www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

2023~2027 제4차
국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고

National Action Plans
for the Promotion and Protection
of Human Rights

2022. 7.

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

목 차 Contents

1부. 제4차 인권NAP 권고 개요 ····· 11

1. 인권NAP 수립 배경 및 의의 ····· 12

2. 제1~3차 인권NAP 권고의 성과와 과제 ····· 13

2-1. 성과 ····· 13

2-2. 평가 및 한계 ····· 13

3. 제4차 인권NAP 권고 추진경과 ····· 14

3-1. 제4차 인권NAP 권고 추진기획단 구성 ····· 14

3-2. 주요 자문 경과 ····· 14

3-3. 초안 작성 경과 ····· 15

4. 제4차 인권NAP 권고 구성 ····· 16

4-1. 구성 ····· 16

4-2. 전체 목차 ····· 16

4-3. 과제 세부 내용 ····· 17

2부. 제4차 인권NAP 정책 과제 권고 ····· 19

Ⅰ. 모든 사람의 기본적 자유 보장 ····· 20

1. 생명권·안전권 ····· 21

핵심과제 1 사형 폐지 및 대체 형벌 마련 ····· 22

핵심과제 2 국가 자살예방 시스템 강화 ····· 25

핵심과제 3 재난·참사 취약계층에 대한 보호 ····· 27

2. 차별금지·평등권 ····· 30
핵심과제 4 차별금지 및 평등 증진을 위한 법·제도 개선 ····· 31
핵심과제 5 혐오 및 차별 인식 개선 ····· 33
핵심과제 6 온라인 혐오표현 확산에 대한 대응 ····· 36

3. 형사사법절차에서 적법절차 준수 및 강화 ····· 38
핵심과제 7 정보저장매체 임의제출 처리 절차 명확화 ····· 39
핵심과제 8 형사 절차에서 변호인의 조력을 받을 권리 강화 ····· 42
핵심과제 9 형사 절차에서 사회적 약자 보호 강화 ····· 46
핵심과제 10 경찰 수사권 남용 방지를 위한 대책 강구 ····· 50

4. 개인정보자기결정권, 정보접근권 ····· 53
핵심과제 11 통신비밀보호법 및 전기통신사업법 개정 ····· 54
핵심과제 12 형사사법절차에서의 정보인권보호 ····· 57
핵심과제 13 생체정보 수집 및 이용 관련 제도 정비 ····· 59
핵심과제 14 디지털 환경에 맞춘 개인정보보호 강화 ····· 62
핵심과제 15 개인정보보호에 기반한 감염병 대응 체계 개선 ····· 65
핵심과제 16 인터넷 개인식별 연계정보 통제 방안 마련 ····· 67
핵심과제 17 정보취약계층에 대한 정보접근강화 방안 마련 ····· 69

5. 사상·양심의 자유, 표현의 자유, 집회·시위의 자유 ····· 72
핵심과제 18 국가보안법 개정 또는 폐지 ····· 73
핵심과제 19 감염병 위기 상황에서의 집회·시위 기준 마련 ····· 75
핵심과제 20 정보통신망법상 임시조치 삭제 ····· 77
핵심과제 21 언론·방송 심의기구 중립성 강화 ····· 79
핵심과제 22 공직 선거 관련 표현의 자유 보장 ····· 81

6. 구금·보호 시설에서의 인권 ····· 83
핵심과제 23 수용자 맞춤형 교정 프로그램 강화 ····· 84
핵심과제 24 구금시설 의료처우 개선 ····· 86
핵심과제 25 구금·보호시설 과밀수용 해소 ····· 89
핵심과제 26 구금 중심의 외국인보호소 운영의 개선 ····· 92

Ⅱ. 다양한 사회구성원의 차별금지와 존중받는 삶 실현 ····· 95

1. 성소수자 ····· 96

핵심과제 27 성소수자 지원체계 강화 ····· 97
핵심과제 28 군 내 성소수자 인권 보장 방안 마련 ····· 99
핵심과제 29 다양한 가족 형태를 포괄할 수 있는 체계 마련 ····· 102

2. 군인 ····· 105

핵심과제 30 군 인권보호체계 개선 ····· 106
핵심과제 31 장병 병영생활 보호제도 개선 ····· 108
핵심과제 32 군내 성폭력 피해자 예방 및 지원체계 보강 ····· 110
핵심과제 33 군인의 의료접근권 개선 ····· 112

3. 난민 ····· 115

핵심과제 34 난민 심사 과정의 공정성 강화 ····· 116
핵심과제 35 난민인정자와 인도적 체류자 정착 지원 강화 ····· 119

4. 이주민 ····· 121

핵심과제 36 이주민 보건의료 서비스 보장 강화 ····· 122
핵심과제 37 이주노동자 고용허가제 개선 ····· 125
핵심과제 38 이주노동자 노동권 보호 체계 강화 ····· 127
핵심과제 39 다문화가정지원법 개정 ····· 130
핵심과제 40 인신매매 피해 방지 및 구제 ····· 133
핵심과제 41 이주아동에 대한 인권 보호 ····· 136

5. 장애인 ····· 140
핵심과제 42 장애인 탈시설 정책 지원 강화 ····· 142
핵심과제 43 장애인 시설물 접근권 및 이동권 개선 ····· 144
핵심과제 44 발달장애인을 위한 서비스 지원 체계 개선 ····· 148
핵심과제 45 지역사회 중심의 정신건강복지체계 구축 ····· 150
핵심과제 46 의사결정제도 개선을 통한 자기결정권 존중 ····· 152
핵심과제 47 선거 및 노동 영역의 장애인 참여 보장 ····· 155

6. 노인 ····· 159
핵심과제 48 폭력·학대 등으로부터 노인 인권보호 ····· 160
핵심과제 49 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화 ····· 162
핵심과제 50 노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화 ····· 165
핵심과제 51 유엔 노인권리협약 성안 적극 참여 ····· 167

7. 아동·청소년 ····· 170
핵심과제 52 보편적 출생등록제도의 도입 ····· 171
핵심과제 53 학대 피해 아동 조사 및 대응체계 개선 ····· 174
핵심과제 54 디지털 환경에서의 아동 폭력 예방 및 보호 ····· 178
핵심과제 55 청소년 노동권 보호지원 강화 ····· 180
핵심과제 56 입양절차 공공성 강화 ····· 182
핵심과제 57 소년 사법제도의 개선 ····· 185

8. 여성 ····· 188
핵심과제 58 공공기관 성별 임금격차 해소 ····· 189
핵심과제 59 성폭력 및 2차 피해 방지 ····· 192
핵심과제 60 공적 및 민간 영역에서의 여성 대표성 강화 ····· 195
핵심과제 61 '친밀한 관계에서의 젠더 폭력' 방지 ····· 199
핵심과제 62 재생산권의 실질적 보장 ····· 202
핵심과제 63 사이버 성폭력 예방 및 대응 강화 ····· 205

Ⅲ. 일하는 모든 사람의 인권 보장 ····· 207

1. 노동법령 개선을 통한 인권 보장 ····· 208

핵심과제 64 중대재해처벌법의 안정적 안착과 개선 ····· 209

핵심과제 65 단순파업 비범죄화 및 파업 손해배상 청구 제한 ····· 211

핵심과제 66 장시간 노동 문제 개선 ····· 213

핵심과제 67 직장 내 괴롭힘 방지 ····· 215

핵심과제 68 사업장 전자적 감시의 문제 대응 ····· 217

핵심과제 69 상병제도 도입 및 운영 ····· 219

2. 사각지대 종사자 보호체계 강화 ····· 221

핵심과제 70 특수형태근로종사자 산재 보호 방안 마련 ····· 222

핵심과제 71 플랫폼 종사자에 대한 보호 ····· 224

핵심과제 72 돌봄 노동자 노동 여건 개선 ····· 227

3. 간접고용노동자 노동인권 증진 ····· 230

핵심과제 73 간접고용 노동자의 원청과의 단체교섭권 보장 ····· 231

핵심과제 74 위험의 외주화 구조로 인한 사고 방지 ····· 233

핵심과제 75 위장 도급의 문제 대응 ····· 236

핵심과제 76 산재보험료 원하청 통합관리제도 전면 확대 ····· 238

Ⅳ. 인권친화적 사회를 위한 변화 선도 ····· 240

1. 인공지능(AI) 기술 발전과 인권 보호 ····· 241

핵심과제 77 인공지능 개발 및 활용에 있어 인권보호 기준 마련 ····· 242

핵심과제 78 인공지능 인권영향평가 실시 ····· 245

핵심과제 79 인공지능으로 인한 피해 구제 방안 마련 ····· 248

2. 국제인권기준의 국내 이행 강화 ····· 251

핵심과제 80 국제인권기구의 의견 및 권고에 대한 이행 ····· 252

핵심과제 81 미비준 국제인권 조약 등에 대한 비준 ····· 254

핵심과제 82 기후위기 대응을 위한 파리기후협약 이행 강화 ····· 257

3. 인권교육 제도화 및 체계 구축 ····· 262

핵심과제 83 실효성있는 인권교육의 제도화 ····· 263

핵심과제 84 인권교육 전문인력 및 콘텐츠 내실화 ····· 266

4. 인권제도기반 강화 및 지역인권 내실화 ····· 269

핵심과제 85 인권영향평가제도 법제화 및 시행 지원 ····· 270

핵심과제 86 지역인권제도 확산을 위한 지원체계 구축 ····· 272

핵심과제 87 인권예산 관련 법적 근거 마련 등 제도 구축 ····· 275

5. 의료체계의 공공성 강화 ····· 278

핵심과제 88 공공의료서비스 강화 및 공공의료기관 확충 ····· 279

핵심과제 89 중증응급 지역 기반 대응 체계 마련 ····· 283

Ⅴ. 기업의 인권 존중 의무 강화 ····· 286

1. 기업의 인권경영·인권존중책임 실현 ····· 287

핵심과제 90 공기업 및 공공기관 인권경영 제도 개선 ····· 288

핵심과제 91 기업 인권·환경실사 의무화 ····· 290

2. 국가기반 사법적·비사법적 구제절차 강화 ····· 293

핵심과제 92 다수 피해자 보호를 위한 배상 및 구제 제도 마련 ····· 294

핵심과제 93 정부의 해외진출 한국기업의 인권침해 대응체계 구축 ····· 296

Ⅵ. 북한 인권 개선을 위한 실질적 노력 ····· 299

1. 북한인권 증진을 위한 협력 및 법·제도 정비 ····· 300

핵심과제 94 북한인권에 관한 법·제도 정비 ····· 301

핵심과제 95 북한주민에 대한 인도적 지원 노력 ····· 303

핵심과제 96 북한인권 증진을 위한 국제사회 협력 강화 ····· 305

2. 북한이탈주민의 인권보호 ····· 307

핵심과제 97 북한이탈주민 사회안전망 강화 ····· 308

핵심과제 98 북한이탈주민 정신건강분야 증진 ····· 310

3. 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 주민의 인권 ····· 312

핵심과제 99 이산가족 상봉체계 구축 ····· 313

핵심과제 100 납북자·국군포로에 대한 구제 노력 ····· 315

< 보고서 약어 >

○ 국별 정례인권검토(Universal Periodic Review) : UPR

○ 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) : 사회권규약

○ 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) : 사회권위원회

○ 유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights) : 자유권규약

○ 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회(Human Rights Committee, CCPR) : 자유권위원회

○ 유엔 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) : 인종차별철폐협약

○ 유엔인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) : 인종차별철폐위원회

○ 유엔 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) : 고문방지협약

○ 유엔 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지 위원회(Committee against Torture, CAT) : 고문방지위원회

○ 유엔 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) : 여성차별철폐협약

○ 유엔 여성에 대한 차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) : 여성차별철폐위원회

○ 유엔 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child) : 아동권리협약

○ 유엔 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child, CRC) : 아동권리위원회

○ 유엔 장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) : 장애인권리협약

○ 유엔 장애인의 권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) : 장애인권리위원회

○ 유엔 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) : 이주노동자권리협약

○ 유엔 강제적 실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) : 강제실종방지협약

○ 난민지위에 관한 협약(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees) : 난민협약

○ 난민지위에 관한 의정서(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees) : 난민의정서

○ 국제노동기구(International Labor Organization) : ILO

○ 유럽연합 개인정보보호법령(General Data Protection Regulation) : GDPR

○ 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development) : OECD

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1부. 제4차 인권NAP 권고 개요

1. 인권NAP 수립 배경 및 의의

○ 국제사회는 세계인권선언 및 유엔인권협약 등의 인권 원칙을 각 국에서 보다 실질적이고 실천적으로 보호하고 증진하기 위한 제도를 구축하고 강화시키기 위해 노력해 왔음.

○ 그 중 국가인권정책기본계획(이하 '인권NAP[1]')은 인권보호와 증진을 위한 범국가적 중장기 종합계획으로 인권 관련 법·제도·관행을 개선하여 실질적인 인권 보호 및 증진에 기여하는 것이 목적임.

○ 세계인권선언 45주년이 되는 해인 1993년, 비엔나에서 유엔 주최로 개최된 세계인권회의[2]에서 만장일치로 채택된 '비엔나 선언 및 행동계획[3]'의 제71조[4]는 각 국에 인권NAP 수립을 권고함.

○ 우리나라는 2003년 인권NAP의 수립과 관련하여 인권위가 권고안을 작성하여 정부에 권고하면 이를 바탕으로 정부는 인권NAP를 수립하기로 협의함.

- 인권위는 2004년 「인권위법 시행령」제19조 내지 제20조는 인권정책관계자협의회의 설치과 기능을 규정하고 특히 그 기능 중 '국가인권정책기본계획 권고안의 작성'을 포함시켜 '인권NAP 권고안 작성'을 명문화함.
- 정부는 2006년 「국가인권정책협의회 규정」(대통령훈령 제340호, 2015. 3. 23., 일부개정)을 수립하여 정부 내 인권NAP의 효율적인 수립·시행을 위한 규정 마련

○ 올해 제3차 인권NAP가 종료되므로 제4차 인권NAP를 수립해야 하는 시점임.

- 제1차 인권NAP(2007~2011) : 인권위 권고(2006) ⇨ 정부 수립·시행(2007)
- 제2차 인권NAP(2012~2016) : 인권위 권고(2012) ⇨ 정부 수립·시행(2012)
- 제3차 인권NAP(2018~2022) : 인권위 권고(2016) ⇨ 정부 수립·시행(2018)

---

1) National Plans of Action for the Promotion and Protection of Human Rights

2) The World Conference on Human Rights

3) Vienna Declaration and Programme of Action

4) 제71조 세계인권회의는 각 국가는 인권의 증진과 보호를 개선할 수 있는 조치들을 확인하는 국가 행동 계획을 작성하는 것을 고려할 것을 권고한다.

2. 제1~3차 인권NAP 권고의 성과와 과제

2-1. 성과

○ 범정부 성격의 광범위한 인권정책 수립 지속 권고

- 2006년부터 3차례에 걸쳐 범정부적 인권기본계획 수립 권고
- 대한민국 정부가 다루어야 하는 광범위한 분야의 인권정책 포괄

○ 先 인권위 권고, 後 정부 수립 및 이행을 통해 인권 관점 확보

- 정부 주도로 이루어지는 타 기본계획과 달리, 인권위의 권고를 통해 이루어지는 인권NAP는 보다 다양한 인권적 과제와 이슈 포함
- 국제인권기구 및 시민사회의 담론을 정부 정책으로 선도

2-2. 평가 및 한계

○ 인권NAP 수립·시행에 있어 법률적 근거의 부재

○ 이행 가능성보다는 방향성에 초점을 맞춘 인권NAP 권고

- 기존의 인권NAP 권고가 이행가능성보다는 방향성 제시에 보다 초점을 맞추어 권고가 정부 인권NAP에 반영되지 않는 경우가 다수 발생함.
- 각 부처에서는 인권NAP를 행정에 접목시켜야 하는 기본계획이라기 보다는 선언적으로 인식

○ 모니터링의 어려움

- 과제의 수준이 다소 추상적이고 과제수가 많아 실질적인 모니터링이 어려움.
- 각 부처 및 담당자는 인권NAP에 대해서 잘 모르거나 이행 의지가 부족하여 인권적 관점에서 추진해야 한다는 인식이 또한 부재함.

3. 제4차 인권NAP 권고 추진 경과

3-1. 제4차 인권NAP 권고 추진기획단 구성

○ 역할 : 인권NAP 목표 및 과제 논의, 인권NAP 권고 초안 검토

○ 구성(15명) : 박찬운 상임위원(단장), 김수정·이준일 비상임위원, 박진 사무총장, 이석준 정책교육국장, 인권 단체 및 전문가

- 강성태(한양대 법전원 교수), 김덕진(천주교인권위원회 상임활동가), 김민문정(여성단체연합 대표), 김민호(성균관대 법전원 교수), 나현필(국제민주연대 사무국장), 배은경(서울대 사회학과 부교수), 백범석(경희대 국제학과 교수), 정강자(前 참여연대 공동대표), 정영선(전북대 법전원 교수), 홍성수(숙명여대 법학부 교수)

○ 회의 경과

- 제1차 회의(2021. 4. 19.) 발족식 및 제4차 인권NAP 수립 절차 등
- 제2차 회의(2021. 5. 6.) 제4차 인권NAP 권고안 체계 관련 논의
- 제3차 회의(2021. 8. 12.) 제4차 인권NAP 권고안 과제 관련 논의
- 제4차 회의(2022. 2. 16.) 제4차 인권NAP 권고안 초안 1차 논의
- 제5차 회의(2022. 5. 2.) 제4차 인권NAP 권고안 초안 2차 논의

3-2. 주요 자문 경과

○ (2021. 2. 26.) 제4차 인권NAP 수립을 위한 전문가 간담회

○ (2021. 4. 1.) 제4차 인권NAP 권고안 수립 계획 상임위 보고

○ (2021. 4. 19.) 제4차 인권NAP 추진기획단 1차 회의

○ (2021. 5. 6.) 제4차 인권NAP 추진기획단 2차 회의

○ (2021. 6~7월) 제4차 인권NAP 11개 분야 서면 자문 진행

- 사회보장, 노인, 주거권·노숙인, 자유권, 정보인권, 아동청소년, 재난감염병, 군, 교육, 기업과 인권, 국제인권

○ (2021. 7월) 제4차 인권NAP 8개 분야 과제 논의 간담회 진행

- 노동권(7. 13.), 기후 위기(7. 15.), 젠더 폭력(7. 19.), 장애(7. 21.), 성소수자(7. 21.), 가족다양성(7. 22.), 이주(7. 27.), 성별 격차(7. 28.)

○ (2021. 8. 12.) 제4차 인권NAP 추진기획단 3차 회의

○ (2021. 9. 8.) 시민사회단체 1차 간담회

○ (2021. 11. 2.) 제4차 인권NAP 권고안 수립 상황 중간보고

○ (2022. 2. 16.) 제4차 인권NAP 추진기획단 4차 회의

○ (2022. 4. 19.) 시민사회단체 2차 간담회

○ (2022. 5. 2.) 제4차 인권NAP 추진기획단 5차 회의

3-3. 초안 작성 경과

○ 작성 주체 : 인권정책과

- 선정된 과제를 바탕으로 권고 배경, 국내외 기준, 개선 방향 구체화
- 관련 부서, 시민사회단체, 전문가, 추진기획단 의견 등에 대한 검토 진행

○ 초안 작성(3. 24. ~ 4. 15.)

- 각 과제에 대한 초안 내용 집필 및 필요 시, 외부 자문 진행
- 27개 주제에 대한 3차NAP 권고 및 정부 NAP 이행 평가 작성
- 1부 인권NAP 개요 및 3부 모니터링 관련 내용 작성

○ 초안 수정 및 보완(4. 15. ~ 5. 9.)

- 초안에 대한 인권위 관련 부서, 외부(시민사회단체, 전문가, 추진기획단 등) 의견 수렴 절차 진행 및 내용 검토·반영

4. 제4차 인권NAP 권고 구성

4-1. 구성

○ 제1차부터 제3차까지의 인권NAP 권고는 권리별, 권리 주체별로 약 272개의 과제와 그 이상의 세세부 과제로 구성되어 내용이 방대하였음. 이에 NAP 권고 내용이 명확히 가시화되기 어려웠고 모니터링에도 어려움을 겪었음.

○ 이에 이번 제4차 인권NAP 권고는 우선 정부가 추진해야 하는 권고사항을 명확하게 하고자 하였음. 비록 모든 행정을 인권 관점에서 접근하는 것이 바람직하겠으나 정부의 모든 정책을 인권정책기본계획으로 포섭하기에는 현실적으로 어려우므로 2023~2027년까지 시급히 해결해야 하거나 집중적으로 개선해야 할 적정 수의 핵심 인권 과제들을 선정하고, 각 과제가 권고가 되도록 하였음. 이를 통해 모니터링 또한 용이해질 것으로 기대함.

○ 스웨덴의 경우에도 2002년 수립한 인권NAP는 권리별(박해와 고문 금지, 차별금지, 주거권, 구금, 공정한 재판을 받을 권리, 표현의 자유, 종교의 자유) 및 권리 주체별(신체장애, 아동, 노인, 소수민족 등)로 과제를 구성했었으나 2006년에는 체계를 간결화하고 135개의 인권 과제를 선정한 바 있음.

4-2. 전체 목차

○ 제1부 : 제4차 인권NAP 권고 개요

- 인권NAP 의의, 수립근거, 성과와 과제, 추진과정 및 방향 등

○ 제2부 : 제4차 인권NAP 정책 과제 권고

- 주요 인권 사안에 대하여 현안, 쟁점, 개선방향 기술
- 6개 대주제, 27개 중주제, 100개의 과제로 구성

< 대주제 >

Ⅰ. 모든 사람의 기본적 자유 보장
Ⅱ. 다양한 사회구성원의 차별금지와 존중받는 삶 실현
Ⅲ. 일하는 모든 사람의 인권 보장
Ⅳ. 인권친화적 사회를 위한 변화 선도
Ⅴ. 기업의 인권 존중 의무 강화
Ⅵ. 북한 인권 개선을 위한 실질적 노력

4-3. 과제 세부 내용

○ 각 핵심과제는 권고 배경, 국내외 기준, 개선 방향으로 이루어져 있음.

- 권고 배경 : 인권실태, 문제점 등을 바탕으로 과제를 선정한 이유 제시
- 국내외 기준 및 해외 사례 : 해당 과제와 관련된 국내외 기준 및 참고할 만한 해외 사례, 인권위 그간 권고 등을 제시
- 개선방향 : 핵심과제가 인권적으로 진행되기 위해 어떤 방향으로 나가는 것이 바람직한지 알려주는 예시적 성격으로 다소 구체적으로 제시

○ 이를 통해 정부에서 권고 내용을 이해하기 쉬우며, 반영해야 할 사항도 명시적으로 드러나도록 하였음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2부. 제4차 인권NAP 정책 과제 권고

I 모든 사람의 기본적 자유 보장

의의

○ 1948년 세계인권선언을 통해 국제적으로 통용되는 인권 선언을 만든 가장 기본적 배경은 제1차와 제2차 세계대전을 통해 인권에 대한 무시와 경멸이 가져오는 처참한 현실을 확인하고 이를 예방하기 위해 인권과 기본적 자유의 보편적 존중과 준수가 필수적이라고 보았기 때문임. 70여 년이 지난 지금, 인권의 화두는 더 나은 생활 수준이나 기후 변화와 같이 새롭게 부상한 인권 의제이나 생명권 보장, 평등권, 신체의 자유 등 가장 기본적인 인권과 자유의 탄탄한 보장 위에서만이 새로운 인권 의제 또한 꽃피울 수 있는 것임.

○ 생명권은 모든 인간에 내재하는 권리 그 자체로도 중요하지만, 기타 모든 인권의 향유를 위한 전제조건임. 누구든지 생명을 자의적으로 박탈당해서는 안 되며, 국가는 생명권을 존중하고 보장하고, 생명권을 침해당한 피해자에 대한 구제와 배상을 제공할 의무를 짐.

○ 차별금지와 평등은 국제인권법의 기본적 구성요소이며 인권을 행사하고 누리기 위해 필수적임. 형식적 차별과 실질적 차별 모두에 대해 조치해야 하며 특히 실질적 차별을 철폐하기 위해서는 차별을 존속시키는 상황을 약화해야 함. 적극적 조치를 포함한 구제 조치 또한 강구되어야 함.

○ 재판에서 평등할 권리 및 공정한 재판을 받을 권리는 인권 보호의 핵심 요인이자 법치 수호의 절차적 수단임. 적절한 법 집행의 보장이 핵심이며, 소송에 의미 있게 참여할 수 있도록 법적 조력의 보장 또한 필요함.

○ 의견과 표현의 자유는 인간의 완전한 발전에 필수 불가결한 조건이며, 모든 사회에서 필수적임. 이는 모든 자유 민주적 사회를 위한 초석을 구성함. 이에 이를 제한 시에는 최대한 신중할 필요가 있으며, 개인의 정보 또한 보호할 필요가 있음.

○ 모든 사람의 신체와 자유와 안전의 권리 또한 핵심 인권임. 특히 자유를 박탈당한 상황으로 취약한 상황에 있는 이들이 비인도적 처우를 받아서는 안 됨.

1. 생명권·안전권

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 생명권과 관련하여 꾸준히 '자유권규약 제2선택의정서' 가입과 사형제 폐지, 자살 예방 정책 마련, 생명윤리 보호 법제도 정비 등을 인권NAP에 반영하도록 권고한 바 있음. 또한 재난 상황에서 장애인의 특성을 반영한 예방 정책을 마련할 것을 권고한 바 있음.

○ 정부는 사형제의 폐지와 관련하여 인권NAP 과제로 포함하였으나 사형제에 대한 검토만을 포함시켜 매우 소극적으로 대응한 바 있음. 다만 자살 예방과 관련하여 통계 마련 및 고위험군 적극 발굴, 인프라 강화 등 전방위적으로 노력한 것으로 판단됨. 처음으로 안전권을 독립적 영역으로 다루었는데, 장애 특성을 고려한 장애인 재난 대책 마련, 안전 취약계층 지원을 위한 제도적 근거 마련, 독립적인 재난사고 조사위원회 설립, 대국민 재난 트라우마 극복 지원을 위한 총괄 지원체계 구축 등 일부 긍정적인 내용을 담고 있으나 여전히 피해자는 대피와 지원의 대상이 되는 문제가 있음.

제4차 권고의 배경

○ 사형제는 인간의 존엄성과 관련된 가장 핵심적인 문제로, 국제인권조약기구에서도 폐지를 계속 요구하고 있는 사안으로 적극 반영되어야 할 필요가 있음.

○ 자살 예방과 관련해서는 다양한 노력을 기울이고 있으나 그럼에도 여전히 자살률이 높아 꾸준히 적극적으로 정책을 펼칠 필요가 있는 것으로 보임.

○ 생명권과 관련된 최근의 이슈는 재난 상황에서의 어떻게 생명권을 최대한 보장할 것인가의 문제임.

핵심과제 1 사형 폐지 및 대체 형벌 마련

1. 권고의 배경

○ 우리나라는 1997년 이후 20년 이상 사형을 집행하지 않아 '사실상 사형폐지국'으로 분류되고 있으며, 전 세계적으로는 '사실상 사형폐지국' 28개국을 포함한 144개 국가가 사형폐지국가로, 사형유지국은 55개 국가로 분류[5]되고 있음.

○ 정부도 2020년 11월 제75차 유엔 총회 제3위원회에서 '사형집행 모라토리엄' 결의안에 처음으로 찬성함에 따라 사형제 폐지의 계기가 될 것으로 기대를 모았으나, 2021년 1월 법무부가 헌법재판소에 사형제 헌법소원에 대한 합헌의견을 전달하여 사형제 폐지 의사는 없는 것으로 확인되었음. 정부는 사형제도 폐지 여부가 국가형벌권의 근본과 관련된 중요한 문제이므로, 사형제도 폐지를 둘러싼 사회적 논란과 사형의 형사정책적 기능, 국민 여론과 법 감정, 국내외 상황 등을 종합적으로 고려하여 신중히 검토해야 한다는 태도를 고수하고 있음.

○ 2020년 3월 「사형폐지에 관한 특별법안」이 국회 법제사법위원회에 상정되었으나 20대 국회의 임기만료로 폐기되었고, 2021년 10월 같은 법이 법제사법위원회에 접수된 상태로 사형제도 폐지를 위한 활동이 진행되고 있음. 반면 2020년 6월 흉악범죄와 반인륜범죄를 저질러 사형을 선고받았으면 6개월 이내에 집행하도록 하는 내용을 골자로 하는 「형사소송법 일부개정법률안」이 발의되기도 하였음.

○ 사형제 찬성의 큰 부분을 차지하는 범죄 억제와 예방 효과는 국내외에서 검증된 바 없음. 또한 오판으로 사형이 집행되었을 경우 그 생명은 회복할 수 없고, 무고하게 희생된 한 생명의 가치는 아무리 공공의 이익을 강조하더라도 정당화될 수 없음. 이러한 이유로 「헌법」과 국제인권기준은 사형제도를 인간의 존엄성과 생명권을 근본적으로 부인하는 잔혹하고 비인도적인 형벌로 보고 있으며, 인권위가 2018년 가입을 권고한 사형제 폐지를 규정하고

5) 국제앰네스티 글로벌 리포트, 사형선고 및 집행 2020

있는 자유권규약 제2선택의정서의 경우, 권고 당시 85개국이었던 가입국이 2022년 기준 90개국으로 증가하는 등 사형제 폐지에 대한 국제적 공감대 또한 증대하고 있음.

○ 인권위의 2018년 조사[6]에서, 국민들은 사형제도를 유지해야 하나 집행이나 선고에 신중해야 한다는 의견(59.8%)과 사형제도를 반드시 유지·강화해야 한다는 의견(19.9%)이 많은 것으로 나타났지만, 적절한 대체형벌 도입을 전제로 사형제도 폐지 동의 여부를 물었을 때 66.9%가 사형제 폐지를 동의하는 등 대체형벌 도입을 통한 사형제도 폐지가 공감대를 형성할 수 있음을 보여주고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 자유권규약

- 제9조제1항 모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.

○ 자유권규약 제2선택의정서

- 사형의 집행금지의무, 사형폐지를 위한 필요한 조치를 취할 의무 등을 주요 내용으로 하고, 인간의 존엄성을 향상시키고 인권의 발전을 도모하며, 궁극적으로 사형집행을 금지하고 사형폐지를 위한 국제 규정

○ 대한민국 제1차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(1991)

- 사형규정 범죄 축소를 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 사형제도 폐지 및 자유권규약 제2선택의정서 가입 권고

○ 대한민국 제3,4,5차 보고서에 대한 고문방지위원회 최종견해(2017)

- 사형제 폐지 검토와 자유권규약 제2선택의정서 비준 검토를 권고

---

6) 국가인권위원회 실태조사, 사형제 폐지 및 대체 형벌 실태조사, 2018

○ 대한민국 제1차 UPR(2008) 및 대한민국 제3차 UPR(2017)

- 노르웨이, 캐나다 등 20여 개국에서 사형제 폐지 권고

○ 인권위

- 2005년 사형제도 폐지에 대한 의견표명
- 2018년 '사형폐지를 위한 자유권규약 제2선택의정서' 가입 권고
- 2021년 헌법재판소에 사형제 헌법소원에 대한 사형제도 폐지 의견 제출

3. 개선 방향

○ '사형집행 모라토리엄'을 공식 선언을 통해 사형집행 중단의 공식화

○ '자유권 제2선택의정서'의 비준을 통해 사형제 공식 폐지

○ 사형대체형벌에 대한 사회적 논의를 통해 사형제 폐지의 법제화 노력 강화

핵심과제 2 국가 자살예방 시스템 강화

1. 권고의 배경

○ 우리나라 자살률은 전 세계적으로 매우 높은 수준으로 OECD 통계에 따르면 2019년 기준 우리나라 자살률은 인구 10만 명 당 24.6명[7]으로 OECD 회원국 중 1위일 뿐만 아니라 OECD 평균(11.0명)의 두 배 이상이 되는 수치임. WHO 2021년 사망통계에 따르면, 30대, 40대, 60대, 70대 이상의 자살률은 OECD 회원국 중 가장 높음. 특히 고령층의 자살률은 압도적으로 높으며, 인구 10만 명당 70대는 남자 74.6명, 여자는 23.5명, 80세 이상 남자는 133.4명, 여자는 35.5명이 자살로 사망하고 있음.

○ 정부는 2004년 제1차 국가자살예방 5개년 계획을 수립한 것을 시작으로 다양한 자살예방 정책을 펼쳐오고 있음. 2018년 '자살예방 및 생명존중 문화확산'이 국정과제에 포함되었고 관계부처 합동의 '자살예방 국가 행동계획'이 수립되었으며, 범정부 자살예방 통계 시스템이 구축되면서 2020년 상반기부터는 매월 전국 및 성별 자살사망자 수를 매월 발표할 수 있게 되었음. 특히, 보건복지부와 국무조정실에 전담 조직을 설치하고 정책지원 기구로 한국생명존중희망재단을 설립하는 등 중앙의 자살예방 체계는 정비·강화되었음.

○ 그러나 자살률을 OECD 평균치 이하로 떨어뜨리기 위해서는 지속적으로 자살 예방 제도와 정책을 펼칠 필요가 있음. 그런데 현재 지역 단위 자살예방 수행기관은 광역자살예방센터(부설포함) 11곳, 기초자살예방센터(부설포함) 41곳으로 대부분 정신건강복지센터에서 자살예방사업을 추가적으로 시행하고 있거나 조직구성, 인력 확보, 노동 조건, 예산 등에 있어 부족한 측면이 많음. 특히 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」이 개정으로 자살 고위험군에 대한 선제적 관리는 강화되었는데, 각 지역 센터 인력은 평균 3~4명에 그쳐 관리가 제대로 이루어지지 못할 가능성이 높음. 밀접한 자살 고위험군 발굴과 사례 관리를 위해서는 충분한 인력이 충원될 필요가 있음.

---

7) 단, 2019년 통계청의 사망원인통계는 13,799명으로 인구 10만 명당 26.9명으로 집계되었음. 참고로 2020년 통계청 통계에 따르면, 고의적 자해(자살)은 13,195명으로 인구 10만 명당 25.7명으로 집계되어 다소 감소한 것으로 나타남.

○ 한편 2021년 코로나19 국민정신건강 실태조사에 따르면, 코로나19 발생초기와 비교할 때 주요 정신건강 지표 중 하나인 자살생각 비율이 40% 증가(2020년 3월 9.7% → 2021년 12월 13.6%)한 것으로 나타났고, 5명 중 1명이 우울 위험으로 나타나는 등 국민 정신건강에 대한 대응이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 '자살예방: 국가전략의 수립과 이행을 위한 가이드라인[8]'(1996년)

- 자살예방 국가전략 수립을 위한 지침으로 많은 국가들의 자살 예방 국가전략 수립에 영향을 미쳤고, 이렇게 수립된 국가전략들은 각국의 자살률 감소에 효과적인 것으로 평가받고 있음.

○ 일본의 사례

- 2017년 '제3차 자살예방종합대책'에서 지역 수준의 실천적 지원을 강화하는 것을 목표로 두고 지역사회 중심 서비스 전달체계를 구성함. 특히, 안정적 추진을 위한 예산 마련을 위하여 자살예방사업의 재정을 건강증진기금이 아닌 경상비로 지원하고, 2015년부터 지방자치단체에 '지역자살대책 강화교부금'을 추가 지원하여 안정적인 지역자살예방사업을 구축함.

3. 개선 방향

○ 자살예방센터의 적정인력을 산출하고, 단계적인 인력확충 계획을 통해 자살 고위험군에 대한 자살 예방 서비스 적시 제공

○ 경찰·소방관 및 지역자살예방센터를 위한 자살시도자와 자살위험군 관리업무 매뉴얼 등 보급 및 교육 실시

○ 마음안심버스 확대 운영 등 프로모션 활동, 정신건강복지센터·자살예방상담전화 등을 통한 심리지원 인프라 확대

8) Prevention of Suicide:Guidelines for the formulation and implementation of national strategies

핵심과제 3 재난·참사 취약계층에 대한 보호

1. 권고의 배경

○ 막대한 인명손실, 대규모의 물질적 또는 환경적 피해 그리고 극심한 인간의 고통과 곤경으로 귀결되어 사회 기능을 심각하게 방해하는 재앙을 초래하는 자연적 그리고 사회적 재난 등은 사람들의 생명과 안전을 위협하거나 삶의 물적 토대를 훼손하는 등 기본권 측면에서 큰 위협이 될 수밖에 없음.

○ '제4차 국가안전관리기본계획'(2020~2024)은 안전취약계층 보호·지원, 국민 안전권 보장 기반 마련, 현장 중심의 재난 대응체계로의 혁신 등 안전에 대한 정부의 책임을 강화하고, 국민들의 안전의식을 제고하며, 재난 대응에 강한 안전공동체를 만들고자 하였음.

○ 그러나 안전취약계층별 대응 체계가 부족하고, 재난 발생 과정 및 이후 과정에서 이해당사자의 참여 그리고 피해자 관점에서의 적정한 후속조치가 어떻게 이루어질 수 있는지에 대한 계획은 아직 미흡함.

○ 「헌법」 제34조 6항에서 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다'고 명시하고 있으나, 현재 안전권을 명시한 헌법과 법률은 없으며 국민의 안전권을 법률로 명시한 「안전기본법안」과 「생명안전기본법안」은 2021년 2월 소위 심사 후 계류 중임(2022년 6월 기준).

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔경제사회이사회 '시라쿠사 원칙'(1984년)

- 공중보건의 목표 달성을 위해 인권을 제한하는 일은 최후의 방편으로서만 가능하며, ▲명시된 법률에 따라 이행될 것, ▲합법적인 공익적 목표를 위할 것, ▲민주사회에서 해당 목표를 달성하기 위해 꼭 필요할 것, ▲해당 목표를 달성하기 위한 최소한의 침해적이고 제한적인 방법이어야 할 것, ▲자의적이거나 차별적으로 적용하지 않으며 과학적 증거에 기반할 것, ▲기한이 한정되어 있으며 인간 존엄성을 존중하고 검토 가능할 것 등의 조건이 충족될 때 정당화될 수 있다는 점을 명시함.

○ 국제구호기구간 조정기관(IASC[9]) '자연재난 상황에서 사람의 보호에 관한 운영지침[10]'(2011년)

- 재난 상황에서 일반 원칙, 생명과 안전, 식량과 건강, 주거와 재산, 신분증 및 기본권 관련한 내용 등에 있어 인도주의적 국제기관 및 비영리단체의 활동에 있어 재난 구호와 회복에 있어 보호 체계를 제시함.

○ 유엔 국제법위원회[11] '재난 상황에서의 사람의 보호[12]에 관한 규정 초안 및 해설'(2016년)

- 2006년부터 '재난 상황에서의 사람 보호'를 연구하여, 2016년 18개 조항의 초안 및 해설을 채택하여 유엔총회에 제출하였고, 관련 내용을 유엔총회에서 꾸준히 논의[13]하는 상황임.
- 재난 시 자국 영역 내 사람을 보호해야 할 국가의 의무를 규정하고, 재난 대응 인도적 원칙으로 인류애, 중립성, 공정성, 차별금지의 원칙 등을 언급하고 있음.

---

9) Inter-Agency Standing Committee(IASC) : 유엔 내부 및 외부 단체 약 18곳의 인도주의기관의 긴급 상황 시 인도적 지원활동을 총괄하는 기관

10) IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, January 2011).

11) International Law Commission(ILC)

12) Protection of persons in the event of disaster

13) 유엔 총회 71/141(2016. 12. 13.) 결의안 및 유엔 총회 73/141(2018. 12. 20.) 결의안

3. 개선 방향

○ 여성, 아동, 장애인, 외국인 등 안전 취약계층별 대응 체계를 마련하여 국가안전관리기본계획에 포함

○ 재난 원인 등의 규명과 관련하여 필요하면 독립된 조사위원회 등을 통해 사건의 진상을 규명

○ 재난 복구 및 대책 관련 피해 당사자와 유족의 알 권리를 보장하고, 의사결정과정에서 소외되지 않도록 하는 체계 마련

○ 재난 발생 시, 생존자 가족·유가족 등 피해자 분류별 보호조치, 인도적 시신 수습 및 인계, 신속하며 2차 피해 없는 배·보상 시행 등 실질적인 재난 발생 후속 조치 마련

○ 법률 제정 등을 통해 국민의 안전권을 기본적 권리로 인정받을 수 있도록 추진

2. 차별금지·평등권

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 평등권을 별도로 분류하여 권고하진 않았음. 그러나 포괄적 차별금지법 제정을 필두로 학교와 군대에서 종교 보장 및 차별금지, 비정규직 노동자의 차별적 처우 개선, 온라인 및 방송상 여성차별적 표현에 대한 모니터링, 한부모가족에 대한 차별 해소, 인종차별 예방을 위한 시민교육 실시 등 소수자에 대한 차별을 금지하거나 인식을 개선할 것을 권고하였음.

○ 정부는 '모든 사람이 평등한 사회'를 총 8개의 장 중 하나로 구성하여 1~2차 인권NAP와 비교하면 적극적으로 평등 정책을 계획에 포함시켰다 할 수 있음. 과제는 평등권 보장을 위한 차별금지 법제 정비, 성인지 정책 추진기반 확립 및 성별임금차별해소 등으로 성평등 정책, 장애인 고용 개선, 차별·혐오적 방송 내용에 대한 심의 강화 등임. 그러나 차별금지 법제 제정 추진이 지연되었고, 성평등 관련 여러 사업이나 지도 점검을 추진하였으나 제도 마련에는 미흡하여 평등을 위한 제도 마련과 정책을 더욱 강화할 필요가 있음.

제4차 권고의 배경

○ 인권위가 권고했으나 계속 제정이 지연되고 있는 포괄적 차별금지법을 조속히 제정하는 것도 중요하지만 그 이전이라도 정부 차원에서 모든 생활의 영역에서 차별을 금지하고, 차별로 인한 피해를 효과적으로 구제하며, 차별을 예방함으로써 인간의 존엄과 평등을 실현하는 정책을 펴야 마땅함.

○ 차별금지 제도 마련과 더불어 혐오 및 차별 인식을 개선하고, 현안으로 떠오르고 있는 온라인 상에서의 혐오 표현 확산에 대하여 대응할 필요가 있음.

핵심과제 4 차별금지 및 평등 증진을 위한 법·제도 개선

1. 권고의 배경

○ 우리나라에는 장애, 성별, 연령, 특정 고용형태에 따른 차별을 규율하는 개별법들이 존재함. 하지만 개별법만으로는 다양한 차별 현실을 개선하는 데 한계가 있음. 개인의 정체성은 성별, 장애, 나이 등 다양한 속성으로 구성되어 있고, 일상에서 이들이 서로 중첩되어 나타나기 때문임. 그렇기에 다양한 차별 현실을 종합적으로 해석할 수 있는 법률이 필요하게 됨.

○ 인권위는 2006년 7월 국무총리에게, 인권위가 제안한 「차별금지법 권고법안」에 기초하여 입법을 추진할 것을 권고한 바 있음. 2007년에 처음 발의되었던 차별금지법안에서 차별금지사유에 '성적지향'을 포함해서는 안 된다는 일부의 주장이 제기되자 법무부는 '성적지향'을 제외한 법안을 국회에 제출하였고, 이는 결국 폐기됨. 이후 차별금지에 관한 법률안의 발의와 폐기, 철회가 반복되었음. 최근에는 인권위의 평등법 제정 의견표명(2020년 6월) 이후 21대 국회에서 4개의 관련 법안 발의되었으나, 현재까지 입법이 이루어지지 못하였음.

○ '사회적 합의'가 필요하다는 이유로 평등법 제정에 대해 반대하는 입장이 있기도 하지만, 2021년 5월 실시된 온라인 혐오 표현 인식조사에 따르면, 코로나19 이후 우리 사회의 혐오와 차별에 대해서 '증가했다'고 생각하는 응답자의 비율이 59.6%(매우 증가 22.9%, 약간 증가 36.7%)로 '감소했다'고 생각하는 비율은 5.4%(약간 감소 4.7%, 매우 감소 0.7%)에 비해 다수를 차지함. 또한, 우리사회에서 사용되는 혐오차별의 결과로 인해 실제 사회갈등이 심화될 것이라는 응답이 90.2%에 달하였음. '차별현상이 자연적으로 해소될 것'이라는 의견에 대해 동의하는 응답자는 26.1%에 불과했음. 이와 같은 응답을 고려할 때, 차별을 규율하는 통합적인 법률의 제정은 시급함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 포괄적 차별금지법 제정은 자유권위원회, 사회권위원회, 인종차별철폐위원회, 여성차별철폐위원회, 아동권리위원회 등 모든 인권협약기구에서 반복적으로 권고하고 있음.

- 자유권위원회(2015년), 사회권위원회(2009년, 2017년), 여성차별철폐위원회(2011년, 2018년), 인종차별철폐위원회(2003년, 2007년, 2012년, 2019년), 아동권리위원회(2012년, 2019년), UPR(2008년, 2012년, 2017년) 최종견해

○ 유엔인권최고대표는 우리 정부에 코로나19 대응에서의 교훈을 토대로 포괄적 차별금지법 도입 촉구(2020년 6월, 제44차 유엔인권이사회)하였으며, 언론브리핑에서 재촉구(2021년 12월 17일, 이주민의 날)한 바 있음.

○ 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 OECD 회원국에는 평등법이 존재함. 또한 유럽연합(EU) 회원국이 되려면 '코펜하겐 기준'을 충족시켜야 하는데 차별금지법이 코펜하겐 기준 중 '인권, 소수자 존중 및 권리 보호 등' 기준충족 조치로 인정되기 때문에 EU 회원국들은 대개 평등법이나 차별금지법을 제정하였음.

- 영국도 원래 인종, 장애, 성별에 따른 차별을 다루는 각각의 법률과 시정기구를 두었지만 차별 문제를 보다 효과적으로 대응하기 위해 2006년 「평등법」을 제정하였음.

3. 개선 방향

○ 포괄적 차별금지법의 조속한 제정

○ 포괄적 차별금지법의 효과적인 시행을 위한 정부, 지방자치단체의 역할을 규정하는 등 후속 조치 실시

핵심과제 5 혐오 및 차별 인식 개선

1. 권고의 배경

○ 인권위 '2020 국가인권실태조사' 중 사회적 약자 및 소수자에 대한 사회적 거리감 조사[14] 결과[15]에 따르면 이웃이 되는 것에 대해 불편함을 갖는 사회적 집단은 성소수자(47.9%), 난민(44.9%), 북한이탈주민(25.5%), 이주노동자(21.6%), 장애인(9.6%), 결혼이주민(9.5%) 순이었음. 2019년 대비 이웃으로서 장애인, 결혼이주민, 이주노동자, 난민에 대한 사회적 거리감은 거의 변동이 없었지만 북한이탈주민(5.2%), 성소수자(3.1%)에 대한 거리감이 커져서 불편함을 더 느끼는 것으로 나타남.

○ 유럽연합의 2015년 차별 주제 바로미터 설문 결과[16]에서 다수는 소수자가 자신의 일터에서 동료로 함께 일해도 무방하다고 답했는데, 무방하다는 답의 비율은 장애인 87%(즉, 13%만이 불편하다고 응답), 집시 63%(37%는 불편하다고 응답), 트랜스젠더 혹은 트랜스섹슈얼 67%(33%는 불편하다고 응답), 무슬림 82%(12%는 불편하다고 응답)로 우리나라와는 큰 차이가 있어 아직 다양한 사회 구성원의 삶이 존중되기에는 갈 길이 멀다할 수 있음.

○ 2019년 OECD 보고서에 의하면, 2001년부터 2014년 사이 동성애에 대한 한국의 수용률은 OECD 36개 국가 가운데 33위로 매우 낮았음. 동성애를 받아들이는 정도를 1점(결코 받아들일 수 없음)부터 10점(언제나 받아들임)까지의 수치로 응답하도록 질문한 조사에서, 한국은 2.8점으로 한국보다 동성애 수용률이 낮은 OECD 회원국은 라트비아(2.4점), 리투아니아(2점), 터키(1.6점)뿐이었음.

---

14) 우리 사회의 다양한 사회적 약자/소수자에 대한 관용도를 알아보기 위한 조사로 이웃이 되는 것에 대해 불편함을 갖는 사회적 집단, 나와 친구가 되는 것이 불편하게 생각되어지는 집단, 거주지의 정치적 대표(단체장, 국회의원)가 되는 것에 불편함을 느끼는 집단을 질문함.

15) 인권위, 2020 국가인권실태조사, 59~62쪽

16) 주유선 외 2인, 한국보건사회연구원, 사회적 소수자에 대한 한국인의 인식 연구, 2019, 84~87쪽

○ 또한 편견과 차별에 시달리는 대표적인 사례가 에이즈 환자(HIV 감염인)인데 HIV는 일상적 접촉으로 감염이 되는 것이 아니고 에이즈 환자는 치료를 잘 받으면 30년 이상 생존이 가능하므로 의료적으로는 당뇨병, 고혈압 같은 만성 질환으로 분류되고 있지만, 여전히 일반인들은 에이즈에 대한 막연한 공포와 이로 인한 낙인효과[17]를 가지고 있어 감염인들이 질병보다도 사회를 살아가기 어렵게 하고 있음.

○ 낙인효과를 없애기 위해 질병관리청에서 '언론과 미디어를 위한 HIV/AIDS 길라잡이'(2012년 개정판)를 발간하여 언론과 방송인의 HIV/AIDS에 대한 인식 개선을 위해 노력하였으나 아직 그 효과는 미미함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 한국사회의 성소수자에 대한 차별적 태도를 우려하며 인종, 성적지향 등 여러 차별사유를 포괄하는 차별금지법 제정을 권고함. 또한, 한국 정부는 혐오발언, 폭력을 포함한 모든 사회적 낙인과 차별을 용납하지 않는다는 것을 공식적으로 선언할 것, 공익광고나 공무원 교육 등을 통해 성적 지향과 성별정체성의 다양성을 인식하고 존중하도록할 것을 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 성소수자에 대한 차별적 태도에 우려하며, 군형법 동성애 처벌 조항 폐지, 사회보장, 재생산 건강, 주택과 관련한 차별 개정, 포괄적 차별금지법이 성적지향과 성별정책성에 근거한 차별을 금지하도록 보장할 것, 성소수자에 대한 편견에 맞서기 위한 인식제고 캠페인을 시행할 것을 권고함.

17) 2012년 질병관리청(당시 질병관리본부)이 실시한 에이즈에 대한 지식, 태도, 신념 및 행태조사에 따르면, 일반인들이 에이즈에서 연상하는 단어 중 '감염에 대한 두려움'이 10.8%로 가장 많았으며 죽음(9.4%)과 불치병(7.3%)이 그 뒤를 이었다. 또 조사 결과 에이즈 환자에 대한 낙인효과를 일으키는 단어인 동성애자(7.3%), 문란한 성생활(6.8%), 소외·격리·외로움·절망·좌절(3.4%), 불결하다(3.1%) 등이 뒤를 이어 큰 비중을 차지하는 것으로 드러났다.

○ 대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 인종차별 동기를 형사범죄의 가중처벌 사유로 고려하도록 형법을 개정해야 한다는 지난 권고를 반복함. 나아가 당사국이 인종차별에 기인한 범죄에 관한 통계를 인종, 피부색, 민족, 출신국, 종교, 체류자격, 성별 및 서로 교차하는 형태의 차별을 확인할 수 있는 기타 지표로 나눠 수집할 수 있는 매커니즘을 수립할 것을 권고함. 또한, '불법체류자(illegal immigrants)' 용어의 사용을 철폐하고 그 사용을 방지하기 위해 관련 법령 및 공식 문서 검토, 혐오발언에 대한 조치를 취할 것 등을 권고함.

○ 일본의 사례

- 포괄적 차별금지법은 제정되지 않았으나 행정지도를 통해 성소수자에 대한 괴롭힘이나 채용 등 차별을 방지하기 위해 기업을 지도하고 있음.

3. 개선 방향

○ 인권 및 문화 차별·혐오적 방송내용에 대한 심의 기준 명확화

○ 해외 사례, 국내 혐오표현의 사례를 중심으로 혐오표현 개념화 및 홍보 사업 지속 진행

○ 공공기관, 학교, 언론 등 공적 기관에서의 혐오표현, 사회적 낙인이 될 수 있는 차별적 용어 사용을 예방하기 위한 사례 중심의 가이드라인 보급

○ 노르웨이 정부 중앙정부 합동 <혐오표현 반대 정책선언>과 같이 범정부 차원의 종합적인 대책 수립 및 의지 표명

○ 사회적·제도적 차별 철폐를 위해 사회적 소수자의 보호와 권리구제 수단 등에 대한 교육 체계화

○ 학교 내 혐오차별 예방 교육 확대

○ 질병관리청의 '언론과 미디어를 위한 HIV/AIDS 길라잡이'를 활용하여 언론 모니터링 및 언론사의 기자를 대상으로 교육 프로그램 시행

○ 혐오·차별 발생 시 피해 구제나 재발방지 대책 강구

핵심과제 6 온라인 혐오표현 확산에 대한 대응

1. 권고의 배경

○ 유엔 사무총장은 2000년도에 인터넷에서 퍼져나가는 혐오 표현을 현대 기술의 발전이 가져온 인권에 대한 가장 중요한 위협들 중의 하나로 꼽은 바 있을 정도로 온라인 상의 혐오 표현은 그 파급력이 큼.

○ 2021년 5월 인권위가 실시한 온라인 혐오표현 인식조사에 따르면, 최근 1년 동안 오프라인 실생활이나 온라인의 두 곳 중 한 곳에서라도 혐오표현을 보거나 들은 경험이 있는 응답자의 비율은 70.3%로 산출되어 우리나라 국민 10명 중 7명 정도는 최근 1년 동안 혐오표현을 어떤 형태로든 경험한 것으로 조사됨.

○ 온라인에서 접한 혐오표현의 대상은 여성(80.4%), 특정지역 출신(76.9%), 페미니스트(76.8%) 순서로 나타남. 또한, 우리사회에서 사용되는 혐오차별의 결과로 인해 실제 사회 갈등이 심화될 것이라는 응답이 90.2%에 달함. 이는 '차별현상이 자연적으로 해소될 것'이라는 의견에 대해 동의하는 응답자는 26.1%에 그친 것과 비교할 때 주목할 함.

○ 온라인상에서의 혐오 표현은 온라인 커뮤니케이션의 특성들 때문에 오프라인에서의 혐오표현보다 널리 그리고 빠르게 확산할 위험이 큼. 온라인 익명성이라는 보호막 아래 오프라인에서는 표명하지 않을(혹은 오프라인에서는 차마 표명하지 못하는) 혐오의 메시지들을 온라인 게시판에 올리는 개인들이 존재하고, 많은 경우에 혐오의 메시지들은 의도적으로 혹은 의도하지 않은 채 잘못된 정보나 왜곡된 사실을 포함하고 있으며, 이러한 혐오의 메시지들은 중간 매개자(gatekeeper)를 거쳐서 걸러지는 과정 없이 무차별적으로 불특정 다수를 대상으로 전파됨.

○ 또한 개인의 일회성 발화에 그치던 혐오 메시지가 온라인 커뮤니티에서 반복적이고 지속적인 발화의 형태로 변모하고 확대 재생산 됨에 따라, 본래는 소수 견해에 불과했던 혐오의 메시지가 마치 주류의 사상인 것처럼 받아들여지면서 그 영향력을 넓혀갈 가능성도 있는바 대응 대책이 필요한 사안으로 발전 중임.

○ 무엇보다도 지속적·구조적으로 차별을 받아온 특정 집단인 표적집단의 구성원은 이러한 혐오표현으로 단순한 불쾌감을 넘어서 공포감, 위축감, 좌절감, 내면의 자기부정이 야기되며 자기 존중이 어렵게 되는 점이 인권적으로 문제를 야기함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유럽연합 '시청각 미디어 서비스지침[18]'(2007년)

- 인종·성·종교·국적 등에 기한 혐오표현에 대항하기 위해 필요한 경우 수신의 자유가 제한될 수 있음. 회원국은 시청각미디어서비스가 인종, 성, 종교 또는 국적에 근거한 혐오의 조장을 포함하지 않도록 적절한 조치를 취해야 함.

○ 유럽인권재판소의 판례

- 2015년 Delfi AS v. 에스토니아 사건을 통해 최초로 인터넷 뉴스포털의 이용자-작성 댓글의 책임에 대해 검토하였음. 재판소는 이 판결에서 인터넷의 혜택과 위험이 상충하는 현실, 특히 인터넷이 표현의 자유와 관련하여 전례 없는 기반을 제공하는 한편 증오표현과 폭력을 선동하는 표현들이 순식간에 전 세계로 유포되고 가끔은 온라인에 지속적으로 남아있을 가능성이 있다는 점을 지적하였음. 결과적으로 재판소는 인터넷 뉴스포털에 타인의 인격권 침해, 증오발언, 타인에 대한 폭력을 명백히 선동하는 불법적인 발언이 이루어졌을 때 조치를 취하는 것은 유럽인권협약 제10조제2항에 따른 인터넷 뉴스 포털의 '의무와 책임'이며 표현의 자유의 침해가 아니라고 보았음.

3. 개선 방향

○ 온라인 공간의 특성, 1인 방송 등 인터넷 플랫폼의 발달 등 미디어 환경의 변화를 고려하여 공급자가 지켜야 할 행동지침 보급

○ 온라인 공간의 주체인 이용자, 플랫폼 사업자의 혐오표현 자율규제 지원

○ 인터넷 혐오표현으로 인격권 침해를 받은 피해자가 손해배상 청구 등 관련 절차를 밟을 수 있도록 정보를 제공하는 등 지원할 수 있는 근거 규정 마련

○ 디지털 환경에 노출가능성이 큰 아동·청소년을 대상으로 학교 내 혐오표현 예방 교육 확대

---

18) Audiovisual Media Services Directives

3. 형사사법절차에서 적법절차 준수 및 강화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 형사사법 절차와 관련하여 형사사법 절차상 피의자신문참여권 내실화를 위한 형사소송법 개정, 국선변호인 제도의 단계적 확대 등을 권고했으며, 보호외국인, 수용자, 보호 위탁 소년 등에 대한 인권침해 방지 및 과밀 수용 개선 등을 권고한 바 있음.

○ 정부는 형사공공변호인제도 도입을 위해 노력해왔으나 여전히 도입되지 않고 있음. 또한 교정시설 과밀수용 해소 목표 설정이 다소 추상적이었으며 인권위의 권고와 같이 다각적인 방안을 검토하진 않았음.

제4차 권고의 배경

○ 공권력의 적법절차 준수는 가장 기본적인 인권으로 인식되고 있음. 기존의 수사 범위에 포함되지 않았던 신기술의 발전 등으로 인해 적법한 절차 없이 수사 등이 진행되는 과정에서 기본권이 침해당하는 경우들이 발생하기도 함. 이에 휴대전화 등 정보저장매체에 대한 영장 없는 압수, 디지털 증거 원격지 압수·수색 절차에서 영장주의 등을 정부에서 추진해야 할 것임.

○ 또한 제3차에서 이행하지 못한 수사 과정에서 제대로 된 조력을 받지 못해 권리를 침해당하는 일이 발생하지 않도록 법무부가 추진 중인 형사 공공변호인 제도의 적용 대상을 확대하고, 피의자 신문 과정에서 변호인 참여권 보장이 실질화되도록 해야 할 것이며, 이에 더해 형사 절차에서 사회적 약자 피의자의 권리가 침해되지 않도록 보호 방안을 마련해야 할 것임.

핵심과제 7 정보저장매체 임의제출 처리 절차 명확화

1. 권고의 배경

○ 컴퓨터, 휴대전화 등의 전자기기와 정보통신기술의 발달에 따라 전자정보기기가 압수·수색의 대상물에 포함되었는데, 이 같은 정보저장매체에는 다양한 개인정보가 저장되어 있어 이를 압수·수색하는 과정에서 범죄와 관련 없는 개인의 사생활과 관련된 정보가 유출되어 피압수자의 사생활의 비밀과 자유가 침해될 우려가 있음.

○ 이 같은 문제점을 감안하여 「형사소송법」 제106조제3항[19]은 "압수의 목적물이 컴퓨터용 디스크, 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체(이하 '정보저장매체 등'이라 한다)인 경우에는 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 제출받아야 한다."라고 규정하여 정보저장매체 자체가 아닌 그 안에 저장된 전자정보를 한정하여 압수하는 것을 원칙으로 규정하고 있음.

○ 따라서 정보저장매체에 저장된 전자정보를 압수·수색하는 경우 관련 법령 및 판례[20]에 따라 범죄혐의와 관련성 있는 전자정보를 한정하여 압수수색을 집행하여야 하나, 일선에서는 「형사소송법」 제218조에 따라 정보저장매체를 임의제출 받은 경우 해당 매체에 저장된 전자정보 전체를 임의제출 받은 것으로 간주하여 무분별하게 압수·수색을 실시하는 관행이 일부 존재함.

○ 그러나 정보저장매체는 범죄혐의와 관련 있는 정보와 무관한 정보가 혼재되어 있는바, 이 같은 특성으로 인하여 파일 내용을 확인하는 과정에서 무제한적인 탐색이 가능하다는 점에서 수사기관이 임의제출을 통해 정보저장매체를 손쉽게 압수함으로써 사생활의 비밀과

---

19) 「형사소송법」 제106조 ③ 법원은 압수의 목적물이 컴퓨터용디스크, 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체(이하 이 항에서 "정보저장매체등"이라 한다)인 경우에는 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 제출받아야 한다. 다만, 범위를 정하여 출력 또는 복제하는 방법이 불가능하거나 압수의 목적을 달성하기에 현저히 곤란하다고 인정되는 때에는 정보저장매체등을 압수할 수 있다.

20) 대법원 2021. 11. 18. 선고 2016도348 판결

자유를 무분별하게 침해할 우려가 크므로[21], 관련 법령에 정보저장매체의 임의제출 처리 절차에 대해 명확히 규정할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 「형사소송법」 제106조 제1항과 제109조

- 일반적인 압수·수색 관련, 각각 압수 및 수색의 대상을 '피고사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것에 한정'해야 한다고 그 대상과 범위를 규정

○ 「형사소송법」 제106조제3항

- 컴퓨터, 휴대전화와 같은 정보저장매체에서 전자정보를 압수·수색하는 경우 정보저장매체 자체가 아닌 그 안에 저장된 전자정보에 한정하여 압수하도록 규정

○ 대법원 관련 판례

- '정보저장매체와 전자정보는 개념적으로나 기능적으로나 별도의 독자적 가치와 효용을 지닌 것으로 상호 구별되는 것'이라고 보아 양자를 구분[22]
- 「형사소송법」 제218조[23] 임의제출과 관련 '임의제출물의 압수는 압수물에 대한 수사기관의 점유 취득이 제출자의 의사에 따라 이루어진다는 점에서 차이가 있을 뿐 압수의 효력은 영장에 의한 경우와 동일'하며, 정보저장매체를 임의제출 받아 그 안에 저장된 전자정보를 압수하는 경우 그 동기가 된 범죄혐의사실과 관련된 전자정보의 출력물 등을 임의제출 받아 압수하는 것이 원칙이라고 판시[24]

---

21) 서울중앙지방법원 2019. 10. 8. 선고 2019고합441 판결

22) 대법원 2021. 11. 18. 선고 2016도348 판결

23) 「형사소송법」 제218조(영장에 의하지 아니한 압수) 검사, 사법경찰관은 피의자 기타인의 유류한 물건이나 소유자, 소지자 또는 보관자가 임의로 제출한 물건을 영장없이 압수할 수 있다.

24) 대법원 2016. 2. 18. 선고 2015도13726 판결

3. 개선 방향

○ 수사기관이 전자정보 압수·수색을 목적으로 컴퓨터, 휴대전화 등 정보저장매체를 임의제출 받으면 정보저장매체에 저장된 전자정보 중 범죄혐의와 관련된 전자정보만을 임의제출 받은 것으로 인지하여야 함을 관련 법령에 명시

○ 임의제출로 확보한 정보저장매체에 실제 압수·수색을 집행하는 경우 영장주의와 적법절차가 준수되도록 관련 규정을 세부적으로 정비

핵심과제 8 형사 절차에서 변호인의 조력을 받을 권리 강화

1. 권고의 배경

○ 헌법 제12조는 피의자 및 피고인의 변호인의 조력을 받을 권리를 보장하고 있고, 형사소송법은 구속된 피고인이나 사회적 약자에 해당하는 피고인의 변호인의 조력을 받은 권리를 보장하기 위해 제33조에서 국선변호인 제도를 두고 있는데, 현행 국선변호인 제도는 지원 대상이 한정적이고, 지원 시기도 기소 이후여서 피의자 및 피고인의 변호인 조력을 받은 권리를 보장하는 데 불충분하다는 지적이 계속되었음.

○ 아울러 개정된 형사소송법이 2021년 1월부터 시행되어 경찰이 수사종결권을 행사하게 됨에 따라 경찰의 권한과 책임이 더욱 막대해지는 상황에서 형사 절차 초기 단계부터 적법절차를 준수하고, 인권침해를 예방하기 위해 피의자의 변호인의 조력을 받을 권리를 강화해야 할 필요성이 제기되고 있음.

○ 이와 관련하여 법무부는 경제적 취약계층, 사회적 약자의 방어권을 보장하는 방안으로 '형사공공변호인 제도'[25] 도입을 추진하고 있는데, 필요적 지원 대상을 70세 이상인 자, 농아자, 심신장애자 등 사회적 약자와 기초생활수급권자, 차상위계층 등 경제적 약자가 단기 3년 이상 법정형에 해당하는 범죄에 대한 혐의로 출석을 요구받은 경우[26] 등 일부 피의자로만 한정하고 있음.

○ 한편 변호인은 「형사소송법」 제243조의2 제1항에 따라 피의자 신문에 참여하여 피의자에게 법적인 조언을 하거나 신문에 이의를 제기할 수 있는데, 수사기관은 "정당한 사유"가 있는 때에만 피의자 신문 시 변호인의 참여를 제한할 수 있도록 하고 있음.

---

25) 2021. 7. 21.부터 관련 내용을 포함한 법률구조법 및 형사소송법 개정안이 법제처 심사 중임

26) 법무부 보도자료, "형사공공변호인 제도 도입을 위한 형사소송법 및 법률구조법 입법예고", 2021. 7. 13.

○ 그런데 하위 법령인 '검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정(이하 '수사준칙'이라 함)'에는 변호인 참여 제한 사유가 구체적으로 규정되어 있지 않으며, 법무부령인 '검찰사건사무규칙'과 행정안전부령인 '경찰수사규칙' 등 하위 규범과 대검찰청 예규인 「변호인 등의 신문·조사 참여 운영지침」에는 증거인멸, 신문 방해, 수사기밀 누설뿐만 아니라 특정한 답변·진술 번복 유도, 조사 내용 촬영·녹음·전자기기 기록 등까지 변호인 참여 제한 사유를 확대하여 규정하고 있음.

○ 또한 「형사소송법」 제243조의2 제3항은 피의자신문에 참여한 변호인이 의견을 진술할 경우 검사 또는 사법경찰관의 승인을 얻도록 하여 변호인의 조력권을 위축시키고 있는바, 피의자의 방어권 및 변호인의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위한 제도적 개선책을 강구할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 자유권규약

- 제14조. 모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지 무죄로 추정받을 권리가 있으며, 이 같은 원칙에 따라 형사피의자에게 변호인 선임권, 변호인의 조력을 받을 권리를 인정하여야 할 뿐만 아니라 사법상의 이익을 위하여 필요한 경우 및 충분한 지불수단을 가지고 있지 못한 경우 본인이 그 비용을 부담하지 않고 법적 조력을 받을 수 있도록 하여야 한다고 규정

○ 형사사법체계 내 법률구조 접근에 대한 유엔 기본원칙 및 가이드라인[27](2013년)

- 제3원칙. 국가는 자유형 또는 사형을 선고받을 수 있는 범죄행위로 구금 또는 체포되었거나 혐의를 받고 있거나 기소된 자에 대하여 모든 형사사법절차 단계에 있어 법률구조를 제공하여야 한다...(중략)...사안의 긴급성 내지 복잡성, 또는 예상되는 양형의 위중함으로 볼 때 법익상 필요한 경우, 대상자의 경제적 수준과 관계없이 법률구조가 이루어져야 함

○ 인권위

- '피의자 국선변호인 제도 도입 방향에 대한 의견표명'(2019. 10. 28.)

---

27) United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems

- 법무부가 추진하고 있는 '형사공공변호인 제도'와 관련하여 형사절차 전 단계에 걸쳐 피의자의 방어권을 보장하기 위해 적용 대상 및 범위를 확대하는 것이 바람직함.

○ 현재 OECD에 속한 총 35개 국가 중 수사단계의 피의자에 대해서도 우리나라의 국선변호인과 같은 형사공공변호를 제공하는 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다 등 29개국에 달함[28].

○ 피의자에 대한 국선변호인 제도를 운영하고 있는 해외 사례[29]

국가	운영 기관	주요 내용
일본	일본사법지원센터(법테라스)	· 법무장관이 최고재판소 의견 청취 후 임원 선임·해임 · 최고재판소는 평가위원회 및 심사위원회에 판사 위원을 추천하는 등 운영 사항 관여 · 국선변호인 제도를 관리·감독하나, 변호사의 사건처리 등에 대한 지휘권한은 없어 변호사 업무의 독립성 보장
영국	LAA (Legal Aid Agency)	· 법무부차관이 대법원장과 논의하여 LAA 대표자를 지명하고, 대표자가 LAA 소속 변호사 평가 등 업무 담당
호주	법률구조위원회	· 위원장을 법무장관이 임명 · 연방정부 및 주정부가 법률구조기금의 상당부분 출연

○ 대법원 판례

- 변호인 참여 제한과 관련하여「형사소송법」제243조의2 제1항에서 정한 정당한 사유란 변호인이 '피의자신문을 방해하거나 수사기밀을 누설할 염려'가 있음이 '객관적으로 명백한 경우 등'을 말한다고 판시[30]

28) '피의자 국선변호인제도 도입 방향에 대한 의견표명', 국가인권위원회 전원위원회, 2019. 10. 28. 결정

29) 법무부 보도자료, "형사공공변호인 제도 도입을 위한 형사소송법 및 법률구조법 입법예고", 2021. 7. 13.

