

〈 한국 진보적 인권운동의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집 〉 발간 보고회 및  
인권운동사의 쟁점들 토론회 자료집

2017. 07. 14

서  
인민사회  
연

사단법인  
인

## 토론회 일정

일시 2017. 07. 14. 금 오후 1:30~6:00

주최 사단법인 선

장소 정동 프란치스코회관 430호

주관 서교인문사회연구소 한국인권운동사연구팀

사회 김병주 변호사 (사단법인 선)

1부	1:30~1:40	인사말 이유정 변호사 (사단법인 선)
	1:40~2:00	〈인터뷰자료집〉 발간과정의 경과 정정훈 연구원(서교인문사회연구소)
	2:00~2:20	본 〈자료집〉의 성과와 한계 류은숙 활동가 (인권연구소 창)
휴식		
2부	2:40~3:20	발표1 형성기 진보적 인권운동의 성격 정정훈 연구원 (서교연) 논평1 이정은 교수 (성공회대동아시아연구소)
	3:20~4:00	발표2 국제인권레짐과 사회권운동 노의현 연구원 (서교연) 논평2 미류 활동가 (인권운동사랑방)
	4:00~4:40	발표3 국가인권위원회와 인권의 제도화 장희국 연구원 (서교연) 논평3 홍성수 교수 (숙명여대 법대)
휴식		
3부	5:00~6:00	종합토론 발표자, 토론자, 청중

# 목 차

---

## 발표 1

### 01 한국 진보적 인권운동의 형성 과정과 그 성격 | 정정훈

1. 들어가며 · 1
2. 새로운 인권운동단체들의 출범 · 3
3. 인권운동의 변혁운동으로부터 탈피: 비엔나 세계인권대회 · 10
4. 변혁운동의 변형적 계승으로서 진보적 인권운동 · 15
5. 진보적 인권운동 형성과 이질적 두 계기의 접합 · 20

---

## 발표 2

### 24 한국의 '진보적 인권운동'에서 사회권 운동의 전개과정 | 노의현

- 서론. 1993년 ~ 2012년 '진보적 인권운동'의 중심의제로서 사회권 · 24
- 본론. 시기별 '진보적 인권운동'에서의 사회권 담론의 변화 양상 · 25
1. 자유권에서 사회권으로: 1993년 ~ 1997년 · 25
  2. 한국 현실에서 사회권 의제의 구체화: 1998년 ~ 2002년 · 31
  3. 사회권 운동의 확산과 사회권 조약을 통한 새로운 권리의 발굴: 2003년 ~ 2007년 · 38
  4. 한국사회 주요 이슈에서 사회권 의제의 활용: 2008년 ~ 2012년 · 50
- 결론. 한국의 '진보적 인권운동'의 전개과정에서 사회권운동의 흐름과 신자유주의와의 관계 · 56

---

## 발표 3

### 64 국가인권위원회와 '인권의 제도화'가 가지는 문제 | 장희국

1. 서론 · 64
2. 국가인권위원회의 기능 훼손 · 65
3. 국가인권위원회의 독립성 논쟁 · 71
  - 1) 국가인권위원회 설립기의 독립성 논쟁 · 71
  - 2) 국가인권위원회 독립성 확보를 위한 새로운 논의들 · 76
4. '인권의 제도화'와 아포리아 · 78
5. 결론 · 81



## 한국 진보적 인권운동의 형성 과정과 그 성격

정정훈 | 서교인문사회연구소 인권운동사연구팀

### 1. 들어가며

이미 많은 활동가들과 연구자들이 지적한 바 있듯이 1993년은 한국인권운동사에서 매우 중요한 해이다. 한국의 인권운동이 재야 민주화 운동 내지는 변혁운동의 부문운동에서 벗어나서 사회운동으로서의 자기 전망과 입장, 그리고 고유한 활동 방식과 분야를 가진 독자성을 구축하기 시작한 해이기 때문이다. 다시 말해, 재야민주화 운동 또는 변혁운동의 부문운동으로서 인권운동으로부터 벗어난 새로운 인권운동이 이 해에 본격적으로 출범한 것이다. 그리고 이렇게 새롭게 출범한 인권운동은 ‘진보적 인권운동’으로 불린다.

흔히 1970년대와 1980년대가 정치의 시대라면 1990년대 문화의 시대로 규정된다. 1980년 5월 광주민주화운동이 잔혹하게 진압된 이후 대학가를 중심으로 군사독재정권에 대한 꾸준한 대중적 저항운동이 조직되었고 소위 ‘민족민주운동’ 내지는 민중운동이라고 통칭되는 사회운동이 전개되었다. 반면 1990년대는 군부출신의 대통령이 물러나고 소위 민간인 출신의 정치인이 대통령으로 등장과 더불어 형식적 민주화가 진행되면서 학생운동과 재야사회운동의 대중적 영향력이 급격하게 감소하게 된다. 국제적으로는 1989년~1991년 소련과 동구의 역사적 사회주의 체제가 붕괴되고 자본주의 질서의 세계적 공고화가 이루어진다. 또한 국내 경제는 1980년대의 삼저호황으로 인한 경기 활성화와 노동운동의 성장으로 인한 노동자 계급의 구매력 상승으로 내수시장이 활성화되기 시작한다. 그 효과로 국내에서도 대중문화의 산업화가 본격화되면서 소위 문화의 시대가 열린 것이다.

이러한 변화의 중심에는 1993 김영삼 대통령을 수반으로 하는 문민정부의 출범이 있었다. 김영삼 정부는 집권초기 정치군인들의 군부 내 기반인 하나회의 해체, 공직자 재산공개, 금융실명제 및 부동산실명제의 전격 도입, 5.18 광주민주화운동특별법 제정, 역사바로세우기, 전두

환, 노태우 구속 등 정치, 경제, 사회적 개혁을 단행하고 군사독재의 잔재를 일정하게 청산하면서 탈권위주의적 통치경향을 드러내었다.

경제적으로 문민정부 통치기간은 대한민국 산업화의 핵심 전략이었던 발전국가가 해체되고 신자유주의화가 시작된 시기이기도 하다. 1993년에 발표된 김영삼 정부의 ‘신경제 계획’이 보여주는 바와 같이 국가경제의 성장을 정부의 계획과 통제를 중심으로 도모하던 발전국가에서 기업의 자율적 성장전략이 중심이 된 시장주도형 성장전략으로 전환된 것이다. 은행을 비롯한 금융권의 자율성이 강화되었으며, 산업부문에 대한 정부 규제가 완화되었다. 또한 김영삼 정부는 세계화를 국정목표로 표방한 이후로 무역정책 역시 보호주의에서 개방주의적 경향으로 전환하기 시작하여 수입 자유화 조치, 기업의 해외투자 및 해외차입에 대한 규제의 대폭 완화 등 시장의 자율성을 강화하는 신자유주의적 경제정책을 주요 기조로 취하게 된다. (지주형 ; 2011)

이러한 정치적 개혁과 경제적 자유화는 사회적으로도 군사정권 시절의 보수적이고 권위주의적 문화를 일정하게 변화시키게 된다. 80년대 운동권과 구별되는 정서와 문화를 가진 신세대들이 출현하여 적극적인 소비주체이자 대중문화의 향유자로서 자라집고, 대학가를 중심으로 동성애자들의 커밍아웃이 조직적으로 이루어지며 여성들이 자신의 섹슈얼리티를 긍정하는 다양한 활동을 펼쳐낸다. 청년들을 중심으로 한 이와 같은 일련의 흐름들은 자신의 욕망과 정체성을 긍정하고 다양성과 차이를 강조하면서 한국사회의 권위주의적 문화에 대한 일종의 대항문화를 형성해 갔다.

시대적 조건의 변화는 한국의 사회운동 부문에서도 중요한 변화를 낳게 된다. 1989년 설립된 ‘경제정의실천시민연합’으로 시작된 시민운동은 1994년에는 이후 참여연대로 조직명을 바꾸게 되는 ‘참여민주사회와 인권을 위한 시민연대’의 발족으로 이어지면서 김영삼 정부 이후 사회운동의 중심축을 형성하게 된다. 더불어 이 시기에 환경운동 역시 본격화된다. 1993년 환경운동연합이 창립되고 1994년에는 현 녹색연합의 전신인 배달녹색연합이 설립되면서 생태문제, 환경문제가 중요한 사회운동의 의제로 떠오르게 된다. 또한 이 시기에 노동운동의 경우 한국노총에 대항하여 민주노조 노선에 입각한 계급적 노동운동을 표방하는 ‘민주노총’ 설립운동이 본격화된다. 사회운동에서 이러한 변화는 더 이상 민주화가 사회운동의 최우선적 목표로 설정되지 않고 각 분야에서 자기 의제와 목표를 가진 제 사회운동의 등장, 즉 사회운동의 다양화가 이루어졌음을 보여준다.

이는 한국 사회운동의 성격이 변화하기 시작하였음을 의미한다. 1970년대의 사회운동이 박

정희 독재정권에 대항하여 민주화를 요구하며 진행된 반독재 민주화운동으로 규정될 수 있다면, 1980년대는 남한 사회의 모순이 단지 군부독재에 의한 민주주의의 억압에 있는 것이 아니라 제국주의에 의한 분단이라는 민족모순과 남한 내 노동자와 자본가 사이의 계급모순이라는 인식이 사회운동 진영에 확산되었다. 이 같은 인식에 바탕하여 80년대 사회운동의 주류는 한국사회의 근본적 모순을 지양하고자 하는 운동, 즉 자주적 민족통일과 민중혁명을 통한 사회주의로의 체제변혁을 추구하는 변혁운동으로 규정될 수 있다. 그러나 87년 6월 항쟁, 사회주의체제의 해체, 문민정부의 출범과 개혁이라는 국제적, 국내적 급변의 상황은 국내 사회운동에서도 기존의 민주화운동이나 변혁운동과는 다른 사회운동들이 출현하도록 촉발하게 되었다. 그리고 그와 같은 맥락에서 이 글에서 다루고자하는 진보적 인권운동이 1993년을 전후하여 형성되게 된다.

이 글은 1993년을 기점으로 본격적으로 형성되기 시작한 진보적 인권운동의 성격을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 진보적 인권운동을 표방한 단체들의 탄생 과정을 살펴보고, 그 단체들을 중심으로 전개되는 진보적 인권운동 형성의 핵심적 계기 두 가지를 살펴볼 것이다. 그 하나는 1993년 비엔나 세계인권대회 참가를 통해 국제인권운동과 한국인권운동의 만남이고 다른 하나는 변혁운동의 창조적 계승이다. 이 두 가지 계기에 대한 고찰을 통하여 1993년으로부터 지금까지 이어져오고 있는 진보적 인권운동의 성격을 규정해보고자 한다.

## 2. 새로운 인권운동단체들의 출범

김영삼 정부의 출범과 더불어 시작된 정치적 차원의 민주화, 경제적 차원의 소비자본주의화, 문화적 차원의 탈권위주의화, 그리고 사회운동적 차원에서 운동의 다변화라는 흐름은 인권운동에도 강한 영향을 미쳤다. 이러한 사회적 변화의 맥락 안에서 민주화운동의 일 부분으로 자리매김하고 있던 인권운동이 독자적 의제와 활동분야를 가진 종별적 사회운동으로서의 성격을 획득하게 된다. 인권운동이 7,80년대 민주화운동 혹은 변혁운동에서의 인권운동과는 다른 성격을 가진 인권운동으로 독자성을 갖게 되는 데에는 90년대 들어서 등장한 새로운 인권단체들의 역할이 중요하였다. 김영삼 정권이라는 새로운 시대적 조건에서 출범한 새로운 인권단체들이 바로 인권운동사랑방, 천주교인권위원회, 다산인권센터이다.

1992년 전국민족민주운동연합의 인권위원장이었던 서준식은 어떤 모임에서 「우리의 인권

운동, 어디로 가야하나?」라는 글을 발표한다.<sup>1</sup> 이 글에서 서준식은 기존의 인권운동을 ‘유신, 5공 시대’의 인권운동으로 규정하면서 “독립된 독자의 사회운동 장르였다기보다 엄밀한 의미에서 ‘민권운동’, ‘민주화운동’이라고 부르는 것이 더 어울리는 운동이었으며, 그것은 여타의 사회운동이나 정치운동과 서로 얽히며 경계가 다분히 애매한 것”이었다고 평가한다.(서준식 ; 1993)

그는 인권운동이 87년 6월 항쟁 이후 민주화 운동의 일환으로 규정되던 조건으로부터 벗어나서 독자적 운동이 될 수 있는 가능성을 갖게 되지만 여전히 내적 한계를 극복하지 못하고 있다고 판단한다. 그러한 한계를 서준식은 비유적으로 인권운동이 ‘구멍가게’의 수준에 머물고 있다고 표현한다. (서준식 ; 1993) 구멍가게라고 표현된 인권운동의 가장 큰 문제점은 규모의 영세성과 이로 인한 비전문성에 있다. 그리고 영세성과 비전문성은 인권운동을 위한 체계적 자료구축의 미비, 과중한 업무로 인한 활동가들의 공부 부족, 특정 인권사안에 대한 지속적이고 장기적 대응 부재, 인권단체들 간의 소통과 연대부족이라는 현실적 한계들로 귀결된다고 분석한다.

서준식은 이러한 문제점과 한계를 극복하기 위한 방안으로 특정한 인권단체라는 단위 조직들의 차원을 넘어서는 인권운동기구에 대한 구상을 제시한다. 그에 의해 제시된 이 기구의 상은 다음과 같다.

기구는, (1) 학자에 의하여 지도되고 전담 실무자가 관리하는 독립된 자료실, (2) 학자와 변호사와 활동가가 함께 세미나에 참가하는 여러 연구 분과, (3) 여러 인권운동단체와의 원활한 연대를 유지하기 위한 튼튼한 대외협력부서와 조직부서 등을 포함하는 사무국, 그리고 (4) 그 조직부서에 의하여 조직되고 관리되는 비상근 시민들의 자발적인 활동팀들로 이루어진다. (서준식 ; 1993)

자료실, 연구분과, 연대활동을 위한 사무국, 자원활동팀으로 구성된 이 기구는 또 하나의 독자적 활동분야를 가진 인권단체라기 보다는 기존의 인권단체들의 활동을 지원하고 소통을 매개하고 활동가들을 교육하고 새로운 인권활동가들을 재생산하는 역할을 맡는 단체로 제안되

---

1 이 글은 1992년 새로운 인권운동을 위한 인권단체활동가 간담회에서 발표되었고 1년 후인 1993년 『민주법학』6호에 게재된다. 인권운동사랑방, 『회동-모여서 움직이다』, 인권운동사랑방 20주년 자료집, 2013, 121쪽



고 있다.

이를 통해 서준식에 한국의 인권운동에 제안하고자 한 바는 인권운동진영의 연합체 결성이었다. 즉 ‘구멍가게’ 수준의 인권운동단체들이 자기 분야에 특화된 전문성도 갖지 못한 상태에서 인권침해 사안에 대한 시사적 대응에만 급급한 한계를 극복하기 위해서는 인권운동의 체계적 연합체가 필요하다는 것이다.

인권운동 연합이 거대한 ‘유령단체’가 되지 않기 위하여는 강력한 본부, 즉 실무핵이 있어야 하고 그 존재를 담보해 주는 재원이 있어야 하고 무엇보다도 인권운동 각 단체간의 최소한의 애정과 연대감이 있어야 한다. 각 단체의 한계를 극복하려는 문제의식이 있어야 한다. 우리에게 이런 것이 아무것도 없다. (서준식 : 1993)

그의 구상에 따르면 인권운동의 연합은 단지 인권단체들만이 아니라 ‘학자, 법조인, 활동가가 인권운동가로서 유기적으로 결합’(서준식 ; 1993)하는 것을 의미한다. 그와 같은 인권운동가들의 유기적 결합으로서 인권운동이 가능하기 위해서는 ‘강력한 본부, 즉 실무핵’이 필요한데 그 ‘강력한 본부’가 바로 앞에서 제시된 새로운 인권운동기구이다.

서준식은 이러한 구상을 가지고 1992년 8월부터 노태훈, 염규홍, 심보선, 이현숙, 류은숙 등과 새로운 인권운동기구 준비모임을 진행한다.<sup>2</sup> 그리고 그 해 10월 천주교정의구현전국연합 인권위원회(이후 천주교인권위원회로 개편), 한국기독교교회협의회 인권위원회(이하 KNCC 인권위원회), 민주화실천가족운동협의회(이하 민가협), 전국민족민주유가족협의회(이하 유가협) 등 10여개의 당시 대표적 인권단체들 활동가들과 간담회를 개최한다. 이 자리에서 앞에서 언급한 서준식의 「우리의 인권운동, 어디로 가야하나?」 초안이 발표되었다. 그러나 서준식의 제안은 이 간담회에 참여한 인권단체들에 의해 사실상 거부되었다고 한다.<sup>3</sup>

---

2 “제가 92년 5학년 여름학기를 채우고 졸업을 해요. 그 후 8월 쯤 인권운동사랑방준비모임이 시작되고, 그전에 서준식선생님과 만남이 있었어요. 졸업과 함께 준비모임에 참여하였죠. 이 모임에는 이름도 없었어요. 그저 ‘새로운 인권단체를 만들자’ 라는 막연한 상태였어요. 선생님, 저 그리고 인권하루소식을 최초로 만든 염규홍, 민가협에서 활동했었던 노태훈, 노태훈씨의 후배인 심보선, 전민련에서 활동하던 이숙현씨가 함께 했어요. 그런데 이숙현씨는 결합의사를 밝히자마자 곧 임신해서 관두시게 되었기 때문에 같이 했다고 말하는 힘들것 같네요.” (류은숙 ; 2017)

3 “박래군씨가 그날 간담회에서 말했던 주요 요지는 ‘구상은 좋은데 그거 되겠어요?’ 였어요. 회의파였죠. NCC의 목사님은 ‘참 좋은신 구상인데...’,라며 말을 줄였어요. 이 말줄임표의 의미가 뭐냐면 ‘우리같은 1세대를 두고 너희가 하겠다고?’, 대놓고는 말하지 못하지만 불편한 기색을 보였고, 남규선씨는 노골적으로 불쾌감을 표현했죠. ‘민가협을 두고 뭘 하겠다는 거냐’ 는 거예요. 그러니까 이 간담회는 슬직히 실패했어

결국 서준식의 인권운동진영의 연합기구를 위한 새로운 인권운동기구의 제안은 당시 인권단체들에 의해 받아들여지지 않게 되었고, 이 기구를 준비하던 사람들은 1993년 인권운동사랑방(이하 사랑방)을 창립하고 독자적 활동을 시작하게 된다. 인권운동사랑방의 평가에 따르면 독자적 사회운동의 장르가 아니라 ‘민권운동’, ‘민주화운동’의 성격이 더욱 강하였던 유신시대, 5공시대의 인권운동과는 구별되는 새로운 인권운동을 수행하는 단체가 시작된 것이었다.(인권운동사랑방 ; 2013)

같은 해 1월 18일 천주교정의구현전국연합 인권위원회 운영회의는 인권위원회의 강화를 위한 중요한 결정을 한다. 인권위원회 내에 상근자와 간사를 배치하는 것을 결의하고, 2월 8일 회의에서는 대외명칭을 ‘천정연 인권위원회’에서 ‘천주교인권위원회’로 변경하여 사용하기로 결정하였다. 그리고 2월 28일 천주교정의구현전국연합(이하 천정연) 총회에서 인권위원회는 천정연과 별도의 명칭인 천주교인권위원회라는 독자적 명칭을 사용하기로 결정하면서 천정연 산하기구에서 독립된 인권단체로서 천주교인권위의 역사가 시작된다.

천주교인권위는 1984년 창립된 천주교사회운동협의회(이하 천사협)과 1988년 출범한 천주교정의구현전국연합이 1991년 통합되어 결성된 천주교정의구현전국연합의 인권위원회를 모태로 하는 조직이다. 천정연 인권위원회는 사회주의노동자동맹 사건의 박노해, 남부지역당 사건의 이성구, 김동훈, 문규현 방북사건, 서경원 의원 방북 및 간첩조작 사건 등에 대한 법률구조 활동, 파주군 삼방리, 경북 산동, 대구 팔공댐 등 골프장 건설 저지를 위한 소송지원, 국가보안법 철폐운동, 장기수 후원 및 양심수 석방운동 등을 펼친다. 그러나 천정연이라는 조직들 내에서의 활동에 한계를 느끼면서 독립을 모색하게 된다. 천주교인권위의 전사무국장 오창래는 천정연으로부터 천주교인권위가 독립하게 된 이유를 다음과 같이 증언한다.

인권위로 독립하게 된 이유는 천정연을 만들어 놓았는데 개인 멤버십을 1,300명이 가지고 있으니까 각 정당에서 자기네들의 욕구들을 채우기 위해 평민연 등으로 끌고 가려고 했던 분들과 교회 내 어른들과 충돌이 있었습니다. 유현석변호사님이 교회단체가 절대 정치 쪽에 붙으면 안 된다고 하셨습니다. 이런 충돌 속에서 어른들 사이에서 천정연 설립과

---

요, 저는 이 당시 막내잖아요. ‘뭐야 이 사람들?’ 이라고 생각할 정도였죠. 아무튼 간담회에서 우리가 내세운것은 ‘봐라 이렇게 당해왔으니 자료실도 필요하고, 상시적인 연대체도 필요하다’는 구상이었어요. 그랬더니 ‘구상은 좋은데, 잘~ 해봐라, 우리 냅두고 했다가는잘 될 것 같지 않다. 우리가 있는데 새로운 단체가 왜 필요하지?’라는 반응이었어요. 그 간담회는 이렇게 요약될 수 있을것 같네요.” (류은숙 ; 2017)

정에서의 합의가 깨져 버렸습니다. 당시 천정연에는 주요한 조직으로 장기수가족후원회가 있었고, 신앙인사회학교가 있었습니다. 그런데 천사협 각 부문 대표들이 참여하게 되면서 개인 멤버십이 깨지게 됩니다. 그런 상황에서 인권문제는 계속되고 엄청 많았습니다. 그러나 천정연하고 같이 있다가는 이것도 저것도 안 되겠다는 판단 하에, 1992년 2월 천정연 상임위원회의에서부터 천주교인권위를 독자적으로 일을 하겠다고 이야기를 시작했습니다. (천주교인권위원회 ; 2008)

다시 말해, 천정연 내부의 갈등으로 인해 천정연 인권위원회는 당시 산적한 인권문제에 개입하고 해결하는 활동을 전개하는데 어려움을 느꼈으며, 이러한 문제로 천정연으로부터 독립하여 독자적인 인권단체로 활동을 전개할 필요를 느꼈다는 것이다.

1994년 3월 12일 개최된 제3회 천정연 정기총회에서 천주교인권위원회의 천정연으로부터 독립이 결정된다. 1993년 실질적으로 천정연으로부터 독립되어 활동하게 된 천주교인권위가 공식적으로 독자적 인권단체로 출범하게 된 것이다.

그러나 독립이후에도 천주교인권위의 기본적 활동은 천정연 인권위원회시절과 크게 달라진 것은 아니다. 기본적으로 천주교정의구현사제단, 천주교 주교회의 산하 정의평화위원회, 천주교정의구현전국연합 등에 의해 대표되는 민주화 운동으로서 인권운동의 흐름 속에서 천주교인권위의 활동 역시 전개된다. 하지만 천주교라는 종교적 정체성에도 불구하고 천주교회에 공식적으로 소속된 교회 조직이 아니라 평신도들의 임의조직이라는 천주교인권위의 조직형태는 종교인권운동을 넘어서는 경향을 갖게 만들었다.<sup>4</sup> 특히 1993년 비엔나에서 열린 세계인권대회에 천주교인권위의 인사들이 참여한 경험은 이후 천주교인권위 활동에 보다 ‘세속적’ 인권운동의 성격을 부여하게 된다. 이는 1993년 이후 한국의 인권운동이 7,80년대 민주화운동의 부문운동이라는 성격으로부터 벗어나 종별적 사회운동으로서 성립하기 위한 조직적 기반이 확장되었음을 의미한다고 하겠다.

---

4 “가끔 내부에서 “이렇게하면 천주교 떴자”는 이야기도 나와요. 천주교인권위는 교구에서 인증받은 공식 기구는 아니에요. 가톨릭에는 2가지 인증 방법이 있는데, 하나는 주교회 산하의 단체가 되는 방법이죠. 이거는 굉장히 어려워요. 다른 하나는 마치 비영리 단체 등록하듯이 서울 대교구에 등록하는 방법이 있어요. 이렇게 되면 후보에 광고를 낼 수 있고, 주소록에 공식적으로 들어가지만 특별한 지원은 없죠. 교구에서 우리에게 등록하라는 이야기를 계속했는데 싫다고 했어요. 그랬더니 본당에 후원요청이나 소식지 보내지 말라고 공문을 보내오기도 했죠. 여기에 우리는 한번도 답을 하지 않았어요. 하지만 가톨릭과 우리는 굉장히 불가분한 관계이긴 해요. 이번에 생태환경위원회라는 곳이 새로 생겼다. 거기는 돈도 있고, 힘도 있고, 사람도 있는 조직이라, 어떤 식으로든 그쪽을 움직이려고 노력하고 있어요.” (김덕진 ; 2017)

1993년 또 하나의 독자적 인권운동조직이 형성되기 시작한다. 현 다산인권센터의 전신이 되는 김칠준·김동균 합동변호사사무실 내 인권상담소가 만들어진 것이다. 김칠준·김동균 합동변호사사무실은 수원지역에서 ‘노동운동과 법조운동의 결합’이라는 문제의식 하에서 1990년 6월 개소하여 활동을 시작하였다. 단지 노동자들에 대한 법률상담이나 노동관련 소송을 대리하는 것에 그치지 않고 “파업에 대한 법률적 지원뿐 아니라 파업의 처음부터 끝까지 개입했고, 어떻게 노조를 지킬 것인가에 대한 별도의 교육”(다산인권센터 ; 2003)까지 진행하는 방식으로 노동운동을 하는 법조단체의 정체성을 명확히 했다. 그러한 활동의 일환으로 김칠준·김동균 합동변호사사무실은 인권상담실을 운영했다. 그렇게 활동하던 중 1993년에 이르러 이 변호사사무실의 명칭을 다산합동법률사무소로 바꾸면서 인권상담실의 명칭도 다산인권상담소로 개편하고 활동을 강화하게 된다. 다산인권상담소를 만들게 된 맥락에 대해서 김칠준 변호사는 다음과 같이 설명하고 있다.

당시 우리는 두 가지 고민을 했어요. 하나는 노동인권관련 상담 이외에 지역사회에서 제기되는 다양한 요구에 부합하는 활동을 해야 한다는 것이에요. 또 하나는 지역 노동운동을 보다 체계적으로 지원해야 한다는 것이었어요. 이런 고민을 하면서 93년에 인권상담소를 개소하게 되죠. 상담소의 주된 활동은 변호사의 법률적 지원과 노조 교육활동이었어요. 인권상담소는 본질적으로 노동인권상담소였지만, 시민사회에서 할 수 있는 활동들을 기획해서 진행했어요. 예를 들면 사회복지대학, 아파트법률학교 등..지금으로 말하면 시민상담실, 공익상담실 역할을 인권상담소가 했어요. (다산인권센터 ; 2003)

다산합동법률사무소가 다산인권상담소를 만든 것은 이 상담소를 통해 기본적으로는 노동운동을 보다 체계적으로 지원하기 위한 것이었지만 동시에 노동관련 사안을 넘어서 증대되는 수원지역사회의 현안에 대한 공익적 개입의 필요성때문이기도 하였다. 그러한 문제의식에서 ‘노동문제’상담소 혹은 ‘노동인권’상담소가 아니라 ‘인권’상담소라는 보다 포괄적 명칭을 가진 상담소를 만들었던 것이다.

다산인권상담소는 기본적으로 노동인권상담소였지만 김영삼 정권의 출범에 따라 시대적 상황이 변화되고 다산합동법률사무소의 활동이 보다 체계화되면서 방점이 노동에서 인권으로 이동하게 된다. 우선 93년 이후 지역 내 노동문제와 관련된 활동이 줄어들게 되고, 법무법인 다산(1994년 다산합동법률사무소는 명칭을 법무법인 다산으로 변경한다)의 활동이 변호사

들이 중심이 된 송무 활동과 상담소 활동가들이 중심이 된 현장 활동으로 분화되는 경향이 강화되기 시작하였다. 이 시기 법무법인 다산의 사무장이자 다산인권상담소에서 활동했던 송원찬 활동가에 따르면 다산의 변호사들과 활동가들은 당시 다음과 같은 고민을 하였다고 한다.

민중생존권투쟁과 시민을 대상으로 한 사업을 함께 하면서 송무도 계속 했어요. 이중적 활동 속에서 고민이 많았어요. 법률적 지원으로 남을 것인가, 아니면 인권운동단체로 가야 하는가 하는 고민이었죠. 당시 활동가들은 법률적 대응 이외에 몇 가지 독자적 사업을 추진하면서 운동단체로서의 정체성에 대한 고민을 많이 했죠. (다산인권센터 ; 2003)

이런 고민 속에서 다산인권상담소 활동가들은 법무법인 다산의 노동 및 공익 관련 송무를 지원하면서도 독자적인 인권활동을 강화하게 된다. 그러면서 법무법인 다산 내의 인권상담소가 아니라 전문적인 인권단체로 전환할 필요성을 활동가들과 변호사들은 공감하게 된다.<sup>5</sup> 그와 같은 문제의식에 따라 다산인권상담소는 송무와 구별되는 활동의 범위를 인권쪽으로 확장하게 되고 1999년에 이르러 ‘전문적 인권단체’로의 전환을 본격적으로 준비하게 된다. 그리고 2000년 다산인권상담소는 명칭을 다산인권센터로 바꾸고 법무법인 다산으로부터 완전히 독립하여 독자적 인권단체로서 활동을 전개하게 된다.

이러한 새로운 인권운동단체들의 등장이라는 흐름과 더불어 주목해야 할 또 다른 점은 이 시기에 당사자 인권운동조직들이 생겨난다는 것이다. 1994년 성소수자들의 인권을 고민하는 레즈비언 3명과 게이 4명이 모여서 ‘초록은 동색이다’는 뜻을 초동회가 조직되었고, 같은 해 게이들과 레즈비언의 문제의식 차이로 인하여 레즈비언들은 ‘끼리끼리’라는 인권단체를, 게이들은 ‘친구사이’라는 인권단체를 만들어 동성애인권운동을 시작하게 된다. 그 다음해인 1995년에는 연세대학교의 ‘컴투게더’, 서울대학교의 ‘마음001’, 고려대학교의 ‘사람과사람’ 등과 같은 대학생 동성애 인권모임 등이 결성되어 활동을 시작하는 등 김영삼 정권기에 들어

---

5 다산인권센터의 박진 활동가는 당시의 고민을 다음과 같이 설명한다. “송무만으로는 지원자 역할밖에는 못 한다는 생각이 들었어요. 활동가는 송무만 하고, 변호사가 소송작업을 하는 동안 거의 문서를 쓰고, 초기 상담하는 이런 역할이거든요. 우리가 하는 일은 문서수발하는 이정도인데... 그것만으로는 우리가 만나는 인권 당사자들의 인권문제를 해결하기가 어려운 거예요. 왜냐하면 송무 바깥의 사회적인 이슈들을 만들어낸 다거나 기획한다거나 인권교육을 한다거나 하는 해야 할 일이 너무 많은 거죠. 송무를 계속 쥐고 있으면, 이런 인권 활동들을 계속 하기가 너무 어려워져 계속 변호사들과의 상담 하면서 ‘송무를 줄이겠다’에 대한 서로간의 동의가 있었던 거죠. 변호사 측에서도 ‘너희는 이슈파이팅에 집중해라’ 라는 합의가 있었던 거죠.”(박진 ; 2017)

서 성소수자인권운동이 본격화된다.

이 시기에 본격화된 또 다른 당사자 인권운동은 이주노동자인권운동이다. 1994년 1월 10일 경제정의실천시민연합 강당에서 네팔, 방글라데시 출신의 미등록이주노동자 11인이 산업재해보상과 인권보장을 요구하며 농성을 벌인다. 이는 국내 최초의 이주노동자 당사자의 직접 행동이었다. 그 다음해인 1995년 1월에는 산업연수생제도의 반인권적 성격을 규탄하고 산업연수생제도 개선을 요구하는 이주노동자들의 농성이 명동성당 입구에서 진행된다. 이 농성을 계기로 이주노동자인권단체들이 본격적인 활동을 시작하게 된다.

인권운동사랑방의 창립, 천주교인권위의 독립, 다산인권상담소의 시작은 김영삼 정부가 출범한 1993년에 이르러 7,80년대 민주화 운동의 흐름 속에서 활동하던 인권단체들 이외에 새로운 인권단체들이 출현했음을 보여준다. 또한 7,80년대에는 존재하지 않았던 동성애자인권운동과 이주노동자인권운동과 같은 당사자 인권운동이 김영삼 정권 초기에 등장한다. 이러한 흐름은 단지 이 시기에 새로운 인권단체들이 조직되었다는 단순한 사실만을 뜻하는 것이 아니라 이 단체들의 출범과 더불어 인권에 대한 문제의식과 활동의 의제 및 내용, 그리고 활동 방식 등에 있어서도 새로운 인권운동이 등장했음을 뜻하는 것이다. 그렇다면, 이 시기에 등장한 새로운 인권운동의 성격이란 무엇인가?

### 3. 인권운동의 변혁운동으로부터 탈피 : 비엔나 세계인권대회

1993년을 전후로 한 시기의 새로운 인권운동이 민주화운동 시대의 인권운동의 의제와 운동 방식 및 조직방식으로부터 전화되는 되는 중요한 계기 가운데 하나가 1993년 비엔나에서 열린 ‘세계인권대회’이다. UN은 1990년대에 들어서 냉전 이후의 새로운 세계질서를 모색하면서 일련의 중요한 국제회의를 열게 된다.(한국여성연구원; 2002) 1992년 리우 환경회의, 1994년 카이로 국제인구개발회의, 1995년 북경 여성대회, 1995년 코펜하겐 사회개발정상회의 등이 개최되는 맥락에서 1993년 비엔나 세계인권대회도 열린 것이다. 비엔나 세계인권대회에는 세계 각국의 장관급 주무관리 내지는 특사들이 참여하였고, 2000개의 인권단체가 참석하는 대규모 회의였다. 이 대회에 참여한 이대훈은 비엔나 세계인권대회의 개최 배경을 다음과 같이 규정하고 있다.

비엔나 세계인권대회는 냉전이후 세계질서를 구상하는 하나의 세계대회로 준비되었다.

드러난 모든 문제를 인권이라는 잣대로 평가하고 국제질서의 최소한의 인본주의적 원칙과 개선책을 정립하기 위해서였다.(이대훈 ; 1994)

1992년12월 ‘민주사회를 위한 변호사모임’(이하 민변)과 천주교인권위는 여러 인권단체들에 비엔나 세계인권대회에 한국의 인권단체들도 참여할 필요성을 제안하였고 이 제안이 받아들여져 국내 인권단체들은 ‘유엔세계인권대회를 위한 민간단체공동대책위원회’(KONUCH)를 구성하여 대회 참가를 준비하게 된다. KONUCH에는 민변, 천주교인권위, 민주주의법학연구회, 민가협, 유가협, 불교인권위, ILO전국노동자공동대책위원회, KNCC인권위가 참가단체로, 민족사진연구소, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합, 한국정신대문제대책위원회가 참관 단체로 참여하였고 서준식과 노태훈이 개인자격으로 참여하여 구성되었다.

1993년 6월 14일부터 25일까지 10일간의 세계인권대회 일정을 소호하면서 한국의 인권활동가들은 인권운동에 대해 새로운 관점을 형성하게 된다. 가령 박래군은 이 대회에 대한 참관기에서 다음과 같이 쓰고 있다.

인권의 문제가 생존의 문제에서부터 인간해방의 문제에 이르기까지 그 포괄하는 폭의 광대함에 한 번 더 놀랐고, 폭이 광대한 것과 함께 각 사안들을 분석하는 틀은 매우 치밀하다는 점이였다. 한 인간이 인권유린을 당한 사건을 분석할 때 정치적인 배경만을 따지는 것이 아니라 거기에는 심리적인 문제, 문화적인 문제, 피해자와 그 가족의 정신적, 물질적 보상의 문제, 사회적인 영향 등등을 면밀히 분석한 위에서 문제를 제기하는 그 전문성에 다시 한 번 놀랐다.(박래군; 1993)

박래군에 따르면 비엔나 세계인권대회를 통하여 인권에 대해서 새로운 시각을 갖게 된 점은 1)인권이 광범위하고 다양한 인간의 삶을 문제들을 포괄하는 관점이라는 것 2)외국의 선진적 인권운동이 확보하고 있는 치밀함과 전문성을 확인하게 되었다는 것이다. 본 연구 과정에서 진행한 박래군과의 인터뷰는 이때의 경험이 그에게 끼친 충격의 실감을 보다 명확히 전달한다.

제 경우에는 이 인권대회가 ‘내가 인권운동을 하고 있구나, 인권운동을 해야겠구나’라고 자각하는 계기가 되었습니다. 그 전까지는 내가 인권운동을 하면서도 인권운동을 한다고

생각하지 않고, 민족민중운동과 혼재되어 있던 상태였죠. 그러다가 이 대회에 참여하면서 ‘인권운동을 해야겠다, 인권운동을 하 수 있겠다’라는 인식이 생겨났던 겁니다. 사실 당시를 생각해보면 문화적 충격이 엄청 컸어요. 저만 그랬던 게 아니고 같이 갔던 사람들 대부분이 그랬죠. 개인적으로 가장 큰 충격이었던 일은 처음으로 성소수자 그룹을 만난 것이었어요. 이 사람들이 ‘옷 입고 다니는 것도 야리꾸리하고, 엉덩이에 구멍을 내놓고 다니고, 다 핑크빛으로 해놓고, 이상한 짓’을 하더라구요. 서준식 선배와 저는 비엔나 거리에서 대낮에 남녀가 끌어안고 있는 것만 봐도 충격적이었는데.....(박래군 ; 2017)

박래군의 진술이 잘 보여주는 바와 같이 비엔나 세계인권대회의 참가를 통해 타국의 인권운동을 접하게 된 경험은 인권 개념과 인권 운동에 대한 기존 인식을 변화시키고, 자신을 인권운동가로 확실히 정체화하는 계기가 되었다. 인권의제의 다양성 및 포괄성, 인권운동의 전문성에 대한 인식도 중요했지만 인권운동의 문화로부터 인권과 인권운동에 대한 새로운 감각을 형성하게 된 것이었다. 특히 박래군의 진술에서 중요한 점은 이 대회를 통하여 자신의 운동을 ‘민족민중운동’, 즉 기존의 변혁운동의 일환으로서 인권운동에서 독자적인 인권운동으로 재규정하게 되었다는 것에 있다. 비엔나 세계인권대회의 경험은 변혁운동의 부문운동이 아닌 독자적 의제와 활동방식을 가진 인권운동이라는 문제의식이 형성되는 계기로 작용하였다는 것이다.

