

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약

배포: 제한(시민적·정치적 권리 위원회 결정으로 일반에 공개)

CCPR/C/54/D/518/1992

1995. 8. 3.

원문: 영어

시민적·정치적 권리 위원회(54차 회기)

견해

통보 번호 518/1992

제출자: 손종규 (변호인이 대리)

피해자: 제출자

국가단체: 대한민국

통신날짜: 1992. 7. 7. (최초 제출)

참고문헌: 과거 결정 - 당사국에게 1993년 1월 4일에 전달된, 위원회 규칙 91조에 의한 특별보고자의 결정 (서류로 발간되지 않음)
- CCPR/C/50/D/518/1992
(1994년 3월 13일자 제소허가에 관한 결정문)

견해 채택일: 1995. 7. 19.

1995년 7월 19일, 시민적·정치적 권리 위원회는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택 의정서 5조 4항에 의거해 이 견해를 채택한다. 견해 본문은 이 자료 별지에 있다.

[별지]

[별지]

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택 의정서 5조 4항에 따른 시민적·정치적 권리 위원회 견해
- 제 54차 회기 -

518/1992 호 통보에 관한 것

제출자: 손종규 (변호사가 대리임)

피해자: 제출자

해당국가: 대한민국

통보날짜: 1992. 7. 7. (최초제출)

통보 허용 결정일: 1994. 3. 18.

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제28조에 따라 설치된 시민적·정치적 권리 위원회는,
1995년 7월 19일 회의에서,

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택 의정서에 따라 손종규씨를 대리해 제출한
518/1992호 통보에 관한 심리를 종결하였는바,

제출자와 그의 변호사, 당사국이 제출한 모든 서면자료를 심리하여,

선택의정서 제5조 4항에 따라 이 견해를 채택한다.

1. 통보의 제출자는 대한민국 시민인 손종규로 대한민국 광주에 거주한다. 그는 대한민국의
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제19조 제2항 위반에 의한 인권침해 피해자라고 주장한
다. 변호사가 그를 대리하였다.

제출자가 제출한 사실:

2.1 제출자는 1990년 9월 27일 이래로 주식회사 금호 노동조합 위원장이며, 대기업 연대회의
의 창립회원이다. 1991년 2월 8일, 경상남도 거제도이 있는 대우조선에서 노동쟁의가 일어났을때
정부는 경찰병력을 동원하여 쟁의를 진압하겠다고 공표하였고 제출자는 쟁의지점에서 400킬로미
터 떨어진 서울에서 다른 연대회의 회원들과 1991년 2월 9일 모임을 가졌다. 모임 끝에 그들은
노동쟁의를 지지하고 정부의 병력투입 위협을 비난하는 성명을 채택하였고, 그 성명은 대우조선

노동자들에게 팩스로 전송되었다. 대우조선 쟁의는 1991년 2월 13일 평화롭게 종결되었다.

2.2 1991년 2월 10일, 연대회의 모임을 마치고 나오던 중 제출자는 연대회의의 60여 회원들과 함께 경찰에 체포되었다. 1991년 2월 12일, 그와 다른 6명은 노동쟁의에 제3자 개입을 금지하는 노동쟁의조정법 13의 2 (법률 제1327호, 1963. 4. 13; 개정법 제3967호, 1987. 11. 28)를 위반한 혐의로 기소되었다. 그는 집회와 시위에 관한 법률 (법률 제 4095호, 1989. 3. 29.)을 위반한 혐의를 함께 기소되었으나 시민적·정치적 권리 위원회에 대한 통보는 노동쟁의 조정법 위반 부분에 국한된다. 제출자에 따르면 그와 함께 기소되었던 사람들 중 하나는 의심스러운 정황속에서 수감 중 사망하였다.

2.3 1991년 8월 9일, 제출자는 서울형사지방법원 소속 단독 판사에 의해 기소된 대로 유죄판결을 받고, 징역 1년 6개월과 3년의 집행유예형을 선고받았다. 제출자의 항소는 동 법원 항소부에 의해 1991년 12월 20일 기각되었고, 대법원은 1992년 4월 14일 그의 상고를 기각하였다. 제출자는 헌법재판소가 1990년 1월 15일 이미 노동쟁의조정법 13조의 2가 합헌임을 선언한 바 있기 때문에 더이상 국내에서 권리를 구제받을 방법이 없다고 밝혔다.

2.4 제출자는 같은 사안이 다른 국제적 조사나 해결절차중에 있지 않음을 밝혔다.

