

# 국가인권위원회 설립 10주년 대 토 론 회

## - 인권위 10년, 무엇을 남겼나 -

- 시기: 2011년 11월 18 금요일 ~ 11월 19일 토요일
- 장소: 서강대학교 가브리엘관 109호
- 주최: 인권위 제자리찾기 공동행동, 인권단체연석회의, 인권위 독립성 수호를 위한 교수모임, 인권정책연구소, 민주주의법학연구회, 법과사회이론학회, 민주사회를 위한 변호사모임, 서강대 법학연구소 인권법센터, 한양대 공익소수자인권센터, 인하대 공익소수자인권센터
- 후원: 한국인권재단, 인권재단 사람

## 첫째날 (2011년 11월 18일 금요일)

### 1부 인권과 인권위의 역할: 2001~2011

전체 사회: 박옥순 (장애와 인권 발바닥 행동)

#### ◆ 발제 (1:00 ~ 5:30)

- 표현의 자유 분야 평가 - 박주민 (민주사회를 위한 변호사 모임)
- 경찰, 검찰, 구금시설 분야 평가 - 이호중 (서강대)
- 정보 인권 분야 평가 - 정민경 (진보네트워크센터)
- 장애차별 분야 평가 - 박옥순/박김영희/서재경 (장애인차별금지추진연대)
- 여성인권 분야 평가 (코디네이터: 한국여성단체연합 인권위원회)
  - 성희롱 분야 평가 - 이미경/이윤상 (한국성폭력상담소)
  - 성차별 분야 평가 - 이유정 (법무법인 원)

#### <중간휴식>

- 성적 소수자 분야 - 한채윤 (한국성적소수자문화인권센터)
- 청소년 인권 분야 - 검은빛 (청소년인권행동 아수나로)
- 사회권 분야 - 명숙/미류/민선 (인권운동사랑방 사회권팀)
- 이주 인권 분야 - 장서연 (공감)
- 북한 인권 분야 - 정태욱 (인하대)

#### ◆ 토론 (5:30 ~ 6:30)

- 이정은 (성공회대)
- 김덕진 (천주교 인권위)
- 류은숙 (인권연구소 창)

## 둘째날 (2011년 11월 19일 토요일)

### 2부 인권위 10년, 성과와 과제 (1:00 ~ 4:00)

사회: 정영선 (전북대)

- 인권위 구성 평가문제 - 조백기 (서강대 법학연구소)
- 인권위 독립성 평가 - 정영선 (전북대)
- 인권위 조사·구제기능 평가 - 홍성수 (숙명여대)
- 인권위 인권정책분야 평가 - 박찬운 (한양대)
- 인권위 인권교육분야 평가 - 배경내 (인권교육센터 '들')
- 인권위 지역사무소 평가 - 허창영 (전남대 공익인권법센터)

<중간휴식>

### 3부 종합토론: 인권과 인권위 10년 (4:20 ~ 6:00)

- 유남영 (전 인권위원)
- 김형완 (인권정책연구소)
- 명숙 (인권위 제자리 찾기 공동행동)
- 박래군 (인권재단 사람)

# 자료집 목차

## 1부 인권과 인권위의 역할: 2001~2011

- 표현의 자유에 관한 국가인권위원회의 역할 및 그 변화 - 박주민 (민주사회를 위한 변호사 모임) - 2쪽
- 인권위 10년: 경찰·검찰 등 형사사범과 구금시설 분야 이호중 (서강대) - 26쪽
- 국가인권위원회 10년: 정보인권과 국가인권위원회의 역할 - 정민경 (진보네트워킹센터) - 55쪽
- 국가인권위원회 10주년 장애인차별 정체를 되다: 인권위, 사랑할 수도 미워할 수도 없는 곳 - 박옥순/박김영희/서재경 (장애인차별금지추진연대) - 71쪽
- 성희롱 진정사건 결정례를 통해 본 국가인권위원회의 역할 - 이미경/이윤상 (한국성폭력상담소) - 98쪽
- 성차별 사건과 국가인권위원회의 역할 - 이유정 (법무법인 원) - 84쪽
- 개와 늑대의 시간: 성적소수자와 국가인권위원회의 10년 - 한채윤 (한국성적소수자문화인권센터) - 116쪽
- 국가인권위의 청소년인권에 관한 활동 평가 - 검은빛 (청소년인권행동 아수나로) - 127쪽
- 국가인권위 10년, 사회적 증진을 위한 역할 평가 - 명숙/미류/민선 (인권운동사랑방 사회권팀) - 133쪽
- 이주 인권 분야에서의 국가인권위원회 활동 10년 평가 - 장서연 (공감) - 145쪽
- 국가인권위원회 10년의 변화: 북한 인권 문제를 중심으로 - 정태욱 (인하대) - 165쪽

## 2부 인권위 10년, 성과와 과제

- 국가인권위원회 구성의 문제점과 개선방안 - 조백기 (서강대 법학연구소) - 176쪽
- 국가인권위원회의 독립성에 대한 비판적 고찰 - 정영선 (전북대) - 197쪽
- 인권위의 10년간 조사·구제기능에 대한 평가: 한 일, 안한 일, 못한 일 - 홍성수 (숙명여대) - 220쪽
- 국가인권위원회 10년, 인권정책분야를 평가한다 - 박찬운 (한양대) - 257쪽
- 국가인권위 인권교육사업 10년 평가와 인권운동의 과제 - 배경내 (인권교육센터 '들') - 278쪽
- 국가인권위원회 지역사무소에 대한 평가와 제언 - 허창영 (전남대 공익인권법센터) - 296쪽

## 3부 종합토론: 인권과 인권위 10년

- 국내 인권레짐의 제도화를 위한 인권기본법의 제정을 위하여 유남영 (전 인권위원) - 312쪽
- 국가인권위원회법의 적극적 해석을 위한 제언 - 김형완 (인권정책연구소) - 315쪽
- 인권과 인권위 10년 평가 - 기억과 실천의 재조직화를 위한 평가 - 명숙 (인권위 제자리 찾기 공동행동) - 319쪽
- 국가인권위 10년 무엇을 보아야 할까? - 박래군 (인권재단 사람) - 334쪽

# 1 부

## 인권과 인권위의 역할

2001~2011

# 표현의 자유에 관한 국가인권위원회의 역할 및 그 변화

박주민 (민주사회를 위한 변호사 모임)

## I. 전체 개관

### 1. 설립 때부터 현재까지 표현의 자유 관련 진정사건 및 그 결정문

분류	사건	진정요지
	집회의 자유 침해 (02진인983)	외교공관으로부터 100m 이상 떨어진 특정한 장소를 특정하여 집회개최장소로 신고한 집회에 대하여 구 집시법 제11조에 해당된다는 이유로 불허한 것은 집회의 자유를 침해한 것
	1인 시위에 대한 표현의 자유 침해(02진인1691)	외국대사관 앞 인도 상에서 평화적이고 합리적인 방법으로 1인 시위를 하고 있는 진정인을 다른 장소로 밀어낸 것은 표현의 자유를 침해하는 것
	학생에 대한 집회 해산 등에 의한 인권침해 (02진인1760)	중학생들이 학생인권, 두발 자유를 외치며 학내 집회를 하자, 학교 측에서 강제해산 시킴, 학생의 권리 등과 관련이 있는 집회의 경우 보장되어야 함.
	1인시위 방해 (07진인1760)	1인시위자의 피켓을 빼앗는 등의 방해 행위는 표현의 자유를 침해하는 것으로 관련자들에 대하여 징계 권고.
	학교 안에서의 학생의 표현의 자유 침해 (07진인1146)	고등학교 재학 중 학생인권관련 토론회 전단지를 학생들에게 배포, 학교는 허가 받지 않는 전단을 배포했다는 이유로 징계, 이는 표현의 자유를 침해한 것.
	학생수업 중 경찰조사 등에 의한 인권침해 (08진인1739)	집회신고를 했다는 이유로 피해자가 다니고 있는 학교를 방문, 수업 중인 피해자를 불러내 조사함, 이는 집회의 자유와 학습권 등을 침해한 것.
	집회의 자유침해(08진인2862)	집시법 제8조 제2항에 따른 금지통고를 함에 있어 중복된 집회에 대한 언급이 없고, 군사시설 주변지역에서 주변지역의 의미는 군사시설의 출입문, 담장 및 이와 인접한 공터·도로 등을 포함한 장소를 의미하는 데 신고된 장소는 그에 해당하지 않음
	집회방해(08진인3585)	적법하게 신고된 집회를 1인 시위로 보고 시위용품인 현수막을 강제로 제거한 것은 집회의 자유를 침해

집회시위	집회의 자유침해	촛불시위와 관련하여 행진안전부장관 및 경찰청장에 대한 권고
	용산철거민 사망관련 과잉진압 (09진인215)	용산철거민 사망 관련 과잉진압은 경찰의 주의의무 위반임
	집회금지통고에 의한 인격침해(09진인1993)	과거전력을 이유로 집회금지통고를 한 것은 집회의 자유를 침해한 것임
	집회불허 및 부당한 채증에 의한 인권침해(09진인3456)	2개 이상의 집회가 동일한 장소에 중복되어 신고되었다고 하더라도 그 충돌 및 방해 가능성을 미리 방지하는 등으로 해당 집회가 모두 개최될 수 있도록 할 것
	집회불허 및 부당한 체포 등에 의한 인권침해(09진인1945)	과거 집회전력을 이유로 명백하고 현존하는 위험이 없음에도 불구하고 금지통고를 하는 것은 집회의 자유를 침해하는 것임
	집회불허 등에 의한 인권침해 (09진인2119)	소속단체 회원 일부가 가입한 다른 단체의 집회전력을 이유로 한 금지통고는 집회의 자유를 침해하는 것임
	1인 시위 방해 등에 의한 인권침해 (09진인4569)	1인 시위가 집단적인 시위로 변질될 위험이 있다는 이유만으로 1인 시위를 위해 피켓을 찰에서 내리는 것을 제지하는 것은 집회의 자유를 침해하는 것임.
	집회불허에 의한 인권침해 (09진인5093)	법원에서 130m 떨어진 장소에서의 집회를 금지한 것은 과잉하다는 것임
개인정보	국민연금관리공단의 과도한 개인정보 열람 등에 의한 인권침해 (05진인1862)	안티 국민연금 활동을 벌여온 네티즌과 사람들, 그들의 가족의 개인정보를 직원들이 무단 열람하는 행위는 가입자들의 개인정보통제권과 프라이버시, 표현의 자유를 침해한 것.
유해매체	성적지향에 의한 행복추구권 등 침해(02진차80, 130)	동성애 표현 매체물을 청소년 유해 매체물로 지정한 청소년 유해 매체물 심의기준(제7조)은 헌법상 평등권 및 신체의 자유를 침해한 것.
조사수용	부당한 조사수용에 의한 인권침해 (06진인675)	성동구치소 제조자들에게 성실, 갇생 등 구호를 외치게 하는 것은 자신의 의사를 자유롭게 표현하고 전달할 적극적 권리,
정치활동	대학생의 정치활동을 금지하는 학칙으로 인한 인권침해 (05진차297)	학생의 정치활동을 금지하고 학내의 집회를 위해서는 학교측의 승인, 허가를 받게 하는 등의 학칙이 인권침해라는 진정에 대해 집회의 승인 및 허가가 기본권을 침해한다는 진정 기각, 단 각 학칙이나 학생 생활 규정 등이 사전신고제가 아닌 사전허가제로 운영하는 경우 예외임
직권남용	직권남용에 의한 인권침해 (03진인6284)	인간복제금지에 대한 사회적 합의가 도출된 상황에서 인간복제와 관련한 활동할 우려를 이유로 라엘의 입국금지 처분을 한 조치는 종교의 자유의 탄압이 아니며, 위법하지 않음.

## 2. 설립 때부터 현재까지 표현의 자유 관련 의견표명<sup>1)</sup>

연번	유형	영문자료 목록	결정일자
1	집시	월드컵 기간중 집회·시위의 자유의 현저 침해 유감	2002-07-23
2	집시	집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고	2003-11-28
3	집시	미국산 쇠고기 전면 수입 반대 촛불집회시위 관련 직권 및 진정사건 조사 결과에 따른 권고	2008-10-27
4	집시	「집회및시위에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명	2009-06-04
5	집시	「국가공무원 복무규정 일부 개정령안」에 대한 의견표명	2009-11-05
6	집시	「검찰청법 일부 개정법률안(이주영 의원 발의)에 대한 의견표명	2009-12-24
7	집시	용산철거민농성 강제진압 경찰에 대한 재정신청에 관한 의견제출	2010-01-11
8	표현	정치관계법 개정에 대한 의견표명	2004-02-16
9	표현	사이버모욕죄 관련 「정보통신망법」(나경원 의원안) 일부 개정법률안에 대한 의견표명	2009-02-19
10	표현	미네르바 관련 「전기통신기본법」 제47조 제1항에 관한 헌법재판소 의견표명	2009-06-08
11	표현	중앙선거관리위원회 「선거 UCC물에 대한 운용기준」에 대한 정책개선 권고	2009-10-29
12	표현	정보통신망법 115조(게시판 이용자의 본인확인) 제1항 제2호에 대한 의견표명	2009-11-19
13	표현	정보통신심의제도 개선 권고	
14	기타	국가보안법폐지 권고	2004-08-23
15	기타	학생 두발제한 관련 제도 개선 권고	2005-06-30
16	기타	불온서적 관련 군인사법 제47조의2 위헌 등 사건에 대한 의견표명	2009-09-21

1) 홍영표 의원



## II. 각 연도별 표현의 자유 관련 국가인권위원회의 활동 및 역할

### 1. 2002년도 국가인권위원회의 역할

#### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

##### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

###### ■ 월드컵기간 중 집회시위의 자유에 대한 권고, 인권침해감시 및 유감표명

국가인권위원회는 정부가 월드컵대회 개막 즈음 치안관계장관회의, 사회관계장관회의, 12개부·청 및 10개 월드컵대회 개최도시 관계관 회의를 통해 최근 시위 양상에 대한 대책, '월드컵대비 노사안 정추진대책', '월드컵·아시안 게임 대비 정부 특별안전대책' 등을 추진하고 있는 것<sup>2)</sup>과 관련하여, 이들 내용이 인권을 침해할 우려가 있다고 판단하여 2002.5.28. 아래와 같이 권고하였다. (수용 여부 -미수용)

정부의 '공권력 확립방안 및 대회 관련시설 특별치안구역 설정운용'과 관련하여 월드컵대회를 명분으로 집회 및 시위의 자유가 축소되어서는 안 되며, 특별치안구역 운용이 국민의 기본권을 침해하는 방향으로 작용되지 않도록 특별한 주의와 지침이 필요하고, 중복 집회에 대한 무조건적인 금지통고 관행 개선 등의 의견을 제시하였다. 또한 불심검문시 「경찰관집무집행법」 제3조에 규정된 준수사항 이행을 위한 지침시달이 필요하다고 지적

또한 국가인권위원회는 월드컵대회 기간중 집회·시위 현장에서 이러한 인권보호가 이루어지는지 여부를 확인하기 위하여 인권위원 등으로 '인권현장확인반'을 구성하여 5차례에 걸쳐 인권침해감시활동을 벌였다.

그리고 국가인권위원회는 2002.7.23. 경찰청장에게 월드컵대회 기간(5.31~6.30) 중 집회·시위의 자유가 현저히 침해된 것<sup>3)</sup>에 유감을 표명하고, 향후 평상시는 물론 부산아시안게임(9.29~10.14)을 비롯한 대규모 국제행사시에 헌법에 명시된 집회와 시위의 자유를 최대한 보장할 것을 권고하였다. 특히 이 권고에서는 아래와 같은 점들이 강조되었다(미수용).

집회주최자의 시위전력 때문에 금지통고한 경우가 급증했다는 것과 집회 주최자의 시위 전력 때문에 불법폭력시위가 명백하게 예상된다는 이유로 집회를 금지통고한 경우가 2001년 같은 기간에는 1건인데 반해, 2002년에는 150건으로 무려 150배가 증가하였다. 이것은 헌법 제21조에 "집회의 허가는 인정되지 아니한다"라고 규정하고 있음에도, 경찰청이 사실상 허가제로 운영하고 있는 것으로 해석되는 바, 집회 주최자에 따라 선별적으로 집회를 금지하는 기준도 개선이 시급하다고 보았다. 따라서 현재 집회의 금지 사유는 '공공의 안녕질서에 직접적이고 명백한 위협'이라고 애매하게 규정되어 있는데, 좀더 구체적이고 객관적인 지침서가 마련되어야 할 것

또한 이 자료에 따르면 중복신고 집회라는 이유로 전년도 같은 기간에 금지한 집회는 16건이었으나 월드컵대회 기간 중에는 113건으로 7배 이상 늘어났는데, 목적이 상반되는 동시집회라도 당사자들에게 사전에 통보하여 상호간 협의할 수 있는 기회를 주는 방향으로 현행법을 탄력 있게 운용함으로써, 중복신고집회를 무조건 금지하는 관행을 개선할 것

2) 정부는 월드컵 경기장으로부터 1,000m내, 선수단 숙소 및 보조경기장으로부터 600m내를 특별치안구역으로 설정하여 그 안에서는 1인 시위도 금지하는 방침을 밝혔다. <인권하루소식, 2101호>

3) 국가인권위원회에 따르면, 2002년에는 총집회 신고건수 1만 599건 중 391건을 금지통고하여 금지통고수가 1년 전과 비교할 때 362% 증가했으며, 총 신고대비 금지비율은 1.4% (2001년)에서 3.7%(2002년)로 2배 이상 늘어났다.

## (2) 실태조사

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

## (3) 청문회, 토론회 등 운영

■ 국가보안법 관련

2003년 발표 예정으로 Task Force Team을 구성하여 연구 진행

## 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

## 2. 2003년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

■ 집회및시위에관한법률중개정법률안에 대한 의견 표명

2003. 10. 30. 국내주재 외국의 외교기관으로부터 1백미터 이내의 옥외집회 또는 시위를 금지한 집회및시위에관한법률 제11조 제1호4)에 대하여 헌법재판소의 위헌결정이 있자, 국회 행정자치위원회는 위원입법으로 각각 발의된 4건의 집회및시위에 관한 법률개정안을 하나의 법률안으로 통합, 보완하여 2003. 11. 19. 대안으로 심사, 의결하였다.

국가인권위원회는 2003. 11. 28. 제243회 국회 행정자치위원회에서 대안으로 심의된 집회및시위에 관한법률 개정안 중 인권침해 소지가 있는 조항에 대하여 다음과 같이 의견을 표명하였다. (수용여부 - 국회 일부수용)

위원회에서는 개정안에 대하여 헌법 제21조 제1항의 집단적 표현의 자유로서의 집회와 결사의 자유를 보장하도록 한 규정과 헌법 제21조 제2항의 집회와 결사의 허가제를 금지하고 있다는 규정, 그리고 세계인권선언, 시민적및정치적권리에관한국제규약과 인권및기본적자유보호에관한유럽규약 제11조제1항 등에 의하여 집회의 자유에 대한 제한 요건인 명확성의 원칙, 과잉금지의 원칙, 법익형량이론, 명백하고 현존하는 위협의 원칙 등에 따라 검토하였다.

위원회는 개정안 중 일부 조항이 기본권 제한의 일반원칙 및 명백하고 현존하는 위협의 원칙에 위배되어 헌법과 국제인권법상 보장된 집회의 자유를 과도하게 제한하고 있다고 판단하였다. 개정안 제6조 제1항은 현행대로 유지하되, 장기집회나 위장집회를 방지하기 위한 새로운 방안을 모색토록 하고, 동 개정안 제8조제3항가호의 ‘~심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우’를 ‘~심각한 피해가 발생할 것이 명백하고 현존하는 경우’로 각 변경하고, 제11조 제4호 단서의 ‘외교기관’과 단서 가목의 ‘외교기관’을 ‘외교기관이나 외교사절의 숙소’로 개정하고, 제12조제2항의 단서를 삭제하는 등 일부 조항에 대해 반대와 재고해야 한다는 의견을 표명하였다. 아울러 개정안 제18조의2에서 공정성과 객관성이 확보될 수 있도록 ‘집회시위자문위원회’의 구성과 운영 및 국가인권위원회의 실질적인 견제 권한을 법률로 정하도록 하는 의견도 표명하였다.

4) 집회및시위에관한법률(1999. 5. 24. 법률 제5985호로 개정된 것) 제11조(옥외집회 및 시위의 금지장소) 누구든지 다음 각호의 규정된 청사 또는 저택의 경계지점으로부터 1백미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다.

1. 국회의사당, 각급법원, 헌법재판소, 국내주재 외국의 외교기관

**(2) 인권상황 실태조사**

■ 국가보안법 관련

국가보안법 적용과정에서의 인권침해 실태조사(연구수행자 민주화실천가족운동협의회)- 미완료

**(3) 청문회, 토론회의 운영**

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

**나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제**

조치 구분	사건명	조치내용	의결일자	이행 현황
권고	1인 시위에 따른 표현의 자유 침해 등	1인시위에 따른 표현의 자유를 침해하지 않도록 인 권교육 수강 권고	2003. 3. 24.	수용
권고	집회의 자유 침해	외교공관으로부터 100미터 이상 떨어진 장소에서 집회개최 허용토록 권고	2003. 7. 7.	수용
합의 종결	직무유기에 의한 인권침해	명예훼손 시위에 대한 경찰의 신변조치 미흡 사과 후 합의	2003. 7. 14.	합의즉 시이행

■ 국내 주재 외국공관 인근 100m 격리장소에서의 집회불허에 대한 허용 권고

진정인이 상임대표로 있는 단체인 00는 피진정인에게 ‘광화문시민열린마당 내의 장소 중 00대사관 및 00대사관, 00대사관 영사부로부터 100m 이상 떨어진 장소에서 집회르 개최하겠다’는 내용으로 집 회신고서를 제출하였으나, 피진정인은 집시법 제11조를 근거로 집회금지통고처분을 하였다. 이에 진정 인은 위와 같은 집회금지통고처분은 집회의 자유를 침해한 것이라며 국가인권위원회에 진정을 제기하 였다.

국가인권위원회의 조사 결과, 재외공관으로부터 100m 이상 떨어진 장소를 특정하여 집회개최장소 로 신고하는 집회에 대하여 집시법 제11조에 해당한다는 이유로 집회를 불허한 것은 헌법 제21조가 보장하는 집회의 자유를 침해한 것으로 판단하였다. 이에 따라 국가인권위원회는 집회개최를 금지하 지 말 것을 권고하였다.

**3. 2004년도 국가인권위원회의 역할**

**가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선**

**(1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명**

■ 정치관계법 개정안에 대한 의견표명

국가인권위원회는 2004년 총선 출마 예정자의 진정과 시민단체의 의견표명 요청을 계기로 공직선 거및선거부정방지법, 정당법, 정치자금에관한법률과 같은 정치관계법 개정안을 검토하여 2004. 2. 16. 표현의 자유, 참정권, 공무담임권 등을 실질적으로 보장할 수 있는 개선방향에 대한 의견을 국회에 제 출하였다.

공직선거및선거부정방지법 개정안 중 인터넷언론사 선거계시판 실명인증제 도입은 인터넷상의 표 현의 자유와 여론형성의 권리 등을 제한할 우려가 있고, 선거권 부여 연령을 현행과 같이 20세로 유 지하는 것에 대해서는 우리 사회의 발전 정도와 국민의식 등을 고려하여 하향 조정할 필요가 있다고 판단하였다. 또한 신인 정치인의 진출 기회 보장과 다양한 계층의 대표성 확보를 위해서 선거운동 및 선거후보자선출 등 정치관계법 관련 규정을 보완할 것을 제기하였다.

후원회 설치, 비례대표 의석수 확대 등 일부 조항이 개정됨으로써 국가인권위원회 의견이 일부 반영되었다. (수용여부 - 일부수용)

#### ■ 집회 및 시위 관련 의견표명

국가인권위원회는 2003. 11. 집회및시위에관한법률 개정안 중 집회신고기간, 집회취소통지, 주요도로행진 등 주요 조항이 집회의 자유를 과도하게 제한한다고 판단<sup>5)</sup>하여 이에 대한 의견을 표명하였으나 이중 일부만 수용되었다. 그리고 2004. 1. 집회및시위에관한법률이 개정됨에 따라 시행령과 시행규칙 개정안이 제출되었다.

이에 국가인권위원회는 2004. 4. 19. 개정법률안에 대하여 재차 의견을 표명하였다. 특히 시행령에서 규제대상으로 정하고 있는 소음기준은 집회 또는 시위의 규모와 관계없이 일률적이어서 집회나 시위의 자유를 본질적으로 제한할 정도이고, 집회시위자문위원회는 집회나 시위의 금지 또는 제한과 관련된 자문을 담당함으로써 집회의 자유를 실질적으로 제한할 수 있으므로 법률에 소음기준과 집회시위자문위원회의 구성운영에 대한 명확한 규정이 마련되어야 한다는 의견을 표명하였다.

그러나 경찰청은 이와 같은 국가인권위원회의 의견을 수용하지 않고, 2004년 9월 개정안을 공포, 시행하였다. (수용 여부 - 미수용)

#### ■ 국가보안법 폐지 권고

국가인권위원회는 2003. 1. 7. 전원위원회 워크숍에서 국가보안법에 대한 조사연구를 위하여 외부

---

5) 그 당시 시민단체들은 아래와 같은 내용이 집시법개정안이 가지고 있는 문제라고 보았다(참여연대, 2003. 11.26.).

가. '교통소통장애'를 방지하기 위해 질서유지인이 있는 경우라도 주요도로 행진금지가 가능하도록 한 규정 사실상 관할경찰서장에게 주요도로에서의 행진여부까지를 허가할 수 있도록 권한을 주는 것으로 위헌적임. 오히려 현행 법률조차도 위헌적인 요소가 있음. 현행 집시법 관련 조항도 위헌적임. 대통령령에 의해서 주요도시의 주요도로를 정하게 한 뒤, 그 장소에서의 집회(시위)를 제한하고, 다시 그 위반행위를 처벌하는 것은 '기본권 제한시 법률에 의한다'는 헌법 제37조 2항을 위배하는 것임.

나. '집회에서 폭력이 발생할 경우' 남은 집회와 동일 목적의 다른 집회를 금지한 규정 시위 전력이 있는 단체는 다시는 합법적인 집회·시위를 하지 못하도록 하는 것으로서, 집회·시위의 자유를 침해할 소지가 있음. 오히려 사소한 충돌이 생겨도 이를 빌미로 집회를 금지할 수 있게 되고, 자의적 운용에 의해 악용될 가능성이 더욱 높아짐. 또한 집회개최단체가 아닌 다른 단체라도 폭력이 발생한 집회와 동일 목적이라며 집회·시위를 제한할 수 있는 가능성을 열어 놓음.

다. 초중고교나 군사시설 주변 집회 금지조치를 가능하게 한 규정 특정장소에서의 특정한 집회방법이 규제되는 것이 아니라 일체의 집회·시위가 금지될 가능성이 있고, 필요 이상의 과도한 제한으로 과잉금지원칙에 위배될 수 있음.

라. 사복경찰관의 집회 현장 출입을 가능하게 한 규정 질서유지를 위하여 경찰관이 사사건건 집회와 시위의 내용에 개입하는 방식으로 이 조항이 운영된다면 집회(시위)의 자유는 심각하게 위축될 수밖에 없을 것임. 사복경찰의 집회감시를 공식적으로 허용하게 된다면 불필요한 마찰이 빚어질 여지만 높아질 뿐임.

마. 집회신고서 제출기간을 '3백60시간 내지 48시간 전'으로 제한한 규정 일명 '씩씩이 집회 선점, 위장 신고'를 규제하기 위한 내용일 것이나, 실제 집회와 시위의 관행상 대규모 집회의 홍보는 수개월전부터 집회 장소가 확보되어야 하는 현실을 반영하지 못함. 오히려 문제는 두 집회가 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 되는지 여부와 상관없이 무조건 나중에 신고된 집회를 금지하는 경찰의 자의적 법집행이 문제임.

바. 외교기관 주변 집회중에서 대규모 시위로 확산될 우려가 없거나 휴일에 열리는 집회 허용 규정 대규모 시위로 확산될 우려'라는 불확정 개념을 도입함으로써 경찰의 자의적 해석의 가능성이 높음. 또한 사람도 없는 휴일에 소규모 인원만 집회와 시위를 할 수 있도록 하는 것은 표현의 자유를 왜곡하는 것임

사. 과도한 소음에 대해 규제하고, 확성기 사용중지 명령을 가능하게 한 규정 시간과 장소의 차이를 인정하지 않은 채 일괄적으로 소음기준을 제시하고 소음을 규제하는 것은 현실성에 의문이 생김. 수많은 군중이 모인 집회에서 기준초과에 대한 시비로 불필요한 갈등을 유발할 가능성이 있고, 사실상 '침묵시위'를 강요하는 것임

전문가를 포함한 태스크포스팀(Task Force Team)을 구성하기로 결정한 후 태스크포스팀을 중심으로 국가보안법에 대한 검토를 시작하였다. 이어 국가인권위원회는 태스크포스팀 보고서, 실태조사 보고서, 공청회 등에서 제시된 의견을 토대로 2004. 8. 23. 국회와 법무부에 다음과 같은 이유로 국가보안법 폐지를 권고하였다. (수용여부 - 검토 중)

먼저 역사적 측면에서 살펴본 결과, 1948년 12월 총 6개조로 제정된 국가보안법은 다음과 같은 문제점이 있다고 판단하였다.

첫째, 국가보안법은 일제 강점기에 독립군을 탄압하던 치안유지법을 모태로 하여, 해방 직후 혼란한 상황에서 좌파 세력을 척결하기 위한 목적으로 제정됨으로써 태생적으로 반인권적이다.

둘째, 국가보안법은 개정과정에서 절차적 정당성이 결여되었다. 무술경관을 동원해 야당의원들을 끌어낸 후 시도된 제3차 개정(1958년 24파동, 여당 단독 개정)이나 군사쿠데타 세력에 의한 국가보위입법회의에서의 6차 개정(1980), 야당의원의 표결 기회를 봉쇄하고 의결한 7차 개정(1991) 등에서 알 수 있듯이 국가보안법의 개정 절차는 민주적 정당성이 결여되거나 적법절차를 위반한 것이다.

국가보안법을 법률적 측면에서 검토한 결과, 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

첫째, 국가보안법은 행위형법의 원칙과 죄형법정주의를 위배하고 있다. 국가보안법 제2조, 제3조 및 제4조는 예비음모 행위는 물론 반국가단체에 가입한 사실만으로도 처벌할 수 있도록 규정하고 있어 행위형법의 원칙을 위배하고 있으며, 반국가단체의 규정 자체를 명확히 하지 않음으로써 죄형법정주의 원칙도 위배하고 있다.

둘째, 국가보안법은 사상과 양심, 학문, 예술 표현의 자유 등 기본적 권리를 침해할 소지가 크다. 제7조 찬양고무 죄는 헌법상의 언론출판, 학문예술과 관련된 표현의 자유 및 양심의 자유를 위축하고 형벌과잉을 초래할 소지가 크고, 제10조 불고지죄는 침묵의 자유 등 인간의 가장 은밀한 내심의 영역을 침해하여 '양심의 자유'를 심각하게 침해할 소지가 있다.

현실적 측면에서 보면, 국가보안법은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

첫째, 국가보안법이 폐지되더라도 국가보안법에서 보호하고자 하는 국가 법익을 비롯한 규제행위 대상은 원칙적으로 형법의 내란죄와 외환죄 그리고 공안을 해하는 죄의 장과 겹치고 있어 형법으로도 충분히 처벌이 가능하다는 점이다.

둘째, 북한에는 국가보안법에 상응하는 법이 없고 북한 형법의 내용이 우리 형법의 내란외환, 간첩죄와 기본적으로 동일한 것이며, 불법행위의 경우 기타 특별법에 의해 처벌할 수 있음을 고려할 때 북한의 대남 전략 및 법체계의 변화 없이 국가보안법을 폐지하는 것은 형평성에 맞지 않는다거나 북한을 찬양하는 경우 처벌할 수 없을 것이라는 주장은 근거가 미약하다.

국가보안법의 심각한 '반인권성'에 대한 논의는 국제사회에서도 끊임없이 지적되어 유엔 자유권규약위원회는 지속적으로 그 폐지를 권고해 왔다. 또한, 북한은 유엔동시 가입으로 독립국가의 지위를 얻었으므로 '한반도 북측을 무단 점령한 반국가단체'가 아니라 '사실상의 국가'로 보는 게 변화된 시대적 환경과 국제법 질서에 맞는 해석이라고 판단하였다. 특히 2000년 남북정상회담까지 열린 현실에서 북한을 반국가단체로 주장하면 논리적 모순에 빠질 수 있다는 점이 지적되었다.

## (2) 인권상황 실태조사

### ■ 자유권 영역 기초현황 조사

과제명	연구수행자	비고
집회결사의 자유 분야 국가인권정책기본계획 수립을 위한 정책 연구	민주사회를위한변호사모임	완료
양심종교의 자유 분야 국가인권정책기본계획 수립을	법무법인 백제종합법률사무소	완료

위한 정책 연구		
언론의 자유와 권익 신장을 위한 정책적 쟁점들에 관한 연구	한양대학교 산학협력단	완료
인터넷 및 정보통신 공간에서의 표현의 자유 보호를 위한 정책방안 연구	서울산업대학교	완료

국가인권위원회는 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안을 마련하기 위하여 국가인권정책기본계획 권고안에 포함될 영역별 현황과 실태를 중심으로 실태조사를 실시하였다. 그 가운데 자유권 영역의 실태조사는 형사사법 절차상의 범죄 피해자, 피의자, 피고인, 증인, 참고인, 구금시설 수용자, 집회결사의 자유, 양심종교의 자유, 언론의 자유, 인터넷 등 정보통신공간에서의 표현의 자유, 개인정보와 프라이버시 보호 등의 분야에서 실시되었다

집회결사의 자유에 대한 실태조사는 현행 집회및시위에관한법률의 각종 독소조항과 이를 자의적으로 해석 적용하는 경찰 당국의 법 집행에 초점을 맞추어 옥외집회에 대한 신고의무 등 여러 규제조항, 집회와 시위에 대한 언론의 왜곡된 보도 실태와 문제점, 경찰의 과도한 개입 등의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하였다.

양심종교의 자유 분야는 양심적 병역거부, 종교를 고려하지 않는 중고등학교 추첨 배정, 기소유예 처분시 반성문 제출 강제 등 현행 제도를 중심으로 그 현황과 대안을 검토하였다. 또한 언론의 자유는 국민의 알 권리 강화, 언론출판의 자유와 명예권의 적절한 비교 형량, 인격권과의 조화, 접근권 보장을 위한 언론 관계 법규 재정비 등을 검토하였다.

인터넷 및 정보통신공간에서의 표현의 자유를 보호하기 위한 정책방안 연구는 인터넷 등급제, 인터넷 실태제, 검열과 통제 관련 기관의 문제점을 중심으로 이루어졌다.

### (3) 청문회, 토론회 운영

#### ■ 국가보안법 관련 공청회

국가인권위원회는 2004. 5. 20. '국가보안법, 쟁점과 대안'이라는 주제로 공청회를 열었다. 공청회에서는 국가보안법의 부분 개정을 통해 이제까지의 문제점을 개선해야 한다는 부분개정론과 인권침해 소지가 많은 악법이니만큼 폐지해야 한다는 전면폐지론 간 토론이 있었고, 국가보안법 적용상의 반인권성 및 남북관계개선 등에 비추어 시대에 맞지 않는다는 점 등이 집중 부각되었다.

#### 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

조치 구분	사건명	조치내용	의결일자	이행 현황
고발	집회 참여 방해 및 불법감금	집회참여를 방해할 목적으로 진정인을 차량에 태워 4-5시간 동안 감금한 피진정인 고발	2004. 2. 23.	불기소처분-재정신청-기각

## 4. 2005년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

##### ■ 표현의 자유 관련 내용 없음

## (2) 인권상황 실태조사

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

## (3) 청문회, 토론회 운영

■ 인터넷 게시판의 익명성과 인권에 대한 토론회

당시 정부는 인터넷상에서의 비방, 명예훼손, 인권침해 등 사이버 폭력을 방지하고자 인터넷 실명제 도입을 추진하고 있었다. 인터넷 실명제는 인터넷 사이트에 회원으로 가입할 때 실명과 주민등록번호를 확인하도록 하고, 게시판 등을 이용할 때에는 필명 사용이 가능하도록 하는 방식이다.

이에 국가인권위원회는 이러한 취지의 인터넷 실명제가 민주사회의 근간이 되는 자유로운 의사형성을 제한하며 실명확인에 사용되는 주민등록번호의 오·남용으로 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지를 안고 있는 것으로 지적됨에 따라 2005. 8. 19. "인터넷 게시판의 익명성과 인권"이라는 주제로 토론회를 개최하였다.

참석자들은 게시판 운영자(ISP)의 법적 책임을 강화할 필요성 및 주민등록번호제도에 대한 전반적 재고의 필요성에는 동감하였으나 인터넷 실명제 형태의 규제를 바라보는 시각에는 상당한 차이를 보였다. 일부 참석자들은 실명제는 사생활의 비밀과 자유나 표현의 자유를 제한하는 것이 아니라 권리에 책임을 부여하는 것이며 개인의 명예 등 다른 권리를 보호하는 측면에서 접근해야 함을 역설하였고, 다른 참석자들은 실명제가 사실상 표현의 자유를 상당한 정도로 제한할 것이며 인터넷의 인권침해는 대부분 실명의 공간에서 벌어진다고 주장하였다.

## 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

조치 구분	사건명	조치내용	의결일자	이행 현황
권고	부안 핵폐기장 관련 인권침해	부안 방폐장 건설과 관련 경찰의 집회 및 시위 등에 원천 봉쇄, 과잉진압, 강경대응, 불법연행, 집단구타 등 폭력을 행사한 것에 대하여 1. 행자부장관에게 경찰청에 대하여 경고조치 권고 2. 경찰청장에게 재발방지대책 수립, 시행 및 전북지방경찰청에 대하여 엄중경고조치 권고 3. 전북지방경찰청에게 폭력시위 미가담 피해자에 대한 치료비 등 손해배상 권고	2005. 2. 14.	검토 중
고발, 권고	여의도 농민시위 관련 인권침해	여의도 농민 시위 관련, 경찰의 집회 및 시위 등에 대한 과잉진압, 집단구타 등 폭력을 행사한 것에 대하여 1. 해당부대 검찰에 수사의뢰 2. 경찰청장에게 서울지방경찰청장, 서울지방경찰청 차장, 경비부장을, 서울지방경찰청 기동단장에 대한 징계 권고, 중대장 등 지휘책임자 및 실제 가혹행위를 한 부대원들에 대해서는 자체적으로 조사한 후 불법행위 정도에 따라 징계할 것 등을 권고		

■ 여의도 농민시위 관련 조사 및 구제

전국농민회총연맹은 2005년 11월 15일 여의도 농민시위와 관련하여 진정서를 제출하였다. 이에 국가인권위원회는 10인으로 구성된 조사팀을 꾸려 12월 23일까지 서면진술요구 등 관련 기록조사, 진압 기동대 실지 조사, 목격자 등 참고인 조사, 각 방송사 취재자료 입수 및 사실조회 수차에 걸친 현장조

사(여의도공원) 및 검증(기동대 참여) 등 종합적인 조사를 벌였다. 조사 결과, 경찰의 과잉진압 행위가 있었음을 확인하고, 전용철 씨와 홍덕표씨의 사망원인이 경찰의 진압과정에 있는 것으로 판단하였다.

경찰 장비 사용과 관련해서는, 불법집회라 하더라도 강제해산 시 최소한의 물리력을 사용하도록 "경찰장비관리규칙"등에 규정되어 있으나 실제 사건 당일 현장을 촬영한 각종 언론사 영상자료, 피해자 진술 등 자료에 따르면 방어용 장비인 방패를 공격용으로 사용하고, 단순 가담자나 저항을 포기하고 도주하거나 쓰러진 사람들에 대하여 발길질을 하거나 방패와 곤봉을 이용하여 공격한 것으로 나타났다.

또 임시 응급처치 등을 받기 위해 대기하고 있던 여성 및 노인들을 방패로 가격한 행위가 인정되었다. 해산대상 집회라 하더라도 주최자에게 종결선언 요청을 하고, 자진해산 요청을 한 뒤에 이를 듣지 아니할 경우 3회 이상 해산명령을 내린 후에야 직접해산을 실행에 옮기도록 돼 있으며, 해산·검거 시 안전사고가 우려될 경우 강제해산을 자제하고 철저한 채증으로 사후 사법조치를 하도록 하라는 지침이 있다. 그러나 이 같은 해산절차를 이행하지 아니한 채 시위대를 검거할 목적으로 경찰력을 투입하였음이 인정되었다. 이에 국가인권위원회는 두 농민의 사망사건과 관련하여 해당 부대를 검찰에 수사외회하고, 경찰청장에게 서울지방경찰청장 및 서울지방경찰청 차장, 경비부장을 경고하고, 서울지방경찰청 기동단장을 징계하며, 중대장 등 지휘책임자 및 실제 가혹행위를 한 부대원들에 대해서는 자체적으로 조사한 후 불법행위 정도에 따라 징계할 것 등을 권고하였다. 이 권고에 따라 관할 경찰서장 및 기동대장에게 징계조치가 내려졌다.

## 5. 2006년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

#### (2) 인권상황 실태조사

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

#### (3) 청문회, 토론회 운영

■ 집회 및 시위 금지통고의 문제점과 개선방안 토론회

국가인권위원회는 2006. 11. 7. 집회 및 시위 금지통고의 문제점과 개선방안 토론회를 개최하여 집시법과 경찰 당국의 자의적인 금지 통고의 문제점 등을 지적하였다.

### 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

■ 포항 건설노동자 사망사건

국가인권위원회는 2006년 7월 16일 포항 형산로터리 집회에서 포항건설노조 조합원 고 하중근씨가 시위 도중에 경찰의 과잉진압과정에서 머리부분에 부상을 당하여 병원에 이송된 후 8월 1일 사망한 사건에 대해 조사를 벌였다<sup>6)</sup>. 이후 국가인권위원회는 사고 발생 후 4달이 지난 11월 27일에 의결하여 조사결과를 발표하였다.

우선 국가인권위는 "경찰이 포스코 본사 건물 점거를 이유로 잔여집회를 일괄금지한 조치가 일면 상당한 이유가 있어 보이나 총 37개소 집회장소와 14개 행진코스 개개별로 집회금지사유가 존재하는지 여부를 검토하지 않고 일괄적으로 잔여집회 전부를 금지통고한 것은 헌법상 보장된 집회시위 자유의 본질을 침해한 것"이라고 밝혔다.

6) 인권위 "하중근씨 사망은 경찰 과잉진압과정에서 발생" - 오마이뉴스



국가인권위는 과잉진압에 대해 "불법집회라 하더라도 강제해산시 최소한의 물리력을 사용해야 함에도 진압대원들이 방패를 옆으로 휘두르거나 들어 올려 수평으로 세워서 시위대를 가격하는 등 방패를 방어용으로 사용하는데 그치지 않고 공격용으로 사용한 사례가 자주 나타났다"고 밝혔다.

이어 국가인권위는 "목 이상의 안면부나 뒷머리를 가격 당한 부상자가 다수 발생한 사실이 인정된다"고 덧붙였다.

결론적으로 국가인권위는 과잉진압에 의한 인권침해 경찰청장에게 집회시위 일괄 금지 통고 위법 및 과잉진압과 관련해 포항○○경찰서장을 징계 조치하고, 과잉진압과 관련해 특수기동대장을 경고 조치하고, 향후 재발 방지 대책을 마련토록 권고, 하중근 씨 사망 사건과 관련해 구체적인 사망원인 등은 검찰총장에게 수사 의뢰하는 것으로 권고하였다.

## 6. 2007년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

#### (2) 인권상황 실태조사

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

#### (3) 청문회, 토론회 운영

■ 집회시위 금지통고제도 및 집회사전차단 문제점과 개선방안 청문회

국가인권위원회는 2007. 10. 30. 현행 집회금지통고 제도 및 집회참가자에 대한 다양한 유형의 사전차단조치의 문제점 점검과 개선방안 마련을 위해 관계자 및 전문가들을 초청해 청문회를 개최했다.

### 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

조치 구분	사건명	조치내용	의결 일자	이행 현황
징계 권고	1인시위 방해 등에 의한 인권침해	○○광역시 공무원들이 ○○시청 앞에서 1인 시위 중인 피해자의 피켓과 입고 있던 소복을 카터 칼로 찢어 탈취하는 등 위해를 가하고, ○○경찰서 경찰관들은 이를 보고도 아무 보호조치를 취하지 않은 것에 대하여, ○○광역시장에게 피진정인들을 징계 할 것과 소속 건축과 및 총무과 직원들에 대하여 인권교육을 실시할 것을 권고하고, ○○경찰서장에게 피진정인들에 대하여 경고조치할 것과 인권교육을 실시할 것을 권고.	2007.11.14.	검토 중
권고	경찰관의 위법한 집회금지통고서 송달 관련 인권침해	○○경찰서 경찰관이 진정인의 집회신고에 대하여 부당하게 금지통고처분을 하고, 금지통고서도 서면으로 즉시 송달하지 않았다 사실이 인정되어 피진정인에게 집회금지통고서 송달 규정에 대한 교육을 받을 것을 권고.	2007.6.5.	수용
권고	집회방해 및 과잉진압 관련 인권침해	대구경북건설노조 노조원들의 ○○경찰서 앞 집회시위시 경찰이 병력을 집회장소에 사전배치하여 집회개최를 방해하고 불법시위로 유도하였고 강제연행을 지시하며 곤봉과 방패로	2007.6.18.	수용

		얼굴을 가격하고 돌을 던지는 등 과잉진압했다는 내용으로, 조사 결과 사실이 인정되어 집회방해와 관련하여 경찰청장에게 ○○경찰서장을 주의조치할 것을 권고하고, 과잉진압과 관련하여 경찰청장에게 피진정인 및 해당 중대장들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고.		
권고	집회시위 중인 노조 조합원 연행시 폭행 및 부당한 계구사용 등	경찰관이 집회시위 중인 금속노조 경기지부 조합원들을 연행하는 과정에서 폭행과 폭언을 하고, 집회현장 및 체포상황을 촬영한다는 이유로 피해자를 체포하였고 이 과정에서 캠코더를 빼앗아 돌려주지 않고 있으며, 체포된 조합원 5명에게 수갑과 포승을 사용한 채로 조사 및 외부접견을 실시했다는 내용으로, ○○지방경찰청장에게 시위진압 중 폭력을 행사한 피진정인에 대하여 경고조치할 것, 체포상황을 근접촬영 만류에 항의한 피해자를 체포한 것에 대해 ○○경찰서장을 경고조치할 것, 수갑과 포승을 사용한 것에 대해서 당시 수사과 지휘책임자에게 경고조치할 것과 수사담당 경찰관들에 대해 계구사용 관련 직무교육을 실시할 것을 권고.	2007.8.13.	수용
권고	농성장 비상출입구 등 용접·폐쇄 관련	○○ 강남점 등에서 농성 중인 노조원들을 봉쇄하기 위해 사측과 경찰이 1개 문을 제외한 모든 출입문과 방화시설을 용접·폐쇄했다는 내용으로, △경찰청장에게 ○○경찰서장을 경고조치할 것, ○○지방경찰청장을 주의조치할 것, 재발방지를 위해 시설물 내 경비분야 안전 및 인권침해 방지대책을 수립·시행할 것을 권고, △ ○○소방서장에게 재발방지 대책 수립·시행할 것 권고.	2007.12.18.	수용 (소방서) 검도 중 (경찰청)

■ 1인 시위 및 집회 방해에 의한 인권침해

진정인 조모 씨(여, 50세)와 피해자들은 "지역 주거환경개선사업의 관련 철거민들로서 2007년 5월 28일 "지방자치단체장의 관사 앞에서 적절한 피해보상을 요구하는 집회시위 중 "지방자치단체 소속 다수의 공무원이 총 4회에 걸쳐 1인 시위 및 집회시위자의 피켓과 흰색 한복을 칼로 찢어 빼앗고, 관할 경찰서지구대소속 경찰관들은 이를 보고도 수수방관하는 등 직무를 유기했다며 진정을 제기했다.

조사 결과, "지방자치단체 소속 피진정인들은 2007년 1월 9일 그리고 같은 달 10일 및 16일 소속 기관장의 관사 앞에서 1인 시위 중이던 피해자들이 착용한 흰색 한복과 소지한 피켓을 연필깎이용 칼로 찢고 강제로 빼앗아 폐기하고, 또한 같은 달 29일에는 피해자들이 합법적인 집회를 하고 있음에도 피켓을 강제로 빼앗아 폐기했다. 이와 같은 행위는"헌법" 제123조 및 제366조의 규정에 따른 직권남용 및 기물손괴죄에 해당될 뿐만 아니라"u집회 및 시위에 관한 법률"제5조를 위반하여"헌법"제21조, 그리고 "시민적·정치적 권리에 관한 국제규약"제19조 및 제21조에서 보장하고 있는 피해자들의 표현의 자유 및 집회의 자유를 침해한 것으로 판단했다.

또한 "경찰서 소속 피진정인들은 자신들의 눈앞에서 집회방해 등 위법행위가 발생하였음에도 현장에서 이를 제지 또는 시정하려는 여하의 조치를 취한 사실이 없고, 더 나아가 사후적으로라도 적법한 절차에 따라 사법처리한 사실이 전무한 점에 비추어 이는"헌법"제7조에서 규정하고 있는 공무원의 국민에 대한 봉사과 책임의무, 그리고"경찰관직무집행법"제1조 및 제6조에서 규정하고 있는 경찰관의 정당한 직무를 소홀히 함으로써"헌법"제10조 및 제11조에서 보장하고 있는 국가의 보호의무 및 법 앞에서의 평등권 보호 의무를 위반하여 피해자들의 기본권을 침해한 것으로 판단했다.

따라서, 1인 시위 및 집회방해 부분에 대하여는 피진정인들의 소속 기관장에게 주도적인 책임이 있는 피진정 공무원들에 대하여"국가인권위원회법" 제45조 제2항에 따라 징계조치하고, 관련 동료직원 및 부서 직원들에 대해서는 같은 법 제44조 제1항 제1호에 따라 인권 관련 직무교육을 실시할 것을 권고하였으며, 한편 보호의무 위반 부분에 대하여는 피진정인들이 소속 경찰서장에게 피진정인들에

대하여 경고조치하고, 보호의무와 관련된 직무교육을 실시할 것을 권고 결정했다.

■ 지하매장 농성장의 용접 봉쇄에 의한 인권침해

□ 긴급구제 결정 조치

이랜드노동조합 등 3개 단체는 경찰 등이 농성장으로의 생필품 반입을 통제하여 농성 중인 피해자들이 생존권을 침해받고 있고, 농성자들의 가족면회 제한 등 자유로운 출입을 통제하여 사실상 감금된 상태에 있으며, 경찰 및 사측이 방화셔터를 내린 후 용접·봉쇄하여 화재 등 사고 발생 시 심각한 신체안전의 위협 및 인격권을 침해받고 있다며 국가인권위원회에 긴급구제 요청 등을 했다.

현장 조사 결과, 생필품 등은 검사 후 반입문제와 면회제한 등 출입통제는 긴급한 구제조치가 필요한 상황은 아니었으나, 출입구 여성용품 검사는 부적절하므로 여경을 배치하여 실시하도록 현장에서 시정조치하였고, 특히 농성장인 지하1층 매장에 대하여 1개의 출입문을 제외한 13개의 출입문과 방화셔터를 쇠막대기나 쇠사슬 등으로 용접한 사실을 확인했는데, 이는 화재 시 등에 피해자들의 생명·신체안전에 중대한 위협을 초래하고 있고 출입구 용접봉쇄 조치를 직접 목격하면서 느꼈을 극심한 모멸감은 "헌법"이 보장하는 인간의 존엄과 가치에서 유래하는 인격권을 심대히 침해했다고 판단했다.

따라서 국가인권위원회에서는 시설관리주체의 감독기관인 관할 소방서장과 서울특별시 소방방재본부장에게 시설에 대한 긴급 소방점검을 통하여 재발방지 대책을 강구하고 법령에 따른 필요한 조치를 취하도록 "국가인권위원회법" 제48조제2항에 의거 긴급구제조치를 취하였고, 위와 같은 출입구 용접봉쇄 조치가 경찰의 지휘 하에 이루어진 것이라는 일부 언론보도에 주목하고 사안의 중대성을 감안하여 용접봉쇄 지휘·요청 주체 및 구체적 내용에 대하여 지속적인 조사를 하기로 했다.

□ 농성장 비상출입구 등에 대한 용접·봉쇄 지휘 주체 등에 대한 조사

방화시설 및 비상출입구를 용접·봉쇄하도록 한 지휘 요청 주체에 대한 조사 결과, "경찰청 등 상급청 경비지침 및 시달 내용 등 경찰 내부 서류문건에서 1~2개소를 개방하고 여타 출입구를 폐쇄토록 한 점" "회사 측 고위관계자가 경찰의 지휘·요청에 따른 것이라는 입장표명 동영상 자료 및 이를 현장에서 취재한 다수 기자의 진술" "당시 경찰의 요청사항 등 정황에 대한 회사 측 관계자 및 피해자들의 구체적 진술" "비상출입구 등을 폐쇄해달라고 반복하여 사측에 요청했다는 관련 경찰관들의 진술" "소방점검에 참여했던 관할 소방공무원들의 진술과 판단 등을 종합하여 볼 때, 농성장 방화시설 및 출입구 용접 폐쇄는 경찰의 지휘 요청에 의한 것으로 확인판단했다.

이러한 경찰관들의 행위는 세계인권선언 등 국제규범과 우리 "헌법" 제10조 '인간의 존엄과 가치'에서 유래하는 인격권 및 같은 법 제12조 '신체의 자유'에서 유래하는 신체안전의 자유를 침해하였음은 물론, "소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률" 제10조 제1항 및 "인권보호를 위한 경찰관 직무규칙" 제4조, 제10조 및 제11조를 위반한 것으로 판단했다.

## 7. 2008년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

■ 집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 정책 권고

국가인권위원회는 2006. 11. 7. '집회시위 금지통고의 문제점과 개선방안'이라는 주제로 전문가 및 관련 당사자가 참여한 토론회를 개최했고, 2007. 10. 30. '집회금지통고 및 사전차단조치 관련 청문회'를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴했다. 또한 경찰관서로부터 관련 통계자료 및 금지통고서 582매를 제출받아 이를 분석하는 등 약 2년 동안 조사 했다.

이러한 조사 결과 국가인권위원회는 현행 집회금지통고 제도 및 상경차단조치 등 법집행 관행이 과잉이며 인권침해성이 있음을 확인하고 관련 법률규정의 개정 및 폐지, 운영상 관행의 개선 등이 필

요하다는 내용으로, 2008. 1. 28. 국회의장 및 법무부장관에게 폐지 및 개정을, 그리고 경찰청장에게 관련 규정이 개정되기 전이라도 인권침해 소지가 없도록 그동안의 관행을 개선할 것을 아래와 같이 결정했다. (수용여부-검토 중)

- 장소경합을 이유로 한 집회 및 시위의 금지통고 규정(집시법 제8조제2항)은 나중에 신고된 집회의 개최를 저지하기 위한 수단으로 남용되고 있으며, 실제로 장소경합이 있는 경우에도 제한통고 등 다른 조치에 의해서 우려되는 질서교란행위를 충분히 통제할 수 있으므로 동 조항을 폐지할 것을 권고
  - 교통소통을 위한 제한 규정(집시법 제12조) 중 금지통고 조문(제한통고는 제외)은 집회·시위의 자유의 중요성에 비추어 볼 때 교통 불편을 이유로 집회를 원천적으로 금지하는 것은 과잉이며 제한통고 등 다른 조치에 의해서 우려되는 질서교란행위를 통제할 수 있으므로 동 조항은 폐지할 것을 권고
  - 공공질서위협을 이유로 한 집회 및 시위의 금지통고 규정(집시법 제8조 제1항중 제5조 제1항 제2호 부분)은 경찰이 이 규정에 근거하여 금지통고를 할 때 대부분과거 불법집회를 한 전력을 이유로 금지통고를 하므로, 이를 시정하기 위하여 집회신고 당시 상황을 근거로 하여 '집회 개최 시'에 위협이 있을 것 인지를 판단하도록 개정할 것을 권고
- 한편, 불법·폭력 집회·시위가 광범위하게 벌어지고 있는 현재의 집회·시위 문화에 비추어 볼 때 현행 집회금지통고 제도 및 법집행 관행이 불가피하다는 소수 의견이 있었다.

## (2) 법원 및 헌법재판소에 대한 의견제출

### ■ 국가보안법 찬양고무사건 관련 법원에 의견제출

진정인들은 비공개 인터넷 카페에 북한 관련 자료를 올리고 회원들끼리 공유하다 "국가보안법"v관련 규정을 위반했다는 혐의로 2007. 1. 18. 체포되어 구속 기소됐다. 국제사회는 1992년 이래로 "u국가보안법"v에 대하여 지속적으로 지적과 우려를 제기하여왔으며, 2008년 5월에 열린 유엔 인권이사회의 국가별 인권상황 정기 검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR) 심의 과정에서 미국대표 등은 대한민국정부가 제출한 인권보고서에 대해 "u국가보안법"v의 모호한 정의가 개인을 자의적으로 체포, 구금 또는 위협하는 데 사용되지 않고, 표현의 자유를 제한하지 않도록 법을 개정할 계획이 있는지에 관해 질의하면서, 법 해석의 남용을 막기 위해 국가보안법 개정을 권고한 바 있다. 또한 반기문 유엔 사무총장은 7. 6. 안경환 위원장과 단독 면담하는 과정에서 "한국 정부가 유엔 인권분야에서 올해 새롭게 도입된 UPR제도 에서 제기된 권고안을 모범적으로 실행하기 바라며 이를 통해 한국이 국제사회에서 인권을 선도하는 모범국가가 되기를 기대한다."는 점을 강조한 바 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 2008. 5. 26. 세계화, 선진화를 지향하는 현재의 상황에서 이 사건 담당 재판부가 국민의 표현의 자유 보호와 국가보안법에 관한 국제사회의 반복되는 지적과 우려를 적극적으로 수용하여 법 적용 시 엄격한 해석을 촉구하는 의견을 서울중앙지방법원에 제출했다.

또한 국가인권위원회는 서울지방경찰청장에게 "u국가보안법"v위반 피의자들이 보안분실에 인치된 경우 변호인 등 외부인이 인치장소와 접견방법을 알지 못해 피의자의 접견권 보장에 미흡한 점이 있으므로, 그 위치 등 최소한의 정보를 인터넷상에 공개하고, 외부간판 및 면회신청 절차 안내문을 정문 앞에 부착하여 일반인이 위치파악 및 면회신청을 쉽게 할 수 있도록 개선할 것을 권고했다.

## (3) 인권상황 실태조사

### ■ 표현의 자유 관련 내용 없음

## (4) 토론회, 간담회 등 개최

### ■ 집회의 자유의 보장과 한계 관련 긴급토론회

국가인권위원회는 2008. 7. 24. '집회의 자유의 보장과 한계 관련 긴급토론회'를 개최하였다. 토론회는 2008. 2. 국가인권위원회의 집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선 권고에도 불구하고 경찰의 집회 예상지역 사전 봉쇄 조치가 지속적으로 실시되어 국민의 집회 및 시위의 자유가 침해될 우려가

제기됨에 따라, 학계, 법조계, 관련 부처 및 인권단체 등의 전문가와 함께 ‘집회의 자유의 내용과 그 한계’에 대한 논의의 장을 마련하여 의견을 수렴하고, 국제인권기준과 우리 헌법에 따른 실질적 집회의 자유 보장을 위한 개선 방안을 강구하고자 개최되었다.

■ 언론의 자유, 그 의미와 쟁점(광우병 보도에 대한 검찰수사를 중심으로) 관련 정책토론회

국가인권위원회는 2008. 10. 7. 국가인권위원회 배움터에서 ‘언론의 자유, 그 의미와 쟁점(광우병 보도에 대한 검찰수사를 중심으로)’을 주제로 정책토론회를 개최하였다. 토론회는 2008. 8. 국가인권위원회에 ‘MBC PD수첩의 광우병 보도에 대한 검찰의 수사는 언론의 자유를 침해하는 것’이라는 진정이 접수됨에 따라 언론기관에 보장된 언론의 자유의 내용과 한계 및 언론보도에 대한 검찰의 수사권 발동의 적정성 여부와 관련하여 균형있는 검토를 위해 각계 전문가와 관련부처의 의견을 수렴할 기회를 갖고자 개최한 것이다.

나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

조치 구분	사건명	조치내용	의결일자	이행 현황
권고	집회금지통고제도 등	집회및시위에관한법률 중 집회금지통고제도 관련 규정이 헌법상 보장된 집회시위의 자유를 침해할 소지가 있어 국회의장 및 법무부장관에게 폐지 및 개정을 권고하고, 경찰청장에게 관련 규정이 개정되기 전이라도 인권침해 소지가 없도록 관행 개선을 권고	2008. 1. 28.	검토 중
권고	집회불허통보로 인한 인권 침해	진정인의 서울공항 앞 집회신고에 대한 집회금지통고는 그 내용과 절차가 적법하지 않으므로 집회금지통고로 인한 인권침해가 계속 중에 있어 00경찰서장에게 집회가 개최될 수 있도록 조치할 것을 권고	2008. 8. 4.	불수용
	촛불집회 참가자 폭행 등에 의한 인권 침해		2008. 10. 27.	검토 중
권고	집회의 자유 침해 등	정상적인 절차를 거쳐 신고된 집회와 관련하여 정보관이 수업중인 학생을 불러 신고서 기재사항 이외의 정보를 수집하고 홈페이지에 피해학생의 신상을 공개한 것에 대하여 00지방경찰청장에게 피진정인에게 징계조치 권고, 경찰청장에게 정보활동 관련 재발방지 대책 마련 권고, 00교육감에게 재발방지대책 마련 등 권고	2008. 7. 3.	수용

■ 촛불집회 관련 인권침해

위원회는 2008년 5월 중순경 촛불집회가 시작된 이래 경찰과 집회 참가자들에 대해 여러 차례 집회시위의 자유에 대한 존중과 폭력적 행위의 자제를 당부하고 인권지킴이 활동을 실시했다. 그러나 촛불집회 과정 중에 130여 건의 진정사건이 제기됐는데 당시 국가인권위원회에 진정이 제기되지는 않았지만 언론보도 등에서 중대한 인권침해 사례로 언급되는 일이 적지 않아 접수된 사건만으로 집회에 대한 경찰의 대응 전반을 조사하는 것에 어려움이 있었다. 이런 점을 고려하여 국가인권위원회는 2008. 7. 11. 경찰의 촛불집회시위에 대한 대응조치 전반을 직권으로 조사하기로 결정했다. 국가인권위원회는 직권조사를 결정한 이후 9월 중순경까지 2달여 동안 6명의 조사관이 피해자, 목격자 등 참고

인, 경찰지휘관, 전·의경대원, 기타 관계자 등 최소 256명 이상의 대상자를 대면 및 서면 조사하여 문답서 154개, 진단서, 동영상, 사진 등 관련증거자료 수백 점을 확보했다. 이와 같은 자료를 바탕으로 국가인권위원회는 경찰이 촛불집회시위를 산, 진압하기 위하여 공권력을 행사하는 과정에서 사용한 구체적인 행위가 인권보장을 위한 적법절차를 지켰는지 또는 정당한 범위 내의 공권력 행사인지를 주요 쟁점으로 조사를 실시하여 아래와 같이 권고했다.

- 행정안전부장관에게 촛불시위 과정에서 경찰이 일부 과도한 공격진압을 하여 일부의 시위대가 부상하는 등 인권침해를 한 사실이 인정되므로 이에 대한 지휘책임을 물어 경찰청장에게 경고할 것을 권고
- 경찰청장에게 집회시위 현장에서의 인권침해 행위의 재발방지를 위해 국민의 생명신체의 안전을 우선으로 하는 방어 위주의 경비원칙을 엄수할 것을 권고
- 경찰청장에게 2008. 6. 1. 아침 안국동 로터리 부근에서 진행된 진압작전과 2008. 6. 28. 자정 경 태평로와 종로에서 진행된 진압작전으로 인해 발생한 인권침해행위에 대한 지휘책임을 물어 서울지방경찰청 소속 기동본부장과 기동단장을 징계조치할 것을 권고
- 경찰청장에게 경찰의 집회시위 현장에서 광범위한 통행차단조치로 인하여 시위대뿐 아니라 인근 지역에 거주하는 주민과 시위현장을 통행하는 다수의 시민이 통행에 어려움을 겪은 사실이 인정되므로 시위와 관련 있는 것으로 확인되지 않는 한 통행을 제한하지 말 것을 권고
- 경찰청장에게 살수차 사용으로 인하여 인체에 대한 심각한 피해를 가할 수 있는 요소인 최고 압력이나 최근 거리 등 구체적 기준에 대해 부령 이상의 법적 규정을 마련할 것을 권고
- 경찰청장에게 소화기의 분말 가스는 인체에 피해를 끼칠 가능성이 있고 소화기를 뿌리고 진압작전을 펼칠 경우 연막효과가 발생하여 진압경찰의 폭행을 은폐하는 효과가 있어 이를 통해 폭행이 유발될 수 있으므로 사람에게 소화기를 직접 분사하여 서는 안 되고 원래 용도인 소화용으로만 사용할 것을 권고
- 경찰청장에게 투척물로 인한 비무장 시위대에 대한 위협발생이 크기 때문에 진압경찰들의 투척행위를 방지할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고
- 경찰청장에게 집회 및 시위에 관한 법률 위반 혐의로 조사를 받는 피체포자에게 반성문이라는 내용과 형식의 자술서를 받는 관행을 중단할 것을 권고
- 경찰청장에게 전의경 대원 근무복에 대원이 누구인지 식별할 수 있는 표지를 부착할 뿐만 아니라 현재 명찰이 부착되어 있지 않은 진압복에도 상대방이 쉽게 알아볼 수 있는 식별 표지를 부착하고 경비업무를 담당하게 할 것을 권고

■ 수업 중인 고등학생에 대한 경찰의 조사 관련 인권침해

2008년 5월 전교조 전북지부, 참교육학부모회, 전북교육연대, 전북평화와 인권연대 등 전북지역 4개 시민사회단체는 경찰이 집회신고를 했다는 이유로 학교측의 협조를 받아 수업 중인 학생을 조사했고 이와 관련한 언론보도가 있자 해당 경찰서 측은 피해 학생의 실명·학교·거주지 등 개인정보가 담긴 해명자료를 외부 홈페이지에 게재해 피해자의 인권을 침해했다는 내용으로 진정을 제기했다.

위원회 조사 결과, 고등학교 3학년 학생인 피해자 심모씨는 2008년 5월 두 차례 경찰서를 사전 방문하여 수업최고기 반대 등을 위한 집회를 할 것이라며 적법한 집회신고서를 제출했고, 위 사실에 대한 정보보고를 받은 지방경찰청은 집회 단체 및 학생에 대한 전반적인 사항을 확인해 보고할 것을 지시했다. 이 과정에서 정보경찰관은 피해학생이 다니는 고등학교 교감의 승인을 받아 학교를 방문하여 교감, 학생부장, 담임교사의 협조 하에 수업 중인 학생을 불러내 집회신고 이유, 책임자 등을 조사하고 학생 부모의 주소, 직업, 휴대폰 번호를 파악하여 보고했다. 또한 이러한 사실이 언론에 보도되자

해당 경찰서는 해명자료를 작성해 홈페이지에 게재했는데 피해학생의 성명, 나이, 소속학교, 주소 등 신상명세가 공개되었음이 확인됐다.

위원회는 경찰관이 일과시간에 학교를 방문해 수업 중인 학생을 조사한 행위는 경찰관직무집행법의 치안정보의 수집으로 보기 어려우며 목적의 정당성, 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형이라는 '비례의 원칙'에 맞지 않은 권한 남용으로 경찰관직무집행법과 경찰법 등에서 정한 '경찰 비례의 원칙'을 위반한 것이며, 헌법이 보장한 집회의 자유, 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀의 자유를 침해한 것은 물론 경찰관직무규칙에서 규정하고 있는 인권보호 의무를 다하지 못했고, 국제인권협약인 아동권리협약의 취지에도 맞지 않는다고 판단했다.

학생의 신상정보가 경찰서 외부 홈페이지에 게시된 것과 관련해 해당 경찰관들이 헌법이 보장한 사생활의 비밀의 자유와 개인정보자기결정권을 침해한 것이며, 비록 실무 경찰관이 과실이라고 하나 신상이 공개됨으로써 입은 피해는 회복하기 어렵고 더욱이 청소년으로서 입은 정신적 피해를 감안할 때 그 책임이 무겁다고 판단했다.

이러한 사실을 종합해 국가인권위원회는 경찰청장, 해당 지방경찰청장, 도교육청 교육감 등에게 현행 경찰 정보활동의 업무 범위·원칙·한계 등에 대한 근본적인 재검토와 재발방지대책 마련, 당해 경찰서장에 대한 서면 경고, 관련 경찰관 5명에 대해 징계 등의 조치, 재발방지를 위한 교육 등의 실시를 권고했다

#### ■ 교내 집회 강제해산 및 조기등교 강요 등과 관련된 인권침해

'청소년 인권행동 이수나로'의 활동가인 진정인은 00중학교 학생들이 학생인권 보장 등을 주제로 개최한 집회에 대해 학교 측이 과도하게 대응 하였고, 집회 당일 학교 측이 점심시간 이후 5교시 수업시간을 일방적으로 변경해 집체 교육을 실시하고 집체 교육 시 집회 주동 학생 20여 명의 발바닥을 10대씩 체벌하였으며, 조기 등교를 강요해 자율학습을 시키고 교내에서 휴대폰 소지를 금지하고 하고 있다는 등의 내용의 진정을 제기했다.

학내집회 강제해산이 부당하다는 진정인의 주장에 대해 피진정인은 재학생 150여명이 2007. 5. 10. 점심시간에 '학생인권', '두발자유'를 외치며 약 20분간 학내에서 집회를 하자 이를 강제 해산시킨 것에 대해, 해당 집회가 진정인이 선동한 것이며 학교에 신고하지 않았기 때문에 불법집회로 보고 강제 해산시켰다고 주장했다. 국가인권위원회는 위 집회가 점심시간을 이용해 개최되었고, 다른 학생과 교사의 수업을 방해하지 않았으며 평화적으로 전개되었고 두발자유와 학생에 대한 체벌금지 등 학생의 권리와 관계된 집회였던 점으로 볼 때, 불법집회로 단정하기 어렵다고 보고 피진정인이 집회를 해산시킨 행위는 학생의 집회의 자유를 침해한 것으로 판단했다.

집회 당일 정규 수업시간에 집체교육 실시 및 학생체벌은 부당하다는 진정인의 주장에 대해 피진정인은 이것은 매월 실시하는 집체교육이며 학내 질서 훼손 및 교육을 위해 때로는 체벌이 불가피하다고 주장했다. 국가인권위원회는 조사를 통해 집체 교육 시 당일 집회에 대한 교장 및 학생부장의 훈시와 체벌이 있었던 점으로 보아 통상의 집체교육으로 보기 어려우며 통상의 교육이라고 하더라도 집체 교육시간을 이용해 학생의 정당한 집회를 불법으로 규정하고 훈계한 것은 향후 학생의 행동의 자유를 제한할 수 있다고 판단했고 체벌 양태가 학교 측이 마련한 '학생체벌 규정'의 제반 규정, 즉 체벌원칙, 절차, 단계 등을 준수하지 않는 등 학생 지도 목적상 필요 최소한의 범위를 넘어선 가혹한 체벌로 보았으며 이는 신체의 자유를 침해한 행위로 판단했다. 또한 조기등교를 강요해 자율학습을 시키고 교내에서 휴대폰 소지를 금지한 것은 부당하다는 진정인의 주장에 대해 피진정인은 학습능력 제고 및 모범적 학습태도 고양을 위하여 학교장의 고유권한 범위 내에서 학생들을 조기 등교하게 하여 자율학습을 시킨 것이라고 설명하였으며 수업 중 휴대폰 메시지를 주고받으면 수업에 지장이 있어 학부모와 학생의 설문을 거쳐 그 결과를 반영한 정당한 조치라고 주장했다. 이에 국가인권위원회는 조사를 통해 조기등교와 관련하여 아무리 훌륭한 정책이라 해도 이해 당사자의 동의가 전제되지 않는다면 제고할 필요가 있으며 모든 학생을 1시간 일찍 등교시켜 자율학습을 시키는 정책은 학생들에게 자율성을 충분히 부여한 것으로 볼 수 없다고 판단하며 특별한 이유 없이 법령에 규정된 정규

수업 외에 학교생활을 강요하는 것은 자의사결정권을 제한할 수 있다고 판단했다.

이에 국가인권위원회는 피진정인에게 학생들의 교내 집회를 강제 해산하고 집체교육과 체벌을 가한 것에 대해 재발방지 대책을 수립할 것, 조기 등교 및 휴대폰 소지 금지 등의 정책에 대해 학생의 의사결정권을 존중하는 방향으로 재검토할 것을 권고했다

## 8. 2009년도 국가인권위원회의 역할

### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

#### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

##### ■ 국회에 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명

위원회는 2009년 6월 국회의장과 행정안전위원회위원장에게 국회에 제출되어 있는 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」 중 6개 법률안이 인권침해 소지가 큰 내용을 포함하고 있어, 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를 끼칠 수 있는 기구의 제조·보관·운반행위에 대한 추가처벌 규정, 복면 등의 착용금지 규정, 통고만에 의한 영상촬영 규정, 소음규제 강화 규정, 형벌을 대폭 강화한 규정은 집회시위의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다는 내용으로 의견을 표명하였다.

##### ■ 사이버모욕죄 관련 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명

위원회는 나경원 의원이 대표발의한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 일부개정법률안」이 사이버모욕죄의 신설과 피해자의 권리 침해 주장에 의한 임시조치 및 인터넷권리분쟁조정 제도의 개선을 주된 내용으로 하고 있어, 국민의 표현의 자유 및 신체의 자유 제한과 밀접한 관계가 있는 등 인권과 관련한 중요한 법률안이라고 판단하여 검토하였다.

검토 결과, 위원회는 2009년 2월 5일 국회의장 및 문화체육관광방송통신 위원장에게 인터넷상에서의 표현의 자유와 민주주의적 의사형성을 위축시킬 수 있는 사이버모욕죄 도입은 형사처벌 등의 직접적인 개입을 최소화해야 하는 만큼 신중한 접근이 필요하며, 피해자의 고소 없이도 수사기관에 의한 수사가 가능한 반의사불벌죄 조항은 수사기관의 자의적 판단이 개입될 수 있어 친고죄의 형태로 도입하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

##### ■ 사이버 명예훼손죄 관련 「형법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

위원회는 국회의장 및 법제사법위원장에게 장운석 의원이 대표발의한 「형법 일부개정법률안」의 사이버 명예훼손죄와 사이버모욕죄의 신설 조항은 일반법인 형법보다는 정보통신 기술 및 사회 변화에 맞추어 신설된 특별법인 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」에서 사이버 범죄행위를 규율하는 것이 바람직하여 이를 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다.

##### ■ 「선거 UCC물에 대한 운용기준」에 대한 정책 개선 권고

위원회는 중앙선거관리위원회가 UCC(이용자 제작 콘텐츠)가 선거에 악용되어 공정성을 해치는 것을 방지한다는 이유로 2007년 1월부터 시행해온 「선거 UCC물에 대한 운용기준」이 국민의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는지를 검토하였다. 검토 결과, 2009년 10월 위원회는 인터넷 사이트에 반복하여 계속 게시하는 행위를 금지하고, 패러디물을 창작해 게시하거나 옮기는 행위 역시 금지하는 것은 헌법이 보장하는 표현의 자유와 공직선거법이 보장하는 선거운동의 자유를 과도하게 규제하고 있어 국민의 기본권이 침해될 소지가 있다고 판단해, 중앙선거관리위원회에게 공직선거법이 허용하는 범위 안에서 정치적 의사표현과 선거운동의 자유가 적극적으로 보장될 수 있도록 운용기준을 개선할 것을 권고하였다.



## ■ 인터넷 실명제에 대한 의견표명

위원회는 2009년 11월 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호에 대한 의견표명을 통하여, 인터넷 게시판 이용자의 본인 확인 의무대상 정보통신서비스 제공자의 범위를 하위 법령에 위임하는 내용으로 개정하는 것은 헌법이 보장하는 표현의 자유 및 직업수행의 자유를 침해할 가능성이 크다는 점을 밝혔다.

정부는 급격히 증가하고 있는 해킹, 개인정보 유출 및 불법 유해정보 확산과 같은 인터넷 역기능 문제를 예방하고 사후구제에 필요한 조치를 할 수 있는 근거를 마련하겠다는 이유로 2008년 11월 28일 게시판 이용자의 본인확인 조항이 포함된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」을 국회에 제출하였다. 현행 조항은 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차를 마련할 의무가 부과되는 정보통신서비스 제공자의 범위를 "정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만 명 이상이면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자"로 규정하고 있는데, 개정 조항은 현행 조항에서 "유형별" 및 "10만 명 이상이면서"부분을 삭제하였다. 이에 따르면 일일 평균 이용자 수 산정 시 인터넷언론서비스, 포털서비스, UCC서비스 등의 유형별로 한정되지 않으며, 법률로 규정되어 있던 일일 평균 이용자 수에 대한 하한선이 없어져 본인확인제도의 적용대상 범위를 정할 권한이 포괄적으로 대통령령에 위임되는 것이다.

본인확인제도를 통해 악성 댓글이 확실히 감소했다는 객관적인 자료가 존재하지 않고, 인터넷 게시판이 익명으로 운영됨으로써 나타나는 사생활 침해나 개인의 인격권 침해와 같은 부작용을 방지하기 위한 다른 제도 및 기술이 있는 상황에서 정부가 익명표현의 자유와 정보통신서비스 제공자의 직업수행의 자유를 제한할 우려가 있는 법 개정을 하겠다는 것은 인정되기 어렵다. 특히 개정 조항은 현행 조항에 있는 일일 평균 이용자 수에 대한 하한선마저 삭제하여 어떤 경우에 본인확인제도가 적용될 것인지를 전혀 가늠할 수 없어 기본권의 제한 및 행사에 관한 기본적인 사항인 국회가 제정한 법률에 규정되어야 한다는 법률유보 원칙에 반할 뿐만 아니라 포괄적 위임입법 금지원칙에도 부합하지 않는다.

## (2) 법원 및 헌법재판소에 대한 의견제출

### ■ 헌법재판소와 법원에 「전기통신기본법」 제47조 제1항에 대한 의견제출

위원회는 2009년 6월 8일 헌법재판소와 서울중앙지방법원에 「전기통신기본법」 제47조 제1항 "공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의해 공연히 허위의 통신을 한 자"를 처벌하는 규정이 명확성 원칙과 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유를 침해할 우려가 크므로 재판 시 이 점을 고려하여 엄격하게 판단하는 것이 필요하다는 내용의 의견을 제출하였다.

### ■ 헌법재판소에 「군인사법」 제47조의2 위헌확인 등(2008헌마638) 사건에 대한 의견제출

위원회는 2009년 9월 14일 국방부가 2008년 7월 소위 불온서적 목록을 첨부하여 각 군 본부 및 예하부대에 내려 보낸 「군내 불온서적 차단대책 강구」 지시 등의 기본권 침해성을 심사하고 있는 헌법재판소 2008헌마638 사건 재판부에, 위 지시 등은 법률유보 원칙을 위반하여 헌법 제19조가 보장하는 양심형성의 자유와 헌법 제21조가 보장하는 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 정보를 수령하거나 능동적으로 정보를 수집할 수 있는 자유를 침해한다고 볼 우려가 크므로 재판 시 이 점을 고려하여 엄격하게 판단하는 것이 필요하다는 내용의 의견을 제출하였다.

## (3) 인권상황 실태조사

### ■ 정보인권 관련 법제 변화에 따른 시민의식 조사

위원회는 최근 늘어나고 있는 정보인권 관련 법안 쟁점사항과 국민적 관심이 높은 사회적 이슈 사건에 대하여 설문조사를 실시해 시민들의 인식 정도를 알아보았다. 이번 조사는 정보프라이버시권, 온라인상의 표현의 자유, 정보접근권, 정보문화향유권으로 유형화하여 조사를 실시하였으며, 조사 결

과 정보인권에 대한 인식의 정도는 낮으나 유형별, 이슈별 인식은 높고 사안에 따라 인식의 정도가 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다.

정보인권이 보장되고 있지 않다는 응답(52.4%)은 보장되고 있다는 응답(10.1%)에 비해 5배 이상 높게 나타났으며, 그중에서도 개인적 노력에도 불구하고 사회적 보장체계에 대하여 불만족하는 것으로 나타났다. 또한, 정보인권에 대한 침해는 전 영역에 걸쳐 검찰과 경찰 등 수사기관의 책임이라는 인식이 높게 나타났으며, 정보인권 개선은 전반적으로 입법기관의 책임이라는 인식이 높게 나타났다.

#### (4) 토론회, 간담회 등 개최

■ 표현의 자유 관련 내용 없음

#### 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

조치 구분	사건명	조치내용	의결일자	이행 현황
권고	전경의 벽돌 투석으로 인한 집회참가자의 상해	공권력에 의한 인권침해에 대하여 성명불상 경찰에게 책임을 물을 사항으로 판단되므로 검찰에 수사의뢰하고, 경찰청장에게 재발방지를 위한 조치를 취할 것을 권고	2009. 12. 7.	검토중
수사의뢰	장애인 집회 과잉진압 및 폭행에 의한 인권침해	장애인 활동보조인 예산확충을 위한 집회시위 중 휠체어를 탄 중증장애인의 얼굴을 전경대원이 방패로 찍어 광대뼈가 함몰되는 상해를 입었는바, 00경찰서장 및 00지방경찰청 소속 전경대원들에 대하여 수사의뢰 결정	2009. 8. 31.	검토중
권고	집회금지통고로 인한 인권침해	00공항 집회금지불허통보는 기본권 침해이므로 00지방경찰청장에게 00경찰서장을 경고조치할 것을 권고	2009. 7. 30.	불수용
권고	집회금지통보에 의한 인권침해	상급단체 등의 과거전력을 이유로 자의적으로 집회금지를 통고함으로써 헌법 제21조에서 보장하는 진정한 및 피해자들의 집회및결사의자유를 침해한 것으로 판단, 경찰청장에게 피진정인의1명에 대하여 주의조치할 것을 권고	2009. 11. 16.	검토중
권고	집회불허 및 경찰의 부당한 채증	00경찰서장에게 신고되거나 신고하려는 집회가 집시법 제8조제2항에 해당하는 집회인지를 판단함에 있어 2건 이상의 집회 사이에 장소의 중복이 발생하는 경우라고 하더라도, 집회당사자 사이에 집회일시나 장소를 조정하도록 하거나 경찰력을 이용하여 그 충돌 및 방해의 가능성을 미리 방지하는 등으로 해당 집회가 최대한 모두 개최될 수 있는 방안을 모색할 것을 권고	2009. 12. 7.	검토중

### 9. 2010년도 국가인권위원회의 역할

#### 가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선

##### (1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명

■ 국회 법제사법위원회에게, 「검찰청법 일부개정 법률안(이주영 의원 대표 발의)」중 제11조의2는 적법절차원칙, 명확성원칙, 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유 및 집회시위의 자유를 침해할 수 있

으므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명

**(2) 법원 및 헌법재판소에 대한 의견제출**

■ 용산 철거민 진압과정에서 발생한 사망사건

국가인권위원회는 2010. 1. 11. 당해 사건의 재정신청사건에 대하여 당시의 경찰권 행사는 경찰이 주의의무를 다하지 못하여 경찰비례의 원칙에 어긋난 과잉조치였다는 의견을 서울고등법원에 제출하였다.

**(3) 인권상황 실태조사**

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

**(4) 토론회 등 진행**

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

**나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제**

조치 구분	사건명	조치내용	의결 일자	이행 현황
권고	집 회 불 허 및 부당한 체포	진정인이 제출한 집회 신고서에 대해 공공의 안녕질서에 위협을 가할 것이 명백하게 인정된다며 집시법 제5조 제1항 제2호의 규정에 의거 금지통고처분을 한 00경찰서장에 대하여 재발방지를 위하여 주의조치할 것을 권고하고, 진정인에 대한 과도한 체포행위에 대하여 00지방경찰청 000단장에게, 피진정인 김00의 2명에게 주의조치하고, 소속 000대 경찰관들에 대하여 체포 시 피체포자의 목 등 급소부위에 대하여 과도한 물리력의 행사를 하지 않도록 인권교육을 실시할 것을 권고	2010. 4. 12.	검토중
권고	집 회 불 허 등에 의한 인권침해	진정인이 신고한 집회에 대하여 과거 전력을 이유로 자의적으로 금지통고한 행위는 헌법 제21조에서 보장하고 있는 진정인들 및 참여 장애인들의 집회 및 시위의 자유를 침해한 것으로 판단하여, 00지방경찰청장에게 0000경찰서장에 대하여 재발방지를 위하여 주의조치할 것을 권고	2010. 4. 12.	불수용
권고	1 인 시 위 방해 등에 의한 인권 침해	진정인들의 1인 시위 준비행위를 강제로 제지한 피진정인들의 행위는 「경찰관직무집행법」의 경찰 비례의 원칙 및 「헌법」에서 연유하는 진정인들의 표현의 자유를 침해한 것으로 판단, 00지방경찰청장에게 피진정인1.에 대하여, 0000경찰서장에게 피진정인2.에 대하여 주의조치할 것을 권고하고 00지방경찰청장에게 1인 시위에 관한 경찰력 행사 시 적법절차를 준수하도록 본 사례를 전파하고 관련 직무교육을 실시할 것을 권고	2010. 8. 23.	수용

**9. 2011년도 국가인권위원회의 역할**

**가. 법령, 제도, 정책, 관행의 개선**

**(1) 인권 관련 법령, 제도, 정책에 대한 개선 권고 및 의견표명**

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

## (2) 인권상황 실태조사

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

## (3) 토론회 등 진행

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

## 나. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

■ 표현의 자유와 관련된 내용 없음

# III. 표현의 자유 관련 국가인권위원회의 활동 및 역할의 변화 - 현병철 체제에 대한 비판

## 1. 국가인권위원회의 긍정적 역할

설립 후부터 지금까지 10년간 국가인권위원회는 폭력시위 전력을 이유로 집회를 금지하는 것은 사실상 허가제이고, 집회 및 시위를 보장하기 위해 집회에 대한 시간적, 장소적 제한 규정을 폐지할 필요가 있다는 것을 지속적으로 문제제기 하여 왔다.

또한 정보영역에서의 표현의 자유와 관련해서는 사이버모욕죄의 경우 친고죄로 하여야 한다고 권고하거나 실명제의 경우 이용자의 의사표현이 원천적으로 봉쇄될 가능성이 있다거나 NEIS와 관련해서는 정보제공자의 사생활이 침해될 가능성을 우려하였다.

그리고 특히 다른 기관에 비하여 학생들의 표현의 자유에 대해서는 일정정도 선도적 문제제기도 이어왔다.

마지막으로 국가보안법에 대해서는 폐지의 입장을 견지하여 왔다.

## 2. 현병철 위원장 이후 변화의 양상

우선 현병철 위원장 체제 이후 인권위에서 부결되거나 기각된 주요 사건은 아래와 같다.

- PD수첩 검찰수사 사건에 대한 의견제출 부결 (2009.12.1.)
- 용산 철거민 사망사건에서 나타난 주거권 침해 법원 의견제출건 부결 (2009. 12. 28.)
- 야간시위 현재 의견표명건 부결(2010. 3. 8.)
- 박원순 변호사 명예훼손사건 의견제출건 내부종결 부결 (2010. 4. 26.)
- 4대강 공사 반대농성 이포보 농성자들 긴급구제 요청 기각 (2010.8.13.)
- 강제철거 반대농성 두리반 긴급구제요청 기각(2010.7.23.※ 8월 11일 현장조사. 현재까지 언급 없음)

위 사건들 모두 다 우리 사회의 표현의 자유에 있어서 중요한 의미를 가지는 사건이라 할 것이다. 이러한 사건들에서 국가인권위원회가 보여준 모습은 국가인권위원회가 인권현실에 대해 침묵한다는 평을 받게 했다.

그 동안 지속적으로 추구하고있던 집회 및 시위의 자유확장도 2010년 들어서는 강하게 주장되지 못하고 있는 것으로 보인다. 비록 1인 시위 방해 등에 대한 조사 및 구제 등이 이루어졌기에 그렇지 않다고 주장할 수도 있다.

그러나 2002년 월드컵에 있어서 국가인권위원회는 정부가 추진하였던 최근 시위 양상에 대한 대

책, ' 월드컵대비 노사안정추진대책', ' 월드컵·아시안 게임 대비 정부 특별안전대책'등이 집회 및 시위의 자유를 침해할 수 있다고 권고하고, 월드컵 기간 중에는 '인권현장확인반'을 구성하여 5차례에 걸쳐 인권침해감시활동을 벌이고, 사후적으로는 앞으로의 대규모 국제행사시에 헌법에 명시된 집회와 시위의 자유를 최대한 보장할 것을 권고하기도 했던 것에 비하면 G20) 때 아무런 조치를 취하지 않음으로써 집회 및 시위의 자유 보다는 국가가 내세우는 소위 국익에 더 치중하는 모습을 보였다.

