



국제인권 법률지원 매뉴얼



서울지방법변호사회
Seoul Bar Association

국제인권 법률지원 매뉴얼 집필진

김기남 외국변호사(미국변호사)(사단법인 아디)

김지림 변호사(공익인권법재단 공감)

김진 외국변호사(뉴질랜드변호사)(사단법인 두루)

나현필 사무국장(국제민주연대)

류다솔 변호사(민주사회를 위한 변호사 모임)

박예안 외국변호사(미국변호사)(공익인권법재단 공감)

전은경 활동가(참여연대)

〈감수자〉

백가윤 국제인권활동가(진실·화해를위한과거사정리위원회)

황필규 변호사(공익인권법재단 공감)

발간사



서울지방법변호사회는 인권 옹호와 사회 정의 실현이라는 변호사의 사명을 실현하기 위하여 다양한 방식으로 공익·인권 활동을 진행해왔습니다.

또한 회원분들의 공익활동을 체계적으로 지원하기 위해 2016년 4월 프로보노지원센터를 개소하여 공익·인권 분야 연구활동 지원, 프로보노 라운드테이블, 포럼 및 세미나, 각 분야별 법률지원 매뉴얼 발간 등 다양한 활동을 펼치고 있습니다.

우리나라는 자유권협약, 사회권협약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등과 같은 주요 국제인권협약을 비준하였으며, 본 협약들은 정치·사회·법 전반에 영향을 미치고 있습니다.

변호사들은 위 협약의 내용과 위원회의 결정들을 각종 소송에서 활용해왔고, 시민사회단체들과 함께 주요 국제인권협약의 정기적 심의절차에 참여해 유의미한 권고를 도출해 왔으며, 유엔 특별절차, 국가별 정례인권검토 절차 등을 활용해왔습니다. 그러나 여전히 다수의 변호사와 활동가들은 낯선 절차에 대한 부담감과 언어 장벽으로 인해 국제인권 메커니즘의 활용을 어렵게 생각하고 있습니다.

이에 우리 회 프로보노지원센터에서는 변호사 및 활동가들이 활동영역에서 국제인권 특히 유엔인권 메커니즘을 쉽게 이해하고 실무에 활용할 수 있도록 『국제인권 법률지원 매뉴얼』을 제작하게 되었습니다.

『국제인권 법률지원 매뉴얼』은 유엔인권 메커니즘 소개를 시작으로 핵심 국제인권 조약 등에 대한 설명과 개인진정절차의 단계와 활용방법, 유엔 인권이사회 및 특별절차의 활용방법, 국가별 인권상황 정기검토에서의 시민사회의 참여방법, 국제인권조약의 국내이행까지 상세하게 설명하고, 이해하기 쉽도록 사례를 풍부하게 수록하였습니다.

본 매뉴얼이 향후 인권침해 시 구제방안의 다각화를 모색하는 데 도움이 되길 바라며, 수개월 동안 매뉴얼의 제작을 위해 노력해 주신 집필자분들께 감사의 인사를 드립니다.

서울지방법원사회는 앞으로도 국민과 함께 공감하며 사회적 책무를 다할 수 있도록 지속적으로 노력할 것이며, 국제인권 보호 및 증진을 위해서도 최선을 다할 것입니다.

감사합니다.

2021년 11월

서울지방법원사회장 **김 정 욱**

CONTENTS

제1장 유엔 인권 메커니즘 소개 ----- 1

- 1. 한국 시민사회와 유엔 인권 메커니즘 ----- 3
- 2. 유엔의 인권 준수 이행 메커니즘 ----- 5
 - 가. 유엔 현장기구 ----- 5
 - (1) 유엔 현장기구의 인권보호 메커니즘 : 국가보고서 심의와 UPR
 - (2) 유엔 현장기구의 인권보호 메커니즘 : 특별절차(Special Procedures)
 - 나. 조약기구 ----- 8
 - 조약별 감독기구 - 조약기구의 역할 ----- 10

제2장 조약기구 심의 ----- 17

- 1. 핵심 국제인권조약과 조약기구 ----- 19
 - 가. 개관 ----- 19
 - 나. 조약별 감독기구와 국가보고 절차 ----- 21
- 2. 조약기구의 심의 과정 ----- 22
 - 가. 조약기구의 심의 개요 ----- 22
 - 나. 약식 보고 절차 ----- 23
- 3. 조약기구 심의 실무 ----- 25
 - 가. 사전 준비 ----- 25
 - 나. 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서 제출 ----- 26
 - 다. 사전심의(있는 경우) 및 쟁점목록 발표 ----- 28
 - 라. 쟁점목록에 대한 시민사회 보고서 준비 ----- 28
 - (1) 공동 보고서와 개별 보고서
 - (2) 쟁점목록에 대한 정부와 시민사회의 답변서

마. 본 심의와 현지 로비 -----	32
(1) 위원회의 위원 성향 분석	
(2) 본 심의 준비	
(3) 본 심의 대응	
바. 후속 활동 -----	38
사. 조약기구 심의를 위한 체크리스트 -----	39

제3장 조약기구의 개인진정절차 활용 ----- 41

1. 배경 -----	43
가. 들어가며 -----	43
나. 개인진정절차의 프로세스 -----	44
다. 긴급조치(interim measures) -----	45
라. 활용가능한 조약기구 소개 -----	45
마. 한국정부에 대한 결정례 통계 -----	46
2. 개인진정서 작성요령 -----	48
가. 표지 -----	48
나. 사실관계 -----	49
다. 절차요건(admissibility) -----	51
(1) 진정인 적격(standing)	
(2) 관할(jurisdictional requirements)	
(3) 국내절차 소진	
(4) 국내절차 소진의 예외	
(5) 타당한 사유없이 지나치게 늦어지는 국내절차(unduly prolonged remedies)	
(6) 다른 국제절차 동시진행	
라. 본안심의(merits) -----	58
마. 결론 및 요구사항 -----	61
바. 알고 보면 쓸모있는 기타정보 -----	61
(1) 분량	
(2) 제출 서류	

(3) 번역	
(4) 관련 결정례 찾는 방법	
3. 진정서 제출 이후	63
가. 제출 및 기자회견	63
나. 정부의견서	64
다. 정부의견서에 대한 반박의견서	64
라. 결정	64
마. 책임 있는 소통의 중요성	64
〈부록〉 SUBMISSION FORM OF INDIVIDUAL COMMUNICATIONS TO TREATY BODIES	66

제4장 유엔 인권이사회 및 특별절차 71

1. 유엔 인권이사회	73
가. 개요	73
나. 이사국 구성 및 활동	75
다. 시민사회의 참여	76
(1) 개요	
(2) 협의지위(consultative status)	
(3) 구두발언(oral statement) 및 서면보고서(written statement) 제출	
(4) 부대행사(side event/parallel event)	
라. 인권이사회 대응 사례	79
(1) 구두발언	
(2) 부대행사	
(3) 언론대응 등	
2. 특별절차	85
가. 개요	85
〈주제별 및 국가별 특별절차〉	86
나. 특별절차의 역할	92
(1) 유엔 인권이사회 및 유엔 총회 보고	

(2) 국가방문(country visit)	
(3) 특별절차 진정/커뮤니케이션 제도	
(4) 기타 활동	
3. 특별절차의 활용	96
가. 절차 활용에 앞서	96
나. 사안에 대한 기초자료 수집 및 특별절차 담당관 분석	97
다. 특별절차 진정/커뮤니케이션 활용	101
(1) 진정서 작성 사례	
(2) 진정서 제출 및 확인	
(3) 진정 후 국내 활용	
라. 특별절차 국가방문	107
(1) 특별절차 담당관의 비공식 방문	
- 2009 표현의자유 특별보고관 사례	
(2) 특별절차 담당관의 공식 국가방문	
- 2016 기업과인권 실무그룹 사례	
(3) 특별절차 담당관의 공식 국가방문 후속 대응	

제5장 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review) 113

1. UPR 개관	115
가. 배경	115
나. 원칙과 목표	116
2. UPR은 어떻게 작동하는가	118
가. 검토주기	118
나. 검토의 기초	119
다. 검토절차	120
(1) 문서화	
(2) 실무그룹	
(3) 실무그룹의 결과 보고서	
(4) 유엔 인권이사회의 결과 문서 채택	

(5) 검토에 대한 후속 조치	
3. 시민사회의 참여	124
가. 사전단계	124
(1) 주요 일정 수립 및 참여단체 확인, 정부보고서 작성과정 개입	
(2) 시민사회 의견수렴 및 보고서 작성	
(3) 시민사회 보고서 제출	
(4) 심의과정 전 주요 관심국 파악 및 주한 대사관 면담 진행	
나. 심의과정	130
(1) UPR-Info 사전회의	
(2) 실무그룹 참석	
(3) 유엔 인권이사회 회기 참석	
다. 후속 작업	133
라. 나가며	137

제6장 국제인권조약 국내 이행 139

1. 국제인권법의 사법부에 대한 효력 및 활용	142
가. 헌법재판소 및 대법원의 태도 : 일반론	143
(1) 국제인권조약의 국내법적 효력	
(2) 국제인권조약기구의 논평/결정	
(3) 기타 국제인권법의 해석자료의 활용	
나. 최근 법원 경향	150
다. 적극적인 해석론 및 활용방법	151
2. 국제인권규범의 행정부 및 입법부에 대한 효력 및 활용	156
가. 국제인권규범 국내이행을 위한 행정부 및 입법부의 역할	156
나. 옹호활동 및 인식제고 활동 시의 활용 사례 및 제언	157
3. 국제인권규범의 국가인권위원회에 대한 효력 및 활용	165
가. 일반 : 국제인권규범 국내이행을 위한 국가인권위원회의 역할	165
나. 주요 국제인권조약과 규범을 숙지하여 인권과 관련된 업무를 수행	166

다. 국제인권 조약기구가 한국의 상황을 제대로 확인하고 적절한 권고를 내릴 수 있도록 지원 -----	169
라. 조약기구가 한국정부에 제시한 권고가 실제로 이행될 수 있도록 모니터링 -----	170
4. 케이스로 보는 국제인권규범의 국내이행과정	
- E-2(회화지도)비자 소지 외국인을 대상으로 한 HIV 강제검사 케이스를 기준으로 -	170
가. 사실관계 설명 -----	170
나. 진행과정 및 각 단계에서의 국제인권규범 국내이행 시도 -----	171
(1) 인권위 구제 실패 및 국내 구제절차의 소진	
(2) 유엔 인종차별철폐위원회의 개인통보절차에 진정 및 인권침해 결정	
(3) 인권위의 관련제도 개선 및 인종차별철폐위원회 결정 이행 권고	
(4) 행정부의 관련 제도 폐지	
(5) 국제인권기구에서 호소	
(6) 사법부의 개인 배상 결정 및 유엔협약위원회의 결정일을 국가배상 소멸시효 기산점으로 인정하는 결정	
다. 소고 -----	174
〈참고문헌〉-----	177

약어

1. 주요협약

강제실종협약	강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약
사회권규약	경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약
아동권리협약	아동의 권리에 관한 협약
여성차별철폐협약	여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약
이주노동자권리협약	모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약
인종차별철폐협약	모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약
자유권규약	시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약
장애인권리협약	장애인의 권리에 관한 협약
고문방지협약	고문 및 그밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약

2. 주요 위원회 및 기관

자유권규약위원회	Human Rights Committee
사회권규약위원회	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
인종차별철폐위원회	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
여성차별철폐위원회	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
장애인권리위원회	Committee on the Rights of Persons with Disabilities
아동권리위원회	Committee on the Rights of the Child
유엔(국제연합)	United Nations
유엔 총회	United Nations General Assembly
유엔 안전보장이사회	United Nations Security Council
국제사법재판소	International Court of Justice
국제형사재판소	International Criminal Court
국제노동기구	International Labour Organisation
유엔 인권이사회	United Nations Human Rights Council
유엔 인권최고대표사무소	United Nations Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights
유엔 경제사회이사회	United Nations Economic and Social Council

3. 기타 주요 용어

특별절차	Special Procedures
특별보고관	Special Rapporteur
국가별인권상황정기검토	Universal Periodic Review
특별절차 담당관	(Special procedure) mandate holder
독립전문가	Independent Expert
실무그룹	Working Group
일반논평	General comment
일반권고	General recommendation
인권 메커니즘	Human rights mechanism
최종견해	Concluding observation(s)
사전심의	Pre-session
본 심의	Plenary session
구두발언	Oral statement
서면	Written statement
쟁점목록	List of issues
국가담당위원	Country rapporteur
임시조치 (또는 긴급 조치)	Interim measure(s)
결정례	Jurisprudence
개인진정	Individual complaint
긴급청원	Urgent appeal
협의지위	Consultative status
임무	Mandate
진정 서한	Allegation letter
국가인권정책기본계획	National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights
체약국	State Party
국가인권위원회	National Human Rights Commission of Korea
세계인권선언	Universal Declaration of Human Rights

제1장

유엔 인권 메커니즘 소개

》 제1장

유엔 인권 메커니즘 소개

1 한국 시민사회와 유엔 인권 메커니즘

주권국가의 개념이 생겨난 이래 인권의 보호와 증진은 국내문제 불간섭 원칙과 주권 평등의 원칙 아래에서 철저히 개별 국가의 내부적 문제로서만 받아들여져 왔습니다. 실상 전통적으로 통용되던 ‘국제법’의 개념은 그 주체와 적용 대상을 ‘국가’로만 한정 지은 법이었기에 여기에 국가를 형성하는 개별 구성원에 대한 고려는 없었습니다. 그러나 두 차례에 걸친 세계대전이라는 인류 전체의 비극을 겪으며 국제사회는 인권의 보호가 전 인류가 함께 노력해서 해결해야 하는 문제로 받아들이기 시작했습니다.

자국민과 타국민을 가리지 않았던 나치의 유대인 학살과 같은 비극을 통해 전 세계는 국가가 자국민의 인권과 존엄성을 보장하는 역할을 저버릴 수 있을 뿐 아니라 오히려 그 누구보다도 더 큰 위해를 그 국가 구성원 중 일부에게 가할 수 있음을 목격하게 된 것입니다. 이에 제2차 세계대전의 종전 이후 1945년 10월 유엔(United Nations, 국제연합)이 창설되면서 인권의 국제화에 박차가 가해졌으며, 유엔을 중심으로 하여 국적이나 인종과 상관없이 인류에게 보편적으로 적용되는 기본적 권리의 보호를 위한 국제인권법의 발전이 이루어져 왔습니다.

유엔은 ‘인간이라면 누구나 기본적으로 누려 마땅한 권리를 보장하는 한편, 정의와 법의 지배가 유지될 수 있는 환경을 마련하며, 책임 있는 자유 속에서 사회 전체의 삶의 질 향상과 발전을 도모함’을 그 목적으로 하여 1945년 10월에 창설되었습니다. 인

권법 측면에서 유엔 헌장(1945.6.26. 채택, 1991.9.18. 발효)은 “기본적 인권, 인간의 존엄과 가치, 여성과 남성의 평등한 권리에 대한 신념을 재확인”(전문)하고, 유엔의 목적 중 하나로서 “인종, 성별, 언어, 종교와 관계없이 모든 인간의 인권과 기본적 자유의 존중을 증진하기 위한 국제협력 달성”(제1조 3항)을 규정함으로써 유엔을 중심으로 한 국제사회에서의 인권 논의의 확고한 토대를 마련하였습니다.

이후 유엔의 인권 수호와 확대 활동이 다양해지고 국제사회에서 개별 국가의 정책이 다른 국가나 개인에게 미치는 영향이 커지면서, 세계 인권의 역동적 흐름에서 시민사회가 차지하는 역할도 점점 확대되었습니다. 특히 인터넷과 통신 기술의 발달로 각 국가와 개인 간에 이전보다 더 자유로운 의사 교환과 방문이 가능해지면서 유엔 인권 메커니즘이 원활하게 작동할 수 있기 위해서 시민사회의 역할이 매우 중요해졌으며, 시민사회도 유엔의 여러 제도를 국내외 인권침해 문제 해결에 적극적으로 활용하는 등 그 상호 관계가 더욱 활발해져 왔습니다.

우리나라는 1990년대 초반 민주사회를 위한 변호사 모임 (이하 ‘민변’) 국제연대위원회의 소속 변호사를 중심으로 하여 국제인권규약의 적용과 해석을 통해 당시 엄혹했던 국내의 인권상황을 타개하고자 하는 노력의 일환으로서 유엔을 통한 인권 준수 이행 메커니즘 활용의 역사가 시작되었습니다. 이들은 1991년 말, 앰네스티 인터내셔널(Amnesty International)이라는 외국 국제인권단체의 한국 담당이었던 변호사를 통해 당시 유엔인권센터라고 불리던 제네바의 유엔본부를 방문하여 국제인권규약과 유엔의 인권 기구 절차 등에 대해 접하게 되었고, 바로 다음 해인 1992년 여름에 유엔 인권이사회(Human Rights Council)가 한국 정부의 인권보고서를 심사할 예정이라는 것을 알게 되었습니다. 이후 이에 대한 반박보고서를 제출하는 것을 시작으로 한국 시민사회는 유엔 인권 메커니즘 활용의 첫걸음을 내디뎠습니다.

특히 1993년 여름 비엔나에서 개최되는 세계인권회의를 앞두고 같은 해 초에 방콕에서 열릴 예정이었던 아시아태평양지역 인권단체들의 준비 회의에 한국 시민사회 활동가들이 참석하고 이후 세계인권회의에서 아시아태평양지역 인권단체를 대표할 조정그룹의 대표직까지 맡게 되면서, 한국 시민사회는 다양한 국제인권운동에 관련한 중요한

정보를 수집하고 주요 회의에 참여하는 등 적극적으로 국제인권의 역량을 키우는 계기를 갖게 되었습니다.

이후로 지금까지 한국 시민사회는 유엔 차원에서 인권 관련 정책 결정의 과정에 영향을 주기 위해 국내의 인권 실상을 적극적으로 알리고, 필요한 경우 해당 인권 문제에 대한 대안을 제시하기도 할 뿐 아니라 국제사회에서 한국 정부가 국내 인권상황에 대해 사실을 그대로 전달하는지 감시하면서 국제사회에 우리 정부의 인권이행상황을 정확히 알리는 역할을 다하고 있습니다.

2 유엔의 인권 준수 이행 메커니즘

유엔은 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948.12.10. 유엔총회 승인)을 통해 모든 인류에게 보장되어야 하는 침범할 수 없으며 양도 불가능한 권리에 대한 국제사회의 공통된 입장을 선언하고, 이를 위해 유엔 가입국이 준수해야 할 의무를 천명하였습니다. 또한 이 선언은 인권에 대한 최소한의 국제 기준을 제시하는 역할을 합니다. 세계인권선언은 그 이름과도 같이 그저 '선언'으로의 의미일 뿐 법적 구속력이 없지만, 많은 국제법 학자들은 이 선언문의 내용이 이후 국제관습법으로 확립되었다고 봅니다. 아래에서는 유엔이 그 창립 목적인 인권의 수호를 위해 어떤 인권 준수 이행 메커니즘을 제공하는지 간략히 소개하고, 각각의 메커니즘에 대한 자세한 설명과 실용례는 해당 목차에서 더 자세히 다루도록 하겠습니다.

가. 유엔 헌장기구

유엔 헌장은 유엔의 조직 구성에 관한 규정을 포함하고 있습니다. 유엔의 주요 기관으로는 총회(General Assembly), 안전보장이사회(Security Council), 경제사회이사회(Economic and Social Council), 신탁통치이사회(Trusteeship Council), 사무국

(Secretariat) 그리고 국제사법재판소(International Court of Justice)의 6개 기관이 있는데, 이 중 신탁통치이사회는 2021년 현재 신탁통치를 받는 국가가 없으므로 사실상 작동하고 있지 않습니다. 위의 주요 기관 외에도 총회나 각 이사회의 업무를 지원하는 보조 기관(Subsidiary Organs)이 있고, 그밖에 중요한 이슈에 집중하는 다양한 전문기구(Specialized Agencies)들이 있습니다.

이 중 유엔 사무국은 유엔의 행정을 담당하는 집행부이며, 이 사무국의 수장이 유엔 사무총장(Secretary-General)입니다. 유엔 사무총장은 안전보장이사회의 상임이사 5개국의¹⁾ 만장일치로 추천되어, 총회의 승인을 거쳐 임명되는데, 5년 임기에 재선할 수 있습니다. 유엔 사무총장은 단순히 유엔을 행정적으로 운영하는 것에 그치는 것이 아니라 국제사회 갈등과 분쟁의 조정자이자 중재자의 임무를 수행하게 됩니다.

(1) 유엔 현장기구의 인권보호 메커니즘 : 국가보고서 심의와 UPR

유엔인권이사회는 그 임무 수행을 위한 수단 중 하나로 2008년 4월부터 국가별 인권 상황정기검토(Universal Periodic Review, 이하 ‘UPR’)²⁾ 시작하였는데, 이는 유엔 회원국(총 193개국, 2020년 4월 기준) 전체를 대상으로 인권상황을 상호 검토하고 인권상황 개선방안을 권고하는 제도이며, 2008년 도입되어 약 4년 6개월을 주기로 진행되고 있습니다.

UPR은 각 회원국의 인권상황에 대한 보다 심층적인 심의를 목적으로 합니다. 우리나라가 가입한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 “자유권규약”),³⁾ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 “사회권규약”),⁴⁾ 고문 및 그 밖의 잔혹한,

1) 러시아, 미국, 영국, 중국, 프랑스.

2) Universal Periodic Review는 국가별정례인권검토(국가인권위원회), 보편적 정례인권검토(외교부), 국가별인권상황정기검토/국가별인권상황정례검토(시민사회) 등 다양하게 번역되어 사용된다. UPR이 처음 도입되어 시행되었을 당시 시민사회에서도 직역하여 ‘보편적정례검토’라고 사용하던 중, 들었을 때 UPR이 어떤 제도인지가 바로 연상되면 좋겠다는 의견에 따라 ‘국가별인권상황정기검토’로 바꾸어 사용하였다. 본 매뉴얼에서는 UPR 이라고 한다.

3) International Covenant on Civil and Political Rights. 1966.12.16. 채택, 1990.7.10. 발효.

4) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 1966.12.16. 채택, 1990.7.10. 발효.

비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 “고문방지협약”),⁵⁾ 아동의 권리에 관한 협약(이하 “아동권리협약”),⁶⁾ 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(이하 “여성차별철폐협약”),⁷⁾ 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(이하 “인종차별철폐협약”),⁸⁾ 장애인의 권리에 관한 협약(이하 “장애인권리협약”) ⁹⁾ 등은 이행을 감독하기 위해 전문위원을 중심으로 한 조약기구를 두어 정기적으로 심의를 하는데 반해, UPR은 각국의 대사급 외교관이 개개의 조약 내용에 제한을 받지 않고 해당국의 모든 인권상황과 정책에 대하여 질의와 권고를 할 수 있습니다. 또한 비준을 해야지만 효력을 발휘하는 조약기구와는 달리 유엔 모든 회원국들이 UPR에 의해 인권 상황을 정기적으로 검토받고 있습니다.

UPR 심의에 앞서 정부는 국가보고서를 작성하여 유엔인권이사회에 제출하게 됩니다. 여기에는 이전 회차에 진행된 UPR에서의 권고와 관련하여 정부가 취한 조치를 설명하고, 채택된 새로운 정책을 소개하는 것을 주요 내용으로 합니다. 한편 국내외 시민사회단체(NGO)와 국가인권위원회(이하 “인권위” 또는 “국가인권위원회”)는 정부의 국가보고서 제출에 앞서 유엔인권이사회에 우리나라의 인권상황과 정책에 대한 구체적인 의견을 제출하고, 이러한 의견이 각국 대표단을 통하여 심의 과정에서 쟁점이 되도록 하는 역할을 하게 됩니다.

(2) 유엔 현장기구의 인권보호 메커니즘 : 특별절차(Special Procedures)

유엔 인권이사회는 특정 국가 또는 특정 주제에 관한 인권상황을 조사 및 분석하여

5) Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment. 1984.12.10. 채택, 1995.2.8. 발효.

6) Convention on the Rights of the Child. 1989.11.20. 채택, 1991.12.20. 발효.

7) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 1979.12.18. 채택, 1985.1.26. 발효.

8) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. 1965.12.21. 채택, 1979.1.4. 발효.

9) Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 2006.12.13. 채택, 2009.1.10. 발효.

유엔에 보고(권고 포함)하는 임무를 수행하는 특별절차 제도를 운영하고 있습니다. 이는 중대한 인권침해에 효과적으로 대처하기 위해 특정 국가 또는 특정 인권 주제에 집중하여 연구·조사하는 임무를 부여하고 그 보고서를 기초로 인권이사회가 이를 논의하는 절차입니다. 1970년 경제사회이사회가 채택한 결의(1503호)에 따른 인권위원회의 제도를 인권이사회가 제도구축 결의(5/1, 2007년)를 통해 계승, 개선하여 진정절차(complaint procedure)로 확립되었습니다. 특정 국가에서 지속적인 형태의 중대한 인권 침해(a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights)가 발생한 경우, 그 피해자인 개인 또는 단체가 해당 국가를 상대로 인권이사회에 진정을 제기할 수 있는 것이 특징입니다.

이러한 특별절차 담당관을 영어로 “mandate holder”라 부르는데, 그 형태에 따라 특별보고관(Special Rapporteur), 독립전문가(Independent Expert), 실무그룹(Working Group) 등으로 구성됩니다. 특별절차 담당관은 유엔의 임원이 아니기에 별도의 임금을 받지 않고, 실태조사를 위한 국가방문, 정부에 대한 권고, 조사연구 및 전문가 조언, 국제인권기준 개발, 권익 옹호, 인식 고취, 협력 지원 등의 활동을 하게 됩니다. 대개 국가별 특별절차 담당관의 임기는 1년, 주제별 특별절차 담당관의 임기는 3년인데 인권이사회의 결의안에 의해 임기가 연장 또는 종료되기도 합니다.

특별절차는 정치적 음해 목적이 아닌 이상, 인권침해의 사실만 확인되면 진정요건이 충족되며 국내적 구제 완료 원칙도 적용되지 않는다는 면에서 조약기구의 개인진정절차보다 더 낮은 문턱을 가졌다고 볼 수 있습니다. 특별절차에 대한 상세한 소개와 실용례는 해당 목차에서 다루도록 하겠습니다.

나. 조약기구

유엔을 중심으로 한 국제인권조약은 이후 특정 주제와 특정 대상을 목적으로 하는 조약들로 세분되어 발전해왔습니다. 대표적 조약으로는 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등이 있으며, 이 중에서도 7개의 협약 - 인종차별철폐협약, 여성차

별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약, 이주노동자권리협약,¹⁰⁾ 강제실종협약은¹¹⁾ 국제권리장전과¹²⁾ 함께 핵심 국제인권조약으로 지칭되고 있습니다.

이 핵심 국제인권조약들은 당사국에 국가 차원에서 인권을 증진하고 보호해야 하는 법적 의무를 부여합니다. 국가가 조약의 비준, 가입 또는 승계를 통해 조약에 명시된 내용에 구속되기로 동의한다는 것은, 바로 그 조약이 설정한 권리를 이행할 법적 의무를 다하겠다는 의미이기도 합니다. 더불어 가입국이 조약을 성실히 이행하고 있는지 감시하기 위해 각 핵심 국제인권조약은 독립된 전문가들로 이루어진 국제기구를 설립하게 되었으며(경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 경우, 조약기구는 경제사회이사회 결의를 통해 설립), 각 위원회는¹³⁾ 당사국들이 추천하고 선출한, 해당 인권 분야에서 능력이 인정되는 독립전문가로 구성됩니다.

이처럼 각 조약기구들은 당사국들이 조약을 어떻게 이행하고 있는지 심의하기 위한 다양한 기능을 수행합니다. 예를 들어 고문방지소위원회를 제외한 모든 조약기구는 당사국들이 조약의 조항들을 어떻게 국내적으로 적용하고 있는지에 대한 당사국의 정기 보고서를 접수하고 심의할 권한을 가집니다. 또한, 고문방지소위원회를 제외한 모든 조약기구는 당사국이 본조약 근거규정을 수락하거나 관련 선택의정서에 가입함으로써 해당 절차의 적용을 받는 것을 수락한 경우에 한해 당사국에 의해 권리가 침해되었다고 주장하는 개인들로부터 진정 또는 통보를 접수하고 심의할 수 있습니다.

10) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. 1990.12.18. 채택. 한국 미가입.

11) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances. 2006.12.20. 채택. 한국 미가입.

12) International Bill of Human Rights. 세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약을 통칭하는 비공식적 용어이다.

13) 자유권위원회(United Nations Human Rights Committee, HRC), 사회권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR), 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD), 여성차별철폐위원회 (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW), 고문방지위원회(Committee against Torture, CAT), 고문방지소위원회(Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, SPT), 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child, CRC), 이주노동자권리위원회(Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, CMW), 장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD), 강제실종위원회(Committee on Enforced Disappearances, CED).

현재 한국은 자유권규약, 사회권규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등 7개의 국제인권조약과 자유권규약 제1선택의정서(개인진정),¹⁴⁾ 여성차별철폐협약 선택의정서(개인진정),¹⁵⁾ 아동권리협약 제1선택의정서(아동의 무력충돌 참여)¹⁶⁾ 및 제2선택의정서(아동매매·성매매·음란물)¹⁷⁾ 등 4개의 선택의정서에 가입하였습니다.

○ 조약별 감독기구 - 조약기구의 역할

조약의 이행과 관련하여 개별 조약들은 각기 다른 제도를 두고 있는데, 이는 조약별 국가보고절차에서부터 개인진정절차를 포함하는 준사법적·사법적 메커니즘에 이르기까지 다양합니다. 이처럼 다양한 절차는 직접적인 목적이 조금씩 다르지만, 그 궁극적인 목적은 인권 보호로 동일하며 상호보완적이라고 볼 수 있습니다.

먼저 ‘조약별 국가보고절차’는 회원국이 자발적으로 해당 조약에 명시된 권리 보장을 위한 자국의 이행 상황을 위원회에 보고하도록 하는 제도인데, 대부분 인권조약이 자체적으로 보고제도를 갖추고 있습니다. 이는 관련 국제조약기구와 당사국 사이의 대화를 유도해 당사국이 국제조약상 의무에 맞추어 국내법과 관행을 바로잡도록 지원하는 것을 목적으로 합니다. 이 보고서들은 당사국 대표들이 참여한 가운데 공개적으로 심의되고 논의되는데, 이러한 논의는 당사국 인권상황의 일반적인 개선을 목적으로 하는 것이기 때문에 설사 침해가 인정되더라도 개별적 구제를 하지는 않습니다.

조약기구는 위의 보고절차를 통하여 알게 된 당사국의 인권상황을 바탕으로, 현재 당사국들의 해당 조약의 적용을 위해 개선이 필요한 부분에 대하여 해당 조약의 구체적

14) Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. 1966.12.16. 채택, 1990.7.10. 발효.

15) Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 1999.10.6. 채택, 2007.1.18. 발효.

16) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. 2000.5.25. 채택, 2004.10.24. 발효.

17) Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. 2000.3.25. 채택, 2004.10.24. 발효.

내용에 대한 조약기구의 해석을 제시하는 ‘일반논평’을 통해 개선을 제안합니다. 또한 일반논평을 통해 관련 국제기구 및 전문기구의 활동 외에 당사국의 활동을 격려함으로써 “조약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적이고 효과적으로 달성하는 것”을 추구합니다.

‘개인진정절차’는 국가에 의한 인권침해가 발생한 경우, 권리를 침해당한 개인이 직접 해당 조약의 조약기구에 문제를 제기할 수 있도록 하는 절차입니다. 당사국의 국민에게 인권침해가 발생하였고, 이의 해결을 위해 국내에 가능한 모든 법적 구제절차를 따랐음에도 권리 침해가 해결되지 않았을 때 개인이 자국을 직접 고발할 수 있도록 한 것으로서, 해당 국가에 큰 부담을 안겨주는 상당히 강한 규제력이 있는 제도입니다. 전통적으로 국제법의 주체는 국가이며, 국제사회에서 개인에 대한 권리 침해가 발생했다 하더라도 국제법을 원용하여 문제를 제기할 수 있는 것은 권리를 침해당한 개인이 아닌, 그 개인이 속한 주권국가였습니다. 그러나 개인진정절차를 통하면 개인이 국가라는 주체를 뛰어넘어 직접 국제사회에 문제를 제기할 수 있게 되는 것이며, 이는 다시 말해 국가가 국민으로서의 개인을 보호하기는커녕 오히려 인권을 침해하는 주체가 될 수도 있음을 인정한 것이라고도 볼 수 있습니다.

다음으로 ‘직권조사제도’는 조약기구가 직접 회원국에 방문하여 실태조사를 하는 제도입니다. 이는 조약기구의 인권전문가들이 인권 이슈가 있는 국가를 직접 방문한다는 점에서 실태 파악에 유리하지만, 회원국의 영토를 방문하기 위해서는 결국 해당 국가의 동의를 받아야 한다는 점에서 원활한 실행이 어려운 부분이 있습니다.

끝으로 ‘국가 간 통보절차’의 경우, 절차의 초기 단계에서 통보는 한 당사국이 다른 당사국의 주의를 환기하는 방식으로만 제기되고, 6개월 이내에 당해 문제가 관련 당사국 쌍방에게 만족스럽게 조정되지 아니할 때만 양 당사국 중 일방이 당해 문제를 위원회 자체에 회부할 권리를 가집니다. 그러나 실질적으로는 고발국가와 피고발 국가 사이의 외교적 갈등으로 비화할 수 있다는 점에서 원활한 활용에 어려움이 따릅니다. 실제 인권침해 문제에 따라 조약기구의 인권보호 메커니즘을 어떻게 활용할 수 있는지는 본 매뉴얼 해당 목차에서 더 자세히 다루도록 하겠습니다.

NGO의 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 협의 지위

유엔 경제사회이사회는 국제 경제 및 사회 협력과 개발에 관련한 결의안을 담당하는 기구인데, 1945년 유엔 창설 당시에 유엔 전문기구들이 수행하는 경제적·사회적·인도적·문화적 활동을 지휘·조정할 목적으로 설치되었습니다. 경제사회이사회는 54개국으로 구성되는데, 이사국은 총회에서 3년 임기로 선출되며, 회장국은 1년 임기로 선출됩니다. 경제사회이사회의 회의는 매년 7월 정기적으로 개최되는데, 각국은 1개 투표권을 가지며 결정은 단순 과반수에 따릅니다.

경제사회이사회는 범세계적 차원의 경제 및 사회현안에 대한 토의의 중심 무대로서 정책적 권고 사항을 유엔 회원국 및 유엔체제에 제공하고, 경제, 사회, 문화, 교육, 보건 및 관련 사항에 관한 연구 및 보고를 하거나 권고하며, 경제사회이사회가 다루고 있는 문제와 관련된 비정부 기구와 협의를 시행하기도 합니다. 경제사회이사회는 초기부터 NGO가 유엔체제에 진입하는 주요 기구로서 역할을 해왔으며, NGO가 공식적으로 참여할 수 있는 틀을 가진 유일한 유엔의 주요 기관이기도 합니다.

NGO 협의 지위는 경제사회이사회의 심사를 통과한 NGO가 공식적으로 등록됨으로써 얻는 지위를 말합니다. 협의 지위를 얻은 NGO는 경제사회이사회 및 산하단체의 각종 회의에 참여하고, 국제 행사에서 서면 및 구두 의견서를 발표하거나, 부대 행사를 조직하고, 유엔 구역을 출입하면서 자신의 관심 분야에 대해 네트워크를 형성하고 로비 활동의 기회를 얻게 되며 그 수는 꾸준히 증가하여 오늘날에는 전세계적으로 5,000여 개 이상에 이릅니다.

NGO 협의 지위는 기구의 형태를 기반으로 세 가지 종류가 NGO에게 부여되는데 먼저 일반 협의 지위(General Status)는 여러 국가에서 광범위한 사회 분야를 대표하는 NGO에게 부여되며, 대부분은 일정 규모와 기반을 갖춘 국제 NGO가 포함됩니다. 특별 협의 지위(Special Status)는 경제사회이사회 활동 분야의 일부 영역에서 특별한 역량과 관련성을 갖추고 있는 NGO에게 부여됩니다. 마지막으로 명부상 협의 지위(Roster Status)는 보다 좁은 범위 또는 기술 분야에 중점을 두면서 경제사회이사회 혹은 그 산하단체의 업무에 유용한 공헌을 하는 NGO에게 부여되는 자격입니다.

경제사회이사회의 NGO 위원회의 심사를 통해 협의 지위가 부여된 NGO에게는 통지서가 발송되며, 이후 일반 협의 지위와 특별 협의 지위를 가진 NGO들은 유엔 사무총장을 통해 이사회 NGO 위원회에 유엔 업무 관련 활동을 비롯한 단체의 활동에 대한 간략한 보고서를 4년마다(Quadrennial Reports) 제출해야 합니다.

[참고] 기타 주요 유엔 기구

(1) 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)

국제사법재판소는 유엔 헌장에 따라 1945년 설립된 국제 연합의 주요 상설 기관 중 하나로 국가 간의 법률적 분쟁을 재판을 통해 해결하기 위해 설립된 국제 사법 기관이며, 네덜란드 헤이그에 위치하고 있습니다.

ICJ는 유엔 총회 및 안전보장이사회에서 대륙별 할당에 따라 선출된 15명의 재판관으로 구성되며, 원칙으로 국제법을 적용하여 재판을 진행합니다. 만약 재판관 중 일방 분쟁국 국적의 재판관이 있는 경우, 타방 분쟁국의 국적을 가진 재판관도 원칙적으로 참여해야 하며, 그러한 판사가 없는 경우 중립성을 보장하기 위해 타방 분쟁국이 지정하는 임시 재판관(judge ad hoc)을 임명할 수 있습니다.

국제법은 국내법처럼 전담 '사법기관'이 없기에 무엇이 국제법인지에 대한 명확한 지침이 없다는 어려움이 있습니다. 이러한 특성을 극복하고 국제법의 근거를 규정함에 있어서 ICJ 규정의 제38조 제1항을 주로 인용하는데, 해당 규정은 ICJ의 재판 준칙이기는 하나 국제법의 적용 범위와 연원을 가늠하기에 유용하게 사용될 수 있습니다.

재판소는 재판소에 회부된 분쟁을 국제법에 따라 재판하는 것을 임무로 하며 다음을 적용한다.

1. 분쟁국에 의하여 명백히 인정된 규칙을 확립하고 있는 일반 또는 특별 국제조약
2. 법으로 수락된 일반관행의 증거로서의 국제관습
3. 문명국에 의하여 인정된 법의 일반원칙
4. 법칙결정의 보조수단으로서의 판례 및 각국의 가장 우수한 국제법 학자의 학설

다만, 제59조의 규정에 따른 것을 조건으로 한다.

제59조

기구는 적절한 경우 제55조에 규정된 목적의 달성에 필요한 새로운 전문기구를 창설하기 위하여 관계국간의 교섭을 발의한다.

제55조

사람의 평등권 및 자결원칙의 존중에 기초한 국가간의 평화롭고 우호적인 관계에 필요한 안정과 복지의 조건을 창조하기 위하여, 국제연합은 다음을 촉진한다.

가. 보다 높은 생활수준, 완전고용 그리고 경제적 및 사회적 진보와 발전의 조건

나. 경제·사회·보건 및 관련국제문제의 해결 그리고 문화 및 교육상의 국제협력
 다. 인종·성별·언어 또는 종교에 관한 차별이 없는 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의
 보편적 존중과 준수

- 국제사법재판소규정 제38조 제1항, 제59조, 제55조

현행 ICJ 규정상 '국가'만이 국제사법재판소를 이용할 수 있는데, 유엔 회원국은 ICJ 규정에 따라 당연 당사국이 되며, 비가맹국도 일정한 조건 아래에서 재판소 규정의 당사국이 되기도 합니다. 또한, 국제법상의 '분쟁'이 존재하기 위해서는 재판을 제기한 원고 측에 피고측으로 인한 명백한 '손해'가 발생해야 합니다.

ICJ의 한계도 있습니다. 먼저 동의에 의한 관할권 문제가 있습니다. ICJ 제소는 강제적으로 이루어질 수는 없으며, 일정한 예외를 제외하고는 한쪽 당사자의 청구만으로는 재판할 수 없고 당사국들이 모두 동의해야 합니다. 구체적으로 관할권이 성립하는 근거는 크게 ICJ 규정 제36조에 제시된 2가지 경우가 있는데, 제36조 제1항에 따라 당사자들의 합의에 따른 동의가 있는 경우, 그리고 제2항에 따라 당사국의 일방적 선언이 있는 경우입니다.

끝으로 ICJ의 판결은 단심제로 이루어지며, 선례 구속력은 인정되지 않고, 판결의 효력은 분쟁 당사국에만 미치게 됩니다. UN 헌장 94조에 따라 회원국은 판결을 이행할 의무를 지며, 그렇지 않으면 안전보장이사회가 조치할 수 있다고 하지만, 실제로 판결의 미이행에 대한 안보리의 조치가 이루어진 사례가 없다는 것에서 ICJ의 판결을 강제할 수 있는 수단이 없음을 알 수 있습니다.

(2) 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)

전통적으로 국제법 의무위반에 대한 책임은 국가에 한정되었으며 개인은 국제법 위반에 대한 형사책임을 부담하지 않았습니다. 그러나 제1, 2차 세계대전의 참상을 거치면서 심각하고 중대한 국제범죄를 저지른 개인의 형사책임을 물을 상설 국제형사재판소 설립의 필요성이 증대되었는데, 이는 또한 국제적 중대 범죄의 반복적 발생을 방지하기 위함이기도 했습니다. 이러한 목적으로 국제형사재판소는 1998년 7월 17일 채택되고 2002년 7월 1일 발효된 로마규정(Rome Statute)에 따라 만들어졌으며, 네덜란드 헤이그에 있습니다.

ICC가 담당하는 범죄는 집단살해죄(crime of genocide), 반인도범죄(crimes against humanity), 전쟁범죄(war crimes), 침략범죄(crime of aggression) 등 총 네 가지입니다. ICC는 로마규정이 발효한 2002년 7월 1일 이후 발생한 범죄에 대해 범행 당시 18세 이상의 개인에 대해서만 관할권 행사가 가능합니다. 즉, 법인이나 단체, 국가에 대하여는 관할권 행사가 불가능합니다. 또한 '보충성의 원칙'에 따라, 국내 재판소가 관할권을 행사하여 재판이 진행되고

있는 사안에 대한 ICC의 관할권 행사는 원칙적으로 불가능합니다.

ICC는 당해 행위가 발생한 영역국(만약 범죄가 선박이나 항공기에서 발생한 경우에는 그 선박이나 항공기의 등록국), 범죄 혐의자의 국적국 중 1개국 이상의 로마규정 당사국 또는 ICC의 관할권을 수락한 국가가 소추관에게 관련 상황을 회부하거나 소추관이 독자적으로 수사를 개시하는 경우에 관할권 행사가 가능합니다. ICC의 소추관은 검사의 역할과 유사한 역할을 하는데, 재판소의 관할범위에 관한 정보에 근거하여 독자적으로 수사를 개시하거나, 접수된 정보의 중대성 분석을 위해 추가 정보를 수집하고 증언을 접수할 수 있으며, 수사를 진행시킬 만한 합리적 근거가 있다고 소추관이 판단하는 경우, 수사허가요청서를 전심재판부에 제출할 수 있습니다.¹⁸⁾

그러나 로마규정의 당사국이거나 ICC의 관할권을 수락한 국가가 아니라고 하더라도 유엔 안전보장이사회가 관련 상황을 소추관에게 회부한 경우에는 관할권 행사가 가능합니다. 다만, 유엔 안전보장이사회의 ICC 회부는 5개 상임이사국을 포함한 9개 이사국의 찬성이 필요하며, 상임이사국이 거부권을 행사하는 경우에는 회부할 수 없습니다.

(3) 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)

ILO는 자본주의 산업화 과정에서 발생한 노동문제를 합리적으로 해결하기 위하여 1919년 4월 체결된 베르사유 평화조약(제13편 노동)에 따라 국제연맹(League of Nations) 산하에 설립되었습니다. 이후 ILO는 1946년 12월 최초로 국제연합(UN) 전문기구로 편입되었고, 2021년 현재 회원국은 총 187개 국에 달합니다. 대한민국은 1991년 12월 9일 152번째로 ILO에 가입했습니다. ILO의 주요 기능은 국제노동기준 수립 및 이행 감독, 양질의 고용 확산을 위한 회원국 지원, 연구·교육 및 출판 등이며, 노사정 3자로 구성된 총회(International Labour Conference), 이사회(Governing Body), 사무국(International Labour Office) 등이 주요 조직입니다.

총회는 최고 의사 결정기구로서 매년 1회 개최되며, 협약 및 권고 심의와 채택, 회원국 가입 승인, 그리고 예산 및 분담금의 결정 등을 수행합니다. ILO의 이사회는 정부 대표 28명(주요산업국 대표 10명, 총회에서 임명되는 18명), 사용자 대표 14명, 그리고 근로자 대표 14명으로 구성되어 있으며, ILO 사업 계획 및 예산 등 총회 의제를 결정하는 것과 더불어 사무총장의 임명 및 사무국 감독 등의 임무를 수행합니다. ILO의 회원국은 ILO 협약의 비준 및 비준협약의 이행, 협약 비준 등에 대한 보고, 분담금 납부 등의 의무를 갖습니다.

ILO 전체 협약 189개 중 회원국은 평균 47개, OECD 국가는 평균 61개 협약을 비준하고 있습니다. 하지만 대한민국은 ILO 회원국의 평균에 훨씬 모자란 총 29개 협약만을 비준했습니다. 또한, 수많은 ILO 협약 중에서 ILO에 가입한 각국 정부에게 비준을 권고하는 8개 핵심협약이 있습니다. 대한민국은 이 핵심협약 8개 중 절반인 4개만을 비준해서 ILO로부터 꾸준히 핵심협

약 전체 비준에 대한 압박을 받고 있었는데, 한국이 비준하지 않았던 핵심협약 4개는 단결권, 단체협상권(87, 98조), 강제노동 금지(29, 105조)에 관한 협약입니다. 이후 대한민국은 2021년에 드디어 제105호 강제근로 폐지 협약을 제외한 7개 핵심협약을 비준했습니다.

18) 국제형사재판소에 관한 로마규정 제15조

제2장

조약기구 심의

》 제2장

조약기구 심의

1 핵심 국제인권조약과 조약기구

가. 개관

유엔인권최고대표사무소(UN Office of the High Commissioner for Human Rights)는 국제인권조약 중 핵심이 되는 9개의 조약을 핵심 국제인권문서로 정하고 있습니다. 이 중 기존에 도덕적 구속력만을 가졌다고 인식되었던 세계인권선언을 바탕으로 하여 법적 구속력을 가진 보편적 국제법으로 마련된 자유권규약과 사회권규약은 세계인권선언과 함께 일반적으로 국제권리장전(International Bill of Human Rights)이라 불립니다.