30) 대법원 2003. 11. 11. 선고 2003모402 결정, 2008. 9. 12. 선고 2008모793 결정, 2020. 3. 17. 결정 2015모2357 선고

○ 영국의 사례

- '경찰 및 형사 증거법[31]'과 실무규정[32]은 '경찰서에서 변호사의 유일한 역할은 의뢰인의 법적 권리를 보호하고 신장시키는 일이다...(중략)...변호사는 사안의 명료화를 위해 심문 중에 개입할 수 있고, 의뢰인에 대한 부당한 심문이나 그 태도에 항의할 수 있다. 뿐만 아니라 특정 질문에 답하지 않도록 조언할 수 있다'라고 명시하여 피의자신문 단계에서 변호인의 참여권을 폭넓게 인정하고 있음.

3. 개선 방향

(형사공공변호인 제도)

○ '형사공공변호인 제도'의 조속한 도입 및 독립적 운영

○ 장기적으로 '체포된 모든 피의자'로 적용 대상 확대

○ 미성년자, 이주민, 정신장애인 및 시·청각장애인 등 사회적 약자의 경우 체포 여부와 관련 없이 모두 적용하도록 추진

(변호인 참여권)

○ '의도적 신문방해, 수사기밀 누설 등으로 수사가 현저히 방해될 우려가 없는 한' 변호인의 피의자신문조사 참여를 제한할 수 없도록 관련 조항 개정

○ 피의자 신문 도중 변호인의 의견표명, 피의자에 대한 조언, 신문 내용의 기록 등이 방해받지 않도록 관련 조항 개정 또는 신설

○ 변호인의 피의자신문조사 참여가 제한된 경우 수사관의 소속 기관장에게 이의신청을 할 수 있도록 형사소송법에 관련 조항 신설

---

31) Police and Criminal Evidence Act of 1984

32) Code of Practice

핵심과제 9 형사 절차에서 사회적 약자 보호 강화

1. 권고의 배경

○ 아동, 이주민, 청각 및 언어 장애인, 발달장애인 등 취약계층에 해당하는 피의자는 형사 절차에서 경제 형편, 사회적 편견, 의사소통이나 의사표현의 어려움으로 인하여 헌법에서 보장하고 있는 인격권, 사생활의 비밀과 자유, 방어권, 공정하게 재판 받을 권리 등을 제대로 보장받지 못할 우려가 있음.

○ 이에 형사소송법, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 '아동학대처벌법'이라 함)」, 「장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법'이라 함)」, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률(이하 '발달장애인법'이라 함)」 등은 형사 절차에서 취약계층 피의자를 조력하기 제도로 통역 제공, 진술조력인, 신뢰관계인 동석 제도 등을 규정하고 있음.

○ 한편 경찰은 입법예고한 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안(행정안전부령)」(2021. 2. 15.)에서 장애인, 19세 미만의 사람, 여성, 노인, 외국인 등을 사회적 약자로 규정하고 사회적 약자에 해당하는 피의자를 보호하기 위한 내용으로 조사 시 영상녹화 원칙, 통역 제공, 신뢰관계인 동석 등의 규정을 마련하였음.

○ 그러나 시민사회단체는 동 제정안 제7조 제2항[33]에서 규정한 사회적 약자에 성소수자를 추가하고[34], 신체 수색·검증 시 대상자가 성소수자인 경우 대상자의 의사를 존중하여 다른

33) 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안」 제7조 ② 경찰관은 수사등 과정에서 장애인, 19세 미만의 사람, 여성, 노인, 외국인 등 신체적·경제적·문화적인 차이 등으로 어려움을 겪을 수 있는 피의자와 사건관계인의 상황을 이해하고 특별히 이들의 권리를 보장하도록 해야 한다.

34) 시민사회단체는 「(구)인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제2조 제4호에서 '성적 소수자'에 대해 정의하고, 동 규칙에 성소수자에 대한 보호조항을 두었던 점을 근거로 듦

성별의 경찰관이 할 수 있도록 제25조 제2항[35]을 수정하여야 한다는 의견을 밝혔음[36].

○ 또한 동 제정안 제7절에 청소년, 외국인, 장애인 피의자 보호를 위한 내용에 규정하고 있는데, 노인, 성소수자와 같은 사회적 약자를 보호하는 방안도 규정해야 한다는 의견도 밝혔음.

○ 한편 위원회에 제기된 진정 중에도 경찰이 이주민을 폭행 혐의로 체포하여 피의자신문 조사를 하면서 이주민 피의자가 한국어로 일상적인 대화가 가능하다는 이유로 통역 제공이나 신뢰관계인 동석 없이 조사를 진행한 사례[37], 경찰이 만 15세 아동을 절도 혐의로 체포한 후 보호자들에게 제대로 연락을 취하지 않은 채 보호자 입회 없이 조사를 진행한 사례[38], 성별 정정 이후 외모 때문에 공중화장실 이용 시 문제가 될 경우 대처 방법에 대해 문의한 성전환자에게 당분간 공중화장실에 가지 말라고 답변한 사례[39] 등 사회적 약자가 형사 절차에서 인권침해를 받은 사례가 다수 있음.

○ 이와 같이 사회적 약자에 해당하는 피의자가 형사 절차에서 헌법에서 보장하고 있는 기본권을 제대로 보장받지 못하고, 불이익을 받는 사례가 빈번히 발생하고 있으므로, 형사소송법 및 관련 규정에 사회적 약자 보호에 관한 내용을 보완할 필요가 있음.

---

35) 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안」 제25조 ② 사람의 신체에 대하여 수색 · 검증할 때에는 같은 성별의 경찰관이 해야 한다. 다만, 같은 성별의 경찰관이 없을 때에는 같은 성별의 성인을 참여하게 해야 한다.

36) 2022. 3. 28. “경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안(경찰청 공고 제2022-5호)에 대한 의견서”(경찰개혁네트워크, 공권력감시대응팀, 성소수자차별반대 무지개행동)

37) ‘외국인에 대한 부당한 현행범 체포 및 조사(20진정056500)’ 사건. 2020. 10. 13. 국가인권위원회 침해구제제1위원회 인용 결정

38) ‘경찰의 미성년 피의자 부당수사 등에 의한 인권침해(20진정0191400)’ 사건. 2020. 11. 4. 국가인권위원회 침해구제제1위원회 인용 결정

39) ‘성전환자의 화장실 이용 관련 경찰의 발언으로 인한 인격권 침해(20진정0861400)’ 사건. 2021. 4. 1. 국가인권위원회 침해구제제1위원회 인용 결정

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 형사소송법

- 형사사법 절차에서 기본권을 보장받기 어려운 환경에 처해 있는 사회적 약자인 피고인을 위하여 같은 법 제33조에 국선변호인 제도를, 피의자를 위한 제244조의5[40]에 신뢰관계인 동석 제도를, 제180조[41]에는 외국인에 대한 통역 지원 제도 규정

○ 「장애인차별금지법」 제26조 제1항 및 제4항[42]

- 장애인 피의자는 장애 유형 및 정도에 따라 정당한 편의를 받을 수 있음.
- 발달장애인의 경우 「발달장애인법」제12조 제2항 및 제4항[43]에 따라 발달장애인지원센터 직원이나 신뢰관계인의 보조를 받을 수 있음.

○ 이외에도 검찰과 경찰은 각각 '인권보호수사규칙(법무부령)', '범죄수사규칙(경찰청훈령)' 에 외국인 피의자 통역 제공을 규정

○ 경찰 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안」(2022. 2. 15. 입법예고)

- 제7조는 '장애인, 19세 미만의 사람, 여성, 노인, 외국인 등 신체적·경제적·문화적인 차이 등

---

40) 「형사소송법」 제244조의5(장애인 등 특별히 보호를 요하는 자에 대한 특칙) 검사 또는 사법경찰관은 피의자를 신문하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 직권 또는 피의자 · 법정대리인의 신청에 따라 피의자와 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 수 있다.
1. 피의자가 신체적 또는 정신적 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정 · 전달할 능력이 미약한 때
2. 피의자의 연령 · 성별 · 국적 등의 사정을 고려하여 그 심리적 안정의 도모와 원활한 의사소통을 위하여 필요한 경우

41) 「형사소송법」 제180조(통역) 국어에 통하지 아니하는 자의 진술에는 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다.

42) 「장애인차별금지법」 제26조(사법 · 행정절차 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지) ①공공기관 등은 장애인이 생명, 신체 또는 재산권 보호를 포함한 자신의 권리를 보호 · 보장받기 위하여 필요한 사법 · 행정절차 및 서비스 제공에 있어 장애인을 차별하여서는 아니 된다.
④공공기관 및 그 소속원은 사법 · 행정절차 및 서비스를 장애인이 장애인 아닌 사람과 실질적으로 동등한 수준으로 이용할 수 있도록 제공하여야 하며, 이를 위하여 정당한 편의를 제공하여야 한다.

43) 「발달장애인법」 제12조(형사 · 사법 절차상 권리보장) ② 발달장애인이 재판의 당사자가 된 경우 그의 보호자, 제33조에 따른 중앙발달장애인지원센터 및 지역발달장애인지원센터(이하 "발달장애인지원센터"라 한다)의 직원이나 그 밖에 발달장애인과 신뢰관계에 있는 사람은 법원의 허가를 받아 법원의 심리과정에서 발달장애인을 위한 보조인이 될 수 있다.
④ 수사기관이 발달장애인을 조사하는 경우에도 제2항 및 제3항을 따라야 한다.

으로 어려움을 겪을 수 있는 피의자와 사건관계인'을 사회적 약자로 규정하고, 특별히 이들의 권리를 보장하도록 해야 한다고 규정

- 사회적 약자에 해당하는 피의자의 보호를 위하여 제35조[44]에 사회적 약자가 피의자인 경우 신뢰관계인 동석 희망 여부를 미리 확인하여 희망하는 경우 동석하도록 규정
- 제38조[45]에는 비문해자, 시각에 이상이 있는 사람, 통역이 필요한 사회적 약자를 피의자로 조사하는 경우 원칙적으로 영상녹화를 하도록 규정
- 제7절에 사회적 약자가 피의자로 조사를 받는 경우 보호해야 할 사항에 대해 규정하고 있는데, 피의자가 청소년, 외국인, 장애인인 경우 조사시간 제한, 통역 제공, 신뢰관계인 동석 제도 등을 규정

3. 개선 방향

○ 수사 관련 규정 상 사회적 약자 범위에 성소수자를 포함시키고, 체포 및 구속부터 기소까지 각 형사절차 단계별로 성소수자의 특성을 배려한 보호 조항 마련

○ 이주민, 아동, 노인, 장애인, 성소수자 등 사회적 약자를 대상으로 피의자 신문조사를 하는 경우 수사기관이 대상자의 의사소통 및 의사표현 능력 등을 고려하여 진술조력인을 지원하도록 하는 규정 신설

---

44) 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안」 제35조(신뢰관계인의 동석) ① 경찰관은 다음 각 호에 해당하는 피의자를 조사하는 경우 조사를 시작하기 전에 수사준칙 제24조제1항에 따른 신뢰관계인을 조사에 동석시킬 수 있음을 고지하고, 동석 희망 여부를 미리 확인해야 한다.
1. 신체적 또는 정신적 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정 · 전달할 능력이 미약한 경우
2. 글을 읽거나 쓰지 못하는 경우
3. 미성년자인 경우
4. 그 밖에 연령 · 성별 · 국적 등의 사정을 고려하여 그 심리적 안정의 도모와 원활한 의사소통을 위해 필요한 경우
② 제1항의 경우 신뢰관계인이 피의자에게 불리한 경우가 아닌한 직권 또는 피의자·법정대리인의 신청에 따라 신뢰관계인을 동석하게 해야 한다.

45) 「경찰 수사에 관한 인권보호 규칙 제정안」 제38조(영상녹화의 대상) ① 경찰관은 「형사소송법」 제244조의2제1항 및 같은 법 제221조제1항에 따라 피의자 또는 사건관계인의 진술을 영상녹화할 수 있다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 피의자를 조사하는 경우에는 원칙적으로 영상녹화를 하고, 피의자 이외의 사람은 동의를 받아 영상녹화를 한다.
1. 구속된 피의자 및 영상녹화를 희망하는 피의자
2. 글을 읽거나 쓰지 못하는 사람, 시각에 이상이 생겨 앞을 보지 못하는 사람
3. 외국인이나 청각장애인 등 통역이 필요한 사람

핵심과제 10 경찰 수사권 남용 방지를 위한 대책 강구

1. 권고의 배경

○ 2020년 2월 및 2022년 5월의 두 번에 걸친 「형사소송법」과 「검찰청법」 개정으로 검사의 수사지휘권이 폐지되고, 경찰에게 1차적으로 수사종결권이 부여됨에 따라 경찰의 수사권은 크게 확대되었음.

○ 수사는 수사의 밀행성 등 그 자체로 관련 당사자의 인권(신체의 자유, 적법절차)에 중대한 침해를 가져올 수 있으며, 더 나아가 증거를 수집하여 사건을 형성하여 나가는 수사의 권력적 속성으로 인하여 수사권이 남용되었을 경우, 그 부작용이 매우 심각할 수 있으므로 경찰 수사권에 대한 적절한 통제와 남용에 대응 방안이 필요함. 나아가 현재 경찰 수사 시 조사실 환경은 개인의 프라이버시를 보호하지 못해 시급히 개선되어야 할 상황임.

○ 경찰청도 이러한 점을 유의하여 2020년 업무계획에 '경찰 민주적 통제 기반 확충'이라는 제목으로 경찰위원회의 실질화, 국가인권위·국민권익위의 경찰권 남용 감시방안을 추진하기로 하였으나 가시적인 성과를 내지 못하였으며, 2017년 경찰청 경찰개혁위원회가 권고한 경찰인권옴브즈만[46] 역시 논의에 대한 진척이 없어 현재 경찰의 수사권 남용에 대한 외부적 통제는 부재한 상황임.

○ 또한 국가경찰위원회는 경찰청장의 임명제청 동의, 경찰의 주요정책과 경관 관련 법령 및 훈령 등에 대해 심의·의결하는 합의제 기구이나 현실적으로는 자문기구 형태로 운영되고 있어, 2017년 경찰청 개혁위원회는 경찰 수사권의 통제방안으로 총경급 이상 승진 및 경무관급 이상 전보 등의 인사권, 인권 관련 법, 제도, 관행에 대한 시정요구권, 주요 비위사건에 대한 감사 및 징계요구권, 부당한 수사지휘에 대한 이의 조치 요구권이 포함된 '경찰위원회 실질화 방안'을 권고하였으나 수용되지 않았음.

---

46) 경찰개혁위원회는 영국의 '독립적 경찰 감시기구(IOPC)'를 모델로 하여 독임제 형태의 '경찰 인권·감찰 옴부즈만' 또는 위원회 형태의 '경찰 인권·감찰 위원회'의 2개 안을 제시하였음.

○ 경찰 수사권의 내부적 통제 장치로는 수사이의제도, 수사관 제척·기피·회피 제도, 청문감사관 제도가 있으며, 이중 수사이의제도가 내부적 통제장치로 가장 유용할 수 있으나, 수사이의제도는 이의사건에 대한 낮은 인용률과 수사이의 심사위원회의 객관성 및 공정성, 효과성의 문제가 제기되고 있어 적절한 통제장치로서 기능하지 못하고 있음.

○ 외부적 통제장치로 인권위와 국민권익위원회가 있으나, 국민권익위원회는 수사와 관련된 민원의 경우 원칙적으로 민원을 경찰에 이송하거나 각하하고 있으며, 그 외의 경우도 수사와 관련된 절차적·형식적 부분에 집중하고 있음. 인권위는 현재 경찰의 수사과정에서의 인권침해에 대해 연간 1천 건 이상의 진정사건을 처리하고 있으나 조직 및 권한의 한계가 있어 양 기관 모두 적절한 외부통제기구로 기능한다고 보기 어려움.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 북아일랜드의 경찰옴브즈만(Police Ombudsman)

- 경찰의 위법·부당행위, 직무태만, 차별 행위 등 관련 민원을 조사하여 징계를 권고하고, 중요하게 인지된 사안이나 이첩된 사안에 대해 조사하는 독립 기관

○ 영국의 독립적 경찰감시기구(Independent Office for Police Conduct, IOPC)

- 경찰의 인권침해 사건에 대해 피해자가 진정하면 그것을 수사절차로 조사한 다음 필요한 조치(해임, 강등 등)를 취할 수 있는 외부감독기관

○ 미국 시카고의 경찰감시위원회(Civilian Office of Police Accountability)

- 과도한 경찰력의 행사, 부적절한 압수 수색, 변호인 접견 제한, 화기 사용 등 경찰관의 위법·부당한 행위에 대해 조사하는 독립 기구

3. 개선 방향

○ 독립적인 경찰 외부통제기구의 신설 혹은 인권위의 외부통제 기능 및 권한 강화

* 군인의 인권보장을 위해 2021년 인권위법 개정을 통해 인권위에 군인권보호관을 설치함.

○ 국가경찰위원회의 독립성 강화 등을 통해 경찰 인사제도 개선 및 징계요구권 등 실질화 방안 강구

○ 경찰 인권교육의 체계적 정비 및 전문성 강화

○ 조사실 환경 개선을 통한 피의자 등 수사 당사자의 사생활 비밀 보장

4. 개인정보자기결정권, 정보접근권

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 개인의 통신데이터에 대한 광범위한 수집으로 인한 인권침해 소지를 최소화하기 위한 법령의 정비, 실명제, 인터넷 내용규제, 사이버 명예훼손 등 네트워크 관련 규제의 종합적 검토, 스마트폰 및 CCTV 등으로 인해 발생하는 보편적 사생활 침해에 대한 법적 기준 마련, 생체정보의 수집 처리 및 오남용 방지, 정보주체의 권리 보호를 위한 대책 마련 등을 권고한 바 있음.

○ 정부는 수사과정에서 통신비밀침해를 방지하고, 인터넷상 표현의 자유를 증진하며, 영상정보 오남용에 의한 사생활 침해 방지 법제를 정비하고, 생체 정보의 오남용 방지 등을 위한 개인정보보호 대책을 마련하겠다고 인권NAP를 수립한 바 있음. 또한 정보통신기술 발전에 따른 정보접근성을 개선하겠다고 한 바 있음. 그러나 감염병 상황에서 동의 없이 개인정보가 공유되거나 CCTV를 통해 무작위로 안면인식 기술을 도입하는 등 개인정보자기결정권에 중대한 침해를 가져올 수 있는 정책들이 추진되어 이에 대한 시정이 필요함.

제4차 권고의 배경

○ 여전히 개인정보보호를 위한 제도들이 갖춰져야할 필요가 있으며, 특히 안면인식 등의 생체정보 등에 대해 보호를 강화하는 제도와 정책을 펼쳐 나갈 필요가 있음.

○ 무엇보다도 빠르게 디지털 사회로 이행되어가는 시대 흐름 속에서 꾸준히 사각지대가 발생하지 않도록 정보취약계층에 대한 정보접근권이 강화되어야 할 것임.

핵심과제 11 통신비밀보호법 및 전기통신사업법 개정

1. 권고의 배경

○ 「통신비밀보호법」은 범죄수사 등을 위한 통신제한조치(감청 등) 및 통신사실확인자료 제공 절차에 대해 규정하며, 「전기통신사업법」은 통신자료의 제공 절차에 대해 규정함.

○ 「통신비밀보호법」 제5조 이하는 내란·외환의 죄 등 일정한 범죄의 수사 또는 국가안보를 위해 법원의 허가를 받아 통신제한조치(감청 등)를 할 수 있다고 규정함. 같은 법 제13조 이하는 수사나 형의 집행을 위해 필요한 경우 또는 국가안보를 위해 법원의 허가를 받아 전기통신사업자에게 '통신사실확인자료'(가입자의 전기통신일시, 전기통신개시·종료시간, 상대방의 가입자번호, 컴퓨터통신 또는 인터넷 로그기록자료 등)를 요청할 수 있다고 규정함.

○ 「전기통신사업법」 제83조 제3항은 법원, 검사, 수사관서의 장 등은 재판, 수사, 형의 집행 등을 위한 정보수집을 위하여 전기통신사업자에게 서면으로 통신자료(이용자의 성명, 주민등록번호, 주소 등) 제공을 요청할 수 있다고 규정함.

○ 통신제한조치 및 통신사실확인자료 제공과 관련하여, 먼저 통신제한조치(감청 등)의 경우, 대상범죄의 범위가 너무 포괄적이고 넓으며 통신제한조치의 기간도 대상범죄에 따라 최대 3년에 달하는 등 필요 이상으로 장기간이라는 비판이 있음. 통신사실확인자료 제공의 경우 해당 자료를 요청할 수 있는 대상 범죄가 한정되어 있지 않고, 제공요청 요건 또한 '수사 또는 형의 집행을 위해 필요한 경우'라고만 규정되어 있어 무분별한 제공요청을 방지하기 위한 보충성 요건이 미비하다는 비판이 있음.

○ 통신자료 제공과 관련하여, 통신사실확인자료 제공과는 달리 사전영장주의 원칙이 적용되지 않고 단지 수사기관 등의 서면 요청만으로 자료를 제공받을 수 있고, 자료 제공요청 요건도 단지 '수사 또는 형의 집행을 위해 필요한 경우'에 통신자료 제공 요청을 할 수 있으며, 해당 이용자에게 통신자료 제공과 관련한 아무런 통지가 이루어지지 않아 대상자가 제공 사실을 인지할 수 없다는 비판이 있음.

○ 특히 통신자료의 경우 제공 건수가 과도하게 많은 것으로 나타남. 과학기술정보통신부 발표에 따르면 통신자료 제공 건수는 2020년 548만4,917건(상반기 292만2,382건, 하반기 256만2,535건), 2021년 상반기 255만9,439건에 달하며(전화번호 수 기준) 이는 대략적으로 국민 10명 당 1명 꼴에 해당함. 또한 수사기관 등이 한번 요청할 때마다 다수인의 통신자료를 한꺼번에 요구하는 관행도 문제인 바, 2021년 상반기 기준으로 요청문서 1건 당 검찰 8.8건, 경찰 4.8건, 국가정보원 9.0건, 고위공직자범죄수사처 4.7건의 통신자료를 요구한 것으로 나타남.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 한국의 수사기관이 수사목적을 이유로 영장 없이 전기통신사업자에게 이용자 정보를 요구한다는 것에 대해 우려하면서, 국가 안보를 위한 감시를 포함해 모든 감시가 규약에 부합하도록 보장하기 위해 필요한 법 개정을 권고

○ 헌법재판소 결정

- 「통신비밀보호법」에 따른 통신사실확인자료 제공 중에서 실시간 또는 불특정 다수에 대한 위치정보 추적에 대한 보충성 요건 등이 규정되어 있지 않아 헌법에 합치되지 않는다고 결정[47)]
- 소위 '기지국 수사'와 관련하여 강력범죄나 국가안보위협범죄와 같이 통신사실확인자료가 반드시 필요한 범죄로 그 대상을 한정하는 요건이 규정되어 있지 않아 역시 헌법에 합치되지 않는다고 결정[48)]

○ 인권위

- 2014년 2월 「통신비밀보호법」에 따른 통신사실확인자료 제공과 관련하여 제공 요청 요건을 구체적인 범죄 관련성으로 한정할 필요가 있고, 「전기통신사업법」에 따른 통신자료 제공과

47) 2012헌마191 결정(2018. 6. 28.)

48) 2012헌마538 결정(2018. 6. 28.)

관련하여 영장주의 원칙이 적용되지 않고 정보주체에 대한 사후통지도 이루어지지 않아 해당 조항을 삭제할 필요가 있다고 권고함. 다만 통신자료 제공에 대해서는 영장주의 원칙(법원의 허가)을 적용하는 것은 과도하다는 일부 반대의견이 존재함.

3. 개선 방향

○ 「통신비밀보호법」 중 통신제한조치(감청 등) 관련, 대상 범죄의 범위를 재검토하여 감청이 요구되는 범죄로 축소

○ 통신제한조치의 기간도 범죄수사 등에 지장을 초래하지 않는 범위에서 축소

○ 「통신비밀보호법」 중 통신사실확인자료 제공요청과 관련하여 필요한 범죄로만 한정

○ 「전기통신사업법」 중 통신자료 제공요청 관련하여 범죄 수사 등에 필요한 보충적·예외적 요건에 한하여 요청

핵심과제 12 형사사법절차에서의 정보인권 보호

1. 권고의 배경

○ 「형사사법절차 전자화 촉진법」은 '형사사법정보시스템'이란 형사사법업무 처리기관이 형사사법정보를 작성, 취득, 저장, 송신 · 수신하는 데 이용할 수 있도록 하드웨어, 소프트웨어, 데이터베이스, 네트워크, 보안요소 등을 결합시켜 구축한 전자적 관리체계를 말한다고 규정하고, 형사사법업무 처리기관은 형사사법업무를 처리할 때 형사사법정보가 분실, 도난, 유출, 변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다고 규정함.

○ 법원, 법무부, 검찰청, 경찰청, 해양경찰청 등 형사사법기관은 수사, 기소, 재판, 집행 등 형사사건의 처리업무에서 작성하거나 취득한 정보를 '형사사법정보시스템'(이하 'KICS[49]')에 저장하여 공동 관리·활용하고 있음.

○ 또한 법원, 법무부 등은 각각의 KICS 전용 서버를 설치하여 운영하고 있으며, 각 기관간의 시스템 연계 업무는 법무부에 설치된 형사사법공동시스템 운영단이 수행하고 있음.

○ 이와 관련하여, 각 기관의 형사사법정보시스템 운영실태가 외부에 명확히 공개되어 있지 않고, 어느 정도의 개인정보를 보유하는지조차 알려지지 않은 점, 개인정보의 보관 및 폐기에 관한 명확한 기준이 없는 점, 정보주체의 정당한 공개·정정·삭제 요구에 응하지 않는 점, 개인정보 영향평가 실시여부가 불명확한 점 등에 대해 비판이 제기되고 있음.

---

49) Korea Information System of Criminal Justice Services

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 2017년 10월 제20대 국회 국정감사 이재정 국회의원(더불어민주당) 자료

- 경찰청 전체 개인정보처리시스템 현황은 총 83개, 개인정보 보유건수는 총 37억 여 건에 달하며, KICS를 포함하여 많은 시스템들이 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 영향평가 대상에 해당하나 상당수 시스템들이 개인정보 영향평가를 받지 않았다고 지적

○ 국민권익위원회

- 2017년 1월 형사사건과 관련이 없는 신청인이 경찰관의 업무처리 잘못으로 피의자로 특정되어 조사를 받은 뒤 KICS에 계속 피의자로 저장·관리되고 있는 사안에 대해, 경찰이 개인정보를 KICS에 수집·보관하는 것 자체는 위법하지는 않으나, 시스템에 잘못 기록된 정보를 수정 없이 계속 보관하는 것은 적절치 않으므로 신청인을 피의자 명단에서 검색되지 않도록 조치하는 것이 필요하다고 권고

3. 개선 방향

○ 형사사법정보시스템(KICS) 등 형사사법 관련 시스템에 대하여 국가인권기구 또는 개인정보보호 기구의 주기적인 실태조사와 점검 시행

○ 개인정보 보관 및 폐기 기준, 정보주체의 공개·열람·수정 요구에 대한 처리원칙 등 개인정보보호 제반원칙 수립 및 관련 법령 반영

○ 형사사법 관련 시스템에 대한 개인정보 보호 관리·감독 체계화

○ 형사사법 관련 시스템에 대한 개인정보 영향평가 실시

핵심과제 13 생체정보 수집 및 이용 관련 제도 정비

1. 권고의 배경

○ 생체정보(바이오정보)는 지문, 얼굴 등 개인을 식별할 수 있는 신체적·행동적 특징에 관한 정보를 말함. 최근 형사사법, 출입국, 방역 등의 목적으로 생체정보를 수집, 활용하는 경우가 늘고 있으나, 필요 이상의 과다한 정보를 수집·활용하거나 불필요하게 장기간 생체정보를 보관하는 사례, 명확한 법률적 근거 없이 생체정보를 수집·활용하는 사례 등이 문제가 되고 있음.

○ 형사사법 분야에서 「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 'DNA법')에 근거하여 디엔에이신원확인 제도가 운영되고 있음. 강력범죄자 등의 디엔에이신원확인정보(이하 'DNA 정보')를 미리 확보·관리하고 범죄 발생 시에 기 등록된 DNA 정보와 대조하여 신속히 범인을 특정·검거하려는 취지임.

○ 그러나 DNA정보 감식대상 범죄가 그 중대성, 재범의 위험성 등을 고려하지 않고 비교적 경미한 범죄에 대해서도 획일적으로 적용되고, DNA정보를 데이터베이스에 수록한 이후 당사자의 재범위험성 등을 고려하지 않고 사실상 무기한 보관하고 있어 개인정보자기결정권을 침해한다는 비판이 제기됨.

○ 출입국, 방역, 형사사법 등 분야에서 얼굴인식 기술을 도입·적용하는 사례가 증가하고 있음. 얼굴인식 기술이란 특정 인물 얼굴의 특징적인 모습을 인식하여 이를 데이터베이스에 저장하고, 이를 이용하여 불특정 다수를 촬영한 영상이나 사진에서 해당 특정 인물을 식별·분류하는 기술을 말함. 예를 들어 2021년 10월 법무부 및 과학기술정보통신부가 출입국 심사에서 '인공지능 식별추적시스템'을 구축 중이라는 것이 언론보도를 통해 알려진 바 있음.

○ 그러나 얼굴인식시스템은 「개인정보보호법」 상의 민감정보인 생체정보를 수집·활용하는 제도임에도 불구하고 그 구축·운영에 대한 명확한 법률적 근거가 미약한 점, 얼굴인식 기술은 불특정 다수를 대상으로 광범위한 감시를 가능하게 하고 차별적 결과를 가져올 우려가 있는 점 등이 지적되고 있음.

○ 주요 시민사회단체들은 생체정보를 활용한 감시 시스템은 기본권 침해와 차별적 결과를 가져오는 위험성이 있어 그 사용이 규제되어야 한다고 주장하며, 2022년 1월 법무부 등의 인공지능 식별추적시스템에 대해 감사원에 공익감사를 청구한 바 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔인권최고대표 '디지털 시대 프라이버시권[50] 보고서'(2021. 9.)

- 인권에 대한 위험이 높을수록 인공지능(AI) 기반 기술 사용에 더 엄격한 법률적 요건과 규제가 필요하며, 예를 들어 실시간 원격 얼굴인식과 같은 고위험 기술 사용은 인권을 침해하지 않는다고 확정될 때까지 그 사용을 중단해야 한다는 의견 제시

○ 유럽연합 집행위원회 '인공지능법안'(2021. 4.)

- 사람의 생체정보를 이용하여 신원확인을 수행하는 시스템 등을 '고위험'으로 분류하고 이러한 시스템은 위험관리 조치, 적절한 데이터 관리, 개인의 자유와 기본권을 보호하기 위한 적절한 보호조치 등이 취해진 경우에 한하여 제한적으로 이용되어야 한다는 기준을 제시

○ 인권위

- 2011년 7월 DNA법에 대해 DNA정보 감식대상 범죄로 적절하지 않는 비교적 경미한 범죄를 포함하고 있고, 사실상 당사자의 사망 시까지 장기간 DNA 정보를 보유하고 있어 개인정보 자기결정권 침해 소지가 있다는 의견을 헌법재판소에 제출
- 2018년 5월 CCTV 통합관제센터에 대해 이의 구축·운영은 명확한 법률적 근거가 마련되어야 하고 특히 범죄 수사 등의 목적으로 개인영상정보를 이용하거나 제3자에게 제공하는 경우 기본권 침해가 최소화되도록 구체적인 요건과 절차를 법률에 마련해야 한다고 권고

50) The right to privacy in the digital age(A/HRC/48/31)

3. 개선 방향

○ DNA 감식시료 채취 시 범죄의 내용 등 재범의 위험성 요건을 고려하여 채취대상자를 한정하도록 법률 개정

○ DNA 정보의 장기간 수집·보관으로 인해 개인정보자기결정권이 과도히 침해되지 않도록 법률 개정

○ 얼굴인식시스템의 구축 및 활용은 명확한 법률적 근거를 갖출 것

○ 얼굴인식시스템 등 생체정보를 수집·활용하는 시스템은 반드시 도입 전 및 운영 단계에서 침해 요소를 사전에 평가·검증할 수 있는 영향평가 시행

핵심과제 14 디지털 환경에 맞춘 개인정보보호 강화

1. 권고의 배경

○ 우리 사회는 4차 산업혁명 혹은 지능정보사회로 설명되는 경제·사회 체제의 근본적인 혁신과 발전을 맞이하고 있으며, 이러한 변화는 인공지능(AI; Artificial Intelligence), 빅데이터 등과 같은 새로운 첨단 정보기술에 근간을 두고 있음. 이러한 신기술들은 대량의 다양한 정보를 신속하게 처리·분석하는 것이 특징이며, 이러한 이유에서 인공지능, 빅데이터 등은 데이터 집약적 기술이라고도 불리고 있음.

○ 인공지능, 빅데이터 등의 기술에 이용되는 정보는 기상정보, 사물정보와 같은 비(非) 개인정보인 경우도 없지 않으나, 주로 대량의 개인정보를 처리하는 경우가 많음. 이 과정에서 정보주체 본인의 동의 없이 개인정보가 당초 수집목적 외로 처리되거나 제3자에게 제공·공유되는 문제, 정보주체가 개인정보 처리에 따른 판단과정이나 결과를 알 수 없는 문제 등이 발생함.

○ 국내외에서는 개인정보에서 일부 항목을 삭제·대체하여 특정 개인을 식별하기 어렵도록 한 '가명정보'를 활용하도록 하고, 또한 정보주체의 의사에 따라 기업과 기업 간에 개인정보를 이전하여 활용하도록 하는 '데이터 이동권' 개념을 도입하는 등 디지털 환경에서의 새로운 개인정보 처리 기준을 마련하고 있음. 그러나 이러한 새로운 기준들은 기존의 개인정보보호 원칙 및 가치와 충돌하고 있어 사회적 논란을 야기하고 있음.

○ 2020년 2월, 데이터와 관련된 3개 법인「개인정보 보호법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 "신용정보법"이라 함) 등이 개정됨. 「개인정보 보호법」은 '가명정보'의 개념을 신설하고, 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있도록 함. 「신용정보법」 또한 '가명정보'의 개념 신설 및 신용정보회사등은 통계작성, 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체 동의 없이 가명정보를 제3자 제공할 수 있도록 하며, 본인신용정보관리업(일명 마이데이터(My Data) 서비스) 및 개인신용정보 전송요구권 규정을 신설함.

○ 그러나 이러한 '데이터 3법' 개정은 사생활의 비밀과 보호 및 개인정보자기결정권이라는 기본적 권리의 보호와 개인정보 활용의 조화를 추진한 것이 아니라 경제적·산업적 목적의 개인정보의 활용에만 지나치게 치우쳐 있다는 비판이 제기됨.

○ 「개인정보 보호법」 및 「신용정보법」에 따른 '가명정보'의 정보주체 동의없는 활용의 경우, 「개인정보 보호법」은 '과학적 연구'를 위해 가명정보를 활용할 수 있도록 규정함. 그러나 이는 기업 등이 광범위하고 포괄적인 상업적 목적으로 가명정보를 활용하는 것을 허용하는 취지로 해석되어서는 안되며, 어디까지나 학술적·공익적 연구에 한정해야 한다는 견해가 있음. 더 나아가 「신용정보법」은 단순히 '연구'로만 규정함으로써 오히려 일반법인 「개인정보 보호법」보다 활용 범위가 더 넓어지게 된다는 비판이 있음.

○ 「개인정보 보호법」 및 「신용정보법」은 가명정보에 대해 개인정보의 열람권, 정정·삭제요구권, 처리정지요구권과 같은 정보주체의 권리 행사 일체를 배제하는 규정을 두고 있음. 그러나 이는 가명정보의 특성을 감안하더라도 정보주체의 권리를 지나치게 제한하는 것이라는 비판이 있음.

○ 「신용정보법」에 따른 본인신용정보관리업 및 개인신용정보 전송요구권의 경우, 정보주체의 권리를 확대한다는 원론적 측면에서 바람직한 방향일 수 있으나, 우리나라의 실제 개인정보 처리 환경을 고려하여 보면 기업 등이 서비스 제공이나 할인 혜택 등을 미끼로 개인정보 제공을 유도하거나, 사실상 동의를 강제 또는 비자율적·요식적으로 동의하게 할 위험이 존재함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유럽연합 GDPR(2016년)

- 가명처리 정보를 당초 목적 외로 추가 처리하는 것은 '공익을 위한 자료 보관 목적, 과학적 또는 역사 연구적 목적, 통계 목적'으로 한정하고, 이러한 처리 또한 정보주체의 권리와 자유를 위해 적절한 안전조치 적용을 받아야 한다고 규정
- 또한 개인정보 처리에 대한 정보주체의 동의와 관련하여, 정보주체가 진정으로 또는 자유선택으로 동의하지 않았거나, 불이익 없이 동의를 거절하거나 철회할 수 없는 경우에는 해당 동의는 자유롭게 제공된 것이라고 간주되지 않는다는 기준을 제시함.

3. 개선 방향

○ 개인정보 보호와 데이터 활용의 조화와 균형을 위한 가명정보 처리의 허용 범주 세부적 기준 마련('과학적 연구' 목적의 가명정보 처리에 대한 명확한 기준 등)

○ 가명정보 처리에 대해 열람권, 정정·삭제요구권, 처리정지요구권 등 정보주체의 제반 권리를 실질적으로 보장할 수 있도록 「개인정보 보호법」 및 「신용정보법」 개정 추진

○ 일명 '마이데이터' 서비스와 관련하여 정보주체의 실질적 동의 확보방안, 개인정보 남용 방지방안 등 마련

○ 「개인정보 보호법」보다 오히려 넓은 범위의 가명정보 처리를 허용하는 「신용정보법」 체계 정비

핵심과제 15 개인정보보호에 기반한 감염병 대응 체계 개선

1. 권고의 배경

○ 2020년부터 본격적으로 시작된 코로나19 팬데믹과 관련하여, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(약칭 '감염병예방법')에 규정된 감염병의 발생과 유행의 방지, 예방 및 관리에 필요한 조치들이 헌법 및 국제인권기준이 제시하는 합법성, 비례성, 차별금지 등의 제 원칙을 제대로 준수하지 못하여 기본권을 과도하게 제한하며, 더 나아가 법률에 근거를 두지 않은 비상적 조치들이 다수 시행되고 있다는 비판이 제기되고 있음.

○ 「감염병예방법」 상 '감염병의심자'는 감염병환자 등과 접촉하거나 접촉이 의심되는 사람, 검역관리지역 등에 체류하거나 그 지역을 경유한 사람으로서 감염이 우려되는 사람, 감염병병원체 등 위험요인에 노출되어 감염이 우려되는 사람 등을 말하며, '감염병의심자'는 자가 또는 시설 격리, 정보 제공 요청 등 다수의 강제적 조치의 대상이 됨.

○ 그러나 '감염병의심자'의 정의는 보건당국의 자의적 판단에 따라 그 범위가 광범위하게 해석될 가능성이 존재하며, 이는 결국 감염병의심자에 대한 강제적 조치와 결합하여 신체의 자유, 개인정보자기결정권 등 기본권을 과도하게 제약할 수 있다는 비판이 제기되고 있음. 실제로 방역당국은 2020년 4월 이태원 일대를 방문한 약 1만명에 대해 일률적으로 '감염병의심자'로 판단하여 개인위치정보를 수집한 사례가 있음.

○ 보건당국은 코로나19 대응을 위하여 일명 '역학조사지원시스템'을 구축하고, 확진자의 개인정보를 수집·처리하여 동선을 분석하는 등의 업무를 처리하고 있음.

○ 그러나 '코로나19 역학조사지원시스템'은 대량의 개인정보를 수집·처리하는 시스템임에도 운영에 대한 법적 근거가 명확치 않고, 개인정보의 보관 및 파기 기준이 없으며, 개인정보영향평가 또한 받지 않은 문제점이 지적됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 경제사회이사회 '시라쿠사원칙' (1984년 채택)

- 공중보건의 경우에 있어서 특정 인권을 제한할 수는 있으나, 모든 제한은 법률에 규정되어야 하고, 공익적 목표를 위해 최소한도로 침해적이어야 하며 과학적 근거에 의해 기한을 한정적으로 정할 것 등의 기준을 제시

○ 유엔 사회권위원회 일반논평 제14호

- 공중보건을 위한 기본권 제한은 국제인권기준을 포함한 법을 따라야 하며, 사회권규약에 따라 보호되는 권리의 성격과 맞아야 하고, 정당한 목적을 위해 기간이 한정적인 것이어야 하며, 민주사회에서 공공복지의 증진을 위해 필수불가결해야 한다는 기준 제시

○ 유엔인권최고대표사무소 '비상대책과 코로나19 지침[51]'(2020. 4.)

- 코로나19 대응과 같은 비상대책의 결과로 인한 인권의 제한은 법률에 근거한 적법성, 긴급한 사회적 요구의 필요성, 기본권 침해의 최소성, 비차별주의, 해석의 엄격성, 당국의 책임성 요건을 충족해야 한다는 기준 제시

3. 개선 방향

○ 인권을 과도하게 침해하지 않으면서 방역 목적을 달성할 수 있도록 과학적·방역적 근거에 기반한 요건을 법률로 제시

○ 방역 시스템 전반에 있어 개인정보보호 제반 보호조치 적용

51) UN OHCHR Emergency Measures and COVID-19 Guidance

핵심과제 16 인터넷 개인식별 연계 정보 통제 방안 마련

1. 권고의 배경

○ 주민등록번호가 공공 및 민간영역에서 별다른 제약 없이 신원확인 및 연령 확인 등의 목적으로 광범위하게 수집·이용됨에 따라, 타인 주민등록번호를 도용, 유출하는 문제가 발생함. 이에 2013년 개정된 「개인정보보호법」은 법령에서 구체적으로 처리를 요구·허용한 경우에만 예외적으로 주민등록번호를 사용하도록 하였음.

○ 이에 따라 주민등록번호 수집 및 이용이 제한되자, 민간영역에서는 온라인상에서 주민등록번호를 대체할 수 있는 '개인식별 연계정보'가 등장함. 이중 DI(Duplication Information, 중복가입 확인정보)는 주민등록번호와 개별 웹사이트 정보를 조합하여 생성하는 문자열 정보로 각각의 웹사이트에서 특정 개인의 중복적 회원 가입을 식별하는데 이용하며, CI(Connecting Information, 연계정보)는 주민등록번호를 이용하여 생성하는 문자열 정보로, 사실상 주민등록번호와 1대 1로 대응되어 모든 인터넷 웹사이트와 온라인 서비스 등에서 공통된 개인식별자로 사용할 수 있음.

○ CI 및 DI, 둘 다 주민등록번호를 이용한 온라인상의 또 다른 주민등록번호라 보아도 무방하며, 개인이 이를 변경할 방법이 없는 점, 온라인상에서 광범위하게 개인 식별에 이용되고 있는 점, 법률에 명확한 근거가 없고 경찰 등이 아무런 제약 없이 조회하고 그 정보를 받는다는 점 등이 문제점으로 지적됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제3차 UPR(2017)

- 사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고, 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한

○ 헌법재판소 결정

- 주민등록번호를 이용하는 인터넷 본인확인제는 시행 후 명예훼손, 모욕 등이 유의미하게 감소한 증거는 발견되지 않은 반면 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당 이용될 가능성은 오히려 증가하여 표현의 자유, 개인정보자기결정권 등을 침해한다고 판단[52]함.

○ 인권위

- 2014년 5월, 주민등록번호 제도 개선 권고에서 민간영역에서의 주민등록번호 사용을 최소화하고, 주민등록번호의 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지할 것을 권고

○ 국회 행정안전위원회는 2019년 10월 국정감사에서 경찰이 '중복가입확인정보(DI) 조회 시스템'을 구축·운영하고 최근 10년 이상 본인확인기관 등 사업자로부터 DI 정보를 다량 제공받아 왔다고 지적하고, 이러한 정보는 주민등록번호의 대체수단이므로 영장주의 원칙에 의해 제공되는 등 통제절차 마련이 필요하다는 의견을 제시함.

3. 개선 방향

○ CI 및 DI 정보의 법적 정의, 처리기준 등을 법률에 명확히 반영하고, 특히 CI 정보는 원칙적으로 금지하고, 예외적으로만 활용하는 기준 마련

○ 수사기관이나 기타 행정기관이 CI 및 DI 정보를 조회·제공 받는 경우,「전기통신사업법」상의 통신자료 제공 절차(문서로 제공요청, 제공사실 기록·관리 등)에 준하는 통제 절차를 법률에 신설

○ 일반 국민을 대상으로 하는 개인정보보호 교육 등에 인터넷상 개인식별 연계정보의 사용, 침해 가능성 등을 포함

52) 2010헌마47 결정(2012. 8. 23)

핵심과제 17 정보취약계층에 대한 정보접근강화 방안 마련

1. 권고의 배경

○ 국민의 일상 생활이 디지털 기술과 밀접하게 연관되고 있음에 따라, 사회 구성원 누구나 디지털 기술을 잘 활용하고 소외와 차별 없이 디지털 기술의 혜택을 골고루 누리도록 함으로써 '기술에 의한 차별'을 해소하고 사회 통합과 지속가능한 발전의 기반을 마련할 필요가 있음.

○ 그러나 노령층, 장애인, 저소득계층, 북한이탈주민, 이주민과 같은 정보취약계층은 이러한 디지털 기술 기반 서비스를 누리기 어려운 문제점이 나타나고 있음. 이는 개개인이 가지는 정보 접근·활용능력이 원인일 수도 있으며(노령층, 장애인 등) 소득이나 언어 등이 원인일 수도 있음(저소득계층, 다문화가정, 이주민 등). 일례로 공공·민간을 막론하고 폭넓게 보급되고 있는 무인정보단말기(키오스크), 코로나19 위기에서 스마트폰을 이용한 백신접종 기록 관리 및 백신접종자 전자출입명부(QR코드) 활용, 비대면 원격수업 등에 있어서 정보취약계층이 이를 손쉽게 이용하기 어려운 사례가 다수 보고되고 있음.

○ 지속적으로 고도화되는 디지털 기술에 대한 개개인의 접근능력과 활용역량의 차이는 이제 단순한 불편함의 문제를 넘어 경제·사회 구조적인 불평등과 차별을 더 심화시키는 등 인권 상황 전반의 부정적 영향을 가져올 우려가 커지고 있음.

○ 정보격차의 해소·예방에 관한 내용을 담은 '정보격차 해소에 관한 법률'이 있었으나 2009년 「지능정보화 기본법」에 통합되면서 오히려 정보격차 해소·예방 정책의 체계적 추진이 이루어지지 않고 있다는 비판이 있으며, 향후의 정보격차 해소와 디지털 환경에서의 사회 통합에 필요한 사항을 담은 별도의 「디지털포용법안」 제정 논의도 적극적으로 이루어지지 않고 있음.

○ 특히 최근 이용이 급격히 증가하고 있는 무인정보단말기에 대한 정보취약계층의 접근성이 낮은 것으로 나타나고 있음. 한국정보화진흥원이 2019년 실시한 조사에 따르면 무인정보

단말기에 대한 접근성 기준 준수율은 평균 45.5%에 그치고 있으며 특히 음식점, 영화관 등 민간 분야의 무인정보단말기 접근성이 낮은 것으로 나타남.

○ 무엇보다 정보취약계층의 정보접근성 문제는 디지털 기술의 확대에서 비롯된 것으로, 이를 또다시 접근성 향상을 제고하는 기술적 접근방안 위주로 해결하고자 하는 것은 내재적 한계가 있을 수밖에 없음. 따라서 기술적 접근성을 제고하는 동시에, 인적 지원(일정 비율의 대면 결제·서비스 적용 등)도 병행하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 장애인협약

- 제9조. 당사국은 장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 하기 위하여, 장애인이 다른 사람과 동등하게 도시 및 농촌지역 모두에서 물리적 환경, 교통, 정보통신 기술 및 체계를 포함한 정보통신, 그리고 대중에게 개방 또는 제공된 기타 시설 및 서비스에 대한 접근을 보장하는 적절한 조치를 취하여야 함.

○ 인권위

- 2014년, 미래창조과학부장관에게 노년층 사용자 중심의 정보통신기기 및 화면설계 등 보편적 설계를 위한 방안을 강구하고, 노년층에 적합한 콘텐츠 개발에 대한 계획 수립·지원 정책을 마련하며, 노년층에 대한 효율적 정보화 교육을 위한 민·관 협력체계를 구축할 것을 권고

○ 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제15조제3항(2021년 7월 개정, 2023년 1월 시행예정)

- 재화 · 용역 등의 제공자는 무인정보단말기(터치스크린 등 전자적 방식으로 정보를 화면에 표시하여 제공하거나 서류발급, 주문 · 결제 등을 처리하는 기기)를 설치·운영하는 경우 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의 제공을 규정

○ 한국산업표준「무인정보단말기 접근성 지침」(국가표준 KS X 9211), (2022년 2월 개정)

- 공공 및 민간 분야에서 사용되는 무인정보단말기를 장애인이나 고령자도 편리하게 이용할 수 있도록 하기 위해, 시각이나 청각, 색의 인식을 필요로 하지 않는 방법 등을 적용하여 설계토록 함.

3. 개선 방향

○ 정보취약계층의 정보접근을 개선할 수 있도록 한국산업표준 '무인정보단말기 접근성 지침' 등을 지속적으로 정비 및 보완

○ 정보접근 세부기준이 공공 및 특히 민간 산업 현장에서 적절히 준수될 수 있도록 체계적인 감독과 모니터링 시행

○ 정보취약계층의 개개 특성을 고려한 기기 지원 및 서비스 보조 확대

○ 정보취약계층을 대상으로 무인정보단말기 및 각종 정보기기 활용능력 제고를 위한 교육 활성화

○ 무인정보단말기 이용 등에 있어 일정 비율의 인적 지원 방안을 신중 검토

5. 사상·양심의 자유, 표현의 자유, 집회·시위의 자유

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 표현의 자유의 실질적 보장, 언론의 대외적 독립성 확보를 위한 제도 마련, 집회의 시간, 장소, 방식에 대한 과도한 제한을 방지하도록 법령이나 제도의 개선, 인권 보장 차원에서 국가보안법의 남용을 방지하고 인권침해가 발생하지 않도록 국가보안법 제7조를 정비하는 등과 관련된 내용을 권고 한 바 있음.

○ 정부는 인권NAP에 인터넷 상 표현의 자유를 증진하기 위해 임시조치 삭제 및 자율규제 활성화를 정책으로 포함시켰으나, 법률개정안 발의 등 구체적 조치가 이루어지진 않았음. 집회시위 현장에서의 법집행 책임성 제고를 계획으로 포함시키고 금지통고를 최소화하고 집회시위 관련하여 대화경찰 도입, 인권영향평가 도입을 계획한 바 있으나 실제로 도입이 진행되고 있지는 않은 것으로 보이며, 오히려 감염병 상황에서 집회 시위에 대해 과도하게 제한하는 등의 문제들이 발생한 바 있음. 국가보안법 남용 금지를 계획으로 포함시켰으나 국가보안법의 남용방지나 인권침해 문제에 대한 개선은 이루어지지 않은 것으로 평가됨.

제4차 권고의 배경

○ 국가보안법은 인권침해적이지 않도록 개정 또는 폐지할 필요가 있음. 그리고 감염병을 이유로 한 집회 제한 요건 및 규모를 명확화하고, 집회 등 영상녹화방식의 채증 제도를 개선할 필요가 있음.

○ 표현의 자유를 폭넓게 보장하기 위해서 정보통신망법 상 임시조치를 삭제하고, 언론·방송 심의기구의 중립성을 강화하고 공직 선거 관련하여 표현의 자유를 확대하여 자유로운 논의를 보장할 필요가 있음.

핵심과제 18 국가보안법 개정 또는 폐지

1. 권고의 배경

○ 「국가보안법」은 일제 강점기 「치안유지법」을 모태로 제정된 태생적 문제점, 개정 과정의 절차적 정당성 결여, 각 조항의 죄형법정주의 위배, 사상·양심·학문·예술 등 표현의 자유 위배 등 인권침해 소지가 상당함.

○ 「국가보안법」 각 조항들 중에서도 특히 제2조, 제3조, 제4조, 제7조, 제10조는 민주주의의 기본 전제이자 근대 시민형법의 최고 원리인 죄형법정주의에 반하며 양심·언론·출판·집회·결사·학문·예술의 자유 등의 기본적 자유와 권리에 대한 침해 소지가 있고, 나머지 조항들은 이상의 제2조, 제3조, 제4조, 제7조, 제10조에 대해 보완적인 성격을 가지는 조항으로서 대부분 형법 등 다른 법률에 의해 의율이 가능한 조항들로 구성되어 있음.

○ 검찰 등은 근래에도 '대동강 맥주를 먹으면 지상낙원처럼 느껴진다', '평양에 고급스러운 식당이나 쇼핑몰이 많이 생겼다', '핸드폰이 이미 250만대가 넘어 어린아이들도 평양에서는 문자를 확인하는 모습을 볼 수 있다' 등의 발언도 대한민국의 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위라 판단하고, 동법 제7조 제1항을 적용하여 해당 발언자들을 기소유예 처분한 사실이 있음.

○ 「국가보안법」 위반사건의 기소 인원은 2019년(15명)까지 감소추세였음. 그러나 2020년 26명에서 2021년 41명으로 기소 인원이 증가하였으며, 「국가보안법」 위반 죄명으로 접수된 인원도 154명에서 250명으로 증가하였음.

○ 현재 헌법재판소에 「국가보안법」과 관련하여 13건(헌법소원 11건, 위헌법률심판 2건)이 심리 중에 있으며, 주로 제2조(정의) 또는 제7조(찬양·고무)를 대상으로 하고 있음. 2건의 위헌법률심판(대전지법, 수원지법)은 모두 제7조 제1항 및 제5항을 대상으로 하고 있음.

○ 국회에서도 '국가보안법 제7조 폐지안', '국가보안법 전부폐지안(2개)'이 이미 발의되어 있고, 2021년 6월 경에는 단 9일만에 10만명이 참여한 국민동의청원안(국가보안법폐지청원안)이 현재 국회 법제사법위원회에 계류중임.

○ 지금 우리나라의 현실을 살펴볼 때 이미 여러 측면에서 남·북한의 경제력·군사력에 대한 현격한 차이가 존재하고 있으며, 다양한 인터넷·미디어 매체들의 발달로 과거에 비해 북한의 부정적 실상 및 대한민국 체제의 우월성에 대한 확인이 가능해진 상황임.

○ 북한의 찬양·고무 대상으로서의 위험성은 상당히 완화되고 있다고 판단되며, 인권침해가 우려되는 「국가보안법」은 폐지가 필요하다고 판단됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2004년 8월 「국가보안법」 폐지 권고 : 「국가보안법」은 몇 개 조문의 개정만으로는 문제점들이 치유될 수 없고, 그 법률의 자의적 적용으로 인한 인권침해 역사뿐만 아니라 법 규정 자체의 인권침해 소지로 인해 끊임없는 논란을 일으켜온바, 국가보안법의 폐지를 권고함.

○ 대한민국 제3차 UPR(2017)

- 「국가보안법」(특히 제7조)을 검토(개정)하여 표현의 자유 등을 보장할 것 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- '표현의 자유'에 관한 일반논평 제34호 및 당사국에 대한 제2차 최종견해를 상기하며, 단지 사상의 표현이 적대적 실체의 주장과 일치하거나 그 실체에 대해 동조를 형성하는 것으로 보여진다는 이유로 그러한 표현에 대한 제한을 허용하지 않음.

3. 개선 방향

○ 「국가보안법」 개정 혹은 폐지

핵심과제 19 감염병 위기 상황에서의 집회·시위 기준 마련

1. 권고의 배경

○ 「헌법」 제21조 제1항은 '모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다'고 규정하여 이른바 '집회·결사의 자유'를 규정함. 집회의 자유는 의사표명을 자유로이 할 수 있는 권리일 뿐만 아니라 개인의 자기결정과 인격발현에 기여하고 민주주의 실현에 근본적 역할을 담당함. 그러나 집회·시위의 자유는 무제한의 자유는 아니며 공공의 안녕질서 등 다른 중요한 법익, 다른 사람의 권리 보호를 위해 원칙적으로 금지 또는 제한됨.

○ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(약칭 '감염병예방법') 제49조 제1항 제2호는 보건복지부장관, 질병관리청장, 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 감염병을 예방하기 위하여 흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지할 수 있다고 규정함.

○ 2020년부터 본격적으로 시작된 코로나19의 방역 과정에서 다수인이 모이는 집회·시위 등을 제한하거나 금지하는 정책이 시행되면서, 집회의 자유가 과도하게 제한되는지 여부에 대한 사회적 논란이 발생하였음. 특히 집회·시위를 주최하려는 측에 대하여 지방자치단체 및 경찰청이 코로나19 확산 위험을 이유로 집회·시위 금지 처분을 내리고, 이에 대해 주최 측은 법원에 해당 처분의 집행 금지를 구하는 사례가 다수 발생한 바 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ '집회의 적절한 권리에 관한 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 및 초법적, 즉결 또는 자의적 처형에 관한 특별 보고관의 공동보고서[53]'(2016년)

- 집회에 대한 제한은 그 목적 달성에 적합한 정도에 한하여야 하고 집회의 금지는 최후의 수단이 되어야 한다고 강조하면서, 특히 집회 각각의 사정에 대한 고려 없이 모든 장소와 시간에 대해 전면적으로 집회를 금지하는 것은 비례의 원칙에 위배된다는 기준을 제시

53) A/HRC/31/66

○ 유엔인권최고대표사무소 「시민공간과 COVID-19 지침[54]」(2020년)

- 코로나19와 같은 공중보건 비상사태에서 사람들의 물리적 모임의 제한은 필요하나, 그 제한은 법률에 근거해야 하고 불가피해야 하며 목적에 비례해야 함.

○ 헌법재판소

- 집회·시위로 야기되는 위험상황이 구체적으로 존재하지 않음에도 집회·시위를 예외 없이 금지하는 것은 과도한 제한에 해당하며, 과잉금지 원칙 중 침해의 최소성 원칙에 따라 '금지에 대한 예외적 허용'을 두어야 함.[55]

○ 서울행정법원 등

- 감염병 확산 방지를 위해 집회를 제한해야 하는 경우라도 감염병 확산 우려가 합리적인 근거 등을 통해 객관적으로 명백히 예상되는 경우에만, 필요 최소한의 범위 내에서 제한이 이루어져야 하며, 집회시간, 규모 등과 무관하게 집회를 전면적으로 금지하는 것은 과도한 제한임. 주최 측이 신고한 집회 참가 예정 인원, 집회 방법, 방역 계획이 적절한 경우에는 집회 허용할 것

○ 인권위

- 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」(이원욱 의원 대표발의, 2020년 8월)과 관련하여, 감염병 확산 지역 및 재난사태 선포 지역에서의 집회 또는 시위를 절대적으로 금지하는 것은 침해의 최소성 원칙에 위배되어 「헌법」제21조가 정하는 집회의 자유를 필요 이상으로 제약할 우려가 있으므로 입법에 신중을 기할 필요가 있다는 의견을 표명(2020. 12.)

3. 개선 방향

○ 감염병 상황에서 원칙적으로 집회·시위를 보장하고 예외적으로만 제한하는 기준 마련

○ 과학과 방역에 근거한 집회·시위 세부적 적용 기준 등을 담은 매뉴얼이나 가이드라인 등 마련

---

54) Civic Space and COVID-19: Guidance

55) 2000헌바67 결정(2003. 10. 30.)

핵심과제 20 정보통신망법상 임시조치 삭제

1. 권고의 배경

○ 임시조치 제도는 인터넷 포털 등 정보통신서비스 제공자가 이용자로부터 명예훼손, 사생활 침해성 게시물 등의 삭제를 요청받았을 때 해당 정보에 대한 접근을 임시 차단하거나 또는 정보통신서비스 제공자의 자율적 판단으로 관련 게시물을 임시 차단하는 조치를 말함.

○ 임시조치 현황 통계는 공식적으로 관리·발표되지는 않으나 언론보도, 학계 연구 등을 종합하면 2007년 제도가 도입된 이후 꾸준히 증가하고 있으며 최근 주요 포털 3사의 임시조치 건수는 연간 약 20만 건에 달하는 것으로 알려짐.

○ 임시조치 제도는 온라인 상 타인의 명예훼손 등을 방지한다는 당초 도입 취지와는 달리 정보통신서비스 제공자가 면밀한 편단 과정 없이 기계적으로 게시물을 차단하여 표현의 자유를 과도하게 제한하는 측면이 있음. 또한 임시조치 요건이 모호하여 정보통신서비스 제공자가 개별적·구체적 판단 없이 게시물을 임의로 삭제·차단하게 되는 점, 정보게재자가 정당한 이유에 기반한 이의를 제기하거나 소명을 하더라도 게재 정보의 복원이나 구제 절차가 미비한 점, 복원이 되어도 정보통신서비스 제공자의 면책이 마련되지 않은 점, 공익적 성격이 인정될 수 있는 게시물에 대해서도 임시조치가 남용되는 점, 임시조치 현황·통계 관리도 이루어지지 않는 점 등이 문제로 지적되고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 헌법재판소 결정

- 2012년 및 2020년[56] 각각 임시조치 제도에 대해 합헌이라고 결정

56) 2016헌마275(2020. 11. 26.) 등

- 다만 2020년 헌재 결정에 반대한 3인의 의견에서는 위헌성을 명확히 지적함. [57]

○ 유엔 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 방한보고서[58](2011년)

- 우리나라의 임시조치에 대해, 최초의 정보게재자가 온라인 서비스 제공자의 임시조치에 이의를 제기하더라도 그에 대한 후속조치가 없고, 비판을 검열하려는 측에 의해 남용될 가능성이 있다고 지적

3. 개선 방향

○ 「정보통신망법」 상 임시조치가 남용되지 않도록 구체적 차단 기준과 절차 마련

○ 「정보통신망법」제44조의2 제2항을 개별적 판단에 따라 차단 여부를 결정할 수 있도록 개선, 정보게재자의 이의제기나 게시물 복원 요구에 따른 조치를 신설, 정보게재자의 요구에 따라 게시물을 복원했을 경우의 정보통신서비스 제공자에 대한 면책규정 마련 등 「정보통신망법」 관련 규정 개정

○ 정보통신서비스 제공자에 의한 임시조치 차단 관련 통계 신설·관리

---

57) 이 사건 법률조항은 '권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우'에 다른 절차적 요건 없이 임시조치를 할 수 있는 것으로 규정하고 있는바, 권리침해 주장자의 주장만 있으면 정보통신서비스 제공자가 임시조치에 나아갈 여건을 제공한다는 문제가 있고, 인격권과 표현의 자유가 충돌되는 영역에서는 개별적 사안마다 구체적이고 세밀한 이익형량이 필요하다는 것이 헌법적 요청임에도 불구하고 이 사건 법률조항은 입법적으로 선재(先在)적 법익형량을 하여 개별적 사례에서 정보통신서비스 제공자의 이익형량 가능성을 원천적으로 배제한 채 일정기간 동안 표현의 자유보다는 인격권을 우선시하고 있다. 이는 특정한 사건에 관한 논쟁이 성숙되었을 때 표현하고자 하는 표현의 '시의성'을 박탈하는 것으로 표현의 자유에 대한 중대한 제한을 초래하고, 인격권과 표현의 자유의 조화로운 보장이라는 헌법적 요청을 도외시한 입법이므로 침해의 최소성 원칙에 위배된다. 한편, 이 사건 법률조항이 보호하고자 하는 공익은 권리침해에 대한 명백하고 현존하는 위험이 있는 정보가 아니라 권리침해의 가능성 또는 개연성이 있는 정보가 유통되는 것을 막아 개인의 인격권을 보호하고자 하는 것인 반면, 이로 인하여 제한되는 사익은 주요한 표현매체로 자리 잡은 인터넷 공간에서 시의 적절하게 자신의 사상이나 의견을 표현하는 것인바, 전자가 후자보다 반드시 우월하다고 단정할 수 없으므로 이 사건 법률조항은 법익의 균형성에도 반한다.

58) A/HRC/17/27/Add.2

핵심과제 21 언론·방송 심의기구 중립성 강화

1. 권고의 배경

○ 인터넷 상에서 전송되는 정보(예를 들어, 정보통신망상에서 문자, 음성, 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식)의 내용이 불법적이거나 사회 관념상 적절한지를 판단하고 이를 차단하거나 그 내용을 수정하도록 하는 것은 「방송통신위원회법」에 따라 설립된 방송통신심의위원회(이하 '방심위'라 함)에서 담당하고 있음.

○ 그러나 방심위는 표현의 자유 규제와 관련하여 심의기준(정보통신에 관한 심의규정)이 자의적이고 법률에서 위임하지 않은 추상적·포괄적 표현까지도 규제하는 점, 사실상 행정위원회에 해당하기 때문에 독립적, 중립적 심의가 보장되지 않는다는 점, 방심위의 시정요구도 사실상 강제적 행정처분에 해당하여 정보통신서비스 제공자 등이 이를 현실적으로 거부하기 어려운 점, 정치적 편향성과 진영논리에 대한 지적이 계속되고 있으며 심의 규정의 개별 조항들이 모호하고 추상적인 경우가 많아 위원들이 심의 기준을 자의적으로 선택하고 있다는 점 등의 문제점이 지적되고 있음.

○ 한편, 언론중재위원회는 외국에서 유례를 찾을 수 없는 독특한 언론피해구제기관으로, 침해적인 언론보도에 대하여 정정보도, 반론보도, 추후보도, 손해배상 청구 조정 및 중재 등을 결정할 수 있음. 언론중재 제도는 시행 초기 권위주의 정부에 의한 통제 수단으로서의 우려와 비판이 존재했지만, 법원 판결을 통한 구제에 비해 시간·비용에 있어 효과적이고 2020년 언론중재위원회 만족도 조사에서 신청인과 피신청인이 70% 이상의 만족도를 보인 것으로 나타나 제도가 정착된 것으로 평가받고 있음.

○ 그러나, 공공기관인 언론중재위원회가 언론 보도내용의 사실 여부를 판단하여 정정, 추후보도 등을 결정하는 것은 언론의 비판 기능 위축, 이에 따른 표현의 자유 및 알 권리 침해 우려를 배제할 수 없기 때문에, 그 중립성과 자율성 확보가 중요함에도, 90명의 언론중재위원의 임명과 증원 논의 과정에서 중립성 문제가 붉어지기도 하였고, 법적 지위가 모호하다는 의견이 제기되기도 함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 2011년 방한보고서[59)]

- 방심위가 사실상의 사후 검열기구로 기능하지 않도록 보장할 수 있는 안전장치가 미흡하며, 어떠한 정치적·상업적 혹은 기타 부당한 영향력으로부터도 독립적인 기구에 의해 자의적이거나 편파적이지 않으며 적절한 남용방지 장치를 갖춘 방식으로 운용되어야 한다고 권고

○ 서울행정법원

- 2010년 2월 판결에서 방심위는 대통령이 위촉하는 9인으로 구성되고 위원들은 국가공무원법상 결격사유가 없어야 하고 그 신분이 보장되며, 국가로부터 운영에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 그 규칙이 제정·개정·폐지될 경우 관보에 게재·공표되는 등의 사정에 비추어 행정청에 해당하고, 방심위의 시정요구는 단순히 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과한 것이 아니라 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 판시

3. 개선 방향

○ 정보통신망법 제44조의7 제1항에서 금지하고 있는 불법 정보의 판단기준을 명확히 할 수 있는 지침 마련

○ 방심위 위원의 정치적 중립성과 독립성을 확보할 수 있는 방안 마련

○ 언론중재위원회의 인적 독립성을 확보하기 위해 언론중재위원의 임기를 보장하는 규정을 언론중재법에 마련

59) A/HRC/17/27/Add.2

핵심과제 22 공직 선거 관련 표현의 자유 보장

1. 권고의 배경

○ 「공직선거법」 제93조 제1항은 '선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위해 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정다의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다'고 규정하고 있음.

○ 또한 같은 법 제101조는 '이 법의 규정에 의한 연설·대담 또는 대담·토론회'를 제외하고 다수인을 모이게 하는 개인정견발표회·시국강연회·좌담회 또는 토론회 기타 연설회나 대담·토론회'를 금지하고, 제103조는 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위한 집회나 모임 금지, 제105조는 선거운동을 위한 행렬(5명 초과, 후보자 포함 10명 초과) 등의 금지, 제107조는 선거운동을 위한 서명·날인 운동을 금지하고 있음.