이 대회가 기존 한국인권운동에 미친 영향력에 대해서 류은숙은 본 연구과정에서 진행한 인터뷰에서 다음과 같이 평가한다.

충격이었다고 하는 점은 그런 거예요. 다들 인권운동가라고 하면서 갔지만 인권운동이 뭔지도 모르던 사람들이잖아요. 그러니 자신이 얼마나 아는 것이 없고, 우물 안 개구리였는지를 알게 된 거예요. 무지를 깨달은 거죠. 세계인권선언 같은 것도 처음 들어본 거예요. 자신이 부르짖던 것의 국제기준이 있다는 사실을 처음 접한 거죠. 우리만 제일 불쌍하다고 생각했었는데, 남미의 피노체트부터 시작해서 장난들이 아니라는 것도 알았고요. 매번 국제연대에 ‘우리 도와주세요’라고만 했던 사람들이 받은 충격이 있었던 거예요. 특히, 거기서 분홍색 팸플릿을 받았는데 그게 게이, 레즈비언과 관련된 내용이었어요. 성소수자에 관한 권리라는 것을 처음 보고 문화적인 쇼크를 받은 거죠....중략..... 심지어 성노동자 노동조합도 있었다고 하더라고요. 또, 국가인권기구를 만들라는 UN권고도 접한 거예요.



이전부터 UN에서는 계속 이야기하고 있었잖아요. ‘인권을 다루는 국가기구라니!’ 상상을 초월한 것을 만난 거죠. 그런 점들에서 굉장히 충격 받은 거예요. (류은숙 ; 2017)

류은숙의 진술 역시 당시 국내 인권활동가들의 인권과 인권운동에 대한 협소한 이해가 깨지고 이에 대한 새로운 인식을 얻게 되는 계기로 1993년 비엔나 세계인권대회가 작용하였음을 보여준다. 군사독재정권에 맞서 적지 않은 세월 동안 인권운동을 해온 활동가들 가운데 ‘세계인권선언’의 존재를 이 대회를 통해 처음 알게 된 경우도 있었고, 한국보다 훨씬 열악한 인권 상황에 처해 있는 국가들에 대한 연대의 필요성을 자각하게 되기도 하였다. 또한 이 대회를 통해서 국가인권기구, 즉 인권을 옹호하고 보호하는 국가기구가 가능하다는 것을 국내의 인권활동가들이 처음으로 알게 되기도 하였다. 비엔나 세계인권 대회의 경험은 한국인권운동에 중요한 변곡점을 형성하는 새로운 문제의식을 한국의 인권운동으로 하여금 갖게 하였다고 할 수 있다.

이는 단지 박래균이나 류은숙과 같은 개별 활동가의 평가에 국한되는 문제의식은 아니었다. 비엔나 세계인권대회가 끝난 이후 평가 과정을 통하여 KOUNCH는 국내 인권단체들의 공조와 협력을 위한 체계가 필요하다는 문제의식에 합의를 이루게 된다. 그리고 이러한 공조와 협력의 체계를 살리기 위하여는 “①인권분야 자료집중/체계화, ② 인권운동 전략, 종합적 인식의 형성, ③ 공동 국제연대활동 전개, ④ 전문인권운동가 양성과정 추동”이 필요하다는 공동의 의견을 도출하게 된다.(이대훈 ; 1994)

이러한 문제의식에 따라 국내에서 ‘한국인권단체협의회’(이하 인권협)라는 인권운동만의 독자적 연대체가 만들어진다. 인권협은 1994년 6월 20일 “「유엔세계인권대회를 위한 민간 단체 공동대책위원회」의 취지와 성과를 조직적으로 계승하고 인권현안에 대한협의, 국내외 인권관련 정보 수집과 배포, 인권교육, 국제인권연대활동”을 펼쳐가고자 창립되었다.<sup>6</sup> (<인권하루소식>. 1994.6.21)

인권협은 반독재 민주화 투쟁의 맥락, 혹은 변혁운동의 흐름에서 개별적으로 활동하던 인권단체들이 비엔나 세계인권대회의 충격 이후 국내에서 인권운동의 역량을 강화하기 위해 조직

---

6 인권협 창립 당시에는 9개의 단체가 참여하였다. 참여 단체는 다음과 같다. 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의민족통일전국연합인권위원회, 민주주의법학연구회, 민주화실천가족 운동협의회, 불교인권위원회, 인권운동사랑방, 전국민주주의민족통일유가족협의회, 천주교인권위원회, 한국기독교교회협의회인권위원회

한 최초의 상설적 연대체이다. 다시 말해 민주주의민족통일전국연합과 같은 진보적 사회운동의 상설적 연대체에 각 인권단체들이 개별적으로 가입하여 활동하는 것에 그치는 것을 넘어서 인권단체들이 인권운동의 고유한 문제의식과 의제를 가지고 인권운동진영만의 상설적 연대체를 결성한 것이다. 이로써 한국의 인권운동은 노동운동이나 통일운동, 혹은 시민운동과 구별되는 독자적 운동의 성격을 더욱 분명하게 하게 된다.

류은숙의 다음과 같은 평가는 비엔나 세계인권대회가 당시 한국의 인권운동에 미친 영향의 의미가 무엇있는가를 집약적으로 보여주고 있다.

93년의 충격은 인권의제의 충격적인 확산, 인권을 이야기하는 데 근거가 되는 국제인권법의 발견, 국가인권기구 등 우리가 만들 수 있는 인권기구의 상, 국제인권연대에 ‘우리 도와주세요’가 아니라 적극적으로 연대하는 역할도 할 수 있다는 것에 대한 자각 등이예요. (류은숙 ; 2017)

비엔나 세계인권대회에서의 이와 같은 인식론적 충격은 이후 한국 인권운동의 자기 이해와 지향점 그리고 운동방식 등에 중요한 영향을 미치게 된다. 1993년 이후 인권운동의 방향은 기존의 인권운동 방식, 즉 국가폭력과 반인권적 법률로 인해 발생하는 국가기구에 의한 인권 침해에 대한 대응 중심으로 이루어지는 경향을 탈피하여 인권의제를 더욱 다양화하며 인권운동의 개입범위를 확장해 가게 된 것이다.

기존의 인권운동만이 아니라 성소수자 인권, 장애인 인권, 이주노동자 인권 등과 같은 소수자 인권이 인권운동의 주요한 의제가 되고 정보인권, 사회권, 연대권 등과 같은 새로운 인권의제가 제기되며, 인권을 정부 차원에서 전문적으로 옹호하고 증진하기 위한 국가기구 설립을 인권단체들이 요구하게 된다. 또한 인권운동이 주장하는 바의 근거도 추상적 수준의 인권의 당위성이나 민주주의의 정당성으로부터 세계인권선언이나 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약’ 혹은 ‘경제, 사회, 문화적 권리에 관한 국제협약’ 등과 같은 각종 국제인권법으로 옮겨 가게 된다.

비엔나 세계인권대회 이후 한국의 인권운동은 과거 반독재 민주화 투쟁의 맥락 및 80년대 사회변혁운동의 부문운동이라는 맥락에서 형성된 인권운동의 의제와 방식, 그리고 논리와 문화 등으로부터 벗어나서 새로운 의제, 방식, 논리, 문화 등을 형성해 가게 되었다. 또한 비엔나 세계대회대회를 준비하는 과정에서 조직된 KONUCH는 대회 이후 인권협이라는 국내 인권

운동진영의 독자적인 상설적 연대체를 결성하는데 중요한 기반이 되었다. 다시 말해 비엔나 세계인권대회의 경험이 국내에서 새로운 인권운동의 전개를 위한 조직적 연대의 틀의 형성으로 이어진 것이다. 이러한 면에서 비엔나 세계인권대회는 한국인권운동이 변혁운동의 부문운동으로서 존재하던 상태를 탈피하여 독자적 인권운동, 새로운 인권운동으로 전환되는 중요한 계기가 되었다고 할 수 있을 것이다.

#### 4. 변혁운동의 변형적 계승으로서 진보적 인권운동

1993년을 전후로 하는 시기 형성된 인권운동은 이전 시기 변혁운동의 부문운동으로서 인권운동과는 일정하게 구별되는 새로운 인권운동을 형성하였다고 하지만 그것이 변혁운동의 부정이나 변혁운동의 문제의식으로부터의 완전한 단절을 의미하는 것은 아니었다. 많은 논자들이 이미 지적한 바와 같이 문민정부 시기 이후 인권운동의 새로운 경향을 대표하는 단체는 ‘인권운동사랑방’(이하 사랑방)이라고 할 수 있다. (이정은 ; 1997, 오창익 ; 2004, 이재승 ; 2004) 당시 사랑방의 인권운동을 사실상 지도했던 서준식은 1995년 ‘희망의 인권운동-인권운동의 새로운 지평을 향하여’<sup>7</sup>라는 미발표된 글을 한편 쓰게 된다. 이 글에서 서준식은 자신이 하고자 하는 인권운동의 성격을 다음과 같이 제시한다.

인권운동은 지극히 구체적인 사안을 대상으로 하는 운동이면서도 ‘보편적 인권’의 이념으로 말미암아 극지성에 매몰되지 않는 성격을 가지고 있다. 또한 인류의 역사와 함께 역동해 왔고 앞으로도 역동해 갈 ‘인권’의 개념은 근본적으로 경직되지 않을 ‘진보이데올로기’이다. 아는 이런 인권운동이 나의 ‘자생’의 노력을 위한 더 이상 바랄 것이 없는 좋은 자리라고 느낀다. (서준식 ; 2003)

이 글에서 서준식은 자신이 지향하는 인권운동이 ‘진보 이데올로기’임을 분명하게 밝히고 있다. 여기서 말하는 진보 이데올로기로서 인권이란 미국이나 유럽의 선진 자본주의 국가의 외

---

7 이 글은 1992년 새루운 인권운동 기구를 위한 간담회에서 발표된 「우리의 인권운동, 어디로 가야하나?」의 초고에 담긴 문제의식이 더욱 정교화되고 분명한 글이다. ‘희망의 인권운동-인권운동의 새로운 지평을 위하여’는 작성당시에는 미발표되었으나 2003년 야간비행 출판사에서 간행된 『서준식의 생각』에 게재되었다.

교적 수사로서의 인권이나 혹은 그 수사의 이론적 기초가 되는 자유주의에 기초한 인권과 구별되는 것이다. 서준식은 이러한 인권 개념을 ‘부르주아적 인권’이라고 비판하면서 부르주아적 인권 개념의 핵심적 한계가 권리주체를 계급의 적대를 넘어선 지평에서 정의하는 것이라고 지적한다.(서준식 ; 1998) 이렇게 계급간의 적대를 은폐하는 보편적 인권 개념은 “실질적으로 계급을 넘어서 누구에게나 똑같이 적용되는 ‘보편적 인권’을 보장하기는커녕 오히려 시민사회 내부의 경제적 약육강식과 인간소외를 은폐하는 기능을 하면서 인권을 자본의 논리에 따라 형해화”시키게 된다는 것이다.(서준식 ; 1998)

그렇다면, 서구 중심적이고 부르주아적인 인권 개념의 한계를 극복하는 인권운동이란 어떤 것일까? 서준식은 계급 문제를 극복하기 위해 활동하는 사회변혁운동으로서 인권운동을 제시한다.

‘계급의 문제’를 고민하지 않고, 사회구조의 문제에 육박하지 않고, 인권이 구현되는 세상으로의 ‘초월’이나 변혁을 꿈꾸지 않고 그리고 조국 통일에의 소망을 품지 않고서 어떻게 ‘보편적으로’ 인권을 구현시키기 위한 고민을 할 수 있단 말인가? 나는 사회의 변혁을 꿈꾸면서 인권운동을 하고 있다. (서준식 ; 2003)

여기서 그가 말하는 ‘사회적 변혁을 꿈꾸면서’ 하는 인권운동이란 자본주의 체제 하에서 벌어지는 지배 계급에 의한 피지배 계급의 착취를 철폐를 지향하는 체제변혁의 시각과 분단체제를 극복하려는 민족통일의 역사적 전망을 가지는 운동이다. 이는 기본적으로 마르크스주의적 시각에 입각한 인권운동론이다. 그가 직접 밝히는 바대로 “20대 초반에 크나큰 감동으로 학습했고 나의 삶이 기둥이 되어온 마르크스주의 이론은 나에게 여전히 유효했으며 나를 근본적인 차원에서 지탱해주는 거대한 희망의 원리”(서준식 ; 2003)이다.

그러나 그는 자신이 하고자 하는 인권운동이 거대이론으로서 마르크스주의적 체제변혁의 시각에 입각해서만 전개될 수 없음을 또한 밝힌다. 인간의 구체적인 삶은 마르크스주의의 생산양식이나 계급적대만으로 환원될 수 없는 섬세하고 복잡한 차원을 갖고 있기 때문이다. 비전향 장기수로서 17년의 세월을 감옥에서 보내야 했던 개인적 경험은 그에게 “구체적인 인간에 대한 구체적 사랑의 축적은 없었다”는 것을 느끼게 했으며 이는 “참으로 무서운 사실”로 그에게 다가왔다.(서준식 ; 2003) 그러한 고민 속에서 그는 “인간현실의 무한한 복잡함을 정직하게 받아들여면서도 진보 편에 굳건히” 서는 인권운동을 고민하게 된다.(서준식 ; 2003) 그것

은 구체적인 인권침해와 인권탄압의 현장에서 구체적으로 저항하고 인권을 옹호 활동으로서 현장 중심의 인권운동이다.

변혁에의 희망은 인간성을 억압하는 기존의 모든 것에 도전하는 ‘인권’의 시각으로 말미암아 항상 구체적인 입각점을 가질 수 있으며, 인간에 대한 애정과 인권의 감수성을 축적하면서 ‘인간의 얼굴을 가진’ 것이 될 수 있다. (서준식 ; 2003)

이러한 경향은 이후 그 자신과 인권운동사랑방의 중요한 운동방향이 된다. 서준식을 비롯한 사랑방의 활동가들은 자신들의 인권운동을 ‘진보적 인권운동’이라고 규정한다. (인권운동사랑방 ; 2013, 서준식 ; 1998, 박래균 ; 2006)

이러한 문제의식은 단지 서준식과 사랑방에만 국한 된 것은 아니었다. 이미 앞에서도 밝힌 바와 같이 현 다산인권센터는 김칠준 · 김동균 합동변호사사무실 내의 인권상담실로부터 출발한다. 김칠준 · 김동균 합동변호사사무실은 시작부터 수원을 중심으로 한 경기남부지역의 민중운동과 노동운동, 즉 지역의 변혁운동을 법률적으로 지원하는 활동에 중점을 두고 있었다. 김칠준 변호사는 당시 활동의 성격을 다음과 같이 밝힌다.

91년도 우리 활동의 핵심적 특징은 노동문제와 학생운동에 집중했다는 점이에요. 91년도는 노동, 학생운동대한 탄압이 극렬했던 시기예요. 다른 지역 변호사사무실 중 일부가 우리처럼 비슷한 활동을 했어요. 다만 차이가 있다면 우리는 노동운동과 법조운동을 결합하는 자기 정체성을 갖고 있었다는 점이에요. 일례로 파업에 대한 법률적 지원뿐 아니라 파업의 처음부터 끝까지 개입했고, 어떻게 노조를 지킬 것인가에 대한 별도의 교육도 진행했어요. (다산인권센터 ; 2003)

김칠준이 이같은 생각을 가지고 변호사 사무실을 운영하게 된 데에는 80년대 변혁운동의 영향이 있었다. 사법연수원생 시절 변혁운동의 관점에서 노동운동을 해온 장명국이 설립한 석탑노동연구원에서 활동을 했다는 진술에서 알 수 있듯이(다산 ; 2003), 그는 변혁운동의 맥락에서 변호사사무실을 열고 노동운동과 결합하는 법조운동을 전개한 것이다. 또한 이 변호사사무실의 변호사들만이 아니라 다른 직원들이나 인권상담소의 활동가들 역시 변혁적 노동운동이나 학생운동 출신들을 중심으로 구성되어 있었다.(다산 ; 2003)

다시 말해 다산인권센터의 모체가 되는 다산합동법률사무소는 80년대 변혁운동의 맥락에서 전개된 노동운동과 긴밀한 관계에서 법률활동을 전개하였던 것이며, 다산인권상담소시절을 거쳐 범무법인 다산으로부터 독립하여 독자적인 인권단체로 활동하게 되는 다산인권센터의 활동가들 역시 공유하고 있던 방향성이었다.<sup>8</sup> 가령 다산인권센터의 활동가인 띠라라는 다산인권센터의 20주년 백서에 기고한 글에서 다음과 같이 다산인권센터의 핵심적 의제를 제시하고 있다.

다산은 지난 20년 동안 전국적인, 또는 지역저진 노동인권 사안과 함께 했습니다. 모진 시대에 아픔을 겪는 일들이 많았습니다. 다산이 태어난 1993년부터 한 10년 동안 수많은 노동관련 사건을 담당했습니다. 노동조합을 만들다가 의문의 죽음을 당하고, 해고당하고, 구속당하고.... 법으로 보장된 기본권을 지키라는 요구는 언제나 목살당했습니다. 다산은 이 목살당한 요구를 지켜내고자 함께 했습니다. 다산은 노동조합 지원, 법률자문, 노동인권 교육 등을 함께 하고자 노력했습니다. 이런 초창기의 고민이 지금까지 이어져오고 있습니다.(다산인권센터 ; 2013)

문민정부 시기에 형성된 새로운 인권운동은 국가기구에 의한 구체적이고 개별적인 인권침해 사례에 대한 대응이나 소수자의 인권신장을 위한 활동만 전개한 것이 아니다. 이 시기의 인권운동은 자본주의 체제의 구조적 모순으로 인해 발생하는 인권 침해와 인권의 억압을 극복하기 위해 체제와 사회구조의 변혁이라는 문제의식을 가지고 인권운동을 전개하였다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 1990년대 초반에 형성된 인권운동의 흐름을 ‘진보적 인권운동’이라 명명할 수 있을 것이다.

그러나 1990년대의 진보적 인권운동이 1980년대 변혁운동의 흐름을 이어가는 측면이 있다고 하더라도 이 시기의 인권운동이 변혁운동을 단순히 계승한 것은 아니었다. 이미 수차례 강조한 것처럼 1993년을 전후하여 형성된 진보적 인권운동은 변혁운동을 계승하면서도 변혁운동의 부문운동으로서 인권운동이라는 한계를 극복하려는 문제의식을 담고 있었기 때문이다. 기존 인권운동에 대한 가장 기본적인 문제제기는 앞서서도 지적한 바와 같이 인권운동이 독

---

8 변혁적 노동운동과 학생운동 그리고 민중운동과 연계된 다산인권센터의 활동들은 다산인권센터10주년 백서인 『10년의 무게를 던져버리다』 및 20주년 백서인 『그 사람 스무살, 인권은 즐겁다』에 게재된 주요활동 연혁을 통해서 확인할 수 있다.

자성을 확보하지 못한 채 반독재 민주화 운동내지는 변혁운동의 일환이라는 성격을 벗어나지 못했다는 점이다. 그러나 이는 단지 민족민주운동 혹은 민중운동의 특수한 영역이 아니라 독자적인 운동으로서 인권운동이 자기 정체성을 명확히 해야 한다는 문제의식에만 국한된 것은 아니었다. 진보적 인권운동이 시작되던 시기는 세계사적으로 소련과 동구사회주의 국가들이 붕괴되고 국내에서도 군사독재정권이 무너지고 문민정부의 ‘개혁’이 강화되던 시기였다. 이러한 역사적 배경 하에서 한국사회의 변혁을 위한 이념적 좌표였던 사회주의의 전망이 불투명해지고 기존 변혁운동의 세계관과 투쟁방식의 현실 적합성이 의문에 부쳐지면서 종래의 변혁적 사회운동은 이념, 이론, 운동방식의 전환을 요구받게 되었다.

(사회주의의 붕괴가-인용자) 저에게는 당연히 충격이었죠. 유가협에 있을 때였는데, 이 사태를 어떻게 해석해야 하나 싶어서 문건을 찾아보기도 했어요....중략.....동시에 저는 ‘어떤 세상이 되든 간에 의문사는 풀어야지’라는 생각이 있었습니다. 사회주의 붕괴에 대한 고민이 없었던 것은 아닌데, 저는 거대한 운동의 흐름과 유가협 운동은 다를 수 있지 않을까하는 생각을 했어요. 내 운동의 길을 따로 찾아가야 하는 것이 아닌가라는 생각이 강했고, 그래서 인권운동을 가지고 세상을 어디까지 바꿀 수 있을까를 고민하게 되었어요. (박래군 ; 2017)

사회주의적 변혁운동의 맥락에서 유가협의 인권운동을 해오던 박래군은 사회주의 붕괴에 대해 충격을 받게 된 것은 사실이지만 오히려 이 충격을 통해서 인권운동을 축으로 하여 세상을 바꾸는 것, 즉 변혁의 새로운 전망을 찾고자 고민했던 것이다. 사회주의 붕괴 이후 적지 않은 변혁적 사회운동가들은 기존의 사회주의 사상이나 민족민주운동론에 입각한 변혁운동의 이론과 실천 자체를 재평가하고 새로운 사회운동의 이론과 실천 방식을 모색하게 되었다는 것이다. 그러나 그 새로운 사회운동이 자본주의 체제를 변혁하고자하는 문제의식으로부터 단절된 것도 아니었다. 자본주의 체제를 넘어서는 운동을 고민하되, 기존 변혁운동의 관성으로부터는 벗어나는 방식을 모색한 것이다. 사랑방의 진보적 인권운동론도 이런 맥락에서 출현한 것이다.

인권운동이 자본주의를 넘어서려는 중심운동은 아니었지만, ‘그것을 밀고 나가는 데 기여하는 운동이 될 수 있지 않겠느냐, 사회권을 밀고 나가면 자본주의의 구조를 바꿔가는 운

동이 될 수 있지 않겠냐'라는 논의가 사랑방 안에서 학습되고 이야기되었던 것 같아요. 이러한 고민에서 진보적 인권운동과 관련된 이야기도 나오게 된 거죠. (박래군 ; 2017)

실제로 이와 같은 고민은 1997년 IMF구제금융사태 이후 사랑방을 비롯한 여러 인권단체들이 사회권을 강조하며 정치적, 시민적 권리 중심의 자유권 운동만이 아니라 생존권과 경제적 평등을 강조하는 사회권을 강조하는 과정에서 더욱 분명하게 드러나게 된다.

그러므로 1993년 이후 진보적 인권운동으로의 전환은 민족민주운동과 민중운동, 즉 70년대 반독재 민주화 투쟁 및 80년대 변혁운동의 부정이나 그 운동과의 완전한 단절이 아니라 적극적인 전회라고 해야 할 것이다. 다시 말해서 변혁운동의 근본적 문제의식, 즉 자본주의 체제를 극복하고 착취와 억압이 없는 세상을 운동을 통해서 만들어간다는 점에서는 진보적 인권운동은 변혁운동의 연장선상에 있다. 그러나 동시에 마르크스주의나 민족주의와 같은 단일한 이념을 중심으로 편제된 '전체운동'의 관을 지양하고, UN을 중심으로 한 국제인권레짐을 적극적으로 활용하며, 사회변혁을 인권의 관점에서 사고하고 실천하려 하였다라는 점에서는 기존 변혁운동의 변형을 통한 계승, 즉 변형적 계승이라는 측면이 있었다. 진보적 인권운동은 변혁운동의 문제의식을 일정하게 계승하면서도 변화된 조건 하에서 인권의 관점에서 변혁운동을 새롭게 구성함으로써 변혁운동을 변형하여 계승한 것이다.

## 5. 진보적 인권운동 형성과 이질적 두 계기의 접합

1993년을 전후로 새로운 인권운동으로서 진보적 인권운동은 70년대의 반독재 민주화 투쟁 및 80년대의 변혁운동의 변형적 계승이라는 계기와 비엔나 세계인권대회에서의 국제인권레짐과 접촉을 통한 변혁운동으로부터의 탈피라는 계기에 의해 동시적으로 규정되고 있다고 할 수 있다. 이는 변혁운동의 무비판적 계승도 아니고, 또한 국제인권레짐에 대한 탈맥락적 수용도 아니었다. 민주화운동과 변혁운동의 문제의식을 변화된 역사적 조건 하에서 변형하여 계승한 것이었다. 그리고 그러한 변형은 비엔나세계인권대회의 경험을 통해 접하게 된 국제인권운동에 대한 적극적으로 참조와 맞물려 이루어졌다. 그러나 동시에 국제인권레짐의 인권론 역시 한국사회의 변혁이라는 문제의식 속에서 새로운 인권운동에 의해 수용된 것이다.

전통적 변혁운동의 인식론에서 인권은 서구 부르주아적 권리 개념이며 계급모순을 은폐하는 허위의식으로서 이데올로기에 불과할 뿐이다. 반면 UN을 중심으로 형성된 국제인권레짐의



관점에서 보자면 사회주의적 변혁운동론은 인간의 권리를 너무나도 손쉽게 억압하며 인간억압의 다차원적 성격을 부정하는 물인권적 사회운동론이다. 한국의 진보적 인권운동에서는 이 두 가지 이질적인 계기가 접합된 것이다.

그와 같은 접합은 사회주의체제의 붕괴로 인한 자본주의의 현실적 대안이 부재한 상황에서 자본주의를 변혁하고자 하는 사회운동을 인권이란 가치에 입각해서 구축하고자 하는 시도였다. 이는 단지 노동자 계급과 자본가 계급 사이의 적대적 모순을 지양하면 인간의 해방이 이루어질 수 있다는 계급 중심적 변혁운동론에 머무는 것은 아니었다. 자본주의적 계급모순으로 환원될 수 없는 다양한 인간 억압의 문제들을 그 자체로 중심적 억압으로 설정하며 이러한 억압을 극복하고 해방을 이루기 위해 인권을 운동의 핵심적 가치로 설정한 것이다. 그리고 그 자체로 중심적 억압들을 인권의 관점에서 극복하기 위해서 진보적 인권운동은 국제인권레짐의 문헌들을 주요한 참조 자료나 이론적 근거로 삼아 활동하게 된다. 그러나 국제인권레짐의 문헌들을 국내의 진보적 인권운동을 위한 주요 참고 자료나 이론적 근거로 삼을 때에도 진보적 인권운동은 자본주의 체제를 넘어서는 사회변혁의 문제설정에 입각하여 그렇게 하였다고 할 수 있다. 반자본주의 변혁운동과 국제인권레짐이라는 두 이질적인 계기는 이렇게 서로를 규정하면서 서로를 일정하게 변형시킴으로써 형성기 진보적 인권운동의 성격을 규정하게 된 것이라 할 수 있다.

## 참고문헌

- 김덕진, 2017, 「천주교인권위원회 김덕진 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 박진, 2017, 「다산인권센터 박진 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 다산인권센터, 2003, 『10년의 무게를 던져버리다』, 다산인권센터10주년백서. 다산인권센터.  
-----, 2013, 『그 사람 스무살, 인권은 즐겁다』, 다산인권센터20주년백서. 다산인권센터.
- 류은숙, 2017, 「인권운동연구소 창 류은숙 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 박래군, 1993, 「비엔나 세계인권대회를 다녀와서」, 『정세연구』, 1993년 8월호. 민족민주운동연구소.  
-----, 2006a, 「한국 인권운동의 발자취」, 『월간 세상을 두드리는 사람』 2006년 7월호, 인권재단 사람.  
-----, 2006b, 「진보적 인권운동은 끊임없는 재구성의 작업」, 『월간 세상을 두드리는 사람』 2006년 9월호, 인권재단 사람.  
-----, 2017, 「인권재단사람 박래군 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.

- 서준식, 1993, 「우리의 인권운동, 어디로 가야하나?」, 『민주법학』 6호, 민주주의법학연구회.
- , 1998, 「진보적 인권운동을 위하여 - 21세기를 바라보는 한국 인권운동의 한 초상」, 『과거 10년간의 인권상황 평가와 향후 인권개혁 과제』, 창립 10주년 기념 심포지엄 자료집, 민주사회를 위한 변호사 모임.
- , 2003, 『서준식의 생각』, 야간비행.
  
- 오창익, 2004, 「한국인권운동 15년사」, 시민의 신문 엮음, 『한국시민사회운동 15년사: 1987-2002』, 시민의 신문사.
  
- 이대훈, 1994, 「비엔나 세계인권대회의 성과와 교훈」, 『민주법학』, 7권 0호, 민주주의법학연구회,
  
- 이정은, 1997, 『한국에서의 인권개념형성과 인권운동에 관한 연구』, 서울대학교사회학과 석사논문.
  
- 이재승, 2007, 「민주화 이후 인권문제의 전개양상」, 『한국민주주의 현실과 도전』, 민주화운동기념사업회.
  
- 인권운동사랑방, 2013, 『회동 모여서 움직이다 - 인권운동사랑방20년 그리고 내일』, 인권운동사랑방20주년 자료집, 인권운동사랑방.
  
- 지주형, 2011, 『한국 신자유주의의 형성과 기원』, 책세상.
  
- 한국여성연구원, 2002, 『지구화와 여성시민권』, 이화여대출판부.

## 한국의 '진보적 인권운동'에서 사회권 운동의 전개과정 : 1993년~2012년 시기별 특성을 중심으로

노의현 | 서교인문사회연구실 인권운동사연구팀

서론. 1993년 ~ 2012년 '진보적 인권운동'의 중심의제로서 사회권

현재 한국은 UN을 중심으로 만들어진 총 9개의 주요 국제 인권조약 중 7개에 비준하고 있다.<sup>1</sup> 그 중 다른 구체적인 권리들의 기초가 된다고 할 수 있는 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약'(이하 자유권 조약)과 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'(이하 사회권 조약)에는 1990년 4월 10일에 함께 가입한다. 하지만 이런 인권조약에의 가입이 실질적인 국내의 인권수준을 향상시켰을까? 인권운동의 역사에서 인권조약에의 비준은 어떤 실질적인 효과들을 만들어왔을까? 인터뷰 결과, 국제 인권조약들이 현실의 투쟁이나 활동에서 '권위'로서의 의미는 있지만 실질적인 효과는 그다지 많지 않다는 게 대다수 활동가들의 의견이었다. 즉 국제 인권조약이란 강대국을 중심으로 한 국제 정치의 이해관계에 종속된 것일 뿐이라는 비판이 기본적인 시각이었다. 하지만 인권조약이 담고 있는 내용들은 매우 강력하며, 그 이전 시대의, 그리고 세계 곳곳의 투쟁의 역사가 고스란히 담겨있다. 그렇다면 우리는 이 힘을 어떻게 현실적인 힘들로 바꿔낼 수 있을까? 이러한 조약들이 인권운동에, 혹은 우리의 삶에 실질적인 효과를 만들어낼 수는 없는 것일까? 우리는 이를 살펴보기 위해 한국의 인권운동사에 주목할 필요가 있다. 과연 '진보적 인권운동'이 발표된 이후 20여년의 시간동안 여러 진보적 인권운동단체의 역할에도 불구하고 여전히 국제 인권 레짐은 강대국의 무기로 밖에 작용하지 않고 있었을까? 한국의 진보적 인권운동이 국제 인권 레짐이 가진 힘을 활용해왔던 방법은 무엇이 있을까?

1 자유권 규약, 사회권 규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인 권리협약 가입 / 이주노동자권리협약, 강제실종협약 비가입

이 글에서는 한국의 ‘진보적 인권운동’의 활동과 담론 속에서 국제 인권기준이 등장하는 양상의 변화를 살펴봄으로써, 이 운동이 UN이 만들어놓은 국제인권기준을 어떻게 현실 속에 적용하고 변화시켜왔는지에 대해 살펴보고자 한다. 그중 특히 <경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 규약>(이하 사회권 조약)에 초점을 맞춰 분석해보려고 한다.<sup>2</sup> 사회권 조약은 진보적 인권운동의 시기에 출현해 1993년~2012년의 기간동안 꾸준히 중심적 의제로 등장하고 있다. 이를 위해 사회권에 관한 담론의 특징에 따라 4가지로 시기를 구분하여 분석하고자 한다. 첫번째는 1993년 ~ 1998년의 시기로 사랑방의 출범을 필두로 이른바 ‘진보적 인권운동’이 시작되는 시기이다. 1999년 ~ 2003년은 사회권조약의 내용들이 한국의 현실에 더욱 구체적으로 적용되고 발전되던 시기로 두번째 분석의 대상이 되었다. 세번째는 2004년 ~ 2008년으로 사회권조약을 기반으로 더욱 다양한 담론과 활동들이 만들어지던 시기이다. 마지막 시기는 2008년 ~ 2012년인데, 사회권수준의 후퇴와 관련한 문제가 사회 전면에 등장하고 이에 대응하는 활동 속에서 사회권을 이야기해왔던 시기이다.<sup>3</sup> 이러한 논의를 통해 국제인권기준과 현실의 인권 운동이 맺고 있는 관계에 대해 사유해보고자한다.

## 본론. 시기별 ‘진보적 인권운동’에서의 사회권 담론의 변화 양상

### 1. 자유권에서 사회권으로 : 1993년 ~ 1997년

#### 1) 시대적 배경과 사회권 운동의 양상

1991년 말 서구 현실 사회주의가 몰락하자 한국의 많은 이들도 그에 따른 충격에 사로 잡혔다. 1993년은 그러한 충격 속에서 아직 벗어나지 못한 채, 한국의 최초의 문민정부가 출현한 시기였다. 진보적 인권운동은 이 시기에 맞물려 탄생했는데, 이 운동이 만들어지던 과정에서

---

2 국제 인권법 제도는 크게 두가지로 나눌 수 있다. 첫째는 <유엔헌장>에 의해 구성된 기구들로서 유엔 총회, 안전보장이사회, 인권최고대표사무실, 인권이사회 등이 대표적이다. 둘째는 국가들의 조약을 통해 구성된 국제 인권법 체계이다. (이 구분은 조효제의 『인권의 문법』과 코쿤의 이가원 사무국장의 인터뷰에 기반한다) 이중 이 글에서는 두번째 제도를 중심으로 국제 인권조약의 효과에 대해서 분석해보고자 한다.

3 이와 같은 시기의 구분은 정권교체나 큰 사건의 등장을 기준으로 한다. 주요 분석의 대상으로 삼고 있는 문건이나 자료들의 시기가 이러한 구분과 어긋나는 경우, 사회적인 조건이나 사건들 이후 일정정도의 시간이 흐른 후 등장한다는 점을 고려하여 시기를 배분하였다.

