

인권 자료집

SAg.d.5

사제단 자료집 98-10

인권법과 국가인권기구

천주교정의구현전국사제단

사제단 자료집 98-10

인권법과 국가인권기구

- 1. 서론
- 2. 인권법
- 3. 국가인권기구
- 4. 정부 당정협약
- 5. 논의 1
- 6. 토론이전 2
- 7. 토론이전 2
- 8. 토론이전 3

천주교정의구현전국사제단

01-28 03070 03070

두시동인사동 토법동인

두시동인사동 토법동인

목차

1. 자료집을 발간하며 - 5p
2. 인권전담 국민기구는 왜 필요한가 -브라이언 버드킨 - 8p
3. 법무부 인권법시안 - 19p
4. 법무부 당정협의자료 - 31p
5. 법무부 당정협의자료에 대한 검토의견 -차지훈 - 40p
6. 토론의견 1 -곽노현 - 54p
7. 토론의견 2 -임재홍 - 62p
8. 토론의견 3 -김엘림 - 77p

국가인권기구의 바람직한 방향을 모색하며

지난 73년 10월 16일. 서울대학교 법과대학 교수였던 최종길교수는 중앙정보부에 끌려가서 참고인 조사를 받던 중 3일후 변사체로 발견되었다. 그외에도 수많은 민주인사들이 중앙정보부, 안기부 등의 수사기관에 의해 온갖 고문과 인권침해를 당하였다.

75년에는 인혁당 재건위 사건 관련자 8명이 재판이 끝난 바로 다음날 형장의 이슬로 사라졌으며, 보안사, 치안본부 대공분실 등에서 신음하며 쓰러져간 사람들이 부지기수였다. 7,80년대의 각종의 의문사는 아직도 진상규명이 이루어지지 않고 있으며 더욱 답답한 것은 당시의 고문, 수사 관련자들이 오늘 이순간에도 현직에서 과거에 대한 반성 없이 버젓이 업무를 수행하고 있다는 사실이다.

법무부는 지난 9월 25일 "인권법 시안과 입법 추진계획"을 발표하였고 10월 초순에는 인권법(안)을 발표하여 '인권법과 국가인권기구'에 대한 정부의 입장을 공개하였다. 마침내 김대중 정부의 대선공약이자 중점 100대 과제 중의 하나인 인권법제정과 국가인권기구 설치의 일단이 국민에게 공개된 것이다. 정부의 이러한 인권신장에 대한 의지와 노력은 분명히 긍정적으로 평가되어야 한다.

그러나 정부는 매우 중요한 부분을 간과하였다. 인권법과 국가 인권기구는 시혜적 차원에서 정부가 국민에게 베푸는 대상이 아니라는 점이다. 지난 10월 18일 TV심야토론에 정부의 입장을 설명하기 위해 참석한 법무부 인권과장은 정부가 이렇게 좋은 의도를 가지고 인권법 제정과 국민인권위원회 설치를 진행하고 있는데 왜 인권, 시민, 사회, 여성 단체들이 반대하는지 모르겠다며 속마음을 내보였다. 그러나 문제의 핵심은 의도가 아닌 진행과정과 내용이다. 검사 몇몇이서 작업한 초안을 그것도 이름뿐인 인권법과 국가인권기구를 어떻게 아무런 고민없이 받아들일 수 있다는 것인가?

정부는 국민들이 인권법과 국가인권기구에 거는 기대에 귀기울이기 바란다. 애초 대선공약으로 제시할 때의 초심으로 돌아가 법무부 초안을 검토해 보기를 바란다. 국민들은 인권법과 국가인권기구가 더 이상 이땅에 인권침해와 차별행위가 발붙이기 어렵게 하기를 원하고 있으며, 국가 수사기관이나 공권력에 의한 피해가 다시는 일어나지 않기를 진심으로 원하고 있다. 과연 정부의 안은 이러한 바람과 소망을 반영하고 있는가? 우리는 그렇지 않다고 본다.

정부 안의 가장 큰 문제는 국가인권위원회를 만들기 위해 인권법을 제정

하고자 한다는 느낌을 준다.

인권법 초안을 보면 대부분의 내용이 국가인권기구에 할애되어 있어 차라리 '국민인권위원회 법안'으로 상정하는 것이 옳을 듯 하다. 과연 정부안이 "인권법의 역할은 헌법의 기본권 조항을 넘는 국제인권법의 존재를 현실로 받아들여 국가가 보장해야 할 인권의 범주를 확대하는 것, 헌법의 평등권 조항만으로는 차별해소가 어렵다는 현실인식에 따라 정교한 차별금지법제를 만들어내는 것, 나아가서 기왕의 사법부만으로는 인권보장에 한계가 있다는 법적 성찰에 터잡아 인권전담 국가기구를 설치하는 데 있다."는 인권법의 개념에 충실한지 반문하고 싶다.

다음으로 국가인권기구의 독립성과 실효성에 관한 것이다.

먼저 **인권위원회의 독립성에 관해서 살펴보기로 한다.** 정부의 인권법 초안에 의하면 국가인권기구는 법무부 산하의 특수법인에 지나지 않는다. '인권위원회가 정관을 변경하고자 할 때에는 법무부장관의 인가를 받아야 한다'(18조 2항), '국가기관의 장에게 권고를 하거나 의견을 표명하는 경우에는 법무부장관에게 그 내용을 통보해야 한다'(19조 3항), '대통령에 대한 보고서 제출은 법무부장관을 경유하여야 한다'(21조 2항), '선임이사는 법무부장관의 제청으로 대통령이 임명한다'(23조 2항), '고발 또는 수사의뢰를 하는 경우 그 사실을 법무부장관에게 통보하여야 한다'(55조 3항), '이 경우 위원회는 그 조치결과 등의 내용을 지체없이 법무부장관에게 통보하여야 한다'(59조 1항) 등의 조항으로 법무부장관의 역할을 강화하여 인권위원회의 독립성을 심각하게 제약하고 있다.

게다가 60조의 '인권상황분석보고서' 조항에서는 법무부와 인권위원회의 관계와 위상에 대한 정부의 입장이 선명히 드러나고 있다. '법무부장관은 매년 3월 31일까지 제19조 제3항, 제53조 제1항, 제2항 및 제 55조 제1항, 제2항의 규정에 의한 권고, 고발 또는 수사의뢰와 제59조 제1항의 규정에 의한 조치결과나 조치계획 등을 종합하여 인권상황을 분석하고 그 개선대책을 대통령에게 보고하여야 한다'(60조)라며 인권에 관한 일차적 주무부서가 법무부이며 인권위원회는 보조기구가 되어야 한다는 발상의 단면을 그대로 보여주고 있다.

이러한 현실에서 인권단체나 시민,사회단체들이 인권위원회의 위상에 대해 문제를 제기하고 법인이 아닌 국가기구로 해야 한다는 주장이 과연 타당성이 없는 것인가? 인권위원회는 독립성이 핵심이다. 서구사회와는 다르게 아직도 국가 공권력에 의한 인권침해가 공공연히 벌어지고 있는 상황에서 오히려 인권위원회의 감시의 대상이 되어야 할 법무부가 법무부 산하 법인으로 만들고자 하는 상황에서 어떻게 독립성을 확보할 수 있다는 것인가? 바로

여기에 인권위원회가 국가기구가 되어야 할 필요성이 있는 것이다.

다음으로 **인권위원회의 실효성에 관한 부분이다.** 이는 인권위원회의 위상과 직결되는 문제로 법인직원의 경우 권한을 행사함에 있어 일반 민간인의 신분에 불과하다. 그런데 조사의 대상은 막강한 권력을 행사하고 있는 정보기관, 수사기관 등의 국가기관이다. 즉 경찰, 검찰, 안기부, 보안사, 헌병, 구치소, 교도소 담당자 등으로 민간인의 신분으로는 조사하기 어려운 영역이다. 우리나라의 경우 이러한 수사기관이나 수용시설에 대한 인권침해 사안을 조사하지 못하면 사실상 인권위원회가 그 기능을 제대로 수행한다고 볼 수 없다. 게다가 법무부 안은 고충처리위원회, 공정거래위원회, 노동위원회, 방송위원회 등의 기관이 갖고 있는 시정명령권도 인정하지 않고 단지 시정권고만을 할 수 있도록 하고 있어 실효성을 더욱 의심스럽게 하고 있다.

현재 법무부는 세계인권선언 50주년 기념일인 금년 12월 10일을 법제정 목표일로 삼고 있다. 금년은 정권교체 원년이자 헌법제정 50주년을 맞는 해로서 인권법을 제정하여 인권탄압의 시대를 마감하고 인권의 새시대를 열기에 더할 나위없이 좋은 명분을 갖춘해이다. 그러나 국민적 공감대의 확산과 투명하고 공개적인 입법을 위한 내용과 절차를 외면하고 명분에 집착하게 된다면 정부의 의도가 아무리 좋고 선의에서 출발했다고 해도 국민들의 철저한 외면과 저항을 감수해야 할 것이다.

이번 사제단에서 발간하는 '인권법과 국가인권기구'에 관한 자료집은 그동안 인권단체와 시민,사회단체에서 논의되고 발표된 자료를 모아 편집하였다. 이 자료집이 '인권법제정과 국가인권기구'에 대한 내용과 문제점을 공유하고 바람직한 대안을 모색하고 중지를 모으는데 작은 도움이 되기를 바란다.

"인권전담 국민기구는 왜 필요한가"

- 브라이언 버디킨(Brian Burdikin)

* 브라이언 버디킨 : 제네바 소재, 유엔 인권위원회 인권전담 국민기구, 지역조정 및 예방전략 특별자문관(현). 1986~94년 오스트레일리아 연방 인권위원장 역임. 주요 저술로는 "Human Rights Commissions" 등이 있다. 여기에 실린 그의 논문, "National Human Rights Commissions : National and International Perspectives"를 서울대 대학원 사회학과 석사과정 구정우가 우리말로 옮긴 것이다.

01. 머리말

인권문제는 오늘날 국제관계에서 핵심적인 쟁점이다. 1948년 '세계인권선언'이 채택된 이래로, 인간의 삶에 관한 포괄적 규칙을 제공하는 국제기구가 발전해 왔다. 그 후 설립된 국제적, 지역적 인권기구의 네트워크는 이들 국제기구들이 보다 효율적인 업무수행을 하도록 보조하는 데 중점이 두어졌다. 1993년 비엔나에서 열린 세계인권대회는 인권에 관한 국제협력의 중요성을 다음과 같이 표현했다.

"세계인권대회는 인권전담 국민기구의 중요성과 건설적인 역할을 재차 강조하고자 한다. 국민기구는 특히, 해당정부에 대한 조언, 인권침해방지, 인권정보의 유통과 교육 등을 통해 인권의 보호와 촉진에 기여한다. 우리는 국민기구의 위상과 각 나라의 특수성에 잘 부합하는 국민기구의 틀을 선택하는 것이 개별 국가의 고유 권한임을 인정하는 가운데, 국민기구의 설립과 강화를 장려한다." 국제적, 지역적 인권기구의 네트워크는 그 자체로 중요하고 강화되어야 하지만 인권보호의 구체적인 업무는 기본적으로 개별 국가의 책임하에서 진행될 수밖에 없다. 즉, 그것은 실질적으로 국내적인 문제이다. 가령, 유럽 인권법정과 미국 인권위원회는 인권침해에 관한 경미한 부분 이상을 다룰 수 없을 것이다. 그리고 국제인권문제 연구자들은 문제점을 지적하는 것 이상의 거의 아무런 조치도 취할 수 없다. 따라서 개별 국가가 인권문제에 관하여 어느 정도 효과적으로 책임을 질 수 있는가는 국내 제도들의 능력에 크게 의존할 것이다. 다원적이고 책임있는 의회, 의회의 권위를 존중하는 행정부, 그리고 독립적이고 공정한 사법부의 존재는 이러한 측면에서 최소한의 요구이다. 이러한 기본적인 '제도들'은 명백히 다른 기체들의 도움을 필요로 한다. 인권문화의 발전은 국내적으로 활력있는

시민사회의 존재에 의존한다. 시민사회는 공동체 집단들을 활성화시키며 다양성을 인정하고 고무한다. 또 자유롭고 책임있는 언론을 발전시켜 간다. 정부와 시민사회 영역 사이의 어딘가쯤에 위치하는 중요한 기체가 있다. 이는 개인의 자유와 자유권을 보호하는 특별히 유용한 도구인데, 이른바 '인권전담 국민기구'(National Human Rights Institutions)가 그것이다. 이 용어는 인권의 보호와 촉진이라는 특수한 목적을 위하여 법이나 정부를 통해 설립되는 기구를 지칭하기 위해 일반적으로 사용된다. 이러한 국민기구의 예로서 옴부즈맨 제도와 인권전담 국민위원회 등과 같은 다양한 기구들이 있다.

이 짙은 논문은 국민기구의 일종인 '인권전담 국민위원회'(National Human Rights Commission)에 초점을 맞춘다. 이에 대한 개념 정의는 2절에서 내려질 것이다. 3절에서는 국민위원회의 업무를 이론적이라기보다는 여러 나라들에 대한 실증적인 사례 연구를 통해 규정하고자 한다. 4절에서는 국민위원회의 업무 중 특히 최근 각광받고 있는 군사부문에 대한 교육기능을, 군사력의 역할 변화와 연결시켜 좀더 상세히 논의한다. 인권전담 국민위원회와 법원이 맺는 여러가지 관계가 5절에서 논의될 것이다. 6절에서는 효과적인 국민위원회의 기본 상이 제시될 것이다. 7절에서 인권전담 국민위원회와 관련된 최근의 국제적인 논의를 소개하고, 끝으로 8절에서는 아시아-태평양 지역에서 현재 진행되는 있는 국민기구/국민위원회 발원지에 대해 언급하고자 한다.

2. 인권전담 국민위원회란?

일반적으로 국민위원회는 시민적, 정치적 권리의 보호 및 차별방지 등의 광범위한 이슈들을 다룬다. 몇몇 위원회는 공적, 사적 영역에서의 인권문제에 관한 사법권을 갖고, 그밖의 위원회들은 사법권을 갖지 않은 채로 다만 공적 영역에서 발생하는 여러가지 인권문제들을 해결하고자 한다. 국민위원회는 경제적, 사회적, 문화적 권리들의 보호와 촉진에 주력하게 된다. 각각의 특수한 위원회의 정확한 권한과 기능은 위원회의 설립근거가 되는 헌법조항, 법령 또는 명령에 규정되어 있다. 몇몇 위원회는 국내 헌법에 규정된 권리를 보호하는 데 업무가 제한된다. 그러나 점점 더 많은 위원회들이 국제인권조항이나 다른 국제조항들이 규정하는 인권을 보호하고 촉진하기 위해 노력하고 있다. 파푸아뉴기니 등과 같은 연방국가에 설립될 예정인 여러 위원회들은 국내 헌법에 의해 인정될 뿐만 아니라, 관련 국제기구들 사이에서 인정되는 인권에 대한 보호의 책임을 떠맡을 것이다.

3. 국민위원회의 업무

1) 인권침해 고발에 대한 심의

국민위원회가 책임을 지는 가장 중요한 기능들 중의 하나는 인권침해에 대한 개인 혹은 집단의 고발에 대해 심의하는 것이다. 위원회의 사법권에 의존하면서, 침해받지 않을 권리들은 국내법 내에 수용될 것이며 해당 국가가 비준한 국제조약들 내에서 승인될 수 있을 것이다. 국제적 차원에서 문제시되는 인권침해의 상황은 국제법의 영향하에 있는 국가에서는 입법화될 것이다. 그러나 국제법이 무시되는 국가들에서는 그렇지 못할 것이다. 인권침해 고발을 심의하여 희생자들에 대한 구제책을 제공하는 국민위원회의 존재는 인권발전의 법적, 사회적 걸림돌을 점차 제거할 수 있을 것이다. 효과적으로 심의를 진행하기 위해, 위원회는 관련 증거와 심문할 증인을 한데 모을 수 있는 권한을 가져야 한다. 이러한 권한은 자주 사용되지 않는다 하더라도 다음과 같은 결정적 의미를 갖는다. 즉, 고발된 사람이나 단체는 결코 협력을 거부함으로써 위원회의 심의를 좌절시킬 수 없다는 것이다. 인권침해 고발을 심의하고 해결하는 데 있어 과정상의 중요한 절차적 차이점이 존재하기 하지만, 어쨌든 국민위원회의 첫번째 원칙은 '화해와 중재의 원리'라고 할 수 있다. 화해와 중재의 원리란 위원회가 고발자와 피고발자 간의 동의를 이루어질 수 있도록 노력하는 것을 말한다. 양자간의 합의 도출 과정이 실패한다면, 위원회는 구속력있는 결정을 내리기 위한 공식적인 중재의 과정을 갖는다. 보통 국민위원회가 고발 당사자들에게 법적으로 구속력있는 결정을 내리진 않는다 하더라도 이것이 위원회에 의해 제안된 해결책이 무시될 수 있음을 의미하지는 않는다. 몇몇 나라에서는 국민위원회와 별도로 '특별재판소'가 구성된다. 이 특별재판소는 해당 사건에 관련되지 않았던 국민위원회의 최고위원들에 의해 구성되곤 한다. 특별재판소는 국민위원회가 중재하지 못한 문제들을 해결할 권위를 갖는다. 특별한 경우, 위원회는 최종적이며, 법적 구속력을 갖는 결정을 내리기 위해 또는 위원회가 만든 해결책을 관철시키기 위하여 법원에 문제들을 이양할 수 있다. 많은 나라에서 이러한 인권침해 고발에 대한 심의과정은 위원회의 법적 권한의 필요성을 점점 더 요청하고 있다.

2) 공공조사의 수행

몇몇 국민위원회는 독립적인 공공조사 수행권을 갖는다. 이것은 사회에서 가장 취약하고 소외된 집단들의 인권침해 현실을 효과적으로 부각시킬 수 있다는 점에서 특별히 중요한 권한이다. 집 없는 자, 정신질환자, 지적 무능력자 등의 사회적 약자들 중 상당수는 그들의 인권침해 현실을 주체적으로 고발할 능력이 없다. 공공조사의 효과에 관한 최근의 중요한 하나의 사례는 집 없는 아이들의 곤경에 관한 조사이다. 이 조사는 오스트레일리아 인권위원회에 의해 수행되었는데 위원회는 정부의 정책과 집행에 있어 심각한 문제점을 폭로하였다. 오스트레일리아 인권위원회가 제시한 보고서의 비판적 내용은 정부에 의해 널리 수용되었다. 그

보고서는 연방정부와 주정부로 하여금 곤경에 처한 어린이들의 기본권을 인정하도록 만들었고, 1억 달러의 지원금을 출연하도록 촉진했다.

3) 정부에 대한 조언과 협력 제공

국민위원회의 또다른 중요한 기능은 인권문제에서 정부에 대해 조언하고 협력하는 것이다. 정부에 대한 조언과 협력이라는 위원회의 권한은 다양한 방식으로 규정될 수 있다. 우선, 인권보호와 제도화를 추동하는 입법, 행정, 사법부의 관심을 일깨우는 권한이 있다. 또한 위원회는 현행 인권 관련 법규와 의회의 입법안에 대한 다양한 견해를 직접 밝힐 수 있다. 새로운 법률안을 발의하고 그 이후에 협력할 수 있으며, 결국에는 법원의 동의가 있어야 한다는 것을 전제로 - 인권문제와 관련된 법적 과정에 전반적으로 개입할 수 있다. 위원회는 또한 인권남용의 현실에 대해 정부의 관심을 환기시키고, 그러한 인권남용의 종식을 목표로 하는 특별입법안을 의회에 상정할 수 있다. 또한 여러 인권위원회는 국제인권규준이 지켜지도록 감시하고, 정부가 다양한 국제인권조약에 규정된 의무를 성실히 이행할 수 있도록 하는 중요한 역할을 담당하고 있다.

인권전담 국민위원회의 심의기능과 조언기능은 종종 상호 연관되어 있다. 인권침해에 관한 개인, 집단의 고발을 받아들이고 그에 대해 적극적으로 대처하는 그런 위원회는 개혁되어야 할 입법과 행정 영역을 올바르게 규정할 수 있다. 뿐만 아니라 중요한 인권문제에 대한 광범위한 공공조사의 권한을 갖는 위원회는 변화의 요구에 대해 능동적으로 반응할 수 있다. 물론 조언하는 능력은 정부의 각 부문이 국민위원회의 제안을 심사숙고하려는 의사가 있을 때라야 가치있을 것이다. 국민위원회의 역할을 신뢰하는 정부는 위원회의 조언에 대해 적극 대처하는 여러 가지 장치들을 마련한다. 만약 국민위원회의 제안이 이유없이 부정된다면, 국민위원회라는 제도 자체의 업무수행 권한은 아무런 의미를 갖지 못할 것이다.

4) 인권 교육

무엇보다도 국민위원회의 가장 중요한 역할은 모든 개인들이 국가나 사적 영역 그리고 타자로부터 존중받아야 할 각종 권리를 갖는다는 사실을 일깨우는 것이다. 다른 한편, 타자를 존중해야 할 존재로서 개인들을 교육하는 것이다. 그 존중권은 보통 책임으로 표현된다. 유럽과 아프리카에서 벌어지고 있는 최근의 광범한 인권침해 상황이 보여주듯이 윤리적, 종교적 증오에서 비롯되는 잔악행위를 막는 방법은 그리 쉽게 마련되지 않는다. 따라서 사람들의 관심과 자원을 한데 모을 수 있는 방지책이 마련돼야 한다는 확신이 점점 증가하고 있다. 그리고 그러한 방지책들 중에서 인권교육과 훈련이 가장 효과적인 것들로 여겨진다. 인권교육과 훈련 없이는 어떠한 방지책도 결코 성공하지 못할 것이다. 대부분의 국민위원회는 이러한

인권교육과 훈련을 담당한다. 이 기능은 정보의 수집과 생산, 유포를 포함하는 다양한 과정들을 포함할 수 있다. 여러 대중들에게 유익한 이벤트의 조직, 훈련 프로그램의 개발과 수행 등이 대표적인 보기이다. 국민위원회는 여러 가지 수준에 걸친 교육 프로그램의 안정화에 노력하는데, 최근에는 정책, 감옥, 군사, 안보력 등의 더욱 포괄적인 영역에까지 교육의 폭을 확대하려 하고 있다.

최근 국민위원회는 인권교육과 관련되는 여러 국제 논쟁들에 관심을 기울이고 있다. 얼마 전 인권교육에 초점을 맞춘 중요한 인권회의들이 필리핀 인권위원회, 인도 인권전담 국민위원회의 주최하에 잇따라 열렸다. 95년 마닐라 회의와 96년 뉴델리 회의가 그것인데, '개발을 위한 인권교육'에 중요하게 초점을 맞춘 마닐라 회의는 각 정부의 국민기구 참석자들 사이에서 다음과 같은 합의를 이끌어냈다. "개발권(the Right to Development)에 대한 인권교육 프로그램이 만들어져야 한다. 동시에 개발 프로그램이 기획, 실행되는 모든 단계에서 인권문제가 신중히 고려되어야 한다."

이상과 같은 천명은 개발권의 중요성을 적절히 인정했다는 점에서 큰 의미가 있다. 여러 지역과 각 국가에서 늘 중요하고, 특히 몇몇 나라에서는 더욱 중요한 '개발권'은 지금까지 충분히 인정되지 못했다. '발전 프로그램의 기획과 실행의 모든 단계'를 인권과 연계시킴으로써 모든 인권을 상호의존적이고 상호연계적이라는 인식이 가능해졌다. 이를 통해 거주, 건강, 교육을 포함하는 기본적 경제, 사회권의 중요성이 강조됨으로써 그간 시민적, 정치적 권리를 우선시했던 서구적 편견이 극복될 수 있는 가능성이 커졌다.

4. 방위, 안보, 군사력의 역할 변화와 국민위원회의 기능

아시아-태평양 여러 나라들의 최근의 쟁점은 다음과 같은 사실을 일깨우고 있다. 즉, 국민위원회의 가장 중요한 기능 중의 하나는 - 병사들을 중심으로 하는 - 방위, 안보, 준군사 그리고 군사부문 종사자들에 대해 적절한 교육을 제공하는 것이라는 사실이다. 전통적으로 대부분의 방위, 안보, 군사부문 종사자들은 제네바 협정과 부속 의정서와 같은 인도주의적 법률(humanitarian law)에 근거하여 여러가지 교육을 받아 왔다. 그러나 인권이라는 보다 넓은 원칙에 근거하여 적절한 훈련을 받아본 적은 거의 없다. 본질적으로 인도주의적 법률은 전시 상황에서 제한된 인권개념을 적용한다. 필자의 경험으로는 이러한 협소한 인권개념과 보편적 인권개념 사이의 차별점은 군사부문 종사자들이나 방위, 안보 부서에서 일하는 민간사무원들 사이에서 결코 이해되지 않고 있다. 많은 나라에서 군사력의 역할은 급속히 변화되고 있다.

첫째, 방위, 안보력은 점차 본질적으로 '국내정책 수행과정'에서 빈번히 사용되고 있다. 최

근에 일어난 심각한 인권침해 사건 중 상당수는 적어도 부분적으로는 군대와 준군사력이 시민들에 대한 통제 그리고 정책의 원활한 집행을 위하여 과도한 폭력을 사용한 결과라고 할 수 있다. 인권의 관점에서, 이러한 상황은 지양되어야 한다. 그러나 실제로 시민들에 대한 군사력의 남용은 앞으로 끊이지 않을 것으로 예측된다.

둘째, 방위, 안보력은 비용절감을 피하는 정부에 의해 - 홍수, 지진, 태풍, 산불 등 - 재난 구호 또는 재난방지의 목적으로 빈번히 활용되고 있다. 이와 같은 예들이 아시아-태평양 지역에 적지 않다. 많은 경우에 재난구호와 방지에 동원되는 병사들은 인도주의적인 법률을 통하여 어느 정도의 교육은 받았다. 게다가 아주 극소수의 경우에 그들은 인권에 대한 어느 정도의 교육을 받은 것 같다. 그러나 그들은 일정 기간 동안 시민들과 필연적으로 접촉하게 되므로, 전시를 위한 인도주의적 법률의 원리가 아니라 인권에 관한 근원적인 원칙을 준수해야 한다.

셋째, 아시아-태평양 여러 나라의 군대가 국제 감시업무와 평화유지 활동에 점점 더 관여하게 된다는 것은 일반적인 현상이다. 이러한 상황 역시 대부분의 경우에 전시 규정이나 인도주의적 법률이 적용되는 문제라기보다는 일정 기간 시민들과 대면한다는 의미에서 보편적 인권 원칙과 관계된다. 그러나 대부분의 병사들은 기본적 인권에 관해 거의 혹은 전혀 교육 받지 못했다.

넷째, 군이 전통적으로 관여해 왔던 갈등상황이 종식됨에 따라 병사들의 역할은 국토방위의 영역으로부터 '국내의 안전'에 관련되는 영역으로 점점 옮겨지고 있다. 많은 경우에 군은 단지 병사로서만 훈련되었을 뿐이지 새로운 역할을 적절히 수행할 수 있도록 재교육받지 못했다.

