



「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」 제22조(결사의 자유) 일반논평 제38호 초안 의견요청에 대한 민주사회를 위한 변호사모임 의견

민주사회를 위한 변호사모임(MINBYUN – Lawyers for a Democratic Society, 민변)은 유엔 경제사회이사회(UNECOSOC) 특별협의지위를 가진 비정부기구로서, 대한민국의 민주주의 발전을 증진하기 위해 소송·연구·조사 등의 활동을 하고 있습니다.

1. 결사의 자유는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약)에 명시적으로 규정된 바와 같이 모든 “사람”에게 보장되는 권리입니다. 이주 또는 체류 자격을 이유로 개인이 이 권리를 실질적으로 향유하지 못하는 사례를 고려할 때, 일반논평에 “미등록 이주민”, “미등록 외국인”, “무국적자”를 명시하여 결사의 자유가 체류자격에 관계없이 보장되는 권리라는 점을 명확히 하는 것이 필요합니다(9문단).

2. 일반논평 초안은 학교 및 대학 기반 단체를 결사의 자유에 의해 보호되는 결사의 형태로 언급하고 있기는 합니다. 그러나 학생 단체는 특히 설립 허가 요건 등을 통해 부당한 제한에 가장 취약한 결사 중 하나라는 점에서, 일반논평은 학생들이 결성하는 다양한 형태의 단체가 차별 없이 결사의 자유에 따른 보호를 받을 권리가 있음을 명시해야 합니다. 대한민국에서는 학교 규정이 학생 단체에 대해 엄격한 승인 요건을 부과하는 경우가 빈번하게 존재합니다. 일반논평은 학생 단체 설립을 위한 사전 허가 요구 또는 의무적 신고와 같은 유사한 승인 제도가 정당한 교육적 조치에 해당하지 않음을 추가로 명확히 해야 합니다(12문단).

3. 일반논평 초안은 “결사의 자유는 국가의 공식적인 허가 또는 승인에 의해 조건 지워지는 권리가 아니다”는 점과 “관련하여 과도하거나 부담스러운 등록 요건을 부과하는 법률은 제22조의 요건을 충족하지 못한다”라고 실시하며 결사의 자유에 대한 허가제도를 사실상 반대하고 있습니다. 다만 유엔 시민적 및 정치적 권리 위원회(자유권위원회)는 평화적 집회의 권리에 관한 일반논평 제37호에서 취한 접근과 마찬가지로, 일반논평에서 사전 허가 제도가 권리의 본질 자체를 훼손하며, 사실상 허가제를 포함한 사전 허가 제도는 허용되어서는 안 된다는 점을 분명히 해야 합니다(7문단 및 13문단).



4. 일반논평 초안은 결사의 자유가 보장하는 “결사”가 원칙적으로 “비영리적 성격”을 갖출 것을 요구하는 것으로 보입니다. 이러한 접근은 국제인권법상 보호되는 “결사”의 범위를 좁힐 가능성이 있어 보입니다. 이와 관련하여 자유권위원회는 기존 국제문서 및 자료에서 사용해 온 “결사”의 정의를 참고해야 합니다. 즉, “결사란 공동의 이해관계를 집단적으로 행동하고, 표현하며, 증진하고, 추구하거나 방어하는 개인 또는 단체의 모든 집단을 의미한다. 결사의 자유의 예로는 시민사회단체, 클럽, 협동조합, 비정부기구, 종교단체, 정당, 노동조합, 재단 또는 온라인 결사에 가입하고 참여하거나 참여하지 않을 자유가 포함된다(Association refers to any groups of individuals or entities which, collectively, act, express, promote, pursue or defend a field of common interests. Examples of freedom of association include joining and participating - or choosing not to participate - in civil society organizations, clubs, cooperatives, NGOs, religious associations, political parties, trade unions, foundations or on-line associations)”는 정의입니다. 또한 일반논평은 일시적으로 설립된 조직적이고 독립적인 집단 역시 제22조가 보호하는 “결사”의 범위에 포함된다는 점을 명확히 해야 합니다(17문단).