또한 국가인권위원회는 2010년 6월 야간집회에 대한 시간제한을 두는 새로운 입법안을 정부와 여당이 입법하려고 노력할 당시에도 어떠한 의견표명도 하지 않았다.

그리고 여의도 농민사망사건이나 포항 건설노조 노동자 사망사건에 있어서 경찰의 과잉진압에 대한 조사와 권고가 이루어졌었던 것에 비하여 희망버스나 반값등록금집회 등에 대한 과잉진압이 문제되고 있음에 반하여 이러한 노력을 하지 않고 있는 것으로 보인다.

국가보안법에 대해서도 지속적으로 폐지를 주장해왔으나 더 이상 적극적인 자세를 보이지 못하고 있는 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

이러한 것은 누구나 다 알 수 있듯이 현병철 위원장 이후 국가인권위원회가 독립성을 갖추지 못하고 있기 때문일 것입니다.

---

7) G20 때 정부는 경호안전구역을 정하고, 그 구역 내에서는 집시법에도 불구하고 자의적으로 집회를 금지할 수 있도록 하는 G20정상회의 경호특별법을 제정하기도 하였고, 경호안전특별법의 적용대상이 되지 않는 1인 시위에 대해서도 제한하려 하였다.

8) 주간경향: 현 위원장은 (지난 4일) "보안법 폐지를 위해 할 수 있는 최선의 노력을 기울일 것"이라고 밝혔다.(중략) 뉴라이트전국연합은 "인권위원장이 보안법 폐지를 위해 노력하겠다는 것은 심각한 사상적 문제를 보여주는 단적인 예"라고 공격했다. (중략) 현 위원장은 지난 11일 한 언론과의 인터뷰에서 "보안법을 폐지해서는 안 된다는 것이 내 소신"이라고 말을 바꿨다.(2009년 8월 16일, '진보·보수' 협공받는 현병철)

# 인권위 10년

## - 경찰·검찰 등 형사사법과 구금시설 분야 -

이호중 (서강대 법학전문대학원)

### I. 서론

경찰, 검찰, 구금시설의 공통점은 여러 가지가 있다. 형사사법을 구성하는 주요 기관이라는 점 외에도, 인신구속 등 시민을 상대로 하여 가장 폭력적인 공권력을 행사하는 기관이라는 점, 공권력 행사의 밀행성이 높다는 점 등을 들 수 있다. 그렇기에 이 3개 기관은 과거 민주주의와 인권을 억압하는 악명높은 기관이기도 했으며, 인권위의 출범으로 가장 기대가 높은 분야이기도 하였다.

국가인권위원회(이하 '인권위'라 한다)가 설립된 지 10년이다. 과연 인권위는 그 기대에 부응해 왔는가? 이 글은 경찰, 검찰의 공권력 행사와 형사사법의 영역 그리고 구금시설의 영역에서 인권위가 기여한 10년의 성과를 되돌아보고 미진한 문제점을 짚어 봄으로써 인권위의 역할과 과제를 점검해 보고자 한다.

인권위의 설립 이후 2011.9.30.까지 인권침해 진정사건의 기관별 접수 현황을 보면, 전체 진정사건(43,841건) 중 구금시설 관련이 16,877건으로 전체의 38.5%를 차지하고 있으며, 경찰이 9,834건으로 22.4%, 검찰이 1,843건으로 4.2%를 차지하고 있다. 3개 기관의 진정사건을 합하면, 전체의 65.1%에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 구금시설 관련 진정은 인권위 초기 5년 동안에는(2001.11.26. - 2006.9.30.) 전체 진정사건의 약 45%를 차지하고 있었던 것에 비하면,<sup>2)</sup> 많이 줄어든 것으로 나타난다.

진정사건의 처리현황을 보면, '각하'<sup>3)</sup>가 63.0%(26,564/총결처리건수 42,167), '기각'이 28.8%(12,151/42,167)를 차지하여 전체 진정사건의 91.8%가 '각하' 내지 '기각'으로 종결된 것으로 나타난다. 구금시설과 경찰, 검찰에 대한 진정사건의 경우에도 처리현황은 비슷하다. 3개 기관에 대한 진정사건 중 '각하'는 58.4%, '기각'은 30.6%를 차지하고 있다. 3개 기관에 대한 진정사건 중 '권고'등 인용건수는 867건이며, 이는 종결처리된 사건 대비 3.1%에 불과하다.

인권위의 활동은 크게 진정으로 제기된 인권침해사건에 대하여 적절한 구제조치를 강구하는 것과 인권의 향상을 유도하기 위한 정책개선권고로 나눌 수 있다. 이 글에서는 인권위의 지난 10년의 발자취와 성과를 더듬어 보고 인권위가 경찰, 검찰, 구금시설 분야에서 인권의 증진에 기여한 대목과 그렇지 못한 대목을 탐색해 보는데 있다. 그러므로 이 글의 주안점은 아무래도 정책개선권고의 내용들이 될 것이다.

### II. 경찰, 검찰 및 형사사법 분야

#### 1. 주요 결정례

지난 10년 간 경찰과 검찰에 대한 진정사건의 결정례들을 살펴보면, 정책개선권고로 나아간 경우는 거의 없다. 대부분 법령이 정한 의무위반에 관한 진정들이었다. 구제조치도 인권침해행위를 한 경

1) 인권위, "2011년 9월말 현재 진정사건 처리 현황" 참조.  
[http://www.humanrights.go.kr/02\\_sub/body05.jsp?NT\\_ID=20&flag=VIEW&SEQ\\_ID=603045&page=1](http://www.humanrights.go.kr/02_sub/body05.jsp?NT_ID=20&flag=VIEW&SEQ_ID=603045&page=1) (검색일 2011. 11.9.)  
2) 이호중, "국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가 - 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로", 민주법학 제33호 (2006), 61쪽.  
3) 각하사건의 대부분은 진정인이 진정을 취하한 경우이다.

찰관이나 교정직 공무원 등에 대한 징계요구라든가 인권교육 수강, 수사의뢰 등이 대부분을 차지한다. 그런 탓에, 인권위의 정책권고기능에 초점을 두어 분석하고자 하는 이 글의 취지에 비추어 보면, 경찰과 검찰에 대한 진정사건의 내용을 자세히 소개할 필요를 느끼지 않는다. 대신에 아래에서는 진정사건에서 제기된 인권침해행위의 유형을 개략적으로 가늠해 본다는 취지에서 간략히 정리하는 정도로 진정사건의 결정들을 소개하고자 한다.

## 1) 경찰 관련

영역	인권침해 유형	주요 결정례
체포구속 관련	체포 후 체포사실 미통지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005.1.24. 04진인3260, 04진인3890 결정</li> <li>• 2011.6.15. 11진정0009600 결정</li> </ul>
	유치장 면회 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.11.8. 04진인2668 결정</li> </ul>
	인치장소의 불분명한 기재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.5.8. 07진인387 결정<sup>4)</sup></li> </ul>
	피구속자와 변호인 간의 접견교통권 침해	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.3.31. 03진인6458 결정<sup>5)</sup></li> </ul>
임의동행	미성년자를 임의동행하면서 부모에게 연락하지 않음 / 청소년에게 정보원 역할 강요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005.6.21. 04진인3707 결정</li> </ul>
	임의동행을 빙자한 불법체포	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.11.22. 04진인1562 결정</li> <li>• 2008.1.9. 07진인1482 결정</li> </ul>
불심검문	경찰관이 소속과 성명을 밝히지 않고 검문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.6.4. 03진인1312 결정</li> <li>• 2010.7.23. 10진정0279100 결정</li> </ul>
	무차별적인 불심검문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.11.22. 06진인1423/06진인1973 결정<sup>6)</sup></li> <li>• 2010.7.23. 10진정0101000 결정</li> </ul>
	불심검문 과정에서 물리력 행사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.4.3. 07진인4226 결정</li> </ul>
	임의동행 거부권 불고지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.1.28. 07진인2439 결정</li> </ul>
수사상 가혹행위	고문, 밤샘조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.7.18. 06진인1632</li> <li>• 2006.6.7. 06진인219</li> <li>• 2005.1.10. 04진인1620</li> <li>• 2005.9.15. 04진인3747</li> <li>• 2005.1.24. 03진인6046</li> <li>• 2005.11.28. 04진인3412</li> </ul>
	구타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.2.23. 03진인836</li> </ul>
	폭언	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.4.12. 09진인3545 결정</li> </ul>
	피의자 사망사건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009.5.14. 09직인1 결정(직권조사)</li> </ul>
개인정보유출	입건대상자 명단을 민간인에게 넘겨준 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.1.25. 09진인1754 결정</li> </ul>
	성폭력피해자의 신원과 피해 사실 누설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.12.27. 04직인0037 결정</li> </ul>
	위장메일 발송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.2.21. 04진인851 결정</li> </ul>
집회·시위 진압 시 가혹행위	집회참가자의 체포 후 형사 기동대 차량에 태워 호송하는 과정에서 가혹행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.4.30. 06진인643 결정</li> </ul>
	진입시 가혹행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.4.12. 09진인1945 결정</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009.7.30. 09진인1256 결정</li> </ul>
유치장	여성 브래지어 탈의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.10.9. 08진인3135, 08진인3140, 08진인3141 병합결정)</li> </ul>
	종교행사의 자유 침해	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.7.11. 06진인952 결정</li> </ul>
	난방시설 미비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.3.5. 07진인108 결정</li> </ul>
	정밀 신체검사 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.3.13. 08진인333 결정</li> </ul>
호송	호송과정에서 얼굴 및 시갑된 손부분 노출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005.6.21. 04진인3751 결정</li> <li>• 2011.5.30. 10진정0518900 결정</li> </ul>
	호송 중 용변시 수갑을 풀어 주지 않은 것	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.9.13. 10진정0336900 결정</li> </ul>
피해자보호	피해자에 대한 2차 피해를 유발하는 부적절한 발언	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.5.7. 07진인999 결정</li> </ul>
	피해자에 대한 신변보호조치 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.9.7. 07진인871 결정</li> </ul>
피의사실 공표	피의사실 공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.11.10. 06진인1002 결정</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.7.24. 04직인34, 36 결정</li> </ul>
치안정보 수집	집회신고를 한 학생에 대한 불필요한 정보수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.7.3. 08진인1739 결정</li> </ul>
총기사용	과도한 총기사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.12.15. 10진정0512500 결정</li> </ul>
	권총으로 위협하면서 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.5.30. 11진정0065300 결정</li> </ul>
지문채취	동의없는 지문채취는 강제처분으로 위법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.6.28. 03진인0453 결정</li> </ul>

## 2) 검찰 관련

영역	인권침해 유형	주요 결정례
수사상 가혹행위	검찰조사시 부당한 계구 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.6.15. 10진정0212200 결정</li> </ul>
	테이저건 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.7.3. 07진인3390 결정<sup>8)</sup></li> </ul>
	고문치사사건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003.2.24. 02직인2, 02진인1882, 1889, 1891 결정(직권조사)</li> </ul>
지명수배	사전에 출석요구 없이 지명수배한 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005.1.10. 04진인268 결정</li> </ul>
체포	영장없이 70시간 정도 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.2.23. 02진인1243 결정</li> </ul>

- 4) 서울지방경찰청장에게 '○○○ 보안분실'에 피인치자를 인치할 경우 인치장소가 어디인지 알 수 있도록 영장신청서에 기재할 것, 피인치자의 접견교통권 보장을 위하여 '○○○ 보안분실'의 위치 등 최소한의 정보를 인터넷상에 공개하고, 외부간관 및 면회신청 절차 안내문을 정문 앞에 부착하여 일반인이 위치파악 및 면회신청을 쉽게 할 수 있도록 개선할 것, 조사실이 있는 '○○○ 보안분실' 2층에 외부와 통하는 유리창을 설치하는 등 심리적 위압감을 주지 않는 형태로 건물구조를 개선하고, 면회인들이 안정적으로 접견할 수 있는 접견실을 설치할 것을 권고.
- 5) 경찰관이 체포되어 조사 중인 자와 그의 변호인간의 접견장소에 임의로 들어가 그 대화내용을 기록한 행위는 헌법 제12조 제4항에 보장된 변호인의 조력을 받을 권리의 가장 중요한 내용인 변호인 접견교통권을 침해한 사례.
- 6) 평택시 대추리 지역의 출입구에서 혐의범죄의 구체성과 혐의의 상당성이 없는 경우에도 불심검문을 한 행위가 인권침해행위에 해당, 지역 출입구에서 불심검문을 하면서 동 지역에 출입을 희망하는 외지인에 대해 범행을 할 것으로 인정할 근거가 존재하는지 여부를 판단함이 없이 집회시위가 금지된 지역이라는 이유를 들어 출입금지조치를 한 행위는 인권침해행위에 해당한다고 한 사례.
- 7) 경찰청장에게 여성유치인에게 브래지어 탈의요구 시 그 취지를 충분히 이해할 수 있도록 설명하고 여성유치인이 브래지어를 탈의한 후 성적수치심을 느끼지 않도록 하는 보완조치를 강구하고 위의 내용이 포함되도록 관련 규정을 개정할 것을 권고한 사례.
- 8) 검찰총장에게 권총형 전자총격기(이하 테이저건)를 포함하여 현재 검찰청에서 사용하고 있는 체포용 장비를 사



구치감	장시간 구치감대기	• 2006.4.6. 04진인4098 결정
사생활 침해	학교에 출석요구서를 발송하여 사생활 침해	• 2008.6.19. 07진인2408 결정
피의사실 공표	전화로 피의사실 누설	• 2007.1.15. 06진인2221 결정
	공공연히 피의사실 누설	• 2008.9.25. 08진인1883 결정
접견제한	변호인 접견의 부당한 제한	• 2007.3.19. 06진인761 결정
	피의자에 대한 접견금지조치의 과잉	• 2004.11.23. 04진인2644 결정 <sup>9)</sup>
처분결과 미통지	불기소처분 고지의무 위반	• 2005.9.15. 04진인3171 결정

## 2. 정책개선권고 및 의견표명

### 1) 경찰 관련

#### (1) 경찰관직무집행법 관련

● 2010.5.26. [「경찰관직무집행법일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」 중 불심검문(직무질문) 규정 등에 대한 의견표명] : 「경찰관직무집행법 일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」 중 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항), 차량 등 적재물검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 영장주의를 위반하여 신체의 자유 및 사생활 비밀과 자유를 침해하고, 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 과잉금지원칙을 위반하여 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 크므로 위 규정들이 강제절차가 아니라 임의절차임을 명백히 하는 보완이 필요하다는 의견을 표명.

#### (2) 집회·시위 관련

● 2008.1.28. [집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고] : 금지통고제의 개선 및 '명백하고 현존하는 위협의 원칙'에 따라 엄격히 판단할 것, 상경차단이나 차벽설치 등 사전차단조치를 자제할 것을 권고.

● 2009.6.4. [「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정 법률안」(안상수의원안 외 5개 법안)에 대한 의견표명] : 개정법률안에서 도입하려 하는, 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를 끼칠 수 있는 기구의 제조·보관·운반행위에 대한 추가처벌 관련 조항, 복면 등의 착용 금지 및 처벌 관련 조항, 통고만에 의한 영상촬영 관련 조항, 소유규제 강화 관련 조항, 형벌강화 관련 조항은 집회·시위의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다는 의견 표명.

#### (3) 용산참사사건 관련

● 2009.2.12. [강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선방안 권고] : 강제철거 시 준수되어야 할 기본원칙을 제시하고 이러한 원칙이 실현될 수 있도록 관련 법령을 정비하고 강제철거 현장에 대한 관리감독을 강화하도록 해야 한다는 의견 표명.

● 2010.1.12. [용산사건에 대한 재정신청 사건에 대한 의견제출]

용하기 위한 명시적인 법률적 근거를 마련하고, 이에 근거하여 체포용 장비의 사용, 관리, 교육, 운용과 관련된 지침을 마련할 것을 권고한 사례.

9) 검사가 피의자 접견금지결정을 할 경우 접견금지 대상의 범위, 그 기간 등을 구체적으로 특정하여 실시할 것을 권고한 사례.

#### (4) 공개수배제도 관련

● 2010.6.17. [공개수배제도에 대한 법령 및 관행 개선 권고] : 「형사소송법」에 공개수배의 요건과 절차 등에 관한 근거를 마련하고, 인터넷 공개수배의 근거 규정을 신설할 것을 권고하고, 경찰청장에게 공개수배와 관련하여, 공개수배의 요건 및 절차 등에 관한 규정을 준수할 것, 인터넷 홈페이지에 게시된 공개수배자의 사진을 피의자검거 후 즉시 삭제할 것, 인터넷 홈페이지에 게시된 공개수배자의 사진을 복제·유포할 수 없도록 기술적 보안장치를 마련하고 경고 문구를 삽입할 것, 그리고 공개수배 대상자 선정위원회에 외부인사를 포함시킬 것 등을 법무부장관에게 권고.

#### 2) 검찰 관련

● 2004.5.27. [인권보호수사준칙 개정안에 대한 의견표명] : 체포 등에 대한 신속한 통지와 성폭력 피해자의 인권보장을 위하여 관련 규정을 개선하거나 추가로 마련해야 한다는 의견 표명.

#### 3) 형사사법정책 관련

##### (1) 형벌제도 관련

● 2004.1.26. [사회보호법폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고] : 사회보호법상의 보호감호제도는 본연의 목적달성에 실패하였고 현재 보호감호의 집행 여건에서 볼 때도 개선에 한계가 있으므로, 사회보호법 폐지를 통해 보호감호제도를 없애고 치료감호 등에 대한 대체법안이 마련되어야 함.

● 2004.8.23. [국가보안법 폐지권고] : 국가보안법은 각 조항의 인권침해 소지로 인하여 국내외에서 폐지여론이 높은 악법이므로 현재의 시대적 상황에 맞게 전면 폐지되어야 함.

● 2005.2.28. [「청소년의성보호에관한법률 중 개정법률안」에 대한 의견표명] : 세부정보제공제도는 도입을 자제하는 것이 바람직하고, 피해 청소년과 그 가족에 대한 당해 가해자의 세부정보제공제도를 도입할 필요가 있으며, 세부정보등록제도 및 청소년 관련교육기관 등 취업제한 규정은 수정·보완이 필요하다는 의견 표명.

● 2005.4.6. [사형제도에 대한 의견표명] : 사형제도가 생명권의 본질적 내용을 침해하므로 사형제도는 폐지되어야 하고, 후속조치에 대해서는 국회가 입법과정에서 고려해야 한다는 의견 표명.

● 2007.1.8. [청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안에 대한 의견표명] : 아동성폭력의 객체에 남아아동을 포함하고, 유사강간행위를 규정하며, 일반적 신상공개제도를 폐지하는 대신 제한적 열람제도를 도입하는 전부개정안의 기본 방향에 찬성하고, 법관의 집행유예 또는 선고유예 판결 금지 조항 및 유전자정보등록 규정 등을 삭제하는 등 일부 조항을 수정, 보완할 것을 권고.

● 2007.9.20. [소년법 개정안 적용연령 인하에 대한 의견표명] : 촉법소년의 연령을 현행 12세 이상에서 10세 이상으로 낮추는 것은 아동권리협약에서 제안하고 있는 14세의 기준을 위반하였고, 각국의 사례를 보더라도 소년에 대한 책임연령이 지나치게 낮았던 영연방국가 등에서 이를 높이는 추세임을 살필 때 국제적 흐름에도 맞지 않고, 법무부가 주장하는 범죄의 저연령화와 심각화가 현재의 14세 이하 어린 아동에게는 해당하지 않는 통계에 비추어 소년법개정안의 적용연령 인하에 반대하는 의견을 표명.

● 2008.4.28. [「치료감호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명] : 정신성적 장애의 정의, 치료감호 대상 성폭력범죄의 범위, 정신성적 장애인에 대한 형 및 치료감호의 집행 순서와 방식의 규정내용을 수정·보완하는 것이 바람직하다는 의견을 표명.

● 2009.2.5. [「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 일부개정 법률안」(나경원 의원 대표발의)에 대한 의견표명] 및 [「형법 일부개정법률안」(장윤석 의원대표발의)에 대한 의견표명] : 사이버 모욕죄를 반의사불벌죄로 도입하는 거에 대한 반대의견 표명.

● 2010.10.25. [군형법 제92조에 대한 위헌법률심판에 대한 의견제출] : 「군 형법」 제92조(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 일부 개정되기 전의 것) 제92조에 대한 위헌법률심판(2008헌가21)에 관하여 동 조

항은 헌법에 정한 과잉금지원칙을 위반하여 군인 동성애자들의 평등권 및 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 헌법에 정한 죄형법정주의 원칙에 어긋난다는 의견을 제출함.

● 2010.12.16. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」 의견표명 : 성폭력범죄자 거주지 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보 등의 자료첨부 규정은 당사자와 가족 및 인근지역주민의 인권을 침해할 소지가 있으므로 도입이 바람직하지 않고, 고지정보에 있어 주소 및 실제 거주지를 공개정보 수준에서 규정하는 것으로 개정하는 것이 바람직하다는 의견을 표명.

● 2010.12.27. 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률 개정권고」 : 성폭력범죄자 약물치료법은 대상자의 자기결정권, 신체의 자유 등 인권침해의 소지가 있으므로 당사자 동의 전제, 소급적용 규정의 삭제 등 인권침해 소지가 있는 규정에 대한 개정을 권고

● 2011.4.7. 「형법 일부 개정 법률안」에 대한 의견표명 : 정부가 제출한 형법개정안에 대하여 보호감호의 도입반대, 사형제폐지, 징역형 상한의 하향조정, 구류형의 폐지, 자격정지에서 선거권을 제외할 것 등의 의견 표명.

● 2011.5.26. 「아동 성폭력범죄자의 외과적 치료에 관한 법률안」<sup>10)</sup>과 「형법 일부 개정 법률안」<sup>11)</sup>에 대한 의견표명 : 성폭력범죄자에 대하여 외과적 거세를 형사제재로 도입하는 것에 대한 반대 의견 표명.

## (2) 형사절차 관련

● 2004.5.27. 「수사·공판과정에서 아동성폭력 피해자의 2차 피해자화 관련 권고」 : 성폭력특별법을 개정하여 아동 성폭력 피해자가 형사절차 진행과 관련한 구체적 정보를 제공받을 권리를 보장하고, 피해자 의료지원 서비스체계를 강화하며, 수사 담당자·공판 검사 등의 전문성 함양을 위한 계획을 수립해야 한다는 권고.

● 2005.1.24. 「형사소송법 개정법률안」에 대한 의견표명 : 피의자신문 시 변호인 참여권, 재정신청제도, 소송서류 열람 등사권, 필요적 보석, 국선변호인제도 등의 확대와 긴급체포에 대한 사후영장제도의 도입 등이 필요하다는 의견 표명.

● 2005.11.14. 「반인도적 범죄 및 반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 권고 및 의견표명」 : 반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 특례법안에 대하여 공소시효 배제 및 정지 범죄의 범위 수정, 공소시효 정지기간에 대한 구체적 규정, 소멸시효의 기간 연장, 공소시효나 소멸시효에 대한 부진정소급효 적용이 바람직하다는 의견을 표명.

● 2010.8.2. 「성폭력 피해아동 인권보호 및 지원정책 개선권고」 : 형사절차상 피해아동 보호조치, 성폭력 피해아동 지원과 보호조치, 아동성폭력에 대한 학교의 대응조치 및 예방교육, 성폭력 가해자 교정프로그램 및 제도의 이행실태 평가 등 아동성폭력 정책개선을 여성가족부 등에게 권고.

● 2010.8.19. 「형사소송법 일부개정법률안」, 「통신비밀보호법 일부개정법률안」 중 전자우편의 압수·수색 및 통신제한조치 관련 규정에 대한 의견표명 : 전기통신사업자의 서버에 저장되어 있는 송수신이 완료된 전자우편의 압수수색이나 통신제한조치에 대해 입법적으로 명문의 근거와 절차 규정 마련, 범죄혐의와 관련성에 비례하여 작성기간 등 범위를 특정하고 범죄와 무관한 광범위하고 과도한 정보의 획득을 피할 것, 수사처분 사실의 사전 통지 원칙, 집행절차 참여 원칙, 불필요한 정보의 삭제요구권, 환부권 등을 인정할 것 등을 국회의장에게 의견표명.

● 2011.8.11. 「형법 일부 개정 법률안」 및 「형사소송법 일부 개정 법률안」에 대한 의견표명

## 3. 평가 - 영역별

### 1) 경찰의 경직법개정시도에 대한 대응

10) 2011.2.7. 신상진 의원 대표발의(의안번호 제10727호).

11) 2011.2.7. 신상진 의원 대표발의(의안번호 제10723호).

인권위는 2006년 평택 미군기지 반대투쟁 사건에 대한 결정<sup>12)</sup>에서 경찰의 무차별적이고 강압적인 불심검문에 대하여 경종을 울린 바 있다. 경찰의 불심검문이 강압적 분위기<sup>13)</sup>에서 무차별적으로 이루어지는 상황은 어제오늘의 일은 아니지만, 경찰의 공권력 남용을 둘러싼 논란은 특히 이명박 정부에 들어서면서 심해지기 시작하였다. 시민사회 진영의 비판에 대하여 경찰 측에서 오히려 경찰 공권력을 강화해야 한다는 목소리를 적극적으로 내고 있기 때문이다. 일부 학자들까지 가세하여 “경찰의 공권력 행사가 무의미할 정도로 약화되어 있다”<sup>14)</sup>고 토로하는 실정이다. 이명박 정부에서 경찰 공권력을 강화하고자 하는 움직임은 경찰관직무집행법(이하 ‘경직법’이라 한다)의 개정 및 집시법의 개정 시도로 구체화되고 있다.

2009년 초에 들어 경찰청이 일선 경찰서 등에 배포한 「2008~2009 치안정책 실행 계획」에 따르면, 경찰청은 불심검문 대상자의 범위를 ‘위험 야기자’, ‘특정 시설 출입·체류자’로 대폭 확대하고, 불심검문을 하는 경찰관으로부터 신분증 제시를 요구받은 시민이 응하지 않을 경우 20만원 이하의 벌금, 구류, 과료의 형으로 처벌할 수 있도록 하는 경직법 개정을 추진한다고 밝힌 바 있다. 경찰의 이러한 정책적 입장은 일부 국회의원들이 발의한 경직법개정안을 통하여 구체화되었다. 이성현 의원 대표발의 경직법 개정안<sup>15)</sup>과 이인기 의원 대표발의 경직법 개정안<sup>16)</sup>이 대표적이다. 이 법안들은 불심검문을 ‘직무집행-신원확인-동행요구’로 나누어 규정함으로써 경찰의 불심검문 권한을 강화하고, 소지품 검사의 범위를 확대하고 차량검문 및 수색에 관한 근거규정을 신설하는 내용을 담고 있다.

이런 상황에서 2010.4.27. 국회 행정안전위원회 법안심사소위는 경찰의 공권력 강화를 내용으로 하는 경직법 개정안(이하 ‘행안위 대안’이라 한다)을 통과시켰다. 경직법 개정안이 현실화될 조짐이 보이자, 인권단체들은 행안위 대안의 내용을 조목조목 반박하면서 단호하게 비판적인 입장을 피력한 바 있다. 인권위는 2010.5.26. 행안위 대안으로 마련된 경직법 개정안에 대하여 의견을 표명하였다. 인권위가 밝힌 의견의 요체는 i) 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항), 차량 등 적재물검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 수사절차의 성격도 지니고 있기 때문에 강제적인 소지품검사와 차량검사는 영장주의를 위반하여 신체의 자유 및 사생활 비밀과 자유를 침해한다는 점에서 엄격한 동의 하에서만 시행되도록 할 것, ii) 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 과잉금지원칙을 위반하여 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 크므로 신원확인에 대한 거부권 등을 명확하게 규정하는 방식으로 임의절차임을 명백히 하는 보완이 필요하다는 것이었다.

그런데 인권위의 의견을 찬찬히 들여다 보면, 소지품검사 및 차량검사, 그리고 신원확인을 불심검문의 일환으로 도입하는 것 자체를 반대하는 것이 아니라, 단지 동의를 요건으로 할 것과 거부권을 명시할 것을 요구하는 취지로 읽힌다. 현행 경직법 하에서 경찰은 불심검문을 하면서 시민들에게 신분증을 보이라고 하고 소지품을 열어보이라고 관행처럼 요구한다. 그런데 경직법상 경찰의 이러한 요구 자체가 허용되지 않는다고 보아야 한다.<sup>17)</sup> 불심검문에 수반되는 소지품검사 및 차량검사, 그리고 신원확인은 영장 없이는 애초에 강제로 가능한 것은 아니기 때문에, 인권위는 경찰의 관행을, 경찰이 하고 싶어 하는 것을 사실상 허용해 준 셈이다. 좀 더 경각심 있는 대응이 아쉬운 대목이다.

## 2) 용산참사사건에 대한 대응

2009.1.20. 발생한 용산참사사건에 대한 인권위의 대응은 아래의 세가지였다.

12) 2006.11.22. 06진인1423/06진인1973 결정.

13) 경찰이 불법으로 규정한 집회·시위의 현장 부근에서 검문검색을 실시하는 경우 대개 그 주위에는 다수의 전 투경찰병력이 배치되어 있어 불심검문을 받는 시민들에게는 엄청난 위압감을 주게 된다.

14) 성홍재, “불심검문시 불심자의 답변의무에 대한 법적 검토”, 경찰법연구 제6권 제2호 (2008), 191쪽.

15) 2008.11.18. 발의, 의안번호 2070호.

16) 2008.12.18. 발의, 의안번호 3101호.

17) 현행 경찰관직무집행법상 경찰이 불심검문시 시민들에게 신분증제시를 요구할 근거는 없다. 신분증확인만은 단순히 용건이나 이름을 묻는 정도의 불심검문보다 당사자의 기본권에 대한 침해강도가 매우 크기 때문에 현행 주민등록법은 “피의자로서 범죄혐의가 있는 경우”에 한하여 신분증제시를 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 범죄혐의를 전제로 하지 않는 불심검문절차에서 시민들에게 무차별적으로 신분증제시를 요구하는 것은 경찰권의 과잉행사에 해당한다. 또한 경직법에 규정된 소지품검사도 흉기 등 위험한 물건의 소지 의심이 있는 경우에만 허용되며 그것도 당사자의 동의가 있어야 한다는 점에서 포괄적인 소지품 검사는 허용되지 않는다.

가장 먼저는 2009.2.12. [강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선방안 권고]였다. 여기에서 인권위는 강제철거시 준수되어야 할 기본원칙으로, i) 주택에 대한 철거 시 퇴거 절차 완료 이후에만 실시, ii) 퇴거를 당하는 이들에 대한 충분한 협상기회 제공과 적절한 보상 및 퇴거 예정 시기에 대한 사전 고지 시행, iii) 철거현장에 공무원 입회하여 강제철거 상황에 대해 철저히 관리, iv) 겨울철, 야간 등 부적절한 시기의 강제퇴거 금지, v) 강제철거 피해자에 대한 적절하고 효과적인 구제조치 제공 등의 기준을 마련하였다. 2010년 ‘용산철거민살인진압 범국민대책위원회’는 ‘용산참사 진상규명 및 재개발제도 개선위원회’로 전환하면서 강제퇴거금지법을 제정하기 위한 구체적인 준비를 시작했으며, 2011년 8 월에는 ‘강제퇴거금지법안’을 마련하여 입법운동을 벌이고 있는 상황이다.<sup>18)</sup> 인권위의 위 권고는 인권 운동 진영의 강제퇴거금지법 제정운동에 힘을 보태줄 수 있을 것으로 보인다.

용산참사사건의 피의자로 수사를 받았던 철거민들이 진정을 제기한 사건도 있었다. 진정 제기 당시에 철거민들은 경찰의 강제진압이 위법한 공권력 행사였다는 점, 그리고 수사과정에서 밤샘조사와 장시간의 구치감 대기가 반복됨으로 인한 인권침해를 진정하였다. 용산참사사건이 있는 지 1년쯤 지난 후인 2010.1.11. 인권위는 [09진인215 결정]<sup>19)</sup>에서 경찰의 강제진압에 대해서는 국가인권위원회법 제33조 제2항에 따라 판단하지 않았으며, 단지 수사과정 상의 밤샘조사와 구치감 대기 반복에 대해서만 인권침해라는 결정을 내렸다.

이어 다음 날(2010.1.12.) 인권위는 경찰의 강제진압에 대한 의견을 서울고등법원에 제출하였다.<sup>20)</sup> 용산참사사건에서 진압경찰의 위법한 공권력행사에 대한 재정신청 사건과 관련한 의견제출이었으며, 그 요지는 ‘경찰은 불법점거와 농성을 진압하는 경우라 하더라도 불법행위의 태양 및 위험물질 보유 여부, 농성 장소의 상황 등에서 예측되는 피해 발생의 구체적 위험성에 비추어 농성진압을 계속 수행할 것인지 또는 진압방법을 변경할 필요성은 없는지 등을 합리적으로 판단하여 대처해야 한다. 즉, 최대한 안전하고 평화로운 방법으로 농성진압을 하여 진압과정에서 타인의 생명과 신체에 불필요한 위해를 가하는 사태가 발생하지 않도록 하여야 할 의무가 있음에도 불구하고 이를 게을리 한 채 합리적이고 상당하다고 인정되는 범위를 넘어서 농성자들의 체포에만 주력해 이러한 주의의무를 다하지 아니하였다.’는 점이다.

용산참사사건의 재판에서는 결국 망루농성을 한 철거민들에게 특수공무집행방해치사상죄의 유죄가 확정되었다. 인권위의 의견제출은 타이밍을 놓친 감은 있지만,<sup>21)</sup> 용산참사사건에 대한 경찰의 강제진압이 경찰비례의 원칙을 위반한 위법한 공권력행사였음을 지적했다는 점에서 커다란 의미가 있다.

그럼에도 불구하고 용산참사사건을 바라보는 인권위의 관점에 대해서는 선뜻 동의하기 어려운 대목이 있다. 양비론의 사고가 그것이다. 즉, 당시 남일당 건물에 올라가 망루농성을 전개한 철거민들의 행위도 위법한 범죄행위이고, 그에 대해 과도한 진압을 감행한 경찰의 공권력 행사도 위법하다는 시각이다. 이것은 인권의 관점이 아니라 실정법의 관점일 뿐이다. 당시 용산 4구역의 철거민들이 왜 망루농성을 할 수밖에 없었는지에 대해 인권위는 외면하였다. ‘강제퇴거를 당하지 않을 권리’라는 그들의 인권이 침해당해도 그러한 권리가 실정법에 보장되지 않는 한 강제퇴거에 저항하는 철거민의 행위는 위법한 범죄행위가 된다는 것<sup>22)</sup>이 인권위의 논리가 아닌가 싶다. 그런 철거민들을 강제진압할 때 과도하게 진압하지 말라는 메시지가 인권위 의견제출의 핵심이기 때문이다. 인권위는 [강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선방안 권고]를 했으며, 그 권고에 반하는 강제퇴거에 저항할 수는 없다고 한다. 용산 철거민 사망사건에서 나타난 주거권 침해 문제에 관해 법원 의견제출건이 부결된 데에서도 그러하다.(2009. 12. 28.)

18) 강제퇴거금지법제정 특별위원회 홈페이지 (<http://noeviction.net/>) 참조.

19) 2011.1.11. 09진인215 결정.

20) 2010.1.12. [용산사건에 대한 재정신청 사건에 대한 의견제출]

21) 인권위의 의견제출은 용산참사사건의 제1심 재판에서 유철거민들에게 유죄가 선고된 후 항소심 재판이 열리기 전의 시점에 이루어졌다.

22) 이에 대한 비판적 관점에서 용산사건의 재판에 대한 분석은, 이호중, “용산사건 제1심 판결에 대한 분석과 비판”, 송영길 의원실 주최, 용산참사 제1심 판결 비판 토론회(2009.11.5.) 자료집 참조.

### 3) 경찰의 집회·시위 통제정책에 대한 대응

#### (1) 집시법 개악 시도에 대한 대응

인권위는 2009.6.4. [「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정 법률안」(안상수의원안 외 5개 법안)에 대해 의견표명]을 하였다. 2008년 촛불집회 이후 2008-2009년 당시에는 경직법 개정안과 더불어 집시법상 경찰의 통제권한을 강화하려는 개정시도가 봇물처럼 터져 나오던 시기였다. 당시 집시법개정안들은 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를 끼칠 수 있는 기구의 제조·보관·운반행위에 대한 처벌규정 신설, 복면 등의 착용 금지 및 처벌 조항 신설, 통고에 의한 영상촬영, 소음규제 강화 등 집회의 자유에 대한 통제 의도를 노골적으로 드러내고 있었다. 이에 대하여 인권위가 적절한 반대의견을 피력한 것은 시의적절한 것이었다.

#### (2) 집시법상 금지통고제에 대한 개선권고 - 의미와 한계

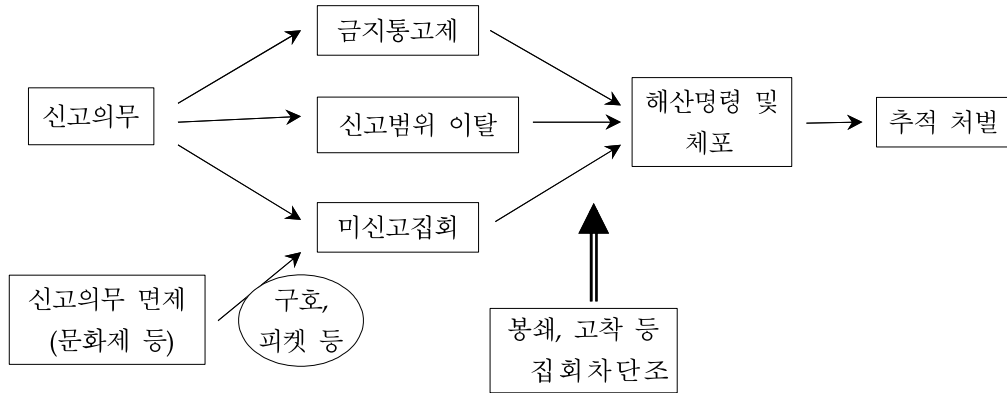
경찰의 집회·시위 통제정책에 관련해서는 무엇보다 집회금지통고 및 사전차단조치에 관한 인권위의 정책개선 권고가 눈에 띈다. 2008.1.28. [집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고]를 통해 인권위는 i) 집시법 상 장소경합시의 금지통고(집시법 제8조 제2항)와 교통소통을 위한 금지통고(집시법 제12조)를 폐지할 것, ii) 집시법 제5조 제1항 제2호의 금지통고사유(“집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위”)에 관해서는 그 판단시점이 집회를 개최하는 시점임을 명시하는 등의 방법으로 경찰관서에 의한 금지통고의 자의성을 방지할 수 있도록 개정할 것, iii) 집시법 제9조 및 제21조는 이의신청에 대한 재결처분의 공정성을 제고하기 위해 재결처분청을 바로 위의 상급 경찰관서로 하되 현행법상 자문역할을 수행하는 자문위원회를 심의의결권이 있고 공정성을 인정받을 수 있는 제3의 기구로 변경하도록 개정할 것, iv) 경찰청장에게는 집시법 제5조 제1항 제2호를 적용함에 있어 “직접적인 위협의 명백성”에 관해 구체적이고 신중한 검토를 할 것, 집시법 제12조에서 “심각한 교통 불편을 줄 우려”를 엄격하게 판단할 것, 장소경합시 집회일시나 장소를 조정하도록 하거나 경찰력을 이용하여 충돌·방해가능을 방지하는 등의 방법으로 신고된 집회가 모두 개최될 수 있도록 할 것, 이의신청에 대한 재결제도를 개선할 것, 상경차단이나 집회참가자의 격리 및 연행, 차벽설치 등 과잉 사전차단행위를 자제할 것을 권고한 바 있다.

집회·시위에 대한 경찰의 과도한 통제에 대한 문제제기가 어제오늘의 일은 아니었기에 인권위의 권고가 때늦은 감은 있지만, 2005년 부산 APEC 반대 집회·시위, 2006년 미군기지 평택이전반대 집회·시위, 2005~2007년 비정규직 법안 저지를 위한 집회·시위, 그리고 2006~2007년 한미 FTA 반대 집회·시위 등 굵직한 사회 현안에 관련한 집회·시위에 대하여 경찰이 금지통고를 남발하고 폭력적인 과잉진압으로 대응하고 있던 상황이었기 때문에 위와 같은 인권위 권고의 실천적인 의미를 과소평가할 필요는 없다.

정작 문제는 권고에 나타난 인권 관점의 편협성이다. 이 권고에서 인권위는 현행 집시법의 금지통고제도가 경찰에 의한 ‘사실상의 집회허가제’로 운용되고 있다는 인권단체들의 비판을 ‘어느 정도는’ 공유했던 것으로 보인다. 그러나 위 정책개선 권고에 나타난 인권위의 시각에 대해서는 부족한 면을 지적할 필요가 있다.

첫째, 인권위가 집회의 자유를 통제하는 집시법의 규제구조에 관한 통합적인 문제의식을 갖추고 있는가에 대한 의문이다. 집시법을 보면, 집회의 자유에 대한 통제의 구조는 그리 간단하지 않다. 규제의 층위가 다층적일 뿐만 아니라 서로 연결되어 있다.<sup>23)</sup> 집시법의 규제구조를 개괄적으로 보면 아래와 같다.

23) 집시법의 규제구조 전반에 관한 분석으로는, 김종서, “집회의 자유에 대한 규제의 범위, 실태와 대안”, 민주주의법학연구회 주최 「표현의 자유에 관한 법제도 및 담론의 재구성」 심포지움(2011.11.5.) 자료집 참조.



금지통고의 자의적 남용의 문제는 그 자체로 중요하게 다루어야 할 이슈임에는 틀림없다. 금지통고에 관한 인권위의 권고는 그 자체로 중요한 의미가 있음도 부정할 수 없다. 그렇지만, 집회의 자유에 대한 규제시스템 속에서 경찰의 금지통고제도는 통제의 한 축을 담당하는 것에 불과하다. 금지통고제는 전단계로서 신고의무제와 연결되어 있으며, 이후단계로는 경찰의 강제해산과 체포 등의 진압정책과 연결되어 있다. 인권위의 2008.1.28.자 정책권고는 이러한 집시법상 통제구조의 앞뒤 맥락을 잘라내고 금지통고의 문제만을 다루었다. 그럼으로써 집회의 자유에 대한 침해와 위축의 문제가 극복될 수 있다면 다행이지만, 금지통고에만 초점을 맞추는 협소한 시각으로는 현실적으로 집회의 자유에 대한 침해의 실체에 제대로 접근할 수 없다는 한계가 있다. 인권위의 입장에서는 그 정책권고는 집회의 자유에 관한 정책권고의 시작일 뿐 전부가 아니라고 강변할지도 모르겠다. 그러나 위 정책권고 이후에 일부 결정<sup>24)</sup>에서 보듯이, 미신고집회에 관하여 인권위는 집시법상의 신고제, 미신고집회에 관한 강제해산과 처벌이 집회의 자유에 대한 침해의 중요한 영역이라는 문제의식 자체가 없는 것 같다. 그러므로 인권위가 집시법을 바라보는 시각이 편협하다는 데에 심증이 간다.

‘집회신고를 했는데 과거의 불법집회전력을 이유로 하여 금지통고를 받고 집회를 강행한 경우’와 ‘경찰의 금지통고 남용을 이유로 하여 처음부터 신고 없이 집회를 개최한 경우’의 차이는 무엇인가? 집시법의 규제구조에 의하면 양자는 모두 불법집회이며 해산명령 등 경찰의 진압이 가능할 것이다. 인권위에 의하면 전자는 금지통고가 부당하기 때문에 집회의 자유를 침해한 것인 반면에 후자는 미신고집회로서 경찰의 해산명령과 체포 등의 강제진압은 적법한 공권력행사란다. 집회의 자유 보장이라는 관점에서 이 두가지 사례를 달리 취급해야 할 이유는 없다.

집회의 자유에 관하여 인권위가 오로지 견지해야 할 관점은 “평화로운 집회의 보장”이다. 신고가 있건 없건, 경찰이 금지통고를 하건 안하건 간에 ‘평화롭게 진행되는 집회’는 보장되어야 한다는 점, 국가는 평화적인 집회의 자유를 보장해야 할 의무를 진다는 점에서 출발해야 한다. 그러한 관점에서 출발할 때에만 집시법의 통제구조가 시야에 들어온다. 현행 집시법은 사전신고제와 금지통고제가 결합하여 사실상 허가제로 운영되고 있다는 비판<sup>25)</sup>은 인권위의 위 정책권고 속에 제대로 소화되지 못하였다.

둘째, 이처럼 시야를 좁힌 결과 금지통고제에 대한 권고는 사실 무력하기 짝이 없게 된다. 집시법 제5조 제1항 제2호에서 규정한 “공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협의 명백성”이라는 요건에 대하여 인권위는 ‘명백하고 현존하는 위협의 원칙’에 따라 엄격하게 적용해야 하고, 이를테면, “신고된 집회를 주최하는 측에서 폭력집회를 공개적으로 선언하거나 폭력집회를 하는데 필요한 쇠파이프나 화염병 등을 사전에 준비하는 정도의 근거가 인정되어야 한다”고 기준을 제시하였다. 이러한 엄격한 기준에 의하여 금지통고의 남용을 방지해야 한다는 점은 이미 헌법재판소의 결정<sup>26)</sup>이나 헌법학계에서 누

24) 2010.4.12. 09진인1945 ; 2009.7.30. 09진인1256 결정. 이 결정의 문제점에 대해서는 후술한다.

25) 김종서, “‘집회 및 시위에 관한 법률’의 위헌성”, 민주법학 제41호(2009), 358-361쪽 ; 이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰”, 민주법학 제46호 (2011), 201-203쪽.

26) 헌법재판소 2003.10.30. 2000헌바67, 2000헌바83 병합결정 : “집회의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보

차 지적되어 온 사항이기 때문에 새삼스러운 것도 아니다.

문제는 그와 같은 권고를 관철시킬 수 있는 실효성있는 수단이 현실적으로 없다는 점에 있다. 경찰은 특히 2008년 이후 '집회시위관리지침'에서 무관용원칙을 유난히 강조하고 있다.<sup>27)</sup> 그리고 그 결과 2010년에 들어서서는 집회시위의 건수 자체가 대폭 감소하는 등 집회시위의 위축효과로 나타나고 있다.<sup>28)</sup> 그리고 2008년의 경우 금지통고는 전체 집회신고건수의 0.24%(299건)에 불과하였지만, 2009년 0.58%(900건), 2010년 0.49%(957건)로 2배 이상 증가하였다. 특히 2008년 31건에 불과했던 공공질서위협을 이유로 한 금지통고는 2009년 379건, 2010년 413건으로 가장 많은 사유를 차지하고 있을 뿐만 아니라 그 숫자 자체도 급증하고 있다. 과거 불법폭력집회의 경력이 있다는 이유로 무차별적으로 금지통고를 남발하고 있는 상황은 2008년 이후에 더욱 열악해지고 있다.

인권위는 금지통고의 엄격한 판단과 남용방지를 위한 통제수단으로 자문위원회를 공정한 제3자 기구로 구성하고 심의의결권을 주는 등 이의신청제도의 보완필요성을 언급하였다. 하지만 집시법이 규정한 신고체계<sup>29)</sup>를 전제로 하면 이의신청제도는 집회의 자유 보장에 실제로 기여하는 바가 거의 없다고 보아도 과언이 아니다. 바로 이점은 금지통고의 엄격한 기준을 제시하는 정도만으로는 집시법상 집회의 자유에 대한 침해의 문제를 도저히 해결할 수 없다는 점을 보여준다. 집시법의 규제구조 전반을 '통째로 들어내는 전복의 사고'가 어찌 인권위에서는 발현하지 못하는 것인지 의아스럽다.

### (3) 인권위의 안이함 질타 - 기자회견 등 미신고집회 관련

기자회견 등 미신고집회에 관한 인권위의 입장은 두 개의 진정사건 결정례에서 엿볼 수 있다. [09진인1256 결정]은 '한대련' 소속 대학생 100여명이 2009.4.10. 오전 11시경 서울 종로구 소재 oo주민자치센터 앞 인도에서 이명박 정권심판을 내용으로 하는 기자회견을 개최하였는데, 경찰이 기자회견이 끝날 즈음에 자진해산요청과 3회의 해산명령에 이어 전격적으로 체포에 돌입하여 대학생 50명을 체포·연행한 사건이다.<sup>30)</sup> 이에 대하여 인권위는 사전신고제가 위헌은 아니라는 헌법재판소의 결정<sup>31)</sup>을 언급하면서 기자회견도 집회인 이상 신고의무를 위반한 것이기 때문에 경찰의 강제해산 및 체포를 위법한 공권력 행사라고 볼 수는 없으며, 다만, 미신고집회라 할지라도 기자회견의 외형을 갖추고 평화적으로 진행된 집회인 이상 강제해산 및 체포를 '자제'하는 것이 과잉금지원칙에 보다 부합한다고 하였다. 결국 이 사건에서 인권위는 체포과정에서 과도한 물리력을 행사한 점만을 인권침해로 판단하였다.

또 하나의 결정례는 [09진인1945 결정]이다. '용산 범대위'는 2009.5.14. 서울중앙지방검찰청 서문 앞 인도에서 검찰의 용산참사사건 수사기록 공개거부를 규탄하는 기자회견을 하려고 2009.5.11. 집회 신고서를 제출하였으나 경찰로부터 금지통고를 받았다. '용산 범대위'는 2009.5.14. 기자회견을 강행하여 검찰청사 앞에서 회원 40여명과 기자 20여명이 참석한 가운데 기자회견을 개최하였다. 경찰은 이를 미신고 불법집회로 간주하여 기자회견 전부터 인근 인도의 통행을 금지하고 기자회견 주변을 경찰 병력으로 둘러싸 봉쇄한 후 해산명령을 발하고 기자회견에 참여한 7명을 집시법 및 도로교통법 위반의 현행범인으로 체포하였다. 그러나 이 사건의 기자회견이 미신고집회이기 때문에 경찰의 강제해산

---

호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다."

27) 박주민, "경찰 집회시위관리방식의 문제점과 헌법 정신에 부합하는 경찰력 행사를 위한 제언", 「희망버스」에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까? (국회의원 이정희, 정동영, 조승수, 표현의 자유를 위한 연대 공동주최, 2011.7.28.), 46-48쪽.

28) 2010년에는 전년도의 14,348건보다 38%가 줄어든 8,811건밖에 개최되지 않았다. 박주민, 앞의 글, 62-63쪽.

29) 집회주최자는 집회 개최 48시간 전까지 신고를 해야 하고, 경찰은 신고서를 접수한 때로부터 48시간 내에 금지통고를 할 수 있다(집시법 제5조 및 제6조 참조). 금지통고에 대한 이의제기권을 보장하기 위해 아무리 공정한 기구를 만든다고 하더라도 집회를 주최하려는 입장에서는 이의신청하다가 본래 예정한 날짜에 집회를 개최할 수 없다.

30) 11명은 불구속 기소되었으며, 39명은 불입건 조치되었다고 한다.

31) 헌법재판소 2009.5.28. 2007헌바22.



과 체포는 위법한 공권력 행사가 아니라는 것이 인권위의 판단이다. 앞의 [09진인1256 결정]과 마찬가지로, 인권위는 체포과정에서 과도한 물리력을 행사한 점에 대해서만 인권침해라고 하였다.<sup>32)</sup>

집회·시위에 관한 경찰의 통제정책에서 2008년 이후에 나타난 특징적인 현상 가운데 하나는 미신고집회에 대한 엄격한 통제와 진압이다. 경찰은 ‘변형된 1인 시위’에 대한 규제는 물론이고, 소규모의 인원이 모여 평화롭게 진행되는 기자회견도 미신고집회로 간주하고 있으며, 문화제 형식의 행사라도 피켓팅, 구호제창, 도로점거 등의 형태를 띤 경우 집회·시위로 간주하고 미신고집회라는 이유로 강제해산을 명령하거나 채증과 사법처리를 강행하고 있다.<sup>33)</sup>

집회의 자유의 핵심이 ‘평화로운 집회의 보장’에 있다는 점을 상기한다면, 집회신고를 하지 않았다는 이유로 해산명령이 발해지고 현행법체포 등 사법처리로 이어지는 현실에 대해서는 적극적인 문제제기가 필요하다.<sup>34)</sup> 집시법은 ‘신고없는 집회의 개최’를 그 자체로 범죄행위로 취급한다. 아무리 평화적으로 진행된 집회·시위라 하더라도 집시법상의 신고규정에 위반하면 “불법 집회”로 간주되며, 그러한 집회에 대해서는 해산명령과 사법처리가 가능하다. 이러한 집시법의 구조 자체가 헌법상 집회의 자유에 대한 과도한 침해의 문제로 인식되어야 한다. 집시법은 헌법에 의하여 보호되어야 할 평화적 집회의 자유를 임의로 제한하거나 축소시켜서는 안 된다. 불행히도 집시법은 ‘평화적 집회의 자유’를 ‘적법한 집회의 자유’로 둔갑시켜 버리는 구조이다.<sup>35)</sup> 그런데 인권위는 기자회견이 미신고집회라서 경찰의 강제해산과 체포는 적법한 공권력행사라고 한다. 인권위의 이러한 시각은 앞서 언급한 것처럼, 집회의 자유를 침해하는 집시법의 통제구조를 총체적으로 바라보지 못하기 때문이다.

그리고 집회·시위에 대한 해산명령에 관련하여 이미 2001년에 대법원은 신고의 범위를 일탈한 집회라고 해도 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위험이 초래된 경우가 아닌 한 경찰의 해산조치는 정당화될 수 없다고 판시하였다.<sup>36)</sup> ‘명백하고 현존하는 위험의 원칙’은 해산명령에도 적용되어야 한다. 이러한 문제의식이 인권위의 시야에 없다는 점이 지극히 우려스러운 대목이다.

#### (4) 인권위의 안이함 질타 - 채증 관련

2000년대 중반 이후 집회·시위에 대한 경찰의 채증활동은 매우 광범위하게 자행되고 있다. 경찰청 훈령인 「채증활동규칙」은 집회·시위 현장의 범법정황을 촬영하여 정확한 상황과약 및 사법처리를 위한 자료를 확보하기 위한 정보활동의 일환으로 경찰의 동영상 촬영 등 채증에 대해 규정하고 있다고 한다. 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」은 “집회·시위 관련자의 인권침해의 예방과 사후구제를 위하여” 채증활동을 할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 경찰청에서는 집회·시위에 대한 무관용 원칙 및 엄정법집행을 강조한 2008년 이래로 채증장비를 대폭 보강하고 채증분석실 확대 및 채증요원

32) 이 사건에서 인권위가 다룬 또 하나의 쟁점은 경찰의 금지통고의 문제였다. 경찰은 용산 범대위가 과거 불법집회·시위의 전력이 있다는 이유로 집회금지통고를 하였는데, 인권위는 자의적인 금지통고로 인해 집회의 자유가 침해되었다고 판단하였다.

33) 미신고집회에 대한 경찰규제의 실태에 대해서는, 최은아, “‘미신고집회’의 실태와 처벌 현황”, 「집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점」(서강대학교 법학연구소 공익인권법센터 주최, 2011.3.28.), 1-18쪽 참조.

34) 이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰”, 209-230쪽 참조.

35) 김종서, “‘집회 및 시위에 관한 법률’의 위헌성”, 민주법학 제41호(2009), 352쪽.

36) 대법원 2001.10.9. 98다20929 : “위 집회및시위에관한법률 하에서는 옥외집회 또는 시위가 그 신고사항에 미비점이 있었다거나 신고의 범위를 일탈하였다고 하더라도 그 신고내용과 동일성이 유지되어 있는 한 신고를 하지 아니한 것이라고 볼 수는 없으므로, 관할 경찰관서장으로서는 단순히 신고사항에 미비점이 있었다거나 신고의 범위를 일탈하였다는 이유만으로 곧바로 당해 옥외집회 또는 시위 자체를 해산하거나 저지하여서는 아니 될 것이고, 옥외집회 또는 시위 당시의 구체적인 상황에 비추어 볼 때 옥외집회 또는 시위의 신고사항 미비점이나 신고범위 일탈로 인하여 타인의 법익 기타 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위험이 초래된 경우에 비로소 그 위험의 방지·제거에 적합한 제한조치를 취할 수 있되, 그 조치는 법령에 의하여 허용되는 범위 내에서 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것이다.”

37) 제88조(채증 활동) ① 경찰관서의 장은 집회시위 관련자의 인권침해의 예방과 사후 구제를 위하여 증거수집 활동을 할 수 있으며 집회시위 참가자에 의한 증거수집 활동도 보장하여야 한다.

② 수집한 증거는 제2의 초상권을 침해하거나 다른 목적으로 사용되지 않도록 철저히 관리하여야 하며, 보관의 필요성이 없어진 경우에는 즉시 폐기하여야 한다.

의 전문교육 등의 조치를 강화하고 있다. 집회·시위 현장에서 행해지는 경찰의 채증활동은 합법 집회인가 불법 집회인가를 가리지 않고 시행되고 있을 뿐만 아니라, 집회의 현장 외에서 집회에 참가하려는 사람들을 진찰역 등에서 차단하는 경우라든가 길거리에서 '고착'시키는 경우 등에 이르기까지 매우 광범위하다.<sup>38)</sup>

경찰의 채증에 대한 인권위의 정책 권고는 아직 없는 듯하다. 그런데 진정사건에서 경찰의 채증에 대한 문제제기가 있었지만, 인권위가 '기각'한 사례가 있다. [09진인3456 결정]<sup>39)</sup>에서 진정인 측은 집회에 참가하려는 사람들에 대한 경찰의 채증이 집회의 자유를 침해하는 것이라는 주장을 하였는데, 인권위는 미신고집회로서 경찰력을 배치한 것이고 보습교육원 직원과 집회(기자회견) 주최측 간의 물리적 충돌이 발생함으로 인해 채증이 필요하였다는 점을 언급하면서 다음과 같이 말하였다: “일반적으로 위와 같은 경찰의 채증행위는 「경찰법」 제3조, 「경찰관직무집행법」 제2조, 「형사소송법」 제216조 등의 규정에 의한 '범죄의 진압 및 수사, 치안정보의 수집과 작성, 기타 공공의 안녕과 질서유지'를 위한 직무에 해당하는 행위로서 위 법령에 법적 근거를 두고 있는 바, 채증행위 자체가 위법한 행위라고 단정할 수는 없다.” 그러면서 경찰의 채증이 권한남용이나 필요최소한의 범위를 벗어난 경우에만 위법한 행위라고 판단될 수 있다고 언급하고 있다.

인권위의 이 결정은 경악스럽기 그지없다. 채증은 초상권을 침해하는 행위라는 점, 그리고 개인정보의 무단수집으로 개인정보의 자기결정권을 침해하는 행위라는 점에서 중대한 기본권제한조치이다. 더구나 경찰은 채증을 통해 수집한 인상착의와 기타 정보를 통해 집회참가자들을 식별해 내고 출석요구서를 남발함으로써 집회참가자들을 옥죄고 있는 실정이다. 그럼에도 인권위의 결정대로라면 경찰의 채증은 그야말로 '규제로부터 완전 해방'이다.

경찰의 채증이 「경찰법」 제3조 내지 「경찰관직무집행법」 제2조에 법적 근거가 있다는 인권위의 언급은 경찰의 앵무새같은 주장과 동일하다.<sup>40)</sup> 그러나 지극히 추상적이고 일반적인 직무규범의 성격을 지니는 경찰법 제3조나 경직법 제2조는 경찰의 채증 등 광범위한 정보수집 및 처리를 근거지우는 '수권규범'이라고 볼 수 없다. 개인의 권리에 대한 침해는 특별한 요건을 갖춘 경우에 한하여 허용되어야 함은 법치국가원칙의 당연한 요청이다. 직무규범과 수권규범의 분리는 법치주의 원칙에서 요구되는 것이다.<sup>41)</sup> 오늘날 헌법적 기본권으로 승인되고 있는 개인의 자기정보통제권은 타인이 자신에 관한 정보를 수집하고 보유·처리·사용하는데 대하여 각 개인이 정보주체로서 통제권 내지 지배권을 가지고 있음을 의미한다.<sup>42)</sup> 개인정보자기결정권은 각 개인에게 자신에 관한 정보의 공개와 이용에 대하여 원칙적으로 스스로 결정할 권한을 보장하는 것이기 때문에 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다. 따라서 집회·시위의 현장에서 경찰이 채증을 하려면 특별한 수권규정이 필요하다. 현재는 그러한 법적 근거가 없으므로 채증은 위법한 인권침해에 해당한다고 보아야 한다.

참고로 말하자면, 독일의 경우 집시법 제12a조 및 제19a조에서 경찰의 채증에 대해 특별히 규정하고 있으며, 독일 형사소송법도 제81b조와 제100c조, 제163d조에서 수사상 촬영에 대하여 자세하게 규정하고 있다.

#### 4) 형벌정책의 반인권성에 대한 대응

38) 한겨레 2011.9.21 「공감넷, 집회현장 무분별 채증·전시한 경찰 고발」

39) 2009.12.7. 09진인3456 결정 (집회불허 및 경찰의 부당한 채증에 의한 인권침해)

40) 다음을 보라. 경찰학 교과서에 나오는 설명이다.

- “경찰의 정보활동은 국민과의 관계에서 국민의 자유와 권리를 침해하는 구체적인 조치를 수반하지 않으므로 조치권한에 관한 구체적 수권은 필요하지 않다.”
- “정보경찰활동이 경찰의 목적 즉 ‘국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서의 유지’를 달성하기 위한 범위 내에서 이루어지는 한 특별한 수권이 필요 없다.”

41) 김성태, “집회·시위 현장에서의 촬영에 대한 행정법적 근거와 한계”, 경찰법연구 제6권 제2호 (2008), 122-125쪽 참조.

42) 현재 2005.5.26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) [주민등록법 제17조의8 등 위헌확인 등].

### (1) 표현의 자유와 명예훼손죄·모욕죄

2008년 촛불집회 이후 한창 인터넷상의 명예훼손 및 모욕행위를 엄격히 처벌해야 한다는 목소리가 커지고 있을 무렵, 인권위는 2009.2.5. 사이버명예훼손죄와 사이버모욕죄의 처벌규정을 신설하는 내용의 두 개의 법개정안<sup>43)</sup>에 대한 의견을 표명하였다. 이미 정보통신망법 제70조에 규정되어 있는 사이버명예훼손죄에 대해서는 그 남용이나 표현의 자유에 대한 위축효과와 문제에 대해 아무런 언급도 없이, 인권위는 사이버모욕죄를 반의사불벌죄로 신설하는 입법안에 대하여 수사기관의 자의적 판단에 의한 편파적인 수사에 대한 우려, 인터넷상의 표현의 자유의 위축으로 이어질 우려가 있음을 지적하면서, “심각해져가고 있는 사이버폭력의 문제를 해결하는 방안으로 법률안과 같이 사이버모욕죄의 도입을 추진하고자 한다면 반의사불벌죄의 형태가 아닌 친고죄의 형태로 도입하는 것이 형벌 이론에 부합함은 물론, 국민의 표현의 자유 제한을 최소화하는 방안이 될 것”이라는 입장을 표명하였다. 당시 사이버모욕죄의 도입은 시민사회의 거센 반발에 부딪혀 좌절되었다.

사실 인터넷상에서 벌어지는 모욕적 표현에 대해서는 형법의 모욕죄(제311조)가 적용될 수 있으므로, 사이버모욕죄를 신설하려는 시도는 그것을 반의사불벌죄로 규정하려는데 있었다.<sup>44)</sup> 쉽게 말하면, ‘취박이’, ‘2 메가바이트(MB)’ 등 대통령을 조롱하거나 폄훼하는 온라인상의 표현에 대해 대통령이 고소하기는 좀 그러니까 경찰과 검찰이 알아서 수사해 주었으면 하는 바램이 있었던 것이다. 사이버상의 표현에 대해 수사기관이 ‘알아서’ 수사하게 된다면 표현의 자유에 대한 탄압과 위축이 가시화될 것이 불을 보듯 뻔하다. 따라서 반의사불벌죄로서 사이버모욕죄 도입에 반대하는 인권위의 의견표명은 지극히 바람직한 것이었다.

그렇지만 ‘사이버모욕죄를 도입하려거든 친고죄로 해라’라는 식의 의견표명은 다소 위험하다. 친고죄라고 해서 범죄가 아닌 게 아니기 때문이며, 무엇보다 모욕죄- 더 나아가서 명예훼손죄 - 의 형사처벌을 당연시하는 시각이 배어 있기 때문이다.

프랭크 라 튀 유엔 표현의 자유 특별보고관은 2011년 3월 발간한 대한민국보고서에서 명예훼손이 형법상 범죄로 처벌되는 것에 대해 강한 어조로 비판한 바 있다. 특별보고관은 진실하고 공익을 위한 표현에 대해 다수의 형사소송이 제기되고 있으며, 정부를 비판하는 개인을 처벌하기 위해 형법상 명예훼손죄 규정을 동원하고 있다는 점에 우려를 표명하였으며, 명예훼손죄의 형사처벌이 표현의 자유에 대한 위축효과를 야기한다는 점에 대해서도 우려를 제기하였다 : “명예훼손이 대한민국에서는 여전히 형사상 범죄로 남아 있어 본질적으로 가혹한 조치이며 표현의 자유에 부당하게 위축효과를 야기한다.”

이명박 정부에 들어서면서 무분별한 언론보도나 인터넷상의 표현행위가 국가 혹은 국가기관의 정책적 신뢰성의 상실을 야기하고 이것이 대한민국이라는 ‘브랜드’의 신인도를 떨어뜨릴 위험이 있다는 점이 검찰과 일부 언론이 주도하는 ‘공익담론’의 코드로 등장하고 있다. 이같은 배경 하에서 대통령이나 국회의원, 장관 등 정부관료들은 스스로없이 명예훼손죄의 피해자임을 자처하고 나선다. 명예훼손죄와 모욕죄 처벌규정이 시민사회의 표현의 자유를 억압하는 수단으로 변모하고 있는 형국이다.

명예훼손죄나 모욕죄 처벌의 위축효과를 말해야 하는 이유는 다음의 두가지이다. 첫째, 검찰의 수사는 그 자체가 권력행위이다. 어떤 사실을 주장한 시민은 그것이 진실이거나 허위임이 판명되기까지 체포와 구속의 위협, 형사재판의 비용을 감수해야 하는 상황에 놓이게 된다. 둘째, 정부정책에 대한 시민사회의 평가와 논쟁은 민주주의적 담론의 장에서 형성되어야 하는데, 어떠한 주장이나 비판이 명예훼손죄로 형사처벌의 대상이 되고 그에 대한 검찰의 수사가 진행된다면, 그것은 민주주의적 공론장의 기능을 축소시켜 버리거나 정지시켜 버리는 효과를 낳는다. 정부 정책에 대한 비판이나 평가의 옳고 그름을 최종적으로 법원이 판단하는 결과가 되기 때문이다.

이러한 문제의식에서 인권단체와 학계에서는 표현의 자유를 보장하기 위하여 명예훼손죄와 모욕

43) 2008.10.30. 장윤석 의원이 대표발의한 「형법 일부개정법률안」(의안번호 제1637호)과 2008.11.3. 나경원 의원이 대표발의한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제1683호).

44) 사이버모욕죄의 신설시도에 대한 종합적인 비판으로는, 최관호, “사이버모욕죄 도입에 대한 비판 - 보충성의 원칙과 표현의 자유와 관련하여 -”, 민주법학 제39호 (2009), 93-123쪽 참조.

죄의 폐지를 공론화하고 있다.<sup>45)</sup> 사이버모욕죄의 도입 논란 당시에 인권위가 이 문제를 깊이 천착했으면 하는 아쉬움이 남는다.

## (2) 전자발찌, 신상공개, 화학적 거세 등 보안처분의 도입에 대한 대응

### ① 강성 형벌정책의 속속 도입

우리 사회의 형벌정책의 강성화 경향은 2007년 경부터 본격적으로 나타나기 시작하였다. 최근 몇 년 동안 극악한 아동성폭력사건들이 연이어 사회적인 이슈가 되면서 아동성폭력범죄자에 대한 강력한 응징과 감시 및 사회적 격리를 요구하는 여론이 비등하였고, 이를 배경으로 삼아 아동성폭력범죄를 중심으로 전자발찌,<sup>46)</sup> 신상공개,<sup>47)</sup> 화학적 거세<sup>48)</sup> 등 신종 형사제재들이 속속 도입되었다.

일반적으로 강성 형벌정책은 일단 도입되면 그 적용영역을 확장하고 강도를 높이는 방식으로 확대재생산된다는 특징이 있다. 2008년 9월부터 시행되고 있는 위치추적 전자장치부착제도(소위 “전자발찌”)는 시행된 지 2년도 되지 않아 그 적용대상이 성폭력범죄 외에 미성년자유괴범죄 및 살인범죄까지 확대되었으며, 부착기간도 최장 30년까지 가능하도록 확대되었다. 성폭력범죄자에 대한 신상공개제도도 인터넷 공개에 이어 우편고지제도로 확대되었다.

### ② 인권위의 소극적 대응

전자발찌, 신상공개, 화학적 거세 등이 소위 ‘보안처분’의 이름으로 속속 도입되었던 지난 3·4년 사이에 인권위는 이러한 제도도입에 관하여 정책권고라든가 법안에 대한 의견표명 등을 거의 하지 않았다. 당시 형벌정책의 강성화 바람을 타고 진행된 논의 중의 하나로 소년법상 촉법연령을 ‘12세 이상’에서 ‘10세 이상’으로 낮추자는 소년법 개정안에 대해 인권위가 반대의견을 표명한 것이 유일하다고 말할 수 있을 정도이다. 이 소년법 개정안은 결국 국회를 통과하였다.

2010년 이후에 강성 형벌정책에 관련하여 일부 법안에 대한 의견표명이 있기는 하였다. 2010.12.16. [「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」<sup>49)</sup>에 대한 의견표명]에서는, 동 법안이 성폭력범죄자의 신상정보를 우편으로 고지하는 제도에 관하여 ‘성폭력범죄자 거주지 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보’ 등을 첨부하도록 하는 내용을 담고 있는데, 인권위는 이 규정이 당사자와 가족 및 인근지역주민의 인권을 침해할 소지가 있으므로 도입이 바람직하지 않다는 의견을 표명하였다. 2010.12.27. [성폭력범죄자의 성충동 약물치료를 관한 법률 개정권고]에서 인권위는, i) 약물치료는 그 적용대상자의 신체 기능의 일부를 일시적으로 불능화하고 약물투여로 인한 부작용 또한 예상되는 조치이며 당사자의 자발적인 치료의지가 있고 치료프로그램과 긴밀히 연계될 때 그 효과가 있으므로 자발성을 확보하지 않는 한 당사자가 상쇄약물을 복용할 가능성을 원천적으로 차단할 수 없다는 점에서 약물치료 시 당사자의 자율적인 동의 요건을 포함해야 한다는 점, ii) 이 법 시행 전에 저지른 성폭력범죄자에 대하여도 약물치료 명령이 적용되고 성폭력범죄를 저질러 이 법 시행 당시 형의 집행 또는 치료감호·보호감호의 집행 중에 있는 자에 대하여도 약물치료가 적용될 수 있도록 한 규정은 소급효금지 원칙에 위배되어 신체의 자유에 대한 침해의 소지가 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다는 점 등을 들어 개정이 필요하다는 의견을 표명하였다.

2011년에는 [「아동 성폭력범죄자의 외과적 치료에 관한 법률안」<sup>50)</sup>과 「형법 일부 개정 법률안」<sup>51)</sup>

45) 인권단체들은 2011.6.21. <표현의 자유를 위한 연대>를 출범시켰으며, 같은 날 「형사상 명예훼손과 표현의 자유」 기획포럼을 진행하였다. 당시 발제문으로, 박경신, “명예의 보호와 형사처벌제도의 폐지론과 유지론” 참조. 또한 명예훼손죄의 폐지 필요성에 대해서는, 최관호, “표현의 자유에 대한 형사법적 규제의 법리, 규제실태와 대안 - 명예훼손죄를 중심으로 -”, 민주주의법학연구회 주최 「표현의 자유에 관한 법제도 및 담론의 재구성」 심포지움(2011.11.5.) 자료집 참조.

46) 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」 참조.

47) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 참조.

48) 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료를 관한 법률」 참조.

49) 2010.7.6. 권영세 의원이 대표발의한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」(의안번호 제8806호).

에 대한 의견표명](2011.5.26.)이 있었다. 「아동 성폭력범죄자의 외과적 치료에 관한 법률안」은 16세 미만 아동을 대상으로 성폭력범죄를 저지른 자 중 상습적 범죄로 교화나 재활을 기대할 수 없고 재범 발생 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대해 외과적 거세를 하도록 규정하고 있으며, 「형법 일부 개정 법률안」은 ‘거세’를 형벌의 종류로 규정하는 내용을 담고 있다. 인권위는 이에 대해 인간의 존엄성 위배, 신체의 자유, 자기결정의 자유 침해 등을 들어 반대입장을 피력하였다.

전자발찌, 신상공개, 화학적 거세 등의 형사제재의 도입에 관하여 2007년 이래로 사회적 논란이 뜨거웠던 것에 비하면, 거의 무대응에 가까운 인권위의 대응은 질타받아 마땅하다. 2010년 이후 일부 법안에 대한 인권위의 의견표명은 당연하고도 적절한 것이었다고 평가할 수 있겠지만, 여전히 문제는 강성 형벌정책에 대한 인권위의 관점의 부재라고 말할 수 있다.

성폭력범죄자에 대한 우편고지에 거주지 사진 등을 첨부하자는 법안이라든가, 외과적 거세를 담은 법안은 그 내용이 사실 황당하기 그지없는 것이니 논외로 하고, 인권위의 의견표명 중 성충동약물치료법의 개정권고가 그나마 강성 형벌정책에 대한 인권위의 문제의식을 엿볼 수 있는 대목이다. 그 의견표명에서 인권위는 성충동 약물치료는 당사자의 동의를 요건으로 하도록 법을 개정해야 한다는 의견을 표명하였는데, 뒷북치기라는 점은 논외로 하더라도 강성 형벌정책의 강화경향에 내제된 인권침해의 문제지대에 제대로 다가가지 못했다는 느낌이다.

### ③ 인권침해의 문제지대는 어디?52)

우리가 직면하고 있는 강성 형벌정책의 변화 양상을 한마디로 요약하면, “위험한 범죄자의 격리와 감시의 강화”를 목표로 하고 있다는 점이다. 전자발찌, 신상공개, 화학적 거세 등 새로 도입된 형사제재들은 노골적으로 그러한 목표를 지향하고 있으며, 사형집행 재개 논란이나 보호감호의 제도입 논란도 강성 형벌정책의 부흥이라는 맥락 속에 놓여 있다. 강성 형벌정책에 내제된 가장 커다란 문제점은 시민사회에 대한 국가의 통제 및 감시권력이 총체적으로 강화되는 방향으로 나아가고 있다는 점이며, 우리는 그것을 제어할 수단을 별로 갖고 있지 못하다는 데에 문제의 심각성이 있다.

오늘날 형사정책의 핵심은 분명 “위험관리”를 지향하고 있다. 단지 엄정한 처벌을 추구하는 것이 아니다. 사회의 불안정성을 증대시키는 “위험한 인물”에 대한 통제를 위하여 국가의 감시 및 통제권력을 총체적으로 강화하는 것이 형사정책의 핵심이다. 전자발찌, 신상공개 등이 대표적인 위험관리 전략이며, CCTV감시의 강화라든가 범죄자에 대한 유전자정보데이터베이스 등이 그러한 배제정책을 지원하고 있다. 국가의 감시 및 통제권력의 확대는 “위험한 인물 내지 집단”에 대한 사회적 이미지를 구축하게 마련이다. 이를 통하여 사회 전반적으로 복종과 강제 권력을 일상화할 위험을 안고 있다는 점이 심각한 문제이다. 인간의 존엄성과 인권 전반에 대한 총체적 말살의 위험은 바로 여기에서 출발한다. 우리가 국가형벌권의 과도한 확장에 대하여 “인권의 후퇴”를 말한다면 이 지점이 핵심이 되어야 한다.

형벌정책이 ‘형벌’정책에 그치지 않는다. 그것은 총체적인 권력의 확장 속에 놓여 있다. 감시시스템은 시민에 대한 권력적 복종과 배제의 전술을 확장시키는 모태가 된다. 감시를 통하여 축적된 정보는 결국에는 분석되고 분류·체계화될 것이다. 그렇게 축적된 정보를 이용하여 사람들의 행동을 분석하고 이를 통해 소위 ‘위험한 인물’의 유형이 만들어지고 그 위험도가 측정되며, 위험한 인물이나 집단에 해당하는 사람에 대한 통제와 감시는 더욱 강화될 것이다. 감시권력의 속성은 분류를 통한 통제에 있다. 분류는 예측과 재단을 통하여 시민들에 대한 차별적 통제를 정당화하게 마련이다. 이것은 민주주의와 인권담론의 사회적 기반을 붕괴시킬 수 있기에 위험한 것이다.

### (3) 보호감호 신설 등을 내용으로 한 형법개정안에 대한 대응

정부는 보호감호의 제도입을 내용으로 한 「형법 일부개정법률안」<sup>53)</sup>을 2011.3.25. 국회에 제출하

50) 2011.2.7. 신상진 의원 대표발의(의안번호 제10727호).

51) 2011.2.7. 신상진 의원 대표발의(의안번호 제10723호).

52) 이에 대해서는, 이호중, “아동성폭력 재범방지정책의 인권법적 쟁점”, 국가인권위원회 주최 「아동성폭력 재범방지정책과 인권토론회」 자료집(2010.7.15.), 35쪽 이하, 특히 95쪽 참조.

였다. 이에 대하여 인권위는 2011.4.7. [「형법 일부 개정 법률안」에 대한 의견표명]에서 i) 보호감호(개정안의 '보호수용')는 범조자의 재사회화보다는 격리에 중점을 둔 제도로서 그 실질은 형벌과 동일하여 이중처벌에 해당하므로 도입하지 말 것, ii) 사형제를 폐지할 것, iii) 징역형 상한을 하향조정할 것, iv) 구류형은 재사회화효과 없이 범죄자의 사회적 기반을 박탈할 위험이 있으므로 폐지할 것, v) 자격징지에서 범죄의 종류 및 경중 등을 고려하여 일부 수형자에게는 선거권을 부여하도록 개정할 것 등을 지적하였다.

정부의 형법개정안은 사형제를 그대로 존치함은 물론이고, 2010.4.15. 형법개정에 의하여 징역형 상한이 30년으로 상향된 것을 그대로 둔 채로 보호감호와 같은 격리정책을 강화하는 것을 내용으로 하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이, 이러한 형법개정안은 위험한 범죄자에 대한 무력화 및 위험통제정책을 한층 강화하는 방향의 연장에 있다.<sup>54)</sup> 따라서 인권위의 의견표명은 내용적으로 타당할 뿐만 아니라, 시의적절한 것이었다.

#### 5) 형사절차상 적법절차에 대한 대응

인권위가 형사소송법에 대하여 의견표명을 한 것은 두 번 있었다. 2005.1.24. [「형사소송법 개정법률안」에 대한 의견표명]은 사법개혁의 와중에 나온 형사소송법 개정안에 대한 것으로, 거기에서는 피의자신문 시 변호인 참여권, 재정신청제도, 소송서류 열람 등사권, 필요적 보석, 국선변호인제도 등의 확대와 긴급체포에 대한 사후영장제도의 도입 등이 필요하다는 의견을 표명한 것이다.

눈에 띄는 대목은 얼마전인 2011.8.11. [「형법 일부 개정 법률안」<sup>55)</sup> 및 「형사소송법 일부 개정 법률안」<sup>56)</sup>에 대한 의견표명]이다. 이 법안은 i) 수사절차에서 중요참고인의 출석의무를 규정하고 ii) 참고인의 허위진술을 처벌하는 한편으로, iii) 조직범죄나 마약범죄 등에서 수사에 협조한 자에게 형을 감면해 줄 수 있는 근거규정을 마련하고, iv) 영상녹화물의 증거사용을 허용하는 규정을 신설하는 내용을 담고 있다. 인권위의 입장표명은 단호한 반대이다. 위와 같은 개정내용들은 실질적으로는 경찰과 검찰의 수사편의를 도모하는데 그 목적이 있다. 특히 참고인을 강제로 소환할 수 있도록 하고 참고인이 수사기관 앞에서 허위진술을 하지 못하도록 규정하고자 한 것은 수사절차의 강압성을 노골화하는 조치이다. 이 개정안은 적법절차의 원칙을 파괴하면서 수사권력을 강화하려는 시도로 볼 수밖에 없다. 반드시 저지해야 할 개정안이다. 그런 의미에서 인권위의 의견표명은 적절했다.

### 4. 평가 - 답론과 논증에 대해

#### 1) 진정사건의 결정이 정책개선권고로 연결되지 못한 아쉬움

위에서 주요 결정례를 소개한 것에서 볼 수 있듯이, 경찰·검찰에 관련된 인권위 결정례의 대부분은 수사과정에서의 가혹행위, 밤샘조사, 영장집행시 압수목록교부 등 형사소송법 규정위반, 불심검문 시 경찰관의 신분증제시의무위반, 임의동행을 탈법적인 체포로 악용한 사례 등 대개 적법절차위반에 관한 것들이었다. 인권위의 권고도 주로 인권침해 행위자에 대한 징계 등 개별적인 구제조치를 강구하는데 집중되어 있다.

이러한 현상은 수사절차의 영역에서 발생하는 인권침해의 문제에 대해서는 그 동안 헌법과 형사소송법에 인권침해에 대비한 통제장치를 비교적 상세히 마련해 왔으며 이에 따라 법원의 통제가 어느 정

53) 의안번호 제11304호.

54) 형법개정안의 보호감호 제도입에 대한 비판으로는, 이호중, "보호감호(보호수용)의 제도입에 대한 비판", 서울대 공익인권법센터 발간, 「형법개정안과 인권 - 법무부 형법개정안에 대한비판과 최소 대안-」 (2010.12.), 13-46쪽 참조. 징역형의 상한조정 필요성에 대해서는, 한인섭, "유기징역형의 상한 - 근본적인 재조정 필요하다 -", 같은 책, 1-12쪽 참조.

55) 2011.7.14. 정부 제출(의안번호 제12629호).

56) 2011.7.14. 정부 제출(의안번호 제12633호).

도 기능을 발휘하고 있었기 때문으로 보인다. 그런 이유로 경찰과 검찰의 인권침해 문제는 제도나 관행의 문제라기보다는 경찰관이나 검사의 개인적인 권한남용에 의한 인권침해로 문제화되었으며, 인권위의 권고도 주로 침해행위를 한 자에 대한 징계나 인권교육수강 등의 권고를 하는 수준에 머물고 있다.

그런데 아쉬움이 있다. 위와 같은 인권침해행위들은 예나 지금이나 반복되고 있다. 인권교육 수강이나 징계 따위로는 근절되지 않는다. 그렇다면, 개별적인 진정사건에서 인권침해의 지점을 발견하고 이를 정책권고로 연결시키는 것은 앞으로 인권위가 고민해야 할 중요한 과제이다.

## 2) 법률주의적 관점의 문제

인권의 정책권고나 의견표명에 나타난 태도를 보면, - 최소한 경찰, 검찰, 형사사법의 영역에서는 - 인권침해적 요소를 강화하는 입법안에 대해서는 상대적으로 단호한 반면에, 이미 실정법에 구조적으로 존재하는 인권침해의 요소를 '들어내는 데에는' 명백한 한계를 노출하고 있다. 국가보안법 폐지 권고나 사회보호법 폐지권고에서 인권위가 보여주었던 패기와 인권중심의 시각은 어느새 희미해진 듯하다.

필자는 5년전 인권위 5년을 평가하면서, 인권위의 결정이 지나치게 실정법 중심의 관점으로 점철되어 있다는 점을 우려한 바 있다.<sup>57)</sup> 5년이 지난 지금도 이 문제를 지적하지 않을 수 없다. 필자가 말하는 법률주의 관점이란 세가지 차원 즉, 첫째, 실정법을 비판적으로 성찰하기 보다는 실정법에 의존하여 법적 근거의 존재여부, 위임의 일탈 여부 등에 과도하게 치중하는 논증방식, 둘째, 대법원과 헌법재판소의 판례를 무비판적으로 추종하는 경향, 셋째, 현실적인 여건을 지나치게 배려하는 모습을 포괄적으로 지칭하는 것이다.

사실 인권위의 결정이나 권고사항을 이끌어내는 논증이 지나치게 실정법 중심 혹은 법률주의 관점을 차용하고 있다는 점은 매우 심각한 문제에 속한다. 이는 인권위의 결정이 법원의 논증구도와 유사하다는 것을 의미한다. 이러한 식의 논증은 정책권고의 중심에 있어야 할 '인권'의 관점을 희석시키는 효과를 낳게 될 것이다. 인권위의 결정이 사법부의 그것처럼 실정법을 전제로 하는 것은 인권위가 사법부의 권리구제기능과는 다른 차원에서 기능하는 것임을 망각한 처사이기도 하다.

대표적인 몇가지 예를 들어보자.

① 미신고집회 : 인권위는 미신고집회는 집시법의 신고의무를 위반한 것으로 집시법에 따라 경찰이 해산명령과 체포 등 공권력을 행사하는 것은 위법하지 않다고 말한다. 집시법의 규정을 형식적으로 해석하면 그러하다. 그러나 헌법상 보장된 집회의 자유는 평화적인 집회의 자유이므로, 인권의 관점에서 출발해 보면 평화적으로 진행된 기자회견 등 미신고집회가 당연히 경찰의 해산명령이나 사법처리의 대상이 되어야 한다는 점은 수긍할 수 없다. 일률적으로 신고의무를 부과하고 신고하지 않은 집회를 불법집회로 간주하는 집시법이 탄핵의 대상이 되어야 한다. → 실정법 의존성

② 채증 : 집회현장에서 경찰의 채증 역시 그러하다. 경찰의 채증은 초상권과 개인정보자기결정권을 침해하는 행위이므로 엄격한 요건 하에서 예외적으로나 허용될 뚱 말뚱이다. 그런데도 인권위는 경직법 제2조가 규정한 '치안정보 수집'이라는 추상적인 규정 하나에 의지하여 경찰의 채증이 포괄적으로 허용된다고 한다. → 현실에 대한 과도한 배려의 태도

③ 용산참사사건 : 인권위는 강제퇴거에 저항하여 망루농성을 할 수밖에 없었던 철거민의 상황을 실정법상 불법농성으로 치부하고 있다. → 실정법 의존성

④ 신상공개 : 신상공개는 '현대판 주홍글씨'라는 비판을 받고 있는 제도이다. 인권위는 신상공개제도에 대해서는 별다른 비판적인 언급 없이 단지 신상공개의 범위를 확장하려는 법개정안에 대해 소극적인 수준에서 대응하는데 그치고 있다. → 현실에 대한 지나친 배려

57) 이호중, "국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가 - 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로", 72-73쪽 ; 이호중, "구급시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제", 공법연구 제35집 제 2-1호 (2006), 59-104쪽 참조.

### Ⅲ. 구금시설 인권 분야

#### 1. 주요 정책개선권고

##### 1) 과밀수용과 거실환경

● 2004.2.27. [03진인7966 결정] : 면적이 0.6평에 불과한 거실에서는 정상적인 수면자세를 취할 수 없다는 점에서 인간의 존엄과 가치를 침해하는 것으로 판단하고, 법무부장관에게 “법무시설기준규칙이 정하는 기준인 징벌실 면적 0.9평에 미달하는 전국 구금시설의 징벌실을 이에 부합하도록 증, 개축할 것”을 권고.

● 2005.10.10. [05진인784 결정] : 진정인이 수용된 거실은 1.68평에 5명을 수용하여 수용자 1인당 평균공간이 약 0.34평에 불과한 점에 대하여 법무시설기준규칙의 1인당 평균공간 기준인 0.75평에 미치지 못하고 해당 구금시설에 빈사동이 있음에도 불구하고 이를 활용하지 아니하여 결과적으로 과밀수용을 한 행위는 인간으로서의 존엄과 가치 및 신체의 자유를 침해한 것으로 판단하고, 법무부장관에게 “교정시설별 빈사동 활용계획을 수립하여 2006년 상반기까지 시행할 것”을 권고.

● 2008.11.24. [08직인14 결정] : 법무부장관에게, 수용자가 청결·단정하게 생리적 욕구를 해소하기에 적합하며 수치심을 유발하지 않도록 2인 이상 수용되는 소거실에는 화장실 출입문을 설치할 것과, 단순 입실거부자의 경우 입실거부 즉시 조사·징벌실에 수용하는 대신 거실을 다시 배정할 때까지 임시 대체거실에 수용하도록 조치하는 등 조사·징벌실 과밀 수용 해소방안을 강구할 것을 권고.

● 2010.6.7. [10진정34000 결정] : 법무부장관에게 과밀수용을 최소화하기 위한 세부 실천계획을 수립하여 시행할 것을 권고.

