검토한다고 답변하고 있습니다. 현재 피의자 수사 과정에서 영장실질심사, 구속적부심사 등 예외적 경우에만 국선변호인을 선임할 수 있다는 상황을 적시하고, 형사공공변호인을 포함한 사법지원제도의 도입으로 무료 법률구조가 얼마나 확대될 수 있는지를 구체적으로 설명할 필요가 있습니다.

다. 쟁점 목록 7 : 「고문방지협약」 제2조

1) 「국가보안법」 제7조 ‘찬양·고무’ 관련 사건 통계 추가 필요

**쟁점**  
위원회의 이전 최종견해(15~16번 문단)와 관련하여 「국가보안법」을 들어 사람을 자의적으로 체포 또는 구금하거나, 자백을 강요해서는 안 된다는 등으로 협약의 완전한 준수를 위해 조사기간 중 「국가보안법」을 폐지하거나 개정했는지에 관한 최신 정보, 협약 위반 소지가 있는 동법 제7조 ‘찬양·고무’의 모호한 정의에 수정이 있었는지

**답변**  
30. 조사 기간 중 국가보안법을 폐지하거나 개정한 바 없다. 「국가보안법」 제1조 제2항은 확대해석 금지 등 엄격한 해석·적용의 원칙을 규정하고 있고, 국가보안법에는 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 구성요건이 포함되어 있다. 한국의 헌법재판소와 대법원은 국가보안법 제7조의 합헌성과 필요성을 인정하고 있고, 「국가보안법」은 법원의 확립된 판례에 따라 ‘국가의 존립·안전과 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성’이 있는 경우에 한해 엄격하게 적용되고 있다.  
31. 한국 정부는 이와 같은 법률 및 판례에 따라 “자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성”이 있는 경우에만 제한적으로 「국가보안법」을 적용함으로써 표현 및 집회의 자유, 출판의 자유를 최대한 보장하고, 자의적 체포 및 구속 발생을 예방하고 있다. 실제로 「국가보안법」 제7조를 적용하여 기소된 사건 수는 2015년 40건, 2016년 17건, 2017년 14건, 2018년 3건, 2019년 3건으로, 최근 5년 동안 92.5% 감소하였다.

「고문방지협약」 제1차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해 이후 지속적으로 「국가보안법」 제7조의 ‘찬양·고무’라는 모호한 정의가 엄격하게 제한적으로 해석되고 있는지 지적되어 오고 있으므로, 법의 오·남용이 이루어지고 있는지 확인할 수 있도록 「국가보안법」 제7조로 기소되어 처벌된 구체적인 사례를 제시하고, 국가보고서에서 제시하는 「국가보안법」 제7조로 기소된 사건 수 외에도 「국가보안법」 제7조로 인한 체포·구속사건 통계, 기소된 사건의 재판 결과에 대한 통계가 추가되는 것이 필요합니다.

라. 쟁점 목록 8 : 「고문방지협약」 제2조

1) 수사기관과 국가인권위원회의 고문·가혹행위 범위 차이 제시 필요

**쟁점**  
조사기간 중 국가인권위원회, 법무부 인권국에 접수된 고문과 부당한 대우에 관한 진정 건수와 관련 조사내용 및 조사 결과에 관한 정보

**답변**  
국가보고서 35.~36. 표 제시(p. 12.~14.)

### 제3장 고문방지 관련

고문·가혹행위 관련 진정사건 접수·처리와 관련하여 수사기관과 국가인권위원회의 통계를 제시하고 있는데, 수사기관은 「형법」 및 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」상 범죄를 고문·가혹행위로 보아 통계를 작성하였고, 국가인권위원회는 과도한 장구 사용, 위법한 체포 등을 고문·가혹행위에 포함시켜 통계를 제시한바, 양자의 통계 범위에 차이가 있음을 실시하여야 사건 현황에 대한 정확한 이해가 가능할 것입니다.

#### 마. 쟁점 목록 9 : 「고문방지협약」 제2조

##### 1) 「고문방지협약 선택의정서」 관련 국내 상황 보충 필요

###### 쟁점

「고문방지협약 선택의정서」 가입을 놓고 검토한 내용을 명시

###### 답변

42. 「고문방지협약 선택의정서」가 고문방지소위원회(The Subcommittee on Prevention of Torture)에 부여한 권한은 군사 기밀보호, 각종 직무상 기밀누설 금지 등 관련 국내법과 충돌할 가능성이 있어 즉시 비준하기에 어려움이 있다. 한편 대한민국 국가인권위원회는 '파리 원칙'에 따라 수립된 독립적 국가인권기구로서, 38번 문단에서 설명한 바와 같이 「고문방지협약 선택의정서」가 규정한 국가예방기구(National Prevention Mechanisms)와 유사한 역할을 수행하고 있다. 결과적으로 대한민국의 국내 구금 시설은 「고문방지협약 선택의정서」가 의도한 바와 같이 독립적 기구로부터 고문 및 가혹행위에 대한 감시를 받고 있는바, 위원회의 신중한 검토를 요청한다.

국가인권위원회는 2006. 4. 24. 대한민국정부가 「고문방지협약 선택의정서」를 서명·비준하고, 같은 법 제17조 내지 제23조에 규정된 국가예방기구로 국가인권위원회가 지정되는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였습니다.

「고문방지협약 선택의정서」 제14조 제1항, 제20조는 각각 방지소위원회(The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)와 국가예방기구가 모든 구금 장소와 시설 및 설비에 대해 무제한 접근할 수 있도록 규정하고 있습니다. 그런데 국가보고서에서는 국가인권위원회가 위 국가예방기구의 역할을 하고 있다고 기술되어 있으나, 대한민국에 존재하는 구금시설 중에서 국가정보원, 군 보안수사기관, 국가정보원 중앙합동신문센터와 같이 보안시설로서 국가인권위원회의 접근이 차단되는 시설이 존재하므로, 이를 국가보고서에 명시할 필요가 있습니다.



바. 쟁점 목록 10 : 「고문방지협약」 제3조

1) 북한이탈주민 임시보호의 임의성 여부에 관한 내용 추가 필요

**쟁점**  
여전히 탈북자를 탈북 후 최대 6개월간 합법적으로 구금할 수 있는지, 사실상 국가정보원이 탈북자를 무기한으로 구금할 수 있는지, 이 경우 구금 최대 시한이 법으로 정해져 있는지

**답변**  
44. 국가정보원의 북한이탈주민 조사는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제7조에 근거하여 정부의 보호·지원여부(정착금, 임대주택 등)를 결정하기 위한 행정조사일 뿐, 처벌을 목적으로 하는 수사가 아니며, 북한이탈주민에 대한 임시보호도 보호를 신청한 북한이탈주민의 자유의사에 따라 개시되고 종료될 수 있어 강제성 있는 구금으로 볼 수 없다는 것이 정부의 입장이다. 또한 정부는 2018년 2월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」을 개정, 국내 입국 후 180일 이내였던 북한이탈주민 임시보호기간을 '원칙적으로 국내입국 후 90일 이내'로 단축하였다. 2019년 6월 UN 자유권위원회에 제출된 NGO보고서는 '법 시행령 개정으로 조사기간 상한이 3개월로 축소되었으나 보호에 관한 결정기간에 제한이 없어 여전히 무기한 구금이 가능하다'고 서술하고 있으나 이는 사실이 아니다. 국가정보원의 북한이탈주민보호센터에서 임시보호 및 조사가 끝나면, 북한이탈주민들은 보호센터를 퇴소하여 통일부 정착지원시설(하나원)에 입소한다. 그리고 북한이탈주민에의 보호 여부 결정은 국정원이 아닌 통일부장관의 권한으로, 정착지원시설에서 생활하는 기간 중에 이루어진다. 따라서, 임시보호 및 조사가 끝나면 보호 결정 전이라도 즉시 통일부가 운영하는 정착지원시설에서 생활하게 되고, 국가정보원이 임시보호·조사를 종료하였음에도, 보호여부 결정에 필요하다는 이유로 북한이탈주민을 무기한 임시보호하는 것은 불가능하다.  
45. 또한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」의 위임을 받아 제정된 국정원 내부 지침에 의거하여 북한이탈주민들은 임시보호기간 동안 외부에 있는 가족과 전화통화또는 면회를 할 수 있다. 실제 북한이탈주민의 평균 임시보호기간은 국내 입국 후 60일 정도이다.

북한이탈주민에 대한 임시보호는 대한민국정부의 보호·지원여부를 결정하기 위한 행정조사와 함께 이루어지는데, 실제 당사자가 임시보호를 원하지 않을 경우에도 임의로 종료를 선택할 수 없습니다. 그러므로 국가보고서의 '북한이탈주민에 대한 임시보호도, 보호를 신청한 북한이탈주민의 자유의사에 따라 개시되고 종료된다'는 부분과 관련하여, 북한이탈주민이 원할 경우 실제로 임시보호가 종료되는지, 만약 그렇다면 임시보호 종료 의사 표시에 따른 후속절차에 대한 설명이 구체적으로 포함되어야 합니다.

또한 북한이탈주민은 임시보호가 종료된 후 정착지원시설인 하나원에 3개월간 입소하는데, 하나원에서 조기수료가 이루어질 수 있다는 사실을 고지하는지, 조기수료가 이루어지는 사례와 비율이 어떠한지 등의 내용을 같이 제시할 필요가 있습니다.

## 2) 북한이탈주민 행정조사 및 수사

### 가) 북한이탈주민 행정조사 권리·절차보호방안 기술 필요

#### 쟁점

심문과 구금 중 법률 자문을 받을 권리 등 탈북자에게 기본적인 법적 보호가 제공되는지, 심문 시간과 방식이 국제적 기준에 부합하는지 여부

#### 답변

- 47. 국가정보원은 임시보호 및 조사과정에서 북한이탈주민이 법률전문가의 조력을 충분히 받을 수 있도록 외부 변호사를 인권보호관으로 위촉하여 임시보호 및 조사과정에서 발생할 수 있는 인권침해 여부 등을 감시하고 법적 조력이 필요한 북한이탈주민과 1:1 상담을 할 수 있도록 보장하고 있다. 특히 2019년 7월에는 그간 국가정보원 내부자침으로 정해온 인권보호관의 업무, 자격, 임기, 독립적 지위 등을 2019.7.16 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」에 규정함으로써 법적 근거를 명확히 하였다. 인권보호관 위촉은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제12조의5에 규정된 기준에 따라 시행하고 있다.
- 48. 인권보호관 자격 기준은 10년 이상 실무경력이 있는 변호사, 10년 이상 인권 또는 북한이탈주민 관련 활동에 종사한 사람 등 이다. 또한 위촉절차의 공정성을 담보하기 위하여 대한변호사협회 등 공신력 있는 외부기관에 후보자 추천을 의뢰하고 있다. 현재 외부 여성변호사가 인권보호관으로 위촉되어 독립적 지위에서 업무를 수행하고 있다.

국가보고서는 북한이탈주민에 대한 행정조사는 대면조사의 방식을 사용한다고 설명하나, 쟁점 목록에서 지적한 바와 같이 심문 기간과 방식이 국제적 기준에 부합하는지, 변호인을 선임할 권리를 비롯하여 법적 보호 장치가 마련되어 있는지에 대해서는 직접적으로 답변하고 있지 않습니다. 또한 인권보호관의 일대일 상담이 모든 북한이탈주민에게 이루어지는지 희망자에 한하여 제공되는지 불명확합니다. 따라서 북한이탈주민 행정조사에서도 피조사자의 권리 및 절차를 보호하는 제도가 어떻게 마련되어 있고 활용되고 있는지를 설명하고, 인권보호관의 일대일 상담 범위와 운영 성과를 적시 하여야 할 것입니다.

### 나) 북한이탈주민 송환 결정 이의신청에 대한 내용 추가 필요

#### 쟁점

탈북자 송환 결정에 항소할 수 있는 권리와 관련하여 심리 중 결정 중지 효력이 있는 명확하고 투명한 절차가 존재하는지

#### 답변

없음

쟁점 목록에서는 북한이탈주민이 송환 결정을 다룰 수 있는 권리 및 절차에 대하여 질문하였

**7** 2021. 3. 16.자 결정  
「고문방지협약」 제6차 국가보고서(안) 의견 요청에 대한 회신

으나 국가보고서에는 이에 대한 언급이 없습니다. 따라서 북한이탈주민이 송환 결정을 다룰 수 있는지, 만약 그렇다면 절차는 어떠한지, 절차 진행 중에 송환 과정이 중지되는지 여부 등을 기술할 필요가 있습니다.

3) 2019. 11. 7. 북한 선원 송환행위에 대한 설명 보충 필요

<b>쟁점</b>
2019년 11월 7일 북한 어부 2인 송환 시 당사국이 고문방지협약 제3조의 사전주의 의무를 이행했는지 여부
<b>답변</b>
50. 정부는 동료 선원 16명을 선상에서 살해하고 동해 NLL 남방으로 도주해 온 북한선원 2명을 2019년 11월 7일 북한으로 추방하였다. 동 건은 북한주민을 추방한 첫 사례로서, 정부는 흉악범죄자인 북한주민의 귀순의사에 진정성이 없다고 판단하였다. 정부는 추방결정 과정에서 상기 「고문방지협약」을 포함하여 헌법 및 국내외 법령 등을 신중히 검토하여 참고하였다. 금번 추방 조치는 남북관계 특수성이 존재하는 상황에서 국가의 기본적 책무인 국민의 생명과 안전을 최우선으로 고려하여 내린 결정이었다.

2019. 11. 7. 대한민국정부가 북한 선원 2명을 복송한 사건과 관련하여, 대한민국정부는 해당 행위가 「고문방지협약」 제3조를 위반하지 아니하였다는 입장을 밝힌 바 있습니다. 그러나 2020. 11. 23. 국가인권위원회는 북한 선원이 이미 복송되었고 비사법적 구제기관인 국가인권위원회의 조사권한상 정보접근에 상당한 제약이 있어 진정사건을 각하하되, 명확한 법률적 근거 없이 북한 선원을 복송한 것은 「헌법」 제10조, 제12조와 「고문방지협약」 의무 위반 문제가 제기될 수 있으므로 향후 인권침해가 재발하지 않도록 북한이탈주민 보호와 관련된 법령과 매뉴얼을 개선할 필요가 있다고 의견표명 하였습니다. 따라서 국가인권위원회의 의견표명 내용을 국가보고서에 구체적으로 언급할 필요가 있습니다.

4) 난민신청자 인정심사 및 권리보호 관련

가) 「난민법 시행령」 제5조 수정 요구 쟁점 목록에 대한 직접적인 답변 필요

<b>쟁점</b>
난민인정 심사 불회부 사유 대부분을 없앨 것
<b>답변</b>
51. 법무부는 2018년 '출입국향 난민신청제도 개선방안 연구'를 실시하는 등 출입국향 난민제도 개선 방안을 지속 검토 중이고, 2019. 12. 31. 「난민법 시행령」을 개정하여 공항만에서 난민인정 심사 불회부결정을 받은 사람에게 '난민인정 심사 불회부 결정통지서'를 발급하여 절차적 권리를 강화하였다.

**제3장 고문방지 관련**

쟁점 목록에 「난민법 시행령」 제5조를 수정하기 위한 모든 조치의 취지는 해당조항의 불회부 사유가 과도하며, 해당 조항의 내용은 본안 심사를 통해 알 수 있는 내용이므로 불회부 사유 대부분을 없앨 필요가 있다는 것인데, 정부는 이에 대한 계획 등을 밝히지 않고 있습니다. 또한 2018년 법무부가 『출입국향 난민신청제도 개선방안 연구』를 실시한지 3년 가량 경과하였으나 현재까지 별도의 개선 방안이 확인되지 않습니다. 따라서 「난민법 시행령」 제5조 제1항 불회부 사유를 없애야 한다는 쟁점 목록에 대한 구체적인 답변이 필요합니다.

**나) 난민신청 불회부 결정 후 난민신청자 수용 여건 개선 필요**

<b>쟁점</b>	출입국향의 난민신청자 수용여건을 개선
<b>답변</b>	52. 출입국향 난민신청자의 수용 여건을 개선하기 위해 인천공항 출입국·외국인청은 생활시설과 편의시설이 구비된 난민신청자 대기실을 운영하고 있다.
[난민신청자 대기실 생활 시설 및 편의시설 현황]	
생활 시설	남·녀 생활실(각 1) 및 침실(6개), 가족실(1개), 화장실(3개)
편의 시설	소파, TV(2대), 음료대(2), 잡지 가판대, 개인사물함(6개)

국가보고서에서는 난민신청자 대기실 현황 통계를 제시하고 있으나, 난민심사 불회부 결정 후 송환대기실에 머무르거나 불회부 결정에 대한 소송이 진행되는 동안 장기간 공항에서 방치되는 난민신청자들은 난민신청자 대기실을 이용하기 어려워 수용 여건이 열악합니다. 국가인권위원회는 2016년 송환대기실의 처우를 개선할 것을 권고하였으며, 2019년 아동 4명을 포함한 난민 가족이 9개월 이상 공항 환승구역에 방치되어 있다가 소송을 통해 입국한 사례에 대하여도 의견표명하였으나, 그에 따른 후속조치는 확인되지 않고 있습니다. 따라서 송환대기실 및 환승구역에서 난민신청자에 대한 처우를 확인할 수 있는 자료를 제공하여야 합니다.

**다) 1차 난민인정심사 결정의 질적 향상**

<b>쟁점</b>	1차 난민인정심사 결정을 질적으로 향상
-----------	-----------------------

**답변**

53. 더불어 1차 난민인정심사 결정의 질적 향상을 위해 법무부는 난민심사담당자의 난민인정심사 역량 강화를 위해 난민전담공무원의 관련 교육 이수를 의무화(연간 50시간 이상)하고 있으며 2018년부터는 UNHCR과 공동으로 난민전담공무원 대상 직무 교육 과정을 운영하고 있다.

[연도별 법무부-UNHCR 공동교육 실시 현황]

연도	2018	2019	2020. 10.
횟수(참여인원, 명)	6(311)	9(256)	4(97)

54. 난민심사 시 통역품질의 정확성을 확보하기 위해 2020년부터는 전문통역사, 지역전문가 등 외부전문가를 통해 난민통역인의 통역능력 평가를 실시하고 있다.

대한민국정부가 2015년 난민신청자 급증에 따라 심사 적체 해소를 위하여 도입한 신속 심사 과정에서 허위 통역으로 인해 난민신청자들이 피해를 받는 상황이 발생하였고, 일부 사건에 대한 직권 취소 및 재신청 기회가 부여되는 사례가 있었습니다. 2020년 심사완료건수 대비 난민신청자의 난민인정율은 0.4%로 확인되는 가운데, 2020. 12. 28. 대한민국정부가 입법예고한 「난민법 개정안」 제5조의2는 난민인정심사 재신청 시 중대한 사정 변경이 없으면 부적격 결정하도록 하고, 제18조의2는 난민신청 사유가 「난민법」에서 규정한 난민의 정의에 해당하지 아니한 것이 명백하다면 ‘명백히 이유 없는 신청’으로 보아 난민불인정 결정하도록 하는 내용이 신설되었습니다. 이러한 상황 변화가 1차 난민인정심사 결정의 질적 향상에 어떤 효과가 있는지에 대해 설명할 필요가 있습니다.

라) 난민불인정 결과에 대한 이의신청기관 독립 관련 답변 보충 설명 필요

**쟁점**

1차 심사에서 불인정 결정을 받은 난민신청자라면 누구나 이용 가능한 독립적인 난민심사 이의신청 기구를 설치

**답변**

55. 2020년 2월, 법무부 내에 난민불인정결정 등에 대한 이의신청 사실조사 및 제도 운영을 전담하는 부서(‘난민심의과’)를 1차 난민심사 제도 운영 부서와 분리·신설하여 독립적인 이의신청 제도 운영을 위한 기반을 마련하였으며, 2020년 4월, 이의신청 심의 기구인 난민위원회\*의 상정 안건을 사전 심의하는 분과위원회 위원장을 전원 위촉직(민간) 위원으로 지명하여 독립성을 강화하였고, 2020년 7월, 난민 관련 분야의 외부 전문가 35명으로 구성된 ‘난민위원회 자문위원단’을 구성하여 이의신청 심의 안건에 대한 외부 자문을 확대함으로써 심의의 전문성과 공정성을 제고하였다.

\* 난민위원회는 「난민법」 제26조에 따라 임명(위촉)된 난민 관련 업무를 담당하는 관계부처 공무원 6명과 난민에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 외부 전문가(판사, 변호사, 교수, 인권단체 관계자 등) 9명 등 총 15명으로 구성

### 제3장 고문방지 관련

쟁점 목록에서는 출입국당국의 난민인정심사 결정에 대한 이의신청 심사에 대해 독립적인 이의신청 기구 설치 필요성을 지적하고 있는데, 대한민국정부는 출입국당국에 난민심의과라는 부서를 신설한 것으로 독립적인 이의신청제도 운영을 위한 기반을 마련했다고 답변하고 있습니다.

국가인권위원회는 2019년, 2020년, 2021년 법무부에게 난민인정절차의 불복절차에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 '독립적이고 공평한(Fair and impartial)' 이의신청 심의 원칙이므로, 장기적으로는 별도의 「난민위원회법」과 같은 조직법을 근거로 난민위원회의 완전한 독립을 도모할 필요가 있고, 단기적으로는 위원 구성의 문제가 난민인정심사의 독립성과 중립성을 확보할 수 있는 관건인 점을 감안하여 민간 위원의 비율을 높게 구성하도록 하여 운영의 개방성과 공정성을 확보하는 방안 등 우선적인 보완책이 필요하다고 의견표명 한 바 있습니다.

난민심의과는 현행 난민위원회의 사무국 역할을 담당할 뿐이므로 그 설립만으로 난민위원회의 독립성이 확보되었다고 평가하기 어렵고, 쟁점 목록에 대한 적절한 답변이라고 보기 어렵습니다. 또한 심의일정 및 방식이 전혀 공개되지 않아 절차적 투명성이 충분하지 않습니다. 따라서 이에 대한 계획 및 이행방안을 언급할 필요가 있습니다.

#### 마) 외국인보호소의 물리적 여건 개선상황 제시 필요

##### 쟁점

이민자 구금시설(역주: 외국인보호소)의 물리적 여건을 개선

##### 답변

없음

쟁점 목록에서는 외국인보호소의 물리적 여건을 개선하였는지를 지적하였으나 국가보고서에 서 이에 대해 직접 답변한 내용을 찾을 수 없습니다. 따라서 외국인보호소의 물리적 여건을 개선한 사항에 대한 정보를 추가하여야 합니다.

사. 쟁점 목록 12 : 「고문방지협약」 제11조

1) 「비구금 조치에 관한 유엔 최저기준 규칙」에 따른 인신구속의 대안 언급 필요

**쟁점**  
위원회의 이전 최종견해(21~22번 문단)와 관련하여 보고대상기간 (역주: 2017년 5월~현재)중 인신구속의 대안을 적극 이용

**답변**  
61. 법무부는 사회적 약자에 대한 가석방 신청기준 완화, 단기수형자 가석방 심사 도입 등 가석방 확대 방안을 마련시행 중에 있다.

구 분	'17년	'18년	'19년	'20년 11월
총 출소인원 (형기종료+가석방)	31,596	30,452	29,187	25,443
가석방 인원	8,275	8,693	8,174	7,294
가석방 출소율(%)	26.2%	28.5%	28.0%	28.7%

쟁점 목록에서는 인신구속의 대안을 적극 이용할 것을 언급하고 있습니다. 이와 관련하여 「고문방지협약」 제3·4·5차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해는 「비구금 조치에 관한 유엔 최저기준 규칙」에 따라 인신구속의 대안 사용을 고려하여야 한다고 명시하고 있으므로, 국가보고서에서 이에 대해 적절히 답변할 필요가 있습니다.

「비구금 조치에 관한 유엔 최저기준 규칙」<sup>2)</sup>은 구금을 대체하는 처분을 받은 사람들에 대한 최소한의 보호조치 및 비구금 조치의 이용을 촉진하기 위한 일련의 기본 원칙들을 제시하고 있으며, '구금을 대체하는 처분'의 예시를 구체적으로 들고 있습니다<sup>3)</sup>. 국가보고서에서는 이중 가석방에 대해서만 다루고 있으므로, 그 외에 「비구금 조치에 관한 유엔 최저기준 규칙」에서 제시하는 '구금을 대체하는 처분'에 해당되는 제도를 적절히 기술할 필요가 있습니다.

2) The United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures(1986), 일명 Tokyo Rules이라고 불림.  
3) Tokyo Rules에는 비구금조치의 예를 제시하고 있는데, 다음과 같은 것임: 훈계와 같은 언어적 규제, 조건부 석방, 자격정지, 벌금과 경제적 벌칙, 몰수명령, 피해자에 대한 변상, 집행 혹은 선고유예, 가석방, 사회봉사명령, 교육수강, 가택연금, 비구금시설에서의 처우, 위와 같은 비구금조치의 결합.

### 제3장 고문방지 관련

#### 2) 교정시설 개선

##### 가) 실질적인 물리적 여건 개선 확인할 수 있는 자료 제시 필요

###### 쟁점

과밀 수용을 줄일 것

###### 답변

62. 법무부는 과밀수용을 줄이고, 재소자에게 할당되는 공간을 확대하기 위해 교정시설 신축·이전, 유희공간 리모델링·수용동 증축 등 수용공간 확충을 위한 사업을 단계적으로 진행하고 있다. 또한 대도시 소재 교정시설의 수용구분 조정 및 지방 분산 이송을 통해 수용 밀도 완화를 추진하고 있다. 나아가, 국민의 법감정 등을 고려하여 모범수형자, 사회적 약자(환자, 장애인, 고령자 등) 및 생계형 범죄자에 대해 가석방을 확대 실시하는 등 과밀수용 해소를 위해 노력하고 있다. 그 결과 수용정원 대비 수용인원 비율은 2018년 114.5%에서 2019년 113.8%로 점진적 감소 추세에 있다.
63. 교정시설의 물리적 여건을 개선하기 위해 법무부는 전국 교정시설 LED조명 설치, 난방 개선, 화장실 양변기 설치 등 시설·생활환경개선을 지속적으로 추진하고 있다. 제18조(개인위생), 제19조(의류 및 침구)와 관련해서도 공동세탁기 설치, 반팔티셔츠 지급, 개인용 식판 보급 등 위생증진 및 인권 신장을 도모하고 있다. 이후로도 현행 법령, 수용환경 변화 등을 종합적으로 고려하여 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준 규칙」이 교정행정에 반영되도록 노력할 예정이다.

국가보고서에서는 쟁점 목록에서 언급하는 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준 규칙」에 명시된 교정시설의 물리적 환경을 개선하고 과잉수용을 감소시키기 위한 구체적 조치를 보여줄 수 있어야 합니다. 국가보고서에 1인당 거실 면적과 내부 시설 확보 통계, 교정시설 건축·이전 현황, 향후 구체적 계획 등을 추가하여 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준 규칙」을 준수하고 있는지 보여줘야 합니다.

##### 나) 교도관과 의료인력 현황에 대한 표현 명확화

###### 쟁점

교도관과 의료 인력을 추가 고용

###### 답변

65. 교도관은 2017년 25명, 2018년 108명, 2019년 97명, 2020년 345명 증원하여 보고 대상 기간 동안 총 575명을 증원하였다.
66. 의료인력은 최신 의료장비 도입 및 의무관의 직급과 보수수준을 상향조정하는 등 근무여건 개선을 통해 의료인력 확보에 노력하고 있으며, 의사간호사·약사·방사선사는 2017년 5명, 2018년 13명, 2019년 4명, 2020년 6명을 증원하여 보고대상 기간 동안 총 28명을 증원하였으며 공중보건간호사는 2017년 1명, 2018년 4명, 2019년 16명, 2020년 20명 증원하여 보고대상 기간 동안 총 41명을 증원하였다.



수용자 대비 교도관과 의료인력이 적절한지 확인할 수 있도록 교정시설별 평균 교도관과 의료인력 또는 교도관과 의료인력 1인당 수용자 수 등의 통계를 같이 제시하는 것이 바람직합니다.

다) 교정시설 외부 진료에 대한 상황 설명 필요

**쟁점**  
외부 전문 의료기관에 의뢰를 늘리는지

**답변**  
67. 외부병원 이송진료, 초빙진료, 원격 화상진료 등 외부 전문 의료기관의 진료는 교정당국의 적극적 노력으로 계속 증가 추세에 있으며, 특히 원격 화상진료의 경우는 2020년 11월 47개 교정기관 및 31개 협력 병원에 원격의료시스템을 구축함에 따라 2017년 14,377건에서 2019년 22,554건으로 증가하였다.

쟁점 목록은 수용자가 요청할 경우 외부 의사를 만날 수 있도록 하여야 한다고 언급하고 있습니다. 교정시설 내부진료 외에 원격진료시스템을 병행하는 것과 별개로 교정시설에서 수용자를 외부병원에 이송하여 진료를 어느 정도 하고 있는지 매년 추이는 어떠한지 등에 대해 설명이 필요합니다.

아. 쟁점 목록 14 : 「고문방지협약」 제11조

1) 대용감방이 폐지되었다는 내용 명확화 필요

**쟁점**  
남아 있는 '대용감방' 폐지에 관한 최신 정보

**답변**  
75. 정부는 그간 인권침해 논란이 있었던 경찰서 대용감방을 모두 폐지하고, 2020년 내에 미결수용자 전원을 교정시설로 인수할 예정이다. 대용감방은 경찰서 관내 지역에 교정시설이 존재하지 않는 경우 경찰서 내에 미결수를 수용하는 단기 구금시설로, 대용감방에서 장기간 미결수용자를 수용할 경우 교정시설에 비해 숙식, 운동, 접견, 위생, 의료지원 등에 문제가 발생할 수 있어 유엔 고문방지협약위원회 등 인권기구의 폐지 권고가 이루어져 왔다. 이에 정부는 그간 교정시설 신축과 연계하여 순차적으로 대용감방의 미결수용자를 인수하여 왔으며, 2020년 8월 현재 대용감방이 남아있는 4개 경찰서의 수용자들까지 모두 인수하였다.

국가보고서에서 '2020년 내에 미결수용자 전원을 교정시설로 인수할 예정이다'는 부분과 '2020년 8월 대용감방의 수용자를 모두 인수하였다'는 부분이 상충되어 대용감방 현황이 명확히 드러나지 않으므로, 2021. 4. 현재 대용감방 존재 여부를 분명히 기재하여야 합니다.

자. 쟁점 목록 15 : 「고문방지협약」 제11조

1) 구금 중 사망사건 발생 시 외부 의사의 부검 가능 여부 답변 필요

**쟁점**

구금 중 사망 사건 전체에 대하여 독립적인 법의학 검사를 하는지, 유족에게 부검보고서가 송부되는지, 유족의 요청에 따라 독립적인 부검을 의뢰할 수 있는지 여부

**답변**

- 86. 수용자 사망사고가 발생하는 경우 교정시설 내 특별사법경찰관리가 검사의 지휘를 받아 사체 부검 등 관련 절차를 진행한다. 최근 3년간 교정시설 내 사망 98건 중 유족의 부검 동의 여부, 의사의 부검 필요 소견 등을 고려하여 검사 지휘에 따라 부검을 실시하여 사망 원인에 대한 의혹을 철저히 해소하였다.
- 87. 대한민국의 「형사소송법」은 범죄로 인하여 사망한 것으로 의심되거나 그 사인에 의문이 있는 사체 등에 대해서는 수사 및 소추 권한을 지닌 검사가 사체를 검시하고, 법관이 발부한 영장 등에 근거하여 부검을 할 수 있도록 규정하고 있다. 부검을 실시하기 전에는 미리 유족에게 그 사실을 통지하여야 하고, 수사의 공정성을 해치지 않는 범위에서 부검 결과 등을 설명하여 유족의 알권리를 보장하고 있다. 다만 서면으로 된 부검보고서를 유족에게 송부하고 있지는 않다.
- 88. 대한민국의 형사소송법은 범죄로 인하여 사망한 것으로 의심되거나 그 사인에 의문이 있는 경우 원칙적으로 검사가 법관이 발부한 영장에 근거하여 사체를 부검하도록 규정하고 있다. 대한민국 검찰은 부검 실시 여부를 결정함에 있어 유족의 의사를 확인하고 이를 존중하고 있으며, 특히 유족이 사인을 다투는 경우 원칙적으로 사체를 부검하도록 하여 유족의 부검 요청이 반영될 수 있도록 하고 있다.

교정시설은 외부와의 단절로 인해 고문 및 가혹행위 방지를 위하여 독립적인 법의학 검사 필요성이 존재한다고 할 것입니다. 쟁점 목록에서는 구금 중 사망사건 발생 시 외부 의사에게 독립적인 부검을 받을 수 있도록 하는지 질의하고 있으므로, 유족의 의혹 해소 및 알권리 보장을 위해 교정시설 외부 의사가 부검하도록 하고 있는지, 그렇지 않다면 그 이유를 기술할 필요가 있습니다.

차. 쟁점 목록 16 : 「고문방지협약」 제11조

1) 사형제 폐지

가) 사형제 폐지를 위한 대한민국정부의 최근 노력 설명 필요

**쟁점**

위원회의 이전 최종견해(29~30번 문단)와 관련하여 사형제를 폐지하고, 유엔 총회의 반복적인 사형 집행 유예 결의안에 찬성 투표를 하고, 사형제 폐지를 위한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」에 가입하는 문제를 검토한 내용에 관한 최신 정보

**답변**

없음

**7** 2021. 3. 16.자 결정  
「고문방지협약」 제6차 국가보고서(안) 의견 요청에 대한 회신

국가인권위원회는 2020년 2회에 걸쳐 사형제 폐지에 대한 성명을 발표하였고 2021년 헌법재판소에 사형제 폐지 의견을 제출하였습니다. 반면 대한민국정부는 2021년 헌법재판소에 사형제 폐지 및 종신형 대체 등에 대해 부정적인 의견을 제출하였으면서도, 2020년 유엔 사형집행 모라토리엄 결의안에 대하여는 처음으로 찬성 표결한 바 있습니다. 이와 같이 대한민국정부가 사형제 폐지와 관련하여 국가보고서 보고 기간 동안 수행한 내용을 보다 구체적으로 명시하고, 입장을 명확히 밝히는 것이 바람직합니다.

나) 사형확정자에 대한 정보 보충 필요

<b>쟁점</b>
사형수가 몇 명이나 되는지, 법정에서 여전히 사형이 선고되는지, 징역형으로 감형이 되는 경우가 있는지, 그렇다면 몇 명이나 감형을 받았는지, 국제적 기준에 부합하도록 이전에 사형수였던 수형자들이 다른 수형자와 동일한 수감 생활을 하는지에 관한 정보
<b>답변</b>
90. 2020. 11. 30. 현재 미집행 사형수 인원은 56명이고, 2017년 5월 이후 사형 선고 사례 및 징역형으로 감형된 사례는 없다.
91. 사형확정자의 거실지정, 종교활동, 실외운동, 식사, 진료, 편지수수 등 일반적인 처우는 수형자와 동일하며, 1인당 수용관리 예산도 수형자와 동일하게 책정되어 있습니다. 특히, 사형확정자의 심리적 안정 및 원만한 수용생활을 위하여 심층 상담, 외부 전문가 상담을 실시하고 있습니다.

「고문방지협약」 제3·4·5차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서는 모든 사형선고를 감형하고 국제 표준에 따라 기준 사형확정자의 기본권을 보장할 것을 지적하였고, 쟁점 목록에서도 사형확정자의 숫자 및 처우에 대한 정보를 요청하였습니다. 이와 관련하여 국가보고서는 2020. 11. 30. 기준 사형확정자가 56명이라고 기술하고 있으나, 해당 수치가 2020. 9. 기준 국방부 국군교도소에 수용되어 있는 사형확정자 4명을 포함한 것인지 명확히 제시하여야 합니다.

카. 쟁점 목록 17 : 「고문방지협약」 제12조 및 제13조

1) 군대 내 고문·가혹행위 근절 위한 조치 내용 보충 필요

<b>쟁점</b>
군대 내 고문과 가혹행위에 대한 무관용 원칙을 바탕으로 성적 학대, 신체적 학대, 언어폭력 등 학대와 폭력을 금지하고 근절하기 위해 취한 추가적 조치

**답변**

92. 정부는 군대 내에서 폭력·성희롱·성폭력·가혹행위 등을 예방하기 위하여 2016년 「군형법」을 개정하여 병영내 군인 상호간 폭행·협박시에는 피해자 의사와 관계없이 처벌할 수 있도록 하였다. 또한 폭행 및 가혹행위 징계 양정기준을 신설(2016. 3. 29.)하여 가해자 징계를 강화하였다. 또한, 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법에 군인의 기본권 및 구제절차 등에 관한 교육을 의무화하였고, 폭행 및 가혹행위 등 신고의무와 신고자 보호 조치토록 명시하는 등 군대 내 인권침해 예방에 노력하고 있다.

국가보고서는 군대 내 고문·가혹행위 가해자에 대한 관련 규정의 내용을 열거하고 있습니다. 그러나 해당 조치와 제도가 실제로 고문·가혹행위를 근절하였는지가 중요하므로, 제대로 작동하고 있는지 확인할 수 있도록 제도가 어떠한 효과를 가져왔는지 그동안의 상황을 통계 등으로 구체적으로 설명할 필요가 있습니다.

2) 부대 내 폭력 예방조치의 효과의 근거에 대한 정보 보충 필요

**쟁점**

군대 내 인권 존중 실태를 파악하기 위해 2017년 4월에 개시한 연구사업의 결과, 관련 조치에 폭력과 인권침해를 줄이는 효과가 있었는지 여부

**답변**

- 104. 장병들의 군생활 및 인권 관련 사안에 대한 의견 및 생활실태를 조사하여 향후 장병 복지 및 인권사항 개선에 관한 국방정책 수립에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여, 국방부·한국국방연구원(KIDA) 공동주관으로 '17. 9. 11.부터 9. 30.까지 간부 1,764명, 병사 3,917명에 대하여 면접원 부대 방문 집단조사를 실시하였다. 설문조사 중 구타 및 가혹행위에 관한 조사결과는 아래 표와 같다.
- 105. 2018년 인권실태조사 결과에 의하면, 인권침해 경험과 관련하여, 병사는 2017년 7.5%에서 2018년 6.8%로, 간부는 2017년 4.3%에서 2018년 4.0%로 감소한 것을 확인할 수 있었다.

2017년 국방부·한국국방연구원 공동주관으로 실시한 설문조사 중 구타 및 가혹행위에 대한 조사결과표가 누락되었으므로 추가하여야 합니다. 또한 국가보고서에서 군대 내 인권침해 감소의 근거로 제시한 2018년 인권실태조사는 수치만 제시하여 구체적인 내용을 확인하기 어려우므로, 보다 구체적으로 기술할 필요가 있습니다.

타. 쟁점 목록 18 : 「고문방지협약」 제14조

1) 일본군 ‘위안부’ 피해자의 보상, 명예회복, 피해구제 및 진실규명 관련 사항 제시 필요

<b>쟁점</b>
<p>2015년 12월 28일 한일 양국 정부가 타결한 일본군 ‘위안부’ 문제에 관한 합의가 당사국 정부에 등록된 일본군 위안부 피해자 중 생존자 20명과 유족에게 협약 제14조 이행에 관한 본 위원회의 일반논평 3호(2012)에 따라 보상과 명예회복에 대한 권리, 진실에 대한 권리, 배상과 재발방지 약속을 비롯한 적절한 피해구제를 제공하고, 이것이 생존자 및 유족이 요구하는 바와 국제 인권기준에 부합하도록 보장하기 위해 취한 조치에 관한 정보</p>
<b>답변</b>
<p>106. 한국 정부는 ‘피해자 중심주의’ 원칙에 따라, 일본군 ‘위안부’ 문제 해결에 있어 피해자 당사자, 시민단체 등과의 소통에 노력해 왔다. 또한 한국 정부는 인권이사회 및 유엔총회 3위원회, 안보리 공개토의 등 다양한 계기 발언을 통해 위안부 문제가 한일 양자 차원을 넘어 보편적 인권으로서 분장하 성폭력 문제라는 국제사회의 인식을 높이고자 노력해왔다.</p> <p>107. 일본군 ‘위안부’ 피해자 지원을 위해 일제하 「일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」(이하 「위안부피해자법」)에 따라 생활안정지원대상자로 등록되는 경우 최초 특별지원금 4,300만원을 지급하는 한편, 매월 생활안정지원금을 지급하여 생활 안정을 위한 지원을 하고 있다. 또한 피해자가 고령화 됨에 따라 병원 치료 및 간병 지원에 대한 수요가 증가하여 치료비 및 간병비 지원을 하고 있다. 아울러, 일본군 ‘위안부’ 피해자의 정서지원을 위해 정기 연락 및 방문을 통해 생활상태를 점검하고 지원수요를 파악하고 있으며, 이에 대한 평가를 위해 매년 피해자와 그 보호자를 대상으로 생활실태 및 만족도조사를 실시하고 있다.</p>

국가인권위원회는 2013년과 2017년 대한민국정부와 일본정부를 대상으로 일본군 ‘위안부’ 피해자 인권 보호를 위한 국가의 적극적인 조치를 촉구한 바 있습니다. 「고문방지협약」 제3·4·5 차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해는 2015. 12. 28. 대한민국정부와 일본정부 간 체결한 일본군 ‘위안부’ 합의 자체를 환영하면서도, 피해자에 대한 보상, 명예회복, 진실규명에 충분하지 않은 수준이므로 합의를 수정해야 한다고 지적하였습니다.

일본군 ‘위안부’ 피해자에 대한 보상과 관련하여 2011년 헌법재판소는 피해자들이 일본에 대하여 배상청구권을 가진다고 판시했고, 2021년 서울중앙지방법원은 피해자들에 대한 일본의 전쟁범죄 배상 책임을 인정하였습니다. 국가보고서에 위와 같은 현재 상황을 소개하고, 피해자에 대한 보상 외에 명예회복, 피해구제 및 진실규명을 위한 대한민국정부의 추가적인 조치에 대해서도 언급할 필요가 있습니다.

파. 쟁점 목록 19 : 「고문방지협약」 제16조

1) 가정폭력·여성폭력 등에 대한 각종 방지대책 및 쉼터 마련

가) 가정폭력 방지법안 내용 구체화 필요

**쟁점**

위원회의 이전 최종건해(37~38번 문단)와 관련하여 가정폭력을 해결하기 위해 취한 추가적 조치

**답변**

111. 정부는 2018년 11월 정부합동 '가정폭력 방지대책'을 발표하고, 2019년 6월 '가정폭력 방지대책' 내용을 조문화하여 2019년 11월 20대 국회 및 2020년 9월 21대 국회에서 개정안을 의원발의 하였다. 개정안은 2020년 10월 공포되었다(2021년 1월 시행).

국가보고서에서 가정폭력 방지대책 내용을 조문화하여 기술하고 있는데, 해당 법률의 명칭과 주요 내용을 실시하여 가정폭력 해결을 위한 조치가 어떻게 법제화되었는지 드러날 수 있도록 하여야 합니다.

나) 경찰의 여성 폭력 대응조치 내용 정리 필요

**쟁점**

위원회의 이전 최종건해(37~38번 문단)와 관련하여 여성 폭행을 해결하기 위해 취한 추가적 조치

**답변**

114. 경찰 역시 치안수요자인 여성들의 눈높이에 맞는 수사를 위해 다양한 노력을 전개해왔다. 경찰청은 2019년 5월 여성대상범죄를 근절하기 위한 "여성안전기획관" 조직을 신설하였다. 2018년 상반기에는 전국 지방청에 "사이버성폭력 전담수사팀" 및 "여성대상범죄 특별수사팀"을 신설하기도 했다. 2018년 상반기에 불법촬영, 성폭력, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 등 '대(對)여성 악성범죄 집중단속'을 강력 추진하였다. 하반기에는 '사이버성폭력 사범 특별단속'을 추진하여 오프라인 촬영자 및 사이트·웹하드·헤비업로더에 대한 단속을 통해 음란물 유포사범 등 총 3,847명을 검거하였고, 음란사이트 150개의 DNS 접속을 차단하고 92개를 폐쇄하였다. 2019년에는 1월부터 '웹하드카르텔 근절 집중단속'을 계속하여, 2019년 10월말 기준으로 웹하드 62개를 단속하고, 운영자 119명 및 헤비업로더 등 898명을 검거하였다. 정부는 앞으로도 전문성 향상을 위해 전담수사팀 인력을 지속 확대해 집중수사를 전개하고, 수사관 대상 성인지 감수성 교육 강화로 2차 피해 예방 및 피해자에 대한 보호를 내실화하며, 교육 및 현장점검 등을 지속적으로 강력 추진할 예정이다.

117. 경찰 역시 치안수요자인 여성들의 눈높이에 맞는 수사를 위해 다양한 노력을 전개해왔다. 경찰청은 2019년 5월 여성대상범죄를 근절하기 위한 "여성안전기획관" 조직을 신설하였다. 2018년 상반기에는 전국 지방청에 "사이버성폭력 전담수사팀" 및 "여성대상범죄 특별수사팀"을 신설하기도 했다. 2018년 상반기에 불법촬영, 성폭력, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹 등 '대(對)여성 악성범죄 집중단속'을 강력 추진하였다. 하반기에는 '사이버성폭력 사범 특별단속'을 추진하여 오프라인 촬영자 및 사이트·웹하드·헤비업로더에 대한 단속을

**7** 2021. 3. 16.자 결정  
「고문방지협약」 제6차 국가보고서(안) 의견 요청에 대한 회신

통해 음란물 유포사범 등 총 3,847명을 검거하였고, 음란사이트 150개의 DNS 접속을 차단하고 92개를 폐쇄하였다. 2019년에는 1월부터 ‘웹하드카르텔 근절 집중단속’을 계속하여, 2019년 10월말 기준으로 웹하드 62개를 단속하고, 운영자 119명 및 해비업로더 등 898명을 검거하였다. 정부는 앞으로도 전문성 향상을 위해 전담수사팀 인력을 지속 확대해 집중수사를 전개하고, 수사관 대상 성인지 감수성 교육 강화로 2차 피해 예방 및 피해자에 대한 보호를 내실화하며, 교육 및 현장점검 등을 지속적으로 강력 추진할 예정이다.

여성 폭력을 해결하기 위한 경찰의 조치 중 내용이 중복되는 부분이 발견되므로 정리하여야 합니다. 또한 디지털 성범죄 가해자에 대한 조치에 더하여 피해자 지원과 관련한 긍정적인 성과도 존재하므로, 이를 정리하여 기술하는 것이 바람직합니다.

다) 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 기술 추가 필요

**쟁점**  
위원회의 이전 최종견해(37~38번 문단)와 관련하여 여성 폭행, 성폭력을 해결하기 위해 취한 추가적 조치

**답변**  
없음

여성폭력을 해결하기 위한 조치와 관련하여, 2021. 3. 24. 대한민국국회에서 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 법률」을 가결하였으므로 국가보고서에 스톱킹 범죄의 정의, 처벌, 예방을 위하여 취할 수 있는 조치 등에 대한 내용을 기술할 필요가 있습니다.

하. 쟁점 목록 20 : 「고문방지협약」 제16조

1) 여성 이주노동자 등 이주노동자 보호

가) 이주노동자 성폭행·부당한 대우 문제 관리대책 기술 필요

**쟁점**  
여성 이주노동자 등 이주노동자에게 성폭력, 부당한 대우, 개인적인 문서 압수에 대한 법적 보호를 제공하기 위해 취한 조치

**답변**  
121. 성폭력 등 심각한 범죄 피해 등을 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 민·형사상의 권리 구제절차가 진행 중인 외국인으로서, 본래의 체류자격의 기간 만료 등으로 국내에서 체류가 불가능(불법체류자 포함)할 경우 기타(G-1) 체류자격을 부여하고 있으며, 취업도 가능하도록 하고 있다.

### 제3장 고문방지 관련

122. 여성 이주노동자의 성폭력 등 방지 및 피해구제를 위해 취업교육 시 성희롱 예방교육 및 대처요령을 교육하고 있으며, 16개 송출국 언어로 제작된 리플렛을 배포하고 있다. 또한, 입국 초기에 모니터링을 실시하고 사업장 지도점검 시 성폭력·부당한 대우·개인적인 문서 압수 등에 대하여 중점적으로 점검하고 있으며, 성폭력 행위 또는 성폭력 피해자 해고 등으로 금고 이상의 형을 선고받은 사업주에 대해서는 외국인 고용을 제한하고 있다. 특히, 피해자는 수사기관의 조사가 진행 중이더라도 사업장 변경을 허용(긴급사업장변경)하여 가해자와 신속하게 격리하고, 외국인 관련 지원기관(성폭력 피해 외국인노동자의 보호시설, 쉼터 등)과의 원활한 협조 관계를 구축하여 신속하게 지원하고 있다.

지속적으로 이주노동자에 대한 성폭력, 부당한 처우 문제가 발생한다는 우려가 존재하므로, 열악한 임시주거시설 폐쇄, 인신매매 식별조치를 통한 피해자 신속 보호 등 조치내용을 국가보고서에 포함시키는 것이 바람직합니다.

#### 나) 이주노동자 사법지원·통역지원 범위 명확히 제시 필요

##### 쟁점

이주노동자가 법률 서비스와 통역 서비스를 비롯한 사법 지원을 이용할 수 있는지

##### 답변

123. 이주노동자는 대한법률구조공단을 통한 무료상담·소송 등을 지원받을 수 있다.

이주노동자가 대한법률구조공단을 통한 무료상담·소송 등을 지원받을 수 있는지에 대하여, 이주노동자 지원 실적을 명확하게 밝혀야 합니다. 또한 「고문방지협약」 제3·4·5차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해는 이주노동자가 자신들이 이해할 수 있는 언어로 직통 전화 상담 서비스를 받을 수 있고 통역사에 대한 접근성을 보장하라고 촉구하였으며, 쟁점 목록에도 이주노동자에 대한 통역지원이 언급되어 있으나 국가보고서에는 해당 내용이 적시되어 있지 않으므로, 이에 대해서도 구체적으로 언급하여야 합니다.

#### 거. 쟁점 목록 21 : 「고문방지협약」 제16조

##### 1) 난민신청자 인정심사 및 권리보호 관련

##### 가) 「난민법 시행령」 제5조 제1항 각호에 대한 세부 설명 필요

##### 쟁점

위원회의 이전 최종견해(41~42번 문단)와 관련하여 「난민법 시행령」 제5조의 개정



**답변**

128. 법무부는 2018년 ‘출입국향 난민신청제도 개선방안 연구’를 실시하는 등 출입국향 난민제도 개선 방안을 지속 검토 중이고, 2019. 12. 31. 「난민법 시행령」을 개정하여 공항만에서 난민인정 심사 불회부결정을 받은 사람에게 ‘난민인정 심사 불회부 결정 통지서’를 발급하여 절차적 권리를 강화하였다.

쟁점 목록 10과 마찬가지로 「난민법 시행령」 제5조 제1항 불회부 사유를 개정하지 않는 이유를 구체적으로 설명하여야 합니다.

나) 난민인정심사 불회부 결정에 대한 불복 시 절차적 권리 보장 명시 필요

**쟁점**

난민지위 불인정 결정에 관한 이의신청 메커니즘 도입

**답변**

129. 공항만에서 난민인정 심사 불회부결정을 받은 경우, 행정소송을 제기할 수 있다.

쟁점 목록에서 묻는 사항은 난민인정심사 불회부 결정에 대한 행정심판 등 간이하고 신속한 절차의 수립에 관한 것이라 보입니다. 국가보고서는 난민인정심사 불회부 결정에 대하여 행정소송이 가능하다고 답변하나 이는 「행정소송법」상 당연한 것이므로, 난민위원회나 중앙행정심판위원회와 같은 기관에서 난민인정심사 불회부결정에 대한 이의신청을 수리·심사할 수 있는지, 그렇지 않다면 어떠한 계획을 마련할 것인지를 추가하여야 합니다.

다) 이민자 구금에 대한 사법통제 관련 내용 보충 필요

「출입국관리법」 제63조 제1항 강제퇴거명령을 받은 사람에 대한 보호의 경우 보호 상한기간이 존재하지 않고 같은 조 제2항 보호 연장에 대한 독립된 사법심사가 마련되지 않아 장기 구금이 이루어질 우려가 존재합니다. 그런데 「인신보호법」 제2조 제1항에서는 법 적용 대상에서 「출입국관리법」에 따라 보호된 외국인을 제외하고 있어 강제퇴거에 따른 추방 과정 중인 외국인은 구제청구를 할 수 없도록 되어있습니다. 이와 같이 이민자 구금에 대해서는 사법통제가 충분히 이루어지지 못하고 있는 상황을 우리의 한계로서 국가보고서에 밝힐 필요가 있습니다.

너. 쟁점 목록 22 : 「고문방지협약」 제16조

1) 「인신매매·착취 방지와 피해자 보호 등에 관한 법률」 문제점 추가 필요

**쟁점**

당사국에서 인신매매가 형사 범죄인지 명시

**답변**

138. 나아가 정부는 「형법」상 인신매매의 정의가 협소하고, 피해자보호가 미흡하다는 국제기구와 시민사회의 지적을 반영하여 「인신매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(가칭) 제정을 추진 중이다. 정부는 2020년 여성가족부 주도 아래 관련 부처 T/F를 구성하고, 국제기준에 부합하는 인신매매 범죄의 정의 규정, 인신매매 피해자에 대한 보호 제도, 외국인 피해자 보호 제도, 인신매매 총괄·조정 기구 설립 필요성 등에 대하여 검토한 뒤 법률안을 마련하여 의원입법 방식으로 국회에 제출하였다.

2021. 3. 15. 유엔 인신매매 특별보고관과 현대판 노예제 특별보고관은 국가보고서에서 추진 중이라고 제시한 「인신매매·착취 방지와 피해자 보호 등에 관한 법률」의 인신매매 범죄의 정의, 처벌, 인신매매 피해자 식별과 보호가 충분히 규정되어 있지 못하다는 우려를 표한 바 있습니다. 현재 국회에 상정되어 있는 위 법률안이 「인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 처벌을 위한 의정서」에 부합하는지, 이와 관련하여 발생하는 문제점 및 대응방안은 무엇인지도 언급할 필요가 있습니다.

더. 쟁점 목록 25 : 「고문방지협약」 제16조

1) 비자의 입원자 수 감소 및 비례원칙에 따른 비자의 입원

가) 「헌법」에 완전히 합치되는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 개정에 대한 설명 보충 필요

**쟁점**

강제입원 요건이 분명하지 않으며 오용되기 쉬워서 환자의 사적 자유를 과도하게 제한한다는 2016년도 헌법재판소 결정을 반영하여 「정신보건법」 특히 제24조 제1항과 제2항이 헌법에 완전히 합치하도록 개정된 사항

**답변**

158. 2016년 9월 정신보건법 제24조 '보호의무자에 의한 입원'(강제입원)에 대해 헌법불합치 결정하여 개정된 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에서는 강제입원의 경우 ① 입원병원 이외에 다른 의료기관 소속의 전문의에게 추가 입원진단을 받으록 하고 ② '입원적합성심사위원회'의 심사를 받도록 절차를 규정하였다.

「고문방지협약」 제3·4·5차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해는 「헌법」을 완전히 준수하는 방향으로 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」을 개정할 것을 지적하고 있고, 쟁점 목록에서도 같은 법 제24조 제1항 및 제2항을 포함하여 법률 전체가 「헌법」에 완전히 합치되는지를 질의하고 있습니다. 그러나 국가보고서는 제24조 제1항 및 제2항의 개정 사항만을 단순히 나열하고 있을 뿐입니다. 해당 법률 조항 개정이 의미하는 바가 무엇인지, 그 외에도 동 법률이 「헌법」과 충돌될 수 있는 개연성이 존재하는지 등에 대해서 적절히 설명할 필요가 있습니다.

나) 비자의 입원 시 입원 당사자에 대한 의견진술 기회 부여 절차 등이 실질적으로 충분한 지에 대한 정보 필요

<b>쟁점</b>
지적장애와 심리사회적 장애가 있기는 하나 자신과 타인에게 위협이 되지 않는 강제입원자의 수를 줄이고, 절대적으로 필요한 경우 비례의 원칙에 의거 강제입원이 최후의 수단으로만 적용되도록 보장하기 위해 조사기간 중 취한 조치
<b>답변</b>
159. 정부는 2016년 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」을 전부개정하여, 정신질환자의 비자의 입원 시 인권보호를 강화하기 위하여 절차를 개선하였다.
160. 우선 필요성과 비례성의 원칙을 엄격하게 적용하기 위해, 치료입원 전 2주간의 진단입원 제도를 도입하고, 진단입원 기간 동안 2명 이상의 정신과 전문의가 ① 입원치료의 필요성과 ② 정신질환자 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 있어 입원을 할 필요가 있다는 두 가지 요건을 모두 만족한다고 일치된 소견을 제시한 경우에만 계속 입원이 가능하도록 하였다.
161. 또한 범조인, 정신과 전문의, 정신질환자 가족, 전문가, 당사자 등으로 구성된 입원적합성심사위원회가 비자의입원의 적합성을 심사하는 입원적합성심사제도를 도입하였다. 정신의료기관장은 입원 결정 후 3일 이내에 입원 사실을 해당 위원회에 통보하여야 하며, 입원적합성심사위원회는 1개월 이내에 입원적합성 심사 결과를 통보해야 한다.
162. 아울러, 비자의입원의 경우 최초 3개월까지만 입원이 가능하며, 입원 기간을 연장하고자 하는 경우 범조인, 정신과 전문의, 정신질환자의 가족, 전문가, 당사자 등으로 구성된 정신건강심사위원회의 심의를 받도록 하였다.

비자의 입원 및 연장심사 과정에서 입원심사 건수가 많아 심사위원회(입원적합성심사위원회, 정신건강심사위원회)가 주로 서면심사 위주로 검토를 진행하므로, 개별 입원당사자가 심사위원회에 서면이나 구두로 의견을 진술할 기회가 법·제도적으로 마련되어 있는지 여부와 이러한 내용을 당사자에게 어떻게 권리고지 하는지에 대한 설명을 언급할 필요가 있습니다.

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

### 쟁점

강제입원수를 줄이고, 비례의 원칙에 의거해 강제입원이 최후의 수단으로만 적용되도록 보장하기 위해 취한 조치

### 답변

159. 정부는 2016년 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」을 전부개정하여, 정신질환자의 비자의 입원 시 인권보호를 강화하기 위하여 절차를 개선하였다.
160. 우선 필요성과 비례성의 원칙을 엄격하게 적용하기 위해, 치료입원 전 2주간의 진단입원 제도를 도입하고, 진단입원 기간 동안 2명 이상의 정신과 전문의가 ① 입원치료의 필요성과 ② 정신질환자 자신의 건강 또는 안전이나 다른 사람에게 해를 끼칠 위험이 있어 입원을 할 필요가 있다는 두 가지 요건을 모두 만족한다고 일처된소견을 제시한 경우에만 계속 입원이 가능하도록 하였다.
161. 또한 법조인, 정신과 전문의, 정신질환자 가족, 전문가, 당사자 등으로 구성된 입원적합성심사위원회가 비자의입원의 적합성을 심사하는 입원적합성심사제도를 도입하였다. 정신의료기관장은 입원 결정 후 3일 이내에 입원 사실을 해당 위원회에 통보하여야 하며, 입원적합성심사위원회는 1개월 이내에 입원적합성 심사 결과를 통보해야 한다.
162. 아울러, 비자의입원의 경우 최초 3개월까지만 입원이 가능하며, 입원 기간을 연장하고자 하는 경우 법조인, 정신과 전문의, 정신질환자의 가족, 전문가, 당사자 등으로 구성된 정신건강심사위원회의 심의를 받도록 하였다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」은 비자의 입원 시 서로 다른 의료기관에 소속된 정신건강의학과 전문의 2인의 진단을 거치도록 하고 그 중 1인은 국공립병원 또는 지정 진단 의료기관 소속 전문의이도록 규정하여 입원요건 및 절차를 엄격히 구축하고 있습니다. 그러나 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」은 국공립병원 전문의가 부족하다는 이유로 같은 의료기관 소속 전문의 2인이 추가진단할 수 있는 예외 규정을 마련하였습니다. 따라서 법률에 규정된 비자의 입원의 기본 절차가 하위 법령과 내부규정의 활용에 따라 제한될 여지가 있으므로 이에 대한 기술과 개선방안을 언급할 필요가 있습니다.

## 3) 비자의 입원에 대한 「인신보호법」상 구제청구에 대한 통계 보충 필요

### 쟁점

입원명령을 내리는 심사위원회 또는 법원에 이의신청을 할 수 있는 권리 등 입원당한 사람이 사실상의 법적 보호를 누릴 수 있는지 여부

### 답변

164. 개정 법률은 당사자의 의사가 더욱 존중될 수 있도록, 입원적합성심사 시 정신질환자 본인의 신청에

의하거나 위원장 직권으로 입원적합성심사위원회 조사원이 정신질환자 본인의 의견을 직접 듣는 대면조사 절차도 도입하였다. 한 각 지자체에 정신건강심의위원회를 설치·운영하여 정신의료기관등에 입원등을 하고 있는 사람 또는 그 보호의무자가 퇴원 등 또는 처우개선 심사를 청구할 수 있도록 하였으며, 인신보호법상 언제든 퇴원을 청구할 수 있는 인권보호 구제책이 마련되어 있다. 또한 제68조에 응급입원의 경우를 제외하고는 정신건강의학과전문의의 대면 진단에 의하지 아니하고 정신질환자를 정신의료기관등에 입원등을 시키거나 입원등의 기간을 연장할 수 없음을 규정하고 있으며, 제72조에 수용 및 가혹행위 금지를 제75조에 격리 등 제한 금지를 규정하고 있다.

「고문방지협약」 제3·4·5차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해와 쟁점 목록은 비자의 입원환자에 대한 실질적인 법적 보호 장치 및 외부의 독립적 모니터링의 필요성을 언급하고 있습니다. 따라서 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에 따른 입원의 위법성에 대한 구제가 실질적으로 이루어지는지 그 구체적 자료와, 특히 입원당한 사람이 직접 「인신보호법」에 따라 구제청구가 가능한지 신청주체별 통계를 제시할 필요가 있습니다.

러. 쟁점 목록 26 : 기타 쟁점

1) 테러 위협에 대해 취한 조치가 인권 보호에 미친 영향 기술 필요

<b>쟁점</b>	당사국이 테러 위협에 대응하여 취한 조치가 법률적·실질적으로 인권 보호에 영향을 어떻게 미쳤는지
<b>답변</b>	없음

쟁점 목록에서는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 시행 등 테러 위협을 방지하기 위해 취한 조치가 인권 보호에 어떠한 영향을 미쳤는지 설명할 것을 지적하였는데, 국가보고서에 서는 해당 내용이 기술되어 있지 않습니다. 따라서 해당 내용을 함께 분석하여 기술할 필요가 있습니다.

며. 쟁점 목록 27 : 기타 쟁점

1) 코로나19 확산 상황에서 「고문방지협약」상 의무 준수 위한 조치 기술 필요

**쟁점**

비상사태나 기타 예외적 상황과 관련된 대책의 틀에서도 고문 금지는 절대적이고 훼손 불가능하다는 점에 비추어 코로나19 확산 사태에서 당사국이 고문방지협약의 의무를 준수하여 정책과 행동을 집행하기 위해 어떤 조치를 취했는지에 관한 정보를 요청, 자유가 박탈되었거나 노인요양원이나 정신의료기관 등에 갇힌 사람들에게 대하여 어떤 조치를 취했는지 구체적으로 설명

**답변**

국가보고서 175.~180. (p.51.~53.)

국가보고서에서는 코로나19 확산에 대응하여 구금 시설에 취한 방역 조치를 집중적으로 기술하고 있습니다. 그러나 쟁점 목록에서는 코로나19 확산 상황에서 대한민국정부가 「고문방지협약」의 의무를 준수하기 위하여 어떤 조치를 취하였는지를 묻고 있습니다. 따라서 구금시설 또는 요양시설에서의 방역 조치(특히 2020년 발생한 서울동부구치소 코로나 확산 및 사망사건과 관련한 구금시설에서의 방역시스템과 요양병원 등 집단생활시설의 코호트격리 문제)와 함께 코로나19와 같은 예외적인 상황에서 「고문방지협약」 각 조에 규정된 당사국의 의무를 준수하기 위해 취한 정책이나 조치가 무엇인지 구체적으로 답하는 것이 필요합니다.



## 제4장

인종차별금지,  
난민·이주민 인권 관련

국제인권 결정례집





**1** 2002. 2. 1.자 결정 「인종차별철폐협약」 제11차 정부보고서에 대한 의견

**결정요지**

「인종차별철폐협약」 이행에 관한 제11차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견

**I. 검토의 기본 방향**

협약에 따른 제11차 정부보고서는 다음과 같은 관점을 토대로 작성되어야 한다는 것이 국가인권위원회의 견해임.

- 가. 협약의 규정에 따라 모든 형태의 인종차별을 해소하기 위하여 대한민국정부는 적절한 정책을 수립하여 이를 집행하고 있는가. 특히 인권선진국건설을 국정의 주요목표로 삼고 있는 국민의 정부의 정책은 과거 정부에 비하여 어떤 차이를 가지고 있는가. 특히 관련 정부부처들은 상호간에, 그리고 시민사회 및 전문가들의 의견 및 제안을 적절히 수렴하여 정책을 수립 및 집행하고 있는가
- 나. 인종차별을 철폐하기 위한 법과 제도, 정책과 관행, 그리고 현실의 문제점을 정확하게 사실에 근거하여 설명하고 있는가
- 다. 인종차별철폐협약 제11차 정부보고서에는 제9차·제10차 정부보고에 대한 인종차별철폐위원회의 권고사항이 적절하게 반영되어 있는가
- 라. 협약 이행의 의지가 적절하게 표명되고 있는가, 이와 관련하여
  - 첫째, 선언적인 내용에서 한 걸음 더 나아가 구체적인 이행 상황을 보고하고 있는가
  - 둘째, 쟁점이 되고 있는 현행 법제도의 개선 계획이나 일정을 보고하고 있는가

국가인권위원회는 인종차별철폐협약 제11차 정부보고서를 다각적으로 검토하기 위하여 관련 전문가의 자문을 구하는 동시에 국가인권위원회 자체 검토과정을 거쳐 의견서를 제출하는 바임.

## II. 전체적인 평가

위에서 본 기본적인 관점에 따를 때 제11차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 전체적인 평가는 다음과 같음.

1. 주무 부서인 외교통상부 뿐 아니라 정부 전체의 권고사항 이행의지가 확인되지 않고 있어 보고서에는 현 정부 전체 차원의 노력이 보이지 않음.
2. 문제점에 대한 구체적 상황과 계획이 포함되지 않고 선언적인 내용에 그 치는 경향이 있음.
3. 정부와 민간단체의 활동을 구분하지 않고 보고하여 오해의 소지를 남기고 있음.
4. 인종차별철폐문제에 국한하지 않고 전반적인 인권의 측면에서 보고서를 작성하였기 때문에, 인종차별철폐위원회의 주요관심사에 부응하는 보고서로 보기 어려운 측면이 있음.
5. 한국의 특수성이 지나치게 강조되어 인종차별철폐를 위한 이행의지가 적절하게 드러나 보이지 않는 측면이 있음.
6. 국가인권위원회에 대한 검토의견요청 절차와 관련하여 기일이 매우 촉박한 경우 자칫 형식적인 검토에 머무를 가능성이 있음. 향후 국가인권위원회의 내실 있는 검토와 의견수렴을 위해서는 충분한 시간을 두고 사전 협의를 거칠 필요가 있음. 특히 이 보고서의 수정에 있어서 본 검토의견제출 이후에도 국가인권위원회와 긴밀한 협의를 제안하는 바임.

## III. 구체적인 제안

- 인종차별철폐위원회가 최종 평가서에서 제시한 주요 제안 및 권고사항은 크게 여덟 가지로 구분할 수 있음.
  1. 차별금지의 명확한 법적 근거 및 처벌규정
  2. 위원회 일반권고 19 관련 정보제공
  3. 불법체류 외국인 문제
  4. 인종적 소수자
  5. 청원 및 법적 절차의 접근성

6. 교육 및 홍보

7. 협약 1조 이행 관련 사안

8. 난민

○ 이에 제11차 정부보고서에 대한 검토결과를 국가인권위원회의 제안 및 근거와 함께 권고사항 범주별로 제시하고자 함.

### 1. 차별금지의 명확한 법적 근거 및 처벌규정

○ 관련 조항 : 제11차 정부보고서 4항~5항, 8항, 20항~23항

○ 인권위 제안

출입국관리법 시행령 제12조에 의한 거주(F-2)비자 제도의 문제점에 관한 정부의 정책 또는 계획을 제시하는 것이 필요함.

현재 장기체류 외국인의 영주권 취득과 법적 지위의 개선을 위한 입법이 추진되고 있으므로 (2001. 9. 13. 법사위 회부) 이와 관련하여 장기체류 외국인에 대한 정부 정책을 구체적으로 설명하는 것이 적절함.

○ 배경

헌법에 근거한 선언적 해석, ‘국적에 따라서 한국인에게만 적용되는 권리’에 대한 구체적 설명의 누락이 문제가 됨

이와 관련하여 인종차별철폐위원회가 요구하는 것은 선언 이상의 법적 실효성임.

따라서 출입국관리법의 개정 계획과 같은 구체적인 법개정안 및 일정에 대한 언급이 있어야 협약이행의 의지를 보여줄 수 있음.

### 2. 위원회 일반권고 19 관련 정보의 제공

○ 관련조항 : 제11차 정부보고서 11항~13항, 15~16항, 18항~19항

○ 인권위 제안

인종차별철폐위원회 일반권고 19는 인종차별이 가져올 수 있는 모든 경향에 대한 모니터링을

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

권하고 있고, 정부보고서의 내용은 구체적인 통계자료를 제시하지 아니하여 신뢰성 및 인종차별 철폐위원회 일반권고 19의 내용을 적절히 반영하지 않은 점 등의 문제가 제기될 소지가 있음.

인종·피부색·혈통·국적·출신종족 등이 가져올 수 있는 수입의 차이, 주거형태의 차이 등을 포괄하는 통계자료 또는 조사계획을 제시하는 것이 필요함.

### 3. 불법체류 외국인 문제

○ 관련조항 : 제11차 정부보고서 14항, 29~30항, 34항~35항

○ 인권위 제안

〈제안 1〉

정부보고서 제14항은 불법체류자를 사회적 불안을 야기하는 잠재적 범죄자로 취급하는 듯한 표현을 사용하고 있는데, 이는 실제로 입증되지 않은 사실로서 외국인에 대한 혹은 인종에 근거한 편견에 기인하였다는 오해를 받을 소지가 있으므로 수정하는 것이 적절할 것임.

〈제안 2〉

인종차별위원회가 지목한 협약 제5조 중 특히 <표 1>의 항목들을 개선하기 위한 현황 파악, 개선대책 수립 및 이행계획을 언급하는 것이 적절할 것임.

- 배경

- ▷ 대부분의 불법체류자가 이주노동자라는 사실은 우리 사회의 노동력수급의 불균형에 따른 필연적 결과임. 즉, 타국의 경우와 달리 국가경제의 필요에 의해 이주한 노동자들이 많음. 이러한 현실을 무시하고 이주노동자의 노동생산력에 의존하지 않는 외국의 사례를 그대로 참조하여 불법체류자의 처리 관례를 정하는 것은 문제가 됨
- ▷ '산업연수제 철폐 및 노동허가제 도입'이 제기되는 상황에서 산업연수제의 부분적인 개선은 실질적 조치라는 평가를 받기 어려움
- ▷ 제5조는 B규약 관련 12개 항목, A규약 관련 7개 항목, 총 19개 항목으로 구성되어 있음. 이 가운데 특히 <표 1>의 항목들은 이주노동자인 불법체류자들의 불리한 처지를 개선하기 위한 최소한의 영역으로 국제사회가 주목하고 있는 사안들임.

〈표 1〉 협약 5조의 주요 항목과 기초 과제

항목	내용	개선 계획의 예시*
(b)	정부관리, 개인, 집단 또는 단체의 폭행, 신체적 피해로부터 안전하고 보호받을 권리	신고체계의 수립 및 처벌규정의 마련
(d)	(iii) 국적취득권	귀화의 요건 및 절차, 영주권 취득 요건 및 절차 등에 관한 규정의 마련
(e)	(ix) 평화적 집회와 결사의 자유	집시법, 근로기준법상의 관련 조항 검토 또는 예외규정의 마련
	(i) 근로, 직업선택의 자유, 공정하고 알맞은 근로조건, 실업에 대한 보호, 동일노동, 동일임금, 정당하고 알맞은 보수 등에 대한 권리	이주노동자들의 대다수가 영세사업장에 밀집되어 있는 현실을 감안하여 공적 지원을 포함한 실효성 있는 대책의 마련
	(iii) 주거에 대한 권리	물, 전기, 냉난방, 위생에 중점을 둔 주거의 최소 조건 확보를 위한 감독 및 지원 대책의 마련
	(iv) 공중보건, 의료, 사회보장 및 사회봉사에 대한 권리	긴급의료지원체계의 수립 및 보건소 등 공중보건의 이용을 위한 시스템 마련

\* 이는 국가인권위원회의 최종 견해가 아니며, 문제가 되는 사안에 대한 개선계획 중 일부를 예시한 것일 따름임.

〈제안 3〉

- 퇴직보험제의 실질적 수혜상황에 대한 통계가 뒷받침되어야 함.
- 배경
  - ▷ 퇴직보험제 도입에 대한 언급만으로는 형식적인 보고에 그치게 됨

〈제안 4〉

- 외국인 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 UN협약의 비준 계획을 제시하는 것이 바람직함.
- 배경
  - ▷ 위 협약은 현재 국내외에서 실질적으로 문제가 되고 있는 이주 노동자의 법적 지위 등에 관한 협약으로서, 인종차별철폐협약만으로 다루기 힘든 쟁점과 사안들을 포함하고 있음.

**4. 인종적 소수자**

- 근거조항 : 제11차 정부보고서 37항~39항

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

##### ○ 인권위 제안

###### 〈제안 1〉

- 전국민을 대상으로 하는 간헐적인 캠페인에 의존하기보다는 학교 교과과정 정규 프로그램으로의 편성, 관련 인력(예 : 노동부, 출입국관리사무소 직원)에 대한 교육계획을 제시하는 것이 바람직함.
- 배경
  - ▷ 인종적 소수자에 대한 편견과 언어폭력이 존재한다는 현실을 인정했음에도 불구하고 의식 캠페인에 관한 구체적인 성과 및 계획이 언급되지 않은 문제가 있음.

###### 〈제안 2〉

- 긍정적인 효과가 있었던 캠페인('모두가 살색입니다')에 대해서는 적극적으로 할 필요가 있을 것임.
- 배경
  - ▷ 공익광고협회의 '모두가 살색입니다' 광고는 일반인의 무의식적 차별문제를 일깨워준 좋은 예이므로 보고 내용으로 적절하다고 판단됨

#### 5. 청원 및 법적 절차의 접근성

##### ○ 근거조항 : 제11차 정부보고서 44항~49항

##### ○ 인권위 제안

- 제44항에서 지방 노동사무소의 외국인노동자상담센터 상담통계와 운영 실적을 제시할 것. 또한 상담활성화를 위한 후속조치 계획을 제시하는 것이 적절할 것임.
- 제45항 국가인권위원회 상담통계가 2001년 11월 26일부터 2001년 12월 31일까지 약 1달간의 진정건수라는 사실을 명기하는 것이 적절할 것임.
- 제46항 'The government ~ migrant foreign workers'까지를 삭제할 것
- 제46항 종교/시민단체의 성격을 띤 NGO로 the Council of Foreign Workers와 the Committee on Human Rights of Foreign Workers를 언급하는데, 구체적으로 어느 단체를 지칭하는지 명확한 영문 표기가 필요함.

- 제47항 The Council of Foreign Workers, established in 1995 under the initiative of NGOs, ..., since its establishment in 1995.(표현이 중복됨.)

이 단체가 외국인노동자대책협의회(외노협)라면 p. 15의 54항과 같이 the Joint Committee for Migrant Workers in Korea(JCMK)로 표기해야 함.

- 제47항 The Team for Education of Foreign Workers는 실체가 애매하므로 정확한 사실 확인이 요구됨. 만일 외노협에서 주관한 것을 지칭한다면 NGO의 활동임을 명확하게 밝히는 것이 바람직함.

○ 배경

- 최종평가서 권고의 핵심은 청원 및 법적 절차의 접근성 제고임 따라서 이를 뒷받침할 제도적 틀이 마련되어 있는가, 이러한 제도적 틀이 실효성을 갖는가 하는 측면을 보고하여야 함.
- 44~46항들은 정부 부문의 활동과 비정부 부문의 활동을 적절하게 구분하여 보고하고 있지 않음.
- 신생 국가인권위원회 활동에 대하여 오해의 소지가 있음.
- NGO의 활동과 정부의 활동을 명확하게 구분하여 설명하고 NGO에 대한 정부 지원의 경우에는 구체적인 내용과 실적을 명시하는 것이 필요함.
- NGO활동과 정부 활동을 구분하지 않은 채 보고하는 모호성이 영문 표기에까지 이어지고 있으므로 이의 확인 및 수정이 필요함.

6. 교육 및 홍보

○ 근거조항 : 제11차 보고서 51~53항, 56항

○ 인권위 제안

- 보고서 53항에 기술된 세미나, 간담회, 심포지엄의 경우 인종차별철폐협약 관련 내용이 포함되어 있는지 정확한 사실과 실적을 파악한 후 보고하는 것이 바람직할 것임.
- 정부보고서와 위원회의 최종견해(원문과 국문 번역본)에 대한 정부 측의 홍보활동 실적을 구체적으로 사실에 근거하여 명시하되 관련 NGO 활동과 구분하여 서술할 것을 권고함.

## 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

### ○ 배경

- 최종 평가서의 교육 및 홍보에 관한 권고는 인종차별철폐협약 자체에 관한 충분한 교육·홍보·훈련을 의미함 그러나 11차 보고서는 이를 일반적인 인권교육으로 보고하고 있어 초점이 분명치 않아 보일 수 있음.
- 정부보고서와 위원회의 최종견해가 여전히 관련 NGO를 통해 배포되고 있는 실정임 제 9·10차 정부보고서와 이에 대한 위원회의 최종견해에 관한 홍보는 위원회의 주요 권고사항 중 하나임 그러나 이와 관련된 실적 혹은 계획을 구체적으로 명시한 바를 찾기 어려움
- 외국인을 위한 인권관련 법률 영문책자 배포에 대해서도 어떤 경로로 외국인이 받아볼 수 있는지 구체적인 배포경로를 기술하도록 위원회가 권고하고 있으나 이 역시 자료를 찾기 어려움

## 7. 협약 1조 이행 관련

### ○ 근거조항 : 제11차 보고서 25항, 27항~28항

### ○ 인권위 제안

- 협약 1조 관련 사안이 아니라면 특히 중국, 러시아 출신의 재외동포가 불법체류 이주노동자의 상당수를 점하고 있는 현실을 감안하여 불법체류 외국인 또는 이주노동자 문제를 보고하는 영역에서 함께 다룰 수 있음.

### ○ 배경

- '재외동포의출입국과법적지위에관한법률'과 관련된 일련의 보고내용이 인종차별철폐협약 1조에 관련된 사안인지 아니면 협약의 다른 조항에 대한 이행인지의 여부가 불분명함.

## 8. 난민

### ○ 근거 조항 : 제11차 보고서 17항, 40항~41항

### ○ 인권위 제안

- 제 41항에 난민신청과 조사절차의 문제점(난민인정신청서 접수거부, 신청자격과 난민인정 기준을 동일시하는 태도, 통역문제, 난민인정절차 처리기구와 절차의 전문성과 독립성 문제 등)을 해결하기 위한 향후 일정 및 구체적인 계획을 포함시키는 것이 바람직할 것임.



○ 배경

- 난민인정절차와 심사방법이 개선되었음에도 불구하고 난민신청자 130명 중 현재까지 1명만이 난민으로 인정된 상황에 대한 충분한 해명이 이루어지지 않고 있음.
- 난민 불인정시 재심절차 혹은 증거자료 보완 등의 절차를 통해 다시 구제받을 수 있도록 별도의 절차를 마련하고 있다든가 하는 등의 설명이 있어야 난민인정의 폐쇄성에 대한 지적에 대응할 수 있음.

※ 표현을 수정할 곳

- 28항과 29항 사이 및 보고서의 곳곳 : Migrant foreign workers → Foreign migrant workers(모든 곳에서 이렇게 표현됨)
- 32항 : the Labor Standards Law → the Labor Standards Act (다른 곳에서는 정확하게 표현되어 있음)
- 26항 : 한국전쟁 the Korean war → the Korean War (고유명사)
- 26항 : 마지막 문장에 in 1952 라는 부사구 삽입(식민지 시대에 일본으로 건너가 머무르고 있던 재일 한국인·대만인들은 1952년 일본 국적이 박탈되어, 외국인 단기체류자와 마찬가지로의 대우를 받게 되었음. 과거 그들은 식민지 국민이었으므로 일본인이었음)
- 54항 : the Joint Committee for Migrant Workers in Korea → the Joint Committee for Migrant Workers in Korea (JCMK)
- 54항 : "The Report on the Migrant Workers in Korea" and "The Report on Oppressed Human Rights of the Migrant Trainees Workers" on November 2001 → "The Report on the Migrant Workers in Korea" in November 2001 and "The Report on Oppressed Human Rights of the Migrant Trainee Workers" in March 2000 (두 권의 보고서가 출판된 시기가 다름, 그리고 "연수생 백서"이지 "연수생 노동자 백서"가 아님)
- 54항 : Medical Mutual-Aid Union for Migrant Workers → the Medical Mutual-Aid Union for Migrant Workers under the JCMK (의료 공제회의 정식명칭은 "외국인노동자대책협의회 의료공제회임)

고문방지협약 제2차 정부보고서 초안에 대한 의견 제출(2002.2.26.)

## 2 2006. 5. 22.자 결정 「인종차별철폐협약」 제13차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 검토 의견

### 결정요지

「인종차별철폐협약」 이행에 관한 제13차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견

### I. 검토배경

외교통상부는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(이하 ‘인종차별철폐협약’ 또는 ‘협약’ 이라 함)국제규약 제9조에 따라 2002년 9월 정부의 제11차 정기보고서에 대한 인종차별 철폐위원회가 제기했던 제반사항 및 그 이후 현재까지 동 협약의 이행상황에 관하여 제13차 정부보고서를 작성하여 2006년 4월 12일 우리 위원회에 검토의견을 요청하였다. 이에 국가인권 위원회는 국가인권위원회법 제21조에 따라 검토하게 되었음.

### II. 검토기준

- 인종차별철폐협약
- 인종차별철폐협약 하의 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C63/CO/9)
- 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 대한민국 제2차 정부보고서에 대한 최종견해 (E/C.12/1/Add.59)
- 인종차별철폐협약 이행에 관한 제11차·제12차 정부보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종의견(CERD/C63/C/9)

### III. 검토의 기본 방향

- 모든 형태의 인종차별철폐를 위하여 정부가 정부부처 상호간에 그리고 시민사회 및 전문가

- 들의 의견 및 제안을 적절히 수렴하여 정책을 수립 및 집행하고 있는가 여부
- 인종차별을 철폐하기 위한 법과 제도, 정책과 관행, 그리고 현실의 문제점을 정확하게 사실에 근거하여 설명하고 있는가 여부
  - 제13차 정부보고서에는 제11차·제12차 정부보고서에 대한 인종차별철폐위원회의 최종견해가 적절하게 반영되었는가 여부
  - 인종차별철폐협약 하의 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침 부합여부

## IV. 검토 의견

### 1. 보고서에 대한 총평

- 가. 대한민국의 단일민족성이 강조되어 인종차별철폐를 위한 정부의 그간의 노력 및 이행의지가 충분히 반영되지 않았음
- 나. 주무부서인 외교통상부 뿐 아니라 정부 전체의 권고사항에 대한 이행의지가 확인되지 않는 점이 있음
- 다. 구체적 통계 및 현황 자료에 대한 제시가 부족함
- 라. 보고서 작성과정에서의 시민사회와의 협의를 통해 인종차별문제 현황을 종합적으로 검토할 필요가 있음

### 2. 제11차, 제12차 정부보고서 심의 최종견해 권고사항 반영여부

- 가. 한국사회가 단일 민족국가라는 정부의 견해 및 인구의 인종적 구성에 대한 평가 제출

보고서에서는 단일민족 국가로서 인종별 인구구성 상황에 대한 자료가 없다고 하고 있는바, 이는 현재 우리나라의 혼혈인 문제가 인종차별철폐협약의 범위내에서 다루어야 할 중요한 인종문제 중 하나라는 것을 간과한 것으로 이를 추가하여야 한다.

나. 정부보고서에 인종차별 행위 성별 통계자료 및 국가인권위원회법 제30조 2항에 '합리적 이유 없는 차별'이라는 표현의 해석

인종차별 행위의 성별통계가 제시되지 않고 있으며 '합리적 이유 없는 차별'의 해석에 대한 별도의 언급이 없는 바, 이 검토보고서에 언급한대로 이를 추가하여야 한다.

다. 협약 4조 이행 관련 인종차별 처벌위한 입법

국가인권위원회가 추진하고 있는 차별금지법(안)에 대한 구체적 언급이 없는 바 이 검토보고서에서 언급한대로 이를 추가하여야 한다.

라. 외국인 노동자들에 대한 협약 제5조의 이행에 관한 정보

정부보고서는 제62항-제74항에서 언급하고 있으며 내용상 불충분한 부분은 국가인권위원회의 검토의견에 따라 수정·추가하여야 한다.

마. 인신매매 예방 및 피해자들에 대한 지원 강화

정부보고서는 제85항-제88항에서 언급하고 있으며 내용상 불충분한 부분은 국가인권위원회의 검토의견에 따라 수정·추가하여야 한다.

바. 정부보고서 작성시 시민사회와의 협의권장

정부보고서 작성 과정 중 관련 시민사회와의 협의에 관한 언급이 없다.

사. 인종차별행위에 대한 국내적 구제조치 및 협약 제14조의 개인청원절차에 관한 정보 전파

정부보고서에는 협약 제14조의 개인청원절차에 관한 정보 전파 및 일반인의 인식제고 조치에 관한 언급이 없다.

아. 더반 선언 및 행동계획 고려 및 국내적 이행

2001년 8월 남아프리카 공화국의 더반에서 열린 세계인종차별철폐회의에서는 선언문과 행동계획이 채택되었다. 보고서에는 이 더반 선언 및 행동계획에 대한 언급이 없는 바, 이를 추가하여야 한다.

### 3. 세부조항별 의견

#### 가. 정부보고서 제1부

##### (1) 인구

##### (가) 정부보고서 제4항

인종차별철폐위원회는 지난 최종견해 7항에서 “인종적 구성분포에 따른 구체적인 통계자료가 없는 점과 관련하여, 차기 이행보고서에 대한민국 인구의 인종적 분포에 대한 자료를 제공할 것을 위원회는 권고한다.”고 밝힌바 있다.

따라서 ‘단일민족국가’이기 때문에 ‘인종을 기준으로 한 인구조사를 시행하지 않고 있다’는 서술은 인종문제에 대한 협소한 해석과 인식부족을 드러내고 있는 것으로 보여지며, 한국적 특수성을 볼 때 혼혈인 문제는 인종차별철폐협약의 범위 내에서 다루어야 할 중요한 인종문제 중 하나이며 최근 국민적 관심의 대상이 되고 있다는 점을 간과하고 있는 것이다. 또한 보고서의 제44항-47항에서도 혼혈인에 대한 차별문제를 언급하고 있는 것과는 상충되는 것이다.

따라서 우리나라가 이미 다인종·다문화 사회로 진입했다는 인식과 평가를 바탕으로 인종 혹은 민족적 분포에 대한 통계자료를 제공할 필요가 있다. 만일 이러한 정확한 통계자료가 없다면 현재 여성가족부에서 2006년 결혼이민자 가족 전국 실태조사를 실시할 계획이 있는 점 등 타 부처의 각종 자료 및 계획을 언급할 수 있을 것이다. 또한 장기적으로 정부는 인구의 인종 혹은 민족적 분포에 대한 통계자료를 확보하여 추가하여야 한다.

##### (나) 정부보고서 제5항

귀화인뿐만 아니라 국제결혼을 통해 출생된 혼혈인 등에 관한 정확한 자료와 통계를 제시해야 하며, 귀화인의 숫자를 언급함에 있어서도 귀화인의 남녀비율, 출신국가, 출신민족 등 가능한 세분화된 자료제시를 통해 한국사회의 인종적 구성 상황에 대한 설명을 추가하여야 한다.

##### (2) 국가인권위원회의 활동

##### (가) 정부보고서 제12항

국가인권위원회법 제2조 제4호는 ‘합리적인 이유없이 성별... 출신국가, 출신민족,... 인종, 피부색 등을 이유로 한 고용, 재화·용역 및 교육시설 등의 이용과 관련하여 우대, 배제, 구별하거

## 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

나 불리하게 대우하는 행위'를 평등권 침해로 규정하고 있는바, 보고서에서 언급한 '인종차별에 관해 명시적으로 언급하고 있지는 않지만' 이란 표현은 적합하지 않으므로 수정하여야 한다. 또한 이는 보고서 제24항의 국가인권위원회법을 언급한 내용과 불일치 하는 것이다. 따라서 '인종차별에 관해 명시적으로 언급하고 있지 않지만' 이하의 문맥은 보고서 제24항의 내용을 반영하여 일치시켜야 한다.

또한 국가인권위원회의 법의 제정과 설립에 관하여 '2005년'은 '2001년'의 오키로서 정정되어야 한다.

인종차별철폐위원회는 지난 최종견해에서 국가인권위원회법(2001) 제30조 제2항의 합리적인 이유가 없는 차별(unreasonable discrimination)이라는 용어가 현실에서 어떻게 해석되고 실제로 적용되어 왔는지에 관하여 보다 상세한 정보를 요청한 바 있으나 정부보고서에서는 이에 관하여 별도로 언급하고 있지 않다. 지난 정부보고서 작성 당시 국가인권위원회법 제30조 제2항은 현재 제2조(정의) 제4호에 해당하며(2005.7.29. 개정), 개정 이전의 국가인권위원회법 영문번역본에서 '합리적인 이유 없음'을 'unreasonable discrimination'이라고 표현하였으나 번역에서 오는 오해를 최소화하기 위하여 개정된 법률에서 'without reasonable cause'로 번역을 수정하였음을 보고서에서 언급할 필요가 있다.

국가인권위원회법에서 '합리적 이유 없음'을 '평등권 침해의 차별행위'의 요건으로 하고 있는 것은 차별취급이 무조건 금지되는 것이 아니며 현존하는 차별해소를 위한 잠정적 우대 조치와 같은 것은 국가인권위원회법상 평등권침해의 차별행위로 보지 않는다는 것을 의미한다.

실제적으로 국가인권위원회는 진정사건의 심의 시 '합리성' 여부에 대하여 개별적, 구체적 사실관계에 따라 검토하여 판단하고 있으며, 또한 기존 위원회 판단 사례 및 해외의 규정과 관행을 참고하여 2005년 12월 발간한 '국가인권위원회법 해설집'을 활용하고 있고, 차별행위 판단 기준의 정립을 위하여 내·외부 전문가를 중심으로 Task Force Team도 구성하여 향후 차별행위 판단 기준을 정립할 계획에 있다.

### (3) 외국인

#### (가) 정부보고서 제17항

화교의 총수를 24,588명으로 표기하였는데 이는 정부보고서 제30항의 화교의 총수가 20,767명인 것과 불일치하는 바, 이를 확인하여 수정하여야 한다.

(나) 정부보고서 제18항

2003년 고용허가제의 입법 및 시행과 더불어 실시하고 있는 불법체류자 단속 강화정책으로 인해 단속과정에서 인권침해가 발생하고 있다. 예컨대 2005년 5월 체류자격이 있음에도 출입국 직원의 단속으로 부당하게 수감되었다가 풀려난 파키스탄인 사례, 2006년 4월 17일 작업현장에 출동한 단속반원을 피하려던 인도네시아 노동자가 3층 건물에서 추락 사망한 사례 등이 있다. 따라서 불법체류자 수의 감소추세를 언급하는 외에 불법체류자 단속강화정책 부작용 및 부작용 해소를 위한 노력도 추가하는 것이 적절하다.

(4) 난민(정부보고서 제23항)

정부보고서는 난민 인정자의 국적별 및 인정사유에 대한 통계를 명시하여야 하고 난민 신청으로부터 난민인정 또는 불허시까지 평균적인 소요기간 등을 추가하여야 한다.

나. 정부보고서 제2부(협약 제2조)

(1) 국가인권위원회

(가) 정부보고서 제24항

현 국가인권위원회법은 차별행위를 범죄로 선언하여 처벌할 수 있는 근거를 제공한다는 보고서의 내용은 사실과 다르므로 삭제되어야 한다. 또한 정부보고서는 현재 논의되고 있는 차별금지법 제정에 관한 내용이 언급되지 않은 바, 다음 내용을 추가하여야 한다. 차별금지법의 제정은 차별이 특정한 사유나 영역에 한정되어 있지 않고 광범위하고 복합적인 형태로 나타남을 감안하여 차별에 대한 포괄적이고 실효성 있는 대처를 위해 필요하다. 차별금지법안과 관련하여 국가인권위원회는 2003년 1월부터 활동을 시작하여 차별금지법제정추진위원회(2003.1~2004.7), 차별금지법검토팀(2005.5 ~9), 차별금지법제정특별위원회활동(2005.10~) 등을 해오고 있으며 올해 차별금지법 제정에 관하여 권고 등을 할 예정이다. 이 법안에는 금지대상의 차별의 범위로서 인종을 이유로 한 차별이 명시적으로 언급될 것이다.

(나) 정부보고서 제25항, 제26항

국가인권위원회는 2006년 1월 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안을 의결하여 대통령에게 권고하였다. 이 권고안에는 이주노동자, 난민의 인권보장에 관한 내용이 포함되어있으며 향후 정부는 이 국가인권정책기본계획을 바탕으로 국가의 인권정책을 수립할 것이므로 이 내용을

추가하여야 한다.

(2) 화교(정부보고서 제31항)

정부보고서는 ‘출입국관리법을 개정하여’ 참정권이 보장되었다고 언급하고 있는바 참정권이 ‘출입국관리법’의 개정을 통해 보장된 것인지 아니면 ‘공직선거법’의 개정을 통해 보장된 것인지를 명확히 하여야 한다. 영주자격을 가지고 있는 자에게 보장되고 있는 참정권에 대하여 효과적인 홍보를 통해 권리행사의 실효성을 높이는 노력 및 주민투표법의 제정 및 공직선거법 개정을 통해 참정권을 갖게 된 외국인의 숫자 등의 자료를 추가하는 것이 적절하다.

(3) 외국인노동자

(가) 정부보고서 제32항, 제33항

2004년 8월 17일부터 시행된 고용허가제는 이주노동자를 노동자로 인정함으로써 이주노동자의 차별해소를 이루려는 제도로서 의의를 갖는다. 하지만 고용주의 일방적인 노동자 선택, 매년 재계약, 사업장 이동의 자유 제한 등의 문제점이 발생하고 있음을 언급하여야 한다.

(나) 정부보고서 제38항

출입국 공무원의 주요업무는 강제 단속에 집중되고 경향이 있으며 단속의 형태는 외국인에 대한 무작위 검문검색, 사업주의 동의 없는 작업장 방문, 단속 외국인에 대한 계구사용 등 적법절차에 위반되는 경우가 있다. 이와 관련하여 국가인권위원회는 2005년 11월 법무부장관에게 출입국 공무원이 불법체류자에 대한 강제단속 등을 위해 건조물의 강제진입을 할 경우 적법절차를 준수하고 법적근거를 마련하여 인권침해사태가 재발하지 않도록 권고한 바 있다. 따라서 이에 대한 내용을 추가하는 것이 적절하다.

정부의 사업장 점검은 사전예방이 아닌 사후처리적인 것이 많으며 보고서가 언급한 노말렉산 중독 피해발생에 관하여는 사전적인 지도 감독을 통해 적발한 것인지 중독피해사태가 발생한 이후 실시한 조사에 의하여 적발한 것인지를 확인하여 사실을 기술하여야 한다.

(4) 산업연수생(정부보고서 제40항)

2007년 1월 1일부터 산업연수제 완전 폐지를 결정한 정부는 고용허가제로의 일원화 방침이 추진 중이기 때문에 더 이상 산업연수생을 입국시켜서는 안되나 산업연수생의 입국을 중지하지 않는 등 산업연수제 완전 폐지를 위한 제도적 장치가 부족한 것으로 보인다. 따라서 이에 대한



향후계획을 언급하는 것이 적절하다.

(5) 소수민족(인종적 소수자)

(가) 정부보고서 제46항, 제47항

대책을 마련 중이라는 추상적인 표현 대신에, 추진예정인 혼혈인에 대한 차별원인 해소 및 지원방안 마련을 위한 향후 일정 등 보다 구체적인 내용을 추가하는 것이 적절하다. 또한 차별과 편견의 근원을 제거하기 위한 교육, 캠페인, 홍보 등 사회적 인식전환에 대한 노력에 관하여는 이에 관한 보다 구체적인 내용을 추가하는 것이 적절하다.

(나) 정부보고서 제50항

민간위원의 구성현황과 역할에 대한 자료 및 구체적인 심사절차에 대한 자료를 추가하여야 한다. 우리나라의 난민인정절차에 관하여 기구의 독립성, 전문성 등에 있어 미비한 점을 현재 법무부가 관련법령의 개정작업을 통하여 보완하고 있다는 것을 추가하는 것이 적절하다.

(다) 정부보고서 제53항

정부보고서 제23항에 대한 의견과 동일하며, 정부보고서 제23항과 제53항의 내용이 동일하 고 중복되는 바 정부보고서의 형식상 이를 재검토하여야 할 것이다.

다. 정부보고서 제2부(협약 제3조)

검토사항 없음

라. 정부보고서 제2부(협약 제4조)

검토사항 없음

마. 정부보고서 제2부(협약 제5조)

(1) 정부보고서 제62항

정부보고서는 ‘거주자격(F-2)을 가진 사람에 대하여’ 주민투표권을 부여하고 있는 것으로 되어 있으나, 주민투표법 제5조 제2항은 ‘계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 자로서 지방자치단체 의 조례가 정하는 자’로 규정하고 있으며, 실제 전국의 모든 조례는 영주권자에게만 주민투표권을

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

부여하고 있는바, 정부보고서에서는 '영주자격자에게 주민투표권을 부여한다'라고 표현하는 것이 정확하다. 또한 현재 공직선거법제15조는 선거연령을 19세로 하고 있으며 이에 따라 주민투표법 상의 투표권의 해당 연령도 조만간 하향 조정될 수 있음을 언급하는 것이 적절하다.

##### (2) 정부보고서 제63항

귀화 외국인에 대한 법 및 제도적 장치에도 불구하고 실질적인 사회적 차별이 존재하기 때문에 정부가 이를 인식하고 이를 해소하기 위해 노력하고 있음을 언급하고 그 노력을 예시하는 것이 적절하다.

##### (3) 정부보고서 제65항

정부보고서는 출입국관리법 제46조 제2항 및 제30조에 '장기체류 외국인'에 관하여 언급하고 있으나, 이는 정확하지 않은 표현으로 '대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 자'로 수정하여야 한다.

##### (4) 정부보고서 제71항

인종차별철폐위원회의 정확한 판단을 위하여 난민으로 인정받은 사람뿐 아니라 난민 신청자의 법적 지위에 대하여 언급하여야 하는 바, 난민 신청자 중 적법체류자에게 주어지는 체류자격(G1)은 단순 국내 체류만을 인정하고 있을 뿐 취업활동이 금지되고 기본적인 사회보장이 되지 않아 불법취업, 심사기간의 장기화에 따른 경제적 궁핍, 건강악화 등의 문제가 발생하고 있음을 추가하여야 한다.

##### (5) 정부보고서 제73항

정부보고서 제41항과 제73항의 내용이 동일하고 중복되는 바 정부보고서의 형식상 이를 재검토하여야 할 것이다.

#### 라. 정부보고서 제2부(협약 제6조)

##### (1) 외국인 노동자 증 외국인 구제보장조치

###### (가) 정부보고서 제77항

현행 출입국관리법 제56조의 6은 일반인과 변호사, 보호외국인의 영사 등을 구별하지 않고

면회를 보호소장의 허가사항으로 규정하고 있으며, 다만, 외국인보호규칙에서 변호사나 보호외국인의 영사 등의 특별면회에 대해서 '근무시간 내에서는 면회시간을 제한하지 아니한다'는 차이만을 두고 있다. 또한, 면회뿐만 아니라 서신왕래와 전화통화에 대해서도 사무소장 등의 허가사항으로 규정하고, 허가 예외사유로서 '보호시설의 안전과 질서유지 및 피보호자의 안전, 건강, 위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우'를 규정하여 면회, 서신왕래, 전화통화를 광범위하게 제한하고 있다.

이와 같은 면회, 서신왕래, 전화통화에 대한 제한은 강제퇴거(심사)를 위한 신병 확보라는 목적을 초과하는 것이다. 특히 면회의 경우는 미결수용자의 일반 접견이나 미결수용자의 변호인과의 접견과 비교해도 기본권에 대한 과도한 침해로 판단된다. 따라서 '영사관원 등과 자유롭게 접견·통신할 권리'라는 부분은 사실에 기해 정확히 재기술하여야 한다.

(나) 정부보고서 제81항

실제 진정 사건의 수와 해결건수, 해결률 등에 대한 보다 구체적인 자료를 추가하는 것이 적절하다.

(2) 인신매매 구조 및 방지대책(정부보고서 제88항)

지원시스템의 운영개시일, 운영주체, 운영현황, 실적 등 보다 구체적인 자료를 추가하는 것이 적절하다.

라. 정부보고서 제2부(협약 제7조)

(1) 정부보고서 제90항

단일민족의 자긍심에 대한 지나친 강조를 지양, 다민족·다문화 사회에 대한 이해 등의 내용이 포함된 인권교육을 교과과정 내용에 포함시킬 필요성을 인식하고 있다는 내용을 추가하는 것이 적절하다.

(2) 정부보고서 제91항

불법체류자의 자녀의 경우 교육인적자원부의 지침에 의하여 학교장의 재량으로 초·중등학교 입학이 허용되고 있는 상황임을 고려하여 볼 때, 정부보고서의내용은 법률에 이들의 교육권이 명시적으로 보장된 것과 같은 오해를 불러일으킬 수 있다. 따라서 외국인 아동과 불법체류자

제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

자녀의 경우를 분리하여 설명하여야 하고, 위에서 언급한 내용 및 입학허용 근거를 추가하는 것이 적절하다.

(3) 정부보고서 제97항

인종차별철폐위원회 지난 최종견해는 차기 정부보고서 준비시 인종차별철폐 분야에서 활동하는 시민사회와 협의할 것을 권장하고 있는 바, 보고서 작성 과정중 관련 시민사회와의 협의경과를 언급하는 것이 적절하다.

