



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

# 유엔 자유권위원회 제5차 최종견해 유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고 이행방안에 관한 토론회

2023. 12. 12.(화) 14:00~16:00

국가인권위원회 인권교육센터(10층)



국가인권위원회



## 프로그램

- 주최 : 국가인권위원회
- 일시 : 2023. 12. 12.(화), 14:00~16:00
- 장소 : 국가인권위원회 인권교육센터(10층)

<b>유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고 그 의미와 이행 방안</b>	
14:00~14:05	❖ <b>개 회</b> 사회 문은현 국가인권위원회 국제인권과장
14:05~14:10	❖ <b>인사말</b> 남규선 국가인권위원회 상임위원
14:10~14:20 (10분)	<b>[발제1]</b> 제4차 UPR 권고 및 제5차 자유권위원회 최종견해 개괄 및 평가 - 최수희 국가인권위원회 국제인권과 사무관
14:20~14:30 (10분)	<b>[발제2]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 1 (생명권, 안전권 등) - 김덕진 천주교인권위원회 상임활동가
14:30~14:40 (10분)	<b>[발제3]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 2 (집회의 자유, 표현의 자유 등) - 전은경 참여연대 정책기획국 선임간사
14:40~14:50 (10분)	<b>[발제4]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 차별금지법 및 성 소수자 분야 - 류민희 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법 변호사
14:50~15:00 (10분)	<b>[발제5]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 군 인권 분야 - 조규석 군인권센터 정책기획팀 간사
15:00~15:10 (10분)	<b>[발제6]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 이주인권 분야 - 김진 사단법인 두루 변호사
15:10~15:20 (10분)	<b>[발제7]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 여성인권 분야 - 여명희 국가인권위원회 성차별시정과 사무관
15:20~15:30 (10분)	<b>[발제8]</b> 이행 방안 및 향후 과제 : 노동 분야 - 이정희 민주노총 정책실장
15:30~16:00	<b>자유토론 및 질의·응답</b> - 관계부처 참석자 의견 등
16:00	폐 회

## 목 차

- [발제1] 제4차 UPR 권고 및 제5차 자유권위원회 최종견해 개괄 및 평가 ..... 1
  - 최수희 국가인권위원회 국제인권과 사무관
- [발제2] 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 1 (생명권, 안전권 등) ..... 19
  - 김덕진 천주교인권위원회 상임활동가
- [발제3] 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 2 (집회의 자유, 표현의 자유 등) ..... 27
  - 전은경 참여연대 정책기획국 선임간사
- [발제4] 이행 방안 및 향후 과제 : 차별금지법 및 성 소수자 분야 ..... 43
  - 류민희 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법 변호사
- [발제5] 이행 방안 및 향후 과제 : 군 인권 분야 ..... 75
  - 조규석 군인권센터 정책기획팀 간사
- [발제6] 이행 방안 및 향후 과제 : 이주인권 분야 ..... 89
  - 김진 사단법인 두루 변호사
- [발제7] 이행 방안 및 향후 과제 : 여성인권 분야 ..... 97
  - 여명희 국가인권위원회 성차별시정과 사무관
- [발제8] 이행 방안 및 향후 과제 : 노동 분야 ..... 105
  - 이정희 민주노총 정책실장
- [부록] 유엔 자유권위원회 대한민국 제5차 정기 국가보고서에 대한 최종견해 ..... 117



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제1]

## 제4차 UPR 권고 및 제5차 자유권위원회 최종견해 개괄 및 평가

최수희

(국가인권위원회 국제인권과 사무관)



## 제4차 UPR 권고 및 제5차 자유권위원회 최종견해 개괄 및 평가

최수희 (국가인권위원회 국제인권과 사무관)

### 1. 들어가며

- 2023년 대한민국에 대한 ‘유엔 인권이사회(Human Rights Council) 제4차 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, UPR)’ 및 ‘유엔 자유권위원회(Human Rights Committee)의 제5차 대한민국 국가보고서(State party report) 심의’가 각각 진행되었으며, 각 절차를 통해 유엔은 대한민국에 다양한 인권개선 과제를 권고함.

#### ▶ 유엔 인권이사회 제4차 대한민국 UPR 심의

- 2023. 1. 26. 제4차 UPR 실무그룹의 심의 진행, 유엔 회원국이 대한민국에 총 263개 권고 제시
- 2023. 7. 7. 제53차 유엔 인권이사회에서 제4차 UPR 최종결과 채택

#### ▶ 유엔 자유권위원회 제5차 대한민국 심의

- 2023. 10. 19.~20. 제5차 대한민국 국가보고서 심의
- 2023. 11. 3. 제5차 최종견해(권고) 발표

- 당사국이 유엔인권제도의 국가보고서 보고·심의 절차에 임하는 것은 국제적 약속(의무)의 이행일 뿐만 아니라, 당사국 내 정책 수립 및 이행을 목적으로 국내 인권보호 현황을 면밀히 살펴볼 수 있는 기회이기도 함.
- **(효용성)** △국제인권조약과 국내법·정책간 조화를 위해 취해진 국내 조치들에 대한 포괄적 검토, △국제인권조약이 보장하는 권리의 보호 및 향유 관련 진

전사항 평가 및 모니터링, △국제인권조약을 이행하는 데 있어 문제점 및 걸림돌 확인, △국제인권조약의 더욱 효과적인 이행을 위한 목표와 필요성 평가, △상기 목적을 달성하기 위한 적절한 정책의 개발 및 수립 등

- 유엔인권제도의 국가보고서 보고·심의 제도는 해당국 내 인권을 보호·증진하기 위해 무엇이 달성되었고, 어떠한 노력이 더 필요한지를 가늠하는 데 중요한 역할을 하며, 그 과정에서 국민 참여, 정부 정책에 대한 공적 심사, 국가인권기구 및 시민사회단체와의 협력이 장려·촉진되어야 함. 또한 당사국의 국가보고서 작성 및 심의 과정에 행정부뿐만 아니라 입법부, 사법부가 참여하는 방식이 검토될 필요가 있음.

## 2. 국가인권위원회의 유엔인권제도 심의 대응 경과

### 1) 유엔 인권이사회 제4차 대한민국 UPR 심의

- (2022. 7. 14.) 인권위, 제4차 UPR 심의에 관한 국가인권위원회 독립보고서 유엔에 제출
  - 여성 인권, 아동 인권, 장애인 인권, 이주민 인권, 정보 인권, 노동 인권, 기업과 인권, 기후변화와 인권 등 12개 영역에 대한 현안 및 권고(안) 제시
- (2022. 11. 8.) 인권위, UPR INFO 사전세션 참석을 위한 인권단체 간담회 개최
  - 국제사회(유엔 회원국 외교부 등)를 대상으로 대한민국 인권현안 브리핑을 준비하기 위한 협업 논의
- (2022. 11. 30.) 인권위, UPR INFO 사전세션 참석 및 발표(제네바)
  - 각국 유엔대표부를 대상으로 한국의 인권현안 및 UPR 권고사항 제안(22개국 60여 명 참석)



- (2023. 1. 13.) 인권위, 주한 외교공관 대상 UPR 브리핑 세션 개최
  - 인권위 독립보고서의 주요 내용을 설명하고, 대한민국 인권개선 과제 및 UPR 권고 제안(43개 대사관 소속 외교관 총 46명 참석)
  
- (2023. 1. 26.) UPR 실무그룹, 한국의 인권상황에 대한 제4차 정기 심의 진행
  - 법무부 차관을 수석대표로 하는 대한민국 정부대표단 참석(10개 부처 구성)
  - 총 95개 유엔 회원국이 대한민국에 대하여 우려사항 및 권고사항 등 표명
  
- (2023. 2. 1.) UPR 실무그룹, 대한민국 심의 결과보고서 채택
  - 95개 유엔 회원국이 대한민국에 대해 총 263개의 권고 제시
  - 정부는 97개의 권고를 즉각 수용하고, 나머지 권고에 대해서는 수용 여부 검토 후 유엔에 통보하기로 함
  
- (2023. 2. 27.) 인권위, UPR 실무그룹 심의 결과에 관한 국가인권위원장 성명 발표
  - 정부가 국제사회의 권고를 수용 · 이행하기 위해 최선을 다해야 함을 강조
  
- (2023. 4. 14.) 법무부, 제4차 UPR 후속조치 간담회 개최
  - 관련 정부부처, 국가인권위원회(국제인권과), 시민사회단체 참석
  - **[위원회 발제]** 정부의 수용 미정 권고에 대하여 수용 권장 및 이행 방안 제시
  
- (2023. 6. 12.) 법무부, 유엔에 UPR 권고 수용 답변서 제출
  - 총 263개의 권고사항 중 159개 수용, 5개 일부 수용, 99개 참조
  
- (2023. 7. 7.) 인권위, 제53차 유엔 인권이사회 ‘대한민국 UPR 최종결과 채택’ 세션 참석 및 인권위 입장 발표
  - **[위원회 발표]** 대한민국 정부가 국제사회의 중요 권고사항(차별금지법 제정,

사형제 폐지, 대체복무제 개선)을 수용하지 않은 점에 대해 우려 표명, 권고사항 이행을 위한 구체적 실행계획 수립과 실효성 있는 후속조치 촉구

## 2) 유엔 자유권위원회 제5차 대한민국 심의

□ (2018) 한국 정부, 자유권위원회 심의관련 약식보고절차(simplified procedure)\* 채택

\* 자유권위원회가 쟁점질의 사항을 사전에 심의대상국 정부에 송부, 이에 대한 정부의 서면답변서를 국가보고서로 갈음하는 절차

□ (2018) 자유권위원회, 국가인권위원회에 쟁점질의 목록(List of Issues Prior to Reporting, LoIPR) 작성을 위한 정보노트(Information Note) 제출 요청

□ (2019. 5.) 국가인권위원회, 자유권위원회에 정보노트 제출

□ (2019. 8.) 자유권위원회, 한국 정부에 쟁점질의 목록(LoIPR) 송부

\* 쟁점질의 목록 - 제4차 최종견해 이행 현황, 차별 및 혐오표현 근절 대책, 사형제, 여성폭력 대응 대책, 군대 내 인권침해, 이주민·난민 권리 실태 등 인권 정책 전반에 대한 총 27개 질의로 구성

□ (2019~2020) 한국 정부, 제5차 국가보고서 초안 작성

- (2020. 7.) 국가인권위원회, 제5차 국가보고서(안)에 대한 의견표명
- (2020. 12.) 한국 정부, 자유권위원회에 제5차 국가보고서 제출

□ (2023. 9. 12.) 국가인권위원회, 제5차 심의 관련 독립보고서 제출

□ (2023. 10. 19.~20.) 자유권위원회, 제5차 심의 진행

- 국가인권위원회, 자유권위원 대상 브리핑세션(10. 16.) 구두발표

□ (2023. 11. 3.) 자유권위원회, 제5차 심의 결과 및 최종견해 발표

□ (2023. 11. 7.) 국가인권위원장, 제5차 최종견해에 관한 성명 발표

### 3. 유엔인권제도의 대한민국 심의 결과

#### 1) 유엔 인권이사회 제4차 대한민국 UPR 심의 결과

□ 제4차 UPR 주요 권고

○ 95개의 유엔 회원국이 대한민국에 총 263개의 인권 개선 과제 권고

- 한국 정부는 이중 164개 수용(일부수용 5개 포함), 99개 참조

법률 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주노동자권리협약, 사회권규약 선택의정서, 고문방지협약 선택의정서, 아동권리협약 선택의정서 등 국제조약의 비준</li> <li>• 차별금지법 제정</li> <li>• 국가보안법 폐지 혹은 개정</li> <li>• 사형제 폐지</li> <li>• 제4차 국가인권정책기본계획 수립 시 다양한 이해관계자 참여 보장</li> </ul>
자유권 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교정시설 과밀화 해소</li> <li>• 대체복무제도의 복무기간, 복무분야 등 개선</li> <li>• 구금시설에서의 고문 및 가혹행위 근절</li> <li>• 명예훼손의 비범죄화</li> <li>• 집회 및 결사의 자유 보호 강화</li> <li>• 인공지능, 정보기술 등에 의한 사생활 권리 및 인권침해 예방</li> <li>• 인신매매 예방 및 피해자 보호 조치 강화</li> </ul>
사회권 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동권 침해 행위로부터 노동자 보호</li> <li>• 모든 노동자가 노동법의 보호를 받을 수 있도록 법률 개정</li> <li>• 사회적 불평등 해소 및 취약계층을 위한 사회안전망 확대</li> <li>• 적절한 주거에 대한 권리 보장 및 취약계층의 주거권 보호 강화</li> <li>• 차별없는 교육 제공 및 지역간 교육 격차 해소</li> <li>• HIV 보균자 대상 지원 조치 및 HIV/AIDS 예방 교육 강화</li> </ul>

<p>여성 인권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성차별 철폐 및 성평등 증진 정책 및 제도 강화</li> <li>• 젠더 폭력, 사이버 성폭력, 가족폭력 근절 및 피해자 지원 강화</li> <li>• 부부간간을 형사처벌하도록 법률 개정</li> <li>• 안전하고 합법적인 임신중단을 위한 법률·제도 개선</li> <li>• 성별 임금 격차 해소</li> <li>• 다양한 분야에서 여성의 참여, 고위직 진출, 여성 대표성 증진</li> <li>• 여성가족부를 폐지하는 경우, 타 기관을 통해 여성가족부가 수행하던 기능 및 서비스의 유지 및 강화</li> <li>• 성에 대한 권리 및 여성 인권과 관련한 국가인권위원회의 임무 강화</li> <li>• 국가인권위원회의 젠더 및 여성권리 관련 권한 강화</li> </ul>
<p>아동 인권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동권리 보장을 위한 아동정책계획 및 아동권리협약 이행 강화</li> <li>• 아동 폭력 및 학대, 아동대상 사이버 폭력 근절 정책 강화</li> <li>• 국제적 기준을 준수하여 미성년자(소년범) 구금 제한</li> <li>• 촉법소년 연령하향 계획 재검토</li> <li>• 아동이 공정한 재판을 받을 권리 보장</li> <li>• 출산 및 양육 부담을 경감하는 방식으로 부모 지원</li> <li>• 보편적 출생 등록 제도 시행</li> </ul>
<p>장애인 인권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애인의 대중교통·공공시설 접근성 강화</li> <li>• 장애인의 탈시설화 과정 개선</li> <li>• 장애인의 차별없는 건강권 향유 강화</li> <li>• 장애인 등 취약계층 대상 사회적 지원 강화</li> <li>• 정신장애인의 강제입원 중단, 지역사회에 기반한 돌봄제도 도입</li> <li>• 장애인의 고용기회 확대</li> <li>• 선거 및 정치영역에서 장애인의 참여 확대</li> </ul>
<p>이주자 인권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인종차별·외국인혐오 예방 및 대응 강화</li> <li>• 인종차별적 동기에서 비롯된 범죄에 대하여 가중처벌하도록 형법 개정</li> <li>• 외국인 노동자 노동권 보호 강화 및 근로사업장 변경 제한 개선</li> <li>• 미등록 이주 노동자에 대한 처우 강화</li> <li>• 외국인 보호시설 인권 실태 개선</li> <li>• 난민인정심사 이의제기 및 구제절차 신설</li> <li>• 인권에 기반한 이민정책 도입</li> <li>• 이주아동의 의무교육에 대한 권리 보장 및 이주아동 등록제도 개선</li> </ul>
<p>노인 인권</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인의 사회보장·의료 접근권 강화, 노인 빈곤 감소를 위한 조치 강화</li> <li>• 노인을 위한 복지, 연금, 생활 여건 개선</li> <li>• 노인을 위한 주거 정책 강화</li> <li>• 노인 학대 예방 정책 강화</li> </ul>

성소수자 인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성적 지향, 성 정체성을 사유로 한 차별을 금지하는 법률 제정</li> <li>• 동성혼의 법적 인정</li> <li>• 성 소수자의 성별정정 전제조건 없이 허용</li> <li>• 전환치료 금지</li> </ul>
군인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군 내 성폭력 방지 및 피해자 보호 제도 강화</li> <li>• 동성간 합의에 의한 성관계를 처벌하는 군형법 제92조의6 폐지</li> </ul>
기후 변화 인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가온실가스감축목표(NDC) 설정 및 달성, 기후변화로 인해 발생하는 인권 위협 요소를 완화하기 위한 조치 시행</li> <li>• 기후위기 취약계층 권리보호를 위한 통합적 대응시스템 및 행동계획 수립</li> </ul>
그 외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업 활동에서 발생한 노동권 침해 및 인권침해 행위를 조사하는 조치 강화</li> <li>• 공적개발원조(ODA) 규모를 국민총소득(GNI)의 0.7%로 확대</li> </ul>

\* 세부내용 - 〈유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 제4차 대한민국 심의 최종결과 자료집(국가인권위원회, 2023. 9.)〉 참조

## □ 제4차 UPR 권고의 특징과 의미

- 권고 건수가 UPR 심의 회차를 거듭할수록 증가하는 경향
  - 권고사항(과제)의 범위와 내용이 포괄적이고 확장되는 경향

### 〈대한민국에 대한 UPR 심의 경과〉

UPR 심의	1차	2차	3차	4차
	2008. 5.	2012. 10.	2017. 11.	2023. 1.
대한민국에 대한 UPR 권고 건수	33	70	218	263
수용(Support)	15	42	121	164 (일부수용 5 포함)
참조(Note)	18	28	97	99
권고 수용율	45.5%	60.0%	55.5%	60.5% (일부수용 제외)

- 제4차 UPR 권고 중, 최다 권고사항(20개 이상)은 다음과 같음.
  - 미가입 국제인권조약의 비준
  - 사형제 폐지 및 「자유권규약 제2선택의정서(사형제 폐지)」비준
  - 여성폭력, 성폭력, 젠더 폭력 근절 및 피해자 보호
  - 여성차별 철폐 및 성평등 증진
  - 아동인권 보호(아동학대·폭력 예방 등)
  - 성 소수자 차별 근절 및 포괄적 차별금지법 제정
  - 「균형법」제92조의6(추행) 폐지
  - 양심적 병역거부자 대체복무제도 개선(복무 분야 및 기간)
  
- EU, OECD 소속 국가들은 △사형제 폐지, △성평등 증진 및 여성 차별 철폐, △성 소수자 인권 보호, △차별금지법 제정, △대체복무제도 개선 등의 권고를 제시하는 경향을 보임.
  
- 개발도상국 및 이주민 송출국은 △「이주노동자권리협약」 비준, △이주노동자 노동권 보호, △인신매매 예방 등 이주민 인권 보호 관련 권고에 집중하는 경향을 보임.
  
- 한편, △기후변화와 인권(기후위기 취약계층의 인권보호), △정보인권(인공지능에 의한 인권침해 방지) 관련 권고가 제4차 UPR 절차에서 처음 제시되었으며, △군 인권 보호체계 강화, △여성의 안전한 임신중단 보장에 관한 권고 등이 과거 UPR 절차 때와 비교할 때 두드러지게 나타남.

## 2) 유엔 자유권위원회의 제5차 대한민국 심의 결과

### □ 유엔 자유권위원회 제5차 최종견해 주요 내용

- 29개의 쟁점, 총 58개 항에 달하는 내용의 우려 및 권고사항을 대한민국에 제시

<p>긍정적 측면</p>	<p><b>[최종견해 Para. 3-4]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 아래의 법률 제정 및 국제인권협약 비준           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인신매매 등 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률</li> <li>- 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률</li> <li>- 여성폭력방지기본법</li> <li>- 강제실종방지협약</li> <li>- 장애인권리협약 선택의정서</li> <li>- 국제노동기구 협약 제29호, 제87호, 제98호</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>우려사항 및 권고</b></p>	
<p>개인통보 선택 의정서</p>	<p><b>[최종견해 Para. 5-6]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 개인통보 결정을 이행하기 위한 국내 메커니즘 및 법률 미비</li> <li>• (권고) 자유권위원회 개인통보 결정의 국내 이행을 위한 법률 및 메커니즘 수립, 법 집행 공무원 대상 자유권규약에 관한 교육 실시, 국제인권제도 권고 이행 모니터링 메커니즘 수립</li> </ul>
<p>국가 인권 기구</p>	<p><b>[최종견해 Para. 7-8]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 투명하고 참여적인 국가인권위원 선출 절차 미흡, 국가인권위원회의 재정 자원 부족</li> <li>• (권고) 국가인권위원회의 위원 선출·임명과 관련하여 투명하고 참여적인 절차 확보, 독립적 후보추천위원회를 설립하는 등 필요한 입법 조치 마련, 국가인권위원회의 재정적 독립성과 자율성 보장</li> </ul>
<p>기업과 인권</p>	<p><b>[최종견해 Para. 9-10]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 한국 기업의 해외사업 진행 시 인권침해 발생 지속, 이에 대한 국내 구제 조치 메커니즘 마련 미흡</li> <li>• (권고) 기업의 인권실사를 의무화하는 구속력 있는 법률의 제정, 기업의 해외활동으로 인해 피해를 입은 피해자에 대한 구제책 강화, 기업의 인권침해에 대한 독립적인 조사 메커니즘 수립</li> </ul>
<p>차별 금지</p>	<p><b>[최종견해 Para. 11-12]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 포괄적 차별금지법의 부재, 특히 무슬림, 난민 등 특정 집단 대상 차별 및 혐오발언 발생 우려</li> <li>• (권고) 포괄적 차별금지법의 제정, 혐오범죄에 대한 철저한 조사와 처벌, 공무원 및 법 집행기관 대상 혐오표현·혐오범죄에 대한 교육 실시</li> </ul>

<p>성적 지향, 성 정체성</p>	<p><b>[최종견해 Para. 13-14]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 성 소수자에 대한 차별을 금지하는 법률 및 정책의 부재, 「균형법」 제92조의6에 따른 처벌, 동성 커플에 대한 법적 인정 부재, 성 소수자 법적 성별 정정 관련 무리한 요건 적용</li> <li>• (권고) 성 소수자 차별금지 법률 및 정책 수립, 「균형법」 제92조의6의 폐지, 동성 커플에 대한 사회적·경제적 차별 예방, 법적 성별 정정 요건의 완화, 다양한 성 정체성에 대한 교육 시행</li> </ul>
<p>여성 차별</p>	<p><b>[최종견해 Para. 15-16]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 공공 및 민간 부문에서의 낮은 여성 대표성, 성별 임금 격차 발생, 여성가족부 폐지 계획에 따른 당사국의 성평등 증진 역량 퇴보 우려</li> <li>• (권고) 공공 및 민간 분야에서 여성 대표성 제고, 동일가치 동일임금 원칙 구현 및 성별 임금 격차의 구조적 원인 타파, 선출직 여성 공직자 증원을 위한 조치 마련, 여성가족부 폐지 계획 관련 인권영향평가 실시</li> </ul>
<p>여성 폭력</p>	<p><b>[최종견해 Para. 17-18]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 가정폭력과 온라인 성폭력의 확산 및 가해자에 대한 관대한 처벌, 비동의간음죄 미도입, 부부강간에 대한 독립적 처벌규정 부재</li> <li>• (권고) 가정폭력 및 성폭력 사건에 대한 철저한 조사, 가해자 처벌 및 피해자 구제책 및 지원책 강화, 부부강간의 명시적 범죄화, 2차 피해 예방 조치 강화, 온라인 성범죄 예방 조치 강화</li> </ul>
<p>자발적 임신 중단</p>	<p><b>[최종견해 Para. 19-20]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 낙태를 비범죄화한 헌법재판소 결정 이후 후속 입법 조치 부재, 임신 중단 약물의 국내 도입 검토 지연</li> <li>• (권고) 안전하고 합법적인 자발적 임신중절에 관한 법률의 제정 및 관련 조치 마련, 임신 중단 약물의 국내 도입 검토, 자발적 임신중단 및 재생산 건강 서비스에 대한 건강보험 적용 보장</li> </ul>
<p>대테러조치</p>	<p><b>[최종견해 Para. 21-22]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 테러위험인물 대상 통신감청과 관련하여 사생활 보장을 위한 안전장치의 부족</li> <li>• (권고) 통신감청 등 대테러 조치로 인해 개인의 자유권이 부당하게 제한되지 않도록 필요한 조치 마련, 대테러 당국의 활동에 대한 독립적인 감독 체계 마련</li> </ul>



<p>사형제</p>	<p><b>[최종견해 Para. 23-24]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 사형 선고의 지속, 사형제 폐지를 위한 대중 인식 제고 조치 부족</li> <li>• (권고) 사형제의 법적 폐지, 사형제 폐지에 관한 자유권규약 제2선택의정서 가입, 사형제 폐지에 관한 대중 인식 제고 조치 시행</li> </ul>
<p>자살 예방</p>	<p><b>[최종견해 Para. 25-26]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 노인, 청년층, 군인의 높은 자살률과 자살예방센터의 자원 부족, 군대 내 상당 수준의 정신적 압박 및 이로 인한 정신건강 위험 우려</li> <li>• (권고) 교육 및 근로 환경, 군대 내 환경에서 발생하는 자살의 근본 원인을 해소하기 위한 조치 마련, 지역 단위 자살예방전담센터의 재원 등 강화</li> </ul>
<p>생명권 (이태원 참사)</p>	<p><b>[최종견해 Para. 27-28]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 2022년 10월 이태원에서 발생한 군중 압사 참사에 대한 진상규명 조사 및 피해자 구제책 미흡, 추모 집회에 대한 당국의 과도한 물리적 사용 및 집회 참여 인권 활동가들에 대한 제재 등 우려</li> <li>• (권고) 이태원 참사를 조사할 독립적 기구의 설치, 책임자들에 대한 사법 처리 및 처벌, 피해자·유가족에게 배상 제공, 재발 방지 대책 마련</li> </ul>
<p>고문 금지</p>	<p><b>[최종견해 Para. 29-30]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 국제적으로 '고문'으로 인정되는 행위들(정신적 고문 포함)이 형사법상 완전히 범죄화되지 않은 점, 국가인권위원회가 국가예방기구(National Preventive Mechanism)와 유사한 기능을 하고 있으나, 이러한 기능을 수행하는데 필요한 권한 과 자원이 부족한 점 우려</li> <li>• (권고) 국제규범에 완전히 부합하도록 형사법에 독립적인 고문 처벌 조항 마련, 고문 행위에 대한 공소시효 미적용, 고문 및 가혹행위를 조사하는 독립적인 메커니즘 마련, 고문방지협약 선택의정서 비준</li> </ul>
<p>군 인권 침해</p>	<p><b>[최종견해 Para. 31-32]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 군대 내 가혹행위, 성희롱, 성폭력의 지속적 발생</li> <li>• (권고) 군대 내 인권침해에 대한 투명하고 공정한 조사 시스템 및 절차 강화, 가해자 처벌과 피해자 보상·지원 보장, 군대 내 인권보호시스템 강화 및 인권 존중 문화 조성</li> </ul>

인신매매	<p><b>[최종견해 Para. 33-34]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 인신매매의 만연 및 피해자 식별 미흡, 고용주의 이주노동자 신분증 압수 관행 지속 및 이주노동자들에 대한 노동 착취 및 강제 노동 우려, 「인신매매방지법」의 인신매매 정의 및 처벌 규정 미흡</li> <li>• (권고) 「인신매매방지법」의 처벌 규정 보완, 인신매매 사건에 대한 처벌과 피해자 식별 및 지원 강화, 이주노동자 신분증 압수 관행 처벌 및 근절</li> </ul>
변호인 조력	<p><b>[최종견해 Para. 35-36]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 변호인 참여권을 제한하는 모호한 법률 규정 및 지침으로 인해 자의적 적용 우려</li> <li>• (권고) 피구금자가 심문 중 변호인의 조력을 받을 권리가 임의로 제한되지 않도록 관련 규정 개정</li> </ul>
탈북자 송환 금지	<p><b>[최종견해 Para. 37-38]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 북한이탈주민이 한국에 입국하는 즉시 (북한이탈주민보호센터에) 구금되는 점, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」의 예외 조항에 의거 북한이탈주민이 최대 90일을 초과하여 구금될 수 있는 점, 구금 중 독립적인 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되지 않는 점에 대해 우려</li> <li>• (권고) 북한이탈주민에 대한 강제송환금지원칙 준수, 구금 중 변호인의 조력을 받을 권리와 보호 불허 결정 등에 대해 사법기관에 이의제기할 권리 등을 법률에 명문화, 북한이탈주민의 최단기간 구금 보장</li> </ul>
비자의 입원	<p><b>[최종견해 Para. 39-40]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 자의입원 환자가 법적 보호자의 동의 없이 퇴원을 신청한 경우에 정신과 의사의 진단을 근거로 퇴원이 거부될 수 있고, 입원형식이 '보호의무자에 의한 입원'으로 변경될 수 있는 점, 입원 적합성 심사 결과 퇴원하는 환자의 비율이 낮은 점 우려</li> <li>• (권고) 법적 보호자(보호의무자)에 기반한 입원 제도를 폐지하고, 당사자(환자)의 의사 결정 지원 제도 도입, 입원적합성심사위원회가 공정성 및 독립성을 갖추도록 구조와 절차 개선</li> </ul>
구금 시설 여건	<p><b>[최종견해 Para. 41-42]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 구금시설 과밀수용, 처벌적 독방 구금 관행 및 독방 구금의 연속적 연장, 의료서비스에 대한 불충분한 접근, 조사수용실에서 남성 교도관에 의한 여성 수용자 감독</li> <li>• (권고) 비구금조치에 대한 의존도를 높이고 과밀수용 해소, 처벌적 독방 구금에 대한 의존도를 줄이고, 독방 구금을 연속적으로 부과하는 조치 금지, 교정시설 내 의료진 확대 및 관련 예산 증액, 조사수용실에서 남성 교도관이 여성 수용자를 감독하는 관행 중단</li> </ul>

<p>이주 구금 여건</p>	<p><b>[최종견해 Para. 43-44]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 공항 출국대기실 등에서 이루어지는 사실상의 이주구금에 대해 우려, 이주구금 시설 및 출입국항에 대한 정기적이고 독립적인 모니터링 부족, 이주 아동에 대한 이주구금 관행 우려</li> <li>• (권고) 이주구금시설 및 출입국항 내 관련 시설의 생활 여건이 국제적 기준에 부합하도록 하고, 이에 대한 정기적·독립적 모니터링 실시, 아동에 대한 이주구금 금지</li> </ul>
<p>이주민, 난민</p>	<p><b>[최종견해 Para. 45-46]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 비정규 이주자에 대한 행정구금 및 난민 신청자에 대한 빈번한 구금 관행, 이주구금의 장기화 및 이에 대한 사법심사 법제화 부족, 출입국항에서의 난민심사 불회부 결정의 과다, 법률상 인도적 체류자의 가족 재결합 권리 불인정</li> <li>• (권고) 이주구금 기간의 최소화, 이주구금 기간에 대한 상한선 도입 및 구금 명령에 대한 주기적인 사법심사 보장, 인도적 체류자의 가족 재결합 권리 인정, 난민 신청자와 인도적 체류자의 취업 허가, 필수 의료서비스, 기초생활 지원에 효과적 접근 보장</li> </ul>
<p>사법부 독립성 공정성</p>	<p><b>[최종견해 Para. 47-48]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 대법원장과 법원행정처에 임명된 판사들에게 사법권이 집중되어 있어 부패 수사가 저해될 수 있는 점, 사법행정권 남용 혐의로 기소된 법관들에 대한 제재 미흡</li> <li>• (권고) 사법부와 검찰의 완전한 독립성과 공정성을 보장하기 위한 조치 마련, 사법권 남용에 대한 실효적 조사 및 제재 조치 시행</li> </ul>
<p>통신 감시</p>	<p><b>[최종견해 Para. 49-50]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 법 집행기관의 광범위한 정보 접근 및 통신 감청 권한 보유, 사생활 권리에 대한 자의적인 간섭을 예방할 보호장치 미흡, 수사기관의 긴급 감시 및 감청 활동 관련 법원의 '사후' 허가 문제 우려</li> <li>• (권고) 모든 유형의 통신 감시 활동이 자유권규약에 부합하도록 적절한 법률을 통해 규제, 감시·감청에 대한 사전 사법적 승인 적용, 감시·감청 활동에 대하여 당사자에게 통보하고, 남용 시 피해자에게 효과적인 구제 수단 제공</li> </ul>
<p>양심적 병역 거부</p>	<p><b>[최종견해 Para. 51-52]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 양심적 병역거부 대체복무 기간이 과도하게 길고, 복무영역이 교정시설에 한정되어 있으며, 현재 군 복무 중인 군인은 양심에 따른 병역 거부를 할 수 없는 점 우려</li> <li>• (권고) 대체복무 기간의 단축 및 복무영역의 다양화, 현역 군인의 양심적 병역거부권 인정, 헌법재판소 결정을 근거로 석방된 양심적 병역거부자들에게 보상 제공</li> </ul>

표현의 자유	<p><b>[최종견해 Para. 53-54]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 명예훼손의 비범죄화 조치 미흡, 정부·기업·선출직 공직자들을 비판하는 언론인을 상대로 명예훼손 형사 고소가 이어지고 있는 점에 대해 우려, 「국가보안법」 제7조(찬양·고무 등)의 모호한 문구에 따라 기소가 지속되고 있는 점 우려</li> <li>• (권고) 명예훼손죄의 비범죄화를 검토하고, 형사 처벌은 가장 심각한 명예훼손 사건에 대해서만 제한적으로 적용할 것, 「국가보안법」 제7조를 폐지하거나 그 범위 내에서 금지되는 행위를 보다 명확하게 정의할 것</li> </ul>
평화적 집회의 권리	<p><b>[최종견해 Para. 55-56]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 서울 지하철 장애인 인권 활동가 시위에 대한 과도한 물리적 개입 및 제재, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 및 제12조에 근거하여 대통령 집무실 인근 집회 제한 우려</li> <li>• (권고) 집회 및 시위에 대한 권리의 완전한 향유를 위한 환경 조성, 그 권리에 대한 제한은 자유권규약 제21조에 따라 엄격하게 적용, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 및 제12조의 폐지 또는 개정 고려</li> </ul>
결사의자유	<p><b>[최종견해 Para. 57-58]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 공무원, 교원, 비정형 고용 노동자(플랫폼 노동자 등)의 결사의 자유가 불합리하게 제약받고 있음을 우려, 2022년부터 노동조합 활동에 대한 사법적 괴롭힘 등 노동조합 활동에 대한 심각한 탄압 우려</li> <li>• (권고) 공무원, 교원, 비정형 고용 노동자 등 모든 노동자가 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 단체교섭 및 파업할 권리를 완전히 행사할 수 있도록 관련 법률 개정, 노동조합에 대한 낙인 및 사법적 괴롭힘 근절, 자유권규약 제22조에 대한 유보 철회</li> </ul>
공공 영역 참여	<p><b>[최종견해 Para. 59-60]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 공무원과 교사의 정치적 의사 표시를 금지하는 법률이 유지되고 있는 점 우려</li> <li>• (권고) 공무원과 교사가 시민으로서 공적 생활에 참여할 권리를 누릴 수 있도록 관련 법률 개정</li> </ul>
출생 등록	<p><b>[최종견해 Para. 60-62]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (우려) 외국인의 자녀 출생등록은 자국 대사관을 통해 신청하도록 되어 있어 난민, 인도적 체류자, 무국적자, 미등록 이주민이 실질적으로 자녀 출생등록을 하지 못하는 경우의 발생 우려</li> <li>• (권고) 국회에 계류 중인 「외국인 아동의 출생등록에 관한 법률안」의 신속한 제정, 부모의 법적 지위 및 출신지와 관계없이 모든 아동의 출생을 등록할 수 있도록 안전장치 마련, 출생등록을 통해 취득된 정보가 외국인 아동 보호를 위해서만 사용되도록 보장</li> </ul>

후속조치	
정보 보급	<ul style="list-style-type: none"> <li>입법·사법·행정부 및 일반 국민에게 자유권위원회의 최종견해 및 국가보고서를 당사국의 공식 언어로 번역하여 널리 배포할 것</li> </ul>
후속 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>차별금지 및 혐오표현(12항), 평화적 집회의 권리(56항), 결사의 자유(58항)에 대한 권고 이행 정보를 2026년 11월 3일까지 자유권위원회에 제출할 것</li> <li>당사국은 2029년에 자유권위원회의 차기 심의를 위한 쟁점질의 목록을 받게 될 예정이며, 제6차 국가보고서를 그로부터 1년 이내에 제출할 것</li> <li>차기 국가보고서의 분량은 21,200 단어로 제한되며, 차기 심의는 2031년 제네바에서 개최될 예정</li> </ul>

## □ 유엔 자유권위원회 제5차 최종견해의 특징과 의미

- 자유권위원회가 제5차 최종견해는 정부가 제출한 5차 국가보고서에 대한 자유권위원회의 심의(2023. 10. 19. ~ 10. 20.) 결과로서, 대한민국의 자유권 보장 상황에 대한 국제사회의 평가라 볼 수 있음.
  - 5차 최종견해는 국가인권위원회가 그동안 정부, 국회 등에 권고·의견표명 했던 내용 중 미해결된 과제를 상당수 포함
- 제5차 최종견해에는 △사형제 폐지, △「국가보안법」제7조(찬양·고무 등) 폐지 혹은 개정, △차별금지법 제정, △자유권규약 제22조 유보 철회(공무원 노동3권 제한), △「군형법」 제92조의6 폐지, △개인통보 결정의 국내이행을 위한 법률 제정, △명예훼손죄의 비범죄화, △부부강간죄 및 비동의간음죄 도입, △구금시설 과밀수용 해소 및 독방구금 제한 등, 과거 최종견해에 담긴 권고가 여전히 이행되지 않아 반복된 권고가 상당수 있음.
  - 2015년 4차 심의 이후 8년간 상당수의 인권 문제가 답보 상태
- 또한, 자유권위원회는 △2022년 10월 발생한 이태원 참사에 대한 진상규명 조사와 피해자 지원, △정부의 여성가족부 폐지 계획 관련 인권영향평가 실시, △외국인 아동 출생등록제의 실효적 시행 등을 권고함.