인권의 보호와 촉진에 책임을 지는 국민위원회는 이와 같은 방위, 안보, 군사력의 변화와 관련하여 대단히 중요한 역할을 수행할 수 있다. 아시아-태평양 지역의 정부와 국민위원회 관계자가 함께 참여한 최근의 모임에서는 방위, 안보 관계자들이 인권에 관한 적절한 교육을 받지 못한다면 인권을 실질적으로 존중하기 어려울 것이라는 일치된 합의가 있었다. 이는 기존의 군의 역할, 문화와 탈냉전 시기에 개인의 권리를 존중하고 그에 대해 훈련하는 것 사이에는 큰 차이가 있다는 중요한 인식에 근거한다. 필리핀과 인도와 같은 여러 아시아 국가의 인권전담 국민위원회는 이미 군의 교육에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 필리핀 국민위원회는 최근에 약 5만여 명의 군, 정책 관계자들에 대한 교육을 진행했다. 이러한 훈련은 다만 인권의 맥락에서만 중요한 것이 아니라, -최근 몇 개월의 경험을 통해 알 수 있는 것처럼- 그것이 정부에 대해 '효과적인 비용효과'를 낳는다는 면에서 역시 중요하다. 즉 정부가 시민들의 인권을 침해했을 경우, 정부가 시민들에게 보상해야 하는 상황을 막을 수 있다는 것이다.

5. 국민위원회와 법원의 관계

국민위원회가 효율적으로 기능한다 하더라도 그것은 결코 사법부의 대체물이 아니다. 그러나 최근 선진국에서조차 실제로 법원은 높은 비용부담 때문에 많은 인구가 접근하는 데 용이치 않다는 인식이 확산되고 있다. 심지어 인권문제에 관한 실질적인 법체계를 갖추고 있는 나라에서도 인권침해를 고발하는 데 돈을 여유있게 낼 수 있는 사람은 그리 많지 않다. 따라서 어느 나라이든 인권고발에 대한 해결책을 제시하는 데 비공식적이며, 빠르고 효과적인, 그리고 비용부담이 작은 기제가 강력히 요구되고 있다.

몇몇 연방국가에 설립된 인권전담 국민위원회가 효과적으로 이러한 요구를 만족시키고 있다는 사실은 고무적인 일이다. 많은 국민위원회의 유사 사법적인 속성은 위원회가 법원에 비해 더욱 접근하기가 용이하고 고발된 문제를 훨씬 빠르게 해결할 수 있다는 것을 의미한다. 대부분의 위원회는 고발된 문제를 심의하는 데 관련 증거와 절차에 관한 거주장스러운 규칙들을 배제한다. 앞서 언급된 '화해와 조정의 원리'는 이러한 맥락에서 진행된다. 거주장스러운 규칙들을 배제하는 그런 절차는 국민에게 적대적이고 종교재판식과도 같았던 전통적 법 절차보다도 저렴한 비용효과를 갖는다. 또한 그럼에도 불구하고 때론 법원의 장식물조차 혐오했던 소외된 국민들에 대해 '친밀한 느낌'을 부여한다. 덧붙여, 법원과는 달리 국민위원회가 인권침해에 관한 고발을 화해의 원리를 통해 해결하려는 것은 문화적으로 대단히 적절한 방법이라고 할 수 있다.

6. 효과적인 국민위원회의 상

각 나라의 특수성에 가장 잘 부합하는 위원회의 틀을 선택하는 것은 개별 국가의 권리이다. 국가는 위원회를 설립하는 데 있어 정치, 경제, 문화를 포함하는 다양한 요소들을 고려해야만 한다. 이러한 맥락에서 보편적이고 단일하게 적용가능한 국민위원회의 규준은 존재하지 않는다. 그러나 지난 몇 년의 경험을 통해서, 우리는 '효과적인 위원회의 평가지표'를 제시할 수 있다. 다음의 지표들은 그간 널리 수용되어 왔고, 따라서 위원회와 그것의 발전을 평가하는 데 유용한 도구라고 할 수 있다.

1) 독립성

국민위원회는 독립적이어야 한다. 물론 이 독립성이 '절대적'이 된다면 일정한 정도의 제약이 필요하다. 하지만 이러한 제약이 업무를 효과적으로 수행하는 국민위원회의 능력을 방해해서는 안된다. 위원회는 정부 또는 어떤 공적, 사적 제도가 그것의 업무에 개입하거나 방해

할 수 없다는 의미에서 법적, 정치적 자율성을 가져야 한다. 또한 위원회는 자원활용과 재정 보고에 대해 자율적으로 검토, 평가함으로써 자체 재정에 대한 책임을 져야 한다. 명백히 어느 위원회에서는 위원들의 독립성이 보장되어야 한다. 개인적이거나 집단적으로 행동하는 모든 위원들은 행위의 독립성을 승인받고 유지시켜야 한다. 위원들이 임명되고 해임되는 방법 및 절차는 이러한 측면에서 대단히 중요하다.

2) 적절하고 명백히 규정된 권한

효율적인 국민위원회는 명확히 규정된 사법권을 가져야 한다. 위원회에 부여되는 법적 권한은 주어지는 업무에 비례해야 한다. 관련 증거와 증인을 한데 모으는 권한을 부여받지 못한 채 고발에 대한 심의권을 갖는다는 것은 무용한 일이 될 것이다. 조심스레 규정된 위원회의 권한은 음부즈맨 제도나 각종 재판소 등이 갖는 여러 가지 사법권과의 갈등 혹은 권한 중복을 피하는 데에 기여하게 될 것이다.

3) 다원적이고 대표성이 있는 인적 구성

위원회를 구성하는 여타의 조건들 중에서 무엇보다도 다양성이 중요하다. 효율적이고 신뢰받는 국민위원회는 시민사회의 다양성을 적절히 대표하도록 구성되어야 한다. 가령, 단지 남자들로만, 혹은 특수한 종족, 종교그룹에 의해서만 위원회가 구성된다면 사회의 다양성은 무시될 것이며, 위원회의 공정성은 인정되기 어려울 것이다.

4) 접근 가능성

인권전담 국민위원회는 권리를 보호하고 촉진하려는 개인들과 집단들, 다시 말해 위원회의 '고객'이 충분히 접근할 수 있도록 개방적이어야 한다. 이러한 측면에서 다음과 같은 인식이 필수적이다. 즉, 도움이 필요한 '고객' 중의 상당수는 공식적인 이용절차를 활용하는 데 어려움을 느낄 것이라는 인식이다. 따라서 효율적인 위원회는 가장 상처받기 쉽고 약한 사람들의 입장에서 도움을 제공하는 선진적 이니시어티브를 발전시켜야 한다. 국민위원회는 물론 물리적으로도 접근이 쉬워야 한다. 가령 인도나 오스트레일리아와 같은 여러 연방국가들은 위원회의 지부를 지방에 고루 설립함으로써 신체적 접근의 용이성을 크게 향상시키고 있다. 이러한 '탈집중화'가 실현되기 어려운 곳에서는 다양한 지역에서 일하는 현지 사무원을 고용할 수 있을 것이다. 또한 절차에 대한 유연한 '규칙 적용'이 위원회에 대한 접근의 용이성을 향상시킬 수 있을 것이다.

5) 비정부기구(NGOs)와의 협력

모든 효율적인 국민위원회는 인권관련 비정부기구들과 밀접한 관계를 형성시켰고 또한 유지하고 있다. 비정부기구는 국민위원회에 대한 활력있는 정보자원이며, 때로는 특히 교육과 훈련의 영역에서 매우 효과적인 파트너이기도 하다. 여러 연방국가에 이미 정착되었고, 파푸아뉴기니와 같은 나라들에서 곧 제정될 예정인 국민위원회 헌장은 비정부기구에 의해 수행되는 중요한 역할을 포괄적이고 함축적으로 인정하고 있다. 그리고 비정부기구와 관련위원회의 협력을 장려하고 있다. 최근 아프리카와 아시아에서 인권위원회와 관련되는 두 개의 지역 모임이 각각 개최되었는데, 참석한 모든 국민기구 대표들이 비정부 공동체와의 효과적인 협력의 중요성을 역설했다.

최근 이러한 측면에서 중요한 현상이 있다. 즉, 국민위원회와 비정부기구의 상호작용의 효과가 독립적인 국민위원회를 설립하려는 여러 정부에 의해 인정되고 있다는 것이다. 일각에서는 인권보호에 있어서 활력있는 비정부 부문이 수행해야 하는 중심적 역할이 위원회의 설립을 통해 최소화되거나 훼손될 수도 있다는 오해가 존재한다. 그러나 국민위원회와 비정부기구의 연계 메커니즘이 이런 식으로 정착된다면 그러한 오해는 불식될 수 있을 것이다.

6) 충분한 자원

충분한 인적 자원과 적합한 예산은 인권위원회의 효율적인 작동을 위한 필수 전제조건이다. 따라서 우선적으로 이러한 문제에 대한 보증이 위원회의 설립현장에 수록되어야 한다. 자원의 부족은 위원회의 효율성을 위태롭게 할 뿐만 아니라 그것의 신뢰성도 잠식할 수 있다. 위원회를 설립한 이후에 적절한 자원 배정에 실패하는 정부의 태도는 분명히 비판받아야 한다.

7. 국제적 차원

서론에서 이미 언급된 것처럼 인권전담 국민기구의 한 유형인 인권전담 국민위원회와 그밖의 유사 기구들은 현재 국제적인 네트워크를 형성하고 있다. 1991년에 국민위원회 대표자 모임이 파리에서 열렸다. 이 모임은 최종적으로 국민위원회를 포함하는 여러 국민기구의 설립과 그것의 효율적인 기능을 권고하는 '국민기구에 관한 파리 원칙'(Paris principles on National Institutions)을 제시하였다. 이 원칙은 1993년 유엔총회에서 공식 승인되었다. 그 해는 바로 비엔나 세계인권대회에서 인권을 보호하고 촉진하는 국민기구의 중요한 역할이 강조되었던 해이기도 하다. 1995년 유엔 인권위원회는 사무총장으로 하여금 국민위원회의 설립과 강화에 대한 지원을 요청하는 회원 국가들을 우선적으로 고려하도록 요구했다(CHR 해결책). 따라서 유엔 인권고등지문관은 위원회의 설립, 강화를 위해 회원국가에 대해 지원하는 일을 가장 중요한 업무로 여기고 있다.

8. 국민기구/국민위원회의 최근의 발전상 :

아시아-태평양 지역의 경우

분명, 아시아-태평양 지역에는 대단히 복잡적이고 문화적으로 다양한 여러 나라들이 존재한다. 그러나 인권의 보호와 촉진을 위한 인권전담 국민기구의 최근의 발전상은 -세계인권선언, 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약, 경제 사회 문화적 권리에 관한 국제협약에 구현돼 있는 바- 아-태 지역의 문화적 다양성이 근원적 권리를 효율적으로 구현하는 데 결코 장애가 되지 않음을 보여준다. 1993년 6월 비엔나 선언과 행동강령이 채택된 이래로 짧은 기간 동안에, 인권현장을 갖춘 국민기구가 여타의 지역보다 특히 아시아 지역에서 급속히 발전해왔다. 아시아-태평양 지역에서 국민기구와 관련된 최근의 발전은 다소 거친 구분이지만 세 가지 유형으로 나뉜다. 그 유형은 최근 국민기구의 설립을 위하여 법안의 통과를 고려하고 있는 국가들(예컨대, 네팔, 파푸아뉴기니, 스리랑카 등), 최근 국민기구를 설립한 나라들(인도와 인도네시아), 그리고 요사이 국민기구를 강화하고 있는 국가들(필리핀과 오스트레일리아)이다. 2년 전에 인도와 인도네시아에 설립된 새로운 인권전담 국민위원회는 대단히 특징적이며, 두드러지게 발전하고 있다. 아시아의 복잡성 및 근원적 차이와 관련한 최근의 논의에서 주목해야 할 점이 있다. 즉, 이 두 국가들이 세계에서 가장 인구가 많고 문화적으로 다양하며 지형학적인 특이성을 갖는다는 사실이다. 그러나 그럼에도 불구하고 두 나라의 경우, 국민위원회는 인권에 관한 깊은 이해를 돕는 데 크게 이바지하고 있다.

9. 결론

정직하게 말한다면, 독립적인 위원회를 가장 의미있게 만드는 것은 역시 인권 실현에 구체적으로 공헌하는 위원회 자체의 능력이다. 결코 민주주의는 그 자체가 인권보호를 보증하지 않는다. 이는 그간의 민주주의의 역사가 웅변하는 바이다. 법률가들이 선호하는 인권에 관한 헌법적인 규정 역시 현실적으로 권리가 빈번히, 극심하게 억압되는 것을 막는 '보증자'가 되기는 어렵다. 그러나 만약 인권을 보호하고 그것의 침해를 방지하는 데 적절한 권한을 갖는 독립적이고 자율적인 국민위원회 혹은 유사기구가 존재한다면, 정부나 헌법 그리고 법원이 해결하기 어려운 많은 부분이 극복될 수 있을 것이다.

마지막으로 인권전담 국민위원회의 장점을 요약해 보면 다음과 같다. 먼저, 인권전담 국민위원회는 많은 구체적인 업무를 담당함으로써 '인권'이란 용어가 아무런

의미도 없는 수백만의 사람들에게 비능률적인 각종 지역, 국제기구에 비해 실질적인 도움을 줄 수 있다.

둘째로, 국민위원회는 이러한 과정을 국제조약에 규정된 기준과 일관성을 유지하면서 수행한다. 그러나 한편, 각 헌법의 특수성과 특히 -인종, 문화, 종교 그리고 언어적 다양성과 관련된- 지역적 조건과 문화에 의해 부각되는 근본적인 차이들을 포용하는 데 주력한다.

세번째로 위원회는 이러한 일을 단지 소수의 권리만을 강력히 옹호함으로써가 아니라, 종종 압도적인 인종적, 언어적 또는 종교적 다수의 요구에 주목함으로써 수행할 수 있다. 이것은 때때로 인권이 추구하는 것과는 별개로 다만 다수결의 원리인 '투표'에 따라 정책을 펴는 -민주적으로 선출된- 정치인들의 능력을 넘어서는 장점이 있다.

네번째, 위원회는 국내 자본에 의존하는 관료들의 인식을 넘어서 인권의 실체를 반영하는 가운데, 국제조약기구에 대한 정부보고서가 성실히 작성되도록 감시할 수 있고 또한 그것에 공헌할 수도 있다.

다섯번째, 위원회는 진취적이며 생생하게 정보를 수집하여 내부적인 안목을 통한 비판을 수행한다. 이러한 비판은 인권침해에 관해 간혹 은밀하고 부당한 동기를 통해 비판하는 외국인들에게 확증을 주며 그들의 시각을 바꾸는 데에 크게 기여할 것이다. 이상의 그리고 그밖의 이유들로 인해 국민위원회는 민족의 안정과 안전성을 확보할 수 있고 따라서 각종 근원적인 인권을 보호하고 촉진함과 동시에 민족의 발전에 공헌할 수 있다. 모든 나라들에서 좋은 정부와 개인의 선한 삶을 위하여 국민위원회의 설립과 발전이 촉진되어야만 할 것이다.

『인권법』 시안과 입법 추진계획

1998.9.25. 법무부

I. 인권법 제정의 취지

민주사회의 기초인 인권의식을 확산함으로써 인권침해와 차별이 없는 선진민주사회를 지향

※ 민주주의와 경제발전의 병행 추진(대통령 - 질서와 인권이 함께 숨쉬는 사회 지향(법무행정지표)

인권의 국제화 추세에 부응하여 국가적 이미지 개선

인권보장의 실천기구인 『국민인권위원회』의 설치를 위한 근거법률 제정

※ 현재 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 전 세계 40여개국에 국내인권기구(인권위원회 또는 옴부즈만)이 설치되어 있고, 아시아·태평양지역에는 호주, 뉴질랜드, 인도, 인도네시아, 이란, 스리랑카 등 7개국에 인권위원회가 설립되어 있음

국민 개개인의 인권보장수준을 획기적으로 향상시킴으로써 새 정부의 성격이 명실상부한 『국민의 정부』임을 체감할 수 있도록 함

II. 추진 경과

김대중 대통령의 대선공약

새정부 100대 정책과제

'98. 4. 법무부의 행정지표인 『질서와 인권이 함께 숨쉬는 사회』의 구체적 실천과제로 대통령께 업무보고

※ 수사과정에서의 적법절차준수, 『신공안정책』, 『사상전향서 제도』의 폐지 등도 법무부의 인권정책의 일환으로서 그 틀을 같이 함 '98. 9. 21 대통령께 인권법시안 보고(대선공약의 실천)

'98. 9. 25 인권법(시안) 설명회 및 인권법(시안) 발표

입법예고기간중 공청회, 토론회 등으로 광범위한 국민의견 수렴하여 정부안 확정할 계획

< 참고사항 >

법무부는 인권법(시안)을 작성함에 있어 다음의 자료를 참고하여 우리의 법체계와 사회현실

에 맞는 인권법과 인권기구가 되도록 노력하였음

- UN 인권위원회의 「국내인권기구 설립권고안」
- 국제사면위원회(Amnesty International)의 「인권위원회 설립 기준」
- 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 필리핀, 인도네시아, 인도, 남아프리카공화국의 「인권법」 과 「인권위원회 연례보고서」, 스웨덴, 덴마크, 뉴질랜드, 호주의 「옴부즈만법」
- 한국기독교교회협의회(KNCC) 주최의 「국가인권위원회 설립 세미나」 자료 및 인권 단체협의회 주최의 「국가인권위원회 설립을 위한 토론회」 자료 등

III. 외국의 인권법과 인권위원회 실태

□ 외국의 인권법 주요내용

차별행위와 인권침해행위에 관하여 규정

- 캐나다, 미국, 영국, 뉴질랜드의 인권법은 차별행위에 관하여 규정
 - 호주, 인도, 필리핀, 남아공 등은 인권침해행위 및 차별행위를 규정
- 인권위원회의 설립 근거규정 포함
- 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 호주, 인도, 필리핀, 남아공

□ 외국의 인권위원회 실태

외국의 인권기구를 형태별로 보면 3개 유형이 있음

▲ 법무부내에 인권담당부서를 두는 형태

- 미국 법무성 민권국, 일본 법무성 인권옹호국

▲ 별도의 국가기구 형태

- 캐나다, 필리핀, 인도, 인도네시아

▲ 특수법인 형태

- 호주, 뉴질랜드, 남아공, 영국

UN에서 모범적으로 평가하고 있는 인권위원회는 호주, 뉴질랜드, 영국 등이며 이들은 모두 법인(body corporate)의 형태로 운영되고 있음

외국의 인권위와 법무부와와의 관계

- 인권위원의 임명에 있어서,
 - 호주, 뉴질랜드, 캐나다는 법무부장관의 추천으로 총독(Governor-General)이 인권위원을 임명
 - 영국은 법무부장관이 인권위원을 임명
- 업무에 있어서,
 - 호주, 뉴질랜드, 캐나다의 인권위는 권고내용 및 연례·특별보고서를 법무부장관에게 제출

· 호주, 캐나다 인권위는 법무부장관이 요청하는 인권관련 연구 수행

※ 우리나라는 정부조직법 제30조 제1항에서 인권옹호기능을 법무부에 부여

IV. 인권법(시안)의 주요 골자

1. 총칙

□ 목적

모든 사람에게 인간의 존엄성이 보장되는 사회, 즉 인권침해 및 차별이 없는 사회 구현을 목적으로 함

□ 기본방침

인권의식 고취를 위한 교육 및 홍보, 인권의 보호와 신장을 위한 제도개선, 인권침해행위 및 차별행위의 조사와 구제 등의 실천
이에 대하여 국가가 제1차 책임을, 국민인권위원회가 이를 감시·보완하는 책임을 부담

□ 국가기관의 역할

법무부 : · 인권옹호종합계획 수립과 홍보, 각 부처간 협력, 국민인권위원회 지원
· 현재의 「법무실」을 「법무인권실」로 개칭

※ 현재 법무부의 법무실 산하에 「인권과」가 있음

- 미국은 법무성에 민권국이 있고 그 책임자는 민권차관보이며, 일본은 법무성에 인권옹호국이 있음

외교통상부 : 국외에 있어서 대한민국 국민에 대한 인권침해행위와 차별행위의 예방과 구제

교육부 : 인권교육을 교육과정에 포함

보건복지부 : 장애인등 사회적 약자의 인권신장에 노력, 다수인보호시설에서의 인권침해 행위 예방

노동부 : 근로자의 인권신장에 노력, 고용에 있어서의 차별행위 예방(「고용평등위원회」)

여성특위 : 여성의 사회참여 확대 및 능력개발, 성차별해소 노력

□ 적용범위

국내의 외국인 및 국외의 대한민국 국민에 대한 인권침해행위와 차별행위에도 적용

※ 인권의 탈국경화, 세계화 추세 반영

2. 인권침해행위 및 차별행위

□ 인권침해행위

검찰, 경찰, 안기부, 교정기관, 보호관찰소, 출입국관리사무소 소속 공무원 및 기타 특별사법경찰관사, 군검찰·헌병·기무부대 소속 군인, 군무원과 정신병원 등 다수인보호시설 소속 직원이 불법으로,

- ① 사람을 체포 또는 감금하는 행위
- ② 사람에게 고문, 폭행, 협박하거나 가혹한 행위를 하는 것
- ③ 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 권리행사를 방해하는 행위
- ④ 우편물의 검열, 정기통신의 감청 또는 타인의 대화비밀을 침해하는 행위
- ⑤ 타인의 사생활에 관하여 정당한 이유없이 이를 폭로하거나 사진을 촬영하여 공개하는 행위
- ⑥ 사람을 모욕하거나 성적 수치심을 유발하는 행위
- ⑦ 경찰서유치장, 교정기관, 다수인보호시설 등의 수용자나 비보호자를 법령상 근거없이 징벌하는 행위

□ 차별행위

차별행위의 내용 : 성별, 인종, 종교, 심신의 장애, 출신지역 등을 이유로 고용, 재화·서비스의 제공, 공중시설 등의 이용 기타 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 합리적인 근거없이 특정한 사람들을 우대하거나 배제 또는 불리하게 대우하는 행위를 차별행위로 함

인종모욕 : 인종, 피부색, 출신국가, 출신민족을 이유로 특정인에 대하여 적대감 또는 중요심을 표명하거나 경멸 또는 조롱을 함으로써 모욕감을 느끼게 하는 행위, 즉 「인종모욕(racial harassment)」을 인종등에 기한 차별행위로 간주

성희롱 : 업무, 고용 기타관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 자에게 성과 관련된 언동을 하여 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위, 즉 이른바 「성희롱(sexual harassment)」도 성별에 기한 차별행위로 간주

※ 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 외국의 입법례도 인종모욕 또는 인종적 괴롭힘, 성희롱을 특수한 형태의 차별행위로 봄

3. 국민인권위원회

□ 국가기구로 할 것인가 독립적 특수법인 형태로 할 것인가

(1) 법무부내의 인권담당부서를 두는 방안(미국, 일본형) 미국과 일본은 법무성에 인권담당부서를 두고 있음

- 미국 법무성 민권국은 250명의 검사와 300명의 직원이 연방법 위반의 인권침해 행위를 조사
- 일본 법무성 인권옹호국은 3명의 검사와 248명의 직원(지방조직 포함)이 법무장관이 위촉하는 약 14,000명의 인권옹호위원(자원봉사자)과 협력하여 인권침해행위를 조사 검토 미국·일본과 같이 별도의 인권위원회를 설치하지 아니하고 법무부내에 인권부서를 둘 경우

- ① 인권부서가 법무부의 소속기관이 되어 정부로부터 독립성이 보장되어야 한다는 UN권고안과 배치되고
- ② 별도의 인권기구를 설립할 것이라는 현정부의 약속 불이행으로 시민단체등의 반발이 예상되며
- ③ 법무부의 기능 비대 및 독주리는 타부처의 비판 가능성이 있음

(2) 별도의 국가기구로 하는 방안(『국가인권위원회』 방안)캐나다, 필리핀, 인도, 인도네시아는 별도의 국가기구인 국가인 권위원회를 두고 있음

검토

- ① 같은 공무원들의 인권침해행위와 차별행위를 적발·감시하는 데 한계
- ※ 인도네시아의 인권위는 국가기구로 설립하였으나 정부의 인권침해행위에 대한 감시 역할에는 실패하였다는 것이 UN의 평가
- ② 방대한 공무원조직과 예산이 소요됨(국가기구로 할 경우 민간기부금을 받을 수 없고, 바자회, 후원의 밤 행사, 서적·비디오 등의 유사출간 등이 불가능함)
- ③ 정부조직의 일부가 됨으로써 대외관계에서 유연성을 발휘하기 어렵고 국가공무원법 전반을 적용받게 되어 민간 인권지도자들의 인권위 참여가 제약됨
- ④ 기존의 「국민고충처리위원회」 등 유사기구와 합쳐 통합적 국가기구로 설립할 경우

▲ 현재 「국민고충처리위원회」에서 담당하는 행정민원업무까지 관장하게 되어 일반 행정기구화

- 이 경우 군·검찰·안기부·경찰·감사원·교육부·보건복지부·노동부 등을 사실상 감독하는 거대 국가기구화로 「정부위의 정부」가 되어 경제위기 속에서 정부 기능 저해(제2의 중앙정보부화)
- 감사원의 기능과 중복(제2의 감사원)

※ 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 외국에서도 인권위와 음부즈만(『국민고충처리위원회

」는 음부즈만 기능 수행이 별개의 기관으로 설치되어 있고, 두 기관의 기능을 합친 국가기구는 없음

- ▲ 「여성특별위원회」, 「고용평등위원회」 등은 여성지위향상 등 인권침해방지를 뛰어넘는 또다른 행정목적에 의해 설치한 것인데 그 본래의 기능이 축소될 수밖에 없음
- ⑤ 「국민고충처리위원회」 등과 별도로 인권위원회를 국가기구로 설립할 경우
- ▲ 유사기능을 수행하는 국민고충처리위원회, 고용평등위원회, 여성특별위원회, 감사원 등 다른 국가기구와 업무관계가 모호해지고,
- ▲ 이 경우 해당부처의 업무수행에 혼선 초래(예 : 국민고충처리위원회의 행정민원 해결기능, 여성특위의 여성지위 향상기능, 노동부의 근로자 보호기능 등)

(3) 독립적 특수법인형태로 하는 방안(「국민인권위원회」 방안)

따라서, 현재의 각 국가기관에 인권침해 및 차별행위 방지에 대한 제1차적 책임을 부과하고 별도의 독립적인 특수법인으로 「국민인권위원회」를 설치하여 업무의 독립성을 보장하면서, 국가기관등의 이누건침해행위 및 국가기관과 국민 일반의 차별행위를 감시·구제하는 기능을 부여함이 타당함

