

『인권연구』 6(2): 367-386.

Journal of Human Rights Studies 6(2): 367-386.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2023.6.2.367>

[현장논단]

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 대한민국 제5차 국가보고서 심의로 본 시민사회의 국제인권조약기구 심의 참여 방식과 의의

강 지 윤*

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 시민사회의 심의 참여 방식
- III. 최종견해 분석
- IV. 시민사회 참여의 의의

I. 서론

2023년 10월 19-20일 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’)¹⁾ 대한민국 제5차 국가보고서에 대한 심의가 스위스 제네바 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 본부에서 진행되었

* 공익인권법재단 공감, 제5차 유엔 자유권 심의 대응을 위한 한국시민사회 모임.

1) 1966년 유엔총회 결의로 채택된 핵심 국제인권조약으로 당사국이 개인의 생명권, 평등권, 신체의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유, 양심의 자유 등의 기본권을 존중·보호·실현할 의무를 규정한다. 유엔의 인권보호·증진 체계의 중요한 축으로, 세계인권선언, 사회권규약과 함께 국제인권장전(International Bill of Human Rights)을 구성한다. 2023년 11월 기준 대한민국을 포함한 173개국이 비준하였다.

다. 이는 자유권규약의 조약기구²⁾인 자유권위원회(이하 ‘위원회’)가 규약 당사국인 대한민국이 제출한 국가보고서 등을 바탕으로 규약 이행상황을 점검하는 절차로, 2015년 제4차 국가보고서 심의 이후 8년 만이었다.

표면적으로 이러한 국제인권조약기구 절차³⁾는 당사국과 조약기구 간의 상호작용을 중심으로 이루어지지만, 실제로는 당사국의 시민사회를 비롯한 다양한 이해관계자가 여러 공식·비공식 수단을 통해 절차에 참여하며 실질적인 기여를 한다. 조약기구는 소수자, 취약계층과 가까운 곳에서 일하는 시민사회와의 소통을 통해 당사국의 인권 상황에 대한 이해를 높일 수 있고, 시민사회는 조약기구 절차 참여를 통해 의미 있는 권고들을 이끌어내어 자국 인권상황 개선을 위한 옹호활동에 활용할 수 있다.

이번 자유권규약 심의 과정에 대응하기 위해 국내 119개 인권시민사회단체는 ‘제5차 유엔 자유권 심의 대응을 위한 한국시민사회모임’(이하 ‘자유권 대응모임’)을 조직하여 활발한 활동을 해오고 있다. 이 글에서는 한국 시민사회 대표단의 제네바 현지 활동을 바탕으로 조약기구 심의 과정에서 시민사회의 참여 방식을 살펴보고 그 효과

2) 조약기구(treaty body)란, 당사국의 국제인권조약 이행상황을 점검하고 개선하기 위해 설립된 독립적인 전문가 기구이다. 자유권규약의 조약기구인 자유권위원회(Human Rights Committee)는 18인의 전문가로 구성되어 있으며, 위원회의 설립 근거와 역할은 자유권규약 제4부(제28조-제45조)에 명시되어 있다.

3) 조약기구 절차란, 당사국의 국제인권조약 이행상황을 점검하고 개선하기 위한 일련의 과정이다. 당사국은 규약을 이행하기 위한 정부의 노력을 기술한 국가보고서를 정기적으로 조약기구에 제출하고, 조약기구는 국가보고서와 이해관계자들이 제출한 정보를 바탕으로 당사국과 ‘건설적 대화’를 진행하며(편의상 ‘심의’로 지칭한다), 그 결과를 바탕으로 조약기구의 우려사항과 권고가 담긴 최종견해(concluding observations)를 발표한다. 당사국은 다음 심의까지 이러한 권고들을 국내적으로 이행하여 규약상 의무를 다해야 하며, 조약기구가 우선사항으로 선정한 세 가지 권고에 대해서는 2년 안에 후속조치 현황을 보고해야 한다.

와 의의를 평가해본다.

II. 시민사회의 심의 참여 방식

1. 개요

자유권규약 제5차 대한민국 국가보고서 심의에는 국내외 인권시민사회단체, 국가인권위원회를 비롯한 다양한 이해관계자가 현지에서 또는 원격으로 참여하였다. 그 중 글쓴이가 소속된 자유권 대응모임의 현지 활동을 위주로 소개한다. 이 글에 포함된 평가와 의견은 자유권 대응모임의 공식 입장이 아닌 글쓴이의 개인적인 소견임을 밝힌다.

자유권 대응모임은 심의 전부터 국내 자유권 상황을 위원회에 알리고 실효적인 권고를 이끌어내기 위한 활동을 해왔다. 2019년 5월에는 위원회의 보고 전 쟁점목록(list of issues prior to reporting, 이하 ‘쟁점목록’)⁴⁾ 작성을 위한 NGO 공동보고서를 제출하여 위원회의 특별한 관심이 필요한 쟁점들에 대한 144개의 질문을 제시하였고,⁵⁾ 실제로 2019년 8월 채택된 위원회의 쟁점목록에 자유권 대응모임에서 제시한 쟁점과 질문이 상당부분 반영되었다.⁶⁾ 심의를 앞둔 2023년 9월에는 정부가 제출한 국가보고서에 대한 대안보고서⁷⁾ 성격의

4) 제5차 심의부터 적용된 약식보고절차(simplified reporting procedures)에 따라, 위원회가 당사국의 보고 이전에 중점적으로 검토할 쟁점과 이에 대한 질의목록을 발표하고, 이에 대한 당사국의 답변서가 정기보고서 역할을 한다.