- 특히, 자유권위원회는 △포괄적 차별금지법의 제정 및 혐오표현에 대한 대응, △집회 및 시위에 대한 권리의 완전한 향유 보장, △모든 노동자의 단결권 및 단체교섭권 등 결사의 자유 보장을 강조하면서, 대한민국 정부가 2026년 11월 3일까지 해당 권고의 이행 경과를 자유권위원회에 보고하도록 요청함.
- \* 제4차 최종견해(2015)의 경우, △성적 지향과 성 정체성에 근거한 차별 개선 (전환치료 금지, 균형법 제92조의6 폐지 등), △양심적 병역거부 대체복무제 도입, △평화적 집회의 자유 보장(집회의 자유 제한 및 물리적 사용에 관한 법규 재검토 등)에 관한 권고 이행 정보를 1년 내에 자유권위원회에 보고하도록 요청
  
- 국가인권위원회에 대해서는 △인권위원 선출·임명 절차의 투명성과 참여성을 높이는 입법 조치를 취하고, △재정적 독립성 및 자율성을 강화할 것을 권고함.
- \* 제5차 최종견해는 국가인권위원회가 2023. 9. 제출한 독립보고서 및 2023. 10. 16. 국가인권위원회 브리핑 회의에서 제시한 견해와 권고(안)를 상당 부분 반영하고 있어, 유엔인권조약기구 심의 절차에서 △의제 및 쟁점 선정, △ 권고(안) 견인 등 국가인권위원회의 역할이 더욱 중요해짐을 확인함.



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제2]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 1 (생명권, 안전권 등)

김덕진

(천주교인권위원회 상임활동가)





## 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 1 (생명권, 안전권 등)

김덕진 (천주교인권위원회 상임활동가)

### [국가인권기구] 자유권위원회 최종견해 Para. 7-8

자유권위원회는 투명하고 참여적인 국가인권위원 선출 절차 미흡, 국가인권위원회의 재정 자원 부족 등이 우려되기에, 국가인권위원회의 위원 선출·임명과 관련하여 투명하고 참여적인 절차 확보, 독립적 후보추천위원회를 설립하는 등 필요한 입법 조치 마련, 국가인권위원회의 재정적 독립성과 자율성 보장 등을 권고하였음.

- ▶ 국가인권위원회법 개정을 통한 국가인권위원 인선 과정을 투명하고, 민주적이고, 공정하고, 정치적 성향이 고려되지 않을 수 있는 방향으로 개선되어야 함. 11인 국가인권위원 모두 단일하고 독립된 후보추천과정(후보추천위원회)을 통해 선출될 수 있도록 국가인권위원 후보 추천을 위한 법률을 개정하고 제도를 만들어야 함. 현재는 대통령이 추천하는 위원장 1인, 상임위원 1인, 비상임위원 2인에 대해서만 후보추천위원회를 구성하고 있는데 후보추천위원회의 위원을 구성하는 절차가 임의적이기 때문에 이에 대한 개선이 필요함. 또, 대법원과 국회의 국가인권위원 추천과정은 매우 불투명하고 어떠한 원칙과 기준으로 진행되고 있는지 알 수 없기 때문에 이에 대한 개선은 더욱 필요함. 각 추천 기관들 스스로 후보추천 절차를 만들지 않고 있기 때문에 법개정이 우선시 되어야 함.

## [생명권\_10.29 이태원참사] 자유권위원회 최종견해 Para. 27-28

자유권위원회는 2022년 10월 이태원에서 발생한 군중 압사 참사에 대한 진상규명 조사 및 피해자 구제책 미흡, 추모 집회에 대한 당국의 과도한 물리력 사용 및 집회 참여 인권 활동가들에 대한 제재 등 우려를 표하고 이태원 참사를 조사할 독립적 기구의 설치, 책임자들에 대한 사법 처리 및 처벌, 피해자·유가족에게 배상 제공, 재발 방지 대책 마련을 권고하였음.

- ▶ 정부는 “참사 직후부터 경찰 특별수사본부 수사, 국회 국정조사 등으로 대부분 진상이 규명되었으며 현장 추모시설 조성 등을 적극 협조하고 있다.”고 답하였으나 유가족들은 “참사의 원인을 밝히는 진실 규명은 시작조차 하지 못했고 책임을 져야 하는 정부의 고위직 인사들은 여전히 자리를 지키고 있고 제대로 된 사과조차 하지 않고 있다.”고 반박하고 있음. 유가족들이 국회에 제안하여 발의된 이태원 참사 진상규명 특별법은 183명이 공동발의를 하여 신속처리안건으로 지정되었고 현재 법제사법위원회 90일을 지나 본회의에 부의되어 있는 상태임. 그럼에도 불구하고 정부는 특별법 제정이 필요 없다는 입장을 고수하고 있고 여당은 국회 합의 처리를 반대하고 있음. 자유권위원회가 재난참사에 대해, 독립적 조사기구 설치, 책임자 사법적 처벌, 피해자 배상, 재발 방지 대책 마련 등을 구체적으로 언급하며 권고한 것은 큰 의미를 가지는 것으로 특별법 제정으로 이 모든 권고를 이행 할 수 있는 근간을 마련할 수 있음.

## [사형제도폐지] 자유권위원회 최종견해 Para. 23-24

자유권위원회는 사형 선고의 지속, 사형제도 폐지를 위한 대중 인식 제고 조치 부족 등이 우려되기에, 사형제도의 법적 폐지, 사형제도 폐지에 관한 자유권규약 제2선택 의정서 가입, 사형제도 폐지에 관한 대중 인식 제고 조치 시행 등을 권고하였음.

- ▶ 자유권위원회의 권고에 대해 정부는 “국가형벌권의 근본과 관련된 중대한 사안으로 신중한 검토 필요”라고 답변했음. 정부는 그동안 수차례에 걸쳐 국가별정례인권검토(UPR), 자유권위원회(CCPR), 고문방지위원회(CAT) 등에서 사형제도 폐지를 권고 할 때 마다 이와 똑같은 답변으로 일관해 왔음. 정부는 국제사회에서는 종교·인권·시민·사회의 노력으로 사형 집행이 26년 동안 없었던 것을 마치 정부의 결단인 양 포장하고 있지만 법무부 장관이 사형집행시설 정비를 지시하거나 사형제도와 사형집행은 법질서 유지를 위해 꼭 필요하다는 취지의 발언을 하고 가석방 없는 종신형 입법을 추진하는 등으로 사형제도 폐지를 위한 정책적 고려나 노력을 할 의사가 없음을 확인함. 사형제도와 같은 강성 형벌 정책이 실질적으로 범죄 억지와 관련이 없다는 것이 전 세계적인 연구와 통계로 증명되고 있음에도 정부가 사형제도와 엄벌주의를 포기하지 못하는 것은 매우 무책임한 방향임. 사형제도 폐지를 위한 자유권 규약 제2선택 의정서에 서둘러 가입하고 사형제도 폐지와 대체형벌 도입 등에 대한 준비를 시작해야 함.

## [국가보안법] 국가별인권상황정기검토\_UPR 권고

국가보안법 전체 또는 제7조가 표현의 자유를 임의적으로 제한하지 않고 국제인권기준에 합치하도록 필요한 조치를 취할 것, 국가보안법을 폐지 또는 개정 할 것을 권고하였음.

- ▶ 정부는 “안보 위협이 해소되지 않은 상황에서 자유민주적 기본 질서의 수호를 위해 필요”하고 “자유민주적 기본질서에 실질적 해약을 끼칠 명백한 위험성이 있는 경우에 한 해 최소한으로 적용하여 자의적 법률 적용을 예방하고 있다”고 주장하며 권고를 수용할 의사가 없음을 분명히 밝힘. 국가보안법을 엄격하게 적용한다는 말 자체가 매우 자의적이며 국정원의 대공수사권 경찰 이관 시기와 맞물려 국가보안법 위반 기소자의 수가 급격하게 증가하였다는 것은 유엔을 비롯한 국제사회에서 가장 많은 폐지 또는 개정 권고를 받았던 국가보안법의 반인권적인 적용을 예방하기 위해서는 국가보안법 폐지 또는 대폭 개정이 불가피

하다는 것을 증명해 주는 것임. 국회에도 17년 만에 처음으로 국가보안법 폐지 법안과 개정안이 발의 되는 등 그동안 정부와 국회의 개선 노력이 없었음.

## [고문방지] 자유권위원회 최종견해 Para. 29-30]

자유권위원회는 국제적으로 ‘고문’으로 인정되는 행위들(정신적 고문 포함)이 형사 법상 완전히 범죄로 규정 되지 않은 점, 국가인권위원회가 국가예방기구(National Preventive Mechanism)와 유사한 기능을 하고 있으나, 이러한 기능을 수행하는데 필요한 권한과 자원이 부족한 점 등을 우려했고, 국제규범에 완전히 부합하도록 형사 법에 독립적인 고문 처벌 조항 마련, 고문 행위에 대한 공소시효 미적용, 고문 및 가혹행위를 조사하는 독립적인 메커니즘 마련, 고문방지협약 선택의정서 비준 등을 권고하였음.

- ▶ 정부는 “국가인권위원회가 구금시설 내 인권침해 조사 등 국가예방기구와 유사한 역할을 수행하고 있다”며 고문 방지를 위한 추가적 조치가 불필요하다는 입장을 밝혔음. 우리 법에 고문을 정의하는 조문이 없어 이를 법률에 포함시켜 국제규범에 따라 고문을 범죄로 규정하고 모든 고문 사건의 조사 및 처벌을 위한 독립적 예방·조사 기구 설치의 근간이 될 고문방지협약 선택의정서를 비준해야 함.

## [구금시설인권] 자유권위원회 최종견해 Para. 41-42]

자유권위원회는 구금시설 과밀수용, 징벌적 독방 구금 및 독방 구금의 연속적 연장, 의료서비스에 대한 불충분한 접근, 조사수용실에서 남성 교도관에 의한 여성 수용자 감독 등에 대한 우려를 표했고 비구금조치에 대한 의존도를 높이고 과밀수용 해소, 처벌적 독방 구금에 대한 의존도를 줄이고, 독방 구금을 연속적으로 부과하는 조치 금지, 교정시설 내 의료진 확대 및 관련 예산 증액, 조사수용실에서 남성 교도관이 여성 수용자를 감독하는 관행 중단 등을 권고하였음.

- ▶ 구금시설의 과밀수용 문제는 단순히 교도소나 수용 거실을 확충하는 것만으로는 해결 할 수가 없고 교정 인력 충원과 예산 확충, 불구속 수사 원칙의 확장 등이 필요함. 독방 구금을 징별로 사용하는 것을 최대한 자제하고 독방 구금의 날 수를 최소한으로 제한해야 함. 수용자들의 의료접근권 보장을 위해 의료진 확대가 필수적이고 외부병원 진료, 외부의사 진료 등의 기회를 늘려야 함. 예산을 증액해도 의료진이 구금시설 근무를 기피라는 경우가 많아 이를 개선하기 위한 제도적 보완이 필요함.

## [대체복무] 자유권위원회 최종견해 Para. 51-52]

자유권위원회는 양심적 병역거부 대체복무 기간이 과도하게 길고, 복무영역이 교정 시설에 한정되어 있으며, 현재 군 복무 중인 군인은 양심에 따른 병역 거부를 할 수 없는 점을 우려했고 대체복무 기간의 단축 및 복무영역의 다양화, 현역 군인의 양심적 병역거부권 인정, 헌법재판소 결정을 근거로 석방된 양심적 병역거부자들에게 보상 제공 등을 권고하였음.

- ▶ 정부는 대체역의 복무 기간과 분야는 “다른 병역의무자와의 형평성 등을 고려하여 사회적 합의를 거쳐 결정된 것으로 신중한 검토가 필요”하다는 입장을 밝힘. 현재 대체역의 복무 기간은 36개월인데, 이는 육군 18개월, 해군 20개월, 공군 21개월, 사회복무요원 21개월 보다 18개월에서 15개월 김. 또, “대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률”에서는 대체복무 기관을 ‘교정시설 등’으로 규정하고 있으나 대통령령에서 이를 구치소, 교도소, 구치지소 등으로 한정 짓고 있음. 대체역의 복무 기간을 최소한 사회복무요원들의 복무기간인 21개월에 맞춰 조정하고 대체복무 기관을 공공 또는 공익 관련 시설로 확대하는 것이 필요함.





유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제3]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 2 (집회의 자유, 표현의 자유 등)

전은경

(참여연대 정책기획국 선임간사)





## 이행 방안 및 향후 과제 : 자유권 2 (집회의 자유, 표현의 자유 등)

전은경 (참여연대 정책기획국 선임간사)

### 1. 평화로운 집회의 권리

#### □ 국가별인권상황정기검토(UPR)

##### 1) 권고내용

- 모든 사람이 결사의 자유 및 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 행사할 수 있도록 보장하고, 이러한 권리의 제한 및 공권력의 사용에 관한 규칙이 국제법을 준수하도록 할 것(베네수엘라)
- 노동조합을 자유로이 결정하고 합법적으로 권리를 행사하는 사람들에 대해 억압하는 행위, 노동조합의 기능을 임의로 방해하는 행위, 평화적 집회에 관한 권리를 행사하는 모든 사람들에 대한 부당한 무력 사용을 중단할 것(조선민주주의인민공화국)

##### 2) 정부입장

- 권고수용 : 대한민국은 헌법과 관련 법률에 따라 집회 결사의 자유를 구체화하고 있다. 적법한 집회를 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회의 권리 보장과 공공복리가 조화되도록 운영하고 있다.

## □ 자유권위원회 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/5)

### 1) 권고내용

- 위원회는 상당수의 집회를, 특히 대통령 집무실 인근의 집회를 원활한 교통 흐름을 보장하기 위해 집회 및 시위에 관한 법률 제11조와 제12조에 근거하여 금지한 것이 비례성 및 필요성 원칙에 부합하지 않는다고 우려한다. 위원회는 또한 시위자를 막고 연행하기 위하여 과도한 강제력을 행사하고, 시위주최자들과 참가자들에 대하여 형사법을 적용하여 체포, 조사하고 벌금을 부과하는 등 장애인 인권활동가들이 서울 지하철에서 진행한 시위들에 대하여 경찰의 고압적인 진압이 있었다는 보고에 우려를 표한다. 위원회는 이러한 조치들이 비례성, 필요성 및 위축효과에 대해 우려하고 있으며, 이는 당국의 균열에 대한 낮은 관용을 반영하는 것으로 보인다(제6조, 제7조, 제9조 및 제21조)
- 평화적 집회의 권리에 관한 위원회 일반논평 제37호(2020)와 관련하여, 당사국은 평화적 집회의 권리 행사에 우호적인 환경을 조성하고, 동 권리에 대한 제한은 규약 제21조와 비례성 및 필요성의 원칙을 엄격히 준수하도록 보장해야 한다. 이를 염두하여 당사국은 집회 및 시위에 관한 법률 제11조와 제12조의 폐지 또는 개정을 고려해야 한다. 당사국은 모든 법 집행관이 특히 시위의 맥락에서 강제력 사용에 관한 교육을 체계적으로 받도록 보장해야 한다.

### 2) 정부입장

- 집회의 자유에 관련해서는, 대한민국은 집회를 허가제가 아닌 신고제로 운용하고, 대통령, 국회, 법원 등 헌법기관 인근에서의 집회를 일률적으로 금지하는 것이 아니라, 공공의 안녕을 침해할 명백하고 현존하는 우려가 없는 경우 예외적 허용 규정을 두어 집회시위의 자유와 공공질서가 조화되도록 하고 있다.

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

### 1) 집회의 자유 현황

- 대통령실 앞 집회 금지 : 대통령실을 용산으로 이전한 윤석열 정부는 집시법 제11조의 3호 집회금지구역으로 규정된 대통령 관저에 대통령 집무실이 포함 된다는 자의적 해석에 따라 대통령실 앞 100m 이내의 집회와 행진을 모두 금지함. 대통령실 인근집회는 신고→ 경찰의 금지통고→경찰의 처분에 대해 법원에 집행정지 신청→법원의 인용 결정 이란 절차를 거친 뒤에 열리고 있음. 집권 여당인 국민의 힘 박대출 의원은 집시법상 절대적 집회 금지 구역에 대통령집무실을 추가한 개정안 발의함.
- 교통불편을 내세운 집시법 제12조 금지통고 확대 적용 : 집시법 제12조는 집회의 자유보다 교통소통을 일방적으로 우위에 내세워 집회 개최 자체를 사전에 원천 차단할 수 있게 만드는 집시법 독소조항으로 법원의 판결과 2017년 9월 경찰개혁위원회의 권고에 따라 경찰은 집시법 제12조를 적용한 ‘금지통고’를 자제했으나 윤석열 정부 들어 이 조항을 다시 적극적으로 활용하기 시작함. 2022년에만 서울에서 집시법 제12조가 금지통고 근거로 제시된 사례가 219건이고, 집시법 제12조만 단독으로 금지통고 한 사례도 154건임.<sup>1)</sup> 특히, 정부는 교통소통을 이유로 집회금지가 가능한 주요도로에 대통령실 앞 이태원로를 추가하는 시행령을 개정함.
- 신고제가 아닌 사실상 집회 허가제 : 불법 전력이 있는 단체의 집회 제한 방침, 10.29이태원참사 촛불문화제 행진도 출퇴근시간대 금지 통고함.
- 비폭력집회 강제해산, 폭력 진압 등 : 비정규직이제그만공동투쟁 야간문화제 사전 봉쇄, 체포, 강제해산, 포스코 광양제철소 노동자들의 노조법에 따른 합법적 농성에서 고공1인 시위를 벌이던 한국노총 금속노조 사무처장을 경찰봉으로 안면 가격, 양회동 열사 시민분향소 강제철거 등

1) 공권력감시대응팀에서 2022년 1월부터 2023년 1월 사이 서울지역 집회금지현황을 정보공개청구한 자료에 따른 것이다(이호영, “집시법 11조 개정의 의미와 이후 현실-절대적 금지에서 예외적 허용, 결국 달라진 것은 없다”, 2023. 4. 11.자 집시법 제11조 폐지를 위한 토론회 자료집 23-25쪽 참고)

- 전장연 시위에 대한 과도한 탄압 : 서울 지하철역에서 진행하고 있는 지하철 타기 행동에 대해 정부는 불법 행위로 매도하며 원천봉쇄하거나 폭력적으로 방해, 과도한 민형사상 법적 조치를 통해 시위 참가자를 억압함. 최근에도 서울교통공사는 전장연의 지하철 선전전에 대해 주거지역, 학교주변, 군사시설 인근의 집회 시위를 금지 또는 제한할 수 있는 집시법 8조5항을 근거로 불허하겠다는 입장을 발표하고 실제로 이에 대한 입장발표 기자회견을 진행한 전장연 박경석 대표를 업무방해, 퇴거불응, 기차방해 혐의로 체포했고, 그 과정에서 박경석 대표는 부상을 입어 응급실로 이송되는 일이 있었고<sup>2)</sup>, 이후 침묵 선전전까지 공사직원 100여명이 가로막아 제지함.<sup>3)</sup>
- 야간집회 금지 부활 시도 : 윤석열 정부와 국민의 힘은 당정협의를 통해 자정 이후 집회 시위를 금지하도록 하는 집시법 개정안을 발의함<sup>4)</sup>
- 집회진압 기동연습 재개, 위험성 장비 재도입 시도 : 시위자들이 해산 명령에 불응하는 상황을 가정한 집회진압 기동연습을 재개하고, 박근혜 정부 탄핵 정국 당시 마지막으로 사용했던 캡사이신 1463ℓ와 분사기 280대를 새로 2023년 3월에 새로 구입함.
- 지방정부의 집회의 자유 침해 : 서울, 인천, 대구 등 여러 지방자치단체에서 조례를 제개정하여 광장이나 공공청사 인근에서의 집회시위를 금지하거나, 광장사용을 허가 사항으로 정한 뒤 집회 목적의 사용신청에 대해서는 사용을 불허하는 방식으로 집회를 차단하고 있음.

## 2) 쟁점 및 의견

- 현재와 법원은 집회의 자유는 장소, 방법, 시간의 선택을 집회 주최자가 자유롭게 선택할 자유를 포함하고, 집회금지는 다른 모든 가능한 수단을 모두 소

2) 한겨레, 전장연 대표 경찰에 연행되던 중 헬체어서 떨어져 병원 이송(2023.11.24.)  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1117716.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1117716.html)

3) 한겨레 “전장연은 침묵도 소란이다”... 서울교통공사, 역사 진입 불법 차단(2023.12.01.)  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1118701.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1118701.html)

4) 국민의힘 박성민 의원 대표발의 <집회와 시위에 관한법률 개정안>(의안번호 2122587, 2023.6.12. 발의)

진한 최후의 방법이어야 하며 매우 예외적이고 최소한에 그쳐야 한다는 입장을 일관되게 견지하고 있음. 이에 따라 대통령 집무실 앞 집회금지는 위법이라는 판결을 계속하고 있음. 출퇴근 시간대의 집회 금지에 대해 집무실 앞과 똑같이 법원에 집행정지를 신청하고, 인용 결정을 받아 집회를 하는 일 역시 반복되고 있음. 경찰이 지속적으로 금지통고와 소송을 반복하고 있는 것은 시간적, 경제적 비용을 초래하는 것이고, 시민들의 권리를 괴롭히는 행위임.

- 최근에도 서울고등법원은 대통령실 주변 100미터 이내에서도 집회시위가 가능하다고 판결함.<sup>5)</sup> 법원이 1심에서도 대통령실 100미터 이내 집회 시위를 금지한 경찰의 조치가 위법하다고 판결했음에도 불구하고 경찰은 ‘유사시 대통령이 집무실에서 눈을 붙이기도 하니, 대통령실도 집(관저)으로 봐야 한다’며 항소했지만 법원은 이를 받아들이지 않은 것임. 재판부는 “대통령이 사인의 지위에서 누리는 주거의 안정과 평온은 가급적 보장되어야 하더라도, 이와 별개로 국민의 의사에 귀를 기울이며 소통에 임하는 것은 대통령의 일과 중에 집무실에서 수행해야 할 주요 업무로 볼 수 있다”고 판결함. 또한 “집회의 자유는 국민의 집단적 의사표현을 보호함으로써 민주주의의 근간을 이루는 기본권이다. 절대적 집회 금지 장소를 확정하는 것을 특히 신중을 기해야 할 문제”라며 집시법 11조3호(대통령 관저 주변 집회 금지)에 ‘대통령 집무실’을 추가하는 법안에 대해서도 신중하게 판단해야 한다는 입장을 밝힘.
- 최근 팔레스타인 집회의 경우에도 경찰은 행진 구간 중 이스라엘 대사관의 기능과 안녕을 해할 우려가 있다며 일부 구간을 제한하고, 행진을 역방향으로 하라고 제한 통보를 했지만 재판부는 △행진의 목적이 이스라엘의 가자지구 공격에 대한 규탄으로 이스라엘 대사관을 대상으로 하지 않으며, △일요일이라 대사관이 휴무이고, △참가 예정인원도 1000명이라 많지 않고 10명의 질서유지인을 두어 평화적으로 개최할 예정이고, △행진 제한구간인 청계남로 구간의 경우 청계천이 있어 직선으로 이동할 수 없으며, △지난 2023. 10.22. 및 2023. 11.4 집회의 경우 평화롭게 진행되었다는 점을 중

5) 뉴스타파 “대통령실 주변 집회시위 가능”...항소심도 경찰 패소, 시민단체 승소  
<https://newstapa.org/article/dVi2s>

합하여 행진을 허용한다고 해도 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없으며, △세종R→종각R 구간을 신고된대로 순방향으로 행진한다고 교통소통에 심각한 장애를 준다고 보기 어려워 공공복리에 영향을 준다고 볼수 없다고 판단하여 경찰의 집회 제한에 대한 집행정지를 인용함.<sup>6)</sup>

- 야간집회 금지 조항은 2009년 헌법재판소가 헌법 불합치 결정을 해 폐지된 바 있음에도 불구하고 법 개정안을 발의한 것으로 이는 유엔 자유권위원회가 “집회 개최가 언제는 가능하고 언제는 불가능하다는 식으로 시간 또는 날짜 자체에 제한을 두면 그 제한과 규약과의 양립 가능성에 대한 우려가 제기된다 (CCPR/C/GC/37)고 명시한 것에도 반하는 것임. 법원 역시 정부가 지난 9월 심야시간대(0~6시) 집회 시위 전면금지 방침을 밝힌 이후 시민단체가 심야 집회 금지 처분의 집행을 정지해달라며 경찰을 상대로 낸 집행정지 신청을 받아들이고 있음.<sup>7)</sup>
- 장애인권리보장 촉구를 위한 지하철 타기 행동 과정에서 벌어진 경찰의 과잉진압에 대해서는 2023년 4월 26일, 유엔 집회결사의 자유 특별보고관 등이 한국 정부에 △법적 근거가 충분치 않은 과도한 진압으로 인한 평화로운 집회 시위 권리 침해 △장애인권 활동가들에 대한 부당한 소송 △집회에 대한 혐오를 조장하는 정치인들의 발언 △장애인 권리 보장을 위한 예산 부족 △장애인 단체와의 진정성있는 협의 부재 등에 대해 우려하는 서신을 발송한 바 있음.<sup>8)</sup>

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 우리나라는 헌법상 집회 결사의 자유를 명시적으로 보장하고 있고, 자유권 규약의 당사국으로서 집회결사의 자유를 보장할 의무를 지님. 집회의 권리는 민주사회의 시민이라면 누구나 누려야 하는 기본권임. 평화적 집회의 권리가 존

6) 팔레스타인과 연대하는 한국시민사회 긴급행동 보도자료 (2023.11.25)

7) 한겨레, 경찰 심야집회 금지에 법원 또 제동... 집회의 자유 침해(2023.11.10.)

[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1115773.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1115773.html)

8) <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28003>

중 및 보장되지 못하는 것은 전형적인 탄압의 표시라고 할 수 있음.<sup>9)</sup>

- 지난 4차 자유권 심의에서도 평화로운 집회의 권리에 대해 자유권위원회가 특별히 강조하고 이행상황을 보고하도록 하였는데, 이번 5차 심의에서도 같은 권고를 받아서 정부는 2026년 11월까지 이행상황에 대한 추가 정보를 제출해야 함. 즉, 한국의 자유권 관련해서 집회의 자유는 유엔이 특별히 주목하고 있는 사안이라 할 수 있음.
- 집회의 자유 억압에 대해 아래와 같은 정책들이 취해져야 할 것임.
  - 헌법에 보장된 집회의 자유 억압 정책 중단
  - 대통령 집무실 앞 집회의 자유 보장
  - 많은 사람들이 모이는 집회에서 필연적으로 발생할 수 있는 소음, 교통불편 등을 이유로 민주적 기본권인 집회의 자유 행사를 금지하지 말 것
  - 평화적 집회에 대해 캡사이신, 물대포 등 위해성 장비 사용 금지
  - 추모제, 문화제 등 평화적 집회에 대해 경찰의 해산, 물리적 진압 등 위헌, 위법적인 경찰의 집회 대응 엄벌 및 금지
  - 헌법적 기본권이자 민주정치의 필수불가결한 집회의 자유를 조례로 방해 또는 금지하는 위헌적 행태 중지
- 무엇보다 위원회의 권고사항인 집시법 제11조와 제12조의 폐지 혹은 개정을 이행해야함. 구체적으로 집시법 제11조는 제정 당시부터 국가기관 및 청사, 역 등 광장에서의 집회를 금지하였고 이후 법률 개정으로 금지 대상이 삭제되고, 그 범위도 축소되었음. 그러나 공공장소에서의 집회를 원칙적으로 막고 있기 때문에 이의 폐지가 필요함.

9) 일반논평 37호(2020) : 제21조 평화적 집회의 권리

## 2. 명예훼손의 비범죄화

### □ 국가별인권상황정기검토(UPR)

#### 1) 권고내용

- 표현의 자유를 보호하기 위해 명예훼손을 형사 처벌하는 법률을 민사법률로 대체할 것(미국)

#### 2) 정부입장

- 참조(noted): 국회에서 「형법」개정안에 대한 논의를 계속하고 있다. 한국 정부는 표현의 자유뿐만 아니라 피해자 보호에 공백이 생기는지 여부, 강력한 민사제재인 징벌적 손해배상 제도 구비 여부 등을 고려하여 입법 논의를 지원하겠다.

### □ 자유권위원회 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/5)

#### 1) 권고내용

- 위원회는 이전 권고들과 관련하여 명예훼손을 비범죄화하기 위한 조치가 없었던 것으로 보이는 점과 형법조항에 따라 최대 7년의 징역형이 적용될 수 있다는 점에 우려를 표한다. 특히 정부나 기업의 이해관계에 비판적인 견해를 표명한 언론인이 형사기소를 당하고, 고위공직자와 선출직 공직자들이 자신들을 비판하는 언론인을 상대로 형사 고소를 계속하고 있다는 점에 우려를 표한다.
- 당사국은 명예훼손의 비범죄화를 고려해야 하며, 위원회의 일반논평 제34호(2011)에 명시된 바와 같이 징역형은 결코 명예훼손에 대한 적절한 형벌이 될 수 없음을 명심하여 모든 경우에 형사법은 가장 심각한 명예훼손 사건에 대해서만 적용되도록 제한해야 한다. 형사법이 언론인이나 반대 목소리를 침묵시키는 데 사용되지 않도록 보장하고, 민주주의 작동에 필수적인 비판에 대한 관용 문화를 장려해야 한다.



## 2) 정부입장

- 명예훼손의 비범죄화는 표현의 자유뿐만 아니라 피해자 보호에 공백이 생기는지 여부, 강력한 민사 제재인 징벌적 손해배상제도 구비 여부 등을 고려하여야 할 문제이다.

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

### 1) 명예훼손 비범죄화 관련 현황

- 사실 적시 명예훼손죄는 국가정책에 대한 비판 또는 위법하거나 불법적인 행위에 대한 의견 제시, 정치적 풍자나 비평, 패러디뿐만 아니라 기사 또는 논평, 제품 품평마저도 처벌 가능성이 있어 자유로운 비판과 건전한 공론장을 위축시키고 국민의 알권리를 침해함. 그동안 조직 내 부당한 사안에 대한 고발, 권력에 대한 비판을 위축시키는 도구로 사실 적시 명예훼손죄가 활용되어 왔음. 이로 인해 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 심각하게 제한하고 있음.
- 자유권위원회는 2015년 제4차 심의에서 사실적시 명예훼손죄를 폐지할 것을 권고하였고, 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관 역시 사실적시 명예훼손의 폐지를 권고하였음. 표현의 자유 보호를 위해 명예훼손을 형사처벌의 대상에서 제외하는 것은 전세계적 흐름이기도 함.
- 이번 자유권위원회의 우려와 권고에도 포함되었지만 대통령실, 법무부장관, 행안부 장관 등 공직자들이 자신에게 의혹을 제기한 언론사 기자를 명예훼손죄로 고소고발하는 경우가 부쩍 늘고 있음.<sup>10)</sup>
- 대통령 집무실 선정에 천공이 관여했다는 의혹 기사에 대해 대통령실이 명예훼손으로 한국일보와 뉴스토마토 기자 고발

10) 미디어오늘, 대통령실 ‘천공 의혹’ 기자 고발 위축효과 노렸다 볼 수밖에 없는 이유(2023.2.8.) <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleViewAmp.html?idxno=308385>, 오마이뉴스, 윤석열 정부의 입막음용 고소고발 실태(2023.3.15) <https://omn.kr/2309u>

- 김건희 여사가 관저 선정에 관여했다는 의혹 보도한 한겨레 기자 고발
- 한동훈 법무부 장관 개인정보가 담긴 국회 인사청문 자료를 유출했다는 혐의로 MBC기자에 대한 압수수색 진행
- 이상민 행정안전부 장관도 인사청문회 당시 변호사 시절 청탁사건 연루 논란을 다룬 일간지 기사를 명예훼손 혐의로 고소
- 이동관 방송통신위원장은 YTN의 그래픽 실수에 관계자들을 상대로 3억원 손해배상 청구 소송 제기, 인사청탁 의혹 보도에 대해서도 해당기자들을 명예훼손 혐의로 고소하고 5억 손해청구
- 대선개입 여론조작건으로 뉴스타파, JTBC를 대통령 명예훼손 혐의로 언론사와 기자 자택에 대한 압수수색 진행 등
- 실제로 21대 국회에도 사실적시 명예훼손죄 폐지 혹은 비범죄화하는 개정안 다수 발의되었음.
- 김용민의원대표발의안(의안번호 2111649, 2021년 7월 22일 발의), 박주민 의원 대표발의안(의안번호 2112050, 2021년 8월13일), 최강욱 의원 대표발의안(의안번호2109360, 2021년 3월 4일), 조은희의원 대표발의안(의안번호 2119118, 2022년 12월 26일)등

## 2) 쟁점 및 의견

- 대법원은 공직자를 상대로 한 비판적 의혹 제기를 두고 명예훼손의 불법성을 인정하는 데는 신중해야 한다는 입장임. 공인·공적 사안과 관련한 내용은 ‘악의적 공격’이 아닌 이상 표현의 자유가 우선하고, 공직자 등 공적 인물의 도덕성·청렴성, 업무처리의 적정성 같은 공적 관심사는 감시·비판의 대상이 돼야 한다는 전제하에 일관된 판결을 하고 있음.
- 대법원의 일관된 판례에도 불구하고 대통령 등 공직자의 명예를 훼손한 혐의로 기소돼 재판을 받는 사례가 끊이지 않고 있음. 공직자가 직접 고소를 하는 경우도 있지만, 제3자의 고발에 따라 수사가 시작되고 기소된 사례도 많음.

2011년 의사표현 특별보고관은 공직자와 정부기관이 명예훼손 소송을 제기해서는 안된다고 권고한 바 있음.

- 비록 2021년 2월, 헌법재판소가 5대 4로 사실 적시 명예훼손죄에 대해 합헌 결정을 했지만 4인의 헌법재판관은 감시와 비판의 객체가 되어야 할 국가·공직자가 표현행위에 대한 형사처벌의 주체가 될 경우 국민의 감시와 비판은 위축될 수밖에 없다는 점과 사실을 말하는 것은 일반적인 법감정으로 보아 부정적인 행위가 아니라는 점 등을 들어 위헌적이라고 판단한 바 있음.<sup>11)</sup>

### □ 이행 방안 및 향후 과제

- 내부고발, 비판 등 사회의 공론장을 위축시키는 형법 제307조1항 사실적시 명예훼손죄 삭제

## 3. 사법부의 독립성 및 공정성

### □ 자유권위원회 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/5)

#### 1) 권고내용

- 위원회는 사법부 및 공직자의 부정부패를 보다 광범위하게 방지하기 위한 다양한 조치를 인정하면서도 대법원장과 법원행정처에 임명된 판사들에게 사법권이 집중되어 부정부패 수사가 방해받을 수 있다는 점을 우려한다. 위원회는 2011년부터 2017년까지 사법행정권 남용 혐의로 기소된 전 대법원장을 포함한 전현직 판사 14명에 대한 적절한 제재가 이루어지지 않았고, 단 2명의 판사만이 징계조치에 그쳤으며, 8명의 판사는 현재 재판이 진행중이라는 점에 우려를 표한다.(제2조 및 제14조)

11) 로리더, 헌법재판소, 사실적시 명예훼손죄 형법 합헌...”사실을 말해도 형사처벌(2021.2.25.)  
<https://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=5929>

- 당사국은 사법부와 검찰의 완전한 독립성과 공정성을 보호하고 부당한 압력이나 간섭없이 자유롭게 활동할 수 있도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 또한 판사와 검사의 선발, 임명, 정직, 전보, 해임 및 징계절차가 규약과 사법부 독립에 관한 기본 원칙 및 검사의 역할에 관한 지침을 포함한 관련 국제기준을 준수하도록 보장해야 한다. 또한 사법권 남용이 효과적으로 조사, 기소되고 그에 상응하는 처벌로 제재될 수 있도록 보장해야 한다.

## 2) 정부입장

- 특별한 입장없음

### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 사법농단 사태는 제왕적 대법원장 권력을 바탕으로 양승태 전 대법원장과 법원행정처가 정치적 목적을 위해 박근혜 청와대와 거래하거나 개별 법관들을 사찰하고, 학회를 해산하거나 인사불이익을 시도하고, 판결의 배당이나 판결문 수정에 관여하고, 판결을 특정 방향으로 유도하는 등 헌법이 보장한 법관과 재판의 독립을 중대하게 침해한 사건임
- 이러한 사법농단 사태가 드러난 지 6년의 시간이 흘렀음에도, 관여법관들에 대한 형사 재판은 대부분 무죄판결이 내려지고 있고, 징계는 제식구 감싸기 식으로 일부 법관에 대해 극히 미미한 처분만 내려졌음. 헌법재판소 또한 탄핵소추된 임성근에 대해 각하 처분 하는 등 가담한 법관들에 대한 처벌은 지지부진함.
- 검찰은 지난 9월 15일, 강제징용 피해자 손해배상 등 각종 재판 부당 개입, 사법부 블랙리스트 작성 주도, 비자금 조성 등 47개에 달하는 혐의를 받는 사법농단의 최정점 양승태 전 대법원장에게 징역 7년을 구형, 고영한·박병대 전 법원행정처장에게 각각 5년과 4년을 구형하였으며, 재판부는 내년 1월 26일 1심 선고를 내릴 예정임. 또한 징역 7년이 구형된 임종현 전 법원

행정처 차장의 1심 선고가 2024년 2월 5일 있을 예정임.