○ 공정하고 깨끗한 공직선거 관리를 위해서는 무분별하고 과열된 선거운동, 후보자에 대한 무차별적인 비방 등을 적정한 수준에서 규제할 필요성이 있음. 그러나 현행 「공직선거법」은 선거운동의 방법, 기간 등과 관련하여 여러 규제 조치들을 적용하고 있어 공직선거와 관련한 유권자의 정치적 표현의 자유를 매우 포괄적인 범위에서 필요 이상으로 제약하고 있다는 지적이 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 2011년 방한보고서[60)]

- 공직선거 및 후보자와 관련한 정보와 의견의 자유로운 교류 등 표현의 자유를 전면적으로 보장 권고

3. 개선 방향

○ 선거일 전 180일 전부터 탈법 방법에 의한 문서·인쇄물 등의 배부·게시를 금지하는 「공직선거법」제93조 제1항에 대해 개정

○ 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하면서도 공정한 선거관리가 가능하도록 「공직선거법」 제101조, 제103조, 제105조 등을 개정

60) A/HRC/17/27/Add.2

6. 구금·보호 시설에서의 인권

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 교도소 증축 및 교도관 증원을 통해 과밀수용을 개선하고, 노인 수형자에 대한 프로그램을 개발하며, 구금적 외국인 보호시설 외의 대안을 마련하라는 취지로 수용자들의 사회복귀를 위한 방안을 구체적이고 체계적으로 마련할 것과 보호 개시, 계속 및 연장의 적정성에 대한 심사 절차 등을 통해 보호 외국인에 대한 인권침해 방지 등을 권고 한 바 있음.

○ 정부는 법무행정 관련 인권침해 예방 및 피해구제 강화를 인권NAP 계획에 포함시킨바 있음. 그러나 교정시설 과밀해소의 추진계획이 추상적으로 제시되고 시설 신·증축에 대한 언급만 있고 실제 이행되기가 어려워 감염병 상황에서 구금시설의 과밀수용 문제 등이 발생된 바, 불구속 재판의 증대나 징역형 선고의 감축, 가석방의 적극적 활용 등 다각적인 방안이 병행되고 모색될 필요가 있음. 또한 화성외국인보호소 인권침해 사건에서 나타났듯 외국인 보호소 운영의 인권침해 문제가 발견되었고, 이에 대해 정부는 개선 의지를 밝혔지만 구체적인 계획은 없는 상황임.

제4차 권고의 배경

○ 수용자의 특성에 맞는 재사회화 과정이 이루어지도록 수용자 맞춤형 교정 프로그램을 강화할 필요가 있음.

○ 가장 기본적인 인권 중 하나인 건강권이 특히 구금시설의 수용자에게는 충분히 제공되고 있지 않아 이 부분에 대한 개선이 필요함.

○ 과밀수용이 빈번하게 나타나고 있는 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요

○ 적정한 수용 공간과 시설, 법적 절차를 갖춘 외국인 보호소 운영이 필요함.

핵심과제 23 수용자 맞춤형 교정 프로그램 강화

1. 권고의 배경

○ 교정행정의 중요한 과제 중 하나는 수용자에 대한 교육교화를 통해 출소 후 자립하는데 실질적인 도움이 될 수 있도록 하는 것임. 수형자들은 범죄 경력이 있는 자들로서 사회적 낙인이 찍혀있고 수형자의 대부분이 빈곤층에서 벗어나지 못하고 있음. 이들은 상대적으로 범죄의 유혹에 약하고 범죄 경험이 있다는 측면에서 잠재적 범죄자의 가능성 또한 높음.

○ 수형자들을 잠재적 범죄자로 보고 이들을 감시, 통제, 처벌하는 것에만 정책의 초점을 둔다면 이들을 사회에 안정적으로 복귀시키는데 어려움이 가중될 수 있음. 이런 의미에서 수형자들에 대한 원호의 제공과 원만한 사회복귀를 돕는데 정책 및 입법적 대응이 필요함.

○ 정부는 출소자의 재범방지 대책으로 '교정재범예측지표'의 개발과 관련지침 개정, 수형자 집중인성교육 프로그램, 회복적 교정프로그램 등을 실시하고 있으나, 수용자들의 재범을 방지하고, 출소 후에도 실질적으로 사회복귀에 도움을 주는 수준이라고 보기 어렵다는 지적이 있음. 교정 교육프로그램을 위한 제반 여건도 매우 부족한 실정임. 인력 및 예산의 규모가 외국의 경우 또는 다른 프로그램에 비해 열악하며, 실적 위주의 형식적인 운영, 시설 내에서의 프로그램이 출소 이후까지 연계되어 모니터링되지 못한다는 점 등은 개선이 필요한 사항임.

○ 교정의 가장 바람직한 방식은 수형자 개개인의 인격적 특성을 고려하여 개별 처우를 하는 것인데, 실무에서는 수형자의 경비처우급을 4가지로 분류하고 교정시설도 4가지 시설(중경비시설, 일반경비시설, 완화경비시설, 개방처우시설)로 분류하고 있음에도, 대부분의 수형자의 경비처우 등급은 개별적인 특성을 반영하지 못하고, 교정시설은 수형자의 처우등급과 상관없이 혼합 수용되어 있음. 한편, 여성, 외국인, 장애인 등 수용자의 특성에 맞는 재사회화 과정에 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 자유권위원회 일반논평 21호 자유를 박탈당한 사람에 대한 인도적 처우

- 교정제도는 단순히 보복적이어서는 안 되며, 본질적으로 재소자의 교정과 사회재활을 추구하는 것이어야 함.

○ 수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙과 만델라규칙 유럽 가이드라인[61]

- 피구금자 개인의 치료적 필요에 부합하는 프로그램, 활동 및 서비스가 전달되어야 함. 나아가 이러한 원칙을 실현하기 위해서는 처우의 개별화가 필요하며, 이 목적을 위하여 피구금자를 그룹으로 분류하는 유연한 제도가 필요하다고 밝힘. 또한, 재범위험과 관련된 여성 특이적 요소를 고려해야 함.

3. 개선 방향

○ 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제57조 및 제59조에 따른 처우 및 분류심사에 따른 수용, 프로그램 제공이 가능하도록 합리적인 인력 및 예산의 배분

○ 형식적인 실적 위주의 직업훈련 프로그램이 아닌 현장 중심의 직업훈련 프로그램으로 전환할 수 있도록 사례발굴 및 연구, 보급

○ 외국인, 장애인, 노인, 소년 등 특성에 맞는 수형자 처우 프로그램 개발

○ 성인지적 접근에 기반하여, 여성수용자 관련 세부 정보의 관리와 분류를 통해, 그에 따른 교정 프로그램과 서비스 제공 등 적극적인 조치방안을 마련

○ 수용생활에 따른 가족해체를 막고 수용자의 원활한 사회복귀를 위한, 가족관계 회복 프로그램의 계속, 또한 이를 위한 가족접견실 확대

---

61) Guidance document on the Nelson Mandela rules, 2018, OSCE

핵심과제 24 구금시설 의료처우 개선

1. 권고의 배경

○ 인권위는 수용자의 의료처우 및 건강권과 관련한 진정이 매년 7~8백 건이 접수되고, 2020년 말 수용자 코로나19 집단 감염 또한 의료처우와 관련된 사안임. 구금시설의 수용자는 범죄로 인한 사회로부터 격리 이외에 다른 부당한 제한을 받아서는 안되며, 건강권은 모든 시민이 보편적으로 누려야 할 권리임. 그러나, 일선 교정시설에서의 의료처우는 수용자들의 기대에 부합하지 못하고, 현 교정의료시스템의 한계, 일반 사회의 환자들과는 다른 수용자들의 특성으로 인해 의료접근권 등에 대한 민원이 끊이지 않고 있음.

○ 전국 구금시설 의사 인력은 정원 117명 중 현원 89명(2021년 9월 30일 기준)으로 약 25%의 인력이 부재한 상황임. 전국 53개 교정시설 중 의사가 배치되지 않은(공중보건의 제외) 기관은 5개이며, 의사가 1명 배치된 기관은 26개임. 치료감호법에 의한 국립법무병원도 2020년 기준 의사 결원율이 42.5%에 이르고 의사들의 평균 재직기간도 4.5년으로 짧은 편임. 이와 같은 의사 충원율 부족의 문제는 상시적인 것으로 파악됨. 각 기관은 이와 같은 의사 인력 부족으로 인하여, 응급상황 대응 문제, 진료 및 처방의 문제, 중증 환자의 관리 문제 등에 있어 어려움이 있다고 호소하고 있으며, 특히 이러한 문제는 대도시에 인접한 교정기관의 경우 심한 것으로 파악됨.

○ 의사 인력의 충원 문제는 공무원으로서 낮은 급여 체계, 업무방식의 특수성(민원 및 고소의 위험, 외부기관의 잦은 점검과 문책)으로 인하여 민간영역에 비해 근무 유인이 부족하기 때문인 것으로 보임. 특히 이러한 사항은 요양병원의 증가에 따라 심화되고 있다고 추정됨. 향후 수용자들의 의료적 수요의 증가, 공중보건의 배치 가능성의 약화를 고려할 때 계속적인 문제가 될 것임. 2021년 법무부의 조치로 대부분의 교정시설에서 원격의료 기기를 설치하였는데, 상당히 다수의 기관들이 적극적으로 원격의료를 실시하지는 않는 것으로 파악됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」(일명 '넬슨만델라규칙') 제24조

- 피구금자에게 보건의료 서비스를 제공하는 것은 국가의 의무임을 규정하고 미결 수용자에게 의사 또는 치과의사의 방문과 치료를 허용함으로써, 외부진료를 이용하는 것도 미결 수용자의 권리라고 해석하고 있음.

○ 인권위

- 2018년, 구금시설 수용자 건강권 증진을 위한 개선 방안 권고 : 구금시설 수용자에게 적절하고 전문적인 의료 처우를 제공하기 위해 의무관 진료 면담 소요기간 단축 및 진료기록 관리 방안, 의무관 충원 유지 방안, 취약수용자 건강서비스 증진 방안 등 개선조치 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 구금시설 내 과밀수용 및 외부의료서비스에 대한 제한된 접근권에 대해 우려를 표시, 수감제도가 자유권규약 및 유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙에 부합하도록 구체적인 조치를 취해야 한다고 밝힘.

○ 미국의 '구금시설 관리를 위한 국가위원회'[62)]

- 정신질환 수용자에 대한 가이드라인 수립

○ 영국 정신건강법[63)](2007년 개정)

- 정신질환 수용자가 치료 받을 권리가 있음을 명확히 함

62) National Commission on Correctional Health Care

63) Mental Health Act

3. 개선 방향

○ 의무관 충원·유지를 위해 적절한 노동조건 개선 방향을 마련하고, 의료수요가 큰 치과·정신과 분야 의료 인력을 충원

○ 야간·공휴일 등 의료공백 최소화 및 응급상황 대응을 위해 당직 의사제도의 도입, 또는 공공의료기관 연계강화

○ 수용자 정기검진 시 사회 건강서비스와 동일한 수준으로 검진항목 확대

○ 정신질환 수용자에 대한 적절한 의료 처우를 위해, 외부 의료진의 초빙 방문진료 확대, 원격화상진료 확대, 정신보건프로그램 확대 운영

○ 적극적인 형집행정지제도 운용

핵심과제 25 구금·보호시설 과밀수용 해소

1. 권고의 배경

○ 과밀수용은 수용자들에게 더 큰 분노, 좌절, 긴장을 일으키며 스트레스 상황을 만들게 되어 교정교화에 부정적인 효과를 주며, 수용자들에게 칼잠을 자게하고, 냉난방, 채광, 통풍, 화장실 등의 열악한 여건 때문에 정신적, 육체적 질병 노출 위험성을 높이는 등 '잔인하고도 비인간적인 처우를 금지'하는 국제기준이나 건강하게 생활할 수 있도록 적정한 수준의 공간 등 시설을 규정한 국내기준 등에 부합하지 못함.

○ 또한, 과밀수용은 수용거실 공간자체가 협소하다는 것에 그치지 않고, 외부 접견의 제한, 운동시간과 목욕시간의 제한, 의료처우 등 수용자 생활 전반에 걸쳐 많은 문제를 가져오므로 일정 면적이 확보되지 못하는 공간에 사람을 구금하는 것은 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어섰다고 볼 수 있음.

○ 법무부는 1인당 수용거실 면적 2.58㎡ 또는 3.3㎡으로 정원을 산출하고 있으며, 2022년 3월 6일 기준으로 전국 교정시설 수용률이 101.3%로, 2019년 4분기 113.8%에 비해 큰 폭으로 개선되었다고 밝힌 바 있음. 다만, 2021년 4월 30일 기준으로 국내 주요 대도시(인천, 대구, 대전, 광주 등) 구금시설 수용률은 114.4% ~ 135.1%로 여전히 높은 수치이고, 수용률이 100% 미만인 구금시설에서도 여성 수용자, 대도시 구치소 미결수용자를 중심으로 수용구분에 따라 과밀수용의 상황에 놓이게 되는 경우가 빈번한 것으로 파악됨.

○ 소년보호시설이 비행 학교가 되지 않으려면 1인실을 원칙으로 하되 최대 3인 이하로 수용해야 하지만, 실제 8인 정원의 다인실을 최대 22명이 쓰기도 하는 등 소년보호시설이 전반적으로 과밀수용되어 있고, 외국인보호소도 보호된 외국인 수와 강제퇴거 현황에 따라 시기에 따라 과밀된 상태로 보호되는 외국인들이 발생하는 것으로 파악됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 교정시설에서의 과밀수용 문제에 대해 방문조사, 직권조사 등을 통해 과밀수용을 인권침해로 인정하고 다수의 권고를 계속하고 있으나 여전히 해소되지 않은 장기적 문제임.

○ 자유권위원회, 고문방지위원회 등의 대한민국 보고서에 대한 최종견해

- 넬슨 만델라 규칙에 명시된 국제 표준을 이행하기 위한 물리적 환경 개선 및 구체적 조치 이행, 과도한 독방 구금 개선 등을 권고

○ 헌법재판소

- 교정시설의 1인당 수용면적이 수형자의 인간으로서의 기본 욕구에 따른 생활조차 어렵게 할 만큼 지나치게 협소하다면, 이는 그 자체로 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 수형자의 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것이라고 결정[64)]

○ 우리나라

- 수형자 1인당 최소수용면적을 규정하고 있는 법령은 없음
- 법무시설의 신축 · 증축와 관련하여 설계 · 시공 등에 관해 적정한 시설기준을 정하고 있는 '법무시설 기준규칙'(2011. 12. 29. 법무부 훈령 제848호로 개정)은 제3조제3항 및 [별표 1]에서 혼거실 수용자 1인당 수용면적을 2.58㎡로 규정
- 교정시설에 수용 중인 수용자의 수용 구분 등에 관한 세부 사항을 정함을 목적으로 하는 '수용 구분 및 이송 · 기록 등에 관한 지침' 제82조 제1항 제2호는 혼거실의 수용정원 산정기준을 2.58㎡당 1명으로 규정

64) 2013헌마142(2016. 12. 29.)

○ 외국 교정시설 수용거실 최소면적 기준

구 분		최소 수용거실 면적
유엔피구금자 규칙	독거실	개인의 건강에 필요한 면적
	혼거실 개인당	
국제적십자사	독거실	5.4㎡(화장실 제외)
	혼거실 개인당	3.4㎡(화장실 포함)
미 국	독거실	5.57㎡
	2인실	7.43㎡
	3인실	14㎡
독 일	개인당	9㎡(연방정부 권고사항)
	개인당	7㎡
일 본	독거실	10㎡
	혼거실	7.2㎡
유럽인권재판소	독거실	
	혼거실	3㎡
유럽고문방지위원회	독거실	
	혼거실	4㎡

3. 개선 방향

○ 구금·보호시설의 1인당 최소수용면적을 국제기준에 부합하도록 상향하고 이를 시행규칙으로 규정할 것

○ 수도권을 중심으로 교도소, 외국인보호소, 소년분류심사원 증축, 개축

○ 불구속 수사원칙의 준수, 가석방 제도, 보호 일시해제제도 등의 활성화, 이송 등 통해 기관별 수용률이 100%를 넘지 않도록 관리할 수 있는 방안 마련하고 이를 규정화

○ 수용구분에 따라 과밀수용의 상황에 놓이게 되는 개별적인 수용자에 대해 과밀수용 해소를 우선시하도록 '수용구분 및 이송·기록 등에 관한 지침' 개선

핵심과제 26 구금 중심의 외국인보호소 운영의 개선

1. 권고의 배경

○ 「출입국관리법」에 따른 '보호'는 크게 두 가지로 나뉘는데 「출입국관리법」 위반 사실 등을 이유로 강제 퇴거 대상자에 해당하는지 조사하기 위해, 즉 강제 퇴거 심사를 위한 보호(제51조) 그리고 강제 퇴거 명령을 했지만 즉시 송환할 수 없을 때 강제 퇴거 집행을 확보하기 위해 송환할 수 있을 때까지 하는 보호(제63조)임.

○ 이 과정에서 보호되는 외국인들은 여러 인권침해에 노출되어 있는데 가장 대표적으로는 보호기간의 정함이 없음임. 보호된 외국인이 외국인보호소에서 대기하는 평균 기간은 10일 내외이나, 이들에 대한 보호는 수개월 이상의 장기 구금으로 이어질 수 있음. 「출입국관리법」은 보호기간의 상한을 명시하지 않고 '송환할 수 있을 때까지'라고 정하고 있어 제한 없는 장기보호가 가능함.

○ 위법한 행정처분 등으로 부당하게 인신의 자유를 제한당한 자의 구제 절차를 마련한 「인신보호법」에서 "형사절차에 따라 체포·구속된 자, 수형자 및 「출입국관리법」에 따라 보호된 자"는 적용 대상에서 제외하고 있는데, 형사절차에 따라 체포·구속된 자, 수형자는 법원 등에 의한 독립된 구제 절차가 있으나 「출입국관리법」은 부재함.

○ 인권위의 2021 외국인보호시설 방문조사 결과에 따르면, 다수의 외국인 보호시설에서 모든 보호실에 대해 일률적으로 영상정보처리기기를 통한 계호를 실시하고 있었는데 보호외국인의 사생활의 비밀 및 자유에 대한 침해가 될 가능성이 매우 높았음. 인권위는 2012년 방문조사를 통해 한 차례 '사생활의 내밀한 영역이 노출되지 않도록 사생활 보호공간을 보호실 내에 설치할 것'을 권고한 바 있으나 여전히 다른 대안을 고려하지 않고 일률적으로 영상정보처리기기를 설치하여 운영하고 있었음.

○ 법무부는 2021년 11월 '화성외국인보호소 인권침해 사건 진상조사 결과 및 개선 방향'을 발표하며, 영장주의에 준하는 인신구속 절차 및 보호기간의 상한 설정을 위한 입법 개선, 보호시설 내 이동의 자유를 보장하는 대안적 보호시설 마련 등 여러 개선 방향을 마련하겠다는 입장을 밝힘.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 외국인보호소에서 인권침해 사건이 반복되는 것은 직원들의 업무 미숙 및 규정 미비 문제만이 아니라, 일시보호시설로 설계된 외국인보호소에 장기 구금되는 외국인들이 생기는 구조적 현실에서 일부 기인한다는 의견을 밝힘.
- 2005년 이후 사실상 체포와 구금으로 작용해 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독 체계를 마련 등을 여러 차례 권고

○ 자유권위원회 일반논평 35호(자유권규약 제9조 관련, 2014년)

- 외국인을 강제송환 또는 추방을 위해 구금하는 것은 자유권규약 제9조 신체의 자유 제한임

○ 2018년 이주 글로벌콤팩트

- 원칙 13) 이주자 구금은 최후의 수단으로만 사용하며, 구금에 대한 대안 마련에 노력한다.
- 13-c) 이주민 구금과 관련 법률, 정책 및 관행을 검토하고 개선하여 이주민들이 자의적으로 구금되지 않도록 보장한다. 구금 결정은 비례적이고 합법적 목적을 가진 법에 근거하며, 적법한 절차 및 절차적 안전조치의 완전히 준수를 바탕으로 개인별로 적용된다. 이주민 구금은 국제인권법에 따라, 억제책으로 활용되거나, 이주민들에게 잔인하고, 비인도적이거나, 품위를 손상하는 대우의 한 형태로 사용되지 않는다.

○ 헌법재판소 「출입국관리법」상 보호제도 자체의 위헌성 심의(2016년, 2018년)

- 두 차례의 결정에서 헌법재판소는 「출입국관리법」상 보호제도가 위헌이라고 결정하지는 않았음.
- 그러나 재판관 4인은 반대의견으로 출입국관리법상 보호기간의 상한이 설정되지 않은 점, 난민신청자를 보호대상에서 제외하지 않은 점, 보호의 개시나 연장 단계에서 제3의 독립된 중립적 기관이나 사법기관에 의한 통제 절차가 없고 청문의 기회도 보장하고 있지 않은 점이 신체의 자유를 침해하고, 적법절차 원칙에 위배된다는 의견을 밝힌 바 있음.[65]

65) 2013헌바196사건(2016. 4. 28.)

3. 개선 방향

○ 강제퇴거 명령을 받은 사람에 대하여 보호가 장기간 지속되는 경우 그 연장을 제한하도록 「출입국관리법」에 규정

○ '보호'는 실제로는 신체의 자유를 제한하는 행위이므로 「출입국관리법」에 따라 미등록 체류자를 보호할 때 형사사법절차에 준하는 권리보장체계를 마련

○ 「출입국관리법」에 따른 보호와 관련하여 「인신보호법」 상 구제 절차에 따라 보호받을 수 있도록 법령 개정

○ 「외국인보호규칙」상 보호장비 사용 요건, 절차, 방법 등을 규정하되, 물리력 행사를 최대한 절제하고, 예외적으로 보호장비의 사용 시 신체의 고통과 인격권 침해를 최소화하는 방법으로 규정

○ 화장실 및 탈의 공간 촬영 금지 및 불가피한 경우 차폐시설 설치, 영상정보처리기기 설치 위미 및 촬영 범위에 대한 정보를 외국인이 이해할 수 있는 언어로 고지하는 등 인권침해적 장비의 설치·운영에 대한 시정

○ 보호시설은 적정한 수용공간과 시설을 갖추고, 특히 여성, 아동 등은 특수성을 고려하여 생활권과 교육권이 보장될 수 있도록 시설과 처우를 개선

○ 임신한 여성, 성희롱 성폭력 그 밖의 폭력에 의한 피해 여성, 노인, 장애인, 고문이나 트라우마의 생존자, 산재로 인해 재활이 필요한 사람, 특별한 신체적 정신적 건강 문제가 있는 사람 등 특별한 보호가 필요한 이주민의 구금을 금지하도록 「출입국관리법」에 규정 마련

Ⅱ 다양한 사회구성원의 차별 금지와 존중 받는 삶 실현

의의

○ 차별금지는 법 앞에서의 평등 및 어떠한 차별도 없는 평등한 법적 보호와 더불어 인권보호에 관한 기본적이고 일반적인 원칙을 구성함. 즉, 차별금지와 평등은 인권의 기본적 구성요소이며, 존엄을 보장받는 삶을 살기 위해서는 필수적임. 물론 권리 및 자유의 향유가 모든 경우에 있어서 동일한 취급을 받아야 한다는 것은 아님. 18세 미만이나 임산부에 대한 사형 집행을 금지하는 것이나 미성년 범죄자는 성인과 격리시킨다든가, 시민에게만 일정한 정치적 권리를 보장하는 국제인권조약 조항을 차별이라고 보지는 않음.

○ 그럼에도 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 혹은 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 신분 등의 열거된 혹은 열거되지 않은 차별 근거에 의해 사람은 차별받지 않고 법의 평등한 보호를 받을 권리가 있으며 효과적인 보호를 받아야 함.

○ 문제는 어느 개인이나 집단이 사회 내에서 특정한 경제적 또는 사회적 집단이나 계층에 속한다는 사실로 인해 차별적인 대우를 받아서는 안된다는 것은 대부분 인식하고 인정하고 있으나 실질적으로 다양한 사회 구성원의 다름을 받아들이고 있지는 않음. 그러나 이러한 차이에 대한 존중을 개개인의 역량에 맡기기 보다는 포괄적이고 평등적인 제도와 정책으로 풀어나가야 할 것임.

○ 다양하고 다문화적인 세계에서 인간 존엄성 유지와 개인과 공동체 간의 긍정적 상호작용을 위해서는 소위 '기울어진 운동장'의 문제를 해결할 필요가 있음. 인종, 장애, 빈곤, 젠더 및 성정체성 등으로 인해 극심한 차별과 낙인, 부정적 고정관념에 시달리지 말아야 하며, 평등한 대우와 적극적인 지원을 통해 존엄한 개인으로 긍정적으로 사회에서 자신의 역할을 할 수 있도록 해주는 것이 인권 제도와 정책이 추구해야 할 방향임.

1. 성소수자

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 군의 성소수자 문제와 관련하여 군형법 92조의6 폐지, 성별정정 요건 완화 검토 등에 대해 권고하였으며 강제 아웃팅 피해자 구제 및 가해자 처벌, 성전환 수술비용에 대한 건강보험의 단계적 보장 검토, 교육, 공무원, 보건의료 종사자에 대한 성소수자 인권교육 권고를 하였음.

○ 정부는 인권NAP에 '성소수자'라는 단어도 포함시키지 않고 국어사전에서 성차별적 내용 개선, 사회적 소수자 인권교육에 콘텐츠 포함 등의 매우 지엽적인 문제만을 과제에 담고, 인권위의 권고도 거의 반영하지 않았음. 그러나 소극적으로 담은 과제마저도 제대로 이행이 이루어지지 않은 것으로 나타남.

제4차 권고의 배경

○ 성소수자 관련 정책을 추진하기 위해서는 통계를 확보하는 것이 우선임. 이에 성소수자에 대한 통계 및 실태조사를 강화하고 심리 상담 및 쉼터 이용 지원을 할 필요가 있음.

○ 군형법 제92조의 6 폐지 및 트랜스젠더가 군인으로 복무할 수 있도록 군 내 성소수자 인권 보호 방안을 구체적으로 마련할 필요가 있음.

○ 가족의 다양성을 보장하여 성소수자의 가족 형성 기본권 또한 보장할 필요가 있음.

핵심과제 27 성소수자 지원체계 강화

1. 권고의 배경

○ 인권위가 2021년 2월 발표한 '트랜스젠더 혐오차별 실태조사' 결과에 따르면, 트랜스젠더 337명(57.1%)은 우울증, 143명(24.4%)은 공황장애를 진단받거나 치료를 받은 적이 있다고 답함. 또한, 지난 1년간 자살을 생각한 비율은 남성 동성애자와 양성애자가 각각 25.7%와 28.7%, 여성 동성애자와 양성애자가 각각 34.6%와 47.6%로, 성인 일반 인구의 유병률 남성 3.5%와 여성 5.0%에 비해 현저히 높았음.

○ 청소년 트랜스젠더 가운데 중고등학교 재학 중 교사로부터 성소수자 비하 발언을 들은 경험이 있는 응답자는 68.8%이며, 직접적 언어 폭력이나 부당한 대응을 당한 경우도 24.1%임. 이 중 10명 중 8명은 그저 참았는데, 변화를 기대할 수 없다(76.7%)거나 피해를 입을 수 있다는 우려(69.8%) 때문이었음. 학업을 중단한 경험이 있는 청소년 트랜스젠더 가운데 71.4%는 학업중단이 트랜스젠더 정체성과 관련성이 있다고 답함.

○ 정부에서 실시하는 '인구주택총조사'를 비롯해 '국민보건의료실태통계조사', '가족실태조사' 등 국가승인통계조사와 관련 법령에 따라 실시되는 각종 실태조사에서는 성별 정체성에 대한 통계를 별도로 수집하지 않고 있는바, 이에 비추어 보면 트랜스젠더 등 성소수자 집단이 정책 수립 대상 인구집단으로 고려되지 않고 있음.

○ 성소수자들은 성장과정 속에서 자신의 존재가 수용되기 어려운 환경이었을 가능성이 크며 이에 대한 불안과 두려움이 내면화될 경우, 이들의 심리적 위기는 일반적인 스트레스 관리법을 통해 해결하기 어려움. 이는 성소수자의 정체성을 받아들이지 않는 사회구조와 관련이 있어 별도 심리상담 지원체계가 필요함.

○ 한편, 성소수자가 동성의 배우자/파트너로부터 폭력을 당하는 경우, 청소년 성소수자가 가족으로부터 폭력을 당하는 경우, 현행 가정폭력방지법으로 지원을 받는데는 어려움이 있음. 또한, 탈가정 위기의 청소년 성소수자는 성 정체성을 이유로 쉼터 등에서도 혐오 발언에 노출되거나 아예 입소나 시설의 이용이 거부되기도 함. 2021년 6월 청소년 성소수자위기지원

센터 띵동이 발표한 조사 결과에 따르면 탈가정 경험이 있는 트랜스젠더 청소년 47.4%는 '성별 정체성을 존중받을 수 없거나 입소가 불가능해서' 쉼터에 가지 못했다고 답함.

○ 이처럼 위기상황에 처한 성소수자들에 대해서는 특별한 보호 체계가 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 일본의 사례

- 각 부처에서 성적지향 및 성별 정체성 차별 금지를 포함한 성소수자 인권 보장을 위한 국가 정책들을 추진하고 있으며, 전국 법무국을 통해 성적지향 및 성별정체성 관련 인권침해상담 및 지원을 하고 있음.

○ 미국 캘리포니아 주 교육법 개정안('안전한 학습장소법', 2011년)

- 학교에서 성소수자 학생을 지원하기 위하여 다양한 자원이 제공되어야 한다고 규정하면서, 그러한 자원에는 또래 지원 또는 동아리와 단체, 성소수자 학생을 위한 안전한 공간 및 상담 서비스, 성소수자 학생을 지원하기 위한 교육을 받은 지원자 또는 학생이 포함되어야 함을 명시함.

3. 개선 방향

○ 중앙행정기관 및 통계작성지정기관의 국가승인통계조사와 각 기관의 실태조사에서 트랜스젠더를 비롯한 성소수자의 존재를 파악하여 정책 수립 등에 반영

○ 보건복지부가 매년 실시하는 자살·정신건강 실태조사에 성적 지향이나 성 정체성 항목을 추가하여 성소수자를 정부 정신보건 정책 내에서 가시화

○ 성소수자 맞춤형 심리상담 지원 연구 활성화 및 이에 따른 자살 예방 정책 수립

○ 성소수자에 대한 인식 개선 활동 실시

○ 성소수자 심리 위기 시 개입하는 정신건강 분야 전문가들에 대한 인권·감수성 교육 지원 근거 마련

○ 위기상황 성소수자에 대한 쉼터 이용 지원 방안 마련

핵심과제 28 군 내 성소수자 인권 보장 방안 마련

1. 권고의 배경

○ 한국은 국방의 의무를 헌법으로 규정하고 있고, 그 방법으로는 징병제를 채택하고 있어 출생 시 법적 성별이 남성인 트랜스젠더, 인터섹스, 논바이너리 등 성소수자 또한 의무 군복무를 수행해야 하는 상황임. 그러나 의무 군복무를 수행하는 성소수자가 분명 존재함에도 군 내부의 관련 정책, 지침, 보호체계 등이 현저히 부족하고, 징집된 성소수자는 원활한 군 복무를 보장받지 못하고 있음. 특히 법적성별 남성이 의무적으로 군복무를 하며 차별과 폭력에 노출되는 현실과 직업군인이 군복무에서 배제당하는 현실, 크게는 이렇게 두 가지 현실이 공존함.

○ '병역판정 신체검사 등 검사규칙'의 '별표 3. 질병·심신장애의 정도 및 평가기준'은 현역 군인 선발 기준임. 이 중 '정신건강의학과' 과목의 '102의2. 성주체성장애 및 성선호장애'(2018년 2월 기준)는 '102. 인격 장애 및 행태 장애'와 '103. 경계성 지능 및 지적 장애'의 사이에 위치하는 등 이미 외국에서는 여러 과학적 근거를 통해 더 이상 정신질환으로 여기지 않는 내용을 진단명으로 포함하고 있고, '성주체성장애 및 성선호장애'가 있으면 보충역이나 전시근로역의 판정 사유가 될 수 있었음.

○ 2021년 2월, 국방부는 '병역판정 신체검사 등 검사규칙'을 개정하여 '성주체성 장애'를 '성별불일치'로 용어를 변경했으나, 고도의 성별불일치에 해당하는 경우 군면제를 받도록 하여, 여전히 성별불일치를 심신장애로 보고 있음을 확인할 수 있음. 더불어 대한민국 군대는 트랜스젠더의 군 복무와 관련하여 보충역 또는 전시근로역으로 판정하면서 그 사유를 트랜스젠더의 '정신질환'에서 찾는 등 인식의 변화가 없는 것으로 보임. 2020년 1월, 현역 복무 중이던 변희수 하사가 '성전환 수술' 을 비롯한 트랜지션 과정을 거치면서 군 복무를 지속하기를 희망하였으나 고환 결손 등을 이유로 강제 전역 조치되기도 하였음.

○ '부대관리훈령' 제7장 '동성애자 병사의 복무' 부분을 살펴보면, 동성애자 병사에 대한 신상 비밀 보장, 아웃팅의 제한, 차별금지, 교육 및 상담 강화, 지속적인 지휘 관심 경주 등 구체적인 지침을 포함하며, 동성애자 군인의 인권 제고를 위한 근거 법령으로 기능하지만, 여전히

동성애자의 병영 내 성적 행위를 전면 금지하고 적발 시 처벌한다는 내용을 포함하고, 이는 「군형법」 제92조의6에 근거함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2010년 10월 「군형법」 제92조에 대한 위헌법률심판사건(2008헌가21)에 대해, 군 동성애자의 평등권 및 성적자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 죄형법정주의에 어긋난다는 의견을 제출

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015), 고문방지위원회(2017), 사회권위원회(2017), 대한민국 제3차 UPR(2017)

- 군형법 제92조의6에 따라 군대 내 남성간 합의에 의한 성적 행위를 처벌하는 것에 대해 우려를 표시하고, 이에 대한 폐지를 권고

○ 미국의 사례

- 국내 군형법 제92조의6의 기원 격인 미국에서는 2003년 Lawrence v. Texas 판결로 소도미법(Sodomy Law)을 폐기하였고, 2004년 군법원도 같은 판단을 내렸음. 그러나 2010년 의회가 군복무를 하되 커밍아웃을 하지 못하게 한 Don't Ask Don't Tell 정책을 폐지하는 법안을 통과시키고, 2013년 합의한 성관계를 처벌하지 않도록 군사통일재판법을 개정함.

○ 대법원 판례

- "동성인 군인 사이의 성관계, 그 밖에 이와 유사한 행위가 '사적 공간에서 자발적 의사 합치에 따라 이루어지는 등' 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적, 구체적으로 침해한 것으로 보기 어려운 경우에는 군형법 제92조의6(추행)이 적용되지 않는다고 봄이 타당"하다고 판시[66]하며, 군형법 제92조의6에 따라 하급심에서 유죄판결을 받은 사건을 무죄취지로 파기환송함.

66) 2019도3047(2022. 4. 21.)

○ 영국의 사례

- 유럽인권재판소는 동성애자에 대한 군복무 금지를 정당화하기 위해 영국 정부가 그 정책에 특별히 상당한 이유가 있음을 실질적이고 명확한 증거를 통해 입증해야 한다고 강조[67]하며 동성애자에 대한 군복무의 전면금지가 오로지 동성애자에 대한 편견만을 이유로 하며 이는 사생활 및 가족생활 존중권 침해라고 판단함. 이에 따라, 2000년 성적지향 및 성정체성을 이유로 한 군복무 전면금지가 해제됨.
- 영국 국방부는 적극적으로 군 내 다양성을 강조하고 있으며 2010년 평등법에 따라 주기적으로 군대 내 정책의 평등분석[68]을 진행하고 있음.

○ 캐나다군

- 1996년 국방부가 시행한 괴롭힘 및 인종차별 방지 기준[69] 훈련에 성적지향과 관련한 차별과 괴롭힘이 포함되도록 변경된 것을 시작으로 관련 복지 등 정책을 펴고 있음. 특히 1996년 6월, 인권재판소(Human Rights Tribunal)에서 연방공무원의 동성 커플에게 이성 커플과 동등한 복지를 제공하지 않는 것은 1982년 캐나다 권리자유헌장 및 1987년 캐나다 인권법의 위반이라고 판단함.

3. 개선 방향

○ 병역판정 신체검사 등 검사규칙에서 트랜스젠더 병리화 요건 삭제

○ 트랜스젠더가 군인으로서 근무할 수 있도록 군인사법령에 규정 마련

○ 제복, 화장실, 목욕시설, 숙소 등에 있어 성소수자 친화적 공간으로서 군대 시설 개편 및 다양성 문화 확립

○ 「군형법」 제92조의6 폐지

---

67) 1999년 Smith and Grady 그리고 Lustig- Prean and Beckett 판결

68) Equality Analysis

69) Standard for Harassment and Racism Prevention

핵심과제 29 다양한 가족 형태를 포괄할 수 있는 체계 마련

1. 권고의 배경

○ 우리나라는 민법 제779조를 통해 결혼과 혈연만으로 가족의 범위를 정의하고 있으며, 2004년 제정된 건강가정기본법은 제3조 제1호에서 가족을 '혼인, 혈연, 입양으로 이루어진 사회의 기본단위'로 규정하고 있음.

○ 현행 「건강가정기본법」은 가정문제의 해결 및 가족구성원의 복지 증진을 위한 지원정책을 강화하기 위하여 2004년에 제정되어 2005년부터 시행되었음. 이 법 시행 당시 복지정책의 일부로서 건강가정을 위한 지원에 초점이 맞춰져 있었으나, 사회변화에 따라 가족에 대한 사회적 인식이 변하고, 가족친화적인 사회 환경이 중요해지고, 가족 형태별 지원의 필요성과 민주적이고 평등한 가족관계의 중요성 등이 대두됨.

○ 전형적 가족으로 인식되던 '부부와 미혼자녀' 가구의 비중은 계속 감소 추세(2010년 23.9% → 2019년 29.8%)이며, 1인 가구는 급격히 증가하고 있음(2010년 23.9% → 2019년 30.2%). 결혼·출산 중심의 생애 모델은 더 이상은 보편적인 가족의 형태는 아니며, 다양한 형태의 돌봄과 친밀성의 관계가 늘어나고 있음. 그러나 이러한 관계들(한부모, 조손, 재혼, 동거, 위탁, 1인 가구 등)은 제도권에서 인식되지 못하고 있음.

○ 「건강가정기본법」은 '한부모가족, 노인단독가정, 장애인가정, 미혼모가정, 공동생활가정, 자활공동체 등'을 '사회적 보호를 필요로 하는 가정'으로 분류하고 있는 바, 이들에 대한 지원 근거를 마련하고자 한 입법취지와 달리, '건강가정'과 대비되는 가정으로 개념을 도출시키는 문제가 있고, 사실혼, 동거, 돌봄가정 등 다양한 가족형태를 가족으로 보지 않아 차별적이라는 우려가 큼.

○ 한국성적소수자문화인권센터가 2021년 실시한 '성소수자 노후인식 조사' 결과에 따르면, 안정적 노후를 위한 입법과제를 묻는 질문에 「생활동반자법」(비혼 동거 커플) 제정과 「가족구성원 인정법」(폭넓고 자유로운 공동체) 제정이 25.2%로 가장 높았으며, 동성결혼

법제화 22.7%, 「차별금지법」 제정 13.7% 순으로 조사된 바 있음. 가족 다양성 증가를 반영하여 모든 가족이 차별 없이 존중받고 정책에서 배제되지 않는 여건을 만들 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2005년 「건강가정기본법」 시행 당시 '건강가정'이 '건강하지 않은 가정'이라는 상반된 개념을 도출시키는 문제가 있고 또 점점 증가하고 있는 다양한 가족 및 가정 형태를 수용할 필요가 있으므로 법률명과 가족 · 가정의 정의를 수정할 것을 권고
- 2021년 12월, 성소수자 가족 형태가 법에 충분히 반영하지 못하는 것에 의한 인권 문제를 해결하기 위하여 새로운 법률을 제정하고, 건강가정기본법을 개정할 것을 권고

○ 해외 사례

- 2020년 말 한국여성정책연구원이 펴낸 연구보고서에 의하면 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴 등을 포함해 가족 정책의 근거가 되는 기본법이나 우리 민법에 해당하는 법령에 가족 형태를 특정해서 가족을 정의하는 규정을 둔 나라는 찾아보기 어려움.

○ 요그야카르타 원칙

- 제1원칙. 모든 인간은 태어나면서 자유로우며 동등한 존엄성과 권리를 가진다. 다양한 성적 지향이나 성별정체성을 가진 인간 모두가 모든 인권을 완전하게 향유할 자격이 있다
- 제13원칙. 사회권규약과 자유권규약에 기반하여서 도출되는 성소수자의 사회보장과 관련한 당사국의 구체적 의무를 기술

○ 동성혼 관련 해외 사례

- 2001년 4월 네덜란드에서 최초로 인정 후, 2021년 12월 기준 대만을 포함해 전 세계 29개국에서 인정하고 있음. 스위스는 2022년 7월부터 동성혼이 인정될 예정임. OECD 국가의 20개국[70](56%)이 동성혼을 법제화함.

---

70) 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이스란드, 아일랜드, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국

3. 개선 방향

○ ‘건강가정’을 가치중립적인 ‘가족’이라는 용어로 수정

○ 민법상 가족의 정의와 범위에 비혼 동거 커플 등도 포함되도록 민법 제779조 개정 또는 삭제

○ 건강가정기본법 폐지 및 가족정책기본법 제정

○ 성소수자가 가족을 형성할 경우의 기본권 보장을 위하여 주거, 의료, 재산분할 등 공동체 생활 유지에 필요한 보호기능 등이 포함된 법률 제정

2. 군인

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 군대 내 구타와 가혹행위 근절을 위한 근본적 대책을 수립하고 인권상황을 수시로 점검할 것, 군대 내 인권보호 및 고충상담 시스템을 구축하고 외부 전문가와 연계할 것, 군인의 의료 접근권 확대, 군사법원의 공정성 및 전문성 확보 등 군사법제도의 지속적 개선, 여군 인권상황 개선 등을 권고한 바 있음.

○ 정부는 군장병 인권보호를 위해 병영문화개선, 군대 인권교육 활성화, 성폭력 피해 실태 점검, 엄중 처벌 및 피해자 지원 강화 등을 인권NAP에 포함시켰으나, 군사법제도나 고충상담 시스템 등에 대한 내용은 담지 않았음. 병영생활전문상담관 확대 등의 정책은 이행되었으나 군대 내 가혹행위를 근절하기 위한 노력이 계속되어야 할 것으로 보임. 무엇보다 권력형 성폭행 발생 및 2차 가해 등의 문제가 다수 발생하고 은폐되었던 것이 보고되었음. 이로 인해 그간 문제제기가 있었던 군사법원법 개정도 이루어졌으나 내부적 개선이 아닌 불미스러운 사건과 그로 인한 여론에 의해 추진된 측면이 있음.

제4차 권고의 배경

○ 수직적 구조에서 취약한 위치에 놓여 있는 장병·부사관, 관심병사 등의 인권보호 체계가 더욱 공고히 마련될 필요가 있음.

○ 성폭력 피해자에 대한 예방 및 지원 체계가 실질적으로 작동할 필요가 있음.

○ 이행이 미진했던 군인의 의료접근권이 개선될 필요가 있음.

핵심과제 30 군 인권보호체계 개선

1. 권고의 배경

○ 그동안 군대 내 폭력 · 가혹행위, 성폭력 등 인권침해 행위와 이로 인한 총기 사고, 사망 및 자살 사건 등은 연이어 발생해왔음. 또한, 그 과정에서 보호받지 못하는 각종 권리의 문제가 지속적으로 논란이 되었고, 군 특유의 폐쇄성으로 인해 군 내 권리구제 절차의 한계를 드러내기도 했음.

○ 군은 군인복무기본법 제정, 인권교육 시수 증가, 국방 헬프콜 및 군인 권 지킴이 시스템 운영 등 제도 개선을 시도하였지만, 2021년 성폭력 피해 부사관이 연이어 사망하는 사건이 발생하고, 그 과정에서 피해자들을 보호하기 위한 제도가 제대로 작동하지 않았다는 문제가 강하게 제기되었음.

○ 2016년부터 2020년까지 군 성범죄, 폭행, 가혹행위, 모욕 등의 입건 수는 증가하는 추세였고, 2021년에는 군 내 사망자 수도 증가하였음. 한편, 최근에는 군 내 상담 내용이 비물리적, 비신체적 피해 호소가 많아지고, 상담 요청자도 장교와 부사관 비중이 높아지는 등 신고, 상담 환경의 변화가 발생하고 있음.

○ 그러나 상담 인력의 확대에도 불구하고, 2020년 기준 성고충 전문상담관은 48명에 그치고, 격오지에 위치한 군 부대의 경우 접근성의 문제가 제시되고 있음. 또한, 상담 인력들 역시 군대 조직에 대한 이해도가 떨어지고 상담자 및 상담 내용에 대한 비밀 보장이 되지 않는 점 등 다양한 형태의 문제점이 여전히 지적되고 있음. 「국가인권위원회법」 개정에 따라 2022년부터 군인권보호관 제도가 시행되지만, 이와는 별개로 군 내 인권보호체계의 개선이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 군대 내 성폭력 및 육체적, 언어적 폭행 사건이 다수 발생하고, 그러한 사건 중 소수만이 기록되고 기소되는 것에 대해 우려를 표시함. 또한, 당사국은 군대 내 학대 혐의에 대해 온전하고 공정한 조사를 실시하고 인권침해 가해자가 재판에 회부되고 처벌받도록 해야 하며, 제기된 진정은 비밀 유지를 하여 처리하고, 피해자와 증인은 보복으로부터 보호되어야 한다고 밝힘.

○ 독일연방군(Buneswehr)

- 장병 인권보호를 위한 소원 수리제도는 크게 지휘계통, 대표 병사, 국방옴부즈만 등 3개의 계통으로 구분되어 있음. 모든 장병은 부당한 대우에 관해 지휘계통을 통해 보고할 수 있고, 특히, 부사관, 병사는 각 중대별로, 장교는 각 대대별로 동일 신분의 집단으로부터 민주적 투표를 통해 선출된 인원인 대표장병을 운용하며 이들을 통해 소원수리사항을 중간계통을 거치지 않고, 중대장에게 또는 대대장에게 직접 보고할 수 있음. 국방 옴부즈만은 독일하원 산하 국방위원회에서 임명하는 민간인으로 병교육훈련 시 중대장은 신병들에게 국방 옴부즈만 제도의 활용법 및 연락처에 대해 반드시 교육하도록 법으로 규정

3. 개선 방향

○ 여군 또는 성평등 고충처리, 피해자 지원만을 전담하는 담당관을 별도 운영

○ 상담자에 대한 비밀을 보장할 수 있도록 상담관의 업무수행 상 독립성을 보장하도록 지침에 반영

○ 인권침해 사례를 중심으로 인권침해 판단기준을 정립하고, 상담관에게 이를 정기적으로 교육하도록 교육 시간 확보

○ 장병, 간부들을 대상으로 군인권보호관 등 인권침해·구제 제도의 교육 및 홍보 활성화

○ 군 인권보호체계 이용시 신속한 구제를 위한 처리절차 개선

○ 외부기관을 통한 주기적인 장병 인권실태조사 실시와 인권향상계획 마련

○ 전문상담관은 전문성이 있는 자원을 선발하고, 상담관들에게 군대 문화에 대해 이해할 수 있는 교육 체계를 마련

핵심과제 31 장병 병영생활 보호제도 개선

1. 권고의 배경

○ 군복무 부적응은 당사자인 장병의 건강을 위협하고, 군복무에도 지대한 영향을 미칠 뿐 아니라, 사회적으로도 큰 손실을 가져올 수 있는 사안임. 군은 사고 유발 가능성, 자살 우려, 정신장애, 기타 개인적인 다양한 이유로 상담이 필요한 장병들에 대해 부대관리 훈령 제232조의2에 따라 '도움 및 배려가 필요한 장병'으로서 관리함. 이는 인권침해 논란에 따라 2015년 '보호·관심 병사'에서 용어를 변경한 것임.

○ 2020년 기준 5년간 현역 복무 부적합 판정을 받아 복무기간을 채우지 못하고 전역한 병사는 총 27,274명이고, 이 가운데 정신질환이나 군 복무 적응 곤란 등 심리적 요인으로 조기 전역한 병사는 21,349명(78%)인 것으로 알려짐. 통계상 3~4배를 웃도는 심리적 요인의 부적합자를 병역판정검사에서 발견하지 못하는 것도 문제이지만, 연간 수천 명이 입영 후 조기 전역하는 일이 반복되면서 군의 병력운용 및 해당 장병들의 삶에 큰 영향을 미치고 있음.

○ 일반적으로 복무 부적응 병사들은 특수한 군 환경에 입대하여, 적응하기 위해 노력하지만, 근원적인 문제를 가지고 있어 적응에 어려움을 겪거나, 명확한 원인이 없이 낯선 군 문화에 반감을 가지고 문제를 해결하지 못하는 경우가 빈번함. 이들은 내무실에서 겪는 강압적 환경으로 인한 위축감, 적응하려 노력하지만 미숙한 방법으로 실패, 이로 인한 고립 등을 겪으며, 정신적인 고통을 받거나, 전역하거나, 심한 경우 극단적인 선택을 하기도 함.

○ 복무 부적응 등 장병들의 정신 문제해결을 위해 국방부는 상담관의 확충, 군 정신보건센터의 추진 확대, 자살예방프로그램 운영 등의 조치를 하였으나, 향후 우리 사회 전체의 정신건강 문제가 심화되는 추세, 개인주의적 정체성이 분명한 세대가 군 환경에서 겪을 수 있는 갈등 등을 고려할 때, 지속적인 관심이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 미군

- 주로 해외 참전 장병을 중심으로 정신건강에 대한 심각성이 증가되고 있음. 특히 외상 후 스트레스장애(PTSD) 문제를 깨닫고 전투작전에 투입된 장병들이 귀국하면 군인들에게 정신건강 검진 프로그램을 실시함. 한편, 복무 부적응이나 정신건강을 위해 실시되고 있는 미군의 상담 체계는 의료적 시스템 내에서 시행되고 있으며, 이는 육군, 공군은 지휘계선에 포함되지 않으며, 해군만 지휘계선의 일부로 포함되어 있음.

3. 개선 방향

○ 지휘관과 간부, 분대장 등에 대한 '자살징후' 인지교육 정기 실시

○ 병영생활 전문 상담관 증원하여 각 군 대대급 부대 1명 이상 배치

○ 정신의학체계 내 자살위험 및 부적응 병사 관리, 치료 포섭 체계 마련

○ 군 조직 외부의 인간관계를 활용하여 부대원의 적응력을 높일 수 있도록, 휴가, 외출, 외박 등 출타 시 가정으로의 복귀기간 중 특이사항 발견시 전문 상담관을 통해 가족상담과 치료를 지원할 수 있도록 근거 규정 마련

○ 간부들을 대상으로 한 자살사고 예방 교육의 연계성을 유지하고, 전 장병에 대해 자살사고 예방 교육 실시

핵심과제 32 군내 성폭력 피해자 예방 및 지원체계 보강

1. 권고의 배경

○ 군은 엄격한 상명하복의 업무수행 방식, 계급·병과·신분·출신 등으로 얽힌 이해관계, 민간사회와는 유리된 생활 반경 등으로 권력 차에 의해 성폭력이 발생하기 쉬운 구조적 환경에 있음.

○ 국방 통계연보, 국정감사 자료 등에 따르면, 2018년~2020년(최근 3년)간 입건된 군 형사사건은 연평균 8,418건이며, 이중 성범죄는 연간 1,125건으로 전체 군 형사사건의 약 12.5% ~ 14.5% 수준임. 최근 3년간 군 징계 현황은 연 45,280건이며, 이 중 성폭력 관련은 연 1,232건으로 전체 징계 중 약 2.5% ~ 2.8% 수준임.

○ 2021년 군내 여군 성폭력 사고로 여군 간부가 사망하는 사건이 2차례 언론에 보도되었고, 군내 성폭력 조사, 피해자 지원체계에 심각한 문제를 드러냄. '국방 양성평등 지원에 관한 훈령'에 따르면, 성폭력 사건이 발생하면 양성평등업무계선으로 개요보고를 하고 양성평등 담당관은 피해자에게 성폭력 처리 절차 및 신고 방법 등을 안내하도록 되어 있음. 이때 신고자가 지휘계통에 따르지 아니하고 상급부대 신고 등을 하였다는 이유로 어떠한 불이익의 처분을 할 수 없다는 규정을 알려줘야 함.

○ 그러나 실제로는 성폭력 피해자도 신고를 받은 상관도 군인이기 때문에 엄격한 지휘 계통과 보고 체계에 익숙한 군인들은 원래 지휘계통 대로 보고를 진행하였고 지휘계통이 이를 은폐하려고 시도하였다는 정황, 군 수사기관이 성범죄 사건 처리에 미온적이라는 비판, 범죄 피해자가 오히려 조직으로부터 따돌림을 받게 되는 등 단계마다 문제점이 드러났으며, 96.8%라는 높은 성인지 교육 이수율[71]은 전혀 효과가 없었음만 확인할 수 있음.

---

71) 군 간부들은 「국방인사관리훈령」제140조에 따라, 성인지교육(성희롱·성매매·성폭력·가정폭력 예방교육, 양성평등 교육)을 매년 1회 이상 실시하고, 신규 임용자는 임용된 날로부터 2개월 이내 교육을 받음. 2021년도 교육 이수율은 육·해·공군 및 장교, 부사관, 군무원 등 전체적으로 96.8%로 전반적으로 높은 이수율을 보이고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제3,4,5차 보고서에 대한 고문방지위원회 최종견해(2017)

- 군내 성폭력 등 폭력 근절 조치 강화 및 즉각적이고 공정하며 철저한 수사보장 권고

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 군대 등에서의 성폭력 가해자에 대한 엄격한 처벌 권고, 가해자의 직무 복귀 방지 조치, 상담과 신고가 용이하도록 비밀보장 강화 권고

3. 개선 방향

○ 사관학교, 부사관학교 등 초급간부 양성 교육 과정에 인권교육을 정규 과목으로 편성하고 지휘관을 포함한 모든 군에 대해 성폭력 예방 및 인권교육이 사례 및 토론 등 실질적으로 이루어질 수 있도록 체계 마련

○ 대대장급 이상 지휘관은 부대 관리 시 인권적 측면에 대해 고민할 수 있도록 복무 중점 사항에 '인권증진' 항목을 추가하고, 이 항목에 '성폭력 사고예방 활동' 계획을 포함

○ 성희롱 성립 여부 판단에 있어 부대장의 재량권 일탈·남용을 예방하기 위해, 외부 민간 전문가가 참여하는 성희롱 고충심의위원회 자문 절차를 통해 판단하는 방법 등으로 「부대관리훈령」 제246조를 개정

○ 성폭력 피해자에 대한 비밀유지의무 위반 행위에 대한 징계 양정을「군인·군무원 징계업무 처리 훈령」[별표3]에 별도로 규정

○ 성폭력 피해자의 신상보호를 위해 청원휴가 복귀 시점과 정기인사 시기를 일치시킬 수 있도록 2차 피해 방지를 위해 성폭력 발생 시 사용 가능한 청원휴가를 최대 180일까지 확대

○ 신속하고 투명한 사고 조사 및 사고 처리 시스템 개선

핵심과제 33 군인의 의료접근권 개선

1. 권고의 배경

○ 군대는 전쟁 상황이 발생하였을 때를 대비하여 의료 영역에서 독자적인 체계를 구축하고 있음. 그러나 병사가 제대 직후 위암으로 사망한 사건(2006년), 훈련병이 뇌수막염에 걸렸으나 적시 진료를 받지 못하여 사망한 사건(2011년) 등의 발생으로 이러한 특수성이 오히려 사각지대가 되어 일반사회에서는 상상하기 어려운 건강권 침해가 되는 것을 우리 사회는 목격하였음.

○ 인권위 실태조사(2020)에 따르면, 설문조자 대상자 중 '아플 때 원하는 의료서비스를 받지 못했다'라고 답한 사람은 24.8%로 2014년도, 2015년도의 군 건강조사 자료를 사용하여 분석한 선행연구의 결과와 비슷한 수치임. 병사의 의료 미충족 경험률은 일반 국민의 미충족 의료 경험률의 2~3배에 달함. 일반 국민의 의료 서비스 접근성을 저해하는 가장 주요한 요인이 경제적 부담임에 반해, 군에서는 경제적 부담보다는 접근성, 가용성, 수용성이 의료서비스 이용 접근을 방해하는 주요 요인임.

○ 국방부 역시 군의 의료체계를 개선하기 위한 다양한 노력을 기울여 왔음. 그러나, 군 부대의 의료서비스는 대다수의 환자가 20대 남성으로 경증 환자 비율이 압도적으로 높다는 점에서 민간 의료서비스와 상이한 양상을 보임에도, 대대 의무실에서부터 국군수도병원까지 진료 단계별로 갖추어야 할 의료 역량이 민간 의료서비스에 비하여 턱없이 부족하고, 숙련된 의료인력이 부족하며, 대대 및 연대의무실, 사단의무대는 모두 일선 부대 소속으로 군 의료체계 밖의 비의료인인 부대장에 의해 관리 및 운영되는 문제점을 노출하고 있음.

○ 복무 중 발생한 질병, 또는 부상 등에 대하여 전역 이후에도 국가가 책임지고 의료서비스를 제공하여야 한다는 사회적 요구에 비해 실제 많은 장병들이 복무 중 발생한 질병, 또는 부상에 대해 의료서비스는 물론, 보상도 제대로 받지 못하며 지속적 의료서비스를 받는 데에 애로를 호소하는 현실을 파악하고, 관련 제도를 개선하거나 새로운 보상체계를 고민해야 함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 미국, 독일, 이스라엘, 칠레 등 해외 군 의료체계 실태

- 대체로 군 의료의 전문성을 고려하여 의무관련 지휘체계가 해당 특기장을 중심으로 통합
- 의료시설의 부대 근접성 혹은 의료기관 접근성도 강화 필요성
- 예방적 차원 및 군의 전투력 유지를 위해 '건강증진 및 관리' 강조
- 코로나19와 같은 전염병 대응 표준이나 공중보건위기 상황도 고려 필요

○ 미국의 사례

- 미군의 의료관리체계의 가장 큰 목표는 미국 본토 및 세계 각국에서 활동 중인 현역 군인이 임무를 수행하는 동안 적절한 건강 상태를 유지하는 데 있음. 현역 군인 이외에도 군무원, 퇴역 군인, 군인 가족들에 이르는 넓은 수혜 대상자들에게 단순 진료 서비스 제공부터 각종 시술과 수술에 이르기까지 대상의 지속적인 건강 유지를 위한 모든 보건의료서비스를 제공함을 목표로 함.

3. 개선 방향

○ 아플 때 아프다고 말할 수 있는 부대 분위기를 조성하는 것을 목표로 전 장병, 간부 대상 건강권 교육 강화

○ 장병 의료서비스를 이용에 가장 큰 문제가 되는 것은 교대 근무를 하는 장병, 이병이나 일병이 의료서비스를 이용할 경우 주변 인력들의 업무 부담이 증가하기 때문임. 이를 고려하여 진료 및 치료에 따른 업무 공백 발생 시 업무 대체 방안 마련 및 적용

○ 장병 중심 의료인력 수급 정책에서 벗어나 적극적인 군 의료인력 수급 정책을 장기복무 의료인력 중심으로 전환

○ 군 의료서비스 접근성 강화를 위해 원격진료 강화, 군 의료기관 후송버스 증차

○ 대체 인력의 수급이 원활한 부대로 배치, 진료 과정에서 필요한 행정 절차를 간소화 하거나 혹은 면제 등 만성 질환자에 대한 맞춤형 관리 대책 강화

○ 병원급 군 의료기관의 민간 개방 시범사업 시행

○ '장병 미충족 의료 경험 비율'에 대한 정례 조사를 매년 실시하여 조사 결과를 외부에 공표

○ 「군인재해보상법」 상 공무상 재해 판단 시, 정신질환을 비롯하여 전역자의 질병, 부상의 원인이 된 사실이 군복무 기간 중에 존재하는 경우 원칙적으로 복무 관련성을 추정하도록 하는 규정 마련

3. 난민

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 난민 심사 과정에서의 공정성과 전문성을 강화하기 위해 난민 전담부서 강화, 난민인정위원회의 실효성 제고, 공정한 심사기준 수립, 심사 시간 단축을 위한 인력 확충 등을 권고하였음. 또한 난민 인정자 등의 사회 적응 정책을 실시하고, 인도적 체류 허가자의 인정 기준 수립 및 가족결합 권리를 보장하며 폭력이나 학대 난민의 심리적·신체적 치유 지원 등을 권고함.

○ 정부는 인권NAP에 난민 심사 인프라 확충 및 신속한 난민인정 심사절차 진행을 과제에 포함하고, 난민 특성에 맞는 사회통합 프로그램을 개발하겠다는 과제를 포함시킨 바 있음. 정부는 난민(전문)통역인 제도를 정비하고 난민위원회 구성과 운영을 개선한 바 있으나 여전히 법·제도 등의 제도 정비는 이루어지지 않고 있으며, 정착 지원에 대한 계획도 이행 실적도 매우 미흡한 실정임.

제4차 권고의 배경

○ 우리나라는 난민 심사 과정에서 발생하는 여러 가지 문제점들로 인해 낮은 난민 인정률, 적법절차에 대한 문제 등이 지속해서 제기되고 있음. 이에 난민심사 과정에서의 공정성, 독립성 및 전문성을 확보하여 심사 절차를 개선하고 강화할 필요가 있음.

○ 또한 정부에서 3차에서는 담지 못했던 난민 인정자와 인도적 체류자에 대한 정착 지원 지도를 이번 4차에는 포함시키고 전반적으로 난민신청자의 처우를 개선할 필요가 있음.

핵심과제 34 난민 심사 과정의 공정성 강화

1. 권고의 배경

○ 한 해 난민 신청자 수는 2010년대 크게 증가하였으나 난민심사 인정자 수는 연간 약 100명 내외로 매우 낮은 비율임. 난민 관련 인권단체들은 그동안 낮은 난민인정률과 관련해 출입국관리 당국이나 법원에서 난민 정의를 너무 협소하게 해석하고 그 입증 정도를 너무 높게 설정하는 문제를 제기해왔음.

구분	계	'94-'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
신청자	71,042	5,069	1,574	2,896	5,711	7,541	9,942	16,173	15,452	6,684
인정자	1,091	324	57	94	105	98	121	144	79	69
인도적 체류 허가자	2,370	171	6	533	198	252	316	508	231	155

< 난민인정 형태별 현황 (단위 : 명) >

구 분	난민인정자	법무부 심사			행정소송
		난민심사	이의신청	재정착	
2020년말	1,091	633	182	166	110

○ 난민인정률이 매우 낮은 반면 2014년 이후부터 인도적 체류자 수가 급증함. 인도적 체류 지위를 받은 사람은 1994년부터 10년간 194명에 불과했는데, 2014년 이후 3년간 979명이 인도적 체류 지위를 받았음. 이는 출입국관리 당국이 시리아 난민에게 일괄적으로 인도적 체류 지위를 부여했기 때문임. 난민인정절차를 거치지 않고 실제 협약상 난민에 해당하더라도 인도적 체류 지위를 부여하여 그 처우에 있어서는 단지 '체류'만을 허용하는 수준이라는 우려도 있음.

○ 이와 같은 낮은 난민 인정률의 이유는 출입국항에서 난민을 신청하는 경우, 난민인정심사 이전에 회부 여부 결정심사를 받아야하고, 난민신청자가 1차 심사에서 불인정 통지에 대해 이의신청을 하였을 경우 이 업무를 수행하는 난민위원회가 난민신청자에 대한 청문 절차 없이 서류 심사로만 진행하고, 한번 처리할때마다 처리하는 사건 수도 많아 실질적으로 제 기능을 하지 못하는 경우가 있음. 또한, 취약한 지위의 난민신청자가 난민심사 불인정에 대한 행정소송을 진행하고자 하여도 통역비 등 소송비용을 감당하기 어려워 소송을 포기하는 경우도 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 여전히 난민인정률이 극도로 낮은 점, 난민불인정 결정이 오직 한국어와 영어, 단 두 언어로만 통지되며 그 결정에 이의신청하기 위한 절차에 대한 포괄적 정보가 제공되지 않는 점, 난민인정심사 면접이 비전문적으로 수행되었다는 보고 등에 대해 우려를 표시
- 난민인정심사 절차 전 과정에서 전문적이고 능력있는 인력의 지원을 받고, 그들이 이해할 수 있는 언어로 동 과정에 대한 명확한 정보에 접근할 수 있도록 보장할 것, 난민신청자들을 상대하는 출입국 담당 공무원 및 통역인에 대한 인권 교육을 지속 실시 및 강화할 것 등을 권고

3. 개선 방향

○ 단기적으로 난민위원회를 상설화하면서 민간 위원의 비율을 높이고, 난민위원회 위원장도 민간위원이 임명될 수 있도록 개선하고, 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 별도의 기관 설치

○ 난민법 시행령 제5조에 따른 난민인정심사 회부 결정 시 불회부 사유는 명백히 난민이 아닌 경우 등을 제외하고 난민인정심사에 회부하도록 관련 법령 개정

○ 난민심사관 1인당 적정 사건 수와 관련한 내부 지침을 마련하고, 난민심사관 증원을 통해 신속·공정한 난민 심사 운영

○ 출입국항의 난민신청자, 구금 중인 난민신청자, 폭행 피해를 받은 난민신청자 등 특히 취약한 난민신청자에 대한 법률 지원 방안 강구

○ 난민신청서 작성과정에서 전문인 조력 지원할 수 있는 근거 규정 마련

핵심과제 35 난민 인정자와 인도적 체류자 정착 지원 강화

1. 권고의 배경

○ 한국은 1992년에 난민협약과 난민의정서에 가입하였음. 난민협약은 기본적으로 난민에게 내국인과 동일한 처우 또는 최소한 외국인 가운데 유리한 처우를 보장하여 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 할 것을 지향하고 있음. 난민에 관한 국내법인 「난민법」도 난민인정자의 경우 난민협약에 따른 처우를 받도록 규정하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립과 시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음.

○ 그러나 「난민법」에서 사회보장에 관해 대한민국 국민과 동등한 처우를 규정하고 있어도 각각의 법령이나 관련 부처의 지침은 '외국인'에 대한 차등적인 규정을 두고 있어 난민인정자라 할지라도 '난민법'에 명시된 처우를 받지 못하는 것이 현실임.

○ 한편, 난민인정을 받지못한 자 중에서도 특히 인도적 측면에서 필요한 경우 체류를 허가하는 사람을 '인도적 체류자'라고 함. 인도적 체류자는 난민협약상 보호대상자는 아니지만 송환 시 박해 등 심각한 위해를 입을 위험이 있어 송환이 불가하다고 국가가 판단하여 체류를 허가한 사람들로 기타(G-1) 체류자격이 부여되고 매년 1년의 범위 내에서 이를 연장할 수 있고, 별도의 사업 지정 없이 체류자격 외 활동 허가를 받아 취업할 수 있음.

○ 인도적 체류허가 사유가 종료될 때까지 국내에 체류가 가능하지만, 상당 기간 국내 체류가 예상됨에도, 취업 허가와 건강보험 지역 가입 외 난민인정자에 준하는 사회보장은 적용받지 못함. 이에 인도적체류자의 안정적 체류를 기대하기 어렵고, 배우자 및 미성년 자녀 등 가족 구성원과 함께 할 수 있는 가족결합권 또한 보장되지 않음.

○ 반면 난민신청자가 받는 기타(G-1) 체류자격은 원칙적으로 취업이 금지되어 있음. 「난민법」 시행 이전에는 1년, 시행 이후에는 6개월이 지난 후부터 체류자격 외 활동허가를 받아 취업을 할 수 있음. 난민신청자에게는 난민신청 후 6개월 간 취업이 금지되는 대신 그동안

법무부에 생계비 지원을 신청할 수 있지만, 전체 난민신청자 중 약 3% 내외인 300~400명만이 실제 생계비 지원을 받고 있고 지급 기간은 평균 3개월에 불과함. 이는 난민신청자들이 생계비 지원에 대한 정보를 뒤늦게 알게 되어 신청 시기를 놓치게 되는 경우가 많거나 생계비지원자 선정 기준이 투명하게 공개되어 있지 않고 선정되지 못했을 때 불복절차도 없는 점에서 비롯된다고 보임. 생계비를 지원받는다 하더라도 그 금액이 적고 지급 절차도 많은 기간이 소요됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 난민협약

- 기본적으로 난민에게 내국인과 동일한 처우 또는 최소한 외국인 가운데 유리한 처우를 보장하여 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 할 것을 지향하고 있음.
- 난민들에게 배급(제20조), 공적 구호(제23조), 노동법과 사회보장(제24조 제1항) 등에서 내국인과 동일한 대우를 받도록 하고 있음.
- 직업선택에 있어서는 외국인 중 가장 유리한 대우(제19조 제1항), 자영업 및 자유업 등에서는 외국인 가운데 유리한 대우를 받을 수 있도록 정하고 있음(제18조, 제19조 제1항).

3. 개선 방향

○ 난민인정자에게 실질적으로 사회보장서비스가 적용되도록 관련 법령을 재정비

○ 인도적체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 「난민법」등 관련 법령을 개정하고, 관련 법령의 개정 전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업허가요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등 개정

○ 노동 능력이 없는 취약계층이나 부상, 질병으로 생계유지활동을 할 수 없는 등 긴급한 구제의 필요성이 있는 난민신청자의 경우 생계비 지원 강화

4. 이주민

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 이주노동자에 대한 광범위한 정책 개선, 이주노동자와 그 가족에 대한 사회보장, 여성폭력피해자 지원 강화 및 이주여성의 인신매매 등 인권침해와 관련하여 정부에 권고한 바 있음.