두 규약이 인권에 대한 포괄적인 내용을 담고 있다면, 보다 특정한 주제 또는 집단에 초점을 맞춰 채택된 협약도 있습니다. 이러한 협약에는 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 이주노동자권리협약, 장애인권리협약, 강제실종방지협약이 있습니다. 또한, 이들 협약을 보완하는 차원에서 협약 이행 강화를 위한 절차적 성격을 규정하는 5개의 선택의정서와 실질적 내용을 구체적으로 다루는 3개의 선택의정서가 마련되었습니다. 흔히 이들을 주요 인권협약이라 부릅니다.

현재 한국은 자유권규약, 사회권규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등 7개의 국제인권조약과 자유권규약 제1선택

의정서(개인진정), 여성차별철폐협약 선택의정서(개인진정), 아동권리협약 제1선택의정서(아동의 무력충돌 참여)와 제2선택의정서(아동매매·성매매·음란물) 등 4개의 선택의정서에 가입되어 있습니다. 「대한민국 헌법」이 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”(제6조 제1항)고 규정한 만큼, 이론상 이 협약은 국내법화하는 별도의 입법조치 없이 직접 국내에서 적용될 수 있어야 하며, 실제 판결의 근거로 활용되어야 합니다.

조약명	발효일
자유권규약 International Covenant on Civil and Political Rights	1990. 7. 10.
- 제1선택의정서 (개인진정)	1990. 7. 10.
- 제2선택의정서 (사형제 폐지)	미가입
사회권규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	1990. 7. 10.
- 선택의정서	미가입
인종차별철폐협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)	1979. 1. 4.
여성차별철폐협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against	1985. 1. 26.
- 선택의정서	2007. 1. 18.
고문방지협약 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment)	1995. 2. 8.
- 선택의정서	미가입
아동권리협약 (Convention on the Rights of the Child)	1991. 12. 20.
- 제1선택의정서 (아동의 무력충돌 참여)	2004. 10. 24.
- 제2선택의정서 (아동매매·성매매·음란물)	2004. 10. 24.
- 제3선택의정서 (개인진정)	미가입
장애인권리협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	2009. 1. 10.
- 선택의정서	미가입

조약명	발효일
이주노동자권리협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)	미가입
강제실종협약 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)	미가입

나. 조약별 감독기구와 국가보고 절차

주요 국제인권조약을 비준한 협약의 당사국은 조약에 명시된 인권을 증진하고 보호할 국제법적 의무를 지닙니다. 이러한 의무의 이행을 돕고 의무가 당사국에서 제대로 이행되는지 감독하기 위해 주요 국제인권조약은 독립적 지위의 전문가를 위원으로 한 조약기구를 설치·운용하고 있습니다. 이러한 조약기구의 조약 이행 감독 및 평가의 과정에서는 국제적으로 참고가 가능한 조약의 해석과 적용 기준이 제시됩니다.

조약의 감독기구는 당사국의 조약 이행 여부를 점검하기 위하여 당사국으로부터 조약 이행에 대한 국가보고서를 정기적으로 요청하여 심사하는 국가보고 절차를 운영합니다. 현재 한국이 가입한 7개의 주요 국제인권조약의 해당 조약기구는 모두 정기적으로 국가보고서를 제출받아 심사하고, 이에 대한 최종견해를 발표하여 각 국가의 조약에 따른 인권 보호 의무 이행을 감독 및 권고하고 있습니다.

이러한 국가보고 절차를 통해 조약기구는 당사국에 조약 이행 상황을 보고할 의무를 부여하고 있는데, 조약기구의 최종견해를 바탕으로 구체적으로 미비한 부분을 시정할 법적인 의무는 부여하고 있지 않은 것이 사실입니다. 따라서 최종견해 자체로는 권고사항의 이행을 확보하는 데에 다소 부족할 수도 있습니다. 하지만 조약기구의 최종견해는 국제사회의 여론 형성에 영향력이 있으므로 한국을 포함한 협약의 당사국은 보고의무 및 조약기구의 최종견해를 소홀히 할 수 없습니다. 특히 조약기구는 조약의 해석에 대한 가장 권위있는 기관이므로 조약기구의 판단은 법적 의무 부여 여부와 관계없이 그 권위를 인정받아 왔습니다.¹⁹⁾

19) 이혜영, “법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제”, 사법정책연구원 (2020). 25~41면.

2 조약기구의 심의 과정

가. 조약기구의 심의 개요

주요 국제인권조약은 당사국에 조약에서 규정한 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 이행사항에 대한 보고서를 제출할 의무를 부여합니다. 예를 들어, 자유권규약은 제40조에서 “당사국은 규약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 그러한 권리를 향유함에 있어서 성취된 진전사항에 관한 보고서”를 정기적으로 제출하도록 하고 있습니다. 보고서에는 “이 규약의 이행에 영향을 미치는 요소와 장애요소가 있을 경우 이를 기재”하게 됩니다. 당사국이 제출한 보고서는 개인 전문가 자격으로 직무를 수행하는 독립적인 위원으로 구성된 조약기구에 의해, 당사국의 대표가 참석한 공개 회의에서 심의됩니다. 이 회의에서의 논의와 심의 통해 위원회는 “규약에 포함된 의무의 가장 효과적인 이행을 위하여 적절하다고 판단되는 논평”을 발표하는데, 이 논평이 최종견해(Concluding Observations)입니다.

심의에 앞서 당사국과 위원회는 일반적으로 당사국에 의해 작성된 국가보고서, 위원회가 특히 관심을 가지고 중점적으로 모니터링할 쟁점인 쟁점목록(list of issues), 그리고 쟁점목록과 관련한 질의에 대한 정부의 추가 답변서, 이렇게 3개의 주요 문서를 교환합니다. 이 과정에서 시민사회 단체들은 위원회가 쟁점목록을 선정하기 전, 지난 회기의 국가보고서 제출 이후 새롭게 제시되거나 업데이트되어야 하는 이슈들과 특히 위원회가 관심을 가져야 할 이슈들을 중심으로 쟁점목록 선정과 관련한 시민사회 의견서를 제출할 수 있습니다. 쟁점목록에 포함되지 않으면 심의가 진행되는 중 추가 이슈를 제기하는 것이 어려울 수도 있기 때문에 시의적절한 쟁점목록이 선정되기 위해서는 시민사회의 노력이 반드시 필요합니다. 그 외에도 시민사회와 국가인권위원회는 위원회가 쟁점목록에 대한 정부 답변과 비교할 수 있도록 시민사회와 국가인권위원회의 답변을 제출할 수 있습니다. 위원회는 정부가 제출한 국가보고서, 추가로 제출된 쟁점목록에 대한 정부의 답변, 쟁점목록에 대한 시민사회 및 국가인권위원회의 답변 등을 바탕으로 심의를 진행하며, 심의 내용을 바탕으로 최종견해를 작성, 배포합니다.

일반적으로 심의 절차에는 1) 국가보고서의 제출 (이후 심의 일정 확정), 2) 쟁점목록을 위한 시민사회의 대안 보고서 (alternative report) 및 국가인권기구의 입장 표명, 3) 위원회의 쟁점목록 발표 및 당사국 송부, 4) 쟁점목록에 대한 당사국의 추가 답변서 제출, 5) 당사국의 답변서에 대한 시민사회의 보고서 (shadow report) 및 국가인권기구의 입장 표명, 6) 위원회의 심의 전 시민사회단체의 의견 청취, 7) 당사국의 조약 이행에 대한 위원회의 심의, 8) 최종견해의 채택, 9) 이행상황에 대한 시민사회 및 국가인권기구의 입장 표명, 10) 최종견해 발표 후 위원회가 지정한 일부 조항에 대한 이행 보고 11) 이행여부 평가의 11단계가 포함됩니다. 일부 조약기구의 경우 쟁점목록을 발표하기 전 시민사회 단체를 초청해 의견을 듣는 사전심의가 진행되기도 합니다.

나. 약식 보고 절차

한편, 인권조약의 수가 점차 많아지고 국가가 일정 숫자 이상의 조약을 비준함에 따라 국가보고서의 제출 부담이 크다는 비판과 함께 아예 보고서를 제출하지 않는 국가들이 생기기 시작했습니다. 또, 절차가 복잡하여 장기간 심의가 지연되는 사례가 생기자 유엔은 이를 간략하게 진행하는 절차에 대해 논의하기 시작하였고, 총회 결의를²⁰⁾ 통해 약식 보고 절차(simplified reporting procedure)를 도입했습니다.

조약기구에 따라 구체적인 내용은 조금씩 다르지만 일반적으로 정규 심의 절차와 비교해 약식보고절차에서는 정부의 국가보고서 제출이 생략됩니다. 하지만 이 때, 시민사회와 국가인권기구의 역할에는 변동이 없습니다.

20) General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 9 April 2014, A/RES/68/268 (2014).

〈자유권위원회의 절차 비교〉

정규 심의 절차	약식 보고 절차
이전 최종견해 이행 상황에 대한 내용을 담은 국가보고서 제출	생략
쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서/ 국가인권위원회 보고서 제출	쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서/ 국가인권위원회 제출
국가보고서와 시민사회/ 국가인권위원회 보고서의 내용을 바탕으로 쟁점목록 선정 (위원회)	시민사회/ 국가인권위원회 보고서의내용을 바탕으로 쟁점목록 선정 (위원회)
쟁점목록에 대한 정부 답변 제출	쟁점목록에 대한 정부 답변 제출 (국가의 첫 보고서)
정부 답변에 대한 시민사회/ 국가인권위원회의 반박/ 대안보고서 제출	정부 답변에 대한 시민사회/ 국가인권위원회의 반박/ 대안보고서 제출
심의 진행	심의 진행

약식 보고 절차 채택 시 진행되는 구체적인 절차 및 약식 보고 절차 도입 여부는 조약기구 별로 차이가 있어 주의가 필요합니다. 아래 약식 보고 절차 채택 현황은 2021년 기준 자료로 조약기구의 사정에 따라 언제든지 변경될 수 있으므로 절차를 진행하기 전 홈페이지 등에서 현재 한국이 어떤 절차를 채택하고 있는지 확인할 것을 권장합니다.

〈조약기구의 약식보고절차 적용 및 한국의 절차 선택 현황〉

조약기구	위원회의 약식 보고 절차 도입여부	한국의 약식 보고 절차 선택여부
자유권위원회	2009년 결정을 통해 도입. 2010년에 가이드라인을 채택하고 같은해 11월부터 시범적으로 적용	제5차 심의(2019~)부터 약식 보고절차 도입
사회권위원회	시범 적용 경험을 평가하여 도입 여부 및 대상국가 요건 등을 논의할 예정	해당사항 없음
인종차별철폐위원회	일부 국가에 시범 적용, 시범적용 경험을 평가하여 도입 여부 및 대상국가 요건 등을 논의할 예정	해당사항 없음
여성차별철폐위원회	2014년 채택, 보고서 제출기한을 넘긴 국가를 대상으로 시범 적용	
고문방지위원회	2009~2012년 심의 대상국에 대해 시범적용 후 2011년부터 광범위하게 적용	제3~5차 심의(2016~2017)부터 약식보고절차 도입
아동권리위원회	아직 도입하지 않음	해당 없음

3 조약기구 심의 실무

위에서 살펴본 바와 같이 핵심 국제인권조약 및 2개의 선택의정서는 당사국에 보고 의무를 부여합니다. 한국이 비준한 핵심 국제인권조약의 일반적인 보고절차의 주기는 다음과 같습니다.

〈조약기구의 보고절차 주기〉

조약	최초 보고서 (비준 후 기간)	정기보고서	최근 한국 심의 (연도)
자유권규약	1년 이내	별도로 설정되지 않았으며, 규약 40조는 위원회에 계획을 세울 권한 부여	2015
사회권규약	2년 이내	별도로 설정되지 않았으며, 규약 17조는 위원회에 계획을 세울 권한 부여	2017
인종차별철폐협약	1년 이내	2년 마다 (단, 2~3개 보고서를 한 개로 통합하는 것이 허용됨)	2018
여성차별철폐협약	1년 이내	4년 마다	2018
고문방지협약	1년 이내	4년 마다	2017
아동권리협약	2년 이내	5년 마다	2019
장애인권리협약	2년 이내	4년 마다	2014

보고서는 조약에 규정된 대로, 또는 조약이 규정하지 않을 경우 위원회가 설정한 주기에 따라 적시에 제출되어야 합니다. 다만 조약기구들은 현실을 고려하여 제출 기한 등을 조정해 왔으며, 당사국들에게는 엄격한 기준이 적용되지는 않습니다. 만약 정부가 제출기한을 훨씬 넘겨서도 보고서를 제출하지 않을 경우, 시민사회는 정부에게 조약기구 심의에 성실하게 임할 것을 요구할 수 있습니다.

가. 사전 준비

국가보고서가 제출되거나 한국의 조약 심의 일정이 정해지면 시민사회 단체들은 심의 대응을 위하여 연대체를 구성하여 심의 대응을 준비합니다. 이 때, 이러한 연대체는

함께 시민사회 보고서 작성, 사전심의 및 본 심의 참여를 통한 로비활동, 최종견해 이행 점검 등의 활동을 진행하고, 새롭게 참여한 단체들을 위한 워크숍, 보고대회 등을 기획 하기도 합니다. 개별 단체가 각각 로비활동을 진행할 수도 있으나 한국의 단체들이 공동으로 주요 인권 문제에 대응하는 것은 유엔에서의 로비에도 효과적이므로 연대 대응을 권장합니다.

그 외에도 국가보고서가 제출되는 단계에서 각 조약의 담당 부처 - 법무부(자유권규약, 사회권규약, 고문방지협약), 보건복지부(아동권리협약, 장애인권리협약), 여성가족부(여성차별철폐협약), 외교부(인종차별철폐협약) - 는 공청회를 열어 시민사회의 의견을 수렴하거나 간담회를 개최하여 협약 이행과 관련한 사항을 논의하기도 합니다. 이러한 공청회 또는 간담회는 정부의 협약 이행 및 심의 대응 준비 상황에 대해 알아보고, 주무 부처 외 타 부처의 협약 이행 관련 사항, 시민사회와의 협력 방안 등을 논의할 수 있는 좋은 기회입니다. 하지만 정부는 이러한 자리를 마련한 것만으로 시민사회의 의견을 청취했다고 주장할 수 있으므로 의견이 제대로 수용되었는지 끝까지 확인해야 하며, 국가 보고서에 보다 중립적이고 정확한 정보가 담길 수 있도록 꾸준히 모니터링 해야 합니다.

나. 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서 제출

심의 절차 중, 시민사회 단체들은 위원회가 쟁점목록을 선정할 때 참고할 수 있도록 보고서를 제출할 수 있습니다. 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서에는 (국가보고서가 이미 제출된 경우에는) 국가보고서에 드러난 오류, 지난 심의 이후 새롭게 등장한 이슈 및 업데이트되어야 할 이슈, 그리고 해당 조약상의 권리와 관련하여 위원회가 특히 관심을 가져야 할 문제에 대한 구체적인 내용이 포함될 수 있습니다. 다루고자 하는 문제가 쟁점목록에 포함되지 않을 경우, 심의 중 논의되지 않을 가능성이 있으므로 시의 적절하고 한국의 상황에 맞는 쟁점목록이 마련될 수 있도록 보고서를 구성할 필요가 있습니다. 보통 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서는 쟁점목록을 채택하기 3~4개월 전까지 제출되어야 합니다.

약식 보고 절차가 적용되는 조약기구의 경우, 정규 절차와 달리 국가보고서가 준비되지 않은 채로 쟁점목록(List of Issues Prior to Reporting, LoIPR)이 마련되므로 위원회는 시민사회 보고서 내용에 의존할 수밖에 없습니다. 따라서 약식 보고 절차에서 시민사회 보고서는 보다 중요한 역할을 하게 됩니다. 시민사회는 작성 과정에서 참고할 국가보고서가 없는 상태에서 보고서를 작성해야 한다는 어려움이 있으므로 보다 철저한 준비와 연대를 통한 대응이 필요합니다.

〈예시 : 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서 예시〉

4. National Security Act

The Committee requested the repeal or amendment of Article 7 of the National Security Act in its Concluding Observations on the combined third to fifth periodic reports of the ROK (paras. 15-16.) The government evaluated the inter-Korean summit in 2018 and the third U.S.-North Korea summit in 2019 as a de facto declaration of an end of the war.¹ This means that the environment of national security has fundamentally been changed. There are no grounds for the existence of not only Article 7 of the National Security Act but also the Act itself. However, the government has not established any annual legislative plans to abrogate Article 7 of the Act. The government has not even proceeded to the hearing of opinion to abrogate the article. Instead, there have been cases where people have been prosecuted or confined for the violation of Article 7 of the Act until recently.

Suggested Questions

- Provide specific plans to repeal or amend Article 7 of the National Security Act.
- Indicate the position of the State party about the amnesty and reinstatement of people who have been sentenced as guilty or are in the trial procedure for the violation of Article 7 of the Act.

다. 사전심의(있는 경우) 및 쟁점목록 발표

사회권규약위원회, 아동권리위원회 등 일부 조약기구는 쟁점목록을 발표하기에 앞서 쟁점목록 선정을 위한 시민사회 보고서를 제출한 단체들을 초청하여 사전심의(pre-session)를 진행하기도 합니다. 사전심의에는 초청받은 단체²¹⁾들과 국가인권기구 등 일부만 참석할 수 있습니다. 사전심의에 초청받은 단체들에게는 위원들의 주목이 필요한 문제에 대해 구두 발언(oral statement)의 기회가 주어지며, 이어 보고서와 구두 발언 내용에 대한 질의 응답 시간이 진행됩니다. 구두 발언은 발언을 하겠다고 한 단체의 수, 단체가 다루는 이슈의 수 등에 따라 시간이 배분되는데, 시간이 한정되어 있으므로 연대한 단체들 간 시간 및 이슈의 조율이 반드시 필요합니다. 사전심의를 일반적으로 비공개로 진행되므로 정부 관계자, 언론 등은 접근이 금지되나 유니세프, 유엔난민기구, 국제노동기구, 세계보건기구 등 유엔 산하 기관들은 참여할 수 있습니다.

위원회는 국가보고서, 시민사회 보고서, 지난 최종견해 등을 참고하여 심의 시 중점적으로 관심을 기울일 쟁점목록을 작성, 발표하여 협약 당사국에 송부합니다.

라. 쟁점목록에 대한 시민사회 보고서 준비

(1) 공동 보고서와 개별 보고서

일반적으로 위원회는 개별 단체가 제출한 보고서보다 많은 국내 단체들이 의견을 수렴해 공동으로 제출하는 공동 보고서를 더 신뢰하고, 큰 비중을 둡니다. 따라서 조약과 관련된 많은 단체들이 연대하여 보고서를 집필하고 감수하여 제출하는 것은 조약기구 대응 절차의 핵심이라 할 수 있습니다.

21) 아동권리위원회의 심의에는 아동들이 참여한 '아동보고서'를 별도로 제출할 수 있으며, 18세 미만의 아동만 참여할 수 있는 별도의 아동 미팅(children's meeting)이 진행되기도 함.

시민사회 보고서에는 이전 위원회의 권고 사항의 이행 현황과 국가보고서에 대한 시민사회의 의견이 출처와 근거자료, 구체적인 통계와 함께 제시되어야 합니다. 제시되는 모든 주장, 특히 국가보고서의 오류에 대해 짚고자 할 때에는 근거가 되는 자료가 명확하게 표기되어야 합니다. 실제 피해 사례가 언급될 때에는 영문으로 된 외신 기사 등 뉴스 기사가 포함된다면 보고서의 신뢰도에 도움이 되며, 타 권고를 인용할 때에는 어떤 메커니즘을 통한 권고인지 구체적으로 표시해야 합니다. 대부분의 보고서에는 분량 제한이 있으므로 공동 보고서에는 정확한 출처와 함께 간결하고 핵심적인 내용만 들어가는 것이 효율적입니다. 한국의 이전 국가보고서 및 시민사회 보고서, 국가인권위원회에서 제출한 보고서 등은 유엔 인권최고대표사무소(이하 "OHCHR")²²⁾의 홈페이지²³⁾에서 확인할 수 있습니다.

분량 제한 등의 이유로 공동 보고서에 담기 어려운 구체적인 내용은 개별 이슈에 대해 더 자세하게 다룬 개별 보고서로 함께 제출할 수 있습니다. 실제로 심의 중에는 수십 개의 단체가 공동으로 집필한 보고서 외 개별 이슈에 대해 다룬 보고서가 함께 검토됩니다.

22) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

23) OHCHR, UN Treaty Body Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=KOR&Lang=EN (2021.10.15. 확인)

(2) 쟁점목록에 대한 정부와 시민사회의 답변서

위원회가 발표한 쟁점목록 또는 쟁점주제(List of Themes)에 대해 정부는 답변서를 제출할 수 있습니다.

〈예시 : 고문방지위원회의 제6차 대한민국 국가보고서 심의를 위한 쟁점목록 (일부)〉

Committee against Torture

List of issues prior to submission of the sixth periodic report of the Republic of Korea*

Specific information on the implementation of articles 1–16 of the Convention, including with regard to the Committee’s previous recommendations

Issues identified for follow-up in the previous concluding observations

1. In its previous concluding observations (CAT/C/KOR/CO/3-5, para. 49),¹ the Committee requested the State party to provide information on follow-up to the Committee’s recommendations on issues of particular concern, namely, on the outcome of investigations by the Prosecutor’s Office and the National Police Agency in relation to the death of Baek Nam-Gi, on the outcome of any proceedings in relation to the Sewol Ferry accident, on the closing of remaining “substitute cells” in police stations and on the establishment of the office of the military ombudsman (paras. 14 (d) and (e), 26 and 36 (b)). The Committee expresses its appreciation for the State party’s follow-up on those and other matters referred to in its concluding observations, as well as the substantive information provided on the follow-up to those issues (CAT/C/KOR/CO/3-5/Add.1). However, the Committee considers that the recommendations contained in paragraphs 14 (d) and (e), 26 and 36 (b) of the concluding observations have not been implemented (see paras. 5, 6 (a), 14 and 17 (b) below).

시민사회 역시 이 답변서를 검토 후 시민사회의 답변서를 제출할 수 있습니다. 이러한 답변서는 정부 답변서에 대한 ‘그림자 보고서’(shadow report)라 불립니다. 시민사회의 답변서는 정부 답변 중 어떤 점이 왜 문제인지, 정확하고 구체적으로 짚어야 합니다. 또한, 이 때 위원회가 각 쟁점목록에 대해 어떤 권고를 내려야 하는지 시민사회가 제안하는 권고가 함께 포함된다면 위원회가 최종견해를 작성할 때 참고할 수 있습니다.

〈예시 : 시민사회의 답변서 작성 예시〉

J. Child Rights and the Business Sector | CRC/C/KOR/CO/3-4, Recommendations 26-27

Laws and Policies on Child Rights related to domestic business

17. There is no domestic law explicitly stipulating the respect of children's rights in relation to business activities. A case of toxic humidifier disinfectant in 2016 resulted in an overwhelmingly high child mortality rate (under the age of 3) among 1,328 deaths. Prevention measures to avoid another such incident remains insufficient.

Offshore Obligations of Korean Companies <paragraphs 27~28>

18. There is a lack of measures to enforce Korean companies from fulfilling their extraterritorial child rights obligations. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed a similar concern in its recommendation that Korean companies fulfill their duty to prevent and remedy human rights violations overseas [22]. Despite survey results on overseas visits confirming child labor exploitation and children's exposure to dangerous working conditions and harmful environments [23], the Korean National Contact Point for the OECD dismisses most cases at the initial assessment stage [24].

Recommendations

- Amend relevant legislation and regulations to ensure the effective implementation of children's rights obligations by companies and public institutions.
- Provide measures to compensate children and their families in relation to violations of their human rights (such as those violations concerning the toxic humidifier disinfectant case) as a result of business activities by domestic and foreign companies.
- Mandate relevant government departments to enforce extraterritorial child rights obligations of Korean enterprises.
- Strengthen the National Contact Point and other relevant institutions to ensure the effective response of extraterritorial child rights violations by Korean companies.

4. National Security Act

The Committee requested the repeal or amendment of Article 7 of the National Security Act in its Concluding Observations on the combined third to fifth periodic reports of the ROK (paras. 15-16.) The government evaluated the inter-Korean summit in 2018 and the third U.S.-North Korea summit in 2019 as a de facto declaration of an end of the war.¹ This means that the environment of national security has fundamentally been changed. There are no grounds for the existence of not only Article 7 of the National Security Act but also the Act itself. However, the government has not established any annual legislative plans to abrogate Article 7 of the Act. The government has not even proceeded to the hearing of opinion to abrogate the article. Instead, there have been cases where people have been prosecuted or confined for the violation of Article 7 of the Act until recently.

Suggested Questions

- Provide specific plans to repeal or amend Article 7 of the National Security Act.
- Indicate the position of the State party about the amnesty and reinstatement of people who have been sentenced as guilty or are in the trial procedure for the violation of Article 7 of the Act.

마. 본 심의와 현지 로비

국가보고서, 시민사회 보고서, 국가인권기구의 보고서 등을 바탕으로 최종견해를 채택하기 전 위원회는 당사국 대표단을 초청하여 조약기구의 위원들과 질의와 답변을 하는 본 심의를 진행합니다. 위원회는 이후 사전에 제출되었던 보고서들의 내용과 본 심의 중 이루어진 대화를 토대로 조약의 이행과 관련하여 긍정적으로 평가할만한 사항과 주요한 우려 및 권고사항을 담아 최종견해를 작성, 채택합니다. 당사국은 이후 다음의 정기 심의까지 최종견해에 담긴 내용과 심의 중 다루어진 내용을 포함하여 협약을 적극적으로 이행해야 합니다. 본 심의는 보통 유엔인권최고대표사무소 본부가 위치한 스위스 제네바 또는 유엔 본부가 위치한 미국 뉴욕에서 진행됩니다.

한국의 시민사회 단체들은 본 심의가 열리는 동안 제네바 현지에서 직접 가서 위원회의 위원들에게 한국의 조약 이행 상황에 대해 알리는 로비활동을 진행해 왔습니다. 이 과정에서 심의 대상 국가를 담당하는 위원과 긴밀한 관계를 설정하여 신뢰를 쌓고, 정보를 교환하고, 위원의 성향을 분석하여 관심있는 위원에게 적절한 정보를 제공하여 한국의 상황에 가장 적절한 권고를 도출해낼 수 있습니다. 또한, 심의기간 중에는 위원들과 정부 대표단이 활발히 소통하기 때문에 이 소통과정에 관련 시민사회 단체들이 적극적으로 개입하지 못하는 경우에는 정부 대표단의 의견만이 담긴 실효성 없는 권고가 채택될 수 있습니다. 따라서 이러한 상황을 예방하고, 한국의 실정에 맞는 권고를 받을 수 있도록 현장에서 유관 단체들이 적극적으로 로비활동을 진행하여야 합니다.

(1) 위원회의 위원 성향 분석

조약기구는 세계 각 국가에서 인권분야의 능력을 인정받아 선출된 15~20명의 위원으로 이루어져 있고, 그 중 국가 담당 위원 (country rapporteur)이 3~4명의 위원과 함께 다른 위원들보다 더욱 깊이있게 담당 국가의 조약 이행 여부를 심의합니다. 많은 위원들이 광범위한 내용을 다루게 되므로 현지 로비 활동에 앞서 어떤 위원이 특히 어떤 이슈에 관심을 두고 있는지 파악한다면 보다 맞춤형의 로비 활동을 진행할 수 있습니다. 위원들의 관심사는 유엔인권최고대표사무소의 웹사이트에 올라와 있는 이력서와 그 동안의 저서 등을 통해 짐작할 수 있으며, 제네바 현지의 단체에 문의해 도움을 받을 수도 있습니다. 한편, 국가 담당 위원은 조약기구 별로 공개되는 경우도 있고, 심의 당일까지 공개되지 않는 경우도 있어 제네바 현지 단체와의 긴밀한 협력이 필요합니다. 또한, 이 단계에서 유엔인권최고대표사무소 내 동아시아 담당관에게 접촉하여 도움을 구하고 함께 협력하는 것도 좋은 방법입니다.

이렇게 위원들의 성향과 관심사가 파악되었다면 현지에서 위원들을 만날 때 전달할 문서를 준비해야 합니다. 특히 시민사회의 공동 보고서는 양이 방대하기 때문에 위원들이 모두 숙지하고 있지 못할 가능성이 있으므로 위원 별로 관심사에 따라 심의 중 질의했으면 하는 질문 내용과 시민사회가 원하는 권고, 사례를 포함한 이슈에 대한 구체적

인 정보를 담은 로비 문서를 별도로 정리하는 것을 권장합니다. 본 심의에 앞서 시민사회 단체들은 이메일 등을 통해 직접 위원들에게 접촉하여 비공식 면담을 요청할 수도 있습니다. 반드시 로비해야 할 위원의 이메일을 구하지 못하거나, 이메일에 답을 받지 못하는 경우에는 복도에서 마주칠 때 그 자리에서 바로 이슈에 대한 로비를 진행할 수 있습니다. 그렇기에 위원들의 이력 뿐 아니라 사진으로 얼굴을 미리 파악해두는 것도 필요합니다.

(2) 본 심의 준비

모든 심의에 참여하기 위해서는 미리 인터넷으로 참가 신청을 해야 합니다. 일반적으로 신청이 접수되는 데 최대 2주가 소요되므로 위원회는 늦어도 2주 전에는 신청할 것을 권장합니다. 참가 신청 후 현지에서 유엔 패스를 받지 못한다면 심의 장소에 입장이 불가능하므로 출국 전 반드시 신청이 잘 접수되었다는 이메일을 받았는지 확인해야 합니다.

사전심의 중 시민사회 단체들과 질의응답 시간을 가진 아동권리위원회나 사회권규약 위원회를 제외한 대부분의 조약기구는 본 심의 기간 중 시민사회 단체들과의 공식 브리핑 시간을 가집니다. 이러한 브리핑은 ‘비공식 미팅 (informal meeting)’이라는 명칭으로 제시되는 경우도 있으나, 시민사회가 공식적으로 의견을 제시하고 위원들과 논의할 수 있는, 조약기구 심의의 공식 일정 중 하나입니다. 이 브리핑 시간에는 사전 등록한 단체를 중심으로 구두발언 기회가 제공됩니다. 구두발언은 심의 관련 시민사회 단체들의 코디네이팅을 담당한 제네바 소재 인권단체²⁴⁾를 통해 신청할 수 있으며, 이 단체

24) 2021년 현재, 각 조약기구의 심의를 코디네이팅하는 단체들은 다음과 같다. 이들 단체들은 심의에 참여하고자 하는 단체들을 적극 지원하며, 워크숍 등을 제공하므로 시민사회 연대가 꾸려지는 즉시 연락하여 협력을 요청하는 것이 좋다. 1) 인종차별철폐위원회: IMADR (International Movement against All Forms of Discrimination and Racism, <https://imadr.org/>) 2) 사회권위원회: GI-ESCR (Global Initiative for Economic, Social Rights, <https://www.gi-escr.org/>), 3) 자유권위원회: CCPR Center (Center for Civil and Political Rights, <http://ccprcentre.org/>), 4) 여성차별철폐위원회: IWRAP Asia Pacific (International Women's Rights Action Watch, <https://www.iwraw-ap.org/>), 5) 고문방지위원회: OMCT (World Organisation against Torture, <https://www.omct.org/>), 6) 아동권리위원회: Child Rights Connect (<https://www.childrightsconnect.org/>), 7) 장애인권리위원회: IDA (International Disability Alliance, <https://www.internationaldisabilityalliance.org/>).

는 구두발언을 하겠다고 요청한 단체의 수, 해당 단체가 대표하는 단체의 수 등을 고려해 발언 시간을 배분합니다. 한정된 시간 내 한국의 조약 이행 사항에 대한 모든 이슈를 다뤄야 하므로 사전에 어느 단체가 어떤 내용을, 얼마나 깊이있게 다룰 것인지 미리 조율해 준비한다면 주어진 시간을 보다 효율적으로 사용할 수 있습니다. 그리고 국가 보고서, 시민사회 보고서, 답변서, 구두발언 내용 등을 바탕으로 위원회와의 질의응답 시간이 이어집니다. 일반적으로 시민사회 단체들과의 브리핑 시간에는 한-영 통역이 제공되지 않으므로 모든 내용은 영어 또는 유엔의 공식 언어(영어, 프랑스어, 러시아어, 중국어, 스페인어, 아랍어) 중 한 언어로 진행되어야 합니다.

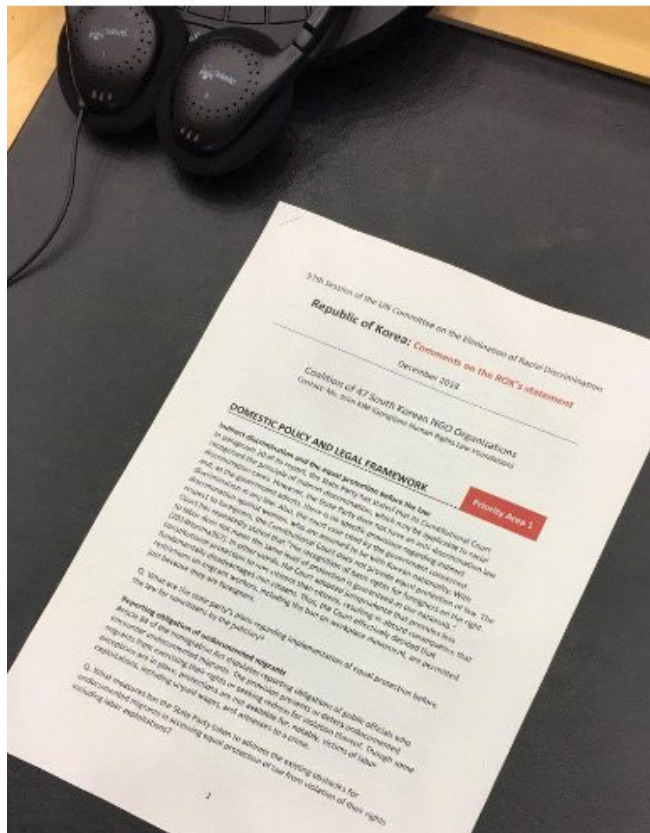
그 외에도 일부 조약기구는 점심시간에 ‘런치 브리핑’ 등의 비공식 면담 시간을 구성하여 위원들과 시민사회 단체들이 대화를 나눌 수 있도록 지원하기도 합니다. 이러한 비공식 면담 시간에는 모든 위원들이 다 참석하지는 않지만 한국 이슈에 관심이 있는 위원들이 자유롭게 참석할 수 있어 어떤 위원들이 한국에 관심이 있는지 파악하고, 관심있는 위원들에게 입장을 전달할 수 있는 기회가 됩니다.

(3) 본 심의 대응

본 심의는 위원회와 정부가 소통하는 자리로, 위원회가 조약 이행 상황에 대해 정부에 질의하면 정부가 답변하는 방식으로 진행됩니다. 심의는 보통 이틀에 걸쳐 진행되는 데, 심의 별로 위원회가 하루에 걸쳐 협약 모든 내용에 대해 질의 후, 정부가 답변을 준비하여 다음 날 답변하는 방식으로 진행되기도 하고 쟁점목록을 나눠 첫날 일부 쟁점목록에 대한 질의응답을 진행하고, 이튿날 다루지 않은 쟁점목록에 대한 질의응답을 새롭게 진행하는 방식으로 진행되기도 합니다. 두 경우 모두 첫날의 심의에서 부족한 부분이 있다면 둘째 날 심의에 추가될 수 있도록 사전 로비가 가능하며, 정부의 답변이 부족하거나 틀린 내용을 담고 있는 경우 해당 질문에 대한 시민사회의 반박 답변을 작성해 위원들이 정부 답변과 비교할 수 있도록 제공할 수 있으므로 빠른 대응과 자료의 작성, 전달이 필요합니다. 따라서 첫째 날의 심의가 종료된 후 빠르게 반박 및 보완 자료를 작성하여 위원들에게 개별 이메일로 발송하고, 이 내용을 출력하여 다음 날 심의가

시작되기 전 위원들이 확인할 수 있도록 책상 위에 올려두는 방법이 권장됩니다. 또한, 이 때에는 조약기구에 개인진정이 완료된 사건 관련, 위원회의 결정에 대한 당사국 정부의 이행 여부와 관련한 질의도 진행될 수 있으므로 개인진정 이후 결정을 받은 사안이 있다면 이 절차를 적극적으로 활용해야 합니다.

〈예시 : 인종차별철폐위원회의 한국 심의(2018) 당시 활동〉




본 심의에는 한국 정부가 대동한 통역이 제공되므로 한국 정부는 한국어로 발표하며, 위원회의 질의 및 발언 내용 역시 한국어로 파악할 수 있습니다. 다만 통역이 정확하지 않은 경우도 있으므로 정부의 발언 내용이 어떻게 통역되어 전달되는지도 모니터링해야 합니다.

본 심의의 모든 내용은 UN Web TV 웹사이트(<https://media.un.org/en/webtv>)에서 실시간으로 생중계되므로 한국에서도 시청이 가능합니다. 이에, 2019년 진행된 아동권리위원회의 제5-6차 국가보고서 심의가 진행될 때에는 현지 로비에 참여하지 않은 시민사회 단체들이 함께 모여 심의 장면을 시청하며, 현지에 참여 중인 활동가들과 소통하는 등 본 심의를 모니터링하기도 했습니다.

본 심의가 모두 마무리된 후, 위원회는 심의 중 수집한 정보를 바탕으로 약 2주에 걸쳐 최종견해를 작성, 발표합니다. 따라서 시민사회 단체들은 보다 양질의 권고가 채택될 수 있도록 반드시 채택되어야 하는 권고를 정리해 위원들에게 전달하는 등 이 기간을 활용해 마지막 로비 활동을 진행해야 합니다. 또한, 사전심의와 달리 본 심의에서 논의된 내용은 모두 공개가 가능하므로 보도자료 발행 등을 통해 심의에서 논의된 내용을 한국 사회에 적극 알리는 활동 역시 함께 진행되어야 합니다.

〈예시 : 유엔아동권리위원회의 제5-6차 대한민국 심의에 대한 최종견해 (일부)〉

United Nations	CRC/C/KOR/CO/5-6	
 Convention on the Rights of the Child	Distr.: General 24 October 2019 Original: English	

Committee on the Rights of the Child

Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea*

I. Introduction

1. The Committee considered the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea (CRC/C/KOR/5-6) at its 2416th and 2417th meetings (see CRC/C/SR.2416 and 2417), held on 18 and 19 September 2019, and adopted the present concluding observations at its 2430th meeting, held on 27 September 2019.
2. The Committee welcomes the submission of the combined fifth and sixth periodic reports of the State party. It expresses appreciation for the constructive dialogue held with the multisectoral delegation of the State party.

바. 후속 활동

최종견해가 발표되면 번역 작업이 진행되어야 하며, 어떤 권고가 내려졌는지 빠르게 분석하여 시의적절하게 보도자료를 배포해야 합니다. 이러한 작업을 통해 언론이 정부의 입장과 함께 시민사회의 입장도 파악할 수 있도록 하고, 최종견해 중 적절한 내용이 보도될 수 있도록 합니다. 또한, 최종견해에는 정부가 1년 내 이행평가 여부에 대해 보고서를 제출해야 하는 우선순위 권고를 명시하고 있어 이 우선순위 권고의 파악 및 팔로업 작업이 필요합니다.

〈예시 : 인종차별철폐위원회의 제17-19차 대한민국 심의에 대한 최종견해 중 ‘우선순위 권고’〉

최종견해 관련 후속조치

40. 협약 제9조 1항 및 개정 절차 규정 제65조에 의거, 위원회는 당사국이 금번 최종견해 제16항(노동자들의 집회·결사 자유), 제28항(출생등록)항에 포함된 권고사항에 대한 후속조치 관련 정보를 동 최종견해 채택 1년 내에 제공할 것을 요청한다.

특별히 중요한 항들

41. 위원회는 제6항(차별금지법, 형법 개정 및 인종차별에 기인한 범죄 관련 통계 수집 매커니즘), 제10, 12항(고용허가제 및 외국인에 대한 차별 관련 노동법 개정), 제18항(이주민 보호), 제26항(인신매매에 관한 포괄적 법률), 제30항(의무 교육)의 권고사항들이 갖는 특별한 중요성에 대해 한국의 주의를 환기하고자 하며, 이러한 권고사항을 이행하기 위해 취한 구체적인 조치들에 대한 세부 정보를 차기 보고서에서 제공할 것을 요청한다.

우선순위 권고에 대한 이행평가가 진행될 때에는 시민사회 역시 의견을 제출할 수 있으므로 이러한 기회 역시 활용할 수 있도록 모니터링 해야 합니다.

〈예시 : 인종차별철폐위원회의 ‘우선순위 권고’에 대한 시민사회 의견서 (일부)〉

Paragraph 28: Birth Registration

In the light of its general recommendation No. 30, the Committee emphasizes that birth registration is a prerequisite for the enjoyment of a wide range of human rights. It recommends that the State party take measures to ensure that all children born in the territory of the State party are registered, regardless of their nationality and residence status. It also recommends that the State party eliminate barriers to Korean citizenship for children born out of wedlock to a Korean father and a foreign mother. The Committee further recommends that the State party ratify the Convention on the Reduction of Statelessness.

Suggested grade by the civil society organization

C

1. Any measures taken in accordance with the recommendation, and its effects

The State Party states that the government is in the legislative proceedings to implement the universal birth registration system as recommended by the Committee, “in order to ensure that all children born in the territory of the Republic of Korea are registered” (para 12). While the civil society has not seen any visible progress on the legislation for universal birth registration, the fact that it has begun drafting process thereof is acknowledged. However, it should also be noted that the government has never responded positively to various legislative efforts for universal birth registration in the legislature, which were all ultimately unsuccessful. The civil society also notes with concern that the government has previously stated that it is uncertain which branch of the government is the primary office of responsibility for birth registration, and that the government has not yet disclosed definitive plans for consultation among relevant ministries, nor any plans to consult with civil society actors.

사. 조약기구 심의를 위한 체크리스트

출국 전	참가 신청	
	국내 연대체 구성	해당 조약과 관련있는 국내 단체들에게 연락, 연대체 구성
	위원 성향 파악	해당 조약기구의 국가담당관 파악
		OHCHR 내 동아시아 담당관 파악 및 연락
		현지 심의 코디네이팅 단체 연락
		위원들의 전문 분야, 개인 이메일 등 파악 (권장)
	로비문서 작성	공동 보고서의 요약 문서 준비
위원별 로비문서 작성 (권장)		
사전 보도자료 작성	국내 언론 배포	
사전 로비	위원 개별 면담	로비문서 전달
		시청각자료를 활용하여 관심 유도 (권장)
	구두발언 준비	단체간 발언 내용 및 시간 조율
		문서를 출력하여 위원들과 통역에 전달
	NGO 미팅 (있는 경우) 준비	예상 질문에 대한 답변 준비
		답변이 충분하지 않다면 사후 문서 전달

	런치브리핑 등 활용	시청각자료를 활용하여 관심 유도 (권장)
		복도, 카페 등에서 위원을 만날 경우 적극적으로 접촉하여 로비 진행
본 심의	심의 모니터링	심의 내용 숙기
		통역의 정확성 확인
		질문에 대한 정부의 답변 모니터링
		심의 중 보완이 필요한 내용은 이메일 등을 통해 위원에게 즉시 전달
		1일차 심의 후 보완이 필요한 내용 전달
		추가 질의가 필요한 내용 정리 및 전달 등
심의 후	최종견해 발표 전	최종견해에 들어가야 할 내용 정리, 전달
		심의 내용에 대한 보도자료 배포
	최종견해 발표 후	최종견해 번역 및 배포
		정부와의 간담회 등을 통해 최종견해 이행 계획 확인
		이행 감시 활동 진행
		최종견해 이행을 위한 대중 홍보 활동
		정부의 이행평가보고서 확인 등

※ 주의 : 심의가 끝났다고 해서 모든 절차가 마무리되는 것은 아닙니다. 최종견해의 이행 여부 등을 차기 심의까지 지속적으로 모니터링하며 정부가 권고를 잘 이행할 수 있도록 하는 시민사회단체의 노력이 반드시 필요합니다.

제3장

조약기구의 개인진정절차 활용

》 제3장

조약기구의 개인진정절차 활용

1 배경

가. 들어가며

국내 사법절차를 통해 인권침해 피해자의 권리가 구제되지 못하는 경우에 당사자, 변호인, 인권단체는 조약기구 별 개인진정절차를 활용할 수 있습니다. 인권침해 피해자는 국내 사법구제절차를 거쳐 진정서를 관련 위원회에 제출하여 그 심의 및 결정을 청구할 수 있습니다.

조약기구의 개인진정절차는 준사법적 성격을 지닙니다. 아래에서 살펴보겠지만, 해당 위원회가 내놓는 개인진정 결정례는 일반적으로 권고적 의견으로 인정됩니다. 그러나 해당 정부가 가입한 인권조약에 대한 구속력은 국제법적으로 인정되고 있고, 그 조약에 따른 해당 위원회의 권위 있는 결정이기 때문에 그 성격이 권고에 그친다고 볼 수만은 없습니다.

피해자에게는 만족에 가까운 구제일 수 있고, 국내에서 권리 구제를 위한 사법적 또는 비사법적 조치를 강구하고 이를 현실화하는데 사용할 매우 중요한 근거가 된다는 점에서 유의미한 시도라고 볼 수 있습니다.

개인진정절차에 따른 권리 구제의 의미와 범위는 아주 제한적입니다. 해당 조약 위원회의 유의미한 결정례를 성공적으로 이끌어낸 이후라고 하더라도 곧바로 국내에서의

권리구제를 의미하지는 않습니다. 개인진정절차 상 국내 사법절차는 이미 종료된 상황이기 때문에 결정례에 따라 구제를 받기 위해서는 별도의 노력이 필요한데다가 아직 이에 기반한 국내적 권리구제가 보편적으로 받아들여지고 있는 상황은 아닙니다. 다만, 최근 결정례를 기반으로 손해배상소송 등이 이뤄지고 있는 등 국내 사법절차에서의 실효성 확보를 위한 노력이 이뤄지고 있고, 법적 구속력 인정에 대한 토론이 이뤄지고 있습니다.