- 검찰이 법원에 통보한 66명의 사법농단 비위 법관 중 징계위에 회부된 법관은 10명 뿐이고, 각각 감봉 6개월, 견책, 무혐의 처분된 3명(신광렬, 조의연, 성장호)를 제외하고는 법관의 명단조차 공개되지 않음.
- 정부는 당초 자유권위원회에 제출한 보고서를 통해 사법행정기관인 법원행정처에서 법관이 상근하지 않도록 하는 ‘비법관화’를 지속적으로 추진하여 2023년 완료할 예정이라고 밝힘. 그러나 심의 과정에서 정부는 추가 보고서를 제출하면서 2023년 완료 부분을 삭제하고, “사법행정기관인 법원행정처는 법관이 관여 최소화를 지속적으로 추진하여 법원행정처에 상근하는 법관의 수를 줄였습니다”로 변경함.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 사법농단의 핵심 원인은 대법원장에게 집중된 제약적 사법행정권, 법원행정처를 중심으로 판사의 관료화, 서열화를 강화하는 인사구조 등 관료적 사법행정 구조에 있음. 사법농단 재발을 방지하기 위해 법관 관료화를 해소하는 제도적 개혁이 수반되어야 함.
- 대법원은 2019년 9월, ‘사법행정자문회의’를 출범시켰지만 자문기구에 불과해 대법원장의 사법행정권 분산과 견제라는 목적을 달성하기 어려움. 법원조직법 개정을 통해 대법원장에게 독점된 사법행정권을 분산시켜야 함.
- 실제로 국회에는 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의 의결기구로서 합의제 기관인 사법행정위원회를 도입하고, 법원행정처는 폐지하는 「법원조직법」개정안(의안번호 2101458, 이탄희 의원 대표발의 / 의안번호 2103726, 이수진 의원 대표발의 / 의안번호 2104341, 백혜련 의원 대표발의) 계류중이 제출되어 있음.
- 참여연대 역시 제안적 대법원장 체제 해소하고 사법의 민주적 통제 강화하는 (가칭)사법행정위원회 설치를 위한 「법원조직법」개정을 요구하고 있음.

- 사법행정 전반의 심의·의사결정 및 집행 등 총괄권한을 갖는 합의제기구 ‘사법행정위원회’를 설치함. 현행 법원행정처와 사법정책자문위원회는 폐지하며, 대법원장과 법원행정처가 행사하는 사법행정권한(법관 인사권을 포함함)을 사법행정위원회에 이관하여 수행하도록 법원조직법 제9조, 19조, 25조의 2, 33조, 41조, 44조 등 관련 조항을 개정함.
- 민주적 통제와 견제, 균형의 원리가 작동하게 하기 위해 사법행정위원회 구성에 있어 외부 비(非)법관위원을 과반수 이상으로 하고, 위원 중 3분의 1 이상은 상근하는 구조를 두도록 구성의 근거 규정을 신설함.
- 법원행정처를 대신할 행정 실무 지원기관으로 (가칭)‘법원사무처’를 설치하고, 법관 관료화를 방지하기 위해 상근법관이 임명되지 않도록 하는 명문규정을 법원조직법에 신설함.



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제4]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 차별금지법 및 성 소수자 분야

류민희

(공익인권변호사모임 희망을 만드는 법 변호사)





## 이행 방안 및 향후 과제 : 차별금지법 및 성 소수자 분야

류민희 (공익인권변호사모임 희망을 만드는 법 변호사)

### I. 개괄

2023년은 국가별 인권상황 정기검토(이하 “UPR”)와 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(이하 “자유권규약”)을 통해 통합적으로 한국의 국제인권법적 의무를 확인할 수 있는 의미 있는 해였다. 세계인권선언 75주년의 해인 올해에도 여전히 세계는 수많은 분쟁, 인권침해, 전쟁범죄 등으로 아픔을 겪고 있다. 지금 우리는 인류가 75년 전 세계인권선언과 인권협약 등을 통해 스스로 천명한 약속, 그리고 그 중에서도 평등과 반차별 의무를 환기하고 인권 책무를 재다짐하여 완수해야 한다.

인권의무를 계속 부인하는 국가는 국제인권시스템에서 반드시 책임을 묻게 된다. 이 글에서는 한국의 보다 진전된 미래를 위해 평등, 반차별, 성소수자의 권리와 관련하여 국제인권 의무를 밝히고 한국 정부의 이행 방안에 대해 제언하고자 한다.

## II. 평등과 반차별의 권리

### 1. 포괄적 차별금지법

#### 1) 국제인권기준<sup>1)</sup>

그 이전은 각 국가별로 개별적인 차별금지법을 발전시키는 시기였다면 1990년대부터는 전세계적으로 포괄적 차별금지법 입법에 대한 사회적 목소리가 커진 시기였다. 유엔을 비롯한 국제인권 및 지역인권체제에서도 이 목소리에 부응했다. 모든 조약기구에서 협약이 행여부를 심사하는 인권전문가들은 조약이행의무로서 포괄적 차별금지법 입법을 당사국에게 권고했고, UPR에서도 검토국가들은 당사국에게 입법을 권고하였다.

하지만 지금도 한국을 비롯해 여전히 포괄적 차별금지법을 입법하지 못한 국가들이 남아있고 유엔인권최고대표사무소는 입법을 위한 노력을 다각적으로 지원하고 촉구<sup>2)</sup>하는 동시에 국제인권의무를 준수하기 위한 포괄적 차별금지법의 필수 요소를 자세히 설명하는 작업을 준비해왔다.

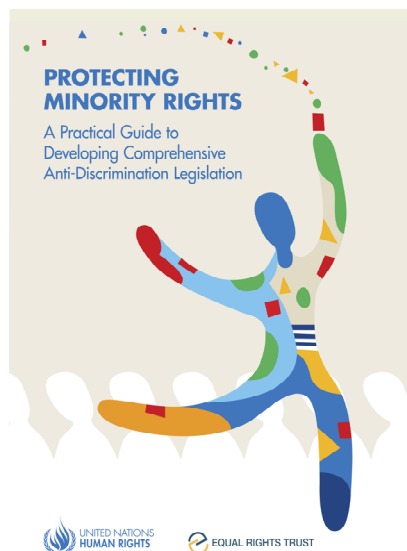
유엔인권최고대표사무소는 2022년 12월 7일 “소수자 권리 보호: 포괄적 차별금지법 제정을 위한 실용 지침서(Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation) (이하 ‘지침서’)”를 출간하며, 유엔 독립전문가들의 성명을 통해 모든 국가에게 인권책무에 있어서 “포괄적 차별금지법이 우선순위”여야 한다고 밝혔다.<sup>3)</sup>

---

1) 아래 장은 2023. 4. 27. <차별금지법/평등법 발의 3년 대한민국 혐오차별 현실 진단 대토론회>의 발제문 중 일부를 발췌했다.

2) 대한민국 국회에 ‘국제인권법에 의해 보호되는 다양한 사유를 망라하는 강력하고 포괄적인 평등법(차별금지법)을 제정’할 것을 촉구하는 내용의 유엔인권최고대표사무소, 대한민국에 대한 언론브리핑노트 (Press briefing notes on Republic of Korea)  
<https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2021/12/press-briefing-notes-republic-korea>  
<https://equalityact.kr/press1220/> (비공식 국문본)

3) <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un>



이 지침서는 차별금지법이 나아갈 바에 대한 미래적 비전을 담은 희망사항이 아니며 국제인권법의 현재적 해석으로 철저히 ‘당사국의 의무사항’만을 담은 것이다. 따라서 지침서는 입법을 위한 실무서이면서 당사국의 포괄적 차별금지법 입법 의무와 그 내용에 대한 직접적 유권해석 문서이다.

폴커 튀르크 유엔인권최고대표는 발간 성명에서 “지침서는, 모든 사람이 존엄과 권리에 있어 평등하고, 누구도 남겨두지 않는(no one is left behind) 사회를 만들기 위한 토대를 만드는, 포괄적인 차별금지법의 필수 범위, 구조, 내용에 대한 명확하고 접근 가능한 지침을 제공하기 위해 기존의 국제법적 기준을 종합하고 조화시켰습니다. 규범적인 내용을 요약하는 것 외에도 구체적인 국가별 사례와 실용적인 지침을 제공합니다. 이 지침은 정부, 국회, 국가인권기구, UN 직원, 시민사회 대표, 소수자 및 기타 인권 옹호자들을 위하여 명확하고 명백하며 포괄적인 지침에 대한 오랜 숙원을 채웁니다.”라고 밝혔다. 현재 유엔인권최고대표사무소는 지역사무소 등을 통해 지침서를 소개하고 관계자들을 위한 실무워크숍을 진행하고 있다.

인권협약은 당사국에게 인권에 관해 존중, 보호, 실현의 3가지 의무를 부여한다. 존

중은, 국가가 법, 정책, 관행에 있어서 차별로부터 삼가야 할 의무를 부여한다. 새로운 차별을 만들어서는 안 되며, 이미 존재하는 차별적 정책은 철폐해야 하는 것이다. 보호는 다른 모든 주체가 가하는 차별로부터 인권주체를 보호할 의무이다. 따라서 보호 의무에서 차별금지법제가 ‘포괄적’임을 요구된다. 실현은 사실적 차별을 제거하고 평등과 반차별을 향유하기 위한 모든 노력들을 말한다. 정책, 계획, 전략의 개발과 이행, 데이터 수집과 분석, 보고서, 대중 교육, 인식 제고, 기구 설립, 적극적 조치, 그리고 편견, 고정관념 등 차별의 근원에 대항하기 등의 다양한 일들이 포함된다.

특히 장애인권리위원회는 일반논평 제6호에서 포괄적 차별금지법이 포용적인 평등을 이룩하기 위한 필수적인 수단이라고 하며 “포용적 평등은 협약 전반에 걸쳐 발전된 평등의 새로운 모델이다. 이는 실질적 평등 모델을 수용하고 평등의 내용을 다음과 같이 확장하고 자세히 설명한다. (a) 사회경제적 불이익을 해결하기 위한 공정한 재분배의 차원 (b) 낙인, 고정관념, 편견 및 폭력에 맞서고 인간의 존엄성과 상호교차성을 인정하기 위한 인식의 차원 (c) 사회 집단의 구성원으로서 사람의 사회적 본성을 재확인하고 사회에 포함됨으로써 완전한 인간성을 인정하는 참여적 차원 (d) 인간 존엄성의 문제로서 차이를 위한 공간을 만들기 위한 수용적 차원. 우리 협약은 이렇게 포용적인 평등을 기반으로 한다.”

인권의 존중, 보호, 실현 3가지 의무에 따라, 평등을 ‘기계적 같음’이 아니라 이렇게 온전히 이해함으로써, 포괄적 차별금지법의 목적, 포괄적 차별금지법 입법의 필수성과 법을 구성하는 필수적 요소들이 분명히 도출되며 지침서는 아래와 같이 안내하고 있다.

## 국제인권의무를 준수하기 위한 포괄적 차별금지법의 필수요건

### 가. 포괄적이기 위한 조건들

지침서는 아래와 같은 요소들이 포괄적 차별금지법의 필수요건이라고 보며 해당 항목에 대해 자세히 실시하고 있다.

- 법에 의해 규율되는 삶의 모든 영역에서, 광범위하고 확장가능한 차별금지사유에 기반한, 차별의 모든 형태와 표현을 금지해야함
- 국제인권법에서 인정하는 정의와 일치하는 모든 형태의 차별에 대한 명확한 정의를 제공해야함
- 차별과 불이익을 경험하거나 노출된 개인과 집단의 평등 실현을 위해 고안된 적극적인 조치의 채택을 명시적으로 허용, 요구 및 제공해야함
- 접근성을 보장하고 평등의무를 신설하여 공적 영역과 사적 영역에서 평등권과 반차별권리의 실현을 운용할 수 있게 함
- 효과적이고 위하력이 있으며 비례적인 제재를 포함한 효과적인 구제책, 피해자에 대한 인정·보상·배상, 관련 제도적·사회적 구제책 등을 제공해야 함
- 진정인이 일응 차별 추정 사례를 제기한 후 입증 책임을 전환하는 조항과 불이익 금지 조항을 포함하되 이에 국한되지 않는 정의 접근 보장을 위한 필요한 절차상 보호 장치 및 개정을 수립할 것
- 효율성을 보장하기 위해 충분한 자원, 기능, 권한을 갖춘 독립적이고 전문화된 평등 기구의 설립을 제공할 것
- 구조적 차별을 해결하고 평등을 향한 진전을 이루기 위해 필요한 기타 이행 조치의 채택을 의무화할 것. 여기에는 차별적인 정책 영향이 발생하기 전에 식별 및 방지하고 평등 실현에 필요한 영향을 평가하고 보장하기 위해 공법 및 정책의 모든 측면에서 평등영향평가를 사용하는 것이 포함되어야 함

## 나. 차별금지

양대 조약에는 차별에 대한 직접적인 정의는 없지만, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약에 존재하는 정의와 자유권위원회 일반논평 제18호, 사회권위원회 일반논평 제20호를 종합하면 유엔인권협약상 차별에 대한 정의는 “인권 및 기본적 자유의 동등한 인정, 향유, 행사를 무효화하거나 손상시키거나, 법으로 규정된 모든 삶의 영역에 대한 동등한 참여를 방해하는, 목적 또는 효과가 있는, 하나 이상의 차별금지사유에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한.” 이며 차별금지에는 “차별금지사유에 근거한 괴롭힘과 정당한 편의 제공 거부를 포함한 모든 형태의 차별이 포함”된다고 보고 있다.

한편 차별여부를 판단하기 위한 실제적 혹은 가상적 ‘비교집단’의 설정은 법적 정의의 필수적 요소가 아니며, 사건 판단에 대해서도 비교집단 설정의 어려움은 판단 요소가 되어서는 안 된다고 보고 있다.

결국 차별과 금지를 정의하기 위해서는 크게 4가지 요소, 인적 범위(누가 보호되는가), 권리에 따라 금지되는 행위(어떤 행동으로부터 보호되는가), 물적 범위(어디서 보호되고, 누가 그 의무를 가지는가), 행위의 정당화 범위(어떤 차등대우는 왜 허용되는가), 가 분명히 결정되어야 한다.

## 인적 범위

먼저, 차별금지사유는 지위, 정체성, 특성, 신념 등을 포함하는데 이 목록은 포괄적이며 확장 가능해야 한다.

1948년 세계인권선언 이후 차별금지사유에 대한 이해는 계속 진화해왔으며, 세계인권선언, 인권협약에 명시적으로 포함된 차별금지사유 외에도 위원회는 개인진정, 일반논평, 최종권고 등을 통해 차별금지사유를 확장해왔다. 특히 ‘기타 신분’라는 조항 형식은 추후 동일한 성질의 차별을 발견할 수 있게 하는 유연한 조치로 평가된다. 사회권일반논평 제20호는 “차별의 성질은 맥락에 따라 다르고 시간에 따라 진화한다. 따라서 합리적이고 객관적으로 정당화 될 수 없으며 제2조 제2항이 명시적으로 인정한 사유에 비견할만한 성질을 가지고 있는 다른 형태의 차등적 대우들을 포착하기 위해, “기타 신분”이라는 사유에 대해 유연하게 접근해야 한다”고 자세히 설명한다.

이러한 확장 가능성을 고려하면서 현재 국제인권법상 인정되는 (하지만 이에 한정되지 않는) 차별금지사유는 다음과 같다.

연령; 출생; 법적, 가족, 보호자 지위; 피부색; 카스트를 포함한 혈통; 장애; 경제적 지위; 민족성; 성별 표현; 성별 정체성; 질병에 대한 유전적 또는 기타 소인; 건강 상태; 원주민 기원; 언어; 결혼 여부; 모성 또는 친자 관계; 이민자 신분; 소수자 지위; 출신국; 국적; 거주지; 인권 옹호자 지위, 노동조합 가입 또는 정치적 소속을 포함한 정치적 또는 기타 의견; 임신; 재산; 인종; 난민 또는 망명 상태; 종교 또는 신념; 성별과 젠더; 성별 특성; 성적 지향; 사회적 출신; 사회적 신분; 또는 기타 신분.

한편, 금지되어야 하는 차별에는 당연히 연계(예. 장애를 가진 사람의 가족이 겪는 차별)와 간주 차별(예. 실제 롬인이 아니지만 롬인으로 오해되어 받은 차별)도 포함된다.

다고 본다.

또한 유엔조약기구들은 수십 년간 차별이 여러 사유에 기반해서 복잡한 방식으로 발생할 수 있음을 인지하고, 최근 개인통보 사건 등에서 교차성과 다중적 차별을 다루고 있다. 중첩된 차별은 두 가지 이상 별개의 차별금지사유에 기반하여 발생하며 개별 차별금지법에서도 이를 대응할 수 있다. 교차차별은 두 가지 이상의 차별금지사유에 함께 작용하여 새로운 차별을 만들며 포괄적 차별금지법이 이를 다루지 않는다면 보호의 공백이 생기게 된다.

### 금지되는 행위

인권협약들은 “모든 종류의 차별”이라는 표현을 사용하면서 직접 차별, 간접 차별, 차별금지사유에 기반한 괴롭힘, 정당한 편의제공의 거부, 분리(segregation), 불이익 조치 등 크게 6가지 종류의 차별을 인지하고 있다. 차별은 명시적이거나 묵시적일 수 있다. “목적 또는 효과가 있는” 표현에서 보듯이 차별에는 동기나 의도를 포함하지 않는데 피해와 속성 사이의 인과관계만 있으면 충분하다고 본다.

### 물적 범위

물적 범위는 2가지로 작동한다. 첫째, 모든 기본권과 인권(예. 집회의 자유, 사회보장권)에 관한 반차별의 권리<sup>4)</sup>, 둘째, 독립적인 권리로서<sup>5)</sup>, 법에 규율되는 모든 범위의 행위(예. 거래 등 사적영역)에 대한 반차별의 권리를 통하여 규정된다. 국내 입법례로는 남아프리카공화국의 차별금지법 제5조 제1항이 “이 법은 국가와 모든 사람을 구속한다”는 표현으로 물적 범위를 분명히 한다.

- 
- 4) 자유권규약 제2조 제1항 “이 규약의 각 당사국은 자국의 영토내에 있으며, 그 관할권하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다”, 사회권규약 제2조 제2항 등
- 5) 자유권규약 제26조 “모든 사람은 법앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 이를 위하여 법률은 모든 차별을 금지하고, 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적, 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등의 어떠한 이유에 의한 차별에 대하여도 평등하고 효과적인 보호를 모든 사람에게 보장한다.”

## 정당화 사유

차등 대우를 하는 것이 필요하고 적절했던 경우에는 예외적으로 정당하다고 볼 수 있다(예. 정당한 편의제공 거부 관련 ‘과도하거나 부당한 부담’). 한편 이 판단은 차별 형태와 금지사유에 따라 다를 수 있다. 직접 차별은 아주 예외적으로만 정당화된다. 하지만 이러한 비례성 평가는 괴롭힘과 보복조치에는 적용되지 않는다. 한편 (사법접근에 대한) 절차적 편의제공에 대한 거부에는 ‘과도하거나 부당한 부담’ 항변을 할 수 없다.

EU 등에서 좁게 몇 가지 차별금지사유에 기반한 예외나 면책 조항을 두는 것은 그 외의 경우에는 차별행위를 전혀 허용하지 않겠다는 예이며, 예외를 늘리려는 입법자의 의도라고 볼 수 없다.

## 적극적 조치

평등권은 적극적 조치의 채택을 요구한다. 적극적 조치에는 불평등을 줄이거나 극복하고 평등을 실현하기 위한 모든 입법, 행정, 정책 조치가 포함된다(예. 국회의원 선거 후보의 여성할당제, 교육기관의 인종 할당제). 다만 이러한 조치는 시간 제한이 있어야 하고 정기적인 검토를 받아야 하며 평등을 증진하거나 달성하려는 목적에 비례해야 한다.

적극적 조치가 불평등하거나 분리된 기준을 유지하도록 해서는 안 된다. 따라서 채택된 적극적 조치 조치는 시간 제한이 있어야 하며 정기적인 검토를 받아야 하며 평등의 목적이 달성되면 중단되어야 한다. 하지만 시간 제한이 반드시 기간이 짧다는 의미로 해석되지는 않는다.

## 평등 의무

국가는 위의 조치들 외에도 차별을 제거하고 참여의 평등을 보장하여야 하는 적극적 의무를 부담한다. 첫째, 접근성은 물리적 환경, 교통, 정보 통신, 작업장, 교육, 의료서비스, 대중공개 시설 및 서비스에 대한 평등한 접근을 보장하는 의무이다. 국가는 접근성에 대한 최소 기준 및 지침을 제시해야 한다. 접근성 의무는 당사자의 요청과



상관없는 사전적 무조건적 의무이다. 접근성 표준을 지키지 않는 것도 차별의 한 형태이다. 둘째, 법적 평등의무로서 국가는 1) 차별의 예방 의무, 2) 조직적 의무, 3) 주류화 의무를 부담한다는 의미이다. 셋째, 어떤 방식으로 평등의무를 수행할 지는 국가가 재량을 가지나 이 의무 수행의 최소한의 효율성은 보장하여야 한다.

#### 다. 효과적인 구제책

차별을 금지하는 것만으로는 국제인권의무를 준수하지 못한다. 반차별에의 권리가 실질적으로 효과적일 수 있도록 보장하여야 한다. 따라서 효과적이고 위하력이 있으며 비례적인 제재를 포함한 효과적인 구제책으로서 피해자에 대한 인정·보상·배상, 관련 제도적·사회적 구제책 등을 제공해야 한다. 차별을 시정, 저지, 방지하고 재발을 방지할 수 있도록 차별을 판단하는 법원과 기구에 충분한 권한을 부여해야 한다. 법에서 구제책의 유형을 지정할 때 그 목록은 예시적이어야 한다. 법원과 기관은 사건에서 문제되는 피해의 유형, 범위 등에 따라 적절한 구체 조치를 제시할 수 있는 재량을 가져야 한다.

#### 라. 집행과 정의 접근(access to justice)

반차별권이 실용적이고 효과적이기 위해서는 차별에 노출된 개인이 정의에 접근할 수 있어야 한다. 이는 크게 2가지, 정의접근성과 증거·입증의 문제로 귀결된다.

먼저, 차별금지법을 다루는 기구는 차별에 노출된 개인이 쉽게 진정할 수 있도록 접근성을 보장하여야 하며, 소송구조나 지원, 언어지원, 진정 관련 교육프로그램, 물리적 장벽 제거 등이 이에 해당할 수 있다. 또한 진정인 지위에 대해서도 포함적인 접근을 할 것을 요구하는데, 피해자 개인이 아니더라도 이해관계가 있는 제3자(개인 혹은 단체)가 피해자의 동의 혹은 피해자를 대리하여 제기할 수 있다. 특히 피해자들이 집단인 경우 이러한 넓은 진정인 지위 인정이 피해 구제에 효과적이다.

둘째, 증거·입증의 문제이다. 차별은 당사자 사이의 권력 차이와 차별자만이 아는 정보의 존재를 그대로 반영한다. 따라서 일반적인 절차법을 그대로 적용한다면 종종 불공정한 결과를 낳게 된다. 따라서 차별금지법은 민사 및 행정법에서 입증책임의 전

환을 요구한다. (형사법에는 적용될 수 없다) 사회권 일반논평 제20호도 “쟁점이 되는 사실이나 사건에 대한 정보를 해당 당국이나 다른 피고인이, 완전히 또는 일부만 독점적으로 가지고 있는 경우, 입증책임은 해당 당국이나 다른 피고인에게 있다고 간주되어야 한다.”라고 보고 있다.

#### 마. 평등 기구

지침서는 차별금지법은 전문화된 평등기구 설립도 포함하여야 한다고 하고 있다. 조직적 요건에 대해 국가마다 형식과 구조는 재량이 있으나, 국가인권기구 설립에 대한 파리 원칙에 준하는 권한과 의무, 독립성 보장, 운영방식 등을 권고한다. 다만 지침서는 일반적인 국가인권위원회와 평등기구는 구분된다고 보고 있다.

#### 바. 이행

한편 평등영향평가는 반차별에 대한 권리를 이행하고 집행하는 데 필수적인 도구라고 보고 있다. 정책 및 결정이 직간접적으로 차별하지 않도록 하고 차별을 받는 개인 및 그룹의 특정 요구 사항을 수용하고 발전시킬 수 있는 방법을 식별하는 조사인데, 사후적이지 않고 선제적이며 데이터에 기반한 평가를 필요로 한다.

잠재적으로 영향을 받을 가능성이 있는 모든 구성원과의 협의를 통해 다양성이 반영되어야 하며 그 평가 결과는 공개되어야 하며 그 이후 정책 변경으로 이어져야 한다.

**보론: 개별적 차별금지법의 도입 여부는 포괄적 차별금지법 입법 의무를 면제하지 않는다**

포괄적 차별금지법은 특정 집단, 특정 사유, 차별 행위 중 일부(노동, 교육 등)만을 규율하는 개별적 차별금지법과는 구분된다. 헌법이나 개별법에 있는 반차별 조항과도 구분된다.

지침서는 당사국은 당연히 특정 집단 구성원의 참여에 대한 구조적 장벽을 식별하고 해결하기 위해 개별적 차별금지법이나 기타 법률을 채택할 수 있다고 밝힌다. 하지

만 개별적 차별금지법 또는 일반적인 반차별 조항의 채택은 포괄적 차별금지법 입법 의무와 충돌하지 않고 이를 면제하지도 않는다고 보고 있다. 따라서 포괄적 차별금지법은 그 자체로 독자적인 입법 의무가 부여된다.

포괄적 차별금지법은 이렇게 일반적인 협약 의무일 뿐만 아니라, 한국은 2000년대 이후 모든 조약기구 심사 및 국가별인권정례검토를 통해 구체적 권고를 반복적으로 받고 있다.

한편, 포괄적 차별금지법은 이제 법관할을 넘는 보편적인 기제로 이해된다. 필수적이지만 평등을 이룩하는데 있어서 충분하지는 않은 아주 기본적인 장치이기 때문이다.

평등을 완벽하게 이룩했다고 주장할 수 있는 나라는 없지만 인류는 노력을 멈추지 않고 있다. 따라서 포괄적 차별금지법의 입법과 시행과 관련된 국제적 논의는 실무적으로 발전하며 서로 참고할 수 있는 상호적 대화이다. 국제인권 의무를 이행하기 위한 국내적으로 성문화하는 작업으로서 다른 나라들의 작업도 소중히 참고할 수 있다.

## 2) 이번 권고

### 제4차 UPR 권고

- 139.32 「포괄적인 차별금지법」을 지체없이 도입할 것(아일랜드);
- 139.44 성소수자에 대한 차별과 사회적 편견을 근절하기 위한 정책을 수립하기 위해 평등법 제정을 위한 정부 전략을 발전시키고, 포괄적 평등법을 통과시킬 것(네덜란드);
- 139.45 모든 형태의 차별을 금지하는 법령을 도입하고, 법령에 인종차별의 개념을 규정하며, 인종적 사유로 인종 혐오를 선동하거나 폭력을 가하는 행위를 형사 처벌하는 법률을 제정할 것(러시아);
- 139.46 성, 종교, 사회적 조건 뿐만 아니라 신체적·정신적 장애, 인종, 성적 지향, 성별 등을 사유로 한 차별도 금지하는 「포괄적 차별금지법」의 시행을 고려할 것(페루);
- 139.47 모든 형태의 차별을 근절하기 위한 포괄적 법률 기틀을 마련하려는 노력을 강화할 것(우크라이나);
- 139.49 모든 형태의 차별을 금지하는 「포괄적 차별금지법」을 제정하기 위한 노력을 지속할 것(코로아티아);
- 139.50 국가인권정책기본계획에 「포괄적 차별금지법」의 제정을 포함하도록 고려할 것(그리스);
- 139.51 「평등법」 제정을 위한 정부의 전략을 개발하기 위한 노력을 지속할 것(그리스);

### 제5차 자유권규약 최종견해

#### 차별 금지, 혐오 표현 및 증오 범죄

11. 위원회는 인종, 민족, 연령, 국적, 종교, 이주 신분, 장애, 성적 지향 및 성별 정체성을 포함하되 이에 국한되지 않는 사유로 인한 차별과 혐오 표현을 다루는 포괄적인 차별 금지법이 당사국에 부재한 것에 대해 여전히 우려하고 있다. 위원회는 또한 북한이탈주민, 무슬림 이주민, 난민 등 특정 집단을 대상으로 한 차별 및 혐오 표현에 대한 지속적인 보고와 코로나19 팬데믹 기간 동안 정치인과 공인들을 포함하여 오프라인과 온라인에서 이주민, 난민 신청자, 난민에 대한 혐오 표현이 증가하고 있다는 보고에 우려하고 있다(제2조, 제19조, 제20조, 제26조).

12. 당사국은 다음을 이행해야 한다:

- (a) 모든 삶의 영역을 명시적으로 다루고 인종, 민족, 연령, 국적, 종교, 이주 신분, 장애, 성적 지향, 성별 정체성 등을 이유로 한 직접적, 간접적, 교차적 차별을 정의하고 금지하며 차별 피해자를 위한 효과적이고 적절한 구제 수단을 보장하는 포괄적인 차별금지법을 채택한다;
- (b) 인권 존중과 다양성에 대한 관용을 증진하고 인종, 민족, 종교, 성적 지향, 성별 정체성 또는 국제 인권법에 따라 보호되는 기타 차별금지사유에 대한 고정관념적 편견을 근절하기 위한 인식 제고 노력을 강화한다;
- (c) 증오 범죄 신고를 장려하고 그러한 범죄가 효과적이고 철저하게 조사되고, 가해자가 기소되고, 유죄 판결을 받은 경우 적절한 제재를 받고, 피해자에게 효과적인 구제책이 제공되도록 보장한다;
- (d) 중앙 및 지방 당국, 법 집행 공무원, 판사, 검사에게 혐오 발언 및 증오 범죄 대응에 관한 적절한 교육을 제공하고, 미디어 종사자에게 다양성 수용을 촉진하는 적절한 교육을 제공한다.

### 3) 이행 방안 및 향후 과제

권고들은 크게 4가지이다. 포괄적 차별금지법 제정, 고정관념적 편견을 근절하기 위한 인식 제고 노력, 증오 범죄에 대한 형사적 대응, 증오 범죄 대응과 다양성에 대하여 법집행자와 미디어 종사자에 대한 교육이다.

국제 NGO UPR-info는 UPR의 권고를 다섯 가지의 단계로 분류하며 특정한 조치를 요구하는 5단계 권고를 좋은 권고로 보고 있다. 분류는, 1단계: 검토받는 국가가 아닌 다른 국가에 향한 권고나, 검토받는 국가가 기술 지원이나 정보 공유를 요청하도록 하는 권고<sup>6)</sup>, 2단계: 연속성을 강조하는 권고<sup>7)</sup>, 3단계: 변화를 고려하라는 권고<sup>8)</sup>,

6) call on요청하다, seek찾다, share공유하다

7) continue계속하다, maintain유지하다, perpetuate지속하다, persevere인내하다, persist지속하다, pursue추구하다, remain유지하다, sustain유지하다

8) analyse분석하다, assess평가하다, consider고려하다, envisage구상하다, examine조사하다, explore탐구하다, reflect upon성찰하다, revise수정하다, review검토하다, study연구하다

4단계: 일반적인 요소를 포함하는 행동을 권고<sup>9)</sup>, 5단계: 특정한 조치를 권고<sup>10)</sup>, 이렇게 나눈다. 낮은 수준의 권고는 인권기준을 낮출 수 있으므로 권장되지 않지만 수용률을 높이기 위해 부득이하게 사용되기도 한다. 한국이 포괄적 차별금지법에 대한 낮은 수준의 2단계 수준의 권고(“노력을 유지할 것”)도 수용하지 않은 것은 의지의 표현 면에서 문제적이다.

하지만 늦지 않았다. UPR-info에 따르면, 국가들은 검토에서 즉각 수용하지 않은 권고의 19% 정도도 다음 차수 이전에 이행한 것으로 드러난다.

현재 국회에 제출되어있는 4개의 법안을 국제인권의무가 제시하는 9가지 필수요건 중 검토할 때, 차별금지에 있어서, 인적범위, 차별행위, 물적범위, 정당화사유에 대해 국제인권의무에 따라 명시하고 있다. 일부 차별에 관해 명시적으로 포함되어 있지 않은 사항도 불포함적이라고 볼 수 없으며, 물론 앞으로 논의과정에서 명문화할 수 있을 것이다.

구제에 대해서도 충분한 근거조항들이 있으며, 효과적인 집행과 정의접근을 위한 증명책임, 법률구조, 소송지원 등의 조항도 포함하고 있다. 이행에 관해서도 영향평가를 포함할 수 있는 기본계획 등을 예정하고 있다. 현재 제출된 4개의 법안은 국제인권의무를 준수하는 시작으로 모자람이 없다고 볼 수 있다.

현재 한국에서 일어나는 일들의 징후를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 차별선동과 혐오표현에 쉽게 노출된 사람들이 경도되어 자행하는 폭력, 차별, 증오범죄는, 막을 수 있었던 안타까운 피해를 만든다. 한편 사회적 통합과 관용을 만들어 나가는 사회적 비용은 어떻게 할 것인가. 포괄적 차별금지법이 이를 위한 유일한 수단은 아니지만 가장 효과적인 수단 중 하나로서 민주주의와 인권을 수호하는 현대 국가에서 기본적인 요소다. 심각한 현상을 인지하고 얼른 제정 노력을 가속화해야 한다. 이미 너무 늦었다.

9) accelerate가속화하다, address대응하다, encourage권장하다, engage with참여하다, ensure보장하다, guarantee보장하다, intensify강화하다, promote촉진하다, speed up가속화하다, strengthen강화하다, take action조치하다, take measures조치하다, steps towards조치를 취하다  
 10) conduct수행하다, develop개발하다, eliminate제거하다, establish설정하다, investigate조사하다, undertake수행하다. 법률용어들-> abolish폐지하다, accede동의하다, adopt채택하다, amend개정하다, implement이행하다, enforce시행하다, ratify비준하다

### Ⅲ. 성소수자 권리

#### 1. 성적지향 성별정체성에 대한 반차별 의무

##### 1) 국제인권기준<sup>11)</sup>

UN 인권최고대표사무소에 따르면 성적지향 성별정체성 (그리고 성특징)에 대한 일반적인 의무는 1. 폭력으로부터 보호할 것 2. 고문 그밖에 부당한 처우를 방지할 것 3. 차별적인 법을 철폐할 것 4. 차별을 금지하고 대응할 것 5. 표현, 평화로운 집회, 결사의 자유를 보장할 것으로 나누어 볼 수 있다. 이 다섯 가지 의무에 따라 관련 최종견해와 권고가 도출되었다. 일단 구체적인 법령 관련 권고는 해당 장에서 보고, 먼저 이러한 반차별 의무를 포괄적으로 이행할 수 있는 대중과 공무원 대상 교육 권고에 대해 먼저 살펴보자.

##### 2) 이번 권고

###### 성적 지향 및 성별 정체성

13. 위원회는 당사국 내에서 성소수자(LGBTI)가 직면하고 있는 지속적이고 광범위한 차별, 혐오 발언 및 폭력에도 불구하고 성적 지향과 성별 정체성에 근거한 차별을 구체적으로 금지하는 법과 정책이 부재한 것에 우려를 표한다.

위원회는 또한 2022년 4월 대법원이 군 영외에서 합의하에 성행위를 한 군인 2명에 대하여 무죄 판결했음에도 불구하고 여전히 균형법 제92조의6에 따라 군대 내 동성 간 성행위가 계속 범죄화되고 있는 것에 대해 우려를 표명한다. 위원회는 동성 커플에 대한 법적 인정이 부족하고 이로 인해 건강보험과 같은 분야에서 동성 커플과 그 자녀에 대한 경제적, 사회적 차별이 발생하는 것에 대해 추가적인 우려를 표명한다. 또한, 위원회는 성별 변경을 인정하는 법률이 부재하고, "성전환증" 진단, 생식능력제거, 수술 등의 요건이 포함된 대법원의 "성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침"이 계속 적용되는 것에 대해 우려한다.(제2조, 제7조, 제17조 및 제26조).

14. 당사국은 다음을 이행해야 한다:

(a) 성적 지향과 성별 정체성에 근거한 차별을 구체적으로 금지하고 적극적으로 대처하는 법률과 정책을 도입해야 한다;

11) 국제인권법적 의무는 UN 인권최고대표사무소의 〈Born Free and Equal: Sexual Orientation, Gender Identity and Sex Characteristics in International Human Rights Law〉 2판에서 확인할 수 있다.

- (b) 군인 간의 합의에 의한 동성 간 성행위를 범죄로 규정하는 균형법 제92조의6을 폐지해야 한다;
- (c) 민법 개정 또는 시민 결합 도입 등 동성 커플과 그 자녀가 경제적, 사회적 영역에서 차별을 받지 않도록 보장하는 법률을 도입하거나 개정해야 한다;
- (d) '성전환증' 진단, 생식능력제거 및 외부성기 성형수술, 혼인 여부와 관련된 조건 등의 요건을 삭제하는 등 성전환에 대한 법적 인정을 받을 수 있도록 접근성을 용이하게 해야 한다;
- (e) 학생들에게 섹슈얼리티 및 다양한 성 정체성에 관한 포괄적이고 정확하며 연령에 적합한 정보를 제공하는 성교육 프로그램을 개발해야 한다;
- (f) 성적 지향 및 성별 정체성의 다양성에 대한 인식과 존중을 증진하기 위해 공공 캠페인을 개발 및 시행하고 공무원을 대상으로 교육을 제공해야 한다.