이 경우 별도의 특수법인이기 때문에 방대한 공무원 조직과 예산을 절감할 수 있음

UN의 「국내인권기구(National Human Rights Institution) 설립 권고안」에서도 독자적인 의사결정권을 갖는 별개의 인권법(separate and distinct legal personality)을 부여하는 것이 이상적이라 권고함

< 참고사항 >

현재 전세계 40여개국에 국내인권기구(인권위 또는 음부즈만)가 설치되어 있으며, 영국, 뉴질랜드, 호주, 남아공의 인권위도 법인형태로 운영되고 있음

□ 업무

1. 인권교육 및 홍보
2. 인권관련 법령·제도·정책·관행의 연구와 권고 또는 의견표명
3. 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 처리
4. 필요한 경우 경찰서유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소, 다수인보호시설에 대한 시찰과 권고 또는 의견표명
5. 인권단체 및 인권운동가와의 협력

□ 조직

이사회

- 이사장 포함 11인 이내의 이사로 구성, 전원 비상임(예산 절감)
- 당연직 이사(4인)는 여성특위 상임위원등 관계부처 차관
- 선임 이사(7인이내)는 여성계, 노동계 등 국민의 대표성을 반영할 수 있는 각계의 인사중 법무부장관이 제청하여 대통령이 임명(여성 2인이상)
- 임명권자 : 대통령
- 임기 : 3년
- 이사회 기능 : 인권위원 임면제청, 감사의 선임, 예산 및 결산 등의 심의

< 참고사항 >

- 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 경우 인권위원을 법무부장관의 추천으로 총독이 임명하고,
- 영국은 법무부장관이 인권위원을 임명하고 있음

인권위원

- 위원장 포함 9인 이내의 인권위원, 그중 위원장 포함 3인은 상임
- ※ 현재 「국민고충처리위」도 10명의 위원중 3명이 상임
- 인권위원장과 인권위원은 이사회가 제청하여 대통령이 임명
- 사회적 신망이 높고 인권에 관한 식견과 경험이 있는 자 중에서 이사회가 제청
- 인권위원중 3인은 변호사 자격자로 선임
- ※ 필리핀과 인도는 인권위원의 과반수 이상, 호주는 1명 이상의 인권위원을 변호사 자격자로 선임
- 인권위원 선임을 이사회에서 제청케 함으로써 인권위 구성의 공정성 및 독립성 확보
- 임명권자 : 대통령
- 임기 : 2년, 1차 연임 가능

< 참고사항 >

정당·노동계·시민단체 등으로 구성된 추천위원회가 추천하는 사람을 대통령이 그대로 인권위원으로 임명하도록 하고, 대통령의 실질적 임명권이 인권위원의 과반수를 넘어서는 안 된다는 의견이 있음. 그러나

- ① 그 경우, 인권위원이 사실상 각 단체를 대변하게 되어 정치성을 띠게 될 우려가 있고,
 - ② 이러한 이유로 외국에서도 민간단체가 인권위원을 추천하는 입법례가 없음
- 외국의 인권위원 임명 관련 입법례

- ▲ 법무부장관이 임명하는 국가 : 영국
- ▲ 총독이 법무부장관의 추천을 받아 임명하는 국가 : 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등
- ▲ 대통령이 임명하는 국가
 - 상·하원의 추천으로 대통령이 임명: 남아프리카공화국
 - 정부각료 등으로 구성되는 추천위원회의 추천으로 대통령이 임명 : 인도전체위원회 및 소위원회
- 인권위원 전원으로 구성되는 전체위원회가 위원회 업무를 총괄
- 전체위원회 관장사항중 일부를 4인의 인권위원으로 구성되는 소위원회에서 처리(교육·홍보·정책소위, 인권침해 및 차별행위 소위)

사무처

- 사무총장 및 직원으로 구성, 위원회의 실무를 처리
- 사무총장은 위원장의 제청으로 대통령이 임명

□ 인권침해행위등의 조사 및 처리

- 조사대상 : 인권침해행위 및 차별행위
- 조사개시이유 : 진정 또는 직권
- 직권조사는 중대한 인권침해행위 또는 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 때에 가능
- ※ UN 권고안 및 외국의 인권위들도 직권조사권 인정조사의 목적과 한계
- 조사의 목적은 인권침해와 차별행위로 인한 피해 구제
- 따라서, 인권위원회는 조사를 함에 있어
 - ① 국가기관의 기능수행에 지장이 없도록 유의
 - ② 계속중인 재판, 수사중인 사건의 소추에 대한 부당한 관여 목적의 조사 금지
 - ③ 사생활 침해 목적의 조사 금지
- ※ 「국정감사및조사에관한법률」 제8조 참조
 - 감사 또는 조사는 개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사되어서는 아니된다

조사방법

- 진술서 제출요구등 서면조사
- 서면조사만으로 불충분한 경우 진정인등에 대한 출석요구권, 감정의뢰권, 관계자료등의 제출요구권 인정
- 국가기밀사항과 수사·재판·형집행 관련 자료로서 사건관계인의 명예나 사생활의

- 비밀을 침해할 우려가 있는 경우 등 제외
- 이 경우 해당 국가기관에 사실조회하여 필요한 사항의 확인 요구
- ※ 인권위에 강제수사권 부여시 검찰의 지위를 받게 됨(헌법 제12조 제3항, 형사소송법 제201조, 제205조)
- 필요한 경우 현장조사 가능
- ※ UN 권고안 및 외국의 인권위들도 현장조사(on-site investigation) 인정

처리

- ① 조정
 - 조정 성립시 법원의 판결과 같은 재판상 화해의 효력이 부여됨
 - ※ 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 외국의 인권위도 조정(Conciliation)을 통한 간이·신속한 구제를 도모
- ② 구제조치등의 권고 또는 의견표명
 - 구제조치 권고의 내용에는 원상회복, 손해배상 또는 동종 유사한 인권침해 및 차별행위의 재발방지조치 등 포함
- ③ 고발
- ④ 관계 국가기관에 대한 법령·제도등의 개선권고 또는 의견표명
- ⑤ 관계기관에의 이송
 - 이미 수사 또는 재판중인 경우 위원회는 관계기관에 이송
- ⑥ 진정의 각하
 - 각하 대상 : 진정의 원인사실이 발생한 날로부터 1년이 경과한 경우, 익명으로 진정을 제기한 경우, 진정취지가 당해 진정 원인사실에 관한 법원의 확정판결에 반하는 경우등(외국의 입법례, 「국민고충처리위원회」도 동일)
 - 다만, 1년이 경과한 경우라도 전체위위노히의 의결이 있는 때에는 예외적으로 조사 가능(과거사 청산기능 수행 가능)
- ⑦ 진정의 기각
 - 기각 대상 : 조사결과 진정내용이 사실이 아닌 경우등 처리내용의 공표
 - 다만, 다른 법률에 의하여 공표가 제한되는 경우는 제외. 개인의 사생활 비밀이 침해될 우려가 있는 경우는 전체위원회의 의결을 거쳐 익명으로 공표

조지결과 통보

- 고발, 권고를 받은 국가기관 등은 그에 대한 조치결과를 위원회에 통보하여야 함

- 국가기관 등은 위원회의 권고를 수용하지 않을 경우 그 이유를 설명하여야 함
- 위원회가 국가기관등에게 고발, 권고·의견표명 등을 할 경우 및 국가기관등이 그에 대한 조치결과를 위원회에 통보할 경우 위원회는 법무부에 그 내용을 통보

< 참고사항 >

- 외국의 경우도 인권위의 권고내용을 법무부장관에게 제출함(호주, 뉴질랜드, 캐나다 등)

□ 경찰서유치장등 구금·보호시설에 대한 시찰

인권실태 파악을 위하여 특히 필요한 경우에는 경찰서유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소 및 다수인보호시설 등 구금·보호시설에 대한 인권위원의 시찰 가능(전체위원회 의결 필요)

시찰시 수용자나 피보호자 면담 가능

개선이 필요한 사항에 대한 권고 또는 의견표명

< 참고사항 >

- 인권침해 가능성이 높은 구금·보호시설에 대한 시찰권을 부여함으로써 재소자등에 대한 인권침해를 사전에 방지할 수 있음
- 필리핀, 인도, 스웨덴 등 외국의 경우에도 인권위 또는 옴부즈만에게 이와 유사한 시찰권 부여

□ 위원회 활동의 실효성 확보수단

형사처벌

- 경찰서유치장, 교도소 등 구금·보호시설에서 위원회에 제출할 진정서 작성을 불허하거나, 이를 위원회에 송부하지 않은 자(3년 이하 징역 또는 700만원 이하 벌금) 과태료 부과
- 법률의 규정 기타 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 1,000만원이하 과태료 부과
 - 위원회의 출석 요구에 불응한 자
 - 위원회의 자료·물건제출 요구에 불응하거나 허위의 자료·물건을 제출한 자
 - 위원회의 현장조사나 구금·보호시설에 대한 시찰을 거부 또는 방해한 자

국가기관등의 협력의무

- 위원회의 요청에 대한 성실협조의무, 위원회의 권고에 대한 존중의무
- 위원회에 공무원 파견 가능

국민 여론

- 인권위원회의 권고사항을 국가기관이 거부할 경우 여론의 압력으로 사실상의 강제효과

□ 위원회의 예산

위원회의 예산은 정부 출연금과 민간기부금으로 충당

※ 영국의 인권위도 민간기부금 수령

□ 위원회의 연례보고서

매년 2월중에 국민인권위원회는 전년도 활동사항에 관한 보고서를 작성하여 대통령에게 제출하고 국민에게 공표

□ 법무부의 인권상황 분석보고서

매년 3월중 인권위가 지난 1년간 행한 권고등과 정부의 조치내용 등을 종합, 인권상황을 분석하여 그 개선대책을 대통령에게 보고

□ 벌칙

허위사실 진정, 인권위원등의 자격사칭의 경우 처벌규정을 뒀(5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금)인권위원 및 직원 등의 직무와 관련한 금품수수, 직권남용의 경우 공무원으로 간주하여 협법을 적용. 인권위원 및 직원이 정치운동에 관여한 경우 공무원으로 간주하여 국가공무원법을 적용하여 처벌

< 참고사항 >

- 인권위원회가 국가기구로 설립된 외국의 경우에는 당연히 각 해당 법조 적용하여 형사처벌
- 뉴질랜드의 경우 인권위원등이 민간인 신분이나 처벌법규 적용시 공무원으로 간주

4. 인권단체 등

□ 국가의 보호·육성의무

국가에게 인권단체 및 인권의 옹호와 신장을 위해 활동하는 개인에 대한 보호·육성

의무 부과법무부에 등록된 인권단체에 일정한 기준에 의거 예산의 범위내에서 정부보조금 지급 가능

< 참고사항 >

'98. 4. 20. UN 인권위원회의 "인권옹호자선언(Declaration on Human Rights Defenders)"에서 국가가 인권단체와 인권운동가를 보호·육성할 것을 권고

V. 입법추진일정

공청회, 입법예고 등을 세계인권선언기념일 행사 시 「인권법」 제정 공포식 거행

'98. 12. 통하여 광범위하게 국민여론을 수렴한 후 '98. 10. 정기국회 상정

'98. 12. 10. 「제50회 말 설립위원 7인 위촉(법무부장관), 설립사무 본격 추진

'99. 상반기 「국민인권위원회」 발족

< 향후도전 >

[법무부 당정협의 자료]

人權委員의 성격과 權限등에 관한 爭點檢討

1998. 10. 法務部

1. 인권위원회의 성격과 위상
2. 인권위를 국가기구로 하는 경우의 문제점
3. 인권위의 독립성 문제 -인권위원 임명절차와 관련하여-
4. 인권위에 강제수사권을 부여하는 문제
5. 인권위에 시정명령권을 주는 문제
6. 인권위의 독자적인 예산편성권 문제

1. 인권위원회의 성격과 위상

< 일부 시민단체의 주장 >

- 인권법은 헌법적 법률이고, 인권위는 입법·사법·행정부 등 기존의 헌법기관을 감시·견인하는 것이므로 그 위상은 헌법기관들보다 실질적으로 상위에 있어야 함
- 특수법인으로 설립하면 그 위상 저하로 기존 국가기관을 감시하는 데 한계

< 검토 >

- 인권위의 보편적 성격과 위상
- 인권위는 국가기관의 대체기구가 아닌 보충기구임
 - 원래 인권위는 기존 국가기관의 인권보장기능에 허점이 있는 부분, 즉 '틈새(shortcoming)'를 보충하기 위한 기구임
 - 다시 말해, 인권보장에 관한 제1차적, 최종적 책임은 국가기관에 있고, 이를 감시·보충하는 책임이 인권위에 있는 것임

※ 국가 인권보장기능의 '틈새'의 예 : ①수사·형집행기관의 인권침해에 대하여는 공정한 조사가 이루어지기 어렵고, ②정신병원 등 다수인 보호시설에서의 인권침해는 그 발생 가능성이 높음에도 국가기관에서의 적발이 어려우며 ③차별행위는 보통은 범죄행위가 아니므로 수사대상이 아님 (단, 남녀고용평등법상 남녀차별은 처벌규정 있음 : 2년이하 징역 또는 1,000만원이하 벌금)

- 인권위의 위상은 정부기관 등을 감시·보충하는 기구이므로 업무의 독립성이 중요하며 정부기관과의 단선적인 비교는 적절하지 않음
- 따라서 인권위의 설립형태가 법인이라고 하여 그 위상이 낮다고 하는 것은 적절하지 않음

□ 외국 인권위의 경우

- 외국 인권위는 모두 기능상 기존 국가기관의 보충기구임
 - 영국, 캐나다, 뉴질랜드 : 인종·성별·종교 등에 기한 차별행위를 조사, 구제함
 - 호주, 인도, 인도네시아, 필리핀, 南阿共 : 공무원의 인권침해행위를 조사하지만 구속력있는 결정권한이 없고, 조정·관계기관에 이송·고발 등의 방법으로 사건 처리
- 외국 인권위의 독립성
 - 설립형태가 국가기구이든 특수법인이든 불문하고 독립성 보장됨
- 외국 인권위의 설립근거
 - ▲ 국가기구형
 - 필리핀 : 헌법
 - 캐나다, 인도 : 법률(인권법)
 - 인도네시아 : 대통령 명령
 - ▲ 특수법인형
 - 영국, 호주, 뉴질랜드 : 법률(인권법)
 - 南阿共 : 헌법
- ※ 南阿共에서 소위 과거사(과거의 대량적 인권침해사건) 청산을 담당하는 「진실과 화해위원회」는 헌법상의 기구이나 한시적인 기구이고, 南阿共에는 이와는 별도의 인권위원회가 설립되어 있음

<참고사항>

미국과 일본은 인권위가 없고 법무성에서 인권침해사건을 직접조사·미국 법무성 민권국에서는 250명의 검사와 300명의 직원이 연방법위반 인권침해행위 조사·일본 법무성 인권옹호국에서는 3명의 검사와 248명의 직원이 법무대신이 위촉하는 14,000명의 인권옹호위원과 협력하여 인권침해행위 조사

□ 국민인권위를 특수법인으로 한 이유

- 우리나라의 경우 南北 대치 등 현재의 특수상황을 고려하면 미국·일본과 같이 법무부의 인권과를 인권국으로 확대, 개편하여 여기에 인권침해행위에 대한 조사권을 부여함이 바람직함
- 그러나, 다음의 점을 고려하여 인권위를 정부로부터 독립된 특수법인으로 설립하려는

것임

- 金大中 대통령의 대선공약(별도의 인권위 설립)
- 100대 국정과제(인권법제정 및 인권위 설립)
- UN의 「국내인권기구 설립권고안」
- 인권위에 독자적인 의사결정권을 갖는 별개의 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 권고
- 외국 입법례
- UN에서 인권위 운영에 모범적이라는 평가를 내리고 있는 영국, 호주, 뉴질랜드의 인권위는 법인임
- 정부로부터 독립적인 위치에서 인권보장의 '틈새'를 감시·보충하고, 정부와 인권단체와의 架橋 역할을 담당하게 하기 위하여는 인권위를 법인 형태로 하는 것이 바람직함

2. 인권위를 국가기구로 하는 경우의 문제점

< 일부 시민단체의 주장 >

- 인권위의 중요성에 비추어 국가기구형태가 바람직
- 법인의 직원이 검찰, 경찰, 안기부 등 수사기관의 인권침해를 조사한다는 것은 비현실적

< 검토 >

□ 우리나라에서 인권위를 국가기구로 할 경우

- 公務員 증원과 豫算 부담
 - 정부기구 축소와 공무원 감원을 하고 있는 우리 현실에서 공무원 증원과 예산부담 문제를 고려하지 아니할 수 없음 (국가기구로 할 경우 민간기부금을 받을 수가 없으며 바자회, 후원의 밤 행사, 서적·비디오 등의 유상출간 등이 불가능하여 예산부담이 가중됨)
- 같은 公務員들의 인권침해를 감시, 적발하는 데 한계
 - 동료의식으로 인하여 다른 국가기관 공무원의 인권침해를 적극적으로 감시·적발하기 어려움
 - 관료조직의 특성으로 인하여 자유로운 입장에서 국가기관을 비판하기가 곤란
- 人權지도자의 참여 제한과 인권위의 활동 제약
 - 정부조직의 일부가 되어 대외관계에서 유연성을 발휘하기 어렵고,
 - 국가공무원법 전반이 적용되어 인권지도자의 인권위 참여가 제약되므로 여러 계층의 다양한 인사가 참여하여야 한다는 인권위의 구성원칙에도 위배됨
- 「감사원」 등 유사기능을 수행하는 기존 국가기구의 업무와 중복되어 기존 국가기

구의 위촉과 업무혼선으로 갈등 야기

- 「감사원」은 공무원에 대한 직무감찰권을 갖고 있어 공무원의 인권침해행위를 조사할 수 있고, 「국민고충처리위」는 차별에 기한 행정처분을 조사할 수 있으며, 「여성특위」·「고용평등위」 등은 성차별개선, 고용 관련 차별행위 조정 업무 등을 담당하고 있어 人權委를 국가기구로 할 경우 그 기능이 중복됨

○ 검찰, 경찰, 안기부와의 기능중복과 혼선 초래

- 인권침해, 즉 기본권침해행위는 대부분 범죄로 규정되어 있어 검찰, 경찰, 안기부와도 기능중복과 업무혼선 초래
- 이 경우 국가기구인 인권위가 방대한 조직과 권한을 가진 검찰, 경찰, 안기부를 능가하기 어렵고, 오히려 위축될 소지가 있음

□ 법인이 조사하는 경우의 실효성

- 인권위 조사의 실효성은 국가인권기구인가의 여부에 달려 있는 것이 아니라 그 조사의 공정성과 이에 대한 일반 국민의 여론에 달려 있음(법인으로 설립된 호주, 뉴질랜드 등의 인권위도 국민으로부터 신뢰를 받는 조사와 결정으로 그 실효성을 확보하고 있음)
- 인권법 시안은 국민인권위 조사의 실효성 확보를 위해, 검찰 등 수사기관에는 인정하지 않고 있는 출석불응에 대한 제재(과태료) 규정을 둬

3. 인권위의 독립성 문제 - 인권위원 임명절차와 관련하여 -

< 일부 시민단체의 주장 >

- 민간단체, 노동계 등 각계의 대표로 구성되는 추천위원회에서 인권위원으로 추천한 사람을 대통령이 그대로 임명하는 것이 바람직
- 법무부장관이 이사의 임명제청권을 갖는 것은 사실상 인권위가 법무부의 산하기관이 되는 것임

< 검토 >

□ 인권법 시안 내용

- 법무부장관은 일부 이사의 임명제청권만 있을 뿐, 인권위원은 이사회에 제청으로 대통령이 임명함

□ 인권위원 임명절차에 관한 외국의 입법례

- 국가기구 형태

- 캐나다 : 총독 임명(법무부장관의 추천)

- 필리핀 : 대통령 임명

- 인도 : 대통령 임명(수상, 하원의장, 내무장관, 상·하원 야당총재, 상원 부의장 포함 6명으로 구성되는 추천위원회의 추천)

※ 인도는 법무부가 따로 없고 내무부 (Ministry of Home Affairs)가 법무부기능을 담당

- 인도네시아 : 대통령 임명 (인권위원들의 추천)

○ 특수법인 형태

- 영국 인종평등위원회 : 법무부장관 임명

- 호주 : 총독 임명(법무부장관 추천)

- 뉴질랜드 : 총독 임명(법무부장관 추천)

- 南阿共 : 대통령 임명(의회 추천)

□ 시민단체 등으로 구성된 추천위원회에서 추천받은 인물을 인권위원회에 임명하는

방안의 문제점

- ① 이 경우, 인권위원이 실제로 각 단체(자기를 추천해 준 단체)를 대변하게 되므로 인권위 본래 기능이 변질되어 정치단체화할 우려가 있고,
- ② 추천위원회에서 각계 대표들간에 나눠먹기식 선임으로 무자격자가 인권위원회에 선임될 가능성이 농후하며,
- ③ 행정에 관한 전문지식이 미흡한 인물이 인권위원들 중 다수를 차지할 경우 현실을 간과한 과잉행위로 정부활동의 발목을 잡아 경제위기 속에서 정부기능이 무력화될 우려가 있음
- ④ 이러한 이유로, 외국에서도 민간단체가 인권위원을 추천하는 입법례가 없음

□ 법무부 시안에서, 법무부장관에게

선임이사의 제청권을 부여한 이유

- 법무부 시안에 의하면 당연직 이사와 법무부장관이 추천하는 선임이사로 이루어진 이사회가 인권위원을 임명제청하여 대통령이 인권위원을 임명함
- 인권위의 기능에 비추어 볼 때 인권위원의 임명제청 권한을 갖고 있는 이사의 자질과 능력은 매우 중요하고 이를 검증할 필요 있음
- 그런데, 정부내 인권옹호기능의 주무부처가 법무부이므로 (정부조직법 제30조 제1항) 인권정책에 관하여 대통령을 보좌하는 위치에 있는 법무부장관에게 이사의 임명제청권을 부여한 것임
- ※ 정부조직법 제30조 제1항 : 법무부장관은 檢察·行刑·人權擁護·出入國管理 기타 法務에 관한 사무를 掌理한다

- 당연직 이사 4명 중 법무부차관 이외 3명은 여성특위 상임위원 및 노동부 등 타 부처의 차관이므로 법무부와 관련이 없고, 선임이사 7명에 관하여도 여성계, 노동계, 인권단체 등 국민의 대표성을 반영할 수 있는 인사 중에서 법무부장관이 그 선임제청을 할 것임
- 인권위의 독립성은 정부에게 업무감독권이 있느냐 여부에 크게 좌우되는 것인데 「국민인권위원회」에는 다른 일반법인과 달리 정부의 업무감독권을 배제하였음(시안 제20조에서 인권위의 독립성을 규정)
- ※ 소비자보호원은 재정부장관의 업무상 지도·감독을 받으며(소비자보호법 제49조), 법률구조공단은 법무부장관의 업무상 지도·감독을 받고 있으나(법률구조법 제35조), 인권위는 업무의 독립성을 보장4. 인권위에 강제수사권을 부여하는 문제

< 일부 시민단체의 주장 >

- 법무부 시안은 인권위의 조사방법으로 임의조사권만을 인정
- 인권위 조사의 실효성을 보장하기 위하여는 인권위에 강제수사권을 부여하여야 함

< 검토 >

□ 헌법 규정으로 인하여 검찰의 산하기구화

- 헌법 제12조 제3항은 "체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다"라고 규정하고 있음
- 따라서, 인권위에 강제수사권을 부여하면 검사의 지휘를 받게 됨. 검사의 인권침해행위에 대한 조사권을 갖고 있는 인권위가 거꾸로 검사의 지휘를 받게 되는 모순이 발생함
- 인권위가 검사 지휘를 받게 되면 그 독립성이 훼손되어 검찰의 산하기관으로 전락할 가능성 있음
- 이러한 이유로 인권위에 강제수사권을 부여하지 아니하였음

□ 인권위 조사의 실효성 확보수단

- 인권법 시안은,
 - ▲ 조사의 방법으로서, 진술서 제출 등 서면조사권, 당사자 출석요구권, 자료제출요구권 등 이외에도 필요한 경우 現場調査權까지 인정하였으며
 - ▲ 형사처벌 대상으로서, 경찰서 유치장, 교도소 등 구금·보호시설에서 위원회에 제출할 진정서 작성을 불허하거나 이를 위원회에 송부하지 않은 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처하도록 하였고
 - ▲ 과태료(1,000만원이하) 부과대상으로서, 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 ①위원회의 출석요구에 불응한 자 ②위원회의 자료·물건제출 요구에 불응하거나 허위의 자료·물건을 제출한 자 ③위원회의 현장조사나 구금·보호시설에 대한 시찰을 거부

· 방해한 자를 규정하고 있으며

- ▲ 국가기관의 협력의무로서, 위원회의 자료제출 등 요청에 대한 성실협조 의무를 부과하는 등 위원회 조사의 실효성을 확보하기 위한 여러 가지 규정을 둠
- 그러나, 무엇보다도 인권위의 도덕성 때문에 소환에 불응하기가 어렵고, 소환 불응시에는 국민여론이 용납하지 아니할 것임
- ※ 「국민고충처리위」는 조사에 협조하지 않은 상대방에게 아무런 제재조치도 할 수 없음에도 업무수행

□ 강제수사 관련 외국의 입법례

- 국가기구형
 - 캐나다, 인도의 인권위가 압수수색권을 갖고 있음
- 특수법인형
 - 南阿共의 인권위가 압수수색권을 갖고 있음
 - ※ 이들 영미법계 국가는 영장청구에 검사가 관여하지 않고, 검사는 공소유지만 담당하고 있으므로 인권위에 압수수색권 부여 가능

5. 인권위에 시정명령권을 주는 문제

< 일부 시민단체의 주장 >

- 인권위는 국가기관의 상위에 있는 준헌법적기구이므로 인권위에 '시정권고권'이 아닌 '시정명령권'을 부여하라고 주장
- ※ 「준법서약제」와 같이 정부의 대내외적 위신이 걸려 있는 사안에 대해서는 시정권고를 되풀이 하여도 아무런 실효성이 없을 것이기 때문에 시정명령권을 주라고 주장

< 검토 >

□ 시정명령의 성격

- 우리나라의 법률상 시정명령은 행정기관이 행정목적상 민간인에게 부과하는 행정처분의 일종임
 - 「공정거래위원회」는 공정거래법상의 불공정거래행위를 한 사업자에게 시정조치명령(향후 행위중지, 범위반사실 신문공표 등) 부과
 - 「노동위원회」는 근로기준법 등의 위반행위를 한 사용자에게 시정명령(근로자의 원직복귀, 임금지불) 부과
 - 시정명령에 불복할 경우에는 행정소송으로 이행되어 법원의 판결에 따라 집행여부 결정됨

- 그러나, 현재 국가기관에 대한 시정명령이 인정되는 범위는 헌법재판소의 위헌결정, 법원의 행정소송 또는 상급관청의 행정심판에서 재판절차를 거쳐 행정처분의 무효확인이나 취소를 할 수 있을 뿐 적극적 이행명령은 할 수 없음