2006. 5. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김만흠 위원 나천수 위원 이해학 위원 정인섭 위원 최금숙

**3** 2006. 6. 12.자 결정 [난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고]

**결정요지**

- 【1】 법무부장관에 대하여 난민인정절차 및 난민에 대한 사회적 처우를 개선할 것을 권고
- 【2】 보건복지부장관에 대하여 「국민기초생활보장법」, 「국민연금법」, 「의료급여법」, 「긴급복지지원법」에 따라 난민 인정자 등이 지원 및 보호를 받을 수 있도록 적절한 조치를 취할 것을 권고
- 【3】 외교통상부장관에 대하여 난민인정자에게 상호주의 적용을 면제하며, 「난민의 지위에 관한 협약」 제7조에 대한 유보 철회를 권고

**주 문**

국가인권위원회는 법무부장관, 보건복지부장관과 외교통상부장관에 대하여 아래와 같이 권고한다.

**아 래**

**1. 법무부 장관에 대하여**

〈난민인정절차에 관하여〉

- (1) 강제송환금지원칙을 법률상 명문화하고 그에 대한 예외는 대한민국의 이익과 안전에 반하거나 사회에 심각한 위협을 가하는 범죄 등에 대하여 법원의 유죄확정판결을 받았을 때로 한정하는 것이 바람직하다.
- (2) 유엔난민고등판무관실과의 협력 의무에 관한 법률적 근거를 마련하여, 동 판무관실이 필요하다고 판단할 때 난민인정절차에서 의견을 개진할 수 있도록 해야 한다.
- (3) 난민협약에 따른 난민은 아니지만 강제송환금지원칙에 따라 보호해야 할 난민신청인, 난민 인정절차 중에 있더라도 난민으로 판단될 가능성이 농후한 난민신청인, 기타 인도적 차원에서 보호해야 할 난민신청인 등에게 난민인정절차가 끝나기 전이라도 임시적 지위를 부여하

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

여 적법체류와 취업이 가능하도록 해야 한다.

- (4) 난민의 배우자 및 미성년자녀에게도 가족결합의 원칙에 따라 난민지위를 부여해야 한다.
- (5) 난민신청인들이 난민인정절차에 쉽게 접근할 수 있도록 절차에 대한 접근성을 제고하고, 적정 수의 난민담당 공무원을 확충하여 업무의 전문성을 높이며, 면접과정에서 적절한 의사소통이 가능하도록 통역의 수준을 높여야 한다.
- (6) 난민인정기관에 대해 법률적 근거를 두되, 1차 심사기관과 2차 심사기관이 서로 독립적으로 운영될 수 있도록 하며 이의신청 과정에서의 신청인에 대한 의견진술권의 보장, 난민인정신청기각사유의 구체적 명시 및 관련 정보에 대한 난민신청인의 열람청구권 보장 등을 통해 난민인정절차를 개선해야 한다.
- (7) 난민신청, 이의신청 및 행정 소송을 포함한 난민인정절차에 있어서 난민신청인이 적절한 법률적 지원을 받을 수 있도록 해야 한다.

#### 〈사회적 처우에 관하여〉

- (8) 관계기관과 협의하여 난민의 국내정착을 위한 언어 및 직업 교육 그리고 국내의 법률 및 문화에 대한 교육을 강화하고 난민자녀의 초중등교육에 관한 법적 근거를 만들어야 한다.
- (9) 중장기적으로 난민인정과 그 사회적 처우에 대한 근거법을 별도로 제정하는 것이 바람직하다.

### 2. 보건복지부장관에 대하여

- (1) 국민기초생활보장법에 따라 난민인정자가 수급권자로 인정될 수 있도록 조치해야 한다.
- (2) 난민인정자는 국민연금의 당연적용대상 및 반환일시금 지급대상이 되도록 해야 한다.
- (3) 의료급여법에 따라 의료급여대상자에 난민인정자 등이 포함될 수 있도록 해야 한다.
- (4) 긴급복지지원법에 따른 복지지원대상에 난민인정자 등이 포함될 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.

### 3. 외교통상부장관에 대하여

난민인정자에게 상호주의의 적용을 면제할 수 있도록 하고, 난민의 지위에 관한 협약 제7조에 대한 유보를 철회하는 것이 타당하다.

## ■ 이 유

### I. 개 요

#### 1. 권고 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 대한민국 정부가 1992년 “난민의 지위에 관한 협약” 및 “난민의 지위에 관한 의정서”에 가입함으로써 난민보호에 관한 국제법상의 책임을 부담하고 있고 최근 들어 난민협약의 국내적 이행에 관한 사회적 논의가 활발히 진행되는 것을 관찰하면서 난민의 인권보호를 위한 정책개선권고를 할 필요성을 인식하였다. 이에, 위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제7호, 제25조 1항에 따라 우리나라의 난민정책 전반과 그 개선대책을 검토하기에 이르렀다.

#### 2. 논의과정

위원회는 2005년 6월 전문가간담회 및 동년 7월 14일 청문회를 개최하여 난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 의견을 수렴하였고, 2006년 3월 국제인권법 전문가 5인으로 구성된 국제인권전문위원회의의 검토 및 5월 상임위원회와 6월 전원위원회의의 논의에 따라 본 정책개선안에 대한 권고를 결정하였다.

#### 3. 권고 대상

난민인정절차 및 난민에 대한 사회적 처우에 관련된 국내법령 및 정책

### II. 판단 및 참고기준

#### 1. 판단기준

- 헌법 전문, 헌법 제6조, 헌법 제12조
- 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees, 1951.

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

이하 “난민협약”이라 함) 및 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967. 이하 “의정서”라 함)

- 고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 “고문방지협약”이라 함)
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 “자유권규약”이라 함)
- 아동의 권리에 관한 협약(이하 “아동권리협약”이라 함)

## 2. 참고기준

- 세계인권선언 제14조 제1항
- 국제연합난민고등판무관 사무소 규정(Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. G.A. Res. 428(V), 14 December 1950)
- 난민지위 인정기준 및 절차편람(Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. UNHCR, 1992)
- 유엔난민고등판무관실 집행위원회 결정 6, 8, 24, 39, 64, 104 등
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 일반논평 15

## Ⅲ. 판 단

### 1. 난민협약 및 난민의 인권보장을 위한 규범 준수여부

#### 가. 강제송환금지원칙에 관한 판단

- (1) 난민협약 제33조제1항 및 고문방지협약 제3조는 강제송환금지원칙을 규정하고 있는데, 이는 개인의 생명이나 자유가 위협받을 수 있는 국가나 영역으로 어떠한 방법으로도 송환할 수 없다는 원칙으로서 국제적 난민보호의 핵심적 규범이다. 따라서 난민협약 및 고문방지협약의 당사국인 우리나라 정부는 강제송환금지원칙을 준수할 의무가 있다.
- (2) 한편으로, 난민협약 제33조제2항은 강제송환금지원칙에 따른 이익을 요구하지 못하는 경우를 규정하고 있는데, 난민이 “국가의 안보에 위협하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유



가 있는 자 또는 특히 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위협한 존재가 된 경우”에는 강제송환금지원칙이 적용되지 않을 수 있다.

- (3) 현행 출입국관리법 제64조는 난민협약상의 강제송환금지원칙을 선언하면서도 강제송환금지원칙의 적용대상을 난민으로 규정하고, 그 단서에 “법무부장관이 대한민국의 이익과 안전에 반한다고 생각할 때”에는 예외를 인정하고 있다. 그런데, 강제송환금지의 예외를 규정한 ‘대한민국의 이익과 안전’이라는 기준이 법무부장관, 즉 행정기관의 판단에만 따르는 것은 난민이 추방될 경우 경우에 따라 난민이나 난민신청자에게 돌이킬 수 없는 이익의 침해, 즉, 생명권의 회복할 수 없는 침해를 가져온다는 것을 고려할 때 적절하지 않은 것으로 판단된다.
- (4) 이와 같은 결과에 따라, 강제송환금지원칙을 난민협약 및 고문방지협약에 부합하도록 법률상 명문화하고, 원칙에 대한 예외는 대한민국의 이익과 안전에 반하거나 사회에 심각한 위협을 가하는 범죄 등에 대하여 법원의 유죄확정판결을 받았을 때에 한하여 규정함이 타당하다.

## 나. 위임난민에 관한 판단

- (1) 유엔난민고등판무관실(이하 “UNHCR”이라 함)규정에 따라 난민협약의 난민이나 유엔총회가 요청한 국제적 난민보호가 필요한 사람을 UNHCR이 난민으로 인정한 경우 위임난민이라 하는데, 말타(Malta) 등 일부 국가에서는 위임난민으로 지정된 경우, 다시 당사국 내의 난민인정절차를 통하여 자국이 인정하는 협약난민으로서 보호를 받도록 하는 절차를 두고 있다.
- (2) 원칙적으로 난민지위는 난민협약 당사국이 국내법상의 난민인정절차에 따라 부여해야 하는 것이나, 협약 당사국의 난민인정절차가 통상적으로 기능하지 못한다고 판단하거나 비호가 꼭 필요한 사람에게 그러한 비호가 주어지지 않았을 경우에 UNHCR이 제한적으로 난민인정을 하는 것이 위임난민제도이다.

현재 우리나라에는 난민협약 가입(1992년) 후에 UNHCR에서 난민으로 보호를 요청한 ‘위임난민’이 2명이 있는 바, 이들 2인은 사실상 난민임에도 불구하고 법무부 내부지침으로 기타자격(G-1)비자를 발부받게 되어, 1년 단위로 체류자격을 연장해야 하는 등 체류자격이 불안정하고 여행증명서 발급대상에서 제외되어 실질적으로 가족친지 방문을 하지 못하며

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

노동권, 의료권 및 기초생활 보장 등에서 보호를 받지 못하고 있어 기본적 생활유지에 어려움을 겪고 있다.

- (3) 위임난민은 한국의 난민인정절차에 대한 개선이 이루어지고, 난민에 대한 국제적 보호에 동참하게 될 때 계속 발생할 것으로 판단되지는 않는다. 따라서 이미 한국정부에 체류하고 있는 위임난민(2인)에 대해서는 재심사 절차를 만들어 한국 정부가 인정하는 협약난민으로 확인하는 조치가 필요하다고 본다.

#### 다. 인도적 처우(Complementary Protection:보충적 보호)에 관한 판단

- (1) 난민협약은 구체적으로 인도적 처우를 부여할 대상 및 보호받을 수 있는 권리의 범위, 개별권리에 대하여 규정하고 있지 않지만, 인도적 처우의 필요성은 난민협약 제33조의 강제송환금지원칙에서 찾을 수 있다. 즉, 난민신청인이 난민협약에 규정된 난민의 범주에 포함되지는 않지만, 송환될 경우 생명이나 신체의 보존권을 보장받기 어려울 경우 송환해서는 안된다는 것이다. 이 강제송환금지원칙은 실제 난민협약 당사국이 인정한 난민인정자와 일견(prima facie) 난민으로 판단되는 자 뿐만 아니라 체류자격의 합법성을 불문하고 고문 등을 당할 우려가 있는 사람들을 보호하여야 한다는 원칙이다.
- (2) 한편, 현대의 난민문제는 점차, 그 발생사유가 기존의 난민협약에 규정되지 않은 국내 분쟁이나 종족간 분쟁 등으로 다양해지는 가운데, 자국의 보호를 받을 수 없는 사람들에게 대하여 국제사회가 보호한다는 국제적 난민보호 체제의 목적에 따라 인도적 처우를 제공할 필요성은 더욱 커지고 있다. 이런 이유로 EU국가의 대부분은 난민이 아니더라도 인도적 사유로 인한 체류허가를 부여하고 있으며, 덴마크, 네덜란드, 스페인의 경우는 인도적 사유가 있는 자, 피난민 및 강제송환금지원칙의 보호를 받는 사람 등으로, 인도적 처우를 세분화하여 부여하고 있다.
- (3) 현행 출입국관리법은 난민인정자에 대하여 거주(F-2)자격을 부여하고 있도록 하고 있으며, 그 외 난민협약에 의해 난민으로 인정되지 않는 난민신청인 중 고국으로 가기 어려운 사람들에게 어떠한 법적 지위를 부여하여 그에 상응하는 처우를 해야 할 것인가에 대한 규정을 두고 있지 않다. 하지만 법무부는 내부지침에 따라 인도적 사유를 들어 일부 난민신청인에 대하여 체류허가를 하고 있는데, 이들은 출입국관리법 시행령상의 기타 체류자격(G-1)을 부여받고 있다(법무부는 현재 일반적으로 난민신청인 중 적법하게 체류중인 자의 경우는

입국일로부터 90일 범위 내에서 체류기간을 연장허가하고, 90일 이상 장기체류가 불가피할 경우 매 3개월마다 기타 체류자격으로 변경허가하는 한편, 불법체류자일 경우에는 난민인정여부결정시까지 출국조치를 유보하고 있음). 한편, 난민인정소요기간이 통상 1년 내지 3년 정도(4-5년 걸리는 경우도 상당수 있음) 걸리는 것을 고려할 때 종국적으로 난민으로 인정받아야 할 신청인에게 장기간 아무런 사회적 처우를 하지 않는 것도 문제로 지적되고 있다.

- (4) 다른 한편으로는 난민에 준하는 보호를 받을 필요성이 있는 사람, 난민신청인 및 체류자격 부여가 필요하다고 판단되는 외국인에게 구별없이 기타 체류자격(G-1)이 부여함으로써, 상이한 처우를 해야 할 사람들에게 그들의 사실상 지위에 따른 구분을 법률적으로 규정하지 못하는 문제점이 있다.
- (5) 따라서 현재 법무부 내부 지침으로 부여하고 있는 인도적 사유에 따른 체류허가를 법률로 규정할 필요가 있다. 즉, 난민협약에 따른 난민은 아니지만, 강제송환금지원칙에 따라 체류를 허가하거나 난민에 준하는 보호를 필요로 하는 사람, 심사중에 있더라도 일견(prima facie) 난민으로 판단되는 난민신청인 등에게는 취업을 허용하고 기본적 사회보장을 받을 수 있는 별도의 체류자격을 신설, 부여하는 것이 타당하다. 특히, 난민신청인 중에서 일부에 대해서는 난민인정절차가 끝나기 전이라도 적절한 사회적 처우 등이 가능한 인도적 처우를 일시적으로 부여할 신속한 절차가 필요하다고 본다.

#### 라. 가족결합의 원칙에 관한 판단

- (1) 난민의 가족결합원칙에 대해서는 난민협약이나 난민의정서에 구체적인 명문 규정이 있는 것은 아니다. 그러나, 세계인권선언은 일찍이 가족에 대한 보호를 선언하고 있고 국제인권규약(자유권·사회권규약)에는 가족생활에 대한 보호가 기본적 인권으로 규정되어 있어 규약 당사국은 관할 내에 있는 자국민 및 외국인에게 차별 없이 이러한 기본적 인권을 보장해야 한다. 또한 아동권리협약은 아동이 일차적으로 가정에서 부모의 보호를 받도록 보호할 당사국의 의무를 규정하고 있다. 이러한 국제인권법적 근거는 각국에 난민을 보호하는 과정에서 가족결합의 원칙을 중심으로 하는 가족 보호의 의무를 부과하고 있다고 해석된다. 이와 관련하여 난민의 가족결합을 보장하는 문제의 중요성에 대하여 UNHCR은 “난민지위 인정기준 및 절차편람” 제6장 및 난민고등판무관실 집행위원회의 결정을 통해서 수차례 반복하여 지적한 바 있다.
- (2) 현재 법무부는 난민의 가족결합원칙은 출입국관리법 및 동법 시행령, 시행규칙에 규정되어

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

있지 않음에도, 관행적으로 난민으로 인정된 자의 미성년 자녀의 경우 부모와 함께 난민자격을 부여하고 있다. 이는 근거법령이 없음에도, 법무부의 자의적 판단에 따라 인도적 차원에서 부여하고 있는 것이므로, 그 법률상 근거를 명확히 할 필요성이 있다.

- (3) 따라서 난민의 가족결합의 원칙을 법률상 권리로서 명문화하여 규정할 필요가 있다. 이런 경우 난민가족의 범위는 적어도 배우자 및 미성년 직계비속이 포함되어야 할 것이다.

#### 마. UNHCR과의 협력의무에 관한 판단

(1) 난민협약 제35조 및 난민의정서 제2조는 난민협약의 이행에 있어 체약국과 UNHCR의 협력에 대하여 규정하고 있는데, 특히 “난민지위 인정기준 및 절차 편람”의 제193, 제194항은 UNHCR이 난민인정절차에 적절한 역할을 담당할 수 있도록 각 체약국이 노력할 것을 규정하고 있다. 이러한 UNHCR의 협력 의무를 구체화하고 있는 선진국의 입법사례를 살펴보면 난민인정절차에서 UNHCR의 역할에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

(가) 독일 : 난민인정절차에서의 UNHCR의 참관권이 인정되고 개별사건에 대한 결정문의 사본을 받아보며, UNHCR이 요청할 때에는 연방사무소의 난민지위신청에 대한 결정문 뿐만 아니라 결정사유까지 제공하도록 되어있음. 또한 난민인정절차의 모든 단계에서 문제점을 제기하고, 비호신청인의 제3국에서의 사전 지위를 확인해주는 등의 역할, 교육 등에 대한 협력 및 조언의 역할을 함(난민절차법 제25조 등).

(나) 오스트리아 : 난민법에 따라 공항에서 난민신청절차가 진행되는 경우 “UNHCR의 동의 없이는 명백히 근거가 없다는 이유로 신청을 불허하거나 혹은 안전한 제3국에 의한 보호가 가능하다는 이유로 불허해서는 안 된다”는 규정을 두고 있음(난민법 제39조제3항).

(다) 벨기에 : 난민지위를 결정함에 있어 UNHCR이 의견을 제공할 수 있으며, 구속력은 없으나 해당기관이 UNHCR의 의견을 따르지 않을 경우 결정문에 이에 대한 사유를 명백히 언급해야 한다고 규정함(외국인법 제57조). 1987년~1993년까지 UNHCR은 난민결정에 대한 이의심사기구의 위원으로 참가함.

(라) 뉴질랜드 : UNHCR은 난민심사기구의 1차 결정을 관찰/조언하며 이의신청기구에는 위원으로 참가하며 심사기구에 정보, 조언, 교육프로그램 등을 제공함(이민법S129N(3)(b)).

(마) 영국 : UNHCR은 난민업무를 담당하는 영국 내무부의 전 결정과정에 대한 보완점을

분석하고 그에 따른 개선안을 제안하는 권한을 갖고 있으며, 내부부에 UNHCR 직원이 상주하고 조언하고 있음. 또 UNHCR은 모든 이의신청사안 및 행정재판과정과 상급법원에 제기된 소성절차에 대하여 공식 당사자로서 참여할 수 있는 법적 권리가 있음(성문법 규정은 없고 관습법이 형성됨).

- (2) 우리나라의 출입국관리법상에는 난민인정절차에 있어서 UNHCR의 협력의무를 명시적으로 규정해둔 바가 없으나, 난민협약에 따른 난민에 대한 통계 및 관련 법령의 개정 시 UNHCR에 통보하고 있으며, UNHCR 서울사무소는 출입국관리사무소의 난민담당 공무원들에 대한 교육을 제공한다. 부분적으로는 난민인정여부 심의과정에서 UNHCR은 의견을 전달하여 인정절차에서 일정한 역할을 하고 있으나, 법률에 근거한 것은 아니다.
- (3) 따라서 난민협약의 UNHCR과의 협력의무규정에 따라, 법률에 개별 난민인정여부 심사에 있어 UNHCR의 의견개진권 등을 규정하는 협력에 대한 규정을 둘 필요가 있다. 이러한 근거에 의해 난민인정절차에서 UNHCR이 의견을 개진할 수 있도록 하고, 난민에 관한 정책을 수립하고 시행함에 있어 협력하며, 공무원들의 전문성을 증진하고 난민에 대한 사회적 인식을 확대하는 데 UNHCR과 협력하는 정책을 추진하는 것이 필요하다고 본다.

## 2. 난민인정절차에 관한 판단

### 가. 난민인정절차에 대한 접근성에 관한 판단

- (1) 난민협약 상에는 난민인정절차 전반에 대한 구체적인 규정은 없고, 그것을 각 체약국의 재량에 맡기고 있다. 그러나, “난민지위 인정기준 및 절차 편람”에서는 난민인정절차의 최소한의 기준을 제시하며, 특히 그러한 절차가 물리적, 실질적으로 국제적 난민보호를 필요로 하는 사람들이 접근 용이한 것이 되어야 함을 지적하고 있다. 공정하고 효율적인 난민인정절차에 대한 접근성이 확보되어야 하는 것의 중요성은 UNHCR집행이사회의 결정 71(1993), 74(1994), 82(1997), 85(1998), 87(1999), 100(2004) 등에서 누차 확인되고 있다.
- (2) 이러한 난민인정절차에 대한 접근성을 보장하기 위해서는 첫째, 난민인정제도 및 절차에 대한 정보접근권이 보장되어야 하고, 둘째로는 난민신청인의 체류자격에 따라 난민신청이 거부되거나 그 제도를 이용함에 있어서 실질적 어려움이 없어야 한다. 그러나 2004년

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

민변 등이 시행한 실태조사의 결과에 따르면 난민신청 희망자들은 입국당시 공항에서 난민 지위신청 방법에 대한 정보를 구할 수 없었고, 입국 이후에도 그에 대한 정보를 얻는데 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 법무부는 난민인정절차에 대한 안내자료를 작성한 바가 있다고 하나, 그 안내자료를 본 난민신청자는 거의 없고, 동료, 친구, 유엔난민고등판무관실 서울사무소나 시민단체를 통하여 난민신청절차에 대한 안내를 받고 있는 실정이다. 한편, 2000년 출입국관리법 상의 난민신청기간 도과를 이유로 난민신청접수를 거부 한 사례에 대한 판결(서울행정법원 2000구3893) 이후 신청기간 도과를 이유로 난민신청이 거부되는 사례는 없다. 다만, 최근에는 체류기간이 도과한 자에게 벌금을 납부하여야만 난민신청접수증을 교부하는 사례가 있어 UNHCR등으로부터 비판이 제기되고 있다.

- (3) 따라서 난민인정절차에 대하여 난민신청인이 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해 법무부는 난민인정절차를 체계적으로 적절히 알릴 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 특히, 체류기간 도과자 등의 난민신청 문제는 난민신청 시에 이를 거부하기 보다는 난민인정절차가 종료된 후에 난민신청절차를 체류연장을 위하여 고의적이고 명백하게 악용한 경우에 한하여 벌금 부과 등의 처분을 하는 것이 타당하다고 본다.

#### 나. 난민인정절차를 담당하는 부서 및 직원의 전문성에 관한 판단

- (1) 난민협약상의 근거는 미비하나, UNHCR의 “난민지위 인정기준 및 절차 편람”에서는 난민 인정절차에서 있어 난민신청자가 자신이 난민임을 주장하는 근거에 대한 사실조사 및 면접 등의 과정에 있어 그 절차를 담당하는 부서 및 직원의 국제적 난민보호에 대한 전문성을 강조하고 있다.

특히 “난민지위 인정기준 및 절차 편람” 제205항은 난민신청을 검토하는 직원이 난민신청인이 제시하는 사실에 대한 조사, 그를 입증하기 위한 자료 및 증거조사, 난민신청인의 진술의 신빙성 여부 및 난민협약상의 난민범주에 속하는지 여부 등에 대한 판단을 함에 있어서 결정적인 역할을 담당하는 것을 지적하면서 그 전문성을 강조한다.

- (2) 현재 난민담당 직원의 숫자와 전문성 부족으로 사실조사가 어렵고, 신청절차 자체가 지연되는 문제점이 지적되고 있는 바, 실제 2003년 이후, 난민담당 부서는 체류심사과, 2005년 1월 이후 출입국관리과, 그리고 2006년 2월 3일 이후에는 신설된 국적난민과로 변화하였으나, 난민의 면접, 조사 등을 담당하는 직원의 수는 큰 변화가 없다. 현재 가장 많은 난민신청이 접수되는 서울출입국관리사무소에만 난민문제를 전담하는 공무원 2인이 있고, 기타

전국의 출입국관리사무소에는 난민전담인력이 부재한 실정이다. 최근 급증하고 있는 난민 신청건수를 살펴보더라도, 이런 소수의 담당인력만으로는 조사의 부실화, 장기화가 우려되지 않을 수 없으며, 이것은 체류기간 연장을 위하여 난민신청을 하는 사례를 증가시킬 수도 있다.

- (3) 나아가 근본적으로는 출입국을 담당하는 부서에서 난민문제를 담당하는 것의 한계가 지적되고 있다. 즉, 최근에 급격한 인식변화로 난민인정업무가 불법체류자를 적발하여 처벌하거나 추방조치를 취하는 부서(체류심사과)에서, 출국관리과, 그리고 국적난민과로 그 소관부서가 옮겨졌다고는 하나, 여전히 출입국관리국 하에 편재되어 있어, 난민에 대한 업무가 출입국관리의 차원을 벗어나기 어려운 점이 지적되고 있다.
- (4) 결국 난민보호에 대한 전문성, 급증하는 난민신청 수 그리고 그에 소요되는 시간을 감안하면 전문성있는 적정수의 전담직원이 확보되어야만 공정한 절차가 확보될 수 있으므로 이에 대한 대책이 마련되어야 한다. 최근 법무부가 난민인정을 담당하는 부서로 국적난민과를 신설한 것은 진일보한 변화로 보이나, 국제적 난민보호의 문제는 인권적 문제로 다루어져야 한다는 점에서 장기적으로는 난민업무가 법무부의 출입국관리업무와는 별도로 처리되는 것이 바람직하다고 본다.

#### 다. 난민인정기구의 법적 지위 및 구성, 이의신청제도에 관한 판단

- (1) “난민지위 인정기준 및 절차편람”은 ‘공정하고 효율적인’ 난민인정절차에 있어 적법절차원리에 따라 난민인정여부에 대한 이의신청을 허용해야 한다고 설명하고 있다. 이에 따르면 통상적인 행정절차규범과 효과적인 구제(effective remedy)의 원칙에 따라 이의신청기구는 1차 결정기구로부터 독립되고, 난민신청을 거부당한 사람이 자신의 주장을 준비할 수 있을만한 충분한 시간이 주어져야 한다고 한다. 아울러, 자유권규약 제13조는 규약 당사국 내에 합법적으로 체류하고 있는 외국인을 추방할 때 그 결정에 대한 이의제기를 할 수 있는 권리를 규정하고 있는데, 난민인정여부에 따라서 난민신청인이 추방여부가 결정됨을 고려하면, 동 조항의 목적과 취지에 따라 난민인정절차에 있어서도 효과적이고 실질적인 이의신청제도가 권리구제절차로 만들어져야 한다.
- (2) 현재 난민인정협의회는 사실상 난민인정 여부를 결정하는 최종적 기구인데, 법률상 지위는 법무부령인 출입국관리법시행규칙상의 근거를 갖는데 불과하고, 그 구성 및 이의신청제도

에도 문제점을 갖고 있다. 나아가 그 구성에 있어서는 출입국관리법시행규칙 제67조의2에 따라, 위원장은 법무부 차관이, 위원은 법무부 법무실장, 출입국관리국장, 외교통상부의 국제기구정책관과 관계기관의 공무원 및 관계 전문가 중에서 법무부 장관이 임명 또는 위촉하는 자로 되어 있으나 실제 구성에 있어서는 국가정보원 및 경찰청 소속 공무원이 난민인정협의회에 참가하고 있는바, 이들은 난민문제를 국가안보 혹은 치안유지의 시각으로 보게 되는 한계를 갖지 않을 수 없다는 문제점이 있다.

(3) 2005년 8월까지 난민인정절차에 있어 난민인정협의회 및 난민인정실무협의회의는 각기 독립적인 기구가 아닐 뿐만 아니라, 난민인정을 할 경우에는 난민인정협의회가 1차 결정을 하는 기구가 되고, 난민인정을 불허할 경우에는 난민인정실무협의회의가 1차 심의기구, 난민인정협의회가 이의신청을 다루는 기구로 운영되어 왔다. 법무부는 2005년 8월부터 내부지침을 바꾸어 난민인정실무협의회의는 없애고 난민인정협의회만을 둔 채, 난민인정의 1차기관은 법무부 출입국관리국장, 2차 기관(이의신청기관)은 난민인정협의회가 되는 난민인정절차를 만든 바, 이러한 난민인정절차 변경은 현행법상 난민인정주체가 법무부 장관으로 되어 있어 장관의 최종결정을 하기 이전의 절차를 만든 것으로 현행법의 테두리 내에서의 변경이라고 생각된다. 그러나 이러한 절차변경에 대하여 충분한 공지가 이루어지지 않았으며, 여전히 이의신청기구가 1차 심사기구(출입국관리국장)로부터 분리된 공정하고 효과적인 난민인정절차로서 난민협약의 취지에 부합하는 절차라고 보기는 어렵다고 할 것이다.

(4) 이러한 난민인정기구의 법적 성격, 지위, 기능과 실질적인 이의신청권을 확보하기 위하여 난민인정협의회가 법무부장관의 자문기관이라 하더라도 실질적으로 난민의 지위를 결정하는 기구라면, 그 설치에 대하여 법률에 명확하게 규정하여야 하며, 그 구성도 난민의 문제를 인권의 문제로 다룰 수 있는 전문가가 중심이 되어야 한다. 또한, 그 기능에 대해서도 법률상의 지위에 부합하는 역할이 부여되어야 하고, 난민인정협의회 결정이 법무부장관에 대하여 가지는 효력에 대하여 법률상 적절한 권한이 부여되어야 한다.

한편 이의신청제도와 관련해서는 독립성을 보장하기 위하여 준사법적 성격의 기구 설치가 요구되지만, 급격한 인적, 물적 자원의 투입이 불가피하기 때문에 현실적으로는 국제적 난민보호체제에 대한 전문성을 갖춘 자를 장관이 임명하여 난민인정위원회(가칭)를 만들고, 그 속에 1차, 2차 심사위원회 함께 두는 것이 타당한 것으로 보이며, 또한, 이의신청절차에서는 이의신청인의 의견진술권을 보장하고 개별면담을 이의신청인의 권리로 규정하여 절차의 적정성을 도모하는 것이 필요하다고 생각된다.



### 라. 법률적 지원에 관한 판단

- (1) UNHCR 집행이사회의 결정 및 국제적 난민보호에 대한 국제회의 (Global Consultation, 2000년)는 난민인정절차에 있어서 적법절차의 보장이 ‘공정하고 효율적인 난민인정절차 (fair and effective refugee recognition procedures)’의 핵심임을 강조하고 있다. 이러한 관점에서 변호인의 조력을 받을 권리는 난민인정절차에 있어 난민신청인에게 부여된 핵심적 권리로 이해되고 있다. 특히 위의 UNHCR의 국제회의에서는 “난민신청자들이 모든 절차의 각 단계에서 적절한 안내를 받고 변호인의 지원을 받을 수 있도록 보장해야”하며 “무로법률지원이 있을 경우, 난민신청인이 그것을 제대로 이용할 수 있도록 할 것”을 권고하였다.
- (2) 현재 출입국관리법 및 동법 시행령, 시행규칙 및 난민인정업무처리지침에서 변호인의 조력을 받을 권리는 명문으로 보장되지 않고 있으며 단지 몇몇 시민단체 및 법률가 단체에서 난민을 지원하는 사례가 있을 뿐이다. 또한, 난민인정심사에 있어 1차 심사의 경우, 난민신청인이 주장하는 사실에 대한 판단이 주가 되고, 2차 심사에서는 법률적 판단이 중요해진다는 것이 정부의 이해로 보이나 국제적으로 보아도 난민신청인에 대한 연구결과는 1차 심사에서부터 변호인의 지원을 받는 경우, 난민인정을 받을 확률이 증가한다는 것을 보여주고 있다.
- (3) 난민신청인에 대한 법률지원의 경우 법률구조법에 의하여 설립된 대한법률구조공단에서 법률지원을 받을 수 있는지를 판단하면, 현재 법률구조공단의 지원대상자에 민사, 가사 및 형사사건, 행정소송(국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 사건 제외)에 있어 ‘월수입 200만 원 이하의 국내거주 외국인’을 포함하고 있어 난민신청불인정에 대한 행정소송은 규정상 지원이 가능하다. 다만, 인정절차 전반에 대해 법률적 지원을 받을 수 있는 것으로 보이지는 않는다. 그러나, 법률구조공단의 근거법인 법률구조법의 설립취지나 독립법인으로서 이사회의 공단 운영 결정권, 법무부장관의 공익법무관의 배치에 대한 권한(제33조의 2) 및 공단의 지도·감독(제35조)등의 권한, 행정소송에 대한 지원 가능성 등에 비추어 현재의 법률에 의해서도 법무부가 조금만 노력하면 난민신청자에 대한 좀더 폭넓은 법적 지원이 가능한 것으로 보인다.
- (4) 따라서, 현재 법률구조법상으로는 난민이 법률지원을 받을 수 있으나, 실질적으로 난민이 법률구조공단의 지원에 접근하기 어려우므로 난민에 대한 지원을 법률구조공단구조대상자

에 대한 규칙'에 명시하는 것이 필요하다. 나아가 UNHCR과 법률구조공단간의 기관 간 협의를 통하여 난민법률지원을 실제화 하는 것이 필요하고 이를 위해 법무부가 법률구조법의 권한을 활용하여 지도 감독하는 것이 요구된다.

#### 마. 면접과정에서의 적절한 통역 등에 관한 판단

(1) 난민협약 상의 난민정의에 따라, 난민신청인은 주관적 요소인 '박해에 대한 공포'를 입증할 책임이 있다. 그러나, 난민은 객관적인 자료 등을 제출하여 자신의 주장을 입증하기 어려운 경우가 많으므로, 진술의 신뢰성 및 일관성이 난민지위 인정에 있어 결정적 요소로 작용하고 있다(이에 대하여는 UNHCR의 '난민지위 인정 및 절차 편람'에서 특별히 지적하고 있음). 이런 이유로 난민에 대한 조사과정은 난민이 사용할 수 있는 언어와 문화를 이해하고 성에 대한 감수성 등을 갖춘 조사가 이루어져야 하므로 그 과정에서 통역의 역할은 매우 크다고 할 것이다.

(2) 그럼에도 불구하고, 우리의 난민인정절차는 난민담당공무원의 수차례에 걸친 신청인 조사가 있을 뿐 정작 난민인정기관(난민인정협의회)의 직접조사는 거의 없고 담당공무원의 보고서에 의존하는 인정절차를 운용하고 있다. 뿐만 아니라 담당공무원마저 국제난민법 등의 전문적 소양을 습득한 사람은 거의 없을 정도이다.

(3) 한편 통역에 있어서, 법무부의 난민인정업무처리지침은 난민신청인이 자기비용으로 신청인과 이해관계가 없는 사람 가운데 통역인을 선임할 수 있고 필요하면 사무소장이 통역인을 지명할 수 있다고 되다. 민변 등의 실태조사 보고서에 따르면, 의사소통을 위해 58.6%의 난민신청인이 친구나 지인을 직접 데려와 통역을 하였고, 법무부에서 통역을 한 경우에는 통역에 대한 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났다.

특히, 난민여성은 거소국(출신국) 내에서 탈출하여 비호국(난민신청국)까지 오는 과정에서 성폭력 등에 노출될 위험이 많고, 이로 인한 심리적, 육체적 피해를 갖고 있을 가능성이 높아 더더욱 신뢰관계의 형성 및 배려가 중요한데도 불구하고, 예산부족으로 전문적 훈련을 받지 못한 통역인이 통역을 하는 현실은 난민신청인의 인권 보호에 큰 문제점으로 지적되고 있다.

(4) 이러한 문제점을 개선하기 위하여 난민면접관은 난민면접에 관한 전문적인 훈련을 받은 공무원으로 한정하고, 여성난민신청자에게는 여성이 면접을 할 수 있도록 해야 하며, 의사

소통에 지장이 없을 정도의 적절한 통역이 보장되어야 한다. 이를 위해 필요한 인력의 확보와 적절한 훈련이 필수적이다.

### 바. 난민인정신청기각사유의 통보 및 정보열람에 관한 판단

- (1) 난민인정절차에서 신청이 기각되는 경우는 적절한 이의신청과 사법적 구제절차가 보장되어야 한다. 자유권규약 일반논평 15는 외국인의 추방에 대한 결정에 있어 권한 있는 당국에 의한 이의 심사를 받을 수 있어야 한다는 것과 이러한 권리는 자유권규약 제14조의 공정한 재판을 받을 권리의 요건을 갖추어야 함을 지적하고 있다. 난민인정거부는 강제퇴거로 이어지는 결정이므로 난민인정거부라는 행정처분의 실질적인 효과는 신청인에 있어 각종 기본권의 침해가능성으로 나타나고, 이러한 이유로 신청인에게 이의할 수 있는 권리를 적절하게 행사할 수 있도록 하는 것은 매우 중요하다고 할 것이다.
- (2) 출입국관리법 제76조의2 제3항은 “난민의 인정을 하지 아니한 때에는 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다”고 규정하고 있고, 동법 시행령 제88조의2 제7항은 “법 제76조의2제3항의 규정에 의하여 난민의 인정을 하지 아니한 때의 통지는 그 사유와 이의 신청을 할 수 있다는 뜻을 기재한 난민인정불허통지서로 하여야 한다”고 규정하고 있다. 그런데 난민결정에 대한 이유고지는 이의신청을 하거나 행정소송을 제기함에 있어 당사자인 난민신청인이 자신의 권리를 주장하고 입증함에 있어 필수적임에도 불구하고, 현재 난민인정을 거부하는 통지에는 구체적 이유를 설명함이 없이 ‘난민협약 제1조에 해당하지 않아’ 난민인정을 하지 않는다는 형식적인 내용만 기재되고 있다. 이것은 난민협약에 따른 ‘난민으로서 국제적 보호를 받을 권리’를 주장하는 난민신청인이 거부사유를 잘 알지 못하게 함으로써, 강제퇴거의 결과를 수반하는 거부결정에 대하여 신청인이 이의신청 및 행정소송 등의 후속 권리구제절차를 진행하는 데에 큰 장애물이 되고 있으며, 나아가 이러한 상황은 공정한 재판을 받을 권리를 침해당할 가능성이 있는 것으로 볼 수도 있다.  
또한, 난민인정여부 심사의 근거가 되는 면담자료, 정황자료, 출입국관리국 공무원의 의견이 담긴 보고서 등의 서면자료에 대한 열람권이 인정되고 있지 않아 적절한 권리구제가 실질적으로 이루어지기 어려운 측면이 있다.
- (3) 따라서, 난민인정을 거부할 경우 그 근거와 이유에 대하여, 특히 사실판단에 있어서 이유를 통지서에 구체적으로 명시해야 하며, 나아가 난민신청자에게 심사자료열람권을 보장하는 것이 필요하다.

### 3. 난민인정자 등에 대한 사회적 처우에 관한 판단

#### 가. 노동권에 관한 판단

- (1) 난민협약 제17조, 제18조, 제19조 및 제24조는 노동을 할 권리와 노동권의 보장에 대하여 규정하고 있다. 이러한 권리의 국내이행을 보전대, 노동자의 기본적 노동조건보장을 목적으로 한 근로기준법은 특히 제5조에 균등처우 규정을 두고 노동조건에 대한 차별적 대우를 하지 못한다고 하여 5인 이상 사업장에서 근무하는 난민의 경우 근로기준법에 따른 보호를 국민과 동일하게 받는다고 볼 수 있다.
- (2) 한편 노동에 종사할 권리의 경우 난민으로 인정받고 출입국관리법시행령상의 F-2(거주)자격을 받으면 동법시행령 제23조 제2항에 따라 취업활동의 제한을 받지 않는다. 난민의 경우는 외국인고용허가제의 적용대상이 아니며, 「노동조합 및 노동관계 조정법」 제9조 차별금지 조항에 따라 노동조합원은 인종, 종교, 성별, 정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 않도록 규정되어 있어, 적어도 제도적으로는 노동조합가입권은 보장된다고 할 것이다.

#### 나. 교육권에 관한 판단

- (1) 난민협약 제22조는 초등교육을 받을 권리에 있어 내국인과 동등한 처우를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 유엔 아동권리협약 제2조 제1항도 각 국은 그 관할 내에서 아동의 권리증진을 위한 조치를 취함에 있어 어떠한 사유에 의한 차별도 하지 않아야 한다는 것을 정하고 있다.
- (2) 현재, 교육기본법 및 초·중등교육법은 ‘국민’을 교육대상자로 하고 있으나, 2001년 3월 개정된 초·중등교육법 시행령은 제19조 제1항 및 제75조는 외국인이 보호하는 자녀의 취학 또는 전학에 대하여도 규정하고 있다. 이에 따라 외국인인 아동에게는 교육기본법 및 초·중등교육법에 따라 의무교육의 기회는 보장되며, 미등록외국인에 대해서도 초등학교의 장이 인권적인 배려차원에서 입학할 허가할 수 있다는 교육부의 행정지침에 따라 미등록외국인 아동도 제도 교육의 혜택을 받을 수 있다.
- (3) 고등교육에 관련해서는 난민협약 제22조 제2항에 수학기회, 각종 증명서, 수업료 면제 및 장학금 수여 등에 있어 가능한 유리한 대우를 부여하고, 어떠한 경우에 있어서도 동일한 사정 하에서 일반적으로 외국인에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 부여할 것을

규정하고 있다. 이에 따라, 난민의 고등교육에 관한 권리에 대해서는 일반적인 외국인에게 부여되는 권리의 수준에 비추어 판단할 필요성이 있다.

현재, 고등학교 교육을 정하는 초중등교육법은 난민을 포함한 외국인에 대하여 동법 시행령 제92조에 따라 외국인에게 입학의 기회를 제공하고 있으며, 대학교육을 정하는 고등교육법은 외국인의 경우 동법 시행령 제29조 제2항 제2호에 따라 별도정원으로 취급하여 별도의 시험 절차를 통해 선발하고 있다. 또한 학력인정에 있어서 고등교육법 제70조 제2항은 외국수학교육의 학력인정에 관하여 규정하고 있어 난민협약 제22조 제2항의 규정에 부합하는 것으로 보인다.

- (4) 위와 같이 난민아동의 초중등교육에 관해서 난민인정자는 물론, 난민신청자의 자녀라 하더라도 학교 취학이 가능한 것으로 보이나, 그것이 난민아동의 권리로 부여되었다고 보기는 어려우므로 향후 난민아동의 초중등교육에 관하여 법률상 근거를 두는 것이 필요하다고 판단된다.

#### 다. 사회보장권에 관한 판단

##### 〈기초생활보장〉

- (1) 난민협약의 제4장 복지에 관한 부분 중, 특히 제23조 및 제24조는 공공부조 및 사회보장에 대하여 규정하고 있다. 기초생활보장의 권리와 같은 사회권은 국내법적인 시각에서는 외국인과 내국인을 구별하여 상호주의를 요구하기도 하지만, 난민협약은 난민에 대한 사회권 보장에 있어 기본적으로 내외국인 동일의 원칙을 취하고 있다.
- (2) 우리나라는 국가가 인간다운 생활을 할 권리를 보장해야 한다는 헌법정신에 따라 사회보장에 관한 법률을 두고 있는 바, 국민의 기초생활을 보장하기 위한 국민기초생활보장법의 경우 수급권자로 인정되면 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 재활급여 등을 받을 수 있게 된다. 한편, 국민기초생활보장법의 경우 수급권자 인정에 관한 국적조항은 없으며 “생활이 어려운 자로서 일정기간 동안... 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자”로 정하고 있어 보건복지부의 의지에 따라 난민인정자와 신청인에 대해서 현행법 하에서도 법적용이 가능하다고 볼 수 있다.
- (3) 이러한 사회보장에 관한 법령은 기본법인 사회보장법을 제외하고 실제 최저생계를 유지하기 위한 수급권에 대하여 구체적으로 규정한 국민기초생활보장법과 사회복지시설 등의

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

보호에 대한 사회복지사업법 모두 수급주체에 대해 국민에게만 해당된다는 조항이 없을 뿐만 아니라 해당부처인 보건복지부도 난민에 대한 지원이 가능한 것으로 해석하고 있다. 다만, 난민지원에 대한 체계적인 프로그램이 없어 관련 법령을 최대한 적용시키지 못하고 있으므로 관련기관(법무부 및 보건복지부)이 협의하여 난민의 사회보장에 관한 프로그램을 만들 필요가 있다고 본다.

#### 〈사회보험〉

- (1) 난민협약 제24조는 노동법과 사회보장에 있어서 난민에게 자국민과 동일한 대우를 할 것을 규정하고 있으며, 제23조에서는 의료보호 등의 공적 구호에 있어서 내국인과 동일한 대우를 할 것을 규정하고 있다. 현재, 우리나라에는 사회보험으로서 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험, 국민건강보험 등의 사회보험을 두고 있으며 보건권에 관하여는 사회보장제도의 하나로서 의료급여법에 따른 의료급여를 제공하고 있다.
- (2) 국민연금의 경우 국민연금법 제102조의 국내거주 외국인 당연적용제의 대상자에 관한 규정 및 동법 시행령에 따라 국민연금에 대하여 상호주의를 적용하고 있어, 난민은 국적에 따라 국민연금 적용대상여부가 결정된다. 이와 같은 이유로, 대한민국정부가 난민의 국적국과 별도의 사회보장협정을 체결하지 않았을 경우 국민연금 당연적용대상에서 배제되거나 반환일시금 지급대상에서 제외되는 결과를 가져온다.
- (3) 고용보험의 경우 고용보험법 제7조와 제8조 및 동법 시행령 제3조제2항제4호에 따라 판단하면, 난민인정자에게 부여되는 거주비자 소지자의 경우는 고용보험의 당연적용대상이 되고 있어 난민인정자에게는 고용보험에 관한 법률상의 문제는 없는 것으로 보인다.
- (4) 산재보험의 경우 산업재해보상보험법 제5조는 외국인의 체류자격의 합법성 여부에 관계없이 근로자를 사용하는 모든 사업에 적용하도록 되어있고, 동법 시행령 제31조 제6항에 따르면 외국인수급권자가 국내를 떠나는 경우 장애급여를 일시금 형태로 지급하도록 규정하고 있다. 따라서 산재보험의 경우는 난민인정자이든 신청자이든 내국인과 비교하여 법률상 차별은 없다고 생각된다.
- (5) 국민건강의료보험의 경우 국민건강보험법은 그 적용대상을 국내에 거주하는 국민으로 제한하고 있으나, 보건복지부 고시에 따라 외국인도 건강보험 가입이 가능하다. 이에 따라 난민인정자의 경우 건강보험 가입이 되어 내국인과 동등한 처우를 받고 있다. 그러나, 현재

생활이 곤란한 난민인정자의 경우 의료급여의 필요성에도 불구하고 그 대상이 되지 못하고 있다. 그러나 근거법인 의료급여법을 살펴보면, 문언상 특별히 내외국민을 구별하지 않고 있고 의료급여법 제3조 제9호는 의료급여의 대상자를 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 동법 시행령 제2조는 ‘대통령이 정하는 자’를 ‘보건복지부령이 정하는 자’를 두고 있어 부처간 협의에 따라 현행법 하에서 난민에게 의료급여를 제공하는 것이 가능하다고 판단된다.

- (6) 이와 같이 볼 때 사회보험과 관련된 난민의 보호는 후술하는 난민협약 제7조의 상호주의 적용면제조항에 대한 유보를 철회하고 난민을 내국민과 동일한 처우를 하도록 하는 것이 필요하며, 그 이전이라도 국민연금에 있어서 상호주의를 적용하지 않는 입법정책이 필요하며, 나아가 의료급여에 있어서는 현행법 하에서도 난민에 대해 그 적용이 가능하므로 그에 상응한 조치를 취해야 할 것이라고 판단된다.

〈공공구제〉

- (1) 난민협약 제23조는 공공구제에 있어서 관할 영역 내에 합법적으로 거주하고 있는 난민에게 국민과 같은 처우를 부여할 것을 규정하고 있다.
- (2) 현재 우리나라의 공공구제에 관한 법률인 긴급복지지원법은 갑자기 생계유지가 곤란해졌을 때 1개월간 생계비, 의료 및 주거서비스 등을 신속하게 지원받을 수 있도록 하고 있어, 국민기초생활보장법과는 별개로 긴급하고 신속한 생계지원을 목적으로 하는 공공구제제도의 성격을 갖고 있다. 이 법률의 제정 취지와 목적에 비추어 적어도 난민에 대해서 배제하는 것이 적절하지 않음에도 불구하고, 현재 보건복지부의 입장은 난민에게까지 적용할 수 있는지에 대하여 모호한 태도를 갖고 있다. 그러나 긴급복지지원법 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙) 등에 따라 긴급지원이 필요한 사유를 보건복지부장관이 정하도록 하고 있어 보건복지부의 의지만 있다면 난민인정자 및 인도적 처우가 필요한 난민신청자들에게 적용하는 것이 특별히 어려운 문제가 아니라고 판단되므로 그에 상응하는 조치를 취하는 것이 타당하다고 본다.

라. 난민정착 프로그램에 관한 판단

- (1) 국제적 난민보호체제에 있어 영구적인 해결책은 자발적 귀환, 비호국에서의 정착 및 제3국에 재정착 등의 방법이 있는 바, 이 중에서 우리나라와 같이 난민의 대량유입이 거의 없고

개별신청에 대하여 난민인정을 하는 선진산업국가의 경우는 비호국에 정착하는 사례가 많다. 난민협약도 난민신청인 및 난민인정자에게 실질적으로 체약국에 정착하고 점진적으로 자립적인 생활을 하도록 하는 것을 전제로 요구하고 있으며, 특히 UNHCR 집행이사회 결정 104는 자국에서의 경험 때문에 자발적 귀환이 어려운 난민이나 비호국에 오랜 기간 동안 체류하여 가정이나 사회적, 문화적, 경제적 유대를 형성하는 난민에 대해서는 교육과 직업훈련 등을 통한 고용확대 및 정착을 위한 비호국의 법률과 문화에 대한 기본교육 등의 적절한 정착 프로그램이 필요하다는 것을 강조하고 있다.

- (2) 그런데 현재 우리나라에서는 난민으로 인정된 자에게는 거주자격을 부여하고, 난민여행증명서를 발급하며 국민건강보험가입이 되는 것 외에는 사회적응을 위한 지원책이 전무한 실정이며, 장기간 심사대기 상태인 난민신청자에게는 전혀 지원책이 없는 것이 현실이다. 특히 한국의 언어 및 문화적 특수성은 난민인정자가 한국사회에 정착하는데 큰 장애물로 작용하고 있다.
- (3) 따라서, 난민인정자 등이 한국어에 대한 교육 및 직업교육, 한국정착에 기본적인 법률제도 및 문화에 대해 안내 등을 받을 수 있도록 하는 정책의 수립 및 집행이 필요하다고 판단된다.

#### 4. 난민협약에 대한 유보철회의 문제

- (1) 난민협약은 제7조에서 난민이 합법적으로 3년 이상 체약국에 거주한 경우, 상호주의의 적용을 배제하도록 하고 있는데, 우리나라는 이 조항에 대하여 유보를 하였다. 이런 이유로 현재 난민의 국적국과 대한민국 정부가 협정을 맺지 않은 경우 난민인정자는 국민연금 가입이 불가능하다(저작권보호 등에 있어서도 상호주의의 적용을 받고 있음).
- (2) 그러나 난민에 대한 국제적 책임의 본질은 의무의 분담(burden sharing)이라는 점, 우리나라는 대량난민 유입이 없고 소수의 개별난민만이 존재한다는 점, 사회보장과 관련된 법령을 난민에게 적용한다고 해도 그 부담이 크지 않다는 점을 고려하면 난민협약 제7조에 대하여 유보를 철회하고 난민에게 상호주의의 적용을 배제하는 것이 마땅하다고 판단된다.

#### 5. 「난민인정 및 처우에 관한 법률(가칭)」의 제정의 필요성에 관한 판단

- (1) 위와 같은 검토결과에 따를 때 출입국관리법 개정을 통하여 난민인정절차의 개선이 가능하고, 난민인정자 등에 대한 사회적 처우는 관련 부처의 법개정이나 지침으로 가능하다고



생각되나, 궁극적으로는 출입국관리법으로부터 독립된 난민인정절차 및 사회적 처우에 대한 사항만을 규정하는 독립법의 제정이 바람직하다고 판단된다.

- (2) 난민에 대하여 출입국관리법과 별도의 법률을 갖는다는 것은 난민을 단순히 출입국 관리의 차원이 아닌 인권보호라는 관점에서 난민문제에 접근할 수 있다는 점, 법률 체계상 출입국 관리법에서 다룰 수 없는 난민의 기본적 지위 및 난민에 대한 사회적 처우에 대한 적절한 규정을 둘 수 있다는 점, 난민인정절차와 난민에 대한 사회적 처우 문제가 분리되지 않도록 할 수 있다는 점 등의 이점이 있으며, 이와 같은 이유로 유럽연합에서는 가입국이 반드시 출입국 관리에 관한 법과 별도로 규정된 난민법을 제정하도록 권고하고 있다.
- (3) 또한 현재 국내 난민정책의 경우 난민인정절차는 법무부 소관의 출입국관리법에 따르고, 각종 사회적 처우에 대한 문제는 노동부, 보건복지부 등의 소관사항으로 구분되어 있어 일관적이고 통합적인 난민에 대한 정책추진이 어려운 실정이다. 따라서 중장기적으로는 가칭 '난민인정및처우에관한법률'과 같은 법률을 제정하여 난민보호를 강화하는 것이 타당하다.

#### IV. 결 론

한국은 난민협약 및 그 의정서의 체약국으로서, 특히 2000년부터는 유엔난민고등판무관실 집행이사회 이사국으로 선출되어 활동하고 있으므로 난민에 대한 국제적 보호의무는 부인할 수 없음에도 불구하고, 현재 국내의 난민에 관한 법령 및 정책 그리고 현실은 국제적 기준에 부합한다고 보기 어렵다. 따라서 난민정책전반에 대한 개선이 필요하다고 판단하여, 국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제7호, 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2006. 6. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황    위원 최영애    위원 김호준    위원 정강자  
 위원 김만흠    위원 나천수    위원 이해학    위원 정인섭  
 위원 최금숙    위원 신혜수    위원 원형은

#### 4 2011. 2. 14.자 결정 「인종차별철폐협약」 제15차, 제16차 통합 정부보고서에 대한 의견표명

##### 결정요지

- 【1】 지난 정부보고서와 비교하여 많은 자료를 제공하려는 정부의 노력이 보이지만 통계·현황 자료의 항목 분류가 적절치 않고 사실을 정확히 반영하지 못한 점이 있음.
- 【2】 제시한 통계 및 현황 자료의 시점이 통일되지 않은 것이 있으므로 이를 일치시키고, 정부보고서의 내용이 2009년까지의 이행상황이더라도, 그 제출시점이 2011년이고 보고서 심의는 그 이후임을 감안할 때, 법, 제도, 정책, 현실의 문제점 등에 대한 정확한 기술을 위해 필요한 경우에는 최근 자료를 반영하는 것이 바람직함
- 【3】 정부보고서는 현황·법령·정책의 설명에 그치고, 문제점·해결 필요성·대책·노력 등에 대한 기술이 부족함
- 【4】 협약 이행기간인 2005년부터 2009년 사이에 우리 사회에서 인종차별과 관련하여 발생한 유의미한 사건들이 일부 반영되지 않았음
- 【5】 인종차별철폐위원회가 지난 정부보고서의 최종의견에서 표명한 '인종우월주의 사상이 사회적으로 만연함'에 대한 우려를 불식하기 위하여 번역 용어 사용에 더욱 주의할 필요가 있음
- 【6】 시민사회와의 협의를 통해, 관련 현황 및 의견을 종합적으로 검토·반영할 필요가 있음

##### 주 문

국가인권위원회는 외교통상부가 작성한 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제15차, 제16차 통합 정부보고서에 대하여 「인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침」에 부합하도록 보고서 내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

## ■ 이 유

### I. 의견표명의 배경

외교통상부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(이하 ‘인종차별철폐협약’ 또는 ‘협약’이라 함) 제9조에 따라 2005년과 2009년 사이의 동 협약의 이행상황에 대하여 제15차, 제16차 통합 정부보고서(이하 ‘정부보고서’ 또는 ‘보고서’라 함)를 작성하고 국가인권위원회에 의견조회를 요청하였기에, 「국가인권위원회법」 제21조에 의거하여 의견을 표명한다.

### II. 판단 기준

1. 인종차별철폐협약
2. 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/01)
3. 인종차별철폐협약 이행에 관한 제13차·14차 정부보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종 의견(CERD/C/KOR/CO/14)

### III. 검토 주요 내용

1. 인종차별철폐협약 제9조 제1항의 “협약의 제 규정을 시행하도록 채택한 입법적, 사법적, 행정적 또는 기타 제반 조치”가 포함되었는지 여부
2. 인종차별을 철폐하기 위한 법과 제도, 정책과 관행, 그리고 현실의 문제점을 정확하게 사실에 근거하여 설명하고 있는지 여부
3. 인종차별철폐위원회와의 건설적인 대화(constructive dialogue)의 목적에 부합하도록 작성되었는지 여부
4. 제13차·14차 정부보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종의견 반영여부
5. 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침 부합여부

## IV. 판단

### 1. 보고서에 대한 총평

- 가. 지난 정부보고서와 비교할 때 이번 보고서는 더 많은 통계 및 현황 자료를 제공하려는 정부의 노력이 보인다. 하지만 여러 곳의 통계 및 현황 자료에서 항목 분류가 적절치 않고 사실을 정확히 반영하지 못한 점이 있다.
- 나. 제시한 통계 및 현황 자료의 시점이 통일되지 않은 것이 있으므로 이를 일치시키고, 정부보고서의 내용이 2009년까지의 이행상황이더라도, 그 제출시점이 2011년이고 보고서 심의는 그 이후임을 감안할 때, 법, 제도, 정책, 현실의 문제점 등에 대한 정확한 기술을 위해 필요한 경우에는 최근 자료를 반영하는 것이 바람직하다.
- 다. 정부보고서는 현황·법령·정책의 설명에 그치고, 문제점·해결 필요성·대책·노력 등에 대한 기술이 부족하다.
- 라. 협약 이행기간인 2005년부터 2009년 사이에 우리 사회에서 인종차별과 관련하여 발생한 유의미한 사건들이 일부 반영되지 않았다.
- 마. 인종차별철폐위원회가 지난 정부보고서의 최종의견에서 표명한 ‘인종우월주의 사상이 사회적으로 만연함’에 대한 우려를 불식하기 위하여 번역 용어 사용에 더욱 주의할 필요가 있다.
- 바. 시민사회와의 협의를 통해, 관련 현황 및 의견을 종합적으로 검토·반영할 필요가 있다.

### 2. 제13차, 제14차 정부보고서 심의 최종의견 권고사항 반영여부

#### 가. 2009년 인종차별적 발언을 하여 처벌 받은 사례

인종차별철폐위원회는 제13차, 제14차 정부보고서 심의 최종의견에서, 인종차별 행위를 처벌하는데 사용될 수 있는 현행 형법 규정들이 국내법정에서 한 번도 인용되지 않고 있음에 대해 우려를 표명하였다. 이와 관련하여, 2009년 00지법 00지원은, 버스 안에서 내국인이 외국인에게 인종차별적 발언을 한 사건에 대하여, 위 내국인의 위와 같은 발언이 피해자에게 모욕감을 느끼게 하였다고 인정하여 유죄를 선고한 것을 추가·기술하여야 할 것이다.

## 나. 인종적 원인에 기인한 범죄를 방지하고 처벌하기 위한 입법조치

현행법상 광범위하게 인종적·민족적 차별을 선동하거나 선전하는 행위를 「형법」 제307조, 제311조의 규정에 의하여 명예훼손죄나 모욕죄로 처벌하기 어려운 것이 현실이다. 「형법」 제307조, 제311조 규정의 명예훼손죄, 모욕죄는 기본적으로 특정개인의 명예를 보호법익으로 하는 것으로, 피해자가 특정 개인이나 특정 단체로 특정되어야 성립하는 범죄이기 때문이다. 인종차별 범죄를 법에 명시하는 것은 인종적·민족적 혐오 및 증오에 대한 사회적 경각심을 제고하고, 범죄 예방 효과도 기대할 수 있는바, 정부보고서에 이 내용과 이에 대한 검토를 포함시켜 정부의 의지를 보이는 것이 바람직하다.

## 다. 용어가 수반하는 인종우월주의 사상의 만연에 대한 우려 불식

인종차별철폐위원회는 제13차, 제14차 정부보고서 심의 최종의견에서 정부보고서에 포함된 ‘pure blood(순수혈통)’과 ‘mixed bloods(혼혈)’ 등의 용어 사용을 지적하고, 이 용어가 수반할 수 있는 인종우월주의 사상이 한국사회에 계속적으로 만연함에 우려를 표명한바 있다. 이것은 정부보고서를 인종차별철폐위원회에 제출하기 위해 번역하는 과정에서, 인종우월주의적 의미로 해석될 수 있는 용어가 있음을 깊이 생각하지 않고 선택·사용한 것에 기인한 점이 있다. 따라서 제15차, 제16차 정부보고서의 작성 시에는 용어의 사용에 더욱 신중을 기해야 할 것인바, 정부보고서 제15항의 ‘ethnic’이란 용어를 “인종”으로 번역·사용하기보다는 “종족” 또는 “민족”으로 번역·사용하여, 인종차별철폐위원회의 정부보고서 심의 시 불필요한 우려를 유발하지 않도록 하는 것이 바람직하다.

## 라. 정부보고서 준비 관련 시민사회와의 협의

인종차별철폐위원회는 제15차, 제16차 정부보고서 준비 시 시민사회 단체와 폭넓게 협의할 것을 권고한바, 이에 관하여 언급하는 것이 바람직하다.

## 2. 세부조항별 의견(세부조항 항목은 별지 참조)

### 가. 일반 부분(협약 제1부)

#### 1) 체류 외국인 관련 부분

정부보고서 제10항은 “국내 체류 외국인 중 불법체류 외국인의 비율은 지속적으로 감소하는

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

추세”에 있다고 기술하고 있다. 그러나, 불법체류 외국인의 지속적인 감소 추세뿐 아니라, 정부의 단속 강화를 통한 퇴거조치 등으로 인한 것이 감소 원인 중 하나임을 밝히는 것이, 현실을 정확히 반영하고 정부보고서의 목적 중 하나인 인종차별철폐위원회와의 건설적인 대화 목적에 부합할 것으로 보인다.

정부보고서 제11항은 외국인 배우자의 수의 지속적인 증가, 남성과 여성의 비율 및 국적별 통계자료를 제시하고 있다. 하지만 결혼이민자 중에 베트남 국적이 유난히 많고 남성 보다 여성의 비율이 월등히 많은 이유가, 국제결혼업체나 기초자치단체가 주도하는 ‘농어민 국제결혼 비용 지원 사업’ 등을 통해 국제결혼이 이루어지고, 그 신청자들이 대부분 남성이기 때문임을 기술하는 것이 우리 현실을 정확히 설명하는 것으로 바람직하다.

#### 2) 화교 관련 부분

정부보고서는 “화교에 대한 통계는 별도로 보유·관리하고 있지 않다”, “체류자격을 기준으로 화교를 판단할 수 없게 되었다” 등으로 기술하고, 국내에 있는 대만인의 통계를 제시하고 있다. 하지만 화교는 우리나라에 있는 종족 및 민족적 소수집단으로서 의미가 있고, 이에 대한 통계는 중요한바, 법무부 출입국외국인정책본부가 작성·관리하는 체류 외국인 통계 데이터베이스를 활용하면 정확한 통계를 제시할 수 있을 것으로 보인다. 또한 동 보고서가 제시한 통계를 2009. 12. 자료로 최근화 하는 것이 바람직하다.

#### 3) 난민 관련 부분

난민인정자는 법무부 심사, 법무부 심사결과에 불복한 행정소송의 결과로 인정되는 경우 및 가족재결합을 통한 경우 등을 모두 포함하는 것이다. 정부보고서 제21항의 표7의 통계자료는 이를 정확히 설명하기에 부족한바, 제시한 통계자료에 행정소송의 결과로 인정되는 경우를 추가하고, 난민인정자의 수가 법무부 심사, 행정소송의 결과로 인정되는 경우 및 가족재결합을 통한 경우의 합계임을 나타내는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적 대화를 위해 바람직할 것이다.

2008년도에 증가된 난민인정자 36명 중 대부분은, 법무부의 심사결정에 불복하여 행정소송을 제기한 끝에 법원에 의해 인정되었거나, 기존의 난민인정자가 가족결합을 요청함으로써 인정된 경우이고, 2009년에는 심사지연의 문제를 해소하기 위하여 많은 신청 건에 대하여 난민심사가 한꺼번에 이루어지고 법무부의 난민판정을 받은 자가 증가한 경우이다. 또한 2004년 이후 난민인정신청자의 수는 큰 폭으로 증가하였으나, 법무부의 난민심사를 통한 난민인정자의 수는

오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 따라서 정부보고서 내용 중 “모두 대폭 증가하였다”라는 것은, 난민인정자의 수가 법무부의 심사, 행정소송의 결과로 인정되는 경우 및 가족결합의 통한 경우를 모두 포함함을 고려할 때 현실을 정확히 기술하지 않은 표현인바, 이를 수정하는 것이 바람직하다.

**나. 각 조항별 정보 부분(협약 제2부)**

**1) 인종차별의 정의(협약 제1조) 부분**

정부보고서 제25항은 헌법재판소의 해석을 기술하고 있는바, 여기에 헌법재판소가 국민의 권리와 외국인의 권리를 구분하여 해석하고 있음을 추가기술하는 것이 협약의 이행과 관련된 정확한 사법적 조치에 대한 설명으로서 바람직하다.

정부보고서 제26항은 다수의 개별법에서 인종 등의 이유로 차별을 금지하고 있는 법률을 기술하고 있는바, 여기에 「근로기준법」 제6조는 ‘국적’을 이유로 한 차별을 금지하고 있고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조는 ‘외국인근로자’라는 이유로 한 차별을 금지하고 있음을 추가하는 것이 좋을 것이다.

정부보고서 제30항과 관련하여, 헌법재판소는 참정권뿐만 아니라 사회적 기본권도 국민에 대하여만 인정하여야 한다는 입장에서 서 있음을 추가하는 것이 바람직하다.

정부보고서 제34항과 관련하여, 상호주의에 의하여 외국인의 권리를 제한하는 규정은 외국인 이 기본적 인권과 법령의 인적 적용범위의 충돌을 야기하는데, 그 예로 범죄피해자 구조와 국가배상과 같은 경우에 상호주의에 의해 외국인을 구별하여 구조나 배상의 대상에서 제외하는 것은 생명, 신체의 자유 즉 자유권적 기본권을 침해하는 것으로서 차별적이고, 협약 제5조 (b)항 및 제6조를 위반하는 것이라는 점을 추가 기술하는 것이 적절하다고 보인다.

**2) 인종차별철폐를 위한 정부정책(협약 제2조) 부분**

정부보고서에 기술된 「재한외국인 처우 기본법」은 합법적인 체류를 하고 있는 외국인만을 ‘재한외국인’으로 정의하고 있으며, 구체적 처우에 관하여는 결혼이민자, 영주권자, 난민인정자, 귀화자, 전문외국인력, 과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자에 관하여만 규정하고 있다. 이에 대해 많은 시민사회 및 전문가들은, 이와 같은 규정은 체류외국인 중 불법체류자가 적지 않은 현실을 반영하지 못하고, 외국인노동자·외국인부부와 그 자녀·난민신청자·무국적자 등을 보호

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

하지 못하고 있다고 강력히 주장하고 있는바, 인종차별철폐위원회가 제13차, 제14차 정부보고서에 대한 최종의견에서 ‘시민사회 기구들과 폭넓게 협의할 것’을 권고한 것에 비추어 볼 때, 이들의 주장을 동 보고서 제47항 이후에 포함시키는 것이 적절할 것으로 보인다.

동 보고서의 ‘외국인정책 기본계획’ 관련하여, 국가인권위원회는 2010년 ‘이주아동의 교육권 실태조사’를 실시하였고, 이에 따르면 이주아동의 공교육의교육행정서비스에 대한 접근을 강화하기 위한 다양한 서비스의 개발, 출입국관리법에서 요구하고 있는 미등록 외국인 발견 시 공무원의 통보의무를 교육공무원에게 면제하는 것, 아동의 특성을 고려한 별도의 한국어 교육과정의 개발, 이주아동의 이주배경을 반영한 맞춤형 지원교육 제공 및 이주아동의 학업중단 예방책의 마련 등이 필요한 것으로 나타난바, 정부보고서 제52항에 이를 추가하여 기술하는 것이 현실의 문제점을 정확하게 설명하는 것으로 바람직하다.

정부보고서 제53항은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등에 관하여 기술하고 있다. 시민사회는, 동법 제22조가 ‘사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니 된다’고 규정하여 균등처우를 명시하고 있으나, 동법 제25조에 의하면 이주노동자가 사용자의 동의를 받지 못하는 한, 외국인이주노동자가 사업장을 변경하기란 거의 불가능하고(사용자의 명백한 노동관계법 위반행위에 대한 행정청의 고용취소나 고용제한 조치가 있는 경우와 회사의 휴업·폐업 등의 경우와 같은 예외적인 경우에는 가능), 이주노동자에 의한 근로관계의 해지는 강제되거나 이어지게 된다는 점에서, 현행 고용허가제 규정은 자칫 이주노동자에 대해 강제근로 또는 사업장이탈로 인한 불법체류 상태의 선택을 강요하는 인권 침해적이고 위헌의 소지가 있는 규정이라는 취지로 헌법재판소에 헌법소원을 신청하여 현재 동 규정에 대한 심사가 진행 중인바, 이를 추가하는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적인 대화를 위하여 바람직할 것으로 보인다.

#### 3) 인종우월인종증오 근절을 위한 적극적 조치(협약 제4조) 부분

정부보고서 제58항은 “한국사회에서는 이러한 인종적 동기에 기인한 범죄가 역사적으로 거의 발생하지 않았으며, 일반 범죄행위 처벌 범위 내에서도 충분히 처벌할 수 있기 때문” 등으로 기술하고 있다. 하지만, 2009년 버스 안에서 외국인에게 인종차별적 발언을 하여 처벌된 내국인에 대하여, 구체적으로 인종차별범죄를 명시한 처벌규정이 없어 형법상 모욕죄가 적용되었는바, 이런 맥락에서 볼 때, 본문의 ‘충분히’란 표현은 부적절하며 이를 삭제하는 것이 바람직하다.

또한, 현재 인터넷 공간에서는 다양한 정보가 습득, 유포 및 공유되고, 인터넷의 익명성을



전제로 하여 외국인에 대한 부정적 관점을 형성할 우려가 있다는 여론이 증가하고 있는바, 이에 대하여 정부가 관심을 가질 필요가 있음을 정부보고서에 추가하는 것이 현실의 문제점을 정확히 설명하는 것으로 적절할 것으로 보인다.

#### 4) 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(협약 제5조) 부분

정부보고서 제62항과 관련하여, 「경찰관직무집행법」은 경찰관이 정지 질문을 하는 경우, 자신의 신분을 표시하는 증표를 제시하면서 소속 및 성명을 밝히고, 정지 질문을 하는 목적과 이유를 설명하여야 하며, 질문을 받은 자는 이에 대한 대답을 거부할 수 있다고 규정하고 있는데 비해, 최근 개정된 현행 「출입국관리법」은 출입국관리법을 위반하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대해 정지 질문하는 경우, 그 외국인은 정당한 이유 없이 거부하여서는 안 되고, 출입국관리공무원 등은 그 권한을 표시하는 증표만 보여주면 되는 것으로 규정하여, 임의수사인 불심검문에 대하여 국민과 외국인에 대하여 다르게 규정하고 있다는 점을 추가하는 것이 사실에 근거한 정확한 기술이 될 것으로 보인다.

정부보고서 제72항은 공직선거법 제15조에 관하여 기술하고 있는바, 그 내용 중 “체류자격 취득일 후 3년”이란 표현은 “영주의 체류자격 취득일 후 3년”의 오기이므로 수정하는 것이 적절하다.

정부보고서 제75항에서는 “해당 외국인에 대한 출국정지를 해제할 수 있도록 하여 자국의 외교적 보호권을 인정하고 있다”고 기술하고 있다. 하지만 국제법상 ‘외교적 보호권(right of diplomatic protection)’이란 국제불법행위로 인해 자국민이 외국에서 손해를 입고 현지 국내 구제절차를 완료했음에도 적절한 구제를 받지 못한 경우 국적국이 자국민의 손해를 자신의 손해로 간주하여 국제청구를 제기하는 것을 말한다. 따라서 본문의 ‘외교적 보호권’은 ‘영사적 지원(consular assistance)’의 오기로 보인다.

동 보고서 제80항은 이중국적과 관련하여 기술하고 있는데, 2010년 개정된 국적법에 의하면 ‘이중국적’ 대신에 ‘복수국적’이 인정되고, 국적 포기 기한도 ‘1년’으로 연장되었는바, 이를 반영하는 것이 적절할 것으로 보인다.

정부보고서는 제85항에서 집회·결사의 자유에 관하여 기술하고 있다. 이와 관련하여, 정부는 2007년 외국인노동자의 노조설립 신고를 반려 처분하였고, 이를 다투는 소송이 현재 법원에 계속 중이라는 사실 및 2007년과 2009년에는 금속노조 대구 및 마산 지역 노조지회에 이주노동자가 조합원으로 가입한 사실을 집회·결사의 자유와 관련하여 정부보고서에 추가하는 것이 바람직하다.

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

정부보고서 제88항은 난민의 권리보호와 관련하여, “국내법을 개정하였다..... ‘난민 신청 후 1년 내 심사 결정을 받지 못한 난민신청자’...에게 근로를 허용하였다”라고 기술하고 있다. 2008년 개정된 출입국관리법과 동법 시행령에 따라, 난민신청한지 1년 내에 난민인정 여부가 결정되지 않은 자에게 취업활동 허가를 할 수 있게 된 것은 사실이다. 하지만, 이 개정 법령에 따르면 난민신청자로서 난민인정 여부가 결정되지 않은 자란 1차 난민신청에 대한 심사 중에 있는 사람에 한정되고, 이의 신청을 한 사람이나 소송 중에 있는 사람은 배제되며, 이들이 난민인정 관련 모든 절차가 종료될 때까지 자신이나 가족을 부양해야 하는 경우에는 경제적으로 어려움에 봉착하게 된다. 따라서 이런 문제점을 기술하고 이에 대한 정부의 해결방안 노력을 추가기술하여 상황에 근거한 정확한 정부보고서가 되도록 하는 것이 바람직하다.

동 보고서 제89항의 ‘난민지위 결정 과정의 신속한 집행’과 관련하여, 난민인정절차가 신속화된 것은 사실이고 환영할 만한 것이다. 하지만 그 절차에서 난민신청자의 접근성 강화를 통해 공정·적법한 절차를 확보하는 것이 여전히 요구되고 있다. 이런 현실에서, 난민업무 전담 인력의 숫자 및 전담 인력의 수가 적정한지에 대한 검토, 난민신청자에 대한 충분한 통역서비스가 제공되고 있는지, 난민신청 관련 문건에 대한 적절한 번역이 제공되고 있는지 등에 대해 추가적으로 기술하는 것이 현실의 문제점을 정확하게 파악한 사실에 근거한 설명이 되어 인종차별철폐위원회와의 건설적 대화에 부합할 것으로 보인다.

동 보고서 제93항은 2009. 7. 난민통계를 사용하고 있는데 비해 동 보고서 제21항에서는 2009. 12. 통계를 사용하고 있으므로, 이를 일치시켜야 할 것이다.

또한 현재 난민법 제정이 진행 중이고 이는 난민과 관련한 중요한 입법·정책적 조치에 해당하느바, 난민법 제정에 관한 경과내용을 보고서에 포함시키는 것이 바람직하다.

동 보고서의 ‘비국민의 강제퇴거 및 추방’과 관련하여, 2007. 12. 출입국관리사무소는 불법체류자인 이주노조 관련자 2명을 체포하여 강제퇴거 조치한바 있고, 당시 이에 대한 진정사건을 국가인권위원회가 조사 중이었다. 이 사건과 관련하여, 국가인권위원회는 법무부에 미등록외국인에 대하여 변호인의 조력을 받을 권리를 보장하는 구체적 대책을 마련할 것, 외국인의 보호 및 강제퇴거집행절차와 관련된 법령을 형사사법절차에 준하여 개정할 것, 국가인권위원회가 조사 중인 진정사건의 조사가 종료될 때까지 강제퇴거의 집행을 유예할 것을 내용으로 하는 권고를 한 바가 있다. 이는 정부의 법과 제도 및 정책과 관행의 문제점과 관련된 것이기 때문에, 정부보고서 제94항 이후에 추가기술하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다.

또한 정부는 2008년 「인신보호법」을 제정하면서 구제청구권자의 범위에서 「출입국관리법」에 따라 보호된 자를 제외하였다. 이는 협약의 이행과 관련된 최근의 법과 제도의 변화로서 정부보고서 제94항 이후에 포함시키는 것이 바람직하다.

동 보고서의 제100항의 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」과 관련하여, 국가인권위원회는 2010. 8. 「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령」 개정안에 대하여 의견표명을 한 바, 정부는 2010. 11. 이를 수용하여 시행령에 건강진단서에 포함될 정신질환의 범위를 명확히 규정하고, 범죄경력증명서에 성매매 알선·강요 범죄를 포함시켰으며, 신상정보 제공시 증빙서류 의무를 부과하였고, 결혼을 위한 만남에 대한 상대방의 동의 절차를 강화하는 내용을 동법 시행령에 포함시켰다. 이는 최근의 입법적·행정적 조치로서 정부보고서에 포함시키는 것이 바람직하다.

정부보고서 제101항과 관련하여, 베트남, 캄보디아 등에서는 공식적으로 결혼중개업이 금지되고 있는 상황에서 우리나라 국제결혼중개업체가 현지에서 활동을 하고 있는 바, 이에 대해 정부가 관심을 가질 필요가 있음을 언급하는 것이 법과 제도 및 현실의 문제점에 대한 정확한 기술임과 동시에 정부의 노력을 보여주는 것으로 바람직할 것이다.

보고서의 인신매매 구조 및 방지대책과 관련하여, 인종차별철폐위원회는 제13차, 제14차 정부보고서 심사에서 외국인 여성 인신매매의 지속적인 만연을 우려하고, 외국인 여성 인신매매 철폐를 위한 노력을 권고한바가 있다. 현재 예술홍행사증(E-6)으로 입국한 후 성매매 업소로 유입되는 동남아 출신 이주여성이 상당수 있는 것은 주지의 사실이고, 이런 현상이 인신매매 성격을 갖고 있다는 시민사회의 강한 주장이 있는바, 정부보고서 제109항 이후에 이에 대한 정부의 대책을 추가기술하는 것이 인종차별철폐위원회와의 건설적 대화를 위해 적절할 것으로 보인다.

보고서의 제119항과 관련하여, '법률개정안을 제출('08. 11)하여 현재 계류 중' 이라고 표현한 법률개정안은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정안을 말하는바, 동법은 2010. 6. 개정되어 시행되고 있으므로 이를 반영하는 것이 바람직하다.

제120항의 '외국인근로자지원센터'와 관련하여, 2011. 1. 1. 안산에 소재한 외국인근로자지원센터가 정부에서 재위탁을 받지 못해 폐쇄된바, 이를 반영하여 보고서를 수정하는 것이 적절할 것으로 보인다.

제123항의 「초·중등교육법시행령」과 관련하여, 정부는 국가인권위원회의 '미등록 이주아동

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

의 중학교 과정 학습권 보장을 위한 정책개선권고'에 따라 2010. 10. 미등록 체류자 자녀를 포함한 외국인 학생의 중학교 입학을 허용하는 내용의 「초중등교육법시행령」을 개정하여 시행 중인바, 이는 최근의 법과 제도, 정책과 관행에 관한 것으로 정부보고서에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

##### 5) 외국인의 구제 및 피해보상(협약 제5조) 부분

제129항의 국가인권위원회의 외국인 관련 진정처리와 관련하여, 국가인권위원회는 2008. 1. 모 외국인보호소장이 외국인인 진정인이 국가인권위원회에 제출한 진정서를 접수하지 않은 것을 인권침해로 보아, 재발 방지를 위한 대책을 수립할 것, 동년 10월 법무부장관 등에게 단속과정에서 외국인 고용업소에 무단 진입하는 관행을 개선할 것 및 과도한 물리력을 행사하지 말 것을 권고한바 있는바, 이를 추가기술하는 것이 바람직하다.

##### 6) 교육, 문화 및 정보에서의 국가의무(협약 제7조) 부분

2008년 다문화가족 구성원의 안정적 생활 및 사회통합을 목적으로 제정된 「다문화가족지원법」은 다문화 가족을 국민과 혼인하거나 귀화한 외국인으로 정의하고 있고, 정부가 대부분의 다문화지원을 결혼이민자 가정과 그 자녀에 집중하고 있는 것은 주지의 현실로, 시민사회는 이를 문제점으로 강력히 주장하는바, 이는 정부의 법과 제도 및 정책과 관행의 문제점과 관련된 것으로 정부보고서 제139항 이후에 포함시키는 것이 인종차별철폐위원회와 건설적 대화를 위해 바람직하다.

## V. 결론

이러한 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제21조에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2011. 2. 14.

#### 국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철    위원 장향숙    위원 김영혜    위원 김태훈  
위원 최윤희<불출석>    위원 김양원<불출석>    위원 장주영  
위원 한태식<보광>    위원 윤남근    위원 양현아

**5** 2016. 7. 25.자 결정 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대한 의견표명

**결정요지**

- [1] 외교부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제9조에 따라 2012년과 2015년 사이 동 협약의 이행상황에 대하여 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서를 작성하고, 「국가인권위원회법」 제21조에 따라 의견조회를 요청함
- [2] 국가보고서 세부조항별 의견으로, 「다문화가족지원법」 개정에 대한 의지를 적극적으로 표명, 「이주 인권가이드라인」 권고 및 이행 모니터링에 대해 인종차별철폐를 위한 정부정책에 추가·기술, 차별금지법 제정 관련 구체적 기술, 외국인 혐오에 대한 대책 마련, 출입국항 난민신청 관련한 정부의 해결방안 노력 및 난민심사 인력 보강 등에 대한 구체적인 정보 기술, 외국인 여성 배우자의 권리보호를 위한 인권위 권고 등 최근 정책 반영, 단기순환원칙인 고용허가제도에서 장기화 되는 이주노동자에 대한 정부의 입장과 사업장 변경 회수, 미등록 이주노동자의 권리보호 관련 유의미한 사례 반영, 예술흥행비자 소지 이주여성들에 대한 인권 개선 노력 필요함에 대해 기술, 인권위의 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표 권고」 반영, 인권위원 선출의 독립성과 다양성 확보 등을 위해 「국가인권위원회법」 개정된 사실 기술, 기타 국가보고서 기술상에 표현·용어의 수정과 통계 자료 등 보완

**주 문**

국가인권위원회는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대하여, ‘인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해’를 보다 충실히 반영하고, ‘인종차별철폐협약 국가보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침’에 부합하도록, 국가보고서의 내용을 일부 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

## ■ 이 유

### I. 의견표명의 배경

외교부는 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(이하 “인종차별철폐협약”이라 한다) 제9조에 따라 2012.부터 2015.까지 「인종차별철폐협약」의 이행상황에 대하여 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서(이하 “국가보고서”라고 한다)를 작성하고, 「국가인권위원회법」 제21조에 따라 의견조회를 요청하였기에 의견표명을 검토하였다.

### II. 판단 기준

국가보고서에 대한 판단은 「인종차별철폐협약」 제9조, 인종차별철폐협약 국가보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/1), 인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(CERD/C/KOR/CO/15-16)를 기준으로 하였다.

### III. 판단

#### 1. 국가보고서에 대한 총평

- 가. 지난 국가보고서와 비교하여 더 많은 통계 및 현황 자료를 제공하기 위한 정부의 노력은 긍정적이다. 하지만 일부 통계 및 현황 자료에서 사실을 정확히 반영하지 못한 측면이 있다.
- 나. 국가보고서를 통해 인종차별철폐협약 제15차, 제16차 국가보고서에 대한 인종차별철폐위원회의 최종견해를 반영하기 위한 정부의 이행의지가 포함된 것은 긍정적이나, 인종차별철폐위원회 최종견해에서 차기 국가보고서에 세부 정보를 제공할 것을 요청한 사항 등에 대해서는 보완이 필요하다.
- 다. 인종차별을 철폐하기 위한 정부의 노력과 대책을 반영하여 기술하고자 하였으나, 일부 항목의 경우 현황, 법령, 정책의 설명에 한정되어 있어 문제를 해결하기 위한 구체적인 방안과 효과 등의 보완이 필요하다.

## 2. 인종차별철폐협약 조항별 의견

### 가. 인종차별철폐를 위한 정부정책(제2조) 관련

국가보고서 제23항과 관련하여, 인종차별철폐위원회는 현행 「다문화가족지원법」이 한국 내 다수의 체류자들을 배제하여 이들의 사회 통합을 저해하고, 특히 그 자녀와 외국인 배우자에게 중대한 영향을 미치는 사실상의 차별적 상황을 조성하는 것에 대해 우려를 표명한 바 있다. 따라서 정부는 이와 같은 위원회의 견해를 고려하여 「다문화가족지원법」 개정에 대한 의지를 적극적으로 표명하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제20항에서 제30항까지 인종차별철폐를 위한 정부정책과 관련하여, 국가인권위원회는 관계 부처 및 시민사회 단체와의 의견 수렴을 거쳐 7개 영역 90개 핵심과제로 구성된 <이주 인권가이드라인(2012. 2.)>을 마련하여 권고하였다. 국가인권위원회는 정부의 이주민 정책 입안과 입법 과정에 <이주 인권가이드라인>이 반영될 수 있도록 2012.부터 정부부처의 이행 현황을 매년 모니터링하고, 미이행 과제에 대해서는 이행을 촉구하고 있으므로, 이에 대한 내용을 추가하여 기술하는 것이 바람직하다.

### 나. 인종적 우월성·인종적 증오행위 근절을 위한 적극적 조치(제4조) 관련

국가보고서 제32항과 관련하여, 2008.부터 2013.까지 국회의원이 발의한 차별금지법 제정안이 총 6건 있었으나 국회를 통과하지 못한바, 차별금지 사유에 대한 논쟁 등 해당 법안들이 제정되지 못한 사유, 인종차별철폐위원회 권고 이행의 장애요소 및 극복방안 등에 대해 구체적으로 기술하여 보완하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제34항과 관련하여, 최근 인터넷을 중심으로 이주노동자 등 외국인에 대한 혐오 및 부정적 인식이 확산되고 있으므로, 이에 대한 대책 마련 의지를 적극적으로 표명하는 것이 바람직하다.

### 다. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(제5조) 관련

국가보고서 제38항과 관련하여, 2013. 7.부터 2015. 12.까지 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 외국인인 총 169명이며, 이들 중 일부는 항고소송으로 위 처분을 다투는 동안 열악한 공항 송환대기실에 장기간 대기하는 상황이 언론에 보도된 바 있다. 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

고는 원칙적으로 난민인정 심사에 회부하여 난민신청자의 난민인정 심사 기회를 부여하고자 하는 정부의 의지와 송환대기실 내 열악한 상황에 대한 언론 보도 등을 고려하여, 이를 해결하기 위한 정부의 노력을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제44항과 관련하여, 인종차별철폐위원회 권고 당시보다 난민인정 심사 공무원이 얼마나 증원되었는지, 이로 인해 난민인정 심사 적체 해소가 얼마나 되었는지, 향후 추가 증원 계획은 마련되어 있는지 등에 대한 구체적인 정보를 추가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제46항과 관련하여, 현행법상 출입국항의 난민신청자에 대한 면접, 사실조사 등의 업무를 출입국관리소장(또는 출장소장)이 담당하고 있는바, 난민인정 심사 절차의 모든 단계에서 적법절차가 존중되기 위해서는 이러한 업무에 대해서도 전문성 있는 난민심사관이 담당할 수 있도록 향후 입법적·행정적 조치 마련이 필요함을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제48항과 관련하여, 정부는 국가인권위원회가 2011. 9. 결혼이주여성의 체류기간연장허가 신청 시 「출입국관리법시행규칙」 [별표5의2] 신원보증서의 제출 규정을 삭제하라고 의견표명한 것을 받아들여 2011. 12. 신원보증서 징구제도를 폐지하였다. 그러나 2012. 12. 국가인권위원회가 「긴급복지지원법시행령」 제1조의2 제2호 “대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적을 가진 직계존비속을 돌보고 있는 사람”을 “대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람”으로 개정하도록 정부에 권고한 것에 대해서는 현재까지 정책에 반영하지 않고 있는바, 최근의 입법적·행정적 조치 관련 현황으로 이를 국가보고서에 포함시키는 것이 바람직하다.

국가보고서 제60항과 관련하여, 단기순환원칙을 유지하면서도 재입국 취업제도를 통하여 최장 9년 8개월 동안 이주노동자들이 체류가 가능한 상황이 되었으므로, 이러한 상황을 고려하여 이주노동자의 장기체류 허용 여부에 대해 검토하겠다는 정부의 입장을 제시하는 것이 바람직하다.

제61항과 관련하여, 정부는 2011. 12. 국가인권위원회의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정 등 사업장 변경 횟수 관련 고용허가제 개선 권고를 수용하여, 사업장 변경 횟수의 제한을 받지 않는 사유를 해당 법률에 구체적으로 규정하였다. 또한, 2012. 2. 국가인권위원회에 접수된 “이주노동자의 종교를 고려하지 않은 사업장 배치”에 관한 진정사건 조사과정에서 사업주가 이주노동자의 사업장 변경 신청에 동의하여 종교에 의한 차별 소지를 해소한바, 이는 인종차별 철폐위원회 권고에 부합하는 유의미한 사례에 해당하므로 국가보고서에 이를 추가·기술하는 것이 바람직하다.



한편, 2015. 1. 29. 광주고등법원은 고용주가 출입국관리소에 접수한 고용외국인의 사업장 무단이탈신고에 대해 정확한 사실확인 절차 및 적법한 취소절차를 거치지 않은 채 외국인의 체류자격을 취소하여 미등록 체류자가 되도록 하고 강제퇴거에까지 이른 사례에 대해 위법한 것으로 판결(2014누6318)한 바 있다. 현재 「출입국관리법」 제55조, 제60조에서 규정하고 있는 보호명령, 강제퇴거명령에 대한 이의신청 외에 고용주의 사업장 무단이탈신고에 대한 이의제기 절차는 없는 상황이므로, 정부는 이주노동자의 권리 보장을 위해 이와 같은 사례에 대해 모니터링 하여 시정하겠다는 입장을 국가보고서에서 제시하는 것이 바람직하다.

국가보고서 제72항에서 제76항까지와 관련하여, 국가인권위원회가 2014년도에 실시한 <예술홍행비자 소지 이주여성 실태조사> 결과, 근로조건 위반 경험, 여권 압류, 성매매 강요 등 다수의 인권침해 사례가 발견되었다. 또한, 2015년도 국정감사 및 언론보도를 통해 예술홍행비자로 입국한 외국인 여성들에게 성매매 강요가 있었음에도 수사당국이 이들을 인신매매 피해자가 아닌 성매매 혐의의 피의자로 수사하고, 피해자들이 강제퇴거명령 및 보호명령에 따라 외국인보호소에 수용되는 문제가 지적된 바 있었다. 이처럼 정부가 설명한 정책에도 불구하고, 예술홍행비자 소지 이주여성들에 대한 인권 개선을 위한 노력이 여전히 필요한 상황이므로, 이들이 성매매로 유입되지 않도록 효과적인 감시 장치를 마련하는 등 정부의 해결 노력을 추가·기술하는 것이 바람직하다.

#### 라. 외국인의 구제 및 피해보상(제6조) 관련

국가보고서 제89항과 관련하여, 인신매매 피해자 인권증진을 위해 2016. 6. 국가인권위원회는 일선 현장에서 인신매매 피해자를 식별하고 이들을 보호하기 위한 구체적 기준인 <인신매매 피해자 식별 및 보호 지표>를 마련하여 이를 활용하도록 정부에 권고한바, 당해 권고 및 이와 관련한 정부의 향후 정책 추진 계획에 대해 추가적으로 기술할 필요가 있다.

#### 마. 국가인권위원회의 임무 관련

국가인권위원회는 2014. 12. 「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」을 제정하여, 인권위원의 임기만료 등에 관한 정보를 홈페이지 및 다양한 방법으로 시민사회 등 외부에 공지하고, 이와 관련된 시민사회의 의견을 수렴하여 이를 선출·지명기관에 전달하고 있다. 또한 2016. 2. 인권위원 선출의 다양성 확보 등을 위해 「국가인권위원회법」이 개정된바,

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

제18조에서 '위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 위원회의 독립성을 보장하고 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 최대한 고려'할 것을 규정하고 있으므로 이러한 사항을 기술하는 것이 바람직하다. 다만, 인종차별철폐위원회에서 지적한 바와 같이, 국가인권위원회가 협약 상 권리 증진과 임무를 원활하게 수행하기 위한 조직·예산이 충분하지 못하므로, 이를 지원하기 위한 정부의 입장을 함께 서술하는 것이 필요하다.

#### 바. 기타 국가보고서 기술상에 표현·용어의 수정과 통계자료 등 보완

- 1) '우리나라'라는 표현은 특정 대상을 구분하는 효과를 발생할 수 있으므로, 「인종차별철폐협약」 제1조의 취지에 따라 사회통합적 관점으로 기술하는 것이 적절하다. 따라서 제6항의 '우리나라 국적취득'에서 '우리나라'라는 표현을 '대한민국'으로 수정하고, 제10항 표4의 '우리 국민'도 '대한민국 국민'으로 수정하는 것이 바람직하다.
- 2) 이주노동자들의 '미등록 체류상태' 또는 '체류기간 도과상태'에 대해 부정적 인식을 부여하는 '불법'이라는 용어의 사용은 이들을 법적, 제도적 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고 이주민의 사회통합을 어렵게 한다.

인종차별철폐위원회 역시 미등록 이주노동자(undocumented migrant workers)라는 용어를 사용하고 있으므로 국제사회에서 통용되는 용어와 같이, 제9항 등 국가보고서내의 '불법체류자' 용어의 사용을 지양하고 '미등록 이주노동자'로 수정하는 것이 바람직하다.

- 3) 통계청 국제결혼 현황에 의하면, 최근 국제결혼 총 건수는 감소하는 추세<sup>1)</sup>로 나타나고 있어, 제10항의 결혼이민자의 수가 "매년 지속적으로 증가"한다는 것은 누계 측면에서는 사실이나, 실제 결혼이민자의 증감 추이를 오해할 수 있는 표현이므로 수정하는 것이 바람직하다.
- 4) 제11항 표5에서 '난민인정자'와 '인도적 체류허가자'로 통계 항목을 구분하고 있는바, '가족 재결합 인정자'가 위 항목에 포함되는 것인지, 또는 표에 반영되지 않은 현황을 기술한 것인지에 대해 명확하지 않으므로, 제시된 통계자료와 연계하여 명확히 기술하는 것이 바람직하다. 또한, 2014년도에 인도적 체류허가자가 대폭 증가한 것은 당시 시리아 난민들에 대해 인도적 체류를 허가한 것에 기인한 것으로, 난민과를 분리한 것으로 인한 결과인 것처럼 서술되어 있는 표현은 수정할 필요가 있다.

1) 국제결혼(대한민국 국민과 외국인과의 결혼) 총 건수 : 2012년 28,325건, 2013년 25,963건, 2014년 23,316건

**5** 2016. 7. 25자 결정  
 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대한 의견표명

- 5) 제45항에서 난민불인정 결정에 대한 이의신청 건수, 건수 대비 인정건수 등 객관적 자료를 추가·기술할 필요가 있다.
- 6) 제49항과 제50항에서 관련 규정 개정만이 아니라 피해사례 통계 등을 통해 일련의 조치들이 얼마나 효과가 있었는지 객관적 근거를 추가·기술할 필요가 있다.
- 7) 제51항에서 프로그램 운영 국가가 당초 몇 개국에서 몇 개국으로 확대되었는지, 국제결혼자 수와 프로그램 이수자의 수, 프로그램에 대한 평가자료 등을 보충할 필요가 있다.
- 8) 제89항에서 외국인 연예인 입국 시 조기적응 프로그램 실시와 관련하여, 단순히 735명이 참가했다는 기술보다는 연예인 입국자 수 등 구체적인 통계자료를 추가·기술할 필요가 있다.

#### IV. 결론

따라서 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제7호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2016. 7. 25.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 이성호 위원 김영혜 위원 이경숙 위원 정상환

위원 한위수 위원 강명득 위원 최이우 위원 이은경 위원 장애순

**6** 2016. 9. 8.자 결정 [회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행절차 마련 권고]

**결정요지**

- 【1】 한국인 교사 및 한국계 외국인 회화지도 교사와 달리 E-2 비자 외국인 회화지도 교사에게만 HIV 검사를 사실상 의무화하고 있는 것은 합리적 기준이라고 보기 어려우며, 안전한 공중보건 환경을 보장하려는 취지를 고려할 때, 이들을 달리 취급해야 할 특별한 사정이 있다고 볼 수도 없으므로 이러한 제도는 「헌법」 제11조에서 보장하고 있는 평등권과 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조를 위반하여 인종차별의 소지가 있다고 판단됨
- 【2】 또한, 교육부는 E-2 비자 외국인 채용 관련 법령 및 관행을 개선할 필요가 있으며, 특히 E-2 비자 외국인 중 이미 외국인 등록을 마치고 학교, 학원, 연구소 등에서 회화지도 교사로 근무한 경력이 있는 사람에게까지 채용신체검사서를 다시 제출하도록 하는 것은 위 법무부 고시 및 관련 법령의 규정보다 더 과도한 규제이므로 이러한 관행이 시정되도록 각 시·도 교육청을 지도·감독해야 함
- 【3】 개인통보제도는 당사국의 권리 침해에 대한 개인진정을 제출하는 제도로서 권리 침해와 관련된 정책에 대한 개선 여부와 관계없이, 진정인이 입은 피해에 대한 적절한 보상도 고려되어야 함. 따라서 「인종차별철폐협약」 소관부처인 외교부는 진정인이 입은 정신적·실질적 손해에 대한 적절한 보상을 제공하라는 제86차 인종차별철폐위원회의 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련할 필요가 있음
- 【4】 대한민국은 「인종차별철폐협약」 외 「자유권규약」, 「여성차별철폐협약」, 「고문방지협약」 등 4개 유엔인권협약의 개인통보제도 당사국으로, 각 유엔인권협약의 국내이행 주무부서가 각각 다른 점과 실질적으로 권고사항 이행을 위해서는 행정부처간의 협조가 필요하다는 점에서 국무총리가 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 국내 절차 등을 제도적으로 마련하는 것이 적절함

**■ 주 문**

국가인권위원회는 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도의 인종차별적 요소를 해소하고, 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위해 아래와 같이 권고한다.

1. 국무총리는 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취하기 바람
2. 외교부장관은 인종차별철폐위원회 개인통보사건 51/2012 관련하여 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 제86차 인종차별철폐위원회 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련하기 바람
3. 법무부장관은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선을 위해 법무부고시 제2011-23호를 폐지하거나 인종차별적 요소를 해소하는 방향으로 개정하기 바람
4. 교육부장관은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에게 HIV검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 요구하는 관련 법령 및 관행을 개선하기 바람, 특히 이미 외국인 등록을 마치고 회화지도 교사로 근무한 경력이 있는 재계약 대상자에 대해서 채용신체검사서를 다시 요구하지 않도록 시·도 교육청에 대해 지도·감독하기 바람

## ■ 이 유

### I. 권고의 배경

○○교육청은 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인(이하 “E-2 비자 외국인”이라고 한다)으로 관내 초등학교에서 원어민 보조교사로 근무하던 진정인이 HIV검사가 포함된 채용신체검사서를 제출하지 않았다는 이유로 재계약을 하지 아니하였다. 이에 진정인은 2009. 7. 인종차별을 이유로 국가인권위원회에 진정을 제기하고 대한상사중재원에 중재를 요청하였으며, 이후 2012. 12. 인종차별철폐위원회 개인통보제도에 따라 대한민국을 당사국으로 개인진정을 제기하였다.

2015. 5. 제86차 인종차별철폐위원회는 위 개인진정에 대한 견해에서 ‘인종적으로 한국계가 아닌 외국인 회화지도 교사에 한정된 의무적 검사정책은 공중보건이나 그 밖의 어떠한 이유로도 정당화되지 않으며, 인종차별철폐협약 제5조 (e)항 (i)의 근로의 권리에 대한 평등을 보장할 당사국의 의무를 위반하여 인종, 피부색, 민족이나 종족의 기원의 구분 없이 일할 수 있는 권리를 침해하였다’고 판단하고, ‘국가 또는 지방 차원에서 시행되고 있는 외국인 고용 관련 규정 및 정책을 검토하여 인종차별을 야기하거나 지속시키는 효과를 갖는 법과 관행을 폐지하는 적절한

## 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

조치를 취할 것'을 대한민국 정부에 권고하였다.

이에 대해 2015. 9. 대한민국 정부(인종차별철폐위원회 국내 주무부처인 외교부)는 '2016년 제출 예정인 제17·18·19차 국가보고서에 인종차별철폐위원회의 권고사항에 대한 내용을 포함하여 제출할 예정'이라고 답변하였다. 그러나 제17·18·19차 국가보고서에 인종차별철폐위원회 개인진정의 원인이 되었던 E-2 비자 외국인의 건강검진제도에 대한 적절한 조치가 포함되어 있지 않았고, 이에 국가인권위원회는 E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 적절성과 개인통보제도에 따른 권고 이행의 실효성 제고 방안을 검토하게 되었다.

## II. 판단 및 참고기준

국가인권위원회는 「헌법」 제6조 및 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항에 따른 별표5의2, 「후천성면역결핍증 예방법」 제8조의2, 제27조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조, 「인종차별철폐협약」 제2조, 제5조, 제6조, 제14조 등을 판단기준으로 하였다.

아울러 인종차별철폐위원회 일반논평 제30호 및 「인종차별철폐협약」 제14조에 따른 제86차 인종차별철폐위원회 견해, 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조, 제27조 등을 참고하였다.

## III. E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 문제점과 개선 방향

### 1. E-2 비자 외국인의 채용신체검사서 제출 근거 및 실태

최근 5년간 매년 3만 명 이상의 외국인이 회화지도(E-2) 비자로 입국하며, 이들은 입국 후 90일 이내에 외국인 등록을 해야 한다. E-2 비자 외국인은 원어민 영어 보조교사(EPIK, English Program In Korea)와 같이 초·중등학교에서 한국인 교사와 함께 실용외국어교육을 담당하거나 그 밖의 학원, 연구소 등 기관·단체에서 외국어 회화지도에 종사하며, 회화지도 이외에 다른 영리 활동을 할 수 없다.

1993. 4. 회화지도(E-2) 사증 발급제도 도입 이후, 2007. 12. E-2 비자 외국인의 무자격 강의 및 마약 흡입 등이 사회문제로 대두되자, 정부는 E-2 비자 외국인에 대해 외국인등록 시

범죄경력증명서와 건강진단서 제출을 의무화하였다. 2009. 4. 법무부는 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2를 개정하여 E-2 비자 외국인이 외국인 등록을 할 때 “국공립병원이나 보건소 또는 종합병원에서 발행한 TBPE검사(마약류검사)가 포함된 신체검사서(교육과학기술부 또는 시·도 교육청 주관으로 모집·선발되어 초·중등학교에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람은 제외한다)”를 첨부하도록 규정하였다. 그 후 2011. 1. 법무부고시 제2011-23호를 제정하여 채용신체검사서 발급 의료기관을 법무부장관이 지정하는 의료기관으로 변경하고 채용신체검사서에 추가로 HIV 검사 결과를 포함하도록 규정하였고, 2011. 3 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2도 위 고시의 내용과 같이 법무부장관이 지정하는 의료기관에서 채용신체검사서를 발급받도록 개정하였다.