또, 결정례가 나오기 까지 상당한 시간이 소요되며, 진정서 준비 소요시간과 번역 등 투입되는 자원에 비해 상응하는 결과도 기대에 미치지 못할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 조약기구 개인진정절차가 중요한 이유는 국내절차를 소진한 이후에 해당 사안에 대해 국내에서 다시금 다룰 근거가 되기 때문입니다.

나. 개인진정절차의 프로세스

진정인이 OHCHR의 진정 부서에 진정서를 제출하게 되면 실무담당관은 이를 위원회별로 분류하고 해당 위원회 담당관에게 전달합니다. 담당관은 진정서의 서류 구비가 제대로 되었는지 확인하여 구비가 제대로 되지 않았으면 진정인에게 미비한 서류에 대해 추가 제출을 안내합니다.

해당 위원회의 특별보고관(위원)에게 진정서가 전달되고 1차 검토(screening)를 거칩니다. 1차 검토에서 특별보고관은 진정사건을 정식 케이스로 등록하거나 각하 결정을 하게 됩니다. 또 긴급조치를 요구하는 진정서의 경우, 그 긴급조치에 대한 결정도 하게 됩니다.

진정서가 모든 형식적 요건을 갖추고 있는 경우 해당 위원회가 심의할 정식 사건으로 등록하고 사건번호를 부여하고 동시에 피진정인 즉 정부에게 해당 진정에 대한 정부의 견해(observation)를 제출할 것을 통보합니다. 정부에게는 통상 6개월의 기한이 주어집니다.

정부의 견해를 받은 위원회는 해당 문서를 진정인에게 전달하고 그에 대한 추가 의견을 요청합니다. 진정인은 2개월 동안 추가 의견서를 준비하여 제출할 수 있습니다. 위

위원회는 진정인의 추가 의견을 정부에 전달하고 정부의 추가 의견을 받게 됩니다. 2번의 공방이 이뤄지고 나면 진정서는 해당 위원회의 본심의 절차에 회부되어 위원들의 토론을 거쳐 결론이 도출됩니다.

다. 긴급조치(interim measures)

앞서 언급한 긴급조치 또는 임시조치는 위원회에 진정하는 사건의 성격상 위원회가 즉각적인 개입을 하지 않을 경우 회복할 수 없는 손해가 발생하는 것을 미연에 방지하기 위한 제도이며 긴급조치가 필요하다고 인정되는 경우, 위원회는 해당 정부에게 특정 행동을 취하거나 취하지 말 것을 요청하게 됩니다.

예컨대, 수감 중인 진정인의 목숨이 위태로운 경우 의료서비스를 제공할 것을 요구하거나, 원시림과 같은 자연의 파괴가 회복 불가능할 것으로 보이는 개발사업의 시행이 임박한 경우,²⁵⁾ 또는 난민 지위 신청자가 사형과 고문이 일상적으로 발생하고 있는 국가로 강제송환 될 위기에 놓인 경우, 사건의 증거 또는 진정 대상물이 파괴될 위험에 노출된 경우, 사형 집행이 임박한 경우 등이 긴급조치가 인정된 사례입니다.

해당 위원회에 긴급조치에 대한 심의를 요청하는 경우에는 진정서 표지 및 결론 부분에 긴급조치가 필요하다는 의미로 ‘interim measures required’라고 표시해야 위원회에서 쉽게 인식할 수 있습니다.

라. 활용가능한 조약기구 소개

한국정부는 가입한 7개의 주요 인권조약 중에서 자유권규약, 고문방지협약, 여성차별철폐협약, 인종차별철폐협약 등 총 4개 협약의 선택의정서를 채택하여 개인진정절차를 승인했습니다. 참고로 고문방지협약과 인종차별철폐협약은 개인진정절차를 본문에 각각 포함하고 있습니다.

25) HRC, *Bubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, CCPR/A/45/40 (1990)

Treaty	Acceptance of individual complaints procedures	Date of acceptance/non
CAT, Art.22 - Individual complaints procedure under the Convention against Torture	YES	09 Nov 2007
CCPR-OP1 - Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights	YES	10 Apr 1990
CED, Art.31 - Individual complaints procedure under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance	-	
CEDAW-OP - Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	YES	18 Oct 2006
CERD, Art.14 - Individual complaints procedure under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	YES	05 Mar 1997
CESCR-OP - Optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	NO	
CMW, Art.77 - Individual complaints procedure under the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families	-	
CRC-OP-IC - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child	NO	
CRPD-OP - Optional protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities	NO	

출처: <https://www.ohchr.org/en/countries/asiaregion/pages/krindex.aspx>

한 사안에 대해 진정서를 복수의 위원회에 제출할 수 있는 경우, 진정인은 한 곳을 선택해야 합니다. 실무에서는 자유권위원회와 그 외 인권조약상의 위원회 중 한 곳을 선택하여 진정서를 제출합니다. 이때 해당 진정 사안에 대한 각 위원회의 태도 내지 입장을 비교 검토하여 진정인에게 보다 유리한 위원회를 선택하여 진정서를 제출하는 것이 좋겠습니다. 또 자유권위원회는 신청되는 진정서의 수가 많아 최종견해가 결정되기 까지 심의기간이 보통 5년으로 매우 긴 점을 고려하면 특정 이슈에 특화된 조약 심의위원회에 진정을 제기하는 것도 고려할 수 있습니다.

마. 한국정부에 대한 결정례 통계

지금까지 한국 정부를 피진정인으로 하는 자유권위원회의 개인진정사건은 “대략” 1,068명이 개인 또는 집단으로 제기한 132건 입니다.²⁶⁾ 132건 중 양심적 병역거부 사건이 117건으로 가장 많습니다.²⁷⁾ 양심적 병역거부의 사례의 경우, 2018년 11월 대법원 판결로 자유권 위원회의 결정사항이 결과적으로 이행되었습니다. 132건 중 10건은 표

26) 자유권위원회는 개별적으로 제출된 양심적 병역거부 사안의 여러 개인진정을 병합하여 하나의 최종견해를 내기도 하고, 같은 사안으로 집단적으로 제출된 사안을 하나의 최종견해로 결론내기도 하였습니다. 그 외에도 다수의 개인이 제기한 개인진정 사건까지 계산하면 대략적으로 전체 1,068명이 개인 또는 공동으로 제기한 개인진정사건 132건의 자유권위원회의 최종견해가 있습니다.

27) 가장 최근의 사건으로는 Jong-bum Bae et al 사건이 있습니다. 참조 HRC, Jong-bum Bae et al v. Republic of Korea, Communication No. 2846/2016, CCPR/C/128/D/2846/2016 (2020)

현의 자유 및 결사의 자유의 침해에 대한 결정례로서 국가보안법 위반 사건이 다수입니다. 최근 사례로는 통합진보당 강제해산에 대한 389명의 당원이 제출한 개인진정사건 등이 있습니다.²⁸⁾ 또 난민신청자 강제송환에 관한 사건 2건과 외국인 강사 HIV/AIDS 테스트 의무화와 관련한 사안 1건도 있습니다.²⁹⁾ 마지막으로 최근 결정된 2건은 자의적 구금에 관한 사례로서 사회보호법에 따른 행정구금에 대한 사례³⁰⁾와 국정원 합심센터에서의 ‘북종업원’ 자의적 구금에 대한 사례입니다.³¹⁾

132건 중에는 긴급조치의 이슈를 다루는 사례도 있는데, 사건의 대상물인 진정인의 회화작품이 소멸될 우려가 있었던 상황에서 위원회는 그 작품의 보존을 정부에 요구한 바 있습니다. 또 강제송환 위기에 처한 난민지위 신청자가 긴급조치를 신청한 사례도 있습니다.

인종차별철폐위원회 결정례로는 외국인 강사에 대한 HIV/AIDS 및 약물테스트 의무화와 관련하여 위반 판단을 내린 사건이 있습니다.³²⁾

28) HRC, Jung-Hee Lee and 388 others v. Republic of Korea, Communication No. 2776/2016, CCPR/C/130/D/2776/2016 (2020); Seok-ki Lee, Hong-yeol Kim, Sang-ho Lee, Soon-seog Hong, Dong-kun Han, Yang-won Cho and Keun-rae Kim v. Republic of Korea, Communication No. 2809/2016, CCPR/C/130/D/2809/2016 (2020)

29) HRC, Andrea Vandom v. Republic of Korea, Communication No. 2273/2013, CCPR/C/123/D/2273/2013 (2018)

30) HRC, S.J. v. Republic of Korea, Communication No. 2725/2016, CCPR/C/127/D/2725/2016 (2019)

31) HRC, J.K. et al v. Republic of Korea, Communication No. 2939/2017, CCPR/C/128/D/2939/2017 (2020)

32) CERD, L.G. v. Republic of Korea, CERD/C/86/D/51/2012 (2015)

2 개인진정서 작성요령

개인진정서에는 진정에 대한 기본정보, 사실관계, 절차기준에 대한 정보, 위반 조항에 대한 충분한 주장, 결론 및 요구사항 그리고 관련 주장에 따른 증빙 순으로 기재하면 됩니다. OHCHR은 최근 아래 예시와 같이 진정서의 양식을 추천하고 있습니다.³³⁾ 진정인은 추천 양식에 내용을 기재하여 제출하거나, 본 매뉴얼에서 소개하는 형식으로 작성하여 제출해도 무방합니다. 두 양식의 내용은 사실상 동일합니다.

〈예시 : Submission Form of Individual Communications to Treaty Bodies〉

SUBMISSION FORM OF INDIVIDUAL COMMUNICATIONS TO TREATY BODIES

Please provide answers to **all areas of the form**. Submissions in languages other than **English, French, Russian or Spanish** will not be processed. The completed form should enable treaty bodies to determine the nature and scope of your complaint for the purposes of registration. If needed, please include as an attachment any additional, chronologically-ordered factual information. (Maximum word limit of this attachment: 10,000). Please check the **Guidelines for submission of individual communications to treaty bodies** for further assistance on how to complete this form.

1. **Name of Committee to which the communication is submitted:**
Choose an item.

가. 표지

진정서 표지에 들어가는 진정에 대한 기본정보에는 받는 주소, 진정인(author)의 기본정보, 피진정국가, 위반 조항, 법률대리인의 기본정보에 대해 기재해야 합니다. 진정인의 기본정보에는 이름과 생년월일, 국적과 직업, 주소, 연락처를 기재하는 것을 추천합니다. 아래의 예시를 참고 바랍니다.

33) OHCHR, HUMAN RIGHTS BODIES – COMPLAINTS PROCEDURES <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx> (2021.9.29. 확인)

※ 부록 66p 참고

〈예시 : Individual Complaint to the Human Rights Committee〉

INDIVIDUAL COMPLAINT TO THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE	I. INFORMATION CONCERNING THE PETITION	
	The Author	Name Nationality Profession DOB Address
ICCPR Human Rights Committee c/o Office of the UN High Commissioner for Human Rights	The Victim	Name Nationality Profession DOB Address
Palais Wilson 52 Rue des Paquis 1211 Geneva 10, Switzerland Fax: (41 22) 917-9022 Email: petitions@ohchr.org	State Party	Name Nationality Profession DOB Address
	Violations	Name Nationality Profession DOB Address
	Representation	Name Organization Nationality Address E-mail
		Name Nationality Profession DOB Address E-mail

나. 사실관계

사실관계는 쉽고 명료하게 그리고 시간의 순서대로 기술하는 것이 바람직합니다. 중요한 사실에 대해서는 근거와 출처에 대해 중복 확인하여 이를 진정서에 반영해야 합니다.

절차에 대한 부분도 매우 중요하므로 상세히 기술해야 하며, 특히 위원회 위원들은 한국의 사법절차 및 제도에 대해 익숙하지 않기 때문에 친절한 설명이 있으면 도움이 됩니다.

〈예시 : 사실관계〉

1. OOO (hereinafter referred to be as the Author), born on ____ and a citizen of the Republic of KOREA,² has been placed in preventive detention over the last one year and four months after the Author completed ten-year prison term for the number of crimes. The Author now submits that the preventive detention to which the Author is subject violates Article 9, 14 and 15 of International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter, the Covenant).
2. Prior to the preventive detention, the Author found himself in and out of prisons for the crimes many times.³ On 0000000, the prosecution suspended an indictment for 000000 that the Author committed. The Author was sentenced to eight months in prison with two years' suspension of sentence for the violation of Punishment of Violences. Etc. Act on 00000. On 00000, the Author was also convicted of assault and sentenced to ten months in prison with two years' suspension of sentence.

다투는 권리의 세부내용에 맞게 사실에 대해 기술해야 하고 특정 사실을 강조하는 것이 바람직합니다.

다만 사실관계를 기술할 때 과장하지 말아야 하고, 가장 중요한 것은 근거없는 또는 부족한 주장을 하지 말아야 합니다. 왜냐하면 신뢰성의 문제가 생기기 때문입니다. 해당 진정절차는 대면변론을 하지 않으며 진정인의 입장에서 2번의 서면자료를 통해 관련 정보 및 증거를 제출하고 위원들을 설득하는 과정이므로 사실관계를 정확하게 기술하는 것이 무엇보다 중요합니다.

〈예시 : 사실관계〉

19. On 20 April 2016, several colleagues who worked with the victims in the 00000 interviewed with 000 that they were tricked.²³

20. On 21 April 2016, the 000 of the 000 requested officially that the ROK government allow the authors to meet the victims face to face to find out motivation of the victims, which was rejected by the 000 on the following day.²⁴

21. On 9 May 2016, 000 000 in a news article speculated that one of the victims died in the 000 during hunger strike based on the unidentified source.²⁵

22. On 12 May 2016, prior to be appointed as legal counsel for the authors, given the serious nature of the case, two of the legal counsels—000 and 000 decided to visit the 0000 of the 000 and demanded in a written form for interview with the victims.

23. On 16 May 2016, the 000 announced that the victims were in the process of 000 in the 000 and thus it was inappropriate for them to meet outsiders. The 000 furthered that the rumor that one of the victims died was groundless.

24. On the same day, the 000 rejected the written demand of the legal counsels for interview with the victims. On the same day, the legal counsels requested the 000 to deliver the letter written by them to the victims. The 000 rejected.

25. On 24 May 2016, the legal counsels were rejected to interview the victims by the 000 and filed a habeas corpus petition²⁶ to the Seoul Central District Court (hereinafter, the “Court”).²⁷

다. 절차요건(admissibility)

(1) 진정인 적격(standing)

누가 진정을 제기할 수 있는지의 이슈입니다. 개인진정은 피해자 개인 및 개인의 집합 즉 집단 내지 공동으로 제출할 수 있습니다. 자유권조약 선택의정서 제1조에 따르면, 피해자는 관련 조약이 보호하고자 하는 구체적 권리를 위반당한 피진정국가의 관할권내에 있는 개인을 의미합니다.

자유권규약 선택의정서 1조는 아래와 같이 정하고 있습니다.

A State Party to the Covenant that becomes a Party to the present Protocol recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in the Covenant.

개인진정의 진정인은 피진정국가의 시민권자 내지 국적자일 필요는 없습니다. 국적과는 무관하게 무국적자, 난민, 이주민 등 모두 진정을 제출할 수 있습니다.

오히려 중요한 것은 해당 조약이 보호하고자 하는 구체적 권리의 피해를 입은 피해자여야 하는데, 이때 피해는 보통 이미 발생한 피해를 의미하며 또 피해가 명백히 예견되는 경우에도 피해자성을 주장할 수 있습니다.

〈예시 : 진정인 적격〉

Standing

17. The Author became a citizen of the Republic of Korea when he was born in 19___. The Author submits the rights stipulated in Article 9, 14 and 15 of the Covenant to have been violated in a correctional facility within the territory and jurisdiction of the Republic of Korea. The Author claims that he has been subject to preventive detention that amounts to arbitrary detention and double punishment, breaches his right to a fair trial by a competent court, and a violation of Article 15 (1) of the Covenant.

피해자를 대신하여 제3자가 진정을 제출할 수도 있습니다. 다만 피해자의 위임을 받거나 위임을 받았다고 인정할 만한 관계에 있음을 증명한 경우에 가능하며, 변호인이나 시민단체가 여기에 해당합니다.

피해자가 서면동의 또는 위임장을 제출하기 힘든 경우, 가족의 동의를 필요합니다. 진정서를 제출한 이후 피해자 본인이 서면동의서를 제출할 수 있는 상황이 되면 제출하는 것이 좋습니다.³⁴⁾ 예컨대, 진정서를 최초로 제출할 시기에 구금되어 있는 피해자의 서면동의를 받을 수 없어 가족의 서면동의를 받아 제출한 경우 피해자가 구금에서 풀려나왔다면 피해자 본인의 서면동의를 필요합니다.

〈예시 : 위임장 서식〉

Power of Attorney

I, _____, hereby authorize _____ (개인/단체-주소-연락처) to present, on my behalf as my representative, a petition to the ICCPR and to take all action required for the successful continuation, conclusion and follow-up of proceedings in my case, before that body.

- address:
- date:
- signature:

(2) 관할(jurisdictional requirements)

해당 위원회가 진정사건을 검토하기 위해서는 관할에 대한 조건을 충족해야 합니다. 관할은 주로 네 가지, 조약상 권리와 관련된성, 시간, 장소, 사람에 대한 조건을 포함합니다.

첫째, 진정의 내용이 해당 조약상 구체적 권리 중 하나에 관한 것(Ratione Materiae)이어야 합니다.

34) HRC, Mpandanjila et al v. Zaire, Communication No. 138/1983, CCPR/C/27/D/138(1986)

둘째, 해당 조약이 피진정국가에 발효된 시점 이후에 발생한 위반(Ratione Temporis)이어야 합니다. 이는 선택의정서의 비준일을 기준으로 하며, 예외적으로 선택의정서 비준일 이전에 발생한 위반 사안의 경우에도 그 위반이 계속되는 경우에는 진정서를 제출할 수 있습니다.³⁵⁾

셋째, 영토 및 관할권 내에서 발생한 조약상 의무와 관련(Ratione Loci) 있어야 합니다. 여기서의 영토 및 관할권은 피진정국가가 효과적으로 통치하고 있는 공간을 의미하며 식민지와 외국의 군병영 등이 여기에 포함됩니다. 또 국가기관, 공무원의 공무상 업무는 어디에서 행해지건 관할권이 있습니다.³⁶⁾

넷째, 피진정국가의 대리인(agents)의 행위(Ratione Personae)이어야 합니다. 즉 피진정국가의 행정부, 입법부, 사법부 조직의 공무원 및 이와 유사한 성격의 대리인을 모두 포함하며, 주어진 권한을 넘어, 상급자 모르게 행한 공무원의 행위에 대해서도 국가 책임으로 인정하고 있습니다.³⁷⁾

〈예시 : 관할〉

Jurisdictional Requirements

57. The authors submit this communication to the Committee based on the ground that the Government violated the victims' right to liberty under the meaning of Article 9 of the Covenant by placing the victims into detention pursuant to the Act.

58. The Government became a state party to the Covenant and its Optional Protocol on 10 April 1990. The alleged violations have taken place within the territory and jurisdiction of the ROK since 0000, 2015. The Government did not make reservation on Article 9 of the Covenant. Therefore, the Government is under obligation to respect the right of the victims that the authors claim to be violated under the Covenant.

59. Since the 000 and the 000 are part of the executive branch within the Government, the restrictive act of the 000 and the Center that has allegedly been violating the right of the victims becomes state action for which the Government is responsible under the Covenant.

35) HRC, Sankara et al v. Burkina Faso, Communication No. 1159/2003, CCPR/C/86/D/1159/2003 (2006)

36) HRC, Lopez Burgos v. Uruguay, Communication No. 052/1979, CCPR/C/13/D/52/1979 (1981)

37) HRC, Jegatheeswara Sarma v. Sri Lanka, Communication No. 950/2000, CCPR/C/78/D/950/2000 (2003)

(3) 국내절차 소진

진정서를 해당 위원회에 제출하기 앞서 피해자 즉 진정인은 국내절차를 모두 소진해야 합니다. 일반적으로 이는 대법원과 헌법재판소와 같은 국내법원의 최고심 판결을 의미합니다. 예컨대, 국가보안법 위반사례의 경우 국내재판 절차를 모두 소진한다는 의미는 해당 사건이 대법원에 이르는 상급심을 거쳐야 하며, 법률상 가능하다면 해당 사건에 적용된 법률에 대해 헌법재판까지도 소진해야 한다는 것을 의미합니다.

그러나 준사법절차는 일반적으로 소진해야 할 국내절차에 포함되지 않습니다. 그 판단기준은 해당 절차가 재량적인지 아닌지 여부입니다. 예컨대, 사면을 요청하지 않는 것이 국내절차를 소진한 것인지 아닌지에 대해 자유권위원회는 소진해야 할 국내절차가 아니라고 결정하였습니다.³⁸⁾

또 진정서에는 소진한 국내절차에서 쟁점이 된 권리와 동일한 권리가 주장되어야 합니다. 여기서 동일해야 한다는 것은 내용상 동일한 권리의 내용일 것을 의미하며 국내절차에서 인권조약의 구체적 조항이 언급될 필요는 없습니다. 상급심에서의 절차가 진정인의 실수로 이뤄지지 않은 것이라면 국내절차를 소진하지 못한 것으로 간주하게 됩니다.

(4) 국내절차 소진의 예외

국내절차의 소진 원칙을 충족하지 않아도 되는 예외적인 경우도 있습니다. 첫째, 국내소진 절차를 적용하기 불가능한(unavailable) 경우입니다. 예컨대, 국선변호인이 진정인에게 연락을 하지 않았기 때문에 국내절차를 진행하지 못한 경우에는 예외적으로 인정됩니다. 또 법률이 애매하거나 상호 충돌하는 법률이 존재하는 경우 적절한 시도를 한 경우에는 국내절차 소진 원칙의 예외를 인정할 수도 있습니다.

둘째, 국내절차 소진의 시도가 효과적이지 않은(ineffective) 경우입니다. 예컨대, 독립적이고 공정한 그리고 권능있는 재판부의 공정하고 공개된 재판절차가 보장되지 않

38) HRC, *Singarasa v. Sri Lanka*, Communication No. 1033/2003, CCPR/C/81/D/1033/2001 (2005)

을 때에는 국내절차 소진 원칙의 예외가 적용될 수 있습니다. 일반적으로 한국은 이와 관련하여 예외가 인정되지 않습니다.

셋째, 국내절차 소진의 시도가 소용없는(futile) 경우에도 예외가 적용됩니다. 대표적으로 상급심의 결정이 일관되게 유지되고 있어서 다른 결과를 이끌어 낼 가능성이 합리적으로 예견되지 않는 경우에 해당합니다. 예컨대, 국가보안법 제7조의 경우, 대법원과 헌법재판소는 일관대로 합헌의 입장을 견지하고 있기 때문에 진정인의 사건이 설사 대법원과 헌법재판소의 결정을 생략하고 곧바로 자유권 위원회에 개인진정을 제출할 수 있다는 의미입니다.

넷째, 국내절차 소진이 위험한(dangerous) 경우에 예외가 적용됩니다. 이는 진정인이 국내에서 소진절차를 진행한 것 자체만으로 신변의 위협이 가해지는 경우를 의미합니다. 일반적으로 한국은 국내절차 소진이 위험한 국가로 인정되지 않습니다.

(5) 타당한 사유없이 지나치게 늦어지는 국내절차(unduly prolonged remedies)

지나치게 긴 절차(재판)가 예상되더라도 국내절차 소진의 노력을 해야 합니다. 사유없이 늦어지는 사유가 진정인의 기여 내지 귀책사유로 인한 것이 아니고 피진정국가의 작위 또는 부작위에 의한 지연이어야 합니다. 자유권 위원회가 기계적으로 정하고 있는 타당한 사유없이 지나치게 늦어지는 기간은 없으나 일부 결정례는 짧게는 4년, 길게는 9년 정도를 보고 있습니다.

진정서에 국내절차 소진 부분을 기술할 때에는 가능한 한 모든 예외사항을 논하는 것이 유리합니다. 국내절차를 소진하지 않아 절차에서 기각된 경우, 국내절차를 소진하고 다시 개인진정을 제출할 수 있습니다. 또 침해되었다고 주장하는 권리의 침해가 종료되거나 그 침해가 현재 진행 중인 사건도 모두 개인진정을 제출할 수 있습니다.

〈예시 : 국내절차의 소진〉

Exhaustion of Domestic Remedies

60. The Optional Protocol requires the authors to exhaust all available domestic remedies before submitting the communication to the Committee. Article 5(2)(b) of the Optional Protocol stipulates that “the Committee shall not consider any communication from an individual unless it has ascertained that the individual has exhausted all available domestic remedies.” In *Patino v. Panama*,³⁵ the Committee held that “an applicant must make use of all judicial or administrative avenues that offer him a reasonable prospect of redress.” On the other hand, as one of the exceptions, the Committee also held in *Pratt and Morgan v. Jamaica* that the petitioners are not required to exhaust domestic remedies which objectively have no prospect of success.

61. In this case, the authors no longer have prospect of success in legal proceedings of domestic remedies. In case of 0000 who remain detained at the 0000, the only measures available to them is to apply for judicial review based on the Habeas Corpus Act. It is important to note that the Habeas Corpus Act intends to provide detainees whose freedom of liberty is still being restricted against his/her own will, including escapees at the 00000, with judicial review on lawfulness of the detention.³⁶ No other legal remedies are not available to them.

62. The victims were detained on 0000 and the authors on behalf of the victims and represented by the legal counsels filed the writ of habeas corpus to the Court based on the Habeas Corpus Act on 0000. On 0000, the 0000 released the victims according to the 0000. On 000, the Court dismissed the habeas corpus petition on the ground that there is no longer interest in continuing judicial review because the victims had already been released from the Center. On 0000, the appeal court also dismissed the appeal based on the same ground.

(6) 다른 국제절차 동시진행

개인진정은 제출하는 해당 조약위원회 이외의 다른 국제절차에서 심의를 하고 있거나 심의를 하지 않았어야 합니다. 이 조건은 조약별 심의위원회별로 상이합니다. 예컨대, 자유권 규약 선택의정서는 동일한 사안에 대해 국제조사 내지 해결을 위한 다른 절차의 심사가 진행 중이지 않을 것을 요건으로 하고 있습니다.

ICCPR Optional Protocol - Article 5(2)(a)

The Committee shall not consider any complaint from an individual unless it has ascertained that the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement.

반면, 고문방지협약과 장애인권리협약의 경우에는 국제조사 내지 해결을 위한 다른 절차의 심사가 진행 중이지 않을 뿐만 아니라 과거에도 진행되지 않았을 것을 요건으로 하고 있다는 점이 다소 다릅니다.

CAT - Article 22(5)(b)

The Committee shall not consider any communications from an individual under this article unless it has ascertained that:

- a) The same matter has not been, and is not being, examined under another procedure of international investigation or settlement.

여기서 의미하는 ‘타 국제절차’에는 지역인권메커니즘, 다른 인권조약상의 개인진정 절차, 국제노동기구의 결사의 자유 위원회의 심의를 포함하며, 인권이사회의 특별절차는 타 국제절차에 포함하지 않습니다.

또 여기서 의미하는 동일한 사안이란 동일한 진정인, 동일한 사실관계, 동일한 이슈를 모두 만족시켜야 합니다.

마지막으로 절차적 문제로 본안 판단으로 넘어가지 못하고 기각되는 경우에는 위원회가 본안판단을 하지 않았기 때문에 검토한 사건으로 간주하지 않고, 절차적 흠결이 해소되어 다시 진정사건으로 접수되는 경우 위원회는 본안을 심의할 수 있습니다.

〈예시 : 다른 절차의 동시진행〉

No Simultaneous Submission

21. The Author's communication is not being examined at another procedure of international investigation or settlement including other treaty bodies as required by article 5, paragraph 2 (a), of the Optional Protocol.

라. 본안심의(merits)

절차 요건에 대한 기술을 마치고 나면 진정인이 진정서에서 침해되었다고 주장하는 구체적 내용에 대해 기술하며 논증합니다. 위원회가 제시하는 권리 침해 논증의 구체적 요소는 없으나 일반적으로 해당 조약의 특정 권리와 관련하여 문제가 되는 이슈를 확인하고, 관련한 이슈에 대한 조약상 권리 기준을 조약의 조항, 관련사안에 대한 위원회의 결정례, 일반논평, 국가심의 권고 등을 인용하여 확인하고, 구체적인 해당 사안에 적용하는 순서로 기술하면 됩니다.

[참고]

조약, 결정례, 일반논평 등은 아래에서 검색하여 찾습니다.

조약: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet30rev1.pdf>

결정례: <https://juris.ohchr.org/search/Documents>

일반논평: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/pages/tbgeneralcomments.aspx>

유의할 점은 국내 헌법 및 법규의 기준이 해당 인권조약 내지 관련 이슈의 국제인권 기준 또는 법리적 구성과 서로 다를 수 있다는 점입니다. 이 경우 해당 인권조약의 법리적 분석 그리고 이의 적용이 우선합니다. 또 유럽인권재판소,³⁹⁾ 미주인권재판소⁴⁰⁾ 등의 결정례는 자유권규약을 비롯한 인권조약에 따른 심의위원회 심의사건에 직접적으로 적용되기 보다는 권위있는 결정(authoritative or secondary source) 수준으로 활용할 수 있습니다. 특히 해당 위원회의 기존 입장보다 진일보한 결정을 요청하는 논증을 펼치는 경우 보다 앞선 지역인권기구의 결정례를 인용하여 진정인의 주장을 보강하는 것을 추천합니다.

이슈와 적용할 인권조항의 법리를 구성하고 기술한 뒤에는 사실관계를 구체적으로 언급하며 적용해야 합니다. 이미 사실관계 부분에서 기술하였다고 생각하고 본안심의에

39) <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (2021.9.29. 확인)

40) <https://www.corteidh.or.cr/index.cfm?lang=en> (2021.9.29. 확인)

서 구체적인 적용을 소홀히 하는 경우, 해당 권리의 침해를 충분히(substantially) 증명하지 못하여 해당 권리의 침해라고 보기 힘들다는 평가를 최종견해에서 받을 수도 있음을 유의해야 합니다. 또 필요에 따라 별첨(Annex)으로 가능한 한 친절하게 중요한 사실과 주장에 대한 증거 등을 입증해야 합니다.

참고로 권리 구제를 받을 권리(right to remedy)는 구체적 권리, 예컨대 표현의 자유, 신체의 자유, 집회결사의 자유 등의 침해를 확인하지 않고서는 주장할 수 없는 것이므로 구체적인 권리의 침해와 연계(conjunction)하여 이를 침해를 주장할 수 있다는 점도 실무에서 활용하면 좋습니다.

〈예시 : 본안심의〉

IV. MERITS^ㄷ

ㄷ

30. The Author in this communication substantiates the submission that indefinite preventive detention he has been subject to amounts to not only arbitrary detention and double punishment in violation of the Covenant but also breach of the right to a fair trial by a competent court and Article 15 of the Covenant. ㄷ

ㄷ

Arbitrary Detention in violation of Article 9 (1) ㄷ

ㄷ

31. The primary issue in this case is whether the indefinite preventive detention to which the Author has been subject is arbitrary and thus, is in violation of right to personal liberty embodied in Article 9 (1) of the Covenant. ㄷ

ㄷ

32. The rule clearly recognizes that a person has the right to personal liberty and no one shall be subject to arbitrary detention except when the law allows. Article 9 (1) of the Covenant states that: ㄷ

ㄷ

“Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law.” ㄷ

ㄷ

It provides for certain permissible limitations on this right where the grounds and procedures are established by law. ㄷ

ㄷ

33. However, the Committee’s jurisprudence has established that the formal prescription of the grounds and procedures in such a law is not sufficient if the grounds and the procedures so prescribed are themselves either arbitrary or unreasonably or unnecessarily destructive of the rights itself.¹⁹ The Committee held in *de Morais v. Angola* that the notion of arbitrariness is not to be equated with against the law, but must be interpreted more broadly to include elements of inappropriateness, injustice, lack of predictability and due process of law.²⁰ This means that preventive detention must not only be lawful but reasonable and necessary in all the circumstances in order to avoid arbitrariness within the framework of the Covenant. ㄷ

41. Second, it lacked reasonableness in determining the Author's danger of re-committing a crime. The first step is to determine whether the Author pose a substantial risk to the society while released after he served his sentence.³¹ The court for the Author held that it considered his future dangerousness of re-commission of crimes based on 'his age, personality, family background, criminal record and recidivism to re-commit crimes in all circumstances of the case.' According to the Supreme Court, the future dangerousness must amount to substantial probability to commit a crime in the future and the court is required to consider it objectively.³² ↵

42. However, it seems likely that the court considered that criminal offenders posed a danger of recidivism as long as their cases satisfied Article 5 of the 000. It seems not difficult for the judge to determine whether the Author satisfied each paragraph of Article 5 of the 000. The fact that the Author was sentenced to imprisonment 000 times over a total of 00000 years and eight months for the similar crimes such as larceny, robbery and assault satisfies paragraph 1 of Article 5. The long list of criminal record of the Author seems likely to satisfy paragraph 2 of Article 5. The fact that the Author was released on parole from the previous preventive detention when he committed the crimes that made him subject to consideration for another preventive detention satisfies paragraph 3 of Article 5. ↵

43. The problem with the next step is lack of objectivity in the determining process of a substantial risk that the Author might pose. In fact, the court has resorted to intuitive prediction of the judges in the determining process instead of employing expert examination including psychiatric, medical, or psychological one by the expert in the relevant field, which is presumed more scientific. The reality is that the court considers the type and number of crimes that the Author has committed and the sentences he has subjected to. In particular, the judges made such determination solely based on their subjective prediction and knowledge by reviewing the criminal record in his past as well as from a short moment that they observed the Author at trial. The judges consider no other factor that can be regarded as scientific, for instance, psychiatric assessment, psychological one or other similar kind based on expert's examination, which enable to secure objectivity of the process to determine a substantial risk. ↵

44. To respond to the government's argument that the court considered objectively not only the Author's past and current crimes but also many other factors such as age, personality, family background and any others in all circumstances and thus, no problematic issue ever exists, it is not appropriate to make a judgment on the Author's

마. 결론 및 요구사항

결론과 요구사항은 구체적이어야 합니다. 결론에는 진정인이 해당 위원회로부터 기대하는 바를 구체적으로 기재합니다. 구체적 일수록 좋습니다. 해당 조항의 위반에 대한 선언, 원상회복, 손해배상, 집행정지, 만족(satisfaction), 조사 등을 요구할 수 있습니다.

〈예시 : 결론〉

V. CONCLUSION

144. First, in light of the above, the authors respectively request the Committee for **interim measures**:

- Recommend the ROK Government immediately allow the legal counsels to interview the victims altogether in a comfortable place without presence of the 000 personnel.
- Recommend the ROK Government immediately allow the authors to meet the victims face to face or other alternative manners such as visual communications and phone calls.

145. Second, in light of the above, the authors respectively request that the Committee:

- Confirm that the victims' detention at the 000 over five months is in violation of article 9 (1) of the Covenant
- Decide the 000's denial of access to the legal counsels violates article 9 (4) of the Covenant.
- Recommend the ROK Government to re-try the habeas corpus petition according to the international human rights standard.
- Recommend the ROK Government to provide remedies to the authors.
- Recommend the ROK Government to provide attorney expenses to the authors.

바. 알고 보면 쓸모있는 기타정보

(1) 분량

분량의 제한은 없습니다. 다만 진정서 분량이 20페이지를 넘어가면 요약문을 첨부할 것을 추천합니다. 요약문을 첨부하지 않는 경우 해당 위원회로부터 요약문 제출을 안내 받을 수도 있습니다.

(2) 제출 서류

진정서에 첨부하는 서류는 사본을 첨부합니다. 제출된 서류는 되돌려 주지 않기 때문에 원본은 제출하지 말 것을 권고하고 있습니다.

(3) 번역

모든 제출서류 및 자료는 영어, 러시아, 스페인어, 불어 중 하나로 작성하여야 합니다. 한글로 된 판결문, 참고자료, 보고서, 기사 등은 영문으로 번역하여 함께 제출하여야 합니다. 번역한 문서를 공증할 필요는 없습니다. 한글자료를 첨부한 경우, 해당 위원회로부터 영문번역본 제출을 안내 받을 수 있습니다. 그 기간만큼 프로세스는 지연되는 것이므로 처음부터 모든 필요서류를 완비해서 보내는 것이 좋습니다.

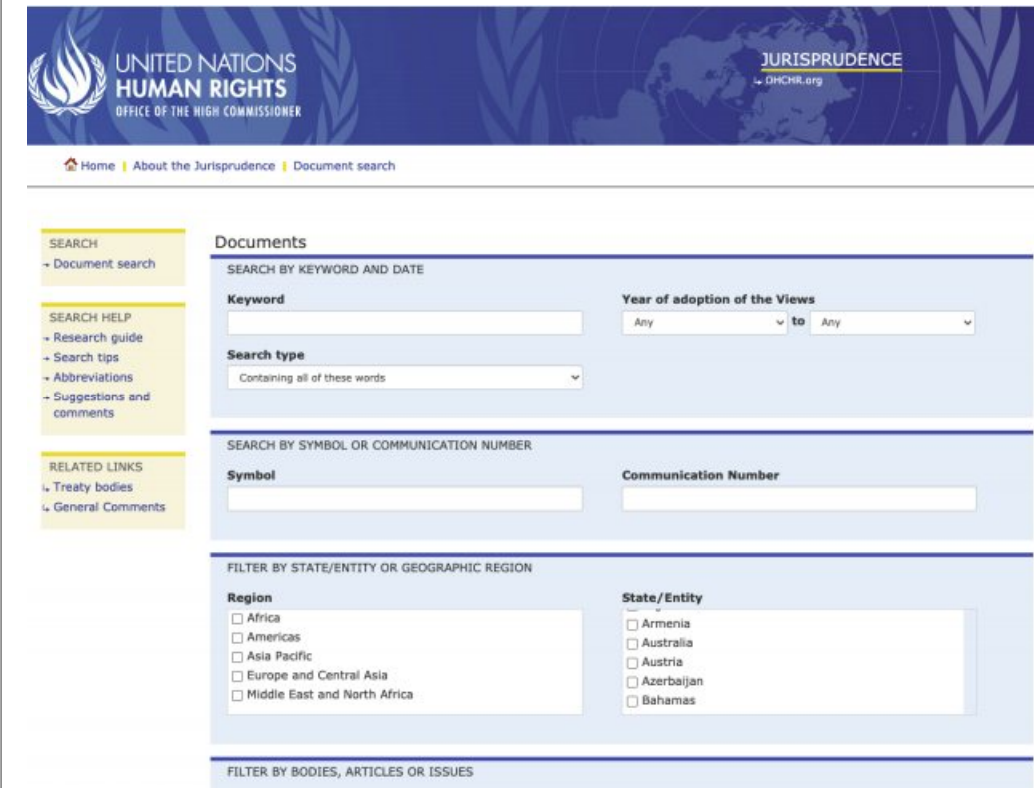
(4) 관련 결정례 찾는 방법

해당 조약 심의위원회의 결정례를 찾는 방법은 OHCHR 검색엔진⁴¹⁾, CCPR Center,⁴²⁾ 일반논평⁴³⁾을 통해서입니다. 일반논평의 경우, 각주에 인용된 개별 결정례를 중심으로 확인할 수 있습니다.

41) <https://juris.ohchr.org/> (2021.9.29. 확인)

42) <https://ccprcentre.org/> (2021.9.29. 확인)

43) <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/pages/tbgeneralcomments.aspx> (2021.9.29. 확인)



출처 : <https://juris.ohchr.org>

3 진정서 제출 이후

가. 제출 및 기자회견

진정서 작성을 마치면 해당 조약 심의 위원회에 이메일(petitions@ohchr.org)로 제출합니다. OHCHR은 특별한 사정이 없는 한 우편제출을 추천하지는 않습니다. 제출과 함께 제출을 알리는 기자회견을 별도로 추진하고, 이를 위해 보도자료 등을 진정서 취지와 내용을 담아 배포합니다.

나. 정부의견서

피진정국가, 즉 한국정부의 답변서를 비롯한 개인진정의 대응은 법무부 인권국 인권정책과에서 진행합니다.

다. 정부의견서에 대한 반박의견서

법무부가 정부의견서를 6개월간 준비하여 해당 위원회에 제출하면 진정인(변호인)은 이에 대한 반박의견서를 제출할 기회가 부여됩니다. 2개월이 주어지며, 연장이 필요하면 이메일로 요청할 수 있습니다. 특별한 사정이 없는 한 연장을 허용해 줍니다.

반박 의견서를 준비하면서 아쉬운 지점은 개개인마다 차이는 있지만 최초 진정서를 작성하고 제출할 때보다 노력을 덜 하는 경향이 있다는 것입니다. 여러 이유가 있겠지만 긴장감도 덜하다는 점도 영향을 끼치는 것 같습니다. 그러나 최초 제출한 진정서의 약점을 피진정국가, 즉 정부가 파고 드는 정부의견이야 말로 해당 위원회가 주로 검토하게 될 쟁점이 될 것이라는 점에서 보다 많은 노력을 기울여야 하는 것이 반박 의견서입니다.

라. 결정

최종 결정례가 나오기 까지 상당한 시간이 걸리는 점을 인지해야 합니다. 자유권위원회의 경우, 절차요건이 핵심사안의 경우는 3~4년, 본안심의까지 하는 경우는 최소 5년이 소요됩니다. 그 외 위원회의 결정은 약 2~3년이 소요됩니다.

마. 책임 있는 소통의 중요성

개인진정을 제출한 이후 제출한 진정인은 위원회에서의 심의 진행을 문의할 수 있고 해당 정보를 안내받을 수 있습니다. 피해 당사자가 개인진정을 진행하는 경우에는 본인

이 해당 절차의 세부 진행에 대해 결정을 내릴 수 있습니다. 중간에 해당 위원회의 절차 진행에 응하지 않을 수도 있습니다. 하지만, 법률대리인이 또는 시민사회단체가 피해자를 대리하여 제출하는 경우에는 해당 위원회와의 연락과 후속조치를 수행하는 것은 의무라고 볼 수 있습니다. 연락 두절로 인한 심의 절차가 중단되는 사례는 없어야 합니다.

Human Rights Committee

Decision of the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (114th session)

concerning

Communication No. 2061/2011*

Submitted by: A.R.

Alleged victim: The author

State party: Republic of Korea

Date of communication: 17 May 2011

Substantive issue: Deportation to Uzbekistan

The Human Rights Committee, established under article 28 of the International Covenant on Civil and Political Rights,

Meeting on 23 July 2015,

Decides to discontinue the consideration of communication No. 2061/2011 for failure by counsel to respond to the Committee's requests for information.

출처: HRC, A.R. v. Republic of Korea, Communication No. 2061/2011, CCPR/C/114/D/2061/2011 (2015)

〈부록〉

SUBMISSION FORM OF INDIVIDUAL COMMUNICATIONS TO TREATY BODIES

Please provide answers to **all areas of the form**. Submissions in languages other than **English, French, Russian or Spanish** will not be processed. The completed form should enable treaty bodies to determine the nature and scope of your complaint for the purposes of registration. If needed, please include as an attachment any additional, chronologically-ordered factual information. (Maximum word limit of this attachment: 10,000). Please check the **Guidelines for submission of individual communications to treaty bodies** for further assistance on how to complete this form.

1. Name of Committee to which the communication is submitted:
Choose an item.

2. State party or States parties concerned:
Click or tap here to enter text.

3. Complainant:

First name	Click or tap here to enter text.
Family name	Click or tap here to enter text.
Date of birth	Click or tap to enter a date.
Nationality	Click or tap here to enter text.

4. Contact details of complainant:

Email	Click or tap here to enter text.
Phone number	Click or tap here to enter text.
Address	Click or tap here to enter text.

5. Victim (if different from complainant):

First name	Click or tap here to enter text.
Family name	Click or tap here to enter text.
Date of birth	Click or tap to enter a date.

Nationality	Click or tap here to enter text.
-------------	----------------------------------

6. Counsel or other representative (if the complainant is represented):

First name	Click or tap here to enter text.
Family name	Click or tap here to enter text.
Email	Click or tap here to enter text.
Phone number	Click or tap here to enter text.
Address	Click or tap here to enter text.

7. Would you like for the complainant / victim's name to be anonymized in an eventual decision by the Committee?

☐ Yes ☐ No

8. Have you submitted the **same matter under another procedure of regional / international investigation or settlement**?

☐ Yes ☐ No

If the answer is yes, please indicate the procedure or body, the date of submission, the authors and the claims invoked, and the decision adopted

Click or tap here to enter text.

9. Are you requesting **interim measures** (to avoid irreparable harm to the complainant/victim) or **measures of protection** (to avoid harm or reprisals against the complainant/victim and/or family members or representatives)?

☐ Yes ☐ No

If yes, indicate what kind of specific measures and justify the request. [word limit: 400]

Click or tap here to enter text.

10. **Facts.** Please provide a summary of the main facts of the case, in chronological order, including the dates, and information on administrative/judicial remedies. Please focus on the facts of the individual case. Information referring to a general context should be included only if relevant, and as brief as possible. **Do not include allegations of violations (these should be included in para.**

11 below) Include information on domestic remedies: Please describe, in chronological order, each step taken by the victim(s) to raise their claims before courts and/or administrative authorities. Please describe the date and content of each submission, the authority to which it was submitted, the date of the decision, and the reason(s) for the decision. If domestic remedies have not been exhausted, please state why [word limit 2,500]

Click or tap here to enter text.

11. Claim. Please explain how and why you consider that the facts and circumstances described violate your rights/ the victim(s)' rights. Please specify which rights you consider to have been violated (if possible, identify the articles under the relevant treaty) [word limit 600]

Click or tap here to enter text.

12. Date, place and signature

Date Click or tap to enter a date.

Place Click or tap here to enter text.

Signature of the complainant(s) and victim(s) (if different and able to sign):

Signature of the Counsel (if the complainant is represented):

Note: You will need to send two files:

- The word document file (does not need signature) AND
- The signed document scanned or photographed

13. List of documents

Please make sure all documents are ordered by date, are numbered consecutively, and are clearly labeled (Example: Annex 1 (Complaint to District Court-4 Jun 2020); Annex 2 – (Decision of District Court-8 Jul 2020)).

☐ Decisions of domestic courts (and administrative authorities) on your claim as well as executive summaries of such decisions if they are not in one of the four working languages indicated above

- ☐ Complaints to and decisions by any other procedure of international investigation or settlement
- ☐ Any documentation or other corroborating evidence you possess that substantiates your communication, including medical or psychological reports, if relevant.
- ☐ Relevant national legislation, if applicable.