가장 중요하게 꼽히는 사건은 아마도 1993년에 열린 ‘비엔나 유엔세계인권대회’<sup>4</sup>일 것이다.<sup>5</sup> 한국의 인권단체들은 ‘유엔세계인권대회를 위한 민간단체공동대책위원회’(이하 비엔나 공대위)를 꾸려서 이 대회에 참가하게 된다.<sup>6</sup> 하지만 이 당시 비엔나 공대위는 6개월이라는 짧은 준비기간과 국제인권레짐에 대한 미흡한 경험 때문에 특별한 성과를 내지는 못하였다. 이 대회는 당시 느낀 한국인권운동의 주요한 한계로 ‘인권운동 전략의 부재’를 꼽는다. 유엔세계인권대회에서 다루어지는 쟁점들에 대해 입장을 취하고 전략을 세우기 위해서는 유엔과 유엔활동에 대한 일정한 판단, 국제인권법 분야에 대한 이해, 국제정치에 대한 이해 등에 대한 공동의 관점이 필요했으나, 비엔나 공대위에는 이러한 관점이 부재했다는 것이다.(이대훈 ; 1994a)

이러한 한계 속에서 눈에 띄는 성과를 이루어내지 못했음에도, 1993년의 이 경험은 이후 한국의 진보적 인권운동에서 중요한 변화를 만들어 낸다. 박래군은 당시의 경험이 매우 ‘충격적’이었음을 이야기한다.<sup>7</sup> 이전의 한국 인권운동에서 그 대상으로 생각조차 하지 못했던 인권의 의제들을 발견하고 타국의 인권상황을 인지함과 동시에, 인권이라는 언어에 국제적인 힘이 있다는 것을 깨닫게 된 것이다.<sup>8</sup> 이대훈 또한 대회 참가 이후 한국의 인권운동에 많은 변화가 생겼음을 이야기한다. 국가보안법 등 한국 만의 문제라고 생각했던 사안들이 여러나라

---

4 1993년 6월 14일 ~ 6월 25일 개최

5 “이 당시는 동구 사회주의가 무너지고, 이제 인류를 통합할 가치가 인권이라는 이야기가 많이 되던 시기였습니다. 이때 UN은 20세기를 정리하고 결산해서 21세기의 의제를 정하는 대회들을 열기 시작했는데, 세계인권대회도 그 일환이었던 거죠. 리우 환경회의, 북경 여성대회, 덴마크 사회보장대회 등 20세기의 마지막 10년 동안 이런 대회들이 쭉 있었습니다.” (박래군 ; 2017)

6 “당시에 비엔나 세계인권대회를 준비하기위한 한국 공동대책위원회가 있었어요. 거기에 당시 잘나가던 민변, NCC인권위원회가 결합하고, 민가협, 유가협등의 인권단체들이 끼어들었습니다. 이때 실무 간사를 전민련 청산 수임위 서준식 그룹이 맡게 됩니다. 서준식, 류은숙, 노태훈, 염규홍 등이 중심이 된 새로운 인권센터를 만들기위한 준비모임이 공대위의 실무를 맡게 된 것 입니다.” (박래군 ; 2017)

7 “당시에 비엔나 세계인권대회를 준비하기위한 한국 공동대책위원회가 있었어요. 거기에 당시 잘나가던 민변, NCC인권위원회가 결합하고, 민가협, 유가협 등의 인권단체들이 끼어들었습니다. 이때 실무 간사를 전민련 청산 수임위 서준식 그룹이 맡게 됩니다. 서준식, 류은숙, 노태훈, 염규홍 등이 중심이 된 새로운 인권센터를 만들기 위한 준비모임이 공대위의 실무를 맡게 된 것 입니다.” (박래군 ; 2017)

8 “인권이라는것이 굉장히 다양하구나, 인권으로 이야기될 수 있는게 굉장히 많구나, 인권에 세상을 바꾸는 힘이 있을 수 있겠다’ 라는 생각이 들었습니다 ... 비엔나 회의장 주변에 NGO 활동가만 2만명 이상이 모인 거죠. 텐트치고, 부스치고 그런 것 자체가 엄청난 문화적 충격이었습니다. 저에게만이 아니라 한국의 인권운동가라고 하는 사람들에게도 말이죠. 그래서 매일 대회가 끝나고 나면 모여서 이렇게 있더라, 저런게 있더라하고 서로 이야기하곤 했죠. 저는 그 충격을 통해 ‘인권으로 무엇인가를 할수 있겠다’ 라는 생각을 하게 되었습니다.” (박래군 ; 2017)

와 단체의 공동관심이라는 점을 확인하는 것이나, 국제연대활동을 국가간의 외교를 뛰어넘는 민간활동으로 인지되고 이러한 활동을 할 수 있는 역량의 강화를 과제로 삼게 된 점 등이다. (이대훈 ; 1994a)

이 시기 국제인권기준과 관련된 또 다른 중요한 경험은 최초로 민간단체보고서를 제출했던 것이다. 1990년 조약 가입 이후 1992년에 자유권조약에 관한 첫 정부보고서와 민간단체보고서가 제출된다. 그리고 1995년에는 사회권조약에 관한 최초의 민간단체보고서가 제출된다. 1993년 10월에 UN에 한국정부는 사회권규약 보고서를 제출했고, 이 사실을 공개하지 않아 뒤늦게 알게된 민간단체들이 94년 5월 말부터 공동작성을 시작하였다. 권영길(당시 전국노동조합대표자회의 및 업종회의공동대표), 서준식(당시 인권운동사랑방 대표), 조용환(민주사회를 위한 변호사모임) 3인이 민간보고서 공동작성을 긴급히 제안하고, 총 9개의 단체<sup>9</sup>가 모임을 갖고 해당분야의 집필에 들어갔다. 이후 한국정부의 요청에 따라 심의일정이 6개월가량 연기되어, 1995년 초부터 이 준비모임은 부족한 부분을 보충하여 방대한 양의 정식보고서를 준비해 제출하게 된다. (류은숙 ; 1995)

그리고 이를 통해 노동기본권을 제한하는 노동관계법의 개정 등 광범위한 권고사항<sup>10</sup>을 담은 사회권위원회의 권고를 이끌어내게 된다. (조용환 ; 1998) 하지만 이러한 권고사항들이 국내에서 실질적인 법개정 등의 효과를 이끌어내지는 못한다. 사랑방은 2000년도에 이 1차 사회권규약보고서에 관한 유엔의 권고가 국내에서 얼마만큼 이행되고 있는지에 대해 조사했고, 그 결과 대부분의 권고가 이행되고 있지 않다는 결론을 내렸다.<sup>11</sup>

---

9 민주사회를 위한 변호사모임, 인권운동사랑방, 장애우권익문제연구소, 전국교직원노동조합, 전국민주노동조합총연맹 중비위, 참여민주사회 시민연대 인권센터, 한국노동정책연구소, 한국도시문제연구소 (동의 서명단체 : 노동과 건강 연구회, 한국여성단체연합)

10 “유엔 사회권위원회는 한국 정부가 1994년에 제출한 1차 정부 보고서를 심의한 후 1995년 5월에 최종 견해를 발표하여 한국 정부에게 국제 기준에 맞추어 노조 결성과 파업권 보장, 여성에 대한 차별 철폐, 산업 안전에 관한 규정과 최저 임금을 10인 이하의 사업장까지 확대, 주거권 보장, 사회적 약자의 교육 기회를 증가시킬 것 등을 권고하였다.” (김녕 ; 2005)

11 “사회권위원회는 95년도 정부의 최초 보고서 심의를 통해 12개항을 권고하였다. 이중 대표적인 사항들은 단결권, 파업권의 보장, 여성차별철폐의 구체적인 프로그램 작성, 산업안전 강화, 최저임금제 전면 실시, 주거권 보장, 외국인 근로자의 동등한 대우 등이었다 ... 정부는 교원노동조합을 인정하고, 공무원의 직장협의회를 인정하는 법을 제정하였지만, 그들에게는 노동 3권이 모두 보장되지 않았다. 파업은 여전히 불법으로 물리고 있으며, 제한조건이 많다. IMF이후 노동권이 급격히 후퇴하면서 산업안전은 더욱 열악한 상태로 떨어졌고, 계속되는 강제철거는 주거권이 보장되지 않고 있음을 입증해준다. 외국인 노동자는 각종 차별 속에 놓여 있다. 다만, 최저임금제를 올 9월부터 4인 이하 사업장에도 적용하기로 한 것은 그나마 사회권위원회의 권고를 이행한 것으로 볼 수 있다. 이외에 복지제도가 도입된 부분들이 있지만, 위원회의 권고에는 훨씬 미치지 못한다.” (인권운동사랑방 ; 2000)

## 2) 주요활동과 사회권의제의 양상들

### ① 서구 자유주의적 인권 개념의 비판과 사회권적 인권의 요청

국제인권기준을 받아들이는 한국 인권운동의 입장은 일정정도 비판적인 성격을 띤다. 그 이유는 무엇보다도 자유권조약으로 표상되는 ‘자유권적 인권’이 타국에 대한 서구 자유주의국가들의 정치적 개입의 정당화 수단으로 사용되고 있었던 현실적인 맥락 때문이다. 이러한 국제인권기준에 대한 입장은 ‘진보적 인권운동’을 제안하고 사랑방을 창립했던 서준식의 글에도 고스란히 담겨있다.

냉전시기에 소위 ‘자유주의’국가들은 ‘인권’을 효과적인 무기로 사용하면서 사회주의국가들이 이루어 놓은 성과를 파괴했을 뿐만 아니라 최근에 와서는 제 3세계 국가의 독립적 지위를 무시하고 ‘인권’의 이름으로 자국의 패권적 이해를 관철하고 있는 것이다. 왜곡되고 저차원화된 ‘인권’ 개념은 오늘도 세계 곳곳에서 발생하는 대량 실업 같은 중대한 인권 유린에 대하여 눈을 감는 반면 제국주의 동맹이 ‘놀음의 법칙’(자유무역, 자본의 자유로운 이동, 현지 기업의 국유화를 저지하는 등의 세계 자본주의 질서 유지 등)을 유지하면서 정치적, 금융적 환경을 지구적 규모로 정비하기 위한 이른바 ‘인도주의적 개입’에 근거를 제공하는 있는 것이다. (서준식 ; 1998)

때문에 한국의 진보적인권운동이 국제인권기준을 활용하기 위해서는 무엇보다도 이러한 자유권 중심의 인권 개념에 대한 비판이 선행되어야했다. 그리고 이 비판은 사회권 조약에의 요청으로 이어진다. 하지만 사회권조약에서도 그 설립과정에서 연원하는 일정한 한계가 발견된다. 이 한계는 그 설립과정에서 연원하는데, 1950년 유엔 인권총회에서 처음으로 제출된 인권규약 초안은 자유권의 범주로만 이루어져 있었다. 당시 회의에서는 사회권을 인권규약에 포함시키는 것이 치열하게 논의되었는데, 이 의견은 주로 구소련을 비롯한 사회주의 국가들의 요구였다. 하지만 미국을 비롯한 서방국가들의 강력한 반대로 합의에 이르지 못했고, 결국 표결을 통해 유엔인권규약에 사회권규약을 포함시키는 결의가 채택된다. 하지만 이 결의 채택 이후에도 자유권조약과 사회권조약을 하나의 규약으로 만드느냐, 분리된 두가지 규약으로 만드느냐가 논란이 되었고, 1951년 유엔총회에서 결국 두개의 분리된 규약을 만드는 것으



로 결정된다. 이렇게 분리되는 데에는 미국의 역할이 컸는데, 미국은 국가가 경제나 정치영역에 간섭하게 될 것을 우려하는 자유주의적 관점에서 단일 규약안에 강력히 반대하였다. 반면 단일규약안을 지지했던 사회주의 및 개발도상국가들은 상대적으로 영향력이 미흡했다. (최은아, 이정은 ; 2003)

때문에 1966년 UN에서 채택되어 1976년에 발효된 사회권조약은 그 시작부터 경시되었고, 다른 조약과는 달리 보고의 심의/권고 등을 실시할 기관이 따로 설립되지 않았다. 이후 몇 가지 계기<sup>12</sup>에 의해 사회권은 주목받게 되고, 1985년 ‘경제/사회/문화적 권리에 관한 위원회’(Committee on Economic, Social, and Cultural Rights: 이후 사회권위원회)가 설립된다. (류은숙 ; 1995) 그럼에도 불구하고 사회권과 자유권이 동등한 위치에 있는 규약으로 다루어졌던 것은 아니다. 그 이유는 첫째로 사회권 위원회는 독립적으로 구성된 자유권 규약 위원회(United Nations Human Rights Committee)와는 달리, 유엔의 경제사회이사회에 속한 기관으로 만들어졌기에 이사회의 회원국 정부의 정치적 결정에 따라 변동될 수 있다는 여지를 갖는다는 점이다. 두번째는 대부분의 나라에서 사회권을 프로그램적 성격의 권리로만 인정하고, 선택의정서를 통한 개인 구제절차나 개입절차에 대해서는 주권침해로 규정하는 논지가 주류를 이루고 있기 때문이다. 하지만 동시에 사회권위원회는 민간단체에게 가장 개방적인 UN기관이기 때문에<sup>13</sup>, 민간보고서 작성등을 통한 민간단체의 참여가 더 큰 효과를 낼 수 있는 곳이기도하다. (이대훈 ; 1994b) 결국 국제 인권 레짐에서 사회권규약이 갖는 한계는 사회권이 하나의 권리로서 그 지위를 인정받게 된 과정은 자유주의를 토대로 하는 자본주의 체제에 대한 근본적인 비판 속에서 이루어진 것임을 보여준다.

## ② 인권운동의 반자본주의 전략으로서의 사회권 운동과 이를 통한 인권운동의 독자화 시도

하지만 이러한 서구 자유주의자의 입장에서만이 아니라, 한국의 인권운동에서도 줄곧 자유권적 권리가 강조되어왔다. 국가보안법 폐지, 집시법 개폐, 과거사 청산 등의 의제가 그 대표적

---

12 “첫째 제 3세계국가들의 구조적 접근이 수용됨으로써 권리의 상호존성과 불가분성에 대한 인식이 명확해진 점, 둘째 제 역할을 못해낸 회기내 실무그룹의 ‘새로짜기’를 요구하여 이에 성공한 점, 셋째 사회권의 중요성을 널리 인식시키고자 한 Philip Alston교수 등의 노력을 들 수 있다.” (류은숙 ; 1995)

13 “현재 UN에는 이사회가 총 3개가 있어요. 경제사회이사회, 안전보장이사회, 인권이사회죠. 하지만 NGO에게 지위를 부여하는 곳은 경제사회이사회 밖에 없어요 ... 국가들은 지속적으로 NGO의 발언권을 줄이려고 하고, 막으려는 시도를 많이 하고 있어요.” (이가원 ; 2017)

인 예일 것이다. 이는 한국의 특수한 맥락 때문인데, 이대훈은 그 이유를 ‘독재정부의 횡포’에서 찾고 있다. 즉 한국 인권운동에서 자유권의 강조는 서구 자유주의자들이 사회권의 인권적 위상을 부정하고 시민/정치적 권리를 인권의 고유한 영역으로 강조했던 것과는 차이가 있다는 것이다.

인권운동의 현실에서는 독재국가의 횡포 때문에 오히려 자유주의와는 반대의 각도에서 시민적/정치적 인권이 실질적으로 상위를 점한다. 그 결과로 사회적 인권은 경제적/사회적/문화적/ 계층의 특수한 문제로, 예를 들면 도시빈민의 주거문제, 여성의 복지문제, 노인의 연금문제, 장애인의 복지문제 등으로 접근된다 ... 사회운동의 경제/사회적 관심사는 인권적 접근이라기보다는 체제론적이고 그러므로 집단적 권리를 주로 다룬다. (이대훈 ; 1995)

이러한 현실 속에서 자유권이 강조되어 왔던 것은 또한 인권운동을 ‘사회변혁운동’의 부문운동으로 만드는 효과를 낳았다. 즉 1990년대 이전까지의 인권운동은 사회변혁운동의 과정에서 발생한 부당한 공권력의 문제를 다루는 특정한 부문의 운동으로 취급받아왔으며, 실제로 그런 활동이 주를 이뤘던 것이다. 서준식은 이러한 현상을 보며 인권단체가 ‘구명가게’가 되었다고 표현하며 비판한다.(서준식 ; 1993) 때문에 사회권 의제의 요청은 인권운동이 사회변혁운동의 부문운동이라는 위치를 넘어서, 그 자체로 하나의 독자적인 영역으로 구축되기 위한 것이기도 하다. 서준식 ‘21세기를 바라보는 한국 인권운동의 과제’로서 “인권운동으로서의 사회권운동 창조”를 꼽는다.

인권개념을 왜소화 시키면서 인권운동을 막연히 ‘시민운동’으로 규정하는 풍조에 맞서 현실의 구조를 넘어서기 위한 진보운동으로서 인권운동의 위상을 세워야한다 ... 인권운동은 사회권과 관련된 기존의 대중조직과의 연대를 강화하면서 그런 조직과 함께 혹은 독자적으로 어떤 사회권운동을 벌여나갈 수 있는지를 깊이 고민해야한다. (서준식 ; 1998)

이는 실제로 한국정부가 취했던 입장에 대한 대응의 변화를 고려해보아도 유용한 것으로 보인다. 류은숙은 문민정부가 들어서면서 이전처럼 노동자의 생존권요구를 반공 이데올로기로 비판하는 것이 아니라, ‘국가경쟁력’을 손상시키는 것으로 치부하며 국가보안법이 아닌 ‘손해

배상요구'를 통해서 이들을 통제하고 있다고 이야기한다. 즉 국민의 기본적 권리 요구가 정부의 세계화 전략에 의해서 '경쟁력'에 역행하는 것으로 규정되고 있다는 것이다.

한국에서는 최근까지도 노동자와 생존권 요구가 국가보안법으로 처벌받는 일이 많았다. 남북 분단을 이유로 하여 이들의 생존권 요구를 안보위협요소, 즉 공산주의적인 것 또는 북한에 동조하는 것으로 여론을 조성했기 때문이다. ... 그러나 현재 문민정부하에서는 노동자의 정당한 노조활동이나 빈민, 장애인 등의 사회적 권리 주장이 세계화 전략 속의 '국가경쟁력'에 손상을 가하는 것으로 선전되고 있다. 국가 보안법으로 노조지도자를 처벌하던 법원은 최근들어 노조의 쟁의행위에 대해 기업주의 '손해배상요구'를 그대로 들어 주는 판결을 하고 있는 것이 현실이다. (류은숙 ; 1995)

이는 한국정부가 '국가안보', '공공질서', '공익'이라는 부분을 편의에 따라 자의적으로 해석하고 남용한 결과라고 볼 수 있다. 때문에 정부가 주도하는 세계화 및 각종 경제정책에 인권운동이 맞서기위한 전략으로서도 사회권은 그 핵심의제로 등장할 수밖에 없었던 것이다. 진보적 인권운동은 이처럼 그 출발에서 자유주의적 자유권에 대항하는 기본 과제로서 사회권을 설정하였으며, 이 흐름이 이후 사회권 운동 주도하는 힘을 만들어내게 된다.

## 2. 한국 현실에서 사회권 의제의 구체화 : 1998년 ~ 2002년

### 1) 시대적 배경과 사회권 운동의 양상

'빈곤인구 1000만명의 시대'. IMF 사태가 우리 사회에 준 충격은 인권단체들에게도 고스란히 작용했다. 진보적 인권단체들은 그동안 과제로 설정해왔던 사회권을 본격적으로 개념화하고 현실에 적용하였다. 먼저 사회권 조약의 내용과 함의, 현실적 적용에 대한 연구가 활발히 진행된다. 인권운동사랑방은 이시기에 사회권과 관련하여 『인간답게 살 권리 - IMF 이후 사회권 실태 보고서』(이하 『인간답게 살 권리』)와 『사회권규약 해설서 - 사회권의 역사와 성격』(이하 『사회권규약 해설서』)라는 두 가지 단행본을 출간한다. 1999년 말에 출간된 『인간답게 살 권리』는 사회권 개념에 대한 소개와 빈곤, 사회보장, 건강, 교육, 여성, 주거 등 그 세부적인 분야를 한국의 현실과 연관지어 소개하였다. 이 책은 사회권이라는 국제

규약의 시각을 한국의 구체적인 현실에 적용한 첫번째 자료로 평가된다. 2003년 초에 출간된 『사회권규약 해설서』는 사회권 규약을 많은 이들이 쉽게 이해할 수 있도록 풀이하고 소개하는 해설서로, 그 내용이 다소 추상적이나 자유권에 비해 국내에서 개념화되어 있지 못한 사회권을 본격적으로 다룬다는 의의를 갖는다.

또한 이 시기에 사회권의제와 관련된 활동도 증가한다. 그 예로 1993년부터 사랑방에서 발간했던 인권관련소식 팩스신문인 『인권하루소식』의 기사목록을 살펴보았을 때, 2000년을 기점으로 사회권 의제의 비중이 점진적으로 늘어나는 양상을 보여준다.(인권연구소창 ; 2007) 대표적인 활동으로는 인권운동사랑방에서 진행된 서울시 하월곡동 사회권 실태조사와 다산인권센터가 수원시를 대상으로 진행했던 사회권 실태조사, 인권단체들이 연대하여 수행한 발전노조 인권 실태조사 가 있다. 서울시 하월곡동 사회권 실태조사는 2002년 진행된 활동으로, 인권운동사랑방에서 앞서 진행된 이론화 작업을 현장에서 운동으로 구현해낸 것으로 볼 수 있다. 이 조사는 주거권, 건강권, 노동권, 사회보장권, 교육권이라는 총 5가지 분야에서 이루어졌으며, ‘빈곤’과 ‘사회권 박탈’이 어떤 연관을 가지고 있는지에 관해 규명하는 것을 목표로 진행되었다.(인권운동 사랑방 ; 2004) 다산인권센터의 실태조사는 2003년 수원시를 대상으로 하수공사, 도로공사 등의 제반 영역에서 용역업체들의 비정규직 현황을 세세하게 점검하고, 최저임금 가이드라인을 작성하고 통보하여 이것을 입찰 공고시 이금의 하한선으로 제시하는 자료로 활용할 목적으로 이루어졌다. 마지막으로 발전노조 인권 실태조사는 2002년 12개 단체<sup>14</sup>가 참여해 만들어진 ‘발전노조 인권 실태 인권단체 공동조사단’을 통해 진행된다. 이 활동을 통해 한국발전산업노동조합의 파업 및 파업 철회 후 발전노조 조합원들이 현장에 복귀한 뒤에 회사 측 및 산업자원부 등에 이해 가해진 인권 유린 사례들이 밝혀졌다. (김녕 ; 2005)

또한 이시기에 자본 세계화 문제에 대한 인권운동진영의 최초 대응 또한 이루어진다. 이 활동은 2000년 서울에서 열린 ASEM(Asia Europe Meeting : 아시아유럽정상회의)에 대항하여 진행된다. 애초에 인권단체들은 ASEM 민간포럼 내 인권분과를 구성하여 1999년 7월부터 매월 한차례의 회의에 참석하였으나, ASEM 회의 직전에 근본적인 입장 차이에 의하여 민

---

14 광주인권운동센터, 국제민주연대, 다산인권센터, 사회진보연대, 새사회연대, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 인터넷신문[대자보], 장애인의꿈너머, 전북평화인권연대, 천주교광주대교구정의평화위원회, 평화인권연대.

간포럼에서 탈퇴한다.<sup>15</sup> 이후 10여개 인권단체가 ‘자본의 세계화에 반대하는 인권포럼’을 구성하여 신자유주의 세계화에 반대하면서 구조조정 반대, 외채탕감, 투기자본에 대한 과세, WTO 등 국제 기구의 폐지, 비정규직 철폐 등을 요구하며 아셈 반대 투쟁을 벌였다. 정부는 이 반대 시위에 강경대응하였고, 인권단체들은 경찰폭력에 대해 인권침해감시단을 구성하여 대응하였다. (인권운동사랑방 ; 2004) 또한 2003년에는 경제자유구역법 폐기 범국민대책위와 인권운동사랑방, 다산인권센터가 함께 국제 인권기준에 비추어 경제자유구역의 반인권성을 폭로하는 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리와 한국의 경제자유구역’이라는 제목의 보고서를 작성하기도 하였다.

고용부문에서 새로운 이슈로 떠오른 비정규직문제는 노동운동 부문에서도 인권의 의제를 부각시켰다. 비정규직 문제는 2000년에 본격적으로 불거지기 시작하는데, 이 시기에 많은 이들이 정규직으로의 전환을 실패하고 일자리를 잃게 된다. 이 문제에 대응하기 위해 ‘파견·용역 노동자노동권쟁취와 간접고용철폐를 위한 공동대책위원회’<sup>16</sup>가 구성되었고, 이후 이 운동은 2002년 9월 ‘전국불안정노동철폐연대’(이후 철폐연대)의 출범으로 이어진다.<sup>17</sup>

이 시기에는 사회권규약 2차 민간보고서 제출 또한 이뤄진다. 인권/사회단체들은 1999년 6

---

15 “당시 인권 NGO들은 인권적 관점에서의 신자유주의 비판 및 대안 모색, 신자유주의하에서 전개되는 인권 침해의 구조 분석, 인권단체의 실제적인 국제 연대 네트워크 구성(아시아 NGO 네트워크), 국내에서 사회권에 대한 인식을 높이는 계기 마련, 그리고 국내 인권단체간의 연대 증진 등을 목표로 하여 참가하였다. 그러나 인권 NGO들은 ASEM 민간 포럼과 근본적인 입장 차이, 곧 ASEM을 저지할 것인가 비판적으로 개입할 것인가, 그리고 1/4 정도의 재정 지원을 한국 정부로부터 받을 것인가 독립성을 유지할 것인가 등의 이견으로 인하여 ASEM 회의 직전에 ASEM 민간 포럼에서 탈퇴하고 애초 활동 계획의 상당부분을 축소하였다.” (김녕 ; 2005)

16 노동자의 힘, 노동조합기업경영연구소, 민주노동당, 민주노총 미조직특별위원회, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 민주사회를 위한 전국교수협의회, 민중의료연합, 비정규직노동자전국모임, 비정규직노동자지원연대, 사회진보연대, 서울지역사무전문서비스노동조합, 서울지역여성노동조합, 영등포산업선교회, 인권운동사랑방, 전국노동단체연합, 전국학생연대회의, 한국노동이론정책연구소 참가 (2000년 7월 기준)

17 “2000년도에 파견법 시행 2년이 되었요. 98년도 7월부터 시행되었던 거니까요. 당시 저희는 파견법을 보면서, ‘파견법은 2년 후에 정규직으로 전환하게 되어 있는데, 2년이 되기전에 사람들을 자를거 같다’고 생각하고 있었어요. 그러면 사람들이 여기에 대해서 불만을 가질 가능성 높다고 생각했죠. 행여 이 문제를 가지고 싸우는 사람이 생기지 않는다고 해도, 파견법이 2년에 한번씩 사람들을 자르는 게 얼마나 황당한 일인지에 대해 이야기를 해야되지 않겠냐고 논의를 했었어요. ... 그래서 이걸 어떻게 할 것인가를 함께 모여있던 노동자기업경영분석연구소나 사회진보연대, 전국노동단체연합의 사람들끼리 의논하다가, 그러면 대책위를 하나 만들어보자는 제안이 나왔어요. 그래서 2000년 2월부터 준비해서, 붙에 ‘파견·용역노동자노동권쟁취와 간접고용철폐를 위한 공동대책위원회’를 구성하게 되었어요. 비정규직이라는 이름으로는 처음 등장한 걸거예요. 이 이름을 가지고 여러 단위에 제안을 했었죠. 인권운동 사랑방도 이때 같이 시작을 하게 되었고요.” (김혜진 : 2017)

월에 정부가 제출한 사회권규약 2차보고서에 대응하기 위해 2000년 6월 ‘사회권규약 제 2차 반박보고서 연대회의(사회권연대회의)’를 구성한다. 이 회의에는 총 17개의 단체<sup>18</sup>가 참가하였으며, 2001년 4월에 열린 제네바 회의에 참가단을 꾸려 참석하기도 하였다. 1차 반박보고서 작성 때와는 달리 좀더 체계적인 준비를 거쳐 이루어진 2차 반박보고서 작업은 IMF 이후 후퇴한 한국의 현실을 UN에 알리고, 유의미한 권고를 이끌어내기 위한 전략적 판단에 의한 것이었다.<sup>19</sup> 2001년 UN은 2차 국가보고서 심의 이후 1995년에 이루어졌던 1차 권고가 제대로 이행되지 않고 있음을 지적함과 동시에 정부가 경제구조조정을 추진하는 과정에서 고용상태의 악화, 소득불평등에 제대로 대처하지 못했다고 지적하면서 21개 항목의 주요 우려사항을 열거하였다. (최은아 ; 2003) 하지만 이에 대한 정부의 이행은 여전히 미흡하였다.

## 2) 주요활동과 사회권의제의 양상들

### ① 사회적문제로 재등장한 빈곤, 노동 등의 사안을 사회권의 언어를 적용하여 구체화

인권운동사랑방은 이 시기까지 강력하고 독보적으로 사회권적 인권운동을 주장해왔지만, 사실상 사회권규약 정부 보고서 대응활동을 제외하고는 구체적인 운동으로 이어지지 못하였다. 하지만 IMF에 의해 발생한 사회권의 전반적 후퇴와 함께 ‘앞으로의 과제’로서만 제시되던 사회권은 인권운동의 시의적인 의제로 자리잡았다. 실업 및 빈곤이 어느 특정한 계층의 문제가 아니라 사회 전반의 문제로 대두되면서, 그동안 특정한 계층에 대한 시혜로 해석되었던 사회권이 시민 일반의 권리로서 해석되고 주장될 수 있는 조건을 맞이한 것이다. 이제 많은 이들은 빈곤이나 실업의 문제가 개인의 무능으로 해석되는 데에 의심을 품게 되었다. 한국 사회가

18 녹색연합, 문화개혁시민연대, 민예총, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임, 민주화를위한전국교수협의회, 민중의료연합, 사회진보연대, 산업재해추방운동연합, 외국인노동자대책협의회, 이주노동자 투쟁본부, 인권운동사랑방, 장애우권익문제연구소, 전국교직원노동조합, 참여연대사회복지위원회, 한국도시연구소, 한국여성단체연합

19 “1차 사회권규약 반박보고서는 짧은 시간에 보고서를 작성한 것이고 그때는 제가 사랑방에 없어서 운동 지향에 관한 합의가 얼마나 이루어졌는지 모르겠어요. 다만, 이때 사회권규약 국가보고서가 처음 제출되고 나서 대개 정부들이 자화자찬을 하는 것에 인권단체로서 목소리를 내는 일은 필요하지 않았을까요. 2차 사회권규약 반박보고서는 IMF 이후 후퇴된 한국사회권 현실을 잘 알리고 좋은 권고를 받아내기 위한 전략적 판단도 있었습니다. 2차 사회권규약 반박보고서는 많은 사회, 노동, 인권단체들이 공동으로 보고서를 만들었습니다 ... 1차 사회권규약반박보고서를 냈을 때와는 달리 2차 때는 전략적 고민이 있었어요. 그래서 당시 UN에서 굉장히 수준 높은 보고서라는 평가를 받는 등의 성과들이 있었죠.” (최은아 ; 2017)

당면한 대량실업과 ‘신빈곤’ 사태를 설명하기 위해서는 사회권의 언어가 필요해진 것이다.<sup>20</sup>

IMF의 경제위기 상황에서 실업문제를 ‘일할 권리의 박탈’이나 ‘실업으로부터 보호받을 권리’라는 측면에서 바라보는 노력은 부족하다. 또한 성장 위주의 경쟁논리 속에서 휴식을 취하고 문화적인 생활을 누리는 것이 인간권리의 한 측면이라고 생각하는 이도 드물다... 이제는 권리의 주체로서 우리가 어떤 권리의 내용을 가졌고 무엇을 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 또한 서민들의 생활이 큰 어려움을 겪고 있는 상황에서 생존을 유지하고 생활을 영위하기 위한 권리의 내용들이 어떻게 박탈되고 있는가를 밝혀야 한다. 그러나 무엇보다도 그러한 권리를 가진 주체로서 인권의 내용을 끊임없이 확장하고 만들어가는 과정이 필요하다. (이정은 ; 1999)

인권운동사랑방에서 이루어진 사회권의 이론화 작업은 이러한 활동의 맥락에 놓여있다. 특히 『인간답게 살 권리』가 사회권 개념의 현실화 작업에 해당하는데, 이 책에서는 먼저 사회권 규약을 구성하는 각각의 분야를 소개한다. 그리고 그 각각의 분야의 사안에 해당하는 현실의 사건이나 상황들을 제시하고, 이러한 인권침해가 발생한 구조적 요인에 대한 분석을 행하고 있다. 때문에 이에 대한 대안은 대부분 정부 정책변화에의 요구 등으로 제시된다. 이 텍스트의 또 다른 특징은 IMF라는 상황에서 현실적으로 더욱 관심이 쏠릴 수밖에 없는 빈곤이나 노동 분야에 방점을 두기 보다는, ‘권리들의 불가분성’을 강조하듯 문화권, 과학기술 향유권 등 비교적 낯선 분야들 또한 비슷한 비중으로 다루고 있다는 점이다. 때문에 기존에 주로 빈곤, 복지 등 경제적 문제와 연관지어 생각되던 사회권 개념에 확장된 시각을 제공한다.

IMF를 겪으며 사회권을 의제화 시킨 것은 인권운동사랑방 뿐만이 아니었다. 먼저 자유권과 의 대비가 아닌 다양한 방식으로 사회권의 내용을 규정하려는 시도들이 눈에 띈다. 그 중 하

---

20 “인권이라고 하면 과거에는 “경찰이 시민을 때리면 안돼” 같은 직관적인 인식 같은 것으로 여겨졌죠. 이런 인식을 넘어서 “먹고 사는 문제는 왜 인권의 문제로 여겨지지 않는가”에 대한 고민들을 계속 해왔던 것 같아요. UN인권규약에 ‘발전권’ 같은 이런 훌륭한 규약들이 많잖아요. 이런 훌륭한 권리가 대한민국에 살고 있는 나에게는 왜 이렇게 멀까 싶었던 거죠...(하하) 사실 사회권도 그런 맥락이 있어요. 그런 고민을 계속 하다가, IMF라는 한국사회의 트라우마라고 할 수도 있는 사건이 터진 거죠. 이런 충격적 사건이 뺄 터지니까 먹고사는 문제들에 대해서도 인권의 언어로써 이해가 되어야 한다는 필요성을 강하게 느꼈어요. 인권운동이 더 강화될 필요성이 느껴졌고, 그래서 『인간답게 살 권리-IMF 이후 사회권 실태 보고서』를 발간하게 되면서 사회권의 전 영역을 훑어보는 기회가 됐어요. 당시 인권운동에 사회권 운동을 등장시킨 것은 운동사회 내 인식의 큰 전환이 필요한 것이었고, 사회권 운동으로 인권침해의 구조적 질서를 보여주려 했어요.” (최은아 ; 2017)

나는 가장 많이 혼동되는 것으로 사회권과 사회복지를 구분 지으려는 시도들이다. 박주현은 이 둘의 차이를 첫번째로는 접근방향의 차이로 설명한다. 사회복지나 사회보장은 공급자로서의 정부의 입장에서 제도의 측면에서 접근된다면, 사회권은 수요자로서 국민의 입장에서 권리로서 접근된다는 것이다. 두번째는 범위의 차이인데, 사회권은 사회복지나 사회보장이 기존에 이야기해왔던 범위를 넘어서 소득재분배와 인간답게 살 권리, 모든 국민에게 삶의 질을 보장하기 위한 모든 사회정책을 포함하고 있다는 점에서 드러난다. (박주현 ; 2001) 때문에 이러한 사회권의 개념은 언제나 경제적 강자의 자유를 일정하게 제한할 수밖에 없는데, 이는 IMF를 통해 한국에 시작된 신자유주의의라는 맥락에서 사회권이 더욱 후퇴하게 될 수밖에 없음을 여실히 보여준다. 이외에도 민변의 경우 2000년의 화두를 ‘사회권’이라고 명명하면서, 그 내용을 ‘국가에 대해 인간답게 살 권리를 적극적으로 요구하고 관철하는 것’<sup>21</sup>이라고 규정하기 하였다. 이를 위해 사회권의 개념정리나 행정적인 전달체계, 사회복지시설의 문제점 등을 다루고, 기획소송을 제기하여 사회권의 권리성을 확보해 나가는 것을 목표로 삼기도 하였다. (박주현 ; 2000)

## ② UN 권고에 대한 국가의 이행의 의무 준수에 관한 논의

이 시기에 국제인권조약에 관한 담론에서 두드러지는 특징은 정부에 사회권조약의 실질적 적용과 유엔의 권고사항에 대한 이행, 사회권규약 선택의정서 채택 등을 강력히 요구한다는 점이다. 대표적인 자료인 인권운동사랑방의 『사회권규약 해설서』는 이러한 입장에 초점이 맞춰져 작성되었다. 이 해설서의 중요한 목표는 사회권을 사람들에게 소개한다는 것뿐만 아니라, 국내에서 사회권이 현실적인 법제도의 변화를 이끌어내거나 즉각적인 정책적인 효과를 만들어내지 못하게 하는 장애물로서 작용하는 사회권 대한 오해를 해소하는 것이다.

인권이란 단지 헌법의 기본권 조항이나 국제인권문서에 나와 있는 ‘수사’로서의 의미가 아닌 ‘무기’가 되기 위해 많은 사람들이 사회권을 쉽게 이해할 수 있도록 재해석하는 작업이

---

21 “1990년대 시민운동의 성과로, 국민이 국가의 은전을 바라거나 막연하게 불만만 갖던 태도에서 사회정책에 참여하고 대안을 제시하는 모습으로 바뀌었다면, 21세기에는 대안을 제시하는 것에서 나아가 국가에 대해 인간답게 살 권리를 적극적으로 요구하고 관철하는 것이 사회권운동의 내용이 될 것입니다.” (박주현 ; 2000)



필요하다는 문제의식도 이 사업을 촉진하게 된 출발이 되었다. 또한 자유권이 즉각적으로 실현될 수 있는 반면, 사회권은 상당한 재정적 지출을 동반하여 점진적으로 실현될 수 있다는 해석이 잘못된 것임을 밝혀내고 싶었다. (인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 ; 2003)

그 대표적인 오해는 세가지로 정리 될 수 있는데, 첫째로 사회권의 실현은 점진적으로 달성하는 문제라는 것, 둘째로 사회권의 향유는 가용 자원이 들기 때문에 돈이 없으면 보장하지 못한다는 것, 셋째로 ‘소극적 의무’인 자유권과는 달리 ‘적극적 의무’인 사회권은 국가에게 법적 의무까지 지우지는 않는다는 것이다. (김녕 ; 2005) 이러한 오해들을 해결하고 사회권 규약 이행을 촉진하기 위해 국제적인 원칙들과 기준들이 참조되는데, 여기에는 당사국이 제출하는 보고서와 국제적 협력에 대한 표준적인 틀을 제공하는 ‘사회권 규약 이행에 관한 림버그 원칙’(Limburg Principles,1986), 사회권 규약에서 보장하는 구체적 권리와 범위와 내용을 설명하는 ‘일반 논평’(General Comments,1989~), 당사국의 사회권 침해를 설명하기 위하여 존중/보호/실현의 의무, 행위 및 결과의 의무, 즉각적인 실현 의무와 반드시 시행되어야 할 국가의 최소핵심 의무 등을 규정한 ‘마스트리히트 가이드라인’(Maastricht Guidelines, )등이 해당한다. (인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 ; 2003)

이 세가지 오해는 어떻게 해결될 수 있을까? 첫번째 오해는 사회권규약의 많은 조항이 정부의 의지와 원칙의 문제와 관련되어 있으며, 완전한 실현이 즉각적으로 불가능하더라도 모든 사람에게 ‘기본적인 향유’를 즉각적으로 보장해야하는 의무가 국가에게 있으며 유엔 사회권 위원회가 이러한 ‘최소 핵심 의무’를 명백히 규정하고 있음을 통해 반박된다. 두번째 오해를 해결하기 위해서는 사적 영역에 개입하여 자원을 재분배하는 것과 기본적인 권리 보장을 위해 정부의 재정을 조정하는 것을 포함, 모든 가용 자원에 대해서 국가가 개입하여 자원을 ‘우선적으로’ 권리의 기본적 향유를 보장하기 위해 이용해야할 의무가 있음을 강조한다. 즉 정부 재정을 재편성하여 취약집단에게 우선적으로 운용할 의무가 있는 것이다. 셋번째의 경우 자유권과 사회권에 대한 전통적인 이분법에서 비롯되는 것으로, 이 둘을 각각 ‘소극적 의무’와 ‘적극적 의무’로 해석하는데에서 유래한다. 하지만 사실상 이 두 권리 모두에 소극적 의무와 적극적 의무가 포함되어 있으며, 때문에 이러한 이분법적 접근보다는 각각의 권리를 ‘존중의 의무’, ‘보호의 의무’, ‘실현의 의무’라는 세가지 항목으로 사유하는 것이 더욱 실효성을 갖을 것이라는 의견을 제시한다. (허혜영 ; 2003)

이외에도 많은 글들에서 국제인권조약이 국내에 적용되는 사례를 분석하고, 이를 촉진시키기 위한 고민들이 발견된다. 최은아가 사회권규약 2차 민간단체보고서 작성이 ‘전략적’ 판단에 의한 것임을 이야기했던 것처럼, 이 시기에는 국제인권조약이 국내에서 실질적인 인권상황을 개선할 수 있는 효과를 낼 수 있다고 여겨졌으며 이를 방해하는 현실적인 장애물들을 제거하기 위한 노력들이 이루어진다. 또한 류은숙이 1차 사회권규약 반박 보고서 이후, 이러한 민간단체 보고서 작업을 “5년마다 있을 보고서의 작성과 제출, 심의의 과정은 활용하기에 따라, 우리나라 사회권 상황에 대한 광범위한 공적 토론의 기회가 될 수 있고, 국제사회의 기준에 비춰 우리의 문제를 검증하고 평가할 수 있는 기회”<sup>22</sup>라고 긍정적으로 평가했던 것처럼, 국제인권조약은 사회권에 대한 많은 논의를 생산하는 장이 되었다. 하지만 2003년 이후의 시기들에서는 사회권규약 민간보고서 작업에 대한 평가는 그 실효성을 부정하는 관점이 주류적으로 되며, 실질적인 논의의 장을 만들어내는 효과 또한 점차 줄어들게 된다.