한편 각 시·도 교육청의 원어민 보조교사 채용 가이드라인인 교육부 국립국제교육원의 「2016 원어민 영어보조교사 초청·활용 이렇게 하세요.」(2016. 3.) 매뉴얼에 따르면 채용신체검사서는 ‘법무부장관이 지정한 채용신체검사의료기관에서 발행한 것이어야 하며, 다만 시·도 교육감이 채용한 원어민 영어보조교사는 채용신체검사서 제출이 면제(관할 교육청 자율 검증)된다’고 명시하고 있지만, 일부 교육청의 「원어민 영어보조교사 활용 업무편람」(2016. 8.)에서는 “원어민 영어보조교사 재계약 절차 시 지정병원에서 채용신체검사를 받고 그 결과를 교육청에 인편으로 제출하며 채용신체검사서에서 이상 소견 발생 시 재계약을 취소한다.”고 기재하고 있어 계약 갱신 때마다 채용신체검사서의 제출을 사실상 강제하고 있다. 또한 일부 위 업무편람의 계약해지 관련 조항은 “피고용자는 공교육기관 근무를 위한 신체검사(마약, 에이즈 포함)를 국내에서 받아야 한다.”라며 신체검사 항목에 마약류 및 HIV검사를 구체적으로 명시하고 있다.

이러한 시·도 교육청의 원어민 영어보조교사 채용 관행을 보면, 「출입국관리법 시행규칙」 제76조 제2항 별표5의2에서 규정하고 있는 E-2 비자 외국인이 외국인 등록을 할 때 “교육부 또는 시·도 교육청 주관으로 모집·선발되어 초·중등학교에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람은 제외한다.”는 단서조항에 해당하는 사람에 대해서도 고시의 내용이 적용되어 온 것으로 보인다. 법무부 「외국인체류 안내매뉴얼」(2016. 8.)에도 관할 교육관청에 채용신체검사서를 제출하여 자율 검증하도록 하고 있다.

또한 시·도 교육청에서 채용하는 회화지도 교사 외에 사설학원, 연구소 등에서 외국인 강사를 채용하고자 하는 경우, 외국인 강사는 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제13조의2 및 같은 법 시행규칙 제10조의2에 따라 법무부고시 제2011-23호에서 정한 마약검사항목(HIV 포함)과 검사방법에 따른 채용신체검사서를 학원장에게 제출하도록 의무화하고 있다.

위 관련 규정 등을 종합하면 E-2 비자 외국인은 HIV 및 마약 검사 결과를 포함한 채용신체검사서를 관공서 또는 고용주에게 제출하지 않을 경우 이들의 입국 목적인 원어민 보조교사 또는 외국인 강사로서 채용될 수 없으므로 E-2 비자 외국인에게 사실상 이러한 검사를 강제하는 효과가 발생한다.

## 2. E-2 비자 외국인에 대한 건강검진제도의 인종차별 여부

현행 제도 상 원어민 영어보조교사에 지원할 수 있는 자격자는 E-2 비자 외국인 이외에 영어를 모국어로 하는 국가의 국적을 취득한 재외동포 비자(F-4) 한국계 외국인(외국국적동포)도 포함된다. 그러나 재외동포(F-4) 비자 한국계 외국인이 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따라 거소 신고를 한 경우에는 외국인 등록 대상이 아니므로, HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 필요로 하지 않는다.

진정인이 제출한 사실 자료를 근거로 제86차 인종차별철폐위원회는 한국인 교사나 한국계 외국인 회화지도 교사는 해당 검사에서 면제되므로 동 검사는 내국인과 외국인간 구분을 기준으로 결정되는 것이 아니라, 인종을 기초하여 결정된 것으로 판단하였다. 특히, 채용, 입국, 체류 및 거주 목적의 의무적 HIV 검사가 공중보건에 실효성이 없으며, 근본적인 인권 향유를 침해하고 차별적이므로 국제 기준과 상충된다고 보았다.

또한, 진정인이 2009. 7. 대한상사중재원에 요청한 중재과정 중 일부 교육청 공무원들이 HIV 및 마약검사가 외국인 회화지도 교사의 가치관과 도덕성을 확인하는 수단으로 고려되었다는 사실을 언급하면서, 인종차별철폐위원회 일반논평 제30호의 내용을 상기하여 대책을 마련할 것을 권고하였다.

이에 대하여 법무부는 출입국관리 행정은 주권국가로서 광범위한 재량이 부여되는 영역이며, 특히 회화지도 자격자의 경우 어린 학생들을 대상으로 하고 있어 안전한 공중보건 환경을 보장하기 위해 이러한 검사가 필요하다는 입장이다.

그러나 인종차별철폐위원회에서 지적하는 바와 같이, 한국인 교사 및 한국계 외국인 회화지도 교사는 HIV 검사 대상에서 제외하고, E-2 비자 외국인 회화지도 교사에게만 HIV 검사를 사실상 의무화하고 있는 것은 출입국관리 행정에 부여된 광범위한 재량을 감안하더라도 합리적 기준이라고 보기 어렵다. 또한 안전한 공중보건 환경을 보장하려는 취지를 고려할 때, 한국인 교사, 한국계 외국인 교사, E-2 비자 외국인 교사를 달리 취급해야 할 특별한 사정이 있다고 볼 수도 없으므로



이러한 제도는 「헌법」 제11조에서 보장하고 있는 평등권과 모든 사람의 법 앞의 평등과 차별을 금지하고 있는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조를 위반하여 인종차별의 소지가 있다고 판단된다.

### 3. E-2 비자 외국인 채용 시 HIV 검사 요구의 적절성

HIV/AIDS 확산 초기 각국은 실명관리, 강제검사 등 통제 중심의 공중보건 정책을 도입하였으나, 이러한 정책은 감염인의 사생활을 침해하고 사회적 차별과 낙인을 조장하며, 이로 인해 감염인이 검진이나 상담을 거부하여 오히려 공중보건체계에서 벗어나는 결과를 초래하게 된다는 지적이 있었다. 1998년 세계보건기구(WHO)와 국제노동기구(ILO)는 ‘AIDS와 직장에 관한 성명’을 통해 “피고용자가 스스로 HIV 감염이나 에이즈 발병을 고용자에게 알릴 의무가 없으며, 감염인은 통상 직장 동료에게 감염위험성을 제공하는 일이 없다.”고 밝힌바 있다. 또한 「후천성면역결핍증 예방법」 제8조의2에서 사업주는 근로자에게 후천성면역결핍증에 관한 검진결과서를 제출하도록 요구할 수 없도록 명시하고 있으며, 같은 법 제27조는 이를 위반하여 검진 결과를 통보하거나 검진결과서 제출을 요구한 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

이러한 국제기준과 법률의 규정에도 불구하고, E-2 비자 외국인 채용시 HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서를 제출하도록 하는 건강검진 제도는 계속 유지되고 있는데, 질병관리본부에서 밝히고 있는 바와 같이 HIV가 일상생활에서 감염될 가능성이 낮고, 감염 경로 역시 대부분 성접촉에 의해 발생한다는 사실을 고려할 때, HIV 검사 결과가 포함된 채용신체검사서를 제출하도록 하는 것은 특정 병력을 가진 집단에 대한 낙인으로 볼 수 있다. 이러한 낙인은 감염의 원인을 그 집단에게 전가하고 특정 집단에 한정된 것으로 여기게 하여, 해당 집단에 포함되지 않은 이들이 자신은 안전하다는 그릇된 인식을 하게 하는 역효과를 가져와 보건 정책의 방향과도 부합되지 않는다 할 것이다.

따라서 E-2 비자 외국인 채용 시 HIV 검사 결과가 포함된 채용신체검사서를 제출하도록 하는 것은, 위 「후천성면역결핍증 예방법」의 입법취지를 고려할 때 적절하지 않으며 나아가 불합리한 병력차별의 소지도 있을 수 있으므로 개선이 필요하다.

#### 4. 소결

이상과 같이 E-2 비자 외국인에게만 외국인 등록 시 한정적으로 HIV 검사 결과를 포함한 채용신체검사서 제출을 의무화하는 것은 인종차별의 소지가 있으므로 이를 규정하고 있는 법무부 고시 제2011-23호를 폐지하거나 인종차별적 요소가 해소될 수 있는 방향으로 개정하는 것이 필요하다.

또한, 교육부는 E-2 비자 외국인 채용 관련 법령 및 관행을 개선할 필요가 있으며, 특히 E-2 비자 외국인 중 이미 외국인 등록을 마치고 학교, 학원, 연구소 등에서 회화지도 교사로 근무한 경력이 있는 사람에게까지 채용신체검사서를 다시 제출하도록 하는 것은 위 법무부 고시 및 관련 법령의 규정보다 더 과도한 규제이므로 이러한 관행이 시정되도록 각 시·도 교육청을 지도·감독해야한다.

### IV. 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고이행의 실효성 제고

#### 1. 유엔인권협약에 대한 이행의무

「헌법」 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고 있다. 이는 국가가 가입, 비준 또는 승계를 통해 조약에 구속되기로 동의한 경우, 그 조약이 설정한 권리를 이행할 법적 의무를 진다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제26조에 따르면 “유효한 모든 조약은 그 당사국을 구속하며 또한 당사국에 의하여 성실하게 이행되어야 한다.”고 하여 성실준수 의무를 규정하고 있으며, 위 협약 제27조에 따라 “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니 된다.”고 규정하고 있다.

이에 따라 대한민국은 가입·비준한 유엔인권협약의 당사국으로서 국가보고서를 유엔인권협약 각 위원회에 제출할 의무를 가지며, 개인진정 절차를 수락하거나 해당 절차가 포함된 선택의정서를 가입한 경우에는 개인통보제도 당사국으로서 진정 결과에 따른 권고를 이행할 의무가 있다. 또한 2015. 11. 자유권규약위원회의 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서도 규약 위반 사건에 대한 효과적 구제를 제공하기 위해 매커니즘과 절차를 수립할 것을 권고한바 있다.

## 2. 개인통보제도에 따른 권고와 이행 사례

유엔인권협약 개인통보제도에 따른 각 위원회의 권고는 국제적 기준으로 작용하나, 실질적으로 당사국이 그 권고를 받아들여 피해자에 대한 구제 등을 이행하는 것이 궁극적인 목적이므로 개인통보제도에 따른 권고에 대한 당사국의 이행상황은 각 위원회에서 지속적으로 검토되고 있다.

개인통보제도에 따른 권고 이행 해외 사례를 살펴보면, 여성차별철폐위원회 개인통보사건 17/2008(Alyne da Silva Pimentel Teixeira v. 브라질)의 경우 진정인에 대한 피해보상 등 개인구제가 이루어졌고, 제도적으로는 성인지적 관점과 인종적 초점을 반영한 종합여성건강정책을 수립하고, 모성 사망을 줄이기 위한 정책 등이 마련되었다.

한편 당사국이 권고이행을 거부한 경우에는 정기보고서를 심의할 때 개인진정에 대한 사안도 함께 심의하여 이행 촉구를 요구하기도 한다. 여성차별철폐위원회 개인통보사건 4/2004(Ms. A. S. v. 헝가리)의 경우, 헝가리에 거주하는 집시(Rom)여성이 인지하지 못하는 사이에 강제불임 수술이 이루어져, 진정인에 대한 피해 보상과 의료제도 개선 권고를 하였고, 권고 이행을 위해 여성차별철폐위원회는 수년간의 끈질긴 대화와 정기보고서 심의 시 모니터링 활동으로 피해자에게 배상금을 지불하게 한 사례가 있었다.

## 3. 제86차 인종차별철폐위원회 권고 및 이행을 위한 실효성 제고 방안

인종차별철폐위원회 개인통보사건 51/2012(L. G. v. 대한민국)에 관한 심리를 종결하면서 제86차 인종차별철폐위원회는 인종차별철폐협약 제5조 (e)항 (i)을 위반한 것으로 판단하고, 대한민국 정부에 진정인에 대한 임금 보상 및 정신적·실질적 피해에 대한 손해배상 등을 권고하였다.

이에 대하여 대한민국은 인종차별철폐협약 당사국으로서 「헌법」 및 「조약법에 관한 비엔나 협약」 등에 따라, 진정인에게 차별적 대우로 발생한 정신적·실질적 손해에 대해 적절한 보상을 하는 등 인종차별철폐위원회 권고를 이행할 필요가 있으나, 현재 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 국내 절차 등이 제도적으로 마련되어 있지 않아, 유엔인권협약에 근거한 개인통보제도에서 인권침해나 차별행위가 인정되더라도, 개인에 대한 효과적인 권리 구제가 어렵다.

따라서 대한민국 정부는 유엔인권협약의 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취하는 것이 필요하며, 특히 유엔 인권최고대표사무소에서 9개

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

유엔인권협약에 제기되는 개인통보 절차의 증가로 인해 개인 피해자 보호에 관한 기준 마련 및 판례의 일관성 보장, 재판 회부 가능성 및 당사국의 각 위원회 견해 이행 촉진 등을 담보하기 위한 방안을 검토하고 있는 현실을 고려할 때, 더 이상 권고 이행 절차 마련이 늦추어져서는 안 될 것이다.

#### 4. 소결

이상과 같이 대한민국은 인종차별철폐협약 당사국으로서 개인통보제도에 따른 권고사항에 대해서 적극적으로 이행하는 것이 바람직하다.

특히, 개인통보제도는 당사국의 권리 침해에 대한 개인진정을 제출하는 제도로서 권리 침해와 관련된 정책에 대한 개선 여부와 관계없이, 진정인이 입은 피해에 대한 적절한 보상도 고려되어야 한다. 따라서 인종차별철폐협약 주무부처인 외교부는 진정인이 입은 정신적·실질적 손해에 대한 적절한 보상을 제공하라는 제86차 인종차별철폐위원회의 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

또한, 현재 대한민국은 인종차별철폐협약 외 자유권규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약 등 4개 유엔인권협약의 개인통보제도 당사국으로, 각 유엔인권협약의 국내이행 주무부서가 각각 다른 점과 실질적으로 권고사항 이행을 위해서는 행정부처간의 협조가 필요하다는 점에서 국무총리가 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 국내 절차 등을 제도적으로 마련하는 것이 적절하다.

#### V. 결론

이와 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 9. 8.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 김영혜 위원 이경숙 위원 정상환

**7** 2018. 10. 22.자 결정 [UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」  
대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한 국가인권위원회 독립보고서  
제출]

---

**결정요지**

- 【1】 국가인권위원회는 제17·18·19차 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고 자 유엔 인종차별철폐위원회에 독립보고서를 제출함
  - 【2】 독립보고서는 총 20개 쟁점(31개 세부 쟁점)으로 구성되었으며, 그동안 인종차별철폐위원회에서 지속적으로 권고한 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영, 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련과 포괄적 차별금지법 제정에 대해 최근 사례와 위원회 의견을 담음
-

**UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한 국가인권위원회 독립보고서**

구 분	쟁점 목록
A. 서론	
B. 협약 이행상황	
I. 총론	
II. 협약 제1조	쟁점 1. 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영
III. 협약 제2조	쟁점 2. 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어 지양
	쟁점 3. 다문화가족의 정의 확대
IV. 협약 제4조	쟁점 4. 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련
	쟁점 5. 포괄적 차별금지법 제정
V. 협약 제5조	쟁점 6. 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리
	쟁점 7. 외국인 보호제도와 신체의 자유
	쟁점 8. 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리
	쟁점 9. 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리
	쟁점 10. 이주민 의료안전망의 사각지대 해소
	쟁점 11. 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대
	쟁점 12. 이주아동의 기본권 보호
	12-1. 보편적 출생등록제도의 도입
	12-2. 이주아동에게 안정적인 의료서비스 제공
	12-3. 이주아동의 온전한 교육권 보장
	12-4. 이주아동의 보호와 지원

**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

구 분	쟁점 목록
V. 협약 제5조	쟁점 13. 난민 보호 시스템
	13-1. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선
	13-2. 난민인정절차의 전문성과 공정성 확보
	13-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선
	13-4. 제주도 내 예멘 난민신청자 현황과 정부의 적극적 대응 필요
	쟁점 14. 결혼이주여성의 권리 강화
	14-1. 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장
	14-2. 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활 유지
	14-3. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대한 정책적 고려
	쟁점 15. 이주노동자의 인권증진
VI. 협약 제6조	15-1. 열악한 노동조건 개선과 임금차별 시정
	15-2. 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도 개선
	쟁점 16. 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호
	16-1. 인신매매방지의정서의 이행 입법과 협력 체계 구축
	16-2. 인신매매 피해자 식별과 보호 지표의 적극적 활용
VII. 협약 제7조	16-3. 인신매매 예방을 위한 정기적이고 포괄적인 실태조사 실시
C. 결론	쟁점 17. 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원
	쟁점 18. 협약 제14조 개인통보제도에 따른 국내 이행절차 마련
VII. 협약 제7조	쟁점 19. 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보
C. 결론	쟁점 20. 국가인권위원회의 임무

**요 약**

1. 국가인권위원회는 제17·18·19차 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

제시하고자 유엔 인종차별철폐위원회에 독립보고서를 제출함

2. 독립보고서는 총 20개 쟁점(31개 세부 쟁점)으로 구성되었으며, 그동안 인종차별철폐위원회에서 지속적으로 권고한 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영, 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련과 포괄적 차별금지법 제정에 대해 최근 사례와 위원회 의견을 담음
3. 협약 제5조 관련하여 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리, 외국인 보호제도와 신체의 자유, 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리, 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리, 이주민 의료안전망의 사각지대 해소, 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대 등의 쟁점을 전략적으로 기술함
4. 특히, 이주아동의 기본권 보호 쟁점에 대해서는 보편적 출생등록제도의 도입, 안정적인 의료서비스 제공, 온전한 교육권의 보장, 이주아동의 보호와 지원 등에 대해 구체적으로 최근 사례를 제시함
5. 최근 제주도 예멘 국적 난민신청자들이 급격히 증가한 것과 관련하여 한국사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식이 외부로 표출된 사례가 확인됨에 따라 난민보호시스템 관련하여 그동안 인종차별철폐위원회에서 권고한 사안에 대해 구체적인 통계 자료와 위원회 의견을 명시함
6. 결혼이주여성의 권리 강화, 이주노동자의 인권증진, 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호, 외국인 범죄피해자에 대해 구제 및 지원, 개인통보제도 국내이행절차 마련, 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보 등 지속적으로 쟁점이 되어온 사항과 그동안 논의되지 않았던 사항도 독립보고서에 담으면서, 결론으로 이주민 인권증진과 인종차별 철폐를 위한 국가인권위원회의 역할과 책임을 의견으로 제시함

#### A. 서론

국가인권위원회는 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약」(이하 “협약”이라 한다) 제 17·18·19차 대한민국 정부보고서(이하 “정부보고서”라 한다) 심의와 관련하여, 유엔 인종차별철폐위원회에 본 보고서를 제출한다. 본 보고서는 인종차별철폐협약 정부보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침(CERD/C/2007/ 1)을 참고하여 「협약」의 이행상황을 모니터링하면서 이번 정부보고서 심의에 도움이 될 수 있는 정보와 의견을 제시하고자 작성되었다.



## B. 협약 이행상황

### I. 총론

1. 이주민의 규모가 급증하고 정주화 경향이 강화되면서 정부는 2006년 5월 제1회 외국인정책회의를 개최하여 「외국인정책 기본방향 및 추진체계」를 확정하였다. 외국인 정책 수행을 위한 각 부처별 준거법으로 「출입국관리법」(1963, 법무부), 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(2003, 고용노동부), 「재한외국인 처우 기본법」(2007, 법무부), 「다문화가족지원법」(2008, 여성가족부), 「난민법」(2012, 법무부) 등이 제정되었다.
2. 또한 정부는 외국인의 사회통합과 다문화사회로의 이행을 위해 이주민 지원 공공 인프라를 빠른 시일 내에 구축하였다.

표 1. 이주민 지원 공공 인프라 현황

공공 인프라	사회통합 프로그램	다문화가족 지원센터	외국인력 지원센터(상담)	외국인복지센터
지원 대상	외국인	다문화가족	외국인근로자	외국인
운영 부처	법무부	여성가족부	고용노동부	지방자치단체
설립 개수 (2017년 기준)	316개	217개	40개	57개

3. 외국인·다문화 정책의 종합적 시행을 위한 국가계획과 법제를 수립·제정하고, 전국적으로 지원 인프라를 구축한 점 등 정부의 적극적인 노력에도 불구하고, 이러한 제도와 인프라가 이주민의 인권 보호와 증진에 실제로 기여하고 있는가에 대해서는 이주민 인권상황 실태조사 결과 여전히 열악한 측면이 나타나 있다.
4. 이에 국가인권위원회는 정부의 이주민 정책의 수립과 이행에 있어 인권적 측면에서 방향과 지침이 될 수 있도록 「이주 인권가이드라인」을 2012년 권고하였고, 그 이후 계속해서 변화하는 이주민 현황과 국내외 이주환경에 대응하기 위해 「제2차 이주 인권가이드라인」의 수립을 추진 중이다.

## II. 인종차별의 정의(협약 제1조)

### 쟁점 1 국내법에 협약상의 인종차별 정의 반영

5. 협약 제1조의 인종차별 정의는 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념이다. 그러나 현재 국내에는 인종차별 정의로 목적을 포함하는 법령이 없으며, 인종 등을 이유로 차별을 금지하는 개별법도 차별금지의 영역이 제한적이다.
6. 최근 제주도 예멘 국적 난민신청자들이 급격히 증가한 것과 관련하여 2018. 6. 13. “「난민법」·무사증 입국·난민신청허가 폐지 및 개헌 청원”과 난민 반대 시위, 국회의원의 「난민법」 폐지법안 발의, 일부 언론과 미디어의 선정주의적 보도<sup>1)</sup> 등을 통해 한국사회의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별적 인식이 외부로 표출된 사례를 확인할 수 있었다.
7. 또한 2016년 경기도 인종차별 실태 모니터링<sup>2)</sup>에 따르면, 외국인에 대한 무시, 비하, 모욕, 혐오, 따돌림, 성희롱 등 인종주의적 혐오 혹은 인종차별이 교육 공간, 직장, 상업 공간, 병원, 대중교통, 사적 공간 등 일상 속에서도 다수 발생하는 것으로 나타났다.
8. 따라서 한국사회 내의 인종주의적 혐오 혹은 인종차별을 예방하기 위해서 법과 제도의 틀이 제대로 마련될 필요가 있으며, 정부는 협약 이행에 대한 의지로 사유, 행위, 영역 외에 목적까지 포함하는 포괄적인 개념의 인종차별 정의를 국내법에 반영할 필요가 있다.

## III. 인종차별철폐를 위한 정부정책(협약 제2조)

### 쟁점 2 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어 지양

9. 국내 입국 후 90일을 초과하여 체류하는 외국인은 외국인 등록을 요하는 장기체류 외국인으로 2017년 12월 기준 158만 3천명이며, 이들 중 비전문취업(27만 3천명), 방문취업(22만

1) 2018년 7월 제주도에서 발생한 실종 여성 사건과 관련하여 다수 언론 매체들이 ‘난민 범죄’ 가능성을 언급하는 헤드라인을 노출시켰으며, “실족 가능성이 높다”는 경찰 발표를 전하는 보도 역시 ‘난민 범죄 가능성 적어’, ‘실족 가능성 제기에도 난민범죄 의혹’ 등으로 난민범죄를 부각하였음

2) 2016년 경기도외국인인권지원센터에서 경기도 지역을 대상으로 실시한 모니터링으로 ‘피부색 등 외모, 출신 국가, 외국인 신분, 종교 등 타문화’ 등 4개 차별 범주로 185개의 유효한 사례를 수집·분석함

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

5천명) 등 취업이 목적인 체류자격 소지 외국인은 49만 8천명이다.

10. 2018. 3. 20. 개정된 「출입국관리법」 제10조는 일반체류자격과 영주자격을 나누고 제10조의2(일반체류자격)를 신설하여 단기체류자격과 장기체류자격을 구분하면서, 장기체류자격의 목적을 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등으로 한정하고, 사실상 국내 체류외국인의 입국 목적 중 31%를 차지하는 ‘취업’은 신설규정에 반영하지 않았다.
11. 모든 외국인을 포괄하는 법으로 정부보고서에 기술된 「재한외국인 처우 기본법」 또한 재한외국인의 처우를 대상별로 구체화하여 결혼이주민과 그 자녀, 영주권자, 난민 등에 대해 규정하면서, 고용허가제를 통해 입국하는 비전문취업 이주노동자의 처우에 대해서는 명시하지 않았다.
12. 이들의 취업활동 기간이 만료되는 시점마다 고용허가제를 개정하여 취업기간을 늘려서 9년 10개월까지 국내 체류가 가능해짐에도 최근 개정된 「출입국관리법」의 장기체류목적이나 「재한외국인 처우 기본법」의 처우 대상에 포함되어 있지 않아 이주노동자를 정부정책에서 배제된 취약집단으로 만드는 결과를 낳는다.
13. 한편 「재한외국인 처우 기본법」 제9조제1항에서 ‘재한외국인’과 ‘불법체류외국인’에 대한 실태조사를 규정하고 있어, 법률 용어로 ‘불법체류외국인’을 사용하고 있다. 이주민의 ‘미등록 체류상태’ 또는 ‘체류기간 도과상태’에 대해 부정적 인식을 부여하는 ‘불법체류’라는 용어의 사용은 이들을 법적, 제도적인 보호에서 제외하여 인권침해에 취약한 집단으로 만들고, 우리사회의 이주민에 대한 편견과 혐오를 가져온다.
14. 다문화, 외국인 등 이주민 관련 단어를 포함하는 트윗 1만개에 대한 2017년 빅데이터 분석<sup>3)</sup>에 따르면, “외국인 노동자의 연관 단어”로 “동남아, 비하, 반대, 혐오, 추방” 등이 추출되었고, “불법체류자”의 연관 단어에는, “저학력, 새끼, 혐오, 결사반대” 등의 단어가 포함되어 있다.
15. 2016년 7월 국가인권위원회는 인종차별철폐협약 제17·18·19차 정부보고서에 기술된 ‘불법체류자’ 용어의 사용을 지양하고 ‘미등록 이주노동자’로 수정할 것을 의견표명 한 바 있다. 정부는 2017년 10월 UN에 영문으로 작성한 정부보고서를 제출하면서 Undocumented Immigrants로 번역하였음에도 한글로 작성된 정부보고서는 여전히

3) 김석호, 2017, 「한국인의 이주민에 대한 인식의 변화」, 2017년도 한국이민학회 전기학술대회 자료집, 「한국의 이민정책, 어디로 가야하나? : 풀지 못한 문제, 풀어야 할 과제」

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

‘불법체류자’로 기술하고 있다.

16. 따라서 정부는 「출입국관리법」 등 외국인 관련 법률을 개정할 경우 다수의 외국인 체류 목적이 취업인 현실을 반영하여 이주노동자가 법·정책에서 배제되지 않도록 하고, 「재한외국인 처우 기본법」 등 법률에 규정된 ‘불법체류’ 용어의 사용을 지양할 필요가 있다.

#### 쟁점 3 다문화가족의 정의 확대

17. 가족과 함께 장기 체류하는 이주민이 증가<sup>4)</sup>하고 있음에도 「다문화가족지원법」이 귀화를 포함하여 한국인과 결혼관계로 이어진 가족으로 제한하고 있어, ‘같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 서로 다른 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 이주민 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족’ 등은 원천적으로 정책 대상자에 포함되지 못하고 있다.
18. 범정부 차원의 국가계획인 「외국인정책 기본계획」에 따라 수립되는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관련 정책도 ‘다문화 가족’ 곧 결혼이주민 및 그들의 자녀 관련 사업 중심으로 구성되어 있어, 국가의 외국인 정책에서 다른 형태의 다문화가족이 배제되어 사실상의 차별적 상황을 조성하는 효과를 가져 오게 된다.
19. 따라서 국내 체류 이주민과 그 가족이 사회구성원으로서 거주하는 현실을 반영한 정부 가족정책의 수립이 요구되며, 가족의 범주에 인종·국적·체류자격에 따라 이주민과 그 가족이 배제되지 않도록 해야 할 것이다

### IV. 인종혐오 근절(협약 제4조)

#### 쟁점 4 인종차별 행위에 대한 처벌 규정 마련

20. 제주도 예멘 난민신청자 급증으로 야기된 청와대 청원 등을 통해 확인되는 ‘난민 혐오세력’의 존재와 충분한 설명과 정보전달을 받지 못한 일부 시민들의 염려가 복합되어, 소위 ‘혐오발언’이 무차별적으로 증가하고 있다.

4) 통계청·법무부의 2017년 「이민자 체류실태 및 고용조사」 결과에 따르면, 2017년 5월 기준 15세 이상 외국인(122만 5천명) 중 1인 가구는 19.4%이고 2인 이상 가구가 80.6%임

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

21. 이러한 미디어나 인터넷 공간, 그리고 오프라인 공간에서의 인종주의 확산과 관련하여 문제가 되는 점은 이들의 활동이 조직화, 정치세력화 되는 현상이다. 사례로 2017년 8월 ‘안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준)’가 주최하여 “외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼”을 국회에서 개최한 바 있는데, 국회의원의 축사에서 ‘국민의 4대 의무를 행하지 않는 사람에게 예를 들면, 거주 이전의 자유를 줄 경우 거주 생활형 테러 문제가 심각해 질 수 있다’는 사실에 근거하지 않고 외국인 혐오를 야기하는 발언 내용이 있었다.
22. 이러한 움직임은 인종차별철폐협약 제4조에서 “국가는 인종차별을 고무하고 선동하는 조직과 선전활동을 불법으로 선언하고 금지시켜야 하며, 이러한 조직이나 활동에의 참여를 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 보아야 한다.”고 규정한 내용에 따라 인종차별 범죄로 처벌이 가능하나, 한국사회는 인종차별을 예방하거나 규율할 수 있는 공식적인 법제가 미비하여 인종범죄로 기소가 어렵다.
23. 외국인 혐오 표현 등 인종차별 행위에 대해 한국인들은 이것이 왜 문제가 되는지 둔감할 수 있지만 이주민 당사자들은 민감하게 반응할 수밖에 없으며, 국가인권위원회의 2016년 혐오표현 실태조사에 따르면 인터넷 등에서 외국인 혐오 표현을 접한 후, “스트레스나 우울증 등 정신적 어려움을 경험”했다고 응답한 이주민이 조사 대상자의 56.0%에 달했다.
24. 따라서 정부는 인종차별의 유형과 양상 등 전반적인 인종차별 실태를 파악하고, 우리사회에 외국인 혐오와 인종주의는 결코 관용될 수 없는 범죄 행위라는 인식의 전환을 유도하기 위해 UN 인종차별철폐위원회에서 권고한 ‘인종차별을 범죄화하고 위반의 경중에 비례하여 적절한 처벌을 규정하는 것’을 적극적으로 이행할 필요가 있다.

**쟁점 5 포괄적 차별금지법 제정**

25. 2010년 구성돼 활동해 온 차별금지법제정연대가 2017년 3월 기존의 25개 단체에서 105개 시민단체로 크게 확대하여 재출범하는 등 차별금지법 제정 요구가 높아지고 있는 반면, 차별금지법이 동성애를 조장하고 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 주장하는 입법 반대 의견도 제기되고 있다.
26. 차별금지법의 제정은 차별을 경험하는 사회적 약자·소수자의 삶의 질을 향상시키고 불합리한 차별관행이나 제도·정책을 적극적으로 시정하고 나아가 우리 헌법의 핵심원리인 평등원칙의 실현을 도모하기 위해 필요하다. 특히 모든 차별사유를 포괄하여 하나의 법률로 정하는

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

일반적·포괄적 차별금지법의 제정은 현대사회에서 차별이 발생하는 원인이 하나의 차별요  
소로 인한 것이 아니라 다양한 이유로 차별이 발생·심화되는 현상을 반영한 것이다.

27. 따라서 포괄적 차별금지법은 조속한 시일 내에 제정이 되어야 할 것이며, 이를 위해 다양한  
사회구성원들의 참여를 포함하는 구체적인 입법 로드맵이 마련될 필요가 있다.

### V. 권리행사에 있어서의 평등 및 차별금지(협약 제5조)

#### 쟁점 6 법 앞에서 평등한 대우를 받을 권리

28. 현행 「헌법」 제2장의 기본권 조항은 ‘국민’이라는 용어를 사용하고 있다. 헌법재판소는  
‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인도 기본권주체가 될 수 있다.’고 명시하고 있지만 일부  
의견으로 ‘우리 헌법 문언 상 외국인은 기본권의 주체가 될 수 없다.’는 외국인의 기본권  
주체성을 부정하기도 한다.<sup>5)</sup>
29. 최근 헌법개정안 논의 속에서 2018년 3월 의회에 제출된 대한민국의 제10차 헌법개정안  
은 기본권의 주체를 원칙적으로 ‘모든 사람’으로 확대하고 다만 권리의 성격상 ‘국민’으로  
한정하여야 하는 경우에는 ‘국민’으로 규정하고 있다.
30. 또한 사회의 통합과 정의를 실현하기 위해서는 평등권을 강화할 필요가 있다는 취지에서  
평등권 조항에 ‘인종’, ‘언어’ 등을 명시적인 차별 금지사유로 제시하고 있다.
31. 제10차 헌법개정안 논의가 다양한 이행관계가 상충하면서 합의된 개헌안이 마련되지  
못해 더 이상 진척이 안 되고 있지만, 향후 논의과정에서 외국인의 기본권 주체성을 헌법  
에서 분명하게 명문으로 확인할 수 있도록 하여, 법 앞에서 국민과 동등하게 대우를 받을  
권리가 보장되어지는 것이 바람직하다.

#### 쟁점 7 외국인 보호제도와 신체의 자유

32. 「출입국관리법」에 따른 외국인의 ‘보호’는 강제퇴거 대상자로 의심되고 도주의 염려가  
있는 사람을 단속·심사결정 할 때까지의 ‘보호’(제51조에 따른 강제퇴거 심사를 위한  
보호)와 강제퇴거명령을 받은 사람을 즉시 송환하지 못할 경우 보호시설에 머무르게 하는

5) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083등 결정

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

‘보호’(제63조에 따른 강제퇴거 집행을 위한 보호)가 있다.

33. 유엔 자유권규약위원회의 일반논평 제35호에서 ‘외국인을 강제송환이나 추방을 위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조의 신체의 자유 제한, 즉 구금’이라고 지적한 바 있으며, 이러한 보호는 형사사법절차상의 인치·구금과 유사하여 인권침해를 예방할 수 있는 방어 기제가 필요하다.
34. 「출입국관리법」에 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청 절차가 규정되어 있지만 최근 5년간 강제퇴거명령 및 보호명령에 대한 이의신청이 인용된 경우는 없다. 2012년부터 2016년 8월까지 강제퇴거자는 95,048명이고, 이의신청이 접수된 건수는 405건으로 대부분이 기각(327건, 81%)이고 나머지는 각하(78건, 19%)로 인용한 사례는 없었다.<sup>6)</sup>
35. ‘보호’의 또 다른 문제는 수개월 이상의 장기구금으로 이어진다는 점이다. 「출입국관리법」 제63조에서 보호 기간이 3개월을 넘는 경우 미리 법무부장관의 승인을 받도록 하고 승인을 받지 못하면 보호를 해제하도록 하고 있지만, 2012년에서 2016년 8월까지, 승인을 받지 못해 보호해제 한 건수는 1,107건 중 1건이 전부이다.
36. 따라서 「출입국관리법」에 의한 ‘보호’가 인신을 구속하는 구금임을 명확히 하여 그 명칭을 ‘구금’ 혹은 ‘수용’으로 변경할 필요가 있으며, 구금은 법원의 명령에 의해서만 행해지고, 변호인에 대한 접근과 공정한 재판 보장 등 적법절차가 존중되어야 할 것이다.
37. 또한 2018. 7. 28. 국가인권위원회가 「출입국관리법」 일부개정법률안에 대해 의견표명한 바와 같이 아동의 경우 보호의 필요성을 인정할 만한 객관적이고 명백한 사유가 없는 한 원칙적으로 보호를 금지해야 할 것이며, 보호외국인의 인권보호를 위해 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 등이 마련되어야 할 것이다.

## 쟁점 8 노동조합 결성 및 가입할 수 있는 권리

38. 2005. 4. 24. 결성된 이주노동자 노동조합(이주노조, MTU)에 대해 정부는 이주노조가 미등록 이주노동자 중심의 노조라는 이유로 설립신고를 거부하였다. 또한 노동자의 권리인 노조활동을 이주노동자에 대해서는 정치적 집단 활동으로 보아 이주노조의 위원장 및 지도부들을 단속하고 강제퇴거 조치를 한 바 있다.<sup>7)</sup>

6) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 267.

7) 2018 한국사회 인종차별에 대한 시민사회보고서, pp.39~40.

39. 그러나 2015. 6. 25. 대법원은 노동조합법상의 노동자성이 인정되는 한, 노동자가 외국인 인지 여부나 취업자격(취업활동을 할 수 있는 체류자격)의 유무에 관계없이 노동3권을 향유한다고 판결하였다.
40. 정부보고서는 합법적인 체류자격을 갖춘 외국인근로자에게 자유롭게 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리가 보장되어 있다고 기술하고 있어, 미등록 이주노동자를 배제하는 측면이 보인다.
41. 따라서 체류자격에 상관없이 노동조합 결성, 가입 등 노동 3권을 보장하고, 이주노동자의 지위 개선과 차별해소에 관련된 의견 표현 및 집회 참가의 자유가 보장받을 수 있도록, 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있는 출입국관리법 제17조의 개정도 검토할 필요가 있다.
42. 「출입국 관리법」에서 이주민의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 위반 시 강제퇴거 조치의 대상이 되도록 하고 있는데, '정치활동'이란 선거권이나 피선거권 등의 참정권 뿐 아니라 정치적 견해를 가지고 이를 표현하는 정치적 표현의 자유, 집회의 자유까지 포함되어, 이주노동자들이 집회에 참여한 것을 이유로 강제 퇴거한 사례들이 있기 때문이다.

**쟁점 9** 모든 국가로부터 출국하고 자국으로 귀국하는 권리

43. 2017년 12월, 국내에서 태어나 외국인등록을 하지 못한 채 미등록으로 체류하고 있던 7세, 3세, 1세 남매가 외할머니와 함께 출국하기 위해 공항에서 출입국관리사무소를 방문했을 때, 이들에게 담당직원은 아동 3명에 대해 총 220만원의 과태료를 내지 않으면 보호자 및 아동들의 출국을 불허한다고 통보한 사례가 있다.
44. 과태료는 행정질서벌로서 「출입국관리법」 제29조의 외국인 출국정지 사유에 해당하지 않으며, 특히 과태료 미납자가 이주아동이 아님에도 불구하고 부모 등의 미납을 이유로 이주아동도 출국 정지하는 것은 법적 근거가 없다고 할 것이다.
45. 국가인권위원회는 2018. 4. 19. 미등록 이주아동의 과태료 미납을 이유로 한 출국정지 관행을 즉시 중단하는 것을 권고하였고, 법무부는 관련 법규 정비 등 이를 수용하는 입장을 회신하였으나 관행의 개선으로 권고가 실제로 이행되는지에 대해서는 지속적인 모니터링이 요구된다.



**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

**쟁점 10** 이주민 의료안전망의 사각지대 해소

46. 2016년 말 기준 건강보험 가입자격을 가진 이주민의 건강보험 적용률은 60.8%로 내국인 인구의 건강보험 적용률 96.5%와 큰 격차를 보인다.<sup>8)</sup>

표 2. 2016년 내국인과 외국인의 의료보장 적용인구 현황

(단위: 명)

구분	내국인	장기체류 이주민 (체류자격 합법)
인구	51,696,216	1,454,357
건강보험 적용 인구	49,879,509	883,774
직장가입	36,039,444	635,295
지역가입	13,840,065	248,479
건강보험 적용률	96.5%	60.8%

47. 합법적인 체류자격을 가진 이주노동자의 건강보험 직장가입은 국민과 제도적으로 차별이 없으나, 실제 노동현장에서 이주노동자의 직장가입률은 내국인 노동자와 차이가 있다. 고용허가제 이주노동자의 2015년 직장가입률은 71.2%이지만, 제조업 이외 업종에서는 현저히 낮아서 건설업 54.9%, 서비스업 44.5%, 농축산업 16.1%에 불과하다.

48. 농축산업 분야의 건강보험 직장가입이 낮은 이유는 이주노동자와 사업주가 의무가입 대상임을 모르거나 비용 부담을 꺼려해 건강보험에 가입하지 않았기 때문으로 보인다. 또 실질적인 고용관계가 있다고 하더라도 사업자 등록이 되어 있지 않으면 건강보험공단에서 사업장으로 보지 않아, 노동자에게 직장가입자 자격을 부여하지 않기 때문이다.

49. 농축산업의 경우 개인농장의 경우 사업장등록증 제출을 요구하지 않아서, 2017년 4월 기준 전체 농축산업 이주노동자 20,471명 가운데, ‘사업자 등록을 안 한 사업장의 근로자’가 10,523명으로 절반 이상이 직장 건강보험 가입자격을 가질 수 없다.

50. 직장가입과 달리 지역가입은 입국 후 3개월이 지나야 지역가입자 자격을 얻게 되는데, 건강보험을 통해 기왕의 질병을 치료하고 바로 출국하는 사례<sup>9)</sup>가 많아져 2018. 8. 29.

8) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 235.를 참조하였으며, 국민건강보험공단, 「2016 건강보험주요통계」에 근거함

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

입법 예고된 「국민건강보험법 시행규칙」 개정안에서는 국내체류 기간요건을 3개월에서 6개월로 연장하였다.

51. 건강보험 지역가입자의 2017년 재정적자는 2,051억 원으로, 최근 5년간 7천억 원 적자가 발생했다. 그러나 직장가입자의 흑자 규모가 워낙 커서, 전체적으로 외국인 건강보험 가입자의 2017년 재정수지는 2,490억 원 흑자이고, 최근 5년간 수지도 1조 1천억 원 흑자라는 사실은 잘 알려지지 않고<sup>10)</sup>, 재정적자와 일부 악용 사례만 언론에 집중 보도되었다.
52. 건강권은 넓은 의미에서 보건의료서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 차별금지과 같은 건강의 사회적 결정 요인들을 모두 포함한다. 따라서 일부 악용 사례를 이유로 정당하게 체류하는 전체 이주민들의 건강권 보호에 역행하는 조치는 바람직하지 않다는 점에서 정부는 입법 예고된 「국민건강보험법 시행령」·「국민건강보험법 시행규칙」 일부 개정안에 대해 신중히 검토하여 보완할 필요가 있다.
53. 또한 의무가입인 직장 건강보험을 회피하고 있는 사업장에 대해서는 감독을 강화하고, 최소한 ‘정부간 인력송출양해각서’를 통해 입국하는 고용허가제도의 이주노동자가 건강보험 가입조치 불가한 사업장에 고용되지 않도록 농축산업 분야의 사업장 등록을 확대할 필요가 있다.

#### 쟁점 11 위기상황에 처한 이주민들에 대한 공공부조 확대

54. ‘국민기초생활보장제도’는 수급권자가 될 수 있는 이주민을 결혼이주민과 난민인정자로 한정하고 있으며, 결혼이주민도 임신 또는 자녀 양육, 직계존속 부양과 같은 전통적인 여성적 역할을 수행하는 경우에만 수급권자가 될 수 있다.
55. ‘긴급복지지원제도’는 본인의 귀책사유 없이 화재, 범죄, 천재지변으로 피해를 입은 이주민에게, 결혼이민자나 난민이 아니더라도 일정기간 동안의 생계, 의료, 주거지원을 제공하고 있으나, 이주민이 범죄의 피해자일 때, 가해자 역시 이주민인 경우 긴급복지 지원 대상에

9) 국민건강보험공단에 치료비 지출이 많은 외국인 환자 상위 100명에 대한 자료 분석결과, 2015년부터 2017년까지 치료만 받고 출국해 건강보험 자격을 상실한 외국인이 총 31,983명이고, 본인 부담금은 74억원에 비해 공단 부담금이 228억원이었음. 사례로 중국인 재외동포 A씨(30)는 무혈성 빈혈 치료비로 3년간 6억 1,000만원이 나왔지만, 본인부담금은 6,100만원이고, 본인 부담 상한액 초과로 인해 건강보험공단에서 4,500만원 돌려줘, 실제 지불한 금액은 1,600만원이었음

10) “외국인 건강보험 흑자, 악용은 막아야”(2018. 10. 13.가톨릭평화방송 라디오 <열린세상 오늘! 김혜영입니다>)

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
 국가인권위원회 독립보고서 제출

서 배제된다.

56. 국내 체류 이주민의 수가 많아지고 체류 형태도 다양해지면서 노숙인 이주민도 발생하고 있는데, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에서 대상을 ‘노숙인’으로 하고 있을 뿐, 국적에 따른 지원 여부는 명시하지 않고 있다. 그러나 보건복지부는 법 해석상 외국인인 지원 대상에 포함되지 않는다는 입장을 가지고 있어 주거, 급식, 의료 등 어떠한 지원도 받지 못하고 있다. 또한 현행 「출입국관리법」상 노숙인 등 경제적 능력이 없는 이주민은 강제퇴거 또는 출국명령이 가능하다고 보는 입장이다.
57. 빈곤 문제는 외견상 사회권 문제에 한정된 사안으로 볼 수 있으나, 인간의 존엄성과 행복을 추구할 권리는 물론 건강권, 주거권 등 다른 기본권과 직·간접적으로 결부된다고 할 것이며, 이러한 빈곤으로 인한 기본권 침해의 문제는 외국인이라고 달리 볼 특별한 이유도 없다고 할 것이다.
58. 따라서 취약 이주민에 대해서도 국민기초생활보장제도 또는 긴급복지지원제도에 의한 생계, 의료, 주거 지원 보장이 정책적으로 검토되어야 할 것이며, 단지 노숙인이라는 이유로 이주민이 강제퇴거의 대상이 되어서는 안 될 것이다.

## 쟁점 12 이주아동의 기본권 보호

### 12-1. 보편적 출생등록제도의 도입

59. 외국인의 출생등록은 대한민국의 국적 취득 등의 문제와 밀접하게 연계되어 있어 신중한 검토가 필요하며, 자국 대사관에 출생등록을 할 수 없는 난민, 인도적 체류허가자, 난민신청자의 자녀에 대해서는 국내 체류 가능하도록 특별히 배려하고 있다고 정부보고서는 기술하고 있다.
60. 외국인등록 체계에 이러한 아동들의 개인정보를 입력하여 국내 체류가 가능하게 한다는 취지이나, 외국인등록은 출생사실을 증명하는 서류로 기능하기 위한 것이 아니며, 외국인등록 시 출입국공무원 또는 부모가 임의로 국적을 기재하는 사례도 있었고, 미등록체류 부모의 자녀는 외국인등록도 하기 어렵다.
61. 출생등록은 모든 아동의 생존권, 발달권, 양질의 서비스에 대한 접근권을 보장하는 첫 단계로, 출생 즉시 등록이 되지 못하는 것은 아동의 개인적 정체성에 부정적 영향을 끼칠

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

뿐 아니라 기본적인 건강, 교육, 사회복지의 혜택에서 배제될 가능성을 높인다는 점에서 체류자격, 국적과 무관하게 모든 아동에게 출생등록의 권리가 보장될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

#### 12-2. 이주아동에게 안정적인 의료서비스 제공

62. 아동에게 건강은 생존과 발달을 위해 가장 기본적인 조건으로, 안정적으로 의료서비스를 제공받아야 한다. 이에 국가는 건강보험제도와 의료급여제도를 통해 건강서비스의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력하고 있다.
63. 그러나 국내 장기체류 이주민은 직장가입 또는 지역가입으로 건강보험에 가입할 수 있으나, 여러 가지 이유로 건강보험 가입률이 현저히 낮고, 미등록으로 체류하는 아동은 건강보험 가입 자체를 못한다.
64. 또한 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제를 국가가 보장하는 의료급여제도는 난민인정자만을 특별로 인정하고, 이주민에 대해서는 적용을 배제하고 있어, 건강은 물론 생존을 위협받는 이주아동들이 생긴다.
65. 따라서 최소한 아동에 대해서는 체류자격에 무관하게 건강보험이 가입되고, 저소득층 가정의 이주아동은 의료급여의 대상이 될 수 있도록 「국민건강보험법」과 「의료급여법」의 개정을 검토할 필요가 있다.

#### 12-3. 이주아동의 온전한 교육권의 보장

66. 「초중등교육법 시행령」 개정으로 이주아동은 체류자격과 무관하게 의무교육인 초등학교 및 중학교에 전·입학이 가능하다. 그러나 부모의 무관심이나 방임, 정보의 부족 등으로 여전히 의무교육을 받지 못하는 이주아동들이 존재한다. 또한 이주아동의 전·입학이 학교장 재량에 맡겨져 있어, 체류자격이 있는 중도입국 이주아동들이 입학할 거부당하는 사례도 있다.
67. 중도입국 이주아동을 위한 한국어 교육 및 학교생활 적응지원을 하는 대안학교인 레인보우스쿨은 전국 23개가 설립되어 있고, 이곳을 이용한 이주아동의 수가 2013년 837명, 2014년 1,003명, 2015년 1,278명으로 증가함에도 일반학교 진학으로 연계된 학생의 비율은 2013년 15.8%, 2014년 10.1%, 2015년 8.1%로 감소<sup>11)</sup>하고 있다.

**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

- 68. 따라서 이주아동의 온전한 교육권 보장을 위해 출입국관리사무소 또는 주민센터와 연계하여 취학통지서 발부, 입학 절차 안내, 기타 취학 독려 수단 마련 등 학령기 이주아동에 대한 취학 독려 방안이 적극적으로 마련될 필요가 있다.
- 69. 또한 중도입국 이주아동은 대안학교 이수 후 일반학교로의 진학률을 높이는 방법을 강구하되, 가능한 재학 중인 일반학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교실 확보, 교과과정 마련, 교사 파견 등의 방안도 검토될 필요가 있다.

12-4. 이주아동의 보호와 지원

- 70. 최근 아동학대가 사회적인 문제가 되어 학대피해 아동의 식별, 신고, 보호, 지원과 관련된 체계가 정비되고 있다. 그러나 국내 체류 이주아동의 경우 학대를 당하고도 안정적인 보호와 적절한 지원을 받지 못하는 사례가 있다.
- 71. 중앙아동보호전문기관에 의하면 이주배경 아동의 피해 신고는 2016년 1,217건으로, 이는 2013년의 3.6배에 해당한다. 국내 거주 이주민 수가 증가하면서 학대, 빈곤 등으로 인하여 특별히 보호와 지원이 필요한 이주아동의 수 역시 증가하고 있는 것으로 추정된다.<sup>12)</sup>
- 72. 2017. 12. 28. 국가인권위원회는 학대피해 이주아동의 권리구제 및 피해 회복 등을 위해 체류자격을 부여하거나 체류기간을 연장하는 내용으로 「출입국관리법」에 특칙 조항을 신설할 것을 권고하였고, 법무부는 개정을 추진할 예정이라는 입장을 회신한 바 있다. 따라서 학대 이주아동의 안정적인 보호와 적절한 지원을 위해 국가인권위원회 권고가 조속히 제도화 되어야 할 것이다.

11) 2016년 9월 이주배경 아동청소년 기본권 네트워크가 국회의원실을 통해 여성가족부에 요청 받은 자료임  
12) 2018 한국사회 인종차별에 대한 시민사회보고서, p. 85.

**쟁점13** 난민 보호 시스템<sup>13)</sup>

13-1. 출입국항에서 난민신청 절차 및 처우 개선

73. 출입국항에서 난민인정심사에 회부하기로 결정을 내리는 비율은 [표 3]과 같으며, 불회부 결정을 받으면 사실상 입국이 거부되어 출국대기실에서 머무르면서 송환절차를 받게 된다.

표 3. 출입국항에서의 난민신청자 회부 현황

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
신청 건수(A)	26	141	400	187
회부 건수(B)	15	52	287	61
불회부 건수(C)	11	89	113	126
회부율(B/A×100)	57.7%	36.9%	71.8%	32.6%

74. 일반적으로 출국대기실에 보내진 외국인의 약 99%는 4일 이내에 송환이 완료되지만, 난민 신청을 하였다가 난민인정심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기 하는 경우에는 오랜 기간 출국대기실에 머무를 수밖에 없다. 2016년 9월 기준, 출국대기 실에 3개월 이상 대기한 외국인인 모두 6명으로 전부 난민신청자였고 이들이 대기실에 머문 기간은 8~11개월이었다.

75. 문제는 출국대기실이 수개월간의 장기체류에는 적합하지 않은 환경으로, 투명한 벽을 통해 24시간 직원들의 감시가 가능한 반면 햇빛이 보이는 창이 없고, 침대와 침구 없이 평상만 있으며, 수용 가능 인원보다 많은 인원이 수용될 때는 평상조차 부족해서 수용자들이 의자를 모아서 그 위에서 자거나 종이상자를 깔고 자기도 한다.

76. 국가인권위원회는 2016년 명백히 난민이 아닌 경우를 제외하고는 난민인정 심사에 회부하 도록 관련 법령을 개정할 것, 불회부결정 취소소송 제기자에 대한 처우를 보장할 것 등을 권고하였으나, 법무부는 법령 개정 및 처우 개선에 대해 신중 검토가 필요하다는 불수용 입장을 회신하였다.

77. 그러나 정부는 출입국항에서 난민신청을 한 사람들이 명백한 형식적 요건을 결여한 경우가

13) 통계 및 현황 자료는 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp.195~204.를 참조하였으며, 이 자료는 시민사회단체의 행정정보공개청구로 법무부가 제출한 것임

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

아니라면 난민심사를 받을 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다.

**13-2. 난민인정절차의 전문성과 공정성 확보**

- 78. 2016년 법무부 사무소별 난민신청 현황을 보면, 서울 사무소가 82.5% (7,542건 중 6,224건)로 많은 난민신청을 받고 있고, 서울 사무소의 난민심사 담당자는 22명으로, 공무원 1명당 280명 이상의 난민신청자를 담당하고 있는 편이다. 1차 심사결정기간은 법 규정상 6개월로 제한하였고, 1차 연장이 가능하지만, 2016년 평균 1차 심사결정기간은 5개월로 과거에 비해 많이 단축되었다.
- 79. 난민심사 과정에서의 통역 문제는 지속적으로 문제제기된 것으로, 최근에는 특정 통역인과 출입국 공무원이 면담조서를 허위로 작성하여 법원에서 난민불인정결정을 취소하는 판결이 이루어졌다.<sup>14)</sup>
- 80. 난민불인정 결정에 대한 2차 심사로 이의신청이 가능하지만, 이의신청 심사는 「난민법」 제25조에 근거한 난민위원회에서 담당하며, 15명으로 구성된 난민위원회는 난민신청자에 대한 청문절차 없이 서류 심사만으로 진행하고, 한번 개최될 때마다 처리하는 사건수가 많다.

표 4. 난민위원회 개최시기 및 건수

연도/월	3월	5월	6월	9월	10월	12월	합계
2015년	306	-	462	658	-	590	2,016
2016년	777	563	459	501	896	1,151	4,347

- 81. 따라서 난민인정절차의 모든 단계에서 난민문제와 당사국의 문화에 대한 전문성과 정치적·종교적 중립성을 갖춘 적절한 통역이 제공되어야 하며, 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 상설 난민심판원에 의해 이의신청 심사가 이루어지고, 난민신청자가 이의신청 심사

14) 2017. 10. 12. 선고 서울행정법원 2017구단4294 판결과 2018. 6. 27. 선고 서울고등법원 2017누47245 판결 참조. 위 판결문에 의하면 특정 공무원과 통역인이 진행한 면담조서에는 모두 동일하게 “한국에서 장기간 합법적으로 체류하면서 일을 하여 돈을 벌 목적으로 난민신청을 하였습니다.” “(난민신청서에 기재된 난민신청 사유는 모두 거짓인가요?) 예, 모두 사실이 아닙니다. 난민신청을 하려고 사유를 거짓으로 기재했습니다.”라고 허위로 작출한 내용이 기록되어 있었으며, 특히 위 2017누47245 판결에서는 (난민신청자가) 난민신청 사유와 모순되는 진술을 한다는 것은 매우 이례적인 일이라 할 것인데, 유독 아랍어 통역인 B가 통역한 난민면접조서에서 그와 같은 기재가 많다는 것은 아랍어통역인 B의 통역내용이나 통역방식 등에 심각한 문제가 있다는 것을 의미한다.”고 적시하였다.

에 참석하여 자신을 변호할 수 있게 청문절차가 보장될 필요가 있다.

13-3. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 처우 개선

- 82. 난민신청자는 6개월 간 취업이 금지되는 대신 생계비 지원을 받을 수 있다. 그러나 실제 생계비를 지원받을 수 있는 기간은 평균 3개월 10일로, 생계비 지원 신청에 필요한 서류(외국인등록증과 본인 명의 통장 등) 구비, 심사, 실제 지급까지 절차에 최소한 50일 이상 기간이 소요되기 때문이다.
- 83. 생계비 신청자도 전체 난민신청자 중에 10% 내외로, 생계비 지원에 대한 정보를 뒤늦게 알게 되어 신청 시기를 놓치는 경우도 많다.

표 5. 난민신청자 대비 생계비 지원 신청자 및 대상자 현황

연도/구분	난민신청자(명)	생계비 신청자(명)	생계비 대상자(명)	난민신청자 중 생계비 대상자 비율
2014년	2,896	585	317	10.9%
2015년	8,711	589	373	4.3%
2016년	7,542	824	651	8.6%

- 84. 서울행정법원은 난민신청자인 원고에게 허가기간 외에 취업활동을 하였음을 이유로 강제 퇴거명령을 한 것은 행정의 확일성과 편의성만을 일방적으로 강조하고 난민신청자의 인간으로서 존엄성은 무시한 조치라는 판결을 내린 바 있다.<sup>15)</sup>
- 85. 인도적 체류자도 기타(G-1) 체류자격이 부여되고 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있으나, 출국의 자유, 가족결합의 권리 등에 있어서는 제약이 있다.
- 86. 난민인정자는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있지만, 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 ‘외국인’에 대한 차별 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 「난민법」에 명시된 처우를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다.
- 87. 국가인권위원회는 2017년 3월 「장애인복지법」 제32조의2에서 규정하고 있는 장애인등록을 할 수 있는 외국인의 범위에 난민을 포함하도록 ‘난민 장애인에 대한 장애인등록 개선권고’를 한 바 있고, 보건복지부는 이를 수용하여 법령을 개정하였다.

15) 생계를 위해 취업했다는 이유로 행해진 강제퇴거명령 관련 승소[서울행정법원 2013구합13617]



88. 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자의 인권증진을 위해 난민신청자의 취업금지 기간을 없애고 생계를 위한 활동을 보장할 필요가 있으며, 인도적 체류자와 난민인정자가 한국사회에 안정적으로 정착하고 사회통합이 가능하도록 적절한 조치들이 마련될 필요가 있다.

13-4. 제주도 내 예멘 난민신청자 현황과 정부의 적극적 대응 필요

- 89. 제주도는 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 관광 등의 목적으로 사증 없이 입국이 가능한 무비자 지역으로 예멘 또한 무비자 국가이다.
- 90. 내전을 피해 자국을 떠난 예멘인들은 대부분 인접국인 오만(51,000명), 사우디아라비아(39,880명)로 이동하거나 비자 없이 단기간 체류할 수 있는 말레이시아(2,830명)로 이동하였고, 2017년 12월부터 말레이시아와 제주 간 직항 노선이 개설된 이후 2018년 4~5월에 500여명이 집중적으로 제주도로 입국하여 난민신청을 하였다.
- 91. 정부는 「출입국관리법」 제22조에 근거하여 4월 30일부터 무비자 입국한 예멘 난민신청자들의 활동 범위를 제주도로 제한하여 육지로 나가지 못하게 하였고, 6월 1일 예멘을 무비자 예외국가로 지정하여 이후 예멘인들의 추가 입국이 중단되었다.
- 92. 또한 「난민법」 상 난민 신청 후 6개월이 지나야 취업을 허가하는 규정에 대한 예외로 예멘 난민신청자에 대해 양식업, 어업, 식당 서비스 업종에 취업을 허가하였고, 난민심사를 최대한 신속히 2~3개월 안에 진행한다는 입장이다.
- 93. 난민 수용에 대한 부담, 이슬람 종교에 대한 편견 등의 이유로 근거 없거나 왜곡·과장된 주장 등 난민과 외국인에 대한 부정적 인식이 확산되는 현상에 대해 국가인권위원회에서는 국제인권기준과 「난민법」에 부합하는 난민에 대한 확고한 입장과 대책을 마련할 것에 대해 두 차례 위원장 성명을 발표하였고, 여러 차례 현지를 방문하여 난민신청자들을 면담하고 난민심사관과의 간담회를 통해 공정한 심사를 촉구하였다.
- 94. 2018. 7. 20. 시민사회 개최로 추진된 「2018 인종차별 보고대회」에서 “제주 예멘 난민신청자 급증에 대해 정부가 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 국제 기준에 부합하는 명확한 메시지를 전달하지 못하는 사이 난민들을 향한 혐오의 말들이 그 자리를 지배했다” 지적에 대해 정부는 난민에 대한 국민의 오해와 편견, 공포를 불식시키기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

**쟁점 14** 결혼이주여성의 권리 강화

14-1. 결혼이주여성의 안정적인 체류 보장

95. 외국인주민 현황조사에 따르면, 귀화자를 포함한 결혼이주민의 수는 2007년 약 12만 명에서 2017년 약 28만 명으로 지난 10년간 두 배 이상 증가하였고, 2017년 기준 국적을 취득하지 않은 국민의 배우자 중 83.8%가 여성이다.
96. 다문화가족 실태조사에 따르면, 국내 체류 10년 이상 결혼이주민의 비중이 2012년 36.1%에서 2015년 47.9%로 증가하였고, 취업한 결혼이주여성의 30%는 단순노무 업무에 종사하고 있으며, 비정규직으로 고용된 경우가 많았고, 결혼이주여성 혼자만 있는 1인 가구나 결혼이주여성과 자녀로 구성된 한부모가구의 비중도 늘어난 것으로 나타났다.
97. 결혼이주여성이 국내에 체류하기 위해서는 혼인 상태여야 하고, 한국 국적의 자녀 없이 합의이혼 등으로 혼인관계가 단절되면 결혼이민(F-6) 체류자격이 주어지지 않아 한국 거주기간에 관계없이 출국을 해야만 하는데, 결혼이민(F-6) 체류자격 소지자 중 2016년에 1,433명, 2017년 1,334명이 신규 미등록 체류자가 되었다.
98. 따라서 혼인관계가 단절된 경우에도 이미 대한민국에 생활기반이 있어 계속해서 체류를 하고자 하는 결혼이주여성에게 체류자격 변경 등을 통해 안정적인 체류가 가능하도록 법적 조치를 마련할 필요가 있다.

14-2. 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활 유지

99. 2011년부터 시행되고 있는 법무부의 ‘국제결혼 안내 프로그램 제도’는 국제결혼을 준비하는 한국인(여성 포함)에게 국제결혼 안내 프로그램을 의무적으로 이수해야만 결혼이민 비자발급이 가능하도록 하고 있다.
100. 2018년 현재 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골, 우즈베키스탄, 태국의 7개국이 국제결혼 안내 프로그램 이수가 필요한 국가로 지정되어 있으며, 이들 국가가 선정된 기준은 상대적으로 이혼율이 높거나 한국국적을 다수 취득한 국가로, 2015년 유엔 인종차별특별보고관의 보고서에서 “정부가 대한민국 국적의 남성에게 특정 국가의 여성과 결혼하고자 할 때 국제결혼 안내 프로그램을 이수하도록 하는 관행을 없애도록 노력”할 것을 권고한 바 있다.

**7** 2018. 10. 22.자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

101. ‘국제결혼 안내 프로그램 제도’와 함께 결혼이주 여성 대상으로 한국생활에 대한 적응과 가정 내 여성의 역할에 대한 내용이 주를 이루는 ‘결혼이민자 현지사전교육’이 베트남, 필리핀, 캄보디아, 몽골 4개국에서 연중 실시하고 있다.
102. 그러나 국제결혼 가정에서 발생하는 갈등의 주요 원인 중 하나가 가부장적 인식과 성차별적 여성역할 수행으로 인한 부부갈등, (신체적, 언어적, 정서적) 가정폭력의 문제로 가정 내에 성평등 인식이 매우 중요한 요소임에도 ‘국제결혼 안내 프로그램 제도’와 ‘결혼이민자 현지사전교육’ 모두 성평등 감수성이 반영되지 않은 프로그램으로 구성되어 있다.
103. 한편 농촌공동화를 막자는 취지에서 일부 지방자치단체에서 조례를 제정하여 시행 중인 농촌총각 국제결혼 지원제도<sup>16)</sup>에 대해 2017. 9. 2. ‘시골 남성들에 대한 매매혼 지원금 지급 중지를 바랍니다.’로 청와대 청원이 제기된 바 있고, 인신매매혼이라는 비판여론도 거세졌다.
104. 농촌총각 국제결혼 지원제도처럼 결혼이주여성을 바라보는 지방자치단체의 시선은 다문화가족 지원 업무 담당 부서의 명칭에서도 드러난다. 서울시 25개 자치구는 ‘출산다문화팀’, ‘출산장려다문화팀’, ‘출산아동팀(다문화가족업무)’ 등의 명칭으로 출산과 다문화화를 등치시키는 명칭을 사용하고 있다.
105. 따라서 정부는 결혼이주여성을 가족의 구성, 유지, 재생산이라는 관점으로 접근한 다문화가족 및 결혼이주여성 정책에 대해 젠더관점과 인권관점을 반영하여 「헌법」 제36조제1항에서 규정하고 있는 개인의 존엄과 양성평등에 기초한 혼인의 성립과 가족생활의 유지라는 헌법적 가치가 이주민에게도 적용될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

14-3. 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대한 정책적 고려

106. 2016. 12. 기준 결혼이주여성의 국적을 살펴보면 중국과 한국계(59,740명. 47.6%), 베트남(40,479명. 31.5%), 일본(11,892명. 9.3%) 등의 순이다.<sup>17)</sup> 이 중 베트남의 경우, 2016년 말 기준 통계청 자료로 추정해볼 때 베트남 출신 결혼이주여성 5명 중 한 명 꼴(약 19.25%)로 가족 해체를 경험하고 있으며, 미성년 자녀를 둔 상태에서 이혼한 건수가

16) 농촌에 거주하는 만35세 이상 미혼 남성이 외국인 여성과 국제결혼을 희망할 경우 결혼에 관련된 비용을 1인당 300만~600만원까지 지원해주는 제도로 40여개 시·군에서 관련 조례를 제정하여 시행하고 있음  
17) 국가인권위원회(2017) 「결혼이주민의 안정적 체류보장을 위한 실태조사」, p. 18.를 참조함

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

전체 이혼 건수의 19%에 달하는 3,183건으로, 최소 3,777명 이상의 한-베 미성년 자녀들이 가족 해체를 경험한 것으로 추론해 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

107. 본국으로 귀환하는 베트남 출신 결혼이주여성의 경우 이혼 등 가족해체가 일어난 직후에 즉시 귀환하는 경우가 많으며(47.3%), 미등록체류 후 귀국하거나(22.94%, 추방 9.68% 포함), 가족방문차 귀국 후 재입국 거부 또는 제한당한 경우(9.32%)도 많다.
108. 특히 문제는 결혼생활 초부터 다문화가족지원센터 방문 등의 한국사회 적응 활동을 제지당한 경우가 많고, 이에 다누리콜센터 등을 통한 법적 지원을 받지 못하고 혼인 해소가 되지 않은 채로 귀환하거나 일방적으로 이혼당하는 경우가 많아 자녀의 양육권 등의 권리도 확실히 하지 못한 채 귀환한다는 점이다. 한국 국적의 자녀와 함께 귀환하는 경우 한국인인 아버지와 연락이 두절되거나 지원을 받지 못해 해당 자녀들이 해외에서 체류, 교육, 의료 등의 문제를 겪는 사례도 다수 발생하고 있다.
109. 따라서 정부는 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운 정책 대상인 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대해 이혼절차, 자녀의 양육권 문제 등과 관련하여 행정적, 사법적 지원 시스템을 마련할 필요가 있다.

#### 쟁점 15 이주노동자의 인권증진

##### 15-1. 열악한 노동조건 개선과 임금차별 시정

110. ‘노동자’, ‘외국인’, ‘여성’이라는 복합적인 취약성을 가지며 노동현장에서 소수자로서 자신들의 목소리를 내세우기 어려운 여성 이주노동자는 32만 4천명으로 전체 외국인 취업자 중 33.7%에 해당한다.
111. 제조업 분야 여성 이주노동자 대상 실태조사에 따르면, 과반수가 근로계약서를 작성하지 않았고, 저임금과 임금 체불로 경제적 어려움이 많고, 성희롱 피해 경험과 영세사업장에서 의 모성보호 외면 등 이들의 노동권을 보장받지 못하고 차별을 받는 것으로 나타났다<sup>19)</sup>.

18) 유엔인권정책센터 베트남 건너사무소 한-베가정법률상담소 개소 기념 심포지움(2018. 1. 25) 「베트남 거주 귀환여성과 한-베 자녀 실태 및 지원방안 모색」, p.52.

19) 국가인권위원회(2016) 「제조업 분야 여성 이주노동자 인권상황 실태조사」에서 385명을 대상으로 설문조사한 결과 ‘근로계약서를 작성했다.’고 응답한 비율은 49.4%이며, 응답자의 54.3%가 150만원 이하를 받고, 15.1%가 임금체불을 경험하였으며, 11.7%가 성희롱·성폭력 피해 경험이 있었고 피해 경험도 1회에 그치지 않고 2회 이상 반복되는 경우가 많다고 응답함

**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

- 112. 농축산업의 경우에는 여성 이주노동자의 비율이 33.3%로, 사업장 등록이 되어 있지 않아 직장 건강보험에도 가입하지 못하는 경우가 많으며 사업장이 도심에서 떨어진 고립된 지역에 있고, 숙소를 포함한 모든 생활공간이 사업주의 통제 하에 있어서 정부기관뿐 아니라 이주노동자 지원 단체조차 접근성이 떨어져 농축산업 이주노동자는 권리구제를 받기도 어려운 상황이다.
- 113. 한편 20톤 미만 연근해 어선원 이주노동자의 미등록 체류율은 2017년 7월말 기준 65%, 20톤 이상은 37%로, 같은 시기 체류 이주민 전체의 11.2%에 비해 높은 미등록 체류율을 보이며, 이러한 원인으로 어업 노동현장의 열악한 상황과 이들에 대한 인권침해, 최저임금 차별 등을 들고 있다<sup>20)</sup>.
- 114. 어선원의 최저임금은 해양수산부 장관의 「선원 최저임금 고시」로 정해지는데, 이 고시는 ‘적용의 특례’를 두어 이주어선원의 최저임금 결정은 해당 선원노동단체(한국인 선원노동단체로 외국인은 포함되어 있지 않음)와 선박소유자단체 간의 단체협약에 위임하였다.

표 6. 20톤 이상 연근해 어선의 한국인 선원과 이주어선원 최저임금 비교

연도	한국인 선원	이주어선원	비교
2007년	90만 6천원	75만 2천원	83%
2016년	164만 1천원	126만 5천원	77%

- 115. 어선원의 임금은 최저임금과 전체 수익에서 비용을 제외한 금액을 일정한 비율로 나누어 받는 보험제(성과급)로 구성되나, 이주노동자는 보험제에서 배제된다. 따라서 이주어선원이 더 많이 일할수록 성과급으로 한국인 선원의 임금 몫이 커져 인권침해를 심화시키는 구조가 되고 있다.
- 116. 2018. 7. 16. 중소기업중앙회는 중소벤처기업부 장관과의 간담회에서 국내 입국 1년차에 최저임금의 80%만, 2년차에는 90%, 3년차에 100% 지급하는 내용의 '외국인 노동자 수습제'를 제안하였고, 이에 호응하여 이주노동자가 국내 입국 2년 이내인 경우에는 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하거나, 농축산업 사업장은 이주노동자의 최저임금을 차등 적용할 수 있도록 하는 등의 「최저임금법」 개정안이 2018년 8월 국회에 2건 발의

20) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p. 100.를 참조하였으며, 이 자료는 2017. 9. 5. '이주 어선원 인권개선을 위한 컨퍼런스' 자료집 중 법무부 토론 자료에서 인용함

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

되었다.

117. 이러한 최저임금 차등지급 논의는 근로기준법 제6조 등 국내법과 인종차별철폐협약 등 국제협약에 정면으로 어긋나는 내용이고, 이주노동자의 인권과 노동권을 침해하며, 이로 인해 '값싼 대체 노동력'이 늘어나 내국인을 포함한 전체 노동자들의 노동조건을 악화시키는 압력으로 작용할 것이 예상된다.
118. 국가인권위원회는 2018년 3월 성희롱·성폭력은 반복 가능성이 높고 한국말이 서툰 이주노동자는 특히 더 피해 입증이 어려운 범죄라는 점을 고려하여 성희롱·성폭력 예방과 구제 등에 대한 제도 개선 권고를 하였고, 정부는 '긴급 사업장 변경제도' 추진, 이주여성 전문상담소 설치 등 적극 수용하는 입장을 밝힌 바 있다. 여성 이주노동자의 인권증진을 위해 관련 대책들이 조속히 실현되도록 국가인권위원회는 지속적으로 모니터링을 하고자 한다.
119. 한편 정부는 이주노동자에 대한 인종차별적인 차등임금적용 시도에 대해 엄중하게 대처해야 할 것이며, 국적에 기반한 어떠한 차별 없이 근로권을 효과적으로 향유할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 것이다.

#### 15-2. 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도 개선

120. 2017년 12월 기준 누적 미등록 체류자는 82,837<sup>21)</sup>명이고, 2017년 한 해에 등록 외국인 중 26,178명이 미등록 상태가 되었으며, 고용허가제로 입국하는 비전문취업 체류자격 소지자가 9,455명으로 가장 많고, 성 착취 논란이 많은 예술홍행비자로 입국한 이주노동자의 미등록 발생률이 높다.

---

21) 출입국·외국인정책 통계월보 2017년 12월호에 따르면, 2017년 12월 기준 미등록 체류자는 251,041명으로 3개월 미만 단기체류자 중 미등록 체류자가 167,140명(66.6%), 3개월 이상의 장기체류자인 등록외국인이 82,837명(33%), 거소신고한 외국국적동포가 1,064명(0.4%)이다.

표 7. 등록 외국인 중 미등록 발생 현황

(단위: 명)

구분	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)	방문취업 (H-2)	결혼이민 (F-6)
등록 외국인 (누적)	273,406	15,334	3,383	20,684	225,455	120,840
미등록 체류자 (2017년)	9,455	1,355	449	975	1,267	1,334
미등록 발생률	3.5%	8.8%	13.3%	4.7%	0.6%	1.1%

121. 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자가 사용자의 부당한 처우 등을 이유로 사업장을 변경하고자 할 때 새로 구직을 하는 과정에서 이주노동자에게 제공되는 구인업체 명단 제공이 2012년 8월부터 중단되었다.
122. 이로 인해 사업주가 자신에게 전화를 걸어 줄 때까지 기다려야 하며 구인 사업주와의 면접 시 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않는다는 이유로 채용의사를 거절하기도 어렵다. 왜냐하면 사업장 변경 신청기간을 1개월 이내, 구직기간을 3개월 이내로 정하고 있어 이 기간 초과 시 이주노동자는 체류자격이 취소되어 출국해야 하거나 미등록 체류자가 되는 상황이 발생하기 때문이다.
123. 2010년부터 2015년 6월까지 사업장 변경 신청기간을 초과한 이주노동자는 26,466명이었으며, 같은 기간 구직기간 초과자는 16,530명으로 사업장 변경 과정에서 발생한 강제출국 예정자 또는 미등록 체류자 수는 42,996명에 달한다<sup>22)</sup>.
124. 한편 「출입국관리법」 제19조는 사업주가 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우 출입국관리사무소에 신고하도록 신고 의무를 부과하고 있다. 이탈신고 접수 시 해당 노동자를 소재불명자로 전산입력 조치한 후 출석요구를 하고, 노동자가 출석해서 소명하지 않는 경우 출석 공고절차를 거쳐 체류허가를 취소하며, 이탈한 날로부터 1개월이 초과된 경우에는 강제퇴거조치를 한다.
125. 이러한 효과로 인해 이 신고 조항은 ‘고용변동신고’라는 원래 명칭 대신 ‘무단이탈신고제도’라고 불리며, 이주노동자들이 권리구제를 요구할 때 고용주들이 불법체류자로 만들거

22) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, p.77.를 참조하였으며, 이 자료는 2015. 9. 2. '이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나' 자료집 중 고용노동부 토론 자료에서 인용함

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

나 강제출국 시켜 버리겠다고 협박하는 수단이 되고 있다.

126. 무단이탈신고제도의 폐해는 고용허가제 농축산어업 이주노동자와 이주여성에게 심각하다. 이들은 일하고 있는 농장이나 선박이 공간적으로 고립되어 있어서 권리구제 절차를 진행하고자 할 때 일하던 사업장에서 나오거나 승선을 거부한 상태에서 고용센터, 노동청, 해양수산청, 송입업체 등을 찾는 경우가 많고 이 때 고용주는 이들을 '소재불명'이라고 신고한다.
127. 출입국관리사무소가 이주노동자들에게 고용주의 '소재불명' 신고에 대해 이의신청 절차나 적절한 권리구제 절차를 안내하지 않아 이들이 미등록 체류자가 되는 것을 방지한 사례에 대해, 2015년 광주고등법원은 체류허가 취소처분이 처분으로서의 형식조차 갖추지 못하여 부존재 하므로 이를 전제로 한 강제퇴거명령을 위법으로 판결(2014누6318)한 바 있다.
128. 따라서 미등록 체류자 발생을 가져오는 제도에 대한 개선으로 장기적으로 이주노동자에게 직업 선택의 자유가 보장되어야 하며, 단기적으로 인권침해 또는 불합리한 차별대우 등이 있을 때, 횡수 제한 없이 사업장을 변경할 수 있도록 변경 사유를 확대하고, 인권침해 또는 불합리한 차별대우에 대한 이주노동자의 입증책임을 완화하는 방안을 마련할 필요가 있다.
129. 또한 고용변동신고제도가 고용주의 신고만으로 체류허가 취소와 보호명령, 강제퇴거명령이 강행되어 '무단이탈신고제도'로 악용되는 일이 없도록 고용변동신고 시 그 사유를 기재하도록 하고, 허위신고 한 고용주에게는 이주노동자의 고용허가를 취소하고 고용제한 조치를 취해야 할 것이다.

## VI. 외국인의 구제 및 피해보상(협약 제6조)

### 쟁점 16 인신매매 방지 및 인신매매 피해자 보호

#### 16-1. 인신매매방지의정서의 이행 입법과 협력 체계 구축

130. 2015년 한국정부가 비준한 '인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서'(이하 인신매매방지의정서)는 착취를 목적으로 위협, 사기, 직권남용 등



**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

불법·부당한 수단을 통해 사람을 모집하고 이동시키는 행위를 인신매매로 규정하고 있는 반면, 개정 형법조항에서는 사람을 사고 판 경우만 인신매매 범죄로 인정하여 협소하게 규정하고 있다.

131. 또한 인신매매의정서는 불법·부당한 수단이 이루어졌다면 피해자의 동의 여부에 상관없이 인신매매가 성립되지만, 국내 형법에는 그러한 조항이 없고 수사·재판기관은 피해자 동의가 있었다고 판단하면 이를 인신매매로 인정하지 않고 있다.
132. 2014년 예술홍행비자(E-6) 이주민에 대한 국가인권위원회 실태조사 사례를 살펴보면, A씨는 24시간 노동으로 쉬는 날도 없었고, 퇴근 후에도 바파인(성매매)을 해야 했다고 응답했다. 바파인은 한번 하면 15만원을 받는데 자신에게는 4만 5천원을 주었고, 손님이 원하는 섹스 행위를 제공해야 했고, 섹스 장면을 비디오로 찍힌 경우도 있다고 인터뷰했다.
133. 2015년 국정감사 및 언론보도에서 예술홍행비자로 입국한 외국인 여성들에 대해 성매매 강요가 있음에도, 이들을 인신매매 피해자가 아닌 피의자(성매매 혐의)로 수사가 진행되고, 강제퇴거명령 및 보호명령에 따라 외국인보호소에 수용된 문제가 지적된 바 있다.
134. 외국인여성지원시설 상담사례에서도 여권을 빼앗기고, 지리적인 여건을 알 수 없고, 외부 출입도 안 되는 환경에서 탈출하여 구조요청을 하였으나, 핸드폰을 자유롭게 사용했다는 것이 이유가 되어 피해 여성을 자발적인 행위자로 파악하고 인신매매 피해에 대한 조사보다는 「출입국관리법」의 위반 여부부터 판단하려 했다는 사실이 확인되었다.
135. 또 다른 문제는 예술홍행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에게 성매매를 강요한 가해자들이 인신매매 죄로 처벌된 경우가 없고, 다른 법으로 처벌받았다 하더라도 그 처벌 정도가 경미해 간단히 벌금을 문 뒤 여전히 업소를 운영하며 여성들을 착취하고 있다는 점이다.
136. 인신매매 가해자가 처벌받는 경우는 드문 반면 인신매매 피해자가 2차 피해를 입는 경우가 흔해, 자신을 착취하고 괴롭힌 업주를 대상으로 법적 싸움을 벌이려던 여성이 강제송환으로 인해 결국 고소를 취하할 수밖에 없는 사례도 빈번하다.
137. 따라서 한국사회에서 발생되고 있는 이주민 대상 인신매매에 대해 가해자를 처벌하고, 피해자를 보호하여 인신매매를 예방할 수 있는 국내 입법이 요구되며, 그 전이라도 관련 여러 부처의 역할을 조정하고 통합할 수 있는 협력 체계 구축 또는 전담기관의 설치가 필요하다.

## 16-2. 인신매매 피해자 식별과 보호 지표의 적극적 활용

138. 인신매매의 핵심은 착취로, 인신매매 가해자는 지속적으로 인신매매 피해자를 착취하여 임금을 가로채거나, 합당한 대가 없이 노동력을 착취하여 경제적 이득을 얻는 것이기 때문에 성 착취, 노동 착취 등의 인신매매가 한국사회 내에서 발생하고 있다는 점을 정부는 인지하고 인신매매를 근절하기 위한 대책을 수립해야 한다.
139. 국가인권위원회는 「형법」 상 인신매매 정의가 협소하고 인신매매 피해자 식별이 어려운 점을 고려하여 2016년 6월 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」를 마련하여 권고하였고, 해당 지표는 제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)에 예술흥행 종사자 인권보호 조치로 반영되었다.
140. 다만 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」는 이미 드러난 사례 중심의 일반적인 틀을 제안한 것으로 법집행기관은 지표를 적극적으로 활용하여 일선 현장에서 인신매매 피해자를 제대로 식별하고 보호할 수 있도록 방안을 강구해야 할 것이다.

## 16-3. 인신매매 예방을 위한 정기적이고 포괄적인 실태조사 실시

141. 예술흥행공연(E-6) 비자로 입국한 이주여성에 대한 성 착취 인신매매 문제는 수년 동안 제기되어 왔음에도 여전히 제도 개선이 이루어지지 못하고 있는 가운데, 최근에는 취업비자가 아닌 사증면제(B-1)와 같은 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국한 이주여성의 성 착취 인신매매도 발생하고 있다<sup>23)</sup>.
142. 2017년 7월 타이 여성들을 사증면제 등으로 입국시킨 뒤 부산과 제주 등지의 업소에서 감금한 채 성매매를 강요한 브로커와 업주 등 70여 명이 검거되었다는 소식이 언론에 보도되었고, 이 사건은 그로부터 두 달 전 경, 피해자 중 한 명의 타이 여성이 감시망을 피해 슈퍼마켓의 점원에게 몰래 도움을 요청하는 쪽지를 전달한 것이 계기가 되었다.
143. 아시아의 창(2017.2.)에서 마사지 업소에서 일한 경험이 있는 타이 여성들 및 관계자들과의 인터뷰 조사를 통해, 입국 전 거짓정보 제공, 입국비용 선불, 테스트 명목의 성폭력 등으로 여성들의 '자기결정권' 제압, 여권 압류, 물리적·심리적 감금과 성매매 동영상 유포 협박, 귀국 후 안전에 대한 공포 등 이들이 처한 실태를 부분적으로나마 알린 바 있다.

23) 국가인권위원회(2017) 「이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구」, pp.255.~257.를 참조함

**7** 2018. 10. 22자 결정  
 UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
 국가인권위원회 독립보고서 제출

- 144. 한편, 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내 취업을 하는 이주노동자에 대해 성 착취 뿐 아니라 노동 착취 인신매매 피해 사례들도 있다. 2017년 5월, 사증면제로 입국해 아파트 건설현장에서 약 1년간 일을 하던 말레이시아 노동자 2명은 그동안 브로커에게 여권을 압수당하고 일당 9만원 중 5만원은 가로채이고 4만원만 지급받았다. 이 노동자들 말로는 같은 숙소에 기거하면서 그렇게 일하는 이주노동자들이 여러 명이라고 하였으며, 입국할 때 항공료를 브로커가 빌려 주었고, 노동자들이 그 대가로 입국 후 별도로 200만원을 갚았다고 하였다.
- 145. 한편 어렵게 범죄 피해자로 인정받아 장기간 진행되는 수사와 소송 등의 구제절차를 밟고 있는 자에 대해 권리구제 시까지 체류자격이 허용되는데, 법무부의 비자분류표에 의하면 체류자격명이 '성매매피해자'(G-1-11, 성매매 피해 외국인여성 등 인도적 고려가 필요한 자)로, 2차 피해를 유발할 수 있는 명칭이다.
- 146. 원칙적으로 취업활동을 할 수 없는 체류자격으로 입국하여 국내에서 일을 하는 이주노동자들이 단속과 강제퇴거를 두려워해 착취 피해에 아무런 대응을 안 함에 따라, 이들의 취약한 상황을 이용한 착취가 만연하고, 우리 사회의 이주민에 대한 인신매매는 사라지지 않게 된다.
- 147. 따라서 인신매매 피해자로 식별되면 미등록 이주민에게도 체류기간 연장이나 안정적인 임시비자 발급을 통해 권리구제 절차를 진행할 수 있도록 해야 할 것이며, 비공식적 경로를 통해 유입되는 성착취, 노동착취 인신매매의 실태 파악을 포함하여 인신매매 실태에 대한 정기적이고 광범위한 실태조사가 이루어질 필요가 있다.

**쟁점 17** 외국인 범죄피해자에 대한 구제 및 지원

- 148. 2017. 11. 1. 타이 여성 이주노동자가 같은 사업장의 한국인 동료에 의해 살해당한 사건이 발생하였다. 미등록 신분인 점을 이용해 '단속을 피해 안전한 곳으로 데려다 주겠다.'며 자신의 차에 태운 뒤 성폭행을 시도하다 살해한 경우로, 해당 사건은 미등록 여성 이주노동자가 성폭력 등의 범죄에 얼마나 취약한지를 보여주고 있다.
- 149. 생명·신체에 대한 피해를 받은 범죄피해자에 대한 구조 제도는 「범죄피해자보호법」에 그 법적 근거를 두고 있다. 그런데 이 법 제23조는 외국인이 구조피해자·유족인 경우에

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

는 대한민국과 범죄피해 지원 관련 협정을 맺은 국가의 국민이거나, 해당 국가의 상호보증에 있는 경우에만 적용한다고 규정하고 있다.

150. 「범죄피해자보호법」 상의 범죄구조금 제도는 「헌법」 제30조를 법률로써 구체화 한 것으로 「헌법」 상의 범죄피해자 구조청구권은 생명이나 신체와 같은 가장 중요하고도 근본적인 인간의 권리로 성질 상 외국인에게도 적용되는 권리이다. 「헌법」 상에 범죄피해자 구조청구권을 명시하고 있는 나라는 대한민국 외에 멕시코, 스위스 정도인데 이들 국가는 모두 외국인에 대해서도 내국인과 동일하게 범죄구조금을 지급하고 있다.
151. 우리나라와 상호보증을 채택하고 있는 스페인, 캐나다의 경우 국내 체류자 수도 많지 않고 범죄피해율도 낮은 편인 것에 비해, 2017. 12. 출입국·외국인정책 통계월보에 따르면 국내체류 외국인의 국적은 중국(46.7%), 베트남(7.8%), 태국(7.0%), 미국(6.6%), 우즈베키스탄(2.9%), 필리핀(2.7%) 순이다.
152. 이들 국가 출신들은 미국 국적자를 제외하고는 상대적으로 한국에서의 지위가 열악한 경우가 많아 범죄피해에도 빈번하게 노출되고 있는데, 2016-2017년 기준으로 외국인 범죄피해자의 국적 분포를 보면 중국이 40.2%로 가장 높고, 베트남이 35.6%, 캄보디아 5.7%, 우즈베키스탄 4.6%, 몽골 3.4%로 그 뒤를 잇고 있다.<sup>24)</sup>
153. 따라서 국내 체류 외국인 현황을 볼 때 엄격하게 상호보증을 요구하고 있는 「범죄피해자 보호법」은 외국인 보호 및 구조라고 하는 목적을 달성하기에 부적합하므로 이에 대한 개선이 요구된다. 또한 위 사건에서 미등록 체류상태로 인해 피해가 발생한 점을 고려하여 범죄피해에 가장 취약한 미등록 외국인의 보호를 위해 체류자격에 상관없이 「범죄피해자 보호법」이 적용되어야 할 것이다.

#### 쟁점 18 협약 제14조 개인통보제도에 따른 국내이행절차 마련

154. 인종차별철폐위원회는 개인통보사건 51/2012(L. G. v. 대한민국)에서 인종적으로 한국계가 아닌 외국어 영어 교사에 한정된 의무적 HIV/ AIDS 검사정책에 대해 2015. 5. 20. 제86차 견해에서 대한민국 정부에 진정한 인에 대한 임금 보상 및 정신적·실질적 피해에 대한 손해배상과 외국인 혐오에 대한 대책 마련 등을 권고한 바 있다.

24) 한국형사정책연구원(2017) 「외국인범죄자지원 현황 및 개선방안 연구」, p. 50.

**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

- 155. 우리나라 정부는 인종차별철폐협약 체결국으로서 인종차별철폐위원회 권고를 성실히 이행할 필요가 있으나, 현재 유엔조약기구의 개인통보제도에 대해 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등에 대한 규정이 없어, 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제가 어려운 현실이다.
- 156. 이에 국가인권위원회는 2016. 9. 8. 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취할 것을 권고하였다.
- 157. 그러나 현행 국내 실정법 체계상 손해배상 책임은 계약불이행 또는 불법행위가 인정되어야 성립 가능바, 배상 의무가 발생하지 않았다는 불수용 입장과 인권기본법 제정과정에서 국제인권기구의 권고를 국내에 이행하기 위한 절차 및 방안을 논의할 계획이라는 입장을 회신하였다.
- 158. 따라서 개인통보제도의 이행을 담보할 수 있는 제도적 장치 등이 조속히 마련되어 개인의 배상을 비롯한 효과적인 구제에 대해서도 검토가 필요하다.

**VII. 인종차별을 초래하는 편견에 대항하기 위한 교육, 문화, 홍보 (협약 제7조)**

**쟁점 19** 미디어에 의한 인종차별 감시와 교육, 홍보

- 159. 2012년 1월부터 2015년 12월까지 237개 언론사의 총 14,530기사를 대상으로 ‘이주노동자, 외국인노동자, 외국인근로자’에 대한 감성어 키워드를 검색한 결과, 부정적 단어들 상위를 차지하고 있다.<sup>25)</sup>

25) 한국경제신문이 빅데이터 분석업체에 의뢰한 자료로, ‘감성어’란 대상에 대한 인식 혹은 태도를 반영하는 단어를 뜻함

표 8. 이주노동자 관련 감성어 키워드

순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
키워드	다양한	불법	열악한	필요한	범죄	어려운	지속적	혐의	도움	안전
긍부정	중립	부정	부정	중립	부정	부정	중립	부정	긍정	긍정
빈도	1,218	1,178	550	515	513	376	372	321	318	305

160. 심지어 외국인에 의해 발생한 범죄 사건에 대해 이주민 전체를 범죄 집단으로 이미지화 하는 뉴스보도, 난민 혐오를 부추기는 왜곡 보도 및 가짜 뉴스 보도 등에 대해 언론매체는 인종주의를 선동하고 있다는 인식도 없는 것으로 보인다.
161. 사회적 파급력이 큰 영화 매체의 경우 2017년에 상영된 영화 중 중국 출신의 외국국적 동포와 밀집 거주지에 대해 범죄 이미지를 강화하고 편견을 조장하는 메시지를 담아, 관련 단체에서 상영중단과 제작진의 사과를 요구하기도 하였다.
162. 인터넷 공간은 누구나 특정한 목적을 달성하기 위해 자신의 견해, 생각 및 사상 등을 자유롭게 표현할 수 있도록 보장해야 하지만, 인종과 관련된 표현들이 국제기준과 국내 관련 법규에서 규제하고 있는 범위의 표현 수준을 넘어 인종차별 등을 부추길 개연성이 농후한 경우라면 표현의 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않은 범위 내에서 인종차별적 용어 사용이 남발되지 않도록 적절한 조치를 취할 필요가 있다.
163. 특히 최근 1인 미디어의 급증과 자극적인 소재로 성차별적이고 인종차별적인 동영상 제작되어 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 편견과 부정적 인식을 재생산하는 등 파급력이 높다.
164. 따라서 개인 또는 집단에 의해 가짜 뉴스가 사실처럼 유포되거나, 외국인·난민 관련 기사에 악의적이고 인종차별적인 댓글들로 혐오를 확산하는 현상에 대해 정부는 적극적으로 적절한 조치를 시급히 추진할 필요가 있다. 우리사회에 인종주의가 심화될수록 그로 인한 갈등과 사회적 비용 부담이 커진다는 것을 정책적으로 홍보하고, 사회 전반에서 발생하는 인종차별을 감시하고 방지하도록 교육과 홍보가 이루어져야 할 것이다.

**7** 2018. 10. 22자 결정  
UN 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 대한민국 제17·18·19차 정부보고서 심의에 대한  
국가인권위원회 독립보고서 제출

### C. 결론

#### 쟁점 20 국가인권위원회 임무

165. 국가인권위원회는 2001년 12월부터 2018년 9월까지 이주민 인권상황에 대한 실태조사, 모니터링, 직권·방문 조사를 통해 [표 9]와 같이 총 67건의 이주민권 증진과 인종차별 철폐 관련 권고·의견표명을 하였다.

표 9. 이주민 인권 관련 정책권고(의견표명 포함) 현황

구분	계	이주민 인권증진			이주민권 및 출입국 법령	인종차별 철폐	직권·방문 조사
		이주노동자	결혼이주민(여성), 이주아동	난민 등 그 외			
현황 (건)	67	16	11	9	12	9	10

166. 인권침해 및 차별행위에 대한 조사는 주로 진정 제기로 개시되며, 피해 당사자뿐만 아니라 피해 사실을 알고 있는 사람·단체 등 제3자도 진정을 제기할 수 있다. 진정이 접수되면 이를 조사하여 인권침해 및 차별행위로 인정되는 경우 피진정인 또는 피진정인의 감독기관에 대해 재발 방지 및 원상회복을 위해 필요한 조치 등을 권고(인용)하게 된다.

표 10. 이주분야 인권침해 및 차별행위<sup>26)</sup> 진정사건 연도별 접수 현황

구분 \ 연도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
인권침해	100건	89건	128건	83건	111건
차별행위*	18건	18	10건	8건	5건

167. 외국인이 겪는 공권력으로부터 받는 인권침해는 주로 체류자격과 강제퇴거, 단속과정에서의 인권침해 등이며, 인종 등을 이유로 한 차별 진정사건 중 대표적 인용 사례는 레스토랑 출입거부, 외국인 진료거부 등 상업시설 이용에 대한 차별, 국내체류 기간을 이유로 한 결혼이주여성에 대한 보험가입 제한 등에 대해 시정할 것을 권고한 사례이다.

26) 「국가인권위원회법」의 차별사유 중 ‘출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색’ 관련

#### 제4장 인종차별금지, 난민·이주민 인권 관련

168. 최근에는 법무부 단속과정에서 미얀마 이주노동자가 사망한 사건이 발생하여, 국가인권위원회는 단속과정에서의 적법절차 및 인권보호 준칙을 준수하였는지, 부상자 발생 시 시의적절한 조치를 하였는지 등을 조사하고, 단속과 강제추방 중심의 미등록 이주민 정책에 대해 인권친화적 개선방안을 마련하고자 2018. 10. 4. 직권조사 개시 결정을 하였다.
169. 국가인권위원회에 부여된 임무를 수행하기 위한 전제조건인 독립성 관련하여 2014년 12월 「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」을 제정하고, 2016년 2월 인권위원 선출의 다양성 확보와 독립성 보장 조항의 신설 등을 위해 「국가인권위원회법」을 개정하였다.
170. 인종차별철폐위원회에서 지적한 바와 같이, 국가인권위원회가 협약 상 권리 증진과 임무를 원활하게 수행하기 위해서는 충분한 재원과 경험 있는 인권전문가의 충원이 필요하다. 국가인권위원회는 진정사건 조사, 인권상황 실태조사 및 정책권고와 더불어 사회적 소수자에 대한 혐오·차별 전반에 대해 제도·관행 개선 및 교육·캠페인 사업을 적극적으로 전개해 나갈 것이다.





# 제5장

## 여성 인권 관련

국제인권 결정례집



**1** 2003. 1. 22.자 결정 「여성차별철폐협약」 제5차 정부이행보고서(안)에 관한 의견

**결정요지**

정부의 제5차 「여성차별철폐협약」 이행보고서(안)는 여성관련 법규 및 정책과 각종 구체적 통계자료에 대한 상세한 정보를 제공하고 있어 긍정적 평가를 받을 만하고, 작성하는 과정에서 시민단체 및 정부 각 부처 여성정책관련 담당자들과의 토론회 등을 통해 다양한 계층의 의견을 수렴한 점 또한 긍정적으로 평가할 수 있으나, 국내법에는 가족성 채택 및 최소혼인연령의 남녀차이 등 「여성차별철폐협약」과 일치하지 않는 법조항이 존재하고 있으며, 이를 개정하기 위한 정부의 법·정책적 과정에 대한 보다 구체적인 설명이 부족하고, 여성외국인노동자, 농촌여성, 비정규직여성인력 등에 대한 정부의 적극적인 대책마련이 시급한 점에 비추어 볼 때, 보호받지 못하는 여성들에 대한 정부의 정책, 제도 개선에 대한 추가적인 언급이 필요함

**I. 국가인권위원회의 의견제시 과정**

- 우리나라는 1985. 1. 26.부터 유엔 ‘여성에대한모든형태의차별철폐에관한협약(CEDAW : Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 이하 여성차별철폐협약)’의 당사국으로서, 여성차별철폐협약 제18조에 의해, 4년마다 한번 씩 국가이행보고서를 제출해야 할 의무가 있음.
- 정부는 1998년 제3, 4차 정부이행보고서에 대한 ‘여성에대한모든형태의차별철폐에관한위원회(CEDAW Committee : Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 이하 여성차별철폐위원회)’의 최종평가서 이후, 제5차 여성차별철폐협약 정부이행보고서 제출을 위해 동보고서(안)을 작성하고 국가인권위원회의 의견을 듣고자 함.
- 이에, 국가인권위원회는 여성차별철폐협약 및 여성차별철폐위원회의 제3, 4차 대한민국 이행보고서에 대한 최종평가서, 정부이행보고서 가이드라인, 그리고 국내 여성단체의 의견을 참조하여, 국가인권위원회법 제21조에 의거, 동보고서(안)에 대한 의견을 내고자 함.

## II. 검토의 기본방향

협약에 따른 제5차 정부이행보고서는 다음과 같은 관점을 토대로 작성되어야 한다는 것이 국가인권위원회의 견해

가. 여성에 대한 모든 형태의 차별을 해소하기 위하여 우리정부는 적절한 정책을 수립하여 이를 집행하고 있는가. 특히 인권선진국 건설을 국정의 주요목표로 삼고 있는 국민의 정부의 정책은 과거 정부에 비하여 어떤 차이를 가지고 있는가. 특히 관련 정부부처들은 상호간에, 그리고 시민사회 및 전문가들의 의견 및 제안을 적절히 수렴하여 정책을 수립 및 집행하고 있는가

나. 여성에 대한 모든 형태의 차별을 철폐하기 위한 법과 제도, 정책과 관행, 그리고 현실의 문제점을 정확하게 사실에 근거하여 설명하고 있는가

다. 여성차별철폐협약 제5차 정부이행보고서(안)에는 제3차·제4차 정부이행보고서에 대한 여성차별철폐위원회의 최종평가서에서 지적한 사항이 모두 반영되어 있는가

라. 여성차별철폐협약 제5차 정부이행보고서(안)에는 북경선언 및 행동 강령의 내용이 모두 포함되어 있는가

마. 협약 이행의 의지가 적절하게 표명되고 있는가, 이와 관련하여

첫째, 선언적인 내용에서 한 걸음 더 나아가 구체적인 이행 상황을 보고하고 있는가

둘째, 쟁점이 되고 있는 현행 법제도의 개선 계획이나 일정을 보고하고 있는가

국가인권위원회는 여성차별철폐협약 제5차 정부보고서(안)을 국가인권위원회 자체 검토과정을 거쳐 의견서를 제출하는 바임.

## III. 국가인권위원회의 의견

### 1. 전반적인 의견

- 동보고서(안)은 전반적으로 여성관련 법규 및 정책과 각종 구체적 통계 자료에 대한 상세한 정보를 제공한 데 있어 긍정적 평가를 받을만함.

- 동보고서(안)을 작성하는 과정에서 2001. 12. 초안마련 후 13개 시민단체 및 정부 각부처 여성정책관련 담당자들과의 토론회 등을 통해 다양한 계층의 의견을 수렴한 점 또한 긍정적으로 평가할 만함.
- 그러나 아직까지도 국내법에 가족성 채택 및 최소혼인연령의 남녀차이 등 여성차별철폐협약과 일치하지 않는 법조항이 존재하고 있으며 이를 개정하기 위한 정부의 법·정책적 과정에 대한 보다 구체적인 설명이 부족함.
- 또한, 여성외국인노동자, 농촌여성, 비정규직여성인력 등에 대한 정부의 적극적인 대책마련이 시급한 점을 비추어볼 때, 보호받지 못하는 여성들에 대한 정부의 정책, 제도 개선에 대한 추가적인 언급이 필요함.

## 2. 구체적인 의견

### 가. 동성동본 금혼

정부는 제4차 정부이행보고서에서 동성동본금혼에 관한 헌법재판소의 헌법불합치 판결에 대해 언급했으나, 여성차별철폐위원회는 1998년 최종평가서에서 동성동본금혼에 대해 지속적으로 우려하고 있으므로, 현재 민법 제809조의 동성혼금지 조항이 남아있는 반면 효력이 상실된 점에 대한 추가적인 설명이 필요함.