##### 2) 징벌

● 2002.12.9. [02진인1064, 126 부분병합결정] : 구 수용자규율및징벌에관한규칙<sup>58)</sup> 제7조 제2항이 징벌혐의로 조사를 받는 자에 대하여 조사에 필요한 경우에는 조사기간 중 접견, 서신수발, 전화통화, 집필, 작업, 운동, 신문도서의 열람, 라디오청취 및 TV 시청, 그리고 자비물품 사용을 포괄적으로 제한하거나 금지할 수 있게 하였던 것에 대하여 동 규정을 “소장은 규율위반 사실에 대한 진상을 조사함에 있어 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 경우에 한하여 조사기간 중 당해 수용자에 대한 접견, 서신수발, 전화통화를 제한할 수 있다. 다만, 변호인과의 접견 및 서신수발과 미결수용자의 소송서류의 작성, 제출은 예외로 한다.”로 개정할 것을 권고.

● 2003.2.10. [02진인962 결정] : 수용자에 대하여 10개월의 연속적인 징벌, 과도한 계구사용, 징벌 집행 과정 및 전후에 의무관의 진단을 실시하지 않은 것이 정신질환이 있는 수용자에게 견디기 힘든 가혹행위였다고 판단하여 해당수용자가 자살에 이르게 된 것이 결국 생명권 침해라고 판단하고, 법무부장관에게 “연속징벌 집행시 반드시 정신과적 진단을 선행하도록 관련 규칙을 개정할 것”을 권고.

● 2003.6.16. [02진인643, 1096, 1575 병합결정] : 수용자의 경미한 규율위반행위에 대하여 금치를 부과한 것이 과도한 기본권제한이라고 판단하면서, 징벌제도와 관련하여 “명백히 교도소의 안전과 질서유지에 반하는 행위에 대해서만 징벌이 부과될 수 있도록 하고, 금치의 집행내용이 수용자의 기본권을 지나치게 제한하고 있다고 판단되므로 접견, 서신수발, 집필, 운동, 의료와 관련한 자비부담물품의 사용 등을 허용하고 규율위반행위에 대한 징벌양정기준을 완화하도록 하며, 징벌위원회를 객관성 및 공정성을 담보할 수 있도록 구성하고, 징벌혐의자에게 충분한 소명의 기회를 부여할 수 있도록 하며, 징벌집행에 대한 권리구제를 위하여 신속하고 효율적인 불복절차를 마련하는 등 수용자 징벌관련 제도를 개선할 것”을 권고.

##### 3) 계구 사용

● 2003.7.14. [02진인126, 329, 76, 100, 1245 병합결정] : 구금시설 수용자에게 금속수갑 및 사슬 등

58) 2004.6.29. 개정되기 전의 징벌규칙을 말한다.



의 계구를 장기간 사용한 것이 보충성의 원칙 및 비례성의 원칙에 어긋난다고 판단하고, 법무부장관에게 “행형법상 계구사용의 요건을 수용자가 타인 혹은 자신에게 해를 끼치거나 도주하는 것을 방지하기 위한 것으로 요건을 한정하여 명확히 규정하고, 보충성과 비례성의 원칙을 명시하도록 하며, 계구의 종류 중 사슬은 기본적인 인간의 존엄성에 반하는 것으로 계구로서 적합하지 않으며 가축수갑은 행형법이 규정한 수갑의 문언적 의미를 넘어서는 것으로 상위법인 행형법에 위반되는 것이므로 사슬과 가축수갑을 폐지할 것”을 권고.

● 2004.6.14, [03진인6168 결정] : 중형선고가 예상되는 수용자에 대하여 약 6개월 동안 계속하여 금속수갑을 착용한 채 수용생활을 하도록 한 것은 목적달성에 필요한 범위를 넘은 것으로 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 신체의 자유를 침해하는 것이라 판단하고, 법무부장관에게 “중형선고 예상 미결수용자에 대한 계구사용제도 및 관행을 개선할 것”을 권고.

● 2005.6.27, [04진인4100 결정] : 약 38시간 동안 금속수갑을 뒤로 착용하게 하고 식사와 용변 시에만 일시적으로 해제하였던 것에 대하여 인간의 존엄과 행복추구권 및 신체의 자유를 침해한 것으로 판단하고, 유사한 사태의 방지를 위하여 법무부장관에게 “계구의 제식 및 사용절차에 관한 규칙 중 금속수갑을 뒤로 착용하는 경우 최장 사용시간을 규정하고 특히 야간에는 사용방법을 변경하거나 다른 계구를 사용하는 것을 포함하도록 개정할 것과 동 규칙의 개정 전까지 법무부 지침을 마련하여 시행할 것”을 권고.

#### 4) 의료

● 2004.1.16. [03진인399 결정] : 구금시설 수용자가 외부치료 등 적절한 진료를 받지 못하여 오랫동안 고통을 받은 경우 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치를 침해한 것으로 판단하고, 그 근본원인이 구금시설 내의 충분치 못한 의료장비와 인력부족에 기인한 것이므로 구금시설의 장에게 향후 유사한 사건의 재발을 방지하기 위하여 필요한 대책을 마련할 것을 권고.

● 2006.6.29, [05진인3904 결정] : 적절한 시기에 외부병원 전문의로부터 치료를 받지 못하여 고통을 겪은 것은 건강권의 침해라고 판단하고, 재발방지를 위하여 해당 구금시설의 장에게 구금시설 내에서 전문인력의 부족으로 치료가 어려운 경우 행형법 시행령 제103조 제1항의 규정에 따라 적절한 시기에 외부의사의 치료를 받게 하는 등 의료문제에 대한 종합적인 대책을 마련하여 시행할 것을 권고.

#### 5) 접견, 서신, 전화통화 등 외부교통

● 2002.12.23, [02진기6 결정] : 서신검열도장을 날인하는 행위는 일반인에게 발신인이 교도소 등 구금시설에 수용되어 있다는 것을 알릴 수 있는 가능성이 있고 수용자의 의사에 반하여 발신인의 수용사실을 외부에 알리는 결과를 가져오기 때문에 인격권에 대한 침해에 해당한다고 판단하고, 법무부장관에게 검열도장 날인을 하지 말거나 인권침해가 없는 다른 방식으로 할 것을 권고.

● 2003.5.7, [01진인432, 545, 02진인722 병합결정] : 법무부장관에 대하여 “상위법인 행형법과 모순되는 행형법시행령 제62조 제3항을 개정하여 발송이 불허된 서신도 일정기간 보관 후 석방시 본인에게 교부될 수 있도록 하고, 발송이 허가되지 아니하는 사유에 관하여 자의적인 해석이나 판단이 이루어지지 않도록 명확히 규정하여 수용자의 통신의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 수용자 서신수발 관련 제도를 개선할 것”을 권고.

● 2003.8.25, [수용자의 집필권보장을 위한 법령등 개정권고] : 법무부장관에게 “수용자는 소장의 허가를 받아 문서·도화 등을 집필할 수 있다는 취지의 행형법 제33조의3 규정은, 언론·출판에 대한 허가나 검열을 금지하는 헌법 제21조 제2항의 취지에 비추어 위헌의 소지가 있으므로 집필에 관한 허가제를 폐지하는 방향으로 위 행형법 규정을 개정하고, 행형법시행령, 수용자규율및징벌에관한규칙, 수용자집필제도운영지침 및 계호근무준칙 가운데 수용자의 집필에 관련된 규정을 헌법 제21조 제2항의 취지에 맞도록 개정할 것”, “집필용구의 종류와 수량을 대폭 확대하여 실질적인 집필을 할 수 있

도록 할 것”, 그리고 “금치집행 중 또는 징벌조사 중 집필을 제한·금지하는 규정을 삭제하여 집필이 가능하도록 할 것”을 권고.

● 2006.4.17. [05진인2305] : 법무부장관에게 “교정질서 유지에 현저한 지장이 없는 경우 동일 교정 시설 내 수용자 간 서신교환을 허가할 것”을 권고

● 2006.7.18. [05진인3519] : 법무부장관에게 “교정질서 유지에 현저히 지장을 초래할 경우를 제외 하고는 자기사진 발송을 할 수 있도록 합리적으로 규칙을 개정하여 시행할 것”을 권고.

● 2006.11.13. [05진인2125, 05진인2188 병합결정] : 법무부 장관에게 전국 교정시설에서 일요일 등 공휴일에도 접견을 실시할 것을 권고.

● 2007.9.27. [07진인1745 결정] : 서신교환권은 헌법상 통신의 자유와 사생활의 비밀에 속하는 것으로 헌법에서 연유한 수용자의 기본권으로서 교정시설 외부에 있는 사람에 대한 것이건 동일 교정시설의 내부에 대한 것이건 간에 보호되어야 할 것이며, 「행형법」 제18조의 2 제2항이 규정한 서신교환에 대한 제한사유는 개별적인 서신에 대하여 그 제한사유에 해당하는가를 면밀하게 심사해야 함에도 구체적 사정을 전혀 고려함이 없이 동일 교정시설 수용자라는 이유만으로 일률적으로 서신교환을 금지하는 것은 기본권제한의 일반원칙인 비례성의 원칙에 위반되므로, 법무부장관에게, 교정 질서 유지에 현저한 지장이 없는 경우 동일 교정시설내 수용자간 서신교환을 허가할 것을 권고

● 2010.9.15. [09진인0004729, 10진정0100700, 10진정0145000] : 법무부장관에게, ① 수형자의 서신 검열 및 수·발신 불허 사유를 법령에 최대한 구체적으로 명시할 것, ② 형집행법 시행령 제65조 및 수용자교육교화운영지침 제29조를 수형자의 인권을 최대한 보장하는 방향으로 개정할 것, ③ 이와 같은 원칙이 현장 교도소에서 준수될 수 있도록 서신관련 업무매뉴얼을 개발하여 전국교정시설에 보급하고 담당자들을 교육할 것을 권고.

● 2009.5.11. [09진인862 결정] : 법무부장관에게 행형법 제79조의 규정취지에 부합하도록 미결수용자의 전화통화 관련규정을 개정할 것을 권고

## 6) 운동

● 2005.2.28. [04진인3202 등 11건 병합결정] : 휴무토요일에 수용자들에 대하여 실외운동 미실시 및 접견제한에 대하여, 법무부장관에게 “전국 교정시설에서 휴무토요일에 실외운동 및 접견을 실시할 것”과 “이를 위하여 인력재배치, 교대근무제 개선, 교도관 인력증원, 소요예산 등이 포함된 종합대책을 조속히 마련할 것”을 권고하고, 행정자치부장관 및 기획예산처장관에게 “휴무토요일 실외운동 및 접견실시에 필요한 교도관 인력 증원 협의 및 소요예산 요구가 있는 경우 적극 협조할 것”을 권고.

## 7) CCTV 감시

● 2004.10.12. [03진인971, 833, 5806 병합결정] : 구금시설에서 임의로 수용거실 안에 CCTV를 설치하여 운영하는 행위는 수용자의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 평등권, 적법절차의 원리, 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 행위로 판단하고, 법무부장관에게 “구금시설 내 CCTV 설치·운영에 관한 법률적 근거와 기준을 마련할 것과 그 이전까지는 CCTV의 촬영범위를 최소한으로 제한하여 운영하는 등 인권침해방지대책을 마련하여 시행할 것”을 권고.

## 2. 의견표명

구금시설에 관한 인권위의 의견표명은 행형 관계법령의 개정안에 관한 것이 전부였다.

● 2004.1.26. [징벌규칙개정안에 대한 의견]

● 2004.1.26. [계구규칙안에 대한 의견]

- 2006.6.12. [행형법전부개정법률안에 대한 의견표명]
- 2008.6.2. [행형법시행령 전부개정령안에 대한 의견 표명]
- 2008.10.16. [형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률시행규칙 제정령안에 대한 의견표명]
- 2011.9.22. [「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 일부개정 법률안에 대한 의견표명] : 서신검열요건의 완화와 신문구독제한에 대해서 도입반대의 의견 표명.

### 3. 평가 - 행형법 전면개정 전후의 비교

#### 1) 행형법전면개정 이전

행형법은 2007.12.21. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하에서는 단순히 ‘행형법’이라 한다)로 전면적인 개정이 있었다(2008.12.22. 시행). 행형법의 전면 개정 이전에는 수용자의 인권에 관한 사항 대부분은 하위법령인 시행령이나 법무부훈령에서 규율하고 있었다. 그나마도 행형에 관한 법령은 미비하거나 조악한 경우가 많았다. 인권위 출범 이전에는 구금시설 수용자들은 인권침해의 문제에 대응하여 효과적으로 구제를 받을 수 있는 방법이 사실상 전무하였으며, 행정소송이나 헌법소원 등이 구제수단으로 기능할 수 없는 상황에서 인권위 진정은 구금시설의 열악한 인권상황을 개선하는데 커다란 기여를 하였음을 부정할 수 없다. 특히 인권위 출범 초기 3-4년 정도에 걸쳐 인권위는 진정 사건에서 매우 적극적으로 정책개선권고를 하였는데, 작게는 교정공무원의 욕설과 반말에 대하여 경각심을 일깨운 것에서부터 크게는 집필의 사전허가제를 폐지하고 수용자에게 억압의 상징이었던 사슬과 가죽수갑의 폐지에 이르기까지 인권위의 결정과 권고가 구금시설의 현장에 몰고 온 변화는 실로 커다란 것이었다.

분야 별로 간략하게 스케치해 본다.<sup>59)</sup>

#### (1) 과밀수용과 거실환경

국제기준은 독거실이건, 징벌실이건, 혼거실이건 간에 수용자가 생활하는 거실은 사람이 기거하기에 필요한 최소한의 기준을 갖출 것을 요구한다.<sup>60)</sup> 국가는 수용자에게 인간의 존엄성에 반하지 않는 생활조건을 제공해야 할 의무를 지고 있다. 물론 이러한 원론적인 기준에도 불구하고 우리 사회에서 인간의 존엄과 가치 및 기본적 인권을 침해하지 않는 거실 수준이 구체적으로 어느 정도인가에 대한 판단은 결코 쉬운 문제가 아니다.

인권위는 수용자의 적정 거실규모에 관하여 법무부가 정한 시설기준을 무비판적으로 수용하는 태도를 보여 왔다. 하지만 이러한 태도는 바람직하지 않다. 인권위의 입장에서는 설사 거실면적에 관하여 구체적인 기준을 제시하지는 않더라도 우리의 경제·사회·문화적 조건을 고려하여 구금시설의 기본적 환경이 어떠한가에 대한 최소한의 가이드라인을 제시하고, 이를 통해 구금시설의 거실 환경에 관한 합리적 기준을 사회적 합의를 통해 도출할 수 있도록 고민하고 노력했어야 한다. 외국의 판례와 기준들을 참조할 수 있으며,<sup>61)</sup> 우리의 거주문화의 특성을 고려해야 하고, 주택법에 따라 정해

59) 이 부분의 서술은 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”를 요약, 재구성한 것이다.

60) UN 최저기준규칙 제10조는 “피구금자가 사용하도록 마련된 모든 설비, 특히 취침설비는 기후상태와 특히 공기의 용적, 최소면적, 조명, 난방 및 환기에 관하여 적절한 고려를 함으로써 건강유지에 필요한 모든 조건을 충족하여야 한다.”고 규정하고 있다.

61) 독일에서의 논의를 소개하면 다음과 같다. 독일행형법 제정 전의 행형법대체초안(AE)은 독거실의 최소면적을 10㎡로 제안한 적이 있었다(AE 제10조 3항). 또한 행형법 제정 직후인 1978년 10월 3일 행형위원회의 행형시설 건축에 대한 권고안(Empfehlungen für den Bau von Justizvollzugsanstalten vom 3.10.1978)에서는 독거실의 경우 9㎡, 2인실의 경우 16㎡, 혼거실의 경우 수형자 1인당 7㎡를 최소면적으로 정한 바 있다. 독일 행형법 제정 이후 판례를 보면, 일부 판례는 7.98㎡의 면적과 22㎡의 용적을 가진 독거실에 2명을 수용한 것은 독일행형법 제144조 위반일 뿐만 아니라 인간의 존엄성을 규정한 독일헌법 제1조 위반이라고 판시하였고(LG Braunschweig, NStZ 1984, S.286), 11.54㎡의 방에 3명을 수용한 것 역시 위헌이라고 한 판례도 있다(OLG Frankfurt, StV 1988, S.540). 반면에 13.15㎡와 36.84㎡의 거실에 2명을 수용한 것에 대하여 - 다른 조건을 함께

지는 '최저주거기준'을 참고할 수 있을 것이다.

## (2) 징벌

징벌에 관한 인권위의 정책개선권고는 주로 2002-2004년에 집중되었다. 특히 조사기간 중 접견, 집필, 운동 등의 포괄적인 권리제한을 개선하도록 권고한 [02진인1064, 126 병합결정]과 징벌제도에 관한 전반적인 개선조치를 권고한 [02진인643, 1096, 1575 병합결정]는 2004.6.29. 징벌규칙의 전면적인 개정을 이끌어낸 결정적인 계기가 되었다.

특히 [02진인643, 1096, 1575 병합결정]는 “징벌에 관련한 인권침해의 문제가 그 법적·제도적 문제점에서 기인한 바가 크다”는 판단에 따라 징벌제도에 관한 포괄적인 개선을 권고한 대표적인 사례이다. 이 권고는 2004.6.29. 징벌규칙의 개정을 촉발한 결정적인 계기가 되었음에도 불구하고 실제 규칙개정을 '선도'하는 역할을 하지는 못했다. 그 이유는 권고사항이 지나치게 포괄적이고 모호하게 되어 있었기 때문이다. 위 [사례 4]의 권고에서 사용한 문구를 보면, “교도소의 안전, 질서유지에 반하는 행위에 대해서만 징벌이 부과될 수 있도록 할 것”, “징벌집행 중 접견, 서신수발, 집필, 운동, 자비부담물품의 사용금지 등의 일률적인 제한을 폐지할 것”, “구체적인 위반행위의 경중에 따라 징벌양정기준을 다양화할 것”, “금치의 기간 또한 가급적 제한하거나 세분화할 것”, “징벌위원회의 구성이 객관성과 공정성을 확보할 수 있도록 할 것”, “징벌결정에 대한 불복의 절차로서 수용자에게 재심의 기회를 주거나 정지신청의 기회를 줄 수 있는 방안이 마련되어야 할 것” 등이다. 그 하나하나가 매우 중요한 정책방향을 제시하는 것이기는 하지만, 이 정도의 포괄적이고 추상적인 정책권고만으로는 징벌제도의 효과적인 개혁을 이끌어내는데 역부족이다. 최소한 개선이 필요한 영역에 관하여 구체적이고 명확한 가이드라인을 제공해 주어야 할 필요는 있다.

“금치의 가급적 제한”이라는 모호한 개선권고사항도 문제였다. (구) 행형법상 금치는 “2월 이내”로 규정되어 있었는데(구 행형법 제46조), 2004.6.29. 개정된 징벌규칙은 그 취지를 반영하여 금치를 원칙적으로 “30일 이내”로 규정하면서 징벌가중사유가 존재하는 경우 1/2 가중을 허용함으로써 금치의 상한선을 45일로 제한하는 태도를 취했었고, 이는 2007년 전면개정된 행형법에 그대로 반영되어 있다. 하지만 외국의 입법례는 금치의 상한선을 대개 1월 이내로 규정하고 있으며,<sup>62)</sup> UN인권이사회는 1개월 이상의 금치는 장기금치로서 피구금자의 존엄성에 대한 침해라고 결정한 바 있고,<sup>63)</sup> UN의 피구금자 처우에 관한 기본원칙(Basic Principles for the Treatment of Prisoners) 제7조는 “징벌로서의 금치를 폐지하거나 그 사용을 제한하기 위한 노력이 착수되고 장려되어야 한다.”고 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 인권위가 구체적인 가이드라인의 제시 없이 단순히 “금치의 가급적 제한”이라는 애매한 문구를 사용한 것은 분명 문제였다.

## (3) 계구

계구사용에 관해서는 2003년의 [02진인126, 329, 76, 100, 1245 병합결정]의 권고가 단연 '리딩 케이스'였다. 이 결정에서 인권위는 계구사용과 관련한 인권침해가 행형법 제14조의 계구사용요건이 광범위하고 모호하게 규정되어 있는 문제에서 비롯된다는 인식 하에 계구사용 요건을 “수용자가 타인 혹은 자신에게 해를 끼치거나 도주하는 것을 방지하기 위한 것으로 그 요건을 한정하여 구체적이고 명확하게 규정할 필요가 있다”는 정책개선권고를 하였으며, 아울러 계구의 종류에서 악명높았던 사슬과 가축수갑의 폐지를 권고하였다. 이 결정은 향후 2004.6.29. “계구의 규격과 사용방법 등에 관한 규칙”의 제정, 그리고 2007년의 행형법 전면개정에서 계구의 종류로 사슬과 가축수갑을 폐지하는데 기

검토한 후 - “현재로서는 용인되는 수준”이라고 한 판례도 있다(OLG Celle, INFO 1986, S.603ff.). 독일의 판례는 혼거실의 1인당 거실면적에 대하여 최소한 6-7㎡를 최소한도로 보고 있는 셈이다. 이에 관한 자세한 내용은, 이호중, “구금형식과 구금완화 - 행형법 개정을 위한 제언”, 형사정책연구 제10권 제4호, 1999, 225쪽 이하 참조.  
62) 독일 행형법은 “4주 이내의 금치”를 규정하고 있으며(독일 행형법 제103조 제1항), 영국 감옥규칙은 “21일 이내의 독거구금”을 규정하고 있다(영국 감옥규칙 제55조).  
63) Larrosa v. Uruguay (Communication no. 88/1981).

여한 것으로 평가된다. 그렇지만, 이 결정에서 계구사용의 요건을 명확하게 한정해야 한다는 권고사항은 추상적인 문제제기의 차원을 벗어나지 못하였으며, 계구사용의 억제 문제는 단지 요건을 엄격히 한정하는 문제에 국한되는 것이 아니라 구금시설의 현장에서 자신이나 타인에게 해를 가할 우려가 있는 수용자를 어떻게 처우해야 하는가의 맥락에서 접근해야 함에도 불구하고 그와 같은 맥락적·구조적 접근이 이루어지지 못했다는 점, 그리고 사슬과 가죽수갑의 폐지권고는 획기적인 것이었지만, 그 논거가 다소간 형식적인 법실증주의적 관점에 치우쳐 있다는 점은 한계로 지적될 수 있었다. 인권위의 위 결정은 행형법이 규정한 '수갑'의 문언적 의미를 넘어서는 것으로 상위법규인 행형법에 위반된다는 점에서 가죽수갑의 폐지를 근거지우고 있다. 상위법의 위임범위를 이탈하였다는 판단기준은 나름대로 인권보장에 기여하는 논거 중의 하나임에는 틀림없지만, 이러한 논거는 인권에 관한 실체적인 관점을 결여하고 있기 때문에 이와 같은 논거에만 의존하여 판단하는 것은 지극히 형식논리적인 것임은 분명하다.

#### (4) 의료

수용자의 의료문제에 관한 진정사건에 대하여 인권위는 제도적·정책적 개선권고보다는 구금시설 측의 의료조치 소홀로 피해를 입은 수용자의 개별적 구제에 보다 초점을 두어 권고하는 경향을 보여 왔다. 그나마 정책개선을 권고한 사례는 위 [03진인399 결정] 내지 [05진인3904 결정]의 결정정도를 꼽을 수 있다. 권고의 내용도 “적시에 외부의사의 진료를 받을 수 있도록 대책을 강구할 것”을 권고하는 정도에 그쳤다.

전체적으로 구금시설의 의료문제는 직원이나 의무관 개인의 잘못보다는 의료보장체계가 제대로 정립되지 못하고 예산지원이 턱없이 부족한 데에 근본 원인이 있다. 그러므로 의료권 보장은 다른 어떤 분야 못지않게 정책개선권고가 중요한 문제영역임에도 불구하고 인권위의 적극적인 정책개선권고는 다른 분야보다 오히려 상당히 미흡한 수준이었다.

그 사이 정부정책에 중대한 변화도 있었다. 2006.1.1.부터 구금시설 수용자에게는 건강보험시스템이 적용되기 시작하였다. 원래 구금시설에 수용되면 국민건강보험법상 건강보험의 급여가 정지된다(국민건강보험법 제49조). 이로 인해 구금시설 측에서 수용자를 병원에 이송하여 치료받게 하는데 드는 의료비 혹은 수용자가 자비로 진료할 경우에 부담하는 의료비가 국가와 수용자 모두에게 엄청난 부담으로 작용하게 되고, 이로 인하여 많은 경우에 치료의 지연이라는 건강권침해의 결과가 야기되었다. 이에 대한 대안으로 정부는 국민건강보험과 동일한 시스템을 구금시설에 도입한 것이다. 그 방식은 건강보험제도의 직접 적용이 아니라, 법무부가 별도의 기금을 건강보험공단에 예탁하게 하고 공단에서 그 예탁기금의 범위에서 공단이 부담해야 할 비용을 의료기관에 지급하는 형식이다(국민건강보험법 제54조의2). 수용자의 입장에서는 건강보험이 적용되는 경우와 동일한 혜택을 받을 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이러한 정책방향은 정부가 피구금자의 건강보호에 전적인 책임을 지도록 하고 국가가 구금시설 수용자의 의료조치에 소요되는 모든 비용을 부담하도록 한 국제인권기준<sup>64)</sup>과는 상이한 접근법이다. 현재의 상황은 수용자에 대한 국가의 의료보호의 한계가 어디까지인가의 문제를 진지하게 검토해야 할 시점이다. 다른 한편, 수용자가 자비로 외부의사의 진료를 받는 경우 자신이 원하는 의사의 진료를 받을 권리(진료선택권)의 보장문제<sup>65)</sup>가 연계되어 있어 문제의 복잡성을 더해 준다. 이러한 미묘하고도 어려운 문제에 대하여 인권위의 대응은 지나치게 소극적이었다.

#### (5) 외부교통

[2006.4.17, 05진인2305]은 실무상 매우 큰 논란과 반발을 불러왔다. 법무부에서는 수용자의 서

64) 모든 형태의 억류·구금 하에 있는 모든 사람의 보호를 위한 원칙(Body of Principles for the Protection of All Persons Under Any Form of Detention or Imprisonment) 제24조 “억류 또는 구금된 자에 대하여는 억류 또는 구금시설에 수용된 후 가능한 한 빨리 적절한 검진을 실시하며 그 다음 필요한 모든 때에 진료와 치료를 제공해야 한다. 이 진료와 치료는 무상으로 제공해야 한다.”

65) 최저기준규칙 제91조 “미결수용자가 합리적인 근거를 가지고 신청하고 모든 비용을 지급할 수 있는 경우 자신의 의사 또는 치과의사의 방문과 치료를 받는 것이 허용되어야 한다.”

신권이 외부 사람과의 통신의 자유에 관련된 것으로만 이해하고 있었으며, 동일 구금시설 수용자 간의 서신교환은 허용할 수 없다는 입장을 확고히 가지고 있었기 때문에, 동일 구금시설 수용자 간에도 서신교환을 허용할 것을 권고한 이 결정은 실무에서 상당한 반발을 초래하였다. 서신권을 단지 외부 교통의 수단으로만 이해할 것이 아니라 타인과의 의사소통의 수단으로 본다면 동일 시설 수용자 간에 서신교환을 부정해야 할 합리적인 근거가 없다는 점에서 인권위의 결정은 타당하다. 하지만 인권위의 권고와는 다르게, 2007년에 전면개정된 행형법은 동일 구금시설 수용자 간 서신교환에 대해서는 소장의 허가를 받아야 한다고 규정하였다.

## (6) CCTV 설치

2007년 행형법의 전면개정시에 CCTV 설치에 관한 근거규정이 신설되었다. 그 이전에 법무부는 법적 근거가 없는 상황에서 전자장비(CCTV)에 의한 감시를 지속적으로 확대해 왔으며, 행형법의 전면 개정 이전에 이미 대부분의 구금시설은 전자장비에 의한 감시를 계호의 한 방법으로 적극적으로 활용하고 있던 상황이었다. 이런 상황에서 인권위는 2004년 [03진인971, 833, 5806 병합결정]에서 “구금시설 내 CCTV 설치·운영에 관한 법률적 근거와 기준을 마련할 것과 그 이전까지는 CCTV의 촬영범위를 최소한으로 제한하여 운영하는 등 인권침해방지대책을 마련하여 시행할 것”을 권고하게 된다.

그런데, 인권위의 결정은 구금시설에서 CCTV 감시의 허용여부에 관한 진지한 검토 없이 구금시설의 CCTV 사용을 ‘현실’로 인정하는 태도에서 출발하였다는 인상을 지울 수 없다.<sup>66)</sup> 인권위의 권고는 CCTV 감시에 의한 인격권 및 사생활의 비밀의 침해 위험을 지적하면서도 이를 방지하기 위하여 CCTV 설치에 관한 법적 근거를 마련하여 설치기준과 절차 등을 엄격히 규제해야 한다는 입장을 취하고 있기 때문에 그 권고의 핵심은 CCTV 감시의 허용여부가 아니라, 그로 인한 인권침해의 최소화와 남용의 방지에 있다. 그러나 구금시설에서 CCTV 감시가 “다소간 불가피한 교정 발전의 추세”<sup>67)</sup>라는 이유로 CCTV 감시를 쉽게 용인하는 태도를 취한 것은 수긍하기 어렵다. 특히 거실에 대한 CCTV 감시는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유에 대하여 헌법상 금지되는 ‘본질적 침해’에 해당할 소지가 크기 때문에 그 허용여부에 대해서는 신중한 판단이 필요하다. 구금시설의 거실에 대한 CCTV 감시는 허용되어서는 안 된다.<sup>68)</sup> 인권위는 위 결정에서 “CCTV 감시가 필연적으로 동반하는 사생활과 인격권에 대한 침해가 구금시설이라는 특수한 맥락에서 용인할 만한 수준인가”라는 근본적인 문제를 제대로 검토하지 않았다. 법적 근거를 마련하고 남용에 대한 통제장치를 강구하는 것은 그 다음 이야기이다.

## 2) 행형법의 전면개정 이후

2007년의 행형법 개정은 구금시설 수용자의 인권 증진을 획기적으로 도모할 수 있는 기회였다. 특히 행형법 전면개정에 이르게 된 데에는 국가인권위원회의 역할이 매우 컸음을 부인할 수 없다. 인권위는 다른 어떤 영역보다 구금시설의 영역에서만만큼 행형의 밀행성을 극복하고 수용자인권보장의 수준을 끌어올리는데 주도적으로 기여해왔다. 인권위 권고의 상당부분은 행형법의 개정이 필요한 사항들이기도 하였다.

하지만, 행형법 전면개정은 수용자의 인권보장에 관하여 인권위가 권고한 수준에 현저히 미치지 못하거나 인권위의 권고를 ‘최소한도’로 받아들이는 선에서 이루어졌다. 그 결과는 참담한 수준이었다. 행형법의 전면개정은 ‘보안행형의 강화’로 귀결되었다. 행형법의 개정 전후로 달라진 주요 지점은 아

66) 인권위는 이 결정에 앞서 2004.4.19. 「공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책권고」를 한 바 있다. CCTV사용의 법적 근거를 마련할 것을 권고하고 엄격한 기준에 따라 인권침해를 최소화하는 방향으로 실시할 것을 주문한다는 점에서 이 정책권고와 구금시설의 CCTV 감시에 관한 권고의 기본적인 권고패턴은 동일하다.

67) 위 권고결정에서 사용한 문구이다.

68) 신양균, “행형법상 수용과 처우에 대한 일반적 검토 - 행형법 개정안에 대한 검토를 중심으로 -”, 형사정책 제 18권 제1호 (2006), 96쪽.

래와 같다. 수용자의 인권의 관점에서 볼 때, 행형법 전면개정으로 좋아진 것은 '서신검열의 완화'와 '귀휴의 확대'뿐이다.

<p><b>&lt;구 행형법과 비교하여 2007년 행형법전면개정으로 실질적으로 달라진 점&gt;</b></p> <p>① 경비등급별 시설 구분 → 긍정적 효과보다는 중구금시설에 비중을 두어 개악의 소지</p> <p>② CCTV 감시의 법적 근거 마련 → 현실의 정당화 및 보안의 강화</p> <p>③ 다양한 계구의 도입 및 계구사용요건의 완화 → 보안의 강화</p> <p>④ 보호실과 진정실제도의 도입 → 보안의 강화</p> <p>⑤ 주류반입 등의 행위의 처벌 → 보안의 강화</p> <p>⑥ 다양한 징벌유형의 도입 → 보안의 강화</p> <p>⑦ 교정자문위원회의 도입 → 유명무실한 기구의 우려</p> <p>⑧ 서신검열의 완화 → 미흡하지만 긍정적 의미</p> <p>⑨ 귀휴의 확대 → 긍정적 의미</p>
--

그런데 2007년 행형법의 전면개정 이후에 인권위의 정책개선 권고는 거의 없다. 수형자의 서신 검열 및 수·발신 불허 사유를 법령에 최대한 구체적으로 명시할 것을 권고한 2010.9.15. [09진인0004729, 10진정0100700, 10진정0145000], 미결수용자의 전화통화를 미결수용자의 지위에 준하여 보장하도록 규정을 개정하라고 권고한 2009.5.11. [09진인862 결정], 그리고 과밀수용을 해소할 계획을 세우라고 한 2010.6.7. [10진정34000 결정] 정도에 불과하다. 그것도 별로 새로운 내용이 아니다.

행형법의 개정 이후에 인권위의 태도가 이렇게 소극적으로 변모한 이유가 무엇인지는 불분명하다. 인권침해적인 법령이 어느 정도 정비되었다고 판단해서 정책개선권고를 소홀히 하게 된 것일 수도 있고, 인권위의 정책적 역량이 다른 분야로 집중된 때문일 수도 있다. 만약 전자의 인식 때문이라면 이는 심각한 문제이다. 국제기준에 비추어 볼 때, 그리고 과거 인권위의 정책개선권고에 비추어볼 때 전면개정된 행형법이 수용자의 인권보장수준을 획기적으로 개선한 것은 결코 아니기 때문이다.

2011.8.9. 정부는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안」<sup>69)</sup>을 국회에 제출하였는데, 그 법안은 수용자에 대한 건강진단 의무 규정, 서신에 대한 검열요건을 완화하는 규정, 폭력성이나 음란성이 있는 신문잡지의 구독금지 규정 등을 담고 있다. 특히 수용자의 건강진단 의무 규정은 언뜻 보면 수용자의 건강권을 보호하려는 듯하지만, 그 실제 목적은 AIDS 혈액검사를 일률적으로 실시하여 보균자를 판별하겠다는 것이다. 전체적으로 수용자의 인권보장을 후퇴시킬 수 있는 개악법안이다. 그리하여 인권단체들은 지난 8월 기자회견을 열어 행형법개정안에 대한 반대의 입장, 특히 AIDS 강제검진에 대한 반대의 입장을 분명히 하였다.

이 개정안에 대해 인권위는 2011.9.22. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 일부개정 법률안에 대한 의견표명을 하였다. 서신검열요건의 완화와 신문구독제한에 대해서는 반대의 입장을 피력하였지만, 이 행형법 개정안에서 가장 중요한 문제인 AIDS 강제검진에 대해서는 아무런 언급도 하지 않았다. 지나친 정부중속의 태도가 빚어낸 결과가 아닐까 생각해 본다.

#### 4. 평가 - 담론과 논증에 대하여

지난 10년간 구금시설 인권 분야에 관한 한 인권위의 적극적 노력과 긍정적 성과에도 불구하고 적잖은 문제점을 노출시킨 것 또한 사실이다. 아래에서는 인권위의 담론과 논증의 문제점을 짚어 본다.

##### 1) 관점 부족으로 인한 오류

구금시설은 특수한 공간이다. 재사회화라는 행형목적의 지배를 받는 공동체라는 점에서 특수하며,

69) 2011.8.9. 정부 제출(의안번호 제12827호).

집단수용으로 인해 수용자의 생활 단면 하나하나에 항상 통제와 감시의 손길이 미칠 수밖에 없다는 점에서 특수하다. 전자는 사회국가적 연대성의 원리와, 후자는 법치국가적 보장의 원리와 관련되어 있다. 이 두가지 차원은 서로 그물망처럼 얽혀 있는 것임에도 불구하고, 일반적으로 특수성의 이 두가지 측면 중에서 후자의 속성이 부각되고 전자의 속성은 상대적으로 무시되는 경향이 있다. 이러한 경향은 인권위의 구금시설 분야의 권고에서도 그대로 나타나고 있다.

전자의 측면을 무시하게 되면 구금시설 인권에 대한 문제제기는 어느 인권침해의 문제와 동일한 차원에서 다루어지게 된다. 여기에서 구금시설의 특수성은 오로지 집단수용으로 인해 보안의 필요성이 다른 영역보다 강하게 요청되고 이로 인해 구금시설에서는 인권침해의 “용인가능한 수준”이 일반 사회의 다른 영역보다 상대적으로 낮게 설정될 수 있다는 식으로만 반영될 뿐이다. 이러한 관점에서 접근하게 되면 구금시설에서의 인권 문제가 사회연대성 원리에 근거한 시설공동체 구성 차원에서 지니는 역동적인 의미를 포착하지 못하게 될 위험이 있다. 이는 결국 ‘논증의 부실’과 ‘정책개선권고의 협소함’으로 이어져 왔다.

몇가지 예를 들어보자.

① 구금시설의 CCTV 감시에 관한 권고는 그 논증방식에서 서울 강남의 골목길에 CCTV를 설치하는 문제<sup>70)</sup>와 동일한 논증구도를 취했다. CCTV감시가 인권침해의 소지가 있지만 다소간 불가피한 측면이 있으므로 법적 근거를 명확히 하고 엄격한 목적과 기준을 세워 인권침해의 소지를 최소화해야 한다는 식의 논증이다. 여기에서는 두가지 근본적인 차이가 간과되고 있는데, 하나는 골목길 등 공공 영역에서의 감시에 비하여 지극히 사적인 생활공간인 거실에 대한 감시가 사생활에 대한 침해의 문제에서 전혀 다른 문제지대를 형성하고 있다는 점이 무시되고 있고, 다른 하나는 구금시설이라는 특수한 환경에서 CCTV 감시가 지니는 의미와 효과에 대한 분석이 결여되어 있다는 점이다.

이러한 논증의 배후에는 구금시설의 거실이 “구금시설의 특성 상 항상 통제와 감시를 받을 수밖에 없는 공간”이라는 생각이 은연 중에 자리잡고 있다. 그렇기 때문에 인권위는 기껏 “수용자의 목욕이나 용변 모습이 노출되는 등 과도한 인격권 침해가 없도록 촬영범위를 제한 운영하는 것이 필요하다”는 난센스와 같은 권고를 하고 있다. 1평 남짓한 거실공간에 항시적으로 작동하는 CCTV에서 목욕이나 용변, 옷갈아입기 등의 지극히 사적인 모습이 노출되지 않도록 한다는 것은 불가능에 가깝다.

구금시설이라는 특수한 공간에서 CCTV 감시가 사회연대성 원리를 훼손하는 부작용 내지 역효과의 문제에 대해서도 인권위는 세심하게 고려하지 않았다. 인권위의 논증은 CCTV 감시에 의한 인격권 침해효과에 초점을 두고 있지만, 구금시설에는 CCTV 감시 외에 대면계호라든가 보호실 수용 등의 다양한 질서유지수단들이 존재한다는 점, 구금시설에서의 일상적인 전자감시가 수용자와 교도관과의 사이에 합리적인 소통의 기회를 차단하는 부작용을 낳게 된다는 점을 제대로 고려하지 않고 있다.

그 결과는 CCTV로 점철된 구금시설의 창출이었다.

② 많은 경우에 인권위 결정은 구금시설에서 질서유지를 위하여 시행되고 있는 기존의 통제장치들에 대하여 비판적으로 성찰하지 못하고 그것을 ‘어쩔 수 없는 것인 양’ 간주하는 다소 안이한 경향을 드러내고 있다. 서신에 관한 인권위의 결정들이 대표적인 예이다. 서신에 관한 정책개선권고는 여럿 있어왔지만, 인권위는 가장 근원적인 문제, 즉 구금시설에서의 일률적인 서신검열이 야기하는 인권침해의 문제에 대해서는 한번도 고민하지 않았다. 서신에 대한 검열, 특히 서신내용의 검열은 매우 예외적인 근거가 있는 경우에만 정당화될 수 있다는 문제의식은 이미 여러 국가의 법과 판례, 그리고 국제적인 기준에서도 중요하게 다루는 사항임에도 불구하고 인권위는 이 문제를 다루지 않는다.

## 2) 법률주의적 관점<sup>71)</sup>

70) 이에 관한 인권위의 정책권고는 「공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책권고」(2004.4.19.) 참조.

71) 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제” 참조.



경찰, 검찰 영역에서와 마찬가지로 구금시설 분야에서도 법률주의라는 편협한 관점의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 몇가지를 살펴보자.

### (1) 실정법 중심의 형식논리적 논증의 문제

이러한 문제가 극명하게 드러난 대목은 가족수감의 폐지를 권고한 [02진인126, 329, 76, 100, 1245 병합결정]과 CCTV 감시에 대하여 법적 근거를 마련하도록 권고한 [03진인971, 833, 5806 병합결정] 등에서 극명하게 드러난다. 이 결정례에서 공통적으로 드러나는 현상은 인권침해의 실체에 대한 판단보다는 위임입법의 문제, 법률유보의 원칙과 같은 다소간 형식적인 논증도구가 전면에 등장하고 있다는 점이다. 물론 인권침해 여부를 판단함에 있어 법적 근거를 갖추었는가 여부, 상위법의 위임범위를 일탈하였는가 여부는 중요한 판단논거로 작용할 수 있다. 하지만 법원이 아니라 인권위에서 하는 판단이라면 이러한 논증도구는 보조적인 수단에만 그쳐야 하며, 그것보다는 인권침해의 실체문제에 접근하는 논증도구를 적극적으로 개발하고 차용하여야 한다. 인권위의 주된 역할은 현재의 법제도와 관행에 깃들여 있는 인권침해적 요소를 찾아내고 그것을 개선하기 위한 정책적 수단을 적극적으로 강구하는데 있기 때문이다.

실정법 중심의 형식적 논증의 폐단은 결코 작지 않다. 첫째, 어떠한 사안의 인권침해 여부의 판단에서 법률상의 근거에 의한 것인가에 따라 결론이 달라져서는 곤란하다. 하지만 형식적 논증에 치우치면 인권의 실체에 대한 치밀한 논증을 차단하게 된다. 위의 사례들의 결정문을 읽어보면, 법형식적인 논증도구에 의존해서 쉽게 인권침해를 판단할 수 있다는 점 때문에 그 이상으로 인권의 실체에 접근하려는 논증이 진척되지 않고 있음을 발견할 수 있다. 둘째, 법형식적 논증도구에 과도하게 의존하게 되면 정책개선권고의 내용 역시 실정법을 뛰어넘는 진취성을 담아내지 못하게 된다. 법률주의적 관점은 인권위의 정책개선권고의 내용에 대해서 스스로를 제약하는 효과를 가져올 위험이 있다.

### (2) 현실적 여건에 대한 배려

구금시설의 인권 문제는 많은 경우에 구금시설의 구조나 열악한 시설환경에서 연유하기도 한다. 이러한 경우 부딪치는 문제의 하나는 구금시설의 시설조건이라든가 인적·물적 조건이 인권상황의 개선을 당장 뒷받침하기 어렵다는 구조적 한계의 문제이다. 시설환경의 근본적인 변화를 추동하지 않고서는 인권상황의 개선에 한계가 있을 수밖에 없지만, 다른 한편으로 구금시설의 현실적 여건을 도외시한 정책개선권고는 공허한 이상에 불과할 수도 있다.

‘구금시설의 현실적 여건’이 개선을 위한 노력을 회피하는 핑계거리로 전락해서는 안 된다는 점은 분명하다. 인권위는 인권상황의 개선을 위하여 필요한 모든 정책수단을 권고할 권한이 있으며 이는 인권위의 책무이기도 하다. 그러므로 장기적인 개선이 필요한 분야에 대해서는 인권위가 일정한 가이드라인을 제공하고 정부로 하여금 장기적인 추진계획을 마련하도록 권고할 필요가 있다.

이것이 절실한 이유는 그동안 법무부가 구금시설의 인권수준이 문제될 때마다 구금시설이 낡았다든가, 인력이 부족하다든가, 예산이 부족하다든가 하는 현실적인 어려움을 호소하면서도 정작 그러한 현실적 제약을 극복하기 위한 노력을 거의 기울이지 않았다는 점 때문이다. 과밀수용의 문제, 난방, 화장실 등 시설구조상의 인권침해 문제가 제기될 때마다 열악하고 오래된 시설이라 어쩔 수 없다는 답변을 해오면서도 구금시설의 신축과정에서 그러한 문제점을 개선하려는 노력이나 의지를 전혀 보이지 않았다. 현실적인 여건의 어려움은 그 자체가 극복의 대상으로 간주되어야 한다.

인권위가 이러한 사정을 모르지는 않았지만, 시설의 개선이 필요한 부분에 관하여 적극적으로 그 개선을 추동하려는 노력은 상대적으로 미흡했던 것 같다. 대표적인 예가 징벌실의 면적을 0.9평으로 맞추도록 권고한 경우이다. 이 결정들은 법무부의 시설기준을 무비판적으로 인권침해의 잣대로 적용했다는 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라, 현실적인 여건의 어려움을 지나치게 배려하는 듯한 모양새를 취하고 있다는 점에서 문제로 지적될 수 있다. 과밀수용으로 인한 인권침해의 문제는 수용자 개개인에게 적절한 수준의 생활공간이 제공되어야 한다는 차원에서 접근해야 하며, 이를 위해서는 수용자

의 적정공간의 기준을 마련하고 이를 앞으로 구금시설의 신축이나 개축에 적용할 것, 그리고 기존 시설의 대체를 위한 장기적인 로드맵을 수립할 것을 권고했어야 하지 않나 생각한다.

## VI. 총평 및 제안

### ● 정책권고기능의 강화 필요성

인권위의 역할을 크게 진정사건을 중심으로 한 피해구제기능과 정책적 개선을 이끌어내는 정책권고기능으로 구별해 놓고 보면, 앞으로 개별적인 사건에 대한 구제조치를 강구하는 역할보다는 진정사건들의 처리과정에서 인권의 정책현안을 적극적으로 발굴해 내고 그것을 실현하기 위한 정책적 개선방안과 구체적인 가이드라인을 제시하는 역할이 더욱 중요하다.

특히 형사사법 분야에서는 그 동안 정책개선권고가 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 구금시설 분야에서도 정책권고기능은 최근 2-3년 사이에 현저히 약화된 모습을 보이고 있다. 정책개선권고 기능을 강화하는 것은 인권위가 인권침해가 일어나는 구조적, 사회적 맥락 속에서 인권침해의 지점을 정확히 읽어내고 그것에 대한 “총체적인 인권관점”을 정립하는 데에 매우 중요하다. 필자가 보기에, 경찰·검찰 등 형사사법분야와 구금시설 분야에서 가장 심각하고 우려스러운 점은 인권위가 어떤 인권의 쟁점에 대하여 맥락적·총체적으로 접근할 수 있는 역량과 의지가 별로 없다는 것이다.

### ● 실정법을 뛰어넘는 사고 - 창의성과 진취성

이를 위해 인권위에 필요한 첫 번째는 창의성이다. 인권위는 철저하게 ‘인권’의 관점에서 사건을 바라보고, 실정법을 뛰어넘어 사고로 나아갈 수 있어야 한다. 왜냐하면, 인권정책에서 인권이 지향해야 할 지점은 인권의 ‘최대화’여야 하기 때문이다. 헌법재판소나 법원의 법치주의적 담론은 기본권보장의 하한선을 정립한다는데 일차적인 의미가 있다. 헌법재판에서는 인권보장의 최저기준이 정립된다. 그러나 인권위의 역할은 인권보장의 최대화에 있다. 최저기준을 확보하는 과제 못지않게 인권위의 중요한 역할은 인권의 최대실현이다. 전체적으로 볼 때 인권의 최대화라는 정책지향점이 - 경찰, 검찰 분야와 구금시설 분야에 관한 한 - 지난 10년간 제길을 잡아왔다고 말하기 어렵다. 이것은 인권위가 법률주의적 담론에 과도하게 의존한 것과 무관하지 않다. 바람직한 구도는 인권위에서 인권의 최대화 지향점에 다가갈 수 있는 정책을 제시하고 이를 위한 시민사회의 담론을 주도함으로써 우리 사회의 인권수준을 업그레이드시키고, 이것이 헌법재판 및 법원재판의 법치주의적 담론에서 인권의 최소보장기준을 끌어올리는 방향으로 선순환의 구도를 정립하는 것이다.

실정법을 넘지 못하는 인권위는 죽는다.

# 국가인권위원회 10년

## - 정보인권과 국가인권위원회의 역할 -

정민경 (진보네트워크센터)

### I. 들어가며

2003년 유엔이 개최하고 국제통신연합(ITU)이 주최한 정보사회 세계정상회의(World Summit on the Information Society)<sup>1)</sup> 전후로 국제적으로 '정보 사회의 인권'의 의미를 밝히는 시도가 활발히 시도되어 왔고, 정보인권(Human Rights in the Digital Age)은 현대 정보화 사회 혹은 디지털 사회에서 인류 문명 발달의 핵심인 의사소통의 자유를 보장하는 4세대 인권으로 규정되어 왔다. 학계에서는 자유민주주의적 가치 내에서 개인 및 사회의 정보에 대한 자유를 보장하기 위한 권리로서 정보인권(citizens' right to information)에 대한 고찰이 있어 온 이래, '정보가 수집·가공·유통·활용되는 과정과 그 결과로 얻어진 정보가치에 따라 인간의 존엄성이 훼손되지 않고 이를 통해 삶의 조건이 개선될 수 있도록 하는 최소한의 권리'를 정보인권으로 정의한다(이민영, 2010)<sup>2)</sup>. 혹은, 헌법상 정보 질서를 구현하기 위하여 '정보의 자유'(공적 정보의 자유)와 '정보 프라이버시'(사적 정보의 보호)를 통해 국민 개인이 정보유통에 대한 통제력을 지니게 되는 권리라고 정보인권을 정의하기도 한다(이인호, 2009)<sup>3)</sup>. 한국 사회에서 이 용어는 2003년 교육행정정보시스템(NEIS) 논쟁 이후 '개인정보 자기결정권'을 의미하는 것으로 대중적으로 알려져 왔다.

정보화 사회에서 프라이버시권, 정보접근권, 정보문화향유권, 온라인상의 표현의 자유 침해 등이 급격히 늘어남에 따라 정보인권은 현 시대의 중요한 과제로 떠올랐다. 국가인권위원회(이하 인권위)는 이에 발맞춰 정보인권과 관련하여 총 60여건이 넘는 권고를 내려왔다. 특히 인권위는 미비한 개인정보 보호체계를 점검하고 세계적 동향을 파악하여 정보인권 관련 법제를 개선토록 하고, 장기적으로는 공공 및 민간부분을 포괄하는 개인정보보호법안을 마련하는 등 개인정보보호 체계를 확립하고자 2008년 주요 업무계획으로 프라이버시 침해, 정보격차 등 정보인권 보호를 중점 과제로 설정<sup>4)</sup>하며 정보인권 중 프라이버시권을 주요하게 다루고 있다.

인권위가 정보인권을 주요업무로 추진한 배경에는 프라이버시권 관련 진정·민원 현황의 꾸준한 증가에 따른 영향도 있을 것이라 짐작할 수 있다. 2001년 진정사건 19건에 불과하던 것이 2010년에 이르러서는 922건으로 증가했고, 상담은 2001년 8건에서 2010년 1,893건, 민원은 2001년 한건도 없던 것이 2010년에는 1,095건으로 크게 증가했다. 이러한 추이로 보아 프라이버시권 침해에 대한 진정·민원은 앞으로 계속 증가할 것이라 예상된다.

### <표1> 프라이버시 관련 상담 및 진정사건 통계 현황

1) <http://www.itu.int/wsis>

2) 이민영, 「정보인권의 법적 의의와 좌표」, 『정보인권의 법적 보장과 그 구체화 공동학술세미나』, 국가인권위원회, 2010. 12.

3) 이인호, 「정보인권의 개념과 헌법적 보장체계」, 국가인권위원회, 2009.

4) 국가인권위원회 2008 인권위 업무계획 보도자료, 2008.2.18

연도	진정사건	상담	민원	안내	합계
2001	19	8	-	-	27
2002	113	115	6	-	234
2003	140	338	79	35	592
2004	208	405	220	88	921
2005	331	606	677	96	1,710
2006	252	583	774	86	1,695
2007	464	604	757	69	1,894
2008	504	928	879	106	2,417
2009	629	1,279	902	61	2,871
2010	922	1,893	1,095	56	3,966
합계	3,582	6,759	5,389	597	16,327

\*출처: 개인정보보호감독기구연례컨퍼런스위원회영문홍보자료(Building for ICT & Human Rights, 국가인권위원회, 2009)

본 발표문에서는 정보인권 중 온라인 표현의 자유와 정보 프라이버시의 10년 동안 국내 주요 이슈와 그에 대한 국가인권위원회의 역할에 대해 짚어보고자 한다.

## II. 온라인 표현의 자유

### 1. 국제 및 국내 규범

표현의 자유는 가장 기본적인 인권으로서 행위보다 두터운 보호를 받고 있으며, 국제인권규범, 대한민국 헌법에서도 표현의 자유를 명시하고 있다. 1943년 「세계인권선언」 제19조에서 “모든 사람은 의견과 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리에는 간섭을 받지 않고 의견을 형성할 자유 및 어떤 매체를 통해서든 그리고 국경을 넘어서 정보와 사상을 구하고, 받고, 그리고 나누어가질 자유가 포함된다.”고 선언하고 있다. 대한민국 「헌법」은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”(제21조 제1항)고 선언하고 있다. 또한 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 않는다고도 명시하고 있다.(제21조 제2항)

이에 따라 표현의 자유는 오늘날 인권 규범 속에서 중요한 인권으로 강조되어 왔으며, 어떠한 매체에서든 표현의 자유는 보장되어야 하며, 인터넷 공간도 이에 포함된다. 또한 인터넷은 헌법재판소에서 명시했듯이, ‘가장 참예적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’<sup>5)</sup>이다. 그러나 인터넷상에서 유통되는 정보 중 음란물, 유해 콘텐츠, 명예훼손, 사생활침해, 악성댓글 등으로 인한 피해가 속출하자 이러한 인터넷의 역기능에 대한 우려와 함께 정부는 인터넷 상에 유통되는 정보를 규제하는 정책을 마련한다. 이러한 정책들은 과도하게 표현의 자유를 위협한다는 비판을 받고 있다.

### 2. 국내 주요이슈와 인권위의 역할

#### 1) 인터넷 내용규제

인터넷상에서 유통되는 불건전한 정보를 규제하기 위해 1991년 [전기통신사업법] 제정을 통해 “공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신”을 금지하였다. 1995년에는 전기통신사업법 개정을 통해 제53조의 2항에 의거하여 1995년 4월 13일 정보통신윤리위원회가 설립되었다. 정보통신윤리위원회는 우리나라 최초의 내용심의기구로 인터넷 내용심의를 담당하여 불온통신에 대하여 삭제, 이용정지, 이용해지 등의 시정요구권을 행사하였고 이에 불응 시 정보통신부가 시정명령을 내리도록 하였으며 불이행시 형사처벌 및 행정제재라는 처벌 조항도 포함되어있었다. 당시 전국의 55개의 인권·

5) 헌법재판소 2002. 6. 27. 불온통신 조항에 대한 위헌 결정

시민단체는 인터넷에서의 검열을 반대하는 “인터넷국가검열반대공동대책위원회”<sup>6)</sup>를 꾸리고 인터넷 내용규제에 대한 대응 활동을 전개하였다. 또한 헌법재판소는 2002년 6월 27일 전기통신사업법 제53조 및 같은 법 시행령 제16조가 규정하고 있는 불온통신에 대한 정보통신부장관의 취급거부 정지 제한명령제도에 대해 위헌결정을 내렸다. 그러나 정보통신부는 곧 이어 전기통신사업법 개정안을 마련했고, 이에 또다시 위헌소지 논란이 불거졌다. 이러한 흐름 속에 인권위는 2002년 8월12일 전기통신사업법 개정안에 대한 의견표명<sup>8)</sup>을 하였다. 인권위는 이 의견서에서 “일률적으로 행정명령이라는 공적규제에 의하여 통제하려고 하는 것은 행정규제의 최소화 원칙에 상치되며, 국민의 표현의 자유, 알권리 등을 현저히 침해할 가능성이 있으므로 바람직하지 않다.”고 밝히며 “국가 행정에 의한 통제보다는 정보통신사업자의 자율적인 규제의 방향으로 가는 것이 바람직할 것”이라고 의견표명을 했다. 또한 전기통신사업법 개정안에서 명확성 원칙에 반하는 규정 내용을 삭제하거나 변경할 것을 권고하기도 했다.

그 후, 정보통신부는 2002년 12월 종전의 규제대상이었던 “불온통신”을 “불법통신”으로 바꾸고 통신심의제도를 계속 이어갔으며 2007년 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」로 옮겨갔다. 2008년 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 (구)방송위원회와 (구)정보통신부를 통합하여 대통령 직속의 방송통신위원회가 설치되었다. 이에 따라 (구)방송위원회의 방송심의기능과 (구) 정보통신윤리위원회의 통신심의기능을 하는 방송통신심의위원회가 탄생하였다. 그러나 방송통신심의위원회의 정보통신심의에 대해 행정기관인 방송통신심의위원회가 표현게시물의 불법성 여부를 사법부의 판단 전에 심의하여 유통여부결정하고, 모호한 기준으로 질서위주의 사고만으로 과도한 규제를 하고 있다는 비판이 계속 제기되었다. 제 17차 유엔인권이사회(UNHRC) 한국 표현의 자유 보고서에서도 표현의 자유를 제한하는 모든 법은 자유권규약 제19조 제3항에 명시된 적법한 목적을 달성하기 위해 명확하고 누구에게나 접근가능하며, 어떠한 정치적, 상업적 및 기타 부당한 영향력으로부터도 독립적인 기구에 의해 자의적이거나 편파적이지 않으며 적절한 남용방지 장치를 갖춘 방식으로 운용되어야 함을 강조한 바 있다.

인권위 또한 방송통신위원장에게 “「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조 제3호 및 제4호, 동 법 시행령 제8조 제1항이 현행 방송통신심의위원회에 부여하고 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 불법정보 등에 대한 심의권 및 시정요구권을 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정할 것”을 권고<sup>9)</sup>하였다. 이와 같은 권고는 2002년 전기통신사업법 개정안에 대한 의견서에서 인터넷상 표현물에 대해 자율규제가 바람직하다는 의견과 일맥상통한다. 인터넷 내용규제와 관련된 인권위의 권고는 국제규범 혹은 국제적 흐름을 기반<sup>10)</sup>으로 하여 선도적인 의견을 제시하였다고 평가된다.

## 2) 인터넷 실명제

인터넷 실명제에 대하여 국가가 실명이 확인된 사람에 대해서만 의사표현의 기회를 부여하는 강제적 방식은 ‘위축효과(chilling effect)’로 인하여 표현의 자유를 침해하고 헌법에서 보호하고 있는 익명의 표현의 자유를 포괄적이고 강제적으로 제한하고 있다는 비판이 제기되어왔다. 2004년 「공직선거 및 선거부정방지법」(현 「공직선거법」)상에 인터넷언론사의 선거게시판에 주민등록번호를 토대로 한 의무적 인터넷실명제가 처음 도입되었다. 당시 인권위는 ‘정치관계법’개정에 대한 의견<sup>11)</sup>을 제출하면서 “인터넷 실명제는 명백한 사전검열에 해당하며 익명성에서 기인하는 인터넷상의 표현의 자유와 여론형성의 권리를 제한하여, 세계인권선언 제19조와 헌법 제21조의 표현의 자유에 반하고 헌법 제17조

6) 2001년 사회단체 활동가들이 인터넷내용등급제의 폐지를 주장하며 릴레이 단식 농성 투쟁을 전개했던 것을 계기로 2002년 3월 13일 전국의 55개 시민사회단체가 모여 출범하였다. (2002.검열백서)

7) 현재 2002.6.27.99헌마480, 전기통신사업법 제53조 등 위헌 확인

8) 2002.8.12 국가인권위원회 의견서 “전기통신사업법 개정안과 관련하여”

9) 2010.10.18, 국가인권위원회 “정보통신심의제도에 대한 개선권고”

10) [정보통신심의제도에 대한 개선권고]는 헌법 제21조 제1항, 제2항, [시민적 정치적 권리에 관한 국제규약]제19조 제2항을 검토기준으로 하고 [세계인권선언]제19조를 참고기준으로 하였다.

11) 2004.2.16, 국가인권위원회 ‘정치관계법’개정에 대한 의견

의 개인의 자기정보 관리 통제권을 침해할 우려가 있다”며 「공직선거 및 선거부정방지법」상 인터넷 언론사의 선거계시판 등에 실명인증제를 도입하지 말아야 한다고 의견표명을 하였다.

그러나 그 이후 인터넷 실명제는 더욱더 확대되었는데, 2007년 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 개정하여 일일 방문자수 10만명 이상의 포털, 언론, UCC 사이트들은 상시적으로 실명확인이 된 이용자에 한하여 글쓰기를 허용해야하고, 관련된 기술적 조치를 취하지 않을 경우 3천만원 이하의 과태로 처분을 받도록 한 것이다. 당시 인권시민단체, 네티즌 중심으로 표현의 자유를 침해하는 정책이라며 인터넷 실명제를 반대하는 여론이 확산되었다. 그러나 인권위가 이에 대해 어떠한 의견표명도 하지 않았던 것은 아쉬움으로 남는다.

그 후, 2009년 인터넷실명제 확대 법안에 대해, 인권위는 2009년 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호에 대한 의견에서 국회의장에게, 정부가 2008. 11. 28. 국회에 제출한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정법률안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호<sup>12)</sup>는 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유 및 직업수행의 자유를 침해할 수 있으므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명<sup>13)</sup>하였다.

인권위가 정보통신망법 개정안에서 10만명이라는 하한선을 없애고 대통령령에 포괄적인 위임을 한 것에 대하여 법률유보 원칙과 포괄적 위임입법 금지원칙에 어긋난다고 지적한 것은 올바른 결정이긴 하지만, 이 의견서에서 익명의 표현의 자유가 보장된다고 명시하면서도 현행 정보통신망법 상 본인확인제 그 자체에 대한 문제는 거론하지 않았다는 점은 아쉬움이 남는다.

### 3) 사이버모욕죄

정부는 인터넷 상의 악성댓글을 감소시키기 위한 목적으로 2008년 「형법 일부개정법률안」<sup>14)</sup>, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」<sup>15)</sup>을 발의하며 사이버모욕죄 신설을 추진하였다. 그러나 당시 시민사회가 ‘모욕’의 개념의 모호성의 문제와 반의사불벌죄로 입법하는 것은 정치적 악용의 소지가 크다며 사이버모욕죄에 대한 반대운동을 펼쳤다.

인권위는 2009년 2월 27일 ‘사이버모욕죄’관련 두 가지의 법안에 대하여 반의사불벌죄 도입으로 인한 표현의자유 침해를 지적하며 “사이버모욕죄를 신설할 경우 친고죄의 형태로 규정하는 것이 바람직하다”는 의견을 표명하였다. 그러나 과거 시민사회가 법으로 해결할 수 없는 문제에 대하여 처벌 위주의 정책보다 사회문화적이고 교육적으로 풀어야 한다고 주장한 것과 비교하였을 때 사이버모욕죄의 신설을 일정부분 인정하고 있는 인권위의 의견은 다소 소극적이라고 보여진다.

### 4) 허위의 통신

2008년 이명박 정부 들어와서 기존에 사문화되어왔던 「전기통신기본법」 제47조 1항<sup>16)</sup>(소위 “허위의 통신”)을 적용하여 네티즌들을 구속 혹은 기소하는 사건이 증가<sup>17)</sup>하였다. 대표적인 사례였던, 이

12) 현행 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의 5 제1항 제2호(이하 ‘현행조항’이라 한다)는 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차를 마련할 의무가 부과되는 정보통신서비스 제공자의 범위를 “정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만 명 이상인면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자”로 정하고 있는데, 개정안은 위 사항을 개정안 제115조 제1항 제2호(이하 ‘개정조항’이라 한다)에 규정하면서 그 내용을 “정보통신서비스의 일일 평균 이용자 수가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”로 변경하여 현행조항에 규정되어 있는 “유형별” 및 “10만 명 이상인면서” 부분을 삭제하였다.

13) 2009. 11. 19. 국가인권위원회, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호에 대한 의견

14) 2008.10.30, 「형법 일부개정법률안」 장운석의원 대표발의

15) 2008.11.3, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」 나경원의원 대표발의

16) 「전기통신기본법」 제47조(벌칙) ①공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 1996.12.30>

17) 미국산쇠고기수입반대 촛불집회 관련 ‘단체휴교령문자’사건, 여대생 사망설, 이명박대통령 패러디 사건 등을 이 조항으로 기소하였다.

명박 정부의 경제정책을 비판한 글을 올려 2009년 1월 10일 구속, 기소된 미네르바 사건으로 사회적으로 많은 논란이 제기되었고 이 조항은 결국 헌법소원심판청구에 이르게 된다.

인권위는 당시 헌법재판소에 계류 중<sup>18)</sup>이었던 「전기통신기본법」 제47조 1항에 대하여 위헌성 심사를 할 때 표현의 자유의 중요성과 인터넷 공간의 특성, 그리고 본 규정이 초래하는 위축효과를 고려하여 본 규정의 인권침해성 여부에 대하여 엄격한 심사를 하는 것이 필요하다는 의견을 제출<sup>19)</sup>하였다. 헌법재판소는 2010년 12월 28일 「전기통신기본법」 제47조제1항에 대하여 위헌이라고 결정하였다.

허위의통신 조항의 헌법소원 사건에 대하여 인권위가 “인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판”이라고 판단하여 의견을 표명한 것은 시의적절한 것이었다. 그러나 당시 김태훈, 김양원, 황덕남, 최윤희 위원은 소수의견을 제출하여 이 규정이 “미네르바사건”에서 무죄를 선고함으로써 본 규정을 적용하더라도 표현의 자유 보장에는 문제가 없다” “명백현존위험의 원칙과 비례성원칙에 반한다고 보기 어렵고, 본 규정의 과잉성을 단정할 수 없다.”는 등의 의견을 표명하였다. 이러한 소수의견은 이 조항의 인권침해성을 인정하지 않으며 인권적 관점으로 해당 사항을 바라보기 보다는 법적관점으로만 판단하였다는 것은 아쉬움이 남는다.

### 3. 소결

인권위는 인터넷 내용규제에 관한 제도에 대해서는 기본적으로 국가가 인터넷 상 정보를 규제하는 것은 표현의 자유를 침해하고, 자율규제를 하는 것이 바람직하다는 입장을 가지고 있다. 또한 이러한 입장을 바탕으로 “방송통신심의위원회의 행정심의회에 대하여 민간자율심의기구에 이양하라는 내용으로 관련 규정을 개정하라”는 권고는 인권·시민단체의 요구와 부응하며, 선도적인 의견으로 모범적인 사례라고 판단된다. 그러나 사이버모욕죄에 대한 다소 소극적인 의견은 아쉬움이 남는다. 또한 인권위는 인터넷실명제에 대하여 기본적으로 표현의 자유에 반하고 개인의 자기정보 관리 통제권을 침해할 우려가 있다고 판단하여왔지만, 2009년 정보통신망법 개정안에 대한 의견서에서 현행 정보통신망법 상의 본인확인제도 위헌이므로 폐기해야 한다는 입장을 명확하게 하지 않았고, 이것은 인권위가 ‘정치관계법’개정에 대한 의견서에서 실명인증제를 도입하지 말아야 한다고 의견을 제시한 것에 비하면 후퇴하는 결정이었다고 보여진다. 「전기통신기본법」 제47조 1항에 대한 의견서에서 결과적으로 헌법재판소도 위헌이라고 결정을 한 것을 인권위가 이 조항이 “표현의 자유 보장에는 문제가 없다”는 소수의견을 제시한 것은 어느 기관보다 인권적 관점으로 해당 사안을 바라보아야하는 인권위로서는 부끄러운 일이 아닐 수 없다.

## III. 프라이버시

### 1. 국제 및 국내 규범

1948년 「세계인권선언」은 프라이버시권과 관련하여 “제12조 1. 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 침해를 받지 아니한다. 2. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 침해에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.”고 선언하고 있다. 프라이버시권에 관한 국제규범으로 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCCPR), 1980년 발표된 [OECD 개인정보의 국제유통과 프라이버시 보호에 관한 가이드라인]<sup>20)</sup>,

18) 헌법소원 사건 2008헌바157

19) 2009.6.8, 국가인권위원회, 「전기통신기본법」 제47조 제1항에 대한 의견

20) 1980년 발표된 [OECD 개인정보의 국제유통과 프라이버시 보호에 관한 가이드라인]은 개인정보보호의 주요한 지침이 되고 있다. OECD가이드라인은 1)수집제한의 원칙, 2) 정보내용 정확성의 원칙 3)목적명확화의 원칙 4) 이용제한의 원칙 5)안전확보의 원칙 6)공개의 원칙 7)개인참가의원칙 8)책임의 원칙 총 8가지 원칙을 제시하고 있다.

1981년 유럽의회의 '개인정보의 자동처리에 관계되는 개인의 보호에 관한 협약', 1985년 EU개인정보보호지침, 1997년 ILO 근로자 개인정보보호 실행규약, 2004년 APEC 프라이버시원칙 등이 있다.

대한민국 헌법에도 프라이버시권은 보장되고 있다. 「헌법」 제12조 1항 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다”. 제17조 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.” 제18조 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.”고 규정하고 있다.

그러나 2000년을 전후하여 문제가 되었던 전자주민카드, 노동감시 문제, NEIS 등 프라이버시 침해와 관련된 이슈들은 확대되고 있다. 개인정보유출, 수사기관에 의한 무분별한 도감청, 증가하는 CCTV, 생체정보 데이터베이스의 구축 등 기술이 발전함에 따라 프라이버시권 침해는 오늘날 중요한 인권침해문제로 떠오르고 있다.

## 2. 국내 주요이슈와 인권위의 역할

### 1) CCTV<sup>21)</sup>로 인한 인권침해

#### ① 공공기관 CCTV

2002년 12월 서울시 강남구에 범죄예방을 위한 CCTV가 시범 설치된 후 방법용 CCTV를 비롯한 공공기관 CCTV는 크게 증가하고 있다. 2011년 5월 기준 총 35만대 CCTV가 방법, 주정차단속 등을 위해 설치 운영되고 있다. CCTV는 방법, 교통단속, 시설관리 등을 위하여 설치 운영되어 공익적으로 활용되는 순기능이 있는 반면 프라이버시권 침해 등 인권침해 우려도 제기되고 있다. CCTV로 인한 인권침해에 대한 국가인권위원회의 관점은 2004년 10월 구금시설의 CCTV에 관한 결정문에서 엿볼 수 있다. 인권위는 이 결정문에서 CCTV는 재생 및 무제한 복사가 가능하고 타인에게 제공하거나 유출할 수 있는 점, 특정부위를 정밀하게 촬영할 수 있고 촬영된 내용을 편집할 수 있는 점, 24시간 연속으로 수용자의 모든 행동이 감시되고 동태적인 삶의 흐름이 정보의 형태로 녹화됨으로써 수용자 개인의 사생활이 과도하게 침해될 우려가 높고, CCTV가 설치된 사실 자체가 주는 '위축 효과'로 인해 일반적인 행동의 자유로 현저하게 제한되며, 녹화된 개인정보의 유출 등 악용 사례가 발생할 가능성도 배제할 수 없다고 판단하고 있다.<sup>22)</sup>

### 공공기관 CCTV 설치 현황

(단위: 천대)

생활안전용 145천대		범류위반 단속용 30천대		시설물 관리용 175천대	
방법	138(39.6%)	교통단속	11.7(3.3%)	교통기관	24(6.8%)
어린이안전	1.2(0.8%)	주차관리	14(4.1%)	우체국	26(7.4%)
재난 화재	5.6(1.6%)	쓰레기단속	4.6(1.3%)	일반시설물	125(35.1%)

\*출처: 2011년 5월 17일 행정안전부 보도자료 [정보자원정책과 CCTV\_종합대책] 재구성

2007년 11월 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」에 CCTV에 대한 규정이 삽입되기 전까지는 CCTV 설치 운영에 대한 어떠한 법률적 규제가 존재하지 않았다. 그런 의미에서 2004년 인권위의 [공공기관의 cctv 등 무인단속장비의 설치 운영 관련 정책권고]<sup>23)</sup>는 CCTV 설치 운영에 대한 제도 마련의 중요한 기점으로 작용했다고 평가된다.

21) 「개인정보보호법」 제2조(정의) 제7호 "영상정보처리기기"(CCTV)란 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 대통령령으로 정하는 장치를 말한다.

22) 2004.10. 구금시설의 CCTV

23) 2004.4.19 공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치 운영 관련 정책권고 / 688



인권위는 2004년 4월 19일 공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치 운영 관련 정책권고에서 국회의장 및 행정자치부 장관에게 범죄예방 및 범죄수사를 위하여 설치 운영하고 있는 CCTV 등 무인단속장비의 설치 운영에 관한 법적기준을 마련할 것을 권고했다.

인권위는 이 권고에서 범죄예방을 위한 CCTV 등 무인단속장비의 설치 운영은 CCTV 등 무인단속장비에 촬영되는 사람들의 초상권과 개인정보자기결정권 침해문제를 야기할 수 있고, CCTV 등 무인단속장비의 설치 지역에 거주하는 주민의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있다고 판단하였다.

이 결정문에서 인권위는 OECD 가이드라인 등 국제규범을 근거로 하여 11가지 가이드라인을 제시하고 있다.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CCTV 등 무인단속장비 설치 목적을 법률에서 명확히 규정하고, 특별한 경우를 제외하고는 목적 외 용도로 사용할 수 없도록 할 것</li> <li>2. CCTV 등 무인단속장비 설치에 대한 사전, 사후 고지 의무 및 촬영대상자의 동의절차를 갖출 것</li> <li>3. CCTV 등 무인단속장비 관리에서 녹화 보존된 내용의 정확성을 확보할 것</li> <li>4. 촬영범위를 제한할 것</li> <li>5. 녹음기능을 사용할 수 없도록 할 것</li> <li>6. CCTV 등 무인단속장비로 촬영된 녹화기록물에 대한 제3자 제공에 대하여 엄격히 규제하고, 자료의 보유기간을 명시할 것</li> <li>7. 기술적 보안 조치는 물론, 운영 권한, 촬영된 자료에 대해서 접근할 수 있는 권한을 제한하는 등 인적 보안 조치를 할 것</li> <li>8. CCTV 등 무인단속장비 시스템의 기본적인 사항에 대해 모든 사람이 알 수 있도록 공지할 것</li> <li>9. CCTV 등 무인단속장비 운영에 대하여 정보주체의 관련 통제권을 보장할 것</li> <li>10. 설치, 관리, 유지와 관련하여 그 주체와 자격을 명확히 할 것</li> <li>11. 권한을 넘어서는 불법적 행위에 대한 벌칙규정 및 감독 규정을 두고, 정기적 비정기적인 감사를 실시할 것</li> </ol> |
|--|

인권위의 이러한 권고를 바탕으로 2004년 CCTV에 대한 규정을 포함한 2개 법률이 발의되어 국회에서 논의된 바 있다.<sup>24)</sup>

범죄 예방 등을 목적으로 공공/민간 영역에서 CCTV 설치가 급증하고 개인정보가 유출되고 악용되는 피해 사례가 지속적으로 발생하였지만 기존의 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」로는 민간부분의 개인정보침해에 관한 법적 규제에 한계가 있었다. 이러한 흐름 속에 정부는 2008년 11월 사생활의 비밀과 자유를 보장하기 위하여 공공/민간 영역에 모두 적용되는 「개인정보보호법 제정 법률안」을 입법 발의하였다. 인권위는 「개인정보보호법 제정 법률안」 중 영상정보처리기기 관련 규정에 대하여 1) 영상정보처리기기의 설치 운영 장소 제한을 명확하게 할 것 2) 영상정보처리기기의 설치목적 및 장소, 촬영범위 및 시간, 관리책임자 및 연락처 등은 반드시 안내판에 기재할 것 3) 음성녹음이 탑재된 영상정보처리기기의 설치를 금지하도록 할 것 4) 원칙적으로 민간인에게 위탁할 수 없도록 제한 할 것 5) 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적 예방적 관리규정을 신설 할 것을 국회행정안전위원장에게 의견표명<sup>25)</sup> 하였다. 그러나 2011년 9월 30일부터 시행된 「개인정보보호법」에는 인권위의 의견이 대부분 반영되지 않았다.

인권위는 공공기관 CCTV의 법적제도 마련 등 좋은 권고를 내려왔지만, 행정안전부의 CCTV 통합 관리에 대한 규정 등에 관해서는 별도의 의견표명을 하지는 않았다. CCTV를 통합관리 하는 것은 방범용, 쓰레기 투기방지, 시설물 관리, 주차관리, 교통정보 수집 등 고유의 목적으로 설치된 CCTV를 다목적적으로 사용하겠다는 것으로서, 개인정보 수집 장치를 목적 외의 용도로 활용할 수 없도록 한 개인정보보호원칙과 현행 법률에 반하는 것임에도 불구하고, 인권위는 개인정보보호법 제정 법률안 중

24) 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 중 개정법률안(김재경의원 대표발의안, 의안번호 제171070호)」, 「공공기관의 폐쇄회로 텔레비전 설치 및 개인의 화상정보 보호에 관한 법률안(김충환의원 대표발의안, 의안번호 제171287호)」

25) 2009.12.3. 「개인정보보호법 제정 법률안(정부입법발의)」 중 영상정보처리기기 관련 규정에 대한 의견표명

영상정보처리기기 관련 규정에 대한 의견표명에서 “공공 민간부문의 영상정보처리기기 통합관리 시 예상되는 업무과중을 고려하여 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적 예방적 관리 규정을 신설하는 것이 바람직하다”고 의견표명을 하였다. 이는 CCTV 통합관리 자체를 인정하는 내용으로 이와 같은 인권위의 결정은 아쉬움이 남는다.

## ② 민간부문 CCTV

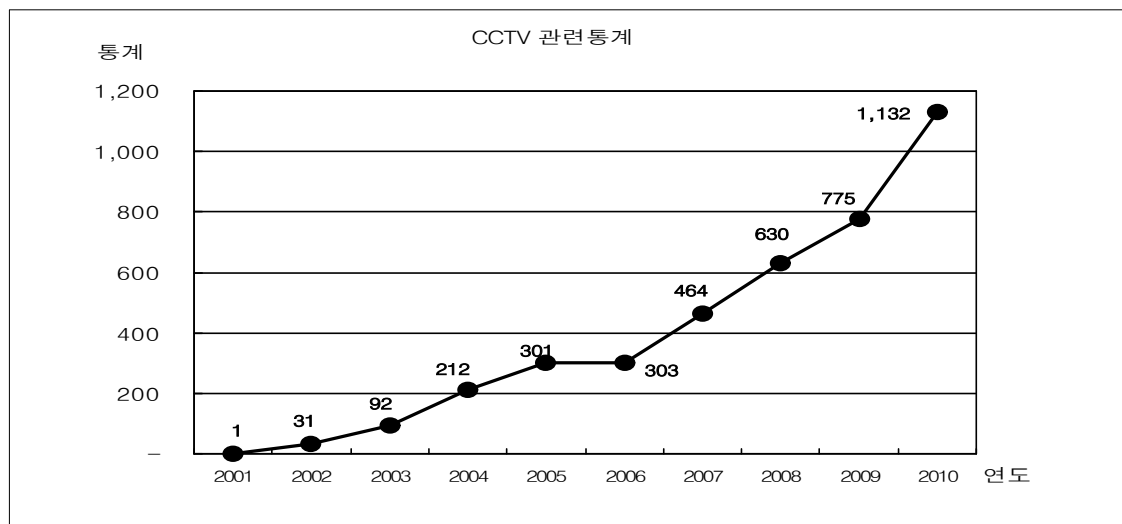
민간부문에서 설치 운영되고 있는 CCTV는 2009년 9월 시점 행정안전부 공식 추정치 약 250만대, 유관업계 추정 400만대로 정확한 실태 파악이 되고 있지 않다. 민간부문 CCTV는 2011년 9월 개인정보보호법이 시행되기 이전까지는 어떠한 법률적 규제도 없이 설치 운영되어왔다. 특히 사업장 내 CCTV 도입 운영 사업체가 2008년 24만여개, 2009년 38만여개로 점차 증가<sup>26)</sup>하고 있으며, 이는 노동 감시의 확대로 이어지고 있다.

실제로 인권위는 △민원 부서에 직원 보호를 목적으로 설치한 CCTV를 실제로는 직원의 근태 감시용으로 사용하거나, △사무실 책상 바로 위에 CCTV를 설치해 직원들의 대화와 행태를 감시하는 목적으로 사용하는 등의 사례 등 사업장에서 노동 감시 목적으로 CCTV를 설치·운영하는 데 따른 피해 사례가 증가하고 있는 것으로 나타났다고 발표한 바 있다.<sup>27)</sup>

### ■ 국가인권위원회 CCTV 관련 상담 및 진정 사건 통계 현황

2011.8.31. 기준

구분	진정사건	상담	민원	안내	합계	누계	증감
2001	1	-	-	-	1	1	
2002	11	19	1	-	31	32	30
2003	30	46	9	7	92	124	61
2004	72	92	31	17	212	336	120
2005	80	119	74	28	301	637	89
2006	60	125	99	19	303	940	2
2007	151	168	123	22	464	1,404	161
2008	164	290	148	28	630	2,034	166
2009	209	386	163	17	775	2,809	145
2010	326	520	265	21	1,132	3,941	357
2011	92	337	130	9	568	4,509	
합계	1,196	2,102	1,043	168	4,509	-	



\*출처: 국가인권위원회

26) 2008, 행정안전부 [2010년 정보화 통계조사 결과]

27) 2011.9.27. 국가인권위 보도자료, <CCTV 관련 진정·상담 경향> 분석 착수

2007년 11월 12일 인권위는 노동부장관에게 사업장 전자감시로부터 근로자의 인권을 보호하기 위하여 관련 법령 제도 개선을 권고<sup>28)</sup>하였다. 이러한 규제 법률에는 최소한 ▲전자감시가 허용되는 명확한 범위 ▲전자감시의 도입과 운영에서 필수적인 근로자의 권리보호 장치 ▲전자감시로 수집된 근로자 개인정보보호를 위한 세부 내용 ▲사용자의 전자감시 오·남용으로 인한 피해에 대한 적절한 구제방안 등을 포함할 것을 제시하였다. 이와 같은 권고는 ILO를 비롯하여 그간 국제사회에서 제시해온 개인정보보호의 준칙들에 부합하여 근로자의 권리보호를 위한 별도의 법령제도를 마련할 필요가 있다는 취지로 의미 있는 권고라고 평가된다.

또한 2010년 11월 민간부분 CCTV 설치 및 운영개선 권고<sup>29)</sup>에서는 행정안전부장관 및 방송통신위원장에게 사전등록제와 같은 민간부분 CCTV에 대한 사전적 규제 장치를 마련할 것을 권고하는 등 민간부분 CCTV를 규제할 법령 제도가 없었던 상황에서 인권위는 민간부분 CCTV에 대한 가이드라인을 제시하고, CCTV에 의한 감시의 인권침해성을 확인하는 등 중요한 역할을 해왔다.

## 2) 생체정보의 수집 (지문, DNA 등)

생체정보란, 지문, 홍채, 정맥, 유전자 등 개인의 고유한 신체적이고 행동적인 특성으로 모든 사람이 서로 다른 불변의 표식이며, 인체 자체에 각인되어 있는 정보를 말한다. 생체인식기술은 신체와 행동상의 특성을 통해 신원을 확인하고 조회하는 기술로 기존에 저장해 둔 개인의 생체적 특성을 새로이 제시된 생체 대조본과 비교하는 방식이다. 생체정보기술은 생체 정보를 데이터베이스화하여 신원 확인과 조회 과정을 자동화하여 이용함에 따라 인권침해 문제가 제기되었다. 인권위도 생체정보 이용의 인권침해 문제를 다음과 같이 판단하고 있다. “지문 등 생체정보는 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로 기능하므로 데이터베이스화되기 쉬운 특성을 갖고 있고, 애초에 수집된 목적과 다른 목적으로 전용될 가능성이 있으며, 유일식별자의 성질을 가지고 있기 때문에 데이터베이스 연결의 고리로 기능할 수 있고, 생체인식 시스템에 대한 다양한 유형의 공격이 가능하며, 시스템의 오류 가능성도 존재하고 있다. 특히 생체정보는 일반 개인정보와 달리 신체 그 자체로부터(만) 획득할 수 있는 강한 일신전속성을 가지는 유일식별자이기 때문에 생체정보의 활용은 언제든지 정보의 축적을 가능하게 하고, 축적된 정보가 집적될 경우는 그 정보주체에 대한 전면적인 추적과 감시가 가능하게 되어 프라이버시를 침해하고 시민의 자유를 위협에 빠뜨릴 수 있다.”<sup>30)</sup>

### ① 지문정보

국내의 대표적인 지문정보 활용으로 주민등록법 상 지문날인제도가 있으며, 민간부문에서도 금융서비스, 보안 시스템 등 지문정보의 활용은 점차 확대되고 있다.

주민등록법 상 지문날인제도는 감시, 통제, 관리를 위한 인권침해적 제도라는 비판이 제기되었고, 2001년 8월 인권시민단체는 <지문날인반대연대>를 구성하여, 지문날인에 대한 헌법소원심판 청구(1999년 9월), 십지지문 원지의 반환 및 폐기에 대한 행정소송 및 위헌법률심판제청(2002년 8월), 2002년 6.13 지방선거에서의 참정권제한에 대한 헌법소원 제기(2002년 7월), 2002년 대선을 맞아서는 지문날인 반대자들의 참정권 보장과 지문날인 강요하는 주민등록증 안 쓰기 운동을 벌였다. 이러한 흐름 속에서 지문날인반대연대는 전국민 열손가락 지문날인은 국가에 대한 국민의 복종을 강요해 평등권과 신체의 자유, 행복추구권 등을 포괄적으로 침해하고 있다며 인권위에 진정<sup>31)</sup>(2003년 6월)을 하였다. 그러나 인권위에서는 이 진정에 대해 국가인권위원회법 제32조제1항<sup>32)</sup>에 의해 각하 결정을 내렸다.

28) 2007.11.12, 국가인권위원회, 사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선권고

29) 2010.11.25, 국가인권위원회, 민간부분 CCTV 설치 및 운영개선 권고

30) 2005.8.31.05진인1055결정[학교급식 관련 지문날인 강요 인권침해]

31) 2003.6.25, 03-진인-0005009, 사생활의 자유침해, 각하

32) 제32조(진정의 각하 등) ① 위원회는 접수한 진정이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 진정을 각하(却下)한다. 1. 진정의 내용이 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하는 경우 2. 진정의 내용이 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우 3. 피해자가 아닌 사람이 한 진정에서 피해자가 조사를 원하지 아니하는 것이 명백한 경우 4. 진정의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 지나서 진정한 경우. 다만, 진정의 원인이

당시 지문날인에 대하여 인권위가 별다른 입장표명을 보이지 않자, 시민사회단체는 기자회견을 열고 인권위의 소극적인 태도에 문제제기를 하기도 하였다.<sup>33)</sup>

이후 인권위는 [학교급식관련지문날인강요인권침해<sup>34)</sup>]에서 각급 학교에서 급식과 관련하여 학생식당에 지문인식기를 설치하고, 학생들에게 일괄적으로 지문날인을 강요하는 것은 사생활의 비밀과 자유를 침해한 인권침해행위로 판단하면서 지문날인에 대한 입장을 내비쳤다. 이후 영치금 사용 시 지문날인에 의한 인권침해, 대학도서관 지문인식시스템 설치에 따른 인권침해 등 지문정보 활용에 대한 권고를 하기도 하였다.

의결일	권고 의견·표명 제목	내용
2006.4.10.	영치금 사용시 지문날인에 의한 인권침해(05진인2712)	수용자에 대한 인적사항을 명확히 하고 있는 교정시설의 특성상 서명 기타 적절한 방법의 사용가능성을 배제하고 손도장 날인만을 강요하는 것은 개인정보자기결정권을 침해하는 것이다. 또한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제10조 제1항 "자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급한다"는 규정에 위반될 소지가 있다고 판단하였다.
2005.7.25.	대학도서관 지문인식시스템 설치에 따른 인권침해(04진인3372)	국립대학교 중앙도서관에서 열람실 좌석 이용 시 학생들의 지문 인식 시스템을 설치 운영하고 있는 것은 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 높은 것으로 판단하여 피진정인 국립대학교 총장과 피진정인 감독기관의 자인 교육인적자원부장관에게 개인정보의 보호에 필요한 조치를 취할 것을 권고하였다.
2007.4.12.	국가인권위원회 상임위원회 결정 "외교통상부 소관 「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대한 의견표명	「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대하여 외교통상부장관에게 "여권정보"의 정의를 명확히 하여 사전에 정보의 주체와 객체에게 그 수집 한계와 범위를 명확하게 인식시켜 줄 필요가 있으며, 만약 필요에 의하여 지문 정보를 수집하더라도 여권 사용 목적에 한정해야 할 것"라고 의견표명을 하였다.