○ 정부는 고용허가제 대상 노동자의 노동조건 개선, 외국인 노동자 고용 사업주에 대한 지도·감독 강화, 이주민의 한국 적응과 정착을 돕고, 다문화 가족에 대한 지원과 외국인 성매매 피해자 및 이주 배경 여성의 성폭력과 가정폭력 예방 및 구제 등을 인권NAP에 포함시킨 바 있음. 그러나 고용허가제의 가장 큰 문제점으로 지적되는 사업장 이동 관련한 사항은 포함되지 않으며, 출입국 업무 상담 혹은 정착 지원과 같은 상담을 제공하고 있어도 이에 대한 체감도는 떨어지는 것으로 나타나고 있음. 또한 이주민의 정의가 제한적이고 피부에 와닿는 이주 배경 아동 지원에 대한 지적이 있음.

제4차 권고의 배경

○ 그동안 이주민의 건강권에 대해서는 산업재해 외에는 부각이 되지 않았으나 실제 건강이 삶의 다른 영역에 미치는 영향을 고려할 때 이주민의 건강이 보호되도록 하는 정책을 펼칠 필요가 있음.

○ 우리나라 중소기업, 농어촌 등의 인력난을 해소하기 위해 고용허가제를 통해 이주노동자를 활용하고 있는 만큼, 기본적 노동권을 보장하기 위한 제도와 정책, 노동조건 등을 펼쳐야 함. 무엇보다 이주노동자의 고용허가제를 개선하고, 임금체불나 산재 등의 위협에서도 보호해야 함.

○ 또한 이주노동자가 아닌 우리나라에 거주하고 있는 이주 배경의 가족들을 위한 법제도를 정비할 필요가 있으며, 인신매매 피해자들에 대한 보호를 강화하고, 이주 아동의 아동권을 보호할 필요가 있음.

핵심과제 36 이주민 보건의료 서비스 보장 강화

1. 권고의 배경

○ 건강은 그 자체로 중요할 뿐 아니라 삶의 다른 영역에도 미친다는 점 때문에 그 중요성이 강조되었음. 그러므로 건강권은 넓은 의미에서 보건의료 서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 차별 금지와 같은 건강의 사회적 결정 요인들을 모두 포함하고 있다고 볼 수 있음.

○ 그러나 이주노동자의 건강권은 그동안 산업재해 문제에만 초점이 맞추어진 경향이 있음. 그러나 이주노동자는 단순히 고된 노동환경으로 인한 산재 위험뿐만 아니라 낯선 환경에 이주하여 적응하는 과정에서 여러 스트레스를 겪기도 하고 일상생활에서 작고 큰 사건 사고를 당하기도 함. 그러나 의료서비스에 여러 이유로 접근하기 어려워 병을 키우는 경우도 많음.

○ 2019년 7월 국민건강보험법 시행규칙 개정으로 체류자격에 따라 6개월 이상 체류한 외국인은 지역가입자 당연적용 대상이 되었음. 그러나 이주민의 지역건강보험가입을 의무화하면서 경제적 능력과 무관하게 내·외국인 전체 가입자의 평균 보험료부과로 인해 보험료 부담이 크게 증가한 것으로 나타났음.

○ 그러나 체류자격과 연계된 체납 제재 등으로 체납 시 보험급여가 즉시 중단되고 체류 연장에도 불이익이 있어 건강보험과 전혀 관련이 없는 체류 허가를 건강보험료 체납과 연계시킨다는 점에서 부당결부금지원칙의 위반이라는 비판도 받고 있음.

○ 또 다른 문제로 내국인은 세대주의 직계존비속, 미혼인 형제자매 등 폭넓게 동일 세대로 인정하는 것에 비해, 이주민은 원칙적으로 개인을 하나의 세대로 보고 보험료를 산정하고 예외적으로 세대주의 배우자와 19세 미만의 자녀를 동일 세대 구성원으로 인정하고 있음.

○ 한편, 2020~21년 코로나19 감염병 유행 상황에서 국내 거주 이주민은 공적마스크, 재난지원금 등의 제도와 정책에서 배제되거나, 언어나 사회·문화적 장벽으로 코로나19 예방을 위한 정보 습득 등 여러 분야에서 어려움을 느꼈다는 보고가 확인되기도 하였음.

○ 이주노동자 등 이주민도 한국사회의 구성원으로 산업 경제에 대한 기여도, 사회보험료 납부에 대한 기여도 등을 고려하여 보건의료 서비스에서 배제되거나 차별받지 않도록 할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 사회권위원회 일반논평 14호

- 건강권은 충분히 이용할 수 있는 시설 및 서비스가 있는지(availability), 모든 사람이 차별 없이 이러한 서비스나 상품에 대해 물리적·경제적 접근성과 건강 관련 정보의 접근성이 보장되는지(accessibility), 의료 윤리 존중 및 문화적 적절성(acceptability), 질적 우수성(quality)과 같은 요소들을 포함함.

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 이주노동자의 노동권 및 사회보장권이 보호되고 존중되도록 보장할 것을 촉구

○ 대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 국내에 거주하는 모든 사람이 국적과 무관하게 기본적인 사회적 지원을 받을 수 있도록 보장하기 위해 사회보장정책을 재검토

○ 2018년 이주 글로벌콤팩트

- 보건 서비스에 있어 이주민에 대해 저렴하고 비차별적인 접근, 의사소통의 장벽 해소, 의료 관계자의 문화인지적 역량 강화, 지역의 보건 서비스 정책과 계획에 통합 등을 도입 조치로 제시함. 체류자격과 관계없이 모든 이주민이 기본서비스에 대한 안전한 접근을 통해 인권을 행사할 수 있도록 보장할 것을 요구함.

3. 개선 방향

○ 이주민에 대해서만 체납 시 보험급여가 즉시 중단되고 체류 연장에도 불이익을 주는 제도 개선

○ 이주민의 건강보험 지역가입 건강보험료 산정 방식 개선

○ 취약계층 이주민에게 체류자격에 상관없이 의료보장제도에 접근할 권리 보장

○ '세대 합가'(배우자와 미성년자녀만 세대 합가해주는 문제) 제한 문제 개선

○ 감염병 유행상황에서 이주민이 위기대응 및 지원체계에서 배제되거나 차별받지 않도록 다국어 지원, 물적 자원 지원 등 시스템 구축

핵심과제 37 이주노동자 고용허가제 개선

1. 권고의 배경

○ 고용허가제는 2004년 실시 이래 20여 년이 되어가고 있는 이주 노동자 대상 고용제도임. 정부의 '이민자 체류실태 및 고용조사'에 따르면 취업자는 80만 명 이상인데 이 가운데 고용허가제 노동자는 약 23만 명 정도로 30%에 이름. 고용허가제는 인력난을 겪는 중소기업에서 노동력을 얻을 수 있는 장점이 있지만, 현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외고법')은 원칙적으로 이주노동자의 퇴사, 이직 등 사업장 변경을 금지하고 아주 예외적인 경우[72]에만 허용하여 인권 침해의 소지가 크다는 지적이 있어왔음.

○ 고용노동부는 고용허가제가 사용자와의 근로계약을 전제로 이주노동자에게 비자가 발급되는 것이라 사업장 변경 제한이 불가피하다는 입장임. 헌법재판소 또한 불법체류자가 급격히 늘어나 이주노동자의 효율적 관리가 필요하다는 이유로 사업장 변경의 원칙적 금지가 헌법에 위배되지 않는다는 결정[73]을 낸 바 있지만 국제기준에 따르면 사업장 변경 제한은 충분히 노동자의 기본권 침해로 볼 수 있음. 유엔의 9대 핵심 인권 협약 중 하나인 이주노동자권리협약 그리고 ILO는 사업장 이동의 자유가 이주노동자의 기본권의 하나이며 이를 제한하더라도 일정기간 계속 고용한 이주노동자에게 이동의 자유를 보장해야 한다고 명시하고 있음.

○ 2021년 4월 캄보디아 출신 이주노동자의 비닐하우스 내 컨테이너 숙소 사망 사건을 계기로 고용노동부 고시를 통해 외국인노동자 책임이 아닌 사유를 확대하고 특히 사용자 외에 직장 동료, 사업주의 배우자 또는 직계 존·비속으로부터 성폭행 피해를 받은 경우에도 긴급 사업장 변경(3일 이내 사업장 변경)이 가능하고, 일반사업장의 변경인 경우에도 한 달 이내 사업장 변경을 할 수 있도록 개선된 바 있음.

---

72) 외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경사유(고용노동부고시 제2021-30호, 2021. 4. 1. 일부개정)

73) 2020헌마395

○ 그러나 사업장 변경은 개선되어야 할 문제가 아니라 폐지되어야 할 사항임. 부당하고 불리한 처우에 대해 노동자가 취할 수 있는 가장 소극적인 방어수단은 일을 그만두는 것인데 사업장 변경 금지가 원칙인 이상 노동자의 사용자에 대한 종속성이 발생하고 이로 인해 국제인권에서 금하는 본인 의사에 반하는 노동이 이루어진다는 문제가 발생하기 때문임.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 인종차별특별보고관의 대한민국 국가 방문 관련 보고서[74](2015)

- 사업장 변경 횟수제한을 폐지하여 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 고용변동 신고서를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 할 것을 권고

○ 대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 한국이 고용허가제와 이주노동자에 적용되는 여타 법령을 개정함으로써 a)가족결합을 용이하게 하고 b) 사업장 변경 금지를 폐지하고 c) 체류할 수 있는 최장기간 연장 등을 권고

○ 이주노동자권리협약

- 제52조 이주노동자는 고용국에서 보수활동을 자유로이 선택하는 권리를 가지며, 기간을 정해서 외국인을 취업시키는 고용국은 고용기간 2년을 초과하는 외국인의 자유이동을 제한할 수 없다고 규정함.

○ ILO 이주노동자보충협약(제143호)

- 2년 이상 일한 이주노동자에게 사업장 이동의 자유 보장을 규정

3. 개선 방향

○ 고용허가제의 사업장 변경 제한을 점진적으로 개선·폐지하여 사업장 변경의 자유 보장

○ 이주노동자의 구직활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 구인사업장 명단을 충분히 제공

74) A/HRC/29/46/Add.1

핵심과제 38 이주노동자 노동권 보호 체계 강화

1. 권고의 배경

○ 이주노동자는 임금체불, 산업재해 노출, 열악한 주거환경 등 총체적 인권침해 상황에 놓여 있음. 체불임금은 2019년부터 한 해 1천2백억을 초과했으며, 코로나 시기에 이주노동자 숫자는 줄었는데 체불임금은 오히려 증가하였음. 이주노동자에게 임금을 주지 않기 위해 사업주가 고의로 출입국이나 경찰에 신고하는 경우도 종종 보고되고 있음.

○ 이주노동자는 전체 노동인구의 4% 정도임에도 사망을 포함한 총 산업재해자 수의 약 7%에 해당[75]함. 산재사고 사망률은 12%가 넘어 내국인노동자의 3배에 달하고 연평균 118명[76]의 이주노동자가 산재로 사망하였음. 이주노동자의 산재 발생이 높은 이유로 열악한 작업환경, 안전장치나 보호장비 미구비, 장시간 노동으로 인한 피로 그리고 언어의 장벽 등이 꼽힘.

○ 또한 많은 이주노동자가 산재 발생 이후 적절한 치료와 휴식을 취하기보다는 산재로 인해 해고, 미등록노동자의 경우는 강제퇴거를 염려함. 산재 피해가 외견상 드러나지 않는 재해의 경우 그 특성상 산재로 인정받지 못하거나 본국 귀국 이후에 피해가 드러나기도 함. 그러나 이주노동자의 산재 발생을 줄이기 위한 종합적 대책은 없으며 고용허가제로 이주노동자를 채용하는 사업장의 경우 사망재해가 아닌 이상은 산재 발생으로 인한 벌점은 없음.

○ 한편 2020년 말 기준 전체 선원의 44%를 차지하는 이주노동자 선원[77]에 대한 의존도가 높아지는 가운데, 20톤 이상 연근해어선과 원양어선의 선원 이주노동자는 노동시간 상한

---

75) 2018~2020년 기준

76) 고용노동부에 따르면 사망자수는 2017년 107명, 2018년 136명, 2019년 129명, 2020년 118명, 2021년 102명 등으로 지난 5년간 연평균 118명임

77) <2021년 선원통계연보>에 따르면 2020년 말 기준 어선과 상선 등에 고용된 선원은 총 60,340명으로 이들 중 선원으로 일하고 있는 이주노동자는 전체 선원의 44%인 26,775명임. 이주노동자 선원은 전년 대비 444명 증가한 반면 한국인 선원은 매년 빠르게 감소하고 있어 이주노동자에 대한 의존도는 더 높아질 것으로 예상됨

기준이 없어 장시간 노동에 시달리는데 임금은 한국인 선원에 비해 현저히 낮을 뿐만 아니라 빈번한 임금체불, 욕설·폭행·신분증 압수 등 인권침해와 식수 제공 및 화장실·욕실 등 생활공간 사용 등에 있어 차별 등이 발생하는 등 매우 열악한 상황에 놓여있음.

○ 열악한 주거환경은 2020년 말 캄보디아 노동자가 비닐하우스 내 숙소에서 사망한 사건을 계기로 커다란 문제로 사회적으로 제기되었음. 이에 정부에서 대책을 만들었지만, 여전히 임시 건물 숙소가 금지되지 않고 있으며 사업주가 이주노동자 통상임금의 8~20%를 월급에서 사전 공제하게 하는 '숙식비 징수지침'이 그대로 유지되고 있음.

○ 문제는 이주노동자 고용사업장의 산업안전보건법 위반 건수는 매년 약 6천여 건에 이르는데도 고용 허가를 취소당하는 경우가 매우 드물고, 외국인 노동자 고용사업장에 대한 관리 감독은 전체 사업장의 6%에 불과[78]하여 대다수 외국인고용사업장은 지도·감독의 사각지대에 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 이주 글로벌콤팩트(2018년)

- 모든 종류의 착취 및 강제노동 등을 방지하도록 근로감독관과 당국이 고용주 등을 모니터링할 수 있는 역량을 강화하여 공정하고 윤리적인 채용과 양질의 일자리 관련 제도와 정책을 집행·강화할 것
- 이주노동자에게 정당하고 우호적인 노동환경에 관한 권리, 도달가능한 가장 높은 수준의 신체적 정신적 건강에 관한 권리 등 모든 노동자에게 적용되는 동일한 노동권과 보호조치를 제공할 것
- 계약서 조항, 채용과 고용에 관한 규제, 노동자의 권리와 의무, 효과적인 구제 및 보상 메커니즘에 접근하는 방법에 관한 사항을 노동자가 이해할 수 있는 언어로 알려주도록 고용주, 이주노동자 단체 및 노동조합을 포함한 이해관계자들이 파트너십을 구축할 것

78) 2020년 고용노동부 자료

○ 사회권위원회 일반논평 4호 적절한 주거에 대한 권리

- 주거권은 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 권리로 해석되며, 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 함.

3. 개선 방향

○ 임금체불 사업주에 대해 고용허가 금지 및 처벌 강화

○ 미등록 이주노동자가 강제퇴거 위협 없이 체불임금 등 구제받을 수 있도록 노동청 진정 사건을 출입국관리법의 '통보의무 면제' 범위에 포함되도록 개선

○ 산재 가입이 적용되지 않는 5인 미만 농어업 사업장 노동자도 대지급금(구 소액체당금)을 신청할 수 있도록 제도 개선

○ 이주노동자가 고용되는 영세 사업장에 대한 안전진단과 개선 지원정책 확대

○ 신규 입국 이주노동자들에 대해 1년 이내에 현장 상황에 맞게 모국어로 교육을 하여 위험 대응 역량 강화, 사업주 교육 및 근로감독 강화

○ 농어업, 5인 미만 기업 이주노동자 등 사각지대 이주노동자의 산재보험 등 사회보험 가입률 제고

○ 선원 이주노동자의 휴식시간 기준과 합리적인 근로조건을 법률을 통해 보장하며 '선원 최저임금 고시'에 차별적 조항을 삭제할 것

○ 임시가건물(컨테이너, 비닐하우스, 조립식패널, 작업장부속 방 등) 숙소 제공 금지 및 기숙사 환경 기준 강화, 공공기숙사 건립 확대

○ '외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침'(숙식비 징수지침) 폐지하고 숙식비 사전공제 규제

○ 정부와 지자체의 지원사업으로 '이주노동자 공공기숙사' 건립 사업 확대

○ 외국인 노동자 보장을 위한 법률 상담 등 지원체계 강화

핵심과제 39 다문화가족지원법 개정

1. 권고의 배경

○ 통계청이 '2020년 다문화 인구동태 통계'를 보면, 부모 한쪽이 외국인·귀화자거나 부모 모두가 귀화자인 다문화 가정의 출생아 수가 1만6,421명으로 전체 출생아 가운데 차지하는 비중은 2015년(4.5%)부터 꾸준히 올라 지난해 처음으로 6%에 이르렀음. 다문화 혼인의 유형은 한국인 남성과 외국인 여성의 결혼이 전체의 66.4%로 가장 많고, 한국인 여성과 외국인 남성의 결혼은 18.7%, 부부 모두 또는 어느 한쪽이 귀화자인 경우는 14.9%였음.

○ 「다문화가족지원법」은 '다문화가족'으로 결혼이민자와 대한민국 국민으로 이루어진 가족, 국적법(제3조 및 제4조)에 따른 인지·귀화로 대한민국 국적을 취득한 자와 대한민국 국민으로 이루어진 가족을 규정함. 2020년 통계청 자료에 의하면 전국적으로 36만 7,775가구, 가구원으로는 109만여 명의 다문화 가족이 존재하는 것으로 알려짐. 이들 다문화 가족은 전체 가구 대비 1.76%에 불과하지만 점차 그 수가 증가하고 있고 결혼 과정에서의 인권 침해 문제, 결혼과 입국 이후 생활에서 가족 갈등과 자녀의 성장환경의 문제, 다문화가족 구성원 특히 남편의 연령 상승으로 인한 노후 대책, 결혼이민자들의 취업 욕구 증대, 학령기 자녀들의 학교부적응 문제, 한국인과 결혼 이전 본국 거주 자녀의 입국, 이혼과 사별로 인한 개별가족의 문제 등 새로운 문제가 제기되고 있어 정책적으로 매우 중요함.

○ 우리나라의 경우 2021년 한국여성정책연구원이 실시한 국민다문화수용성 조사연구결과를 보면 "다른 인종·사람, 외국인노동자·이민자를 이웃으로 삼고 싶지 않다"는 비율이 다른 나라들에 비해 높은 것으로 나타나고 있음. 다른 인종·사람, 외국인노동자·이민자의 비선호 비율이 각각 28.2%, 29.4%로 나타났는데, 미국의 5.6%, 13.7%, 독일의 14.8%, 21.5%, 호주의 5.0%, 10.6%, 일본의 22.3%,36.3% 등에 비해 높은 편임.

○ 여성가족부는 2018년 '제3차 다문화가족 정책 기본계획'을 발표하고, 다문화가족지원법에 따라 다문화가족의 안정적 생활지원을 위한 정책 수립, 시행하고 있음. 그러나, 여러 중앙부처간의 중복된 업무 및 중복된 예산 문제는 별론으로 하고, 다문화가족지원법은 결혼이민자와 다문화가족을 보호하기 위한 법규범으로 외국인주민의 절반을 구성하는 외국인 노동자, 외국국적 동포, 난민에 대한 지원은 배제하고 있음. 그러나 결혼이민자 가족 외의 구성원도 인구감소시대의 주요한 사회구성원이라는 점에서 이민정책의 큰 틀 속에서 이들에 대한 지원을 강화하는 것이 필요함.

○ 한편, 다문화가족지원법이 제정될 당시 '다문화'라는 용어는 '혼혈'을 대체하는 용어로 우리나라 사회에 '정치적으로 올바른' 의미로 받아졌지만, 지금은 '우리나라보다 경제적 지위가 열악한 아시아 나라의 이주민을 비하'하는 의미로 사용되고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 국민기초생활보장제도가 대한민국 국민과 혼인 중인 외국인('결혼이민자')이 임신 중이거나, 자녀를 양육하거나 (대한민국 국적의) 배우자의 가족 구성원을 부양하는 경우에만 적용이 된다는 점, 이혼한 결혼이민자의 경우, 이들이 미성년자 자녀를 양육하지 않는 등 전통적인 여성 역할을 수행하지 못할 경우 국내에 체류할 수 없다는 점 등에 대해 우려를 표명함.
- 다문화가족지원법상 "다문화가족"의 정의가 적어도 한명의 한국인을 포함한 가족만을 의미함으로써 양 배우자가 모두 외국인이거나 재외동포의 결혼은 배제된 데 대해 우려를 표함. 또한, 위원회는 이러한 배제로 인해 난민신청자 및 난민을 포함한 이주 가족이 "다문화가족"만 특정하게 제공받는 혜택과 지원의 범위에서 벗어나있는 점에 대해 우려를 표함.
- 당사국이 '다문화가족'의 정의를 재검토하여 (외국인 부부로 구성된 가족 및 재외동포로 구성된 가족과 같이) 적어도 한명의 구성원이 한국인이 아닌 모든 가족으로 확대하여 차별 없이 모든 가족에게 동일한 혜택을 제공할 것을 권고

3. 개선 방향

○ 다문화가족지원법에 근거한 이주가족 프로그램의 확대 및 효율적 시행

○ 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운 정책 대상인 귀환 결혼이주여성과 재외 다문화가족 자녀에 대해 이혼 절차, 자녀의 양육권 문제 등과 관련하여 지원 등 행정적, 사법적 접근 시스템 마련

○ 적어도 한 명의 구성원이 한국인이 아니어도 모든 가족이 동일한 지원을 받을 수 있도록 다문화가족지원법의 '다문화가족' 정의 확대

○ '다문화가족' 명칭을 (예시. 이주 가족 등) 비하의 의미가 없는 적절한 명칭으로 변경

핵심과제 40 인신매매 피해 방지 및 구제

1. 권고의 배경

○ 전 세계 인신매매 피해자는 4,000만 명으로 1,000명당 5.4명에 해당하고, 인신매매 시장 경제규모는 연간 1,500억 달러(약 170조원)로 지속적으로 증가하는 추세임. 한국 또한 인신매매에서 자유롭지 않음. 2014년 신안 염전노예사건에서 강제노동을 시킨 업주들 중에서 형법상 인신매매로 혐의로 입건된 사람은 없었음. 또한 이 사건에서 발견된 강제노동 피해자 370명 중에 미등록 이주민이 7명 있었으나 주목받지 못함.

○ 인신매매의 위험이 높은 그룹으로 여겨지는 것은 예술흥행(E-6) 비자 소지 여성노동자로 이들의 성착취 인신매매 문제가 주로 주목을 받아왔음. 그러나 이주여성을 입국시켜 성매매를 시킨 사업주들이 인신매매죄로 처벌된 사례는 없고, 다른 법으로 처벌받았다고 하더라도 그 처벌 정도가 경미해 간단히 벌금을 문 뒤 여전히 업소를 운영하며 여성들을 착취하는 행위를 반복하는 경우가 많음.

○ 최근에는 고용허가제 이주노동자, 이주어선원, 특정활동 비자 소지자, 계절 이주 노동자, 해외투자기업 산업연수생 등이 저임금·장시간 노동, 고액의 이탈보증금 납부, 신분증과 통장 압수, 급여에서 불법공제, 미등록 체류자로 만들겠다는 협박, 이면합의서 서명 강요 등의 인권침해를 받는 것이 강제노동 성격이 강하다는 국제사회의 권고 등이 있었음.

○ 자유권위원회는 한국이 인신매매의 출발지, 경유지, 목적임에도 불구하고 인신매매를 행한 자에 대한 기소 및 유죄선고가 거의 이루어지지 않는 점에 대해 우려를 표했으며, 인종차별철폐위원회는 예술흥행비자(E-6) 및 사증 면제(B-1)로 입국한 이주여성의 강제 성 착취에 관한 보고에 우려를 표한 바 있음.

○ 이러한 국제적 흐름에 따라 한국은 2015년 5월 「유엔 초국가적 조직범죄 방지협약」과 그 부속서인 '인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제, 처벌을 위한 의정서'를 비준하고, 2021년 4월 「인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 '인신매매방지법')」

을 제정함. 그러나 11개 법의 강제 근로나 인신매매 범죄를 포괄적으로 엮어 각 개별 법률에 근거하여 처벌하는 인신매매방지법은 각 개별 법률이 강제근로나 인신매매에 대한 식별이 어렵고, 그에 따라 처벌 사례가 없는 경우 제대로 작동하지 않을 것이라는 우려가 있음.

○ 예를 들어 강제 근로를 규정한 「근로기준법」제7조의 그 밖의 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단'은 포괄적이고 추상적이라 그간 피해자들이 입증이 어려워 강제 근로 위반으로 처벌된 사례를 찾기 힘듦.

○ 이주노동자 등 취약집단 내 인신매매 피해자의 식별·보호, 인신매매 사범에 대한 적극적인 수사, 기소, 처벌이 요구되는 상황임.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 상당수의 농업 노동자가 인신매매 피해자로 당사국에 입국하였으며 강제노동을 비롯한 착취의 대상이 되고 있음에 우려를 표시함.

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 이주노동자에 대한 여권 압수 관행을 예방하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함하여, 어업과 농업 분야에서 이주노동자의 노동 및 사회보장의 권리를 확실히 보호하고, 존중할 것을 권고함.

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 인신매매방지 의정서에 부합하는 포괄적 인신매매 방지법을 제정하고, 대중을 대상으로 인식 제고 캠페인을 실시할 것과 한국이 인신매매 피해자들에게 재활을 포함한 적절한 구제를 받을 수 있도록 보장할 것 등을 권고함.

○ 미국무부 인신매매보고서(2020. 6.)

- 포괄적인 인신매매금지법을 제정할 것을 권고

○ 이주 글로벌콤팩트(2018년)

- ‘인신매매방지 의정서의 이행과 더불어 가능한 경로를 모니터링하며, 인신매매에 연루된 자금을 식별하기 위하여 금융규제기구, 금융기관 등 모든 행위자 간의 협력을 강화할 것, 인신매매의 정의가 국제법에 부합하도록 하고, 피해자에게 관련 수사기관에 대한 협력 의지와 무관하게 적절한 보호와 지원을 받을 수 있게 할 것’을 제시함.

3. 개선 방향

○ 국제기구의 인신매매 피해자 식별 지표 활용하여 성매매 피해 (이주)여성을 식별하고 피해자 권리 구제 방안을 마련

○ 인신매매방지법에서 노동력 착취 목적의 인신매매를 정의하고 피해자 식별 지표를 개발

○ 인신매매 행위에 대한 적극적인 수사 및 기소

핵심과제 41 이주아동에 대한 인권보호

1. 권고의 배경

○ 2020년 기준 19세 이하의 등록 외국인은 69,275명[79]임. 그리고 공식 통계는 존재하지 않지만 각종 행정 자료 등을 통해 이주 단체는 미등록 이주 아동을 2만 명, 법무부는 약 3,405명[80]으로 파악하고 있음.

○ 아동기는 발달 단계상 신체·지능·언어·사회성·정서 등 모든 측면에서 발달이 급속히 진행되는 시기로 일생의 기초가 형성되는 시기임. 이에 아동의 건강한 성장과 발달을 돕는 것은 가정뿐 아니라 사회, 국가적인 책무라고 아동권리협약은 밝히고 있으며, 체류 자격을 떠나 어떤 아동이든 '아동 최상의 이익 원칙'을 보장 받아야 함. 그러나 한국에 체류 중인 이주 아동은 교육권과 건강권 등에 있어 충분한 보장을 받지 못하고 있는 것이 드러나고 있음.

○ 국내 체류 이주아동이 급증하면서 2010년 「초중등교육법 시행령」개정[81]으로 이주아동의 초등·중학교 전·입학이 가능해지고 전국 공립 초·중학교 학생 의무급식에 이주 아동도 그 대상이 되었으나, 여전히 「교육기본법」 제8조에 따른 의무교육 권리는 '국민'으로 한정되어 있어 이주 아동의 입학, 전학 등이 학교장의 재량으로 되어 있는 등 어려움을 겪고 있음. 또한 아동 교육에 있어 학부모의 이해와 적극적 참여는 매우 중요한데, 한국어로 소통하기 어려운 이주민 학부모를 지원할 인력과 인프라가 부족하여 학교 행사나 가정통신문에 대한 이해나 교사와의 상담 등에 어려움을 겪고 있음.

---

79) 법무부, 출입국자및체류외국인통계

80) 출입국정보시스템 기준으로 추산. 국내 출생자녀 수 미반영

81) 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학)

○ 의무교육이 아닌 영유아 보육은 그 상황이 더욱 열악함. 2013년 「영유아보육법」이 개정되면서 대한민국 국적 및 유효한 주민번호를 보유한 만 0~5세 영유아를 대상으로 보육료 및 양육수당 지원이 가능해졌음. 여기에 난민인정자의 자녀는 예외적으로 지원이 허용되지만, 어린이집에 다니는 한국 국적이 아닌 이주아동은 「영유아보육법」에서 이주아동에 대해 명시하고 있지 않아 보육료 및 양육수당 지원의 대상에서 제외되고 있음. 이에 어린이집 보육비용을 감당할 수 없는 이주민 가정에서 이주아동은 부모가 일하는 동안 집에 홀로 방치되거나 또는 부모가 열악한 환경의 일터에 자녀를 데리고 가거나, 보육 능력이 검증되지 않은 이에게 맡기는 등 적절하지 못한 보육 환경에 아동이 처한 사례들이 알려지고 있음.

○ 한편 중도입국 이주아동을 위한 한국어 교육 및 학교 생활 적응지원 시스템과 관련하여 다문화 예비학교가 일반 학교 내 특별학급 형태로 운영되거나 예비학교가 설치되지 않은 학교는 '찾아가는 예비학교'를 통해 한국어 교육을 지원하는 등 사각지대를 해소하고 있으나, 점차 증가하는 중도입국 이주아동수를 고려할 때 여전히 미흡한 면이 있음.

○ 교육 및 학습 외에도 이주아동은 어려움에 놓이게 되는데, 미등록 이주민은 「국민건강보험법」 상의 건강보험 가입 대상에서 제외되어 있어 미등록 이주 아동 또한 의료보험이 없으니 병원 진료 시 보험가입자의 4~5배의 치료비를 부담해야 하며, 언어소통이 어렵고, 부모가 아이 진료를 위해 시간을 낼 수 없는 등의 문제로 인해 기본적 의료서비스도 제공받지 못하여 건강권을 온전히 누리기 어려움.[82)]

○ 부모와 함께 한국에 입국하였다가 혹은 한국에서 출생한 이후 미등록으로 체류하고 있는 이주아동들은 한국정부로부터 언제든지 강제퇴거 당할 수 있는 가능성을 안고 살아가고 있음. 한국정부는 수 차례 지침으로 미등록체류 아동이 고등학교를 졸업할 때까지는 아동과 부모를 강제퇴거조치 하지 않겠다고 하고, 일부 미등록체류 아동과 보호자에 대해서는 합법적 체류자격을 부여하기도 하였으나. 그 대상이 일부이고 한시적이며 지침에 불과하여 미등록 아동들의 체류를 안정화하는 조치가 필요한 실정임.

---

82) 경기도외국인인권지원센터, 경기도 미등록 이주아동 건강권 지원을 위한 실태조사 보고서(2019)자녀가 아픈데도 병원에 데려가지 못한 경우가 전체의 52.1%였으며, 그 이유로는 병원비가 비싸서(39.3%), 병원에 데려갈 사람이 없어서(18.2%), 의사소통이 어려워서(17.6%), 신분 노출에 대한 불안(7.6%) 등의 순이었음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 아동권리위원회 일반논평 제7호(2005)

- 이주민 가족의 자녀들과 난민 또는 난민신청자 가정의 자녀들은 보육을 포함한 영유아 복지 증진 서비스에서 차별당할 수 있는 만큼 특별한 관심을 쏟아야 함.

○ 아동권리위원회와 이주노동자권리위원회의 '국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관한 공동 일반논평'(2017)

- 이주아동에게 체류자격과 무관하게 유아교육을 포함한 모든 교육에 완전히 접근할 수 있도록 보장하는 것이 국가의 의무라는 것을 다시 강조
- 이러한 의무에는 보육과 유아교육에 대한 지원 제공이 포함됨을 명확히 함.

○ 해외 사례

- 프랑스나 벨기에 등은 국적과 상관없이 모든 3세 이상 미취학 아동에게 무상보육 지원
- 이탈리아는 지방정부 차원에서 이주아동의 어린이집 및 유치원 입학을 장려하기 위해 부모의 체류자격 확인을 의무화하지 않는다는 입장을 공식화
- 프랑스의 공공의료비 지원 시스템인 '국가의료지원(AME, Aid Medicale de l'Etat)'은 미등록 이주민도 그 대상임. 프랑스에 3개월 이상 머물렀으며 한 달에 634유로 이하의 수입이 있는 이주민에 대해 1년에 30유로만 내고 건강 보험 가입이 가능함.
- 독일의 드롭인센터는 미등록 이주민이 추방의 두려움 없이 의료서비스를 제공받을 수 있도록 다양한 건강 관련 서비스를 제공함.

○ 인권위

- 2011년 2월, 이주아동의 교육권 보장 권고
- 2011년 11월, 미등록 이주아동에 안정적인 의료서비스 제공 권고
- 2020년 3월, 장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해에 대해 미등록 이주아동에 대한 무조건적 강제 퇴거를 중단하고 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적정한 체류 자격 부여 제도 마련을 권고함.

3. 개선 방향

○ 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 법적 근거 마련

○ 다양한 경로를 통해 학령기 이주아동에 대한 입학절차, 교원 대상 미등록 이주아동 신상정보 통보의무 면제 조항 등을 적극 안내

○ 이주아동의 증가 추세와 온전한 교육권 보장 등을 위해 학사 일정 등과 관련하여 이주 배경 학부모와 소통할 수 있는 제도 마련

○ 이주아동의 차별 없는 보육서비스 제공을 위해 영유아보육법 개정 및 보육 지원 실시

○ 중도입국 이주아동이 재학중인 학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교과과정 마련 및 교사 배치

○ 부모 또는 본인의 체류 자격과 무관하게 이주아동이 건강보험에 가입할 수 있도록 하거나 유사한 의료 서비스를 받을 수 있도록 하는 제도 마련

○ '미등록 이주아동 사회적 기본권 보장방안'(2021년 11월 24일, 제21차 사회관계장관회의에서 발표)의 충실한 이행

5. 장애인

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 장애인이 우리 사회 전반에서 장애로 인해 마주하게 되는 어려움과 이로 인한 배제, 한 명의 사회 구성원으로서 사회 활동에 참여하지 못하는 상황 등 인간 존엄성을 충분히 보장받지 못하고 있음. 이에 인권위는 3차 인권NAP를 통해 교육권, 소득보장, 접근권, 건강권, 자립생활 기반 구축 등 장애인 생활 전반에 걸친 권고를 한 바 있음.

○ 정부는 교육권 보장, 고용지원제도 및 최저임금 합리화, 정보접근권 및 방송향유권 개선, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호, 보호시설 내 수용인의 인권보호, 활동지원제도 확대 및 급여 내실화, 탈시설, 건강권 보장 등의 과제를 포함하였음. 그러나 특수학교 설립이 여전히 현실적으로 어려우며, 통합교육 관련하여 교사에 대한 역량 강화가 더욱 이루어져야 함. 장애인 직업훈련을 위한 인프라를 확충하고 장애인근로지원센터를 신설하였으나 훈련 수요가 불균형하고, 제도적으로는 의무고용률이 설정되어 있지 않고 장애인은 여전히 최저임금 대상에서 제외되어 있어 개선 사항이 남아 있음. 시청각 장애인용TV가 보급되고, 수어 서비스 등이 지원되기 시작했으나 코로나 상황 등 긴급한 상황에서 정보 전달이 미흡하다는 평가가 있었음. 보호시설에서의 인권도 중요하나 탈시설 인프라로의 전환이 이루어져야 하며, 긴급상황에서의 활동 지원 등까지 활동 지원에 대해 광범위하게 검토할 필요가 있음.

제4차 권고의 배경

○ 2019년 7월 장애등급제가 6단계에서 2단계로 완화되고 의학적 기준 외에 장애인 당사자의 욕구와 환경을 고려한 서비스 지원 종합조사 제도를 단계적으로 도입하고 있으나 도입 취지대로 장애인 욕구 맞춤형 서비스 지원은 미흡하여 전반적으로 장애인 맞춤형 서비스 제공을 위한 개선이 필요함.

○ 무엇보다 장애인의 자율성과 다양성을 보장하기 위해서는 탈시설 자립생활을 지원하고 이를 위한 인프라를 구축하는 것이 핵심임. 정신장애인도 되도록 지역사회에서 살면서 치료 및 회복을 할 수 있도록 지역사회 중심의 정신건강복지체계를 마련할 필요가 있음.

○ 장애인의 일상을 담보하기 위해서는 또한 장애인의 시설물 접근권과 이동권이 개선되어야 하며, 발달장애인을 위한 지속적이고 체계적인 주간 보호 등이 강화될 필요가 있음.

○ 의사결정능력의 장애가 있는 사람들의 자기결정권이 보장될 수 있도록 의사결정제도를 개선하여 자율과 의지, 선호가 존중되도록 할 필요가 있음.

○ 마지막으로 장애인 여성은 장애인과 여성이라는 두 가지 소수자의 지위로 인해 더 열악한 상황에 놓인 경우가 많음. 그러므로 장애인 정책을 추진하는 모든 과정에서 성인지적 관점을 가지고 정책을 수립할 필요가 있음.

핵심과제 42 장애인 탈시설 정책 지원 강화

1. 권고의 배경

○ 급속한 사회 경제적 환경의 변화로 가족 해체나 돌봄 기반이 부족한 상황에서 국내 장애인 정책은 당사자 의사와 상관없이 시설 수용을 우선시하는 방향으로 추진되어 왔음. 그러나 시설 수용은 개인의 자율성과 다양성을 보장하는데 많은 한계를 지니고 있는바, 탈시설 정책으로의 전환이 필요함.

○ 이와 관련, 2019년 인권위는 장애인이 거주시설이 아닌 지역사회에서 자립하여 살 수 있도록 범정부·민간이 함께 참여하는 '장애인 탈시설 추진단'을 구성할 것과 탈시설 정책 방향과 목표, 추진 일정 및 예산 등 11개 요소를 포함한 '장애인 탈시설 로드맵'을 마련할 것을 국무총리에게 권고한 바 있음.

○ 2021년 8월, 정부는 제2차 장애인정책조정위원회를 통해 '탈시설 장애인 자립지원 로드맵'을 발표하였고, 법적 근거 마련을 위한 '장애인권리보장법'을 제정하겠다는 의지도 표명하였는바, 인권위가 2019년 권고한 '장애인 탈시설 로드맵'의 내용은 상당수 반영된 것으로 파악됨.

○ 다만 탈시설은 대규모 시설에서 소규모 시설로의 전환이 아니므로 이를 주의해야 하며, 현재 정부의 로드맵은 장애의 정도와 거주선택 욕구를 충분히 고려하지 못하고 있고, 그로 인해 거주공간 및 서비스에서 다양성과 선택권 보장이 미흡하여 이를 보완할 필요가 있음.

○ 또한 장애인 탈시설 계획에서 자택에서 가족의 돌봄을 받는 재가 장애인은 누락되는 경우가 보고되는데, 탈시설 욕구 조사에 재가 장애인을 포함하여 자립 의향을 확인하고 이때 장애인 당사자뿐 아니라 당사자의 보호자, 가족, 기관 관계자도 함께 계획을 공유하여 자립생활 지원 방안을 논의할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 장애인권리협약

- 제19조 협약 당사국은 장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위하여 필요한 활동 보조를 포함하여, 장애인이 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있다.

○ 장애인권리위원회 일반논평 제5호(2017)

- 협약 당사국에게 장애인이 지역사회 내에서 자립적 생활을 영위할 수 있도록 구체적인 이행 기간과 적합한 수준의 예산을 제시한 명확하고 목표가 분명한 '탈시설 전략의 채택', '합리적인 비용의 접근가능한 주택', '기존 시설 및 주거서비스 탈시설 전략', '지역사회 내에서 자립생활 이행 모니터링 메커니즘 수립' 등을 권고함.

○ 대한민국 제1차 보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해(2014)

- 효과적인 탈시설 전략을 개발 권고

3. 개선 방향

○ 다양한 거주공간 형태에 대한 사전 이해와 체험을 통해 자신의 경험에 기반한 거주결정권이 행사될 수 있도록 제도와 절차 마련

○ 장애유형과 정도를 반영한 다양한 주거공간 마련 및 개인 욕구를 반영한 활동지원서비스 강화

○ 탈시설 로드맵 정책 모니터링 체계 구축과 지방자치단체의 탈시설 계획수립 원칙 및 지침 마련

○ 재가 장애인을 포함하는 자립생활 지원 방안 수립

○ 24시간 돌봄과 지원이 필요한 중증장애인을 위해 지역간 편차 없이 24시간 활동지원서비스를 제공하는 방안을 마련

핵심과제 43 장애인의 시설물 접근권 및 이동권 개선

1. 권고의 배경

(시설물 접근권)

○ 음식점, 편의점, 제과점, 약국, 미용실 등은 일상생활에서 누구나 수시로 이용하는 공중이용시설임. 그러나 이러한 시설의 입구에는 턱이나 계단이 있어 휠체어 사용 장애인 등은 이용할 수 없는 경우가 많으며, 소규모 공중이용시설의 상황은 더욱 열악한 형편임.

○ 「장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 '장애인등편의법')과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 '장애인차별금지법')은 바닥면적과 건축일자를 기준으로 하여 일정기준 미만의 공중이용시설에 대해서는 장애인 편의시설 설치의무를 일률적으로 면제하고 있음.

○ 장애인등편의법상 바닥면적이 300㎡(약 90평) 미만인 음식점은 '장애인 편의시설 설치의무'대상에서 제외되는데, 2014년 기준 편의시설 설치의무가 없는 일반음식점의 비율은 95.8%로 전국 대부분의 음식점이 편의시설 설치의무가 없으며, 제과점의 99.1%, 식료품 소매점의 98.0%도 편의시설 설치의무가 없음.

○ 장애인등편의법은 경과규정을 두어 건축 일자에 따라 법 적용의 예외를 두었음. 이 법 제정 당시 부칙 제2조에 편의시설 설치에 관한 경과조치로 '동 법 시행 전에 설치된 대상시설 중 일부 대통령령이 정하는 것은 이 법 시행일부터 2년 이상 7년 내의 범위 안에서 편의시설을 설치'하도록 규정하였음(제2항).

○ 그러나 바닥면적과 건축일자를 기준으로 공중이용시설에 대하여 편의시설 설치 의무를 일률적으로 면제하는 것은 장애인의 시설물 접근권을 명시한 장애인등편의법의 취지에 반하는 것이며, 이로 인해 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근권이 크게 제한되고 있어, 헌법에서 보장하는 장애인의 행복추구권과 일반적 행동자유권, 평등권 등이 침해되는 결과로 연결될 수 있음. 이에 개선이 필요함.

(이동권)

○ 교통약자법 제정 후 처음 마련된 '제1차 교통약자이동편의증진계획(2007 ~2011)'는 2011년까지 전체 시내버스의 31.5%를 저상버스로 교체하겠다고 했으나, 실제 저상버스 보급률은 그 절반에도 미치지 못하는 12%에 불과함. 또한 '제2차 교통약자이동편의증진계획(2012~2016)'상으로는 2016년 말까지 41.5%를 저상버스로 교체해야 했으나, 실제 저상버스 보급률은 19%임. 이로 인해 '제3차 교통약자이동편의증진계획(2017~2021)'에서 2021년까지의 저상버스 보급률은 2016년 말과 거의 차이가 없는 42.1%로 계획됨(15,178대). 그러나 2021년 9월 기준, 실제 보급률은 30.4%에 머물렀고(10,382대), 이는 1차 계획의 목표치보다도 낮은 수준임.

○ 또한 특별교통수단의 도입 및 운영은 시장 및 군수의 책임으로만 규정되어 있고, 이로 인해 각 시군에 따라 특별교통수단의 보급률뿐만 아니라, 대상과 요금, 운영주체 등 모든 운영방식이 상이한 상황임.

○ 이러한 현실을 개선하기 위해 국회에서 교통약자법 개정법률안이 발의되어 2021년 12월 31일 국회 본회의를 통과함. 그러나 여전히 여러 한계와 문제점이 존재함. 우선 저상버스 의무 도입 대상이 되는 노선버스의 종류가 대통령령(시행령)에 위임되어 있는데, 정부가 마련 중인 시행령에서는 시내버스 일반형, 농어촌버스 일반형, 마을버스만 포함될 뿐, 광역급행버스와 시외(고속)버스 등은 제외되었음(*시내버스와 농어촌버스는 ①광역급행형 ②직행좌석형 ③좌석형 ④일반형으로 구분됨). 또한 이동지원센터 및 광역이동지원센터의 운영비 지원이 임의 조항으로 변경되었음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위 '소규모 공중이용시설의 장애인 접근성 개선을 위한 정책권고'(2017)

- 음식점, 편의점, 약국 등 공중이용시설은 소규모더라도 일상생활에 필요한 기본 시설이므로 이동이 어려운 휠체어 사용 장애인의 접근권이 더욱 보장될 필요가 있다고 판단하고, 2019년 1월 1일부터 신축·증축·개축되는 50㎡(약 15평) 이상 공중이용시설에 대해 출입구 높이 차이 제거 등을 의무화하도록 장애인등편의법 개정, 공중이용시설에 장애인 편의시설 설치 시 투자비용을 세액공제 받을 수 있도록「조세특례제한법」개정, 소규모 공중이용시설에 경사로

등 편의시설 설치에 따른 시설주 부담이 경감되도록 「도로법」을 개정하여 도로점용료 감면 등을 권고함.

○ 장애인권리위원회 일반논평 제2호(2014)

- 대중에게 개방 또는 제공되는 시설 또는 서비스에의 장벽을 밝히고 제거할 것을 요구함. 정보와 의사소통에의 접근성 부족과 서비스의 접근 불가함은 현실적으로 일부 장애인에게 법적 능력 실현의 장벽이 될 수 있으므로, 협약 당사국은 반드시 법적 능력의 행사를 위한 절차 일체와 그에 따르는 모든 정보 및 의사소통을 완전히 접근 가능하게 만들어야 한다고 표명함.

○ 대한민국 제1차 보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해(2014)

- 우리나라의 건물에 대한 접근성 기준이 건물의 최소 크기, 건축일자에 의해 제한되는 점에 대해 우려를 표하며, 건물의 크기 및 건축일자에 관계없이 모든 공중이용시설에 대해 접근성 기준을 적용할 것

○ 미국

- 「장애인법」이 발효된 1992년 이후 신축, 증축, 개축(시설 용도에 변경을 초래하는 개조, 보수, 복구 등)되는 모든 건물에 대해 Accessibility Guideline(법무부 가이드라인)을 완전히 준수하도록 하고 있음. 그러나 1992년 이전부터 존재하고 그 이후 중 · 개축되지 않은 기존 건물이라 하더라도 「장애인법」의 의무에서 면제되는 것은 아니며, 상당한 비용이나 곤란 없이 용이하게 달성될 수 있는(readily achievable) 방식으로 물리적 장벽을 제거할 의무가 있음. 또한, 신·개축이나 기존 건물을 불문하고 용이하게 달성할 수 있는 방식으로 물리적 장벽 제거가 불가능한 경우에도 접근성 의무에서 면제되는 것이 아니라 주로 인력 서비스에 의존하는 대안적 조치를 통해 장애인에게 최대한의 접근을 보장하도록 요구됨.

3. 개선 방향

○ 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근권을 보장할 수 있도록, 장애인등편의법에서 편의시설 설치의무를 면제하는 바닥면적과 건축일자를 기준을 축소하고, 편의시설 설치가 어려운 경우 정당한 편의제공 의무 부과

○ 광역급행버스와 시외(고속)버스 등의 저상버스 전환 등 장애인 이동권 확보를 위한 정책 수립

○ 전국 지하철에 최소한의 이동을 위한 장애인 승강기 설치(1역사 1동선)

○ 제4차 교통약자 이동편의 증진계획에 장애인 콜택시 광역이동교통체계 도입

○ 특별교통수단(장애인용 콜택시) 보급 확대 및 이동지원센터 및 광역이동지원센터 설치 의무화 및 예산 지원

핵심과제 44 발달장애인을 위한 서비스 지원 체계 개선

1. 권고의 배경

○ 국내 발달장애인의 수는 지난해 기준 24만 7,910명으로 전체 등록장애인(263만3,000명)의 9.4%를 차지함. 지적장애나 자폐성 장애가 있는 발달장애인의 경우, 정도의 차이는 있으나 일상생활에서 사회생활에 이르기까지 보조가 필요한 실정임. 조사에서도 발달장애인 중 80%가 일상생활을 유지하기 위해 일정 정도 타인의 지원이 필요하다는 결과[83]가 있음.

○ 우리나라에서 발달장애인을 지원하는 역할은 가족이 담당하고 있음. 그러나 2022년 상반기만 해도 발달장애인 가정에서 발생한 폭력, 학대 특히 돌봄의 부담을 이기지 못한 부모가 자녀를 살해하고 본인도 자살한 사건 등의 비극적인 사건들이 다수 보도되는 등 국가의 24시간 연속 지원체계가 절실한 상황임. 미국, 일본 등은 일찌감치 발달장애인을 위한 법률을 따로 제정한 바 있음.

○ 발달장애인을 지원하는 서비스는 크게 1:1 일상생활 지원서비스인 활동지원서비스와 집단적(2인 이상) 낮시간을 지원할 수 있는 서비스로 구성되어 있으나 활동지원서비스는 총급여량과 낮시간 서비스 모두 절대적으로 부족하여 대부분 발달장애인 지원의 부담은 부모나 가족에게 전가되어 있음.

○ 2018년 9월, 정부가 '발달장애인 평생케어 종합대책'을 발표하였으나 이듬해 시작된 성인 발달장애인을 위한 주간활동서비스는 기존 지원대상자였던 2,500명만 주말을 제외한 주중지원서비스로 하루 최대 5시간 30분 서비스를 이용할 수 있어 충분한 지원이 아니라는 비판이 있었음.

83) 한국보건사회연구원, 2019

○ 이에 정부는 2021년 3월 '발달장애인 활동서비스 지침'을 개정해 활동지원대상을 2020년 4,000명에서 9,000명으로 늘렸으나 사각지대는 여전함. 특히 주간활동서비스를 이용하면 활동지원(활동보조·방문목욕·방문간호)서비스를 일부 포기해야 하는 상황이 발생함. 발달장애인에게 서비스가 충분히 제공될 수 있도록 개선할 필요성이 있음.

○ 발달장애인에게 케어서비스와 직업활동 간의 경계가 불분명한 경우가 많은데, 이를 중앙정부에서부터 분리하여 접근하고 있는 실정임.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 장애인권리협약

- 제19조 장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위하여 필요한 활동 보조를 포함하여, 장애인은 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있다.

3. 개선 방향

○ 활동지원서비스 판단기준인 종합조사가 발달장애인의 특성을 반영할 수 있도록 개선

○ 발달장애인 당사자의 발달 정도 및 여건에 맞는 서비스를 받을 수 있도록 서비스 개발

○ 발달장애인의 활동지원, 주간활동서비스 등 다양한 사회서비스와 연계하여 발달장애 자립생활을 지원할 수 있도록 서비스 지원 체계 구축

○ 케어서비스와 직업 활동이 조화를 이루어 가급적 직업활동에 종사할 수 있도록 유연한 서비스 공급체계 설계

핵심과제 45 지역사회 중심의 정신건강복지체계 구축

1. 권고의 배경

○ 2016년 「(구)정신보건법」전부개정에도 불구하고 우리나라는 여전히 시설 수용 중심의 정신건강복지정책에서 벗어나지 못하고 있고, 이에 전체 입원환자 중 비자의입원환자 비율이 30%, 퇴원 후 1개월 내 재입원 비율이 27.4%에 달할 만큼 비자의·장기입원율이 높은 상황임(2019년 기준).

○ 정부는 '정신건강 종합대책(2016~2020)'을 통해 의료기관 입원 위주로 설계된 정신건강 정책을 지역사회 통합 정책으로 재설계하겠다는 입장이나, OECD회원국 평균에 비해 월등히 부족한 정신건강복지예산 수준(국내 인구 1인당 정신보건 지출액은 미국의 1/6, 일본의 1/2 수준), 지역사회 치료·회복을 지원하는 지역사회 정신재활시설의 절대적 부족(228개 기초 지방자치단체 중 정신재활시설을 한 곳도 설치하지 않은 시군구가 104곳) 등의 문제가 해결되지 못할 경우 실제 실행이 어려울 수 있음.

○ 유엔 '장애인권리협약' 및 '정신장애인 보호 및 정신보건의료 향상을 위한 원칙'은 '지역사회 또는 자신이 거주하는 공간에서, 개인의 욕구에 기반하여, 가급적 신속하게 재활 및 치료 받을 권리'를 강조하고 있고, 수용 위주의 치료가 효과도 높지 않을 뿐만 아니라 비용 대비 효과도 낮다는 OECD 보고서(2013)도 제출되었는바, 지역사회에서 인간다운 대우를 받으며 적절히 치료·회복될 수 있는 관련 법 및 제도의 정비가 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 장애인권리협약

- 제19조(자립적 생활 및 지역사회에의 동참) 이 협약의 당사국은 모든 장애인이 다른 사람과 동등한 선택을 통하여 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가짐을 인정하며, 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회로의 완전한 통합과 참여를 촉진하기 위하여, 효과적이고 적절한 조치를 취한다.

○ 세계보건기구 정신건강 행동계획(2013-2020)

- 행동계획은 다음의 구체적인 목적을 제시한다. ② 지역사회 내에서 종합적이며 체계적인 정신건강 및 사회케어서비스를 제공한다.

○ 정신보건에 관한 OECD의 대한민국 권고사항(2013)

- 권고안 III. 관리 및 지도력 : 한국이 정신건강 분야에 지출하는 예산은 매우 낮은 수준이므로, 정신보건에 대한 투자를 늘리고 아울러 예산의 분배 또한 개선해야 한다. 현재 정신보건 관련 예산은 입원에 초점을 두고 있으며, 병원 진료 외에는 투자가 부족한 상태이다. 정신보건에서 투자 증대가 필요한 세 영역은 다음과 같다. 첫째, 지역사회 중심 서비스 범위 개선, 둘째, 경미하거나 중증도 정신질환 치료 공백을 극복할 대규모 심리치료 프로그램, 셋째, 1차 의료에서 정신보건 진료 강화이다.

3. 개선 방향

○ 지역사회 중심의 정신건강복지체계의 비전과 목표, 실행계획, 탈원화 비율 등에 관한 연차별 로드맵을 범정부적 차원에서 마련하여 시행

○ 지역사회 중심의 정신건강복지체계 마련을 위해 정신건강복지 예산을 세계보건기구가 권고하는 '보건 예산 대비 5%' 수준으로 확대하고, 지역사회 서비스 예산 비중 확대

○ 정신장애인 시설 이용 욕구 실태조사를 통해 필요한 정신재활시설의 수요를 추계하고, 시군구별 최소 1곳 이상 필요한 유형의 시설 설치

○ 만성 정신질환의 주요 발병기인 청소년 및 청년 시기의 정신건강 문제에 대해 실태조사를 실시하고 조기개입을 위한 지역사회 예산 및 프로그램 마련

○ 정신건강증진시설에서 퇴원한 정신장애인이 재입원하지 않고 지역사회에서 집중 치료 받을 수 있도록 사례관리 모델 개발

핵심과제 46 의사결정제도 개선을 통한 자기결정권 존중

1. 권고의 배경

○ 잔존능력과 자기 결정권이 부정되었던 종래의 '한정치산·금치산제도'는 인권침해 소지가 있다는 비판에 따라 2011년 민법 개정을 통해 2013년 7월 성년후견제도로 개선되었음. 성년후견제도는 질병, 장애, 노령 및 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 부족한 사람에 대해 법원이 후견인을 선임하는 제도로 종래의 '한정치산·금치산제도'에 비하여 자기 결정권이 일정 수준 강화되었다고 할 수 있음.

○ 그러나 성년후견제도가 도입 목적과 달리 여전히 대체의사결정의 구조를 유지하고 있다는 우려가 제기되고 있음. 후견제도 활용현황을 보더라도 자기 결정권의 침해가 상대적으로 큰 성년후견이 압도적으로 많고, 본인의 자율성을 존중하고 의사결정을 지원하는 한정후견, 특정후견의 이용은 미미함.

○ 특히 미래의 후견 필요성에 대비해 본인이 스스로 후견인을 선임하고 후견인의 직무와 권한 범위를 결정하는 후견 계약은 자기 결정권이라는 측면에서 매우 바람직한 제도인데도 거의 활용되고 있지 못한데, 그 이유로 후견 제도와 관련된 사회적 기반이 마련되지 않은 점을 들 수 있음. 또한 발달장애인, 치매 환자, 정신질환자를 위한 공공후견 지원사업이 개별 법률에 근거하여 시행되고 있음에도 전문성 있는 후견 서비스를 제공하는 단체나 인력 부재 등으로 의사결정지원 서비스가 충분히 제공되지 못하고 있음.

○ 유엔 장애인권리위원회는 현행 성년후견제도가 대체의사결정의 연장선에 있어 협약 제12조 위반이라는 사실을 지적하면서 현행 제도를 본인의 자율, 의지, 선호를 존중하는 의사결정 지원제도로 전환할 것을 권고하였음. 이는 전통적 후견제도를 가지고 있는 모든 당사국에 공통적으로 권고한 사항으로 권고를 받은 나라들은 의사결정 지원제도로 전환하는 사회 인프라를 구축하는 추세임. 우리나라도 대체의사결정에 기반한 현행 성년후견제도를 의사결정 지원제도로 개선할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 장애인권리협약 제12조에 관한 일반논평 제1호

- 법적 능력과 의사능력은 서로 다른 개념이다. 법적 능력은 권리와 의무를 보유(법적 지위)하고 그러한 권리와 의무를 행사(법적 작용)할 수 있는 능력을 말한다. 법적 능력은 유의미한 사회 참여에의 접근을 위한 핵심 요인이다. 의사능력은 사람의 의사결정 능력을 가리킨다. 그런데 이 의사결정 능력은 태생적으로 사람마다 다를 수밖에 없으며, 한 개인의 의사결정 능력도 환경적·사회적 요인을 포함한 여러 요인에 따라 달라질 수 있다...(중략)...장애인권리협약 12조는 '정신의 불건강성' 및 기타 차별적 꼬리표가 법적 능력(법적 지위 및 법적 작용 모두 포함)을 부정할 적법한 근거가 아님을 확실히 하고 있다. 본 협약 12조에 따르면, 어떤 개인이 의사능력이 실제로 없거나 없다고 여겨지더라도, 그 사실이 법적 능력의 부정을 정당화하는데 사용되어서는 안 된다.
- 법적 능력 행사를 위한 지원은 반드시 장애인의 권리·의지·선호를 존중하여야 하며, 대리 의사결정으로 이어져서는 안 된다.

○ 스웨덴의 사례

- 장애인이 지역사회에서 살아갈 수 있도록 PO 제도를 운영하고 있음. PO는 매우 숙련된 전문가로 100% 정신질환자의 위임을 받아 일함. 특히 PO는 정신과나 사회복지 또는 기타 권한 기관과 동맹의 관계에 있지 않으며, 환자의 가족이나 주변인들과도 동맹 관계를 맺지 않음. 오로지 자신의 의뢰인이 원하는 것만 이행함. 보통의 후견인 프로그램들은 의뢰인이 스스로를 체제에 맞춰야 하지만 PO는 의뢰인에 맞출 수 있도록 융통적이고 창의적이며 비관습적인 제도를 운영하고 있음. 무엇보다 이것이 가능하도록 장시간 당사자와 관계를 맺기 위해 ▲접촉 ▲의사소통 전개 ▲관계 형성 ▲대화시작 ▲위임 받기의 각 단계를 실행하여 관계가 형성이 되어야 위임을 받을 수 있음.

○ 아일랜드의 사례

- 장애인권리협약 제12조에서 금지하는 대체의사결정조치를 유보하면서도 동 협약의 국내적 이행을 위하여 2015년 조력의사결정(능력)법(The Assisted Decision-Making (Capacity) Act)을 시행함. 동 법은 의사결정능력에 관한 기능적 접근법에 기초하여 조력의사결정, 공동의사결정, 지속적 대리권, 의료요양지시를 규정함.

○ 페루의 사례

- 2018년 개정 페루 민법은 행위능력에 관한 종래 규정들을 모두 폐지함. 그리고 제3조 및 제42조에서 장애를 가진 모든 사람은 비장애인과 동등한 기초 위에서 삶의 모든 측면에서 자신의 권리를 행사할 수 있는 완전한 능력을 갖추고 있다고 명시하여 장애를 이유로 하는 모든 법적 능력의 제한을 배제함.

3. 개선 방향

○ 행위능력 제한과 후견인의 법정대리권(대체의사결정)을 기조로 하는 현행 후견제도를 보완하여, 본인의 자기결정에 기초한 권리 행사를 강화할 수 있는 '의사결정지원'으로 전환

○ 장애인의 권익옹호와 법적능력 행사를 위한 의사결정지원서비스를 사회서비스의 하나로 포함

○ 모든 장애 유형을 포괄하는 효율적인 공공후견 · 의사결정지원서비스 지원전달체계의 확립

핵심과제 47 선거 및 노동 영역의 장애인 참여 보장

1. 권고의 배경

○ 선거에 있어 참여의 보장이란 국민이 국가의 의사 형성이나 정책 결정에 직접 참여하거나 국가 기관의 구성원을 뽑을 수 있는 헌법상 기본권으로 민주주의 실현에 있어 중요한 요소임. 장애인은 선거의 전 과정에서 장애 유형별 투표 편의가 개선되고 있으나 여전히 선거 때마다 장애인 참정권 관련 진정이 접수되고 있음.

○ 청각장애인의 경우 선거방송이나 연설의 수어·자막 방영이 임의 규정이고 강행규정인 대담 등은 수어통역사 한 명이 여러 후보자를 통역하여 구분이 어려운 점. 시각장애인용 공보물이 제공은 되나 실질적인 정보를 얻기에는 여전히 한계가 있고, 발달장애인을 위한 이해하기 쉬운 선거공보 제공이나 투표보조인 동반 규정 등은 이해하기 어렵거나 모호하여 어려움을 겪고 있음.

○ 장애인차별금지추진연대에서 서울시 2,264개 기표소를 전수 조사한 결과 승강기, 경사로, 점자유도블럭, 장애인화장실, 도움벨의 5개 편의시설이 모두 설치된 곳은 64개소에 불과했고, 아무것도 설치되지 않은 곳이 93개소였음. 「공직선거관리규칙」 제67조의2는 고령자, 장애인, 임산부 등 이동약자의 투표소 접근성을 보장하고 있지만, 단서 조항이 있음.

○ 장애인의 사회 참여 및 자립생활을 위해서는 장애인 고용률 확대, 적절한 급여의 제공 그리고 차별금지가 중요한 요소임. 2020년 말 기준, 최저임금 적용 제외 장애인 노동자의 월평균 임금은 37만여 원으로 최저임금 대비 20.7% 수준에 불과하고 최저임금을 받지 못하는 장애인의 80.2%가 지적장애인임. 주요 OECD 국가들은 보호 고용된 중증 장애인의 생산성 문제로 최저임금 이하의 임금을 받는 일이 발생하지 않도록 정부가 임금의 일부를 보조하여 장애인의 최저임금을 보전하는 '보조금 고용제'를 실시하고 장애인권리위원회의 제1차 최종견해에서도 '보충급여제'를 도입 권고하였으나 아직 우리나라에는 도입되지 않고 있음.

○ 장애인 의무 고용사업체 중 의무 고용률을 달성한 기관의 비율(이행비율)은 여전히 50% 이하이고 상시 고용인원 1,000인 이상의 대기업 집단에서 의무 고용 이행률과 장애인 고용률이 현저히 떨어짐. 또한 2021년 장애인경제활동실태조사[84]에 따르면, 2021년 장애여성의 고용률은 22.2%로 장애남성 43.8%의 절반 수준임. 정부는 고용장려금을 장애남성에 비해 경증 장애여성은 15만원, 중증 장애여성은 20만원씩 더 지급하고 있으나 실제 장애여성의 고용 증진 효과는 체감되지 않음.

○ 또한 현재 정신장애인의 자격·면허 취득 제한 결격 조항이 존재하는 법률은 국내에 총 28개에 이름. 산후조리원 운영, 수상구조사 등 6개 자격·면허 취득은 원천적으로 금지되어 있고, 영양사, 사회복지사 등 18개 자격·면허는 의사의 진단 등으로 업무 수행에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 예외적으로 허용됨. 이러한 결격 사유 규정은 '정신질환자는 위험한 존재'라는 사회적 편견을 강화할 우려가 있고 직업 선택의 자유라는 기본권의 중대한 제약을 초래할 수 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제1차 보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해(2014)

- (제29조 정치 활동 및 공적 생활에 대한 참여) 위원회는 대한민국 정부가 모든 국민들이 장애 유무에 상관없이 투표권을 완전히 행사할 수 있도록 하고, 투표 관련 정보를 모든 접근 가능한 형식으로 제공할 수 있도록 보장하는데 노력을 경주해 줄 것을 권고한다.
- (제27조 근로 및 고용) 위원회는 대한민국 정부가 최저임금법에 의한 최저임금의 혜택 대상에서 배제된 장애인들에게 보상을 할 수 있도록 보조임금제도를 도입하고 보호소에 설치된 작업장을 폐쇄하며, 장애인단체와 긴밀하게 협의하여 장애인의 고용을 촉진시키려는 본 협약의 내용과 상응하는 대안을 모색하도록 권장한다.

84) 한국장애인고용공단 고용개발원, 2021

- (제27조 근로 및 고용) 위원회는 대한민국 정부가 장애여성의 고용에 특별한 관심을 기울여 고용격차를 줄일 수 있는 조치를 취할 것을 권고한다. 본 위원회는 특히 대한민국 정부가 장애인 의무고용제도를 효과적으로 시행하도록 보장하고, 또한 이 분야에서의 실적 및 결과에 대한 관련 통계를 발간하도록 권고한다.

○ 인권위

- 2018년 4월, 정신장애인 자격·면허 취득 제한 제도 개선 권고
- 2018년 4월, 중앙선거관리위원회에 '시각장애인이 장애인이 아닌 사람과 동등하게 전국 어디서든 사전투표소에서 관외사전투표를 할 수 있도록 점자투표 보조용구 등을 포함한 정당한 편의를 제공할 것'을 권고
- 2019년 4월, 지방선거 등 선거에 관한 방송프로그램을 방영할 때 청각장애인의 참정권 보장을 위하여 자막 또는 수어 통역 등 정당한 편의를 제공할 것을 권고
- 2021년 3월, 중앙선거관리위원회에 '발달장애인 참정권 보장을 위해 정당한 편의제공을 지원해야 한다'고 시정 권고

○ 해외 사례

- 발달장애인 등을 위하여 영국은 '이해하기 쉬운 선거공약집(easy read manifesto)'을 일반 공약집과 구분해 발간하고 있으며 스코틀랜드, 대만, 아일랜드 등 50여 개 국가에서는 그림 투표용지를 제공하고 있음.
- 미국과 일본은 장애인 고용 사업체에 다양한 세제 혜택을 제공하여 사업주의 자발적인 장애인 고용을 유도함.
- 미국은 장애인 경쟁적인 노동시장에서 직업의 기회를 창출하고 확대하기 위해 재활프로그램 운영하며, 영국은 장애인이 어떤 직업에 안정적으로 적응하는지를 평가하고, 장애인에게 취업에 필요한 직업 능력을 향상시키는 고용 재활 및 훈련 프로그램 운영

3. 개선 방향

○ 「공직선거법」을 개정하여 청각, 시각, 발달장애인에 적합한 선거공보물 제공 및 투표 보조 용구 도입 등을 법률에 의무사항으로 명시

○ 「공직선거관리규칙」 제67조의2(투표소의 설치 및 설비)에 명시된 예외 조항 삭제

○ 장애인의 의지와 선호를 우선하여 투표권이 행사될 수 있도록 공적 조력인 도입 방안 검토

○ 정신의료기관 입원환자 등에 대한 선거권 보장을 위하여 거소투표 안내를 철저히 하여 투표권을 적극적으로 보장하는 한편, 거소투표 시 대리투표 등 부정이 발생하지 않도록 제도 마련 등

○ 정신장애인의 자격·면허 취득을 제한하는 28개 법률에 대하여 해당 결격 조항 폐지 또는 완화

○ 중증 장애인도 적정 수준의 임금을 받고 고용안정을 도모할 수 있도록 '보충급여제' 도입 등 제도 개선 필요

○ 세제감면 혜택 부여 등 장애인 고용 사업주에 다양한 인센티브를 제공하여 장애인 고용 촉진

○ 장애여성 고용 증진을 위한 교육·훈련 및 직종 개발 강화 등 추가 개선방안 마련

6. 노인

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 노인 빈곤의 해소, 노인의 의료 접근성, 폭력으로부터의 안전, 독거 노인에 대한 보호, 그리고 노인의 사회 참여의 증진시키기 위한 정책을 적극적으로 펼칠 것을 권고한 바 있음. 특히 시설에 있는 노인의 인권보호를 강화하고, 노인장기요양보험 수급요건을 완화하여 증세가 심각한데도 나이로 인해 혜택을 받지 못하는 노인이 없도록 권고하였음.