□ 인권위에 시정명령권 부여할 때의 문제점

- 헌법재판소, 법원, 행정부와 달리 광범위한 전문가 집단이 없는 人權委가 재판절차없이 다른 기관에 시정명령을 하는 것은 불합리함
 - 예컨대, 구금시설 채소자의 1인당 거소 평수를 1평에서 2명으로 확장하라는 시정명령을 할 경우와 같이 국가 재정으로 뒷받침할 수 없는 내용의 시정명령인 경우 국가기능에 혼란 초래
- 재야에서 거론하고 있는 「국가보안법」 폐지, 「준법서약제도」 폐지문제와 같이 정부의 정책을 인권지도자들의 견해만으로 결정하게 하는 것은 인권위가 헌법재판소의 권한을 넘어서는 국가최고정책 결정기구화되어 국가기관의 인권침해를 감시·보충하는 본래의 목적에서 이탈하는 것임
- 법률상의 기구에 불과한 인권위가 다른 법률상의 기관 뿐 아니라 「감사원」과 같은 헌법상의 기구까지 기속하게 됨으로써 헌법이 규정하고 있는 국가조직체계에 일대 변화가 초래됨
- 정부가 시정명령을 이행하지 아니하여 행정소송의 대상이 될 경우 정부로서는 법원의 판단에 따라 정책변경을 하여야 하는 바, 이는 법원이 정부의 정책을 최종 결정하게 되어 삼권분립의 원칙에도 위배됨
- 또한, 인권위가 강제수사권과 시정명령권을 보유한다면 이는 「제2의 검찰」 겸 「제2의 헌법재판소」가 되는 것인데 인권위의 본질과 성격상 그래서는 아니되고 그러한 입법례도 없음
- UN총회의 결의안인 「국내인권기구의 지위에 관한 원칙(일명 파리원칙)」도 "인권위는 정부·의회 기타 관계기관에 권고의 차원에서(on an advisory basis) 의견, 권고, 제안, 보고를 제출할 책임이 있다."고 명시하고 있음

□ 인권위 결정의 실효성 확보수단

- 인권법 시안은
 - ▲ 권고 등 인권위의 처리내용 公表
 - ▲ 인권위 권고에 대한 국가기관의 존중의무
 - ▲ 위원회의 권고를 受容하지 않을 경우 국가기관의 이유설명의무 등을 규정함

□ 시정명령 관련 외국의 입법례

- 人權委에 국가기관에 대한 시정명령권을 부여한 외국의 입법례가 없음
 - ※ 호주, 영국 등 대다수의 외국 인권위도 그 결정에 권고적 효력이 있을 뿐이나, 인권위

를 엄정하고 공정하게 운영함으로써 국민 여론의 지지를 받아 사실상의 구속력을 확보하고 있음

- ※ 캐나다, 뉴질랜드 인권위는 행정법원격인 인권심판소(Human Rights Tribunal)를 설치하여 차별행위를 한 개인에게 차별행위 중지 및 손해배상 등의 명령을 하고 있고 이 명령은 1심 판결과 동일한 효력이 있음. 다만, 국가기관에 대한 시정명령권은 없음

6. 인권위의 독자적인 예산편성권 문제

< 일부 시민단체의 주장 >

- UN의 「국내인권기구 설립권고안」은 인권위에 독자적인 예산편성권을 부여하거나 운영기금을 설치하여 재정자치를 보장하여야 하며 인권위의 예산이 특정 정부부처의 예산에 연계되어서는 아니된다고 권고하고 있음
- 따라서 법무부가 인권위의 예산을 요구하고 감사하는 것은 UN 권고안과 배치되며 인권위의 독립성을 해침

< 검토 >

- 위원회의 독립성을 철저히 보장하기 위하여는 UN권고안과 같이 위원회에 독자적인 예산편성권을 부여하거나 운영기금을 설치하는 것이 이상적임
- 그런데, 우리 헌법 제54조 제2항은 "정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출"하도록 규정하고 있으므로 정부 이외의 다른 기관에는 독자적인 예산편성권을 줄 수 없음
- 또한, 위원회의 자치적 운영에 필요한 운영기금은 약 1,000억원 이상 소요될 것으로 보이는 바, 현재의 국가 경제난으로 위와 같은 거금을 정부에서 출연하기 곤란하고 정부출연금과 민간기부금을 합쳐 예산편성이 되어야 할 것임
- 인권위원회의 예산을 법무부에서 예산당국에 요구하도록 한 이유는, 법무부가 인권 옹호업무를 담당하고 있는 인권옹호주무부처이고 예산회계법상 출연금이나 보조금을 지급받는 기관의 예산은 관련 정부부처의 예산에 포함하여 요구하도록 규정되어 있기 때문이며(예산회계법 제14조 제1항, 제25조 제3항), 법무부가 인권위의 전체예산(국가예산과 민간기부금 등 포함)을 편성하려는 것은 아님

<참고사항>

인도, 인도네시아, 南阿共, 호주, 뉴질랜드, 영국의 인권위원회는 독자적인 예산편성권이 없고 정부에 의해 예산이 편성되어 보조금을 지급받아 운영하고 있으며, 캐나다, 필리핀의 인권위원회는 독자적인 예산편성권을 갖고 있음

『법무부쟁점검토』에 대한 검토의견

차 지 훈 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

1. 인권위의 위상과 성격에 대하여

가. 인권위가 보완적이라는 의미

- 법무부는 인권위가 인권보장을 위한 기존의 국가기관을 대체하는 기구가 아니라 이를 보완하는 기구라고 한다. 인권위가 특히 기존 국가기구가 수행할 수 없는, 또는 기존 국가기구가 관할은 있으나 그 기능을 제대로 수행하고 있지 못하는 분야에서 인권보장기능을 수행한다는 의미에서 맞는 이야기이다. 예컨대 인권위가 인권침해에 대하여 구제기능을 수행한다하여 법원을 대체할 수는 없는 것이다.(UN, Hand Book 91,92항)
- 그러나 인권위가 인권보장에 대하여 기존 국가기구에 대하여 보완적 기능을 수행한다고 하여 국가기구가 인권보장에 대한 1차적이고, 최종적인 책임을 지는 기구이고, 인권위는 부차적인 책임을 지는 기구라는 주장은 그야말로 도식적이고, 형식적인 논리이다. 국가기관의 인권보장업무수행에 대한 감시와 그 침해에 대한 구제기능은 그 자체가 또 하나의 국가기능인 것이기 때문이다. 예컨대 감사원이 국가기구의 회계와 직무에 대하여 감독업무를 수행한다고 하여 부차적인 기관이라 할 수 있겠는가.
- 인권위는 국제적 연혁으로는 국내적 수준에서 국가의 인권보장의무를 보다 실효적으로 보장하고자 설립이 권고되는 기구이며(UN, Hand Book 16-19항), 우리의 경우 일제식민 통치이래 최근의 군사정권지배까지 수십여년 동안 인권유린의 역사가 지속되어 왔고, 그 동안 사법부를 비롯한 이른바 인권보장을 위한 국가기구가 인권보장기구로서보다는 인권탄압의 도구로서 이용되어 온 현실속에서 인권보장의 실효성을 거두기 위하여 설립하고자 하는 기구이다.
- 따라서 법무부가 인권위설치에 관한 법입에도 무의미한 정부 각 부처의 역할을 앞세우고(법무부안 4-6조), 특히 2조 기본방침에서 국가와 인권위를 대비시키며 인권위를 부차적인 기관으로 전락시킨 것은 인권위의 보완적 성격과, 우리 현실에서의 인권위의 역할을 올바르게 이해하지 못한 결과라고 하겠다.

나. 특수법인안의 문제점

- 법무부는 유엔에서 인권기구를 법인으로 하는 것이 바람직하다고 권고한다고 한다. 유엔에서 인권기구에 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 하는 것은 인권위가 정부와는 독자적으로 의사결정을 할 수 있도록 하여 그 독립성을 유지하기 위하여서이다(UN, Hand Book 70항). 즉 유엔의 법인격 부여 권고는 인권위의 독립성 보장을 위한 하나의 방안이며, 그 나라의 정치, 사회, 문화적 특성에 맞게 다양하게 존재할 수 있는 것이다(예컨대 헌법기구(필리핀, 태국, 남아공 등), 법률상 국가기구(캐나다, 인도 등), 법인(뉴질랜드)). 우리의 경우 법인안은 본질적으로 독립성 보장에 문제가 있다. 법인의 본질상 이사회를 두어야 한다. 이사회는 위원회의 목적을 비롯한 가장 핵심적인 사항을 규정하게 되는 정관의 작성, 변경권을 가질 뿐 아니라 위원들의 임명제청권을 갖는다. 이러한 경우 위원회는 위원의 임명과 그 활동에서 이사회로부터 자유로울 수가 없다. 인권위는 정부로부터 뿐 아니라 공·사적 세력으로부터도 독립성을 보장받아야 한다(UN, Hand Book 70항). 그러나 이사회는 엄밀한 의미에서 인권위 자체는 아니므로 이사회의 존재는 결국 위원의 독립성에 장애가 되는 것이다.

법인은 또한 본질적으로 주무관청의 감독권으로부터 자유로울 수 없다. 법인에 대한 기본법인 민법이 비영리법인에 대하여 허가주의(민법32조)를 취함에 따라 주무관청의 개념이 따라 다니게 되고, 국가정책 수행을 위해 특별법에 의하여 설립되는 법인의 경우에도 그 설치법에 모든 사항을 규정할 수 없어 민법의 법인규정을 원용하게 되기 때문이다(법무부안 16조 4항).

법무부안이, 법무부가 인권위 지원 및 그 활동상황을 분석하며(5조 3호, 60조), 인권위의 정관변경시 법무부장관의 허가를 받아야 하며(18조 2항), 인권위가 관계기관장에게 권고를 하는 경우(19조 3항, 53조 3항)나 형사고발하는 경우(54조 2항) 그 내용을 법무부장관에게 통보하여야 하며, 보고서의 제출시 법무부장관을 경유하여야 하며(21조 2항), 법무부장관이 이사에 대한 제청권을 갖으며(23조 1항), 인권단체는 법무부에 등록하여야 하며(63조), 인권위가 파견을 요청하는 경우 법무부 장관을 경유하여야 하며(65조), 인권단체에서 기부금품을 받는 경우 법무부장관에게 신고하여야 하며(68조 2항), 인권위나 보조금을 받은 인권단체는 사업계획서와 예산서를 법무부장관에게 제출하고 법무부장관은 그 회계및 재산에 대하여 보고를 받거나 감사를 할 수 있으며(69조 1항, 2항), 인권위 활동방해에 대한 과태료는 법무부장관이 부과·징수(71조 3항)하게 한 것은 인권위에 대한 주무부로서 법무부를 상정하여 주무부로서의 권한과 의무를 규정한 것이라 할 수 있다.

법무부는 인권위의 경우 소비자보호원이나 법률구조공단과 달리 법에 업무수행의 독립성을 규정(20조)하여 법무부의 업무감독권을 배제하였다고 하지만 위와 같이 광범위하게 법무부(또는 그 장관)가 인권위의 조직과 활동에 개입할 수 있게 함으로써 사실상 어느

보아도 이는 법무부의 산하기관이 지 독립기관은 아니며, 더욱이 법무부도 그 감시대상으로 하고 있는 독립기관이라고 할 수는 없는 것이다(법제연구원의 한 관계자는 단적으로 법안을 보니 인권위는 법무부 산하기관이라고 함).

따라서 우리 법제에서 법인안의 경우에는 법무부의 의도와는 달리 인권위를 법무부(결국 정부), 이사회로부터 독립된 기구로 만들기에는 본질적인 한계가 있다 하겠다.

- 법인안의 또하나의 문제점은 실효성 보장이 어렵다는 것이다.

법인직원의 경우 일정의무주체로서는 공무원으로 의제되기도 하지만 그 권한을 행사함에 있어서 일반 민간인의 신분에 불과하다. 그런데 조사의 대상은 경찰이나 검사, 안기부 직원, 보안사요원, 헌병 등 수사기관종사자들과 교도소, 다수인 보호시설(즉, 수용시설)종사자 등 일반 민간인의 신분으로는 조사하기 어려운 영역이 그 중요한 일부를 이룬다. 그리고 우리의 경우 이러한 수사기관이나 수용시설에 대한 인권침해사안을 조사하지 못하면 사실상 인권위가 그 기능을 제대로 수행한다고 할 수 없으며, 법무부도 이 점에 대하여서는 동의를 하고 있는 것으로 보인다. 현실적으로 민간인 신분에 불과한 위원회가 이들 기관에 접근하는 것은 대단히 어려워 보이며, 또한 이들이 국가업무수행을 이유로 조사를 거부하는 경우, 또는 국가기밀이라는 이유로 민간인인 위원회의 접근을 거부하는 경우 위원회는 전혀 조사를 수행할 수 없을 것이다(법무부안에는 44조와 46조에서 위원회의 조사의 한계를 광범위하게 규정하고 있는 바 이는 인권위가 가기관이 아닌 민간인이라는 성격에서 귀결되는 것도 있다).

- 법무부는 법인 형식을 취한 호주와 뉴질랜드가 모범적이라고 하여 마치 법인 형식이 인권위 활동에 유리한 것처럼 주장한다. 그러나 호주와 뉴질랜드의 경우 인권위가 권리나 의무의 주체로서 법인격을 갖는다는 규정만 있지 달리 우리와 같이 이사회를 두거나 주무관청의 여러가지 개입을 허용하고 있지는 않으며, 캐나다의 경우 법률에 근거한 국가 기구임에도 그 활동이 모범적이라는 평가를 받고 있다. 결국 위원회의 형식은 그 나라의 상황에 따라 적합하게 취하면 되는 것이다.

다. 결론

- 법무부의 특수법인안은 독립성과 실효성보장이 어려움
- 실효성보장을 위하여 국가기관으로 하는 것이 바람직
- 국가기관으로 하는 경우 예컨대 대통령소속(이 경우 대통령은 감사원에서와 마찬가지로 행정부의 수반이 아닌 국가원수)으로 하는 경우와 특별한 소속을 두지 않고 방송위원회처럼 완전한 독립기관으로 하는 방안이 있음
- 다만, 헌법이나 정부조직법상 소속을 두지 않는 국가기구의 구성이 가능한지에 대하여 의문이 있음

2. 국가기구로 할 때의 문제점에 대하여

가. 공무원 증원과 예산의 문제

고충처리위의 업무처리 건수와 조사인력수에 비추어 인권위의 경우 1년에 약 5,000여건 정도의 구제신청이 접수된다고 하였을 때 약 100여명의 조사인력이 필요하다. 법무부도 대체로 그 정도의 규모를 생각하고 있는 듯하다. 이 경우 법무부의 설명으로는 첫해에 약 100억원, 그 후에는 약 60-70억원 정도의 예산이 소요될 것으로 보인다고 한다. 인권위 설립시 인원과 예산은 매우 현실적인 문제이다.

그러나 원칙적으로 여기서는 발상의 전환이 필요하다. 즉, 수십여년 동안 인권침해에 피해를 입어 온 다수의 국민들의 한과 불신을 해소하고 인권탄압국으로서의 오명을 벗는 계기가 된다면, 그리고 인권위가 국제사회에 대한 장식이 아니라 국민에 대한 실질적 구제기구가 될려면 어느 정도의 예산은 투자하여야 하는 것이다. 그리고 현실적인 문제는 예산과 인원을 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 찾을 수 있을 것이다. 고충위의 경우 95년 5,000여건을 100여명의 조사인력이 처리하였을 때 예산이 20억원 상당이었고, 모든 조사인력이 파견 인력이었는데 인권위의 경우에도 초기에는 그와같은 다수의 조사인력을 새로 충원할 수는 없을 것이므로 예컨대 조사인력 중 지휘자급인 조사관급은 새로 충원한다 하더라도 다수의 하부 조사원들은 관련 기관으로부터 파견받음으로써 예산과 인원의 효율적 운영을 기할 수도 있을 것이다.

나. 감사원, 고충처리위 등 기존 유사기능 수행기관과의 업무중복 및 업무혼선문제

- 이는 법인으로 하여도 예산이 결국 정부로부터 나갈 수밖에 없을 것이므로 법인으로 한다고 하여 업무중복 및 업무혼선이 없어진다고 할 수 없음
- 기존의 유사기능 수행기관은 인권문제에 초점을 두어 활동하는 것이 아니라 다른 고유의 업무가 있고, 인권보장문제는 그 관할범위에 속하기는 하나 사실상 제대로 수행이 안 되고 있음. 즉, 감사원의 경우 공무원에 대한 직무감찰권을 갖고 있어 공무원의 인권침해 행위를 조사할 수 있다고 하나 인권침해행위에 대한 감찰활동은 거의 볼 수 없으며, 고충처리위의 경우 행정처분에 대한 조사를 할 수 있으나 실제 대부분의 사건은 건축민원 등 일반행정민원사건이며, 형사범무분야에 속하는 것은 10%내외의 남짓이나 그 내용을 보면 인권과 관련된 것은 거의 전무함.
- 다만, 여성특위와 고용평등위의 경우 업무의 상당부분이 중복될 수 있음. 더욱이 여성특위에 개별사건에 대한 조사권을 부여할 때 인권위와 그 관할이 중복될 것임. 고용평등위의 경우 설립후 10년동안 6건의 사건만을 접수처리하고 있다 하므로 사실상 유명무실한 기관.

- 업무의 중복과 혼선문제는 인권위의 형식의 문제가 아니며, 국가기구를 신설하는 경우 기존의 국가기관과 관할영역의 중복은 피할 수 없는 것임. 따라서 관할영역의 중복에서 오는 혼선과 갈등을 피하기 위하여 인권위의 조사대상에서 기존의 유사기능수행기관에 계류중인 사건을 제외하는 등 예외조항을 두는 방식을 고려하여 볼 수 있음.

다. 동료의식으로 인한 인권침해 감시가 어렵다는 문제

- 이 같은 문제는 공무원의 신분이라는 점 때문에 나오는 것이 아니라 국가기구의 기능을 감시·견제하는 기구에 감시대상 기관의 직원이 파견되어 근무하는 경우 발생하는 문제임. 법인으로 하여도 기존 국가기관으로부터 인력이 파견되는 경우 마찬가지로 문제가 발생함.
- 실제로 고층위의 경우 행정 각 부에서 파견되어 온 인력이 조사를 담당하는데 그러한 경우 담당업무에 대한 전문성이 보장되기는 하나 독립적이고 공정한 조사에는 문제가 있다고 함. 인도의 경우에도 조사관을 기존 수사기관에서 파견하는 것에 대한 비판이 있음.
- 따라서 원칙적으로 조사직원은 기존 기관으로부터 파견받는 것보다는 인권에 대한 문제의식을 갖춘 자로 새로 충원할 필요가 있음. 다만 예산과 현재의 인원감축 추세에 비추어 보다 현실적인 접근은 필요하다고 봄.

3. 인권위 독립성 / 임명절차의 문제에 대하여

- 법무부 법인인의 독립성과 관련하여서는 이미 기술한 대로임.
- 특히, 인권위의 중요한 조사대상 중의 하나인 법무부(수사기관, 교도소)에 위원의 임명 제청권을 갖는 이사임명제청권을 부여하는 것은 독립성, 공정성을 크게 훼손.
- 위원회의 인적 독립성 및 다원성을 보장하기 위하여 위원의 임명방식에 투명성, 민주적 과정이 보장되어야 함. 이를 위하여 청문절차를 거치도록 하는 경우와 추천위를 구성하는 방식이 있을 것임. 추천위를 구성하는 방식은 다시 추천위를 어떻게 구성할 것인지의 문제가 여전히 있음.
- 따라서 위원임명은 청문절차를 거쳐 대통령이 임명하는 방식으로 하는 것이 바람직. 다만 청문방식을 국회법에 따라 국회에서 할 것인지 별도의 청문절차를 둘 것인지 연구.

4. 조사권에 대하여

가. 법무부안의 요지

- 헌법 제12조 제3항에 따라 인권위에 강제수사권을 부여할 경우 검사의 지휘를 받게 되

고 이에 따라 독립성 훼손의 우려가 있으므로 강제조사권을 부여할 수 없고 과태료로 간접강제.

- 인권위를 민간법인으로 규정하고 있으므로 이러한 민간법인이 강제수사권을 갖는다는 것은 논리적 모순이고 이에 따라 조사의 한계가 광범위하게 규정되어 있음(제46조 참조).

나. 과태료부과방식의 문제점

- 조사에 대한 간접강제방안으로 조사거부나 방해자에 대하여 형벌 / 과태료부과 / 징계요 구하여 간접강제하고, 조사불능시에는 수사기관에 이송하여 수사기관에서 강제조사를 하도록 할 수 있음.
- 이 경우 조사대상이 수사기관인 경우 수사기관에 대한 인권침해에 대한 조사의 공정성을 확보하기 위하여 인권위에 이를 조사하게 한 것인데 이를 다시 수사기관에 이송할 수밖에 없어 사실상 이들 기관에 대한 조사의 실효성이 보장되기 어렵게 됨.
- 우리의 경우 인권위의 조사대상(수사기관, 교도소, 양지마을 등)에 비추어 간접강제의 방식으로는 조사가 사실상 어려움. 그리고 예컨대 국가기관이 자료제출을 거부하는 경우 결국 국가에 과태료를 부과하여야 하는데 이는 세금만 낭비하는 것이지 아무런 제재수단이 되지 않음.
- 법무부도 강제조사권을 부여하여야 할 필요성은 인식하면서도 헌법 제12조 제3항에 한계 때문에 강제조사권을 부여하지 않은 것이라는 취지의 주장임.

다. 강제조사권을 부여하는 방안

(1) 인권위에 영장신청권을 주는 방안

- 헌법 제12조 제3항은 "체포, 구금, 압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다."고 규정
- 영장제도의 실질적인 모습은 기본권제한을 독립된 법관이 발부한 영장에 의하여야 한다는 것이고 그 영장청구권자를 검사로 제한하고 있는 것은 아닌 것으로 여겨짐. 각 헌법 교과서들은 영장제도에 대하여 설명하면서 검사의 신청에 대하여 달리 그 의미나 취지를 설명하고 있지 않고 단지 헌법규정의 재인용에 그치며 법관이 발부한 영장이라는 점에 대하여만 상술하고 있음.
- 헌법제·개정 연혁에 비추어서도 반드시 검사청구가 요건인 것만은 아니었음(제헌헌법에서는 없었으나 1962년 헌법개정시 추가됨).
- 민사소송법238조, 형사소송법 152조에 의하면 소송절차에서 정당한 사유 없이 증인이 불출석하는 경우 구인할 수 있음. 이 경우 판사는 검사의 신청없이 직접 영장을 발부하게 됨. 캐나다나 인도의 경우 위원회가 법원에 압수·수색영장을 신청할 수 있도록 함.
- 따라서, 영장주의는 법관이 발부만이 요건이지 검사의 신청이 요건은 아닌 것으로 이해

되고, 인권위에 영장발부 신청권을 부여하여도 됨.

(2) 검사의 협조를 구하는 방안

검사의 신청에 의한 판사영장발부의 제도를 따른다면 인권위가 강제수사를 하기 위하여도 같은 방식에 의할 수 밖에 없음.

(가) 기존 검사의 활용

인권위가 기존 검찰조직의 일정한 검사에게 영장신청의 요청을 하고 동 검사의 신청에 의하여 법관이 영장발부하는 방안. 이 경우, 검사의 영장신청거부사태가 발생할 수 있고 그러한 경우는 여론의 압력이나 기타 협력으로 해결할 수 있다고 하여도 영장의 집행주체를 검사가 아닌 인권위로 할 수 있는냐는 문제가 발생.

(나) 인권위 소속의 검사제도

인권위에 검사를 존치시키고 동 검사는 인권위의 지휘감독을 받도록 하여 조사문제를 해결하는 방안. 어차피, 인권위가 일정한 범위에서 광범위한 조사를 하여야 하기 때문에 조사의 전문인력으로 검사를 두는 방안은 유력하나, 그것도 기존의 검사의 파견근무로 할 것인가, 아니면 인권위에 항시적으로 근무하는 검사제도를 들것인지의 방안이 있음.

(3) 인권위의 영장신청장안에 대하여

영장제도의 취지가 영장의 신청권자를 검사로 제한하는 것은 아니나 현실의 규정은 영장신청은 검사만이 하는 것으로 규정되어 있는 것으로 보여 다른 수사기관의 영장신청은 헌법위반으로 여겨지고, 인권위의 조사의 실제모습은 재판이 아니라 수사이어서 검사의 신청없이 판사가 발부할 수 있는 영장제도를 도입하는 것은 다소 무리인 듯하다는 문제제기가 있음.

(4) 결론

따라서 법에 인권위에 검사를 둔다는 규정을 두고, 압수·수색의 경우에만 소속검사를 통하여 영장을 발급받아 조사하고, 구인의 경우에는 행정형벌(과태료가 아니라 형벌임; 국회에서의증언감정등에관한법률 12조, 노동위법31조)을 부과하여 간접강제함.

라. 기타 조사에 있어서의 고려할 점

- 증언 감정에 대하여 선서하게 하고 위증의 경우 처벌할 수 있게 하는 규정이 필요
- 조사관 및 위원에 비밀유지의무를 규정.

5. 위원회결정의 효력에 대하여

가. 의의

- 위원회 결정의 효력을 어느 정도까지 할 것인가 하는 문제는, 정책적 차원-인권위에서 수행하고자 하는 역할 제도적 차원-구제신청처리구조 / 심의(또는 심판)기구의 존치여부 / 구제권까지 부여 여부 결정의 내용과 성격-개별적 구제결정 / 법률, 제도, 정책개선결정에 따라 달라질 수 있음.
- 그러나, 인권침해행위에 대한 구제권한이 충분치 않을 때에는 위원회의 중요한 기능 중 하나인 구제기능에 대한 신뢰가 훼손되고, 결국 국민으로부터 외면당할 우려가 있음(UN, Hand Book, 269항)

나. 각종 위원회 결정의 효력에 따른 분류 및 사례 권고(및 의견표명)

- 일종의 행정지도(사임에 대한 경우)로서 그 이행은 권고를 받은 자의 임의에 맡기고, 불이행시 제재하지는 않음, 보통 피권고자에게 조치사항에 대한 통보의무를 부과함.

(사례)

- 고충처리위원회(민원사무처리에 관한 법률 32조, 35조)
- 시정명령(및 과징금) - 그 성격은 일종의 행정처분(사임에 대한 경우)이며, 사법적 효과를 발생하지는 않고 다만 공법상의 의무만 부과, 불이행시 직접 그 이행을 강제할 수는 없으며 통상 불이행죄에 대한 형사처벌을 함.