14. How to submit individual communications

Please send the completed application form and attached documentation by email to: **petitions@ohchr.org**

If it is impossible to submit the case electronically, please explain why and send in paper (not exceeding 20 single-sided pages) to:

Petitions and Urgent Actions Section

OHCHR

Palais des Nations

Avenue de la Paix 8-14

1211 Geneva

Switzerland.

No paper complaints will be processed unless a justification is provided. Please do not include originals, but only copies. No documents will be returned.

제4장

유엔 인권이사회 및 특별절차

》 제4장

유엔 인권이사회 및 특별절차

1 유엔 인권이사회

가. 개요

유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 47개 이사국으로 구성되며 연 3회(각 3월, 6월, 9월경)의 정기회기(regular session)와 긴급한 사정이 있는 경우 열리는 특별회기(special session)로 이루어집니다. 정기회기는 중대한 인권침해에 대한 사전예방 및 즉각적인 대응능력 강화를 위한 논의를 하며 각 3~4주의 기간 동안 개최합니다. 특별회기는 긴급한 인권 의제가 발생한 경우에 이사국 3분의 1 이상의 다수결로 소집·개최할 수 있으며, 2021년 7월까지 30회의 특별회기가 개최되었습니다.⁴⁴⁾ 인권이사회의 보조기구(subsidiary bodies)로는 국가별 인권상황정기검토(Universal Periodic Review, UPR), 특별절차(Special Procedures), 자문위원회(Advisory Committee)⁴⁵⁾, 진정절차(Complaint Procedures) 등이 있습니다. 이 장에서는 인권이사회의 구성과

44) 최근 특별 회기의 사례로는 미얀마 위기의 인권적 함의(제29차, 2021. 2. 12.), 동예루살렘을 포함한 점령지 팔레스타인 땅에서의 중대한 인권 상황(제30차, 2021. 5. 27.) 등이 있습니다. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Pages/SpecialSessions.aspx> (2021. 9. 30. 확인).

45) 유엔 인권이사회 자문위원회(Advisory committee)는 인권분야 전문성 및 경력, 도덕성, 독립성, 공정성 등을 갖춘 18명의 인권 전문가로 구성되며, 유엔 인권이사회에 대한 자문 및 인권관련 연구 등을 담당하는 싱크탱크 역할을 합니다. 임기는 3년으로 1회 연임할 수 있으며 의석은 지역별로 아프리카, 아시아 각 5석, 중남미 서구 각 3석, 동구 2석으로 배분됩니다. 한국 출신 위원으로는 정진성(2008-2014), 서창록(2014-2020) 위원이 있었으며, 현재는 백범석(2020-2023) 위원이 활동하고 있습니다.

활동 및 특별절차 등에 대해 살펴보겠습니다. 이 외에도 유엔 인권이사회는 소수민족, 기업과 인권, 사회권, 민주주의 등 주요 특정 인권 의제에 대해 연 1회 이상 정기적인 포럼을 개최합니다.⁴⁶⁾

유엔 인권이사회에서 다루는 의제(agenda)는 총 10개의 안건(item)으로 구분되며 이는 아래 표와 같습니다.⁴⁷⁾

1. 기구 및 절차적 사안(Organizational and procedural matters)
2. 유엔인권최고대표의 연례보고서 및 유엔인권최고대표사무소와 유엔 사무총장의 보고서 (Annual report of the UN High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the UN Secretary-Generals)
3. 모든 인권의 증진과 보장: 개발에 대한 권리를 포함하여 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리(Promotion and protection of all human rights: civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development)
4. 인권이사회가 주목해야 할 인권상황(Human rights situations that require the Council's attention)
5. 인권기구와 메커니즘(Human rights bodies and mechanisms)
6. 국가별 인권상황정기검토(Universal Periodic Review)
7. 팔레스타인 기타 아랍 영토내의 피점령 지역의 인권 상황(Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories)
8. 비엔나 인권선언 및 행동계획의 후속 조치와 이행(Follow-up and implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action)
9. 인종주의, 인종차별, 외국인혐오증 및 이와 관련한 형태의 불관용, 더반선언 및 행동계획의 후속 조치와 이행(Racism, racial discrimination, xenophobia and related forms of intolerance, follow-up and implementation of the Durban Declaration and Programme of Action)
10. 기술 지원 및 역량 강화(Technical assistance and capacity-building)

46) 정기 포럼의 예로는 Forum on Minority Issues, Forum on Business and Human Rights, Social Forum, Forum on Human Rights, Democracy and Rule of Law 등이 있습니다. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/OtherSubBodies.aspx> (2021. 9. 30. 확인).

47) 일반적인 인권 이슈는 의제 제3안건 아래에서, 특정 국가의 인권 문제는 제4안건 아래에서 다루어집니다. 의제 제1안건부터 순서대로 인권이사회 회기가 진행되기 때문에 본인이 제기하고 싶은 인권 문제가 어떤 의제에서 논의될 수 있는지를 전략적으로 잘 살펴볼 필요가 있습니다.

나. 이사국 구성 및 활동

유엔 인권이사회의 이사국은 아시아태평양(Asia Pacific), 아프리카(Africa), 중남미(Latin America and Caribbean), 서구(Western Europe and other) 및 동구(Eastern Europe and other)의 5개 지역 그룹별로 정해진 수에 따라 유엔 총회에서 투표를 통해 총 47개국으로 구성되며 유엔회원국의 절대과반수로 선출합니다. 각 이사국의 임기는 3년이며, 연임은 2회까지 허용됩니다. 지역그룹별 이사국 수는 아시아태평양 13개국, 아프리카 13개국, 중남미 8개국, 서구 7개국, 동구 6개국입니다. 대한민국은 유엔 인권이사회가 구성된 2006년부터 2008년까지, 2008년부터 2011년까지, 2013년부터 2015년까지, 2016부터 2018년까지는 이사국으로, 2016년에는 의장국으로 각 역임하였습니다. 현재 2020년부터 2022년의 기간에도 인권이사회 이사국으로 활동 중입니다.⁴⁸⁾

유엔 인권이사회 이사국에 입후보하는 국가는 유엔 총회 결의 60/251에 따라 인권 보호 및 증진을 위한 자발적 공약(voluntary pledges)을 제출하여야 합니다.⁴⁹⁾ 위 자발적 공약에는 자신이 가입한 국제인권조약과 인권상황에 관한 국가 현황을 제시하고, 국가적 차원에서의 인권증진과 국제적 차원에서의 인권증진에 기여하기 위해 자발적으로 노력할 사항이 기재되어야 합니다. 대한민국은 2020-2022년 기간의 이사국 입후보를 하며 제출한 자발적 공약에서 1) 성 평등과 여성의 권한 부여 증진을 향한 국제적 노력에의 지속적 지지와 기여, 2) 지속적인 아동인권 신장을 위한 국가적 노력, 3) 장애인을 위한 포용 사회 구현 및 장애인의 유엔 접근성 증진, 4) 이주민과 난민 보호, 민주주의 증진 등을 위한 지속적 기여, 5) 지역정부와 인권 및 신기술과 인권 의제 선도, 6) 유엔 인권메커니즘에의 적극적 참여 및 완전한 이행을 위한 협력의 일환으로 강제실종 협약 및 고문방지협약 선택의정서 가입 가능성 연구, 여성차별철폐협약 제16조(g) 및 장애인권리협약 제25조(e) 유보 철회 검토, 헤이그국제아동 입양협약 및 국제노동기구 핵심협약 비준 고려 등을 제시한 바 있습니다.⁵⁰⁾ 국내에서 국회의원 선거나 대통령 선

48) https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3994/contents.do (2021. 9. 30. 확인).

49) Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2006, A/RES/60/251 (2006).

거에서의 공약 이행 여부를 모니터링하는 것처럼 시민사회가 정부의 인권이사회 이사국 입후보 시 제출한 자발적 공약의 이행 여부를 모니터링하는 것이 필요합니다.

다. 시민사회의 참여

(1) 개요

시민사회는 유엔 인권이사회 회기 동안 서면의견서(written statement)를 제출하거나 직접 인권이사회에 참가하여 구두발언(oral statement)을 할 수 있고, 당해 회의 주제 등과 관련하여 부대행사(side event 또는 parallel event)를 개최할 수 있습니다.⁵¹⁾ 협의지위가 있는 비정부기구(NGO)는 상호대화(interactive dialogue), 토론(debates), 비공식 회의(informal meetings) 등 진정절차를 제외한 인권이사회의 모든 절차에 참관자(observer)로서 참여할 수 있습니다. OHCHR은 매주 유엔 특별절차 담당관의 주제별 보고서 작성에의 참여나 조약기구의 일반논평 초안에 대한 의견 수렴 등의 소식을 전하는 시민사회 뉴스레터(Civil Society Weekly Newsletter)를 이메일로 발행하고 있으니 관심있는 분들은 메일링 리스트에 가입하여 최신 국제인권 동향을 받아보시기 바랍니다.⁵²⁾

(2) 협의지위(consultative status)

시민사회의 비정부기구(NGO)는 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)의 협의지위(consultative status)가 있는 경우에는 국가인권기구 등과 함께 참관자(observer)로서 인권이사회의 회기 등에 적극적으로 참여할 수 있습니다. 이는 비정부기구 등의 의견을 수렴

50) Note verbale dated 8 February 2019 from the Permanent Mission of the Republic of Korea to the United Nations addressed to the President of the General Assembly, A/74/76 (2019).

51) OHCHR, United Nations Human Rights Council: A Practical Guide for NGO Participants (2013).

52) https://visitor.constantcontact.com/manage/optin?v=0015de0J6wWFJ5woeZbEcmRY9w-0zZjN0_6 (2021. 9. 30. 확인).

해 전세계 곳곳의 인권상황을 파악하고 유엔 인권이사회가 인권 보장과 구현이라는 이념과 목표를 이루어내기 위한 것으로 유엔 헌장 제71조와 유엔 경제사회이사회 결의 1996/31에 따른 절차입니다.⁵³⁾ 유엔 경제사회이사회의 협의지위를 획득하기 위해서는 최소한 설립 후 2년 이상 활동해온 단체여야 하며, 확립된 본부가 있고 민주적으로 채택된 헌장이 있어야 하고, 대표성 있는 조직구성이 되어 있고, 적절한 책임 메커니즘과 민주적이고 투명한 의사결정체제 등을 갖추어야 합니다.⁵⁴⁾

협의지위는 일반(General), 특별(Special), 명부(Roster)의 세 가지 종류로 나뉩니다. 일반협의지위(General consultative status)는 포괄적인 지위로, 유엔 경제사회이사회에서 다루는 대부분의 이슈에 관해 활동하는 대규모 국제 NGO 등에 부여되는 지위입니다. 특별협의지위(Special consultative status)는 유엔 경제사회이사회에서 다루는 이슈 중 특정한 분야에 전문성이 있는 단체들을 대상으로 부여되는 지위이고, 특정한 분야로 분류되기 어려운 보다 좁고 기술적인 사안을 다루는 단체에는 명부상 협의지위(Roster consultative status)가 부여될 수 있습니다. 2021년 3월 기준으로 유엔 경제사회이사회의 협의지위가 있는 비정부기구(NGO)는 5,000개가 넘으며, 대한민국의 단체는 70개가 넘습니다.⁵⁵⁾

유엔 인권이사회의 절차와 관련한 대응을 할 때는 우선 소속한 단체가 협의지위가 있는지를 확인하고, 협의지위가 없다면 협의지위가 있는 단체와 함께 대응하면 더욱 다양한 활동을 개진할 수 있습니다. 아울러, 제네바 현지에서 사무실과 상근직원이 있는 국제단체와 긴밀하게 협력한다면 보다 효과적인 인권이사회 대응 활동을 추진할 수 있습니다.

53) 유엔 헌장 제71조 “경제사회이사회는 그 권한내에 있는 사항과 관련이 있는 비정부간 기구와의 협의를 위하여 적절한 약정을 체결할 수 있다. 그러한 약정은 국제기구와 체결할 수 있으며 적절한 경우에는 관련 국제연합회원국과의 협의 후에 국내기구와도 체결할 수 있다.”

54) <http://csonet.org/?menu=34> (2021. 9. 30. 확인).

55) List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as at 1 September 2019, E/2019/INF/5 (2021).

(3) 구두발언(oral statement) 및 서면보고서(written statement) 제출

협의를지위가 있는 단체는 인권이사회 사무국에 사전 신청을 하여 회기 중 구두발언을 하거나 서면보고서를 제출할 수 있습니다. 협의 지위가 없을 경우에는 협의지위가 있는 단체를 통해서 구두발언을 등록할 수 있습니다. 구두발언은 온라인⁵⁶⁾을 통해 선착순으로 신청을 받으며, 신청자가 많을 경우에는 참여가 제한될 수 있습니다. 구두발언의 제한 시간은 개최되는 행사의 성격에 따라 달라질 수 있습니다. 일반적으로 발언 시간은 일반토론(General debate)과 상호대화(Interactive dialogue)에서는 2분, 주제별로 특화된 상호대화(Interactive dialogue)에서는 3분으로 제한됩니다.⁵⁷⁾ 짧은 시간이 주어지는 만큼 구두 발언을 하려는 사람은 사전에 충분히 준비하고 시간제한 내에 발언을 마칠 수 있도록 연습하는 것이 좋습니다. 만약 제네바에서 회기 기간 현장 참석을 하기가 어려운 경우에는 구두발언을 사전에 녹화한 영상으로 대체할 수도 있습니다.

협의를지위가 있는 단체는 각 회기별로 최대 5개의 서면의견서(written statements)를 제출할 수 있습니다. 서면의견서는 영어, 불어 또는 스페인어로 작성되어야 하며, 분량은 일반협의지위 단체의 경우에는 각주를 포함하여 최대 영단어 2,000자, 특별 및 명부 협의지위가 있는 단체는 각주를 포함하여 최대 영단어 1,500자 이내로 작성하여야 합니다. 서면의견서는 NGO에서 제출한 대로 일반에 공개되며, 그 내용에 대해서는 제출한 단체가 모든 책임을 집니다. 의견서는 유엔의 기준에 따라 유엔의 용어⁵⁸⁾를 사용하여 작성하여야 합니다. 서면의견서 제출을 위해서는 온라인 유엔 인권이사회 NGO 등록시스템⁵⁹⁾에 등록하여야 합니다. 서면의견서는 홈페이지를 통해 안내된 마감일 전까지 온라인으로 제출하는데, 일반적으로 인권이사회 회기 시작 2주 전까지 제출하여야 합니다. 구두발언이나 서면의견서 제출과 관련한 구체적인 절차는 매 회기 전에 홈페이지를 통해 자세한 가이드라인이 공개되므로 이를 자세히 살펴보고 절차에 따라 준비합니다.⁶⁰⁾

56) <https://ngoreg.ohchr.org> (2021. 9. 30. 확인).

57) Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the other international organisations in Geneva, The Human Rights Council: A practical guide (2014).

58) <http://unterm.un.org> (2021. 9. 30. 확인).

59) <https://ngoreg.ohchr.org/WrittenStatementRegistration/Home> (2021. 9. 30. 확인).

60) 위 내용은 2021년 8월자로 OHCHR 홈페이지에 업데이트된 “인권이사회 NGO 서면의견서 제출 가이드라인

(4) 부대행사(side event/parallel event)

유엔 인권이사회의 회기 중에 부대행사를 개최하고자 하는 경우에는 구두발언 등과 마찬가지로 회기 전에 안내되는 사무국의 공지에 따라 온라인으로 사전 등록을 하여야 합니다.⁶¹⁾ 해당 사안을 유엔 인권이사회에 알릴 책자, 보고서, 브로슈어 등을 유엔인권최고대표사무소 내의 지정된 장소에서 전시하고 배포할 수 있습니다. 유엔인권최고대표사무소가 정한 규정을 위반할 경우에는 해당 구두발언이나 부대행사를 등록한 단체가 협의지위를 유지하는 데에 악영향이 갈 수 있으므로 사전에 관련 규정을 반드시 확인하고 이를 준수할 필요가 있습니다.

라. 인권이사회 대응 사례

2017년 6월 유엔인권이사회에는 삼성과 엘지에 핸드폰 부품을 납품하는 하청업체에서 비용절감을 위해 독성물질인 메탄올을 사용하였는데 그 사실을 모르고 작업을 하다가 피해를 입은 노동자 김영신씨와 노동건강연대의 박혜영 노무사, 국제민주연대의 강은지 활동가, 공익인권변호사모임 희망을만드는법의 김동현 변호사가 참가한 바 있습니다. 아래에서는 이들의 활동과정을 통해 시민사회의 유엔 인권이사회에서의 구두발언과 부대행사, 언론대응 활동에 대해 구체적으로 소개하고자 합니다.

(Human Rights Council - Guidelines to submitting NGO written statements on-line)”을 바탕으로 작성되었습니다. 자세한 사항은 OHCHR 홈페이지 참조: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoParticipation.aspx> (2021. 9. 30. 확인).

61) 다만 2020년부터 2021년 9월 현재까지는 코로나19 팬데믹으로 인해 모든 부대행사가 온라인으로 진행되고 있으며, 이에 관하여는 ohchr-hrcngo@un.org로 연락하도록 안내하고 있습니다. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoParticipation.aspx> (2021. 9. 30. 확인)

(1) 구두발언

메탄을 실명피해자의 유엔 인권이사회 참가자-브레이브맨이 보낸 희망⁶²⁾

분명히 봤다. 2분여의 짧은 시간 동안 사람들의 태도가 어떻게 바뀌는지를. 갑자기 통역기를 귀에 대기 시작하고, 수그렸던 몸을 일으키고, 대체 어떤 사람이 발언하는지 뒤를 돌아본다. “저는 여러분의 휴대전화를 만들다가 시력을 잃고 뇌손상을 입었습니다.” 사람들이 자신의 손에 든 휴대전화를 바라본다. 시력을 잃은 그의 휴대전화도 자신의 시력을 앗아 간 그 기업의 것이다. 발언이 끝나자 여기저기서 눈물을 훔치는 사람들이 옆 사람이 건네는 휴지를 받아 닦았다. 29살의 청년, 많은 사람의 주목을 받은, 한국에서 온 그는 휴대전화 부품을 만들다 시신경 손상을 입은 피해자 김영신씨다.

이달 9일 오전 스위스 제네바의 유엔 인권이사회 본회의장. 온몸에 긴장감이 흐르는 한 남자가 있다. 생전 처음 비행기를 타고 다른 나라에 왔다. 10시간이 넘는 비행 동안 익숙하지 않은 공간에 대한 두려움 때문인지 화장실 한 번 가지 않고 음식도 먹지 않았다고 했다.

----- (중략) -----

많은 사람들의 노력으로 간신히 2분의 시간을 얻어 냈다. 세계 각국 정부와 기업, 비정부기구(NGO)들이 모이는 자리에서 생소한 영어로 자신의 이야기를 해야 했다. 한 달 전 토론을 통해 발표문을 만들었다. 다른 일로 바빠 발표문을 만들려 그에게 못 가고 있는 동안 ‘빨리 만들어야 하는데’ 하고 내내 불안해했던 그다. 영어로 바뀐 그 글을, 친구가 한글로 발음을 적어 줬다. 한 달에 걸쳐 그는 외우고 또 외웠다. 회의장에서 종이를 눈앞에 가까이 하고 읽을 수 없기 때문이다. 그래서 그는 큼직한 글씨가 인쇄된 종이를 통째로 외웠고, 모르는 사람이 볼 때는 그저 종이를 보고 읽는구나 싶게 자연스러웠다.

NGO쪽 발언은 어디에서 하는지, 말은 어떤 속도로 하는지, 영어 발음은 어떤지, 자신처럼 영어가 익숙하지 않은 사람들도 있는지, 정말로 1분 30초가 지나면 마이크를 꺼 버리는지 세심하게 물었다. 앞이 보이는 척해서 자꾸 까먹지만 그는 앞의 모니터도 안 보이고 전광판도 안 보인다.

부지런히 중계를 해 주려고 노력하지만, 영어가 생소하긴 나도 마찬가지다. 그사이 현관 앞에 놓아 둔, 영어로 번역한 피해자들의 이야기책을 사람들이 잘 가져가는지도 관찰했다.

(...) 그날 저녁 영신씨는 일기에 그 내용을 적었다. 잠시 훑쳐 오자면 이렇다(그가 매일 쓰는 기록은 피해자들의 이야기를 전하고 있는 다음 스토리펀딩 ‘누가 청년의 눈을 멀게 했는가’에서 확인할 수 있다).

“유엔 본회의장에 출입증을 보여 주고 입장하니 심장이 뛰면서 긴장이 되기 시작했다. 이미 회의장은 각국에서 온 사람들이 의견을 말하기 시작했고 목요일 있을 내 차례를 생각하니 많이 떨렸다. 그중 기억나는 인상 깊은 멘트는 국제연대에 관한 독립 전문가가 말한 내용이다. 인권·사랑·종교는 인간에게 소중하고 인간에게 소중한 것은 현재진행형이다, 라는 말을 전했다. 정말 너무 나도 중요한 얘기고 필요한 얘기지만 내가 생각하기에는 잘 지켜지지 않는다고 생각한다. 가장 기본적인 것이 가장 어렵다고 생각하며 앞으로는 이런 기본적인 것이 가장 중요한 세상이 왔으면 좋겠다. 회의 초반엔 낯선 분위기와 어려운 영어 때문에 솔직히 지루했지만 내용을 이해 하면서부터는 많은 관심을 가지고 귀를 기울여야 우리도 바뀌고 세상도 바뀔 수 있다고 생각했다. (...) 몸이 고단한 만큼 생각은 한층 더 성숙해지는 계기가 됐다. 목요일에 있을 회의에서 떨지 않고 준비해 온 말을 전달하기 위해 많은 노력을 하겠다.”

----- (중략) -----

영신씨의 발언이 무사히 끝났다. 정말 잘했다. 다리가 너무 후들거렸다는 영신씨에게, 그를 존경하고, 영광이라고 말하는 사람들이 생겼다. 이 회의를 주관한 마이클 아도 의장이 영신씨에게 연신 잘 풀릴 수 있도록 노력하겠다고, 너무 잘 들었다고, 대단하다고 말했다.

“Brave man!” 자신을 의사라고 밝힌 금발의 여성이 영신씨에게 다가왔다. 그의 양 어깨를 잡고 외친다. “Brave man!” “노무사님, 브레이브가 뭐예요?” “영신씨 진짜 용감한 사람이라고!” “아~ 하하하. 저 외국에 와서 외국사람이랑 처음 말해 봐요! 얼떨떨하네요.”

한국시간으로 9일 저녁 신문과 텔레비전 뉴스에 영신씨 이야기가 보도됐다. “왜 이렇게 주목을 받는 거죠? 제가 한 일이 그렇게 할 만한 일인가요? 엄마랑 친구들도 뉴스 봤다고 장하다고 연락이 와요. 한국에서는 잘 안 봐주더니 뭐가 다르긴 다른가 봐요.” 말하는 그의 얼굴이 상기됐다. 한국에서 함께 출발한 3명의 활동가들에게 연신 감사인사를 전했다. “예전에 황정민이 수상 소감에서 자기는 손가락만 얹은 거라고 하던데, 그 맘이 이해가 돼요.”

1주일 동안 영신씨 발언기회가 취소되고, 사라졌다. 다시 수많은 사람들이 영신씨 발언을 살리려고 준비된 3개의 한국 NGO 발언을 조정하다가, 밀리고 밀려 결국 단 하나의 발언만 가능해졌다. 단 하나 영신씨 이야기만 하기로 했다. 그 며칠 본회의장을 여기저기 뛰어다닌 우리를 보는 영신씨도, 많이 불안하기도 했더라. 모든 행사를 끝낸 저녁, 우리는 정말 행복하게 이 시간을 복기했다. 그리고 모두, 다음날은 기상 시간이 없다는 사실을 확인하며 행복하게 잠자리에 들었다. 이제는 우리 사회가 응답할 차례다.

62) 이 글은 노동건강연대의 박혜영 노무사가 작성한 글입니다. 유엔인권이사회 발언과 관련된 부분만 일부 인용하였습니다. 글의 원문링크: <http://laborhealth.or.kr/33554> (2021. 9. 30. 확인).

앞서 설명하였다시피 구두발언은 2분 내에 영어 혹은 불어로 하여야 합니다. 그리고 발언문은 통역을 위해 복사본을 제출해야 합니다. 2분여의 발언을 위해 스위스 제네바에 위치한 유엔 인권이사회에 참석하는 만큼, 발언자와 발언 내용에 대한 세심한 준비가 중요합니다. 위 사례처럼 피해자가 직접 참여하는 것이 효과적일 수 있으나 피해자가 참석할 수 없는 경우에는 인권이사회에서의 발언이 유엔 인권전문가는 물론, 정부대표단이 참석하는 자리에서 공개적으로 인권침해 사실을 지적하는 점이라는 데에 초점을 맞춰 내용을 준비해야 합니다.

위의 사례에서 보듯이, 구두 발언을 신청한 후에도 발언 가능 여부를 OHCHR 측에 계속 확인해야 하고, 상황에 따라서는 발언을 신청한 다른 참가 NGO와 조율을 해야 할 수도 있습니다. 만약 같은 회기에 참석한 단체들이 여러 개의 발언 기회를 잡게 된다면, 발언 순서에 따라서 내용의 우선순위를 정하고 발언 내용을 조율할 수 있습니다. 또한 시민사회는 정부대표단의 발언이 끝난 후에 발언을 하게 되므로 앞서 구두발언을 하는 국가가 많을 경우에는 발언할 수 있는 NGO의 수가 줄어들 수도 있습니다. 이와 같은 예외적 상황 등에 유연하게 대응하기 위해서는 제네바에 현지 사무소를 두고 유엔 인권이사회 대응 경험이 많은 국제단체와의 협업이 필요합니다. 또한 유엔 인권이사회 대응 전에 국제단체의 회원단체이거나 협업 경험이 많은 국내 단체와 함께 계획을 공유하고 논의하는 것도 좋습니다.

(2) 부대행사

위 2017년 구두발언 사례와 관련하여 부대행사도 개최되었습니다. 부대행사는 기업과 인권 실무그룹의 의장이 참석한 것을 포함하여 유엔 인권이사회 참가자들의 관심을 이끌어 내고자 여러 국제단체들이 공동으로 주최하였습니다.⁶³⁾ 위 행사는 기업과 인권 실무그룹의 한국 방문보고서 발표를 계기로 조직되었으나 한국뿐만 아니라 기존에 기업과 인권 실무그룹이 방문했던 멕시코의 단체들과 함께 “Strengthening Corporate

63) <https://goodelectronics.org/un-hrc-35-side-event-strengthening-corporate-accountability-in-supply-chains/> (2021. 9. 30. 확인).

Accountability in Supply Chains”란 제목으로 개최되었습니다. 유엔 인권이사회에서 한국 상황을 강조하기보다는 보편적인 이슈로 제목을 잡고 한국의 김영신씨의 증언, 기업과 인권 실무그룹 의장의 기조발제 및 이에 대한 토론자로 한국과 멕시코 참가자들을 배치하여 실제로 많은 참여와 호응이 있었습니다.



▲ 2017년 6월 9일에 유엔인권이사회가 열리는 Palais des Nations 건물 8번 방에서 열린 “공급망에서의 기업책임 강화하기” 부대행사 사진

부대행사의 주제와 내용을 구성할 때에는 유엔인권이사회에 참여한 사람들이 관심을 가지고 참여할 수 있는 제목을 정하고 발언자들을 구성하는 것이 좋습니다. 유엔 특별절차 담당관과 같은 인권전문가를 부대행사에 초청하는 것이 효과적이기 때문에 인권 전문가의 참석을 조직하려는 노력이 사전에 이뤄져야 합니다. 유엔 인권이사회 기간 동안 좋은 장소를 확보하고 홍보물을 배포하는 등 추진하는 과정이 쉽지 않은데, 가급적 지역별, 혹은 주제별로 다양한 단체들과 공동으로 주최하는 것도 도움이 됩니다.

행사를 잘 구성하는 것도 중요하지만 준비한 행사를 홍보하는 것도 중요합니다. 피해자가 부대행사에 참석할 경우에는 피해자가 직접 증언한다는 점을 강조할 필요가 있습니다. 한국시민사회가 개최하는 부대행사는 일반적으로 영어로 진행되지만, 스페인어나 불어, 수어와 같이 다른 언어에 대한 통역 지원이 가능할 경우 이를 홍보물에 표기하는 것도 필요합니다. 부대행사에 대한 홍보 방법은 사실상 온라인 홍보와 현장에서의 홍보

물 배포뿐이므로 홍보물(flyer)⁶⁴⁾ 제작에도 신경을 쓰는 것이 좋습니다. 유엔 인권이사회가 열리는 건물 내에서 홍보물을 배포할 수 있는 지역이 정해져 있으므로 사전에 인권이사회 사무국으로 문의하거나 제네바 현지에서 활동하는 국제인권단체들에게 확인을 해보는 것이 좋습니다.

(3) 언론대응 등

유엔 인권이사회 등 유엔의 공식 회의는 UN WebTV⁶⁵⁾를 통해 생중계되므로 인권이사회에 직접 참여하지 않더라도 한국에서 회의 영상 등을 시청하거나 활용할 수 있습니다. 한국에 있는 단체들이 함께 모여 회의를 보는 행사를 기획해보아도 좋습니다. 스위스와 한국의 시차를 고려하여 사전에 제네바 현지와 한국에서의 역할 분담을 정하고 실시간으로 인권이사회에서의 발언 등을 보도자료로 작성해서 배포하도록 합니다. 인권이사회에서 이뤄지는 한국 정부의 답변을 지속적으로 모니터링하고 언론 등에 공유하는 것만으로도 유엔 인권이사회를 통해 한국 정부를 압박할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있습니다. 2017년 6월 인권이사회에서 기업과 인권 실무그룹의 한국 방문보고서가 발표되었을 때, 한국 정부가 답변한 내용을 현지에서 즉각적으로 파악하여 논평⁶⁶⁾을 발표한 바 있습니다.

정리하자면, 인권이사회에 참석하여 특별절차 담당관의 활동에 대응하기 위해서는 대응하고자 하는 주제가 인권이사회 의제 중 제3안건 혹은 제4안건인지, 일반토론(general debate)인지 상호대화(interactive dialogue)인지 확인하고, 미리 구두발언과 부대행사를 신청 및 준비합니다. 그리고 해당 사안을 알릴 수 있는 영문 자료와 홍보물을 현지에서 출력할 수 있는지 확인하고 출국 전에 준비를 합니다. 구두발언은 2분여의 시간 제한을 감안하여 누가, 무슨 내용으로 발언할지 준비하고, 인권이사회 건물에 들어

64) <https://goodelectronics.org/wp-content/uploads/sites/3/2017/06/Flyer-side-event.pdf> (2021. 9. 30. 확인).

65) <https://www.un.org/webcast/schedule/latest.html> (2021. 9. 30. 확인).

66) http://www.hopeandlaw.org/제35차-유엔-인권이사회-참가기_유엔-기업과-인권-실무/ (2021. 9. 30. 확인).

가기 위한 등록절차까지 꼼꼼하게 확인한 후에, 현장에서 유엔 인권전문가 및 정부의 반응과 답변 등을 포함한 보도자료를 작성합니다.

시민사회 입장에서는 부담스러운 비용을 부담하고 스위스 제네바에 위치한 인권이사회에 참여하는 것인바, 위와 같은 일련의 과정을 포괄하여 종합적으로 계획을 세우고 한국에서의 사전 준비를 철저히 하고 제네바 현지 국제단체 등과의 협업이 잘 이뤄져야만 기대했던 성과를 달성할 수 있을 것입니다.

2 특별절차

가. 개요

유엔 인권이사회는 특별한 주제 또는 특정 국가나 지역 인권 사안에 대해 인권이사회에 보고하고 권고하는 독립된 인권전문기구입니다. 특별절차제도는 유엔인권제도의 중추적인 요소이며 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 분야 등 전 분야의 인권 사안에 대해 다룹니다. 특별절차 담당관(mandate holders)의 명칭은 이슈별, 상황별 특성에 따라 특별보고관(Special rapporteur), 독립전문가(Independent expert), 실무그룹(Working group) 등으로 다양하나 그 역할은 큰 차이가 없습니다. 특별보고관과 독립전문가는 각 1인의 전문가로 구성되고, 실무그룹은 유엔의 지역분배에 따라 5개 지역(아프리카, 아시아태평양, 중남미, 동구, 서구)에서 각 1명씩 선발되어 총 5명으로 구성됩니다.

특별절차는 독립성 유지를 위해 무보수로 활동하는 것이 원칙이며, 임기는 3년으로 연임이 가능합니다. 2021년 7월 기준으로 특별절차는 44개의 주제별 임무(thematic mandates)와 11개의 국가별 임무(country mandates)가 있습니다. 이들은 인권이사회에서 임명되며 개인 자격으로 활동합니다. 특별절차는 영구적인 기구가 아니며 대개 3년마다 유엔 인권이사회 결의에 따라 개별 특별절차의 임무기한을 연장하게 됩니다.

〈주제별 및 국가별 특별절차〉

분류	명칭	설립근거
시민적 및 정치적 권리	강제적·비자발적 실종에 관한 실무그룹 (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, 강제실종 실무그룹)	Commission on Human Rights resolution 20 (XXXVI) (1980)
	비사법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, 비사법적살인 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1982/35 (1982)
	고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 고문 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1985/33 (1985)
	종교 또는 신념의 자유에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on freedom of religion or belief, 종교자유 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1986/20 (1986)
	자의적 구금에 관한 실무그룹 (Working Group on Arbitrary Detention, 자의적구금 실무그룹)	Commission on Human Rights Resolution 1991/42 (1991)
	의사·표현의 자유 증진 및 보호에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 표현의자유 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1993/45 (1993)
	법원과 변호사의 독립성에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 법률가독립 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1994/41 (1994)
	현대적 형태의 노예제도와 그 원인 및 결과에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, 현대판노예제 특별보고관)	Human Rights Council resolution 6/14 (2007)
	평화적 집회와 결사의 자유에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 집회결사 특별보고관)	Human Rights Council resolution 15/21 (2010)

분류	명칭	설립근거
	사생활권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the right to privacy, 프라이버시 특별보고관)	Human Rights Council resolution 15/26 (2015)
경제적, 사회적 및 문화적 권리	유해물질 및 폐기물의 환경적으로 건전한 관리 및 처리가 인권에 미치는 영향에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes, 유해물질 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1995/81 (1995)
	극빈과 인권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 극빈과 인권 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1998/25 (1998)
	교육권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the right to education, 교육권 특별보고관)	Commission on Human Rights Resolution 1998/33 (1998)
	적정한 생활수준의 요소로서의 적정 주거 및 이에 관한 비차별권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 주거권 특별보고관)	Commission on Human Rights Resolution 2000/9 (2000)
	식량에 대한 권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the right to food, 식량권 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2000/10 (2000)
	모든 사람이 신체 및 정신 건강을 최대한의 기준으로 향유할 권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 건강권 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2002/31 (2002)
	안전한 식수와 위생에 대한 인권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation, 식수와 위생 특별보고관)	Human Rights Council resolution 7/22 (2008)
	문화권 분야에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur in the field of cultural rights, 문화권 특별보고관)	Human Rights Council resolution 10/23 (2009)

분류	명칭	설립근거
	안전하고, 깨끗하고, 건강하며 지속 가능한 환경의 향유와 관련한 인권 의무에 대한 이슈에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 환경권 특별보고관)	Human Rights Council resolution 19/10 (2012)
	개발에 대한 권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the right to development, 개발권 특별보고관)	Human Rights Council resolution 33/14 (2016)
특정 그룹	여성에 대한 폭력, 그 원인과 결과에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, 여성폭력 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1994/45 (1994)
	이주민의 인권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the human rights of migrants, 이주민 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1999/44 (1999)
	인권옹호자의 상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, 인권 옹호자 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2000/61 (2000)
	선주민의 권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 선주민 특별 보고관)	Commission on Human Rights resolution 2001/57 (2001)
	아프리카계 사람에 대한 전문가 실무그룹 (Working Group of Experts on People of African Descent, 아프리카계인 실무그룹)	Commission on Human Rights Resolution 2002/68 (2002)
	국내실향민의 인권에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, 국내실향민 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2004/55 (2004)
	소수민족 사안에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on minority issues, 소수민족 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2005/79 (2005)

분류	명칭	설립근거
	여성과 소녀에 대한 차별에 관한 실무그룹 (Working Group on discrimination against women and girls, 여성차별 실무그룹)	Human Rights Council resolution 15/23 (2010)
	노인의 모든 인권의 향유에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, 노인 독립전문가)	Human Rights Council resolution 24/20 (2013)
	장애인의 권리에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, 장애 특별 보고관)	Human Rights Council resolution 26/20 (2014)
	백색증이 있는 사람의 인권 향유에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the enjoyment of human rights by persons with albinism, 백색증 독립전문가)	Human Rights Council resolution 28/6 (2015)
	성적 지향 및 성정체성에 근거한 폭력과 차별에 대한 보호에 관한 독립전문가 (Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, 성적 지향 및 성정체성 독립전문가)	Human Rights Council resolution 32/2 (2016)
	한센병의 영향을 받은 사람과 그 가족구성원에 대한 차별 철폐에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members, 한센병 특별보고관)	Human Rights Council resolution 35/9 (2017)
기타 주제	아동성매매, 아동포르노그래피, 아동 성학대물을 포함한 아동매매와 성착취에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, 아동매매 특별보고관)	Commission on Human Rights Resolution 1990/68 (1990)
	현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 인종혐오 및 이에 관한 불관용에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 인종차별 특별 보고관)	Commission on Human Rights resolution 1993/20 (1993)
	국가의 외채 및 국제재정의무가 모든 인권의 완전한 향유, 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 미치는 영향에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all	Commission on Human Rights resolution 2000/82 (2000)

분류	명칭	설립근거
	human rights, particularly economic, social and cultural rights, 외채와인권 독립전문가)	
	인신매매, 특히 여성 및 아동의 인신매매에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 인신매매 특별보고관)	Commission on Human Rights decision 2004/110 (2004)
	인권침해와 자결권 행사를 방해하는 수단으로서의 용병 사용에 관한 실무그룹 (Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, 용병사용 실무그룹)	Commission on Human Rights resolution 2005/2 (2005)
	인권과 국제연대에 관한 독립전문가 (Independent Expert on human rights and international solidarity, 인권과 국제연대 독립전문가)	Commission on Human Rights resolution 2005/55 (2005)
	초국가기업 및 기타 기업과 인권의 사안에 관한 실무그룹 (Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 기업과 인권 실무그룹)	Commission on Human Rights resolution 2005/69 (2005)
	대테러 상황에서의 인권과 기본적 자유의 보호 및 증진에 관한 특별보고관(Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, 대테러인권 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2005/80 (2005)
	민주적이고 공평한 국제질서의 증진에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, 민주적 국제질서 독립전문가)	Human Rights Council resolution 18/6 (2011)
	진실, 정의, 배상 및 재발방지 증진에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, 과거사 특별보고관)	Human Rights Council resolution 18/7 (2011)
	인권 향유에 대한 일방적인 강제조치의 부정적 영향에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, 일방적강제조치 특별보고관)	Human Rights Council resolution 27/21 (2014)

분류	명칭	설립근거
국가	미얀마 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, 미얀마 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1992/58 (1992)
	1967년 이래 점령된 팔레스타인 영토 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territory occupied since 1967, 팔레스타인 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1993/2 A (1993)
	캄보디아 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, 캄보디아 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 1993/6 (1993)
	소말리아 내 인권상황에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the situation of human rights in Somalia, 소말리아 독립전문가)	Commission on Human Rights resolution 1993/86 (1993)
	조선민주주의인민공화국 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, 북한 특별보고관)	Commission on Human Rights resolution 2004/13 (2004)
	이란 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran, 이란 특별보고관)	Human Rights Council resolution 16/9 (2011)
	시리아 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic, 시리아 특별보고관)	Human Rights Council special session resolution S-18/1 (2011)
	벨라루스 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus, 벨라루스 특별보고관)	Human Rights Council resolution 20/13 (2012)
	에리트레아 내 인권상황에 관한 특별보고관 (Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea, 에리트레아 특별보고관)	Human Rights Council resolution 20/20 (2012)
	말리 내 인권상황에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the situation of human rights in Mali, 말리 독립전문가)	Human Rights Council resolution 22/18 (2013)

분류	명칭	설립근거
	중앙아프리카공화국 내 인권상황에 관한 독립전문가 (Independent Expert on the situation of human rights in Central African Republic, 중앙아프리카공화국 독립전문가)	Human Rights Council resolution 24/34 (2013)

나. 특별절차의 역할

(1) 유엔 인권이사회 및 유엔 총회 보고

특별절차는 유엔 인권이사회(또는 그 전신인 유엔 인권위원회)의 결의에 따라 설립된 기구로, 각 특별보고관 등은 유엔 인권이사회에 해당 주제에 관하여 보고 및 자문을 하여야 합니다. 이를 위해 모든 특별절차는 유엔 인권이사회와 유엔 총회에 연 1회 이상 특정 주제에 대한 연구를 수행한 결과보고서를 제출하여야 하고, 국가방문을 수행하였다면 그에 대한 보고서도 제출하여야 합니다. 특별절차가 보고서를 제출하는 회기에는 협의지위가 있는 시민사회단체에서 그에 관련된 상호대화 시간에 구두발언을 신청하여 의견을 제시할 수 있고, 서면의견서를 제출하거나 주제에 관한 부대행사를 개최할 수도 있습니다.

유엔 인권이사회의 어느 회기에서 본인이 다루고자 하는 사안의 특별절차 전문가가 참여하는지를 찾을 때, 제3, 4 안건(Item 3, 4)을 위주로 찾아보는 것이 좋습니다. 유엔 인권이사회에서 다루는 10개의 안건 중에서 제3안건 “모든 인권의 증진과 보장: 개발에 대한 권리를 포함하여 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리(Item 3: Promotion and protection of all human rights: civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development)”에서 특별절차의 주제별 임무(thematic mandates)에 대한 내용이 다루지며, 제4안건 “인권이사회가 주목해야 할 인권상황(Item 4: Human rights situations that require the Council’s attention)”에서 국가별 임무(country mandates)에 관한 내용이 주로 다루어집니다.

(2) 국가방문(country visit)

특별절차는 유엔 인권최고대표사무소의 행정적 지원을 받으며 자신의 임무 범위에 해당하는 인권 이슈나 지역에 관한 활동을 수행합니다. 먼저 특별절차는 한 국가의 전반적인 인권상황 및 특정 사안에 관한 제도적, 사법적, 행정적 및 실무적 상황을 평가하기 위해 해당 국가에 공식방문(country visit)을 할 수 있습니다. 공식방문을 할 때는 관련 정부 부처 및 지방정부, 사법부 구성원과 국회의원, 국가인권기구, 비정부기구 등 시민사회, 유엔 기관 등과 면담을 진행하고 해당 조사 결과를 바탕으로 출국 전 기자회견을 열어 방문 결과에 대해 공유합니다. 최종적으로는 유엔 인권이사회에 방문 결과와 권고사항 등을 담은 임무 보고서(mission report)를 제출합니다.

공식 국가방문은 해당 정부에 대한 특별절차 담당관(mandate holder)의 방문 요청에 따라 해당 정부가 공식초청을 함으로써 이루어지며, 일부 국가의 경우에는 특별절차 담당관들의 방문을 원칙적으로 수락하는 상시초청(standing invitation)을 선언하기도 합니다. 대한민국도 2008년 3월부터 상시초청을 선언해 대한민국에 공식 방문을 요청하는 모든 특별절차 담당관을 받아들이기로 했습니다. 다만 정부가 방문을 원하는 모든 특별절차 담당관의 요청을 일시에 수용하기는 현실적으로 어려우므로 한국 방문을 원하는 특별절차 담당관과의 협의를 거쳐 방문 시기를 조정합니다. 한국 방문을 원하는 특별절차 담당관은 법무부 인권정책과와 외교부 인권사회과 등 특별절차 담당관의 국가방문을 담당하는 정부 부처의 담당자와 비공식적인 협의 혹은 확인절차를 거쳐 방문 여부와 시기 등을 조율하게 됩니다. 한국 방문을 희망하는 특별절차 담당관은 OHCHR 홈페이지에서 확인할 수 있습니다.⁶⁷⁾

67) 특별절차 담당관의 한국 공식방문 요청을 포함한 진행 상황을 살펴볼 수 있는 OHCHR 웹사이트: <https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&country=KOR&Lang=en> (2021. 9. 30. 확인).

※ 특별보고관 방한 연혁⁶⁸⁾

아비드 후사인(Abid Hussain) 표현의 자유 특별보고관 ('95. 6월)
 호르헤 부스타만테(Jorge Bustamante) 이주민 특별보고관 ('06. 12월)
 프랭크 라 뢰(Frank La Rue) 표현의 자유 특별보고관('10. 5월)
 마가렛 세카자(Margaret Sekaggya) 인권옹호자 특별보고관 ('13. 5월)
 무토바 루티에르(Mutuma Ruteere) 인종차별 특별보고관('14. 9월)
 바스쿿 툰작(Baskut Tuncak) 유해물질 특별보고관('15. 10월)
 마이나 키아이(Maina Kiai) 집회결사 특별보고관('16. 1월)
 기업과 인권 실무그룹('16. 5월)
 레일라니 파르하(Leilani Farha) 주거권 특별보고관('18. 5월)
 조셉 칸나타치(Joseph Cannataci) 프라이버시 특별보고관('19. 7월)

특별절차 담당관의 공식 국가방문은 무엇보다도 특별절차 담당관이 해당 국가에 방문하고자 하는 의사가 있어야 시작될 수 있습니다. 특별절차 담당관의 한국 공식방문을 추진하기 위해서는 해당 특별절차 담당관이 한국의 인권상황에 대해 관심을 가지도록 진정을 제기하는 것뿐만 아니라 UPR과 조약기구 대응을 포함하여 유엔 인권 메커니즘을 통해 지속적으로 유엔에 한국의 인권상황을 알리는 활동, 특히 꾸준한 보고서 작성과 제출이 종합적으로 이루어져야 할 것입니다.

(3) 특별절차 진정/커뮤니케이션 제도

대부분의 특별절차는 광범위하고 구조적인 접근이 필요한 개별 인권침해 사건 등 심각한 인권상황에 대한 진정을 접수하고 관련 정부나 기업 등에 이에 대한 통보서 등을 발송하는 커뮤니케이션(Communications, '통보' 또는 '진정') 제도를 운영합니다.⁶⁹⁾

68) 현재 한국에 방문을 요청하고 방한을 기다리고 있는 특별절차 담당관들의 목록은 아래와 같습니다: 여성차별 실무그룹(2019년 하반기); 국제연대 독립전문가(2019년 11월); 북한 특별보고관(2020년 1월); 법률가독립 특별보고관(2020년 4분기). <https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&country=KOR&Lang=en> (2021. 9. 30. 확인).