5) 97개 한국인권시민사회단체, 5차 자유권 규약 보고전 쟁점목록(LOIPR) 시민사회보고서(2019. 5.), <https://www.peoplepower21.org/international/1947406>.

6) Human Rights Committee, List of issues prior to submission of the fifth periodic report of the Republic of Korea (2019. 8. 21.), CCPR/C/KOR/QPR/5.

NGO 공동보고서를 제출하여 각 쟁점에 대한 실제 이행상황을 설명하고 이를 개선하기 위해 필요한 권고들을 제시하였다.⁸⁾

한국 시민사회 활동가들은 2023년 10월 제네바 현지에서 이러한 노력을 이어나갔다.⁹⁾ 공식·비공식 NGO 간담회를 통해 자유권위원회 위원들에게 정보와 의견을 전달하고, 심의 전·중·후에 다양한 로비 활동을 진행하였다. 아래에서 주요 활동에 대해 구체적으로 살펴본다.

2. NGO 공식 간담회

한국 시민사회 대표단의 첫 공식 일정은 10월 16일 오전 OHCHR의 주최로 열린 NGO 공식 간담회(formal briefing)이었다. 공식 간담회는 활동가들의 신변 보호를 위해 비공개로 진행되며 전체 위원회가 참석한다. 일반적으로 NGO 발언과 질의응답 시간으로 구성되어 약 3시간동안 진행된다. 시민사회 입장에서는 모든 위원들에게 심의에서 꼭 다루어져야 할 쟁점을 강조할 수 있는 중요한 기회이다.

실제 간담회에서는 위원회에 보고서를 제출한 단체들에게만 각각 2분씩 발언권이 주어졌고, 한국과 같은 주제 심의가 예정된 쿠웨이트, 트리니다드 토바고, 그리고 미국 NGO 대표들과 돌아가며 발언을 하였다. 자유권 대응모임에서는 원격 1인을 포함, 총 9명의 활동가가 발언하여 표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유, 성소수자 인

7) 대안보고서(alternative report 또는 shadow report)란, 관련 시민사회 활동가, 변호사, 학자, 당사자 집단 등 이해관계자가 국가보고서와 동일한 양식을 차용하여 작성 및 제출하는 종합적인 보고서이다. OHCHR 사무국은 이러한 대안보고서를 ‘특별히 환영’한다고 밝히고 있다.

8) 유엔 자유권 심의 대응을 위한 한국시민사회모임(119개 단체), 제5차 유엔 자유권 규약 시민사회보고서(2023. 9. 12.), <https://www.peoplepower21.org/international/1947406>.

9) 자원과 시간의 제약으로 인해 현지에 동행하지 못한 활동가들은 간담회 원격 참여, 국내 언론 대응, 주요문서 번역 등 활동을 함께 하였다.

권, 이주민 난민 인권, 장애 인권, 아동 인권, 기업과 인권, 인신매매, 시민사회 탄압, 이태원 참사 등 각 쟁점에 대한 핵심적인 정보와 정부 측에 반드시 질의해야 할 내용을 전달하였다. 더불어 출국 직전에 정리했던 쟁점별 추천 질의목록을 인쇄하여 현장에서 모든 위원에게 한 부씩 전달하였다.

발언문을 준비하며 모두가 겪었던 어려움은 복잡한 쟁점을 간결하고 정확하게 2분 내로 요약하는 것이었다. 서로의 발언문을 수차례 검토하고 수정하여 모두 2분 제한을 모범적으로 지켰다. 그러나 미국에서만 50명이 넘는 NGO 참가자가 발언하여 시간 관계상 질의응답은 진행되지 않았다는 아쉬움이 있었다. 간담회 종료 후 위원들에게 개별적으로 접근하여 발언 내용에 대한 질문이 있는지 묻고 추가 정보를 전달하였다.

3. NGO 비공식 간담회

현지 NGO인 CCPR Centre를 통해 조직된 NGO 비공식 간담회(informal briefing)는 심의 직전인 10월 19일 오후 2시부터 한 시간가량 진행되었다. 비공식 간담회는 당사국 시민사회 대표단과 위원회의 해당 국가 심의 태스크포스¹⁰⁾ 위원들이 주로 참석하여 소규모로 진행된다. 한 국가에만 집중하고 담당 위원들이 참석하는 만큼 공식 브리핑보다 깊이 있는 논의가 가능하며, 비교적 작은 회의실에서 소규모로 진행되어 보다 진솔한 소통이 이루어 질 수 있다.

비공식 간담회는 위원들의 질문과 시민사회 대표단의 답변을 위주로 진행되었다. 대한민국 심의 담당 위원들은 각 쟁점에 대한 세부적

10) 자유권위원회의 경우 4-6명의 위원으로 구성된 국가보고 태스크포스(Country Report Task Force)가 심의에서 논의할 질문들을 사전에 내부적으로 선정·배분하는 역할을 한다. 실제 심의에서도 태스크포스 소속 위원들이 대부분의 질문을 하기 때문에 시민사회 입장에서는 국가 담당 태스크포스 위원을 파악하는 것이 중요하다.

인 질문을 하였고, 시민사회 대표단은 시간적인 여유를 바탕으로 자세한 답변을 제공할 수 있었다. 예를 들어, 포르투갈 출신 산토스 파이스(José Manuel Santos Pais) 위원은 집회의 자유와 관련하여 용산 대통령실 앞 이태원로에서의 집회 제한이 현재 시행되고 있는지, 그리고 야간·출퇴근길 집회 금지가 시행되고 있는지 자세히 질문하였다. 또한 각 위원들의 질문 내용을 바탕으로 각각 쟁점목록에서 어떤 부분을 담당하고 있는지 유추할 수 있었다.