### 3) 이행 방안 및 향후 과제

먼저 한국은 성적지향과 성별정체성에 기반한 차별과 폭력에 대응하기 위해 다른 구체적인 권고를 이행해야 한다. 한편 그 노력을 계속하는 동안, 사적행위자(가족, 동료, 일반 대중)와 국가행위를 수행하는 공무원들에 의한 차별을 방지하기 위해 인식 제고, 공공 캠페인, 관련 교육을 제공해야 한다. 인식 제고는 차별의 피해자가 매일의 차별에 대응할 수 있도록 임파워링하는 역할도 한다.



[그림 1] 캐나다 정부 '#FreeToBeMe' 캠페인



[그림 2] 성소수자 청년/청소년 지지를 위한 호주 'Wear It Purple' 캠페인. 2010년부터 시작되었으며 호주 보건부가 참여하는 일종의 민관협력 캠페인.

유엔 인권최고대표사무소의 'Free and Equal'이나 각 국가의 관련 캠페인 등을 참고할 때 이 노력은 다양한 형태로 진행될 수 있다. 침묵, 무관심은 차별을 용인하는 문화를 만들 수 있다. 인식 제고는 다양한 종류의 차별(개인, 공동체에 의한 차별, 사회적 차별)에 대응할 수 있는 유용한 도구이다. 현재 한국에 성적지향 성별정체성에 대한 어떠한 종류의 차별적 태도, 행동이 존재하는지를 먼저 식별하여 이것부터 바뀌어나간다면 긍정적 변화로 이끌 수 있을 것이다.

## 2. 균형법 추행죄

### 1) 국제인권기준

성소수자, 특히 동성 간의 성적 접촉을 범죄화하는 법률적 전통(소위 '소도미법 sodomy law')은 서양 종교법과 16세기 영국 보통법(1533년 Buggery Act)이 18세기 서구 식민지 팽창시기에 식민화를 통해 아시아, 아프리카, 카리브해로 전파된 것에서 기인한다.



[그림 3] 소도미법의 기원을 설명하는 유엔 자료



이러한 법률은 사생활의 권리, 평등과 반차별의 권리를 침해하여 각국 현대 헌법과 국제인권협약에 위반한다. 비교법적으로는 유럽인권재판소 1981년 *Dudgeon v. U.K.*, 미국 연방대법원 2003년 *Lawrence v. Texas*, 인도 대법원 2018년 *Navtej Singh Johar & Ors. v. Union of India* 등 유엔에서는 유엔 자유권위원회 1994년 *Toonen v. Australia* 와 유엔 여성차별철폐위원회 2022년 *Rosanna Flamer-Caldera v. Sri Lanka* 그리고 다양한 인권협약에서 인정된 원칙이다.

한국은 영미법 전통을 직접적으로 수계하지 않아 일반형법에는 이러한 조항이 없었으나 군대사법(military justice) 체계가 영국과 미국 전통에 영향을 받아 이러한 악법이 만들어졌다. 1945년부터 1948년까지 미군정청이 남한을 통치했고, 대한민국 육군의 창립에 핵심적인 역할을 했다. 1948년 국방경비법이 수립된 이래 군대 내의 동성애 행위가 범죄화되었다. 국방경비법 제50조는 “…… 계간 증죄를 범할 목적으로 행한 폭행……을 범한 자는 군법회의 판결에 의하여 처벌함”이라고 규정했다. 이 조항은 “군법을 적용받는 자 중 계간을 행한 자는…… 군법회의 판결에 의하여 처벌한다”고 규정한 미국의 전시법(Articles of War) 제93조를 바탕으로 한 것인데, 미국의 이 법률 조항은 다시 영국의 전시법에서 기원한 것이다. 이 조항은 여러 번 개정이 있었으나 동성 간의 성접촉을 범죄화한다는 내용은 변하지 않았으며 현재 군형법 제92조의6으로 남았다.

이 조항의 근원을 잘 알고 있는 다른 국가들은 UPR에서, 인권전문가들은 다양한 협약위원회에서 해당 군형법 조항의 폐지를 권고하였다.

## 2) 이번 권고

제4차 UPR

139.141 「군형법」 제92조의6을 폐지하여 동성 간 합의에 의한 성관계에 대한 제재를 없앨 것(아일랜드);

139.143 동성 간 합의에 의한 성관계를 처벌하는 「군형법」 제92조의6을 폐지할 것(멕시코);

139.149 군대 내 동성 간 합의에 의한 성관계를 처벌하는 「군형법」 조항을 폐지할 것(미국);

#### 제5차 자유권규약

#### 성적 지향 및 성별 정체성

13. ... 또한 2022년 4월 대법원이 군 영외에서 합의하에 성행위를 한 군인 2명에 대하여 무죄 판결했음에도 불구하고 여전히 군형법 제92조의6에 따라 군대 내 동성 간 성행위가 계속 범죄화되고 있는 것에 대해 우려를 표명한다. ...

14. 당사국은 다음을 이행해야 한다:

(b) 군인 간의 합의에 의한 동성 간 성행위를 범죄로 규정하는 군형법 제92조의6을 폐지해야 한다;

### 3) 이행 방안 및 향후 과제

이 조항의 폐지 여부에 대해 올해 10월 제네바에서 열렸던 자유권규약 심의 등 여러 번의 이행 기회에서 한국 정부는 ‘헌법재판소 결정을 기다리겠다’는 취지의 답변만을 하였다.

한편 2023년 10월 26일, 헌법재판소는 군형법 제92조의6 추행죄에 대해 2002년, 2011년, 2016년 이어 4번째 합헌 결정을 내렸다.<sup>12)</sup> BBC, 더 가디언, CNN 등 외신과 국제엠네스티 등 국제인권단체는 이 결정이 성소수자 인권을 위한 싸움에서 뒤로 물러선 결정이라고 비난하였다. 한편 4명 재판관의 위헌 의견은 평등권에 위반된다는 의견을 최초로 개진하였다. 같은 날 헌법재판소는 해당 조항에 기반한 기소유예처분을 구하는 헌법소원들은 인용하며 죄가 되지 않는다고 판단했다. 이 불균일은 이 조항의 위헌성을 강력하게 시사한다.

여전히 한국 정부와 국회는 이 조항을 폐지할 수 있다. 위헌적 법률은 존재하는 한 언제나 악용의 소지가 있다. 한편 2022년 4월 대법원의 판결 취지에 따라 더 이상 이 조항에 기반한 수사나 기소는 중지되어야 한다. 계속되는 인권 침해는 이번에 완전히 해소하지는 못했지만 일단 올바른 방향을 확인했다면 역주행하는 퇴행은 없어야 할 것이다.

12) 헌법재판소 2023.10.26. 선고 2017헌가16등

### 3. 법적 성별정정 요건

#### 1) 국제인권기준

누구나 성별 정체성을 가진다. 성별 정체성은 출생 시 지정된 성별과 일치할 수도 있고 일치하지 않을 수도 있는데, 개인의 신체 감각을 포함한 각 사람이 깊이 느끼는 내적, 개인적 성별 경험을 의미한다.

시스젠더와 달리 트랜스젠더(한국 법적 절차에서는 ‘성전환자’라는 표현을 사용하나 병리적 함의가 있으므로 미래에 이 단어의 사용은 점차 지양되어야 한다) 혹은 “트랜스” 범주에 포함되는 사람들은 출생 시 지정된 성별과 일치하지 않는 성별 정체성을 가진 사람이다. 자신의 성별 정체성에 부합하고 조화로운 삶의 경험을 하는 과정에서는 (본인이 자유롭게 선택한다면) 의학적, 수술적 또는 기타 수단에 의한 트랜지션도 수반할 수 있다.

성별 정체성은 독립적인 차별금지사유 혹은 성별의 하위 범주로서 국제인권기준과 각국 헌법의 기본권 및 인권 보호체계에서 폭력과 차별로부터 보호된다. 성별 정체성의 인정(recognition)은 법 앞에 인정받을 권리, 평등과 반차별 등의 권리에서 도출된다. 또한 성별 정체성의 인정은 보건, 교육, 주거, 사회보장과 고용에서 접근에 있어서 매우 긴밀하게 연결되어 있다. 따라서 성별 정체성이 불인정되는 것은 그 사람의 존엄과 정체성에 대한 훼손일 뿐만 아니라 많은 경제적, 사회적 권리에의 접근을 어렵게 한다. 복장 문제, 젠더규범의 강요 등으로 학교에서 조기 이탈하는 청소년들, 직장에서의 취업, 신분증을 제시해야 하는 임대차, 핸드폰 구매 등 다양한 계약을 꺼리는 성인 트랜스젠더들, 화장실을 가기 꺼려하는 트랜스젠더들. 이렇게 잠깐만 들여다보아도 건강권, 교육권, 표현의 자유, 이동와 주거의 자유, 출입국의 자유 등 많은 권리를 온전하게 향유하기 어려운 차별이 상존함을 할 수 있다. 따라서 성별 정체성과 관련된 차별과 폭력 중에 성별 정체성 인정의 부재가 중요하게 다뤄진다.

## Lack of State recognition of diverse gender identities

Self-determined gender is a cornerstone of a person's identity. The resulting obligation of States is to provide access to gender recognition in a manner consistent with the rights to freedom from discrimination, equal protection of the law, privacy, identity and freedom of expression.

**Lack of legal recognition negates the identity of trans and gender-diverse persons. It compromises their right to health; their right to freedom of movement and residence, including to leave any country; their access to housing and social security; and it fuels discrimination, exclusion and bullying in contexts of education and employment.**

The vast majority of trans and gender-diverse persons in the world do not have access to gender recognition by the State. They may live in a legal vacuum, in which case it is likely that stigma and prejudice will create a climate that permits, encourages and rewards with impunity the acts of violence and discrimination against them, and leads to a situation of de facto criminalization.

Persecution is also enabled through the use of laws or by-laws related to gender expression and dress codes, for example, those based on public decency, public morals, public health and security, and laws that criminalize conduct seen as "indecent" or "provocative". In addition, laws criminalizing sex work tend to be used disproportionately against trans persons, exacerbating police abuse and drawing them into the criminal justice system.

Some States establish abusive requirements in order to recognize the gender identity of trans persons: forced, coerced or otherwise involuntary sterilization; medical procedures related to transition, including surgeries and hormonal therapies; undergoing medical diagnosis, psychological appraisals or other medical procedures or treatment; as well as third-party consent for adults, forced divorce and age-of-offspring restrictions.

Even requirements that may at first seem neutral can become unacceptable hindrances or be utilized to obstruct respect for gender identity. It is often the case that procedures take years to be completed and the long waiting lists often contribute to several social problems and result in drug and alcohol abuse and self-medication with hormones, which can generate severe negative health consequences.

**This report endorses the recommendation issued in 2015 by the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/29/23), which indicates that the process of legal recognition of gender identity should:**

- be based on self-determination by the applicant;
- be a simple administrative process;
- be accessible and, to the extent possible, cost-free;
- not require applicants to fulfil abusive medical or legal requirements;
- recognize non-binary identities (gender identities that are neither "man" nor "woman");
- ensure that minors also have access to recognition of their gender identity.



[그림 4] A/73/152: 성적 지향 및 성별 정체성에 따른 폭력 및 차별로부터의 보호에 관한 독립 전문가의 보고서를 쉽게 요약한 요약문. 성별정정 절차에 대한 국제인권기준을 제시하고 있다

성별인정에 대해 국제인권기준은,

- 신청자의 자기 결정(self-declaration)에 기초해야 함
- 간단한 행정 절차여야 함
- 접근 가능하고 가능한 한 비용이 들지 않도록 해야 함
- 신청자에게 부당한 의료 또는 법적 요건을 충족하도록 요구하지 않아야 함.

- 논바이너리 정체성(“남성”도 “여성”도 아닌 성 정체성)의 인정<sup>13)</sup>
- 미성년자도 자신의 성별 정체성을 인정받을 수 있도록 보장할 것,을 주지하고 있다.

이 기준도 소위 ‘희망사항’이 아니라 비교법적으로도 많은 국가에서 준수하고 시행하는 기준이다.

## 2) 이번 권고

### 제4차 UPR

- 138.53 개인의 자율성과 인간의 존엄성에 따른 성정체성을 인정할 것(아르헨티나);
- 139.161 트랜스젠더의 성별정정의 조건으로 정신과 진단, 의료적 조치, 결혼 및 출산의 금지를 요구하는 것을 중단하고, 대신 개인의 자발적 선언(self-declaration)을 성별정정의 기반으로 하는 투명한 행정적 절차를 도입할 것(아이슬란드);
- 139.150 성별정정을 전제조건 없이 허용할 것(호주);

### 제5차 자유권규약

#### 성적 지향 및 성별 정체성

13. ... 또한, 위원회는 성별 변경을 인정하는 법률이 부재하고, "성전환증" 진단, 생식능력제거, 수술 등의 요건이 포함된 대법원의 "성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침"이 계속 적용되는 것에 대해 우려한다.
14. 당사국은 다음을 이행해야 한다:
  - (d) '성전환증' 진단, 생식능력제거 및 외부성기 성형수술, 혼인 여부와 관련된 조건 등의 요건을 삭제하는 등 성전환에 대한 법적 인정을 받을 수 있도록 접근성을 용이하게 해야 한다;

## 3) 이행 방안 및 향후 과제

한국은 1990년대부터 일부 개별 법원에서 가족관계등록부상의 성별을 정정하는 절차를 통해 트랜스젠더의 성별을 인정해오던 사례들이 보고되었다. 2006년 대법원 판례(대법원 2006.6.22. 자 2004스42, 전원합의체 결정) 이후 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」과 개별 법원의 판단에 따라 성별 변경이 이루어지고 있다.

- 13) 아르헨티나, 오스트리아, 호주, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 덴마크, 독일, 아이슬란드, 인도, 네덜란드, 네팔, 뉴질랜드, 파키스탄, 대만, 태국, 영국, 미국 연방 일부 주에서 여권 등 다양한 신분 문서에 제3의 성 혹은 논바이너리 정체성을 인정한다.

이 사무처리지침에 적시된 사항은 ‘참고사항’이라는 표현에도 불구하고 당사자들에게 실질적 ‘요건’으로 기능하고 있다. 지침은 크게,

1. 만 19세 이상의 성년자로 행위능력에 제한이 없을 것
2. 현재 혼인 중이 아니고, 미성년자 자녀를 갖고 있지 않을 것
3. 성전환수술을 받아 생식능력을 상실하였고 신체외관이 전환하고자 하는 성으로 바뀌었을 것
4. 범죄, 탈법행위에 이용목적 등 성별 변경에 지장이 되는 사유가 없을 것.

등을 요구하고 있다. 한편 대법원 2022. 11. 24. 선고 전원합의체 판결(결정)로 미성년자 자녀 요건은 사실상 폐지되었다고 보아야 한다.

따라서 현재 한국의 ‘성별정정’ 기준은, 절차적 접근성이 낮고 장벽이 높을 수 밖에 없는 사법절차인 점, 국제의료기준에 맞지 않는 병리화모델을 아직 따르고 있는 점<sup>14)</sup>, 신체침해적인 비자발적/강제적 생식능력 제거를 요구하는 점 등이 국제인권기준 위반이라고 할 수 있다. 실제로 2021년 국가인권위 실태조사에 따르면 응답자 591명 중 성별정정을 완료한 사람은 겨우 8퍼센트에 불과했다. 이전 10여 년 동안 트랜스젠더 성별정정 기준과 절차에 대해서는 많은 문제 제기가 있었고, 이에 대한 시정의 요구도 많았다.

최근 ‘트랜스젠더 추모의 날’인 11월 20일 국회에서 장혜영 정의당 의원은 기자회견을 열고 ‘성별의 법적 인정에 관한 법률’ 제정안을 발의하겠다고 밝혔다. 이 법안은 자신의 성별 정체성에 따른 성별과 가족관계등록부에 기재된 성별을 일치시키기 위해 변경하는 것을 ‘성별의 법적 인정’으로 정의하고, 모든 절차에서 당사자의 인권 존중과 차별을 금지하도록 규정했다. ‘성별의 법적 인정’을 신청하고자 하는 사람은 가정법원에 정신건강의학과 전문의의 진단서 등을 첨부해 서면으로 신청할 수 있도록 했으며 성확정수술을 포함한 의료적 조치를 요구하지 않도록 했다.

---

14) 박한희. (2018). ‘트랜스젠더 정체성’의 비병리화 담론의 전개와 인권적 의의: 국제질병분류 제11판의 개정을 앞두고. 인권연구, 1(1), 153-203.

이와 같이 한국은, 개별 법원은 성별정정 절차에서, 법원행정처는 사무처리지침에서, 국회와 정부는 입법적 노력으로<sup>15)</sup>, 해당 국제인권기준을 준수하여야 한다. 한국의 트랜스젠더가 첫 번째 법적 장벽에서의 좌절로 삶과 다른 권리들의 누림마저 스스로 포기하는 일이 없도록 이 문제를 해결해야 할 국가적 책임이 지대하다.

## 4. 동성커플 차별 예방

### 1) 국제인권기준

동성커플 또는 동성부부에 대한 어떠한 법적 보호도 제공하지 않는 것은 국제인권법상 협약 위반이며 차별이다. 또한 유럽인권재판소 등 지역인권규범에서도 협약 위반으로 보고 있다. (유럽인권재판소 2013년 *Vallianatos and Others v. Greece*, 2015년 *Oliari and Others v. Italy* 등)

자유권위원회는 일반논평, 국가보고서의 심사에 대한 최종견해를 통해 “당사국은 특히 사회보장 혜택, 연금, 세금, 상속과 관련된 혜택을 포함하여 전통적으로 결혼한 파트너에게만 부여된 혜택이 반차별적으로 부여되도록 보장함으로써 이 분야의 차별을 해결할 의무가 있다.”는 일관된 입장을 밝히고 있다<sup>16)</sup>

관련 개인진정 사건으로는 2003년 동성배우자에게 재향군인혜택법에 따른 연금지급을 거부한 호주 정부의 처분에 대한 개인진정 사건인 *Young v. Australia* 사건, 2007년 동성동반자에게 파트너 사망 후 사회복지연금의 지급을 거부한 콜롬비아 연금위원회의 처분에 대한 개인진정 사건인 *X v. Colombia* 사건이 있으며, 이는 성적 지향을 이유로 한 차별이며 자유권규약에 위반되는 것이라는 입장을 거듭 확인했다.<sup>17)</sup>

15) 박한희 (2021). 트랜스젠더의 법적 성별정정제도에 대한 입법적 제안. *인권과 정의*, 498, 41- 60.

16) 유엔인권최고대표사무소, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on discrimination and violence based on sexual orientation and gender identity (A/HRC/29/23), 2015, para. 79(h) 등

17) UN Human Rights Committee, *Young v. Australia*, Communication No. 941/2000, CCPR/C/78/D/941/2000 (2003); UN Human Rights Committee, *X v. Colombia*, Communication No. 1361/2005, CCPR/C/89/D/1361/2005 (2007)

2017년 유엔 사회권위원회도 한국에 사회보장, 재생산 건강, 주택과 관련하여 ‘동성 관계에 있는 사람들(필자 주: 동성커플을 의미)’에게 권리 향유에 차별이 없도록 할 것을 권고하였다.

성적지향과 성별정체성에 근거한 차별

24. 위원회는 균형법에서 동성관계의 범죄화에 우려한다. 위원회는 또한 동성관계에 있는 사람들이 규약의 여러 권리를 향유함에 있어 차별에 노출되는 것을 우려한다. 더욱이 공적 생활의 많은 분야에서 성소수자에 대한 차별적 태도와 행위에 대한 보고에 관심이 있다(제2조(2)).

25. 위원회는 당사국이 성소수자에 대한 법적 및 사실상의 차별을 철폐하기 위한 효과적인 조치를 취할 것을 권고한다. 특히 당사국에게 다음을 권고한다.

...중략...

(b) 사회 보장, 재생산 건강, 주택 등과 관련된 조항처럼 차별적이거나 차별적인 영향을 미치는 법률 및 규제 조항을 개정한다.

...하략...

한편 동등한 결혼에의 접근권이 국제인권기준상 직접 도출되지는 않지만 비교법적으로 34개국이 동성결혼을 법제화했다. 38개 OECD 국가 중 24개국이 동성결혼을 법제화했다. OECD 국가 중 한국을 포함한 3개국(한국, 슬로바키아, 터키)만이 중앙, 지방 정부 차원에서 어떠한 법적 보호도 제공하지 않고 있으며 슬로바키아도 판례로 일부 동거 관련 권리는 인정하고 있다.

자유권위원회도 최근 페루<sup>18)</sup>를 포함, 여러 동성결혼이 법제화되지 않은 국가에게 동성결혼에 관한 권고를 하고 있어, 관련 인권기준도 진화하는 중이라고 보인다. 최소

18) UN Human Rights Committee, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Peru, CCPR/C/PER/CO/6 (2023) at para. 19. “(c) Consider amending article 234 of the Civil Code, which restricts marriage only to that between a woman and a man, and review the relevant legislation with a view to fully recognizing the equality of same-sex couples and guaranteeing for them all of the rights recognized in the Covenant.”



한 사회보장, 재생산 건강, 주택 등의 권리에서 평등과 반차별은 즉각적으로 이행되어야 하는 인권의무이다.

## 2) 이번 권고

### 제4차 UPR

139.144 동성 간 결혼을 합법화하고, 사실혼 관계에 있는 동성부부가 이성부부와 동등한 권리와 책임을 갖는다고 인정받는 것을 보장할 것(뉴질랜드);

139.148 동성혼을 법적으로 인정할 것(미국);

139.159 합의에 의한 성인 간 동성혼을 합법화하고 동성부부의 입장을 합법화할 것(아이슬란드);

### 제5차 자유권규약

#### 성적 지향 및 성별 정체성

13. ... 위원회는 동성 커플에 대한 법적 인정이 부족하고 이로 인해 건강보험과 같은 분야에서 동성 커플과 그 자녀에 대한 경제적, 사회적 차별이 발생하는 것에 대해 추가적인 우려를 표명한다.

14. 당사국은 다음을 이행해야 한다:

(c) 민법 개정 또는 시민 결합 도입 등 동성 커플과 그 자녀가 경제적, 사회적 영역에서 차별을 받지 않도록 보장하는 법률을 도입하거나 개정해야 한다;

## 3) 이행 방안 및 향후 과제

### 이행 방안으로

- 정부와 국회의장은 성별과 관계없이 혼인이 가능하도록 민법을 개정할 것  
성중립적인 생활동반자법을 도입하는 등의 입법적 조치
- 각 지방자치단체는, 행정적·입법적 조치를 통하여 지방자치단체 산하 시설, 의료, 주거 등에서 동성 부부를 차별없이 대우할 것 (필자 주: 일본 지방자치단체들의 동성 파트너십 제도 등)
- 국무총리와 각 부처는,  
보건복지부는 동성 부부 및 커플에게 의료, 건강보험 이용에 있어서 차별이 없도록 관련 제도를 개선하고 동성배우자와 동성동반자에게 건강보험 피부양자 자격을 부여할 것  
국토교통부는 동성 부부 및 커플에게 주거 공급, 임차권 승계, 주거 관련 대출에 있어서 차별이 없도록 관련 제도를 개선할 것

고용노동부, 보건복지부, 인사혁신처는 동성 부부 및 커플에게 연말 정산 등 세제, 연금 제도, 휴가 등 직장 관련 복지에 있어서 차별이 없도록 관련 제도를 개선할 것  
통계청은 인구총조사에 동거 동성커플을 파악하기 위한 문항을 추가하고, 보건복지부, 여성가족부, 통계청 등 가구를 대상으로 하는 사회조사를 주관하는 정부 부처는 동거 동성커플의 존재를 파악할 수 있는 문항을 추가할 것,  
등이 가능하다.

올해 2월 21일, 서울 고등법원은 동성 배우자에게 건강보험 피부양자의 자격을 인정하지 않는 것이 평등원칙에 반한다는 판결을 내렸다. 대법원에 계류 중인 이 사건은 헌법, 행정법, 국제인권기준에 따라 확정되어야 한다. 한편 5월 31일 국회에서는 동성혼을 법제화하는 혼인평등법('민법 일부개정법률안' 의안번호 : 2122396, 장혜영의원 등 12인)이 헌정사 최초로 발의되었다. 이 법안은 혼인의 성립을 규정한 민법 제 812조의 규정에 “혼인은 이성 또는 동성의 당사자쌍방이” 라는 표현을 추가하여 동성간의 혼인신고가 가능토록 하는 내용이다. 국회 법제사법위원회 및 법무부는 관련하여 입법적 대화에 참여하고 촉진해야 한다. 추상적 ‘시기 상조’ 답변 말고도 법 실무적으로 해야 하는 대화가 있을 것이다.

이렇게 ‘동성결혼 안 되는 국가’로 남지 않기 위해 지금부터 준비할 수 있는 일은 많다. 언론에 잘 알려진 동성부부 김규진-김세진 부부의 아이는 이 가족의 실질과 맞지 않게 ‘혼인 중이 아닌 김규진씨의 자녀’로만 가족관계등록부에 출생신고되었다. 부부의 일방인 김세진씨는 법적으로는 이 자녀의 성장 동안 보호할 수 없는 지위에 놓여있다. 널리 알려지지 않은 이런 일들이 많다. 국제인권기준을 준수하는 노력의 방향이 더 늦기 전에 정립되었으면 한다.

## 5. 성 정체성 교육 시행

### 1) 국제인권기준

포괄적 성교육은 섹슈얼리티에 대한 인지적, 정서적, 신체적, 사회적 측면에 대해

배우는 커리큘럼을 기반으로 한 교육과정으로서, 아동과 청소년들로 하여금 자신의 능력-자신의 건강과 복지, 존엄성에 대한 인식 능력, 존중에 기반한 사회적, 성적 (Sexual) 관계 형성 능력, 자신 및 타인의 복지에 미치는 영향을 고려한 선택 능력, 자신의 삶 속 권리에 대한 이해와 보호 능력-을 높일 수 있는 지식, 기술, 태도, 가치를 갖추도록 하는데 목적이 있다.

모든 사람을 포함하는 포괄적 성교육(Comprehensive Sex Education)은 국제인권으로서, 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약 등의 반차별 조항, 아동의 권리, 교육권, 건강권, 폭력으로부터 자유로울 권리, 재생산권 등에서 도출된다. 사회권위원회는 일반논평 22호에서 “국가는 모두를 위한 연령에 적합한, 근거있는, 과학적으로 타당한 포괄적인 성과 재생산 건강 교육을 제공할 의무가 있다.”고 밝히고 있다.



[그림 5] 한글판으로도 번역된 유네스코 2018 국제 성교육 가이드라인

## 2) 이번 권고

### 제4차 UPR

139.101 연령에 맞는 성교육, 특히 10대의 임신과 HIV/AIDS를 예방하는데 주의를 기울이고 성적 지향, 성별, 성별 정체성의 문제를 적절하게 다루는 성교육을 제공할 것(룩셈부르크);

### 제5차 자유권규약

#### 성적 지향 및 성별 정체성

14. 당사국은 다음을 이행해야 한다:

(e) 학생들에게 섹슈얼리티 및 다양한 성 정체성에 관한 포괄적이고 정확하며 연령에 적합한 정보를 제공하는 성교육 프로그램을 개발해야 한다;

## 3) 이행 방안 및 향후 과제

교육부는 2015년 국가 수준의 학교성교육표준안을 배포하였는데 성별 고정관념, 차별적 성별규범, 성폭력에 대한 왜곡된 통념을 강화하고, 성소수자 등 성적 다양성과 다양한 가족형태를 배제하는 내용을 담고 있었다. 2017년 교육부는 문제가 된 내용을 일부만 수정했지만 여전히 대부분의 내용은 그대로이다. 교육부는 2023년부터는 교육청에 ‘표준안 사용안내’를 하지 않으며 현재는 사실상 표준안이 없는 상황으로 보인다. 울산시교육청 등 일부 지역이나 성교육센터에서 유네스코 기준 ‘포괄적 성교육’을 자체적으로 시행하는 곳이 있으나, 2022년 울산광역시는 관련 예산을 삭감하였고 이 사업은 축소되었다. 대전 등 일부 지역에서는 성차별적이고 증거에 기반하지 않은 교육을 하는 단체가 성교육 전문기관 사업수행 단체로 지정되기도 했다. 교육부가 2022년 11월 9일 발표한 “2022 개정 교육과정” 개정안은 ‘성소수자’ 표현을 삭제하고, ‘성평등’ 표현을 ‘성에 대한 편견’ ‘성차별의 윤리적 문제’라고 개인화하며, 재생산권을 삭제하고 ‘생식권’으로 대체하는 등 근거에 기반하거나 포용적인 교육과정이라고 볼 수 없다.

위와 같은 퇴행 현상은 상당히 우려적이다. 이는 당연하게도 차별이자 권리 침해인데, 지금 이 시대 공교육 체제 하에서 자라는 청소년, 청년들의 부정적 공중보건적 결과(public health outcome)로 나타날 수 있다.

포괄적 성교육이 이루지 않을 때 더 빈번해지는 일들에는, 원치 않는 10대 임신, 성매개감염(STIs), 위험한 임신중지, ‘동의’에 대한 부정확한 인식, 성폭력의 증가, 제한적인 재생산/생식 건강 지식, 성적 다양성에 대한 낙인화, 긍정적 신체이미지, 자존감, 건강한 관계에 대해 충분히 배우지 못해 부정적 정신건강, 상호존중에 기반한 개인 관계 맺음의 어려움, 자신의 성건강에 대한 주체적 결정 능력 낮아짐 등이 있다.

이미 관련된 전문 정보는 유네스코 가이드라인 등의 자료에서 어렵지 않게 구할 수 있다. 이 시기 아동과 청소년이었던 사람들의 미래의 삶을 좌우할 수도 있는 문제를 극복하는 일에는 정부와 교육부의 이행 의지만이 남아 있다.

한편 UPR 중 “139.163 전환 치료(conversion therapy)를 금지할 것(아이슬란드)” 권고는 정부가 수용 의사를 밝혔다. 이제 성소수자 청소년에 대한 일부 사설 상담기관의 소위 “전환치료” 관행에 대한 금지 정책을 수립해야 한다. 이행 방안으로는 철저한 수사 및 감독, 인식 제고, 전문가기구에 대한 가이드라인, 청소년 관련 종사자에 대한 민감성 교육, 부모를 위한 공식적 자료 제공 등 여러 법정책 조치를 조합하는 일이 가능하다. 이제 성소수자 청소년이 안전하고 건강하게 성장할 수 있도록 불법적 “전환 치료”를 근절하자.

## IV. 나가며

국제사회가 인권 수호의 중요성을 지속적으로 강조하고 있는 상황에서 우리 정부는 보편적 정례검토(UPR)와 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)의 권고사항을 이행할 책임이 있음을 인식해야 한다. 이러한 의무를 지속적으로 거부하는 것은 정의와 존엄에 기반한 사회로의 진전을 저해할 뿐만 아니라 글로벌 인권 프레임워크에 대한 한국의 약속을 무색하게 한다.

최근 우리 사회에서 이주민에 대한 차별선동, 여성에 대한 증오범죄 등이 급증하면서 평등과 차별 금지의 현황에 대한 깊은 우려가 제기되고 있다. 우려스러운 추세는,

최소한 일부는, 정부가 평등 문화를 장려하고 차별로부터 보호해야 할 의무를 다하지 못한 데 기인한다는 사실은 점점 더 분명해지고 있다. 제도적 차별 문제를 해결하고 포용성과 관용을 증진하기 위한 종합적인 조치를 시행하는 데 지속적으로 소홀히 함으로써 혐오와 차별이 번성할 수 있는 환경을 조성했을 수 있다.

이러한 흐름을 막기 위해서는 정부가 즉각적이고 단호한 조치를 취하는 것이 필수적이다. 한국 정부는 평등과 반차별을 보장해야 할 의무를 수용함으로써 다양성이 존중되고 모든 사람의 권리가 보호되는 사회를 조성하는 데 중추적인 역할을 할 수 있다. 근본 원인을 해결하고 이해를 증진하기 위한 공동의 노력을 통해서만 증오 범죄의 증가세를 줄이고 모든 사람에 대한 평등과 존중의 원칙을 진정으로 지키는 사회를 만들 수 있다.

한국에서의 미래를 긍정적으로 그리지 못해, 자란 곳을 떠나 다른 나라로 가는 (사실상 자발적이지 않은) 선택을 하는 젊은 성소수자들이 있다. 여기에 사는 모두에게 미래가 있기 위해서라도 인권 의무 이행은 필수적이다.

이런 상황에서 관련 권고를 수용하고 이행하는 것은 법적 의무일 뿐만 아니라 모든 사람의 권리와 자유가 존중되고 보호되는 환경을 조성하기 위한 국가의 헌신 의지를 보여주는 것이다. 이제 우리 정부는 국제사회의 요청에 귀를 기울이고, 의미 있는 대화에 참여하고, 우리 사회를 위한 인권 의무를 이행하기 위하여 구체적인 조치를 취해야 할 때다.



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제5]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 군 인권 분야

조규석

(군인권센터 정책기획팀 간사)





## 이행 방안 및 향후 과제 : 군 인권 분야

조규석 (군인권센터 정책기획팀 간사)

### □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

- 권고 내용 : 「군형법」제92조6(추행, 옛 계간)의 폐지<sup>1)</sup>

### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 2022. 4. 21. 대법원 전원합의체, “동성인 군인 사이의 항문성교나 그 밖에 이와 유사한 행위가 사적 공간에서 자발적 의사 합치에 따라 이루어지는 등 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적·구체적으로 침해한 것으로 보기 어려운 경우” 처벌대상이 되지 않는다고 판례변경
- 2022. 8. 국방부, 「군인 징계령 시행규칙」 개정 준비 착수 및 인권위 검토 요청, 인권위 “사적 공간에서 자발적 의사 합치에 따라 이뤄진 경우는 징계 대상에서 제외” 하라고 회신하였으나, 2023. 1. 국방부 입법예고를 통해 “추행이란 군인에 대한 동성 간 항문성교나 구강성교 그 밖에 이와 유사한 행위”로 성소수자 장병 차별 철폐가 아니라 도리어 명문화 시도(단, 5월 최종 입안에서 “군형법 제92조의6에 규정된 죄에 해당하는 행위”로 우회)

1) 제92조의6(추행) 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람에 대하여 항문성교나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다. <개정 2013. 4. 5.>  
 [본조신설 2009. 11. 2.][제92조의5에서 이동, 종전 제92조의6은 제92조의7로 이동 <2013. 4. 5.>]

- 2023. 10. 26. 헌법재판소, 5대4로 합헌 결정하였으나, 군검찰이 처분한 기소유예 8건은 “평등권과 행복추구권이 침해됐다”는 취지로 취소(동성간 성폭력 피해자에게 ‘추행죄’를 적용해 기소유예 처분한 사건 포함)
- 2023. 1. 제4주기 UPR, 2023. 11. 제5차 자유권위원회에서 모두 철폐 권고 채택되었으나, 정부는 법이 남용되지 않고, 사회적 논의가 필요하며, ‘동성애자 장병’에 대한 차별은 훈령상 금지된다는 말만 반복중
- 즉, 여전히 「군형법」제92조6가 잔존함에 따라 성소수자 차별이 제도적으로 유지되고, 해당 법률의 적용대상과 범위에 동성간 성폭력 피해자가 포함되는 등 자의적 해석이 가능하고, 이에 따라 인사·행정적 2차 피해 위험 상존

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 「군형법」제92조6의 철폐, 「군인 징계령 시행규칙」 등에서 ‘추행’을 징계사유에서 삭제
- 「군형법」제92조6에 대한 군검찰 수사지침 개정, ‘사적 공간’ 및 ‘근무외 시간’에 대한 인권적 해석 도입
- 한국국방연구원(KIDA), 국가인권위원회, 인권단체가 모두 참여하는 “군내 성소수자 차별 철폐와 군 전투력 기여도”에 대한 과학적 연구 진행
- 「부대관리훈령」 ‘제7장 동성애자 장병의 복무’ 용어 개정 → 모든 성소수자 장병 보호 보장 및 성소수자 인권보호 교육 엄수

## □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

- 권고 내용 : ... 군대 내 환경에서 발생하는 자살의 근본 원인을 해소하기 위한 조치 마련

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 최근 군 장병 자살 사건의 감소세가 멈추고 증가세를 보이고, 특히 간부의 경우 업무부담이 높은 청년층인 대위와 중사에서 취약성이 식별됨
- 우리 정부는 징병신체검사부터 입영 전·후 신체검사를 포함하여 주기적으로 장병 정신건강을 확인하고 있으나 지금까지는 '병사'의 자살예방에 치중되어 있던 것이 사실이고, 간부의 경우 현역부적합 자원으로 보일 경우 직업 안정성 위험까지 이중 부담이 작용

구분	장교				준·부사관					병	군무원	총계
	영관	대위	중·소 위	소계	준위	원·상 사	중사	하사	소계			
2018	2	3	4	9		5	8	7	20	20	2	51
2019	1	4	3	8	1	7	9	6	23	25	3	59
2020	1	3	2	6	1	8	4	4	17	13	2	38
2021	0	5	4	9	1	7	16	13	37	26	5	77
2022	5	4		9	1	8	9	9	27	24	5	65
'23.6	1	2	2	5	1	8	2	4	15	9	1	30
합계	10	21	15	46	5	43	48	43	139	117	18	320
소비율	22	46	33	100	4	31	35	31	100	100	100	100
전체 비율	3	7	5	14	2	13	15	13	43	37	6	100

출처: 송갑석 의원실(국방부 제출), 『신아일보』 2023.10.05.자 보도에서 인용 후 재가공(단, 2023.2.3. 최신 갱신된 통계청에 따르면 2018년은 56명, 2019년은 62명, 2020년도는 42명, 2021년도는 83명으로 나옴. 단, 최종 수사결과 등에 따라 분류가 변경될 수는 있음.)