### 3. 사회권 운동의 확산과 사회권 조약을 통한 새로운 권리의 발굴 : 2003년 ~ 2007년

#### 1) 시대적 배경과 사회권 운동의 양상

IMF 사태가 일단락 지어지면서 한국의 사회는 회복되어가는 것처럼 보였지만, IMF 시기에 만들어진 많은 정책과 제도는 신자유주의의 전면화와 맞물리면서 이후의 시기에도 여전히 사회적인 빈곤을 재생산해내고 있었다. 노무현정부는 ‘참여정부’라는 이름으로 ‘국민들과 함께 하는 민주주의’, ‘더불어 사는 균형 발전 사회’를 국정목표로 내걸었음에도 불구하고, 한미 FTA를 비롯, 다양한 정부의 정책들을 초국적 자본과 재벌의 권력을 강화하고 양극화를 심화시키는 결과를 낳았다. (지주형 ; 2011) 그 중 가장 눈에 띄는 타격을 받은 것은 무엇보다도 노동과 주거였다. 고용형태에서 비정규직의 비율이 증가하면서 노동환경과 임금조건은 악화되어갔고, 부동산투기와 재개발 열풍은 수많은 저소득층의 집을 빼앗았고 노숙자들의 수가

---

22 “따라서 현재, 시민정치적 권리에 집중하고 있는 많은 인권관련단체들이 사회권에 대한 보다 체계적인 관심을 가질 것이 요구되며, 정부보고서와 마찬가지로 민간보고서의 내용에 충실을 기하고 그 효용성을 높이기 위해서는 더 넓은 분야의 참여가 요구된다. 특히 정부에 교육과 홍보의 의무가 있지만 현재 상황에서 기본적인 인권과 주요 인권조약에 대한 ‘교육프로그램’을 현실적으로 개발하여 시도할 수 있는 가능성은 민간단체의 활동에 있으므로 민간단체의 교육적 역할이 강조되어야 할 것이다. 정부 담당 기관의 조약에 따른 국내법의 개정과 국내 의무사항의 준수여부를 면밀히 감시, 촉구하는 것은 물론이다.” (류은숙 ; 2005)

해야될 수 없을 정도로 늘어났다. 여기에 더해 2004년에 터진 일명 ‘신용카드대란’은 서민들의 삶을 더욱 빈곤으로 내몰았다

이러한 상황에서 인권운동진영에서는 사회권의 다양한 분야의 이슈들을 의제화 시키고 구체적인 운동으로 만들어나갔다. 먼저 노동권과 관련된 다양한 활동이 있다. 2004년 고려대가 청소경비업체 재입찰 선정과정에서 시간제, 교대제 노동을 추진하여 노동강도를 강화하려는 것에 대해 고려대의 청소노동자들과 고려대 학생들을 비롯 인권단체들<sup>23</sup>이 모여서 ‘고려대 청소용역 노동자 노동권 쟁취 공대위(준)’를 구성하였다. 이 투쟁 속에서 고려대의 청소노동자들은 스스로를 ‘노동자’로서 선언하며 노동조합을 결성하였으며, 이후 업체 선정과정에서 전원 고용승계를 이뤄냈다.<sup>24</sup>

같은해 진보적인권운동단체들의 상설 연대체인 인권단체연석회의가 출범하면서, 1차 정기 회의에서 전북평화인권연대가 공동 대응활동으로 KT상품 판매팀 노동자들에 대한 인권 침해 대응 활동을 제안한다. 이는 KT가 ‘명예퇴직 거부’, ‘114 분사거부’, ‘노조활동’등을 이유로 일부직원을 상품판매 저남부서로 일괄 인사조치하여 지속적인 차별과 감시를 자행한 사건이었다. 인권단체연석회의는 이 문제를 노동권의 관점에서 접근하면서 KT 노동자들과 함께 ‘KT 반인권적 차별행위 및 노동감시 실태 증언대회’을 실시하고, 『KT 상품판매 전담팀 인권백서』를 출간하는 등의 활동을 진행하였다.<sup>25</sup> 이후 인권단체들은 2007년 이랜드 투쟁 등

23 인권운동사랑방, 사회진보연대, 철폐연대, 불안정노동철폐를주도할거야(이하 불철주야) 등 참가

24 “당시 제가 자원활동을 할때는 ‘신자유주의와 인권’이라는 팀에서 고대 청소노동자들과 만나는 활동을 했었어요. 그래서 고대에 노동조합이 만들어지는 순간 등을 함께 하기도 했었죠. 사랑방이 특히 사회권을 많이 강조해요. 사랑방에서 활동하기 이전에는 HIV감염인의 건강문제라던가, 대학 청소노동자들의 노동문제 등을 연결시켜서 생각하지 못했거든요. 그 사안들을 건강권이나 노동권이라는 사회권의 관점에서 파악하지는 못했던 거죠. 그런데 ‘이러한 사안들을 권리로 접근할 때 다른 무언가가 생기는구나’라고 느꼈습니다.” (미류 ; 2017)

25 “처음에는 KT상품판매팀에서 일하던 노동자들이 단체에 찾아왔어요. 자신들이 감시받고 있다구요. 감시의 문제니까 인권단체를 찾아온거죠. 2003년 말에서 2004년경의 일인데요. 감시, 프라이버시 침해의 문제이다보니 인권사안이라고 생각해서 함께하게 된거예요.

문제가 되었던 내용은 다음과 같아요. KT가 민영화되잖아요. 정말 나쁜기업인데... 국가에서 키워놓은 채 민영화 된 사례이죠. 그렇다보니 공기업이 민영화 되었을 때 어떻게 노동자를 관리하는지를 대표적으로 보여주는 사례가 되는 것 같아요. 노동자의 인권침해와 관련해서 말이죠. 노동자관리까지 포함해서요. ‘114 분사’가 그것을 잘 보여줘요. 114 분사과정에서 싸우고 안나가면서 남았던 사람들이 있어요. 거기서 계속 싸우며 민주노조를 유지하려 했던 사람들이 민주동지회라는 이름으로 모였어요. 이 사람들을 퇴출시키기위해 한데 묶어서 만들어진 것이 상품판매팀이에요. 실제로 그런 내부문건이 발견되기도 했어요. 상품판매팀으로 묶여진 이사람들은 특별한 임무가 있는게 아니라 밖에서 계속 상품을 팔아야하는 업무를 받았어요. 이 사람들을 퇴출할 목적이기 때문에 감시를 했고, 그 과정에서 차별도 발생했던거죠. 실적보고서 등을 쓸 때 거의 매 시간대 별로 그 팀만 쓰게 한다거나, 하루종일 미행을 하는거예요. 어디어디 갔는지를 다 보고, 사진을 썰어두고서는 ‘니가 어디를 다니는지 우리는 다 안다. 이렇게 업무중에 목욕탕 가도 되느냐’고 하는거

을 함께하면서 ‘인권운동내의 노동권 길찾기’라는 문제의식으로 인권회의 내 노동권 모임을 꾸리는 활동 등을 이어간다.

다산인권센터의 경우 이 시기 반삼성투쟁이 주요한 노동권 이슈로 떠오른다. 이는 수원이라는 지역적 특성 때문이기도 한데,<sup>26</sup> 2004년 삼성 노동자들과 100여개의 경기지역노동·사회단체들로 구성된 ‘삼성 노동자 감시·통제와 노동탄압분쇄를 위한 경기지역 공동대책위원회’ 활동을 시작으로 2006년 삼성세콤 에스원 대량해고문제, 2007년 삼성비자금 문제대응, 2008년에 ‘삼성반도체 집단 백혈병 사망사건 진상규명 대책위원회’(이후 ‘반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이-반올림’으로 이름 변경)<sup>27</sup> 활동으로 이어진다.

이시기에는 주거권과 관련된 활동 또한 두드러진다. 2005년도에 부동산 투기 등을 통해 저소득층의 주거비 부담이 급증하고 불균형이 심화된 현실에서 주거공공성의 문제가 제기된

---

쥬. 이 때문에 이분들이 충격을 받고, 스트레스를 받아요. 그래서 입원을 하기도 하고, 산재 신청도 했어요. 이 문제에 대해서 처음에는 자유권적인 접근을 했었는데, 점점 더 알아가다보니 전반적인 노동인권의 문제라는게 파악되었어요. 그때는 KT분들이 전북평화인권연대에 와서 상담을 하기는 했지만 알고보니 전국적으로 벌어지고 있는 문제였어요. 그래서 인권단체연석회의 차원에서 공동대응을 하기로 했죠. 지역별로 돌아다니면서 증언대회하고 그랬어요. 처음에는 자유권적인 차원에서 접근했다가 노동인권의 이야기를 하게 된거예요. 2005년에는 너무 여론화되니까 KT에서 상품팀을 해체했어요. 산재를 신청했던 KT노동자들도 산재승인을 받았었는데요, 정신적스트레스에 의한 최초의 산재인정 사례인 것으로 알고 있어요.” (오이 ; 2017)

26 “기존 범법법인 다산에서도 삼성의 개별해고사건이 많았어요. 경기남부권을 다하다보니까 그렇지 않겠어요? 자연스럽게 삼성의 눈엣가시인 곳이 다산이 되었고, 기본적으로 삼성해고문제는 삼성 외압 없이 가야 한다는 인식이 있었죠. 무엇보다 이 지역에 삼성이 가지고 있는 패권이 엄청나요. 수원은 사실 삼성이 장악하고 있는 도시죠. 지금은 가전 라인들이 충청권으로 다 빠져서 많이 줄어든 거지만 20~30년 전만 하더라도 삼성이 휘청하면 지역이 휘청할 정도로 삼성의 영향이 컸어요. 그래서 NGO들도 삼성은 비판 잘 안해요. 지금도 유무형으로 관계를 다 가지고 있어요. 저는 그게 핵심이라고 생각했어요. 그럼 ‘다산이 노동권가지고 뭐 할거냐? 결국 삼성문제다’ 라고 생각했어요. 왜냐하면 삼성이 가지고 있는 영향력이 삼성 당사에만 머무는 것이 아니라 한국 사회 모든 지역의 비민주적 통치라거나 노동권 없음으로 발생하는 문제들의 기원이 되고 있고, 이것이 모델이 되어 모든 기업이 따라가고 있거든요. 삼성과 싸우는 것이 핵심이고 중요하고 선차적인 문제인거예요. 삼성에 ‘민주노조의 깃발을 꽂는 것’ 그것도 대규모로 하는 게 중요하다고 봤던거예요.” (박진 ; 2017)

27 “‘삼성노동자탄압봉쇄경기공동대책위원회’가 있잖아요. 이게 바로 삼성휴대폰추적사건으로 만들어진 조직이거든요. 이 이후에 이마트 부당해고 관련 공대위가 바로 만들어져요. 당시 이종란 노무사가 이마트 해고자였어요. 이종란 씨는 이후 반올림의 주요 활동가가 되죠. 그분이 이마트에 왜 들어갔냐면 노무사가 되고 나서 현장체험을 하려했던 거죠. 그런데 노조가 만들어졌 참여하였고, 그 때문에 부당해고를 당했어요. 이후 공대위가 만들어지면서 이종란씨도 참여하게 되죠. 그런데 그 두 공대위의 인적구성이 거의 비슷해서 거의 같이 회의를 했어요. 이렇게 연석회의를 하면서 이종란씨랑 삼성관련 활동을 시작하게 된 거죠. 그런데 황상기 아버님이 저희에게 삼성반도체 직업병 문제로 저희에게 연락을 해와요. 그때 이종란씨와 함께 만났어요. 이 사건에 대응하면서 반올림은 처음에는 지역적 공대위처럼 출발을 했던 거예요. 모태는 ‘삼성노동자탄압봉쇄경기공대위’ 라고 보면 되요. 이 공대위 구성에는 다산이 큰 역할을 했어요.” (박진 ; 2017)

다. 이 운동은 사랑방의 주도로 이루어지는데, 철거민, 쪽방거주자, 노숙인 등 전통적인 주거권 침해 당사자뿐 아니라 시설생활자, 가출청소년, 성폭력/가정폭력을 경험한 아동 혹은 여성 등의 주거권 담론의 당사자들을 만나서 심층 면접을 진행하고, 이를 바탕으로 『인권하루소식』에 ‘내 친구의 집은 어디인가’라는 기획 기사를 연재하였다. 2006년에는 주거권 활동이 ‘노숙당사자모임과 함께하는 주거인권학교’라는 인권교육프로그램으로 진전된다. 이 프로그램은 8주간 8차례 진행되었으며, ‘우리에게 집은 무엇인가’를 주제로 다양한 이야기를 나누고 주거권 침해 당사자들과 함께 주거권의 개념을 구체화시키는 작업을 진행하였다. 이러한 문제의식들이 합쳐져 2007년에는 반빈곤단체들 및 철거단체들과 함께 ‘주거권이라는 이름으로 함께 할 수 있는 것을 찾아나가자’는 문제의식으로 ‘주거권 네트워크’가 꾸려진다. 2007~2008년 시기에는 주로 본격화되는 뉴타운 개발에 대응하는 활동이 이루어졌고, ‘주거권과 주거 공공성의 실현을 위한 모색’이라는 워크숍을 통해 주거권과 관련된 사항이나 쟁점들을 토론하기도 하였다.<sup>28</sup>

이외에도 사회권 분야의 다양한 분야가 활동으로 구체화된다. 빈곤문제와 관련하여 사랑방은 2006년 한미FTA 체결을 앞두고 중점사업으로 빈곤대응을 설정하고, 자체적으로 ‘반빈곤 프로젝트팀’을 구성하여 빈곤사회연대등과 함께 빈곤운동에 대한 고민을 나누며 한미 FTA 반대 투쟁에서 공공서비스가 FTA에 의해 훼손되는 과정을 풍자하는 3분극, 게릴라 선전전을 진행하였다. 인권교육을 준비하여 빈곤철폐 현장에 함께 하였으며, 세계빈곤의 날 참가, 『인권오름』에 ‘가라가라 빈곤’ 코너 연재 등 다양한 활동을 하였다. 건강권과 관련된 연대활동도 이루어진다. 2008년 백혈병 치료제인 스프라이셀과 에이즈 치료제인 푸제온의 약 값이 결정되는 시기를 앞두고 의약품 접근권 확보를 위한 연대활동<sup>29</sup>을 진행하였다. 여기서는 건강권 침해 인권위 진정, 푸제온에 대한 강제실시를 청구하는 등 의약품 특허제도의 문제에 대해 환

---

28 “주거인권학교를 하면서 노숙인 주거권, 홈리스라는 집단에 초점을 맞추었었어요. 참, 그리고 이때 노숙인이 아니라 홈리스라는 말을 사용하자는 이야기도 처음 나왔죠. 하지만 이걸로 주거권의 모든 것이 설명되는 것은 아니었어요. 반빈곤 단체라던지 철거와 관련된 빈민 단체들도 주거권에 관심을 보였죠. 반빈곤 운동에서는 철거가 중요한 사안이거든요. 철거문제를 ‘주거권의 맥락에서 어떻게 볼 수 있을까’라는 고민들도 있었죠. … 이 당시는 조직명이 주거권 네트워크가 아니라 ‘주거권 기획팀’이었어요. 여기서 ‘주거권이라는 이름으로 함께 할 수 있는 것을 찾아나가자’라는 논의를 했었죠. 당시 이명박이 뉴타운법을 재정하고 밀어붙이던 시기여서, 거기에 주목하면서 2007-8년도에 뉴타운 관련된 활동을 했어요. ‘주거권 운동 네트워크’를 시작할 때는 ‘주거권과 주거 공공성의 실현을 위한 모색’이라는 워크숍을 통해 주거권과 관련된 사항이나 쟁점들을 토론하기도 했어요.” (미류 ; 2017)

29 백혈병 환우회, 인권운동사랑방, HIV/AIDS 감염인권연대 나누리+, 건강세상네트워크, 건강사회를 위한 약사회 등 참여

기시키는 계기가 되었다. 이외에도 인권운동사랑방은 물 공공성 등 사회공공성 영역에도 주목하며 서울지역 사회공공성 연대회의에 참여하기도 하였다.

수도권 지역이 아닌 대구지역에서 사회권과 관련된 운동으로서 금융파산피해자 운동이 있다. 2005년 출범한 대구인권연대는 그 시작부터 사회권의 문제의식 속에 놓여있었다.<sup>30</sup> 그리고 그 출범과 함께 금융피해자 운동이 시작되는데, 그 중 가장 대표적인 활동은 ‘금융 피해자 파산학교’이다. 2005년 8월부터 매주 하루 4시간씩 채무의 성격과 채무 실무교육을 내용으로 진행되었다. 200회에 걸쳐 진행된 이 프로그램은 교육 뿐 만이 아니라 상담, 자조모임 등을 통해 금융파산자들이 자신을 주체적으로 구제할 수 있도록 돕는 역할을 하였다.<sup>31</sup>

## 2) 주요활동과 사회권의제의 양상들

### ① 사회권 조약을 통한 새로운 권리를 의제화와 사회권운동의 현장주체 형성

2003년 이전 시기의 진보적 인권운동은 사회권의 다양한 의제들을 소개하고 한국의 현실에 적용하고 해석하거나, 사회권 실태조사를 하는 데에 주목하였다. 그리고 2004년이 되면 사회권의 다양한 분야들이 구체화되어 각각의 운동들로 드러나고, 그 현장에서 사회권운동의 주체들을 형성하기 위한 노력이 발견된다.

이론적 탐색에 그쳐서는 안 됐다. 사랑방은 더욱 적극적으로 사회권 운동을 벌여가려고 했다. 신자유주의가 인권을 침해한다면 인권이 실현되는 질서는 어떻게 만들어질 수 있는지 질문했다. 그 질서를 만드는 싸움은 권리의 주체인 사람들로부터 출발해야 했다. ‘당사자와 함께하는 사회권 운동’을 만들기 위한 실험들이 이루어졌다. 고려대학교 청소 노동자들과 만나면서 노동조합 결성까지 함께 이루게 된 경험이 가능성을 엿보게 했다. (인권

---

30 “대구인권운동연대는 2005년 4월에 개소식을 했고, 개소를 하면서 지역에서 인권단체로서 사회권운동을 하겠다고 말하는 토론회를 했어요.” (서창호 ; 2017)

31 “처음에는 제가 주로 강의를 했지만 한 8~9개월 후에는 당사자들이 직접 교육을 하게 했죠. 강기가 끝나고 나서는 상담을 진행했어요. 교육이 끝나고 나서의 상담이 더 중요했죠. 이 사람의 처지와 조건들을 알아야지 거기에 맞는 상담들을 진행할 수 있으니까요. 상담 하고나면 서류 준비할 것들이 엄청 많아요 … 그렇게 서류가 들어가고 나면 파산이 결정나기까지 1년정도 걸려요. 그동안 자조모임을 진행한거죠. 한달에 한 번씩 조모임을 꾸리고, 그 중에서 자조모임을 열심히 하시는 분들을 운영위원으로 조직해서 스스로 강사로 활동할 수 있게끔 만들었던거죠.” (서창호 ; 2017)

이러한 현실 속에서 문제로 떠오른 것은 무엇보다도 당사자 ‘주체’의 문제였다. 5년 여간 점진적으로 바뀌어간 삶의 조건들은 그 속에 살고 있는 노동자들을 점점 위축시켰으며, 스스로를 권리의 주체로 인식하기 어렵게 만들었다. 노동자들은 자신들이 당하는 부당한 처우 앞에서 문제제기를 한다기 보다는, 그것들을 책임을 자신에게 돌리거나, 그러한 처우들을 물어뜯으로써 견뎌낸다는 것이다.<sup>32</sup>

먼저 비정규직 운동을 보자면, 2003~2005년의 시기에는 공공부문 비정규직 대책위가 확대되고, 사내하청 노조가 만들어지고, 화물연대, 덤프연대 등 비정규직의 대중적이고 규모 있는 조직들이 만들어진다. 하지만 이들이 제기했던 의제들에서는 기존의 노조운동과는 다른 방식의 것들이 눈에 띈다. ‘노동인권’이라는 이름으로 임금문제를 넘어선 다양한 인권의 문제제기들이 시작된 것이다. 첼페연대의 김혜진은 비정규직이 낳는 차별과 배제가 노동자들에게 어떤 효과를 미치는지에 대해서 이야기한다. 비정규직 노동자들이 노동현장에서 정규직 노동자들과 구별되고 차별받는 것은 단지 임금의 문제에 국한되지 않는다는 것이다. 이러한 배제는 무엇보다도 비정규직 노동자들을 ‘자신의 권리를 말할 수 없는 위치’에 놓으며, ‘자신의 자리가 없는’ 노동현장 속에서 끊임없이 위축되는 효과를 낳게 된다는 점이다.<sup>33</sup> 이러한 문제는 비정규직 문제가 장기화 될수록 사회 전반에 떠오르게 될 것이다. 때문에 비정규직 투쟁에서 중요한 것은 임금과 노동조건 개선 만이 아니라, 노동자 스스로가 자신을 권리주체로 인식하고

---

32 “조직된 노동자들 말고 미조직 노동자들은 왜 침묵할까가 고민이었어요. 자신의 노동조건이 엉망이고 차별 받고있다면, 열받아서라도 “왜 이래!”라고 할텐데 ... 많은 사람들은 각자 그것을 견디는 방법이 있더라고요. 예를 들어 “이일은 스쳐지나가는 일자리야”라던가, “내가 공부를 너무 안해서 그래”라고 자기 비하를 하던가, 혹은 “그래도 우리 일자리는 좀 나아”라고 확 묻고 가던가요. 이런 식으로 자기만의 장치를 만들면서 사는 거예요. 사람이 다 그럴잖아요.” (김혜진 ; 2017)

33 “공간에서 배제된다는 것은 심각한 문제예요. 비정규직 교수들 같은 경우에도 학교에서 자기만의 안정적인 공간이 없는 것처럼요. 이곳의 사람이 아니라는 걸 낙인찍고 끊임없이 확인시키는거죠. 이런 배제효과라는 게 사람을 얼마나 심각하게 위축시키는가를 생각해보면, 이걸 굉장히 심각한문제예요. 다들 낯선 동네나 내 자리가 없는 곳에 가면 주눅드는 느낌을 받아보신 적 있으시잖아요. 비정규직의 경우도 자기 공간이 없다는 게 끊임없이 노동자들을 주눅들게 만드는 효과가 있어요. ... 차별의 문제 경우 많은 분들이 ‘비정규직이 있더라도 차별만 없으면 되는 거 아니냐’고 이야기해요. 차별은 사실 비정규직이기 때문에 당해요. 스스로 자신의 권리에 대해 말할 수 없는 위치에 있기 때문에 형성되는 거죠 ... 이런 것을 쪽 보면서 차별이라는 게 노동자 개인에게 어떤 영향을 미칠까를 진지하게 고민하게 되었고, 배제와 소외가 개개인들을 얼마나 심하게 위축시키는가를 문제삼게 된거죠.” (김혜진 ; 2017)

“내가 당하는 차별이 부당하다”는 것을 깨닫게 하는 일이다.<sup>34</sup> 결국 비정규직이 노조를 결성하고, 자신의 권리를 주장하며 싸우는 과정은 이러한 주체화과정에 다름 아니었다.

주거권에 관한 논의는 사랑방이 이끌어 갔는데, 이 운동은 그 출발부터 유엔 사회권조약에 기대고 있다. 기존의 철거에 저항하는 싸움들과 구분되는 주거권 운동의 특징은 ‘삶을 안정적으로 살 수 있는 공간적 토대의 권리’를 바탕으로 이루어진다는 것이다. 이러한 권리로서 주거권은 실제로 사랑방이 사회권조약에 대한 검토를 행하던 중 발굴된다.<sup>35</sup> 하지만 그동안 단지 조약 속에서만 존재하던 권리<sup>36</sup>가 한국의 현실 속에서 구체화되는 과정은 그 현장과 주체들과 함께 만들어나갔다. 노숙자를 중심으로 주거권 침해 당사자들과 꾸린 주거권 학교에서는 ‘삶을 안정적으로 살 수 있는 공간적 토대의 권리’를 현실적인 언어로 만들어내기 위하여 집의 문제를 전기시설, 수도시설, 적당한 넓이, 위치 등의 문제들로 구체화하여 접근해나갔다.<sup>37</sup> 이

---

34 “그런 점에서 비정규직 문제라는 게 임금과 노동조건을 개선한다고 될 문제가 아니라, 스스로가 권리의 주체이고 당신들의 차별이 부당하는 것을 깨달아야만 하는 거예요. 사실 이런 것들은 다 인권운동에 빚진 것이라고 볼 수 있어요. 그동안 인권운동이 ‘이것은 내 잘못이 아니야’, ‘이 차별은 부당한 것이야’, ‘내가 스스로 권리의 주체로 이야기를 해야해’ 를 이야기해왔던 그 무수히 많은 경험들이, 비정규직 노동자들이 스스로 주체가 되는 과정에서도 동일한 경험으로 등장하게 되는 거예요. 그 과정에서 저희도 인권단체의 경험들을 많이 배우게 되고, 그게 또 주체화의 의미가 있다는 것을 알게 되거죠.” (김혜진 ; 2017)

35 “사랑방에서는 사회권이라는 것을 의제화 한 이후에 이러저러한 시도를 했었어요. 주거권 문제를 다루기 전에 있던 ‘신자유주의와 인권’ 팀에서 노동자들을 만나서 노조 결성하는 활동들을 해왔었는데, 이 활동이 어떤 식으로 이어지면 좋을까라는 고민을 하는 시기가 있었어요. 이때 최저임금이나 생활임금 쪽도 검토 했었는데, 뭔가 인간다운 생활을 임금이라는 문제에 국한해서 접근하지 말고 좀 더 넓게 보자는 논의가 있었어요 … 그걸 때 두리뭉실 사회권을 이야기하는 건 너무 막연했고, ‘각론을 하나 잡아보는 게 낫지 않을까’ 라는 고민 속에서 주거권에 대한 논의가 나오게 된 거죠. 건강권은 보건의료단체에서 해오던 것이 있었고, 교육권도 교육단체들이 진행하는 사업들이 있었는데, 사실상 주거권은 단체가 취약했거든요. 철거 문제와 관련해서 전철연이나 주거연합이 있긴 하지만, 포괄적으로 주거권 전반을 다룬다고 이야기 할 수 있는 운동단체는 별로 없었어요. 그래서 그걸 우리가 해보자는 이야기를 하게 되거죠. (Q. 철거에 대한 싸움과는 구분되는, ‘삶을 안정적으로 살 수 있는 공간적 토대의 권리’ 라는 의미의 주거권의 개념은 어디서부터 가져온 것인가요? 유엔 사회권규약으로부터 온 것인가요?) 맞아요. 사회권 규약에서 구분되고 있는 권리의 카테고리를 먼저 검토했었어요.” (미류 ; 2017)

36 “유엔은 1985년 10월 첫째 주 월요일을 ‘세계 주거의 날’로 정했다. 1948년 세계인권선언이 채택되던 해에 건국된 대한민국에서 주거권은 봉인된 권리였다. 전쟁의 혼란에 이어 개발독재시대를 경과하면서 집은 사람을 위해 존재하는 것이 아니라 건설자본을 위해 존재하는 것으로 자리 잡았다. 그 과정에서 개발의 이익은 건설자본가와 관료, 지역 토호세력들에게 공유되었고 이들의 공고한 ‘연대’는 극단적인 주거불평등을 가속화해왔다. 대한민국에서는 주거권의 보장이 아니라 주거권의 침해가 일상적이고, 당연한 것으로 보이고 있다.” (이재영 ; 2008)

37 “주거 인권학교는 노숙인을 대상으로 8주간 8번 진행 되었어요. 프로그램 형식으로 진행을 했었고, ‘우리에게 집은 무엇인가’ 이런 이야기를 했죠. 주거권이라는 게 전기, 물 쓰는 거, 적당한 넓이, 위치 등의 문제이기도 하다는 것을 따져기도 했어요. 또 거리에서 지내다보면 불신감문이나 혐오, 차별 등의 문제가 발생하는데 이걸 권리로 이야기하는 프로그램도 있었죠. 이걸 기획 연재로 다 남겨두었어요. 그때 후지가 다케시가 와서 김미레 감독의 영화 <노가다>를 함께 보면서 일본 노숙인 운동에 대한 이야기도 나왔었죠.” (미류 ;



후 발간된 『집은 인권이다』<sup>38</sup>에서는 노숙인 뿐만이 아니라 여성, 청소년, 장애인 등 사회의 다양한 위치에 있는 사람들이 생각하는 ‘집’과 ‘주거’에 대한 생각을 담아내기도 하였다. 이러한 활동들을 통해 주거권이란 ‘내 집 마련’이라는 꿈으로는 해결되지 않는, 집이 만들어지는 구조를 바꾸어야하는 문제로 자리잡아갔으며 ‘땅과 노동과 집을 끊임없이 사유화하려는 구조에 맞서 우리의 권리를 스스로 만들어’(주거권운동네트워크 ; 2010)가자는 ‘주거 공공성’의 논의로 나아갔다

대구인권연대에서 진행한 금융 피해자 활동 또한 성명서, 토론회, 보고서를 중심으로 진행되는 기존의 인권운동의 시스템을 넘어서 구체적인 빈곤 대중과 만나고자하는 문제의식 속에서 시작된다.<sup>39</sup> 서창호는 대구인권연대에서 진행했던 금융 피해자 파산학교 프로그램의 내용 중 가장 중점에 놓은 사안으로 ‘채무의 성격’에 대한 교육을 꼽는다. 이는 곧 금융 피해자들의 채무가 개인의 책임에 의한 것이 아니라, 사회경제적으로 늘어날 수밖에 없었음을 설명하는 것이다. 서창호는 이 교육이 중요했던 이유로 금융 피해자들의 위축되어 있는 태도를 꼽는데, 그러한 태도에서 벗어나 스스로 이 문제를 다루고 권리를 주장하기 위해서는 이러한 발상의 전환이 필요했다는 것이다.<sup>40</sup> 이러한 교육과 상담, 자조모임을 거치면서 당사자들은 자신

---

2017)

38 이 책은 2010년에 출간되었으나, 그 내용은 2007년 시작된 웹진 ‘진보 복덕방’에 실린 글들에 기반을 두고 있다.

39 “IMF를 겪으면서 경제-문화적인 양극화가 심화될 것이라는 문제의식을 강하게 가지게 되었어요. 또 한편으로는 2004년도에 특징적으로 발생한 신용카드대란사태가 영향을 주었어요. 그 당시에는 정말 심각했죠. 우리는 금융피해자라는 표현을 쓰지만 당시에 ‘신용불량자’라는 사람들이 450만~500만명 정도 있었어요. 경제활동인구 중에서 5명 중 1명이 해당했으니까... 그 당시의 심각한 사회적인 문제였던거죠. 이것을 겪으면서 사회권 운동을 잡아야겠다는 문제 의식을 가지고 있었어요 ... 금융피해자 문제를 잡고 가게 된 맥락은 이래요. 그 당시 인권운동의 시스템이 시민운동하고 크게 다르지 않다는 문제의식이 있었어요. 성명서, 토론회, 보고서, 이런 방식의 활동을 주로 인권운동에서 주로 봐 왔기 때문인것 같아요. 인권운동이 선언적 운동이기도 하고, 의제를 확장하고 넘어서는 운동이기도 하지만 또 한편으로는 인권운동이라는게 대중들과 만나야 하는 운동이라고 생각했어요. 그런데 기존 인권운동에는 ‘그런 부분은 너무 많이 비어있는 것 아니냐’ 그런 고민도 있었던 거죠. 그런 고민도 하면서 ‘대중들과 만날 수 있는 활동이 무엇일까?’ 특히 ‘빈곤 대중들과 만날 수 있는 활동이 무엇일까’를 고민했어요. 그러면서 지금의 금융채무 문제와 인권운동이 만나는 것이 필요하겠다고 판단했어요. 인권운동이 대중들을 만나는 고리로서 금융피해자 문제를 주목했고, 피해 당사자들과 함께 문제해결을 하는 과정 속에서 대중과 함께 가는 인권운동을 고민한 거죠.”(서창호 ; 2017)

40 “교육의 내용은 첫 번째, 채무의 성격에 대해서였어요. 왜 이렇게 채무가 늘어날 수밖에 없었는지 사회경제적으로 설명하였죠. 개인의 채무가 아니고 사회경제적으로 만들어 진 것이니 움츠러들지말고 쪽팔려하지 말라는 내용으로 시작했어요. 그제 한 두시간 교육이었어요. 기본적으로 너무 위축되어 있기 때문에 이런 발상의 전환을 할 수 있는 교육이 중요했죠 ... 두 번째로는 채무 실무교육을 실시했어요. 채무당감제도가 어떤 것이 있는지를 설명해 주었죠. 파산, 개인회생, 워크아웃, 신용회복지원, 이렇게 네 가지에 대해서 장

을 스스로 구제하고 다른 금융피해 당사자를 교육하고 상담하는 등, 이 운동의 적극적인 주체가 되었다.

이제 사회권을 통해 경제적, 사회적, 문화적 권리를 사회 구조적 폭력이나 구조적 인권침해로 인식하고 이를 개선하기 위한 노력은 인권단체에게 뿐만 아니라, 그 피해 당사자들에 의해서도 이루어지기 시작하였다. 국가와 기업의 간접적인 폭력을 통해 침해되던 권리를 인식하고 스스로의 목소리와 언어로 그 권리들을 주장함으로써, 사회권 조약에서 이야기하는 다양한 권리들의 힘이 국제인권레짐이 아닌 현실의 운동 속에서 만들어지기 시작한 것이다.

## ② 국제인권기준의 효과에 대한 줄어든 기대

이 시기의 또 다른 특징은 1999~2003년에 활발했던 한국정부를 향한 사회권과 관련한 국제인권기준 이행 촉구에 관한 논의들이 자취를 감춘다는 점이다. 그 원인은 진보적인권운동 활동가들의 국제인권기준에 대한 달라진 평가에서 추적할 수 있다. 2007년 진보적 인권활동가들을 대상으로 한 설문조사에 의하면,<sup>41</sup> 대부분의 활동가들이 국제인권기준의 영향력에 대해서 부정적인 평가를 내리고 있다. 한 활동가는 “세계인권조약, 국제기구 권고, 헌법 등을 거론하기는 하는데 성명서 쓸 때만 빌려오고 거론되는 것들이지 운동에 미치는 영향력은 미흡하다”고, 국제인권기준이란 명목상의 가치만을 갖는다고 평가한다. 또 다른 활동가들은 국제인권기준의 한계를 “인권 기준은 교과서를 읽는 느낌 ... 현실적인 눈높이와 괴리가 있다”거나, “국제인권조약은 사고의 틀이 아니라 법체계일 뿐이다. 이론적인 사고의 틀이 없는 것이다 ... 인권운동은 법률을 도구로 생각하지 그것을 사고의 틀로 생각하지 않는다”고 이야기하면서 국제인권기준이 국내 인권운동에 가지는 영향력을 부정한다.

이러한 평가에는 첫번째로 두차례의 UN 사회권보고서 대응활동의 경험이 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 최은아는 1차, 2차 사회권 민간단체보고서 작성활동 이후에 체감했던 유엔 인

---

단점, 그리고 본인에게 어떤 것이 가장 적합한 것인지를 교육했어요. 당시 오신분들 10명중 9명은 파산이 문제였던 분이였기 때문에 파산 중심으로 실무교육을 2시간동안 진행했어요. 교육내용은 “이게 인권의 문제이고 사회경제적 문제이기 때문에 추심에 대해서 당당히 맞서야 한다.”는 것이었죠. 한시간은 채무탕감 제도 설명, 마지막 한시간은 파산 중심으로 실무교육을 했어요.” (서창호 ; 2017)

41 2007년 인권활동가대회 참석자 중, 활동 경력 3년 이상의 활동가들을 대상으로 인권단체연석회의가 진행한 설문조사. 2007년 2월부터 5월까지 이루어졌으며, 그 내용은 「인권활동가 50인이 말하는 한국인권운동의 현황: 인권활동가 50인 인터뷰 분석 결과」에 정리되어 있다.

권기준의 무력함에 대해 이야기한다. 즉 체계적이고 전략적인 대응 작업을 통해서 유엔으로부터 많은 유의미한 권고들을 이끌어냈음에도 불구하고, 국가차원에서는 이러한 인권보장 체계를 이행할 의지가 없는 이상 무시당하고 만다는 것이다.<sup>42</sup> 박래군의 경우에는 1993년 비엔나세계인권대회를 전후로 한 시기의 유엔인권기준이 가진 힘에 대한 경험과 그 이후의 영향력의 약화를 이야기하면서, 정부가 유엔의 권고를 듣고 고치게 만드는 국내의 힘 자체가 약화되었다고 평가한다.<sup>43</sup> 비슷한 시기에 인권운동을 시작한 류은숙 또한 국제인권조약의 힘은 그 맥락에 따라 달라지며, 그 힘이 가장 강했던 때는 인권운동의 초창기였음을 이야기하고 있다.<sup>44</sup>

실제로 인권단체들이 한국사회에 사회권을 알리고 다양한 국제인권기준과 관련된 활동을 해왔음에도 불구하고, 1993년 이후 헌법상 사회권보장의 현실은 그다지 나아지지 않았다.<sup>45</sup> 이 주영의 연구는 이러한 점을 잘 보여준다. 헌법재판소는 1997년 사회권을 입법부와 행정부의

42 “[1차, 2차 민간단체보고서 작성활동이 성공리에 끝난 후] 그런데 그 다음이 문제였어요. 이를테면 유엔인권기구들이 한국 정부에 권고를 하는데, 정부가 이 권고를 무시해요. 무시하면 아무것도 할 수 없는 거예요. UN인권시스템이 하는 주요 활동 중 하나는 인권의 개념을 기준화 하는 작업이에요. 반세기동안 계속 만들어내 왔죠. UN은 그렇게 열심히 만들었지만 국가들은 그것을 다 무시하고 있어요. 국내 상황을 보면 인권보장이 안 되는 거예요. 국가인권위원회도 만들고 하지만 인권보장은 실제로는 잘 안되고 있었죠. 국제사회에서는 각 정부들이 ‘우리는 잘하고 있다. 우리 이런 법도 있다’ 이런 식으로 이야기했지만, 실제 인권보장 체계를 국가차원에서 잘 이행하기 위한 노력들은 전혀 하지 않았거든요.” (최은아 ; 2017)

43 “93년도에 비엔나에 다녀와서는 이것이 파위가 있다고 하는 것을 인식하고 적극 활용하려 했던 것 같아요. 또 언론이나 의회에서도 UN인권기준이 어느 정도는 먹혔고요. 사법부에서도 잘 안되긴 했지만, 어느정도 영향력이 있었죠. 매우 느리지만 이게 되긴 된다는 것을 보았던거죠. 그런데 저는 UN의 권고가 중요한 것이 아니라, 그 권고를 활용할 수 있는 우리의 힘이 더 중요하다고 생각합니다. 정부가 UN의 권고를 듣고 고치게 만드는 힘은 국내의 힘이지요. 이게 꼭 인권단체의 것만은 아니지만, 현재는 그 힘 자체가 약화되어 있다고 생각해요.