### 나. 협약유보조항 협약 16조 (g) 가족성채택

정부는 제4차 정부이행보고서에서 여성차별철폐협약 제16조(g)를 유보하고 있는 데 대한 해명 및 여성단체의 캠페인에 관해 설명했으나, 여성차별철폐위원회는 아직까지도 동유보조항에 대해 우려하고 있으며 철회할 것을 지속적으로 권고하고 있으므로, 정부의 입장을 보다 더 구체화시킬 필요가 있음.

### 다. ‘차별’의 정의

#### 1) 여성차별철폐위원회 권고

여성차별철폐위원회의 최종평가서에는, 우리 헌법 및 여성관련 법규 내에 차별의 정의가 여성차별철폐협약 제1조의 의미가 모두 포함되지 않는 점을 우려하고, 이를 포함시킬 것을 권고함.

2) “결혼여부에 관계없이”의 정의

- “결혼 여부에 관계없이”의 의미가 포함된 관련규정은 ‘남녀고용평등법’ 뿐이며, ‘헌법’과 기타 관련법규에 포함되어 있지 않음.
- 남녀차별을 규정해야 하는 ‘남녀차별금지및구제에관한법’에도 결혼의 여부에 따른 차별을 포함하고 있지 않음.
- 여성차별철폐위원회의 우려사항이었던 ‘남녀고용평등법’ 상의 “종교의 자유, 정치적 선호, 나이 및 장애”로 인한 차별금지도 포함되어 있지 않음.

3) “구별, 배제 또는 제한”의 정의

‘남녀차별금지및구제에관한법’만이 차별의 정의를 “구별·배제 또는 제한”으로 구체화시킨 반면, 헌법 및 기타 법규에는 이와 같이 구체화시키지 않음.

4) ‘차별’의 정의

헌법 및 여성관련 법규 상 ‘차별’의 정의를 여성협약 제1조와 비교하여 보다 더 구체화시킬 필요가 있음.

라. 사적인 영역에서 여성의 참여

여성차별철폐위원회의 최종평가서(para. 377)에 의하면, 사적인 영역에서도 여성의 참여를 늘리는 방안을 마련할 것을 권고하고 있으나, 동보고서(안)에서는 사적인 영역에서, 특히 비전통적 분야에서, 여성의 참여율에 관한 정보를 구체적으로 담고 있지 않음.

마. 성차별적 채용 및 광고 철폐

여성차별철폐위원회의 최종평가서(para. 379(e))에 의하면, 성차별적 채용 및 광고를 철폐할 것을 권고하고 있으나, 동보고서(안)(2-15, 16, 19)에서는 직업안정법 제2조, 고용정책기본법 제19조, 방송법 제5조제2항에서 성차별적 채용 및 광고를 철폐할 것을 법적으로 규정하고 있다 고만 밝히고 있으므로, 이의 실태에 관한 구체적 현황 및 자료를 제공이 필요함.

## 바. 직장 내 성희롱 근절에 대한 캠페인 및 훈련

여성차별철폐위원회의 최종평가서(para. 379(f))에 의하면, 직장 내 성희롱에 대한 보고와 근절을 위한 캠페인과 훈련을 권고했으나, 동보고서(안)(5-10)에서는 공공기관에서의 성희롱예 방교육만을 나열하고 일반 직장 내 성희롱예방교육 실시 등에 대한 정보를 제공하지 않음.

## 사. 고능력여성 일자리 부족

여성차별철폐위원회의 최종평가서(para. 378 (c), (d))에 의하면, 성차별적 직업구분과 고능력여성의 일자리 부족 등이 우려사항으로 지적되었으나, 동보고서(안)에는 구체적 자료가 제공되지 않음.

## 아. 농촌여성의 노동

근로기준법에 의해 농촌여성이 보호될 수 없다고 하더라도 농업·어업·축산업에 종사하는 지방여성의 발전과 관련하여 정부의 다양한 정책이 요구되는 바, 이에 대한 구체적인 설명이 필요함.

## 자. 최소혼인연령의 남녀차이

여성차별철폐위원회의 최종평가서(para. 382 (b))에 의하면, 결혼할 수 있는 최소연령이 남녀가 다른 것을 우려사항으로 지적하고 있으나, 이에 대한 정부의 입장을 구체적으로 설명하지 않음.

## 차. 비정규직 여성노동자에 대한 대책

동보고서(안)(6-28)에서는 2000년 8월 당시 전체 여성 중 비정규직의 비율이 73.3%에 달하고 그 수도 3백8십만이 넘는 등 시간제여성노동자의 현황만을 나타내고 있으나, 이들 여성에 대한 2000년 이후 통계자료의 경신 및 정부의 적극적 대책마련 등 종합적인 정보가 필요함.

## 카. 여성외국인노동자

최근 우리나라에 거주하는 여성외국인노동자의 인권유린에 대한 문제가 사회적으로 크게 확산되는 점으로 비추어볼 때, 이들에 대한 구체적인 자료 및 정부의 대책에 관한 부분이 미흡함.

## 제5장 여성 인권 관련

동보고서(안)에서는 여성외국인노동자 부분을 다루지 않고 있으며, 인신매매 등 성산업과 관련된 외국인여성종사자들을 보호 및 외국인노동자 자녀의 교육권에 관한 정부의 정책 등 구체적인 대책마련에 대한 설명이 필요함.

### 타. 여성관련 예산

동보고서(안)(3-18, 19, 20)에는 여성개발 예산이 1999년과 2000년 여성특별위원회가 각각 142억원, 109억원, 2001년 여성부가 318억원으로 간략하게 제공되고 있으나, 단순한 예산의 증가라고 결론짓기 보다는 여성개발 예산이 성인지적 관점에서 책정된 것인지의 여부와 전체 정부예산에 대비한 비율이 어느 정도인지 등 보다 구체적인 자료가 요구됨.

### 파. 기타

#### 1) 각종 통계자료의 경신

동보고서(안)의 통계자료는 초안이 작성될 시기인 2000년까지로 가능한 한 최근자료로 경신되어야 함.

#### 2) 수정된 남녀고용평등법

동보고서(안)(1-1)에서는 개정되기 이전의 남녀고용평등법을 인용하고 있으며, 2001. 8. 14. 개정된 법조항으로 바뀌어야 함.

※ <붙임 1> 제5차 정부보고서에 대한 평가의 전제

<붙임 2> 여성차별철폐위원회 제3, 4차보고서 심의결과 및 제5차보고서 반영여부. 끝.



## 〈붙임 1〉 제5차 정부보고서에 대한 평가의 전제

### 1. 1998년 여성차별철폐협약위원회의 최종평가서<sup>1)</sup>에 제시된 우려사항 및 권고

가. 민법의 동성동본혼인금지 조항을 우려함.

나. 우리나라는 여성차별철폐협약 제16조(g)를 유보조항으로 남기고 있는데, 이를 철회(para. 389)할 것을 권고함.

다. 여성관련 법규 및 정책의 실제적 영향에 대한 불충분한 정보를 우려하고, 차기 이행보고서에 서는 통계자료 등 과거와 현실의 비교분석을 포함한 여성관련 법규 및 정책의 이행과 집행에 대한 구체적인 정보를 제공할 것(para. 371)을 권고함.

#### 라. 차별의 정의

여성차별철폐위원회는 헌법 내 ‘차별’의 정의가 협약 제1조의 정의와 합치되지 않고, 남녀고 용평등법에도 종교의 자유, 정치적 선호, 나이 및 장애 등 차별의 정의가 포함되어 있지 않음을 우려함.

헌법 및 기타 관련법령에 협약 제1조의 차별의 정의를 모두 포함시킬 것과 국가인권위원회의 설립으로 차별행위로 인한 구제방안을 마련(para. 373)할 것을 권고함.

마. 한국사회에 만연한 여성에 대한 폭력을 우려하고, 사법부, 복지부 및 기타 사법집행 공무원의 성감수성 훈련 등을 포함한 포괄적 방안을 통해 여성에 대한 폭력이 근절되도록 해야 하며, 피해자들을 위한 보호소제공 및 교육·언론의 비폭력모델 활용(para. 375)을 권고함.

#### 바. 여성의 참여

사법체계를 포함 정치와 정책결정 구조에서 여성의 참여를 위해, 여성의 정치참여와 정치교육, 여성지도자에 대한 여론형성, 목표제와 할당제 운용, 정당의 여성비율이 최소 30%가 넘도록

1) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women : Republic of Korea, 08/07/98, a/53/38/Rev.1, paras. 347-386.*

## 제5장 여성 인권 관련

하는 인센티브제, 사법체계에서 여성의 참여를 늘리기 위한 정책초안 마련(para. 377)을 권고함.

사적인 영역에서, 특히 비전통적 분야에서, 여성의 참여를 늘리는 방안을 마련(para. 377)할 것을 권고함.

### 사. 노동시장에서 여성의 위치

- 아시아 경제위기가 여성들에 미친 영향과 관련하여 직장내 성희롱, 여성노동자를 위한 사회적 보호 부족, 남녀직업구분, 고능력여성 일자리 부족, 동일노동임금차별, 여성기업가에 대한 지원부족, 농업여성의 환경, 조기퇴직 및 시간제근무의 증가를 우려함.
- 시간제근무여성의 증가에 대한 통계자료제공, 동일노동동일임금, 유급 육아휴직, ILO협약 110과 111 비준, 성차별 고용 및 광고 철폐, 직장 내 성희롱 근절에 대한 캠페인 및 훈련 (para. 379)을 권고함.

아. 정책결정/지도에 있어 지방여성의 참여가 부족한 점을 우려하고, 지방여성을 농업근로자로 인정하여 근로기준법을 적용할 것과 정책결정 및 보건·사회분야에서 여성의 접근이 용이하도록 할 것, 그리고 지방여성의 지위에 대한 연구를 활성화할 것(para. 381)을 권고함.

### 자. 기타

- 여성위원회의 위상, 성차별적 최소결혼연령, 높은 낙태율, 성차별적 상속법, HIV/AIDS 환자의 의료시설 이용현황 파악 부족을 우려하고, 장애여성에 대한 사회안전장치 실현 및 노인여성에 대한 다양한 프로그램 제공을 위한 정책을 마련(para. 384)할 것을 권고함.
- 마지막으로 여성차별철폐위원회는 권고문 홍보와 더불어 협약/일반권고/베이징선언 및 행동강령을 일반여성 및 여성단체에 유포(para. 386)할 것을 요청함.

## 2. 1995년 세계여성회의의 북경선언 및 행동강령<sup>2)</sup>

### 가. 북경행동강령 채택의 배경

- 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성회의에서는 제3차 나이로비회의에서 2000년을 향한

---

2) Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15/09/1995, A/CONF.177/20.

여성발전 미래전략(Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women)의 종합평가와 검토에 근거하여 전략목표와 행동계획으로 구성된 북경행동강령을 채택함.

- 북경행동강령에서는 중대한 여성문제와 관련된 전략적 목표와 행동을 12개의 영역으로 나누어 각 부문별 쟁점을 지적하고 정부 및 사회의 제분야가 행해야할 조치들을 제시함.

## 나. 여성관련 12개의 주요 영역에 대한 전략목표

### 1) 여성과 빈곤

빈곤여성의 요구와 노력이 관철되도록 정부의 경제정책과 발전전략에 대해 심사하고, 여성의 동등한 권리 및 경제자원에 대한 접근이 용이하도록 법규 및 행정처리를 시행하도록 할 것이며, 빈곤여성에 대한 연구를 활성화할 것을 목표로 함.

### 2) 여성의 교육과 훈련

교육에 대한 동등한 접근 보장, 문맹퇴치, 직업훈련·과학·기술 및 평생교육에 대한 여성의 접근기회 보장, 교육개혁을 위한 충분한 자원을 할당할 것을 목표로 함.

### 3) 여성과 건강

보건·의료서비스에 대한 여성의 접근기회 증진, 건강증진 예방 프로그램의 실시, HIV/AIDS 등 성 관련 질병에 대한 성인지적 조치의 실시, 여성건강관련 연구의 활성화 및 후속조치의 이행에 대한 모니터링을 목표로 함.

### 4) 여성에 대한 폭력

여성에 대한 폭력 예방 및 철폐를 위한 종합대책 강구, 연구의 활성화, 인신매매 근절 및 피해자 지원을 목표로 함.

### 5) 여성과 무력분쟁

분쟁해결에 여성의 참여 증진, 분쟁상황의 여성 보호, 과도한 군비의 삭감 및 무장해제, 비폭력적 형태의 분쟁해결 도모, 분쟁상황에서의 인권남용지양, 평화문화 조성에 여성의 기여, 난민여성의 보호와 지원을 목표로 함.

## 제5장 여성 인권 관련

### 6) 여성과 경제

여성의 경제권 및 자립의 증진, 동등한 접근권 보장, 남녀직업구분과 고용차별의 철폐, 가족 내 동등한 역할분담을 목표로 함.

### 7) 권력 및 의사결정에서의 여성

권력구조 및 의사결정에의 동등한 접근과 참여 보장 및 여성의 능력 증진을 목표로 함.

### 8) 여성발전을 위한 제도적 장치

여성발전을 위한 국가기구의 설치, 법규 및 정책에 성관점 도입, 성별분리 자료의 생산 및 배포를 목표로 함.

### 9) 여성인권

여성차별철폐협약 및 모든 인권조약의 완전한 이행을 통한 여성인권의 증진, 남녀평등 및 차별금지의 실현, 법률문명의 퇴치를 목표로 함.

### 10) 여성과 언론

언론 전반에 걸쳐 표현 및 의사결정 과정에서의 여성의 참여, 언론에 표출된 여성에 대한 균형 있고 비정형화 된 묘사를 목표로 함.

### 11) 여성과 환경

환경관련 의사결정 과정에서의 여성의 참여, 국가, 지역 및 국제적 차원에서 개발과 환경정책이 여성에 미치는 영향 평가를 목표로 함.

### 12) 여아

여아에 대한 차별 철폐, 여아의 권리증진, 보호 및 잠재력에 대한 인식제고, 아동노동을 통한 노동력 착취 근절, 직장에서의 여아의 보호, 폭력근절, 가정의 역할 강조를 목표로 함.

다. 북경행동강령은 또한 주요 관심분야 이외에도 국내적·지역적·국제적 단계에서의 제도적·재정적 장치를 마련하는 방안을 제시함.

### 3. 여성차별철폐협약 국가이행보고서 가이드라인<sup>3)</sup>

#### 가. 가이드라인의 배경

여성차별철폐위원회는 1996. 7. 26. 각국의 정부이행보고서 작성과 관련하여 종합적인 가이드라인을 마련하여 이를 따를 것을 권고함.

#### 나. 가이드라인의 내용

- 여성차별철폐위원회는 정부의 이행보고서에 의해 협약의 이행과 관련하여 해당국의 여성인권에 대한 전체적인 조망을 할 수 있도록 하여야 한다고 규정함.
- 여성인권 증진과 관련하여 정부의 이행보고서에 포함되어야 할 내용은 구체적으로, 헌법·법률·행정적 조항, 발전사항 및 프로그램, 기구의 확충, 여성권리 실현과 관련한 정보, 법률적 위치가 아닌 사실적 지위, 제한과 한계, 여성단체의 참여와 관련한 종합적 정보임.
- 즉, 단순히 여성의 권리를 보장하는 법규를 나열하는 것이 아니라 실제로 그러한 법적 권리가 정치·경제·사회적 현실 속에서 어떻게 구현되고 있는지에 대한 구체적인 정보를 의미하는 것임.
- 또한, 북경선언 제323조에 의해, 행동강령 제3장에서 제시한 여성관련 12개의 주요영역을 충분히 고려하여야 함.
- 각국은 협약유보조항에 대한 설명과 관련하여 유보조항이 필요한 이유, 여타협약과의 일관성, 그로 인해 발생하는 법적·정책적 영향에 대해 자세히 언급해야 함.
- 정부의 차기이행보고서에는 초기보고서에 포함되지 않는 법률적 및 기타의 발전사항에 대해 나열해야 할 뿐 아니라, 실질적인 발전사항 및 잔류하는 한계, 제3, 4차 정부이행보고서에 대한 여성차별철폐위원회의 최종평가서, 북경선언 및 행동강령에 대해서도 자세히 언급해야 함.

### 4. 국내 여성단체의 의견

- 국내의 여성단체는 정부의 이행보고서와 관련하여, 1998. 6. 정부의 제3, 4차 이행보고서에

3) Guidelines for preparation of reports by States Parties : 26/07/96, CEDAW/C/7/Rev.3.

## 제5장 여성 인권 관련

대한 반박보고서를 작성하고, 여성인권과 관련한 법률 제정 및 정책권고 등 활발한 활동을 벌이고 있음.

- 여성차별철폐위원회도 정부가 이행보고서를 작성할 시에, 국내 여성단체의 의견을 적극적으로 수렴하고 반영할 것을 권하고 있음.
- 국내 여성단체들은 올해 정부가 여성차별철폐위원회에 제5차 이행보고서를 제출할 것으로 보고 2004년경 반박보고서를 제출할 것을 계획하고 있음.

〈붙임 2〉 여성차별철폐위원회 제3, 4차보고서 심의결과 및 제5차보고서 반영여부

	우려사항	권고사항	제5차 보고서 반영여부
동성 동본 혼인 금지	민법의 동성동본혼인금지 조항		2-28, 16-8
약 유보 조항	협약유보조항	협약유보조항의 철회 (para. 389)	X 서문2
현황 부족	여성관련 법과 정책의 실제적 영향에 대한 불충분한 정보	차기 이행보고서에 통계자료 등 과거와 현실의 비교분석을 포함한 여성관련 법규 및 정책의 이행과 집행에 대한 구체적 정보의 제공 (para. 371)	3~7, 10~14
차별의 정의	헌법 내 '차별'의 정의가 협약 제1조의 정의와 합치되지 않음	헌법과 관련법에 협약 제1조의 차별의 정의를 모두 포함시킬 것 (para. 373)	X 2-1
	남녀고용평등법에도 역시 종교의 자유, 정치적 선호, 나이 및 장애 등 차별의 정의가 포함되어 있지 않음.		1-1~2
폭력	한국사회에 만연한 여성에 대한 폭력	사법부, 복지부, 사법집행부 공무원의 성감수성 훈련 등을 포함한 포괄적 방안을 통해 여성에 대한 폭력이 근절되도록 해야 함 (para. 375)	5-8~23, 6-9~19, 10-17
		보호소제공 및 교육언론의 비폭력적 내용 (para. 375)	6-20~25
정치 참여	사법체계를 포함 정치와 정책 결정 구조에서 여성의 참여	여성의 정치참여와 정치교육, 여성지도자에 대한 여론형성	7-3~5, 7-14
		목표와 할당, 정당의 여성비율이 최소 30%가 넘도록 하는 인센티브제	4-1~7
		사법체계에서 여성의 참여를 늘리기 위한 정책초안 마련 (para. 377)	7-10
		사적인 영역에서, 특히 비전통적 분야에서, 여성의 참여를 늘리는 방안 마련(para. 377)	X
노동	조기퇴직 및 시간제근무의 증가	시간제근무여성의 증가에 대한 통계자료제공	11-7
	동일노동임금차별	동일노동동일임금	11-17~8
	여성노동자를 위한 사회적 보호 부족	유급육아휴직제도	11-11~2, 14, 19~20, 29

제5장 여성 인권 관련

	우려사항	권고사항	제5차 보고서 반영여부
노동		ILO협약 110과 111 비준	11-2
		성차별적 채용 및 광고 철폐	X
	직장 내 성희롱	직장내 성희롱 근절에 대한 캠페인 및 훈련 (para. 379)	X
	고능력여성 일자리 부족		X
	지위적 차별		X
	농업여성의 환경		14-18~9
	여성기업가에 대한 지원부족		11-16
지방 여성	정책결정/지도에 있어 지방 여성의 참여 부족	농촌여성의 농업근로자 인정, 근로기준법 적용	X
		정책결정 및 보건사회분야에서 여성의 접근 용이 (para. 381)	14-5~17
		지방여성의 지위에 대한 연구 및 통계 자료 수집 (para. 381)	14-14~7
기타	여성위원회의 위상		3-1~3
	성차별적 최소혼인연령		X 16-41
	높은 낙태율		12-20
	성차별적 상속법		16-39~40
	HIV/AIDS 환자의 의료시설 이용현황 파악 부족		12-24
		장애여성에 대한 사회안전장치 실현(para. 384)	11-22~4
		노인여성에 대한 다양한 프로그램 제공을 위한 정책 마련 (para. 384)	11-25~7
		권고문 홍보와 더불어 협약/일반권고/베이징선언/행동강령을 일반여성 및 여성단체에 유포 (para. 386)	서문9

2003. 1. 22.

국가인권위원회 제1소위원회

위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현



**2** 2003. 12. 8.자 결정 [「여성차별철폐협약 선택의정서」, 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서」와 「아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 대한 가입 권고]

**결정요지**

- 【1】 「여성차별철폐협약 선택의정서」를 비준하여 국내적 구제절차를 완료한 여성인권침해 당사자가 직접 유엔의 개인통보제도를 이용할 수 있도록 하고,
- 【2】 17세 지원병 입영문제에 관해 병역법 또는 동법 시행령 내지 시행규칙을 개정하여 조속히 아동의 무력분쟁 관여에 대한 「아동권리협약 선택의정서」에 가입하고, 아동이 무력행위에 관여할 경우에 국가가 최대한의 안전조치를 두고 아동인권을 보호할 수 있도록 하는 것이 바람직하고,
- 【3】 「아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 가입하여 아동의 인권을 보장하기 위하여 국가가 취하여야할 조치들을 확대해 나가는 것이 바람직함

**주 문**

국가인권위원회는 국무총리와 외교통상부장관 및 법무부장관에게 유엔여성차별철폐협약 선택의정서 및 아동의 무력 분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서와 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서의 가입을 권고한다.

**이 유**

**1. 검토기준**

국가인권위원회는 우리정부가 가입해야할 필요가 있는 미가입 유엔인권협약을 다음을 기준으로 검토하였다.

- 유엔의 주요국제인권협약 (principal international human rights treaties)
- 국내법령 정비의 완비 여부

## 제5장 여성 인권 관련

- 정부의 정책적 의지와 배치되는지의 여부

### 2. 검토의견

가. 여성차별철폐협약 선택의정서(Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women : 이하, 여성협약 선택의정서)

#### (1) 가입현황 및 진행상황

- 여성협약 선택의정서는 2000. 12. 22. 발효되어, 2003. 11. 2. 현재 가입국이 53개국이며, 우리나라는 아직 서명·비준을 하지 않아 가입하지 않은 상태임.
- 2002년 6월경 동 선택의정서의 서명을 위한 관계부처협의에서 여성차별철폐위원회의 조사권한과 관련한 이견으로 서명하지 못한 바 있음.

#### (2) 여성차별철폐위원회의 조사권한

- '여성협약 선택의정서'는 협약에서 보장하는 여성의 인권이 침해되었을 경우, 피해자 본인 또는 집단이 적절한 요건을 갖춘 후 개인통보제도에 의해 여성차별철폐위원회에 통보할 수 있도록 규정하고 있는데, 우리 정부가 우려하고 있는 여성차별철폐위원회의 조사권한과 관련한 것은 제8조와 제9조임.
- 제8조는 여성의 인권이 당사국에 의하여 심각하게 또는 조직적으로 침해된다고 믿을 만한 정보를 접수한 경우, 여성차별철폐위원회가 비밀조사(confidential investigation)를 시작할 수 있는 조사절차(inquiry procedure)를 규정했는데, ①정당한 이유가 있고(warranted), ②당사국이 동의하는 경우 위원회는 당사국을 방문할 수 있게 됨.
- 제9조는 당사국이 조사 이후 취한 보상 노력의 세부내용을 위원회에 제공하도록 규정함.
- 그러나, 동의정서 제10조에서 제8조와 제9조를 선택조항으로 두어 당사국이 선택의정서에 비준하는 경우라도 두 조항에 대한 거부를 선언할 수 있도록 하였기 때문에, ① 정부가 동의정서에 가입하더라도 여성차별철폐위원회의 비밀조사 실시를 위한 당사국 방문 권한에 대해 거부선언을 하고 추후에 철회를 할 수도 있으며, ② 만약 두 조항을 거부하지 않고 동의정서에 가입했음지라도 정당한 이유와 당사국의 동의가 있어야만 방문할 수

2

2003. 12. 8.자 결정

「여성차별철폐협약 선택의정서」, 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서」와 「아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 대한 가입 권고

있음.

- 이에, 위원회의 조사권한과 관련한 관계부처의 우려는 동의정서의 가입을 연기할만한 충분한 사유가 되지 않음.

(3) 국내법과의 문제

- 여성협약 선택의정서는 시민정치적권리에관한국제규약 제1선택의 정서에서 규정한 개인 통보제도와 같이 비준하게 되면 개인이 직접 여성협약위원회에 통보하고 여성협약위원회에서 개인의 인권침해 여부를 심의할 수 있게 되는 것으로 국내법령의 정비가 별도로 필요치 않음.

(4) 의 견

- 개인통보제도는 국내적으로 인지도가 높지 않아 그 활용이 저조했으나, 최근 국제인권기구 및 제도에 대한 관심이 증대되는 추세로 인해 유엔의 구제절차를 활용할 가능성이 늘어갈 전망이며, 따라서 우리나라도 동의정서를 비준하여 국내적 구제절차를 완료한 인권침해 당사자가 직접 유엔의 개인통보제도를 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

나. 아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 제1선택의정서(The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict : 이하, 아동협약 제1선택의정서)

(1) 가입현황 및 진행상황

- 아동협약 제1선택의정서는 2002. 2. 12. 발효, 2003. 11. 2. 현재 가입국이 57개국이며, 우리나라는 동의정서에는 2000. 9. 6. 서명만하고 아직 비준, 수락, 승인하지 않아 가입하지 않은 상태임.
- 협약위원회는 2003. 5. 18. 제2차 정부보고서에 대한 권고의견에서 선택의정서에 가입할 것을 권고한 바 있음.
- 정부의 입장을 확인한 결과, 정부는 17세 지원병의 입영문제와 관련된 법령개정이 필요하다는 점을 감안하고 비준문제를 검토할 예정임 .

(2) 17세 지원병의 입영문제

- 동의정서는 18세 미만의 군인이 직접적으로 적대행위에 참여할 수 없다는 것과 의무적으로 징집되지 않을 것을 규정하고 있으며,
- 개인이 자발적으로 자국 군대에 입대할 수 있는 최저연령을 아동협약 제38조제3항의 연령(15세)보다 높여 설정하여야 하며, 이러한 입대가 강제나 강박에 의한 것이 아님을 입증하여야 하도록 되어 있음.
- 군대의 의무징집과 관련, 우리나라는 헌법 제39조 국방의 의무 및 병역법 제3조에 의해 병역의 의무가 있으며, 병역법 제8조에 의해 대한민국의 국민인 남자는 18세부터 제1국민역에 편입되어 군대에 입대하게 되어 있으므로, 18세 미만 아동은 군대에 의무적으로 징집되지 않아 동의정서의 기준을 만족함.
- 자원입대 최저연령과 관련, 우리나라는 병역법 제20조에 의해 17세부터 군복무지원이 가능하도록 되어 있어, 아동협약 제38조제3항의 자원입대 최저연령인 15세보다 높아, 자원입대 최저연령 기준을 만족함.
- 그런데, 동의정서 제3조제3항에서는 “18세 미만의 자에게 자국 군대의 자발적 입대를 허용하는 당사국은 최소한 다음의 안전조치들을 유지하여야 한다”고 규정하고 “(a) 그러한 입대가 순수하게 자발적일 것; (b) 그러한 입대가 당사자의 부모 또는 후견인의 동의 통보와 함께 이루어졌을 것; (c) 그들이 이와 같은 병역에 관련된 의무들을 완전히 숙지하고 있을 것; (d) 그들이 병역근무를 수락하기 전에 연령에 관한 신빙성 있는 증거를 제출할 것”을 명시하고 있음으로써, 우리나라에서 17세인 사람이 자원입대를 할 경우에 동의정서가 제시한 최소한의 안전조치를 만족하지 못하게 됨.
- 병무청은 현실적으로 17세인 사람이 자원입대하는 경우가 거의 없어 부모 또는 후견인의 동의통보를 받는다거나 하는 절차를 따로 마련하고 있지 않다고 하나, 법적으로 동의정서를 만족시키기 위해서는, 17세가 자원입대하는 경우에 (1) 입대가 자발적일 것, (2) 민법 제5조에서와 같이 법정대리인의 자원입대 동의서가 있을 것, (3) 병역의무에 대해 완전히 숙지할 것 등을 명시하여 17세의 자원입대가 강제적이지 않음을 입증할 수 있도록 병역법 또는 동법시행령 내지 시행규칙을 개정해야 할 필요가 있음.
- 그렇지 않으면 병역법 제20조의 자원입대 최저연령을 18세로 조정하여 문제의 소지를 없앨 수도 있음.

**2** 2003. 12. 8.자 결정  
 「여성차별철폐협약 선택의정서」, 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서」와  
 「아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 대한 가입 권고

- 따라서, 17세 지원병입영문제에 관해 병역법 또는 동법 시행령 내지 시행규칙을 개정하여 조속히 동의정서에 가입하고, 아동이 무력행위에 관여할 경우에 국가가 최대한의 안전조치를 두고, 아동의 인권을 보호할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

다. 아동매매, 아동성매매 및 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서  
 (The Optional Protocol to the Convention on the Rights of Child on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography : 이하, 아동협약 제2선택의정서)

(1) 가입현황 및 진행상황

- 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동협약 선택의정서는 2002. 1. 18. 발효, 2003. 11. 2. 현재 가입국이 64개국이며, 우리나라는 동의정서에는 2000. 9. 6. 서명만 하고 아직 비준, 수락, 승인하지 않아 가입하지 않은 상태임.
- 2003. 5. 18. 유엔의 아동협약위원회는 제2차 우리정부의 협약이행보고서에 대한 권고의 견에서 동 의정서에 가입할 것을 권고한 바 있음.

(2) 의정서상 국가의 의무

- 동 의정서 제2조는 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 대해 각각 정의를 내리고, 제3조는 당사국이 이를 형사처벌해야 한다는 것을 규정함.
- 제5조는 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피의 형사범죄는 당사국간 기존의 범죄인 인도조약의 인도가능범죄에 포함되는 것으로 간주하고, 범죄인 인도시 당사국이 범죄인 인도조약을 체결하지 않은 국가로부터 인도요청을 받았을 때 당사국은 동 의정서를 동 형사범죄에 관하여 범죄인 인도의 법적 근거로 볼 수 있도록 함.
- 제8조는 당사국이 아동의 권익을 보호하기 위해, 아동증인에 대한 특별조치 및 아동 피해자에 대한 보호 및 지원서비스를 제공하도록 규정함.
- 당사국은 선택의정서에 규정된 범죄들을 예방하기 위한 법률, 행정조치, 사회정책 및 계획을 채택·강화·시행·보급(제9조제1항), 정보제공, 교육 및 훈련을 통한 예방조치와 대중 인식 제고(제9조제2항), 피해자들의 사회복귀와 회복을 포함한 적절한 지원(제9조제3항), 차별 없는 피해보상(제9조제4항)을 해야 함.

## 제5장 여성 인권 관련

- 제12조는 동 의정서 발효 후 2년 내에 아동인권에 관한 포괄적 정보를 제공하는 최초보고서를 유엔 아동권리위원회에 제출해야 하며, 이후 매5년마다 추가보고서를 제출하도록 규정함.

### (3) 국내법과의 관계

- 우리나라는 국내법으로 이미 19세 미만인 자의 성(性)을 보호하기 위한 법제정을 마무리한 상태이므로, 선택의정서에 가입하기 위해 별도의 법령정비가 필요하지 않음.
- 아동협약 제1조에 의한 아동의 나이는 “18세미만의 모든 사람”을 의미하며, 청소년의성보호에관한법률에 의한 미성년은 19세 미만, 민법은 20세를 성년으로 규정하고 있으므로, 우리나라 청소년 및 미성년의 범위는 아동협약의 아동의 범위를 포함하여 만족시킴.

#### (가) 형법

- 아동매매와 관련하여, 우리나라는 이미 형법 제287조 내지 제290조에서 인신매매를 처벌하도록 규정하고 있는데, 특히 형법 제287조는 미성년자 약취·유인에 대한 처벌규정을 두고 있음.
- 아동성매매와 관련, 형법 제242조에서 아동성매매에 대한 처벌 규정을 두고 있음.

#### (나) 청소년의성보호에관한법률

- 특히, 19세 미만 청소년의 성을 보호하기 위한 특별법으로 ‘청소년의성보호에관한법률’이 제정되어 있는데,
- 아동성매매와 관련, 제5조는 청소년의 성을 사는 행위를 한 자를 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하고 있으며,
- 아동포르노그래피와 관련, 동법 제8조는 청소년이용음란물을 제작, 배포 등을 한 자에 대하여 처벌규정을 두고 있고,
- 아동매매와 관련, 동법 제9조는 청소년 매매행위에 대해 무기 또는 5년 이상의 징역에 처할 것을 각각 규정하고 있어 가입을 위한 별도의 법령정비가 필요치 않음.

### (4) 의 견

- 동 의정서는 국내법령정비의 문제 및 정부의 청소년정책과도 배치되지 않는 것으로 우리

2

2003. 12. 8.자 결정

「여성차별철폐협약 선택의정서」, 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서」와 「아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서」에 대한 가입 권고

정부가 조속히 동의정서에 가입하여 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피로부터 아동의 보호를 보장하기 위하여 국가가 취하여야 할 조치들을 확대해 나가는 것이 바람직함.

### 3. 결 론

국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조제7호에 의하여, 조약이행을 위한 행정부처간의 협조가 필요하다는 점에서 국무총리에게, ‘외교통상부와그소속기관직제령’ 제18조제3항에 의해 외교통상부장관과 ‘법무부와그소속기관직제령’ 제9조제3항에 의해 법무부장관에게 다음과 같은 내용의 권고를 하는 바이다.

첫째, 여성인권침해에 대한 개인통보제도를 규정한 여성협약 선택의정서,  
둘째, 아동의 무력분쟁 관여금지에 대한 아동협약 선택의정서,  
셋째, 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피 금지에 관한 아동협약 선택의정서에 우리정부가 가입하여,

1. 의정서 가입으로 인하여 협약에서 인정된 권리의 실현을 강화하며,
2. 특별한 보호를 필요로 하는 여성과 아동에 대한 보호조치를 확대하고,
3. 인권과 기본적 자유를 완전하고 평등하게 향유하도록 하고 이러한 권리와 자유의 침해를 방지하는 효과적인 조치를 하기 위하여 국제적 기준을 준수하고 있다는 것을 재확인하고,
4. 이로써 국제적으로 우리나라가 인권선진국으로서의 위상을 제고할 수 있으므로, 국내법령의 정비가 필요하지 않은 여성차별철폐협약 선택의정서 및 아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서와 아동매매, 아동성매매, 아동포르노그래피에 관한 아동권리협약 선택의정서에 가입하도록 주문과 같이 결정한다.

2003. 12. 8

국가인권위원회 전원위원회

위원장 김창국 위원 박경서 위원 유 현 위원 유시춘 위원 조미경  
위원 김만흠 위원 신동운 위원 이흥록 위원 정강자 위원 김덕현 위원 김오섭

### 3 2005. 12. 26.자 결정 [유엔 「여성차별철폐협약」 제6차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견]

#### 결정요지

- 【1】 「여성차별철폐협약」 제6차 정부보고서는 법제도의 시행 및 결과에 대하여 충분히 다루지 못함
- 【2】 「여성차별철폐협약」의 국내 이행에 있어 당면한 문제점 및 여성차별철폐위원회의 우려 및 권고사항에 대한 기술이 부족함
- 【3】 전체적 현황파악을 위한 통계자료가 부족하고 장애여성, 노인여성, 이주 여성 등 소수자에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않음

## I. 검토배경

여성부 및 외교통상부는 유엔여성차별철폐협약 제18조에 따라 2002년부터 2005년 9월 현재까지 동 협약의 이행상황에 대하여 2006년 1월 26일 제출기한인 제6차 정부보고서를 작성하였다. 이에 국가인권위원회는 국가인권위원회법 제21조에 따라 위 정부보고서에 대한 의견을 표명한다.

## II. 검토기준

- 여성차별철폐협약
- 여성차별철폐협약의 보고서 작성지침(HRI/GEN/2/Rev.2, pp.41-45)
- 여성차별철폐위원회의 대한민국 제 3,4차 정부보고서에 대한 최종견해(A/53/38/ Rev.1, paras. 327-386) - 특히 우려 및 권고 사항

## III. 검토 주요 내용

- 여성차별철폐협약 제18조제2항의 “협약이행에 영향을 미치는 요소 및 어려움의 제시” 정도



- 유엔여성차별철폐위원회의 보고서 작성지침 부합여부
- 유엔여성차별철폐위원회와 건설적인 대화(constructive dialogue)의 목적에 부합하도록 작성되었는지 여부

## IV. 검토의견

### 1. 보고서에 대한 총평

#### 가. 법제도의 시행의 결과 및 효과에 대한 정보 미흡

제6차 정부보고서 초안은 법 개정 및 제도적 개선점에 대한 설명이 단편적으로 나열되어 있으며, 그러한 법과 제도의 도입이 여성의 실제적 권리 향유 수준에 미친 영향, 효과나 결과에 대한 설명이 부족하다. 예를 들어, 고용정책기본법, 「단기사관학교 설치법」 및 「국군간호사관학교 설치법」, 「공중화장실 등에 관한 법률」, 차별구제기구의 개편 등이 제2조에 대한 설명으로 제시되었으나 이러한 법개정이 있는 후 현실에 어떻게 적용되고 있는지에 대한 정보제공이 이루어지지 않았다.

또한, 여성차별은 법이나 제도상의(de jure) 차별뿐만 아니라 실제 관행상(de facto) 차별의 문제이며 제도와 관행 간의 차이를 좁히는 것이 매우 중요하다. 이러한 이유로 협약에서도 이를 명백하게 언급하고 있는데, 본 보고서는 정부의 정책 중심으로 설명하고 있어, 법제도상의 개선사항은 다루어졌을지 모르나, 관행상의 여성차별에 대한 문제점은 거의 지적되지 않고 있다.

#### 나. 문제점 및 여성차별철폐위원회의 우려 및 권고에 대한 기술 부족

이번 정부보고서에는 여성차별철폐협약을 이행함에 있어 문제점이 적절히 제시되지 않았다. 특히 제11조 여성의 취업에 있어서는 여성경제활동인구 중 비정규직 종사자의 비율이 높은 것이 이전 심의에서도 문제점으로 지적되었는데, 이를 적절히 해결하기 위한 방안 및 실행이 이루어지지 않았다.

또한 여성차별철폐위원회가 전회 3,4차 보고서 심의(1998년) 당시 제기한 우려 및 권고사항에 유의하여, 이에 대한 정부 정책의 변화 및 당면한 어려움, 향후 계획 등이 기술되지 못하였다.

## 제5장 여성 인권 관련

아울러 여성차별철폐협약, 정부보고서 및 여성차별철폐위원회의 최종권고, 베이징선언 및 행동강령 등에 대한 홍보가 어떻게 이루어지고 있으며, 그를 위한 정부의 노력은 어떠한지에 대하여 설명해야 할 것이다.

### 다. 전체적 현황 파악을 위한 통계 등 기초자료 부족

여성차별철폐위원회는 정부보고서가 여성인권의 현황을 파악할 수 있는 충분한 통계 및 자료를 제공할 것을 요구하고 있는데, 보고서는 그러한 기본 통계 및 자료 제공이 부족하다. 예를 들어 제14조 여성농어민에 대한 새로운 정책을 설명하고 있음에도 불구하고, 여성농어민 인구규모에 대한 정확한 정보가 없으며, 제11조의 여성가장에 대한 지원책에 있어서도 여성가장 전체 세대나 가구 수 중 비율이 제시되지 않았다.

### 라. 장애여성 및 이주여성 등 중복차별을 겪고 있는 여성에 대한 기술 부족

여성차별철폐위원회는 정부보고서 작성지침에서 유엔정상회의나 특별회의에서 채택된 관련 선언, 행동강령, 행동계획을 여성인권의 차원에서 조망하여 이러한 선언 등의 이행에 대한 정보를 제공할 것을 요청하고 있다(HRI/GEN/2/Rev.2, G.2.). 따라서 이들 선언에서 특별히 강조된 장애여성, 이주여성, 노인여성 등과 같은 소수자, 약자 그룹의 여성에 대한 특별한 기술이 필요하다.

장애여성에 대한 정보는 극히 일부에 한정되고 있으며, 이주 여성에 대해서는 전혀 설명되어 있지 않으므로 보충하는 것이 적절하며, 특히 지난 보고서 심의 이후 한국에서 급증하고 있는 이주노동자 및 이주결혼 여성의 인권에 대한 문제는 중요하게 다루어져야 할 것으로 본다.

또한 여성노인에 대한 적절한 프로그램 마련을 여성차별철폐위원회가 권고한 바 있음에도 이러한 권고에 대한 정부 정책은 다루어지지 않았다.

### 마. 시민사회, 특히 여성단체와의 협력에 대한 기술 부족

여성차별철폐위원회는 여성차별철폐에 있어 시민사회와 협력을 중요시하고 있으며, 지난 보고서 심의 시에 한국 정부가 보고서 작성과정 및 가정폭력방지를 위한 입법과정에서 한국여성단체들과 협력한 한국정부의 노력에 대하여 긍정적으로 평가한 바 있다.

그런데, 이번 보고서에는 첫째, 여성차별철폐협약을 이행하는 과정에서 여성단체들과 어떠한 협력체계를 갖고 있는지, 둘째 보고서 작성과정에서 이들 단체와 어떠한 협력을 하였는지에

대한 언급이 부족하다.

아울러 정부보고서는 정부의 정책 및 시민단체의 활동이 유기적으로 구성되어야 할 것임에도 불구하고, 관련 시민단체의 활동이나 쟁점인 사안에 대한 시민단체의 의견 및 정부의 정책추진과정, 향후 계획 등을 결합하여 기술하지 못한 한계가 있다.

### 바. 북경여성행동강령 등의 이행정도에 대한 평가 부족

여성차별철폐위원회는 정부보고서 작성지침에서 1995년 채택된 북경여성행동강령의 이행정도를 평가할 것을 요구하고 있는데, 12개 주요 영역에서 이루어진 개선사항에 대한 기술이 부족하며, 특히 여성과 무력분쟁, 여아에 대한 정책개선 사항은 정부보고서에 기술된 바 없다.

## 2. 각론

### 가. 여성차별철폐협약과 국가의 이행의무 등(제1부)

#### (1) 유보조항에 대한 의견

한국 정부가 유보하고 있는 동 협약 제16조(가)(사)는 가족성의 선택에 있어 남녀의 동등한 권리 인정을 내용으로 하고 있는데, 우리나라는 가족성 제도 자체가 없고, 나아가 여성권리협약의 취지에 따라 이 규정을 해석한다 하더라도 호주제 폐지로 협약에 대한 유보철회가 가능한 것은 아니다. 즉, 개정 민법은 자녀가 부성을 승계하는 것이 원칙이며 남녀가 혼인시 합의한 경우에 모성을 사용할 수 있도록 하고 있어 협약의 유보철회는 협약규정의 대상과 목적에 비추어 볼 때 어려울 것으로 판단된다.

따라서 이번 보고서에서는 협약규정에 대한 해석과 그에 비추어 개정 민법의 성과와 한계에 대한 설명, 유보철회에 대한 정부의 입장 등이 기술되어야 할 것이다.

#### (2) 여성차별철폐협약에 대한 국가의 이행책임(제1부)

##### (가) 남녀차별의 정의(제1조)

보고서는 제1조 차별에 대한 정의 부분을 생략하고 있는데, 남녀차별에 대한 정의 부분은 특히 이전 보고서 심의에서 권고 사항이었으므로 여성차별철폐위원회의 지적사항을 고려하여 남녀차별의 정의부분에 대하여 기술하는 것이 타당하다.

## 제5장 여성 인권 관련

### (나) 국가의 이행의무(제2조)

제2조에 있어서는 보고기간인 2002-2005년 사이에 제·개정된 법률을 통합적으로 분석, 판단하고 중요한 사항을 수록하는 것이 타당하다. 보고기간 동안 제·개정된 협약이행관련 주요 법령으로 성매매관련법(「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」), 가정폭력관련법(「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」), 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 민법, 남녀고용평등법 등의 제·개정내용이 보고서에 언급되어 있지 않은데, 이들은 여성의 지위향상 및 인권보호에 있어 매우 중요한 부분이므로, 관련 부분에서 구체적 내용을 후술하더라도 주요 내용은 제2조에서 언급하는 것이 바람직하다.

아울러, 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」의 폐지가 강조되어 있는데, 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」에서 다루었던 성희롱 등이 국가인권위원회에서 다루어져 차별구제기구의 일원화가 이루어졌다는 기술을 보충하는 것이 타당하고, 국가인권위원회의 구성에서 여성위원의 비율, 국가인권위원회의 조사대상 및 진정 사안 중 여성관련 사안의 비율 등이 적절하게 제시되어야 할 것이다.

### (다) 입법 등 적절한 조치의무(제3조)

정책의 성주류화 및 여성정책기본계획 등의 정책목표가 각 부처에서 구체적으로 이행될 수 있는 기제, 이행감시체제 및 현재까지의 목표달성에 대한 평가 및 향후 계획이 제시되지 못하였다.

여성가족부의 조직 및 업무 개편 중 영유아보육법 및 보육정책이 이관되었음을 소개하고, 이러한 업무를 하기 위해 여성가족부의 예산 및 인력이 얼마나 증대되었는지에 대한 설명이 제공되는 것이 타당하고, 특히, 여성차별철폐협약 서문에서 자녀 양육이 부부 공동의 책임임을 명시하고 있으므로 보육업무가 여성부로 옮긴 정확한 배경 및 이유에 대해서도 밝히는 것이 필요하다.

또한, 여성단체의 숫자 및 여성가족부와 시민사회, 여성단체와의 협력관계에 대한 설명이 추가되는 것이 바람직하다.

### (라) 양성평등 및 자녀양육의 공동책임(제5조)

평등가족 실천교육의 내용, 특히 자녀양육에 있어 부모공동책임과 분담에 대한 내용의 포함여부 및 실제 남성들의 가사, 육아 참여율에 대한 기술이 추가되는 것이 바람직하다. 보고서 전체를

보면 제11조에 배우자의 육아휴직 신청자수 및 지원액수에 대한 통계 외에는 설명이 이루어지지 않았다.

(마) 인신매매 및 매춘에 의한 착취금지(제6조)

○ 인신매매 및 성매매 방지

협약 제6조의 정의에 따라 인신매매를 없애기 위한 노력이 구체적으로 어떠한 것이 있는지 설명하고, 국내 인신매매, 외국여성에 대한 인신매매 퇴치노력 등을 기술할 필요가 있다.

성매매에 대한 기술은 성매매 자체의 불법성보다는 성매매로 인한 여성의 착취를 금하고 있는 협약 문언에 따라 알선업체에 대한 단속 및 무효화, 남성고객에 대한 처벌, 남성들의 성문화에 대한 개선 노력 등이 강조되어야 한다.

특히 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 시행 이후 1년의 기간 동안 정부의 법집행 노력이 구체적으로 어떻게 이루어지고 있는가, 여성계의 문제제기에 대한 추후 정책방향 등에 대한 평가가 필요하고, 성매매여성에 대한 지원정책에 대한 성매매피해여성의 실제 재활정도, 한계 및 과제에 대한 평가가 제시되어야 한다.

한편 성매매여성이 대부분 20세 이전에 성매매에 유입되는 것으로 알려져 있고 그 경로도 인신매매조직, 사기광고, 인신매매조직에 협조하는 개인에 의한 매매 등 다양한 것으로 나타나고 있는데, 이러한 경로에 대한 차단책 및 여아 보호대책, 「청소년 성보호에 관한 법률」 또한 다루어야 할 것이다.

또한, 사법부가 성구매 남성과 성매매 여성에 대한 판결에 있어 일관되지 못하거나 여성에게 더욱 가혹한 판결을 내리는 경우가 있어 문제점으로 지적되고 있는데, 보고기간 동안 성구매 남성 및 성매매 여성에 대한 유죄판결 및 형량 등에 대한 정보와 이에 대한 대책을 제공해야 한다.

○ 성폭력 및 가정폭력에 대한 대책

성폭력 및 가정폭력에 대한 부분은 지난 심의 시 여성차별철폐위원회의 지적사항이며, 이러한 폭력이 여성에 대한 인권침해의 가장 심각한 형태라는 중요성에도 불구하고 정부보고서의 설명이 부족하므로 상담소 및 보호시설, 경찰, 검찰, 법조계 등의 여성폭력에 대한 인식제고 노력 등이 추가되어야 할 것이다.

## 제5장 여성 인권 관련

특히 미성년자 및 장애여성에 대한 성폭력 범죄에 대한 처벌에 대한 통계 및 성폭력 피해자에 대한 이차피해를 막기 위한 대책 등도 다루어야 할 것이다.

또, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 대한 설명 중 가정폭력에 대한 신고가 피해자 뿐만 아니라 모든 사람에게 의무로 부여되어 있는 점, 경찰의 즉각적인 개입의무, 임시조치 신청 등은 개정사항이 아니라, 제정 당시부터 그렇게 규정되어 있던 것이다. 보고기간 동안 개정된 조문은 사법경찰관리가 피해자와 폭력행위자의 분리조치를 해야 한다(법 제5조제1항, 2002년 개정)는 것이므로 이에 부합하도록 정부보고서에 기술하여야 한다.

가정폭력사범의 경우 기소유예 및 구약식 처분비율이 높고, 가정보호사건송치율이 낮으므로, 가정폭력사범에 대한 처벌 및 예방을 위한 정부 정책이 제시되어야 할 것이다.

또한 여성장애인 및 이주여성 등에 대한 성폭력, 가정폭력 문제의 심각성에 비추어 볼 때 이에 대한 적절한 기술이 이루어져야 할 것이다.

### 나. 시민적, 정치적 권리에 있어 여성차별금지(제2부)

정치자금에 관한 법률 부분에서 국고보조금의 10%를 여성정치발전을 위하여 사용하도록 규정한 결과 여성의 정치적 리더십을 높이기 위해 정당에서 여성리더십센터를 개원, 운영하는 등의 현황에 대한 설명이 추가되는 것이 적절하며, 제8조의 외교부문 여성인력에서 특히 여성대사 및 여성영사 등 외교고위직에서 여성인력이 차지하는 비율에 대한 통계를 추가하는 것이 필요하다.

### 다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 있어 여성차별금지 (교육, 고용, 보건 등)

#### (1) 교육기회의 평등(제10조)

여교원 임용목표제는 여교원 관리직 임용목표제로 표현하는 것이 내용상 더욱 적절하며, 이 제도의 도입결과 학교내 교장, 교감의 비율이 어느 정도 향상되었는지 제시되어야 할 것이며, 여성과학기술인력 채용목표제를 도입함에 따라 여성과학기술인력의 채용이 얼마나 증가하였는지에 대한 정보를 제공해야 한다.

#### (2) 고용기회의 평등(제11조)

모성보호의 확대는 여성고용기회 평등의 측면뿐만 아니라 출산률 저하에 따른 대책의 일환으

로 조속한 시행이 이루어진 측면이 있는데, 이러한 사회적 배경에 대한 적절한 정보를 제공하는 것이 바람직하다.

한편 정부보고서는 여성의 노동시장진입을 중심으로 고용평등정책부분을 기술하고 있는데, 실제 여성고용에서 가장 극심한 문제점은 여성취업인구 중 절반이상을 차지하는 비정규직, 특수고용관계 하의 여성 노동인구가 급증하는 것 등이므로, 노동시장의 진입에서의 평등뿐만 아니라 고용형태 등 결과적, 실질적 평등을 다루어야 하고, 특히 IMF 이후 급격하게 불안정화된 고용시장에서 여성이 우선해고대상이 되고 계약직의 비율이 높아지며 결국 이러한 비정규직 문제가 빈곤의 여성화 및 사회양극화로 이어지는 상황에 대한 정부의 정책, 협약이행에 영향을 미치는 요인 및 문제점 등이 조망되어야 한다.

특히 여성차별철폐위원회가 지난 심의에서 요구한 시간제 여성근로자의 비율 등에 대한 통계자료가 보고서에서 누락되어 있으므로 적절한 정보 및 통계를 제시해야 한다.

여성가장 실업자에 대한 훈련 부분은 여성가장의 비율에 대한 기초정보제공이 필요하다.

### (3) 보건권 및 여성건강(제12조)

생명윤리법에 대한 기술은 여성인권의 관점에서 재구성될 필요가 있다. 즉 정부보고서는 생명윤리법의 취지 및 규정을 간단히 소개하는 것에 그치고 있는데, 여성난자의 적출 및 이용과정에 있어 여성의 건강에 미치는 영향을 고려하여 이에 대한 정부의 적절한 정책 및 향후 계획이 제시되어야 한다.

HIV/AIDS에 대한 설명은 특히 일반적인 에이즈 정책에 대하여 기술되어 있으나, 협약 제12조에 따라 여성의 건강권 보장의 관점에서 여성감염자의 감염경로, 치료시설에 대한 접근, 지원사업 및 수직감염예방을 위한 정책 등이 기술되어야 할 것이다.

건강가정기본법은 여성건강증진에 관한 법률이 아니라 가정복지에 관한 법률이며, 양성평등가정에 대한 강조를 하고 있기는 하지만 그 법률 명칭과 가정의 정의에 대한 비판이 있으므로 재검토를 하는 것이 타당하다.

### (4) 농촌지역 여성에 대한 차별금지와 적극적 조치 등(제14조)

여성농어민이 전체 인구의 몇 퍼센트인지, 전체 농어민의 몇 퍼센트가 여성인지 등에 대한 통계가 필요하고, 여성농어민이 겪는 차별 및 사회적 소외 등의 문제점에 대한 기술이 결여되어

## 제5장 여성 인권 관련

있으며, 여성농업인센터의 확대설치된 부분은 특화된 종합복지기능을 수행하도록 하겠다고 기술하고 있으나 구체적으로 실제 제공되는 서비스가 무엇인지 알기 어려우므로 이에 대한 설명이 요구된다.

### 라. 법안의 평등과 가족생활(제4부)

협약 제16조와 관련하여 호주제 폐지 이후 개정 민법 시행일인 2008년 1월 1일까지 정부 정책 및 관련 법제도 정비 계획 등을 제공하고, 현재 논의되고 있는 신분등록법안 등도 종합적으로 제시하는 것이 전체적인 여성인권향상 조망에 도움이 될 것이며, 앞서 지적한 바와 같이 가족성에 대한 유보철회가 어렵다면, 이에 대한 정부의 입장이 제시되어야 한다.

또한 남녀의 혼인최소연령에 있어 차별을 없애기 위한 민법 개정에 대한 방침도 밝혀야 할 것이다.

한편, 아동에 대한 부부의 동등한 권리 측면에서 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성이 남성의 폭력 등, 국민의 귀책사유로 이혼이나 별거한 경우에 자녀양육 등의 보장을 위해 거주문제 및 국적취득을 허용하는 법무부의 정책(국적법개정 및 출입국관리지침 변경 등)에 대한 기술을 추가할 필요가 있다.

정부보고서는 이혼가정의 양육비 이행확보방안, 부부의 재산분할 및 배우자 일방의 사망으로 인한 재산분할 등에 대한 기술에 있어 이미 구체적인 입법이 진행 중인 것으로 오해될 여지를 주고 있는데, 이러한 정책은 바람직한 방향이기는 하지만 현재는 입법과정에 있다기보다는 이러한 방향으로의 법률개선방안과 쟁점에 대한 각계의 논의가 진행되고 있고 여러 가지 법안이 제시되고 있는 상황이므로 정확한 정보를 제공하는 것이 타당하다.

2005. 12. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김만흠 위원 나천수 위원 이해학 위원 정인섭

위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은



**4** 2009. 12. 28.자 결정 [유엔 「여성차별철폐협약」 제7차 국가보고서에 대한 국가인권위원회의 의견]

**결정요지**

검토의견 총평은 ‘법제도와 정책의 효과 및 문제점, 예산에 대한 기술 미흡’, ‘여성차별철폐위원회의 2007년도 최종 권고 및 우려에 대한 기술 부족’, ‘경제위기로 인한 여성비정규직화 및 여성빈곤화에 대한 진단과 대책제시 부족’, ‘기본적인 성인지 통계 및 취약계층 여성 관련 통계 미흡’, ‘장애여성 등 취약계층 여성에 대한 기술 미흡’, ‘여성단체와의 협력에 대한 기술 부족’으로 요약됨

**1. 의견표명의 배경**

여성부는 유엔 여성차별철폐협약 제18조에 따라 2006년부터 2009년까지 동 협약의 이행상황에 대하여 제7차 국가보고서 초안(이하 ‘보고서’라 한다)을 작성한 후 2009. 12. 7. 우리 위원회에 위 보고서에 대한 의견을 제시해 줄 것을 요청하였다. 이에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 위 보고서 내용을 검토하였고 아래와 같이 의견을 표명하기로 결정하였다.

**2. 검토기준**

여성차별철폐협약, 여성차별철폐위원회의 일반논평 및 일반권고, 여성차별철폐위원회의 대한민국 제5·6차 정부보고서에 대한 최종권고(CEDAW/C/KOR/CO/6), 1995. 북경 여성행동강령, 여성차별철폐협약 보고서 작성지침(HRI/GEN/2/Rev.4, pp.62-67)

**3. 검토의견**

가. 총평

1) 법제도와 정책의 효과 및 문제점, 예산에 대한 기술 미흡

여성차별철폐협약(이하 ‘협약’이라 한다) 이행 국가보고서는 협약 제18조에 근거하여 ‘협약규정을 실시하기 위하여 채택한 입법, 사법, 행정 또는 기타 조치 및 이와 관련하여 이루어진 진전’

## 제5장 여성 인권 관련

을 유엔에 제출하는 것이다. 이를 위해 협약에 대한 충실한 해석을 통해 협약 이행과 관련된 요소 및 어려움에 대한 정보와 분석이 제시되어야 하며 법제도 시행의 효과와 영향 및 문제점에 대한 통합적 검토가 이루어져야 한다. 그러나 제7차 국가보고서 초안은 4년간 추진된 정책을 추상적으로 나열하는 방식으로 기술되어 있어 결과적, 실질적인 차별 철폐 현황을 점검하기 어렵다. 구체적인 사실관계를 보고함에 있어서도 현재 우리사회의 여성 인권 현황과 난점들을 드러내기 보다는, 법률에 대한 설명과 통계를 열거하는데 그친 부분이 많다. 또한 보육관련 예산과 여성농업인 관련 사업비를 제외하곤 정책별 예산투여 현황에 대한 언급이 없는데 실질적 이행현황을 파악하기 위해서는 예산에 대한 보고가 추가되어야 한다. 협약 이행을 위해 집행되는 정책별 예산현황이 보고서에 담겨야 정부의 차별 철폐 노력에 대한 정확한 분석이 가능할 것이다.

### 2) 여성차별철폐위원회의 2007년도 최종 권고 및 우려에 대한 기술 부족

협약 이행 국가보고서에는 여성차별철폐위원회가 이전 회기의 심의과정에서 우리 정부에 권고한 사항에 대한 결과 보고 및 피드백이 담겨 있어야 한다. 그러나 동 보고서에서는 여성차별철폐위원회의 최종권고와 관련하여 그 이행 및 준수 상황에 관한 보고가 충분하지 않다. 따라서 여성차별철폐위원회의 우려 및 권고사항에 대하여 별도의 항목으로 정리하는 등 보고서 기술 방식의 개선이 필요하다. 여성차별철폐위원회는 또한 1995년 북경여성회의 행동강령 준수를 협약 이행의 주요한 기준으로 삼고 있는데, 보고서에는 북경 행동강령에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 보완이 요구된다.

### 3) 경제위기로 인한 여성비정규직화 및 여성빈곤화에 대한 진단과 대책제시 부족

통계청 경제활동인구조사 부가조사 결과(2009. 8. 기준)에 따르면 여성노동자의 65.6%는 비정규직이며, 파견노동자의 여성비율은 약 56.4%, 여성노동자의 38%는 월 소득 100만원 미만의 저임금노동자인 것으로 나타나, 여성의 비정규직화 내지는 여성의 빈곤화 현상은 심각한 수준이다. 최근 경제위기 상황에서 여성들이 해고 1순위로 노동시장 밖으로 밀려나면서 일자리가 급속하게 사라지고 있으며 새로 생기는 일자리도 대부분 저임금 비정규직 일자리 위주로 제공되는 등 여성들의 노동 환경은 갈수록 열악해지고 있다.

이미 한국 정부는 여성차별철폐위원회로부터 여러 차례에 걸쳐 경제위기로 인한 여성의 빈곤화 및 여성경제활동인구 중 비정규직 비율이 높은 문제에 대한 대책을 마련할 것을 권고 받아왔다. 따라서 이번 보고서에서는 반복되는 경제위기가 여성에게 미치는 부정적 영향에 대한

분석과 여성비정규직 문제를 개선하기 위해 필요한 정책이 수립되고 시행되었는지 여부가 보고되어야 한다. 또한 시행된 정책이 여성빈곤 및 비정규직 문제를 해결해 나가는데 기여하였는지에 대한 효과 분석이 요구된다. 보고서는 이와 같이 중요한 문제가 충분히 반영되지 않고 있으며 단지, 여성 고용 관련 정책을 나열하는 방식에 그치고 있다. 더구나 보고서가 제시한 여성 고용 관련 개선정책은 고용보험 등 사회보험 가입을 전제로 하고 있으나, 비정규직의 고용보험 가입률은 37.0%에 불과하여 비정규직여성의 상당수는 이러한 정부 정책에서 배제되어 최소한의 보호도 받지 못하게 되므로 좀 더 현실적인 정책제시가 필요하다.

#### 4) 기본적인 성인지 통계 및 취약계층 여성 관련 통계 미흡

정부보고서는 성별영향평가 사업의 확대에 따라 성인지 통계의 생산이 필요하며 이에 대한 수요가 증가하고 있음을 언급하고 있다. 그러나 부록에 제시된 통계를 볼 때 성인지 통계 생산이 아직은 크게 미흡할 뿐 아니라 정부의 여성고용 차별의 심각성에 대한 인식이 부족하다는 사실을 확인하게 한다. 무엇보다도 가장 기초적인 통계인 남녀간 경제활동인구, 실업률, 임시일용 및 단시간근로자 등 여성비정규직 규모, 그리고 남녀간 임금격차 등이 제시되어 있지 않다. 단지 몇 가지 정부 정책의 수혜자 수나 비율만 제시하고 있는데, 이를 통해서도 실제로 어느 정도의 개선효과가 있는지 파악하기 어렵다. 더구나 남녀학업성취도 통계와 같이 기본 현황 자료로 제시하기에 부적절한 통계들도 있는데 이는 삭제되는 것이 바람직하다. 이외 성매매여성, 성폭력 피해여성, 한부모여성가구주, 결혼이주여성, 이주여성노동자, 농어민여성, 탈북여성 등 취약계층 여성의 실태를 알 수 있는 별도의 통계 제시가 필요하다.

#### 5) 장애여성 등 취약계층 여성에 대한 기술 미흡

여성차별철폐위원회의 정부보고서 작성지침에서는 이주여성, 여성노인 등 취약계층 여성에 대한 정보를 제공하도록 명시적으로 요구하고 있다. 보고서는 이주여성, 농촌여성의 권익 향상을 위한 중앙, 지방정부의 노력과 장애여성에 대한 정책을 일부 소개하고 있다. 그러나 또 다른 취약계층인 여성노인, 여성 한부모가구주, 미혼모, 새터민 탈북여성에 대해서는 언급이 없다. 따라서 여성노인이나 여성 한부모가구등을 포함하여 다양한 취약계층 여성 전체의 인권을 증진시키기 위한 장단기 정책의 세부 내용이 구체적으로 설명될 필요가 있다.

#### 6) 여성단체와의 협력에 대한 기술 부족

여성차별철폐위원회는 국가보고서 작성지침을 통하여 보고서 작성 시 여성단체와 협력하고

## 제5장 여성 인권 관련

이에 대하여 보고서에 설명하도록 요구하고 있다. 그러나 보고서에는 여성지위 향상 및 여성차별 철폐를 위해 여성단체와 협력한 구체적 내용 및 계획들이 포함되어 있지 않으므로 이에 대한 보완이 요구된다. 특히 여성부와 협력관계를 맺은 여성단체들과 지속적인 협력이 이루어지고 있는지 등에 대한 현황 보고가 이루어져야 할 것이다. 또한 보고서 작성 시 여성단체의 의견을 수렴한 것으로 기술되어 있는데 구체적으로 어느 여성단체와 어떠한 방식으로 의견교환이 이루어졌는지에 대한 내용이 추가될 필요가 있다.

### 나. 세부주제에 대한 의견

#### 1) 여성차별철폐협약과 국가의 이행의무 등(제1부)

##### (가) 남녀차별의 정의 등(제1조)

여성차별철폐위원회의 2007년도 최종권고는 협약 제1조의 이행을 위하여 직접적 차별뿐만 아니라 간접적 차별의 금지를 위한 적절한 조치를 취할 것과 이러한 조치들의 민간분야 적용을 권고하였다. 국가인권위원회법상에 간접차별이라는 용어가 직접 규정되어 있지는 않지만 실제 운용에 있어서는 간접 차별행위도 시정의 대상으로 삼고 있으므로 이를 반영할 필요가 있다.

또한 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 민간부문에만 적용되고 있지만 「국가인권위원회법」의 차별구제 범위는 성별, 장애 등 19개 사유에 의해 공공 및 민간분야의 고용과정은 물론 재화·용역의 이용이나 교육 및 직업훈련기관 등에서 발생하는 차별행위에 대하여도 시정하고 있으므로 이에 대한 추가적인 기술이 필요하다.

##### (나) 국가의 이행 의무(제2조)

제7차 국가보고서는 제개정된 각종 법률들만을 나열하고 있는데 추가적으로 각 법률의 효과성에 대한 정보가 포함되어야 한다. 예를 들면 국가재정법의 경우 올해 정부부처가 성인지예산서를 얼마나 제출하였는지 그 현황 보고가 추가될 필요가 있으며, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」의 경우 동법에 규정된 처벌 조항에 따라 실제 처벌받은 사례가 얼마나 되는지 등이 함께 기술되어야 법의 효과성을 파악할 수 있다. 특히 법률의 제·개정 이후 필요한 각종 이행조치, 수단, 예산과 인력 등이 충분히 보장되고 있는지를 근거와 함께 제시하여 법률이 실질적으로 여성차별 해소에 도움이 되고 있는지 여부를 기술해야 한다. 또한 각종 법률상 피해자에 대한 구제장치가 있을 경우 구체적인 구제기관 및 방법 등이 제시되어야 통합적인 보고가 될 수 있다.

협약 이행을 위해 필요했던 남녀차별금지법이 지난 2005년 폐지되었으며, 이후 국가인권위원회의 권고에 따라 제정이 추진되었던 차별금지법도 17대 국회 임기만료로 자동 폐기된 상태이다. 이에 따라 성차별금지를 위한 일반적이고 포괄적인 법률의 제정이 반드시 필요한 상황임에도 불구하고 이에 대한 여성부 및 정부의 노력이 기술되고 있지 않다. 따라서 차별금지법 제정계획 및 남녀차별금지법 폐지 등에 따른 후속조치 계획이 보고되어야 할 것이다. 또한 혼인빙자간음죄, 여성 종중원 사건 등 여성의 인권과 관련하여 중요한 대법원, 헌법재판소 판결이 적지 않음에도 '부부간간죄' 관련 하급심 판결 부분(제134항)을 제외하고는 이에 관한 언급이 없으므로 보완이 필요하다.

또한 제7차 여성차별철폐협약 이행 기간인 2006년에서 2009년 사이 한국은 여성차별철폐협약 선택의정서 및 장애인권리협약을 2006년도와 2008년도에 각 비준하였는데 이것은 여성인권 신장을 위한 중요한 조치 중의 하나이므로 성과로 기술되는 것이 타당하다.

(다) 입법 등 적절한 조치의무(제3조)

여성차별철폐위원회는 지난 회기 심의시 당시 여성가족부의 예산확대 등을 비롯하여 여성지위 향상을 위해 여성정책담당관실 등 국가조직을 강화한 우리 정부의 노력을 긍정적으로 평가하였다. 최근 이와 상반되게 재편된 여성부 및 여성관련 조직의 변화(3조)는 여성차별철폐위원회의 평가를 뒤엎는 변화임에도 불구하고 보고서에는 이에 관한 여성부의 입장이나 여성단체를 비롯한 국내의 여론에 대한 언급이 생략되었다. 여성부 조직변화로 인한 예산 및 인력 감소, 이로 인한 성평등 정책목표 달성의 어려움 등이 보고되어야 할 것이며 성인지정책 실현을 위해 설치되었던 각 부처의 여성정책담당 부서가 폐지되거나 유명무실해진 제도적 변화도 함께 기술되어야 할 것이다.

본 보고서 121항은 서울시의 '여행프로젝트'를 보고하고 있는데 서울시 외에도 경상남도의 '세계여성인권대회 개최' 등 최근 시행된 지자체 차원의 모범 정책들은 추가로 기술될 필요가 있다. 지자체 차원의 다양한 여성관련 시책들은 성인지적 관점에서 입안되어 실효성 있게 추진되고 있는지에 대한 평가가 보완되어야 한다.

(라) 각 분야 여성대표성(제4조)

각 분야별 여성 비율을 높이기 위한 정부의 계획과 이에 대한 달성정도가 나타나고 있는데 통계 수치가 다소 모호한 점이 있다. 예를 들어 38항 '여교원의 관리직 진출 확대'에서는 초·중·고

## 제5장 여성 인권 관련

등학교 교원의 여성 비율을 66.9%로 기술하고 있어서 중·고등학교의 여성 비율은 높지 않은 실태를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 특히 대학의 여성교수 비율은 임용목표제를 추진하고 있음에도 그 증가가 매우 미미하므로 이에 대한 개선방안이 제시되어야 할 것이다.

보고서는 2001년부터 여성과학기술인 채용목표제가 실시되었다고 보고하고 있지만, 제도 실시 후 전체 기간 동안 어느 정도 증가하였는지 구체적 통계자료가 보완되어야 한다. 보고서에 제시된 <표 5>에서의 2006년과 2008년 사이의 증가분은 재직자가 12.0%에서 12.8%로 미미하게 증가하였을 뿐이므로 이 제도가 고용 증가에 어느 정도 영향을 미쳤는지 그 효과성을 판단하기 어렵다.

민간기업보다 모범을 보여야 할 공공부문의 여성관리자 비율이 오히려 민간기업보다 훨씬 낮다는 점은 매우 우려할 만한 사안인 반면, 이에 대한 정부 대책이 제시되어 있지 않은데 이에 대한 고용개선 계획이 기술되어야 할 것이다.

### (마) 양성평등 및 자녀양육 공동책임(제5조)

우리 위원회의 성희롱 피해 구제 결과를 분석한 결과 직장 내 성희롱은 소규모 사업장에서 많이 발생하며, 중간관리자 및 사용자에 의한 육체적·언어적 성희롱이 많은 반면 피해자들은 적절한 대응 방법을 몰라 성희롱에 계속 노출되거나 문제제기 후 직장을 그만 두는 악순환 속에서 심각한 피해를 입고 있는 것으로 드러났다. 따라서 성희롱 사건은 사후 구제도 중요하지만 사전 예방과 2차 피해의 발생을 방지하는 것이 무엇보다 중요하다. 많은 성희롱 피해자들이 피해사실을 공식적으로 문제제기 한 이후 더 큰 피해와 고통에 시달리게 되었다고 호소하고 있는데, 이는 다른 피해자들로 하여금 문제제기를 꺼리게 하는 걸림돌로 작용한다. 그리고 구제기관에서 성희롱으로 인정받더라도 회사와 동료들의 따돌림 등으로 인해 직장 내에서 자리를 잡지 못하고 결국 퇴사를 할 수밖에 없는 2차 피해 사례가 비일비재하다. 따라서 이에 대한 대책이 보고서에 보완되어야 한다.

### (바) 인신매매 및 성매매에 의한 착취 금지(제6조)

#### 1) 인신매매 및 성매매 방지

2007년 여성차별철폐위원회는 인신매매방지를 위해 대한민국 정부가 발생국, 경유국, 목적국과 협조하여 국제적, 지역적, 양자간 협력을 위한 노력을 확대할 것을 요청하고 유엔 초국적 조직범죄방지협약을 보완하는 인신매매, 특히 '여성과 아동의 매매방지 억제 및 처벌에 관한

의정서'에 비준할 것을 권고하였으나 보고서에는 이에 대한 언급이 없다. 또한 본 보고서에서는 성매매방지 종합대책의 효과성에 대한 분석이 제시되고 있지 않아 그 실효성을 파악하기 어렵다. 특히 부록에 제시되고 있는 통계가 의미하는 바에 대한 분석이 없어 「성매매방지법」이행을 위한 정부의 노력 중에 어떤 부분이 성과이고 한계는 무엇인지가 드러나지 않는다. 따라서 「성매매방지법」 제정의 결과 실제로 성매매가 줄었는지, 성매매피해 여성들의 탈 성매매와 자활이 어느 정도나 이루어 졌는지 등에 대하여 기술되어야 할 것이다.

법 집행 공무원들이 수사 및 재판과정에서 성매매 여성들을 피해자로 인식하고 이들의 피해를 조사하는 등 입법 취지에 맞는 수사과 재판이 이루어지는 지에 대한 보고가 필요하다. 특히 피해에 대한 입증책임을 성매매 여성들에게 요구하는 수사관들의 태도와 관점이 문제점으로 지적되고 있는데, 정부가 이에 대한 대책을 마련하고 있는지에 대한 보충 설명이 필요하다.

'존 스쿨' 제도가 애초의 취지와 달리 초범이 아닌 재범자들에게까지 적용되고 있다는 일부 NGO의 지적이 있으므로, '존 스쿨' 제도의 현황점검과 효과성에 대한 분석이 필요하다. 또한 "성 구매자는 초범의 경우 존 스쿨 프로그램에 참석하여 처벌이 면제되는 반면, 소위 자발적 성매매 여성들은 법률상 기소대상이 된다는 점에 우려를 표한다."는 여성차별철폐위원회의 지적이 있었다. 따라서 "성매매 여성들이 법에 의해 처벌되지 않도록 성매매에 관한 법률을 재검토할 것을 대한민국에 요청"한 여성차별철폐위원회의 권고에 대한 설명이 보완되어야 한다.

## 2) 성폭력 및 가정폭력에 대한 대책

성폭력 관련 대책의 경우 법률 제정 및 정책적 접근이 매우 다각적이며 성실한 것으로 평가될 수 있는 분야이다. 이제 성폭력 관련 정책은 법률이나 정책입안 등 구조적 접근에서 한 단계 나아가 정책 수행 과정에 대한 평가와 모니터링 등 내용적 충실도를 높여야 할 단계이다. 그럼에도 본 보고서에는 정책수행 과정의 한계나 문제점, 개선책 등은 제시되어 있지 않다. 이는 자칫 정책 목적과 긍정적 효과만을 강조함으로써 개선안이나 미비점, 정책이 의도하지 않은 부정적 결과 등을 간과하게 할 우려가 있다. 따라서 최근 수립된 성폭력 관련 정책들이 성폭력 예방과 피해자 보호에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 검토를 통해, 이 과정에서 어떤 문제점이 제기되었으며 어려움은 어떤 것들이 있는지, 그리고 이를 해소하기 위한 정책적 대안은 어떻게 계획되고 있는지 등에 대한 분석이 함께 이루어져야 할 것이다.

최근 8세 여아를 대상으로 한 잔인한 강간상해 사건(일명 '조두순사건')에서 법원은 피고인에 대하여 12년형을 선고하였다. 이 판결에 대하여 범죄의 잔학성과 범행 후의 범죄자의 태도 등에

## 제5장 여성 인권 관련

비추어 형량이 너무 낮아 국민의 법감정과 괴리가 상당하다는 여론이 형성되면서 수많은 논의가 진행되고 있다. 위 사건 이전에도 여아 강제추행 후 살해 사건(일명 '혜진예슬 사건'), 친아버지의 친딸 상습 강간 사건 등 유사 사건들이 빈번히 발생하고 있고 이를 계기로 아동 대상 성범죄와 관련하여 공소시효의 문제, 2차 피해의 심각성, 친자 성폭행 가해자의 친권박탈 문제 등 현행법상의 쟁점들에 대한 논의가 활발하나 보고서에는 반영되어 있지 않다. 따라서 이러한 아동성폭력 사건의 현황 및 법제도상의 개선점과 정부 대책방안이 구체적으로 기술되어야 할 것이다.

또한 새롭게 제기되고 있는 성폭력 문제에 대하여도 보완이 필요하다. 국가인권위원회에서 실시한 학생운동선수 인권상황 실태조사(2008. 중고교 남녀 학생선수 1,139명 대상)에 따르면 전체 응답자의 63.8%가 성희롱, 성추행, 강간 등 성폭력의 피해를 겪은 것으로 조사되었다. 국가인권위원회는 위 조사를 통해 스포츠 계에 만연한 성폭력 문제를 시급히 해결해야 할 사회문제로 의제화 하였고 스포츠 분야 성폭력 예방을 위한 지도자학생 대상 인권 교육 실시, 피해자 구제 및 상담체계 구축 등 정책 대안을 수립하였는데 이 내용에 대한 추가적인 기술이 요구된다.

여성차별철폐위원회의 권고를 받은 배우자 강간문제는 최근 수년 사이 형법상 강간죄로 처벌된 2건의 판례가 있기는 하지만 대다수 아내강간 피해자들은 고소와 입증이 쉽지 않으므로 이에 대한 보완대책을 제시할 필요가 있다. 여성차별철폐위원회의 또 다른 권고사항인 친고죄 폐지는 본 보고서에서 언급조차 되지 않았는데 친고죄 폐지는 여성단체 등으로부터 지속적으로 폐지를 요구받고 있는 사안이기도 하므로 권고사항에 대한 정부의 입장과 대책마련 계획이 보고되어야 할 것이다.

보고서 <표 10>에서 '성폭력범죄의 발생건수'로 표기된 것은 '보고된 성폭력범죄 발생건수' 혹은 '성폭력범죄 신고건수' 등으로 수정해야 할 것이다. 성폭력 신고율이 2.3%(여성부, 2008)인 점을 감안할 때, 2008년 한해 동안 보고된 17,178건의 성폭력범죄는 발생건수라고 볼 수 없기 때문이다. 실제 성폭력 발생건수와 신고건수는 다른 개념임에도 신고건수를 발생건수로 표기하는 오류는 시정되어야 한다.

또한 보고서는 여성폭력피해자 보호시스템 제공과 관련하여 '여성원스톱지원센터' 운영실적을 표로 제시하고 있으나 양적 지표 이외에 적절한 지원이 이루어지고 있는지에 대한 질적 평가내용이 함께 기술되어야 할 것이다.



## (2) 시민적, 정치적 권리에서의 차별 금지(제2부)

### (가) 공적 생활에서의 차별 철폐 등(제7조, 제8조)

협약 제7조는 공적생활에서의 차별 철폐를 요구하고 있는데 본 보고서는 의회와 행정부 내 여성비율은 제시되어 있으나 사법부 영역의 여성비율과 현황에 대해서는 언급이 없다. 사법부는 입법, 행정 분야와 함께 대표적인 공적분야이므로 이 분야의 여성인력에 대한 통계와 현황이 기술되어야 할 것이다.

정치 분야에서의 낮은 여성비율은 큰 문제임에도 불구하고, 본 보고서에서는 여성 국회의원 비율에 ‘비약적인 발전’이 있는 것으로 기술되어 있다. 우리나라의 여성 국회의원 비율은 세계 평균치인 18.8%에 크게 못 미쳐 한국의 여성권한척도 수치를 낮추는 역할을 함에도 불구하고 보고서에는 이러한 문제의식이 반영되지 않았다. 또한 기초자치구 의회 여성의원 비율이 매우 낮으며 시도지사 등에 여성이 한 명도 없는 현황 등 문제점을 설명할 필요가 있고 정치 분야에서의 여성비율 제고 방안 제시가 요구된다.

본 보고서 78항은 ‘국제회의 정부대표단 구성에 남녀차별이 없으며 여성의 수가 늘어나는 추세’인 것으로 기술하고 있으나 이에 대한 근거가 제시되어 있지 않다. 중요 국제회의의 정부대표단에서 여성의 비율과 증가 추이 등 근거자료가 보완되어야 할 것이다.

## (3) 경제적, 사회적, 문화적 권리에서의 여성 차별 금지(제3부)

### (가) 고용기회의 평등(제11조)

#### 1) 여성차별철폐위원회 최종 권고 사항의 미반영

여성차별철폐위원회는 2007년 대한민국 정부에 ‘교육과 훈련을 통한 직업분리 철폐 조치 마련, 노동 시장 내 여성상황 모니터링, 여성에게 전일제 및 정규직 고용 기회 제공 확대, 비정규직 노동자에게 부가급여 지급으로 여성 정규직 확대’를 촉구하면서 ‘효과적 법률 준수 모니터링 메커니즘 및 노동권 침해 제소 절차’를 마련하고 여성들이 소송을 제기할 수 있도록 할 것을 권고하였다. 그러나 동 보고서에는 한시적 특별조치나 효과적인 모니터링, 구제절차 및 소송지원 정책 등에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 보완이 요구된다.

#### 2) 일·가정 양립 지원 조치

정부가 수립한 ‘남녀고용평등과 일·가정 양립 기본계획’의 목적을 효과적으로 달성하려면,

## 제5장 여성 인권 관련

노동시장 내 성차별을 개선하여 질 높은 일자리를 제공하고 가사 및 육아에 남성의 참여를 높이는 성평등한 육아문화 정착 방안 등이 종합적으로 실행되어야 한다. 그러나 보고서에는 일가정 양립을 위한 법제도 개선 사항과 향후 추진과제만을 나열하는 방식으로 기술되어 있어 보완이 요구된다. 이를 위한 선행조건은 우선, 동일가치노동 동일임금 원칙의 이행을 위한 성인직적 직무평가 등의 대책이 요구된다. 특히 대표적 저임금 여성 직무 중에서 동일 가치의 남성 직무와 임금격차가 현격한 사례를 발굴하여 시정 조치할 필요가 있다. 이러한 임금차별 시정정책과 여타 지원정책이 종합적으로 이행되지 않는다면 '남녀고용 평등과 일가정 양립'은 요원할 것이다.

그리고 보고서는 보육사업에 대한 집중적, 연속적 예산투입 그 중에서도 특히 '보육시설의 확충'을 강조하고 있으나, 그 중 국공립보육시설 설치 예산에 대하여는 언급이 없다. 보건복지가족부의 '보육통계'에 따르면 2008년 말 현재 전체 보육시설 중 국공립보육시설이 차지하는 비율은 5.5%에 불과하고, 전체 보육아동수 중 국공립시설에 다니는 아동비율은 10.8%에 불과하다. 2006년도에는 위 비율이 각 5.6%, 11%였던 점에 비추어 오히려 2년 전보다 그 비율이 감소한 것이다. 상대적으로 저렴한 비용과 질 높은 서비스로 인해 국공립보육시설에 대한 수요가 훨씬 높은 현실을 감안할 때 위와 같은 국공립보육시설 현황은 매우 심각한 공급부족이라 할 것이므로 저출산 문제의 해결 및 보육의 공공성 제고를 위하여 국공립보육시설 확충 계획에 대한 구체적인 보고가 보완되어야 한다.

또한 실제 남성의 육아휴직 참여율이나 사용 시 장애요인, 장애요인 제거를 위한 정부의 노력 등이 언급될 필요가 있다.

### 3) 적극적 고용개선조치 도입과 시행

보고서는 적극적 고용개선조치의 법적 근거와 제도에 대한 설명만 기술하고 있을 뿐, 이 제도로 인해 개선된 실적 및 효과성 그리고 제도의 한계와 그에 대한 조치방안 등에 관하여는 언급이 없다. 적극적 고용개선 조치는 도입 그 자체는 바람직하지만 기업이 보고해야 하는 '직종별·직급별 남녀 노동자 현황'에 '고용형태별 남녀 노동자 현황'과 '임금현황'에 대한 보고가 누락되어 있다. 현재 여성노동자의 65.6%가 비정규직인 현실 속에서 '고용형태별 남녀 노동자 현황'에 대한 보고가 제외될 경우 적극적 고용개선 조치의 효과는 정규직 여성에게만 국한될 우려가 있기 때문이다. 또한 '임금 현황'에 대한 보고를 통해 남녀간의 임금차이와 고용형태별 임금차이를 드러냄으로써 제도의 원래 취지인 구조화된 남녀 차별적 고용관행개선이라는 목표를 달성할 수 있으므로 이에 대한 보고가 보고서에 반영되어야 할 것이다.

#### 4) 여성 비정규직과 단시간 노동자

보고서는 여성 비정규직과 관련하여 비정규직관련법(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「파견근로자 보호 등에 관한 법률») 시행과 모성보호 지원을 위한 고용지원금 제도 등을 언급하고 있다. 그러나 상시적 업무의 정규직화 유도 및 비정규직 차별시정이라는 입법취지와는 달리 2년이 넘기 전에 고용관계가 종료되어 비정규직 근로자가 일자리를 잃거나, 차별시정제도 자체가 갖는 한계로 인해 실효성을 거두지 못하고 있는 것이 현실이다. 임신출산 후 계속 고용지원금제도, 출산여성 신규고용촉진장려금제도 또한 미봉책이고 그 효과도 크지 않다. 현재 여성노동자의 41.3%는 실업급여를 비롯한 고용보험의 제도적 혜택을 받을 수조차 없으며, 특히 고용보험에 미가입한 비정규직 여성근로자가 출산할 경우 산전후휴가급여 중 최종 30일분을 지급받을 수 없어 보완대책이 요구된다.

한편 정부는 여성일자리 정책으로 시간제 일자리 확대를 계획하고 있으나 시간제 일자리는 고용의 상시적 불안정 문제뿐만 아니라 여성의 일자리는 핵심 업무가 아닌 주변업무란 차별적 인식을 고착화시킬 우려가 있다. 더구나 본인의 자유로운 선택 보다는 대부분 비자발적으로 저임금 단시간 근로를 강요당하고 있는 현실에서(2009년 3월 통계청 경제활동인구 부가조사에 의하면 단시간 노동자의 69.2%가 비자발적 취업) 여성에게 단시간 일자리가 집중적으로 나타나고 있는 것은 심각한 문제이다. 또한 명목상 단시간 근로라고 하지만 실제로는 높은 노동 강도와 빈번한 시간외근로 등 열악한 근로조건인 경우가 많다는 점 등을 고려할 때 정부의 시간제 일자리 확대정책은 이와 같은 부정적 현상을 심화시키고 여성의 일자리를 부수적으로 인식하도록 부추길 우려가 있다. 그러나 보고서에는 이와 같은 문제의식조차 전혀 반영되어 있지 않다.

#### 5) 근로자 직업능력 개발

보고서는 「근로자직업능력 개발법」의 내용만을 기술하고 있으나, 중요한 것은 여성이 보다 나은 일자리를 찾을 수 있도록 실질적인 직업훈련이 이루어지고 있는가 하는 점이다. 부록에 제시된 <표 38>에 의하더라도 재직 근로자 직업훈련 중 여성근로자의 참여가 20%대에 불과하여, 실제 취업 중인 여성이 직업훈련을 통해 승진, 전직 등의 기회를 갖는 것이 어려운 상황임을 보여준다. 따라서 여성근로자 직업능력 개발의 장애요인과 개선책이 보고서에 보완될 필요가 있다.

## 제5장 여성 인권 관련

### (나) 여성의 건강 및 보건(제12조)

2007년 여성차별철폐위원회 권고는 많은 여성들이 의로서비스를 이용하는 데 있어 직업이 있는 가족구성원에게 의존해야 하는 점과 20대 전반기 여성의 높은 낙태율을 지적하며 여성들의 보건 서비스 접근을 모니터링하고 적절한 조치를 취할 것을 요구하였다. 특히 20대 전반기 여성들에게 성 및 생식 보건 교육에 대한 프로그램을 보강하는 등 원하지 않는 임신을 예방하기 위한 방안들을 강화하도록 촉구하고 있으나 보고서에는 이에 대한 내용이 부족하다. 인공임신중절 실태는 2005년 보건복지부의 '인공임신중절 실태조사 및 종합대책수립' 보고서에 의하면 1년에 약 35만 건이고, 미혼여성비율이 약 42%로 나타난다. 20~24세 여성의 인공임신중절 문제는, 2008년 여성 평균결혼연령이 28.3세(통계청)임을 고려할 때, 주로 혼전 임신 때문이다. 실제 미혼모 발생율(보건복지부, 1년에 약 2,000-3,500명)과 미혼여성들의 높은 인공임신중절율, 그리고 건강문제를 고려하면, 20대 전반기 여성에 대한 성·생식 관련 서비스 제공이 시급하다. 그러나 보고서에서는 이들 연령층의 인공임신중절률이 높은 이유로 '낮은 피임실천율, 안정적 피임법 미사용, 첫 출산 지연 방편 활용' 때문이라고 분석했는데 이는 현실에 대한 일면적인 분석이다. 인공임신중절문제에 대한 정확한 현실인식을 바탕으로 정부의 체계적인 대책방안이 제시되어야 할 것이다.

#### 1) 취약계층(저소득층, 비정규직) 여성건강 증진

보고서는 소득수준과 유병율의 관계에 대해서만 기술하고 있고, 개선대책 등이 전혀 없어 '취약계층 여성건강 증진 대책'이라 볼 수 없다. 비정규직노동자는 고용의 불안정성, 소득 및 사회보장의 미비, 산업안전보건 관리체계에서의 배제, 파견, 하청, 용역 등의 다양한 고용형태로 인한 안전보건 책임 소재 불분명 등으로 건강보호를 제대로 받고 있지 못한 상태이다. 특히 산재가 발생했어도 고용의 불안정으로 인해 산재보험을 신청하지 못하고 있는 경우가 많아 예방과 치료 모두에서 배제되고 있는 형편이다. 따라서 대표적 취약계층인 저소득 비정규직 여성의 건강 증진 방안 등이 보고서에서 보완되어야 할 것이다.

### (다) 기타 경제적, 사회적 생활에서의 차별금지 등(제13조)

보고서에서는 국민기초생활보장제도의 여성수급자 비율과 연령별 현황만 제시되고 있는데, 일을 통한 빈곤탈출을 목적으로 하는 자활사업에의 여성 참여 수지와 탈 수급 현황 등을 파악할 수 있는 정보가 제공되어야 할 것이다. 가족 내에서 여성들이 돌봄 노동을 담당할 수밖에 없어 자활사업에서 배제되고 있는 현실을 감안하여 이들에 대한 일자리 창출 및 참여를 증가시키기

위한 이행 계획 또한 제시하는 것이 바람직하다.

또한 한부모가족 실태와 대책에 대한 정보 제공이 부족한데, 특히 한부모가족을 위한 시설 확대 계획이 기술되어야 할 것이다. 또한 한부모 가구주가 생계를 위한 직업훈련 등에 참여할 경우 생계비 지원이 이루어져야 훈련을 통한 취업이 가능하다는 점에서 보다 현실적인 한부모가구 지원계획이 보완되어야 한다.

(라) 농촌여성에 대한 차별금지과 적극적 조치 등(제14조)

농촌여성에 대한 보고에서는 여성차별철폐협약 제14조에서 요구하는 '농촌여성의 특수 문제와 농촌여성이 수행하는 중요한 역할을 고려한 적절한 조치'를 정부가 어떻게 이행하고 있는지 기술되어야 한다. 그러나 보고서는 여성농어민의 법적 지위 인정, 경영참여와 노동부담 완화 노력 등 농촌여성 관련 일반적인 정책 진전에 대한 언급은 있으나 농업과 농촌에 관련된 전체적인 정책 및 제도에서 성 주류화가 이루어지고 있는지에 대한 점검이 없다. 이를 위한 기본 정보로 여성농어민 통계, 농협 내 의사결정과정에서의 여성참여 현황 등에 대한 통계자료와 정보가 제시되어야 한다.

여성농업인의 법적 지위 인정 측면에서 생산수단(농지)이나 생산물의 이익(농산물 판매수입)을 소유하지 않지만 농업의 실질적인 주체로 인정받을 수 있게 된 점은 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 주체로 인정받기 위해서는 본인이 농업인 확인을 신청해야 하는 한계가 있으므로 이에 대한 보완사항이 기술되어야 한다.

129항 관련 여성농민에게 사회적 서비스를 제공하는 '여성농업인센터'가 전국에 몇 개소나 있는지 등 그 현황과 '여성농업인에 특화된 종합복지기능'이 구체적으로 무엇인지에 대하여 설명되어야 한다. 또한 근로기준법에 의해 농촌여성이 보호될 수 없다 하더라도 농업·어업·축산업에 종사하는 여성의 경제활동 과정에서 일어나는 사고, 질병 등에 대한 보호 장치의 마련, 상대적으로 도시보다 많은 고령 농촌여성에 대한 동등한 보건의료서비스, 연금수급 등 사회보장 등에 대한 정부의 구체적인 이행계획이 보고서에 추가되어야 한다.

(4) 법 앞의 평등과 가족생활(제4부)

(가) 혼인과 가족관계에서의 차별금지 등(제16조)

1) 저출산 문제에 대한 정부의 대책

협약 제16조는 '자녀의 수 및 출산간격을 자유롭게 책임감 있게 결정할 동일한 권리와 이

## 제5장 여성 인권 관련

권리를 행사할 수 있게 하는 정보, 교육 및 제 수단의 혜택을 받을 동일한 권리'를 보장할 것을 명시하고 있다.

2008년 우리나라 여성의 출산율이 1.2명으로 OECD 국가 중 최저로 나타나는 등 저출산 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있어 정부가 출산율을 높이기 위한 각종 시책들을 시행하고 있다. 여대생으로부터 출산서약서를 받는 등 젊은 여성들을 대상으로 홍보활동을 하는 것도 그 중 하나인데 이와 같은 접근은 저출산 현상이 마치 여성의 책임인 것으로 호도될 우려가 있다. 저출산 문제의 원인은 여성들이 각종 고용불안에 노출되어 있고, 출산·육아 등 재생산노동에 대한 사회적 지원 시스템이 미비하기 때문이다. 따라서 여성이 안심하고 아이를 낳을 수 있는 사회적 환경과 인프라를 구축하는 것이 해법이지, 단순히 여성들에게 출산을 장려하는 접근방법으로는 해결될 수 없다. 이와 같은 문제의식을 반영한 기술이 요구된다.

### 2) 다문화가족 지원

결혼이주여성은 가정폭력, 빈곤, 부당한 이혼, 언어 소통 곤란으로 인한 차별과 문화적 고립 등의 고통을 받으며 국내정착에 어려움을 겪는 경우가 많다. 통계청 '인구동태통계연보'(2008)에 따르면 2008년 국제결혼 건수는 36,204건, 이혼건수는 11,255건으로 국제결혼 부부 3쌍 중 1쌍이 이혼하고 있다. 그러나 보고서에는 국제결혼이 전체 결혼건수에서 차지하는 비중과 이혼비율 등 결혼이주여성의 실태에 대한 구체적 정보가 기술되어 있지 않아 이에 대한 보완이 요구된다.

특히 정부는 다문화가족지원법에 근거해 결혼이주여성을 지원하고 있으나 다문화가족지원법은 외국인 노동자나 새터민 가족 등을 배제하고 국제결혼여성만을 다문화가족으로 제한하는 등 부계혈연중심의 가족주의 한계가 있으므로 이에 대한 극복 방안이 제시되어야 할 것이다.

2009. 12. 28.

### 국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철    위원 최경숙    위원 유남영    위원 문경란

위원 김태훈    위원 윤기원    위원 정재근    위원 황덕남

위원 조 국    위원 최윤희    위원 김양원

**5** 2015. 7. 13.자 결정 [유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」 제8차 국가보고서(안)에 대한 의견표명]

**결정요지**

유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 이행에 관한 대한민국 정부의 제8차 국가보고서에 법제도, 구체적 실태 및 정책적 효과, 여성차별철폐위원회의 최종 권고에 대한 이행사항 등에 대하여 보완할 것 등

**주 문**

국가인권위원회는 유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 이행에 관한 대한민국 정부의 제8차 국가보고서에 대하여 여성가족부장관에게 아래와 같은 의견을 표명한다.

**아 래**

**I. 의견표명의 배경**

대한민국 정부는 1990년 유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」(이하 “여성차별철폐협약”이라 한다)에 가입한 이후 여성차별철폐협약 제18조에 따라 유엔 여성차별철폐위원회에 여성차별철폐협약의 이행상황에 관하여 정기적으로 국가보고서를 제출하고 있는데, 지난 2010년 제7차 국가보고서를 제출한 뒤 동 보고서에 대하여 2011년 여성차별철폐위원회의 최종 견해를 받은 바 있다.

여성가족부는 2011년부터 2015년 6월까지의 대한민국 정부의 협약 이행상황에 대한 제8차 국가보고서(이하 ‘국가보고서 안’이라 한다)를 작성하여 국가인권위원회의 의견을 요청하여 온 바, 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항에 따라 국가보고서 안에 대한 의견을 표명하기로 하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」 및 유엔 여성차별철폐협약을 판단기준으로, 1995년 북경여성행동강령, 유엔 여성차별철폐위원회의 대한민국 제7차 국가보고서에 대한 최종견해(CEDAW/C/KOR/CO/7, 2011. 7. 29.), 유엔의 여성차별철폐협약 국가보고서 작성지침(HRI/GEN/2/Rev.4, pp.62~67) 을 참고기준으로 하여 판단하였다.

## III. 의견

### 1. 국가보고서 안에 대한 총평

#### 가. 법제도와 정책의 효과, 예산에 대한 기술 미흡

유엔 여성차별철폐협약 이행 국가보고서는 협약 제18조에 근거하여 협약 규정을 실시하기 위하여 채택한 입법, 사법, 행정 또는 기타 조치와 이와 관련하여 이루어진 진전을 유엔에 제출하는 것이다. 그러나, 국가보고서 안은 제개정된 법령과 시행된 정책을 단순히 나열하는 방식으로 기술되어 있어 현재 대한민국의 여성차별 상황에 대한 정확히 이해하기 어려운 바, 국가보고서를 통해 법제도 시행의 효과와 영향 및 문제점에 대한 검토가 이루어질 수 있도록 보완되어야 한다. 또한 출산 육아기 대체인력 지원금, 직장어린이집 보육교사 임금 지원실적 등을 제외하면 정책별 예산투여 현황에 대한 언급이 없는데 실질적 이행현황을 파악하기 위해서는 투여된 예산에 대한 내용이 보완되어야 한다.

여성차별철폐협약 이행을 위해 수립·집행되는 정책의 효과, 정책별 예산현황과 함께 시행과정의 장애요인을 적시하여 이 장애요인을 어떻게 개선할 것인지에 대한 내용이 기술되어야 정부의 여성 차별 철폐 노력에 대한 분석이 가능할 것이다.

#### 나. 여성차별철폐위원회의 2011년도 최종 권고에 대한 이행사항 기술 부족

국가보고서 안은 여성차별철폐위원회의 우려 및 권고사항에 대한 이행상황을 별도의 항목으로 정리하여 권고사항별 이행 내용을 비교할 수 있도록 하였으나 세부 내용별 이행준수 상황 및 이행에 따른 어려움 등에 관한 충분한 설명이 부족하다. 아울러, 여성차별철폐위원회는 '1995



년 북경여성회의의 행동강령<sup>1)</sup> 준수'를 협약 이행의 주요한 기준으로 삼고 있는데, 국가보고서 안에는 위 북경여성회의에서 채택한 주요 전략목표인 여성과 무력분쟁, 여성과 환경문제, 여성과 미디어 등에 대한 언급이 없으므로 이에 대한 보완이 요구된다.

#### 다. 여성비정규직 실태에 대한 진단과 대책제시 부족

대한민국 정부는 여성차별철폐위원회로부터 여러 차례에 걸쳐 여성경제활동인구 중 비정규직 비율이 높은 문제에 대한 대책 마련을 권고 받아 왔다. 그러나 여전히 국가보고서 안에 충분히 반영되지 않고 여성 고용 관련 정책을 소개하고 나열하는 방식에 그치고 있는 바, 여성비정규직 문제를 개선하기 위해 필요한 정책은 무엇이며, 관련 정책이 여성 비정규직 문제를 해결해 나가는 데 기여하였는지 등에 대한 효과 분석이 국가보고서 안에 포함되어야 한다.

#### 라. 여성 고용 관련 통계, 취약계층 여성 관련 내용 및 통계 미흡

국가보고서 안에 경제활동 참여인구 등에 대한 기초 통계는 있지만 남녀 임금격차나 실업률에 대한 통계 등은 제시되어 있지 않으며 여성고용 관련 전체적인 현황이 어떠한 지 파악하기 어렵다. 이주여성노동자, 농어민여성 등 취약계층 여성 관련 실태를 알 수 있는 자료도 본문에 일부만 제시되어 있고 전체적 현황을 알 수 있는 통계는 제시되어 있지 않다. 또한 통계에 대한 분석과 대책제시가 부족한데 국가 성평등수치 중 안전부문이 미흡하면 이를 분석하여 대책을 제시해야 할 것이고, 여성의 지방정치 참여율 중 시도의원 등의 정치참여율도 저조하므로 이에 대해서도 분석과 대책제시가 필요하다.

## 2. 세부조항별 의견

이하에서는 국가보고서 안의 목차순서를 기준으로, 국가인권위원회의 세부조항별 의견을 기술하고자 한다.

1) 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성회의에서는 제3차 나이로비회의에서 2000년을 향한 여성발전 미래전략의 종합평가와 검토에 근거하여 전략목표와 행동계획으로 구성된 북경행동강령을 채택함. 북경행동강령에서는 중대한 여성문제와 관련된 전략적 목표와 행동을 12개의 영역으로 나누어 각 부문별 쟁점을 지적하고 정부 및 사회의 제 분야가 행해야 할 조치들을 제시함. 12개 주요영역은 '여성과 빈곤, 여성의 교육과 훈련, 여성과 건강, 여성에 대한 폭력, 여성과 무력분쟁, 여성과 경제, 권력 및 의사결정에서의 여성, 여성발전을 위한 제도적 장치, 여성인권, 여성과 미디어, 여성과 환경, 여아' 등의 분야임.

## 가. 여성차별철폐협약과 국가의 이행의무 등(제1부)

### (1) 제2조 국가의 이행 의무

국가보고서 안은 제정된 각종 법률 목록을 나열하고 있는데, 「국제개발협력기본법」은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 목적으로 제정된 의미있는 법률임에도 제정법률 목록에 누락되어 있으므로 보완할 필요가 있다. 또한 2014년과 2015년 국회 여성가족위원회 소속 국회의원의 대표발의에 의해 포괄적인 성차별·성희롱 금지법 제정(안)이 국회에 제출되었으므로 이 역시 보고서에 반영할 필요가 있다.

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 14항과 15항에서 차별금지법 제정의 더딘 진행 상황에 대한 유감 및 포괄적인 차별금지법 제정을 위한 시급한 조치를 요청한 바 있다. 2007년 차별금지법 정부안이 폐기된 이후, 2013년 2월 구 민주당에서 차별금지법안을 다시 발의하였으나, '성적지향, 성정체성'을 차별금지사유로 들고 있다는 이유로 일부 여론의 반대에 부딪혀 철회한 사실, 2012년 11월 구 통합진보당에서 발의한 차별금지법안이 현재 국회에 계류 중인 사실 등 구체적인 현황에 관하여 보고함과 동시에 정부가 추진하고 있는 차별금지법 제정 진행 상황은 어떠한지 구체적으로 설명할 필요가 있다.