(사례)

- 공정거래위원회(시정권고, 시정명령, 과징금부과를 모두 할 수 있음)
- 노동위원회(근로조건개선권고(노동위원회법 22조 2항), 의견제시, 시정명령, 조정, 중재재정(단체협약과 동일한 효력이 있으므로 당사자 구속)) · 방송위원회(방송법 21조, 심의규정위반한 방송국에 방송내용정정, 사과, 책임자 징계 또는 출연정지명령, 정기간행물의 등록에 관한 법률 19조 4항, 반론보도청구중재결정(정기간행물의 등록에 관한 법률 18조 6항 7항 재판상화해와 동일한 효력)
- 감사원(위법부당한 사실에 대하여 소속기관장등에게 시정요구-당해기관의 이행의무부과 33조, 이의시 재심의 후 행정소송 / 징계요구 32조, 법령, 제도개선요구 34조, 권고34조의 2(시정요구나 개선요구가 부적절하거나 당해기관 스스로 처리할 필요있는 경우) / 수사기관고발 35조)

(사법상 구속력을 갖는) 결정-사법적 효력을 갖으며, 불이행시 강제집행을 할 수 있음, 소송을 통하여 결정에 불복할 수 있음.

(사례)

- 행정심판위원회의 결정(행정심판법 37조 당해행정청 기속)
- 노동위원회의 중재재정(노동조합및노동관계조정법 68조 단체협약과 동일한 효력이 있음)

므로 당사자 구속))

- 언론중재위원회, 방송위원회의 반론보도청구중재결정(정기간행물의 등록에 관한 법률 18조 6항 7항 재판상화해와 동일한 효력)
- 감사원의 시정요구
- *감사원, 노동위, 공정위 등 거의 모든 위원회에서 하나의 방식이 아니라 여러 방식을 취할 수 있도록 규정하고 있음. 이는 위원회가 관할하는 대상이 다양하고, 따라서 그에 대한 결정내용의 성격(효력)을 일률적으로 규정하기 어렵기 때문임.

다. 유엔의 권고 및 외국의 경우

(1) 파리원칙

사법기관과 유사한 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 보충원칙에서 이러한 경우에는 조정 또는 법률규정의 범위내에서 구속력있는 결정을 통하여 합리적 해결을 모색하며, 유관기관이 구제신청의 대상이 된 경우 법률의 개정, 규제 및 행정작용의 개선에 대한 권고를 한다라고 함.

(2) 인도, 호주는 권고적 권한 / 캐나다, 뉴질랜드에서는 인권위내에 인권심의위원회(Human Rights Tribunal)을 설치하여 사법적 구속력있는 결정내립(법원판결과 동일한 효력부여), 다만, 캐나다의 경우 구속력있는 결정을 내리기 어려운 경우에는 권고를 할 수 있도록 함(캐나다 인권법 53조 4항) (참고) 캐나다의 경우 심의결과 침해가 인정되면 다음과 같은 사항을 가해자에게 명령할 수 있음(캐나다 인권법 53조)

- 차별행위의 중단 및 위원회와 협의하여 장애재발 막기위한 특별계획 제출, 승인, 실시
- 피해자로 하여금 박탈당한 권리를 이용할 수 있게 함
- 차별행위로 인하여 발생한 손해(일실손해)과 다른 수단이용함으로 인하여 입은 손해(적극적 손해) 및 위자료 배상

라. 우리의 경우

(1) 구속력을 부여할 필요성

- 기존의 권고, 조정적 기능만 수행하는 기관의 비실효성
- 신속, 간이한 권리구제를 목표로 출범함 고충처리위나 고용평등위가 단순 권고나 조정적 권한만 갖음으로써 본래의 구제기능을 상실함. 따라서 침해된 권리의 구제기능에는 구속력이 수반되어야 함.

· 고충처리위원회

- 고충처리위의 자체 통계로는 권고적 수단만으로도 행정기관에서 이를 잘 수용하고 있다고 하나(이는 관련행정기관에서 고충위의 권고에 대하여 별도로 불수용의사를 표하지 않

으면 수용으로 처리한 결과라고 보임), 고충처리위 자체 설문조사에서 나타나는 바로는 행정기관에서 고충처리위의 권고를 잘 따르지 않는다는 비판이 상당하며(56.5%), 고충처리위 스스로도 권고를 이행할 수단을 확보할 필요가 있다고 함(고충처리위 1995년 운영상황보고서)

- 고용평등위 - 고용차별사건에 대하여 조정적 권한만 갖음, 설립이후 10여년 동안 약 6건의 사건만 처리하였다고 함
- 법원에서도 조정의 수용비율의 높지 않음

- 권고사항을 받아 들이지 않는 경우

당사자는 다시 수사기관에 고소를 하거나 소송을 제기하여 구제를 받아야 하는데 이에 많은 시간과 비용이 소요되므로 위원회의 조사 및 활동결과를 무의미하게 하여 비경제적임, 이러한 이유에서 많은 경우 고소나 소송을 포기하게 되고 결국 인권위에 대한 불신과 이용을 저하할 초래함

형사처벌대상이 아니거나 소송으로 구제받기 어려운 인권침해나 차별행위의 경우 결국 이를 구제할 수 있는 다른 수단이 없게 되어 인권위를 설치하여 기존의 인권보장기관으로부터 구제받기 어려운 인권침해나 차별행위를 구제하고자 하는 인권위 설치목적은 무의미하게 함

(2) 융통성을 부여하여야 할 필요성

- 인권위의 관할 대상이 다양함(법무부안에 따른다고 하더라도 인권침해행위도 수사기관 고문, 가혹행위와 같이 위법의 정도가 무거운 사항에서부터 사생활침해, 모욕과 같이 비교적 경미한 사항까지 다양하고, 그리고 거의 모든 차별행위가 관할대상이므로 차별행위의 유형도 매우 다양할 것임)
- 위원회의 결정내용도 다양한 형태로 나타날 수밖에 없음, 위원회가 사법기관이 아닌 이상 법원의 판결과 같이 반드시 강제집행이 가능하도록 특정된 형태로만 결정을 내릴 필요는 없으며, 위원회의 정책적 기능까지 고려하여 다양한 내용의 결정을 할 수밖에 없음.
- 따라서 위원회의 결정에 대한 효력을 일률적으로 권고 또는 명령, 결정 형식으로 규정하는 것은 무리이며, 위원회가 구체적인 상황에 따라 융통성있게 조치를 취할 수 있도록 하는 것이 바람직

(3) 위원회 결정에 실효성과 융통성을 확보할 수 있는 방안

(가) 결정의 내용에 따라 효력을 달리 부여하는 방안

- 개별침해나 차별행위 자체에 대한 것(직접적 구제)
- 침해나 차별행위 중단 / 박탈된 권리의 향유 / 손해배상

- 원칙적으로 구속력있는 결정을 할 수 있도록 함, 다만 이를 위해 과도한 예산, 비용 등이 소요된다고 판단되는 경우 권고를 할 수 있도록 함(캐나다의 예)
- 법령, 제도, 관행의 개선 등에 대한 것(간접적 구제)
- 법령, 제도, 관행의 개선 / 공무원의 경우 징계요구
- 그 개선이나 징계를 권고할 수 있도록 함, 다만 권고사항의 이행에 대한 실효성을 보장하기 위하여 피권고자로 하여금 위원회와 권고사항에 대한 협의의무 및 협의후 조치사항 통보의무 부과(캐나다의 예)
- 조사와 심리과정에서 가 구제조치로 권고할 수 있게 함.
- 형사범죄에 해당되는 경우 고발권부여

(나) 감사원, 공정거래위 방식

- 원칙적으로 시정요구를 받은 기관에 이행의무를 부과하고 다만 위원회의 재량판단에 따라 이행의무부과가 부적절하거나 당사자가 자율적으로 처리하는 것이 바람직한 경우 권고를 할 수 있게 함,

- (다) 감사원과 같은 방식의 경우 위원회에 지나친 재량권을 부여하여 재량권이 남용될 우려가 있으므로 (가)의 방식이 타당

마. 인권위 결정에 구속력을 부여하였을 때 제기되는 문제점의 검토

(1) 국가기관에 대한 시정명령의 문제

- 시정명령은 원칙적으로 행정목적상 민간인에게 부과되는 행정처분이고, 국가기관에 대한 시정명령의 경우 헌법재판소의 위헌결정, 법원의 행정 소송, 행정심판과 같이 재판절차를 거쳐 행정처분의 취소나 무효확인만 구할 수 있으며 적극적 이행명령은 할 수 없음
- 시정명령의 대상이 반드시 민간인에 국한한다고 할 수 없으며(시정명령이 사인에게 내려지는 경우에는 행정처분이 되지만 국가기관 사이에서는 이른바 행정조직법 관계로서 당해기관의 직무나 권한의 행사관계임), 현행법상 국가기관에 대한 시정명령의 예는 얼마든지 있음, 즉, 감사원의 시정요구가 그 대표적인 예이며, 행정심판위원회도 그 성격이 행정위원회임에도 행정기관에 대하여 의무이행심판에 대한 재결을 할 수 있고(행정심판법 4조 3호, 30조 2항), 공정거래위원회의 경우에도 국가기관이 사경제의 주체로서 행위를 한 경우 공정거래법 적용의 대상이 된다고 함

(2) 전문성의 부족 및 재판절차의 부재의 문제

- 인권위는 헌법재판소, 법원, 행정부와 달리 전문가 집단이 없으며, 재판절차도 없으므로

인권위에서 다른 기관에 시정명령을 하는 것은 불합리함

- 오히려 인권위원회가 인권문제에 대하여서는 이들 기관보다 더 전문성을 갖고 있음, 공정위나 노동위, 방송위의 경우에서 보듯 일반 법원칙으로 해결하기 어려운 전문적 사항에 대하여서는 사법기관에 앞서 전문성을 갖춘 위원회에 준사법권을 부여하여 1차적 심판권을 부여하는 것이 바람직함
- 다만, 준사법적 권한을 수행하기 위하여서는 위원회에 심리위원회를 설치하여 심리기능을 부여하여야 할 것임(법무부안에는 위원회의 심리기능에 대한 언급이 없음)

(3) 국가정책을 위원회나 법원이 좌우하게 될 우려가 있다는 점에 대하여

- 국가보안법의 폐지, 준법서약제의 폐지문제와 같은 정부의 정책을 인권위가 결정하게 되어 위원회의 인권침해, 감시의 본래의 목적에서 이탈하는 것이 되고, 정부가 위원회의 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 행정소송화되어 이 경우 법원에서 정부의 정책을 최종 결정하게 되어 삼권분립원칙에도 위배됨
- 인권위는 인권에 위배되는 법률, 제도, 관행을 개선하고, 그 침해행위에 대하여 구제를 하여 주고자 하는 것임. 국가기관의 인권침해행위에 대한 시비는 국가기관 자체의 판단에만 맡길 수는 없음. 현재의 법, 제도아래서도 인권침해행위가 위법한 경우 법원이 그에 판단을 하여 결정을 하므로 보다 전문적 집단인 인권위가 그에 대한 구속력있는 판단을 한다 하여 문제가 되는 것은 아님
- 다만, 구체적 권리관계가 아닌 법률, 제도, 관행의 개선과 같은 사항에 대하여서는 권고방식을 취하여야 할 것임

(4) 유엔 원칙과의 문제

- 유엔의 파리원칙에서도 권고적 기능만을 부여하는 것이라고 함
- 그러나 유엔의 파리원칙은 최소기준이고, 파리원칙에서도 사법기관과 유사한 권한을 갖는 인권위의 경우 구속력있는 결정을 할 수 있다는 보충원칙이 있음

6. 독자적인 예산편성권 문제에 대하여

- 법무부는 독자적인 예산편성권을 부여하는 것이 유엔의 권고이고 바람직하기는 하나 헌법상의 한계가 있고, 예산확보의 어려움을 고려하여 민간기부금을 받는 것이 바람직하다고 함.

- 법무부안에서와 같이 인권위를 법인으로 하고, 국가가 그에 대하여 보조금을 지급하는

경우 예산회계법(8조), 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 따른 여러 제약이 있음. 즉, 인권위가 중앙관서의 장(법무부)에게 보조금의 예산계상을 요구하면(4조), 중앙관서의 장이 신청받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 이를 재경원장관에게 보조금의 예산요구(6조1항)를 하게 되어 있고, 중앙관서의 장(법무부장관)이 신청받은 보조금에 대하여 교부 여부를 결정할 수 있고(17조), 보조금교부에 대한 조건을 달 수 있음(18조).

- 따라서 인권위를 법인으로 하고 그에 대하여 국가가 보조금을 교부하는 방식은 인권위의 재정독립성에 대한 보장이 어려움.
- 헌법 54조2항, 예산회계법 28조에 따르면 국가기관의 예산은 예산회계법상의 중앙관서의 장(14조1항)의 예산요구에 따라 정부(재경원장관)가 편성하도록 되어 있다. 다만, 독립기관의 경우 요구액을 삭감하려면 당해기관의 장의 의견을 구해야 한다(29조).
- 따라서 현행법아래서 인권위의 예산상의 독립성을 보장하기 위하여서는 적어도 인권위가 예산회계법상의 중앙관서의 장급이 되어야 한다. 그리고 삭감의 경우 절차적 제한이 있는 독립기관으로 하는 것이 바람직하다.
- 그리고 예산회계법 7조에 의하면 국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 사용할 필요가 있는 경우 법률로서 기금을 설치할 수 있는데, 이 경우 세입세출예산에 의하지 아니한다고 하므로 기금방안과 민간으로부터 기부금을 직접 받을 수 있는 방안을 연구하여 볼 수 있음.

7. 기타

가. 인권법의 내용(인권위 관할, 법안의 명칭)에 대하여

- 인권법으로 인권의 내용을 열거적으로 규정하는 것은 기존의 헌법, 국제인권규약, 인권관련 국제관습법등에서 보장되는 인권의 범위를 축소할 우려가 있음
- 법무부안은 인권침해행위를 열거적으로 규정함으로써 결과적으로 인권의 개념을 지나치게 축소하고 있음
- 다만, 차별행위의 경우 법에 구체적 사유를 열거하는 것은 권리보장을 보다 구체화한다는 점에서 의미가 있음
- 따라서 법안 명칭을 인권법이 아닌 인권위원회법(설치법)으로 하고, 인권법의 내용을 따로 두지 않으며, 다만 정의조항에서 인권, 차별에 대한 정의조항을 두어 인권위의 관할에 대한 근거규정으로 함.
- 인권위 관할은 인권위의 정책적 기능을 고려하여 인권위의 일반적 관할대상으로 인권에

대한 전반적 관할권을 두고, 다만 조사대상에서는 관할에 대한 예외규정(예컨대 재산권)을 두어 구제대상의 범위를 현실화 시키는 것이 바람직.

나. 민간단체와의 관계

- 민간단체에 대한 지원과 협력에 대한 일반 원칙만을 규정하고, 법무부안에서처럼 정부나 인권위가 민간단체의 조직이나 활동에 간섭할 수 있는 조항은 삭제

인권법(시안)에 대한 토론의견(1)

곽노현 (한국방송대 교수, 법학)

1. 용어의 정리
2. 인권법의 개념과 역사
3. 인권법의 법체계적 기능과 위상
4. 인권법 추진과정 : 현실과 당위
5. 인권법의 일반적 구조와 내용
6. 법무부 인권법안의 구조와 내용 - 문제점과 한계
7. 외국 입법례의 한계와 함정
8. 결론 : 인권법 제정의 의미를 살리려면

우선 인권법과 관련된 용어와 개념을 정리하고 인권법의 역사와 위상을 살펴본 뒤 법무부안의 문제점을 들추어내는 순서로 진행한다.

용어의 정리

인권법은 아직까지 낱설은 용어이자 정립되지 않은 개념이다. 단순히 인권위원회 설치와 운영에 필요한 규정을 두는 법률이라면 인권법 대신 인권위원회법이라는 알기쉬운 용어를 쓰는 것이 바람직하다. 다시 말해서 인권법이라는 명칭은 인권위원회 조직규정 말고도 인권보장에 필요한 갖가지 규정을 담고 있는 법률에 대해서만 사용하는 것이 용어의 특징을 살릴 수 있는 길이다.

인권법에 따라 설치되는 인권기구에 대해서도 국가인권기구, 국가인권위원회, 국민인권위원회등 다양한 용어가 혼용되고 있다. "국가인권기구"란 인권을 전담하는 개별국가단위의 법정기구라는 뜻을 지닌 가장 광범위한 학술용어다. 인권은 성격상 인류사회 모두의 관심사

로서 한 나라의 범주와 경계를 넘어서지만 국제사회는 아직까지 이렇다할 강제력을 갖고 있지 못하므로 인권보장 책무는 결국 개별 국민국가의 몫이 될 수밖에 없다. 이러한 생각에서 국제사회가 각국에 설치를 권고하는 것이 다름아닌 국가인권기구이다. 인권을 다루는 기관이 되 국제기구가 아닌 국가기구라는 개념이 담겨져 있을 뿐이지 기구의 명칭에 '국가'라는 용어를 집어넣으라는 것은 아니다. 실제로 제 나라 인권기구를 "국가위원회"로 부르는 나라는 없다.

한편 "국민인권위원회"는 인권을 향유할 일차적 주체가 국민임을 강조한 용어로서 법무부 시안도 이 용어를 사용하고 있다. 무난하게 들리긴 하지만 문제는 이러한 용어로는 외국인도 인권을 누린다는 사실이 드러나지 않는다는 점이다. 각국의 인권위가 뉴질랜드 인권위, 캐나다 인권위, 남아공 인권위, 필리핀 인권위 하는 식으로 제나라 이름을 붙이고 있는 이유는 아마도 이런 데 있는 것이 아닌가 싶다. 이와 같은 국제적 작명법을 따를 경우 한국의 국가인권기구는 '대한민국 인권위원회'라는 공식명칭을 갖게 될 것이다.

인권법의 개념과 역사

단일법률로서의 인권법의 개념은 아직 정립되지 않은 상태다. 하지만 인권법 개념의 최소한은 국제인권법이 정한 인권의 국내적 실효성을 높일 목적으로 제정된 법률을 의미하는데 있을 것이다. 보다 구체적으로 인권법의 역할은 헌법의 기본권 조항을 넘는 국제인권법의 존재를 현실로 받아들여 국가가 보장해야 할 인권의 범주를 확대하는 것, 헌법의 평등권 조항만으로는 차별해소가 어렵다는 현실 인식에 따라 정교한 차별금지법제를 만들어내는 것, 나아가서 기왕의 사법부만으로는 인권보장에 한계가 있다는 법적 성찰에 터잡아 인권전담 국가기구를 설치하는 데 있다.

인권법이라는 명칭을 가진 법률의 역사는 매우 짧다. 종합적 국가인권기구의 세계적 효시로 일컬어지는 뉴질랜드 인권위원회가 설치된 것이 1977년이었으니 이제 간신히 20년을 넘어선 정도다. 뉴질랜드의 경우 인권법은 1976년부터 발효한 국제인권규약의 국내적 실효성을 확보하는 차원에서 제안되어 제정에 이른 것이었다. 인권법과 인권위원회법은 80년대 초반 해도 뉴질랜드, 호주, 캐나다등 선진국에 국한된 현상이었다. 그러다 80년대 중반부터 아르헨티나와 필리핀을 기점으로 아시아, 중남미, 동구권의 많은 나라들에서 민주화 이행과정 이 진행되면서 90년대 후반 들어서는 전세계적인 현상이 되었다. 아시아, 태평양 지역의 경우 호주와 뉴질랜드의 영향을 받아 필리핀, 인도, 방글라데시, 인도네시아, 스리랑카, 피지에서 인권위원회가 설립되었으며 태국과 한국의 경우 설립과정에 있다. 필리핀, 남아공, 멕시코, 우간다 등에서는 국가인권기구가 헌법기관의 하나로 규정되어 있기도 하다.

인권법의 법체계적 기능과 위상

인권법은 무엇보다도 인권을 효과적으로 보장하려는 데 목적이 있다. 다시 말해서 국제인권법과 헌법이 정한 인권 규정에 실효성을 부여하기 위해 고안된 것이 인권법의 형식과 내용이다. 따라서 인권법의 일차적 기능은 헌법의 인권편을 구체화하고 보완하는데 있는 것이 틀림없다. 이렇게 볼 때 인권법은 형식적으로는 법률이지만 내용적으로는 실질적 의미의 헌법 혹은 헌법적 법률에 속하는 것으로 일반 법률보다 한단계 높은 준헌법적 위상을 갖는 것으로 파악해야 옳다. 특히 우리 헌법의 전통적 기본권 보장장치에 만족하지 않고 인권보장만을 위해 존재하고 기능하는 국가기관이 있어야겠다는 인식의 결과가 인권법 제정과 국가인권기구 설치로 나타나고 있는 것이니만큼 인권법 제정과 국가인권기구 설치의 우리 헌법의 내용적 구조조정이자 실질적 의미의 헌법개편이라고 할 수 있다.

인권법 추진과정: 현실과 당위

우리나라의 인권법 및 국가인권기구 논의는 1993년 비엔나 세계인권대회에 참석하고온 민간단체들에 의해 1993년 여름부터 시작되었다. 한편 정부는 1996년 여름부터 국제사회에 대해 인권기구 설립을 약속하고 본격적 자료 수집 및 연구검토에 나서지만 김영삼 정권에서는 결실을 맺지 못했다. 김대중 정부의 대선공약이자 중점 100대과제의 하나인 인권법 제정과 국가인권기구 설치의 98년 6월초 대통령의 인권상 수상을 계기로 급류를 타기 시작한다. 현 정부는 세계인권선언 50주년 기념일인 금년 12월 10일을 법제정 목표로 삼아 지난 9월 25일에는 법무부 시안이 발표되기에 이르렀다. 금년은 마침 정권교체 원년이자 헌법제정 반세기 맞는 해에서 인권법을 제정하여 인권탄압시대를 마감하고 인권의 새 시대를 열기에 더할 나위없이 좋은 명분을 갖춘 해이다. 정부의 금년내 제정방침도 이런 배경에서 나왔을 것이다.

지금까지 정부는 마치 '우리가 좋은 것을 만들어 줄테니 시끄럽게 굴지 말고 가만히만 있으라'는 투의 태도를 취해왔다. 정부의 이와 같은 태도는 크게 잘못된 것이다. 모처럼 좋은 일 하는데 국민과 함께 못할 이유가 없다. 또 인권은 정부가 주는 것이 아니라 국민이 획득하는 것이다. 위에서 밝힌 인권법의 준헌법적 위상과 국민주체적 성격을 감안할 때 인권법의 제정과정은 곧 헌법개정에 준하는 전국민적 관심과 참여속에서 민주적이고 공개적으로 진행되어야 마땅하다. 특히 민간단체들의 주도하에 정부의 후원으로 우리의 인권현실과 과제에 대한 사상 최대의 인권교육 캠페인이 진행되는 가운데 정부와 민간단체들이 처음부터 머리를 맞대고 협의하는 방식으로 인권법안을 마련한 후 국회에서 만장일치로 제정되는 것이 옳다는 말이다.

정부는 정반대로 움직였다. 중요한 법안의 기초와 심의는 주무부처가 전문가와 이해당사자들로 법안기초위원회를 구성해 진행하는 것이 관행이다. 하지만 인권법의 경우 법무부는 민간단체와 전문가는 물론 여당 및 관련부서의 참여마저 완전히 배제한 채 독자적으로 시안을 마련해 내놓았다. 더욱이 이처럼 복잡하고 생소한 법안에 대해 단 한번의 공청회로 그칠 계획이다. 시안이 아니라 확정안에 대해 형식절차를 밟는 것이 아니고 무엇이라. 참으로 딱한 노릇이다. 인권법의 주체는 대통령도, 법무부도 아닌 국민이다. 법무부는 남은 입법과정이라도 국민들에게 되돌려줘야 한다.

인권법의 일반적 구조와 내용

인권법이라는 명칭의 단행법률을 갖는 나라는 많지 않다. 대부분의 경우 단순히 인권위원회법이 있을 뿐이다. 캐나다, 뉴질랜드, 인도 등 '인권법'을 제정한 나라들도 그 구성내용이 같지 않다. 뉴질랜드와 캐나다의 경우 인권법은 차별금지법과 인권위원회에 대해서만 규정하고 있지만 인도의 경우 차별금지에 대해서는 특별한 언급 없이 인권위원회와 인권법원 설치에 대해서만 규정한다. 인권법이라는 명칭에 부끄럽지 않기 위해서는 최소한 인권위원회 설치를 넘는 내용을 가져야 할 것이나 현재로서는 기껏 차별금지의 내용에 한정되고 있을 뿐이다. 하지만 인권법의 내용을 이렇게 협소하게 한정지을 필요는 없다. 오히려 인권법의 형식에 인권기본법의 내용을 채워넣는 작업이 필요하다.

이런 관점에서 우리가 제정할 인권법은 크게 첫째, 보장대상 인권이 무엇인지에 대한 규정, 둘째, 국가의 인권보장책무를 입법, 행정, 사법, 외교등의 영역으로 나눠서 구체화하는 규정, 셋째, 인권보장을 위해 국가가 민간단체의 참여를 보장하고 지원할 것을 명시하는 규정, 넷째, 과거청산과 관련하여 일정한 원칙을 천명하는 규정, 다섯째, 차별없는 인권보장을 위해 차별금지사유와 차별금지영역을 명문화하는 규정, 여섯째, 인권보장을 전담할 국가인권기구를 설치하는 규정, 일곱째, 인권교육과 인권 협력에 관한 규정, 여덟째 인권상 수여에 관한 규정등으로 구성되면 바람직할 것이다.

구체적 내용에 대해서는 비엔나 인권선언과 행동계획등을 참조하면 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 다만 국가의 인권보장책무와 관련해서는 예컨대 국가는 국제인권조약들을 신속하게 비준하기 위해 노력해야 한다는 규정, 국가는 실질적이고 효과적인 인권교육을 실시할 책임을 지며 이를 위해 각급 학교, 언론매체, 민간단체들과 협력해야 한다는 규정, 국회는 인권위원회를 신설하여 입법시 인권영향평가를 실시해야 한다는 규정, 법원은 인권법원을 설치하고 인권사안에 관한 재판시 국제인권법의 기준과 동향을 적극적으로 고려해야 한다는 규정, 그리고 국가는 인권증진을 외교의 한 축으로 삼고 해외원조시 수혜국의 인권상황을 감안하는등 원조자금이 인권상황을 개선하는데 쓰이도록 해야 한다는 규정 등을

생각해 볼 수 있다.

보장대상 인권의 범주에 대해서는 우리나라가 비준한 모든 국제인권조약과 헌법에 규정된 권리라고 포괄적으로 명시하는 방법이 좋을 듯하다. 물론 이를 구체화해서 우리나라가 이미 가입해 있는 조약들을 명시할 수도 있다. 우리나라는 이미 시민적, 정치적 권리규약은 물론 경제사회문화적 권리규약도 가입했기 때문에 이렇게 할 경우 인권위원회의 관할 대상, 곧 조사, 연구, 구제, 권고, 자문, 교육 대상에는 사회경제적 인권도 들어가게 된다.