제소내용:

3.1 제출자는 노동쟁의조정법 제13조의 2가 노동운동 동조자를 처벌하고 노동자를 격리시키는데 이용된다고 주장하며 이 법조항이 경영자측에 동조한 사람을 처벌한 일은 없다고 한다. 아울러 그는 쟁의 당사자에게 영향을 주는 어떠한 행동도 금한다는 이 법조항 자체의 불명료성이 죄형법정주의의 기본원칙을 위반하는 것이라 주장한다.

3.2 제출자는 나아가 이 법조항이 노동자나 노동조합의 후원자가 갖는 표현의 자유를 억압하는 법체제의 한 부분으로 포함되어 있다고 주장한다. 그는 제3자가 노동조합의 설립을 지원하지 못하도록 금지하는 노동조합법의 예를 들고 있다. 그는 노동자나 조합에 대한 지지는 그것이 어떠한 형태이건 쟁의 당시에는 노동쟁의조정법에 의해, 다른 시기에는 노동조합법에 의해 처벌받을 수 있음을 말하며 제출서를 마감하고 있다.

3.3 제출자는 그에 대한 처벌은 B규약 (시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약) 제19조 제2항에 위반하였다고 주장하며, 그가 행사한 표현의 자유가 다른 사람의 권리나 명예를 침해한 것이 아니었으며 국가안보나 공공질서 및 공중보건이나 도덕을 위협한 것 또한 아니었음을 강조한다.

제출자의 제소 허용 여부에 대한 당사국의 입장:

4.1 1993년 6월 9일자 회신에서 당사국은 제출자가 국내에서 가능한 청원절차를 마치지 않았음을 근거로 그의 제소가 허용될 수 없다고 주장했다. 당사국은 형사사건의 경우 국내에서 가능한 청원절차는 대법원 판결과 헌법재판소에서의 해당법조항에 대한 결정까지를 포함한다고 주장하였다.

4.2 제출자가 주장한 내용 중 헌법재판소가 이미 노동쟁의조정법 제13조의 2가 합헌임을

결정했기 때문에 그가 국내에서 가능한 구제절차를 마쳤다고 한 것에 대해, 당사국은 위 헌법재판소 결정은 문제된 법조항이 헌법상 명시된 노동권, 평등권 및 죄형법정주의 원칙에 대한 위배였는가에 관하여만 심사하였을뿐 표현의 자유에 대한 것은 아니었다고 하고 있다.

4.3 당사국은 제출자가 문제의 법조항에 대해 헌법이 보장하는 언론의 자유의 관점에서 헌법재판을 요구하였어야 하며, 그렇지 않았기 때문에 그는 국내의 구제절차를 마치지 않았다고 주장한다.

4.4 더불어, 당사국은 제출자의 형이 대한민국 대통령 일반사면에 의해 1993년 3월 6일 사면되었음을 든다.

5.1 당사국의 입장에 관하여 제출자는 국내청원 절차를 마쳤다는 입장을 고수하며, 노동쟁의조정법에 대한 합헌결정이 이미 최근에 있었던 상황에서 다시 헌법재판소로 하여금 합헌성에 대해 결정하라고 요구하는 것은 아무 소용이 없는 일이라고 말한다.

5.2 제출자는 헌법재판소가 법조항에 대한 결정을 할 때는 위헌이 될 수 있는 모든 근거를 고려할 법적 의무가 있음을 들며, 그러므로 같은 사안에 대해 다시 헌법재판을 제기하는 것은 무의미함을 주장한다.

5.3 이와 관련하여 제출자는 헌법재판소의 1990년 1월 15일 결정에서 다수의견은 표현의 자유권에 대해 언급하고 있지 않으나 두 보충의견과 한 반대의견은 이를 언급하고 있음을 들며 따라서 재판부는 노동쟁의조정법에 대하여 표현의 자유권을 포함한 모든 위헌가능 근거를 이미 고려한 것이라고 말한다.

제소 허용여부에 대한 시민적·정치적 권리 위원회의 결정:

6.1 위원회는 제50차 회의에서 본 통보에 대한 제소 허용여부를 고려하였다. 헌법적 청원에 관하여 제출자와 국가단체가 제출한 내용을 심리한 결과, 위원회는 노동쟁의조정법 13조의 2에 대한 표현의 자유권에 대한 심사를 포함한 합헌여부는 비록 헌법재판부의 다수의견상에는 언급되어 있지 않으나 실질적으로는 이미 동재판부의 1990년 1월 결정에서 다루어진 바 있음을 발견하였다. 이러한 상황을 감안할 때 위원회는 동법 제13조의 2에 대한 표현의 자유권의 관점에서의 추가 헌법재판은 선택의정서 제5조 2항에 따라 제출자가 사전에 이행해야 할 국내구제절차에 해당되지 아니함을 결정하였다.