그러나 대학도서관 지문인식시스템 설치에 따른 인권침해 결정문에서 인권위는 "생체정보에 대해 개인 동의 이상의 엄격한 기준을 설정할 필요가 있으며, 시스템의 오류 가능성을 항상 고려하면서 기술적 위험을 방지하기 위한 최선의 안정성 조치를 취해야 한다"고 판단하면서 동시에 "일반적으로 당사자 동의 절차를 거치고, 정보 관리 원칙을 준수하는 경우에까지 인권 침해로 볼 수 있을 것이라는 의문의 여지가 있고, 지문 정보가 현재 우리 사회에서 일종의 기준자로 작동하는 주민등록번호에 비하여 반드시 더 민감한 개인정보로 보기도 어려운 점이 있으며, 도서 대출 업무나 디지털 설비 이용 등을 위한 경우에는 도서관 관리자가 이용자의 개인정보를 확인, 대조할 필요성도 인정될 수 있다."는

된 사실에 관하여 공소시효 또는 민사상 시효가 완성되지 아니한 사건으로서 위원회가 조사하기로 결정한 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중이거나 종결된 경우. 다만, 수사기관이 인지하여 수사 중인 「형법」 제123조부터 제125조까지의 죄에 해당하는 사건과 같은 사안에 대하여 위원회에 진정이 접수된 경우에는 그러하지 아니하다. 6. 진정이 익명이나 가명으로 제출된 경우 7. 진정이 위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우 8. 진정인이 진정을 취하한 경우 9. 위원회가 기각한 진정과 같은 사실에 대하여 다시 진정한 경우 10. 진정의 취지가 그 진정의 원인이 된 사실에 관한 법원의 확정판결이나 헌법재판소의 결정에 반하는 경우

33) 민중의소리 2005년 4월 27일자 "지문날인 성행하지만 국가인권위 묵묵부답" 지문정보 수집에 대해 국가인권위원회가 별다른 입장표명을 보이고 있지 않자 무분별한 생체정보 수집에 따른 국가인권위원회의 입장을 밝히라고 시민사회단체가 나섰다. 시민사회단체는 27일 국가인권위원회 앞에서 기자회견을 열고 운전면허 교통 안전교육 시 지문날인을 강요하고 있다며 집단 진정서를 국가인권위원회에 전달했다.

34) 2005.8.31.05진인1055결정, [학교급식관련지문날인강요인권침해]

애매모호한 입장을 내비치기도 하였다.

또한 인권위는 진정인이 “피진정대학들이 대학입학 전형시 주민등록증, 여권, 운전면허증만을 신분증으로 인정함으로써 지문날인에 반대하여 주민등록증을 발급받지 않은 자들이 대학입학 시험에 응시할 기회를 갖지 못하게 되는 결과를 낳게 된 것을 사상에 의한 차별행위라고 주장한 건<sup>35)</sup>에 대하여 “대학입학시험에 있어 엄격한 신분확인절차를 거쳐야 할 필요성이 인정되고 이에 따라 피진정대학들로서는 엄격한 심사과정을 거쳐서 발행되는 공적인 증명력을 갖는 신분증명서들인 주민등록증 등에 국한하여 신분확인을 하게 됨에 따라 결과적으로 주민등록증 등을 소지하지 못한 사람들이 입게 되는 불편함의 문제이지, 이를 들어 피진정대학들이 지문날인에 반대하는 자를 의도적으로 차별하고 있다거나 본질적으로 차별적 결과가 발생하였다고 보기 어렵다”고 판단하여 기각하였다. 인권위의 이와 같은 판단은 우리사회의 소수자인 지문날인 반대자들이 입는 불편함에 대하여 대안방법이나 대책의 여지를 고려하지 않았다. 헌법재판소의 “주민등록증 외에도 여권, 운전면허증, 자격증, 학생증 등도 신분증명서로 인정되어 투표를 할 수 있다”는 판례<sup>36)</sup>가 있음에도 학생증 등의 신분증명서로 대안을 마련하라는 취지의 권고는 내려지지 않았다는 것은 의아한 일이다.

## ② DNA 정보 / 유전자 정보

검찰과 경찰은 90년대 중반부터 각각 범죄자 신원확인을 위한 유전자은행을 구축하려는 시도를 지속해왔다. 그러나 인권시민단체들은 유전정보는 개인의 민감한 신체정보이고, 체액이나 머리카락 등 신체의 극히 일부분을 통해서도 개인을 식별 추적할 수 있다는 점에서 인간의 존엄성에 대한 침해이자 국가 감시 체제의 강화라는 우려를 제기하였다. 이에 인권 시민단체는 인권위에 개인 유전정보 보호의 중요성, 유전자 DB의 사회적 확대 가능성, 관련 법률의 부재 등과 같은 인권적 쟁점들을 제출해 유전자 정보은행 설립에 앞서 인권위가 의견을 표명해 줄 것을 요청하였지만, 인권위는 이에 대하여 의견표명을 하지 않았다.

2004년 경찰은 ‘미아찾기사업’의 일환으로 법적 근거도 없이 시설아동 및 부모에 대한 유전자 데이터베이스 구축을 추진하였고 인권단체들의 반대가 일었다.<sup>37)</sup> 이후 보건복지부는 2004년 실종아동찾기 지원법안을 입법발의 하였고, 2005년 5월 31일, ‘실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률’이 제정되었다. 이 과정에서 인권위는 실종아동찾기지원법에 유전자검사 대상을 좀 더 명확히 명시하여 실시 대상 아동의 범주를 필요 최소한으로 제한하고, 유전자검사 결과관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스구축 등의 사항은 법률에 구체적으로 명시하는 것으로 개정할 필요가 있다고 권고하였다.<sup>38)</sup>

한편, 법무부는 2005년 11월 11일, 특정 범죄자의 유전자 감식 정보를 데이터베이스로 구축해 사망 시 까지 보관하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘유전자감식정보의 수집 및 관리에 관한 법률(안)’을 입법 예고하였으며, 이 법률안은 2006년 8월 1일 국회에 발의되었다. 인권사회단체들은 법안 제정을 저지하기 위한 활동을 벌였고, 결국 이 법안은 17대 국회가 종료될 때까지 통과하지 못하였고, 자동 폐기되었다. 그러나 검찰과 법무부는 18대 국회에 이 법안을 재발의 하였고, 2010년 7월 26일 「DNA신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 도입 시행되었다. 인권위는 2011년 8월 25일 「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 관련 헌법소원 사건(2011헌마28 등)에 대한 의견을 제출<sup>39)</sup>하였다. 이 의견서에서 인권위는 디엔에이신원확인정보를 데이터베이스에 수록할 필요가 없는 경우에도 특정 범죄를 범했다는 이유만으로 일률적으로 데이터베이스에 수록될 가능성이 있다는 점에서 수형인

35) 05진차671 지문날인반대자에 대한 차별의 건

36) 헌법재판소, 2003.07.24, 2002헌마508, 증명서발급요청거부처분 등 위헌확인

37) 전자신문, 2004.6.24일자 "경찰 미아 유전자 DB확대 중단" 경찰이 미아찾기를 위한 유전자 데이터베이스 구축 사업을 가속화하고 있는 가운데 지문날인반대연대, 참여연대, 진보네트워킹센터 등 14개 인권 사회 단체는 23일 공동 성명을 통해 유전자 데이터베이스의 무분별한 확장을 중지하고 법적 근거를 마련할 것 등을 거듭 촉구했다.

38) 2004.9.6. 실종아동찾기 지원법 제정안에 대한 의견

39) 2011. 8. 25, 국가인권위원회 결정, 「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 관련 헌법소원 사건 (2011헌마28 등)에 대한 의견

등의 개인정보자기결정권을 침해할 가능성이 높다고 판단하였다. 또한 무죄추정의 원칙, 영장주의원칙에도 위배될 소지가 있다고 판단하였다.

### 3) 개인정보유출 및 데이터베이스화에 따른 인권침해

개인정보의 상업적 이용이 증가할 뿐 아니라 공공기관에서도 불필요하게 많은 개인정보를 수집하여 활용하고 있다. 2008년 옥션 회원 1천81만명의 개인정보 유출사고에 이어 최근 네이트 35000여건의 개인정보 유출사고까지 수많은 개인정보 유출 사고가 일어나고 있다. 또한 개인정보를 대규모로 수집하여 데이터베이스화 하여 집적하고 이를 활용함으로써 생기는 유출 문제도 발생하고 있다. 이처럼 정보사회에서 개인정보보호 문제는 큰 과제로 남겨졌다.

교육부의 교육행정정보시스템(NEIS)<sup>40)</sup> 구축 계획에 대해, 교육현장의 한 당사자인 전국교직원노동조합과 시민사회단체는 국민의 자기정보통제권 침해, 정보의 집적·통합을 통한 국가통제의 위험성, 교육의 자율성 침해 등 많은 비판<sup>41)</sup>을 제기하였다. 2003년 2월 19일 전교조 등 교육단체와 시민사회단체가 인권위에 NEIS가 학생과 국민의 프라이버시 등 인권을 침해할 소지가 현저하므로 판단해 달라는 진정을 했고 인권위는 "국민의 행복추구권과 사생활보호권, 자기정보통제권을 존중하여 인권 침해영역을 NEIS에서 제외하라"는 정책권고<sup>42)</sup>를 하였다. 당시 인권시민단체는 인권위의 권고에 대하여 "개인정보가 계속 전산화되고 네트워크로 통합되고 있는 추세에서, 그리고 이런 추세 속에서 우리 국민들이 자기정보통제권을 중요한 권리로 인식하기 시작한 시점에서 매우 중요한 의미를 갖는다."<sup>43)</sup>며 환영하였다. 교육행정정보시스템(NEIS) 논쟁과 인권위의 권고는 '개인정보 자기결정권'에 대해 대중적으로 알리는 계기가 되었다.

또한 인권위는 2005년 신원조사제도 개선 권고<sup>44)</sup>에서 "신원조사 대상자의 열람권 및 정정청구권을 보장 등을 위한 제도 개선 권고"를 하며 개인정보자기결정권에 대하여 구체적이고 실질적인 방법을 제시하기도 하였다. 인권위는 행정기관의 무분별한 정보수집에 대하여 문제제기를 하며 다양한 권고들을 내려왔다.

#### <개인정보보호 및 개인정보자기결정권에 관련된 인권위의 권고 중 일부>

의결일	권고 의견·표명 제목	내용
2002.9.25	보험업법개정법률(안)제165조에 대한 의견제출	보험사기조사와 관련하여 관계기관에 개인정보를 요청할 수 있게 한 조항 삭제하라는 의견을 제출
2003.3.10	형의실효등에 관한 법률시행령(안)에 대한 의견표명	소년의 보호관찰 등에 대한 조회와 회보를 제한하는 규정을 신설할 것을 권고
2003.10.22	교육공무원인사기록및인사사무처리규칙 중 개정규칙(안)에 대한 의견표명	공무원인사기록카드 항목 중 "신체사항 중 혈액형, 가족사항 중 성명 관계 생년월일 직업"을 삭제하여 개정할 것으로 의견표명
2004.7.5	'공직후보자 등의 인물정보 수집 및 관리에 관한 규정 제정(안)'에 대한 의견	인물정보의 타 기관 제공 시 정보제공자로부터 사전 동의를 받거나 정보제공자에게 통지하도록 하며 활용 후 폐기토록 하는 조항을 삽입 할 것으로 의견표명
2006.4.10	학업중단 청소년 관련 정보의 제공	대상 청소년의 동의나 법률적 근거 없이 학업중단 청소년

40) 교육행정정보시스템(NEIS)은 기존에 각 학교별로 관리되던 학생 정보를 각 시도단위로 통합 데이터베이스를 구축 관리하도록 한 통합정보시스템이다.

41) 전교조와 시민사회단체들은 <프라이버시 보호-NEIS 폐기 연석회의>를 구성하여 이에 대한 투쟁을 전개했다. 국회에서 열린 NEIS 토론회, 국가인권위원회 제소, 전교조의 국가인권위원회 점거 농성, NEIS의 개인정보 침해 손해배상 청구, NEIS에 대한 헌법소원 청구, NEIS로 정보 이관을 거부하는 학생들의 동의거부서 모집 등의 활동이 이어졌다.

42) 2003.5.12, NEIS에 대한 국가인권위원회의 의견표명

43) 2003.5.19, 진보네트워크센터, [NEIS/성명] 국가인권위원회의 판결문을 환영하며, 교육부는 권고안을 즉각 수용할 것을 다시 한번 촉구한다.

44) 2005.2.14. 국가인권위원회, 신원조사제도 개선권고

		년 관련 정보를 제공하는 것은 개인정보자기결정권을 하므로, 학업중단 청소년의 정보인권을 침해하지 않는 범위에서 학업중단 청소년 지원사업의 활성화를 추진하는 것이 바람직하다는 의견표명
2007.8.16	징병검사 자료의 복무기관 제공에 대한 의견	복무기관에서는 병역법상 공익근무에 해당하는 병종의 판정을 받은 자에 대하여 필요 최소한의 정보만을 제공 받으면 족하며, 공익근무요원의 질병이나 수행사실은 원칙적으로 복무기관에서 별도의 절차를 통하여 수집하는 것이 정보수집 및 수집정보의 관리원칙에 부합할 것이라는 의견표명
2007.9.13	국유재산법 일부개정 법률안에 대한 의견표명	국유재산 사용료 체납자 등에 대한 과세자료, 금융거래 정보 요구권 신설은 프라이버시 침해 우려가 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다는 의견표명
2008.4.3	국방자격법제정안에 대한 의견표명	국방자격제도의 효율적 관리, 운영을 위한 국방자격 정보체계의 운영에 있어 국방자격취득자의 프라이버시 보호절차를 보다 구체화하여 법령에 명시하는 것이 바람직하다는 의견표명
2008.7.31	국가정보원의 신원진술서 서식에 대한 의견표명	국가정보원장에게 약식 신원진술서 항목 중 '부모, 배우자, 자녀의 주민등록번호와 직장명 및 직위'의부분을 삭제하는 것이 바람직하다는 의견 표명
2008.11.6	배회가능 어르신 인식표 부착사업에 대한 의견표명	수집된 개인신상정보의 노출시 범죄의 대상이 되어 악용될 우려가 있으므로 보건복지가족부의 책임 하에 개인신상정보의 데이터베이스를 통합 관리하거나 총괄하는 등 개인정보보호 방안을 보다 강화할 것을 의견표명
2008.12.24	국세청의 개인정보이용 관련 질의에 대한의견	병무청의 현역병 복무기록(복무기간, 성명, 주민번호)은 개인정보이므로, 공익상 정보제공 요청이라도 대상범위를 최대한 특정하여 요구하는 것이 바람직하다고 의견 표명
2010.9.9	형의 실효등에 관한 법률 제8조의2 제1항 및 제2항 관련 개정권고	법무부 장관에게 형의실효등에 관한 법률 제8조의2 제1항 및 제2항 중 기소유예처분과 증거불충분에 의한 형의없음 처분을 받은 를 제외한 나머지 부분에 대하여 수사경력자료를 즉시 삭제하도록 관련 조항을 개정할 것을 권고

\*출처 2011년 권영길 의원실 국정감사 자료 재구성

한편 개인정보 유출과 개인정보 자기결정권침해가 계속되자 유럽 등 해외에서처럼 이를 강력히 규제하는 개인정보보호법을 두고 독립적인 개인정보감독기구를 두어야 한다는 요구가 계속되어 왔다. 이러한 요구에 부응하여 17대 국회와 18대 국회에는 연속하여 개인정보보호법이 발의되었다. 그러나 18대 국회에서 가장 통과가 유력하였던 정부 법안에서는 모든 권한을 행정안전부 장관에 집중하여 독립성 침해 논란이 계속되었고 인권위는 개인정보보호법 중 개인정보보호기구 관련 조항에 대한 의견 표명 건<sup>45)</sup>에서 개인정보보호기구가 조직상 예산상 독립성을 확보하여야 한다는 의견을 제시하며 개인정보보호기구의 독립성 보장의 중요성을 환기시키기도 하였다.

#### 4) 감청/사찰/위치정보

수사기관이 통신사실확인자료를 활용하여 통신의 비밀을 침해한다는 우려가 제기되었다. 2000년 1월 28일, 수사기관이 조회할 수 있는 내용을 "성명, 주민등록번호, 주소, 가입 또는 해지일자"로 제한하도록 전기통신사업법이 개정되자, 통신비밀보호법을 통해 통신사실확인자료를 요청할 수 있도록 개

45) 2009.12.24. 국가인권위원회, 개인정보보호법 중 개인정보보호기구 관련 조항에 대한 의견표명

정하기도 하였는데 이에 대해 인권시민단체는 통신비밀을 침해한다는 문제제기<sup>46)</sup>를 하였다. 또한 정보통신기술의 발전으로 사물의 위치를 파악하는 능력이 고도화됨에 따라 위치정보 활용의 문제 또한 중요한 이슈로 떠오르고 있으며, 2008년에는 정보기관을 포함한 국가기관의 민간인 사찰이 주요한 이슈가 되기도 하였다.

### ① 통신비밀보호법

2007년 정부는 통신비밀보호법 일부개정법률안을 제시하여 “휴대폰 통화에 대한 합법적인 감청을 개시하면서 전화 사업자가 휴대폰 감청설비를 의무적으로 갖추도록 하고, 인터넷 사업자가 모든 인터넷 이용자들의 IP주소, 로그기록 등 통신사실확인자료에 대해 1년간 보관하도록 강제적 의무를 부과” 하였다. 이에 2007년 5월 진보네트워크센터는 인권위에 통신비밀보호법 개정안은 “통신 비밀을 보호하고 통신의 자유를 신장함”을 목적으로 하는 통신비밀보호법의 취지에 역행할뿐더러, 통신의 자유 및 프라이버시, 개인정보에 대한 침해 가능성이 있다며 통신비밀보호법 개정안에 대한 의견요청 민원을 제기하였다. 결국 이 개정안은 2007년 7월 국회 본회의에서 변재일 의원과 유승희 의원이 수정안을 제출하는 등 논란 끝에 지지<sup>47)</sup>되었다.

인권위는 2008년 1월 18일 통신비밀보호법 개정안에 대하여 “개정안은 통신비밀보호법의 입법 취지에 역행하여 통신의 자유 및 프라이버시, 개인정보 등에 대한 침해의 가능성, 영장주의 위반의 문제가 있어 해당부분의 삭제하도록”하라는 의견표명을 하였다. 그러나 7월 3일 국회 본회의에서 부결된 후 사실상 폐기된 시점에서 이 의견서를 제시하였다. 인권위의 의견이 의미가 있으려면 국회심사과정 중에 제시하여야 하는데 뒤늦게 의견서를 제시하여 실질적으로 심사과정에서 전혀 고려되지 않았다는 점은 아쉬움으로 남는다.

17대 국회에서 폐기되었던 통신비밀보호법 개정안을 2008년 한나라당 의원들이 다시 발의하여 인권시민단체의 반발이 일었다. 인권위는 2009년 통신비밀보호법(이한성의원 대표발의)일부개정법률안에 대하여 “통신사실확인자료에 위치정보를 추가한 것은 국민의 프라이버시권 침해, 전기통신사업자에게 통신사실확인자료를 통지하도록 하고 보관의무를 부과하고 의무위반 시 과태료를 부과한 것은 영업의 자유를 침해”하므로 삭제하는 것이 바람직하다는 의견을 표명<sup>48)</sup>하며 시의적절하게 의견을 제시하였다.

### ② 민간인 사찰

2010년 8월 23일 인권위 제14차 전원위원회에서 “정보기관의 민간인사찰(정치인포함)의혹에 대한 직권조사 건<sup>49)</sup>이 안건으로 상정되었다. 당시 국무총리실의 민간인사찰 사건의 여파로 한나라당 국회 의원인 남경필, 정두언, 정태근 의원 등이 국가기관이 자신들 및 자신들의 가족의 사생활에 대한 사찰을 하였다는 주장을 강력하게 제기한 상황이었다. 또한 국군기무사에 의한 민간인 사찰의 사건, 시민운동가(박원순 변호사)에 의하여 제기된 국가정보원의 사찰 사건, 유엔특별보고관 프랭크 라 튀에 대한 사찰 등 민간인사찰 문제는 당시 최대의 이슈였다. 이에 대해 상임위원들은 “직권조사를 하거나 사전 기초조사를 하여 수사의뢰 또는 고발을 하거나 국회에 국정조사를 청구하는 방안”, “기존에 나와 있는 자료를 이용하거나 사전 기초조사를 근거로 하여 이 문제에 대한 위원회의 의견을 표명하는 방

46) 진보네트워크센터는 2002년 3월 27일 통신비밀보호법에 대해 헌법소원심판청구를 했으며, 2003년 10월 9일, 민주사회를위한변호사모임, 인권운동사랑방, 참여연대와 함께 통화내역 조회시에 영장주의를 도입하는 것을 주요 내용으로 하는 통신비밀보호법 개정 청원을 국회에 제출했다.

47) 2007.7.3. 중부매일 기사 ‘통신비밀보호법’ 본회의 상정 저지 : 2007년 7월 국회 법제사법상임위원회(이하 법사위) 전체회의를 통과해 3일 국회 본회의 통과가 예상됐던 ‘통신비밀보호법대안’(이하 통비법대안)이 중도통합민주당 변재일 의원(청원)에 의해 저지됐다.

48) 2009.1.22, 국가인권위원회, 통신비밀보호법(이한성의원 대표발의) 일부개정법률안에 대한 의견표명

49) 2010.8.23, 의안번호 제10-25호 10년 제14차 전원위원회, 정보기관의 민간인사찰(정치인포함)의혹에 대한 직권조사 등



안“ 등을 제시하여 전원위원회에 상정하였다. 그러나 전원위원회에서 다수 위원들이 정치적으로 민감한 사항이고 인권위가 모든 범죄에 대해 어디까지 개입해야 하나며 강한 반대를 하였고 결국 5대3으로 민간인사찰 의혹에 대한 직권조사 건은 부결되었다. 이와 같은 결정은 당시 엄청난 인권침해 논란이 되었던 민간인 사찰 사건에 대하여 인권위마저 외면하여 국제인권기구로서의 역할을 전혀 하지 못한 부끄러운 사안으로 남겨졌다.

### 3. 소결

인권위가 CCTV에 대한 법적 제도 마련, 사업장 전자감시로 인한 근로자의 인권보호에 관한 법령 제도 개선 등을 하며 공공·민간 부분 CCTV로 인한 인권침해에 대하여 적극적인 의견표명을 개선하고 국제규범에 맞추어 가이드라인제시를 한 것은 높이 평가된다. 그러나 열손가락 지문날인제도, 주민등록제도와 같이 꺾직한 제도의 인권침해성에 대한 의견을 제시하지 못한 것은 인권위의 한계이다. 또한 인권위의 의견이 반영될 수 있는 시점에서 의견서를 내는 것은 인권위의 중요한 역할인데 2008년 통신비밀보호법 개정안에 대한 의견서 제시의 시점 부분은 조금 아쉬움이 남는다. 인권위는 행정기관의 무분별한 개인정보 수집에 관한 의견표명을 가장 많이 해왔지만, 민간에서의 개인정보를 활용에 의한 인권침해 문제에 대한 의견제시를 하지 못한 것은 인권위의 한계로 보인다. 또한 민간인 사찰과 관련한 인권침해문제에 대한 부결은 인권위가 정치적으로 민감한 사항에 대하여 회피하고 있다는 문제제기에 반박할 수 없는 사건이었다고 평가된다.

## IV. 결론

### 1. 권고나 의견에 대한 사후대응의 한계

인권위가 권고 또는 의견표명을 한 건에 대하여 반영이 되지 않았을 경우에 사후대응에 소극적인 것은 한계점으로 보인다. 예컨대, 2011년 요양보호사의 재가급여전자관리시스템에 대하여 “개인위치정보활용에 대해 요양보호사의 동의절차를 취할 것”, “태그카드번호에 대한 암호화 조치를 하는 등의 적절한 조치를 취할 것”을 국민건강보험공단에 의견표명<sup>50)</sup>을 한 바 있는데, 이후 국민건강보험공단에서 인권위의 결정문에 대하여 왜곡하면서 인권침해가 아니라는 보도자료를 제시하며 재가급여전자관리시스템을 강하게 추진한 것에 대하여 인권위가 적극적인 사후 대응을 하지 못했다는 점은 아쉽다.

또한, 인권위가 인권시민단체에 대한 진정이나 민원 건에 대하여 각하시키고 정책국으로 이관하여 검토하겠다고 한 건에 대하여 이 후 별다른 의견표명으로 이어지지 않은 것은 문제라고 보인다.

### 2. 결정의 한계

인권위는 지난 10년 동안 정보인권과 관련하여 국제규범에 준하는 수많은 권고와 의견표명을 하며 정보사회에서 개인정보자기결정권의 의미를 환기시켜주었다. 비록 온라인상의 표현의 자유에 관한 권고는 7여건에 불과하였지만, 전기통신사업법 개정안에 대한 의견표명, 방송통신위원회의 설치법에 대한 의견표명에서 행정기관의 인터넷 내용규제에 대하여 표현의자유 침해라고 판단하며 자율규제를 강조한 것은 우리사회의 내용규제 제도에 대하여 다시 생각해 볼 수 있는 의견으로 의미가 컸다고 평가된다. 그러나 인터넷 실명제에 대하여 갈수록 후퇴되는 인권위의 입장은 실망스러우며, 인권위의 기존 입장이 위원들에 의하여 변경<sup>51)</sup>되고 흔들리는 것은 크게 우려스러운 부분이다.

50) 2011.4.28, 국가인권위원회, 재가급여전자관리시스템의 개인정보자기결정권 침해 관련 의견표명

51) 2010.8.23, 국가인권위원회 2010년 제14차 전원위원회 "10-17 정보인권 특별보고서(안)[제상정]"건을 논의하면서 일부 위원들은 인터넷 실명제를 옹호하며 내용 수정을 요청하였고, 결국 또 다시 제상정 결정이 내려졌다. 2011년 11월 현재까지 정보인권 특별보고서는 나오지 않고 있다.

인권위는 프라이버시권에 대하여 2008년 중점과제로 설정하는 등 적극적으로 다루어왔다. CCTV의 인권침해 문제, 생체정보수집에 따른 인권침해 문제, 행정기관의 개인정보 수집에 따른 인권침해 문제 등 정보사회에 따른 프라이버시 침해 문제를 심각한 사회문제로서 다방면으로 검토하고 국제기준에 부합하는 의견을 제시하였다. 반면 열손가락지문날인제도, 주민등록제도 등 근본적인 문제에 대하여 회피하고 있는 모습을 보이는 것은 아쉬움으로 남는다.

다소 아쉬움이 남는 결정이 있지만, 인권위가 지난 10년 동안 국제인권기준에 부합하는 수많은 권고를 내려오고 정보인권 함양을 위하여 노력을 기울인 것은 사실이다. 인권위가 향후에도 정보화에 따른 우리사회의 인권침해 문제에 대하여 국민들의 인권의식 향상을 도모하기를 기대한다. 한편으로는 인권침해적인 정책 등에 대하여 문제의식을 놓지 않고, 근본적인 문제에 대하여 적극적으로 의견을 제시하여 정보인권보호에 앞장서는 국제인권기구로서의 역할을 하는 것이 인권위의 앞으로 남은 큰 과제이다.

# 국가인권위원회 10주년 장애인차별 정체화되다

## - 인권위, 사랑할 수도 미워할 수도 없는 곳 -

박옥순, 박김영희, 서재경 (장애인차별금지추진연대)

### 시작하며

국가인권위원회(이하, 인권위)에 처음 농성들어가자고 하던 말에 내가 '정말 그래도 되는 걸까? 국가기관인데'라며 놀란 표정을 보이자, 그 곳은 다른 국가기관과는 다른 곳이라고 누군가가 말했다. 다른 국가기관과는 다른 기관. 그 의미를 10년이 지난 이제는 알 것 같다. 인권기구는 사회의 가장 척박한 삶의 현장 사람들의 편에서 권리를 지켜주는 역할자로서 국가권력에도 대응하는 기관으로서 다른 국가기관과는 분명하게 달라야 한다는 것을 분명하게 알게 되었다. 그러나 인권위가 점차 다른 국가기관을 닮아가면서 자기 정체성을 잃어가고 있어 이제 내가 인권위에게 말해주게 되었다.

2002년 장애인의 이동할 권리 투쟁이 치열하던 해, 첫 인권위에서 단식 농성을 들어갔다.

우리에게 '왜 인권위에 농성을 들어왔느냐고 인권위관계자가 질문할 때, 우리의 대답은 '더 이상 갈 곳이 없어서 왔다고 대답하자 그들은 더 이상 물어오지 않았다. 장애인의 이동할 권리는 생존권이며 정당한 요구라는 것을 인권위가 인정한 것이었다.

이렇게 인권위와 장애인의 인연은 시작 되었다.

2001년부터 2007년까지 장애를 가진 사람들은 장애인차별금지법을 제정하기 위하여 국회에서 광화문에서 부산에서 광주에서 강원에서 제주에서, 전국 장애인계가 하나 되어 7년 동안 치열하게 투쟁하였다.

그 과정에서 장애인계는 장애인차별금지법이 독립적인 법률로서 각 장애유형의 특성에 따른 차별에 대응하기 위한 전문성 있는 독립적인 시정기구를 요구하였다. 정부는 행정일원화 차원에서 인권위원회를 시정기구로 할 의지를 보였고, 또한 (사회적)차별금지법제정을 진행하는 중이었고 장애인차별금지법을 (사회적)차별금지법에 포함시키려고 하였다. 이에 장추련은 국가인권위원회는 '독립적인 장애인차별금지시정위원회'를 포함한 장애인차별금지법 제정의 필요성을 인정하라'는 기자회견 및 2차 인권위원회 접거농성에 들어갔다.(2006.2.28) 접거농성 과정 중에 장추련은 화요집회, 장애인운동투쟁사 사진전 및 차별실태 보고회(국회).420공동투쟁 및 결의대회를 개최하고, 3차례의 국가인권위원회와의 간담회를 추진하였다. 60여일의 농성으로 장추련은 끈질긴 설득과 협상 등으로 국가인권위원회가 독립적 장애인차별금지법 제정의 필요성을 인정한다는 공식발표하는 성과를 이루어 냈다.(열린강좌 '장애인차별금지법과 우리가 가야할 길'자료집)

'장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률(이하, 장애인차별금지법)'이 제정되었고 어느덧 시행된 지도 3주년이 되었다.

장애인차별금지법은 장애를 가진 사람들이 '장애는 죄가 아니며, 개인에게 감수하도록 강요하는 것'이라는 문제의식에서 출발해서 스스로 인권을 찾아 낸 장애인 당사자가 만든 권리옹호 인권법이다.

하지만, 이제 장애인차별금지법이 장애인에게 가해지는 차별을 해소하는 것으로 작동되는 주요한 역할을 하기 위해 우리의 적극적 권리옹호 활동이 필요하다. 장애인차별금지의 유일한 시정기구인 국가인권위원회가 장애인의 인권에 대하여 지난 10년을 살펴보려 한다.

## I. 장애인 권리 찾기 운동이 시작되다

### 1) 인권위의 장애인 활동을 보면

장애인차별금지법이 2008년 4월 11일 시행되어 가동되면서, 장애인차별금지법이 장애인에게 자신의 권리를 옹호하는 법률이라는 사실을 알리는 것이 중요했다. 그리고 장애인차별금지법이 실질적으로 우리 사회에서 장애인 권리를 옹호하는 법률로 자리매김하는 것이 중요했다.

장애인차별금지법제정 이전 접수된 사건은 인권위 설립 후 1호 사건이 장애인 진정 건이었다. 이때 차별사건이 630 건이었고 다양한 사건 중에 14%를 차지했었다. 장애인차별금지법 시행이후 3년간 접수된 장애인 상담 건수는 2008년 전체 차별 진정사건 1,058건 중 61%차지 646건 이었다. 2009년 전체차별 건수 1,720건 중 43.3% 932건. 2010년 전체차별 건 수 2,674 건 중 63%에 해당하는 1677건의 장애인 차별사건 진정 건 수이다. (2011 장애인차별금지법 시행3주년 기념 토론회 자료집 중에서)

이렇게 급속히 장애인차별 진정 건이 증가하는 것은 장애인 본인의 인권의식 향상도 있지만, 장애인 단체들의 적극적인 활동의 결과이기도 하다.

### 2) 집단 진정 및 소송

그래서 장애인이 일상적으로 겪은 차별, '어쩔 수 없다'는 오랜 세월의 숙명과 체념으로 삼켜야 했던 장애차별 사례를 모으기 시작했다. 장애인 당사자가 주도적으로 준비한 지, 열흘 만에 156건의 장애차별 사례를 모았고, 인권위에 집단 진정을 하였다.

집단 진정된 차별 사례를 살펴보면, 장애차별은 다양한 영역에서 지속적으로 발생하고 있음을 알 수 있었다. 교육, 노동, 재화용역, 사법·행정절차 및 서비스, 모·부성, 장애여성, 장애아동, 여전히 이동할 수 없어 교육받지 못하고, 교육받지 못해 노동 현장에 진입조차 못하는 장애 차별의 현실을 고스란히 드러내고 있었다. 그리고 3개월 후, 장애인차별금지추진연대(이하, 장추련)은 225건의 차별사례를 모아서 2차 집단진정을 하였다.

- 2008년 4월 21일 집단진정 156 건

- 2008년 7월 30일 인권위, 장추련 출범 및 제 2차 집단진정 225명

그러나 이 집단진정은 시작에 불과했다. 장애인차별금지법이 시행된 이후, 장애인들은 오랜 세월 차별이라고 인식조차 못하며 살아왔던 것들을 쏟아내기 시작하였다. 2008년 첫 집단진정 이후, 장추련은 동일한 차별을 경험을 하고 있는 차별사례를 모아 집단진정을 계속하였다. 집단 진정 이후, 국가인권위원회의 진정조사가 이루어지기도 하였고 소송으로 이어지기도 하였으며 이것은 곧 장애인 개인의 삶의 변화로 이어졌고, 이동하기 어려운 사회 제반시설물과 구조물의 변화, 장애를 가진 사람에 대한 비장애인의 인식의 변화, 물론 그 변화들은 아주 조금씩, 느리고, 미미하지만, 분명 변화를 만들어가는 꿈틀거림이 보였다.

1년 후, 장차법이 시행1주년 접어든 2009년. 모방송의 예능프로그램에서 연예인들이 '의안'을 착용하고, 호들갑과 과장을 섞어 "끔찍하다, 흉측하다"는 장애차별 발언을 여과 없이 쏟아내기 시작한 사건이 일어났다. 공중과 방송에서 '아무런 생각 없이' 시각장애인이 착용하는 보장구를 하나의 예능프로그램 놀이 수단으로 전락시킨 일이 발생한 것이다. 공중과 방송이란 매체를 통해 장애를 가진 사람의 인권을 여지없이 침해하였지만, 방송을 만드는 사람도, 방송을 하는 연예인도 자신들의 행위가 장애를 가진 사람의 인권을 침해하고 있다는 사실을 새까맣게 모르고 있었다는 점이다.

장추련은 의안을 사용하는 85명의 시각장애인과 함께 인권위 집단진정에 나섰고, 방송사측으로부터 방송내용이 시각장애인이 인권을 침해한 장애차별이었다는 사과를 이끌어냈다.

**- 2009년 2월 25일 국회, 방송에서 시각장애인 보장구인 '의안' 사용을 혐오스럽게 표현에 대해 즉각 '의안사용자 85명' 이 힘을 모아 인권위 집단 진정에 나섬**

2009년 12월, 장추련은 발달장애, 정신장애, 신체장애를 가진 당사자가 참여, 인권위에 총 26건의 집단진정을 하였다. 장애인차별금지법에는 '보험가입에 있어서 정당한 사유 없이 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 된다'라고 명시되어 있다.

그러나 장애인차별금지법이 시행되었지만, 여전히 장애를 가진 사람들은 보험가입에서 원천적 봉쇄를 당하고, 보험가입에 진입할 수 없다는 차별 상담이 지속적으로 들어왔다. '청각장애여성은 뱃속의 아이를 위해 태아보험에 들고 싶어도, 엄마가 청각장애를 가졌기 때문에 난청의 위험율이 높다는 이유로 태아보험가입에 거부당하고, 시각장애아동을 둔 어머니는 아이를 위해 상해보험에 가입하고 싶어도, 시각장애아동은 앞이 보이지 않기 때문에 상해 위험율이 높다는 이유로 상해보험 가입을 거부당하고, 비장애인과 함께 해외여행을 가게 된 장애인의 경우, 여행자보험에 들려고 하자 비장애인보다 훨씬 높은 수가의 보험율이 적용되고, 뇌병변장애를 가졌다는 이유로 운전자보험 가입을 거부당하고, 정신장애인의 경우는 약물복용을 이유로 보험가입에 거절당하는' 등 보험가입 거부는 다양한 장애유형에서 지속적으로, 악의적으로 발생하고 있음을 알 수 있었다.

우리가 살고 있는 세상은 분명 자본주의 사회이다. 자본을 소유한 자가, 곧 권력자가 되는 것이 자본주의 사회의 생리이다. 그래서 거대 자본가들은 더 많은 거대 자본과 이익을 손쉽게 증식시키기 위해서 고군분투한다. 그러한 고군분투 중 하나가, 보험사측의 장애를 가진 사람들의 보험가입 거부 행태이다. 청각장애를 가진 여성의 태아는 정말 난청 위험율이 비장애여성의 태아보다 난청 위험율이 높은 것인지, 장애를 가진 사람들이 운전할 때 사고율이 비장애인보다 사고율이 더 높은 것인지 등 객관적인 근거와 자료를 제시하지 않은 채, 상법제732조의 조항을 확대 적용하여 보험가입을 거부하고 있는 것이다.

이에 장추련은 발달장애, 정신장애, 신체장애를 가진 당사자가 참여하여 2009년 12월 8일 인권위에 총 26건의 집단진정을 하였다. 집단진정의 목적은 크게 두 가지이다. 보험사측이 장애를 가진 사람들의 보험가입의 거부하는 근거로 작동하는 '상법제732조의 삭제'와 '장애를 이유로 더 이상 보험가입을 거부하지 않는 세상'을 만들기 위한 것이다.

**- 2009년 12월 8일 인권위원회 장애인보험차별금지를 위한 증언대회 및 집단진정**

장애인차별금지법 시행 2주년이 접어드는 2010년. 그 해 2월, 장추련은 시·청각 장애인의 정보 접근권과 의사소통에 관한 권리를 구체화시키기 위한 집단진정을 하였고, 2010년 2월 22일 국회 보건복지가족위원회 법안심사소위원회에서 장애인차별금지법 개정안이 의결되었고, 4월 임시국회에서 통과되었다. 위원회에서는 장차법 제21조 3항 - 인터넷 멀티미디어 방송사업자에 대해 자막, 수화, 화면해설이 의무화, 4항 - 중계서비스 확보를 의무화, 5항 - 국립중앙도서관의 출판물 편의 제공이 의무화, 5항(신설) - 출판·영상물 사업자는 편의를 제공에 대한 권장 등의 내용으로 논의되었다.

그런데, 장애인차별금지법 제21조 개정운동은 장애인 민간단체가 중심이 되어, 법 개정으로 이뤄내는 결실을 일궈낸 것임에도 불구하고 복지부는 법 개정의 내용을 구체적으로 담아내는 '시행령 만드는 과정'에 있어서 개정운동을 일궈낸 장애인 민간단체를 배제시키고, 국가정부단체에 하나의 사업 프로젝트처럼 위임한 것은 현 정부의 장애인복지정책의 단면을 보여주는 실례가 되고 있다.

**- 2010년 2월 9일 인권위 장애인차별금지법 제21조 개정을 위한 시·청각장애인 집단진정**

2010년 장추련은 지역사회 네트워크를 결성하여 서울지역 공공근린시설 15곳을 대상으로 장애인차별금지법이 실질적으로 잘 이행, 작동되고 있는가를 모니터링을 하였다. 사람들이 일상적으로 이용하

는 지하철, 우체국, 버스정류장, 주민센터, 국공립병원, 보건소 등에는 장애를 가진 사람들이 이용하는 데 있어 차별을 받지 않는지, 공공근린시설에서 갖춰야 하는 <정당한 편의>가 구축되어 있는지를 모니터링 한 결과, 조사장소 625곳 중, 98%에 해당하는 597곳이 정당한 편의를 제공하지 않는 것으로 나타났다. 이에 장추련과 지역사회 네트워크는 즉각 <정당한 편의 미제공 공공근린시설 597곳>을 인권위에 집단 진정하였다.

열쇠가 잠겨져 있는 장애인 화장실, 온갖 청소도구로 발디딜 틈 없는 장애인 화장실, 화상전화기 미설치, 화장실 사용유무를 알리는 알람장치 미설치, 촉지도식 안내판 미설치, 건물 내 점자블록 미설치, 발달장애가 무엇이나고 되묻는 공공근린시설 종사자, 발달장애인에게 그저 친절하지만, 의사소통을 전혀 나누지 못하고 당황하며 어쩔 줄 모르는 공공근린시설 종사자.

우리는 생리적 욕구를 해소하기 위해서는 반드시 화장실에 가야하고, 업무를 보기 위해 구청이나 세무서를 가야 하는 일들이 생긴다. 또한 업무를 보기 위해서는 모르는 것을 질문하거나, 행정업무를 접수하는 과정에서 종사자들과 대화를 통해 소통을 한다. 이것은 우리의 일상생활의 한 부분이다. 그런데 장애를 가진 사람들은 매번 이러한 일상생활에서 동일한 차별을 반복적으로, 지속적으로 겪고 있다. 서울지역 공공근린시설 집단진정의 궁극적 목적은 '일상에서의 지속적이고, 반복적이고, 동일한 차별'을 없애자는 것이다.

#### - 2010년 6월 25일 인권위 서울지역 공공근린시설기관 중, 모니터링 한 597곳 집단 진정

2010년, 지방에 사는 시각장애 고등학생으로부터 차별 상담이 들어왔다. 평소 자신은 SBS홈페이지에 접속해서 음악프로그램방송을 다시 듣기 청취를 즐기는 것이 취미인데, SBS방송국이 고릴라3.0 프로그램을 설치한 이후, 누군가의 도움을 받지 않고 스스로의 힘으로는 자신이 즐겨듣던 음악프로그램 방송을 더 이상 청취할 수 없다는 것이었다.

우리가 즐겨 찾는 포털사이트는 비장애인의 시각적 즐거움을 주기 위해 그래픽이 현란하고, 너무나 많은 창들이 존재한다. 이러한 현란한 그래픽, 많은 창들은 시각장애를 가진 사람들이 웹 사이트에 접근하는데 있어서 장벽이 된다. 방송 3사 홈페이지는 누구나 즐겨 찾기를, 이용하는데 있어서 불편함이 없어야 한다. 장애인을 위한 별도의 홈페이지를 만들고, 장애인과 비장애인을 분리시킬 것이 아니라, 누구나 함께 이용하되, 불편함이 없도록 구조화시켜야 하기 때문이다.

방송 3사(KBS, MBC, SBS) 홈페이지 웹 접근성 차별시정을 위한 집단진정은 <인간의 보편적 권리에 관한 정당한 편의 책무성을 지닌>공영방송사의 인권적 자세와 실천을 촉구하고, 더 나아가서 우리나라 포털사이트가 장애인의 정보 접근권을 보장하는 웹 사이트 환경구축을 이행하기 위함이었다.

#### - 2010년 9월 2일 인권위 방송3사(KBS, MBC, SBS) 홈페이지 웹 접근성 차별시정을 위한 집단진정

서울지역 공공근린시설 <발달장애 영역 정당한 편의> 모니터링은 2010년 5월부터 모니터링을 시작하였다. 모니터링을 하기 위한 제일 먼저 발달장애 아동 부모들과 만났고, 그들의 이야기를 들었다. 장애인차별금지법은 <발달장애를 가진 사람에 대한 정당한 편의>가 구체적으로 명시되지 못하고 있고, 이는 향후 장애인차별금지법 개정이란 과제를 갖고 있다. 장애아동 부모들도 처음에는 “정당한 편의가 무엇이 있을까요?” 하면서 당황해했다. 한 번도 그러한 권리를 내세우지 못했기 때문이다. 자신들의 아이와 도서관에 가지 못하는 것은 <아동이 돌발행동을 하는 것이 다른 사람에게 피해를 주기 때문이고>, <주민 센터에서 하는 지역사회 주민을 위한 다양한 프로그램 중에서, 아동이 이용 가능한 프로그램은 오직 수영밖에 없어도 감사해 하면서> 살았기 때문이다.

“한 번도 공공도서관에 우리 아이와 손잡고 가 본 적이 없어요. 우리 아이는 소리도 지르고, 여기저기 돌아다니는 것을 좋아하는데, 도서관은 조용하게 책을 보는 곳이라, 다른 사람들한테 피해줄까 봐 도서관

에 아이와 함께 가 볼 엄두도 내지 않았어요. 만약, 우리 아이가 자유롭게 소리 지르고, 우리 아이가 볼 수 있는 책도 있는 공간이 있다면 우리 아이와 손잡고 도서관에 꼭 가고 싶어요.”(지00씨, 43세, 발달장애인부모, 모니터링조사원)

발달장애아동의 장애특성을 배려한 정당한 편의, 이것은 우리 사회 공공근린시설이 제공해야 할 책무이다. 하지만, 서울지역 공공근린시설 모니터링 실태조사 결과, 공공근린시설 종사자들은 ‘발달장애가 무엇인지도 모르고 있고, 공공근린시설이 갖춰야 할 정보제공 매뉴얼 비치나 의사소통 교육의 필요성’에 대해서도 아무런 준비를 하고 있지 않음이 밝혀졌다.

장추련과 지역사회 네트워크는 <발달장애인의 정당한 편의>구축 및 이행을 촉구하기 위하여 170곳 집단진정을 하였다.

### **- 2011년 1월 21일 인권위 서울지역 공공근린시설 <발달장애인의 정당한 편의>구축 및 이행을 촉구하기 위하여 170곳 집단진정하기에 이름**

정신장애인의 권리옹호를 위한 운동도 활발하게 진행되고 있다. 2010년 7월 22일 장추련은 정신장애인 보험차별 구제청구 소송을 제기하였다. 보험회사는 정신장애인에 대한 보험거부를 <정신 장애인이 문제가 아니라, 약물복용을 하고 있는 모든 사람이 보험가입이 안 된다>라는 근거를 내세우고 있다. 하지만 이는 정신장애인은 치료·재발 방지를 위해 약물을 복용해야만 하는 현실적 상황을 염두에 두지 않은 차별행위이다.

보험차별 구제청구 소송의 목적은 보험회사가 정신 장애인을 <약물복용>을 이유로 한 보험거부가 장애차별이라는 점을 사회적으로 이슈화시키고, 법원으로부터 차별 구제를 받기 위함이다. 또한 장애인의 보험진입을 가로막는 ‘상법제732조 삭제 개정운동’으로 확장시켜서, 모든 장애인이 보험가입을 할 수 있는 보편적 권리를 확장시키기 위한 것이다.

또한 공익변호사 그룹 공감과 함께 ‘경기도 00시 아파트 단지 내 폭행사건을 빌미로 정신장애인 당사자와 그 가족들에게 강제입원과 세대전출을 요구한 차별사건’에 공동대응하고 있다. 장애인차별금지 추진연대는 장애인 인권단체, 복지단체, 학계 등 1,500여명이 넘는 분들의 탄원서를 받아서 검찰청에 제출하였다. 그러나 2010년 4월 수원 지방검찰청은 모든 고소사실에 대하여 불기소결정을 내렸다. 이에 2010년 6월 수원 지방검찰청의 불기소 결정에 불복, 서울고등검찰청에 항고를 제기하였고, 6월 18일 정신장애인 인권 및 복지에 관한 법률 입법청원 기자회견을 하였다. 2010년 7월 서울고등검찰청 역시 항고 기각결정을 내렸지만, 2010년 8월 서울 고등법원에 재정신청을 제기하였다. 2010. 11. 23. 서울 고등법원 재정신청 결정을 내렸다. 즉 입주자대표단의 각서 작성 강요행위에 대하여 공소를 제기하라는 결정이 내린 것이다. 이 차별사례는 정신장애인은 지역사회에서 위험한 인물로 낙인찍혀 사회에서 배제되고 있음을 가장 잘 보여주는 단적인 장애차별 사례라는 점이다.

정신 장애인에 대한 폭력이나 괴롭힘, 혐오표현이나 행동은 편견에서 비롯된 것이고, 정신 장애인에 대한 지역사회의 뿌리 깊은 편견 없애기 위한 캠페인, 홍보, 교육 등 다양한 권리옹호라는 과제가 주어져 있다.

### **3) 개인 권리 옹호**

장애인에 대한 삶은 시혜와 동정의 관점으로 정책이 이루어져왔다면, 장애인차별금지법 시행 이후, 장애인 당사자는 ‘장애 차별경험’을 참고 살거나, 운명으로 받아들여지는 것이 아니라 장애를 가진 사람 또한 ‘모든 인간은 존엄하다’는 인간의 존엄성, 기본 권리가 있는 것이고, 그것을 지켜가는 것, 찾아가는 것임을 점차 인식하게 되었다. 이렇게 시혜와 동정의 관점에서 권리옹호의 전환은 차별에 적극적인 진정과 소송을 하면서 개인 삶의 변화가 나타났기 때문이다. 장애차별 경험이 개인의 것으로 더 노력해야 하는 것으로, 그래서 극복해내야 할 것이라고 했지만, 그러나 우리가 사는 세상, 사회구

조 속에 뿌리박힌 '차별적 구조, 차별적 요소'들이 변화되어야 한다는 것을, 장애인 당사자의 의식이 빠르게 전환되고 있다. 이는 곧 개인의 권리옹호 역량이 강화되고 있으며, 개인의 권리옹호 활동이 활발하게 일어나고 있음을 의미한다.

■ 사례1: ATM(현금자동 인출기)의 변화

장애인은 현금인출기를 이용할 수 없었다. 비장애인은 서서 사용할 수 있을 정도의 높이에 휠체어 앉은 자세로 사용하기에는 불편할 뿐만 아니라, 시각장애인도 사용할 수 없는 구조였다. 그래서 국가인권위에 진정하였다.

이후, 점차 길에서 휠체어장애인의 접근권이 보장되도록 경사로 설치나 음성인식 ATM기가 설치되어 있는 것을 발견할 수 있다. 음성인식 ATM, 저시력 장애인을 위한 확대문자 서비스를 갖춘 현금인출기의 설치, 보급 대수의 증가 등 은행 업무를 하는데 있어서의 시스템의 변화는 <한 개인의 권리옹호>가 일궈 낸 커다란 결실이라고 할 수 있다.

■ 사례2: 혜화동 마로니에공원 TTL광장 무대에 경사로 설치

서울 혜화동 마로니에 공원은 서울시민 누구나 문화를 즐길 수 있는 공간이나 1미터이상 높은 무대는 장애인이 이용할 수 없는 공간이었다. 장애인도 장애를 가지지 않은 사람과 동등하게 문화를 즐길 권리에 침해되므로, 차별을 시정하기 위하여 진정하였다.

지금 현재 마로니에 공원 TTL광장 무대 뒤편으로는 휠체어 접근이 가능한 경사로가 설치되어 정당한 편의가 제공되는 공간이 되었다.

■ 사례3: 동대구역사에 설치된 인터넷 방

동대구역사에 설치된 인터넷 방에 컴퓨터 모니터의 책상 높이를 아래로 낮추고 고정 형 의자를 빼 후, 그 자리에 장애인 마크를 그려 놓았다. 휠체어 사용자가 공공기관인 동대구역에서 컴퓨터 사용을 하지 못해 인권위에 진정을 낸 결과이다. 지금은 동대구역사에 장애인, 비장애인 모두가 인터넷을 사용할 수 있게 되었다.

■ 사례4: 장애인화장실만 있으면 정당한 편의제공?

휠체어 장애학생이 고등학교에 진학했다. 학교는 장애인화장실은 구비되어 있었으나, 어학실과 음악실, 미술실은 모두 2층인데 엘리베이터가 없었다. 엘리베이터 설치를 학교 측에 요구하자, 학교 측은 예산이 없다며 냉담한 반응만 보였다. 학생은 즉각 인권위 진정을 준비했고, 이를 안 학교 측은 부랴부랴 지자체에 예산을 확보하기 위해 움직였고, 예산을 확보하게 된다. 학교 측은 장기적 계획을 세워 장애인 학생이 학교에서 교육활동을 수행하는데 차별을 겪지 않도록 하겠다고 약속했다.

■ 사례5: 토익시험에서의 단독실과 1대1 대필 거부

뇌병변장애 1급 남성이 토익시험 시행사에 대리마킹과 단독실 제공, 1대1 대필 서비스 등 <정당한 편의>제공을 요청했다. 토익시험 시행사가 대리마킹은 가능하나 단독실 제공과 1대1 대필 서비스 제공은 선례가 없다며 거부하였다. 이 분은 듣기평가의 경우 바로 답을 체크하고 넘어가야 하는데, 자신은 시험지에 답안을 직접 체크할 수 없는 상황이었다. 이 분은 즉각 차별상담전화에 정당한 편의에 관해 문의하였고, 토익시험 시행사 측에 <정당한 편의>제공을 다시 촉구하여 1대1 대필서비스와 단독실 제공 등 정당한 편의를 제공받았다.

이러한 개인의 권리옹호 활동은 장애인차별금지법 시행 이후에 나타난 변화이다. 모두 장애인이 직접 진정을 하여 일궈낸 결과물이다. 그러나 이러한 개인의 권리옹호 활동 역시 장애인차별금지법을 알고 있는 소수의 사람들이 누리는 '특권'이다.

주목할 점은, 개인의 권리옹호가 <정당한 편의>제공의 이행으로 결실을 일궈낸 사례들을 살펴보면, 공공근린시설이나 학교 등 공공기관에서의 <편의시설>부문에서의 정당한 편의는 즉각적으로 시정되는 경우가 많다. 또한 비용이나 절차면에서 간단하게 지원될 수 있는 <정당한 편의>는 곧잘 제공되는



데 반해서, 고용차별이나 괴롭힘(학교에서의 교사, 학생이 가해자인 경우), 가족 간의 장애차별, 보험차별 등은 개인이 혼자서 차별에 대응하기 힘든 경우가 많으며, 쉽게 차별적 요소가 제거되지 않고 있다.

## II. 정책의 변화를 이끌어내다

서울시 교육공무원 시험을 준비하던 시각장애인이 '음성시험지제공 및 시험시간 연장확대' 등 <정당한 편의>제공을 서울시에 요청하며 집단진정을 했다. 인권위는 서울시에 시정권고를 내렸고, 시정권고를 받은 서울시에서는 시각장애인 시험 시 음성시험지제공 및 시험시간 연장 확대 등 정당한 편의를 제공하겠다고 장문의 대책 안을 발표했다.

그 결과, 시각장애수험생에게는 점자문제지 및 음성평가자료(14교시 문제가 녹음된 테이프)를 제작·배포하고, 시험시간을 매 교시별 1.7배 연장(단 점자판과 점필 및 카세트 녹음기는 수험생 본인이 준비하여야 함), 저시력 수험생의 경우, 확대 독서기 사용을 권장(개인지참 가능)하며, 원할 경우 확대(118%)한 문제지도 배부하고 시험시간을 매 교시별 1.5배 연장 등 <정당한 편의>가 제공되고 있다.

장애인차별금지법 제11조제1항제6조에서는 '화면낭독·확대 프로그램·무지점자단말기·확대 독서기·인쇄물 음성변환 출력기 등 장애인보조기구의 설치·운영과 낭독자, 수화통역자 등의 보조인배치'를 명시하고 있으며, 시행령 제5조(사용자 제공 정당한 편의의 내용)에서는 '시험시간 연장, 확대답안지 제공 등 장애인의 능력 평가를 위한 보조수단 마련'을 명시하고 있다.

이 차별사건은 장애인차별금지법이 제정된 이후 첫 집단진정에서 나온 성과였다. 인권위에 진정을 하면서 사회의 변화가 조금씩 나타나지만 무엇보다 정책의 변화는 더 많은 장애인의 권리를 보장해야 한다는 사회적 합의를 만드는 것이기 때문에 중요한 의미가 담긴 사례라고 할 수 있다.

이러한 사례는 다른 장애유형을 가진 사람들의 <정당한 편의 제공 구축>에도 밀접한 영향을 주고 있다. 뇌병변 장애인, 발달장애인의 영역의 경우에도, <장애유형과 장애특성을 배려한> 정당한 편의 제공으로 확대, 적용되고 있기 때문이다. 뇌병변 장애와 발달장애의 경우, 장애특성을 고려하여 대필과 단독실 제공, 시험시간 연장 등의 정당한 편의가 제공되고 있다.

## III. 사회의 변화를 일궈내기 위한 권리옹호 운동

사람이 사람으로 살기위한 조건은 사회의 참여이다. 사회로부터 격리되는 것에는 누군가로부터 감금 상태가 아니라 해도 장애인이 있는 환경 조건에 따라서 창살 없는 감옥이고 이것을 장애인도 당연하게 살아왔다. 장애인이 사회에 참여하고 장애를 가지지 않은 사람과 동등하게 살기 위해서는 편의시설의 보장이 필수라는 것을 이제는 사회가 인정하는 정도가 되고 있다.

장애인차별금지법 조항에서 중요한 것으로서 '정당한 편의 제공'이다. 장애인에 대한 관점은 동정과 시혜의 시각이었다. 편의시설도 정당하게 요구하고 정당하게 보장되는 것이 아니라 '할 수 있으면 하는 것'이었다. 이러한 사회적 인식을 장애인차별금지법에 '정당한 편의제공'이라 명시함으로써 '시혜'가 아니라 '권리'로 '보장'으로서 장애인도 사회에서 동등하게 참여해야 한다는 인식의 전환이 되었다.

정당한 편의제공 모니터링사업은 보건복지부에서 국가인권위원회에서도 진행하였지만, 민간단체들도 각 지역에서 장애인 당사자들이 주체적으로 활발하게 진행되어 왔다. 하지만, 장애인차별금지추진연대와 지역사회 네트워크의 <장애인차별금지법의 실질적 작동, 이행구축을 위한 모니터링>은 기존의 모니터링이 편의시설에 한정되어 있다는 문제의식에서 출발하여, 편의시설뿐만이 아닌 <장애유형에 따른 편의제공>이 되어야 한다는 원칙을 세웠다. 이러한 원칙 아래 시각장애, 청각장애, 발달장애, 즉 <장애유형과 장애특성별 제공되어야 하는 정당한 편의제공>이 얼마나 우리 사회에서 실제로 어떻게 이행되고 있는지, 그 실태를 모니터링 하였다.

장애인차별금지추진연대와 지역사회 네트워크가 서울지역 공공근린시설을 모니터링하고, 집단진정을 한 이후, 언론과 포털사이트에서 장애인차별 인식 개선의 필요성, 장애유형별 정당한 편의제공의 필요성, 장애인의 이동권, 정보 접근권, 문화 향유권, 건강권, 국가와 지방자치단체의 의무 등 다양한 시각과 관점에서 장애인의 보편적 권리 보장의 필요성의 내용을 실은 기사가 증가하고 있고, 취재요청도 꾸준히 들어오고 있다.

또한 최근 서울시 버스정류장에 <전자문자안내판>과 <음성안내> 등 편의시설 설치 등 <정당한 편의>제공을 이행하는 움직임이 나타나고 있으며, 구청이나 주민 센터에 <화상전화기 설치 및 3G 영상 휴대폰과 수화통역중계센터를 연결한 의사소통 대체수단 마련>등의 변화가 생겨나고 있다. 뿐만 아니라 장애인 편의시설 종사자와 공무원을 대상으로 한 <장애인차별금지법과 정당한 편의>에 관한 교육 요청이 들어오고, 지방자치단체에서 <정당한 편의시설> 지침을 보내달라는 요청이 조금씩 늘어나고 있다.

올해 1월에 장애인차별금지추진연대가 발달장애인을 위한 정당한 편의구축을 위한 집단진정은 우리 사회는 부모 뒤편에 그림자처럼 서 있는 발달장애인이 인간으로서, 동등한 권리를 확보하고, 사회 구성원으로 참여할 수 있는 사회로의 변화를 이끌어내기 위함이다. 발달장애인과 소통할 수 있는 의사소통수단 개발, 발달장애인의 장애특성을 배려한 정보자료집 발간 및 비치, 이러한 정당한 편의제공 요청은 장애를 가진 사람이 정보접근권을 갖는다는 것은 개인의 삶에 있어서 중요한 일을 선택할 수 있는 권리를 제공하는 것이다. 이는 그들에게 힘과 자유를 주는 것이며, 이것은 그들의 권리이기 때문이다.

작년에 영국에 연수를 갔던 체인지피플(change people)은 <정보접근 및 의사소통에 관한 매뉴얼>을 만드는 과정에, 지적장애인 당사자와 함께 일하고 있었다. 그 이유는 “정보접근에 관해서는 지적장애인은 전문가들이다. 그들을 위한 정보접근에서 무엇을 하고, 무엇을 하지 말아야 하는지를 잘 알기 때문이다. 그들의 풍부한 경험이 전문가적 조언을 해 줄 수 있다” 라는 신념을 가지고 있기 때문이었다.

<정보접근 및 의사소통에 관한 원칙 & 이점>

- 점자, 큰 문자
- 어려운 단어, 전문적인 용어(단어)를 사용하지 않음
- 쉬운 단어, 사진으로 말함(체인지 피플은 이미 15년 전에 개발하여 사용하고 있음)
- 읽기, 쓰기가 어려운 사람
- 영어가 모국어가 아닌 사람에게도 유용

현재 인권위 집단진정은 조사결과가 바탕으로, 정부와 지방자치단체를 대상으로 장애인차별금지법에 명시된 <국가 및 지방자치단체의 의무> 이행을 촉구하고, 공공근린시설 내 발달장애인과 의사소통을 위한 매뉴얼 비치, 종사자들의 발달장애특성 이해교육 및 의사소통 교육, 발달장애인을 위한 정보자료집 비치 등 정당한 편의 제공이 보편적으로 이행될 수 있는 정책을 마련하고, 시행하여, 차별 없는 사회변화를 만들어야 한다.

#### IV. 향후 과제

##### 1. 장애유형별 정당한 편의 제공 구축을 위한 모니터링

올해 2011년은 장추련과 지역사회 네트워크는 서울지역 유치원부터 대학까지, 특수학교와 장애아동이 다니는 통합학교를 조사대상으로 장애인의 교육현장에서의 ‘정당한 편의제공’ 실태를 모니터링 할 것이다. 지체장애, 시각장애, 청각장애, 발달장애 영역별 학교에서 장애인이 교육활동을 수행하는데 있어서 장애유형과 장애특성을 배려한 <정당한 편의>를 제공받고 있는지를 모니터링 했다.

현재 장추련과 지역사회 네트워크는 교육청에 '장애유형별 장애아동이 다니는 통합학교 현황'을 요청한 상황이고, 자료가 확보될 것으로 예상되는 4월 20일 이후에 본격적인 모니터링이다. 하지만 이번 학교 모니터링은 <학교라는 폐쇄적인 공간>으로 들어가서 장애인 당사자나 장애학생 부모를 대상으로 인터뷰를 한다는 점에서 쉽지 않았다. 그래서 장추련과 지역사회 네트워크는 교육청에 모니터링 할시 학교협조공문을 교육청이 발송해 줄 것을 요청하였으나, 장추련이 민간 기관이기 때문에 난색을 표명하여 모니터링 진행이 힘들었다.

지금 이 순간에도 학교는 여전히 입학거부, 면접할시 정당한 편의제공 거부, 교육보조인 지원 거부, 통학보조인 지원 거부, 집단 괴롭힘과 폭행, 따돌림 등 다양한 차별이 끊임없이 발생되기 때문이다. 또한 학교에서의 정당한 편의 제공은 '장애'를 가진 사람에게 '장애는 개인적 문제가 아니라, 국가와 사회가 장애가 더 이상 차별이 되지 않는 사회구조적 환경을 제공'해야 하는 책무성을 수행토록 해야 하기 때문이다.

## 2. 집단진정 및 기획소송을 통한 권리옹호

인권의 역사는 늘 저항의 정신을 통해 권력층으로부터 빼앗긴 권리를 찾았으며, 시대와 사회에 따라 인간의 권리는 변하였다. 현대사회를 살아가면서 겪는 불편함, 그 불편함이 동일하게 반복적으로 지속된다면, 그것은 분명 차별이다. 그러한 차별사례를 발굴하고, 집단진정 및 기획소송을 통한 권리옹호는 한결같은 과제로 남아 있다.

## 3. 상충법률 제·개정 운동

장애인차별금지법에 명시되어 있는 <금융상품 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지>조항, <모·부성권의 차별금지>조항등과 상충되는 법률은 상법 제732조와 '여신전문금융업법' 등을 들 수 있다. 장애인차별금지법의 <금융상품 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지>은 '금융상품 및 서비스의 제공자는 금전대출, 신용카드 발급, 보험가입 등 각종 금융상품과 서비스의 제공에 있어서 정당한 사유 없이 장애인을 제한·배제·분리·거부하여서는 아니 된다'라고 명시되어 있다.

그러나 앞서서도 언급했듯이, 보험회사 측의 장애인 보험가입 거부 차별행위가 빈번하게 발생하고 있다. 뿐만 아니라, 신용카드사측은 카드발급 시 '본인의 서명 날인 없이는 카드발급을 할 수 없다'는 원칙을 앞세워서 '장애특성상' 본인이 서명할 수 없음에도 불구하고, 본인의 서명 날인 원칙만을 강요하고 있다.

최근에는 <공인인증서 발급 과정>에서 '동일한 이유로' 공인인증서 발급이 거부당하는 차별사례가 있었다. 그렇다면, '본인이 서명을 할 수 없는' 장애를 가진 사람들은 카드발급을 받지 못하는 것일까? 그렇지 않다. 개인이 적극적 권리옹호를 하면, 카드사는 '개별적으로 그 개인에 한해서만' 카드발급을 허용해 주는 전략을 사용하고 있다.

이는 매우 교묘한 카드사의 대응전략이다. '본인의 서명이 없이는 카드발급이 어렵다'는 원칙을 변하지 않되, '적극적 권리옹호를 하는 개별적 개인에 한해서만 카드발급을 허용하는 것'은 장애 차별이란 원칙을 그대로 고수하겠다는 것을 의미한다.

지금 진행 중에 있는 보험차별구제청구소송을 통한 상법 제732조 삭제운동과 장애인의 보험차별을 없애는 것, '본인의 서명이 없이는 카드발급이 어렵다'는 근거가 되고 있는 여신전문금융업법의 개정 촉구 등은 지금부터 적극적으로 펼쳐나가야 할 권리옹호 운동의 과제이다. 이 외에도 장애인차별금지법과 상충되는 법률 개정운동은 지속적으로 펼쳐야 한다.

## 4. 조례제정 운동을 통한 P&A 권리옹호 체계 구축

장애인차별금지법 시행이후, 지역에서는 조례제정 운동이 활발하게 추진되고 있다. 전남에서는 조례가 만들어졌고, 전북에서는 인권조례 제정 움직임이 활발하며, 충남에서는 향후 P&A 권리옹호체계

를 구축하기 위한 토대를 마련하기 위한 조례제정 움직임이 역동적으로 추진되고 있다.

차별 상담을 접하다 보면, 긴급하게 조사권을 가지고 차별이 발생하고 있는 현장에 가야 하는 상황, 지금 당장 인권을 침해당하는 사람을 임시 피난소로 옮기고, 그 사람에게 필요한 정서적 안정과 향후 대응방안 등 다각적 측면에서의 접근이 필요한 경우가 많다. 그러나 장애인 민간단체는 이러한 지원체계를 갖추고 있지 않기 때문에, 차별 상담에 대응하고 지원하는데 한계를 가지고 있다.

인권위는 조사권을 가지고 있지만, 국가기관이라는 보수성과 조사관의 장애감수성, 관료조직의 특성에 의한 즉각적 대응 및 권리구제의 어려움 등의 한계를 가지고 있다.

따라서, 지금 지역에서 역동적으로 추진되고 있는 조례 제정 운동을 향후 P&A 권리옹호 체계 구축이라는 비전을 가지고, 지역에서의 힘찬 권리옹호 기반을 다져나가야 할 것이다.

## 5. 법 개정운동

장애인차별금지법이 장애인의 권리옹호 역할을 담당하기 위해서는 장애인차별금지법을 보다 구체화시켜 나가야 한다. 발달장애인의 정당한 편의, 지적장애인의 정당한 편의, 정신장애인의 정당한 편의 등이 보다 구체적으로 명시화되어, 법을 바라보는 사람의 관점에 따라 법 적용의 범위가 좁아지거나, 잘못된 해석을 하는 오류를 차단시켜야 한다.

지금 현재 편의증진법 개정안이 국회에 발의된 상태로 머물고 있다. 장애인 민간단체는 힘을 결집시켜, 국회에 계류 중인 편의증진법 개정안을 통과시켜야 할 것이다.

## 6. 장애인차별금지법 알리기 운동

학교모니터링 조사원 교육시간에 청각장애인에게 ‘학교에서의 교육차별을 없애기 위해 무엇이 가장 필요 하나요’ 묻자, <부모의 장애이해교육>이라고 거침없이 말했다. 그 이유는 부모는 끊임없이 구화만 가르치려고 하고, 인공와우수술을 시켜서 조금이라도 들리면 통합학교에 보내려고 하고, 자신들과 수화로 의사소통을 하지 않으려고 한다는 것이다. 즉 부모는 자식이 농인이라는 사실을 부정하고, 겉으로는 비장애인처럼 보여 지기를 바라는데, 그것은 본인에게는 굉장히 혼란스러운 정체성의 문제와 직면하게 된다는 것이다.

발달장애 영역의 경우에도, 장애부모들은 한결 같이 교육보조도우미, 특수교사, 일반교사 등 학교 교직원을 반드시 <발달장애 이해교육>을 받아야 하는데, 그 이유는 장애이해교육을 받지 않은 사람은, 장애를 가진 사람을 대할 때 ‘장애유형이나 장애특성’을 모르기 때문에 필요한 지원을 하기 어렵고, 또한 ‘모른다’는 무지에서 비롯되는 행위가 장애차별이 되기 때문이라는 것이다.

또한 장애인차별금지법과 인권교육이 필요한 대상은 바로 사범부이다. 지적장애를 가진 여학생의 성폭행 사건을 가해자들의 범행과 피해자의 항거불능 상태, 지적장애인 특성에 의한 피해라는 것을 인정하면서도 재판부는 가정법원 소년부로 넘겨 형사 처벌을 면하게 하였다. 우리 사회는 지적장애여성의 장애특성을 악용하여, 지적장애여성을 대상으로 한 성폭력범죄가 갈수록 늘어나고 있지만, 사범부는 ‘피해자와 합의하였고, 가해자 학생들이 반성을 하고 있다는 점’을 이유로 내세워서 상습적인 성폭행을 저지른 집단을 구제해 주고 있다. 만약, 재판부가 <장애이해교육>을 가슴을 열어놓고 받아들이고 교감하는 시간을 가졌다면, 이러한 판결문은 도저히 나올 수 없을 것이다.

장애인차별금지법 알리기 운동은 이러한 보수적인 집단을 변화시키고, 장애아동 부모의 인식을 변화시키고, 장애인 당사자에게는 권리옹호의 힘을 기르게 하고, 지역사회 주민이나 사회복지사, 시설종사자 등 다양한 사람들에게 장애라는 ‘하나의 다름’을 혐오하는 편견을 제거하는데 큰 몫을 담당할 것이다.

## 7. 바로잡기 캠페인

작년에 영국연수를 갔던 맨캡(mencap)이라는 단체는 지적장애인의 건강권을 위한 권리옹호, 바로잡기 캠페인(getting it rights)을 활발하게 추진하고 있었다. 맨캡(mencap)이 건네준 자료에 의하면, 영국은 장애인이 50살이 되기 전에 죽는 경우가 비장애인에 비해 58배 높다고 한다. 이것은 단순히 장애인이 질병에 걸릴 확률이 높기 때문일까? 아니면 의사들이 장애에 대한 편견 때문에 발생하는 의료차별적 요소는 없을까? mencap은 이러한 문제의식에서 출발해서 의료제도 안에서 행해지는 장애차별 실태를 조사했고, 이를 바탕으로 국가보고서를 발간했다. 그 보고서 이름은 '무관심에 의한 죽음' 이다.

mencap은 지적장애인의 동등한 건강권을 가지기 위해, 모든 병원 관계자들이 지적장애인을 이성적 판단과 진단을 제공하도록 하기 위해, <바로잡기 캠페인>을 하고 있다. mencap은 병원 관계자와 로얄 대학교와 함께 체크리스트(바로잡기 차트)를 만들었고, 병원에서 실제로 병원 관계자들을 대상으로 지적장애인을 의료행위에서의 차별행위를 예방하기 위한 적극적 권리옹호 방안으로 <바로잡기 차트>를 통한 의료차별 실태조사를 하고, <바로잡기 차트>모니터링 자체가 병원 관계자들에 대한 교육 지침서, 혹은 지적장애를 가진 환자를 치료하는 매뉴얼 역할을 담당하고 있다.

이 체크리스트(바로잡기 차트)의 항목을 살펴보면 병원의 모든 관계자들은 <mental capacity laws>의 원칙을 이해하고 준수하고 있는지, 병원에서는 지적장애인 가족을 존경하는지, 지적장애인 가족의 말에 귀를 기울이는지, 지적장애인 가족에게 실제적인 정보를 제공하고 지원하는지, 이러한 정보는 지적장애인이 접근가능한 정보인지 등의 항목으로 구성되어 있다.

### <영국의 의료차별 사례>

■**차별사례1:** 애마는 지적장애를 가졌고, 암환자였음. 애마가 의사를 무서워하고, 지시를 따르지 않자, 의사가 치료를 포기함. 결국 장애특성을 배려하지 못한 의사의 치료거부에 의해 죽게 됨.

■**차별사례2:** 워렌은 통증으로 병원에 찾았지만, 의사들은 통증의 원인을 찾지 않고, 지적장애를 가졌기 때문에 이러한 증세를 보이는 것이라고 판단함. 워렌은 초기에 통증의 원인을 찾지 못하였고, 병이 급속히 진전되었을 때는 치료할 수 없는 상황이었음. 워렌 역시 죽음에 이름.

■**차별사례3:** 테드는 평범한 수술을 했는데, 누워있지 않고 다니자, 의사들은 의사의 지시를 따르지 않는다고 강제퇴원을 시킴. 평범한 수술이었지만, 환자의 상황을 지속적으로 지켜보아야 하는 상황임에도, 의사들은 <진료의 상식>을 지키지 않고 테드를 퇴원시킴. 결국 테드는 퇴원 하루 만에 사망함.

■**차별사례4:** 토미는 언어장애가 심한 지적장애인임. 통증이 너무 격심했지만 의사와 소통하기 어려웠음. 의사는 대화를 할 수 있는 소통의 방법을 찾지 않고, 통증의 원인을 단순히 장애 때문이라고만 판단함. 나중에 토미의 병명을 찾아냈을 때는 이미 병이 너무 진전된 상태였고, 토미 역시 초기에 병의 원인을 발견하지 못하여 사망함.

### <장애인차별상담전화 의료차별 사례>

■ **차별사례1:** 언어장애가 심한 뇌성마비장애를 가진 분인데, 팔을 머리 위로 올리지는 못하지만, 컴퓨터의 키보드 사용은 가능했다고 한다. 소변과 독서, 컴퓨터작업은 혼자 힘으로 했는데, 대학4년 말, 팔과 다리에 힘이 빠지고 다리에 완전히 힘이 없어서 서지를 못하였다고 한다. 그래서 00병원에 갔더니, 신경외과 과장인 “경추 척추관 협착증”이라고 진단하면서, 수술만 하면 손이 머리 위로 올라가게 된다고 장담하여, 수술을 받았다고 한다. 그러나 수술 후, 과장은 “수술이 잘못 됐다면서, 2차 수술을 하자”고 하여, 다시 2차 수술을 받았지만, 수술 후 움직이던 왼쪽 팔마저 움직일 수 없었다고 합니다. 한 달 후쯤, 과장은 “집에서 통근 물리치료를 받으라”고 했고, 지금은 집에서 혼자 돌아눕는 것조차 힘든 상황이라고 함.

■ **차별사례2:** 언어장애가 지적장애아동(12살)인데, 복통과 고열이 심해서 병원 응급실을 찾아갔는데, 의사는 고열의 원인은 진단하지 않고, 복통이 심한 것은 변비로 진단하고, 관장을 2번 조치만 시켰다고 한다. 지적장애아동은 맹장이 복막염으로 악화되어, 병원을 다시 찾았고, 수술하는 과정에서 뇌에 산소 공급이 제 때 이뤄지지 않아서, 저산소증 뇌손상이란 진단을 받게 된다. 이후, 중환자실로 옮겨졌지만 의식은 깨어났지만, 몸은 움직이지 못하는 상태이다.

우리 사회도 지적장애인의 특성을 이해하지 못하고, 편견으로 대하는 병원 관계자들로 인하여 <의료차별>을 겪는 사례가 빈번하지만, 정작 의료차별에 관한 적극적 권리옹호를 하지 못하고 있는 실정이다. 장애인차별금지법에는 <건강권>이 명시되어 있지만, 장애인이 의료차별을 당했을 때 장애인이 적극적으로 진정이나 소송을 제기하는 경우가 힘들다. 그 이유는 의료소송에서 병원 측을 상대로 이기는 것은 너무나 어렵고 힘들기 때문이라고 생각하고, 포기하고 체념으로 받아들이기 때문이다.

이러한 의료차별을 없애고, 예방하기 위해서는 의료집단과 민간단체가 연대하여, 의료차별을 예방하고, 의료차별에 대응할 수 있는 시스템을 갖춰야 하며, mencap의 바로잡기 캠페인(getting it rights)을 롤 모델로 삼아, 근본적인 차별구조를 없애나가야 할 것이다.

## 8) 장애인차별금지법과 복합차별

장애인차별금지법에는 <장애차별로 인정받기 위해서는 자신이 받은 차별을 입증해야 하는 입증책임>이 있다. <장애차별로 인정받는 것>은 만만한 일이 아니다. 조사관의 장애감수성, 비장애인의 장애인식 정도, 사회의 편견과 고정관념, 제도적 지원과 정부의 정책 등 여러 복잡한 매커니즘이 <장애차별이나, 아니나>를 놓고 어디에 중심축을 두느냐에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

장애차별이 맞지만, 장애차별이 적용되지 않을 때, 장애차별이나 직장상사와 불화로 인한 고용차별이나, 장애특성에서 유발되는 폭력성이 가해자로 낙인 될 때, 정신장애와 여성이라는 복잡한 차별, 이러한 복잡한 차별현실과 장애인차별금지법은 서로 실타래처럼 엉켜 있을 경우가 생긴다. 장애인차별금지법과 복합 차별의 딜레마는 향후 장애인차별금지법이 안고 가야 할 과제라 생각된다.

## VIII. 인권위 방향은

장애인차별금지법을 제정하고 장애인계는 장추련을 중심으로 장애인차별 집단진정을 조직하였다. 그리고 차별 상담과 장애인차별금지법 교육을 통하여 장애인의 권리의식이 높아지면서 장애인차별 진정 건수도 증가하게 되었다. 진정 건수 증가는 장애인계가 예상 했던 것이고 그래서 장애인계는 인권위에 장애전담인력이 더 충원되어야 한다고 요구 하였다. 장애유형특성에 따른 차별에 장애감수성을 가진 인력충원이 필요하다고 장애인계의 요구가 무색하리만치 이명박정권은 인권감수성 없는 인사로 현병철위원장을 임명하였다. 뿐만 아니라 이명박정권이 인권위에 대한 의식 없음을 증명되는 것이 장애인 차별이 가장 많이 일어나는 현장이 어딘지를 세상 누구나 알고 있는 장애인 시설의 원장 김양원씨를 비상임위원으로 임명하였다. 장애인계가 극심한 반대를 하였다. 그러나 이명박정부는 이를 무시하고 김양원 비상임위원 임기를 다 채우고 나갔다. 장애인전문 위원에 대한 검증도 안 되고 장애인계의 의견도 수렴하지 않은 인사 조치에 분노를 참을 수가 없다. 이명박정부는 집권하자마자 오히려 인권위 대폭축소를 하여 장애인계의 인력충원요구를 완전히 무시하였다.

이것으로 인하여 장애차별 진정건 수 증가에 따른 조사가 미루어지고 미해결 사건들이 쌓여만 갔다. 장추련에서도 수 많은 사건진정을 하였지만, 이제는 피해자들조차 기억이 희미한 사건들이 아직 인권위에 미제로 남아 있다. 진정사건 조사에 진행에 대하여 질문하면 언제나 돌아오는 대답은 '인력 부족으로 인하여...'였다. 그래서 장애인차별금지법이 제정 때부터 줄기차게 장애인계 요구했던 인력충원을 듣지를 않았다. 그래도 장추련은 포기하지 않고 국회 행안부, 기획재정부, 인권위 등등 찾아 다

니며 면담과 기자회견 농성 점거 토론회등 끊임없이 인력충원을 요구하였다. 이러한 결과는 미약하지만 이번에는 나타났다.

인권위의 인력충원이 국회에서 통과 되어 21명 충원이 되었다. 장애전담인력은 15명 이 다. 오랜 숙원이었던 요구에 전혀 만족스럽지는 않았다. 인권위의 전체진정 건수에서 63%가 장애 차별 진정 건수이다. 장애전담인력보충이 기대치에 못 미쳐 장애인계는 유감 이다. 현병철위원장은 인력충원을 자기의 성과로 홍보했다. 그러나 세상이 알고 있는 것과 같이, 현병철위원장의 치적이 절대 아니다. 장애인계가 지속적으로 요구했던 결과이다. 그것의 결과로서 장애인차별조사과가 또 하나 신설 되었다. 향후 장애인차별진정은 더 빠르게 조사가 될 수 있기를 바란다.

이렇게 장애인차별에 관한 진정 건 수는 놀라울 정도로 증가하리라는 것은 충분히 예상된다. 장애인들의 인권감수성은 빠르게 변화 되어가고 있다. 오랜 세월 장애인은 차별이 내면화 되며 살아 왔다. 그러나 이제 훨씬 많은 차별의 민감성을 가진 장애인들은 더 이상 참고 살지 않기 때문이다. 이러한 장애인의 인권 감수성을 따라가는 인권위가 되면 우선 첫째, 인권위에 장애전문 인권위원은 최소한 3인 정도는 되어야 한다. 장애유형(지체, 시각, 청각)에 따른 배치가 되어야 장애특성에서만 나타 수 있는 것을 알고 발견할 수 있는 3인의 각 각의 장애인권위원이 배치되어야 한다.

둘째, 현재 상임위원의 자리는 여성의 몫이다. 그래서 장애여성인 상임위원이 있지만 사실은 장애인의 몫은 아니다. 인권위에서 장애인의 전문성을 키워가야 한다면 장애인의 몫으로 상임위원 배치가 필요하다.

셋째, 현재 장애인차별조사과가 두 개가 되었다. '과'가 두 개가 되는 문제로 장애전담활동이 모두 된다고 볼 수가 없다. 장애 관련 정책과 조사와 교육에 대한 계획과 활동이 필요하다. 장애인차별금지법이 마치 가해자들을 처벌하기위해서만 존재하는 법으로 인식하게 함으로 오히려 장애인과 더불어 사는 것이 예비가해자화 되는 것에 대한 부작용이 발생 할 수 있는 것에 대한 인식전환 다양한 교육이 있어야 한다. 미래지향적인 정책권고가 있어야 하는 것은 물론이고, 장애인에게 일어나는 여러 차별에 대한 조사에 따른 대응 모색도 있어야 한다. 아직도 장애인차별금지법을 모른 장애인들이 많다. 장애인차별금지법을 알리는 홍보도 필요하다.

## 나오며

2010년 인권위의 현병철위원장사퇴 대책위를 하면서 장애인활동가 우동민연사가 점거농성을 경찰과 대치상태에서 감기가 폐렴이 되어 사망하였다. 인권위원회가 인권위원회 답지 않는 행동으로 인하여 점거농성이 들어갔을 때, 경찰투입을 요청하고 또 직원들이 장애인들을 끌어내는 모습을 보고 있다면, 과연 이곳이 장애인차별금지법시정기구로 믿어야 할 곳인가에 대하여 회의감이 들기도 한다. 그러함에도 장애인차별금지법이라는 자식을 볼모로 잡혀진 것 같은 심정이 되기도 한다. 장애인차별에 대하여 함께 대응해가는 동지로서 인권위원회는 안 되는 것인가 하는 의문을 가진다.

장애인차별금지법이 독립적인 성장이 될 때까지는 힘겨운 관계를 놓을 수가 없다.

더 좋은 바램은 장애인에 대한 차별 없는 세상이 되는 것, 그러면 국가인권위원회를 찾지 않아도 될 텐데 말이다. 장애인차별금지법이 빨리 성장해야 한다. 그때는 독립을 꿈꿀 수 있지 않을까 한다.

# 성차별 사건과 국가인권위원회의 역할<sup>1)</sup>

이유정 (법무법인 원, 변호사)

## I. 서론

### 1. 차별행위에 관한 국가인권위원회법의 규정

국가인권위원회법은 특정한 차별유형이나 차별사유에 국한되지 않고, 차별의 정의, 금지되는 차별 사유, 차별유형에 관하여 광범위한 규정을 두고 있다.

국가인권위원회법 제2조는 "평등권침해의 차별행위"라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신 국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(성적) 지향, 학력, 병력(병력) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다."고 규정하고,

동조 각목에서

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

라. 성희롱 행위"를 차별행위로 규정하고 있다.

국가인권위원회법 제30조 제1항은 "법인, 단체 또는 사인(사인)에 의하여 차별행위를 당한 경우 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있을뿐만 아니라, 위원회가 직권 조사를 할 수 있도록 규정하고 있다. 국가에 의한 차별행위뿐만 아니라 '법인, 단체 또는 사인에 의한 차별행위'까지도 진정 및 조사의 대상이 되는 것이다.

조사결과 차별행위가 일어났다고 판단하는 때에는 국가인권위원회는 피진정인, 그 소속기관·단체 또는 감독기관의 장에게 "조사대상 인권침해나 차별행위의 중지, 원상회복·손해배상 그 밖의 필요한 구제조치, 동일 또는 유사한 인권침해나 차별행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치등을 이행"하거나, "법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선 등"을 하도록 권고할 수 있다.

1) 이 글은 2010. 9. 이화젠더법학 제1권 제2호에 게재한 '국가인권위원회 차별판단기준 검토: 성차별 사건을 중심으로'라는 논문에 2009년과 2010년 국가인권위원회의 성차별 결정례를 추가로 보완한 것이다.



## 2. 국가인권위원회법의 특징

### 가. 차별사유

국가인권위원회법은 차별사유로 '성별, 종교, 장애, 나이 등을 비롯하여 19개의 차별사유를 열거하고 있다. 이 가운데 '용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황' 등의 차별사유는 대부분 성차별과 관련이 있지만, 국가인권위원회법에서 위 행위들을 성별에 의한 차별과 별도의 차별행위로 명시하고 있다.

### 나. 차별유형

국가인권위원회법에서 정하는 차별행위의 유형은 '고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련에서의 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위', 그리고 '성희롱 행위'이다. 조문의 구조상 위 차별유형은 열거적인 것으로 보인다. 따라서 위 행위 이외에 '사적단체·조직에서 발생하는 멤버십 차별 사건'의 경우 국가인권위원회의 조사대상인지 여부가 명확하지 않다. 후술하는 YMCA회원자격 차별사건이 대표적인 사례이다.

### 다. 차별판단 기준

국가인권위원회법에는 차별행위에 관한 정의규정은 있지만, 구체적으로 어떠한 사안에서 무엇을 차별로 볼 것인지에 대한 구체적인 기준이 없다. 국가인권위원회에서는 2006년부터 차별판단지침 연구 태스크포스를 구성하고 차별판단을 위한 지침서를 준비하여 2008년 '차별판단지침'을 마련하였다. 차별판단지침에는 차별에 대한 국내의 법률 이론 뿐만 아니라 외국 결정례, 구체적인 사례, 차별의 유형이 구체적이고 상세하게 규정되어 있다. 그러나 이러한 업무처리지침이나 법령의 해석적용에 관한 기준을 정하여 발하는 이른 바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖지 않는다는 것이 대법원 판례의 태도이다.<sup>2)</sup> 결국 이러한 기준은 국가인권위원회에서 성차별 사건을 판단하는데 적용될 뿐이고, 법원의 판단지침이 되지 못하는 한계가 있다.

### 라. 진정 및 조사대상의 확대

국가인권위원회법에서는 침해사건과는 달리 차별사건에서는 '법인, 단체 또는 사인에 의한 차별행위'까지도 진정 및 조사의 대상으로 보고 있다. 국가뿐만 아니라 사적인 관계 속에서 일상적으로 발생하는 다양한 유형의 차별행위를 금지하기 위한 규정이다.

### 마. 구속력의 한계

국가인권위원회는 차별행위가 일어났다고 판단하는 때에는 차별행위의 중지, 원상회복, 손해배상 등 필요한 구제조치, 재발방지 등을 하도록 시정권고를 할 수 있지만 위 권고는 구속력이 없다.