그리고 조심스럽게 생각해보는 것은 신자유주의의 영향도 있는 것 같습니다. 즉, 신자유주의가 본격화되면서 이에 대한 저항담론과 싸움들이 생겼죠. 하지만 저는 이 싸움들에서 패배했다고 생각해요. 그리고 이 패배 이후에 UN의 힘이 더욱 약해진 것은 아닌가 싶은거죠. 예전에는 ‘우리는 왜 국제적 흐름을 못 따라가냐’라는 식의 이야기들이 가능했었는데, 오늘날에는 따라가야 할 국제적 흐름조차도 없어진 것 같아요. 신자유주의가 본격화된 이후에는 국제사회에서도 새로운 담론들이 필요하고, 새로운 권위가 필요하다는 생각이 들어요.” (박래군 ; 2017)

44 “맥락이 달라지면 중요도도 달라지는 것 같아요. 인권운동 초창기에는 굉장히 중요했고, 그만큼 지대한 역할을 했다고 보여지거든요. 대표적으로 민변하고 NCC가 공동으로 작성한 자유권 규약에 관한 2차보고서가 있는데요. 한국의 전반적인 자유권 문제를 잘 짚고, 잘 정리한 아주 훌륭한 문서예요. 정부를 압박하는데도 유엔의 국가보안법 폐지 권고 등이 큰 역할을 했던 것 같아요.” (류은숙 ; 2017)

45 이는 단지 국내에만 국한되는 현상은 아니다. 미국의 법학자인 우나 해서웨이는 “인권 조약이 현실을 변화시킬 수 있는가?”라는 논문을 통해 국제 인권법의 비준이 국가의 법적 의무의 준수율을 높이고 구체적인 인권 증진 효과를 낳았는지 통계적 방법을 통해 비교조사한 바가 있다. 그리고 그결과 유의미한 인과관계 혹은 상관관계가 나타나지 않았다. (조효제 ; 2016)

행위를 구속하는 규범이자 그 행위에 대한 사법부의 심사규범으로 규정하였다.<sup>46</sup> 하지만 동시에 사회권 사안을 입법부와 행정부의 광범위한 재량에 귀속되는 문제로 치환함으로써 그 규범력을 사실상 무력화시켰다. 그 대표적인 예로 ‘최저생계보호기준에 따른 급여가 최저생계비에 전혀 미치지 못해 헌법상의 인간다운 생활을 할 권리를 침해한다’는 이유로 1994년과 2002년에 청구된 헌법 소원에 대해서, ‘국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가, 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다’는 기준을 적용하여 각각 1997년과 2004년에 기각 결정을 내린 사례를 들 수 있다. (이주영 ; 2016) 조용환 또한 연구를 통해 한국 정부가 비준한 7개의 협약을 바탕으로 이것이 국내에서 헌법에 준하는 실질적인 효력을 갖지 못함을 증명하고 비판하고 있다. (조용환 ; 2008)

두번째로 국제인권기준의 영향력에 대한 부정적인 입장은 한국의 국가인권위가 설립에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 한국의 진보적인권운동단체들에게 2001년 국가인권위의 설립은 국제인권기준의 실현의 경험이기도 했지만, 사실상 운동 실패의 경험으로 남아있다. 국가인권위 설립에 대한 문제의식은 김대중 정부가 내걸었던 대선 공약에 앞서 93년 비엔나세계대회 참가 이후 민간 측에서 먼저 발전시키고 있었다.<sup>47</sup> 하지만 1999년 ‘인권법 제정 및 국가 인권기구 설치 민간단체 공동추진 위원회’에서부터 2001년 ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책 위원회’로 이어진 국가인권위 설립 공대위 활동과 관련된 일련의 논란과 사건들은, 국가인권위 설립 직후 진보적 인권단체들이 협력거부 선언을 할 정도로 입장

---

46 “[헌법재판소 1997.5.29. 선고 94헌마33에 따르면] 사회권 규정은 ‘입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침, 즉 행위규범’ 이자, ‘헌법재판에 있어서는 다른 국가기관, 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 하는 통제규범’이다.” (이주영 ; 2016)

47 “세계인권대회에서 ‘비엔나 선언 및 행동계획’이 결의가 되고 UN이 국가 인권위 설립을 권고합니다. 이것을 계기로 한국에서 국가 인권위를 만들자는 이야기가 시작되죠.” (박래군 ; 2017) / “국가인권위원회에 대해서는 김대중 대통령의 업적으로 많은 사람들이 오해하는데, 그것이 아니라 인권운동진영은 이미 93년 비엔나대회를 통해 국가인권기구에 대한 정보를 가지고 있었고, 그런 기구에 대해 민간 쪽이 먼저 움직였어요. 광노현 교수가 방송통신대 위성TV 운영책임자 하고 그랬었는데요. 방통대 위성TV 특집 프로그램으로 ‘세계 국제인권기구를 찾아서’ 같은 프로그램을 하고, 직접 돌아다니시면서 촬영도 하고 인터뷰도 했어요. UN의 국가인권기구전문가를 초청해서 세미나를 하기도 했어요. 김대중 정부가 움직이기 이전부터 미리 움직이고 있었던거예요.” (류은숙 ; 2017)

을 달리하게 만든다.<sup>48</sup> 심지어는 국가인권위의 설립이 인권단체가 기존에 해오던 역할을 위축시키는 현상을 보여주기도 한다.<sup>49</sup> 이러한 경험은 인권의 제도화에 대한 부정적인 시각으로 나타나고, 제도권에 대한 대응 운동의 피로감을 만들어내었다.<sup>50</sup>

때문에 2차 사회권 민간단체보고서 작업과 국가인권위의 설립 이후인 2003년 즈음부터 국제인권기준은 그 자체로는 무력하고 실효성이 없는 제도, 법으로서 담론 속에 출현하게 된다. 하지만 앞서 보았듯 구체적인 현장에서의 사회권 운동은 더욱 활성화되는 현상을 보여주는 데, 이는 사회권조약이라는 국제인권기준의 의미를 더 이상 유엔의 국제적인 힘에서 찾는 것이 아니라, 사회권조약이 이야기하는 권리들을 인권운동과 현장의 자체적인 힘으로 실현해내고자했음을 잘 보여준다. 그 상징적인 예로 2008인권선언을 들 수 있는데, 이는 주거권, 반빈곤, 노동권 등 사회권조약에서 제기된 다양한 권리들이 현장주체들의 언어로 구체화되어서 새롭게 쓰인 인권선언이다.<sup>51</sup> 1999년 『인간답게 살 권리』를 비롯한 사회권 이론화 작업의 바탕이 UN인권기준과 그와 관련된 문서들이었다면,<sup>52</sup> 2008년인권선언의 근거가 되는 것들

---

48 국가인권위 설립과 관련된 자세한 논쟁은 장희국의 “국가인권위원회와 ‘인권의 제도화’가 가지는 문제 - 국가인권위원회 독립성 논의를 중심으로”, 2017 참조

49 “이렇게 되다보니 국가인권위원회는 인권단체들의 역할을 대신하게 되고, 그런 결과로 인권단체들의 상단은 현저하게 줄어들었다. 인권 의제 설정 능력에서도 국가인권위원회는 인권단체들의 수준을 넘어선다. 국가인권위원회의 발표는 언론들이 보도해준다. 그러므로 인권단체들도 인권침해나 차별침해 사건이 발생하면 국가인권위원회에 진정하는 것을 당연히 고려하게 된다. 그리고 국가인권위원회가 공모하는 사업에도 응모하고, 국가인권위원회의 각종 정책자문에도 응하게 된다. 국가인권위원회를 활용하는 이런 방법들로 인해서 국가인권위원회는 보다 편하게 자신들의 업무를 보게 되는지도 모른다. 이와 같은 국가인권위원회의 활동으로 인해서 인권운동은 당연히 위축된다. 인권 의제도 선점당하고, 수년 간 인권활동가들이 매달려서 확보해놓은 인권영역들도 곧바로 국가인권위원회에 잠식당한다. 이렇게 떠밀려서 점점 설 자리를 잃어가는 것이 인권운동의 현실이라고 한다면 너무 심한 말일까.” (박래군 ; 2007)

50 “제도권 안에서 움직이는 것들에 대해 대응하는 것의 피곤함, 새로운 의제를 개발을 해서 우리가 먼저 치고 나가는 것이 맞는 것 같다.”, “재밌는 운동이 됐으면 좋겠다. 이 재미는 새로운 의제를 만드는 것에서 출발할 것. 지금까지 운동방식은 제도권에서 만들어진 것에 대해 대응논리를 만드는 방식이어서 뒷북, 많이 지쳐버려” (인권연구소창 ; 2007)

51 “광장의 촛불을 발전시켜서 우리가 직접 만드는 인권선언은 어느 전문가가 멋들어지게 작성한 선언문 초안에 연명하는 방식이 아니라 촛불이 밝혀졌던 과정처럼, 온라인에서도 오프라인에서도 우리 현실의 요구와 우리시대의 인권의식을 담은 인권선언을 집단적으로 만들어냅니다. 인권의 주체들이 서로 제안하고, 서로 토론하고, 합의할 수 있는 부분은 합의해서 선언을 제정합니다. 단지 60년 전에 제정된 세계인권선언을 되짚어 읽는 것이 아니라 우리 현실에서 절박하게 요청되는 요구사항을 인권선언으로 만들어 냅시다.” (박래군, 최은아 ; 2008)

52 “(Q. [인간답게 살 권리] 집필 당시) 사회권과 관련해서는 어떤 자료들을 보시고 국내 실태조사는 어떤 자료를 통해서 하셨나요?) 사회권의 이론과 권리 기준들은 주로 UN의 자료(보고서, 일반논평)들을 봤어요. 국내 실태조사는 UN의 기준에 따라서 부합하지 못한 법제도를 찾아보고, 거기에 따라서 실태를 확인하였습니다. 신문자료를 검색하고, 노동사회단체들이 발간하는 자료를 검토하면서 사회권의 관점으로 재해석을 시

은 현장에서의 운동과 그 주체들의 언어들로 나타난 사회권이라는 권리인 것이다. 미류는 이러한 선언의 힘을 현실적으로 존재하는 사회적 권력관계를 역전시키는 것이자, 각각의 인권의제를 당사자들만의 문제가 아닌 사회적으로 인정되는 권리의 침해로서 드러내주는 것으로 평가하고 있다.<sup>53</sup> 즉 사회권의 힘과 효과가 유엔으로 대표되는 국제인권레짐에 기대어 만들어지는 것이 아니라, 운동의 주체들에 의해서 만들어지고 있는 것이다.

#### 4. 한국사회 주요 이슈에서 사회권 의제의 활용 : 2008년 ~ 2012년

##### 1) 시대적 배경과 사회권 운동의 양상

십여년간 다양한 모습으로 지속되어온 인권운동진영의 사회권 운동에도 불구하고, 2008년

---

도했죠.” (최은아 ; 2017)

53 “하지만 ‘선언’이라는 형식을 취했을 때 그것이 갖는 힘이나 기대하는 효과는 분명히 있어요. 그것은 누군가 무언가를 선언한다는 것 그 자체에서 오는 것이죠. 예를 들어 “나는 치유가 필요해”라고 이야기하는 것과, 이것을 모든 사람의 이름으로 “모든 사람은 치유에 대한 권리를 갖는다”라고 선언하는 것은 확실히 다르죠. 사실 우리 사회에서 누군가 선언을 하는 것은, 그 사람이 이미 선언할 수 있는 위치, 권력관계에서 우위에 있을 때 가능 한 것입니다. 하지만 우리가 만드는 대부분의 선언은 사실 우리가 권력관계에서 우위에 있지 않지만, 궁극적으로 이 선언을 하는 우리가 우위에 있어야 함을 드러내는 의미가 있는 것 같아요. 실제로 그런 효과들을 발휘하고요.

그리고 선언은 서로를 인정해주는 것이기도 해요. ‘네 말이 맞다’, ‘너 혼자 이야기하는 것이 아니다’라고. 많은 싸움들에서 소위 당사자, 피해자들이 겪는 힘겨움은 이 이야기를 할 수 있는 사람이 자기 밖에 없다는 것에 있어요. 이 이야기는 단지 내 얘기고, 듣는 사람도 별로 없다라는 것이죠. 하지만 인권이라는 것은 ‘이것이 내 이야기기도 하지만 나만 겪는 문제도 아니다’라는 것을 알려주고, 그런 맥락에서 사람들에게 듣는 귀를 만들어 줄 수 있다고 생각해요.” (미류 ; 2017)

김혜진 또한 2012 비정규직 권리선언의 경험에 대해 다음과 같이 이야기하고 있다.

“[비정규직의 문제에 대해] ‘잘못된 거야’, ‘문제야’라는 것을 명확하게 드러내는 언어가 없다는 것을 알게 되었어요. ‘당신의 권리는 차별을 받고 있다’고 알려줘도 ‘내가 대학을 안 나왔으니 어쩔 수 없지’라고 대답할 때, 학력과 상관없이 어떤 사람도 차별을 받으면 안 된다는 것을 알려줄 수 있어야한다는 거죠. 그래야 자신이 받은 차별이 부당하다는 것을 이야기하게 될 거라는 거예요. 그 때부터 저희는 ‘권리의식’이라는 것을 중요한 키워드로 이야기하고 있어요. ‘권리의식을 어떻게 확장할 것인가?’ 비정규노동자들이 2년 계약으로 일을 하다가 2년 있다가 잘려요. 억울하잖아요? 그런데 다들 수용해요. 원래 2년짜리 계약이니까 법적으로 정당하다는 거죠. 그런데 상시업무의 경우 그 자리에 또 다른 사람을 쓰잖아요. ‘아니 그럼 나를 왜 나를 자르나?’라는 생각이 드는 게 당연한건데, 오히려 이게 이상한 욕심이고 자르는 건 법적으로도, 논리적으로 정당한 것처럼 보인다는 거예요. 그럴 때 자르는 게 정당한 게 아니라, 거기에 반발하는 게 정당한 거라는 자신의 행동에 대한 정당성이 있어야만 노동자들도 말을 하기 시작한다는 거죠.

그래서 이러한 권리의식을 어떻게 드러내고 이야기할 것인가에 대해서 많이 고민을 했어요. 그러면서 노동자들이 일하면서 느꼈던 분노나 ‘알고 보니 나에게 이런 권리가 있었어’라고 생각되는 것을 같이 이야기해 보자는 제안으로 집담회와 현장토론회도 했어요. 그 과정을 통해서 만든거죠. 이게 2012년의 비정규직노동자권리선언이었어요.” (김혜진 ; 2017)

이명박 정부의 출범은 한국 사회권 현실의 전반적이고 급속한 후퇴를 불러왔다. 이명박 정부는 ‘경제우선주의 정책’을 통해 양극화를 심화시키고 각종 사회안전망을 위협하면서, 역설적이게도 ‘친서민 정부’라는 슬로건을 내걸었다. 국가인권위는 축소되었을 뿐만 아니라 그 독립성을 상실하였으며, 복지예산은 4대강으로 흘러들어가며 OECD 국가 중 최하위를 기록하였다. 비정규직 노동자수는 계속해서 증가했을 뿐만 아니라 정규직과의 임금격차는 더욱 심해졌으며, 대규모 개발계획과 도심재개발 사업에 의한 강제퇴거, 미등록 이주민에 대한 체포, 구금, 강제퇴거, 사교육비와 대학등록금 폭등에 의한 교육권 침해, 의료민영화 정책을 통한 건강권 침해 등, 그간의 사회권 보장을 위한 논의가 무색하게 전방위적인 사회권 침해가 이루어졌다. (전은경 ; 2009)

이러한 상황 속에서 2009년 1월 20일 용산 4구역 철거민과 전국 철거민 연합회 회원이 재개발에 따른 강제퇴거에 저항하며 남일당 상가 건물 옥상을 점거하자, 이를 제압하려는 경찰의 과잉 진압으로 6명의 사상자가 발생하는 용산참사가 일어났다. 이와 비슷한 시기에 쌍용자동차 대량 정리해고 사태가 발생하였고,<sup>54</sup> 2010년 12월 한진중공업 대량 정리해고가 이어졌다.<sup>55</sup> 2012년 1월 16일에는 한전이 고리원전 가동을 위하여 밀양에 765kV 초고압 송전탑을 설치하는 과정에서, 이에 반대하며 주민 이치우씨가 분신하는 사건이 발생하였다. 3년이라는 짧은 기간 동안 잇달아 발생한 시급한 사건들은 인권단체들로 하여금 그 독자적인 의제를 통한 운동보다는, 각각의 침해 사안에 대응하는 일명 ‘공대위 운동’에 집중할 수밖에 없도록 만들었다. 각각의 강제퇴거, 정리해고 현장에서 공대위가 꾸려졌으며 인권단체는 성명서와 기자회견, 직접적인 투쟁을 통해서 각각의 사회적 이슈에 참여하였다. 그 과정에서 인권단체들, 투쟁현장들 간의 연대가 활발히 이루어졌으며, 2012년에는 “노동자가 하늘이다. 구럼비가 하늘이다. 쫓겨나는 민중들이 하늘이다”라는 구호 아래 쌍용자동차, 구럼비(강정), 용산참사 해결을 위한 스카이 액트(SKY ACT) 공동행동 시국회의가 꾸려졌다. 이 행동으로 각각의 투쟁

---

54 경영난에 빠진 쌍용차를 2004년 10월에 중국의 상하이차가 인수한 이후, 4년 만에 경영권을 포기하고 2009년 1월 에 법정관리신청을 하면서 발생한 구조조정과 대량해고의 과정에서 노동자들의 고용안 정을 위한 충분하고 세심한 조치가 생략되면서 시작되었다. 쌍용자동차 노조원들은 사측 의 구조조정 단행에 반 발해 그해 5월부터 8월 사이 약 77일간 쌍용자동차의 평택공장을 점거하여 격렬한 농성을 벌였고, 그 과정 에서 공권력과 노조원들 간에 엄청난 물리적 충돌이 발발하였으며, 결과적으로 노동조합의 지부장을 비롯 하여 64명의 노조원들이 구속 되는 사태로 치달았다.

55 2010년 12월 15일, 경영 악화를 이유로 한진중공업 측이 생산직 근로자 400명을 희망 퇴직시키기로 결 정한 것에 노조가 반발하여, 12월 28일부터 "정리해고 전면 철회"를 주장하며 나흘간 농성을 벌였으며, 2011년 1월 6일부터는 민주노총 김진숙 부산본부 지도위원이 한진중공업 내의 85호 크레인에서 고공농 성에 들어갔다.

현장을 잇는 ‘2012 생명평화대행진’이 진행되었고, 이후 금속노조 쌍용자동차 지부가 오랫동안 농성장을 유지해온 대한문에 ‘함께 살자! 농성촌’을 꾸려 10대 공동요구를 내걸고<sup>56</sup> 투쟁을 이어갔다.

한국의 3차 사회권 정부보고서는 2007년에 제출되었으나, 그 심의는 이명박 정부 출범 이후 2009년에 이루어졌다. 이 정부보고서는 국가인권위가 설립되고 독자적으로 작성한 최초의 정부보고서라는 의미를 갖지만 그 시기상 2001년 6월 ~ 2006년 6월의 내용만을 담고 있었기에 이명박 정부 출범이후 발생한 사회권의 전반적인 후퇴에 관한 문제점을 담고 있지는 못하였다. 이에 56개의 민간단체가 참여하여 현 정권의 사회권침해사안을 담은 반박 보고서를 만들어 제출하였으며, 2009년 11월 사회권위원회에서 심의가 이루어졌다. 심의 결과 유엔 사회권위원회는 국가인권위원회의 독립성 보장, 비정규직 노동자의 노동권 보장, 이주노동자 및 이주여성 등에 관한 권리 보장, 도시 재개발사업 추진 시 임시이주시설 설치 등 20개 이상의 권고사항을 내놓았다. (박찬운 ; 2010) 하지만 법무부는 이러한 권고에 대해 사회권위원회가 사실관계에 있어 오류가 다수 포함된 최종견해를 발표하였고, 재판에 계류중인 구체적인 사건들을 언급하는 등 국제규약 보고서 심사의 일반 관행에 비추어 매우 이례적이고 부적절하다는 입장을 표명하였다. (전은경 ; 2009) 이러한 태도는 정부가 사회권위원회의 권고를 이행할 의지가 없으며, 국제인권기준의 이행을 부정하고 있음을 여실히 보여주었다.

## 2) 주요활동과 사회권의제의 양상들

### ① 강제퇴거, 정리해고 투쟁 현장에서의 국제인권규약으로서의 사회권의 활용과 요청

이와 같은 전반적인 사회권 수준의 후퇴 속에서, 사회권은 각각의 현장에서 직접적인 투쟁의 언어가 된다. 즉 이 시기까지 발전해온 사회권을 통한 의제와 운동 주체의 구성이라는 기능 대신, 정리해고와 강제퇴거 현장에서 국가와 기업들의 횡포에 맞서기 위해 국제인권기준법상의 권리로서 사회권이라는 이름이 다시 요구되는 것이다. 용산참사 투쟁과 강제퇴거금지법 제정과 관련된 활동이 이를 잘 보여준다. 이전 시기 주거권운동에서부터 이어져온 ‘강제퇴거’

---

56 정리해고 철폐, 비정규직 철폐, 제주해군기지 건설 백지화, 용산참사 진상규명 및 강제퇴거금지법 제정, 핵발전소 폐기, 4대강 원상회복, 강원도 골프장 건설 중지, 기초농산물 국가수매 보장, 중소기업 생존권 보장, 장애인·이주노동자 권리 완전 보장



라는 사안에 대한 문제의식은 용산참사를 만나며 ‘강제퇴거 금지법 제정’이라는 구체적인 입법운동으로 이어진다.<sup>57</sup> 이 운동은 실질적인 법안 제정까지 이어지지는 못했지만, ‘모든 사람은 적절한 주거에 대한 권리를 가진다’는 사회권 조약의 주거권을 국내법의 법률 용어로 만들어냄으로써 거주민들의 강제퇴거를 단지 ‘사적인 문제’로 치부하며 책임을 방기해온 정부와 지자체들에게 그 의무를 확립시키고 이행을 요구하는 계기가 되었다. (미류 ; 2011)

‘강제퇴거금지법 제정 특별위원회’<sup>58</sup>가 2011년 9월 21일 발표한 법안의 제 1조는 “이 법은 강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 헌법 및 대한민국이 가입/비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 누리게함을 목적으로 한다”로 구성되었었다. 즉 강제퇴거금지법은 그 운동의 형식과 내용상 직접적인 현장의 주체들이 중심이 되거나, 그들과 함께 운동을 만들어가기 위한 활동이었다기 보다는 국가에 국제기준법에 근거를 갖는 권리의 이행을 요구하고 촉구하고자한 활동이었다. 미류는 강제퇴거금지법 제정운동의 경험을 평가하면서, 이 운동의 한계로 그 주체가 현장에 있는 당사자들이 아니라 활동가들이나 학자들이 주를 이뤘다는 점을 꼽는다.<sup>59</sup> 이는 물론 제도를 만들기 위한 운동이라는 그 특성으로부터 나오는 것이기는 하지만, 이것이 그 내용을 더욱 풍부하게 갖기 위해서는 현장의 주체들과 결합된 운동이 뒷받침되었어야 한다는 것이다.

57 “용산참사를 계기로 ‘사회권운동’이 입법을 추진하게 된 거죠. 인권운동의 역사에서 변화이기도 하지 않을 까싶는데... 입법 운동은 악법대응하고는 좀 다르다고 생각해요. 어떤 법을 만든다는 것은 중요하죠. 2000 년대에 전개된 장애인 이동권 투쟁의 역사는 ‘장애인 차별 금지법’이라는 성과물들을 남기기도 했는데요... 사실 운동의 성과는 ‘법적 성과’로 한정되지 않죠. 10년 동안 싸워온 장애인 인권 운동 자체가 가장 큰 성과인 것이고, 입법 운동도 그런 맥락에서 봐야할 것 같아요.

음... 그러니까 입법 운동을 운동의 한 분야로 이야기하는 프레임 자체가 자꾸 뭔가를 놓치게 만드는 것 같아요. 인권에서는 인권의 제도화라는 말 자체가 모호하죠. “제도가 뭘 해주냐!”는 반대도 경향과 제도가 구체적인 현실에서 작동하는 힘이라는 입장 사이에서의 선택 문제로 좁혀지는 것 같아서요 ... 다시 말해, 제도화라는 문제 설정자체가 제도나 아니냐를 중심으로 논의하게 만드는 어려움이 있는 것 같아서 ... 지금은 오히려 이 문제를 다른 프레임에서 위치 지우는 것이 필요하지 않을까라는 고민을 해요.” (미류 ; 2017)

58 강제퇴거금지법 제정 특별위원회는 ‘용산참사 진상규명 및 재개발제도개선 위원회’ 산하의 특별위원회로 2011년 설립되었다

59 “강제 퇴거 금지법으로 다시 돌아가서 이야기하자면, 당시에 이 법안을 놓고 “이런 법안이 입법 가능성이 없다. 그러니 가능하게 디자인 하자”라는 주장과 “아니다. 원칙을 정확히 밝혀야한다. 그게 핵심이다”라는 주장이 대립했었어요. 제도로 자리를 잡기 위해서는 그런 논쟁들은 필요한 거라 생각해요. 하지만 사실 ‘어떤 원칙으로 법안 내용을 구성해야 하는가’의 문제라기보다는, ‘이 입법운동이 과연 누구의 운동이냐, 운동의 주체가 누구냐’라는 맥락을 통해서 원칙이 확인되어야하는 것 같아요. 그런데 강제퇴거 금지법 제정 운동은 강제퇴거 당하는 당사자들 보다는 활동가들, 학자들과 같은 이들이 추진했던 것이라는 점에서 입법운동의 주체라는 논점이 충분히 논의되지 되지 못한 채로 진행된 건 아닌가 해요. 실제로 발의된 법은 후자 쪽 (‘법을 원칙에 맞춰 구성하자’라는 논의)으로 갔어요.” (미류 ; 2017)

강제퇴거 금지법 제정은 ‘용산참사 국민 법정’의 요구사항이기도 하였다.<sup>60</sup> 2009년 10월 18일 열린 용산참사국민법정은 경찰의 직권남용가능성에 대해 철저히 수사해야할 검찰이 법원의 수사기록제출명령마저 거부하며 수사를 방기하고 있는 상황 속에서, 더 이상 공권력의 형평성을 신뢰할 수 없게된 국민들에 의해서 이루어진 법정이었다.<sup>61</sup> 경찰권과 검찰권의 최종 책임자인 대통령마저 이 사안에 아무런 대응을 하지 않았기에, 공권력 전체의 신뢰 위기로 전이되었던 것이다. (김종철 ; 2009) 이렇게 열린 용산참사국민법정의 재판 과정에서 사회권은 국제인권규약으로서, 국내의 실정법을 넘어선 중요한 처벌의 근거로 사용되었다.

특히 본 국민법정에서 처벌의 근거로 삼은 강제퇴거되는 국내의 실정법에는 이를 처벌하는 규정이 없다. 강제퇴거되는 국제인권법규로 보편적으로 승인되고 있고 대한민국 정부가 비준·가입한 유엔 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 및 시민·정치적 권리에 관한 국제규약에 근거한 것이다. 그런 한 국민법정은 국내의 실정법을 넘어 서서 국제사회에서 일반적으로 인정되는 국제인권법의 규범을 근거로 하여 실질적 의미에서 범죄를 구성하는 행위에 대한 심판을 추구한다. (용산참사국민법정 판결문 중 ‘국민법정의 성립근거와 정당성, 3항’)

뿐만 아니라 용산참사 당시 철거민들이 세웠던 망루를 사회권이 보장하는 생존권, 주거권을 주장하기 위한 의사표현 수단이었다고 표현하기도 한다.<sup>62</sup> 이처럼 용산참사 투쟁에서 뿐만 이

---

60 “피고인 이명박, 오세훈은 용산철거민 사망사건과 같은 참사를 불러온 강제퇴거를 원칙적으로 금지할 것을 선포하는 입법에 나서야 한다. 강제퇴거를 원칙적으로 금지하는 법률은 유엔 사회권위원회의 ‘강제퇴거’ 정의에 기반을 두고 이를 막기 위한 관련 행위자의 의무를 분명히 해야 한다. 개발사업뿐만 아니라 강제퇴거가 발생하는 광범위한 맥락을 고려하면서 모든 사람, 집단 및 공동체의 재정착에 대한 권리를 분명히 해야 하며 특히 개발로 인한 퇴거를 예방하기 위한 각종 조치와 구제책들이 명시되어야 한다. 강제퇴거 금지 입법에는 ‘개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들 (BASIC PRINCIPLES AND GUIDELINES ON DEVELOPMENT-BASED EVICTIONS AND DISPLACEMENT/ 유엔문서 번호 A/HRC/4/18)’ 에서 퇴거 전, 퇴거 과정 중, 퇴거 이후 각 단계에서 국가나 개발사업 행위자의 의무로 제시하는 내용이 반영되어야 한다.” (용산참사 국민법정 판결문 중 ‘강제퇴거 금지법 - 3.4 강제퇴거 금지 입법’ 항목)

61 1부와 2부로 나뉘져 진행되는 국민 법정에서는 ‘경찰의 강경진압 및 검찰의 진실 은폐’와 ‘무분별한 재개발로 인한 주거권, 생존권 박탈의 문제’를 다루었다. 국민 법정 재판부는 법조인, 노동자, 농민, 빈민, 여성, 청소년 등 사회 각계를 대표할 수 있는 9명으로 구성되었으며, 국민 배심원은 50명으로 그 5배수를 신청 받아 성, 연령, 직업 등을 고려해 무작위로 공개 선발하여, “짜인 각본대로 진행되는 모의법정이 아니라 배심원에 의해 최종 결론이 나도록 진행돼 비제도적인 재판이라고 해도 공정성을 인정받을 수 있도록” 진행하였다.

62 “이러한 배경에서 망루가 세워졌다. 망루를 세운 사람들은 용산 4구역에서 주거권의 보장 없이 강제퇴거

아니라 쌍용자동차 정리하고, 한진중공업 정리하고, 밀양송전탑 건설 투쟁 등에서 국가와 기업의 인권침해 행위에 맞서기 위해 생존권, 노동권, 주거권 등을 최소한의 권리로 제시해왔으며, 이 권리 주장의 정당성을 입증하기 위해 사회권 규약에 대해 이야기해왔다.

## ② 사회권 의제를 통한 광범위한 연대의 생성

또한 사회권이라는 의제는 인권단체들 간의 연대, 혹은 인권단체들과 당사자들/시민들 사이의 연대를 더욱 광범위한 형태로 가능하도록 만들었다. 이 시기 가장 대표적인 연대체로는 ‘스카이 액트’(SKY Act)를 꼽을 수 있을 것이다. 이 연대체는 ‘노동자가 하늘이다. 구럼비가 하늘이다. 쫓겨나는 민중들이 하늘이다’라는 슬로건으로 쌍용자동차, 구럼비(강정), 용산참사 해결을 위한 공동행동으로 쌍용, 강정, 용산의 앞 글자를 따서 만들어졌다. 하지만 2012년 10월에 열린 ‘생명평화대행진-우리가 하늘이다’를 통해, 단지 이 세 현장만이 아니라 전국 곳곳의 투쟁현장들을 연결하고 연대하는 활동을 하였다. 생명평화대행진은 10월 5일 제주를 출발해 30일간 45개 도시, 30곳이 넘는 투쟁현장을 방문하였고, 마지막날 용산참사현장과 쌍용자동차 해고 노동자들의 투쟁 현장을 방문함으로써 마무리 되었다.

생명평화대행진은 그 원래의 기획에서도 보이듯 “전국 각지를 방문하면서 정리해고와 비정규직화, 재개발과 해군기지건설, 4대강 댐, 핵발전과 송전탑 건설 등 ‘쫓겨나고 내몰리는 사람들’과 ‘파괴되는 자연환경’을 직접 만나 아래로부터의 공감과 연대를 형성”(SKY 공동행동 기획단 ; 2012)을 그 목표로 하였다. 돈벌이로 인해 쫓겨나는 가난한 농민들과 철거민들, 핵발전소와 송전탑으로 인해 자신과 마을 공동체의 건강과 생명을 위협당하는 지역민들, 자본의 이윤을 위해 일하고 살아갈 권리를 무참히 박탈당한 곳곳의 노동자들이 함께 한 것이다. (정정훈 ; 2012) 하지만 생명평화 대행진에 함께 했던 또 다른 많은 수의 시민들은 이러한 인권침해의 피해 당사자가 아니었다. ‘우리가 하늘이다’라는 슬로건처럼, 이 각각의 투쟁현장에서 주장하는 권리들의 ‘우리 모두의 권리’로서 행진을 만들어냈던 것이다.

이러한 시민들의 참여가 더욱 두드러졌던 것은 2011년의 ‘희망버스’였다. 한진 중공업이 경

---

로 인하여 생존권이 박탈되는 위기에 처한 이들이다 . 이들은 망루를 세우고 그것을 지켜보는 시민들과 국가를 향해 생존을 위한 외침을 시작하려 했던 것이다 . 사회에서 가장 약하고 소외된 사람들의 권리를 외치고자 한 집단적 의사표현의 수단이 바로 망루였다.” (용산참사국민법정 판결문 중 ‘재판부의 판단-Ⅱ.법적 판단-1.망루농성의 의미와 망루농성의 목적-1-3)

영상의 위기가 왔다는 이유로 노동자들을 해고하며 그들의 희생을 일방적으로 강요하자, 해고노동자인 김진숙은 2011년 1월 6일 새벽 85호 크레인에 올라 고공농성을 시작하였다. 이 고공농성은 309일간 지속되었으며, 2011년 6~10월에는 이 투쟁을 지지하고 연대하는 이들이 ‘희망버스’를 통해 투쟁현장에 방문하였다. 총 5차례의 희망버스가 진행되는 동안 그 참가자의 숫자는 점점 늘어났으며,<sup>63</sup> 이러한 현상은 그동안 노동운동을 해오던 이들과 투쟁의 당사자들에게 많은 놀라움을 안겨주었다. 한진중공업이라는 특정한 기업에서 발생한 대량 정리해고 사태가 시민들에게 단지 그 당사자들의 이해관계의 문제로서가 아니라, 시민의 권리에 대한 침해이며, 인권의 문제로서 받아들여지고 있음을 보여주었기 때문이다.<sup>64</sup>

이때까지 많은 강제퇴거 현장, 정리해고 현장은 그 당사자들의 이해관계의 문제로 여겨져왔다. 현장에서 투쟁하는 주체들의 목소리는 그들의 이익을 주장하는 목소리로 들릴 뿐, 인간의 권리, 시민의 권리를 대변하는 목소리가 아니었다. 때문에 이들과 결합한 인권운동도 대중의 광범위한 지지를 얻기는 어려웠다. 하지만 이명박 정부가 출범하고 눈에 훤히 드러나는 국가 폭력이 계속해서 자행되자, 많은 이들이 이 문제에 주목하고 현장에 공감하기 시작했다. 그리고 그 과정에서 사회권이라는 인권규약이 보여준 국가에 의해 보장받아야 할 우리 모두의 권리로서 생존권, 주거권, 노동권은 그 공감을 더욱 공고하게 만들었다. 즉 당사자가 아닌 많은 시민들이 이러한 권리들을 통해 각각의 사안들에 ‘나의 권리’, ‘우리의 권리’라는 이름으로 연대할 수 있게 된 것이다. “‘청소년 주거권’을 위해 용산을 기소합니다”<sup>65</sup>라는 한 기사의 제목이 잘 보여주는 것처럼, 사회권이라는 언어는 노동자가 아닌 이들도 정리해고 문제에 공감할

63 “1차는 개인적 참여가 7백45명이었다. 2차에서는 1만명, 3차에서는 1만5천명으로 늘어났다.” (시사저널 ; 2011)

64 “광우병과 반값 등록금 문제는 이해관계와 직결돼 있어 시민이 연대하고 행동하기가 쉽지만, (이해관계가 없는) 이런 노동현장과 연대는 처음이다”, “촛불 당시 노동문제가 대두되기는 했지만 중심에서 주변부로 밀려나 있었다. 노동문제와 직접 이해관계가 없는 시민은 노동문제를 당사자 문제로 여겼다. 그런데 이번에 노동문제가 공공과 인권 문제로 주목을 받았다” (오마이뉴스 ; 2011)

65 “돈이 없어서 가장 중요한 주거생활을 할 수 없는 세상은 바뀌어야 합니다. 가장 열악한 주거권 현실에 놓여 있는 청소년이나 장애인, 독거노인 등등 소수자의 주거권도 보장되어야 합니다. 청소년이라고 해서, 장애인이라고 해서, 이 사회의 소수자라고 해서 누리지 말아야 할 권리는 없습니다. 더더욱 주거권 같이 인간이 생활하는데 필수적인 권리가 '청소년은 미성숙하다'는 등 차별적인 이유로 제약되는 것은 말도 안 됩니다. 청소년도, 그 누구라도 적절한 살 곳을 보장받을 권리가 있습니다. 저는 그렇기에 집값과 땅값을 올리는 재개발에 반대하며 집이 주거공간이 아닌 투기의 목적으로 이용되는 것 또한 반대합니다. 그리고 6명의 안타까운 죽음에 대한 책임은 지금도 여전히 철거민들을 사지로 내몰고 있는, 인간의 목숨보다 돈을 중요시하는 건설자본, 그리고 개발과 성장에만 급급한 오세훈 시장과 이명박 대통령에게 있습니다. 부디 용산 국민법정에서 한 치의 거짓도 없이 용산에 대한 책임이 드러나 정의가 바로 세워지길 바랍니다.” (오마이뉴스 ; 2009)

수 있고, 강제퇴거를 당하지 않은 이들도 용산참사에 연대할 수 있는 힘이 되어주었다.