금지대상 차별근거로는 입법례상 국적, 인종, 피부색, 성(출산, 임신 포함) 신체 및 정신장애, 성적 취향, 혼인상태, 가족관계, 고용상태, 정치적 사상과 견해, 종교와 윤리적 신조, 사면복권된 형사기록, 사회보장 수혜 여부등이 광범위하게 규정되고 있지만 우리나라의 실정을 감안할 때 출신지역, 출신학교, 출신문종, 최종학력도 포함시켜야 할 것이다. 차별이 행해져서는 안되는 영역으로는 취업, 승진, 해고, 임금등 고용관계, 교육, 의료, 언론, 재화와 용역의 급부, 공공시설의 이용등이다. 기타 성희롱, 인종모욕, 인종간 불화도 차별금지의 일환으로 규제된다. 보다 자세한 것은 뉴질랜드, 기타 선진국의 차별금지법제의 구조와 내용을 참고할 수 있겠다.

끝으로 인권법은 국민의 법이다. 따라서 모든 국민이 자신의 권리가 무엇인지를 이해하는데 어려움이 없도록 최대한 평이한 말로 만들어야 할 것이다. 또한 규정의 내용을 최대한 구체적이고 상세하게 만드는 것도 실효성 확보를 위해 중요하다.

법무부 인권법안의 구조와 내용- 문제점과 한계

법무부의 인권법안은 인권위원회 설치 규정 외에도 차별금지등 인권에 관한 실체규정과 국가의 인권보장 책무와 민간단체 보호육성 규정등 기본원칙 규정등을 골고루 갖춘 인권기본법의 외양을 띠고 있다. 하지만 각각의 내용을 살펴보면 제대로 된 것이 없다. 그 이유는 크게 세가지로 볼 수 있다.

첫째, 법무부의 잘못된 욕심 때문이다. 국가인권기구를 재단법인의형태로 삼은 것이 단적인 예로서 인권보장에 대한 권한과 책임을 법무부가 장악하고 있어야 한다는 잘못된 욕심과 오만의 소산이다. 이런 부분은 아무리 아프더라도 드러내는 수밖에 없다. 달리는 고칠 방도가 없다.

둘째, 법무부의 인식 부족, 곧 오해와 무지 때문이다. '국민인권위원회'의 인권보장 책임을 부수적, 2차적인 것으로 보는 관점이라든가 기타 인권의 실효성을 높이는 데 아무런 기여도

할 수 없는 거의 모든 총칙규정들이 대표적 예다.

그럼에도 이런 부분에 대해서는 열린 자세로 토론을 거듭하면 얼마든지 고칠 수 있을 것이다.

셋째, 선의에서 출발했지만 타성적, 관료적 사고를 벗어나지 못했기 때문이다. 대표적인 예로 인권단체보호, 육성에 대한 규정을 들 수 있다. 이런 부분에 대해서는 선의를 창의적으로 살리는 방안을 강구함으로써 바로잡을 수 있다.

법무부 시안의 유일한 의미는 차별금지사유 및 차별금지영역을 명문화한 데 있을 것이다. 우리나라의 경우 남녀고용평등법을 제외하고는 단행법률 형태의 차별금지법이 없는데다 전담집행기구가 없어서 헌법의 평등권 조항과 이일반법리에 따른 차별금지의 실효성이 거의 없었다. 이번엔 인권법의 형식으로 포괄적 차별금지법을 제정하고 그 집행기관으로 인권위원회를 만들게 됨으로써 향후 차별금지의 실효성을 높일 수 있는 법제적 기초를 놓은 점만큼은 평가하고 싶다.

문제는 인권기구의 위상과 권한이다. 독립성을 확보하기에는 위상이 너무 낮고 실효성을 확보하기에는 권한이 너무 약한 것이 법무부안의 치명적 문제점이다. 법무부 시안에 따르면 국민인권위원회는 11인 이내로 구성되는 이사회와 9인의 인권위원, 그리고사무처로 구성된다. 이사회는 당연직으로 관련부처 차관 4명(아마도 기존 4부처 외에도 당연직 이사를 노리는 부처가 많기 때문에 최종 시안에서는 그 숫자를 대통령령에서 정한다고 규정함)과 법무부장관이 제청하여 대통령이 임명하는 7인 이내의 선임이사로 구성된다. 이사회는 인권위원 임면 제청, 감사 선임, 예산, 결산의 심의등 권한을 갖는다. 인권위원장과 인권위원은 이사회가 제청하여 대통령이 임명한다. 이중 3명 이상은 변호사 자격을 가져야 하며 위원장을 포함한 3인 이상은 상임위원이어야 한다. 법무부 설명에 따르면 이사회가 제청하여 대통령이 임명하는 방식에 의해 인권위 구성의 공정성 및 독립성이 확보된다고 한다.

과연 그런가. 법무부안에 따르면 가장 중요한 이사회 구성은 100% 정부가 장악한다. 특히 법무부의 몫이 70% 가까이 된다. 이는 최소한 여와 야, 남과 여, 보수와 진보를 골고루 아우르라고 주문하는 파리 원칙에조차 위배된다. 사실은 관련부처 차관 4인을 당연직 이사를 삼는 것도 년센스다. 입법례를 봐도 이 정도로 노골적인 정부 통제를 꿈꾸는 데는 없다. 국가 권력을 감시하고 견제하는 인권의 성격상 인권기구의 구성권만은 정권이나 정부의 프리미엄이 인정될 수 없다. 이사회 구성, 인권위원 제청, 정관제정과 변경, 예산 통제, 공무원 파견 제도등 모든 점에서 법무부의 입김과 통제를 피할 수 없다 법무부의 산하기관이 무슨 수로 감독관청인 법무부의 수사 및 형행 업무를 감독할 수 있단 말인가.

법무부안에 따르면 국민인권위원회는 인권침해에 대해 시정권고만을 할 수있고 시정명령 권을 갖지 못한다. 법무부는 시정명령권을 가질 경우 권한이 남용될 가능성을 우려하는 모양이지만 시정명령에 대해 얼마든지 법원에 불복할 수 있으므로 문제될 것이 없다. 또한 국민인권위원회는 정부와 협력 및 긴장의 양면관계를 유지할 때만이 지속적으로 존재하며 제 기능을 다할 수 있기 때문에 정치적, 정책적 이해관계가 크게 걸린 민감한 사안에서 정부의 눈치를 너무 봐서 탈이지 눈치 없이 원칙만 고수할 가능성도 거의 없다. 확실한 것은 민감하고 중요한 인권사안에서 시정권고를 고분고분 따를 국가기관은 없다는 것이다. 이로 말미암은 불신과 회의를 견딜 수 있을지 의문이다.

끝으로 법무부안을 차별금지사유에서 정치적 견해, 성적 취향, 사면된 전과기록등을 빼는 낙후성을 보이고 있으며, 인권기구에 의한 신속, 간이한 침해구제를 수감시설의 공무원이나 수용시설의 종사자가 저지르는 8가지 유형의 인권침해행위에 대해서만 인정하는 잘못도 저지르고 있다.

외국 입법례의 한계와 함정

법무부는 뉴질랜드와 호주의 경우 법무부장관이 인권위원 전원에 대해 제청권을 갖는다며 외국 입법례로도 뒷받침이 된다고 강변한다. 하지만 인권법을 제정하고 인권위원회를 설립할 당시의 뉴질랜드와 호주는 이미 민주적 정권교체의역사가 100년, 진보와 보수가 함께 공존하지 70년, 복지국가를 건설한지 30년에 근접한 상황이었다. 이들은 자기네 나라의 경우 시민적, 정치적 인권이 확실하게 보장되고 있으며 사회경제권 인권도 복지국가로 실질적으로 해결되었다고 믿는 상태였다. 그 결과 그들의 문제의식은 성차별, 장애차별, 인종차별, 원주민차별등 차별문제 해소로 국한되었으며 그 결과 인권법의 대상범주와 인권기구의 관할권한 역시 협소하게 잡힌 것이 아니겠는가. 이렇게 볼 때 이들 나라의 법제를 우리나라에 그대로 적용하려는 것은 문제가 아닐 수 없다. 하지만 뉴질랜드와 호주의 경우 이렇다고 해서 운영의 자율성이 침해되진 않는다. 법무부건 위원회건 국민이건 아무도 우리식 산하기관으로 여기지 않는다. 그만큼 민주주의와 법치주의의 수준이 우리와는 다르다. 이런 상황을 무시하고 호주와 뉴질랜드에서 하나까 우리도 하자는 것이 말이나 되는가.

사실 우리나라처럼 민주주의와 경제성장을 이만큼이라도 이뤄낸 끝에 인권법 제정에 나선 나라는 없었던 것 같다. 호주, 캐나다등 선진국들은 군사독재에 의한 인권유린의 역사를 알지 못하는 상태에서 인권법 제정에 나섰고 남아공, 필리핀등 개도국들은 우리보다 훨씬 어려운 정치경제 상태에서 인권법 제정에 나섰던 것이다. 그렇게 때문에 우리나라에 똑같은 인권법의 구조와 내용을 만들어내는 것은 다른 누구의 몫도 아닌 우리 자신의 몫일 수밖에 없다. 실제로 외국 입법례는 매우 불충분하고 문제의식이 협소하다. 보다 올바르고 종합적인 인권법의 내용을 채워넣음으로써 후발국가들의 모범이 되는 것은 아무래도 우리 한국 인권

운동의 책무인 듯하다.

결론: 인권법 제정의 의미를 살리려면

인권법 제정과 국가인권기구 설치에 의한 국가권력에 의한 인권침해에 대한 통절한 반성을 전제로 국가권력의 잦아짐과 자기억제 의지가 구현되는 구조와 내용을 갖지 않는 이상 무의미하다. 실제로 법무부 시안은 독재시대에 국내외에 대한 인권의교적 체스쳐로 만들 경우 담을 내용정도다. 이래서는 정권교체 원년, 정부수립 반세기, 인권선언 50주년을 기념한다는 취지를 살리기는커녕 국제사회의 비웃음과 국내민간단체들의 냉소와 외면을 살 뿐이다.

이제부터라도 우리의 인권현실과 과제, 개선방법과 속도에 대한 범국민적 토론캠페인을 벌이는 가운데 민간단체 및 전문가와 충분한 논의를 거쳐 범국민적 합의안을 도출해야 할 것이다. 특히 인권법 제정과 함께 양심수 석방, 정치수배자 해제, 의문사 및 조작간첩 진상 규명 약속등 과감한 인권적 조치를 위해 인권의 새시대 도래가 국민 모두에게 체감될 수 있게 해야 할 것이다.

인권법(시안)에 대한 토론의견(2)

- 국제법, 행정법의 관점에서 본 국민인권위원회의 문제점 -

임재홍(민주주의법학연구회, 인하대강사)

- I 국제인권법과 한국에서 국가인권기구 논의 필요성
- II 국가인권기구 설치의 원칙들
- III 법무부 인권법(안)의 문제점과 대안

I. 국제인권법과 한국에서 국가인권기구 논의 필요성

1. 국제인권법과 국가인권기구

국제적인 인권증진의 노력들이 유엔등 국제기구에 의해 노력되어 온 것은 주지의 사실이다. 국가인권기구의 설립 권고 역시 이런 노력의 일환으로 제기된 것이다. 국가인권기구라는 용어는 유엔 경제사회이사회에 의해 처음 사용되었다. 1946년 경제사회이사회는 회원국들에게 각국내에 인권기구의 설립을 요청한 바 있다. 이후 유엔은 국가인권기구에 대한 논의를 발전적으로 주도하고 있다. 국제기구 이외에도 유럽, 아프리카, 미주 등지에서는 지역인권기구(Regional Human Rights Mechanism)가 설치되어 활동 중이기도 하다. 그러나 인권보장과 증진은 일차적으로 각 나라의 몫이 될 수밖에 없다. 이러한 점에서 인권보장은 각국의 국내문제로서 국민적 과제인 것이다. 국가인권기구란 헌법 및 법률에 근거하여 인권 보장에 필요한 종합적인 권한을 갖는 국가기구를 일컫는 용어이다. 국가인권기구는 국제인권법의 국내적 실효성 제고를 존재 목적으로 하는 인권전담 국가기구이다. 본격적인 국가인권기구는 1977년에 설립된 뉴질랜드 인권위원회를 효시로 친다. 그후 호주와 캐나다가 뒤를 이었다. 80년대 중반 이래 국가인권기구는 아시아, 중남미, 동구권에서의 민주화 진전과 유엔인권기구들의 적극적 지원에 힘입어 범세계적인 현상이 된다.

2. 한국에서 국민인권위원회 논의와 필요성

우리나라에서도 국민인권기구에 대한 논의가 이루어진 것은 그리 오래된 것은 아니다. 문민정부하에서 정부 주도의 국민인권기구 설치가 검토된 적이 있다. 그러나 논의가 본격화된 것은 국가인권기구 설치가 김대중정부의 100대 공약사항 중의 하나로 자리잡으면서부터이다.

김대중 대통령은 지난 6월 미국 방문 첫날 인권상을 수상하는 자리에서도 국민인권위원회 설치 및 인권법 제정 방침을 밝혔다. 인권법 초안을 마련하고 있는 법무부의 박상천장관도 획기적인 인권개선을 위해 국민인권위원회를 설치하겠다고 하고 있다. 우리나라에서 국민인권위원회의 설치는 기존의 인권상황에서 볼 때 필요성이 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 국민인권위원회는 일반적으로 다음과 같은 권한을 갖기 때문이다. 즉 인권교육과 홍보, 인권연구와 인권상황에 대한 조사, 인권조약, 인권입법, 인권정책에 대한 대정부 자문과 조언, 인권침해에 대한 고발접수와 조사처리, 경찰, 군대, 교도소, 감호소, 수용소, 복지시설등에 대한 불시방문 점검권, 인권관련소송에의 독립참가권 등. 이러한 권한은 기존에 국가권력에 의해 자행된 인권침해행위를 조사하고 해결할 수 있다.

II. 국가인권기구 설치의 원칙들

이상에서 본 것처럼 국가인권기구를 만드는 이유나 필요성은 명확하다. 그러나 각국가의 실재를 보면 국가인권기구는 일관된 모습을 갖추고 있다고 평가할 수 없다. 그러나 적어도 국가인권기구에 관한 최소한의 합의점을 찾아볼 수 있다. 이 원칙들을 먼저 검토하여 보자. 세계인권선언은 전문에서 유엔의 가맹국가들이 이 헌장에서 규정하는 권리와 자유를 인식하고 준수하도록 권고하고 있다. 이후 50년 동안 유엔은 각 국가들이 준수해야 하는 지침을 발전시켜 왔다. 이하에서는 위상과 역할에 관한 것을 구분하여 원칙들을 보기로 하자.

1. 위상에 관한 원칙들

(1) 1978년의 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침

유엔인권위원회는 1978년 국가인권기구의 구조와 운영을 위한 지침을 입안하기 위해 "인권의 증진과 보호를 위한 국가 및 지역기구에 관한 세미나"를 개최하고 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 1978)을 마련하였다.

이에 따르면, 국민인권기구는 헌법과 법률의 범위내에서 독자적이고 중립적인 법정기관(autonomous, impartial, statutory body)으로 설립될 것(44문), 국민인권기구의 구성원은 그 구성에서 널리 사회 각계각층을 반영할 것(45문)을 들고 있다. 이것은 국민인권기구의 역할

을 볼 때 너무나 당연한 것이라 할 수 있다.

(2) 1992년 파리원칙과 1995년의 '유엔의 설립지침서'

1978년의 기준은 1991년 유엔인권센터에서 마련한 파리회의에서 보다 구체화되었고, 1992년 파리원칙이 나오게 되었다. 이 파리원칙에 따르면 국민인권위원회 구성에 있어서 독립성과 다원성을 보장하도록 요청하고 있다. 1995년의 '유엔의 설립지침서'는 이 파리원칙을 구체적으로 해설한 것으로 상당한 시사성을 주고 있다.

① 독립성의 개념

국민인권위원회의 조직위상에 대해서 파리원칙은 독립성이란 용어로 표현할 뿐 그 이상의 구체화는 하고 있지 않다. 이에 반해 '유엔의 설립지침서'는 독립성의 개념을 보다 명백히 하고 있다. 이에 의하면 독립성은 상대적인 개념이지만, "국민인권위원회가 효과적이기 위해서 정부, 정당, 업무에 영향을 미칠 수 있는 다른 모든 단체 및 상황에서 독립적일 수 있는 것"을 말하고 있다. 물론 국민인권기구가 정부로부터 완전히 독립적일 수는 없다. 그러나 적어도 정부와의 관계에서 발생하는 독립성의 제한이 국민인권위원회의 기능을 방해해서는 안된다고 하고 있다.

파리원칙과 '유엔의 설립지침서'를 통해 볼 때 독립성은 다음과 같이 세분된다. 하나는 법적 자치 및 운영상의 자치를 통한 독립성, 둘째는 재정적 자치를 통한 독립성, 셋째는 임면과정상의 독립성, 넷째는 구성을 통한 독립성이다.

② 법적 자치 및 운영상의 자치를 통한 독립

먼저 법적 자치 및 운영상의 자치를 통한 독립으로 '유엔의 설립지침서'는 행정부로부터의 독립을 강조하고 있다. 그래서 국민인권위원회가 대통령과 의회에 대해서 직접 책임을 지는 위상을 권고한다. 운영상의 자치로는 국민인권위원회가 어떠한 개인, 조직, 부서 또는 당국으로부터 독립하여 일상적인 업무를 수행하는 말한다.

③ 재정적 독립

둘째로 파리원칙은 재정적 독립성을 강조하여 "국민인권위원회의 원활한 운영에 필요한 물질적 기반, 특히 충분한 재정을 확보할 것"을 제시하고 있다. '유엔의 설립지침서' 역시 재정 자치의 필요성을 강조하고 있다. 그 이유는 재정을 통제하지 못하는 국민인권위원회는 그러한 통제를 행사하는 정부 부처 또는 기관에 의존하게 되기 때문이다. 그래서 가능하다면 설립법에 국민인권위원회의 재원에 대해서 상세히 규정할 것, 그리고 국민인권위원회의 자체 예산편성 및 의회에 직접 제출하는 권한이 필요하다고 한다.

④ 임면절차를 통한 독립

셋째로 임면절차를 통한 독립성으로 파리원칙은 이에 대해서 자세히 규정하고 있지 않다. 반면 '유엔의 설립지침서'는 국민인권위원회에 대한 법적, 기술적, 재정적 자치의 부여만으로도

독립성은 불충분하고, 국민인권위원회의 구성원이 개별적으로 또는 집단적으로 행동의 독립성을 유지할 수 있는 특별한 조치가 있어야 한다는 점을 강조하고 있다. 특별한 조치의 예를 들면, 임명방법, 임명기준, 재임기간, 구성원들의 연임여부구성원들의 면직권자와 면직사유 특권과 면제 관한 것이다.

⑤ 인적 구성의 독립

넷째로 인적 구성의 독립성으로 인적 구성에 대해서 파리원칙은 다양성을 중시하고 있다. '유엔의 설립지침서' 역시 구성을 통한 독립성 확보를 중시하여, 다원주의적 다양성을 강조한다.

2. 권한에 관한 원칙들

국민인권위원회의 권한에 관한 원칙들도 매우 중요한 문제이다. 그러나 위상에 비해 더 중요하다고 할 수는 없다. 왜냐하면 독립성을 확보하지 못한 국민인권위원회는 아무리 중요한 권한이 주어진다 하더라도 이를 공정하게 행사할 가능성이 적기 때문이다. 하지만 국민인권위원회가 독립적으로 구성되고 운영된다면 권한문제는 중요해진다. 권한은 국민인권위원회의 업무와 관련된다. 대개의 경우 국가인권기구는 일반적으로 다음과 같은 업무를 담당한다.

① 인권에 관한 인식장려와 교육업무

첫번째로 인권에 관한 인식장려와 교육업무이다. 인권에 관한 인식의 장려(Promoting Awareness)란 인권에 관하여 홍보하고 교육하는 것, 인권을 증진하는 가치와 태도의 개발을 촉진하는 것, 인권침해를 방지하기 위한 행동을 격려하는 것을 포함한다. 홍보와 교육이란 인권을 인식하게 하고 인권에 관한 지식을 전달하는 것이다.

② 정부에 대한 자문 및 지원업무

둘째로 정부에 대한 자문 및 지원업무가 있다. 대부분의 국가인권기구는 인권문제에 관하여 의회, 행정부 및 사법부에 조언을 하고 이들 기관들의 인권장려와 보호활동을 지원하는 권한을 갖는다.

③ 인권침해여부의 조사작업

셋째로 인권침해여부의 조사작업을 들 수 있다. 인권침해여부를 조사하는 것은 국가인권기구의 가장 중요한 기능 중 하나라고 할 수 있다. 왜냐하면 인권침해를 조사하고 피해를 구제하는 제도는 인권침해에 대한 강력한 견제장치가 될 수 있기 때문이다. 또한 이것은 정부가 인권을 옹호할 것인지 여부를 결정하는 척도가 되기 때문이다. 이러한 업무를 수행하기 위해서 국가인권기구는 적절한 권한을 갖어야 한다. 특히 인권침해여부의 조사작업을 독립적으로 수행할 수 있는 권한을 갖는가 여부가 관건이라 할 수 있다. 왜냐하면 적어도 국민인권위원회는 첫째와 둘째의 업무 및 이 업무를 처리하는데 필요한 권한정도는 규정하고

있으리라 예상되기 때문이다. 따라서 여기서는 인권침해에 대한 조사 및 구제와 관련된 권한 여부에 대해서 어떠한 국제적 원칙이 확립되고 있는지를 검토하기로 한다.

(1) 1978년의 국가인권기구의 구조와 역할에 관한 지침

이 지침은 국가인권기구가 첫째, 조사권 둘째, 구제권한 셋째, 증인소환과 증거에 대한 접근권의 권한을 갖을 것을 권고하고 있다.

(2) 1992년 파리원칙과 1995년의 '유엔의 설립지침서'

① 파리원칙

파리원칙은 "사법기관에 유사한 권한을 갖는 국민인권위원회의 지위에 관한 보충원칙" 항에서 "진정(complaint)과 청원(petition)을 조사, 심의할 수 있는 권한"이 주어져야 할 것을 권고한다. 이를 위해 국가인권기구는 조정 등의 방식을 통한 문제해결 관련자에 대한 정보 제공, 유관기관에의 이송, 법률의 개정이나 규제 및 행정작용 개선에 대한 제안의 권한을 갖는다고 권고한다.

② 1995년의 '유엔의 설립지침서'

1995년의 '유엔의 설립지침서'는 이 파리원칙을 구체화해서 인권침해에 조사를 크게 '진정에 의한 조사 및 구제'와 '직권에 의한 조사 및 구제'로 대별하여 권한을 달리하고 있다.

'진정에 의한 조사 및 구제'의 경우 국가인권기구는 진정된 사건에 대한 조정 및 조사권(investigation)을 가져야 한다. 조정(conciliation)이란 조사를 보완하는 절차로 제3자가 구속되지는 않지만 강하게 영향을 받는 분쟁해결의 방식이다. 조사란 인권침해행위나 불법행위가 있었는지를 규명하는 작업이다. 따라서 이를 효율적으로 수행하기 위해서 필요한 적절한 권한과 조사절차가 마련되어야 한다.

그리고 조사를 통해서 위반사실이 드러나면 피해자에 대한 적절한 구제조치를 할 수 있는 권한이 필요하다. 왜냐하면 조사결과에 상응하는 구제조치가 따르지 않는다면 진정 자체의 의미가 없으며, 많은 사람으로 하여금 진정을 포기하게 할 것이기 때문이다. 따라서 구제조치로는 시정권고권, 관할기관에의 이첩권, 일정한 사안에 대한 결정권, 강제명령권결정공표권 등을 갖어야 한다.

'직권에 의한 조사 및 구제'도 가능해야 하고 이에 필요한 권한이 부여되어야 한다. 조사나 구제조치는 앞의 경우와 다를 것이 없다. 그러나 직권조사의 권한이 존재한다는 자체가 중요하다. 왜냐하면 아동, 여성, 빈곤계층, 부랑자, 정신적 혹은 육체적 장애자, 수감자 등 인권침해를 당할 가능성이 많은 계층은 대개 그들의 권리를 보호받기 위한 제도를 잘 모르고 자신의 이익을 대변해 줄 사람을 구하기가 어려운 경우가 많고, 공식적인 진정을 제기하는 것

을 꺼리기 때문이다. 앞에서 본 권한외에 소송관여의 권한이 국가인권기구에 부여될 필요가 있을 것이다.

이상이 위상과 권한의 측면에서 국제기구가 권고하는 사안들이다. 이런 기준들은 각 국가에서 만들어질 국가인권기구가 효과적으로 기능하기 위해서 권고하는 내용이라고 할 수 있고, 개별국의 국가인권기구가 이에 근접할수록 보다 공정하고 인권옹호적인 인권보장에 접근할 수 있다는 것을 보여주는 지표라고 말할 수 있을 것이다. 이하에서는 우리나라에서 논의되고 있는 국민인권위원회의 개요와 그 문제점을 살펴보기로 하자.

III. 법무부 인권법(안)의 문제점과 대안

1. 인권법(안)의 개요

김대중 정부집권이래 우리나라의 인권상황이 일면 개선되었다고 평가할 수 있다. 질서유지만큼이나 인권을 중시하고, 국가보안법의 확장해석을 금지하고 있다고 한다. 나아가 사상전향제도를 폐지하고 인권법을 만들려고 하기 때문이다.

그러나 상당한 개선이 있었다고 말하기는 힘들 것 같다. 그것은 획기적인 수사기법의 도입 없이 질서와 인권을 병존시키기 힘들며, 국가보안법을 확장해석하지 않는다 하더라도 국가보안법 자체가 사상의 자유를 억압하는 요소를 많이 가지고 있다.

사상전향제 역시 폐지하겠다고 하지만 준법서약서가 이를 대체하고 있으며, 준법서약과 사상전향이 얼마나 다른 것인지는 여전히 의문이다.

그럼에도 인권법을 제정하고 국민인권위원회를 만들겠다는 것은 이러한 상황을 변화시키겠다는 의지의 표현으로 일단은 받아들일 수 있다. 그런데 어느 정도로 변화시킬 의지인가는 제정되는 인권법의 내용에 달려있다. 그러나 그 준비과정을 보면 신설될 국민인권위원회가 획기적인 인권옹호기관으로 자리잡으리라 예측되지 않는다. 그것은 국가인권위원회 설치근거가 되는 인권법(안)의 준비과정이 투명하지 않고, 관련 인권단체나 국민의 의사수렴없이 심지어 인권전문가들의 참여가 배제된 채 법무부 일방적으로 만들고 있기 때문이다.

물론 이러한 판단은 아직은 성급하다고 할 수 있다. 아직까지 인권법(안)의 전모가 공개된 것은 아니지만, 일부 언론에 보도된 내용을 통해서 인권법의 개용을 보면 다음과 같다.