## II. 국가인권위원회의 성차별사건 결정례 분석

이 글에서는 2004년부터 2011년 사이에 국가인권위원회의 성차별 사건을 분석하고, 성차별 사건에서 국가인권위원회 차별판단기준과 성차별 사건의 중요한 쟁점, 성차별 사건에서 국가인권위원회의 역할이 무엇이었는지 살펴보고 성차별 사건에서 특히 어떠한 점이 개선되어야 하는지 살펴보기로 한다.

2) 대법원 2008. 3. 27. 선고2006두3742,3759판결 등

## 1. 2004년 성차별 사건 결정례

### 가. 2002. 11. 25.자 02진차2, 36결정

동일한 외모의 흉터에 대해서 남성보다 여성에 대한 등급을 상위로 정해 보상금 지급액을 달리 정한 산업재해보상보험법 시행령 제31조가 남녀차별에 해당한다고 인정한 사례이다. 국가인권위원회는 위 법령은 의학적 타당성이 없고, 국가배상법시행령과 미국 의약협회 기준에는 남·여 구분이 없다는 점을 들면서 신체장해를 평가하는 과정에서 남녀차별이 존재하는 것은 비합리적이라고 판단하였다.

### 나. 2003. 6. 30.자 03진차5 결정

안면에 흉터가 남은 후유장애에 대해 성별에 따라 장애등급을 다르게 정하여 보험금을 차등지급하도록 되어 있는 자동차손해배상보장법 시행령 별표 2 규정이 차별에 해당한다고 인정한 사례이다. 위원회는 흉터가 남아서 받는 계약이 남성보다 여성이 더 크다고 볼 근거가 없으므로, 장애등급을 성별로 다르게 규정하는 것은 합리적인 이유가 없다고 판단하였다.

### 다. 2003. 9. 1.자 03진차10 결정

행정자치부의 양성평등채용목표제실시지침(2002. 12. 30. 행정자치부 예규 제105호) 중 실시대상 시험 종류에서 검찰 사무직렬을 제외하는 것이 차별행위라고 인정한 사례이다. 검찰 업무의 특성상 형 집행 및 구속, 야간근무 등이 필요하여 양성평등채용목표제를 적용하지 않은 것이라는 주장에 대해 위원회는 “피의자 체포나 구속 등 신병확보 업무에는 어느정도 물리력이 필요한 경우가 있을 것이나, 그러한 업무에 언제나 물리력 행사가 따른다고 볼 근거가 없고, 그러한 업무를 여성이 담당하지 못한다고 볼 자료도 없다는 이유로 검찰업무의 특성이 양성평등채용목표제 적용의 예외사유가 될 수 없다고 판단하였다. 진정직업자격을 차별판단 기준으로 한 것이다.

### 라. 2003. 11. 17.자 02진차 91, 02진차 92, 02진차 93 결정

00시 교육감이 여교사들의 보건휴가 사용과 관련하여 문진표 작성, 진단서 요구, 보건휴가 사용을 알리는 가정통신문 발송, 수업후 보건 휴가 사용유도, 사용횟수 제한 등으로 보건휴가 사용을 어렵게 하거나 제한한 행위를 차별행위로 인정한 사례이다. 여성의 근로에 대한 보호와 모성보호를 규정하고 있는 헌법, 여성차별철폐협약, 근로기준법 제71조, 국가공무원복무규정 제20조 제3항에서 보건휴가를 규정하고 있으므로 이에 위반하여 보건휴가 사용을 제한하는 행위는 평등권 침해의 차별행위로 판단하였다.

### 마. 2004. 5. 10.자 04진차12 결정

서울 YMCA가 여성회원들을 총회 의결권 행사를 하지 못하도록 배제하는 행위는 차별행위라고 인정한 사례이다. YMCA가 남성단체라는 주장에 설득력이 없고, 현장에서 총회회원의 성별에 대한 제한은 명시되어 있지 않다는 등의 이유를 들어 여성이라는 이유로 총회의결권 등에서 배제하는 행위는 차별행위라고 판단하였다. 이 사건에서 김오섭 위원은 종교단체인 YMCA회원으로 가입하여 그 단체의 의사결정기구인 총회에 참석하는 행위는 국가인권위원회법 제30조 제2항에서 규정하고 있는 고용관계 또는 재화, 교통수단, 상업시설, 토지, 주거시설의 공급이나 이용관계가 아니고, 교육시설, 직업훈련기관의 이용관계도 아니며, 용역의 공급이나 이용관계도 아니므로 이는 국가인권위원회의 조사대상이 아니라는 소수의견을 개진하였다.

### 바. 2004. 6. 21.자 04진차130결정

국가유공자등예우및지원에관한법률 시행령 제14조 관련 별표 3 상이등급구분표에서 외모에 흉터가 남아있는 신체장해를 남·여 별로 등급을 차등 분류하는 것이 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는

외모의 흉터가 여성에게 특히 고통과 피해를 준다고 판단할 근거가 없고, 양성평등의 원칙에 비추어 볼 때 특히 여성을 우대할 합리적인 이유가 없다고 판단하였다.

#### 사. 2004. 10. 18.자 03진차589결정

경찰공무원 채용시험 중 순경 공개채용시험의 응시연령을 남자는 30세 이하, 여자는 27세 이하로 하고 있는 것과, 소방공무원 채용시험 중 소방사 및 지방소방사 공개채용시험의 응시연령을 남자는 30세 이하, 여자는 25세 이하로 하고 있는 것은 성별에 따른 평등권 침해라고 인정한 사례이다. 위원회는 군복무기간을 고려한 여성과 남성의 응시연령 차등적용은 '병역을 필한 자'로 응시자격을 제한하는 것이 전제가 되어야 하는데 이는 법적인 근거가 없으며, 따라서 응시연령 결정에서 군복무기간을 고려하는 것 역시 법적인 근거가 없고, 이를 고려하여야 할 합리적인 이유도 없다고 판단하였다.

## 2. 2005-2006년 성차별 사건 결정례

### 가. 2005. 9. 28.자 05진차467결정

농업에 종사하는 농업인 경력을 신규 임용교사의 호봉획정에서 유효경력으로 인정함에 있어, 현행 관행상 농업인의 기준을 '토지대장, 등기부등본, 농지원부 상의 소유자 및 농업인'으로 정하고 있는 것은 차별행위라고 판단한 사례이다. 인권위원회는 그 이유로 (1) 중립적인 기준을 적용하더라도 그 기준이 특정성에 현저히 불리한 결과를 야기하는 경우 또한 성별을 이유로 하는 차별 혐의가 성립되고, 그 기준이 직무와 관련이 있으며 사업운영에 필수불가결한 것이 아니면 그러한 기준은 차별로 인정된다는 간접차별의 법리를 전제로 한 다음, (2)전체 농업인 중 남녀성비는 여성 51.6%, 남성 48.4%인데, 세대별 대표자 1인만을 인정하는 농지원부상 농업인의 남녀성비는 여성 19.2%, 남성 80.8%로 남성이 현저히 다수이며 이는 남편을 가장으로 보아 세대 및 전체가족의 대표자를 남성으로 하는 우리 사회 풍토에서 당연한 결과인 점, 따라서 '토지대장, 등기부등본, 농지원부 상의 소유자 및 농업인'이라는 기준은 표면적으로는 성별중립적이지만 이를 기준으로 경력을 인정하는 경우 여성의 농업경력 인정율이 현저히 낮아서 결과적으로 성별에 따른 차등이 초래된다는 점, (3)이러한 기준은 실제 농업종사 여부 판단이라는 목적 달성을 위해서도 부적절하며 필수불가결하다고 보기 어려운 점 등을 차별판단의 근거로 하였다.

### 나. 2005. 9. 28.자 05진차517 결정

초등학교에서 출석부 번호를 남학생은 1번부터 부여하고 여학생은 뒷번호를 부여하는 것은 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 이러한 관행이 어린시절부터 남성이 여성보다 우선한다는 생각을 무의식적으로 갖게 할 수 있고, 남학생에게는 적극적인 자세를 여학생에게는 소극적인 자세를 갖게 할 수 있어 성차별적이고, 학생관리의 편의는 성별에 따른 차별을 정당화할 수 없다고 판단하였다.

### 다. 2005. 12. 5.자 04진기213결정

경찰공무원 공개채용시험에서 남녀별로 채용인원을 정하여 구분 모집하는 것은 여성 응시자의 평등권을 침해하는 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 경찰관 업무수행을 위해서 범죄자 제압능력과 신체적, 체력적 조건이 요구되며 야간근무, 출장 등 여성이 근무하기 어려운 조건이라서 여성채용인원을 통제할 수 밖에 없다는 피진정인의 주장에 대해, (1)모든 경찰공무원의 직무가 범죄자 제압능력 등 신체적, 체력적 조건을 요구하는 것이 아니므로 구체적인 직무내용을 고려하지 않은 채 모든 경찰공무원 업무에 성별을 기준으로 채용인원을 정하는 것은 정당화되기 어렵고, (2)강인한 체력이 요구된다는 이유로 모든 여성이 해당 직무를 수행할 수 없다고 볼 수 없고, 업무수행에서 직면하는 신체적 위험은 남성에게도 해당되므로, 여성 전체를 해당 직무에서 배제. 제한하여서는 안되며, (3)특정 직무 수행을 위해 제압능력이나 강인한 체력이 필요하다면 제압능력 및 체력을 측정하는 기준을 사용

하여야 하지, 이와 관계가 명확하지 않는 성별을 기준으로 사용하는 것은 허용되지 않는다고 판단하였다.

#### 라. 2006. 5. 29.자06진차37결정

선박 및 해양과 관련한 '해사계열'학부의 여자 신입생을 정원의 10% 이내로 제한하여 선발하는 것은 성별을 이유로 한 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 이러한 기준이 직무의 성질상 불가피하게 요구되는 필수적 직무자격요건인지 여부에 대해 판단하면서, (1)선장, 항해사, 기관장 등의 업무 수행에 있어 여성이라는 성별로 인해 업무수행이 불가능하다고 할 수 없고, 선박 내 여성을 위한 근무시설 미비는 적극 개선해야 할 사항이며, 여성 해기인력의 낮은 승선율과 조기이직은 정확한 분석에 근거하여 산정된 기준이 아니고, (2)진정인이 지원한 기관시스템공학부의 학습과정의 내용상 여성이라고 해서 그 과정을 이수하는 것이 불가능하지 않고, 졸업 후 반드시 승선을 해야 하는 것도 아니므로 성별을 이유로 한 입학제한은 합리적인 이유가 없는 차별이라고 판단하였다.

#### 마. 2006. 9. 11.자 06진차116, 06진차136결정

KTX 승무업무 중 여성 승무원이 맡고 있는 업무에 대해서만 외주화하고 그 업무에 대해서 여성만을 고용한 것은 성차별행위이고, 여승무원을 모집함에 있어 '서비스 업무에 적합한 용모의 여성'만을 채용하도록 요구하고 신장과 나이에 따라 점수를 차등화 한 것은 성차별행위이며, 고용조건에서도 일반 열차 승무원에 비해 여승무원을 불합리하게 대우한 것은 성차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 고용상의 성차별에 대한 판단은 성별이 해당 업무에 필수적 요건인지 여부를 살펴보고, 차이를 둔 행위에 합리적인 이유가 없는 경우 차별로 판단한다고 전제한 후, (1)KTX여승무원의 업무 내용이 성별을 진정직업자격으로 하거나 성별이 필수적 자격요건이 아닌데도 열차승무업무 중 고객서비스 업무만을 분리하여 이를 여성들에게 전담시키기로 결정한 것은 성차별적 편견에 근거한 직제 분리 채용이며, (2)여승무원의 업무에 있어 신장과 나이의 제한이 업무상 필요하다는 입증 없음에도 이를 채용 기준으로 삼은 것은 차별행위이며, (3)다른 정규직 열차승무원에 비해 여승무원들이 임금, 상여금, 휴식시간, 고용기간 등에서 불리한 대우를 받고 있으며 이처럼 고용조건을 달리 결정한 합리적인 이유가 없으므로 이는 성별을 이유로 하는 차별행위라고 판단하였다.

#### 바. 2006. 11. 6.자 06진차42결정

피진정인 00자동차에서 5급에서 4급으로 승진 소요 연수가 여성직원의 경우 평균 11년인데 남성은 평균 6.5년이고, 입사 10-15년차 남성직원들은 모두 대리 이상으로 승진했으나 여성직원들의 59%는 최하위직에 머물러 있는 등의 통계적 자료에 기초하여 승진에서 성차별행위를 인정한 사례이다. 위원회는 (1)통계상 여성과 남성의 승진비율 및 직급별 성별 불균형이 심각하고 이는 성차별이 오랜기간 심각하게 진행되었음을 보여주는 직접적이고 명백한 증거이며, (2)직무 배치시 남성은 채권과 연체업무를, 여성은 계약 및 출고, 수입회계, 선금 업무를 담당하도록 하였는데 이는 업무에 반드시 특정성이 필요한 진정직업자격에 해당되지 않으며, (3) 남녀직원의 업무 및 난이도의 차이를 입증할 수 있는 직무평가 자료가 없고, 인사관련 제도나 규정에 명시적인 성차별 규정이 없어도 통계상 성차별적인 결과는 성차별적인 평가항목이나 성적편견의 개입, 주관적 판단에 근거한 인사과과가 이루어졌음을 보여주는 것이고, (4)사회통념상 성역할 고정관념이 승진에서의 성차별을 낳는 요인으로 작용하였다고 판단하였다.

#### 사. 2005. 8. 22.자 05진차469결정

시에서 설립한 여성복지관이 운영하는 프로그램 중 문화교육은 여성들에게만 수강기회를 주고 있는 것은 성별에 의한 차별행위가 아니라고 판단한 사례이다. 위원회는 여성복지관의 설립 목적이 여성의 능력개발 및 자아실현 기회를 확대하고 저소득 여성의 자활능력 지원 및 여성복지 증진이라는

점을 감안할 때, 일부 프로그램에 대해 여성에게만 수강자격을 부여하는 것은 합리적인 이유가 있다고 판단하였다.

#### 아. 2006. 5. 29.자 05진차523결정

초등학교에서 학생의 어머니들을 급식당번으로 배정한 후 불참시 돈을 지불하게 하는 방법으로 저학년 급식제도를 운영하는 것이 차별행위에 해당하지 않는다고 본 사례이다. 위원회는 급식당번 제도를 운영하는 초등학교에서 희망자만을 배식도우미로 선정하고 있으며, 한부모 가정, 장애인 가정, 근로여성 등은 참여하지 않아도 되도록 운영되고 있어서 급식당번 제도 자체를 성차별이나 가족상황에 의한 차별적 제도로 보기 어렵다고 판단하였다.

#### 자. 2006. 5. 29.자 06진차14결정

도교육청이 초·중등학교 교장, 교감 승진에서 여성이 승진후보자 명부에 등재되어 있고 승진 예정 인원의 3배수 범위내에 들어 있으면 우선 승진시키는 여성우대정책을 시행하는 것은 차별행위에 해당하지 않는다고 본 사례이다. 위원회는 (1)초·중등학교 교사 중 여성이 차지하는 비율은 상당히 높은 반면 교감·교장의 여성비율은 현저히 낮은 통계적 불균형을 놓고 볼 때 교감, 교장 승진에서 여성에 대한 누적된 구조적 차별이 존재하고, (2)교직 사회에서 여성의 대표성을 강화하고 과거의 누적된 차별로 인한 현재의 결과를 시정하기 위한 방안으로서 여성을 우선 임용하도록 한 피진정인의 조치는 잠정적 우대조치에 해당하고, (3)이러한 조치로 인해 남성교원에 대한 승진 제한이 지나치다고 보기 어려우므로 여성을 잠정적으로 우선 임용하도록 한 피진정인의 조치는 합리적 이유가 있는 차별이라고 판단하였다.

### 3. 2007-2008년 성차별 사건 결정례

#### 가. 2007. 8. 27.자 05진차430결정

소방공무원 채용시 성별에 따라 채용분야 및 인원을 달리 정하여 구분모집하는 것은 합리적인 이유 없는 성차별행위에 해당한다고 인정한 사례이다. 위원회는 (1)소방공무원의 업무수행에 있어 성별이 '진정직업자격인지 여부'를 판단하면서, 소방관의 업무를 수행함에 있어 어느 정도 이상의 강인한 신체적, 체력적 조건이 요구되고 이러한 조건은 진정직업자격을 해당되지만, 이는 남성과 여성 모두에게 동등하게 적용되는 요건으로서 이를 검증하기 위한 합리적인 기준설정 및 객관적인 측정이 필요한 것이고, 단순히 소방공무원의 업무가 반드시 남성들만에 의해 행해져야 하는 업무로 볼 수는 없다. 즉 소방공무원의 업무를 수행함에 있어 성별은 진정직업자격을 해당되지 않는다. (2)또한 차별취급에 합리적인 이유가 인정되려면 그러한 차별취급의 목적이 정당하며 그러한 목적을 달성하기 위한 수단이 불가피한 것이어야 하고 목적과의 관계에서 적절한 것이어야 하는데, 성별을 구분하여 모집하는 합리성이 인정되지 않고, 소방업무에 필요한 객관적이고 구체적인 체력기준으로 소방공무원을 채용할 수 있으므로 현재의 성별구분모집 방법은 목적이나 수단의 정당성이 인정되지 않는다고 판단하였다.

#### 나. 2007. 10. 8.자 07진차232결정

여성 근로자들이 생산라인에서 남성 근로자들과 노력, 기술, 책임, 작업조건 등 차원에서 동일한 노동을 수행하였는데도 남성 근로자들에 비해 여성 근로자들에게 낮은 임금을 지급한 것은 차별이라고 판단한 사례이다. 위원회는 특정한 직무를 수행함에 있어 그 개인이 가진 속성이 직무를 수행하는데 반드시 필요하다는 것을 입증하지 못하는 경우는 합리적인 이유가 없다고 전제한 후, 계약직으로 근무한 여성근로자들이 남성들과 연속된 작업공정에서 협동체로서 동일한 업무를 수행했고, 설령 여성은 조립업무를 남성은 상차업무를 담당하였다고 하더라도 그 자체만으로 남성과 여성을 달리 대우할

이유가 없음에도, 성별에 따라 여성에게 낮은 기본급을 지급한 것은 차별행위라고 판단하였다.

#### 다. 2007. 10. 30.자 07진차350결정

부산시가 여성을 무형문화재인 동태학춤의 보유자후보, 예능보유자, 전수조교로 지정하지 않기로 결정한 것은 차별행위라고 판단한 사례이다. 위원회는 예술공연 등에서 연기자가 남성 또는 여성일 것이 특별히 요구되고 다른 성이 수행하면 실질적으로 차이가 생기는 경우에는 특정 성을 갖출 것이라는 요건이 차별의 예외인 '진정직업자격'에 해당될 수 있다고 하면서, 이 사건에서 동태학춤의 복색이 남성의 것일 뿐, 처음부터 춤을 추었던 사람이 여성인지 남성인지 고증이 불가능하고, 문화재 보유자란 문화재의 예능 또는 기능을 원형대로 취득·보전하고 이를 실현할 수 있는 자이면 되므로 예능과 기능이 가장 중요한데, 이와 무관한 성별을 이유로 문화재보유자로 지정하지 않는 것은 차별행위라고 판단하였다.

#### 라. 2008. 10. 27.자 07진차981결정

화학섬유제품을 생산하는 (주)효성에서 여성은 생산직, 남성은 기능직으로 구분하여 남녀분리호봉제를 실시하고 남성 근로자에 비해 여성 근로자들에게 낮은 임금을 지급하는 것은 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 (1)생산직에는 모두 여성을, 기능직에는 모두 남성을 채용·배치하고, 생산직과 기능직 사이에 전보·배치전환이 이루어지지 않았으며, 생산직의 경우 가장으로서의 급여수준이 아닌 저임금이 사회적 임금으로 책정된 점에 비추어 보면 생산직은 사실상 여성전용직종이라고 인정한 다음, (2)성별을 이유로 불이익한 대우가 있었는지 살펴봄에 있어 비교대상은 동일. 유사한 직무 여부와 직무급 또는 연공급 등 임금형태에 따라 판단하는데, 생산직과 기능직이 모두 직무난이도에 따라 기본급이 변동되지 않는 연공급의 요소가 강하므로 생산직의 급여는 동일 유사한 근속연수의 기능직과 비교하여 판단할 수 있는데, (3) 비교대상간 임금 격차가 20-45%정도의 차이가 있고, (4)생산직과 기능직의 채용시 자격증 또는 직무 기술에 대한 테스트를 하지 않고 여성은 전원 생산직에, 남성은 전원 기능직에 배치한 것으로 보아 성별이 기능직 또는 생산직의 진정직업자격에 해당하지 않으며, (5)생산직과 기능직의 업무내용으로 보아 동일가치노동에 해당하므로 생산직과 기능직 채용에서의 임금차별 및 성별에 따른 분리채용은 성차별행위라고 판단하였다.

#### 마. 2008. 1. 28.자07진차654결정

000협회 센터에서 종합검진업무를 담당할 간호사를 채용함에 있어 남성 지원자의 응시를 제한한 행위는 차별행위에 해당한다고 인정한 사례이다. 위원회는 (1)피진정인이 여성환자의 대장 내시경과 자궁암 검진 업무를 수행함에 있어 남성간호사가 적합하지 않아 남성을 채용하지 않았다는 주장에 대해 신체가 노출되는 진료 및 치료에서 일반적으로 여성 간호사를 더 선호할 수 있다는 것을 인정하면서도, (2)채용예정업무에서 대장 내시경과 자궁암 검진 업무가 차지하는 비율이 크지 않고, 여성환자에 대한 검사를 할 때 여성간호사에게 검사하도록 할 수 있으므로, 단순히 남성이라는 이유로 채용에서 배제하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별행위라고 판단하였다.

#### 바. 2008. 1. 14.자07진차550결정

한부모가족지원법 시행규칙 제10조의 2에서 모·부자 복지시설의 설치기준을 정하면서 모·부자복지시설과 달리 부자복지시설에만 영양사와 조리원을 두고 식당 및 조리실을 설치하도록 규정하고 있는 것은 차별행위라고 판단한 사례이다. 위원회는 부자가정의 경우 가사노동 특히 식사준비와 요리에 다소 어려움을 겪는다는 현실을 인정한다 하더라도 식당과 조리실에 대한 수요와 세대주의 성별이 절대적으로 부합하는 것은 아니므로, 아무런 근거 없이 성별에 의해서만 시설기준에 차별을 두고 있는 것은 합리적인 이유가 없는 차별행위라고 판단하였다.

#### 사. 2008. 12. 29.자 08진차325결정

선박회사에서 승진대상자를 정함에 있어 학력과 병역, 근무연수를 심사 기준으로 삼는 것은 병역을 이행하지 못하거나 고등학교 졸업 조건으로 채용된 여성을 불리하게 대우하는 차별행위라고 인정한 사례이다. 위원회는 (1)여성은 6년 이상 재직해도 사원으로 있거나 10년 정도 재직하고 주임으로 승진한 반면, 남성은 주임을 거치지 않고 대리로 승진하는데 평균 5.6년이 소요되고, 성별간 격차는 상위 직급으로 갈수록 커져서 전체직원 중 대리 이상 여직원은 5%도 되지 않는 성별 불균형이 있고 이러한 통계는 승진에서의 차별이 오래되었음을 보여준다고 하면서, (2)승진 대상자를 정하는 학력, 병역, 근무연수 등 기준이 병역을 이행하지 못한 여성에 대한 차별이고, 학력 또한 여성은 고등학교 졸업자, 남성은 무역학과 졸업자를 채용한 관행이 승진에서 여성에게 불이익으로 작용하는 결과를 초래하였고, (3)직원에 대한 공정하고 객관적인 인사평과와 직무분석 없이 병역과 학력을 승진기준으로 삼는 것은 여성을 차별하는 행위라고 판단하였다.

#### 아. 2008. 10. 27.자07직차2,07직차3 결정

항공사에서 승무원을 채용하면서 남승무원은 일반직 공채로 입사한 직원 중 사내공모를 통해서만 채용하는 반면, 여승무원은 사내공모와 공개채용을 병행하여 채용하는 것은 남성에 대한 차별행위로 인정한 사례이다. 위원회는 (1)불리한 대우가 정당화되려면 성별에 근거한 차별취급이 정당한 목적을 달성하려는 것이어야 하고 추구하는 목적은 합법적이고 합리적인 것이어야 하며, 차별취급은 목적을 달성함에 적합하고 불가피한 것이어야 하며, 차별취급을 통해 달성하려는 목적과 차별취급의 정도가 적절한 균형관계를 이루어야 하는 바, 이러한 비례의 원칙의 심사기준이 충족되지 않으면 차별에 해당한다고 전제한 후, (2)여성은 승무직에 바로 지원할 수 있지만 남성은 일반직, 기술직, 전산직으로 입사 후 사내공모를 통해 승무직에 지원하도록 하고 있으므로 이는 남성을 차별 취급하는 것이고, (3)남승무원을 공개채용하지 않는 합리적인 이유가 없고, (4)여승무원을 더욱 선호하는 고객의 선호는 진정직업자격이라고 볼 수 없다는 이유로 남승무원에 대한 차별행위로 판단하였다.

#### 자. 2008. 1. 28.자 07진차536결정

건강보험심사평가원 공고 제2006-1호에서 폐암치료제인 '이레사정'을 복용함에 있어 건강보험이 적용된다면 '선암일 것, 여성일 것, 비흡연자일 것' 중 두가지 이상에 해당될 것을 요건으로 하고 있는 것은 차별행위가 아니라고 판단한 사례이다. 위원회는 '이레사정'의 보험적용에서 여성과 남성을 달리 취급하는 것은 임상실험 결과를 바탕으로 보다 치료효과가 있는 대상을 선정한 것이지 남성에 비해 여성이 유리하도록 하는 차별적인 처우로서 결정한 것이 아니므로 이는 차별행위에 해당하지 않는다고 판단하였다.

#### 차. 2008. 7. 15.자 08진차536결정

여성부가 인하대학교가 운영하는 취업지원사업 중 하나인 'BI전문가 양성과정'의 교육훈련생을 여성으로 한정하는 것은 차별행위가 아니라고 판단한 사례이다. 위원회는 (1)적극적 조치는 구조적이고 현저한 차별을 시정하는 것이 목적이므로 적극적 조치의 평등권 침해여부를 심사하는 기준은 덜 엄격해야 하고 특히 헌법이 평등을 요구하거나 고용에 직접적인 영향을 미치지 않는 경우는 완화된 심사 기준을 적용해야 한다고 전제한 후, (2)여성이 노동시장에서 남성에 비해 취약한 지위에 있고 전문직 중 고용영역에서 현저한 성별 불균형이 존재하고, (3)여성발전기본법에서 여성의 사회참여를 촉진하기 위한 국가, 지방자치단체의 의무를 규정하고 있고, 이에 여성부가 교육훈련프로그램의 훈련생을 여성에 한정하고 지원금을 지급한 것이므로 이는 잠정적 우대조치로서 차별행위가 아니라고 판단하였다.

## 4. 2008-2011년 성차별 사건 결정례

### 가. 2009. 7. 6. 자 08진차1379결정

조달청 일반용역 적격심사에서 여성기업인에게 0.5점의 가산점을 부여하는 것이 남성기업인에 대한 차별이 아니라고 판단한 사례이다. 위원회는 (1)여성기업지원에 관한 법률에서 여성기업인의 활동을 촉진하기 위해 국가의 노력의무를 규정하고 있고, (2)여성기업인 뿐만 아니라 장애인 고용 우수기업, 신규채용 우수기업 등에 다양한 가산점을 부여하고 있으며, (3)가산점의 비중이 높지 않고 가산점 없이도 만점을 취득할 수 있으므로 위 가산점 제도는 불균형 해소를 위한 적극적 우대조치로서 차별행위가 아니라고 판단하였다.

### 나. 2009. 8. 17.자 09진차225결정

가사를 전담하는 기혼남성이 본인명의 신용카드를 발급받을 때 소득과 직업이 없으면 신용카드를 발급하지 않는 반면, 여성은 남편의 결제능력에 따라 신용카드 발급을 허용하는 것은 차별이라고 판단한 사례이다. 위원회는 (1)여성만을 주부로 인정하는 것은 성역할 고정관념에 기인한 것이고, (2)가사와 육아를 전담하면서 경제활동에 종사하지 않는 남성도 15만명 이상이며, (3)결제능력을 보증하는 배우자가 여성이라는 이유로 상환 불이행의 위험이 높아지는 것이 아니라는 이유로 성별에 따라 신용카드의 발급기준을 달리하는 것은 차별행위라고 판단하였다.

### 다. 2010. 5. 25.자 09진차1218결정

00미용고등학교에서 신입생을 모집함에 있어 남성을 배제한 것은 차별이라고 판단한 사례이다. 위원회는 교육대상을 여성으로 한정하는 것은 성역할에 관한 사회적 고정관념이고, 남학생의 학교생활 지도가 어려운 것은 남학생의 입학지원 기회를 제한하는 합리적인 이유가 될 수 없고, 남학생을 선발하는 다른 미용고등학교가 있다고 하더라도 피해자의 교육기관 선택 기회가 제약되는 불이익이 경미하다고 할 수 없다는 이유로 이는 차별행위라고 판단하였다.

### 라. 2011. 7. 15.자 11진정0115900 결정

00조합에서 기혼여성 조합원의 경우 친부모가 아니라 시부모가 상을 당한 경우 경조금을 지급하는 것은 차별행위라고 판단한 사례이다. 위원회는 여성조합원의 경우 시부모가 상을 당한 경우 경조금을 지급하는 것은, 결혼한 여성은 출가외인으로서 친정의 일에 남성과 동일한 책임과 권리를 주장하기 어렵다는 통념이 전제된 것으러서 차별에 해당한다고 판단하였다.

## 5. 결정례의 중요 쟁점

### 가. 차별판단기준

국가인권위원회의 초기 결정례를 보면 ‘합리적인 이유’가 있는지 여부를 기준으로 차별행위를 판단하였다. 동일한 외모의 흉터에 대해 여성과 남성의 등급을 달리 정한 법률 시행령(산업재해보상보험법, 자동차손해배상보장법, 국가유공자등예우및지원에관한법률)을 차별행위로 인정한 사례<sup>3)</sup>, 여성회원들을 총회 의결권행사에서 배제한 YMCA사례<sup>4)</sup>, 경찰공무원 응시연령에서의 차별 사례<sup>5)</sup> 등이 그것이다. 그러나 최근의 결정례에서는 보다 세분화된 기준을 사용하고 있는 것으로 보인다. 소방공무원 채용시 성별을 구분하여 모집하는 것을 차별행위로 인정한 사례<sup>6)</sup>와 항공사 남성승무원 채용차별 사례<sup>7)</sup>

3) 2002. 11. 25.자 02진차2, 36결정, 2003. 6. 30.자 03진차5결정, 2004. 6. 21.자 04진차130결정

4) 2004. 5. 10.자 04진차12결정

5) 2004. 10. 18.자 03진차589결정

6) 2007. 8. 27.자 05진차430결정,



에서는 차별취급이 정당화되기 위해 목적의 정당성, 목적달성을 위한 수단의 불가피성과 적합성, 목적과 차별취급 정도의 균형관계가 있어야 한다고 판단하였다. 이는 헌법재판소의 위헌심사기준 가운데 엄격한 심사기준인 '비례원칙'과도 유사하다.

#### 나. 사기업에서의 고용차별행위

국가인권위원회의 초기 차별행위에 관한 결정례는 법령, 제도가 차별적이거나, 공무원이나 공공기관, 교육기관이 행위주체인 경우가 대부분이다.<sup>8)</sup>그러나 2006년 이후에는 사기업의 고용차별행위에 대해 결정한 사례들이 증가하고 있음을 알 수 있다.

기업의 승진차별 사건<sup>9)</sup>, 임금차별 사건<sup>10)</sup> 등이 사기업에서의 차별행위에 관한 사례들이다. 2005. 12. 30.남녀고용평등법 개정전에는 이러한 고용차별 사건을 지방노동행정기관에 설치된 고용평등위원회에서 담당하도록 하고 있었으나, 차별시정기구 일원화 방침에 따라 차별시정 권한이 국가인권위원회로 이관되면서 고용평등위원회가 폐지되었기 때문에 사기업에서의 차별행위에 관한 진정사건들이 국가인권위원회에 접수되고 있는 것이다. 남녀고용평등법에서 고용차별 행위를 처벌하고는 있지만, 어떠한 행위가 차별인가에 대해서는 구체적인 기준이 없고, 차별의 원인이 복합적이고 중첩적이어서 성차별 여부를 판단하기 어려운 사안이 많기 때문에, 피해당사자들이 차별행위라는 점을 밝히기 위해 국가인권위원회의 절차를 활용하고 있는 것으로 보인다.

결정례 가운데 자동차회사나 선박회사의 승진차별 사건에서는 여성직원과 남성직원의 승진소요 연수와 승진비율, 직급별 비율 등 통계자료를 근거로 차별행위를 인정하였는데, 이러한 통계자료는 국가인권위원회가 조사권한을 가지고 있기 때문에 입수할 수 있는 것이다. 또한 임금차별 사건 역시 여성과 남성이 다른 업무를 담당하고 있어 동일가치 노동인지 여부가 문제되었고, 전문성을 갖춘 차별시정기구가 아니었다면 차별행위로 판단하기 어려운 사안이었다. 국가인권위원회의 차별행위에 대한 조사 및 시정권한이 사기업에서의 고용차별 문제를 해결하는데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주는 사례이다.

#### 다. 간접차별의 인정

국가인권위원회의 결정례는 대부분 성별을 이유로 하는 직접차별에 관한 것이지만, 2005년부터는 외관상 중립적이고 객관적으로 보이지만 실제로 특정 성에게 불리한 결과를 초래하는 간접차별을 차별행위로 인정하는 사례가 눈에 띈다. 대표적인 사례는 농업인 기준을 '토지대장, 등기부등본, 농지원부 상의 소유자 및 농업인'으로 정하고 있는 것이 차별행위라고 인정한 사건이다. 이 사건에서 국가인권위원회는 전체 농업인 중 남녀성비와 농지원부상 농업인의 남녀성비를 비교한 후, 양자의 차이가 세대별 대표자를 남성으로 하는 우리 사회의 관행에서 비롯되었고, 이러한 기준을 적용하였을 때 성별에 따른 차등이 초래한다는 점을 근거로 차별행위라고 판단하였다. 구체적인 통계자료를 근거로 중립적인 기준이 성차별적인 결과를 초래한다는 점을 밝혀낸 것이다.

간접차별이 인정된 또 다른 유형으로 사기업에서의 승진차별 사건들을 들 수 있다. 사기업에서의 승진은 외관상 능력과 업적평가를 기준으로 하지만, 평가기준 자체가 남성에게 유리하도록 만들어져 있다면 같은 기준을 적용하더라도 여성에게 불리한 결과를 초래하게 된다. 00자동차회사의 승진차별 사건<sup>11)</sup>에서 여성과 남성은 다른 종류의 업무에 배치되었고, 그러한 업무의 난이도 차이를 입증할 수 없는 자료가 없음에도 통계상 여성의 승진소요 연수가 남성에 비해 2배 가량 되고, 승진비율도 남성에 비해 40%이상 낮다는 점이 밝혀졌다. 00선박회사의 승진차별 사건<sup>12)</sup>에서 승진 심사기준은 '학력,

7) 2008. 10. 27.자07직차2, 3결정,

8) 2002. 11. 25.자 02진차2, 36결정, 2003. 6. 30.자 03진차5결정, 2004. 6. 21.자 04진차130결정, 2004. 10. 18.자03진차589결정, 2005. 12. 5.자 04진차213결정 등

9) 2006. 11. 6.자 06진차42결정, 2008. 12. 29.자 08진차325결정

10) 2007. 10. 8.자 07진차232결정, 2008. 10. 27.자 07진차981결정

11) 2006. 11. 6.자 06진차42결정,

병역, 근무연수'였는데 '병역'이라는 기준은 병역의무 대상자가 아닌 여성을 차별하는 것이고, '학력' 역시 남성은 대졸, 여성은 고졸을 채용한 관행으로 인해 여성을 차별하는 것이다. 이러한 기준을 적용한 결과 여성의 승진소요 연수가 남성에 비해 2배 이상 되고, 대리 이상 직급에서 여성이 5%에 미치지 못하다는 사실이 밝혀졌다. 이러한 통계자료를 근거로, 승진에 관한 기준이 성차별적인 결과를 초래한다는 점을 밝혀내 차별행위로 인정한 것이다.

### 라. 진정직업자격

고용차별과 관련한 사안에서는 '진정직업자격 여부'<sup>13)</sup>에 해당하는지 여부를 중요한 판단기준으로 하고 있다. 진정직업자격은 '직무의 성질상 특정 성이 불가피하게 요구되는 경우'로서 차별행위의 면책사유이며 차별행위를 한 자에게 입증책임이 있다. 사용자는 특정 성이 그 직무를 수행하는데 필수 불가결하고 본질적이라는 점을 입증하여야만 차별행위에서 면책된다. 국가인권위원회의 결정례 중 고용차별 사건에서는 진정직업자격이 중요한 판단기준이 되고 있다. 채용시 특정성을 배제하는 행위<sup>14)</sup>, 남성과 여성의 채용기준을 달리하거나<sup>15)</sup>, 정원을 구분하여 모집하는 행위<sup>16)</sup>를 판단함에 있어 성별이 진정직업자격에 해당하는지 여부를 검토하고 있다.

또한 국가인권위원회는 이른 바 여성전용직종에 대한 차별행위를 판단함에 있어서도 성별이 해당 업무를 수행하는데 필수적인 요소인지-다시 말해 진정직업자격에 해당하는지 여부를 검토한 후, 진정직업자격이 아니라면 여성전용직종에 대한 차별행위 자체를 성차별로 보고 있다. KTX 여성승무원이 맡고 있는 업무의 내용이 성별을 필수적인 요건으로 하지 않는데도, 여성승무원들이 맡고 있는 업무만을 외주화하고 다른 열차승무원에 비해 고용조건 전반에서 불이익한 대우를 한 것은 성차별이라고 판단한 사례<sup>17)</sup>, 00자동차 회사에서 남성은 채권과 연체업무를, 여성은 계약 및 출고, 회계관리, 선금 업무 등을 담당하도록 한 것은 진정직업자격에 해당하지 않고 이러한 직무배치가 인사고과에 반영되어 성차별적 영향을 미치는 요인으로 작용했다고 판단한 사례<sup>18)</sup>가 그것이다.

예술공연에서 연기자가 특정 성을 갖출 것이라는 요건이 '진정직업자격'에 해당될 수 있지만, 그러한 요건이 반드시 필요한지 여부가 불분명하다는 이유로 여성을 무형문화재인 동래학춤의 보유자로 지정하지 않는 것을 차별행위로 인정한 사건<sup>19)</sup>도 있다. 진정직업 자격 요건이 고용차별 뿐만 아니라 성차별적 편견에 의해 발생하는 다른 유형의 차별행위에서도 판단기준으로 적용된 사례이다.

### 마. 적극적 우대조치

여성에 대한 적극적 우대조치가 문제된 사건에서 국가인권위원회는 차별행위가 아니라고 판단하고 있다. 그 근거로 '통계적인 불균형을 놓고 볼 때 누적된 구조적 차별이 있으므로 이를 시정하기 위한 방안'이라고 한 사례<sup>20)</sup>가 있고, 기관의 설립목적이 '여성능력 개발과 여성복지 증진'이라는 점을 들고 있는 사례<sup>21)</sup>, 조달청 일반용역 적격심사에서 여성기업인에게 0.5점의 가산점을 부여하는 것이 남성기업인에 대한 차별이 아니라고 판단한 사례<sup>22)</sup>도 있다. 최근 결정례에서는 '적극적 조치의 평등권 침해 여부를 심사하는 기준은 덜 엄격해야 하고, 특히 헌법이 평등을 요구하거나 고용에 직접적인 영향을 미

12) 2008. 12. 29.자 08진차325결정

13) 2005. 12. 5.자 04진차213결정, 2006. 9. 11.자 06진차136결정, 2006. 11. 6.자 06진차452결정, 2007. 8. 27.자 05진차 430결정 등

14) 2008. 1. 28.자 07진차654

15) 2003. 9. 1. 자 03진차10, 2004. 10. 18.자 03진차589,

16) 2005. 12. 5.자 04진기213, 2006. 5. 29.자 06진차37, 2007. 8. 27.자 05진차430

17) 2006. 9. 11.자 06진차116, 06진차136

18) 2006. 11. 6.자 06진차42

19) 2007. 10. 30.자 07진차350

20) 2006. 5. 29.자 06진차14

21) 2005. 8. 22.자 05진차469

22) 2009. 7. 6. 자 08진차1379결정

치지 않는 경우는 완화된 심사기준을 사용해야 한다<sup>23)</sup>고 적극적 조치에 대한 차별행위 심사기준을 명확하게 밝히고 있다.

### Ⅲ. 성차별 사건에서 국가인권위원회의 역할과 한계

#### 1. 국가인권위원회의 역할

우리나라에서 성차별 소송의 분쟁이 대부분 고용차별 사건이나 성희롱 사건에 집중되어 있는 반면, 국가인권위원회에 성차별 진정이 접수된 사건들의 유형은 법령이나 공공기관, 기업, 단체, 조합의 규정, 시설의 이용, 프로그램의 접근기회 등으로 다양하다. 국가인권위원회의 진정, 조사를 통한 구제절차가 시간과 비용면에서 부담이 크지 않기 때문에 소송을 제기할 수 없는 사안에 대해서도 국가인권위원회에 진정을 하는 것으로 보인다.

성차별로 인한 피해를 소송을 통해 구제받기 위해서는 법률의 근거규정이 불명확하고, 소송을 통해 얻는 이익을 예측하기 어렵고, 시간, 비용의 부담, 입증의 어려움이 크다. 반면 국가인권위원회의 진정, 조사를 통한 차별피해의 구제는 (1) 개별적 이슈를 사회적 이슈로 의제화하고 일반인들의 차별에 대한 감수성을 고양할 수 있고, (2) 차별시정 기구는 차별사건에 대한 조사를 통해서 당사자가 입증하기 어려운 사실을 밝혀내는데 중요한 역할을 수행할 수 있고, (3) 소송에 비해 경제적, 시간적 부담이 적으며, (4) 보다 유연하고 구체적 타당성이 있는 결정을 할 수 있으며, (5) 진보적이고 미래지향적인 가치에 의해 결정을 함으로써 사회구성원들의 의식과 문화를 변화시킬 수 있다는 장점이 있다. 국가인권위원회는 이러한 장점을 최대한 발휘하여 빠르게 변화하는 사회현상과, 문화, 가치관을 반영하는 유연한 분쟁해결을 하여야 하며, 차별결정을 통해 일반인들의 차별에 대한 감수성을 고양하고, 사회전반적으로 널리 퍼져 있는 차별적인 문화와 관행을 개선하여야 한다.

국가인권위원회가 설립된 후 지금까지 성차별 결정례들을 살펴보면, 국가인권위원회는 차별판단에 있어 보다 세부적이고 구체적인 규정을 마련하였고, 국가, 공공기관뿐만 아니라 사기업, 사적단체, 조직 등에서 발생하는 성차별에 대해서도 시정권고를 통해 차별로 인한 피해를 구제하는데 기여하였고, 간접차별과 같이 아직 판례가 확립되지 않은 차별의 유형을 인정하는 등 진보적인 입장을 취해 왔다. 국가인권위원회는 이러한 결정을 통해 성차별 문제를 해결하고, 사회구성원들의 인식과 문화를 변화시키는데 일정 부분 기여를 하였다고 평가한다.

#### 2. 국가인권위원회의 한계

그러나 국가인권위원회의 활동은 법률, 제도적인 한계가 있다. 우선 국가인권위원회법은 차별의 정의, 금지되는 차별사유, 차별유형에 대해 규정하고 있으나, 대부분의 조항은 국가인권위원회의 조직과 운영, 권한, 차별시정의 구제절차에 관한 것들이다. 따라서 이를 차별금지의 기본법이라고 보기 어렵다. 차별시정기구도 국가인권위원회로 일원화되어 있지 않다. 성차별 사건 중 일부는 노동위원회에서 담당하고 있으며, 장애차별과 연령차별은 국가인권위원회가 차별시정기구이지만 강제력 있는 시정명령 권한은 법무부와 노동부가 나누어 가지고 있는 상황이다. 또한 장애와 연령을 이유로 하는 차별의 경우에 성별을 이유로 하는 차별보다 상대적으로 강력한 차별 시정기능이 있다는 것도 형평에 맞지 않는다.

이러한 문제점 이외에도 사실상 이명박 정부 이후 국가인권위원회의 활동은 전에 비해 위축되고 소극적이라는 비판을 받고 있다. 성별로 인한 차별을 인정한 사건의 숫자도 전에 비해 현저히 적다는 점 한 가지만 보더라도, 국가인권위원회가 차별문제에 대해 전문성을 갖추고 사회 구성원들의 의식과 관행을 개선하기 위해 적극적인 노력을 하여야 함에도 이를 게을리 하였다는 점을 짐작할 수 있다.

23) 2008. 7. 15.자 08진차536

## IV. 국가인권위원회법의 문제점을 개선하기 위한 몇 가지 제안

### 1. 차별금지법의 제정

국가인권위원회법은 국가는 물론 사인간의 관계에서 발생하는 다양한 유형의 차별을 포괄적으로 금지하는 법률이다. 그러나 국가인권위원회법은 차별금지의 기본법이자 실체법으로서의 성격을 가지고 있지 않다. 국가인권위원회의 결정문에서 인용하는 진정직업자격이나 간접차별 등의 용어, 또는 차별금지에 관한 외국의 법이론들이 법률 자체에 반영되어 있지 않기 때문에 국가인권위원회의 결정이 선례로서 법원에 대한 구속력을 갖지 못하는 한계가 있다.

외국의 입법례<sup>24)</sup>를 보면 차별의 정의, 차별의 사유, 차별금지의 유형 등을 상세하게 규정한 차별금지법을 가지고 있으며, 직접적이고 의도적인 차별로부터 간접차별, 괴롭힘 등을 차별의 범주에 포함시키고 있는 나라가 대부분이다. 우리나라도 차별의 정의, 차별금지의 영역과 유형, 차별판단기준에 대한 구체적인 내용을 포함한 차별에 관한 일반적이고 포괄적인 차별금지기본법을 제정할 필요가 있다. 차별행위의 구체적인 유형과 차별행위의 예외를 법률에 명확히 규정한다면, 이는 ‘합리적인 이유’를 판단함에 있어 기준이 될 뿐만 아니라, 일반인들로 하여금 어떠한 행위가 차별인지 예측가능하게 하고 이에 부합하는 행위를 하도록 유도하는 것도 가능하게 될 것이다.

### 2. 차별판단 기준의 정비

국가인권위원회법에서 정하고 있는 차별사유 및 차별유형 등을 모두 동일한 정도로 금지하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 구체적 타당성도 없다. 따라서 엄격하게 금지하여야 하는 차별사유와 차별유형, 완화된 판단기준을 적용해야 하는 차별사유와 차별유형을 구분하여야 한다. 예컨대 고용에서의 차별행위는 재화·용역·시설 등의 제공 및 이용에 있어서의 차별행위보다 엄격하게 규제되어야 한다.

또한 통계자료를 이용한 간접차별 사건에서는 예측가능한 기준이 필요하다. 노동부 예규와 같이 차별판단의 기준을 정하고, 구체적 타당성을 기할 수 있도록 예외사유를 규정한다면 예측가능성을 확보하면서도 구체적인 사안에 유연하게 대처할 수 있을 것이다.

### 3. 차별행위 유형의 확대

국가인권위원회법에서 규정하고 있는 차별행위의 유형이 제한적이어서, 현실에서 발생하는 다양한 차별을 규제하는데 한계가 있다. 금지되는 차별행위의 유형을 구체적이고 상세하게 규정하여 일반인들로 하여금 차별행위를 위법한 것으로 인식하고, 행동을 자율적으로 교정하도록 유도함으로써 차별행위를 예방하고 차별적인 문화와 관행을 개선하여야 한다. 차별금지의 유형에 추가되어야 할 내용으로는 (1)회원자격 등 멤버십의 인정, (2)차별을 이유로 하는 인격적 모욕이나 괴롭힘, (3)차별적인 표현이나 광고, (4)법과 정책의 집행에서의 차별, (5)사회복지 프로그램에서의 차별 등이다.

### 4. 구속력 있는 시정명령제도의 도입

국가인권위원회는 차별사건의 조사,합의권고,조정, 시정권고, 긴급구제조치 권한 등이 있으나 시정권고의 강제력이 없다. 강제력 있는 시정명령제도를 도입하는 문제에 대해서는 독립적이고 중립적인 국가인권위원회의 성격상 적합하지 않다는 지적이 있다. 그러나 차별 가운데 악의적이고 반복적인 차별에 대해서도 강제력 있는 시정 기능을 갖지 못한다면 차별 피해자는 다시 법원에 소송을 제기하여야 하는 이중의 부담이 있다.

24) 호주의 성차별금지법(Sex Discrimination Act, 1975), 영국의 성차별금지법(Sex Discrimination Act, 1975), 독일의 일반평등대우법(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), 캐나다의 인권법(Human Rights Act, 1977) 등

또한 장애인차별금지법이나 연령차별금지법, 비정규직법에서 차별행위에 대한 구제방법의 일환으로 시정명령 권한을 부여하고 있는데, 이는 장애·연령·비정규직에 대한 차별이 성차별과 위법성의 정도에서 큰 차이가 없음에도 차별피해의 구제에서는 보다 강력한 보호를 받기 때문에 형평성의 문제가 있다. 또한 시정명령을 담당하는 법무부나 노동부가 국가인권위원회보다 차별문제에 대한 전문성이 부족하다는 점도 문제이다. 국가인권위원회에서도 '정당한 사유 없이 권고결정을 이행하지 않고, 차별의 행태가 심각하고 공익에 미치는 영향이 중대한 경우'는 시정명령을 할 수 있도록 법률개정을 하여야 한다.

# 성희롱 진정사건 결정례를 통해 본 국가인권위원회의 역할<sup>1)</sup>

이미경 (한국성폭력상담소 이사)

이윤상 (한국성폭력상담소 소장)

## 1. 시작하며

'90년대 초반까지 우리사회에서 직장생활의 활력소 정도로만 여겨졌던 성적 농담이나 신체접촉 등의 언행에 '성희롱(sexual harassment)'이란 이름을 붙이고, 해결을 위한 법적, 제도적 대책을 마련한지 10년이 넘었다. 서울대조교성희롱사건(1993)을 계기로 여성발전기본법(1995)에 처음 성희롱이 정의되고, 이후 남녀고용평등법(1999), 남녀차별금지및구제에관한법(1999), 국가인권위원회법(2005)에서 성희롱 관련 사항을 규정하고, 여성부, 노동부, 국가인권위원회(이하 인권위) 등에서 관련 업무를 맡고 있다.

5년전, 정부의 차별시정업무 일원화 정책에 의해 성희롱 업무 중 진정관련 업무가 여성부에서 인권위로 이관될 당시, 인권위에서는<sup>2)</sup> 차별업무의 통합을 통해 우리사회의 차별문제를 인권문제로 다루는 전담기구로 국민에게 보다 가깝게 다가서겠다고 했다. 또한 갈수록 차별양상이 복잡해지면서 나타나는 복합차별에 대한 접근도 가능하다는 잇점을 강조했다. 이에 대해 일부 여성단체에서는 그동안 여성부의 '남녀차별개선위원회'는 우리사회의 성희롱 및 성차별 문제에 대해 시정조치할 수 있는 국가기구라는 점에서 상징성이 컸고, 실제 매우 비중있게 성희롱 문제를 다뤘은 반면, 인권위에서는 18개 차별시정업무 중의 하나로 자리매김 되는 것에 대한 우려를 표명한 바 있다. 또한 보편적 인권의 논리에 의해 우리사회의 뿌리깊은 남녀차별의식과 구조적 영향을 받는 성희롱의 특성이 간과되지 않도록 담당자들의 성평등의식과 전문성 확보를 위한 제도적 장치 마련을 강력히 요청했었다.

이 글에서는 인권위의 성희롱 진정사건 결정례를 중심으로 그동안 성희롱 문제 해결을 위한 인권위의 역할을 짚어보고, 비판과 제언을 하고자 한다. 객관적인 평가가 이루어지기 위해서는 조사과정에서 어떤 역동이 있었는지, 인권위 차별시정위원회의 성희롱 판단과정에서 주요 논쟁점은 무엇이었는지, 진정인들이 진정과정에서 어떠한 어려움을 겪었는지, 진정인의 지원단체인 NGO와의 역할과 관계는 어떠한지, 인권위가 타 부처의 업무와 비교해서는 어떤 특성이 있는 지 등의 다각적인 접근이 필수적으로 요청된다. 그러나, 이 글은 인권위의 성희롱 여부 판단의 최종 결과인 결정례 자료만을 중심으로 한 내용이라는 한계를 갖는다.

## 2. 성희롱 진정사건 결정례의 주요 특성

### (1) 처리결과 중 '합의종결, 조정'이 가장 큰 비중

인권위는 설립이래 2010년 6월까지 총 706건의 성희롱 진정사안을 <표1>과 같이 처리했다. 이 중 각하, 이관 등 법규정에 의해 처리한 사안을 제외하고, 인권위 차별시정위원회의 판단을 반영한 결정

1) 본고는 2008년 6월 국가인권위원회에서 주최한 <성희롱 업무 이관 3주년 기념 토론회>에서 이미경이 발표한 "성희롱 진정사건 결정례를 통해 본 국가인권위원회의 역할"에 2008년 6월~2010년 6월 사이에 이루어진 성희롱 시정권고 결정례를 추가 분석하여 보완한 원고임을 밝힌다.  
2) 국가인권위원회(2006. 6), "성희롱·성차별 업무 일원화 1년 : 정강자 국가인권위원회 상임위원과 남윤인순 한국여성단체연합대표 대담", 『인권』.

으로는 합의종결(100건), 권고(71건), 기각(18건), 조정(9건)의 순서이다. 이중 합의종결과 조정이 총 109건으로 전체 220건의 절반을 차지하고 있다. 반면 권고는 71건으로 전체의 32.3%선에 머물고 있다.

최근 일반 형사소송 절차에서도 회복적사법제도가 도입되면서 피해자와 가해자 간의 합의와 조정이 권장되고 있는 추세이다. 피해자의 입장에서 합의나 조정은 선택할 수 있는 중요한 권리 중 하나이다. 성희롱 피해자의 입장에서는 쉽지 않은 조사과정을 거쳐 내려진 시정권고가 잘 수용되지 않으면 다시 법원을 이용해야 하는 기나긴 과정 자체가 고통일 수 있어 조정제도를 효율적으로 이용하는 방안이 긍정적인 방법 중 하나이다. 그러나 성폭력(성희롱)의 경우, 피해자와 가해자가 대면하는 것 자체가 심한 스트레스가 되고, 더욱이 조정과정에서 피해자의 프라이버시 침해나 관계자들의 성폭력에 대한 잘못된 통념 등으로 인한 인권침해가 일어날 소지가 있어 세심한 배려와 각별한 주의가 요청된다.

또한 성폭력범죄의처벌등에관한특례법(이하 성폭력특례법)에서는 수사와 재판과정에서 '신뢰관계에 있는 자의 동석' 등의 피해자 권리보장제도가 마련되어있으므로, 조정과정에서도 이에 준하는 피해자 권리보장제도가 필요하다. 그리고 조정의 전 과정에 대한 충분한 안내와 피해자의 권리고지가 진정한 과 대면 첫 단계부터 체계적인 절차에 의해 자세히 안내되어야 한다. 이는 인권위가 '합의를 중용한 다'라는 불필요한 오해를 받지 않기 위해서도 필요한 조치이다.

**<표 1> 성희롱 진정처리 현황**

구 분	인용			조사중 해결	기각	타기관 이송	조사 중지	각하	계
	시정 권고	합의 종결	조정						
건 수	71건	100건	9건	96건	40건	12건	14건	364건	706건
비 중	10.1%	14.2%	1.3%	13.6%	5.7%	1.7%	2.0%	51.6%	100.0%

(출처: 국가인권위원회 성희롱 시정 권고 사례집 제3집, p.125)

## (2) 기각 사유는 ‘사실이 아닌 경우’가 가장 많아 3)

인권위 기각 사유<sup>4)</sup>는 <표2>에서 처럼 ①사실이 아닌 경우, ②인권침해가 아닌경우, ③별도의 구체 조치가 불필요한 경우 등 3가지로 나타나고 있다. 진정사건 중 기각율은 4.3%로 비교적 낮지만, 구체적인 기각 사유로는 ‘사실이 아닌 경우’가 76.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 결국 무엇을 성희롱으로 볼 것이냐는 판단기준의 문제이다. 따라서 차별시정위원회 및 조사관이 진정인의 피해를 ‘사실이 아닌 것’으로 판단할 때는 어떤 객관적 기준을 갖고 진행했는지를 비판적으로 돌아봐야 한다.

또한 국가인권위원회법 제39조 1항의 1에 명시된 기각사유는 “진정내용이 사실이 아님이 명백하거나 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우”이다. 따라서 사실이 아닌 경우도 있겠지만, 사실이지만 증거가 없어 밝혀내지 못한 경우도 있음을 고려할 때 여기에서 ‘사실이 아닌 경우’로 분류 되는 것은 후자의 경우가 전혀 고려되지 못함을 알 수 있다. 왜냐하면 진정인의 입장에서 보면, 본인은 성희롱 피해를 입은 것이 확실함에도 뚜렷한 증거가 없어 피해사실을 인정받지 못함도 억울한데 여기에 ‘사실이 아닌 경우’로 분류된다는 것은 또 다른 피해일 수 있다. 실제 국가기관에 진정이나 고소를 했다가 기각이 되거나 불기소가 되었을 때 피해자들은 사회로부터 의심의 눈초리와 비난을 받고

3) 본 발제문에서 분석한 기각 사건은 2008년 6월까지 처리된 사건에 한한다. 국가인권위원회에서는 기각 결정문을 작성하여 공개하고 있지 않은 까닭에 그 이후의 기각 사건의 기각 사유는 정보공개신청을 해놓은 상태다. 정보가 공개되면 그 이후에 분석을 보완할 예정이다.

4) **국가인권위원회법 제39조(진정의 기각)** ①위원회는 진정을 조사한 결과 진정의 내용이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 진정을 기각한다.

1. 진정내용이 사실이 아님이 명백하거나 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우<개정 2005.7.29>
  2. 조사결과 제30조제1항의 규정에 의한 인권침해나 차별행위에 해당하지 아니하는 경우<개정 2005.7.29>
  3. 이미 피해회복이 이루어지는 등으로 별도의 구체조치가 필요하지 아니하다고 인정하는 경우
- ②위원회는 진정을 기각하는 경우 진정의 당사자에게 그 결과와 이유를 통보하여야 한다.

있다는 점에서, 인권위가 이러한 분류에도 세심한 고려를 할 필요가 있다.

**<표2> 기각 내역**

적용법조	사유	건수	비중
법 제39조 제1항 제1호	사실이 아닌 경우	13	76.5%
법 제39조 제1항 제2호	인권침해가 아닌 경우	2	11.8%
법 제39조 제1항 제4호	별도의 구제조치가 불필요한 경우	2	11.8%
계		17	100.0%

(출처: 이수연(2008), “인권위 성희롱 시정 업무평가 및 과제”, <성희롱 업무 이관 3주년 기념 토론회>)

**(3) 권고결정 중 ‘인권교육’이 가장 큰 비중, ‘성희롱예방교육’은 낮은 비중**

<표3>에서 보듯이, 그동안 인권위에서 권고결정을 내린 진정사건 총 71건 중 76.1%에 달하는 54건<sup>5)</sup>에 대해서 인권교육 권고가 내려졌다. 이는 개인 행위자와 조직이 성희롱에 대해 어떤 의식을 갖고 있는지가 가장 중요하게 다뤄져야 함을 시사하는 것이기도 한다. 그렇다면 이러한 교육이 어떤 과정을 통해, 어떤 내용으로, 누구에 의해 이뤄지는 지에 대한 구체적인 사항도 짚어보아야 할 것이다. 특히 교육의 효과를 어떻게 측정할 것인지, 그동안의 교육효과는 어떠했는지를 면밀하게 검토해야한다<sup>6)</sup>.

그러나 현재 인권위에서 진행하고 있는 인권교육은 1회에 한해 4시간동안 강의 중심으로 이루어지고 있어 실효성을 의심케 한다. 가해 행위자가 자신의 성희롱 행위를 성찰적으로 돌아보며 피해자에게 진심어린 사과를 하고, 이를 교정하기 위한 다짐과 노력, 특히 실천력을 갖게 하려면 무엇보다 통과의례 식의 단회적 교육이 아니라, 최소 4회 이상 출석하여 꾸준한 교육을 받아야 한다. 더불어 교육 대상의 성희롱 행위유형에 따른 교육프로그램의 개발과 전문강사 인력풀의 운영이 필요하고, 이를 위해 예산 및 인적자원의 투자가 우선되어야 할 것이다.

반면 성희롱예방교육에 대한 권고는 7건으로 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 물론 재발방지대책(24건)에 성희롱예방교육이 포함되는 경우가 많을 것으로 예상되나, 이런 점을 감안하여도 전체 조직에 대한 점검과 성찰을 요하는 권고 내용이 부족하다. 성희롱을 문제화 하고 법제화 한 데에는, 조직 내에서 발생한 성희롱 사건은 가해자와 피해자 간의 문제일 뿐만 아니라 조직문화와 관련된 문제이며, 이러한 이유로 성희롱 사건을 올바르게 해결하는 책임이 조직의 대표에게 있다는 의미가 포함되어 있다. 그러므로 성희롱 사건을 제대로 해결하는 데에는 성희롱을 가능하게 했던 조직적 문제는 무엇이었으며 이런 문제가 반복되지 않도록 하기 위해서 어떤 점을 보완해야 하는지를 직원들이 함께 점검하는 것이 포함된다. 이를 위해서는 성희롱예방교육과 같은 조치는 현재보다 더욱 강조될 필요가 있다.

**<표 3> 권고결정 세부 현황 (중복권고 포함)**

구분	인권 교육*	재발 방지 대책	손해 배상	징계	경고	전보 조치 (근무지 조정)	주의	성희롱 예방 교육**	기타				
									재계약 거부취소	용역직원 업무수행 가이드라인 수립	합리적 인력활용 계획보고	나이제한 폐지	피해자 법률구조
진정사건	54	24	21	12	4	4	2	7	1	1	1	1	1

\*가해자 대상 교육

\*\*전체 조직구성원 대상 교육

5) 중복 권고 포함. <표3> 참조

6) 현재 가해자 대상 인권교육 실시 현황에 대한 정보공개신청을 해 놓은 상태다. 정보가 공개되면 이후에 검토한 내용을 보완할 예정이다.



#### (4) 낮은 손해배상 권고율 및 낮은 배상액(200~300만원선)

전체 71건의 성희롱 권고결정 중 21건(29.6%)에 손해배상 권고가 내려졌다. 해외복지센터 소장의 직원에 대한 성희롱 건만 이례적으로 3,000만원의 배상권고가 내려졌고, 나머지는 대부분 200~300만원 선에 그치고 있다. 이는 성희롱 피해에 대한 실제적인 손해배상이라기보다는 상징적인 의미를 갖는 정도이다. 반면, 조정위원회에서 조정이 이뤄진 총9건 중에서는 7건(77.8%)에 피해배상이 이루어졌고, 그 액수도 최소 70만원에서 1,000만원까지이다. 또한 당사자 합의로 종결된 100건 중 55건(55%)가 피해배상이 이루어졌고, 그 액수는 10만원에서 8,000만원까지 다양하게 나타나고 있다.

우리사회에서 아직도 성폭력 피해자에 대한 손해배상은 피해자가 당연히 선택할 수 있는 권리 중 하나로 인식되기 보다는 부정적 인식이 자리잡고 있는 현실에서 인권위는 손해배상과 같은 피해배상의 책임을 행위자와 회사 공공기관에 확실하게 권고하는 것도 필요하다.

#### (5) 권고 결정 사례의 진정인들 34%가 퇴사

성희롱 권고결정을 내린 71건 중 24건(33.8%)의 진정인들이 성희롱 사건으로 사직을 하거나 재임용에서 탈락되거나 업무관계가 종료된 것으로 나타나고 있다. 이는 결코 적지 않은 비율로 우리사회에서 성희롱 사건을 문제제기 한다는 것의 어려움과 함께 성희롱으로 인한 피해의 후유증이 얼마나 심각한지를 단적으로 보여주고 있다. 진정인이 성희롱을 당하지 않을 당연한 권리를 주장하는 과정에서 결국 자신의 노동권과 생계유지를 포기해야 하는 극단적 상황까지 치닫게 되는 경우가 많은 것이다.

따라서 다른 성폭력 피해와 마찬가지로 성희롱도 더 이상 법에 호소하기보다는 조용히 덮어두는 것이 더 나은 것인가라는 자조적 질문이 나오게 된다. 더욱이 회사 내 권력구조 안에서 성희롱을 문제제기한 여성의 경우, '둘 다 문제가 있다'는 식의 여론이 조성되거나, 성희롱과 상관없는 듯 교묘하게 업무능력을 핑계로 괴롭히거나, 나아가 '은근한 사퇴압력'에 이르기까지 다양한 단계 안에서 고립되곤 한다. 따라서 이처럼 인권위에 진정한 사례 중에서 퇴사율이 높은 것에 대한 대안마련이 시급하다.

#### (6) 인권위 권고결과에 불복 움직임의 의미

지금까지 인권위 성희롱 관련 권고나 기각 결과에 불복하여 행정소송을 한 경우는 총 5건이다. 이는 전체 결정사례의(56건) 8.9% 정도로 결코 적은 숫자는 아니다. 물론 인권위 진정 사안에 대한 결정 과정에서 재심과정이 없다는 제도적 문제가 이러한 권고안 불복의 한 요인이 되기도 할 것이다. 하지만 더욱 핵심적인 요인은 다음 두가지로 정리할 수 있다. 첫째, 인권위의 판단기준과 결과가 부당하다는 것이다. 이 문제는 본 글 제3장에서 결정례 사례분석을 통해 좀 더 자세히 논의하고자 한다. 둘째, 성희롱행위자(성폭력 가해자)들이 권리차원에서의 법적 구제책인 행정소송을 비롯한 명예훼손과 무고 등 역고소 경향이 늘고있다는 점이다.

최근 법원의 판결은 이에 대해 상반된 결과들이 나오고 있다는 점에 주목할 필요가 있다<sup>7)</sup>. 특히

7) ▶ 2008. 4. 18에 서울고등법원은 인권교육 수강 등 권고결정 취소(사건번호: 2007누27259, 인권위 진정번호: 06진차266) 판결에서 인권위가 성별에 의해 차별한 것이라는 점을 인정하기에 부족한 바 이를 전제로 한 성희롱 행위자인 대표이사에 대한 인사조치권고처분은 위법하다고 판단하였다. 2008. 10. 9에 대법원은 성별에 의하여 피해자를 차별하는 행위라고 볼 증거가 없다는 이유로 이 사건 인사조치권고처분이 위법하다고 판단한 것은 잘못이나 해당 언행이 국가인권위원회법이 정한 성희롱 행위에 해당한다고 보기는 어려우므로, 위 언행이 성희롱 행위를 전제로 한 피고의 이 사건 인사조치권고처분이 위법하다고 판단하였다.  
▶ 2008. 6. 18일에 서울고등법원은 팀장의 성희롱(사건번호: 2006누27337, 인권위 진정번호: 05진차619)을 기각시킨 인권위에 대한 한국 까르푸 노조의 행정소송에서 "인권위가 성희롱에 해당하지 않는다고 판결한 것은 위법하다"고 판시하고 있다.  
▶ 2008. 6. 18일에 부산지방법원은 신부예의한 유아성추행사건의 피해자를 지원한 부산성폭력상담소를 대상으로 한 1억100만원의 손해배상청구소송을 기각했다(사건번호: 2006가합7412).

인권교육 수강 등의 인권위 권고에 대한 불복으로 행정소송을 낸 사건(진정번호: 06진차266)은 '성희롱을 성차별로 본다'라는 법규가 빠짐으로써 생겨난 소송으로, 관련법의 개정이 시급히 요청된다. 또한 인권위에서 성희롱이 아니라고 기각시킨 C대형유통회사 수납팀장사건(진정번호: 05진차619)은 1,2심법원에서 성희롱으로 인정을 받은 상태이다. 이러한 흐름은 앞으로도 인권위의 권고 결과에 대해 진정인이나 피진정인이 적극적으로 자신의 권리구제를 해갈 추세라는 점에서 인권위의 준비와 노력이 요구된다.

### 3. 성희롱 판단(권고, 기각) 결정문에 나타난 주요 논쟁점

인권위 결정례에 나타난 성희롱 권고나 기각의 각 사례별 판단기준을 <표4>, <표5>에 간략하게 정리하였다. 이를 바탕으로 각 결정문에 나타난 주요 논쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

< 표 4 > 국가인권위원회 성희롱 권고 결정의 근거

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
1	3진차048	의사(교수) 간호사	- 업무관계에서 지위 이용한 차별행위(성희롱) 및 인격권 침해행위 - 총장, 대학병원장의 관리 감독책임 - (인권위 진정 이전에 보직해임, 겸직해제, 공개사과 함)	인권교육 재발방지대책
2	05진차470	교수 학생	- <b>일반여성의 합리적 관점에서</b> 성적합의가 있는 불쾌감을 주는 행위였는지 판단 - 교수의 직위를 이용, 학생지도 업무 관련한 성희롱 - 진정요지 2,3,4,7은 불쾌감은 느낄 수 있으나, 성희롱에 해당되지는 않음	인권교육 재발방지대책
3	05진차784	지사장 직원	- 진정인의 가슴크기 및 속옷에 대한 언급, 컷볼을 만지는 행동은 성적 합의가 있으며, <b>일반여성의 합리적 관점에서</b> 성적 굴욕감 또는 혐오감 주기에 충분	사과, 인권교육 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
4	05진차1061	과장 (공무원) 직원	- 가해자의 의도 여부와 무관하게 <b>합리적인 일반인의 관점에서</b> 해당 언동의 의미 판단 - (인권위 진정 이전에 공개사과, 전보조치 등 징계)	인권교육 재발방지대책
5	06진차182	병원직원 환자	- <b>합리적 일반인의 관점에서</b> 불 때 성적 합의가 있는 불쾌감을 주는지 여부 - 행위의 상대방이 그러한 행위를 원치 않았고 불쾌감을 느꼈는지 여부	인권교육 재발방지대책
6	06진차266	직장동료	- 업무관련성: 진정인의 피진정인에 대한 탄원서가 회사에 제출된 사실로 보아 인정 - 성적 소문의 직장내 유포는 사실여부와 상관없이 성희롱 - 병원치료 근거 - 이로인해 직원들이 진정인의 사생활을 이유로 진정인의 전직요구하는 탄원서를 제출하여 진정인에게 적대적이고 위협적 분위기를 조성함은 환경형 성희롱에 해당	인권교육 근무지 조정
7	06진차287	법인대표 상담원	- 업무관련성: 사무실 밖에서 발생했더라도 사의표명하는 자리였으므로 인정 - 참고인 진술, 피진정인의 사태해결 위한 연락 및 지인에게 중재요청, 합의서 써준 점 등으로 보아 성희롱적인 행동한 사실 인정 - '자리가자' 등은 참고인과 피진정인의 부인으로 사실인정의 증거부족	인권교육 (* 진정인 퇴사)
8	05진차811	직장동료	- 업무관련성: 회식자리이므로 인정 - 회식자리에서 언쟁, 이전 비슷한 경험에 피진정인이 위로한 경험, 대표가 성희롱사실을 피진정인에게 확인했을 때 적극 부인하지 않은점, 대표가 진정인에게 피해보상금 지급하겠다는 약속에 피진정인이 이의제기 안한 점 - 특별한 사유없이 진정인이 성희롱 사건 직후 퇴직	손해배상 인권교육 (* 진정인 퇴사)

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
9	06진차201	회사 (퇴폐장소 회식)	- 업무관련성: 회식자리이므로 인정 - <b>음란,퇴폐적인 남성중심 직장문화를 조장하거나 여성의 성을 상품화하는 일련의 장소에서 회식이 이뤄지는 것은 환경형 성희롱</b>	손해배상 인권교육 재발방지대책 (* 진정한 퇴사)
10	06진차359	팀장 (문화재단) 직원	- 위원회 조사중 합의(공개사과, 손해배상금) - 해당 공공기관의 성희롱예방교육과 피해자 구제절차 미비의 책임	인권교육 재발방지대책
11	06진차606	기능직 임시직 (초등학교)	- 업무관련성: 회식 마치고 귀가 중 발생했으므로 인정 - <b>"...피진정인의 위력사용 여부는 성희롱의 판단기준이 되지 아니하는 바, 설령 피진정인이 위력을 사용하여 가슴을 만진 것이 아니라고 하더라도 진정인이 피진정인의 언동으로 인하여 성적 굴욕감과 모멸감을 느꼈음은 경험적 상 충분히 인정된다고 할 것이다".</b>	경고 인권교육
12	06진차425	고문 연구원 (연구소)	- 성희롱 행위자에 고문 포함여부: 후원금만 낼뿐만 아니라, 동일운동 원로인사이고 공식적 회의나 비공식적 식사 자리에 함께하는 자이므로 행위자에 포함 가능 - 업무관련성 여부: 후원금 받으러 가는 관행, 진정인이 피진정인의 연락받고 선약포기하고 나간 점, 연구원은 고문이 만나자면 이유 묻지않고 나가는 관행상 인정 - 피진정인은 "강요가 없는 제안은 성희롱이 아니다"고 하지만, <b>성희롱의 성립요건은 강요나 협박을 요하지 않음. 회사 고문으로부터 원치 않는 성적제외는 합리적 여성의 관점에서 볼때 성희롱에 해당</b> - 진정인은 이로인해 정신과 치료받은 점	손해배상 인권교육
13	06진차529	사장 직원	- 고용관계에 있는 직장상사가 편지로 교체조건 1억 지급 등의 제안은 합리적 여성의 기준에 의해 성적 수치심과 불쾌감 느끼기에 당연	인권교육 (* 진정한 퇴사)
14	06진차465	직장동료 (주유소)	- 참고인이 피진정인의 발언사실 인정 진술 - 직장내 남성들끼리 동료여성인 진정인을 대상으로 성적 언동을 한 것을 동료 남성으로부터 전해듣고 성적불쾌감을 느낌. 이처럼 <b>간접적으로 전해들어도 성희롱의 범주에 속함</b> - 술을 마시자거나 술사와 시중들라는 언동은 사실인정할 근거 없음	인권교육
15	06진차488	교수 학생	- 업무관련성 여부: 술자리 이후 공원에서 성희롱 발생했으나, 당일 신입교수 임용건 설명 하는 자리로 시작해 연속적으로 이어졌으므로 연관성 인정 - <b>폭탄주로 만취상태 자초</b> , 교수가 제자 껴안고 키스 시도한 행위는 <b>일반적인 여성의 관점에서</b> 문제적, 피해자의 정신과 진료 및 대민기피증, 피진정인이 다음 날 피해자에게 전화에 실수하지 않았는지 물어 실수에 대한 무의식적 자각과 우려가 있었다고 보이는 점, 행위사실을 적극적으로 부인하지 못하는 점 등 (*피해자 자살시도)	인권교육
16	06진차503	사장 여직원	- 아무런 애정관계가 없는 사장과 직원사이에 '결혼'의 의미가 담긴 말과 '아이의 새엄마를 하라'는 말을 일방적으로 들을때 이를 성적의미로 받아들일 가능성 충분한점	손해배상 인권교육 재발방지대책
17	06진차534	역장 역무원	- 업무관련성 여부: 인사문제 의논차 면담 요청한 자리(음식점,술집)므로 인정 - 결혼한 남성상사가 여직원에게 일주일에 한번 만나달라고 팔짱끼고, 스타킹 신은 발을 만진 것은 <b>일반적 여성의 관점에서 볼 때 성적 수치심과 모욕감 느끼기에 충분한 점</b> - 진정인이 정신과 진료 받은 점	인권교육
18	06진차747	교사(중등) 교무보조원	- <b>합리적 여성의 관점에서</b> 이성관계가 전제되지 않은 동료사이에 기대할 수 없는 (애정)행위로서 성적수치심, 굴욕감 느끼기에	징계 주의

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
		학교장 동료교사	충분한 점 - 학교장이 교통사고 예를들면서 상호책임은 운운한 것은 피해자 비난이며, 동료교사의 '서로 좋아하는 사이가 아니었겠다' 등도 피해자 비난 어조임 - 진정인의 재계약거부통보는 이전 4년간은 무난히 재계약을 했던 바 성희롱 문제제기로 인한 불이익한 처분으로 판단됨	진보조치 인권교육 재계약거부취소 재발방지대책 (* 진정인 재임용탈락)
19	06진차401	교수 직원 (前노조원)	- 업무관련성 여부: 파업 중의 회의라 해도 업무관련성 - 당시 진정인은 노조 전임자였고, 피진정인은 학교 학생지원처장으로 둘은 대립적 관계, 여러명이 있는데서 "가슴보인다. 달고다녀라"는 객관적 사실 알리기 위한 언동이 아님은 <b>합리적인 여성의 관점에서</b> 성희롱 - <b>동영상 및 녹음자료로 성희롱 사실 확인한 점</b>	인권교육 경고 재발방지대책
20	06진차10	교사(중등) 학부모	- 피진정인의 기자상대 명예훼손고소는 진정의 원인이 된 사실 그 자체가 아니므로 인권위 진정 각하 사유 안됨 - 업무관련성 여부: 학부모의 자녀문제 상담이므로 관련 - 피해자가 피진정인을 허위사실로 진정할만한 동기없음 - 학부모 상담중 교사의 성적합의가 담긴 발언은 <b>합리적 여성의 관점에서 볼 때</b> 성적 굴욕감, 혐오감 주기에 충분	징계 인권교육
21	07진차103	고문 여직원	- 업무관련성 여부: 진정인의 회사소속이 불분명해도 당시 피진정인의 비서업무를 맡고 있었으므로 연관 - 피진정인의 비서업무 수행 위한 비밀공유 요구는 처음부터 성적 의도를 갖고 있었다고 의심받기에 충분 - 진정인이 사귀는 남자가 나이가 많다는 이유만으로 진정인을 몸파는 여성으로 취급한 것은 성희롱 - 차를 모텔앞에 세우고 성적미밀을 요구한 것은 <b>합리적 여성의 관점에서 볼 때</b> 당혹스럽고 성적굴욕감, 혐오감	손해배상 인권교육
22	07진차89	외국인강사 보조교사	- 성적 굴욕감, 혐오감의 판단은 <b>합리적 여성의 관점에서</b> 피진정인 행위에 대해 피해자가 어떻게 반응하고 느꼈는지 기준 - 다른 여성보조교사들에게 유사한 행동을 한 사실 - 50대(남) 피진정인이 생리대를 모른다는 것은 납득 안됨	인권교육 재발방지대책
23	07진차047	사장 직원	- 성적굴욕감의 판단은 <b>피해자의 주관적 사정 외에도 보통의 합리적 여성의 관점에서</b> 판단해야 - 4개월에 걸쳐 계속된 피진정인의 성적언동으로 사직	손해배상 인권교육 (* 진정인 퇴사)
24	06진차787	지부장 (사단법인) 직원	- 성적굴욕감의 판단은 <b>피해자의 주관적 사정 외에도 보통의 합리적 여성의 관점에서</b> 판단해야 - 직장 상사인 남성이 부하직원인 여성의 가슴을 손등으로 수차례 접촉하고 허벅지 만지며 뺨에 뽀뽀하는 행위, 유부남인 남성이 "애인하자"며 블루스 강요등은 충분히 성적굴욕감 또는 혐오감 느낄 수 있는 행동 - 진정인들이 계약직이고 배운게 없어 당했다고 진술	인권교육
25	07진차146	소장 (해외복지센터) 직원	- 딸과 유사성행위 등 음담패설과 지속적인 저급한 성적 언동 등은 <b>합리적 여성의 관점에서 볼 때</b> 성적 굴욕감 충분 - 이국에서 상사의 성희롱으로 심한 성폭력 위협느꼈을 것 - 국가청소년위원회 청소년봉사단 평가서에 이미 문제제기 - 2006년말 진정인의 퇴직의사, 다른 간사가 2007년 1월 사무총장에게 보고했음에도 아무런 조치 취하지 않은 점	손해배상 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
26	07진차483	지부장 직원	- 성희롱 판단은 <b>사회통념상 합리적인 사람이 피해자의 입장이자면 문제가 되는 행동에 대해 어떻게 판단하고 대응했을가를 기준으로</b> 해야하지만, <b>피해자의 주관적인</b>	재발방지대책

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
		(공제조합)	<b>사정도 충분히 고려해야할 것임</b> - 다른 성희롱 사건처리차 만난 자리에서 관리책임자가 성희롱하고 접수받은 사건을 무마할 때 모멸감 더할 것	
27	06진차838	상무이사 직원	- <b>보통의 합리적 여성의 관점</b> - 블루스 강요, 가슴 눌러 유두만지는 행위 등 원치 않는 성적 행위 강요 등은 보통 여성들도 충분히 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느낄 수 있는 행동	손해배상 인권교육 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
28	07진차610	부장 (국제단체) 직원	- 비디오 방에서 진정인의 가슴만지고 자신의 성기를 진정인의 입에 대는 성적언동은 <b>합리적 여성이라면 누구나 심한 성적 굴욕감과 혐오감 느끼기에 충분</b> - 참고인으로 동료2명, 진정인 남편이 진술한 점 - 발생 1년이 지났음에도 지속적인 심리치료 중인 점	징계
29	07진차330	학원장 강사	- 피진정인은 당시 진정인이 다른분원에서 근무했다고 주장하나, 그 시기에 일한 급여를 받은 사실 확인된 점 - 진정인이 한국성폭력상담소에 ‘직장내성희롱예방’관련 자료구입한 점 - 동료인 참고인들이 진정인에게 피해사실 들었음을 진술 - 반가워 끌어안았다해도 진정인이 원치않는 상태에서 강제로 끌어안았다면 <b>합리적 여성의 관점</b> 에서 성희롱 - 인터넷에 야한사진이 있다는 말만으로는 <b>합리적 여성의 관점</b> 에서 볼 때 성희롱에 해당된다고 보기는 어려움	인권교육
30	07진차585	동장 통장	- <b>보통의 합리적 여성의 관점</b> - 쉬었다가자며 모텔에 차를 세우거나 거부하는 여성에게 수차례 사랑한다며 차한잔 달라는 것은 <b>보통의 여성들이</b> 충분히 성적 굴욕감 또는 혐오감 느낄 수 있음 - 가슴, 유두, 목을 강제로 만지거나 빠는 행위는 성희롱	징계
31	07진차600	학원장 강사	- 원장의 성희롱에 대해 진정인의 진술 외에 달리 객관적 증거가 없어도, 성희롱 문제제기로 인해 진정인이 직장 그만두기까지 한바 재발방지책 필요 - 진술인의 일관된 진술 및 참고인 진술 등을 통해 증명된 사실은 설사 피진정인이 농담으로 가볍게 한 것이라도 <b>합리적인 여성의 관점</b> 에서 볼 때 성희롱	손해배상 인권교육 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
32	07진차615	대표, 사장,전무 직원	- 참고인인 동료직원이 피해사실 들은바 있다고 진술, 진정인의 한국성폭력상담소에 2회 상담한 기록있는 점 - 직장상사가 무례하게 요구, 엉덩이 친 것은 <b>합리적인 여성의 관점</b> 에서 성희롱	손해배상 인권교육 (* 진정인 퇴사)
33	07진차853	대표이사 (보험) 비서	- <b>피해자의 주관적 사정 외에도 보통의 합리적 여성의 관점</b> - 고용주가 ‘안고싶다, 자고싶다’는 발언과 휴대전화 문자 메시지 보내는 성적언동은 사용자와 직원 관계에서 느낄 수 있는 친근감의 범주를 넘어서 진정인이 원치 않음에도 자신의 감정을 노골적으로 표현한 것도 성희롱 - 진정인 남자친구가 피진정인과 나는 휴대폰대화 녹음내용	손해배상 징계 인권교육 (* 진정인 퇴사)
34	07진차1081	교사(초등) 파견강사	- 상급자인 기혼남성이 손, 어깨, 등을 만지고 입술에 손을 대는 행위는 <b>합리적인 여성</b> 이라면 성적 굴욕감 - 같은 자리에 있었던 참고인이 회식 다음날 사직한 점 - 진정인의 근무환경 악화시키고 모멸감 느끼게한 사실	징계 재발방지대책 (* 진정인 전근요청) (* 참고인 퇴사)
35	07진차1182	과장	- 사회적으로 유명한 000연애편지를 보여준 것은 본인은	인권교육



연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
		(교육청) 교사	분위기 전환차라고 하지만, <b>합리적인 여성</b> 이 임계될 경우 성적 수치심을 느낄만한 성적 표현이 가득한 편지므로 결과적으로 시각적 성희롱에 해당	
36	07진차778	이사장 (재활의원) 간호사	- 성희롱 장면을 본 동료들의 진술 - 공개적 자리에서 여직원에게 생물학적 역할에 빗대어 성관계를 연상시키는 발언 및 간접적 신체접촉은 <b>합리적인 여성</b> 이라면 성적 수치심과 굴욕감을 느낄것	인권교육
37	07진차1017	과장 (공무원) 직원(시보)	- 피진정인이 본인 행위를 어느정도 인정, 진정인의 부친을 찾아가 사과편지와 돈봉투 건넨 점, 일관성 없는 진술로 보아 자발적 남녀관계 아니었음을 유추 - 둘이 성관계를 가졌다하더라도 과장이 시보직원에게 연애관계를 제안하고 성적접촉 시도함은 성희롱 - 진정인은 이로인해 수개월 정신과 입원치료받은 사실	징계
38	07진차854	팀장 직원	- 참고인 진술, 지속성(티셔츠 벗어보라는 언동의 반복) - 성희롱은 성적 언동의 유무 여부, 양당사자의 연령이나 관계, 행위가 행해진 장소 및 상황, 행위 상대방의 명시적 또는 추정적인 반응 등의 구체적 사안을 종합하여, <b>합리적 일반인의 관점</b> 에서 그 행위가 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 것인지 여부에 의해 결정	인권교육
39	08진차6	보좌관 (국회의원) 직원	- 함께 노래방에 갔던 참고인들의 진술 - 사건 발생 전에는 이들이 서로 이해관계가 대립된 상태가 아니어서 진정인이 없는 사실을 거짓으로 꾸밀 이유가 없음 - 피진정인은 당시 과음으로 잘 기억나지 않는다고 한 점 - 진정인이 처음부터 이 문제를 제기하지 않았던 이유를 시간이 지나갈 수록 ‘볼에 입맞춘 행위보다 가슴만쳐도 되냐는 발언이 모욕적’이라는 말은 진술의 신빙성을 의심하기 어려운점 - 술에 취해 볼에 입을 맞추고 가슴을 만져도 되냐고 묻는 것은 <b>합리적 여성</b> 이라면 성적 혐오감 느끼기에 충분 - 회식자리에서 노래방 여종업 신체접촉으로 진정인의 성적 수치심과 혐오감을 주었으므로 성희롱	손해배상 재발방지대책
40	07진차463	부서장/대표이사 직원	-(부서장)머리, 어깨 등에 손을대고 엉덩이를 치며 상사를 잘 모시하고 한 것은 <b>합리적 여성</b> 이라면 성적 굴욕감과 혐오감을 느끼는 것은 당연 -(대표이사)피해자가 피진정인의 성적 언동을 고지하였음에도 철저한 조사 및 피해자 보호조치, 직장 문화 개선 등 재발방지 대책을 수립하지 않은 점, 피해자가 7개월간 대기발령 상태에 있었던 점 등은 성희롱 없는 안전한 고용환경을 제공해야 할 보호 의무를 다하지 못하였고, 피해자의 피해를 가중시킴.	재발방지대책
41	07진차1100	용역회사 직원/대표이사 노조간부	-파업과 직장폐쇄라는 대치 상황에서 투입된 용역 경비업체 직원의 “데이트하자, 집에 찾아가겠다”라는 언동은 <b>합리적 여성</b> 으로서 성적 굴욕감 또한 혐오감을 느끼는 것은 당연하며 공포심 심어줌 -진정인은 공포감을 지속적으로 호소하고 이로 인해 정신과 치료를 받고있음 -‘배불뚝이’는 <b>임신한 여성</b> 에게 굴욕감을 줄 수 있는 언동 -용역회사 직원이 업무를 수행하는 중 성희롱이 발생하지 않도록 예방하고 감독할 책임	용역직원 업무수행 가이드라인 수립 성희롱예방교육실시
42	08진차526	팀장 팀원	-상대방의 의사에 반하여 여성 동료의 특정 신체 부위를 언급하고 신체접촉을 시도한 것은 성적 대상화 한 것으로 <b>합리적인 여성</b> 이라면 성적 수치심과 굴욕감을 느끼기에	주의조치