6.2 위원회는 제출자가 진행중인 쟁의에 대한 물리적 지지가 아닌 모임에서의 구두적 지지표현으로 인해 체포, 기소, 유죄판결에 이른 것에 주목하고, 제출자가 제출한 사실이 B규약 제19조와 연관되는가에 대해서도 심리하였다. 이상에 비추어 위원회는 제출자에 대한 제소 허용을 선언하였다.

본안에 대한 당사국의 주장과 그에 대한 제출자의 의견:

7.1 1994년 11월 25일 회신에서 당사국은 위원회의 통보 허용결정에서 “제출자가 진행중인 쟁의에 대한 물리적 지지가 아닌 모임에서의 구두적 지지표현으로 인해 체포, 기소, 유죄판결에 이른 것”이라는 언급에 이견을 제시하였다. 당사국은 제소자가 1991년 2월 9일 연대회의 모임에

참석하였을 뿐 아니라 1991년 2월 10일과 11일, 전단을 배포하는 데 적극 가담하였으며 1990년 11월 11일에는 화염병이 동원된 격렬한 데모에도 가담하였음을 강조하였다.

7.2 당사국은 제출자가 이러한 행위로 인해 노동쟁의조정법 제13조의 2와 집회 및 시위에 관한 법률 45(2)조 위반으로 유죄결정된 것이라고 밝히고 있다.

7.3 당사국은 제3자 개입을 금지하는 노동쟁의 조정법 조항은 근로자와 경영자간의 쟁의의 독립성을 보장하려는 의도임을 설명하며, 동 조항은 상담이나 조언을 금하고 있지는 않음을 지적하였다.

7.4 당사국은 B규약 제19조 3항에서 표현의 자유권은 국가안전 보장이나 공공질서 유지를 위해 일정하게 제한될 수 있음을 명시한 것을 상기하였다.

7.5 당수국은 제출자의 형이 1993년 3월 6일 일반 사면령에 의해 사면되었음을 다시 언급하였다.

8.1 제출자는 이에 대한 답변에서 그가 1990년 11월 데모에의 참여로 집시법에 근거 유죄판결을 받은 것은 사실이나, 이는 본 제소내용과는 무관함을 피력하였다. 그는 서울형사지방법원 1991년 8월 9일자 판결문을 참고문헌으로 제출하였으며, 이 판결문은 집시법에 관한 제출자의 11월 데모 참여는 노동쟁의조정법에 관한 제출자의 연대회의의 활동참여 및 1991년 2월의 대우조선 쟁의 지지와는 별개로 처벌되었음을 보여주고 있다. 제출자는 이 두 사안이 별개의 것임을 밝히며 다시금 그의 제소내용이 그가 B규약 위반이라고 주장하는 “제3자 개입금지”에 국한된 것임을 언급하였다.

8.2 제출자는 B규약 상에 보장된 표현의 자유에 대한 당사국의 해석이 너무 편협하다고 주장한다. 그는 B규약 제19조 2항이 모든 종류의 정보와 사상에 대해 구두, 서면, 또는 인쇄등의 방법을 통하여 국경에 관계없이 전달할 수 있는 자유를 명시하고 있음을 언급하며, 그러므로 연대회의의 대우조선 쟁의에 대한 동조성명을 담은 전단의 배포는 B규약이 인정한 표현의 자유에 부합한다고 주장한다. 아울러 그는 그가 직접 성명서를 배포한 것이 아니라, 단지 팩스를 통하여 쟁의중인 대우조선 노동자들에게 전송하였음을 밝혔다.

8.3 그의 활동이 국가안보나 공공질서를 위협하였다는 당사국의 주장에 대해 제출자는 당사국이 구체적으로 연대회의의 성명 중 어떤 부분이 어떤 사유로 국가안보와 공공질서를 위협하였는지 언급하고 있지 않음을 지적하고 있다. 그는 국가안보나 공공질서에 대한 일반적인 언급만으로는 표현의 자유권에 대한 제한을 정당화할 수 없다고 주장한다. 이와 관련해 그는 연대회의의 성명서가 쟁의의 정당성에 대한 주장과 이에 대한 강력한 지지, 사용자와 정부의 무력진압 위협에 대한 비판을 담고 있었음을 상기하고 있다.