69) 자의적 구금에 관한 실무그룹과 강제적 또는 비자발적 실종에 관한 실무그룹은 각 별도의 절차를 운영하고 있습니다. 관련 내용은 OHCHR 웹사이트에서 찾아보실 수 있습니다 (자의적 구금 실무그룹: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>; 강제실종 실무그룹: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/MethodsWork.aspx>, 2021. 9. 30. 확인).

특별절차의 진정제도는 인권침해 문제에 대한 정부의 관심을 환기하고, 가해국 등에 대해 침해를 예방하거나 중단하고, 진상조사나 구제조치를 취하도록 요청하고, 진정이 제기된 사안과 그에 대한 정부 등의 답변을 유엔 인권이사회에 보고함으로써 인권침해사안에 대한 대중의 인식을 제고하는 것을 목적으로 합니다. 진정은 개인이나 공동체 등에 대한 인권침해, 국제인권규범에 부합하지 않는 법안이나 정책 등에 대하여 다루며, 개인, 집단, 시민단체 등이 제기할 수 있습니다. 특별절차 진정에서 주의할 점으로는 사안 별로 기밀유지가 중요할 수 있으므로, 특별보고관 등이 정부 등에 통보서를 보낼 때 진정인의 개인정보 등을 공개해도 좋은지 여부를 통보서에 반드시 기재해야 합니다.

인권침해를 당한 개인 등이 특별보고관 등에게 보내는 진정서의 종류로는 과거의 인권침해를 다루는 경우에는 진정서한(allegation letter), 인권침해 상황이 현재 진행 중이거나 침해가 예상되는 경우라면 긴급 청원 또는 긴급 진정(urgent appeal), 국제인권규범의 기준에 맞지 않는 법안이나 정책 등에 관한 내용을 기재한 기타 서한(letter) 등이 있습니다. 진정서는 온라인 형식에 따라 제출하거나 이메일 또는 우편으로 발송합니다.⁷⁰⁾ 특별절차에 대한 진정제도는 사법적 절차가 아니며, 따라서 법적 강제력은 없고 권고적 효력이 있습니다. 진정을 제기한 이후 진행상황에 대해 확인할 수 있는 시스템은 아직 마련되어 있지 않으며, OHCHR에서는 특별절차 통보제도에 관한 온라인 보고서 데이터베이스⁷¹⁾를 수시로 확인할 것을 권고하고 있습니다. 특별절차를 이용한 진정의 구체적인 사례는 아래 ‘3. 특별절차의 활용’에서 자세히 살펴보겠습니다.

(4) 기타 활동

특별절차는 국가방문과 커뮤니케이션 제도 운영 외에도 국제인권규범의 발전에 기여하는 주제별 연구를 수행하거나, 전문가 간담회, 학술대회 등에 참석하여 인권기준과 가이드라인을 개발하는 활동 등을 합니다. 또한 옹호 활동, 대중의 인식 제고 및 기술

70) 특별절차 진정과 관련한 온라인 사이트: <https://spsubmission.ohchr.org/>; 이메일 주소: urgent-action@ohchr.org; 우편 주소: OHCHR-UNOG, 8-14 Avenue de la Paix, 1211 Geneve 10, Switzerland

71) 커뮤니케이션 데이터베이스: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>; 보고서: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx> (2021. 9. 30. 확인).

협력을 위한 자문을 제공하기도 합니다. 이러한 활동의 일환으로 국내 법률안이나 진행 중인 소송에 관하여 국내 법원 등에 전문가 의견서를 제시하기도 하는데, 일례로 2019년 유엔 여성차별 실무그룹이 한국의 낙태죄의 위헌성에 관한 전문가 의견서를 헌법재판소에 발송한 바 있습니다.⁷²⁾

3 특별절차의 활용

가. 절차 활용에 앞서

특별절차의 제도를 활용하기에 앞서 특별절차의 활용사례와 한계를 파악하고 활용 필요성을 판단하는 것이 필요합니다. 국내에서의 대응이 어려운 사안이나 유엔을 통한 대응이 필요한 경우, 특히 긴급한 인권침해 사안의 경우에는 특별절차에 대한 긴급진정(urgent appeal)을 통해 상대적으로 신속하게 유엔의 입장을 이끌어 낼 수 있다는 점에서 의미가 큼니다. 그러나 특별절차를 활용하여 정부에 통보서를 보내는 등 목표한 결과를 얻는다고 하더라도 이것이 곧 한국 정부나 기업 등 이해관계자들이 즉각적으로 피해자에 대한 구제에 나서거나 제도 및 정책개선을 추진하게 할 법적 강제력은 없다는 점을 염두에 두어야 합니다. 실제로 피해자가 구제를 받는 데 도움이 되기 위해서는 유엔 특별절차 활용이 국내에서 이루어지는 캠페인 등과 효과적으로 결합하여야 합니다. 일반적으로 특정 사안에 관하여 특별절차를 활용하는 것이 필요한지 검토할 때에는 다음의 사항을 고려하는 것이 좋습니다.

- 한국에서의 대응이 어려운 경우 : 외국에서 발생하여 한국에서의 사법적 구제가 어려운 경우가 이에 해당합니다. 해외에서 활동하는 한국기업에 의해 인권침해가 발

72) 유엔 여성차별 실무그룹, Submission to the Honorable Justices of the Constitutional Court of the Republic of Korea Ref: Review of the constitutionality of the country's criminal law on abortion (case 2017Hun-Ba127), 2019. 3., <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ConstitutionalCourtRepublicKorea.pdf> (국문 번역은 한국여성단체연합 홈페이지 참조: <http://women21.or.kr/policy/13500>) (2021. 9. 30. 확인).

생하는 경우가 대표적입니다.

- 한국의 법과 제도가 피해자를 구제할 수 없는 경우 : 한국 내에서 사법절차와 비사법절차(국가인권위원회 진정 등)를 진행했음에도 적절한 구제를 받지 못한 경우가 이에 해당합니다.
- 유엔을 통해서 한국 정부를 압박할 필요가 있는 경우 : 유엔을 통해서 해당 사안이 인권침해 사안이라는 점을 확인하거나 정부의 인권정책 수립 및 개선이 필요하다는 점을 이끌어 낼 필요가 있을 때 활용됩니다.
- 한국 사회의 주의 환기와 인식변화가 필요한 경우 : 한국 사회가 아직까지 해당 사안을 인권침해라고 인식하지 못하거나 피해자들에 대한 구제 필요성에 소극적일 때, 유엔을 통해서 대중을 설득하고 인식전환을 이끌어 내는 캠페인이 필요할 때 활용됩니다.

위의 사항들을 고려하여 특별절차를 활용하기로 결정했다면 우선 활용하고자 하는 사안을 담당할 임무(mandate)가 있는 특별절차 담당관(특별보고관, 독립전문가 및 실무그룹)을 파악합니다. 앞서 살펴본 44개의 주제별 그리고 11개의 국가별 특별절차 담당관 중에서 해당 사건의 내용과 사건 발생 위치, 관련 행위자를 중심으로 내용을 정리하고 이를 토대로 어떻게 특별절차를 활용할 수 있는지를 분석해 나가야 합니다.

나. 사안에 대한 기초자료 수집 및 특별절차 담당관 분석

특별절차 담당관에게 진정을 제기하고자 하는 경우에는 먼저 해당 사건에 대한 기초 자료를 수집하고 정리합니다. 사건에 대한(영문) 언론기사와 관련자 증언, 법원의 판결문 등을 수집하고, 이를 기초로 육하원칙에 맞추어 객관적이고 명확하게 사실관계를 정리합니다. 사실관계를 정리한 문서(Fact Sheet)는 진정서 작성의 기초자료가 될 뿐만 아니라, 사안을 객관적으로 판단하는 데에도 도움이 됩니다.

정리된 사실관계를 중심으로 해당 사안이 어떤 특별절차 담당관과 관련이 있는지 살펴봅니다. 유엔 인권최고대표사무소에 진정서를 제출하면 사무국에서 자체적으로 사안

을 분류하기도 하지만 사전에 해당 사안이 어떤 특별절차 담당관과 관련되는지 미리 파악할 필요가 있습니다. 인권침해 사안이 발생한 위치 혹은 주요 행위자가 11개 국가별 특별절차와 연관이 있다면 이들을 우선적으로 고려할 수 있습니다. 예를 들어 미얀마나 캄보디아에 진출한 한국기업 혹은 북한과 관련된 사안일 경우에는 해당 지역의 인권상황에 관한 특별보고관을 염두에 두고 특별절차에 대한 대응을 진행하도록 합니다. 특정한 지역과 관련된 사안이 아닌 경우에는 일반적으로 해당 사안과 주제별 특별절차와의 연관성을 찾아보도록 합니다.

아래에서는 실제 발생한 사례를 바탕으로 특정 사안과 유엔 특별절차 담당관들의 연관성을 살펴보겠습니다.

LG화학의 인도 가스 누출사고

- ◆ 사실관계 정리 : 2020년 5월 7일 인도 안드라 프라데시 주에 위치한 LG화학의 인도공장에서 독성물질인 스타이렌이 누출되어 주민들이 대피하는 사건이 발생하였다. 이 가스누출로 15명의 지역 주민이 사망하였고 수백명의 주민들이 병원치료를 받고 있다. 주정부가 발표한 조사보고서에 따르면 사고는 LG화학의 안전관리 부실이 원인이었다고 판단되며, 공장을 주민들이 밀집한 거주지에서 떨어진 곳으로 이전하라고 권고하였다. LG화학은 사고 수습과 피해주민을 지원하겠다는 대책을 발표하였지만, 주민들의 증언에 따르면 LG화학의 사고 수습은 제대로 이뤄지지 않고 있다.

위 사실관계에 따르면, 주정부가 실시한 조사에서 LG화학의 인도공장에서 독성물질이 누출되었다는 점과 기업의 과실이 사고의 원인이라는 점이 밝혀졌습니다. 이를 바탕으로 위 사건이 유해물질 특별보고관(Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes)과 기업과 인권 실무그룹(Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises)의 임무와 연관된 사안이라는 점을 파악할 수 있습니다. 또한, 주민들이 사고 이후에 지속적으로 병원치료를 받고 있다는 점에서 건강권 특별보고관(Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable st

andard of physical and mental health)과도 연관된 사안이라고 판단할 수 있습니다. 이외에도 만약 LG화학이 주정부가 내린 공장 이전 권고를 이행하지 않는다면 이 사안은 이후에 환경권 특별보고관(Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment)이 다루는 주제와도 연관이 될 것입니다. 만약 주민들이 사고와 관련하여 항의 행동에 나서고 이에 대해 인도 정부나 해당 기업의 탄압이 발생한다면 인권옹호자 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights defenders)과 집회결사의자유 특별보고관(Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association)의 임무와도 연관이 될 것입니다.

위 LG화학의 인도공장 가스 누출사고와 관련하여서는 유해물질 특별보고관의 주도로 기업과 인권 실무그룹, 환경권 특별보고관, 건강권 특별보고관이 함께 2020년 5월 14일 성명과 보도자료를 발표하였습니다.⁷³⁾ 향후 사안의 진행 과정에서 더 많은 특별보고관 등이 관여할 가능성도 있습니다. 그런 점에서 이와 유사한 사건이 발생할 때 인권옹호자 특별보고관과 집회시위 특별보고관은 항상 염두에 두어야 할 특별절차 담당관들입니다. 특정 사안에 대해 연관될 가능성이 있는 특별절차 담당관을 파악하는 과정에서 유사한 선례를 파악하면 해당 사안에 대한 특별절차 활용 방안을 가늠할 수 있으므로 과거 유사한 사안에서 어떤 특별절차 담당관이 참여하였고 어떤 결과가 이루어졌는지를 살펴보도록 합니다.

이외에도 인도에서의 한국 기업의 기업활동과 관련하여 포스코가 2005년부터 인도 오디사주에 제철소를 건설하는 프로젝트로 인해 발생한 인권침해 사안에 대해서 유엔 인권전문가들이 2013년 10월 공동으로 성명을 발표한 바 있습니다.

73) OHCHR, Chemical industry must step up on human rights to prevent more Bhopal-like disaster s: UN expert (2020. 5. 14.), <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25883&LangID=E> (2021. 9. 30. 확인).

유엔인권최고대표사무소 보도자료⁷⁴⁾

인도: 심각한 인권상황 관련 오디샤주의 대규모 제철소 사업을 중단할 것을 긴급 요청
제네바(2013년 10월1일) – 포스코가 인도 동부 오디샤(Odisha)주에 건설중인 대규모 제철소 건설 사업에 대하여 유엔 특별 보고관 및 전문가 그룹* 등은 공동으로 심각한 인권침해 우려를 제기 하면서 즉각적인 사업 중단을 요구하였다. 이 프로젝트로 인해 22,000명의 자갓싱푸르(Jagatsinghpur)지역 주민들이 이주 위협에 처해 있고 제철소 건설 지역 주변에 거주하는 수 천 명에 달하는 주민들의 생계가 파괴될 처지에 놓여 있는 것으로 알려져 있다.

“다국적기업인 포스코에 의해 건설되는 대규모 제철소 및 부대 항구 건설사업이 수 천명에 달하는 주민들이 존중 받아야 할 권리와 이들에 대한 적절한 보호조치를 보장하지 않고서는 계획대로 진행되어서는 안 된다”라고 8개 영역의 유엔 특별보고관 및 전문가 그룹들은 강조하였다.

인도정부가 이 사업으로 위협받고 있는 주민들의 주거와 생계에 대한 권리를 보호할 일차적인 의무를 가지고 있는 것과 동시에, “포스코가 인권을 존중할 책임을 가지고 있는 것은 물론, 포스코의 본사가 위치한 대한민국 정부 역시도 자국에 소재한 기업이 해외에서 사업을 할 때 인권침해의 소지가 없도록 조치를 취해야만 한다”고 유엔 특별보고관 및 전문가 그룹들은 분명히 강조하였다. 유엔 특별보고관 및 전문가그룹들은 인권침해 의혹 및 사업이 끼칠 수 있는 인권침해의 소지들이 제기되자 인도와 한국 정부 및 포스코에 다음과 같이 그들의 우려를 전달하였다.

----- 종략 -----

(*)

유엔 국빈과 인권 특별보고관, Magdalena Sepúlveda;

유엔 주거권 특별보고관, Raquel Rolnik;

유엔 식량권 특별보고관, Olivier De Schutter;

유엔 식수와 위생 특별보고관, Catarina de Albuquerque;

유엔 집회결사의자유 특별보고관, Maina Kiai;

유엔 민주적 국제질서 독립전문가, Alfred de Zayas;

유엔 건강권 특별 보고관, Anand Grover;

유엔 기업과 인권 실무그룹, Pavel Sulyandziga (의장).

위 사건은 진정이 제기되지 않았음에도 총 8개 영역의 특별절차 담당관들이 포스코의 인도제철소 프로젝트와 관련된 사안을 파악하여 공동성명을 낸 것으로, 매우 드문 경우입니다. 위 성명을 통해 LG화학의 인도가스 누출사고 사건에 해당하는 특별절차 담당관들을 쉽게 파악할 수 있었습니다.

74) OHCHR, India: Urgent call to halt Odisha mega-steel project amid serious human rights concerns (2013. 10. 1.), <https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13805&LangID=E> (2021. 9. 30. 확인).

사안에 따라서는 대표적인 특별절차 담당관 1곳을 선정하여 정보를 제공하는 것이 효과적인 경우도 있습니다. 해당 특별절차 담당관과 실무관들이 진정서 등을 보고 관련된 다른 특별절차 담당관들에게 연락을 하고 공동 대응을 모색하는 경우도 있기 때문입니다. 이 경우에도 어떤 특별절차 담당관이 해당 사안을 주도하고 참여하는지를 파악하는 것이 중요합니다. LG화학의 인도가스 누출사고의 경우처럼 유해물질 특별보고관이 주도해서 먼저 성명을 낸 경우라면 향후 특별절차 활용과정에서 유해물질 특별보고관에게 지속적으로 연락하는 것이 효과적입니다.

특정 사안에 대해 분석하고 관련 특별절차 담당관을 파악하는 데에서 나아가 한국을 방문했거나 한국과 관련된 사안에 대한 성명에 참여한 특별절차 담당관을 고려하는 것도 필요합니다. 위 LG화학의 인도공장 가스 누출사고에 대한 성명을 주도했던 바스크 툰각(Baskut Tuncak) 전 유해물질 특별보고관의 경우에는 삼성에서 발생한 산업재해 문제와 가습기 살균제 문제에 관해서 꾸준히 입장을 내왔고 한국을 방문하기도(2015. 10.) 하였습니다. 기업과 인권 실무그룹과 같이 여러 명의 전문가가 참여하고 있는 경우라면, 참여하고 있는 구성원에 대해서도 파악할 필요가 있습니다. 그룹 구성원이 대륙별로 분배되어 있으므로 아시아 담당 전문가를 파악하거나 전문가 중에서 시민사회 출신 혹은 시민사회와 협업한 경력이 있는 전문가가 누군지를 살펴보는 것도 중요합니다.

정리하자면, 다루려고 하는 사안에 대해서 어떤 특별절차 담당관에게 연락하고 지속적으로 대응할지를 결정할 때에는 1) 해당 사안과의 연관성, 2) 보고서와 성명의 내용, 3) 시민사회와의 협력 경험, 4) 한국에 대한 이해를 중심으로 고려하는 것이 효과적입니다.

다. 특별절차 진정/커뮤니케이션 활용

유엔 특별절차 담당관에게 보내는 진정서에는 특별한 양식이 없습니다. 진정을 제출하는 사람이 특별절차 담당관 및 실무관의 입장에서 이해하기 쉽도록 육하원칙에 맞추어 진정서를 작성하는 것이 기본입니다. 이를 위해 가급적 영문으로 작성된 기사나 보고서가 있다면 이를 진정서에 인용하는 것이 좋습니다. 영문 기사나 보고서가 없다면

국문 기사와 보고서를 인용할 수 있는데, 중요한 것은 진정서에 최대한 객관적인 사실과 전문가의 주장을 포함하여 작성하는 것입니다.

※ 진정서 공개여부 : 피해자가 진정서에 개인정보를 공개하는 것을 원하지 않거나, 공개로 인하여 피해자가 피해를 입을 것이 예상되는 경우에는 진정서를 외부에 공개하지 않는 것이 원칙입니다. 피해자가 진정서를 공개하는 것에 동의하거나, 피해자의 구체적인 개인정보가 담기지 않는다면 진정서를 공개할 수 있지만, 이 경우에도 보도자료에서 주요 내용을 별도로 정리하여 언론 등에 제공하거나 공개하는 것이 일반적입니다.

(1) 진정서 작성 사례

아래에서는 2018년 7월 한국의 서부발전과 SK건설이 ODA사업으로 진행한 라오스의 세피안-세남노이 댐 건설과정에서 발생했던 댐 사고에 대하여 라오스 세피안-세남노이 댐 사고 대응 한국시민사회TF가 기업과 인권 실무그룹에 제출했던 진정서를 바탕으로 유엔 특별절차 담당관에 대한 진정례를 살펴보도록 하겠습니다. 아래 진정서는 2019년 1월 영문으로 제출되었으며, 진정인은 제출과 동시에 보도자료를 통해 진정서 제출 사실을 공개하였습니다.⁷⁵⁾

※ 기업과 인권 실무그룹에 제출한 라오스 댐 사고 영문 진정서 표지 문서 개요

Allegation Letter on Xe-Pian Xe-Namnoy Hydroelectric Dam Collapse

* 맨 위에는 제목이 들어갑니다. 라오스 댐 사고의 경우에는 사고가 발생하고 5개월이 지난 후에 제출했기 때문에 혐의서한(Allegation Letter)의 형식으로 진정서를 제출했습니다

1. Summary

* 제출하고자 하는 진정의 전반적인 개요에 대해 5-6줄로 정리하여 작성합니다.

2. Submission of Information

* 진정을 제출하는 자에 대한 정보를 작성합니다. 제출하는 단위(진정에 참여하는 단체가 복수일 경우에는 병기)의 영문명과 연락 담당자의 이름 및 이메일 주소 및 전화번호를 작성합니다.

75) 라오스 세피안-세남노이 댐 사고 대응 한국시민사회TF, 한국 시민사회, 라오스 댐 사고 관련 유엔 '기업과 인권 실무그룹'에 진정서 제출 (2019. 1. 22.), 참여연대, https://www.peoplepower21.org/index.php?mid=International&page=11&document_srl=1607524&listStyle=list (2021. 9. 30. 확인).

3. Victims

* 피해자에 대한 정보 및 피해 사실 등을 서술합니다. 피해자가 진정서 제출에 동의했다는 내용도 포함합니다.

4. Perpetrators & related entities

* 가해자 및 관련 기관에 대한 정보를 작성합니다. 이 사안의 경우에 한국과 라오스 정부 외에도 참여한 기업 및 기관들이 프로젝트에 어느 정도의 지분과 역할을 가지고 참여했는지를 위주로 작성되었습니다.

표지에 이어서 본문의 내용을 작성합니다. 본문의 내용을 구성할 때에는 표지와 마찬가지로 특별한 양식이 있지는 않습니다. 위 라오스 댐 사안의 경우에는 해당 사업이 기업에 의해 발생한 인권침해라는 점을 주장하기 위해서 『유엔 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)』의 내용과 구조에 따라 “기업의 인권존중 책임”과 “국가의 인권존중 의무”로 나누어서 진정서를 구성했습니다.

※ 기업과 인권 실무그룹에 제출한 라오스 댐 사고 영문 진정서 본문 개요

**[Contents of Petition:
Focusing on the Responsibility of Korean Government and Companies]**

Contents

I. Case summary

II. Issues concerned

1. Corporate responsibility to respect human rights

2. State responsibility to respect human rights

III. Conclusion

* 위와 같이 진정의 주된 제목을 달고 진정서 본문에 목차를 제시하였습니다)

1. Case Summary

* 사안의 전반적인 내용에 대하여 육하원칙에 맞추어 작성합니다.

2. Issues Concerned

* 해당 사안과 관련된, 한국 정부 혹은 사안이 발생한 국가가 가입 및 비준한 국제인권조약이나 해당 정부가 UPR을 통해서 이행을 약속한 내용, 혹은 해당 특별절차 담당관이 발표한 보고서

나 성명 등을 언급 및 환기하면서, 특별절차 담당관들이 주의 깊게 살펴보길 원하는 내용으로 작성하도록 합니다.

3. Conclusion

* 진정하고자 하는 내용을 다시 정리하면서, 피해자들의 요구와 가해자들에 대해 취해져야 할 조치 등을 정리하여 작성합니다.

진정서의 분량은 특별히 정해져 있지 않으나, 영문 감수 절차 등을 통해서 가독성이 높은 진정서를 작성하도록 합니다.

(2) 진정서 제출 및 확인

진정서 작성이 완료되면 OHCHR 홈페이지를 통해 제출하거나,⁷⁶⁾ 해당 특별절차 담당관의 연락처로 진정서를 제출합니다.⁷⁷⁾ 특별절차 담당관뿐만 아니라 특별절차 담당관을 보좌하는 OHCHR 실무관들의 역할도 크기 때문에, 실무관의 이름과 연락처를 확인하는 것도 필수적입니다.

홈페이지를 통해 제출한 경우 진정에 대한 조회번호(reference number)와 함께 접수되었다는 자동회신이 이메일로 발송됩니다. 이메일로 진정서를 제출한 경우에 만약 접수되었다는 답신이 오지 않는다면 다시 이메일 등으로 연락하여 접수 여부를 확인하는 것도 중요합니다. 긴급 사안인 경우에 urgent-action@ohchr.org으로 이메일을 보내서 제출할 수도 있습니다. 특별절차 담당관은 전세계에서 오는 진정을 받기 때문에, 제출한 진정서가 제대로 접수되었는지 확인하기 위해서는 실무관들과의 소통, 접수 확인, 현지 단체를 통한 후속 작업(follow-up)이 동시다발적으로 진행되어야 합니다.

76) <https://spsubmission.ohchr.org/> (2021. 9. 30. 확인).

77) 주제별 특별절차 담당관: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=en>; 국가별 특별절차 담당관: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=en> (2021. 9. 30. 확인).

(3) 진정 후 국내 활용

특정 사안에 대해 특별절차 담당관에게 진정을 제기하는 과정 전반에 걸쳐서 이 절차의 진행상황과 그 결과를 국내에서의 캠페인에 적극적으로 활용합니다. 일반적으로 특별절차에의 진정은 “진정접수 → 가해자로 지목된 정부 및 기업에 대한 질의발송 → 답변 수령 → 보고서에 포함”의 순으로 이루어집니다. 접수된 진정 사안과 관련하여 해당 특별절차 담당관이 국가방문을 하여 대응을 하는 경우도 있습니다만, 각 특별절차 담당관은 1년에 2~3개 국가만을 공식방문하기 때문에 자주 일어나지는 않습니다. 또한 예외적으로 특별절차 담당관이 가해자로 지목된 정부 및 기업 등과의 커뮤니케이션 과정을 거쳐서 사안에 대한 성명을 발표하는 경우도 있는데, 이 경우에는 이를 국내 대응에 적극적으로 활용합니다.

앞서 소개한 라오스 댐 사건의 경우에는 진정을 제출(2019. 1.)한 지 1년 3개월이 지난 2020년 4월 29일, 아래와 같이 기업과 인권 실무그룹이 극빈과 인권 특별보고관, 환경권 특별보고관, 국내실태인 특별보고관, 식수와 위생 특별보고관, 주거권 특별보고관과 공동으로 성명을 발표하였습니다.⁷⁸⁾ 아래 성명에서는 특별절차 담당관들이 해당 기업과 진행해온 커뮤니케이션 과정을 소개하면서, 해당 기업은 물론 라오스 정부와 한국 정부에 대한 권고도 포함하였습니다.

라오스 댐 사고에 대한 유엔 독립전문가 공동성명

----- (상략) -----

유엔전문가들은 “관련 기업들이 유엔 기업과 인권 지도원칙 상 인권을 존중할 그들의 의무를 어기고 있다는 주장”에 주목했다. “이들 기업들이 이 참사에 원인을 제공하거나 기여했을 수도 있기 때문에, 이들은 관련 이해당사자들의 의견을 청취하고 영향을 받은 지역사회에 효과적인 구제책을 제공해야 한다.”고 이들은 강조했다.

라오스정부가 공인한 붕괴 원인에 관한 보고서는 아직 공개되지 않았다. 2019년 5월, 국영언론의 보도에 의하면 보고서가 설계와 건축 관련 결정에 책임이 있다고 결론을 내렸다고 라오스 정부 관계자가 말했다. 댐 건설에 책임이 있는 한국기업인 SK건설은 이러한 결론에 대해 이의를

78) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25839&LangID=E> (2021. 9. 30.)

제기했다.

유엔 전문가들은 SK건설뿐만 아니라 감독역할이 있는 것으로 알려진 태국회사 RATCH Group에 서면을 발송했다. 두 회사는 모두 Xe-Pian Xe-Namnoy Power Company (PNPC)의 동업자이고, PNPC는 한국서부발전과 Lao Holding State Enterprise도 함께 한 댐 건설과 운영을 위해 민관합작투자회사로, 이들 회사 모두는 연락을 받았다.

이들은 또한 약 10.2억달러 프로젝트에 자금을 낸 4개의 태국 은행, Krung Thai Bank, the Bank of Ayudhya, Thanachart Bank, and the Export-Import Bank of Thailand과 더불어 라오스 정부에 이 프로젝트를 위해 8천만달러를 대출해 준 한국수출입은행에도 서면을 발송했다.

이 전문가들은 또한 그들의 우려사항을 직접 라오스, 한국 및 태국 정부에 전달했다.

----- (하략) -----

유엔 특별절차 담당관들의 성명은 정부와 기업에게 국제적인 압력으로 작용합니다. 위 라오스 댐 사건의 경우 사고 이후에 주민들에 대한 보상과 진상규명이 원활하게 이뤄지지 않았으나, 특별절차 담당관들의 성명 발표가 이 사고에 대한 주의를 환기시키고 관련 당사자들의 행동을 촉구하였으며, 시민사회가 더욱 적극적으로 정부와 기업의 입장과 대책을 요구하는 근거가 되었습니다.⁷⁹⁾

특별절차 담당관에게 제출한 진정이 빠른 시일 내에 공동성명과 같은 결과물로 나오면 좋겠지만 위의 사례처럼 결과가 나오기까지 1년이 넘는 시간이 소요될 수 있습니다. 따라서 진정 제출 후에 계속해서 특별절차 담당관 및 실무관에게 제출한 진정을 환기하고 진행 상황을 확인하는 과정이 필요합니다. 위에서 설명하였듯이 특별절차 담당관은 유엔의 직원이 아니라 독립적인 전문가로서 각자 자신의 현업을 수행하면서 임무를 수행합니다. 그러므로 특별절차 담당관이 참여하는 국제회의 등 행사에 참여하여 특별절차 담당관이나 실무관과 직접 만나 특정 사안이나 한국의 인권상황에 대한 정보를 제공하고 환기하는 활동도 사안에 대한 관심 촉구에도 도움이 될 수 있습니다. 이와 같은 활동은 아래에 소개하는 특별절차 담당관의 공식 국가방문을 추진하는 데 영향을 미치는 사전 활동이 되기도 합니다.

79) 김동현, “유엔보고관, 한국 정부·기업 등에 라오스댐 사고대책 촉구,” 연합뉴스 (2020. 5. 1.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200501042500504> (2021. 9. 30. 확인).

라. 특별절차 국가방문

(1) 특별절차 담당관의 비공식 방문 - 2009 표현의자유 특별보고관 사례

특별절차 담당관은 정부와의 협의가 필요한 국가방문의 형태가 아닌 방식으로 한국에 방문하기도 합니다. 한국에서 열리는 국제회의 등에 참가하면서 국내에 비공식적으로 방문하는 경우를 활용하여 특별절차 담당관에게 한국의 상황을 알리고 추후 공식 국가방문을 추진해볼 수 있습니다. 다만 특별절차 담당관은 정부의 초청을 받은 국가방문이 아닌 경우에는 해당 국가의 사례에 대해 언급하거나 해당 국가의 정부에 대해 의견을 제시할 수 없습니다. 대신 특정 주제에 대해 자신의 의견을 피력함으로써 우회적으로 해당 국가의 인권상황에 대한 우려를 전달하고, 방문한 국가의 시민사회와 의견을 교환할 수 있습니다. 따라서 특별절차 담당관의 비공식 방문을 추진할 때에는 초청 비용을 포함하여 한국 상황에 대해 직접 언급할 수 없다는 한계를 인식하고 계획을 세울 필요가 있습니다.

실례로 2009년 10월 프랭크 라 뤼 당시 유엔 표현의자유 특별보고관은 고려대학교에서 열린 아시아지역 인권단체 포럼아시아(FORUM-ASIA)가 주최한 “동아시아 지역의 사이버 표현의 자유 현황과 과제” 국제심포지엄과 한국 단체들이 주최한 “한국의 표현의 자유 현황과 유엔특별절차 활용방안” 국제 워크숍 등 학술 행사에 참석하기 위해 한국을 방문하였습니다. 이는 한국 시민사회단체와 아시아지역 인권단체가 협업하여 특별절차 담당관의 비공식 한국 방문을 조직하고 성사시킨 사례로, 한국 시민사회단체들이 유엔 표현의자유 특별보고관에게 한국의 인권상황을 알리고 공식 국가방문을 추진하고자 전략적으로 학술행사를 통해 특별보고관을 한국에 비공식으로 초청한 것이었습니다. 프랭크 라 뤼 특별보고관은 2009년 비공식 방문으로 한국의 인권상황에 대해 파악하고 다음 해인 2010년에 한국을 공식으로 방문하여 의미 있는 방문보고서를 발표하였습니다.⁸⁰⁾

80) Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add.2 (2011).

(2) 특별절차 담당관의 공식 국가방문 - 2016 기업과인권 실무그룹 사례

특별절차 담당관이 공식 국가방문 일정을 확정하면 본격적으로 특별절차 담당관의 국가방문 준비를 시작합니다. 국가방문 일정 확정은 방문하는 특별절차 담당관의 실무관을 통해서 확인하거나 정부 관계자를 통해 확인할 수 있습니다. 통상적으로 특별절차 담당관들이 한국 시민사회와 비공식적인 사전협의 절차를 거치기 때문에 방문 시기에 대해서는 공식발표 이전에도 대략적으로 알 수 있습니다. 정확한 방문 일정은 특별절차 담당관과 한국 정부와의 협의 후에 발표됩니다.

아래에서는 2016년 5월 23일부터 6월1일까지 한국을 공식 방문했던 유엔 기업과 인권 실무그룹의 사례를 중심으로 특별절차 담당관의 국가방문에 대해 시민사회가 어떻게 준비하고 대응하였는지를 살펴보겠습니다.

통상적으로 한국 시민사회는 특별절차 담당관의 한국 방문이 확정되면 해당 특별절차 담당관과 기존에 소통을 해왔거나 특별절차 담당관의 임무와 관련되어 국내에서 활동하는 단체 및 네트워크를 중심으로 방한 대응을 위한 준비모임을 조직하여 대응해왔습니다. 준비모임을 결성한 다음 대응 활동에 필요한 예산과 활동내용을 정하고, 예산 집행과 활동을 점검하고 집행할 사무국 역할을 할 단위를 정합니다.

유엔 기업과 인권 실무그룹(이하 “실무그룹”)은 2011년에 『유엔 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 이하 “UNGPs”)』이 유엔 인권이사회에서 통과되면서 만들어진 특별절차 담당관입니다. 2016년 실무그룹의 한국 방문이 확정되자 기업과 인권 의제를 다루어온 한국 시민사회 연대체인 “기업과인권네트워크”⁸¹⁾가 기업과 인권 이슈와 관련하여 활동하는 한국 시민사회단체 및 활동가들에게 실무그룹의 방한 소식을 알렸고, 방문 2개월 전인 2016년 3월 시민사회의 공동 대응을 위해 “유엔 기업과 인권 실무그룹 방한 대응 한국 NGO 모임(이하 “준비모임”)”을 결성하였습니다. 기업과 인권은 사안 자체가 정부와 기업을 아우르는 주제이다 보니,

81) 기업과인권네트워크(Korean Transnational Corporation Watch, KTNC Watch)는 2013년에 만들어진 한국 시민사회단체들의 네트워크로 해외에 진출한 한국기업의 인권침해를 감시하고 기업과 인권 문제를 국내에 소개하는 역할을 해오고 있습니다. 홈페이지: <https://ktncwatch.org/> (2021. 9. 30. 확인).

실무그룹의 방한 2개월 전부터 준비가 시작되었습니다.

준비모임에서 시급히 결정한 것은 실무그룹에 제기할 이슈와 이해관계자 명단, 실무그룹이 서울 외에 방문할 지역을 제안하는 것이었습니다. 우선, 실무그룹이 한국을 방문했을 때 제기할 이슈에 대해서는 각 단위가 분담하여 A4 2장 이내로 사안을 정리한 문서(Issue paper, 이하 “이슈페이퍼”)를 작성하였습니다. 각 사안의 내용을 정리하는 것과는 별개로 해당 사안에 대해 실무그룹이 연락할 수 있는 이해관계자 명단(List of Proposed Stake-holders to Meet in the Republic of Korea)을 작성하였습니다. 사안별로 이해관계자(단체 및 개인)들을 이름과 소속(정부/기업/시민사회로 분류), 웹사이트, 담당자 연락처(이름 및 이메일), 소개로 분류하여 정리하였습니다. 그리고 실무그룹이 방한했을 때 서울 이외에 방문할 지역에 대한 제안서(List of Proposed Places Outside Seoul)를 작성하였습니다.

1. Ulsan

Though the number of the death cases are officially recorded as they are reported to the government, most of the industrial accidents amounts to injury have been covered up. In-house Subcontract Workers' Union in Hyundai Heavy Industry has discovered about 300 cases of concealed industrial accidents through the investigation since 2011; however, due to the secret contracts between the subcontractors and the hospitals, the occupational health and safety insurance has never been applied in those cases. All the victims of the death accidents in Hyundai Heavy Industry from 2013 to 2015 are irregular workers, and 11 workers hired by subcontractors passed away from 2014 to 2015. Most of the accidents occurred in Hyundai Heavy Industry are simple issues that can be solved by Hyundai Heavy Industry as they are related to absence of the risk management at the site, absence of the safety fence, concurrent operation due to the short time period. It is highly recommended to visit the site and meet the victims of the industrial accidents as all the records of the industrial accidents are covered up at the hospital. (relevant article: <http://www.industrialunion.org/korean-unionists-alert-world-to-deaths-at-hyundai-shipyards>)

▲ 당시 작성한 서울 이외 방문지역 제안서 중 일부

위의 그림에서 보시다시피 서울 이외 방문지역 제안서에는 실무그룹이 해당 지역에 방문해야 하는 이유를 정리하고 이와 관련하여 참조할 영문자료, 서울에서 해당 지역까지 방문하는데 걸리는 시간과 교통편, 지도 등을 첨부하였습니다. 실무그룹이 시민사회 외에 정부와 기업 등과의 방문 일정을 협의하여 확정해야 했기 때문에 준비모임은 우선 4월 15일에 이해관계자 명단과 서울 이외 방문지역 제안서를 실무그룹에 전달하였습니다. 사전에 특별절차 담당관과 자주 소통을 해왔다면 일정에 관하여 직접 자세히 사전 협의를 할 수 있을 것입니다.

실무그룹이 세부적인 한국 방문 일정을 확정하는 동안, 준비모임은 실무그룹의 한국 방문 보고서에서 받고자 하는 권고들을 담아 이슈페이퍼를 준비하고, 실무그룹이 방한하여 정부와 기업 등을 만날 때 질문하기를 바라는 내용의 예상 질문서(Suggested Questions)도 준비하였습니다. 이와 더불어 실무그룹의 방한을 홍보하고 이들이 방한하여 다루기를 기대하는 내용을 정리하여 사전에 언론 등에 알리기 위한 보고대회도 준비하였습니다. 실무그룹 방한에 관한 보고대회는 2016년 5월 10일 개최되었으며, 그동안 준비모임에서 작성한 이슈페이퍼를 토대로 자료집을 만들고 UNGP와 실무그룹에 대한 소개를 포함하여 실무그룹이 방한 시 다룰 사안들에 대하여 발표를 진행하였습니다.

이렇게 다양한 준비를 추진한 이유는 실무그룹이 비교적 최근에 설립된 신생 특별절차 담당관으로 UNGP에서 다루는 "기업과 인권" 이슈 역시 당시 한국 사회에서는 낯선 사안이었기에 실무그룹의 방한을 계기로 한국기업을 포함한 초국적 기업들의 인권침해 문제가 유엔 차원에서 조사되고 다뤄지는 중대한 인권 문제라는 점을 한국 사회에 알리기 위함이었습니다.

실무그룹은 서울 및 이외 지역 방문 시에 인권침해 피해자 및 시민사회와의 면담 장소와 시간을 정하고 방한 일정을 확정하였습니다. 실무그룹이 시민사회와 만날 장소는 시민사회가 직접 준비했습니다. 특별절차 담당관의 방한 일정은 제한된 시간 내에 이루어지므로 짧은 시간 내에 최대한 한국의 상황을 효과적으로 전달할 수 있도록 어떤 장소에서 누구와 만날지를 사전에 계획하고 조율하는 과정이 중요합니다. 유엔 인권전문가가 인권침해 현장에 직접 방문하는 것이 주는 상징적인 효과도 크기 때문입니다. 일정을

조율할 때 특별절차 담당관이 정부와 기업 관계자 등도 면담하면서 다양한 이해관계자들의 의견을 균형 있게 청취하려고 노력한다는 점도 유의하여야 합니다.

실무그룹의 방한 기간 동안 준비모임은 실무그룹과 때로는 동행하면서 시민사회가 마련한 면담이 서울 및 서울 이외 지역에서 효과적으로 이루어지도록 준비하고 참여하였습니다. 시민사회와 실무그룹의 면담은 기자 등이 참석하지 않는 비공개로 진행되며, 시민사회가 실무그룹에게 전달한 내용은 공개할 수 있지만 해당 사안에 대한 실무그룹의 의견은 실무그룹이 출국 전 공식 기자회견에서 밝힐 때까지 공개할 수 없습니다.

실무그룹은 방한 일정의 마지막으로 2016년 6월 1일 공식 기자회견을 개최하였습니다.⁸²⁾ 실무그룹은 공식 기자회견에서 한국 방문 동안 조사한 내용과 소감 등을 밝혔습니다. 출국 전 공식 기자회견에서 실무그룹이 국가방문 이후에 작성하게 될 국가방문 보고서의 기초와 내용을 사전에 파악할 수 있으므로 반드시 참석하여 이를 확인하는 것이 좋습니다. 실무그룹은 기자회견을 앞두고 영문과 국문으로 작성된 예비보고서⁸³⁾를 배포하기도 하였습니다.

(3) 특별절차 담당관의 공식 국가방문 후속 대응

위 2016년 기업과 인권 실무그룹의 한국 방문 이후에, 한국 시민사회는 같은 해 6월에 스위스 제네바에서 개최된 유엔 인권이사회에 참가하여 실무그룹과 면담을 진행하며 후속 작업에 대한 의견을 교환하였습니다. 그리고 실무그룹이 2016년 말까지 한국 방문에 대한 시민사회의 추가의견을 받았다고 알려옴에 따라, 실무그룹이 출국 전 기자회견에서 배포한 예비보고서에 대한 보완자료 및 사전에 제출한 이슈페이퍼에 대한 후속 사실 보고서를 작성하여 실무그룹에 전달하였습니다.

82) 박경준, “유엔 실무그룹 ‘가습기 살균 피해자 너무 오래 기다려’”, 연합뉴스 (2016. 6. 1), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160601119500004?input=1179m> (2021. 9. 30. 확인).

83) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20038&LangID=E> (2021. 9. 30. 확인).

실무그룹은 한국방문보고서의 초안을 작성한 다음 이에 대한 한국 정부의 의견을 조 회하고 2017년 5월 최종보고서를 발표하였습니다. 2017년 6월에 열린 유엔 인권이사 회에서 한국 방문에 대한 공식 보고를 하기 전에 보고서를 먼저 공개한 것입니다. 특별 절차 담당관의 국가방문보고서는 최근까지도 법무부나 외교부, 국가인권위원회 등 정부 부처에서 국문 공식번역본을 내지 않거나 내더라도 오랜 시간이 걸리기 때문에 시민사 회가 해당 보고서에 대한 비공식 번역작업을 진행해왔습니다. 준비모임은 실무그룹의 한국방문보고서가 발표된 지 나흘이 지나서 비공식번역을 마치고 이를 보도자료와 함 께 국내 언론에 배포하였습니다.⁸⁴⁾

실무그룹의 보고서 번역 및 배포를 끝으로 준비모임은 공식적으로 해산하였습니다. 이후에도 준비모임에 참여한 단체들은 사무국을 맡은 단위를 중심으로 지속적으로 실 무그룹의 활동을 모니터링하며 실무그룹과 소통을 유지하고 있습니다.

위 실무그룹의 보고서는 현재까지도 한국에서 기업과 인권 의제와 관련된 활동, 특히 UPR과 유엔 조약기구에 제출하는 NGO보고서 등 기업과 인권 분야에 관한 유엔 대응 활동에서 꾸준히 활용되고 있습니다. 실무그룹의 공식 국가방문이 이루어지기까지 많은 노력이 필요하고, 이후에 다시 같은 실무그룹이 방한하기까지는 상당한 시간이 소요되 기 때문에 방한하였을 때 최대한 구체적이고 실현 가능하며 방한 후 국내 상황 개선을 위해 활용할 수 있는 권고를 받는 것이 중요합니다.

방한했던 특별절차 담당관과는 국가방문 후에도 유엔의 포럼이나 국제회의 등을 통해 서 지속적으로 교류하며 국내 인권 상황을 환기하도록 합니다. 한국을 방문했던 특별절차 담당관이 교체되는 경우에는 후임자가 한국의 상황에 관심을 가질 수 있도록 교류할 기 회를 찾아보고 참여하는 것이 좋습니다. 2020년부터 2021년 9월 현재까지는 코로나19 팬데믹 상황이라는 특수한 상황으로 인해 특별절차 담당관의 국가방문이 사실상 중단되 었으나, 한국 시민사회가 특별절차 담당관의 임무를 깊이 이해하고 적극적으로 대응한다 면 앞으로 시민사회의 특별절차 활용이 더욱 다양하게 이루어질 수 있을 것입니다.

84) 해당 보도자료와 한국방문보고서 원본 및 비공식 국문번역본: http://www.khis.or.kr/spaceBBS/bbs.asp?act=read&bbs=p_file&no=868&ncount=590&s_text=&s_title=&pageno=2&basic_url= (2021. 9. 30. 확인).

제5장

국가별인권상황정기검토 (Universal Periodic Review)

》 제5장

국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review)

1 UPR 개관

가. 배경

국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review, 이하 ‘UPR’)은⁸⁵⁾ 모든 유엔 회원국의 전반적인 인권 의무 이행상황에 대한 주기적인 점검(4년 반마다 한번)과 평가를 통해 인권상황의 실질적인 개선을 목적으로 하는 유엔의 인권검토 메커니즘입니다. UPR은 2006년 3월 유엔 총회 결의(resolution) 60/251에 의해 신설되었고, 2007년 6월 18일 유엔 인권이사회 결의 5/1(Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/5/1)에 의해 다듬어진 제도로 각국의 인권상황을 유엔 현장, 세계인권선언, 각종 인권협약 등에 비추어 정례적으로 검토하게 됩니다. 결의안은 UPR이 상호협조적인 장치여야 하고, 관계국의 적극적인 참여를 통한 상호 대화(interactive dialogue)에 기초해야 하며, 조약기구의 활동을 보충하되 그와 중복되지 않아야 한다고 명시하고 있습니다.

UPR은 2007년 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)를 대체한 인권이사회(Human Rights Council) 하에 새로 도입된 제도로 이는 유엔 인권최고대표사

85) 이 장은 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Working with the United Nations Human Rights Programme - A Handbook for Civil Society (2008)의 제7장 Universal Periodic Review의 내용을 주로 담았다. 또한 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Maximizing the use of the Universal Periodic Review at country level practical guidance(2020) 역시 참고하였다.

무소(OHCHR), 인권조약 감시기구(human rights treaty bodies) 강화와 함께 유엔 인권 제도 개혁의 3대 과제 중 하나로 만들어졌습니다. UPR은 193개 모든 유엔 회원국이 의무적으로, 공개적으로 자국의 인권상황을 국제사회 앞에서 심의받는 것으로 이는 과거 인권위원회가 지녔던 인권의 정치화, 이중기준 및 선별성을 근본적으로 개선하기 위한 제도적 장치입니다. 다시 말해 UPR은 모든 국가(universal)의 인권상황을 정기적(periodic)으로 검토(peer review)한다는 취지에서 새로이 도입되었으며, 비난보다는 실질적 인권 개선을 위한 능력 배양 및 자문 제공에 중점을 두고 있습니다.