## 결론. 한국의 ‘진보적 인권운동’의 전개과정에서 사회권운동의 흐름과 신자유주의와의 관계

한국의 진보적 인권운동의 흐름은 1993년 비엔나 세계 인권대회 참가 경험 이후로 시작된다. 당시 진보적 인권운동의 가장 큰 줄기가 되었던 ‘사회권’은 UN의 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 규약’에 기초하고 있다. 국제인권기준과 그것과의 관계 속에서 만들어져온 한국의 진보적 인권운동은 ‘권리’와 ‘선언’을 통해 이루어진다는 인권운동의 특징이 갖는 고유한 힘을 보여준다. 즉 국제인권규약이 단지 초월적이고 규범적인 힘을 갖는 것만이 아니라, 이것들이 구체적인 우리의 현실 속에서 가질 수 있는 힘을 보여주는 것이다.<sup>66</sup>

특히나 한국에서 사회권 운동은 인권운동이 신자유주의를 넘어서기 위한 체제 변혁적 관점을 개념화한 것이라는 맥락이 존재한다. 사실상 1993~2012년의 사회권 운동의 전개 과정은 신자유주의의 발전 과정과 맞물려 진행되어왔다. 한국은 1980년부터 시작된 자유화와 1987년 이후의 민주화로 개발국가 체제가 사실상 해체된다. 국가 주도의 기존 경제개발 방식이 약화되자 경제적으로 위기가 닥쳐왔고, 이를 극복하기 위한 일련의 개혁들이 실패하자 1997년 총체적인 불황인 IMF가 시작된다. 그리고 IMF를 극복하는 과정 속에서 신자유주의적인 금융적 축적의 발전 경로가 형성되기 시작한다. IMF 위기관리를 위한 구조개혁은 그 비용을 피지배계급과 집단에게 전가시키는 방식으로 진행되었다.(지주형 ; 2011) 하지만 IMF구조개혁의 이러한 효과들은 곧바로 나타나는 것이 아니었기에, 이는 단지 한국의 경제위기를 극복하는 과정으로서만 받아들여졌다. 그 속에서 인권운동은 1993년부터 반자본주의 전략으로 점진적으로 발전시켜오던 사회권에 대한 관심을 전면으로 드러내며, 이후 이러한 구조개혁이 낳게 될 다양한 문제들에 주목한다. 그리고 그러한 문제에 대응하기 위한 힘으로 국제인권규약 등을 통한 UN의 권고에 의지하였다.

---

66 많은 이들이 국제 인권조약이 가지는 힘을 실현하기 위해서는 국내에서의 상황이 더욱 중요하다고 이야기한다. 박래군의 경우, UN의 권고의 권위를 만드는 것은 국내의 여론 및 인권운동 단체의 힘에 달려있다고 이야기한다.(박래군 ; 2017) 조효제 또한 인권조약에의 비준이 인권에 대한 국가의 인권 가치의 내면화를 나타내는 것은 아님을 명시하고 있다. “인권 개선에 우호적인 선행조건들이 존재할 때 국제 인권법이 효과를 발휘할 가능성이 높으며, 그런 조건들이 존재하지 않을 때 국제 인권법만으로 독자적 효과를 내기는 쉽지 않다”는 의견을 보여준다.(조효제 ; 2016) 구정우의 통계적 방법을 통한 연구 또한 국가인권위의 설립을 중심으로 국제 인권레짐과 각 국가의 국내적 상황의 관계를 분석하고 있는데, 여기서 핵심적 요인으로 드러나는 것은 국내에서의 NGO의 영향력이었다. (구정우 ; 2007)

IMF경제위기의 해결과 함께 회복될 것이라 믿었던 삶의 조건들은 2003년 노무현 정부가 들어선 이후에도 전혀 나아지지 않았으며, 이 시기 정부가 추진했던 동북아 금융허브, 한미 FTA 전략은 초국적 금융자본과 재벌의 과도 권력이 신자유주의 관료와 법률 엘리트들 매개로 관철되는 신자유주의적 축적 공간으로 거듭나는 과정을 선도하고 지원했다. (지주형 ; 2011) 양극화는 더욱 극심해지고, 비정규직, 명예퇴직 문제가 사회전반에 드러나면서 신자유주의라는 새로운 체제 속에서 사람들은 이전과는 다른 방식의 차별과 배제에 직면했다. 하지만 노무현 정부는 그 무엇보다도 ‘민주주의’를 국정운영의 최고의 가치로 놓고 출발했기에, 이 시기에는 국가에 의해 자행되는 탄압이나 폭력은 두드러지게 발견되지 않았다. 이러한 상황 속에서 인권운동 진영은 사람들이 명확히 인지하지 못하는 사회 구조적인 문제점들을 드러내기 위해 사회권의 용어를 현실 속에서 적극 사용하였다. 그리고 그 과정에서 실제로 주거권, 생존권, 노동권, 건강권을 침해받은 주체들이, 자신의 상황을 ‘인권 침해’로서 새롭게 인지하면서, 구체적인 현실의 운동들 속에서 이 권리의 목록을 변형시키고 확장해 나갔다. 반면 신자유주의 세계화가 진행되면서 그에 대응하는 힘을 갖지 못하는 UN의 권고에 대한 기대는 점점 줄어들었다.

하지만 이명박 정권이 들어서면서 이러한 사회권운동의 흐름이 단절된다. 물론 이 시기에도 사회권의 용어들은 사용되었지만, 이전의 시기처럼 현실 속에서 다양한 모습으로 구체화되기 보다는 당장 국가기업과 마주해야하는 싸움의 현장들에서 투쟁의 언어로 사용되었다. 이는 이명박 정부가 가지는 특징 때문이기도 한데, 민주화를 중요한 가치로 내걸었던 이전의 시기들과는 달리, 이명박 정부는 구조적인 사회권의 침해뿐만이 아니라 직접적인 탄압과 폭력을 서슴없이 가했다. 가시적으로 드러나는 국가폭력과 사회 전반으로 확산된 사회권의 후퇴는 점점 더 많은 사람들에게 공감과 지지를 얻었으며, 사회권의 언어는 각각의 현장들이 자신들과는 다른 사안을 현장들과 함께 싸울 수 있는 고리를 마련하였다. 즉 한국 사회에서 사회권 운동은 언제나 신자유주의의 문제와 함께 했으며, 그 집권세력이 변화함에 따라 운동의 양상 또한 변해왔다.

한국의 진보적 인권운동은 사회권이라는 유엔의 인권기준을 규범적인 근거로 이용하며 단순히 적용해온 것이 아니다. 인권운동은 언제나 각각의 현실이 지닌 구체적 맥락 속에서 사회권을 참조하고 해석해왔으며, 이를 통해 권리의 목록을 새롭게 써내려갔다. “인권체계가 시공을 초월하는 표현을 썼다 하더라도 특정한 역사 속에서 특정한 사회세력의 요구를 반영하고 있다는 사실을 우리는 잊지 말아야한다”(서준식 ; 1998)고 했던 서준식의 이야기를 떠올려보

자. 물론 이 말은 서구의 자유주의적 인권개념을 경계해야한다는 맥락에서 나온 것이기는 하지만, 동시에 시간과 공간을 초월적인 권리처럼 보이는 인권은 언제나 발 딛고 있는 현실의 조건들과의 관계 속에서 만들어지고 이야기 된다는 것을 의미하기도 한다. 이러한 점에 주목할 때 비로소 우리는 국제인권기준의 문장들을 우리의 특정한 역사적 현실 속에서, 우리의 요구를 담은 언어로 바꾸어 선언할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- SKY공동행동 기획단, 2012, 「〈제안서〉 2012 생명평화대행진 - 우리가 하늘이다」
- 공기, 2009, "‘청소년 주거권’을 위해 용산을 기소합니다", 오마이뉴스, 2009. 01. 05.
- 구정우, 2007, 「세계사회와 인권 : 국가인권기구의 설립, 1978~2004」, 한국사회학 제41집 3호.
- 김녕, 2005, 「한국에서의 신자유주의와 빈곤, 그리고 인권 NGO들의 역할」, 현상과 인식, Vol.28 No.3.
- 김종철, 2009, 「용산참사, 국민법정이 필요한 이유」, 경향신문.
- 김혜진, 2017, 「노동인권 : 전국불안정노동철폐연대 김혜진 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 류은숙, 1995, 「경제·사회·문화적 권리에 관한 국제조약에 대한 이해」  
----, 2017, 「인권운동연구소 창 류은숙 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 미류, 2011, 「강제퇴거금지법 제정의 의의와 법안 해설」, 『용산참사 재발 방지를 위한 “강제퇴거금지법” 제정 토론회 자료집』  
----, 2017, 「사회권 : 인권운동사랑방 미류 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.



- 박래군, 2007, 「인권운동의 길찾기」, 『월간 세상을 두드리는 사람』, 인권재단 사람.
- 박래군, 최은아, 2008, 「[2008년 인권선언운동]을 제안하며」, 『인권오름』 125호.
- 박주현, 2000, 「2000년의 화두, 사회권」, 『월간복지동향』, 2000년 1월호.  
----, 2001, 「신자유주의에 대응하는 사회권운동의 요청」, 『월간복지동향』, 2001년 1/2월호.
- 박진, 2017, 「다산인권센터 박진 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 박찬운, 2010, 「2009년 유엔 사회권위원회의 한국 사회권 상황 검토와 그 의의」, 『복지동향』 2010년 1월호.
- 석준식, 1993, 「우리의 인권운동, 어디로 가야하나?」, 『민주법학』 6호.  
----, 1998, 「진보적 인권운동을 위하여 - 21세기를 바라보는 한국 인권운동의 한 초상」, 『민변10주년기념토론회 자료집』
- 서창호, 2017, 「차별과 빈곤에 저항하는 인권운동연대 서창호 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 오이, 2017, 「전북평화와인권연대 오이·채민 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 윤성효, 2011, ""희망버스는 초유의 사건...언론은 뭐하나?"- 정치권/노동계/시민사회진영 분석... "세계 민중사에 처음"", 시사저널, 2011.08.10.

- 이가원, 2017, 「국제인권 : UN인권정책센터(코쿤) 이가원 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구소 한국인권운동사 연구팀.
  
- 이대훈, 1994a, 「비엔나 세계인권대회의 성과와 교훈」, 『민주법학』 7호 .  
 ----, 1994b, 「인권A규약과 인권운동」, 『민주사회를 위한 변론』 4호, 역사비평사.  
 ----, 1995, 「인권운동과 보편적 인권규범 : 그 7대 딜레마 (1)」, 『민주법학』 9권 0호.  
 ----, 1999, 「발전의 권리와 개발, 경제위기하의 생존의 권리와 복지권」, 『세계인권선언 50주년 기념 한국인권의 현황과 과제』, 세계인권선언 50주년 기념사업위원회.
  
- 이재영, 2008, 「집이 투기상품이 된 현실을 넘어서」, 『인권오름』 127호
  
- 이정은, 1999, 「사회권의 개념과 국제사회의 논의」, 『인간답게 살 권리』, 사람생각.
  
- 이주영, 2016, 「사회권규약의 발전과 국내적 함의」, 국제법학회논문총 61권2호
  
- 인권연구소 창, 2007, 「인권활동가 50인이 말하는 한국인권운동의 현황 -인권활동가 50인 인터뷰 분석 결과」
  
- 인권운동사랑방 사회권규약해설서팀, 2003, 『사회권규약해설서』, 사람생각
  
- 인권운동사랑방, 2000, 「자유권·사회권 이행에 관한 조사보고서」  
 -----, 2004, 「2003년 기획르뽀 : 서울의 마지막 달동네 - 하월곡동 그 현장을 가다」, 인권운동사랑방 기획사업반.  
 -----, 2013, 「인권운동사랑방 20년 발자취」, 『회동』
  
- 전은경, 2009, 「유엔 사회권위원회, 후퇴하는 한국의 사회권에 답하다」, 『복지동향』, 2009년 12월호

- 조용환, 1998, 「인권,민주주의,국가- 국제인권기준에 비추어 본 한국의 상황과 과제」, 『세계인권선언 50주년 기념 학술 심포지엄-한국인권의 과제』, 서울대학교 민주화를 위한 교수협의회.
- , 2008, 「조약의 국내법 수용에 관한 비판적 검토」, 『법과 사회』 34권0호.
- 조현주, 2011, "4차 희망버스도 준비 중이지만, 민주노총 제안 받아들일지는 더 고민해 봐야", 오마이뉴스, 2011.08.09.
- 조효제, 2007, 『인권의 문법』, 후마니타스 .
- , 2016, 『인권의 지평』, 후마니타스 .
- 조홍식, 1998a, 「경제위기하의 생존의 권리와 복지권」, 『세계인권선언 50주년 기념 한국인권의 현황과 과제』, 세계인권선언 50주년 기념사업위원회.
- , 1998b, 「경제위기와 인권-사회권을 중심으로」, 『세계인권선언 50주년 기념 학술 심포지엄-한국인권의 과제』, 서울대학교 민주화를 위한 교수협의회.
- 주거권운동 네트워크, 2010, 『집은 인권이다』, 이후
- 최은아, 2003, 「사회권규약의 국내적 적용」, 『사회권규약해설서』, 사람생각
- , 2017, 「인권운동사랑방 최은아 활동가 인터뷰」, 『한국 ‘진보적 인권운동’의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집-1993년부터 2012년까지의 시기를 중심으로』, 서교인문사회연구실 한국인권운동사 연구팀.
- 최은아, 이정은, 2003, 「사회권규약이란 무엇인가」, 『사회권규약 해설서』
- 최은아, 허혜영, 2002, 「경제/사회/문화적 권리(사회권)의 이해를 위한 글」, 『2002 전국 인권활동가 대회 자료집』
- 허혜영, 2003, 「사회권 규약 중 2조 1항 당사국의 이행의무」, 『사회권규약해설서』

## 국가인권위원회와 ‘인권의 제도화’가 가지는 문제 : 국가인권위원회 독립성 논의를 중심으로

장희국 | 서교인문사회연구실 인권운동사연구팀

### 1. 서론

국가인권위원회는 이명박 정권의 등장 이후로 ‘망가져’버렸다. 조직은 축소되었고, 기능은 약화되었으며, 무엇보다도 더 이상 민중의 요구에 귀 기울이지 않는 모습이다. 조직규모 뿐만이 아니라 국가인권위원회의 역할과 기능이 더 불만족스럽게 변했다는 의견은 다른 연구논문에서나 시민사회단체의 선언문 등에서 쉽게 발견할 수 있다. 이러한 국가인권기구의 변화에 대해서 많은 논의들이 있으며, 대부분은 독립성을 충분히 확보하지 못했다는 데 그 원인을 찾고 있다. 하지만 국가인권기구 독립성이 왜 불충분하게 확보되었는지 설립과정부터 현재까지 어떤 노력들이 있어왔는지는 충분히 검토되지 못하고 있다.

국가인권위원회가 성립되던 초기에 법무부는 자신의 권한이 침해되는 것을 우려하여 국가인권기구를 자신의 산하기구로 만들려 하였으며, 많은 인권단체들이 이에 반발하였다. 이때부터 국가인권위원회의 독립성을 놓고 ‘길고 힘든’ 싸움이 시작된다. 인권단체들과 국가기관은 갈등과 타협을 반복하며 서로의 안을 내 놓았고, 인권단체의 활동가들은 한겨울 노숙 농성도 마다하지 않았으며, 끊임없이 국가인권기구의 독립성을 확보하려 애썼다. 그 결과 2001년 국가인권법안이 국회를 통과 하였다. 마지막 처리 순간까지 인권단체의 요구에 상대적으로 가까운 ‘이인기 안’이 부결되고 ‘정대철 안을 수정한 법사위안’이 통과되는 진통을 겪었지만<sup>1</sup> 어찌되었건 기대와 불안 속에 국가인권위원회는 출범하였다.

일련의 성과도 있었지만 독립성이 충분히 확보되지 않은 채 출범한 국가인권위원회법안은 이

---

1 이광길(인권운동사랑방 자유권위원회), 국가인권위원회법 들여다보기

명박 정부를 맞이하여 큰 문제가 있음을 드러냈다. 대통령령으로 규정된 직제령을 변경시키고, 국가인권위원회 위원장을 바꾸는 것만으로도 국가인권위원회의 업무 성격을 바꾸는데 충분했고, 그렇게 국가인권위원회는 ‘망가져’ 버렸다. 이를 회복하기 위해 ‘국가인권위원회제자리찾기공동행동’이 다양한 활동을 해왔고, 다수의 연구자들은 국가인권위원회 독립성을 향상시키기 위한 의견들을 제안하였다. 그러나 이명박 정부 이후 드러난 문제점을 극복하기 위해 과거의 논의보다 더 발전한 국가인권위원회 독립성 논의가 이어져 오고 있는 상황임에도 불구하고 국가인권위원회는 ‘고쳐질’ 기미가 보이지 않는다.

오히려 국가인권위원회 독립성 확보를 위한 구체적인 방안들을 구상할 때마다 제각각 한계에 봉착하는 것처럼 보이는데, 이 한계는 국가인권위원회의 문제가 독립성의 미확보 때문에 일어난 것만은 아니라는 의구심을 가지게 한다. 국가인권위원회법의 성립과정에서 시민사회단체의 분화와 갈등이 있었으며, 최종적으로 불완전하고 독립성이 부족한 법안으로 완성된 것은 사실이다. 하지만 과연 이 분화가 없었다면 더 완전한 국가인권위원회가 설립될 수 있었던 것일까. 독립성이 더 잘 보장된 국가인권위원회 법이라는 것은 가능할까.

차라리 국가인권위원회의 독립성 논쟁은 ‘인권의 제도화’가 가지는 어떤 난점들을 극명하게 드러내는 것처럼 보인다. 국가인권위원회의 문제는 독립성을 확보하지 못한 ‘어떤’ 인권제도의 특별한 문제가 아니다. 오히려 ‘모든 인간 권리의 보편성’을 주장하는 ‘인권’이 ‘국가기구’의 형태로 확정될 때 발생할 수밖에 없는 구조적 한계가 드러났다고 보아야 한다. 대의 민주주의적 통치체제가 가지는 당파성과 인권의 보편성 이념의 충돌 때문에 발생하는 이 한계는 ‘인권의 제도화’ 속에 언제나 내포되어 있다. 이 때문에 인권운동은 ‘인권의 제도화’를 목표가 아니라 시작점으로 삼아야 하며, 제도의 당파성이 가져오는 한계에서 일어나는 길항작용을 이해하고 대비하여 나가야 한다.

## 2. 국가인권위원회의 기능 훼손

국가인권위원회는 행정, 입법, 사법 등의 기존 국가기구가 수행하지 못하는 인권보장을 ‘보충적’으로 수행하기 위한 기구이든(임재홍 ; 1999), ‘인권’이라는 가치의 종합적인 실현기구이든(박찬운 ; 2010) 간에 기존의 국가기구와는 구분되어야 한다. “여타 국가기관과 다르지 않고 인권 침해받고 차별당하는 당사자를 편들지 않으며, 외부로부터 독립되지 않는다면, 굳이 인권위란 조직이 따로 존재할 이유가 없다”(김두식 ; 2010). 기존 국가기구는 명령-통제식

구조를 가지고 있으며, “국가가 법을 통해 인권을 보호하려고 했던 시도 역시 ‘규제’에 해당한다면, 그것 역시 명령-통제식 규제에 근거한 것이라 볼 수 있다”(홍성수 ; 2010). 이 명령 통제식 규제는 관료주의적인 절차가 주도권을 행사할 우려가 있고, 과도하게 일반화 시킨 분류를 기준으로 삼아 당사자들에게 탄력적으로 대응하지 못할 우려가 있다(홍성수 ; 2010). 기존의 국가기구들도 법령이 정해 놓은대로 인권을 보장하고 있었다. 다만 국가인권위원회의 출범은 그것으로는 부족하며, 다른 형태의 국가기구가 출범되어야만 진정한 의미의 인권 실현이 가능하다는 문제의식이 있었고, 이 때문에 국가인권위원회는 시작부터 ‘다른’ 국가기구여야만 했다.

이러한 의미에서 김두식(2010)은 초기 6년간 국가인권위원회가 ‘다른’ 국가기관이라는 의식을 가졌으며, 인권침해와 차별을 당하는 사람의 입장에서 ‘편을 드는’ 국가기관의 성격을 가졌다고 평가한다. 그리고 그 배경에는 공직사회 관료와는 다른 민간 출신 별정직 공무원의 참여가 있었다고 파악한다.

하지만 이명박 정부이후 국가인권위원회의 이러한 특징은 치명적으로 훼손당한다. 이 변화는 법령, 발표자료, 보도자료 등 다양한 매체에서 살펴볼 수 있는데, 국가인권위원회법은 2001년 5월 24일 법령이 발표된 이후 2016년 2월 3일까지 12번이나 개정되었으며, 북한 인권과 군 장병 위로 등 이전에는 하지 않던 업무가 주요 업무로 자리잡게 되었다. 그러나 이 일련의 변화들 중에서도 특히 문제가 되었던 변화는 대통령령으로 규정되어 있는 직제령의 변화였다. 직제령의 변화가 국가인권위원회의 기능 훼손에 있어 중요한 지표가 되는 이유는 설립 단계부터 매우 중요한 이슈로 자리잡았을 뿐만 아니라 다른 자료들과 다르게 변화가 명확하게 기록되어 있기 때문이다.

2009년 이후 대통령령으로 규정되어 있는 직제령의 지속적인 변경을 통해 조직규모를 축소하고, 업무를 제한하기 시작하며, 민간 별정직 공무원을 일반직 공무원으로 대체한다. 국가인권위원회 출범이후 현재까지의 직제령 개정과 관련한 간략한 내용은 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 국가인권위원회 직제령 제 · 개정 현황

시행일	종류	변경방향
2002.02.04	제정	-
2004.02.09	타법개정	• 타법의 개정에 따른 용어 등 변경
2005.03.02	타법개정	• 타법의 개정에 따른 용어 등 변경
2005.05.31	일부개정	• 지역사무소를 설치하는 내용 추가 • 국가인권위원회의 기능 확장 • 인력증원 12명
2005.06.23	일부개정	• 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률 폐지에 따라 남녀차별금지 및 구제에 관한 사무 이관 • 인력 8명 증원
2005.12.30	전부개정	• 인권상담센터의 역할 강화 • 홍보협력팀 신설을 통해 대외 홍보에 관심을 가짐
2006.06.30	타법개정	• 1~3급 공무원을 고위공무원단으로 칭하게 되어 명칭 변경
2007.06.21	일부개정	• 신분차별팀→ 신분·나이차별팀 / 인종차별팀→ 이주인권팀으로 변경, 다문화 관련 업무분장 변경 및 역할 강화 • 인력 1명 증원 • 대구지역사무소 설치 • 인력 6명 증원
2009.04.06	전부개정	• 208명이었던 인권위 정원 164명으로 감축 • 계약직 공무원의 대체가능 인원 38명(기존 시행령 제23조)에서 13명으로 감축(전부개정 시행령 제15조)
2009.11.02	일부개정	• 일반직 공무원 4명 증원
2010.08.30	일부개정	• 공무원 정원 변경, 기능직 공무원을 일반직 공무원으로 변경(4명)
2011.10.10	일부개정	• 업무분장 변경 (사무처에 운영지원과 독립신설) • 공무원 정원 변경, 기능직 공무원을 일반직 공무원으로 변경(5명)
2012.11.12	일부개정	• 공무원 정원 변경, 기능직 공무원을 일반직 공무원으로 변경(7명)
2013.03.23	일부개정	• 업무분장 변경 (사무처소속 분과 업무 변경 과장급 행정사무관으로 채용 불가) • 공무원 정원 감축(1명) • 제13조 제3항 위원회 정원 중 1명 법무부, 1명 경찰청 소속 공무원으로 충원 가능
2013.09.17	일부개정	• 업무분장 변경 • 제13조 제3항 위원회 정원 중 법무부 소속 공무원 충원가능 인원을 1명에서 3명으로 증원
2013.12.11	일부개정	• 사무총장을 별정직 공무원에서 일반직 공무원으로 변경 • 정책 교육국, 조사국 과장은 별정직 공무원으로 보할 수 있었던 조항 삭제

2014.08.27	일부개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무분장 변경 (국제협력 전담팀 신설, 인권교육을 기획팀과 운영팀으로 분할, 아동청소년인권팀 신설-신설된 부서는 2017년 7월 31일까지 운영되는 제한된 팀) 사이버 인권교육 신설, 인권 기획단계에서 다른 국가기관등과의 협의 관계 강화, 초.중등교육에 관한 조사 감시 전담부서 신설</li> </ul>
2015.01.06	일부개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원 정원 감축(2명)</li> </ul>
2015.05.26	일부개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부칙삭제(기타 변경사항은 없으나 추후 확인 필요)</li> </ul>
2015.12.30	일부개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부칙추가</li> <li>• 공무원 정원 감축(1명)</li> </ul>

국가인권위원회 직제령은 제정 이후부터 지금까지 총 19번의 개정이 있었다. 이 직제령의 변화를 보면 2007년까지의 개정은 인력증원이었던 반면 2009년 이후의 개정은 인력 감축과 업무 제한, 민간출신 공무원의 일반직 대체과정이었다는 점이 명확하게 드러난다. 이명박 정부는 ‘인권위법 제18조에 따라 인권위의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 되어 있으므로, 대통령 또는 주무부처인 행정안전부가 마음대로 인권위의 조직과 인원을 감축할 수 있다고 형식적으로 해석하고, 이를 그대로 밀어붙인 것이다’(김두식, 2010).

보다 구체적으로 직제령의 변화를 살펴보면 180명에서 시작한 국가인권위원회의 인원은 노무현 정부 말기에 이르러 208명까지 증가한다. 하지만 이명박 정부에서 전부 개정안을 내놓으며 164명으로 급감하고, 이후에도 계속 인원을 감소시킨다. 그 중에서도 눈에 띄는 변화는 기능직, 별정직 공무원이 담당하도록 규정되어 있던 자리를 일반직 공무원으로 대체하도록 하는 것이다. 2009년부터 2012년까지 국가인권위원회 직제령의 변화는 인원축소와 더불어 일반직 공무원의 비율을 늘이는데 집중되어 있다. 기존 38명으로 규정되어 있던 대체가능 계약직 공무원의 최소 인원수를 13명으로 대폭 감소시키고, 기존 기능직 공무원이 담당하던 업무를 일반직 공무원으로 대체해 갔다. 표면적으로는 별정직 공무원의 상대적 박탈감<sup>2</sup>등의 해결을 위한 움직임이었을지 모르나 이는 국가인권위원회의 특수성과 독립성을 인정하지 않고 다른 국가기관과 동일하게 취급하겠다는 발상에서 이루어진 행위였다.

박근혜정권에 접어들면서 국가인권위원회 직제령의 변화는 또 다른 양상을 보인다. 이명박 정부때와 같은 대대적인 조직변화는 아니지만 2013년 3월 23일 직제령 개정을 통해 법무부

2 김두식(2010). “인권위의 별정직과 계약직 공무원들은 일반직과 같은 수준으로 신분을 보장받지 못한다. ... 일반직 공무원들이 때맞춰 승진하고 파견, 휴직 등의 혜택을 누리는 동안, 그저 바라만보고 있어야 하는 별정직들의 박탈감을 해결해 줄 제도적 장치가 전혀 마련되어 있지 않은 것이다”



와 경찰의 인력이 국가인권위원회 안에 자리잡도록 만든 것이다. 이후 법무부의 인력을 1명에서 3명으로 늘리고, 정책교육국과 조사국 과장마저도 별정직에서 일반직으로 대체하도록 변경한다. 박근혜 정부에서 일어난 이 변화는 <인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회(이하 공추위)>시절부터 법무부와 적극적이고 요구하였던 법무부와 경찰권력의 침해사태 견제기능에 대한 역행이라고 볼만하다.<sup>3</sup> 감시의 대상인 기관의 구성원을 감시기구가 조직 구성원으로 받아들이는 형태가 된 것이다.

이 직제령의 변화에 우리가 주목해야 하는 이유는 국가인권위원회의 설립초기부터 매우 중요하게 제기된 문제였기 때문이다. 특히 민간단체의 참여와 민간출신 활동가들의 위원회 참여여부는 시민사회단체들 간의 갈등을 유발할 정도로 중요한 사건<sup>4</sup>이었다. 국가인권위원회의 구성원 수의 변화가 가지는 의미는 국가인권위원회 인권정책과 과장을 지낸 김형완의 인터뷰<sup>5</sup>에서 명확하게 드러난다.

공무원들이 아무래도 정원이나 직제 규정은 잘 아니까 그 사람 중심으로 정원 구성을 연구했는데... 초안으로 국가위원회법 제19조가 정하고 있는 1호부터 10호까지의 업무를 감당하려면 최소 420명이 있어야 한다고 나왔어요. 전문가가 계산하기에 최소한으로 필요한 인원이 420명이었던거죠. ‘현실적으로 이것은 불가능하다.’며 조용환 변호사가 이것을 최대한 줄여보라고 해서 380명으로 줄였어요. (중략) 그래서 우리는 줄이고 줄여서 320명까지 줄였어요. 더 이상 내려가면 각 호가 정하고 있는 업무를 제대로 수행할 수 없다. 320명 이하로는 불가하다. (중략) 결국 그런 진통을 겪으면서 확정된 정원이 185명, 전문계약직 15명, 파견 15명, 인권위원 11명이었어요. 이렇게 하면 약 한 220여명 정도 되니까요. 그렇게 출범하고 2~5년 내에 당신들이 요구하는 수준까지 확보해 주겠다고 합의를 해요.

3 민주사회를 위한 변론 98년 11/12월호에 올라간 차지훈(1998)의 글을 보면 ‘국가기구의 기능을 감시-견제하는기구에 감시 대상 직원이 파견되어 근무하는 경우 동료의식으로 인하여 인권침해 감시가 어려울 수 있다’는 우려가 이미 제기되고 있다.

4 조용환. ‘국가인권위원회’와 ‘나’. “공대위 해산 후 결성된 연대회의에 여러 인권단체들이 참여하지 않은 문제를 나와 연관짓고 있으며 인권위의 직원채용과정이나 고문변호사 활동과 관련하여 부정의 의혹을 제기하고 있다. ... 기획단에 아직 총원되지 않은 네 명의 민간단원자리가 남아 있는데, 자신 또는 연대회의가 지명하는 사람으로 그 네 자리를 총원하라는 것이었다. ... 특정 단체에게 지분을 할당 하듯이 숫자를 보장하는 것을 불가능하다고 하였다.”

5 김형완 인터뷰 (2016.08.31) 4.9 통일평화재단 지원 사업.

비록 불완전하다는 평가를 받을지 모르지만 당시 확정된 법안의 업무를 수행하기 위해 요구된 최소 인원은 320명 수준이었다.<sup>6</sup> 이를 달성하지 못한 규모에서 어렵게 업무를 수행하며 구성원을 차츰 늘려가던 상태에서 이명박 정부는 다시 감축시킨 것이다. 즉, 국가인권위원회는 업무의 양을 줄이라는 명령을 내렸다.

국가인권위원회 구성원을 일반적으로 대체하는 행위는 조직의 성격과 관련하여 더 직접적인 변화를 야기한다. 국가인권위원회 설립과정부터 관여하여 사무총장까지 지낸 박노현은 국가기관이 가지는 관료적 관성에 대해 상당히 경계해야 함을 이야기 한 적이 있으며,<sup>7</sup> 김두식(2010)은 민간출신 관료들의 도입이 ‘다른’ 국가기관으로 국가인권위원회가 머물 수 있었던 힘이라 파악한다. 비록 민간출신 관료들의 임명 초기부터 국가인권위원회 설립과정에서 매우 노력했던 시민사회단체들이 대거 제외되는 문제를 안고 시작했지만<sup>8</sup> 그럼에도 불구하고 민간출신 직원의 확보는 경직된 국가기구와 ‘다른’ 활동을 할 수 있는 원동력이었다. 이명박 정부 이후 보수정권에서는 이마저도 없애려 한 것이다.

보수정권의 이러한 행태에 대해 국가인권위원회의 직제령이 대통령령으로 규정되어 있다고 해서 대통령 마음대로 바꿀 수 있는 것은 아니며, 직제령 제출권은 인권위에 있다고 해석해야 한다(정태욱 ; 2009, 박찬운 ; 2010)는 주장이 적극적으로 제기되었지만, 정권이 그렇게 해석하지 않는다고 하여도 제약할 방법은 없는 상황이다. 즉, 보수정권의 이러한 태도는 국가인권위원회가 대통령을 비롯한 정부, 정치 조직으로부터 완전한 독립성을 갖추어야만 한다는 사실을 보여준다.

국가인권위원회의 독립성과 관련된 문제는 법안 형성단계부터 매우 핵심적인 쟁점이 되었던

---

6 조용환. ‘국가인권위원회’와 ‘나’. “정원 400명안은 누가보아도 설득력이 없으니 300명선으로 줄이는 수정안을 만들라”는 위원장의 지시, 그리고 인사차 방문한 행자부 실무책임자에게 “우리의 마지막 선은 250명이다”라고 독단적으로 공개해 버린 박경서 상임위원의 발언으로 일거에 무너져 버렸다. ... 90명을 주장한 행자부로부터 215명을 확보한 것이 성과일까? 사무처 정원 중 40-45%를 별정직과 계약직으로 확보한 것은 성과라 할 수 있겠다.

7 민주법학 제33호. 박노현 전 국가인권위원회 사무총장과와의 서면인터뷰. “국가기관이라는 것이 묘합니다. 좋은 면은 중립성과 공정성, 신중성과 책임성을 강조하는데 있지만 자칫하면 이것을 명분삼아 무사안일로 흐르는 구조적 요인을 갖고 있습니다(117)”, “공대위는 인권위가 사무처 관료조직에 휘둘릴 가능성을 몹시 경계했습니다”(127)

8 최석현(2004). “이러한 연대회의 촉의 의도와는 달리 실제로 임명된 인권위원들은 민중운동계열의 인권운동가들 대부분이 제외되고 제도권에서 활동해온 법조인, 교수 등 비정치적이며, 비 인권단체 출신들, 온건 성향의 인권운동가들이 다수를 이루게 되었다”

사안이기도 하다. 검찰, 경찰, 국가정보원 등의 국가기관이 자행하던 인권침해를 효과적으로 방지하기 위해서는 이들과 독립된 형태의 국가기관이 필요했기 때문이다. 국가인권위원회의 독립성은 국가인권기구 설립의 한 근거가 되어주는 파리원칙<sup>9</sup>에도 명시되어 있는 것이기도 하다. 하지만 이렇게 중요한 쟁점이었던 국가인권위원회의 독립성은 국가인권위원회의 출현을 불편해하는 다른 조직들과의 힘 싸움 끝에 불완전하게 만들어졌다. 더 정확하게는 점진적으로 해결해야 할 과제를 남긴 채 당시에는 아직 미완성인채로 만들어졌다. 이 때문에 우리는 국가인권위원회 설립과정에 무슨 일이 있었는지 그리고 남겨진 과제가 무엇인지를 살펴보아야 한다. 또한 그것을 해결하기 위해 수행해야 할 작업을 검토해 보아야 한다.

### 3. 국가인권위원회의 독립성 논쟁

#### 1) 국가인권위원회 설립기의 독립성 논쟁

##### (1) 시민사회단체의 요구와 범무부안

국가인권기구와 관련된 논의는 1993년 비엔나 세계인권대회에서의 충격<sup>10</sup>을 경험한 인권단체들과 ‘인권 대통령’을 자처했던 김대중 대통령의 공약사항 이행이라는 두 흐름속에서 발전하였다. 국가인권기구의 설립제안을 누가 먼저 했는지는 해석상의 논쟁이 있을 수 있지만<sup>11</sup> 정부의 발표 이전부터 인권운동진영에서 이미 알고 있었고, 논의되고 있었다는 것은 사실

9 임재홍(1999). “그 기구의 업무에 영향을 미칠 수 있는 정부, 정당, 기타 모든 실체 및 상황으로부터 독립하여 행동할 수 있는 기구이어야 한다”

10 1993년 비엔나에서 있었던 세계인권대회는 막 새롭게 태동하던 ‘진보적 인권운동’ 진영에 상당한 영향을 주었으며, 국가인권기구에 관한 논의도 이 대회를 통해 처음 접한 이들이 많았다.

① 박래군 인터뷰(2016.04.27) “저는 당시에 의문사 문제를 국제무대에서 알아보겠다는 생각 하나로 참여하게 되었습니다. 그런데 지나고 생각해보니, 우물안 개구리 같던 한국 인권 운동이 국제 사회에 눈을 뜨게 된 계기가 된 사건이라고 이야기할 수 있을 것 같습니다.”, “나중에서야 안거지만, 세계인권대회에서 ‘비엔나 선언 및 행동계획’이 결의가 되고 UN이 국가 인권위 설립을 권고해요. 이것을 계기로 한국에서 국가 인권위를 만들자는 이야기가 시작됩니다.”

② 류은숙 인터뷰(2016.11.30) “...또, 국가인권기구를 만들라는 UN권고도 접한거예요. 이전부터 UN에서는 계속 이야기하고 있었잖아요. ‘인권을 다루는 국가기구라니!’ 상상을 초월한 것을 만난거죠. 그런 점들에서 굉장히 충격들을 받은거예요.”