○ 정부는 인권위가 권고한 내용의 대부분을 인권NAP에 반영한 바 있음. 또한 노인 빈곤율이 소폭 감소하는 등 노인 인권보호 정책을 충실히 추진한 것으로 보이나 아직 미흡한 점이 보임. 노인 인구와 노인학대 신고 접수는 지속적으로 증가하고 있으나 지역노인보호전문기관의 확충 속도는 이에 미치지 못해 사각지대 발생이나 서비스 저하 우려가 있음. 또한 코로나19 상황 속에서 시설 노인이나 재가 노인 등 돌봄 관련한 여러 문제가 발생하여 돌봄 정책 체계를 보다 공고히 해야할 필요가 제기되었음.

제4차 권고의 배경

○ 노인 인구와 노인학대 신고 접수가 지속적으로 증가하고 있어, 폭력·학대로부터 노인을 보호하는 정책을 계속 펼쳐야 함.

○ 빈곤율이 다소 줄었다고는 하나 여전히 대한민국은 노인 빈곤 비율이 OECD 국가 중 가장 높은 나라 중 하나에 속해 있으므로 노인의 사회 안전망에 대한 정책을 강화할 필요가 있음.

○ 노인 인구가 늘어나는 상황에서 노인이 자신의 삶의 터전에서 계속 생활할 수 있도록 지역 돌봄체계가 형성될 필요가 있으며, 시설에서 생활해야 하는 노인의 경우 서비스의 질이 확보되어야 할 필요가 있음.

핵심과제 48 폭력 · 학대 등으로부터 노인의 인권 보호

1. 권고의 배경

○ 노인학대는 노인에 대하여 신체적, 정서적, 성적 폭력 및 경제적 착취, 가혹 행위를 하거나 유기 또는 방임하는 것을 말하며(「노인복지법」제1조의2), 같은 법 제39조의9에서는 누구든지 65세 이상의 사람을 학대하면 안 된다는 금지 행위 규정까지 명시하고 있음. 그러나 가정, 요양시설 등 우리 사회 곳곳에서 노인학대는 끊임없이 발생하고 있음.

○ 보건복지부와 중앙노인보호전문기관이 발표한 '2020 노인학대 보고서'에 따르면, 노인을 대상으로 한 학대사례는 2009년 2,674건에서 2019년 5,243건, 2020년 6,259건으로 급증하는 등 매우 심각한 실정임. 모든 학대사례들 속에는 통계 수치로 표현하기 어려운 피해 당사자의 고통이 담겨 있으며, 외부로 알리지 않고 학대를 홀로 감내하는 경우도 상당수 있을 것으로 추정됨.

○ 노인학대가 계속해서 증가하는 심각한 실정임에도, 학대피해 노인의 일시보호를 위한 학대피해노인전용쉼터는 전국 19개소('2020 노인학대 현황 보고서', 2021. 6.)에 불과함.

○ 또한 유엔인구기금(UNFPA) 부총재가 코로나19의 세계적 확산 이후에 가정폭력이 증가세로, 위기 안의 또 다른 위기가 자라나고 있다고 언급한 것처럼, 코로나19 방역 관련 거리두기로 인하여 불가피하게 이동이 제한되어 고립되는 상황에서, 노인에 대한 폭력이나 방임 등 학대가 발생할 가능성이 커졌음.

○ 정부는 노인복지시설 종사자 인권교육, 노인학대 신고의무자 직군 확대, 대국민 인식개선 캠페인, 지역노인보호전문기관 확충 등 노인학대 대응 체계를 강화하고자 노력해오고 있음.

○ 그러나 초고령사회로 이행해가는 한국사회에서, 노인 인구수가 급속히 증가하고 노인학대 발생 건수도 계속해서 증가함에 따라, 노인보호를 위한 적정 수준의 예산 반영을 포함하여 보다 실효적인 대책의 마련이 시급함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔과 세계노인학대방지네트워크[85)]

- 노인학대의 심각성을 널리 알리고 이를 예방하기 위하여 매년 6월 15일을 '세계 노인학대 인식의 날'로 정하였고, 우리나라도 이 날을 '노인학대 예방의 날'로 지정하여 노인학대에 대한 인식을 높이고 관심을 촉구하기 위해 노력하고 있음.

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 노인학대의 근본 원인 파악 및 대처를 권고
- 요양시설 모니터링의 획기적인 강화와 노인학대 신고시스템의 강화 등을 조치를 통하여 포함하여 학대를 방지할 것

○ 노인의 모든 인권 향유에 관한 독립 전문가, '노인의 모든 인권 향유에 대한 코로나19의 영향' 보고서[86)]

- 팬데믹 기간동안 명백하게 드러났듯이, 노인은 요양원과 가정에서 학대의 위험에 더 많이 노출될 수 있는 바, 노인을 상대로한 폭력이 인권침해라는 사실에 대한 인식 제고가 필요하고, 폭력과 학대 및 방치 등에 노출된 노인 피해자가 필수적인 지원 서비스에 접근할 수 있도록 조치를 취해야 함.

3. 개선 방향

○ 노인학대 유형, 장소, 학대행위자 등에 대한 면밀한 분석을 통하여, 노인학대 예방 및 조기 발견에 초점을 맞춘 대책 마련

○ 학대행위자를 대상으로 한 교육 및 상담, 학대사례에 대한 사후관리 강화

○ '학대피해노인전용쉼터'를 전국 지방자치단체에 고르게 확대 설치하여, 학대피해 노인이 쉼터를 이용할 수 있도록 접근성 보장

---

85) International Network for the Prevention of Elder Abuse, INPEA

86) A/75/205(2020. 7. 21.)

핵심과제 49 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화

1. 권고의 배경

○ 한국사회에서 노인은 빈곤 문제 등으로 인하여 노년에 최소한의 존엄성을 지키기가 어려운 상황으로, OECD 회원국 중 일평생 가장 오랜 기간을 일하지만 노인 빈곤율은 가장 높은 수준임.

○ 특히, 여성노인은 '노인', '여성', '빈곤'이라는 삼중의 사회적 배제와 성별노동분리 규범으로 인해 더욱 심각한 노후 빈곤을 겪고 있음. 여성 노인은 가족의 빈곤으로 만성적인 빈곤에 처하거나 노년기 이후에 사별이나 질병 등 생애 특정 사건들로 인하여 만성적 빈곤 상태가 더 악화되는 경향을 보임.

○ 한국사회에서 노년의 시기에 일하는 노인은 대개 50세를 전후로 주된 일자리에서 퇴직한 이후 약 20여 년 동안 주변부 노동시장에서 구직과 실업을 반복하다가 70세를 넘겨서야 비로소 노동시장에서 완전히 은퇴하는 경향[87]을 보임.

○ 한국사회에서 노인이 70세를 넘긴 고령의 시기까지 일하거나 일하기를 원하는 이유는 생활비를 마련하기 위한 것[88]으로, 이는 노동을 원한다기보다는 일을 해야만 하는 상황인 것으로 판단할 수 있음.

○ 실제로 '2020 인구주택총조사 표본 집계 결과' 인구·가구 기본 항목(통계청, 2021년 9월 배포) 자료에 따르면, 60세 이상 고령자 중 생활비를 본인 스스로 마련하는 비중은 57.7%(남성 68.1%, 여성 49.1%)로, 이는 2010년 44.6%, 2015년 49.7%보다 계속해서 증가한 수치임.

---

87) 경제협력개발기구(OECD),「한 눈에 보는 연금 Pension at a Glance 2019」, 국회입법조사처,「OECD 통계에서 나타난 한국 노인의 삶과 시사점」, 국제통계 동향과 분석(2019. 12.)에서 재인용

88) 노인이 일을 하는 이유는 생계비 마련이 73.9%로 절대적인 비율을 차지하고 있으며, 건강유지 8.3%, 용돈 마련 7.9%, 시간 보내기 3.9% 등으로 나타남.(「2020년도 노인 실태조사」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020. 11.)

○ 그리고 65세 이상 노인의 향후 경제활동 의사에 관하여 살펴보면, 앞으로 일을 하고 싶지 않다는 응답은 61.6%, 38.5%는 일을 하고 싶은 것으로 나타났고, 앞으로 계속 일을 하고 싶은 이유는 생계비 마련이 61.9%로 가장 높으며, 건강유지 목적 13.6%, 용돈 마련 11.2%인 점을 미루어 볼 때, 한국 사회에서 상당수의 노인은 일하고 싶지 않으나 생계 때문에 일할 수밖에 없는 상황에 처해 있는 것으로 판단됨.

○ 이렇듯 한국 사회에서 노인은 생계를 위해 일할 수 밖에 없는 상황이나, 노인 빈곤율은 OECD 회원국 중 가장 높은 수준으로, 한국 사회 은퇴연령층인 66세 이상의 상대적 빈곤율은 44.0%로 노동연령인구(18~65세) 12.6%보다 월등히 높은 실정임.[89)]

○ 또한 그동안 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등 기초생활보장 주요 급여 중에서 의료급여를 제외하고 부양의무자 기준을 폐지하였으나, 의료급여는 여전히 부양의무자 기준을 적용하고 있어 노인빈곤 문제 해결에 악영향을 미치고 있음. 의료급여는 생계급여와 함께 생존 문제와 직결되고, 특히 소득 간 건강 격차와 건강 불평등 문제를 더욱 심화시킬 수 있으므로 국가의 사회보장 의무를 이행하기 위한 국민기초생활보장제도 도입 취지에 맞게 개선이 필요함.

○ 노인의 빈곤 문제는 경제적 어려움뿐만 아니라 자살 등 심각한 사회적 위험으로 이어질 수 있기 때문에, 사회구조적 요인으로 인하여 취약계층으로 내몰리는 빈곤한 노인을 위하여 최소한의 사회적 안전망을 강화하는 등 존엄한 노년의 삶을 보장할 수 있는 방안 마련이 필요함.

○ 현재 기초연금은 국민연금에 가입하지 못하였거나 가입하였더라도 월 급여액이 461,250원 이하인 노인에게 지급하고 있으며, 2022년 기준연금액은 307,500원으로 2022년 선정기준액은 노인가구 월 소득인정액 180만원(배우자가 있는 경우 288만원)임.

○ 현행 기초연금제도는 노인의 생활 안정을 목적으로 하고 있는 만큼, 취약계층 노인을 위한 보장성 강화를 위한 기준연금액 상향이 조속히 이루어져야 함.

---

89) 통계청, 「2020 고령자통계」, 2020. 9. 28. 배포자료, OECD 「Social and Welfare Statistics」, 2020. 8. 19. 기준 보고서에 따르면, OECD 주요 국가의 상대적 빈곤율(중위소득 50%, 가장 보편적인 기준으로 OECD에서 사용)은 한국 44.0%, 미국 23.1%, 이스라엘 19.9%, 칠레 17.6%, 스위스 16.5%, 영국 15.3%, 캐나다 12.2%, 스웨덴 11.3%, 스페인 10.2%, 독일 10.2%, 이탈리아 9.7%, 노르웨이 4.3%, 프랑스 3.6%인 것으로 집계됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2018년 10월, 노인인권 보장을 위한 사회적 변화를 촉구하는 위원장 성명에서 노인이 권리의 주체로서 인권을 보장받을 수 있도록 기초 소득보장 강화 및 노인일자리 확충, 세대 교류와 소통 강화 등을 통하여 노인빈곤 등 인권 문제의 해소를 위한 제도개선 노력 필요 피력
- 2013년 '감시·단속적 노인근로자 인권상황 관련 정책개선 권고'에서 감시·단속적 업무를 하는 근로자의 근로계약서 작성에 있어, 임금지급 방식이 명시되도록 하고(포괄임금제 적용 시 포함되는 임금의 범위를 구체적으로 적시) 부가 업무에 대한 보상의 내용이 포함된 표준 근로계약서를 마련하며, 「근로기준법」제63조(근로시간, 휴게·휴일 적용의 제외)의 '적용제외 승인요건'에 수면· 휴게시설의 확보 여부, 복리후생 시설의 이용 보장을 포함하고, 대형 용역업체의 일괄 승인 신청이 아닌 각 사업장별로 소재지 관할 고용노동청에 직접 신청하도록 할 것을 권고함.

3. 개선 방향

○ 기초연금과 국민연금 등 노후소득보장제도가 노후의 삶을 영위하기에 적절성 여부와 국가 지급보장을 검토하고, 소득대체율 인상 및 사각지대를 고려한 실태 파악을 통한 실효적인 정책 대안 마련

○ 현행 기초연금 월 급여액은 최저생계비의 55%에 불과한 수준이므로, 기초연금제도 보장성 강화를 위한 기초연금액 상향

○ 국민연금 수급율에서 성별 격차가 발생하므로, 무급 가사노동 여성을 위한 연금크레딧제도 도입 검토

○ 일할 수밖에 없는 노인을 지원하기 위해 경비원, 간병인 등 노인 집중 취업 분야에 대하여 고령친화적 노동환경으로 개선하는 방안 마련

○ 빈곤과 양극화에 대응하는 기초생활 보장 강화를 위하여 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지

핵심과제 50 노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화

1. 권고의 배경

○ 노인은 돌봄이 필요한 상황이더라도 현재 거주하고 있는 곳에서 여생을 마칠 수 있기를 바라고, 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)를 통해 노인이 가능한 오랫동안 집에 머물 수 있도록 지역사회 기반의 돌봄을 보장할 것을 권고한 바 있음.

○ 이와 관련하여 정부는 2026년 초고령사회 진입에 대비하여 2018년에 노인이 병원이나 생활시설보다는 평소에 살던 곳에서 지낼 수 있도록 방문형 의료 · 요양 · 돌봄 서비스 등을 통합적으로 제공하는 '지역사회 통합 돌봄' 기본 계획을 수립하여 추진하고 있으나, 각 지방자치단체마다 재가노인 돌봄서비스 인프라 수준이 상이하여 접근성 및 형평성 문제가 상존함.

○ 지역사회 내 인프라가 마련되어 있지 않다면 사실상 가족에 의한 돌봄에 의존할 수밖에 없고 가족 구성원이 노인 돌봄의 책임을 온전히 떠안게 되므로, 정부는 노인 돌봄의 공공성 강화라는 원칙에 근거하여 보다 명확하고 구체적인 지역사회 인프라 확충 방안을 제시할 필요가 있는 상황임.

○ 감사원 2017년 감사보고서 '노인 의료지원사업 추진 실태 - 단기보호 급여 접근성 제고 방안 미흡'에 따르면, 단기보호는 노인이 거주하는 지역 내에 설치·운영하는 것이 중요하나, 전국 229개 기초자치단체 중 137개(59.8%) 지역은 단기보호기관이 없는 실정으로 전체 장기요양등급 인정자 519,850명의 45.8% 238,323명이 단기보호기관이 없는 지역에 거주하고 있어 단기보호에 대한 접근성 제약이 있음.

○ 특히, 현행 노인돌봄 체계는 절대적인 비중을 민간시장에 의존하고 있어 돌봄서비스 질적 문제가 완전히 해소되지 않고 있으며, 요양보호사를 비롯해 노인돌봄 노동자는 열악한 노동조건 하에서 돌봄서비스를 제공하고 있음.

○ 요양보호사의 열악한 노동조건은 요양보호사의 노동권 뿐만 아니라 서비스 이용인의 돌봄 받을 권리에 부정적 영향을 줄 수 있으므로, 저임금 고착화 및 경력을 인정하지 않는 단일 임금체계, 현행 인건비 지출비율 제도의 한계 등을 개선할 수 있는 방안이 필요함.

○ 노인돌봄서비스가 노인의 건강과 존엄한 일상적 삶을 위한 사회안전망으로 적절히 기능할 수 있도록 인권에 기반한 돌봄서비스 체계를 구축할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 지역사회기반 돌봄서비스 추진을 권고

○ 인권위는 지속적으로 노인 돌봄에 대한 권고와 의견 표명을 진행함

- 노인돌봄 공공성 강화를 위한 단기보호 제도개선 권고(2020. 8. 28.)
- 제4차 치매관리 종합계획안에 대한 의견표명(2020. 9. 24.)
- 노인장기요양보험법 일부개정법률안에 대한 의견표명(2021. 12. 2.)
- 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선 권고(2022. 2. 17.)

3. 개선 방향

○ 일상적으로 돌봄서비스가 필요한 재가노인을 각 지역사회 내에서 단기간 돌볼 수 있는 단기보호서비스 지원체계 마련

○ 노인돌봄서비스 공적 책임성 강화를 위해 지역별 수요 등을 고려하여 국공립 장기요양기관 목표비율 마련 등 국공립 장기요양기관 비율 확대

○ 요양보호사 표준임금 제시 등 요양보호사의 임금가이드라인 마련

○ 야간돌봄서비스 제공 등 노인장기요양서비스 다양한 재가급여의 확대

핵심과제 51 유엔 노인권리협약 성안 적극 참여

1. 권고의 배경

○ 세계 대다수 국가에서 인구 고령화가 빠르게 진행되고 있음. 유엔경제사회국에서 발표한 '2020 세계인구고령화보고서[90]'에 의하면, 현재 전 세계 65세 이상 인구는 약 7억 3천만 명인데 2050년에는 15억에 달할 것으로 예측되어 두 배 이상 증가가 전망됨. 기대수명이 길어지면서 노년의 시기에 신체적, 정신적 기능의 저하와 경제적 빈곤, 학대나 폭력 피해 등 일상생활의 어려움에 직면하는 노인의 수가 증가할 가능성이 커 이에 대한 대비가 필요함.

○ 국제사회는 인구 고령화에 효과적으로 대처할 방법을 논의하기 위해 처음으로 1982년 비엔나 '제1차 세계고령화대회[91]'를 개최하였으며 이후 1991년에는 '노인을 위한 유엔 원칙'[92]을 발표하였음. 2002년 개최된 '제2차 세계고령화대회'에서는 '마드리드 국제고령화 행동계획(MIPAA)[93]'이 채택되었음. MIPAA는 모든 사람이 존엄성을 갖고 안전하게 노후를 보내며 완전한 권리를 가진 시민으로서 지속적인 사회 참여를 목적으로 함. 더 나아가 2010년에는 제65차 유엔총회 결의안을 통해 구성된 '고령화실무그룹(OEWGA)[94]'을 구성하여 다양한 노인 문제에 대해 논의하고 있으며 이러한 국제적 흐름 속에 '유엔 노인권리협약[95]' 채택의 필요성 및 초안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있음.

---

90) World Population Ageing 2020

91) World Assembly on Ageing

92) United Nations Principle for Older Persons

93) Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA

94) Open Ended Working Group on Aging

95) Convention on the Rights of Older Persons

○ 연령 차별 및 사회적 배제, 자립생활과 건강 관리, 존엄한 사람, 폭력·학대, 돌봄, 장기요양과 완화 치료, 빈곤 등 노인에게 발생할 수 있는 특징적이고 중요한 문제들은 기존 국제인권 협약 및 체계가 충분히 다루고 있지 못함. 노인의 존엄성과 권리의 보호 및 증진을 위한 포괄적이고 통합적인 국제법적 협약의 부재는 노인 인권 보호의 공백이 될 수 있어, 국제사회도 이에 공감하고 있음.

○ 이에 발맞춰 유엔 인권이사회[96]는 유엔인권최고대표에게 '노인권리 보호 및 증진을 위한 국제법상 규범적 기준 및 의무'에 관한 보고서[97]를 제출해줄 것을, 그리고 유엔 인권최고대표사무소에 노인 권리 보호에 있어 국제인권체계 내 사각지대가 없도록 권고사항을 제출할 것을 요청하는 등 노인권리협약 성안 논의가 활발히 진행되고 있는 상황임.

○ 현재 우리나라는 OECD 회원국 중 노인의 자살률 및 빈곤율 1위이며 또한 인구 고령화가 급속히 진행 중임. 이러한 상황을 고려할 때, 우리 정부는 실질적이고 효과적으로 노인의 인권을 보호하고 증진시키기 위해 노인권리협약 성안 관련 국제 사회의 노력에 적극적으로 참여할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 노인을 위한 유엔 원칙(1991)

○ 사회권위원회 일반논평 6호. 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리(1995)

○ 마드리드 국제고령화행동계획(2002)

---

96) 유엔 인권이사회 제48차 정기회의(2021. 9. 13. ~ 10. 11., 제네바).

97) 유엔 인권최고대표는 제49차 인권이사회 정기회의(2022. 2. 28. ~ 4. 1., 제네바)에 「노인인권 보호 및 증진 관련 국제법상 규범적 기준 및 의무」에 관한 보고서를 제출하였음.

○ 미주노인권리보호협약[98](2015년)

- 미주국가기구의회는 2015년 6월 15일 세계 최초로 지역 국제노인권리협약을 의결하고 각국의 서명과 비준 절차를 시작함.

○ 노인의 모든 인권 향유에 관한 독립전문가 보고서[99](2017. 7. 21.)

○ 국제인권법상 노인 관련 규범적 기준에 관한 유엔 인권최고대표사무소 분석보고서[100](2012년 초안, 2020. 6. 15. 업데이트 문건)

3. 개선 방향

○ 유엔에서 진행 중인 '노인권리협약' 성안에 적극 참여

○ 노인을 '권리의 주체'로 바라보는 인식의 전환 등 노인권리 증진을 위한 사회적 논의 참여 활성화

98) Inter-America Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons

99) Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, UN A/HRC/36/48.

100) Update to the 2012 analytical outcome study prepared by the office of the High Commissioner for Human Rights on the normative standards in international human rights law in relation to older persons.

7. 아동·청소년

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 아동 출생·사망, 아동학대, 사각지대에 놓인 아동 등 취약한 상황에 있는 아동에 대한 보호를 두텁게 할 것과 아동의 정신건강, 아동이 자신에게 영향을 미치는 문제에 대해 의견을 표시할 수 있는 자유 보장, 청소년 노동인권교육과 인권교육 등을 권고 한 바 있음.

○ 정부는 인권위의 권고를 대부분 받아들이고 이행하겠다고 인권NAP 계획을 수립하였으나 이행에는 미흡한 점이 많이 보임. 아동 출생에 대한 정확한 통계를 구축하겠다고 했으나 여전히 신고제에 머물러 있고, 적극적 정책 개선이 이루어진 아동 학대 분야는 정부의 의지보다는 아동 학대 사건이 주목을 받아 개선된 측면이 큼. 그러나 새롭게 적용된 정책이 현장에서는 혼선을 가져오고 있는 상황임. 헤이그국제아동입양협약은 비준에 이르지 못했고, 현장실습에서 제대로 된 안전장치 없이 노동을 하던 아동이 사망하는 등 취약한 상황이 발견되었음.

제4차 권고의 배경

○ 취약한 위치에 있는 아동에 대해 국가가 보호를 두텁게 할 필요가 있음. 이에 보편적 출생등록제를 도입하고, 학대 피해 아동에 대한 조사와 보호를 개선할 필요가 있음. 또한 디지털 환경을 배경으로 발생하는 사이버 폭력에 대해 특수하게 아동을 보호할 필요가 있음.

○ 청소년 다수사업장이나 현장실습제도에서 아동을 보호할 필요가 있으며, 아동에게 노동인권교육 또한 강화할 필요가 있음.

○ 헤이그협약을 비준하여 국제입양 시스템의 공적 개입을 통한 아동 권리 보호하며, 소년사법 제도는 처벌보다 보호에 그 본질이 있는 바 선도가 우선이 될 수 있도록 할 필요가 있음

핵심과제 52 보편적 출생등록제도의 도입

1. 권고의 배경

○ 현행 출생신고는 병원과 같은 기관에서 의무적으로 하지 않고, 부모가 자발적으로 하고 있음. 이 때문에 출생신고가 되지 않는 사례들이 종종 발생함. 실제로 2016년 영아매매 사례가 보도되기도 했고, 출생신고를 하지 않고 성인이 되어서야 그 존재가 확인된 사례도 있었음. 출생신고가 되지 않은 아동은 나이와 신분을 확인할 수 없고, 마치 존재하지 않는 사람과 다를 바 없어 폭력 및 학대에 노출될 위험이 증가하고 교육, 의료진료, 사회보장에 대한 접근이 어려우며, 위기 발생 시 가족과의 분리 위험 등에 노출되어 있음.

○ 특히 한국에서 출생한 외국인 아동 중, 난민 등의 사유로 부모가 자국 정부에 출생신고를 하지 못하는 아동들은, 이로 인해 이들은 자신의 국적을 확인받지 못해 무국적 상태에 놓이게 됨. 이런 경우 자신의 신원을 공적으로 확인받지 못하여 부모의 국가로 돌아가기도 어렵고 귀향하더라도 '신원불상'신분에 놓이게 됨. 또한 부모가 자국 정부에 출생신고는 하였지만 한국 정부에 외국인등록을 하지 못하여 미등록 체류 상태에 놓이면 한국 정부가 그 존재를 인지하고 있지 못하는 아동들도 많음.

○ 즉, 국가가 아동의 존재를 확인하고 기본적 권리를 보장·보호하기 위해서는 출생신고가 전제조건임. 2016년 개정된 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 의하면, 아동의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우 지방자치단체장이나 검사가 부모 대신 아동의 출생신고를 할 수 있게 됐으나 이 조항이 적용되는 사례는 찾기 어려움.

○ 많은 국가에서 아동의 출생 사실을 부모의 선택과 무관하게 국가가 인지할 수 있도록 의료기관에 '출생 사실 통보 의무'를 갖게 함. 법무부는 2022년 3월 의료기관장에 해당 의료기관에서 아동이 출생한 경우 이를 지방자치단체에 통보하도록 의무를 부과하는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 개정안을 국회에 제출하였으나 계류 중임.

○ 또한 한국정부가 출생신고제를 도입한다 해도 「가족관계등록법」은 국민을 대상으로 하기에 외국인 아동은 등록될 수 없어 정부는 외국인아동 출생등록제를 도입하겠다고 밝혔으나 아직 입법단계로 나아가지 못하고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 자유권규약

- 제24조제2호. 모든 아동은 출생 후 즉시 등록되고, 성명을 가진다

○ 아동권리협약

- 제7조. 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 함, 당사국은 국내법 및 관련 국제문서상의 의무에 따라 아동이 이러한 권리를 누릴 수 있도록 보장해야함

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권규약위원회 최종견해(2017)

- 위원회는 당사국이 규약의 권리가 국적에 근거한 차별없이 행사될 수 있도록 보장하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 권고함. 특히 외국인이 국가 사회 보장 제도에 등록하고, 복지 서비스 혜택을 누리며, 부모의 지위에 관계없이 아동의 보편적 출생 등록을 보장할 것을 촉구함.

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 외국인 부모에게서 태어난 아동의 등록을 위해, 병원 및 의료 전문가의 출생 신고 의무등을 포함, 필요한 법과 절차를 도입하고 시행할 것을 권고함

○ 대한민국 제17, 18, 19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 외국인에 대한 차별에 관한 위원회 일반권고 제30호(2004)에 비추어, 위원회는 출생 등록이 다양한 인권 향유의 전제 조건임을 강조함. 위원회는 당사국이 국적 및 체류자격과 무관하게 국내에서 출생한 모든 아동에 대한 등록이 이루어지도록 보장하기 위한 조치를 실시할 것을 권고함.

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 모든 아동을 대상으로 출생신고, 보육시설, 교육, 보건, 복지, 여가, 국가 지원과 관련한 동등한 접근 보장을 권고함. 특히, 이에 대한 긴급한 조치가 반드시 취해져야 한다고 강조함. 또한, 출생등록과 관련하여, 온라인 포함 출생등록이 부모의 법적 지위나 출신지와 상관없이 모든 아동에게 보편적으로 가능하도록 보장되어야 하고, 모니터링 기구 수립 등 미등록 출생 파악에 필요한 모든 조치를 취할 것으로 촉구

○ 미국의 사례

- 부모의 국적과 상관없이 미국에서 출생한 모든 아동에게 시민권을 부여하고 있음. 따라서 미국에서 태어난 모든 아동은 국적을 불문하고 출생등록이 자동으로 보장됨.

○ '속인주의'(아동은 부모의 국적에 따름) 국가에서의 보편적 출생신고 사례

- 한국과 같이 '속인주의'를 취하는 영국은 영토 내에서 출생한 모든 아동에게 자동으로 의료보장 번호를 부여하고 출생등록을 함. 태국과 네덜란드도 미등록 이주아동을 포함한 모든 아동의 출생등록이 법적으로 보장됨.

3. 개선 방향

○ 의료기관이 아동의 출생사실을 국가기관에 직접 알리는 출생통보의무를 부과하도록 「가족관계등록법」 개정

○ 부모의 인종, 국적 체류자격, 출신지역 등과 무관하게 한국에서 태어난 모든 아동에 대한 출생등록을 실효성 있게 보장하기 위한 법적 근거 마련

○ 이주아동 출생신고 과정에서 취득한 미등록 체류와 관련 신상정보를 지방출입국·외국인관서에 통보하지 않도록 「출입국관리법령」 규정 개정

핵심과제 53 학대 피해 아동 조사 및 대응체계 개선

1. 권고의 배경

○ 보건복지부의 '2020 아동학대 주요통계'(2021. 8.)에 따르면, 아동학대 신고 건수는 2016년 이후 지속적으로 증가하였고, 2020년에는 총 42,251건에 달함. 2020년 아동학대로 사망한 아동만 43명에 이르고 이 중 24개월 미만 아동이 27명임. 아동 학대가 적발된 후 다시 아동을 학대하는 재학대 건수도 2015년 1,240건에서 2020년 3,671건으로 역시 세 배 늘었음.

○ 정부는 2020년 7월, '아동·청소년 학대방지 대책'에서 아동에 대한 재학대 피해가 발생하는 것이 '원가정 보호 원칙'을 엄격하게 적용한 것의 한계라고 설명하고, 이를 극복하기 위해 아동학대 조사를 공공화하고 즉각분리제도를 도입하겠다고 밝힘.

○ 2020년 12월 「아동복지법」이 개정되어, 2021년 3월 30일부터 시행되었음. 이에 따라 민간기관인 아동보호전문기관에서 수행하던 아동학대 조사 업무를 시군구청 공무원인 '아동학대전담 공무원'에게 이관되었음. 다만 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 각 절차들이 아동보호전문기관과 아동학대전담공무원 간 업무 분장에 있어 명확하지 않고 다소 중복이 있어 소관 업무를 혼동하거나 소극적으로 업무를 하게 될 우려가 제기되고 있음.

○ 예를 들어 아동보호전담요원의 업무 범위는 학대 아동 뿐만 아니라 가정위탁 아동과 입양 아동까지 넓은 편인데, 이들은 아동학대 조사 자체가 낯설고 아동 분리, 친권 제한 등의 강제력 행사 시의 어려움이 있어 관련 사례 판단 회의 등이 필요한 등 조사 전문성이 담보될 필요성이 있음.

○ 한편, 지방자치단체장은 보호 대상 아동을 보호 조치하는 경우, 1년 이내에 2회 이상 아동학대 신고가 접수된 아동에 대하여 현장 조사 과정에서 학대피해가 강하게 의심되고 재학대가 발생할 우려가 있는 경우 등(아동복지법 제15조 제6항 각호)에는 아동을 즉각 분리하여 보호조치 결정이 있을 때까지 아동일시보호시설 또는 학대피해아동쉼터 등에 일시보호할 수 있음. 그런데, 이 경우 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 상 가정법원의 재판을 통한 아동의 가정 외 분리보호와 효과가 유사함에도 절차적으로 원가정 분리를 위한

충분한 권리 보호가 미흡하며, 재판을 통한 분리보호 요건에 해당하지 않음에도 지자체장이 자의적으로 아동을 분리할 수 있는 우려가 있음.

○ 학대 아동과 관련하여, 대부분의 경우 가정에서 분리되어 사는 그 자체가 대단한 충격이고, 친인척을 포함한 원가정과 관계를 유지하거나 원가정에 복귀하게 돕지 않으면 아동은 자신에게 가장 중요한 지원체계와 단절된 채 앞으로의 삶을 지속해야 하는 문제점이 있음. 아동복지법 개정에 따른 즉각분리제도가 무조건적인 아동 분리, 가정으로 돌아가지 못하고 가족과 단절되는 사례의 증가, 양육 포기를 위한 수단으로서의 악용과 같은 문제점을 양산하지 않도록 개선이 필요함. 또한, 원가정에서 아동을 양육할 준비가 되어 있는지에 대한 철저한 평가, 가정 복귀 후 사후 관리 등 재학대를 방지하기 위한 방안도 마련할 필요가 있음. 아동의 원가정을 아동이 성장, 발달할 수 있는 최적의 환경으로 만들 수 있도록 사회적으로 지원하고 보호해야 함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 가정 내 반복적 아동 학대의 높은 발생률 및 재범을 방지하기 위한 효과적 대책의 부재, 아동학대의 과소신고, 지역별 아동보호전문기관, 보호소(쉼터), 상담사, 심리치료사, 아동학대에 특화된 변호사 부족, 학대 피해자인 이주 아동 및 장애 아동을 위한 특화된 지원(보호소 등) 부족 등에 대해 우려 표명
- 모든 아동에 대한 폭력 및 학대 사건의 국가 데이터베이스를 만들고 해당 사건의 규모, 원인, 본질에 대한 포괄적 평가 실시, 관련 전문가가 정신적 학대 등 폭력 및 아동 학대 사건을 성인지적 관점을 고려하여 발견하고 적절히 대응하도록 훈련, 지역아동보호전문기관 및 보호소, 상담사, 심리치료사, 아동 학대에 특화된 변호사 확대, 이를 이행하는 과정에서 지역 격차를 줄이기 위한 적정한 인적, 재정적, 기술적 자원 배분 등을 권고하고, 이는 긴급한 조치가 반드시 취해져야 한다고 강조함.
- 가능한 한 모든 아동들의 가정 기반 양육을 지원하고 적절히 인적·재정적·기술적 자원을 배분하여 원가정에 머물 수 없는 아동을 위한 가정위탁의 질을 향상시킬 것과 구체적인 탈시설 계획을 통해 단계적으로 시설수용을 폐지할 것을 권고

○ 아동권리협약

- 제9조제1항 '사법적 심사의 구속을 받는 관계당국이 적용가능한 법률 및 절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니 하도록 보장'하고 있음. 즉 아동에게는 부모에게 보호를 받을 권리가 있지만 이를 제한하는 경우에는 ① 사법적인 심사와 구속을 받는 기관이 ② 법률과 절차에 따라 ③ 아동 최상의 이익을 고려하여 분리하도록 함.

3. 개선 방향

○ 「아동복지법」 중심의 지자체, 아동학대전담공무원, 아동보호전담요원, 아동보호전문기관 등의 업무체계와 「아동학대처벌법」상의 형사사법기관의 업무체계 및 절차가 유기적으로 연계될 수 있는 체계 구축

○ 아동을 가정에서 분리해야 하는 경우, 절차를 엄격하게 지키고 그 과정에서 아동의 의사를 최대한 반영하기 위해,「아동복지법」상의 보호조치가 아닌 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 상의 가정법원의 재판으로서 아동의 가정 외 분리 보호할 수 있도록 법제를 일원화

○ 각 지방자치단체의 아동학대전담공무원 배치 계획 이행에 대해 모니터링을 실시하여, 성공사례 발굴과 미흡 지역 지원을 통해 인력 충원 촉진

○ 아동학대전담공무원에 대한 전문성 강화를 위해, 교육 시간 확대, 전보 제한 기간 준수

○ 아동학대전담공무원에 대한 교육 평가 및 업무 반영 환류 시스템 개발, 운영

○ 현장조사 시 행동지침이 될 수 있도록 정서적 학대와 방임 등 사례별 판단 기준을 마련하여 아동학대전담공무원 현장 메뉴얼을 실질화

○ 학대 피해 아동 '탈시설전략 로드맵' 구축 및 쉼터의 확충 계획 이행

○ 쉼터에 대해 각 지방자치단체가 정기적으로 모니터링 할 수 있도록 규정 마련 및 인력 배치

○ 아동학대 피해아동 쉼터를 대체할 수 있는 대안 보호시설 및 프로그램 개발, 시범 운영

○ 시설 내 아동학대 예방 및 대응을 위한 아동복지시설 인권옹호관 제도 실질화

○ 현장조사 시 행동지침이 될 수 있도록 정서적 학대와 방임 등 사례별 판단 기준을 마련하여 아동학대전담공무원 현장 메뉴얼을 실질화

○ 피해아동쉼터의 확충 계획의 이행

○ 쉼터에 대해 각 지방자치단체가 정기적으로 모니터링 할 수 있도록 규정 마련 및 인력 배치

○ 아동학대 피해아동 쉼터를 대체할 수 있는 대안 보호시설 및 프로그램 개발, 시범 운영

핵심과제 54 디지털 환경에서의 아동 폭력 예방 및 보호

1. 권고의 배경

○ 디지털 공간의 아동들은 유해한 콘텐츠에 노출되고 교육용 어플리케이션 등을 통해 개인정보가 유출되거나 디지털 마케팅의 대상이 되는 위험이 존재함. 인터넷 보급률이 109%에 이르는 우리나라는 2020년 기준, 만 14~18세 아동 중 약 98%가 스마트폰을 사용하고 있음. 아동은 디지털 환경 속에서 발생하는 아동매매, 성폭력, 사이버 불링(Cyber bullying) 등 모든 형태의 폭력에서 보호받아야 함.

○ 2020년 n번방 사건을 계기로 디지털 세계에서 아동들이 성 착취와 폭력, 학대 위험에 노출되어 있음이 드러났고, 2021년 4월 여성가족부에 따르면, 인터넷 사용시간이 증가하면서 아동·청소년 디지털 성범죄 피해자가 전년보다 2배 이상 증가했음. 디지털 공간에서 빈번히 발생했던 온라인 그루밍은 그간 처벌규정이 없었으나, 2021년 9월부터 「청소년의 성보호에 관한 법률」이 개정되어 수사와 처벌이 가능해졌음. 한편, 아동, 청소년은 디지털 성범죄 가해자가 되기도 하는데, 서울시가 2021년 상담사례를 분석한 결과에 따르면, 디지털 성범죄 가해 청소년 10명 중 9명은 이를 범죄라 생각하지 못했던 것으로 알려짐.

○ 한편, 2020년 코로나19 이후 온라인 수업이 늘어나면서, 학교폭력의 유형도 디지털을 기반으로 옮겨가기도 함. 교육부에 따르면, 학교폭력의 유형 중 사이버 폭력의 비중은 2019년 8.9%에서 2020년 12.3%로 늘어남. 익명으로 소통이 가능한 스마트폰 앱을 이용하거나 가상 인물의 SNS 계정을 만들어 특정인을 공격하는 방법, SNS 단체 대화방에 초대해 집단으로 욕설을 하는 행위, 강제로 데이터 무제한 요금에 가입시킨 후 스마트폰 테더링 기능을 이용해 와이파이 '상납'을 요구하는 등 그 방법도 교묘해지고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 온라인 폭력 및 학교 폭력 등 아동 학대 횡행, 아동을 대상으로 하는 모든 형태의 폭력 및 학대를 해결하는 데 필요한 포괄적 정책 및 전략의 부재, 온라인 아동 성매매 및 그루밍 확산에 대해 심각한 우려를 표명함
- 온라인 그루밍을 정의하고 불법화, 온라인 집단괴롭힘 등 집단괴롭힘 근절 조치(예방, 조기 발견 기제, 아동 및 전문가에 권한 부여, 개입 절차, 사례 관련 자료 수집에 대한 통일된 지침 등)를 강화 등을 권고

○ 아동권리위원회 일반논평 제25호(2021)

- 디지털 환경에서도 아동권리가 동일하게 존중되고 보호받고 실현되어야 함을 강조. 아동은 각 연령대에 맞게 적절하고 신뢰할 수 있는 다양한 디지털 콘텐츠와 정보를 이용할 수 있어야 하며, 아동이 유해한 콘텐츠를 접하지 않도록 강력한 법적 및 행정적 조치를 취해야 한다고 당사국에 권고

3. 개선 방향

○ 학교 현장에서 사이버폭력의 특성을 고려한 인지, 조사, 대응 역량 강화를 위한 세분화된 지침 마련 및 보급

○ 사이버폭력의 특성, 유형, 대처방법에 관해, 아동과 학부모, 교원에 대한 교육 시간 확보 및 교육 프로그램 개발

○ 피해 유형 및 대처방법의 정보공유 채널의 상시화 및 강화

○ 디지털 성폭력 피해자에 대한 지원 체계 강화를 위한 성매매 피해 아동·청소년 지원센터에 대한 예산 증액 및 권한 부여, 심리상담 기능 지원

○ 디지털 성착취물 삭제·차단조치의 신속성, 효율성, 실효성 제고를 위해 관련 시스템 정비

핵심과제 55 청소년 노동권 보호지원 강화

1. 권고의 배경

○ 여성가족부의 '2020년 청소년 매체이용 및 유해환경 실태조사'에 따르면 2020년 아르바이트를 한 경험이 있는 청소년 비율은 4.6%이고, 최근 1년 동안 노동인권교육을 받은 청소년 비율이 전체 응답자의 50.2%인 것으로 나타났음. 다양한 연구들은 실태조사를 통한 청소년 노동인권의 현황이 인권친화적인 상황이 아님을 보여주고 있음. 방학 중 혹은 플랫폼을 통해 청소년 노동 경험이 확산되고 있지만, 노동계약서 미작성·미교부, 임금 미지급, 초과근무, 노동시간 임의교체, 휴게시간 미제공, 폭언이나 폭행, 성희롱 등 부당 대우로 청소년 노동 조건 침해 사례가 근절되지 않고 있음.

○ 한편, 현장실습제도를 통해 2020년 기준, 현장실습에 참여하는 학생은 약 24,000명으로 파악되지만, 현장실습 중 사망하는 사고들이 연이어 발생하고 있음. 또한, 현장실습생들이 실제로는 자신의 전공과 전혀 관계없는 산업체에 현장실습을 나가 교육이 아닌 장시간 노동, 최저시급, 막노동, 유해·위험 업무에 일방적으로 파견되는 등 인권침해를 당하고 있다는 지적도 있음.

○ 정부는 일하는 청소년의 권리보호를 위해 청소년근로권익센터를 운영하고, 현장실습제도와 관련하여서도 '안전·권익 확보를 위한 직업계고 현장실습 추가 개선 방향'이 발표되었지만, 우리나라 청소년 노동기본권 보장관련 법률은 단일 법체계를 지니지 않기 때문에, 노동시장 현장의 양상에 따라 적용되는 법령이 상이하고, 청소년뿐만 아니라 고용주의 입장에서도 이와 관련된 법의 세부적인 내용에 대한 명확한 인지에 어려움이 있음. 또한, 청소년을 대상으로 하는 노동 기본권 관련 교육과 더불어 고용주나 청소년 관련 전문가 대상 교육에 대한 법률은 매우 취약한 것으로 파악됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 일하는 아동의 수가 여전히 많고, 그들의 노동권 침해가 빈번히 발생하는 점을 우려하면서 노동권보장을 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취할 것을 강조

3. 개선 방향

○ 일자리에 대한 권리 보장을 위하여 청소년 친화적 일자리 제공취약 청소년들을 위한 공공 일자리 제공, 일자리 정보 연계 기능 개선을 통해 괜찮은 일자리로의 진입 유인책 마련

○ 청소년 다수사업장을 대상으로 노동계약서 작성 감독 강화, 노동권 침해 예방 및 지도 강화, 법위반행위 증가 시기에 대한 근로감독기능 강화

○ 청소년 전담 근로감독관 지정관 지정

○ 초중등학교 노동인권 교육을 위한 표준교육과정 마련, 학교 내 법위반행위 상담 및 구제 체계 마련을 통한 접근성 향상

○ 학교 밖 청소년과 가출청소년을 대상으로 한 교육 자료의 개발 및 보급 등의 사업

○ 현장실습제도가 청소년들의 학습권을 보호하는 과정으로 이해하면서 동시에 이들의 활동이 노동으로서도 보호받을 수 있는 두터운 법·제도적 보호체계 마련 및 사업장 책무 강화

핵심과제 56 입양절차 공공성 강화

1. 권고의 배경

○ 2020년 전후 부모의 학대로 인하여 입양된 아동이 사망하는 사건들이 발생하자, 아동학대 예방뿐만 아니라 입양에 대한 부정적 편견의 우려와 함께 입양절차의 공적 개입 강화 및 입양허가 후 사후관리에 대한 대책 마련이 요구되고 있음. 아동학대 사건의 본질은 부모에 의한 학대이고 입양여부를 배제한 관점에서 접근하여야 하지만, 피해 아동이 해당 가정에 입양되지 않았거나 관리감독이 제대로 이루어졌다면 예방할 수 있었다는 사실도 간과할 수 없음.

○ 2011년 입양특례법이 전면 개정되고, 2012년 민법 입양 조항이 개정되면서 이전까지 전적으로 민간 입양기관이 담당했던 입양 절차에 국가가 개입할 수 있게 됨. 지금은 입양특례법에 따라 아이를 입양하려는 양부모는 보유 재산 수준, 아동학대·가정폭력·성폭력과 같은 범죄경력 유무 등을 포함한 필수 서류를 가정법원에 제출하고 허가를 받아야 함. 다만, 이 과정에서 민간 기관을 중심으로 예비 양부모의 심리적 안정성 등을 판단하기 위한 심리검사와 가정조사 등이 이루어지는바, 민간 기관이 주축이 돼 예비 양부모를 심사하는 과정에서 제대로 검증이 이뤄지는지 의문이 제기되고 있고, 공공 중심의 입양 절차를 권고하는 국제 기준에 부합하지 않는다는 지적이 이어짐.

○ 한편 보건복지부에 따르면 2020년 기준 입양된 아동의 수는 역대 최소 규모인 492명으로 집계되었음. 이는 전년 대비 약 30.1% 줄어든 수치인데, 해외 입양 아동 수에 비해 국내 입양 아동의 수가 큰 폭으로 감소한 것에 따른 것으로 파악됨. 코로나19 감염병 유행으로 대부분의 국가에서 해외입양이 줄어들어 한국의 경우 2020년 기준 국제입양 규모는 3위인 것으로 알려져 있음. 정부 통계에 따르면 해외입양인은 1950년대부터 누적 약 17만명에 이르고, 이들은 인종적 정체성, 뿌리찾기 문제 등 많은 문제가 발생하고 있지만 해외입양인의 인권 문제가 저출산의 관점에서 다루어지는 등 적절한 논의가 이루어지지 못하고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

(a) 입양 절차에 있어 연령을 막론하고 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하며, 한부모가정 모의 자녀 입양에서는 한부모가정 모의 자발적 동의가 반드시 필요하다.

(b) 한부모가정 모에 대한 편견을 없애고 입양의 긍정적 이미지를 강화하기 위한 대규모 공공 캠페인을 실시한다.

(c) 시기적절한 절차와 불필요한 지연 방지를 보장하기 위한 조치를 취한다. 입양기관의 투명성과 규제를 다루기 위해 필요한 조치를 취한다.

(d) 파양의 경우를 포함하여 입양의 사후 모니터링 및 서비스를 강화한다.

(e) 입양 아동이 친생부모 관련 정보를 찾을 권리가 있음을 알려주고 해당 정보에 적절히 접근할 수 있도록 보장한다.

(f) "국제 입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약" 비준 및 해외입양법 제정을 검토한다.

○ 국제입양 관련 아동보호와 협력에 관한 협약(이하 '헤이그 협약)[101]

- 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 되고 기본권이 보장된 상태로 이루어질 수 있도록 국가간 협약의 필요성이 제기되어, 헤이그국제사법회의에서 1993년 공식 채택된 국제 협약임. 2022년 4월 기준 104개국이 가입되어 있으며, 우리나라는 아동권리위원회의 권고에 따라 2013년 5월 협약에 가입하였으나, 지금까지 비준이 이루어지지 않아 관련 법과 제도개선을 통한 협약 비준이 시급히 요구됨.
- 헤이그협약의 핵심 기조는 유엔아동인권협약의 원칙을 준수해야 하며 아동의 최상의 복리를 위해서 아동은 출생한 원가정 내에서 성장하고 양육되어야 한다는 것임. 또한, 해외입양에 관한 협약이지만 입양 촉진을 그 목적에 두지 않음. 해외입양은 출신국 내에서 당해 아동을 보호할 수 있는 영구적인 가정을 찾을 수 없는 경우, 가령 시설보호가 불가피하거나 일시적인 가정위탁에 의존할 수밖에 없는 경우 등의 조건에만 보충적으로 허용해야 한다는 입장임.

---

101) The Convention on the Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption

3. 개선 방향

○ '국제 입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약' 비준을 위한 국내법령 및 제도 개선

○ 해외 입양을 최소화하기 위한 양질의 아동보호 시스템 구축 및 '국제 입양 보충성 원칙' 등을 명시한 해외입양법 제정

○ 입양 전 부모에 대한 조사과정, 입양가정 사후 관리 내실화 및 공공화, 중앙당국의 주도에 따른 입양 절차 구조화

○ 입양대상이 되는 아동에 대한 정의, 양부모가 될 자의 자격 요건 및 가정조사나 사후관리 규정에 있어서 요보호아동과 일반아동의 일원화

○ 입양 가정의 편견을 해소하기 위한 대규모 공공 캠페인 실시

○ 입양허가 전 부모에 대한 교육 및 지원 강화

○ 법원 입양허가 전 사전위탁 제도가 긍정적인 효과를 발휘할 수 있도록 국가의 책임성을 강화하기 위해 제도의 절차, 기간, 해당 기간동안의 책임소재, 생활 지원 등의 근거규정을 「입양특례법」에 명시

○ 입양인이 아동권리보장원 또는 입양기관에 본인의 입양정보 공개를 청구할 경우 양친 또는 친생부모의 동의를 요건으로 하는 현행 「입양특례법」을 개정하여 입양인의 정보접근권 보장

핵심과제 57 소년 사법제도의 개선

1. 권고의 배경

○ 우리나라 「형법」은 범죄행위를 했다고 하더라도 비난 가능성이 없어 형사책임능력을 인정할 수 없는 자를 '형사미성년자'라고 하고, 그 연령을 '14세 미만인 자'로 정함. 또한 「소년법」에 따라 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만 아동은 이른바 '촉법소년'으로 형사처벌을 받지 않지만(형법 제9조), 「소년법」제32조에 따라 10가지 보호처분을 받게 됨.

○ 10대 초중반의 청소년이 범죄를 저질러도 형사적으로 처벌하지 않는 '촉법소년' 또는 형사미성년자의 기준연령 논란은 꾸준히 있어 왔다. 주로 촉법소년이 범한 중범죄 또는 심각한 학교 폭력 사건이 보도되거나, 피해자들의 억울한 호소가 알려지는 경우 논의가 활발해지는 경향이 있음.

○ 한편, 소년법 제4조 제1항 제3호는 ▲ 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽(性癖)이 있거나, ▲ 정당한 이유 없이 가출하거나, ▲ 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 등 사유가 있고 그의 성격이나 환경에 비추어 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상 소년을 '우범소년'으로 규정함. 이들은 명백한 범죄이지 않더라도 '지위비행' 또는 '비행의 가능성이 있음' 등을 이유로 보호처분의 대상이 될 수 있음. 이는 비차별원칙 및 적법절차원칙 등에 반하며, 낙인 효과와 오남용의 우려가 있음. 현재 우범소년을 형사특별법인 소년법 을 통해 규정하는 국가는 우리나라를 제외하면 일본이 유일함.

○ 소년사법제도는 소년에 대한 처벌보다 보호에 그 본질이 있으며, 이에 따라 발달과정에 있는 아동의 특수성을 고려하여 범죄를 행한 아동의 회복과 사회복귀 등 그 목적에 맞게 운영되어야 함. 아동기는 의사결정과 행동의 기반이 되는 가치관이나 판단능력을 정립해 나가는 시기이고, 아동들은 이러한 발달과정의 특수 상황에 놓여 있음. 아동의 형사처벌은 교정과 교화의 효과보다는 오히려 이러한 성장과 발달 시기의 경험에 악영향을 줄 개연성이 있음. 특히 아동이 범죄를 저지르는 데 영향을 미친 가정환경과 사회환경적인 복합 상황 문제가 개선되지 않는다면, 형사처벌을 받는다고 하더라도 사회로 돌아왔을 때 다시 비행에 노출될 수 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2021년 7월, 소년법 제4조 제1항 제3호의 우범소년 규정을 삭제하고 이를 소년복지적 차원의 지원방안 및 보호대책으로 대체할 것, 형사공공변호인 제도 도입 시 소년형사사건 및 소년보호사건을 고려한 제도 도입, 소년과 성인의 분리수용원칙이 준수될 수 있도록 규정 등 정비 등을 권고

○ 해외 형사책임 연령

- 아동 비행·범죄는 일반적인 형사 절차와 달리 독립해 특별한 처리 절차를 두는 것이 세계적 추세임. 해외 각국의 형사책임 연령은 다양한데, 독일, 일본, 이탈리아는 우리나라와 같이 14세이고, 미국은 7세를 형사책임 연령 기준으로 보는 주(州)도 있는 등 대체로 7세부터 18세까지로 분포되어 있음.

○ 아동권리위원회 일반논평 24호 '아동사법제도에서 아동의 권리(2019)'

- 학교 결석, 가출, 구걸 또는 무단 침입 등 빈곤, 노숙 또는 가정 폭력의 결과인 경우가 적지 않은 경미한 범행들을 비범죄화해야 한다고 보면서, 지위비행으로도 알려진 이러한 행위는 성인이 행하는 경우에는 범죄 행위로 간주되지 않는 것으로 당사국에게 지위비행에 관한 조항을 삭제할 것을 촉구

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 형사 책임 최저연령을 만 14세로 유지하고, 만 14세 미만 아동을 범죄자로 취급하거나 구금하지 않을 것
- "우범소년"에 관한 「소년법」 제4조 제1항 제3호를 폐지할 것
- 아동이 성인과 함께 구금될 모든 가능성을 제거할 수 있도록 법을 개정하고 모든 효과적인 조치를 취할 것
- 적절한 자원을 지원받아, 법에 저촉된 아동과 관련된 모든 사건을 다루는 아동사법전문 법원을 설립할 것, 아동 전담 법관 및 법 위반 아동과 함께 일하는 전문가들이 아동권리에 대한 적절한 교육과 지속적인 훈련을 받을 수 있도록 할 것
- 다이버전 제도(diversion programmes)을 위한 법적 근거를 마련하고, 비구금형을 촉진할 것

3. 개선 방향

○ 소년법 제4조 제1항 제3호 등 우범 소년과 관련한 규정 삭제

○ 성인에 비해 높은 아동 구금율 개선, 범죄 재발 방지를 위한 비구금형 조치 다양화

○ 아동 전담 판사 및 법에 저촉된 아동과 일하는 전문가들에게 아동 권리와 관련한 적절한 교육 및 지속적 훈련을 제공

○ 구금에 있어 아동과 성인의 분리수용원칙이 준수될 수 있도록 규정 등 정비

○ 소년사건에 대응하여 비행 초기단계에 적극적으로 개입할 수 있는 선도 교육프로그램을 강화

8. 여성

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 여성 폭력 예방 및 피해자 지원, 노동 분야에 있어서의 차별 개선, 취약한 위치에 있는 여성에 대한 고용 촉진, 성 주류화 및 여성 대표성 강화 등을 권고 한 바 있음

○ 정부는 성인지 정책 추진의 기반을 확립하고, 성별 임금차별을 해소하는 등 차별없는 여성 일자리 환경을 구축하며, 여성 폭력 대응을 강화하고 피해자를 보호하며, 성 주류화 및 여성 대표성을 확대하는 등 인권위의 권고를 대부분 인권NAP에 포함시킨바 있음. 정부는 적극적으로 정책을 이행한 것으로 보이나 여전히 미흡한 측면들이 있음. 성별임금격차와 관련된 통계 등의 제도나 성주류화를 위한 제도화가 되지 않은 부분들이 많음. 또한 여성 폭력 대응 관련 정책은 적극적으로 추진하였으나 이를 꾸준히 지속적으로 추진하며 사각지대의 취약 여성들에 대한 보호조치를 강화할 필요가 있음. 특히 헌법재판소의 낙태죄 헌법불합치 판결에 대해서 정부 차원에서 조치를 하지 않은 점이 큰 문제로 지적됨

제4차 권고의 배경

○ 성평등을 이루기 위한 제도적인 보완이 지속적으로 이루어져야 함. 남녀소득 격차 해소를 공공기관에서부터라도 해소하고 공적 영역에서의 여성 대표성을 강화해야할 것임

○ 최근 수면 위로 떠오른 여성에 대한 성폭력과 2차 피해, 친밀한 관계에서 폭력 또는 가정 폭력, 사이버 성폭력에 대해서 지속적으로 예방 및 피해구제 정책이 이루어질 필요가 있음

○ 마지막으로 헌법상 낙태죄 조항에 대한 헌법불합치 결정에 따라서 법조항이 효력을 상실했으나 입법 공백이 발생함에 따라 여성의 자기결정권 및 재생산권 보장 필요

핵심과제 58 공공기관 성별 임금격차 해소

1. 권고의 배경

○ 여성가족부가 2021년 9월 1일 성별임금 현황을 공시한 369개 공공기관 근로자를 대상으로 조사한 '2020년 성별 임금 격차' 결과에 따르면 여성 1인당 평균임금은 5,110만 원, 남성은 7,980만 원이었다. 국제노동기구(ILO)는 2013년 '동일임금 가이드라인'을 통해 성별 임금 격차를 '차이'와 '차별' 요인으로 구분했는데, 인권위 '남녀임금격차실태조사' 보고서에 따르면 성별에 따른 시간당 임금격차는 5,534원 중 합리적 설명이 가능한 부분은 2,041원 밖에 되지 않음. 이는 성별에 다른 임금격차를 합리적으로 설명할 수 있는 비율은 36.9%에 불과하다는 의미임.

○ 여성가족부 '성평등 임금실천을 위한 가이드라인'(2018. 6.)에 따르면, 성별임금격차의 원인으로는 여성이 차지하고 있는 높은 비중의 저임금일자리와 비정규직 비율, 성별 직종 분리, 출산육아기 여성의 경력단절과 비정규직 재취업 등을 들 수 있음. 이외에 기업 내에서 이루어지는 명시적 · 묵시적 성차별도 임금격차의 원인이 되고 있음.

○ 개별 진정 사건을 통해 기업 내의 '동일노동 동일임금' 여부를 판단하는 구제방식은 당사자 등이 문제 제기를 하기 쉽지 않아 실제 진정건수가 미미함. 진정이 제기되어도 '동일하거나 유사한 노동'을 하고 있는 남성 노동자 집단 내 비교대상을 특정해야 하고, '기술, 노력, 책임, 작업조건' 등의 기준에 따라 판단할 수 있는 입증자료가 확보되어야 하며, 판단주체가 직무평가 및 직무분석 뿐만 아니라 노동시장 내 성차별의 구조적 특성 등에 대한 전문성이 필요하는 등 조사 및 판단이 매우 어려워 개별 진정을 통해 사안을 해결하는 것도 필요하지만 이보다 구조적인 개선이 더 필요한 상황임.

○ 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률이 제정되었지만, 성별 임금 격차는 한국의 노동시장에서 오래도록 개선되지 않고 있는 문제이기 때문에 성별 임금 격차의 유발 요인에 대한 면밀한 분석을 통해 정부 정책이 개입될 수 있는 구체적인 정책 개선안을 도출하는 것이 중요함.

○ 특히 성별임금격차의 요인이 다양하고 서로 구조적으로 얽혀 있으므로 제도적 개선 또한 비정규직 및 정규직 등 고용 상황, 최저임금, 성별 직종분리, 유리천장 등 기타 성별 격차에 영향을 미칠 수 있는 다른 법 제도들과 통합적으로 접근할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해(2015)

- 의사결정지위에 여성이 차지하는 비율이 특히 적고, 비정규직 중 여성이 높은 비율을 차지하는 것, 남녀 간의 임금격차가 현저하게 높은 점에 대해 우려를 표시함. 또한, 민간 및 공공부문의 모든 영역에서 잠정적 특별조치 등 양성간 평등을 확보하기 위한 노력을 강화할 것 등을 권고함.

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 'OECD 회원국 중 가장 첫 번째로 높은 성별 임금 격차가 지속되고 있다는 사실을 우려한다'고 밝히고, 우리나라에 임금격차 문제 개선을 위한 세부적인 권고를 하였음. 첫째, 동일가치노동 동일임금 원칙의 준수를 위하여 「남녀고용평등과 일 · 가정 양립 지원에 관한 법률」을 엄격하게 시행할 것, 특히 성별 임금 격차 사례를 조사하기 위한 고용노동부의 역량을 대폭 확대할 것, 동일가치노동 동일임금 원칙을 위반할 경우 제재를 엄격하게 부과할 것, 공공 및 민간 기업 내 임금 공시제를 도입할 것 등을 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 여러 조치에도 불구하고 성별임금격차가 축소되지 않았다는 점을 우려한다고 밝힘. 또한, 대한민국 정부에 여성의 양육 책임으로 인한 경력단절과 시간제 일자리 쏠림의 근본적 원인을 해결할 것, 보육 시설 수, 탄력근무제 및 육아휴직 이용률, 쿼터제 이행 등 당사국이 취한 조치의 효과성을 평가하고 개선 조치를 취할 것, 부문간 업무평가를 포함하여 남녀고용평등법상 동일가치노동 동일임금 조항 이행을 감독할 것을 권고함.

○ 해외 사례

- 임금 공시 이후 성별 임금 격차 완화 효과가 있는 것으로 나타나고 있음. 성별 임금 격차 개선 정책을 안정적으로 추진하기 위해서는 경영공시에 성별로 구분된 정보를 제공하도록 하는 법적 근거가 마련될 필요가 있음. 영국, 프랑스, 아이슬란드 등도 '성평등 임금공시제'를 도입하고 전세계적으로 성별 임금격차 해소를 위한 임금공시제 원칙을 강조하고 이를 현실화할 수 있는 방안을 모색 중임.

○ 서울시 '성평등 임금 실천 가이드라인' (2020. 7.)

- 우리나라 최초로 시행한 서울시 투자·출연기관 성평등임금공시 자료(2018년 기준)를 바탕으로 성별임금 현황을 확인하고 그 격차를 줄이기 위한 방안을 연구하여 9개 노동 분야[102]에 대한 자가 진단 체크리스트를 만들어 배포

3. 개선 방향

○ 경영공시항목 중 인사, 임금 등의 관련 항목에 있어 성별 구분 정보를 제공하도록 하는 등의 성평등임금공시제 법제화

○ 성평등임금공시제 등의 추진 근거를 각 지자체에서 조례에 규정

○ 모집·채용에 있어 성차별 예방을 위한 지침 및 모니터링 체계 마련

○ 공공기관별 주요 보직의 여성 비율 및 여성 관리자 확대를 위한 계획 수립 및 이행

102) 모집 및 채용, 교육·배치·승진·평가, 정년 및 퇴직, 육아 휴직 및 육아기근로시간단축, 임신·출산, 노동조합, 임금, 임금 외 금품, 법 위반에 대한 벌칙 분야

핵심과제 59 성폭력 및 2차 피해 방지

1. 권고의 배경

○ 한국은 치안에 있어 안전한 편으로 알려져 있음. 그러나 이는 성별에 따라서 매우 다르게 체감됨. 2019년 '범죄피해두려움' 관련 조사에서 혼자 동네 골목길을 걸을 때 '두려운 편이다' 또는 '매우 두렵다'고 응답한 남성은 8.1%였으나 여성은 31.4%라고 답변[103]하여 약 4배의 차이를 보임. 2019년 성폭력 안전실태조사[104]에서는 여성의 73.2%가 '밤늦게 혼자 다닐 때 성범죄를 당할까 두렵다'라고 답변하였으며, '집에 혼자 있을 때 낯선 사람의 방문(수리기사, 택배 등)이 무섭다'라고 답변한 비율도 63.9%로 안전이 담보되어야 할 집에서도 안심하지 못하는 것으로 조사되었음. 일상에서 두려움이 커질수록 개인의 일상 생활도 위축되고 개인의 안정과 행복에도 매우 부정적인 영향을 끼치게 됨.

○ 경찰청 범죄통계에 따르면 2020년 전체 강력범죄[105] 2만4332건 중 피해자가 남성인 경우 2821건(11.8%), 여성 2만1006건(88.2%), 성별불상 505건(0.21%)이었음. 이는 최근 10년 간 통계 흐름과도 일치함. 강력범죄의 피해자가 대부분 여성인 이유는 강력범죄의 82.4%[106]가 성범죄이기 때문임. 피해 여성은 대부분 20세 및 30세 이하의 여성이었음.

---

103) 한국형사정책연구원 '국민생활안전실태조사'의 2019년 '범죄피해두려움' 항목

104) 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제4조에 따라 3년 주기로 시행하는 법정 조사

105) 살인, 강도, 성폭력, 방화

106) 강력범죄 24,332건 중 강간(5,248건), 유사강간(739건), 강제추행 (13,835건), 기타 강간·강제추행 등(229건)

○ 일상뿐만 아니라 직장 또한 여성에게 안전한 곳은 아님. 업무 관계 및 위계에 의한 권력형 성희롱·성폭력 사건이 계속적으로 보도되고 있으며, 이에 따른 2차 가해의 문제 또한 심각함. 성폭력 피해 여성들은 '피해 사실을 주변에 알려봤자 도움이 되지 않는다(6.3%)', '성폭력 피해를 당한 것은 수치스러운 일이다(6.2%)', '네가 너무 민감하다(4.6%)', '가해자가 실수한 것이니 그냥 넘어가라(3.7%)' 등의 주변 반응[107]을 겪는 것으로 나타남.

○ 이로 인해 성희롱·성폭력의 피해자가 되더라도, 문제를 제기하지 않거나 문제를 제기한 후 2차 피해로 고통받다가 스스로 목숨을 끊는 사건도 발생하고 있음. 그래서 성폭력 피해를 입어도 대부분[108] 회피 방식으로 대응하거나 '어떻게 해야 할지 몰라서(44%)[109]' 대응하지 못하기도 함. 또한 성폭력 피해 시 수사기관의 도움을 받지 않은 이유로는 '신고해도 소용없을 것 같아서(29.5%)'라는 응답이 많았으며, 성폭력피해기관[110]에 도움을 요청하지 않은 이유로는 '관련 기관의 존재를 몰라서(22%)', '도움이 될 것 같지 않아서(16.6%)'로 조사되었음.

○ 한편 2021년 10월 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 '스토킹처벌법')이 시행되었음. 그동안 스토킹은 일상에서 지속적으로 불안을 느끼는 피해자의 고통에 비해 사소하거나 개인적으로 해결할 문제 등으로 치부되어 범죄로 인식이 되지 않았음. 그러나 폭력이나 살인 사건 등에 있어 스토킹이 선행되었던 사실들이 밝혀지고 피해자의 고통이 부각되면서 스토킹을 범죄화하고 피해자를 보호하는 법률이 마련됨. 또한 스토킹 피해자에 피해자의 가족도 포함하는 '스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제정안'이 마련되어 국무회의 의결을 거쳐 현재 국회에 계류중임.

---

107) 2019년 성폭력안전실태조사

108) 2019년 성폭력안전실태조사 결과, 폭행 피해를 입은 당시 '자리를 옮기거나 뛰어서 도망쳤다(64.1%)', '몸을 빼거나 화제를 돌렸다(13.7%)', '받은 영상이나 문자를 바로 삭제했다(11.1%)'로 '소리를 질렀다(22.1%)' 및 '화를 냈다(17.6%)'에 비해 압도적임.

109) 2019년 성폭력안전실태조사

110) 여성긴급전화 1366, 성폭력상담소 또는 보호시설(입소시설), 디지털 성폭력 피해자 지원센터, 해바라기센터 등

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 성폭력 피해자에 대한 무고죄 등 형사소송절차의 남용을 방지하기 위해 그들의 변호를 위한 국선변호사를 보장해주는 등 모든 필요한 조치를 취하고, 피해자의 성 이력이 사법절차에서 증거로 사용되지 않도록 할 것
- 직장 내 성희롱 사건에 대한 효과적인 관리 및 감독 시스템을 특히 중소기업을 대상으로 예방에 중점을 두어 수립할 것과 가해자 처벌 조치를 의무화한 「남녀고용평등과 일 가정 양립 지원에 관한 법률」의 2017년 개정사항이 엄격히 준수될 수 있도록 할 것
- 학교, 대학, 군대 등 공공 기관에서의 성폭력 가해자를 더 엄중하게 처벌하고, 해당 업무로 복귀하지 못하도록 조치하며, 신고 및 상담이 용이하도록 더욱 엄격한 비밀 유지 보장을 위한 조치를 마련할 것

3. 개선 방향

○ 성폭력 피해자 대응 절차 및 지원기관에 대한 홍보 강화

○ 성폭력을 사회구조적 문제이자 함께 해결할 문제로 인식하도록 캠페인 실시

○ 피해자가 여러 피해 지원 기관 및 서비스 중 한가지만 인지하고 피해지원을 요청해도 실질적 지원을 받을 수 있도록 지원 기관 간 네트워크 구축

○ '2차 피해'에 대한 적극적 수사 및 대응 및 피해자에 대한 보호 강화

○ '스토킹 처벌법'의 스토킹 피해자 범위 확대 및 가해자 처벌 강화, '가정폭력처벌법'의 피해자 지원·보호를 같이 적용 등 보호 범위 확대

핵심과제 60 공적 및 민간 영역에서의 여성 대표성 강화

1. 권고의 배경

○ 민주적 대표성은 사회 구성에 비례하고 반영할 때, 충실히 작동되는 것으로 여성이 의사결정에 참여하는 정도와 범위는 여성의 경제적 지위와 밀접하게 연관됨. 특히 최근 이슈가 되고 있는 성차별이나 성폭력의 문제, 일·가정 양립방안 등의 문제와 관련한 중요한 의사결정에서 여성의 관점에서 사안을 바라보기 위해 성별 대표성은 중요한 문제가 됨.