질의응답이 마무리 된 후 아직 발언을 하지 못한 활동가들이 돌아가며 본인 활동 분야에서 중점적으로 다루어져야 할 내용을 간략하게 설명하였다. 산토스 파이스 위원은 위원회를 대표하여 시민사회 대표단에 감사를 표하고 언제든지 추가 정보를 보내달라고 요청하였다.

4. 추가정보 제출

시민사회는 공식·비공식 간담회 외에도 해당 국가의 심의가 진행되는 회기 중 위원회에 추가정보를 제출할 수 있다. OHCHR 사무국이나 CCPR Centre의 한국 심의 담당 직원을 통해 특정 위원이나 전체 위원회에 문서 등을 이메일로 전달할 수 있고, 간담회와 같은 대면 행사에서 인쇄물을 직접 전달할 수 있다.

자유권 대응모임은 각각 다른 형식과 목적을 가진 로비문서를 작성하여 각기 다른 시점에 제출하였다. 첫 번째는 쟁점목록의 모든 쟁점에 대한 추천질문을 취합하여 정리한 문서로, 심의 전 주에 이메일로 전체 위원회에 발송하고 공식 간담회에서 각 위원에게 인쇄본을 전달하였다. 이는 위원회가 심의에서 제기할 질문을 선정하는 과정에서 중요한 질문이 누락되지 않도록 하기 위함이었다.¹¹⁾ 두 번째는 개별 쟁점에 대한 핵심정보와 추천질문·권고를 각각 2장(인쇄 시 앞

11) 일반적으로 심의에 제기되지 않은 내용은 최종견해 권고에 포함될 수 없다.

뒤 한 장) 내외로 정리한 문서로, 비공식 간담회 전 위원회에 이메일로 전달하고 심의장에서 쟁점별 담당 위원에게 인쇄본으로 전달하였다. 이는 심의 진행 시 담당 위원이 해당 쟁점에 대한 주요 정보와 추천질문을 손쉽게 찾아볼 수 있게 하기 위함이었다. 세 번째는 심의 1일차, 2일차 종료 후 정부대표단의 답변에 대한 시민사회의 의견과 반박내용을 정리한 문서로, 각각 당일 저녁에 작업하여 이메일로 제출하였다. 네 번째는 모든 심의절차가 종료된 후 최종견해에 포함되어야 할 권고들을 정리한 문서로 심의 종료 당일 저녁에 취합하여 제출하였다.

각 문서는 위원회와 OHCHR 사무국의 업무절차를 고려하여 적재적소에 영향력을 미칠 수 있도록 많은 내부 논의를 통해 작성하였다. 이미 제출한 내용을 보다 이해하기 쉬운 형태로 요약할지, 아니면 각 쟁점에 대한 이해를 높일 수 있도록 새로운 내용으로 보완할지 등 여러 전략적인 고민이 있었다. OHCHR 사무국 측에서는 중복된 내용은 피해줄 것을 당부하였지만, 일부 위원들과 소통하였을 때 이미 제출한 내용 중에서도 이해가 부족한 부분이 있어 일부 중복되더라도 다양한 형식의 자료를 제출하는 쪽을 택하였다.

5. 심의

대한민국의 자유권규약 제5차 국가보고서에 대한 심의는 10월 19일 오후와 20일 오전 각각 3시간씩 진행되었다. 연단에는 위원회 의장 압도 로출(Tania María Abdo Rocholl) 위원과 정부대표단 수석대표 승재현 법무부 인권국장 등이 자리하였고, 회의장 중심부에는 위원회 위원들과 정부대표단이, 그 뒤에 시민사회 대표단이 자리하였다. 공식적으로 당사국 대표단과 위원회 간의 ‘건설적 대화’로 불리는 심의에서 시민사회는 참관인(observer) 지위로 발언 시간이 주어지지 않지만, 심의 도중에는 이메일과 쪽지를 통해, 심의 전후로는 위원들과 직접적인 대화를 통해 적극적인 로비 활동이 가능하다.

위원회는 쟁점목록을 절반으로 나누어 1-14번은 첫 날에, 15-27번은 둘째 날에 논의하였다. 심의는 정부대표단의 모두발언과 마무리 발언, 위원회의 질문과 정부대표단의 답변을 위주로 진행되었다. 심의 시작 전 시민사회 대표단은 쟁점별 로비 문서를 인쇄하여 담당 위원에게 각각 전달하고, 마지막으로 위원들과 대화하며 꼭 질의가 필요한 내용을 강조하였다. 심의 진행 중에도 단순히 방청을 하는 것이 아니라 빠른 대응을 위해 실시간으로 논의내용을 한·영 속기하고 정부대표단의 답변 내용을 검토하였다.