11 류은숙 인터뷰(2016.11.30) “일단 국가인권위원회에 대해서는 김대중 대통령의 업적으로 많은 사람들이 오해하는데, 그것이 아니라 인권운동진영은 이미 93년 비엔나대회를 통해 국가인권기구에 대

이다. 어찌되었건 김대중 정부가 ‘100대 국정과제’로 국가인권기구 설립을 선언하면서 이 논의는 본격화되었으며, “감시대상인 법무부가 부당하게 국가인권위원회를 알리바이형 인권기구로 만들지 모른다는 소문이 퍼지자, 시민사회 내 인권단체들은 <인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회>를 결성했다”(최석현 ; 2004). 이때부터 시민사회진영을 비롯한 인권단체들은 법무부가 제안한 여러 국가인권기구(안)들과 길고 힘든 싸움을 시작하게 된다.

초기 공추위 단계에서는 인권단체와 법무부 간에 국가인권위원회의 위상과 독립성을 놓고 첨예한 갈등이 벌어졌다. 법무부는 기존의 제도적 장치가 보장하지 못하는 ‘인권’영역을 부차적으로 보장하는 기관으로 국가인권기관을 이해하는 반면, 인권단체들은 국제인권레짐이 제안하는 행정,입법,사법과 분리된 제4영역의 권리보장기관으로 이해하고 있었다. 이 때문에 인권단체들은 국가인권위원회가 법률을 집행하는 과정에서 인권침해의 가능성이 높은 검찰·경찰·국가정보원들을 효율적으로 견제해야 할 수 있어야 한다고 판단하였으며, 만약 법무부 산하에 들어가게 될 경우 이 역할을 해내지 못할 것으로 우려하였다. 특히 법무부가 내놓은 안은 민간 법인이었는데, 당시 법인과 관련된 제도는 법인 설립 시 주무부처를 규정하도록 되어있으며, 실질적으로 해당 부처의 간섭이 발생할 수 있는 구조였다. 이러한 배경에서 이 시기 인권단체들의 문제의식은 ‘법무부로부터 독립된 국가기관을 만들어야 한다’는 점에 모여있었다. 어떤 국가기관이어야 한다는 구체적인 제안을 충분히 고민할 여유 없이<sup>12</sup> 법무부의 통제를 ‘피하면서’, 법인이 ‘아니어야 한다’는 과제가 눈앞에 닥쳤던 것이다.

외국의 사례 등을 살펴보면 국가인권위원회의 독립성을 위해서 국가기관이 아닌 법인의 형태를 가져간 경우도 많았다. 독립성이라는 조건만을 놓고 본다면 국가기관과 법인은 제각기 장단점을 가지고 있었기에 두개의 조직형태 중 특별히 하나만을 고집할 이유는 없었다. 하지만 법인의 논의를 법무부가 선점하고 독립성을 해치는 형태로 제안하였다는 사실과 경찰, 검찰 등을 직접적으로 감시할 수 있는 ‘권한을 가진 기관’이어야 한다는 기대가 작용하여 인권단체

---

한 정보를 가지고 있었고, 그런 기구에 대해 민간 쪽이 먼저 움직였어요.” 최석현(2004). “민주사회를 위한 변호사모임은 1998.02.11에 대통령을 면담하고 국가인권기구의 조속한 설립과 ... 등을 건의했다”

12 초기 공추위 단계에서부터 구체적인 국가인권위원회 관련 법안을 제시하였다는 점에서 구체적인 상이 없었다는 의견에 반대할 수 있을지 모른다. 하지만 차지훈(1998)의 글을 보면 “인권위원회의 설립을 둘러싼 토론 초기에는 주로 법무부의 시안을 중심으로 논의가 이루어졌으며, ... 그에 대한 대안으로 공추위와 국민회의에서 별도의 국가인권위원회법안을 작성하여 발표하였다”고 언급한다.

들은 국가인권위원회의 올바른 형태가 ‘국가기관’이어야 한다고 확정하였다.<sup>13</sup>

특히 국가기관이 되어야 한다는 주장의 배경에는 정책의 입안자인 김대중 대통령 본인을 비롯하여 수 없이 많은 사람들이 경찰, 검찰, 국가정보원 등으로부터 인권침해를 당해온 한국적인 맥락이 있다. 막강한 권력을 휘두르며 인권침해를 자행하는 경찰, 검찰, 국가정보원 등의 국가기구를 실질적으로 통제하고 감시할 수 있는 권한과 권력을 가진 기구가 출범해야 한다는 기대가 있었다.<sup>14</sup>

이렇게 국가기관의 논의를 확정된 공추위의 국가인권위원회(안)을 2001.05.24일 시행된 국가인권위원회법과 독립성의 차원에서 비교해 본다면 다음 <표2>와 같이 몇 가지 특징을 보인다.

<표 2> 공추위(안)과 국가위원회법의 국가인권위원회 독립성 관련조항 비교

	공추위 국가인권위원회(안)	국가인권위원회 법
업무 독립성	위원회와 그 위원은 헌법과 법률, 대한민국이 가입, 비준한 인권관련조약과 국제관습법, 그리고 양심에 따라 독립적으로 직무를 수행한다.	위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.
예산 독립성	예산편성에 있어서도 위원회의 독립성은 최대한 존중된다	법령상 별도 규정 없음
인권위원 임명권한	인권위원은 국회의 청문절차를 거쳐 대통령이 임명한다.	국회4인, 대통령4인, 대법원장3인이 지목하여 대통령이 임명한다.
인권위원장 임명권한	위원장은 인권위원 중에서 호선한다.	위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다.
사무총장	위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임명한다.	위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다.
사무처	특별한 규정 없음	소속 직원중 5급이상 공무원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 6급 이하 공무원은 위원장이 임명한다.

13 차지훈(1998). 인권위의 형태 논의 참조.

14 김형완 인터뷰(2016.08.31) “아무튼 국가공권력으로 인해서 피해를받은 사람들의 항의같은 것들이 계속 누적되어 있는 상황이었던 것이예요. 인권기구가 만들어진다면 그런 사법적인 불신을 해소할 수 있고 견제할 수 있기를 바랬던 거죠. 보다 강력한 국가공권력에 대한 견제 기구로서 기능할 수 있기를 기대하는 바가 또 한편에는 있었던 거예요.”

<p>인권단체와의 협력</p>	<p>위원회는 그 업무 중 일부를 인권단체와 공동으로 수행할 수 있다. 위원회는 년 1회 이상 인권현황 및 위원회의 업무수행에 대하여 인권단체의 자문 및 의견을 구하기 위한 회의를 개최하여야 한다.</p>	<p>규정 없음</p>
<p>민간전문가 채용</p>	<p>위원회는 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관련업무에 전문적 지식과 경험을 가진 자를 일정한 기간동안 채용할 수 있다. 제1항에 의하여 채용되는 자의 대우 및 보수에 관하여서는 위원회 규칙으로 정한다.</p>	<p>이 법에 규정된 사항외에 위원회의 조직에 관하여 필요 한 사항은 대통령령으로 정하고, 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다. - 직제령에 기준 기록</p>

## (2) 국가인권위법(안)의 성과와 한계

통과직전까지 갔던 법무부안은 <올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회(이하 공대위)>로 조직을 재정비하고 단식투쟁, 장외집회, 성명서 발표 등을 감행한 인권단체들에 의해 가까스로 저지당한다. 이 과정에서 공추위 단계에서는 29개였던 연합단체의 수도 공대위 단계에 접어들면서 70개로 늘어났으며 더 강한 목소리를 낼 수 있게 되었다. 당시 집권여당이었던 민주당측은 이러한 시민사회단체들의 움직임에 실질적인 압박을 받았으며, 이에 민주당 임채정 정책위의장은 “인권단체의 환영을 받지 못하는 상태에서 인권법 제정을 추진할 수 없다”며 인권법 제정연기를 선언하고 16대 국회로 안건을 넘기게 되었다(최석현 ; 2004). 법무부는 이후 민주당과 시민단체들의 합의를 번복하기 위하여 법무부안에 유리한 자료를 수집하게 하고, 인권단체가 주장해온 ‘독립적 인권기구’를 수용하는 대신 독소조항을 배치한 새로운 ‘국가인권위법’을 만들어 내었다(이광길 ; 2002, 최석현 ; 2004에서 재인용). 이러한 과정 속에서 민주당 ‘국가인권위원회법안’이 국회 논의과정으로 들어가자 공대위의 활동은 무력해졌다(최석현 ; 2004). 최종적으로 국회는 “‘이인기안’ 을 136:137로 부결시키고, ‘정대철안’을 수정한 법사위안을 137:3:133 으로 통과시켰다.”<sup>15</sup> 이 통과에 대해 인권운동사랑방 활동가인 이광길은 ‘허망함을 느꼈다’<sup>16</sup>고 회고할 정도로 불만족스러운 안이 통과되었지

15 이광길. 국가인권위원회법 들여다보기

16 이광길. 국가인권위원회법 들여다보기

만 적어도 조직의 독립성에 대해서는 일련의 성과를 거두었다고 평가한다.

“4월 30일 국회를 통과한 법안은 시행령 제정시 법무부와 협의 조항을 삭제, 상임위원 수(위원장 포함 4인), 과태료 부과주체(인권위원장) 등 독립성과 관련해서 상당한 진전을 보이고 있다. 구금·보호시설 수용자들이 면전에서 진정할 수 있도록 했으며, 청문권, 실지 조사권, 조사시 전문가 동반권, 출석요구권 등이 규정되었다.”<sup>17</sup>

하지만 국가인권기구가 ‘국가기구’형태로 확정된 순간 예상하지 못한 많은 문제들이 발생하게 된다. 다른 국가기구들과의 형평성을 고려하여 인원 배정에 한계가 생겼으며<sup>18</sup>, 사무처 직원을 채용할 때 국가공무원법을 적용해야 했다.<sup>19</sup> 국가인권기구 설립의 문제가 끝나자마자 ‘국가기구’를 둘러싼 법령들과의 싸움이 시작되었던 것이다. 이 문제는 시민사회단체의 또 다른 결집을 요구하는 사안이었지만 국가인권위원회 설립과정에서 많은 역량이 소진되었고, 국가인권위원회 준비팀과 민간인권단체간에 갈등이 발생<sup>20</sup>하면서 그러한 힘은 기대하기 어려운 상황이었다.

그럼에도 불구하고 국가인권위원회는 나름의 성과들을 내며 성공적으로 정착되는 것처럼 보였다. 설립 당시 불거졌던 민간 인권단체와의 협력 거부 등의 상황도 차츰 완화되어 갔으며, 이라크파병문제와 관련하여 전세계에서 유일하게 반대의 목소리를 내는 등 성과를 내기도 하였다. 노무현 대통령은 “인권위는 좁은 의미의 정부소속기관도 아니고 고도의 독립적 기구”<sup>21</sup>로 인정하여 ‘다른’ ‘독립적 국가기구’의 가능성을 열었다.

---

17 이광길. 국가인권위원회법 들여다보기

18 김형완 인터뷰(2016.08.31) “처음에 행안부 쪽에서 내 놓은 (안)은 70명이었어요. 인권위원회는 여성부 정도면 된다고 생각한거죠. 당시 여성부가 80명 정도였거든요. ‘그 정도는 해 줄 수 있다’고 하더라고요.”

19 김형완 인터뷰(2016.08.31) “그 당시는 지금보다 공무원사회에 대한 민간의 진입장벽이 훨씬 높았어요. ... 5급 사무관에 준하는 별정직 5급 상담직을 뽑으려면 그 당시 공무원 임용령에 준해서 뽑아야하는데, 그렇게 되면 인권단체에서 일한 경력은 12년이상이어야 하더라고요. 그런데 생각해 보세요. 2001년 기준으로 12년을 거스러가면 전두환시절이에요. 전두환시절에 무슨 인권단체가 있었어요.”

20 이 문제는 상당히 복합적으로 얽혀있다. 사랑방의 협력거부선언과 연관된 이 사건은 자료집으로 발간될 류은숙, 최은아, 김형완 등의 인터뷰 내용에 담겨져 있으며, 민변에 계체된 조용환 「‘국가인권위원회’와 ‘나’」에서도 접할 수 있다.

21 서울신문(2003.03.28) “노, 인권위 반전성명 문제 안돼”

하지만 이명박 정권의 등장이후 이런 ‘다름’은 행정부의 ‘배려’속에서 가능했던 너무나 미약한 가능성이었다는 점이 드러났다. 국가인권위원회가 제도적으로 정착되어간다고 생각했던 이면에 ‘인권’의 제도화가 가지는 본질적인 난점이 있었던 것이다.

## 2) 국가인권위원회 독립성 확보를 위한 새로운 논의들

이명박 정부 이후 급격하게 변해가는 국가인권위원회를 보면서 많은 연구자들과 시민사회단체는 국가인권위원회의 독립성 확보방안에 대해서 다시 고민하기 시작했다.<sup>22</sup> 인권단체 및 시민사회단체는 ‘국가인권위원회 제자리찾기 공동행동’을 구성하여, 국가인권위원회의 독립성을 해치는 이명박 정부의 행위와 현병철 체제를 비판하였다.

〈표 3〉 국가인권위원회 제자리찾기 공동행동의 주요 활동과 내용

사건일	내용
2009.07.17	현병철 위원장 취임
2009.09.18	국가운영위원회에서 국가인권위 독립성 부정발언
2010.10.28	헌법재판소, 국가인권위 권한쟁의심판청구 각하
2010.11.10	대책회의 “뻔뻔함과 모르쇠, 가로채기로 일관한 현병철”성명발표, 광주지역 인권단체 기자회견 “국민인권 무시하는 무능 이명박 정권규탄”성명 발표
2010.11.11	현병철 사퇴촉구 기자회견, 울산, 전북, 대구 지역 기자회견 전국 660개 단체 현병철 사퇴 촉구 성명
2010.11.15	인권위 전문위원 자문위원 61명 사퇴
2010.11.17	현병철 사퇴, 이명박 규탄 결의대회
2011.04.13	〈논평〉 청와대는 국가인권위 독립성 훼손을 사과하라!
2012.04.17	청와대의 인권위 직원 블랙리스트 작성에 대한 ICC 의장에게 보내는 서한
2013.06.07	[논평] 인권옹호자들의 신뢰 회복을 위해서는 현병철 사퇴와 독립성 확보가 시급하다!
2014.11.11	“ICC의 인권위 등급심사 재보류는 당연한 결과다” 성명발표
2015.04.08	국가인권위 인권위원장 인선절차 및 투명성 확보를 위한 시민사회단체 연석회의

22 국제엠네스티 한국지부 보도자료: “국제엠네스티는 인권위 설립 이후 여러 차례에 걸쳐 대통령이 직접 일정 수의 위원을 임명하는 방식 등이 국가인권위원회의 독립성과 효과성을 해칠 수 있다고 제기한 바 있다”



80~90개에 달하는 시민사회단체가 참여한 ‘국가인권위원회 제자리찾기 공동행동’은 헌법철 위원장 퇴임을 외치고, 국가인권위 직제령과 관련한 독립성 침해 사건에 대해 헌법소원을 제기하였으며, 다양한 보도자료와 논평을 내는 등 적극적으로 대응하였다. 또한 국가인권기구 간 국제조정위원회(International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 ICC)에서는 대한민국 국가인권위원회에 대해 연이은 등급보류 판정을 내리며, 국가인권기구의 문제에 대해 우려를 표했다.

또한 학계에서도 이러한 사태에 대응하기 위해 다양한 이론적 논의들을 내놓았으며, 특히 국가인권위원회의 독립성을 확보하기 위한 실질적인 정책들을 제안하고 있다.<sup>23</sup> 김형완의 인터뷰<sup>24</sup>에서도 확인되는 이 방안들은 헌법개정, 민간독립기구화, 위원회 인사기능 강화, 국회소속기구로의 변화 등으로 요약될 수 있다.

---

23 정태욱(2009)은 헌정 질서내에서 독립성을 가지고 운영되는 기구들을 검토하여, 국가인권위원회를 “대통령 소속으로 되어 있지만 헌법에 의해 독자적인 근거를 가지는 감사원, 설치근거법률에서 소속을 규정하지 않은 한국은행 그리고 역시 소속이 규정되어 있지 않은 진실과 화해를 위한 과거사 진실위원회와 같은 차원으로 볼 수 있을것”이라고 파악한다. 즉, 한국은행과 같은 독립기구의 규정을 적용하는 방안을 제안하고 있다.

박찬운(2010)은 국가인권위원회 업무는 헌법적 영역에 있는 권리의 실현이라고 파악하며, “헌법적 합의에도 불구하고 인권위가 국내외 정치상황에 취약한 것은 그 존재가 헌법에 명문으로 규정되지 않았기 때문이다. 인권위가 형식상 헌법기관이 아닌 법률기관으로 있는 한 그 기능과 역할은 정권이 바뀔 때마다 정권의 최고 담당자의 의지에 따라 달라질 수 있다”고 판단하여, 헌법의 규정이 바뀌어야 함을 우회적으로 주장한다.

24 “첫 번째 대안은 헌법개정시에 인권위원회를 헌법기구로 만드는 방법이 있어요. 그런데 제가 보기에 가장 바람직한 대안은 아니라고 봅니다. 그러나 인권위원회의 독립성을 제도적으로 확보한다는 의미는 있겠죠. 두 번째 방법은 기왕에 국가인권위원회의 인사 절차와 과정에 시민사회의 감시 기능이 있으니까, 시민사회의 후보추천 같은 과정을 세밀하게 셋팅해서 검증절차를 가지도록 하는 것이죠. 좀 개선은 되겠지만 사무처의 관료화를 막기에는 부족하다고 보이구요. 세 번째 방법이 있다고 한다면 특수법인으로, 한국은행처럼 법률에 의한 독립기구로서 만드는 것이예요. (중략) 네 번째 방법이 있다고 한다면 국회 소속으로 과감하게 옮기는 거예요. 유럽의 인권 옴부즈만 기구들이 거의 의회소속으로 되어 있고, ICC에서도 인권위원회와 인권 옴부즈만 기구의 차이를 별로 두고있지 않거든요. 그래서 미국의 CBO(Congressional Budget Office:미국의회예산처)처럼 인권위원회의 소속이 의회로 바뀌게 된다면, 무엇보다 사법부에서 대법원장 추천으로 들어오게 되는 인권위원들을 차단할 수 있어요. (중략) 그러니까 아예 인권위원회 전원을 국회에서 임명하게 하는 것, 물론 국회에도 선거법 개정이나 국회법 개정을 통해서 정당명부식 비례대표에 의해서 소수비례대표제가 가능하다는 것을 전제로 해서, 의석수 비례로 인권위원을 임명하도록 하면 정권이 바뀐다고 해서 인권위원회가 하루아침에 엉망진창이 되는 사태는 막을 수 있지 않겠나 생각해요.”

〈표 4〉 이명박 대통령 집권 이후 국가인권위원회 독립성 확보를 위한 새로운 방안

개선 안	개선 목적	개선을 위해 필요한 사항
헌법개정	인권위원회의 독립성을 헌법적 차원에서 확보	입법, 사법, 행정과 구분된 ‘인권’ 영역을 포함한 헌법 개정
민간독립기구화	한국은행과 같은 특별한 법인격체의 생성을 통해 독립성 확보	새로운 성격의 ‘국가인권위원회법’ 발의
위원회 인사기능 강화	시민사회단체의 감시기능 및 개입기능 강화	인사 관련 법령 개정 및 시민 감시기구 출범
국회소속기구로의 변화	보다 넓은 자원의 대표성 확보	비례대표제 등의 국회의원 선출제도 개선

하지만 공동행동과 학계의 이러한 노력에도 불구하고, 현병철 위원장은 임기를 다 마쳤으며, 직제령은 지속적으로 개정되어 왔다. 국가인권위원회를 설립하던 시기와는 달리 구체적인 변화를 이끌어내지 못하고 있는 상황이다. 무엇이 달라진 것인가. 공동행동에 결합해 있는 시민단체의 수는 더 증가하였으며, 국가인권위원회와 관련된 논의도 지난 시간동안 더 발전하여 왔다. 그럼에도 불구하고 국가인권위원회의 독립성은 지속적으로 훼손되고 있으며, 점점 더 ‘평범한 국가기구’로 변해가고 있다. 이 괴리는 정권 교체라는 상황의 변화와 ‘국가기구’라는 조건이 가지는 한계 속에서 검토되어야 이해될 수 있다.

#### 4. ‘인권의 제도화’와 아포리아

표면적으로 국가인권위원회의 문제는 정권교체에 따른 정부의 태도 변화에 기인한다. 이를 방지하기 위한 독립성은 충분히 확보되지 못하였고, 김대중, 노무현 정부와 다른 가치를 추구하는 이명박, 박근혜 정권은 법의 취약지점을 효과적으로 공략했다. 이에 많은 이들이 독립성을 강화하는 제도적 방안을 제안하였고, 인권단체들은 국가인권위원회를 ‘제자리’에 돌려놓기 위해 싸워왔다. 하지만 학계와 시민사회단체의 노력에도 불구하고 국가인권위원회는 ‘제자리’에 돌아가지 않고 있는데, 이 사태는 대해 우리는 질문을 바꾸어 볼 필요가 있다. 어쩌면 국가인권위원회의 독립성 확보를 가로막는 결정적인 구조적 한계가 내포되어 있는 것은 아닌가 하는 질문으로 말이다. 그것은 국가인권위원회만의 문제라기 보다는 ‘인권’이 ‘제도화’될 때 필연적으로 발생할 수밖에 없는 어떤 아포리아(나아가지도 돌아가지도 못하는 모순지점)를 검토해 보도록 이끈다.

인권은 인종, 성별, 나이, 정파 등 어떤 차이도 고려할 필요 없이 인간이라면 누구나 가지고 있는 권리를 말한다. <세계 인권 선언>의 제1조에서 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고 존엄하며 권리에 있어 평등”(류은숙, 2009)함을 기본원칙으로 삼고 있으며, 이는 「국가인권위원회법」 제1조에도 “이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.”로 명시되어 있다. 이처럼 어떤 자격도 특징도 고려할 필요 없이 인간이라면 누구나 가지고 있는 기본적인 권리인 인권은 그 개념에서부터 무조건적인 보편성을 가진다.

국가인권위원회는 바로 이 ‘인권’의 가치를 국가체제 내에서 실현하고자 만들었으며, 앞서 살펴본 바대로 ‘국가기구’라는 형태로 확정되었다. “도덕적 권리가 아무리 아름다워도 법적 권리라는 형태로 성문화되지 않으면 현실적 힘이 없다”는 조효제(2007)의 언급처럼 ‘인권’ 역시 구체적인 권리 실현체계를 필요로 하며 그 도구로 ‘국가기구’형태인 국가인권위원회가 선택되었다. 하지만 여기서 ‘국가기구’는 대의제 민주주의 체제에서 ‘인권의 보편성’을 보장하기에 부족한 기관이라는 본질적인 난점이 발생한다.

이명박 정권 이후 국가인권위원회에 일어난 변화가 잘 보여주듯이 대의제 민주주의 국가에서 ‘국가기관’이란 상대적 지지를 받은 위정자의 의지를 따르고, 위정자가 책임을 지는 성격을 가진다. 특히 한국처럼 대통령 중심제의 형태를 가지고 있는 경우 “다수를 획득하는 선거의 승리자가 모든 것을 갖고 패자는 모든 것을 상실하는 승자독식을 보장”(최장집 ; 2006)한다. 또한 “한국의 대통령이 엄청난 권력과 권한을 행사한다고 할 때, 그것은 그를 지지하지 않은 더 많은 수의 나머지 유권자들을 소외시키고 배제하는 과도한 대표를 의미하는 것”(최장집 ; 2006)이기도 하다. 즉, 대통령 중심제를 가진 한국의 대의 민주주의 체제 내에서 ‘국가기관’은 특정 정파적 특성의 실현기구로서 기능한다. 김대중, 노무현 정권에서는 국가인권위원회의 성향과 대통령의 당파성이 다소 일치 되는 부분이 있었기에 이명박, 박근혜 정권에 비해 활동의 자유가 다소 보장되었긴 하지만 당시에도 국가인권위원회는 정부의 의견에 반대되는 ‘불편한’ 국가기관이었다. 이라크 파병문제를 국가인권위원회에서 거론할 때에도 “국가기관이 정부와 다른 견해를 표명하는 것이 옳지 않다”는 주장이 있었으며, 노무현 대통령이 공식적으로 국가인권위원회의 위상을 인정하기 전까지 중심적인 논쟁거리였다(김두식 ; 2010). 이마저도 국가인권위원회가 완전히 독립된 기관으로 인정받았다고 하기 보다는 ‘국가기관’의 ‘다름’을 대통령이 허락했기에 가능한 상황이었다.

더 나아가 다수를 차지한 정파의 이상을 실현장치가 ‘국가기구’라 했을 때, 사회의 다수는 자신의 당파성을 실현시켜줄 다양한 국가기구를 가지게 된다. 행정, 입법, 사법이 어느 정도 다수의 의견에 서게 되는 것이다. 이 때 국가인권위원회의 제1목적이 인권의 보편적 실현이라면 상대적으로 권리를 보장받지 못하게 되는 소수의 사람들을 위해 움직여야 한다. 국가인권위원회는 그 존재의 목적 상 반정파적일 수밖에 없는 것이다. 이처럼 한국 대의민주주의 체제 내에서 특정 정파의 목소리를 따르도록 규정되어 있는 ‘국가기구’로의 성격과 ‘인권의 보편성’을 제1목적으로 하는 ‘인권기구’의 성격이 구조적으로 충돌하고 있다.

이 때문에 ‘국가기구’이면서 제 기능을 충분히 다 하는 독립적인 국가인권위원회는 불가능하다. 이 문제는 국가인권위원회를 헌법적 기구로 격상한다<sup>25</sup> 하여도 해결되지 않는데, ‘다수의 결정을 따르도록 한다’는 원칙과 ‘인권을 보편적으로 보장한다’는 원칙간의 관계는 해명되지 않기 때문이다. 이는 정정훈이 「인권과 인권들」에서 “‘인권(RIGHT)’은 그것이 전적으로 현실화 될 수 없다는 자신의 불가능성 때문에 현실 속에서 구체적인 인간의 권리들, ‘인권(RIGHT)’의 현행적인 형태들을 존재하게 만드는 가능성의 원천”이라고 언급하는 것 처럼 완성될 수 없는 목표와 같다. 다시말해, 인권의 보편성은 언제나 구체적인 인권 실현의 보장체제를 요구하고, 현 주권국가 상태에서는 ‘국가 제도’를 통해 실현되는 것이 효율적일 수 있지만 언제나 불충분한 형태로만 나타나게 된다. 인권의 ‘제도화’는 이 한계에서부터 사유되어야 한다.

국가인권위원회에 이러한 구조적 아포리아가 있다는 사실은 국가인권위원회의 역할이나 독립성을 제도적으로 ‘완성’하려는 시도가 언제나 실패할 수밖에 없다는 점을 보여준다. 헌법에서 근거를 찾든, 국제인권기준에서 근거를 찾든 상관없이 그것의 구체적인 실현형태가 ‘제도’를 거치는 것이라면, 현 대의 민주주의 통치체제의 한계와 필연적으로 맞닥뜨린다. 그렇다고 해서 독립성을 쟁취하기 위한 논의나 투쟁이 무의미하다는 것이 아니다. 오히려 제도적으로 ‘완성’될 수 없는 이 지점을 다른 성질의 것으로 끊임없이 보완하고 채워나가야 하며, ‘독립성’요구와 같은 주장은 그 일부에 속한다는 사실이 이 아포리아로부터 나온다.

이러한 구조적 아포리아는 모순되는 두 힘이 끝없이 길항작용을 하는 영역으로서 구체적이고 지속적인 싸움이 벌어져야만 하는 장이기도 하다. 이 때문에 인권의 제도화가 본질적으로 아

---

25 박찬운(2010). “인권위 설립은 우리 헌법상 명시적으로 규정되어 있는 국가의 기본권보호의무와 관련이 있다” 정태욱(2009). “인권위는 비록 헌법에 그 설치규정을 갖고 있지는 않지만, 그 위상은 헌법적인 차원에서 이해된다”

포리아를 지니고 있다는 사실은 ‘제도화’가 인권운동의 목적지로 기능하기 보다는 차라리 ‘시작점’으로 기능해야 한다는 것을 보여준다.

경우에 따라서 인권과 관련된 구체적인 요구 사항을 제도화 하는 것은 소수라 할지라도 집중된 힘과 단련된 정치적 기술 등으로 가능 할 수 있다. 미국에서는 정치적 로비스트가 합법일 정도로 이러한 힘들은 실질적으로 존재하며, 현 정치체제에서 빈번하게 행해지는 행위이다. 하지만 이것이 ‘제도화’의 아포리아에 부딪히게 될 때, 우리는 제도의 한계에서 일어나는 길항작용에 대비해야 한다. 그 가능성은 아마도 대중의 인권감수성과 호응할 수 있느냐의 여부에 달렸을 것이다. 인권을 제도로 만드는 행위는 법적 강제력을 동원하여 침해받거나 소외되고 있는 인권 문제를 일거에 해결 할 수 있을 것 같은 ‘착각’을 쉽게 불러일으키지만 실질적으로 문제를 해결하는 것은 제도를 끊임없이 작동시키고 갱신시키려는 어떤 힘이다. 이 힘과 제도가 순차적으로 발을 맞출 수 있을 때, 인권이라는 가치를 우리는 비로소 ‘제도화’ 했다고 말할 수 있을 것이다.

## 5. 결론

이명박, 박근혜 정권이후 국가인권위원회의 기능 훼손은 ‘인권의 보편성’이 제도화 될 때 가지는 난점을 명확하게 보여주고 있다. 표면적으로는 국가인권위원회의 직원수가 줄어들었으며, 민간 출신 직원들을 일반직 공무원으로 대체하였고, 법무부와 경찰 인력을 내부에 투입시켰다. 이에 대항하여 인권단체들과 학계는 국가인권위원회의 독립성을 강화시키고자 하였다. 이는 과거 국가인권위원회 설립단계부터 남아있던 과제이기도 하다.

하지만 보수정권의 집권과 이에 따른 변화는 단지 국가인권위원회의 독립성을 강화해야 한다는 당위명제만으로는 이 사태를 되돌리기 힘들다는 것을 보여주고 있다. ‘국가기관’이라는 법적 규정은 국가인권위원회를 옹아매고 있으며, 국가인권위원회의 업무는 대중의 관심에서 괴리되어 버렸다.

이 일련의 사태들 속에서 우리는 ‘인권의 제도화’가 가지는 아포리아에 맞닥뜨리게 되었다. 그 아포리아는 인권이라는 추상적이고 보편적인 가치가 국가기관이라는 형태로 실현될 때 발생하는 구조적 한계에서 발생하였다. 대의 민주주의적 통치체제 내에서 국가기관은 특정 정파적 요구를 실현하는데 봉사하는데, 이것은 인권의 보편성 이념과 정면으로 충돌하게 된다. 이 때문에 인권의 실현기구로서 국가기관은 항상 불충분하고 미완성적일 수밖에 없으며, 현

통치체제 내에서 제도적으로 아무리 보완해 보아도 해소될 수 있는 문제가 아니다. 오히려 우리는 인권과 국가기관의 이러한 특성 때문에 ‘인권의 제도화’가 완성될 수 없다는 측면에 주목해야 하며, ‘인권의 제도화’란 끊임없이 이행하고, 수정하는 과정적인 것으로 이해해야 한다. 이 측면에서 ‘국가인권위원회 독립성 확보 요구’는 어떤 완결된 제도형성을 목표로 하는 것이 아니라 ‘인권의 제도화’를 작동시키기 위한 하나의 수사(rhetoric)나 수단으로 이해해야 한다.

또한 ‘인권의 제도화’가 과정적인 것이라는 사실은 ‘인권의 보편성’에 대한 대중의 감수성이 제도화와 함께 발맞춰 발전해야 한다는 점을 보여준다. 비록 인권은 무조건적이고, 보편적인 권리 개념이지만 20세기에 와서야 새롭게 발견된 개념으로, 우리가 공기를 굳이 인식해야지만 그 존재를 느끼듯, 인권에 대한 감각 역시 대중들의 감각속에서 새롭게 자리잡아야 한다. 이 과정을 생략한 채 ‘법조문’을 만드는데 집중할 경우 우리는 법의 강제력이 실현되는 당파적인 성격을 보지 못한 채, 문제가 해결될 것이라는 ‘착각’에 쉽게 빠지게 된다.

결과적으로 국가인권위원회를 둘러싼 10여 년 간의 갈등은 ‘인권의 제도화’를 위해 함께 고민해야 할 과제를 던져주고 있다. ‘인권을 법조문에 기입하는 행위’가 인권운동의 도달점이 될 수는 없으며, 오히려 여기서부터 우리는 끊임없는 미완성을 보완하고 수정해야하는 과제를 떠안게 된다. 그리고 이 과제를 해결하기 위해서는 대중의 인권 감수성을 불러 일으켜야 한다.

‘인권의 제도화’란 어떤 성과물이나 도달점이 아니라 차라리 ‘시작점’인 것이다.

## 참고문헌

- 김두식. 2010. 「특집 : 이명박 정부하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가?」. 『법과 사회』, 39(0): 49-74
- 박찬운. 2009. 「공법 : 국제인권법으로 본 국가인권위원회의 의의와 독립성」. 『법학논총』, 26(3): 85-102
- 법안기초소위원회. 1998. 「국가인권기구 공추위 ‘인권위원회법’ 시안 요지」. 『민주사회를 위한 변론』 98년 11/12월호(통권 제25호)
- 연구회자료. 2007. 「특집 : 국가인권위원회 5년의 평가와 과제 ; 곽노현 전 국가인권위원회 사무총장과의 서면인터뷰」. 『민주법학』, 33(0): 115-133
- 이창수. 2007. 「특집 : 국가인권위원회 5년의 평가와 과제 ; 국가인권위원회 5년, 전망과 과제 - 국가인권위원회의 국민참여와 민중통제 -」. 『민주법학』, 33(0): 15-33
- 이호중. 2007. 「특집 : 국가인권위원회 5년의 평가와 과제 ; 국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가 - 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로 -」. 『민주법학』, 33(0): 59-91
- 인권법제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회. 1998. 「인권위원회법(안)」. 『민주사회를 위한 변론』 98년 11/12월호(통권 제25호)
- 임재홍. 1999. 「[ 특집 ] 인권 / 인권위원회 / 국가인권기구 설립의 원칙 - 유엔의 설립권 고안을 중심으로 -」. 『민주법학』, 15(0): 44-70
- 정태욱. 2009. 「특집 : 이명박 정부 16개월의 평가: 민주의 후퇴와 법치의 사망 ; 국가인권위원회의 독립성과 직제령 개정의 문제」. 『민주법학』, 40(0): 11-43

- 조용환. 1998. 「법무부 수정안에 대한 의견」 『민주사회를 위한 변론』 98년 11/12월호 (통권 제25호)
- 차지훈. 1998. 「바람직한 인권위원회 설립을 위한 주요 쟁점에 대한 의견」. 『민주사회를 위한 변론』 98년 11/12월호(통권 제25호)
- 최석현. 2004. 「연구논문 : 한국의 사회민주화: 국가인권위원회 설립 과정 분석을 통한 고찰」. 사회발전연구, 10(0): 115-151
- 최장집. 2006. 「제도적 실천으로서의 민주주의」. 『기억과 전망』, 15(2006 가을): 81-114
- 홍성수. 2010. 「일반논문 : 법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거 -“정규 국가기구”로서의 인권위의 기능과 위상-」. 『고려법학』, 58(0): 151-194

- 
- 류은숙. 2009. 『인권을 외치다』. 푸른숲
  - 정정훈. 2014. 『인권과 인권들』. 그린비
  - 조효제. 2007. 『인권의 문법』. 후마니타스

- 
- 국가인권위원회 법령(2002~2016)
  - 국가인권위원회 직제령(2002~2016)



- 
- 국가인권위원회 제자리찾기 공동행동. (2009). 「헌병철 취임반대 성명서」
  - 국가인권위원회 제자리찾기 공동행동. (2011). 「〈논평〉 청와대는 국가인권위 독립성 훼손을 사과하라」
  - 국가인권위원회 제자리찾기 공동행동. (2014). 「보도자료, [성명] ICC의 인권위 등급심사 재보류는 당연한 결과다」

- 
- 배경내. 「인권의 이름으로 인권법을 거부한다!」 인권운동사랑방 발표자료.
  - 이광길. 「국가인권위원회법 들여다보기」
  - 조용환. ‘「국가인권위원회」와 ‘나’ - “인권실천시민연대”와 “인권하루소식”의 문제제기에 대하여」

---

(Footnotes)

- 1 · “국가인권위 제자리 찾기 공동행동은 국제인권사회도 인식하고 있는 한국 인권위의 참담한 현실을 바로잡기 위해 지속적으로 노력할 것이다. 이를 위해 인권위법 개정을 통한 독립성 확보, 투명한 인권위원 인선절차를 포함한 인권위법을 개정하기 위해 노력할 것이다.”

# 한국 인권운동사의 쟁점들

## - 토 론 문 -

2017. 07. 14(금)

- 이정은(성공회대학교 동아시아 연구소) : 1993년, 사회변혁운동과 국제인권레짐의 만남  
- 「한국의 진보적 인권운동의 형성과정과 그 성격」 토론문 -
- 미류(인권운동사랑방) : 「한국의 ‘진보적 인권운동’에서 사회권 운동의 전개과정」 토론문
- 홍성수(숙명여자대학교 법학부) : 인권의 제도화의 난점에 대한 몇가지 보충설명  
- 「국가인권위원회 독립성에 관한 논의를 통해 본 ‘인권의 제도화’의 난점」 토론문 -



## 1993년, 사회변혁운동과 국제인권레짐의 만남

- 「한국의 진보적 인권운동의 형성과정과 그 성격」 토론문 -

이정은(성공회대학교 동아시아연구소)

한국의 인권연구는 현실사회운동과 인권운동이 그 건인 역할을 해오고 있다. 인권의 의제를 발굴하고 목록을 확장하며 끊임없이 “인간의 권리”를 사회문제로 제기해왔다. 하지만 한국사회의 정치적인 기회 구조와 밀접하게 연관될 수밖에 없는 사회운동의 현실에서 인권운동 또한 성장과 분화, 확대와 축소의 부침(浮沈)을 겪어야 했다. 인권운동가들은 계속해서 인권운동의 성격을 고민하고 방향을 논하며 구체적인 활동을 찾고 있다. 2017년 오늘도 그런 고민 속에서 우리는 인권운동의 역사를 이야기한다.