### (2) 제3조 입법 등 적절한 조치의무

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 16항과 19항에서 성인지 예산제도의 의무사항이 있음에도 불구하고 여성의 권한강화를 위한 재정 자원은 전체 국가예산에 비해 극히 제한적이라는 것에 우려를 표하면서 제3차 여성정책기본계획(2008-2012)이 충실히 시행될 수 있도록 여성정책전담부서 재설치 및 여성정책책임관 복귀 등을 포함하여 필요한 조치를 취할 것을 권고하였다. 그러나 국가보고서 안은 일부 부처의 전담인력 배치실적만 기재되어 있는 바, 전담부서 및 여성정책책임관 등 각 부처 내 관리자급 이상의 지위와 역할을 가진 인력을 배치하라는 권고 취지에 부합되게 전담부서 및 여성정책책임관을 배치한 부처명을 기재할 필요가 있다.

국가보고서 안 39항에서 밝힌 것처럼, 성별영향분석평가는 2005년 본격 시행된 이후 양적으로 크게 증가한 것은 사실이다. 그러나 성별영향분석평가의 궁극적 목표는 평가자체가 아니라 평가결과를 반영한 정책개선에 있다. 그런데 국가보고서 안에서는 그러한 내용이 제시되지 않았으므로 성별영향분석평가 결과 어떠한 정책개선이 있었는지 보고서에 포함되는 것이 필요하다.

이와 함께 국가보고서 안 40항에서 성인지 예산제도의 확대 등 긍정적인 측면이 부각되어 있으나, 국회 예산정책처의 '2014 회계연도 결산 성인지 결산서 분석'에 따르면 정부 총지출 대비 성인지 대상사업이 6.3%에 불과하고, 대상사업이 여성가족부, 보건복지부 등 일부 부처에 편중(5개 부처 51.3%)되어 있으며, 성과목표를 달성하지 못하더라도 아무런 제재조치가 없어 문제가 많은 것으로 지적되고 있다. 보건복지부의 여성장애인 출산비용지원 사업의 경우 2014년 수혜자 수 1,307명을 목표로 하였으나 실적치는 639명에 불과한 것이 대표적 사례라 할 수 있는 바, 성과목표를 달성하지 못한 사업의 문제점 및 대책에 대한 보완이 필요하다.

한편, 서울특별시의 '여성 안심도시 프로젝트'를 비롯하여 최근 몇 년 사이 지방자치단체 차원에서 양성평등정책을 활발하게 시행하면서 국제적으로도 주목받고 있는데도 국가보고서 안에는 지방자치단체의 다양한 정책사례를 반영하지 않고 있다. 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체가 시행한 모범사례를 구체적으로 제시할 경우 보고서 내용이 풍부해 질 것이다.

### (3) 제4조 적극적 고용개선 조치

국가보고서 안 40항에서 공공기관 및 일정 규모 이상 민간기업의 여성 비율을 높이기 위한 적극적 고용개선 조치 결과에 따라 관련 사업장의 여성근로자 비율과 여성 관리자 비율이 소폭 상승한 것으로 나타난다. 그러나 현행 적극적 고용개선 조치결과는 비정규직에 대한 분리보고 방식을 취하지 않고 있기에 비정규직 여성 채용을 늘려도 전체적으로는 여성 채용을 확대한 것으로 집계되므로, 위 고용개선 조치결과에는 이와 같은 문제점도 있다는 점을 설명할 필요가 있다.

### (4) 제5조 사회문화적 행동양식의 변화

성폭력 관련 대책의 경우, 법률 제정 및 정책적 접근이 매우 다각적이며 성실한 것으로 평가될 수 있는 분야이다. 국가보고서 안 50항 및 53 항에서 전반적으로 성폭력 관련 법률과 정책내용을 충실하게 기술하고 있으나 여성차별철폐위원회의 권고사항에 대한 이행실적 보고에 대하여는 설명이 미흡하다.

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 21항 (a)에서 가정폭력과 성폭력 사건의 신고를 독려하기 위한 필요한 조치를 취할 것을 권고하였으나 국가보고서 안은 그에 대한 이행실적으로 성폭력 피해자 통합지원센터 통합 전화회선 설치와 여성폭력 방지시설 종사자교육(2012) 및 포스터 전국 초·중·고교 배포(2013)만을 소개하고 있다. 정부는 성희롱·성매매·성폭력·가정폭력

## 제5장 여성 인권 관련

등 4대 폭력에 대한 예방교육의 의무화 및 교육대상 확대 등 국가적으로 관리하고 있다는 점을 보완하고, 민간부문의 보건 서비스 제공자와 사회복지사를 대상으로 '여성에 대한 폭력 관련 법조항' 이해교육이 실시되고 있는지에 대한 보고도 필요할 것이다.

또한 2011년의 최종견해 21항 (c)에서 여성 경찰관 증원 및 역량 증진을 위한 조치 권고와 관련하여 국가보고서 안은 여경 채용 비율을 확대하고 있다는 이행실적만 제시하고 있을 뿐, 현재 여성 경찰의 비율 및 확대계획, 성인지 역량 강화를 위한 조치 등에 대한 내용은 전혀 없어 이에 대한 보완이 필요하다.

아울러 <표 9>의 '성폭력 범죄 수사단서별 증감률' 항목 중 '전체 발생건수'는 실제 피해 발생률이 아니라 경찰에 신고·고소 또는 인지수사 등이 합해진 건수이므로 다른 표현으로 수정해야 할 것이다. 또한 신고된 성폭력 사건의 기소율이나 실제 처벌 결과에 대한 통계가 보완되면 전반적인 실태 파악에 도움이 될 것이다.

### (5) 제6조 인신매매 및 성매매 금지

국가보고서 안은 63항 및 64항에서 성매매 피해여성 보호 및 지원 실태에 대한 정부의 다양한 정책을 자세히 설명하고 있다. 그러나 여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 23항 (d)에서 성매매 여성을 비범죄화 및 이를 위한 정책과 법안의 검토를 요구하고 있으나, 국가보고서 안은 이에 대한 언급이 없다. 국가보고서 안 63항에서 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 형사절차상 피해자 보호 조항을 두고 있어 성매매피해자를 처벌하지 않는다고 설명하고 있으나, 실제 법 집행 공무원들이 수사 및 재판과정에서 성매매 여성들을 피해자로 인식하고 이들의 피해를 조사하는 등 입법 취지에 맞는 수사와 재판이 이루어지지 않고 있다는 지적이 많다. 특히 피해에 대한 입증책임은 성매매 여성들에게 요구하는 수사관들의 태도와 관점이 문제점으로 지적되고 있는데, 정부가 이를 인지하여 대책을 마련하고 있는지에 대한 보충 설명이 필요하다. 또한 국가보고서 안 64항에서 성매매 피해자 지원기관의 설립과 다양한 사업들을 소개하고 있는데 이러한 사업의 결과, 실제로 성매매가 얼마나 감소했는지, 성매매피해 여성들의 탈성매매와 자활이 어느 정도나 이루어졌는지, 그리고 성구매자는 얼마나 처벌되고 있는지 등에 대하여는 파악하기 어려우므로 이에 대한 내용 보완이 필요하다.

그리고 2011년의 최종견해 23항 (e) 인신매매 피해자 지원 및 근본 원인을 다루기 위한 조치에 대하여 국가보고서 안은 별도의 설명이 없으므로 이에 대한 보완이 요구된다. 국가보고서 안 65항에서 예술흥행 E-6비자 체류 외국인 중 유흥접객원으로 일하며 성매매피해를 당하는

문제와 관련하여 G-1 비자 허가 제도를 소개하고 있는데, E-6비자로 체류중인 외국인 중 성매매 피해여성으로 인정받아 G-1비자를 받은 사람은 몇 명인지에 대한 정보를 보완되어야 할 것이다.

## 나. 시민적, 정치적 권리에서의 차별 금지(제2부)

### (1) 제7조, 제8조 공적 생활에서의 차별 철폐 등

국가보고서 안 69항과 관련하여, 2013년 현재 4급이상 여성공무원 관리자 비율이 9.9%로 이전 시기에 비해 증가하고 있으며, 2013. 3. 부처별로 과장급, 고위 공무원 직위에 여성 1명이상 임용 권고한 것을 보고하고 있으나 국가기관 내 핵심 의사결정 직위인 과장 중 여성비율, 그리고 고위공무원 중 여성 비율과 장·차관급 고위직 여성 비율에 대한 현황 통계나 자료는 제시되어 있지 않아 보완이 필요하다. 또한 여성차별철폐협약 제7조는 공적생활에서의 차별 철폐를 요구하고 있으므로 행정, 입법, 사법 분야를 비롯하여 지방자치단체의 지방의회 여성의원도 정치공직분야 전체에 대한 여성참여 현황에 포함되어야 한다.

또한 국가보고서 안 72항과 관련하여, 대학의 여성교수 비율 제고를 위해 ‘국공립대 여성교수 임용목표제’를 추진한 결과 국공립대 여교수 비율이 2009년 12.8%에서 2014년 14.5%로 증가하였다고 보고하고 있는데 연도별 임용목표치가 몇 퍼센트이고 이 목표치가 달성된 것인지에 대한 언급은 전혀 없는 바 연도별 목표치를 먼저 소개하고 이에 대한 달성여부, 달성이 되지 않았다면 보완대책 등이 추가되어야 할 것이다. <표 27> ‘대학 여교수 비율’을 보면 2014년의 경우 사립대가 23.7%, 국공립대가 14.7%로 사립과 국공립의 차이가 현격한데 이러한 격차를 줄일 수 있는 대책방안의 제시도 필요하다.

여성차별철폐협약 제8조와 관련하여 국가보고서 안 73항은 외교 공무원 중 여성비율 이외에 여성 대사 등 고위직 외교관 중 여성 비율은 제시하지 않고 있는 바 여성외교관 실태를 파악하기 위하여 이를 보완할 필요가 있다. 또한 국가보고서 안 74항 국제기구 진출에 대한 내용에서 특정인의 이름을 언급하는 것은 부적절하므로 수정해야 할 것이다.

### (2) 제9조 국적에서의 평등

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 26항에서 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성들이 귀화 신청 접수의 전제조건이 되는 남편의 지원이 없거나 자녀가 없을 경우에 한국국적을 부여받는 데 어려움에 직면할 수 있다고 우려하면서, 27항에서 대한민국 국적을 취득하기 위한 요건들

## 제5장 여성 인권 관련

에 관한 모든 차별적인 조항들을 삭제할 것을 권고하였다. 그러나 국가보고서 안은 이에 대하여 '해당사항 없음'으로만 기술하고 있는바, 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성들이 한국국적을 부여받는데 현실적인 어려움을 소개하고 이에 대한 개선사항을 기술하는 것이 바람직하다.

### 다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에서의 여성 차별 금지(제3부)

#### (1) 제10조 교육에서의 평등

2011년의 최종견해 29항은 성별 고정관념 제거를 위한 교과서의 개정을 장려하고 있는 바, 우리 위원회는 2011년 8월 초·중고 교과서 내용 중 성역할 편견 및 성차별을 조장할 수 있는 사례에 대해 당시 교육과학기술부장관에게 수정할 것을 권고하였고, 2014년 2월 교육부 및 17개 시도교육청이 이를 수용한 사실을 국가보고서 안에 반영할 필요가 있다.

#### (2) 제11조 고용기회의 평등

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 31항에서 정규직에 종사하는 여성의 수를 늘리고, 대부분 여성으로 구성된 시간제 및 단기 노동자들에게 유급 출산 휴가를 포함한 혜택을 확장함으로써 비정규직 상태에 있는 사람들을 보호할 것을 촉구하였다. 그러나 국가보고서 안에는 정규직에 종사하는 여성의 수를 늘리기 위하여 정부가 어떠한 정책적 노력을 하였고 그 결과가 어떠한지, 그리고 여성 고용의 질을 향상시키기 위하여 어떤 노력을 하였는지에 대한 언급이 없다.

국가보고서 안 81항에서 '2010년부터 2013년까지 임금성별격차는 39.6에서 36.6으로 약간 줄어들었다'고 기술되어 있다. 그러나 대한민국은 2012년 기준으로 11개 회원국 중 남녀 임금 격차가 37.4%에 달해 OECD가 남녀의 임금 격차 통계를 조사한 2000년부터 2012년까지 13년 동안 해마다 1위에 올랐다. 아울러 남녀 임금 격차의 개선 속도를 보면, OECD는 평균 2000년 19.2%에서 2011년 14.8%로 4.4%포인트가 줄어드는 동안 대한민국은 2000년 40.4%에서 2012년 37.4%로 13년 동안 남녀 임금격차가 3%포인트 하락하는 데 그쳐 OECD 평균과 격차가 더 벌어졌다. 임금격차는 남성과 여성 뿐 아니라 고용형태별로 살펴보면 좀 더 명확해지는데 남성 정규직의 임금을 100으로 놓았을 때 여성비정규직의 임금은 35.9로 여성비정규직은 고용형태와 성별에 따른 차별임금의 이중고를 겪고 있다. 그러나, 국가보고서 안에는 단순히 약간 줄어든 수치만 보고하고 있어 전반적인 현황 파악에 한계가 있으므로 이에 대한 보완이 필요하다.

국가보고서 안은 85항에서 여성 비정규직 모성보호 강화와 관련하여 고용보험에 기반한

5 2015. 7. 13.자 결정  
유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」 제8차 국가보고서(안)에 대한 의견표명

비정규직 재고용지원금 사업을 소개하고 적용대상이 확대되었다는 실적을 기술하였다. 그러나 『2014년 고용노동백서』(고용노동부)에 따르면 2006년부터 2013년까지 8년 동안 비정규직 재고용 지원이 총 1,866명에 불과하고 국가보고서 안에서 소개하였듯이 2014년의 경우 지원인원이 315명이다. 그런데 2013년 현재 우리나라 여성 비정규직은 3,187천명인데 여성 비정규직 근로자 중 지원인원의 비율을 계산하기 힘들 정도로 제도의 효과는 미미하므로 동 제도의 활성화 방안도 함께 기술할 필요가 있다.

국가보고서 안 91항에서 밝힌 것처럼 남성 육아휴직자 수가 증가하는 추세이지만, 2013년 전체 육아휴직자 수 69,616명 중에서 남성은 2,293명으로 3.3%에 불과하고, 이는 30세~49세 남성 취업자 7,535천 명 중에서 0.03%에 불과하는 등 절대적인 수가 적어 제도의 실효성을 논하기 어려운 정도이다. 이마저도 『2013년 고용노동백서』(고용노동부)에 따르면 남성 육아휴직 사용자들은 수도권(64.8%), 대기업(54.3%) 중심으로 편중되어 있다. 이런 상황에서 남성 육아휴직에 대해서는 단순히 증가하고 있다고 접근하기보다는 적극적인 제도 활용 방안 마련에 중점을 둔 기술이 필요하다.

국가보고서 안 94항에서 정부는 결혼이주여성에 대한 교육 및 취업지원 등 다양한 지원프로그램을 실시하고 있다고 소개하고 있다. 2014년 통계청의 외국인고용조사에 따르면, 결혼이주여성의 고용률은 47.2%이지만, 취업한 결혼이주여성의 48.6%는 임시·일용직이고, 남성에 비해 임금도 낮으며, 결혼이주여성을 위해 정부에서 양성·알선하고 있는 일자리마저도 비정규직이거나 비정규직으로 전환(다문화언어강사가 전일제에서 시간제 계약직으로 전환)된 경우가 있다. 정부는 국가보고서 안에서 단순히 결혼이주여성 지원프로그램 참가자 수만 밝힐 것이 아니라, 이들이 실제 취업하였는지 그리고 취업에 성공한 결혼이주여성의 고용조건 및 임금수준에 대한 통계자료를 보완할 필요가 있다.

국가보고서 안 102항에서 정부는 근로자의 필요에 따라 전일제보다 짧게 일하면서 기본적인 근로조건이 보장되고, 차별이 없는 일자리로 시간선택제 일자리 활성화 정책을 추진 중이라고 밝히고 있다. 전체 노동자 중 시간제 노동자 비중은 2012년, 2013년 각각 10.3%에 이어 2014년 8월 현재 2,032천명으로 전체 노동자의 10.8%를 차지하며 증가추세를 보이고 있다. 이 중 여성은 1,445천명으로 71%를 점하고 있는 현실이다. 한국노동사회연구소의 『한국의 노동시장 진단과 과제(2015)』에 따르면, 시간제 노동자의 시간당 임금은 2001년 8월 6,497원(정규직의 79.8%)에서 2014년 8월에는 7,645원(48.0%)으로 금액은 1,148원 증가했지만 정규직 대비

## 제5장 여성 인권 관련

임금격차는 31.8%로 확대되었다. 법정 최저임금 미달자도 2001년 8월 142천명(16.3%)에서 2014년 8월 797천명(39.2%)로 665천명(22.9%) 증가했다. 또한 시간제 노동자의 사회보험 가입률과 노동조건 적용률은 10%대를 넘어서지 못 하고 있는데, 한국노동사회연구소의 『여성비정규직 실태와 정책과제(2015)』에 따르면, 2014년 8월 현재 시간제 근로의 국민연금 가입률은 14.6%, 건강보험 가입률은 17.8%, 고용보험 가입률은 19.5%, 퇴직금 적용률은 13.1%, 상여금 적용률은 16.5%, 유급휴가 적용률은 8.2%에 불과하여 시간제 노동자의 경우 사회보험이나 유급휴가, 퇴직금 등의 노동조건 적용률이 현저하게 낮음을 볼 수 있다. 이와 같이 정부보고서 안에서 ‘차별이 없는 일자리’라고 표현하는 것은 시간제 노동자의 현실을 반영하지 못하는 것이므로, 시간제 노동자의 일자리에 대한 문제점과 대책도 함께 보고되어야 할 것이다.

### (3) 제12조 여성의 건강 및 보건

여성차별철폐위원회는 2011년의 최종견해 34항 및 35항에서 여성 사망률의 두 번째 요인인 자살률이 여성들 사이에서 증가하고 있는 것을 우려하면서 국가 자살예방 5개년 계획(2009~2013)을 완전히 이행하고 정책 및 달성결과에 관한 정보를 차기 정기보고서에서 제공할 것을 요청하였다. 이에 대하여 국가보고서 안은 112항에서 자살예방 법적근거를 마련하고 중앙 자살예방센터를 설치한 것 등을 기술하였으나 최종견해가 요구한 정보로는 미흡하다. 별도로 정리된 권고사항 이행현황에도 관련 항목에 대한 설명이 없으므로 이를 보완해야 할 것이다.

국가보고서 안 113항에서 노령여성의 장기요양 서비스 수혜 확대에서 장기요양서비스 수혜자 집단의 다수로서 여성이 「노인장기요양보험법 시행령」 개정으로 인하여 더 많은 혜택을 받게 되었다는 논리는 설득력이 부족하다. 현행 장기요양서비스 대상자 전체의 70%가 여성이지만, 접수 변동으로 인하여 서비스를 받게 되는 노인 중 70%가 여성이라는 근거가 없기 때문이다. 따라서 이 점을 부각시키려면 접수 하향 조정으로 인하여 혜택을 받는 노인 중 여성노인이 차지하는 숫자와 비중을 제시해야 할 것이다.

### (4) 제13조 기타 경제적, 사회적 생활에서의 차별금지 등

국가보고서 안 118항과 관련하여, 국민연금의 경우 전업주부 등 임의가입 요건 완화 성과 외에도 2011년 연금분할수급권 조항 개정으로 인하여 분할수급권자의 다수를 차지하는 여성에게 차별적 상황의 개선이 있었다. 첫째, 분할연금 수급 후 재혼을 하여도 연금 수급이 정지되지 않으며, 둘째, 독자적으로 연금수급을 하게 될 경우에도 분할연금액과 노령연금액을 합산하여



수급할 수 있게 되었는데 이러한 개선 사항도 추가할 필요가 있다.

국가보고서 안 119항과 관련하여, 노인돌봄종합서비스와 독거노인 대상 단기 가사활동지원 서비스는 여성노인만을 위한 서비스가 아니므로, 각 서비스 별 대상자로서 전체 노인 수, 남성노인 수, 여성노인 수를 제시하고 이에 따른 수혜 대상 집단으로서 여성노인 수 비중을 적시함으로써 저임금 고령여성의 건강·사회서비스 제공으로 부각할 수 있을 것이다.

국가보고서 안 120항과 관련하여, <표 48>에서 국민기초생활보장제도 수급자 중 여성 비율이 갖는 의미를 보완할 필요가 있다. 20대·30대에서 여성 수급자 비율이 증가하고 있는데 이는 저소득 한부모 가족 등 자녀양육부담으로 인하여 취업활동을 제대로 하지 못하는 여성 삶의 현실을 반영하는 비율이다. 40대와 50대를 거치면서 여성 수급자 비율이 감소하는 것은 자녀양육 부담에서 벗어난 여성이 비정규직·일용직이라도 취업할 수 있는 여건 형성 때문이고, 취업활동이 불가능해지는 60대 이후에 여성노인 빈곤이 급증하는 것은 노인인구 중 여성이 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문이다.

#### (5) 제14조 농촌여성에 대한 차별금지와 적극적 조치 등

여성차별철폐협약위원회는 2011년의 최종견해 37항에서 젊은 여성들의 농업을 진흥하기 위한 조치를 가속화할 것을 대한민국에 권고하였으나 국가보고서 안에서는 젊은 여성들이 농업에 어떻게 참여하고 있고, 정부가 어떠한 지원을 하고 있는 지에 대한 언급이 없으므로, 이에 대한 정보가 제공되어야 할 것이다.

### IV. 결론

이상과 같이 여성차별철폐협약 이행상황에 관한 제8차 국가보고서 안에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항의 규정에 따라 위와 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2015. 7. 13.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 유영하 위원 이경숙 위원 한태식  
위원 한위수 위원 강명득 위원 이선애 위원 최이우 위원 이은경





## 제6장

### 아동 인권 관련

국제인권 결정례집



**1** 2005. 4. 11.자 결정 [유엔 「아동권리협약」 제21조의 유보철회 및 이행에 대한 권고]

**결정요지**

[1] 입양에 관한 국내 법령과 제도가 입양아동이 의사형성이 가능한 연령에도 아동의 의사를 확인하도록 하지 않고 있으며, 아동이 친생부모를 찾을 권리를 보장할 수 있도록 자신의 정보에 대한 열람권을 규정한 법령이 충분히 갖춰지지 않는 등 「아동권리협약」의 성실한 이행이나 아동권리 보장에 어려운 점이 많다고 판단하여 「민법」 등을 개정하여 아동의 입양이 법원이나 행정당국 등 관계기관이 아동의 이익최우선관점에서 입양신청을 심사하여 허가할 경우에만 가능하도록 하며, 파양의 사유도 아동의 이익을 위해 필요한 경우에만 가능하도록 한정하도록 관련 법령을 고치고 「아동권리협약」 유보조항을 철회할 것을 권고하고

[2] 「헌법」 제6조제1항, UN 「아동권리협약」 제21조에 규정된 입양아동보호와 관련하여 국내 법률에는 입양이 부모의 동의에 의해 「호적법」에 따른 신고만으로 입양이 행해지고, 「입양촉진및절차에 관한특별법」도 아동의 이익을 최우선으로 한 아동입양의 허가규정이 미비하다는 것을 확인하여 해외입양보다 국내입양을 우선하는 정책을 강화하고, 아동입양에 관련하여 전문적인 교육을 강화함과 동시에 입양비용에 대한 실태조사 후 국가가 부담할 비용과 양부모 부담비용을 적절히 산출하고, 특히 아동입양기관 운영비용 및 홍보비 등을 국가부담으로 하고, 해외입양아동보호를 위하여 1993년 「국가간 아동보호 및 협력에 관한 헤이그 협약」에 가입하여 협약이행을 위한 법적 정비에 힘쓰며, 국가간 협정에 따라 주무관청을 통한 입양감독이 이루어지도록 했으며, 입양에 있어 아동 발달 상태를 고려하여 12세 이상 아동의 의견을 듣도록 하고, 12세 미만의 아동의 경우도 적절한 방식으로 아동의 의사를 확인하며, 아동의 정체성에 대한 권리보장을 위하여 아동의 친생부모에 관한 정보 등에 대한 열람권을 보장하도록 법령을 정비할 것을 권고함

**주 문**

국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조 제1호와 제7호, 제25조에 따라 아동의 권리에 관한 협약 제21조 등의 유보철회 및 국내이행을 위하여 아동복지법 제4조의2에 따라 설립된 아동정책조정위원회 위원장인 국무총리 및 외교통상부장관에게 다음과 같이 권고한다.

1. 아동의 권리에 관한 협약 제21조(가)의 이행을 위하여 입양은 관계기관의 심사 후 허가에 의해서만 가능하도록 하고 파양의 경우도 아동의 이익을 보호하기 위한 경우에만 허가되도록

## 제6장 아동 인권 관련

록 관련 민법 등을 개정하고 아동의 권리에 관한 협약 제21조(가)에 대한 유보를 철회한다.

2. 아동의 권리에 관한 협약 제21조(나), (다), (라), (마) 및 동 협약 제7조, 제12조 등의 성실한 이행을 위하여 입양관련제도를 아동의 이익 최우선원칙, 아동의 의사 존중원칙, 아동의 정체성에 대한 권리 등을 보장할 수 있도록 개선하여야 한다.
3. 아동의 권리에 관한 협약 제21조의 성실한 이행 및 해외입양아동의 보호 및 사후관리를 위하여 '1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약'에 가입하고 그 협약을 이행하도록 한다.

## ■ 이 유

### I. 검토배경

국가인권위원회법 제19조제7호에 따라 국제인권협약의 이행에 대하여 지속적인 연구 및 조사를 수행하고 있는 국가인권위원회는 특히 “유엔 아동의 권리에 관한 협약(이하 ‘아동권리협약’이라 함)”에 대하여 대한민국 정부가 3개의 유보조항을 존치하고 있음에 주목하였다.

아동권리협약은 1989년 유엔총회에 의해 채택된 인권조약으로 유엔회원국 중 소말리아와 미국만이 가입하지 않은 가장 보편적인 인권조약이다.

대한민국 정부는 아동권리협약에 가입할 당시 제9조 제3항, 제21조(가), 제40조 제2항(나)(5)에 대해 유보하였으며, 유엔에 제출한 정부보고서에 다음과 같은 구체적인 이유를 기술하였다.

협약 제21조(가)는 관계당국의 허가에 의한 입양만을 인정하고 있으나, 민법 제871조는 부모가 입양에 대하여 동의한 경우에는 가정법원의 허가를 필요로 하지 않고 있으며 또한 민법 제878조와 제881조에서는 호적법에 따른 신고만으로 입양이 가능하도록 허용하고 있기 때문에 유보하였으며, 유보조항이 한국 아동인권현실에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 생각되지만, 협약에서 요구하고 있는 아동권리실현을 위하여 유보조항들에 대한 법적, 제도적, 행정적 조치를 취하기 위하여 노력하고 있다(CRC/C/8/Add.21, CRC/C/70/Add.1)

이에 국가인권위원회는 특히 아동권리협약 제21조의 입양제도에 관한 규정에 대한 유보가 타당한지, 유보하지 않은 조항에 대하여 성실히 이행하고 있는지에 대하여 검토하였다.

## II. 검토기준

### 1. 법적 기준

- 가. 헌법 제6조제1항
- 나. 유엔 아동권리협약 제1조, 제3조, 제7조, 제8조, 제9조, 제10조, 제11조, 제12조, 제18조, 제20조, 제21조

### 2. 보충적 기준

#### 가. 유엔아동권리위원회의 최종견해

유엔아동권리위원회(Committee on the Rights of Child)는 대한민국정부가 제출한 제1차, 제2차 정부보고서를 심의한 후, 그 최종견해에서 한국의 입양에 대한 접근방식 및 파양제도에 대한 우려를 표명하였으며, 두 차례 모두 제21조의 원칙과 조항에 완전히 부합되도록 입양관련 민법 등을 신속히 개정하고, 국내입양에 대한 대중의 태도를 변화시키기 위한 노력을 강화하며, 1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약을 비준할 것을 권고하였다 (CRC/C/15/Add.51. 1996년 및 CRC/C/15/Add/197. 2003년).

#### 다. 유엔아동권리위원회 등의 결정 및 일반논평

유엔아동권리위원회는 2004.10. 제37차 회의에서 “부모의 보호를 받지 못하는 아동”에 대한 결정을 내려, 부모로부터 양육되지 못하는 아동은 가정환경과 가장 유사한 방식의 보호를 받아야 하며, 아동이 위탁가정, 친족양육, 입양, 거주시설 등을 통한 보호에 있을 경우 국가가 지속적으로 감시하고 아동에 대한 보호를 강화할 방법을 찾아야 한다는 점을 확인하였다.

#### 라. 1986년 국내적 또는 국제적 양육위탁을 별도로 규정하는 아동의 보호와 복지에 관한 사회적 및 법적 원칙에 관한 선언(U.N. Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Protection and Adoption Nationally and Internationally)

1986년 유엔총회 결의로 채택된 이 선언(이하 ‘1986년 선언’이라 함)은 아동권리협약 전문(preamble)에서 그 중요성이 다시 한번 확인되고 있으며, 아동의 양육 및 입양에 관한 조항의 해석에 있어 특별한 지침으로 참조하는 것이 타당하다.

### 3. 아동권리협약 제21조 등에 따른 입양제도

#### 가. 아동권리협약에 따른 입양제도의 기본원칙

##### (1) 아동의 이익 최우선원칙(전문, 제3조, 제21조)

아동권리협약에 따라 아동의 이익 최우선원칙은 입양을 허용하는 국가의 입양관련 정책에 있어 가장 기본적인 요건이다.

특히, 입양 현실에 있어 양부모와 친생부모 등 성인의 입장이 우선적으로 고려되는 것은 지양되어야 할 것이며, 입양가정을 선택함에 있어 아동에게 적합한 양육환경을 찾아준다는 아동의 이익 최우선 관점이 무엇보다 필요하다.

##### (2) 부모로부터의 분리 금지(제9조, 제20조)

아동권리협약 제9조는 아동과 부모의 의사에 반하여 부모로부터 아동을 분리하는 것을 금지하고 있으며, 아동권리협약 제20조는 아동이 부모로부터 불가피하게 분리되었을 때에는 국가가 아동의 양육에 관한 책임을 지고 최대한 가정과 유사한 환경을 제공할 의무가 있다는 것을 명시적으로 규정하고 있다.

특히, 관습에 따라 아동이 부모로부터 분리되는 현상에 주목하여, 혼인의 자녀가 부모와 같이 지낼 수 없는 관습을 국가가 적극적으로 폐지하고, 아울러 미혼모에게 아동을 양육할 수 있는 지원을 해야 함을 지적하고 있다.

##### (3) 아동의 의사 존중(제12조, 제21조)

입양과 관련하여 아동의 의사 표현에 대해서는 아동권리협약 제12조에 명시적으로 규정되어 있으며, 동 협약 제21조에 명시적으로 규정돼 있지는 않더라도 아동의 의사 존중은 '아동의 이익 최우선'이라는 문구에서 도출되는 원칙이다.

따라서, 아동의 의사는 아동의 최선의 이익을 판단함에 있어 최우선적으로 고려되어야 할 요건이다.

##### (4) 아동의 정체성에 대한 권리(제7조)

아동권리협약 제7조에 규정되어 있는 아동의 정체성에 관한 권리는 자신의 부모에 대해 알 권리를 포함한다.



특히 1986년 선언에서는 “시설에 수용되거나 입양된 어린이가 자신의 배경에 대하여 알 필요성은, 그 아동의 이익에 반하지 않는 한, 그 아동의 보호를 담당하고 있는 모든 사람들에 의해 인정되어야 한다”고 명시적으로 입양아동이 자신의 부모에 대하여 알 권리를 인정하고 있다.

이러한 1986년 선언의 내용은 ‘1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그 협약(이하 ‘헤이그협약’이라 함)’에 더욱 구체적으로 규정되어 있다.

아동의 친생부모에 대해 알 권리는 입양에 관련된 친생부모, 양부모의 권리가 상충되는 경우에 있어서도 ‘아동의 이익 최우선 원칙’에 따라 보호되어야 할 것이며, 이러한 관련자들의 이익형량에 있어 아동의 이익을 최우선적으로 고려하여야 한다는 것이 유엔아동권리위원회의 기본적인 입장이다.

## 나. 유보조항인 아동권리협약 제21조(가)와 입양제도

### (1) 아동권리협약 제21조(가)의 의미

아동권리협약 제21조(가)에서 “아동의 입양은 적용가능한 법률에 따라 관계당국에 의해서만 허가되도록 보장하여야 한다”고 규정한 것의 목적은 아동이 강제노동에 종사하게 되거나 학대 혹은 유기되는 일이 없이 전인격적인 존재로 성장하기에 적합한 가정을 찾도록 국가가 보장해야 한다는 국가의 책임을 명시하기 위한 것이다.

‘관계당국’이라 함은 사법적 심사와 아동전문가의 판단을 포함하는 것으로 파악되며, 이러한 관계당국이 입양허가를 판단함에 있어 아동의 이익의 관점에서 입양허가여부를 결정해야 함을 협약은 규정하고 있다.

동조(가)의 “적절하고 신빙성 있는 정보에 기초하여 부모, 친척 및 후견인과 관련한 아동의 신분에 비추어 아동의 입양이 허용될 수 있고, 필요한 경우 관계자들이 협의에 의하여 입양에 대한 분별있는 승낙을 하여야 한다”는 것은 첫째, 입양이 부모의 양육권이 적절히 행사될 수 없을 때 엄격한 요건에 따라 제한적으로 이루어져야 하며; 둘째, 부모나 후견인 등의 동의를 얻기 위한 요건을 갖추지 못한 경우에는 입양이 아동의 이익에 부합한다 하더라도 입양을 허가해서는 안 된다는 의미이다.

### (2) 관련 법령 및 정책의 문제점

입양과 관련된 법령은 민법 제4편의 제4장 부모와 자, 제2절 양자(제866조 내지 제908조)

## 제6장 아동 인권 관련

및 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」(이하 '입양특례법'이라 함)이다.

이러한 법령에 따라, 국내에서 아동의 입양은 민법상 당사자간 합의에 의한 입양(부모의 동의, 15세 미만자는 법정대리인의 승낙)과 입양기관을 통해 이루어지는 입양으로 나뉜다. 입양기관을 통해 입양이 이루어지는 경우는 보통 생후 6개월 이내의 아동을 친자로 신고하고 그 입양사실을 입양아동에게 공개하지 않는 비밀입양이 80% 이상인 것으로 보고되고 있다.

입양특례법에 따라 해외입양되는 아동의 경우도 법원의 허가없이 입양에 필요한 서류를 구비한 후 보건복지부장관의 해외이주허가서만으로 입양이 되고 있는 실정이다.

아동의 파양의 경우도 현행 민법 규정에 따른 파양사유가 아동의 이익 중심이 아니며, 입양에 동의한 자의 파양동의만으로 가능하도록 규정되어 있다.

### (3) 개선해야 할 사항

아동의 발달과정을 고려할 때, 중학교 취학연령인 12세 이상의 아동에게는 그 의사를 직접 확인할 수 있을 것이며, 명시적인 언어로 의사표현을 할 수 없는 학령기 이전의 아동은 아동의 의사를 확인할 수 있는 아동심리전문가나 아동담당 사회복지사 등이 아동의 의사를 확인할 수 있도록 보장함이 타당하다.

부모의 동의에 의한 호적법에 따른 신고만으로 입양이 성립되도록 하는 민법 제878조 및 제871조, 제869조 등 관련 규정을 개정하고, 입양특례법을 개정하여 모든 입양이 관계기관의 사법적 심사 후에 허가될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

파양의 경우도 아동의 이익을 위해 파양할 현저한 이유가 있을 때만 제한적으로 재판에 의해 파양이 가능하도록 민법 등을 개정해야 할 것이다.

이러한 관계법령을 정비하고, 아동권리협약 제21조(가)에 대한 유보를 철회해야 한다.

## 다. 아동권리협약 제21조(나), (다), (라), (마)와 해외입양제도 개선

### (1) 아동권리협약 제21조(나)와 국내입양우선정책

아동권리협약 제21조(나)는 아동이 출생국가의 문화적·심리적·사회적 안전망을 떠나 타국으로 입양되는 것은 가장 최후의 수단이 되어야 한다는 의미다. 아동이 자신이 태어난 국가에서 양육될 수 있도록 국가가 적극적인 조치를 취해야 한다는 것은 아동권리협약 제20조(3)의 “아동

의 인종적, 종교적, 문화적, 언어적 배경에 대하여 충분히 고려해야 한다”는 것과 동 협약 제7조 ‘부모에 의해 양육될 권리’ 및 제8조 ‘자신의 국적, 성명 및 가족관계를 포함하여 법률상 안정된 신분을 유지할 권리’와 연관되어 있는, 협약 당사국의 의무이다.

아동의 국내입양이 우선적으로 고려되어야 한다는 것은 1993년 헤이그협약에서 ‘보충성의 원칙’으로 구체화되어, 동 협약은 “국제입양은 아동이 출생국에서 적합한 곳을 찾을 가능성에 대하여 고려한 후에만 이루어져야 한다”고 규정하고 있다.

아동권리협약 성안 당시 각 국은 이 조항이 아동의 인종·종교·문화·언어적 배경을 고려하고, 국내에서 모든 가능한 수단과 가능성을 다 검토한 후에 최종적으로 해외입양을 고려한다는 것으로 해석되어야 한다고 지적했으며, 1986년 선언 제24조는 특히, 해외입양에 있어 아동의 문화적·종교적 배경과 이익에 대하여 고려해야 한다고 규정하였다.

그러나, 관련 법령인 입양특례법 제3조 및 제23조 등에 따라 보건복지부가 추진하고 있는, ‘입양가정 지원 및 홍보강화로 국내입양 활성화’라는 정책방향은 예산부족 등으로 실효성을 갖는데 부족하다.

특히, 정부는 장애인과 혼혈아동을 제외한 아동의 해외입양의 단계적 폐지를 추진하고자 했으나 경제위기 이후 정책추진에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

국내입양 활성화를 위해서는 가정위탁모에 대한 지원현실화 및 미혼모 양육지원 등 정부의 직접적 지원정책이 우선 필요하다. 또 미혼모, 장애인, 입양아동, 한부모가정에 대한 차별과 편견을 없애기 위한 대국민 홍보와 교육을 강화할 필요가 있다. 아울러 입양기관에 대한 지원을 입양아동 숫자에 비례한 지원으로 개선하는 등 현장의 여건을 고려한 정책이 필요하다 할 것이다.

## (2) 아동권리협약 제21조(다)와 해외입양아동에 대한 보호

아동권리협약 제21조(다)의 규정대로 해외입양에서 아동이 국내입양과 동일한 수준의 안전망과 기준에 따라 보호될 수 있으려면, 부모와 분리된 아동에 대하여 일차적인 보호책임을 지고 있는 국가는 입양될 가정과 환경에 대한 적합한 조사와 정보에 따라 관계기관이 심사하여 허가하였을 경우에만 입양을 허용하도록 해야 한다.

해외입양아동을 보호하기 위한 구체적인 절차는 헤이그협약에 명시되어 있는데, 이 협약의 이행을 위해서는 국가가 적절한 입양관계법을 정비하고 전문가들에 대한 교육 및 행정적 절차를 정비할 의무가 있다.

## 제6장 아동 인권 관련

특히, 아동권리위원회는 우리나라에 대하여 해외입양아동보호를 위해 헤이그협약에 대하여 비준 및 이행하는 것이 적절한 방안이라는 것을 권고하였다.

현재 해외입양의 경우 주로 해외입양기관이 외국의 입양기관과 기관간 입양협약을 맺고, 그에 따른 가정조사 등을 거친 후에 해외이주허가신청을 위해 관련서류를 보건복지부에 제출하지만, 그 입양이 실질적으로 아동의 이익 관점에서 적절한지 여부를 심사한다고 보기는 어렵다. 따라서 해외입양이 아동의 최선이익에 부합되도록 이루어지는지에 대한 보다 독립적이고 객관적인 심사가 이루어질 수 있는 제도적 보장책이 마련되어야 하며, 아동의 입양에 관련된 모든 사람들에 대한 전문적인 교육을 강화하는 것이 필요하다.

### (3) 아동권리협약 제21조(라)와 부당금전이익금지

해외입양으로 부적절한 금전적 이익을 취득할 수 없어야 한다는 아동권리협약 제21조(라)의 규정은 특히 아동을 가사노동이나 성매매산업에 종사시키기 위한 아동매매를 막기 위한 규정이다.

특히, 아동권리위원회는 해외에서 아동을 입양하는 가정이 선한 의도에서 기부금을 포함한 비용을 지불하는 경우에도 아동의 이동에 돈이 매개되는 것으로 인하여 범죄, 부패와 착취를 일으킬 가능성이 높다고 지적한 바 있으며, 헤이그협약 제32조는 이에 관한 구체적인 국가의 의무를 규정하고 있다.

2005년 3월 2일 개정된 입양특례법 제20조는 “국가가 입양비용에 대하여 보조할 수 있다”는 규정을 두었으나, 이를 국가의 재정상황에 따른 재량권으로 규정한 것에 머물렀고 특히 동법 시행령 제8조는 입양알선비용은 입양알선에 소요되는 인건비, 아동양육비, 입양알선절차에 소요되는 비용, 입양기관의 운영비 및 홍보비를 합산한 금액으로 규정해 양부모에게 수납할 수 있도록 하고 있다.

특히 동법 시행령 제8조 제4항의 ‘입양기관의 운영 및 홍보’에 소요되는 비용을 양부모로부터 수납하는 것은 부모와 분리된 아동을 일차적으로 보호하고 아동에게 가정과 가장 유사한 환경을 찾아줄 의무가 국가에 있다는 아동권리협약에 위배될 가능성이 높다.

따라서, 개정된 입양특례법이 국가 및 지방자치단체의 입양알선소요비용 지원 근거를 마련하였으므로, 법 개정에 따라 동법 시행령을 개정해 아동입양기관 운영 비용 및 홍보비 등은 국가가 부담하는 항목으로 규정해야 할 것이다. 또 정확한 실태조사가 되어있지 않은 국내 및 해외입양비용에 대한 실태조사를 실시하고 항목별 정부부담 비용과 양부모 부담 비용을 적절히 산출하는

것이 필요하다.

#### (4) 아동권리협약 제21조(마)와 다자간 협정 가입을 통한 해외입양아동 보호

아동권리협약 제21조(마)는 당사국이 양자간·다자간 협정을 통해서 입양아동을 보호할 것을 규정하고 있는데, 국제사회에서 해외입양에 대한 법적·제도적 장치에 합의해 채택한 조약이 1993년 헤이그협약으로, 2005년 4월 현재 당사국이 65개국에 달한다.

특히, 우리나라 아동이 주로 입양되는 국가인 프랑스, 캐나다, 오스트레일리아, 북유럽3국, 룩셈부르크, 미국 등이 헤이그협약에 이미 가입했거나 서명 후 비준절차를 밟는 중이기 때문에 헤이그협약에 가입하는 것이 다자간 조약을 통하여 해외입양아동을 보호하는 데 있어 효과적인 방안으로 판단된다.

현재 입양특례법 제10조 제4항은 ‘입양기관이 입양을 원하는 국가나 기관과 입양에 관한 협약을 맺고’ 해외입양아동에 대한 보호를 하도록 규정하고 있으나, 이는 아동권리협약 이행의 일차적 책임을 지고 있는 국가의 해외입양아동보호에 관한 협약체결은 아니다. 따라서 헤이그 협약에 가입하고 그 협약에 따라 입양을 담당하는 주무관청을 지정하고 우리나라 아동이 입양되는 국가의 주무관청과 협력을 통해 해외입양보호를 강화하는 것이 타당하다.

### 라. 아동권리협약 제12조 등의 이행과 입양제도개선

#### (1) 아동권리협약 협약 제12조, 제21조와 아동의 의사 존중

아동권리협약 제21조(가)에서 아동의 의사 존중원칙을 도출해낼 수 있지만 직접적으로 이 원칙을 규정한 조항은 동 협약 제12조이다.

아동권리위원회는 각국의 정부보고서에 대한 최종견해를 통해 입양에 있어 모든 아동의 의사가 ‘아동의 이익’을 고려함에 있어 최우선적인 요소임을 밝히고 있으며, 적절한 연령 이상의 아동이 입양될 경우 그들이 동의해야 입양이 성립된다는 것을 법률로 규정할 것을 권고하고 있다.

따라서, 아동의 발달정도를 고려하여 입양시 12세 이상 아동의 의사는 반드시 확인하도록 하되, 12세 미만의 아동은 아동심리전문가 등이 그들에게 적합한 방식으로 의견을 묻고 입양여부 결정에 있어 고려해야 함을 규정하는 것이 아동권리협약 제12조 및 제21조를 이행하는 것이라 할 것이다.

## 제6장 아동 인권 관련

### (2) 아동권리협약 제7조, 제10조, 제20조 등의 이행과 아동의 정체성에 대한 권리보장 및 해외입양 사후관리

아동의 정체성에 대한 권리는 자신의 친생부모에 대해 알 권리를 포함하는 것이며, 이러한 아동의 권리와 부모의 사생활의 권리가 상충되는 경우에도 이익형량을 함에 있어 아동의 이익을 최우선으로 고려해야 한다는 것이 아동권리협약에 따른 원칙이라 할 것이다.

또한, 해외입양아동의 사후관리는 아동권리협약에 따라 부모와의 분리 금지, 부모와 분리된 아동에 대한 국가의 양육 책임, 아동의 가족면접 교섭권 보장 등에 따른 국가의 책임일 뿐만 아니라 아동권리협약 제11조 및 제21조에 따른 아동의 불법 해외이송 등을 막기 위한 조치와 관련되어 있다.

입양특례법 제12조 제6항의 위임에 따라 동법 시행령 제6조, 동법 제12조 제5항에 따른 시행규칙 제13조 등은 입양아동의 사후관리사업에 대하여 규정하고 있고, 해외입양기관이 '입양 정보센터'를 설립하여 운영하고 있으나, 정부의 지원은 매우 부족한 현실이다.

특히, 입양아동이 친생부모를 찾기 원할 경우 관련 정보에 대한 관리, 접근, 열람권 등을 규정한 법령이 없고, 입양서류상의 친생부모에 대한 정보도 정확하지 않은 경우가 많아 입양아동이 친생부모를 찾기 어려운 현실이다. 아동의 친생부모에 대한 알 권리를 보장하기 위해서는 아동의 출생과 입양에 관한 기록을 국가가 보관하고 정보열람권을 보장하는 한편 입양관련자들의 인권을 침해하는 일이 없도록 입양기록 및 정보열람권에 대한 법령을 정비해야 할 것이다.

또한, 2005년 3월 입양특례법 개정에 따라 국가입양아동에 대한 사후관리가 국가의 책임으로 규정되었으므로 모국어 연수, 국적회복 및 국내거주 지원, 상담 및 사후정착 지원 등이 일시적 행사 위주가 아니라 지속적이며 효과적인 해외입양아동에 대한 지원정책으로 추진되어야 할 것이다.

## III. 결 론

국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조 제7호에 따라 국제인권협약인 아동권리협약의 이행에 대하여 검토하여, 아동복지법 제4조의2에 따라 설립된 아동정책조정위원회 위원장인 국무총리 및 외교통상부장관에게 다음과 같이 권고하는 바이다.

## 1. 아동권리협약 제21조(가)에 대한 유보철회

입양 관련 조항인 민법 제869조, 제871조, 제878조 등과 입양특례법을 개정하여 관계기관의 심사 후 허가에 따라 입양이 가능하도록 규정하고, 파양의 사유도 아동의 이익을 위해 필요한 경우로 한정하여 재판을 거쳐야 파양이 가능하도록 하고 아동권리협약 제21조(가)에 대한 유보를 철회하는 것이 타당하다.

## 2. 아동권리협약 제21조 이행을 위한 입양제도 개선

### 가. 아동권리협약 제21조(나)의 이행을 위한 국내입양우선정책강화

국내입양이 활성화될 수 있도록 미혼모의 양육지원 강화 및 가정위탁모에 대한 지원 현실화, 입양기관에 대한 지원을 입양아동 숫자에 비례한 지원으로 개선하고 미혼모와 장애인, 입양아동 및 한부모가정에 대한 차별과 편견을 없애기 위한 국민홍보 및 교육확대 등의 정책을 추진해야 할 것이다.

### 나. 아동권리협약 제21조(다)의 이행을 위한 해외입양아동보호

해외입양에 관하여도 그것이 아동의 최선이익에 부합되도록 이루어지는지에 대한 보다 독립적이고 개관적인 심사가 이루어질 수 있는 제도적 보장책이 마련되어야 하며, 관련된 모든 사람들에게 대한 전문적인 교육을 강화해야 할 것이다.

### 다. 아동권리협약 제21조(라)의 이행을 위한 입양비용 등과 국가의 책임

입양비용에 대한 정확한 실태를 파악하여 항목별 국가부담 비용과 양부모부담 비용을 산출하고, 특히 입양특례법 시행령을 개정해 아동입양기관 운영비용 및 홍보비 등을 입양당사자들에게 부담시키지 말아야 한다.

### 라. 아동권리협약 제21조(마)와 다자간 협정을 통한 해외입양아동보호

‘1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 관한 헤이그협약’에 가입하고 이 협약이행을 위한 법제를 정비하며, 특히 입양기관간의 협약뿐만 아니라 관련국가와의 협력체제 구축을 통하여 해외입양아동의 보호 방안을 강구하도록 한다.

## 제6장 아동 인권 관련

### 마. 아동권리협약 제12조 및 제21조와 아동의 의사표명권 보장

아동권리협약 제12조 및 제21조의 규정에 따라 입양에 있어 아동의 의사를 확인하도록 규정 하되, 아동의 발달상태를 고려하여 12세 이상 아동은 반드시 본인의 동의를 구하고, 12세 미만의 아동도 아동이 이해하는 방식으로 의사를 확인해 이를 관계기관이 입양허가여부를 결정함에 있어 반드시 고려해야 하는 사항으로 명시하는 것이 타당하다.

### 바. 아동권리협약 제7조 등과 아동의 정체성에 대한 권리 보장 및 해외입양 사후관리

입양 아동에게 자신의 친생부모를 알 권리를 보장하기 위하여 출생과 입양에 관한 기록을 국가가 보관하고 정보열람권을 명시적으로 규정하되, 입양관련자들의 인권을 고려하여 입양기록 및 정보열람권에 대한 법령을 정비해야 한다.

또한, 해외입양 아동에 대한 사후관리를 국가의 의무로서 인식하고 이를 위한 실질적·지속적 인 정책을 추진해야 한다.

## 3. 1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약 가입

해외입양에 대한 각국의 법제도가 달라 아동이 법률상의 보호를 받지 못하는 일을 막기 위하여 체결된 '1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약'에 가입하여 해외입양아동에 대한 보호를 강화해야 한다.

이에 국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조제7호 및 제25조의 규정에 따라 위와 같이 권고하기로 결정한다.

2005. 4. 11.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준

위원 정강자 위원 김만흠 위원 나천수

위원 이해학 위원 정인섭 위원 최금숙



**2** 2006. 12. 26.자 결정 [「아동권리협약 선택의정서」 제1차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견]

**결정요지**

「아동권리협약 선택의정서」 이행에 관한 제1차 정부보고서에 대하여 전반적인 평가 및 세부조항별 의견을 표명함

**I. 의견표명 배경**

보건복지부는 아동의 권리에 관한 협약(이하 ‘아동권리협약’이라 함) 관련 2개의 선택의정서인 「아동의 무력분쟁참여에 관한 선택의정서」 그리고 「아동매매·성매매 및 아동음란물의 금지에 관한 선택의정서」를 아동무력분쟁참여에 관한 선택의정서 제8조 제1항 그리고 아동매매·성매매 및 아동음란물의 금지에 관한 선택의정서 제12조에 따라 2004년 9월부터 2006년 현재까지 아동권리협약 선택의정서의 이행상황에 대하여 제1차 정부보고서 초안을 작성하였다. 이에 우리 위원회는 국가인권위원회법 제21조에 따라 위 정부보고서에 대한 의견을 표명한다.

**II. 의견 표명의 기준**

1. 아동권리협약
2. 아동의 무력분쟁참여에 관한 선택의정서
3. 아동매매·성매매 및 아동음란물의 금지에 관한 선택의정서
4. 아동의 무력분쟁참여에 관한 선택의정서 정부보고서 작성지침(CRC/OP/AC/1)
5. 아동매매·매춘 및 아동음란물의 금지에 관한 선택의정서의 정부보고서 작성지침 (CRC/C/OPSC/2)
6. 아동권리위원회의 일반논평 5 아동의 권리에 관한 협약의 이행을 위한 일반조치 (CRC/GC/2003/5)

### Ⅲ. 의견 표명의 기본 방향

1. 아동의 권리에 관한 협약 제44조 제2항의 “협약이행에 영향을 미치는 요소 및 어려움의 제시” 정도
2. 아동권리협약 선택의정서의 정부보고서 작성지침 부합여부
3. 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)와의 건설적인 대화 (constructive dialogue)의 목적에 부합하도록 작성되었는지 여부

### Ⅳ. 위원회의 의견

#### 1. 아동의 무력분쟁참여에 관한 선택의정서

##### 가. 총평

##### (1) 정부보고서 작성지침에 따른 기술 미흡

전체적으로 아동권리협약 선택의정서의 정부보고서 작성지침에 따른 기술을 하고 있으나, 적시된 내용이 단편적인 법제도의 나열에 그치고 있어 정부보고서 작성지침이 요구하고 있는 각 항목별 상세한 답변에는 응하지 못하고 있다. 특히 군사학교 관련 부분 및 의정서의 법적 상태와 홍보에 관한 내용이 그러하다.

##### (2) 우리가 이미 이행하고 있는 제도적 성취에 대한 누락

아동의 무력분쟁참여에 관한 선택의정서는 그 대상을 18세 미만의 아동으로 규정하고 있는 바, 기본적으로 우리나라의 법률이나 정책이 동 선택의정서에 위배될 만한 내용을 규정하거나 실행하고 있지 않다고 판단된다. 그러나 동 정부보고서는 선택의정서에 따라 우리 정부가 이미 확립·시행하고 있는 제도적 성취들을 적잖이 누락하고 있으므로 우리가 동 선택의정서의 내용을 충실히 따르고 있음을 좀 더 적극적으로 기술할 필요가 있다.

(3) 동 선택의정서의 이행과 아동권리협약상의 일반원칙과의 조화 여부에 대한 언급이 없음

동 선택의정서의 이행이 아동권리협약상의 일반원칙인 차별금지, 아동의 최선의 이익, 생명권, 생존권, 발전권, 아동의 의견 존중 등과 어떻게 조화되고 있는지에 대한 기술이 필요하다.

나. 세부조항별 의견

(1) 제1조(적대행위 참여 금지)

제1조와 관련되어 가장 우선적으로 서술되어야 할 사항은 징집 및 자원입대에 관한 병역법의 개정 내용 및 시점이다. 그러나 동 정부보고서에서는 그 정보가 제3항, 제5항, 제6항, 제12항 등에 산재되어 있으며, 관련 법령의 개정시점 및 내용 등이 누락되어 있으므로 제1조에서는 이에 관하여 먼저 체계적이고 간명하게 기술하고 자세한 사항은 관련 항에서 상술해야 할 것이다.

또한 정부보고서 작성지침은 18세 미만의 군인이 전선에 배치되거나 적대행위발생지에 잔류하게 되는 일이 없도록 하기 위한 조치와 18세 미만의 포로에 관한 정보 제공을 요구하고 있다. 이와 관련된 정보가 정부보고서에는 적시되어 있지 않으므로, 전자에 대해서는 현행 병역법 등 군사관련 법령의 엄격한 시행으로 충분히 달성되고 있으며, 후자에 대해서는 현재 대한민국이 적대행위의 직접 당사자로 참여하는 무력충돌이 존재하지 않으므로 대한민국에 대해서는 해당사항이 없음을 밝혀야 할 것이다.

(2) 제2조(강제적 징집)

정부보고서 초안은 우리나라의 병역 제도와 병역의무를 위한 징집 연령에 대하여 언급하고 있으나 이러한 제도 및 연령의 근거에 대한 구체적인 법규정을 언급하고 있지 않으므로 이에 대한 보완이 필요하다.

(3) 제3조 (자발적 징집)

제3조에서 기술하여야 할 군사학교와 관련하여 단지 군사학교의 종류 및 입학 연령에 대한 소개만 하였을 뿐 군사학교(사관학교)와 관련하여 정부보고서 작성지침이 요구하고 있는 군사학교 입학학생 관련 통계(연령 포함), 군사학교 교육내용, 교과과정(일반교육과 군사관련 교육의 비율 등), 교육기간, 교사구성, 교육시설 등 각종 현황 통계, 군사학교에서의 인권관련 교육 및

## 제6장 아동 인권 관련

교양과목 현황, 군사학교 학생의 비상시 동원관련 규정, 학업포기 등에 대한 학생의 권리, 군사학교 학생들의 권리 증진을 위한 제도적 수단 등에 대한 기술 및 구체적 통계가 전혀 없으므로 이에 대한 자료 및 통계에 대한 기술이 필요하다.

또한 정부보고서 초안에서는 18세미만의 교육생은 전시기본임무에 대한 근거 규정인 공군규정을 개정하여 18세 미만의 아동이 어떠한 상황에 대해서도 무력 충돌에 참여하지 않게 하였다라고 기술하고 있다. 그러나 이것은 공군항공과학 고등학교의 경우에 한정되므로 모든 군사학교와 관련된 기술이라 볼 수 없으며, 그 정보가 단편적이고 명확하지 않아 혼돈의 우려가 있다.

따라서, 공군항공과학 고등학교의 경우를 제외한 다른 군사학교(사관학교)의 경우 18세 미만의 교육생이 전시에 투입되어 전시기본임무를 수행하는지에 관한 기술이 없으므로 이에 대한 명확한 기술과 더불어 정부보고서 제18항에 공군항공과학 고등학교의 경우라는 것을 밝혀야 할 것이다.

### (4) 제5조(국내입법 및 기타 국제인도법)

제5조에 관한 정부보고서 작성지침은 첫째, 해당 국가의 국내법과 둘째, 해당 국가에 대하여 당사국으로서 적용될 수 있는 국제문서 및 국제인도법의 규정들을 적시하고, 셋째, 무력충돌시의 아동 관련 주요 국제문서에 대한 해당 국가의 비준상태와 넷째, 동 현안에 관하여 당사국이 약속한 기타 공약을 제공할 것을 요구하고 있다.

그러나 정부보고서 초안은 국내법에 대한 내용이 없으며, 가입한 국제인권조약의 단순한 열거에 그치고 있으므로, 관련 국내법 및 대한민국이 참여하고 있는 아동 권리의 보호에 관한 국제문서들의 충분한 적시와 국제법이나 조약의 국내법상의 지위 및 관계에 대한 기술을 하여야 할 것이다.

### (5) 제6조 (선택의정서의 국내적 이행)

제6조 선택의정서의 국내적 이행과 관련하여 정부보고서는 아동의 무력충돌참여를 사전에 배제하도록 하는 법적·행정적 조치를 취하고 있다고 언급하고 있으나 이는 추상적이고 포괄적인 표현으로 정부보고서 작성지침이 요구하고 있는 정보를 전혀 제공하고 있지 못하다.

그러므로 정부보고서 작성지침에 따라 국내법상 동 의정서의 법적 지위와 국내법적 적용가능성, 동 의정서의 이행책임을 맡고 있는 정부부서 또는 기관, 동 의정서의 이행을 감시하고 정기적

으로 평가하는 데 사용되는 절차 및 수단, 동 의정서의 규정과 아동의 권리에 관하여 평화유지단에  
 에게 실시한 교육 내용 및 채택된 조치에 관하여 기술하여야 한다.

특히 동 의정서가 국내법원에서 직접 적용될 수 있는지와 동 의정서와 국내법이 충돌할 경우  
 에 어느 것이 우선적으로 적용될 수 있는지에 대한 정보는 필수적으로 제공되어야 할 것이다.

또한 아동권리협약의 홍보 및 아동의 권리에 대한 교육에 대하여 단순히 홍보의 강화 및  
 실질적 교육을 실시하고 있다고 표현함으로써 전체적인 조망이 어려움 따라서 구체적인 홍보와  
 교육의 내용 및 프로그램이 기술되어야 할 것이다.

**(6) 제7조 (국제 협력)**

제7조에서 언급하고 있는 유엔아동기금(UNICEF) 관련 사업에 대한 기여에 있어 우리나라가  
 UNICEF와 구체적으로 어떠한 양자간 체결이 있었는지와 어떠한 방법으로 아동무력분쟁 참여  
 방지와 관련된 활동을 지지할 것인지에 대한 구체적인 계획을 제시하여야 할 것이다.

**2. 아동매매·성매매 및 아동음란물의 금지에 관한 선택의정서**

**가. 총평**

**(1) 국내이행조치에 관한 상세한 기술 필요**

동 선택의정서에 따른 최초보고서를 아동권리위원회에 제출하고 그에 대한 아동권리위원회  
 의 최종의견을 받은 국가들의 수는 2006년 12월 현재 노르웨이, 중국, 카자흐스탄, 안도라,  
 카타르, 터키, 이탈리아, 아이슬란드, 덴마크, 시리아 10개국이며, 최초보고서를 제출하였으나  
 심의를 아직 종료하지 않고 계류 중인 국가들의 수는 6개국이며, 모로코, 베트남, 코스타리카,  
 방글라데시, 키르키즈스탄, 우크라이나이다.

이들 국가들의 최초보고서와 정부보고서 초안을 비교하였을 때, 정부보고서 초안은 서술체계  
 및 기재 정보의 양과 질에서 인권기록이 높게 평가받지 못한 국가들보다도 현격하게 떨어진다.  
 따라서 향후 제출될 대한민국 정부의 정식 최초보고서는 이미 제출된 다른 당사국의 최초보고서  
 들과 아동권리위원회의 최종의견과 결부시켜 비교·분석·참조하여 동 선택의정서가 보장하고자  
 하는 권리의 국내이행에 관한 입법, 행정, 사법 및 기타 조치에 관한 보다 전면적이고 상세한  
 정보를 기술해야 할 것이다.

### (2) 정부보고서 작성지침에 따른 기술 결여

동 선택의정서의 국제적 이행과 그 감시를 맡고 있는 아동권리위원회는 2002년 2월 1일 ‘아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서 제12조 제1항에 따라 당사국이 제출하는 최초보고서에 관한 지침’(CRC/OP/SA/1)(이하 ‘최초지침’이라고 함)이라는 정부보고서 작성지침을 처음으로 제시하였다.

그러나 아동권리위원회는 이 기준을 수정하여 2006년 9월 29일 제43차 회기에서 ‘아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서 제12조 제1항에 따라 당사국이 제출하는 최초보고서에 관한 수정지침’(CRC/C/ OPSC/2) (이하 ‘수정지침’이라고 함)을 채택하였다.

대한민국 정부가 아동권리위원회에 제출할 최초보고서의 제출일자는 2006년 수정지침 채택 이후이므로 대한민국 최초보고서는 수정지침에 준거하여야 한다. 그러나 정부보고서 초안은 수정지침을 전혀 고려하지 않았으며, 외견상 2002년 최초지침에 근거하였다 하더라도 실제 내용과 형식이 최초지침의 요구사항을 누락하거나 충족하지 못하고 있다.

수정된 정부보고서 작성지침을 기준으로 동 정부보고서를 살펴보면, ‘아동매매·성매매 및 아동음란물의 금지’, ‘아동피해자의 권리보호’, ‘국제지원과 국제협력’을 제외한 다른 항목들은 반영되어 있지 않으며, 특히 기초 자료(Data)에 대한 내용은 거의 기술하고 있지 않다.

따라서 동 정부보고서는 수정된 정부보고서 작성지침과 현격한 차이가 있으므로 기존 주요 서술항목의 내용을 2006년 수정지침상의 체계와 항목에 맞게 대폭적으로 수정하고 내용을 보완해야 한다.

### (3) 선택의정서 국내이행의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족

동 선택의정서에 따른 국가보고제도는 동 선택의정서의 효과적인 국내이행을 위한 당사국과 위원회간의 건설적인 대화를 촉진하는데 목적을 두고 있다. 즉, 규약이 정하는 권리들의 실현을 저해하는 문제점들과 불충분한 점들을 파악하여 권리 실현에 장애가 되는 공통적인 문제점들을 파악하고 가능한 해결책을 모색하기 위한 것이다. 따라서 정부보고서 작성에 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이, 긍정적 발전의 측면만을 보고하는 것은 당사국이 정부보고서 작성 의무를 충실히 이행하는 것이라 볼 수 없으며, 오히려 규약을 형해화 시키는 것이라 볼 수 있다.

그러나 정부보고서 초안은 규약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 우리 정부의 개선된

정책만을 언급함으로써 동 선택의정서의 정확한 이해와 전체적인 조망, 그리고 위원회와의 건설적인 대화가 어려울 뿐만 아니라 정부 보고서 작성의 목적 중 하나인 선택의정서상의 권리를 효과적으로 실현하기 위한 정책이나 근거의 마련이 어렵다.

**(4) 전체적인 조망의 어려움**

정부보고서 초안은 동 선택의정서에서 보장하고 있는 권리와 관련하여 행정·입법·사법부의 정책, 법률, 판결 등을 포괄적으로 제시하여 우리나라의 이행상황을 파악할 수 있도록 해야 할 것이나 행정부의 소관법령 및 정책위주로 단편적으로 나열되어 있으며, 그러한 법과 정책이 국내에 미친 영향이나 효과 그리고 결과에 대한 설명도 부족하여 전체적인 인권이행상황 조망에 어려움이 있다.

**(5) 동 선택의정서의 이행과 아동권리협약상의 일반원칙과의 조화 여부에 대한 언급이 없음.**

정부보고서 작성지침 제2항은 아동권리협약상의 일반원칙인 차별금지, 아동의 최선의 이익, 생명권, 생존권, 발전권, 아동의 의견 존중 등이 동 선택의정서의 이행과 어떻게 조화되고 있는지에 대한 법제도적 기술을 요구하고 있다.

그러나 정부보고서 초안은 이와 관련된 내용들을 거의 다루고 있지 않으므로, 아동권리협약의 일반원칙이 동 선택의정서의 국내이행에서 어떻게 반영되고 구현되고 있는지를 명확하고 구체적으로 기술하여야 한다.

**나. 세부조항별 의견**

**(1) 일반사항**

정부보고서 수정지침은 국가보고서의 준비과정을 기술하도록 요구하고 있으나 정부보고서 초안은 이에 관한 기술이 되어 있지 않다. 따라서 정부보고서의 작성을 맡은 주된 정부부처와 작성에 기여한 기타 정부부처 및 비정부기구를 적시하고 그 역할 및 기여방식과 내용을 언급하여야 할 것이다.

동 선택의정서는 아동권리협약의 추가적 이행, 즉 제1조, 제11조, 제21조, 제32조, 제34조 내지 제36조의 이행임을 명시적으로 밝히고 있는바 아동권리위원회의 수정지침 제3항은 동 선택

## 제6장 아동 인권 관련

의정서를 이행하기 위한 정부의 조치가 각 조항들의 이행에서 어떻게 그리고 어느 정도로 기여하였는지를 설명하도록 요구하고 있으며, 이 요구는 2002년 최초지침 제4항에도 언급되어 있다.

그러나 정부보고서 초안은 관련 정보들을 어디에서도 기술하고 있지 않으므로 동 선택의정서의 이행을 위한 정부조치가 아동권리협약 제1조, 제11조, 제21조, 제32조, 제34조 내지 제36조의 이행에 대한 기여라는 점을 명시하여야 할 것이다.

수정지침 제4항은 국내법상 동 선택의정서의 법적 지위와 국내관할에 의한 적용가능성을 명기하도록 요구하고 있으며, 이는 2002년 최초지침 제3항 (a)호와 제4항에서도 동일하게 요구하고 있다.

그러나 정부보고서 초안은 이를 누락하고 있으므로, 정부보고서에 동 선택의정서가 국내법원 등에서 직접 적용될 수 있는지 여부와 동 선택의정서와 국내법령이 충돌할 경우에 어느 것이 우선적으로 적용될 수 있는지에 대한 정보를 반드시 기술하여야 한다.

### (2) 기초 자료(Data)

수정지침이 요구하는 서술체계 중 ‘기초자료’는 2002년 최초지침에서 언급되지 않은 항목이다. 그 결과 정부보고서 초안에도 전혀 반영되어 있지 않고 있으나 대한민국 정부의 최초보고서의 제출일자가 수정지침의 채택이후이므로 이 항목에 대한 추가 기재가 필요하다.

수정지침에 따르면 정부보고서는 ‘아동 성매매나 양도’, ‘아동 장기의 양도’, ‘아동의 노동 착취’, ‘아동 밀매’를 포함한 아동 매매의 발생률에 대한 자료와 ‘성매매에 참여하는 18세 이하의 아동의 수’, ‘아동 성매매의 증가 혹은 감소 추세’, ‘아동 성매매 관광과 연계된 지역’에 대한 자료와 ‘아동 포르노그래피와 관련된 사진, 비디오, 동영상, 인터넷 사이트의 사진, 비디오, 동영상, 애니메이션, 실제 행위’를 포함한 자료 등을 포함해야 한다.

또한 현재 정부보고서 초안은 관련통계 및 자료가 매우 부족하며, 특히 정부보고서 초안에 나와 있는 자료는 2005년 청소년성보호에관한법률 위반 사건과 청소년 성범죄자 신상공개 추진 결과만을 제시하고 있다. 이 자료도 그나마 청소년위주의 자료가 아니며, 이러한 위반사건 위주의 통계로는 청소년의 성보호 현황을 구체적으로 알기 어렵고 얼마나 많은 청소년이 피해의 대상이 되고 있는지 파악하기 어려우므로 청소년 중심의 통계가 필요하다.

특히, 정부보고서 초안 제19항의 [표2]의 경우 전체 청소년 성보호와 관련된 현황을 파악하는데 아주 중요한 자료임에도 불구하고 표의 각 구분형태에 대한 부연 설명이 없어 다른 구분형태



와 어떻게 구별되는지 이해하기 어려우므로 이에 대한 설명이 필요하다. 그리고 2005년도의 통계만을 제시하고 있으므로 청소년 성보호 법률 위반 사건에 대한 변화를 알 수 없으므로 연도별 통계를 제시하여 그 변화 및 흐름을 알 수 있도록 하여야 한다.

마찬가지로 수정지침이 요구하는 관련 통계를 기술할 경우, 협약에 따른 아동의 매매, 아동성 매매와 아동음란물 등에 관한 정부가 취한 노력과 법제도의 운영을 통한 효과 및 변화의 흐름을 알 수 있도록 연도별로 비교해주는 자료가 제시되어야 할 것이다.

### (3) 예방

아동매매·아동성매매 및 아동음란물의 예방을 위한 법적, 행정적 조치 및 프로그램은 정부보고서 초안의 제33항 내지 제40항에 서술되어 있으며, 내용으로는 아동대상 성범죄자의 취업제한과 신상공개제도, 아동상대 직업 및 직무종사자에 대한 성범죄 고발의무, 청소년유해매체물의 유통제한제도 등을 열거하고 있다.

이와 같은 정부보고서 초안은 예방을 위하여 국내에서 채택·시행중인 법, 행정조치, 사회정책 및 프로그램들이 충분하게 기술되어 있다고 보기 어려우므로 국내이행에 관한 다양한 법, 행정조치, 사회정책 및 프로그램들에 관한 기술 및 이러한 제도들을 통하여 얻어진 효과에 대하여 언급하여야 할 것이다.

또한 정부보고서 초안 제40항은 예방(Prevention)에 관하여 기술하여야 하는데, 보호(Protection)와 관련된 내용을 기술하고 있으며, ‘여성인권중앙지원센터’의 명칭이 ‘성매매방지중앙지원센터’로 되어 있으므로 이에 관한 정정 및 수정이 있어야 할 것이다. 또한 현 정부하에서 ‘성매매방지및피해자보호등에관한법률’과 ‘성매매알선등행위의처벌등에관한법률’의 시행은 아동 성매매를 포함한 성매매 일반의 예방과 방지활동의 중요한 예이므로 이와 관련된 더욱 구체적인 내용의 기술이 필요하다.

그리고 청소년성보호법에 관한 기술에 있어 최근 청소년보호법의 대폭적인 개정으로 인하여 동 선택의정서에 대한 이행이 한층 높아졌다고 생각되므로 개정된 부분을 특히 강조하는 것이 필요하다. 예를 들어, 청소년의 성을 사는 행위 유형을 추가하고 청소년 대상 강간 등의 고소기간 연장, 성범죄를 범한 청소년에 대한 치료조항 신설을 한 점을 강조하는 것이 바람직하며 또한 2005년 개정을 통해 성교행위나 유사성교행위만을 성을 사는 행위로 국한하였던 것을 청소년의 신체접촉 및 자위행위로까지 그 범위를 확장했다는 점 역시 기술되는 것이 바람직하다. 그러나

## 제6장 아동 인권 관련

개정된 법에도 성을 사는 행위의 정의를 대가성이 있는 성적행동만을 전제하고 있어 청소년을 대상으로 하는 대가성 없는 성적행동은 처벌하기 어렵다는 한계 역시 지적되어야 할 것이다.

그리고 동 선택의정서 제9조 제2항에서 규정하고 있으며, 수정지침 제15항에서 작성기준을 제시하고 있는 바와 같이 아동매매·아동성매매 및 아동음란물 범죄를 예방하기 위한 일반대중과 아동의 인식제고에 관한 정보를 정부보고서에 기술하여야 한다. 수정지침 제15항은 구체적으로 공공캠페인이 일반, 아동, 특정그룹(관광객, 운송 및 호텔종사자, 성인성노동자, 군인, 교정관 등)으로 나누어 실시되고 있는 정보들을 제시할 것을 요구하고 있다.

동 범죄 예방을 위한 공공캠페인에 관한 정보는 정부보고서 초안 제41항 내지 제45항에서 서술되어 있다. 정부보고서 초안에서 언급된 공공캠페인은 산발적이고 일회적인 사안들이 비체계적으로 열거되어 있으며, 여러 정부기관, 예컨대 여성가족부나 교육인적자원부 등이 주관하여 기획하고 실시하고 있는 공공캠페인 등이 충분히 반영되어 있지 않는 것으로 보인다. 따라서 아동권리위원회에 제출될 정식 최초보고서는 관련 정부부처의 공공캠페인과 그 외 기관 및 기구, 단체에 의하여 행해지는 공공캠페인을 담을 수 있도록 하여야 할 것이다.

### (4) 금지 및 관련사항

정부보고서 수정지침이 요구하는 ‘금지 및 관련사항’(Prohibition and Related Matters)에 관한 정보는 2002년 최초지침에서 제시한 제출정보의 주요 항목인 ‘아동매매·아동성매매 및 아동음란물의 금지’(Prohibition and the Sale of Children, Child Pornography and Child Prostitution)와 ‘형사절차’(Penal/Criminal Procedure)에 관한 정보를 통합한 것이다.

이와 관련하여 정부보고서 초안은 ‘II. 아동매매·아동성매매 및 아동음란물의 금지’와 ‘III. 형사절차문제’에서 관련 정보를 담고 있다. 따라서 대한민국 정부의 정식 최초보고서는 서술체계에서 기존 정부보고서 초안의 두 주요 항목인 II와 III을 합쳐 하나의 장으로 만들어야 할 것이다.

정부보고서 수정지침 제17항 내지 제26항이 ‘금지 및 관련사항’에서 제공하기를 요구하는 관련 항목은 ① 동 선택의정서 제3조 제1항과 관련된 모든 형사법령, ② 동 선택의정서 이행의 장애 조성 법조항과 그에 대한 검토 계획, ③ 법인책임, ④ 아동의 불법입양을 금지하는 법제도, ⑤ 1993년 「국제입양관련아동의보호및협력에관한헤이그협약」 비당사국의 동 협약의 비준·가입 계획, ⑥ 관련 범죄행위의 광고 금지, ⑦ 관련 범죄에 대한 관할, ⑧ 관련 범죄인의 인도, ⑨ 국제사법공조, ⑩ 압수와 몰수 등이다.

이에 비해 정부보고서 초안의 'II. 아동매매·아동성매매 및 아동음란물의 금지'와 'III. 형사절차문제'의 구성 항목은 '아동 및 청소년 관련 성범죄 일반', '아동 음란물 관련 성범죄', '아동인신매매', '장기이식', '범죄시도(또는 미수)', '관할 및 인도', '재산과 물품의 압수 및 몰수' 등이다.

수정지침의 요구항목과 정부보고서 초안의 기재항목을 비교할 때, 정부보고서 초안은 '② 동 선택의정서 이행의 장애 조성 범조항과 그에 대한 검토 계획', '④ 아동의 불법입양을 금지하는 법제도', '⑤ 1993년 「국제입양관련아동의보호및협력에관한헤이그협약」 비당사국의 동 협약의 비준·가입 계획', '⑨ 국제사법공조'가 흠결되어 있으며, 정부보고서 초안의 '③ 법인책임', '⑥ 관련 범죄행위의 광고 금지', '⑧ 관련 범죄인의 인도'는 기재정보가 매우 불충분하다.

따라서 정보제공이 흠결된 4가지 주요 항목, 즉 동 선택의정서 이행의 장애 조성 범조항과 그에 대한 검토 계획, 아동입양관련제도, 1993년 「국제입양관련아동의보호및협력에관한헤이그협약」 비당사국의 동 협약의 비준·가입 계획, 국제사법공조에 관한 정보를 새롭게 수집·정리·제공되어야 할 것이고, 정보제공이 빈약한 2가지 주요 항목, 즉 법인책임, 관련 범죄인의 인도에 관한 충분한 정보를 기술해야 할 것이다.

수정지침 제16항에 따라 제시되어야 할 '동 선택의정서 제3조 제1항과 관련된 모든 형사법령'은 동 선택의정서 제3조 제1항에서 열거하는 행위와 활동을 포함하거나 정의하고 있는 실정형사법령에 관한 모든 정보를 포함하여야 한다.

이러한 정보에는 ① 피해자의 연령과 피해자·가해자의 성별 등 범죄의 중요 요소, ② 범죄에 부과되는 형량의 최대 및 최소한도(여기서 성인범과 소년범의 형량을 구별하여야 한다), ③ 범죄의 조각 및 책임가감, ④ 범죄자에 대한 공소시효, ⑤ 동 선택의정서의 이행과 관련된 국내법령이 인정하는 모든 범죄(아동매매·아동성매매 및 아동음란물과 관련된 모든 범죄를 의미한다), ⑥ 미수범, 공범, 중범에 적용되는 형선고 등에 관한 정보가 담겨져 있어야 한다.

이와 관련된 정부보고서 초안은 정부보고서 초안에 열거된 관련 실정형사법령에 관한 기본적인 정보들이 체계적이고 구체적으로 기술되어 있지 않으며 동 법들의 한계 역시 언급되어 있지 않다.

예를 들어 '청소년의성보호에관한법률'에서 청소년이용음란물의 정의는 동 선택의정서의 아동음란물 개념보다 소극적이고 협소하다. 즉, 동법의 정의와 2002년 헌법재판소의 해석에 따르면 청소년이용음란물은 실제 청소년이 등장하는 음란물로서 아동캐릭터를 이용한 가상의 아동음

## 제6장 아동 인권 관련

란물은 포함하지 않고 있다.

따라서 동 정부보고서에 첫째, 관련 실정형사법령에 관한 기본적인 정보를 일정한 기준에 따라 체계적으로 서술하고 둘째, 수정지침이 요구하는 세부정보를 담아야 할 것이다. 그 중 '피해자의 연령 및 피해자와 가해자의 성별 등 범죄의 중요 요소'에 관한 통계 및 정보를 제시하되, 변화의 흐름도 파악할 수 있도록 수년에 걸친 통계 및 정보가 담겨야 할 것이다.

'범죄에 부과되는 형량의 최대 및 최소한도'에서는 관련 정보를 일반적 차원의 성인법과 특별한 차원의 소년법의 형량을 구별하되, 실제 형량 통계를 제시할 필요가 있다. '범죄의 조각 및 책임가감'에서는 일반적인 위법성조각사유와 책임감경사유를 적시하는 데 그치지 말고, 관련 일정 범죄에서 특별하게 또는 비중 있게 다루어지는 사유가 부각될 수 있도록 하여야 할 것이다.

수정지침 제17항에 따라 제시되어야 할 '동 선택의정서 이행의 장애 조성 법조항과 그에 대한 검토 계획'은 대한민국 정부가 동 선택의정서 이행의 장애로 보는 법조항과 그에 대한 검토계획을 적시하는 것이다. 여기서 말하는 이행장애 법조항은 동 선택의정서의 이행과 직접적으로 충돌하는 국내 법조항과 간접적으로 장애를 야기하는 국내 법조항으로 구분될 수 있다. 그러나 이에 관한 정보는 정부보고서 초안 어디에도 언급되어 있지 않고 있으므로 정식 최종보고서는 정부보고서 초안의 관련 사항의 흠결을 보충하여 완성·제출되어야 할 것이다.

수정지침 제18항에 따라 제시되어야 할 '법인의 형사책임'은 동 선택의정서 제3조 제1항에 열거된 행위와 활동에 대한 법인의 형사책임에 관한 법정보와 관련 범죄역제요소로서 그 법령의 실효성에 관한 정보이다. 법인의 형사책임에 관한 정부보고서 초안의 언급은 초안 제19항에서 「청소년의성보호에관한법률」 제11조 명시가 유일하다.

정부보고서 초안에 언급된 내용만으로는 국내법체계에서 관련 범죄에 대한 법인의 형사책임 부과가 미흡한지 또는 정부보고서 초안에서 해당 법정보를 충분히 적시하지 못한 것인지가 불분명하다.

따라서 관련 범죄에 대한 법인의 형사책임에 관한 국내법체계가 미흡한 것이 아니라면, 관련 법정보가 아동권리위원회에 제출될 정식 최종보고서에 수록되도록 하여야 할 것이다. 그리고 관련 범죄에 대한 법인의 형사책임에 관한 국내법체계가 매우 제한적인 상태라면, 그 이유와 법개정의 가능성을 적시하여야 한다.

수정지침 제19항에 따라 제시되어야 할 '아동의 불법입양을 금지하는 법제도'는 기본적으로

아동입양의 관계인들이 양자 또는 다자합의와 「아동보호 및 복지 관련 사회적·법적 원칙에 관한 선언」(유엔 총회 결의 41/85, 1986.12.3)을 준수하는지에 관한 정보를 제공하여야 한다.

이외에도 다양한 기타 정보가 포함되어야 하며, 여기에는 ① 불법입양을 막기 위하여 당사국이 취한 법적 및 기타 조치, ② 중개인들이 입양을 위하여 어머니나 임신부를 설득하지 못하도록 하거나 승인받지 않은 자의 입양관련 광고행위를 막기 위하여 취한 법적 및 기타 조치, ③ 중개인 또는 중계기관에 대한 규율 및 면허와 법적 실행, ④ 아이 훔치기와 사기 출생신고를 막기 위하여 채택한 법적 및 행정적 조치(형사제재 포함), ⑤ 입양을 위한 부모동의가 철회될 수 있는 상황과 그 의사전달의 보장책, ⑥ 입양에 관계된 기관 또는 개인이 부과하는 수수료의 규율 및 제한을 위한 조치 등이다. 이와 관련된 정보는 정부보고서 초안에서 전혀 제시되고 있지 않으므로 '아동의 불법입양을 금지하는 법제도'에 관한 정보가 새롭게 수집·정리되어 기술되어야 한다.

수정지침 제20항에 따라 제시되어야 할 「국제입양관련아동의보호및협력에관한헤이그협약」의 비준·가입에 관한 의사표명은 입양제도를 승인하면서도 동 협약을 비준하거나 가입하지 않은 동 선택의정서 당사국에게 적용된다.

그러나 대한민국 정부는 동 협약을 비준하거나 가입하지 않았을 뿐 아니라, 「아동매매·성매매 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서」를 비준하면서 동 선택의정서 제3조 제1항 가목 (2)규정의 해석선언을 통해 동 협약의 적용을 배제시켰기 때문에, 수정지침 제20항이 요구하는 대한민국 정부의 의사표명이 필요하다.

그러나 정부보고서 초안 어디에도 관련 정보가 들어 있지 않으므로 「국제입양관련아동의보호및협력에관한헤이그협약」 및 동 선택의정서 제3조 제1항 가목 (2)의 해석선언과 관련하여, ① 동 협약에 가입하지 않는 이유, ② 동 선택의정서 제3조 제1항 가목 (2)에 대한 해석선언의 철회 의사, ③ 동 협약의 가입 고려 여부 등에 관한 정보를 반드시 기술하여야 한다.

수정지침 제21항에 따라 제시되어야 할 '관련 범죄행위의 광고 금지'는 동 선택의정서에 열거된 모든 범죄행위를 광고하는 것을 금지하는 법제와 정책 및 관련 기본정보를 포함하는 것이다.

이에 관한 정보는 정부보고서 초안에 제시되어 있지 않으므로 ① 동 선택의정서에서 정하는 모든 범죄 또는 범죄행위를 광고하는 자료의 제작과 유포를 금지하는 법제도, ② 범죄행위를 광고하는 자료의 제작과 유포에 대하여 적용되는 제재, ③ 범죄행위 광고 금지 법제도의 실효성 및 실효성 제고를 위한 국가계획 등에 관한 내용을 기술하여야 한다.

## 제6장 아동 인권 관련

수정지침 제22항과 제23항에 따라 제시되어야 할 ‘관련 범죄에 대한 관할’은 동 선택의정서 제3조에 열거된 범죄 중 당사국 내에서 발생한 범죄에 대한 관할권 행사의 근거 법조항과 역외관할권 행사에 관한 근거 법조항을 설명하는 것이다.

먼저 전자는 우리 형사법체계의 적용범위에 관한 일반원칙 및 규칙을 진술하는 것이며, 이에 해당하는 것은 우리 「형법」 제2조 [국내법]과 제4조 [국외에 있는 내국선박등에서 외국인이 범한 죄] 및 관련 내용을 담은 개별법 조항이 있을 경우에는 그 조항들을 들 수 있다.

다음으로 후자는 역외관할권에 관한 우리 형사법체계의 관련 조항을 서술하는 것이다. 이에 해당하는 것은 우리 「형법」 제3조 [내국인의 국외법], 제5조 [외국인의 국외법], 제6조 [대한민국과 대한민국국민에 대한 국외법] 및 관련 내용을 담은 개별법 조항이 있을 경우에는 그 조항들을 들 수 있다.

이에 관한 정보는 정부보고서 초안의 제20항의 ‘관할 및 범죄인인도’에서 기술되어 있어야 하나 해당 항의 본문에는 관할의 구체적 내용은 전혀 다루고 있지 않고 있다. 따라서 정식 최초보고서는 위에서 언급한 구체적 내용을 포함하여 작성·제출될 수 있어야 할 것이다.

수정지침 제24항이 요구하는 ‘관련 범죄인의 인도’는 동 선택의정서 제3조 제1항에서 열거하는 범죄를 범한 자의 인도에 적용되는 당사국의 법과 정책 및 실행에 관한 정보를 제공하는 것이다. 여기서 범죄인 인도는 당사국이 범죄인 인도를 요청받은 경우와 요청하는 경우를 포괄하고 있다.

수정지침이 요구하는 범죄인 인도에 관한 정보의 내용은, ① 관련국간 범죄인 인도의 국내법적 전제조건으로서 범죄인인도조약의 존재 여부와 조약에 근거하지 않는 인도에 적용되는 요건, ② 범죄인인도조약의 존재가 범죄인 인도의 국내법적 전제조건인 경우에 동 선택의정서 제5조 제2항이 동 선택의정서 당사국에 대한 범죄인 인도(피청구국 국적민의 인도를 포함)의 근거가 될 수 있는지 여부, ③ 당사국에 대한 동 선택의정서의 발효 이후 발효되거나 협상이 이루어진 범죄인 인도조약과 그 조약에 동 선택의정서상 범죄를 명시하고 있는지 여부, ④ 당사국에 대한 동 선택의정서 발효 이후 동 선택의정서상 범죄로 기소된 자에 대한 범죄인 인도를 거부하였는지 여부 및 거부한 경우에 그 이유와 자국에서 기소되었는지 여부, ⑤ 당사국에 대한 동 선택의정서 발효 이후 당사국이 요청받은 동 선택의정서상 범죄에 대한 범죄인 인도의 수와 동 선택의정서의 이행(동 선택의정서상 범죄에 대한 범죄인 인도 및 기소)에 관한 범죄유형별 보고 등이다.

또한 수정지침이 요구하는 범죄인 인도의 청구에 관한 정보는 당사국에 대한 동 선택의정서의 발효 이후 당사국이 동 선택의정서상 범죄로 기소된 자의 인도를 요구하였는지의 여부와 요구하였을 경우에 상대 피청구국이 이에 응하였는지 여부 등이다. 이외에도 범죄인 인도에 관한 법률, 규정과 사법규칙이 제안, 입안 또는 채택되었는지 여부와 그렇게 하였을 경우에 동 선택의정서 제3조에서 정하고 있는 행위에 상응하는 범죄로 기소된 자의 범죄인 인도의 결과에 대한 정보제공이 필요하다.

이에 관한 정부보고서 초안의 내용은 초안 제20항에서 제시되고 있으나 초안 제20항은 수정지침이 요구하는 정보의 대부분을 담고 있지 않을 뿐 아니라 적시된 정보가 매우 불충분하다.

가령, 현행 「범죄인인도법」상 대한민국의 범죄인인도는 범죄인인도조약에 의거하거나 조약이 없더라도 상호주의에 의하여 이루어질 수 있다는 점, 동 선택의정서 제5조 제2항이 「범죄인인도법」과 더불어 대한민국 정부의 범죄인인도에서 법적 근거가 될 수 있는지를 밝히고 있지 않은 점, 「범죄인인도법」상 자국민인도가 임의적 거절사유라는 점, 대한민국 정부가 2006년 12월 현재 범죄인인도에 관한 양자조약을 체결하고 있는 국가의 수가 21개국이고 대한민국에 대한 동 선택의정서 발효 이후 체결된 조약이 3건(인도, 페루, 과테말라)이고, 발효된 조약이 5건(우즈베키스탄, 베트남, 인도, 페루, 과테말라)이 있다는 점, 동 선택의정서상의 범죄에 대한 범죄인 인도의 실제 적용례 및 통계, 대한민국 정부가 범죄인 인도청구를 요청한 사례와 통계 등이 흠결되어 있다. 따라서 정식 최초보고서에는 미기재 정보의 수록이 이루어져야 할 것이다.

수정지침 제25항에 따라 제시되어야 할 ‘국제사법공조’는 동 선택의정서에 명시된 범죄와 관련된 수사, 형사 및 인도절차의 국제협력을 위한 당사국의 법, 정책과 실행에 관한 정보를 담아야 한다. 또한 실제 이루어진 국제협력의 사례들과 국제협력에 장애를 조성하는 중요한 난관들을 적시하여야 한다.

이에 관한 내용은 정부보고서 초안 제20항 일부와 제48항에서 제공되고 있는데, 그 정보는 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제12조의 조문을 열거하는 데 그치고 있다. 따라서 아동권리위원회에 제출되는 최초보고서는 수정지침이 요구하는 구체적 내용을 담을 수 있도록 하여야 할 것이다.

수정지침 제26항에 따라 제시되어야 할 ‘압수와 몰수’는 동 선택의정서에서 명시하고 있는 범죄를 행하거나 돕는 재료, 자산과 기타 물품, 범죄에 의해 생겨나는 산물을 압수하고 몰수하는 법, 정책 및 실행에 관한 정보를 포함하여야 한다. 또한 다른 당사국의 요청에 따른 압수 및

## 제6장 아동 인권 관련

몰수의 집행과 범죄구역의 폐쇄, 당사국의 압수 및 몰수 요청에 대한 다른 당사국에 반응을 적시하여야 하며 이와 관련된 법률 사항과 법원의 판결 등을 제공하여야 한다.

정부보고서 초안은 관련 정보를 제21항 내지 제23항에서 다루고 있는데, 주로 관련 법률의 몇몇 조항을 열거하는데 그치고 있으므로 관련 정보를 법과 정책 및 실행으로 구분하여 구체적으로 적시하여야 할 것이다.

### (5) 피해자의 권리보호

수정지침이 요구하는 ‘피해자의 권리 보호’(Protection of the Rights of Victims)에 관한 정보는 2002년 최초지침에서 제시한 제출정보의 주요 항목인 ‘아동피해자의 권리 보호’(Protection of the Rights of Child Victims)이다. 정부보고서 초안은 이와 관련된 정보를 ‘IV. 범죄에 의한 아동피해자의 권리 보호’(Protection of the Rights of Child Victims of Crime)에서 적시하고 있다. 따라서 대한민국 정부의 공식 최초보고서는 주요 항목의 변경이 없이 수정지침의 세부기준을 충족하는 방식으로 보충·변경하면 될 것이다.

수정지침이 요구하는 ‘피해자의 권리 보호’에 관한 구체적 정보는 수정지침 제27항 내지 제37항에 열거되어 있다. 그 구체적 정보제출 항목은 ① 수사 및 재판절차상 아동의 권리 및 이익의 인정· 존중· 보호를 위하여 취한 조치, ② 연령 확인이 불가능한 18세 미만 추정 피해자 사건의 수사에 관한 당사국의 법, 정책 및 실행, ③ 동 선택의정서상 범죄의 아동피해자에게 형사절차상 최선의 아동이익을 보장하는 규칙, 규정, 지침 또는 훈령, ④ 수사 및 재판절차상 동 선택의정서상 범죄에 의한 아동피해자의 최선이익을 보장하는 현행법규정, 절차 및 정책, ⑤ 관련 종사자에 대한 법적, 심리적 및 기타 훈련, ⑥ 유관 기관과 개인 등이 간섭 및 보복의 두려움 없이 종사할 수 있도록 한 조치, ⑦ 아동권리피해자를 보호하는 조치에 의해 피고인의 공정한 재판에 대한 권리가 손상되지 않도록 하는 특별보장책 및 보상조치, ⑧ 아동피해자의 사회재통합 프로그램, ⑨ 아동의 정체성 회복을 위한 조치, ⑩ 국적에 따른 사회재통합, 육체적·정신적 회복 및 정체성 회복 지원의 차이, ⑪ 법적 책임을 지는 자로부터 손해보상을 받을 수 있는 구제 및 절차 등이다.

수정지침 제27항 내지 제37항을 기준으로 정부보고서 초안을 검토하여 보았을 때, 정부보고서 초안은 제공되어야 할 일부 항목을 누락하고 있다. 정부보고서 초안이 누락하고 있는 항목은 앞서 열거한 제공 항목 중 ① 수사 및 재판절차상 아동의 권리 및 이익의 인정, 존중과 보호를



위하여 취한 조치, ② 연령 확인이 불가능한 18세 미만 추정 피해자 사건의 수사에 관한 당사국의 법, 정책 및 실행, ⑦ 아동권리피해자를 보호하는 조치에 의해 피고인의 공정한 재판에 대한 권리가 손상되지 않도록 하는 특별보장책 및 보상조치, ⑩ 국적에 따른 사회재통합, 육체적·정신적 회복 및 정체성 회복 지원의 차이, ⑪ 법적 책임을 지는 자로부터 손해보상을 받을 수 있는 구제 및 절차 등이다.

이에 관한 정보가 추가 조사·수집·정리·분석되어 아동권리위원회에 제출하는 정식 최초보고서에 수록되어야 할 것이다.

수정지침 제27항 내지 제37항에서 요구하는 정보 중 정부보고서 초안이 이미 반영하고 있는 정보는 기본적으로 관련 정보가 체계성이 없이 단편적으로 열거되어 있다. 또한 정보의 존재형식, 가령 입법화된 사항인지, 정책추진사항인지 등에 관한 구별이 곤란하도록 기술되어 있으며 실제 이행 사례 및 내용에 관한 정보가 거의 없으며, 기술되어 있는 법적 조치가 실제상으로 어떠한 효과가 있었는지에 관한 통계, 실효성, 문제점등에 관한 평가가 제시되어 있지 않다.

또한 정부보고서 초안 제31항은 피해자 보호를 위한 시설 및 기관의 통계가 성인과 아동을 구분하여 제시하고 있지 않는데, 이는 적절하지 않다. 예를 들어 청소년 성매매 피해자 지원시설의 경우 현재 법에 근거해서 운영되는 시설은 전국에 15개이다. 그리고 정부보고서 초안 제25항과 제26항에 기술하고 있는 내용과 관련하여 실제 수사과정에서 아동이 피해자인 경우 진술을 녹화한 녹화테이프에 대한 증거능력의 인정여부는 여전히 논란이 되고 있다.

## (6) 국제지원과 협력

정부보고서 수정지침이 요구하는 ‘국제지원과 협력’에 관한 정보제공은 국제적 차원에서 전개되는 동 선택의정서의 이행을 증진하거나 개별 국가의 이행 증진을 촉진하기 위한 국제적 노력에 관한 것이다.

아동권리위원회는 이 노력을 구체적으로 파악하고 평가하기 위하여, ① 동 선택의정서상 범죄의 예방, 인지, 수사, 기소, 처벌 등을 위하여 채택한 다자, 지역 및 양자약정, 그 약정의 이행조치, ② 동 선택의정서상 범죄의 예방, 인지, 수사, 기소, 처벌에 관한 국제, 지역단체들과의 협력 및 조정, 이를 위한 조치, ③ 범죄피해자의 육체적·심리적 회복과 사회재통합 및 보상을 위한 국제협력 조치와 관련 기관 및 단체의 활동지원과 국제연구 및 훈련프로그램, ④ 동 선택의정서상 범죄에 취약한 국가의 범죄원인 해소를 위한 당사국의 국제적 공헌 등을 제시할 것을

## 제6장 아동 인권 관련

요구하고 있다.

수정지침 제38항 내지 제41항이 제공하기를 요구하는 정보와 정부보고서 초안의 제46항 내지 제50항에서 적시한 정보를 비교할 때, 정부보고서 초안은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 정부보고서 초안은 수정지침 제38항이 요구하는 ‘① 동 선택의정서상 범죄의 예방, 인지, 수사, 기소, 처벌 등을 위하여 채택한 다자, 지역 및 양자약정, 그 약정의 이행조치’에 대한 정보를 전혀 담고 있지 않다. 둘째, 정부보고서 초안은 수정지침 제39항이 요구하는 ‘② 동 선택의정서상 범죄의 예방, 인지, 수사, 기소, 처벌에 관한 국제, 지역단체들과의 협력 및 조정, 이를 위한 조치’에 대한 정보를 초안 제48항 내지 제50항에서 언급하고 있다. 그러나 이 정보는 제한된 범위에서 단편적으로 나열된 것에 지나지 않은 것으로 보임. 셋째, 정부보고서 초안은 수정지침 제40항이 요구하는 ‘③ 범피해자의 육체적·심리적 회복과 사회재통합 및 보상을 위한 국제협력 조치와 관련 기관 및 단체의 활동지원과 국제연구 및 훈련프로그램’에 대한 정보를 전혀 언급하고 있지 않다. 넷째, 정부보고서 초안은 수정지침 제41항이 요구하는 ‘④ 동 선택의정서상 범죄에 취약한 국가의 범죄원인 해소를 위한 당사국의 국제적 공헌’에 대한 정보를 초안 제47항에서 제시하고 있다. 그러나 제47항의 정보는 일반적 지원계획만이 언급되어 있을 뿐 구체적 시행방침이나 최소한의 실행사례에 관한 부분은 담고 있지 않다.

### (7) 기타 법률 조항

정부보고서 수정지침이 요구하는 ‘기타 법률조항’은 2002년 최초지침에서는 언급되지 않는 주요 항목이다. 따라서 수정지침이 요구하는 제반 내용을 반영한 정보를 최초 공식보고서에 수록될 수 있도록 하여야 할 것이다. 여기서 반영해야 할 ‘기타 법률조항’에 관한 정보의 구성은, ① 아동의 권리 실현에서 동 선택의정서 보다 나은 국내법규정과 국제법규정, ② 아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 주요 조약에 대한 당사국의 비준 상태와 동일한 내용을 담은 당사국의 국제적 공약 및 당해 조약과 공약의 이행이 동 선택의정서의 이행에 미치는 영향 등이다.

2006. 12. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 이해학 위원 정인섭 위원 최금숙 위원 신혜수

위원 원형은 위원 김태훈 위원 윤기원

**3** 2017. 5. 15.자 결정 [유엔 「아동권리협약」 제5,6차 통합 국가보고서 안에 대한 의견표명]

**결정요지**

「아동권리협약」 이행에 관한 제5,6차 통합 국가보고서(안)에 대하여 전반적인 평가 및 세부조항별 의견을 표명함

**주 문**

국가인권위원회는 보건복지부장관에게 유엔 「아동권리협약」 이행에 관한 대한민국 정부의 제5,6차 통합 국가보고서에 대하여 아래와 같은 의견을 표명한다.

**아 래**

**I. 의견표명의 배경**

대한민국 정부는 1991년 유엔 「아동권리협약」에 가입하여 유엔 아동권리협약 제44조에 따라 유엔 아동권리위원회에 아동권리협약의 이행상황에 관하여 정기적으로 국가보고서를 제출하고 있는데, 지난 2009년 제3,4차 통합 국가보고서를 제출한 뒤 동 보고서에 대하여 2011년 아동권리위원회의 최종견해(이하 '제3,4차 최종견해'라 한다)를 받은 바 있다.

보건복지부는 2011년부터 2017년까지의 대한민국 정부의 아동권리협약 이행상황에 대한 제5,6차 통합 국가보고서안(이하 '국가보고서 안'이라 한다)을 작성하여 국가인권위원회의 의견을 요청하여 온 바, 「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항에 따라 국가보고서 안에 대한 의견을 표명하기로 하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」 및 유엔 「아동권리협약」을 판단기준으로, 유엔의 아동권리협약 국가보고서 작성지침(CRC/C/58/Rev/3), 유엔 아동권리위원회의 대한민국 제3,4차 통합 국가보고서에 대한 최종견해(CRC/C/KOR/3~4), 아동권리위원회 일반논평 2. 아동인권 보호와 증진에 있어서 독립국가 인권기구의 역할(CRC/GC/2002/2)을 참고기준으로 하였다.

## III. 의견

### 1. 국가보고서 안에 대한 총평

#### 가. 협약 실현의 장애 및 어려움에 대한 기술 부족

「아동권리협약」(이하 “협약”이라고 한다.)의 당사국들이 국가보고서를 작성하여 제출하는 목적은 아동권리위원회가 당사국의 국민들이 협약이 규정하고 있는 권리들을 어느 정도로 누리고 있는지 점검하고, 권리 실현을 저해하는 문제점들을 파악하여 이에 대한 해결책을 모색하기 위한 것이다. 따라서 당사국이 협약 실현의 장애 및 어려움에 대한 언급 없이 긍정적 발전의 측면을 강조하는 것은 국가보고서 작성 의무를 충실히 이행하는 것이라고 볼 수 없다.

이러한 관점에서 보면 정부의 이번 국가보고서 안은 아동인권에 대한 정부의 개선된 정책과 시행 제도 위주로 기술되어 있어 현재 대한민국의 아동인권 상황에 대한 정확한 이해와 전체적인 조망 및 아동권리위원회와의 건설적인 대화를 어렵게 하고, 아동권리위원회의 최종견해를 통한 아동권리 실현을 곤란하게 한다.