심의에서 정부대표단은 사전에 준비된 형식적인 답변으로 일관하였고 위원들이 반복해서 질의한 정책의 실질적인 효과나 사례에 대해서는 대부분 답변하지 못하였다. 이에 대해 산토스 파이스 위원은 “[위원회는] 많은 일반적인 정보를 받았지만 구체적인 사안에 대하여, 이러한 질문들이 다루고자 했던 문제에 대해서는 아주 부족한 정보를 받았다”며 결과적으로 “[정부대표단의] 답변은 우리가 질문을 통해 제기한 우려의 대부분[이 사실임을] 확인시켜주었다”고 평하였다.¹²⁾

일부 답변내용은 과거 심의보다도 퇴보하였다. 결사의 자유를 규정하는 규약 제22조에 대한 유보 철회에 관하여 “현행 한국 법률에 대한 입법적 개선이 필요한 상황”이라며 사실상 철회하기 어렵다는 입장을 밝혔다. 유보 사유였던 교원과 공무원 노조 문제를 해결하기 위해 국내법을 개정하고¹³⁾ 국제노동기구(ILO) 핵심협약 제87호와 제

12) 산토스 파이스 위원 발언 원문: “As a general comment, I would say that most of our concerns raised in our questions have been confirmed by your answers, and we have received many general information, but on specific issues, on problems that these questions were supposed to address, we have received very scarce information on your side.” UN Web TV, 4055th Meeting, 139th Session, Human Rights Committee (CCPR), <https://web.tv.un.org/en/asset/k1p/k1p08cdzr4> (02:34:04부터).

13) 이해영. 2022. “자유권으로서 ‘결사의 자유’에 관한 국제법적 의무와 한국의 실행 - 자유권규약 제22조에 대한 유보 철회를 촉구하며 -.” 『법학

98호를 비준한 그동안의 노력을 부정하는 답변이었다. 또한 포괄적 차별금지법 제정에 대해 2020년에 제출한 국가보고서에서는 발의된 법안의 국회 논의를 “적극적으로 지원”하고 “효과적인 차별금지 법제 정비 방안을 검토할 예정”이라고 기술하였으나,¹⁴⁾ 심의에서는 국회 논의 시 “합리적 의견을 낼 예정”이라며 기조를 바꾸었다.

시민사회 대표단은 정부대표단의 답변 내용을 실시간으로 검토하고 휴식시간과 심의 종료 직후에 개별 위원에게 접근하여 구두로 의견을 전달하였다. 위원들에게 강조한 부분 중 하나는, 정부가 규약이행의 성과로 제시한 국회 계류 법안의 상당수가 정부의 지지를 받고 있지 않은 점이었다. 예를 들어, 정부는 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)의 규범화 노력으로 기업의 인권환경실사와 관련된 법안 두 개¹⁵⁾가 국회에 발의된 점을 제시하였다. 그러나 실제로 두 법안은 시민사회의 오랜 노력 끝에 야당의원들을 통해 발의되었고, 유관 정부 부처인 기획재정부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부는 “산업 전반에 과도한 부담” 등이 우려된다고 국회에 사실상 반대 입장을 제출하였다.¹⁶⁾ 위원들은 이러한 의견을 경청하였고, 특히 산토스 파이스 위원은 이 부분을 정부 측에 직접 지적하기도 하였다.¹⁷⁾

연구』 25(3): 65-106.

- 14) 법무부, 유엔 시민적·정치적 권리규약 제5차 국가보고서, 22-23쪽.
- 15) 해외자원개발 사업법 일부개정법률안(이용빈의원 등 15인)(2022. 12. 08. 발의), 기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안(정태호의원 등 15인)(2023. 09. 01. 발의).
- 16) 해외자원개발 사업법 일부개정법률안 검토보고, 산업통상자원중소벤처기업위원회(2023. 2.), 기업의 지속가능경영을 위한 인권환경보호에 관한 법률안 검토보고, 기획재정부위원회(2023. 11.).
- 17) 산토스 파이스 위원 발언 원문: “However at the outset, I would like to highlight that many of the information that we have received, particularly concerning bills pending in the parliament regarding very sensitive issues don’t reflect the notion that the most progressive of those bills are presented by the opposition parties not the government.” UN Web TV,

양일 심의가 종료된 후, 자유권 대응모임은 정부대표단 답변에 대한 시민사회의 의견과 반박자료를 쟁점별로 정리하여 위원회에 제출하였다. 예를 들어, 이태원 참사 이후 “대대적인 조사와 수사를 통해 참사의 원인부터 구조활동과 대응상황의 적정성 등에 대한 대부분의 진상이 규명되었다”는 정부 답변에 대해 한국에 있는 이태원 참사 피해자 지원 연대단위들과 밤새 소통하여 별도의 반박문서를 담당 위원에게 전달하였다. 더불어 정부 측에서 언급한 국회 계류 법안에 대해서는 따로 표로 정리하여 발의주체와 입법절차 진행 상황, 그리고 유관부처의 입장을 명확히 하였다.

모든 심의가 종료된 후에는 위원회와 OHCHR 사무국이 최종견해를 작성할 때 꼭 필요한 권고들이 포함될 수 있도록 추천권고 목록을 따로 정리하여 제출하였다. 그리고 심의 종료 직후 법무부 보도자료¹⁸⁾와 국내 언론 보도¹⁹⁾에 대응하기 위해 실제 심의내용을 반영한 보도자료를 작성하여 배포하였다.²⁰⁾

6. 총평

살펴본 바와 같이 시민사회 대표단은 제네바 현지에서 자유권 심

4055th Meeting, 139th Session, Human Rights Committee (CCPR), https://webtv.un.org/en/as_set/k1p/k1p08cdzr4 (00:40:28부터).

18) 법무부 보도자료, 제5차 유엔 자유권규약 국가보고서 심의 종료(2023. 10. 21.). “자유권위원회는 대한민국 정부가 제5차 국가보고서에 이어 자발적으로 후속보고서를 제출한 점, 정부대표단이 위원들의 질의에 대해 체계적으로 성실하게 답변한 점을 높게 평가하였고 [...]”

19) 연합뉴스, 유엔, 8년 만의 한국 자유권 심의 마무리...“건설적 검토” 평가 (2023. 10. 22.), 안희 기자, <https://m.yna.co.kr/view/AKR2023102103780088>.