나. 원칙과 목표⁸⁶⁾

UPR은 검토(review)의 바탕이 되는 문서의 준비, 검토, 그리고 검토에서 도출된 결론과 권고에 대한 후속 작업 등 여러 단계로 이루어져 있습니다. 비정부기구, 인권옹호자, 학술단체 등을 포함한 시민사회대표는 물론 지역별 정부 간 기구, 국가인권기구 등이 각 검토 단계에서 적절히 참여하게 됩니다.

※ UPR의 원칙

- 모든 인권의 보편성, 상호의존성, 불가분성과 상호관련성을 증진시켜야 한다.
- 목표, 신뢰할 수 있는 정보, 상호 대화에 기반을 둔 협력적인 메커니즘이 되어야 한다.
- 모든 국가를 보편적으로 다루고 평등하게 취급해야 한다.
- 정부 상호 간 절차이자, 유엔 회원국이 주도적으로 진행하며, 실제 이행을 전제로 한 절차여야 한다.
- 검토대상국이 충분히 참여할 수 있는 절차여야 한다.
- 다른 인권 메커니즘을 답습하는 것이 아니라 보완하는 절차여야 하며, 이로 인해 가치를 부여해야 한다.
- 객관적이고 투명하고, 선별적이지 않고 건설적이며, 대립적이지 않으며 정치화되지 않는 방식으로 이행되어야 한다.
- 검토대상국이나 인권이사회 아젠다에 지나치게 부담이 되어서는 안 된다.

86) United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Working with the United Nations Human Rights Programme – A Handbook for Civil Society (2008)
https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf (2021.9.27. 확인)

- 지나치게 길어서는 안 된다. UPR 절차는 현실적이어야 하고 균형에 맞지 않게 많은 시간, 인력, 재정적 자원을 소모해서는 안 된다.
- 유엔 인권이사회가 긴급한 인권상황에 대응할 수 있는 역량을 감소시켜서는 안 된다.
- 젠더 관점을 충분히 통합해야 한다.
- 각국의 발전 정도와 특수성을 고려해야 한다.
- 유엔 인권이사회가 이와 관련해 택할 모든 결정뿐만 아니라 유엔 총회 결의 60/251, 경제사회이사회(ECOSOC) 결의 1996/31에 따라 NGO를 포함하여 모든 적절한 이해관계자들의 참여를 보장해야 한다.

※ UPR의 목표

- 현장에 있어서의 인권상황 개선
- 각국의 인권 관련 의무와 자발적 공약의 이행과 긍정적인 발전과 해당 국가가 접하게 되는 도전에 대한 평가
- 국가의 역량 강화, 관련 국가와의 협의 및 해당 국가의 동의에 따른 기술적인 도움의 제공
- 국가들이나 이해관계자들 사이에서의 최고의 관행 공유
- 인권의 증진과 보호에 있어서의 협력 지원
- 유엔 인권이사회와 인권조약기구, 유엔 인권최고대표사무소 사이의 충분한 협력과 상호 참여의 권장

한편, 개발도상국, 특히 최빈국들이 UPR 메커니즘에 참여하는 것을 용이하게 하고, 정부 차원의 후속 작업을 지원하기 위해 국가별인권상황정기검토 자발적 신탁 펀드(Universal Periodic Review Voluntary Trust Fund)와 재정적 기술적 원조를 위한 자발적 펀드(Voluntary Fund for Financial and Technical Assistance)의 두 가지 재정 메커니즘이 신설되었습니다.

2 UPR은 어떻게 작동하는가

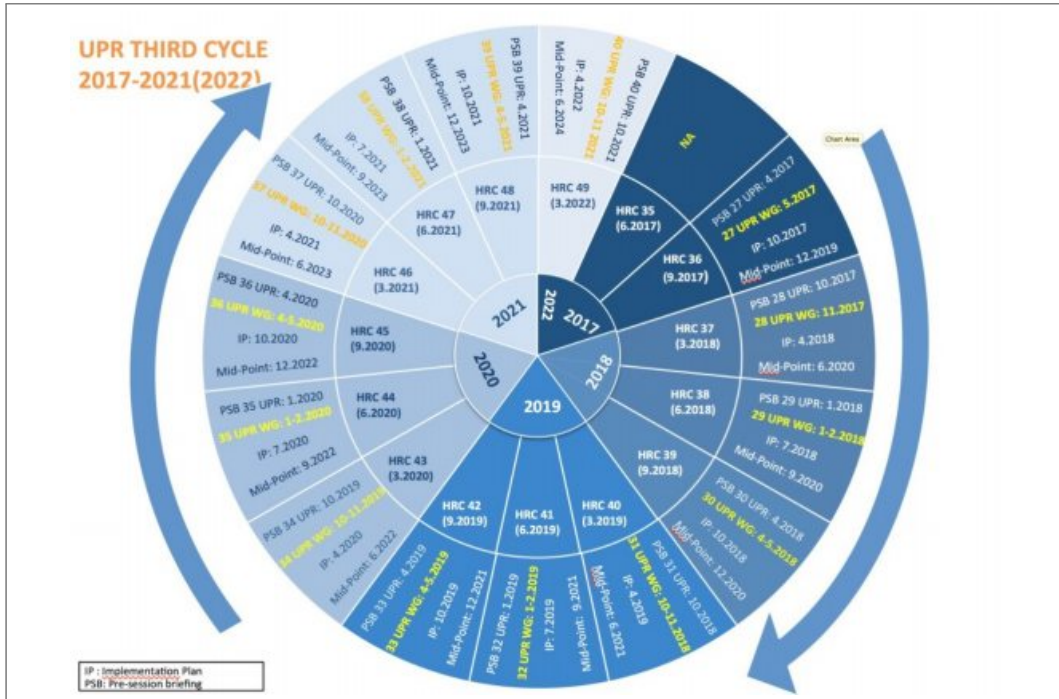
가. 검토주기

UPR은 4년 반(four-and-half year)의 주기(cycle)로 이행됩니다. 각국에 대한 검토의 순서는 보편성과 동등한 취급이라는 원칙에 의해 정해집니다. 결의안 5/1은 검토 순서를 정하기 위해 “모든 유엔 인권이사회 회원국은 검토를 받아야 하고, 검토 국가의 선택에 있어 공정한 지역적인 안배가 고려되어야 한다.”는 등의 규정도 발표하였습니다.

아래 그림과 같이 UPR은 일 년에 3번, 2주간의 심의 기간을 가지게 됩니다. 첫 번째 주기는 2008~2011년, 두 번째 주기는 2012~2016년, 세 번째 주기는 2017년에 시작되었고, 2022년 3월에 마무리됩니다. 네 번째 UPR 주기는 2022년 10월에 시작될 예정입니다. 한국 정부는 2008년 5월 첫 번째 UPR 심의를, 2012년 10월 두 번째 심의를 받은 바 있으며 2017년 11월 세 번째 UPR 심의를 받았습니다.⁸⁷⁾ 네 번째 UPR 심의는 2023년 예정되어 있으며 정부 보고서의 마감일은 2022년 10월입니다.⁸⁸⁾

87) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23151&LangID=E> (2021.9.27. 확인)

88) https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_4th_cycle.pdf (2021.9.27. 확인)



출처: https://www.ohchr.org/SiteCollectionImages/bodies/UPR/3rd_UPR_cycle.png

나. 검토의 기초

각국은 아래를 기초로 검토를 받게 됩니다.

- 유엔 헌장(The Charter of the United Nations)
- 세계인권선언(The Universal Declaration of Human Rights)
- 인권규범문서(human rights instrument)
- 해당 국가가 유엔 인권이사회 이사국 출마 시 약속한 자발적인 선언 및 공약 (voluntary pledges and commitments by States)
- 적용 가능한 국제인도법(International Humanitarian Law)

다. 검토절차

(1) 문서화

UPR은 아래 3가지의 문서에 포함된 정보를 바탕으로 심의가 이루어집니다.

- 검토 대상국이 준비하는 국가보고서(National Report)
- 유엔 인권최고대표사무소에서 준비한 유엔 정보보고서(Compilation of UN information) : 이제까지 해당국에 내려진 유엔 인권 메커니즘의 권고사항 등을 정리한 문서
- 이해관계자 보고서(Summary of stakeholders' information) : 국가인권기구 및 시민사회단체의 보고서

이 세 가지 문서는 검토 대상국의 인권상황에 대하여 상호보완적인 시각을 제공해줍니다. 이 문서들은 검토 6주 이전에 구비되어 있어야 하며, 유엔 인권최고대표사무소 웹 사이트에 게시됩니다. 국가보고서의 서면 제출본은 20페이지(10,700 단어)를 넘어서는 안 됩니다. 국가는 시민사회를 포함한 모든 적절한 이해관계자들과 광범위한 국내 협의 절차를 거쳐 이 보고서를 준비하도록 권장됩니다. 유엔 정보보고서는 10페이지(5,350 단어)가 넘지 않는 범위에서 조약감시기구 및 특별절차 보고서, 여타 유엔 공식문서들을 취합하여 유엔 인권최고대표사무소에서 정리합니다. 이해관계자 보고서는 유엔 인권최고대표사무소에서 준비하며 국가인권기구, NGO 등을 포함한 UPR 이해관계자들이 제공한 보고서를 요약해 10페이지(5,350 단어) 정도로 정리합니다.⁸⁹⁾

유엔 인권이사회는 이러한 UPR 정보 준비과정에서의 일반적인 가이드라인을 공표한 바 있습니다(decision 6/102). 이 가이드라인은 국가보고서뿐만 아니라 다른 이해관계자들, 유엔인권최고대표사무소에도 적용되며, 다음과 같은 내용을 포함하고 있습니다.

89) 지난 세 차례의 UPR 심의 과정에서의 한국 정부 관련 보고서들은 아래 웹페이지에서 확인 가능합니다. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/KRIndex.aspx> (2021.9.27. 확인)

- 제공된 정보의 준비를 위한 방법론과 광범위한 협의 절차에 대한 설명
- 해당 국가에서의 인권의 증진과 보호를 위한 배경과 구조(특히 법, 제도)
- 현장에서의 인권의 증진과 보호 노력, 국가법령, 자발적 공약, 국가인권기구 활동, 인권에 대한 대중의 인식 등을 통해 확인할 수 있는 국제인권 관련 의무의 이행, 인권 메커니즘과의 협력
- 성과, 우수한 관행, 도전과 제약
- 특히 각 국가는 해당 국가의 주된 우선순위, 도전과 제약을 극복하고, 현장에서의 인권상황을 개선하기 위하여 택하고자 하는 주도적인 계획 및 자발적 공약, 역량 강화 측면에서의 예상 및 필요한 경우 기술적 도움에 대한 요청, 관련 있다고 생각되는 기타 정보, 기존 검토에 대한 후속 조치(follow-up)

(2) 실무그룹(Working Group on the UPR)

UPR의 검토는 실무그룹에서 이루어집니다. 실무그룹은 유엔 인권이사회 의장이 주재하며, 이사회의 47개 이사국으로 구성됩니다. 그러나 유엔 회원국 누구나 검토 대상국과의 논의 및 대화에 참여할 수 있습니다. 실무그룹은 매회기 16개국을 검토하여 매년 총 48개국을 검토하게 되는데 매년 3번의 ‘2주간의 회기’를 통해서 모이게 됩니다.

실무그룹에서는 검토 대상국과 유엔 회원국 간의 3시간에 걸친 상호 대화가 이루어집니다. 이 대화 중 다른 국가들은 2시간에 걸쳐 질문하거나 검토 대상국에 대해 권고와 제안을 할 수 있습니다. 국가별 발언 시간은 최대 2분이며 얼마나 많은 국가가 발언 신청을 하느냐에 따라 달라집니다. 일반적으로 발언 시간 동안 2~4가지 문제를 제기하며 2~4가지 권고를 제시합니다. 이에 대하여 검토 대상국은 1시간에 걸쳐 검토에 대비해 준비해온 정보를 실무그룹에 발표하고, 사전 혹은 상호 대화 도중 다른 국가들이 질문한 사항이나 권고에 대해 답변하거나 정리 발언(concluding comment)을 할 수 있습니다. 협의 지위를 가진 NGO는 UPR 실무그룹 회기에 참여할 수 있지만, 발언할 수는 없습니다.

한편, 검토 대상국은 유엔 총회의 유엔 인권이사회 회원국 선거 이후 ‘트로이카(troika)’ 3개국의 보조를 받게 됩니다. 실무그룹 과정에서 3명의 보고관(rapporteur)으로 구성된 트로이카는 각 국가의 검토를 돕는 역할을 합니다. 각 검토 국가별로 다른 트로이카가 구성되며, 트로이카의 멤버는 유엔 인권이사회 이사국 중 추천으로 선택됩니다. 이때 검토 대상국은 트로이카 구성국 중 한 개 국가가 자신의 지역 그룹 출신일 것을 요구할 수 있고, 1회에 한하여 교체를 요구할 수도 있습니다. 트로이카 국가 역시 특정 국가의 검토에서 빠질 것을 요청할 수도 있습니다.

국가들은 UPR 검토에 앞서 검토 대상국에 서면으로 질문을 하거나 이슈를 제기할 수 있습니다. 이 질문이나 이슈는 트로이카 국가에 보내지며 트로이카 국가들은 이를 범주화해 UPR 사무국에 보냅니다. 사무국은 이를 검토일 10일 전에 검토 대상국에 보내게 됩니다.

(3) 실무그룹의 결과 보고서

각국에 대한 상호 대화 이후 트로이카는 UPR 사무국의 도움과 검토 대상국의 참여 하에 결과 문서(보고서)를 준비합니다. 실무그룹은 검토 후 48시간 이내에 결과 문서 심의와 채택을 위해 최대 30분의 시간을 할당합니다. 실무그룹의 보고서는 국가들이 각자의 발언에 대해 문구 변경을 위한 2주간의 시간을 남긴 채 잠정적으로 채택됩니다.

결과 보고서에는 검토과정에 대한 요약, 결론과 권고, 그리고 검토 대상국의 자발적인 공약 및 선언 등이 포함됩니다. 검토대상국은 결론(conclusion)과 권고(recommendation)에 대하여 실무그룹 회의 도중에, 실무그룹 회의와 유엔 인권이사회의 다음 회의 도중에, 실무그룹의 결과문서를 채택하는 유엔 인권이사회 회의 도중에 지지 여부를 밝힐 기회를 받습니다. 한편, 해당국이 지지/수용한 권고는 결과보고서에 기재되며, 불수용한 권고 역시 결과보고서에 기재되며, 관련해 해당 국가가 권고에 대해 언급한 경우에도 그 사항이 함께 기재됩니다.

(4) 유엔 인권이사회의 결과 문서 채택

UPR 실무그룹에서 채택된 보고서는 유엔 인권이사회에 보내집니다. 유엔 인권이사회는 보통 다음 정기 회기에서 보고서별 1시간 정도를 할당해 결과 문서를 심의하고 채택합니다. 보고서가 채택되기 이전에 검토대상국은 결론과 권고, 자발적 공약에 대해 견해를 제시하고 실무그룹의 상호대화 중에 충분히 언급되지 않은 질문이나 이슈에 대해 응답할 기회를 받습니다. 국가인권기구와 협의의 지위를 가진 NGO를 포함 이해관계자들 역시 발언할 기회를 갖습니다. 결과문서를 채택할 때 유엔 인권이사회는 특정한 후속 조치가 필요한지 여부, 필요하다면 언제 필요한지에 대한 여부도 결정하게 됩니다.

(5) 검토에 대한 후속 조치(follow-up to review)

채택된 문서는 UPR 후속 조치의 기초적 역할을 하게 됩니다. UPR 결과를 이행한다는 것은 검토받은 국가의 주된 책임입니다. 그러나 결의 5/1은 시민사회단체를 포함한 다른 이해관계자들 역시 권고 이행에 있어 역할이 있음을 규정하고 있습니다. 이후의 검토 사이클은 각 국가가 권고를 이행했는지 여부에 초점을 맞추게 됩니다.

국가별 인권상황정기검토(UPR) 관련 주요 연락처

OHCHR Human Rights Council Branch

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Palais des Nations 8-14, avenue de la Paix CH-1211 Geneva 10 - Switzerland

Phone: +41 (0)22 917 92 69

Fax: +41 (0)22 917 90 11

OHCHR Civil Society Unit

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Palais des Nations 8-14, avenue de la Paix CH-1211 Geneva 10 - Switzerland

Phone: +41 (0)22 917 90 00

E-mail: civilsocietyunit@ohchr.org

OHCHR UPR 페이지

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

3 시민사회의 참여

시민사회는 UPR의 각 단계에서 중요한 역할을 합니다. 각국의 인권상황을 검토하기 위한 보고서 준비, 정부와의 논의절차, 실무그룹과 인권이사회 참석, UPR 권고와 이행에 대한 후속 작업의 기여 등의 역할을 하게 됩니다. 이 글에서는 시민사회의 참여 과정을 사전단계, 심의과정, 후속 작업으로 구분하고 단계별 시민사회가 어떻게 UPR에 관여할 수 있는지를 다루고자 합니다.

가. 사전단계

(1) 주요 일정 수립 및 참여단체 확인, 정부보고서 작성과정 개입

시민사회단체는 UPR 심의 대응을 위한 네트워크 혹은 연대체를 구성하여 제시된 일정에 맞춰 보고서 작성, 로비계획 수립 등 시민사회의 주요 일정을 수립합니다. 유엔 인권최고대표사무소 웹사이트⁹⁰⁾나, UPR-Info 웹사이트⁹¹⁾를 통해 주요 일정을 확인할 수 있습니다. UPR 심의 대응을 위한 네트워크 혹은 연대체는 보고서에 담길 주요 인권상황에 대해 검토하는 자리를 만들고, 꼭 필요한 주제에 대해서는 관련 단체의 참가를 독려합니다. 이를 통해 구성된 네트워크는 시민사회 보고서 작성, 사전심의 및 본심의 참여를 통한 로비활동, 최종견해 이행 점검 등의 활동을 공동으로 진행하게 됩니다.

UPR-Info란?

UPR-Info는 스위스 제네바에 기반을 둔 NGO로 2008년 2월 창립되었습니다. UPR 과정의 다양한 액터들(예: 유엔 회원국, NGO, 국가인권기구 등)에게 UPR에 대한 정보 제공과 역량 강화를 위한 도구들을 제공하는 것으로 목표로 UPR을 전담해 다루는 최초의 NGO입니다.

90) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (2021.9.27. 확인)

91) www.upr-info.org/en/review (2021.9.27. 확인)

UPR-Info는 UPR에 대한 다양한 콘퍼런스 및 교육을 정기적으로 시행하고 있으며 UPR 메커니즘을 강화하기 위한 여러 프로그램을 운영합니다.

웹사이트 www.upr-info.org 참고

한편, 시민사회는 각국의 인권상황을 담은 국가보고서가 제대로 작성될 수 있도록 작성 과정에 기여할 수 있습니다. 결의안 5/1은 보고서 작성 과정에서 정부가 비정부기구, 인권옹호자, 학술단체, 연구단체, 국가인권기구 등을 포함한 모든 이해관계자와의 광범위한 협의 절차를 거치도록 권고하고 있습니다. 시민사회는 정부가 공청회나 간담회를 개최하도록 추동하고, UPR 주무부처인 법무부를 통해 시민사회와의 협력 방안 등에 대해 논의하는 과정도 필요합니다. 특히 국가보고서에 정확한 정보가 담길 수 있도록 꾸준히 모니터링하고, 공청회나 간담회 참석 등을 통해 국가보고서 작성 과정에 적극적으로 개입하는 것이 필요합니다. 또한 시민사회는 적극적인 의견 제시 이후 정부가 이를 반영하지 않을 경우 구체적인 사유가 무엇인지를 다시 확인하고 이를 로비활동(advocacy)에 활용할 수 있습니다.

정부와의 협의, 당당하게 요구하세요!

2008년 첫 번째 UPR 준비 단계에서 정부는 초안 작성 과정에서 일체의 의견수렴 과정을 거치지 않고 있다가 보고서 작성 37개 단체가 토론회를 제안하자 이에 대한 공식 답변은 하지 않은 채 NGO와의 협의회를 제안하였습니다. 그러나 NGO의 요구사항(공개토론회, 담당 공무원 배석, 언론공개)을 거부해 협의회는 열리지 않았습니다. 결국, 정부 보고서 초안에 대한 시민사회 의견서만 전달하는 것으로 협의 과정은 마무리되었습니다. 이 과정에서 NGO는 관련 내용을 “보편적 정례검토(UPR) 정부 보고서에 대한 입장과 민간단체 의견수렴 과정에 대한 유감”이란 제목의 보도자료⁹²⁾로 정리해 발표했습니다.

92) <https://bit.ly/3zXKW53> (2021.9.27. 확인)

(2) 시민사회 의견수렴 및 보고서 작성

조약기구와 마찬가지로 개별 단체가 제출한 보고서보다 많은 단체가 공동으로 제출한 공동보고서가 더 큰 신뢰를 받을 수 있습니다. 따라서 다양한 권리와 이슈를 대변할 수 있는 시민사회가 공동으로 보고서를 작성하는 것이 무엇보다 중요합니다. 이를 위해서는 우선 지난 회기에 받은 권고의 내용을 파악하고, 정부가 해당 권고를 얼마나 이행했는지를 확인하며, 이번 회기에 강조해야 할 새로운 이슈나 업데이트되어야 할 이슈, 전반적인 인권상황에 대한 광범위한 논의가 진행되어야 합니다. 따라서 UPR 심의 대응을 위한 초동 주체 단위(네트워크 혹은 연대체)들은 주제별 이슈로 활동하는 여러 국내 NGO들에 UPR의 의미와 진행 절차 등에 대해 자세히 설명하는 자리를 만들고, 이 과정에 참여하지 못한 단위에는 개별적으로 접촉해 연대 활동의 의미를 잘 설명하고 참여를 독려하는 것이 권장됩니다. 또한, UPR 준비과정에서 시민사회단체는 형식에 구애받지 않고 풍부한 논의와 검토가 이루어질 수 있도록 토론회나 간담회를 개최할 수 있습니다.

한국 인권시민사회단체의 UPR 보고서

한국 정부의 UPR 1차 심의에서는 47개 인권시민사회단체가 보고서 작성에 참여했습니다. 2차 심의에는 53개 단체가, 3차 심의에는 77개 단체가 공동으로 대응하였습니다. UPR 심의 대응 과정에 참여하는 NGO들의 절대적 숫자가 중요한 것은 아니지만 가능한 많은 단체가 하나의 공통의 보고서를 작성하는 것이 권장됩니다. 2차 UPR 심의 경우 NGO 보고서 작성 과정에서 권리 영역별 참가 조직이 부족해 여성, 노동, 사회권 관련 내용이 미흡했다는 평가를 확인할 수 있습니다. 그동안 회차별 NGO 보고서는 각주를 참고하시기 바랍니다.⁹³⁾

한편, 유엔 인권이사회에 최종 제출되는 시민사회단체 보고서는 아래의 가이드라인을 따라야합니다.

93) 1차 보고서 <https://bit.ly/2TKWlfw> 2차 보고서 <https://bit.ly/3xc48AL> 3차 보고서 <https://bit.ly/3xhJ2B2> (2021.9.27. 확인)

유엔 인권이사회에 제출하는 시민사회단체 보고서 가이드라인⁹⁴⁾

- 유엔 인권이사회 결의 6/102에서 확인된, UPR하에서의 정보 준비에 관한 일반적인 가이드 라인을 따를 것
- 5페이지(2,815 단어)를 넘지 않을 것, 공동보고서일 경우 10페이지(5,630 단어)를 넘지 않을 것
- 최대 4년 기간을 다룰 것
- 유엔의 공식 언어로 쓸 것(영어, 불어, 스페인어 선호)
- 보고서 작성 주체의 목표와 역할에 대한 정보를 담은 짧은 문단을 제공할 것
- 각 문단과 페이지에 번호를 매긴, 보통의 문서작성 형식일 것
- 주된 쟁점을 요약한 소개 문단을 포함할 것
- 보고서에 관련 키워드를 밝힐 것(예, 가정폭력)
- 이행의 정도를 언급하는 것이라고 하더라도 인권조약기구나 인권이사회 특별절차의 최종견해와 권고를 반복하는 것은 삼갈 것. 이는 유엔 인권최고대표사무소가 준비하는 보고서에 포함됨
- 다른 단체의 보고서를 인용하거나 각주로 다는 것을 삼갈 것

그리고 아래의 내용에 대해서도 주지해야 합니다.

- 5페이지 혹은 10페이지의 한도를 초과하는 보고서는 고려 대상이 되지 않는다.
- 6개의 유엔 공식 언어가 아닌 언어로 접수된 보고서는 고려 대상이 되지 않는다.
- 마감 시한을 넘겨 접수된 보고서는 고려 대상이 되지 않는다.
- 명백히 모욕적인 언어(예를 들어, 폭력을 선동하거나 인종차별적인 표현)를 포함한 보고서는 고려 대상이 되지 않는다.

이러한 내용 외에도 시민사회 보고서는 제한된 분량을 고려해 간결하고 쉽게 상황 또는 문제를 설명해 가독성이 높은 원고가 되도록 해야 합니다. 제시되는 모든 주장에는 반드시 근거가 있어야 하고, 근거는 반드시 출처가 있어야 합니다. 출처의 경우 정부 자료, 기사, 특히 외신 기사를 표기하는 것이 권장됩니다. 각주 역시 최대한 활용해 구체적인 법 조항의 내용이나 핵심적이지는 않으나 참고가 될 만한 통계자료와 인용 자료,

94) United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Working with the United Nations Human Rights Programme – A Handbook for Civil Society(2008)


실제 사례 등은 각주에 포함하면 됩니다. 또한 분량 제한 등의 이유로 시민사회 공동 보고서에 담지 못한 개별 이슈의 경우 개별 보고서를 제출해도 됩니다.

(3) 시민사회 보고서 제출

시민사회단체는 각 실무그룹 회기의 구체적인 접수 마감 기한에 대해 정기적으로 유엔 인권최고대표사무소의 웹 사이트를 참고해야 합니다. 이해관계자 정보보고서, 즉 시민사회 보고서는 통상 실무그룹 회기 6~8개월 전에 유엔 인권최고대표사무소에 제출해야 합니다.

보고서는 기존의 이메일 제출에서 “온라인 UPR 보고서 등록시스템(On-line UPR submissions registration system)”으로 변경되어 운영되고 있습니다. 따라서 모든 이해관계자 보고서는 온라인 등록시스템을 통해 제출되어야 합니다. 이 등록시스템의 사용방법은 가이드라인을 참고하시기 바랍니다.⁹⁵⁾

〈온라인 UPR 보고서 등록 시스템 <https://uprdoc.ohchr.org>〉



[Register](#) [Log In](#)
[Home](#) [Contact UPR Team](#)

UPR Documentation

Welcome to the OHCHR On-line UPR Submissions Registration System

Log In
If your organisation has already an account, you can access it here to submit information for the UPR documentation or to see previous submissions.

Register
If your organisation does not have an account, you can create a new organization account here. Click Register under the login section on the right to create an account.

Reset Your Password
If you forget your password, you will find a password reset link under the login section on the right hand side of this page.

Review
Once logged in, you can access your profile anytime by clicking your username at the top right-hand corner of the website.

User name

Password

☐ Remember me?

[Register](#) if you don't have an account.
[Forgotten Password](#) if you have forgotten your password.

© 2013 - OHCHR

95) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx> (2021.9.27. 확인)

모든 UPR 이해관계자 보고서는 마감일을 넘겨서는 안 되고, 마감 시간을 넘긴 보고서는 접수되지 않습니다. 만약 온라인 시스템 사용의 기술적인 어려움이 있는 경우에는 uprsubmissions@ohchr.org로 문의하시면 됩니다.

(4) 심의과정 전 주요 관심국 파악 및 주한 대사관 면담 진행

트로이카 역할을 담당하는 국가들, 이전 UPR 회기에서 검토대상국이 수용한(accepted) 권고를 제시한 국가, 또는 불수용한(noted) 권고를 제시한 국가, 시민사회보고서에 제시된 이슈들에 관심이 있는 국가 등을 파악하는 것이 중요합니다. 어느 국가가 어떤 이슈에 관심이 있는지를 파악하기 위해서는 다른 국가의 검토과정에서 제안된 권고들도 살펴보는 것이 중요합니다. 이와 관련한 자료는 홈페이지⁹⁶⁾에서 확인할 수 있습니다.

한편, 제네바에 꼭 가지 않더라도 각국의 주한대사관과의 면담을 통해 심의과정에서 제기해야 할 사안에 대해 강조할 수 있습니다. 또한, EU 대표부의 경우 EU에 속한 여러 국가를 한자리에서 만날 기회이기도 하니 적극적인 면담 추진이 필요합니다. 이러한 로비는 심의가 있기 3~4개월 전에는 이뤄져야 합니다.

로비 활동은 제네바가 아닌 서울에서도 가능합니다

각국 주한대사관과의 면담은 공개된 이메일이나 전화로 얼마든지 약속을 잡을 수 있습니다. 2차 UPR 대응 과정에서 시민사회단체는 한국에 있는 노르웨이, 호주, 미국, 필리핀 대사관, EU 대표부 등과의 면담을 진행했습니다. 국가별로 관심 있는 이슈가 다르기 때문에 다른 국가의 검토 과정에서 발언한 내용 등을 사전에 숙지하고, 이를 브리핑 자료나 실제 면담 과정에서 적절하게 활용하는 것이 중요합니다. 예를 들어 노르웨이의 경우 캐나다에 이어 UPR 심의 시 가장 많은 권고를 한 국가 중 하나입니다. 그럼에도 불구하고 면담 시에는 그들이 우선으로 삼는 이슈인 여성, 아동, 표현의 자유, 입양 문제에 대해 주로 브리핑을 했습니다.

EU 대표부와의 면담에는 대표부 소속 정치담당관들뿐만 아니라 아일랜드, 스페인, 스웨덴, 벨기에, 오스트리아, 핀란드, 헝가리 대사관 소속 담당자들이 참석하였습니다. 준비해간 로비 문서를 중심으로 전반적인 한국의 인권상황에 관해 설명하고 질의응답 시간을 가졌습니다. 국가인권

96) www.upr-info.org/database/ (2021.9.27. 확인)

위원회의 독립성, 차별금지법, 실질적인 여성 권리 보호를 위해 사회적 인식 변화 필요, 사형제, 고문, 군사 법정의 문제점, 친고죄, 주민등록번호 제도, 집회시위의 자유, 사회권, 이주민, 난민, 개발 등 다양한 이슈들에 대해 브리핑하는 시간을 가졌습니다. EU 대표부와의 미팅은 유럽의 여러 나라를 한 자리에서 만날 좋은 기회입니다.

나. 심의과정

(1) UPR-Info 사전회의

UPR 실무그룹 회기가 열리기 한 달 전에는 UPR-Info 사전회의(pre-sessions)가 열립니다. 국가인권기구, 시민사회단체, 유엔 대표부 등이 모여 검토대상국의 인권상황을 논의하게 되는데 UPR 과정에 영향력을 행사할 수 있는 효과적인 방법의 하나입니다. 제네바에서 열리는 회의 중 꼭 한 차례만 참석할 수 있다면 동 사전회의 참석을 추천합니다.

UPR-Info의 사전회의는 다른 나라 대표들과 만나 중요한 질의와 권고에 관해 논의할 수 있는 가장 좋은 기회입니다. 한 번에 여러 대표부와 소통함으로써 검토대상국에 대한 국제사회의 권고에 영향력을 미칠 수 있습니다. 사전회의는 한 시간가량 진행되며, 시민사회단체와 국가인권기구는 지난 UPR 회기 이후 검토대상국의 인권상황 및 권고 이행 상황 등을 평가하게 됩니다. 투명성과 보편성의 원칙을 준수하는 차원에서 검토대상국을 포함한 모든 대표부가 초청됩니다.

UPR-Info의 사전회의는 UPR 실무그룹 한 달 전 즈음에 개최되고, 사전회의 3개월 전에 참가 신청 시작을 알립니다. 관심 있는 NGO와 국가인권기구는 신청서를 완성해 이메일로 제출해야 합니다. 자세한 정보는 <https://www.upr-info.org/en/upr-process/pre-sessions> 에서 확인 가능합니다.

〈3차 UPR 심의당시 한국시민사회단체가 참석한 UPR-Info의 사전회의 안내문〉



“UPR PRE-SESSIONS ”

Bringing States and Civil Society together
before the 28th Working Group Session

10 – 13 October 2017

Palais des Nations,
United Nations Office in Geneva
(UNOG)
Geneva, Switzerland*

Point of contact

For all questions concerning the Pre-sessions, please contact:

Ms Ashleigh Shields

Pre-sessions Programme Manager

E: presessions@upr-info.org

Tel.: +41 22 321 77 70

Twitter: #presessions

(2) 실무그룹 참석

유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 협의 지위를 가지고 있는 NGO들은 UPR 실무그룹 회기에 참석할 수 있습니다. 그러나 회의에서 구두 발언은 할 수 없습니다. UPR 실무그룹 회기에 참석하기 위해서는 허가를 받아야 하는데 이는 유엔 인권최고대표사무소의 웹 사이트에서 확인할 수 있습니다. UPR 실무그룹 참석 허가를 받은 이후에는 설명회(information session) 개최, 브리핑 노트(로비 문서) 제공, 제네바 소재 외국 대표부 상대 로비활동 등이 가능합니다.⁹⁷⁾

97) UPR 실무그룹 참석 관련 한국 시민사회단체의 활동은 다음 글 참고. 전은경, 한국의 인권상황, 유엔에 서다, 월간 참여사회(2008년 7월호) <https://bit.ly/3ycxLTL> (2021.9.27. 확인) 참고

로비를 진행할 시에는 강조해야 할 우선순위를 정해 집중하고, 1~2페이지 분량의 짧은 문서에 4~5개의 질문과 권고사항을 정리해 발표하는 것이 중요합니다. 실무그룹이 열리는 기간에 부대행사(side event)를 개최할 수 있지만, 정부 대표단의 진술에 미치는 영향이 제한적이라는 것을 고려해야 합니다. 물론 심의 직후 정부 답변에 대한 시민 사회의 의견을 밝히는 브리핑 행사나 기자회견 등도 개최할 수 있습니다.

(3) 유엔 인권이사회 회기 참석

유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 협의 지위를 가지고 있는 NGO들은 UPR 결과 문서들이 검토되고 채택되는 유엔 인권이사회에 참석할 수 있습니다. NGO들은 유엔 인권이사회가 결과 문서를 채택하기 전에 짧은 논평을 할 수 있고, 서면 성명서(written statement), 구두 성명서(oral statement) 발표가 가능합니다.

시민사회의 구두 발언에 배정된 시간은 20분으로 일반적으로 총 10개의 단체가 2분간 발언할 수 있습니다. 이를 위해서는 인권이사회가 열리기 일주일 전에 미리 신청해야 합니다. 정확한 날짜와 시간은 유엔 인권최고대표사무소 웹 페이지⁹⁸⁾에서 확인할 수 있습니다. 구두 발언 신청은 선착순으로 이루어지며 신청을 위한 주소⁹⁹⁾와 자세한 정보는 웹 페이지에서 확인 가능합니다.¹⁰⁰⁾

구두 발언에서는 모든 이슈를 다룰 수 없기 때문에 정부가 수용하기를 희망하는 2~3가지의 주요 권고를 강조하는 방법이 있습니다. 즉 전략적 우선순위를 고려하는 것이 필요합니다. 이 과정에서 국가인권기구나 다른 NGO와 소통해 각자 주어진 2분간 어떠한 문제를 다룰 것인지를 논의할 수도 있습니다. 같은 이슈를 강조하길 원하는지 혹은 가능한 여러 가지 이슈들을 강조하길 원하는지 소통하는 것입니다.

98) <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoParticipation.aspx> (2021.9.27. 확인)

99) <https://ngoreg.ohchr.org/Account/Login?ReturnUrl=%2F> (2021.9.27. 확인)

100) Guidelines on the use of the NGO registration system for oral statements for the Human Rights Council
https://www.upr-info.org/sites/default/files/guidelines_registration_system_oral_statement_hrc_ngo_en.pdf (2021.9.27. 확인)

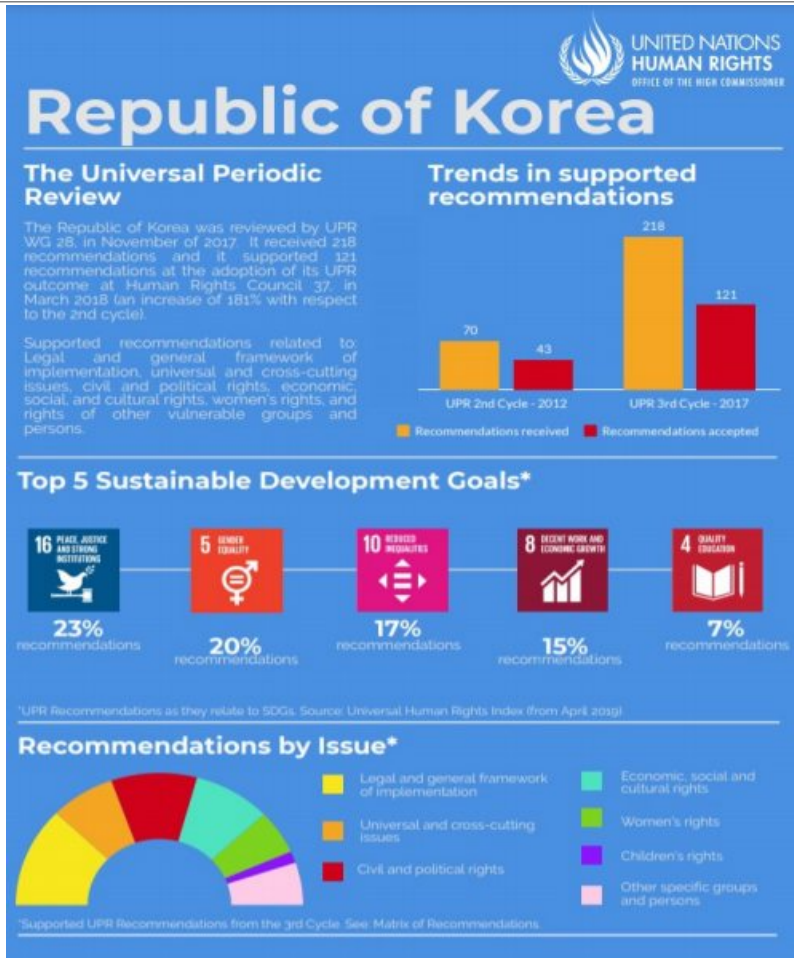
한편, 유엔 인권이사회는 UN Web TV 웹 사이트(<https://media.un.org/en/webtv>)를 통해서도 실시간으로 생중계됩니다. 따라서 국내에서도 시청이 가능하므로 현지에 참여하고 있는 활동가들과의 소통을 통해 함께 UPR 과정을 모니터링을 할 수 있습니다. 또한, 트위터(@UN_HRC)를 통해서도 최신 뉴스를 볼 수 있습니다.

다. 후속 작업

UPR 권고사항을 이행하는 것은 국가의 주된 책임입니다. 그러나 시민사회단체를 포함한 다른 이해관계자들 역시 권고 이행에 있어서 수행할 역할이 있습니다. NGO, 학계, 언론, 노동조합, 전문가 단체 등 시민단체들은 다양한 방법으로 UPR 결과에 대한 후속 작업에 기여할 수 있습니다.

우선 UPR 심의 과정과 그 결과를 보도자료나 언론기고/기획 등을 통해 시민들에게 잘 알리는 일이 중요합니다. 이때 유엔 인권최고대표의 서한이나 인포그래픽 등 유엔 인권최고대표사무소에서 준비한 자료 등을 활용할 수 있습니다.¹⁰¹⁾ 권고사항을 잘 공유하고 권고의 배경, 정부의 대응 등을 강조하고 언론이 시민사회의 입장을 파악해 적절하고, 균형 있는 보도가 이뤄질 수 있도록 해야 합니다.

101) United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Maximizing the use of the Universal Periodic Review at country level practical guidance(2020)
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf (2021.9.29.확인)

대한민국 3차 UPR 권고에 대한 인포그래픽¹⁰²⁾

언론기획도 중요합니다

[오마이뉴스 연속기획] 국내 53개 인권시민사회단체들은 2012년 10월 25일 스위스 제네바에서 UPR 한국국가 2차 심의를 대비하여, 이명박 정부 5년 동안의 인권후퇴상황을 담은 인권보고서를 제출하였고, 심의 즈음하여 제네바 현지 로비활동을 진행하고 있습니다. 53개 인권시민

102) https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session28/KR/REPUBLIC_OF_KOREA_Infographic_28th.pdf (2021.9.27. 확인)

단체들은 <오마이뉴스>를 지면을 통해 총 3회에 걸쳐, UPR을 포함한 유엔 차원에서의 인권보 호기구들의 역할이 무엇이고, 지난 5년 동안 이명박 정부에 대한 유엔 인권기구의 권고사항을 살펴본 후 마지막으로 UPR에 시민사회의 목소리를 담기 위한 활동을 소개하고자 합니다.

〈관련 기사〉

- 10/10 제네바 출장 괜한 짓은 아니구나¹⁰³⁾
- 10/17 우리는 유엔에서 어떤 권고를 받나요?¹⁰⁴⁾
- 10/24 우리나라 인권, 다른 나라는 어떻게 생각할까요?¹⁰⁵⁾

둘째, 시민사회단체가 작성한 보고서 및 로비활동에 쓰인 브리핑 노트가 UPR 과정에서 미친 영향에 대해서도 파악하는 것이 필요합니다. 시민사회단체가 제시한 질의 사항 들이 실무그룹에서 실제로 얼마나 활용되었는지를 파악하고, 권고사항 역시 최종보고서 에 얼마나 반영되었는지를 확인합니다. 그동안의 UPR 심의 대응 과정을 시간순으로 전 반적으로 평가하고, 기록으로 잘 남겨두는 것도 중요합니다. 즉 대응 과정에서의 교훈 이나 모범사례, 개선지점 등과 각종 자료를 일목요연하게 잘 정리해두는 것이 필요합니 다. 이는 다음 회기의 준비를 위해서 필요한 과정입니다.

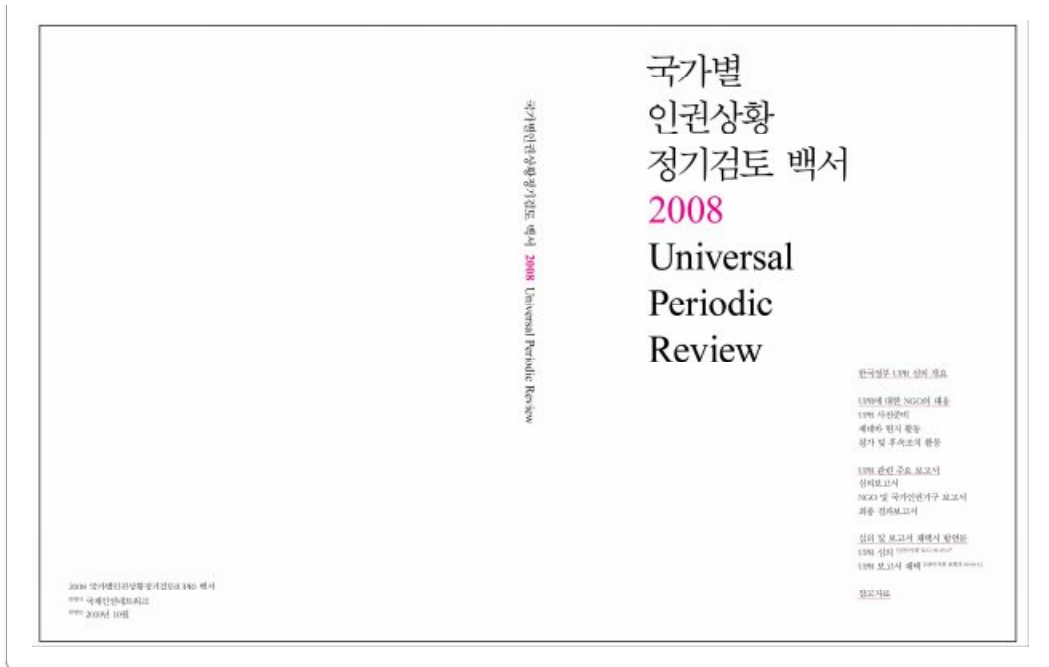
기록의 힘! 잘 기록해봅시다

1차 UPR 심의 대응 이후 'UPR 백서'를 제작했습니다. 처음으로 도입된 UPR에 대한 소개와 시민사회단체의 활동들을 시간순으로 정리하였고, 그 과정에서 발표한 자료나 회의록, 보고서 (국/영문) 등 주요 자료들도 담았습니다. 백서는 2, 3차 심의를 준비하는 연대모임에 유용하게 사용되었습니다. 꼭 백서가 아니더라도 관련 자료들을 잘 모으고, 기록해두면 다음 회기를 준비 하는 분들에게 큰 도움이 되겠지요?

103) 김중철, “제네바 출장은 괜한 짓이 아니구나”, 오마이뉴스 (2012.10.17.) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001788206 (2021.9.29. 확인)

104) 장영석, “우리는 UN에서 어떤 권고를 받나요?” 오마이뉴스 (2012.10.17.) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001790693&CMPT_CD=SEARCH (2021.9.29. 확인)

105) 백가윤, “우리나라 인권, 다른 나라는 어떻게 생각할까요?”, 오마이뉴스 (2012.10.25.) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001793801&CMPT_CD=SEARCH (2021.9.29. 확인)



셋째, 정부, 국회, 사법부, 국가인권위원회 등 국가 기구와 협력해 정부가 권고를 이행할 수 있도록 합니다. 정부가 수용한 UPR 권고의 이행계획을 수립하도록 독려하는 것입니다. 예를 들어, UPR 권고를 받은 후 약 2년의 시간이 흐르면 정부가 중간보고서(mid-term report)를 제출할 수 있도록 독려합니다.¹⁰⁶⁾ 시민사회 역시 정부의 권고 이행상황을 중간 점검하고, 이에 대한 의견을 각 부처에 전달하고, 권고이행을 다시 한번 강조하는 것이 필요합니다. 시민사회는 법 개혁을 촉진하고, 국가 정책을 개발하는 촉매 역할도 할 수 있습니다. 시민사회는 UPR 결과를 정부와의 논의의 기초로 삼을 수도 있고, 활동 계획을 세울 때도 이용할 수 있습니다.