8.4 제출자는 연대회의의 성명이 국가안보나 공공질서를 위협했음을 부정하며, 그와 다른 연대회의의 회원들이 남북한 대립구도의 민감한 상황을 깊이 이해하고 있었음을 기술하고 있다. 제출자는 쟁의지지 표명과 사용자와 정부의 사건처리에 대한 비판이 어떻게 국가안보를 위협할 수 있는지 반문하며, 이와 관련해 쟁의참여자중 아무도 국가보안법 위반으로 기소된 바가 없음을 지적한다. 제출자는 쟁의가 헌법에 의해 보장된 권리임에 비추어 볼 때 이에 대한 경찰의 무력진압은 정당하게 비판될 수 있는 것이라고 주장한다. 나아가 제출자는 국가안보가 연대회의의 성명에 의해 위협된 것이 아니며 오히려 개인의 의견을 자유롭게 평화적으로 표현할 수 있는 권리는 민주사회의 공공질서를 향상시킨다고 주장한다.

8.5 제출자는 대한민국에서 근로자의 단결은 표면상으로는 “노동쟁의의 독립성을 유지하기 위해”라는 이유로 금지되고 처벌되고 있으나 근로자의 권리를 억압하는 사용자를 지지하는 개입은 조장되고 보호될 것을 지적하며, 노동쟁의조정법은 1980년 군부정권이 국회를 대신하여 세운 국가보위입법회의가 만든 것임을 아울러 지적하였다. 그는 이러한 비민주적 기구에 의해 제정되고 공포된 법령은 B규약이 말하는 ‘민주사회의 법률’에 해당하지 않는다고 역설한다.

8.6 제출자는 국제노동기구 (International Labour Organization) 산하 결사의 자유 위원회 (Committee on Freedom of Association)가, 결사의 자유를 구성하는 필요불가결한 요소로 표현의 자유를 보장하고 있는 등 기구 헌장과 충돌한다는 이유로 당사국에게 제3자 개입금지 조항을 폐지하라고 권고한 적이 있음을 지적하고 있다.¹⁾

8.7 끝으로 제출자는 사면조치가 유죄판결을 파기한 것이 아니며 B규약 상 보장된 그의 권리에 대한 침해를 보상한 것도 아님을 언급하며 단지 전과 사실로 인해 제한되는 참정권과 같은 일련의 제한조치를 해제하는 것일 뿐임을 지적한다.

9.1 1995년 6월 20일자 추가 보고서에서 당사국은 대한민국내 노동운동은 일반적으로 정치적인 동기를 가졌거나 사상적으로 영향받은 것이라고 주장하고 있다. 그러므로 대한민국의 노동운동가는 그들의 정치적 목적이나 사상적 원칙을 달성하기 위해 근로자들을 무력과 폭력 및 불법쟁의로 이끄는 것도 주저하지 않는다고 기술한다. 더 나아가 국가단체는 노동자들이 프롤레타리아 혁명사상에 주입된 경우가 빈번하다고 주장한다.

9.2 당사국은 만약 노동쟁의에 제3자가 개입하여 실제로 근로자들의 결정을 조종하고, 부추기거나 방해하게 되면 쟁의자체가 다른 의도나 목적으로 오용되는 것이라고 주장한다. 그러므로 당사국은 노동운동의 일반적 성향으로 볼 때 제3자 개입금지법을 유지해야 할 책임이 있음을 실감했다고 설명한다.

9.3 나아가서 당사국은 이 사안 중 1991년 2월 대우조선 노동조합을 지지하여 배포된 성명은 국가전체 노동자들의 총파업을 선동하기 위한 위장이었다고 말한다. 당사국은 “어느 나라든 그의 안보상황과 관계없이 국가적 총파업이 일어날 경우, 국가안보와 공공질서가 위협받으리라고 믿을만한 충분한 이유가 있다”고 주장한다.

9.4 국가보위입법회의에 의한 노동쟁의조정법 발효와 관련해 당사국은 동 입법회의에 의해 발효된 법령의 효력은 공공의 동의에 의한 헌법개정을 통해 인정된 바 있다고 주장한다. 나아가 당사국은 제3자 개입금지법은 쟁의중인 근로자와 고용주측에 공평하게 적용된다고 말하며 이와 관련해 현재 고용주측 3자 개입과 관련 진행중인 재판을 언급하고 있다.

위원회에 제출된 쟁점과 진행절차:

10.1 시민적·정치적 권리 위원회는 선택의정서 제5조 1항에 의거, 이 사안과 관련하여 양측에서 제출한 모든 자료를 검토하였다.