20) 한국 시민사회 자유권 대응모임, 유엔 자유권위원회, 한국의 자유권 후퇴 상황에 엄중한 경고(2023. 10. 22.), <https://www.peoplepower21.org/international/1949642>.

의 참여를 통해 의미 있는 권고들을 이끌어내기 위한 다양한 활동을 하였다.²¹⁾ 시민사회단체의 제한적인 자원을 고려할 때 제네바에 진행되는 심의에 직접 참석하는 것은 시간적·비용적인 면에서 큰 투자이다. 물론 NGO 공식 브리핑 등 원격으로 참여가 가능한 절차가 일부 있지만, 현지에서 개별 위원들, OHCHR 사무국 직원들과의 공식·비공식 대면 교류를 통해 관계를 맺음으로써 보다 효과적으로 국내 자유권 상황에 대한 정보와 시민사회의 요구사항을 전달할 수 있었다고 생각한다. 또한 심의가 진행되는 회의장에서 시민사회 대표단의 존재만으로 위원회와 정부대표단에 전달되었을 압박도 무시할 수 없을 것이다.

III. 최종견해 분석

1. 개요

자유권규약 제5차 국가보고서 심의에 대한 위원회의 최종견해는 10월 30일 채택되어 11월 3일(한국시간) OHCHR 홈페이지에 공개되었다.²²⁾ 최종견해는 총 29개 쟁점에 대한 위원회의 우려사항과 이를 개선하기 위한 세부적인 권고들을 담고 있다. 최종견해에 포함된 권고들은 이론적으로는 법적 구속력이 없으나, 대한민국이 자발적으로 비준하여 당사국으로서의 의무를 지는 자유권규약의 유권해석기구가 발표한 공식 견해인 만큼 그 규범력이 상당하다. 이 장에서는 제5차

21) 시민사회 대표단은 심의 참여 외에도 제네바에서의 시간을 최대한 활용하여 개별적으로 본인 활동영역과 관련 있는 다양한 유엔 인권이사회 특별절차와 제네바에 사무실을 두고 있는 국제인권·노동단체 담당자들과의 면담도 진행하였다. 또한 10월 19일 오전에는 제네바 유엔본부 앞에서 대한민국의 자유권 후퇴를 규탄하는 집회를 진행하였다.

22) Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of the Republic of Korea(2023. 11. 03.), CCPR/C/KOR/CO/5.

최종견해의 내용과 형식을 간략하게 분석하고, 글쓴이가 현지에서 로비를 담당했던 규약의 국내이행과 기업과 인권 영역에서 시민사회의 요구사항이 얼마나 반영되었는지 살펴본다.

2. 내용 및 형식

우선 2015년에 발표된 제4차 국가보고서 심의 최종견해²³⁾와 비교하였을 때, 전반적으로 우려사항과 권고내용이 더욱 구체화되었다. 문서의 분량만 비교해도 제4차 최종견해는 총 10쪽, 제5차 최종견해는 총 14쪽으로 내용이 크게 늘어났고, 포함된 쟁점도 총 26개에서 29개로 늘어났다. 더불어 제4차 최종견해에서는 권고를 한 단락으로 요약하는 경우가 많았던 반면, 제5차 최종견해에는 쟁점별 권고를 (a), (b), (c)로 세부적으로 나누어 내용을 구체화한 경우가 많아졌다.

또한, 반복된 권고에 대한 위원회의 어조가 강해졌다. 사형제 폐지에 대하여 제4차 최종견해에서는 사형제의 법적 폐지를 충분히 고려할 것(give due consideration)²⁴⁾을 권고한 반면, 제5차 최종견해에는 사형제를 법적으로 폐지하고 모든 사형선고를 징역형으로 감형해야 한다(should abolish and commute)고 표현하였다.²⁵⁾ 더 나아가, 위원회는 사형제 폐지에 대한 대중의 지지를 제고하기 위한 인식제고 조치를 시행하고, 사형수가 DNA 증거를 포함한 새로운 증거를 바탕으로 선고를 재검토할 수 있도록 적절한 법적·재정적 지원을 제공할 것도 권고하였다.²⁶⁾

23) Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea(2015. 12. 03.), CCPR/C/KOR/CO/4.

24) 위의 문헌, 제23항.

25) Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of the Republic of Korea(2023. 11. 03.), CCPR/C/KOR/CO/5, 제 24항.

26) 위의 문헌, 제24항.

시민사회의 참여로 인한 실질적인 변화도 있었다. 쟁점목록과 정부보고서에 언급되지 않았던 이태원 참사와 관련하여, 위원회는 “생명권 - 이태원 참사”라는 제목의 쟁점을 추가하여 우려사항과 구체적인 권고들을 발표하였다.²⁷⁾ 뿐만 아니라, 위원회는 이례적으로 진상규명과 피해자 구제 상황에 대해 실망을 표한다(*expresses disappointment*)고 표현하였고, 추모활동에 대한 당국의 과도한 물리적 행사에 충격을 받았다(*disturbed*)고 표현하였다.²⁸⁾ 일반적으로 당사국에 대한 직접적인 비판을 지양하여 우려(*concern*)와 유감(*regret*) 등의 표현을 활용하는 조약기구의 관행에 벗어난 강한 어조였다. 이는 심의 전 제출한 시민사회 대안보고서와 현지에서의 지속적인 로비 활동, 그리고 그 토대가 된 이태원 참사 피해자 당사자 단체와 지원 단체의 노력의 결실이라고 할 수 있다.