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
			충분	
43	08진차696	학원강사 학원강사	-가해자는 40대중반, 기혼으로 동료이지만 경력이나 업무상 신입자의 역할을 하고, 피해자는 20대 미혼임. 성관계를 암시하는 언행은 <b>일반적인 여성의</b> 관점에서 볼 때 성적 굴욕감과 모욕감을 느끼기에 충분	인권교육
44	08진차208	사장 직원	-진정인의 진술이 일관되고 구체적이어서 사실이 아닌 내용을 일부러 적시하거나 과장하였다고 보기 어려움 -피진정인의 언동으로 인하여 진정인이 참고 넘길 한도를 넘어 성적 굴욕감과 혐오감을 느끼게 되었음. - <b>합리적 여성</b> 의 관점에서 볼 때 의사와 무관하게 음란성 동영상에 보게 되었고 자신이 그 동영상에 나오는 여성이라는 발언을 직접 들었고 동영상에 제3자에게도 노출된 상황은 심대한 성적 굴욕감과 혐오감을 유발하고 더 이상 직장생활을 계속하기 어려울 정도로 모욕적인 근무 환경	인권교육 손해배상 (* 진정인 퇴사)
45	08진차480	사장 직원	-기혼인 여성 고용주가 입사한지 얼마 되지 않은 미혼 남성 부하에게 거부의사 밝혔음에도 팔짱 끼거나 사랑한다고 하는 언동과 시도때도 없는 전화, 문자, 음성은 <b>보통의 남성</b> 이라면 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼는 언동임 -이런 행동이 피해자로 하여금 비자발적으로 고용관계에서 이탈하게 하고 직장에서 배제되는 경제적 피해를 줌.	인권교육 손해배상 (* 진정인 퇴사)
46	08진차958	인사담당자 직원	-승진발표를 앞둔 시점의 성적 언동은 인사 담당자가 권한을 이용하여 대가를 바라는 성적 언동을 한 것으로 받아들여질 소지 있음 -피해자가 <b>합리적 여성</b> 으로서 성적 굴욕감 및 혐오감을 느끼는 것은 당연함	징계 근무지 변경
47	08진차974	대리/대표이사 직원	-남성인 참고인이 듣기에도 민망할 정도였다면 미혼 여성인 진정인이 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼기에 충분한 것으로 판단	인권교육 합리적 인력활용계획보고 성희롱예방책수립 하여 공지 성희롱예방교육 실시결과 보고
48	07진차1118	병원 장례식장 팀장/대표 장례식장 도우미	-신체 민감한 부분 접촉, 여성을 성적 욕망의 대상으로 삼는 저급한 표현 등은 사회통념이나 <b>합리적인 여성</b> 의 기준에 비추어 볼 때 성적 수치심을 느끼기에 충분 -사업주의 직장내성희롱 발생 시 조치 의무 위반. 성희롱 예방교육 의무 위반	징계 재발방지대책 인권교육 피해자 법률구조 (* 진정인 퇴사)
49	08진차1020	총무부장 직원	-합리적인 여성으로서 성적 굴욕감과 혐오감을 느끼는 것은 당연. 가해자의 행위는 상습적이고 수준이 지나침.	징계 근무지 이동 재발방지대책
50	08진차1208	부장 직원	-피진정인의 언동은 합리적 여성의 관점에서 판단했을 때 당혹감과 성적 굴욕감을 느끼게 하였음이 명백 -진정인이 거부감을 표출하자 피진정인과의 관계가 급격히 악화된 것으로 보이는 바 적대적 근무환경 조성으로 결국 진정인이 퇴사에 이침	손해배상 인권교육 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
51	08진차1343	부장 안내직원	- <b>피해자의 주관적 사정뿐 아니라 당사자의 연령 및 당사자 간의 관계, 행위가 행해진 장소와 상황, 행위 상대방의 명시적 또는 추정적인 반응 등을 종합적으로 고려하여 성적 굴욕감에까지 이르렀는지를 살펴보아야 함</b> -피진정인은 우월적 지위 이용하여 피해자의 신체부위를 만지는 등의 행동으로 피해자에게 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 함에 충분 -사장은 피진정인의 행위를 정당화하는 발언을 하였고 성	손해배상 인권교육 징계 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)

연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
			희롱이 발생한 전례가 있음에도 재발방지조치 시행 안함.	
52	09진차38	소장 과장	-진정인에게 심대한 성적 굴욕감 또는 혐오감을 주었음이 명백 -적대적 근무환경이 조성된 결과 자신의 경력을 포기하면서까지 고용관계에서 벗어나게 된 것	인권교육 재발방지대책 (* 진정인 퇴사)
53	09진차245	부서장 직원	-여성직원을 성적인 대상으로 바라보는 저급한 발언 등은 <b>여성으로서</b> 성적 굴욕감과 혐오감을 느끼는 것은 당연.	경고조치 성희롱예방교육
54	08진차1048 08진차1049	구청장 용역회사대표 모니터요원	-성희롱 고소 때문에 채용과정에서 불이익 -구청장은 용역사업 발주 주체로서 나이차별을 시정할 책무가 있음	손해배상 나이제한폐지
55	09진차1088	전무 경리사원	- <b>합리적인 여성</b> 의 관점에서 볼 때 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하기에 충분	인권교육
56	09진차1091	경찰/경찰서장 성추행 피해자	- <b>양 당사자의 업무 관련성 여부, 성적 인동의 사실관계, 해당 인동이 행해진 장소 및 상황, 행위 상대방의 명시적 또는 추정적인 반응 등의 구체적 사정을 종합하여 판단해야 함.</b> -성폭력 범죄 수사에서 피해자 인권을 최우선시 하고 피해자의 인격이나 명예가 손상되지 않도록 주의해야한다는 원칙에 비추어 볼 때 <b>강제추행 사건의 피해자인 진정인의 입장에서</b> 충분히 성적 모욕감 또는 수치심을 느낄 수 있음	인권교육
57	09진차627	사장 대행사 직원	-피진정인이 보낸 메시지는 <b>합리적인 일반인</b> 의 입장에서 볼 때 성적 의도가 없다고 보기 어렵고, 진정인은 이로 인해 성적 수치심과 당혹감을 느꼈고, 배우자로부터 오해를 받아 심리적으로 괴로움을 느껴 이후 업무관계 종료	손해배상 인권교육 (*업무관계 종료)
58	09진차770	지배인 조리부장	-피진정인의 행위가 진정인 등 여직원들에게 성적 굴욕감 및 혐오감을 주었음은 <b>합리적인 여성</b> 의 관점에 비추어 볼 때 어렵지 않게 인정할 수 있음.	인권교육
59	09진차652	복지관 관장 수습직원	-채용여부 결정권을 가진 우월적 지위 가진 자의 제안이므로 채용을 조건으로 하는 성적 제안으로 받아들여질 수 있어 성적 굴욕감 및 혐오감이 상당했을 것으로 판단됨	손해배상 인권교육
60	09진차396	지자체 공무원 상용직 반장	- <b>합리적인 여성</b> 의 관점에서 볼 때 모욕적이고 수치심을 유발하는 행동, 환경 조성	경고조치 성희롱예방교육이수(예외적으로 가해자 아닌 사람까지 주문에 포함)
61	09진차1198	교수 학생	-남성교수가 여학생에게 수업 중에 다른 학생들도 모두 듣는 자리에서 이런 발언을 했다는 점을 종합적으로 볼 때 피해자가 느꼈을 성적 굴욕감과 혐오감이 컸을 것임	인권교육
62	09진차1342	상사 직원	-피진정인 발언은 피해자를 성적 대상으로 삼은 것을 보여주어 우리사회의 통념이나 <b>합리적 여성</b> 의 기준에 비추어 봤을 때 성적 굴욕감을 느끼게 하기에 충분	인권교육 (* 진정인 퇴사)
63	10진차114	상사 직원	-아무도 없는 사무실에서 강제로 진정인 가슴을 만지려 했고 진정인이 이를 피해 도망다녀야 했다는 것은 <b>합리적 여성</b> 의 관점에서 볼 때 두려움과 성적 굴욕감을 느낄 수 있음	인권교육
64	09진차1415	상급자 직원	-심대한 성적 굴욕감, 정신적 피해 가중 -피진정인이 사직의사를 밝힌 후에도 위협적 언동을 함으로써 진정인의 피해를 악화 -센터 소장은 직장의 책임을 부인하려 한 점, 피해자의 귀책사유를 언급한 점에서 피해자 보호조치 부적절	손해배상 인권교육 정기적 성희롱예방교육실시 재발방지대책
65	09진차1546	상사	-피진정인의 행동은 사회통념이나 합리적 여성의 관점에	징계



연번	사건번호	관계	성희롱 권고 결정의 근거	권고내용
		직원	서 봤을 때 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼기에 충분	
66	10진차119	의사 병원 관리사	-피진정인의 발언은 진정인을 직접 성적 대상화한 것으로 진정인이 느꼈을 감정은 제3자의 경우와 다를 수 있음 -합리적인 여성의 입장에서 피진정인이 진정인에게 한 발언의 수위는 단순한 농담 이상이고 진정인의 정신과 진료기록에서도 성적 굴욕감을 느꼈음을 확인할 수 있음	인권교육 성희롱예방교육실시
67	10진차77	회장 비서	-피진정인의 행동은 비서업무와는 상관이 없고 합리적인 여성의 관점에서 진정인을 비서가 아닌 사적인 관계에서의 여자로 생각하는 언동으로 매우 부담스럽고 성적 굴욕감을 유발할 수 있었을 것이라 판단됨 -전보조치는 성적 언동 불응을 이유로 고용상 불이익	인권교육
68	10진정616	연맹 사무총장 연맹 부설 센터장	-성희롱은 가해자 의도와 상관없이 통상적으로 합리적인 여성이라면 느낄 수 있는 성적 불쾌감의 여부에 따라 판단 -피진정인의 질문은 업무 적격성 판단 범위에서 벗어나 성과 관련된 사적인 영역에 관한 질문으로 상대방으로 하여금 수치심을 불러일으킴. 직무교육시 발언수위가 합리적인 여성의 관점에서 봤을 때 성적 수치심이나 굴욕감을 느끼기에 충분	인권교육
69	10진정1433	금형이사 파견업체직원	-피해자들이 성적 굴욕감과 혐오감을 느끼기에 충분, 피해자 일부가 퇴사	손해배상 성희롱예방교육실시 (* 진정인 일부 퇴사)
70	09진차1620	안전팀장 응급구조사	-사회통념이나 합리적 여성 기준에 비추어 봤을 때 성적 굴욕감을 주기에 충분한 언동	인권교육
71	09진차804	총괄본부장 사업국장	-피진정인의 음담패설은 합리적 여성의 관점에서 볼 때 성적 굴욕감을 느낄 수 있었을 것이라 판단됨	인권교육

< 표5 > 국가인권위원회 성희롱 기각 결정의 근거<sup>8)</sup>

연번	사건번호	관계	성희롱 기각 결정의 근거
1	05진차-471	수의사 계약직 직원	- 바 계단에서 껴안았다는 진정인 주장을 입증할 만한 객관적 증거없음 - 차안에서 키스 등에 대해서는 진정 전 이미 공개사과, 각서, 인사조치 함
2	05-진차-456	주방장 조리원	- '000와 그렇게 그런사이냐'는 불쾌감은 느낄 수 있으나, 일반여성의 합리적인 관점에서 볼 때 성희롱으로 인정하기 어려움 - 다른 진정사실을 입증할만한 객관적 증거가 없음
3	05-진차-464 (*진정인 퇴사)	총무 부장 총무부 직원	- 차안에서 입맞춤, 가슴만지는 성적언동은 일반적 여성의 합리적 관점에서 성희롱에 해당 - 사과하고 진정인이 이를 받아들였고, 관련해 회사에서 2개월 감봉처분
4	05-진차-619	대표이사 수납팀장 피해직원 6명	- '이렇게 예쁜데 왜 아직 결혼안했어요?'는 일반적인 여성의 합리적 관점에서 볼 때 사회통념상 일상생활에서 허용되는 단순한 농담 또는 호의적인 언동의 수준을 넘어 그 자체로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 할 정도의 성희롱에 해당하는 언동으로 보기 어려움 - '여자라 냉나오면 안돼 방석사줬다'는 말의 여부에 참고인들의 진술 엇갈림 - '물침대 준비...뵈고 누우세요'말은 4명이 2명씩 각 다른 증언해서 입증 불가 - 뺨만친 것은 참고인들 진술이 다르고 정황입증할 객관적 증거 부족 - 허벅지 때리고 팔뚝 깨물은 주장은 참고인 진술이 다르고...신체접촉이 일반 여성의 합리적 관점에서 볼 때 성적인 것과 연관이되어 굴욕감 또는 혐오감을 불러일으키는 행동이어야 하는바...회식시 얘기하며 한 행동은 불쾌감 드는 행동이나, 성적수치심이나 굴욕감을 일으킨다고 보기 어려움
5	05-진차-814	전략기획실장	- 피진정인이 퇴직인사를 하러간 진정인의 손을 끌어 자신의 배 부분을

번호	사건번호	관계	성희롱 기각 결정의 근거
		계약직 직원	쓰다듬었다는 주장은 피진정인이 이를 부인하고 있고, 당시 상황을 구체적으로 목격한 사람이 없으며, 진정인의 주장을 입증할 만한 자료도 없음
6	05-진차-925	군감찰관 참고인	- 피진정인이 진정인을 조사하면서 000와의 관계가 단순한 성적 욕구 해소차원이나 결혼고려한 것이냐고 질문한 것은 부적절하나, 성희롱은 아님 - 그의 주장은 피진정인이 부정하고 있고, 진정인의 주장 입증 증거 없음
7	05-진차-779	세무조사원 안과의사	- 세무조사 중 진정인에게 피진정인이 '여자로서 장점이 있으시다'는 말에 대해 둘의 진술 엇갈리고, 진정인측 참고인도 '여자선생님이고 숨씨 좋으니 환자 많을것이다'는 취지 말을 어렵פות이 들었다고만 진술 - 9회 세무조사가 강압적이라 보기어렵고, 협박·위협 입증 증거 없음
8	05-진차-581	지사장 영업소장	- 피진정인이 '여관갈래?' 등 성적요구를 한다는 진정인의 주장을 입증할 증거나 증인이 없고, 진정인측 참고인도 오히려 진정인에게 불리하게 진술 - 성적요구 거부로 급여 안준다는 주장도 월급 약속한바 없고 입증자료도 없음
9	06-진차-203	과장 용접사	- 진정인이 동료들에게 피진정인이 자신의 음부에 핸드폰케이스 올려놓고, '회 사다놓고 있으라'는 성희롱을 당했다고 했으나, 입증해줄 객관적 증거가 없음
10	06-진차-443	전무 과장	- 노래방에서 진정인의 불에 뽀뽀한 것을 누구도 본적이 없다고 진술 - 피진정인이 평소에 사람들로 부터 신사적이라는 평가를 받는다는 점
11	06-진차-714	대표이사 보험설계사	- 요실금 수술 및 질벽성형술 동영상은 사전에 양해구하고 여의사가 진행한 바 불쾌감은 들 수 있으나 <b>일반 여성의 합리적 관점</b> 에서 성희롱이라 할 수 없음
12	06-진차-728	미화원관리장 미화원	- 진정인이 주장하는 피진정인의 바지 내리고 성기를 보여주며 '한번 달라, 너는 내거야' 등의 성적언동을 입증할 증거 없고, 동료 미화원들도 그런 일이 없었다고 진술
13	07-진차-323	직장동료 (역 대표원)	- 참고인들 모두 피진정인이 진정인에게 전화로 '섹스는 해봤나'는 성적 발언을 한 적이 없다고 진술 - 진정인의 주장을 입증할 만한 직접증거 및 정황증거 없음
14	07-진차-659 (*진정인 해고)	작업반장 사원	- 문제가 발생했다는 회식날짜에는 회식이 없었음 - 인사이드이 성적 접근의 거부로 인한 불이익 조치라는 사실을 인정할 만한 객관적 증거가 없음 - 업무지시와 관련해 감금, 폭행, 상해를 당했다는 주장은 일반 형사사건이며, 다른 사원과 다룬다는 이유로 해고당한 것은 각하사유
15	07-진차-794	형사 피의자	- <b>합리적 일반인의 관점</b> - 자신과 애인의 성관계 장면 동영상을 홈페이지에 공개한 행위로 인해 경찰조사 중인바, 성적 내용이 포함된 언급이 불가피한 상황인 점 - 외국인과 성관계를 물으며 웃은 것은 부적절하나, 진정인으로 하여금 성적 굴욕감을 느낄 정도는 아님

## (1) 성희롱의 판단 기준

### ① '합리적 여성의 관점'

성희롱의 판단기준은 입법 초기부터 의미가 모호하다는 비판과 함께 논란이 되어왔다. 성적 인 성향의 어떤 말과 행동이 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 언동인가를 판단하는 것은 성적 언동에 대한 반응이 개인마다 또는 남녀간에 차이가 있을 수 있기 때문에 더욱 간단하지 않은 문제이다. 법원에서는 일반적인 사건을 판단할 때 주로 '합리적 인간' 또는 '건전한 상식을 가진 일반평균인'의 입장에서 문제가 되는 행동에 대한 위법성 여부를 객관적으로 판단하는 경우가 많다. 그러나 '합리적'

8) 각주(3) 참고

이란 의미 역시 모호할 뿐 아니라 사실상 주관성이 크다).

더욱이 법의 '객관성'이 실제 얼마나 성편향적인지는 이미 많이 문제제기 되고 있는 부분이다<sup>10)</sup>. 따라서 미국의 고용기회평등위원회(EEOC)는 성희롱 성립여부를 판단할 때 '합리적인 인간'을 기준으로 하되, 피해자의 입장을 고려하여야 한다는 지침을 제시하고, 성편향성을 극복하기 위해 '피해자와 같은 성을 가진 합리적인 인간'을 기준으로 성희롱 성립여부를 판단해야 한다는 입장을 취하고 있으며, 이를 '합리적인 여성(reasonable women)의 관점'이라고 한다.<sup>11)</sup> 즉, 남성과 여성들은 어떤 행위가 성희롱을 구성하는지에 대해 매우 다른 시각을 갖고 있으므로 이러한 차이를 법원이 고려하기 위해서는 합리적인 여성의 관점으로 판단해야 한다는 주장이다. 이에 대해 아직도 성희롱 피해자의 압도적인 다수는 여성이고 관점의 문제가 남성과 여성의 성차에 따른 인식차에 기반하여 제기된 것이므로 이를 부각하기 위하여 '합리적 여성관점'으로 명명하는 것은 의미가 있지만, 불필요한 오해를 피하기 위해 '합리적 피해자의 관점'으로 명칭을 통일하자<sup>12)</sup>는 견해도 있다.

실제 인권위의 대부분의 성희롱 판단 결정문에서는 <표4>, <표5>에서 보듯이 '일반적인 여성의 관점', '합리적 여성의 관점(기준)', '피해자의 주관적 사정 외에도 보통의 합리적 여성의 관점', '합리적 일반인의 관점' 등의 용어가 등장하고 있다. 여기에서 각 용어들의 차이점은 분명하게 드러나지 않아 보인다. 단지, 인권위가 성희롱을 판단할 때 그 기준으로 '합리적 여성의 관점'이란 가치를 추구한다는 것을 명시적으로 제시하고 있는 듯한 인상이다. 특히 다음 결정례에서 다뤄진 '합리적 여성의 관점'을 주목해보자.

<사례 1> 대학 교수의 수업 중 학생에 대한 성희롱 사건

대학교수가 수업시간에 '요즘 대학생들이 돈을 벌기 위해 자기의 난자를 파는데, 여자의 학벌이 뛰어나거나 얼굴이 예뻐수록 난자 가격이 비싸다... 000정도면 난자가격이 비싸겠는데?'라고 한 발언과 시험시간에 답안지를 작성하고 있는 진정인의 한쪽 어깨에 손을 얹고 얼굴을 들이대는 등의 언행에 대해 인권위는 성희롱으로 결정하였다. (인권위 진정번호: 05진차470)

이의 판단 근거로 인권위는 결정문에서 "어떠한 행위가 성희롱에 해당하는지 여부는 양당사자간의 연령이나 관계, 행위가 행해진 장소 및 상황, 행위 상대방의 명시적 또는 추정적인 반응 등의 구체적 사정을 종합하여, 행위의 상대방이 그러한 행위를 원치 않았고 불쾌감을 느꼈는지, **일반여성의 합리적 관점**에서 볼 때 성적 함의가 있는 불쾌감을 주는 행위였는지에 의해 결정하여야 한다...이 사건에서 피진정인은(해당교수) 대학교라는 공공기관 종사자로서, 교수의 직위를 이용 또는 학생지도라는 업무등과 관련하여 언동을 하였다고 할 수 있고, 난자가격에 대한 언급 및 신체적 접촉은 성적 함의가 있으며, **일반여성의 합리적 관점**에서 볼 때 심한 성적 굴욕감 또는 수치심을 주기에 충분하다고 인정된다"고 판단하고 있다.

<사례2> C대형할인마트 여직원에 대한 수납팀장의 성희롱 사건

C대형할인마트의 6명의 직원은 수납팀장이 '이렇게 예쁜데 왜 아직 결혼안했나', '여자가 냉나오면 안돼 방석사줬다', 친절교육시 '고객님, 물침대가 준비되었습니다. 벗고 누우세요'라는 발언, 뺨을 만지고 허벅지를 때리며 팔뚝을 깨무는 언동을 성희롱으로 판단해달라고 인권위에 진정했지만, 모두 기각되었다.

9) 김엘림(2007), 『공공기관 성희롱 예방업무 편람』, 여성가족부, 37쪽.

10) 조국(2003), 『형사법의 성편향』, 박영사 ; 한국성폭력상담소(2007), 「성폭력을 조장하는 대법원판례바꾸기운동, 1차~12차 자료집 모음」

11) 김엘림(2007), 앞의 글, 38쪽.

12) 이경환(2007), "성희롱의 처벌가능성 및 판단기준", 『성폭력, 법정에 서다: 여성의 시각에서 본 법담론』, 한국성폭력상담소(위음), 푸른사상, 299쪽.

(인권위 진정번호: 05진차619)

인권위는 이 사건의 결정문에서 “피진정인이 ‘이렇게 예쁜데 왜 아직 결혼을 안하고 있는냐’는 식의 말을 한 것은 사실로 인정되나, 이는 일반적인 여성의 합리적 관점에서 볼 때 사회통념상 일상생활에서 허용되는 단순한 농담 또는 호의적인 언동의 수준을 넘어 그 자체로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 할 정도의 성희롱에 해당하는 언동으로 보기 어렵다”고 결정했고, 허벅지를 때리고 팔뚝을 깨문 행동에 대해서는 “성희롱에 해당하는 신체적 접촉은 성적 의도가 드러나거나 분명한 성적 의도가 드러나지 않더라도 그러한 신체접촉이 일반여성의 합리적 관점에서 볼 때 성적인 것과 연관되어 굴욕감 또는 혐오감을 불러일으키는 행동이어야 하는 바...회식시 얘기를 하며 옆에 앉은 피해자의 허벅지나 팔뚝을 치고 깨물기까지 한 피진정인 유00의 행동은 분명 불쾌감을 일으킬만한 행동이기는 하나, 그것이 성적 수치심이나 굴욕감, 혐오감을 불러일으키는 성희롱에 해당한다고 보기 어렵다”는 입장으로 이 사건을 기각했다.

이 두 가지 성희롱 진정 사건에서 일반여성의 합리적 관점이 어떻게 적용되었는지를 비교해보면, 두 사건의 차이가 뚜렷하게 드러나지 않는다. 결국 ‘일반여성의 합리적 관점’을 추구하면서도 사회통념상 받아들일 수 있는 정도인지 아닌지의 판단은 사건별로 판단자의 자의적 해석에 따라 기준이 달라질 수밖에 없음을 보여주고 있다. 그렇다면 누가 판단을 하느냐가 매우 중요한 변수일수 있겠지만, 공교롭게도 인권위의 차별시정위원회에서 <사례1>과 <사례2>의 결정에 참여한 위원은 같은 사람들이었고, 단지 <사례2>에 한 명의 위원이 더 추가되었을 뿐이다. 더욱이 <사례2>에 대해 서울고등법원은 지난 6월 18일의 선고공판에서 이를 성희롱으로 인정하였다. 따라서 인권위의 성희롱 판단기준은 ‘일반여성의 합리적 관점’이라는 가치의 명시를 넘어서, 앞으로 더욱 정교한 판단기준을 만들어가야 하리라고 본다.

## ② ‘성적 굴욕감 또는 혐오감’

‘성적 굴욕감 또는 혐오감’은 국가인권위원회법에 따른 성희롱 정의의 주요 요소이며, 성희롱 시정권고 결정의 주요한 판단기준으로 작용하고 있다. 굴욕감이나 혐오감은 사회적으로 형성되는 감정상태라고 할 수 있다. 개인이 갖는 감정이 사회의 규범적 맥락에서 벗어나 진공 상태에서 구성될 수는 없기 때문이다.

우리사회의 성별규범은 단순한 차이가 아니라 성차별적 내용으로 구성되어 있어 성차별을 지속·강화시키는 기능을 한다는 점이 주요한 문제이며, 공적 영역에서의 ‘성희롱’을 법제화 한 것은 이러한 성별규범에 따라 작동하고 있는 성적 차별과 억압의 문제를 명명한 것이다. 성적 억압은 차별적이고 위계적인 성별 규범(여기에는 나이, 인종, 국적, 사회적 지위, 외모 등의 다양한 위계가 함께 작용한다)에 의해 구성될 뿐만 아니라 이것에 의해 ‘정상화’되기 때문에 경우에 따라 칭찬이나 격려가 성희롱과 혼동되고, 어떤 사람에게는 문제가 아닌 것이 어떤 사람에게는 문제로 드러나며, 관계·상황·공간과 시간 등에 따라 서로 다른 의미를 가지기도 한다.

이 때문에 성희롱 여부를 판단하는 것이 안고 있는 본질적인 어려움이 발생한다. 가해자의 의도가 아니라 피해자의 관점을 주요한 기준으로 삼는 것은 ‘피해자가 기분 나쁘면 무조건 성희롱이다’라고 주장하기 위해서가 아니라, 규범 자체가 여성에 대한 남성의 성적 억압을 자연스럽고 당연한 것으로 정당화하고 있기 때문에 정상화 되어있는 규범에 이의를 제기할 수 있는 감수성을 지닌 관점을 기준으로 삼는다는 의미다.

이렇듯 성희롱은 오랜 규범에 이의를 제기하고 저항하는 매우 근본적이고 급진적인 문제제기다. 그런데 ‘성적 모욕감 또는 혐오감’은 자주 성희롱 문제제기의 기본적인 취지와는 다르게, 성별규범에 벗어나는 언동 때문에 비롯된 불쾌감을 의미하는 것으로 해석되고 있다. 일반적인 여성의 관점에서 보았을 때 충분히 모욕감이나 혐오감을 느꼈을 것으로 판단되는 행동들은 “미혼여성에게 성관계를 암시

하는 언행”, “남성인 참고인이 듣기에도 민망할 정도이므로 미혼 여성이 굴욕감을 느끼는 것은 당연한” 언행, “여성을 성적 욕망의 대상으로 삼는 저급한 표현” 등이다. 이런 언행이 성희롱인 까닭은 ‘미혼여성에게, 정숙한 여성에게, 일반여성에게 모욕적이고 불쾌감을 주는 저급하고 부적절한 언동이 기 때문’이 아니라, 차별적인 성별 위계를 전제로 하고 그 관계를 유지·강화시킴으로써 평등할 수 권리를 침해<sup>13)</sup>하기 때문이다.

필자는 ‘성적 굴욕감 또는 혐오감’이라는 판단기준은 위와 같은 이유로 지배 규범의 내용으로 판단을 소지가 크기 때문에 다른 언어로 대체되는 것이 바람직하다고 생각하며, 새로운 명명에 대해서는 더 많은 토론과 검토가 요구된다. 중요한 것은 성희롱을 문제화 했던 목적을 기억하며 그 취지와 방향을 훼손시키지 않을 수 있는 기준이어야 한다는 점이다.

## (2) 증인이나 증거가 없이 진정인의 진술만 있는 경우

다른 성폭력과 마찬가지로 성희롱도 은밀한 공간에서 발생하는 특성으로 인해 목격자나 물증이 없이 양 당사자의 상반된 주장만 제기되는 경우가 많이 발생한다. 이처럼 피해자의 말을 뒷받침할 제3의 증거가 없는 경우, 피해자들은 자신이 겪은 성희롱이 문제제기를 할 수 없는 사안이라고 생각을 하거나, 오히려 무고한 사람을 죄인으로 만든다는 비난을 받을까 두려워 아무런 문제제기도 하지 못하는 경우가 많다. 그러나 피해자의 진술 역시 분명히 ‘증거’의 하나이며, 피해자 진술의 신빙성이 인정될 경우에는 다른 증거가 없고 가해자가 완강히 부인을 하더라도 피해자의 진술을 근거로 가해자를 법적으로 처벌할 수 있다. 따라서 다른 증거 없이 양 당사자의 서로 상반된 진술만 존재하는 경우라도, 성희롱 여부를 결정하는 사람이 진술의 신빙성을 신중하게 판단하여 진실을 찾으려는 노력을 해야 한다. 또한 법적인 관점에서 ‘증거가 불충분’하여 기각 결정을 내릴 때에도 당사자나 주변 사람들에겐 기각 그 자체가 가해자의 무고함을 공식적으로 인정하고, 피해자가 무고한 사람을 괴롭혔다는 확인의 의미로 받아들여질 수 있기 때문에 결정문의 내용을 작성할 때 신중할 필요가 있다.

그러나 국가인권위원회법 제39조 제1호에서는 “사실이라고 인정할만한 객관적인 증거가 없는 경우”를 기각 사유로 규정하고 있고, 인권위원회도 실제로 기각 결정을 할 때 별다른 언급 없이 “객관적인 증거가 없는 경우에 해당”한다고 판단을 하는데, 이러한 표현은 자칫 피해자의 진술은 ‘객관적’이지 않으며 나아가 ‘증거’가 될 수 없다는 인식을 낳을 수 있다는 점에서 개선이 필요하다고 생각한다. 사소한 차이라고 할 수도 있지만, 형사소송에서 사용하는 것과 같이 “증거가 불충분하여” 성희롱이 있었음을 인정하기 어렵다고 판단하는 것이 더 정확하고, 당사자들에게도 올바른 인식을 줄 수 있겠다. 무엇보다 피해자의 진술 밖에 증거가 없더라도 부수적인 정황을 면밀히 판단하여 진실을 밝혀 내려는 인권위원회의 노력이 요구된다.

더불어 인권위의 진정사안에서도 보면, 조사과정에서 참고인들의 진술이 엇갈리는 경우들이 종종 발생하곤 하는데, 이때 중요하게 고려해야 할 점은 직장내 성희롱은 권력관계 안에서 일어나고 있다는 점이다. 특히 직장상사에 의한 성희롱일 경우, 피해자(진정인)의 동료라 하더라도 하급직원으로서 해당 상사의 성희롱과 관련된 목격사실 등을 진술할 때 심리적 부담은 클 수 밖에 없다. 따라서 참고인의 선정에도 각별한 주의가 요청된다. 또한, 성희롱 사건이 피진정인과 진정인(피해자)의 직장 내의 위계 관계를 이용하여 발생될 경우에는 성희롱 사건 이후 과정까지도 계속적으로 주시하여 회사내 어떤 역동들이 성희롱 판단과정에 잘못된 영향을 미치지 않도록 해야 할 것이다.

## (3) 강제력이 없는 경우

성희롱의 행위들은 그 자체로서 위법하기보다는 그것들이 상대방에 의하여 ‘원하지 않았을때’ 위법성을 띤다. 미국의 EEOC 지침에서도 가장 핵심적인 개념은 ‘원하지 않은(unwelcome) 성적 언동’이고,

13) 변혜정(2008)은 그의 논문 “성희롱의 법적 판단기준과 피해의미의 딜레마: 법/경험의 틈새를 성찰하는 ‘피해자’ 관점을 중심으로”(『한국여성학』 제24권 3호)에서 성희롱은 평등권 침해의 문제로 규정하였다.

유럽에서도 ‘원하지 않는 언어적, 비언어적, 물리적 형태로 나타나는 일체의 원치 않는 성적 언동...’을 가르킨다.<sup>14)</sup> 국가인권위원회법 제2조 5에서도 “‘성희롱’이라 함은 업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 그 밖의 요구 등에 대한 불응을 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 즉, 형법의 강간과 강제추행에서처럼 폭행과 협박 등의 강제성은 요구되지 않고 있다.

실제 인권위 결정문에서도 “피진정인의 위력사용 여부는 성희롱의 판단기준이 되지 아니하는바, 성령 피진정인이 위력을 사용하여 가슴을 만진 것이 아니라고 하더라도 진정인이 피진정인의 언동으로 이하여 성적 굴욕감과 모멸감을 느꼈음은 경험칙 상 충분히 인정된다 할 것이다(진정번호: 06진차 606).....피진정인은 ‘강요가 없는 제안은 성희롱이 아니다’고 하지만, 성희롱의 성립요건은 강요나 협박을 요하지 않으며, 회사 고문으로부터 원치 않는 성적 제의는 합리적 여성의 관점에서 볼 때 성희롱에 해당된다(진정번호 06진차425)”고 밝히고 있다.

따라서 강제력은 성희롱을 인정하는데 필수적인 요소는 아니지만, 강제력이 사용된 경우는 그렇지 않은 경우보다 불법성이 더욱 크다고 할 수 있다. 그러므로 적절한 권고를 내리기 위해서도 불법의 정도에 대한 판단 즉, 강제력의 유무를 조사·판단하는 것이 필요하다. 그러나 결정문 중에서는 강제력이 성희롱의 요건이 아니라는 점만을 언급하며 이에 대한 판단을 하지 않는 사례들이 있는데, 이 경우에는 아무리 성희롱임이 인정되었더라도 당사자에게 미흡하게 여겨질 수 밖에 없을 것이다.

그리고 인권위 결정과는 별개로, 강제력이 인정되어 형법이나 성폭력특별법 상의 성폭력이 문제될 수 있는 경우에는 국가인권위원회의 결정 외에 형사고소 및 처벌이 가능함을 피해자에게 고지하고, 필요한 법적인 조력을 해주는 것도 성희롱 업무와 별개로 피해자에 대한 종합적인 지원체계 중 하나로써 적극 고려되어야 한다.

이외에도 신체적 접촉이 없이 언어적 성희롱만 있는 경우나, 시각적 성희롱만 있는 경우 등도 불이익 없이 성희롱으로 인정하는 노력도 필요하다. 물론 지금까지의 인권위 결정문에도 두가지 이상이 함께 일어난 복합적인 성희롱 이외에도 성희롱으로 인정하고 있다. 그러나 시각적 성희롱의 경우, 인권위 진정사례 자체가 3년 동안 총10건에 머물고 있다는 점은 그만큼 성희롱으로 판단받기 어렵다는 것을 반증해준다. 더불어 피해 횟수가 1회에 그친 경우라 하더라도 인권위에서는 이를 성희롱으로 판단하고는 있는 것은 그만큼 이 문제를 해결하겠다는 강한 의지를 표명하는 것으로 보인다.

## 5. 맺음말

지난 5년동안 750여명의 성희롱 피해자들이 국가인권위원회에 진정을 하였고, 인권위는 이업무를 수행해왔다. 그동안 인권위는 성희롱 권고나 기각결정에 대해 진정인을 비롯한 지원단체, 그리고 여론으로부터 많은 격려와 함께 비판과 문제제기도 받아왔다. 나아가 인권위 결정에 대한 불복으로 행정소송에 이른 사건들도 있었다.

반면에 2008년초 전국성폭력상담소·피해자보호시설협의회 <성폭력 수사·재판시민감시단>에서는 해외 주재 한국 NGO 단체장의 성희롱 사건에 대하여 인권위의 조사와 권고에 ‘올해의 여성인권보장 디딤돌상’을 수여하였다. 인권위가 가해자의 혐의사실 부인에 맞서 캄보디아 현지 조사로 성희롱 사실 뿐만 아니라 캄보디아 현지인에 대한 성추행 사실까지 밝혀내는 열정적인 모습과, 성희롱 피해로 인해 오랫동안 소망해온 일을 잃게 된 피해자의 입장을 고려하고, 성희롱 피해가 사소한 개인적 문제가 아니라 심각한 사회문제임을 분명히 하여 국내 최초로 3,000만원의 배상을 권고한 공로에 대한 상이었다. 또한 2006년에는 00구치소 직원의 여성수용자에 대한 성추행 사실을 직권조사로 밝혀내고 관계기관에 권고를 하였고, 2008년도에는 00대학교 교수의 학생 성추행 사건을 직권조사하여 조치권고를

14) 이준형(2005), “사법부의 직장내 성희롱 판결에 대한 분석”, 「회식자리 술따르기 강요가 왜 성희롱인가?」, 전국교직원노동조합, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 24-25쪽.

한 바 있다. 이와같은 일은 다른 국가기관이나 민간단체가 하기 어려운 일로 국가인권위원회이기에 가능했다.

그러나 국가인권위원회로 성희롱 업무가 이관된 지 5년이 지났음에도 여전히 성희롱 판단기준이 구체화되지 못하고 있으며, 법제화의 성과에 비해 국민들의 인식 수준은 크게 나아지지 않고 있다는 우려의 목소리가 높다. 이것은 성희롱에 대한 판단 근거가 풍성해지지 못한 채, 10년이 넘게 이어지고 있는 성희롱예방교육 내용도 성희롱 여부에 대한 결정례를 전달하기에만 급급할 뿐 성희롱을 문제화한 취지나 맥락적으로 해석할 수 있는 역량을 강화하는 데에는 큰 성과를 보지 못했기 때문이다. 이는 성희롱 문제를 기계적인 판단의 문제로 전락시켜 탈정치화 시킴으로써 성희롱이 사회적 차별과 인권의 문제로 자리잡게 하는데 걸림돌로 작용하게 될 소지가 높다는 점에서 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

국가인권위원회는 성희롱을 판단하는데 있어 급진적이고 근본적인 문제의식을 잃지 않으면서 날카로운 판단기준을 수립하고 이를 토대로 적극적인 권고 활동을 펼침으로써, 기존의 지배적인 성규범을 수용하고 강화하는 우를 범하지 않으면서 국민의 인권감수성을 향상시킬 수 있는 방안을 끊임없이 모색해야 할 것이다.

# 개와 늑대의 시간

## - 성적소수자와 국가인권위원회의 10년 -

한채윤 (한국성적소수자문화인권센터)

### I. 들어가며

개와 늑대의 시간, 적인지 아닌지 구분이 되지 않는 해 질녘에 나타난 그림자를 향해 던지는 탄식. 우리는 친구가 될 수 있을까, 아니면 그런 기대가 배신으로 바뀌고 역시 세상에 수많은 적들 중의 하나일 것인가. 성적소수자들이 국가인권위를 떠올릴 때 드는 느낌은 바로 이런 느낌이다. 새삼 놀라운 건 그렇게 어느새 10년이 흘렀다는 것 일뿐.

10년이란 시간동안에 무슨 일이 있었는지 헤아려보는 건 그다지 어려울 것이 없다. 너무 적은 진정 건수와 너무 적은 권고 건수를 따지면 그러하다. 하지만 그러기엔 또 진하고 정한 감정이 부딪쳐 얽혀 있다. 예상되는 반발에도 불구하고 청소년보호법 내 동성애자차별조항의 삭제를 권고하거나 군형법 내 계간 조항은 인권 침해라는 의견 표명은 약자의 편에 서려는 국가인권위원회의 매우 용기있고 뜻깊은 행보였다. 하지만 한국 역사상 최초의 포괄적인 '차별금지법'을 만드는 과정에서 법무부의 성적 지향 항목 삭제를 못 본 척 하던 모습은 큰 상처를 남겼다. 반인권적인 위원장의 취임으로 인해 신뢰는 더욱 떨어졌다. 이제 차별이나 인권침해 사례가 있어도 과연 국가인권위원회에 진정을 넣어도 될지 망설여진다. 인권의 원칙을 잃어버린 곳에 무엇을 더 기대할 수 있을 것인가. 하지만 여전히 성적소수자에 대한 차별을 금지하는 유일한 법조항은 국가인권위원회법에 있고, 지난 2008년 이명박 정권이 시도했던 국가인권위원회 축소와 같은 사태에는 단호히 인권위원회를 지키기 위해 온몸을 던질 수밖에 없다.

이 글은 성적소수자 인권운동의 입장에서 지난 국가인권위원회의 10년간의 활동을 전반적으로 살펴볼 것이다. 진정이나 권고에 대한 개별적인 분석보다는 국가인권위원회가 내걸었던 스스로의 역할과 약속에 얼마나 부합했는지를 통해 앞으로 다시 시작될 미래의 10년에 꺼져가는 불씨를 살리듯 희망을 품어보려 한다.

### II. 성적소수자 인권운동에 있어서 국가인권위원회의 의미

#### 1. 국가인권위원회법에 '성적 지향'이 포함되기까지

1998년 4월, 국가인권위원회를 법무부 산하기구로 만들려는 움직임이 보이자 그 해 9월 30여개의 인권단체들은 바로 「인권법제정및국가인권기구설치기간단체공동추진위원회」(이하 공추위)를 결성하였다. 때마침 5월에 전국 23개 동성애자 모임이 연합한 「한국동성애자단체협의회」(이하 한동협)가 발족하여 성적소수자 인권운동도 한 단계의 도약을 준비하던 중이었다. 공추위 결성 소식을 듣고 한동협은 바로 '인권법특위'를 조직해 동참에 나섰다.

사실 이 당시 국가인권위원회법안에 '성적 지향'이 포함되는 것은 공추위에 소속된 대부분의 단체에게 있어 핵심 쟁점이 아니었다. 국가인권위원회 기구 형태와 인권위원 인선, 시정 권고나 명령이나 등을 둘러싼 심각한 싸움에서 '성적 지향'은 '사상의 자유'와 마찬가지로 원칙적으로 필요할지 모르나 한국 사회에서는 여전히 시기상조로 보이는 차별 사유 중의 하나일 뿐이었다. 하지만, 한동협에겐 중요했다. 국가인권위원회법에 동성애자의 인권을 보호하기 위한 조항이 들어간다면 그것은



대한민국 최초의 동성애자 인권보호 법이 생긴다는 의미이기 때문이다. 한동협은 공추위 회의와 활동에 적극 결합하면서 먼저 공추위 소속 단체 활동가들부터 설득해나가기로 했다. 적어도 시민단체 법안에 성적 지향이 포함되어야 정부 법안과의 조율 과정에서 그나마 희망이라도 품을 수 있다고 판단했다. 이를 위해 ‘동성애자차별사례모음집’을 만들기로 하고 차별사례를 모으기 위한 홍보 스티커를 제작하여 전국에 배포하는 등의 활동을 펼치기도 했다.

1998년 9월 25일에 발표된 법무부의 인권법 시안에는 성적 지향이 차별사유로 포함되어 있지 않았다. 상황은 당시 공추위도 마찬가지였다. 1998년 11월에 발간된 동성애전문지 <BUDDY> 10호에 실린 기사에 따르면, 10월 26일 참여연대에서 있었던 공추위 회의 때 마침내 정치적 신조, 병력, 행형 기록과 함께 성 지향성<sup>1)</sup>를 추가해 넣기로 결정되었다고 한다. 하지만 이상하게도 10월 29일에 최종 발표된 공추위안에는 성적 지향 대신 다른 표현이 들어가 있다.

### 1998년 공추위의 ‘인권위원회법(안)’

#### 제3조 차별금지

(1) 성별, 종교, 사상, 연령, 장애, 병력, 출신학교, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 행형 기록, 사회적 신분, 용모 등 신체적 조건, 혼인여부, 가족의 상황, 인종 또는 피부색 등을 이유로 차별하는 것은 인권침해로 본다.

(2) 출산 또는 임신을 이유로 차별 및 성과 관련된 언행으로 인해 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위는 성별에 기한 차별로 본다.

성별로 인한 차별의 정의에 ‘성에 관련된 언행’이라는 표현이 있다. 동성애자를 비하하는 많은 용어들이 성과 관련되어 모욕을 퍼붓는 것들이기에 이런 상황을 구제하기 위해서 반드시 필요하다는 한동협 측의 의견이 받아들여져 새롭게 들어간 부분이었다. 한 달 후, 1998년 11월 6일엔 성공회 대성당 프란시스코홀에서 공추위에서 마련한 공청회가 열렸다. 한동협은 이날 공청회에서 성적 지향의 포함에 대한 법무부의 입장을 확인하려 했다. 시민단체와 법무부의 이견이 부딪치는 쟁점에 대한 법무부측의 생각을 알아야 그에 대한 대응책도 준비할 수 있기 때문이었다. 하지만 좀처럼 ‘성적 지향’은 토론회가 마칠 때까지 아무런 언급거리도 되지 못했다. 결국 참다못한 한동협 대변인이 법무부 대표로 참석한 광무근 검사에게 법무부안에 성적 지향으로 인한 차별을 금지하는 조항을 첨입시킬 의향이 있는지를 질문했고, 최선을 다해 검토해보겠다는 법무부측의 형식적인 답변만이 돌아왔다.

성적소수자 진영이 마음 졸였던 것은 결국 정부와의 협상 끝에 ‘사상의 자유와 성지향성 부분은 제외될 것’이라는 대다수의 전망 때문이었다. 성적 지향이란 문구를 넣기 위해 공추위가 끝까지 싸워 줄 것인가도 미지수였고 공추위 내에서도 국민정서와 미풍양속을 들어 성지향성 문제는 시기상조라는 의견도 나오던 상황이었다. 그러던 중 1999년 4월, 공추위는 더 많은 시민/여성/인권단체들이 결합하여 73개 단체가 모인 ‘올바른 국가인권기구 설치를 위한 민간단체 공동대책위원회’(이하 공대위)로 전환하였다. 그리고 2000년 9월에 열린 ‘인권활동을 위한 인권위원회법 토론회’ 자료집에 실린 공대위 법안에 다음과 같은 변화가 생겼다.

② 성별, 종교, 나이, 장애, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 사면되거나 형의 효력이 실희된 전과, 성적 지향, 병력 또는 달리 합리적이지 않은 이유로 특정한 사람을 우대, 배제, 구별 또는 불리하게 대우하거나 다른 사람으로 하여금 굴욕감이나 그밖에 정신의 고통을 느끼게 하는 행위는 평등권을 침해하는 행위로 본다.

1) 당시에 한동협 내 활동가들은 성 정체성과 성적 지향 둘 중에 어떤 단어를 택해야 할지 고심했다. 이 고민은 1996년 차별금지법을 제정할때도 역시 마찬가지로 논의되었다. 성 정체성보다는 좀 더 포괄적인 의미를 가진 성적 지향으로 결정되었고 이는 국제적으로 차별금지사유로 쓰이는 ‘sexual orientation’의 번역이라는 점에서도 그러하다. 처음엔 성적 지향이 아니라 성 지향성으로 번역해 쓰기도 했었다.

그리고 이 기록의 차이를 어떻게 이해해야 할지 모르겠지만 2000년 10월 16일에 공식 발표한 공대 위법안은 이와 조금 다르다. 동성애란 단어가 직접적으로 명시되고 성적 성향이라는 단어가 포함되었다.

#### 제4장 인권침해의 조사와 처리 의 2항

“성별, 종교, 나이, 장애, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 사면되거나 형의 효력이 실효된 전과, **동성애 또는 성적성향**, 병력 또는 그밖에 합리적이지 않은 이유로 특정한 사람이나 사람의 집단을 우대, 배제, 구별 또는 불리하게 대우하거나 다른 사람으로 하여금 굴욕감 느끼게 하는 행위는 평등권을 침해하는 행위로 본다.

그리고 그 사이에 놀랍게도 법무부 법안에도 변화가 생겼다. 1999년 4월에 법무부가 낸 ‘수정안’까지만 해도 차별금지사유로 성적지향은 포함되지 않았지만, 2000년 9월에 다시 나온 입법 예고안에 처음으로 성적 지향이 포함되었다.

#### 제4조 인권침해의 조사와 구제

②합리적인 이유없이 性別, 宗教, 나이, 障礙, 社會的 身分, 出身地域, 出身國家, 出身民族, 容貌 등 신체 조건, 婚姻與否, 妊娠 또는 出產, 家族狀況, 人種, 皮膚色, 思想 또는 政治的 意見, 赦免되거나 刑의 效力이 失效된 前科, 性的 志向, 病歷 등을 이유로 한 다음 各號의 1에 해당하는 행위는 平等權侵害의 差別行爲로 본다. 다만, 다른 法律에서 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 같다)에 대한 優待를 差別行爲의 범위에서 제외할 경우 그 優待는 差別行爲로 보지 아니한다.

이렇게 공대위 법안과 법무부 법안 모두에 들어간 ‘성적 지향’은 별다른 논쟁없이 2001년 2월 15일에 민주당이 낸 최종안에도 포함되었고 4월 30일에 마침내 국가인권위원회법이 국회를 통과하면서 동성애자에 대한 차별을 금지하는 조항이 포함된 한국 최초의 법이 만들어졌다.

## 2. 국가인권위원회법에 ‘성적 지향’ 포함의 의미

국가인권위원회(이하 인권위)는 2002년 연간보고서의 머리말에서 인권위 출범의 의의를 다섯 가지로 요약하면서 그 네 번째로 “인권옹호자로서의 기능을 수행한다. 인권 침해를 당한 사람에 대한 조사·구제뿐 아니라 그동안 구제 절차가 복잡해 차별을 운명처럼 받아들였던 장애인·아동·노약자·성적소수자·부랑자 등 사회적 약자들에게 신속 간편하고 비용 부담이 적은 해결책을 제시하는 곳”임을 강조하고 있다. 나아가 인권위는 동성애에 대한 편견과 오해를 바로잡고 동성애자도 차별로부터 보호받아야 한다는 사회적 인식을 심어주었다는 점에서 의의가 있다고 스스로 평가하고 있다. 이런 평가는 어느 정도는 타당하다. 국가인권위원회법을 가진 나라, 그 법안에 성적 지향으로 인한 차별을 금지했다는 조항까지 둔 대한민국은 다른 나라들의 상황과 비교해본다면 꽤 인권 선진국에 속하기 때문이다. 어쩌면 우리는 이 정도의 인권위에 만족해야 할지도 모른다. 동성애자나 트랜스젠더를 차별해서는 안된다는 상징성만 해도 과거와 비교한다면 얼마나 대단한 성과인가. 더군다나 이미 인권위는 그 정도에 꽤 만족하는 것 같아 보인다.

하지만, 인권위가 가장 크게 착각하는 지점이 바로 여기다. 국가인권위원회법에 성적 지향이 포함된 것은 인권위의 성과가 아니다. 인권위를 만들기위해 3년간 많은 사람들이 싸워야했고 그 투쟁의 과정엔 동성애자들의 노력도 스며들어 있다. 인권위의 성과는 그 법을 바탕으로 인권위가 얼마나 잘, 많이 움직여주냐에 달려 있다. 그러므로 법안에 ‘성적 지향’ 포함의 의미는 그 근거를 만들었다는 점에 있을 뿐이다. 군사독재정권 시절을 지나 한국이 인권과 차별에 민감한 나라가 되기 위한 반성이고, 그것을 차별 사례를 열거하는 형식으로 재차 강조하는 것이다.

이제 다음 장에서 인권위가 지난 10년동안 구체적으로 어떤 활동을 했는지를 살펴볼 것이다. 성적 소수자를 보호하겠다는 인권위의 외침이 어느 정도 진실성이 있는지를 알아볼 수 있을 것이다.

### III. 국가인권위원회 각 활동영역에 대한 현황 분석과 평가

#### 1. 차별 행위에 대한 조사와 구제에서의 현황 분석과 평가

##### 1) 현황

국가인권위원회가 설립된 후 성적 지향으로 인한 차별 진정이 얼마나 들어왔고 그 진정들이 어떻게 처리되어왔는지 먼저 현황부터 살펴보겠다. 아래의 표는 국가인권위원회에서 발행하는 '연간보고서'를 참고하여 작성하였다.

**<표.1> 연도별 차별 행위 조사 및 구제 영역에서의 성적 지향에 따른 차별에 대한 진정 건수와 진정 내용 정리 (2001년 ~ 2010년)**

연도	진정 건수	파악되는 진정 내용
2001	1	- 트랜스젠더의 주민등록번호를 문제삼아 탑승거부한 국내항공사에 대한 차별
2002	3	- 8개 출판사에서 발행되는 사전과 국립어학원 국어사전에 동성에 비하 표현에 대한 시정( 비하표현 수정하겠다는 합의에 따라 기각) - Y 포털사이트의 '동성애' 성인전용검색어 지정과 청소년보호위원회 위원장에 대한 진정 (2003년 권고에 병합) - P회사의 동성애사이트 차단 프로그램을 전국 PC방에 배포한 것과 청소년보호위원회 위원장에 대한 진정 (2003년 권고에 병합)
2003	2	- 이화여자대학교를 성적지향에 의한 교육기관의 인권침해로 국가인권위원회에 진정 (기각) - 「혈액관리법시행규칙」 제 12조 제1항 가목의 동성애자에 대한 차별 표현 시정 (권고)
2004	1	- 동성애자 단체의 회원이라는 이유로 교육 수강 거부당한 것에 대한 시정 (권고)
2005	5	- MBC <뉴스투데이> 10대이반관련 허위보도에 대한 진정 (각하)
2006	4	- “대법원의 성전환자 성별변경 등에 관한 사무지침”에 대한 차별 시정 (권고)
2007	3	- 호적상 성별 변경이 허가된 성전환자5인과 함께 성별 변경의 사실이 호적등에 기재 되는 건에 관하여 국가 인권위원회에 진정 (권고) - 포털사이트에서 동성애자 카페라는 이유로 폐쇄된 것에 대한 시정 (기각) - 군대 내 성희롱, 성추행 피해자인 동성애자 병사 인권유린에 대한 진정 (자진취하)
2008	3	- 알 수 없음
2009	2	- 알 수 없음
2010	6	- 보건복지가족부 고시 제2009-57호 <현혈기록카드>의 10번 문진사항 및 국방부훈령 제1196호 <부대관리훈령> 제236조 제2항이 성적지향을 이유로 한 차별이라며 관련 내용을 수정 또는 삭제 권고할 것을 국가인권위원회에 진정 (각하) - 소마미술관 동성애자 행사라는 이유로 대관 거부한 것에 따른 차별 등을 비롯 나머지 4건의 진정은 모두 기각
합계	30	

2010년까지 총 진정 건수는 모두 30건이며, 인권위 홈페이지에 올려진 '2011년 9월말 현재 진정사건 처리 결과'에는 성적지향으로 인한 진정 접수는 총 33건이다. 이는 다른 차별 사유에 비하면 적은 편에 속하는데, '피부색'이나 '출신민족'보다는 많은 편이고 '사상 또는 정치적 의견'과 비슷하다.

**<표. 2> 연도별 차별 행위 조사 및 구제 영역에서의 성적 지향에 따른 차별에 대한 권고 건수와 권고 내용 정리 (2001년 ~ 2010년)**

연도	권고 건수	권고 내용 요약
2001	없음	.
2002	없음	.
2003	1	동성애 자체를 청소년유해매체물 심의기준으로 둔 것은 성적지향에 의한 차별"이라는 결정을 내리고 청소년보호위원회에 청소년 유해 매체물 심의기준에서 '동성애' 문구를 삭제할 것을 권고했고, 청소년보호위원회는 이 권고를 수용
2004	1	혈액관리법시행규칙 별지 제5호 서식 헌혈기록카드 중 문진사항 15번의 3. '동성이나 불특정 이성과 성접촉이 있었다'는 문항은 합리적인 이유없이 성적 지향을 이유로 헌법 제11조의 평등권을 침해하는 차별행위로 인정하고 수정 권고.
2005	1	여성동성애자 단체는 여성단체가 아니라는 이유로 교육 수강을 거부한 재단법인 여성 센터의 장에게 차별행위가 재발하지 않도록 조치를 취할 것과 관리 감독의 책임이 있는 부산시장에게 이후 관리·감독을 철저히 할 것을 권고.
2006	1	군대 내동성애자 사병에 대한 인권 침해를 한 가해자들에게 군대내 성적소수자에 대한 차별금지과 인권보호를 내용으로 하는 인권교육을 받을 것과 아울러 국방부장관에게 국방부의 「병영내동성애자관리지침」을 「병영내동성애자인권보호지침」으로 변경하고 군대 내 성적소수자의 인권이 보장되도록 그 내용을 개정할 것, 성희롱이나 성적 폭언이 없는 건전한 병영문화를 조성하기 위해 성희롱 예방 교육 실시할 것 등을 권고.
2007	없음	.
2008	1	「성전환자의성별정정허가신청사건등사무처리지침」상의 성별정정허가요건중이 인권침해요소가 없도록 개정할 것과 성전환자에대한 비밀누설 금지 조항을 신설할 것을 권고, 국회의장에게 성전환자의 성별변경에 대한 요건 및 절차를 규정한 특별법을 제정할 것을 권고.
2009	없음	.
2010	없음	.
합계	5	

파악이 되는 권고는 5건이나 2011년 9월말 보고에 따르면 권고는 7건이며, 기각 12건, 각하 10건, 이송 1건, 조사중지 1건, 조사중 2건으로 정리되어 있다. 2) 보고서에는 권고 외에는 숫자만 제시되기 때문에 정확하게 어떤 일들이 접수되었고 무슨 이유로 각하나 기각되었는지 알 수 없다. 그러므로 인권위가 성적 지향으로 인한 차별이나 인권 침해 진정을 어떻게 다루는지를 정확히 파악하긴 어렵다. 다만 확인되는 몇 가지 사례를 분석해볼 때 인권위가 성적 지향으로 인한 차별 여부를 판단하는데 있어 국가 기관의 차별의 명백한 직접 차별이 아닌 사례를 어려워하는 듯하다.

2) 매해 매달 보고하는 '진정 사건 처리 결과'를 살펴보면 2008년 7월말까지 권고가 5건이었다가 8월말 보고부터 7건으로 2건이 추가된다. 하지만 추가된 2건이 무엇인지는 알 수 없다. 성전환자 성별변경 사무지침에 관한 권고가 8월이므로 1건은 예상이 되나 나머지 한 건은 알 수 없다. 이를 2008년에 나온 결정례집, 공보, 연간보고서, 상담사례집을 모두 뒤져보아도 확인할 수가 없다. 2008년도 연간보고서에도 성적지향으로 인한 차별 권고는 1 사례만이 소개되어 있다.

## 2) 평가

2003년에 나온 첫 권고 결정은 동성애자의 인권을 헌법에 보장된 기본권으로 해석했다는 점에서 그 의의가 크다.

2003.3.31.자 02진차80, 130 결정 요지는 동성애는 정신의학상 정신질환이 아니며 동성애를 수간, 혼음, 근친상간, 가학·피학성음란증 등과 같이 사회통념상 허용되지 아니한 성관계라고 할 수는 없다는 점과 헌법 제10조에 보장된 행복추구권은 개인의 자기운명결정권을 전제로 하는 것이고, 자기운명결정권에 포함되어 있는 성적자기결정권은 성적행동의 여부 및 그 상대방을 결정할 수 있는 권리인바, 이와 같은 성적행동에는 동성애도 포함된다 할 것이므로, 동성애를 표현한 매체물을 청소년유해매체물로 지정하여 청소년들의 접근을 막는 청소년보호법시행령 [별표1] 청소년유해매체물 심의기준(제7조 관련)은 동성애자의 성적자기결정권, 곧 행복추구권을 침해하고, 합리적인 이유 없이 성적 지향을 이유로 동성애자를 배제·구별하거나 불리하게 대우함으로써 헌법 제11조 제1항에 보장된 평등권을 침해하고, 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하지 않는 한 최대한으로 보장되어야 할 헌법 제21조 제1항의 표현의 자유를 침해하는 것으로 판단되므로 당해 심의기준(제7조 관련) 중 '동성애'를 삭제할 것을 권고하였다.

인권위의 권고 결정 자체는 법리적으로 해석할 때 다들 여지가 없을 만큼 명백한 차별에 대한 시정이다. 오히려 인권위의 결정은 너무나도 강고한 성적소수자에 대한 사회적 편견으로 인해 그 인권의 가치와 원칙을 지키는 결정임에도 거센 반발과 비난에 부딪칠 수 있다는 점에서, 그런 우려에도 불구하고 내린 결정이란 점에서 의미있다. 그 다음 과제는 인권위가 눈치를 보지않고 내린 결정들이 실효를 거두는 것일텐데 아쉽게도 5건의 권고 중 청소년보호위원회만이 그 권고를 받아들여 청소년보호법 내 시행령을 수정했을 뿐, 동성애자 사명에 대한 인권 침해를 시정하라는 국방부나 성전환자 성별변경특별법을 제정하라는 국회는 아직 그 권고에 귀를 기울이고 있지 않다. 보건복지부 역시 2004년에 지적된 문구만 고쳤을 뿐이어서 혈액기록카드에 뻔히 보이는 차별조항은 수정하지 않았다. 이에 2010년에 다시 진정을 내었으나 각하되었다.

더 검토해보고 싶은 것은 기각이나 각하가 된 결정들이다. 2003년 9월 5일, 이화여자대학교 동성애자모임인 <변태소녀하늘을날다>는 학교측이 동성애를 혐오하는 교내 기독교 단체가 열려고 했던 '레즈비언 반대 집회'의 불허와 형평성을 맞추는 차원에서 역시 동성애자의 인권 관련한 행사에 강의실을 빌려줄 수 없다고 결정한 것에 대해 동성애자에 대한 차별 행위라는 진정을 냈다. 하지만 2004년에 인권위는 이를 기각했다. 기각이라 함은 '진정 내용이 사실이 아님이 명백하거나 사실이라고 인정할만한 객관적 증거가 없는 경우'에 속하는데, 동성애 혐오 행사와 동성애자 인권 옹호 행사를 구별하지 못하는 명백한 차별을 기각 결정한 것은 참으로 이해하기 어렵다. 차별판단지침연구태스크포스팀이 2008년 1월에 국가인권위원회에 제출한 <차별판단지침>에서는 적극적 조치로서 다음과 같은 점을 명백히 밝히고 있다.

“현존하는 차별을 해소하기 위해 국가, 지방자치단체 또는 사업주가 성적 소수자에 대한 적극적 조치를 실시하는 경우에는 이를 차별로 보지 않는다. 즉, 과거로부터 누적된 성적 소수자에 대한 차별을 철폐하기 위해 성적 소수자를 우대하는 정책이나 법률을 시행하는 것은 차별이 아니다.” (231p)

위의 판단지침을 다시 적용하자면 이화여대 측은 <변태소녀하늘을날다>의 행사를 막지 않아야 차별을 피하는 것이 된다. 이미 학교 내에서 동성애자에 대한 폭언을 담은 대자보 논쟁이 벌어졌고 동성애자에 대한 혐오를 드러내는 행사를 열겠다는 단체가 있는 상황에서 학교측이 형평성이 맞아야 한다는 논리로 <변태소녀하늘을날다>의 행사도 허용하지 않겠다는 것은 결국 동성애자라는 이유로는 어떤 건물도 이용할 수 없다는 것과 다르지 않다. 그럼에도 인권위는 학교측과 별 다르지 않은 이유로 기각 결정을 내렸다. 또, 2005년에 MBC 아침방송 <뉴스투데이>에서 10대 동성애자들에 대해 보도하면서 몰래카메라까지 동원해 촬영을 하고 청소년 동성애자들에 대한 편견을 부추기는 방송을 한 것이 분명함에도 각하 결정을 내린 것 역시 국가인권위의 차별 판단 능력에 의심을 갖게 한다.

## 2. 인권침해에 대한 조사·구제 활동 현황과 분석

인권침해에 대한 진정과 권고는 성적소수자 혹은 성적 지향으로 별도 분류를 하지 않기 때문에 정확히 파악할 수는 없다. 다만 신문 보도와 연간보고서에 있는 것을 토대로 2건을 찾을 수 있다.

첫 번째는 2001년 11월 26일 군복무 중 커밍아웃 후 강제 수용된 군정신병원에서 받은 인권 침해에 대한 진정이다. 이 사건은 진정인이 곧 자진 취하하여 조사가 진행되지 않았다. 두 번째 역시 국방부가 피진정인인 사례다. 2007년 2월에 법원에서 호적정정을 허가받아 여성에서 남성으로 성별이 정정된 트랜스젠더가 “징병신체검사 과정에서 법원결정문 및 진단서 등 자료를 충분히 제출하였는데도 징병전담의사가 바지를 내리게 하여 신체 상태를 직접 검사하는 등 인격권을 침해”했다며 진정서를 냈다. 이에 그 해 8월에 인권위는 국방부장관 및 병무청장에게 여성에서 남성으로 호적 상 성별을 정정한 병역 의무자에 대한 징병신체검사 시 수치심 유발을 최소화할 수 있는 방향으로 ‘징병신체검사 등 검사규칙’을 개정할 것을 권고했다. (2007.7.20, 07진인533 결정)

이 사례의 경우, 진정을 넣고 5개월만에 권고 결정이 빠르게 나온 편이며 국방부가 권고를 받아들여 이후로는 여성에서 남성으로 성전환한 트랜스젠더가 징병신체검사를 받을 때 서류로 대체하고 있다.

## 3. 인권상담센터의 상담 건수 현황 분석과 평가

국가인권위원회 상담센터는 전화 또는 대면 상담을 진행한다. 상담을 통해 내담자는 정보와 용기를 얻어 진정을 넣기도 한다. 2011년치 통계를 빼더라도 9년간 8만 건이 넘는 상담이 접수되었지만, 놀랍게도 이 중에서 성적 지향에 따른 차별 상담 건수는 단 10건에 지나지 않는다. 예를 들어, 2009년 7월 1일부터 2010년 6월 30일까지 접수된 상담 20,562건 중 차별 사례 상담은 2,062건인데 이 중에서 성적 지향 관련은 단 1건이다. 전체적인 상담건수와 진정 건수를 비교해 볼 때 상담건수는 압도적으로 몇 배가 더 많다. 이에 비해 성적 소수자 관련해서는 오히려 상담 건수가 진담 건수보다 적은 셈이다.

<연도별 차별행위 관련 상담 건수>

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
0	1	0	3	1	0	1	2	1	1	10

인권 침해나 차별 사건에 대해 진정을 넣는 것은 주로 인권단체들이 나서는 경우가 많지만 상담 전화는 무수한 개인들의 좀 더 가벼운 접근 통로라는 점에서도 그러하고, 동성애자나 트랜스젠더 인권단체에 들어오는 연평균 상담 건수와 비교해 봐도 국가인권위원회에 접수되는 상담 건수가 한 해 1건이라는 것은 통계를 앞에 두고도 좀처럼 납득하기 어렵다. 이토록 적은 상담 건수가 의미하는 바는 무엇일까.

이는 인권위가 성적 지향으로 인한 차별을 구제하는 곳이라는 것에 대한 대국민 홍보 부족이라고 진단할 수밖에 없다. (단체로 들어오는 상담 내용이나 건수와 비교할 때 결코 실제로 차별받는 사람이 없어서라고 할 수는 없다) 성적 지향으로 인한 차별이 무엇인지에 대한 인식 확산, 성적소수자들이 받는 인권 침해에 대한 실태 조사, 지침 연구 그리고 상담과 진정 절차에 대한 적극적인 홍보 등이 충분히 이루어지지 않고 있었음을 반영한다. 이것이 한 두 해의 일이 아니라 2001년 이후부터 별다른 차이도 없이 쪽 이어져온 추세임에도 불구하고 인권위에서는 이 문제를 해결하기 위한 어떤 활동 계획도 내어놓은 바가 없다. 매년 발간되는 인권상담사례집은 통계와 사례의 나열일 뿐 그 상담 통계들이 뜻하는 바가 무엇인지에 대한 평가는 없다.

33건의 진정 건수나 7건의 권고보다 이 10건의 상담 접수가 국가인권위원회와 성적소수자와의 관계, 국가인권위원회의 성적소수자 차별과 인권에 대한 인식과 실천, 그리고 의지를 더 상징적으로 잘 드러내고 있는 셈이다.

#### 4. 인권보호 향상을 위한 과제와 개선방안 현황 분석과 평가

##### 1) 인권단체협력사업 영역

2003년부터 ‘민간경상보조금사업’과 ‘시민실천프로그램개발 용역사업’을 인권단체와 공동 협력 사업으로 진행했다. 국가인권위의 이런 협력 사업은 이전까지 동성애자단체들이 지원신청서를 낼만한 곳이 마땅치 않았던 상황에서 가뭄에 내리는 비와 같이 매우 반가운 소식이었다.

2003년 이후 매년 성적소수자 단체들이 협력사업에 선정되었고 우수사업으로 선정되는 등 인권위와 파트너십을 이루어 인권 향상에 노력해왔다고 할 수 있다. 하지만 2009년 현병철 위원장의 취임에 항의하며 트랜스젠더인권활동단체 지렁이가 사업을 반납한 이후 성적소수자 단체에서는 국가인권위원회 인권단체협력사업에 지원을 하지 않고 있다.<sup>3)</sup>

**<표3. 국가인권위 인권단체협력사업 선정 현황>**

연도	단체명	사업명
2003	동성애자인권연대	여름 성적소수자 인권캠프 및 대학 순회 인권학교
2004	동성애자인권연대	성적소수자전문상담센터 기초작업
	부산여성성적소수자인권센터	다름이 아름다운 세상을 위해
2005	한국성적소수자문화인권센터	성적 소수자에 대한 인권교육 프로그램 개발 및 매뉴얼 발간
	동성애자인권연대	올바른 성정체성 교육실현과 성정체성 인식 개선을 위한 사업
	한국게이인권운동단체 친구사이	청소년 동성애자 차별방지 프로그램
2006	동성애자인권연대	취약계층보호와 인권중심의 에이즈 예방정책 수립을 위한 활동 "부러진 부메랑! 인권의 날개를 달다!"
	한국게이인권운동단체 친구사이	동성애자 가족구성권 기반확대 프로그램
	한국레즈비언상담소	레즈비언문화제
2007	한국성적소수자문화인권센터	성적 소수자 인권지지 네트워크 구축을 위한 포럼 개최 및 가이드북 발간
2008	한국게이인권운동단체 친구사이/ 동성애자인권연대 공동사업	군대 내 성소수자 인권 증진 및 성소수자 차별법령, 지침 개정을 위한 활동 - 무지갯빛 인권바람, 군대에서 술술~
2009	트랜스젠더인권활동단체 지렁이	트랜스젠더의 생애사를 통해서 본 구조화된 차별 연구 및 연구 내용을 바탕으로 하는 강의

##### 2) 인권의식 향상을 위한 교육 및 홍보 강화 영역

인권위의 역할 중 인권의식 향상을 위한 교육 및 홍보는 인권 침해나 차별 구제만큼이나 주요한 역할이다. 특히 사회적 약자들에 대한 차별과 인권 침해가 편견과 선입견 그리고 무지로 인한다는 점에서 더욱 그러하다. 그러므로, 이 영역에서 인권위의 성적소수자에 대한 인권교육의 의지와 실천이 어느 정도였는지를 파악하는 것도 중요할 것이다.

지난 10년간 성적소수자의 인권과 관련된 인권위의 인권교육과 홍보는 다음과 같다. 인권위는 2002년부터 인권의식 향상을 위한 교육 자료로 만화책을 기획했는데, 2003년 8월에 초판이 나온 인권 만

3) 2009년에 트랜스젠더인권활동단체 <지렁이>에서 사업에 선정되었으나 그 해 7월 21일에 현병철 인권위원장 취임을 규탄하는 성명서를 내고 사업을 자진 철회하였다. (이에 대해서 2009년 연간보고서에는 '1개 단체는 사업 포기' 라고만 단 한줄 쓰여 있다)

화책 <십시일反>에는 동성애자의 커밍아웃에 대해서 다루는 에피소드도 포함되어 있다. 현재까지 10만부가 넘게 제작되고 배포되었다. 2003년엔 인권사진전으로 <눈·밖에 나다>를 기획했고 여기에도 동성애자의 모습을 박영숙 작가가 앵글에 담았다. 2005년에 제작된 옴니버스 인권영화 <세번째 시선>에 청소년 성적소수자를 다룬 'Bomb!Bomb!Bomb!' 이 만들어지기도 했다. 또 두 번째로 만들어진 인권만화집 <사이시웃>에도 이애림 작가의 '그는' 이란 작품이 포함되었다. 또, 2003년 8월부터 위원회 활동 홍보 및 우리 사회의 인권감수성 향상을 위해 정기월간지 <인권>을 제작하기 시작했다. 2005년 11월호에는 특집으로 성적소수자를 다루기도 했다. 2006년 군인권교육 연수과정, 2005년 교사 인권교육 연수과정 등에 성적소수자의 인권에 대한 이해가 포함된 적이 있으며, 시민 사회를 대상으로 하는 인권 프로그램 중 '영화와 인권'이란 강좌에 성적소수자 관련 강의가 영화를 보고 함께 이야기를 나누는 형식으로 포함된 적이 있다. 2007년에서 2009년까지 시행되었고 2010년부터 성적소수자 강의는 없어졌다.

이상이 확인할 수 있는 인권위의 활동 거의 전부이다. 인권교육의 경우 국가인권위는 핵심 과제로 진행을 해왔으나 공직자, 교사, 시민사회를 대상으로 한 인권교육에서 성적소수자에 대한 편견을 시정할만한 인권교육은 전혀 찾아보기 힘들다. 국가인권위에서 나온 초중고교생을 위한 인권교육 도서를 비롯 많은 인권교육 교재에 성적소수자는 등장하지 않는다. 인권교육은 인권위의 중요한 업무이며 사회적 소수자들의 입장에서 보자면 진정 사건을 하나 잘 처리하는 것보다 폭넓고 계획적이며 꾸준한 인권 교육의 실사가 훨씬 더 큰 편견과 차별의 시정을 가져올 수 있다. 그런 점에서 볼 때 인권 교육 교재 개발이나 교육 내용에 성적소수자가 배제, 누락되어 있다는 것은 인권위 역시 성적소수자의 인권을 대사회적으로 이야기하고 설득해나갈 자신이 없음을 드러내는 셈이다.

인권위의 활동은 인권이란 이슈의 허브 역할이란 점에서도 의미가 있다. 하지만 좀 더 자세히 들여다보면 차별예방 및 위원회 권리구제 홍보용 광고캠페인에 한 번도 성적소수자를 다룬 적은 없다. 위원회는 2005년 6월 22일에 '사회적 약자의 차별실태 파악 및 차별기획조사를 위한 전문가 간담회'의 일환으로 성적소수자 단체 활동가들과 간담회 자리를 가졌다. 이 자리에서도 활동가들은 소년 성적소수자의 차별실태를 파악해야할 필요성과 성적소수자 인권에 대한 사회적 인식을 제고하기 위해 인권교육 및 홍보가 필요함을 역설했다. 하지만 그 뒤로 달라진 것은 아무 것도 없다.

### 3) 인권정책 업무의 기반 강화 및 적극적 수행 영역

역시 인권위가 자신의 중요한 역할 중의 하나로 생각하는 국제인권협약의 국내이행 점검의 역할에서 성적소수자 부분에 대한 점검은 거의 찾아볼 수가 없다. 이보다 인권위는 「국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights 이하인권NAP)를 만들기 위한 기초 조사로서 국가인권정책기본계획 수립을 위한 성적소수자 인권 기초현황조사」를 2004년에 실시해 2005년에 보고서가 발간되었다. 지금으로선 이것이 국가인권위가 성적소수자에 대해 실시한 유일한 실태조사다.

2006년 1월에 낸 인권 NAP 권고안에 성적소수자 관련하여 제안된 과제는 성적소수자에 대해서는 성적소수자의 기본권 보호의 필요성을 적시하고, 성전환자의 인권 보장을 위해 성전환관련수술의 국민건강보험의 단계적 적용 검토 등을 핵심 추진 과제로 제시하고 있다. 또한, “군형법(제92조)에 계간이라는 비하적 언어를 사용하는 등 동성애에 대한 편견에 기초하고 있음”이라고 밝히며, 군인사법시행규칙」 제56조 제2항 제4호에 대해 국가인권위원회는 동법령의 정비해야한다는 내용도 담고 있다. 이렇듯 NAP에 좋은 권고안이 담겨져 있으나 문제는 권고를 한 인권위조차 그 권고에 어울리는 인권향상과 인권 의식 확산의 노력을 기울이지 않는다는 점에 있다.

가령 인권위는 '인권증진을 위한 국가인권위원회 행동계획'을 3년 단위로 작성하며 인권위의 활동 방향을 잡고 있다. 행동 계획에는 사회적 약자와 소수자 인권 보호나 인권 교육 강화 등이 항상 포함되지만 이런 계획에 따른 노력의 일환으로 세부적인 사업이 기획되진 않는다. 2005년 이후 인권위가 한 것은 2007년에 실시한 '성소수자 분야 언론 모니터링 사업'1건과 2011년에 제정 발표한 '인권보도준칙'에 성적소수자 관련 부분도 포함되 정도를 겨우 꼽을 수 있을 뿐이다.



## 5. 법령에 대한 의견표명

성적소수자 인권과 관련한 법령에 의견을 표명한 경우는 지난 10년간 딱 한 사례가 있다. 2010년 10월 25일 열린 전원위원회에서 군대 내의 동성애를 처벌토록 규정한 군형법 제92조4)가 동성애자의 평등권과 성적 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하며 죄형법정주의에도 어긋난다는 의견을 헌법재판소에 표명하기로 의결했다. 이 의견 표명으로 인해 <참교육 어머니전국모임>, <동성애차별금지법반대국민연합> 등이 인권위에서 점거 농성을 하며 거센 항의를 하기도 했다. 그러나, 2011년 3월 31일 헌법재판소는 3월 31일 군대 내 동성 간 성적 행위를 처벌하는 군형법 제92조에 대한 위헌 심판에서 합헌 결정을 내렸다.

## IV. 국가인권위와의 갈등: 싸우기와 지키기

차별금지법 제정은 2003년부터 인권위의 중점 과제였다. 3년간의 법안 정비 과정에는 인권단체들도 적극 참여해 의견을 개진했고, 성적소수자 단체들도 국가인권위법보다 한 단계 더 발전한 차별 개념과 보호 조치를 넣기 위해 노력했다. 하지만 법안이 법무부로 넘어가고 2007년 10월 2일에 입법 예고가 나간 이후 상황은 완전히 다른 방향으로 전개되었다. 보수기독교단체를 중심으로 '성적 지향'을 차별금지사유에서 빼라는 요구가 법무부를 압박했고 이에 국무회의로 상정될 최종 법안에서 성적 지향을 비롯 6개 항목(△출신국가 △학력 △가족형태 및 가족상황 △언어 △범죄 및 보호처분 전력)이 삭제되었다. 논의된 햇수로 따지자면 5년간 다듬어져 온 법이, 차별을 시정하고 사회적 약자와 소수자를 보호하겠다는 취지의 법이 일순간 혐오에 굴복하고 편견에 타협해버린 셈이다. 이리하여 차별을 조장하는 이상한 차별금지법에 되어버렸지만 더욱 결정적인 문제는 인권위가 이 사태에 눈을 감고 입을 달아버렸다는 사실이다. 이는 인권위에 대한 성적소수자들의 신뢰를 완전히 바닥에 내팽겨치는 사건이었다.

성적소수자 인권활동가들은 매일 거리에서 일인 시위와 거리선전전을 벌였다. 2007년 11월 19일에는 인권위를 방문해 사무총장 면담을 했지만 아무런 협의점도 찾을 수 없었다. 인권위의 입장은 몇 개 조항이 빠지더라도 일단 차별금지법이 제정되는 것이 더 중요하다는 것이었다. 선제정 후개정을 하자라든지 소탐대실의 우를 범하지 말자는 등의 제안을 마치 세련된 전략인양 말하지만 이야말로 언제나 약자에게만 강요되는 가장 대표적인 차별이다. 안타까운 것은 설사 그 당시에 인권위가 반대 의견 표명을 했다 하더라도 어차피 법무부는 삭제된 채로 법안 제정을 진행했을 것이고 국회에 상정되었을 것이고 17대 국회의 임기만으로 결국 법은 만들어지지 못했을 것이다. 설사 인권위가 반대를 표명하지 않아 일사천리의 진행 끝에 차별금지법이 만들어진다고 해도 차별을 저지르면서 만들어지는 법에 어떤 희망을 걸 수 있을까. 결국 인권위는 실리도 명분도 원칙도 대의도 아무 것도 지키지 못했다. 스스로 인권을 협상거리와 성과의 도구로 전락시켰고 인권단체들에게 외면받는 길을 택했다.

이런 선택 후 인권위는 조직 축소와 대통령 직속기구화라는 위기를 맞이했다. 그 당시 활동가들끼리 주고받던 말 그대로 미우나 고우나 지킬 것은 지켜야 하기에 국가인권위 독립성보장 및 축소철회를 위한 인권시민사회운동진영 공동투쟁단<sup>4)</sup>에 참여했다. 2009년 2월 12일에는 “이명박 정부는 국가인권위원회 무력화 시도를 즉각 중단하라! - 행정안전부의 국가인권위원회 축소방침을 반대하는 성소수자들의 입장”이란 공동성명서를 발표했으며, 그 해 7월, 현병철위원장 취임에 항의하며 트랜스젠더인권활동단체 ‘지렁이’에서는 인권단체협력사업을 반환하며 적극적으로 항의 의사를 표시하기도 했다. 또, 2010년 11월 17일 <무지개행동>에서는 “현병철 국가인권위원회 위원장 사퇴 촉구 성소수자 인권운동단체 공동성명서-국가인권위원회 파행을 자초하는 현병철 위원장은 즉각 사퇴하라! 독립성을 지키며 차별받는 사회적 소수자들을 위한 국가인권위원회를 원한다!”를 발표하며 결의를 다졌다. 이어 동

4) 군형법 제92조는 계간 및 기타 성추행을 한 자는 징역 1년 이하에 처한다는 조항으로 동성애를 이유로 형사적 처벌을 하는 유일한 법조항이다. ‘계간(鷄姦)’은 ‘닭의 성교 행위’를 뜻하는 한자어로 동성 간의 성행위 자체를 비하하는 용어이고, ‘기타 추행’은 ‘계간에 이르지 않은 동성애 성행위 등’을 의미한다.

성애자인권연대 성소수자노동권팀은 보이지 않는 노동자, 일터에서의 성소수자 차별실태 분석'으로 인권위 인권논문 우수상에 선정되었으나 2010년 12월 10일에 '2010 대한민국 인권상' 시상식에서 수상을 거부하기도 했다.

## V. 마무리하며

2009년 1월 20일, 인권위가 매해 그 해의 업무계획을 발표하고 의견을 듣는 정책간담회를 여는 날이었다. 이 날을 잊을 수 없는 것은 간담회에 참석한 성적소수자 인권활동가들이 2009년 업무계획에 성적소수자 관련한 부분이 전혀 없음을 지적하자 담당자가 했던 대답 때문이다. 그는“아직 사회적 공감도가 높지 않아서...”라는 답변을 했고 또 그 자리에 함께 있던 한 상임위원은 국가인권위는 아직 목소리가 큰 사람이 제 밥그릇을 챙긴다는 식의 이야기를 했다. 결국 인권위가 성적소수자 관련한 사업을 하지 않는 것은 성적소수자들이 사회적 공감을 못 받기 때문이고 인권위에 더 큰 목소리를 내지 않는 탓으로 돌리는 셈이다. 어쩌면 이 날의 모습이 지난 10년간의 인권위를 상징적으로 압축해서 보여주는 것인지 모른다. 인권위는 의식은 있지만 의지는 없다.

사회적 공감도 자체가 차별과 편견의 척도인 셈인데 국가인권위에서 사회적 공감도가 높지 않다는 것을 이유로 들먹인다는 자체가 이율배반적이다. 또한 이런 경우, 어떤 사회적 소수자에 대해 사회적 공감도가 높은지 낮은지에 대한 조사를 하고, 그것이 왜 그러한지 어떻게 변화해야하는지를 연구하는 것 역시 국가인권위의 업무다. 그럼에도 10년째 단 한 번도 세부적인 업무계획을 세운 바 없음에 반성 역시 없는 것이다. 재차 강조하지만, 2002년 이후로 매년 수 천건씩 상담 건수가 늘어나는 추세에도 불구하고 성적 지향 관련 상담이 전혀 늘지 않은 것에 인권위는 어떻게 생각하는지가 궁금하다. 2008년 이후에 다수인보호시설관련한 상담이 대폭 늘어난 것을 두고 인권위가 시설 관계자들을 교육하고 진정함 설치 실태를 점검했기 때문이라고 자평하고 있는 것처럼 이 부분에 대해서는 어떤 문제의식을 가지고 있는가.

이 글을 쓰기위해 국가인권위원회의 인권도서관을 방문해 인권위에서 발간한 인권교육관련 자료들을 모두 조사해보았지만 인권교육 프로그램으로 개발한 내용 중에서 성적소수자에 대한 편견을 시정하는 교육 내용은 발견할 수 없었다. 성적소수자 활동가들이 국가인권위의 방향에 항의를 하면 간담회를 열자고 하지만 그마저도 지난 10년동안 단 한 차례 뿐이었고, 그 이후 달라진 것은 없었다. 이제 성적소수자 인권단체들은 차별 사례가 생겨도 인권위에 진정을 해야 하는지조차 망설여진다. 그 어떤 진정성과 의지를 믿을 것인가.

앞서 성적소수자 진영에서 바라보는 국가인권위를 개와 늑대의 시간에 비유했다. 아무 것도 믿을 수 없고, 판단할 수 없는 불안감이 서린 표현이지만 사실 이 말은 역설적으로 희망을 담은 표현이다. 인권위에 거는 희망은 성적 지향을 차별 금지 사유로 명시한 유일한 법이 국가인권위원회법이기 때문은 아니다. 인권위가 중요한 것은 인권위법 자체가 아니라 인권위가 인권의 원칙과 가치를 최우선적으로 내세울 수 있는 (어쨌든) 국가 기구이며, 인권위가 어떻게 움직이는가에 따라 즉 어떤 권고와 의견을 표명하고, 인권 교육을 이끌고 나가는가를 통해 사회적 소수자들이 다리 뻗을 자리, 비밀 언덕을 만들어내기 때문이다. 이는 분명한 사실이다. 그래서 다시 한번 희망을 건다. 2007년 이후 본격적으로 성적소수자들에 대한 혐오와 차별이 사회적으로 가시화되고 있으며 이제 정치적 도구로까지 활용되고 있다. 이런 추세는 당분간 계속될 것이고 앞으로 더욱 심해질 것이다. 성적소수자들은 어차피 온 몸으로 맞서며 이 시기를 살아나갈 수밖에 없기에 어쩌면 인권위가 있든 없든 별 상관없을지도 모른다. 도움이 되어주지 못할 이와 친구되기를 기대할 수는 없을테니. 하지만 10년 전, 국가인권위원회라는 단어를 처음 듣고, 그것을 만드는 자리에 나가 처음 많은 단체들과 연대의 경험을 쌓고, 그 안에서 커밍아웃을 하며 우리의 자리를 요구했던 그 절실한 마음, '이것도 차별이다'를 밝히기 위해 국가인권위로 진정서를 들고 가던 기억들 역시 쉬이 사라지지도 버려지지도 않는다. 그래서 씩씩함 속에서 다시 한 번 희망을 건다. 불신과 불안속에서 다시 한번.

# 국가인권위의 청소년인권에 관한 활동 평가

검은빛 (청소년인권행동 아수나로)

## I. 국가인권위원회의 청소년인권에 관한 의미 있는 활동들

인권활동가들의 투쟁과 노력 끝에 국가인권위원회가 설립된 지 10년이 지났다. 한편, 청소년인권 운동이 시작된 건 1990년대 말, 조금 더 본격적으로 전개된 것은 2000년대 들어서의 일이다. 국가인권 위원회가 설립된 것 역시 2001년이다. 그래서 그런지, 국가인권위원회를 보고 있다면 좋은 삶든 동시대를 부대끼며 지나쳐온 또래를 보는 듯한 느낌이 들곤 한다. 청소년인권운동은 지금까지 계속, 국가인권위의 결정이나 권고에 영향을 받아 왔다.

(사정상 원고를 급히 시간에 쫓겨 작성하여 다른 분야 분들의 원고처럼 자세한 통계를 제시하거나 하지 못하는 점, 분량도 부족한 점을 사과드린다.)

### 1. 학생인권

#### 1) 학교생활규정안과 NEIS 등 교육부 정책에 관한 권고

국가인권위의 결정이 가장 많은 영향을 미친 분야는 청소년인권 중에서도 단연 학생인권 부분이라고 할 수 있다. 가장 대표적인 사례가 2002.9.9, 「교육부 학교생활규정(안)에 대한 국가인권위원회의 의견」이라고 할 수 있다. 이는 당시 두발자유 요구 등 학생인권에 대한 목소리가 높아지자 교육부가 학교생활규정 제시하며 내놓은 안에 대해서 평가한 것으로, 국가기관이 최초로 유엔아동권리협약 등 인권 기준으로 학교생활규정을 평가하고 의견을 제시한 것이라는 점에서 의의가 크다. 국가인권위는 이 의견에서 교육부에 학교생활규정안을 개정하고 관련 법령을 손질하라고 권고했다. 권고의 내용은 ▲ 체벌의 근거가 되고 있는 「초중등교육법」 18조1항 등을 개정하여 체벌을 금지할 것 ▲ 학생이 학교운영에 참여할 수 있도록 「초중등교육법」 31조를 개정할 것 ▲ 학생의 정치활동을 제한하고 있는 조항을 삭제할 것 ▲ 학교폭력 예방과 관련하여 학내 인권상담기구를 설치 운영할 것 ▲ 용의복장기준을 학생의 개성표현과 자기결정권 존중 방향으로 손질할 것 ▲ 현장실습 중 사고에 대해서는 학교당국이 실습업체를 철저히 파악하고 학생 안전 보장 의무를 질 것 ▲ 학교생활규정의 목적에 학생인권 보장을 포함할 것 등이었다. 비록 교육부는 이 권고를 수용하지 않았으나, 국가인권위가 발표한 이 의견은 이후에도 학칙의 정당성을 평가하거나 다룰 때 유용한 논거로 이용되었다.