- 하지만 국방부와 우리 군은 「군 자살사고 사후관리 프로그램 연구」(2019), 「간부 자살 특성 및 예방시스템 연구」(2018) 등을 비공개하는 등 자살예방을 위한 사회적 논의와 협력에 소극적이고, 자살 사유에 대한 정밀한 분석을 하지 않고 있음(Cf. 한국생명존중희망재단(보건복지부)의 경우, 경찰수사기록과 건강보험공단 데이터를 활용, 「2013~2017년 전국 자살사망 분석 연구」를 실시하여 2021. 8. 27. 대국민 공표한 바 있음)
- 즉, 여전히 군은 객관적이고 과학적인 예방보다는 ‘사망사고’에 대한 책임 회피적 태도로만 일관하고 있으며, 자살의 사회구조적 원인 분석보다는 개개인의 심리 안정화에만 치중, 이에 따라 장병 생명권 위협 요인의 근본적 해결이 요원

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 장병(군무원) 자살 예방을 위한 주기적 과학적 연구 및 데이터 공개(Cf. 사망통계 집계 불일치: 2022~2023 국정감사 자료, 통계청 자료, 2023. 7. 정보공개자료 참고)
- 군인권보호관 자체적으로 수사·사법 외 ‘인권’에 기반한 자살통계 작성
- 장병의 건강권에 기초한 그린캠프 등 군 부적응자 관리 프로그램의 전문화 (e.g., 정신건강 전문요원의 부적응 인원 관리·감독권 강화 등 포함)
- 비밀이 보장되는 외부 정신건강 전문요원, 민간 심리·상담 전문가 협업 체계 구축 및 청년 초급 지휘관(자)를 위한 맞춤형 EAP(e.g., 인사관리, 리더십 코칭, 정기적으로 간부 전원에 대한 정신건강 진료 및 심리·상담 제공 등 진급·선발 시 정신건강 서비스 이용에 따른 불이익 원천 차단 포함)
- 「병영생활전문상담관 운영에 관한 훈령」 개정을 통한 상담 내용 비밀 보장 및 상담관 자격 기준 강화, 자살사고 발생시 상담관에 대한 인사불이익 삭제

## □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

- 권고 내용 : 군대 내 인권침해에 대한 투명하고 공정한 수사(조사) 시스템 및 절차 강화, 가해자 처벌, 피해자 보상·지원 보장

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 「군인복무기본법」에서 군인에게 병영 부조리 신고 의무를 부과하고, 신고자를 보호하고 위반자는 처벌하고 있으나, 인권침해 피해 당사자에 대한 보호는 성폭력 피해자를 참고할 때 「군 수사절차상 인권보호 등에 관한 훈령」이나 「부대관리훈령」만으로는 상대적으로 법적 보호가 부실하고, 실제 법에 따라 2차 피해 유발 행위자 처벌 실적이 전무함
- 2022. 7. 1.부로 개정 「군사법원법」이 시행되어 1) 사망의 원인이 되는 범죄, 2) 성범죄, 3) 입대 전 범죄에 대한 수사·재판권, 4) 항소심 재판권 등이 민간으로 이관되고, 5) 심판관·관할관이 평시 폐지되었으나, 2023년 7월 발생한 해병대 채 상병 사망 사건 수사 개입 의혹 등에서 보이듯, '사망의 원인'을 무엇으로 어떻게 결정하는가(법 제264조(변사자의 검시)), 공군 15비 성추행 피해자가 가해자의 강요로 제2의 피해자의 숙소에 들어간 행위에 대해 기소유예를 하는 등 성범죄 2차 피해의 경우 경합범으로 인정되는 범위가 무엇인가 등에 관하여 자의적 해석 여지가 존재하고, 국방부 장관에게 위헌적인 기소결정권(법 제2조제④항, 국방부훈령 제2768호 제2조)이 부여되어 있고, 「법원이 재판권을 가지는 군인 등의 범죄에 대한 수사절차 등에 관한 규정」이나 「수사기관의 군사기지 및 군사시설 등 출입절차에 관한 훈령」에서도 민간이 수사권 행사 시 군의 '협조'를 받아야 하도록 하고, 「국가인권위원회법」제50조의4(군부대 방문조사)에서마저 국방부 장관에게 조사중단 요구권을 부여하는 등 군의 예외주의 경향이 확인
- 더구나 「군사법원법」 개정에도 불구하고, 군판사, 군검사, 군사법경찰 등이 국

방부 장관과 각 군 참모총장, 지휘관 등으로부터 독립성을 온전히 보장받지 못하고, 군판사와 군검사가 법무참모와 같이 동일한 군법무관 중 임명되므로 인사·조직상 종속 한계가 잔존하여 자유권규약 일반논평 제32호(단락 22-23)에서 요구하는 ‘법원의 외적 독립성과 공정성’이 훼손됨

- 「군인복무기본법」 및 「부대관리훈령」 등은 지휘책임 회피로 점철되어 있고, 피해자 보호 등에서 실질적 공백이 있으며, 「군사법원법」은 군 사법체계 독립성을 담보할 수 없고, 「국가인권위원회법」 또는 「병영생활전문상담관훈령」 등 내·외부 구제제도 역시 이런 한계를 보완할 수 없어서 군사법 정의가 언제나 훼손될 여지가 큼

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 「군사법원법」 평시 폐지
- 「고문방지협약」에 부합하는 ‘고문죄’ 도입 및 협약 선택의정서 비준
- 인권침해 사건, 민간인이 피해자인 사건, 비순정 군사범죄, 군 성범죄 2차 피해에 대한 관할권 민간 이전(Cf. UN ‘군사재판을 통한 정의 구현에 관한 기본원칙(안)’ 참고) 및 군검사의 검시권 민간 이전
- 군판사, 군검사, 군사법경찰 소속 민간 이전, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」, 또는 「군사법원법」 개정을 통한 군판사, 군검사, 군사법경찰 면담강요 보호 제공 및 군법무관 전역 후 군사재판 피고인 대리 금지 기간 확대
- 「군사법원법」상 국방부 장관의 기소결정권 삭제
- 「국가인권위원회법」상 군인권보호관의 자료제출 요구권 및 군부대 방문조사권 강화(불시방문), 사망사고 발생 군부대가 직접 군인권보호관에게 즉시 통지(국

방부 경우 전)하도록 보장

- 군인권보호관 및 국가인권위원회의 독립성 강화(Cf. 합의제 법제화 강화 포함, 세계인권선언 제30조에 따른 행위를 파면·해촉 등의 사유로 명시)
- 군 의무병과의 군 인권침해 관련 심신상해 식별시 신고 의무 명시
- 「부대관리훈령」에 책임규명 등 지휘관의 ‘사건처리’에 관한 내용 외에도 피해자 권리를 2차 피해에 대한 사향, 휴가 등 인사배려 조치, 수사·재판 등 사법절차 까지 총괄하여 고지하도록 의무화하고, 훈령 제265조제④항제4호 삭제, 2) 인권 침해 피해자와 「군인복무기본법」 제45조의2상 유가족에게 제공되는 변호인에 대한 관리 강화(군인권교육 이수 등)
- 「병영생활전문상담관 운영에 관한 훈령」 개정을 통해 상담관의 인권침해 식별 시 내담자에게 권리구제 방법 및 절차 안내 의무화, 2차 피해 방지에 관한 조력권 명시, 상담관 임용 결정권 국방부 장관으로 일원화
- 「군 인권업무 훈령」상 ‘군 인권업무 종사자’ 양성·임명 단계상 인권교육 의무화 및 강화

## □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

- 권고 내용 : … 군대 내 인권보호시스템 강화 및 인권 존중 문화 조성

- 
- 2) 4. 언론대응 및 사망사고와 관련 없는 단체의 불법개입 대처
- 가. 인사, 공보, 작전, 정보, 군사경찰, 사고부대 등 관계 부서간 실시간협조체제 구축 및 관련정보 공유
  - 나. 사고경위, 원인, 수사결과 발표시 창구 일원화
  - 다. 언론사에서 문의시 수사책임자에 의해 지정된 창구(공보)에서 일관성 있게 답변
  - 라. 언론의 왜곡·편파 보도시, 상급기관 공보부서와 협조, 적극 해명 및 법적 대응
  - 마. 사망사고와 관련 없는 단체의 불법개입시 상급부대 보고 후 정당한 법적 대응 조치

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 국방부는 2005년 전후로 인권과 신설 및 상담, 신고, 교육 등 여러 분야에서 각종 군 인권 보호 제도를 도입했고, 2011년 이래 「군 인권업무 훈령」을 제정하여 시행중이며, 2019년 「국방 인권정책 종합계획」을 수립·시행했고, 2020년 ‘국방헬프콜 1303’을 확장하고, 2021년 기준으로 635명의 병영생활전문상담관을 운영하고 있으며, 2020년 들어서 각 군 인권센터가 개소, 2022년 2월 제3기 군인복무정책심의위원회를 발족함. 또한, 2022년 7월 국가인권위원회에 군인권보호관이 설치되는 등의 노력이 군 내외에서 어이지고 있음.
- 그러나 2005년 범정부위원회, 2014년 클로바위원회, 2021년 민·관·군합동위원회 등의 설치·운영되었음에도 여전히 2018년 이래 군 성폭력이 연 1,000여 건 이상 발생중. 2017년부터 2022년까지 총 6,050건의 구타, 382건의 가혹행위 사건이 수사되었으나 59%와 54%가 각 불기소되고, 그마저도 1%도 안 되는 사건만 실형이 선고됨.
- 그런데 국방헬프콜 상담은 2020년 58,000여 건에서 2022년 50,000여 건으로 감소했고(Cf. ‘사살’은 2020년 이전보다 증가), 이중 오직 1% 남짓한 사건만이 군사경찰 또는 감찰실로 이관되고 있고, 병영생활전문상담관은 평균 근속이 3년에 불과한 불안정한 직업 환경 속에서 한 사람이 최대 900여 명의 장병을 관리해야 하는 등 열악한 업무 환경에 내몰려 있음.
- 즉, 인권문화 정착을 위한 군 인권교관은 겸직 업무로서 유지되고, 병영생활전문상담관은 과중한 업무에 노출되어 있으며, 미신고는 차치하더라도 사법적 불처벌이 만연하고, ‘인권’이 군의 핵심가치로 자리잡지 못한 채 곁돌고 있음.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 국방의 의무와 관련된 구조적, 제도적 인권침해 척결: 병사-간부 두발 통일, 병



사 휴대전화 제한 철폐, 병사 출·퇴근, 보직변경, 부대이동 제도화 및 공동주거  
 형 2인실 도입, 채식권 보장 확대, 소수 종교 보장, 인권기반 복지제도 수립,  
 전·공·사상자 심사시 국가책임 원칙 채택, 병사의 민간 의료 서비스 비용 국가  
 전액 부담, 군 의료기관의 공공화 및 의료의 질 관리, 대민지원 규정 명세화 및  
 중대재해처벌법 도입 등등

- 「군 인권업무 훈령」에 따라 실시중인 ‘군 인권 실태조사’ 및 「국방정책연구관리 훈령」 등에 따라 실시하는 각종 군 연구용역의 투명한 원칙적 공개 및 군 인권 교육 내실화(지휘관 및 인권업무종사자 교육 강화, 교관 전문성 강화, 민간협력 강화, 간부 양성시 교육내용 체계화 및 강화)
- UPR 권고를 감안해 군 성범죄 근절을 위한 지속적 성인지 감수성 교육 확대 (Cf. UN 안전보장이사회 결의안 1325호 참고), 군 성희롱·성폭력 사건의 징계 처분 엄수, 각 군 사관학교 여생도 비율 폐지, 장성급 야전부대 지휘관에 여군 임명, 민간 성폭력피해상담소와의 협력 강화 및 1366 등 홍보 및 이용 독려
- 병영생활전문상담관의 전문성 강화 및 직업 안정성 확보(Cf. 인권위 권고 21진정0606700·21진정0119800(병합) 등 참고)
- 군인권보호관의 군 인권침해 사건 기소·재판 자료제출요구권 강화 및 의견진술 권 의무화·활성화
- 국방정책 전반에서의 국가인권위원회 군인권보호관 참여 보장 및 자문·협력 활성화, 인권조정 군인권보호관과 각 군 장성급 부대에 대한 직통 연락망 구축, 군인권보호관과 국방부 장관에 대한 문민통제 원리 강화, 군인권보호관과 해외 국방감독관과의 연락·협력체계 구축
- 병사 자치제도 활성화 및 법제화(권리주체로서의 자율성과 책임의식 환기), 군 인 직장협의회 도입(e.g., EUROMIL), 초임 간부(군무원) 및 전입신병 등의 부

대 적응 지원 체계화(e.g, 적응 걸림돌 분석, 개인 특성과 직무상 요구에 따른 교육 제공 및 심리·사회적 사고 예방 체계화, 해외 장기 거주 입영자 지원, 인권친화적 리더십 강조, 부대 인권경영 코칭 등)

## □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

- 권고 내용 : 대체복무 기간의 단축 및 복무영역의 다양화, 현역 군인의 양심적 병역거부권 인정, 헌법재판소 결정을 근거로 석방된 양심적 병역거부자들에게 보상 제공

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 2018. 6. 28. 헌법재판소가 「병역법」에서 비군사적 대체복무를 도입하지 않은 것이 헌법에 불합치한다고 결정한 후 11. 31. 대법원이 「병역법」 제82조제①항의 ‘정당한 사유’에 양심적 병역거부가 포함된다고 판례를 변경함에 따라 도입된, 현행 「병역법」과 「대체역법」은 대체복무 기간을 현역과 같이 숙식하도록 하면서도 그 기간은 2배로 하여 징벌적 성격이 다분하고, 그 복무 장소 역시 ‘교정시설’로 제한되어 제4주기 UPR에서도 재차 지적되었고, 현재 100여 건의 헌법소송이 계류중.
- 현행 「대체역법」은 복무 중 심신장애가 발생하여 복무가 불가능하게 된 대체복무요원의 상황에 대한 규정만 있고, 현역과 같이 기타 사유로 ‘복무부적합’한 요원의 전역처분 등에 대하여는 규정이 미비한 상태로서 향후 문제가 예상됨. 나아가 8일 이상의 부당한 복무이탈에 대해 단순히 ‘편입 취소’함으로써 현역복무가 강제되는 결과가 생겨 양심의 자유가 침해될 소지가 있으며, 현역복무 중 대체역 편입 또한 보장되어 있지 아니하는 등 입법 미비가 산적함.
- 현재는 국가가 대체역 신청자에게 서면으로 자료를 제출하여 자신의 양심을 소

명하도록 하면서 책임을 전가하고 있고, 대체역심사위원회의 결정에 대한 재심 기능이 없으며, 대체역심사위원회 자체가 국방부 외청인 병무청 산하에 있어 외면상 문민통제가 완벽하지 않고, 내용상 그 구성원에 공무원이 과도하게 많아 독립성이 보장되어 있지 못함.

- 즉, 현 대체복무제는 그 제도상 징벌적, 차별적이고, 실 운영상 입법미비가 다소 존재하는 등 양심의 자유 침해가 존속증임.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 대체역 편입을 1987년 유럽평의회 각료위원회 권고에 따라 ‘양심의 선언’만으로도 허용하는 방안을 검토하고, 대체역심사위원회나 우리 법원이 사상검증의 장이 되지 않도록 법률을 보완
- 현역 복무 기간과 대체역 기간을 통일시키고, 대체역복무부적합 심사 제도를 현역의 제도와 동일하게 도입하고, 현역 복무중 대체역 편입 기회를 제공하고, 징병신체검사 단계에서 병역거부권 고지를 의무화
- 우리 「헌법」에 따라 병역 의무 이행으로 차별받지 않도록 대체복무요원의 출·퇴근제 도입(e.g., 상근예비역, 사회복무요원 고려)하는 등 「세계인권선언」 제 16조제3호에 기초하여 ‘가정에 대한 권리’를 보장하고, 대체복무 장소·직무를 다변화하여 간접차별을 종식(Cf. UPR 캐나다 정부의 권고에 따라, 진정으로 사회에 기여할 수 있는 방식을 선택할 수 있는 방향으로)





유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제6]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 이주인권 분야

김진

(사단법인 두루 변호사)



## 이행 방안 및 향후 과제 : 이주인권 분야

김진 (사단법인 두루 변호사)

### [이주구금]

#### □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

#### ○ 권고 내용 :

44. 당사국은 다음을 이행해야 한다.

- (a) 외국인보호소와 사실상 구금 시설로 운용되는 출입국항 내 환경이 국제기준에 부합해야 하며, 정기적이며 독립적인 심사의 대상이 되도록 보장해야 한다.
- (b) 신체의 자유에 관한 위원회의 일반논평 제35호(2014)에 따라 아동 최상의 이익을 고려하여 최후의 수단으로 적절한 최단 기간을 제외하고는 아동의 자유가 박탈되지 않도록 보장해야 한다.

#### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 현행 출입국관리법은 강제퇴거 대상인 외국인을 “송환이 가능할 때까지” 보호할 수 있다고 규정하고 있어 사실상 무기한 구금을 허용하고 있음. 또한, 보호기간이 3개월이 넘는 경우 3개월마다 법무부장관의 승인을 받도록 하고 있으나 사법부 등 독립된 주체에 의한 정기적 심사 및 구금 기간의 상한은 존재하지 않음. 이에 헌법재판소는 2023년 3월 이주구금 제도에 대해 헌법불합치 결정을 내렸으나 현재까지도 개선입법에 대한 논의는 진행된바 없음.

- 현행 출입국관리법에는 한국국적이 없는 아동의 구금 금지에 대한 별도의 규정이 없으며, 행정규칙인 외국인 보호규칙에서 “보호 외국인이 14세 미만의 어린이를 부양하고 있는 경우, 그 어린이가 보호 대상이 아닌 경우에도 보호 외국인과 함께 생활할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐임. 따라서 부모에 대한 강제퇴거 명령을 발령하면서 14세 미만의 아동을 같이 구금하게 되는데, 결과적으로 영유아도 부모와 함께 구금되는 관행이 존재하여, 2023년 4월에는 3세 아동, 5월에는 체류자격이 있는 6세 아동이 부모와 함께 구금된 사례가 확인되기도 함. 외국인보호규칙은 구금된 아동에 대한 교육, 보호 등에 대해 일부 추가 규정을 두고 있긴 하나 교육이나 특별한 보호가 제공된다 하더라도 구금 자체가 아동에게 미치는 부정적 영향을 상쇄할 수는 없으며, 최근 실태조사에 의하면 이마저도 제대로 준수되고 있지 못하는 실정임.
- 현행 난민법에 따라 공항에서 난민신청을 하는 경우, ‘회부심사’라는 예비심사를 한 번 더 거치도록 정하고 있는데, ‘신청 자체로 명백히 이유없는’ 경우에만 예외적으로 불회부 하겠다는 법의 취지와는 달리 절반 이상의 난민신청자들에게 대해 불회부 처분이 이루어지고 있음. 불회부 처분을 받아 이를 소송으로 다투는 등 공항에 장기간 머무르는 경우 출입국외국인청에서 관리하는 출국대기실에서 지내야 하며, 주거시설 등의 대책이 없어 최소 3개월, 최장 14개월 동안 공항에 억류되어 있어야 함. 출국대기실에는 따로 취침 시설이 없어 단체로 평상 위에서 모포를 덮고 취침하고 있고, 그마저도 공간이 좁아 사람이 많을 경우 공항 게이트 앞에서 노숙하며 지내야 하는 상황이 발생함.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 구금이 최단기간동안 오직 최후의 수단으로만 사용되고, 정기적이며 독립적인 심사를 받을 수 있도록 출입국관리법을 개정해야 함.
- 또한, 아동의 이주구금을 전면 금지하는 방향으로 출입국관리법을 개정하고, 법에 아동 최상의 이익의 원칙과 관련된 조항을 추가하여 출입국과 관련된 모든 결정에 있어 아동의 권리를 고려해야 함.



- 출입국항에서의 회부심사 절차를 남용하여 공항에 난민신청자를 장기 구금하는 관행을 중단하고 모든 난민신청자에게 난민신청의 권리를 보장할 수 있는 방안의 모색이 필요함. 또한, 불가피하게 공항에 장기 대기하는 사람이 발생할 경우를 대비하여 공항 밖에 구금시설이 아닌 별도의 주거공간을 마련해야 함.

## [이주민, 난민 및 난민신청자]

### □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

#### ○ 권고 내용 :

45. 당사국은 다음을 이행해야 한다.
  - (a) 이주구금이 오직 최후의 수단으로, 적절한 최단 기간 동안만 사용되도록 보장해야 한다.
  - (b) 2023년 3월 23일 헌법재판소 결정에 따라 지체 없이 출입국관리법을 개정하여, 특히 구금 기간에 대한 엄격한 상한선을 도입하고 구금 명령에 대한 정기적인 사법 심사를 보장함으로써 국제 기준에 따라 난민신청자를 포함한 자의적인 이주구금에 대한 안전장치를 마련해야 한다.
  - (c) 출입국항에서 난민신청할 수 있는 난민신청자의 권리가 실질적으로 보장되도록 함으로써 강제송환금지원칙을 완전하게 보장해야 한다.
  - (d) 인도적체류자에게 가족 재결합의 권리를 부여해야 한다.
  - (e) 난민신청자와 인도적체류자가 취업 허가, 필수 의료 서비스 및 기초 생활 지원에 효과적으로 접근할 수 있도록 법률과 정책을 개정해야 한다.
  - (f) 국경 관리 공무원과 출입국 관리 직원이 규약 및 기타 적용 가능한 국제 기준에 따른 난민신청자의 권리를 완전히 존중할 수 있도록 적절한 교육을 보장해야 한다.

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 난민법은 ‘인도적체류자’의 지위에 대해 난민인정자에 해당하지는 않지만 “고문 등의 비인도적인 처우나 차별 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람”으로 규정하고 있음.

국내 난민 인정 비율은 매년 1~2%대에 불과하며, 많은 난민들은 난민으로 인정되지 못하고 인도적체류자로 한국에 거주하고 있음. 일례로 2018년 제주도에서 난민신청을 했던 예멘 국적자들은 2명만 난민으로 인정받고 412명은 인도적 체류허가를 받았을 정도로, 타 국가에서라면 난민으로 인정받았을 국가 출신의 신청자들조차도 난민으로 인정받지 못하고 인도적체류자로 거주하고 있음.

- ‘인도적체류자’의 지위는 난민으로 인정하기는 어렵지만 전쟁, 재난 등 어려운 상황에 놓인 사람들의 생명과 안전을 위해 마련되었으며, 이러한 상황에 처한 사람들에게 대해 많은 국가에서는 장기 체류가 불가피하다는 점에서 보충적 보호 지위를 부여하여 협약상 난민과 동일하거나 유사한 처우를 제공하고 있음.

- 한편, 한국의 난민법은 “법무부장관은 인도적체류자에 대해 취업활동을 허가할 수 있다”는 조항 하나만 두었을 뿐, 인도적체류자의 처우에 대해 사회보장, 교육, 사회적응교육, 학력인정, 가족결합 등 한국사회에 정착해 살아가는데 필요한 요소를 고려하고 있지 않음. 특히 난민인정자와 달리 가족결합의 원칙 적용 대상에서도 배제되고 있으며, 여행증명서도 발급되지 않고 영주자격으로의 변경 및 귀화도 허용되지 않아 사회 적응에 큰 문제가 발생함.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 전쟁, 테러 등의 이유로 본국에 돌아갈 수 없어 인도적체류자로 장기간 체류하게

되는 난민들에게 보충적 보호지위 등 준 난민에 속하는 지위를 부여해야 하며, 난민인정자와 같이 가족결합이 가능하도록 여행증명서 발급, 가족초청 등을 보장해야 함. 특히, 난민들이 단순히 보호를 제공받아야 하는 대상에서 그치는 것이 아니라, 한 사회의 구성원으로서 고립되지 않고 정서적 지지와 소속감을 느끼며 인간다운 삶을 영위하며 살아갈 수 있도록 적절한 지원을 제공해야 함.

## [출생등록]

### □ 권고 출처 : 자유권위원회 최종견해

#### ○ 권고 내용 :

62. 당사국은 현재 국회에 계류 중인 「외국인 아동의 출생등록에 관한 법률안」을 신속히 제정하고, 모든 외국인 아동과 보호자가 쉽게 접근할 수 있는 신청 절차를 보장할 수 있도록 적절한 장치를 채택해야 하며, 출생등록을 통해 얻은 정보가 오직 외국인 아동의 보호를 위해서만 사용될 수 있도록 보장해야 한다.

### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 2023년 6월, 감사원은 보건복지부 정기감사에서 2015년부터 2022년까지, 병원에서 태어난 아동 중 출생신고되지 않은 아동이 6,000여 명 존재한다는 결과를 발표함. 정부는 이 중 “출생신고 의무가 있는” 아동 2,236명의 집중 조사를 진행하였고, 경찰의 추가 조사 끝에 이 중 601명(54.9%)이 베이비박스 등에 유기되었고, 249명의 아동이 사망한 것으로 확인됨. 이후 한국 정부는 뒤늦게 수 년간 국회에서 계류되었던 가족관계등록법을 개정하여 의료기관이 아동의 출생 사실을 국가에 알리는 ‘출생통보제’를 도입한바 있음.
- 하지만 병원에서 태어난 아동 중 4,000여 명의 이주아동은 정부의 조사에서도

제외되었듯, 한국에서 태어난 비한국 국적의 아동은 한국에 출생등록할 수 없기 때문에 태어난 즉시 출생등록될 권리를 행사하는 데 큰 제약이 있음.

- 출생통보제는 2024년부터 시행될 예정인데, 정부는 현재까지도 제도 도입을 위한 구체적인 계획을 마련하지 않고 있음. 특히 현행 출생등록 제도가 한국 국적을 가진 아동에게만 적용되는 만큼, 출생통보제가 도입된다 하더라도 이는 외국인 아동에게는 적용되지 않음에도 불구하고 이에 대한 대책이 마련되지 않아 우려가 큼.

## □ 이행 방안 및 향후 과제

- 현재 국회에 계류 중인 「외국인 아동의 출생등록에 관한 법률안」을 신속히 처리하여 출생통보제가 외국인에도 적용될 수 있도록 해야 하며, 미등록 외국인도 출생등록 시스템에 접근할 수 있도록 방화벽을 설치해야 함.
- 외국인 아동을 포함한 모든 아동이 출생 후 즉시 등록되고 성명을 가질 수 있도록 ‘보편적 출생신고 제도’를 도입해야 함. 또한, 아동의 정체성과 부모의 알 권리를 침해하는 보호출산제/ 익명출산제를 재정비하고 가족지원 정책을 강화하여 아동의 출생등록될 권리와 함께 가족에 대한 권리를 보장해야 함.



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제기]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 여성인권 분야

여명희

(국가인권위원회 성차별시정과 사무관)



## 이행 방안 및 향후 과제 : 여성인권 분야

여명희 (국가인권위원회 성차별시정과 사무관)

### 1. 여성 차별

#### □ 권고 내용 [최종견해 Para. 15-16]

- 공공 및 민간 부문에서의 낮은 여성 대표성, 성별 임금 격차 발생, 여성가족부 폐지 계획에 따른 당사국의 성평등 증진 역량 퇴보 우려
- 공공 및 민간 분야에서 여성 대표성 제고, 동일가치 동일임금 원칙 구현 및 성별 임금 격차의 구조적 원인 타파, 선출직 여성 공직자 증원을 위한 조치 마련, 여성가족부 폐지 계획 관련 인권영향평가 실시

#### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- **(정치 대표성)** 대한민국의 제21대 국회의 여성 국회의원 비율은 19%로, 이는 국제의회연맹 기준 세계 190개국 중 120위이자 전 세계 평균 여성의원 비율 26.5%(2023년 1월 기준)에 못 미치는 수준, 2000년 비례대표의원 성별공천할당제를 도입하여 발전시켜왔고, 성별공천할당제 이행을 독려하기 위해 공직후보자 여성후보자추천보조금 제도와 여성정치발전비를 운영하고 있음. 제도 도입 전후를 비교하면 여성의원 비율이 지속적으로 증가하고 있는 것은 사실이지만, 그 증가 속도는 완만하게 진행되고 있다는 한계

- **(관리직 대표성)** 15세 이상 여성고용률은 2011년 53.1%에서 2022년에 60%로 6.9%p 상승했고, 임금근로자 중 여성관리자 규모 역시 증가하여 2021년 처음으로 15%대 진입, 그러나 여성관리직 비율은 OECD 평균(33.2%)의 절반에도 못 미치는 상황, 2020년 2월 4일에 <자본시장과 금융투자에 관한 법률>(이하 “자본시장법”) 개정으로 2조원 이상인 주권상장법인의 경우 이사회 전원을 특정 성으로 구성하지 못함. 즉 여성 이사 최소 1인 이상 선임이 의무화, 2021년 현재 국내 상장법인 2천246개의 전체 임원 3만2천5명 중 여성은 5.2%로, 상장기업 지배구조의 성별 불균형이 매우 심각한 수준임. 여성가족부 조사(2021)에 의하면 2조 이상 기업의 전체 등기임원 1,173명 중 여성은 8.3%(97명)로 전년 대비 3.5%p 증가하였고, 전체 미등기임원 7,504명 중 여성은 5.3%(394명)이다. 등기임원을 사내·사외이사로 구분하면, 2조 이상 기업의 전체 사내이사 421명 중 여성은 1.2%(5명)이며, 전체 사외이사 752명 중 여성은 12.2%(92명)임.
- **(성별임금격차)** 여성의 경제활동참가율은 남성에 비해 낮고 일자리 질도 낮음. 2022년 비정규직 비중 늘었으나 여성이 더 많이 늘었고, 기혼여성의 비정규직 비율은 50%에 이룸. 기혼 여성 일자리의 질이 이처럼 낮은 것은 기업의 결혼한 여성에 대한 차별적 관행과 더불어, 복지국가의 가족 지원이 낮은 현실을 반영(한국 OECD 국가 중 가족복지에 대한 공공지원이 매우 낮음) 특히 가족서비스의 경우 지출 수준이 낮기도 하지만, 일하는 여성의 경력 단절을 예방하는 효과가 매우 부족한 것으로 보임.
- 여성 일자리의 낮은 질과 높은 수준의 성별임금격차는 긴밀하게 연관된 현상임. 월평균 임금으로 살펴본 성별임금격차는 2020년대를 전후로 64% 수준에서 정체되고 있음. 남성의 장시간 노동관행과 여성의 시간제 노동 확산을 제어할 필요가 있고, 여성과 남성 모두 공동 돌봄자이자 보편적 생계부양자 모델의 안착이 요구됨. 이를 위해서는 남성의 유아 및 돌봄휴직 확대(휴직 소득대체율, 휴직기간 등), 돌봄의 공공화 등의 노동환경 개선이 필요



- 여성과 남성의 큰 성별임금격차는 여성이 최저임금 및 저임금 직종에 더 많이 분포하는데 기인. 최저임금 미만을 받는 노동자의 비중은 여성이 남성의 두 배 전후로 나타남. 월 임금 중위값의 2/3에 미달하는 임금을 받는 저임금 노동자 비중에서도 여성이 남성을 압도해서, 2021년 일하는 여성 4명 중 1명은 저임금을 받는 노동자임.
- **(성평등 기조의 후퇴)** 현재 정부의 주요 정책과 국정과제에서 성평등 및 성차별 해소의 목표를 제시하지 않고 있기 때문이며, 이에 따라 정부와 지자체의 정책과 예산에서 성평등 관련 영역이 급격히 축소되는 중(성평등 정책 목표의 축소와 여성 삭제, 성평등 관련 사업 예산 삭감, 성별영향평가 내실화 지표 삭제)

## 2. 여성 폭력

### □ 권고 내용 [최종견해 Para. 17-18]

- 가정폭력과 온라인 성폭력의 확산 및 가해자에 대한 관대한 처벌, 비동의간음죄 미도입, 부부강간에 대한 독립적 처벌 규정 부재
- 가정폭력 및 성폭력 사건에 대한 철저한 조사, 가해자 처벌 및 피해자 구제책 및 지원책 강화, 부부강간의 명시적 범죄화, 2차 피해 예방 조치 강화, 온라인 성범죄 예방 조치 강화

### □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- **(가정폭력)**「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 검사가 상담조건부 기소 유예를 할 수 있도록 하며, 가정폭력범죄 사건의 성질·동기 및 결과, 가정폭력 행위자의 성행 등을 고려하여 가정보호사건으로 처리할 수 있도록 한다. 가정

보호사건으로 처리하면 형사법원이 아닌 가정법원으로 송치하게 되어 형사처벌이 아닌 보호처분(접근 제한, 수강명령, 보호관찰 등) 형사법원에서도 보호처분을 하는 것이 적절한 사건이라고 판단하는 때에는 다시 가정법원으로 송치할 수 있고 보호처분이 확정되면 같은 범죄사실로 다시 공소를 제기할 수 없음. 이에 따라 다수의 가정폭력 사건이 가정보호사건으로 처리되며, 가정보호사건 중 절반 정도가 불처분으로 종결됨. 젠더기반폭력으로서의 가정폭력 대응에 미흡한 정책과 관행이 만연함.

- **(비동의간음죄)** 유엔여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2017년 일반권고 제35호의 일반입법조치로 ‘부부 강간 및 아는 관계/데이트 강간을 포함한 성범죄의 정의는 자유롭게 결정할 수 있는 동의의 결여를 기초로 하고, 강요적 환경을 고려해야 한다’고 권고, 2018년 대한민국의 국가보고서에 대한 최종견해로 형법 제297조의 강간죄를 폭행과 협박이 아닌 동의 여부를 중심으로 개정할 것을 권고, 유엔여성지위향상국은 2010년 여성 대상 폭력에 대한 입법권고안을 담은 핸드북을 발행하여 ‘각국 형법이 유형력 또는 폭행의 행사를 강간의 구성요건으로 요구하는 조건을 삭제할 것’을 요청하였으며, ‘명백하고 자발적인 동의’를 강간 판단의 기준으로 삼거나, ‘강압적인 상황’이 존재하는 경우 ‘강압적인 상황’의 해석을 넓게 하는 입법이 이루어져야 한다고 권고, 유럽연합은 2011년 이스탄불 협약을 통해 동의 여부를 기준으로 동의가 없는 성적 행위를 성폭력으로 규정하는 입법적 조치를 취하도록 하였음.
- 국내 비동의간음죄 도입 논의는 1990년대 초반 성폭력특별법 제정 운동 당시부터 시작되었으며, 2018년 미투운동을 계기로 제20대 국회 당시 5개 정당 10개 국회의원실이 비동의간음죄 도입 법안을 발의하기도 하였으나 제대로 된 논의 없이 모두 회기만료로 폐기, 제21대 국회에서는 3개의 법안이 발의되어 계류 중이나, 법안에 대한 상임위원회 심사가 전혀 진행되지 않고 있어 제21대 국회에서도 법안이 통과되는 것을 기대하기 어려운 상황
- 여성가족부는 2023년 1월 제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027)을 발표

하면서 법무부와 함께 형법상 강간 구성요건을 동의 여부로 개정하는 비동의간음죄 도입 방안을 검토하겠다고 발표하였으나, 같은 날 법무부가 비동의간음죄 개정 계획이 없다고 입장을 발표한 뒤 여성가족부는 9시간만에 입장을 철회. 한편, 2020년 발표된 제1차 여성폭력방지 기본계획(2020~2024)에서는 ‘비동의간음죄 도입 필요성 검토’가 과제로 이미 포함(‘비동의간음죄 신설에 관한 학계 등 전문가 의견 수렴, 해외 입법례 및 성폭력 범죄 처벌 법체계 연구 등 추진’), 이후 기본계획에 기초하여 작성된 여성폭력방지 시행계획(2020~2022)에도 ‘비동의간음죄 도입 등 관련 법안 국회 논의 지원 및 해외 입법례, 논문 등 검토’ 내용이 3년 연속 포함되었음(담당부서 법무부). 그러나 제3차 양성평등정책 기본계획을 둘러싼 논란 이후 작성된 여성폭력방지 시행계획(2023)에는 비동의간음죄 관련 내용이 모두 삭제. 정부는 비동의간음죄 도입에 반대하는 것은 아니며 도입 여부에 대한 사회적 논의를 해야 한다는 입장을 밝히기도 하였으나, ‘도입 추진’도 아닌 ‘도입 필요성 검토’를 하겠다는 정도의 기본계획, 시행계획에 대해서도 반대하고 있는 것에 비추어 보면, 비동의간음죄에 대한 정부 차원에서의 검토 및 논의는 기대하기 어려운 상황임.