용어의 변화도 있었다. 제4차 최종견해를 비롯한 대부분의 유엔 문서에서 북한이탈주민을 지칭하는 단어로 ‘탈주자’, ‘변절자’ 등 부정적 의미가 내포된 ‘defector’를 사용하였지만, 제5차 최종견해에서는 보다 중립적인 ‘escapee’라는 용어를 채용하였다.²⁹⁾ 또한 이태원 참사의 명칭으로, 정부가 채용한 이태원 ‘사고’ 또는 외신에서 주로 채용한 이태원 ‘압사사건’이 아닌 시민사회가 요구한 ‘재난’ 또는 ‘참사’를 뜻하는 ‘disaster’를 채용하였다.³⁰⁾

그러나 아쉬운 부분도 있었다. 시민사회 대표단은 이태원 참사 외에도 쟁점목록에 포함되지 못한 자유권 관련 문제들이 심의에서 제기되고 최종견해에 포함될 수 있도록 노력하였지만 이는 제한적으로 수용되었다. 시민사회 탄압에 대한 내용은 심의에서 국고보조금 삭감 관련 내용만 일부 제기되었고 최종견해에는 포함되지 않았다. 그 외에도, 심의에서 논의되었으나 최종견해에서 본격적으로 다루어지

27) 위의 문헌, 제27-28항.

28) 위의 문헌, 제27항.

29) 위의 문헌, 제37-38항.

30) 위의 문헌, 제27항.

지 않은 쟁점들이 있다. 언론 탄압은 표현의 자유 단락에서 명예훼손죄 위주로만 제한적으로 언급되었고, 장애인 이동권 관련 내용도 집회의 자유의 맥락에서 제한적으로 언급되었다. 반영되지 못한 쟁점에 대한 로비 전략을 내부적으로 되돌아봐야 하겠지만, 쟁점목록 중심으로 진행되는 심의절차의 한계 또한 반영된 결과라고 생각한다.

3. 쟁점: 규약의 국내이행³¹⁾

위원회는 제5차 최종견해에서 ‘선택의정서에 따른 견해³²⁾’라는 제목으로 규약의 국내이행 관련 우려사항과 권고를 발표하였다.³³⁾ 제4차 최종견해에서는 제목대로 선택의정서에 따른 위원회의 견해 이행에 대한 내용만 포함되었지만,³⁴⁾ 제5차 최종견해에서는 규약의 국내이행에 대한 보다 넓은 범위의 권고가 포함되었다. 구체적으로 규약에 대한 구체적인 교육훈련을 법관, 검사, 법집행관을 포함한 공무원에게 제공할 것, 그리고 위원회의 권고와 견해의 이행을 감시할 국가적 체계 설립을 고려할 것을 권고하였다.³⁵⁾ 더불어 선택의정서에 따른 견해 이행에 대한 권고도 구체화되었다. 제4차 최종견해에서는

31) 대한민국은 규약 제2조 제1항의 규약상 권리를 존중하고 보장할 의무, 제2조 제2항의 규약상 권리가 실현될 수 있도록 필요한 입법조치 등을 취할 의무, 제2조 제3항의 규약상 권리를 침해당한 사람에 대한 효과적인 구제를 보장할 당사국의 의무를 진다.

32) Views under the Optional Protocol. 대한민국이 비준한 자유권규약 제1선택의정서(First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights)에 따라 위원회는 규약상 권리가 침해되었다고 주장하는 개인이나 집단의 진정(complaint)을 접수하고 심사할 수 있다. 위원회는 심사절차 종료 후 진정의 심리적격성 및 당사국의 규약상 의무 위반 여부에 대한 견해(views)를 발표한다.

33) 앞의 문헌 23, 제5-6항.

34) 앞의 문헌 24, 제5-6항.

35) 앞의 문헌 23, 제6항.

위원회의 견해의 이행을 위한 메커니즘과 적절한 절차를 설립해야 한다³⁶⁾는 일반적인 권고를 하였으나, 제5차 최종견해에서는 위원회가 당사국의 규약상 의무 위반을 인정한 사건의 진정인이 국내 법원에서 이에 따른 구제를 요구할 권리를 인정하는 법률 제정을 고려할 것을 권고하였다.³⁷⁾

이는 시민사회 대표단이 대안보고서와 현지 로비 활동을 통해 강조했던 국제인권기구의 견해와 권고를 이행하기 위한 법적 근거와 행정적 체계의 부재, 사법부의 국제인권규범 적용에 대한 소극적 태도 등이 고려된 결과라고 볼 수 있다. 특히 위원회는 2018년 발표한 개인통보 2273/2013호에 대한 견해³⁸⁾에서 당사국의 규약상 의무 위반을 확인하고 피해자에 대한 적절한 보상을 제공할 것을 요구하였지만, 피해자가 어떠한 구제도 받지 못하고 정부를 상대로 제기한 국가배상 소송에서도 패소한 점³⁹⁾에 깊은 우려를 표하였다. 산토스 파이스 위원은 심의에서 “위원회의 견해가 당사국으로부터 계속하여 무시당할 것인가?”라며 강한 어조로 질의하기도 하였다.⁴⁰⁾

그러나 시민사회 대표단이 강조한 내용 중 최종견해에 반영되지 못한 부분도 있었다. 국가인권정책기본계획(NAP) 수립과 국제인권기구 권고 이행 등의 법적 근거를 마련하는 「인권정책기본법」 제정에 대한 내용은 최종견해에 권고로 포함되지 않았고, 정부가 법안을

36) 앞의 문헌 24, 제6항.

37) 앞의 문헌 23, 제6항.

38) Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2273/2013(2018. 8. 10.), CCPR/C/123/D/2273/2013.

39) 한겨레, “외국인 ‘에이즈 검사’ 규정은 차별”...국가 배상 2심도 패소(2023. 3. 6.), https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1082305.html.

40) 산토스 파이스 위원 발언 원문: “Does this mean that Views of this Committee will continued to be disregarded by the State Party?” UN Web TV, 4054th Meeting, 139th Session, Human Rights Committee (CCPR), <https://webtv.un.org/en/asset/k13/k13x4qcu03> (00:24:57부터).

제정할 준비를 하고 있다는 점을 환영한다는 취지의 내용만 포함되었다.⁴¹⁾ 시민사회 대표단은 현 정부 출범 이후 「인권정책기본법」 제정을 위한 어떠한 노력도 이루어지지 않았다는 점을 담당 위원에게 구두로 그리고 서면으로 거듭 강조하였지만 결국 권고로 이어지지 않았다. 정부대표단이 해당 법안을 정부가 인권위와 공동으로 발의하였다며 성과로 제시한 것이 결국 위원회의 오해로 이어진 것인지는 현재로서는 추측만 가능하다. 또한 제4차 NAP의 수립이 계속해서 지연되고 있고 실질적인 이해관계자 참여가 이루어지지 않고 있다는 점도 강조하였지만, 이 부분 역시 최종견해 권고로 이어지지 않았다.

4. 쟁점: 기업과 인권

위원회는 제5차 최종견해에서 기업과 인권 관련 권고를 확대하고 어조를 강화하였다. 대한민국 관할권 내 기업들의 계속된 규약상 권리침해에 대응하기 위한 효과적 체계 부재, 그리고 피해자에 대한 실효적 구제책 부재에 우려를 표하며, 기업의 인권존중책임을 보장하기 위한 기존 체계의 실효성을 제고할 것, 기업의 인권실사를 의무화하는 법률 제정을 고려할 것, 기업의 국내외 인권침해 정황을 조사할 권한이 있는 독립기구 설립을 고려할 것, 그리고 피해자들의 사법적·비사법적 구제를 보장하기 위한 추가 조치를 취할 것을 권고하였다.⁴²⁾ 더불어 제4차 최종견해에서 ‘권장한다’(is encouraged to)는 표현을 ‘해야 한다’(should) 또는 ‘고려해야 한다’(should consider)는 표현으로 한층 강화하였다.

제5차 최종견해에는 기업과 인권 관련 시민사회의 요구가 상당수 반영되었다. 기업의 인권환경실사의무 법제화 관련 질문이 심의에서 여러 차례 제기되었고 최종견해 권고로 이어졌다. 또한 기대하지 않

41) 앞의 문헌 23, 제5항.

42) 위의 문헌, 제10항.

있던 기업의 인권침해 조사를 위한 독립기구 설립에 대한 권고도 포함되었다. 심의에서 담당 위원에게 강조했던 부분은 정부대표단이 언급한 사법적·비사법적 구제절차⁴³⁾를 통해 피해자가 실효적인 구제를 받은 사례가 하나도 없다는 점이었다. 이에 해당 위원은 정부 측에 피해자 구제 사례를 제시해 줄 것을 거듭 요청하였지만 정부대표단은 끝내 제시하지 못하였고, 이는 피해자 구제 보장에 대한 권고로 이어졌다.

다만, 공적금융·조달과 규약상 권리 존중의 연계, 그리고 OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소(NCP) 운영 개선 등 일부 요청사항은 최종견해 권고에 직접적으로 반영되지 않았다. 그리고 ‘고려해야 한다’로 표현된 일부 권고의 어조도 추후 심의에서 강화될 여지가 있다.

5. 총평

이와 같이 제5차 최종견해의 내용과 형식을 간략히 평가하고 글쓴이가 로비를 담당했던 두 영역의 권고에 대해 구체적으로 살펴보았다. 전반적으로 이전 최종견해와 비교하였을 때 권고가 확대, 구체화되어 정부 측에 구체적인 조치를 요구할 근거가 마련된 점은 긍정적이다. 더불어 시민사회에서 제시한 질의 및 권고의 반영, 이태원 참사 쟁점 추가, 용어변경 등 시민사회의 활동과 연관 지을 수 있는 성과도 있었다. 그러나 아쉬움도 남는다. 다수의 쟁점과 권고들이 계속된 노력에도 불구하고 최종견해에 반영되지 않았고, 일부 권고는 바랐던 만큼 구체적이거나 강한 어조로 표현되지 않았다. 이러한 내용을 위원회에 보다 설득력 있게 전달할 방법은 없었는지 되돌아보게 되는 한편, 위원회 측에서도 분량의 제한, 중립성 유지, 타국가 심의와 일관성 유지 등 여러 내부 고려사항이 있었으리라 조심스럽게 추

43) 정부대표단은 OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소(NCP) 절차, 「국제사법」에 따른 국제관할재판 등을 언급하였다.

측해본다.

IV. 시민사회 참여의 의의

제5차 자유권규약 심의를 통해 살펴본 바와 같이 국제인권조약기구 절차에서 시민사회는 핵심적인 역할을 수행한다. 가장 가시적인 역할로, 당사국의 인권상황에 대한 정보를 조약기구에 제공하여 심도 있는 심의를 가능하게 한다. 특히 당사국의 취약계층, 소수자와 가까이 일하는 시민사회단체들의 정보는, 정부의 법체계와 정책의 실제 효과에 대한 조약기구의 이해를 높일 수 있다. 원칙적으로 이러한 내용은 적극적인 시민사회 의견수렴을 통해 국가보고서에도 반영되어야 하지만, 정부가 심의를 건설적 절차가 아닌 대립적 절차로 인식하는 경우 국가보고서는 정부의 일방적인 입장으로 포장되고, 이때 시민사회가 제공하는 정보는 더욱 중요해진다.