5. 군인 및 경찰 구성원의 결사의 자유와 관련하여, 일반논평은 단결권, 단체교섭권 또는 단체행동권 중 어느 하나라도 박탈하는 것은 자유권 규약에 부합하지 않는다는 것을 명확히 해야 합니다(27문단). 이러한 명확화는 대한민국 사법부가 때때로 결사의 자유로부터 도출되는 세부적 권리를 전면적으로 박탈하는 조치를 해당 권리에 대한 허용 가능한 “제한”으로 판단해 온 사례가 있기 때문에 필요합니다.

6. 일반논평 초안이 제22조에 따른 국가의 다층적 의무를 명확히 한 점을 환영합니다. 다만 결사의 자유로부터 도출되는 국가의 “보호 의무”와 관한 내용이 보충될 필요가 있습니다. 특히 노동조합의 결사의 자유에 대한 침해는 국가뿐 아니라 사용자 및 사용자단체에 의해서도 발생할 수 있습니다. 사용자와 사용자단체는 사회적·경제적 영향력과 노사관계에 상당한 영향을 미칠 수 있는 능력을 고려할 때 노동조합 권리 행사에 개입할 더욱 중대한 위험을 가지고 있습니다. 따라서 일반논평은 제3자에 의한 이러한 개입으로부터 개인을 보호해야 하는 국가의 의무를 보다 구체적으로 설명해야 합니다(챕터 4).

7. 일반논평 초안이 국가가 인권 실사를 요구하고 기업으로 인한 인권 침해를 조사해야 한다는 점을 의무화한 것을 환영합니다. 다만 일반논평은 기업의 인권 존중 책임과 피해자의 효과적인 구제 접근권 보장을 위한 규범적 틀을 제공하는 「유엔 기업과 인권



이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)」을 명시적으로 언급할 필요가 있습니다(37문단).

8. 일반논평은 효과적인 구제수단에 가해자에 대한 책임을 묻는 것과 사과 등 만족을 위한 조치가 이루어지는 것이 필요하다는 점을 추가로 명확히 해야 합니다. 또한 인권침해 피해자가 이용할 수 있는 효과적인 구제의 형태에 관한 중요한 지침을 제공하는 「유엔 기업과 인권 이행원칙」에서 제시하는 구제수단을 명시적으로 언급할 필요가 있습니다(39-40문단).

9. 결사의 자유의 실질적 향유를 보호하고 보장하기 위해 필요한 조치를 국가의 의무로 규정한 일반논평 초안의 접근을 환영합니다. 여기에는 결사 및 그 구성원을 대상으로 하는 적대적 행위, 담론 및 서사에 대응해야 할 의무(35문단), 그리고 혐오, 차별 또는 적대적 담론·행위·수단에 관여하는 결사는 규약의 보호 대상이 아니라는 점을 명확히 한 부분(51문단)이 포함됩니다.

10. 인도주의 결사에 대한 접근을 보장하는 것이 결사의 자유의 문제일 뿐만 아니라 타인의 생명권 보호를 위한 필수적 요소라는 일반논평 초안의 인식을 환영합니다(54문단). 비상사태 상황을 포함하여 국가가 국제인도법과 국제인권법 모두를 존중할 의무를 강조한 부분도 환영함과 동시에, 이와 관련하여 대한민국에서 인도주의 활동 참여를 위해 해외로 출국한 이후 해당 활동가의 여권이 취소된 최근 사례를 자유권위원회에 알리고자 합니다. 또한 해외 재원으로부터 자금을 지원받는 결사에 위축 효과를 초래하는 제도 등에 관한 일반논평 초안의 접근방식을 지지합니다(15문단).

11. 마지막으로, 평화적 집회의 권리에 관한 일반논평 제37호와 마찬가지로, 결사의 금지 또는 해산은 최후의 수단으로만 고려될 수 있다는 점을 일반논평에서 명시적으로 규정할 필요가 있습니다.