#### 나. 법·제도의 시행결과 및 효과에 대한 정보 부족

국가보고서 안은 정부 정책을 중심으로 관련법 개정 및 제도 개선에 대한 설명을 단편적으로 나열하고 있고, 실제 이러한 법과 제도의 도입으로 인한 영향이나 효과에 대해서는 설명이 부족하거나 이론적 효과만을 언급한 것에 그치고 있어 관련 법·제도들의 이행방법 및 문제점, 한계에 대해서는 구체적인 정보를 파악하기 어렵다.

**다. 아동권리위원회의 제3,4차 최종견해에서 요구한 정보에 대한 기술 미흡**

국가보고서에는 아동권리위원회의 제3,4차 최종견해에서 지적된 우려 및 권고사항들에 대한 진척 내용이 포함되어야 한다. 제3,4차 최종견해에서는 아동권리 관련 부처 간 기능 및 관제의 명확화 및 업무의 조정, 아동권리 정책에 대한 자원 배정증가, 아동권리 관련 국제기준에 따른 구체적이고 일관적인 통계 등에 관한 정보를 제5,6차 국가보고서에 포함할 것을 요구하고 있으나, 국가보고서 안에는 이에 대한 내용이 충분히 기술되어 있지 않다.

**라. 국가보고서 작성지침에 따른 기술 부족 및 전체적인 조망의 어려움**

아동권리위원회의 국가보고서 작성지침은 각 항목별로 상세한 답변을 요구하고 있지만 국가보고서 안은 일반현황만을 요약하여 기술하고 있다. 또한 협약이 보장하고 있는 권리와 관련된 행정입법·사법부의 정책, 법률, 판결 등을 포괄적으로 제시하여 협약 이행상황을 파악할 수 있도록 해야 함에도 불구하고 행정부의 소관법령 및 정책위주로 기술되어 전체적인 협약 이행상황을 조망하기에는 어려움이 있다.

**2. 세부조항별 의견**

이하에서는 국가보고서 안의 목차순서를 기준으로, 국가인권위원회의 세부조항별 의견을 기술하고자 한다.

**가. 협약이행을 위한 일반조치**

**1) 유보조항**

정부는 협약 제21조 (a)항의 이행을 위하여 「입양특례법」과 「민법」을 개정하여 요보호아동에 대한 입양 및 부모 간 합의에 의한 입양 등 모든 입양에 대한 법원의 허가를 받도록 하였으며, 이는 유엔 아동권리위원회의 입양허가제 도입 권고를 받아들인 긍정적인 변화이다. 그러나 2016. 7. 대구에서 입양을 전제로 한 가정위탁 기간 중에 양부모의 상습 학대로 3세 입양아동이 사망한 사건이 발생하였고, 2016. 10. 포천에서 예비 양부가 폭력 전과가 있음에도 불구하고 입양이 이루어져 입양아가 양부모의 학대로 사망한 사건이 발생하였다. 입양 허가제도를 도입하였으나, 법적 근거 없이 법원의 허가 전에 입양 전 가정위탁을 할 수 있게 하고, 「민법」에 의해 입양이 이루어지는 경우에는 「입양특례법」에 따른 입양허가와 달리 양부모의 범죄경력을 확인하

## 제6장 아동 인권 관련

지 않는 등 아직 제도적 미비점이 있어, 이에 관한 정확한 제도 현황을 밝히고 개선방향을 제시할 필요가 있다.

2013. 5. 정부는 해외로 입양된 아동의 보호를 위하여 '국제입양에서 아동의 보호 및 협약에 관한 협약(헤이그협약)'에 가입하고, 현재 헤이그협약을 비준하기 위한 제도적 정비를 진행하고 있으므로, 2016. 9. 헤이그협약 이행을 위해 국회의원으로부터 발의된 「국제입양에 관한 법률안」의 국회 통과 여부와 별도로 어떤 제도적 정비를 진행하고 있는지 기술할 필요가 있다.

「청원절차에 관한 아동권리협약 선택의정서」(이하 '제3선택의정서'라고 한다)가 2011. 12. 19. 유엔 총회에서 채택되었고, 2012년 제2기 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서 우리나라의 제3선택의정서 가입을 권고하였다. 이에 대해 정부는 현재 국내적으로 비준 필요성과 비준에 따른 영향 등에 관하여 검토 중이라고 답변하였으나(A/HRC/22/10/Add.1, 2013. 1. 16.), 보고서에는 이와 관련된 기술이 담겨있지 않으므로, 제3선택의정서 가입에 관한 정부의 추진상황 및 향후계획을 추가 기술할 필요가 있다.

### 2) 당사국의 협약 이행의무

#### 가) 입법적인 조치

실제 법원 판결에서 협약이 인용되는 경우가 많지는 않으나, 최근 필로폰을 밀수입해 판매 및 투약한 혐의로 기소되어 1심에서 실형을 받고, 구속집행정지상태에서 출산한 피고인에게 항소심인 서울고등법원이 2015. 9. 18. 협약 제3조 제1항, 제9조 제1항, 제4조를 인용하며, 피고인에게 실형을 선고하기 보다는 갓 출산한 피고인의 딸과 함께 생활하면서 보호·양육하도록 하는 것이 헌법과 국제인권규범의 취지에 부합한다는 이유로 형의 집행을 유예한 판결(2015. 9. 18. 선고 2015노1430)을 소개하여 기술할 필요가 있다.

아동권리위원회에서는 청소년 미혼모에 대하여 아이를 입양시키라는 강요로부터 보호받을 수 있는 조치를 권고하였으나 이에 관한 내용이 기술되어 있지 않다. 부당한 입양권유를 방지하기 위해 「한부모가족지원법」 제20조 제4항에 입양기관을 운영하는 자는 한부모가족복지시설을 설치 운영할 수 없도록 되어있는 규정을 언급할 필요가 있고, 이로 인해 폐쇄된 시설 대비 새로 설립된 대체시설 자료가 있다면 구체적인 수치 등을 제시하여 줄 필요가 있다.

#### 나) 정책의 조정

아동권리위원회는 보건복지부와 여성가족부를 포함한 부처 간 기능 및 관계를 명확히 할

것을 권고하였으나, 국가보고서 안은 ‘아동정책조정위원회’와 ‘청소년정책위원회’ 등 조정기구를 열거하는 형태로 기술하는데 그치고 있을 뿐 각 조정기구 간 기능이나 상호 연계 등이 기술되어 있지 않으므로, 각 조정기구의 기능 및 어떻게 연계하여 업무를 수행하는지 및 향후계획을 기술할 필요가 있다. 특히 조정기구에 지방자치단체도 참석하여 지방정책의 조정도 함께 이루어지고 있음을 기술할 필요가 있다.

협약의 이행은 2016년부터 2030년까지 달성하기로 합의한 지속가능발전목표(SDGs)와 긴밀하게 연계되어 있다. 이와 관련되어 정부는 정부부처별 계획을 수립하여 종합한 바 있으므로 이를 기술할 필요가 있다.

**다) 국가행동계획**

아동권리위원회는 시민사회 등 관계자들과의 협력 및 협의를 통해 국가행동계획을 채택할 것을 강조하였다. 따라서 국가보고서 안은 ‘아동정책기본계획’과 ‘청소년기본계획’ 수립 시 시민사회 및 아동 당사자 등과 어떠한 협의를 하였는지 구체적인 실적을 보완하여 기술할 필요가 있다.

아동권리위원회가 유엔아동특별총회 결과문서 및 중간평가 보고서를 고려할 것을 권고한 것과 관련하여 ‘대한민국 아동총회’를 개최하고 있으므로 이를 기술하고, 대한민국아동총회에서 결의된 사항 중 아동정책기본계획에 반영된 사안이 있는지, 없다면 그 이유 등을 추가 보완하여 기술할 필요가 있다.

국가인권위원회가 2016. 9. 권고한 제3기 국가인권정책기본계획이 2017년부터 수립·발표 및 시행되어야 함에도 불구하고, 아직 수립되지 않은 상황이므로 이에 관한 주무부처의 향후 계획을 함께 기술할 필요가 있다.

**라) 독립모니터링**

국가인권위원회는 2015년부터 보건복지부로부터 아동권리 모니터링 사업을 이관 받아 아동인권 현황을 모니터링하였고, 2016. 4. 국가인권위원회 내 3인의 인권위원으로 구성된 아동권리 위원회를 구성하여 운영하고 있음을 상세하게 기술할 것이 필요하다.

또한 국가인권위원회는 2001년 출범초기부터 아동인권을 주요 인권분야로 다루고 있으며 2014. 7.부터 아동청소년인권팀에서 아동인권을 전담하여 다루고 있고, 2017. 2. 28. 아동청소년인권과로 확대 개편하여 지속적으로 아동인권 업무를 확대하고 있음을 밝힐 필요가 있다.

## 제6장 아동 인권 관련

2017년 국가인권위원회의 아동권리모니터링 사업은 전년도보다 예산이 대폭 증액 편성되었고, 향후 국가인권위원회가 체계적으로 아동인권 모니터링을 수행할 예정임을 추가 기술할 필요가 있다.

### 마) 자원의 할당

전반적으로 아동권리위원회의 권고에 대해서 직접적이고 구체적인 이행실적을 제시하지 못하고 있으므로, 이와 관련하여 한계점을 기술해 줄 필요가 있다.

아동관련 사업 대부분을 지방자치단체 사업으로 두고 있어 지방자치단체의 재정수준 및 의지에 따라 격차가 발생할 수 있다(굿네이버스 아동권리지수 연구 2016년). 따라서 지역적 격차를 방지할 수 있도록 중앙정부의 분담금 지원이나 지자체의 일정수준의 예산을 확보하는 방안 등의 조치를 취하는 노력도 함께 기술할 필요가 있다. 예를 들어 아동학대 피해자 보호 및 지원 예산은 ‘범죄피해자 보호기금’으로 법무부가 주관하나, 아동학대 문제를 개입하는 아동보호전문기관 사업운영의 주무부처는 보건복지부이므로, 사업운영 부처와 재원담당 부처가 상이하여 안정적 예산확보 및 집행의 효율성 제고에 어려움이 있다. 이에 관하여 보건복지부 일반회계로 전환하는 등 효과적인 사업수행을 위한 예산 배정에 관한 계획이 필요함을 기술할 필요가 있다.

### 바) 자료수집

아동권리위원회는 다양한 통계자료가 아닌 일관성 있는 자료를 제출할 것을 권고하고 있다. 따라서 단순히 통계자료를 열거하기보다 이러한 자료가 협약의 전 분야를 포괄하고 있음을 기술하거나, 부족한 분야가 있으면 이에 대한 보완계획을 기술하여야 한다. 예를 들어 통계청에서 추진 중인 SDGs 지표관련 국가통계 보완 작업과 연계하여 18세 이하 아동에 대한 통계지표 수립 노력 등을 기술할 필요가 있다.

특히, 아동권리위원회는 빈곤아동에 대한 자료가 없음을 지적하고 있으나 국가보고서 안은 이와 관련되거나 유사한 통계를 제시하지 못하고 있다. 정부의 「제1차 아동정책기본계획」 및 「2016년도 시행계획」에는 빈곤가정 아동의 기본육구에 대한 실태조사 및 지원을 위한 기본계획을 수립하겠다는 내용이 들어있으므로, 이에 관하여 언급하고 시행실적 및 평가를 기술할 필요가 있다.

### 사) 보급, 인식제고, 교육연수

교육내용이 주로 기관별로 나열되어 있고 유사한 교육 간 정리가 이루어지지 않아 아동권리



교육관련 체계가 정비되어 있지 않은 것처럼 보이므로, 교육사업 내용을 아동, 일반대중, 아동 관련 직업종사자 별로 분류하여 기술하여야 한다.

아동 관련 종사자 교육과 관련하여, 2015년 개정된 「아동복지법」 제26조에 의하면 향후 24개 직군의 아동학대신고의무자에 대한 교육의무가 강화되고 있으므로, 이를 추가하여 기술하여야 한다.

아동권리위원회의 국가보고서 작성지침 제19항 (h)에 따라 협약 자체에 대한 홍보 외에 국가 보고서 및 아동권리위원회의 권고사항에 대한 홍보 노력도 기술할 필요가 있다. 예를 들어 보건복지부가 2011년 ‘유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 및 권고사항 자료집’을 제작하여 배포하였음을 기술할 수 있다.

국가인권위원회는 국가보고서 안에 기술된 사항 외에 협약의 이해를 위해 교재 및 콘텐츠를 개발하여 아동·청소년, 교사, 아동복지시설 관계자, 공무원 등을 대상으로 인권교육을 실시하고 있으며, 아동인권강사양성과정도 운영하고 있음을 함께 기술하기 바란다.

**아) 국제협력**

「국제개발협력기본법」제3조에 아동의 인권향상을 국제개발협력의 기본정신으로 규정하고 있음과 한국국제협력단(KOICA)이 2013년부터 4대 범분야(Cross Cutting) 이슈 중 하나로 환경, 젠더, 빈곤과 함께 인권을 선정하여 ‘코이카 인권분야 전략(2013-2015)’을 수립하는 등의 노력을 하고 있음을 기술할 필요가 있다.

ODA의 전문성과 지속성을 위해서 시민사회 협력을 확대하는 노력이 필요하다. OECD가 2015년 발표한 자료에 의하면 2013년 양자 간 ODA 중 시민사회협력 비율(ODA 지출총액 대비 시민사회에 지출된 액수 및 시민사회를 통해 지출된 액수 합인 비율)이 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국 평균인 15.4%에 달하는 것에 비해 우리나라는 2%밖에 되지 않는다(OECD, 2015년 12월, Aid for CSOs).

**자) 아동권리와 재계**

우즈베키스탄 아동 노동 이슈에 관하여 한국조폐공사의 개선노력이 무엇이었는지 기술할 필요가 있고, ILO가 2013년, 2014년 우즈베키스탄의 면화수확 시 아동노동에 대한 대대적 모니터링을 실시한 결과 조직적 아동강제노동은 없는 것으로 판단한 점을 추가 기술하여야 한다.

## 제6장 아동 인권 관련

대한민국의 포스코(POSCO)사와 인도 오디샤(Odisha) 주정부가 2005년에 체결한 제철소 설립 MOU에 관하여, 포스코 사는 2015. 7. 위 제철소 프로젝트를 중단하고, 인도 정부의 상황이 바뀌면 재개하겠다고 하다가, 2017. 3. 제철소 부지를 인도에 반환하기로 밝힘으로써 사실상 인도 제철소 프로젝트 사업이 폐지되었음을 추가 기술하여야 한다.

유해물질 및 폐기물에 관한 유엔 인권특별보고관이 2015년 대한민국에 방문하여 가슴기 살균제 문제를 아동인권과 연계하여 조사하고 문제를 제기하였음을 고려하면, 이 문제와 관련하여 환경부가 2016. 6. ~ 12.간 생활화학제품에 함유된 살생물질 안전성 검증을 하고, 그 결과를 2017. 1. 발표하였으며, 2016. 11. 29. 정부합동 “생활화학제품 안전관리 대책”을 확정하여 발표하는 등 정부의 노력이 잇따랐음을 구체적으로 기술할 필요가 있다. 또한 2017. 2. 8. 「가슴기 살균제 피해구제를 위한 특별법」이 통과된 것 등의 조치를 기술할 필요가 있다.

### 나. 일반원칙

#### 1) 차별금지

##### 가) 차별금지법 제정 관련

국가인권위원회는 2014년 만13~18세의 청소년 중 성적소수자를 대상으로 인터넷 설문을 통해 「성적지향, 성별정체성에 따른 실태조사」를 실시하여 227건의 설문을 분석하였다. 그 결과 학내에서 동성애자의 이름을 적어내도록 하거나 동성 간의 교제를 금지하고, 성적 소수자라는 이유로 징계하기도 한다고 답하였다. 정부의 아동 성소수자에 대한 차별금지를 위한 제도적 노력이 미흡하였음을 밝히고, 이에 관하여 추가적인 대책을 함께 기술할 필요가 있다.

##### 나) 취약계층과 소수집단 아동에 대한 차별금지 조치

제2차 외국인 기본정책 중 실제로 아동 관련 사업을 중심으로 운영된 사업을 중심으로 실적을 정리하는 것이 바람직하다. 예를 들어 입국초기 적응이 취약한 중도입국 자녀 등에게 조기적응 프로그램을 실시하는 조기적응지원센터 지정을 2014년 88개소에서 2015년 304개소로 확대, 다문화가족지원센터를 통해 중도입국 자녀를 대상으로 한국어교육 및 자녀생활서비스 지원, 이민배경 자녀의 공교육 진입 유도 및 학교적응을 위한 예비학교 확대 등 구체적인 실적을 적시하는 것이 바람직하다.

드림스타트 사업은 중앙정부가 중복예산을 줄인다는 이유로 예산을 삭감해 지방자치단체

분담률이 높아진 상황이나, 드림스타트 사업 영역이 지속적으로 확대되어 사업의 시행에 어려움이 있다는 한계를 함께 기술해줄 필요가 있다.

2014. 5. 28. 제정된 「문화다양성 보호와 증진에 관한 법률」의 목적이 문화 다양성에 대한 이해를 증진시켜서 다양한 문화에 대한 수용성과 사회통합을 위함이고, 외국인 정책기본계획과 관련이 있으므로 이를 추가 기술할 필요가 있다.

#### 다) 청소년 미혼모 교육권 보장 및 가정양육 지원

위탁형 교육제도에 대해 청소년 한부모가 전학 없이 위탁 교육기관에서 교육을 받고 학력수료를 인정해주는 위탁형 교육제도라는 구체적인 설명이 필요하다.

한국여성정책연구원이 2010년 발표한 「미혼부모의 사회통합방안 연구」에 따르면 조사대상 미혼모 중 임신으로 학업을 중단한 경우가 67%인데, 위 연구원이 2014년 발표한 「학생 미혼모 학습권 보장 방안」에 의하면, 많은 중고등학교가 이성교제에 관해 ‘퇴학’ 등 제재 규정을 두고 있는 것이 그 원인으로 지적되었다. 이에 관한 교육 당국의 개선 노력이 있다면 추가적으로 기술할 필요가 있다.

2017년부터 운영예정인 청소년 한부모 전용시설이 현재 운영되고 있다면 시설, 정원, 지원내용 등을 추가 기술할 필요가 있다.

### 2) 생명·생존 및 발달의 권리

#### 가) 아동자살

2015년에 채택한 제1차 아동정책기본계획에 자살예방대책을 포함하여 전국 209개소 정신건강증진센터에 아동정신건강 전담팀을 매년 확충하는 계획을 수립한 내용, 2015. 3. 사회관계장관회의에서 학생자살방지종합대책을 확정하고 학생자살징후 조기발견을 위한 학생정서행동 특성검사를 5월에서 4월로 앞당기고 SNS를 통해 표출된 자살징후 사전감지 및 부모알리미 서비스를 실시한 내용, 자살 관련 유해 앱과 사이트 접속 차단 소프트웨어 보급 등에 대한 내용들을 자살방지와 관련하여 추가할 필요 있다.

또한, 각 학교에서 진행 중인 ‘인권감수성’ 교육에서도 학대 및 자살 예방에 대한 부분이 포함되어 학교에서 자살 예방교육과 상담이 이루어지고 있음을 기술하고 학교별 상담통계를 추가할 필요가 있다.

## 제6장 아동 인권 관련

아동의 심리지원과 정신건강지원을 위해서 학교에 심리상담사를 배치할 필요가 있는데, 이에 대한 제도적 지원이 미비하여 아동 심리 상담에 한계가 있음과 심리 상담사 배치 현황을 기술할 필요가 있다.

### 3) 아동이익 최우선의 원칙

「아동복지법」은 제2조 기본이념 제3항에서 “아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다”라고 명시하고 있음을 추가 기술하고, 위 법상 아동정책영향평가 조항을 2016년 신설하였으나, 시행일은 3년 뒤인 2019년이므로 시행을 위한 정부의 준비 내용을 추가적으로 기술할 필요가 있다. 또한 아동이익 최우선의 원칙이 언급된 서울고등법원 판결례(위 “입법적인 조치”에서 언급한 내용 참조) 등을 수집 및 정리하여 이를 아동권리위원회에 소개 하기 바란다.

또한, 아동 관련 법령이나 정책, 사법부 판결례 등에 아동이익 최우선의 원칙이 언급되는 비율이 낮은 반면, 국가인권위원회의 아동인권에 관한 활동 및 결정례에서는 지속적으로 아동이익 최우선의 원칙을 포함한 협약상의 권리가 언제나 언급되고 있음을 기술하기 바란다.

「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 19세 미만 미성년자의 경우 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 영상녹화물에 대한 증거 특례 규정을 준용하지만 「아동복지법」은 피해자 아동에 대한 증거특례 규정이 없어 법조계와 관련 단체 등에서 이에 대한 개정요구가 있음을 기술할 필요가 있다.

「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제20조 (공소시효의 특례), 제24조 (피해아동·청소년의 보호조치 결정), 제25조 (수사 및 재판절차에서의 배려), 제28조 (신뢰관계에 있는 사람의 동석), 제30조 (피해아동·청소년 등에 대한 변호사선임의 특례), 제41조 (피해아동·청소년 등을 위한 조치의 청구) 등은 아동의 이익을 최우선으로 하는 기준에 입각하여 규정되어 있고, 최근 법무부가 마련한 「가사소송법 전부개정법률안」은 제1조에서 ‘미성년 자녀의 복리 보호’를 법률의 목적으로 명기한 내용 등을 추가할 필요가 있다.

서울 성북구, 강동구 등 지방자치단체 차원에서 도입된 아동정책영향평가제의 사례와 성과를 소개하고, 「아동복지법」 개정에 따라 2019년 시행될 예정인 정부의 ‘아동정책영향평가’와의 관계나 차이 등을 어떻게 설정할 예정인지 추가 기술이 필요하다.

진술조력인 제도의 이용건수나 비율 등의 실적자료를 부록에 추가함으로써 현황을 객관적으

로 제시할 필요가 있다.

#### 4) 아동의 의견존중

아동권리위원회는 아동을 보호 대상이자 권리주체로 보는 인식전환을 위해서는 아동에 대한 참여권 보장이 이루어져야 함을 강조하고 있으나, 전반적으로 아동의 참여권이 적절히 보장되고 있지 못하는 상황을 기술할 필요가 있다.

「아동복지법」은 제15조 제3항(아동에 대한 보호조치), 제18조 제1항 내지 제3항(친권상실 청구), 제19조 제1항(후견인선임), 제19조 제2항(임시후견인 지정) 등 아동의 의견청취 규정을 두고 있음을 추가적으로 기술하되, 이 부분은 사실상 행정절차상의 아동의견존중에 해당한다고 볼 수 있는데, 조항은 마련되어 있으나 아동의 연령이나 성숙도에 따라 법을 적용하는 절차나 체계에 대한 구체적 규정이 없어 보호조치 시 담당공무원의 판단대로 조치될 수밖에 없는 한계가 있음을 함께 기술할 필요가 있다. 아동권리위원회에서 “아동에게 자신의 견해를 표출할 권리를 보장하고, 아동에 영향을 주는 모든 결정과정에 그들의 의견이 고려되도록 법 개정을 고려할 것”을 권고한 것과 관련하여 현행 「아동복지법」 규정이 아직 미흡함을 드러낼 필요가 있다.

2017. 3. 현재 법무부에서 준비 중인 「가사소송법 전부개정법률안」은 가사사건에서 의사능력이 있는 사람의 소송능력과 비송행위 능력 등을 인정함으로써 아동에게 원칙적으로 소송능력 등을 인정하고 있고, 종전 13세 이상의 아동의 진술을 들을 것을 규정한 것을 개정하여 (13세 미만을 포함한) 모든 아동의 진술을 들을 것을 규정하고 있고, 아동에게 적절한 도움을 주기 위해서 절차보조인제도를 새로이 도입하도록 규정하였으므로, 위 법안이 개정되면 가사소송 등에서 아동의 소송능력이나 진술청취권 등이 실질적으로 보장될 수 있다는 내용을 추가 기술함이 바람직하다.

### 다. 시민적 권리와 자유

#### 1) 국적취득 및 출생신고

난민 등에 대한 외국인 등록은 외국인의 체류자격을 의미하는 것이지 출생등록을 의미하는 것이 아니라는 점과, 미등록 외국인의 자녀에 대해서는 실질적으로 출생신고가 이루어질 수 있는 제도가 갖추어져 있지 않아 출생신고가 이루어지지 않고 있어 이에 대한 추정치 외에 정확한 현황 파악도 이루어지고 있지 않다는 점을 기술할 필요가 있다.

## 제6장 아동 인권 관련

2017년에 대법원과 행정자치부가 협력하여 인터넷으로 출생신고가 가능하도록 추진하고 있다. 이 제도는 대법원 전자가족시스템, 민원24와 분만병원의 전산망을 연계하여, 분만병원이 민원 24를 통해 대법원 전자가족시스템에 출생증명서를 송부하면, 대법원 가족관계등록시스템에서 민원인이 출생신고를 하는 구조이다. 이 제도가 마련되면, 분만병원에서 신생아 출생 시 전산망을 이용하여 정부에 출생증명서 등을 송부할 의무를 부담하는 ‘자동출생등록제도’가 운영될 가능성이 갖추어질 수 있으므로 이에 관하여 소개함이 필요하다.

### 2) 사상·양심·종교의 자유

「초·중등 교육법」에는 학교의 설립자 경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다고 규정되어 있다. 그러나 국가보고서 안에 의하면 실태조사결과에서 종교행사 참석이 자율적이지 못하다는 응답 비율이 높은 점을 고려할 때, 이에 대한 대책이나 향후 계획을 함께 기술할 필요가 있다. 또한 <표Ⅳ-1>에 의하면 종교행사에 원하는 학생만 참여하는 정도가 2015년은 46.1%인데, 2016년은 26.7%로 급격한 감소가 있으므로, 이에 대한 분석 결과가 있으면 함께 기술하기 바란다.

아동의 양심의 자유의 보장에 관하여, 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」에 의하여 학교폭력대책자치위원회나 징계위원회의 결정으로 학교폭력의 가해학생이 피해학생에게 “서면사과”를 하도록 하는 결정이 다수 이루어진다. 이와 관련하여 학생지도 과정에서 본인의 진심과는 무관하게 잘못을 시인하고 사과하는 편지를 쓰게 하거나 반성문이나 각서를 제출하도록 사실상 강요하여 양심의 자유를 제한한다는 지적이 있어 왔으며, 이에 관하여 법원은 학교폭력 사건에 대한 서면사과 결정이 양심의 자유에 반하지 않는다는 입장을 취하고 있음을 기술할 필요가 있다.

### 3) 표현·결사·집회의 자유

2016년 아동청소년 인권실태조사 결과 학생회 활동보장 여부(아니다 27%, 그렇다 18%), 학생회 의견에 대한 존중(아니다 13.3%, 그렇다 34.6%), 최근 1년 간 사회문제 참여활동경험(전혀없다 67.3%, 거의없다 17.3%), 거리집회나 문화행사 참여경험(전혀없다 72.9%, 거의없다 19.8%) 등 참여권 행사 현황을 기술할 필요가 있다.

### 4) 사생활의 자유 및 개인정보보호

영유아의 안전을 위해 2015. 5. 「영유아보육법」이 개정됨에 따라 어린이집에 CCTV 설치가

의무화됨에 따라, 아동과 보육교사들의 초상권이나 사생활 침해, 노동감시 등의 문제가 지적되고 있고, 초·중등학교에서도 도난과 학교폭력 예방을 이유로 복도나 교실에 CCTV를 설치하고 있어 사생활 침해 등의 문제가 제기되고 있음을 기술할 필요가 있다.

특히 의사전달능력이 미약한 영유아와 달리 초·중고등학생이 교육받는 학교 교내 CCTV는 학생의 흡연 등을 적발하여 아동을 선도 및 징계하는 등 목적 외 사용이 문제되고 있는 상황이므로, 이러한 목적 외 사용에 대한 교육당국의 대책이 있다면 기술하기 바란다.

5) 정보접근

인터넷 서비스 및 신문 사업자에게 청소년보호책임자를 지정할 의무를 부과하고 있으나, 인터넷신문 사이트의 청소년보호책임자 지정 현황만 있을 뿐 인터넷 서비스 사업의 경우 지정현황이 제시되어 있지 않다. 법적으로 청소년보호책임자를 지정할 의무가 부과되어 있고 위반사업자에게는 과태료를 부과하는 등 시정조치를 하는데, 인터넷신문 사이트의 이행률이 39.4%에 불과한 이유를 별도로 설명할 필요가 있다.

라. 아동에 대한 폭력

1) 체벌

가) 체벌관계법령 제개정

아동학대 행위자에 대한 양육교육 지원과 아동관련 취업기관의 취업금지, 피해 아동 취학 원활화 지원 규정은 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 아니라 「아동복지법」에 규정되어 있다. 따라서 소제목을 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정’에서 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정 및 아동복지법 개정’으로 수정할 필요가 있다.

「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 현실적 이행을 위한 적정인력 및 예산이 수반되지 않아 과정상 어려움이 있음을 기술하고, 현장의 어려움 등을 이유로 예산 확충 방안을 단계별로 명시할 필요가 있다.

「초·중등교육법 시행령」에 체벌 금지조항은 규정되어 있으나 교사 등이 체벌 시 처벌조항이 명시되지 않아 학교현장에서 논란의 여지가 있으므로 이에 대한 제도적 보완이 필요하고, 신체, 도구 등을 사용하여 체벌을 가하는 직접체벌 외에 간접체벌은 법령에 별도로 규정되어 있지 않은 한계를 기술하기 바란다.

나) 대안적 훈육방법 장려

어린이집에서도 아동학대를 예방하고 대안적인 훈육방법을 사용하기 위한 노력이 있다. 중앙육아종합지원센터는 보육교직원을 위한 아동학대 예방 교육자료(보건복지부, 2016)를 만들고 관련 교육을 실시하고, 서울시육아종합지원센터는 영유아를 존중하는 훈육방법을 담은 교육자료(서울시, 2015)를 배포하는 등의 노력을 하고 있음을 추가 기술할 필요가 있다.

학생자치법정의 주관처 및 근거 규정, 학생자치법정이 의무적 또는 선택적으로 시행되고 있는지 여부 등에 대해 추가적으로 설명이 필요하다. 이와 함께 학생자치법정 운영학교 확대 및 매뉴얼 개정 보급 등 지원강화, 워크숍 개최 실적 등에 대한 기술이 필요하며, 이 제도가 실제 교칙 위반 학생을 대상으로 이루어지는 점에서 교육 목적상 효과적이지 구체적으로 기술하기 바란다.

2) 아동학대 및 방임을 포함한 아동에 대한 폭력

가) 아동학대 신고자에 대한 법적의무 강화 및 신고자 보호조치 확대

국가인권위원회는 2016. 5. 19. 아동학대 신고 회피 및 신고자 보호를 위해 신고의무 기관 내 신고체계를 일원화하고 신고의 책임소재를 명확히 하도록 관련지침을 마련하며, 학대피해아동에 대한 실효적 지원을 위하여 전용쉼터 확충 및 전문가정 위탁제도 도입할 것을 권고하였다. 이에 대해 보건복지부는 신고체계 관련 지침을 2017년도 상반기 중 개정할 것이며, 피해아동쉼터를 2016년 중 12개소를 신규설치 하였고, 2017년도 7개 신규설치 예산 반영하였다고 답변하였으므로 이에 대한 실적을 함께 기술하기 바란다.

2015년 아동학대 피해아동 발견율(아동인구 1,000명 대비 아동학대사례로 판정된 피해 아동수)은 1.32%로 미국(9%) 등 선진국에 비하여 여전히 낮다. 신고의무자에 의한 아동학대 신고율 역시 29.4%로 호주(73%), 일본(68%), 미국(58%)에 비하여 낮은 현황을 기술할 필요가 있다(중앙아동보호전문기관, 2015년 아동학대 주요현황).

나) 아동보호전문기관 증설 및 관련인프라 확대

2017년 현재 220여개 시군구 중 59개 시군구에만 아동보호전문기관이 운영되고 있으며, 여전히 아동보호전문기관이 설치되지 않은 시군구가 많이 존재한다. 지방 이양된 지역아동보호전문기관 운영을 2015년부터 국고지원으로 전환하였으나, 국비와 지방비가 50:50 매칭이므로



지자체의 재정여건이 열악할 경우 아동보호전문기관 증설에 있어서 지역별 편차가 발생하는 한계를 기술할 필요가 있다.

아동보호관련 전문인력에 아동보호전문기관 상담원에 대한 기술이 누락되어 있다. 아동보호 전문기관 상담원은 별도의 전문교육을 받으며 조사원증을 발급받아 업무를 수행하는 전문인력이다. 업무환경과 관련하여 2015년 기준 1인당 평균담당 사례건수는 54건에 이른다. 상담원 1인당 1년간 실질 가용시간은 1,851시간인데 평균 업무시간은 2,514시간으로 근무환경이 열악하고, 2014년 기준 상담원들의 평균 근속 연수가 2년 10개월에 불과하여 전문성 향상에 어려움이 있다. 상담원 현황에 대한 기술과 동시에 상담원 인력 증원의 필요성을 함께 기술할 필요가 있다.

다) 아동학대 조사 및 수사 체계 확립

국가인권위원회는 아동학대 피해아동에 국선변호사 선임 및 피해아동보호명령 사건에서 국선보조인 선임을 의무화할 것을 권고하였다. 법무부는 피해아동 의사에 반하여 피해아동의 권리를 침해할 우려가 있고, 법원이 사건을 심리하면서 종합적으로 판단하여 국선보조인 선임여부를 결정하는 것이 바람직하다는 취지로 불수용하였으므로, 이러한 현황을 기술하기 바란다.

정부가 2017. 2. 24. 사회관계장관회의에서 ‘아동복지시설 취약아동 보호 방안’과 ‘학교내 학생대상 성폭력 예방대책’을 확정된 것과, 2017년 초등학교 입학대상 아동 48만 명을 전수 조사하여, 3명이 행방불명, 1명은 가족도피, 3명은 해외체류임을 밝히는 등 빠르게 대응하고 있음을 기술할 필요가 있다.

라) 아동에 대한 모든 폭력 철폐를 위한 포괄적 국가전략 개발

아동정책기본계획에 관련 지표로 재학대발생률 관리를 제시하고 있다. 아동학대 재발 관리를 위해서는 학대피해아동과 가정에 대한 집중적인 서비스개입이 필요하나, 아직까지 재학대 예방을 위한 사례관리와 전문적인 서비스 실천에 대한 세부실행계획을 제시하지 못하고 있다. 재학대 방지를 위한 프로그램 개발과 평가, 전문인력 양성에 대한 계획이 있으면 이를 기술할 필요가 있다.

교육부가 2016년 제1차 학교폭력 실태조사를 통해, 학교폭력이 2012년 2만 4,709건에서 2015년 1만 9,968건으로 19% 감소하였지만, 학교 내 성폭력 사안은 2012년 642건에서 2015년 1,842건으로 증가하고, 사이버 학교폭력은 2012년 900건에서 2015년 1,462건으로 1.62배

## 제6장 아동 인권 관련

증가한 현황을 발표하며 동시에 이에 대한 대책을 발표한 것을 함께 기술할 필요가 있다.

### 마. 가정환경 및 대안양육

#### 1) 아동의 성장하는 능력에 맞는 가족환경과 부모의 지도

육아휴직제도 도입사업장과 남성육아휴직자의 증가율만 제시하고 있으나, 전체사업장 중 도입사업장과 전체 육아휴직자 중 남성의 비율 등 전반적이 현황을 객관적으로 파악할 수 있는 현황을 추가로 제시할 필요가 있다.

한부모 가정에 지원되는 지원금과 무상교육 및 보육관련 양육수당에 대한 개략적인 금액을 부록 등으로 제시하고, 한부모 가정에 지원되는 지원금과 입양 가정에 지원되는 지원금을 비교 제시함으로써 객관적 지원규모에 대한 정보를 제공할 필요가 있다.

#### 2) 부모로부터의 분리

서울가정법원과 광주가정법원 외에 2016년 인천가정법원에도 면접교섭센터가 설치되었으므로 총 3개소의 면접교섭센터가 설치되었다는 내용으로 정정할 필요가 있고, 면접교섭 이행명령을 따르지 않는 상대방에게 과태료를 부과하기 위해서는 '신고'가 아니라 '신청'이 필요하므로 기술을 수정할 필요가 있다.

시설보호 중에 있는 아동에 대한 가족관계 회복 프로그램 지원 현황을 구체적으로 설명하고 현재 프로그램 적용 대상 아동 수, 원가정 복귀 사례 등을 소개할 필요가 있고, 아동복지시설 평가 시 시설보호 아동과 부모 등 원가족과의 관계유지를 위한 노력을 2013년부터 평가항목에 포함하고 있으므로, 원가정으로 복귀된 아동에 대한 통계가 있다면 이를 제시하여 프로그램의 성과를 기술할 필요가 있다.

#### 3) 가정보호를 받지 못하는 아동

요보호아동이 발생될 때, 지방자치단체장은 보호시설 여건에 따라 배치하고 있다. 중앙가정 위탁지원센터에 의하면 2014년 위탁가정과 관련하여 조부모 대리양육과 친인척 위탁을 제외한 일반위탁은 6.9%에 불과하다. 친인척 위탁가정을 제외한 일반위탁가정의 비중이 낮은 점과 관련하여 현실적인 정부 지원금 지원, 정부차원의 적극적인 교육홍보 등의 구체적인 해결방안이 요구됨을 기술할 필요가 있다.

#### 4) 보호 및 양육 관련 조치의 정기적 심사

아동복지심의위원회는 본래 요보호아동 배치 및 심의의 기능이 있으나, 아직 구성되지 않은 지방자치단체가 많고, 구성되어 있는 경우에도 개최 절차 및 기간 등이 준수되지 않아, 실제 업무수행과정에서 담당공무원이 요보호아동을 배치하는 경우가 있는 등 한계가 있음을 함께 기술할 필요가 있다.

아동권리위원회의 권고사항 중 “대안돌봄기관 내 아동에게 제공되는 돌봄의 유형을 협약 25조에 따라 체계적이고 정기적으로 검토하라”는 내용에 대한 보고가 누락되어 있다. 2016년 개정된 「아동복지법」 제15조의3의 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제15조 제1항 제2호부터 제6호까지의 보호조치 중인 보호대상아동의 양육상황을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 매년 점검하여야 한다.”는 규정을 기술함으로써 보완할 필요가 있다.

2017. 3. 법무부가 준비중인 「가사소송법 전부개정법률안」은 가사사건에서 연령제한 없이 의견제시권을 부여하도록 되어 있으므로 관련 내용을 반영하여 기술할 필요가 있다.

#### 5) 입양

「가족관계등록법」상 친양자입양관계증명서 제도에 의해 친양자 본인이 성년이 되어 증명서 발급을 신청한 경우 친생부모의 동의가 없더라도 친생부모의 성명, 주소, 주민등록번호 등 인적사항이 모두 공개될 수 있으므로, “친생부모의 인적사항은 당사자의 동의가 있어야 공개할 수 있으며, 입양당시 친생부모의 연령, 입양사유 및 거주 지역은 필수공개 정보로 정하고 있다”는 기술로 수정이 필요하다.

「민법」상 일반입양 및 친양자 입양의 경우에도 입양될 아동이 13세 이상인 경우에는 아동본인이 입양에 합의한 경우에만 입양이 이루어지므로, 이 점도 함께 적시해야 할 것이다. 또한 입양과정에서 아동이익의 최우선의 원칙을 고려하고 있다는 점에 대한 기술이 누락되어 있으므로, 입양허가제 도입 목적과 법원의 입양허가 시 아동이익의 최우선의 원칙을 판단기준으로 삼고 있다는 점을 추가 기술할 필요가 있다.

「민법」 제910조에 “친권자는 그 친권에 따르는 자에 갈음하여 그 자에 대한 친권을 행사한다”고 규정되어 있어, 청소년 미혼모의 아동에 대한 입양동의권은 청소년 미혼모가 아닌 친권자인 청소년 미혼모의 부모(아동의 조부모)가 행사하고 있어 청소년 미혼모의 입양 동의권이 제한되고

## 제6장 아동 인권 관련

있음에 대한 기술이 필요하다.

청소년 미혼모의 입양동의가 실질적으로 강요에 의한 것이 되지 않도록 하기 위해 이루어진 조치 중 2015년부터 입양기관이 「한부모가족지원법」에 따라 미혼모자지원시설을 운영하지 못하도록 한 것에 대한 기술이 필요하다.

### 바. 장애·기초보고건 및 복지

#### 1) 장애아동

아동권리위원회는 저소득층 장애아동을 기준으로 지원하는 것에 우려를 표명하였는데, 「장애아동 복지지원법」 제14조의 장애아동대상 선정기준에는 여전히 소득을 고려하고 있음을 추가 기술할 필요가 있다.

장애아동의 장애를 최소화하고 잠재적 능력을 발전시키기 위해서는 장애조기발견과 지원이 중요한데, 장애진단검사비의 경우 차상위 및 저소득가정에 최소한의 비용만이 지원되며, 학령기 치료서비스로 월12만원 정도의 바우처서비스가 지원되고, 발달재활서비스의 경우 전국평균가구 소득 150%이하의 가구에 한해 월 14만원에서 22만원까지 차등적으로 지원되고 있으나 소요되는 비용과 치료지원비용을 비교할 때 부족하며, 자부담에 대한 부담도 크다는 한계를 기술할 필요가 있다.

#### 2) 건강 및 보건서비스

대도시와 농어촌 간의 지역격차에 대한 현황 등 응급센터가 설치된 지역을 중심으로 의료기관 분포상황을 기술할 필요가 있다. 또한 진료수준의 격차에 따른 의료접근성의 불평등에 대한 문제도 기술할 필요가 있다.

2017년 청소년통계발표에 의하면 2016년 13~24세 청소년 중 아침식사를 거르는 비율은 42.3%로 2년 전보다 3.4%p 증가하였다. 또한 13~19세 인구 중 50.5%가 학교생활에서 스트레스를 받는다고 응답한 내용을 기술할 필요가 있다.

성인외과에 비해 수익을 많이 올리지 못하는 소아외과 부문에 전공의가 배출되지 않아 소아외과 의사가 전국에 30여명에 불과하고, 대부분 수도권 대학병원에 몰려있어, 외과수술을 받기 어려워 외상 소아환자가 사망하는 사건이 발생하고 있으므로, 이러한 현황에 대한 정부의 정확한 보고가 필요하다.

### 3) 청소년의 생식보건과 건강한 생활습관 증진 조치

성교육 운영뿐만 아니라 성교육의 효과성을 점검하여 청소년 피임과 임신 등 성관계 실태가 어떻게 개선되었는지 기술할 필요가 있다. 2013년~2015년 청소년 21만 2,538명을 대상으로 진행된 '청소년건강행태 온라인조사' 결과(삼성서울병원 산부인과 연구팀, 2017. 3. 22.) 성경험이 있다고 답한 응답자는 연도별로 5.0~5.3%정도이며, 남학생(7.0~7.4%)이 여학생(2.8~3.1%)보다 높았다. 성경험이 있는 청소년이 성관계를 시작한 평균 연령은 12.8세에서 13.2세이고, 피임실천율은 2013년 39.0%에서 2015년 48.7%로 증가했으나 아직 절반에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

모바일 앱의 무분별한 불법음란정보에 아동이 노출되고 있으나, 이를 단속하는 방송통신위원회 모니터링 인원은 5명에 불과하고, 초중고생 146만명을 대상으로 조사한 결과 스마트폰 중독 위험군이 13.6%인 19만 8642명으로 높은 비율인 점(여성가족부 '2016 인터넷 스마트폰 이용습관 진단조사') 등 객관적인 현황에 대한 정보를 제공하고 게임의 폭력성, 선정성, 성차별적인 내용에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있음을 기술하기 바란다.

### 4) 사회보장과 아동보호 서비스 및 시설

헌법에 아동복지 의무가 규정되어 있지 않다는 아동권리위원회의 우려와 관련하여, 2017. 3. 28. 국회 여성가족위원회가 전체회의에서 아동권의 신설, 아동청소년 권리증진을 위한 국가의 무 명시, 여성과 아동 등이 안전하게 살 권리 보장 등의 내용을 담은 '성평등 실현 및 아동권익보장을 위한 헌법개정 관련 의견서'를 채택하고 이를 국회 헌법개정 특별위원회에 전달한 내용을 추가하여 기술할 필요가 있다.

제1차 아동정책기본계획은 이미 수립되어 시행중이므로, 계획대비 2015년~2017년 예산 상황을 제시하여 현황을 평가하는 방법으로 기술할 필요가 있다.

### 5) 기본적 의식주를 포함, 적절한 생활수준

2012. 7. 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」을 제정하였으므로 이를 추가하여 기술할 필요가 있다. 또한 위 법률은 아동빈곤에 관한 5개년 기본계획 및 연도별 시행계획 수립의 의무와 아동빈곤예방위원회를 두는 내용으로 12개의 규정을 둔 외에 빈곤예방을 위한 구체적인 내용은 담겨져 있지 않으므로 이에 관한 법률 개정의 노력을 구체화하여 기술할 필요가 있다. 정부의

## 제6장 아동 인권 관련

「제1차 아동정책기본계획」 및 「2016년도 시행계획」에는 빈곤가정 아동의 기본욕구에 대한 실태 조사 및 지원을 위한 기본계획을 수립하겠다는 내용 외 구체적인 방법이 제시되어 있지 않으므로 이에 관한 구체적인 계획 수립 방안에 대하여 기술할 필요가 있다.

디딤씨앗통장 사업과 관련하여, 디딤씨앗통장 사업을 주관하는 한국사회복지협의회 중앙사업단의 인력과 예산부족으로 지역별 및 대상별 사업수행에 편차가 발생하고 있다는 지적이 있으므로 이러한 한계를 함께 기술할 필요가 있다.

### 사. 교육·여가 및 문화

#### 1) 직업 훈련과 지도를 포함한 교육에의 권리

아동권리위원회의 정부보고서 작성지침(CRC/C/58/Rev3) 부록 H 22항에 따라 ‘△아동과 성인의 문해율, △초·중고등학교와 직업훈련센터의 총 등록·순등록 및 출석률, △초·중고등학교와 직업훈련센터의 중도탈락률과 졸업률, △평균교사-학생비율 및 훈련받은 교사비율, △자국 언어로 교육을 받는 원주민과 소수인종 아동 수, △비공식 교육을 받는 아동 수’와 같이 세분화된 자료가 제출되어야 한다.

추가로 지역 간 편차여부를 확인할 수 있도록 도시와 농어촌 지역, 수도권과 비수도권 지역의 학교 비율에 대한 자료를 추가적으로 부록 등으로 제시할 필요가 있다.

#### 2) 교육의 질과 함께 교육의 목표

「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정하였음을 기술하면서 구체적인 내용이 언급하지 않았으므로, 이에 대한 보완이 필요하다. 특히 선행교육 규제대상에 학원 선행교육이 제외되면서 학원이 여전히 선행교육상품을 판매할 수 있다는 한계를 함께 기술하여야 한다.

“2014년 사교육 참여율은 68.6%로 2012년 이후 지속적으로 감소하는 추세이다(표 VIII-10참조)”라고 기술되어 있으나, 2015년의 사교육 참여율이 68.8%로 2014년에 비해 증가하였고, 2012년~2015년 사이 1인당 사교육비는 지속적으로 증가하는 점을 고려하면 이는 적절하지 않은 기술이다.

2011년 이후 사교육 참여율은 감소하였지만(2011년 71.7%, 2015년 68.8%) 사교육을 받는 학생들의 1인당 월평균 사교육비는 2011년 335천원에서 2015년 355천원으로 증가하였는데, 이는 사교육을 전혀 받지 못하는 학생들이 증가한 반면, 사교육을 받는 학생은 지출이 증가하였음

을 의미한다.

2015년 월평균 소득 7백만원 이상 가구의 1인당 월평균 사교육비는 420천원이고, 월평균 소득 1백만원 미만 가구는 66천원이다. 참여율도 전자는 82.8%인 반면, 후자는 32.1%이며, 서울에 있는 4년제 대학 진학자 기준으로 사교육비 1분위(하위 20%)의 서울소재 대학 진학률은 23.3%였으나, 5분위(상위 20%)의 진학률은 50%에 달하고 있다. 소득수준이 높은 가정의 사교육비 수준이 높고, 서울 소재 상위권 대학에 진학할 확률이 높다는 조사 결과가 발표되고 있으므로 관련 현황을 정확히 보고할 필요가 있다.

12세 이하 초등학생들의 사교육 참여시간은 주당 6.4시간으로 2011년 7.2시간에 비해 감소했지만 여전히 높은 수준이다. 대한민국 아동 학업스트레스 지수가 50.5%로 유니세프 조사 대상 30개국 중 1위(평균은 33.3%), 생활만족도는 18.5%로 30개국 중 26위(평균은 26.7%, 1위 아일랜드는 42.5%)이다(한국보건사회연구원, 2015. 3. 한국아동의 주관적 웰빙수준과 정책과제).

입학사정관제는 사교육 의존도를 낮추고 대학진학 불평등을 해소하기 위해서 성적 이외의 다양한 활동을 종합적으로 고려하는 전형이나, '다양한 활동'이 학생과 학부모들에게 부담으로 작용하고 있다는 비판과 함께 본래 목적을 살릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다는 내용을 기술할 필요가 있다.

### 3) 여가 및 문화활동

교육부의 2016. 7. 17. 보도자료에 의하면, 사이버폭력 관련 법률예방교육, 재비행 방지교육, 청소년 꿈키움센터 등 사이버폭력을 예방하기 위한 프로그램 및 정책이 실시된 시기 또는 연도 등을 표기하고, 학생 천 명당 사이버 괴롭힘 피해건수가 2015년 1.9건에서 2016년 1.7건으로 감소하는 등의 성과가 있었음을 표기할 필요가 있다.

#### 아. 특별보호조치

##### 1) 난민아동 및 무국적 아동

국가인권위원회의 「2014년 외국인보호시설 방문조사」에서 2013. 11.부터 2014. 4.까지 외국인보호시설에 만 18세 미만의 아동이 보호조치된 사례는 41명이었고, 그 중 베트남 출신의 부모와 함께 입소한 유아(2013년생)가 2014. 1. 6.부터 2014. 3. 28.까지 3개월가량 보호되었

## 제6장 아동 인권 관련

다. 이 사례에 대하여 출입국당국은 해당유아의 부모 모두 「출입국관리법」 위반으로 단속되었는데, 유아를 별도로 위탁할 시설이나 친지 등이 없기 때문이라고 설명하였다. 국가인권위원회는 이를 계기로 2014. 11. 25. 법무부장관에게 ‘아동, 임신부, 환자 등 인권취약계층에 대한 보호 심사기능을 강화하고, 새로운 형태의 보호시설을 검토할 것’을 권고하였다. 이에 대해 법무부는 2014. 12. 30. 출입국관리법을 개정하여 환자, 임신부, 노약자, 19세미만자 등 인권취약계층을 구체적으로 명문화한 특별보호 규정을 신설하여 취약계층에 대한 배려조치 및 시설개선을 계속 추진할 예정임을 밝혔다.

1994년 이후 2016. 4.까지 국내 난민신청자 17,523명 중 난민인정자는 592명(출입국 외국 인정책 통계월보, 2016. 4.)으로 2014년 유엔난민기구 보고서에 따른 세계평균 난민 인정률인 27%(UNHCR Statistical Yearbook 2014)에 비하면 낮은 수준이다.

아동권리위원회가 난민과 망명 희망아동도 출생을 등록할 수 있도록 권고한 것에 대하여 난민신청 중 태어난 아동의 출생등록이 이루어지지 않아도 외국인등록을 허용하고 있다고 기술하고 있다. 국제인권기준에서 요구하는 ‘보편적 출생등록제도’란 ① 모든 아동의 출생에 대하여 ② 국가가 그 신고된 사실을 관리하고 검증하여 공적인 장부에 보관하고 ③ 당사자가 원하는 경우 이를 증명할 수 있는 증명서를 발급하여야 하는 제도를 의미한다. 이러한 점을 고려하면 외국인등록은 체류자격을 증명하는 서류일 뿐 출생을 증명하는 서류라고 할 수는 없으므로 출생 등록과 외국인등록의 차이도 함께 기술할 필요가 있다.

현행 「아동복지법」은 법 적용 대상을 18세 미만인 사람으로 정의하여 한국 국적이 아닌 아동을 모두 포괄하고 있다. 그러나 「사회복지사업법」이 복지서비스의 이용대상자를 국민으로 하여 「아동복지법」에 따른 서비스와 정책 대상도 한국 국적의 아동으로 제한된다. 그 결과 아동양육 포기나 아동학대 사례가 발생하여도 이주 아동은 국적 및 체류자격으로 인해 아동보호서비스 이용에 차별을 받고 있는 한계가 있으며, 향후 개선방안을 제시해야 할 필요가 있다.

### 2) 소수민족이나 원주민 아동

「다문화가족지원법」은 다문화가족을 생래적 국민과 결혼이민자로 이루어진 가족이라고 정의함으로써, 결혼 목적이 아닌 이민자는 지원대상에 포괄되지 못하고, 사실혼관계나 미등록이주자 등도 충분히 포괄하지 못하고 있는 점을 기술할 필요가 있다.



### 3) 아동노동을 포함한 경제적 착취

국가인권위원회는 2010년 노동부장관에게, 「근로기준법」 제69조에 규정된 15세 이상 18세 미만인 자의 법정 근로시간을 35시간으로, 연장근로한도를 1주일에 5시간으로 개정하여 청소년 근로자의 주5일 근로를 보장하도록 권고하였고 2017. 4. 현재 관련 규정이 전혀 개정되지 않고 있는바, 이에 관한 노동당국의 권고 이행 계획을 구체적으로 기술하기 바란다.

고용노동부가 운영하는 ‘청소년근로권익센터’ 외에 여성가족부가 운영하는 ‘청소년근로보호 센터’가 있고, 방학기간동안 연 2회 청소년근로보호 합동점검을 실시하였다. 2016년에도 15개 시도 30개 지역에서 합동점검을 실시하여 총 178건의 위반사례를 적발하였고, 위반 사례로 근로조건 명시위반, 근로자명부 미작성, 최저임금 미고지, 임금체불, 성희롱 예방교육 미실시 등이 있었음을 기술할 필요가 있다.

특성화 고등학교의 현장실습 문제와 관련하여, 2016. 8. 「직업교육훈련 촉진법」을 개정하여 현장실습표준협약서 미 작성시 500만원 이하의 과태료 부과규정을 신설한 점을 추가 기술하고, 더불어 2017. 1. 특성화고등학교 졸업을 앞둔 학생이 실적경쟁에 시달리다 자살한 사건이 발생하는 등의 현황과 관련하여, 특성화고등학교 학생들의 현장실습에서 각종 인권침해 문제가 제기되고 있음을 함께 기술할 필요가 있다.

서울시 교육청은 2017. 3. 산학일체형 도제학교 학생들 대부분도 최저임금 수준의 교육훈련비를 받고 있으며, 일부 학생은 직무와 무관한 청소, 잡일, 잡초제거 등을 하고 있다는 현황을 발표하였으므로, 관련 내용을 기술할 필요가 있다.

### 4) 성적 착취 및 성적 학대

#### 가) 아동성폭력예방 조치 및 교육강화

성폭력을 예방하기 위한 성교육과 관련하여, 정부가 2017. 3.부터 배포한 성교육 표준안은 배우자 요건에서 여성은 외모, 남성은 경제력, 남성의 성에 대한 욕망은 때와 장소에 관계없이 충동적으로 급격히 나타난다는 등 성별 고정관념과 차별적 성별규범 그리고 남성의 성욕에 대한 통념을 강화하는 등의 내용을 담고 있어 비판을 받고 있는 점도 함께 기술할 필요가 있다.

해바라기센터는 성폭력, 성매매 피해자에 대하여 24시간 상담, 의료, 법률, 수사지원을 원스톱으로 제공하는 기관이나, 한국여성인권진흥원이 운영하는 중앙을 제외하고 모두 병원이 위탁

## 제6장 아동 인권 관련

받아 운영 중인데, 성폭력 피해아동을 환자로 취급하여 치료중심으로 접근하는 한계와 아동 인권과 복지적 접근이 부족하다는 한계가 현장에서 보고되는 점을 기술할 필요가 있다.

아동권리위원회는 협약 제35조와 제2선택의정서 제2조와 제3조에 합치되도록 모든 조치를 취할 것을 권고하므로, 성매매 피해 아동에 대한 권고를 따를 조치가 함께 기술되어 있어야 하나 이러한 내용이 기술되어 있지 않다. 현행 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동성매매 피해아동을 ‘대상 아동·청소년’으로 분류하여 「소년법」상 범죄소년으로 취급하는데, 이러한 규정은 성매매의 당사자가 된 아동을 성착취 피해아동으로 해석하는 협약 및 제2선택의정서를 위반하는 것이므로, 이를 개정하기 위한 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정안」발의(김삼화 의원 대표발의 2017. 2. 13. / 남인순 의원 대표발의 2016. 8. 8.) 등의 현황을 함께 기술할 필요가 있다.

### 나) 아동대상 성매매 및 성범죄 처벌강화

여성가족부의 2017. 3. 1. 발표에 의하면, 아동·청소년 대상 성범죄로 확정 판결을 받아 신상이 공개된 성 범죄자 중 강간사범의 집행유예 비율은 2015년 32.2%로 나타났으며, 2012년 42.0% 이후 지속적으로 감소하긴 하였으나, 아동·청소년 대상 강간사범 셋 중 한명은 여전히 집행유예로 석방되는 것으로 심각한 수준이므로 관련 현황을 정확히 보고할 필요가 있다.

### 다) 아동성범죄에 대한 효과적 수사 및 기소방안 마련

2012년 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」이 개정되어 친고죄가 전면 폐지된 외에, 일정한 아동·청소년 관련 기관 및 시설 또는 단체의 장과 그 종사자가 아동·청소년 대상 성범죄의 발생 사실을 알게 된 때, 즉시 수사기관에 직접 신고하는 것을 내용으로 하는 신고의무 제도가 도입되었음을 추가로 기술할 필요가 있다.

### 5) 인신매매, 불법거래, 유괴

인신매매사범에 대한 원칙적 구속기준을 준수하고 있다고 언급하면서 <표 IX-12>를 제시하고 있다. 그러나 제시된 통계는 인신매매 관련사범 접수 및 기소와 불기소처분 현황을 알려줄 뿐 구속기준에 대한 자료라고 보기는 어려우며, 2015년 기준 인신매매사범 436명 가운데 불기소된 사람의 수가 248명으로 전체 56.9%에 달하는 것으로 나타나, 오히려 단속과 처벌이 약하다는 근거로 해석될 수 있다. 따라서 원칙적 구속기준을 준수하고 있다는 근거자료로 부적절하다.

## 6) 소년사법 운영

### 가) 아동피의자에 대한 법률 및 기타 지원

아동권리위원회는 청소년전담검사가 소년사법의 전문가가 될 수 있도록 하는 환경을 제공하지 않는다는 우려를 표명하였으나, 국가보고서 안은 이에 대한 정보를 제공하고 있지 않는다. 이와 관련하여 소년 범죄를 담당하는 수사, 교정, 보호기관의 직원들의 전문성 증진을 위한 훈련 프로그램이나 장기보직기간 부여 등의 사례 등이 있는 경우 이를 기술할 필요가 있다.

아동피의자가 수사단계에서 국선보조인제도를 활용하여 전문가의 조언을 구하거나 법률적 도움을 받을 수 있다고만 기술할 뿐, 소년보호사건에서는 소년이 소년분류심사원에 위탁된 경우에만 국선보조인 조력을 받을 수 있고, 기소되지 않거나 소년분류심사원 임시위탁처분을 받지 않은 수사단계에서는 국가로부터 법률조력을 받을 수 없다는 한계에 대하여 기술되어 있지 않으므로 이를 명확히 보고하여야 한다.

### 나) 소년수용자 대상 인권친화적 서비스 제공

국가인권위원회는 소년원에 대한 방문조사 결과, 2015년 법무부장관에게 보호소년의 정신건강 증진과 건전한 성장을 위해 소년보호시설에서의 의료처우 향상에 필요한 의료소년원을 신설해야 한다는 의견을 표명한 바 있다. 이에 법무부는 국유부지를 확보하고, 정부예산안(국유재산관리기금)에 반영을 요구하는 등 의료전담소년원 신설을 추진하고 있으나, 예산확보 등 추진에 어려움이 있다는 상황을 설명할 필요가 있다.

기결수의 경우는 성인과 아동을 분리수용하고 있으나, 미결수의 경우 성인과 분리수용이 이루어지지 않는 현황도 함께 기술할 필요가 있다.

### 다) 구금 대안조치 확대

소년분류심사단계에서는 아직 처분이 확정되기 전이기 때문에 「형사소송법」상 구속요건보다 더 엄격한 요건 하에서 위탁이 이루어져야 할 필요가 있음에도, 현행 「소년법」상 소년원 판사에게 광범위한 재량이 주어져 있다는 문제가 제기되어 있으며, 이 과정에서 구속 전 피의자신문제도와 같이 법관 앞에서 진술할 수 있는 절차도 별도로 보장되어 있지 않다는 점을 기술할 필요가 있다.

또한 소년분류심사원 위탁기간을 소년원 수용기간 등 보호처분 기간에 포함하고 있지 않다.

## 제6장 아동 인권 관련

위탁처분은 임시조치이기는 하나 실질적으로 신체의 자유를 침해하여 구금하는 성격이 있다. 그러나 아동이 형사사건에서 구속되어 있다가 소년부로 송치되어 소년원 보호처분을 받은 경우 미결구금과 소년원 수용의 목적이 다르다는 이유로 소년 형사사건에 있어 미결 구금일수를 소년원 수용기간에 산입하지 않는데, 이는 소년법의 자유박탈은 최소한의 기간에 그쳐야 한다는 협약 규정에 위반될 가능성이 있으므로 이를 명확히 보고할 필요가 있다.

### 자. 아동매매·아동성매매·아동포르노물에 관한 아동권리협약 선택의정서 후속조치

「아동·청소년 성보호에 관한 법률」에서 성매매에 유입된 아동·청소년이 '피해자'가 아닌 '대상아동·청소년'으로 규정되어 「소년법」에 따라 범죄를 저지른 아동·청소년과 동일한 보호처분의 대상이 되고, 형사상 발생할 수 있는 피해를 방어하기 위한 국선 변호사를 선임할 수 없으며, 또한 보호처분에 의해 범죄기록, 수사자료 등이 남아 성매매 피해신고를 꺼리게 되고, 알선자와 성매수자가 이를 악용하여 성매매를 강요하는 사례가 많은 것으로 보고되고 있다. 현재 국회에는 '대상아동·청소년'을 '피해아동·청소년'으로 개정하고, 「소년법」의 보호처분 규정을 삭제하며, 피해아동에 대한 전문 지원센터의 설치 등을 골자로 하는 「아동·청소년 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」이 다수 계류되어 있으므로 관련 현황을 보고하기 바란다.

2016년 국가인권위원회가 실시한 「아동·청소년 성매매 환경 및 인권실태 조사」에 의하면 성매매 '피해아동·청소년'이 가장 많이 이용한 성매매 방식은 '스마트폰 채팅 앱(67.0%)', '인터넷 카페/채팅(27.2%)' 순서로 나타나 과거와 달리 온라인을 통한 성매매가 빠르게 증가하고 있으므로 이를 규제하고 처벌하기 위한 정부의 노력이 함께 기술되어야 한다.

온라인 공간을 매개로 하는 성범죄가 확산되어 가고 있음에도 <표X-1>에서 보듯이 청소년 대상 성매매와 아동포르노그래피는 늘고 있는데, 접수 건수는 줄어들고 있어 이에 대한 제도적 기술적 조치 보완이 필요하다.

### 차. 아동의 무력충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서에 대한 후속조치

초중등학교에서 아동들을 국방부 및 재향군인회 등에서 운영 중인 '병영체험' 행사에 참여시키는 것이, 단순히 군부대를 방문하고 견학하는 것을 넘어서 아동에게 유격훈련을 받고 실제 전투에 사용되는 총기 등 기구를 체험하게 한다는 점에서, 아동에 대한 군사훈련을 하는 것과 다르지 않다는 비판이 있으므로 이에 대한 기술이 필요하다.

**3** 2017. 5. 19.자 결정  
 유엔 「아동권리협약」 제5.6차 통합 국가보고서 안에 대한 의견표명

모의 군사 훈련 금지를 위한 제도적 조치로서 1997년 이후 고교의 군대 교육은 선택사항이 되었으며, 2011년부터는 "안전과 보건"으로 과목 명칭이 변경되었음을 추가 기술할 필요가 있다.

#### IV. 결론

이상과 같이 국가인권위원회는 보건복지부장관에게 유엔 「아동권리협약」 이행상황에 관한 정부의 제56차 통합 국가보고서 안에 대하여「국가인권위원회법」 제19조 제7호, 제21조 및 제25조 제1항에 따라 의견을 표명하기로 결정한다.

2017. 5. 15.

위원장 이성호    위원 이경숙    위원 정상환    위원 최혜리    위원 한위수  
 위원 최이우    위원 이은경    위원 장애순    위원 김기중    위원 한수용





# 제7장

## 장애인 인권 관련

국제인권 결정례집





**1** 2007. 9. 17.자 결정 「장애인권리협약」 비준 및 「장애인권리협약 선택의정서」 가입 권고

**결정요지**

국회의장, 보건복지부장관 및 외교통상부장관에게 「장애인권리협약」 및 「장애인권리협약 선택의정서」의 유보 없는 비준 및 조속한 가입을 권고

**판단 기준**

「헌법」제10조, 제11조, 제34조, 「장애인차별금지법」

**주 문**

국가인권위원회는 국회의장, 보건복지부장관 및 외교통상부장관에게 장애인권리협약 및 장애인권리협약 선택의정서의 유보 없는 비준 및 조속한 가입을 권고한다.

**이 유**

**I. 권고의 배경**

2006년 12월 13일 UN총회에서 회원국 192개국의 만장일치로 채택된 장애인권리협약의 성안과정에, 한국은 시민단체와 밀접한 협조 및 적극적 참여를 통하여 제6조(여성장애인), 제9조(접근성), 제19조(자립적 생활과 사회통합), 제20조(개인의 이동)의 채택에 기여하였다.

또한 국내적으로는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다)이 2007년 3월 6일 국회 본회의를 통과하여 동년 4월 10일에 공포되었다.

## 제7장 장애인 인권 관련

이렇듯 국제적으로는 장애인권리협약이 채택되었으며, 국내적으로는 「장애인차별금지법」이 제정되어 그동안 우리 사회에서 소외되었던 장애인의 인권보호에 중요한 전환점이 될 것이라 판단되나 우리나라는 2007년 3월 31일 장애인권리협약에 서명하였을 뿐, 아직 장애인권리협약 및 동 협약 선택의정서에 대한 비준 및 가입을 하지 않고 있다.

따라서 우리 위원회는 장애인권리협약 및 동 협약 선택의정서가 장애인에 대한 차별금지, 인간의 존엄, 신체의 자유 등 우리 「헌법」이 보장하고자 하는 기본권과 밀접한 관계가 있다고 판단하여, 이에 대한 가입 및 비준의 적절성 여부 및 관련문제를 「국가인권위원회법」제19조 제7호에 의거하여 검토에 착수하였다.

## II. 판단 기준

장애인권리협약과 동 협약 선택의정서의 비준 및 가입에 대한 적절성 여부 및 국내법과의 관계를 판단함에 있어 「헌법」제10조, 제11조, 제34조와 「장애인차별금지법」을 기준으로 하였다.

## III. 판단

### 1. 장애인권리협약 비준 및 동 협약 선택의정서 가입의 필요성

#### 가. 국제사회에서의 위상 제고

2007년 8월 현재 장애인권리협약은 4개국, 동 협약 선택의정서는 3개국만이 비준하여, 동 협약이 발효되기 위해서는 적어도 16개국 이상의 가입이 필요하다.

우리나라는 동 협약의 성안과정에서 시민단체와 함께 ‘장애여성’, ‘접근성’, ‘자립생활과 사회 통합’, 및 ‘개인의 이동’과 관련된 조항을 만드는데 적극적이며 주도적인 역할을 하였다.

협약 성안과정에서 보여준 우리나라의 역할과 장애인권리협약의 조속한 발효를 위해서라도 동 협약 및 선택의정서의 비준 및 가입이 시급한 실정이며, 동 협약 및 선택의정서의 가입은 국제적으로 우리나라가 인권선진국으로 위상을 제고할 수 있는 좋은 계기가 될 것이다.

## 나. 장애인 인권의 실질적 신장 견인

장애인권리협약은 그간 ‘장애인권리선언’, ‘장애인에 관한 세계행동계획’ 및 지금까지의 주요 국제인권조약들이 장애인의 인권보호와 신장에 충분하지 못했다는 비판적 평가와 문제의식에 근거하여 탄생하였다.

따라서 장애인권리협약은 현재까지의 인권조약에서 규정하였던 인간의 존엄에 기반을 둔 보편적 규범을 다시 한번 확인하고 동시에 인간으로서의 존엄을 보장하기 위하여 장애인의 특수성을 반영하여 성안되었다.

보편적 인권규범이자 장애인의 특수성을 반영한 장애인권리협약을 비준하게 되면, 동 협약은 국내법과 동일한 효력을 가지게 될 뿐만 아니라, 우리나라 장애인정책의 하나의 기준으로 작용할 수 있으므로 실질적인 장애인 인권의 신장을 도모하는데 기여하게 될 것이다.

## 2. 장애인권리협약과 헌법과의 관계

### 가. 헌법 제10조와의 관계

「헌법」제10조 전문은 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다’고 규정하여 행복추구권을 보장하고 있다. 이러한 행복추구권의 내용에는 일반적인 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권이 포함된다고 할 수 있다.

장애인권리협약은 다른 사람과 동등한 조건에서 장애인의 일반적 행동자유권과 개성의 자유로운 발현을 보장하도록 규정하고 있으므로 동 협약과 우리 헌법규정은 일치한다고 볼 수 있다.

### 나. 헌법 제11조와의 관계

「헌법」제11조에서 규정하고 있는 평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법의 해석 및 집행에 있어 준수하여야 할 기준인 동시에, 국가가 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과, 평등하게 대우하여야 할 의무를 규정하고 있다.

장애인권리협약은 평등 및 비차별의 원칙하에 당사국에게 의무를 부여하고 있는 인권조약으로 우리 「헌법」제11조가 규정하고 있는 평등원칙을 구체적으로 구현하고 있는 협약이라 할 수 있다.

### 다. 헌법 제34조와의 관계

우리「헌법」은 제34조 제1항에서 "모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다"고 하면서, 제5항에서는 "신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 하여 특히 장애인의 복지향상을 위하여 노력해야 할 국가의 의무를 규정하고 있다.

그러므로 장애인권리협약에서 규정하고 있는 당사국 의무와 우리 헌법에서 이야기 하고 있는 국가의 장애인 복지를 위하여 노력할 일반적 의무는 서로 부합하고 있으며, 장애인권리협약이 이를 구체화 시키고 있다고 볼 수 있으므로 동 협약에 대한 비준이 바람직하다.

### 3. 장애인권리협약과 장애인차별금지법과의 관계

장애인권리협약은 제4조 제2항(당사국의 일반의무)에서 사회권과 관련하여 가용자원이 요구되는 경우, 점진적(progressively)인 실현을 규정하고 있으며, 이러한 조항을 통하여 유추하여 보았을 때, 장애인권리협약에서 부여하고 있는 당사국의 의무는 차별금지 및 자유권과 관련해서는 즉각적인 의무를, 그리고 가용자원이 필요한 경우에는 점진적 실현 의무를 규정하고 있다고 볼 수 있다.

2007년 4월 10일 공포된「장애인차별금지법」은 장애인 인권의 존엄과 권리 및 장애인에 대한 차별금지에 관한 내용을 포함하고 있는 법규범으로 특히 즉각적 조치가 필요한 차별금지규정이나 자유권과 관련된 규정은 거의 장애인권리협약과 중첩되어 있거나 어느 면에서는「장애인차별금지법」이 더욱 세부적으로 규정하고 있다.

또한 장애인권리협약에서 규정하고 있으나「장애인차별금지법」에 규정되어 있지 않은 몇몇 조항들은 사회권과 관련된 국가의 점진적 의무를 규정함으로써 장애인정책의 방향제시라는 거시적인 차원에서 장애인 인권의 증진에 그 역할을 두고 있다.

따라서 장애인권리협약의 규정은「장애인차별금지법」에 의해 국내적으로 거의 수용되어 국내 법제와 충돌이 발생하지 않고 있다.

「장애인차별금지법」은 장애인권리협약의 국내적 이행에 있어 중요한 핵심 법규범으로 그리고 장애인권리협약은 국가의 장애인 정책 전반에 걸쳐 일정한 기준을 제시하며 이를 선도하는 역할을 통해 서로 상호 보완적인 관계에 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 주요 쟁점 사항에 대한 판단

##### 가. 생명보험의 가입에 관한 검토

###### 1) 문제의 소재

장애인권리협약 제25조 (e)항은 생명보험이 장애인에게 차별적으로 제공되는 것을 금지하고 있으며, 이와 관련하여 우리「상법」제732조는 심신상실자 또는 심신박약자의 사망을 보험사고로 한 보험계약은 무효라고 규정하고 있다.

따라서「상법」에서 규정하고 있는 심신상실자 또는 심신박약자의 불분명한 개념으로 인하여, 실질적으로 보험계약에서 특히, 정신장애인을 이에 해당한다고 보아 보험가입이 거절되고 있다.

###### 2) 상법 제732조의 개정 필요성

동 조항은 심신상실자 또는 심신박약자의 사망을 보험사고로 하는 보험계약에서 심신상실자 등이 피보험자가 될 경우 발생할 수 있는 손해위험성을 제거하여 이들을 보호하기 위한 것이다.

그러나 이러한 보험계약을 악용한 보험가입자측의 의도적인 보험사고 유발가능성을 막기 위해「상법」에 여러 방지구정을 두고 있으며, ‘심신상실·심신박약’은 추상적 개념으로 현실에서는 보험자의 판단에 좌우되어 정신적 장애인들은 피보험자로서 가능한지 고려될 여지도 없이 보험에의 접근 자체가 원천적으로 배제되고 있으며, 또한 이는 그 보호 취지를 감안할지라도 결국 정신적 장애인의 생명보험 활용을 통한 사후 가정안정이나 미래설계 기회마저 박탈하는 것이다. 우리 위원회는 위와 같은 이유로 동 조항의 삭제를 권고(2005. 8. 22) 한 바 있다.

따라서「상법」제732조는 장애인에 대한 차별로 장애인권리협약 제25조 (e)항에 위배될 뿐 아니라 장애인권리협약과의 불일치 이전에 이미「장애인차별금지법」제15조(재화·용역 등의 제공에 있어 차별금지), 제17조(금융상품 및 서비스제공에 있어서의 차별금지), 제37조(정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별금지)와 충돌되므로 위 규정을 개정할 필요가 있다.

#### 5. 장애인권리협약 선택의정서 가입에 대한 검토

장애인권리협약 선택의정서는 개인통보제도와 중대하거나 조직적인 권리침해에 대한 위원회의 조사권 등 장애인권리협약의 국내적 이행 강화 및 이행을 보다 효율적으로 보장하기 위한 것이다.

## 제7장 장애인 인권 관련

동 선택의정서에 가입하게 되면, 우리나라는 장애인권리협약상 인정된 권리를 침해받았다고 주장하는 개인이나 집단이 제출한 통보를 접수하고 심리하는 장애인권리위원회의 권한 및 장애인권리협약에서 규정하고 있는 권리의 중대하거나 조직적인 침해에 대하여 조사할 수 있는 장애인권리위원회의 권한을 인정하여야 한다.

개인통보와 위원회의 조사권은 장애인권리협약이 보장하고 있는 권리들을 대상으로 하고 있는 것인데 우리나라는「장애인차별금지법」의 제정으로 인하여 협약상의 권리들이 보장되고 있으며 또한「장애인차별금지법」 관련 법령 및 제도들을 개선하려고 노력하고 있으므로 동 선택의 정서를 가입하는 데 있어 문제점은 존재하지 않는다고 판단된다.

또한 국내 구제절차를 통하여 장애인권리협약상의 권리침해를 효과적으로 구제받지 못하는 경우 장애인권리위원회를 통해 심의 받을 수 있는 기회를 제공함으로써, 우리나라의 장애인권리협약 이행노력을 강화하는데 이바지 할 것이다.

따라서 동 선택의정서의 가입은 우리나라가 장애인의 인권증진 및 보호를 강화하고 장애인권리협약 이행에 대한 우리나라의 의지를 재확인하고 인권존중국가로서 평가받을 수 있는 계기가 되리라 판단된다.

## IV. 결론

따라서 우리 위원회는「국가인권위원회법」제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2007. 9. 17.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 정인섭 위원 최금숙 위원 신혜수 위원 윤형은

위원 김태훈 위원 윤기원 위원 정재근

**2** 2010. 12. 27.자 결정 「장애인권리협약」 국가보고서(안)에 대한 의견표명

**결정요지**

보건복지부가 작성한 보고서는 장애인 인권과 관련된 국내 법제와 판례, 정책·제도 등의 현황과 효과를 협약 조항별로 조사분석함으로써, 우리나라의 장애인 인권 상황을 전반적으로 조망할 기회를 제공하였으며, 협약에 부합하면서도 효과적인 장애인 정책 수립·발전의 계기를 마련했다고 평가할 수 있음. 하지만 그러한 노력과 성과에도 불구하고 일부 미흡하거나 정확하지 못하게 기술되어 있는 등의 부분이 나타나므로 이에 대하여는 수정·보완하는 것이 바람직하다고 판단됨

**주 문**

국가인권위원회는 보건복지부가 작성한 ‘「장애인권리협약」 국가보고서(안)’에 대하여 「장애인권리협약 제35조 제1항에 의한 국가보고서 작성 가이드라인」에 부합하도록 보고서 내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

**이 유**

**I. 의견표명의 배경**

보건복지부는 장애인권리협약 제35조 제1항에 따라 동 협약의 국내 이행 상황에 대한 국가보고서(안)(이하 ‘보고서’라 한다)을 작성하고 국가인권위원회에 의견조치를 요청하였기에, 「국가인권위원회법」 제21조에 의거하여 의견을 표명한다.

**II. 판단기준**

보고서에 대한 판단은 「장애인권리협약」(Convention on the rights of persons with disabilities, 이하 ‘협약’이라 한다) 제1조 내지 제33조, 「장애인권리협약」 제35조 제1항에

## 제7장 장애인 인권 관련

의한 국가보고서 작성 가이드라인(Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 이하 ‘가이드라인’이라 한다)을 기준으로 하였다.

### III. 판단의 원칙

보고서 작성의 주요 목적은 현행 국내 법제와 협약의 부합 정도를 검토하고, 협약의 이행과정에서 발생하는 문제와 부족한 점을 확인하여 향후 적절한 정책을 수립하고 발전시키기 위한 것이므로, 보고서에는 협약 이행과 관련한 긍정적 내용뿐만 아니라 이행 상의 문제점과 한계도 가감없이 기술하는 것이 바람직하다.

또한, 협약 보고서의 심의 목적은 유엔장애인권리위원회와 당사국 간의 건설적 토론을 위한 것임을 확인하면서, 보고서가 가이드라인에 부합하는지를 아래 내용을 중심으로 판단하였다.

1. 협약과 관련된 국내 법제의 단편적 기술을 넘어 협약상 의무 이행의 실제 현황과 효과를 가감없이 설명하고 있는지의 여부
2. 협약상 의무 이행에 있어 발생하는 문제점과 부족한 점을 기술하고, 향후 의무이행 계획을 제시하고 있는지의 여부
3. 가이드라인이 협약 조항별로 요구하고 있는 보고사항을 충실히 기술하고 있는지의 여부

### IV. 판단

#### 1. 보고서에 대한 총평

우리나라는 2008년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다)을 시행하는 등 협약의 비준 이전부터 장애인 인권 증진을 위해 지속적인 노력과 관심을 경주하여 왔다. 또한 보건복지부는 장애인 복지 업무의 복잡성과 분절성으로 인한 어려움에도 불구하고 이번 보고서 작성을 계기로 관련 기관과 장애인 단체와의 협력을 통해 장애인 인권 증진과 관련된 국내 법제와 판결례, 정책제도 등의 현황과 효과를 협약 조항별로 조사분석하였다. 이를 통해 우리나라 장애인 인권 상황을 전반적으로 조망할 수 있는 기회를 제공하였으며, 향후 협약에 부합하면서도 효과적으로 장애인 정책을 수립·발전시킬 수 있는 계기를 마련하였다.



그러나 이러한 노력과 성과에도 불구하고 아래와 같은 의견을 참고하여 보고서 일부 내용을 수정·보완하는 것이 필요하다고 판단된다.

첫째, 보고서는 많은 부분에서 국내 법제를 단편적으로 나열하거나 이미 제시된 법률조항을 중복 제시하는 경우가 있는 반면, 법률 집행이나 관행상의 문제로 협약 이행을 지체시키는 장애요소에 대한 기술은 미흡한 부분이 있고, 임의규정이거나 선언적 의미만을 갖는 법률 조항을 협약 이행에 부합하는 것으로 설명한 부분도 있으며, 객관적 사실을 잘못 기술하고 있는 부분도 있어 우리나라 장애인 인권 상황을 정확히 제시하지 못하는 문제가 있는바, 이러한 부분은 수정·보완하는 것이 바람직하다.

둘째, 유엔장애인권리위원회는 보고서 작성을 위한 가이드라인을 통해 협약의 각 조항별로 당사국의 보고사항을 구체적으로 제시하고 있으나, 보고서는 가이드라인이 요구하고 있는 사항을 형식적으로 기술하거나 누락한 부분이 있는바, 기술이 미흡하거나 누락된 부분을 추가·보완하는 것이 바람직하다.

셋째, 가이드라인은 협약의 각 조항별로 의무이행 상황과 장애인 권리실현 현황을 비교·확인할 수 있는 통계자료의 제시를 요구하고 있으나, 보고서 중 장애인의 교육, 노동과 고용 등에 관련된 일부 기술에 제시 가능한 통계자료를 누락하거나 전체 공급현황이나 규모만을 단순 제시하여 장애인 인권현황에 대한 실제적인 조망에 미흡한 부분이 있는바, 관련된 통계 자료를 추가·보완하는 것이 바람직하다.

넷째, 보고서는 「장애인복지법」과 동법 시행령에 규정된 장애인의 유형을 중심으로 관련법제와 인권현황을 기술하고 있어, 「정신보건법」상의 정신질환자 등 정신장애인의 인권상황에 대한 설명이 미흡한바, 협약 조항별로 정신장애인과 관련된 부분을 추가로 기술하는 것이 바람직하다.

**2. 협약 조항별 의견**

가. 서문

1) 권고 사항

(가) 장애 당사자 및 장애인 단체의 의견 수렴 과정의 보완

가이드라인은 보고서 준비 과정에 장애인 단체를 포함한 NGO의 개입을 장려하고 촉진할 것을 요구하고 있으며, 시민사회 및 장애인 단체와의 논의를 위해 사용된 절차와 이들의 접근

## 제7장 장애인 인권 관련

가능성을 확대하기 위한 조치 등을 보고서에 기술할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 보고서 7항은 “공청회를 통해 장애인 단체 및 이해관계자로부터 각종 의견을 수렴하였다”라고 기술하고 있으나, 장애인 단체는 공청회가 보고서 작성 마무리 단계인 2010. 11. 11. 예야 1회성으로 개최되어 의견을 제시할 기회를 충분히 갖지 못하였다고 주장하고 있다.

따라서 정부는 보고서 작성 완료 이전에 시민사회 및 장애인 단체의 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 기회를 마련하는 것을 고려할 필요가 있다.

### 나. 제1조 목적

#### 1) 수정 및 추가 요구 사항

##### (가) 장애인 개념의 이해와 수용 방식에 대한 추가 설명 필요

가이드라인은 당사국이 장애인의 개념을 어떻게 이해하고 있는지와 자국법에 어떠한 방식으로 정의하고 있는지를 기술하도록 요구하고 있으나, 보고서 10항은 「장애인복지법」 등 국내법에 규정된 ‘장애인’의 개념을 단편적으로 기술하고 있을 뿐, 협약 전문(e)호와 제1조에 의한 ‘장애’ 및 ‘장애인’의 개념이 어떻게 이해되고 수용되고 있는지를 설명하지 않고 있다.

따라서 보고서 10항에 장애인의 개념을 정의하고 있는 국내법을 제시하기에 앞서, 협약상 장애와 장애인의 개념이 국내에서 어떻게 이해되고, 무슨 차이를 가지고 있는지를 먼저 설명하고, 이하에 「장애인복지법」 등 국내법의 장애인 정의 조항을 제시하는 것으로 수정할 필요가 있다.

##### (나) 「국가인권위원회법」 상 ‘장애’ 정의 조항의 추가 필요

보고서 10항은 “대한민국 법률들은 서로 유사하게 ‘장애’ 또는 ‘장애인’을 정의하고 있다.”라고 설명하고 있으나, 국내법 중 ‘장애인’이 아닌 ‘장애’를 별도로 정의하고 있는 것은 「국가인권위원회법」(제2조 제7호)뿐이며, 동법은 다른 법률들과 달리 ‘신체적·정신적 요인’ 외에 ‘사회적 요인’에 의한 제약까지 장애 개념에 포함시키고 있어, 협약 제1조 및 협약 전문(e)호에서 규정하고 있는 장애 및 장애인의 개념에 부합한다 할 것이므로, 보고서 10항에 이를 기술하는 것이 필요하다.

##### (다) 「정신보건법」 상 ‘정신질환자’ 정의 조항의 추가 필요

보고서 10항은 「장애인복지법」 상의 장애인 개념을 설명할 뿐, 「정신보건법」 상의 ‘정신질환

자' 개념에 대해서는 언급하지 않고 있다. 비록 「정신보건법」 상의 정신질환자가 「장애인복지법」 상의 장애인의 개념 및 유형에 포함되지 않는다고 해도, 협약이 정의하는 장애인의 개념에는 포함될 수 있는바, 「정신보건법」 상의 정신질환자에 대한 규정과 보호 방식을 보고서에 추가하고, 보고서 부록에 정신질환자의 수용현황에 대해 제시할 필요가 있다.

다. 제2조 정의

1) 수정 및 추가 요구 사항

(가) '의사소통'에 대한 설명 수정 필요

보고서 16항은 협약 제2조에 정의된 '의사소통'과 관련한 국내법의 수용 상황을 설명하면서 장애인차별금지법 제14조 제1항 제4호를 예시하고 있다. 그러나 장애학생을 위한 교육영역에서의 편의제공을 규정한 동 조항보다는 정보접근 및 의사소통에서의 편의제공의 내용과 수단을 규정하고 있는 장애인차별금지법 제21조와 동법 시행령 제14조 제2항 제2호를 적시하는 것이 바람직하다.

라. 제3조 일반원칙

1) 수정 및 추가 요구 사항

(가) 협약의 국내법적 효력 인정 부분에 대한 수정 필요

보고서 17항은 협약이 「헌법」 제6조에 의해 국내법적 효력을 인정받는다고 기술하고 있으나, 협약이 갖는 국내법적 효력에는 일정한 한계가 있을 수 있다. 즉, 우리나라가 가입비준한 국제인권규약은 「헌법」 제6조에 의해 국내법적 효력을 가진다고 할지라도 행정상의 집행규범이나 법원에 의한 재판규범으로는 국내법과 동일하게 원용하기 어려운 점이 있으며, 협약에 개별 조항에 규정된 각각의 권리를 직접 주장하는데도 한계가 있을 수 있다.

따라서 보고서 17항을 “협약은 ‘체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.’라고 규정한 대한민국 「헌법」 제6조에 의해 국내법적 효력을 인정받고 있으며, 장애인차별금지법, 「장애인복지법」 등을 통해 협약의 각종 권리들이 실현되도록 노력하고 있다.”라고 수정하는 것이 바람직하다.

마. 제4조 일반의무

1) 수정 및 추가 요구 사항

(가) 장애주류화 관련 예시 법률의 수정 필요

보고서 25항은 '장애주류화' 전략과 관련하여 「건축기본법」과 「여성발전기본법」을 예시하고 있으나, 두 법률 조항은 선언적 규정이며 관련 기관을 구속하지 못하므로, 이러한 법률 조항을 장애주류화의 내용으로 제시하는 것은 적절치 못하다고 판단된다.

따라서 예시된 법률 조항을 삭제하고, '장애주류화를 위한 개별법상의 실효적 규정은 없으나, 「장애인복지법」 제5조 및 제9조 등을 근거로 국가나 지방자치단체의 정책에 장애인 보호 방안을 강구토록 요구하고 정책결정 과정에 장애인의 참여를 보장하여 개별법상의 한계를 극복하고 있다.'고 설명하는 것이 바람직하다.

2) 권고 사항

(가) 정신장애인 국가보고서 사업의 성과 설명 추가 필요

보고서 26항은 장애차별적 법령에 대한 보건복지부와 국가인권위원회의 모니터링 사업을 개괄적으로 기술하고 있는데, 이러한 사업의 주요 내용을 구체적으로 예시하는 것을 고려할 필요가 있다. 특히, 정신장애인의 인권보호를 위한 보건복지부의 「정신보건법」 개선 노력과 차별 시정 성과, 2009년 발표된 국가인권위원회의 '정신장애인 인권 보호와 증진을 위한 국가보고서' 사업 등의 내용을 보고서에 기술하는 것을 검토할 필요가 있다.

바. 제6조 장애여성

1) 수정 및 추가 요구 사항

(가) 장애여성과 비장애여성의 인권상황 비교 자료 제시 필요

가이드라인은 장애여성과 비장애여성의 인권상황을 비교하여 기술하도록 요구하고 있으나, 보고서 35항 내지 36항은 장애여성과 장애남성만을 비교하고 있을 뿐 장애여성과 비장애여성과의 비교자료는 제시하지 않고 있다. 그러나 우리나라 장애여성의 '교육, 고용, 가정생활, 시설이용 등에서의 소외와 차별'의 문제를 정확히 이해하기 위해서는 장애남성과의 비교보다는 비장애여성과의 비교가 적절하다고 판단된다. 따라서 보고서 35항 내지 36항에 장애여성과 비장애여성

의 고용 및 교육 수준 등을 비교할 수 있는 자료를 제시하여야 할 것이다.

2) 권고 사항

(가) 장애여성의 교육 수준에 대한 원인분석과 개선방안 제시 필요

보고서 36항은 “장애여성의 교육수준이 장애남성에 비해 낮다”고 기술하면서도 그 원인에 대한 설명이 빠져 있고, 장애여성의 교육수준 향상을 위한 것으로 제시된 대안들은 정규교육의 기회 확대가 아닌 사회적 교육 기회의 확대를 내용으로 하고 있을 뿐이다. 그러나 장애여성의 교육수준이 낮은 것은 정규교육(초중등교육 및 고등교육)에서 소외되고 배제되는 문제에서 발생하고 있는 것이므로, 정규교육 과정에서 장애남성과 비장애여성에 비해 크게 소외되고 있는 장애여성의 교육여건에 대한 설명과 함께 이들의 정규교육 편입을 위한 국가의 정책을 설명하는 것이 적절할 것이다.

(나) 장애여성의 모성권과 폭력으로부터의 안전권에 대한 설명 부족

보고서 37항은 장애여성의 임신·출산·양육가사에 관한 차별금지 조항을 단편적으로 제시하고 있을 뿐, 가족구성권(결혼)이나 출산에 대한 현황을 설명하지 않고 있다. 그러나 보건복지부의 2008년 장애인실태조사 결과에 의하면 장애여성의 경우 유산 경험이 48.7%, 임신과 출산과정에서 자기결정권이 침해된 경험이 9.9%로 나타났으며, 가정폭력에 대한 상담이 어려울 뿐만 아니라 성폭력의 위협(특히 지적장애 여성)으로부터 적절한 보호를 받지 못하는 것으로 조사되었다.

따라서 이러한 실태조사 결과를 참조하여 장애여성의 인권 상황을 설명하고, 관련 자료와 정부의 개선정책 등을 제시하는 것이 바람직하다.

사. 제7조 장애아동

1) 권고사항

(가) 재활치료서비스에 대한 수요와 공급 현황 제시 부족

보고서 41항은 장애아동에 대한 재활서비스 제공 대상과 현황을 상세히 제시하고 있으나, 재활서비스가 필요한 장애아동의 수요 대비 공급현황은 제시하지 않고 있으며, 재활치료서비스의 질적 한계를 설명하지 않아 재활서비스의 실제 효과를 파악하기 어렵다.

그러므로 정부가 발표한 제3차 「장애인정책발전 5개년 계획」 등에 제시된 목표와 그 이행

## 제7장 장애인 인권 관련

현황, 향후 개선 방안에 대해 보고서에 기술하는 것이 바람직하다.

### 아. 제9조 접근성

#### 1) 수정 및 추가 요구 사항

##### (가) 장애인 편의제공의 적정성과 이용현황 추가 기술 필요

현대에 있어 인간다운 삶에 필요한 기술, 수단, 서비스, 정보 등에 대한 접근성이 떨어질 수밖에 없는 장애인의 특수성을 반영하여 협약 제9조는 ‘접근성’ 보장의 문제를 일반원칙으로 강조하고 있다. 이에 가이드라인은 당사국에 대해 장애인이 비장애인과 동등하게 참여하고 활동할 수 있도록 제공하고 있는 편의의 내용을 제시할 것을 요구하고 있다. 그러나 보고서 45항 내지 48항은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」에 규정된 편의제공의 내용과 그에 따른 설치물만을 기술하고 있을 뿐 설치의 적정성이나 이용현황에 대한 평가는 기술되어 있지 않은바, 이러한 내용을 추가하는 것이 바람직하다.

##### (나) 장애인 접근성 보장 관련 법률의 수정 필요

보고서 45항에는 장애인 접근성 보장을 위한 법률로 「건축기본법」 제7조가 예시되어 있으나, 이 조항은 선연적 조항일 뿐 국가나 지방자치단체 등을 강제하는 효력을 인정하기 어렵다. 그럼에도 이 조항을 장애인 접근성 보장의 근거 규정으로 예시하는 것은 적절하지 않은바, 이를 삭제하는 것이 바람직하다.

##### (다) 장애인 편의제공(수화통역)의 설명 부분 수정 필요

보고서 48항에는 “전국 175개 수화통역센터(2009년 기준)를 통해 전화기를 이용한 수화통역 중계서비스를 제공하고 있다”라고 설명되어 있으나, 현재 화상전화기를 이용하여 3자간 통화(송신자-수화통역사-수신자) 방식의 통신중계서비스를 제공하고 있는 기관은 한국정보화진흥원과 경기도농아인협회뿐이며, 각 지역 수화통역센터에서 제공하고 있는 수화통역서비스는 이러한 통신중계서비스라고 보기 어렵다.

따라서 보고서 48항의 수화통역센터 관련 내용을 통신중계서비스 현황대로 수정하거나 삭제하여야 할 것이다.

2) 권고사항

(가) 장애인차별금지법 제21조 제4항의 중복 기술 수정 필요

보고서는 48항에 청각장애인을 위한 통신중계서비스의 내용을 언급하면서 ‘협약 제21조 의사표현의 자유와 정보접근의 보장’에 관해 설명하고 있고, 보고서 100항에 통신중계서비스와 관련하여 장애인차별금지법 제21조 제4항을 재차 언급하고 있다. 그러나 통신중계서비스에 대한 중복 설명은 보고서의 효과적 기술에 적합하지 않은바, 보고서 48항에 장애인차별금지법 제21조 제4항의 내용을 적시하고 통신중계서비스에 대한 정부의 향후 정책방향을 설명하는 것으로 수정하는 것이 바람직하다.

자. 제12조 법 앞의 동등한 인정

1) 수정 및 추가 요구사항

(가) 협약 제12조의 ‘법적능력’의 의미에 대한 설명 필요

협약 제12조 제2항은 “당사국은 장애인이 모든 생활영역에서 다른 사람과 동등하게 법적능력을 향유함을 인정한다.”라고 선언하고 있으나, ‘법적능력’의 해석을 두고 협약 당사국간에 여러 의견이 제시되고 있으며, 우리나라의 경우도 이를 ‘행위능력’으로 해석할 것인지, ‘권리능력’으로 해석할 것인지를 둘러싸고 이에 대해 상충되는 의견이 제시되고 있다. 그런데 보고서 57항은 이러한 논의내용과 협약 제12조의 국내법적 수용방식에 대한 설명없이 현재 국회에서 심의 중인 ‘성년후견제도’에 대한 설명만을 상세히 기술하고 있을 뿐이다.

그러나 협약의 ‘법적능력’의 성격과 범주를 어떻게 이해하고 국내법에 수용하고 있는지에 대한 설명은 협약 의무 이행의 중요한 기준이 되는 것이므로, 이러한 내용을 우선 설명한 후, 성년후견제도의 도입준비와 그 내용을 기술하는 것이 바람직하다.

(나) 성년후견제도의 한계점에 대한 설명 필요

협약 제12조 제3항은 당사국에게 장애인의 법적능력 행사를 지원하기 위한 조치를 마련하도록 요구하고 있으며, 가이드라인도 이러한 조치를 보고서에 기술하도록 요구하고 있다. 이에 따라 보고서 57항은 정부가 도입하려는 ‘성년후견제’에 대한 설명으로 상당부분을 할애하고 있으나, 대부분 정부가 제출한 「민법 개정안」의 내용을 그대로 설명하고 있을 뿐이다. 그러나 정부가 제출한 「민법 개정안」에 의한 성년후견제도는 비장애인을 포함한 일반적 행위능력 보호제

## 제7장 장애인 인권 관련

도의 보완에 관한 것으로서 성년 장애인의 특수한 요구를 반영하는데 미진한 부분이 있음에도 불구하고, 보고서에는 이러한 내용이 기술되어 있지 않다.

한편 2010. 12. 7. 국회 법제사법위원회에서 정부가 제출한 「민법 개정안」과 나경원 의원이 제출한 「장애성년후견법 제정안」을 함께 논의하여 대안법률안을 의결한 바 있어 조만간 국회 본회의 의결이 있을 것으로 예상됨에도, 보고서는 2009년 12월 정부 제출안을 중심으로 성년후견제도를 설명하고 있는 것도 부적절하다.

따라서 보고서 57항에 “2009년 12월, 해당 제도를 ‘성년후견제도’로 개정하는 입법예고를 하였다.”라는 부분은 “현재 국회에서 해당 제도를 ‘성년후견제’로 개정하는 것을 심의 중에 있다.”라고 수정하는 것이 바람직하며, 성년후견제의 핵심 내용만을 간략히 기술하되 입법 중인 법률의 효과가 성년 장애인의 보호에 일부 미진한 부분이 있을 수 있음을 기술하는 것이 바람직하다.

### (다) 법적능력의 보호와 장애인차별금지법의 관계 설명 수정 필요

보고서 58항은 “장애인차별금지법은 재화·용역 등의 제공에 있어서 장애를 이유로 한 장애인을 차별하는 것을 금지함으로써 해당 영역에서 장애인이 비장애인과 동등하게 법적능력을 향유하도록 하고 있다”라고 기술하고 있다. 그러나 장애인차별금지법 제15와 제17조는 장애인의 재화·용역·금융상품의 이용에서의 부당한 차별을 금지하기 위한 조항으로 보는 것이 타당하다. 즉, 장애인의 법적능력을 보완하거나 그 행사를 지원하기 위한 입법이 아닌, 장애를 이유로 발생할 수 있는 차별을 금지하는 조항이라고 판단된다.

따라서 보고서 58항의 기술은 삭제하거나 본래의 취지를 설명하는 것으로 수정하는 것이 바람직하다.

## 차. 제14조 신체의 자유 및 안전

### 1) 권고 사항

#### (가) 「인신보호법」의 한계와 법원의 구제 현황 제시 필요

보고서 68항은 「인신보호법」의 내용을 설명하면서도 구제대상과 구제청구권자 제한의 문제를 설명하지 않고 있다. 즉, 2010년 9월 「인신보호법」 개정에서 ‘수용시설 종사자’가 구제청구권자로 추가되었으나, 외부와의 소통이 단절된 정신장애인을 부당구금이나 횡수용으로 인한 장기 입원 등의 폐해로부터 보호하기 위해서는 구제청구권자를 확대할 필요가 있다는 설명을 추가하여



야 할 것이다.

또한 법원의 구제명령 현황을 제시하고, 「인신보호법」의 사문화 방지를 위한 법원과 관련기관의 노력을 기술하여 정신장애인의 신체의 자유와 안전을 보호하기 위한 국가의 노력을 추가적으로 설명하는 것이 바람직하다.

(나) 장애인 수용자 및 치료감호 대상 정신적 장애인 현황 제시 필요

보고서 70항은 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 의한 수용자 권리 보호의 내용을 설명하면서도 장애인 수용자의 현황(장애인 수용자 전체 인원, 유형별 인원 등)과 이들의 수형생활에 어떠한 편의(시각장애인 수용자에 대한 점자도서 제공 등)가 제공되고 있는지에 대한 설명은 없는바, 이러한 내용을 추가하여 장애인 수용자에 대한 법률적 권리 보호 내용을 제시하는 것을 고려할 필요가 있다.

또한 치료감호를 위해 구금된 정신장애인의 현황과 이들의 치료를 위한 프로그램 등을 기술하여 정신장애인의 부당한 구금 방지와 적절한 치료의 제공을 위한 국가의 노력을 설명하는 것이 바람직하다.

카. 제19조 자립생활 및 지역사회에의 참여

1) 수정 및 추가 요구사항

(가) 시설 생활장애인 현황과 자립생활의 한계에 대한 설명 부족

장애인 사회복지시설은 장애인 기초생계 보장, 종합서비스 제공의 가능성, 가족 부양부담 경감이라는 긍정적 측면에도 불구하고, 지역사회와의 격리, 보호 위주의 단편적 서비스 제공이라는 문제점을 내포하고 있다. 이러한 이유로 시설 내 장애인의 69.4% 정도가 퇴소를 원하고 있으나, 퇴소 이후 거주할 주택문제 및 경제적 곤란 등을 이유로 퇴소를 결정하지 못하고 있는 것으로 조사되기도 하였다.<sup>1)</sup>

그러나 보고서 89항에서는 이러한 시설 생활장애인의 현황과 욕구에 대한 설명을 흠결한 채, 자립체험홈의 설치나 자립자금 지원, 임대주택 우선 공급 등의 사업 내용만을 개괄적으로 설명하고 있을 뿐이다.

1) 김경혜 외, “탈시설화 정책 및 주거환경 지원 학술연구”, 서울특별시·서울시정개발연구원, 2009, 56-60면

## 제7장 장애인 인권 관련

따라서 보고서에 기술된 자립생활 지원 프로그램(활동보조서비스, 자립체험홈, 임대주택 공급사업 등)이 협약이 강조하는 '자신이 속한 사회에서 살아갈 권리의 보장'이라는 자립생활의 목적을 이행하기 위해 적정한 것인지에 대한 실질적인 평가와 대안을 제시하는 것이 필요하다. 또한 보고서에 시설 생활장애인의 현황(시설 내 생활인원, 장애유형 등)과 자립생활 지원제도의 성과(자립체험홈을 통해 실질적 자립에 이른 장애인의 수 등)와 한계, 향후 계획 등을 추가적으로 설명하는 것이 바람직하다.