단순 정보 제공뿐만 아니라, 시민사회는 현장에 대한 이해를 바탕으로 해당 조약상 권리의 보호와 실현을 위해 어떤 구체적인 조치가 필요한지 조약기구에 제시할 수 있다. 같은 문제라도 각 국가의 특수한 사회적, 정치적, 문화적 맥락에 따라 가장 효과적인 해결방식은 다를 수 있다. 시민사회의 참여를 통해 조약기구는 해당 국가의 상황에 맞는 실효적인 권고를 제시하여 조약 이행상황을 개선할 수 있다. 또한 시민사회를 통해 권리침해 당사자가 직·간접적으로 국제무대에서 목소리를 내고 권리구제를 위한 과정에 참여하는 것도 의미가 있다.

시민사회의 역할은 심의에서 끝나지 않는다. 최종견해 발표 후 정부가 그 권고들을 실질적으로 이행하도록 국내에서 다양한 활동을 이어나간다. 심의에서 논의된 내용과 최종견해의 내용을 대중에게 알리고, 이를 이행하기 위한 구체적인 조치를 제시·촉구하고, 현장에서 이행상황을 지속적으로 점검하는 과정에서도 당사국의 시민사회가 큰 역할을 한다. 시민사회의 활동은 조약기구의 부족한 집행력을

보완해주고, 조약기구 절차의 궁극적인 목적이 해당 조약이 규정하는 권리들을 보호하고 실현하는 것임을 고려하면 그 역할은 가히 필수적이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 국제인권조약기구 절차에서 시민사회의 효과적인 참여에 여러 장벽이 존재한다. 자원의 제약은 물론, 일부 국가의 경우 시민사회에 대한 탄압으로 참여 자체가 위협할 수도 있다. 공식 브리핑에서도 확인할 수 있었듯이, 한국이나 미국처럼 시민사회가 활성화 된 국가에서는 다수의 자국내 시민사회 대표가 심의에 직접 참석하였지만, 쿠웨이트와 트리니다드 토바고에서는 제네바 상주 국제단체 위주로 소수의 인원만 참여하였다.

희망적인 부분은, 유엔 차원에서 시민사회 참여의 중요성을 인식하고 관련 원칙을 점차 발전시키고 있다는 점이다. 유엔인권이사회는 2018년 7월 ‘시민사회공간: 국제 및 지역기구와의 교류’라는 제목의 결의를 통해 회원국들이 국제인권의무 실현을 위한 시민사회의 중요한 역할을 인정하여 그들을 보호하고 국내 절차에서 효과적인 참여를 보장할 것을 촉구함과 동시에, 관련 유엔 기구들도 시민사회와의 교류를 위한 체계를 검토하고 필요에 따라 수정할 것을 권고하였다.⁴⁴⁾ 이에 따라 OHCHR은 2020년 이에 대한 보고서를 인권이사회에 발표하여 시민사회 교류를 위한 세가지 P(“three Ps”) 원칙, 즉 유엔 절차에서 시민사회의 참여(participation), 시민사회 공간 증진(promotion), 그리고 시민사회 행위자 보호(protection)를 천명하고 각 원칙을 실현하기 위한 구체적인 방안을 제시하였다.⁴⁵⁾

44) Human Rights Council, Resolution adopted by the Human Rights Council on 6 July 2018, Civil society space: engagement with international and regional organizations, A/HRC/RES/38/12. 표결 결과 35 대 0(11 기권)으로 의결되었으며, 대한민국도 이사국으로 해당 결의에 찬성하였다.

45) Human Rights Council, Civil society space: engagement with international and regional organizations, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/44/25.

또한 코로나 팬데믹을 계기로 유엔의 인권관련 절차 다수에 원격 참여가 가능하게 되어 보다 다양한 시민사회를 비롯한 이해관계자가 관련절차에 참여할 수 있게 되었다. 이와 관련하여 2023년 6월, HRCNet⁴⁶⁾을 비롯한 40개 인권시민사회 연대·지원 단체는 유엔 사무총장에게 공개서한을 보내어 조약기구와 인권이사회 관련 절차들에 원격 참여가 가능하도록 유지할 것을 요청하였다.⁴⁷⁾

조약기구 절차를 비롯한 국제인권규범 실현을 위한 과정에서 시민사회의 중요한 역할을 고려할 때, 앞으로 국가적 차원, 그리고 국제 및 지역기구 차원에서 시민사회 참여 원칙을 더욱 규범화하고 실질적인 참여를 보장하기 위한 적절한 지원과 보호를 제공해야 한다. 또한 당사국은 보고·심의·이행·후속조치 등 조약기구 절차의 전 과정에서 시민사회를 비롯한 이해관계자의 참여를 제도적으로 보장하고, 그 의견을 충실히 반영하도록 노력해야 한다.

46) HRCNet은 유엔인권이사회 절차에 시민사회의 참여를 지원하고 인권이사회 회의의 현장 영향력을 제고할 목적으로 2006년 설립된 국제네트워크이다.

47) International Service for Human Rights, Civil society participation: 40 organisations call on the UN to make hybrid participation permanent(2023. 6. 8.), <https://ishr.ch/latest-updates/civil-society-participation-40-organisations-call-on-the-un-to-make-hybrid-participation-permanent/>.