○ 우리나라는 여성인재의 높은 교육수준, 다년간 추진되어 온 여성 대표성 제고 정책에도 불구하고 여전히 사회 각 분야의 여성대표성이 상당히 낮음. 2016년 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 성불평등지수[111]에서 한국은 144개국 중 116위에 해당함. 이는 경제참여(123위)나 정치적 권한(92위) 등에 있어서 남녀 간 격차가 심하기 때문임. 여성대표성을 나타내는 또 다른 지표인 노동인구 대비 여성 고용률(56.2%), 국회와 광역지방의회에서의 여성비율(각각 17%, 14.3%) 등 역시 2016년을 기준으로 OECD 국가와 비교했을 때 평균에도 미치지 못함.

○ 이를 개선하기 위해 2018년 「양성평등기본법」 제20조 개정을 통해 여성가족부는 공공기관 및 상장 법인 등의 성별 임원 수, 임금현황 등을 조사하고 그 결과를 매년 공표할 수 있도록 하였으며, 2020년에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(약칭 '자본시장법')을 개정하여 자본금이 2조 이상인 상장법인의 경우 이사회의 이사 전원을 특정 성(性)으로 구성하지 않게 법으로 규정하였음.

111) gender gap index

○ 시행 초기인 측면도 있으나 그 영향은 아직 미미함. 2021년 여성가족부가 발표한 상장법인 성별 임원 현황 조사결과에 따르면, 상장법인 전체 임원 중 여성의 비율은 5.2%[112], 2조 이상 상장기업의 등기임원 중 여성의 비율은 8.3%[113]로 OECD 평균 '여성 이사회(임원) 비율'인 25.6%에 비하면 매우 낮은 수치임. 또한 상장법인 전체 남성 근로자 39명 당 1명이 남성 임원이라면, 전체 여성 근로자 244명 당 여성 임원은 1명으로 여성 대표성이 매우 취약하다고 할 수 있음[114].

○ 적극적 조치에도 불구하고 여성 대표성의 취약성은 정치 분야에서도 마찬가지임. 여성차별철폐위원회는 2018년 대한민국 국가보고서 최종견해에서 2016년 기준, 전체 국회의원 중 여성의 비율이 17%[115]에 불과한데, 이 중 총 47석의 비례대표 국회의원 중 여성 의원 비율은 53.2%[116]인 점, 이에 비해 총 253석의 지역선거구 의석에서는 10.3%[117]에 불과한 점에 우려를 밝혔음.

---

112) 상장법인 2,246개의 전체 임원 32,005명 중 여성은 1,668명으로 5.2% 수준임.

113) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(약칭 '자본시장법') 165조의20에 따른 자본총액이 2조 이상인 주권상장법인의 등기임원 1,173명 중 여성은 97명으로 8.3%임.

114) 상장법인 전체 남성 근로자는 1,181,047명으로 이 중 남성 임원은 30,337명으로 남성 근로자 대비 남성 임원 비율은 2.57%수준인데 반해, 전체 여성 근로자는 406,631명 중 여성 임원은 1,668명으로 여성 근로자 대비 여성 임원 비율은 0.41%였음. 이는 여성 근로자 244명 당 여성 임원이 1명, 남성 근로자는 39명 당 남성 임원이 1명인 수치임.

115) 2012년 15.7%

116) 2012년에는 51.9%

117) 2012년 7.7%

○ 무엇보다 여성차별철폐위원회가 우려한 점은 정치 대표성을 보장하기 위한 법률이 있음에도 강제이행조치가 수반되지 않아 이행이 되지 않는 점이었음. 공직선거법 제47조는[118] 국회의원 선거 후보로 최소 30%를 여성으로 공천하도록 하고, 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원 선거에 후보를 추천할 때 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구마다 1명의 여성을 추천하도록 되어 있지만, 2016년 국회의원선거에서 국회의원 후보 중 10.5%만이 여성이었음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2022년 3월, 정치영역에서의 여성 과소대표의 문제를 개선하기 위해 공천할당제를 지역구 의석에도 의무화하고 공천 시 특정 성별이 전체 후보의 60%를 넘지 않도록 하라고 권고

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 당사국이 여성 국회의원의 수를 증대하기 위해 지역구 대비 비례대표 국회 의석 비율을 확대할 것을 고려할 것
- 국회 및 광역, 기초의회 선거에서 정당의 후보 공천과 관련하여 벌금 부과 등 강제이행조치를 수반한 여성할당제 도입 권고

○ 유럽연합의 사례

- 2022년 6월, 유럽의회와 유럽평의회는 비상임 이사의 성평등을 확대하기 위하여 비상임 이사의 40% 그리고 전체 이사의 33%를 소외된 성별로 하는 지침 마련에 합의함.

---

118) 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자추천)
④ 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국 지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. <신설 2005. 8. 4.>
⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시 · 도의원선거 또는 지역구자치구 · 시 · 군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다. <신설 2010. 1. 25., 2010. 3. 12.>

○ 프랑스의 사례

- 2011년 프랑스 내 모든 상장기업의 이사진 내 여성 비율을 40% 이상으로 둘 것을 강제하는 할당제 법을 도입함

3. 개선 방향

○ 국회의원 선거 및 지방의회의원 선거 후보자 추천 시 공천할당제를 비례 의석뿐 아니라 지역구 의석에도 의무화하고 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 규정 마련

○ 광역 및 기초 지방자치단체장의 후보 공천 시 할당제를 적용하되, 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 할 것

○ 기업 내 의사결정 구조의 성별 다양성을 제고하기 위해 공공기관 및 상장법인 이사회의 여성 비율을 지속적으로 확대할 수 있도록 법 개정

핵심과제 61 '친밀한 관계에서의 젠더 폭력' 방지

1. 권고의 배경

○ 전·현 연인 사이 또는 전·현 배우자 사이에서 발생하는 폭력에 대해 예전에는 사랑싸움 정도로 치부하였으나 폭력의 양상이 지속적이고 일상적이며, 신체적 그리고 정신적 피해를 주는 점들이 점점 더 부각이 되면서 피해자에게 심각한 고통을 주는 문제임이 사회적으로 서서히 인식되고 있으나 제도적 뒷받침은 아직 미흡한 실정임.

○ '2021 한국여성의전화 상담통계 분석보고서'에 따르면, 젠더 폭력 10건 중 8건은 전·현 배우자 또는 애인 등 '친밀한 관계'에서 일어난다고 조사됨. 폭력은 정서적 폭력, 신체적 폭력, 성적 폭력, 경제적 폭력 순이었고, 이중 정서적 폭력은 다른 유형과 중첩적으로 발생하는 비율이 높았음. 그리고 전체 상담의 14.5%가 2차 피해를 경험함. 가정폭력 피해자의 이혼 소송과정에서 피해자가 가해 남편에 의해 살해되거나 폭력 또는 협박받는 사례도 보도되고 있음.

○ 또한 2021년 한해 동안 전 연인의 아들을 살해하거나, 게임에서 알게된 여성이 연락을 피한다며 엄마와 여동생을 죽인 사건, 신변 보호를 받던 여성의 집을 찾아가 가족을 살해한 사건 등 스토킹이나 친밀한 관계에서는 당사자뿐만 아니라 그 가족까지도 피해를 입는 사건 또한 발생하였고 이에 대한 대책이 필요함.

○ 정책 수립의 기초적인 자료로 여성 폭력의 원인과 현실을 진단하고 예방 및 근절에 필수인 통계가 미흡함. 2018년 12월, 「여성폭력방지기본법」 제정으로 여성폭력 관련 통계의 수집·산출·공표가 의무화되었지만 친밀한 관계에서의 폭력은 살인, 상해, 폭행, 협박 등 다양한 범죄가 함께 발생하나 죄명별 통계를 생산하는 형사사법통계는 교차 통계 수집이 되지 않고, 112 신고 처리 등 초기 경찰 활동 과정에서 형사사법절차로 넘어가지 않고 종료되는 가정폭력, 데이트 폭력, 스토킹 등은 통계에 포함되지 않을 것이라는 우려가 있음.

○ 여성차별철폐위원회는 2018년 대한민국 보고서에서, 가정폭력 신고사건이 2013년 160,272건에서 2016년 264,528건으로 증가하고,「가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 가정보호사건이 2012년 494건에서 2016년 19,834건으로 증가하였으며, 동 법률의 주요 목적이 가정의 유지 및 회복에 두고 있어 2015년의 경우 총 16,868건의 가정보호사건 중 43.4%에서 형사처벌이 수반되지 않은 것과 접근금지명령 위반에 대해 단순히 과태료만 부과하는 점을 지적하였음.

○ 2017년 인권위 '결혼이주민의 안정적 체류보장을 위한 실태조사'에 따르면 설문에 응답한 조사 대상자 920명 중 387명(42.1%)이 가정폭력을 경험한 것으로 나타남. 그러나 가정폭력 시 도움을 요청했다는 사람은 140명으로 가정폭력 경험자의 36%에 불과했음. 이주 인권 단체는 이주여성이 가정폭력 피해를 입고도 도움을 요청하지 못하는 이유로 내국인 배우자 조력 없이 이주 여성이 국내 체류 연장이나 영주권 획득, 귀화 등이 어려운 점을 들고 있음.

○ 법무부는 2011년 결혼이주여성의 체류기간 연장이나 영주신청 때 한국인 배우자의 신원 보증서 제출 제도를 폐지하였으나, 이주 단체는 여전히 이주 여성 국적 신청 시 남편의 동행을 요구하거나 남편이 오지 않은 경우 면접을 인정하지 않는 등 관행으로 남아 있다고 지적하고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 주요 목적을 피해자와 그 가족의 안전 보장으로 개정하고, 특히 동성 커플 및 가족, 그리고 성적지향이나 성별정체성과 관계없이 모든 여성으로 법률의 적용범위확대
- 가정폭력사건 처리에 있어 상담이나 교육을 조건부로 기소를 유예하는 제도를 폐지하고 화해조정절차의 사용을 금지할 것
- 가해자에 대하여 법적 제재에 따른 형사처벌을 보장할 것
- 가정폭력범죄에서 접근금지명령 위반시 체포의무 정책을 도입할 것

○ 미국의 사례

- 2012년, 백악관은 '1 is 2 MANY'라는 단 한 명의 여성폭력 희생자도 발생해서는 안 된다는 의미의 여성폭력 근절 캠페인 실시
- 연인 간 폭력뿐 아니라 가정폭력, 성폭력, 스토킹 등 모든 종류의 여성폭력 피해자를 위한 사법 체계를 꾸리고 피해자에 대한 지원을 1994년 '여성폭력방지법'이라는 연방법으로 제정함. 경찰과 검찰이 사건을 불기소할 경우에도 피해자가 가해자에게 민사배상을 받을 수 있도록 허용하는 내용도 포함되었음. 2013년 보호 대상을 성소수자 및 이민자 여성까지로 확대함.

○ 네덜란드의 사례

- 교제 중인 친밀한 관계에서 벌어진 폭력은 가중처벌이 규정되어 있음

3. 개선 방향

○ 교제 폭력 등 친밀한 관계에서 발생하는 젠더 폭력 피해자 등의 보호를 위한 법적 제도 마련 및 국가 통계 구축

○ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 상 대상의 범위를 확대하여 친밀한 관계의 폭력 피해자 또한 포함하고, 가해자 처벌 및 피해자 지원을 체계화

○ 전 생애에 걸쳐 각 연령대별 친밀한 관계에서의 폭력 예방 프로그램을 접할 수 있도록 학교, 직장 등 교육 프로그램을 보급하는 등 인식 제고 캠페인 실시

○ 취약계층(이주 여성, 장애인, 노인 등)을 대상으로 한 가정폭력 신고접근성 강화 및 가족 상담지원 프로그램 강화

○ 결혼이주여성의 한국인 배우자에 의한 신원보증제도 전면 폐지 및 관행 시정

핵심과제 62 재생산권의 실질적 보장

1. 권고의 배경

○ 모든 사람은 개인의 사적 사안에 관하여 국가로부터 간섭받지 않고 스스로 결정할 수 있는 권리가 있고, 여성에게는 생애 주기 전반에 걸쳐 이루어지는 재생산(피임, 임신, 임신중지, 출산, 폐경 등) 과정에서 혼인 여부에 관계없이, 안전과 존엄, 건강을 보장받을 권리가 있음. 이런 권리행사에 필요한 정보, 자원, 서비스, 지원에 대해 차별과 강제, 착취, 폭력 없이 접근을 보장받을 권리 등 또한 '재생산권'[119]의 일부이며 이는 1994년 카이로 국제인권개발회의를 통해 '인권'으로 확립되었음.

○ 임신과 출산의 과정에서 복잡하고 다양한 맥락들(자신의 직업, 경력, 건강, 파트너와의 관계, 양육환경 등)을 가장 종합적으로 잘 고려할 수 있는 것은 그 상황의 당사자인 여성이며, 그 여성의 판단이 실행될 수 있는 차원의 자기 결정권이 보장되어야 함.

○ 보건복지부의 2017년 자료에 따르면, 우리나라 여성장애인은 모두 105만3천여 명으로 전체 장애인의 41.9%이며, 이 중 가임기(만 15~49세) 여성이 17만 9천여 명(17%)임. 여성장애인도 안전한 임신과 출산을 할 수 있어야 하지만 현실은 매우 열악함. 장애 친화 산부인과의 수도 많지 않으며, 보건복지부가 2019년 전국 15개 장애 친화 산부인과 중 6개 병원을 점검한 결과 침대형 휠체어 보유 1곳, 전동식 수술대 2곳, 시각·청각 장애 여성을 위한 원활한 서비스 제공이 한 곳으로 적절한 진료를 받지 못할 가능성이 큰 것으로 나타났음.

○ 한편 헌법재판소는 2019년 4월 형법의 낙태죄 조항에 대하여 헌법불합치 결정함. 헌법재판소의 결정에 따라 낙태죄 조항은 2020년 12월 31일까지만 효력이 발생하고 2021년 1월 1일부터 낙태죄는 효력을 잃었음. 다만, 낙태로 인한 형사처벌 조항이 없어졌음에도 안전한 임신중지를 보장하는 법제도의 마련과 의료 체계는 마련되지 않고 있고, 민간 병원에서 임신 중절 수술을 거부하는 사례들이 발생하고 있어 안전한 임신 중지의 권리를 위협하고 있음.

---

119) 성과 재생산 건강 및 권리(Sexual and Reproductive Health and Rights)

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 비혼여성에 대한 시험관 시술 등을 제한하고 있는 '보조생식시술 윤리지침' 개정을 권고하며, 정부 정책이나 법률상 금지 규정 없이 배우자 없는 여성의 출산을 윤리지침으로 제한하는 것은 차별이며, 영국, 미국, 스웨덴 등에서는 비혼여성의 보조생식술 등을 이용하여 임신하는 것을 지원하고 있는 것을 언급함.

○ 헌법재판소 판례

- 임신한 여성의 자기낙태를 처벌하는 「형법」 제269조제1항과 의사가 임신한 여성의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 된 경우를 처벌하는 같은 법 제270조제1항 중 '의사'에 관한 부분이 임신한 여성의 자기결정을 침해하는지 여부에 대한 위헌소원[120]에서 위 조항이 모두 헌법에 합치되지 아니한다면서 2020년 12월 31일을 시한으로 입법자에게 개정할 것을 주문함.

○ 여성차별철폐협약

- 제16조(e) 자녀의 수 및 출산 간격을, 자유롭고 책임감 있게 결정할 동일한 권리와 이 권리를 행사할 수 있게 하는 정보, 교육 및 제 수단의 혜택을 받을 동일한 권리

○ 대한민국 제7차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2011)

- 낙태 여성 처벌조항 삭제 등 관련 법(특히 「형법」) 개정 권고
- 안전하지 않은 낙태로 인한 합병증 관리 및 양질의 서비스 제공 권고

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 여성의 성 및 생식건강 관련 법률, 정책을 검토하라고 하면서, 특히 인공임신중절과 관련하여 비범죄화 등을 권고

○ 여성차별철폐위원회, 성별 기반 여성 차별에 관한 일반논평 35호(2017년)

- 낙태를 범죄행위로 간주하고 합법적으로 낙태수술을 받을 수 있는 권리를 부정하거나 권리행사를 지연시키는 것은 "상황에 따라 성별에 근거한 폭력의 형태가 될 수 있으며, 고문 및 기타 잔혹하며 비인간적인 또는 불명예스러운 대우에 해당할 수 있다"고 지적

120) 2017헌바127, 2019. 4. 11.

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- '낙태의 범죄화를 우려'한다면서 '낙태를 겪은 여성을 비범죄자화하여, 여성의 성 및 재생산 건강과 존엄성 보호의 권리를 보장하고, 성 및 재생산 건강서비스가 모든 사람에게 제공되고 접근 가능하도록 보장하기를 촉구'하면서 '성 및 재생산 건강에 관한 일반논평 제22호'를 제시함. 이 일반논평은 동등한 성 및 재생산 건강권을 보장할 직접적인 의무가 있다고 밝힘.

○ 대한민국 제1차 보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해(2014)

- 장애여성들이 임신 및 출산기간 중에 충분한 지원을 받지 못하고 있는 점에 대해서도 우려하고 표시하고, 대한민국 정부가 임신 및 출산기간 중에 있는 장애여성들에 대한 지원을 늘리도록 할 것을 권고

○ 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD[121])

- 모든 커플과 개인이 자신들의 자녀 수, 출산간격과 시기를 자유롭게 결정하고 이를 위한 정보와 수단을 얻을 수 있는 권리를 재생산권이라고 칭하고, 이를 기본적 권리로 최초로 정의

3. 개선 방향

○ 공적 의료서비스로서 임신, 임신 유지 및 출산, 중지를 위한 의료시스템 확립과 건강보험 적용으로 특히 혼인 여부 등에 차별 없는 의료지원 체계 마련

○ 여성장애인의 임신과 출산에 대한 지원 강화, 여성장애인 임신 및 출산 특성에 맞는 편의시설 및 의료장비를 갖춘 의료시설 확충

○ 임신중지 및 이에 대한 지원, 성·재생산 건강 권리 보장을 위한 모자보건법 개정

○ 약물적 임신중지를 안전한 의료체계 내에서 합법적으로 보장하는 방안 마련

○ 낙태 비범죄화

---

121) International Conference on Population and Development. 이 회의의 활동은 이후 유엔인구기금(UN Population Fund) 설립의 토대가 됨

핵심과제 63 사이버 성폭력 예방 및 대응 강화

1. 권고의 배경

○ 2019년에는 다수의 미성년여성 등에 대한 집단 성폭행 및 촬영 영상을 공유하고 이를 통해 금전적 수익을 벌어들인 일명 'n번방', '박사방' 등의 사건이 발생하여 우리 사회에 큰 충격을 안겨주었음. 특히 이 사건은 국외 폐쇄형 메신저서비스인 '텔레그램'을 기반으로 하여 사전 대응과 수사가 어려웠던 점 등이 특징으로 지적되고 있음.

○ 인권위의 2018년 '온라인 성희롱·성폭력 및 여성혐오 실태조사'는 온라인 성폭력의 개념을 온라인상에 유포된 불법 도촬물, 비동의유포 성적 촬영물, 통신매체를 이용한 음란행위, 게임 내 성폭력, 사진 성적 합성 외에도 사이버스토킹, 성적 사이버불링, 단톡방 내 성희롱을 포함하는 것으로 보고 있음. 조사대상의 27.8%는 온라인 상에서 성희롱 또는 성폭력을 직접 경험하였고, 62.3%는 직접 경험하지는 않았지만 목격한 적이 있다고 응답하였음. 주로 발생하는 온라인 성희롱·성폭력 유형으로는 온라인에서 원치 않는 음란물(글, 영상, 음향파일 등)을 전송받는 경우, 온라인에서 성적인 욕설이 담긴 메시지(메일, 댓글, 카카오톡 등)를 받는 경우 등으로 나타났음.

○ 우리나라는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 통해 정보통신망을 통한 불법 정보의 유통 금지, 명예훼손 등을 처벌하고 있으며, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체 촬영, 촬영물의 반포, 소지·구입 등을 처벌하고 있고, 최근 성적 딥페이크(Deep Fake) 영상의 편집·합성 등을 처벌하는 규정을 신설함

○ 그러나 불법촬영물 등의 단순 시청·저장 등의 행위에 대해서는 사회 일반의 경각심이 아직 상대적으로 낮은 점, 실제 재판 과정에서 종종 엄격한 처벌이 이루어지고 있지 않은 점, 상당수의 불법촬영물이 해외 서버를 통해 유통되고 있어 단속에 현실적 한계가 있는 점 등이 문제로 지적되고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 온라인 성폭력을 예방하는 조치를 강화할 것, 특히 온라인 플랫폼 및 온라인 배포자들이 범죄 콘텐츠를 삭제하거나 차단하지 못할 경우 상당한 재정적 제재를 부과하는 등과 같이 여성에 대한 새로운 형태의 폭력을 명확히 범죄화하는 법안을 마련할 것 등을 권고

○ 호주의 사례

- 기존에 관행적으로 사용되던 '리벤지포르노'(revenge porno)라는 용어 대신 '이미지 기반 학대'(image-based abuse)라는 용어를 정부 및 의회 차원에서 사용함으로써 피해자 기반의 인식전환에 앞장서고 있음.

○ 독일의 사례

- 형법 개정을 통해 불법 촬영 및 불법 유포로 '고도의 사적 생활 영역'을 침해한 경우 처벌하는 규정을 신설하는 등 사이버 성폭력에 적극적으로 대응

3. 개선 방향

○ 불법촬영물 등 사이버 성폭력 미디어에 대해 단순 시청·저장 등의 행위도 가해에 해당한다는 '가해자 인식기준' 확산 및 교육·홍보 강화

○ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등에 따른 사이버 성폭력 행위에 대해서는 무관용 원칙의 엄격한 처벌·규제 적용

○ 불법 촬영물 등의 삭제·차단 및 게재자 추적에 대한 국외 수사기관, 해외 인터넷 서비스 제공사(ISP)와의 공조체계 구축

Ⅲ 일하는 모든 사람의 인권 보장

의의

○ 노동권은 여러 국제적인 법적 문서에서 승인된 기본권리임. 노동권은 다른 인권을 실현하는데 필수적이며 인간 존엄성의 분리될 수 없는 본질적 부분을 구성하는데, 그것은 노동권이 개인의 생존과 그 가족의 생존에 기여하는 등 모든 개인이 존엄한 삶을 살 수 있도록 하는 기반이기 때문임. 또한 노동은 자유로이 선택할 수 있다는 조건 하에 개인의 발전과 공동체 내에서의 인정에 기여함.

○ 사회권 규약에서 언급하는 노동권은 무엇보다도 '(수준·질이) 괜찮은' 노동이어야 한다는 조건을 가짐. 공정하고 유리한 노동조건, 특히 안전한 노동조건을 향유 할 모든 이의 권리를 인정함으로써 노동권의 개별적인 측면을 명시적으로 발전시키고 있음. 여기에서 '작업 안전'은 노동자의 신체적, 정신적 온전성을 포함하는 의미임. 또한 독립적인 노동이든 임금을 받는 종속적인 노동이든 모든 형태의 노동이 보호 받아야 한다고 명시하고 있음.

○ 노동권의 집단적 측면은 노동조합을 결성하고 자신이 선택한 노동조합에 가입할 모든 이의 권리, 뿐만 아니라 노동조합에서 자유롭게 활동할 권리를 포함함. 개별 노동권과 집단 노동권은 상호의존적임. 왜냐하면 이러한 집단 노동권은 공정하고 유리한 노동조건을 도입, 유지, 수호하는데 필수적인 수단이기 때문임.

○ 최근 비정형 근로계약, 단기간 및 단시간 노동자, 단체 교섭 및 노동조건의 약화 등 새로운 노동 형태가 발생하며 노동자들은 취약한 환경에 내몰리게 되었으며 기존의 노동자들의 노동 조건의 약화로 인해 퇴보적인 상황에 놓이기도 함.

○ 이에 정부는 사람들의 노동권을 제대로 보장하기 위해 노동자들이 차별받지 않고, 안전과 건강을 보장받으며, 공정하고 유리한 노동조건을 보장 받고, 집단적 노동권을 온전히 행사할 수 있도록 노력할 의무가 있음.

1. 노동법령 개선을 통한 인권 보장

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 노동자의 안전하고 건강하게 일할 권리를 증진하고, 단체행동권의 실질적 보장을 위한 법제도를 정비하며, 결사의 자유 관련 국제협약을 비준하고, 부당한 노동자 감시나 개인정보 침해적 노동환경을 개선할 것으로 권고한 바 있음.

○ 정부는 인권위가 권고한 내용 중 ILO 일부 핵심협약 비준, 산업안전제도 개선(중대재해처벌법 제정), 사내하도급 및 특수형태업무종사자 보호 등은 반영하고 추진하였으나 실질적인 변화를 가져오는 근로기준법 적용범위 확대, 최저임금 실효성 확보, 단체행동권 실질적 보장 등의 법제도 개선은 계획에 반영되지 않았음. 또한 계획에는 포함되어서 추진되었으나 ILO 협약 비준에 상응하는 국내법 체계는 개선되지 않고 개인정보 침해적 노동환경에 대해서는 별도의 정책을 추진하지 않은 점 등 미흡한 부분들이 있었음.

제4차 권고의 배경

○ 노동자의 신체적·정신적 안전을 보호하기 위해 중대재해처벌법이 보완될 필요가 있으며, 장시간 노동과 과로사 문제를 해결하고, 직장 내 괴롭힘과 관련된 제도를 개선할 필요가 있음. 또한 상병제도를 도입하여 업무로 인한 질병이 아닌 경우에도 노동자들의 휴식을 보장하여 정신과 신체가 건강한 상태에서 업무를 할 수 있도록 법으로 보장할 필요가 있음.

○ 노동자의 개별적 노동권을 존중하기 위해 사업장의 전자적 감시 문제로 인한 인권침해를 예방하고, 단순 파업 비범죄화 및 파업 손해배상 청구 제한을 통해 노동자의 집단적 권리를 존중할 필요가 있음

핵심과제 64 중대재해처벌법의 안정적 안착과 개선

1. 권고의 배경

○ 2020년 기준 산업재해로 인한 국내 사망자 수는 2,062명, 하루 평균 5.6명이고, 이는 OECD 최고 수준임. 산업재해 발생의 원인에는 다양한 요인이 있으나, 업무의 외주화와 안전보다는 작업의 효율성을 강조하는 문화 등을 들 수 있음. 산업재해를 방지하기 위하여, 2021년 1월 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)이 제정되어, 사업주·경영책임자에게 중대재해 발생의 책임을 묻고, 외주화로 인한 산업재해의 하청노동자 집중 문제에 대응하여 원청의 책임과 처벌에 관한 규정을 마련하였음.

○ 그러나 중대재해처벌법이 제정된 이후, 오래전부터 이와 같은 법안의 제정을 요구하였던 시민단체들과 법 제정 중단을 요구해온 경제단체들이 같은 내용을 두고 모두 비판적인 입장을 표명했고, 법의 실효성이나 규범력 등과 관련하여 논란이 있는 상황임.

○ 앞으로 중대재해처벌법이 노동자·시민의 생명과 안전 보호 장치로 제대로 작동될 수 있도록, 정부와 기업이 더욱더 엄격한 관리 감독과 가능한 모든 조치 등을 통해 중대재해의 예방에 최선을 다할 필요가 있음. 또한, 사고 발생 시 엄정한 법적용을 통해 실효성을 확보하는 것도 중요함. 우리 사회 산업현장의 현실을 고려할 때 중대재해처벌법에 의한 예방과 보호의 필요성은 5인 미만 사업장으로 확대하고, 법·제도의 예외를 두거나 미루지 않도록 보완이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2022년 위원장 성명을 통해 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 대해 사업주·경영책임자에게 책임을 묻고, 외주화로 인한 산업재해의 하청노동자 집중 문제에 대응하여 원청의 책임과 처벌에 관한 규정을 두었다는 데에 의의가 있지만, 5인 미만 사업장으로의 법 적용 확대, 사고 발생 시 엄정한 법적용을 통해 실효성 확보 등이 필요하다고 밝힌 바 있음.

○ 인권위 '간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고'(2019. 8. 30.)

- 위험의 외주화로부터 노동자의 생명과 안전을 보호하기 위해, 「산업안전보건법」상 도급금지 작업의 범위를 확대하고, 산업재해 발생에 대한 엄중한 처벌을 권고

○ 사회권 규약

- 제7조 모든 사람이 '안전하고 건강한 노동조건'(b)을 향유할 권리가 있다

○ 사회권위원회 일반논평 23호('공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리', 2016)

- 사업상 재해 및 직업병의 예방은 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리의 근본적인 요소이며, 규약상의 다른 권리들, 특히 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강에 대한 권리와 밀접하게 연관되어 있다고 밝히고 있음.

3. 개선 방향

○ 중대재해처벌법 적용의 대상을 5인 미만 사업장까지 확대

○ 중대재해가 야기되는 요인이 산업안전보건법 안전·보건 의무에 포함되도록 법령 개정

핵심과제 65 단순파업 비범죄화 및 파업 손해배상 청구 제한

1. 권고의 배경

○ 현행법과 법원 판례 해석상 합법적인 쟁의행위를 할 수 있는 범위가 협소하게 규정되어 있어 폭력이나 파괴행위를 수반하지 않는 단순한 노무제공 거부의 경우에도 불법파업으로 규정되어 업무방해죄 등 형사처벌, 해고, 징계·손해배상청구 및 가압류 등 사용자가 민·형사상의 책임을 물을 수 있어 효과적인 제압수단으로 동원하고 있음.

○ 헌법상 보장된 노동3권 행사를 심각하게 위축시키고 노동조합 존립 자체를 위태롭게 함. 그럴 뿐만 아니라 노동자와 그 가족이 심각한 경제적 위기에 직면하고, 가족의 해체와 신용불량·파산, 이로 인한 심리적 불안과 자살로까지 이어져 생존 자체를 위협함.

○ 노동조합의 쟁의행위에 대하여 엄청난 금액의 손해배상청구는 노동3권을 형해화시키고 있으며, 노동자와 그 가족에게까지 엄청난 고통을 수반하고 있으므로 쟁의행위의 목적이 노동조건의 유지·개선과 밀접한 연관이 있는 경우에는 그 정당성을 인정하도록 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」을 개정할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 한국 내의 파업권 행사를 효과적으로 저해하는 제한적인 합법파업 요건, '업무방해죄'를 적용한 형사처벌과 민사상 손해배상청구가 지속되고 있는 등 쟁의행위 참가 노동자를 상대로 한 보복조치에 관한 보고, 파업이 금지되는 '필수서비스'가 지나치게 광범위한 것을 우려함.
- 한국 정부에 파업권의 효과적인 행사를 보장하기 위해 합법파업의 요건을 완화하고 필수서비스의 범위를 엄격하게 규정할 것, 파업권 침해에 이르게 되는 행위를 자제하고 쟁의행위 참가 노동자에 대해 이루어진 보복 조치에 대하여 독립적인 조사실시 권고

○ ILO

- 제87호 '결사의 자유와 단결권의 보호에 관한 협약'(1948)
- 제98호 '단결권과 단체교섭권의 원칙 적용에 관한 협약'(1949)
- '결사의 자유위원회' 제320차 보고서(2000), 제324차 보고서(2001), 제331차 보고서(2003), 제335차 보고서(2004), 제346차 보고서(2007), 제350차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2008), 제363차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2012), 제374차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2015)

3. 개선 방향

○ 쟁의행위의 목적이 노동조건의 유지·개선과 밀접한 연관이 있는 경우에는 그 정당성을 인정하는 방향으로 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」 관련 규정을 개정하여 노동쟁의 대상 확대

○ 노동조합의 쟁의행위에 대하여 '폭력이나 파괴를 주되게 동반한 경우'를 제외하고 원칙적으로 손해배상을 청구할 수 없도록 현행 노조법 제3조(손해배상 청구의 제한) 규정을 개정하여 손해배상청구 대상 제한

○ 폭력이나 파괴행위를 수반하지 않고 단순 노무 제공 거부 형태로 이루어지는 소극적인 쟁의행위에 대해서는 「형법」 제314조에 의한 형사책임 적용을 금지하는 내용으로(그 적법성 여부에 관계없이 형사적 처벌을 하지 않는 방향으로) 현행 노조법 제4조 규정 개정

○ 소극적 쟁의행위에 대한 형법 제314조 업무방해죄 적용 금지

핵심과제 66 장시간 노동 문제 개선

1. 권고의 배경

○ 「근로기준법」상 노동자의 주 노동시간은 40시간을 초과할 수 없으며(근로기준법 제50조), 연장노동도 최대 1주 12시간까지만 가능함(근로기준법 제53조). 그러나 여러 특례 조항이 적용되거나, 근로기준법의 적용대상이 아닌 특수형태노동자들은 여전히 장시간 노동에 노출되어 있음.

○ 한국 임금노동자의 월간 노동시간(임금노동자의 월간 총노동시간)은 2009년과 2015년을 제외하고 지난 10여 년간 꾸준히 감소하였지만, 2020년 163.6시간으로 전년 대비 11.2시간 증가하였고, 이는 OECD에 보고된 주요 국가들의 임금노동자 연간 노동시간과 비교할 때 가장 높은 수준임.

○ 한국 사회에서 과로사는 직종, 지위, 성별, 연령에 관계없이 발생하고 있으며, 장시간 노동하는 노동자들이 많은 현실은 우리 사회 노동자들의 정신적·신체적 건강문제를 포함한 여러 문제들을 유발하고 있음. 장시간 노동이 노동자의 정신건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과는 비교적 일관되게 나타남. 한편 최근에는 코로나19가 장기화됨에 따라 그 여파로 택배업계, 공공부문을 중심으로 과로 문제가 심각하게 제기되고 있음. 근로기준법에 따른 노동시간의 제한과 코로나19에 따른 고용 환경의 변화가 고용 시간에 차별적인 영향을 준다는 점은 특히 고려해야할 요인임.

○ 우리 사회의 많은 노동자들이 장시간 노동하고, 과로사·과로자살이 빈번하게 발생하는 원인으로는 '가족적인 회사 문화'에 따른 권위주의적 노동 통제, 실적을 강조하는 문화와 절대적 인원 부족, 과도한 업무량 등이 있음. 노동자들의 과로 문제는 수십 년간 지속되어 온 노동의 관행과 인식에 대한 개입이 함께 이루어져야 하는 문제이고, 장기간에 걸쳐 지속적으로 정책적 개입이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ ILO

- 1919년 첫 총회에서 '노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약'을 제1호 협약으로 채택함.

○ 국제암연구소(IARC)

- 야간노동을 2급 발암물질로 지정하고 있음. 계속적인 야간근무는 뇌 심혈관계질환, 수면장애를 가져올 수 있고 사고 유발 가능성을 높인다고 알려져 있음.

○ 일본의 사례

- 2014년 「과로사 등 방지대책 추진법」을 시행함. 과로사 방지법의 목표 달성을 위해 후생노동성 내에 과로사특별대책실을 설립하였고, 대책에 대한 기본방향을 설정함. 매년 '과로사 백서'를 출간하여 장시간 노동 근절을 위한 법률상 개입 근거를 마련하는 등 정부의 개입을 구체화하고자 노력하고 있음.

3. 개선 방향

○ 「근로기준법」의 노동시간과 연장근로 시간의 상한선 적용대상을 확대하고, 특수형태노동자를 보호할 수 있는 별도 법률을 제정

○ 야간근무를 포함한 교대근무는 공공 부문 및 장치산업 등의 불가피한 영역에 국한하도록 법령 제정

○ 불가피하게 장시간 노동이 필요한 경우라면 노동자의 건강을 보호할 수 있는 실효성 있는 예방조치 마련 및 시행

핵심과제 67 직장 내 괴롭힘 방지

1. 권고의 배경

○ 국회는 2019년 1월, 「근로기준법」 제76조의2 및 제76조의3(이하 '직장 내 괴롭힘 금지법'이라 함)을 마련하여, 직장 안에서의 괴롭힘을 개념화하고 이를 금지하는 한편(제76조의 2), 사용자의 직장 안에서 괴롭힘이 발생하면 즉시 조치해야 한다는 의무 등을 규정하였음. 이어 2021년 4월 13일에는 「근로기준법」이 개정되어 사용자 또는 사용자 친인척이 가해자인 경우와 신고 사건의 조사·조치 의무 위반에 대한 과태료 조항이 신설되었음.

○ 직장 내 괴롭힘 금지법의 입법은 무엇이 직장 내 괴롭힘인지 규정하고, 괴롭힘이 위법한 것임을 사회적으로 인식하게 하는 계기를 마련하였고, 법률 개정의 긍정적인 효과가 나타나고 있다는 연구들이 발표되고 있음. 그러나 여전히 직장 내 괴롭힘으로 인해 정신적 고통을 호소하거나, 극단적인 선택을 한 사례들이 계속해서 발생하고 있으며, 2차 가해를 둘러싼 논란도 계속되고 있음.

○ 직장 내 괴롭힘은 개인의 일과 삶에 장기적, 치명적인 피해를 남길 수 있다는 데에 문제의 심각성이 있고, 다양한 유형의 괴롭힘은 기존 법제에서는 규율이 어려움. 다양한 기관의 설문조사에서 실제 괴롭힘을 당했다고 호소한 피해자 중 대부분은 신고보다는 참거나 퇴사하고 있는 것으로 파악되고 있음. 이는 신고를 하더라도 피해를 인정받기 어려운 현실과 신고 절차에 따른 비용, 피해자 보호조치에 대한 불신 등이 원인임.

○ 직장 내 괴롭힘 근절을 위해서, 법률 개정을 통한 보완 노력이 지속적으로 필요함. 동시에, 직장 내 괴롭힘을 근절하기 위해서는 사용자와 기관장이 인권 존중의 직장 문화를 정착시키기 위한 노력이 병행되어야 함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2020년 등에 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 금지법과 관련하여, 제3자에 의한 괴롭힘으로부터 노동자를 보호할 수 있는 방안 마련, 4명 이하 사업장에 대한 적용 확대, 가해자에 대한 적절한 처벌규정 도입, 직장내 괴롭힘 예방교육 의무화 등을 권고

○ ILO

- 2019년 6월, '일의 세계에서의 폭력과 괴롭힘을 제거하기 위한 협약 제190호'(Convention Concerning the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work, no.190)을 채택함.
- 이 협약은 폭력과 괴롭힘의 정의, 대상자의 범위, 구체적인 대책, 취약한 그룹, 금지규정, 사용자가 강구해야 하는 조치 등을 규정하고 있음.

3. 개선 방향

○ 「직장 내 괴롭힘 방지법」에 성희롱(성적 괴롭힘)과 구별되는 젠더에 기초한 폭력과 괴롭힘을 개념화 및 규정하고, 보호대상을 1~4인 사업장의 노동자 및 하도급노동자 등의 간접고용 종사자까지 확대 적용하며, 제3자에 의한 괴롭힘으로부터 노동자를 보호할 수 있는 방안이 포함되도록 개정함

○ 직장 내 괴롭힘 예방교육의 법정 의무화

○ 사내 절차만으로 해결하기 어려운 사안에 대해서도 사업장 외부 구제 절차를 마련하여 절차적 권리 구제 방안 마련

○ 직장 내 괴롭힘이 반복되거나 심각한 사업장에 대한 특별노동감독 실시 등 관계기관의 적극적 노력

○ 직장 내 괴롭힘 방지법 처벌 규정 도입

핵심과제 68 사업장 전자적 감시의 문제 대응

1. 권고의 배경

○ 사업장에서 노동자 관리와 감독을 위한 전자기술 도입은 꾸준히 증가하고 있으며, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 등 영상정보 처리기기에 의한 감시, 위치 확인 시스템(Global Positioning System, GPS) 등 위치정보 처리기기에 의한 감시, 지문·홍채·정맥 등 바이오정보(생체정보) 처리기기에 의한 감시, 업무용 사내 시스템(Enterprise Resources Planning, ERP)을 활용한 감시 등이 있음.

○ 2021년 직장에서 가장 많이 쓰이는 전자기술은 CCTV(작업장, 생활공간 활용)가 59.4%로 가장 많았고, 다음으로는 인터넷 이용 모니터링(웹사이트 접속, 메신저, 메일 사용 체킹 등) 57%, 전자신분증(출입카드) 45.7% 순으로 나타남. 또한 코로나19로 인한 재택근무가 확산되면서 전자감시의 범위가 노동자의 생활공간까지 확대됨. 향후 정보통신기술의 발달로 사업장 전자감시 장비가 다양화 · 첨단화되고, 웨어러블 기기, 사물인터넷, 드론 등의 신기술과 인공지능, 플랫폼 등을 통한 새로운 방식의 노동감시가 도입될 것으로 예상됨.

○ 그러나 노동자들은 직장에서 어떠한 전자기술이 어떠한 목적으로 도입되어 있는지, 전자기술을 통해 수집된 정보가 어떻게 활용되고 있는지 제대로 인지하지 못하고 있는 것으로 나타남. 또한, 막상 전자기술이 도입될 때에도, 노동자들의 입장에서 이를 거부할 수 있는 권리가 있는지 알지 못하거나, 동의 과정에서 자유롭게 의사표현을 할 수 있는 여건이 아닌 경우도 많음.

○ 현재 국내에서 전자장비를 이용한 노동감시를 규율할 수 있는 가장 기본적인 법은 「개인정보보호법」이며, 「통신비밀보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」도 상황에 따라 적용될 수 있음. 다만, 이러한 법령들은 노동관계에 적용되는 특수한 규정이 아니기 때문에, 사용자와 노동자의 권력관계가 동등하지 않은 노사관계에 적용되면 한계가 있음. 위력을 써서 동의를 강제하는 것이 아니더라도, 취약한 지위에 있는 노동자들이 해고 등의 위험을 무릅쓰고 동의를 거부하는 것은 쉽지 않음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위 '사업장 전자감시로부터 근로자 정보인권 보호를 위한 제도 개선 권고'(2017년)

- 고용노동부장관에게, 사업장 전자감시에 있어 「개인정보보호법」 등 개인정보 보호 관련 법령이 충실히 준수될 수 있도록 '개인정보보호 가이드라인(인사 · 노무편)'에 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건 · 절차 및 노동자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 정할 것을 권고

○ 국제노동기구(ILO)의 「노동자의 개인정보 보호에 관한 행동준칙」

- 노동자의 개인정보는 합법적이고 노동자의 고용과 직접 관련된 사유를 위해서만 처리되어야 하며, 사업장 전자감시를 도입할 때에는 노동자 대표기구에 미리 알리고 협의해야 한다는 등의 원칙을 규정하고 있음.

○ 유럽연합의 사례

- 노사관계에서 일반개인정보보호법(GDPR) 상의 동의를 일반적으로 인정하지 않음. 그 대신 사용자들은 '정당한 이익'에 근거하여 노동자 개인정보를 처리할 수 있는데, 이 경우 침해되는 노동자의 권리보다 사용자의 정당한 이익이 크다는 점을 입증해야 함.

3. 개선 방향

○ 사업장 전자감시 주요 유형별로 개인정보 처리의 요건과 절차, 감시 설비의 설치와 운용, 노동자 권리보호 등의 사항을 국제기준에 맞게 입법화

핵심과제 69 상병제도 도입 및 운영

1. 권고의 배경

○ 모든 노동자는 업무상 재해만이 아니라 업무와 관계없는 상병으로도 언제든 아플 가능성이 있음. 코로나19로 초래되는 경제·사회적 위기에 유럽 복지국가들이 활용하고 있는 사회안전망이 상병제도였음. 코로나19와 같은 상황에서 상병수당은 노동자의 쉴 권리를 보장하고 노동자가 질병을 참고 일터로 나왔을 때 생기는 전염병 확산과 같은 사회적 문제를 예방하는 두 가지 핵심 역할을 하고 있음. 일례로 2009 신종인플루엔자 전염병이 퍼졌을 때 미국과 독일의 확산 정도가 매우 달랐던 중요한 이유 중 하나가 상병 수당 유무라는 연구도 있음.

○ 우리나라에서 업무외 상병으로 인한 일자리·소득상실 위험으로부터 법·제도적으로 안정적인 보호를 받는 임금노동자 집단은 공무원과 사립학교 교원 정도이며, 이외 임금 노동자가 업무외 상병을 이유로 한 휴가 또는 휴직은 법·제도가 아닌 취업규칙, 단체 협약 등을 통해 임의적으로 보장되고 있어 업무외 상병에 대한 병가제도를 운영하는 사업장의 비중이 낮고, 병가제도 운영여부나 유급 여부가 사업장 규모나 노동 조합 여부 등 외부 요인에 좌우됨. 그리고 노동자가 아플 때 쉴 수 있는 권리가 보장되지 않는 나라는 OECD 회원 국 중 한국이 유일함.

○ 특히, 장기간 지속되고 있는 코로나19 팬데믹 상황은 우리 사회 일하는 사람들의 '아프면 쉴 권리' 보장 수준에 상당한 격차가 존재한다는 사실을 극명히 드러냈음. 이에 업무와 관계없는 상병이라도 일자리나 소득 상실에 대한 걱정 없이 충분히 쉬고 회복할 수 있도록 지원하는 보편적이고 지속가능한 사회 안전망 구축이 필요한 시점임. 일하는 모든 사람의 건강권 증진 및 질병으로 인한 빈곤 예방, 그리고 감염병 확산 방지라는 여러 측면에서, 우리 사회도 '아프면 쉴 권리' 보장을 위한 제도적 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 스웨덴의 사례

- 노동자가 업무 외 상병으로 일을 하지 못할 경우 휴가 첫날부터 상병수당을 받을 수 있도록 함. 또한 4일 이내의 유급 병가에 대해서는 노동자의 병가 진단서 제출 의무를 유예하고 있음. 덴마크는 3~6월 중에 상병수당 수급 기간이 끝난 휴직자에게도 6월 말까지는 상병수당을 지급하는 정책을 펴고 있음.

○ 한국 외에도 OECD 회원국 중 공적 재원을 통해 상병 수당을 지급하지 않는 나라는 이스라엘, 스위스, 미국이 있음(2018년 기준). 단, 이 세 나라도 아플 때 쉴 수 있는 권리는 법적으로 보장되어 있음. 미국은 공적 재원을 지급하지 않지만 업무 외 질병에 대해서 무급 병가를 보장하고 있음. 더 나아가 연방 정부의 정책과는 별도로 미국 5개 주는 유급 병가 제도를 시행하고 있음. 스위스와 이스라엘은 직접 유급 병가를 지원하지는 않으나 기업이 노동자에게 유급 병가를 주도록 국가가 강제하는 간접적 방식을 택하고 있음.

○ 사회권규약

- 제9조 다양한 사회적 위험 및 긴급사태로부터 적절한 보호를 받을 수 있는 '사회보장에 대한 권리'가 모든 사람에게 평등하게 인정된다고 명시

○ 사회권규약 일반논평 19호(2007)

- '사회보장에 대한 권리'에는 질병으로 인한 소득 부족 상황으로부터 적절하게 보호받을 권리도 포함되는바, 규약 당사국은 해당 국가의 사회보장체계에 건강이 나빠 일을 못 하는 사람들에게 소득상실의 기간을 보전해주기 위한 혜택을 반드시 포함해야 함

○ ILO

- 사회보장(최저기준)에 관한 협약(제102호, 1952년)
- 의료 및 상병급여 협약(제134호, 1969년)

3. 개선 방향

○ 임금노동자의 업무외 상병에 대한 차별 없는 휴가·휴직 권리 법제화

○ 일하는 모든 사람을 대상으로 하는 공적 상병수당 제도 도입·시행

2. 사각지대 종사자 보호체계 강화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 산재보험 적용에서 제외되고 있는 노동자에 대해 사회보험 적용 범위 확대를 권고한 바 있음

○ 정부는 사내하도급 노동자 및 특수형태업무종사자에 대한 보호를 인권NAP에 과제로 포함시킨 바 있음. 이에 정부는 '사내하도급 근로자 고용 안정 및 근로조건 보호 가이드라인' 개정 및 '특고 등 플랫폼 종사자를 위한 보호 대책 마련' 등을 통해 계획을 이행한 바 있음. 특히 특수형태노동종사자에 대한 산재 보험 적용 대상을 확대하고, 불법파견 근절을 위한 감독 및 지시를 추진한 점은 성과로 볼 수 있음. 그러나 플랫폼 노동자 등 노동 환경이 다각화됨에 따라 노동을 하는 사람에 대한 보다 근본적인 개선책이 필요할 것으로 보임.

제4차 권고의 배경

○ 노동법의 사각지대에 있는 특수형태노동종사자의 산재 보호 방안이 더욱 강화되어야 할 것이며, 최근 점점 더 확대되는 플랫폼 종사자에 대한 보호 또한 확대되어야 할 것임

○ 코로나19를 통해 필수노동임이 확인되었음에도 여전히 열악한 노동 조건에 놓여 있는 돌봄 서비스 종사자에 대한 처우 또한 개선될 필요가 있음

핵심과제 70 특수형태근로종사자 산재 보호 방안 마련

1. 권고의 배경

○ 2019년 전부 개정된 「산업안전보건법」(이하 '산안법')은 특고 노동자의 노무를 제공받는 사업주에게 안전·보건 조치 의무를 부과함. 특수형태근로종사자 정의는 '계약 형식에 관계없이 노동자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람'(산안법 77조)임.

○ 산안법에 따라 안전보건 기준의 세부 내용을 규정한 '산업안전보건기준에 관한 규칙'은 특고 노동자가 최초로 노무를 제공할 때 사업자가 안전·보건 교육을 실시하도록 함. 하지만 개정된 지 2년이 넘은 산안법에는 특고 전속성 요건을 구체적으로 밝힌 하위 규정이 없음. 만약 「산재보험법」의 전속성 요건을 그대로 적용한다면, 배달기사(퀵서비스)의 경우 한 업체에 종사한 시간이 한 달 97시간 이상이거나 그 업체를 통해 얻은 소득이 116만4천원을 넘겨야 전속성이 인정됨. 하지만 최초로 노무를 제공할 시점에는 97시간 또는 116만4천원이라는 전속성 요건은 충족할 수가 없어 교육을 받을 수가 없음.

○ 결국 산안법의 특고 노동자 정의에 '전속성 요건'이 포함되는 한 '최초 노무 제공 때 안전·보건 교육'이라는 개념 자체가 성립하지 않음. 이는 '법률상 노동자'인지 여부를 떠나 일터에서 위험을 예방한다는 산안법의 개정 취지와는 다르게 산재보험법에서 특고 노동자의 정의를 가져오면서 발생한 문제라는 지적이 나오는 이유임.

○ 산재보험법의 전속성 요건은 보험료를 누구에게 부담시킬지 판단하기 위해 필요했지만 '위험 예방'에 입법 목적이 있는 산안법은 고용관계라는 틀이 필요 없으므로 전속성 요건도 필요가 없었음. 산안법 입법 목적에 맞는 특고 노동자 정의가 필요함에도 산재보험법에서 차용해 문제가 발생한 것인만큼 산안법의 '노무를 제공하는 자'의 명확한 정의가 필요함.

○ 고용노동부는 장기적으로는 전속성 요건을 폐지하는 방향으로 가야겠지만, 당장 폐지하면 특고 종사자에 대한 구체적 보호 수준이 낮아질 우려가 있어 어떤 사업주에게 어떤 안전보건 의무를 부과할지 감안하여 전속성 요건을 완화 방향으로 사안을 검토 중이라고 밝힘.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2007년, 특수형태근로종사자 보호방안에 관한 의견표명
- 2014년, 산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고 : 모든 특수형태근로종사자가 산업재해보상보험 적용 대상에 포함되도록 할 것을 권고

○ 국제노동기구(ILO) 제198호 협약 '고용관계에 관한 권고'(2006년)

- 노동자 보호의 핵심 원칙 및 권리가 좁은 의미에서의 '고용관계'에 있는 노동자에게 한정되어서는 안되며, 계약의 형식이나 고용상의 지위와 관계없이 모든 노동자가 인간성과 존엄성이 존중되는 조건 속에서 기본적 권리를 동등하게 보장받을 수 있어야 함

3. 개선 방향

○ 산안법 제1조(목적) 규정 등이 보호대상을 '노무를 제공하는 사람'으로 개정한 바, 그 취지에 맞도록 특수형태근로종사자 관련 정의 규정을 개정

○ 특수고용 노동자가 노동관계법 적용을 받고 보호받는 방향으로 관련 법 개정

핵심과제 71 플랫폼 종사자에 대한 보호

1. 권고의 배경

○ 4차 산업혁명과 디지털 기술발전은 스마트폰 어플을 통한 플랫폼 노동거래를 가능하게 하였음. 또한, 코로나19로 인한 비대면·비접촉 등 일상생활의 변화는 배달·택배 등 연결 산업을 양적으로 증가시키고, 실업과 휴업의 장기화는 노동 인력을 플랫폼 영역으로 이동시켰음. 고용노동부와 한국고용정보원 조사결과에 따르면 2021년 기준 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자는 15~69세 취업자의 8.5%에 해당하는 220만 명에 달함.

○ 그러나 노동의 변화와 플랫폼 노동의 확산에도 불구하고, 이들은 기존 노동관계법에 의해 보호받지 못하는 사각지대에 놓여있음. 플랫폼 종사자의 상당수가 서비스 이용자의 보수 미지급이나 추가 무보수 노동, 폭언·폭행 등의 일을 경험함. 그럼에도 이와 같은 일을 당했을 때 플랫폼 기업에서 조정·해결하는 절차를 이용하기는 어려운 상황임.

○ 문제의 원인은 플랫폼 어플을 통해 일거리를 알선받아 고객에게 서비스를 제공하는 배달, 대리운전, 택시, 웹툰 작가 등을 개인사업자로 볼 것인지, 노동자로 볼 것인지에 대한 혼선에 있음. 플랫폼 종사자는 외양상 개인사업자 형식을 취하고 있으나, 독립사업자로서의 실질은 거의 갖고 있지 않은 경우가 많음. 또한, 플랫폼 종사자에 대한 실태조사들에 따르면 플랫폼 종사자들이 계약상대방과 대등하게 거래하는 것이 현실적으로 어려움을 보여줌.

○ 플랫폼의 광범위한 이용추세가 가져온 노동시장의 변화에 부응하여 플랫폼 종사자의 보호와 지원에 대한 특별한 고려가 필요함. 플랫폼 종사자의 권익 보호를 위해 플랫폼 이용 사업자와 플랫폼 운영자에 대한 연대책임을 규정하거나, 플랫폼 종사자의 집단적 권리를 규정하여, 사회적 교섭을 통해 해당 업종에서 최저한의 노동기준을 설정하고, 플랫폼 종사자의 노동조건 개선에 기여하도록 하는 것이 바람직함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」의견표명 (2021. 12.)

○ ILO 「World Employment and Social Outlook(2021), The role of digital labour platforms in transforming the world of work」

- 플랫폼 노동이 현대사회의 주요 일자리임을 인정하고 종사자 처우개선과 노동 안정성을 담보할 규제가 필요함을 지적함. 또한

○ ILO 「노동의 미래를 위한 ILO 100주년 선언」(2019)

- 모든 일하는 사람이 ①노동기본권, ②법률 또는 단체협약에 따른 적정 최저임금, ③최장 노동시간 제한, ④노동안전과 보건에 관한 적절한 보호를 받아야 하며, 특히 결사의 자유는 고용관계의 존재와 상관없이 보장되어야 함

○ 국제기구(ILO, EU, OECD)를 비롯하여 외국 입법례나 각국 정부의 대응 방안은 플랫폼 종사자만을 대상으로 하는 제3영역을 설정해 별도 입법을 통한 방식이 아니라, 기존 노동법 체계 내로 포섭하여 보호하는 방식을 채택하는 흐름임. 특히 독일과 미국의 경우 플랫폼 종사자의 노동법적 지위 확인을 보다 용이하게 할 수 있도록 기업에 입증책임을 부담시키는 방식을 제도화

3. 개선 방향

○ 플랫폼 종사자에 대한 산업재해보상보험제도 적용 방안 마련

○ 플랫폼 종사자 등 새로운 형태의 노무제공자가 노동관계법의 보호를 받을 수 있도록 노동법령의 적용대상을 확대

○ '일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자'의 경우 「근로기준법」 등에 따른 노동자로 추정하고 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 규정

○ 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정

○ ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」에 따른 플랫폼 종사자의 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 권리 명시

○ 과도한 수수료 공제 문제의 개선을 위하여 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제 방안 마련

○ 플랫폼 종사자의 인격권과 신체적·정신적 건강 보호를 위하여, '괴롭힘등' 금지규정의 수범자 범위를 '누구든지'로 확대

핵심과제 72 돌봄 노동자 노동 여건 개선

1. 권고의 배경

○ 돌봄 일자리는 다양한 유형이 있고 돌봄서비스의 공적 제공 정책은 보육시설, 요양시설, 돌봄 인력 파견 등으로 이루어져 있음. 그동안 돌봄에 대한 국가책임이 강화된 측면도 있지만, 대부분의 서비스와 공급인프라가 민간에 맡겨지면서 그 단점 중 하나로 노동자의 열악한 처우를 불러왔음. 2020년 말 기준 국공립 사회복지시설 중 사회서비스원이 운영하는 시설은 0.64% 수준이고, 민간이 운영하는 분야의 돌봄노동자들은 간접고용의 형태로 불안정 고용·저임금 환경에 놓여있음.

○ 이 중 아동 돌봄 서비스는 국가가 바우처 방식으로 돌봄 비용을 부담하고 주로 민간 시설의 서비스를 이용하는 방식으로 수행하고 있음. 노인돌봄서비스는 민간시설과 민간서비스 기관을 이용하여 전달됨. 비공식 돌봄 노동의 대표적인 형식은 간병 노동임. 돌봄 대상자는 앞으로도 계속 늘어날 것으로 예상되고 있음.

○ 돌봄노동자들은 서비스 이용자 및 그 가족의 생존과 건강한 생활을 위한 필수노동자임에도 불구하고, 성희롱, 신체·언어적 폭력, 규정 업무 외 노동, 휴식권의 미보장과 같은 인권침해를 지속해서 경험해 왔음. 돌봄노동자들이 경험하는 문제들은 아동, 노인, 장애, 간병 등 분야에 따라 차이가 있을 수 있겠지만, 공통적으로 업무 스트레스를 높이고 노동자 자신뿐만 아니라 돌봄을 제공받는 사람에 대한 공격 행위와 불필요한 통제로 이어질 수도 있다는 결과를 가져올 수 있음. 이는, 돌봄서비스 질과 상대방의 안전 및 건강에도 부정적인 영향을 미칠 수 있는 문제임.

○ 돌봄 일자리의 질적 개선은 ILO 등에서 성별임금격차 해소 차원에서도 중요한 과제로 제안되고 있음. 돌봄종사자와 장기요양요원 같은 특정 근로자를 대상으로 처우 개선과 인권 보호, 안정된 근로환경 제공을 위한 법제도도 존재함. 하지만 이러한 기존 보호제도가 있음에도 불구하고, 돌봄노동자 자신과 서비스 대상자 및 보호자, 시설 모두 서비스의 범위와 이용자가 준수해야 할 규칙 등에 대한 이해가 부족하거나, 이를 명확하게 이야기를 했을 때 이후 관계가 불편해질 것을 염려해 불합리한 것을 알면서도 관행처럼 해주는 일이 반복되는 등의 이유로 인권침해 문제는 계속되고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위의 돌봄 관련 권고

- 2022년 2월, 보건복지부 장관에게 노인 돌봄서비스의 공공성을 강화하기 위한 구체적인 이행계획 수립, 요양보호사 표준임금 제시 가이드라인 마련 등 권고
- 2020년 8월, 보건복지부장관 및 광역지방자치단체장에게, 돌봄이 필요한 노인에 대한 단기보호를 보장하기 위해 노인 돌봄서비스의 공공성을 강화할 것 등 권고
- 2021년 2월, 정신장애인 인권보고서를 통해 '정신장애인 가족의 돌봄 부담을 경감하기 위해 정신건강보건법에 가족 돌봄 및 휴식 지원, 가족 사례관리 등을 포함하고 이를 위한 예산을 마련해야 한다'고 밝히고 국무총리와 보건복지부 장관에게 각각 정신장애인 인권 보호와 증진을 위한 범정부적인 정책이 수립·이행되고 법령이 개정될 수 있도록 할 것을 권고

○ 호주의 사례

- 사회서비스 노조는 돌봄 노동 분야의 저임금이 '여성 집중 직무에 대한 사회적 저평가' 탓이라고 보고 정부에 진정을 제기함. 2012년 시정 명령이 내려졌고 8년 이내 19~41%의 임금 인상이 결정됨

○ 뉴질랜드의 사례

- '여성의 일에 대한 역사적 평가절하로 남성이 수행했다면 받았을 임금보다 낮은 수준의 임금이 책정됐다'라는 노조의 주장을 법원에서 받아들여 뉴질랜드 정부는 2017년 4월 '돌봄 및 지원 노동자 형평 임금 협약'을 체결함

○ 일본의 사례

- 「개호노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률」(1992년)을 제정하고「개호종사자 등의 인재 확보를 위한 개호종사자 등의 처우 개선에 관한 법률」(2008년)을 만드는 등 꾸준히 돌봄 노동자의 처우 개선 중임.

3. 개선 방향

○ 사회복지시설 중 국공립 시설의 비율, 또한 그 중 사회서비스원 등 공공이 운영하는 비율 목표를 설정하고 그 이행계획을 수립

○ 돌봄 노동자의 합리적 임금 수준을 보장하기 위해 고용 및 업무 형태를 고려하여(아동, 노인, 장애, 간병 등) 각각 표준임금을 제시하는 가이드라인 마련 및 지원

○ 돌봄 노동자의 휴식권이 보장될 수 있도록 대체 인력 지원 제도 마련

○ 돌봄 노동의 인식개선 및 인권침해 방지를 위해 민간기관 운영자와 중간관리자, 이용자 및 가족 대상 정기적 교육을 강화하도록 지침에 반영하고 인식 개선 캠페인 실시

○ 방문 형태의 돌봄노동자의 노동 환경 안전 위협요소를 사전에 점검할 수 있도록 법·제도적 체계 마련

○ 돌봄 노동자의 권리 등에 대해 종합적인 정보를 제공하는 방안 강구

3. 간접고용노동자 노동인권 증진

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 가장 취약한 위치에 있는 간접고용 노동자를 보호하기 위해 사회보험 적용 범위 확대, 단체행동권의 실질적 보장을 위한 법제도 정비 등을 권고한 바 있음.

○ 정부는 사내하도급 노동자와 특수형태업무종사자에 대한 보호 방안을 인권NAP에 포함시킨 바 있음. 특히 불법파견 근절을 추진하고, 산재보험으르 특수형태업무종사자에게까지 적용을 확대하는 계획을 포함시켰고 실제로 산재 보험이 확대된 바 있음. 그러나 여전히 간접고용 노동자의 산재 보험을 보장하기에는 확대 범위가 미흡하고, 이로 인해 위험의 외주화 문제가 남아 있으며 사내하청노동자 등의 실질적인 노동 조건 확보를 위한 단체행동권 등을 폭넓게 인정하는 제도를 도입할 필요가 있음.

제4차 권고의 배경

○ 노동자 중 가장 취약한 위치에 있는 것이 간접고용 노동자로 저임금, 산재 위험 노출, 고용 불안정 등의 열악한 상황에 처해있음.

○ 간접고용 노동자의 노동조건에 대해 실질적인 변화를 가져오기 위해서는 노동조건과 관련된 권한이 있는 원청과의 단체교섭권이 보장되어야 함. 또한 업무의 외주화는 기업 비용 절감의 전세계적인 현상이라고 볼 수 있지만 하청 노동자의 안전을 담보로 하는 비용 절감은 반인권적이라 할 수 있음.

○ 노동법상 사용자 책무를 피할 방편으로 외형상 도급의 형식을 취하는 위장 도급은 노동자를 노동법적 규제로 보호받지 못하도록 함. 이에 원청의 실질적 지휘·명령 시 불법파견으로 인정하는 대법원의 판결을 적용해야 함.

○ 사내하청 노동자의 보호를 위해서는 현재 제조업, 철도·도시철도 운송업, 전기업종 중 500명 이상 사업장만을 한정하여 산업재해 통합관리를 하는 시스템을 전 산업 및 전 업종으로 확대해야 함.

핵심과제 73 간접고용 노동자의 원청과의 단체교섭권 보장

1. 권고의 배경

○ 사내하청노동자는 직·간접적으로 원청의 노무지휘권의 영향을 받게 되며, 사내하청노동자의 노동조건 결정과 관련한 집단적 노사관계에서 원청과 대항관계에 놓이게 되는 경우가 많음. 그러나 원청은 노동계약당사자가 아님을 이유로 단체교섭을 거부하여 노동분쟁이 장기화되는 경우가 다수 발생함. 단체 교섭이 실질적으로 이루어지기 위해서는 노동 조건을 결정할 수 있는 권한이 있는 측과 교섭을 하는 것이 마땅함.

○ 2021년 6월 중앙노동위원회(중노위)는 전국택배연대노동조합(택배노조)이 단체교섭에 응하지 않은 CJ대한통운에 대해 제기한 부당노동행위 구제 신청 사건에서 앞선 서울지방노동위원회(지노위)의 결정을 뒤집고 부당노동행위를 인정함. 구체적으로는 6개 교섭의제에 대해 CJ대한통운이 단독으로 또는 대리점주와 공동으로 택배기사 노조와 성실하게 교섭에 임해야 할 것이라고 밝힘.

○ 통상 택배기사는 택배업체 본사와 직접 고용계약을 맺는 대신에 지역별 대리점과 건당 수수료 계약을 맺는 특수고용노동자임. 대리점은 택배업체의 하청업체로서 택배 상품 접수 등의 업무를 총괄하지만, 택배기사의 배송시간이나 작업 내용 등을 결정할 권한은 없음. 전국 택배 시스템을 운용하는 것은 결국 택배업체의 몫이기 때문임.

○ 중노위는 '노동조합법상 사용자가 단체교섭 의무를 부담하는 상대방은 사용자와 명시적·묵시적 근로계약을 맺은 근로자 뿐만이 아니다'라며 '원청 사용자가 하청 근로자의 노동조건에 실질적인 권한을 행사하는 일정 부분에 대해서는 단체교섭 당사자의 지위를 인정할 수 있다'고 밝힘.

○ 다만, 중노위는 '이번 판정은 CJ대한통운과 대리점 소속 택배기사 노조 사이의 단체교섭과 관련된 개별 사안을 다툰 것으로 원청의 하청 노조에 대한 단체교섭 의무를 일반적으로 인정하는 취지는 아니다'라고 선을 그음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 「헌법」 제33조(근로자의 단결권등)

○ ILO 제87호 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약', 제98호 '단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약', '고용관계에 관한 권고(2006)', '더 나은 미래를 위한 일' 보고서 및 'ILO 100주년 선언문(2019)'

○ ILO '결사의 자유위원회'

- '제350차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2008)', '제363차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2012)', '제374차 보고서 및 한국정부에 대한 권고(2015)',

○ 인권위 '사내하도급노동자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고' (2009), '간접고용 노동자 노동인권 개선 권고'(2019)

- 간접고용노동자의 기본적인 노동인권 증진을 위해 원청의 단체교섭의무 확대, 하청노동조합이 원청을 상대로 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기할 수 있는 방안 마련 등 권고

3. 개선 방향

○ 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등에 관하여 실질적 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조의 사용자 정의규정을 개정하거나, 원청의 단체교섭의무를 명시하는 등 관련 규정 개정

○ 원청의 단체교섭 거부 등에 대하여 하청 노동조합이 원청을 상대로 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기할 수 있도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 관련 조항을 개정하는 등 원청의 부당노동행위 책임을 확대

핵심과제 74 위험의 외주화 구조로 인한 사고 방지

1. 권고의 배경

○ 한국의 산재사고사망률은 OECD 국가 중 가장 높은 수준임. 또한, 매해 전체 산재사망노동자 중 하청노동자 사망 비율이 약 40%에 이름. 특히, 건설 및 조선 업종에서의 하청노동자 사망 비율은 약 90%로 나타나며, 2019년 기준 5년간 5개 발전회사의 산업재해사망자 20명 전원이 사내하청노동자로 조사된 바 있음. 이처럼 위험의 외주화로 인한 산재 · 사망사고가 하청노동자에게 집중적으로 발생하고 있음.

○ 2016년 구의역 스크린도어 정비 하청노동자 사망사고, 2018년 태안화력발전소 하청노동자 사망사고는 2020년 산업안전보건법의 전면개정과 2021년 중대재해처벌법의 제정으로 이어지는 계기가 되었지만, 하청노동자들의 근무환경은 여전히 위험에 노출되어 있음. 2021년에도 경기 평택항에서의 사고, 한국전력공사의 하청노동자의 사고들이 발생하였음. 이와 같이, 최근 중대재해로 인한 사망사고의 특징 중 하나는 사망자가 사내하청노동자일 뿐만 아니라 저임금의 사회초년생이란 공통점이 있음.

○ 하청노동자가 원청노동자에 비해 더 많은 산업재해 위험에 노출되어 있다는 사실은 세계 여러 곳에서 공통적으로 관찰되는 현상임. 업무의 외주화가 본질적으로 기업의 비용 절감을 위한 것으로, 그 과정에서 하청노동자의 안전을 보호하는 예방 노력과 장치들이 '비용'의 문제로 과소화되는 구조 문제가 있기 때문임.