2003년, 교육행정정보시스템(NEIS) 도입에 관해 전교조와 인권단체, 청소년단체 등이 투쟁에 나설 때도 국가인권위에서는 2003.5.12 「교육행정정보시스템(NEIS) 관련 권고」를 발표했다. 이 의견에서 국가인권위는 ▲ 교육행정정보시스템의 영역 가운데 사생활의 비밀 침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력 대상에서 제외 ▲ 교원인사 기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권 침해 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 '교육공무원인사기록및인사사무처리규칙'을 개정 ▲ 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 권고했다. 이러한 결정은 당시 갑론을박이 벌어지던 NEIS 관련 상황에서 상당한 영향력을 발휘했고, 교육부 역시 이 권고를 수용했다.

그밖에도 국가인권위는 2004년, 대광고에서 강의석씨가 학생에게 종교 의식을 강요하는 것과 학생회장 선거 출마에 특정 종교를 가질 것을 요구하는 것에 관해 제기한 진정 대해서, 학생들의 종교의 자유를 보장하도록 하는 내용으로 학교 측과 강의석 씨 사이를 중재하여 합의를 이끌어내기도 했다.

## 2) 2005년 이후 : 두발규제 등에 대해 학생 당사자들의 진정이 증가

국가인권위원회가 학생들에게 가장 널리 알려지게 된 것은 2005년이었다. 국가인권위원회는 2005.03.25 「초등학교 일기장 검사관련 의견표명」을 통해 초등학교에서 일기를 강제로 작성하게 하고 이를 검사, 평가하는 것은 초등학생들의 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유 등을 침해하므로 이를 개선하도록 권고했다. 이 권고는 아동에게도 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유 등 시민적 정치적 권리가 보장되어야 한다는 원칙을 확인한 것이었으며, 아동·청소년인권에 대한 한국 사회의 열악한 의식을 정면으로 건드리는 결정이었다.

특히 2005년, 국가인권위원회는 '두발자유가 기본권'임을 확인하는 결정을 내놓는다.(2005.6.27. 「학생두발제한 관련 제도개선 권고」) 2005년 5월, 2000년 이후 다시 한 번 두발자유를 요구하는 2차 온라인서명운동이 10만명을 돌파하고, 두발자유를 요구하는 거리집회가 열리고, 송파공고와 풍생고 등 여러 학교들에서 두발자유를 요구하는 학내시위가 벌어지는 와중의 일이었다. 그해 3월 국가인권위에 강제이발 사건 등 두발규제와 관련한 진정이 여러 건 접수되어 있는 상태였다. 국가인권위원회는 그 3건의 진정을 종합 검토한 뒤, 정책 권고를 내놓았다. 해당 권고는 "학생의 두발 자유는 기본권"임을 명시했으며, 이에 따라 ▲ 두발제한과 단속은 질서 유지를 위한 극히 한정적인 경우에 교육의 실현을 방해하는 상태나 행위만을 대상으로 이루어져야 하고 ▲ 두발규정 또는 학교생활규정 제·개정 시 인권침해가 있을 경우 교육청 등이 시정에 나서야 하며 ▲ 두발규정 또는 학교생활규정의 제·개정 시 학생의 의사가 실질적으로 반영될 수 있는 제도를 마련하고 ▲ 강제이발은 명백한 인권침해만큼 재발방지를 위한 적극적 조치를 마련하도록, 교육부를 대상으로 권고했다.

당시 결정은 인권단체들로부터 환영과 비판을 동시에 받았다. 두발자유가 기본권을 국가인권위가 공인한 것은 큰 의의가 있었으나, 동시에 포괄적으로 두발규제의 가능성을 열어놓는 듯한 결정이었기 때문이다. 국가인권위는 당시 두발자유를 교육목적상 불가피한 경우 필요최소한으로 제한할 수 있다고 했으나, 교육목적상 불가피한 경우란 구체적으로 무엇인지, 필요최소한의 제한이란 어떤 것인지에 대해 구체적인 판단을 내리는 것을 피했다. 국가인권위의 취지가 무엇이었던 간에 원래대로라면 기본권 제한의 엄격한 요건에 의해서만 제한이 이루어질 수 있어야 했을 '두발자유'라는 권리는, 학교 현장에서는 포괄적인 제한의 가능성을 열어놓은 셈이 되어버렸다. 결국 이 권고는 교육부가 수용하는 했으나, 학교 현장에서는 별다른 영향력을 발휘하지 못했다.

이 초등학생 일기감사에 관한 결정과 두발자유에 관한 결정 이후, 학생들과 학부모들 사이에서 국가인권위의 역할과 성격에 대한 인지도가 올라가게 된다. 그 결과 학생들이 온라인 등을 이용하여 국가인권위에 진정을 제기하는 일들이 늘어나게 된다. 특히 학생들의 진정이 집중된 것은 두발규제와 차별에 관련된 것이었다. 국가인권위는 이미 두발규제와 차별에 관련해서 포괄적인 정책 권고를 한 바 있었으나, 불수용되거나 별 변화를 만들지 못한 현실을 반영하고 있는 모습이었다. 국가인권위는 관련해서 여러 사건들을 조사했고, 이후에도 차별과 두발규제에 관련된 진정 사건에 대한 권고를 여러 차례 냈다. 특히 차별이나 두발단속 등에 관련해서는 개별 학교 단위로 정도가 심한 사건에 대해 주로 공식 권고를 많이 내고 있다.

## 3) 성적 차별 및 표현의 자유

국가인권위원회는 학생인권과 관련해서 그밖에도 여러 결정들을 발표했다. 그 중에서도 다수를 차지하고 있는 것은 학생들에 대한 성적 차별에 관한 사건들과 학생들의 표현의 자유에 관한 사건들이다. 성적 차별에 관해서는 ▲ 지방자치단체에서 기숙형 공립학원(인재숙)을 운영하면서 성적 우수자만 선발하고 지원하는 것이 차별임을 지적하고 시정을 권고한 것(2008.5.19. 07진차1031), ▲ 성적을 기준으로 자율학습실/독서실을 차등해서 운영하는 것에 대해 시정을 권고한 것(2008.8.25. 08-진차-158, 2008.1.28. 08진차13 등의 사건들), ▲ 성적우수자반을 별도로 편성해서 운영하는 것을 차별로 보고 시정을 권고한 것(2008.5.19. 07진차459) 등이 대표적인 사건이다. 이처럼 성적 차별에 대한 인권위의 권

고는 확고한 편으로, 아동권리협약과 같은 국제 기준 관련 조항에서 과도한 경쟁으로 인한 학업 스트레스 및 그에 따른 차별 문제 등을 비교적 명확히 규제하고 있으며, 헌법에서도 교육에서의 평등권(능력에 따라 균등하게 교육받을 권리)을 명시하고 있기 때문으로 보인다.

학생들의 표현의 자유에 관해서도 여러 의미있는 결정들이 나왔다. ▲ 고등학교에서 학생이 학생 인권에 관한 행사를 알리는 전단지 배포했다는 이유로 학생을 징계하려고 한 것에 대해 표현의 자유 침해이며 재발방지를 권고한 사건(2008.2.28. 07진인1146), ▲ 학생들이 두발자유를 요구하는 집회를 한 것에 대해 학교에서 집회를 강제 해산시키고 참여한 학생들을 처벌하려 한 것을 인권침해로 재발방지를 권고한 것(2008.9.25. 07진인4150), ▲ 일제고사에 반대하고 해직교사 복직을 요구한 피켓팅을 학교가 제지한 것에 관해 초등학생의 경우에도 집회의 자유, 표현의 자유를 확인한 사건(2010.5.10. 08진인4868) 등이었다. 또한 2008년 촛불집회와 관련해서는 ▲ 경찰이 집회 신고를 한 학생을 학교에 찾아와서 조사한 사건에 관해서 인권침해로 보고 징계 등을 권고한 조치(2008.7.3. 08진인1739), 그리고 ▲ 촛불집회에 적극적으로 참가했던 학생이 학생회장에 출마하려 하자 입후보를 제한한 것에 대해 재발방지를 권고한 것(2008.12.14. 09진차889) 등의 결정을 내놓았다.

그밖에도 국가인권위는 학생인권에 관해 정책권고나 진정사건에 대한 권고 등을 통해 의미있는 기준들을 마련하는 데 이바지했다. 대표적인 것으로 ▲ 학생의 휴대폰 소지와 관련해서, 소지를 전면 금지하고 근거도 없이 휴대폰을 수거, 열람하는 것은 사생활과 통신의 자유 침해라는 결정과 휴대전화 이용을 점심시간에는 허용하도록 하라는 결정(2007.1.15. 06진인2030, 2010.10.29. 10진정298600), ▲ 학생 명찰을 고정 부착시켜 학교 밖에서도 개인 신상정보를 공개토록 한 것은 인권 침해라는 결정(2009.10.26. 09진인1548, 09진인1542, 09진인1543, 09진인1545~1547 병합) 등이 있다. 휴대전화 소지에 관한 결정은 학교에서 잘 받아들여지지 않았으나 이후 학생인권조례 등을 만들 때 가이드라인으로 반영이 되었다. 학생 고정 명찰에 관한 결정은 교육부에서는 이를 수용했으나 학교에는 일부만 수용되고 있는 추세이다. 또한 국가인권위는 학생운동선수의 학습권 보장, 신체적 언어적 성적 폭력 예방 등을 위해서 기획적으로 조사, 정책 권고 활동을 벌였으며, 학생 비혼모에 대한 차별 문제 등에 대해서도 조사를 수행하고 이들을 사회적 의제로 공론화시키는 활동을 했다.

## 2. 비학생 부분 청소년인권 관련 활동

국가인권위의 청소년인권에 관한 활동은 주로 학생인권에 해당하는 것이 대다수를 차지하고 있다. 이는 한국에서 청소년들 중 대다수가 학교를 다니고 있고, 또 중고등학생들의 경우 생활의 절반 이상을 학교에서 보내고 있는 현실 때문인 것으로 보인다. 하지만 학생 외에도 청소년인권에 관해 몇 가지 결정을 내놓은 바 있다. 대표적인 것이 2003년, 청소년보호법에서 동성애를 청소년 유매체로 규정한 것에 대해 시정 권고(2003.3.31. 03-진차-80,130), 그리고 비학생 청소년에 대해서는 할인요금 등이 적용되지 않는 것에 대한 개선 권고(2003.9.15. 03진차127)이다. 관련해서 국가인권위는 또한 서울시 버스를 대상으로 버스를 탈 때 청소년들이 교통카드를 갖다 대면 "학생/청소년입니다."라고 큰 소리로 이야기하는 것에 대해서도 개선을 권고했다. 또한 2008.1.14. 「국립중앙도서관 입관제한 위헌확인 사건에 대한 의견」을 통해 국립중앙도서관에 청소년 이용을 제한하는 것과, 국회도서관을 연령에 따라 이용 제한하는 것에 대한 권고(2011.04.11. 10진정431200, 10진정641600)를 통해 청소년들이 국립 도서관을 차별 없이 이용할 권리에 대해서도 분명히 한 바 있다.

## II. 국가인권위의 의의와 한계

### 1. 의의

#### 1) 인권 관점으로 아동·청소년 정책을 보는 유일한 국가기구

본래 정부의 청소년 관련 정책은 교육정책 내지는 청소년에 대한 보호·선도 관점에 입각한 정책

들 일색이었다. 아동에 관한 정책은 대부분 아동을 주체로 보기보다는 그 양육자, 친권자, 보호자 등을 위한 정책에 불과한 경우가 많았다. 김대중·노무현 정부에 들어서면서 그러한 관점에 변화가 생겼으나, 이는 대체로 '참여'를 약간 더 강조하는 정도에 지나지 않았고, 이러한 '참여'조차도 실질적인 권한 부여가 아니라 형식적인 참여에 그치는 것이었다. 청소년들의 참여를 내세우고 만들어진 국가청소년위원회조차도 청소년보호 정책을 상당 부분 그대로 계승했으며 청소년들의 실질적인 권익과 참여를 보장하는 데는 인색했다.

이러한 현실에서 국가인권위는 청소년에 관련된 여러 정책 및 현실들을 인권의 기준과 관점으로 바라보고 기준을 마련하며 입장을 발표해온 유일한 국가기구라는 점에서 커다란 존재 의의가 있다. 더군다나 한국에서는 유엔아동권리협약 등 국제인권 기준들이 정부나 사법부에 의해서 근거로 인용되고 정책에 반영되는 경우가 대단히 적은 편이다. 국가인권위는 사실상 이런 국제인권 기준들을 적극적으로 활용하고 인용하여 판단을 내리는 유일한 국가기구였으며, 유엔아동권리협약 및 아동권리위원회가 제시한 기준들을 국내에 영향력 있는 결정으로 '번역', '해석'하여 내놓는 역할을 했다. 국가인권위는, 비록 그 결정 내용이 교육 및 학교 영역에 집중되어 있다는 한계가 있기는 하지만, 아동·청소년의 인권, 특히 다양한 표현의 자유, 사생활의 자유 및 차별 받지 않을 권리라는 측면에서 사회적 인식을 크게 변화시키고 제도적 개선을 이끌어내는 역할을 해왔다. 또한 국가인권위의 활동은 NEIS, 성적 차별 등 교육정책 영역의 의견 차이 정도로 인식되어오던 문제들을 확고하게 인권의 영역에서 생각하고 판단하게 만드는 기준을 마련했다.

## 2) 청소년들이 호소할 수 있는 국가기구

국가인권위는 청소년들이 자신들의 인권 문제를 큰 부담 없이 호소할 수 있는 국가기구였다. 특히 학교 안에서의 인권 문제 등에 대해서 청소년들은 국가인권위의 문을 많이 두드렸다. 이는 학교와 교육청에서의 진정·민원 시스템이 그동안 제대로 작동하지 못했던 현실 때문이기도 하다. 교육청은 학생들이 민원의 형태로 인권 문제를 제기하면 학교에 민원을 제기한 학생의 신상 정보와 민원 내용을 알리기 일쑤였다. 학생들은 교육청에 민원을 내봤자 문제가 개선되지 않으며, 자신의 신분만 노출되고 불이익을 당할 수 있다는 두려움을 느꼈다. 학교 안에서도 학생들이 자신의 의견을 건의하고 표현할 자유는 좀처럼 허용되지 않았다. 심지어 심각한 폭행(체벌) 사건으로 경찰에 신고를 하더라도 경찰에서도 학생들의 신상 정보를 학교에 제공하고 교사·학교에 대해서는 제대로 된 조치도 취하지 않는 경우가 많았다.

이런 현실에서 국가인권위는, 진정인의 신상 정보를 피진정기관에 제공하지 않는다는 것 등 진정 사건 조사의 최소한의 기본은 지킬 것이라는 신뢰를 가지고 있었다. 비록 국가인권위가 직접 문제를 시정하게 할 권한은 없고 '권고'를 할 권한만 있었지만, 상대적으로 경미한 사건들의 경우에는 학교 측에서 공론화되는 것을 꺼려하여 조정이나 권고 수용의 형태로 문제를 개선하는 비율이 작지 않았다. 결국 학생들은 국가인권위의 권한이 '권고'에 그친다는 것을 모르거나, 또는 알더라도, 국가인권위에 도움을 청하는 일이 빈번해졌다. 국가인권위는 여기저기에서 외면받는 호소할 곳 없는 사회적 약자들의 인권 문제를 호소할 수 있는 국가기구로서 그 의의를 가지고 있는 것이다.

## 2. 한계

### 1) 소극적인 해석과 태도

국가인권위는 근본적으로 그 법적 권한에서 한계를 가지고 있다. 가장 큰 것은 인권침해 사건에 대해서도 개선을 명령하거나 강제하지 못하고 오직 '권고'만 할 수 있다는 점일 것이다. 그러나 그 외에도 여러 가지 문제들이 있는데, 청소년인권 부분에서 지금까지 밝혀진 것은 대표적으로 ▲ 사립학교 및 법인 등 직접적으로 국가기관이 아닌 경우에 인권침해 사건에 대해 조사, 권고 불가능(차별 사건만 가능), ▲ 자유권 분야 외에 사회권으로 분류되는 경우에도 침해 및 구제가 가능한 사안이 있어

도 조사가 불가능, ▲ 직접적 인권침해가 아니라 포괄적으로 인권 상황에 악영향을 미칠 정책에 대한 대처, 대응의 어려움 등을 들 수 있다. 이는 청소년인권에 관한 여러 사건들이 제대로 된 조사조차 들어가지 않고 각하되는 결과를 낳기도 했다.

그러나 사립학교 등의 경우에 비록 국가기관이 아니어도 국가기관인 교육청의 실질적, 전면적인 감독·관리를 받고 있으며 국가 공교육의 일부를 담당하고 있다는 점에 비춰보아, 그 상급기관인 교육청을 대상으로 권고하는 방식 등을 통해서 인권침해 문제를 지적하고 개선을 권고할 여지가 있다. 또한 사회권으로 분류되는 권리가 침해당하는 사건의 경우에도 이를 자유권에 관련된 걸로 해석하여 대응하거나, 또는 정책 권고의 형태로 기준을 제시하고 입장을 표명할 여지가 있는 경우가 많다. 청소년인권의 경우에는 사회권과 자유권이 딱 나뉘지 않고 문제가 혼재되어 있는 사건들도 적지 않다. 실제로 국가인권위는 이주아동의 교육권에 관한 사건(2010.12.31. 「이주아동의 교육권 보장을 위한 개선 방안 권고」) 등에서 이와 같은 방식으로 사건을 처리한 바가 있다. 그러나 이러한 결정을 내리는 경우는 그리 많지 않으며, 국가인권위는 일제고사 문제 등 정책 권고나 의견표명을 고려하겠다고 한 많은 사안들에 대해서 입장을 내지 않고 있다. 또한 과거 시행령이나 행정부의 유권해석에 대해서도 시정·개선을 권고한 전례가 있음에도 청소년의 정치적 권리를 과도하게 제한하는 선거관리위원회의 규정 등에 대한 인권침해 진정(2007년 12월)에서는 진정, 조사 대상이 아니라고 각하한 사례가 있다.

본래 국가인권위가 권고만을 할 수 있게 한 것은 법정과 같이 시시비비를 엄밀히 따지고 실정법과 규정에 따라 결정을 내리지 말고, 인권의 관점에서 의견을 제시하고 변화를 유도하라는 취지였다. 그렇다면 국가인권위는 자신의 권한을 좀 더 적극적으로 해석하고 더 많은 역할을 할 수 있어야 옳다. 만일 국가인권위가 실정법과 규정에 따라서 형식주의적인 결정을 내린다면, 권고 기구인 국가인권위가 행정부·사법부와 따로 존재할 이유가 별로 없을 것이다. 게다가 국가인권위는 상대적으로 학교 자율화 조치나 일제고사, 청소년의 정치적 권리 등 정치적·정책적으로 민감한 사안에 대해서 자신의 권한상 한계를 이유로 침묵하는 경우가 많다. 국가인권위가 더 적극적인 역할을 할 수 있는 여지가 많음에도 스스로의 권한을 제한하고 인권 개선에 관해 할 수 있는 바를 다하지 않는 것은 국가인권위가 가진 한계라고 해야 할 것이다.

## 2) 아동·청소년인권에 대한 종합적 전반적 관점의 부재

국가인권위는 비록 청소년인권 문제에 대해서 그동안 의미 있는 결정들을 많이 내려왔으나, 그 속을 꼼꼼히 살펴보면 청소년인권에 대한 원칙적인 관점과 의식이 확고하게 갖춰져 있는 것은 아님을 알 수 있다. 예컨대 침해 진정 사건에 대해 조사하는 경우에도 어떤 조사관은 학생인권에 관해 높은 감수성을 가지고 조사하고 결정을 내리지만, 어떤 조사관은 학생 당사자의 의견 한 마디 들어보지 않고 개인적 의견에 따라 진정을 기각하는 경우도 있다. 실제로 과거(2007년)에 학생들의 학내 집회를 학교가 제지한 사건에 관해서 인권위 조사과가 학생 당사자에 대해 조사하지 않고 학교에 대해서만 서면 조사를 진행하고, 학생들이 어떻게 학교 안에서 집회를 하도록 하느냐고 발언하여 청소년인권활동가네트워크에서 국가인권위 안에 들어가서 피켓팅을 하고 문제를 제기한 사건 등이 있었다. 또한 모의인권이사회 행사를 진행할 때에도 참가한 청소년들이 현병철 위원장에 반대하는 피켓팅을 하려 하는 것을 부당하게 제지하여 문제가 된 적도 있었다. 안경환 전 위원장이 체벌이 가능하다는 식의 발언을 했다가 물의를 빚어 많은 활동가들이 이에 항의했던 사건도 있었다. 이명박 정부 이후 위원들의 인권에 대한 감수성, 의식 수준 역시 전혀 담보되지 못하고 있음은 굳이 말하지 않아도 될 것이다.

이러한 개별 사건들 이상으로, 국가인권위는 아동·청소년의 인권을 개선하기 위한 종합적인 정책과 전략을 가지고 있지 못하다. 국가인권정책기본계획(NAP)을 수립할 때 이러한 종합적 정책을 마련할 수도 있었으나, 이는 현재 쟁점이 되는 몇 가지 정책 과제를 제시하는 데 그쳤을 뿐이었다. 아동·청소년은 가정, 학교, 학원, 일터, 기타 사회 여러 기관 등에서 종합적으로 차별과 폭력을 경험하는 일이 빈번한 사회적 소수자이며, 인권 상황이 악화되었을 때 그 피해를 가장 먼저 받을 수 있는 집단 중 하나이기도 하다. 따라서 아동·청소년의 인권 상황을 개선하기 위해서는 개별 사건이나 정책에

대한 의견 표명 이상으로 전반적 종합적인 관점과 대책이 필요하다. 그러나 국가인권위는 이러한 내용을 전혀 마련하지 못하고 있다.

UN아동권리위원회는 국가인권위에 아동의 인권에 대한 소위원회 등의 기구를 설치하여 운영할 것을 권고했다.(CRC/C/KOR/CO/3-4) 이는 국가인권위가 아동의 인권에 대해서 좀 더 종합적, 전반적, 안정적으로 대응하고 개선할 방안을 마련하기 위한 준비를 하라는 메시지로 이해할 수 있다. 지금과 같이 국가인권위의 아동·청소년인권에 관한 관점이나 입장이 파편화되어 있는 상황에서는, 장기적으로 봤을 때 아동·청소년인권 개선에서 실질적인 역할을 기대하기 어렵다.

### III. 맺으며

국가인권위는 2007~8년 무렵, 계속해서 제기되는 학생인권 문제와, 국회에서 논의되고 있는 '학생인권법안'(초중등교육법 개정안, 최순영의원 대표발의)에 관해 대응하는 의미에서 「인권친화적 학교 문화 조성을 위한 지침」(학생인권에 대한 가이드라인)을 준비하고자 했다. 또한 이러한 가이드라인을 교육청, 교사, 학부모, 학생이 참여하는 사회 협약으로 체결하고 학교 현장에 강제력을 가진 내용이 되게 하려 했다. 그러나 이 사업은 결국 이명박 정부 이후의 조직 축소 등에 휘말려 담보 상태에 빠져 있다. 인권단체에 연구 용역을 줘서 나온 보고서만이, 국가인권위의 공식 입장이 아니라는 단서를 달고서 활용되고 있을 뿐이다.

이 가이드라인 사업은 국가인권위가 현재 처해 있는 상황을 분명하게 보여준다고 생각한다. 아동·청소년인권에 대해 개별 사건에 대해 진정을 받아서 조사하고 대응하는 단계를 넘어서, 좀 더 종합적이고 포괄적이며 적극적인 대응이 필요하다는 것은 모두가 공감하고 있다. 교육정책, 보육정책, 노동정책, 복지정책 등 모든 측면에서 아동·청소년의 인권 문제가 심각하게 제기되고 있는 것이 현실이기 때문이다. 그러나 국가인권위는 오히려 조직을 확대해야 할 상황에서 이명박 정부 이후 조직·예산 축소, 무자격 위원장·위원의 임명 등의 사건으로 외려 힘을 잃어가고 있다. 하다못해 인권 교육의 측면에서도 급증하는 수요를 채 쫓아오지 못하고 있는 형편이며, 국가기구인 국가인권위가 인권교육 공급을 책임져야 함에도 제 역할을 다하지 못하고 있다.

청소년인권 분야에서 국가인권위의 최소한의 존재 의의는 이미 입증되었다. 국가인권위는 많은 사람들의 인권의식을 개선하고, 우리 사회에 인권의 기준을 제시하는, 국가인권기구로서의 최소한의 역할, '없는 것보다는 낫다'는 것을 보여주었다. 하지만 국가인권위가 '없는 것보다 낫다'는 수준이 아니라, '꼭 있어야 한다', '인권 개선이 필수불가결하다'는 평가를 받기 위해서는 지금과는 다른 한 발 더 나아간 패러다임의 활동이 필요하다. 이를 위해 먼저 국가인권위가 지금 처해 있는 상황을 극복해야 함은 물론이며, 그러한 극복은 단지 과거, 김대중·노무현 정부 때의 국가인권위로의 회귀가 아니라 훨씬 더 발전된 모습으로의 '변신'이어야 할 것이다.



# 국가인권위 10년, 사회권 증진을 위한 역할 평가

명숙, 미류, 민선 (인권운동사랑방 사회권팀)

## 1. 들어가며

최근 서울시 무상급식 논쟁을 계기로 복지국가 담론이 활발하게 펼쳐졌다. 그 와중에 '사회권'도 종종 등장한다. 그러나 여전히 인권으로서의 사회권에 대한 담론은 매우 미약하다고 볼 수 있다. '사회권'이라는 말이 여기저기에 언급되는 것에 비해, 그것의 실체나 성격, 사회권의 실현을 위한 다양한 모색 등에 대한 논의는 거의 없다. 오히려 여전히 사회권의 권리적 성격을 부정하는 담론들이 견고하게 유지되고 있다. 유엔 사회권 위원회 심의(2010)에서 용산참사는 강제퇴거의 문제가 아니라고 했던 한국정부의 발언이나, 최근 한진중공업 정리해고 사태와 관련해 기업의 '경영상의 이유'가 부각되는 것은 현재 한국사회에서 '사회권'이 놓여있는 현실을 보여준다. 사회권 영역에서 국가인권위원회(이하 인권위) 10년에 대한 평가를 하는 것은 바로 이 지점에 대한 평가다.

유엔을 중심으로 하는 인권담론에서 사회권은 '경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약'에 명시된 권리로 이해된다. 규약을 만들 당시 국제정치의 역학 속에서 형성된 이분법은, 인권의 상호의존성과 불가분성을 강조하는데도 불구하고 강하게 유지되고 있다. 인권에 대한 이분법적 접근은 사실상 사회권을 인정하지 않으려는 맥락에서 만들어진 것이기 때문에 적극적으로 넘어서야 할 필요는 있으나, 때로는 이러한 접근이 유용할 수도 있다. 인권위 10년을 '사회권'의 관점에서 평가하는 것은, 상대적으로 인식이나 보장 수준이 낮은 '사회권'을 한국사회에서 실현해 나가는 데에 인권위가 각별한 노력을 기울일 필요가 있기 때문이다.

한국사회에서 인권위는 설립 자체가 성과로 받아들여지기도 한다. 2001년 4월 30일 국가인권위원회법(이하 인권위법)이 제정된 후 인권위는 한국사회에 무겁게 쌓여온 인권과제들에 적극적으로 뛰어들었으며 한국사회에 '인권'이란 무엇인지에 대한 화두를 던졌다. 설립 과정에서의 문제점과 이후의 문제점에도 불구하고 한국사회의 인권 증진에 중요한 계기가 된 것은 사실이다. 이때 '사회권'은 역시 각별한 의미를 가진다. 사회권과 대별되는 의미에서의 자유권은 기존의 법 체계 등을 통해 권리로써의 인식이 훨씬 선명하다. 한국의 판례 중 사회권규약을 인용한 판례가 하나도 없고 입법부나 행정부 역시 사회권에 대한 인식 자체가 낮은 상황에서 인권위의 설립은 인권으로서의 사회권을 사회적으로 확립해 나가기 위한 근거지를 마련한다는 의미를 가진다.

물론 '사회권'을 다루는 것이 쉽지만은 않다. 그것은 '사회권' 본연의 문제가 아니라 지금까지 '인권'이 이해되어온 방식의 문제다. 그래서 국제인권담론에서는 '국가의 의무'를 통해 '사회권'의 실현을 촉진하려는 시도 등 다양한 실마리들을 내주고 있다. 결국 인권위 10년에 대한 평가는 인권위가 어떤 노력을 얼마나 기울였는지, 무엇을 놓쳤는지에 대한 평가가 될 것이다. 아래에서는 인권위의 설립목적과 기능에 비추어 인권위 10년을 평가할 것이다. '사회권'과 관련해 앞으로 10년을 내다보며 인권위가 마련해야 할 전략의 방향을 모색하는 데에 밑거름이 되길 바란다.

평가는 인권위의 '사회권' 관련 개별 결정례에 대한 분석보다는 10년 동안의 전반적인 활동의 흐름과 내용에 초점을 맞췄다. 평가의 대상으로 삼은 것은 '사회권'과 관련해 설립 이후 지금까지 진행했거나 발표한 정책보고, 의견표명, 의견제출(2001~2011.9.30), 토론회, 포럼, 실태조사<sup>1)</sup>다. 필요한 경우 몇몇 결정례를 소개할 것이다. 인권위에 제기된 진정도 분석하고 싶었으나 대부분의 사회권 관련 진정이 각하되는 상황에서 각하 사유에 대한 통계를 구할 수 없어 분석하지 못했다.

1) 실태조사는 인권위가 외부 용역을 맡긴 실태조사밖에 확인하지 못했다. 내부적으로 시행한 실태조사가 있을 텐데, 평가의 내용이 크게 달라지지는 않을 것이다.

정책교육국과 조사국에서 나온 정책권고 및 의견표명, 의견제출(이하 권고로 통칭), 토론회, 사회권 포럼, 실태조사 목록은 유엔 사회권규약에 분류된 기준을 따라 일차적으로 분류했다<sup>2)</sup>. 권리의 경계는 명확한 것이 아니라 조항별로 분류하기 쉽지는 않았으나 인권위 업무의 경향을 살피기 위해 불가피했다. 조항별 분류나 세부분류는 해당 사안이 사회적으로 어떤 영역에서 쟁점화되었는지, 인권위 업무의 맥락 안에서 어떤 영역에 포함되는지를 중요한 기준으로 삼았다.

비차별의 원칙은 자유권과 사회권을 막론하고 인권을 관통하는 원칙이나, 인권위의 업무에서 ‘차별’은 대상 집단을 중심으로 별도로 다루고 있어 포함시키지 않았다. 다만, 고용 및 노동 영역에서의 차별을 다룬 것은 노동권과의 관련성이 더욱 높아 사회권 관련 목록에 포함시켰다. 아동, 노인의 인권 보장은 사회권위원회 일반논평에서도 강조되고 인권위에서도 주요하게 다루고 있으나 ‘사회권’에 초점을 맞추고 있다고 보기 어려워 포함시키지 않았다. 이주노동자와 관련된 활동 중 단속과 퇴거에 대한 것은 제외했고, 고용허가제 등 노동조건을 다룬 것은 포함시켰다. 한편, 성희롱은 대부분 직장에서 제기되고 있지만 인권위 업무에서 특화된 영역이라 사회권 관련 목록에 포함시키지 않았다. 구금시설이나 사회복지시설, 정신장애인 시설과 관련된 문제 역시 사회권과 긴밀한 관련이 있지만 인권위가 대상 집단의 특수성을 중심으로 접근하고 있어 여기에서는 제외했다<sup>3)</sup>.

## 2. 인권위의 사회권 관련 활동 경향

### 1) 전반적인 비중

인권위의 사회권 관련 업무는 아래 표에서 살펴볼 수 있다. 권리 영역을 엄밀하게 구분하는 것이 어려우므로 단순히 건 수로 사회권 관련 활동을 평가하기에는 어려움이 있다. 그러나 인권위 활동의 경향을 보기 위해서 짚어볼 필요가 있다. 사실 정책권고에서 사회권 관련 권고의 비중은 그리 낮은 편이 아니다. 그러나 의견표명이나 의견제출까지 보면 전반적으로 권고 기능이 활발했다고 보기는 어렵다. 특히 사회권의 경우 인권위 주요 기능인 진정을 통한 접근이 어려워 권고를 통한 활동에 더욱 적극적일 필요가 있다.

표1: 인권위의 사회권 관련 업무 비중

	정책권고	의견표명	의견제출	계	토론회	사회권 포럼	실태조사
전체 건 수	155	205	18	378	100	-	131
사회권 관련 건 수	52	32	3	87	33	21	54
비율(%)	33.5	15.6	16.6	23.0	33.0		41.2

\* 병합 건은 건 수 비교를 위해 풀어서 집계함.

이와 비교할 때 토론회나 실태조사는 더욱 활발한 활동을 보였다. 특히 실태조사에서 사회권 관련

- 2) 분류의 구체적 기준은 다음과 같다. 2조 차별 / 6조 고용차별, 해고 / 7조 비정규직, 노동조건, 노동안전보건, 최저임금, 노동차별, 이주노동 / 8조 노동조합, 노동3권, 노동자 감시 / 9조 기초생활보장, 사회보장, 노인 / 10조 아동, 청소년노동권 / 11조 주거, 물 에너지 / 12조 건강, 에이즈 / 13조 교육 / 15조 문화, 과학 / 16조 규약, 총론, 기업. (사회권규약 자체에 대한 것과 총론을 다룬 것은 모두 16으로 표시) 어느 하나로 분류하기 어려운 것이 당연하지만, 권고의 주요 내용을 바탕으로 분류하였다.
- 3) 인권위 결정례를 중심으로 이와 같은 대략의 분류 기준을 정했다. 실제 분류에서는 해당 결정례의 내용에 따라 추가로 포함시킨 것들이 있다. 또한 ‘사회권포럼’은 이와 같은 기준에 따라 사회권 관련 활동으로 분류하기 어려운 내용도 포함하고 있었으나, 인권위가 ‘사회권포럼’이라는 이름을 걸고 추진했던 것이라 모두 포함시켰다. 이러한 구분이 다소 작위적일 수 있다는 점을 미리 밝힌다.

건 수가 높은 것은 고무적이다. 사회권에 대한 이해나 접근을 돕고, 한국의 사회권 현실을 파악하기 위한 기초작업으로 실태조사는 중요한 활동이다. 안타까운 것은 실태조사의 내용과 관련한 권고가 이후 이루어진 것이 절반 정도밖에 안 된다는 것이다. 인권위가 앞으로 사회권 관련 업무의 계획을 세울 때 이미 이루어진 실태조사의 내용들이 적극 반영되길 바란다.

## 2) 사회권 세부 영역별 분포

세부 영역별로 인권위의 사회권 관련 활동을 살펴보면, 노동권 영역이 매우 두드러진다. 이번 분류에서 고용과 관련된 차별을 포함시켰기 때문이기도 하지만, 비정규직 인권 문제는 인권위가 설립 이후 왕성한 활동력을 보였던 대표적인 분야다. 국가인권위가 설립된 당시 한국사회에는 급속하게 비정규직 문제가 대두하고 있었고 비정규직 노동자의 인권과 노동권 보장을 위한 사회적 열망도 높았다. 반면, 한국 정부는 비정규직 입법을 통해 노동자의 권리를 오히려 제한하려는 시도를 하고 있어 인권위가 독립적 국가기구로서 비정규직 문제에 대해 활발한 활동을 보인 것은 다행스러운 일이었다. 실제로 2005년 비정규직 관련 입법을 놓고 사회적 논쟁이 벌어질 때 국가인권위원회가 의견 표명<sup>4)</sup>을 함으로써, 비정규직 노동자가 겪는 문제가 인권의 문제임을 사회적으로 환기하고 비정규직 노동자의 권리 보장을 위해 싸우는 사람들에게 힘을 주기도 했다. 그 전후로도 국가인권위원회는 비정규직 노동자의 문제에 계속 주목하는 모습을 보여주었다. 청소용역 노동자, 특수고용노동자, 건설일용노동자, 5인 미만 사업장에 고용된 노동자, 이주노동자 등 노동조건에서 불리한 위치에 처하게 되는 노동자<sup>5)</sup>의 현실을 살피고 정책 및 제도 개선 방안에 대해 적극적으로 권고한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

표2: 인권위 사회권 관련 활동의 세부영역 분포

규약 조항	세부분류	정책 권고	의견 표명	의견 제출	계	토론회	포럼	실태 조사	계
2	차별	-	-	-	-	-	5	1	6
6	고용차별	9	2	2	13	2	-	2	4
	해고	-	1	-	1	-	-	-	-
7	비정규직	4	3	-	7	9	-	8	17
	노동조건	1	2	-	3	1	-	2	3
	노동안전보건	-	1	-	1	-	-	1	1
	최저임금	-	2	-	2	-	-	-	-
	노동차별	2	1	-	3	-	-	3	3
	이주노동	7	-	-	7	1	-	-	1
8	노동조합	1	2	1	4	1	-	-	1
	노동3권	-	-	-	-	-	-	2	2
	노동자감시	1	-	-	1	1	-	1	2
9	기초생활보장	1	1	-	2	1	-	2	3
	사회보장	1	1	-	2	-	1	2	3
	노인	-	-	-	-	-	3	4	7
10	청소년노동권	1	-	-	1	1	-	1	2
	아동	-	-	-	-	1	3	1	5
11	주거	-	5	-	5	4	3	6	13

4) 2005.4.11. 기간제법 제정안 및 파견법 개정안에 대한 의견 표명

5) 2004.5.24. 대학 시간강사제도 개선 권고, 2007.9.10. 공공부문 청소용역근로자 인권개선 정책권고, 2008.10.9. 법원 청소용역근로자 인권개선 권고, 2009.9.3. 사내하도급근로자 인권개선 권고, 2007.9.17. 특수형태근로종사자 보호 방안에 대한 의견표명, 2008.4.14. 5인 미만 사업장 근로조건 개선 정책권고, 2010.3.25. 건설산업기본법 일부개정 법률안 의견제출, 2007.1.22. 고용허가제 운영체계 개선방안 정책권고, 2008.9.25. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정 법률안 정책권고 등

	물 에너지	1	-	-	1	-	-	1	1
12	건강	-	3	-	3	2	-	2	4
	에이즈	-	2	-	2	1	-	1	2
13	교육	4	2	-	6	1	1	3	5
15	문화	-	-	-	-	-	-	1	1
	과학	-	1	-	1	-	-	1	1
16	규약	1	3	-	4	5	1	4	10
	총론	-	-	-	-	1	4	1	6
	기업	-	-	-	-	1	-	4	5
		34	32	3	69	33	21	54	

\* 내용을 검토해 영역별 비중을 살피기 위한 것이라 병합 건 수는 한 건으로 집계했다.

그러나 고용이나 노동조건을 다룬 것과 비교할 때, 노동3권과 관련한 활동은 매우 소극적이었다. 물론 공무원의 노조 가입, 대학교수의 노동기본권 등을 다루었고 노동조합 설립에 대한 정책권고도 있었다<sup>6)</sup>. 그러나 10년 동안 파업을 비롯한 단체행동의 권리를 다룬 권고가 한 건도 없었던 것은 심각한 문제이다. 파업의 과도한 제한은 한국정부가 세 차례의 유엔 사회권위원회 심의에서 늘 지적당한 내용이다. 유엔 사회권위원회는 파업을 범죄시하고 노동자들의 시위에 과도한 경찰력을 사용하는 것, 형법 제314조 업무방해에 근거한 기소 등을 우려했다. 3차 심의의 최종견해(2009.11.20.)에서도 단체협상에 참여할 권리를 보장하고, 업무방해죄 적용을 억제해 파업을 보장하라는 권고를 했다. 노동3권과 관련된 국제노동기구의 협약<sup>7)</sup> 비준도 권고했다. 인권위 역시 여기에 주목해야 한다. 인권위는 2007년 '노동사건에 대한 형벌적용 실태조사'를 제외하고는 이와 관련된 활동을 보이지 않고 있다. 노동자의 권리인 파업이 정부나 여론으로부터 노골적으로 공격당하는 한국 현실에서 이에 대한 전략을 마련하지 않는 것은 책임 방기일 뿐이라는 점을 기억해야 한다.

한편, 노동권을 제외한 다른 영역들은 매우 간헐적으로 나타나고 있다. 여기에는 인권위가 인권의 기준을 제시하기보다는 헌법이나 국내법에 의존하는 경향을 보이는 한계도 작용할 것으로 예상된다. 노동권은 다른 사회권 영역과 비교할 때 비교적 법 체계 안에 자리를 잡은 권리이므로 접근하기 수월한 측면이 있다. 그만큼 다른 영역들은 체계적인 접근이 쉽지 않다. 이는 실태조사의 활발함에 비해 권고 건 수가 적은 것에서도 확인할 수 있다. 주거권은 다른 영역에 비해 월등히 많은 실태조사가 이루어졌는데 권고가 그만큼 많지는 않다.

노동권 외 권리 영역에서 주거권이나 건강권은 정부 정책이나 입법에 대해 포괄적인 의견을 내려는 노력<sup>8)</sup>이 엿보인다. 반면, 교육권과 관련해서도 의미 있는 권고가 있지만 대부분 비차별의 원칙에 기대어 집단을 중심으로 접근<sup>9)</sup>하고 있으며, 일제고사와 같이 사회적 쟁점이 되었던 정부의 교육정책에 개입하려는 노력은 잘 보이지 않는다. 최근 국제사회에서도 주요 영역으로 부각되고 있는 의약품 접근권에 관한 의견표명<sup>10)</sup>도 있었다. 제약회사의 특허, 개발 사업, 의료민영화 등 사회권에 광범위한 영향을 미치는 사안에 대한 인권위의 개입은 의미 있었다. 그러나 이와 같은 권고들은 대부분 일회적인 권고로 그치고, 체계적으로 권리의 내용을 확장해가지는 못하는 것으로 보인다. 반면, 문화권은 실

6) 2005.11.28. 공무원노조법시행령(안) 공무원가입범위규정 개선 의견표명, 2006.3.27. 대학교수의 노동기본권보장 입법에 대한 의견표명, 2008.5.26. 이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출, 2010.9.30. 노동조합 설립에 관한 법령 및 정책 개선 권고. 이외에 사업장 전자감시로 인한 인권침해 개선방안 정책권고(2007.11.12.)도 있었다.

7) 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 ILO협약 제87호, 단결권 및 단체교섭권에 관한 ILO 협약 제98호의 비준 권고

8) 2007.2.15. 의료급여법 시행령 및 시행규칙 개정안에 대한 의견표명, 2007.2.25. 에이즈예방법 일부 개정 법률안에 대한 의견표명, 2007.11.26. 빈곤가구 단전단수초치 인권개선 정책권고, 2008.9.23. 의료법개정안에 대한 의견표명, 2009.2.12. 강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선 방안 등

9) 2010.7.26. 청소년 미혼모 학습권 보장 정책권고, 2010.12.31. 이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고

10) 2009.6.15. 푸제온 관련 특허발명의 강제실시에 관한 의견표명

태조사 한 번을 제외하고 아무런 활동도 보이지 않아 의제 발굴 노력이 필요하다.

### 3) 인권위의 사회적 접근 방식

인권위도 하나의 기구인 만큼 한국사회의 인권현실에 대한 분석을 통해 '선택과 집중'의 전략을 세울 필요가 있다. 인권위는 '사회권'과 관련해서는 집단을 중심으로 접근하는 전략을 가져 왔다. 사회권은 빈곤과 매우 연관이 높아 사회권에 취약한 집단의 구체적 현실에 주목하는 것은 유의미한 전략일 수 있다. 현실에서 출발해 권리의 의미와 실현 전략을 밝히는 것은, 인권위의 현장성을 높일 수도 있다. 그러나 이런 전략은 목표를 분명히 하지 않고서는 부유하기 쉽고, 사회권의 문제가 특정 집단의 문제로 왜곡될 수 있다는 점에서 주의를 기울여야 한다.

지금까지의 인권위 업무 현황을 보면, 긍정적인 측면을 잘 살리지는 못한 것으로 보인다. 사회권에 대한 도전을 대중의 동정이나 시혜적 시선에 기대어 우회하려는 시도였던 것은 아닌가 하는 우려도 지울 수 없다. 인권위의 2009~2011년 인권증진행동계획을 보면, 성과 목표 중 하나인 사회권 지표 개발의 의미를 "경제적 약자에 대한 사회적 지원 기준 제시"로 설명한다. 사회권 지표는 당사국이 사회권 실현을 위한 행동전략을 세우고 그것을 점검하기 위해서 필요한 것이다. 여기에는 '경제적 약자에 대한 사회적 지원'도 포함되겠지만, '사회권=사회적 지원'이 아니다. 사회권 실현 전략에는 각종 입법, 행정, 사법적 조치가 포함되며 '지원'의 형식을 빌지 않더라도 해고의 기준을 강화하거나 세입자의 권리를 강화하기 위해 임대차보호법을 개정하는 등 할 수 있는 것이 많다. 사회권의 실현이 복지나 지원으로 환원될 때 정작 그런 지원이 필요한 '경제적 약자'가 만들어지는 구조와 조건에 대해서는 살피지 않게 된다. 이런 접근은 오히려 인권을 왜곡할 수 있어 주의가 필요한데, 인권위의 전략은 여전히 위태롭다.

인권위는 국가인권정책기본계획(NAP) 수립을 위해 2004년 광범위한 실태조사를 진행한 바 있다. 당시 사회권의 많은 권리영역에 대해 포괄적인 기초현황조사가 이루어졌고 그 후로도 실태조사가 활발하게 이루어졌다. 그러나 인권위가 매년 세우는 업무 계획에서는 이러한 내용이 거의 반영되지 않고 있어 사회권과 관련된 전망을 어둡게 한다. 인권위의 업무 계획은 현실에서 출발해야 할 것이다. 집단을 중심으로 한 접근을 이어가더라도 그 안에서 사회권 실현에 기여할 수 있는 부분을 적극적으로 찾아내고, 기존의 조사에서 과제로 제기되었으나 다루지 못하고 있는 부분에 대한 활동 계획을 세우는 등 진지한 모색이 필요하다. 경제적 수준이 비슷한 다른 국가들에 비해 사회권에 대한 인식이 낮은 한국사회에서는 특정 집단에 근거를 둔 활동보다 권리의 내용이 본격적으로 쟁점이 되는 활동을 통해 사회권에 대한 인식을 확장하는 것이 더 유용한 전략이 아닐까 생각해볼 수도 있다. 국가인권위의 전략을 지금 평가하기는 다소 이른 듯하지만 이러한 우려가 충분히 고려되어야 할 것이다.

## 3. 사회권을 다룰 배포가 부족한 인권위

인권위는 "입법, 사법, 행정 어디에도 소속되지 않은 국가기구로서 누구의 간섭이나 지휘를 받지 않고 업무를 독자적으로 수행"하는 국가기구다. 인권위의 독립성은 당연히 '사회권' 영역에서도 중요하다.

### 1) 이행현황

인권위의 독립성은 궁극적으로 당사국이 스스로 인권이라는 가치를 근거로 정비할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 따라서 인권위의 권고가 입법, 사법, 행정부에 얼마나 수용되는가는 중요하다. 안타깝게도 인권위의 권고에 대한 수용률은 높지 않다. 인권위는 이행현황을 평가할 때 '검토중'인 사안을 제외한 건 수 중 수용, 일부수용의 비율을 비교한다. 그러나 실제로 권고에 대해 '검토중'인 사안을 검토해 보면 대부분 수용을 유보하는 것이라 여기에서는 '검토중'을 포함한 불수용률을 평가하겠다.

**표3: 사회권 관련 권고의 이행현황**

	수용	일부수용	불수용	검토중	계	불수용률
전체 권고	113	92	67	106	<b>378</b>	<b>45.8</b>
사회권 관련 권고	40/13	15	13/10	19/18	<b>87/56</b>	<b>36.8/50.0</b>
사회권 관련 건 비율(%)	35.4/11.5	16.3	19.4/14.9	17.9/17.0	<b>23</b>	

\* N/N에서 앞의 것은 고용차별 포함, 뒤의 것은 고용차별 제외한 것임.

\* 병합 건(고용차별 관련 16건, 4건 병합한 건이 있음)은 각각 집계함.

사회권 관련 권고에 대한 불수용률은 전체 권고와 비교해 낮은 것으로 보인다. 그러나 고용차별과 관련된 권고<sup>11)</sup>를 제외하고 보면 불수용률이 절반에 이른다. 또한 전체 권고의 수용 현황과 비교할 때 수용 건 중 사회권 관련 권고의 비율도 매우 낮아진다. 특히 앞서 살펴본 인권위 활동에서 의미 있다고 평가할 수 있는 결정례는 대부분 불수용되었다. 의료급여법이나 빈곤가구 단전단수조치에 대한 권고 등은 불수용되었고, 푸제온 강제실시에 대한 권고는 ‘검토중’이라고 표기되어 있지만 이미 특허청은 강제실시 청구를 기각했다. 노동권과 관련해서도 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’, 5인 미만 사업장 근로조건 개선, 최저임금법에 관한 권고 등 취약한 집단의 노동권에 대한 권고도 받아들여지지 않고 있다.

한편, 일부수용된 건들도 수용되었다고 평가하기 어려운 측면이 있다. 비정규직 법안, 고용허가제 등에 대한 의견표명은 ‘일부수용’이지만 핵심적인 쟁점들에 대한 의견은 수용하지 않았고 문제는 지속되고 있다. 의미 있는 권고나 의견이 해당 부처에 의해 수용되지 않는 것은 큰 문제 중 하나이며 이에 대한 일차적 책임은 해당 부처에 있을 것이다. 그러나 이런 현실에 대한 국가인권위원회의 책임도 따져볼 필요가 있다. 이것은 인권규약의 당사국이 행위의 의무뿐만 아니라 결과의 의무를 지는 것과 같은 맥락이다. 인권위 설립 당시 인권위에 시정명령권을 주어 인권위 권고에 더욱 강한 권한을 부여하자는 주장도 있었다. 그러나 이는 여전히 논쟁적인 영역으로, 인권위가 시정명령권을 가지게 될 때 인권위가 스스로 결정을 위축시킬 가능성과 인권위의 권고에 대한 사법부의 개입이 가능하다는 점 등의 우려가 있다. 중요한 것은 인권위가 스스로 권위를 획득해 자신의 결정이 힘을 발휘하도록 하는 것이다. 그러나 인권위의 행보에는 우려되는 것이 많다. 인권위의 독립성 문제가 제기된 최근 수년간의 모습은 인권위 스스로 권위를 확보하고 강한 의지를 보이는 것이 얼마나 중요한지를 충분히 보여준다.

## 2) 인권위 독립성과 ‘사회권’

설립 이후 2006, 2007년 왕성한 활동을 보이다가 2008년부터 감소 추세로 돌아서고, 인권위의 독립성이 크게 흔들리기 시작한 2009년 이후로 사회권 영역의 활동은 눈에 띄게 줄었다. 인권위가 그나마 의미 있게 진행해 온 각종 토론회와 실태조사에서도 2010년 들어 사회권 영역이 급감하는 것을 확인할 수 있다. 위원장이 바뀌면서 이토록 흔들리게 되는 것은 그만큼 국가인권위가 사회권을 다루기 위한 안정적 토대를 마련하지 못했기 때문이기도 하다. 그러나 인프라가 충분히 구축되지 못했다는 이유만으로 설명할 수 없는 부분이 있다.

11) 고용차별은 모두 31건. 그 중 27건 수용, 3건 불수용, 1건 검토중

표 33 인권위 사회권 관련 활동의 연도별 비교

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
권고	4	5	3	5	28(13)	15(12)	11	8	8	87(69)
토론회 및 포럼	-	4	2	4	16	11	7	9	1	54
실태조사	-	6	10	6	11	7	4	4	1	49

\* 토론회, 실태조사는 2002년 자료를 찾지 못함.  
\* 권고에서 괄호 안 숫자는 병합 건을 제외한 것.

인권위 2011년 국감자료에서도 드러나듯이 현 정부의 정책권고 수용률은 전 정부 92.3%에 비해 20% 가량 낮은 72.7%다. 권고의 수용률과 불수용률은 정권의 영향을 받는다. 사회권 역시 마찬가지다. 게다가 '사회권'에 대한 인식이 매우 낮은 한국 정부에서 권고의 불수용률이 더욱 높아질 것은 불을 보듯 뻔하다. 이럴 때 인권위가 스스로 안정적인 태세를 갖추고 진취적으로 활동을 하는 것은 매우 중요하다. 그러나 현병철 체제의 인권위는 외압에 취약하고 내분을 조장하는 모습을 보여왔다. 이런 인권위가 다른 기관들로부터 존중받기란 어려울 것이다.

인권위는 정권의 눈치를 보느라 발언을 회피하거나 고개를 숙였다는 평가도 종종 받는다. 가장 최근에는 '한진중공업 고공농성자 등의 인권보호 관련 의견표명' 건이 그렇다. 당시 한진중공업 고공농성자의 인권 보장을 위해 긴급구제신청도 있었으나 6월 30일 상임위원회에서 이미 기각 결정을 한 바 있다. 긴급구제요건이 해소되었다는 이유였다. 15차 전원위원회(2011.8.22.)에서는 의견표명 안건이 상정되었으나 다음 회의에 재상정하기로 한다. "「운영규칙」상 상임위원회 심의를 거치지 않고 전원위원회에 상정할 수 있는지, 소위원회에 계류 중인 사건을 전원위원회에서 논의하는 것이 적절한지 등에 대해 좀 더 논의 필요"라는 이유다. 17차 전원위원회(2011.9.19.)에 재상정된 이 안건은 부결된다. 처음부터 민감한 사안에 대해 발언을 회피하기 위해 절차를 문제 삼았다고 볼 수밖에 없다.

주요 인권 사안을 아예 다루지 않는 것도 큰 문제다. 예를 들면, 삼성반도체 백혈병이 그렇다. 반도체 체공장에서 일하는 노동자들이 백혈병 등 혈액질환을 앓거나 이로 인해 사망하는 사건이 연이어 터져 나오는데도 인권위는 아무런 활동을 보여주지 않았다. 노동자의 건강과 관련한 실태조사나 권고가 적지만 꾸준히 있었던 것과 비교할 때, 인권위의 무반응은 이 사안을 다룰 배포가 없었던 것이 아닌가 의심할 수밖에 없다. 사실 삼성은 노동권의 무덤이다. 헌법과 국제규약을 노골적으로 무시하며 무노조를 오히려 신화로 선전하는 수준이다. 삼성에 노동조합을 설립하려던 많은 시도가 감시를 비롯한 여러 인권침해를 낳았지만 이에 대해서도 인권위는 활동하지 않았다<sup>12)</sup>.

한미자유무역협정이나 4대강 사업 역시 사회권을 포함해 광범위한 인권 침해 가능성을 낳는 사안인데도 인권위는 아무런 활동을 보이지 않았다. 2008년에는 '광우병 쇠고기' 문제를 중심으로 건강권, 식량권의 관점에서 자유무역협정을 다루려는 시도가 있었으나 후속 활동은 전혀 없었다. 신자유주의 세계화의 물결 속에서 다자간무역협정은 주요 인권사안이 되고 있다. 유엔 사회권위원회 역시 이러한 이유로 국제협정을 체결할 때 자국의 시민들의 권리에 어떤 영향을 미치는지 충분히 검토하도록 권고한다. 그러나 인권위는 단발성 토론회 한 번을 제외하고 손을 놓고 있었다.

이처럼 주요 인권 사안에 무력한 인권위, 민감한 사안일수록 물러서는 인권위, 권고가 수용되지 않을 때 후속계획을 세우지 못하는 인권위는 권고 불수용의 가장 근본적인 원인일 수 있다. 현장성과 감수성에서 출발하는 독립성을 스스로 확보하지 않고서는 달라지기 어려울 것이다.

12) 최근 수년 간 인권위는 '기업과 인권'에 대한 연구 활동을 하고 있다. 사회권과 관련해 기업이 주요 행위자인 만큼 이런 노력이 의미 있는 결실을 보면 좋겠다. 그러나 지금까지의 인권위 활동을 보면, 기업의 인권침해를 예방하거나 인권보장을 위한 기업의 책임을 밝히는 것이 구체적 현실과 만나지 못한 채 추상적인 가이드라인에 그치지 않을까 우려되는 것도 사실이다. 사회권 실현을 위해 기업을 두려워하지 않는 인권위가 되어야 할 것이다.

## 4. 조사하지도 구제하지도 못하는 인권위

### 1) 인권위법 30조

인권위의 설립목적이자 주요 기능 중 하나는 인권침해에 대한 조사와 구제다. 인권침해를 조사하고 침해된 권리에 대한 구제절차를 보장할 수 없다면, 사회권과 관련된 인권위 기능은 연구하고 권고하는 것으로 끝나고 만다. 구제절차로 이미 침해당한 권리가 온전히 회복되거나 인권침해로 인해 당사자가 겪은 고통이 쉽게 사라지지는 않지만, 이러한 권리구제절차가 당사자가 고통으로부터 벗어나기 위한 출발점이 되며, 무엇보다도 유사한 인권침해 상황이 발생하지 않도록 주의하고 예방조치를 실행하도록 추동하는 힘이 된다는 점에서, 구제절차는 인권 실현에 중요한 영역 중 하나다. 그만큼 여기에서 사회권이 배제되는 것은 매우 큰 문제다.

근본적인 원인은 국가인권위법 제30조<sup>13)</sup> 조사대상에 대한 규정이 사회권을 다루기에 매우 협소하다는 점에서 비롯된다. 인권위법 30조는 국가에 의한 인권침해 행위를 헌법 10조 내지 22조<sup>14)</sup>에 보장된 것으로 한정하고 있다. 부족하나마 헌법 31조 이하에서 다루고 있는 교육에 대한 권리, 노동의 권리, 노동자의 단결권, 사회보장, 건강권 등은 인권위 진정을 통해 권리를 주장하기가 어렵다. 이런 문제점에 대해서는 사회권규약 한국정부보고서 3차 심의에서도 언급되었는데<sup>15)</sup> 한국은 여전히 사회권과 관련된 진정을 인권위가 다룰 수 있도록 하는 것을 회피하고 있다.

### 2) 진정

인권위법의 한계로 인해 진정을 통한 사회권 보호와 실현은 제한적일 수밖에 없다. 사회권과 관련한 인권위 진정은 주로 차별(헌법 10조의 평등권)을 매개로 이루어지고 있다. 채용이나 모집, 승진 기회, 임금 등에 대한 진정이나 장애인, 이주민 등 차별금지사유와 연관된 진정이 이런 사례다. 그 외 인권침해 진정에서도 사회권이 다루어지는 사례가 없지는 않다. 구급시설의 의료서비스 접근권이 대표적인 예다.

인권위 출범 이후 2010년까지 접수된 진정 사건은 모두 51,307건이다. 이 중 노동권과 관련해 진정된 건수는 모두 3,800건<sup>16)</sup>으로 7.4%에 해당한다. 그 중 모집, 채용, 임금지급 건이 다수를 차지하고 있다. 그러나 대부분의 사회권 관련 진정은 각하되고 있을 것이다. 2010년에는 일제고사 시행으로 인한 인권침해에 대한 진정이 여러 건 있었으나 모두 각하되었다. 인권위가 조사대상이 아니라는 이유로

13) 제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다. <개정 2011.5.19>

1. 국가기관, 지방자치단체 또는 구급·보호시설의 업무 수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우  
2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우

② 삭제 <2005.7.29>

③ 위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 직권으로 조사할 수 있다. <개정 2011.5.19>

④ 제1항에 따른 진정의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다. <개정 2011.5.19>

14) 헌법 10조 인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장 11조 평등권 12조 신체의 자유, 고문받지 않을 권리, 13조 죄형법정주의, 소급입법 금지 및 연좌제 금지, 14조 거주이전의 자유 15조 직업선택의 자유 16조 주거의 자유 17조 사생활의 권리 18조 통신비밀의 자유 19조 양심의 자유 20조 종교의 자유 21조 언론출판 집회결사의 자유 22조 학문예술의 자유와 권리

15) 사회권위원이 인권위의 사회권 관련 권한이 법적으로 보장되지 않고 있느냐는 질의를 하자 법무부에서는 다음과 같이 답했다. “ 국가인권위 권한을 확대해서 사회권침해를 당한 개인이 직접 국가인권위에 제소할 수 있는지 여부가 있었다. 사회권에 관한 차별문제에 대해서는 국가인권위 법에 따라서, 국가인권위에 진정을 제기하는 것이 가능하다. 인권위는 진정과 관계없이 사회권에 관한 법령제도정책관행을 조사하고 개선이 필요한 사항에 대해서는 권고가 가능하다. 차별이외의 사회권문제를 인권위에 제소할 수 있는지 여부에 대해서는 앞으로 광범위하고 깊이 있는 논의가 필요한 사항이라 생각한다.”(사회권 3차 심의 속기록, 3차 심의 NGO 참가단)

16) 2011년 국정감사 권영길의원실 요구자료 제출 7. 3)



각하한 진정의 비중과 그 세부내용을 확인할 수 없기 때문에 사회권 관련 진정 중 어떤 것이 얼마나 각하되는지는 평가할 수가 없다. 구제는 인권위의 주요 기능이므로 인권위가 조사 대상이 아니라는 이유로 각하해야 했던 사건들을 분류해둘 필요가 있다. 그래야 조사 대상을 어떤 방향으로 확장해나가야 할지에 대해서도 전략을 세울 수 있다.

한편, 인권위가 각하하지 않고 다룬다고 늘 의미 있는 결정이 나오는 것은 아니다. 2005년 6월 KT 전 상품판매팀 노동자가 부당 전보와 관련해 제기한 차별 진정을 기각한 것이 대표적이다. 당시 제기한 진정 사건의 대부분의 내용(기업카드 미지급, 감시, 정신적 고통 등)은 조사대상이 아니라는 이유로 각하됐고 '발령' 건만 다뤄졌다. 파업 참가를 이유로 청주에서 충주로 발령이 된 노동자가 이듬해 다시 같은 이유로 제천으로 발령이 되었다. 2년이 지나 명예퇴직을 요구받았으나 거부하자 충주로 다시 인사조치됐다. 인권위는 제천에서 충주까지의 거리는 일반적으로 받아들일 수 있는 거리(버스로 1시간 소요)라며 차별이 아니라는 요지의 기각 결정을 했다. 이 노동자가 "청주 집에서 오전 6시 반에 청주 역으로 나가 제천역을 거쳐 제천전화국에 도착하면 8시 50분"이 된다는 사실은 인권위 결정에서 반영되지도 않았다. 게다가 더욱 큰 문제는 이런 발령 조치가 거리 문제가 아니라, 노동자의 권리 행사에 대한 징벌적 성격을 가진 차별이라는 점을 보지 못한 것이다.

이것은 인권위가 비정규직 차별과 관련해 활발한 활동을 보여주던 시기의 결정이라는 점에서 의미심장하다. 1기 인권위(01.11.25.~04.12.23.)의 결정을 보면 국가기관에 의한 비정규직 차별이 5건 있었던 것에 비해 기업에 의한 비정규직 차별에 관한 결정은 단 한 건도 없다. 인권위가 '사회권 분야를 강화하겠다'는 의지를 밝히던 때에도, 인권위의 조사대상이 사회권을 포함하지 못하고 사기업에 의한 인권 침해를 조사할 수 없도록 한 것이 큰 제약이 됐던 것이다. 그러나 스스로 이것을 극복하기 위한 계획이나 포부를 인권위는 한 번도 보여준 적이 없다.

인권위는 조사대상을 검토하는 데 있어, 인권위법 30조 1항 1호에 언급된 헌법 10조를 적극적으로 해석하여 기본적 인권의 영역에 사회권을 포함시키려는 노력도 기울일 필요가 있다. 또한 각하하지 않고 다루는 진정 사건들에서 관련이 높은 사회권에 대한 언급을 늘리는 것도 의미 있을 것이다. 진정은 누군가 권리를 침해당했다고 호소하는 데서 시작된다. 이때 기존의 결정들은 미래의 잠재적 진정인들에게 영향을 미친다. 인권위의 결정 자체가 교육 기능을 가질 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 사람들이 더욱 더 너른 영역에서 진정을 시도할 수 있도록 해야 한다. 무엇보다도, 인권위법 30조의 개정을 위한 적극적인 계획 수립이 요청된다.

## 5. 사회권과 관련한 전문성과 인권위 기능

앞서 살펴봤듯 사회권과 관련한 인권위의 기능은 정책에 집중되어 있다. 인권위법 30조 개정을 과제로 두더라도 정책 기능을 충분히 발휘하고 있는가가 인권위 평가에서 중요할 수밖에 없다.

### 1) 정책과제의 설정

앞서 살펴본 인권위 권고를 어떻게 착수하게 됐는지 자세히 보자. 이것은 사회권과 관련한 인권위의 전략이 충분한지, 얼마나 반영되는지를 짐작할 수 있게 한다.

표 사회권 관련 권고 검토 배경 분류

검토 분류	내부상정	직권조사	의견조회	진정	계
건 수	22	5	28	14	69
비율	31.9%	7.2%	40.6%	20.3%	100%

\* 내용과 경향을 살피기 위해 병합 건은 한 건으로 집계.

내부상정과 직권조사는 인권위가 자체적으로 계획을 수립하여 시도한 활동이라는 점에서 인권위의 경향을 가장 잘 살필 수 있는 부분이다. 대부분 사회적 쟁점이나 인권위 자체 실태조사 결과 등이 배경이 되었고 권리영역별로는 대부분이 노동권 관련 내용이다. 특히 직권조사는 모두 채용시 나이, 학력제한 등에 대한 직권조사로, 대상으로 하는 공공기관이 다를 뿐이다. 이 역시 2006년에 한차례 진행된 후 더 이상 시도되지 않았다. 내부상정과 직권조사를 합치더라도 40% 가량밖에 안 되고 있다.

의견조회는 타 기관에서 인권위에 의견을 물어온 것으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 타 기관에서 소관 업무에 대한 인권적 검토를 요청하는 것은 더욱 독려할 필요가 있는 부분이기도 하나 의견조회의 비중이 높은 것은 인권위가 스스로 발굴하는 의제가 부족하다는 점을 보여주기도 한다. 한편, 진정으로 분류한 것은, 해당 사안에 대한 개인 또는 집단의 진정이 주요한 권고 배경이 된 것이다. 이런 사안들 중에는 진정사건을 다루면서 이와 별도로 종합적인 개선 방안을 권고한 것도 있지만, 대부분은 인권위 조사대상에 포함되지 않아 각하된 것들이다. 이런 점에서 인권위가 권고 기능을 통해서라도 현실에 개입하려는 시도를 한 것은 적극적인 활동으로 인정할 만하다. 그러나 앞서 밝혔듯 사회권 관련 진정을 인권위 조사대상에서 배제한 법의 한계가 근본적인 문제이므로 긍정적인 현상으로 볼 수만은 없다. 또한 이것 역시 인권위가 외부의 자극을 통해서야 정책과제를 설정할 수 있었다는 점에서, 인권위의 의제설정 능력에 대해 반성적으로 평가해야 할 부분이다. 이런 한계를 넘어서기 위해 인권위는 사회권 관련 의제 설정을 위한 모니터링 체계를 마련할 필요가 있다.

## 2) 전문성

사회권 증진을 위한 정책과제를 설정하면 이를 의제화하기 위한 실태조사나 연구가 필요하고 이를 바탕으로 적절한 권고를 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 인권위가 사회권과 관련된 전문성을 갖추어야 한다. 사회권 전문위원회는 인권위의 전문성을 쌓는 데에 긍정적인 역할을 한 것으로 보인다. 2005년 10월 26일 인권위는 사회권에 대한 이해와 연구를 위해 위원회 내외부로 구성된 사회권 포럼을 발족하고, 2006년 4월 학자, 인권단체 관계자, 법조인 등으로 사회권 전문위원회를 구성해 17차례의 회의를 개최했다. 매월 사회권 관련 주제를 선정해 정기적으로 발표회를 열기도 했다. 이 시기는 인권위가 사회권과 관련해 활발한 활동을 벌였던 시기와 일치한다. 또한 이 시기를 거치면서 인권위 권고가 권리 영역으로나 내용으로나 풍부해진 모습을 보인다. 그러나 사회권전문위원회는 2008년 이후로 유명무실해진 상황이다.

전문성을 높이는 데에 토론회나 포럼, 실태조사는 유의미한 계기가 된다. 특히, 인권위가 자신의 전문성을 높이면서도 사회권 실현에 기여하는 의미 있는 활동이었다. 그런데 사회권 포럼이 다른 내용의 대부분은 아동, 노인, 장애인과 관련된 내용으로 '사회권' 활동으로만 평가하기에 부족한 점이 있다. 특히, 각론 영역으로는 주거권이 유일하게 포함되었고 그 외의 권리영역들은 다루지 못했다. 또한 토론회나 실태조사에서도 영역별 편중도 한계로 남아 있다. 한편, 사회권 관련 활동이 활발한 분야는 시민사회와의 협력이 크게 기여한 것으로 보인다. 고용허가제, 이주아동의 학습권 등 이주민 관련 분야가 대표적이다.

인권위 권고 중에는 스스로의 편견이 반영된 반인권적 권고도 있다. '부랑인복지시설설치 운영규칙 중 개정령안에 대한 개선권고의견'(2002.8.12.)은 부랑인 개념에 노숙자를 포함시키는 것을 큰 문제로 지적하고 있다. 국제금융위기 이전의 만성적 노숙자는 부랑인, 이후 실직을 이유로 노숙하게 된 자들은 노숙자라며 같은 시설에 혼합수용하는 것은 노숙자들의 특성을 무시한 처우라고 우려하고 있다. 그러나 부랑인과 노숙인의 구분은 법률상 편의를 위해 구분된 것으로서, 오히려 문제 삼아야 할 구분이다. 이러한 구분은 인간의 존엄을 훼손하는 방식으로 작동할 뿐만 아니라, 주거와 고용 등의 지원을 통해 인권을 보장하려고 할 때 걸림돌이 된다. 이런 권고가 더 이상 나오지 않도록 하기 위해서도 인권위의 전문성 제고는 중요하다.

인권위의 전문성은 다른 무엇보다도 인권에 대한 전문성이어야 한다. 이것은 인권을 기준으로 사안을 다루는 국가기구가 갖추어야 할 최소한의 역량이기도 하다. 그럴 때 인권위가 더욱 자신감 있는 활

등을 벌일 수도 있을 것이다. 현재와 같이 인권의 관점보다는 법의 관점에 더 익숙한 권고들이 나오는 것 역시 넘어설 수 있을 것이다. 또한 차별이나 인권침해 진정 등에서 시작해 사회권으로 뻗어나가는 것도 가능해질 것이다.

## 6. 준국제기구로서의 역할

인권위는 준 국제기구로서 국제인권규범을 국내적으로 실행하는 데에 기여하는 것을 설립목적으로 한다. 국제인권규범의 내용과 기준을 알리고, 당사국이 조약 기구의 권고를 이행하도록 정부에 조력하고 촉구하는 역할을 한다. 한국의 인권위 법 19조(업무)에도 이러한 역할로서 '7. 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명'이 명시되어있다. 따라서 사회권과 관련된 인권위의 역할을 평가하는데 있어 유엔사회권위원회의 권고를 얼마나 촉진했는지도 유의미한 평가 지점이다.

한국은 사회권규약 가입 후 지금까지 세 차례의 심의(1차 심의 1995년, 2차 심의 2001년, 3차 심의 2009년)를 받았다. 인권위는 2차 심의 후인 2001년 11월말에 설립되었다. 2차와 3차 심의에서 유엔사회권위원회가 우려하거나 권고한 사항과 관련해 인권위 활동을 살펴보았다. 두드러지는 것은, 2차와 3차 최종견해에서 모두 밝힌 내용인 기초생활보장제도와 파업에 대한 형사처벌 문제를 인권위가 손대지 못하고 있다는 점이다. 3차 심의 최종견해에서 언급된 최저주거기준 미달 가구의 주거권 보장이나 물에 대한 권리 역시 인권위가 이렇다 할 활동을 보이지 못하는 영역이다.

한편, 준 국제기구로 역할한다는 것은 한국 기업에 의한 해외 인권침해에 대한 감수성을 높이는 것을 포함한다. 최근 수 년 사이에도 인도에 제철공장을 지으려는 포스코, 방글라데시에서 봉기의 원인을 제공했던 영원무역 등 인권위가 감시의 눈길을 돌려야 할 사건들이 있었다. 물론 인권위법은 법의 적용범위를 "대한민국 국민과 대한민국의 영역에 있는 외국인"으로 두고 있어 접근이 쉽지 않을 수도 있다. 또한 세계화 시대에 이와 같은 인권침해의 주요 행위자가 기업이라는 점도 녹록치 않은 점이다. 그러나 인권위가 북한인권에 대해서 유독 적극적이면서 인권침해의 행위자가 한국인 사안에 대해서는 보지 않는 점, 최근 3년여에 걸쳐 기업과 인권을 사회권의 주요 과제로 삼고 있으면서 해외 기업의 인권침해의 구체적 현실을 들여다보지 않은 점 등은 한계로 평가할 수 있을 것이다.

## 7. 제자리를 찾아갈 줄 아는 인권위를 바란다

### 1) 사회권 관련 인권위 10년의 성적표와 '헌병철 체제'

이 글에서는 개별 결정례의 한계는 짚지 않았다. 사실 인권운동의 눈으로 보면 인권위의 결정은 언제나 부족하다. 그러나 결정례의 한계 자체는 더 나아가기 위한 도전이 될 수도 있다. 만약 그럴 만한 전략이 수립된다면, 사회권 관련 영역에서 인권위 10년을 평가하면서 초점을 맞추려고 했던 것은 바로 그 지점이다. 인권위는 한국사회에 사회권을 실현해나가기 위해 적절한 전략을 가지고 있는가, 그 전략을 수행할 역량과 의지를 가지고 있는가, 이 점이 앞으로의 인권위 10년을 가늠할 기준이 될 것이다. 안타깝게도 다가올 인권위 10년도 그리 낙관적이지 않다.

유엔사회권위원회 일반논평 10 '경제적, 사회적, 문화적 권리 보호에 있어서 국가인권기구들의 역할'(1998)이 예시하는 인권위의 역할은 다음과 같다. 각자 빈 칸에 10점을 만점으로 점수를 매겨보면 어떨까.

국민 전체 및 공공 서비스, 사법부, 민간 영역 및 노동 운동 등의 특정집단에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 인식 및 이해를 증진시키기 위하여 고안된 교육 및 정보 프로그램 증진	
법안 및 기타 제안을 비롯한 현행 법률, 행정행위가 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약” 상의 요건에 일치하도록 확보하기 위한 세밀한 검토	
공공기관이나 기타 유관 기구의 요청에 의한 경우를 포함하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 기술적 조언 제공 또는 조사 수행	
규약 상 의무의 실현을 측정할 수 있는 국가 차원의 기준 확인	
전 국가 내에서 또는 특별히 취약한 지역사회에서 특정한 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 실현되고 있는 정도를 확인하기 위한 연구 및 조사 수행	
동 규약 상 인정된 특정 권리에 대한 이행 감시 및 이에 관한 보고서를 공공 기관과 시민 사회에 제출	
국가 내에서 적용될 수 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 위반을 주장하는 진정조사의 검토	

아주 후하게 점수를 쳐줘도 70점 만점에 50점을 넘기기 어려울 것이다. 게다가 예시된 대부분의 활동에서 인권위는 10년째 같은 모습과 같은 수준을 보이고 있다. 그리고 현재는 ‘현병철 체제’라는 특수한, 그러나 가장 결정적인 문제를 안고 있다.

다른 대부분의 영역이 그렇겠지만 ‘사회권’과 관련해서 현병철 체제의 문제는 두드러진다. 2009년 3월말 인권위 조직 축소가 단행되고 7월에 현병철(현 국가인권위원장)이 이명박 대통령의 임명을 받았다. 2009년의 조직 축소는 인권위 내부에도 혼란을 주었고 이 과정에서 ‘사회권’은 활동이 급격하게 축소되었다. 직원들의 사퇴 및 해고, 시민사회와의 협력 파괴, 연구 및 조사 축소 등 ‘사회권’에 긍정적인 영향을 주었던 요소는 대부분 사라졌다. 현병철의 퇴진과 독립성 확보가 지금으로서는 가장 큰 과제다.

## 2) 인권위의 자리

올해 인권위 전원위나 상임위에서 사회권 관련 내용이 다루어진 안건은 그리 많지 않다. 쟁점이 됐던 결정 중 ‘정규직 전환 비정규직 출신 근로자에 대한 차별 건’이 있다. 진정의 요지는, 정부의 ‘공공 부문 비정규직 종합대책’에 따라 정규직으로 전환한 노동자들이 계약직으로 근무하던 경력을 인정받지 못해 근속기간 인정, 승진 등에서 불이익을 당한다는 것이다. 10차 전원위(2011.5.30.)에 상정됐다가 “위원들이 의견이 서로 상이하고 본 결정으로 인한 사회적 파장 등을 고려하여 보다 신중하게 접근하는 것이 좋겠다”는 논의에 따라 이 안건은 12차 전원위(2011.6.27.)에 비공개 안건으로 재상정된다. 차별에 대한 권고 결정이 내려졌으나 인권위원 두 명이 끝까지 반대의견을 밝혀 결정례에 남게 되었다. 두 명의 주장은 이것이 명백한 차별이 아니니 “피진정기관 내에서 당사자에 의한 논의와 합의를 통해 해결하는 것이 바람직하다”는 것이다. 그러나 이것은 기업과 노동자가 현실에서 대등한 관계에 놓여 있지 않음을 보지 못하거나 의도적으로 무시한 채 노동자들의 권리에 손 들어주기를 포기한 의견일 뿐이다.

인권위는 인권옹호자로서의 본능에 우선순위를 두고 움직여야 한다. ‘사회적 파장’은 인권침해나 차별에 대한 판단에서 고려할 것이 아니라 판단을 내린 후 어떻게 사회에 알릴지를 논의할 때 고려해야 할 것이다. 사안이 복잡하고 반대여론이 만만치 않겠다는 판단으로 몸을 사리기 시작하면 인권위는 쓸모없는 기구가 될 뿐이다. 인권위는 안이한 판단을 버리고 신중하면서도 정곡을 찌르는 활동으로 문제의 뿌리를 향해 가야 한다. 강자 앞에서 강한, 자본권력에도 맞설 수 있는 패기와 뒷심을 가지고 활동을 벌여 나가야 할 것이다. 특히 사회권과 관련해서는 현장성과 감수성을 중요한 열쇠말로 제시하며 평가를 마친다.

# 이주 인권 분야에서의 국가인권위원회 활동 10년 평가

장서연 (공익변호사그룹 공감 변호사)

## I. 총평

국가체제 안에서 인권의 시각지대로 전락할 수 있는 이주민의 인권 상황은 그 사회의 인권상황을 보여주는 지표이다. 국가인권위원회법은 법 적용범위를 “대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인”으로 규정하여, 국내거주 외국인을 적용범위에 명시하고 있다(제4조). 이는 “인권”을 ‘헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’라고 정의하고 있는 규정(제2조 제1호)에 비추어 보면, ‘인간’으로서의 권리를 ‘국민’으로 제한할 수 없는 당연한 귀결이라 하겠다.

국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 2006.1.경 국가인권정책기본계획 권고안(2007~2011)에서 이주노동자의 인권보호를 위한 ‘국가 정책방향’을 “미등록 이주노동자를 단속·보호하는 과정에서 발생하는 인권침해를 예방하고 이주노동자의 사회보장권을 강화”로 정했다. 2007년 초 여수의국인보호소 화재참사로 10명이 사망하는 등 출입국단속과정에서 인권침해가 심각했기 때문이다. 그러나 법무부는 NAP에서 ‘미등록’ 이주노동자에 대한 권고내용을 전부 제외하였다. 인권위가 2005년부터 정책권고와 외국인보호소 방문조사를 통해 출입국절차에 관한 제도개선을 반복해서 권고하였음에도 불구하고, 법무부는 관련 인권위의 권고에 대한 불수용 입장이다. 인권위는 권고이후의 사후관리를 사실상 방치하고 있고, 특히 MB정권이후 법무부와의 협력·공조 관계는 더 악화되었다. 2009년 이후에는, 이주인권분야에서 수년간 연구·조사를 담당하고, 관련 인권단체·전문가와 네트워크를 형성했던 내부인력 상당수가 교체되었고, 그 결과 이주인권분야 정책권고의 빈도와 전문성이 부족할 수밖에 없었다.

한편, 정부는 2006년경 외국인정책위원회를 열어 ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’를 확정하고, 2007년 총괄추진기구로서 법무부 출입국·외국인정책본부를 출범시켰다. 정부의 ‘외국인정책 기본방향’은 “외국인과 더불어 사는 열린 사회”를 구축한다는 비전을 명목상 제시하고 있지만, 실제로 추진하고 있는 내용은 ‘두국민전략(two-nations strategy)’에 기초한 국가주의·민족주의적 배제와 통합이다. 재외동포와 결혼이민자를 민족과 국민으로서 포섭하고, 전문기술인력을 ‘국익’과 경제의 관점에서 적극적으로 수용하는 가운데, ‘단순노무인력’과 ‘불법체류자’를 적극적인 통제·관리의 대상으로 배제해 나가는 기본 정책이 확고하게 수행되고 있다. 그러나 인권위도, 이주운동도, 국가가 일방적으로 설정하고 주도하는 정책의 틀에 대항하는 의제와 실천의 방향을 제시하지 못하고 있고, 효과적인 대응을 하지 못하고 있다.<sup>17)</sup>

## II. 이주 인권 분야 인권위의 활동 현황

### 1. 진정사건 현황

#### (1) 차별 진정사건 현황

아래 <표1>의 2001년부터 2011년 6월까지의 ‘차별 진정사건 사유별 처리현황’에 의하면, 이주 인권

17) 정정훈, “이주민 인권과 정책”, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임 (2007)

분야에 해당하는 '출신국가, 출신민족, 인종, 피부색'을 이유로 한 차별 진정 건수는 전체 진정건수에 비하여 상당히 수가 적다. 4개 차별사유를 합해도 총 접수건수는 281건으로 전체 접수건수 10,747건에 비하여 미미한 수준이다. 여기에 인권위가 각하/기각하지 않고 권고를 한 진정 건수는 총 12건 밖에 되지 않는다. 지난 10년간 이주 인권 분야 차별 진정 건수가 상대적으로 적은 원인은 이주민으로서의 언어장벽, 체류지위의 불안정함, 권리구제 실효성에 대한 의문 등 여러 가지 요인이 작용한 것으로 보인다. 이주민들의 인권위에 대한 접근성을 낮추는 원인을 분석하여, 이들의 접근성을 높일 필요가 있다.

<표1> 차별 진정사건 사유별 처리현황 (2001. 11. 26. ~ 2011. 6. 30.)

구분	접수	종결	수사 의뢰	조정	권고	고발	징계 권고	합의 종결	각하	이송	기각	조사 중지
건 수	10,747	9,603	1	19	690	5	3	325	5,951	89	2,444	76
(%)	-	100.0		0.2	7.2	0.1		3.4	62	0.9	25.5	0.8
성별	426	410			40			5	267	3	85	10
종교	104	100			8			1	62		28	1
장애	4,124	3,253	1	5	169	5		135	1,813	24	1,088	13
나이	824	792		1	106			18	486		178	3
사회적신분	1,183	1,111		2	98			6	720	13	268	4
출신지역	74	72			2				60	1	9	
<b>출신국가</b>	<b>214</b>	<b>209</b>			<b>10</b>			<b>3</b>	<b>127</b>	<b>6</b>	<b>58</b>	<b>5</b>
<b>출신민족</b>	<b>10</b>	<b>10</b>							<b>10</b>			
용모, 신체조건	161	154			24			1	98	1	27	3
혼인여부	65	64			4				49		11	
임신, 출산	128	123			9			10	81		21	2
가족상황	89	84		1	7			1	55		20	
<b>인종</b>	<b>50</b>	<b>49</b>			<b>1</b>			<b>1</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	
<b>피부색</b>	<b>7</b>	<b>7</b>			<b>1</b>				<b>3</b>		<b>3</b>	
사상, 정치적 의견	28	27			3			1	17		6	
전과	120	113			5			1	83		24	
성적지향	31	30			7				12	1	9	1
병력	229	218			15			6	149		47	1
학벌/학력	318	312			22			5	122	4	157	2
성희롱	972	916		10	96		3	126	576	12	70	23
기타	1,590	1,549			63			5	1,129	23	321	8

(출처: 국감자료)

<표2> 차별사유별(출신국가, 출신민족, 인종, 피부색) 진정사건 연도별 변화추이

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 (1~10)	합계
인종		1			1	1	4	7	22	36
출신국가	8	12	19	10	19	28	37	28	13	175
출신민족			1				1	2	3	7
피부색	1				1		1			3
합계	53	136	358	389	1,081	824	1,159	1,380	1,354	6,734

(출처: 국가인권위원회 8년간 진정, 상담, 안내/민원 통계)

## (2) 인권침해 진정사건 현황

인권침해 진정사건은 '이주 인권 분야'로 분석하기 어려운 분류방식으로 통계를 잡고 있어서 전체적인 처리현황을 정확히 분석하기 쉽지 않다. 다만, 이하에서 살펴보는 바와 같이, 외국인/이주 인권 분야 인권침해 진정사건 권고사례들을 종합하면,<sup>18)</sup> 인권침해 진정사건이 차별 진정건수 보다는 상대적으로 건수가 많고, 그 내용은 출입국단속과정이나 외국인보호소 내에서 발생하는 인권침해에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이는 출입국 단속 과정에서의 인권침해가 매우 심각한 상황임을 보여준다. 한편, 외국인보호소 안에 진정함을 설치하고,<sup>19)</sup> 외국어로 된 안내문(인권위 연락처 포함)을 게시하도록 한 것도 외국인보호소 내 진정건수를 늘린 원인으로 보인다. 이는 인권위가 「외국인보호규칙 전부 개정령안에 대한 검토」(2005.5.23.)에서 '모든 형태의 억류·구금 하에 있는 사람들을 보호하기 위한 원칙' 13과 14, 행정법 제8조의 2를 근거로 고지사항에 "생활규칙 뿐만 아니라 불만제기나 권리구제 방법 등에 관한 사항, 인권위에 대한 진정이나 법무부 청원 등 불복신청의 권리와 권리구제 방법 등, 보호외국인에게 부여된 권리를 고지하도록 보다 구체적으로 명시"하도록 보완 권고를 하였고, 법무부가 이를 수용한 결과이기도 하다.

## 2. 법령·정책 개선의 권고 및 의견표명 현황

### (1) 이행현황

별지의 '주요 법령·정책 개선의 권고 및 의견표명 목록'에 의하면, 인권위의 정책개선권고와 관련하여 '불수용'이나 장기간 '검토중'인 비중이 높다. 특히, 출입국 및 외국인보호소 관련한 정책 권고나 2009년 이후의 권고에 대하여 '불수용'이나 '검토중'이라는 답변이 높다.

### (2) 법원 및 헌법재판소에 대한 의견제출

인권위는 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판이 계속중인 경우 법원 또는 헌법재판소의 요청이 있거나 필요하다고 인정하는 때에는 법원의 담당재판부 또는 헌법재판소에 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있고, 인권위가 조사 또는 처리한 내용에 관하여는 사실상 및 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있다(법 제28조). 지난 10년 간 이주 인권 분야에서 인권위가 법원 및 헌법재판소에 대한 의견을 제출한 사례는 단 2건에 불과하다.

#### 1) 이주노동자 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출(2008)

인권위는 "체류자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성할 권리가 보장되어야 한다"는 취지의 「이주노동자 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출」(2008.5.26.결정)을 대법원에 하였다<sup>20)</sup> 그런데, 인권위가 의견서를 제출하기 전에 이미 서울고등법원이 "불법체류 외국인이라 하더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당한다고 보아야 하고, 이주노동조합의 조합원들에 대해 불법체류 외국인이라는 이유로 노동조합 및 노동관계조정법상의 근로자성과 단결권 등 노동3권의 주체성을 부정하는 것은 외국인 지위를 보장하는 헌법과 국적에 따른 근로조건의 차별대우를 금지한 근로기준법, 인종 및 사회적 신분 등에 의한 차별대우를 금지한 노노법의 취지에 반하여 위법"하다는 취지로 1심 판결을 취소(서울고등법원 2007.2.1.선고 2006누6774판결)한 후였다. 게다가, 인권위는 최근에 헌법재판소에서 미등록 이주노동자의 노동3권이 쟁점이 된 이주노동조합 임원들에 관한 긴급보호 및 보호명령 집행행위 등 위헌확인 사건(헌재 2008헌마430)과 인권위가 이미 여러 차례 개선을 권고한 이주노동자

18) 국가인권위원회 이주인권분야 결정례집: 2006.1~2008.10.(국가인권위원회,2008) 및 외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음(국가인권위원회 인권침해조사국,2005)을 참조.