박상천 법무장관은 피에르 사네 국제사면위원회 사무총장을 만난 자리에서 "한국의 인권문제는 정부기관이 아닌 독립법인인 국민인권위원회가 감시하게 되어 획기적으로 진전될 것"이라고 밝혔다. 그리고 아시아-태평양 국가인권기구포럼(Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions, 1998년 9월 7-9일, 인도네시아 자카르타)에 참석한 한국대표의 진술에 의하면, "인권법은, - 기본정책을 수립하고, 인권을 보장하고 증진할 국가의무를 규정하며, 인권침해와 차별행위의 개념을 규정하고, - 인권위원회에 법인격을 보장함으로써 인

권위원회의 독립성을 보장하고, - 인권위원은 사회 각분야를 대표하는 사람들로 구성한다"는 것이다.

그리고 국민인권위원회의 과제로는 " - 인권의 교육과 홍보, - 인권과 관련된 법, 법령, 구조, 프로그램 및 정책의 연구, 국가에 대한 자문, - 법집행공무원 예컨대 경찰, 교정공무원에 의한 인권침해와 차별법에 의한 인권침해의 조사와 그 구제, - 국제인권위원회의 제도와 성과에 관한 연구 그리고 협의 및 자문 - 유치시설과 복지/갱생시설에 대한 조사와 그 개선을 위한 자문 - 비정부인권단체와 인권옹호자와의 협력"등을 밝히고 있다.

여기서 국민인권위원회와 관련해서 핵심적인 내용을 고른다면 먼저 위상으로 국민인권위원회에 법인격을 보장한다는 것이다. 그리고 주요 업무로서 인권교육과 홍보, 국가기관에 대한 자문 및 인권침해의 조사와 구제 등을 들 수 있다. 물론 이 업무의 내용을 통해서 어떠한 권한이 주어질지는 아직 미지수이지만 적어도 조사권, 조정권, 시정권고권, 관할기관에의 이첩권은 주어질 것이다. 반면 결정권, 강제명령권은 정확히 알 수 없다. 그러나 앞서도 말한 것처럼 국민인권위원회의 권한보다는 그 위상이 더 중요함을 알 수 있다. 이하에서는 위상과 권한의 문제에 대해서 몇 가지 문제점을 검토하여 본다.

2. 법무부안 비판 - 국가인권기구 위상과 관련해서

(1) 독립성 확보를 위한 전제

먼저 국민인권위원회의 위상에 대해서 확실히 외부에 알려진 것은 정부기관이 아닌 독립법인의 형태라는 점이다. 독립법인의 형태를 취한 이유를 박상천 법무부장관은 독립성을 보장하기 위함이라고 설명하고 있다. 앞서도 보았던 것처럼 국제적인 기준들은 모두 독립성의 보장을 중시하고 있다. 그간의 연구물을 보아도 독립성의 보장을 중시하고 있다. 그러나 국민인권위원회를 독립법인으로 하는 경우 과연 독립성이 보장될지는 미지수이다.

국민인권위원회의 독립성이 보장되려면 인권관련 법률집행기관들로부터의 독립이 필수적이다. 따라서 다음과 같은 조건을 최소한 갖추어야 한다. 먼저 조직의 법적인 독립성 및 운영상의 독립이 보장되어야 한다. 둘째 재정적 독립성이다. 국민인권위원회가 그 예산의 편성, 집행 및 결산에서 행정기관의 사전 및 사후 감독을 받게 된다면 독립성은 저해된다.

셋째 임면절차의 독립성으로 인권을 보장하려는 국가권력만이 국민인권을 보장할 수 있듯이 인권을 이해하고 인권보장을 위해 노력한 사람만이 인권위원회를 이끌 수 있다.

넷째는 인적 구성의 다양성이 필요하다.

(2) 특수법인과 독립성

이하에서는 국민인권위원회를 특수법인으로 설립하는 경우 독립성이 보장될지를 법적인 측면과 실제 운영적 측면에서 검토한다. 법인형태로 운영되는 공조직으로는 정부투자기관

이나 국책은행과 같은 특수법인기업, 소비자보호원이나 정부출연연구기관과 같은 특수영조물법인이 있다. 특히 본 연구에서는 법무부가 많이 착안했다는 소비자보호원을 중심으로 보는데 이에 대한 연구가 부족하기 때문에 소비자보호원과 비슷한 위치에 있는 정부투자기관에 대한 분석을 선행한다.

1) 정부투자기관의 자율성

정부투자기관 등의 특수법인기업이나 특수영조물법인은 국가로부터 독립적이어야 한다. 왜냐하면 독립성을 부여하기 위해서 특수법인형태로 하는 것이기 때문이다.

정부투자기관은 크게 보아 다음과 같은 구성을 하고 있다. 의결조직으로 이사회, 집행조직으로 사장, 감독기구로 감사를 두고 있다. 여기서 법인의 독립성을 담보하는 것은 심의의결조직인 이사회가 주무부처로부터 독립적이나 하는 것이다. 즉 정부투자기관의 기본법이라 할 수 있는 정부투자기관관리기본법 제3조에서 말하는 자율성을 이사회가 확보하느냐 하는 것이다. 그리고 정관의 변경, 재정적 통제도 자율성을 가름하는 척도가 된다.

① 이사회

먼저 이사회는 투자기관의 운영에 필요한 가장 기본적이고 핵심적인 사안에 대해서 심의하고 의결하는 권한을 가지고 있다. 따라서 이사회의 자율성 내지 독립성은 정부투자기관의 자율성과 독립성을 보장하는 핵심이라고 할 수 있다.

<이사회의 구성방식>

여기서 우리가 관심있게 보아야 할 것은 이사회의 구성방식이다. 먼저 당연직 이사로 투자기관의 업무를 주관하는 원.부.처의 관계주무실.국장, 정부투자기관경영평가위원회 간사가 있고, 임명직이사는 관련 정부출연연구기관의 장 및 관련분야에 학식과 경험이 풍부한 자중에서 사장의 제청으로 주무부장관이 임명하는 자이다. 이러한 이사회의 구성방식은 주무부장관의 영향력을 상당히 크게 한다. 투자기관의 운영실체를 보아도 정부의 입장은 이사회를 통해서 거의 그대로 관철된다. 특히 주무관청소속의 당연직이사의 발언의 영향력은 상당히 크기 때문에 임명직이사의 경우 이들의 발언에 거의 이의를 제기하지 못한다. 임명직이사의 경우 임명권이 정부에 있고, 임기가 3년으로 한정되어 있기 때문에 주무부처의 눈치를 보지 않을 수 없는 상황이다.

<이사회 운영관행>

더욱이 해당 투자기관에서 이사회를 열기전에 이사회 안전에 대해서 주무관청의 사전협의 받는 관행이 있다. 따라서 사전적으로 조율이 이루어진 안전은 단지 이사회의 형식적인 심의 의결과정을 거치게 되는 것이다. 이사회는 투자기관 운영의 주요 안전을 심의 의결하지만 결과는 단지 정부의 입장을 찬성하고 이를 정당화해주는 거수기역할을 하는데 그치고

만다.

② 정관

다음으로 정관의 제정 개정에 관한 것이다. 투자기관 운영의 기본 골격이라 할 수 있는 정관의 제정 및 개정 주무부장관의 인가가 필수요소가 됨으로써 주무부처는 투자기관의 기본운영의 골격에 전적인 영향력을 발휘하게 된다.

③ 재정적 독립성

동법에 의하면 정부투자기관의 사장은 재정경제원이 정하는 예산편성지침에 따라 예산을 편성하여 이사회 의결을 거쳐 확정시키도록 하고 있다. 이 과정에서 주무부처는 예산편성지침과 이사회 의결시에 주무부처의 입장을 충분히 관철시키고 있다.

특히 재정경제원에서 정하는 예산편성지침의 경우 정부투자기관의 예산의 운용방안을 직접적으로 결정한다. 그리고 그 범위 역시 예산사용, 조직, 이사회, 목표설정 등에 포괄적으로 미친다.

또한 예산의 집행 및 결산에 있어서도 이사회, 주무부처의 장관, 감사원의 개입이 이루어지고 있다. 예산운영에 관한 실재를 보면 주무부처와 재정경제원의 개입으로 자율성이 상실되는 것으로 나타나고 있다.

④ 소결

이상으로 보아 정부투자기관의 운영은 전적으로 자율성이 결여되고 독립성을 기대한다는 것은 불가능한 상황이다. 이러한 것은 유사한 구조를 가지고 있는 소비자보호원같은 특수영조물법인에도 그대로 적용될 것이다. 특히 법무부가 인권위원회를 특수법인화하는데 힌트를 얻었다는 소비자보호원의 경우를 보아도 큰 차이가 없을 것이다.

2) 소비자보호원의 독립성

소비자보호원은 소비자보호법에 의해 설치된 법인이다. 동법은 크게 보아 소비자의 권리, 한국소비자보호원 설치규정, 소비자분쟁조정위원회의 설치 등을 규정하고 있다. 따라서 인권법이 차별금지조항의 신설, 국민인권위원회의 설치 근거, 조사, 권고의 권한을 갖는 구제 등에 대해서 규정하는 것은 소비자보호원과 유사하다고 할 수 있다. 그러면 소비자보호원은 주무부처로부터 자율적인 기관인가? 이 점을 보기 위해서 이사회, 정관, 예산상의 문제로 구별하여 보기로 하자.

① 이사회

소비자보호법 역시 소비자보호원의 중요 사항을 심의 의결하기 위하여 이사회를 두고 있다. 이사회는 원장, 부원장 및 이사로 구성되는데, 그 임면권의 행사를 보면 원장은 재정경제원장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

그리고 부원장 및 이사는 원장의 제청으로 재정경제원장관이 임명하도록 하고 있다. 앞서 본 투자기관과 비교할 때 부무부처의 당연직 이사제도가 없다는 점에서 상대적인 독립성을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 조직상의 독립성을 제외하고 실제 업무추진상 독립성을 가지고 있다고 평가하기는 힘들 것 같다. 왜냐하면 주무부처는 원장에 대한 제청권, 부원장 및 다른 이사에 대한 임면권을 가지고 있기 때문에 이사회를 통해 절대적인 영향력을 행사할 수 있고 실제 운영의 측면에서 본다면 앞서 본 정부투자기관과 큰 차이가 나지 않을 것이라는 점이다.

② 정관

소비자보호원의 정관의 제정 개정에 관한 것이다. 투자기관 운영의 기본 골격이라 할 수 있는 정관의 제정 및 개정 주무부장관의 인가가 필수요소가 됨으로써 주무부처는 투자기관의 기본운영의 골격에 전적인 영향력을 발휘하게 된다.

③ 예산상의 독립성

다음으로 예산상의 문제를 보면 소비자보호원의 예산의 수립, 집행, 결산 및 사후감독에 있어서 주무부처의 영향하에 있다.

이러한 예산운영의 틀뿐만 아니라 구체적인 운영과정에 있어서까지 개입할 수 있다. 예컨대 재정경제원장관은 소비자보호원을 지휘, 감독하며 필요하다고 인정될 때에는 사업에 관한 지시 명령을 할 수 있다. 이러한 재정경제원장관의 개입조항은 사실 예산사용에도 큰 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이상의 내용을 통해 볼 때 소비자보호원은 재정경제원의 산하기관으로서 위치지를 수 있는 것이며 그 운용과정에 재정경제원의 영향력은 클 수 밖에 없다.

④ 소결

이상에서 보았듯이 특수법인의 경우 해당 주무부처의 산하조직으로 관련 주무부처로부터 독립성을 확보하기는 매우 힘들다. 물론 이들 기관의 역할로 보아 절대적인 독립성이 필요한 것은 아니다. 그래서 운영과정상 필요한 독립성은 엄격한 의미의 독립성이라기 보다는 자율성이라고 하는 것이 타당할 수 있다. 그러나 이상의 법제도를 보아도 그 필요한 자율성이 저해되는 법체계를 가지고 있고, 실제 운영에 있어서 자율성이 상당히 침해되고 있음을 알게 된다.

3) 법무부의 국가인권기구 - 국민인권위원회인가 인권보호위원회인가?

① 국민인권위원회의 법적 틀

<구조>

법무부가 소비자보호원의 위상을 본 따서 국민인권위원회를 만든다면 다음과 같은 구조를 가질 것이다. 먼저 심의 의결기관으로서 이사회, 다음으로 각종 인권위원회의 업무를 담당하는 인권위원과 인권위원장, 마지막으로 분쟁처리를 맡는 분쟁처리기관이 있게 될 것이다. 여

기서 독립성 확보와 관계되는 것은 이사회나 인권위원의 구성과 임면방식, 정관의 인가권, 예산상의 독립성, 관계기관의 파견 가능성 등이다.

<이사회>

이사회는 대통령이 임명하는 위원장을 포함하여 법무부장관이 임명하는 이사 혹은 법무부장관의 제청으로 대통령이 임명하는 이사로 구성될 것이다. 물론 이 과정에서 인사청문회같은 투명한 절차는 확보되기 힘들 것이다. 따라서 의회와의 연결성 역시 확보되지 않을 것이며 다양한 사회적 계층의 반영성 즉 구성의 다양성 역시 임명권자인 대통령이나 혹은 장관의 고려사항으로 전락될 가능성이 크다. 이런 형태로는 구성이나 임면절차나 구성상의 독립성을 확보하기 어려울 것이다.

<정관>

다음으로 국민인권위원회의 중요사항을 정하는 정관에 관한 것으로 법무부산하기관으로 국민인권위원회가 존재하게 되면 정관에 대한 인가권은 당연히 법무부장관의 권한이 될 것이다. 정관은 국민인권위원회 운영의 기본지침을 정하는 것인 만큼 기본업무, 재산 및 회계, 내부 규정에 관한 것을 포함할 것이고 법무부장관은 이 정관에 대한 인가권을 통해 국민인권위원회에 영향력을 행사하게 될 것이다.

<예산>

예산상의 문제를 보면, 국민인권위원회 예산의 수립, 집행, 결산 및 사후감독에 있어서 법무부의 통제하에 있게 될 것이다. 법무부는 예산의 통제권을 통해 국민인권위원회의 기본업무에 대해서까지 통제권을 행사하게 될 것이다. 나아가 개별사업에 대한 예산통제권까지 법무부가 갖는다면 국민인권위원회의 종속성은 심화되고 과연 국민의 인권홍보와 교육은 몰라도 인권침해에 대한 조사와 구제는 불가능해질 것이다.

<파견제도>

마지막으로 한가지 더 우려되는 것은 파견제도이다. 실제 특수법인의 공통점의 하나가 파견제도인데 이것은 법적 근거가 있든 없든 일상화되어 있는 것이다. 국민인권위원회도 실제로 관계행정기관에서 전문가를 파견받아야 할 필요성을 느낄 것이다. 이것은 국민인권위원회가 인권침해에 대한 조사작업을 할 때 전문적인 인력을 확보하지 못하는 경우 관계기관으로부터 조사인력을 파견받지 않을 수 없을 것이다.

그러나 이러한 전문적 인력의 필요성이든 아니면 인력의 효율적 이용이라는 차원이든 파견은 국민인권위원회의 독립성을 저해하는 요소로서 역작용할 것이다. 파견된 공무원은 자신이 소속했던 부처의 입장에서 자유로울 수 없고, 오히려 적극적으로 옹호하는 경우에는 국민인권위원회의 조사업무가 저해되기에 이를 것이다. 또한 조사전에 사전에 정보를 공유하

고 조사결과를 조율하는 인적 망이 될 수 있기 때문이다.

② 평가 - 인권보호원

이러한 독립법인의 위상으로 국민인권위원회를 만든다면 그것은 법무부 관료수준의 인권향상을 의미하는 것이라고 말할 수 있으며 정부에서 공언한 획기적인 인권의 향상과는 거리가 있을 것이다.

더욱이 국민인권위원회를 앞서 본 소비자보호원과 같은 특수법인과 동렬적인 위치에서 구상하는 것 자체가 무리이다. 국민인권위원회는 말 그대로 독립성이 필요한 기관이다. 즉 조직상의 독립을 넘어서 실질적으로 독립성이 보장되어야 한다. 이것은 업무 자체가 국가행정기관에 대한 자문 및 조언 업무를 하고, 이들 기관의 인권침해행위를 조사하고 구제책을 마련해야 하기 때문이다. 따라서 국가기관과 개인의 문제를 다루는 만큼 양자로부터 독립적이고 중립적인 기관이어야 하는 것이다.

따라서 이들 업무수행의 대상이 되는 국가기관들 즉 안기부, 법무부, 사회복지부 등의 기관들로부터 독립성을 확보해야 한다. 즉 이들 중앙행정기관들에 국민인권위원회의 조직, 인사, 예산, 감독 등의 권한이 부여되거나 아니면 실제 운영과정에서 개입하고 영향력을 행사할 수 있는 여지가 있다면 과연 인권위원회가 공정하게 조사하고 자문할 수 있겠는가에 대해서는 회의되지 않을 수 없다. 예를 들어 아직도 시원한 해결이 없는 의문사에 대해서 국민인권위원회가 조사를 한다고 가정해 보자. 법무부의 절대적 영향하에 있는 특수법인으로서 국민인권위원회가 조사를 한다면 누가 공정하다고 믿겠는가? 이렇게 인권위원회의 위상을 중요시하는 것은 인권위원회의 위상이 독립적이어야만 인권위원회가 갖는 권한행사가 독립적으로 행사될 것이고, 인권보장을 위한 충분한 역할을 할 수 있기 때문이다. 이상의 논의를 통해 다음과 같은 결론을 확인할 수 있다. 즉 획기적인 인권증진을 위해 국민인권위원회를 만든다는 것과 인권기구를 소비자보호원류의 독립법인으로 만든다는 것은 상호 논리모순이다. 소비자문제와 인권문제는 전혀 다른 문제이다. 소비자문제로 인권문제를 환원하는 것 자체가 인권개념의 축소이며, 현 정부 인권의식의 한계를 적나라하게 보여주는 징표는 아닐까?

법무부는 이러한 논리모순을 해명할 필요가 있다. 그래서 인권을 획기적으로 증진하려고 한다면 특수법인의 형태로 국민인권위원회를 만들어서는 안된다. 그리고 국민인권위원회에 대해서 법무부가 영향력을 행사하려고 한다면 그 이유를 명백하게 밝혀야 한다. 만약 그렇지 않고 획기적인 인권증진을 위해 법무부 산하에 독립법인을 두겠다는 것은 허위에 불과한 것이다. 이럴 때 만들어지는 국민인권위원회는 국민의 인권옹호가 아니라 정부의 대외홍보용에 불과한 것이 될 것이다.

3. 법무부안 비판 - 국가인권기구 권한과 관련해서

(1) 위상과 권한

권한과 관련해서는 아직 정확히 외부에 공개된 것이 없다. 다만 국민인권위원회의 위상이 낮은 경우 예상되는 권한상의 문제점은 다음과 같이 조사 및 구제조치에 관련해서 심각할 것이라고 예상된다. 즉 인권교육과 홍보, 국가기관에 대한 자문은 그런대로 이루어진다고 하더라도 과연 인권침해행위에 대한 조사 작업이 독립적으로 수행될 수 있을까 하는 것이다. 소비자보호원 정도의 위상하에서 법무부가 전체 사업 또는 개별 사업에 대한 통제권을 가지는 경우 인권침해에 대한 조사사업도 영향을 받지 않으리라는 보장은 없다.

(2) 조사권

따라서 조사와 관련된 권한들이 보장된다 하더라도 과연 공정한 조사가 이루어질지는 의문이다. 나아가 직권에 의한 조사의 영역이 매우 넓은데 과연 직권에 의한 조사권을 자주 발동하려고 들 것인가 하는 것이다.

(3) 사회경제적 권한

다음으로 권한이 주로 시민적 정치적인 부분에 한정되어 있다. 우리나라의 경우 시민적 정치적 권리뿐 아니라 사회경제적인 문제도 많다. 국민인권위원회는 시민정치적 인권 뿐 아니라 사회경제적 인권에 대해서도 관할권을 가져야 한다. 국가기관에 의한 인권침해는 물론 기업등 사인에 의한 인권침해에 대해서도 관할권을 갖는 것이 바람직하다. 또한 그 권한은 최대한 광범위한 것이 좋다.

4. 법무부안에 대한 대안

(1) 문제의 소재

진정 법무부가 인권의 획기적인 증진에 중점을 둔다면 다음과 같은 대안을 마련해 볼 수 있으리라 본다. 국민인권위원회의 위상은 그 역할과 권한을 가능하게 하는 정도에서 결정되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 국민인권위원회의 역할을 대별해서 보면 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 인권교육과 홍보, 국가 자문 등의 역할이다. 다른 하나는 법을 집행하는 행정기관 특히 안기부, 보건복지부, 국방부, 검찰 및 경찰에 의해 이루어지는 인권침해에 대한 조사 및 구제조치로 나누어 볼 수 있다. 만약 국민인권위원회가 인권교육과 홍보, 국가기관에의 자문 등의 역할을 주로 할 것이라고 가정하면, 인권법제정이나 국가인권기구의 설치의 필요성이 있는가 하는 의문이 든다. 왜냐하면 이런 업무는 민간인권단체에 대한 지원법으로 족하기 때문이다.

그런데 국민인권위원회가 이러한 역할을 넘어 국가기관에 의해 자행되는 인권침해에 대해서 조사하고 조사결과를 공표할 정도의 역할을 해야 한다고 상정한다면 적어도 법률에 의해 설치되는 공법인의 위상을 갖출 필요가 있을 것이다. 이럴 때 소비자보호원과 같은 위상이

생각될 수도 있다. 그러나 국민인권위원회에서 조사하고 조정해야 하는 분쟁은 개인과 개인 사이의 분쟁이 아니라 개인과 국가(또는 국가로부터 업무를 위탁받은 개인) 사이에서 발생하는 것이기 때문에 그리고 대부분의 업무가 주무관청인 법무부에 의해서 행해지는 것이기 때문에 성격상 인권기구가 법무부의 산하단체의 성격을 가져서는 안된다. 오히려 문제가 된 개인과 국가기관(예컨대 안기부, 법무부, 보건복지부, 국방부, 검찰 및 경찰) 등과 전혀 다른 제3의 조직으로서 위상을 갖추어야 하는 것이다. 법무부 산하의 특수법인으로는 절대로 독립성, 공정성, 중립성을 갖출 수가 없는 것이다. 앞서 보았듯이 현재 법률로 설립된 특수법인의 경우 모두 주무부처의 산하기관으로서의 위상을 지니고 있고 독립성이나 자율성을 갖지 못하는 것을 확인한 바로서는 더더욱이 그러한 것이다. 그러면 이에 대한 대안으로서는 무엇이 있을 수 있는가?

(2) 대안의 방식

① 변형된 독립법인 또는 중앙행정기관으로서의 위상

먼저 같은 특수법인체라 하더라도 주무부처인 법무부로부터 상대적으로 독립성을 큰 조직 형태를 상정해 볼 수 있다. 그런데 법인형태의 조직은 아무리 변형해도 주무부처로부터 독립성을 확보하기 힘들다. 특히 정관에 대한 인가권을 주무부처가 가지는 한 변형의 한계가 있다. 오히려 변형된 독립법인보다는 대통령 소속의 중앙행정기관으로서 위치지우는 것이 더 나은 것이다. 이럴 때 이사회라는 조직은 불필요해진다. 오히려 (인사청문회 등을 거쳐) 대통령이 임명하는 인권위원장과 인권위원이 법률집행국가기관으로부터 독립성을 유지하면서 공정한 조사와 공표의 업무를 담당할 수 있으리라 본다. 또한 예산의 독립성도 확보가능하다. 유사한 조직형태로는 공정거래위원회를 들 수 있는데 공정거래위원회가 국무총리소속인 점이 다르다고 할 수 있다.

② 독립규제위원회의 형태

다음으로 국민인권위원회에 조사의 권한을 넘어 법적 구속력있는 결정의 권한을 갖는 조직으로 하려는 경우 국민인권위원회의 위상은 독립규제위원회와 비슷하게 될 것이다. 현행 헌법상의 선거관리위원회 내지 감사원이 이에 해당할 것이다. 이러한 조직형태가 획기적인 인권개선에 도움이 될 것이다. 이 위원회형태의 국민인권위원회는 준입법, 준사법의 권한을 가지게 되며 언제든지 인권억압자로 돌변할 수 있는 국가에 대한 확실한 견제장치로서 기능할 수 있을 것이다. 특히 준사법권을 가짐으로써 국가기관의 인권침해행위에 대해서 시정권고를 넘어 법적 구속력있는 시정명령을 내릴 수 있게 되어 국가의 불법행위를 방지하는데 큰 효과를 갖게 될 것이다.

IV. 글을 마치며

인권법(시안)에 대한 토론의견(3)

- 여성인권문제와 관련한 검토의견1) -

김엘림(한국여성개발원 법·정치연구부장)

- I. 인권법 제정과 국민인권위원회 설치의 의의
- II. 인권법 안과 국민인권위원회 설치안의 문제
- III. 여성인권보장에 관한 국민인권위원회의 역할 정립

I. 인권법제정과 국민인권위원회 설치의 의의

유엔의 주요한 인권관련국제문서들(유엔헌장, 세계인권선언, 국제인권규약, 여성차별철폐협약 등)은 “인권과 기본적 자유의 남녀평등한 보장과 실현”을 공통적으로 강조하고 있다. 유엔의 세계인권대회(1993년)와 세계여성회의(1995년)에서 채택한 선언 및 행동계획도 여성들이 인권을 완전하고 평등하게 향유하도록 하는 것이 각 정부와 국제사회의 우선적 목표임을 천명하고 국민인권기구를 활용하여 여성의 인권문제에 대한 대책을 수립할 것을 촉구하였다.

한편, 우리나라 헌법은 다른 헌법례에서는 보기 드물게 여성의 평등권과 노동권 등 인권실현을 위한 규정을 많이 두고 있다.²⁾ 남녀고용평등법, 여성발전기본법 등 여성

* 본 토론자는 공청화 시간의 제약을 고려하고 아울러 여성의 인권보장방안에 관한 논점을 분명히 부각시키기 위해 인권법 시안에 대하여 여성인권보장과 관련된 사항만을 언급하고자 한다. 토론자의 의견은 한국여성개발원의 공식적인 견해가 아니다.

2) 모든 영역에서의 성차별금지(제11조 제1항), 여자의 근로에 대한 특별한 보호와 고용·임금 및 근로조건에서의 부당한 차별금지(제32조제4항), 국가의 “여자의 복지와 권익향상”(제33조 제3항)과 “모성의

의 인권을 구현하기 위한 법들과 정책도 다양하게 마련되어 왔다.

그러나 현실적으로 우리나라 여성은 여전히 성차별과 가정폭력, 성폭력, 성희롱, 인신매매 등 인권침해의 주된 대상이 되고 있으며 여성의 사회참여는 세계적으로 낮은 수준에 머물러 있다.³⁾ 최근 IMF이후 여성우선해고사태와 여성의 비정규직화 사태가 대량 발생하는 등 여성의 평등하게 일할 권리는 더욱 심각한 위협수준에 있다. 이러한 우리사회의 문제는, 성별에 따라 역할과 능력을 구분하는 가부장제의 전통이 뿌리 깊은 데다가 법을 만들고 적용, 집행하는 권한을 가진 사람들이 대부분이 남성으로 구성되어 있는 특수한 사회구조에서 여성의 인권을 보장하기 위한 법들이나 권리구제기관이 그동안 실효성이 없게 구성, 운영되어 왔고 여성의 인권에 대한 사회인식이 높지 않은 데서 발생한 것으로 볼 수 있다.