### 3. 자발적 임신 중단

#### □ 권고 내용 [최종견해 Para. 19-20]

- 낙태를 비범죄화한 헌법재판소 결정 이후 후속 입법 조치 부재, 임신 중단 약물의 국내 도입 검토 지연
- 안전하고 합법적인 자발적 임신중절에 관한 법률의 제정 및 관련 조치 마련, 임신 중단 약물의 국내 도입 검토, 자발적 임신중단 및 재생산 건강 서비스에 대한 건강보험 적용 보장

## □ 관련 현황, 쟁점, 의견 등

- 헌법재판소는 임신한 여성의 자기낙태, 의사가 임신한 여성의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 된 경우를 처벌하는 「형법」조항(제269조 제1항, 제270조 제1항 중 ‘의사’에 관한 부분)이 임신한 여성의 자기결정권을 침해하는지 여부에 대한 위헌소원(2017헌바127)과 관련하여 2019년 4월 11일 위 조항이 모두 헌법에 합치되지 아니한다면서 2020년 12월 31일 시한으로 입법자에게 개정할 것을 주문함. 이에 따라 법무부와 보건복지부는 각각 「형법」 및 「모자보건법」 개정안을 발의하였으나, 개정안은 국회를 통과하지 못하였고, 현재 관련 조항은 효력을 상실한 상태임.
- 낙태를 처벌하는 조항은 없어졌으나 건강보험이 적용되지 않아, ‘불법적 임신중지’로 인식되고 있고, 그로 인해 의료기관에 대한 접근성이 낮아지고, 시술 등에 대한 정확한 정보를 안내받지 못하여 안전한 임신중지의 걸림돌로 작용
- 세계보건기구가 2022년 3월 발간한 임신중지 가이드<sup>1)</sup>는 임신중지의 완전한 비범죄화와 함께 양질의 임신중지를 위한 포괄적 지원 체계를 구축할 것을 각국에 권고하고 있으나, 한국 정부는 ‘낙태죄’ 처벌 조항이 법적 실효를 상실한 지 3년이 지나도록 관련 정책과 제도, 인프라를 전혀 마련하지 않고 있음. 여성들은 유산유도제를 도입해 줄 것을 오랫동안 요구하고 있으나, 정부는 대체입법을 이유로 유산유도제 도입을 지연시키고 있음.

1) <https://apps.who.int/iris/handle/10665/349316>



유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[발제8]

## 이행 방안 및 향후 과제 : 노동 분야

이정희  
(민주노총 정책실장)



## 이행 방안 및 향후 과제 : 노동 분야

이정희 (민주노총 정책실장)

### 1. 자유권 위원회 권고 내용

유엔 인권위원회(이하 자유권 위원회)는 2023년 10월 19~20일 한국 정부의 이행 현황에 대한 5차 심의를 진행한 후 최종견해를 발표했다. 규약 22조 (결사의 자유)에 대해 제기된 이슈와 위원회의 권고는 다음과 같다.

#### 결사의 자유

57. 위원회는 해고노동자의 노조 가입 허용 등을 통해 노동조합을 결성하고 가입할 권리에 관한 일정한 제약을 제거한 2021년 노동조합및노동관계조정법 등 법률 개정을 환영한다. 그러나 위원회는 모든 공무원, 교사, “특수고용노동자(dependent contractors)”, “플랫폼 노동자”와 같은 비정형 고용 형태 속 노동자가 이 권리를 누릴 수 있는 것은 아니라는 점, 교사·공무원의 단체교섭권 및 단체행동권에 대한 많은 제약이 여전히 적용되고 있다는 점을 우려한다. 이에, 위원회는 당사국이 본 규약 22조 관련 유보를 유지하고 있다는 사실에 유감을 표한다. 또한 전국건설노동조합 사무실에 대한 수 차례의 압수수색, 고액의 과징금, 조합원에 대한 소환조사, 구속 및 징역형 등 사법적 탄압과 낙인찍기를 포함하여 2022년부터 벌어진 노동조합 활동에 대한 심각한 탄압에 우려한다. (22조)

58. 당사국은 모든 개인이 (individuals) 결사의 자유에 대한 권리를 완전히 누리도록 보장해야 하며 이 권리의 행사에 대한 어떠한 제한도 본 규약 2조 2항의 엄격한 요건을 준수해야 한다. 특히 당사국은;

(a) 공무원, 교사, 비정형 고용 노동자를 포함하여 모든 노동자가 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 단체교섭권, 파업권을 완전히 행사할 수 있도록, 이러한 권리에 대한 제한은 본 규약 22조에 엄격하게 부합하도록 노동조합및노동관계조정법과 여타 관련법을 개정해야 한다.

(b) 노동조합에 대한 낙인찍기, 개입, 사법적 괴롭힘이 없도록 하고 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경을 조성해야 한다.

(c) 본 규약 22조에 대한 유보 철회를 검토해야 한다.

## 2. 관련 현황, 쟁점, 의견

우선 자유권위원회가 위에 제시한 권고를 여러 권고중에서도 우선적으로 이행되어야 할 권고 중 하나로 꼽았다는 점을 강조하고자 한다. 5차 심의 최종견해 64항은 차기 심의(2031년) 이전인 2026년 11월 3일까지 이행에 관한 정보를 제공해야 하는 우선 권고로 제 12항(차별금지, 혐오표현 및 증오범죄), 제56항(평화적 집회의 권리), 58항(결사의 자유) 세 가지를 제시하고 있다. 국제사회가 2021년 결사의 자유에 관한 ILO 협약 87호 및 98호 비준을 국제 기준에 크게 어긋나는 법·제도·관행이 개선될 여지가 있다는 긍정적 신호로 받아들인지 얼마 지나지 않아 다시 한 번 경고등이 켜진 것이다. 뿐만 아니라 ‘노사법치’를 앞세운 노조때리기가 전부인 윤석열 정부의 ‘노동 개혁’이 대통령 자신이 취임사에서 적극 지지하겠다고던 ‘자유와 인권의 가치에 기반을 둔 보편적 국제규범’을 오히려 위반한 것임을 확인한 것이다.

이번 자유권 위원회의 권고는 2021년 4월 정부가 비준하여 2022년 4월 발효한 ILO 협약 87호, 98호의 이행과 맞물린다. 협약을 비준한 회원국은 ILO 협약·권고 이행에 관한 전문가위원회를 비롯한 감시감독기구로부터 이행점검을 받게 된다. 올해 8월 정부는 87호·98호 협약 이행에 관한 보고서를 제출했고 민주노총 역시 의견서를 제출했다. 전문가위원회는 2024년에도 관련 보고서를 한차례 더 제출할 것을 요구하고 있고 2023년 11~12월, 2024년 11~12월에 열리는 전문가위원회 회의는 정부 보고서와 노사단체가 제출한 의견서를 종합하여 2025년 2월말 발표될 보고서를 통해 한국 정부의 87호·98호 협약 이행에 관한 ‘견해(observation)’을 제시한다. 2024년 유엔 사회권위원회 5차 심의까지 포함하면 한국의 결사의 자유 보장 실태는 향후 3년간 유엔 인권기구, ILO 감시감독기구로부터 집중 심의를 받게 된다.

### (1) 노동조합및노동관계조정법 개정

(a) 공무원, 교사, 비전형 고용 노동자를 포함하여 모든 노동자가 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 단체교섭권, 파업권을 완전히 행사할 수 있도록, 이러한 권리에 대한 제한은 본 규약 22조에 엄격하게 부합하도록 노동조합및노동관계조정법과 여타 관련법을 개정해야 한다.



정부는 심의 과정에서 “개정 노조법 등의 시행으로 노동조합 가입 범위가 확대되었으며 특수고용형태종사자도 노동조합법상 근로자에 해당한다면 노동조합을 설립하거나 가입할 수 있는 등 결사의 자유를 보장하고 있다”고 설명했으나 오히려 이 설명이 자유권 규약 22조 1항과 달리 범위에 제한을 두고 결사의 자유를 보장하고 있음을 실토한 셈이었다. 위원회는 규약 22조에 부합하도록 노조법을 개정할 것을 주문했고 이 권고를 이행할 의향이 있는지 가늠할 첫 번째 시험대는 지난 11월 19일 국회 본회의를 통과한 노조법 2조·3조 개정안에 대한 처리였다. ‘사용자’ 정의를 확대하여 특수고용노동자·사내하청노동자들의 자신의 노동조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정하는 ‘진짜’ 사용자와 교섭할 수 있도록 하는 한편 정당한 쟁의행위의 범위를 확대하고 노조활동을 옥죄는 손배가압류의 남발을 일정정도 제한하는 내용을 담은 이 법안은 그동안의 판례를 반영한 것이자 국제기구, 특히 ILO 결사의 자유 위원회가 한국정부에 수차례 권고한 사항의 지극히 일부를 반영한 것이다. 그러나 지난 12월 1일 윤석열 대통령은 끝내 노조법 2조·3조 개정안에 대한 거부권을 행사했다. 한덕수 국무총리는 국무회의에서 이 법안에 대한 대통령의 재의요구권을 건의하면서 “이번 개정안은 교섭당사자와 파업 대상을 무리하게 확대하고 민사상 손해배상 원칙에 예외를 둬으로써 건강한 노사관계를 크게 저해할 뿐만 아니라, 산업현장에 갈등과 혼란을 야기하고, 국민 불편과 국가 경제에 막대한 어려움을 초래할 것으로 우려”된다고 했다. 정부의 이런 조치는 노동3권 행사에 계속해서 제한을 둘 것이며 이 권리의 제한을 자유권 규약 22조 2항에 규정된 범위를 초과하여 폭넓게 두겠다고 선언한 것과 마찬가지로, 그러나 국제인권기준과 국제노동기준에 부합하도록 노조법을 개정해야 하는 과제는 대통령 거부권 하나로 간단히 무시될 수 있는 것이 아니다. 최소 향후 3년간 유엔 인권기구와 국제노동기구의 견해 제시와 권고는 계속될 것이다.

자유권위원회가 규약 22조에 따른 원칙과 법개정의 방향을 추상적으로 제시했다면 법개정에 관한 구체적인 권고는 ‘협약권고적용에 관한 ILO 전문가위원회’를 통해 이루어질 것이다. 향후 법개정 과정에서 다뤄져야 할 의제 중 대표적인 일부만 소개한다.

○ 다수의 비전형 고용관계 하의 노동자를 배제하는 협소한 ‘근로자’·‘사용자’ 정의

- 국가인권위원회 상임위원회는 2022. 12. 28. “개인사업자 외양을 띠지만 타인의 사업을 위하여 노무를 제공하고 보수를 받아 생활하는 특수형태근로종사자

나 플랫폼종사자도 노동조합법 제2조 제1호 근로자의 정의 규정에 포함 되어야 하고”, “근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 노동조건이나 노동조합 활동에 관하여 실질적 구체적으로 지배력·영향력이 있는 자도 제2조 제2호 사용자의 정의 규정에 포함되어야 한다”라고 하고, 이와 같은 내용이 포함 되도록 노동조합법 제2조를 개정하도록 국회의장에게 의견을 표명한 바 있다.

- 유럽연합 집행위원회가 대한민국이 한 EU FTA 13장(무역과 지속가능발전) 상의 국제노동기준 관련 의무를 위반했다고 문제제기해서 설치된 전문가 패널은 노동조합법 2조 1호 ‘근로자’정의와 이에 대한 법원의 해석이 (노조법상 근로자성 판단에 관한 지표 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 2014두12604(병합) 판결)가 종속성을 기준으로 삼고 있어서 ‘종속 계약자’를 비롯한 많은 부류의 자영업자, 어플리케이션을 통해 업무를 할당 받으며 법적으로 개인사업자로 분류되는 플랫폼 노동자를 배재하며, 이는 자유직업인(변호사, 의사, 건축가 등)을 포함한 모든 노동자에게 아무런 차별없이 결사의 자유가 보장되어야 한다는 원칙과 위배된다고 판단했다.
- ILO 결사의 자유 위원회는 민주노총 등이 진정한 사건 2602호, 3047호 등에서 원청 사용자가 하청노동자들에 대한 직접적인 고용관계를 부인함에 따라 해당 회사에서 단결권과 단체교섭권을 행사하기 어렵다는 제기에 대해 정부가 이 사건에서 제기된 결사의 자유에 대한 다양한 장애물을 충분히 고려하여 노사단체와 협의하여 하청노동자들의 결사의 자유와 단체교섭권 보호를 강화하기 위한 적절한 메커니즘을 개발하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 제공할 것"을 요청했다.

### ○ 공무원의 노동조합 가입 범위

- 공무원노조법은 최근 개정으로 6급 이하 직급기준을 삭제하고(제6조제1항), 소방공무원, 교육공무원의 노동조합 가입을 허용하였다(제6조제1항제2호). 그러나 여전히 교도관, 근로감독관의 노조가입을 금지하고 있고, 다른 공무원에 대한 지휘·감독권 행사, 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무를 주로 수행하는 공무원, 인사·보수 또는 노동관계의 조정·감독 등 노동조합 조합원 지위를 가지고 수행하기 적절하지 아니한 업무를 주로 수행하는 공무원의 노동조합 가입

을 금지하여(제6조 제2항 각호) 사실상 5급 이상 공무원의 노조가입이 자의적으로 제한될 여지를 두고 있다.

### ○ 사실상 허가제로 운영되는 노조 설립신고제

- 노동조합법 제2조 제4호는 “다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.”고 하고, 가목 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우”, 나목 “경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조 받는 경우”, 다목 “공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우”, 라목 “근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”, 마목 “주로 정치운동을 목적으로 하는 경우”를 정하고 있으며, 제12조 제3항 제1호는 행정관청은 설립하고자 하는 노동조합이 제2조 제4호 각목의 1에 해당하는 경우 설립신고서를 반려하여야 한다고 규정하고 있다.
- 그런데 행정관청은 노동조합의 자주성, 민주성 심사에 초점을 맞추기 보다, 조합원이 노동조합법상 근로자인지 아닌지 심사에 초점을 맞추고 있다. 이러한 태도에 따라 심사에 수개월 내지 1년 이상이 걸리기도 하고(보험설계사로 조직된 전국설계사노동조합 1년 4개월, 대리운전노동자로 조직된 전국대리운전노동조합 1년 2개월, 배달운전노동자로 조직된 라이더 유니온 3개월 소요), 설립 신고서를 반려하기도 하며(전통시장, 골목상가 등 상인으로 조직된 한국자영업자노동조합), 정부는 설립신고증을 교부받지 않았다는 이유로 노동조합이 아니라고 취급하기도 한다. (최근 정부는 공공운수노조 화물연대본부가 설립신고증을 교부받지 않았다는 이유를 들어 노조가 아니라고 선언).

### ○ 교원·공무원의 단체교섭권 제한 및 단체행동 금지

- 한국의 공무원노조법은 공무원 노동조합의 교섭 범위를 매우 좁게 제한하고 있다. ‘법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항’은 교섭의 대상이 될 수 없도록 규정하고(공무원노조법§8①). 하위법령에 비교섭사항을 추가적으로 폭넓게 규정하여(공무원

노조법 시행령§4), 공무원인 노동자의 노동조건에 영향을 미치는 사항이라도 단체교섭을 금지하는 법령을 두고 있다.

- 또한 '법령·조례·예산에 직접 규정되거나 위임된 내용'의 단체협약은 노사간 자유롭게 체결한 것이라도 단체협약으로서 효력을 부인하도록 규정(공무원노조법§10①, 교원노조법§7①)하면서, 노사간 자유로운 단체협약 체결과 성실 이행에 상당한 제약을 가하고 있다.
- 최근 2023년 5월, 고용노동부는 보도자료를 통해 공공부문(공무원·교원·공공기관) 단체협약과 노동조합 규약 실태 확인 결과 불법인 단체협약 및 국민의 눈높이에서 볼 때 불합리하다고 여겨지는 단체협약을 다수 발견했다며 시정명령 조치(그리고 불응시 형사처벌)를 하겠다고 밝혔다. 고용노동부가 불법이라고 지적한 공무원·교원노조 단체협약은 사실상 공무원·교원노사관계의 불법이나 불합리한 특혜가 문제되는 것이 아니라, 공무원·교원노조의 노동3권이 제한되는 한국의 공무원·교원노조법의 문제에 기인한 것이다.

#### ○ 쟁의행위에 대한 폭넓은 민·형사상 제재를 가능케하는 협소한 쟁의행위 범위

- 헌법과 노동조합법은 원칙적으로 파업권을 보장하고 있으나 합법파업이 되기 위한 요건이 지나치게 제약적이어서 파업권을 행사하는 것이 실질적으로 불가능하다. 특히 쟁의행위의 목적을 협소하게 해석하여 사용자가 처분 가능한 단체교섭사항에 관한 파업만을 정당한 파업으로 보아 정부의 노동정책에 항의하는 파업이나 입법에 관한 요구를 제기하는 파업, 이른바 경영권 사항이라고 간주되는 정리해고나 구조조정에 대한 파업, 하청노동자들이 원청사용자에 대한 요구를 내걸고 하는 파업은 불법으로 본다. 공공부문에서 파업권을 제한하는 필수유지업무를 지나치게 광범위하게 규정하고 있다. 합법 파업이 아니면 평화적인 파업에 대해서도 형사처벌(형법 314조 업무방해죄 적용) 및 민사상 손해가압류가 가능하다.

## (2) 윤석열 정부의 노조 때리기와 건설노조 탄압

(b) 노동조합에 대한 낙인찍기, 개입, 사법적 괴롭힘이 없도록 하고 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경을 조성해야 한다.

자유권 위원회는 결사의 자유에 관한 권리 행사를 제약하는 법·제도상의 문제뿐 아니라 2022년부터 벌어진 정부의 집중적인 노조탄압에 대해서도 우려를 표명하며 특히 건설노조에 대한 표적 수사를 특별히 언급했다. 2022년 5월 윤석열 정부가 취임한 후 결사의 자유가 심각한 수준으로 위축되었기 때문이다. 위원회의 견해와 권고에 언급된 노조탄압 양상의 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ○ 정부 주도의 체계적인 노조 혐오 선동

- 2022년 말부터 대통령, 국무총리 등 정부 고위 인사들이 공식 발언을 통해 노조를 척결해야 할 '3대 부패'의 한 축, '기득권 카르텔'이라며 아무런 근거 없이 노동조합 회계관리 부정 가능성을 제기했다. "노조 부패도 공직 부패, 기업 부패와 함께 척결해야 할 3대 부패의 하나"(2022년 12월 21일, 윤석열 대통령), "노조 회계 투명성이 노동조합 개혁의 출발점"(2023년 2월 17일). 또 윤석열 대통령은 이례적으로 생중계된 국무회의에서 건설노조를 '건폭'이라는 신조어로 멸칭했고, 원희룡 국토교통부 장관은 "아프리카도 이렇지는 않다"는 차별적인 발언까지 해 가며 건설노조를 매도하기까지 했다.

### ○ 노동조합 운영에 대한 행정적 개입

노동조합에 대한 정부주도의 혐오 선동은 법적 근거 없는 회계자료 제출 등의 노조 내부 운영에 대한 행정적 개입으로 이어졌다. 고용노동부는 2022년 12월 29일 조합원 1,000명 이상의 단위노조 및 연합단체에 노동조합 회계 투명성 강화를 위한 자율점검 안내문을 일괄 발송한 후 2023년 2월 1일 자율점검 결과서 및 증빙자료 제출을 요구했다. 이를 노동조합법이 허용하는 범위를 넘어선 부당한 개입이자 노동조합의 자주성 침해로 보고 요구에 전적으로 따르지 않은 노동조합에 대해 특히 가장 대표적

인 두 노동단체인 민주노총과 한국노총을 각종 정부위원회에서 배제하고 있다. 뒤이어 노동조합 규약 및 단체협약에 대한 시정명령 남발, 근로시간면제 기획감독 등 노동조합 활동에 대한 감독과 통제를 범정부차원에서 진행하고 있다.

### ○ 노조 활동에 대한 사법적 괴롭힘

위원회는 ‘노사법치’를 내세운 노동조합활동 탄압, ‘건설현장 불법행위 척결’을 명분으로 한 전국건설노동조합에 대한 집중 탄압을 ‘사법적 괴롭힘’이라고 명명했다. 정부는 2022년 11월 민주노총 공공운수노조 화물연대가 '안전운임제의 일몰제 폐지와 품목확대'를 요구하며 파업에 돌입하자 임의로 불법파업이라고 선언하고 '업무개시명령'을 내려 파업을 무력화했다. 2022년 6월 대우조선해양 사내하청 노동자들이 삭감된 임금을 복원할 것을 요구하며 파업에 돌입하자 정부는 이를 불법파업으로 몰았고 원청인 대우조선해양은 파업 기간 중 생산 목표를 달성하지 못했다고 노조 지도부 5명을 상대로 470억 원(약 3560만 달러, 3230만 유로)의 손해소송을 제기했다.

또 경찰청 국가수사본부는 2022년 12월 8일부터 200일간 <건설현장 불법행위 특별단속>을 실시했고, 2023년 6월 25일 특별단속을 통해 1,484명을 검거하여 검찰에 송치했다고 발표한 후 기간을 50일 연장하겠다고 발표했다. 경찰에 따르면 이 중 30%에 해당하는 551명은 폭력단체, 사이버 언론단체 등이었으나 나머지 70%는 노동조합원이었다. 이 과정에서 윤석열 대통령이 직접 노동조합을 폭력집단으로 묘사한 ‘건폭’이라는 신조어를 사용하여 "건설 현장의 갈취, 폭력 등 조직적 불법행위에 대해 검찰, 경찰, 국토교통부, 고용노동부가 협력해 강력하게 단속하라"고 지시했다. 건설현장은 다단계 불법하도급이 만연하고 불안정한 고용을 특징으로 한다. 이 때문에 건설현장에서 노동조합은 직접 건설업체에 노동자를 공급하고 단체협약을 체결해 투명한 고용관계와 적절한 노동조건을 유지한다. 정부와 경찰은 이러한 특수성을 무시한 채 각 건설현장에서 단체협약에 따라 조합원을 채용하라고 요구하는 것이 강요죄, 요구를 수용하지 않는 사용자를 상대로 집회 등을 개최하여 압박하는 것이 협박 및 업무방해죄에 해당한다고 보았다. 뿐만 아니라 건설 현장에선 특정 사업장에서 일하는 기간이 짧고 이동이 잦아 노동조합법이 보장하는 타임오프(노조전임 활동을 위한 유급 근로시간면제)를 배정받기 어려워 단체교섭을 통해 최소한의 기준을 적용해 전임 활동에 대한 급여를 보장받는다. 경찰은 이를 공갈죄에 해당한다고 보았다.

○ 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경 조성

정부는 노조때리기에 ‘노사법치’를 내세웠다. ‘정부는 "누구도 법 이외의 것에 의해서 지배당하지 않는다, 누구도 법에 의하지 않으면 개인의 권리를 침해할 수 없다"는 법치를 노사관계와 연결하면서 "노사 모두 실정법을 준수해야 한다. 법을 위반하면 처벌받는다"는 ‘준법’으로 탈바꿈 시켰다. ‘노사법치’라는 새로운 개념을 창조하여 노사관계가 자율성을 바탕으로 한 대화의 영역이 아닌 사법적 통제와 처벌의 영역이라는 관념과 노동조합은 주로 법을 위반하는 집단이라는 왜곡된 인식을 확산하고 있다. 그러나 위원회는 정부의 의무는 이와는 정 반대로 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경을 조성하는 것임을 분명히 했다. 이는 2000년대 초 ILO 결사의 자유 위원회의 권고와도 일맥상통하는데, ILO 결사의 자유 위원회는 건설노조를 대상으로 이루어진 유사한 형태의 수사에 대해 "근로자의 이익을 보호하기 위한 활동과 관련해 노조 지도자 또는 조합원을 구금하는 것은 시민의 자유, 노동조합 권리에 심각한 간섭이다. 노조 활동의 정상적인 발전에 해가 되는 협박과 공포의 분위기를 조성할 수 있다. 특히 불안정하고 취약한 근로자의 경우 위협의 효과가 더 강력할 수 있다."며 "정부가 취약한 일용 노동자를 대상으로 하는 건설 부문의 고용조건에 대해 자유롭고 자발적인 단체교섭을 촉진하기 위해 더 많은 노력을 기울일 것"을 권고한 바 있다.

(3) 자유권 규약 22조 유보 철회

(c) 본 규약 22조에 대한 유보 철회를 검토해야 한다.

- 심의 과정에서 가장 우려를 자아냈던 대목은 자유권 규약 22조에 대한 유보를 유지하겠다는 정부의 답변이었다. 한국이 1990년 자유권 규약에 가입하면서 결사의 자유를 규정한 제22조에 대한 유보를 첨부하였는데 가입 당시에는 교원과 공무원의 노조 결성이 금지되고 있었고 특히 사회적으로 큰 주목을 받고 있었던 전국교직원노조를 허용하지 않는다는 입장을 고수하고 있었기 때문에 22조에 대해서는 국내법의 한도 내에서만 적용하겠다는 것이었다. 그러나 2021년 한국은 결사의 자유에 관한 ILO 협약 87호·98호를 비준했고, 두 협약은 자유권 규약 22조

보다 포괄적이고 구체적으로 결사의 자유를 보장하고 있으므로 제22조 유보를 유지할 이유가 없다. 유보를 유지한다는 것은 비준한 두 협약을 온전히 이행할 뜻이 없다고 국제적으로 선언하는 것이나 다름 없다.

### 3. 이행방안 및 향후 과제

이행방안 및 향후 과제를 논의하기에는 정부의 입장과 태도가 민주노총의 입장 및 국제사회의 기대와 간극이 너무 크다. 정부는 위원회의 최종견해가 발표된 11월 3일 보도자료를 배포하며 위원회의 권고를 나열하고 정부 입장을 수록했는데 결사의 자유에 관한 우려와 권고사항은 아예 누락했다. 정부가 진정 자유와 인권의 가치에 기반을 둔 보편적 국제규범을 적극 지지할 뜻이 있다면 이번 자유권위원회 권고의 의미를 상세히 해설하고 이행하기 위한 계획을 시급하게 수립해야 할 것이다.





유엔 자유권위원회 제5차 최종견해·유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회

[부록]

## 유엔 자유권위원회 대한민국 제5차 정기 국가보고서에 대한 최종견해



## 유엔 자유권위원회 대한민국 제5차 정기 국가보고서에 대한 최종견해

비공식번역

CCPR/C/KOR/CO/5

2023. 11. 3.

사전 미편집 버전(Advanced unedited version)

1. 위원회는 2023년 10월 19일과 20일에 개최된 제4054차 및 4055차 회의에서 대한민국의 제5차 정기 국가보고서를 심의하였다. 위원회는 10월 30일(월) 개최된 제4068차 회의에서 본 최종견해를 채택하였다.

### A. 들어가며

2. 위원회는 대한민국의 제5차 정기보고서와 그 안에 제시된 정보의 제출을 환영한다. 위원회는 자유권규약을 이행하기 위해 당사국이 보고기간 동안 취한 조치에 대해 당사국 대표단과 건설적인 대화를 재개할 기회를 갖게 된 것에 감사를 표한다. 위원회는 당사국 대표단이 제공한 구두 답변과 서면으로 제공한 보충 정보에 대해 당사국에 감사를 표한다.

### B. 긍정적 측면

3. 위원회는 자유권규약에 따른 인권 보호를 강화하기 위해, 보고기간 동안 당사국이

아래 등을 포함하여 다양한 입법, 정책 및 제도적 조치를 시행한 것을 환영한다.

- (a) 2021년 4월, 「인신매매 등 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」채택
- (b) 2019년 12월 27일, 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」채택
- (c) 2018년 12월 24일, 「여성폭력방지기본법」제정

4. 위원회는 당사국이 다음의 국제협약에 가입하거나 비준한 것을 환영한다.

- (a) 2023년 1월, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약
- (b) 2022년 12월, 장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서
- (c) 2021년 4월, 국제노동기구 협약 제29호, 제87호, 제98호, 모두 2022년 4월 20일 국내 발효

## C. 주요 우려사항 및 권고

### 선택의정서에 따른 견해(제2조)

5. 위원회는 당사국이 선택의정서에 따라 채택된 견해(개인통보 결정)를 이행하기 위한 구체적인 절차를 아직 마련하지 않았으며, 다수의 (개인통보 사건의) 경우 견해가 채택된 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 아직 완전히 이행되지 않았다는 점에 대해 여전히 우려를 표한다. 위원회는, 정부가 위원회의 견해 등 국제인권기구의 권고를 국내적으로 이행하기 위한 메커니즘에 관한 사항을 담은 「인권정책기본법」의 제정을 준비하고 있다는 당사국의 입장을 환영한다. 그럼에도 불구하고 위원회는 한국 법원의 판결이 위원회의 견해(개인통보 결정)에 의해 무효화될 수 없다는 당사국의 진술과, 사법부가 당사국이 비준한 국제인권조약의 적용 가능성, 내용 및 해석에 일반적으로 익숙하지 않다는 보고에 대해 우려를 표명한다.

6. 당사국은 피해자의 효과적인 권리 구제를 보장하기 위해, 국내 법원 절차를 포

함하여 위원회가 채택한 최종견해 및 견해(개인통보 결정)에 포함된 권고사항의 이행을 보장해야 한다. 위원회가 배상 조치를 권고한 개인통보 사건의 진정인이 국내 법원에서 해당 조치의 이행을 요구할 수 있는 권리를 인정하는 법률의 제정을 고려해야 한다. 당사국은 판사, 검사 및 법 집행 공무원 등에게 자유권규약에 대한 구체적인 교육을 제공해야 한다. 또한 위원회의 권고와 견해(개인통보 결정)의 이행을 모니터링하기 위한 국내 메커니즘의 설립을 고려해야 한다.

## 국가인권기구(제2조)

7. 위원회는 국가인권위원회 위원 후보자 선정(selection) 위원회를 설치하는 법안이 현재 국회에 계류 중이라는 당사국의 입장에 주목하면서, 국가인권위원 선정 및 임명을 위한 매우 투명하고 참여적인 절차가 아직 법률로 규정되어 있지 않다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 국가인권위원회가 그 임무를 완전히 이행하는 데 필요한 재정 자원이 충분치 않다는 점을 우려한다.

8. 당사국은 국가인권위원 후보자 추천(nomination)을 위한 독립적인 위원회의 설치를 포함하여 위원 선정 및 임명을 위한 완전히 투명하고 참여적인 절차를 보장하기 위해 필요한 조치를 취하고, 국가인권위원회가 그 임무를 온전히 이행할 수 있도록 재정적 독립성과 자율성을 보장해야 한다.

## 기업과 인권

9. 위원회는 2021년 법무부가 구속력이 없는 <기업과 인권 길라잡이>를 발간한 것에 주목한다. 위원회는 대한민국에 본사를 두고 해외에서 활동하는 기업 등 당사국의 관할권 아래 있는 기업들에 의한 생명권 침해, 강제노동 금지 위반 등 자유권규약 위반 혐의가 지속적으로 보고되고 있고, 이를 해결하기 위한 효과적인 메커니즘이 부족하다는 점에 대해 우려를 표명한다. 위원회는 그러한 인권침해 피해자들이 효과적인 구제책에 접근하는 데 여전히 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라,

피해자에게 제공되는 구제책, 특히 사법적 구제에 대한 정보가 부족하다는 점을 우려한다. (제2조, 제6조, 제8조)

10. 당사국은 위원회의 이전 권고를 유념하여, 다음을 수행하여야 한다.

- (a) 관할권 내 모든 기업이, 해외에서 활동할 때를 포함하여 (항시), 인권 기준을 존중하도록 기존 메커니즘의 효율성을 제고하여야 한다.
- (b) 정보 공시 제도를 포함한, 기업의 인권실사를 의무화하는 구속력 있는 법률의 제정을 고려하여야 한다.
- (c) 관할권 내 기업이 국내외에서 범한 인권침해에 대해 조사할 권한이 있는 독립적 메커니즘의 설치를 고려하여야 한다.
- (d) 해외에서 활동하는 기업을 포함하여 관할권 내 기업의 활동으로 인한 인권침해 피해자가 사법적 및 비사법적 구제에 접근할 수 있도록 추가적 조치를 취하여야 한다.

## 차별 금지, 혐오 표현 및 혐오 범죄

11. 위원회는 인종, 민족, 연령, 국적, 종교, 이주 신분, 장애, 성적 지향 및 성 정체성 등을 사유로 한 차별 및 혐오 표현을 다루는 포괄적인 차별금지법이 당사국에 부재한 것에 대해 여전히 우려하고 있다. 위원회는 또한 북한이탈주민, 무슬림 이주민, 난민 등 특정 집단을 대상으로 한 차별 및 혐오 발언이 지속적으로 발생하고 있는 점, 코로나19 팬데믹 기간 동안 오프라인 및 온라인상에서 이주민, 난민 신청자, 난민을 향한 정치인 및 공인 등에 의한 혐오 발언이 증가한 점에 대해 우려한다. (제2조, 제19조, 제20조, 제26조)

12. 당사국은,

- (a) 모든 삶의 영역에서 인종, 민족, 연령, 국적, 종교, 이주 신분, 장애, 성적 지향, 성 정체성 등을 이유로 한 직접적, 간접적, 교차적 차별을 정의하고

금지하며, 차별 피해자를 위한 효과적이고 적절한 구제 수단을 보장하는 포괄적인 차별금지법을 채택하여야 한다.

- (b) 인권 존중과 다양성에 대한 관용을 증진하고 인종, 민족, 종교, 성적 지향 및 성 정체성 또는 국제인권법에 규정된 기타 차별금지사유에 기반한 고정 관념적 편견을 근절하기 위한 인식 제고 노력을 강화하여야 한다.
- (c) 혐오 범죄 신고를 장려하고 그러한 범죄가 효과적이고 철저하게 조사되고, 가해자가 기소되며, 유죄 판결을 받은 경우에 적절한 처벌을 받고, 피해자에게 효과적인 구제책이 제공되도록 해야 한다.
- (d) 중앙 정부 및 지방 정부, 법 집행 공무원, 판사, 검사를 대상으로 혐오 표현 및 혐오 범죄 대응에 관한 적절한 교육을 제공하고, 미디어 종사자에게는 다양성 수용을 촉진하는 교육을 제공하여야 한다.

## 성적 지향 및 성 정체성

13. 위원회는 당사국 내에서 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성인(LGBTI)이 직면하고 있는 지속적이고 광범위한 차별, 혐오 표현, 폭력에도 불구하고 성적 지향과 성 정체성에 근거한 차별을 구체적으로 금지하는 법과 정책이 부재한 것에 대해 우려를 표한다. 위원회는 또한 2022년 4월 대법원이 영외에서 합의하에 성행위를 한 군인 2명에 대한 유죄 판결을 (무죄 취지로) 파기환송했음에도 불구하고, 「군형법」 제92조의6에 따라 군대 내 동성 간 성행위를 계속 범죄화하고 있는 것에 대해 우려를 표한다. 위원회는 동성 커플에 대한 법적 인정이 부족하고, 이로 인해 건강보험과 같은 분야에서 동성 커플과 그 자녀에 대한 경제적, 사회적 차별이 발생하는 것에 대해 추가적인 우려를 표명한다. 또한, 위원회는 성 재지정(성별 정정)을 인정하는 법률이 부재하고, ‘성전환증’ 진단, 생식능력제거, 성전환 수술 등의 요건을 두고 있는 대법원의 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」이 여전히 적용되고 있는 것에 대해 우려를 표한다. (제2조, 제7조, 제17조, 제26조)

14. 당사국은,

- (a) 성적 지향 및 성 정체성에 근거한 차별을 구체적으로 금지하고 적극적으로 대처하는 법률 및 정책을 도입하여야 한다.
- (b) 동성의 군인 간 합의에 의한 성행위를 범죄로 규정하는 「군형법」 제92조의 6을 폐지하여야 한다.
- (c) 동성 커플과 그 자녀가 경제적, 사회적 영역에서 차별받지 않도록 「민법」을 개정하거나 시민 결합(civil union)을 도입하는 등 관련 법률을 제정하거나 개정하여야 한다.
- (d) ‘성전환증’ 진단, 생식능력제거, 외부성기 성형수술, 혼인 상태 등의 요건을 삭제하는 등 법적 성별정정의 접근성을 높여야 한다.
- (e) 학생들에게 성(sexuality) 및 다양한 성 정체성에 관한 포괄적이고 정확하며 연령에 적합한 정보를 제공하는 성교육 프로그램을 개발하여야 한다.
- (f) 성적 지향과 성 정체성의 다양성에 대한 인식과 존중을 증진하기 위해 공공 캠페인을 개발 및 시행하고 공무원을 대상으로 교육을 제공하여야 한다.

## 성평등 및 여성에 대한 차별

15. 위원회는 공공 부문에서 여성 대표성 증대를 위한 목표 채택을 포함하여 성평등을 촉진하기 위해 취해진 다양한 조치에 주목하면서, 공공 및 민간 부문의 의사 결정 고위직, 정치 영역에서 여성의 대표성이 여전히 낮다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 공공 부문에서 설정된 낮은 수준의 (여성 대표성) 목표(치)와 출산으로 인한 경력 단절 등 구조적 요인으로 인해 악화된 민간 부문의 성별 임금 격차에 대해서도 우려하고 있다. 위원회는 여성가족부 폐지가 구조적 성차별을 해소하고 성평등을 증진하기 위한 당사국의 역량에 미칠 수 있는 잠재적 부정적 영향에 대해서도 우려한다. (제2조, 제3조, 제25조, 제26조)



16. 당사국은,

- (a) 공공 부문 고용에서 여성 대표성에 대한 보다 원대한 목표(치)를 설정하고 공공 및 민간 부문 의사 결정 직책에서 여성의 대표성을 높이기 위한 노력을 강화해야 한다.
- (b) 동일가치노동 동일임금 원칙을 구현하기 위해, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 엄격하게 시행하고, 성별 임금 분포 의무 공시 대상을 소규모 사업장까지 확대하는 방안을 검토해야 한다.
- (c) 출산으로 인한 경력 단절 등 성별 임금 격차를 유발하는 구조적 요인을 해소하기 위한 조치를 취해야 한다.
- (d) 「공직선거법」 및 「정당법」에 규정된 여성 후보자 할당제를 강력히 시행하는 등 선출직 공직에서 여성의 대표성을 높이기 위한 조치를 취하고, 성별 균형을 달성하기 위해 할당제 확대를 고려해야 한다.
- (e) 여성가족부 폐지 계획이 인권영향평가의 대상이 되도록 하고, 구조적 성차별을 포함한 여성과 여아에 대한 차별을 해결하기 위한 역량이 축소되거나 후퇴되지 않도록 해야 한다.