10.2 위원회는 당사국이 주장한대로 제출자가 1990년 11월 폭력 시위에 가담하였고 이에 집회

1). 결사의 자유 위원회 194차 보고, 1994년 6월, 218-274항; 297차 보고, 1995년 3-4월, 23항을 추가로 참조.

및 시위에 관한 법률에 의해 유죄판결받은 사실을 주시하였다. 위원회는 아울러 제출자의 제소 내용이 이 특정사안과 관련된 것이 아닌, 1991년 2월 연대회의의 성명서 발행과 관련하여 유죄판결을 받은 것에 국한된 것임을 주목하였다. 위원회는 이 두 처벌이 두 가지의 서로 무관한 사안에 관한 것이라고 간주한다. 따라서 위원회의 심리대상이 되는 사안은 대우조선 쟁의 지지성명을 발행하는 데 가담한 것과 정부의 쟁의 무력진압 위협에 대해 비판한 것으로 노동쟁의조정법 제13조의 2에 의해 유죄판결을 받은 제출자에 대한 처벌이 B규약 제19조 2항에 위배하는가에 국한된다.

10.3 B규약 제19조 2항은 “구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유”를 포함한 표현의 자유권을 보장한다. 위원회는 제출자의 쟁의지지와 정부비판에 관한 성명발행에 참여한 것은 B규약 제19조 2항의 범주안에서 그의 정보와 사상을 전달할 권리를 행사한 것이라고 판단한다.

10.4 위원회는 규약 제19조 3항에 의거한 표현의 자유권에 대한 제한은 반드시 복합적으로 다음과 같은 조건을 충족하여야 함을 견지한다: 그것은 반드시 법에 의한 것이어야 하며, 제19조 3항 (a) (b)에 언급된 사항을 그 목적으로 한 것이어야 하는 동시에 그 정당한 목적을 위해 필요한 것이어야 한다. 비록 당사국은 그러한 제한이 국가안보와 공공질서를 보호하기 위해 정당한 것이며 노동쟁의조정법 제13조의 2에 의거한 것이라고 주장하고 있으나, 위원회는 더 나아가 제출자에게 가해진 행위가 위의 목적을 위해 필요한 것이었는가를 판단해야 한다. 위원회는 노동운동의 일반적인 성향과 제출자가 타인과 함께 발행한 성명이 국가적 총파업을 위장해서 선동하는 것이었다는 혐의로 당사국이 국가안보와 공공질서를 언급하고 있음을 주목한다. 당사국은 제출자의 표현의 자유 행사가 초래하였다고 주장하는 위협이 구체적으로 어떤 성격의 것이었는가에 대하여 규명하지 못했다고 판단되며, 당사국이 주장한 내용중 어떠한 것도 제19조 3항에 기술된 표현의 자유권에 대한 제한의 충분조건이 되지 않음을 발견하였다.

11. 시민적·정치적 권리 위원회는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택 의정서 제5조 4항에 의거, 이 사안이 B규약 제19조 2항에 위반한 것임을 보여준다고 판단한다.

12. 시민적·정치적 권리 위원회는 B규약 제2조 3(a)항에 의거, 손씨가 그의 표현의 자유를 행사한 것을 이유로 처벌받은 것에 대하여 적절한 금전배상을 포함한 실질적인 보상을 받을 권리가 있다고 인정한다. 위원회는 나아가 당사국이 노동쟁의조정법 제13조의 2를 재검토할 것을 권고한다. 당사국은 이와 유사한 위반이 앞으로 다시는 일어나지 않도록 보장할 의무가 있다.

13. 선택의정서의 회원국이 됨으로써, 당사국은 시민적·정치적 권리 위원회가 B규약의 위반에 대한 공정한 판단을 할 권한이 있음을 인정하였으며, B규약 제2조에 의거, 당사국은 그의 영토와 관할권 내의 모든 개인에 대해 규약이 인정한 권리를 보장하고 위반이 있을 경우 실질적이고 효과있는 구제조치를 할 것을 서약한 사실을 상기하여, 시민적·정치적 권리 위원회는 당사국이 앞으로 90일 내에 위원회의 견해를 이행하는 조치를 취하여 이를 알려 줄 것을 기대한다.

[영문서면을 원문으로 하여 영어, 불어, 스페인어로 번역됨. 추후 위원회의 유엔 총회에 대한 연례보고에서 아라비아어, 중국어, 러시아어로 발간될 것임.]