이러한 상황에서, 정부가 인권법 제정과 국민인권위원회 설치를 추진하는 것은, 어려운 국내 정치적, 경제적 상황에도 불구하고 인권보장, 평등, 자유 등의 민주사회의 가치실현을 중시하고 국민과 국가기관의 인권인식과 권리구제를 획기적으로 개선하겠다는 소위 “국민의 정부”로서의 혁신의지를 국내외적으로 천명한 것으로 볼 수 있다.

특히 여성의 인권보장과 관련하여서는 다음과 같은 의의를 찾을 수 있을 것이다.

□ 수사기관 등 국가기관에 의한 여성인권침해행위의 효과적 방지

공적 조사나 판단권한을 가진 자의 90% 이상이 남성으로 구성되어 있는 현실에서 폭력과 차별을 당한 여성들이 수사과정이나 재판과정에서 또 다시 굴욕감과 차별을 당하는 일이 종종 발생하여 왔다. 이 경우 국민인권위원회에 진정할 수 있게 되어, 여성피해자의 이중적인 인권침해를 효과적으로 예방하고 사후구제를 도모할 수 있을 것이다.

보호”(제36조 제2항)를 위한 노력, 혼인과 가족생활에서의 양성평등과 국가의 보장의무(제36조 제2항).

3) 유엔이 각국 여성들의 정치, 경제활동과 정책결정과정에서의 참여도를 비교하여 측정하는 여성권한척도(GEM, Gender Empowerment Index)에서 1996년 우리나라의 순위는 73위였다.

□ 성차별의 분야와 사유의 확대

1996년 7월 부터 시행된 여성발전기본법은 고용, 교육, 정치, 공직 활동 등 다양한 분야에서의 남녀평등과 여성발전을 도모하기 위한 규정을 두고 있지만, 그 규정들의 준수 의무자는 거의 국가와 지방자치단체이다. 성차별에 관하여 국민이나 민간조직을 구속하는 규정은 고용차별에 관한 근로기준법(제5조)과 남녀고용평등법밖에 없다.

그런데 인권법 시안은 외국의 입법례와 유사하게 차별의 분야와 사유를 매우 넓게 확대하고(제11조, 제12조) 모든 국민과 민간조직, 국가기관에게 차별금지 의무를 부과하고 있다(제15조).

□ 성희롱의 인권법에 의한 규제

국제문서와 외국의 입법례에서는 성희롱을 성적 자유와 인간존엄을 해치는 성폭력의 일종이면서 주로 가부장적이고 퇴폐·향락적인 남성중심의 직장문화를 배경으로 하거나 남녀간에 불평등하고 불균형한 위계구조나 환경에서 발생하는 차별행위가 복합된 행위로 보고 있다. 이러한 성희롱에 대해 인권관련 국제문서나 외국의 입법례에서는 다양한 방식으로 규제하고 있다.⁴⁾

우리나라에서는 1995년 12월에 제정된 여성발전기본법에 의해 성희롱(Sexual Harassment)의 예방이 직장내 평등한 근무환경조성을 위하여 국가와 지방자치단체, 사업주가 취해야 할 조치의 하나로 자리매김되었으나, 그 의미는 규정되지 않았다. 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률은 성희롱에 대한 특별한 규정은 두지 않고 다만, 업무·고용 기타 관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 부녀 또는 사람에 대하여 위계 또는 위력으로써 간음한 행위(제2조제1항제3호) 또는 추행한 행위(제11조 제1항)에 관한 규정을 두고 있다.

그런데 인권법 시안은 성희롱을 “업무·고용 기타 관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 자에게 성과 관련된 언동을 하여 그로 하여금 성적 굴욕감 또는 혐

4) 김엘립(1997), 「직장내 성희롱의 법적 대책방안 연구」, 한국여성개발원, 제2장 참조: 호주의 인권 및 기회균등위원회법과 성차별금지법, 캐나다의 차별금지법도 성희롱을 규제하고 있다.

오감을 느끼게 하는 행위는 성별에 기한 차별행위로 본다.”(제14조)라고 개념지우고 인권법에서 규제함으로써 진일보한 입법태도를 보이고 있다.

□ 여성인권보장체제와 대책의 촉진

국가의 체계적인 여성인권보장계획을 수립, 시행할 수 있고, 여성특별위원회 등 다양한 여성인권보장기구를 감시, 견제, 보완하여 여성인권활동을 촉진할 수 있을 것이다.

□ 여성인권에 관한 인식증대

여성에 대한 차별문제, 폭력문제, 성희롱이 주요한 인권침해행위임을 분명히 인식시키고 국가와 국민의 여성인권에 대한 이해와 관심을 증폭시킬 수 있을 것이다.

□ 여성인권침해사건의 조사와 진상규명

정신대 문제등의 역사적 여성인권침해사건 또는 현안의 문제들에 대해 민간인권단체의 참여와 협력으로 국가적 차원의 진상조사와 대책을 모색할 수 있는 가능성을 열게 되었다.

□ 여성의 관점반영

인권법 시안은 국민인권위원회의 이사회의 당연직 이사와 선임이사에 여성이 2명 이상(제23조 제5항, 제6항), 인권위원 9명중 2명 이상을 여성으로 구성하고 있어(제27조 제5항) 위원회의 활동계획수립과 실행에 있어 여성의 관점을 반영할 수 있을 것이다.

II. 인권법안과 국민인권위원회 설치안의 문제

□ 인권법의 실제적 내용의 빈약

외국에서 인권법을 제정하고 있는 국가들은 대개 영국의 연방국가로서 자체 헌법이 없는 국가이며 헌법이 있는 국가에서는 인권위원회 설치법을 두고 있다. 우리나라와 같이 헌법과 개별적 법령에서 인권보장에 관한 규정을 두고 있는 국가에서 인권법을 제정할 때, 인권법에 담을 이념이나 실제적 내용이 기존의 법보다 명확하고 진일보한 것이 아니라면, 자칫 장식용이나 선전용이 될 위험이 있고 그 상징적 의미도 감소될 수 있을 것이다.

인권법 시안은 총칙에서 인권법의 제정취지가 담긴 기본이념규정을 두지 않았고, 실제적 내용도 빈약한 문제가 있다.

여성인권보장의 면에서 특히 다음과 같은 문제를 가지고 있다.

□ 인권침해행위와 차별행위의 구분

인권법 시안은 인권침해행위와 차별행위를 구분하고, 인권침해행위는 일정한 국가기관이나 다수인보호시설에서 국민에 대하여 불법 또는 부당한 행위에 대해 제한적으로 열거하고(제9조, 제10조), 차별행위(제11조, 제12조, 제15조)와 성희롱(제14조)은 개인이 행한 행위도 포함하는 것으로 규정하고 있다.

이것은 국민인권위원회가 처리할 수 있는 소관사항을 염두에 두고 규정된 것으로 짐작된다. 그러나 인권법 시안의 제2장에서 규정하는 인권침해행위의 정의와 제3장에서 규정하는 위원회의 관할사항은 구별되어야 할 것이다. 시안의 인권침해행위의 정의는 국제인권관련조약과 맞지 않으며 마치 차별행위나 성희롱은 인권침해행위와는 별개의 것으로 인식시킬 우려를 가지게 한다. 유엔의 각종 인권관련 국제문서⁵⁾와 외국의 인권법에서는 차별행위와 성희롱을 인권침해행위의 중요한 유형으로 위치지

5) 유엔여성차별협약은 여성차별을 “정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 혼인여부에 관계없이 남녀평등의 기초위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한”으로 규정하고 있다(제1조).

운다.

□ 차별행위의 판단기준의 모호

인권법 시안은 제12조에서 차별행위의 판단기준을 합리적 이유의 유무에 두고 있다. 이러한 판단기준은 판단자의 주관적인 견해에 좌우될 가능성이 크다. 구미제국의 법과 판례에서는 1960년대까지는 이 기준을 통용하였지만, 보다 엄격한 심사기준을 적용하고 나아가 간접차별까지 명시하는 경우가 많아지고 있다.

□ 개념구분의 모호

인권법 시안은 “사람을 모욕하거나 성적 수치심을 유발하는 행위”(제9조 제7호)를 인권침해행위의 한 유형으로 규정하고 있다. 그런데 제14조에서는 “성과 관련된 언동으로 인하여 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위”를 성희롱으로 규정하고 있다. 양자의 구별이 모호하다.

□ 성희롱의 범위와 성격의 제한

인권법 시안 제14조에서 규정하고 있는 성희롱의 정의는 직권남용에 의한 행위만을 문제삼고 있는 등 매우 협소하게 규정하고 있다. 대부분의 입법례에서는 성희롱을 반드시 보호자나 감독자가 “자기의 보호 또는 감독을 받는 자”에게 자행하는 행위에 국한하지 않고 그러한 권한이나 지위에 있지 않는 상사, 동료, 하급자들의 행위도 포함한다.

또한 시안은 성희롱행위를 고용관계에서만 이 아니고 학교나 다수인보호시설등에서 발생하는 행위도 포함한다. 그러나 현행법과 같이 “업무, 고용 기타 관계”로 표현하고 있어 그 취지가 명확하게 전달되지 않는다.

아울러 시안은 고용상의 성차별의 유형으로 비교적 분명하게 분류되는 직장내 성희롱 뿐 아니라 다양한 장소와 관계에 의해 발생하는 성희롱행위를 포괄하고 있기

때문에 “성별에 기한 차별행위”로 성격을 굳이 제한적으로 명시할 필요는 없다고 본다.

□ 인권관련 주요 정부부처의 역할

인권법 시안 제6조는 인권관련 주요정부의 역할을 이미 기존의 법에서 정부에게 부과하고 있는 수준보다 미약하게 규정하고 있다. 특히 제5항에서 “여성특별위원회 위원장은 여성의 사회참여확대 및 능력개발과 성차별해소를 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정되어 있는데 여성발전기본법은 남녀평등과 여성발전을 위한 책무를 여성특별위원회에게 많이 부과하고 있다.

또한 제6조의 제1항내지 제5항은 인권 관련 주요 부처인 5개 부처의 역할을 각각 규정하고 있는데 제6조의 표제에는 여성특별위원회가 명시되어 있지 않다.

법무부가 국민 전체의 인권옹호의 주무부서이지만, 여성특별위원회는 국민의 반수를 차지하는 여성의 인권을 구현하기 위한 정부의 업무를 전담하기 위해 특별히 설치된 행정기관이라는 점을 고려해 볼 때, 제6조의 조문은 재검토할 필요가 있다고 본다.

□ 진정사건의 처리방식의 실효성 문제

인권법 시안은 진정사건에 대하여 조사, 합의권고, 조정, 시정권고, 의견표명에 그치고 있다(제46조 내지 제53조). 다만, 조사결과, 진정의 내용이 범죄행위에 해당하고, 이에 대하여 형사처벌이 필요하다고 인정할 때에는 검찰총장에게 고발할 수 있도록 하고 있다(제55조).

현행법상 남녀고용차별행위에 대하여 근로감독관은 수사를 하고 그 결과 위법행위

6) 여성특별위원회는 정부조직법(제5조)에 의한 합의제 행정기관과 정확히 일치하지는 않지만, 정부의 여성정책을 종합 조정·기획하는 합의제 행정기관이라고 볼 수 있다(김재규(1998), “개정조직법상의 내용과 의의,” 「월간 법제」, 법제처, p.90 참조)

가 있으면 행정지도를 거쳐 검찰에 사건을 송치하고, 고용평등위원회에서는 조정을 하고 있다. 특히 혼인, 임신, 출산 등을 이유로 하는 해고, 전직과 같이 정당한 이유가 없는 해고 등에 대하여 노동위원회는 조사, 심판을 거쳐 구제명령을 발하고 확정된 구제명령을 이행하지 않는 자는 형사처벌을 받게 된다.

이와 같이 국민인권위원회의 진정사건에 대한 처리방식은 현행법보다 실효성이 담보되어 있지 않다. 필요한 경우, 인권위원회가 직접 시정명령을 내리거나 인권심판부를 두고 여기서 심리를 하여 시정명령을 내릴 수 있어야 할 것이다.

유엔인권센터(UN Centre for Human Rights)가 1995년, 각국가가 적절하고도 효율적인 국민인권기구를 설치하고 발전시켜 나가도록 지원하기 위하여 발간한 '국민인권기구의 설치와 강화를 위한 교본'(A Handbook on the Establishment and Strengthening of Effective National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)은 국민인권기구가 특정한 조치를 행할 수 있거나 개인 또는 집단에게 일정한 행동을 강제할 수 있도록 법에 의해 충분한 권한이 확립되어야 하고 원활한 권한행사에 장애가 될 경우, 법적·행정적 규제를 부과할 수 있는 조항이 필요하다고 제시하였다.

III. 여성인권보장에 관한 국민인권위원회의 역할정립

1. 논란의 소재와 검토사항

□ 국민인권위원회의 현행 여성인권보장기구와의 관계정립

국민인권위원회는 유엔이 인권보장을 위해 각 국가가 설치하도록 권고하고 있는 국민인권기구의 세가지 유형(국민인권위원회, 옴부즈만⁷⁾, 차별문제전담기구)중 한 형태이다.

우리나라에서는 여성차별문제를 처리하기 위하여 고용평등위원회, 여성특별위원회

7) 옴부즈만의 유형은 현재 「민원사무처리에 관한 법률」(98.11 시행)과 「국민고충처리위원회규정」(98.2.28 제정)에 의하여 국무총리소속하에 설치된 국민고충처리위원회에서 찾을 수 있다.

와 성차별개선위원회 등이 이미 설치되어 있다.

국민인권위원회에서 차별문제를 소관사항으로 하게 되면, 인종차별문제가 적은 우리나라에서는 여성차별문제가 차별문제의 중요하고도 상당한 부분을 차지하게 된다. 이에 따라 여성차별문제에 대한 대책을 수립하고 시정에 관한 사항을 관할하는 여성특별위원회와의 역할 정립이 문제가 될 수 있다. 또한 여성차별의 상당부분은 고용분야에서의 차별이므로 고용차별문제를 관할하고 있는 노동부와 역할정립도 필요하다.

그런데 인권법 시안은 그 역할정립에 관한 명확한 규정을 두지 않아 논란이 있다. 그러나 제2조에서 인권의 옹호와 신장을 위한 기본방침을 수행하는 국가의 활동을 감시하고 그 활동이 충분하지 아니할 경우 그 기본방침을 수행하는 책임을 지도록 규정하여 국가기관의 인권실현을 위한 활동에 대한 감시적, 보완적 기능을 분명히 하고 있다. 또한 제47조에서 위원회는 진정에 관하여 다른 국가기관에서 처리함이 상당하다고 인정할 때에는 진정을 그 기관에 이송할 수 있다(제1항)는 것과 진정의 원인이 된 사실과 동일한 사안에 관하여 재판이 계속중이거나 수사가 진행중인 때에는 그 진정을 당해 법원 또는 수사기관에 이송하여야 하도록 규정함으로써(제2항) 기존의 인권보장기구와의 관할분쟁을 피하고자 하고 있다.

유엔인권센터의 국민인권기구의 설치에 관한 교본은 국민인권기구는 기존의 인권보장기구에 의해 수행되지 아니하거나 할 수 없는 임무를 수행하는 것이므로 기존의 기구를 보충하는 방향으로 조직되어야 하고 대립되어서는 안된다는 것과 관할권 분쟁방지를 위해 기존 기구들과의 임무가 중복되지 않도록 하고 기관간 이송 또는 유사기관과의 의사소통을 유지하고 발전시키는 상호보완성을 강화하는 것이 필요하다고 제시하였다.

이러한 점에 비추어, 여성차별문제에 관하여 국민인권위원회와 여성차별문제 처리기구사이에는 기본적으로 관할 내지 권한의 직접적 충돌문제는 발생하지 않는다고 볼 수 있다.

□ 국민인권위원회의 효과적 운영

국민인권위원회는 기존의 여성인권보장기구의 활동을 촉진하고 그 활동과 연계하여 기능을 수행하는 것이 위원회를 보다 효과적으로 운영하는 방법이 될 수 있다.

즉 국민인권위원회가 여성차별을 포함한 모든 인권문제를 다루게 되면 소관사항이 너무 방대해져서 제한된 예산, 인력, 경험으로 인해 사건을 신속하게 처리할 수 없고 문제의 특수성을 고려한 전문적인 대책이나 사건처리를 기대할 수 없게 된다. 그러므로 여성문제의 특수성과 전문성을 고려하여 설치되어 이미 가동중에 있는 현행의 여성인권보장기구의 장점을 살리고 단점을 보완하여 1차적으로 여성차별문제와 성희롱문제를 처리하도록 하게 하고 국민인권위원회는 이를 감시, 보완하는 역할을 국민인권위원회가 해야 할 것이다. 인권위원회에 심판부를 두어 제2차적인 문제처리를 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

또한 여성인권상황보고서 작성이나 인권교육을 하는 경우, 여성특별위원회와 협력하여 수행하는 것이 바람직할 것이다.

□ 여성차별문제의 특수성에 대한 고려

우리나라에서는 다양한 차별사유중에서 여성차별문제에 대해서만 특별한 법령과 문제처리기구를 두고 있다. 그것은 다민족국가나 연방국가와는 달리 인종, 피부색, 출신지역등의 차별이 적고 유교적 가부장제 사회의 전통이 뿌리 깊어 여성차별이 심한 우리 사회의 특수성과 아울러 다음과 같은 여성차별문제의 특수성을 고려한 것이라 볼 수 있다. 외국에서도 이러한 특수성을 고려하여 성차별문제와 성희롱문제와 전담하는 기구를 두는 경우가 있다.

(1) 차별대상이 되는 인구가 국민의 반수를 차지할 정도로 많다는 점

(2) 그럼에도 여성차별문제에 대한 사회적 관심이나 정책 비중이 적어 여성차별문제를 일반문제나 다른 인권침해문제와 함께 처리하게 하면, 여성차별문제는 부차적인 문제가 될 가능성이 크다는 점.

- (3) 또한 그러한 문제처리기구의 조사자나 처리자의 대부분이 남성으로 구성되어 있어 여성문제의 특수성이 고려되지 않을 가능성이 크다는 점. 여성차별문제에 대한 판단이나 처리는 차별받는 여성의 감정이나 입장에 대한 이해와 경험을 가지고 평등지향의 가치판단을 할 수 있는 사람이 담당해야 한다는 점
- (4) 아울러 고용상의 여성차별문제에 대해서는 고용이나 기업의 상황 등, 교육상의 여성차별문제에 대해서는 교육현실과 교육기관의 상황 등에 대해 각각 전문적이고 기술적인 판단을 할 수있어야 올바른 판단이나 사건처리를 할 수 있는 것과 같이 차별발생 분야와 상황에 대한 전문성을 가진 사람이 담당해야 함.
- (5) 차별받은 여성들이 쉽게 접근하고 문제를 제기할 수 있게 하기 위해서는 여성들이 다수 구성된 전담기구에서 처리하는 것이 효과적일 수 있다는 점.

□ 여성차별처리기구의 현황과 문제

우리나라에서는 여성의 고용상의 차별에 대한 예방 및 분쟁처리를 하기 위한 행정적, 사법적 장치를 두고 있다. 행정적 구제제도에는 근로감독관, 고용평등위원회, 노동위원회가 있고 사법적 구제제도에는 검찰과 법원이 있다.

그외 여성특별위원회는 여성정책, 국내의 여성협력업무와 아울러 여성차별의 시정에 관한 업무를 담당하고 이를 위해 성차별개선위원회를 두고 있다.

(1) 근로감독관

○ 근로감독관은 노동부와 그 소속기관(46개의 지방노동행정기관 등)에 배치되어 관할지역내의 근로기준법, 남녀고용평등법 기타 노동관계법령의 시행을 지도감독하고 법령위반의 죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행한다.⁸⁾ 이에 따라 근로감독관은 직

8) '97.12.13 개정된 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」은 지방노동행정기관에 근무하며 근로여성보호 등의 업무에 종사하는 8급·9급의 국가공무원도 그 소속관서의 장의 추천에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장의 지명을 받으면 수사를 보조하는 사법경찰관(司法警察吏)의 직무를 행할 수 있도록 하였다.

권에 의하거나 남녀고용평등법에 관한 고소, 고발사건을 접수한 때에는 즉시 수사에 착수한다. 수사결과, 위법사실이 발견되면 그 시정을 요구하는 조치등의 행정지도를 하고 이에 불응하면 검찰에 입건송치한다. 또한 고용평등위원회에 조정을 의뢰할 수 있다.

○ 각 지방노동관서에 근로여성문제 담당 근로감독관은 있기는 하나 이들은 고유업무외에 부수적으로 근로여성문제를 담당하게 된다. 그런데 근로감독관 1인당 약 300개의 사업체를 관장하는 고유업무가 너무 가중한 상태인데다 여성인 근로감독관(전체 약 800명중 60명)은 극히 적어도 여성노동권 실현을 위한 행정감독이나 행정지도가 사실상 이루어지기가 어려운 실정에 있다.

(2) 고용평등위원회

○ 각 지방노동청(총 6개소: 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 지방노동청) 산하에 설치되고 근로자대표, 사용자대표, 공익대표 각 5인으로 구성되어 있다.

○ 남녀고용평등법의 모집, 채용(제6조, 임금(제6조의 2), 복리후생(제6조의 3), 교육·배치·승진(제7조), 정년·퇴직·해고(제8조)에서의 성차별금지규정과 육아휴직(제11조), 육아시설(제12조)의 규정에 관한 노사분쟁분쟁사건의 조사와 조정을 담당한다. 또한 관할 구역내의 근로여성의 취업촉진, 고용에 있어서의 남녀의 평등한 기회 및 대우보장, 근로여성의 모성보호, 기타 근로여성의 지위향상과 복지증진에 관련된 사항에 관하여 협의하는 기능도 있다(제16조 내지제18조).

○ 각 지방노동청에 설치된 근로여성과가 그 운영을 관장하고 있다.

○ 고용평등위원회는 설치된 지 10년이 된 지금까지 조정에 의해 사건을 처리한 경우는 4건에 불과하고 조정진행중 취하한 사건이 7건, 조정이 성립되지 않은 사건이 2건 정도로 활용실적이 저조하다.

(3) 여성특별위원회와 성차별개선위원회

○ 여성특별위원회는 대통령 직속기관으로 설치되어 다음과 같은 다양한 소관사무를 관장한다(여성특별위원회규정 제2조 제1항).

1. 여성정책에 대한 종합적인 기획·조정에 관한 사항
2. 여성의 지위향상과 관련한 대통령 자문기능의 수행
3. 여성발전기본법 제15조 내지 제28조의 규정에 의한 여성정책의 기본시책 시행을 위한 제반조치에 관한 사항
4. 여성발전기본법 제36조에 의한 정부의 사무(여성정책기본계획수립, 여성발전기금관리 등)
5. 남녀평등촉진 및 여성발전을 위한 여성단체의 활동 및 여성관련시설의 운영지원에 관한 사항
6. 남녀평등촉진 및 여성발전을 위한 정책개발 및 조사연구에 관한 사항
7. 각종 법·제도, 행정조치 및 관행 등에 나타나는 여성차별에 대한 조사 및 차별시정에 관한 사항
8. 기타 남녀평등촉진 및 여성발전을 위하여 대통령의 명을 받아 여성특별위원회위원장이 지정하는 사항

○ 여성차별에 대한 조사 및 차별시정에 관한 사항을 처리하기 위해 하부조직으로서 차별 조정관과 성차별개선위원회를 설치하고 있다.

○ 성차별개선위원회는 여성발전기본법령(법 제11조, 시행령 제17조 내지 제24조)에 의거하여 각종 법·제도, 행정조치 및 관행 등에 나타나는 여성차별을 시정하고 여성발전을 도모하고자 위원장 1인(여성특별위원회 위원장)을 포함한 10인 이내의 위원(여성관련정책에 관한 전문지식과 경험을 갖춘자 중에서 위원장이 위촉하는 자)로 위원을 구성한다.

○ 성차별개선위원회는 개인 또는 단체로부터 접수된 남녀차별사례, 조사의 결과 위법·당한 행위등에 대한 시정방안, 남녀차별적인 법·제도 및 운영의 개선에 관한

사항, 기타 여성발전을 도모하기 위한 사항에 대하여 조사·연구·심의하는 기능만 가진다.

- 성차별개선위원회에 접수된 사례가 민원사무처리에 관한 법률 또는 남녀고용평등법 기타 법령이 정하는 절차에 따라 처리되었거나 그 처리를 위한 절차가 진행중인 경우에는 이를 다루지 않는다.

- 이러한 기능과 권한의 한계로 여성차별에 대한 조사 및 차별시정에 관하여 여성특별위원회의 기능수행에 지장이 많고 성차별개선위원회는 거의 유명무실한 상태에 있다.

2. 여성인권보장기구의 활성화 방안

□ 여성특별위원회

- 여성특별위원회가 여성차별문제와 성희롱문제를 효과적으로 여성인권을 실현하고 정책기능과 연계시키기 위해서는 성차별개선위원회를 발전시켜 신청 또는 직권에 의해 사건을 조사하고 조정, 시정권고 나아가 시정명령까지 내릴 수 있는 준사법적 권한을 가질 필요가 있다. 아울러 성차별과 성희롱에 관한 지침이나 규칙을 제정하거나 법안제정에 관한 의견을 제시할 수 있는 준입법적 권한도 필요하다.

- 여성고용차별문제에 대해서는 지방노동관서가 전국적으로 조직되어 있고 노동문제에 관하여 사법경찰관과 사법경찰리의 직무경험을 가지는 직원을 다수 보유하고 있는 노동부의 장점을 살려 노동부의 근로감독관에게도 조사, 처리할 수 있도록 한다. 성차별개선위원회가 위원회형태의 합의제 사건처리를 하는 반면, 근로감독관은 단독으로 사건처리를 하므로 구분될 수 있다. 또한 여성특별위원회와 노동부가 협조하여 대책을 강구할 필요가 있다. 다만, 동일한 사건이 중복처리되지 않도록 하는 장치가 필요하다.

(2) 여성고용차별문제에 대한 처리: 노동부의 역할

- 각 지방노동관서에 근로여성문제 전담부서를 두고 고용평등, 여성보호, 직업훈련, 고용촉진등의 여성노동문제를 담당하고 고용차별문제 등 여성노동관련법령 위반행위가 발생하지 않도록 행정감독과 행정지도를 한다.

- 여성특별위원회가 처리하는 것이 적합하다고 판단되는 경우에는 여성특별위원회로 사건을 이송한다.

- 여성특별위원회가 조정기능을 가지게 되면, 고용평등위원회의 조정기능은 삭제하고 지역의 근로자대표, 사용자대표, 공익대표가 모여 지역실정에 맞는 여성노동문제에 관한 대책을 강구하는 협의체로 변화시킨다. 이에 따라 적합한 명칭변경이 필요할 것이다.