### 타. 제20조 개인의 이동성

#### 1) 수정 및 추가 요구사항

##### (가) 저상버스 도입 현황에 대한 걱정 자료 제시 필요

보고서 91항은 장애인 이동권 보장을 위한 저상버스 도입 현황을 설명하면서, 국내의 전체 도입 현황 자료만을 제시하고 있다. 그러나 제3차 「장애인정책발전 5개년 계획」의 목표와 달리 저상버스 도입 실적이 저조한 편이며 지역별로 도입 편차가 크다는 점을 설명하지 않고 있는바, 이러한 한계와 문제를 설명하고 관련 자료를 제시할 필요가 있다.

##### (나) 장애인콜택시제도에 대한 설명과 한계 제시 필요

보고서에는 장애인의 이동을 증진하고 지원하기 위한 '장애인콜택시제도'에 대한 기술이 빠져있으나, 이 서비스의 현황과 문제점(이용 대상 제한, 사용범위 제한 등) 등을 기술할 필요가 있다.

#### 2) 권고사항

##### (가) 장애인 및 담당 실무자에 대한 이동기술 훈련 등 설명 필요

가이드라인은 장애인 및 담당실무자에 대한 이동기술 훈련 조치를 설명하도록 요구하고 있으나, 보고서에는 이러한 내용이 흠결되어 있다. 따라서 한국정보화진흥원의 정보통신보조기기 체험관 시범 운영이나 국립재활원의 장애체험 프로그램과 서울메트로에서 2005년부터 실시되고 있는 직원들의 '장애인 체험' 및 '장애 이동 도모를 위한 에티켓 교육' 프로그램 등을 보고서에 기술하고, 이러한 사업의 확대를 위한 정부의 노력을 기술하는 것을 고려할 필요가 있다.

## 파. 제21조 의사표현의 자유와 정보접근권의 보장

### 1) 수정 및 추가 요구 사항

#### (가) 정보접근을 위한 편의제공의 편중 문제에 대한 설명 필요

협약 제21조는 정보접근의 수단으로 웹 사이트의 편의제공 뿐만 아니라 오프라인(Off-line) 상에서도 장애인의 정보접근선택권이 보장될 수 있도록 조치할 것을 요구하고 있다. 그러나 보고서 99항은 웹 접근성 향상을 위해 그 동안 진행된 정부의 노력을 설명하면서도, 정보접근 향상을 위한 그 외의 편의제공 내용과 성과에 대한 설명은 흠결하고 있다. 이는 웹 사이트를 통한 정보접근권 확대에만 치중해온 정부 정책의 한계를 의미하는 것으로 오인될 수 있다.

따라서 웹 사이트뿐만 아니라 장애인의 의사소통 및 정보접근권 보장을 위한 다른 형태의 편의제공의 현황과 한계에 대한 기술을 추가하여 장애인의 의사소통과 정보접근권 보장을 위한 국가적 차원의 노력을 설명할 필요가 있다.

#### (나) 정보접근권 관련 편의제공 규정의 단계적 적용에 대한 설명 추가

보고서 99항에 기술된 내용에 의하면 장애인차별금지법 시행령 제14조 제2항과 「국가정보화 기본법」 제32조를 통해 장애인의 정보접근을 위한 편의제공이 아무런 제한없이 인정되고 있는 것으로 오인될 수 있다.

따라서 장애인의 정보접근권 보장 현황을 정확히 설명하기 위해서 장애인차별금지법 제21조는 2013년까지 단계적으로 시행되며, 「국가정보화기본법」 제32조는 강행규정이 아니라는 한계가 있음을 설명하는 것이 바람직하다.

### 2) 권고 사항

#### (가) 수화의 공식화를 위한 사업내용 제시 필요

가이드라인은 수화의 공식적 인지를 위한 입법 및 조치 등을 설명할 것을 요구하고 있으나, 보고서에는 이러한 내용이 언급되어 있지 않다. 따라서 한국농아인협회가 시행하는 국가공인 '수화통역사 시험'과 한국농아인협회와 국립국어원이 공동으로 진행하고 있는 '한국 표준수화 규범 제정 추진사업' 등의 내용을 보고서에 제시하는 것을 고려할 필요가 있다.

## 제7장 장애인 인권 관련

### (나) 지역방송, 유선방송, 인터넷멀티미디어 방송 사업자의 편의제공 적정성에 대한 자료 제시 필요

보고서 98항과 부록 표46은 주요 지상파 방송사의 장애인의 방송접근권 보장을 위한 편의제공 현황과 장애인방송 제작지원 현황만을 설명하고 있을 뿐, 중앙지상파 방송사업자와 동일한 편의제공 의무가 있는 지역방송사업자·유선방송사업자·인터넷멀티미디어방송사업자의 의무이행 상황에 대해서는 언급하지 않고 있다.

2008년 장애인실태조사에 의하면 TV시청은 장애인들의 문화 및 여가 생활에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 주요 지상파 방송뿐만 아니라 지역방송, 유선방송, 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 등을 이용하는 비중이 상당히 높은 것으로 확인되고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 방송사업자의 편의제공 현황을 보고서에 누락하게 된다면 장애인의 방송접근에 대한 실제 현황을 정확히 파악하기 어려워 질 것이다.

따라서 이들 방송사업자의 장애인 방송접근권 보장을 위한 편의제공 현황과 2010년 5월 장애인차별금지법 제21조 제3항의 개정 이후 인터넷멀티미디어사업자의 편의제공 의무를 어떠한 방안으로 규정할 것인지에 대한 정부의 사업계획을 보고서에 적시하는 것이 바람직하다.

## 하. 제22조 사생활의 존중

### 1) 권고사항

#### (가) 장애인의 프라이버시 보호 조항 추가 필요

보고서 103항은 장애인의 프라이버시권 보호를 위한 규정으로 장애인차별금지법 제22조만을 적시하고 있으나, 동 조항 외에도 같은 법 제30조 제2항을 추가로 적시하여 보고서 104항에서 설명하고 있는 정신장애인 사생활 침해의 실태에 대한 이해를 돕도록 하는 것이 바람직하다.

## 거. 제23조 가정과 가족에 대한 존중

### 1) 수정 및 추가 요구사항

#### (가) 장애인의 결혼을 저조 등의 문제점 설명 필요

가이드라인은 장애인의 자유로운 결혼과 가정을 이룰 권리의 보장에 대해 설명할 것을 요구하고 있으나, 보고서 105항은 일반적 법규정을 단편적으로 제시하고 있을 뿐이다. 그런데 2008년

장애인실태조사에 의하면 장애인의 결혼율은 52.8%에 그치고 있으며, 결혼을 하지 않은 장애인의 51.2%는 건강과 장애를 이유로 결혼을 포기하고 있는 것으로 조사되었음에도 불구하고 정부는 이러한 문제를 해결할 대안이나 정책을 제시하지 못하고 있다.

따라서 보고서에 이러한 내용을 설명하여 장애인의 가족구성권에 대한 한계를 설명하는 것이 바람직하다.

너. 제24조 교육

1) 수정 및 추가 요구사항

(가) 장애인의 고등교육 과정 진학 현황 및 대학지원센터 설치 현황에 대한 자료 보완 필요

가이드라인은 3차 교육과정(고등교육 및 직업교육 과정)에 있는 장애학생의 수와 비율을 보고하도록 요구하고 있다. 그러나 보고서 116항은 대학에 진학한 장애학생 수만을 제시하고 있을 뿐, 전체 대학생 수 대비 장애학생 수의 비율을 제시하지 않고 있다.(참고로 2009년 전체 대학생 수는 3,074,322명이므로, 전체 대학생 수 대비 장애 대학생의 비율은 0.12%에 그치고 있다.)

또한 대학의 장애학생지원센터의 설치 현황을 부록 표56에 제시하고 있으나, 보고서 116항 본문에 이러한 지원센터의 설치율이 미흡하다는 내용을 정확히 기술하지 않고 있다.

따라서 보고서 116항에 전체 대학생 대비 장애인 대학생의 비율과 장애학생지원센터의 설치율 미흡에 관한 기술을 추가하는 것이 바람직하다.

2) 권고사항

(가) 교육에서의 장애인 남녀차별의 문제 보완 설명 필요

가이드라인은 장애인의 성별과 학문영역별 장애학생의 수와 비율을 보고하도록 요구하고 있다. 그러나 보고서 118항은 교육에서의 남녀 차별 규정을 제시하고 특수교육 대상 남녀학생의 현황만을 비교 설명하고 있을 뿐, 초중등과정 및 고등과정(대학)에서의 장애소년·소녀의 진학이나 재학 현황을 언급하지 않고 있다. 그런데 보건복지부의 2000년 장애인실태조사의 내용과 국가인권위원회의 2002년 여성장애인차별사례에 관한 연구<sup>2)</sup>의 내용을 보면 장애여성은 장애남성에

2) 심층면접 결과에 의하면 상당수의 장애 여성이 스스로 차별을 경험하고 있다는 것에 대한 인식이 자리 잡지 못하고

## 제7장 장애인 인권 관련

비해 초중등과정은 물론 대학 진학에서도 소외되고 차별받고 있는 것으로 나타나고 있는 바, 이러한 내용과 현황을 보고서에 제시하여 여성장애인의 교육 영역에서의 차별 현황을 정확히 설명하는 것이 바람직하다.

### (나) 장애아동 무상교육지원의 현황에 대한 추가 설명 필요

보고서 113항은 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제3항에 의해 특수교육대상자에 대한 초중등과정 의무교육 및 전공과와 3세미만 장애영아에 대한 무상교육 실시 의무를 설명하면서도, 의무교육 실시 현황과 의무교육 전체 대상 인원 및 실제 의무교육 대상자 현황 등을 제시하지 않고 있다. 또한 취학 전 교육에 참여하는 아동의 수를 보고서 부록 표51에 제시하고 있으나, 이 자료에는 의무교육을 필요로 하는 장애아동의 수요에 대한 언급없이 이용현황만을 제시하고 있다.

따라서 장애학생에 대한 교육 현황을 정확히 이해할 수 있도록 의무교육 실시 현황 및 장애영아의 취학 전 교육 수요와 공급 현황을 비교하여 제시하는 것이 바람직하다.

## 더. 제25조 건강

### 1) 수정 및 추가 요구사항

#### (가) 장애인의 건강권 보호와 관련한 법률 설명 부분의 수정 필요

보고서 120항 전단은 “ 「국민건강증진법」, 「국민건강보험법」, 「의료급여법」, 「건강검진기본법」 등에 따라 모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 인정하며”라고 기술되어 있다. 그러나 예시된 법률에 의해 국민의 건강권이 보호되고 있다는 취지의 설명을 위해 ‘모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 인정하며’라고 기술한 부분은 헌법상의 보건권(건강권)과 환경권 보장 조항을 혼동하여 발생한 기술상의 오류로 판단된다.

따라서 보고서 120항 전단을 “대한민국 「헌법」은 ‘모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.’(제36조 제3항)고 규정하고 있으며, 「국민건강보험법」, 「의료급여법」, 「건강검진기본법」 등을 통해 국민의 건강권 보호를 위해 노력하고 있다.”로 수정하는 것이 바람직하다.

---

이기도 하지만 고등교육과정을 경험하면서도 장애로 인한 편의제공 등은 적극적으로 자신의 권리로 주장하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. -김은실/박승희, 여성장애인차별에 관한 사례연구 - 고등교육과정을 중심으로 - 국가인권위원회, 2002, 16면 이하

(나) 장애인의 건강권 명시 관련 법률 예시 부분의 수정 필요

보고서 120항 후단은 “특히, 「장애인복지법」, 「정신보건법」에 장애인의 건강권을 명시하고 있다.”라고 기술하고 있다. 그러나 「장애인복지법」과 「정신보건법」은 장애인의 건강권을 별도의 조항으로 명시하고 있지 않으며, 국가의 건강증진 의무를 일반적으로 언급하고 있을 뿐이다.

그리고 「정신보건법」은 정신장애인의 치료와 권리 보호를 위해 제정되었으나 정신장애인의 격리에 중점을 두고 있다는 비판을 받고 있는바, 장애인의 건강권 보호를 구체화하는 법률로 제시하기에 부적합한 측면이 있다.

따라서 보고서 120항 후단의 내용은 삭제하거나 “특히, 「장애인복지법」 등을 통해 장애인의 건강권 보호를 위해 노력하고 있다.”로 수정하는 것이 바람직하다.

2) 권고사항

(가) 장애인 관련 의료서비스에 대한 설명 추가 필요

보고서 122항은 장애인에 대한 의료서비스 내용을 기술하면서도 구체적인 제공현황이나 이용 대상에 대해서는 설명하지 않고 있다. 그러나 장애인의 의료서비스 이용 현황에 대한 정확한 이해를 위해서는 국가나 지방자치단체가 제공하는 의료서비스 현황과 이용 대상에 대한 제시가 추가되어야 할 것이다. 또한 무료 의료서비스 이용대상자(의료급여 대상자)에 대한 추가 기술과 함께 차상위계층 장애인에 대한 의료서비스 현황과 한계도 추가 제시하는 것을 고려할 필요가 있다.

러. 제27조 노동과 고용

1) 권고사항

(가) 장애인 고용의 통계 제시 방법 보완 필요

보고서 133항에는 ‘중증장애인의 공무원 특별채용제도’를 통해 채용된 중증장애인의 총수만이 제시되어 있으나, 이러한 기술만으로는 중증장애인의 고용 현황을 정확히 이해하기 어려운 면이 있다. 따라서 중증장애인의 특별채용 목표 대비 채용 비율이나 총인원 대비 채용 인원 비율 등을 추가로 제시하여 고용 현황에 대한 실체적 이해를 도모하는 것이 바람직하다.

또한 보고서 134항에서도 중증장애인의 고용 현황에 대한 용이한 이해를 도모하기 위해

## 제7장 장애인 인권 관련

공공근로에 참여한 중증장애인의 비율을 추가로 제시하여 것이 적절하다.

### (나) 고용 현장에서의 장애여성 차별 문제에 대한 설명 추가 필요

가이드라인은 고용부에서 성별 차이로 인해 나타나는 중요한 차이와 해소 방안을 제시할 것을 요구하고 있다. 그러나 보고서에는 이러한 내용이 누락되어 있는바, 장애인차별금지법 제33조의 내용을 적시하고 여성장애인을 위한 직장 보육서비스에 대한 현황자료를 제시하는 것을 고려할 필요가 있다.

## 며. 제28조 적절한 생활수준과 사회보호

### 1) 권고사항

#### (가) 장애인 주택서비스에 대한 정확한 현황 자료 제시 필요

보고서 142항은 정부의 장애인 주택 특별공급과 우선공급의 현황을 전체 규모로만 설명하고 있다. 그러나 이러한 내용은 제3차 「장애인정책개발 5개년 계획」에서 예정하고 있는 목표에 크게 못 미치는 결과일 뿐만 아니라, 실제 장애인의 주택 수요에 대한 자료도 제시하지 않고 있어, 장애인 주택서비스 현황을 정확히 이해하는데 한계가 있다.

따라서 보고서의 내용에 계획상의 목표 대비 주택공급 성과와 장애인 주택서비스 수요에 대한 자료까지 제시하는 것이 바람직하다.

## 버. 제29조 정치 및 공적생활 참여

### 1) 수정 및 추가 요구사항

#### (가) 점자공보 관련 설명의 보완 필요

보고서 146항은 지난 2010년 6월 지방선거에서 시각장애인을 위한 점자형 선거공보 제공률이 58% 수준임을 지적하고 있으나, 점자형 선거공보의 작성을 의무화하지 않고 점자형 선거공보의 총면수를 '책자형 선거공보' 면수 이내로 제한하고 있는 「공직선거법」 제65조 제4항의 문제에 대해서는 언급하지 않고 있다.

따라서 「공직선거법」 제65조 제4항의 문제점과 시각장애인의 선거권을 실질적으로 보장하기 위해 이러한 조항이 개정되어야 한다는 2010. 10. 21. 국가인권위원회의 의견표명 내용을 추가



할 필요가 있다.

(나) 장애인의 장애정책수립 및 집행 참여에 관한 현황 설명 수정 필요

보고서 148항은 장애인정책조정위원회, 편의증진위원회, 중증장애인생산품우선구매촉진위원회, 사회보장심의위원회 등에의 참여를 통해 장애인이 정부 정책에 직접 참여할 수 있는 권리를 보장받고 있다고 설명하고 있다. 그러나 장애인정책조정위원회는 2007년에는 한번도 개최되지 않았으며, 2008년에는 1회, 2009년에는 서면회의로만 진행되는 등 정부의 정책수립에 장애인의 참여가 실질적으로 보장되고 있다고 평가하기 어렵다.

따라서 보고서에 예시된 각종 위원회의 운영 현황과 장애인 참여 현황을 제시하여 장애인의 정책수립 참여 내용을 정확히 평가할 수 있도록 함이 바람직하다.

2) 권고사항

(가) 장애인의 정치활동 자유의 한계에 대한 설명 필요

보고서 149항은 정당법 제22조의 내용을 근거로 장애인의 정치활동에 차별이 없다고 설명하고 있으나, 동 조항에 근거해서 장애인에게 발생하는 정치활동의 한계를 극복할 수 있도록 편의가 제공되는 것은 아니다.

그리고 장애인차별금지법 제27조는 장애인의 소극적 참정권 행사(투표행위 등)를 위한 편의 제공 의무만 규정하고 있을 뿐, 적극적 참정권 행사(공직후보자 등록 등)를 지원하기 위한 편의제공의 의무는 별도로 규정하지 않고 있다.

따라서 보고서에 장애인의 정치적 권리 행사를 지원하기 위한 적극적인 편의제공(활동보조인 등)이 없는 경우, 비장애인과 달리 정치활동에 한계가 있을 수 있음을 설명하고, 입법 및 제도적 지원 현황, 국가인권위원회의 결정례 등을 추가로 기술하는 것이 바람직하다.

서. 제30조 문화생활, 레크리에이션, 여가생활 및 스포츠에 대한 참여

1) 권고사항

(가) 장애인 문화바우처의 한계에 대한 설명 추가 필요

보고서 151항은 저소득 장애인을 위한 문화바우처 제도를 설명하고 있다. 그러나 장애인 문화바우처 서비스 이용률은 12%에 그치고 있는데, 이는 장애인들이 문화생활을 불편함 없이

## 제7장 장애인 인권 관련

즐길 수 있는 인프라를 구축해 놓지 않은 상태에서 서비스를 시행하고 있기 때문에 발생한 현상이라고 판단된다. 즉, 공연장 및 영화관 등 공연시설의 장애인 편의시설 구비 현황이 열악한 상태이며, 공연물과 상영물에 있어서도 장애인을 위한 편의제공이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다.

따라서 장애인의 문화생활 참여 현황을 실질적으로 파악할 수 있도록 보고서 151항 본문 내용에 문화바우처 서비스의 문제점과 한계를 설명하고, 부록 표77의 장애인 문화접근성 제고를 위한 편의증진 사업의 실적을 제시함에 있어 전체 문화생산량 대비 장애인 편의제공 실적을 추가 기술하는 것이 바람직하다.

## V. 결론

이러한 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제21조에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2010. 12. 27.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜

위원 김태훈 위원 황덕남 위원 최윤희<불출석>

위원 김양원 위원 장주영 위원 한태식



## 제8장

### 강제실종금지 관련

국제인권 결정례집



**1** 2008. 1. 14.자 결정 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 서명 및 비준·가입 권고

**결정요지**

- [1] 외교통상부장관은 정부가 「강제실종보호협약」을 서명과 비준·가입하도록 노력하여야 함
- [2] 동 협약의 비준·가입 시에 다음 사항을 고려하여야 함
  - 강제실종의 정의  
형사법에 협약 상 강제실종의 정의를 충분히 포섭하기위하여 협약의 비준·가입 전후에 「형법」의 개정이나 특별법의 제정을 통해 이 문제를 해결하여야 할 것
  - 상급자의 처벌  
강제실종을 자행한 자와 이에 대해 책임이 있는 상급자에 대해서는 동등하게 처벌되도록 「형법」을 개정하거나 특별법 제정을 통해 협약의 취지에 부합하도록 하여야 할 것임
  - 공소시효 및 보편적 관할권 확보  
강제실종범죄에 관하여는 「형사소송법」 상 공소시효기간을 더 연장하거나 강제실종에 대한 수사를 진행할 수 없었던 정치적 상황 동안은 시효를 정지시켜야 할 것임. 또한, 협약규정을 반영하여 강제실종범죄에 '보편적 관할권'이 적용될 수 있도록 법을 제·개정해야 할 것임
  - 공정한 조사 보장장치  
강제실종사건에 대한 조사는 그 공정성 및 효율성을 확보하기 위하여 독립적 조사기구를 통해 하는 것이 바람직 할 것임
  - 국내 이행입법 방향  
「국제형사재판소 로마규정」 상의 반인도적 범죄, 「고문방지협약」 및 그 선택의정서 상의 고문범죄 및 관련 제도, 「강제실종보호협약」 상의 강제실종범죄 및 관련 제도 등을 고려하여 서로 상충하지 않고 보완할 수 있는 입법의 방향으로 나아가는 것이 바람직 함

**주 문**

국가인권위원회는 외교통상부장관에게 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약(이하 '강제실종보호협약'이라 함)의 서명과 비준·가입에 관하여 아래와 같이 권고한다.

## 제8장 강제실종금지 관련

1. 강제실종보호협약의 서명과 비준·가입은 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하는 장치가 되며 강제실종 없는 미래에 대한 강한 신념을 확인하는 계기가 되어 인간으로서의 존엄과 가치의 구현에 이바지할 것인바, 외교통상부장관은 정부가 강제실종보호협약을 서명과 비준·가입하도록 노력하여야 한다.

### 2. 동 협약의 비준·가입 시에 다음 사항을 고려해야 할 것이다.

#### 가. 강제실종의 정의

우리 형사법이 협약 상 강제실종의 정의를 충분히 포섭하지 못하고 있는 바, 협약의 비준·가입 전후에 형법의 개정이나 특별법의 제정을 통해 이 문제를 해결하여야 할 것이다.

#### 나. 상급자의 처벌

현행 형법상 강제실종을 묵인하거나 동조한 상급자에 대한 처벌이 불가능한 것은 아니지만 협약의 취지에 비추어 보면, 상급자의 묵인행위를 방조범으로 처벌하는 것은 만족스러운 결과가 아닐 것이다. 따라서 강제실종을 자행한 자와 이에 대해 책임이 있는 상급자에 대해서는 동등하게 처벌하도록 형법을 개정하거나 특별법 제정을 통해 협약의 취지에 부합하도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 공소시효 및 보편적 관할권 확보

강제실종범죄는 국가권력이 개입한 반인권적 성격의 범죄인바, 협약 규정을 반영하여 강제실종범죄에 관하여는 형사소송법상 공소시효기간을 더 연장하거나 강제실종에 대한 수사를 진행할 수 없었던 정치적 상황 동안은 시효를 정지시켜야 할 것이다. 또한, 협약이 규정한 '보편적 관할권'이 현행 형법에는 규정되어 있지 않는 바, 협약의 기본정신을 반영하고 강제실종보호협약의 충실한 이행을 위해서 강제실종범죄에 '보편적 관할권'이 적용될 수 있도록 법을 제·개정해야 할 것이다.

#### 라. 공정한 조사 보장장치

강제실종범죄는 국가공권력의 개입에 의해 자행되는 바, 강제실종사건에 대한 조사는 그 공정성 및 효율성을 확보하기 위하여, 그동안 강제실종과 유사한 사건을 다뤄왔던 의문사진상규

명위원회 등과 같은 독립적 조사기구를 통해 조사한 우리의 경험을 토대로 볼 때 독립적 조사기구를 통해 하는 것이 바람직할 것이다.

마. 국내 이행입법 방향

「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 시행되고 있으며 고문방지협약 및 그 선택의정서의 이행을 위한 법 개정 등이 필요할 수 있는바, 로마규정 상의 반인도적 범죄, 고문방지협약 및 그 선택의정서 상의 고문범죄 및 관련 제도, 강제실종보호협약상의 강제실종범죄 및 관련 제도 등을 고려하여 서로 상충하지 않고 보완할 수 있는 입법의 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

강제실종보호협약은 2006. 12. 20. 제61차 유엔총회에서 채택되었다. 협약이 발효하기 위해서는 20개국의 비준·가입이 필요하며 2007. 7. 20. 현재 61개국이 서명하였으며 우리나라는 현재 서명, 비준·가입하지 않았다. 이 협약은 유엔이 가장 최근에 채택한 국제인권협약으로서 강제실종을 방지하고 불처벌 관행을 없앴으로써 인권의 보호·증진을 달성하려는 국제공동체의 염원을 담고 있다.

우리나라는 과거 국가기관과 그 종사자에 의해 자행되었던 인권유린 경험을 갖고 있으며 동시에 인권을 유린당한 많은 사람들의 아픔을 덜기위해「의문사진상규명에 관한 특별법」, 「군의문사진상규명 등에 관한 특별법」, 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」 등을 제정하고 특별기관들을 설립하여 과거사·의문사에 대한 청산의 노력을 경주해 왔다.

강제실종보호협약의 서명 및 비준·가입은 향후 우리에게 또 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하는 장치가 되며 강제실종 없는 미래에 대한 강한 신념을 확인하는 계기가 되어 인간으로서의 존엄과 가치의 구현에 이바지하는바, 「국가인권위원회법」 제19조 제7호에 의거 강제실종보호협약 서명, 비준·가입 권고를 검토하게 되었다.

## II. 판단기준

### 1. 헌법

제10조, 제12조, 제37조

### 2. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약<sup>1)</sup>

제2조 제3항, 제9조 제5항, 제23조 제1항

### 3. 고문방지협약

제14조<sup>2)</sup>

### 4. 강제실종보호협약 제규정

---

1) 자유권규약 제2조3항 이 규약의 각 당사국은 다음의 조치를 취할 것을 약속한다.

(a) 이 규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대하여, 그러한 침해가 공무집행 중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제조치를 받도록 확보할 것.

(b) 그러한 구제조치를 청구하는 개인에 대하여, 권한 있는 사법, 행정 또는 입법 당국, 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한 있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고, 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시킬 것.

(c) 그러한 구제조치가 허용되는 경우, 권한 있는 당국이 이를 집행할 것을 확보할 것

**제9조 제5항** 불법적인 체포 또는 억류의 희생이 된 사람은 누구든지 보상을 받을 권리를 가진다.

**제23조 제1항** 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.

2) 고문방지협약 제14조 제1항 당사국은 자기 나라의 법체계 안에서 고문행위의 피해자가 구제를 받고, 또한 가능한 한 완전한 재활수단을 포함하여 공정하고 적절한 배상을 받을 수 있는 실질적인 권리를 보장한다. 고문행위의 결과로 피해자가 사망한 경우, 피해자의 부양가족이 배상받을 권리를 가진다.

**제2항** 이 조의 어떠한 규정도 피해자나 그 밖의 개인들이 국내법에 따라 배상을 받을 수 있는 권리에 영향을 미치지 아니한다.



### Ⅲ. 판단: 가입·비준 시 고려사항

#### 1. 강제실종의 정의

##### 가. 협약의 내용

협약 제2조는 강제실종을 “당사국의 요원 또는 당국의 허가, 지원 혹은 묵인 하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 기타 모든 형태의 자유 박탈과 뒤이어 그러한 자유 박탈을 인정하기를 거부하거나, 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것”으로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 이 정의에서 핵심적인 요소를 추출해보면 다음과 같다.

##### 1) 국가기관의 직·간접적 관여

강제실종보호협약에서 당사국에게 처벌과 피해자보상 등의 조치를 요구하고 있는 강제실종(체포·구금·납치)은 그 범죄자가 “국가기관 종사자”이거나 아니면 최소한 “국가의 허가, 지원 혹은 묵인 하에 일하는 개인이나 단체”여야 한다. 따라서 국가기관의 직·간접적인 관여 없는 개인이나 단체에 의하여 자행되는 체포·구금·납치 등의 행위는 여기에서 말하는 강제실종 개념에 포함되지 않는다.<sup>4)</sup>

##### 2) 법적 보호 박탈 상태

국제형사재판소 로마규정 상의 강제실종은 피해자를 “법의 보호 밖에 두려는 의도”를 개념요

- 3) 협약의 정의는 우리나라가 2002. 11. 13. 비준한 국제형사재판소 로마규정 제7조 제1항에 규정된 강제실종 개념과는 다소간의 차이를 보이고 있다. 로마규정은 국제형사재판소 관할범죄 중 하나인 ‘반인도적 범죄’에 속하는 ‘강제실종’을 “국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원 또는 묵인을 받아 사람들을 체포·구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나 또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것”이라고 정의하고 있다. 즉, 로마규정상 ‘강제실종’은 ① 국가 외에 “정치조직”도 강제실종의 범죄자로 규정되어 있으며, ② “장기간 동안 법의 보호를 받지 못하도록 할 의도”라는 주관적 요소가 범죄구성요건의 하나로 규정되어 있고, ③ 그 외에 국제형사재판소의 관할범죄인 ‘반인도적 범죄’에 해당하기 위해서는 “민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서” 행해져야 한다는 요건이 필요하다는 점에서 강제실종보호협약의 개념과는 상이하다. 정부는 로마규정의 국내적 이행을 위해 2006. 12. 29. 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률안」을 국회에 제출하였고, 이 법률안은 2007. 11. 국회를 통과하여 동년 12.21. 공포와 동시에 발효되었다.
- 4) 물론 강제실종보호협약 제3조는 이처럼 국가기관의 관여 없이 개인이나 단체에 의하여 행해진 체포·구금·납치 등의 행위에 대해서도 당사국은 이를 수사하고 사법적 책임을 부과하기 위한 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 하지만, 이러한 행위는 협약이 규정한 당사국의 조사역무나 피해구제조치의무 등을 포괄하는 것은 아니다. 그러므로 국가기관의 관여 없이 행해진 강제실종은 협약의 강제실종 개념에 직접 포함되지는 않는다.

## 제8장 강제실종금지 관련

소로 규정하고 있지만, 협약은 범죄자의 의도를 강제실종의 개념요소로 포함시키지 않고 있다. 범죄자의 의도는 실무상 입증에 매우 어렵다는 점이 고려된 것으로 보인다. 피해자의 소재파악을 거부하는 등 피해자에게 법적 보호가 박탈된 상태에 이르게 되고 범죄자가 이에 관한 인식(고의)을 가지고 있는 것만으로 충분하다.

### 나. 소결

국제형사재판소 로마규정상의 강제실종이 ‘민간인 주민에 대한 광범위하고 체계적인 공격의 일부로서’ 행해져야 하며, ‘장기간 동안 법의 보호를 받지 못하도록 할 의도’를 가지고 자유박탈의 상태를 인정하지 않거나 이에 대한 정보를 제공하지 않을 것을 요구하는 등 다소 엄격한 구성요건을 요구하는 반면, 강제실종보호 협약상 강제실종은 이런 요건들을 요구하지 않으므로 강제실종의 인정범위가 넓다고 볼 수 있다.

우리 형법과 형사특별법은 협약에서 사용하는 강제실종이라는 개념을 사용하고 있지 않다. 강제실종은 현행 「형법」상 대체로 체포·감금죄(제276조 내지 제280조), 체포·감금치사상죄(제281조), 공무원의 불법체포·감금죄(제124조), 직권남용죄(제123조), 폭행·가혹행위죄(제125조), 불법체포·감금치사상죄(「특정범죄 가중처벌 등에 관한법률」 제4조의2) 등으로 의율될 수 있으며, 가장 전형적으로 적용될 수 있는 구성요건은 공무원의 불법체포·감금죄와 불법체포·감금치사상죄가 될 것이다. 하지만 협약이 요청하는 강제실종의 정의를 고려하면 형법이 협약의 요청을 다 충족시킨다고 말하기는 어렵다.

협약상 강제실종 개념은 최소한 다음의 세 가지 요소를 개념적으로 포함하고 있어야 한다. ① 당사자의 의사에 반하는 자유박탈이 있을 것, ② 국가기관 종사자의 관여, 최소한 묵인 이상의 관여가 있을 것, ③ 피해자의 생사나 행방을 확인하기를 거부하는 것. 현행 형법의 체포·감금죄는 이 중 ①의 요소만을 구성요건으로 포착하는 지극히 일반적인 구성요건에 불과하고, 공무원의 불법체포·감금죄는 ①의 요소와 함께 ②의 요소만을 부분적으로 포함하고 있을 뿐이다.

따라서 어느 경우나, 현행 형법은 강제실종범죄의 핵심표지인 체포·감금에 이어 그러한 자유박탈을 인정하지 않거나 피해자의 생사여부나 소재를 은폐하는 것과 같은 “피해자에게 법적 보호를 박탈하는 결과”를 구성요건으로 적절하게 포착하지 못하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 「형법」 제124조는 “재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자”를 행위주체로 규정하고 있다. 여기에서 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자란 「사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률」에 규정된 자를 의미하므로 국가기관 종사자라 하더라도 이에 해당하지 않는 경우에는 형법 제124조가

**1** 2008. 1. 14.자 결정  
「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 서명 및 비준 가입 권고

강제실종을 반인도적 범죄에 포함시켜 처벌하는 로마규정의 국내이행 법률인 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 2007. 12. 21. 효력을 발생하였다. 하지만 국제형사재판소 관할범죄의 일종인 강제실종범죄가 강제실종보호협약 상 강제실종을 모두 포함하고 있지 않다. 따라서 협약의 가입·비준 전후에 형법의 개정이나 특별법의 제정을 통해 이 문제를 해결하여야 할 것이다.

## 2. 상급자의 처벌

### 가. 협약의 내용

강제실종보호협약은 형사처벌 대상자의 범위에 관하여 최소한 다음에 해당하는 자는 형사처벌이 필요하다고 규정하고 있다

첫째, 강제실종을 자행하거나, 명령하거나, 청부하거나, 유도하거나, 시도하거나, 공모하거나, 참여한 자,

둘째, 상급자로서,

- (i) 자신의 실질적인 권한과 통제 하에 있는 부하직원이 강제실종범죄를 자행하고 있거나 자행하려고 한다는 점을 분명히 암시하는 정보를 알았거나 의도적으로 무시한 경우,
- (ii) 강제실종범죄와 관련된 활동에 대하여 실질적인 책임과 통제를 행하고 있었던 경우,
- (iii) 강제실종의 자행을 방지하거나 억제하기 위하여 혹은 그 사안을 수사하고 기소의 권한을 가진 당국에 제출하기 위하여 자신의 권한 내에서 필요한 모든 합리적인 조치를 취하지 않는 경우.

이는 “상급자로서의 공적 지위가 자신의 형사책임을 면제시켜주지 않으며 자신의 권한 내에서 필요하고 합리적인 조치를 취하지 않은 경우 책임을 져야 한다”는 것을 명확히 한 것으로 제2차 세계대전 이후 반인도적 범죄에 관해 국제관습화된 원칙을 반영한 것이다. 또한 협약은

---

적용될 수 없고 제276조 체포·감금죄가 적용된다. 「형법」 제124조와 제276조의 관계에 대하여 통설은 제124조를 제276조 체포·감금죄에 대하여 인신구속업무를 담당하는 공무원의 책임이 가중되는 부진정신분범으로 해석한다. 이에 따르면, 제124조의 신분주체에 해당하지 않는 자 - 즉, 인신구속업무와 무관한 공무원 또는 공무원이 아닌 개인이나 집단 - 는 인신구속공무원과 공범관계에서 강제실종범죄를 저지른 경우에 제124조에 의하여 가중처벌되지 않고 체포·감금죄로 처벌될 뿐이다. 이러한 법적용은 “국가기관의 관여”라는 강제실종범죄의 핵심요소를 희석시켜 버리는 결과가 되며, 강제실종범죄의 특성을 제대로 포착하는 법적용이라고 볼 수 없다.

## 제8장 강제실종금지 관련

강제실종 관련하여 명령이나 지시를 받은 자가 이를 거부하거나 이를 보고할 수 있는 조치를 마련하도록 당사국에게 의무를 지우고 있다.

### 나. 소결

협약 제6조는 상급자의 행위에 대하여 세가지 처벌유형을 제시하고 있는데, 그 모든 유형이 현행 형법에서 항상 적절한 방식으로 처벌된다고 말하기 어렵다.

세가지 유형 중에서 첫 번째 유형인 “(i) 자신의 실질적인 권한과 통제 하에 있는 부하직원이 강제실종범죄를 자행하고 있거나 자행하려고 한다는 점을 분명히 암시하는 정보를 알았거나 의도적으로 무시한 경우”는 상급자가 부하직원의 강제실종범죄를 방지해야 할 작위의무를 인정할 수 있으므로 현행 「형법」상 체포·감금죄(제124조 또는 제276조)의 부진정부작위범으로 처벌할 수 있다. 다만, 이 경우 학계의 통설과 판례<sup>6)</sup>에 의하면 상급자는 체포·감금죄나 불법체포·감금죄의 정범으로 처벌되는 것이 아니라 방조범으로 처벌될 것이다.

두 번째 유형인 “(ii) 강제실종범죄와 관련된 활동에 대하여 실질적인 책임과 통제를 행하고 있었던 경우”는 앞의 (i)의 경우와 마찬가지로, 상급자에 대하여 방조범의 형사책임을 지울 수 있을 것이다.

세 번째 유형인 “(iii) 강제실종의 자행을 방지하거나 억제하기 위하여 혹은 그 사안을 수사 및 기소의 권한을 가진 당국에 제출하기 위하여 자신의 권한 내에서 필요한 모든 합리적인 조치를 취하지 않는 경우”는 현행법에서 보면, 사안에 따라 체포·감금죄나 공무원의 불법체포·감금죄의 방조범으로 처리될 수도 있고, 아니면 직무유기죄 정도로 처리될 수 있을 것이다.

전체적으로 볼 때, 현행 형법상 강제실종을 묵인하거나 동조한 상급자에 대한 처벌이 불가능한 것은 아니지만 협약의 취지에 비추어 보면, 상급자의 묵인행위를 방조범으로 처벌하는 것은 만족스러운 결과가 아닐 것이다. 이는 「국제형사재판소 관할범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 반인도적 범죄를 범하고 있거나 범하려 함을 알고 이를 방지하기 위한 조치를 취하지 않은 지휘관 및 상급자에게도 해당 범죄를 자행한 자와 동등하게 처벌하도록 하고 있음을 볼 때 더욱 그러하다. 따라서 강제실종을 자행한 자와 이에 대해 책임이 있는 상급자에 대해서는 동등하게 처벌하도

---

6) 대법원은 일정한 범죄행위를 방지할 의무가 있는 자의 범죄행위를 알면서도 이를 방지하지 않은 경우 부진정부작위범으로 다루면서도 대체로 방조범으로 처벌하는 경향을 보이고 있다. 대법원 1997. 3. 14., 96도1639 ; 1984. 11. 27., 84도1906 참조.

록 법을 제·개정하여 협약의 취지에 부합하도록 하여야 할 것이다.

### 3. 공소시효 및 보편적 관할권 확보

#### 가. 협약의 내용

협약 제8조는 공소시효에 관하여, '(a) 장기간이고 강제실종범죄의 극도의 심각성에 비례할 것'을 요구하고 있다.

협약 제9조는 강제실종범죄에 대한 각 당사국의 관할권을 규정하고 있다. 협약 제9조 제1항이 규정하고 있는 속지주의와 속인주의, 실종자가 자국민인 경우의 관할권을 인정하는 보호주의는 이미 우리 형법상 일반적인 관할권규정으로 도입되어 있으므로 크게 문제되지 않는다. 그러나 협약 제9조 제2항이 규정한 '보편적 관할' 원칙은 현재 형법에는 규정되어 있지 않다.

#### 나. 소결

협약 제8조는 강제실종범죄의 공소시효의 기간이 "장기"여야 하고 "강제실종범죄의 극도의 심각성에 비례하는 기간"이어야 한다고 규정하고 있다. 반면에 협약은 강제실종범죄의 공소시효 배제를 채택하지는 않았다. 우리나라에서는 반인도적 범죄의 공소시효 배제에 관하여, 이미 1995. 12. 에 제정된 「헌정질서파괴범죄의 공소시효등에 관한 특례법」에서 헌정질서파괴범죄(형법상의 내란의 죄와 외환의 죄 및 균형법상의 반란의 죄와 이적의 죄)와 함께 「형법」 제250조의 죄로서 '집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약' 상의 집단살해에 해당하는 범죄에 대해서는 공소시효의 적용을 배제하는 규정을 도입한 바 있으며, 2007. 12. 21. 공포·시행된 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」은 강제실종범죄를 포함한 로마규정 상의 반인도적 범죄에 대하여 공소시효 및 형의 시효의 적용배제를 명문으로 규정하고 있다. 한편, 과거청산과 관련하여 로마규정의 반인도적 범죄와는 다른 각도에서 "반인권적 국가범죄"라는 개념 하에서 공소시효의 배제와 정지가 논의된 바가 있다.<sup>7)</sup>

강제실종범죄에 적용될 수 있는 범죄구성요건을 놓고 보면, 2007. 12. 21. 개정된 형사소송법에 따라 체포감금죄(제276조)와 공무원의 불법체포감금죄(제124조)의 공소시효는 7년이며,

7) 2002. 5. 21. 시민단체들은 「반인도범죄 등의 시효등에 관한 특례법(안)」을 입법청원한 바 있으며, 국회에서는 이원영의원 대표발의로 2005. 7. 11. 「반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 특례법(안)」이 발의되어 국회에 계류 중이다.

## 제8장 강제실종금지 관련

체포감금치사상죄(제281조)는 10년, 공무원의 불법체포감금치사상죄(특가법 제4조의2)는 치사의 경우 10년, 치사의 경우 25년의 공소시효가 적용된다. 하지만 강제실종의 경우 국가권력이 개입한 반인권적 범죄로서의 비난가능성이 크바, 협약 규정을 반영하여 협약상 강제실종범죄에 관하여는 공소시효기간을 더 연장하거나 강제실종에 대한 수사를 진행할 수 없었던 정치적 상황 동안은 시효를 정지시켜야 할 것이다. 다시 말해 상기의 정치적 상황 동안은 실종자의 생사나 소재 파악이 되지 않는 경우가 대부분일 것이므로 공소시효의 기산점을 피해자의 행방이 밝혀지는 시점으로 하는 것 등을 고려하여야 할 것이다.

협약 제9조는 강제실종범죄에 대한 각 당사국의 관할권을 규정하고 있다. 협약 제9조 제1항이 규정하고 있는 속주주의와 속인주의, 실종자가 자국민인 경우의 관할권을 인정하는 보호주의는 이미 우리 형법상 일반적인 관할권규정으로 도입되어 있으므로 크게 문제되지 않는다. 그러나 협약 제9조 제2항이 규정한 ‘보편적 관할’ 원칙은 현재 형법에는 규정되어 있지 않다. 강제실종범죄를 반인도적 범죄의 하나로 국제사회가 엄정하게 대처해야 한다는 것이 협약의 기본취지이다. 따라서 강제실종보호협약의 충실한 이행을 위해서는 강제실종범죄 용의자가 우리나라 영역 내에 있는 경우에 관할권을 행사할 수 있는 ‘보편적 관할’ 원칙을 적극적으로 입법화할 필요가 있다.

## 4. 공정한 조사 보장 장치

### 가. 협약의 내용

협약 제12조는 누구든지 강제실종에 해당한다고 의심할 만한 사실을 권한 있는 기관에 신고할 권리가 있음을 천명하고 있으며, 그 기관은 그 의혹을 즉시 그리고 공정하게 심사하고, 필요한 경우 지체 없이 철저하고 공정한 조사를 해야 한다고 규정하고 있다. 권한 있는 기관은 개인이 강제실종의 대상이 되었다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우에는 직권으로 조사하도록 해야 한다. 아울러 신고인이나 증인, 실종자의 친척, 변호인 그 밖에 조사에 참여한 자가 신고나 증거제출로 인해 부당한 대우나 위협을 받지 않도록 보장하기 위한 적절한 조치를 취해야 할 의무, 관할기관의 조사권한과 인적·물적 자원의 확보에 관한 사항, 조사방해행위의 방지조치 등을 규정하고 있다.

### 나. 소결

현행법상 강제실종이 발생하면 통상적으로 경찰과 검찰이 강제실종사실을 조사할 의무를

**1** 2008. 1. 14.자 결정  
「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 서명 및 비준 가입 권고

지게 된다. 하지만, 협약은 강제실종은 인신구속의 권한이 있는 국가기관의 주도 하에 자행될 여지가 많음을 상정하고 있으며 실제로 그러하다. 따라서 국가공권력 집행의 대표적 기관인 경찰이나 검찰이 국가공권력이 개입한 강제실종사건에 대하여 조사를 수행한다면 조사의 공정성 및 효율성을 충분히 담보할 수 없을 것이다. 이는 「의문사진상규명에관한특별법」, 「군의문사진상규명등에관한특별법」, 「진실·화해를위한과거사정리기본법」에서 의문사나 기타 공권력에 의한 인권침해사건의 조사를 위하여 의문사진상규명위원회, 군의문사진상규명위원회, 진실·화해를위한과거사정리위원회 등과 같은 독립적 조사기구를 통해 조사한 우리나라의 경험을 통해서도 명확히 알 수 있다. 따라서 강제실종사건의 조사를 독립적 조사기구를 통해 조사하도록 하는 것이 조사의 공정성과 효율성을 확보하고 협약의 정신을 충분히 반영하는 것이 될 것이다.

**5. 국내 이행입법 방향**

**가. 국내 관련입법 현황**

2002. 11. 우리나라가 비준한 국제형사재판소 로마규정의 국내적 이행을 위한 이행 입법인 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 2007. 12. 21. 제정되어 시행되고 있다. 이 법률에 규정된 강제실종은 로마규정의 내용을 반영한바 구성요건적인 면에서 강제실종보호협약의 강제실종의 개념과 다소 차이가 있다. 하지만 강제실종을 체포·구금을 통하여 피해자를 법의 보호 밖에 두는 반인도적 행위로 본다는 점에서 공통점이 있다. 또한 적법한 절차에 의하지 않고 행해지는 불법적인 체포·구금과 이에 연이은 행방은폐는 그 자체로 고문방지협약에서 금지하는 고문에 해당한다고 말할 수 있다. 고문방지위원회는 우리나라 정부보고서 검토에 대한 최종견해에서 협약상 고문죄의 정의를 국내 형법에 포함시킬 것을 계속해서 권고하고 있다. 또한 국가인권위원회는 고문 등 가혹행위의 방지를 위한 국제기구 및 국가기구에 의한 구금장소의 방문·조사를 규정하고 있는 고문방지협약선택의정서 가입·비준에 관하여 정부에 의견을 표명한 바 있으며, 정부는 선택의정서의 가입·비준을 위한 절차를 진행하고 있는 것으로 파악된다.

**나. 소결**

「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 시행되고 있으며 고문방지위원회의 권고에 따라 고문방지협약상 고문죄의 정의가 포함될 수 있도록 하기 위해서는 형법 등의 개정이 필요하다. 또한 우리나라가 고문방지협약선택의정서를 가입·비준한다면 이에 따른 관련법의 제·

## 제8장 강제실종금지 관련

개정이 필요할 수 있다. 강제실종보호협약은 당사국에게 강제실종범죄에 대한 다양한 조치 의무를 부과하고 있다. 강제실종범죄자의 처벌과 관련해서는, 체포·감금죄를 중심으로 한 형법 구성요건만으로는 부족하며, 강제실종보호 협약을 반영한 범죄구성요건을 만들 필요가 있고, 상급자의 묵인 내지 동조행위 처벌, 보편관할의 원칙 확보, 공정한 조사기구를 통한 조사장치를 마련해야 할 것이다.

이를 위해서는 관련 법률이 협약의 내용과 상충되지 않도록 개정하는 것 외에도 강제실종보호협약의 이행을 위한 이행입법이 필요할 것으로 보인다. 아울러 이미 로마규정의 이행법률인 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」이 시행되고 있으며 고문방지협약 및 그 선택의정서의 이행을 위한 법 개정 등이 필요할 수 있다는 점을 감안하면 강제실종보호협약의 이행을 위한 입법을 할 때에는 국가권력 등에 의한 범죄인 로마규정 상의 반인도적 범죄, 고문방지협약 및 그 선택의정서 상의 고문범죄 및 관련 제도, 강제실종보호협약상의 강제실종범죄 및 관련 제도 등을 고려하여 서로 상충하지 않고 보완할 수 있는 입법의 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다.

## IV. 결론

따라서 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제7호 및 제25조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2008. 1. 14.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환    위원 김호준    위원 최경숙    위원 유남영

위원 원형은    위원 김태훈    위원 윤기원    위원 정재근

위원 황덕남    위원 조국



**2** 2017. 12. 6.자 결정 13진정0975700, 13진정0986900 [형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 「강제실종보호협약」가입 권고]

**결정요지**

- 【1】 형제복지원 피해사건의 경우 부랑인의 수용에 대한 법률적 근거가 없었던 점, 「내무부 훈령 제410호」, 「부산시재생원설치조례」 등에 따라 보호위탁계약을 체결했던 점, 해당 시설에 대한 관리·감독이 미흡했다는 증언 등을 종합하여 고려해 보면, 당시 「헌법」에 비추어 보더라도 국가가 국민의 기본권을 충실히 보장했다고 보기 어려움
- 【2】 형제복지원 피해사건의 경우, 수용자 가족에게 적절한 연락을 취하지 않고 강제격리하거나 수용되었던 점, 「내무부 훈령 제410호」 등에 따라 수용되었으며 관리·감독이 미흡했던 점, 가혹행위 및 강제노역을 하게하고 열악한 생활조건에서의 사망에 대한 사인규명이 이루어지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 「강제실종보호협약」상 강제실종 개념에 부합하고, 특히 인도에 반하는 실종범죄에 해당

**주 문**

- 1. 국회의장에게 형제복지원 피해사건의 진상규명 및 피해자 명예회복 등 구제를 위해, 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」에 대한 조속한 논의를 통하여 법률이 제정되도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.
- 2. 외교부장관과 법무부장관에게 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하기 위하여, 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」을 비준·가입할 것을 권고한다.

**이 유**

**I. 권고의 배경**

2013. 12. 23. 형제복지원 사건 피해자 30여명은 국가인권위원회(이하“위원회”라 한다)에

## 제8장 강제실종금지 관련

형제복지원에서의 강제입소, 학살, 폭력, 성폭력, 강제감금, 강제노역, 부당한 처우에 대한 조사를 원한다는 진정을 제기하였는데(13진정0975700, 13진정0986900), 위원회는 진정의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 지난 경우로 판단하여 각하 결정하고(2014. 1. 16.), 정책과제로 채택하여 검토하게 되었다.

위원회는 2017. 5. 17. 형제복지원사건진상규명을위한대책위원회(이하 “대책위”라고 한다), 진선미 국회의원실, 피해당사자와 간담회를 개최하고, 2017. 6. 27. 형제복지원 사건 토론회를 대책위와 공동으로 개최하였다.

한편 진선미의원은 2014. 7. 15. 「내무부훈령에 의한 형제복지원 강제수용 등 피해사건의 진상 및 국가책임 규명 등에 관한 법률안」을 대표발의하였으나 임기만으로 폐기되었고, 2016. 7. 6. 「내무부 훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」을 대표발의하여 현재 20대 국회에 계류 중이다.

## II. 판단 및 참고기준

### 1. 판단기준

「헌법」(1972. 12. 27.) 제10조, 제12조, 「생활보호법」(법률 제913호, 1961. 12. 3.), 「강제노동에 관한 협약」(이하 “강제노동협약”이라 한다), 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」(이하 “강제실종보호협약”이라 한다), 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 “고문방지협약”이라 한다), 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”이라 한다) 제7조, 제8조, 제9조, 국가인권위원회 2008. 1. 14. 『강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 서명 및 비준·가입 권고』

### 2. 참고기준

「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」, 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」, 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률」, 「부산시재생원설치조례」, 「내무부훈령 등에 의한 형제복지원 피해사건 진상 규명 법률안」(이하 “형제복지원 특별법안”이라 한다), 대법원 1996. 12. 19. 선고 94다22927 전원합의체 판결의 반대 의견, 유엔총회결의 60/147

「국제인권법의 중대한 위반행위와 국제인도법의 심각한 위반행위의 피해자의 구제와 배상에 대한 권리에 관한 기본원칙과 가이드라인」(Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, A/RES/60/147, 21 March, 2006)(이하 “유엔총회결의 60/147”이라 한다)

### III. 판단

#### 1. 형제복지원 피해사건 개관

##### 가. 사건개요

형제복지원 피해사건은 1970년대에서 1980년대에 걸쳐 형제복지원에서 부랑인을 선도한다는 명목으로 거리에서 발견한 무연고 장애인, 고아 등을 격리 수용하고, 폭행·협박·감금·강제노역·학대한 인권침해가 제기되고 있는 사건이다.

당시 정부는 이른바 부랑인 문제를 사회적 문제로 인식하고 부랑인에 대한 적극적인 신고·단속체계를 구축·운영하여 이들의 신병을 확보, 부랑인 선도를 위한 사회복지시설(이하 “부랑인 선도시설”이라 한다)에 인계하여 수용하도록 하고 이들의 보호에 관한 사무를 위탁한 것으로 알려져 있다.

이러한 부랑인 선도시설에서 생활하던 사람들에게 대하여 시설 내에서 가해진 폭행 등 가혹행위로 인한 직접적인 피해 사례 뿐 아니라, 당시 부랑인 단속 조치와 단속된 부랑인을 부랑인 선도시설로 인계하여 수용한 조치 및 퇴소 제한 등과 관련한 위법성에 관한 문제와 관계 당국의 부실한 시설 관리·감독의 문제가 제기되고 있다.

##### 나. 형제복지원에서의 인권침해 실태

신민당 조사보고서에 따르면, 형제복지원에 감금되게 된 과정에서 소위 부랑인이라는 이유로 영장에 의하지 아니한 체포·강제격리, 형제복지원에서 본인의 의사에 반한 강제수용, 강제노동, 폭행, 상해, 성폭력 그리고 이로 인한 치사(살인), 정신적 장애 등 이루 말할 수 없는 고통이 있었다.

## 제8장 강제실종금지 관련

부산직할시(현 부산광역시)는 1975. 7. 25.경 형제복지원과 「내무부 훈령 제410호」 제7절 제2호 및 「부산시재생원설치조례」 제3조 제1호 및 제2호에 따라 부랑인수용 보호위탁계약을 체결하였고, 위 계약에 따라 부산시 경찰, 군청 직원 등은 부랑인들을 단속하여 형제복지원에 이들의 신병을 인수·인계하였다.

「내무부 훈령 제410호」에 따르면, “일정한 정주가 없이 관광업소,接客업소, 역, 버스 터미널 등 많은 사람들이 모이거나 통행하는 곳과 주택가를 배회하거나 좌정하여 구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시 질서를 해하는 모든 부랑인”(제1장 제2절)을 그 대상으로 하였으며, 심지어 노변행상, 빈지게꾼, 성인 꺾팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 사람들을 ‘준부랑인’으로 규정(제1장 제3절 제6호)하여 부랑인 대책에 준하는 단속조치를 하였다.

### 1) 강제수용

「내무부 훈령 제410호」에 따른 부랑인의 단속이 정당한지 여부는 별개로 하더라도, 대구 친척집에 가다가 잠이 들어 부산역에 내려 잠이 들어 잡혀 온 남매, 집에서 TV보다가 잡혀 온 사람, 본인 집까지 멀지 않은 거리에 있음에도 1년여 동안 집에 못 간 사람 등 형제복지원에 강제수용되어 격리된 사람들은 대부분 노동능력이 있어 위 훈령에 따른 부랑인이라 보기 어렵다.

당시 수사검사에 따르면, 형제복지원 수용자들 중에서, 자활 능력이 없어 복지 시설의 계속적인 구호를 받아야 할 수용자들은 전체의 10%도 되지 않은 것으로 나타났다. 밤에 술에 취해 길을 가던 사람들, 역 대합실이나 공원 같은 데서 잠자던 사람들, 길 잃은 어린이들 등을 몇 년에 걸쳐 불문곡직하고 잡아다가 복지원에 수용시켰다.

### 2) 강제격리

1987. 1. 16. 당시 수사검사에 따르면, 형제복지원 건물의 출입문은 안팎으로 잠금장치가 설치되어 있는 구조의 시설로서 형제복지원의 원생들은 본인의 의사에 따라 자유롭게 출입할 수 없고 감금되어 있었다.

부모나 가족 등 연고자가 있고, 직장이나 학교가 있음에도 형제복지원에 수용되었고, 수차 외부로의 편지 등을 통해 연고자를 찾으려 하였음에도 외부에 전달되지 않았다.

### 3) 강제노역, 가혹행위

신민당 조사보고서에 따르면, 형제복지원에서 건강한 사람은 하루 300~500원, 지체부자유 등은 200원, 그리고 요양원에서는 3일에 토큰 1개였다고 밝히고 있다.

당시 수사검사에 따르면, 형제복지원은 군대식으로 운영되어, 수용자들은 군번과 비슷한 수용번호를 부여받아 내무반 생활을 하였으며 소속 소대장과 중대장의 명령에 절대 복종해야 했다. 수용자들은 주로 시래기국이나 해장국을 먹으며 아침 일찍부터 저녁 늦게까지 각자 봉제공장, 목공소, 철공소 등의 작업장에 배치되어 쉴 새 없이 일해야 하는 등 엄격한 생활통제, 장시간 강제노동이 있었다.

또한 형제복지원 원생들은 대부분 멀쩡한 사람들인데 납치되다시피 끌려와 감금되어 있으면서 노임도 받지 못한 채 강제노역에 동원되었던 것이고, 작업에 동원된 수용자가 말을 잘 듣지 않는다고 구타해서 사망한 사건이 있었다.

### 4) 사인과 사체 인도 등의 의혹

신민당 조사보고서에 따르면, 1975년부터 1986년까지 형제복지원의 기관지인 『새마음』 자료를 재정리하면서, 총 인원 18,521명 중 513명이 사망하였고, 수용자가 3,000명을 초과하였던 1985년에 89명, 1986년에 95명에 이르는 사망자가 발생하였는데, 사인에 대한 의혹을 떨쳐 버릴 수 없다고 밝히고 있다.

또한 이 보고서는 “사체가 병원 등에 실험용으로 팔려 간다는 면담자 주장에 유의하지 않을 수 없으며, 적어도 『새마음』에 기재된 사인과 사체 인계 등의 기록이 많은 경우가 허위 기재이며, 사실과 다르다는 점은 확인할 수 있었다”는 의견을 제시하였다.

## IV. 형제복지원 피해사건에 대한 검토

### 1. 인권침해 여부

#### 가. 법률유보 원칙의 위반

「내무부 훈령 제410호」에 따른 체포, 격리, 수용은 당시 「헌법」에서 기본권 제한은 법률로만

## 제8장 강제실종금지 관련

제한한다고 하는 법률유보원칙에 위반된다. 위 훈령은 「형사소송법」, 「경찰관직무집행법」, 「경범죄처벌법」, 「사회복지사업법」, 「생활보호법」 등 그 어떤 근거 규정이 있지 않고, 오직 내무부장관의 내부업무지침에 따른 것이다.

당시 「헌법」에 의하면, 법률에 의하지 아니하고는 체포·구금·압수·수색·심문·처벌·강제노역과 보안처분을 받지 아니할 자유(제10조 제1항)를 비롯하여 고문을 당하지 않을 자유(제2항), 영장에 의한 체포·구금(제3항), 거주이전의 자유(제12조)를 규정하고 있는바, 법률에 의하지 아니한 ‘훈령’에 의한 체포, 격리, 구금 등은 당시 「헌법」에 위반된다.

### 나. 국제인권협약 위반

형제복지원에서의 강제노역은 기본적으로 「강제노동협약」이 금지하는 강제노동에 해당하고, 형제복지원의 강제격리와 강제노동은 「자유권규약」 제7조에서 규정하고 있는 고문 또는 잔인하고 비인도적이고 굴욕적인 취급 또는 형벌에 해당하고, 「고문방지협약」에서 금지하는 고문 또는 잔인하고 비인도적이고 굴욕적인 처우에 해당하며, 「자유권규약」 제9조의 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 침해한 것이다.

## 2. 형제복지원 피해사건과 국가의 책임

### 가. 사회복지법인의 법적 지위와 국가책임

국가는 사업복지 사업을 순수한 민간 사업자인 사인에 의하여 수행하기 보다는 사회복지의 공적 책임 원칙에 따라 사회복지법인을 설립하여 국가의 사회복지 증진 의무를 분담해야 할 것이다.

그런데 부랑인 선도 사업의 업무 위탁에 관하여 당시 사회복지사업법에서는 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 당시 「생활보호법」(법률 제913호, 1961. 12. 3.)상 요보호자에 대한 위탁보호의 규정은 있으나(제27조), 부랑인 시설은 「생활보호법」상의 보호시설이 아니고(제25조), 부랑인 선도사업의 업무 위탁에 대한 어떤 규정도 없다.

그러나 부랑인 선도사업은 부산시와 형제복지원간 ‘부랑인 선도 사업에 대한 위탁계약’에서 보는 바와 같이 「내무부 훈령 제410호」의 위탁 경영에 따른 계약이다(제4장 제7절 제2호).

따라서 국가가 사회복지법인인 형제복지원에 업무 위탁한 법률적 근거는 미흡하지만, 「내무

부 훈령 제410호», 「부산시재생원설치조례」에 따라 보호위탁계약을 체결한 것은 사회복지서비스의 사실행위로서 피수용자에게 보호서비스 제공 및 관리 의무가 있고(규칙 제4장 제8절), 국가 및 지방자치단체는 지도·감독의 권한을 갖게 된다.

### 나. 시설 관리·감독 미흡

신민당 조사보고서에 의하면, 당시 형제복지원은 부산시로부터 위탁받아 운영하는 비영리법인이며, 전체 예산의 80%를 국가 및 시비로 지원받았지만, 결산보고, 안전점검, 원생에 대한 행정지도, 감사가 전혀 없었다고 밝히고 있다.

「내무부 훈령 제410호」에 의하면, 지파출소 소장은 수용시설에 1주에 1회 순찰해야한다고 규정되어 있는데, 이를 지키지 않아 구타, 가혹행위 등 인권침해를 방지하였으며, 오히려 형제복지원과 유착되어 있다고 수용자들이 주장하고 있다고 밝히고 있다.

### 다. 부랑인 검속 강화 지시

1981. 4. 10. 대통령이 총리에게 전국적으로 부랑인 검속을 강화하도록 지시한 바 있다. 대통령이 총리에게 “총리 귀하. 근간 신체장애자 구결행각이 늘어나고 있다는 바, 실태 파악을 하여 관계부처 협조하에 일정 단속보호조치하고 대책과 결과를 보고해 주시기 바랍니다”라고 지시하였다.

결국 「내무부 훈령 제410호」가 존재한 상태에서 대통령의 이러한 지시는 복지원 수용인원을 대폭 증가하게 하고, 복지원의 수용, 감금을 정당하게 함으로써 인권침해가 대폭적으로 확대되었음을 의미한다.

### 라. 국가의 범죄

국가범죄는 통상 국가안보, 범죄와의 전쟁, 적의 박멸을 위해 시작되는 바, 정치적·인종적·민족적·종교적 이유 등으로 자행된 집단살해, 살인, 녹화사업, 강제전향, 의문사, 실종사, 강제실종, 고문, 구금, 강제불임, 강간, 강간캠프, 강제입신, 강제수용, 강제입양, 강제격리, 해직, 숙청, 강제이주, 재산강탈, 강제합명, 토지침탈, 자원수탈, 인간사냥, 노예화 등을 국가범죄라고 할 수 있다.

대법원은 국가범죄와 관련하여 삼청교육대 사건(대법원 1996. 12. 19. 선고 94다22927

## 제8장 강제실종금지 관련

전원합의체 판결)에서 “국가 소속의 공무원이 통상적인 공무수행을 하는 과정에서 개별적으로 저지르게 된 일반적인 불법행위가 아니고 그 당시의 비상한 시기에 국가에 의하여 대규모로 그리고 조직적으로 실시된 삼청교육 과정에서 피고 소속 공무원들이 대량으로 저지르게 된 특수한 불법행위”라는 의견을 제시하였다.

또한 형제복지원 피해사건은 대통령의 명령에 따라 국가조직에 의한 단속 체계에 의하여 대량적으로 자행된 강제구금이며, 국가의 영향력 하에서 시설에 의하여 자행된 원시적이고 반문명적인 인권침해사건이다.

따라서 이미 기술한 바와 같이, 형제복지원 피해사건의 경우 부랑인의 수용에 대한 법률적 근거가 없었던 점, 「내무부 훈령 제410호」, 「부산시재생원설치조례」 등에 따라 보호위탁계약을 체결했던 점, 해당 시설에 대한 관리·감독이 미흡했다는 증언 등을 종합하여 고려해 보면, 당시 「헌법」에 비추어 보더라도 국가가 국민의 기본권을 충실히 보장했다고 보기 어렵다.

## V. 형제복지원 피해사건의 구제방안 모색

### 1. 특별법 제정을 통한 구제

#### 가. 특별법 제정의 필요성

형제복지원 피해사건은 과거 국가기관이 직·간접적으로 인권침해에 관여된 사건으로 현재까지 피해자들은 고통을 받고 있으나 이에 대한 진상규명 및 구제방안이 마련되지 않다. 형제복지원은 개별 시설에서의 인권침해뿐만 아니라, 당시 「내무부 훈령 제410호」 등 국가정책에 따라 운영되었고, 부산시로부터 부랑인 수용을 위탁 받는 등 국가의 관여가 상당부분 인정된다.

형제복지원 피해사건은 단순한 과거 한 때의 문제가 아니라 지금도 피해자들은 정신적, 육체적으로 고통의 나날을 보내고 있다는 점에서 현재의 인권문제라 할 것이다. 따라서 이 사건에 대하여, 진상을 명확히 규명하고, 이에 따른 적절한 조치, 즉 피해자 명예회복, 보상 및 지원 등을 위한 특별법을 제정하는 것이 바람직하다.

한편 형제복지원 피해사건은 입법적인 문제, 배상책임의 한계 등에 고려해 볼 때 훈령에 의한 손실보상적 측면에서 생활지원, 의료지원 및 보상 등의 입법적 조치가 필요하고, 조사과정에



서 나타나는 불법행위는 별도의 조치가 필요할 것이다. 이러한 차원에서 진선미 의원이 대표발의 한 「형제복지원 특별법안」의 조속한 논의를 통하여 법률이 제정되는 것이 바람직하다.

## 나. 유사사례

2005. 5. 31. 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정되고, 이 법에 기초하여 진실·화해를 위한 과거사정리 위원회가 조사활동을 개시하였는데, 위 기본법은 주로 진상규명에 주안을 두면서 배상, 명예회복 등에 대한 조치는 별도의 입법적·행정적 방식을 염두에 두었다.

「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」은 민주화운동 관련자로 인정된 자에 대해서 보상과 생활지원 등을 골자로 하고 있고, 「한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률」은 한센인들의 경제적, 의료적으로 어려운 현실적 사정을 고려하여 생활지원과 의료지원 등을 그 주요 내용으로 하고 있다.

## 다. 진선미 의원 대표발의 「형제복지원 특별법안」 주요내용

- 1) 1975. 12. 15.부터 1987. 6. 30.까지 부산 형제복지원에 격리 수용되어 폭행·협박·감금·강제노역·성폭력 등을 당한 형제복지원 피해사건의 진상과 국가책임 여부를 규명하여 피해자와 그 유족의 명예를 회복하고 그에 따라 보상하는 것을 목적으로 함(안 제1조 및 제2조).
- 2) 형제복지원 피해사건의 진상을 규명하고 피해자와 유족의 심사·결정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 형제복지원피해사건진상규명위원회를 둠(안 제3조).
- 3) 피해자 및 그 유족이나 이들과 친족관계에 있는 사람, 그 밖에 형제복지원 피해사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람은 위원회가 구성된 날부터 1년 이내에 위원회에 진상규명을 신청할 수 있으며, 위원회는 진상규명 신청이 없는 경우에도 직권으로 조사개시결정을 할 수 있음(안 제8조 및 제11조).
- 4) 진상규명 조사방법과 관련하여 위원회의 실지조사, 동행명령장 발부, 증거보전의 특례, 청문회 실시 등을 규정함(안 제12조부터 제15조까지).
- 5) 위원회는 최초의 진상규명 조사개시결정을 한 날부터 2년간 진상규명 활동을 하되, 1년의 범위에서 연장할 수 있음(안 제16조).

## 제8장 강제실종금지 관련

- 6) 피해자와 그 유족에게는 피해의 정도 등을 고려하여 보상금, 의료지원금, 생활지원금, 주거 복지시설 등을 지원하도록 함(안 제23조부터 제25조까지 및 제35조).
- 7) 국가 및 지방자치단체가 형제복지원 피해사건의 피해자를 위령하고 역사적 의미를 되새겨 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 기념관 건립 등의 사업을 수행할 수 있도록 함(안 제37조).

## 2. 「강제실종보호협약」 가입

### 가. 협약의 개요

피해자의 권리를 존중하기 위하여 피해자 중심의 접근방식에 따라 2005년에 채택된 「국제연합 인권피해자 권리구제원칙」과 2006년에 채택된 「강제실종보호협약」을 주목할 필요가 있다.

「강제실종보호협약」은 2006. 12. 20. 제61차 유엔총회에서 채택되었으며, 2010. 12. 23. 발효되었다. 2017. 11. 현재 97개국이 서명하고, 58개국이 비준하였으나 우리나라는 비준·가입하지 않았다.

이 협약은 유엔이 강제실종을 방지하고 불처벌 관행을 없애므로써 인권의 보호·증진을 달성하려는 국제공동체의 염원을 담고 있다.

### 나. 위원회의 「강제실종보호협약」 비준·가입 권고

위원회는 2008. 1. 14. 외교통상부장관에게 “강제실종보호협약의 서명과 비준·가입은 향후 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하는 장치가 되며 강제실종 없는 미래에 대한 강한 신념을 확인하는 계기가 되어 인간으로서의 존엄과 가치의 구현에 이바지할 것인바, 외교통상부장관은 정부가 강제실종보호협약을 서명과 비준·가입하도록 노력하여야 한다”고 권고 결정한 바 있다.

그런데 위원회 권고 당시에는 「강제실종보호협약」이 발효되지 않았으나, 2010. 12. 23. 위 협약이 발효됨에 따라 이를 비준·가입하는 것이 바람직하다.

「강제실종보호협약」에 따르면, 강제실종은 “국가의 기관원들이나 국가의 수권, 지지, 묵인을 얻은 개인이나 집단이 자행한 체포, 구금, 납치, 여타 온갖 형태의 자유박탈로서, 이러한 자유박탈

의 시인의 거부 또는 실종된 자의 운명이나 행방의 은폐를 수반한다”(제2조)고 규정하고 있다.

위원회 권고에서 협약상 강제실종은 최소한 다음의 세 가지 요소, 즉 ① 당사자의 의사에 반하는 자유박탈이 있을 것, ② 국가기관 종사자의 관여, 최소한 묵인 이상의 관여가 있을 것, ③ 피해자의 생사나 행방을 확인하기를 거부할 것을 제시하였다.

형제복지원 피해사건의 경우, 수용자 가족에게 적절한 연락을 취하지 않고 강제격리하거나 수용되었던 점, 「내무부 훈령 제410호」 등에 따라 수용되었으며 관리·감독이 미흡했던 점, 가혹 행위 및 강제노역을 하게 하고 열악한 생활조건에서의 사망에 대한 사인규명이 이루어지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 위 강제실종 개념에 부합하고, 특히 인도에 반하는 실종범죄에 해당한다고 할 것이다.

인도에 반한 죄는 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 행해진 범죄로서, 살해, 노예화, 감금, 고문, 성폭행, 박해, 기타 이에 유사한 비인도적 행위를 말하며, 강제실종 역시 이에 포함된다.

그리고 「강제실종보호협약」의 비준·가입은 향후 우리에게 또 발생할 수 있는 국가기관과 그 종사자에 의한 반인권적 범죄를 방지하게 될 것이다.

## VI. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2017. 12. 6.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 최혜리





## 제9장

개인통보제도, 국가별  
인권상황 정기검토,  
인권교육 관련

국제인권 결정례집



**1** 2003. 12. 8.자 결정 [유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언 권고]

**결정요지**

- 【1】 유엔인권규약위원회 결정을 관보에 게재하는 것은 우리나라가 동결정을 성실히 이행하고자 한다는 것으로 이해될 수 있고, 정부의 개인의 인권보호에 대한 약속을 관보에 게재함으로써 이를 확인할 수 있으므로 동결정을 관보에 게재할 것을 권고하고,
- 【2】 대한민국이 가입한 유엔인권규약에 근거한 개인통보제도에 따라 대한민국의 인권침해사실이 인정 되더라도 국내이행근거가 없어서 실제적인 인권침해 피해를 입은 국민들이 배상을 비롯한 효과적인 구제조치를 받지 못하는 현실을 인정하여 정부는 국제조약에 가입한 국가의 이행의무를 다할 필요가 있으며, 시혜적인 정부 정책이 아닌, 개인에게 실질적인 구제조치를 할 수 있는 특별법의 제정을 권고하고,
- 【3】 「고문방지협약」의 국가통보제도를 규정한 제21조와 개인통보제도를 규정한 제22조에 대하여 명시적인 수락선언을 함으로써 「고문방지협약」이 규정하고 있는 인권침해구제절차가 국민에게 유효한 것이 되도록함과 더불어 조약당사국의 성실히행의무를 이행할 것을 권고함

**주 문**

- 국가인권위원회는 국무총리와 외교통상부장관 및 법무부장관에게
- 1. 개인통보제도에 따른 유엔인권규약위원회 결정을 관보에게재하고 그 결정을 이행할 수 있도록 하는 특별법을 제정할 것과
  - 2. 고문방지협약 제21조 국가통보제도와 제22조 개인통보제도에 대하여 명시적인 수락선언을 할 것을 각 권고한다.

## ■ 이 유

### 1. 조약체결국의 의무

#### 가. 국내법과 국제법의 관계

대한민국 헌법 제6조제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하고 있다. 대한민국이 가입하여 공포된 조약은 대한민국이 해당 조약에 대한 동의 및 조약의 의무를 성실히 이행하겠다는 약속을 표명한 것이며, 이는 주권국가로서 자발적으로 행한 행위이다. 또한, 일반적으로 승인된 국제법규, 즉 국제관습법은 보통 국가의 일반적인 관행에 의하여 명시적, 지속적으로 반대의 의사를 밝히지 않은 이상 모든 국가에게 구속력을 가지는 국제규범이라 할 수 있다.

#### 나. 국제인권장전

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 시민적·정치적권리에관한국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights), 경제적·사회적·문화적권리에관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)을 국제인권장전(International Bill of Human Rights)이라 하며, 이것은 제2차 세계대전 이후 광범위한 인권침해를 다시는 용인하지 않겠다는 인류 열망의 표현일 뿐만 아니라, 국제법 상으로 객체(object)에 불과했던 개인을 국제법상 인권(Human Rights)을 지닌 권리의 주체로 인정하였다는 혁명적인 사건이었다.

세계인권선언은 법적 구속력이 없는 선언에 불과하나, 이 선언은 국제관습법의 지위를 획득하는 과정에 있다고 인정되며, 이 선언이 보장한 권리는 시민적·정치적권리에관한국제규약, 경제적·사회적·문화적권리에관한 국제규약, 집단학살금지협약, 여성차별철폐협약, 인종차별철폐협약, 아동권리협약 등, 구체적인 권리를 규정하는 조약으로 탄생되었다. 대한민국은 이러한 인권규약에 당사국으로서 가입 및 공포의 절차를 거치고 당사국의 이행의무 중 하나인 정부보고서를 각 인권규약위원회에 제출해왔다.

#### 다. 국제인권규약에 대한 이행의무 및 현실

정부보고서의 내용은 인권규약이 보장하고 있는 권리를 이행하기 위하여 국가가 행한 모든



1

2003. 12. 8.자 결정

유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언권고

행정, 입법, 사법 조치를 포함한다. 즉, 각 인권규약을 이행하기 위하여 행정부만이 아니라 입법부, 사법부를 포함한 국가가 그 관할권 내의 개인의 인권보장을 위하여 어떠한 이행노력을 하였는가를 기술하는 것이다. 따라서, 인권보장의 책임은 행정부, 입법부, 사법부 등 모든 국가기관의 책임이라고 할 수 있다. 대통령의 조약체결권은 국가원수로서의 행위이며, 국회가 비준하였다는 것은 입법권을 가진 국회가 그 조약의 법적 효력을 인정하는 입법적 행위라고 할 수 있다. 사법부는 헌법 제6조제1항에 의하여 국내법과 동일한 효력을 가진 조약을 법해석 및 적용에 대한 일반 원칙(신법우선의 원칙, 특별법우선의 원칙)에 의거하여 사법행위에 적용해야 할 것이다.

유엔경제사회문화적 권리위원회는 일반논평 3호(General Comment No.3)에서 국가의무의 본질(The Nature of States Parties' Obligations)에 대하여 서술하면서, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 당사국의 국가의무란 동 규약 제2조제1항과 제3항에 의하여 규약이 보장하고 있는 권리와 자유를 침해당한 모든 개인에게 적절한 구제조치(effective remedy)를 제공해야 하는 것이라고 서술하고 있다. 유엔인권이사회에 따르면, 적절한 구제 조치는 금전적 보상 뿐만 아니라 행정적, 입법적, 사법적으로 규약의 인권을 보장하기 위한 모든 조치를 포함한다. 이것은 우리나라가 가입한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에 의하여 설립된 유엔인권이사회의 견해이며 그것이 권위있는 기관의 권고이기 때문에 성실히 따르는 것이 바람직하다는 의미에서 뿐만 아니라, 우리나라가 가입, 비준한 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaty) 제26조 성실준수의무(Pacta sunt Servanda)에 따른 것이다. 또한 1969년 비엔나 협약 제27조는 “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니된다”라고 규정하고 있어, 우리나라가 가입한 인권규약과 배치되는 국내법은 규약에 부합하도록 개정하여야 할 것이며, 추후에 규약과 배치되는 국내법을 제정하는 것은 조약 당사국의 의무를 성실히 수행하지 않는 것이라 할 수 있다.

## 2. 개인통보제도

### 가. 개인통보제도를 규정한 인권협약

개인이 자신의 인권을 침해한 국가를 대상으로 유엔규약위원회에 제소할 수 있는 ‘개인통보제도’는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1의정서, 인종차별철폐협약 제14조 및 고문방지협약 제22조, 여성차별철폐협약 선택의정서에 규정되어 있다. 대한민국은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1의정서에 1990년 가입하여 7월부터 발효되었으며, 1997년 인종차별철폐협약 제14

조에 대한 수락선언을 함으로써 인종차별철폐협약의 개인통보제도도 대한민국국민이 제기할 수 있는 권리구제의 한 방법이다. 고문방지협약 제22조의 개인통보제도는 국가가 명시적인 수락선언을 했을 경우에 효력이 발생하는데 이에 대하여 대한민국은 수락선언을 한 바 없어 개인이 대한민국을 대상으로 고문사실을 유엔고문방지위원회에 제기할 수는 없다. 마찬가지로 여성차별철폐협약 선택의정서에도 대한민국은 2003년 12월 8일 현재 가입하지 않았다.

### 나. 개인통보제도의 내용

개인통보제도는 각 규약이 규정하고 있는 인권을 국가가 침해했을 경우에 유엔인권규약위원회(유엔인권이사회, 인종차별철폐위원회, 여성차별철폐위원회, 고문방지위원회)에 인권침해사실을 개인이 통보하고, 각 규약위원회가 이를 심사하여 형식요건을 갖추지 못하였을 경우 각하하고, 본안심리를 한다. 통보를 할 수 있는 경우는 첫째, 침해당한 인권이 해당 인권규약에 의해 보호받고 있는 권리일 때; 둘째, 동일한 사안이 다른 국제인권구제절차를 밟고 있지 않을 때; 셋째, 국내의 구제조치를 완료하였을 때이다. 이러한 형식적 요건을 갖추지 못하였을 때 개인통보는 각하되며, 본안심리에 따라 인권침해사실이 인정되면 국가는 개인에게 적절한 조치를 제공하고 심리의 대상이 되었던 국내법령에 대한 개정을 권고하는 결정을 내린다.

### 다. 대한민국을 대상으로 한 개인통보사례

2003년 12월 현재 대한민국을 대상으로 인권침해를 개인이 통보할 수 있는 것은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1선택의정서 및 인종차별철폐협약 제14조에 의해서이지만, 인종차별철폐협약에 의거하여 대한민국 정부를 대상으로 개인통보가 제기된 바는 없다. 따라서, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제1선택의정서에 따라 대한민국을 대상으로 유엔인권이사회에 개인통보가 제기된 바, 1990년부터 현재까지 총 10건의 사례가 있다. 이중 3건이 심리가가능성 판단 전의 사례(admissibility, 즉 각하결정 전의 사례), 1건은 각하결정, 1건은 본안심리 중에 심리를 중지(discontinue)한 경우이다. 유엔인권이사회가 개인의 권리침해를 인정한 경우는 총 4건으로 손종규 (Communication No. 518/1992), 김근태 (Communication N. 574/1994), 박태훈 (Communication No. 628/1995), 강용주(Communication No. 878/1999)이다. 손종규 건은 구 노동쟁의조정법 제13조의2 '3자개입금지조항'과 관련되어 있고, 나머지 세 건은 국가보안법등 관련이다. 특히 강용주의 개인통보에 대하여 2003년 7월에 인권침해사실이 결정된 바, 준법서약제도의 적용이 실질적인 차별이므로 규약 제26조 및 제18조제1항, 제19조제1항을,

1

2003. 12. 8.자 결정  
유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언권고

전항거부로 인한 13년간의 독방구금이 규약 제10조제1항 및 동조 제3항을 침해하였다는 결정을 내린 바 있다.

그러나, 이러한 유엔인권이사회의 인권침해결정에도 불구하고 이미 국내법원의 판결과 헌법재판소의 구제절차를 거쳤으며, 대법원의 최고재판소로서의 위치, 삼권분립 등의 이유로 인하여 이들이 실질적인 구제를 받을 수 있는 가능성은 없다고 할 것이다. 특히 손종규는 개인통보결정 이후 유엔인권이사회의 결정을 근거로 하여 국내법원에 다시 소를 제기한 바, 서울지방법원 1996.11.15.선고96나27512 판결 및 대법원 1999.03.26.선고96다55877판례에 따라, 대한민국 정부가 실질적인 구제조치를 한 것은 없으며, 현재 법체계 상 실질적인 구제조치는 현실적으로 불가능해 보인다.

### 3. 규약인권위원회의 권한과 당사국의 이행사례

#### 가. 유엔인권이사회 및 인권규약위원회의 권한

국제법상 국가의 동의로 가입한 조약은 이행할 의무가 있으나 이행을 강제할 주체가 부재한다는 점에서 근원적인 한계를 가지고 있다.

또한, 유엔인권이사회 등은 사법적 기관이 아니라 준사법적 기관이며, 10~25인의 위원들이 인권침해사실을 판단하는 것으로 유엔인권이사회의 결정은 재판이 아니며, 대한민국 헌법상 유엔인권이사회의 결정을 사법부의 판결과 같이 받아들일 수는 없다. 다만, 유엔인권이사회의 인권침해사실을 판단하는 권능(competence)을 인정하는 시민적·정치적권리에관한국제규약 제1선택의정서에 가입한 조약당사국으로서의 의무와 유엔인권이사회의 결정이행 여부를 판단하여야 한다.

조약체결국의 의무는 그 해당조약의 형식적인 이행의무를 이행하는 것과 조약내용을 구체적으로 이행하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 정부보고서를 제출하거나 유엔인권이사회의 결정에 대한 정부의 견해를 90일 이내에 제출하라는 것에 대해 정부의 의견을 제출하는 정부의 행위는 조약국의 의무 중 형식 및 절차에 대한 의무이행이라 볼 수 있다면, 유엔인권이사회의 인권침해 여부를 판단하는 권한을 인정하였고 그 결정의 내용을 이행하고, 시민적·정치적권리에관한국제규약에 규정된 권리를 보장하기 위한 모든 절차를 즉각적으로 이행하는 것은 조약체결국의 구체적, 실질적 의무를 이행하는 것이라 볼 수 있다.

## 나. 당사국의 이행사례

유엔인권이사회는 1991년부터 개인통보제도에 대한 당사국의 이행상황을 검토하고 있으며, 통계적으로 약 30퍼센트의 결정이 이행되고 있다고 보고서에서 기술하고 있다.

### (1) 개인에 대한 보상제공

유엔인권이사회는 Vuolanne(265/1987)과 Torres(291/1988)가 핀란드 정부를 대상으로 제출한 개인통보사건에 대하여 핀란드 정부에게 적절한 보상을 할 것을 권고하였으며, 각각 행정소송절차를 이용하여 최고행정법원(Supreme Administrative Court)에서 승소하고 보상을 받게 되었다. 특히, 최고행정법원의 판결(KHO 1993 A 25)은 “유엔인권이사회에 개인통보를 제출, 인권이사회가 그 개인통보사건에 대해 심리채택을 한 자는 손해배상을 받을 자격이 있고, 핀란드 정부가 조약을 위반한 경우, 핀란드는 조약위반에 대해 손해를 배상할 의무가 있기 때문에 정부는 20,000핀란드 마르카와 소송비용 일체를 지급하라”고 하였으며, 이는 개인에 대하여 적절한 구제조치를 하는 것이 조약체결국의 의무라고 판시한 것이다.

### (2) 해당 법령 개정

호주의 Toonen V. Australia (Communication No. 488/1992) 사건의 경우, Tasmania주(州) 형법에서 동성연애를 범죄행위로 규정하고 있는 바, 유엔인권이사회는 규약 제2조제1항(동등한 보호를 받을 권리), 제17조(사생활의 권리), 제26조(동등한 보호 : 차별을 받지 않을 권리)를 위반하는 차별적인 행위라고 결정하였으며, 이에 따라 호주정부가 연방법을 개정함에 따라 Tasmania주의 형법은 자동폐기되었다. 핀란드의 경우, Vuolanne와 Torres의 개인통보 이후, 각기 인권침해의 소지가 있다고 유엔인권이사회가 판단한 ‘군사훈련절차법’과 그에 따른 명령, 외국인법(Aliens Act)의 해당조항을 개정하였다.

### (3) 그 밖의 실질적 구제

에쿠아도르 정부를 대상으로 제출한 Balanos(Communication No. 238/1987)에 대하여 유엔인권이사회는 통보자에게 효과적인 구제조치를 하고 보상을 하라는 결정을 내렸다. 통보자 Balanos는 살인혐의로 체포되어 기소될 때까지 5년 6개월을 구금되어 있었으며, 재판이 진행중임에도 이는 ‘효과적인 국내구제조치’를 완료할 수 없는 상황이라고 유엔인권이사회가 판단하여 본안심의를 하였고, 유엔인권이사회는 Balanos의 유, 무죄를 판단하지 않고 오직 규약상 권리의

1

2003. 12. 8.자 결정  
유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언권고

침해 여부만을 판단하여, 에쿠아도르 정부가 규약 제9조제1항 및 제3항, 제14조제1항 및 3항(c)를 위반하였다고 결정하였다. 이에, 에쿠아도르 정부는 효과적인 구제조치로서 Balanos를 즉시 석방하였고, 보상을 제공하였으며 장기간 구금되어 있었던 점을 감안하여 정부기관인 에쿠아도르개발은행(Ecuador Development Bank)에 일자리를 마련해 준 바 있다.

(4) 유엔등 국제인권기구의 결정을 이행하기 위한 특별법제정

콜롬비아의 경우에는 유엔인권이사회 등 국제조약에 의거한 인권침해 판단 기관의 결정이 있을 시에 정부간 협의회를 내무부, 외무부, 국방부 및 법무부로 구성하여 배상액을 결정하고, 만일 국제기관의 결정을 수용할 수 없을 때에는 해당기관에 다시 문의하여 배상을 하도록 하는 특별법을 제정해 두고 있다.

다. 대한민국 정부의 입장과 그에 대한 의견

대한민국 정부는 제2차 정부보고서 및 유엔인권이사회의 결정에 대하여 정부이행상황을 통보하면서 정부의 입장을 밝히고 있다. 대한민국 정부는 개인통보제도에 따른 유엔인권이사회의 결정을 이행함에 있어 통보자가 다시 국내법원에 소를 제기하는 절차를 밟는 것이 부당하다는 인권이사회의 지적에 대하여

- 첫째, 삼권분립 및 법치주의에 위배됨. 즉, 대한민국 사법부의 최종 결정에 반대되는 결정인 경우에는 최고재판소로서의 대법원의 위상 및 법치주의를 표방하고 있는 국내법 체계와 충돌하며;
- 둘째, 국가배상법 제2조의 입증책임은 피해를 주장하는 개인에게 있으며;
- 셋째, 예외적인 경우 특별법에 따른 행정절차에 의하여 국가에서 배상을 지급할 수 있는 수단, 즉 “민주화운동관련자명예회복 및보상등에관한법률’로서 구제를 받을 수 있음을 주장하고 있다.

현재 국내법체계와 배치된다는 주장에 대하여, 국내법원이 판단하는 사안과 유엔인권이사회가 판단하는 사안은 동일하다고 할 수 없다. 국내재판부의 판단에 대해서는 유엔인권이사회가 판단하는 경우가 드물고, 개인이 형사절차에 의하여 조사를 받고, 기소되며 재판을 받는 절차와 기소가 되는 근거법이 규약이 보장하고 있는 권리를 침해하는가만을 판단할 뿐이므로, 유엔인권이사회의 결정이 대법원의 최종판결을 번복하는 것이라고는 볼 수 없다.

또한, 현행법상 개인이 국가를 상대로 보상을 받으려면 국가배상법에 의하여 공무원의 과실이나 불법행위를 입증해야 하는 책임이 있다. 국내의 재판과정에서 인권침해를 당하고 헌법재판소의 심리까지 거친 후, 유엔인권이사회에 통보하여 대략 5년간의 기간이 걸린 후에 결정이 내려진다는 점을 감안할 때, 인권을 침해당한 개인이 겪는 물질, 심적 고통과 다시 소를 제기하여 배상을 받아야 함에도 불법행위를 소를 제기한 개인이 입증해야 한다는 것은 이중고통을 야기한다고 할 것이다. 또한, 국가기관의 인권침해에 대해 국내 구제절차를 완료하고 개인통보제도에 따라 결정이 날 때까지 국내법상 공소시효가 만료하는 경우가 대부분이라 할 것이다. 따라서, 국가배상법에 의하여 소송을 다시 제기하는 것은 실효성있는 구제가 아니라고 할 것이다.

특별법에 근거한 행정절차는 민주화보상심의위원회를 제외하고는 방법이 없으며, 민주화보상심의위원회의 활동도 한시적이기 때문에 유엔인권이사회의 개인통보제도에 따른 결정을 이행하는 방법으로는 효과적이지 않다고 할 것이다.

#### 4. 결론

국가인권위원회는 국가인권위원회법 제19조제7호에 의하여 조약이행을 위한 행정부처간의 협조가 필요하다는 점에서 국무총리에게, ‘외교통상부와그소속기관직제령’ 제18조제3항에 의해 외교통상부와 ‘법무부와그소속기관직제령’ 제9조제3항에 의해 법무부에 다음과 같은 내용의 권고를 하는 바이다.

##### 가. 유엔인권이사회의 등 규약 위원회의 개인통보제도 결정문 관보게재

‘법령등공포에관한법률’ 제11조 및 제12조에 따르면 조약은 관보에 게재한 날로부터 공포된다. 유엔인권이사회의 결정은 물론 국가가 동의한 조약은 아니지만, 우리나라가 그 권능(competence)을 인정한 인권이사회의 결정을 관보에 게재하는 것은 우리나라가 제2차 정부보고서에서 기술한바와 같은 ‘적법한 공시’에 해당되며, 이는 우리나라가 인권이사회의 결정을 성실히 이행하고자 한다는 것으로 이해될 수 있고, 국내에서는 정부의 개인의 인권보호에 대한 약속을 공식적인 관보에 게재함으로써 확인하는 행위이다. 또한 정부의 입법, 정책, 기타 행위는 관보를 통하여 국민에게 공식적으로 알려지는 바, 유엔인권이사회를 포함하여 유엔규약인권위원회의 개인통보제도에 따른 결정을 관보에 게재할 것을 권고한다.

1

2003. 12. 8.자 결정  
유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내구제절차마련 특별법 제정 및 「고문방지협약」 제21조와 제22조에 대한 수락선언권고

## 나. 국가배상 등을 포괄하는 특별법 제정

유엔인권이사회나 인종차별철폐위원회의 결정이 있을 경우, 이를 바로 국내적으로 이행하는 법률을 제정함에 있어서 재판의 요건을 갖추지 못한 규약위원회의 결정을 그대로 수용하는 것은 타당하지 않을 것이다. 한편, 행정부가 은혜적으로 피해자의 피해를 전보시키는 것은, 단시간 내에 보상을 받을 수 있는 가능성은 증가할 것이나, 국가의 인권침해사실을 인정하거나 규약과 배치되는 국내법에 대한 검토없이 시혜적인 정부 정책으로 이루어진다는 점에서 실제 규약의 의무를 이행하는 것과는 거리가 있다고 할 것이다. 따라서, 개인통보제도에 따른 결정을 이행할 수 있도록 국무총리 및 법무부, 외교통상부에 개인에게 실질적인 구제조치를 할 수 있는 근거법안을 제정할 것을 권고한다.

## 다. 고문방지협약 제22조의 수락선언

고문방지협약 제22조는 개인통보제도를 규정하면서 조약 당사국의 명시적인 수락선언이 있을 경우에만 그 효력을 발휘하도록 규정하고 있는데, 우리나라는 고문방지협약의 당사국임에도 명시적인 수락선언을 하지 않아 우리나라 국민과 대한민국 거주 외국인이 권리구제를 받을 수 있는 효과적인 구제절차가 되지 못하고 있다. 이에 유엔고문방지위원회는 정부보고서 심의시에 제22조에 대한 명시적인 수락선언을 할 것을 권고하고 있는 바, 국가인권위원회는 시민적·정치적 권리에관한국제규약 제1선택의정서와 인종차별철폐협약 제14조에 대한 수락선언을 정부가 이미 하였다는 점을 고려할 때 고문방지협약 제22조에 대한 수락선언을 거부할 타당한 이유를 찾을 수 없다. 정부보고서상의 견해도 ‘수락선언을 하기에 상황이 미성숙(premature)’하다일 뿐 구체적인 관련법상 근거를 찾을 수 없다. 이에, 국가통보를 규정하고 있는 고문방지협약 제21조와 더불어 개인통보제도를 규정한 동 협약 제22조에 대한 수락선언을 함으로써 대한민국 국민과 대한민국거주 외국인들의 인권보장과 권리구제를 위해 조약당사국의 의무를 완전히 수행할 필요가 있으므로 주문과 같이 결정한다.

2003. 12. 8.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 김창국 위원 박경서 위원 유 현 위원 유시춘  
위원 조미경 위원 김만흠 위원 신동운 위원 이흥록  
위원 정강자 위원 김덕현 위원 김오섭

## 2 2012. 10. 8.자 결정 [국가별 인권상황 정기검토 제2차 국가보고서에 대한 국가인권위원회의 의견표명]

### 결정요지

- [1] 정부가 유엔에 제출한 국가보고서는 지난 4년 간 추진된 법제도와 정책의 나열에 그치고 있어 실질적인 인권상황의 진전을 점검하기 어렵다고 평가됨. 또한 세부 내용을 살펴보면, 유엔인권 이사회의 권고사항과 관련한 내용이 기술이 미흡하거나 기존에 밝힌 입장이 반복적으로 언급되어 있고 국내에서의 정부 입장과 달리 작성된 부분이 있는 등의 문제점이 있음
- [2] 정부는 유엔인권이사회의 심의에서 인권위의 의견표명을 숙고하여 충실히 심의에 임하고 차기 회의에서도 유엔인권이사회의 권고 내용을 유념하여 국가보고서를 작성하여야 할 것임

### 주 문

국가인권위원회는 정부(총괄부처 법무부)가 유엔에 제출한 국가별 인권 상황 정기검토 제2차 국가보고서에 대하여 아래 이유의 내용을 참고하여 유엔인권이사회에서 정부가 충실히 심의에 임하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

### 이 유

#### I. 의견표명의 배경

대한민국 정부는 2012. 8. 13. 유엔 인권이사회(이하 '인권이사회'라 한다)에 국가별 인권상황 정기검토(이하 'UPR'이라 한다)를 위해 지난 2008년부터 2011년까지 4년간 한국 내 인권상황에 대한 국가보고서(이하 '보고서'라 한다. 붙임자료 참조)를 제출하였다. 이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」제19조에 따라 보고서에 대해 검토하여 의견을 표명하고자 한다. 이는 2012. 10.에 있을 UPR 심의에서 정부가 충실히 심의에 임하고 차기 회의에서도 인권이사회의 권고 내용을 유념하여 국가보고서를 작성하도록 하기 위함이다.



## II. 판단기준

유엔헌장, 세계인권선언, 대한민국이 가입한 인권규약, 적용 가능한 국제인도법, 인권이사회의 결의 16/21(A/HRC/RES/16/21) 및 첨부 문서, 인권이사회의 결정 17/119(A/HRC/DEC/17/119), 인권이사회의 제1차 국가보고서에 대한 권고사항

## III. 판단

### 1. 총평

#### 가. 실질적 인권상황의 진전에 대한 기술 부족

인권이사회의 UPR은 인권상황의 개선, 국가의 인권보호 의무와 약속의 이행, 그리고 긍정적인 진전사항과 정부가 직면한 도전과제에 대한 평가 등을 주요목적으로 하고 있다. 따라서 UPR 이행 국가보고서는 국제인권규범과 제1차 UPR 권고사항에 대한 충실한 해석을 통해 UPR 이행과 관련된 요소 및 어려움에 대한 정보와 분석이 제시되어야 하며 법제도 시행의 효과와 영향 및 문제점에 대한 종합적 검토가 이루어져야 한다. 그러나 보고서는 4년 간 추진된 법제도와 정책을 나열하는 방식으로 기술되어 있어 실질적인 인권상황의 진전을 점검하기 어렵다.

#### 나. 인권이사회의 제1차 UPR 권고에 대한 기술 미흡

UPR 이행 국가보고서에는 인권이사회가 이전 회기의 심의 과정에서 정부에 권고한 사항에 대한 진전된 내용이 담겨 있어야 한다. 보고서는 형식적으로 4장과 5장에서 인권이사회의 권고사항에 관해 정부가 수용한 사항과 불수용한 사항을 구분하여 기술하고 있다. 그러나 그 내용을 보면, 1) 인권이사회의 권고사항과 관련된 내용이 기술이 미흡하거나 2) 기존에 밝힌 입장이 반복적으로 언급되어 있고 3) 국내에서의 정부 입장과 달리 작성된 부분이 있는 등 한계가 있음을 지적된다.

## 2. 세부 주제에 대한 의견

### 가. 작성방법과 협의 과정(1~2항)

정부가 보고서를 작성함에 있어 이해관계자와의 협의과정의 일환으로 국가인권위원회, 시민사회단체, 정부부처 등과 두 차례의 간담회를 가진 것은 긍정적이다. 그러나, 정부는 간담회를 보고서 제출에 임박하여 개최하여 충분한 의견교환에 어려움이 있었다.

### 나. UPR 심의 이행을 위한 관련 경과(3~6항)

정부가 법무부 주관의 국가인권정책협의회에서 UPR 권고사항의 이행방안을 채택하고, 산하 실무협의회에서 이행상황을 점검하며, 국가인권위원회와 공동으로 이행방안을 논의하기 위한 토론회를 개최한 것은 긍정적이다.

그러나, 정부는 국가인권정책협의회의 운영에 있어 국가인권위원회와 시민사회단체에 참여를 요청한 적이 없고, 관련 규정(국가인권정책협의회 규정 제3조2항)에도 필요시 참석토록 한다고 하고 있다.

UPR을 포함한 유엔인권메커니즘의 심의 준비 및 권고 이행을 위해 정부는 관련 규정을 개정하여 국가인권정책협의회 및 UPR과 관련된 회의에 국가인권위원회와 시민사회단체가 참여하여 모니터링 할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

### 다. 1차 심의 이후 법률제도의 발전

#### 1) 국가인권위원회 조사대상 확대 등(8항)

2012. 3. 21. 「국가인권위원회법」의 개정으로 국가인권위원회의 조사대상이 국가나 지방자치단체로부터 사립학교나 공기업 등 공직유관단체로까지 확대되었다.

그런데 정부는 앞서 2009년 위원회 조직과 인력을 대폭 감축한 바있는데<sup>1)</sup>, 위와 같은 위원회의 조사대상 확대에 따른 인력 증원 요청도 수용하지 않아 권리구제가 지연되고 있다.

따라서 정부는 국민의 인권보호와 증진을 위해 적정 인력을 조속히 증원하여야 한다.

1) 인력 21% 축소(208명→ 164명, 감44명), 조직 대폭 축소(5국 22과 4소속기관→ 3국 11과 3소속기관)

**2) 국제인권조약 유보 철회(9항)**

「아동권리협약」제9조 제3항에 대한 유보는 철회하였지만, 관계당국의 허가에 의한 입양만을 인정하고 있는 협약 제21조 a항에 대한 유보도 철회하여야 하고, 아울러 「국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약」에 가입하여야 할 것이며, 「아동권리협약」제40조 제2항 (b) (v) 상소권 조항 관련하여 국내 법률에 대한 재검토도 필요하다.

**3) 「국제개발협력기본법」제정 및 공적개발원조(ODA) 확대(10항)**

정부가 공적개발원조를 위해 개발원조위원회에 가입하고 「국제개발협력기본법」을 제정한 것, 또한 2010년 대한민국 공적개발원조 순지출 규모가 12억불로 2009년 규모(8억 2000만불) 대비 25.7% 증가하여 OECD 회원국 중 공적개발원조 증가율이 1위인 점은 긍정적이다.

그러나, 우리나라의 2010년 공적개발원조 규모가 23개 회원국 중 18위, 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조 비율은 0.12%로 최하위(23위)이므로 정부는 공적개발원조의 규모를 확대하여야 하고 아울러 인권에 기반한 공적개발원조를 위한 인권가이드라인을 수립하여 시행하는 것이 필요하다.

**4) 「정신보건법」일부개정(12항)**

정부가 「정신보건법」을 일부 개정하여 정신질환자의 인권 개선을 위해 노력한 것, 국가인권위원회가 2009. 10. 26. 권고한 바에 따라 정신장애인 국가보고서의 핵심과제를 충실히 이행하고 있는 것은 긍정적이다. 그러나 정부는 보호의무자에 의한 입원의 경우 ‘진단입원’과 ‘치료입원’을 구분할 것, 계속입원의 심사기간을 6개월에서 3개월로 단축할 것 등의 권고에 대하여는 이행이 미흡하므로 충실한 이행이 촉구된다.

**5) 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」일부 개정(13항)**

정부가 연령차별금지를 위해 관련법을 개정한 점은 긍정적으로 평가되지만, 사회적으로 연령차별금지에 대한 인식이 낮고 차별관행이 여전하므로 정부는 연령을 이유로 하는 고용차별 관행을 지속적으로 개선하고 연령차별금지에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

**6) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」일부개정(15~16항)**

아동·청소년에 대한 성범죄에 대응하고자 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 개정한 것은

성과라 할 수 있다.