## 가정 폭력을 포함한 여성에 대한 폭력

17. 위원회는 가정 폭력 및 온라인 성범죄를 포함하여 여성에 대한 폭력을 해결하기 위해 당사국이 시행한 광범위한 조치를 인정한다. 그럼에도 불구하고 위원회는 온라인 등에서 여성에 대한 젠더 기반 폭력이 빈번히 발생하고 있는 것에 대해 여전히 우려하고 있다. 위원회는 피해자의 낮은 젠더 폭력 신고율, 낮은 가해자 기소 및 유죄 판결률, 관대한 처벌에 대해 우려하고 있다. 위원회는 강간의 법적 정의가 '동의를 부재'가 아닌 '폭력 또는 협박'에 근거하고 있으며, 부부 강간이 별개의 처벌 가능한 범죄로 명시적으로 범죄화되어 있지 않다는 점에 대해 여전히 우려하고 있다. (제2조, 제3조, 제6조, 제7조, 제26조)

18. 여성차별철폐위원회의 권고를 반영하여, 위원회는 당사국에 다음을 촉구한다.
- (a) 가정 폭력을 포함한 모든 여성 폭력 사건이 신고되고 철저하게 조사되며, 가해자가 기소되고, 유죄 판결을 받으면 적절한 처벌을 받고, 피해자에게 적절한 보상이 이루어지도록 해야 한다.
  - (b) 피해자에게 효과적인 구제책과 보호 수단, 법률적·의료적·재정적·심리적 지원, 특히 숙소나 쉼터 및 기타 지원 서비스에 대한 접근성을 제공하여야 한다.
  - (c) 모든 상황에서 부부 강간을 명시적으로 범죄화하고, 모든 형태의 강간을 ‘협박이나 폭력’이 아닌 ‘동의 부재’라는 측면에 기해 정의해야 한다.
  - (d) 사법체계를 통해 구제를 청하는 여성에 대한 보복이나 재피해자화 (revictimization)를 방지하기 위한 조치를 취해야 한다.
  - (e) 피해자의 요청을 포함하여 범죄 콘텐츠를 신속하게 삭제하고, 플랫폼에서 범죄 콘텐츠를 삭제하거나 차단하지 않는 온라인 플랫폼 및 유통자에게 적절하고 효과적인 제재를 부과하는 등 온라인 성범죄를 예방하고 해결하기 위한 조치를 효과적으로 이행해야 한다.

## 자발적 임신중단 및 성과 재생산에 대한 권리

19. 위원회는 안전한 자발적 임신중단에 대한 효과적인 접근을 보장하기 위해 2019년 4월 낙태를 비범죄화한 헌법재판소의 결정을 이행하기 위한 적절한 입법 및 여타 조치의 도입이 지연되고 있는 것에 우려를 표한다. 이와 관련하여 위원회는 임신중단 약물(유산유도제)의 안전성과 효능에 대한 검토가 지연된 것에 대해 유감을 표한다. (제6조, 제7조, 제8조)

20. 당사국은 자유권위원회 〈일반논평 제36호(2018)〉의 제8항을 유념하여, 안전하고 합법적인 임신중단에 대한 접근을 보호하는 적절한 법률의 제정 등 안전하고 자발적인 임신중단에 대한 효과적인 접근을 보장하기 위해 필요한 모든 조치를 지체 없이 취해야 한다. 의료용 임신중단 약물(유산유도제)을 국내에 도입하고, 낙태, 피임, 낙태 치료 및 기타 재생산 건강 서비스에 대한 건강보험 적용을 보장해야 한다.

## 대테러 대책

21. 위원회는 대테러 활동을 규율하는 법률에, 특히 테러위험인물의 통신 감청에 대한 사법적 승인과 관련하여, 자유권규약이 보장하는 권리를 완전히 존중하는 데 적합한 보호장치가 결여되어 있다는 점에 대해 우려를 표한다. 위원회는 특히 국가정보원장이 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 제9조 제3항 및 제9조 제4항에 따라 국가테러대책위원회에 사후 보고만 하면 대테러 수사 및 (테러위험인물에 대한) 추적을 수행할 수 있는 광범위한 재량권을 부여받은 것에 주목한다. 위원회는 동법 제7조에 따라 설립된 대테러 인권보호관의 독립성과 실효성을 보장하기 위해 마련된 안전장치에 관한 정보가 충분히 제공되지 않은 점에 대해 유감스럽게 생각한다. (제14조, 제15조, 제17조)

22. 당사국은 대테러법률에 적절한 안전장치를 규정하고, 대테러법률이 자유권규약에 규정된 권리를 부당하게 제한하지 않도록 필요한 조치를 취해야 한다. 당사국은 법 집행기관 및 안보 당국(security forces)의 대테러 수사 및 추적 활동에 대하여, 적시의 사법적 감독 및 검토 절차 등 독립적이고 효과적인 감독 체계를 갖추어야 한다.

## 사형제

23. 위원회는 1997년 이후 당사국이 사형 집행을 사실상 유예해 온 점을 인정하는 한편, 법원이 여전히 사형을 부과하고 상당수의 사람들이 사형수 신분 상태에 있음을 심각하게 우려한다. 위원회는 사형제 폐지에 대한 인식 제고 조치 등 사형제 폐지를 위해 (당사국이) 취한 조치가 명백히 부족하다는 점에 대해 유감을 표한다. (제6조)

24. 당사국은 자유권위원회의 <생명권에 관한 일반논평 제36호(2018)>을 유념하여, 다음을 수행하여야 한다.

- (a) 법률상 사형을 폐지하고 모든 사형 선고를 징역형으로 감형해야 한다.
- (b) 사형제 폐지를 목표로 하는 자유권규약 제2선택의정서에 가입하는 것을 검토하여야 한다.
- (c) 사형제 폐지에 대한 대중의 지지를 높이기 위해 적절한 인식 제고 조치를 시행하여야 한다.
- (d) 사형 선고를 받은 개인이 새로운 DNA 증거 등 새로 발견된 증거에 근거하여 유죄 판결을 재심사받을 수 있도록 적절한 법률 및 재정 지원을 제공하여야 한다.

## 자살 예방

25. 위원회는 자살을 예방하기 위해 당사국이 취한 다양한 조치를 인정하지만 노인과 청년층의 자살 및 군대 내 자살을 포함하여, (당사국의) 자살률이 여전히 높다는 점을 여전히 우려한다. 위원회는 특히 자살 예방 센터와 관련하여 지역 차원의 자원 부족으로 인해 당사국의 (자살 예방) 접근 방식이 어려움을 겪고 있음을 나타내는 보고 등이 있어, 이에 우려를 표한다. 위원회는 외부에서 제공되는 익명성이 보장되는 상담 서비스에 대한 접근성을 높이는 등 군대 내 자살 문제를 해결하기 위해 취해진 구체적인 조치를 환영하지만, 상당수의 군인이 복무 중 받는 높은 수준의 압박으로 인해 정신 질환으로 고통받고 있다는 보고에 우려를 표한다. (제2조, 제6조)

26. 당사국은 자유권위원회의 <생명권에 관한 일반논평 제36호(2018)>를 참고하여, 교육 및 근로 환경, 그리고 군대 내 환경에서 발생하는 매우 높은 수준의 압박, 그리고 취약한 상황에 처한 개인을 고려하여, 자살의 사회적 근본 원인을 해결하기 위한 조치를 이행해야 한다. 또한, 자살 예방을 위한 재원을 늘리고, 지역의 자살예방전담센터 네트워크를 강화하며, 지역 단위에서 심리적 지원을 제공하기 위해 지방정부에 적절한 예산을 할당하여야 한다.

## 생명권 - 이태원 참사

27. 위원회는, 2022년 10월 29일 서울 이태원에서 159명이 사망하고 수백 명이 부상을 입은 군중 압사 참사를 예방하고 대응하기 위한 적절한 조치를 당사국이 취하지 못하였다는 점에 대해 우려를 표명한다. 사건의 원인을 규명하기 위한 전면적이고 독립적인 조사가 이루어지지 않은 것으로 보이며, 피해자들에게 효과적인 구제책이 제공되지 않은 것에 대해 위원회는 유감을 표한다. 또한, 위원회는 당국이 추모 집회에서 과도한 물리력을 사용하고 그러한 집회에 참여한 인권활동가들을 조사하는 등 참사 희생자를 기리는 활동을 방해하였다는 보고에 매우 불편한 (disturbed) 심경이다. (제2조, 제6조)

28. 당사국은 자유권위원회의 <일반논평 제36호(2018)>를 유념하여, △참사를 조사하고 진실을 규명할 독립적이고 공정한 기구를 설립하고, △고위직을 포함한 책임자들을 사법처리하고, 유죄 판결을 받은 경우에 적절히 처벌하며, △피해자와 유가족에게 적절한 배상과 추모를 제공하고, △재발 방지를 보장해야 한다.

## 고문 및 기타 잔인하고 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌 금지

29. 위원회는 전차 최종견해 및 고문방지위원회의 최종견해를 상기하면서, 당사국의 국내법이 국제적으로 통용되는 고문의 정의에 해당하는 모든 행위, 특히 정신적 고문을 완전히 범죄화하지 못하고 있다는 점, 그리고 현재 (고문 범죄에) 적용 가능한 형벌이 범죄의 중대성에 상응하지 않는다는 점에 대해 여전히 우려하고 있다. 위원회는 고문 관련 진정을 조사하는 역할과 관련하여 법무부 인권국 인권침해신고센터의 독립성을 보장하기 위한 조치에 대한 정보가 제공되지 않은 것에 대해 유감스럽게 생각한다. 위원회는 또한 대한민국 국가인권위원회가 독립적인 인권 조사 기구로서 고문 관련 진정을 다루고 있지만, 이러한 기능을 효과적이고 포괄적으로 수행하는 데 필요한 권한과 자원이 부족하다는 점을 우려한다. (제7조, 제9조, 제10조, 제14조, 제17조)

30. 당사국은,

- (a) 형법에 포함된 고문의 정의가 자유권규약 제7조 및 고문을 금지하는 기타 국제 규범에 완전히 부합하고, (고문) 범죄의 심각성에 상응하는 처벌이 이루어질 수 있도록 법률 체계를 재검토해야 한다.
- (b) 고문 또는 가혹행위가 의심되는 모든 사건을 철저히 조사하고, 가해자를 기소하며, 유죄가 인정될 경우 적절한 형벌을 선고하고, 피해자가 의료적, 심리적 보상을 포함한 완전한 배상을 받을 수 있도록 보장해야 한다.
- (c) 국제적 기준에 맞추어 고문 행위에 대하여 공소시효가 적용되지 않도록 해야 한다.
- (d) 민간 주체에 의한 고문 및 가혹행위를 포함하여, 모든 고문 및 가혹행위 혐의를 조사할 수 있는 독립적인 메커니즘을 구축해야 한다.
- (e) 자유 박탈이 이루어지는 모든 장소를 조사하는 효과적인 국가고문방지메커니즘을 구축해야 한다.
- (f) 고문 및 기타 잔인하고 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌에 관한 협약 선택의정서의 기준을 고려해야 한다.

## 군대 내 인권침해

31. 위원회는 국가인권위원회에 독립적인 군인권보호관을 신설하고 군사법원의 관할 범위를 축소하는 「군사법원법」을 개정하는 등 군대 내 인권침해를 예방하고 해결하기 위해 당사국이 취한 다양한 조치를 환영한다. 그러나 위원회는 여전히 군대 내 가혹행위, 성희롱, 성폭력 등 인권침해가 지속적으로 발생하고 있는 것에 대해 우려를 표한다. (제6조, 제7조)

32. 당사국은 군대 내 인권침해에 대한 투명하고 공정한 조사를 수행하기 위한 시스템과 절차를 강화하고, 가해자가 기소되고, 유죄 판결을 받은 경우에 적절한 처벌을 받도록 해야 한다. 또한 피해자가 적절한 보상과 법률적, 의료적, 재정적, 심리적

지원을 포함한 완전한 배상을 받을 수 있도록 해야 한다. 당사국은 또한 군대 내 인권보호시스템을 강화하고 인권 존중 문화를 조성하기 위한 노력을 강화해야 한다.

## 인신매매 및 노예적 상황의 근절

33. 위원회는 2021년 「인신매매 등 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」을 제정하고, 2023년 3월 ‘인신매매 등 방지 종합계획(2023-2027)’을 수립하는 등 인신매매 방지, 피해자 보호 및 지원, 가해자 기소 강화를 위해 당사국이 취한 다양한 조치들을 인정한다. 그럼에도 불구하고 위원회는 노동 착취 및 성 착취 목적의 인신매매가 당사국에서 여전히 만연하고, 피해자 식별이 여전히 미흡하며, 특히 고용주가 이주노동자들의 신분증을 압수하는 등의 관행으로 인해 이주노동자들이 노동 착취와 강제 노동에 노출된다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 인신매매의 정의와 관련 처벌 조항이 「유엔 국제범죄조직방지협약 - 인신매매, 특히 여성 및 아동의 인신매매 예방·억제·처벌을 위한 의정서(팔레르모의정서)」에 완전히 부합하지 않아 인신매매 사건의 처벌과 피해자 보호에 있어 공백을 야기할 수 있음을 우려한다. (제3조, 제7조, 제8조, 제14조)

34. 당사국은,

- (a) 「형법」 및 「인신매매 등 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」이 인신매매에 관한 국제 기준에 부합하도록 처벌조항을 적절히 보완하고, 인신매매의 정의를 개정하여 포괄성을 확보하는 등, (관련 법률이) 인신매매에 관한 국제 기준을 준수하도록 해야 한다.
- (b) 모든 인신매매 사건을 철저히 조사하고, 가해자가 유죄 판결을 받은 경우 적절하고 억지력 있는 처벌을 받도록 해야 한다.
- (c) 노동 착취 피해자를 포함한 인신매매 피해자를 식별, 보호, 지원하기 위한 조치를 효과적으로 이행할 수 있도록 관련 시스템을 강화해야 한다.
- (d) 이주노동자의 여권과 신분증을 압수하는 고용주에 대한 처벌 및 벌칙을 강화해야 한다.

## 변호인의 조력을 받을 권리

35. 위원회는 「형사소송법」 및 「변호인 등의 신문·조사 참여 운영지침」등이 변호인의 참여권을 제한하는 여러 조건을 모호하게 규정하고 있으며, 검사 또는 사법경찰관에게 변호인의 참여를 배제할 수 있는 광범위한 재량권을 부여하고 있다는 점에 대해 여전히 우려하고 있다. (제9조 및 제14조)

36. 당사국은 자유권위원회의 〈신체의 자유와 안전에 관한 일반논평 제35호 (2014)〉를 참조하여, 자유권규약 제9조에 따라, 어떠한 경우에도 피구금자가 심문 중 변호인의 조력을 받을 권리가 제한되지 않도록 「형사소송법」 및 관련 규정을 개정해야 한다.

## 탈북자 강제송환 금지 및 처우

37. 위원회는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 보호를 거부당한 북한이탈주민이 「출입국관리법」에 따라 강제송환에 대해 집행정지효와 함께 이의를 제기할 수 있다는 당사국의 입장에 주목한다. 그러나 위원회는 2019년 11월, 보호 불허 처분을 받은 북한이탈주민이 심각한 인권침해를 당할 위험이 있음에도 불구하고 강제송환금지원칙에 반하여 북한으로 송환되었다는 보고에 우려를 표명한다. 위원회는 또한 북한이탈주민이 △(한국에) 입국하는 즉시 (북한이탈주민보호센터에) 구금되는 점, △「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」에 규정된 예외조항에 의거하여 북한이탈주민이 최대 90일을 초과하여 구금될 수 있는 점, △독립적인 변호인의 조력을 받을 권리가 보장되지 않는 점에 대해 우려한다. (제9조, 제10조, 제13조, 제14조)

38. 당사국은,

- (a) 북한이탈주민을 포함하여 국제적 보호를 구하거나 필요로 하는 개인이 자유권규약 제6조 및 제7조에 명시된 것과 같이 돌이킬 수 없는 위협의 위험



이 있는 국가로 추방되거나 송환되지 않도록 함으로써 강제송환금지원칙을 준수하여야 한다.

- (b) 심문 및 구금, 변호인의 조력을 받을 권리, 행정 구금의 기간 및 그에 대한 사법 심사, 강제퇴거, 보호 불허 결정을 포함하여 모든 결정에 대하여 사법 기관에 이의제기할 권리 등 북한이탈주민에 관한 절차와 안전장치를 법률에 명문화하고, 북한이탈주민이 실제로 그러한 안전장치에 효과적으로 접근할 수 있도록 보장해야 한다.
- (c) 북한이탈주민이 가능한 한 최단 기간 동안 구금되도록 해야 한다.

## 정신보건시설 비자발적 입원

39. 위원회는 보고기간 중 시행된 일부 개선책을 환영하지만, 정신의료기관에 자의로 입원한 사람이 법적 보호자의 동의 없이 퇴원을 신청한 경우 정신과 의사의 진단을 근거로 퇴원이 거부될 수 있고, “보호의무자에 의한 입원”을 한 사람으로 신분이 변경될 수 있다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 입원 적합성 심사의 결과로 의료시설에서 퇴원하는 환자의 비율이 낮은 것에 대해 우려하고 있다. 이는 입원적합성심사위원회가 주로 의료 전문가들로 구성되어 있어 해당 위원회에 필수적인 공정성과 독립성이 결여되어 있는 점, 그리고 해당 위원회의 심사가 환자와의 대면 면담 없이 서면 자료에 의존하는 점이 반영된 것으로 보인다. (제7조 및 제9조)

40. 당사국은 모든 자유의 박탈이 최후의 수단으로 적절한 최단 기간 동안만 적용되도록 보장해야 하며, 사법적 심사를 포함하여 법률이 정한 적절한 절차적 및 실체적 안전장치가 수반되어야 한다. 당사국은 법적 보호자에 기반한 제도를 폐지하고, 당사자의 견해를 존중할 수 있도록 의사 결정 지원 제도를 도입해야 한다. 또한 당사국은 입원적합성심사위원회가 독립성과 공정성을 갖추도록 현행 위원회 구조와 절차를 개선하고, 자유의 박탈이 필요한 경우에만 연장되도록 해야 한다.

## 구금시설 여건

41. 위원회는 당사국이 그간 취한 특정 조치를 인정하면서도, 구금시설 여건이 여전히 자유권규약 제10조와 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(만델라 규칙)」을 완전히 준수하지 못하고 있다는 점에 대해 우려를 표한다. 2023년에 구금시설의 전체 수용률이 수용 인원의 108%까지 감소했지만, 과밀 수용, 특히 혼거실의 수감자 1인당 공간 부족이 여전히 문제로 남아 있다는 점에 주목한다. 위원회는 또한 독방 구금의 연장 등을 포함하여, 처벌로서 독방 구금(금치)에 과도하게 의존하는 것에 대해서도 우려하고 있다. 위원회는 정신질환을 포함한 의료서비스에 대한 불충분한 접근과 조사수용실에서 남성 교도관이 여성 수용자를 감독하는 것에 대해 추가적인 우려를 표한다. (제10조)

42. 당사국은 구금시설 여건이 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙(만델라 규칙)」, 「유엔 여성 수용자 처우와 여성 범죄자 비구금조치에 관한 규칙(방콕 규칙)」등 국제인권기준을 준수하도록 해야 한다. 특히,

- (a) 비구금조치에 대한 의존도를 높이고, 구금시설을 신축 및 리모델링하는 등 과밀 수용을 방지하고 줄이기 위한 노력을 지속하며, 수감자당 최소 생활공간이 국제 기준에 부합하도록 보장하여야 한다.
- (b) 처벌 수단으로서 독방 구금에 대한 의존도를 줄이고, 법정 최대 독방 구금기간을 ‘만델라 규칙’에 부합하도록 정하며, 독방 구금을 연속적으로 부과하는 조치를 금지하여야 한다.
- (c) 교정 시설에 자격을 갖춘 의료진의 수와 관련 예산을 늘리고, 수감자의 건강권을 보장하기 위해 구금 환경을 개선하여야 한다.
- (d) 조사수용실에서 여성 수감자가 남성 교도관의 감독을 받지 않도록 해야한다.

## 이주구금 여건

43. 위원회는, 사실상 이민구금시설로 간주되는 공항 내 정부가 운영하는 출국대기실을 포함하여, 이주구금시설 및 출입국항에서 이루어지는 이주구금의 부적절한 여건에 대해 우려한다. 위원회는 또한 이주구금시설 및 출입국항에 대한 정기적이고 독립적인 모니터링이 부족하다는 점에 대해서도 우려한다. 위원회는 또한 이러한 시설 등에 (이주) 아동이 구금되는 것에 대해서도 우려한다. (제7조, 제10조, 제24조)

44. 당사국은,

- (a) 사실상의 구금시설과 같은 이주구금시설 및 출입국항 내 관련 시설의 생활 여건이 국제적 기준에 부합하도록 해야 하며, 정기적이고 독립적인 모니터링의 대상이 되도록 해야 한다.
- (b) 자유권위원회의 <자유와 안전에 관한 일반논평 제35호(2014)>에 따라, 아동의 최선의 이익을 고려하여, (아동에 대한 이주구금은) 최후의 수단으로서 필요한 경우에 한하여 최단 기간 동안 시행하는 것을 제외하고는, 아동의 자유가 박탈되지 않도록 보장해야 한다.

## 이주민, 난민 및 난민 신청자

45. 위원회는, (당사국이) 비정규 이주자와 관련하여 행정구금에 구조적으로 의존하고 있고 (당사국에서) 비정규 이주 신분을 가진 난민 신청자가 빈번하게 구금된다는 보고에 우려를 표한다. 위원회는 이러한 구금이 장기간 지속되는 경우가 많으며, 구금 기간에 대한 법적 제한이나 이주구금에 대한 자동적인 사법 심사를 법률로 규정하고 있지 않다는 점에 주목한다. 위원회는 또한 예외적인 경우에 한해 난민심사 불회부를 결정하도록 난민심사 불회부를 제한하는 법적 조항이 있음에도 불구하고, 난민 신청자가 난민심사에 회부되기 위한 최소한의 기준을 충족하지 않은 것으로 간주되어 출입국항에서 난민지위심사절차에 대한 접근이 거부되는 사례

(불회부 결정)가 많다는 점에 대해 우려하며, 이러한 관행이 강제송환 금지에 관한 국제 기준에 부합하지 않는 것으로 보인다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 또한 난민 신청자와 인도적 체류자에 대한 취업 허가, 의료 및 기초생활 지원에 대한 접근성에 대해 우려를 표시하며, 법률상에 인도적 체류자의 가족 재결합 권리가 배제되어 있는 것도 우려스럽게 본다. (제2조, 제7조, 제9조, 제13조, 제14조)

46. 당사국은,

- (a) 이주구금은 최후의 수단으로서 최단 기간 동안만 사용해야 한다.
- (b) 2023년 3월 23일 헌법재판소의 결정에 따라 지체 없이 「출입국관리법」을 개정하여, 난민 신청자 등에 대한 자의적인 이주구금을 예방하기 위한 안전장치를 마련해야 한다. 특히, 국제 기준에 맞춰, 구금기간에 대한 엄격한 상한선을 도입하고, 구금 명령에 대한 주기적인 사법 심사를 보장하여야 한다.
- (c) 출입국항에서 난민신청을 할 수 있는 난민신청자의 권리가 실질적으로 보장되도록 함으로써 강제송환 금지 원칙을 완전히 존중해야 한다.
- (d) 인도적 체류자의 가족 재결합에 대한 권리를 인정하여야 한다.
- (e) 난민 신청자와 인도적 체류자가 취업 허가, 필수 의료 서비스, 기초생활 지원에 효과적으로 접근할 수 있도록 국내 법률과 정책을 변경하여야 한다.
- (f) 자유권규약 및 기타 적용 가능한 국제 기준에 따라 난민 신청자의 권리를 완전히 존중할 수 있도록 국경수비공무원과 출입국관리공무원을 대상으로 적절한 교육을 실시하여야 한다.

## 사법부의 독립성 및 공정성

47. 위원회는 (당사국이 취한) 사법부 및 공직자 부패 척결을 위한 다양한 조치들을 인정하면서도, 대법원장과 법원행정처에 임명된 판사들에게 사법권이 집중되어 있어 부패 수사가 저해될 수 있다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 2011년부터 2017년까지 사법행정권 남용 혐의로 기소된 전 대법원장을 포함한 전·현직 판사

14명에 대해 적절한 제재가 이루어지지 않았고, 단 2명의 판사에게만 제재가 내려졌으며, 8명의 판사에 대해서는 현재 재판이 진행 중이라는 사실에 대해 우려와 함께 주목한다. (제2조 및 제14조)

48. 당사국은 사법부와 검찰의 완전한 독립성과 공정성을 보호하고 부당한 압력이나 간섭 없이 자유롭게 활동할 수 있도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 또한 판사와 검사의 선발, 임명, 정직, 전보, 해임 및 징계 절차가 자유권규약과 사법부 독립에 관한 기본 원칙 및 검사의 역할에 관한 지침을 포함한 관련 국제 기준을 준수하도록 해야 한다. 또한 사법권 남용이 효과적으로 조사, 기소되고, 그에 상응하는 처벌로 제재될 수 있도록 해야 한다.

## 사적 통신의 모니터링, 감시, 감청

49. 위원회는 안보 및 법 집행기관에 인터넷 트래픽을 모니터링하고, 모든 가입자 정보에 접근하고, 법원의 명령 없이 통신을 감청하고 데이터를 검색할 수 있는 광범위한 권한이 부여되어 있어, 국내법상 사생활 권리에 대한 자의적인 간섭을 예방할 충분한 보호장치가 없다는 점에 우려를 표한다. 위원회는, 수사기관이 긴급 감시 및 감청 활동과 관련하여 법원에 허가를 청구하도록 2022년 12월 「통신비밀보호법」이 개정되었음을 인지하고 있으나, 이 요건이 사후에만 적용된다는 점에 주목한다. (제17조, 제19조 및 제21조)

50. 당사국은,

- (a) 온라인 감시, 통신 및 통신 데이터(메타데이터) 감청, 데이터 추적 (retrieval) 등 모든 유형의 감시 활동과 사생활 침해가 자유권규약, 특히 제17조의 합법성, 비례성, 필요성 원칙에 완전히 부합하는 적절한 법률에 의해 규율되도록 하고, 국가의 관행이 이를 준수하도록 해야 한다.
- (b) 감시 및 감청이 사전 사법적 승인과 효과적이고 독립적인 감독 메커니즘의 적용을 받도록 해야 한다.

(c) 가능한 경우, 영향을 받은 당사자에게 자신이 당한 감시 및 감청 활동에 대해 통지하고, 남용이 발생한 경우 효과적인 구제 수단을 이용할 수 있도록 보장해야 한다.

## 양심적 병역 거부

51. 위원회는 2019년 12월 27일 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」이 제정되어 2020년 1월부터 시행됨으로써 대체복무제도가 도입된 것을 환영한다. 그러나 위원회는 현행 대체복무제도의 복무기간이 36개월로 현역복무(18~21개월)에 비해 차별적이고 징벌적이라는 점과 대체복무가 교정시설 복무로 제한되어 있다는 점에 우려를 표한다. 위원회는 대체복무를 거부한 사람들의 청구가 현재 헌법재판소에 계류중임을 인지하며, 군 복무중인 군인은 양심에 따른 병역 거부를 할 수 없다는 사실에 주목한다. 위원회는 2018년 6월 28일 헌법재판소의 결정에 따라 양심적 병역거부자들이 석방되고 전과 기록이 말소된 것을 환영하지만, 위원회의 전차 권고 및 견해(개인통보 결정)에 반하여, 이들에게 보상이 제공되지 않았다는 점에 대해 우려한다. (제17조, 제18조)

52. 당사국은 과도하게 긴 대체복무 기간을 단축하고, 교정시설 외의 장소로 대체복무 영역을 확대함으로써 양심적 병역거부자에 대한 차별적 처우를 철폐해야 한다. 또한 당사국은 현역 군인의 양심적 병역거부권을 인정하고, 위원회의 이전 권고와 견해(개인통보 결정)를 준수하여, 2018년 6월 28일 헌법재판소의 결정에 기해 석방되고 범죄 기록이 말소된 양심적 병역거부자에게 보상을 제공하도록 법률을 개정하는 것을 고려해야 한다.

## 표현의 자유

53. 위원회의 전차 권고에 비춰볼 때, (당사국에서) 명예훼손을 비범죄화하기 위한 조치가 취해지지 않은 것으로 보이며, 형법 조항에 따라 최대 7년의 징역형이 적

용될 수 있다는 점에 대해 위원회는 우려를 표한다. 특히 정부나 기업의 이해관계에 비판적인 견해를 표명한 언론인이 형사 기소를 당하고, 고위 공직자와 선출직 공직자들이 자신들을 비판하는 언론인을 상대로 형사 고소를 계속하고 있다는 점에 우려를 표명한다. 위원회의 이전 권고와 관련하여, 위원회는 「국가보안법」, 특히 동법 제7조의 지나치게 모호한 문구에 따라 기소가 계속되고 있는 것에 대해 여전히 우려하고 있다. 위원회는 명예훼손죄와 「국가보안법」이 대한민국의 표현의 자유에 미치는 위축 효과에 대해 지속적으로 우려하고 있다. (제9조, 제15조, 제19조)

54. 당사국은 명예훼손의 비범죄화를 고려해야 하며, 자유권위원회의 〈일반논평 제34호(2011)〉에 명시된 바와 같이 징역형은 명예훼손에 대한 적절한 처벌이 될 수 없음을 명심하여, 모든 경우에 형사법은 가장 심각한 명예훼손 사건에 대해서만 적용하도록 제한해야 한다. 형사법이 언론인이나 반대 목소리를 침묵시키는 데 사용되지 않도록 보장하고, 민주주의 작동에 필수적인 비판에 대한 관용 문화를 장려해야 한다. 또한 당사국은 「국가보안법」 제7조를 폐지하거나 최소한 그 범위 내에서 금지되는 행위를 보다 정확하게 정의하여 자유권규약 제15조에 따른 법적 명확성의 요건을 충족해야 한다.

## 평화적 집회의 권리

55. 위원회는, (당사국이) 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 및 제12조에 근거하여 원활한 교통 흐름을 보장하기 위해, 특히 대통령 집무실 인근의 집회를 포함하여, 상당수의 집회를 금지한 것이 비례성 및 필요성 원칙에 부합하지 않는다고 우려한다. 위원회는 또한 서울 지하철에서 장애인 인권 활동가들의 시위에 대해 과도한 물리력을 사용하여 시위대를 막고 연행하고, 형사법을 적용하여 시위 주최자와 참가자를 체포, 조사하고 벌금을 부과하는 등 경찰이 강경 진압했다는 보고에 대해 우려를 표한다. 위원회는 이러한 조치의 비례성, 필요성 및 위축 효과에 대해 우려하고 있으며, 이는 사회적 대립(disruption)에 대한 당국의 낮은 관용을 반영하는 것으로 보인다. (제6조, 제7조, 제9조, 제21조)

56. 당사국은 자유권위원회의 <평화적 집회의 권리에 관한 일반논평 제37호 (2020)>를 참고하여, 평화적 집회에 대한 권리를 행사할 수 있는 환경을 조성하고, 그 권리에 대한 제한이 엄격히 자유권규약 제21조와 비례성 및 필요성의 원칙에 따라 이루어지도록 해야 한다. 당사국은 이를 유념하여, 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 및 제12조의 폐지 또는 개정을 고려해야 한다. 당사국은 모든 법 집행 공무원이 특히 시위와 관련하여, 무력 사용에 관한 교육을 체계적으로 받도록 해야 한다.

## 결사의 자유

57. 위원회는 해고 노동자의 노조 가입을 허용하는 등 노동조합을 결성하고 가입할 권리에 대한 일부의 제한을 철폐한 2021년 「노동조합 및 노동관계조정법」개정 및 관련 법률의 개정을 환영한다. 그러나 위원회는 공무원, 교사, '종속 계약직(dependent contractors)' 및 '플랫폼 노동자'와 같은 비정형(non-standard) 고용 형태의 노동자들이 이 권리를 행사할 수 있는 것은 아니며, 교사와 공무원의 단체교섭권 및 단체행동권에 대한 여러가지 제한이 여전히 적용되고 있다는 점에 우려를 표명한다. 이와 관련하여 위원회는 당사국이 자유권규약 제22조에 대한 유보를 유지하고 있는 것에 대해 유감스럽게 생각한다. 위원회는 또한 2022년부터 노동조합 활동에 대한 사법적 괴롭힘(harassment)과 낙인찍기 등 노동조합 활동에 대한 심각한 탄압이 이루어지고 있다는 보고에 대해 우려를 표한다. 여기에는 수차례의 압수수색과 과중한 과징금을 부과받고, 조합원들이 (소환)조사를 받거나 구속되거나, 일부의 경우 징역형을 받은 것으로 보고된 한국건설노조 사례가 포함된다. (제22조)

58. 당사국은 개인이 결사의 자유에 대한 권리를 완전히 향유할 수 있도록 보장하고, 그러한 권리 행사에 대한 제한이 자유권규약 제22조 제2항의 요건을 엄격히 준수하도록 해야 한다. 특히, 당사국은,

(a) 공무원, 교사, 비정형(non-standard) 고용 노동자 등 모든 노동자가 노동



조합을 결성하고 가입할 권리, 단체교섭 및 파업할 권리를 완전히 행사하고, 그 권리에 대한 제한이 자유권규약 제22조를 엄격히 준수하도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 및 관련 법률을 개정해야 한다.

(b) 노동조합이 낙인찍기, 간섭, 사법적 괴롭힘을 당하지 않도록 보장하고, 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경을 조성해야 한다.

(c) 자유권규약 제22조에 대한 유보 철회를 검토해야 한다.

## 공공 생활에 참여할 권리

59. 위원회는, 당사국이 공무원과 교사가 시민으로서의 사적 자격으로 정치적 의사표현하는 것을, 정치적 중립성을 훼손할 수 있다는 모호한 사유로 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「공직선거법」 등의 법률을 통해 금지하는 것에 대해 우려한다. (제15조, 제19조, 제22조, 제25조)

60. 당사국은 공무원과 교사가 시민으로서 자유권규약 제25조에 보장된 공적 생활에 참여할 권리를 누릴 수 있도록 「국가공무원법」, 「공직선거법」 및 여타 법률을 개정해야 한다.

## 출생 등록

61. 전차 최종견해에 비취볼 때, 위원회는 난민, 난민 신청자, 인도적 체류자, 무국적자 및 미등록 이주민이 △종종 대사관의 도움을 받을 수 없거나, △대사관의 도움을 원하지 않거나, △대사관에 의해 등록이 거부되거나, △극복할 수 없는 행정적 걸림돌에 직면하는 경우가 있다는 점을 주지하며, 외국인이 여전히 자녀의 출생 등록 신청을 본국 대사관에 해야 하는 것으로 보고되어, 이에 대해 유감스럽게 생각한다. (제24조)

62. 당사국은 현재 국회에 계류 중인 「외국인아동의 출생등록에 관한 법률안」을

신속히 제정하고, 모든 외국인 아동과 그 보호자가 쉽게 접근할 수 있는 신청 절차를 마련하기 위해 적절한 안전장치를 도입하며, 출생 등록을 통해 취득된 정보가 오직 외국인 아동의 보호를 위해서만 사용되도록 보장해야 한다.

## D. 배포 및 후속조치

63. 당사국은 사법, 입법 및 행정 당국, 국내에서 활동하는 시민사회 및 비정부기구, 일반 대중에게 자유권규약에 명시된 권리에 대한 인식을 제고하기 위해 자유권규약 및 선택의정서 2종, 제5차 정기 국가보고서 및 본 최종견해를 널리 보급해야 한다. 당사국은 정기 국가보고서와 본 최종견해가 당사국의 공식 언어로 번역되도록 해야 한다.

64. 위원회의 절차규칙 제75조 제1항에 따라, 당사국은 위의 12항(차별금지, 혐오 표현 및 혐오범죄), 56항(평화적 집회의 권리) 및 58항(결사의 자유)에서 위원회가 권고한 사항의 이행에 관한 정보를 2026년 11월 3일까지 (자유권위원회에) 제공하여야 한다.

65. 위원회의 예측 가능한 검토주기에 따라, 당사국은 정기 국가보고서 제출에 앞서, 2029년에 위원회의 쟁점 목록을 받게 되며, 제6차 정기 국가보고서를 구성하는 답변서를 (그로부터) 1년 이내에 제출해야 한다. 위원회는 또한 보고서 작성 시 당사국이 해당 국가에서 활동하는 시민사회 및 비정부기구와 폭넓게 협의할 것을 요청한다. 총회 결의 68/268에 따라, 국가보고서의 글자 수는 21,200 단어로 제한된다. 당사국과의 차기 건설적인 대화는 2031년 제네바에서 열릴 예정이다.