○ 특히, 발전기 운용·정비 작업과 같이, 같은 사업장에서 원청 업무와 혼재되어 유기적 연결 관계에 있는 사내하청의 경우, 원청의 협력과 정보공유가 매우 중요하나, 원청이 하청에 직접적으로 업무를 지시할 경우 위장도급 내지 불법파견 문제가 발생할 수 있어 위험 상황이 예상되어도 즉시 대처하기 어렵고, 이는 결국 하청노동자 부상·사망 등 실제 재해로 이어지는 주요 원인 중 하나로 지목됨.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위 '간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고'(2019년)

- 위험의 외주화로부터 노동자의 생명과 안전을 보장하기 위한 개선을 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 대기업이 노동 비용을 절감하고 사고 위험 부담을 전가하기 위해 하청, 파견, 특수고용에 의지하여, 노동자들로부터 노동권 보호를 박탈하고 있다는 점을 우려한다고 밝히며 대한민국 정부에 노동자들의 권리를 완전히 보호하지 않는 형태의 고용의 남용을 억제하기 위해 노동법이 하청노동자, 파견노동자, 특수고용노동자 등 모든 노동자에게 적용되도록 할 것 등 효과적인 조치를 취할 것 권고

○ ILO 결사의 자유위원회 제350차 보고서(2008)

- 사내 하청노동자의 노동조합 설립에 대해 원청의 도급 계약해지 등 반노동조합적 차별행위에 대한 재발방지를 위한 모든 조치를 할 것 권고

○ ILO 결사의 자유위원회 제363차 보고서(2012)

- 원청이 노동조합의 권리 행사를 회피하기 위해 사내하청을 지속적으로 활용한다는 것에 우려를 표하며 한국정부는 단결권과 단체교섭권 보호 강화를 위한 조치를 할 것 권고

○ ILO 결사의 자유위원회 제381차 보고서(2017)

- 사내 하청노동자에 대한 노조 탈퇴 압력, 노조 가입을 이유로 한 해고, 단체교섭 회피 등 노동기본권 침해 사안에 대해 도급계약 자체가 사내 하청노동자들이 단결권과 단체교섭권을 행사하는데 장애가 되고 있음을 지적하고, 소속 및 고용형태에 상관없이 모든 노동자들의 단결권과 단체교섭권 보장을 위한 적절한 법제도적 조치를 마련할 것을 권고

3. 개선 방향

○ 산업구조의 변화 및 각 산업별 특수성, 작업장·작업환경·도구·기계·설비·작업공정과 같은 물질적 작업 요소 등 다양한 요인을 고려하여, 「산업안전보건법」에 따라 도급이 금지되는 유해·위험작업의 범위를 확대

○ 생명·안전과 직접 관련되는 업무를 구체화하고, 직접 고용 원칙에 따라 외주화가 제한되는 생명·안전 업무의 기준을 마련

○ 원·하청 통합관리제도 적용 범위 확대 등을 통해 외주화 유발 요인을 최소화하고, 산업재해 발생에 대한 엄중한 처벌과 지도·감독을 통해 산업재해 예방기능을 강화하는 방안 마련

핵심과제 75 위장 도급의 문제 대응

1. 권고의 배경

○ 오늘날 원하청관계 형태의 외부인력활용은 자동차, 전자, 유통 그리고 조선산업 등 우리나라의 주력 산업영역에서 매우 다양한 형태로 광범위하게 활용되고 있음. 그런데, 원하청관계가 정작 노동자파견관계의 실질을 가지면서도 외주화로 노동법적 규제로부터 멀어지는 경우도 많음.

○ 「민법」 제664조에 따르면, 도급의 경우 하청노동자에 대한 업무지시 등 노무지휘권이 하청에게 있으며, 그러한 경우에만 적법한 도급으로 인정됨. 이에 반해 노동법상 사용자 책임과 의무를 회피하기 위해 외형상 도급의 형식을 취한 것에 불과한 노무제공관계를 '위장도급'이라 하는데, 원청사업장 내에서 노무를 제공하는 사내하도급의 경우 특수한 노동법적 문제가 발생함.

○ 원·하청노동자가 같은 사업장에서 혼재되어 작업하고 원청이 직·간접적으로 하청노동자에 대한 업무지시 등 노무지휘권을 행사하거나, 이들의 노동조건을 실질적으로 좌우하고 결정하는 등 영향력을 행사할 경우 적법한 도급에 해당하지 않음.

○ 고용노동부 장관으로부터 파견업 허가를 받지 않았거나 파견금지대상업무에 해당할 경우, 「파견법」을 위반한 불법파견에 해당하게 되며, 이와 같은 이유로 하청노동자에 대한 원청의 업무지시·명령 등 사용관계가 인정될 경우 그 사내하청에 대해 위장도급 내지 불법파견 논란이 제기됨. 그러나, 그 정확한 규모조차 파악하지 못할 만큼 확산되고 있음에도 불구하고, 장기간 노사분규가 지속되는 등 문제 해결이 잘 이루어지지 않는 특성이 있음

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위 '간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고'(2019)

- 노동관계법 회피 목적으로 발생하는 위장도급 문제를 방지하기 위한 개선

○ ILO는 제198호 ‘고용관계에 관한 권고(2006)’

- 사용자로서의 법적 책임을 회피할 의도를 갖고 외형상 민법 · 상법 계약을 통해 고용관계를 은폐하는 ‘위장된 고용관계’ 문제를 해결하기 위한 국가정책을 수립하고 관련 법 개정

3. 개선 방향

○ 대법원 판례가 제시한 원청의 실질적 지휘·명령 시 불법파견으로 인정하는 사항을 파견과 도급 구분 기준에 반영하고, 법적 구속력이 없는 현행 「근로자파견의 판단기준에 관한 지침」을 상위법령으로 규정

○ 합리적 이유 없는 사건처리 지연, 행정부작위 등 문제점을 개선하고 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 위반에 대한 신속한 근로감독 및 수사가 가능하도록 개선 방향을 마련

핵심과제 76 산재보험료 원하청 통합관리제도 전면 확대

1. 권고의 배경

○ 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제15조 개별실적요율제도에 따르면, 원청 사업장에서 발생한 하청노동자의 산재사고는 원청의 산재보험료율 산정에 반영되지 않아, 대기업인 원청은 산재보험료를 감면받고, 재해발생 가능성이 높은 위험 업무를 수주한 하청업체는 산재보험료가 가중되거나 산재사고를 은폐할 가능성이 있음.

○ 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 2018년 1월 1일부터 도급인이 수급인의 재해까지 통합적으로 관리하는 원 · 하청 산업재해 통합관리제도가 시행되고 있음. 이에 따라 사업주는 도급인 사업장에 출입하여 작업하는 노동자와 사업장 내에서 발생한 재해자를 파악하고, 사업장내에서 발생하는 모든 산업재해를 도급인 안전관리자에게 보고하는 체계를 구축해야 함. 또한, 지방고용노동청장이 매년 요청하는 통합 산업재해 현황 보고 요구에 따라 조사표를 제출하여야 하고, 고용노동부장관은 도급인의 사고사망만인율 보다 도급인과 수급인의 통합 사고사망만인율이 높은 사업장에 대해 산업재해 현황을 공표할 수 있음.

○ 사내하청 노동자가 아무리 산재 피해를 많이 당해도 원청업체의 재해율에 반영되지 않는다면, 원청 사업주는 원청의 재해율만 관리하면 보험료 감면 혜택 등의 이익을 얻을 수 있음. 이에 산업재해 통계를 통합 관리함으로써 원청사업주가 사내하청 노동자의 안전보건 문제에 보다 높은 주의를 기울이도록 유도하게 위한 제도임.

○ 그러나 원·하청 산업재해 통합관리제도는 제조업, 철도·도시철도운송업, 전기업종 중 500명 이상 사업장만으로 한정함. 원·하청통합관리제도가 일부 업종에만 제한적으로 적용되고 있어 간접고용 비율이 높은 다른 업종에서는 산재보험료 할증을 피하기 위해 유해·위험 업무 외주화 동기로 작용할 수 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권위

- 2015년 사내하청근로자의 산업재해 위험 예방 및 사업장의 산업재해 미보고 관행 개선을 위한 권고
- 2019년 간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고 등을 통해 원·하청 통합관리 제도 적용범위 확대를 통해 외주화 유발 요인을 최소화할 것을 권고

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 대기업이 노동 비용을 절감하고 사고 위험 부담을 전가하기 위해 하청, 파견, 특수고용에 의지하여, 노동자들로부터 노동권 보호를 박탈하고 있다는 점에 우려를 표하고, 노동법이 하청노동자, 파견노동자, 특수고용노동자 등 모든 노동자에게 적용되도록 할 것을 권고함.

3. 개선 방향

○ 산재보험료 원·하청 통합관리제도 적용 범위를 전산업·전업종으로 확대

Ⅳ 인권친화적 사회를 위한 변화 선도

의의

○ 향후 국제적으로도 가장 많은 화두가 될 인권 문제는 신기술과 인권임. 신기술은 자유권 및 사회권적 권리의 향유를 증대시키는 동시에 기술 격차 등으로 인해 불평등의 가속화를 초래할 위험이 존재함. 문제는 어떠한 신기술이 개발될지, 그리고 이러한 신기술이 인권에 어떻게 영향을 미칠지 예측이 어려워 끊임없이 모니터링이 필요하다는 점임.

○ 국제인권기준은 어떠한 분야나 대상의 인권을 보호하는 데 필요한 사항들을 여러 나라가 논의하고 합의하여 정한 선도적인 인권 기준임. 우리나라를 인권 친화적인 사회로 선도하기 위해 국제인권기준의 국내 비준부터 이루어져야 함.

○ 인권교육은 꾸준히 진행되고 그 중요성은 항상 강조되고 있으나 인권교육과 관련된 법제도가 아직 제대로 구축되지 못하고 있고, 인권교육을 지속가능하게 하는 콘텐츠나 강사 인력이 미흡한 측면이 있어 인권교육 강화를 통해 인권의 기준과 감수성이 우리 사회에 스며들게 할 필요가 있음

○ 인권적인 행정을 추진하기 위해서는 다양한 인권제도 또한 마련될 필요가 있음. 인권영향평가제도에 대한 법제화나 지역인권제도의 확산, 그리고 인권예산 관련 법적 근거 마련 등의 인권 제도 구축을 통해 인권 행정 확산의 토대를 마련할 수 있음.

○ 마지막으로 코로나19 상황을 겪으면서 무엇보다도 공공의료의 공백에 대해 우려의 목소리가 나왔음. 최상의 건강권을, 특히 취약계층의 건강권을 보장하기 위해서는 공공의료 체계의 강화가 무엇보다도 중요함.

1. 인공지능(AI) 기술 발전과 인권 보호

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 인공지능과 관련한 권고를 한 적은 없음

○ 정부 또한 관련 내용을 인권NAP에 포함시킨 바 없음.

제4차 권고의 배경

○ 과학기술의 급격한 발전은 인권의 향유를 확대하는 긍정적인 영향을 미치기도 했으나 심각한 인권침해를 불러오는 사례도 다수 확인할 수 있었음. 특히 인공지능처럼 고용, 금융, 행정, 복지 등 사회 전반에 걸쳐 인간의 기본적 삶과 인권에 영향을 미치는 기술은 개인정보, 사생활 권리 침해, 차별과 같은 인권 문제를 불러오고, 이로 인한 부작용 또한 발생하고 있음.

○ 따라서 인공지능과 같은 신기술을 개발할 때부터 개인의 삶과 사회적 공익에 이바지할 수 있도록 개발하고, 인간의 존엄성과 자기 결정권의 보장 및 차별받지 않은 권리 등 인권 기반으로 활용되어야 함.

○ 이를 위해 인공지능 개발 및 활용에 있어 인권보호 기준의 마련, 인권영향평가 실시, 인공지능으로 인한 피해 구제 방안을 선도적으로 마련하여 적극적으로 신기술로 인해 발생할 수 있는 인권 침해에 대응해야 함

핵심과제 77 인공지능 개발 및 활용에 있어 인권보호 기준 마련

1. 권고의 배경

○ 인공지능의 발전과 확산은 개인 삶의 질을 높일 것으로 기대되지만 '이루다 사태'에서 보듯이 개인정보 및 사생활 침해, 차별 등과 같은 인권을 침해하는 문제가 증가하고 있음.

○ 미국의 경우 AI가 범죄 분석, 대학교 신입생 선발 등에 활용되고 있으나 여러 문제가 발견되고 있음. 아마존의 AI 기반 안면인식기술 '아마존 레코그니션(Rekognition)'로 범죄자를 분석한 결과 잘 못 식별한 사람의 39%가 유색인종이었고, 2020년 텍사스 주립대 오스틴 캠퍼스의 대학 신입생 선발 시에 활용된 AI는 지원서 검토 시간을 74% 감소시켰으나 이전 합격자와 유사한 지원서만을 선별하여 형평성의 문제가 발생하였음.

○ 최근 우리나라 정부는 '모든 학생의 학력을 진단·평가해 빅데이터를 구축, 인공지능을 활용한 학력 진단 시스템'이나 '인공지능 경호 로봇' 도입과 같은 계획을 발표했는데 이는 인권위의 AI 가이드라인 중 완전히 자동화된 의사결정만으로 개인에게 중대한 영향을 미치는 행위, 공공장소에서 얼굴인식 등 원격 생체인식 기술 금지 등과 어긋나서 그대로 정책이 추진될 경우가 문제가 발생할 소지가 있음.

○ 고도화된 안면인식 지능형 CCTV 시스템이나 자발적 정보제공이 이루어지는 스마트폰 앱 등을 통해 개인의 일상적인 개인 생활을 추적하고 분석할 수 있음. 배달 앱 기업의 인공지능 배차시스템의 알고리즘은 배달 노동자의 수락률과 배달 평점을 기준으로 배차를 결정하여, 배달 노동자들이 배차를 거절할 수 없는 일종의 자기통제구조를 만들었음. 이렇듯, 인공지능의 활용에 있어 감시와 추적, 고용주에 의한 노동자 통제 및 차별 등의 잠재적인 위험 또한 존재함.

○ 인공지능으로 인해 발생할 수 있는 문제를 예방하기 위하여 국제사회는 인공지능의 개발과 활용에 있어 인권에 대한 보호 기준이 마련되어야 한다는 데 인식을 같이하고, 위험성 정도에 따른 규제를 명시한 인공지능 관련 제도와 지침을 개발하고 있음.

○ 반면 우리나라의 법률 및 제도는 선진국에 비해 인공지능 기술 및 산업의 성장에 중점을 두어 인공지능으로 인한 인권 문제를 다루는데 부족한 측면이 있고, 각 정부 부처와 기관은 각자의 소관 업무와 관련하여 개별적 이슈로 접근하고 있음.

○ 이에 국가는 인공지능의 개발로 인해 예상치 못한 사회적 문제점의 발생이 예상되는 상황을 고려하여 표현의 자유, 정보 접근 및 의견 표명 등에 미치는 부정적 영향, 일자리 감소 및 전자적 노동 감시 등 다양한 분야에 대한 포괄적인 대책이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 '표현의 자유에 대한 증진 및 보호 보고서(2018)'[122)]

- 인공지능 분야에서 국가정책이나 규제는 반드시 인권을 염두에 둘 것을 제안함. 구체적으로 인권영향평가, 독립적 외부심사, 개인 고지 및 동의확보, 효과적인 구제절차 등 인권에 기반한 접근방식을 제시하였음.

○ 유엔 인권이사회 '신기술(인공지능)과 인권' 결의안(2021)[123)]

- 인공지능(디지털 신기술)이 인권의 보호와 증진에 미치는 영향을 강조. 또한 신기술에 대한 인권 기반 접근의 중요성, 다양한 행위자 간 협력 필요성, 취약계층을 포함한 코로나19 상황으로부터의 포용적 회복을 위한 신기술(인공지능)의 역할 등을 다룸.

○ 유럽연합

- '인공지능 가이드라인(2019)'을 발표[124)]하고 「인공지능법」초안을 공개(2021. 4. 21.)하는 등 고위험 인공지능 분야 관련 규정을 구체화하였음.[125)]

---

122) Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression(A/73/348. 2018. 8. 29.). 데이비드 케이(David Kaye) 유엔 표현의 자유 특별보고관은 2018. 8. 해당 보고서를 발표하고 제73차 유엔총회에 보고하였음.

123) Human Rights Council (2021). New and emerging digital technologies and human rights. (A/HRC/47/L.12/Rev.1.)

124) 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 요약 번역

125) 법 초안은 CCTV를 이용한 얼굴인식 인공지능 시스템 활용 금지, 생체정보를 활용한 신원확인 가능 영역 제한, 인력 채용 인공지능 면접 시스템의 고위험 등급 부여, 위반 시 벌금 부과 등의 내용이 담겨있음.

- 유럽평의회 인권위원장은 '인공지능 블랙박스 해제: 인권 보호를 위한 10단계(2019)'권고[126]를 발표하며 인공지능이 인권에 미치는 부정적인 영향을 방지하고 완화하기 위한 방안을 제시함.

○ 호주 인권위 2019년 '인권과 기술 보고서(Human Rights and Technology Discussion Paper)'

- 인권에 영향을 미칠 수 있는 인공지능 의사결정 시스템을 설계, 개발, 사용할 때 적용되어야 하는 핵심 원칙을 제시

○ 현재 과학기술정보통신부 등 각 정부부처[127]에서 다양한 윤리 기준 등을 발표하고 있으나, 이는 자율규제 형식으로 되어 있어 사업자나 개발자가 자의적으로 해석할 수 있고, 국제 기준에서 제시하고 있는 명확한 인권 기준을 반영한 원칙으로 보기 어려움.

3. 개선 방향

○ 인공지능 개발 및 활용에 있어 개인정보 보호, 알권리 및 자기결정권 보장, 차별 금지 등 인간의 존엄성과 기본권 보호를 위한 내용을 담은 가이드라인을 마련하고 관련 법령을 제·개정

○ 노동 시장, 집회 및 시위, 혐오 및 차별 등 향후 인공지능이 부정적인 영향을 미칠 수 있는 영역과 인공지능 기술이 적용되어 기존 제도로 관리되지 않는 새로운 영역에 대한 대책 마련

○ 개인의 인권과 안전에 미치는 위험성이 매우 높아 인공지능이 금지되는 영역, 상당한 제한이 필요한 영역, 위험성이 거의 없는 영역 등 인공지능 위험성 단계 설정하고 적절한 규제 마련

126) Council of Europe Commissioner for Human Rights (2019). Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights.

127) 인공지능과 관련하여 현재 법 · 제도를 준비하고 있거나 시행하고 있는 부처는 과학기술정보통신부, 개인정보보호위원회, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회가 있음.

핵심과제 78 인공지능 인권영향평가 실시

1. 권고의 배경

○ 인공지능에 관한 국내외 인권 기준은 '인권 및 인간 존엄성의 존중'을 최우선적인 가치로 명시하고 있음. 인공지능을 개발·활용하는 모든 이해관계자는 인공지능의 개발, 배치, 활용 등 전 단계에서 인권을 존중하고 보호해야 하며, 이에 배치되는 결과에 대해 적절한 보호수단을 강구하도록 하고 있음.

○ 특히 막대한 양의 빅데이터를 분석하고 학습하는 과정을 통해 다양한 영역으로 확대되는 인공지능의 특성상 편견이나 차별을 조장하거나 지속시킬 위험성이 있어 사용(학습)하는 데이터의 편향, 불완전성 등에 대한 사전적 식별과 조치가 중요함을 강조하였음.

○ 미국 전자상거래 기업 아마존은 2014년부터 인공지능이 지원자 이력서를 검토하는 시스템을 개발하여 시범 운영하였으나, 이 시스템은 여성 지원자에 대해 감점을 주는 등 여성을 차별하는 것으로 나타났음. 해당 시스템은 아마존의 기존 10년간 지원자 이력서 내용 등을 학습하였고, 이 데이터에 남성 지원자 정보가 압도적으로 많았던 점 등 과거의 자료에 의하여 학습한 데이터에 차별적 요소가 내재되어 있었던 것이 인공지능의 차별 원인으로 지적되어, 아마존은 2018년 해당 인공지능 채용 시스템을 폐기하였음.[128)]

○ 최근 이러한 인공지능의 편향성을 교정하고 진단하는 시스템이 개발되고 있으며, 대표적으로 IBM의 AIF360, 마이크로소프트의 Fairlearn, 구글의 What if Tool 등이 있으며, 카이스트 인공지능 공정성 연구센터는 MIST AI FAIR 2022을 개발하였음.

---

128) 김민정·유진호(2019), "인공지능 윤리 이슈, 그리고 전문가 인식 제고", 전자공학회지 2019년 10월호, pp. 799.~800.
조선일보, "이력서에 여성 들어가면 감점.. 아마존 AI 채용 도입 취소", 2018. 10. 11.

○ 물론 인권영향평가와 유사한 제도로는 개인정보영향평가(Data Protection Impact Assessment), 윤리영향평가(Ethical Impact Assessment), 기술영향평가(Technology Assessment) 등이 있음. 그러나 개인정보영향평가는 평가 영역이 개인정보의 수집·관리·운영에만 제한되어 있어 차별이나 평등, 알 권리 보장 등에 한계가 있으며, 윤리영향평가는 윤리의 기준이 명확히 정의된 바 없고 문화와 역사, 경제수준 등에 따라 다르므로 국제적으로 일치된 명확한 기준을 적용하기 어려움. 기술영향평가는 해당 인공지능 기술이 사회적으로 미치는 영향을 부정적인 영향뿐만 아니라 긍정적인 영향도 평가하는 것으로 인권에 대한 의무나 규범보다는 기업에 대한 자율성을 높이고 책임성을 낮추는 효과가 있음.[129]

○ 따라서 문화적·경제적 배경에 구애받지 않고 명확한 인권 기준에 의한 규범력을 가지고 피해방지 및 구제를 보장할 수 있는 인권영향평가가 필요하며, 국제사회는 인공지능이 인권을 침해하는 영향을 완화하기 위하여 다양한 방식의 인공지능 인권영향평가를 도입하였거나 도입을 검토 중에 있음.[130]

○ 즉, 인공지능 편향성을 교정하려는 기술적 노력과 더불어 국가는 인공지능의 개발과 활용에 있어서 인권침해와 차별의 가능성 및 정도, 영향을 받은 당사자의 수, 사용된 데이터의 양 등을 고려하여 적극적으로 인권영향평가를 실시해야 함. 특히 인권영향평가 내용에는 인공지능의 특성, 상황, 범위 및 목적을 감안하여 국제 인권 기준, 관련 법률에서 정한 의무 등이 포함되어야 하며, 인권침해 위험요인의 분석, 개선 사항 등을 도출해야 함.

---

129) The Danish Institute for Human Rights(2020), Guidance on human rights impact assessment of digital activities, p.38-44.

130) 서울특별시교육청(2021), 공교육에 적용되는 인공지능 알고리즘의 공공성 확보방안 연구(위탁연구보고서)

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 영국의 사례

- '인공지능 조달지침'을 통해 조달 절차 단계별로 인공지능 시스템의 인적·사회적·경제적 영향, 데이터 품질 및 편향 가능성, 의도하지 않은 결과가 나올 가능성 등에 대해 평가를 반복 실시하도록 하였음.

○ 캐나다의 사례

- '자동화된 의사결정 지침(훈령)'을 제정하고, AI 시스템 생산 전에 알고리즘 영향평가를 완료하고 기능이나 범위를 변경할 때마다 평가를 갱신하도록 함.

3. 개선 방향

○ 인공지능의 개발과 활용에 있어 인공지능이 인권에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 인공지능 인권영향평가 지표 및 방법 개발

○ 인공지능의 침해와 차별의 가능성 및 정도, 영향을 받은 당사자의 수, 사용된 데이터의 양 등을 고려한 인공지능 인권영향평가 제도의 법제화 추진

○ 인공지능 인권영향평가의 결과에서 인권에 미치는 부정적인 영향이나 편향성, 위험성 등이 드러난 경우, 이에 대한 사용 중지, 문제 해결, 관련 내용 공개 등의 조치사항을 담은 대책 마련

핵심과제 79 인공지능으로 인한 피해 구제 방안 마련

1. 권고의 배경

○ 인공지능은 이미 우리 생활에 널리 사용되고 있으며, 인터넷에서 사용할 수 있는 온라인 서비스뿐 만 아니라 자동차, 가전제품 등에도 인공지능이 탑재되어 있음. 더 나아가 노동, 금융, 사회복지, 치안, 군사 영역까지 확대되어 인간에게 중대한 영향을 미치는 결정을 하고 있음.

○ 반면 인공지능으로 영향을 받는 당사자들이나 일반 국민은 인공지능의 의사결정 및 처분 등에 대하여 이의를 제기할 수 있는 기회를 보장받지 못하고 있음. 인공지능 채용 면접에서 불합격한 사람은 왜 탈락이 결정되었는지 알 수 없으며, 공공기관은 인공지능을 적용한 면접이나 서류평가가 공정하고 차별적인 요소가 없는지 검증하지 않고 사용하였음.

○ 이에 세계 여러 나라에서는 인공지능 알고리즘의 결정에 대한 소송이 제기되었고, 법원은 인공지능의 불투명성에 대해 영향을 받는 당사자들과 일반 국민을 보호하는 판결을 내렸음. 2017년 폴란드 법원은 정부의 실업자 점수 알고리즘에 대하여 정보공개를 하도록 하였고, 미국 법원은 민간기업에서 조달한 교육청의 교사 평가 알고리즘에 대하여 투명성과 적법절차 부족을 이유로 운영을 중단시켰음. 특히 미국 법원은 민간기업의 영업비밀과 국민의 헌법상 권리인 적법절차를 모두 충족하기 위해서는 공공기관의 중요한 의사결정에 비밀 알고리즘을 사용해서는 안된다고 하였음.

○ 따라서 공공기관 또는 민간기업이 개발, 도입, 사용하는 인공지능 시스템으로 인하여 피해를 입거나 인권을 침해당한 사람에게는 적절한 구제수단에 대한 접근이 보장되어야 함. 피해를 입거나 인권을 침해당한 당사자가 인공지능 시스템에 대응할 수 있으려면 인공지능에 대한 정보와 이의제기 절차와 방법에 대해 알아야 함. 또한 인공지능 제품과 서비스는 우리 「헌법」과 인권규범이 보호하고 있는 적법절차의 권리를 보장해야 함.

○ 즉, 금융서비스나 채용 등에서 인공지능을 사용하여 자동적으로 내려진 결정에 대해 그 대상이 된 당사자는 그 사실을 통보받고, 인적 개입, 의사 표현, 이의 제기, 피해구제 방법 등을 보장받을 권리가 있어야 하며, 공공영역에서 인공지능을 사용하여 국민에게 불이익한 행정이나 행사상 처분이나 의사결정을 내리는 경우, 의견 진술, 문서 열람, 결정 이유 요구권 등 적법절차에 따라 피해구제를 보장받아야 함.

○ 또한 인공지능 기술 및 서비스에 대한 접근성과 인공지능이 주는 혜택은 사회적 약자를 포함하여 모든 사회구성원에게 공정하게 제공되어야 함. 또한 대중의 인공지능에 대한 지식과 이해를 촉진시키고, 인공지능의 활용이 어려운 계층에 대한 교육 및 지원이 이루어져야 함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 의사표현의 자유 특별보고서(A/73/348, 2018)

- 기업은 인공지능 처리 시스템과 관련하여 모든 이용자들의 불만사항 및 이의제기에 적시에 대응하기 위해 사람에 의한 시스템 검사 및 구제 방안 마련

○ 유럽평의회 인권위원장(2019)

- 불투명한 방식으로 인공지능 시스템에 의해 산출된 결과물의 대상이 되었다고 문제를 제기하는 사람에게 효과적인 피해구제 수단에 대한 접근을 제공하는 것이 국가의 의무라고 명시하였음. 효과적인 피해구제 수단에는 인공지능 시스템의 개발, 도입 또는 사용으로 인한 피해에 대하여 신속하고 적절한 배상 및 보상이 포함되어 있어야 하며, 민사적, 형사적 조치를 포함할 수도 있음.

○ 유엔 사무총장 보고서(A/HRC/43/29)

- 인공지능이 사용되는 상황에서 책임을 환전하게 보장하는 적절한 법률체계와 절차방법이 마련되어야 한다고 강조하였음. 이를 위해 국내 법·제도의 공백을 검토 및 평가하고 필요한 감독 체제를 수립하고, 인공지능으로 인한 피해에 대해 당사자가 이용할 수 있는 구제 수단에 대해 권고하였음.

3. 개선 방향

○ 인공지능을 이용하여 이루어진 의사결정으로부터 피해를 입은 피해자가 적절한 피해 구제를 받을 수 있는 법적 제도와 절차를 마련

○ 공공기관 및 민간기업의 인공지능으로부터 개인의 인권침해와 차별이 발생하지 않도록 국가의 의무 수행을 위한 인공지능 국가 관리·감독 체계(거버넌스)를 구축

○ 인공지능 기술이 사회 모든 분야에 확산되는 상황에서 아동, 노인, 장애인 등 디지털 취약계층을 대상으로 한 인공지능에 대한 이해 촉진 및 인공지능 서비스 접근성 확대 등 정보격차 해소 방안 마련

2. 국제인권기준의 국내 이행 강화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 미가입 인권조약 비준 및 가입 인권조약의 유보 조항 철회, 국제인권기준에 대한 교육 강화, 국제인권기준 및 권고의 효과적 국내 이행을 위한 절차 및 평가 체계 마련 등을 권고 한 바 있음.

○ '정부는 평등권 보장을 위한 차별금지 법제를 정비하고, 국제인권조약의 가입과 비준, ILO 핵심협약 비준, 국제조약의 유보 조항 철회, 국가보고서 제출 및 심의 대응 개선 등을 인권NAP에 포함시켰고, 실제 ILO 일부 핵심협약은 비준한 바 있으며, 여성차별철폐협약 제16조 제1항(g) 또한 유보 철회한 바 있음. 그러나 미비준 국제인권조약의 비준, 국제인권조약기구의 권고 이행 체계 등에 대해서는 절차 마련은 미흡한 측면이 있음.

제4차 권고의 배경

○ 그동안 국내 기관의 국제인권기구의 의견 및 권고 등에 대하여 법적 구속력이 없다는 이유로 소극적이었음. 그러나 국제인권조약기구에서 계속적으로 국제인권기준과 국내법상의 정책 및 법률들이 조화를 이룰 수 있도록 조치를 취하라는 권고를 하고 있어 국제인권기준을 받아들여 선도적인 인권 이슈를 반영하고 국제인권조약기구의 권고 체계적인 이행하는 체제를 수립할 필요가 있음.

○ 또한 국제인권기준을 적극 수용한다는 취지로 미비준한 국제인권조약을 적극적으로 비준하여 새로운 인권 기준도 국내에 반영하고, 개인 진정의 효과도 확대할 필요가 있음.

○ 특히 파리기후협약이라는 국제기준의 국내 이행을 위해 탄소중립기본법을 제정하였으나 그 정도가 국제인권기준에 부합하지 못한다는 지적이 있어 국제인권기준에 부합하도록 법을 개정할 필요도 있음.

핵심과제 80 국제인권기구의 의견 및 권고에 대한 이행

1. 권고의 배경

○ 국제인권조약 및 기준의 이행을 위해 설치된 조약기구[131]는 당사국의 국가보고서 심의를 통해 최종 견해[132]를, 그리고 개인 진정 제도를 통해 입장[133]을 해당 당사국에 전달하고 있으나, 원칙적으로 법적 구속력이 있는 것은 아님.

○ 우리나라는 1978년 인종차별철폐협약 가입을 시작으로 여성차별철폐협약, 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 고문방지협약, 장애인권리협약 등 총 7개 인권 협약에 가입하고 보고서 심의를 받고 있음.

○ 또한 해당 국가의 조약 위반 여부를 심사하는 개인 진정 제도인 개인통보제도[134]와 관련하여 우리나라는 자유권규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약 등 4개 협약에 대하여 인정되고 있으며, 자유권규약은 1992년 이후 131건의 진정, 다른 3개의 조약기구에는 각 1건씩 총 3건의 진정이 제기되었음.

○ 그러나 국내 이행기관들은 국제인권기구의 의견 및 권고에 대해 법적 구속력이 부족하다는 이유로 대응에 소극적이고, 공공과 시민을 대상으로 한 홍보와 사회적 담론 또한 부족한 상황임. 국제인권기구는 개인통보제도에 대한 후속조치 평가에서 정부의 소극적 자세와 함께 이행을 위한 법·제도적 미비 지적하였음.

○ 국제인권기구의 의견 및 권고의 이행에 있어 정부 기관 외에도 사회의 다양한 주체 간의 거버넌스를 바탕으로 한 논의체제가 부족하다는 주장이 있음. 국제인권기구도 지속적으로 정부 및 시민사회의 모든 차원의 참여를 보장하기 위한 투명한 조치를 요구한 점 등을 볼 때 국제인권기구의 권고에 대한 효과적 이행을 위한 다양한 주체의 참여 방안을 마련할 필요가 있음.

---

131) UN Human Rights Treaty Bodies

132) Concluding observation

133) Views

134) Individual Communications

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 우리나라는 1978년 인종차별철폐협약를 시작으로 2008년 장애인권리협약까지 총 7개의 협약에 가입하였고, 이주노동자협약과 강제실종방지협약에는 가입하지 않았음.

○ 우리나라가 국가보고서를 제출하고 있는 협약은 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 고문방지협약, 장애인권리협약이고, 개인통보제도가 적용되는 협약은 인종차별철폐협약(제14조에 개인통보절차 규정), 여성차별철폐협약(선택의정서 가입), 자유권규약(선택의정서 가입), 고문방지협약(제22조에 개인통보절차 규정)임.

○ 국가보고서와 관련하여 조약기구는 (1) 인권조약의 관련 조문들과 국내법상의 정책 및 법률들이 조화를 이룰 수 있도록 취한 조치에 대한 종합적인 평가, (2) 인권의 증진의 맥락에서 조약이 정하는 권리들의 향유 증진과 관련한 발전, (3) 인권조약의 이행에 대한 문제점과 단점들의 확인, (4) 조약의 효과적인 이행을 위한 향후 필요성과 목표에의 평가, (5) 그러한 목표의 달성을 위한 적절한 정책에 대한 계획과 발전방안의 제시를 포함할 것을 명확히 하여 왔음.

○ 국제인권기구는 권고의 사후조치로 국제인권기구의 의견 및 권고를 해당 국가의 언어로 번역하여 일반 대중에게 홍보하고, 이행과 관련한 공개적인 토론회 등 필요한 조치를 마련할 것을 지속적으로 요구하고 있음.

3. 개선 방향

○ 국제인권기구의 대한민국에 대한 의견 및 권고를 시민사회 및 일반 대중에 충분히 전파하고 공론화 방안 마련

○ 국제인권기구의 견해 및 권고의 이행확보를 위한 국내 이행절차 구축

○ 특히 개인통보제도의 실질적 이행을 위한 방안 마련

핵심과제 81 미비준 국제인권조약 등에 대한 비준

1. 권고의 배경

○ 총회에서 만장일치로 채택된 세계인권선언을 각 국내에서 실질적으로 이행하기 위해 유엔은 자유권규약 및 사회권 규약 등 인권의 국제적 보장 체계를 마련하였음

○ 또한 인권에 대한 국제사회의 인식확장을 위해 기 제정된 주요 인권조약의 부속서인 선택의정서(개인통보제도-개인이 조약기구에 진정을 제기하여 구제받을 수 있는 제도, 사형제 폐지, 아동의 무력충돌 참여 금지 등)를 마련하였음

○ 이외에 ILO 협약이나 '국가간 입양에 관한 아동보호 및 협력에 대한 헤이그 협약(이하 '헤이그 협약)' 등이 주요 인권협약으로 분류됨.

○ 우리나라에서 미비준한 주요 국제인권조약과 선택의정서는 '이주노동자권리협약[135]', '강제실종방지협약'[136]과 '자유권규약 제2선택의정서'[137], '고문방지협약 선택의정서'[138], '사회권규약 선택의정서'[139], '아동권리협약 제3선택의정서'[140] 그리고 '장애인권리협약 선택

135) 이주노동자권리협약의 경우 현행 국내법과 상충하는 지점들에 대해 적극적으로 연구가 필요함

136) 강제실종방지협약은 정부에서 가입 의사를 밝혀 현재 법제처 심사 등 절차를 밟는 중에 있음.

137) 우리나라는 사실상의 사형제 폐지국가로 분류되고 있으나 아직 사형의 폐지를 목표로 하는 자유권규약 제2선택의정서 가입지 않아 국제인권조약기구로부터 지속적 권고를 받음.

138) 고문 방지와 관련하여 방문조사 및 국가예방기구 설치 등 고문 방지를 위한 국가 권력을 감시하는 중요한 내용을 담고 있음. 그러나 정부는 입회인 없이 시설 수용자 면담 권한, 국사기밀보호법 등 국내법과의 상충을 이유로 신중한 검토 의견을 밝히고 있음.

139) 권리 내용보다는 차별 여부로 판단하는 점, 사법심사와 행정 재량권이 대척점에 있지 않음에도 정부는 여전히 사회권의 사법 심사 가능 여부, 행정 재량권 축소, 외국인에게도 사회권 혜택 확대 등의 문제로 가입에 난색을 표하고 있어 이 부분에 대한 해소가 필요함.

140) 아동의 고소인으로서의 자격, 권리 내용에 대해 진정할 수 있는 점 등 현실적으로는 여러 제약이 발생함. 그러나 아동의 권리를 두텁게 보호하기 위해 가입 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음

의정서'[141]가 있으며 그 외에 강제노동 사용을 금지하는 'ILO 제105호 협약'[142]과 '헤이그 협약'[143]이 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 인권이사회 및 주요 국제인권조약기구는 우리나라가 미가입한 주요 국제인권기준에 대해 아래와 같이 가입을 권고한 바 있음

- 결사의 자유, 강제노동금지 등 4개 ILO 핵심협약 비준(대한민국 제3차 UPR, 2017)
- 강제실종방지협약, 이주노동자권리협약 등 비준(대한민국 제17,18,19차 보고서에 대한 인종차별철폐위원회 최종견해, 2018)
- 사회권규약 선택의정서 비준(대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해, 2017)
- 자유권규약 제22조(결사의 자유) 유보조항 철회(대한민국 제4차 보고서에 대한 자유권위원회 최종견해, 2015)
- 고문방지협약 선택의정서 비준(대한민국 제3,4,5차 보고서에 대한 고문방지위원회 최종견해, 2017)
- 이주노동자권리협약, 아동권리협약 제3선택의정서, 헤이그 협약 비준(대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해, 2019)

○ 인권위는 미비준 인권조약 또는 선택의정서 가입을 아래와 같이 권고하였음

- '사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서' 가입권고(2018. 9.)
- 형제복지원 특별법 제정 의견표명 및 강제실종방지협약 가입 권고(2018. 1.)
- 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 서명 및 비준·가입 권고(2008. 1.)

---

141) 2021년 12월 대통령 재가를 거쳐 국회 비준동의 절차를 기다리는 중이나 사회권규약이나 아동권리협약 선택의정서에 대해서는 아직 논의도 되고 있지 않은 실정임.

142) 정치적 견해에 강제근로를 부과하는 것이 문제의 소지가 큰 만큼 이 부분을 해소하여 협약을 비준을 할 수 있도록 해야 함

143) '헤이그 협약'을 서명했으나 비준하고 있지 못한 가장 큰 이유는 입양과 관련하여 국가 책임을 담보하기 위해서는 전반적인 입양 체계에 대한 개편이 필요하기 때문임. 그러나 헤이그 협약은 국가간 아동 입양 과정에서 아동을 보호하기 위한 필수적인 국제 규정이므로 입양특례법을 전면 개편할 필요가 있음.

- ILO 제105호 강제노동의 폐지에 관한 협약 가입 권고(2006. 11.)
- 고문방지협약 선택의정서 비준 및 그 선택의정서에 규정된 국가예방기구에 관한 의견표명(2006. 4.)
- 유엔 아동의 권리에 관한 협약 제21조의 유보철회 및 1993년 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그 협약 가입 및 이행에 대한 권고(2005. 5.)

3. 개선 방향

○ 강제실종방지협약 가입 및 비준

○ '이주노동자권리협약'과 관련하여 가족 동반 허용, 외국인 노동자 자영업 조사 가능, 모든 이주노동자 자녀의 출생 등록 및 국적 부여 등 현행법과 상충되는 부분에 대해 이주노동자 및 그 가족의 인권이 보호되도록 국내법 개정에 대한 심층 연구 진행

○ '자유권규약 제2선택의정서' 비준

○ 입회인 없이 시설수용자와 면담할 권한 부여, 국가예방기구의 구금시설 등에 대한 무제한적 접근 관련 국내법과 상충하는 사항에 대해 국내법 개선하여 '고문방지협약 선택의정서' 비준

○ 사회권의 사법심사 가능성, 외국인에 대한 권리 영역 확대 등에 적용할 수 있도록 국내법 개정하여 '사회권규약 선택의정서' 비준

○ '아동권리협약 제3선택의정서' 가입 및 비준 관련 쟁점 사안, 쟁점 사안을 해결하기 위해 논의가 필요한 지점들에 대한 심층적인 연구 진행

○ 정치적 견해에 따른 강제노역 부과, 경제개발 목적으로 노동력 동원 금지, 파업 참가에 대한 처벌 수단으로 강제노역의 부과를 금지하는 ILO '제105호 협약'(강제노동폐지협약)과 국내법상 상충 사항에 대해 국내법 개선

○ 국제 입양과 관련하여 국가의 책무를 강화하고, 입양 과정에서 각 관련 기관의 역할과 책무를 명확히 하고, 입양 결과에 대해 모니터링 규정을 마련하는 등 헤이그 협약을 비준할 수 있도록 국내법 체계 개선

핵심과제 82 기후위기 대응을 위한 파리기후협약 이행 강화

1. 권고의 배경

○ 파리기후협약[144]은 교토의정서[145]를 대체하는 협약으로 기후 변화에 따른 전 지구적 위기 상황을 막고 기후 위기로 인한 불평등, 차별, 빈곤 등의 문제를 예방 및 해소하기 위하여 지구 온도 상승 폭을 산업화 이전 대비 1.5℃ 이내로 제한한다는 목표로 채택된 유엔기후변화협약(UNFCCC)임. 우리나라는 동 협정의 비준 동의안을 국회에서 통과(2016. 11. 3.)했으며, 조약 제2315호(2016. 12. 3.)로 발효하였음

○ 또한 2018년 10월 개최된 '기후 변화에 대한 정부간 협의체(이하 'IPCC'[146]) 총회'는 2050년까지 '탄소 순배출 제로' 목표를 달성하기 위해 2030년까지 전지구적으로 탄소 배출량을 2010년 대비 45%로 감축하고, 2050년까지 전체 에너지 공급의 85%를 재생에너지가 차지해야 하며, 석유 의존도를 2030년에는 2010년 대비 37%로 낮춘다는 내용이 포함된 '지구온난화 1.5℃ 특별보고서'를 채택하였음

144) Paris Agreement

145) 교토의정서(Kyoto protocol): 1997년 12월 일본 교토에서 개최된 유엔기후변화협약(UNFCCC) 제3차 당사국 총회에서 채택되었으며, 미국과 오스트레일리아가 비준하지 않은 상태로 2005년 2월 16일 공식 발효됨. 교토의정서에서 온실가스 감축 목표가 구체적으로 정해짐에 따라 온실가스를 효율적으로 감축하기 위해 배출권거래제도와 공동이행제도, 청정개발제도를 도입함(출처: 다음백과)

146) Intergovernmental Panel on Climate Change의 약칭 : 기후변화에 대한 과학적인 평가를 위해 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 1988년 공동 설립한 기후변화에 관한 정부 간 협의체. IPCC는 전 세계 연구결과들을 종합적이고 객관적으로 분석하여 주기적(5~7년)으로 보고서를 발간, 유엔기후변화협약및 정책결정자들에게 과학적 기반을 제공함

○ 우리나라가 파리기후협약의 국내 이행 체제로 제정한 '기후위기 대응을 위한 「탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 '탄소중립기본법')'(2021년 9월 제정)은 제7조에서 2050년까지 탄소중립 사회로 이행하는 것을 국가비전으로 천명하면서 같은 법 제3조에서 세대 간 형평성의 원칙, 지속가능발전의 원칙, 탄소중립사회로의 이행 과정에서 피해를 입을 수 있는 취약 계층 보호, 조세체계 및 금융체계 개편을 통한 오염자 부담의 원칙, 정책 추진 과정에 민주적 참여 보장 등을 기본 원칙으로 들고 있음.

○ 그런데 위 IPCC 보고서에 따르면 우리나라는 2030년까지 탄소 배출량을 2010년 배출량의 45%인 3억 6,160만 톤 수준으로 감축해야 하나, '탄소중립기본법'과 같은 법 시행령에 2030년까지 온실가스 감축 목표를 2018년 대비 40%로 정하였는바,[147] 동 법에 따라 감축 목표를 달성하더라도 약 5억 3,600만 톤을 배출하게 돼 파리기후협약에서 정한 목표를 달성할 수 없음

○ 또한 제9조는 같은 법 제8조에서 규정한 중장기 국가 온실가스 감축 목표 및 부문별 감축 목표를 달성하기 위하여 '2050 탄소중립녹색성장위원회'로 하여금 연도별 감축 목표의 이행 현황을 매년 점검하도록 하고 있는데, 같은 법 시행령 제4조는 평가 기준 등 이행 현황 점검에 필요한 사항을 '2050 탄소중립녹색성장위원회'가 의결을 거쳐 정하도록 하고 있으며, 감축 목표 미달성 시 해당 행정기관으로 하여금 감축 계획을 작성하여 동 위위원회에 제출하도록 할 뿐 목표 달성을 위한 후속 조치나 이행 강제 조치 등은 규정하고 있지 않음

○ 최근 우리나라의 한 청소년단체는 독일 연방헌법재판소의 판례를 근거로 '탄소중립기본법' 제8조 및 같은 법 시행령 제3조가 정한 온실가스 감축 목표로는 기후 위기를 막을 수 없을 뿐만 아니라 동 법이 그 이후의 온실가스 감축 목표나 이행 방안은 전혀 규정하고 있지 않아 미래세대의 자유와 권리에 대한 사전적 침해에 해당한다며 헌법소원을 청구하였음[148]

---

147) 「탄소중립기본법」제8조 ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 "중장기 감축목표"라 한다)로 한다.「탄소중립기본법 시행령」제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 법 제8조제1항에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 40퍼센트를 말한다.

148) "아기들의 헌법소원청구 '정부 온실가스 감축 목표는 기본권 침해'"(2022. 4. 12., 이상현 기자, 프레시안), ""탄소중립기본법, 미래세대 기본권 침해"..청소년단체 헌법소원"(2022. 2. 16., 조다운 기자, 연합뉴스)

○ 아울러 ‘탄소중립기본법’ 제47조제1항은 ‘정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고 이에 대한 지원 대책과 재난대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다’라고 규정하고 있는데, 같은 법 시행령에는 고용상태 영향조사 등에 규정하고 있을 뿐 취약계층에 대한 구체적인 지원책은 규정하고 있지 않음

○ 이렇듯 파리기후협약의 국내 이행에 여러 가지 난제가 존재하는 상황에서 기후 위기에 대한 대처 및 해결 방안을 모색함에 있어서 인권에 기반하여 개발(빈곤퇴치)-환경(기후변화)-재난관리(재해 위험 경감)의 융합적 접근을 해야 한다는 주장이 대두되고 있으며, 각국이 각 분야에서 이행력 강화와 이행 점검을 강조하며 긴밀한 협력을 강조하는 추세임

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 온실가스 배출량 감축 목표

- 우리나라는 ‘파리기후협약’ 제4조에 따라온실가스 배출량 감축 목표를 2015년 온실가스 배출량 전망치(BAU)[149] 대비 37%로 제시한 이후 여러 번 조정하였는데, 2019년 12월에는 BAU 기준의 감축 목표를 절대치로 변경하였으며[150], 2021년 유엔기후변화협약 사무소에 제출한 ‘2030 국가 온실가스 감축 목표’에서는 절대치 기준으로 2018년 대비 2030년까지 40%로 감축하는 것을 목표로 정하였음

149) 온실가스 배출량 전망치(BAU, business as usual): 온실가스를 감축하려는 인위적인 조치를 취하지 않았을 경우 배출될 것으로 예상되는 미래의 온실가스의 양

150) 국제적으로 대한민국의 NDC의 기준이 BAU에서 절대치로 변경된 시점은 2020년 12월 임.

<정보지침의 기준점 정량정보와 주요국의 감축목표 비교>[151]

구분	대한민국	일본	EU	중국	인도
감축목표유형	BAU	절대량	절대량	배출집약도	배출집약도
a) 기준연도	2030	2013	1990	2005	2005
b) 기준지표 정량정보	BAU배출량	역사적 배출량	역사적 배출량	역사적 배출집약도	역사적 배출집약도
	8억 5,060만톤 CO2seq.	14억 8백만톤 CO2seq.	56억 5천만톤 CO2seq.	N/A	N/A
c) 기준지표 대비 정량목표	2030년 배출 전망 대비 37% 감축	2013년 배출량 대비 26%감축	1990년 배출량 대비 적어도 40% 국내감축	2005년 CO2 배출집약도 대비 60~65% 감소	2005년 배출 집약도 대비 33~35%감소

○ 독일 연방헌법재판소 판결

- 국가의 불충분한 감축 목표 설정과 관련하여 독일의 「연방기후보호법」이 제시한 국가 온실가스 감축 목표가 미래세대에게 탄소 예산을 소비할 권리를 불평등하게 배분하고 미래세대의 자유권을 포괄적으로 제한하며, 탄소중립계획에 관한 내용이 구체적이지 않아 위헌이라는 취지로 헌법불합치 결정을 내림

- 독일 연방헌법재판소의 결정은 환경권을 기본적인 인권으로 인정하고, 탄소배출량 감축을 '차세대와의 형평', 인간의 존엄과 자유, 생명권 등 인권과 연결시켜 바라봐야 한다는 관점을 제시한 것으로 평가할 수 있음

151) 손인성, 김동구, 「파리협정 이행규칙과 국내 감축정책 이행에의 시사점」: 수시연구보고서 19-06 (에너지경제연구원, 2020), p. 25의 표.

3. 개선 방향

○ 탄소중립기본법 상 온실가스 감축 목표를 파리기후협약의 기준에 맞게 재설정하고, 부문별 탄소예산 할당을 통한 감축 목표 법제화

○ 온실가스 감축 이행 현황 점검을 위한 구체적인 평가 기준을 수립하고, 목표 미달성 기관에 대한 실효적인 감축 이행 대책 마련

○ 탄소중립정책 추진이 취약계층에 미치는 영향에 대한 평가를 실시하고, 지원 대책 마련

3. 인권교육 제도화 및 체계 구축

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 학교 부문, 공직 종사자 부문, 시민사회 부문 이렇게 크게 3개 분야로 나누어 인권교육을 권고한 바 있음. 권고의 내용은 대체로 인권과목에 대한 개설, 교육자료 보급, 인권교육 확대 등이 포함됨.

○ 정부는 국민, 학교 교원, 공무원, 군 장병 인권교육을 인권NAP의 과제로 포함시킨 바 있으며, 주요 내용은 인권교육의 확대와 교육 프로그램 개발 및 보급 등임. 그러나 실제 이행은 미흡한 것으로 평가됨. 인권교육과 관련된 법제도를 제정하지 못하였고, 국민에 대한 인권교육도 체계적으로 이루어진 것이 없음. 「고등교육법」 개정으로 대학 내 인권센터 운영 근거가 마련되었으나 인권교육이 명확하게 업무로 명시되어 있지 않았고, 국가 공무원에 대한 인권 교육 시행이 미흡하였으며, 법집행 공무원 혹은 군 장병과 관련한 사건 사고가 계속해서 발생하고 있어 인권교육의 실효성이 의문시 되고 있음.

제4차 권고의 배경

○ 인권의 이해와 인식 개선을 위해 가장 핵심적인 것은 인권교육임. 현재의 인권교육은 일부 사회복지영역 법률 또는 지방자치단체 조례에만 의무화가 되어 있어, 공공영역과 민간영역을 모두 아우르는 인권교육의 실시를 위해서는 인권교육을 의무화하는 법률 마련이 매우 중요함.

○ 유엔에서는 인권교육이 평생교육과정임을 강조하고 있음. 정기적으로 어떤 분야에 대해서 누군가 인권교육을 의무 수강한다고 하면, 교육이 실질적으로 도움이 되고 의미가 있기 위해서 체계적인 인권교육 커리큘럼이 갖춰져야할 것임. 인권교육 커리큘럼은 인권교육 전문 인력 뿐만 아니라 교육 콘텐츠 또한 갖추어야 함.

핵심과제 83 실효성있는 인권교육의 제도화

1. 권고의 배경

○ 모든 인간은 자신의 기본적인 권리를 알아야 하고, 인권은 자신의 권리를 아는 것에서부터 출발한다고 할 수 있음. 따라서 자신의 인권을 인식하고 인권문제에 능동적으로 참여할 수 있게 하는 인권교육은 가장 기본적인 권리 중 하나임. 국제적으로도 인권교육을 받을 권리가 기본적인 인권의 목록 중 하나로 인정받고 있으며, 인권교육 제도화가 활발하게 이루어지고 있음.

○ 국내에서도 지방자치단체 차원의 인권교육이 활성화되고 있는데, 자체적으로 인권기구를 설립하고 인권업무를 전담하는 부서를 운영하면서 인권교육을 인권업무 중 중요한 사업으로 추진하고 있음. 일부 광역자치단체 교육청은 독자적인 인권교육 교재를 발간하고, 직접 인권교육 강사를 양성하기도 하며, 연구용역을 통해 효과적인 인권교육 모델을 개발하고 있음.

○ 공공영역뿐 아니라 민간영역에서도 인권교육이 법적 의무교육으로 확대되고 인권교육에 대한 수요가 높아지는 추세임. 한국양성평등교육진흥원, 각종 사회복지협회 등 다양한 기관이 인권교육을 추진하고 있고, 인권교육에 포함시킬 수 있는 교육을 많이 시행하고 있음.

○ 다만 이와 같은 인권교육의 양적 확대 외에 질적인 측면과 제도화 차원에서는 아직도 미흡한 부분이 존재함. 특히 의무적인 인권교육은 사회적·인권적 문제의 개선방안으로 거론되고 있으나, 인권교육의 필요성과 취지에 대한 공감 없이 행해져 인권교육의 목적 달성에 부정적 결과를 초래할 수 있음.

○ 공공영역에 인권교육의 실행을 담보하는 체계의 구축도 미흡한 상황임. 17개 광역자치단체는 인권전담부서를 설치하였으나, 과 단위로 구성된 광역자치단체는 5곳이고, 나머지 12곳은 대부분 자치행정과 안에 팀으로 설치되어 있음. 또한, 인권교육을 담당하는 공무원은 1명뿐이거나 그마저도 다른 업무와 병행하고 있어 실질적인 인권교육의 실행을 위한 체계가 구축되었다고 보기 어려움.

○ 인권교육을 보다 체계적이고 내실 있게 실시하기 위해서는 국가적 차원의 통합적인 인권교육 체계가 필요하나 법·제도적 근거 규정 등이 미비한 상황임. 인권위는 2001년 설립된 이후 국내 인권교육에 있어 일정 부분 역할을 담당하고 있으나, 「인권위법」 상 인권교육 관련 규정은 최소한의 내용만이 명시되어 있어 인권교육의 이행과 협력체계를 제도화하는 데는 한계가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 세계인권선언

- 제26조 '모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다', '교육은 인격의 완전한 발전과 인권 및 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 목표로 한다'.

○ 사회권규약

- 제13조는 교육에 대한 권리를 확인하면서 이를 실현하기 위한 국가의 의무를 규정. 이러한 권리에는 인권교육을 받을 권리가 포함되어 있는데, 교육을 통해 인격을 발전시키고, 인권과 기본적 자유의 존중 및 차이에 대해 이해함으로써 인권적 가치를 실현할 수 있음.

○ 유엔 비엔나 선언과 행동계획(1993)

- 인권에 대한 보편적인 이행을 강화하기 위해서 공통의 이해와 인식을 위한 국제 및 지역 차원의 인권문서에서의 평화, 민주주의, 개발과 사회정의가 인권교육에 포함될 것을 강조

○ 이후 '유엔인권교육 10년(1995~2004)'이 선포되었고, 후속조치로 5년마다 세계인권교육 프로그램이 수립되고 있음.

- 제1차 세계인권교육 프로그램(2005~2009) : 초등 및 중등교육에서의 인권교육 통합에 초점
- 제2차 세계인권교육 프로그램(2010~2014) : 고등교육에서의 인권교육, 교사와 교육자, 공무원, 법집행관, 군인 대상으로 인권교육 훈련프로그램에 초점
- 제3차 세계인권교육 프로그램(2015~2019) : 제1차 및 제2차 이행강화, 언론인과 미디어 전문가 대상으로 인권교육에 초점
- 제4차 세계인권교육 프로그램(2020~2024) : 청소년을 대상으로 포용적이고 평화로운 사회의 구축을 목표로 평등, 인권과 비차별, 포용, 다양성 존중에 관한 교육과 훈련에 초점을 둔 인권교육 강조

3. 개선 방향

○ 여러 기관이 실시하고 있는 다양한 분야의 인권교육을 국가적 차원에서 지원하고 총괄할 수 있는 인권교육 제도화 관련 법률 제정

○ 의무화된 인권교육의 문제점을 해소하고 질적 성장을 도모하며, 새롭게 제기되는 인권 문제를 포함할 수 있는 종합적 인권교육 기본계획 수립

핵심과제 84 인권교육 전문인력 및 콘텐츠 내실화

1. 권고의 배경

○ 인권교육이란 '인권에 대한 이해와 지식을 습득하고, 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며, 인권침해 및 차별행위를 당할 경우 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권보호와 증진을 위한 실천 능력을 길러냄으로써 인권 존중 사회 실현에 기여하는 일체의 교육 활동'[152] 이라고 할 수 있음

○ 인권교육 대상은 공공 영역인 국가기관·지방자치단체, 공공기관, 공직유관단체 및 군·경 분야, 학교 영역인 영유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육 분야, 시민 영역인 장애, 노인, 이주, 아동·청소년, 북한이탈주민, 기업, 언론 및 사회복지 분야 종사자 등 다양하나, 현재는 제한된 인원만 인권교육을 받고 있는 것으로 나타났음[153].

○ 인권교육의 전반적인 필요성에 대해 필요하다고 답한 응답자가 84.4%(2021년)에 이르는 등 최근 들어 인권교육에 대한 사회적 관심과 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있음. 그러나 동시에 인권교육에 대한 반감이나 형식적 교육에 대한 우려가 제기되고 있는데, 실제로 인권교육을 받은 이들 중에 의무적 교육 수강과 반복적인 교육 내용에 대하여 부정적인 태도를 보이는 경우가 발생함.

○ 인권교육의 경험이 있는 초·중등 교원(67.4%, 2020년)들은 인권교육에 대해 수업에 바로 적용할 수 있는 인권교육 콘텐츠 부재, 관행적으로 반복되는 프로그램, 인권 강사의 역량 부족으로 인한 단순 지식 전달 교육 등을 이유로 부정적인 태도를 보였음. 또한 대부분의 인권교육이 다른 필수 의무교육 중에 하나에 해당하고, 비슷한 내용이 반복되며, 다수 인원

152) 인권위 인권교육 운영규정 제2조

153) 2021년 국가인권실태조사에 따르면, 인권교육 경험이 있는 사람의 비율은 13.1%로 여전히 많은 사람들이 인권교육을 받지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 인권 취약계층이기도 한 노인의 경우 인권교육을 받을 기회가 다른 인구집단에 비해 상대적으로 낮아 인권의식이 상대적으로 다른 인구집단에 비해 낮게 나타났음.

대상 1-2시간의 일회성·형식적 교육 형태로 이루어지는 것을 볼 때, 소기의 성과를 기대하기 어려운 것이 현실임.

○ 이와 같이 형식적이고 관행적인 인권교육 운영과 비슷한 콘텐츠가 다른 유사한 의무교육과 함께 반복되면서, 교육에 대한 피로도가 증가하여 결국에는 인권교육에 대한 회의감으로 이어질 수 있음.

○ 한편, 인권강사가 교육 중 부적절한 발언을 하거나, 국가기관 또는 공공기관에서 제작 및 배포한 교육자료에 부적절한 표현과 관점이 포함되었다는 내용의 문제 제기는 해마다 반복되고 있음. 2021년에는 주로 양성평등과 관련한 교육자료에 부적절한 내용이 포함되어 있다는 문제들이 제기되어, 여성가족부와 한국양성평등교육진흥원은 오해의 소지가 없도록 내용 전달의 명확성을 기하겠다고 해명하기도 하였음[154].

○ 인권 콘텐츠가 중요한 이유는 잘못된 정보가 난무하는 인권과 우리 사회 소수자들에 대해 올바른 정보를 제공하고, 서로의 인권이 존중되도록 이해도를 높일 수 있기 때문임. 특히, 청소년들이 관계, 성, 재생산 건강에 대해 의식 있고 건강하며 타인을 존중하는 선택을 할 수 있도록 필요한 지식, 삶의 방식, 윤리적 가치 및 태도를 개발하는 일은 중요하기 때문에 관련 컨텐츠들이 제대로 개발되고 활용되어야 함

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 인권이사회 '인권교육훈련선언'(2011. 3.)

- 인권교육은 전체 연령층을 포괄하는 평생교육과정으로 이루어져야 하며, 대중매체 등 새로운 정보·통신기술을 활용하고 접근성을 높여야 함을 강조

○ 유엔 총회 '세계인권교육선언문'(2011)

- 국가의 인권교육에 대한 책무성을 강조하고 국제적 권역별 인권 매커니즘 형성에 대한 노력을 명시

154) 한국양성평등교육진흥원 모바일 콘텐츠 설명자료, 2021. 4. 13.

○ 세계인권교육 프로그램

- 제1차 세계인권교육 프로그램(2005~2009) : 초등 및 중등교육에서의 인권교육 통합에 초점
- 제2차 세계인권교육 프로그램(2010~2014) : 고등교육에서의 인권교육, 교사와 교육자, 공무원, 법집행관, 군인 대상으로 인권교육 훈련프로그램에 초점
- 제3차 세계인권교육 프로그램(2015~2019) : 제1차 및 제2차 이행강화, 언론인과 미디어 전문가 대상으로 인권교육에 초점
- 제4차 세계인권교육 프로그램(2020~2024) : 청소년을 대상으로 포용적이고 평화로운 사회의 구축을 목표로 평등, 인권과 비차별, 포용, 다양성 존중에 관한 교육과 훈련에 초점을 둔 인권교육 강조

○ 유네스코 국제 성교육 가이드라인[155](2018)

- 2009년 '국제 성교육 가이드'의 전면 개정판으로 최신 과학적 증거를 기반으로 각국 문화적 맥락에 맞는 성교육 프로그램이 시행될 수 있도록 인권과 성평등 시각에서 성교육 재정의함.

3. 개선 방향

○ 인권교육이 관행적으로 이루어지지 않도록 인권교육의 질을 향상, 자발적 교육 참여도를 높일 수 있는 대안적 교육 모델 등의 개발 및 보급

○ 다양한 수요자 및 현장 중심의 시의성과 활용성을 높인 인권교육 콘텐츠 개발로 인권교육 경험률 제고

○ 성소수자나 HIV/AIDS 감염인의 인권 등 우리 사회 소수자의 상황을 올바로 이해할 수 있는 포괄적인 성교육 및 인권 교육 콘텐츠를 개발하고 보급

155) International technical guidance on sexuality education

4. 인권제도기반 강화 및 지역인권 내실화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 3차 인권NAP의 국내외 인권협력체제 구축 항목에서 지방자치단체의 인권조례 제정이 증가 추세에 있고 지역별 상황에 따른 인권정책 마련의 장점을 살릴 수 있도록 지역 인권보호를 위한 지방자치단체 역할 및 역량 강화를 권고한 바 있음

○ 정부는 지자체 인권제도와 관련한 내용을 인권NAP에 반영하지 않았음. 기타 인권제도 구축 관련 별도의 과제가 포함되지도 않았음.

제4차 권고의 배경

○ 지자체 인권행정이 지속적으로 확대되고 공고화될 수 있도록 인권조례 미제정 지자체의 인권조례 제정 및 제정 지자체에 대한 지역인권정책기본계획 내실화를 통한 지역인권행정 활성화가 필요함

○ 또한 정부 부처의 제도와 정책에도 인권적 관점을 도입할 필요가 있음. 인권영향평가와 인권예산을 제도화하여 인권적 관점에서 제도를 수립하거나 정책을 시행해야 함

핵심과제 85 인권영향평가제도 법제화 및 시행 지원

1. 권고의 배경

○ 2017년 정부부처 업무평가에서 인권 분야가 배점 2점의 별도 평가로 이루어졌으나, 2018년에는 행정안전부의 혁신 부문 평가 내에 항목으로 0.5점만 배정되면서 사실상 유명무실화되어 이후 인권 분야에 대한 부처 평가가 중단됨.

○ 인권영향평가는 국가나 지장자치단체 또는 공공기관이 수립 및 집행하는 정책이나 프로그램과 여기에 필수적으로 요구되는 제도나 절차가 인권에 미치는 부정적 영향을 사전에 예측하고 평가하여 인권친화적인 정책이 이루어질 수 있도록 하는데 목적이 있음.

○ 인권영향평가는 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방하고, 사후적으로 시정 조치를 할 수 있다는 점에서 행정의 인권침해와 행정력 낭비 등을 방지하는 효과가 있음.

○ 행정 집행의 과정을 통해 모든 주체의 인권역량을 증진시키는 것이 인권영향평가의 궁극적 목표이나 '평가'에 집중하여 또 다른 규제나 의무로 인식되고, 인권영향평가의 구체적인 평가 방법이나 지표 등에 대한 표준화된 모델이나 기준 등이 부족하여 지자체의 업무 현실에서 도입이 원활하지 않은 상황임.

○ 현재 서울특별시와 성북구, 은평구, 경기도 수원시와 광명시, 광주광역시와 광산구 등 일부 지방자치단체는 인권기본조례에 근거하여 자체적으로 인권영향평가 제도를 도입하여 조례 및 규칙, 제도, 공공건축물, 각종 정책의 수립 및 사업의 집행 등에 적용하고 있음.

○ 인권영향평가의 중요성과 효과성을 생각할 때 각 자치단체가 지역의 특성에 맞게 적용할 수 있는 인권영향평가의 표준화된 모델을 마련하고, 아동정책영향평가, 환경영향평가, 개인정보영향평가 등과 같이 법제화를 통한 제도화 구축이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔

- 유엔 사무총장은 1979년 특정 개발 사업의 시작 이전에 또는 준비와 관련하여, 환경영향평가서와 유사한 '인권영향평가서(Human rights Impact Statement)'를 도입하는 것이 가능한지 검토를 제안[156]한 적이 있음

○ 사회권위원회 일반논평 2호(1990) : 국제적인 기술적 지원조치(규약 제22조)

- 유엔기관들은 사무총장이 1979년 보고서에 제안한 바와 같이 모든 주요 개발 협력 활동과 관련하여 '인권영향기술(Human rights Impact Statement)'이 준비되어야 한다는 제안을 고려해야 함

○ 대한민국 제5,6차 보고서에 대한 아동권리위원회 최종견해(2019)

- 아동영향평가제도 수립을 환영하며, 폭넓은 아동 참여와 함께 아동영향평가제도의 적용을 확장할 것으로 권고함

3. 개선 방향

○ 행정의 인권침해와 행정력 낭비를 방지하고, 인권영향평가의 전문성과 연속성을 위해 관련 법제화를 통한 인권영향평가제도 마련

○ 중앙행정기관과 지방정부의 정책과 사업, 규범 등의 집행 전에 인권에 미치는 부정적 영향을 평가하는 인권영향평가 측정 방법 및 지표 개발하여 보급

---

156) "신 국제경제질서의 요건 및 인간의 근본적 요구를 고려하면서, 평화권 등 국제 협력에 기초한 여타 인권과 관련된, 인권으로서의 발전권의 국제적 측면" (E/CN.4/1334, 제314항).

핵심과제 86 지역인권제도 확산을 위한 지원체계 구축

1. 권고의 배경

○ 지방정부는 국민의 생활에 보다 밀접하고 실효적인 정책을 추진하는 주체로서 국가의 인권 보장 및 증진을 위한 중요성이 높다고 할 수 있음. 또한 분권과 자치에 기반한 지방자치 제도가 안정적으로 정착되고 있는 상황에서 지역사회 인권보장체계 강화에 대한 사회적 요구가 지속적으로 증가하고 있음.

○ 유엔인권이사회는 2013년 '지방정부와 인권에 관한 결의'를 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조한 바 있고, 인권위도 '인권 기본조례 제·개정 권고'(2012. 4. 12.) 및 '지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건'(2017. 6. 15.) 등을 통해 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 하였고, 인권조례를 제정하고 확대와 지자체의 인권보장 및 증진 기본계획(이하 지자체인권정책기본계획)의 수립을 권고하였음.

○ 인권위의 권고 이후 광역자치단체 17곳 전체, 기초자치단체 226곳 중 111곳(46%)이 인권기본조례를 제정(2021년 12월 기준)하였음. 특히 광역자치단체는 인권조례 제정, 인권전담부서 설치, 인권보호관 및 인권위원회 운영에 있어 어느 정도 성과를 이루었으나, 기초자치단체의 경우 조례 제정율이 50%에 못미치고, 인권전담부서나 인권보호관 운영이 약 10%인 점 등 전반적인 제도 구축이 미흡한 상황임.

○ 수도권과 광역자치단체일수록 인권조례 제정 비율이 높고, 지역의 기초지자체일수록 인권조례가 없는 사례가 많음. 또한 기초지자체로 갈수록 인권조례뿐만 아니라 인권정책기본계획이 제대로 수립되어 있지 않음.

○ 인권기본조례를 제정한 지자체는 106곳인데 비해 지자체인권정책기본계획을 수립한 지자체는 50곳(2019년 8월 기준)에 지나지 않고, 인권기본계획의 수립 과정에서 전문성이나 지역의 특성을 반영하지 못하여 실효성 있는 기본계획이 수립되지 못하고 있으며,

일부에서는 지역주민과 공무원의 부정적 저항감으로 인해 내용이나 구성이 추상적이고 나열식 과제 제시에 그치는 경우가 있음.