그러나 아동성폭력 재범방지를 위한 치료체계나 재범방지를 위한 표준적인 프로그램과 재범 방지 정책의 운영 실태 및 그 효과에 대한 정확한 평가가 체계화되어 있지 않다는 점이 문제로 지적된다.

국가인권위원회는 2010. 6. 정부에 대해 위와 같은 문제의 개선을 권고한 바 있으므로 그 이행을 위한 정부의 적극적인 노력이 필요하다.

유엔 아동권리위원회도 정부에 대해 아동 성폭력의 급증과 음란물의 높은 소비율, 아동 성착취에 대한 낮은 기소율 등을 우려하면서 아동성폭력 예방 조치와 성착취의 효과적인 기소 방안 마련을 권고한 바 있는데, 이를 이행하기 위한 노력도 필요하다.

#### 7) 「범죄피해자 보호법」전부개정 및 「범죄피해자보호기금법」 제정(19항)

범죄피해자지원센터 설립, 범죄피해구조금 지급 확대, 「범죄피해자보호기금법」의 제정 등 범죄피해자보호를 위한 구체적인 성과가 있었다.

그러나 범죄피해자에 대한 구조금 액수가 적고<sup>2)</sup> 범죄피해자지원센터가 여러 종류의 지원은 하나 상담이나 정신적 치료는 상대적으로 취약하다. 따라서 정부는 범죄피해자의 생계보호를 위하여 구조금을 늘리고, 범죄피해자지원기관들의 연계를 강화하는 등 실질적인 방안을 마련해야 한다. 또한 장애인, 아동, 외국인 등은 자신의 권리를 제대로 주장하지 못하는 경우가 있으므로 수사 및 재판과정에서 이들에 대한 적극적인 권리보호가 필요하다.

#### 8) 「성별영향평가분석법」 제정(23항)

정부는 「성별영향평가분석법」제정으로 정부사업에 대한 성별영향평가의 실시근거를 마련하였다. 그런데 유엔 여성차별철폐위원회는 2011. 7. 한국 정부에게 성별영향평가가 사전적이 아닌 사후적 도구로 사용되고 있어 실질적인 공공정책의 형성, 계획 및 시행에 있어 그 영향력이 적다고 우려를 표하였다. 따라서 정부는 성별영향평가제도의 실효성 확보를 위한 세부계획을 마련할 필요가 있다.

---

2) 범죄피해자의 구조금은 유족구조금(최대 6,000만원), 장애구조금(최대 5,000만원), 중상해구조금(최대 5,000만원)으로 임. 피해자나 유가족이 치료와 재활에 들이는 비용에 비해 부족함.

## 9) 교육기회 균등을 위한 조치(26항)

정부가 저소득층, 장애인, 새터민, 이주노동자, 농어촌 지역 거주자 등 취약계층 학생의 교육권보장을 위해 다양한 정책을 추진하여 성과가 있었다.

그러나 교육내용에는 여성, 장애인, 외국인 등 소수자에 대한 차별적 내용이 여전히 존재하고<sup>3)</sup>, 교육현장에서는 차별, 학교폭력, 집단따돌림 등이 발생하고 있으며 공교육 정책이 경쟁 중심, 성과 지향적으로 추진됨에 따라 인권존중의 측면이 부족하였다고 평가된다.

## 10) 비정규직 대책(27~28항)

가) 정부의 2011. 9. '비정규직 고용대책'과 2012. 1. '공공부문 비정규직 고용대책'은 상용직의 확대, 상여금 등 불합리한 차별에 대한 해소라는 긍정적 성과가 있었다.

그러나 상용직도 정규직이 아닌 고용계약기한에 정함이 없는 무기계약직으로, 고용안정은 보장되었으나 임금과 처우는 여전히 개선이 필요하다고 지적된다. 또한 정부가 특수고용형태 근로자의 산업재해보상보험 제도를 법률로서 인정하였으나 적용제외 제도를 두어 보험가입율이 10%대에 머물고 있는 점은 문제로 지적된다.

국가인권위원회는 비정규직의 인권보호를 위해 2007년 '특수형태 근로종사자 보호방안에 대한 의견표명', 2008년 '법원 청소용역근로자 인권개선 권고', 2009년 '「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」일부개정법률안' 및 '「파견근로자보호 등에 관한 법률」일부개정 법률안'에 대한 의견표명, 2009년 '사내하도급근로자 인권개선 정책권고' 등을 한 바 있다. 따라서 정부는 이러한 인권위원회의 권고내용을 고용대책에 반영해야 할 것이다.

나) 정부가 근로관계법령의 적용을 확대한 것은 성과라 할 수 있다. 정부는 2008. 10. '근로조건 자율점검 지원사업'<sup>4)</sup>을 통해 예방적 근로감독도 시행하고 있으나 앞으로 대상 사업장의 수와 점검내용 추가 등 제도의 확대 운영이 필요하다. 또한 정부가 2011. 7. 근로시간 단축(주44시간→ 주40시간)을 5인 이상 사업장으로 확대하였으나, 국가인권위원회의 2008. 4. '5인 미만 사업장 근로조건 개선 정책권고'<sup>5)</sup>에 따라 5인 미만 사업장 근로자의

3) 인권위, '인권기준에 부합하는 초·중·고교 교과서 마련을 위한 정책 권고'(2009. 12. 17), '인권기준에 부합하는 교과서 마련을 위한 권고'(2010. 9. 2)

4) 이 사업은 노동부가 근로기준 준수여부를 사전적으로 체크할 수 있는 점검표와 컨설팅 등을 기업 측에 제공하여 기업의 자발적/사전적 법 준수를 유도하는 것임. 이러한 제도는 사후적/교정적 근로감독에 비해 근로자 권리 보호라는 본연의 목적 달성에 실효적임.

근로조건의 개선을 위한 노력이 필요하다.

### 11) 임대주택 공급 확대 및 주거환경 개선(29항)

정부가 임대주택의 공급 확대를 통해 저소득층의 주거환경을 개선한 것은 성과이다. 이에 더하여 정부는 주거권에 대한 사회의 인식을 정립하기 위한 교육·홍보를 실시하고, 최소한의 주거기준을 정립하며, 기준미달가구 해소를 위한 구체적 대책도 마련이 필요하다. 또한 노숙인, 비주택 거주민 등 주거취약계층에 대한 정확한 실태파악과 이들을 위한 전문적이고 다양한 주거 지원 체계가 마련되어야 하며, 개발사업 등과 관련한 강제철거절차에 있어서 거주민의 인권보호를 위한 방안도 마련되어야 한다.

### 12) 건강권 보장을 위한 국민의료보험 보장성 강화(32~33항)

의료급여 대상자, 산모 및 영유아, 노인, 희귀/난치성질환자, 미등록 이주노동자와 그 자녀 등에 대한 건강권보장이 확대된 것은 긍정적이다.

앞으로는, 건강권 관련 모니터링 체계 수립과 다문화가족, 이주노동자 및 그 가족, 한부모가족 및 조손가족 등 최근 증가하고 있는 취약계층을 위한 건강권 보장조치가 필요하다. 또한 보건의료 서비스 제공과정에서의 자기결정권 및 알권리, 개인정보 열람권과 정정권, 진료과정에서의 인권 침해 방지대책도 마련되어야 한다.

### 13) 장애인 인권 보호 및 복지 증진(34~35항)

가) 장애인의 인권 보호 및 증진을 위해 관련 법률을 제정한 것은 성과이다.

그러나 「장애인활동 지원에 관한 법률」의 경우 서비스 대상이 1급 장애인에게만 한정되어 있어 보건복지부의 중증(6) 장애인을 포괄하지 못하고 있고, 서비스 제공한도의 제한으로 장애인의 자립생활에 불충분하며, 장애인연금의 경우 기초급여와 부가급여의 지급수준이 낮은 문제점이 있는바, 앞으로 이러한 점에 대한 단계적 해결을 위한 방안이 필요하다.

---

5) 2008. 4. 위원회는 노동부에 5인 미만 사업장 관련 (1) 근로기준법 전면적용을 궁극적 목표로 단계적인 전면적용을 명문화할 것, (2) 근로시간 및 가산임금 규정은 즉시 적용할 것, (3) 예방적 근로감독, (4) 근로기준법을 5인 미만 사업장에 인쇄하여 배포할 것 등을 권고했음.

6) 보건복지부의 중증기준은 1급, 2급, 지적자폐성장애 3급으로 중증 장애인

7) 장애인연금의 기초급여액은 기초노령연금의 급여액과 동일, 부가급여액은 월평균 20.8만원(2008년 장애인 실태조사)로 생계보장에 어려움이 있고 보건복지부가 장기적으로 인상계획을 밝히고 있으나 구체적 계획 마련이 없음(장애인 인권증진 중장기계획 수립을 위한 장애유형별 실태조사, p119)

나) 정부가 장애인의 고용지원을 위해 다양한 정책을 시행하고 있는 것은 성과이다.

그러나 현행 「최저임금법」에서는 “정신장애나 신체장애로 근로 능력이 현저히 낮은 자”, 즉 중증장애인을 최저임금의 적용제외 대상으로 규정하고 있는바, 장애인의 근로능력을 측정하는 별도의 판정기준을 만들어 장애인의 최저임금을 보장해야 할 것이다. 또한 장애인에 대한 고용서비스가 장애인고용공단에 한정되어 있어 장애인을 분리하는 결과를 초래하고 있는바, 고용노동부의 고용센터와 장애인고용공단의 연계체계 마련이 필요하다.

**라. 1차 심의 수용권고 이행 상황**

**1) 인권조약기구의 최종견해 이행 및 홍보(36항)**

정부가 UN 핵심인권조약에 따라 정부보고서 제출의무를 이행하고 협약기구 견해의 이행을 위해 정부 내 논의구조를 갖춘 점은 성과이다.

나아가, 정부는 유엔 인권메커니즘의 모든 권고사항에 대한 종합적이고 체계적인 이행을 위해 이를 상시적으로 점검할 수 있는 제도를 마련하고 이 과정에 국가인권위원회와 시민사회단체가 참여할 수 있도록 협력을 보장하는 것이 바람직하다.

그리고 유엔 인권메커니즘의 권고나 견해에 관한 홍보를 위해서는 이에 대한 대중매체 보도 및 보급 등을 적극적으로 할 필요가 있다.

**2) 집회와 시위의 자유와 학생의 표현의 자유 및 집회의 자유(37~38항)**

가) 집회·시위의 자유 보장과 관련하여 야간옥외집회 금지 규정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지에 따라 관련법이 조속히 개정되어야 하고 시위 진압장비 사용과 관련하여 인권보호 기준을 준수하는 등 정부의 노력이 필요하다.

나) 정부는 일부 지역교육청이 제정한 학생인권조례에서 학생의 표현의 자유 및 집회의 자유를 명시하고 있다는 점을 1차 UPR 권고의 이행 상황으로 적시하였다.

그러나, 정부는 지난 1. 26. 서울시교육청이 공포한 학생인권조례에 대한 효력정지 가처분 신청과 무효확인소송을 대법원에 내는 등 학생인권조례에 부정적 입장을 견지하고 있어, 사실상 위와 같은 이행 성과의 제시와 배치된다고 할 것이다.

### 3) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」제22조에 대한 유보(39항)

보고서는 공무원에 대한 노동3권 제한을 언급하고는 있으나 이의 완화여부를 적시하고 있지 않은데, 앞으로 그 제한의 완화를 위한 노력이 제시되어야 할 것이다.

자유권 제22조의 유보조항과 관련하여 해당 조항의 철회를 검토하겠다는 계획은 긍정적이나, 동 조항이 헌법상 기본권인 결사의 자유에 관한 것이고 자유권규약위원회가 1999년부터 철회를 권고하였다는 점을 고려하여 해당 조항의 유보철회를 위한 구체적인 계획이 필요하다.

### 4) 주민등록번호 오·남용 방지(43~44항)

「개인정보보호법」제정 및 시행 이후 공공기관 및 온라인에서 주민등록번호 수집이 제한되고 있어 성과가 있었다.

그러나, 행정안전부의 ‘개인정보 유출신고 접수현황’에 따르면 「개인정보보호법」이 시행되기 시작한 2011. 10.부터 2012. 8.까지 7개 회사에서 총 26,590,000명의 주민등록번호를 포함한 각종 개인정보가 해킹이나 직원 부주의로 유출되었고 그 이전에도 35,000,000명이 가입한 포털 사이트가 해킹되어 유출되었다. 이는 대한민국 총인구의 절반이 넘는 수치이다. 이렇게 유출된 주민등록번호가 해외에서 이용 및 거래되고 있는 상황이므로 국가인권위원회가 제2기 (2012-2016) 국가인권정책기본계획을 통하여 정부에 권고한 바와 같이 주민등록번호제도의 재정비가 필요하다.

### 5) 차별금지법(45항)

유엔 인권협약기구들은 2009년부터 계속하여 차별금지법의 제정을 권고하고 있고, 국가인권 위원회도 3년 반 동안 일반국민 의견수렴, 관계부처 의견조회, 학계 및 차별전문가와 인권단체 의견수렴 등의 과정을 거쳐 2006. 7. ‘차별금지법 제정’을 권고했다.

정부가 제2기 국가인권정책기본계획에 차별금지에 관한 기본법 제정 방안 마련을 포함하고 있는 것은 긍정적이며, 이를 위한 구체적인 계획과 실현이 필요하다.

### 6) 여성권리증진 정책 및 양성평등적 관점을 정책에 반영(46~47항)

정부가 여성권리증진 관련 다양한 과제를 채택하여 이행하고 있는 점은 성과이다.

그러나 여성의원비율, 행정관리직 여성비율, 전문·기술직 여성비율, 소득격차 등으로 구성되



는 성별권한척도(Gender Empowerment Measure, GEM)는 109개국 중 61위, 세계경제포럼(WEF)의 성별격차지수(Gender Gap Index, GGI)는 134개국 중 115위로 여전히 매우 낮은 수준이다. 따라서 정치 분야에서는 여성 국회의원 및 지방 의원 비율 확대, 행정분야에서는 정부의 고위공무원단 여성 비율 목표제 도입, 공공기관의 여성임원 목표제 및 성별 균형적 임용제도 등을 도입할 필요가 있다.

### 7) 부부강간에 대한 처벌 및 가정폭력 법령 강화(49~50항)

가) 정부는 현행 「형법」에 의해서도 부부강간을 처벌할 수 있고 부부강간에 관하여 하급심 판례에서 범죄성립을 인정하고 있다고 하나, 2012. 2. 14. 광주고등법원의 판결(2011노 229)은 부부강간을 정면으로 부정하였다. 이러한 상황에서 부부강간죄에 대한 입법적 조치 등 보완대책이 필요하다.

나) 가정폭력에 대해 경찰 등 공권력이 개입할 수 있는 입법적 조치들이 마련되었음에도 현장에서는 경찰관들이 여전히 사적 사안이라는 인식이 강해 적극적으로 개입하지 않고 있다는 지적이 있다. 따라서 가정폭력도 범죄라는 인식 확산을 위한 적극적 홍보와 가정폭력 발생 시경찰력의 적극적 개입 관행의 정착이 필요하다.

### 8) 인신매매에 대한 대처(51~55항)

정부가 인신매매 방지를 위해 국내외적인 노력을 하고 있음에도 불구하고 유엔 여성차별철폐위원회는 우리나라에 인신매매를 다루는 포괄적인 법이 없고 인신매매와 성매매가 팽배하며, 특히 예술홍행사증(E-6)으로 입국한 이주여성노동자와 국제결혼중개업체를 통해 입국한 결혼이주여성들이 인신매매와 성매매의 희생자가 되고 있다고 우려하고 있다. 따라서 이주여성들이 인신매매와 성매매의 대상이 되지 않도록 초기입국심사 절차 강화 및 현장감시가 요구되며 나아가 법 및 제도의 정비가 필요하다.

### 9) 아동학대의 처벌 및 형사절차상 아동 권리 보호(56~59항)

국가인권위원회는 2010. 6. 정부에게 성폭력 피해아동 인권보호정책을 개선하도록 권고한 바 있는데 이와 관련하여 아동의 최초진술에서 경찰 등 관련자 모두가 참여하는 방안, 전문수사팀의 신설, 신뢰관계자 동석 규정의 오용 방지, 아동친화적인 법정 구성 등 형사절차상 피해아동 보호조치를 강화할 필요가 있다.

### 10) 아동에 대한 차별금지 및 비폭력적 방식의 훈육 촉진(60~61항)

정부가 「초·중등교육법 시행령」을 개정하여 학생에 대한 차별을 금지하였다. 그러나 이 규정에 따라 얼차려나 모욕을 주는 등의 방법에 의한 간접적 차별도 금지되는가에 관하여 해석상의 논란이 있다.

국가인권위원회는 인권보호의 측면에서 간접적 차별을 포함하여 차별의 전면 금지가 필요하다고 정부에 2011. 3. 권고한 바 있고, 유엔아동권리위원회도 정부에게 이러한 국가인권위원회의 권고를 이행할 것을 촉구하였다. 따라서, 위 권고의 취지에 따른 관련법령의 정비와 대안적 훈육 방식에 대한 지속적인 실천이 필요하다.

학교와 가정에서의 아동학대 유형 중 방임과 정서학대가 높은 비중을 차지하고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하며, 아동학대 피해자와 가해자를 위한 프로그램을 개발·강화하여야 하고 아동학대 신고의무자에 대한 불이익 금지 및 신변 보호 등 신고 비율을 높이기 위한 방안 마련도 필요하다.

### 11) 이주여성의 권리 보호(62~65항)

정부가 이주여성의 인권 보호를 위해 관련 법제를 개선하고 정책을 이행하고 있는 것은 긍정적이다.

그러나 제1차 외국인정책기본계획에서 우리 사회의 외국인 혐오증문제 대처 등 인종차별 개선을 위한 정책적 논의가 중요하게 다뤄지지 않은 점은 문제점으로 지적된다.

### 12) 외국인 근로자의 권리 보호 및 여성 외국인 근로자에 대한 차별 없는 권리 보장(66~68항)

정부가 이주노동자와 이주여성노동자의 권리 보호를 위한 노력을 기울이고 있는 것은 긍정적이다. 「근로기준법」 제6조는 국적을 이유로 한 차별을 금지하고 있고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조는 외국인 근로자임을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 그러나, 현실에서는 근로시간·작업환경 등 근로조건에서 이주노동자에 대한 차별이 여전히 존재하고 있다. 또한 2011년 9월말 현재 미등록 체류 외국인은 170,614명인데, 이에 대한 단속과정에서 지속적인 인권침해 문제가 제기되고 있다.

따라서 정부는 이주외국인에 대한 인권침해 및 차별행위 금지에 대한 국민적 인식을 제고하고

사회적 관행을 개선하여야 하며, 이주노동자에 대한 산업안전시설 의무화, 미등록 이주노동자 및 그 가족에 대한 인권보호를 강화할 필요가 있고, 2012. 2. 국가인권위원회가 권고한 이주인권 가이드라인을 적극적으로 이행하여야 한다.

**13) 「난민의 지위에 관한 협약」이행 및 난민인정절차 개선(69항)**

정부가 「난민법」을 제정하여 난민인정절차의 신속성, 투명성, 공정성을 확보하고 난민 등의 처우를 보장하고자 노력하고 있는 것은 성과이다. 정부는 「난민법」의 취지에 맞게 난민지원체계가 구축될 수 있도록 국가인권위원회가 난민문제와 관련하여 권고한 내용을 반영하여 관련 규정을 정비해야 할 필요가 있다.

**14) 법집행 공무원에 대한 인권교육(70항)**

정부가 법집행 공무원에 대한 인권교육을 확대하고 있는 것은 긍정적이다. 그러나 현재 시행되고 있는 인권교육이 통상 1-2시간 강의로 이루어지거나 고위공직자에 대한 인권교육이 제대로 실시되지 않고 있고, 인권교육의 효과성을 측정할 수 있는 평가지표가 아직 없는 문제점이 있다.

정부는 유엔이 주관하는 제2차 세계인권교육프로그램 등 국제 인권교육기준에 부합하도록 공무원 인권교육을 실시하여야 하고 인권교육의 의무화, 체계화, 내실화를 위하여 인권교육법 제정과 인권교육원 등 전문기관의 설치가 필요하다.

**마. 도전과제 및 장애 요인**

**1) 사형제(71항)**

정부가 1998년 이래로 사형을 집행하지 않고 있는 것은 긍정적이나, 국가인권위원회의 2009. 7. 헌법재판소에 대한 사형제폐지 의견표명에도 불구하고 2010년 헌법재판소가 사형제에 대한 합헌 결정을 하고, 최근 강력범죄나 흉악범죄의 증가 등으로 사형집행에 대한 논란이 다시 제기되는 상황을 고려할 때 정부가 적극적으로 사형제도를 폐지하거나 점진적으로 사형을 처벌규정으로 두고 있는 범죄수를 감축하는 등의 방법으로 이를 개선할 필요가 있다.

**2) 국가보안법(72항)**

보고서는 「국가보안법」이 자의적 해석이나 남용 우려 없이 엄격하게 적용되고 있다고 하나, 최근에도 「국가보안법」적용사범이 지속되고 특히 제7조와 관련하여 표현의 자유 및 학문의 자유

에 대한 제약이라는 주장이 제기되고 있으므로, 정부는 「국가보안법」남용을 방지하고 인권침해가 발생하지 않도록 법의 정비 등을 포함한 대책을 수립하는 것이 필요하다.

### 3) 보안관찰법(73항)

정부는 국가인권위원회가 오·남용의 가능성을 이유로 「보안관찰법」을 개정하거나 폐지하도록 권고한 것에 대하여 수용하지 않았다. 위 법에서 보안관찰처분의 처분근거가 되는 ‘재범의 위험성’이라는 기준이 불명확하고 행정부 내에 설치된 위원회에 ‘재범의 위험성’ 판단이 맡겨져 있어 오용 가능성이 제기되므로 이를 방지하기 위한 법적 정비와 합리적 운용 등 대책이 필요하다.

### 4) 입영 및 집총 거부자에 대한 대체복무제(74항)

정부가 입영 및 집총 거부자들의 대체복무에 관한 연구계획을 제2차 국가인권정책기본계획에 포함한 것은 긍정적이나 제1차 UPR 권고 이후 관련 상황의 진전은 미흡하였다.

양심이나 종교적 사유로 병역의무의 이행을 거부하여 징역형을 선고 받은 사람이 2001년부터 2010년까지 4,185명에 이르고 있다. 종교의 자유와 모든 국민의 차별 없는 군 복무의무를 요구하는 국민정서와의 갈등 등 현실적 어려움은 있으나 양심적 병역거부로 인한 수형자를 양산하고 있는 상황에서 정부는 이를 해결할 수 있는 대체복무 제도 도입을 적극 검토하여야 한다.

### 5) 일부 성폭력범죄에 대한 친고죄(75항)

정부가 아동, 19세 미만 청소년, 장애인에 대한 성범죄 등에 대하여는 비친고죄로 법을 개정한 것은 긍정적이나 비장애인 성인 여성에 대한 성범죄 중 일부는 여전히 친고죄로 남아 있다. 유엔 여성차별철폐위원회는 성폭력 범죄에서 친고제 조항을 폐지할 것을 지속적으로 권고하고 있고 여성단체 등도 같은 요구를 계속하고 있으므로 관련법 정비가 필요하다.

### 6) 미가입 국제인권조약 비준과 유보 철회(76~79항)

「장애인권리협약」을 서명·비준하고 「아동권리협약」 제9조 3항(아동의 부모면접교섭권)에 대한 유보를 철회한 성과가 있었다. 그러나 보다 중요한 것은 협약이나 유보철회 취지의 실천이라 할 것이다.

정부는 강제실종협약, 고문방지협약선택의정서, 이주노동자권리협약 등 미가입 협약에 대해서도 가입을 검토하겠다고 하나, 이는 제1차 UPR 권고 당시의 정부 입장에서 진전된 바가 없다.

자녀의 성 선택과 관련하여 「민법」제781조에 따라 자녀가 성을 선택할 수 있기는 하나 이는 예외적인 것이고 원칙적으로는 아버지의 성을 따르도록 규정되어 있어 정부는 「여성차별철폐협약」 제16조1(g)항(자녀의 가족성 선택에서 부부의 동일한 권리 보장)에 대해 유보를 철회하지 않고 있다.

정부는 ILO 주요협약에 가입하겠다고 2006년과 2008년 두 차례에 걸쳐 인권이사회에서 자발적으로 공약하였으나 보고서에는 그 성과와 제약에 관한 언급이 없다.

따라서 정부는 미가입 협약에 관한 세부 검토계획을 수립하여 시행하고 유보조항의 철회를 위해 적극적으로 노력하여야 한다.

**바. 향후 계획**

인권이사회 이사국에의 입후보(80항)와 관련하여 대한민국은 2006~2008년 초대 인권이사국으로, 이후 재선되어 2008-2010년까지 두 차례에 걸쳐 인권이사국으로 활동하였으며, 다시 2013년부터 임기가 개시되는 인권이사회 이사국에 입후보한 것을 환영한다.

그러나 정부가 밝힌 자발적 공약의 작성과정에서 여론수렴 과정이 없었고 인권이사회 이사국으로 입후보한 사실이나 공약의 내용에 관해 거의 알려진 바가 없는바, 정부는 이를 국민들에게 적극적으로 알릴 필요가 있다.

**IV. 결론**

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」제25조에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2012. 10. 8.

국가인권위원회 전원위원회

- 위원장 현병철    위원 김영혜    위원 홍진표    위원 장명숙  
 위원 한태식    위원 윤남근    위원 양현아    위원 김성영  
 위원 곽란주    위원 한위수    위원 강명득

### 3 2014. 5. 19.자 결정 [제3차 세계인권교육프로그램 행동계획(초안) 검토의견]

#### 결정요지

제3차 세계인권교육프로그램 행동계획의 초안에 대해 행동계획의 이행 효과성을 증대하기 위한 의견을 제시

한국 국가인권위원회는 제3차 세계인권교육프로그램 행동계획이 제1차와 제2차 세계인권교육프로그램 행동계획의 내실화를 위한 지속적 추진을 강조하고, 미디어 역할이 증대된 현대사회에서 언론인 및 미디어전문가를 인권교육의 주요 영역으로 다루고 있어 시기적절하다고 봄.

한국 국가인권위원회는 제3차 세계인권교육프로그램 행동계획의 초안(이하 '초안'이라 한다)에 대하여, 이행의 효과성을 증대하기 위해 국가인권위원회법 제19조에 근거하여 아래와 같이 의견을 제시하고자 함.

## 1. 국가인권기구 관련 의견

### ○ 국가인권기구의 책임과 역할 명시

#### ○ 초안 61조

- 국가적 차원에서 정부는 관련 부처들과 모든 다른 국가 내 행위자들과 긴밀하게 협력하면서, 국가 전략의 개발, 이행, 모니터링, 평가 조정을 위한 담당부처(focal point)로서 관련 부처를 지정해야 한다(이하 생략).

- 초안에서는 정부를 인권교육추진에 대한 책임주체로 강조하고 제3차시기의 인권교육에 있어서 조정과 평가의 책임 및 역할을 부여하고 있음(61조).

- 또한, 초안은 인권교육의 중점사항별로 행위주체를 다르게 제시하고 있음

#### ※ 제3차시기 행위주체

- 제1차·제2차 이행 강화(32조와 33조) : 교육부, 고등교육기관, 공무원군인관련 정부부처 등
- 언론인영역(51조) : 국가인권기구를 포함한 다양한 행위자들과 관련자들
- 국가조정과 평가(61조) : 정부

- 국가인권기구는 각 국내에서 인권교육을 직접 수행하거나, 인권교육에 대한 모니터링, 인권교육 행위자들 간 조정 및 촉진 등의 역할을 하고 있고, 이에 유엔 인권교육훈련선언 제9조도

국가인권기구가 조정자로서 인권교육훈련을 증진하고 공공기관과 민간 활동가의 참여를 이끌어 내는 중요한 역할을 할 수 있음을 명시하고 있음.

- 따라서, 인권 보호 및 향상 업무에 대한 정부의 책임있는 이행을 담보하기 위하여 정부를 대상으로 의견, 권고, 제안 등을 제시하는 국가인권기구의 특성을 고려하여, 행동계획에서 국가인권기구의 책임과 역할을 명확하게 제시하여주기 바람.

## 2. 언론인관련 의견

### ○ 인권교육 참여 유도를 위한 교육체계 및 방식 제시

○ 초안에서는 언론인과 미디어 전문가들의 인권교육의 효율성을 보장하기 위하여 교수-학습의 측면에서 다양한 방법들을 제시하고 있음(45조~48조)

- 교수 학습 기법 외에도 사적영역에 속해있는 언론인의 특성을 고려하여 인권교육에의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 교육체계 및 방식을 제시해주었으면 함.

### ○ 인권보도 가이드라인 개발 강조

○ 초안에서는 언론인대상 인권교육의 교육과정 요소로 '언론활동의 맥락에서' 인권을 구체적으로 포함할 것을 제시함(44조)

- 초안에서 제시한대로 언론인대상 인권교육은 언론맥락에서 인권가치를 실현하는 구체적인 방향을 제시할 수 있는 것이어야 함.
- 따라서 장애인, 여성, 노인 등 사회적 약자에 대한 보도에 있어서 언론인에 의한 인권침해를 예방하기 위하여, 대상과 상황에 따른 인권친화적 보도를 위한 인권보도 가이드라인을 개발하고 이를 교육요소에 도입하는 것이 바람직함.

※ 참고로, 한국 국가인권위원회의 언론관련 추진사례를 제시함.

- 국가인권위원회와 한국기자협회 공동으로 「인권보도준칙」제정(2011.09)
- '언론인을 위한 장애인권 길라잡이' 개발 및 배포(2011.12)
- 언론재단 신입기자 등 언론인교육과정에 인권과목개설(2003-2011) 및 한국기자협회와 공동으로 전국 사회부 기자대상 인권과정 운영(2010-현재)

### 3. 교육의 제도화에 대한 의견

#### ○ 인권교육법 등 법적 제도화 기반 마련

○ 제1차와 제2차 이행사항 증진을 위한 전략으로, 행동계획은 '법과 정책의 제정이나 개정(18조(a))'을 제시하고 있음.

- 초안이 제시하는 '법과 정책의 제정이나 개정'이 추상적이므로, 인권교육관련 법적 제도화기반 마련의 필요성을 강조하고, 인권교육의 행위주체 및 대상자의 동기를 촉발할 수 있도록 교육의 의무화 및 인적·재정적 지원 확보를 위하여 인권교육법 제정을 구체적으로 명시하여 주기 바람.

#### ○ 인권교육원과 같은 전담기구 설립

○ 인권교육의 제도화를 위하여 '저널리즘 학교에 인권 센터 설립을 장려함(43조(e)(i)).'  
○ 초안은 제3차 행동계획의 이행을 위한 국가적 절차로 '상황분석, 국가적 전략개발, 이행·모니터링·평가 등 단계적인 전략(58조~60조)'을 제시하고 있음.

- 대학교내 인권센터설립은 언론에 있어서 인권교육 주류화를 위하여 중요한 장치이나, 국가수준에서 인권교육 실시 기반을 조성할 수 있는 전담기관이 설치되어야 할 필요성이 있음.  
- 따라서, 행동계획에서 인권교육을 위한 연구, 교육자료의 개발·보급, 인권교육 프로그램 개발, 인권교육 강사 양성 등 개별기관이 추진하기 어려운 전문적 인권교육서비스를 제공할 수 있는 인권교육원 등의 전담기구 설치를 권장할 필요가 있음.

### 4. 향후 인권교육 분야에 대한 의견

○ 제1차 행동계획 중점대상 : 초·중등 정규학교체계 내에서의 인권교육의 통합 및 체계화  
○ 제2차 행동계획 중점대상 : 대학 등의 고등교육에서의 인권교육, 교사와 교육자, 공무원, 법집행관, 전 계급의 군인을 위한 인권교육 훈련  
○ 제3차 중점대상 : 제1차와 제2차의 대상, 언론인



○ 기업의 인권교육 강조 필요

- 세계인권교육프로그램 행동계획은 제1차부터 제3차까지 단계적으로 인권교육 대상을 확대해오고 있음에 따라, 향후 행동계획에서 기업에 대한 인권교육에 중점을 둘 필요가 있음.
- 세계화의 영향 속에서 기업은 개인의 인권 보호 및 증진에 있어서 국가와 함께 중요한 역할과 책임을 가지고 있어, 인권침해를 예방하고 인권 존중적인 기업환경 조성을 위한 기업대상 인권교육을 강조해줄 것을 요청함.

○ 사회복지시설대상 인권교육 강조 필요

- 돌봄이 사회적 책임으로 강조되고 있는 현실에서 사회적 약자(장애인, 여성, 노인, 아동 등) 및 사회적 약자에게 서비스를 제공하는 사회복지시설 종사자를 대상으로 하는 인권교육을 향후 행동계획에 중점분야로 강조해 줄 것을 요청함.

#### 4 2017. 3. 27.자 결정 [유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서]

##### 결정요지

유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서 제출

대한민국 국가인권위원회는 2001년 설립 이후 세계국가인권기구연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) 평가에서 A등급을 유지하고 있는 대한민국의 독립적 국가인권기구이다. 이 의견서는 제2기 대한민국 UPR 심의 권고 사항 중 주요 사안의 이행 현황을 평가하고 권고안을 제시함과 동시에, 제2기 심의에서 다루어지지 않은 몇 가지 주요 이슈를 제시한다.

##### 이행 일반

1. 대한민국은 인권이사회 및 UPR을 매우 적극적으로 지지하는 국가 중 하나이다. 현 이사국 이면서 2008년부터 2013년까지 연임하여 이사국을 수임하였고 2016년에는 제10대 의장국으로 활동하는 등 인권이사회 최대 협력국 중 하나이다.
2. 그럼에도 불구하고, UPR 권고 중 국제협약 가입이나 유보 철회 또는 제도 개선 권고에 대한 대한민국 정부(이하 '정부'라 한다)의 이행 노력은 다소 부족하다. 붙임 평가표에서 보는 바와 같이, UPR 권고 이행에 대한 많은 노력에도 불구하고, 일부 사항의 경우 실질적 효과가 크지 않았다. 특히 [권고 15]에서 강조된 시민사회 및 국가인권위원회와의 협력 강화의 경우, UPR 권고 이행 상황 전반에 대한 상시적 모니터링이 아닌 일회성 의견 수렴에 그치는 한계가 있다.
3. 정부가 제2기 UPR 권고 후 이를 반영하여 제2기(2012~2016) 국가인권정책기본계획(NAP)을 수정한 것은 긍정적이다. 그러나 NAP 자체의 이행 성과가 미흡하고, 2016. 7. 국가인권위원회의 제3기 NAP 수립 권고에도 불구하고, 정부는 부분공개 형태의 공청회

1회 개최 외 NAP를 수립하지 않았다. 또한, UPR과 NAP 담당 기관이 여러 정부부처 중 하나인 법무부여서 중심적 역할을 하는데 한계가 있다.

4. 한편 2016. 2. 「국가인권위원회법」 개정을 통해 인권위원 면책조항·위원 자격규정 신설, 선출·지명기관이 투명한 선출 절차와 구성의 다양성을 보장하도록 명시하는 등 인권위원 선출절차를 보완함으로써 독립성 보장에 진전이 있었다.
5. 권고 : UPR 권고가 NAP 수립 시 반영될 수 있도록 하며, UPR과 NAP의 실효성을 강화하기 위해 총리실 또는 이에 준하는 조직이 컨트롤타워 역할을 수행할 필요가 있다. 나아가 국가인권위원회 및 시민사회단체와의 실질적 협력을 증진시키기 위해 UPR과 NAP 이행 시 상시적 모니터링 체계 구축 및 참여 보장 등 제도적 보완이 필요하다.
6. 권고 : 국가인권위원회의 독립성을 강화하고 인권보장 체제를 확고히 하기 위해 향후 헌법 개정 시 헌법기관화 하는 것이 필요하다.

### 미가입 국제인권조약 가입 및 가입 조약의 국내 이행

7. 대한민국은 현재 국제인권조약 및 그 선택의정서 18개 중 7개<sup>1)</sup>에 가입하지 않았고, 정부는 미가입조약에 대해 ‘고려 중’ 또는 ‘연구 중’이라고만 밝히고 있을 뿐, 이에 대한 구체적인 성과는 발견되지 않는다. 일부 가입 조약들의 경우도 유보조항을 두고 있다.<sup>2)</sup>
8. 또한 2015. 11. 자유권규약위원회는 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해 발표 시 인종차별 문제의 중요성을 지적하고 성적지향 등을 이유로 한 차별, 양심적 병역거부, 평화적 집회의 자유 등의 항목에 대한 우선 이행을 강조한바 있으며, 2016. 11. 국가인권위원회도 적극적 이행 필요성을 정부에 의견표명 하였다.
9. 권고 : 미가입 인권조약 가입과 유보조항 철회를 위한 노력을 실질적으로 진행하며, 이미 국내 법제도 개선이 이루어진 일부 유보조항에 대해서는 조속히 철회 절차를 밟아야 한다.

1) 사회권규약 선택의정서(개인진정), 자유권규약 제2선택의정서(사형제 폐지), 고문방지협약 선택의정서(방문조사 및 예방기구 설치), 아동권리협약 제3선택의정서(개인진정), 이주노동자권리협약, 강제실종협약, 장애인권리협약 선택의정서(개인진정)  
 2) 자유권규약 제22조(결사의 자유), 여성차별철폐협약 제16조제1항 사호(姓 선택의 자유), 아동권리협약 제21조가항(입양허가제) 및 제40조제2항 나호의(5)(상소권 보장), 그리고 장애인권리협약 제25조마호(생명보험 가입)의 경우 유보를 아직 철회하지 않고 있다. 이 중 여성차별철폐협약 제16조제1항 사호(姓 선택의 자유)와 아동권리협약 제21조 가항(입양허가제)은 국내 법제도가 개선되는 등의 진전이 있으므로 현재 유보철회를 위한 장애는 줄었지만 아직 철회 절차를 밟지 않고 있다.

10. 권고 : 2015년 자유권규약위원회의 권고 이행을 위해 국제인권조약에서 금지하고 있는 차별 사유 전체를 아우르는 포괄적 차별금지법을 제정하고 양심적 병역거부자를 위한 대체 복무제를 도입할 것을 권고한다.<sup>3)</sup> 최근 평화적 집회 보장을 위한 대한민국 정부의 노력을 높게 평가하고 앞으로도 이런 노력이 계속되기를 기대하며, 사실상 허가제로 운영 될 수 있는 집회 신고제도 개선 등의 노력도 지속하기를 당부한다.

### 저출산과 고령화, 노인인권 문제

11. 노인 자살률과 빈곤율 등의 지표를 볼 때, 대한민국에서 노인의 인권 상황은 점점 심각해지고 있다. 기초연금 제도에도 불구하고 생활비를 충당하기에는 부족하고 여전히 저임금 비정규 노동을 계속해야 한다.<sup>4)</sup> 한편, 2001년 이후 16년째 초저출산 현상이 지속되고 있다.<sup>5)</sup> 저출산은 다른 구조적 문제의 귀결이지 원인이 아님에도, 행정자치부의 출산지도 논란에서 보듯 저출산 문제를 사회구조 차원이 아닌 여성 탓으로 인식하는 문제가 있다.<sup>6)</sup>

3) 차별금지법에 대해서는 주제 B31의 [권고 23] 평가. 양심적 병역 거부자 인권에 대해서는 주제 D42의 [권고 45] 평가를 참조하라.

4) 2014년 대한민국의 실질은퇴연령은 평균 72.9세로 OECD 최고 수준으로, OECD 평균보다 7~8년 더 일하는 상황(OECD, Pension at a Glance 2015)이다. 통계청의 <2016 고령자통계>에 따르면, 65세 노인의 기대여명 20.9년 중 질병 없이 건강한 상태인 기간은 9.1년으로, 기대여명 절반 이상 동안 질병을 앓는 것으로 나타나 노인의 건강상황도 열악하다. 2013년 기준 66세 이상 한국 노인의 상대빈곤률은 49.6%로 OECD 국가 중 최고(전체 평균 10.6%의 4.4배, 2위인 이스라엘 24.1%의 2배 이상)이고, 전체 인구의 상대빈곤률은 14.6%(2013)로 OECD 평균(11.9%)과 큰 차이가 없다는 점을 고려하면, 연령이 증가함에 따라 빈곤화가 진행되는 속도도 상당히 빠른 것으로 예상된다. 한편, 65세 이상 노인 인구 중 공적연금 수급자 비율은 점차 증가하고 있으나 2015년 기준 여전히 42.3% 수준에 불과하다. 55~79세 연령대의 공적연금과 개인연금을 포함한 전체 연금 수령액은 월 평균 약 51만원이고, 특히 월 100만 원 이상 연금수령자(공무원 연금 등)는 12.5%에 불과한 반면, 75.2%는 50만원 미만 수령자이고, 25만원 미만 수령자도 49.5%에 이른다(이상 통계청, <2016 고령자 통계>). 따라서 대부분의 연금수령자들은 별도 근로소득, 가족 지원, 기초생활수급 등 다른 소득이나 지원이 없을 경우 절대빈곤 탈출이 어렵다. 또한, 2014년 7월부터 시행된 기초연금만 만 65세 이상 노인의 70%에게 최대 월 약 20만원이 지급되지만, 보충성의 원리를 적용하여 기초생활수급 금액만큼 덜 받으므로 이들 최빈곤층 노인들에게 기초연금은 큰 의미를 갖지 못한다. 노인 자살의 경우, 2015년 인구 전체 자살 사망률은 인구 10만명당 26.5명으로 OECD 회원국 평균 자살 사망률(12.1명, 2014년 기준)의 2배 정도이지만, 65세 이상 노인 자살 사망률은 58.6명으로 급증하는데, 이 연령층이 높아질수록 더 가파르다(65~69세 37.1명, 70~74세 54.9명, 75~79세 72.5명, 80세 이상 83.7명). 자살의 원인은 빈곤, 가정불화, 고독 순으로 나타났다(통계청, 2015 인구총조사, OECD Health Data 2015). 요컨대, 노령에 접어든 직후(65세~69세) 보다 70세 이후 자살 사망률이 급증한다는 사실은 노후의 삶이 '살기 힘들 정도로' 매우 열악하다는 반증이다.

5) 2001년 초저출산 시대(합계출산율 1.3미만)로 접어든 후 2005년 1.08소크(합계출산율 1.08)를 겪었고, 이후 조금 회복되었으나 여전히 1.17수준(2016년)이다.

6) 행정자치부는 2016. 12. 출산율을 제고한다는 목적으로 별도의 웹사이트(<http://birth.korea.go.kr>)를 개설하고 '대한민국 출산지도'를 공개한 바 있다. 이 지도는 각 지방자치단체별 가임기 여성 수와 출산율에 순위를 부여하여 그래픽으로 표현하고 있다. 이에 여성을 아이 낳는 도구로 여기는 성차별적 사고방식이라는 여론의 비판이 커져, 행정자치부는 해당 웹페이지를 삭제하였고, 현재는 '수정 공지문'만 게시되어 있다.

4 2017. 3. 27.자 결정  
유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 실무그룹의 제3기 대한민국 UPR 심의를 위한 국가인권위원회 의견서

여성은 경력단절 후 재취업이 매우 힘들거나 저임금 비정규 일자리로 내몰리며, 양질의 국·공립어린이집은 부족하고 남성 육아 휴직이 활성화되지 않는 등 일과 육아를 양립하기 어려운 상황이고, 청년 일자리 상황이 매우 열악해지고 있기 때문에 한국의 젊은이들은 결혼과 출산을 최대한 늦추거나 포기한다고 추측된다.<sup>7)</sup>

12. 정부는 2004년 제정된 「저출산·고령화에 관한 법률」에 따라 5년마다 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하며, 현재는 제3차 기본계획(2016~2020년)이 진행 중이다. 제3차 기본계획이 기존의 고령사회 ‘대비’ 개념을 넘어 ‘활기찬’ 고령사회라는 좀 더 적극적인 비전으로 바뀌었으나, 여전히 고령화와 저출산을 연계한 생산가능인구 감소 문제에 초점이 맞추어져 있어 개별 노인들의 인권 주제를 다루기에 부족한 점이 있다.<sup>8)</sup>
13. 권고 : 저출산 문제를 해소하기 위해서는 청년 일자리 확보, 청년 주거 문제 해소, 여성의 경력단절 극복, 국·공립 보육시설 확대와 같은 대안적 육아 체계 확충 등 사회·구조적 문제를 종합적으로 고려해야 한다는 점을 강조한다.
14. 권고 : 노인문제를 경제적 관점이 아닌 노인의 완전한 권리 실현 및 삶의 질 향상을 위한

7) 20~29세 남녀의 고용률은 59% 내외로 거의 비슷하거나 여성이 높지만, 30세 이후 남녀 간 격차는 급속도로 커진다. 이는 여성의 출산·육아로 인한 경력단절 문제 때문인 것으로 보인다. 남성의 경우 20대에 비해 30대 고용률은 90% 수준으로 급증하지만, 여성의 경우 반대로 30대 고용률이 감소하고, 40대 여성 고용률은 20대, 30대에 비해 높아 전형적인 M자형 경향을 보이며 이 때의 일자리는 대부분 비정규직으로서 일자리의 질이 20대나 남성에 비해 낮다는 우려가 있다. 특히 통계청 자료에 따르면, 2015년부터 30대 여성 고용률 최저점이 30대 초반(34세 이하)에서 후반(35세 이상)으로 이동하였었는데, 이는 20대에 좋은 일자리를 확보한 여성들이 출산을 미루고 있는 현실을 반영하는 것이다.

〈연도별 성별 고용률〉

성별	구분	연도별 고용률(%)						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
남자	20~29	59.2	58.4	58.2	58.3	57.3	55.7	55.8
	30~39	90.3	89.1	89.5	89.8	90.3	90.2	90.9
	40~49	91.8	90.9	91.2	91.6	91.7	92.0	92.7
여자	20~29	59.1	58.0	58.3	58.7	58.8	57.8	59.0
	30~39	54.7	52.7	53.7	53.7	54.5	55.5	56.3
	40~49	64.7	64.1	64.2	64.9	64.6	64.6	65.1

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 2016)

한편, 2013년 현 정부 출범 이후 15~29세 청년 고용률은 39.7%(2013), 40.7%(2014) 및 41.5%(2015)로 소폭 상승하였으나 실업률도 동시에 증가하여 8.0%(2013), 9.0%(2014) 및 9.2%(2015) 수준이다. 2015년 청년 실업률 9.2%는 최근 10년간 최대치이며 상승추세에 있으므로, 청년 실업과 고용 문제가 사회 전반적으로 우려할만한 수준이다.

- 8) 〈고령화에 관한 마드리드 국제 행동 계획(MIPAA)〉에서는 소득보장과 경제활동 자원은 노년 이전부터 충분히 공급되어야 한다는 점, 그리고 건강권 문제도 ‘현재’ 노인들에 한정되지 않고, ‘건강한 상태로 노년에 접어들도록’ 훨씬 이전 세대부터 보장되어야 함을 강조하고 있음에 주목해야 한다. ‘저출산’은 사회적 위기의 한 징후로서, 극복되어야 하지만 고령화는 “인류의 위대한 승리”인 긍정적 가치이다. 매우 큰 도전이기에 더 적극적인 대응이 필요하다.

제9장 개인통보제도, 국가별 인권상황 정기검토, 인권교육 관련

인권적 관점에서 접근할 필요가 있다. 특히 노인의 빈곤과 자살문제가 심각하다고 보임으로 정부의 적극적인 대응이 필요하다.

여성, 아동 및 장애인 인권 문제

- 15. 여성이 고용시장에서 과소대표되는 문제도 심각하지만,<sup>9)</sup> 특히 심각한 문제는 일자리의 질이 남성에 비해 매우 낮다는데 있다. 남녀 간 비정규직 비율 격차는 2011년 이후 점차 줄어들었으나, 2016년 상반기 현재 2012년 수준 이상으로 다시 상승하였다.<sup>10)</sup> 이러한 격차는 30세를 전후로 육아 등의 문제로 경력단절이 발생한 후에 특히 심각해진다.<sup>11)</sup> 이는 유리천장 현상과 더불어 남녀 임금 격차가 매년 OECD 회원국 내 최고를 기록하는 이유 중의 하나이다.<sup>12)</sup>
- 16. 2017. 3. 1. 발표된 여성가족부의 조사 결과에 따르면, 아동·청소년 대상 성범죄로 확정 판결을 받아 신상이 공개된 성 범죄자 중 강간사범의 집행유예 비율은 2015년 32.3%로 나타났다. 2012년 42.0% 이후 지속적으로 감소하긴 했으나 아동·청소년 대상 강간사범 셋 중 한 명은 여전히 집행유예로 석방되고 있다.<sup>13)</sup>

9) 현 정부는 국정과제 중 하나로 ‘고용률 70% 로드맵’을 설정하면서 여성 고용률의 10%p 제고를 목표로 생애주기별 경력유지 지원 방안 등 다양한 정책을 수행하였으나, 아래 표에서 확인할 수 있는 것처럼, 2016. 11. 현재 2013년 대비 2.3%p 높였을 뿐이다.

〈2011년 이후 성별(15-64세) 고용률 추이〉

(단위 : %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016. 11.
남자	74.5	74.9	74.9	75.7	75.7	75.8
여자	53.1	53.5	<b>53.9</b>	54.9	55.7	<b>56.2</b>

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 2016)

10) <성별 비정규직 비율>

(단위 : %, %p)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016.6.
전체	34.2	33.3	32.6	32.4	32.5	<b>32.8</b>
남자	27.8	27.2	26.5	26.6	26.5	<b>26.4</b>
여자	42.8	41.5	40.6	39.9	40.2	<b>41.0</b>
남녀 격차	15.0	14.3	14.1	13.3	13.7	<b>14.6</b>

(자료 : 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 2016. 8.)

- 11) 위 미주 7)의 표 참조
- 12) 영국 소재 민간 회계 컨설팅 업체인 PwC가 매년 공개하는 OECD 회원국 간 성별 임금격차(gender pay gap) 지수를 보면, 대한민국의 2015년 대한민국의 남녀 평균 임금격차는 36%로 최악이다(PwC, PwC Women In Work Index : Closing the gender pay gap, 2017. 2, p.24).
- 13) 여성가족부가 한국여성정책연구원에 의뢰하여 2015년 1년간 유죄 판결이 확정된 신상정보대상자 판결문을 분석한 결과, 2015년 전체 아동·청소년 대상 성범죄로 신상정보 공개 판결을 받은 자는 3,366명으로 2014년(3,234명)보

17. 최근 전 세계적으로 SNS 등 온라인에서의 성희롱·성폭력 및 디지털 성범죄 사례가 다수 보고되고 있고, 대한민국도 예외가 아니므로 대안 마련이 필요하다. 또한 학교 내에서 학생들 간의 성폭력도 급증하고 있다는 통계가 있다.<sup>14)</sup> 아동 사고교육비는 지속적으로 증가 추세에 있으며,<sup>15)</sup> 아동의 놀 권리 보장을 위한 목소리가 높고, 아동학대<sup>16)</sup>와 학교 내 간접 체벌<sup>17)</sup> 등 문제도 제기되고 있다.
18. 2007년 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이 제정되고 국가인권위원회의 꾸준한 장애차별 시정 노력으로 지난 수년 간 대한민국의 장애인 인권 신장에 가시적인 성과가 있었다. 정신장애인의 경우도 최근 관련 법률이 전면 개정되는 등 제도 개선이 있다.<sup>18)</sup> 그러나 2014년 기준 70%를 상회하는 비자의(非自意) 입원 비율이 의미 있게 감소할지는 의문이며,<sup>19)</sup> 또한 장애인 시설을 여전히 혐오시설로 받아들이면서 반대하는 납비현상도 종종 보고되고 있다.<sup>20)</sup>

다 4.1% 증가했는데, 강간사범은 855명(2014년)에서 733명(2015년)으로 줄었지만 이 733명 중 495명(67.5%)만 징역형을 받았고, 237명(32.3%)은 집행유예로 풀려났다(여성가족부 2017. 3. 1. 자 보도자료).

- 14) 교육부가 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면, 학생 대상 성폭력 건수는 2012년 679건, 2013년 892건, 2014년 1,306건으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 같은 기간 중 성폭력 피해 학생의 87%는 같은 '학생'으로부터 성폭력 피해를 입은 것으로 나타났다. 이에 교육부, 여성가족부, 경찰청 등 학생 성폭력 관계 부처는 2017. 2. 「학교 내 학생 대상 성폭력 예방 대책」을 발표하고, 초등학교 단계부터 성폭력 예방 교육 적극 실시, 학생 성폭력에 대한 신고·상담 인프라 강화, 학교 내에서의 피해학생 보호와 지원체계 강화 등을 추진할 방침임을 밝혔다.
- 15) 붙임 평가표 주제 E1 [권고 60] 평가 참조
- 16) 붙임 평가표 주제 F13 [권고 40] 평가 참조
- 17) 붙임 평가표 주제 D25 [권고 38] 평가 참조
- 18) 2016. 5. 29. 개정으로 현행 「정신보건법」은 2017. 5. 30.부터 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」로 변경되며, 신법에서는 정신장애인에 대한 지역사회 중심의 치료가 입원 치료보다 우선해야 한다는 원칙을 도입하였다(신법 제2조 제5항).
- 19) 중앙정신보건사업지원단 통계에 따르면, 자의입원은 29.7%에 불과하며, 법 개정이 되더라도 이 비율이 현저히 줄어들 것으로 보이지 않는다. 또한 신법 개정 전 구법의 비자의 입원(보호의무자에 의한 입원) 관련 조항(제24조 제1항, 아래 참조)에 대한 위헌제청심판 사건(2014헌가9)에서 2016. 9. 29. 헌법재판소는 헌법불합치 결정을 내렸다. 동 조항은 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 방안을 충분히 마련하지 않고 있기 때문이라는 이유에서다. 전문의 1인에게 부여된 입원 결정도 권한이 남용될 우려가 있다고도 보았다. 동 결정 이전에 개정이 확정(2016. 5. 29.)된 신법에서도 동 조항은 크게 바뀌지 않았으므로, 향후 헌법재판소 결정 취지에 부합하도록 법률이 개정되거나 최소한 시행령 등 하위규정에서 남용 방지를 위한 제도적 방안을 마련하고, 입원치료가 아닌지역사회 치료가 가능하도록 사회복귀 시스템도 적절하게 마련될 필요가 있다.
- 20) 제24조(보호의무자에 의한 입원) ① 정신의료기관등의 장은 정신질환자의 보호의무자 2인의 동의(보호의무자가 1인인 경우에는 1인의 동의로 한다)가 있고 정신건강의학과전문가가 입원 등이 필요하다고 판단한 경우에 한하여 당해 정신질환자를 입원등을 시킬 수 있으며, 입원 등을 할 때 당해 보호의무자로부터 보건복지부령으로 정하는 입원등의 동의서 및 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 받아야 한다.
- 20) 국가인권위원회는 2015. 12. 29. 의견표명을 통해 당시 사회적 논란이 된 장애인직업센터 건립을 반대하는 주민들의 행위가 '장애인 차별행위'가 될 수 있다는 점을 지적하고 관할 지방자치단체에 지역 내 장애인에 대한 차별행위가

제9장 개인통보제도, 국가별 인권상황 정기검토, 인권교육 관련

- 19. 권고 : 정부는 여성과 청년의 고용률 증진을 위해 많은 정책적 노력을 하였으나, 최근 3년간 각종 통계지표상 효과가 미미하므로 근본적인 재검토가 필요하다. 법정근로시간 준수 및 노동시간 단축, 양질의 일자리 확보를 위해 정부가 적극적으로 노력할 필요가 있다.
- 20. 권고 : 아동·청소년 대상 성폭력 가해자 처벌 강화를 위한 근본적인 대책을 마련하고, 온라인 성폭력 및 학생간 성폭력 건수가 우려스러운 정도로 급증하고 있으므로, 국가 차원의 종합적 대책이 필요하다.
- 21. 권고 : 장애인 인권 신장을 위한 제도 개선 등 정부의 노력을 높이 평가한다. 그러나 장애인에 대한 사회적 인식에 개선의 여지가 많고 정신장애인의 경우는 여전히 지역사회에 의한 치료보다는 병원치료, 특히 자의가 아닌 비자의 입원이 많다는 점을 우려한다. 장애인의 사회복귀 지원 및 탈시설화 등 장애정책의 전환 및 적극적인 노력이 필요하다.

노동문제

- 22. 전체 임금 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비율은 2015년 말 11.5%에 이른다.<sup>21)</sup> 또한, 근로자와 유사한 보호의 필요성이 있는 특수형태근로종사자의 규모 및 직종이 계속 늘어나고 있음에도 이들에 대한 보호 입법이 지연되고 있어 여전히 사회적 보호의 사각지대에 놓여 있다.<sup>22)</sup>

재발되지 않도록 장애인 이해와 인식 개선을 위해 적극적인 노력을 기울일 필요가 있음을 강조한 바 있다.

- 21) 2016. 7. 16. 최저임금위원회는 2017년 최저임금을 시급 6,470원(주 40시간 근로자의 경우 월 1,352,230원)으로 확정하였다. 또한 최저임금위원회의 보도자료에 따르면, 이는 2016년 대비 7.3% 인상된 액수로, 인상률은 2016년 8.1%보다 낮고, 2014년(7.2%) 및 2015년(7.1%)과 비슷하다. 최저임금 미만 근로자 비율은 경제위기 시기였던 2009년 12.8%로 최고를 기록한 이후 점차 감소하였으나, 2013년 이후 증가세로 돌아섰다. 연도별 최저임금 미만 근로자 비율은 아래와 같다.

〈전체 임금 근로자 중 최저임금 미만 근로자 비율〉

(단위 : %)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
비율	11.9	10.8	12.8	11.5	10.8	9.6	11.4	12.1	11.5

(자료 : 최저임금위원회, 『2017년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』, 2016. 6. 12쪽)

- 22) 2007. 9. 17. 국가인권위원회는 국회와 정부에 특수형태근로종사자의 최소근로기준 보호, 노동3권 보장, 4대 사회보험 적용을 위한 특수형태근로종사자 보호를 위한 법률의 조속한 제개정이 필요하다는 의견을 표명한 바 있고, 2014. 11. 27. 「산업재해보상보험법」의 적용을 받고 있는 6개 직종 종사자에 대한 산재보험 적용을 실질화하고 나아가 모든 특수형태근로종사자를 산재보험 적용대상에 포함시킬 것을 권고하였다. 2008년 「산업재해보상보험법」에 특수형태근로종사자에 대한 특례규정(제125조)이 신설되어 현재 사업장 전속성이 있는 9개 직종(2008. 7. 4개 직종, 2012. 5. 2개 직종 추가, 2016. 7. 3개 직종 추가)의 특수형태근로종사자가 산재보험의 보호를



23. 전국공무원노동조합이나 전국교직원노동조합 등이 노동조합 자격을 인정받지 못하고 있다. 또한, 파업(쟁의행위)에 대한 형법상 업무방해 혐의 기소 사례에 대해 법원 및 헌법재판소에서 유의미한 입장 변화가 있지만,<sup>23)</sup> 이는 기소 자체를 규제하지 못할 뿐만 아니라 사업주의 고발 행위도 막을 수 없고, 단지 유죄 판결될 확률이 적어졌다는 것을 의미한다. 기업이 파업행위에 대해 손해배상을 청구하는 등 민사소송은 여전히 있다고 보고되고 있다.
24. 권고 : 최저임금 미만 근로자 비율이 여전히 10%를 상회하고 있다는데 우려를 표한다. 또한 간접고용·파견 및 비정규직 확대에 의한 사회적 갈등 문제를 해소하고, 특히 공공사업장 및 특수고용형태근로종사자의 노동3권 보장과 산업재해보험 대상자 확대 등 노동취약계층의 권리 증진을 위해 노력할 것을 권고한다.

### 소수자 보호 및 차별철폐

25. 최근 대한민국 사회에서는 여성과 외국인 등을 대상으로 하는 혐오표현 문제가 사회적 이슈로 확산되고 있고, 여성, 성소수자, 장애인, 이주민 등 취약계층이 느끼는 혐오표현에 대한 두려움은 매우 높다.<sup>24)</sup> 이 문제를 제기한 지난 제2기 [권고 30]에 대해 정부는 수용의사를 밝힌 바 있음에도 불구하고 차별금지법 제정 등 혐오표현 대응 제도 개선 노력은 부족하다.
26. 「난민법」을 제정하고 다양한 다문화 정책을 실시하는 등 이주민에 대한 보호 정책에 유의미한 진전이 있다는 점을 긍정적으로 평가한다. 그러나 이들 정책이 대부분 등록 외국인, 특히 고용허가제를 통해 입국한 외국인 노동자 및 결혼 이주자에게 초점이 맞추어져 있는 탓에 미등록 외국인 및 그 자녀의 경우 매우 취약한 상태에 있다. 또한 고용허가제

받게 된 것 이외에 지난 10년 간 특수형태근로종사자의 보호를 위한 입법은 추진되지 않고 있다.

- 23) 헌법재판소와 대법원은 아래와 같이 파업에 대한 형법상 업무방해죄 적용 관행과 관련한 중요한 태도 변화를 보였다. 즉, 파업행위가 형법상 업무방해죄로 선고되기 위한 조건이 매우 엄격해졌다.
- a. 헌법재판소(2010. 4. 29. 2009헌바168 결정)는 「형법」 제314조 제1항(업무방해죄) 위헌소원 사건에서 이전 결정과 같이 합헌결정 하였으나, 쟁의행위는 그 자체 불가피하게 업무방해를 초래하지만 헌법상 기본권에 해당하므로 형법상 업무방해죄가 성립되기 위해서는 추가적인 입증이 필요하다는 점을 강조하였다.
- b. 대법원(2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결)은 ‘파업의 전격성’, ‘심대한 혼란 내지 막대한 손해’ 등 2개의 추가 조건을 충족해야만 업무방해죄가 구성된다는 것, 그리고 이 입증책임은 검사 측에 있다고 판단하였다.
- 24) 국가인권위원회가 2016년에 실시한 『혐오표현(hate speech)에 대한 실태 및 개선방안 연구』에 따르면, 여성, 성소수자, 장애인, 이주민 모두 혐오에 대해 두려움을 느끼고, 이로 인해 범죄피해에 위협을 느끼고, 정체성을 숨기는 사례도 있었으며, 온라인과 오프라인 혐오에 대한 대응방안을 잘 모르겠다는 응답이 절반을 넘어서고 있다.

## 제9장 개인통보제도, 국가별 인권상황 정기검토, 인권교육 관련

의 경우는 노동자의 작업장 이동에 제한이 있으며, 결혼이주 여성의 경우 배우자 종속이 크다. 한편, 예술홍행비자(E-6비자) 입국 여성이 성매매에 강제로 노출되는 경향도 큰 것으로 나타났으며, 난민인정 신청을 하였다가 난민인정 심사에 회부되지 않은 외국인이 이에 불복하는 소송을 제기하는 과정에서 출국대기실의 열악한 환경 하에 장기간 머무르는 사례도 발생하고 있다.<sup>25)</sup>

27. 권고 : 사회적 약자를 대상으로 한 혐오표현을 줄이기 위한 방안을 마련할 것을 권고한다. 또한, 체류 외국인, 특히 미등록 외국인에 대한 인도주의적 보호장치 강화와 난민과 난민 신청자의 기본적 인권 보장을 위해 노력할 필요가 있다. 특히 외국인 아동은 등록·미등록 구분 없이 '아동이익 최대 보호'의 원칙에 따라 적극적인 보호 정책이 실시되어야 하며, 결혼 이주여성과 성매매 등에 노출된 E-6비자 소지 여성의 인권이 보장될 수 있도록 현황에 대한 정확한 실태 파악 및 제도 개선이 필요하다.

## 군대 내 인권

28. 그동안 국방부 등 국가기관이 군 인권 개선을 위해 다양한 노력을 해왔지만, 2014년 성추행과 가혹행위에 의한 병사 사망사건 등이 발생하는 등 군부대 인권침해가 여전하다. 2014년 국가인권위원회의 권고 이후 2015년 12월 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」이 제정되었다.<sup>26)</sup> 그러나 여전히 욕설과 폭언 및 가혹행위, 건강 및 의료권 침해, 자살 등 생명권 침해 등이 발생하고 있다. 2017. 3. 현재 국가인권위원회에 군인권보호관(군옴부즈만)을 설치하는 법안이 국회에 계류 중이다.

25) 2016. 8. 25. 국가인권위원회는 법무부에, 「난민법」 제6조에 따른 난민인정 심사 회부 여부 결정시 불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민 인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정할 것을 권고하였다. 그러나 법무부는 불회부 사유를 형식적 요건 위주로 최소화 할 경우 적법한 방법으로 입국이 어려운 자들이 출입국행 난민신청 제도를 악용하여, 국경관리 시스템을 무용화시킬 우려가 있다면서 국가인권위원회 권고를 불수용하였다.

26) 2014. 11. 5. 국가인권위원회는 a. 군인권법 제정을 추진할 것, b. 구타·가혹행위 등 인권침해 예방을 위해 실질적인 대책을 강구할 것, c. 군 인권교육을 '통제과목'으로 지정하는 등 인권감수성 향상을 위한 방안을 마련할 것, d. 소원수리 제도 관련 법규 등을 정비 시행할 것, e. 병영생활 운영에 장병의 직접참여 제도를 확대하고, 초급간부들의 인권상황을 개선할 것, f. 부대진단시 외부전문가 참여를 보장할 것 등을 주문으로 하는 권고를 국방부장관에게 하였다. 국방부는 권고안 이행에 소극적이었지만 국회의 노력으로 2015. 12. 9. 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」이 제정되었고, 2016. 6.부터 시행중이다. 동법에서는 군 옴부즈만 설치를 별도의 법률로 할 것을 규정하고 있고, 현재 관련 법률(국가인권위원회에 군 옴부즈만을 설치하는 법안)이 국회에 계류중인데, 국방부는 '군인의 인권을 보장하려는 개정안의 취지는 이해하나, 군 옴부즈만 제도를 새로 도입하는 것에는 신중할 필요가 있으며, 불가피하게 군 옴부즈만을 설치할 경우라도 지휘권 보장, 조사의 신속성, 군사 보안 보호, 실효성 있는 구제 등의 측면을 감안하여 국방부에 설치하는 것이 타당하다는 입장'이다.

29. 권고 : 군대 내 인권상황에 대한 많은 진전이 있지만, 군복무 부적응자에 대한 인권침해 등이 빈번히 발생한다. 군대 내 인권문제를 근본적으로 해결하기 위하여 국가인권위원회에 군옴부즈만을 조속히 설치하는 것이 필요하다.

## 기업과 인권

30. 국가인권위원회는 2016년 포괄적 인권 NAP와 구분하여 기업과 인권 NAP를 별도로 수립할 것을 정부에 권고하였다. 한편, 유엔 기업과 인권 실무그룹은 2016. 6. 1. 방한결과 발표 시 국민연금의 투자활동, 수출입은행의 대외경제협력기금 집행 등에 유엔 기업과 인권 이행지침의 인권에 대한 실천점검의무를 반영해야 한다고 지적하였고, OECD 국내연락사무소(NCP)에 다양한 이해관계자들이 참여하는 자문단 설립을 제안하였다.
31. 권고 : 기업과 인권에 대한 별도 NAP를 조속히 수립하고, OECD 국내연락사무소(NCP)의 역할을 강화할 수 있는 조치를 취할 필요가 있다.





# 제10장

## 국제형사재판소 및 기타 관련

국제인권 결정례집



**1** 2003. 3. 26.자 결정 [이라크 전쟁에 대한 국가인권위원회의 의견]

**결정요지**

정부와 국가가 이라크와 관련된 사안에 대해 반전·평화인권의 원칙에 입각해 접근할 것을 권고

**- 반전·평화인권 -**

국가인권위원회는 ‘인류가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초’임을 천명한 세계인권선언의 정신에 따라 국민들의 인권을 보호하고 향상시키는 고귀한 임무를 국민들로부터 위임받았다.

우리는 또한 국민의 생명권과 안전권, 국제평화의 유지와 침략적 전쟁을 부인하는 대한민국 헌법의 이념과 가치를 수호해야 하는 국가기구로서의 의무와 책임을 지고 있다.

우리는 이라크에 대한 미국과 영국의 일방적 침공이 UN안전보장이사회의 승인을 받지 않은 전쟁이며 수십만의 생명을 유린할 수 있는 반인도적 행위임을 비판하는 국제적 여론에 주목한다.

우리는 미국의 이라크 침공으로 위협받고 있는 세계평화가 곧이어 한민족의 생존에 위협으로 다가오지 않을까 깊이 우려하면서, 국가인권위원회 법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 따라 정부와 국회에 대하여 아래와 같은 의견을 표명하고자 한다.

1. 2002년 11월 채택된 UN안전보장이사회 결의안은 이라크의 대량살상무기 해체 불이행에 따른 무력침공을 명시하지 않고 있으며, 미국이 추진 중인 ‘후세인 제거’ 와 관련해서도 무력행위와 간섭행위를 정당화하지 않고 있다. 주지하다시피 UN은 제2차 세계대전 이후 국제사회의 최고 협의기관이었으며, 미국은 필요할 때마다 UN의 결의사항을 앞세워 여타의 국가들을 압박해 왔다. 이에 국가인권위원회는 UN의 합법적 승인을 거치지 않은 채 시작된 전쟁에 반대한다.
2. 미국은 이번 전쟁에 최첨단 무기를 총동원하며 이라크 민간인의 희생은 최소한에 머물 것이라고 주장했다. 하지만 미국의 무차별 공중폭격이 시작된 이후 이라크 민간인들의 희생은 기하급수적으로 늘고 있다. 앞으로 본격적인 지상전이 시작될 경우 희생자의 수는

더 증가할 수밖에 없다. 국가인권위원회는 이라크 민간인의 무차별적 희생을 강요하고 있는 전쟁이 더 이상 지속되는 것에 반대한다.

3. 지금 전 세계는 반전 시위로 들끓고 있다. 대한민국의 700여개 시민사회단체 연대기구인 '전쟁반대 평화실현 공동실천' 등도 전쟁반대의 입장을 공식적으로 밝혔으며, 평화운동의 흐름은 시간이 갈수록 국민적 공감대를 얻고 있다. 이에 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 평화를 갈망하는 모든 사람들의 목소리를 깊이 되새길 것을 촉구한다.
4. 대한민국 헌법 전문은 세계평화와 인류공영에 이바지할 것을 다짐하고 있으며, 헌법 제5조 제1항은 '대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다'고 명시하고 있다. 따라서 국가인권위원회는 대한민국정부와 국회가 이라크 전쟁과 관련된 사안을 결정함에 있어서 헌법에 명시된 반전·평화인권의 원칙을 준수해 신중히 판단할 것을 권고한다.
5. 동서고금의 인류역사가 반증하는 것처럼 인권 없는 평화와 평화 없는 인권은 모두 허망한 착각에 불과하다. 국가인권위원회는 이라크의 인권문제를 미국이 주도하는 방식으로 해결하려는 것에 반대하며, 향후 이라크인들이 국제법과 국제인권기구의 협약에 따라 자국의 문제를 평화적·인도적으로 해결하기를 희망한다.
6. 1991년 걸프전 이후 수십만명에 달하는 이라크 민간인들이 질병과 기아로 사망했다. 그해 2월 13일 미군이 바그다드의 한 공습대피소에 떨어뜨린 폭탄에 희생된 민간인 400명 가운데 300명은 어린이였다. 또한 9·11 테러에 대한 보복공격으로 시작된 아프가니스탄 전쟁에서도 무려 13,000여명의 민간인이 희생됐다. 이렇듯 현대 전쟁은 아무리 과학적으로 진행된다 해도 대규모 희생을 피할 수 없다. 그럼에도 세계의 대부분 국가들은 승전국의 실리에 눈길을 보내면서도 패전국의 처참한 현실엔 관심을 쏟지 않았다. 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 이라크 전쟁의 희생자들이 인도적으로 보호받을 수 있도록 국제사회에 적극적으로 의견을 표명할 것을 촉구한다.
7. 대한민국 정부와 국회는 현재 진행되고 있는 이라크 전쟁을 장래의 국익과 인도주의의 관점에서 숙고해야 한다. 이라크 사태는 향후 북한 문제와 직결될 수 있고, 지금의 결정은 한반도의 긴장이 격화될 경우 중요한 잣대가 될 수 있다. 이에 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 반전·평화인권의 원칙에 입각해 이 문제에 접근할 것을 거듭 권고한다.

국가인권위원회는 이상의 7가지 원칙에 근거해 다음과 같이 의견을 밝힌다.



1. 우리는 이라크 국민의 생명과 안전을 위협하는 전쟁에 반대한다.
2. 우리는 이라크의 정치사회적 문제가 군사력이 아닌 평화적 방법으로 해결되기를 희망한다.
3. 우리는 대한민국 정부와 국회가 이라크 전쟁으로 희생된 사람들의 인권을 위해 노력할 것을 촉구한다.
4. 우리는 대한민국 정부와 국회가 이라크와 관련된 사안을 반전·평화·인권의 대원칙에 입각해 접근할 것을 권고한다.

2003. 3. 26.

국가인권위원회

## 2 2002. 6. 3.자 결정 [「국제형사재판소규정」 가입 권고]

### 결정요지

대한민국이 「국제형사재판소규정」에 가입한다는 것은 분쟁발발가능성이 높은 한반도에서 「국제형사재판소규정」 상의 범죄가 발생하여서는 안된다는 우리나라의 의지를 대내외에 천명하는 것이고, 만약 그러한 범죄행위가 발생한다면 이를 반드시 처벌하겠다는 것으로서, 인도주의적 관점과 최소한의 인권 보호라는 관점에서 필요한 것임. 따라서 「국제형사재판소규정」에 비준 및 가입하는 것이 국제사회의 인권보호 노력에 동참하고, 국제사회 전체의 정의구현에 기여하고, 국제적 및 국내적 인권보호효과를 갖는다는 점을 고려하여, 정부의 관련 부처가 이 규정예의 조속한 가입을 위해 노력을 경주할 것을 권고함

### 주 문

국가인권위원회는 국제형사재판소규정 가입과 관련하여 아래와 같이 권고의견을 표명하기로 의결함.

#### - 아 래 -

- 가. 대한민국이 ICC규정에 가입한다는 것은 분쟁발발가능성이 높은 한반도에서 ICC 규정상의 범죄가 발생하여서는 안된다는 우리나라의 의지를 대내외에 천명하는 것이고, 만약 그러한 범죄행위가 발생한다면 이를 반드시 처벌하겠다는 것으로서, 인도주의적 관점과 최소한의 인권 보호라는 관점에서 필요한 것이라 보입니다.
- 나. 이 규정예의 가입은 ICC 규정이 20세기에 군국주의 일본, 나찌 독일, 구 유고, 르완다 등에서 인류가 목격한 대량학살, 인종청소 등 비인도적 만행에 대한 반성을 반영하고 있다는 점에서 국제사회의 국제인권 보호 노력에 동참하는 것이 될 것입니다.
- 다. 상설적인 국제형사재판소가 집단살해죄, 반인도 범죄 및 전쟁범죄를 범한 개인을 처벌한다면, 이러한 잔혹한 범죄에 대한 효율적인 사전예방효과를 기대할 수 있습니다.
- 라. 상기의 범죄 발생시에는 국제사회 전체의 정의구현 차원에서 처벌할 수 있고, 궁극적으로 국제적·국내적 인권을 보호하는 효과를 가져올 수 있을 것입니다.

- 마. 관련 국가가 잔학한 인권침해범죄에 대해 처벌할 의사나 능력이 없을 경우에는 국제형사재판소가 관련국가내에서의 불처벌을 보완하는 것이 필요합니다.
- 바. ICC규정의 국내적 이행을 준비하는 과정에서 우리의 법제를 타국의 법제와 국제법상의 확립된 기준과 비교하게 될 것이므로 우리나라의 법제도에 대한 반성과 개선의 기회를 가질 수 있을 것입니다.
- 사. 우리나라가 이제 인권국가로서 탈바꿈하여 인권 존중의 기치를 높이 제창하고 있는 때, 국제인도법과 국제인권법상의 인간의 중대한 기본권을 말살하는 범죄에 대하여 전 지구적 차원에서 대항하려는 노력에 적극 참가하는 것은 인권수호국으로서의 우리나라의 이미지 제고에도 크게 기여할 것입니다.
- 아. 우리나라가 연내 가입함으로써 내년도 ICC 재판관 선출시 우리 국적의 재판관 선출도 기대할 수 있을 것입니다. 이상과 같이 국가인권위원회는 이 규정에 비준 및 가입하는 것이 국제사회의 인권보호 노력에 동참하고, 국제사회 전체의 정의구현에 기여하고, 국제적 및 국내적 인권보호효과를 갖는다는 점을 고려하여, 정부의 관련 부처가 이 규정의 조속한 가입을 위해 노력을 경주할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 제안이유

정부는 2000. 3. 8. 국제형사재판소규정에 서명한 상태이며, 국가인권위원회는 이 조약이 중요한 국제인권조약으로 판단되어 국가인권위원회법 제19조제7호에 의거하여 그 가입을 권고하는 의견을 표명하려는 것임.

2. 주요골자

- 가. 국제형사재판소규정은 금년 7. 1. 자로 발효될 예정이며, 향후 설립될 국제형사재판소는 국제적으로 중대한 범죄인 집단살해죄, 반인도범죄, 전쟁범죄를 기소·처벌하게 됨.
- 나. 이 규정에 대한민국이 가입하는 것은 한반도에서 상기의 범죄행위가 발생해서는 안된다는

## 제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

- 점을 대내외에 천명하는 것이고, 인도주의적 관점, 최소한의 인권의 보호라는 점에서 필요함.
- 다. 국제적으로 증대한 인권침해범죄를 효과적으로 처벌함으로써 궁극적으로 국제적 및 국내적 인권을 보호하는 효과를 가져온다는 점에서 이 규정예의 가입이 필요함.
- 라. 규정에 가입함으로써 내년초 국제형사재판소 재판관 선출시 우리 국적의 재판관 선출도 필요함.

### 3. 검토배경

- 가. 국가인권위원회는 2002. 4. 8. 현재 56개 국가가 국제형사재판소규정(이하 “ICC규정”)에 비준한 상황에서, 우리나라도 이 규정에 비준함으로써 국제사회의 노력에 동참하는 것이 바람직하다는 관점에서 국가인권위원회 법 제19조제7호에 의거하여 이를 검토하기 시작하였습니다.
- 나. ICC규정은 2002. 4. 11.에 비준국이 60 국을 넘음으로써 금년 7. 1. 부터 발효하게 되었으며, 전문에서 밝히고 있듯이 20세기에 수백만명의 아동과 사람들이 상상할 수 없는 잔학행위의 희생자가 됐었고, 이러한 증대한 범죄행위가 세계의 평화, 안전 및 안녕을 위협했다는 사실을 인정하여, 이들 범죄행위가 국내적으로 또는 국제적으로 반드시 처벌되도록 함으로써 불처벌상태를 종식시키고, 그러한 범죄의 예방에 기여할 것이라는 공감대에서 국제형사재판소가 설치됩니다.
- 다. 국가인권위원회는 반인도적 범죄자 등의 처벌을 위한 국제형사재판소의 설립에 동참하는 것이 우리나라의 인권보호 의지를 실현시키는 것임을 확신하고, 이미 우리 정부가 이 규정의 성안과정에 많은 노력을 기울였고, 2000. 3. 8. 이 규정에 서명한 점을 고려하여, 국가인권위원회법 제19조제7호에 의거 다음과 같이 권고의견을 표명합니다.

### 4. 국제형사재판소규정의 대상범죄 행위자의 처벌 의의

- 가. 향후 구성될 국제형사재판소는 국제적으로 증대한 범죄인 집단살해죄, 반인도범죄, 전쟁범죄를 범한 자들을 기소·처벌하여 불처벌상태를 방지하기 위한 기능을 수행하게 될 것인바, 궁극적으로 이러한 범죄행위의 발생을 억제하게 될 것입니다.
- 나. 상기 범죄들은 국제조약 및 국제관습법에 의하여 이미 국제적으로 증대한 범죄로 인정되어

왔으며, 우리나라가 집단살해죄의 처벌의지를 담은 “집단살해죄의방지과처벌에관한협약”에 1950. 10. 14. 가입하였고, 전시 민간인보호 등과 관련한 1949년8월12일자 제네바제 협약에 1966. 8. 16. 가입하였으며, 동협약의 추가의정서가 우리나라에 1994. 3.1. 발효한 사실을 고려한다면, 상기 범죄자의 처벌에 대하여는 우리나라도 국제조약 및 국제관습법에 의해 이미 국제적 의무를 부담하고 있는 것으로 보입니다.

## 5. 가입의 필요성

- 가. 대한민국이 ICC규정에 가입한다는 것은 분쟁발발가능성이 높은 한반도에서 ICC 규정상의 범죄가 발생하여서는 안된다는 우리나라의 의지를 대내외에 천명하는 것이고, 만약 그러한 범죄행위가 발생한다면 이를 반드시 처벌하겠다는 것으로서, 인도주의적 관점과 최소한의 인권 보호라는 관점에서 필요한 것이라 보입니다.
- 나. 이 규정의 가입은 ICC 규정이 20세기에 군국주의 일본, 나찌 독일, 구 유고, 르완다 등에서 인류가 목격한 대량학살, 인종청소 등 비인도적 만행에 대한 반성을 반영하고 있다는 점에서 국제사회의 국제인권 보호 노력에 동참하는 것이 될 것입니다.
- 다. 상설적인 국제형사재판소가 집단살해죄, 반인도 범죄 및 전쟁범죄를 범한 개인을 처벌한다면, 이러한 잔혹한 범죄에 대한 효율적인 사전예방효과를 기대할 수 있습니다.
- 라. 상기의 범죄 발생시에는 국제사회 전체의 정의구현 차원에서 처벌할 수 있고, 궁극적으로 국제적·국내적 인권을 보호하는 효과를 가져올 수 있을 것입니다.
- 마. 관련 국가가 잔혹한 인권침해범죄에 대해 처벌할 의사나 능력이 없을 경우에는 국제형사재판소가 관련국가 내에서의 불처벌을 보완하는 것이 필요합니다.
- 바. ICC규정의 국내적 이행을 준비하는 과정에서 우리의 법제를 타국의 법제와 국제법상의 확립된 기준과 비교하게 될 것이므로 우리나라의 법제도에 대한 반성과 개선의 기회를 가질 수 있을 것입니다.
- 사. 우리나라가 이제 인권국가로서 탈바꿈하여 인권 존중의 기치를 높이 제창하고 있는 때, 국제인도법과 국제인권법상의 인간의 중대한 기본권을 말살하는 범죄에 대하여 전 지구적 차원에서 대항하려는 노력에 적극 참가하는 것은 인권수호국으로서의 우리나라의 이미지 제고에도 크게 기여할 것입니다.

제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

아. 우리나라가 연내 가입함으로써 내년도 ICC 재판관 선출시 우리 국적의 재판관 선출도 기대할 수 있을 것입니다.

이상과 같이 국가인권위원회는 이 규정에 비준 및 가입하는 것이 국제사회의 인권보호 노력에 동참하고, 국제사회 전체의 정의구현에 기여하고, 국제적 및 국내적 인권보호효과를 갖는다는 점을 고려하여, 정부의 관련 부처가 이 규정에의 조속한 가입을 위해 노력을 경주할 것을 권고합니다.

2002. 6. 3.

국가인권위원회 정책및대외협력소위원회  
위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

**3** 2003. 9. 22.자 결정 [국제형사재판소관할범죄의처벌등에관한법률(안)에 대한 의견]

**결정요지**

- 【1】 법무부의 국제형사재판소관할범죄의처벌등에관한법률(안)은 「로마규정」 원문을 비교적 충실히 따르고 있으나 법령이 적용자나 집행자에 대하여 신뢰할 수 있는 확고한 기초를 제시하여 자의적인 적용을 방지하고, 일반인이 금지된 행위를 이해할 수 있어야 한다는 명확성의 원칙에서 판단하면, 그 범죄행위를 구체적으로 이해하기 어려우므로 로마규정당사국회의에서 결정한 ‘범죄구성요소’를 참조하여 국민들이 범죄행위를 정확하고 이해하기 쉽게 규정하는 것이 타당하고,
- 【2】 과잉처벌과 기소남용을 막기 위하여 전쟁범죄가 ‘계획이나 정책의 일부로 대규모로 이루어졌을 때’라는 문구를 삽입하는 것이 타당하고, 「로마규정」 제8조 제2항 나호 (14)의 내용을 포함하여 적대국민의 소송권을 보장하고, 「로마규정」 제8조 제2항 마호의 (2)와 (3)을 비국제적 무력충돌에서의 전쟁범죄에 포함시키고, 법률안 제10조 제2항을 각기 국제적 무력충돌과 비국제적 무력충돌에 해당하는 범죄로 포함하도록 의견을 표명함

**주 문**

법무부는 대한민국 정부의 “국제형사재판소설립을위한로마규정” 비준 및 그 효력의 발효에 따라 국내이행법률안을 제정하고자 제정법률안에 대한 국가인권위원회의 의견을 요청하여, 이에 대한 검토를 실시한 결과, 아래와 같이 의견을 표명함.

- 아 래 -

- 동 법률안과 같은 국민의 기본권을 제한할 수 있는 형사법에서는 헌법 제12조 및 제13조, 시민적·정치적권리에관한국제규약 제15조의 죄형법정주의를 충족하기 위한 명확성의 원칙이 준수되어야 하는 바, 그 처벌행위가 “일반인의 통상적인 해석”에 의하여 구체적으로 이해되기 어렵다는 문제점이 있으므로 로마규정의 원안을 충실히 따르는 것을 원칙으로 하되 로마규정 당사국 회의에서 결정한 ‘범죄구성요건’을 참작하여 동 법률의 지위에 어울리는 용어, 문어를 선택해야 할 것이라고 판단됨.
- 위와 같은 원칙 하에 특히, 제9조 제1항 제11호의 “기타 반인도적 범죄”규정은 그 범위가

## 제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

포괄적이며 자의적 해석의 우려가 있음. 따라서 이 문구는 삭제하되 동 조항을 “사람의 신체 및 정신에 대하여 중대한 고통이나 손상을 야기하는 행위로서 본 항 각 호에 규정된 행위와 유사한 성격의 다른 비인도적 행위를 하는 것”으로 수정하는 것이 타당함.

- 법률안에서 비국제적 무력충돌시에는 범죄로 규정하고 있지 않은 행위, 즉 로마규정 제8조 제2항 마호(2) “국제법에 따라 제네바협약의 식별표장을 사용하는 건물, 장비, 의무부대와 그 수송수단 및 요원에 대한 고의적 공격”, 동 규정 제8조 제2항 마호(3) “국제연합헌장에 따른 인도적 원조나 평화유지임무와 관련된 요원, 시설, 자재, 부대 또는 차량이 무력충돌에 관한 국제법에 따라 민간인 또는 민간 대상물에 대하여 부여되는 보호를 받을 자격이 있는 한도에서 그들에 대한 고의적 공격”을 법률안 제10조 제2항에 포함하고 국제전에서 ‘시민적·정치적권리에 관한 국제협약’ 제4조 제2항의 위반행위에 해당하는 로마규정 제8조 제2항 나호(14) “적대상국 국민의 권리나 소송행위가 법정에서 폐지, 정지 또는 불허된다는 선언”을 법률안 제10조 제3항에 포함하는 것이 타당함.
- 로마규정 제8조 제1항은 “재판소는 특히 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 전쟁범죄에 대하여 관할권을 가진다”라 하여 국제형사재판소 관할 하의 전쟁범죄를 제한하고 있으나 법무부 법률안에는 포함되어 있지 않음. ‘특히’라고 한 것은 배타적인 성격의 ‘단지(only)’의 의미는 아니지만 전쟁범죄가 국가의 정책이나 대규모 실행의 일부로 행해진 경우라는 조항이 없을 경우 과중한 형벌을 규정하고 있는 등 법률안에 의한 기소납용의 우려가 있으므로, 로마 규정 제8조 제1항의 내용, 즉 “계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 경우에 한한다”는 문구를 법률안 제10조에 포함하는 것이 타당함.
- 법률안 제10조 제2항 제1호의 경우, 제10조 제2항이 국제전과 비국제적 무력충돌 모두에 해당됨에도 불구하고 “점령국”이라는 용어를 사용함으로써 국제전에만 해당되는 것으로 이해될 여지가 있음. 이에, 동 조항을 국제전과 비국제적 무력충돌을 구분하여 이에 해당하는 행위를 전쟁범죄로 규정한 로마규정에 따르는 것이 바람직하므로 국제전에서 발생한 행위는 법률안 제10조 제3항에, 비국제적 무력충돌에서 발생한 행위는 법률안 제10조 제4항을 신설, “비국제적 무력충돌과 관련하여 민간인 안전이나 긴요한 군사적 이유가 없음에도 불구하고 민간인주민의 퇴거를 명령하는 행위”를 포함하는 것이 타당함.



■ 이 유

1. 검토 배경

- 가. 대한민국 정부가 1998년 7월 채택된 “국제형사재판소설립을위한로마규정(The Rome Statute of the International Criminal Court : 이하 “로마규정”)”을 2000년 서명, 2002년 11월 비준하여 2003년 2월 1일부로 대한민국내에 효력을 갖게 되었으며, 이에 따라 로마조약의 국내이행입법의 필요성이 제기됨.
- 나. 법무부는 국내이행입법을 추진하면서 관계기관에 대하여 1차의견조회를 마친 후, 법안을 수정하여 2차 법령안인 “국제형사재판소관할범죄의 처벌등에관한법률안(이하 “법률안”)”에 대한 의견을 2003. 7. 16. 국가인권 위원회에 요청함.
- 다. 이에, 국가인권위원회법 제19조제1호에 의거하여 동 법률안에 대한 의견을 표명함.

2. 법률안의 내용

- 법률안은 로마규정 상의 국제형사재판소관할범죄인 집단살해죄(Genocide), 인도에반한죄(Crimes against humanity), 전쟁범죄(War crimes)를 규정하고 있음.
- 또한 동 법률안은 국제형사재판소와의 협력 및 그 절차에 대하여 규정함.

3. 검토 기준 및 근거

가. 국제전쟁법 및 국제인권법

- 국제전쟁법 혹은 국제인도법과 국제인권법은 서로 구별되는 역사적 발전을 해왔으며 그 내용이 다르다고 할 것이지만, 제2차 세계대전 후 국제전쟁법과 국제인권법은 서로 영향을 미치면서 인권과 인도주의의 증진에 관심을 쏟아옴.
- 국내이행입법의 근거조약인 로마규정은 이러한 배경에서 탄생한 조약으로 전시와 평시를 불문하고 집단살해죄, 인도에 반한 죄, 또 전쟁시의 범죄에 대하여 범죄가 행해진 때와 장소를 불문하고 처벌하여 국제사회의 정의를 실현하고자 하는 인류의 소망과 의지를 표현한 것이라 할 수 있음.

## 제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

- 특히, 우리위원회에서는 국제인권법에 주목하는 바, 전시나 공공 비상 사태에도 유보할 수 없는 인권을 법률안이 보호해야 한다고 판단함. 특히 ‘시민적·정치적권리에대한국제협약’ 제4조 제2항에서 명기된 인권들에 주목하는 바, ‘시민적·정치적권리에대한국제협약’ 제4조 제1항은 국가가 ‘공공의 비상사태’에 인권을 제한할 수 있다는 규정을 둔과 동시에 제4조 제2항에서 어떠한 경우에도 침해될 수 없는 권리로써 제6조(생명권), 제7조(고문 및 비인간적이고 모욕적인 처우를 받지 않을 권리), 제8조(제1항 및 제2항: 노예금지, 예속상태금지), 제11조(계약상 의무 이행불능만의 이유로 구금금지), 제15조(죄형법정주의), 제16조(법 앞에 인간으로서 인정받을 권리) 및 제18조(사상, 양심 및 종교의 자유)등이 명기되어 있으며 이러한 권리는 전시 및 공공비상사태에도, 보편적으로 보장되어야 할 권리임.

### 나. 로마규정 및 그 부속문서

- 국제조약의 이행입법이라는 입법취지에 따라 로마규정의 내용에 법안이 합치하는 것이 법안을 제정함에 있어서 중요하다고 판단되며,
- 로마규정 제17조에 규정된 바, 국제형사재판소 관할범죄 사건의 재판 적격성을 판단하는 원칙인 ‘보충성의 원칙(complementarity)’을 고려할 때, 로마규정에 의한 국제형사재판소 관할범죄를 모두 포함하는 것이 우리나라가 우리나라 영역과 국민에 대한 형사주권을 우선적으로 행사할 수 있다고 판단됨.

### 다. 명확성의 원칙

- 본 법률안이 중대한 범죄와 형량을 규정하는 형사법규라는 점을 고려할 때, 헌법 제12조, 제13조에 규정되어 있는 죄형법정주의에 따른 형사법의 중대한 원칙인 ‘명확성의 원칙’을 입법과정에서 준수하여, 예방법규와 처벌법규의 기능을 보장하고, 사회보호와 피의자 인권 보호라는 목적을 달성하는 것이 필요함.
- 본 법률안이 형사관련법안으로서 그 형량이 높으므로 특히, 죄형법정주의와 명확성의 원칙에 의거하여 범죄구성요소가 명기되어야 하고, 헌재 1992.4.28. 90헌바27, 헌재 1998.4.30. 95헌가16, 헌재2002.4.25. 2001헌바26 등, 헌법재판소의 판시와 같이 명확성의 원칙을 지켜 규범의 의미내용으로부터 금지되는 내용과 허용되는 내용을 수범자가 알 수 있어야만 법적 안정성과 예측가능성을 확보하고 법집행당국에 의한 자의적 집행을 피할 수 있을 것임.

4. 법률안에 대한 의견

가. 전체적인 의견

- 법률안은 비교적 충실히 로마규정의 해당범죄들을 포함하고 있음.
- 그러나, 법무부의 법률안은 처벌법규는 특히 일반인의 통상적인 해석에 의하여 금지되는 행위를 이해하기 용이하여야 한다는 명확성의 원칙에 위배될만한 여지가 있음. 이에 따라, 로마규정을 따르되, 로마규정당사국회의에서 합의한 범죄구성요소(Elements of crimes)와 그 기록에 근거하여 범죄로 규정한 행위를 더욱 명확하게 하는 노력이 필요하다고 판단됨.
- 또한 로마규정에서 범죄로 규정하고 있는 몇 가지의 행위가 법률안에서는 포함되어 있지 않은 바, 그것을 포함하는 것이 로마규정의 범취지와 목적에도 적합하며 우리나라의 형사주권을 행사하는 근거가 될 것임.

나. 구체적인 의견

- 법률안 제9조 제1항 제11호 “기타 비인도적 행위, 즉 사람의 신체 및 정신에 대하여 중대한 고통이나 손상을 야기하는 행위로서 본 항 각 호에 규정된 행위와 유사한 성격의 기타 비인도적 행위를 하는 것”이라는 조항은 ‘기타 비인도적 행위’가 너무 포괄적이라 죄형법정주의에 반할 우려가 있고 범죄의 구성요건이 명확하지 않으므로 ‘기타 비인도적 행위’는 삭제하고, “사람의 신체 및 정신에 대하여 중대한 고통이나 손상을 야기하는 행위로서 본 항 각 호에 규정된 행위와 유사한 성격의 다른 비인도적 행위를 하는 것”으로 수정하는 것이 바람직하다고 생각됨.
- 법률안 제10조의 전쟁범죄 조항에서 로마규정 제8조 제1항의 “특히 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 전쟁범죄”라는 Threshold 조항을 삽입하는 것이 바람직하다고 판단됨. 로마규정 당사국 회의에서도 논란이 된 바, 국제형사재판소 관할의 전쟁범죄가 “단지 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 전쟁범죄”라고 한정된 것은 아니지만, ‘특히’라는 단어를 사용함으로써 국제형사재판소에 제소될 사건을 줄이고, 또한 기소남용을 막으려는 의도가 있었음. 로마규정 제8조 및 법률안 제10조의 전쟁범죄가 개별적이고 산발적으로 행해졌을 때, 기존의 형법이나 균형법에 의한 처벌, 1949년 제네바협약 당사국의 의무에 의한 전쟁범죄자

## 제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

이송 등이 가능하기 때문에, 본 법률안에 의하여 개별 전쟁범죄를 처벌하는 것은 기소 남용의 우려와 과잉처벌의 가능성이 있기 때문임.

○ 로마규정의 국제형사재판소 관할 범죄 중 특히, 세가지 조항이 법률안에는 빠져있음. 이에 다음 세가지 행위가 법률안에 포함되는 것이 타당하다고 생각됨.

- 첫째, 로마규정 제8조 제2항 나호 (14) “적대상국 국민의 권리나 소송행위가 법정에서 폐지, 정지 또는 불허된다는 선언”이 반드시 포함되어야 한다고 판단됨. 그 근거로서 시민적·정치적권리에관한국제협약 제4조 제2항에 의해 적법한 재판을 받을 권리는 전시에도 유보할 수 없으며, 이러한 권리는 적국민과 자국민을 구분하지 않는 보편적인 권리임.
- 둘째, 로마규정 제8조 제2항 마호 (2) “국제법에 따라 제네바협약의 식별표장을 사용하는 건물, 장비, 의무부대와 그 수송수단 및 요원에 대한 고의적 공격”이 포함되어 있지 않음. 1949년 제네바협약이 최초로 적용된 전쟁이 한국전쟁이라는 점을 감안하고 우리나라가 제네바 협약의 당사국이라는 점을 고려할 때, 제네바협약의 표장을 사용하는 제반 시설 및 요원들에 대한 공격은 제네바협약에 의거해서도 중대한 범죄라고 할 수 있음. 또한, 최근 증가하는 종족, 인종간 분쟁에서 제네바 협약상 특수한 지위를 지닌 국제적십자사의 인도적 지원의 임무를 수행하는 국제적십자요원에 대한 테러가 전쟁의 수단으로 사용된다는 점을 상기한다면, 이에 대한 고의적 공격을 전쟁범죄로 포함하는 것에 이견이 없을 것으로 판단됨.
- 셋째, 로마규정 제8조 제2항 마호 (3) “국제연합헌장에 따른 인도적 원조나 평화유지임무와 관련된 요원, 시설, 자재, 또는 차량이 무력충돌에 관한 국제법에 따라 민간인 또는 민간 대상물에 대하여 부여되는 보호를 받을 자격이 있는 한도에서 그들에 대한 고의적 공격”이 비국제적 무력충돌시의 범죄행위에 포함되지 않음. 최근 발생한 이라크 유엔요원에 대한 테러사건에서 보듯이 평화유지군이나 인도적 원조 등의 임무를 하는 요원들에 대한 테러는 빈번해지고 있으며 냉전 이후 분쟁에서 국제기구의 평화유지요원이나 인도적 지원요원에 대한 공격과 살해가 빈번해져 유엔인권고등판무관실에서 특별히 주목하고 있는 문제임. 이 조항의 적용대상이 ‘무력충돌에 관한 국제법에 따라 민간인 또는 민간 대상물에 대하여 보호를 받을 자격이 있는 한도에서’라고 한정되어있어 이러한 시설이나 국제기구의 요원들이 직접 무력충돌에 관련되었을 때에는 잠정적으로 이 조항의 해당사항이 되지 않는 것으로 이해됨. 따라서, 이 조항을 포함하는 것이 순수한 인도적 지원이나 평화유지 임무 요원과

세계의 평화와 안보유지라고 하는 제2차 세계대전 이후 국제연합의 존립목표를 함께 보장할 수 있음.

- 법률안 제10조 제2항은 국제전과 비국제적 성격의 무력충돌에 모두 해당되는 범죄행위들을 규정하고 있음. 그러나, 법률안 제10조 제2항 제1호, “점령국이 자국의 주민을 점령지역으로 이전시키거나...”라는 조항은 비국제적 무력충돌에는 해당되지 않는 것으로 이해될 여지가 있고, 로마규정은 비국제적 무력충돌시에는 “관련 민간인의 안전이나 긴요한 군사적 이유상 요구되지 않음에도 불구하고, 충돌과 관련된 이유로 민간인 주민의 퇴거를 명령하는 행위”라는 상이한 표현으로 동일하게 강제이주를 금지시키고 국내난민을 보호하고자 하고 있음. 이에, 로마규정 원안대로 국제전과 비국제적 무력충돌의 경우를 구분하여 법률안에 상기 범죄행위를 각기 포함하는 것이 바람직함. 이에, 국제전에서 발생한 행위는 법률안 제10조 제3항에, 비국제적 무력충돌에서 발생한 행위는 법률안 제10조 제4항을 신설, “비국제적 무력충돌과 관련하여 민간인 안전이나 긴요한 군사적 이유가 없음에도 불구하고 민간인 주민의 퇴거를 명령하는 행위”를 포함하는 것이 타당하다고 판단됨.

5. 결론

- 법무부의 당 법률안은 로마규정 원문을 비교적 충실히 따르고 있음. 그러나, 법령이 적용자나 집행자에 대하여 신뢰할 수 있는 확고한 기초를 제시하여 자의적인 적용을 방지하고, 일반인이 금지된 행위를 이해할 수 있어야 한다는 명확성의 원칙에서 판단하면, 그 처벌행위를 구체적으로 이해하기 어려우므로 로마규정당사국회의에서 결정한 ‘범죄구성요건’을 참조하여 범죄행위를 정확하고 이해하기 쉽게 규정하는 것이 타당함.
- 또한 제9조 제1항 제11호, “기타 반인도적 범죄”라는 문구는 그 범위가 너무 포괄적이라 죄형법정주의 및 법령의 명확성의 원칙에 위반될 소지가 있으므로 “기타 반인도적 범죄” 문구를 삭제하고, “사람의 신체 및 정신에 대하여 중대한 고통이나 손상을 야기하는 행위로서 본 항 각 호에 규정된 행위와 유사한 성격의 다른 비인도적 행위를 하는 것”으로 수정하는 것이 타당함.
- 법률안 제10조의 전쟁범죄 조항에서 로마규정 제8조 제1항의 “특히 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 전쟁범죄”라는 Threshold 조항이 빠져 있음으로 인하여 과잉처벌과 기소남용의 우려가 있으므로 위 문구를 삽입하는 것이

제10장 국제형사재판소 및 기타 관련

바람직하다고 판단됨.

- 법률안에서 범죄행위로 규정하고 있지 않은 행위, 즉 로마규정 제8조 제2항 마호 (2), (3)을 법률안 제10조 제2항에 포함하고, 로마규정 제8조 제2항 나호 (14)는 법률안 제10조 제3항에 포함하는 것이 타당함. 또한 법률안 제10조 제2항 제1호의 경우, 로마규정에 따라 국제전의 경우 제10조 제3항으로 옮기고, 비국제적 무력충돌 시에는 “관련 민간인의 안전이나 긴요한 군사적 이유상 요구되지 않음에도 불구하고, 충돌과 관련된 이유로 민간인 주민의 퇴거를 명령하는 행위”를 제10조 제4항에 신설하는 것이 타당하다고 판단됨.

2003. 9. 22.

국가인권위원회 제1소위원회

위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

---

## 국제인권 결정례집

---

| 인 쇄 | 2022년 6월

| 발 행 | 2022년 6월

| 발행인 | 송 두 환 (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | 국가인권위원회

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)  
나라키움저동빌딩 정책교육국 국제인권과

| 전 화 | 02)2125-9881 | F A X | 02)2125-0918

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 유-파트너 보호직업장 (중증장애인생산품)

| 전 화 | (02)1833-2064 | F A X | (070)8277-7846

---

ISBN 978-89-6114-071-3 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.