**Advance unedited version**

Distr.: General  
3 November 2023

Original: English

**Human Rights Committee**

**Concluding observations on the fifth periodic report of the Republic of Korea\***

1. The Committee considered the fifth periodic report of the Republic of Korea<sup>1</sup> at its 4054<sup>th</sup> and 4055<sup>th</sup> meetings,<sup>2</sup> held on 19 and 20 October 2023. At its 4068<sup>th</sup> meeting, held on Monday 30 October, it adopted the present concluding observations.

**A. Introduction**

2. The Committee welcomes the submission of the fifth periodic report of the Republic of Korea and the information presented therein. It expresses appreciation for the opportunity to renew its constructive dialogue with the State party's delegation on the measures taken during the reporting period to implement the provisions of the Covenant. The Committee is grateful to the State party for the oral responses provided by the delegation during the dialogue, and for the supplementary information provided to it in writing.

**B. Positive aspects**

3. The Committee welcomes the various legislative, policy and institutional measures implemented by the State party during the reporting period, with a view to strengthening human rights protection under the Covenant, including but not limited to:

(a) The Act on Prevention of Human Trafficking and Protection of Victims, adopted in April 2021;

(b) The Act on Assignment to and Performance of Alternative Service, adopted on 27 December 2019;

(c) The Framework Act on Prevention of Violence Against Women, enacted on 24 December 2018.

4. The Committee welcomes the ratification of or accession to the following international instruments by the State party:

(a) The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, in January 2023;

(b) The Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (OP-CRPD), in December 2022;

(c) ILO Conventions: No. 29, No. 87, and No. 98, in April 2021, which all took effect domestically on 20 April 2022.

\* Adopted by the Committee at its 139<sup>th</sup> session (9 October - 3 November 2023).

<sup>1</sup> CCPR/C/KOR/5.

<sup>2</sup> See CCPR/C/SR.4054 and CCPR/C/SR.4055.

## C. Principal matters of concern and recommendations

### Views under the Optional Protocol (art. 2)

5. The Committee remains concerned that the State party has not yet set up a specific procedure for the implementation of the Views adopted under the Optional Protocol and that its Views in a number of cases have yet to be fully implemented, despite the amount of time that has elapsed since their adoption. The Committee welcomes the State party's indication that the Government is preparing to enact the Human Rights Policy Framework Act, which will contain a domestic implementation mechanism for recommendations of international human rights bodies, including the Committee's Views. The Committee is nonetheless concerned by the State party's statement that decisions of Korean courts cannot be invalidated by the Committee's Views,<sup>3</sup> and reports indicating that the judiciary is generally unfamiliar with the applicability, content and interpretation of international human rights treaties ratified by the State party.

6. **The State party should ensure the implementation of the recommendations contained in the concluding observations and Views adopted by the Committee, including through domestic courts, so as to guarantee the right of victims to an effective remedy. It should consider adopting legislation recognizing the right of authors of communications to whom the Committee has granted any measure of reparation to demand before the domestic courts the implementation of such measures. It should provide specific training on the Covenant to public officials, including judges, prosecutors and law enforcement officials. It should also consider establishing a national mechanism to monitor the implementation of the recommendations and Views of the Committee.**

### National human rights institution (art. 2)

7. While noting the State party's indication that a bill is currently before the National Assembly that would establish a candidate selection committee for Commissioners of the National Human Rights Commission of Korea (NHRCK), the Committee is concerned that legislation does not yet provide for a fully transparent and participatory procedure for their selection and appointment. The Committee is also concerned that the Commission lacks the necessary financial resources to implement its mandate in full.

8. **The State party should take the necessary measures to ensure a fully transparent and participatory procedure for the selection and appointment of Commissioners, including through the establishment of an independent committee for the nomination of candidates, and ensure the financial independence and autonomy of the NHRCK to enable it to implement its mandate in full.**

### Business and human rights

9. The Committee takes note of the publication of Guidelines on Business and Human Rights by the Ministry of Justice in 2021, which are non-binding. The Committee remains concerned by continued reports of alleged violations of the Covenant, including the right to life and the prohibition of forced labour, by business enterprises subject to the State party's jurisdiction, including business enterprises domiciled in the Republic of Korea operating abroad, and by the lack of effective mechanisms to address them. The Committee is concerned that victims of such violations continue to face difficulties in accessing effective remedies, as well as by the lack of information received on remedies provided to victims, particularly judicial remedies (art. 2, 6, 8).

10. **Bearing in mind the Committee's previous recommendation,<sup>4</sup> the State party should:**

<sup>3</sup> CCPR/C/KOR/5, para. 5.

<sup>4</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, para. 11.

(a) Enhance the effectiveness of existing mechanisms to ensure that all business enterprises subject to its jurisdiction respect human rights standards, including when operating abroad;

(b) Consider adopting binding legislation to require human rights due diligence by business enterprises, including a system for disclosure of related information;

(c) Consider establishing an independent mechanism with the power to investigate human rights abuses committed both domestically and abroad by business enterprises subject to its jurisdiction;

(d) Take additional steps to ensure access to judicial and non-judicial remedies for victims of human rights violations caused by the activities of business enterprises subject to its jurisdiction, including those operating abroad.

**Non-discrimination, hate speech and hate crime**

11. The Committee remains concerned by the absence of comprehensive anti-discrimination legislation in the State party covering discrimination and hate speech on the basis of grounds including but not limited to race, ethnicity, age, nationality, religion, migration status, disability, sexual orientation and gender identity. The Committee is also concerned by continued reports of discrimination and hate speech targeting specific groups, including North Korean escapees, muslim migrants and refugees, and the reported rise in hate speech towards migrants, asylum-seekers and refugees during the COVID-19 pandemic, including by politicians and public figures, both offline and online (arts. 2, 19, 20 and 26).

**12. The State party should:**

(a) Adopt comprehensive anti-discrimination legislation, explicitly addressing all spheres of life and defining and prohibiting direct, indirect and intersectional discrimination on grounds including race, ethnicity, age, nationality, religion, migration status, disability, sexual orientation and gender identity, as well as ensuring access to effective and appropriate remedies for victims of discrimination;

(b) Strengthen its awareness-raising efforts aimed at promoting respect for human rights and tolerance for diversity, and eradicating stereotypical prejudices based on race, ethnicity, religion or sexual orientation and gender identity, or any other grounds protected under international human rights law;

(c) Encourage the reporting of hate crimes and ensure that such crimes are effectively and thoroughly investigated, perpetrators are prosecuted and, if convicted, punished with appropriate sanctions, and victims are provided with effective remedies;

(d) Provide adequate training to central and local authorities, law enforcement officials, judges and prosecutors on addressing hate speech and hate crimes, and to media workers on promoting acceptance of diversity.

**Sexual orientation and gender identity**

13. The Committee is concerned about the lack of laws and policies which specifically prohibit discrimination based on sexual orientation and gender identity, despite the ongoing and widespread discrimination, hate speech and violence faced by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons within the State party. The Committee is also concerned by the continued criminalisation of same-sex sexual conduct in the military, under article 92-6 of the Military Criminal Act, notwithstanding the Supreme Court's decision in April 2022 overturning the conviction of two soldiers for engaging in consensual sexual activity outside of military facilities. The Committee expresses additional concern in regard to the lack of legal recognition for same sex couples, and resulting economic and social discrimination against same sex couples and their children in areas such as health insurance. Furthermore, the Committee is concerned by the absence of a law governing recognition of gender reassignment and the continued application of the Supreme Court's "Guidelines for the Handling of Petition for Legal Sex Change Permit of Transgender People", which include

requirements such as a diagnosis of “transsexualism”, sterilisation and gender reassignment surgery (arts. 2, 7, 17 and 26).

14. **The State party should:**

(a) **Adopt laws and policies which specifically prohibit and proactively address discrimination based on sexual orientation and gender identity;**

(b) **Repeal Article 92-6 of the Military Criminal Act, which criminalizes consensual same-sex sexual conduct among military personnel;**

(c) **Adopt or amend legislation to ensure that same-sex couples and their children are not subject to discrimination in the economic and social sphere, including by amending the Civil Code or introducing civil union.**

(d) **Facilitate access to legal recognition of gender reassignment, including by removing requirements such as a diagnosis of “transsexualism,” sterilization and genital reconstructive surgery, and conditions linked to marital status;**

(e) **Develop sex education programmes that provide students with comprehensive, accurate and age-appropriate information regarding sexuality and diverse gender identities;**

(f) **Develop and implement public campaigns and provide training for public officials to promote awareness and respect for diversity in sexual orientation and gender identity.**

**Gender equality and discrimination against women**

15. While noting the various measures taken to promote gender equality including the adoption of targets for increased representation of women in the public sector, the Committee is concerned that women’s representation remains low in the public and private sectors, including at senior decision-making levels, as well as in political life. The Committee is also concerned by the low-level targets set in the public sector, as well as by the gender pay gap in the private sector, which is exacerbated by structural factors including career interruption due to childbirth. The Committee is further concerned about the potential negative impact of the abolition of the Ministry of Gender Equality and Family (MOGEF) on the State Party’s capacity to address structural gender discrimination and promote gender equality (arts. 2, 3, 25 and 26).

16. **The State party should:**

(a) **Adopt more ambitious targets for female representation in public sector employment and step up its efforts to increase the representation of women in decision-making positions in the public and private sector;**

(b) **Strictly enforce the Equal Employment Opportunity and Work-Family Balance Assistance Act to implement the principle of equal pay for work of equal value and consider expanding the scope of mandatory disclosure of gender-disaggregated wage structure to include small businesses;**

(c) **Take measures to address the structural factors contributing to the gender pay gap, including career interruption due to childbirth;**

(d) **Take measures to improve the representation of women in positions of elected office including through robust enforcement of existing quotas for female candidates in the Public Official Election Act and the Political Parties Act, and consider increasing quotas to achieve gender balance;**

(e) **Ensure that plans to abolish the Ministry of Gender Equality and Family are subject to a human rights impact assessment, and do not result in reduced capacities or roll-back of progress towards addressing discrimination against women and girls, including structural gender discrimination.**

#### **Violence against women, including domestic violence**

17. The Committee acknowledges the broad range of measures implemented by the State party to address violence against women, including domestic violence and online sex offences. The Committee nonetheless remains concerned by the continued prevalence of gender-based violence against women, including online. The Committee is concerned by the low reporting of gender-based violence by victims, the low rates of prosecution and conviction for perpetrators and reportedly lenient sanctions. The Committee remains concerned that the legal definition of rape is based on ‘violence or intimidation’ and not the absence of consent, and that marital rape is not explicitly criminalised as a specific punishable offence (arts. 2, 3, 6, 7 and 26).

18. **Echoing the recommendations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women<sup>5</sup>, the Committee calls on the State party to:**

(a) **Ensure that all cases of violence against women, including domestic violence, are reported and thoroughly investigated, that perpetrators are prosecuted and, if convicted, punished with appropriate sanctions, and that victims are adequately compensated;**

(b) **Provide victims with access to effective remedies and means of protection and legal, medical, financial and psychological assistance, notably access to accommodation or shelters and other support services;**

(c) **Explicitly criminalize marital rape under all circumstances and define all forms of rape in terms of absence of consent rather than intimidation or violence;**

(d) **Take measures to prevent retaliation against or the revictimization of women seeking recourse in the justice system;**

(e) **Ensure effective implementation of measures to prevent and address online sex offences, including by ensuring swift takedowns of criminal content, including upon the request of victims, and by imposing appropriate and effective sanctions on online platforms and distributors that fail to delete or block criminal content from their platforms.**

#### **Voluntary termination of pregnancy and sexual and reproductive rights**

19. The Committee is concerned at the delay in taking appropriate legislative and other measures further to the Constitutional Court’s decision in April 2019 which decriminalized abortion, in order to ensure effective access to safe voluntary termination of pregnancy. In this regard, the Committee regrets the delay in reviewing the safety and efficacy of abortion pills (arts. 6, 7, 8).

20. **Bearing in mind paragraph 8 of the Committee’s general comment No. 36 (2018), the State party should take all necessary steps without delay to ensure effective access to safe and voluntary termination of pregnancy, including through the enactment of appropriate legislation which protects access to safe and legal abortion. It should introduce access to medical abortion pills in the country, and ensure health insurance coverage of abortion, access to contraception, abortion care and other reproductive health services.**

#### **Counter-terrorism measures**

21. The Committee is concerned that the legal framework governing counter-terrorism efforts does not provide adequate safeguards for ensuring full respect of rights guaranteed under the Covenant, in particular with regard to judicial authorisation of surveillance of the communications of terrorism suspects. The Committee notes in particular the broad discretionary powers granted to the Director of the National Intelligence Service under Articles 9(3) and 9(4) of the Act On Counterterrorism For The Protection of Citizens and Public Security, to conduct counterterrorism investigations and surveillance with only an ex-post reporting requirement to the National Counterterrorism Committee. The Committee

<sup>5</sup> CEDAW/C/KOR/CO/8, paras. 22-23.

regrets the lack of information provided with regard to the safeguards in place to ensure the independence and effectiveness of the role of Counter-Terrorism Human Rights Protection Officer, established under Article 7 of the Act (arts. 14, 15 and 17).

**22. The State party should take steps to ensure that counter-terrorism legislation includes adequate safeguards and is not used to limit unjustifiably any rights enshrined in the Covenant. It should guarantee independent and effective oversight of law enforcement and security forces in the context of counter-terrorism investigations and surveillance, including timely judicial supervision and review.**

#### **Death penalty**

23. While acknowledging the de facto moratorium on the application of the death penalty observed by the State party since 1997, the Committee observes with grave concern that courts continue to impose the death penalty and that a significant number of persons remain sentenced to death. The Committee regrets the apparent lack of measures undertaken with a view to abolishing the death penalty, including awareness-raising measures in favour of abolition (art. 6).

**24. In light of and bearing in mind the Committee's general comment No. 36 (2018) on the right to life, the State party should:**

(a) **Abolish de jure the death penalty and commute all death sentences to terms of imprisonment;**

(b) **Consider acceding to the Second Optional Protocol to the Covenant, aiming at the abolition of the death penalty;**

(c) **Implement appropriate awareness-raising measures to increase public support for the abolition of the death penalty;**

(d) **Provide adequate legal and financial assistance to enable individuals sentenced to death to re-examine convictions on the basis of newly discovered evidence, including new DNA evidence.**

#### **Prevention of suicide**

25. The Committee acknowledges the various measures taken by the State party to prevent suicides, but remains concerned that suicide rates remain high, including among the elderly, youth and within the military. The Committee is concerned by reports indicating that the State party's approach suffers from a lack of resources, particularly at the local level in regard to suicide prevention centres. The Committee welcomes the specific measures taken to address suicide in the military, including increased access to anonymous externally provided counselling services, but is concerned at reports indicating that large numbers of military personnel suffer from mental illness linked to the high levels of pressure they are subjected to in the course of service (arts. 2 and 6).

**26. With reference to the Committee's general comment No. 36 (2018) on the right to life, the State party should implement measures to address the social root causes of suicide, including the very high levels of pressure in educational, working and military environments, and with regard to individuals in particularly vulnerable situations. It should also increase financial resources allocated to suicide prevention and allocate appropriate budgets to local governments with a view to strengthening the network of dedicated suicide prevention centres at the local level and providing psychological support at the local level.**

#### **Right to life – Itaewon disaster**

27. The Committee is concerned that the State party allegedly failed to ensure that adequate measures were in place to prevent and respond to the crowd crush disaster that occurred on 29 October 2022 in Itaewon, Seoul, which resulted in the death of 159 people and left hundreds injured. The Committee expresses disappointment that a full-scale, independent investigation of the causes of the incident does not appear to have been carried out to determine the truth and that effective remedies have not been provided to victims.



Furthermore, the Committee is disturbed by reports that authorities have obstructed efforts to memorialize victims of the disaster, including by using excessive force at memorial rallies and investigating human rights activists who participate in such rallies (arts. 2 and 6).

**28. Bearing in mind the Committee's general comment No. 36 (2018), the State Party should: establish an independent and impartial body to investigate the disaster and determine the truth; ensure that those responsible are brought to justice, including those in senior positions, and if convicted, punished with appropriate sanctions; provide adequate reparation and memorialization for victims and bereaved families; and guarantee non-recurrence.**

**Prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment**

29. Recalling its previous concluding observations and the concluding observations of the Committee Against Torture<sup>6</sup>, the Committee remains concerned that the State party's legislation does not ensure that all acts covered by the internationally accepted definition of torture are fully criminalized, especially mental torture, and that the penalties which can currently be applied are not commensurate with the gravity of the crime. The Committee regrets the lack of information provided on measures to ensure the independence of the Human Rights Violation Reporting Center of the Human Rights Bureau of the Ministry of Justice, with regard to its role in investigating complaints of torture. The Committee is also concerned that although the National Human Rights Commission of Korea is an independent investigative body for human rights and does review complaints of torture, it does not have the necessary mandate and resources to perform this function effectively and comprehensively (arts. 7, 9, 10, 14 and 17).

**30. The State party should:**

(a) **Review its legislative framework to ensure that the definition of torture contained in the Criminal Act is in full compliance with article 7 of the Covenant and other international norms prohibiting torture, and that penalties are commensurate with the seriousness of the crime;**

(b) **Ensure that all suspected cases of torture or ill-treatment are thoroughly investigated, that the alleged perpetrators are prosecuted and, if found guilty, sentenced to appropriate penalties and that the victims receive full reparations including medical and psychological;**

(c) **Ensure that there is no statute of limitations for acts of torture, in line with international standards;**

(d) **Establish an independent mechanism to investigate all allegations of torture and ill-treatment, including torture and ill-treatment caused by private entities;**

(e) **Establish an effective national mechanism for the prevention of torture mandated to inspect all places of deprivation of liberty;**

(f) **Consider ratifying the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.**

**Human rights abuses in the military**

31. The Committee welcomes the various measures taken by the State party to prevent and address human rights violations in the military, including the creation of an independent military human rights protector at the National Human Rights Commission and the amendment of the Military Courts Act to reduce the scope of military jurisdiction. However, the Committee remains concerned at the continued occurrence of human rights violations in the military, including ill treatment, harassment and sexual violence (arts 6 and 7).

**32. The State party should strengthen the system and procedures for conducting transparent and fair investigations of human rights violations within the military, ensure that perpetrators are prosecuted and, if convicted, punished with appropriate**

<sup>6</sup> CAT/C/KOR/CO/3-5, para. 7

**sanctions, and that victims receive full reparations, including adequate compensation and legal, medical, financial and psychological assistance. It should also enhance efforts to reinforce the human rights protection system in the military and work to foster a culture that respects human rights in the military.**

#### **Elimination of human trafficking, slavery and servitude**

33. The Committee acknowledges the range of measures taken by the State party to prevent trafficking in persons, protect and support victims, and strengthen prosecution of perpetrators, including the adoption of the Act on Prevention of Human Trafficking and Protection of Victims in 2021 and the Comprehensive Plan for Prevention of Human Trafficking (2023-2027) in March 2023. The Committee is nonetheless concerned that trafficking in persons for the purposes of labor and sexual exploitation remains prevalent in the State party, that identification of victims remains deficient, and that migrant workers are particularly exposed to labor exploitation and forced labor due to practices such as the confiscating of identification documents by employers. The Committee is also concerned that the definitions of trafficking and related provisions on punishment in its legislation do not fully comply with the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol), which may result in gaps in punishing some human trafficking cases and protecting the victims in such cases (arts. 3, 7, 8 and 14).

34. **The State party should:**

(a) **Ensure the alignment of the Criminal Act and the Act on Prevention of Human Trafficking and Protection of Victims with international standards on trafficking in persons, including by supplementing, as appropriate, the punishment provisions and amending the definition of trafficking to ensure its comprehensiveness;**

(b) **Ensure that all cases of human trafficking are investigated thoroughly and that perpetrators, if convicted, receive adequate and deterrent punishment;**

(c) **Strengthen relevant systems to ensure the effective implementation of measures to identify, protect and support victims of human trafficking, including victims of labor exploitation;**

(d) **Strengthen punishment and penalties for employers who confiscate passports and identification documents of migrant workers.**

#### **Right to counsel**

35. The Committee remains concerned that the right to counsel may be limited under a range of vaguely defined circumstances, including those contained in the Criminal Procedure Act and the Operating Guidelines on Participation of Counsel in Interrogation and Investigation, leaving broad discretion to the prosecutor or judicial police officer to exclude counsel (arts. 9 and 14).

36. **With reference to the Committee's general comment No. 35 (2014) on liberty and security of person, and in line with article 9 of the Covenant, the State party should revise the Criminal Procedure Act and related regulations to ensure that the right of detainees to be assisted by counsel during interrogation is not restricted under any circumstances.**

#### **Non-refoulement and treatment of North Korean escapees**

37. The Committee takes note of the State Party's assurance that North Korean escapees who are denied protection under the North Korean Defectors Protection and Settlement Support Act are able to lodge an appeal against their forcible return under the Immigration Act, with suspensive effect. However, the Committee is troubled by reports that North Koreans who have been denied protection status, as in November 2019, have been returned to North Korea despite the risk of being subjected to serious human rights violations, in contravention of the principle of non-refoulement. The Committee also expresses its concern about the detention of escapees upon arrival, and exceptions provided for in the Enforcement Decree of the North Korean Defectors Protection and Settlement Support Act which allow

for detention beyond the maximum of 90 days, and that the right to independent legal counsel is not guaranteed (arts. 9, 10, 13 and 14).

38. **The State party should:**

(a) **Guarantee the principle of non-refoulement by ensuring that no individuals seeking or in need of international protection, including North Korean escapees, are expelled or returned to a country where there is a risk of irreparable harm, such as that set out in articles 6 and 7 of the Covenant;**

(b) **Codify in law the procedures and safeguards concerning North Korean escapees, including with regard to interrogation and detention, the right to legal counsel, the duration and judicial review of administrative detention and the right to appeal any decision to a judicial body — including decisions on deportation or rejection of protection —and ensure that escapees have effective access to such safeguards in practice;**

(c) **Ensure that escapees are detained for the shortest possible period.**

#### **Involuntary hospitalization in psychiatric institutions**

39. While welcoming certain reforms implemented during the reporting period, the Committee is concerned that persons admitted to psychiatric institutions voluntarily can be denied discharge on the basis of a psychiatrist's diagnosis if they applied for discharge without the consent of their legal guardian, and that their status can be changed to "hospitalization by legal guardians." The Committee is also concerned by the low percentage of patients discharged from medical facilities as a result of an admission review, which may reflect a predominance of medical professionals in review committee structures lacking the necessary impartiality and independence, and reliance on written materials without face-to-face interviews with patients (arts. 7 and 9).

40. **The State party should ensure that any deprivation of liberty is applied only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time and must be accompanied by adequate procedural and substantive safeguards established by law, including judicial review. It should end the system based on legal guardianship and introduce supported decision-making to ensure respect for the views of the individual concerned. The State party should also consider reforming the current committee structures and procedures for review of involuntary hospitalization to ensure the necessary independence and impartiality and guarantee that deprivation of liberty is only extended in cases of necessity.**

#### **Conditions of detention**

41. While acknowledging certain measures undertaken, the Committee is concerned that conditions of detention are still not fully compliant with the provisions of article 10 of the Covenant as well as the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners ('Mandela rules'). While noting that the overall occupancy rate in detention facilities has decreased to 108% of capacity in 2023, overcrowding remains a problem, in particular insufficient space per prisoner in shared rooms and wards. The Committee is also concerned about excessive recourse to solitary confinement as a punishment, including solitary confinement of prolonged duration. The Committee expresses additional concern with regard to insufficient access to medical care, including for mental illness, and the supervision of women by male staff in investigation detention rooms (art. 10)

42. **The State party should ensure that conditions of detention are in compliance with relevant international human rights standards, including the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners ('Mandela rules') and the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (Bangkok Rules). It should, in particular:**

(a) **Continue efforts to prevent and reduce overcrowding, including through increased recourse to non-custodial measures and the construction of new and remodelled detention facilities, and ensure minimum living space per inmate is in line with international standards;**

(b) Take steps to reduce recourse to solitary confinement as a punishment, bring the statutory maximum duration of solitary confinement in line with the ‘Mandela rules’, and prohibit consecutive periods of solitary confinement;

(c) Increase the number of qualified medical staff and relevant budgets in correctional institutions and enhance the detention environment to ensure inmates’ right to health;

(d) Ensure that women are not supervised by male staff in investigation detention rooms.

#### **Immigration detention conditions**

43. The Committee is concerned about reportedly inadequate conditions of detention in immigration detention centres and at ports of entry, including in government-operated “waiting rooms” at airports which constitute de facto immigration detention facilities, and about the lack of regular independent monitoring of these centres and ports of entry. It is also concerned about detention of children in immigration in these locations (arts. 7, 10 and 24).

44. **The State party should:**

(a) Ensure that living conditions in immigration detention centres and ports of entry serving as de facto places of detention are in conformity with international standards and are subject to regular independent monitoring;

(b) Ensure that children are not deprived of liberty, except as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, taking into account their best interests in accordance with the Committee’s general comment No. 35 (2014) on liberty and security of person.

#### **Migrants, Refugees and Asylum Seekers**

45. The Committee is concerned by reports of systematic recourse to administrative detention of irregular migrants and frequent detention of asylum seekers with irregular migration status. It notes that such detention is often of a prolonged nature and that legislation does not provide for a legal limit to the duration of such detention or for the automatic judicial review of immigration detention. The Committee is also concerned about the numerous cases of denial of access to refugee status determination procedures at ports of entry when asylum seekers are not considered to meet the minimum criteria to be referred (“non-referral” decisions), despite legal provisions that limit non-referral to narrowly defined exceptions, and is concerned that this practice appears not to be in conformity with international standards on non-refoulement. The Committee also expresses its concern about access to work permits, healthcare and basic needs assistance for asylum seekers and holders of humanitarian protection status, and the exclusion of humanitarian protection status holders from legal provisions granting rights to family reunification (arts. 2, 7, 9, 13, 14).

46. **The State party should:**

(a) Ensure that immigration detention is used as a measure of last resort, for the shortest appropriate period;

(b) Further to the Constitutional Court decision of 23 March 2023, amend the Immigration Act without delay to provide safeguards against arbitrary immigration detention, including of asylum-seekers, inter alia by introducing a strict upper limit on length of detention and ensuring periodic judicial review of detention orders, in line with international standards;

(c) Fully respect the principle of non-refoulement by ensuring that the right of asylum seekers to lodge asylum applications at ports of entry is effectively guaranteed in practice;

(d) Grant the right to family reunification for humanitarian protection status holders;

(e) **Amend national legislation and policies to ensure effective access to work permits, essential health care and basic needs assistance for asylum-seekers and holders of humanitarian protection status;**

(f) **Guarantee adequate training of border guard officials and immigration personnel to ensure full respect of the rights of asylum seekers under the Covenant and other applicable international standards.**

**Judicial independence and impartiality**

47. While acknowledging various measures to combat corruption in the judiciary and of public officials more broadly, the Committee is concerned that corruption investigations may be impeded by the apparent concentration of judicial power in the office of the Chief Justice of the Supreme Court and judges appointed to the National Court Administration. The Committee notes with concern the lack of adequate sanctions of 14 former and incumbent judges, including the former Chief Justice, who were indicted for abuses of judicial administrative power between 2011 and 2017, with only two judges having been sanctioned, and only with disciplinary measures, while eight judges are currently on trial (arts. 2 and 14).

48. **The State party should take all measures necessary to safeguard the full independence and impartiality of the judiciary and the public prosecution service and guarantee that they are free to operate without any undue pressure or interference. It should also ensure that the procedures for the selection, appointment, suspension, transfer, removal and disciplining of judges and prosecutors comply with the Covenant and relevant international standards, including the Basic Principles on the Independence of the Judiciary and the Guidelines on the Role of Prosecutors. In addition it should ensure that any abuses of judicial power are effectively investigated, prosecuted and sanctioned with commensurate penalties.**

**Monitoring, surveillance and interception of private communication**

49. The Committee is concerned about the lack of sufficient safeguards against arbitrary interference with the right to privacy in the State party's legislation, owing, inter alia, to the wide powers granted to security and law enforcement agencies to monitor Internet traffic, to access all subscriber information, and to intercept communications and retrieve data without a court order. The Committee takes note of the amendment to the Protection of Communications Secrets Act in December 2022, to require that investigative agencies apply for permission to the court in the context of emergency surveillance and interception activities, but observes that this requirement applies only ex post (arts. 17, 19 and 21).

50. **The State party should:**

(a) **Ensure that all types of surveillance activities and interference with privacy — including online surveillance, interception of communications and communications data (metadata) and retrieval of data — are governed by appropriate legislation that is in full conformity with the Covenant, in particular with the principles of legality, proportionality and necessity in article 17, and that State practice conforms thereto;**

(b) **Ensure that surveillance and interception are subject to judicial authorization ex ante and to effective and independent oversight mechanisms;**

(c) **Ensure that affected persons are notified of the surveillance and interception activities to which they have been subjected, where possible, and have access to effective remedies in cases of abuse.**

**Conscientious objection**

51. The Committee welcomes the introduction of an alternative service system through the adoption of the Act on Assignment to and Performance of Alternative Service on 27 December 2019, which came into effect in January 2020. However, the Committee is concerned that the current alternative service system sets the service period at 36 months seems discriminatory and punitive compared to active-duty service (18-21 months) and that alternative service is limited to service in correctional facilities. The Committee takes note

of persons who have refused alternative service, whose claims are now pending before the Constitutional Court, and that serving members of armed forces are not permitted to express objections of conscience. While welcoming that, further to the Constitutional Court's decision of 28 June 2018, conscientious objectors have been released from prison and had their criminal records expunged, the Committee is concerned at the reported lack of compensation provided to them, contrary to its previous recommendations<sup>7</sup> and Views<sup>8</sup> (arts. 17 and 18).

**52. The State party should eliminate the discriminatory treatment of conscientious objectors compared to those enrolled in military service by reducing the excessively long duration of alternative service and expand alternative service to locations other than correctional facilities. It should also consider amending its legislation to recognize the right to conscientious objection of active members of the armed forces and, in line with the Committee's previous recommendations and Views, to provide compensation to conscientious objectors who, further to the Constitutional Court's decision of 28 June 2018, have been released from prison and had their criminal records expunged.**

#### **Freedom of expression**

53. With reference to its previous recommendations,<sup>9</sup> the Committee is concerned that no steps appear to have been taken to decriminalise defamation and that imprisonment of up to seven years can be applied under criminal law provisions. It is particularly troubled that journalists who express views critical of government or business interests have been criminally prosecuted, and notes that senior public officials and elected holders of public office continue to file criminal complaints against journalists who criticise them. With reference to its previous recommendations,<sup>10</sup> the Committee remains concerned that prosecutions continue to be brought under the National Security Act, and in particular under the excessively vague wording of article 7 of the Act. The Committee continues to be concerned by the chilling effect of criminal defamation laws and the National Security Act on freedom of expression in the Republic of Korea (arts. 9, 15 and 19).

**54. The State party should consider decriminalizing defamation and should in all cases restrict the application of criminal law to the most serious defamation cases, bearing in mind that imprisonment is never an appropriate penalty for defamation, as set out in the Committee's general comment No. 34 (2011). It should ensure that criminal laws are not used to silence journalists or dissenting voices and promote a culture of tolerance of criticism, which is essential for a functioning democracy. The State party should also abrogate article 7 of the National Security Act, or at least define more precisely the prohibited conducts within its scope, thereby fulfilling the requirements of legal certainty imposed under article 15 of the Covenant.**

#### **Right of peaceful assembly**

55. The Committee is concerned that the banning of a significant number of rallies to ensure smooth flow of traffic, particularly in the vicinity of the President's office, based on Articles 11 and 12 of the Assembly and Demonstration Act, is not in conformity with the principles of proportionality and necessity. The Committee is also concerned at reports of heavy-handed policing of protests by disability rights activists in the Seoul subway, including use of excessive force to block and remove protestors, and application of criminal law to arrest, investigate and fine protest organisers and participants. The Committee is concerned about the proportionality, necessity, and chilling effect, of such measures, which appear to reflect authorities' low tolerance for disruption (arts. 6, 7, 9 and 21).

**56. With reference to the Committee general comment No. 37 on the Right of peaceful assembly (2020), the State party should foster an enabling environment for the**

<sup>7</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, para.45.

<sup>8</sup> Jong-nam Kim et al. v. Republic of Korea (CCPR/C/106/D/1786/2008); Young-kwan Kim et al. v. Republic of Korea (CCPR/C/112/D/2179/2012); Jong-bum Bae et al. v. Republic of Korea (CCPR/C/128/D/2846/2016).

<sup>9</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, para. 47

<sup>10</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, para. 49

**exercise of the right to peaceful assembly and ensure that limitations on that right are in strict compliance with article 21 of the Covenant and the principles of proportionality and necessity. With this in mind, the State party should consider repealing or amending Articles 11 and 12 of the Assembly and Demonstration Act. The State party should ensure that all law enforcement officers systematically receive training on the use of force, especially in the context of demonstrations.**

**Freedom of association**

57. The Committee welcomes amendments to laws, including the Trade Union and Labor Relations Adjustment Act in 2021, which have removed certain restrictions on the right to form and join trade unions, including by allowing union membership for dismissed workers. However, the Committee is concerned that not all public officials, teachers and workers in non-standard forms of employment such as “dependent contractors” and “platform workers” are able to exercise this right, and that a number of restrictions on collective bargaining and collective action by teachers and public officials continue to apply. In this regard, the Committee regrets that the State party maintains its reservation in relation to article 22 of the Covenant. The Committee is also concerned at a reported significant crackdown on trade union activities since 2022, including alleged judicial harassment and stigmatisation of the Korean Construction Workers Union, which has reportedly been subjected to multiple forced seizures and heavy administrative fines, and whose members have reportedly been subjected to investigation, detention and in some cases to imprisonment (art. 22).

**58. The State party should ensure that individuals fully enjoy their rights to freedom of association and that any restrictions on the exercise of such rights comply with the strict requirements of article 22, paragraph 2 of the Covenant. In particular, it should:**

- (a) **Amend the Trade Union and Labor Relations Adjustment Act and other related laws in order to ensure that all workers – including public officials, teachers and workers in non-standard forms of employment – can fully exercise the right to form and join a trade union, the right to collective bargaining and the right to strike, and that limitations on that right are in strict compliance with Article 22 of the Covenant;**
- (b) **Ensure that trade unions are not subjected to stigmatisation, interference and judicial harassment, and instead foster an enabling environment for the exercise of the right to freedom of association;**
- (c) **Consider withdrawing its reservation to Article 22 of the Covenant.**

**Right to participate in public life**

59. The Committee is concerned that the State party forbids the political expression of public officials and teachers in their private capacity as citizens, through laws such as the State Public Officials Act, the Local Public Officials Act and the Public Official Election Act, on the vaguely defined justification that it could undermine their political neutrality (arts. 15, 19, 22 and 25).

**60. The State party should amend the State Public Officials Act, the Public Official Election Act and other laws to ensure that public officials and teachers, as citizens, are able to enjoy the right to participate in public life as guaranteed under Article 25 of the Covenant.**

**Birth registration**

61. Recalling its previous Concluding observations,<sup>11</sup> the Committee regrets that foreigners are reportedly still required to apply to their embassies to register the births of their children, noting that refugees, asylum-seekers, humanitarian status holders, stateless persons and undocumented migrants are often unable or unwilling to avail themselves of assistance from their embassy; or are denied registration by the embassy, or face insurmountable administrative obstacles (art. 24).

<sup>11</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, paras 56-57

62. The State party should expedite enactment of the bill on Birth Registration for Foreign Children currently before the National Assembly, adopt adequate safeguards to guarantee an application procedure that is easily accessible to all foreign children and their guardians, and ensure that the information obtained from birth registration is only used for the protection of foreign children.

**D. Dissemination and follow-up**

63. The State party should widely disseminate the Covenant, its two Optional Protocols, its fifth periodic report and the present concluding observations with a view to raising awareness of the rights enshrined in the Covenant among the judicial, legislative and administrative authorities, civil society and non-governmental organizations operating in the country, and the general public. The State party should ensure that the periodic report and the present concluding observations are translated into the official language of the State party.

64. In accordance with rule 75, paragraph 1, of the Committee's rules of procedure, the State party is requested to provide, by 3 November 2026, information on the implementation of the recommendations made by the Committee in paragraphs 12 (Non-discrimination, hate speech and hate crime), 56 (Right of peaceful assembly) and 58 (Freedom of association) above.

65. In line with the Committee's predictable review cycle, the State party will receive in 2029 the Committee's list of issues prior to the submission of the report and will be expected to submit within one year its replies, which will constitute its sixth periodic report. The Committee also requests the State party, in preparing the report, to broadly consult civil society and non-governmental organizations operating in the country. In accordance with General Assembly resolution 68/268, the word limit for the report is 21,200 words. The next constructive dialogue with the State party will take place in 2031 in Geneva.

---



---

**유엔 자유권위원회 제5차 최종건해  
유엔 인권이사회 제4차 UPR 권고  
이행방안에 관한 토론회**

---

| 인 쇄 | 2023년 12월

| 발 행 | 2023년 12월

| 발행처 | 국가인권위원회

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340  
나라키움 저동빌딩 국제인권과

| 전 화 | 02)2125-9887 | F A X | 02)2125-0918

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | (주)두루행복한세상 (여성·장애인표준사업장)

| 전 화 | (070) 4659-0803 | F A X | (070) 7500-1146

---

ISBN 978-89-6114-981-5 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지  
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포,  
상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자  
의 허락을 받으셔야 합니다.