○ 또한 지자체인권정책기본계획의 이행과 점검에 있어서도 적절한 평가와 환류가 이루어지지 못하고 있음. 지자체의 상황에 따라 실적 위주의 사업평가 형식으로 점검을 하거나, 문서상으로만 확인하여 실질적인 평가와 점검이 이루어지기 어려운 상황임. 일부 지자체의 경우 관련 예산 없이 담당자 혼자 다른 지자체 자료를 모아서 지자체인권정책기본계획을 수립하는 등 실효성 없는 방식으로 이루어지고 있음.

○ 지자체의 인권조례는 지자체장의 성향에 크게 영향을 받고 있으며, 인권조례 마련에 부정적인 주민들의 반대에도 직면해 있음. 수원시는 2019년 8월 「수원시 인권기본조례」를 입법예고하였고, 상당수 주민의 반대의견에 부딪혀 6개월간 반대 주민과의 지속적인 대화와 설득을 통해 2020년 6월에 가결되었음. 인천광역시의 경우 2016년 인권조례를 첫 발의하였고, 몇 차례의 부결 후에 2018년 말에 가결된 사례가 있음.

○ 인권조례가 지자체의 인권정책기본계획, 지역 인권위원회, 인권영향평가 등 지자체의 인권 관련 제도와 정책의 근거가 되는 중요한 자치법규임을 감안할 때, 50%에 미치지 못하는 기초지자체의 인권조례 제정율을 높이는 것이 중요함. 또한 인권위의 2012년 표준인권조례안 권고 이후 상당한 시간이 경과 하였으므로 현실에 맞는 지자체별 조례의 개정과 인권조례 제 · 개정 시 참고할 수 있는 표준안(모델)의 마련도 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔인권이사회 2013년 결의(A/HRC/RES/24/2)

- 정부의 인권보호 책무와 중앙 부처뿐만 아니라 지방정부의 관련 책무를 명시
- 인권이사회 자문위원회에 인권보호와 증진에 있어 지방정부의 역할에 관한 연구보고서 제출을 요청

○ 유엔인권이사회 2016년 결의(A/HRC/RES/33/8)

- 지방정부의 중요 기능이 지역의 인권 실현 우선순위 선정 및 지역 수요에 맞는 공공 서비스 제공임을 강조

○ 유엔인권이사회 2018년 결의(A/HRC/RES/39/7)

- 지방정부의 정책 및 사업 등을 통해 인권보호 및 증진 노력 시 지역 이해과계자와의 상호 협력과 참여 보장을 강조

○ 인권위

- 2017년, 지자체 인권위원회의 설치, 지자체의 인권 전담 부서 및 인력 확충, 인권침해 조사 및 구제 범위 등을 강조하는 의견표명 의결

3. 개선 방향

○ 지자체의 인권 관련 제도와 정책의 근거가 되는 인권조례 제정 의무화

○ 종합적 인권계획으로서 전문성과 지역적 특성을 반영할 수 있는 지역인권기본계획과 지자체 인권행정을 위한 지역인권정책기본계획의 표준화된 모델과 지침 개발

○ 형식적으로 이루어지는 계획수립과 평가 및 점검, 전담 행정력의 부족 등을 극복하고, 지자체 인권업무의 연속성과 전문성을 담보하기 위하여 지자체별 인권전담부서(인력)와 예산 의무화

핵심과제 87 인권예산 관련 법적 근거 마련 등 제도 구축

1. 권고의 배경

○ 우리나라 예산은 프로그램 예산제도로서 경제 정부의 장기적 계획 수립과 단기적 예산 편성을 유기적으로 결합시켜 자원 배분에 관한 의사를 합리적으로 결정하려는 예산제도임. 기능적으로 분야, 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업으로 분류하며 다시 경비의 성질을 중심으로 목-세목별로 분류하여 관리하고 있음.

○ 김대중 정부는 공약사항으로 당시 문화관광부(현 문화체육관광부) 예산 중에서 체육 및 청소년을 제외한 문화예술, 문화산업, 관광진흥, 문화재청 등 4개 부문 예산을 합친 '문화예산' 1% 달성을 제시하였고, 2000년에 처음으로 일반회계 기준 정부 전체 예산 중 1%를 넘겼음.

○ 박근혜 정부는 대통령 선거 당시 문화 융성을 국정기조로 제시하고, 문화체육관광부 예산과, 문화재청, 미래창조과학부(현 과학기술정보통신부)의 디지털콘텐츠 예산을 합한 '문화재정' 2% 공약을 제시하였으며, 2017년 1.62%(6조4,862억원)을 달성하였음.

○ 성인지예산은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영·집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음 연도 예산편성에 반영하는 제도로 2006년 「국가재정법」에 성인지예산서와 성인지결산서의 근거를 마련하였고, 2010회계연도부터 시행하였음.

○ 이상과 같이 국가나 지방행정에서 운영하는 예산은 정책과 사업의 반영을 뜻하므로, '인권예산'을 정립하고 추진하는 것은 그 자체로 인권의 확장 기회이자 기반 마련이라고 할 수 있음. '인권예산' 제도를 통하여 정부의 행정에 인권적 가치와 이념이 투영되고, 정부 부처의 인권 관련 예산의 확대를 통해 실효적인 인권업무 활성화를 기대할 수 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔인권최고대표사무소

- 국가예산 수립 시 인권의 관점을 접목시키는 '인권에 기반한 예산수립 접근법[157]' 권장하고, '인권을 위한 예산 할당'[158] 방식이 아닌 '인권의 관점에 기반한 예산수립'[159]의 접근법을 강조하고 있음.
- 즉, 예산 수립에 있어 비차별의 원칙, 사회권 실현을 위해 가용범위 내에서 최대한의 예산 편성, 투명성·책임성·참여의 원칙 준수라는 방향성 제시

○ 캐나다의 사례

- 2021년 연방정부예산 편성 시 '캐나다의 평등 증진'을 예산편성의 주요 요소로 삼고, 해당 예산을 인종차별 철폐, 코로나 상황에서 장애인 지원 강화, 성소수자 평등권 등에 할당함

○ 성인지보고서 및 성별영향평가 제도

- 정부는 예산편성 과정에서 성평등이 제고되도록 성별 수혜분석과 성과목표를 설정하고 사업(예산)이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 성인지 보고서를 작성함. 그 후 집행 여부 등을 평가하여 성인지 결산서까지 작성

○ 보건복지부

- 부처 예산을 사업 성격에 따라 '보건예산'과 '사회복지예산'으로 나누어 관리하고 있으며, 보건예산은 약 16.6%, 사회복지예산은 약 83/4%에 해당함.

157) human rights-based approach to budgeting

158) budgeting for human rights

159) budgeting with a human rights approach/perspective

3. 개선 방향

○ 인권예산제도 개념 정립과 체계적 추진 방안 모색 및 문화예산 및 문화재정, 성인지예산 제도와 같은 기존의 제도들에 대한 분석을 통해 인권예산 제도화 방안 마련

○ 「국가재정법」이나 인권 관련 법령(예: 「인권정책기본법」)에 인권예산 제도에 대한 법적 근거 마련

5. 의료체계의 공공성 강화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 공공의료기관의 확충 및 공공성 강화, 보건의료자원의 지역 간 균형 개발, 질환 중심보다는 비용 중심의 보장 검토, 필수 고가 의약품 접근 가능성 제고, 환자 안전 수준 평가 및 공개 등 건강권과 관련하여 광범위한 권고를 진행한 바 있음.

○ 정부는 공공보건의료 전달체계 구축을 통한 서비스 제고, 지역 균형 공공의료체계 구축, 비급여 진료관리체계 개선, 의료기관 환자안전지표 개발·보급 등 인권위의 대부분의 권고를 인권NAP에 반영하였음. '공공보건의료 발전 종합대책'을 발표하고 지역거점 병원을 확충하는 등 정책을 펼친 것으로 보이나 특수하다고는 하나 팬데믹 상황에서 그 한계가 여실히 드러났음.

제4차 권고의 배경

○ 사회권 규약은 모든 사람의 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강이 인권이라고 명시하고 있음. 특히 건강권의 보장은 제대로 기능하는 공공 보건 및 보건의료 시설, 이런 서비스에 대한 차별 없는 접근, 그리고 양질이어야 함 등을 규정하고 있음.

○ 우리나라는 필수적인 건강보장서비스의 보장수준이 높은 것으로 나타나고 있으나 여전히 지역적으로 불균형한다든가, 취약계층에 대해 충분히 보장되지 않는 등의 사각지대가 있는 것도 사실임.

○ 이에 공공의료체계를 개선하고 강화하여 취약계층의 건강권을 보장할 필요가 있으며, 중중응급과 관련하여 지역 기반 대응 체계를 마련하여 이에 대한 공적 개입을 확대, 지역 간 응급의료 접근성의 차이를 줄일 필요가 있음.

핵심과제 88 공공의료서비스 강화 및 공공의료기관 확충

1. 권고의 배경

○ 연 매출이 1조원 이상 되는 5대 병원이 서울에 집중 분포되어있고, KTX로 인해 접근성이 좋아짐에 따라 지방 환자들이 서울로 올라오는 원거리 의료 이용 현상이 증가하고 있음.

○ 전국의 의료시설 접근성을 볼 때, 30분 이내에 응급의료시설에 접근할 수 없는 지방자치단체가 30여 개에 이르고, 분만시설이 없는 지방자치단체도 50개가 넘음. 시도별 상급종합병원에 180분 내 접근이 불가능한 인구 비율의 평균은 9.8%이며, 시도별 권역응급의료센터에 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율의 평균은 11.1%로 나타남[160].

○ 전국 병원급 이상 의료기관 중 공공의료기관은 224개소(5.7%)로 OECD 국가 중 최하위이고, 공공의료기관 병상수도 63,924개(10.0%)로 OECD 국가 대비 최하위에 속함. 그러나 국내 민간과 공공을 합친 총 병원 병상 수는 인구 1,000명당 12.4개로 OECD 평균(4.5개)의 2.8배이며, 일본(13개)에 이어 OECD 국가 중 2번째로 많음. 한편 임상의사 수는 인구 1,000명당 2.4명으로 OECD 국가 중 하위 세 번째이며(OECD 평균 3.5명), 임상 간호인력은 인구 1,000명당 7.2명으로 OECD 평균(8.9명)보다 적음[161].

○ 국민 1인당 연 평균 의사 방문 수는 16회로 OECD 국가 중 1위이나, 결핵 등의 감염질환 유병율과 발병율은 OECD 평균의 2~3배 수준으로, 감염질환의 예방 및 치료에서는 재정 지출 부족과 소득 격차에 따른 과소 의료가 진행되고 있음.[162] 또한 필수의료서비스를 보편적으로 제공해야 할 전국의 지방의료원이 수익을 올려야 경영이 가능한 책임경영기관이라는 제도적 위치 때문에 공공의료보다 경영에 주안점을 두어야 하는 모순이 발생하였음.

---

160) 공공의료체계 강화 방안 토론회 자료집(2020), 34쪽, 74쪽

161) 보건복지부 국립중앙의료원, 2019 공공보건의료통계집, 16쪽

162) 위와 같은 보고서, 35쪽

○ 이러한 열악한 의료접근성, 부족한 공공의료기관 및 병상 수, 의료인력의 부족 등 건강 및 의료 격차와 지역간 의료 불평등, 공공의료기관의 제도적 모순 등이 코로나 19 상황을 거치면서 더욱 심화되었고, 공공의료체계의 개선을 요구하고 있음.

○ 특히 공공의료체계가 절실히 필요한 사람들이 있는데 대표적으로 감염인(AIDS/HIV)와 노숙인임. 에이즈 환자의 경우 대한노인요양병원협회에서 에이즈 환자 입원을 반대하고 있어 민간 병원 뿐만 아니라 민간 위탁을 하고 있는 70여개의 공공요양병원(시도립, 시군구립) 또한 입원이 안되고 있음. 적절한 치료를 받지 못하여 건강권을 심각하게 침해당하고 있어 2018년 인권위는 HIV 감염인에 대한 의료차별개선을 권고하여 HIV감염인에 대한 재가복지사업은 확대 되었으나 여전히 요양병원은 마련이 되고 있지 못함.

○ 보건복지부의 '2021년 노숙인 등의 실태조사' 결과에 따르면 노숙인의 의료급여 · 서비스 이용률이 2016년 73.1%에서 2021년 63.4%로 줄었음. 특히 코로나19로 인한 일상생활의 어려움 정도를 5점 척도로 조사하였을 때 의료 서비스이용(1.6점)이 두 번째로 어려운 것으로 나타났으며, 거리 노숙인은 37.5%가 병원에가지 않고 참는다고 답했음. 현행 의료급여 제도는 지정된 노숙인 진료시설을 이용해야만 의료급여를 받을 수 있도록 되어 있어 노숙인의 의료접근 권리와 의료 공공성을 침해한다는 주장이 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 사회권규약 일반논평 14호[163)]

- 국민의 건강권 존중 및 보호를 위해 정부가 사회에서 적용해야 할 필수적인 요소는 가용성(Availability, 제대로 기능하는 공공 보건 및 보건의료 시설, 상품과 서비스, 그리고 프로그램이 당사국 내에 충분한 양으로 이용 가능하여야 함), 접근성(Accessibility, 보건시설, 물품 및 서비스는 당사국 관할권 내에서 차별 없이 모든 이에게 접근 가능하여야 하며 네 가지의 접근성 즉 비차별적이고 물리적·경제적·정보 접근성이 보장되어야 함), 수용성(Acceptability, 모든 보건 시설, 물품 및 서비스는 문화적으로 적절해야 하며 젠더와 생명주기에 민감해야 하며 비밀유지 존중 및 관련인의 건강상태 개선을 위해 계획되어야 함) 및 질(Quality, 보건

163) 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 일반논평 14, 12문단

시설, 물품 및 서비스는 문화적 수용성뿐 아니라 과학적 및 의학적으로 적절하여야 하며 양질이어야 함)의 제고임을 밝히고 있음.

○ 세계보건기구

- 건강을 단순한 질병이나 불구가 없는 상태가 아니라, 신체적, 정신적, 사회적으로 완전한 안녕상태라 규정함[164].

○ 헌법

- 제35조 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 규정
- 이를 근거로, 국민에게 양질의 공공보건의료[165]를 효과적으로 제공하기 위해 「공공보건의료에 관한 법률」을 제정하여 시행

○ 인권위

- 2018년 1월, HIV/AIDS 감염인 의료차별 개선과 감염인 치료 받을 권리 보장 권고

3. 개선 방향

○ 의료의 공공성 강화 및 공공병원 확충을 위한 연도별 개선 수치를 포함한 중장기적 종합계획 수립

○ 보건의료의 공공성을 회복하기 위해 공공의료를 국가보건의료정책의 중심에 두는 정책으로 전환

○ 공공의료기관을 포함한 의료시설 접근성, 병상수, 의료 인력 등을 고려하여 지역별, 취약계층별 건강권 보장 방안 마련

---

164) 세계보건기구 헌장 전문 "Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity."

165) 공공보건의료는 국가, 지방자치단체 및 보건의료기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동을 말한다. (「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제1호)

○ HIV/AIDS 감염인의 기본적 치료 보장을 위해 감염인에 대한 요양 병상을 확보하며, 재가 돌봄을 확대하고 중장기적으로는 감염인을 위한 국가 직영 요양병원을 마련

○ 노숙인의 건강권 존중 및 보호를 위해 가용성(Availability), 접근성(Accessibility), 수용성(Acceptability) 및 질(Quality)를 고려한 노숙인 진료시설 지정제도 및 노숙인 1종 의료급여 제도의 개선 방안 마련

○ 공공의료체계를 통해서만 국민의 건강과 보건을 감당할 수 없는 현실을 고려한 공공 · 민간 협력체계 강화 및 보건 · 의료인력 양성 방안 마련

핵심과제 89 중증응급 지역 기반 대응 체계 마련

1. 권고의 배경

○ 중증응급 의료체계는 중증응급환자의 발생지점에서부터 효과적이고 신속하게 의료를 제공하기 위하여 인력, 시설, 장비를 유기적으로 운용할 수 있도록 체계화하는 것을 의미하는 것으로, 중증응급환자가 적절한 시간 내에 처치를 받을 수 있는 병원으로 이송되는 전 과정에서 적합한 의료 서비스를 받고 신속하고 안전하게 치료받는 것을 의미함.

○ 그러나 우리나라는 대도시와 수도권에 의료기관, 의료인 등 의료자원이 집중되어 지역 간 의료 공급 및 이용 불균형이 지속되고 있음. 특히 응급, 외상, 심뇌혈관질환, 고위험 분만 등 생명과 직결되는 필수 의료 분야의 지역 내 자체 충족이 어려운 상황임.

○ 2019년 공중보건의료 통계집에 따르면, 대부분의 특·광역시는 60분 이내에 권역응급의료센터에 접근할 수 있는 반면, 강원, 충남, 경남의 경우는 60분 내에 접근이 불가능한 인구 비율이 각각 34.3%, 38.1%, 30.1%로 나타났고, 나머지 비광역시의 접근성도 취약한 것으로 나타났음.

○ 또한 지역응급의료센터도 대부분의 특·광역시는 30분 내로 접근이 가능하나, 세종, 강원, 전남, 경남에 거주하는 인구 중 39%, 53%, 56.6%, 38.2%가 30분 내에 지역응급의료센터에 접근이 불가능한 것으로 나타나 수도권과 비수도권 간 응급의료 접근성의 차이가 큰 것으로 나타났음.

○ 중증응급의료는 국민의 생명과 직결되는 필수 사회안전망임에도 수익성이 낮아 민간 영역에서 적정 공급을 기대하기 어려운 분야로 공공 부문의 개입이 필수적임. 따라서 공공 부분을 확대하고, 민간의 공공적 참여를 견인하여 중증응급의료 서비스에서 민간과 공공의 파트너십을 형성할 필요가 있음.

○ 국내 응급의료는 소방청에서 병원 전 단계의 응급의료를 담당하고, 병원단계에서의 응급의료는 보건복지부의 지휘통제를 받는 응급의료기관이 실행하고 있음. 그러나 실제로 지역 응급의료 체계에 관계하는 관계자들의 구성이 복잡하고 다양하여 통합 관리하는 거버넌스 체계가 없이는 효율적이고 체계적으로 운영되기에 한계가 있음. 이러한 한계 속에서 보건복지의 제3차 응급의료 기본계획(2018-2022)안에 지방정부의 응급의료체계 관리권한과 책임을 강화하여 지역 중심의 응급의료체계 구축을 제시하고 있으나 실질적인 효력을 위하여 세밀한 법률적, 행정적 정비가 필요하다는 지적이 있음[166].

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 헌법

- 제35조 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 규정
- 국민에게 양질의 공공보건의료[167]를 효과적으로 제공하기 위해 「공공보건의료에 관한 법률」을 제정·시행

○ 응급의료에 관한 법률

- 제13조 '국가 및 지방자치단체는 응급환자의 보호, 응급의료기관등의 지원 및 설치·운영, 응급의료종사자의 양성, 응급이송수단의 확보 등 응급의료를 제공하기 위한 시책을 마련하고 시행하여야 한다'
- 즉, 13조를 통해 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있음.
- 이러한 책임을 수행하기 위해 정부는 응급의료 기본계획을 매 5년마다 수립하여 실행하고 있으며, 시·도 지방자치단체장은 국가 응급의료 기본계획에 따라 매년 지역응급의료시행계획을 수립하여 시행하여야 함.

166) 이강현(2020), 지역응급의료체계 구축 방안, 건강보험심사평가원 정책동향(14권 1호).

167) 공공보건의료는 국가, 지방자치단체 및 보건의료기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동을 말한다. (「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제1호)

3. 개선 방향

○ 국가응급의료기본계획과 지역응급의료시행계획 수립 시 지역 내 응급의료자원 현황과 운영체계를 고려한 중증응급의료체계를 포함하고 관련 법률적·행정적 지원

○ 중증응급의료체계에 대한 공적 개입 확대 및 민간의 참여 유도 방안(파트너십 구축) 모색

○ 지역 간 응급의료 접근성의 큰 차이를 줄일 수 있는 중증응급환자 대응 역량 강화 및 신속 이송 체계 확립

V 기업의 인권 존중 의무 강화

의의

○ 기존의 인권 보장의 주체는 국가뿐이었음. 그러나 현대사회에서는 기업이 전방위적으로 사람들에게 미치는 영향이 커지면서 국가 못지않은 영향력을 가지게 되는 경우도 발생함. 이에 2005년 당시 유엔 사무총장이었던 코피 아난은 존 러기 하버드대 교수를 기업과 인권 관련 사무총장 특별대표로 임명하였고 이후 6년 간 존 러기 교수는 정부, 기업, 시민사회 등 전 세계 이해관계자들과의 광범위한 논의 및 조사 작업을 통해 '유엔 기업과 인권 이행원칙'을 수립하였음. '유엔 기업과 인권 이행원칙'은 2011년 유엔 인권이사회에서 만장일치로 승인됨.

○ 기업과 인권이 유엔에서 논의되기 이전에도 기업의 자발적으로 도덕적, 자선적 활동을 하도록 유도하는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)이라는 개념이 도입되기도 하였음. 그러나 이는 기업이 인권을 지켜야 할 의무를 확립하는 것은 아니었음. 기업과 인권 이행원칙은 '정부는 국가 발전을 위한 기업 활동이 필수적임을 인정하는 한편 기업 활동 과정에서 직·간접적으로 인권침해가 발생하는 현실을 직시하여 기업이 인권 존중 책임을 자각하도록 해야 한다'라고 밝혀 기업의 사업 관련 인권 영향에 대한 국가의 보호 의무와 기업의 인권 존중 책임, 이 두 행위자의 비사법적 및 사법적 구제책을 명확히 제시해야 함을 강조하고 있음.

○ 인권을 존중하지 않는 기업의 활동이 부정적인 영향을 사회와 환경에 가져오는 경우도 있지만, 동시에 최근들어 인권을 실천하는 기업의 시장 내에서 우위를 점하는 경우도 많아 인권 친화적 경영이 기업에 이익이 될 뿐만 아니라 이를 통해 종사자의 삶의 질도 향상시키다는데 주목할 필요가 있음. 즉, 기업은 그 규모나 기업 활동 지역에 상관없이 기업 활동에서 직·간접적으로 타인의 인권을 침해해서는 안 되며 인권 보호 및 증진을 위한 노력에 동참해야 함. 국가는 기업 활동과 관련하여 인권침해가 발생하지 않고, 또한 기업이 인권 증진에 참여할 수 있도록 하는 체계를 갖출 필요가 있음.

1. 기업의 인권경영·인권존중 책임 실현

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 2016년 유엔 권고에 따라 기업과 인권 국가인권정책기본계획을 권고한 바 있음. 기업의 활동과 관련된 법령 제·개정 시 인권적 측면을 고려해야 한다는 대원칙을 바탕으로 공공기관 인권경영 제도화, 인권을 고려한 공공 조달, 분쟁지역에서 기업의 인권 존중 활동 지원, 정부 정책의 일관성 확보, 다자간 국제기구에서 인권 보호 활동 등을 주요하게 권고하였음.

○ 정부는 제3차 인권NAP에 기업과 인권 부분을 포함시키는 방법으로 기업과 인권NAP를 수립하였음. 인권위의 권고가 대부분 반영되었으나 공공기관의 인권경영 제도화 부분, 분쟁지역에서의 기업의 인권존중 활동 지원, 구제 및 고충처리 관련 내용이 반영되지 않았음. 계획 중 공공조달은 여성, 장애인, 사회적 기업 인증제 등의 도입하여 성과라고 할 수 있으며 해외진출 기업의 인권침해 예방 관련 간담회도 개최한 것으로 보이나, 전반적으로 인권경영을 제도화하는 것은 미흡했던 것으로 평가됨.

제4차 권고의 배경

○ 인권경영을 공고히 하기 위해 기업과 인권의 제도화가 필요함. 경영평가에 있어 인권이라는 기준의 전문성이 담보되고, 인권경영 노력이 정확하게 반영될 수 있는 평가 체계를 확립하여 인권경영을 장려할 필요가 있음

○ 유럽 및 유엔에서는 기업 활동의 인권 및 환경에 대한 부정적 영향을 줄이기 위한 인권실사를 의무화하는 방안의 도입 등이 실질적으로 논의되고 있으나 우리나라의 기업들은 해외에서 인권 및 환경 침해가 보고되는 등 이와 관련한 논의도 부족하고 매우 소극적임. 이러한 사항을 개선할 필요가 있음.

핵심과제 90 공기업 및 공공기관 인권경영 제도 개선

1. 권고의 배경

○ 공기업 및 공공기관은 사기업과 조달 관계 등 공급망으로 연결이 되어 있고, 해외개발과 관련해서는 민관협력으로 연결되어 공공기관이 사기업에 미치는 파급효과가 크기 때문에 공공기관의 인권경영은 매우 중요함.

○ 특히 공기업 및 공공기관이 업무 수행 과정에서 국민의 인권을 직접 침해하거나 인권침해 문제에 연루되는 경우 국가의 책임 문제로 연결될 수도 있으므로, 공기업 및 공공기관은 사기업보다 높은 수준의 인권 보호 및 존중 의무가 요구됨.

○ 현재 공기업 및 공공기관 경영평가에서 윤리경영 관련 평가지표에 인권경영이 반영되어 있어 해당 기관들이 인권경영을 추진하는 동기가 되기도 하지만 다른 한편으로는 인권경영을 제대로 추진한다기보다는 경영평가에서 좋은 점수를 받기 위한 요식행위 정도로만 인권경영이 이루어진다는 비판도 있음.

○ 특히 인권영향평가를 추진하여 부정적인 면이 드러난 경우, 인권 문제를 잘 식별했다고 긍정적으로 평가 받는 것이 아니라 오히려 부정적인 평가를 받는 경우가 보고되어 경영평가에서 인권영향평가 전문성이 떨어지고 명확한 기준 또한 부재한 것으로 나타나고 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 기업과 인권 이행원칙

- 제4원칙. '국가가 소유하고 지배하는 기업'의 경우에는 국가와는 달리 인권을 보호할 의무까지는 부담한다고는 볼 수 없음. 하지만 공공기관의 행위로 인한 인권침해는 유엔 국제법위원회의 '국가책임에 관한 초안' 규정에 따라 국가의 국제법위반 책임을 구성할 수 있음.
- 제13원칙. 기업의 인권 존중 책임은 (가) 기업의 활동이 인권에 부정적인 영향을 야기 또는 이바지하는 것을 회피하고 부정적인 영향이 발생했을 때 그 영향에 대응할 책임이 있다. (나) 만약 기업이 부정적인 영향에 이바지하지 않았더라도, 기업의 사업 관계에서 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 연관된 인권에 대한 부정적인 영향을 예방하거나 완화하도록 노력할 책임을 포함함.

3. 개선 방향

○ 경영평가 시 인권경영에 대한 높은 이해도를 가진 사람을 경영평가 위원으로 참여하도록 보장하여 공기업 및 공공기관 인권경영평가에 대한 전문성 확보

○ 경영평가에 있어서 인권경영 항목을 별도로 신설하고 인권경영 실천 정도에 따른 차별성이 드러날 수 있도록 배점을 부여하여 인권경영을 적극적으로 추진할 수 있는 동기부여

핵심과제 91 기업 인권·환경실사 의무화

1. 권고의 배경

○ 유럽연합 집행위는 2022년 2월 '기업 지속가능성 실사 지침[168]'을 발의하였음. 이번 지침을 제안한 이유는 기업이 지속 가능한 경제와 사회를 만드는데 핵심적인 역할을 해야 하며, 그 역할이란 아동 노동과 노동자 착취와 같은 인권 문제나 오염 및 생물 다양성 훼손과 같은 환경 문제를 확인하고, 필요한 경우 예방하거나 종료시키며, 부정적 영향은 완화해야 할 책임이 있다는 것임. 즉, 글로벌 가치 사슬[169](GVC) 전반에 있어 지속할 수 있고 책임 있는 기업의 행동을 촉진하기 위함임.

○ '기업 지속 가능성 실사 지침'의 주요 내용으로는 ▲ 해당 기업, 자회사, 직간접적 관계를 포괄하는 기업 활동과 관련하여 실재하거나 잠재된 인권 및 환경에 대한 부정적 영향에 관한 실사를 진행할 의무, ▲ 인권 및 환경에 대한 부정적 영향을 식별하기 위해 예방 조치를 취하며, 예방하기 불가능하거나 즉시 대응하기 어려운 경우 완화 조처, ▲ 이의제기 절차를 확립하고 운영 조치들에 대해 주기적으로 모니터링 및 그 내용 공시 등임.

○ 이 지침은 유럽연합 내 일정 규모 이상의 회사 및 유럽연합 내 일정금액 이상의 매출을 올린 제3국의 회사에 적용되는 것이지만, 실사 범위가 직간접적인 비즈니스 관계까지 영향을 미치기 때문에 우리나라 기업에도 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예상됨. 문제는 이렇게 기업의 인권·환경 실사에 적극적인 유럽연합과 다르게 국내에서는 이 부분 관련하여 논의도 부족하고 대처 또한 매우 소극적이라는데 있음.

---

168) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937

169) 글로벌 가치 사슬(Global value chain, GVC)는 하나의 상품이나 서비스가 여러 나라를 거쳐 다양한 생산 단계를 통해 최종 소비자에게 전달되고 소비되는 활동의 총체를 뜻하는 표현으로 국제적 분업체계와 협력을 통해 GVC가 형성되고, 생산 비용은 줄이고 신속하게 다양한 혁신 달성 등 다양한 발전이 가능함. 이는 이전에 사용하던 공급망(Supply Chain, 최종 제품을 생산하여 고객에게 공급(유통)할 때까지 관련된 모든 과정에 관여된 기업 네트워크)보다는 다소 넓은 개념임.

○ 최근 한국석유공사가 카자흐스탄에서 벌금을 부여받은 사건[170], 우리나라가 2016년 파리 협약에 가입을 하여 탄소 배출량을 감소하겠다고 했으나 한국전력은 2020년 6월 탄소 배출의 주범으로 여겨지는 석탄화력발전소의 해외 투자를 최종 승인하여 비판받은 사건 등을 보면, 한국 기업의 국내외 공급망에서는 여전히 인권 및 환경에 대한 침해가 발생하고 있음. 그리고 이에 대응하는 방법이나 절차, 피해자에 대한 구제조치 등이 매우 미흡한 것이 사회권위원회를 통해 지적되기도 함.

○ 그러므로 유럽 등 해외에서 추진되는 인권·환경실사 의무화 움직임에 한국도 동참한다는 수동적인 모습이 아니라, 능동적으로 국내에서도 한국기업의 국내외 글로벌 가치 체인에서 인권·환경 실사를 도입하고 의무화할 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 기업과 인권 이행원칙

- 인권에 미치는 부정적 영향을 식별·예방·완화하고 어떻게 대응했는지 설명하기 위해, 기업은 인권에 관한 실사를 실시해야 하며, 그 절차는 인권에 대한 실재적·잠재적 영향을 평가하고, 그 영향에 어떻게 대응했는지를 소통하는 것을 포함한다고 규정하고 있음

○ 유엔 사회권규약 일반논평 제24호(2017)

- 기업활동과 관련하여 사회권 권리에 관한 국제규약상의 국가의무 제시

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 기업과 기업의 공급망(하청업체, 공급업체, 가맹점 등)을 포함하여 기업이 영향을 미칠 수 있는 사업체가 사회권규약의 권리 침해 위험성을 식별하고, 예방하며 완화하고, 기업의 결정이나 운영으로 인한 부정적 영향에 대해 책임 질 수 있도록 인권실사를 시행하도록 법적으로 규정할 것을 권고
- 공공조달, 융자, 원조, 보조금 지원을 기업의 국내외 경제적·사회적·문화적 권리 준수 여부와 연계하도록 권고

---

170) 2021년 한국석유공사의 자회사인 Ada Oil은 카자흐스탄 Aktobe 주의 환경부로부터 특별자연보호구역인 Kohzhide의 수자원 오염에 대해 벌금을 부과받고 오염 행위 제거 명령을 받은 바 있음.

3. 개선 방향

○ 기업활동과 관련하여 실재하거나 잠재하는 인권 및 환경의 부정적 영향에 대한 식별, 예방 및 예방이 어려운 경우 완화 조치, 이의제기 절차 및 모니터링 방안을 포함하는 인권·환경 실사 의무화 기본법률 제정

○ 임·직원수 500인 이상의 대기업에 대한 인권, 노동환경, 기업투명성 정책, 위험관리 정보, 부패 방지 정책 등 기업의 비재무 정보의 의무적 공개 법제화

2. 국가기반 사법적·비사법적 구제절차 강화

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위의 기업과 인권NAP 권고는 여러 내용을 담고 있으나 그 중에서 가장 핵심이며 사람들의 피부에 체감되는 내용은 구제 관련 내용이라 할 수 있음. 인권위는 기업 활동으로 인한 인권침해를 받은 피해자가 다수인 경우 집단 소송제도 등의 효과적인 구제제도를 마련하고, 개별 기업의 인권 피해자의 고충 처리 절차가 내실 있게 운영되도록 지원할 필요가 있다는 권고를 한 바 있음.

○ 정부는 가습기 살균제 피해구제 및 재발 방지, 소비자 친화적 리콜제도 운영 등 기업과 인권NAP에 고충처리·구제 절차의 실효성을 제고하겠다는 계획을 포함한 바 있음. 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」이 시행되고 개정되면서 피해구제가 일부 이루어졌으나 집단 소송 제도가 마련된 것은 아니며, 한국 NCP을 통한 구제가 제대로 이루어졌는지도 파악되지 않고 있음.

제4차 권고의 배경

○ 개별 사건에 대한 구제보다는 어떤 사건에도 적용될 수 있는 포괄적인 집단소송제도 등 효과적인 구제제도 마련이 필요함

○ 또한 정부 기반 구제의 실효성을 제고하여 정부의 해외 투자 한국기업의 인권·환경침해 대응 체계 구축할 필요가 있음

핵심과제 92 다수 피해자 보호를 위한 배상 및 구제 제도 마련

1. 권고의 배경

○ 여전히 많은 가습기 살균제 피해자들은 제대로 구제받지 못하고 고통에 시달리고 있음. 산업 현장 내 독성물질 사용으로 인한 노동자 피해와 독성물질로 인한 소비자 피해 사건이 지속적으로 발생하고 있으나 이에 대한 기업의 대책 마련은 미진한 편임.

○ 특히 기존 법제하에서는 비용, 절차 및 소송 후 실익 문제, 개별적인 손해 입증의 어려움 등으로 소비자들의 개별적인 피해구제가 어렵다는 문제가 지적됨. 이에 따라 피해구제 수단으로 집단소송제 또는 단체소송제도, 징벌적 손해배상제도 등의 논의되고 있음.

○ 집단소송제도는 피해자 일부가 대표당사자로 피해자 중 일부가 대표당사자로 제기하여 수행한 소송으로 전체 피해자가 함께 구제받을 수 있는 제도로 미국의 집단소송제도, 그리고 독일의 단체소송제도가 잘 알려진 집단 구제제도임. 한국에서는 집단소송제도가 일부 경우(증권)만 도입되어 있으며, 이외에는 다수의 피해자가 함께 소송을 할 수 있는 제도는 없어 다수의 피해자에 대한 구제조치가 미흡하는 평가임.

○ 징벌적 손해배상제도는 가해자의 불법행위 배상 시, 그 행위가 악의적인 등 특별히 가중 사유가 있으면 실손해를 넘는 손해배상을 하도록 한 제도임. 현재의 손해배상제도는 실손해의 배상을 목적으로 하는데, 피해자가 법정에서 모든 손해를 주장하고 입증하기는 쉽지 않으며, 나아가 기업의 불법행위를 방지하기에 충분하지 않다는 문제점이 있음. 이를 보완하기 위해 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」을 시작으로 개별법에서 징벌적 손해배상 제도를 인정하는 사례가 늘어나고 있으나 실제로 법원이 징벌적 손해배상을 명한 경우는 극히 드문 것으로 알려져 제도 구축이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 기업과 인권 이행원칙

- 25조. 기업 관련 인권침해를 방지하기 위한 의무의 하나로서 국가는 자국 영토 또는 관할권 내에서 침해가 발생했을 때, 피해자들이 사법상, 행정상, 입법상 또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근하는 것을 보장할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 함

3. 개선 방향

○ 기업의 불법행위로 인한 다수의 피해자가 효과적으로 구제받을 수 있도록 배상 및 구제 제도를 법으로 제정

○ 실질적으로 피해자를 구제할 수 있도록 징벌적 손해배상제도 확대

핵심과제 93 정부의 해외진출 한국기업의 인권침해 대응체계 구축

1. 권고의 배경

○ 정부는 2019년 12월에 개최된 신남방정책특별위원회 제4차 전체회의 안건으로 '동남아시아 진출기업 노무관리 및 인권경영 개선방안'을 상정하였음. 이는 2018년 베트남 진출 한인기업에서 1,900여 명의 급여 및 사회보험료를 체납하여 베트남 정부가 우리 정부에 문제해결을 위해 협조를 요청한 건, 2019년 인도네시아 진출 한인기업에서 3,000여 명의 임금을 체불하여 그 과정에서 인도네시아 정부가 최저 임금 위반 및 임금 체불 의혹이 있는 한인기업 20여 군데도 조사하겠다는 발표했던 건 등에 대한 대응 조치임.

○ 정부는 개선방안으로 크게 노무관리 지원 확대 및 내실화, CSR 및 인권경영 인식 제고, 지원 인프라 체계화 및 효율화, 현지 정부와의 지속 가능한 협력관계 구축을 제시하였음. 그 중 '노무관리 지원 확대 및 내실화'의 세부 방안으로 ▲ 현지 공관에 '노무관리 고충 처리 전담반' 운영, ▲ KOTRA 한국투자기업지원센터, 신남방비지니스센터를 통한 기업 애로 사항 파악 및 맞춤형 컨설팅 등 기업지원 서비스 제공, ▲ OECD가이드라인 한국연락사무소(이하 'National Contact Point, NCP')를 통한 분쟁 해결 지원 강화를 제시하였음.

○ 다만 NCP를 제외한 세부 방안은 모두 해외 진출 기업의 애로 사항에 대한 대응으로 유엔 사회권위원회 등에서 권고한 현지 노동자들의 인권침해에 대한 적절한 구제조치가 되기에는 부족하다는 우려가 있음.

○ NCP는 OECD 다국적기업 가이드라인 이행 및 외국 NCP와의 협력 등을 통해 다국적기업과 관련된 분쟁 해결에 역할을 할 수 있음. 한국NCP는 2018년 민간위원을 처음으로 위촉하고, 2019년에는 공개모집으로 민간위원을 위촉하는 등 투명성과 공정성이 다소 개선되었으나 여전히 정부 위원들의 비중이 압도임. 또한 이의제기 사건은 늘어나나 확실한 결과를 도출한 경우는 드물어 보다 적극적으로 분쟁 해결에 임할 필요가 있음.

○ 2021년 3월, 국내 주요 기업이 쿠데타로 집권한 미얀마 군부와 직간접적으로 수십 개의 투자사업을 벌인 것이 보도되면서, 기업들의 이러한 투자가 군부의 인권침해를 재정적으로 지원한 것이라는 우려의 목소리가 나왔음. 같은 건에 있어 프랑스전력공사의 경우 '인권문제'로 수력발전 프로젝트를 중단한 것을 고려할 때, 우리나라 기업의 해외 투자 및 사업에 있어 인권적 영향력을 검토하도록 하는 필요가 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 기업과 인권 이행원칙

- 제25조. 기업 관련 인권침해를 방지하기 위한 의무의 하나로서 국가는 자국 영토 또는 관할권 내에서 침해가 발생했을 때, 피해자들이 사법상, 행정상, 입법상 또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근하는 것을 보장할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 함

○ OECD 다국적기업 가이드라인 (고용 및 노사관계 부분)

- 진출국의 다른 사용자에 비하여 불리하지 않은 고용 및 노사관계 기준을 준수하고 작업상 건강과 안전을 보장하기 위한 적정한 조치를 취하여야 함
- 정리해고, 사업장 폐쇄 등 근로자들의 생계에 중대한 영향을 미칠 경영상의 변화 사실을 근로자와 관련 정부당국에 적절히 통보해야 하며, 부정적인 영향을 줄이기 위해 최대한 노력해야 함

○ 대한민국 제4차 보고서에 대한 사회권위원회 최종견해(2017)

- 한국 기업들의 국내외 활동으로 발생한 인권침해 주장에 대해 조치를 취하고 피해자들이 당사국의 사법적 및 비사법적인 구제절차를 통해서 구제를 요구할 수 있도록 보장할 것
- 인권 기준에 따라 홍보 활동 및 조정 등을 통해서 OECD 국내연락사무소의 영향력, 투명성, 포용성 및 효과성을 향상할 것을 권고

○ 인권위

- 2018. 2. 한국NCP가 다국적기업의 인권침해 행위를 예방하고 구제 실효성을 확보하기 위해 시민사회 · 노동계 참여 등 위원 구성의 다양성 및 업무의 독립성 확보, 이의제기 사건 가이드라인 위반여부 확인 조치 등 최종성명 실효성 확보, 이해관계자가 참여하는 자문기구 설치 등을 권고

○ 유엔 기업과 인권 실무그룹 방한보고서(2017)[171] 권고

- 구제 접근성을 점검하여 기업 관련 인권피해를 다루는 사법적/비사법적 제도의 강화 방안을 제시하라
- 한국NCP의 독립성과 가시성을 증진하고 인적·재정적 자원을 강화하라. 한국NCP의 권한을 더 명확히 하고 강화할 수 있도록 권한 범위를 확대하라.

○ 분쟁지역 광물의 책임 있는 공급망에 대한 OECD 인권실사 가이드

- 인권을 존중하는 기업이 광물자원 등 원료 구매 시 공급자를 선택하는 것을 돕고, 분쟁에 연루되지 않도록 하는 구체적 방안을 제시함.

3. 개선 방향

○ 해외진출기업의 활동이 인권침해와 직간접적으로 연결되지 않도록 모니터링 체계 마련

○ 한국 NCP 위원 구성 다양화 및 투명성 강화, 최종 성명(권고)의 실효성 확보

○ 해외 진출 한국기업의 인권침해사례 및 인권침해 발생 시 대응 지침을 마련하고 한국기업의 인권침해 예방 및 피해자 구제 관련 교육 실시

○ 현지 공관의 '노무관리고충처리반'에 인권 및 노동인권 전문가 포함 구성

○ 해외진출 기업의 노사분규, 집단적 갈등, 중대재해 등 사고가 발생하면 즉시 대응할 수 있도록 해외공관에 노동·환경·인권 담당관 배치

○ KOTRA 한국투자기업지원센터에 현지 노동자의 노동 실태 및 인권 전문가 포함

171) A/HRC/35/32/Add.1

VI 북한 인권 개선을 위한 실질적 노력

의의

○ 우리나라의 분단국가라는 특수한 상황 속에서 북한인권 문제가 정치적 이해관계나 이념적 이슈로 여겨지는 경우도 있으나 국제인권기준에 입각한 보편적 인권의 원칙에서 접근하고자 함.

○ 모든 유엔 회원국은 인권 및 기본적 자유를 증진하고 보호할 의무가 있으며, 다양한 국제협약상 의무를 이행하여야 함. 북한 또한 주민들이 인간의 존엄을 지키고 신체의 자유, 생명권, 표현의 자유, 집회 시위의 자유 등의 자유권을 침해받지 않고, 교육권, 사회보장권, 노동권, 문화권, 차별받지 않을 권리 등이 사회권 또한 보장 받을 수 있어야 함.

○ 즉, 북한인권을 증진하기 위해서 국내뿐만 아니라 국제사회의 인권 매커니즘을 통해 인권 대화를 이어가고, 기술 협력 등 인도주의적 협력 방안을 강구해야 함. 또한 북한인권 정책 인프라를 갖추고 북한이탈주민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 다양한 정책과 사업을 진행할 필요가 있음.

○ 무엇보다도 북한이탈주민은 정착한 대한민국에서 차별없이 자신의 존엄성을 충분히 보장받을 필요가 있음. 특히 정착지원제도와 취약계층 국민기초생활보장제도 등의 사회안전망이 충실히 작동해야 하며 공동체 소속감을 통한 사회적 고립감 극복이 필요함. 우리 사회에서 북한이탈주민에 대한 인식과 차별 개선, 노동권 증진 및 인권의식 제고를 위한 제도 개선 등이 필요할 것임.

1. 북한인권 증진을 위한 협력 및 법·제도 정비

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 북한인권법 시행 과정에서 관련 기구 간의 협력 및 북한이탈주민 지원 정책 보완 및 강화를 권고한 바 있음.

○ 정부는 실질적으로 북한 인권을 개선할 수 있도록 북한인권증진계획을 수립하고 북한 주민의 인도적 상황을 개선하는 방식으로 북한 인권 증진 및 이산가족 등 인도적 문제 해결을 인권NAP에 반영한 바 있음. 또한 북한인권증진계획을 수립하고 국제사회에서 북한 인권증진을 위한 협력을 지속하였으나 북한인권재단 출범이 지연되는 등 북한인권법의 실질적 이행은 미흡한 편이며 인도적 협력 또한 제약이 있는 것으로 판단됨.

제4차 권고의 배경

○ 북한인권에 대한 연구 및 정책 개발을 지속하는 등 북한인권 정책 효과성을 제고할 수 있도록 북한인권법의 실질적 이행이 이루어져야 할 것임

○ 북한 주민의 열악한 상황, 특히 식량 부족 등으로 생존권이 위협되는 상황에 있어서 우리 정부는 인권을 존중하고 인도주의적으로 협력하여 보건 및 식량 안보 위기를 개선하기 위해 협력할 필요가 있음.

○ 유엔 등 국제차원에서 논의되는 북한인권 관련 사항에 대해 모니터링하고 협력하여 북한 인권이 증진되도록 국제사회의 협력을 이끌어내고 주의를 환기할 필요가 있음

핵심과제 94 북한 인권 관련 법·제도 정비

1. 권고의 배경

○ 2016년 북한주민의 자유권적 기본권과 생존권적 기본권을 보호하기 위하여 다양한 제도와 장치를 마련함으로써 북한 주민의 실질적인 인권 보호 및 증진을 끌어내기 위하여 북한인권법이 제정되었음.

○ 그러나 북한인권법의 제정에도 북한인권을 둘러싼 여야의 입장 차이로 인해 북한인권재단[172]은 2021년까지 출범하지 못하였으며, 국제협력을 위한 외교부 북한인권국제협력대사[173]는 2017년 9월 이후 공석으로 남아있음.

○ 북한인권증진기본계획 및 집행계획[174] 등 북한인권정책 전반을 자문하는 북한인권증진자문위원회[175]도 2022년 현재 구성되지 못하였음. 2년 임기의 자문위원은 여야의 추천으로 임명되는 것이나, 제1차 북한인권증진자문위원회 임기 만료 이후 제2차 증진자문위원회는 구성되지 못한 실정임.[176]

○ 북한인권법에 따라 정부는 3년마다 북한인권증진기본계획과 이에 따른 매년도 집행계획을 수립하여야 함. 제1차 북한인권증진기본계획(2017-2019)과 제2차 북한인권증진기본계획이 수립되어 국회에 보고된 바 있다. 주무부처인 통일부는 누리집에 제1차 북한인권인권증진계획은 공개하고 있으나, 제2차 북한인권증진계획과 연도별 집행계획은 2021년 말까지 공개하지 않고 있음.

---

172) 북한인권법 제10조(북한인권재단의 설립)

173) 북한인권법 제9조(북한인권증진을 위한 국제협력)

174) 북한인권법 제6조(북한인권증진기본계획 및 집행계획)

175) 북한인권법 제5조(북한인권증진자문위원회)

176) 통일부는 2018년 11월부터 2020년 3월까지 5회의 공문을 보내 제2기 자문위원 추천을 요청했으며, 자체적으로 2019년 11월 북한인권증진자문위원회 운영규정을 개정하여 위원의 임기가 만료된 경우라도 북한인권증진기본계획과 북한인권증진집행계획 관련 통일부 장관의 자문에 응할 수 있도록 하고, 2020년 1월과 5월 북한인권증진자문위원회를 개최하였다. 지성호 의원 보도자료, 2021.11.11.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 북한인권법

- 제1조(목적) 이 법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 한다.
- 제2조제1항 ① 국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 한다.
- 제6조 북한인권증진기본계획을 북한인권증진자문위원회의 자문을 거쳐 수립하도록 규정
- 제10조 북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여 북한인권재단을 설립하도록 규정

○ 유엔 북한인권특별보고관 '북한인권상황 보고서'(2022. 3.)

- 우리 정부에 「북한인권법」(2016년)에 따른 북한인권재단의 설립을 권고

3. 개선 방향

○ 북한인권 실태조사, 남북인권대화, 인도적 지원 등 북한인권 증진을 위한 연구와 정책 개발 제도 마련 및 운영

○ 북한인권증진정책에 관한 자문을 위한 제2기 북한인권증진 자문위원회를 구성하여 운영

○ 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위해 북한인권증진 기본계획 및 집행계획을 수립하여 투명하게 운영

○ 북한의 인권실태 및 추이에 대한 정확한 평가와 정책수요를 파악하여 정책 우선순위를 선정하고 북한인권 정책의 효과성을 제고

○ 북한인권재단 설립

핵심과제 95 북한주민에 대한 인도적 지원 노력

1. 권고의 배경

○ 2020년 유엔식량농업기구(FAO)는 「북한 코로나19 인도적 대응 개정보고서」에서 북한 인구의 40%에 해당하는 1천10만 명이 식량부족을 겪고 있으며 향후 더욱 심각한 식량난을 맞이할 수 있어 인도주의적 지원이 필요하다고 강조하고 있음.

○ 2020년 미국 농무부 산하의 경제연구소가 발표한 연례보고서 '국제 식량안보 평가 2020-30'에 의하면, 2020년 북한 주민의 59.8%인 약 1천530만 명이 식량부족 상태일 것으로 전망함.

○ 2022년 국제 비정부기구 ACAPS[177]는 북한에서 향후 코로나19로 인한 국경통제와 수입 감소로 인해 식량부족이 가중되는 등 인도주의적 상황이 급격하게 악화될 가능성이 있다고 분석함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 세계인권선언

- 제25조 제1항. 모든 사람은 식량, 의복, 주택과 의료 및 필요한 사회적 지원을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 갖는다

○ 사회권규약

- 제11조 제2항. 이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정한다

177) The Assessment Capacities Project

○ 유엔 북한인권특별보고관 '북한인권상황 보고서'(2022. 3.)

- 북한이 전체 인구를 대상으로 백신 접종을 할 수 있도록 충분한 회분의 코로나19 백신을 제공하는 전략을 마련하도록 국제공동체에 촉구

3. 개선 방향

○ 단기적으로는 생존권 보장 차원에서 코로나19 백신 및 식량을 지원하여 코로나19로 인한 보건 및 식량 안보 위기 개선 협력

○ 중·장기적으로는 산림, 환경, 재난협력 분야 등 북한과의 개발 협력을 통해 재난 상황을 해소하는 등 인도주의적 협력을 통한 인권 개선

핵심과제 96 북한인권 증진을 위한 국제사회 협력 강화

1. 권고의 배경

○ 인권은 정치적 이념과 무관하게 인간이라면 누구나 누려야 하는 인류 보편적인 가치이지만 북한 당국에 의해 체계적이고 광범위하게 자행되고 있는 북한 주민에 대한 인권침해는 더는 방치할 수 없을 정도로 심각하며 시급한 국제적 인권 현안으로 주목받고 있음.

○ 1990년대 중반 이후 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 현실이 다양한 경로를 통해 외부에 알려지면서 북한의 인권 상황이 국내 외적으로 주요한 관심사가 되어 왔음.

○ 국제사회의 인도적 지원 과정에서 생존 위기에 직면한 북한 주민들의 열악한 생활상이 확인되고, 한편에서는 공개처형, 정치범 수용소, 송환된 탈북자의 처우 등 인권침해 문제가 지적된 바 있음.

○ 특히, 2020년부터 시작된 코로나19 감염병 확산과 이에 따른 북한의 봉쇄정책은 북한에 대한 국제사회의 대북 제재와 더불어 북한 주민의 인권상황을 악화시키고 있음.

○ 국제사회의 북한 인권에 관한 관심을 도모하고, 북한 주민의 인권침해에 대한 책임규명과 코로나19 시대에 북한 인권증진을 끌어내기 위한 국제협력 방안을 모색하는 것이 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔

- 2005년 이래 유엔 총회는 매년 북한인권결의를 채택하고 국제사회의 심각한 우려를 표명함

○ 유엔식량농업기구(FAO) '북한 코로나19 인도적 대응 개정보고서'(2020년)

- 북한 인구의 40%에 해당하는 1천10만 명이 식량 부족을 겪고 있으며 향후 더욱 심각한 식량난을 맞이할 수 있어 인도주의적 지원이 필요하다고 강조

○ 유엔 북한인권특별보고관 '북한인권상황 보고서'(2021)

- 북한 당국의 인권탄압에 대한 책임을 추궁하는 한편, 인도주의적 위험에 처한 북한주민들을 위한 유엔안전보장이사회의 제재 완화 필요성을 강조

○ 2021년 유엔총회에서 채택된 「북한인권상황에 관한 결의안」

- 북한에서의 조직적인 인권침해를 규탄하고, 식량부족 등 북한의 인도주의적 상황을 우려하고 북한 당국이 국제원조기구 등과 협력하여 관련 조치를 취할 것을 촉구

3. 개선 방향

○ 유엔 총회 및 인권이사회 등의 북한인권 논의에 적극 참여하고 유엔인권특별보고관을 포함한 유엔인권이사회 특별절차 및 유엔인권서울사무소와 협력

○ 북한이 가입한 5개 유엔인권조약기구(자유권위원회, 사회권위원회, 아동권리위원회, 여성차별철폐위원회, 장애인권리위원회)의 심의 과정 모니터링 등을 통해 협력

○ 북한의 SDGs를 위한 유엔전략계획 이행에 기술지원 등의 방안으로 협력

2. 북한이탈주민의 인권보호

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 정부가 북한이탈주민에 대한 이해와 배려를 바탕으로 한 정착 프로그램을 시행하고, 성인지 치유와 교육을 포함한 여성 북한이탈주민 정착프로그램, 그리고 청소년 및 무연고 북한이탈주민을 상대로 한 지원을 권고함.

○ 정부는 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원을 위한 법제 개선, 자립·자활 지원 강화 및 맞춤형 지원 확대, 북한이탈주민보호센터 내의 탈북민의 인권 보호 강화를 인권NAP의 과제로 제시하였음. 정부는 탈북민 보호대상자 범위 확대, 주거지원, 창업지원 등의 법률 개정을 통해 미비점을 보완하였고, 탈북민 지역 적응지원, 탈북 청소년의 학교 적응 등의 정책을 펼친 바 있음. 그러나 여전히 탈북민의 정책 체감도를 높이기 위해서는 더욱 적극적인 정책이 필요하며, 어려움을 많이 호소하는 정신건강과 관련하여 정책을 강화할 필요가 있음.

제4차 권고의 배경

○ 북한이탈주민들이 한국 사회에 와서 겪는 여러 상황을 심층적이고 다각적으로 분석하여 정착의 어려움을 최소화할 필요가 있음. 우선 탈북민들의 구직, 정착, 위기 가구에 대한 관리 시스템 등을 개선하고 제도화할 필요가 있음

○ 탈북 과정과 재북 시 직·간접적으로 겪었던 인권침해 및 유린에 대한 트라우마는 삶의 질을 떨어뜨리는 원인 중 하나이며, 지속적인 치료와 관리가 필요하다는 점에서 북한이탈주민의 정신건강을 증진할 필요가 있음

핵심과제 97 북한이탈주민 사회안전망 강화

1. 권고의 배경

○ 우리 사회의 북한이탈주민은 2006년 연간 2,000명대에 진입한 이후 2021년만 기준 33,800여 명임. 반면 북한을 이탈하여 우리 사회에 정착하고자 왔다가 다시 월북한 북한이탈주민은 2012년부터 2020년까지 30여 명에 이름.

○ 정부는 1997년 「북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」을 제정한 이래, 하나원과 지역하나센터, 지방자치단체 등을 통해 북한이탈주민의 특성과 지역 실정에 따라 보호담당관을 두고 각종 정착 지원 제도를 운용하고 있음.

○ 2022년 1월 통일부에서 발표한 '북한이탈주민 취약계층 조사'에 따르면 조사대상의 47%가 정서적·심리적 어려움을 호소하였고, 구체적인 문제로는 '생계'가 25%로 가장 높은 비중을 차지함.

○ '북한이탈주민 취약계층 조사 결과', 북한이탈주민 월북사례 등을 종합하여 보면, 이들의 안정적인 정착을 위해서는 북한이탈주민들에 대한 사회안전망 구축과 공동체 소속감을 통한 사회적 고립감 극복 등 북한이탈주민 사회안전망 강화가 필요함.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 유엔 북한인권특별보고관 '북한인권상황 보고서'(2020)

- 사회통합 및 정신건강 분야에서 북한이탈주민에 대한 지원 강화 권고

○ 북한이탈주민의 사회적 안정성 보장을 위한 종합대책(통일부, 2021년 9월)

- 복지 시스템의 사각지대 최소화, 취약 이탈 주민 가구에 대한 종합적 조사 이행, 이탈 주민을 위한 지원의 일부 확대 등

3. 개선 방향

○ 직업 구직활동 지원, 교육지원 정책 시행 등을 통해 북한이탈주민의 성공적 정착 지원을 강화

○ 북한이탈주민, 신변보호담당관, 전문상담원 등에 대한 성인지 감수성 제고방안을 마련

○ 북한이탈주민 위기 가구 지원관리시스템의 제도화

○ 북한이탈주민 정착 정책에 지역사회의 역할 제고

핵심과제 98 북한이탈주민 정신건강분야 증진

1. 권고의 배경

○ 북한이탈주민이 북한거주 및 탈북 과정에서 겪은 외형적 피해는 물론 정신적 고통 등으로 인하여, 국내 정착 과정에서 상당한 어려움을 받고 있음에도, 이에 대한 우리사회의 관심과 정부의 대처가 미흡하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음.

○ 인권위가 실시한 '북한이탈주민 인권피해 트라우마 실태조사'[178]에 따르면, 상당수의 북한이탈주민들이 북한과 제3국 등 탈북 과정에서 노동착취, 인신매매, 성폭력, 강제송환, 교화소 수감 등 인권침해로 인해 심각한 트라우마를 경험하고, PTSD 및 우울증 등 정신장애를 앓고 있으며, 이와 같은 심리적 외상 요인들이 남한사회 정착 과정에 부정적인 영향을 미치는 것으로 파악됨.

○ 남북하나재단이 발간한 '2020 북한이탈주민 사회통합조사'[179]에 따르면 북한이탈주민의 스트레스 정도는 59%(일반 국민 8.5%), 자살 충동 유경험은 13%(일반 국민 7.8%)로 나타나 전반적으로 심리적 불안과 스트레스가 일반 국민 대비 높은 수준으로 나타남.

---

178) 인권위(2017), 「북한이탈주민 인권피해 트라우마 실태조사」
- 연구용역 수행기관 : 국립중앙의료원
- 연구책임자 : 이소희(국립중앙의료원 과장)
- 설문조사대상자 : 북한이탈주민 300명(여성 245명 81.7%, 남성 55명 18.3%/ 연령대 20-30대 19%, 40-50대 48%, 60-70대 30%. 80대 이상 3%/ 탈북년도 1996-2000년대 24%, 2001-2005년대 20%, 2006-2010년대 26%, 2011-2015년대 25% 등임/ 제3거주 국가 중국 60%, 러시아 1%, 직행 38% 순임)

179) 2020 북한이탈주민 사회통합조사, 북한이탈주민지원재단(남북하나재단), 2021.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 사회권규약

- 제12조. 모든 사람은 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리가 있음

○ 대한민국 제8차 보고서에 대한 여성차별철폐위원회 최종견해(2018)

- 성폭력 피해를 겪은 여성들을 포함하여, 북한이탈여성에 대한 효과적인 심리치료와 상담 서비스 제공을 위해 이들을 위한 센터에 충분한 재정을 지원할 것

3. 개선 방향

○ 국립정신건강센터, 남북하나재단, 북한이탈주민정책지원사무소의 연계를 통한 북한이탈주민 정신건강사업 및 지원 체계 차질없이 구축

○ 탈북 과정의 트라우마 피해로 인한 집중사례관리 대상자 발굴 및 치유를 위한 전문성 강화 및 시스템 마련

○ 하나센터 심리 전문상담사의 자격 요건을 '상담, 임상 심리, 간호 등 관련분야 국가 자격증을 보유한 자' 등으로 강화하여 심리 상담의 전문성 강화

3. 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 주민의 인권

제3차 권고 주요 내용 및 정부 이행 평가

○ 인권위는 이산가족 문제해결을 위한 노력과 인프라 구축을 지속하고, 국군포로·납북자 문제 해결을 위한 외교적 노력을 지속하며, 억류자 석방 및 송환 추진 등 3대 인도적 현안에 대한 조치를 권고함

○ 정부는 이산가족 문제해결을 위한 인프라 구축을 지속하고 국군포로·납북자 문제해결 추진을 인권NAP의 과제로 포함함. 정부는 남북관계 소강 국면에도 불구하고 국제회의에서 이산가족 문제 해결을 촉구하거나 '제3차 이산가족 교류 촉진 기본계획'을 수립하는 등 이산가족 문제해결을 위한 여건 조성에 주력하였으나 코로나19 상황, 이산가족 사망자가 증가 및 고령화 가속 등에 따라 성과를 거두지는 못함. 이를 통해 다각적인 이산가족 교류의 필요성을 확인하였음. 납북자·억류자·국군포로 관련 피해자에 대한 명예 회복 및 권익 향상에 대해서는 정부 의지를 표명했을 뿐, 구체적인 정책 추진은 없었음.

제4차 권고의 배경

○ 남북이산가족문제는 가족 구성원의 연락, 면접 및 상봉권, 귀향권이 침해당하고 있는 사안임. 통일부 주관으로 '이산가족 정보통합시스템'을 통해 이산가족에 대한 자료를 꾸준히 수립하고 정보를 공유하고 있으나 더욱 적극적인 교류 활성화가 필요할 것으로 보임.

○ 납북자 및 국군 포로와 관련하여 유엔 강제실종실무그룹에 납북자 가족이 진정서를 제출하는 등의 노력도 있었으나 실질적인 영향이 없어, 실태 파악 및 교류 재개 등의 노력을 지속해야 할 것임.

핵심과제 99 이산가족 상봉체계 구축

1. 권고의 배경

○ 남북이산가족이란 가족과 헤어져 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 8촌 이내의 친인척과 배우자 또는 배우자였던 사람을 말함[180].

○ 이산가족 발생 원인은 한반도 분단, 자진 월남·월북, 한국전쟁 기간 중 납치나 의용군 입대, 일본에서의 북송, 정전협정 체결 이후 미귀환, 납북, 북한 이탈 등 시대 상황에 따라 다양함. 2020년 12월 31일 기준, 공식적으로 등록된 이산가족은 13만 3,406명, 생존자는 4만 9,452명, 사망자는 8만 3,954명이며, 생존자 가운데 70세 이상은 85%를 상회함.

○ 국제인권법상에서 인권으로 보장하는 가족권 중에서 가족이 함께 살 권리를 '가족 결합권' 또는 '가족 재결합권'이라고 하는데, 이산가족들은 가족 결합권을 침해받고 있음.

○ 가족 결합권 실현 차원에서 우리 정부는 그동안 남북적십자회담과 장관급회담 등을 통해 이산가족문제를 해결하려 노력해왔으나, 2018년 8월에 금강산에서 이산가족 상봉 행사가 개최된 이후, 2019년에 이어 2020년, 2021년에도 이산가족의 생사 확인, 서신교환, 방남·방북 상봉, 화상 상봉 등 당국 차원의 이산가족 교류가 전혀 없는 상태임.

○ 또한 가족이 월남하여 이산가족이 된 북한 주민들은 입당과 군입대를 하지 못하며 이 밖에 대학진학, 결혼 등에 있어 차별을 받는 것으로 파악됨.

---

180) 남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률 제2조

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 세계인권선언 제16조 제3항

- 가정은 사회의 자연적이고 기초적인 단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리가 있음.

○ 자유권규약

- 제17조 가정 등에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않음.
- 제23조 가정은 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐.

○ 아동권리협약 제9조

- 부모로부터의 분리가 감금, 투옥, 망명 등과 같이 국가에 의하여 취하여진 조치일 때 가족 구성원의 소재에 관한 필수적인 정보를 제공하여야 함.

○ 제네바 제4협약(전시에서의 민간인의 보호에 관한 협약) 가족권 관련 규정(제27조 제1항)

- 피보호자들은 모든 경우에 있어서 그들의 신체, 명예, 가족으로서 가지는 권리들, 신앙 및 종교상의 행사, 풍속 및 관습을 존중받을 권리를 가짐.

○ 유엔 북한인권특별보고관 '북한인권상황 보고서'(2022. 3.)

- 우리 정부에 북한과의 협상을 계속하여 이산가족 상봉을 재개할 것을 권고

○ 「남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률」

3. 개선 방향

○ 남북 이산가족의 현황 및 교류 등에 대한 실태조사 시행

○ 유전자 검사 기반을 마련하는 등 이산가족 등록을 정비

○ 이산가족 면회소 운영을 통해 국내외에 있는 남북 이산가족의 교류기반 구축

○ 남북적십자회담 등을 통하여 이산가족의 생사 확인, 서신교환, 영상 편지 교환, 대면 상봉, 고향 방문 등 남북 이산가족 교류 방안 마련

핵심과제 100 납북자·국군포로에 대한 구제 노력

1. 권고의 배경

○ 한국전쟁 기간 납북된 국민들의 규모는 정확히 파악되고 있지는 않으나, '6·25전쟁납북피해진상규명 및 납북피해자 명예회복위원회'는 2015년 12월까지 전시납북자 피해 사건을 접수하여 4,777명에 대해 납북자로 확인함.

○ 휴전 이후 북한으로 납치된 전후 납북자는 중 일부는 활용도를 고려하여 본인의 의사와 관계없이 북한당국이 억류한 것으로 알려짐. 2020년 말 기준 북한에 억류된 전후 납북자는 516명으로 추정됨. 납북자도 이산가족과 마찬가지로 가족 결합, 서신교환, 상봉 등에 있어 인권 문제를 겪고 있음.

○ 우리 정부는 2000년 남북정상회담 이후 국군포로 또는 납북자 문제를 북한에 지속해서 제기해왔으나 북한은 국군포로와 납북자의 존재 자체를 부정하며 이 문제가 주목받는 것을 회피하고 있음.

○ 인권위 또한 2021년 1월, '정부의 KAL기 납북자 송환 조치 관련 인권침해' 진정과 관련하여 전후 납북자들이 고령인 점, 장기간에 걸쳐 가족들을 만나지 못한 점 등 전후 납북자 문제가 시급해 해결되어야 할 절박성을 참작하여 통일부 장관에게 KAL기 납북자 등 전후 납북자 생사 확인 및 송환을 위한 최선의 노력을 다할 것을 촉구한 바 있음.

○ 국군포로는 적국 등에 억류되어 귀환하지 못한 대한민국 군인으로, 한국전쟁 정전 당시 유엔군사령부에서 추정한 한국군실종자는 8만2,000여 명이었으나, 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸친 전쟁포로 상호 교환에 의해 최종 송환된 국군포로는 8,343명에 불과하여 다수의 국군포로가 북한에 억류되었을 것으로 추정됨. 국군포로는 북한에서 가족결합권 침해, 강제 억류, 강제노동, 사회적 차별 등의 인권침해를 당하고 있는 것으로 알려져 있음.

2. 국내외 기준 및 해외 사례

○ 제네바 제4협약(전시에서의 민간인의 보호에 관한 협약)

- 제27조 피보호자들은 가족으로서 가지는 제 권리를 존중받을 권리를 가짐
- 제49조 피보호자들을 타국의 영역으로 강제 이송하는 것은 금지됨
- 제79조 충돌 당사국은 피보호자들을 억류하여서는 안됨.

○ 제네바 제3협약(포로의 대우에 관한 협약)

- 제118조 적대행위가 종료된 후 바로 전쟁포로를 석방·송환해야 함.

○ 자유권규약

- 제17조 가정 등에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않음
- 제23조 가정은 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐.

○ 2014년 북한인권조사위원회(COI) 보고서

- 국군포로들에 대한 비인도주의적 범죄 확인

○ 2020년 인권이사회 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹 대북 서한

- 1969년 북한의 KAL기 납치로 강제 실종된 11명 송환을 촉구

○ 2021년 유엔인권이사회 북한인권결의(46/17), 유엔총회 결의 76/177

- 미송환 전쟁포로와 그 후손들에 대한 계속되는 인권침해 의혹에 우려 표명

○ 「남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」, 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」

3. 개선 방향

○ 납북자 및 국군 포로 소재와 현황 파악을 위한 실태조사 및 업무 기반 구축

○ 납북자 및 국군 포로의 생사 확인, 서신교환, 가족 상봉, 송환 등을 위해 대북 협의 강화

○ 국제인권기구와의 협력 및 국제 적십자사위원회 등을 통한 북한과의 실무협의 채널 강화

2023~2027 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고

인 쇄 일 2022년 7월
발 행 일 2022년 7월
발 행 인 송두환(국가인권위원회 위원장)
발 행 처 국가인권위원회 인권정책과
주 소 서울시 중구 삼일대로 340 나리키움 저동빌딩 우) 04551
전 화 (02)2125-9822 FAX (02)2125-0918

홈페이지 www.humanrights.go.kr
인 쇄 처 디자인모장

I S B N 978-89-6114-889-4 93330