106) 정부가 자발적으로 제출하는 중간보고서는 다음 사이트에서 확인할 수 있다.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRIImplementation.aspx> (2021.9.29. 확인)

정부의 권고 이행을 꾸준히 모니터링했습니다.

2014년 1월 14일, 46개 한국 인권시민사회 단체들은 지난 2012년 10월 25일 유엔 국가별 인권상황정기검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR) 2차 심의과정에서 한국 정부가 받은 권고에 대해 『유엔 인권이사회 제2차 국가별 인권상황정기검토(UPR) 권고에 따른 유엔 인권권고 이행계획에 대한 시민사회 제언』 보고서를 발행했다. 또한 경찰청, 고용노동부, 교육과학기술부, 국가인권위원회, 국방부, 국토해양부, 기획재정부, 농림수산물식품부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 법무부, 보건복지부, 여성가족부 등 각 권고사항을 이행할 책임이 있는 13개 정부 부처에 해당 시민사회 제언을 전달하며 2차 UPR 권고에 대한 각 부처의 구체적인 이행계획을 밝혀 달라고 요청했다.¹⁰⁷⁾

라. 나가며

UPR은 정기적으로 국내의 인권상황을 총체적으로 점검하고 이 과정에서 실질적인 개선방안을 모색할 기회를 제공한다는 점에서 중요한 의미가 있습니다. 이는 정부뿐만 아니라 인권시민사회단체가 UPR 대응에 주목해야 할 이유이기도 합니다. UPR을 인권 증진을 위한 주요한 수단으로 활용해 인권상황을 점검하고, 이 과정에서 인권운동이 나아가야 할 방향도 함께 고민해 볼 수 있을 것입니다. 시민사회가 제공하는 정보가 UPR 과정에서 중요한 정보의 원천이라는 사실을 잊지 말아야 합니다. 주요 일정에 맞추어 촘촘한 계획을 세우고, 풍부한 논의과정을 통해 우리의 인권상황이 국제사회에 제대로 전달되고, 실질적 개선으로 이어질 수 있도록 해야 합니다.

107) 참여연대 국제연대위원회, “[보도자료] 『유엔인권이사회 제2차 국가별 인권상황정기검토(UPR) 권고에 따른 유엔인권권고 이행계획에 대한 시민사회 제언』 보고서 발행” <https://bit.ly/3fjJ70Q> (2021.9.29. 확인)

제6장

국제인권조약 국내 이행

》 제6장

국제인권조약 국내 이행

우리는 지금까지 유엔의 국제인권메커니즘 전반, 그리고 그중에서도 국제인권조약기구 심의와 개인진정 절차 각각의 구조 및 운영방식에 대하여 상세히 살펴보았습니다. 이하에서는 이와 같은 국제인권조약, 조약심의기구의 심의 결과 및 개인진정 절차의 결과 등이 국내에서 어떤 의미를 갖는지, 활동가와 변호사는 이를 활동과정에서 어떻게 활용할 수 있는지를 구체적인 사례를 통해 살펴보려고 합니다.

국제인권조약, 조약심의기구의 심의 결과 및 개인진정 절차의 결과 등과 같은 국제인권규범은 그 자체로서 의미가 있으나, 이에 근거하여 조약의 체약국 내의 모든 이들의 권리를 보장하기 위해서는 그러한 규범의 국내 이행을 위한 후속조치들이 반드시 필요합니다. 이때 후속조치란, 국제인권규범을 반영한 국가의 정책 수립 및 운영이라는 행정적 조치, 국제인권규범을 반영한 법의 제정 및 개정이라는 입법적 조치, 국제인권규범을 사법 판단의 근거로 삼는 사법적 조치, 국제인권규범을 인권침해의 판단기준으로 삼으며 국제인권조약의 가입 등에 대한 권고, 연구를 수행하는 국가인권위원회와 같은 특별 기구의 조치 그리고 마지막으로 국제인권규범에 근거하여 인권침해를 주장하고 입법, 행정, 사법 및 특별인권기구의 국제인권규범 국내 이행의 모든 과정에 적극적으로 참여하는 시민사회의 조치를 포함합니다.

사법부, 입법부의 국제인권기준 적용과 관련된 현황 및 개선점 등에 대하여는 참고할 만한 연구가 다수 존재합니다.¹⁰⁸⁾ 본 매뉴얼에서는 국제인권조약의 국내이행과 관련한

108) * 사법부 관련

- 이해영, “법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제”, 사법정책연구원 (2020), 25~41면

각 부처의 미진한 노력을 비판적으로 제시하기 보다는, 시민사회가 사법, 입법, 행정의 각 영역에서 국제인권조약기구 심의와 개인진정 절차의 결과들을 적극적으로 활용하여 변화를 이끌어 낸 사례 그리고 현장에서 인권침해 사안 관련 인권위에 진정 등을 제기하는 과정에서 참고 할 수 있는 사례를 소개하여 다양한 인권의제를 위하여 활동하는 활동가와 변호사들이 현재의 활동에 참고할 수 있도록 하고자 합니다.

끝으로는 2009년 국가기관에 의해 발생한 인권침해에 대하여 국내법 및 국제인권조약에 근거하여 위법을 주장하며 국제인권조약기구 및 개인진정 절차를 적극 활용하여 2019년 마침내 배상을 받기에 이른 하나의 대표사례를 통하여 각 과정에서의 시민사회의 역할을 구체적으로 살펴보겠습니다.

1 국제인권법의 사법부에 대한 효력 및 활용

20세기 “국제인권”의 발전은 “국제인권법”의 발전과 맥을 같이 합니다. 즉, “국가주권”의 논리를 넘어, 보편타당한 인권의 기준으로 국가의 권리침해에 대해 국제적 차원에서 문제제기하려는 노력은, 인권 보호 기준의 사법화와 함께 해 왔습니다. 국제인권법의 발전은, 당사국에게 구체적으로 권리 및 의무를 부여하는 국제인권조약 및 국제관습법이 당사국을 당연히 구속한다는 출발점에서 시작하여, 국가가 국제공동체 전체에 대해 부담하는 ‘대세적 의무’의 확대, 인권조약기구의 견해 및 권고의 효력 확장 등으로 이어지고 있습니다.

- 장태영, “국제화된 사법부, de facto 국제인권재판소를 지향하며”, 국가인권위원회 (2019), 109~155면

* 입법부 관련

- 황필규, “국제인권규범 국내이행을 위한 국회의 역할”, 국가인권위원회 (2020), 3~41면

- 최정인, “입법과정에서 국제인권규범 활용 방안”, 국가인권위원회 (2020) 67~84면

가. 헌법재판소 및 대법원의 태도 : 일반론

(1) 국제인권조약의 국내법적 효력

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 명시하고 있고, 제6조 제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”고 규정하고 있습니다. 헌법 제60조에 따르면 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약, 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 갖”습니다.

‘국내법’에는 헌법도 포함되므로, 조약은 헌법과 동위이거나 상위규범이라는 해석도 존재합니다. 다만 헌법부칙 제5조에서 헌법 시행 당시의 조약과 헌법이 충돌하는 경우에는 조약은 효력을 지속할 수 없다고 정하고 있어, 헌법이 조약보다 우선하다는 것이 헌법의 묵시적 취지라고 해석하는 것이 학계 다수의 해석이고, 헌법재판소의 태도입니다. 그럼에도 조약이 국내법보다 상위의 효력을 가진다는 의견도 있으나¹⁰⁹⁾ 학계와 법원은 대체로 조약은 헌법보다는 하위이고 ‘법률’과는 동등한 지위라는 입장을 취하고 있습니다. 국제조약의 국내법적 효력과 관련하여 자주 인용되는 헌법재판소 결정은 다음과 같습니다.

“1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정”(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 이하 ‘GATT’라 한다)은 1994. 12. 16. 국회의 동의를 얻어 같은 달 23. 대통령의 비준을 거쳐 같은 달 30. 공포되고 1995. 1. 1. 시행된 조약인 ‘세계무역기구(WTO) 설립을 위한 마라케쉬 협정’(Agreement Establishing the WTO)(조약 1265호)의 부속 협정(다자간 무역협정)이고, ‘정부조달에 관한 협정’(Agreement on Government Procurement, 이하 ‘AGP’라 한다)은 1994. 12. 16. 국회의 동의를 얻어 1997. 1. 3. 공포시행된 조약(조약 1363호, 복수국가간

109) 특히 국제인권조약과 관련하여, 다른 국제법과는 달리 헌법적 가치를 내용으로 하고 있으므로 그 특수성을 인정하여 최소한 일반 법률보다 우위적 효력을 부여한다는 주장이 있습니다. 이를테면 박찬윤, “국제인권조약의 국내적 효과와 그 적용을 둘러싼 몇 가지 고찰”, 법조 제56권 제6호 (2007.6.), 151면.

무역협정)으로서 각 헌법 제6조 제1항에 의하여 국내법령과 동일한 효력을 가지므로 지방자치 단체가 제정한 조례가 GATT나 AGP에 위반되는 경우에는 그 효력이 없다”고 판시한 바 있으며 (대법원 2005. 9. 9. 선고 2004추10 판결), 또한 “한미무역협정의 경우, 헌법 제60조 제1항에 의하여 국회의 동의를 필요로 하는 우호통상항해조약의 하나로서 법률적 효력이 인정”된다.

(헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2012헌마166 전원재판부)

즉, 헌법재판소는 헌법적 지위가 없는 국제인권법의 헌법재판에서의 직접적인 재판규범성을 인정하지 않고 있습니다. 다만 국제인권조약을 헌법해석의 참고자료로서 검토하거나, 심판대상 규정 등의 헌법위반 여부를 판단하면서 국제인권조약 위반 여부도 부수적으로 함께 판단하거나, 심판대상 규정이 헌법 제6조 제1항의 국제법 존중의 원칙을 위반하였는지 여부를 판단하기 위하여 국제인권조약 위반을 검토하는 방식으로 국제인권법을 일반 법률과 다르게 활용하고 있습니다 (이른바 국제인권조약의 ‘간접적용’).¹¹⁰⁾

법원은 국제인권조약에 근거한 주장 취지를 인정하는 경우, 대체로 국제법에 합치되게 국내법을 해석하며, 법원의 기존 해석대로 국내법을 해석할 경우 국제인권조약에 위배될 수 있다고 판단하며 국내법의 해석을 확대 또는 변경하여 왔습니다.¹¹¹⁾ 대표적으로, 양심적 병역거부권을 인정하며, 자유권 규약의 국내법적 효력과 이에 합치되게 국내법을 해석할 책무에 대해 판단한 최근 대법원 결정의 소수의견이 있습니다.

“가. [...] 우리나라가 가입한 자유권규약의 경우에는 헌법 제6조 제1항에 의해 국내법과 동일한 효력을 가지고 직접적인 재판규범이 될 수 있다는 점에서 차원을 달리한다.

대법원이나 헌법재판소도 자유권규약의 법률적 효력을 인정하고 있다(대법원 1999. 3.

26. 선고 96다55877 판결, 대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 전원합의체 판결, 대법원 2007. 12. 27. 선고 2007도7941 판결, 헌법재판소 1998. 10. 29. 선고 98헌마4 결정, 헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 97헌바23 결정, 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 99헌가13 결정 등 참조).

110) 전종익, “헌법재판소의 국제인권조약 적용”, 저스티스 제170-2호 (2019. 2.), 507-537면

111) 이는 조약법에 관한 비엔나협약의 체약국으로서, 국내법 규정을 원용하여 조약을 불이행할 수 없다는 국가의 의무에서 (제27조) 비롯되는 해석론이기도 합니다.

나. 자유권규약은 1966. 12. 16. 유엔총회에서 채택되어 1976. 3. 23.부터 발효(단 제 41조는 1979. 3. 28. 발효)된 조약이다. 제2차 세계대전 후 인간성 파괴를 경험한 인류는 '기본적 인권과 인간의 존엄과 가치의 인식에 대한 믿음'(유엔헌장 전문)에 따라 '인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려'하기 위해(유엔헌장 제1조 제3항) 유엔을 창설하였다. 이러한 인권존중 정신에 따라 1948년 선포된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)은 인간에게 보장되어야 할 인권과 기본적 자유의 목록을 수록하였다. 다만 세계인권선언은 법적 구속력이 없었기에 그 내용을 구속력 있게 하기 위한 국제적인 노력의 결과물로서 1966년 자유권규약과 경제·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, '사회권규약')이 제정되었다. 자유권규약은 가입국의 이행상황을 점검하기 위한 자유권규약에 관한 유권해석기구로서 18명의 전문가로 구성된 유엔자유권규약위원회(UN Human Rights Committee)를 설치하였다.

[...]헌법 제6조 제1항은 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 지닌다."라고 규정하였다. 현행 헌법에서 국제평화주의와 국제법 존중주의는 국가질서 형성의 기본방향을 결정하는 중요한 원리로 인정되고 있으며, 입법부와 행정부는 물론 사법부 등 모든 국가기관은 '국제적 협력의 정신을 존중하여 될 수 있는 한 국제법규의 취지를 살릴 수 있도록 노력할 것이 요청'된다(헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2003헌바51 등 결정).

우리나라는 자유권규약에 대해 1989. 10. 5. 국무회의의 심의를 거치고 1990. 3. 16. 국회의 동의를 얻어 1990. 4. 10. 유엔 사무총장에게 가입서를 기탁하였고, 이에 따라 자유권규약은 우리나라에서 1990. 7. 10.부터 효력을 발생하게 되었다(조약 제1007호). 우리나라는 자유권규약 가입 당시 유엔자유권규약위원회가 '규약에 규정된 권리에 대한 침해의 희생자임을 주장하는 개인으로부터의 통보를 접수하고 심리하는 것'을 내용으로 하는 개인통보(Individual Communication)제도를 채택한 선택의정서(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights)에도 함께 가입하였다(조약 제1008호). 자유권규약은 국회의 동의를 얻어 체결된 조약이므로 헌법 제6조 제1항의 규정에 따라 국내법적 효력을 가지며, 그 효력은 적어도 법률에 준한다. 우리나라 정부도 1993년 유엔자유권규약위원회에 제출한 최초보고서는 물론, 1998. 10. 22. 열린 1791회, 1792회 회의를 위한 유엔자유권규약위원회에 제출한 제2차 정부보고서에서 "자유권규약은 헌법 제6조 제1항에 의해 국회의 동의를 얻어 정부에 의해 비준·공포된 것이므로, 추가적인 입법 없이 국내법률의 효력을 가진다. 따라서 행정부나 사법부는 각 그들의 권한을 행사할 때 위 규약을 준수할 의무가 있다."라고 하였다. 특히 "헌법 제37조 제1항으로 인하여 규약에 의해 보장된 모든 권리는 보장되어야 한다. 그러므로 헌법에 직접 명시되지 않은 것이라도 규약은 존중되어야 하고, 위 규약 이전의 법률이 규약의 규정과 충돌하는 경우에는 규약이 우선하며, 대한민국에서 제정되는 어떠한 법률에 의하여 규약에서 규정되는 권리를 침해하는 일은 없을 것이며, 그러한 법률은 헌법위반이 될 것"이라고 명확히 밝혔다.

자유권규약 제2조는 가입국에게 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 의무, 자유를 침해당한 사람에 대해 구제조치를 받도록 확보할 의무 등을 규정하고 있다. 우리나라가 자유권규약에 가입한 것은 위와 같은 의무를 이행하겠다는 의사를 국제사회에 명확히 약속한 것이다.

[...]

마. [...]자유권규약과 같은 국제인권규약의 경우, 법원은 헌법상 기본권을 해석할 때는 물론 법률을 해석할 때도 규약에 부합하도록 노력하여야 한다. 국제인권규약에 조화되도록 법률을 해석하는 것은 보편적 인권의 관점에서 사법부가 지켜야 할 책무이다. 특히 자유권규약의 경우 인권이 단순한 국내문제가 아니라 전세계적·보편적인 문제라는 당위성에서 만들어진 국제인권규약으로서, 대부분 개인에게 직접 권리를 부여하는 조항으로 규정되어 있다는 점에서 더욱 그러하다.

그렇다면 양심적 병역거부는 헌법 제6조 제1항에 기하여 국내법과 동일한 효력이 인정되는 자유권규약 제18조에 따라 병역법 제88조 제1항에서 정한 '정당한 사유'에 해당한다고 보아야 한다.

(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결에서 제2다수보충의견)

한편 헌법 제60조에¹¹²⁾ 따라 국회의 동의 절차를 구하지 않는 조약의 국내적 효력이 문제됩니다. 특히 주요 국제인권조약 중 하나인 아동권리협약의 비준 과정에서 행정부는 협약이 국회 동의가 필요 없는 조약이라고 해석하여, 국회동의 과정을 거치지 않고 공포되었습니다. 이에 대해 아동권리협약의 국내이행이 규범적으로 약화될 것이라는 우려도 있으나, 실제로 국회 동의 과정을 거친 다른 국제인권조약과 대비되는 아동권리협약의 국내적 효력에 대해 법원 단계에서 문제 제기된 사례는 확인된 바 없어, 실무적으로 검토의 실익은 적어 보입니다.

종합하면, 사법부는 국제인권조약도 다른 국제조약과 동일하게 원칙적으로 국내법적 효력을 인정하고, 국내법과 국제인권조약의 충돌 가능성이 있는 경우에는 국내법의 국제법 합치해석의 방식으로 해결해 왔습니다. 다만 법원은 대체로 헌법의 규정에 대한

112) 헌법 제60조제1항 ①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법 사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

판단을 우선시하고 국제인권조약은 보충적으로 활용하는데 그치고 있어, 헌법에 대한 주류적 해석에 국제인권조약의 해석이 종속되는 한계가 있습니다. 특히 국제인권조약의 적용을 기각하는 경우 조약의 문언적 해석에 그치고, 조약기구의 논평/결정 등을 구체적으로 인용하는 경우는 드물다는 점이 지적되고 있습니다. 이는 조약에 관한 비엔나협약에서 정한 조약 해석의 일반규칙에도 부합하지 않습니다.¹¹³⁾

(2) 국제인권조약기구의 논평/결정

국제인권조약의 ‘살아있는 문서’(living instrument)로서 조약의 해석과 적용이 계속하여 발전되어가고 있고, 발전의 결과물이 대체로 조약기구의 논평/결정 등을 통해서 도출된다는 점을 고려하면, 조약기구의 결정에 충분한 무게를 두지 않는 법원의 태도는 아쉬움이 남습니다. 국제인권법의 적용을 주장하는 쪽에서도, 조약의 문언적 해석만으로 주장을 뒷받침하기는 힘들고, 조약기구의 구체적인 논평과 개인진정 결정 등에 터잡아 조약 상의 권리를 주장하는 것이 일반적이므로, 법원의 소극적 태도를 극복하기 위한 노력이 필요합니다.

인권조약기구도 자신들의 결정에 대한 비중을 점차 달리하는 것을 확인할 수 있는데, 이를테면 자유권규약위원회는 연례보고서 등을 통해 위원회의 견해는 “비구속적인 권고적 효력 (non-binding recommendation)”만을 갖는다는 견해를 수 차례 피력하였으나, 실제 개별 견해들을 살펴보면 1981년 이후 일관되게 자유권규약 제2조제3항에

113) 제31조 (해석의 일반규칙)

- ① 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아, 그 조약의 문면에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.
- ② 조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다.
 - (a) 조약의 체결에 관련하여 모든 당사국간에 이루어진 그 조약에 관한 합의
 - (b) 조약의 체결에 관련하여, 1 또는 그 이상의 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약에 관련되는 문서로서 수락한 문서.
- ③ 문맥과 함께 다음의 것이 참작되어야 한다.
 - (a) 조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의
 - (b) 조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행
 - (c) 당사국간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계규칙
- ④ 당사국의 특별한 의미를 특정용어에 부여하기로 의도하였음이 확정되는 경우에는 그러한 의미가 부여된다.

따라 개인 피해에 대해 국가가 효과적인 구제조치를 취할 의무가 있다고 명시하며, 1990년대 후반 이후에는 “효과적인 구제조치”가 무엇인지에 대해 배상액을 명시하는 등 구체적으로 의견을 제시하고 있습니다. 자유권규약위원회 일반논평 33호 “시민적·정치적 권리규약 선택의정서 아래 국가의 의무”는 위원회 견해는 규약에 대한 권위 있는 해석이며, 당사국들은 권한 내에 가용한 수단을 모두 사용하여 위원회 견해의 효력이 발생하도록 해야 한다고 제시합니다.

국내에서 조약기구의 결정의 구속력에 대한 해석의 다툼은 주로 조약기구의 개인진정 인용결정에 따라 손해배상 등 구제조치를 청구할 수 있는지를 중심으로 이루어졌습니다 (이는 국내적 사법절차 소진을 요건으로 하는 조약기구 개인진정의 구조 상, 이미 존재하는 확정판결의 기판력과 청구권의 소멸시효의 문제를 피하기 위해 진정인이 별도의 청구권의 존재를 주장하였기 때문으로 생각됩니다). 이러한 주장에 대해 법원은 “국가를 상대로 한 손해배상 등 구제조치는 국가배상법 등 국내법에 근거하여 청구할 수 있는 것일 뿐, 위 규정에 의하여 별도로 개인이 위 국제규약의 당사국에 대하여 손해배상 등 구제조치를 청구할 수 있는 특별한 권리가 창설된 것은 아니라고 해석된다”라는 입장을 취하고 있습니다.¹¹⁴⁾

타국 법원도 대체로 별도 이행법이 없는 한 조약기구의 권고에 대한 구속력을 인정하는 것에 대해 상당히 비판적인 시각을 견지하고 있는 것으로 보입니다. 다만 최근 스페인 대법원은 “국제조약은 국내법질서의 한 부분을 형성”하고, “헌법상의 기본권은 국제인권법에 따라 해석되어야 한다”고 규정한 스페인 헌법에 근거하여, 조약기구 권고 미이행은 헌법에 따른 법치주의 및 상위법 우선의 법칙의 위반이며, 조약기구의 권고 이행을 위한 법절차의 부재는 위법하다고 하며 여성차별철폐위원회의 권고에 근거한 원고의 국가배상청구를 인용한 바 있습니다.¹¹⁵⁾

114) 대법원 1999. 3. 26. 선고 96다55877 판결

115) TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Cuarta Sentencia núm. 1263/2018

(3) 기타 국제인권법의 해석자료의 활용

조약기구의 견해 외에, 명확하게 법적 구속력이 인정되지 않는 다른 해석자료에 대한 법원의 태도와, 주장의 실익에 대해서도 간략하게 살펴 보겠습니다. 해석자료로는 유엔 인권이사회 및 특별보고관의 견해, 유엔난민기구 등 국제기구의 권고, 지역인권기구(유럽인권재판소, 미주인권위원회, 미주인권재판소 등)의 견해, 국제인권조약에 대한 권위 있는 학계의 해석 등을 들 수 있습니다. 특히 국제인권조약에 근거한 주장 취지를 인정 하며 국제인권조약기구의 해석자료를 적극적으로 참조한 판결들이 존재합니다. 예를 들어 유엔 인권옹호자 특별보고관의 대한민국 주요 인권 논란에 관한 제1차 조사 내용, 유엔 자유권규약위원회 심의에서 대한민국이 제출한 국가보고서 관련 주제 목록, 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관 방한 결과 보고서 등을 참조하여 “평화적 집회의 자유 행사에 대하여 형법상 일반교통방해죄와 업무방해죄를 적용하는 것이 [...] 국제인권기준에 부합하지 아니한다는 문제가 꾸준히 제기되고 있는 점도 고려되어야” 한다고 본 판결이 있습니다.¹¹⁶⁾ 위에서 살펴본 양심적 병역거부권에 대한 대법원 판결 보충의견도, “유럽연합과 유럽인권법원의 입장을 일반적으로 승인된 국제법규 또는 국제 관습법이라고 볼 수는 없다”는 점을 전제로 하면서도, “국제사회의 태도변화는 우리나라에서 양심적 병역거부가 병역법 제88조 제1항의 정당한 사유에 해당하는지를 판단하는 데에 중요한 시사점을 제공”한다고 보고, 양심적 병역거부권이 “유엔인권이사회 그리고 유럽인권법원 등에서 일관되게 계속적으로 인정”되었다는 사실을 “이제는 확립된 국제적 기준이 되었다고 평가”하는 근거로 삼기도 하였습니다.¹¹⁷⁾ 유엔난민기구가 발간한 편람 및 지침에 대해서도, 유엔난민기구의 난민협약 이행 감독임무 등을 고려하여 해석적 권위를 인정한 판례가 다수 존재합니다.¹¹⁸⁾

116) 제주지방법원 2016. 02. 18. 선고 2014노589 판결

117) 대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결

118) “국제연합 난민고등판무관사무소(United Nations High Commissioner for Refugees, 이하 'UNHCR'이라 한다) 국제보호국이 발행한 「난민지위의 인정기준 및 절차 편람」(이하 '편람'이라 한다)은 난민협약 체약국의 난민지위 인정에 관한 실무지침서로서, 체약국에 대해 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만, UNHCR이 체약국의 난민협약 이행을 감독할 임무를 맡고 있고(난민협약 전문) 체약국에는 UNHCR의 이러한 임무가 원활히 수행되도록 편의를 제공할 의무가 있는 점(난민협약 제35조 제1항) 등을 고려하면, 체약국은 난민협약의 해석 및 적용에 있어 편람의 내용을 존중할 필요가 있다.” 서울고등법원 2019. 9. 27. 선고 2019누47119 판결. 비슷한 취지로 서울고등법원 2015. 1. 28. 선고 2014누52093 판결, 서울행정법원 2013. 10. 10.

나. 최근 법원 경향

최근 일부 하급심 법원 결정과 대법원/헌법재판소의 소수의견에서 조약기구 논평의 “상당한 설득적 권위”를 인정하거나, 개인진정 사건 결정을 이행할 “국제법적 의무”가 있다는 취지등의 전향적인 경향도 확인됩니다.

“자유권규약의 이행 여부를 감시하는 국제인권기관인 자유권규약위원회의 규약에 대한 해석은 법적 구속력(legally binding)까지는 없지만 ‘규약의 효력을 위한 중요한 자료(a major source for interpretation of the ICCPR)’로서 인정하거나 당연히 ‘상당한 설득적 권위(considerable persuasive authority)’를 보유하는 것으로 보는 것이 국제사회에서 널리 받아 들여지고 있다 [...] 나아가 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제26조, 제27조는 “조약은 신의성실에 좇아 지켜야 하고, 조약의 불이행에 대한 정당화 사유로 국내법의 존재를 들 수 없다.”라고 적시하고 있는바, 국내법의 존재가 의무 이행의 거절을 정당화하는 사유가 될 수 없는데, 사법기관의 조약에 대한 소극적, 부정적 해석이 곧바로 국제조약에 있어서 대한민국의 의무이행 거절을 정당화하는 사유가 될 수는 없다 할 것이다. 헌법 제6조 제1항이 국제법 존중주의를 표방하고 있고, 국제조약에 대한 이행의무의 주체는 행정부뿐만 아니라 사법부도 포함되기 때문이다.”

(광주지방법원 2016. 10. 18. 선고 2015노1181 판결)

“(3) 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 자유권규약 가입 당시 개인통보제도에 관한 선택의정서에도 함께 가입하였다. 자유권규약 제2조 및 위 선택의정서의 규정들을 종합하면, 개인통보제도를 규정한 선택의정서에 가입하였다는 것은 당사국 내에 있는 개인의 진정에 대한 유엔자유권규약위원회의 심사권을 인정한다는 것이고, 이는 그 심사결과에 따르겠다는 의미를 포함한다. 따라서 선택의정서 가입국은 보편적이고 다자간에 체결된 자유권규약에 따라 유엔자유권규약위원회가 내린 개인통보에 대한 견해를 받아들일 국제법상 의무를 진다고 보아야 한다.”

(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결에서 제2다수보충의견)

아래에서 상세히 살펴보겠지만, 조약기구의 개인진정 결정이 있기 전까지는 원고의

선고 2013구합13617 판결 등.

권리행사가 불가능하였다는 이유로 피고(대한민국 정부)의 소멸시효 완성 항변을 기각한 판결도 존재합니다.

“최소한 원고는 외국인으로서 피고 소속 공무원들의 위법한 지침에 따라 울산광역시교육청이 원고에 대하여 이 사건 요구를 한 것을 알지 못하다가 원고의 진정에 따라 인종차별철폐위원회가 2015. 6. 12. 견해를 외부에 공개하면서 비로소 이 사건 요구에 관한 전모와 구체적인 진상을 파악할 수 있게 되었다. [...] 따라서 원고는 2015. 6. 12.에야 비로소 피고에 대한 손해배상청구가 사실상 가능하였다.” 법원은 소멸시효 완성 항변을 기각하며, 조약 위반행위 피해자에 대한 보상을 권고한 조약기구의 개인진정 결정에도 불구하고 지금까지 조치를 이행하지 않은 정부의 태도도 고려하였습니다. “피고는 원고의 조치에 대하여 다투기만 할 뿐 현재까지도 책임 있는 조치를 취하지 않고 있다. 그러한 피고가 소멸시효의 완성을 주장하여 채무이행을 거절하는 것은 현저히 부당하다. 따라서 피고의 소멸시효 항변은 신의성실의 원칙에 반하여 허용될 수 없다.”

(서울중앙지방법원 2019. 10. 29. 선고 2018가단5125207 판결).

다. 적극적인 해석론 및 활용방법

국제인권조약의 국내법적 효력에 대해서는 “국내법에 당연히 우선한다고 볼 수 없으나, 적어도 법률과 동등한 효력을 가진다고 보아야 한다.”라는 취지의 주장을 간결하게 하고, 조약기구의 결정에 대해서는 “당연히 법적 구속력을 갖는다고 보기는 어렵다고 하더라도, 조약의 효력을 위한 중요한 자료로 인정하거나, 상당한 설득적 권위를 보유하는 것으로 보는 것이 국제사회에서 널리 받아들여지고 있으므로, 국내법과 명백히 배치되지 않는 한 조약기구의 해석을 충분히 존중하고 그 취지를 충분히 살릴 수 있도록 노력하여야 한다.”라는 취지의 주장을 제시하는 것이 일반적입니다. 조약에 대한 조약기구의 해석에 따른 주장을 할 때는, 조약기구의 논평/개인진정 결정의 권위와 규범력을 상세하게 제시하여, 법원이 조약기구 견해에 충분한 비중을 두고 판단할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

국제조약의 국내법적 효력에 대해서는 아래의 서면이 상세하게 주장하였습니다(서울 중앙지방법원 2019. 10. 29. 선고 2018가단5125207 판결). 비록 법원은 위법행위의 국제조약 위반을 명시적으로 판단하지는 않았지만, 조약기구의 개인진정 결정을 소멸시효 기산점으로 판단하는 전향적인 결정을 내렸습니다.

라. 이 사건 행위의 국제조약 위반

1) 국제조약의 국내법적 효력

헌법 제6조는 '헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다'고 규정하고 있습니다.

국제연합(United Nations, 이하 '유엔'이라 합니다)의 시민적및정치적권리에관한국제규약(1990. 7. 10. 발효 조약 1007호, 이하 '자유권규약'이라 합니다)· 경제사회문화적권리에관한 국제규약(1990. 7. 10. 발효 조약 1006호, 이하 '사회권규약'이라 합니다)· 모든 형태의 인종 차별철폐에 관한 국제협약(1979. 1. 4. 발효 조약 제667호, 이하 '인종차별철폐협약'이라 합니다)은 각 국회의 비준동의를 받아 국내에서 발효된 국제조약으로서, 헌법 제6조에 의하여 국내법과 같은 효력을 갖는다 할 것입니다. 그렇다면 이하에서 '국내법과 같은 효력'과 관련한 법원의 입장을 살펴보겠습니다.

먼저, 법원은 '우리 헌법은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규를 국내법과 마찬가지로 준수하고 성실히 이행함으로써 국제질서를 존중하여 항구적 세계평화와 인류공영에 이바지함을 기본이념의 하나로 하고 있으므로(헌법 전문 및 제6조 제1항 참조), 국제적 협력의 정신을 존중하여 될 수 있는 한 국제법규의 취지를 살릴 수 있도록 노력할 것이 요청됨은 당연하다. ...중략... 국제노동기구협약 제135호 '기업의근로자대표에게제공되는보호및편의에관한협약'은 1971년 국제노동기구에서 채택된 것으로 2002. 12. 27. 우리나라도 비준하여 발효되었으므로 국내법과 마찬가지로 이를 준수할 의무가 있다'라고 판시하였습니다.

그리고 법원은 "1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정'(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 이하 'GATT'라 한다)은 1994. 12. 16. 국회의 동의를 얻어 같은 달 23. 대통령의 비준을 거쳐 같은 달 30. 공포되고 1995. 1. 1. 시행된 조약인 '세계무역기구(WTO) 설립을 위한 마라케쉬협정'(Agreement Establishing the WTO)(조약 1265호)의 부속 협정(다자간 무역협정)이고, '정부조달에 관한 협정'(Agreement on Government Procurement, 이하 'AGP'라 한다)은 1994. 12. 16. 국회의 동의를 얻어 1997. 1. 3. 공포시행된 조약(조약 1363호, 복수국가간 무역협정)으로서 각 헌법 제6조 제1항에 의하여 국내법령과 동일한 효력을 가지므로 지방자치단체가 제정한 조례가 GATT나 AGP에 위반되는 경우에는 그 효력이 없다"고 판시한 바 있으며(대법원 2005. 9. 9. 선고 2004추10 판결), 또한 "한미무역협정의 경우, 헌법

제60조 제1항에 의하여 국회의 동의를 필요로 하는 우호통상항해조약의 하나로서 법률적 효력이 인정” 된다고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2012헌마166 전원재판부).

이처럼 ‘국내법과 마찬가지로’ · ‘국내법령과 동일한 효력’ · ‘법률적 효력’ 등 표현은 다양하지만, 국제조약의 국내법적 효력과 관련된 사법부의 판결 및 결정을 종합하여 정리하면 다음과 같습니다.

첫째, 조약은 국내적으로 직접 적용될 수 있으며, 사법부는 조약을 직접 근거로 판결을 내릴 수 있다.

둘째, 헌법이 조약보다 상위 규범이라는 점에 헌법재판소는 일관된 지지를 표하고 있다.

셋째, 국회 동의를 거친 조약이 “법률”의 효력을 지닌다는 점에서도 사법부의 판례상 이견이 없다. 이 점을 명확히 표현하지 않은 판례들이 없지 않으나, 적어도 국회 동의를 거친 조약을 “시행령” 또는 그 이하의 위계에 해당한다고 해석한 판례는 없다. 한 편 조약이 “법률”보다 상위의 효력을 지닌다고 판결한 판례도 없다.

위와 같은 헌법 및 법원의 해석에 따라 판단컨대 자유권규약·사회권규약·인종차별철폐협약은 각 국회의 동의를 거쳐 국내 법률과 같은 효력을 갖는 법규범으로서, 국내적으로 직접 적용될 수 있음을 물론이고 법원 역시 위 국제조약을 직접 근거로 하여 판결을 내릴 수 있다고 사료됩니다. 그렇다면, ‘자유권규약·사회권규약 및 인종차별철폐협약’은 모두 ‘피고가 원고에게 고용계약 갱신 조건으로 HIV 검사가 포함된 신체검사서 제출을 요구한 행위’의 위법성을 판단할 수 있는 기준이 된다고 할 수 있으므로 이하에서 이를 자세히 살피고자 합니다.

위에서 살펴본 바와 같이 국내 법원을 구속하지는 아니하나, 국제인권조약의 진전된 해석이 종종 지역인권기구에서 먼저 발전된다는 점을 고려하고, 우리의 주장이 결코 국제(규범적) 상황에 동떨어진 것이 아님을 강조하기 위해 지역인권기구의 결정이나 법제를 제시하는 것도 주장의 설득력을 보강하는데 도움이 될 수 있습니다. 아래의 서면은 국내법의 문언을 넘어서 “미성년자 난민인정자의 가족결합권”을 주장하며, “유럽연합 회원국 25개국이 채택한 『가족재결합에 대한 지침』”과 유엔난민기구의 권고 등을 언급하였는데 판결문에 일부 반영되어¹¹⁹⁾ 법원의 판단 과정에 도움이 되었음을 확인할 수 있었습니다.

119) “난민의 지위에 관한 1951년 협약을 채택한 회의의 권고안에 의하면, 난민의 가족의 보호를 위하여 정부는 (1) 가장이 특정 국가로의 입국에 필요한 조건을 충족하는 경우 난민의 가족결합이 유지되도록 보장할 것과 아울러 (2) 미성년자인 난민도 특별히 후견과 입양에 유익하여 보호할 것을 권고하고 있다. 유럽연합(EU) 회원국 중 25개국이 채택한 ‘가족재결합에 대한 지침’ 제10조 제3항에 의하면 미성년자가 난민 인정을 받은 경우 그 직계존속의 입국과 체류도 허용하도록 규정하고 있다.”

서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구단19418 판결

나. 난민법 제37조 제1항의 취지에 따라 난민인 미성년자의 부모에게도 가족결합권이 인정되어야 합니다.

- 1) 앞서 말씀드린 난민법 제37조 제1항은 가족결합권을 보장하기 위해 입법되었으나 그 문언상 난민인정자에게 배우자 또는 미성년자가 있는 경우만을 상정하고 있을 뿐, 미성년자가 난민으로 인정받은 경우 그 부모나 보호자 등의 입국은 어떻게 처리할 것인지에 대해 별다른 언급을 하고 있지 않습니다. 그러나 난민법 제37조의 취지와 여러 관련 법령들을 고려할 때, 위 조항은 이 사건과 같이 난민인정자의 부모의 입국이 문제되는 경우에도 확대적용될 수 있다고 보아야 합니다.
- 2) 먼저, 난민편람에 따르면 가족결합의 원칙을 인정하는 국가들은 1951년 협약을 채택한 회의의 최종문서의 권고안을 참고하였는데, 이 권고안에서는 가족의 보호를 언급하며 가정이 입국에 필요한 조건을 충족하는 경우와 미성년자가 난민인 경우를 나누어 권고하고 있습니다. 이 때 가정이 특정국가로의 입국에 필요한 조건을 충족하는 경우에 난민의 가족결합이 유지되도록 보장할 것뿐만 아니라 미성년자인 난민을 특별히 후견과 입양에 유익하여 보호할 것이라고 권고하고 있는바, 이는 미성년자인 난민의 보호에도 동일한 중점을 두고 있는 것입니다.

갑 제43호증 UNHCR 편람 36면

난민의 가족의 보호를 위하여 다음의 사항에 관하여, 정부는 필요한 조치를 취할 것을 권고한다.

- (1) 특히 가정이 특정국가로의 입국에 필요한 조건을 충족하는 경우에 난민의 가족결합이 유지되도록 보장할 것.
- (2) 미성년자인 난민, 특히 동반자가 없는 아동과 소녀를, 특별히 후견과 입양에 유익하여 보호할 것

결국, 가족결합의 권리는 가장인 부모에게만 있는 것이 아니라 난민인 자녀에게도 부모로부터 분리되지 않고 양육을 받을 권리가 있다고 보아야 하고, 이와 분리할 수 없는 권리로서 난민인 미성년자의 부모에게는 자녀를 양육하기 위한 가족결합권이 인정되는 것이 타당합니다. 실제로, 유럽연합 회원국 25개국이 채택한 『가족재결합에 대한 지침』은 미성년 아동이 난민 인정을 받았다면 그의 직계존속의 입국과 체류도 허용하고 있으며(갑 제45호증 가족재결합에 대한 지침 제10조 제3항), UNHCR의 집행위원회(Executive Committee) 역시 결정문을 통해 가족결합과 재결합의 근본적인 중요성에 대해 반복하며 적극적인 기준을 가지고 국제적 보호가 필요하다고 인정된 사람의 가족구성원의 입국이 가능케 할 것을 촉구했습니다(갑 제46호증 UNHCR 집행위원회 결정문).

- 3) 뿐만 아니라 만약 난민법 제37조 제1항에 미성년자가 난민으로 인정받은 경우는 제외된다고 해석할 경우, 결국 국내에서 정주(定住)할 지위를 부여받은 미성년 난민들로서는 박해가 확

실시되는 본국으로 돌아가 부모와 함께 살거나, 부모를 다시 만날 기약 없이 국내에서 혼자 살아가야 하는, 두 가지의 가혹한 선택 사이에 놓이게 됩니다. 이는 미성년자를 보호해야 할 국가의 의무를 방기하여 미성년자에게 지나치게 가혹한 선택을 강요하는 결과로서 몹시 부당합니다.

이처럼 i) 난민법 제37조 제1항의 취지가 가족결합권 보장에 있다는 점, ii) 난민법의 기원인 국제인권법 규정들이나 다른 국가의 실무례에 따르더라도 부모와 자녀 사이의 양방향적 가족결합권을 인정한다는 점, iii) 만약 난민법 제37조 제1항을 제한적으로 해석할 경우 미성년자에게 가혹한 선택을 강요하는 결과가 초래된다는 점 등을 고려할 때 난민법 제37조 제1항의 규정 역시 부모와 자녀 사이의 양방향적 가족결합권을 인정하는 근거로 작동할 수 있을 것입니다.

다. UN 아동의 권리에 관한 협약 및 아동복지법에 의해서도 가족결합권은 인정됨이 타당합니다.

1) 대한민국은 1991. 11. 20. 국제규약인 UN 아동의 권리에 관한 협약(이하 “아동권리협약”이라 합니다)을 비준하였습니다. 헌법 제6조 제1항에 따르면 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력’을 가지므로, 아동권리협약은 국내에서도 법률에 준한 효력을 갖습니다. 따라서 아동권리협약 제9조 및 제10조에서 인정하고 있는 아동의 부모로부터 분리되지 않을 권리는 국내에서도 법률에 준하는 정도로 준수되어야 합니다.

아동권리협약 제9조 및 제10조

제9조 1호. 당사국은 사법적 심사의 구속을 받는 관계당국이 적용 가능한 법률 및 절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장하여야 한다.

제10조 1호. 가족의 재결합을 위하여 아동 또는 그 부모가 당사국에 입국하거나 출국하기 위한 신청은 당사국에 의하여 긍정적이며 인도적인 방법으로 그리고 신속하게 취급되어야 한다.

한편 유엔아동권리위원회는 아동의 귀환이 아동의 기본적인 인권의 침해를 초래할만한 “합리적인 위험”이 존재하는 경우에는 본국에서의 가족결합은 불가능할 것이며, 이러한 경우에는 체류국이 아동권리협약 제9조 내지 제10조에 따라 보호국에서 아동의 가족결합에 대한 결정을 내려야 한다고 권고한 바 있습니다[갑 제47호증 유엔아동권리위원회 일반논평 제6호 (2005)]. 따라서 귀국에 있어 “합리적인 위험”이 인정된 미성년 난민의 경우 체류국의 아동권리협약 제9조 내지 제10조의 규정을 고려하여 아동의 가족결합을 보장할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

2) 또한 난민의 경우는 아니지만 불법체류자의 가족결합을 인정하는 취지의 국가인권위원회 결정 역시 참고할 필요가 있습니다.

국가인권위원회는 외국인 배우자가 대한민국에 불법체류하던 도중 우리 국민과의 사실혼관계에

서 자녀를 출산한 후 출국명령을 받고 중국으로 출국하자 입국금지를 받은 사안에서, 이러한 입국금지 조치가 헌법 및 국제규약에서 규정하고 있는 가정에 대한 국가의 보호 및 보장의무에 위배된다고 판단하였으며, 나아가 아동권리에 관한 국제규약 제9조 제1항과 제2항, 아동복지법 제3조 제2항 내지 제3항(헌법 제2조 제2항 내지 제3항)의 규정 및 헌법 제10조에 보장된 행복추구권을 침해한 것이므로 법무부에 사증을 발급하라고 권고하였습니다(국가인권위원회 2004. 8. 16. 결정, 04진인1581).

이처럼 국가인권위원회도 입국제한으로 인해 부모와 자녀가 함께 살 수 없는 상황에 처하게 된 경우 아동권리협약 및 아동복지법의 아동의 권리로부터 가족결합권을 인정하고 있는 것입니다.

2 국제인권규범의 행정부 및 입법부에 대한 효력 및 활용

가. 국제인권규범 국내이행을 위한 행정부 및 입법부의 역할

국제인권규범의 국내적 이행의무는 국가작용 전반에 걸쳐 발생합니다. 입법, 행정, 사법의 전 영역에서 국제인권규범을 준수하여야 할 의무는 국제법적으로 인정되며, 헌법이 정한 국제법 존중주의에 따라 헌법상 의무로서 도출됩니다. 국제인권조약의 경우 해당 조약의 준수여부를 심의 받는 대상은 ‘The State Party’, 즉 ‘해당 조약의 체약국’이므로 행정부뿐만 아니라 사법부, 입법부 모두가 국제인권메커니즘의 이행 당사자입니다. 대표적으로 자유권규약을 살펴보면, “구제조치를 청구하는 개인에 대하여, 권한 있는 사법, 행정 또는 입법 당국 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한 있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시킬 것”을 규정하고 있습니다.¹²⁰⁾

120) 자유권규약 제2조 3항

- a. 이 규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대하여, 그러한 침해가 공무집행 중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제조치를 받도록 확보할 것
- b. 그러한 구제조치를 청구하는 개인에 대하여, 권한 있는 사법, 행정 또는 입법 당국 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한 있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시킬 것
- c. 그러한 구제조치가 허용되는 경우, 권한 있는 당국이 이를 집행할 것을 확보할 것

행정부는 국제인권조약, 조약심의기구의 심의 결과 및 개인진정 절차의 결과 등과 같은 국제인권규범이 각 부처의 정책상 반영되도록 할 의무, 조약심의기구를 포함한 국제인권매커니즘에 제공될 국가보고서를 준비하고 심사 이후 국가 차원에서의 정부 이행 방안을 조정할 의무, 인권이사회 결의 및 특별절차와 이하에서 살펴 볼 국가별 인권상황 정기검토의 권고사항들을 국가차원의 구체적 입법적, 정책적, 사법적 조치로 실현할 의무 등을 가지고 있어, 실로 국제인권규범의 국내이행에 대한 주된 책임을 가지고 있다 할 수 있습니다.

국회로 대표되는 입법부는 국내적으로 인권에 관한 법체계를 수립하고, 국제인권규범 및 국제인권기구 권고의 적절한 이행을 보장하여야 하는 책임을 가지고 있습니다. 일반적으로 국회는 법률안 제·개정 심사를 포함한 입법, 국제인권조약의 비준 촉구 및 동의, 행정부 활동 감시, 국가인권기구와의 연계, 인권문화 확산에의 기여 등의 활동을 통해 인권보호의무를 실천하는 바, 국회는 국가 차원에서 국제인권규범의 효과적 이행을 담보하는 핵심기구라 할 수 있습니다.