인권운동의 역사는 현재 우리의 고민을 들여다보는 거울이면서 문제를 해결하기 위해 던지는 질문이자 대화의 시도이다. 촛불혁명을 성공적으로 이끌어온 사회운동이, 진보적 인권운동과 인권의 제도화 앞에서 무엇을 해야 할 지, 혐오표현과 권리주장이 동시에 난무하는 현실에서 인권운동의 성격과 내용은 무엇이어야 할지 고민한다. 그런 의미에서 이 글은 1993년이라는 약 25년 전, 지금의 한국 현실과 유사하면서도 다른 정치지형에서 인권운동진영의 논쟁과 그 논쟁을 뚫고 만들어진 인권운동의 성격을 논하고 있다는 점에서 매우 시의적절하다.

“전설적”으로 전해지는 1970년대, 1980년대 운동가들의 경험과 달리, 1990년대 현장 활동가의 경험은 ‘민주화운동 이후’라는 틀에 묶여 잘 드러나지 않는 상황에서, 오랜 시간 활동해온 인권운동가들의 인터뷰 자료를 근거로 했다는 점도 매우 신선하다. 인권운동가들의 생생한 목소리를 수집해온 과정 자체가 인권운동의 기록을 중요한 자료로서 새롭게 “생산한다”는 의미도 동시에 가지고 있기 때문이다. 이 글은 책과 자료집이 가지고 있는 한계를 넘어 인권운동 단체의 설립과 분화과정을 면밀하게 추적하여 자료의 생산과 정리, 분석을 동시에 진행하고 있다.

이하의 발표문의 내용에 대한 토론자의 단상과 몇 가지 질문들이다.

1. 1990년대 진보적 인권운동은 70년대 민주화 투쟁과 80년대 변혁운동의 “변형적/창조적” 계승이라기보다는 ‘변혁운동의 계승, 변혁운동의 분화’라고 생각한다. 당시 서준식이 주도했던 진보이데올로기로서의 인권개념과 운동은 “마르크스의 계급적대만으로는 환원될 수 없는 복잡한 차원”으로 인권운동의 현장 중심성을 강조했다. 다산인권센터도 피해자 법률 지원 활동에서 운동의 의제를 만들어 가는 독자적인 인권운동으로 변하였다. ‘계승’이 ‘답습’을 의미하지 않는 한, 변화된 사회조건에서 진보적 인권운동은 변혁운동의 다양화로 이해할 수 있지 않을까? 그렇다면, 1990년대 당시 사회운동 중에 인권운동처럼 변혁운동을 “창조적”으로 계승한 운동은 무엇이 있었을까 궁금해진다.
2. 1993년 비엔나 세계인권대회가 인권활동가들에게 새로운 충격을 주고 사고의 틀을 확대시킨 결과를 가져온 점은 인터뷰 내용을 통해서 확인할 수 있었다. 하지만 국제 인권레짐의 접속 또한 “변혁운동으로부터의 탈피”라기보다는 운동의 이념적 측면과 제도적 측면 혹은 도구적 측면의 접합이라고 볼 수 있지 않을까?

3. 70년대 민주화투쟁과 80년대의 사회변혁운동이 1993년 김영삼 “문민정부”의 출현과 탈권위주의, 문화의 시대라는 계기를 만나서 기존과는 다른 형식의 제도적 측면이 필요하였다. 사회진보를 추구하되 제도화된 틀을 이용하여 운동을 벌여야 사회적으로 더 확장될 수 있었기 때문이다. 그래서 “인권하루소식”이 인권침해 현장을 발 빠르게 알리며 인권운동의 중요한 도구가 될 수 있었다. 만약 당시의 인권운동이 70, 80년대의 운동과 동일한 방식의 운동을 폈다면, “진보적 인권운동”이라는 개념은 만들어지지 않았을 지도 모른다. 따라서 국제인권레짐을 활용하였다고 하여 변혁운동으로의 성격이 탈색되었다고 보이지는 않는다.
4. 인권운동은 사회진보를 추구하되 필요에 따라 제도화된 틀을 이용하며 운동을 펴나가야 대중성을 확보할 수 있는 것이 현실이다. 그러나 오히려 현재는 진보적 인권운동을 구상하며 도구적으로 이용했던 국제인권레짐에 인권운동이 종속되고 있는 것은 아닌지 우려된다. 국제인권법과 인권레짐은 인권보호를 위한 국가의 책무를 물을 수 있다는 점에서 매우 중요하지만, 국내에서도 법률 소송에 의해서나 법 중심으로 인권문제를 해결하고자 하는 현상은 인권운동의 지평을 일부 축소시키는 결과를 가져오고 있다.
5. 1990년대 진보적 인권운동은 변혁운동과 국제인권레짐이라는 이질적인 계기가 서로를 새롭게 규정하면서 형성되었다. 그렇다면 구체적인 인권운동의 활동내용에는 어떤 차이가 있는가? 인권운동의 이념적 성격과 논쟁의 차이가 활동내용의 차이도 견인해왔는지 궁금하다. 이 시기에는 이주민 운동이나 성소수자 운동이 새롭게 형성되기 시작하였는데, 진보적 인권운동의 핵심적인 활동내용은 무엇이었고 특징은 무엇인가?
6. 개념적인 문제로 ‘진보적 인권운동’과 그와 반대되는 운동을 ‘세속적 인권운동’이라고 부른다면 2017년 현재, 진보적 인권운동의 성격은 무엇인가? 무엇이어서 할까?
7. 현실사회운동 진영에서는 다양한 사회적 조건이 운동에 커다란 영향을 미친다. 정부나 지자체에 의한 인권거버넌스 구축이라는 위로부터의 인권제도화와 현장에 천착한 아래로부터의 운동이 만나서 시너지 효과를 낼 수 방안은 무엇일까? 문재인 정권에서 ‘인권’을 국정운영의 중요한 화두로 다루겠다고 하는데, 인권운동은 어떤 새로운 의제들을 만들어내어야 할까? 그래서 25년 후에 이 시기의 인권운동은 어떻게 평가되면 좋을까?

## 「한국의 '진보적 인권운동'에서 사회권 운동의 전개과정」에 대한 토론문

미류(인권운동사랑방)

0.

토론자로서, 사회권 운동의 역사를 따로 짚어준 발표자에게 고마움을 우선 전한다. 현재의 위치를 역사적으로 살피는 작업은 운동의 전망을 찾아가는 데에 긴요하지만 늘 뒷전으로 밀리는 작업이 된다. 그만큼 발표문이 반갑다. 누군가 우리가 걸어온 길을 되짚어주는 수고로움을 자처했으니. 하지만 정말 소중한 건 작업의 결과물보다 누군가 곁에 함께 서 있었음을 발견하게 되는 반가움일 것이다. 발표자와 함께 같이 걸어갈 길을 더듬거리는 마음으로, 발표문을 읽으며 들었던 몇 가지 고민을 나누려고 한다.

1.

발표문은 '진보적 인권운동'의 흐름을 '사회권 운동'의 전개를 통해 짚어보고 있다. 크게 네 시기로 나누어 사회권 운동의 역사를 살피는데 시기 구분은 다음과 같다. 1993년 비엔나 세계인권대회부터 1997년 IMF 이전까지, '사회권'을 강조했던 시기다. 두번째는 IMF 이후 '사회권'을 의제화하기 위한 다양한 노력을 벌였던 시기다. 세 번째는 노무현 정권 시기로, '사회권'이 구체적인 투쟁들과 조우하며 뻗어나간 시기. 네 번째는 이명박 정권 시기다. 발표자는 이 시기에 "한국 사회권 현실의 전반적이고 급속한 후퇴"가 있었다고 진단하며 "사회권 의제를 통한 광범위한 연대의 생성"이 이루어졌다고 평가하고 있다. (편의상 앞으로는 1~4기로 언급하겠다.) 시기별 구분은 사실상 정권별 구분이다. 정권의 성격이 해당 시기 사회의 성격이나 사회운동의 경향에 영향을 미치는 만큼 이런 구분이 운동의 변화를 살피는 데에 유효한 측면이 있을 것으로 보인다. 그러나 사회 전반의 민주화가 확장되어 간다는 측면에서(인권의 제도화가 진전되기도) 1-2-3기가 연속성이 있다면, 사회권 영역에서 새로운 쟁점들을 등장시켰다는 측면에서는 1기와 2-3기가 나뉠 것이다. 발표문의 서론에 있듯 진보적 인권운동에서 "국제 인권기준이 등장하는 양상의 변화"를 살필 때 네 시기가 "사회권에 관한 담론의 특징"으로 구분될 수 있는지 의문이다. 어쩌면 '사회권운동'을 '국제인권기준이 등장하는 양상의 변화'를 통해 분석하는 것이 자초하는 어려움일 수도 있다.

2.

진보적 인권운동은 사회권을 강조해왔다. '사회권도 인권이다', '사회권과 자유권의 이분법은 부당한 왜곡이다'와 같은 주장을 펼쳐왔다. 여기에는 어쩔 수 없는 모순이 있다. 만약 규약이 분리되어 있지 않았다면 별도로 강조할 '사회권'도 없었을지 모른다. 다르지 않은 권리지만 달리 강조해야 하는 상황이 운동의 배경이었다. 즉 사회권의 강조는 한시적 경향일 수밖에 없으며 '사회권 운동'이 독자적으로 존재할 수 있는가는 더욱 깊은 질문이 된다. 이렇게 본다면 사회권운동이라는 것은 1-2-3기를 거치며 드러났다가, 4기에 이르러 인권운동의 새로운 흐름에 기여한 '인권운동'의 한 시기적 특성일 수도 있다. 실제로 1-2-3기는 인권의 제도화가 차차 진전되는 시기였다. 과거의 요구와 주장들이 조금씩 제도적 결실(한계가 분명하더라도)을 맺어가는 과정이었던 것이다. 이때 자연스럽게 제도화되기 어려웠던 영역이 사회권 영역이었고 사회권에 대한 강조는 운동이 체제내화되어서는 안 된다는 진보적 인권운동의 지향을 천명하는 한 양상이었던 것 아닐까? 사회권의 강조를 통해 반자본주의 지향이 달성되지 않는다. 자유권이라고 해서 체제내적이지 않다. 그러나 당대의 사회적 조건에서 인권운동이 급속하게 제도화되는 일부 권리 영역으로 축소되지 않도록 하려는 의지였던 것 아닌가. 특히나 1-2기는 인권운동이 스스로 학습하는 시기였기도 하다. 국제인권레짐을 활용한 보고서 작성 등이 주요 활동이 되었던 것은 유엔의 힘을

빌려 실현되기를 기대했던 것이라고만 볼 수는 없다. 인권운동에 주어진 가능성을 어떻게 현실화할 수 있을지 다양한 방식으로 검토하는 과정이었다. 오히려 이 시기에 주목할 것은 사회권을 강조함으로써 인권운동이 불안정노동과 빈곤 등에 대한 관심이 높아지고 시야가 넓어졌다는 점 아닐까?

\* 비슷한 문제의식에서 "자유권이 강조되어 왔던 것은 인권운동을 '사회변혁운동'의 부문 운동으로 만드는 효과를 낳았다."는 진단에도 의문이 남는다. 인권운동이 사회변혁운동의 부문으로 존재했던 것이 자유권을 강조했기 때문일까? 당시 사회운동의 조건에서 인권이 협소하게 이해된 것은 사실이나, 그 범위는 자유권에 다 미치지 못했다. 양심에 따른 병역거부와 같은 것은 대표적인 자유권 영역의 의제지만 90년대 이전에는 상상하기도 어려웠다. 그런 의미에서 자유권운동도 90년대 이후에야 시작된 것일지 모른다. 사회권 규약 보고서 관련 내용도 있는데, 같은 시기 자유권운동 역시 국제규약을 통해 인권운동을 정초하고 있었다. '인권운동'의 역사를 자유권과 사회권으로 구분해 분석할 때 생기는 문제가 아닐까 싶다.

### 3.

'사회권'이 있기 전에도 사회권은 있었다. 1920년대 조선에는 차가인동맹이 있었고 1948년 대법원은 갈 곳 없는 가난한 사람들을 집에서 함부로 내쫓아서는 안 된다는 판례를 남기기도 했다. 사회권운동은 '사회권'을 실현하기 위한 운동일까, 사회권을 실현하기 위한 운동일까? 아니면 모든 사람이 사람답게 먹고살 수 있는 세상을 만드는 운동일까? 하나로 정의하기는 어렵다. 그러나 어떻게 접근하는지에 따라 운동의 역사를 살필 때 주목하는 지점은 달라지는 듯하다. 발표문에는 혼재되어 있는 듯하다. 3기를 "사회권 조약을 통한 새로운 권리의 발굴"이 이루어진 시기로 평가하고 있지만 실제로 당시 활동으로 예시된 것들은 사회권 조약과 크게 상관이 없다. KT상품판매팀 노동자 투쟁에서 쟁점은 노동감시였다. 고려대 청소용역노동자 노조설립 지원도 조약을 통해 새로운 권리를 발굴한 것 같지는 않다. 전노협 시절부터 민주노총까지 노동권과 관련된 영역은 ILO협약 대응이 활발하게 이루어지고 있었다. 인권운동이 노동권 관련해서 규약의 힘을 빌린 적은 별로 없다. 반삼성투쟁이나 반올림 등도 그렇다. 인권운동은 현실에서 직면하게 되는 문제를 사회권 조약을 통해 발굴하기보다 기존의 운동들이 언어화하지 못하거나 조직화하지 못하는 투쟁들을 다방면으로 지원, 엄호해왔다. 같은 시기 주거권운동은 조약으로부터 출발했을지도 모른다. 사회권운동을 구체화하기 위해 주거권 영역에서 운동을 만들어보자는 고민이 있었으므로. 그러나 한국사회에서 국제규약상 '주거권'은 이미 소개되어 있었다. 90년대 말 주거기본법 제정운동이 펼쳐질 때 법 제정의 의의와 필요성을 설명하는 주요한 근거 중 하나가 사회권규약과 주거권 일반논평이었다. 발표문에서 다루는 범위가 '진보적 인권운동'에서의 사회권운동이므로 앞선 역사까지 답아야 할 필요는 없다. 다만, '진보적 인권운동'에서 사회권운동이 사회권규약을 실현해가는 과정으로서 정초되지 않았다는 점을 조금 더 고려해야 할 듯하다.

### 4.

'진보적 인권운동'의 주장에서 사회권 관련해 중요한 부분은 오히려 다음 문장이라고 생각한다. "인권운동은 사회권과 관련된 기존의 대중조직과의 연대를 강화하면서 그런 조직과 함께 혹은 독자적으로 어떤 사회권운동을 벌여나갈 수 있는지를 깊이 고민해야 한다." 사회권과 관련된 기존의 대중조직-노동운동, 철거민운동 등-이 이미 있었다는 인식을 바탕으로 '대중조직과의 연대를 강화'하는 것이 주장의 핵심이었던 것은 아닐까. 이렇게 본다면 4기의 특징은 조금 다르게 짚을 수 있을 것이다. 용산, 쌍차, 희망버스, 밀양 등의 투쟁에서 '사회권 의제의 활용'이 주요 평가 지점이기보다는, '사회권과 관련된 대중조직과의 전면적 결합'이 평가 지점이 될 수 있는 것이다. 용산참사의 경우는 초기 대응부터 국민법정까지 주거권을 적극 활용하기는 했지만 다른 투쟁들에서 '사회권 의제'를 주로 활용하지는 않았다. 쌍차는 인

권침해감시단으로 결합을 시작했고 희망버스는 기획단과 참여자들로 연대를 확장하는 역할을 했다. 밀양 역시 인권침해감시단이 주요 활동이었으며 이후 구술기록활동 등으로 이어지게 되었다. 1기나 2기에서 노동운동과 결합하는 방식이 경찰폭력실태를 보고하는 것을 중심으로 제한적으로 이루어졌다면 4기로 오면서는 자유자재로 필요한 역할을 할 수 있는 역량을 갖추게 된 것이다. 이 과정은 다만 사회권의 실현을 향해 가는 과정이기만 한 것이 아니라, 사람답게 먹고살 수 있는 세상을 만들기 위한 과정이었으며, 이를 위해 필요한 운동들 간의 연대와 연결에서 더욱 다양한 역할을 수행할 수 있게 된 것으로 평가해야 하지 않을까?

\* 헌법재판소의 기초법 관련 결정을 예로 들며 사회권 관련해 권고 이행이 쉽지 않았고, 규범력의 한계를 경험한 것처럼 분석되고 있지만 이 역시 사회권에만 해당하는 것은 아닐 것이다. 국가보안법 폐지나 양심적 병역거부, 균형법 92조6 등에 관한 현실을 보면 '사회권'만의 문제가 아니다. 최근 세월호 참사와 관련해 생명권 보호 의무 위반이 아니라는 결정까지.

\* 4기에는 모두 기억하다시피 무상급식 논쟁이 전국적으로 벌어졌다. 당시 인권운동은 논쟁의 한가운데 있지 않았다. 복지국가 운동을 전개하던 운동세력과 긴밀한 관계를 맺지 못했기 때문일 것이다. 그러나 사회적으로는 '사회권'이 대중화되는 계기이기도 했다. 보편복지와 무상급식을 주장하는 사람들은 사회권규약을 적극적으로 활용하기도 했다. 어쩌면 '사회권'이 더이상 진보적 인권운동의 화두가 아니어도 되는 시기에 이른 것은 아닐까?

## 5.

진보적 인권운동은 출발부터 변혁지향성을 담지하고 있었고 동시에 국제인권레짐이 제공하는 가능성들을 자신의 것으로 품어왔다. 그러나 이때 가능성은 규약 자체는 아니었을 것이다. 사회권운동의 역사에서도 드러나듯이 인권의 언어가 가지는 주체화의 힘, 보편화의 힘이 가능성의 실체가 아니었을까? 3기에서 홈리스, 금융피해자, 노동자, 직업성질환 피해자 등을 적극적으로 만나며 나눌 수 있었던 것은 우리가 권리의 주체라는 자각이었다. 4기에서 언급된 주요 활동들은 특정 지역, 특정 사업장, 특정 상황에서 발생한 피해처럼 여겨지는 사안을 우리 모두의 문제로 여길 수 있게 하면서 연대의 힘을 키웠다. 여기 사람이 있다, 함께 살자, 우리 모두 밀양이다 등. 물론 이것은 시기 구분에 따라 단절되지는 않는다. 하지만 시기를 나누어 무언가 살핀다면 국제규약을 분석의 기초개념으로 삼는 것보다 많은 것들을 살필 수 있지 않을까? 그리고 '사회권운동'에 조금 더 주목해서 본다면, 앞서 언급했던 것처럼, 인권운동이 인권의 조건들에 대한 시야를 넓히고 더욱 근본적인 도전을 할 수 있게 한 데에 분명한 역할을 했다고 생각한다. 그러나 이 역시 사회권규약을 통해서라기보다 인권의 언어가 가진 가능성을 확장하는 과정에서 얻게 된 성과일 듯하다.



# 「국가인권위원회 독립성에 관한 논의를 통해 본 ‘인권의 제도화’의 난점」에 대한 토론문

## 인권의 제도화의 난점에 대한 몇 가지 보충설명

홍성수 (숙명여자대학교 법학부)

인권의 제도화(institutionalization), 법률화(legalization), 법제화(juridification)는 인권연구나 인권운동에서의 최대 쟁점 중 하나다. 한편으로 인권이 담론 수준에 머물지 않고 실천력을 가지려면 제도화/법제화는 불가피한 측면이 있다. 그래서 전세계 어디서나 인권 문제에 대한 논의는 실무법률가들이나 (인권)법학자들 주도하곤 한다. 하지만 다른 한편 인권이 제도화/법제화되었을 때 인권이 가지고 있는 고유의 역동성과 정치성이 탈각된다는 비판도 끊임없이 제기되어 왔다. 여기서 인권을 법으로 보호하는 것이 오히려 인권을 탈정치화시킨다는 주장을 잠시 소개하자면, 다음과 같다. 대표적인 인권연구자인 프리먼(Freeman)은 인권의 법제화가 “인권을 정치에서 제거하는 것”<sup>1)</sup>이라고 지적하고, 기어 티(Gearty)는 인권의 법제화가 “인권이 급진적 힘을 협소화”하고 “주체의 해방적 권력을 축소시킨다.”<sup>2)</sup>는 점에 주목한다. 인권이 토론되고 소통되는 정치적인 것(the political)이 법에 의해서 소진된다는 것이다.<sup>3)</sup>

한국에서도 2000년 이후 인권은 급격히 제도화되었다. 국가인권위원회 설립을 비롯하여, 법무부 인권기능 강화, 공교육에서의 인권교육, 지자체 인권행정 강화, 학생인권조례 제정 등이 대표적인 사례들이다.<sup>4)</sup> 그리고 이러한 제도화에 대한 비판 역시 끊임없이 제기되어왔다. 제도화의 성과가 가장 두드러진 영역은 ‘여성’인권이라고 할수 있는데, 여성운동의 제도화가 정치를 협소화하고, 여성운동의 자율적 공간을 축소한다는 비판이 제기된 바 있다.<sup>5)</sup> 또한 그 사회구조가 변하지 않은 상태에서 법만 혁신적으로 변하면, 문제가 완전히 해결된 것처럼 보여지고, 오히려 여성의 저항을 침묵시키는 기능을 한다는 지적도 있었다.<sup>6)</sup> 제도화 자체에는 성공했지만, 그것이 실제로 집행되는 과정에서 유의미한 성과가 나왔는지를 의심하는 비판도 있다.<sup>7)</sup>

이러한 비판들은 결국 제도화가 실제 변화를 이끌어내는데 실패했다는 점으로 집약되는데, 이것을 다시 세 가지로 분류해볼 수 있다.

- 1) M. Freeman, “Putting Law in its Place: An Interdisciplinary Evaluation of National Amnesty Law,” in S. Meckled-Garcia and B. Cali (eds), *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, London and New York: Routledge, 2006, 49-50면.
- 2) C. Gearty, *Can Human Rights Survive?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 69-70면.
- 3) 포르노에 대한 법적 규제에서 비슷한 지적을 하는 E. A. Christodoulidis, *Law and Reflexive Politics*, Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers, 1998, 157-163면 참조.
- 4) 홍성수, “한국사회에서 인권의 변동: 세계화, 제도화, 지역화”, 『안암법학』, 제43권, 2014, 39-47면 참조.
- 5) 김경희, “법제화운동을 중심으로 본 한국여성운동의 제도화와 위기론,” 『사회과학연구(서강대 사회과학연구소)』, 15-1호, 2007, 122면 이하; 윤정숙, “진보적 여성운동의 전환을 위한 모색,” 『창작과 비평』, 125호, 2004, 65면 이하; 미국의 경우는 B. Epstein, “Feminist Consciousness after the Women's Movement,” *Monthly Review*, Spring 2002 참조; 비슷한 문제의식에서, 여성주의의 국가원조 및 사법체계에의 호소가 여성의 고유한 위험을 부각시키지 못하고, 여성운동을 스스로 사법체계의 테두리에 갇히게 했다는 지적으로 정인경, “성폭력, 가해자와 피해자의 대립구도를 넘어서,” 『민주노동과 대안』, 2003년 10월호 참조
- 6) 정희진, “법제화 이후의 여성운동을 위하여,” 정희진 외, 『성폭력을 다시 쓴다: 객관성, 여성운동, 인권』, 한울아카데미, 2003, 11면.
- 7) 김경희, “신자유주의와 국가페미니즘,” 『진보평론』, 40호, 2009, 30면.

1) 입법화되었지만, 그 실질을 제대로 갖추지 못한 경우 (예: 인권조례가 통과되었지만 조례에서 정한 기구나 후속조치를 이행하지 않는 경우)

2) 입법화되었고 집행도 열심히 했지만 유의미한 결과를 낳지 못한 경우 (예: 서울시가 몇 년 동안 인권제도화를 형식적으로나 실질적으로는 충실히 추구해왔지만, 과연 서울시민의 인권이 그만큼 향상되었는지에 관한 의문; 한국의 세계 여성인권 관련 지표 중 ‘형식적’ 평등이 기준이 되는 경우에는 최상위권에 올랐지만, ‘실질적’ 평등이 기준이 되는 경우에는 100위권에 머무르고 있는 현실)

3) 입법화되었고, 집행도 열심히 했고, 구체적인 지표 향상도 있었지만, 인권이 삶 속에서 내면화되어 진정한 인권 향상을 이루지는 못한 경우 (예: 성희롱이 법으로 금지되고, 치밀하게 집행되어 성희롱 건수가 줄어들었지만, 직장내 여성노동자의 ‘실질적’ 지위가 향상되었는지, 남성노동자들의 성차별의식이 ‘실질적으로’ 변화되었는지에 대한 의문)

1)은 너무 단순한 문제여서 굳이 설명이 필요하지 않다. 2)의 경우가 보통 인권 제도화의 문제에서 거론되는 것이지만, 좀 더 근본적으로는 3)의 문제가 핵심이다. 발표문의 문제의식도 아마 3)의 문제를 중심으로 ‘인권의 제도화’의 난점을 다루고 있는 것으로 보여진다. 앞에서 소개한 프리먼이나 기어티의 지적도 3)의 문제와 관련되어 있다. 하버마스의 설명을 빌리자면, 국가(법)의 개입은 “해방된 삶의 형식을 촉진”시키는 데에 적당한 매체가 아니며, “해방된 삶의 형식은 민주화 과정의 결과로서 밑에서부터 발전될 수 있는 것이지, 개입을 통해 위로부터 유도될 수 있는 것이 아니다.”<sup>8)9)</sup> 한국에서 이 문제를 지적하고 있는 거의 유일한 문헌은 짧은 칼럼에서 언급된 다음 구절이다.

모든 쟁점을 소송화하는 사회운동의 방식은 전략적 수단으로서는 가능하지만, 진보적희망을근원에서부터충족시켜줄수없다. 운동은 자신이 속한 사회의 갈등과 모순에 관심을 갖는 사람들이 그 문제의 해결을 위해 전개하는 정치적 행동이다. 그 운동의 목표가 기존 체제를 고스란히 유지하는 방식이 아니라 올바르게 판단하는 방향으로 사회의 변화를 의도하고 있을 때, 거기에 붙이는 이름이 진보다. 진보적 운동의 목표점에 우리를 데려다 놓을 수 있는 유효한 수단은 법적투쟁보다는 정치적 해결이다. 법적투쟁은 넓은 의미의 정치적해결과정 중에 부분적으로 기여할 수 있는 전략적 도구에 불과하다. (...) 우리는 잠시라도 현상의 밑바닥으로 침잠하여 사태의 본질을 더듬어 볼 필요가 있다. 우리는 주체로서 우리가 만든 법에 대해서 모든 면을 잘 알지 못하고 있다. 동시에 법은 스스로 아무것도 말해주지 못할 뿐만 아니라 해결해주지 않는다. 우리도 모르고 법도 모른다는 것이 바로 정신분석학적으로 검토한 ‘법의 무지’다. 그것을 조금 선정적으로 표현한 형식이 ‘법은 아무것도 모른다’이다. 진술의 핵심은 법과 주체의 무지가 공모함으로써 법의 권위가 유지되도록 하고 있다는 것이다. 우리 스스로 결정할 것이냐, 법관들이 결정하도록 내버려둘것이나. 정치적 영역과 사법적 영역의 경계긋기와 균형점 찾기의 줄다리기는 언제까지나 멈추지 않을 것이다. 그 지점에서 운동을 표방하는 법률가들이 새로운 고민에 빠져야 한다. 잠시 행동을 중단하는 한이 있더라도.<sup>10)</sup>

이러한 인권의 제도화의 난점에 관해, 발표문은 국가인권위원회라는 ‘국가기구’에 적용하여 설명하고 있다. 국가인권위원회는 인권 제도화의 정점이라는 점에서 인권 제도화의 문제를 가장 극적으로 드러낼 수 있는 주제라고 할 수 있다. 이렇게 발표문은 제도화의 문제를 가장 적합한 주제에서 찾아낸 뒤, “인

8) Habermas, 『사실성과 타당성』, 나남, 2000, 447면.

9) 개인적으로는 이 문제를 성희롱 법제화와 ‘문화변동’의 문제로 검토한 바 있다. 홍성수, “소송을 통한 사회변동전략의 한계: 미국의 성희롱 소송을 중심으로”, 『법과 사회』, 38호, 2010, 209-232면 참조.

10) 차병직, "법이 할 수 없는 일", 민주사회를 위한 변론, 2009년 1-2월호, vol.80, 2009, 4-5면.

권의 제도화' 속에 언제나 내포"되어 있는 난점으로, "인권이라는 추상적이고 보편적인 가치가 국가기관이라는 형태로 실현될 때 발생하는 난점" "“인권의 보편성”에 대한 대중의 감수성이 제도화와 함께 발맞춰 발전해야 한다는 점”으로 정리하고 있다.

전반적인 취지와 방향에 대해 전적으로 동의하면서도, 두 가지 측면에서 문제의식을 발전시켜보겠다. 먼저, 발표문은 인권의 제도화의 문제를 '독립성'의 관점에서 접근하고 있다. 국가인권위원회는 독립기관으로서 제도화되어야 하는데, 이것은 사실상 불가능한 목표라는 지적이다. 그런데 여기서 인권위의 '독립성'이 무엇을 뜻하는지는 좀 더 치밀하게 설명되어야 할 것이다. 이명박, 박근혜 시절 인권위의 독립성 확보는 주로 '정치권력', 특히 행정(대통령)권력으로부터의 '독립'을 의미하는 것이었다. 그런데 발표문에서의 독립성의 의미를 좀 더 확장하여, 다수와 민주주의(의 정파적 요구)로부터의 독립성을 말하고 있다. 그리고 국가기구인 이상 다수와 민주주의로부터의 완전한 독립은 '구조적'으로 불가능함을 이야기하고 있다. 이것은 매우 적절하고 날카로운 지적이다. 실제로 제 아무리 독립성을 제도화한다고 해도 완전한 독립은 불가능하다. 사실 제도적인 독립성을 보장하는 최대치는 미국 사법부가 보장받고 있는 독립성인데, 미국 사법부조차 정치로부터 완전히 독립적이진 않다. 그러니까 한국의 국가인권위원회가 제 아무리 제도적으로 독립성을 잘 보장한다고 해도, 완전한 독립성 확보는 어렵다는 것이다. 다만, 한 가지 지적해둘 것이 있다면, 그것이 오히려 제도화의 장점이라는 점이다. 다수와 민주주의보다 한결음 정도 앞서서 견인해내고, 그럼으로써 '민주주의의 실패'를 보정하는 것이 국가인권위원회의 중요한 기능이며, 이것은 역설적으로 (정치권력으로부터의) 독립성이 100% 보장되어 있지 않기 때문에 수행될 수 있는 장점이다. 이것은 발표문이 지적하는 '제도화의 한계'에도 '불구하고' 국가인권위가 존립되어야 하는 이유이기도 하다. 물론 발표문이 그래서 인권의 제도화가 불필요함을 주장하는 것은 결코 아닐테지만 말이다. 한편, 이 쟁점은 인권 제도화의 일반적인 문제라기보다는 '국가인권위원회를 통한 인권 제도화'의 고유한 문제일 것이다. 그래서 앞서 인권 제도화의 세 가지 유형 중, 어느 하나에 속하지는 않는 문제다.

약간 지엽적인 문제일 수도 있는데, 발표문이 국가인권위원회의 독립성 확보 요구의 목표가 '완결된 제도 형성'일 수 없고, '끊임없는 이행과 수정의 과정'이라고 지적하는 것은 매우 적실해 보인다. 그런데 독립성 요구를 인권 제도화를 위한 '수사(rethoric)나 수단'으로 보는 것은 오해의 소지가 있어 보인다. 당연히 완결된 제도 형성이 목표일 수는 없지만, 달성할 수 없는 이상적 목표를 설정한다고 해서, 그것이 수사나 수단에 불과한 것은 아니지 않을까?

발표문이 지적하는 인권 제도화의 두 번째 난점은 인권의 제도화에도 불구하고 인권에 대한 '대중의 감수성'이 그 만큼 따라오지 못한다는 점이다. 이것은 앞서 분류한 인권 제도화의 세가지 유형 중 3)과 관련된 것이다. 인권 제도화의 가장 본질적인 문제기도 하다. 그런데 이 문제가 발표문의 전체 주제와 어떻게 연결되어 있는지를 이해하기는 다소 어려웠다. 발표문의 전체 주제는 '인권 제도화의 난점'을 '인권위 독립성'과 연결시키는 것이고, 이것은 충분히 성공적이었다고 판단된다. 하지만 대중 감수성 문제는 이와는 별도의 독립적 문제라고 생각된다. 별도로 다루어져도 엄청난 논점들을 담고 있는 문제기도 하다. 이 문제를 제대로 다루려면, 인권 제도화가 대중의 인권감수성 향상으로 연결되기 어려운 점을 좀 더 이론적인 차원에서 설명해야 하며, 국가인권위원회 설립 18년에도 불구하고 대중의 인권감수성이 충분히 향상되지 못했음을 구체적인 근거로서 논증할 필요가 있다고 생각된다. 예를 들어, 각주 27번에서는 인권교육을 통한 인권감수성의 변화가 점진적이고 느릴 수밖에 없는 이유를 설명하고 있는데, 그렇다면 구체적으로 국가인권위원회의 인권교육에 어떤 문제가 있는지가 지적되어야 한다.

참고로, 개인적으로는 인권 제도화가 실질적인 인권향상, - 발표문의 표현을 따르자면 - 보편적 인권에 대한 ‘대중의 감수성’ 향상으로 이어지지 못하는 이유를 ‘법제화’, 특히 ‘사법화’의 한계라는 점에서 계속 추적해왔다.<sup>11)</sup> 그리고 인권위가 그러한 사법화의 한계를 극복하기 위한 기구임을 설명하는데 주력해 왔지만, 사실 인권위도 ‘인권침해에 관한 진정’을 처리해야 하는 ‘국가기구’인 이상 여전히 그 한계를 완전히 극복할 수는 없을 것이다. 따라서 아래의 언급은 사법부를 통한 인권보장의 한계를 겨냥한 것이지만, 인권위를 통한 인권보장의 한계를 지적하는 것이기도 하다.

사법부가 민주주의에 기여할 수 있다는 정도를 넘어서, 사법절차가 경제·사회적 권력 유무와 무관하게 당사자가 평등하게 참여할 수 있는 “심의를 위한 포럼”이고, “진정한 의미의 사회적 대화를 촉진”할 수 있다고 설명하는 대목은 논란의 여지가 있다. 저자는 다수결의 논리가 지배하는 ‘의회’에 비해 당사자들이 독립된 법관 앞에서 일대일로 대결을 벌이는 ‘법원’이 더욱 민주적인 공간일 수 있다고 전제하는 듯하다. 하지만 경직되고 형식적인 소송절차, 상호적대적인 당사자주의, 폐쇄적인 법 논리 등에 의해서 진행되는 사법절차가 과연 민주적 심의의 무대가 될 수 있을지는 의문이다. 더욱이 법체계는 그 어느 체계보다 자기완결성이 강하다. 그래서 법은 정치, 사회, 경제, 문화 등 사회적 요소들의 총결집체인 ‘인권’ 이념의 다채로운 면모들을 오롯이 담아내지 못하고, 오히려 그 풍부하고 역동적인 가치들을 법 논리로 환원해버리곤 한다. 실제로 많은 소송당사자들은 자신들의 본래 주장이 법률가들의 법 논리에 의해서 함부로 재단되고 (법)형식화된다고 불만을 토로하곤 한다. 현실의 사법부는 민주적 심의를 강화하는 것이 아니라, 오히려 민주주의를 질식시키는 블랙홀이 되는 경우가 많다는 것이다. 게다가 더욱 관료적이고 형식적인 대륙법계에서는 저자의 ‘이론’이 ‘현실화’되는 데에 더욱 많은 걸림돌이 도사리고 있기도 하다. 또 사법부의 적극적 역할에 대한 저자의 주장에 공감하더라도, 전략적 차원에서 우리 시민사회가 인권보장을 위해 ‘법’과 ‘소송’을 활용해야 하는지는 또 다른 차원의 문제라는 점을 지적하고 싶다. 특히 그동안 거의 무비판적으로 소송을 제기해왔던 우리 시민사회운동의 관성에 대해서는 재고해볼 여지가 있다. 권위주의정권하에서 어쩔 수 없이 소송‘이라도’ 제기하여 그나마 독립적인 사법부에 희망을 걸어왔던 상황과, 이미 제도적 민주주의가 완성되어 다양한 참여의 통로가 열려 있는 지금의 상황은 분명히 다르다. 이제 소송은 무조건 한번 시도해보는 것이 아니라, 사회운동방법의 여러 방법 중 단지 하나로서 전략적으로 선택되어야 한다. 그런 점에서 과연 법정이 시민사회가 인권을 실현하기 위한 전략적 무대로 적절한 곳인지에 대해 근본적 고민이 필요하다. 최근 불법시위, 불법파업, 정책비판 등에 대해, 정부가 손해배상소송이나 명예훼손소송을 제기하는 일이 급속도로 늘고 있는 점이 심상치 않다. 시민사회의 비판을 무력화하는 방법으로 ‘법원’을 활용하겠다는 심산이다. 이러한 통치권력의 선택은 법원이라는 공간이 근본적으로 시민사회친화적이고 인권친화적인 공간일 수 없음을 역설적으로 보여주는 것일지도 모른다. 저자가 인권보장에서 법원과 법률가의 역할에 상당히 많은 지면을 할애하면서 특별히 강조하고 있지만, 비사법적 메커니즘의 중요성을 강조하는 부분이나 국가사법부·국가인권위원회·시민사회가 인권보장을 위해 ‘상승작용’(synergy)해야 한다는 대목에 더욱 눈길이 쏠리는 것은 그 때문이다.

11) 성희롱 법제화의 난점에 대해서는, 홍성수, “소송을 통한 사회변동전략의 한계: 미국의 성희롱 소송을 중심으로”, 『법과 사회』, 38호, 2010, 209-232면; 홍성수, “성희롱에 대한 법적 규제와 여성주체의 문제: 하버마스과 포스트모더니즘의 비판”, 『법철학연구』, 12권 2호, 2009, 203-226면; 복지국가 법제화의 난점에 대해서는 홍성수, “복지국가에서 법에 의한 자유의 보장과 박탈: 하버마스의 비판과 대안”, 『법철학연구』, 제18권 제1호, 2015, 157-186면 등 참조. 일반론으로는 홍성수, “9장 법과 사회변동”, 『법사회학: 법과 사회의 대화』 (다산출판사, 2013) 참조. 그리고 이 문제의식은 지금도 현재 진행형이다.