나. 옹호활동 및 인식제고 활동 시의 활용 사례 및 제언

* 정부 국가인권정책기본계획(National Action Plan) 수립 과정에서의 시민사회 참여 가능성

조약기구 심의와 개인진정 절차 관련 정부의 역할과 시민사회의 활동가능성에 대하여는 제2장 ‘조약기구 심의와 개인진정’ 파트에서, 그리고 인권이사회 결의 및 특별절차와 국가별인권상황정기검토의 권고사항 관련 정부의 역할과 시민사회의 활동가능성에 관하여서는 제3장 ‘인권이사회와 특별절차’, 제4장 ‘국가별인권상황정기검토(UPR)’에서 각 살펴보았습니다. 이 장에서는 조약기구 심의와 개인진정, 인권이사회와 특별절차, UPR의 모든 과정에서 생산된 국제인권규범에 대한 행정부의 국내이행의무와 시민사회 활동가능성을 제시하고자 합니다.

국가인권정책기본계획(National Action Plan, 이하 ‘NAP’)은 인권과 관련된 법, 제도, 관행의 개선을 목표로 하여 5개년 단위로 진행되는 범국가적 종합계획입니다. 1993년 세계인권회의에서 채택된 「비엔나선언 및 행동계획」의 권고 및 2001년 UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 권고에 근거하여, 대한민국은 2006년 「국가인권정책협의회 규정」을 제정함으로써 제1차 기본계획(2007-2011), 제2차 기본계획(2012-2016)에 이어 제3차 기본계획(2018-2022) 수립하여 시행중에 있습니다.

NAP는 국제인권매커니즘에 근거하여 도입되었을 뿐만 아니라 특히 국가차원에서 국제인권규범을 적극적으로 수용하여 인권법제를 개선하고 정책에 반영함으로써 국제인권규범의 모범적 실현국가로서의 위상 제고에 기여하고자 하는 목표로 수립되었기 때문에, 국제인권조약, 조약심의기구의 심의 결과, 개인진정 절차의 결과, 인권이사회 결의나 특별절차의 권고, UPR 권고 등의 국제인권규범이 NAP의 수립과 시행의 전 과정에서 근거규범으로 작용하고 있습니다. 국가인권위원회가 그 계획의 초안을 만들어 권고하면 각 정부 부처의 협의 및 공청회 등 시민사회 의견수렴을 거쳐 법무부장관을 의장으로 하는 국가인권정책협의회가 이를 확정하여 공표하는 과정을 거치게 됩니다.

이렇게 수립된 NAP은 인권이라는 핵심 가치에 근거하여 사회적 약자나 소수자의 기본권을 보장하는 방향으로 관련 법, 정책 및 제도 개선을 목표로 하여 향후 5년간 정부가 수립하는 모든 정책의 기본방향과 구체적인 근거규범을 제시하므로, 계획 수립 당시에 시민사회가 적극적으로 의견을 제시하여 계획에 반영되도록 하는 것이 중요합니다. 시민사회는 NAP의 수립 전, 수립 과정 그리고 수립 후 적극적으로 의견을 개진할 수 있습니다.

제3차 NAP 수립을 예로 들 때, 계획 수립단계에서 시민사회는 각 영역에 대하여 시민사회가 제안하는 계획에 대한 자체 계획안을 제시할 수 있으며(아래 1번 예시), 국가인권위원회가 작성한 초안에 대하여도 의견을 제시할 수 있습니다(아래 2번 예시). 3차 NAP 과정에서 시민사회의 의견을 적극 수용하여야 한다는 요구에 따라 정부, 시민사회, 국가인권위원회가 참여하는 주제별 간담회를 18차례에 걸쳐 시행하기도 하였습니다.¹²¹⁾ 이후 2018년 4월 정부의 3차 NAP가 발표되었을 때, 시민사회와의 간담회에도

불구하고 시민사회 의견, 국가인권위원회 의견 및 국제인권기구의 권고 반영이 미진한 점에 대한 규탄 성명서 발표 및 기자회견을 통해 시민사회의 의견을 개진한 바 있습니다(아래 3번 예시).

1번 예시. 3차 NAP 수립을 앞두고 법무부에 제출된 시민사회 의견 122)

발 신	법무부 박상기 장관
참 조	법무부 황희석 인권정책국장
발 신	
제 목	3차 국가인권정책기본계획(NAP)수립에 관한 의견 (총 6쪽)
일 자	2017년 10월 30일

제3차 국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights: 이하 NAP)수립과 관련한 한국 인권시민사회단체의 의견과 요구를 말씀드립니다.

- 121) 국가 인권정책의 수립·총괄·조정, 인권 관련 국제조약·제도에 관한 조사·연구 및 의견서 작성, 국제 인권규약에 따른 정부보고서 및 답변서 작성 등을 수행하는 법무부 인권국 산하의 인권정책과가 국가인권정책기본계획 수립을 위한 정부-인권위-시민사회 간의 공청회를 주관하였습니다. 하지만 공청회 횟수와 무관하게, 각 의제를 주관하고 있는 정부부처의 책임자의 참여가 미진하였을 뿐만 아니라 시민사회의 사전질문에 대한 답변도 제대로 되지 않는 등 과정에서 문제, 이후 공표된 3차 국가인권정책기본계획에 해당 공청회에서 시민사회가 개진한 의견 반영이 제대로 되지 않았다는 비난의 목소리가 존재합니다. 뿐만 아니라, 2차(2012~2016)의 경우 권리 서술의 도입부에 기준으로서 국제인권협약 및 관련 국제기구의 최종견해를 기준으로 제시하였으나, 3차 (2018~2022)에 이르러서는 국제기구의 권고를 모두 부록으로 처리하고 있어 국제인권규범의 규범성에 대한 인식이 점차 부족해지는 것이 아닌지에 대한 우려도 존재합니다.
- 122) 인권운동사랑방, 다산인권센터 등 시민단체 연합, 정부의 NAP 공청회에 앞서 제대로 된 NAP를 만들자는 시민사회 의견서, 2017. <https://www.sarangbang.or.kr/writing/2739> (2021. 9. 29. 확인)
: 시민사회가 법무부에 제출한 의견서로, UN 사회권위원회가 한국정부에 NAP 수립 및 이행과 평가의 전 과정에서 시민사회와 국가인권위원회의 완전한 참여를 보장할 것을 요구하였음에도 불구하고 촉박한 일정을 핑계로 공청회 등으로 시민사회 의견을 대체한 정부의 조치를 규탄하는 의견서.

2번 예시. 3차 NAP 국가인권위원회 권고 초안에 대한 시민사회 의견서 제출¹²³⁾

[정책자료] 2017-2021(3기) '국가인권정책기본계획(NAP)' 인권위 권고 초안에 대한 의견서

정책자료 2016.06.15 (10:57:51) 첨부 2

- ✓ PP20160614_정책자료_국가인권정책기본계획 권고 초안에 대한 의견서.hwp [File Size:96.0KB]
- ✓ PP20160614_정책자료_국가인권정책기본계획 권고 초안에 대한 의견서.pdf [File Size:337.3KB]

참여연대, 2017-2021 '국가인권정책기본계획(NAP)'인 권위 권고 초안에 대한 의견서 제출

3기 인권NAP 확정시까지 지속적으로 의견 제출 예정

3번 예시. 3차 NAP 발표 이후 시민사회의 평가 성명 및 기자회견¹²⁴⁾

제3차 국가인권정책기본계획(NAP) 초안 규탄 기자회견 인권 국정기조는 말뿐인가? 실망만 안겨준 제3차 국가인권정책기본계획 해명하라!

일시 : 2018년 4월 26일(목) 오전 11시

장소 : 청와대 앞 분수대

국가인권정책기본계획(National Action Plan, NAP)은 국제사회의 합의로 각 국가가 5년마다 국제사회의 인권기준의 국내이행을 포함한 인권의 증진을 위해 마련하는 제도로 한국 정부는 2007년부터 시작하여 3차 국가인권정책기본계획 수립을 앞두고 있습니다.

지난 4월 20일에 법무부는 홈페이지를 통해 제3차 국가인권정책기본계획 초안을 공개하였습니다. 국가인권정책기본계획 수립을 위해 18차례의 인권 및 시민사회단체들과 분야별 간담회를 진행했음에도 시민사회의 의견은 물론 UN과 국가인권위원회의 권고도 상당 부분 반영이 되지 않았습니다.

이에, 한국의 인권단체들과 시민사회단체들은 인권을 국정기조로 삼는 문재인 정부가 수립한 국가인권정책기본계획 초안의 문제점을 알리고 이에 대한 해명과 대책을 요구하는 기자회견을 개최하였습니다

123) 참여연대, 2017-2021 NAP 인권위 권고 초안에 대한 의견서, 2016.

https://www.peoplepower21.org/PSPD_press/1425540 (2021. 9. 29. 확인)

: 참여연대는 인권위가 작성한 NAP권고 초안에 대하여 '비정규직 근로자, 노인, 군인의경, 북한인권, 참정권, 언론출판집회결사의 자유, 정보인권, 양심 및 종교의 자유, 사회보장권, 근로의 권리, 노동3권, 건강권, 주거권, 환경권, 국제활동 및 협력강화, 국제인권규범의 국내이행 등의 항목에 대하여 의견을 제출하였다.

124) 시민단체연합, 제3차 국가인권정책기본계획 초안 규탄 기자회견 및 공동성명 발표, 2018.

<http://www.peoplepower21.org/Solidarity/1561913> (2021. 9. 29. 확인)

: 인권운동+, 성소수자차별반대 무지개행동, 참여연대 등 시민단체 연합은 사회권규약위원회가 한국정부에 대해 긴급과제로서 보고를 요청한 차별금지법 제정과 기업과 인권 등에 대한 권고를 철저히 배제하는 등의 초안에 대하여 규탄하는 성명서를 발표하고 기자회견을 진행하였다.

NAP는 헌법상 보장되는 기본권, 국제인권규범이 보호하는 인권가치의 국내이행을 위해 정부가 정책전반에 대하여 수립하는 계획이므로 시민사회는 각 인권의제의 향후 계획에 대한 수립 과정, 이후 정부의 계획에 따른 이행여부에 대한 감시까지 매 단계에서 적극적으로 개입하여야 할 것입니다.

* 국회 입법과정에서의 시민사회 참여 가능성

법률안 제·개정 심사를 포함한 입법, 국제인권조약의 비준 촉구 및 동의, 행정부 활동 감시, 국가인권기구와의 연계 등으로 대표되는 입법부의 국제인권규범 국내이행의 과정에서 특히 본 매뉴얼을 활용하고자 하는 분들이 적극적으로 참여할 수 있는 분야는 특히 입법 분야라 할 수 있겠습니다. 시민사회는 국회에 각종 의제와 관련한 입법제안, 관련 입법안에 대한 의견서 제출, 시민사회와 국회의원의 법안공동발의 등의 방식으로 국제인권규범을 법제화하여 그 이행을 담보할 수 있습니다.

먼저 포괄적 차별금지법 제정의 경우, 2009년 사회권위원회, 2011년 여성차별철폐위원회, 2012년 아동권리위원회, 인종차별철폐위원회, 2015년 자유권위원회, 2017년 사회권위원회, 2018년 여성차별철폐위원회, 2019년 인종차별철폐위원회, 아동권리위원회는 한국에 대한 국가보고서 심의 과정에서 최종 견해에 ‘포괄적 차별금지법을 제정할 것’을 권고하였습니다.¹²⁵⁾ 조약기구 뿐만 아니라 2017년 대한민국의 제3차 국가별 인권상황정기검토에서 총 24개의 국가가 대한민국에 포괄적 차별금지법 제정을 권고하였습니다. 이와 같은 국제사회의 지속적인 권고에도 불구하고 2021년에 이르러서야 국회에 총 4개의 차별금지 혹은 평등법안이 발의되었으나 아직 본격적인 논의가 되고 있지 않은 상황입니다. 시민사회는 차별금지법 제정운동 과정에서 이와 같은 국제사회의 권고 등을 적극 인용하여 입법부의 역할과 의무를 상기할 필요가 있습니다.

양심적 병역거부의 경우, 유엔 인권이사회 및 자유권규약위원회가 병역거부를 세계 인권선언과 자유권 규약이 규정하는 사상, 양심 및 종교의 권리에 근거한 권리로 인정

125) 이혜영, 유엔 인권기구들 ‘차별금지법 제정’ 한목소리, 한겨레21

https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/49090.html (2021. 9. 28. 확인)

한 이래 국제인권기구들은 양심적 병역거부자를 처벌하는 한국의 법제도에 대하여 지속적으로 폐지 및 대체복무제 제정 권고를 해왔습니다. 2018. 6. 헌법재판소가 대체복무제가 규정되지 않은 현행 병역법에 대하여 헌법불합치 결정을 내린 이후 대체복무제 관련 법률안이 여야 각 정당에서 발의되고 국방부에 의해 정부안 역시 제출되었습니다. 하지만 정부안의 대체복무제는 여전히 징벌적이며 차별요소가 있어 부적절하다 여겨졌으므로 2019. 9. 19. 양심적 병역거부 대체복무 도입을 위한 국회 공청회에 맞춰 시민사회단체가 관련 법안에 대한 의견서를 제출하였습니다. 민주사회를 위한 변호사 모임 등 5개의 시민사회가 공동으로 제출한 이 의견서는 정부안의 문제점을 지적한 뒤, 아래와 같이 ‘유엔 인권이사회의 결의, 자유권규약위원회 개인청원 결정문, 해외 입법례’ 등을 적극적으로 활용하여 확립된 국제기준을 제시하고 있습니다.

‘대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안’(정부안)에 대한 시민사회의 의견¹²⁶⁾

나. 시민사회 의견

1) 대체복무 심사기구는 국방부(병무청)이 아닌 국무총리실 소속이 되어야 함

대체복무를 신청한 양심적 병역거부자는 대체복무 심사기구에서 ‘양심의 진정성’에 대한 판정을 받게 됩니다. 대체복무 신청 의사가 진정한 양심의 발로인지 허위인지를 판단하는 권한을 갖는, 유래 없이 거대한 ‘양심심판기관’이 탄생하는 것인데, 그 기구가 어떻게 작용하느냐에 따라서 ‘양심침해기관’으로 기능할 여지도 존재합니다. 따라서 국제사회와 한국 국가인권위원회는 아래와 같이 대체복무 기구의 독립성, 특히 병력충원을 최우선의 목표로 하는 군으로부터의 독립성을 강조해왔습니다.

- “양심적 병역거부의 개별 사안에 대해 그 진정성을 판단하는 임무를 담당할 독립적이고 공정한 의사결정기관을 설립해야 한다.”
(유엔 인권위원회 1998/77호 결의).
- “대체복무 심사의 공정성, 객관성, 투명성을 유지하기 위해, 심사기구를 국방부·병무청과 분리하여 설치하고, 심사위원은 관련 영역 전문가들이 다양하게 참여하되 특정 영역 관계자가 과대 대표되지 않고, 국가인권위원회 위원장과 국방부장관이 협의하여 지명하도록 하고, 제심사기구는 심사기구와 분리하는 등 방안을 마련하기 바람.”
(한국 국가인권위원회, 2019년, 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명)
- “대체복무는 군 관할 지역 밖의 것이고 군 지휘 하에 있지 않아야 한다.”
(유엔 자유권규약위원회, 2011년, 정민규 외 99인 대 대한민국, 개인청원 1642-1741/2007)
- “대체복무에 대한 모든 통제 및 관할은 민간에 의해 이루어져야 하며, 군은 대체복무를 수

126) 시민단체연합, 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안(정부안)에 대한 시민사회의 의견, 2019
<https://drive.google.com/file/d/1cx-V7EfSBkQ8KrfswCvgSmZJ6Z64x19V/view> (2021. 9. 29. 확인)

군대 내 동성 간 성행위를 처벌하는 군형법 제92조의 6과 관련하여서도, 2017.2. 6. 무지개행동 군 관련 성소수자 인권 침해·차별 신고 및 지원을 위한 네트워크는 해당 조항의 폐지를 요청하는 청원을 국회에 제출한 바 있습니다. 해당 네트워크는 본 청원을 준비하는 과정에서 ‘군형법 제92조의 6 폐지를 위한 1만인 입법청원운동’을 진행하여 관련 의제를 알리고 시민들의 참여를 이끌어 내기도 하였습니다. 청원에서 시민사회는 UPR, 자유권규약위원회가 군형법 제92조의 6 폐지 권고하였고, 사회권규약위원회도 일반논평을 통해 동성 간 합의한 성관계를 처벌하는 것은 인권침해임을 명확히 하였음에도 불구하고 해당조항이 계속해서 유지되어 온 점을 규탄하며, 유엔 인권이사회회의 결의안, 유엔인권최고대표의 보고서 등 관련 국제인권규범을 근거로 하여 해당 법조항의 인권 침해적 요소를 지적하고 있습니다.

제20대 국회에 제출된 ‘군형법 제92조의6 폐지에 관한 청원’ 127)

청 원 서

「제안이유 및 주요내용」

- 「군형법」과 「형법」은 군대 내 이성군인 간, 동성군인 간 성폭력 및 군인에 의한 성폭력, 공연성 있는 음란행위를 처벌하고 있음
- 그러나 「군형법」 제92조의6은 폭력성과 공연성이 없는 동성 간 성행위까지 처벌함으로써 군인의 성적 자기결정권 및 사생활의 자유, 평등권을 침해하고 있음. 동성 간 성행위가 이성 간 성행위와 달리 형벌로서 처벌해야 하는 정도로 군 기강 및 군전투력 보존에 위해가 있다는 것은 전혀 입증되지 않았기 때문에 「군형법」 제92조의6은 형법의 피해 최소화 원칙에 어긋나는 규정이라 할 수 있음.
- 국가인권위원회는 이미 「군형법」 제92조에 대한 위헌법률심판(2008헌가21)에 대한 의견서에서 위헌 의견을 제출한 바 있고, 현재도 일관된 입장을 견지하고 있음. 제3기 국가인권정책기본계획(NAP) 권고 시 핵심추진과제에서도 「군형법」 제92조의6 폐지를 포함하였음. 또한 동성애를 비범죄화하는 국제인권법적 추세에 따라 2012년 유엔 국가별 보편적 정례검토(UPR)에서 「군형법」 제92조의6 폐지 권고를 받았고, 2015년 11월 유엔 시민적 정치적 권리규약위원회(자유권규약위원회)에서도 한국정부에 「군형법」 제92조의6 폐지를 권고하였음.
- 이에 군형법 제92조의6을 삭제하려는 것임.

127) 군 관련 성소수자 인권 침해·차별 신고 및 지원을 위한 네트워크, 군형법 제92조의6 폐지에 관한 청원, 의안정보시스템 (assembly.go.kr) (2021. 9. 29. 확인)

이외에도, 각 국제인권조약의 선택의정서 가입을 위한 시민사회의 노력이 관련 법안의 발의로 이어진 사례도 있습니다. 현재 한국은 자유권규약, 사회권규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등 7개의 국제인권조약에 가입하였으나 자유권규약 제1선택의정서(개인진정), 여성차별철폐협약 선택의정서(개인진정), 아동권리협약 제1선택의정서(아동의 무력충돌 참여)와 제2선택의정서(아동매매·성매매·음란물)의 총 4개 선택의정서에만 가입되어 있는 상태입니다.

장애인권리협약의 경우, 대한민국은 2007년 장애인권리협약에 가입하였으나 선택의정서 비준을 유보하여 왔습니다. 상기 ‘개인진정절차의 활용’ 부분에서 살펴보았듯이 선택의정서에 비준하면 협약 당사국 국민은 권리를 침해당했을 때 유엔장애인권리위원회에 진정서를 제출하는 ‘개인진정제도’를 활용할 수 있다. 또한 규약위원회가 당사국의 차별행위를 직접 조사할 수 있는 ‘직권조사’도 시행할 수 있습니다. 이에 시민단체들은 2008년부터 꾸준히 국가에 장애인권리협약의 선택의정서 가입을 요구하여 왔고 결국 2021년 6월 장애인권리협약 선택의정서 비준을 촉구하는 결의안이 국회 본회의를 통과하여 실제 비준에 이르기까지 첫 발을 내딛은 상태입니다.

국가인권위와 장애인권리협약 NGO 연대, 국가인권위원회 등이
함께 진행한 선택의정서 실효성 보장을 위한 토론회

주관  국가인권위원회
주최 UN CRPD NGO연대  KICUN 한국국제인권정책센터
한국국제인권정책센터
국회의원 김예지  국회의원 최혜영  국회의원 이종성

유엔장애인권리협약 선택의정서 실효성 보장을 위한 토론회

-개인진정제도 지원 체계 구축을 중심으로-

일시 2021년 6월 10일 (목) 14:00 - 16:00

채널 국가인권위원회 유튜브 (실시간 방송)
<https://www.youtube.com/user/NHRCkr>



이 외에도 사회권규약의 선택의정서, 아동권리협약에서 위원회에 개인진정을 제기할 수 있도록 하는 제3선택의정서, 사형집행 금지의무 및 사형폐지를 위한 필요한 조치를 취할 의무 등을 주요 내용으로 하고 있는 자유권 규약 제2선택의정서 등 대한민국이 가입하고 있지 않은 선택의정서들이 다수 존재하므로 시민사회가 지속적으로 그 필요성을 강조하고 가입을 촉구할 필요가 있습니다.

3 국제인권규범의 국가인권위원회에 대한 효력 및 활용

가. 일반 : 국제인권규범 국내이행을 위한 국가인권위원회의 역할

국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 근거한 기구이지만 그 모체는 국제인권법이며, 활동의 기본 방향과 내용을 국제인권규범에서 찾는 이중적이고도 특수한 성격을 지니고 있습니다.¹²⁸⁾ 인권위는 「국가인권위원회법」에 명시된 바에 따라 국제인권조약의 국내이행을 위한 역할을 수행하고 있습니다. 먼저, 인권위는 대한민국 헌법¹²⁹⁾ 및 법률 이외에도 ‘대한민국이 가입, 비준한 국제인권조약 및 국제관습법’에 근거하여 인권위가 조사하는 인권침해 여부를 판단하며, ‘국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명’ 및 ‘인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류, 협력’ 업무를 수행할 의무가 있습니다. 또한 유엔 조약기구 심의 과정에서 대한민국 정부보고서를 작성할 시 국가행정기관이 인권위의 의견을 들어야하는 절차 역시 마

128) 국가인권위원회, 국가인권위원회 가이드북, (2010) 10면

국가인권위원회와 같은 국가인권기구 설립에 대한 논의는 유엔에서 시작되었습니다. 유엔은 1946년 경제사회이사회 두 번째 회의에서 국제인권법의 국내적 실현을 촉진하기 위해 각국에 특별한 인권기구의 설치를 권유했습니다. 이후 1978년 유엔 인권위원회는 ‘국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침’의 제정을 통해 국가인권기구의 기능과 구조에 관한 기본적인 방향을 제시하였습니다. 이러한 유엔의 노력에 힘입어 1970년대와 1980년대를 거치면서 국가인권기구를 설립하는 나라들이 점차 늘어났습니다. 우리나라에서 국가인권기구 설치에 관한 논의는 1993년 6월 빈에서 열린 세계인권대회에 민간단체 공동대책위원회가 참가하면서 제기되기 시작하여 2001년 「국가인권위원회법」이 제정되어 그해 11월 국가인권위원회(이하 ‘인권위’)가 공식 발족하게 되었습니다.

129) 국가인권위원회법 제30조제1항제1호에 따르면 국가기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판을 제외함)과 관련하여 「대한민국 헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우에 진정을 제기할 수 있다.

련되어 있습니다.¹³⁰⁾

즉, ① 인권위는 주요 국제인권조약과 규범을 숙지하여 인권과 관련된 업무를 수행하며, ② 국제인권 조약기구가 한국의 상황을 제대로 확인하고 적절한 권고를 내릴 수 있도록 지원해야 하며, ③ 국제인권 조약기구 등이 한국정부에 제시한 권고가 실제로 이행될 수 있도록 모니터링 할 법적 의무를 지니고 있는 것이라 할 수 있습니다.¹³¹⁾ 아래에서는 ① ② ③ 각각의 의무와 관련된 인권위의 역할 및 시민사회 활동가, 변호사의 활용 예를 살펴보겠습니다.

나. 주요 국제인권조약과 규범을 숙지하여 인권과 관련된 업무를 수행

대한민국 국민과 대한민국 영역 안에 있는 외국인으로서 인권침해나 차별행위를 당한 사람 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 인권위를 대상으로 진정을 제기할 수 있습니다. 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 인권위는 직권조사를 할 수 있습니다. 제기된 진정에 대하여 인권위의 소위원회는 조사관이 작성한 조사결과보고서를 토대로 심의의결을 하여 각하, 기각결정 혹은 구제조치권고를 하게 됩니다.¹³²⁾

인권위는 대한민국 헌법 및 법률이외에도 ‘대한민국이 가입, 비준한 국제인권조약 및 국제관습법’에 근거하여 인권위가 조사하는 사안의 인권침해 여부를 판단하므로, 인권위에 진정을 제기하는 경우 해당 사안과 관련된 국제인권조약을 살펴 이를 제시하는 것

130) 국가인권위원회법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인권”이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

제19조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

7. 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명
9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력

제21조(정부보고서 작성 시 위원회 의견 청취) 국제인권규약에 따라 관계 국가행정기관이 정부보고서를 작성할 때에는 위원회의 의견을 들어야 한다.

131) 사단법인 두루, “인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구”, 국가인권위원회 (2020), 62면

132) 인권위의 인권침해 및 차별행위에 대한 조사와 구제에 대해서는 「국가인권위원회법」 제4장 인권침해 및 차별행위의 조사와 구제 - 제30조 내지 제50조에서 상세히 규정하고 있다.

이 필요합니다. 특히 국가인권위원회법은 현행법 상 가장 넓은 범위의 차별 사유를 규정하고 있으므로¹³³⁾, 국가인권위원회법 외의 기타 국내법으로 보호되지 않는 분야에서 차별행위로 인한 인권의 침해가 발생한 경우 인권위에 진정제기를 고려한다면 해당 침해된 인권과 관련된 국제인권조약이 법원(法源)이자 판단 근거로서 진정서에 반드시 제시되어야 하겠습니까.

사례 1. 피부색을 이유로 한 채용 거부 사안의 결정문¹³⁴⁾

■ 사안 설명 : 수단 출신의 난민인정자가 국내 한 호텔의 세탁실 직원으로 지원해 면접에 통과한 뒤 업무 교육을 받았지만 ‘사람들의 이목이 집중되는 것이 부담스럽다’는 이유로 채용 거절을 당한 사안에서 인권위는 ‘인종차별 철폐에 관한 국제협약’ 및 국제노동기구 제111호 차별(고용과 직업)협약을 근거로 들며, 인종과 피부색을 이유로 한 채용 거절은 평등권 침해에 해당한다고 결정하였습니다.

■ 결정문 발췌 (결정문 제5면)

6. 판단

가. 진정요지 가항(피부색을 이유로 한 채용 거부)

「국가인권위원회법」 제2조 제3호 및 같은 호 가목은 합리적인 이유 없이 인종, 피부색 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”라고 규정하고 있다. 또한, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제5조 e항 (i)에서는 인종, 피부색에 따른 구별 없이 근로, 직업 선택의 자유의 권리가 있다고 규정하고 있으며, 우리나라가 비준한 ILO 111호 협약인 「차별(고용과 직업) 협약」 제1조는 ‘고용 또는 직업에서 기회 또는 대우의 균등을 무효로 만들거나 손상시키는 효과가 있는 인종과 피부색에 기초하여 행해지는 모든 배제 또는 우대’를 “차별대우”로 보고 있다.

133) 국가인권위원회법 제2조(정의)

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

134) 국가인권위원회, 19진정0252500 인종과 피부색을 이유로 한 고용차별 결정문 (2019. 12. 26.)

사례 2. 군 복무 중 성전환 군인에 대한 부당한 전역 처분 사안의 결정문¹³⁵⁾

■ 사안 설명 : 소위 故변희수 하사사건. 인권위는 성전환 수술을 한 번 전 하사에게 심신장애 기준을 적용한 뒤 전역처분을 내린 육군의 결정이 인권침해인지 여부를 판단하기 위한 근거로서 헌법 제10조, 12조, 37조 이외에도 이 사건과 관련된 유엔인권최고대표 사무소와 성적지향과 성 정체성에 기초한 폭력과 차별에 대항하는 보호에 관한 독립전문가 등이 공동명의로 한국정부에 송부한 의견서를 적시하였습니다. 인권위는 육군참모총장에게 변 전 하사의 전역처분 취소 및 권리 회복을 권고했고 국방부 장관에게 군 복무 중 성전환 수술을 한 장병을 복무에서 배제하는 피해사례가 발생하지 않도록 관련 제도를 정비할 것을 권고하였습니다. ¹³⁶⁾

■ 결정문 발췌 (결정문 제7면)

아울러 2020. 7. 29. 유엔인권최고대표 사무소가 성적지향과 성 정체성에 기초한 폭력과 차별에 대항하는 보호에 관한 독립전문가, 모든 이의 달성 가능한 최상의 신체 및 정신건강 수준을 누릴 권리에 관한 특별보고관, 사생활의 권리에 관한 특별보고관, 여성과 소녀 차별에 관한 실무위원회 위원장 공동명의로, 피진정인이 피해자의 남성 성기 제거가 「군인사법」 제37조 제1항의 심신장애에 해당한다고 판단하는 것은 성적 다양성(gender diversity)을 병리(pathology)에 해당한다고 보는 것으로서, 국제질병분류(International Classification of Diseases) 제11판에 위배되며, 피해자에 대한 전역처분은 피해자의 일할 권리를 침해하고 성정체성에 기초한 차별을 금지하는 국제인권법을 위반할 소지가 있으며, 전역처분을 통해 직업안정성 뿐만 아니라 생계의 더 큰 위협을 가져올 수도 있다고 우려를 표하는 의견서를 대한민국 정부에 보냄과 동시에 관련 정보를 요청하였다는 점을 군 당국은 엄중하게 받아들일 필요가 있다.

이처럼 인권위는 결정문에 대한민국이 가입, 비준한 국제인권조약을 결정의 근거로 삼고 있을 뿐만 아니라 유엔 특별 보고관의 의견서를 적시하며 대한민국의 국제인권기준 준수의무를 상기하고 있으므로, 인권침해가 발생한 사안에 적용할 수 있는 국제인권

135) 국가인권위원회, 20진정0056500 군복무 중 성전환 군인에 대한 부당한 전역 처분 (2021. 5. 11.)

136) 강재구, “인권위, 국방부·육군, 변희수 하사 전역취소 권고 불수용판단”, 한겨레 (2021. 5. 11.)
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/994714.html#csidxeb5c5026b281ef99803f49acd006305 (2021. 9. 29. 확인)

조약 및 조약위원회의 심의내용, 개인진정 결정문, 특별보고관의 보고서 혹은 의견서 등을 적극 활용하여 제시할 수 있을 것입니다.

다. 국제인권 조약기구가 한국의 상황을 제대로 확인하고 적절한 권고를 내릴 수 있도록 지원

인권위는 국제인권조약의 대한민국 심의 준비과정에서, 정부보고서 작성 시 위원회의 의견을 제시하고, 국제인권조약 위원회에 인권위 독립보고서를 제출하며, 해당 독립보고서를 준비하는 과정에서 시민사회의 의견을 청취하고, 실제 위원회 심의과정에 참가합니다. 이후 각 조약기구 심의과정에 대응한 시민사회 연대체, 국회의원실과 함께 간담회 등을 개최하여 주요 쟁점을 소개하고 심의 결과인 각 국제인권조약 위원회의 권고 내용을 국회 입법가들 및 대중에 알리는 역할을 수행하기도 합니다. 시민단체로서는 이러한 간담회, 토론회 등의 행사 이후에도 국가인권위가 정부의 실질적인 국제인권규범 이행을 담보하기 위해 지속적으로 감시하고, 촉구할 것을 요구할 필요가 있습니다.

2018. 12. 개최된 인종차별철폐협약 대한민국 17-19차 심의 과정에 등록된 정부보고서, 시민사회공동제출 보고서 등의 문서들 중 'Info from NHRIs - 국가인권위원회가 제출한 정보'가 등록되어 있는 모습¹³⁷⁾

Reporting Cycle	Session (Year)
XVII-XIX	97 (2018)
Document type	Symbol/Title
State party's report	CERD/C/KOR/17-19
Info from Civil Society Organizations	47 South Korean NGOs Coalition
Info from Civil Society Organizations	Academics Alliance for Correcting Groundless Criticisms of Japan (AACGCJ)
Info from Civil Society Organizations	Japan NGO Coalition against Racial Discrimination (JNCRD)
Info from Civil Society Organizations	Korean Bar Association (KBA)
Info from NHRIs	The National Human Rights Commission of Korea
List of themes	CERD/C/KOR/Q/17-19
Statement	Statement - Opening
List of delegation/participants	List of delegation
Concluding observations	CERD/C/KOR/CO/17-19

137) https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=KOR&Lang=EN, (2021. 9. 29. 확인)

라. 조약기구가 한국정부에 제시한 권고가 실제로 이행될 수 있도록 모니터링

2018. 12. 개최된 인종차별철폐협약 대한민국 17-19차 심의 이후, 한국시민사회 연대체와 국가인권위원회가 국회의원실과 공동주최한 인종차별철폐위원회의 최종권고를 소개하는 간담회

UN인종차별철폐협약위원회 최종권고 이행을 위한 간담회

UN인종차별철폐위원회는 한국의 인종차별과 외국인 혐오 확산에 크게 우려를 표명하였으며, 인종차별확산 금지를 위해 모든 노력을 다할 것을 한국정부에 권고하였습니다. 최근 더욱더 커져가는 한국사회 인종차별과 혐오를 막아내고, 모두가 평화로운 공존을 위한 정부와 국회의 역할에 대해 논의 시간을 갖고자 합니다.

■ 간담회 개요 (안)

- 주제 : UN인종차별철폐협약 위원회 최종권고 이행을 위한 간담회
- 일시 : 2019년 2월 22일 14:00-17:30
- 장소 : 국회
- 주최/주관 : CERD한국심의대응 NGO사무국, 국가인권위원회,
국회의원(원혜영, 금태섭, 박주민, 이용득, 윤소하)

4 케이스로 보는 국제인권규범의 국내이행과정

- E-2(회화지도)비자 소지 외국인을 대상으로 한 HIV 강제검사 케이스를 기준으로-

가. 사실관계 설명

뉴질랜드 국적의 A씨는 2008년 한 초등학교에 원어민 영어보조교사로 채용되어 한국에 입국하였습니다. 업무평가 실적이 훌륭하였던 A씨는 2009년 재계약을 앞두고 교육부로부터 HIV 검사 결과를 제출할 것을 요구받았습니다. 당시 우리 정부는 E-2 비자 외국인에 대해 외국인 등록 시 HIV 검사 결과가 포함된 건강진단서 제출을 의무화하고 있었는데, E-2 비자의 원어민 교사에 대하여 재계약시에도 이를 의무화한 것입니다. 하지만 이러한 HIV 검사 결과 요구는 한국 국적의 교사에게나, 혹은 외국 국적이라고 해도 한국계 원어민 교사인 F-4 비자 소지자에게는 요구되지 않는 인종차별적이고 선별

적인 제도였습니다. A씨는 HIV 검사결과를 제출하지 않기로 결심하였고 결국 교육청에 의해 계약 갱신을 거부당했습니다.

이는 실제 발생하였던 사안으로, A씨는 당시 유효하였던 정부의 지침에 의해 적법한 절차에 따라 계약 갱신을 거부당하였습니다. 하지만 2009년 당시 대한민국은 인종차별 철폐협약 및 자유권 규약 등 사안에 적용될 수 있는 국제인권조약에 가입한 상태였으므로 이는 전형적인 ‘체약국의 국제인권조약 위반’ 사안이었습니다. 결과적으로 10년이 지난 2019년 대한민국 법원은 대한민국이 A씨에게 3,000만원을 배상할 것을 선고하였습니다. 그 전체적인 과정을 통해 국제인권조약의 국내이행을 위한 인권침해 당사자, 변호사 등 조력자, 국제인권조약기구, 대한민국 사법부, 행정부, 입법부 및 대한민국 국가인권위원회의 역할을 알아보겠습니다.

나. 진행과정 및 각 단계에서의 국제인권규범 국내이행 시도

(1) 인권위 구제 실패 및 국내 구제절차의 소진

A씨는 사안이 발생한 2009년 국가인권위원회에 차별 진정신청을 하였습니다. 하지만 국가인권위원회는 1년이 지나 해당 차별 진정을 각하하는 결정을 하였습니다. 그리고 A씨는 계약서의 내용에 따라 대한상사중재원에서 손해배상에 대한 중재절차를 개시하였으나 대한상사중재원도 A씨의 청구를 기각하였습니다. A씨에게 내려진 처분이 대한민국이 가입한 국제인권규범에 위반한다는 점이 명백하였음에도 불구하고 인권위에서 각하결정이 내려진 것은 이해하기 어려운 부분입니다.

(2) 유엔 인종차별철폐위원회의 개인통보절차에 진정 및 인권침해 결정

당사자 간의 약속한 법적 절차 및 국가인권위원회 구제신청 등 국내법적 구제수단을 모두 소진한 뒤, A씨는 유엔 인종차별철폐위원회의 개인통보절차에 진정을 제기하였습니다. 한국정부와 A씨 대리인 모두와의 소통 끝에, 2015. 5. 1. 인종차별철폐위원회는

51번째 개인 통보 사건인 ‘L.G 대 대한민국’에서 한국의 외국인 강제 HIV 검사 정책이 인종차별철폐협약의 노동의 권리 및 효과적인 구제에의 접근 권리를 침해하였다고 판단하였습니다.¹³⁸⁾

(3) 인권위의 관련제도 개선 및 인종차별철폐위원회 결정 이행 권고

2016. 9. 8. 인권위는 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도의 인종차별적 요소를 해소하고, 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내이행을 위해 “국무총리는 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내 이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취할 것, 외교부장관은 인종차별철폐위원회 개인통보사건 51/2012 관련하여 진정인에 대한 적절한 보상 등을 포함하여 제86차 인종차별철폐위원회 권고사항을 이행하기 위한 방안을 마련할 것”을 권고하는 결정을 하였습니다.¹³⁹⁾

(4) 행정부의 관련 제도 폐지

법무부는 2017. 7. 3. 「출입국관리법시행규칙」 제76조제2항 관련 별표5의2 회화지도(E-2) 자격자가 외국인등록 신청 시 제출하여야 하는 채용신체검사서의 HIV 검사 요건을 비로소 폐지하였습니다. 하지만 인종차별철폐위원회 및 인권위의 권고에도 불구하고, 인종차별철폐위원회가 결정한 A씨에 대한 임금 배상 및 위자료 지급은 이루어지지 않았습니다.

(5) 국제인권기구에서 호소

이주민인권, 인종 차별철폐를 위해 일하는 시민사회단체들은 끊임없이 국제인권기구에 이 사건과 관련된 문제제기를 해왔습니다. 그 활동의 결과로 2017년 12월 진행된

138) CERD, L.G. v. Republic of Korea, Communication No. 51/2012, CERD/C/86/D/51/2012 (2012)

139) 국가인권위원회, 회화지도(E-2) 비자 소지 외국인에 대한 건강검진제도 개선 및 유엔인권협약 개인통보제도 국내이행절차 마련 권고 (2016)

국가별 인권상황점기검토에서 인도가 대한민국에 대하여 ‘대한민국 국적의 근로자에게는 적용되지 않는 HIV/AIDS 검사 의무화 조항을 다양한 분야에 종사하는 외국인 근로자에 대하여 적용하는 차별적 조치를 중단할 것’을 요청하였으며, 대한민국은 ‘외국인에 대한 인종차별 및 외국인 혐오 문제를 해결하기 위해 교육 등 여러 조치를 이행하는 과정에서 2017년 정부는 원어민 영어강사로 일하는 외국인에 대한 HIV/AIDS 검사 의무화 규정을 폐지’하였다는 점을 국제사회에서 강조하기도 하였습니다.¹⁴⁰⁾

2018. 12. 인종차별철폐위원회의 대한민국에 대한 17-19차 심의를 준비하는 과정에서 공동으로 제출한 시민사회 연합 보고서에서 아래와 같이 대한민국에 권고할 것을 인종차별철폐위원회에 요청하였습니다.¹⁴¹⁾

The Civil Society recommends the State Party to:

- In accordance with the recommendation of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, provide appropriate compensation for mental and economic damages to the victim of mandatory HIV / AIDS tests.
- Establish effective mechanisms to ensure the implementation of the recommendation of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

- 인종차별철폐위원회의 권고에 따라 강제 HIV/AIDS검사의 대상이 되었던 피해자들에게 정신적 경제적 손해에 대한 적절한 보상을 제공하라
- 인종차별철폐위원회의 권고 이행을 보장할 수 있는 효과적인 메커니즘을 구축하라.

이후 시민사회 단체들은 실제 유엔본부에서 진행되는 인종차별철폐협약 17-19차 대한민국 심의에 참가하여 해당 문제를 인종차별철폐위원회 한국 심의 담당 위원들에게 알리는 활동을 하였습니다.

140) UPR, A/HRC/WG.6/28/L.8, 12면 및 제15면 (2017)

141) 시민사회연합, 인종차별철폐위원회의 대한민국에 대한 17-19차 시민사회 보고서 (영문), 2018
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/KOR/INT_CERD_NGO_KOR_32854_E.pdf (2021. 9. 29. 확인)

(6) 사법부의 개인 배상 결정 및 유엔협약위원회의 결정일을 국가배상 소멸 시효 기산점으로 인정하는 결정

A씨와 A씨를 조력하는 변호사, 활동가들의 부단한 노력으로 인권침해적 HIV 강제검 사제도가 폐지되었습니다. 하지만 유엔인종차별철폐위원회의 배상 결정이 있었고, 인권 위의 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 권고사항의 실효적 국내 이행을 위한 입법적·행정적 조치 권고에도 불구하고 A씨에 대한 배상은 이루어지지 않았습니다.

이에 2018년 국내 법원을 통한 배상청구가 제기되었습니다. 법원은 A씨에 대한 HIV 검사 제출 요구는 감염인 또는 감염인으로 오해받아 불이익을 입을 처지에 놓인 사람에 대한 보호의무를 저버린 위법성이 농후한 행위로서 사회질서에 위반되는 행위라고 판단하면서, 2015년 이 사건에 대한 인종차별철폐위원회의 개인진정 결정이 공개된 시점에 이르러서야 비로소 A씨의 국가에 대한 손해배상청구가 가능해졌다고 볼 수 있다고 판단하였습니다.¹⁴²⁾

다. 소고

E-2(회화지도)비자 소지 외국인을 대상으로 한 HIV 강제검사 케이스를 통해 국제인권조약의 국내이행을 위한 인권침해 당사자, 변호사 등 조력자, 국제인권조약기구, 대한민국 사법부, 행정부, 입법부 및 대한민국 국가인권위원회의 역할을 살펴볼 수 있습니다.

사안 초기 해당 사건에 대한 진정을 각하하였던 인권위는 인종차별철폐위원회 결정이 내려진 후에 해당 결정을 국내에서 이행할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고하였으며, 행정부는 실제 해당 사건의 근거가 되었던 지침을 폐지하기도 하였습니다. 그리고 사법부는 해당 사건의 개인배상에서 국제인권절차를 기준으로 소멸시효를 판단한다는 진일보한 판결을 내리기도 하였습니다.

142) 서울중앙지방법원 2019. 10. 29. 선고 2018가단5125207판결

하지만 유엔조약기구의 권고를 국내에서 이행할 수 있는 어떠한 법적 절차도 없었기 때문에 결국 법원에서 배상결정을 받기까지 10년이라는 긴 시간이 걸렸습니다. 본 사안에서 국내절차와 국제인권절차를 적극적으로 활용하여 대한민국의 사법부, 행정부의 변화를 이끌어 낸 것처럼, 입법부를 움직이는 것 역시 관련 활동가, 변호사들의 역할이 아닐까 생각합니다.

〈참고문헌〉

1장 유엔인권 메커니즘

국제변호사협회(IBA), 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 공동 제작, "법률가를 위한 국제인권법 매뉴얼", 대한변호사협회 (2008)

2장 조약기구 심의

이혜영, "법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제", 사법정책연구원 (2020)

사단법인 두루, "인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구", 국가인권위원회 (2020)

3장 조약기구의 개인진정절차 활용

OMCT, Seeking Remedies for Torture Victims - A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies, OMCT Handbook Series Vol.4 (2006)

4장 유엔 인권이사회 및 특별절차

유엔인권최고대표사무소 제공 NGO의 인권이사회 참가 안내정보, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NgoParticipation.aspx>

국가인권위원회 제공 국제인권자료 모음 웹페이지: 한국을 방문한 특별절차 담당관들의 한국방문보고서 국문번역본과 함께, 최신 특별절차 관련 동향을 파악할수 있는 "국제인권동향" 제공. <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/list?boardtypeid=7065&menuid=001003007007>

스위스 외교부, The Human Rights Council: a practical guide <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen/alle-publikationen.html/publikationen/en/eda/internationale-organisationen/un-o/human-rights-council-practical-guide>

5장 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review)

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Working with the United Nations Human Rights Programme - A Handbook for Civil Society (2008)

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Maximizing the use of the Universal Periodic Review at country level practical guidance (2020)

6장 국제인권조약 국내 이행

* 사법부 관련

국가인권위원회, 법원의 국제인권기준 적용 심포지엄 (2019)

이혜영, “법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제”, 사법정책연구원 (2020)

장태영, “국제화된 사법부, de facto 국제인권재판소를 지향하며”, 국가인권위원회 (2019)

대한민국 정부, 2018-2022 제3차 국가인권정책기본계획, (2018)

우종길, “국제인권메커니즘의 권고사항 이행을 위한 국내 후속조치” (2011)

* 입법부 관련

국가인권위원회, 국제인권규범 국내이행 강화 콘퍼런스 -입법부를 중심으로- (2020)

황필규, “국제인권규범 국내이행을 위한 국회의 역할”, 국가인권위원회 (2020)

최정인, “입법과정에서 국제인권규범 활용 방안”, 국가인권위원회 (2020)

국제인권 법률지원 매뉴얼

발행일 2021년 11월
발행인 회장 김 정 욱
발행처 서울지방변호사회
06595, 서울특별시 서초구 법원로1길 21
(서초동, 변호사회관)
전 화 02) 6200-6200
홈페이지 <https://www.seoulbar.or.kr>
인쇄처 경성문화사 (02-786-2999)

* 비매품

국제인권 법률지원 매뉴얼



서울지방법변호사회
Seoul Bar Association