19) 국가인권위원회법은 "구금·보호시설"에 '외국인보호소'를 명시하고 있고(제2조 제2호 라목), 같은법 시행령 제7조에 구금·보호시설 안에 진정함 설치를 의무화 하고 있다.

20) 본 사건은 아직도 대법원에 계속 중(대법원 2007두4995 사건)이다.

들의 사업장변경횟수를 제한하는 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 위헌확인 사건(헌재 2007헌마 1083, 2009헌마 230, 352(병합))에는 의견을 제출하지 않았다. 위 두 사건은 이주노동자의 인권 보호에 중대한 영향을 미치는 사건이었고, 대리인들의 의견요청이 있었음에도 불구하고, 인권위는 소극적인 입장을 취하였다.

## 2) 출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출(2008)

인권위는 외국인 HIV감염인에 대한 출국명령처분 취소소송에서, 서울행정법원 담당재판부에 “외국인 HIV감염인인 원고에 대한 출국명령 처분은 국제인권기준을 위배하고 병력을 이유로 한 차별행위에 해당될 소지가 있고, 국내 감염예방이라는 본래의 행정목적 달성을 위한 수단으로도 적절하지 않으며, 최소침해의 원칙을 벗어나 재량권을 일탈한 조치로서 원고의 인권을 침해할 소지가 많다”는 「출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출」(2008.2.18.)을 하였다. 서울행정법원은 인권위의 의견을 존중하여, 원고 승소판결을 하였다. 법원이 일반적으로 출입국관리법에 따른 출국명령·강제퇴거명령 처분에 관하여 광범위한 재량을 인정하는 경향이 있고(출국명령처분에 관한 판례가 거의 없음), 당해 재판부가 효력정지신청사건에서 원고기각결정을 하였다가, 인권위의 의견을 제출받을 후로, 본안 사건에서 원고 승소판결을 하였고, 판결 이유에서도 “질병으로서의 HIV/AIDS”, “HIV/AIDS의 예방정책의 변화” 등 인권위의 결정문을 거의 그대로 인용하고 있는 점을 비추어 보면, 인권위의 의견 제출이 본 판결에 중대한 영향을 미쳤음을 짐작할 수 있다(서울행정법원 2008. 4. 16. 선고 2007구합24500호 판결: 확정).

## (3) 외국인보호소 직권 방문조사

국가인권위원회법 제24조에 의하여, 인권위는 외국인보호소를 직권으로 방문하여 조사할 수 있는데, 인권위의 외국인보호소 방문조사는 2007. 2.경 여수외국인보호소의 화재사건 이후 보호시설 내에서의 과도한 기본권 제한 및 보호기간의 장기화 등 미등록 외국인 보호정책에 대한 재검토가 사회적으로 요청되어 2007년부터 활성화되었다. 2007년에서부터 2011년까지 매년 출입국단속과정/ 보호소 내 보호외국인 처우 관련한 직권조사를 수행하고 있다. 인권위는 「미등록 외국인 보호시설 및 외국인 교도소 방문조사에 따른 권고」(2007.12.17.결정)에서 “법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1)보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것, 2)보호절차를 개선할 것, 3)보호시설 내 처우를 개선할 것을 권고, 4)외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것 등을 권고”하였고, 외국인보호소 방문조사 때마다, 거의 동일한 내용의 권고를 되풀이하고 있지만, 피권고기관인 법무부는 ‘검토중’이라는 답변만 하고 있고, 개선의 여지가 보이지 않는다.

# III. 이주 인권 분야 일반

## 1. 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	재외동포의출입국과 법적지위에관한법 개정(안)에대한 의견	국제인권법과 헌법재판소가 제시한 합리적인 차별의 범주를 충족시킬 수 없으므로, 충분한 연구와 검토를 거친 후에 개정할 것을 권고	01.12.21	일부 수용
2	인종차별철폐협약 제11차 정부보고서에 대한 의견제출	○ 제9,10차보고서의권고사항중미반영사항과구체적실행계획이아닌선언적인규정등에대해보강 ○ 차별금지의명확한법적근거및처벌규정, 불법체류외국인문제, 청원및법적절차의접근성, 교육및홍보등에대한의견표명	02.02.01	일부 수용
3	정부의 외국인력제도 개선방안 재검토 권고	○ 산업연수생제도단계적폐지 ○ 고용허가제도입등정책권고	02.08.27	수용



4	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고	○산업연수제 폐지 및 고용허가제 도입 재권고 및 입법촉구 ○불법체류 외국인노동자에 대한 최소한의 인권보장 대책 마련 및 이를 위한 공무원 통보의무 개정 ○외국인노동자 인권보호 기초자료 개발 및 번역	03.02.10.	일부 수용
5	차별금지법 권고법안' 권고	차별금지법 권고법안'에 기초하여 차별금지법의 입법 추진을 권고	06.07.27	불수용
6	'안산시 거주 외국인 인권조례제정안'에 대한 의견표명	"인권보호의 증진" 또는 "원활한 사회경제 활동 지원 등의 표현을 보다 구체화하여 "국적, 피부색, 인종, 민족, 언어, 문화 등을 이유로 차별하지 아니하고, 성숙한 다문화 사회로 나아가는 것"을 제정안의 취지로 함을 명시 할 것 등을 의견표명	08.09.11.	-
7	인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링 결과를 통한 개선방안 의견표명	법무부장관은 「모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약」에서 체약국의 의무로 규정하고 있는 "인종간의 이해증진을 위한 정책"을 외국인정책기본계획에 반영하여 추진하여야 하며, 이 정책에는 인터넷상에 인종주의를 조장하는 표현 등에 대한 적절한 규제 방안도 포함할 것. 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의 규정」 제5조 제1호 및 제8조를 기초로 하여 인종차별의 우려가 있는 정보 및 인종을 차별하거나 편견을 조장하는 내용 등의 표현들이 유통되지 않도록 효과적인 자율규제를 위한 관련 대책을 강구할 것을 의견표명.	10.12.30.	-

## 2. 차별사건 권고 사례

### (1) 출신국가를 이유로 한 차별

'출신국가'를 이유로 한 차별 사례는 주로 진정한이 외국인, 즉 '국적'을 이유로 한 차별 사례가 많고, '인종, 피부색'을 이유로 한 차별과 다소 구분된다.

#### 1) 고용 영역

①외국인노동자라는 이유로 직업재활훈련 신청대상에서 배제한 것은 출신국가를 이유로 한 평등권 침해의 차별행위로 인정하여, 앞으로는 이들에 대하여 직업재활훈련 신청대상에서 배제하는 일이 없도록 직업재활훈련 대상자 선정제도를 개선할 것을 권고한 사례(2003.3.10자 02진차30,31결정), ②중국 국적을 가진 자에 대하여 조교수재임용심사를 하지 아니하고 계약기간 만료를 이유로 해임한 것이 평등권 침해이므로, 진정한에 대한 재임용심사를 실시할 것을 권고한 사례(2004.1.12. 자 03진차25결정), ③ 피진정인에게 진정한이 원어민 강사로서 받을 수 있었던 최저 임금과 진정한에게 지급한 임금과의 차액을 진정한이 근무한 기간에 월할 계산하여 추가 지급하고, 향후 임금지급 등 근로조건에 있어 출신 민족을 이유로 차별하지 않도록 재발방지 조치를 마련할 것을 권고한 사례(010.11.19자 10진정2884 결정, 출신민족에 의한 임금차별)

#### 2) 재화 등의 공급이나 이용

①삼청교육대 피해자인 외국인이 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회에 피해자 보상을 신청 하였으나 관련법에 외국인에 대한 보상 규정이 없다는 이유로 기각 결정을 받은 것이 차별이라는 권고 사례,[삼청교육피해자 명예회복 및 보상심의에 관한 법률 개정안에 대한 권고](2006.8.21.), ② 국내 거주 외국인들도 장애인등록 신청을 할 수 있도록 장애인 등록 제도를 개선할 것을 권고한 사례 (2008.7.15자 07진차359, 07진차546, 07진차919 병합결정), ③ 외국인이라 하더라도 상당기간 국내에서 거주하여 주거가 일정하고 체류기간도 많이 남아 있고 안정된 직업이 있어 소득도 일정한 경우에는 수납률이 내국인과 별반 다르지 않을 수 있음에도, 사안별로 검토하여 처리하지 않고 외국인이라는

이유로 일률적으로 요금납부 방식을 제한하는 것은 합리적이라고 보기 어렵고 이는 국적을 이유로 한 차별행위에 해당한다고 권고한 사례(2009.12.21자 09진차369결정), ④ 외국인에 대한 신용정보의 수집·제공 및 활용이 제도적·현실적으로 가능하여 외국인도 개인별 신용도에 따른 모기지 보험 적용 여부에 대한 심사 및 판단이 가능함에도 일률적으로 모기지 보험 가입 대상에서 제외하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별이므로 외국인이라는 이유로 모기지신용보험 가입 대상에서 제외하지 않도록 관련 업무협약을 개정할 것을 권고한 사례 (2010.07.29자 10진정2687결정)

### 3) 교육

화교학교를 다니는 화교학생들이 한국 학교로 전입학을 하려면 반드시 검정고시를 치러야 하는 등, 화교학교의 학력을 인정받지 못하는 것이 차별에 해당한다는 사례(2006.8.29.자 04진차386결정)

### 4) 기각 사례

① 2008.4.14자 07진차957결정[출신국가를 이유로 한 호적입적 차별]: 외국인 신분을 확인하는 경로가 다양하여 평등권 침해로 판단하기는 어려우나, 국내거주 외국인의 수가 계속 증가하고 있는 현실에 맞추어 관련한 제도 개선을 검토할 필요성이 있다고 판단하여 관계기관인 국민권익위원회로 이송한 사례(소극)

② 2008.4.28자 07진차1187결정[출신국가를 이유로 한 체류자격 부여 차별]: 법무부가 영어 강사에 대한 체류자격을 부여하면서 해당 언어를 모국어로 하고 있는 자를 자격요건으로 하는 것이 차별행위인지 여부(소극)

③ 2009.5.1자 08진차202결정[국적을 이유로 한 어린이집 대표자 등록제한]: 「영유아보육법」은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고, 「사회복지사업법」에 의거 국가보조금을 지원받는다라는 점을 볼 때 영유아보육시설은 사회복지 서비스 제공 시설로서 그 운영의 공공성이 있음. 동시에 외국인의 직업선택의 자유가 어떤 경우든 반드시 보장되어야 하는 권리인 것은 아니고, 국가정책상 제한될 수 있는 권리인 점을 고려할 때, 외국인을 보육시설의 대표자로 인가하지 않은 것이 불합리한 차별이라고 보기 어려움.

## (2) 인종, 피부색을 이유로 한 차별

### 1) 고용 영역: ○○대학교의 인종을 이유로 한 부당해고

대학의 영어전임강사인 진정인은 자신의 인종과 영국식 영어발음 때문에 인종차별적인 말을 듣고 고용계약이 연장되지 않는 등 불이익을 당하였다고 주장하나 그를 인정할 증거가 없어 기각한 사례(2006.7.4.자 06진차17결정)

### 2) 재화 : 아프리카인에 대한 상업시설 이용 차별

아프리카인이라는 이유로 사업장 출입을 제한하는 일이 재발하지 않도록 직원교육을 실시하는 등 대책을 수립하고 인권교육을 수강할 것을 권고한 사례(2008.8.25자 08진차121결정)

### 3) 기타 : 크레파스 색상의 피부색 차별

특정색을 '살색'이라고 명명한 것은 헌법 제11조의 평등권을 침해할 소지가 있는 것으로 인정된다며 기술표준원에 한국산업규격(KS)을 개정하도록 권고한 사례(2002.7.31.자 01진차3 결정)

## 3. 침해사건 권고 사례 : 국적변경 강요에 의한 인권침해

피진정인이 피해자가 한국국적을 취득하지 않는다는 사유로 조선국적의 재일조선인(무국적자)인 피

해자에게 여행증명서의 발급을 거부하거나 한국의 국적을 취득할 것을 조건으로 여행증명서를 발급하는 행위는 「남북교류협력법」 및 「여권법」 등의 문언과 취지에 부합되지 않는 처분으로서 「헌법」 제10조, 제14조, 제19조에서 보장하고 있는 기본적 인권을 침해했다고 판단된다. 위와 같은 인권침해에 대한 구제조치로는 재외공관에서 조선국적의 재일조선인에 대한 여행증명서를 발급할 때 국적전환을 강요·중용하거나 이를 조건으로 하는 관행을 시정하고 이에 부합하도록 재발방지 대책을 수립하는 것이 필요하며, 피진정인에 대해서는 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 자체교육을 실시하는 것이 필요하다고 판단된다(2009.12.01자 09진인2583결정)

#### 4. 인권위의 활동에 대한 평가

출신국가 및 인종, 피부색을 이유로 한 차별행위에 관한 인권위의 결정례 자체가 매우 적다. 인권위의 인종차별 권고사례에서 “한국사회에 가장 큰 파장과 변화를 가져온 획기적인 결정”으로 ‘크레파스 색상의 “살색” 피부색 차별’ 사건이 뽑힌다.<sup>21)</sup> 인권위의 권고로 인하여 일반 시민들에게 특정한 색을 ‘살색’이라고 명명하는 것이 인종, 피부색에 대한 차별임을 인식하게 한 것은 큰 의미가 있다. 하지만 인종 및 이주노동자에 대한 차별이 심각한 한국사회에서,<sup>22)</sup> 지난 10년 동안 인권위가 사회적 반향을 불러일으킨 인종차별 결정례가 설립 초기의 결정례인 크레파스 ‘살색’ 결정 밖에 없다는 것은 아쉬운 지점이기도 하다.

### IV. 출입국 강제단속 및 외국인보호소

이주인권 분야에서의 국가인권위원회의 결정례가 출입국/단속/외국인보호소에서의 인권침해 부분에 집중되어 있음을 알 수 있다. 출입국공무원들의 강제단속 과정에서 과도한 폭력행사, 부상·사망사고가 속출하고, 2007년 2월에는 여수외국인보호소에서 화재참사로 인하여 10여명이 사망하는 등 인권침해가 심각하기 때문이다. 이러한 반복적 인권 침해의 구조적인 원인은 출입국 법제도 자체에 이주민의 신체의 자유를 중대하게 제약하는 강제단속, 보호(인신구급), 강제퇴거(추방)에 대한 최소한의 절차적 통제 장치가 미비하고, 한국 정부가 미등록 이주민들에 대한 강제단속/퇴거 중심의 정책을 고수하고 있기 때문이다.

국내거주 이주민에 대한 출입국 단속, 강제퇴거(추방), 외국인보호소 보호(구급) 문제는 중대한 기본권 제한임에도 불구하고, 한국의 출입국법제는, ‘국경통제(출입국관리)는 국가 고유의 주권사항’이라는 논거 아래 대상 이주민들에 대한 최소한의 절차적 권리도 보장하지 않은 채 행정편의 위주로 관철되어 왔다. 일반 행정처분 결정과정에서 처분 상대방에 대한 절차적 권리(이유부기·청문절차 등)를 보장함으로써 결정의 적정성을 담보하도록 한 ‘행정절차법’은 ‘외국인의 출입국·난민인정·귀화’절차에서는 적용을 배제하도록 규정하고 있고<sup>23)</sup>, 의료시설·복지시설과 같은 사인에 의한 수용까지도 법원의 개인구제절차를 마련한 ‘인신보호법’ 역시 ‘출입국관리법상 보호된 자는 제외’하도록 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

21) 조홍석, 국가인권위원회 결정의 분석·평가 및 전망, 국가인권위원회(2011)

22) 2004년도에 실시된 ‘차별’에 대한 국민의식조사(2,000명 대상)를 보면, 국민들은 우리사회에서 가장 심각한 차별로 장애인차별, 학력이나 학벌에 따른 차별, 외국인노동자에 대한 차별, 동성애자에 대한 차별, 외모에 따른 차별 등을 꼽고 있다.[박수미 외(2004), “차별에 대한 국민의식 및 수용성 연구”, <국민통합을 위한 차별해소방안 세미나>, 26~29쪽]

23) 행정절차법 제3조 제2항 제9호

24) 인신보호법 제2조 제1항 단서

## 1. 출입국 강제단속 부문

### (1) 정책 권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	출입국관리법중개정 법률안에 대한 의견표명	외국인 지문날인 대상자를 “강제퇴거 명령을 받은 자, 다른 법률에 위반하여 수사를 받고있는 자”로 명확하게 규정할 것	03.07.14	불수용
2	외국인 입국심사제도 개선에 대한 권고	입국심사 결과 입국목적과 체류자격이 부합하지 않는 것으로 최종판단 받은 외국인의 법무부장관에 대한 이의신청권을 보장하고 이를 해당 외국인에게 고지할 것을 의무화하도록 입법화할 것을 권고	04.05.27	불수용
3	출입국관리법중개정 법률안에 대한 의견	제57조의 보호외국인의 기본권에 대한 포괄적 제한규정 삭제, 제57조의2의 강제력의 행사 요건과 방법 등의 개선, 57조의3의 피보호자의 신체 및 휴대품 검사 요건과 방식 보완, 제57조의4의 면회, 서신왕래 등 접견권의 최대한 보장	04.10.08	일부 수용 ○계구 종류 축소
4	불법체류외국인강제 단속과정의 인권침해 04진인139, 04진기131 결정	법무부장관에게 불법체류 외국인에 대한 강제단속 및 연행의 법적근거와 요건을 명확히 하는 방향으로 출입국관리법령 개정을 권고한 사례	05.05.23.	
5	출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명	강제퇴거 사유 중 불확정개념의 삭제, 외국인 단속 및 보호과정에서의 형사사법절차에 준하는 권리보호 조치 마련, 불법체류 외국인에 대한 공무원의 통보의무제도의 완화, 난민인정심의위원회 권한의 실질화, 난민인정 신청 각하 사유의 수정 등이 필요하다는 의견표명	07.12.06	불수용
6	출입국관리법일부개정 법률안에 대한 의견표명	출입국관리법상 강제퇴거되지 않는 사유에 가정폭력으로 인해 이혼소송을 제기한 경우 뿐 아니라 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임없는 사유로 정상적인 혼인생활을 할 수 없는 경우도 포함시켜야 한다는 의견표명	09.4.30.	검토중
7	출입국관리법일부개정 법률안(정부발의)에 대한의견표명	법률안에 영장주의, 엄격한 검문요건 등 형사사법절차에 준하는 인신보호 규정을 마련하고, 인권침해 소지가 있는 일부 조항은 삭제하는 것이 바람직	09.11.19.	검토중

### (2) 주요 결정례에 대한 평가 : 출입국 강제단속 제도개선에 관한 권고

#### 1) 미등록 이주노동자 강제단속 진정사건

: 법무부장관에게 불법체류 외국인에 대한 강제단속 및 연행의 법적근거와 요건을 명확히 하는 방향으로 출입국관리법령 개정을 권고한 사례(2005.5.23.자 04진인139, 04진기131 병합결정)

2004.1.7.경 방글라데시 대사관 앞에서 열린 합법적인 집회 종료 뒤 해산하는 진정인들을 경찰 100여명은 인도 상에서 아무런 설명 없이 갑자기 포위하여 이동을 막고, 출입국직원들 20-30명은 포위망안으로 들어와 신분을 밝히거나 사유를 설명하지도 않고 무차별 단속과 연행을 시도하는 과정에서, 이에 항의하는 진정인들에게 폭언과 폭행을 가하고, 가스충을 발사하는 등 공권력을 남용하고, 진정인들에게 상해를 입혔다. 이에 진정인들(진정인 중에는 인권활동가가 있었다)은 위와 같이 “이주노동자

에 대한 불법적인 강제단속과 연행으로 인권 침해가 다수 발생하고 있으므로 법무부장관에게 단속과정에서 영장주의와 적법절차 원칙이 보장되도록 관련법규를 정비하고 인권 침해 방지 대책 마련을 권고해주시기 바란다”는 요지의 진정을 하였다.

이에 인권위는 “①해당 경찰서장 및 법무부장관에게 각 현장 경찰 책임자 및 현장 출입국 공무원들에게 ‘주의 조치’하고, 소속 직원들에게 인권 교육을 실시할 것, ②출입국공무원의 경찰장비 사용에 대한 규제체계 마련할 것, ③법무부장관에게 출입국관리법 등 관련 법령을 개정 권고: “1)보호의 개념을 분명히 정의하고, 2)불법체류 외국인 등에 대한 강제단속 및 연행의 권한과 요건, 절차를 명확하고 엄격하게 규정하며, 3)단속과 연행 과정에서 대상 외국인의 절차적 권리를 실질적으로 보장하고, 출입국관리공무원의 권한 행사, 특히 단속, 연행, 보호, 긴급보호 등 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독 체계를 마련할 것”을 권고하였다. 그리고 그 이유로 출입국관리법령의 문제점을 조목조목 들고 있다.<sup>25)</sup> 인권위는 이 과정에서 3명의 법률가(헌법 교수, 변호사, 노동법 교수)에게 자문의뢰를 하였다.<sup>26)</sup> 인권위의 자문내용이 “단속 및 연행의 권한 규정 여부 및 영장주의 적용여부” 등 실정법 중심의 법해석에 집중한 것은 아쉬움이 없지 않으나, 위 권고사례는 개인진정사건으로 시작하여 연구조사를 통해 중요한 정책권고를 이끌어내고, 출입국관리법 개정을 위한 변화의 계기를 마련하였다는 의미에서 큰 성과가 있다.

법무부는 인권위의 권고 후에 2006.2.경 “불법체류 외국인에 대한 단속규정을 적법절차에 맞게 수정하여 인권침해 논란을 불식하고, 인권국가로의 이미지 제고”를 위한 ‘출입국관리행정 변화전략계획’을 발표를 하고, 2006.6.경 법률유보 및 적법절차의 준수를 위해 ‘출입국관리공무원의 질문 및 출입·조사권’ 및 ‘법무부장관 명의의 임검명령서 제도의 도입’을 내용으로 하는 출입국관리법 개정초안을 발표한다. 그러나 법무부가 최종적으로 2007.11.경 입법예고한 ‘출입국관리법 일부개정법률안’의 주요내용은 출입국사범에 대한 단속의 근거 규정을 보완한다는 명목으로 불법체류가 의심되는 외국인에 대하여 출입국관리공무원의 질문 등 단속절차와 외국인 불법 고용업소 출입·조사 등에 관한 근거를 규정하고 있고, 법무부가 2006.7.경 발표한 초안보다 후퇴한 법안이었다.<sup>27)</sup> 인권위의 권고를 반영하기 보다는 행정편의와 단속의 효율성만을 제고한 법안이었다. 즉 단속의 근거 규정을 마련한다면서, 출입국직원의 단속의 “권한”만을 규정하고 있고, 단속 “절차”에 대한 규정이 전혀 없고, 단속을 위한 공장 등 출입조사 권한 규정을 명문화하는 등, “법적 근거가 없다”는 인권위의 권고에 대하여 입법을 통해, 반인권적, 위법적 단속 관행을 합법화시키는 내용이었다. 이러한 결과는 인권위가 ‘법률주의적 논증’<sup>28)</sup> 및 실정법 중심의 판단에 치중할 때 드러날 수 있는 취약점이기도 하다. 이에 인권위는 2007.12.경 법무부장관에게 기권고사항과 같은 취지의 「출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명」(2007.12.06.)을 하였지만 법무부장관은 불수용하였다. 결국 지나치게 포괄적인 ‘보호’의 정의규정과 외국인 입국심사 및 등록시 지문 등 정보제공을 의무화하는 개정법률안이 국회를 통과하였다.

## 2) 출입국 단속 과정 인권침해 권고 사례

출입국단속 과정에서 인권침해는 정부의 강제단속 중심 정책, 통제절차 미비 등으로 인하여 인권위의 정책권고 이후에도 지속적으로 발생하고 있다. 인권위의 인권침해 권고 사례의 상당수가 출입국단

25) “문제점1: ‘보호’의 개념이 정의되어 있지 않아 그 내용과 적용범위가 모호하고, 구금 혹은 수용에 해당하여 신체의 자유 등 기본권 제약의 정도가 매우 크다, 문제점2: 강제단속 및 연행에 관한 명시적이 s법적 근거 조항이 없고, 긴급보호 조항 등을 일반적인 단속과 연행의 근거로 해석하는 것은 과도하다, 문제점3: 실제로 단속 과정에서 긴급보호 조항을 남용하고 있는 사실(피진정인 제출자료에 따라)이 인정된다, 문제점4:형사소송법 긴급체포 요건과 비교할 때 외국인에 대한 차별적 법 적용에 해당할 우려가 높다, 문제점5: 출입국공무원의 행정행위와 수사권행사의 구분이 모호하여 편의적인 법집행 가능성이 상존한다, 문제점6: 국가와 출입국관리공무원에게 과도한 권한을 부여하고 변화된 사회 조건을 반영하지 못해, 법집행의 정당성을 확보하기 어렵다”

26) 「외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음집」(국가인권위원회 인권침해조사국,2005), 287p

27) 법무부안이 초안보다 후퇴한 원인은 당시 참여정부가 정권 말이었던 사회상황의 변화, 특히 천정배 법무부장관의 후임으로 검사출신의 김성호 법무부장관이 임명되었던 영향이 컸다.

28) 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006), 93p

속 과정의 인권침해 사례들이다. 단속반이 이주노동자에게 불법체류자 밀고를 강요한 사례(2005.8.16자 05진인1137결정), 임의동행 형식으로 강제연행을 시도한 사례(2006.6.12자 05진인2730결정, 2008.1.28자 07진인2439결정), 영장 없이 사업장에 무단 진입하여 단속한 사례(2008.10.27자 08진인3152결정), 심지어 귀화한 한국인을 단속한 사례(2008.10.27자 07진인4701)도 있었다. 이처럼 반복적인 단속관행을 근절하기 위해서는, 인권위가 최소한 민형사상으로도 명백하게 위법하거나 불법적인 사건의 경우에는<sup>29)</sup>, 가해자인 피진정인들에 대하여 '주의조치'나 '인권교육'에 그치는 것이 아니라 '징계조치', '고발', '위자료 지급' 등 강하게 권고할 필요가 있다.

### 3) 아노아르 이주노동위원회 진정 건에 대한 소극적 결정

한편, 이주인권 진정사건 중에서 인권위의 소극적인 결정에 대하여 인권단체들이 항의한 적이 있었는데, 대표적인 사건이 아노아르 이주노동위원회에 대한 진정사건이다. 인권위는 2005.12.2. 아노아르 후세인 이주노동조합 위원장에 대한 단속 및 보호과정에서의 인권침해 진정사건에 대하여 보호명령서 발부 과정상의 위법성과 그로 인한 불법 구금상태가 존재하였음을 인정하였지만, 보호명령서 재발부 이후의 '보호'가 적법하므로 진정인에 대한 보호일시해제는 타당하지 않다는 결정을 하였다. 그러나 인권위의 결정은 인신의 자유를 중대하게 제한하는 행정행위인 단속, 보호에 대하여 사법기관의 통제 절차가 전무한 상황에서 스스로 적법절차에 따른 신체의 자유제한이라는 헌법적 가치를 통해 기본권을 보호해야 할 의무를 스스로 회피한 것이다.

## 2. 외국인보호소 부문

### (1) 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	외국인보호규칙 전부개정령안에 대한 검토	외국인보호시설내의 피보호외국인에 대한 인권을 보장하도록 외국인보호규칙 전부개정령(안) 중 일부조항 생활규칙과 권리구제방안 안내, 보호외국인의 위독사망 통보, 공동청원규정, 격리보호와 계구 사용요건 등에 대한 개선 및 보완이 필요하다고 권고함.	05.05.23	일부 수용
2	00출입국사무소 직권조사 07-직인-0000002	00출입국사무소장에게 소방 및 안전에 관한 직원교육 실시 및 재발방지대책을 마련할 것과 보호외국인이 이해할 수 있는 언어로 권리구제절차를 고지하는 절차를 마련하고 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것 등 권고.	07.04.09.	일부 수용
3	미등록 외국인 보호 시설 및 외국인 교도소 방문조사에 따른 권고	법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1)보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것 2)보호절차를 개선할 것 3)보호시설 내 처우를 개선할 것을 권고 외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것 등을 권고	07.12.17.	검토 중
4	보호소내 유아 의료 조치 소홀 등 09-진인-0002790	법무부 장관에게 진정인을 포함한 모든 미성년자들에게 대하여 출국권고나 출국명령 등 강제퇴거의 대안적 절차를 적극 활용하여 신체의 자유를 제한하는 보호조치를 최소화할 수 있는 대안을 마련할 것과 이들에 대한 구금이 불가피할 경우 가족보호를 위한 별도시설	09.12.28.	검토 중

29) 예를 들어, 출입국단속반원이 영장 없이 제3자의 주거/영업장에 무단 진입하여 단속한 사건에서 법원은 위법한 공무집행으로 불법행위를 구성하여 손해배상책임을 인정하고 있다(서울중앙지방법원 2008.10.16.선고 2007가단 252979판결 등).

		마련 및 아동 인권보호를 위한 별도기준을 만들 것을 권고		
5	2009년 외국인보호소 방문조사	법무부장관, 00 및 00 출입국관리사무소장에게 방문조사로 드러난 문제점들과 관련하여 현행 단속 및 보호 관련 제도가 외국인의 기본적 인권 존중과 보호 원칙에 부합하도록 개선되어야 할 필요가 있다고 판단 출입국관리법 개정 및 시설 수용처우 관련하여 권고	09.12.28.	검토 중

**(2) 주요결정례에 대한 평가 : 여수외국인보호소 화재사건 및 외국인보호소 방문조사**

**1) 여수출입국관리사무소 보호실 화재사고 직권조사에 따른 개선 권고**

2007.2.11.경 전라남도 여수시 화장동 여수출입국관리소의 외국인 보호시설에서 화재가 발생하여, 10명이 숨지고 18명의 부상자가 발생한 참사가 일어났다. 참사가 발생하기 전에 피보호자들의 장기구급과 인권유린 문제, “인권유린에 못지않게 보호소의 열악한 시설과 절대적으로 부족한 관리 인원도 문제로 지적됐다. 비좁은 통로로 인해 많은 이가 한꺼번에 빠져나가기 어려운 구조였으며 수용자 관리 인원이 적어 정규직원이 아닌 공익근무요원과 외부 경비업체 직원이 근무했고 이런 이유로 보호소 내부는 쇠창살과 함께 자물쇠를 이중으로 설치해 대형 참사를 자초했다는 지적”<sup>30)</sup> 이에 인권위는 직권으로 방문조사를 실시하여, “①00출입국사무소장에게 소방 및 안전에 관한 직원교육 실시 및 재발 방지대책을 마련할 것과 보호외국인이 이해할 수 있는 언어로 권리구제절차를 고지하는 절차를 마련하고 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것, ②노동부장관 및 00지방노동청 00지청장에게 외국인 노동자들이 필요한 실질적 권리구제 체계 수립 및 근로감독업무를 강화할 것을 권고, ③소방방재청장에게 출입국관리사무소 보호실에 대해, 업무시설로 분류되는 사무공간과 구별되는 별도의 특정소방대상물로 분류하고, 그에 합당한 소방시설의 설치, 유지 및 안전관리에 필요한 대책을 마련하고 관련규정을 개정할 것을 권고, ④00경찰서장에게 00화재사고로 인해 사망한 피해자들의 부검시 미리 유족에게 통지하지 아니하고 부검한 행위에 대하여 그 재발방지 대책을 수립할 것” 등을 권고하였다(2007.4.9자 07직인2결정).

**2) 외국인 보호 및 교정시설 방문조사에 따른 권고(2007.12.17)**

인권위는 나아가 여수외국인보호소 화재사건의 근본원인인 미등록 이주민에 대한 행정상 구급문제, 그 전단계로서의 위법한 단속관행을 조사하기 위하여, 2007년부터 외국인보호시설에 대한 방문조사를 실시하게 되었다. 인권위는 2007년경 외국인보호시설 및 외국인 교정시설에 방문조사를 실시한 후 “법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1)보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것, 2)보호절차를 개선할 것, 3)보호시설 내 처우를 개선할 것”을 권고하고, “외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것” 등을 외국인구급시설 및 처우에 대하여 개선을 권고하였다.

**3) 기타 침해사건·차별사건 권고 사례**

인권위가 2007년 이후, 2008년, 2009년 그리고 올해까지 매년 외국인보호소를 방문조사하고 기권고 사항과 동일한 취지의 권고를 하고 있지만, 피권고기관인 법무부에서 인권위의 권고를 수용하지 않고 있다. 이에 따라 외국인보호소 내 인권침해 권고도 지속하고 있다. 예를 들어, ①보호외국인들의 과밀 수용과 실내 및 실외운동 미실시, 여성보호외국인에 대한 조치를 소홀히 한 출입국관리사무소 소장의 행위가 보호외국인의 행복추구권과 신체의 자유를 침해한 사례(2005.4.25.자 05진인534, 04진인835 병합결정), ②보호소 내 의료조치미흡으로 인한 인권침해(2005.11.7.자 05진인2530결정), ③법적근거 없는

30) 하남현·남상욱, “<여수참사>폭행에 감금, 난민신청도 거부 ‘인권은 없었다’”, 헤럴드경제, 2007.2.12

이송처분으로 인한 인권침해(2008.1.28.자 07진인121결정), ④심지어 외국인보호소 직원에 의한 보호외국인 폭행에 대하여 관련자의 징계 및 재발 방지대책 수립을 해당 외국인보호소장에게 권고하고 검찰총장에게 고발한 사례(2008.7.28자 07진인5087결정, 2010.07.26자 10진정3929결정)도 있었다.

## V. 이주노동자(노동정책)

### 1. 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	정부의 외국인력제도 개선방안 재검토 권고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업연수생제도단계적폐지</li> <li>○ 고용허가제도입등정책권고</li> </ul>	02.08.27	수용
2	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업연수제 폐지 및 고용허가제 도입 재권고 및 입법촉구</li> <li>○ 불법체류 외국인노동자에 대한 최소한의 인권보장 대책 마련 및 이를 위한 공무원 통보의무 개정</li> <li>○ 외국인노동자 인권보호 기초자료 개발 및 번역</li> </ul>	03.02.10.	일부수용
3	이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출	대법원에 계류중인 이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관해 외국인의 지위를 보장한 헌법 제6조 및 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 등 국제인권조약에 비추어 체류자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성할 권리가 차별없이 보장되어야 함을 담당재판부에 의견표명함	08.05.26	대법원 계류중
4	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 동법 시행령에 대한 권고	외국인근로자에대한사업장변경신청사유의확대,변경사유 심사지침마련,사업장이동허수제한폐지,사업장변경기간 도현실적변경가능기간으로연장하는등특별한사유가있는 경우그기간만큼사업장이동기간을연장하여외국인근로자의인권침해최소화권고	08.01.10	불수용
5	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률일부개정 법률안에 대한 의견표명	노동부 장관에게 외국인 근로자의 사업장 변경 금지 등 중요 인권사항이 포함된 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부 개정 법률안」에 대하여 의견표명	08.09.25	
6	외국인 근로자의 건강권 확보를 위한 산업안전보건교육 개선방안 권고	외국인 근로자가 「외국인 근로자 고용등에 관한 법률」 시행규칙 제11조에 근거하여 사업장 배치 전에 받는 산업안전보건 교육뿐만 아니라, 사업장에 배치되어 일정 기간 경과 후에 추가적으로 산업안전보건교육을 실시하여 교육의 실효성이 확보될 수 있도록 관련 규칙을 개정할 것을 권고	10.12.23.	검토중



## 2. 주요 결정례에 대한 평가

### (1) 산업연수생제도의 단계적 폐지 권고

인권위는 “정부가 2002.7.15. 발표한 ‘외국인력제도 개선방안’이 외국인 노동자의 심각한 인권문제를 개선하기에는 크게 미흡하므로 최소한 산업연수생제도의 단계적 폐지, 차별논란이 없도록 취업관리제 보완, 불법체류자의 단계적 양성화 조치 등이 포함되도록 개선안을 재검토할 것을 권고”하였다(2002.8.12.자 02진차40결정).

산업연수제는 2004년 8월 고용허가제 도입 이후, 연수생제도가 고용허가제로 일원화되었다. 하지만 산업연수제는 고용허가제로 일원화된 후에도 1년 연수 후 2년 취업이라는 명목으로 운영되어왔고, 산업연수생을 고용했던 사업장에서는 여전히 산업연수생의 퇴직금 등의 기본권적 노동권을 무시하고 있었다. 이후 헌법재판소는 2007.8.30. 관여재판관 7 대 2의 의견으로 외국인산업기술연수생에 대하여 근로기준법상 일부 사항만을 보호대상으로 규정한 ‘외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’(1998. 2. 23. 노동부예규 제369호로 개정된 것) 제4조, 제8조 제1항 및 제17조(이하 이 사건 노동부예규’라 한다)가 헌법에 위반된다는 결정을 선고한다.<sup>31)</sup>

### (2) 고용허가제의 사업장변경제한에 대한 권고

인권위는 고용허가제 하에서 이주노동자의 사업장변경을 원칙적으로 제한하고 있는 제도에 대하여, “국무총리 및 노동부장관에게 외국인 근로자에 대한 사업장 변경 신청 사유 확대, 변경사유 심사 지침 마련, 사업장 이동 횟수 제한 폐지, 사업장 변경기간을 현실적 변경 가능 기간으로 연장하는 등 외국인 근로자의 직업 선택의 자유 및 근로의 권리 침해를 최소화 할 것”을 정책권고 하였다.(「외국인 근로자의 사업장 변경 허용기준 등 개선권고」(2008.1.10.) 그러나 피권고기관인 노동부는 인권위의 권고를 불수용하고 있다. 이에 인권위는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률일부개정법률안에 대한 의견표명」(2008.9.25.) 을 같은 취지의 의견표명을 하였다.

하지만 헌법재판소는 최근 2011.9.경 이주노동자의 사업장 변경 횟수를 3회로 제한한 구 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조 제4항과 동법 시행령 제30조 제2항이 합헌이라는 이라는 결정(4명의 합헌의견, 1명의 각하의견, 2명의 별개의견 및 일부 반대의견, 1명의 일부 반대의견)을 내렸다(헌재 2011.9.29. 2007헌마1083,2009헌마230,352(병합)). 합헌의견은 이주노동자에게도 직장 선택의 자유가 있으나, 내국인의 일자리 보호와 이주노동자를 사용하는 중소기업의 이익을 도모한다는 취지에 비추어 볼 때 당해 법령 조항이 이주노동자의 직장 선택의 자유를 침해하지는 않는다는 취지였다. 인권위는 이 사건에서 헌법재판소에 별도로 의견을 제출하지 않았다.

31) 2007.8.30.선고, 2004헌마670결정. 헌법재판소는 위 지침이 산업연수생에 대하여 강제근로 금지, 최저임금, 산업재해 등 근로기준법의 일부만 적용하였으며, 이는 외국인근로자의 권리에 대하여 내국인 근로자와 차별함으로써 평등권을 침해하였다고 판결하였다.

## VI. 결혼이주민 및 사회보장

### 1. 결혼이주여성

#### (1) 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」 제정안에 대한 의견표명	결혼중개업자와 계약을 체결한 계약 당사자가 작성한 신상정보를 중개하는 상대방에게 제공하도록 하되, 중개하는 상대방이 국내 결혼중개업자와 계약을 체결하지 않은 경우에는 국내결혼 중개업자와 계약을 체결한 당사자에게도 상대방의 신상정보가 제공될 수 있도록 할 것 등을 의견표명	08.4.10.	-
2	혼혈인 가족 지원에 관한 법률안 관련 의견표명	여성가족부장관에게 ‘혼혈인 가족 지원에 관한 법률안’에 대하여 인종 혹은 민족을 이유로 한 차별을 금지하는 원칙을 법률안에 명시하고 ‘혼혈인’이라는 용어의 사용에 대한 문제점에 대하여 의견표명	08.4.10	
3	위장결혼으로 인한 무국적자 인권증진 방안 권고	국가인권위원회는 출신국의 국적을 회복하기 어려운 위장결혼으로 인한 무국적자의 인권상황을 개선, 증진하기 위하여 법무부 장관에게, 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 규정된 무국적자의 지위와 권리를 보장할 수 있도록 법과 제도를 정비할 것 등을 권고	11.09.01.	검토 중
4	결혼이주여성의 안정적 체류를 위한 신원보증제도 개선방안 의견표명	법무부장관에게, 언어문제에 의한 의사소통의 어려움과 문화적 차이에 기초하여 형성된 다문화가정의 이주여성이 가정폭력에 노출되어도 「출입국관리법시행규칙」 별표5의 2에서 규정하고 있는 신원보증제도에 의해서 내국인 배우자에게 종속되고, 가정 폭력에 노출될 우려가 있는 바, 결혼이주여성의 체류기간연장허가 신청시 「출입국관리법시행규칙」 별표5의2 신원보증서의 제출 규정을 삭제할 것을 의견표명	11.09.29.	-

#### (2) 인권위의 활동에 대한 평가

국제결혼 이주여성은 한국 국적취득 전까지는 ‘외국인’의 신분으로 국내 체류하는 것으로 국적 취득 전에 이혼을 하면 본국으로 귀국해야하거나 불법 체류자로 전락할 불안정한 신분 상태에 처해있다. 이와 같이 국제결혼 이주여성의 합법적인 국내체류 여부가 한국인 배우자에게 달려있는 한 가정 폭력 등이 발생하여도 국제결혼 이주여성은 이를 감내할 수밖에 없는 실정이다.

국적법은 2004년 인도주의적 요청에 따라 혼인에 기한 귀화 요건을 완화하여 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었거나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자인 경우에도 국적 취득의 기회를 부여하였다. 그러나 한국의 언어와 제도에 미숙하고, 인적·물적 기반이 취약한 국제결혼 이주여성이 2004년에 개정된 혼인에 기한 간이귀화

조항에 따라 스스로 한국인 배우자의 귀책사유를 입증한 후 국적신청을 한다는 것은 가능성이 매우 희박한 일이다. 또한 한국인 부부가 이혼할 경우에도 여성에게 아이의 양육권이 인정되기가 쉽지 않은 현실에서 외국인이고 국내 경제적 기반이 취약한 국제결혼 이주여성에게 양육권이 인정될 가능성도 매우 희박하다 할 것이므로 위 신설된 국적법 조항이 적용될 수 있는 사례는 매우 제한적인 것으로 보인다. 따라서 개선되어가는 국적법 등의 혜택을 직접적으로 국제결혼 이주여성이 누리기 위해서는 법률 지원 시스템 정비가 필수적인데,<sup>32)</sup> 이주여성 관련 인권위의 법령·정책 개선 권고가 상대적으로 미흡하다.

## 2. 사회권 (주거,의료,교육)

### (1) 정책권고 사례

권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
「미등록 이주아동의 중학교 학습권 보장」을 위한 정책권고	「초·중등교육법 시행령」 제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등에 관한 규정)에 중학교 관련 사항을 별도로 규정하고, 미등록 이주아동의 교육권을 지원할 수 있는 관련 지침과 지원 계획을 수립할 것을 권고	09.12.3.	검토 중
이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고	국가인권위원회는 이주아동의 교육권을 강화하고 안정적 교육환경을 조성하기 위하여 교육과학기술부 장관에게 이주아동에 대한 한국어 교육이 체계적으로 이루어질 수 있도록 공교육시스템을 강화할 것, 법무부 장관에게 외국인에 대한 단속·보호·강제퇴거 시 아동의 처우에 대한 내용을 관련 법령에 별도로 규정하고, 이주아동의 부모에 대한 강제퇴거 조치를 일정 기간 동안 일시 유예하는 방안을 마련할 것 등을 권고.	10.12.31.	수용

### (2) 인권위의 활동에 대한 평가

이주민의 사회권에 대한 인권의 활동은 상대적으로 미흡했다. 사회보장의 사각지대에 있는 미등록 이주민 중에서도 이주아동에 대한 정책권고만 내고 있다. 한편, 인권위는 최근 2011.11.13. 미등록 이주아동의 의료접근권을 개선하기 위해 관련 제도를 정비하라는 권고를 냈는데, 그 내용은 “보건복지부가 2005년부터 실시하고 있는 ‘외국인 근로자 등 소외계층 의료비 지원사업’은, 지원 절차에 미등록 이주아동 부모의 전·현직 근로 여부가 확인이 되어야만 지원할 수 있도록 하고 있다”며 미등록 이주아동이 의료서비스를 안정적으로 제공받을 수 있도록 이 사업의 지원절차 개선, 의료비 지원 범위 확대, 진료기관 수 증대, 예산확보 등의 조치를 하라고 복지부 장관에게 권고했다. 그러나 이러한 인권위의 결정에 대하여, “인권위가 이주노동자 가족이 건강보험 혜택을 받도록 하거나 이주아동이 의료급여 수급권자에 포함되도록 하는 등의 근본적 처방을 촉구하는 권고를 해야” 하는데 하지 않고, “복지부가 이미 ‘외국인 근로자 의료비 지원사업’의 한계를 인식하고 개선방안을 마련 중인데 이런 권고를 하는 것은 인권위의 성과주의일 뿐”이라는 비판을 받고 있다.<sup>33)</sup>

32) 소라미, ‘국제결혼 이주여성의 인권 실태와 관련 법적 쟁점’, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임 (2007)

33) 한겨레 2011.11.13.자, “불법체류자 자녀 의료접근권 개선을”

## VII. 난민

### 1. 정책권고 사례

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 검토의견	난민인권절차개선, 난민에 대한 사회적 처우 개선, 난민협약 제7조 유보 철회 등 의견 제출	06.06.12	일부 수용

### 2. 침해사건 권고 사례

인권위는 ① 2009년경 “법무부장관에게 난민인정불허처분취소소송이 진행 중인 난민신청자가 불법 취업을 하였다는 사유로 외국인보호시설에 보호되거나 강제퇴거 되지 않도록 해당 소송 절차가 종료 될 때까지 강제퇴거명령을 보류할 것을 권고”한 적이 있고(2009.2.23결정), ② 2011. 5.경에는 “법무부장관에게, 진정인의 난민인정불허처분취소 소송이 최종적으로 마무리될 때까지 진정인과 그 가족이 인간으로서의 존엄성을 유지할 수 있도록 취업활동을 허가하는 등 관련 대책을 마련하여 시행할 것을 권고”하였다(2011.5.23.자 2010진정323200결정, 난민신청 중의 경제활동 불가는 생존권 침해)

### 3. 인권위의 활동에 대한 평가

한국은 1992년, ‘난민의 지위에 관한 국제협약(난민협약)’과 그 선택의정서에 가입 비준하였다. 그러나 한국정부는 2000년까지 난민을 한 명도 인정하지 않고 있다가 2001년 1월에 인종박해를 원인으로 하여 난민지위를 신청한 에티오피아인 1명에 대해 최초로 난민지위를 인정 하였고, 2011년 6월말기준, 난민지위를 신청한 총 3,301명 가운데 250명을 난민으로 인정하였다. 한국사회의 난민의 인권상황은, 저조한 난민인정을, 심사의 장기화, 난민에 대한 이해부족 등으로 매우 열악한 상황인데, 특히 난민신청자에게 생계비 지원도 전혀 없이 취업활동을 금지하고 있는 것이다. 최근에는 난민심사가 1년이 도 과하도록 결정이 나지 않은 난민신청자에 한해 특별히 취업자격을 주도록 정책이 개선되었지만, 난민 인정불허처분을 받고 행정소송을 하고 있는 난민신청자들은 제외하고 있어 여전히 문제가 된다. 그래서 인권위의 최근 ‘난민신청 중의 경제활동 불가는 생존권 침해’라는 권고(2011)와 ‘난민신청자가 불법 취업을 하였다는 사유로 외국인보호시설에 보호’(2009)라는 권고는 의미가 있다.

#### <참고문헌>

- 정정훈, “이주민 인권과 정책”, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임 (2007)
- 국가인권위원회, 이주민권분야 결정례집 (2008)
- 국가인권위원회 인권침해조사국, 외국인진정 관련 결정례 등 자료 모음집 (2005)
- 조홍석, 국가인권위원회 결정의 분석·평가 및 전망, 국가인권위원회(2011)
- 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006)
- 이호중, “국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가: 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로”, 민주법학 제33호(2007)
- 김인재, 이발래, “인권에 관한 법제·정책 개선의 성과와 과제”, 사단법인 한국공법학회 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006)
- 소라미, ‘국제결혼 이주여성의 인권 실태와 관련 법적 쟁점’, 2007 한국 인권보고서, 민주사회를 위한 변호사모임 (2007)

별지. 이주 인권 분야 법령·정책 개선의 권고 및 의견표명 목록<sup>34)</sup>

	권고(의견표명)제목	권고 또는 의견표명 내용	의결일	이행 현황
1	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법 개정(안)에 대한 의견	국제인권법과 헌법재판소가 제시한 합리적인 차별의 범주를 충족시킬 수 없으므로, 충분한 연구와 검토를 거친 후에 개정할 것을 권고	01.12.21	일부수용
2	인종차별철폐협약 제11차 정부보고서에 대한 의견제출	○ 제9, 10차보고서의 권고사항중 미반영사항과 구체적인 실행계획이 아닌 선언적인 규정 등에 대해 보장 ○ 차별금지의 명확한 법적 근거 및 처벌 규정, 불법체류 외국인 문제, 청원 및 법적 절차의 접근성, 교육 및 홍보 등에 대한 의견표명	02.02.01	일부수용
3	정부의 외국인력제도 개선방안 재검토 권고	○ 산업연수생제도 단계적 폐지 ○ 고용허가제도 입등 정책 권고	02.08.27	수용
4	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책 권고	○ 산업연수제 폐지 및 고용허가제 도입 재권고 및 입법 촉구 ○ 불법체류 외국인노동자에 대한 최소한의 인권보장 대책 마련 및 이를 위한 공무원 통보 의무 개정 ○ 외국인노동자 인권보호 기초자료 개발 및 번역	03.02.10.	일부수용
5	출입국관리법중개정 법률안에 대한 의견표명	외국인 지문날인 대상자를 “강제퇴거 명령을 받은 자, 다른 법률에 위반하여 수사를 받고있는 자”로 명확하게 규정할 것	03.07.14	불수용
6	외국인 입국심사제도 개선에 대한 권고	입국심사 결과 입국목적과 체류자격이 부합하지 않는 것으로 최종판단 받은 외국인의 법무부장관에 대한 이의신청권을 보장하고 이를 해당 외국인에게 고지할 것을 의무화하도록 입법화할 것을 권고	04.05.27	불수용
7	출입국관리법중개정 법률안에 대한 의견	제57조의 보호외국인의 기본권에 대한 포괄적 제한규정 삭제, 제57조의2의 강제력의 행사 요건과 방법 등의 개선, 57조의3의 피보호자의 신체 및 휴대품 검사 요건과 방식 보완, 제57조의4의 면회, 서신왕래 등 접견권의 최대한 보장	04.10.08	일부수용 ○ 계구 종류 축소
8	외국인보호규칙 전부개정령안에 대한 검토	외국인보호시설내의 피보호외국인에 대한 인권을 보장하도록 외국인보호규칙 전부개정령(안) 중 일부 조항 생활규칙과 권리구제방안내, 보호외국인의 위독사망통보, 공동정원규정, 격리보호와 계구사용요건 등에 대한 개선 및 보완이 필요하다고 권고함.	05.05.23	일부수용
9	난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 검토의견	난민인권절차개선, 난민에 대한 사회적 처우 개선, 난민협약 제7조 유보 철폐 등 의견 제출	06.06.12	일부수용
10	차별금지법 권고법안' 권고	차별금지법 권고법안'에 기초하여 차별금지법의 입법 추진을 권고	06.07.27	불수용
11	00출입국사무소 직권조사 07-직인-0000002	00출입국사무소장에게 소방 및 안전에 관한 직원교육 실시 및 재발방지대책을 마련할 것과 보호외국인이 이해할 수 있는 언어로 권리구제절차를 고지하는 절차를 마련하고 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것 등 권고.	07.04.09.	일부수용
12	미등록 외국인 보호 시설 및 외국인	법무부장관에게 보호정책 개선을 위해 1) 보호의 최소화를 위한 방안을 모색할 것	07.12.17.	검토중

34) 출처: 국감자료 중 정책교육국 정책 법령 및 제도개선 권고 및 의견표명 목록(2001~2011.9월 기준), 조사국 정책 권고 및 의견표명 목록(11.9월말 현재) 참조

	교도소 방문조사에 따른 권고	2)보호절차를 개선할 것 3)보호시설 내 처우를 개선할 것을 권고 외국인교도소 내 처우개선을 위해 면회 시 면회신청자 및 해당 외국인수용자 간의 자국어 사용을 허용할 것 등을 권고		
13	출입국관리법 일부개정법률안에 대한 의견표명	강제퇴거 사유 중 불확정개념의 삭제, 외국인 단속 및 보호과정에서의 형사사법절차에 준하는 권리보호 조치 마련, 불법체류 외국인에 대한 공무원의 통보무제도의 완화, 난민인정심의위원회 권한의 실질화, 난민인정 신청 각하 사유의 수정 등이 필요하다는 의견표명	07.12.06	불수용
14	출국명령처분 취소소송에 관한 의견제출	출국명령처분 취소소송 - 외국인 HIV감염인인 원고에 대한 출국명령 처분은 국제인권기준을 위배하고 병력을 이유로 한 차별행위에 해당될 소지가 있고, 국내 전염예방이라는 본래의 행정목적 달성을 위한 수단으로도 적절하지 않으며, 최소침해의 원칙을 벗어나 재량권을 일탈한 조치로서 원고의 인권을 침해 소지가 많다는 의견 제출	08.02.18	수용(출국명령처분 취소)
15	「결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」 제정안에 대한 의견표명	결혼중개업자와 계약을 체결한 계약 당사자가 작성한 신상정보를 중개하는 상대방에게 제공하도록 하되, 중개하는 상대방이 국내 결혼중개업자와 계약을 체결하지 않은 경우에는 국내결혼 중개업자와 계약을 체결한 당사자에게도 상대방의 신상정보가 제공될 수 있도록 할 것 등을 의견표명	08.4.10.	-
16	혼혈인 가족 지원에 관한 법률안 관련 의견표명	여성가족부장관에게 ‘혼혈인 가족 지원에 관한 법률안’에 대하여 인종 혹은 민족을 이유로 한 차별을 금지하는 원칙을 법률안에 명시하고 ‘혼혈인’이라는 용어의 사용에 대한 문제점에 대하여 의견표명	08.4.10	
17	이주노동자 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출	대법원에 계류중인 이주노동자 설립신고서 반려처분 취소소송에 관해 외국인의 지위를 보장한 헌법 제6조 및 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 등 국제인권조약에 비추어 체류자격이 없는 외국인근로자도 노동조합을 결성할 권리가 차별없이 보장되어야 함을 담당재판부에 의견표명함	08.05.26	대법원 계류중
18	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 동법 시행령에 대한 권고	외국인근로자에대한사업장변경신청사유의확대,변경사유심사지침마련,사업장이동횟수제한폐지,사업장변경기간도현실적변경가능기간으로연장하는등특별한사유가 있는경우그기간만큼사업장이동기간을연장하여외국인근로자의인권침해최소화권고	08.01.10	불수용
19	「안산시 거주 외국인 인권조례제정안」에 대한 의견표명	“인권보호의 증진” 또는 “원활한 사회경제 활동 지원 등의 표현을 보다 구체화하여 “국적, 피부색, 인종, 민족, 언어, 문화 등을 이유로 차별하지 아니하고, 성숙한 다문화 사회로 나아가는 것”을 제정안의 취지로 함을 명시 할 것 등을 의견표명	08.09.11.	-
20	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률일부개정법률안에 대한 의견표명	노동부 장관에게 외국인 근로자의 사업장 변경 금지 등 중요 인권사항이 포함된 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부 개정 법률안」에 대하여 의견표명	08.09.25	
21	출입국관리법일부개정법률안에 대한 의견표명	출입국관리법상 강제퇴거되지 않는 사유에 가정폭력으로 인해 이혼소송을 제기한 경우 뿐 아니라 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임없는 사유로 정상적인 혼인생활을 할 수 없는 경우도 포함시켜야 한다는 의견표명	09.4.30.	검토중
22	출입국관리법일부개정법률안(정부발의)	법률안에 영장주의, 엄격한 검문요건 등 형사사법절차에 준하는 인신보호 규정을 마련하고,	09.11.19.	검토중

	에대한의견표명	인권침해 소지가 있는 일부 조항은 삭제하는 것이 바람직		
23	「미등록 이주아동의 중학교 학습권 보장」을 위한 정책권고	「초·중등교육법 시행령」 제19조(재외국민 자녀의 입학절차 등에 관한 규정)에 중학교 관련 사항을 별도로 규정하고, 미등록 이주아동의 교육권을 지원할 수 있는 관련 지침과 지원 계획을 수립할 것을 권고	09.12.3.	검토중
24	보호소내 유아 의료 조치 소홀 등 09-진인-0002790	법무부 장관에게 진정인을 포함한 모든 미성년자들에 대하여 출국권고나 출국명령 등 강제퇴거의 대안적 절차를 적극 활용하여 신체의 자유를 제한하는 보호조치를 최소화할 수 있는 대안을 마련할 것과 이들에 대한 구금이 불가피할 경우 가족보호를 위한 별도시설 마련 및 아동 인권보호를 위한 별도기준을 만들 것을 권고	09.12.28.	검토중
25	2009년 외국인보호소 방문조사	법무부장관, 00 및 00 출입국관리사무소장에게 방문조사로 드러난 문제점들과 관련하여 현행 단속 및 보호 관련 제도가 외국인의 기본적 인권 존중과 보호 원칙에 부합하도록 개선되어야 할 필요가 있다고 판단 출입국관리법 개정 및 시설 수용처우 관련하여 권고	09.12.28.	검토중
26	외국인 근로자의 건강권 확보를 위한 산업안전보건교육 개선방안 권고	외국인 근로자가 「외국인 근로자 고용등에 관한 법률」 시행규칙 제11조에 근거하여 사업장 배치 전에 받는 산업안전보건 교육뿐만 아니라, 사업장에 배치되어 일정 기간 경과 후에 추가적으로 산업안전보건교육을 실시하여 교육의 실효성이 확보될 수 있도록 관련 규칙을 개정할 것을 권고	10.12.23.	검토중
27	인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링 결과를 통한 개선방안 의견표명	법무부장관은 「모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약」에서 체약국의 의무로 규정하고 있는 “인종간의 이해증진을 위한 정책”을 외국인정책기본계획에 반영하여 추진하여야 하며, 이 정책에는 인터넷상에 인종주의를 조장하는 표현 등에 대한 적절한 규제 방안도 포함할 것. 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의 규정」 제5조 제1호 및 제8조를 기초로 하여 인종차별의 우려가 있는 정보 및 인종을 차별하거나 편견을 조장하는 내용 등의 표현들이 유통되지 않도록 효과적인 자율규제를 위한 관련 대책을 강구할 것을 의견표명.	10.12.30.	-
28	이주아동의 교육권 보장을 위한 개선방안 권고	국가인권위원회는 이주아동의 교육권을 강화하고 안정적 교육환경을 조성하기 위하여 교육과학기술부장관에게 이주아동에 대한 한국어 교육이 체계적으로 이루어질 수 있도록 공교육시스템을 강화할 것, 법무부 장관에게 외국인에 대한 단속·보호·강제퇴거 시 아동의 처우에 대한 내용을 관련 법령에 별도로 규정하고, 이주아동의 부모에 대한 강제퇴거 조치를 일정 기간 동안 일시 유예하는 방안을 마련할 것 등을 권고.	10.12.31.	수용
29	위장결혼으로 인한 무국적자 인권증진 방안 권고	국가인권위원회는 출신국의 국적을 회복하기 어려운 위장결혼으로 인한 무국적자의 인권상황을 개선, 증진하기 위하여 법무부 장관에게, 「무국적자의 지위에 관한 협약」에 규정된 무국적자의 지위와 권리를 보장할 수 있도록 법과 제도를 정비할 것 등을 권고	11.09.01.	검토중
30	결혼이주여성의	법무부장관에게, 언어문제로 인한 의사소통의	11.09.29.	-

	<p>안정적 체류를 위한 신원보증제도 개선방안 의견표명</p>	<p>어려움과 문화적 차이에 기초하여 형성된 다문화가정의 이주여성이 가정폭력에 노출되어도 「출입국관리법시행규칙」 별표5의 2에서 규정하고 있는 신원보증제도에 의해서 내국인 배우자에게 종속되고, 가정 폭력에 노출될 우려가 있는 바, 결혼이주여성의 체류기간연장허가 신청시 「출입국관리법시행규칙」 별표5의2 신원보증서의 제출 규정을 삭제할 것을 의견표명</p>		
--	--	--	--	--



# 국가인권위원회 10년의 변화

## - 북한 인권 문제를 중심으로 -

정태욱 (인하대학교 법과대학/법학전문대학원)

### I. 머리말

국가인권위원회(이하 '인권위') 10년의 변화 가운데 북한 인권 부분은 두드러지는 부분이다. 북한 인권에 대한 인권위의 입장 변화는 바로 인권위 전체의 변화에서 어떤 본질적인 측면을 시사하고 있다.

지난 10년 동안 인권위는 북한 인권 문제에 대하여 지속적으로 그 관여의 폭을 넓혀 왔다. 그러나 결정적인 변화는 역시 이명박 정부가 집권하면서 시작되었다고 할 수 있다. 특히 이후 현병철 위원장 체제가 들어서면서 그러한 변화는 급격하게 가속화되고 있다.

인권위 출범 후 처음에는 북한 인권 문제가 과연 인권위의 성격 혹은 인권위법에 부합할 수 있을지에 관하여 큰 의문이 있었다. 그러나 점차 북한 인권은 심 쟁점으로 자리잡아 갔다. 인권위가 북한 인권 문제를 중요 의제로 다루기 시작한 시점을 정확히 특정하기는 어려울 것이다. 다만, 김대중, 노무현 정부 내내 인권위에 대한 국회의 국정감사 혹은 국회 출석요구 등에서 인권위 사람들을 가장 끈혹스럽게 하였던 문제가 바로 북한 인권이었다는 점은 지적할 수 있을 것이다.

어쩌면 한나라당 등 한국 정치권의 보수진영은 자신들에게 불리한 인권문제를 자신들에게 유리한 북한 문제의 프레임 속으로 전환시키고자 하였는지도 모른다. 즉 인권위의 인권옹호 활동이 낳을 수 있는 국내 정치적 파급력을 견제하면서, 동시에 인권위를 자신들에게 유리한 정치적 도구로 활용할 수 있는 가능성을 북한 인권에서 찾았을 수도 있다.

마침 당시 2000년대 초반 부시 정부의 네오콘들이 한반도 정세를 주도하면서 북한에 대한 이데올로기 공세가 점증하였고, 또 '북한인권법'까지 미국 의회를 통과하였다. 그리고 일본에서도 납북자 문제가 커다란 정치적 이슈가 되었으며, 그와 관련하여 역시 일본판 북한인권법이 제정되었다. 유엔에서도 북한 인권 문제가 다루어지고, 결의안들이 잇달아 채택되었다.

이렇게 북한 인권 문제가 국내외적으로 크게 불거지고, 국제인권레짐에서 중요 이슈가 되면서, 우리 인권위에서도 북한 인권은 상시적인 과제로 자리매김하게 되었다. 그리고 2006년 북한 인권에 대한 인권위의 공식 입장이 천명되었다. 그러나 이명박 정부가 들어서고, 이명박 대통령에 의하여 임명된 현병철 위원장 체제가 시작된 이후 인권위는 북한 인권 문제에 더욱 주력하고 있다. 2006년 공식 입장으로부터의 이탈이 확인되고 있다. 인권위는 어느덧 우리 사회에서 북한 인권에 대한 가장 전위적인 단체가 되었다.

그러나 그와 같은 북한 인권 문제에 대한 인권위의 적극적 변화가 과연 정말 인권위의 발전을 의미하는 것인지, 인권의 정신에 부합하는 것인지, 북한 인권 문제에 대한 올바른 방향을 나타내는 것인지는 큰 의문이다. 오히려 북한인권 문제에는 전혀 도움을 주지 못하면서 도리어 인권위의 정치화를 유발하고, 인권위의 고유한 인권적 능력을 훼손하는 것은 아닌지 지극히 우려된다.

### II. 국가인권위원회 인적 구성의 변화

현병철 위원장 체제가 들어서기 이전에도 인권위는 북한 인권을 꾸준히 다루어 왔다. 그러나 인권위 자체의 인적 구성 및 조직 구성에 있어서 북한 인권이 특별한 의미를 가진 적은 없었다.

그러나 이명박 정부가 들어서고 현병철 위원장체제가 시작되면서 사정은 달라지기 시작하였다. 이명박 대통령은 현병철 위원장에게 임명장을 수여하는 자리에서 '북한 인권 문제에도' 관심을 기울여 달라라는 특별한 주문을 하였다. 원래 인권위법상 국가인권위원회 위원장의 자격과 업무에서 북한 인권 관련 부분은 없다. 말하자면 대통령은 인권위원장의 본연의 업무가 아니라 일종의 정치적 업무를 당부한 셈이다. 그리고 인권 관련 경험이나 전문적 역량에서 미흡하였던 현병철 위원장은 그러한 대통령의 특별주문에 적극 부응함으로써 위원장으로서의 위상을 정립해 나가는 것이 아닌가 여겨진다.

다음으로 인권위의 상임위원으로 북한 민주화 운동을 하던 홍진표씨가 임명되었다. 홍진표 상임위원은 원래 소위 운동권 '주사파'의 핵심이었다가 이후 다시 뉴라이트의 핵심으로 변화한 인물이었다. 그는 조국통일범민족연합 남측본부 간사, 자주평화통일민족회의 조직국장 등 북한제야 활동을 하다 90년대 후반 공개적인 '사상전향'을 한 후 자유주의연대 사무총장, 뉴라이트재단 이사 등을 지낸 우리 사회 대표적인 대북 강경파이다.

홍진표 상임위원 임명은 인권위의 미래에 대하여 큰 우려를 자아내었다. 인권위가 북한인권위원회로 탈바꿈하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되었다. 실제로 홍진표 상임위원의 북한 인권에 대한 소신은 뚜렷하였다. "기왕에 인권위가 북한 인권에 소홀했던 게 문제지, 적극적으로 하겠다는 게 뭐가 문제란 건지 모르겠습니다. 인권위 설립 취지에도 부합하고요. 북한 인권을 다루는 걸 문제 삼는 게 오히려 정파적 접근 아닌가요. 오래전부터 주장한 게 정권과 주민을 분리해서 접근해야 한다는 겁니다. 북한 정권에 반대합니다."<sup>1)</sup>

그러나 직무가 시작한 이후 그의 목소리는 두드러지지 않고 있다.<sup>2)</sup> 어쩌면 더 중요한 인사는 비상임위원인 김태훈 위원장의 연임이었는지 모른다. 김태훈 위원장은 대법원장 추천의 몫으로 임명된 위원인데, 원래 판사 출신으로 대한변협 북한인권소위원회 위원이기도 하며, 현병철 위원장 이전에도 인권위에서 북한 인권 문제에 가장 적극적인 위원이었다. 다시 말하면 김태훈 위원도 인권에 대한 경험이나 지식에서 충분하다고 할 수는 없고, 다만 법조인이라는 점 그리고 '북한인권'에 특화되어 있다는 점이 인권위원 임명의 사유라면 사유라고 할 것이다. 그런데 그가 다시 연임된 것이다.<sup>3)</sup>

지금까지 인권 위원이 연임된 사례가 거의 없기 때문에, 김태훈 위원장은 비상임위원 가운데에서는 물론이고 다른 상임위원들에 대해서조차 '선임'으로서의 지위를 누릴 수 있게 된 것 같다. 2011년 현병철 위원장 체제에서 다시 꾸려진 북한인권특별위원회에서 김태훈 위원장은 위원장의 직을 맡게 되었다. 특별위원회가 꾸려지는 경우 위원장은 상임위원이 맡는 것이 관례였는데, 파격이었던 것이다.

북한인권특별위원회 위원장인 김태훈 위원장은 상임위원보다 더 센 비상임위원이었으며, 북한 민주화를 주장해온 뉴 라이트보다 더 적극적인 대북 강경파였던 것이다. 이는 인권위 그리고 인권위에 포진한 인사들이 북한 문제에 대하여 벌써 우리 사회 최전선에 있음을 보여준다고 할 것이다.

김태훈 위원장은 2010년 현병철 위원장의 인권위 운영에 반발하여 인권위원들이 사퇴하는 등 극도의 내홍을 겪던 때에 라디오 인터뷰에 나와 인권위의 운영은 아무 문제가 없다고 말할 정도로 현병철 위원장 체제의 대변자였다. 나아가 그는 인권위가 국내 인권단체들에게 전혀 지지를 받지 못한다는 비판에 대하여도 '북한 관련' 인권단체들의 지지를 받고 있으니 괜찮다는 식의 항변을 하였다. 북한 인권 문제에 관한 한 인권위의 심장은 바로 김태훈 위원이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 아래 표는 인권위원회에

1) 신동아(인터넷), "[이슈인물] 국가인권위 상임위원 내정 논란 전향한 김일성주의자 홍진표". <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=262&aid=000004232>, 검색일 2011. 11. 11.자

2) 홍진표 위원은 다음과 같이 인권위의 자체 논리를 존중한다는 뜻도 표명한 바 있다. "가정을 갖고 공격하는 건 옳지 않은 것 같아요. 인권위는 정교한 법에 따라 운영되는 국가기구입니다. 그 틀 내에서 충실하면 되는 것 아닌가요. 다져진 틀을 부정할 생각도 없고, 부정할 수도 없어요.", 위의 기사.

3) 김태훈 위원장의 연임은 인권위의 인선에서 대법원장 관여의 문제점에 대하여 다시 한 번 생각하게 한다. 기본적으로 대법원이 다른 권력기구와 같이 국가기구의 조직구성에 참여 하는 것은 사법부의 독립이라는 차원에서 문제가 있다. 나아가 각종 국가기구 인선에서 대법원장은 그 추천권 및 지명권을 행사함에 있어 최종 임명권자인 대통령의 의중을 헤아리지 않을 수 없고, 따라서 예컨대 대법관 제청과 다른 위원회 위원 추천이 겹치는 경우, 보다 중요한 인사가 원활하게 이루어질 수 있도록 다른 쪽 인사를 대통령의 코드에 맞게 처리하는 정치적 계산이 발동할 수도 있다.

4) [CBS 라디오 '시사자키 정관용입니다'], "인권위, 운영 잘못된 적 없다 / 인권위원회 김태훈 비상임위원 인터뷰

북한 관련 김 위원장의 활약상을 보여준다.

**<현병철 위원장 취임 이후 북한 관련 인권위원회 의안 상정 일람표>**

의안명	제출위원	일자
북한의 임진강 황강댐 물 방류관련 검토	김태훈	2009. 9.14.
제64차 유엔총회 제3위원회에서 북한인권 결의안 채택관련 환영 논평의 건	김태훈	2009.11.23.
북한인권법안에 대한 의견제출	김태훈	2010. 2. 8.
북한인권법안에 대한 의견제출[재상정]	김태훈	2010. 3. 8.
북한인권법안에 대한 의견제출[3회상정]	김태훈	2010. 4.12.
북한주민의 자유로운 정보접근 관련 권고안	김태훈	2010. 6.28.
북한주민의 자유로운 정보접근 관련 권고안 [재상정]	김태훈	2010. 8.23.
북한인권법 제정촉구 및 북한주민에 대한 정보접근권 부여 권고	김태훈	2010.12. 6.
북한인권특별위원회 설치(안)	김태훈	2011. 1.10.
북한인권침해신고센터 및 북한인권기록관 설치안	김태훈, 한태식, 윤남근	2011. 2.28.

(국가인권위원회, 국회의원 홍영표의원실 요구 제출 자료, 2011. 9. 27.)

한편 북한 인권의 실무진에서도 인사의 파행이 있었다. 북한 인권 담당관은 원래 시민사회에서 북한 인권 전문가를 영입하여 전담하게 하였다. 그러나 현병철 위원장 체제 이후 북한인권전문가는 다른 과로 전보 발령 받았고, 북한 인권 담당관에는 북한 인권과는 관계없는 다른 직원이 기용되었다. 역시 북한 인권에 주력한다면서 전문성은 오히려 떨어지고, 대신 정치성을 강조하는 맥락에서 이해될 수 있을 것 같다.

### III. 국가인권위원회 활동에서의 변화

#### 1. 북한 인권관련 활동의 증대

인권위 10년의 역사에서 북한 인권 문제는 지속적으로 확대되어 왔다고 볼 수 있다. 보통 2003년 4월 임시국회 법제사법위원회에서 인권위에 대하여 북한 인권 사업의 필요성이 제기된 이후, 북한 인권 문제에 대한 논의가 촉발되었다고 얘기된다. 2003년 제40차 전원위원회에서 위원회 내의 비상설조직으로서 '북한인권연구팀'을 구성하였다. 북한인권연구팀은 북한인권에 관련된 연구, 조사, 간담회, 국제학술회의 등의 업무를 수행하여 왔다. 이는 이후 한편으로는 2008년 5월 인권포럼으로 그리고 다른 한편으로는 2010년 북한인권팀으로 심화발전하여 갔다. 인권포럼은 북한인권 관련 전문가들의 협력적 네트워크 및 '공론의 장'을 목적으로 하는 것이고, 북한인권팀은 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관 업무와 관계되는 것으로 파악된다.

한편 인권위는 '북한인권특별위원회'를 자체 구성하여 왔으며, 북한인권에 대한 위원회의 관점과 방향을 결정하여 왔다. 먼저 2005년 12월 전원위원회에서 인권위원 5명(위원장 최영애 상임위원, 김만흠, 신혜수, 이해학, 정인섭 비상임위원)으로 최초의 북한인권특별위원회가 구성되어 2006년까지 활동하였고, 마침내 2006년 12월 전원위원회의 결의로 '북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장'을 발표하였다.

뷰", 방송일 : 2010년 11월 16일 (화) 오후 7시. <http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1635624>, 검색일 2011. 11. 10.

2008년 ‘북한인권특별위원회’가 다시 구성되어(위원장 유남영 상임위원, 김태훈, 윤기원, 김양원 비상임위원) 북한인권 정책개발, 위원회의 대응역량 강화 방안 등을 모색하였다. 2010년 ‘북한인권특별위원회’가 또 다시 구성되었는데(위원장 김태훈 비상임위원, 양현아, 윤남근, 김양원 비상임위원), 북한인권 개선을 위한 정부정책 권고안을 작성하고 아울러 국회에 계류 중인 북한인권법 및 그와 관련한 북한인권기록보존소 등의 문제에 대응하기 위한 것으로 보인다.

이렇게 인권위의 북한인권에 대한 관심과 활동은 계속 증대되어, 2007년도 인권위의 10대 중점추진 과제로, 2008년도에는 6대중점사업과제로, 2009년 및 2010년에는 특별사업으로 지정되었다. 그리고 마침내 2011년 3월 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관을 설치하기에 이르렀다.

북한인권센터와 북한인권기록관은 인권위의 변화의 상징적인 예라고 할 수 있다. 북한인권센터는 직제상으로는 침해조사과에 속하는 것으로, 이제 남한 주민들의 인권침해만이 아니라 북한 주민의 인권침해도 국가인권위원회에서 같이 다루겠다는 의지를 표명한 것이다. 또한 북한인권기록관은 독일의 동서독 분단 시대에 서독에서 동독의 인권침해 사실을 채증하고 기록하였던 잘츠버그 중앙기록보존소를 모델로 한 것으로 이는 결국 통일 후 북한 정권에 대한 단죄와 진실규명에 소용될 수 있는 것이다.<sup>5)</sup>

특히 인권위는 북한인권기록관에 크게 공을 들이고 있다. 북한인권기록보존소는 현재 국회에 계류 중인 북한인권법안의 핵심 내용 가운데 하나이다. 문제는 그 기구의 소속을 어디로 할 것이냐 하는 것인데, 그것을 둘러싸고 인권위와 통일부, 법무부 등 정부 부처들이 서로 다투고 있는 것이다. 그리하여 총리실 주재로 관계 부처 합동회의가 수차례 열린 것으로 알려져 있다. 인권위가 서둘러 북한인권기록관의 개소식을 한 까닭은 그에 관한 일종의 ‘시위’라는 측면이 있는 것으로 분석된다.<sup>6)</sup> 현 정부 들어서 인권위가 정부의 다른 부처들에 대항하여 자신의 권한을 이렇게 집요하게 주장한 예는 달리 없을 것이다.<sup>7)</sup>

인권위가 공식적으로 내세우는 북한인권신고센터와 북한인권기록관 개설의 취지는 "신고센터와 기록관을 통해 수집된 자료를 피해자에 대한 복권, 보상, 재심 및 사회일반의 인권교육 등 통일 후 남북 사회 통합을 위한 활동의 기초자료로 활용될 수 있도록 할 계획"이라는 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 이는 곧 북한 정권의 국가폭력에 대한 과거청산을 위한 증거자료 수집이라는 말과 크게 다르지 않다. 그리고 실제로 그 모델이었던 서독의 잘츠기터 중앙기록보존소의 역할도 그러하였다. 평화로운 과거청산도 있을 수 있지만, 현재 남북의 대립 상황에서는 ‘정죄’ 혹은 ‘단죄’에 의한 과거청산도 배제할 수 없는 것이다.

5) 이에 대하여는 정태욱, “북한 인권 기록보존서와 국가인권위원회”, 인권오름 제245호, 2011. 04. 05, <http://www.hr-orem.net/article.php?id=1734> 참조. 검색일, 2011. 11. 10자.

6) 현재 국회에 계류돼 있는 북한인권법에 따라 북한인권기록보존소는 북한인권재단 내에 두도록 돼 있다. 그러나 북한인권재단의 관할 부처는 통일부지만 지난해 법안 심의 과정에서 법무부가 “수사와 형사처벌이 가능한 곳에 북한 인권침해 기록을 보관해야 한다”고 주장하면서 논란 끝에 법무부 산하에 설치기로 합의가 이뤄졌다고 한다. 그에 따라 인권위는 뒤늦게 “북한의 인권에 관한 업무는 우리가 맡아야 한다”며 이의를 제기했고, 자체적으로 ‘북한인권기록관’ 개소식을 갖는 등 ‘사전 행동’에도 나섰다. “북한인권기록보존소’ 유치 놓고 통일부-법무부-인권위 신경전”, [dongA.com](http://news.donga.com/3/all/20110316/35604651/1)(인터넷 동아일보), 2011. 03. 16, <http://news.donga.com/3/all/20110316/35604651/1>, 검색일, 2011. 11. 10자. 한편 그에 대한 우려는 인권위 전 위원회에서 공개적으로 표출되고 있다. 신원 불명, “다른 위원님들은 다 아시고 계신지 모르지만, ... 북한인권재단에서 인권 상황에 대한 실태조사도 하고, 교육도 하고, 유엔과의 국제기구와도 협조하고, 인권단체와도 하고, 그러니까 북한인권에 대해서는 북한 인권재단이 다 하는 것으로 그렇게 되어 있습니다. ... 거의 우리의 영역을 거기에서 가져가는 것으로 되고 있습니다. 그래서 굉장히 심각하거든요...”, 국가인권위원회 2010년 제2차 전위원회 회의록, 2010. 1. 25.

7) 인권위는 국회에 계류 중인 북한인권법안과 관련하여 북한인권기록보존소를 인권위에 설치할 것에 관하여 거듭하여 권고 및 의견표명 등의 결정을 내렸다. “북한인권법 제정 촉구 권고”, 국가인권위원회 전위원회 결정, 2010. 5. 4; “북한인권법 제정 촉구 및 북한 주민 정보접근권 관련 권고”, 국가인권위원회 전위원회 결정, 2010. 12. 10.

8) “인권위, 북한인권침해신고센터 및 북한인권기록관 설치”, 국가인권위원회 보도자료, 2011. 2. 28, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=600716&page=1](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=600716&page=1), 검색일 2011. 11. 10자.

이렇게 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관은 단순히 북한 인권개선이라는 차원을 넘어서 북한 체제에 대한 정치적 압박이라는 의미를 내포하고 있다. 그와 같은 차원의 북한 인권침해의 기록은 이미 통일부 산하 통일연구원, 그리고 북한 민주화를 위한 시민단체들이 수행해 오고 있었다. 그러나 이제 인권위가 바로 그러한 전투적 역할을 직접 떠맡고 나선 것이다. 정부로부터의 독립성을 생명으로 하고 인권 문제의 정치적 활용을 방지해야 하는 인권위가 오히려 그 반대의 길을 가고 있는 것이다.

그런데 실제로 인권위가 그와 같은 일을 제대로 수행할 수 있을지는 미지수이다. 북한인권기록보존소의 문제도, 아직 북한인권법이 어떻게 통과될지는 알 수 없지만, 정부 내에서는 법무부의 소관이라는 인식이 강하다. 독일의 예인 잘츠기터 중앙기록보존소의 경우도 그러하였다. 설사 현재 인권위의 북한인권기록관이 그대로 그 역할을 인정받는다 하더라도, 일의 성격상 법무부의 영향을 피하기는 어려울 것으로 보인다.

마찬가지로 북한인권침해신고센터의 경우도 거의 그 실효성은 매우 의심스럽다. 2011년 3월 개소한 이후 9월 15일까지 접수된 진정은 71건이고 진정인은 총 820명이었다. 그런데 그들 가운데 이산가족 단체에서 680명, 국군포로가족 단체에서 50여명이 집단으로 진정을 한 것에 불과하다. 그것도 인권위 쪽에서 중용하고 안내하여 받아 낸 진정이라고 한다.<sup>9)</sup> 심지어 지난 5월 통일부에 의뢰하여 탈북자 1만 5천여명에게 ‘북한에서의 인권침해 내용을 신고해달라’는 홍보물을 발송하기도 하였다고 한다.<sup>10)</sup> 참으로 억지가 아닐 수 없고, 구색 갖추기와 숫자 채우기에 불과한 것이 아닐 수 없다.

북한 인권침해 사실을 조사하는 데에 있어서 담당 인력이나 시스템의 차원에서도 인권위는 그 일을 감당할 상태가 아니라고 할 수 있다. 통일부 산하의 통일연구원은 이미 1996년부터 매년 15-20억원을 들여 북한 인권 상황을 조사하고, 북한 인권백서를 발간하고 있다. 그 소속 북한인권연구센터에는 석박사급 전문가만 7명이 포진하여 있다. 북한 관련 전체 예산이 2억에 불과하고, 북한인권팀도 비전문가 2명에 불과한 인권위의 현실과 비교할 수조차 없는 것이다.<sup>11)</sup>

또한 북한 인권 진정인은 탈북자들이 될 수밖에 없다. 그에 따라 인권위는 국가정보원과 검찰, 통일부, 군수사기관 등에서 합동으로 하는 탈북자 심문과정에 참여하겠다는 뜻을 밝힌 바 있는데, 거절당했다고 한다. 나아가 합동심문을 마치고 통일부 산하 탈북자 교육기관인 하나원 입소를 기다리는 탈북자들이라도 인터뷰하겠다는 제안도 거부되었다고 한다.<sup>12)</sup> 정치적으로 민감한 사안에서 인권적 접근이 얼마나 어려운 일인지 보여주는 실례라고 생각된다.

이처럼 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관의 설치에 애초부터 인권위에 맞지 않는 일을 그저 크게 벌인 격이라고 할 수 있다. 장차 인권위의 조직을 북한인권위 쪽으로 개편하려는 정책적 목적, 혹은 단순히 인원과 예산을 확대하려는 조직 이기주의, 혹은 그 어떤 실효적 목적도 없이 단지 인권위가 북한 인권문제에 열심히 임한다는 수사학적 과시 혹은 북한 인권 문제를 우리 국가기구가 공식적으로 다룬다고 하는 정치적 액션에 불과한 것이 아닌가 생각된다.

## 2. 북한인권 관련 예산의 증대

이명박 정부 들어 인권위의 북한 관련 예산은 대폭 증가되었다.

9) “인권위 北인권침해신고센터 실효성 논란”, 연합뉴스, 2011. 09. 15 송고, [http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new\\_search/YIBW\\_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EC%B9%A8%ED%95%B4%EC%8B%A0%EA%B3%A0%EC%84%BC%ED%84%B0&contents\\_id=AKR20110914182400004](http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article&searchtext=%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EC%B9%A8%ED%95%B4%EC%8B%A0%EA%B3%A0%EC%84%BC%ED%84%B0&contents_id=AKR20110914182400004), 검색일 2011. 11. 10.

10) “혹시나 했더니 역시나...’개점휴업’ 북한인권신고센터”, 노컷뉴스, 2011-09-02 06:00, <http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?id=1905334>, 검색일 2011. 11. 10자.

11) 위의 기사

12) “인권위 북한인권침해신고센터 100일의 명암”, dongA.com(인터넷 동아일보), 2011, 06, 22. <http://news.donga.com/3/all/20110622/38214986/1>, 검색일 2011. 11. 10자.



## 국가인권위원회의 연도별 북한인권 대책 관련 예산

	2007년	2008년	2009년	2010년
간담회 및 토론회	8800만 원	3800만 원	8000만 원	5700만 원
북한인권 심포지엄	7200만 원	7300만 원	8200만 원	9400만 원
해외 현지 실태 조사	2600만 원	2500만 원	2100만 원	3000만 원
북한인권자료집 발간 및 도서구입	600만 원	600만 원	4800만 원	5000만 원
북한인권 실태조사 용역	-	-	1억 원	1억 원
합계	1억4200만 원	1억4200만 원	3억3100만 원	3억3100만 원

(출처 : “한나라 ‘北인권 개선’ 외치더니… 인권위 관련 예산 36%나 줄여”, 인터넷 동아일보, 기사 입력 2010-12-02 03:00:00, <http://news.donga.com/3/all/20101202/33008626/1>, 검색일 2011. 11. 10.)

노무현 정부 시절 북한 관련 예산은 1억 4천5천 수준을 유지하였는데, 이명박 정부가 들어선 이후 3억 3천으로 이전보다 배 이상 증가한 것이다. 특히 2010년도 예산의 경우 다른 사업비는 대다수 감소되었는데, 북한 인권관련 예산은 전년도의 수준을 그대로 유지하였다.

흥미로운 것은 2011년 예산의 경우 북한 관련 예산이 다시 2억원으로 하향조정되었다는 점이다. 이것은 예전대 국회에서 야당의 비판 혹은 시민사회의 비판 등에 따라 현재 인권위가 북한 편중성을 축소하는 것으로 볼 수도 있겠지만, 그것보다는 역으로 이전 북한 관련 예산이 전체 예산 가운데 과도하게 큰 비중을 차지하고 있었음을 방증하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

## IV. 국가인권위원회 입장의 변화

### 1. 2006년 표명된 인권위의 공식 입장

위와 같은 인권위의 북한인권관련 활동의 증대는 단순히 양적 변화에 머물지 않고, 북한 인권에 대한 인권위의 근본적 태도변화를 의미하는 것이기도 하다.

원래 인권위가 북한 인권문제를 얼마나, 어디까지 또 어떻게 다룰 수 있는지는 난감하고도 불분명한 상황이었다. 인권위법은 원래 북한 주민들 자체의 인권을 다루지 않을 것을 예정하고 인권위를 설계하였다. 헌법상 북한 주민도 우리 국민으로 인정될 수 있다고 하지만, 현실적으로 우리 측의 관할권 너머에 있다. 인권위법이 상정하고 있는 인권침해행위도 모두 국내의 정부와 단체에 의한 것뿐이다.

2005년 북한인권특별위원회가 구성되어 1년 동안 숙의를 거듭한 끝에 마침내 2006년 12월 11일 전 위원회의 의결을 거쳐 ‘북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장’을 결정하였다. 위원회가 천명한 북한인권 관련 접근 원칙은 다음과 같다.

- (1) 북한인권의 개선과 관련하여 국제사회가 다양한 노력을 통해 발전시켜 온 인권의 보편성을 존중해야 함
- (2) 한반도 평화는 남북한 주민들의 평화롭게 살 권리와 직접적으로 관련되므로 북한인권의 개선은 평화적인 방법을 통해 이루어져야 함
- (3) 북한인권 문제에 대한 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는 데 목표를 두어야 함
- (4) 북한인권 문제는 정부 차원의 활동과 시민사회 차원의 활동이 비판적 조언과 협력 속에서 상호보완적으로 이루어져야 함

인권위는 위와 같은 원칙을 바탕으로, 북한인권 문제에 대한 정책방향도 제시하였다.

첫째, 정부는 국제사회와의 연대·협력관계를 구축하고 활성화하여 북한인권 개선되도록 노력하여야 한다. 정부는 인권의 보편성 원칙, 분단의 현실과 남북관계의 특수성을 고려하여 북한인권 문제가 보다 슬기롭게 다뤄져야 함을 국제사회에 인식시키기 위한 적극적인 노력도 경주하여야 한다.

둘째, 정부는 북한주민에 대한 인도적 지원사업은 정치적 사안과 분리하여 생존권 보장 차원에서 지속적으로 추진해야 한다. 이를 위해 정부는 인도적 지원사업과 관련하여 분배과정의 투명성을 확보하기 위한 모니터링 프로그램 등 적절한 조치를 강구하고, 북한의 식량난을 해결하기 위한 보다 근본적인 대책을 마련하도록 노력하여야 한다.

셋째, 정부는 재외 탈북자들이 처한 심각한 인권침해의 현실을 개선하기 위해 적극적인 외교적 노력과 함께 업무담당자를 확충하는 등 이들의 인권을 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 나아가 국내에 정착한 새터민에 대한 체계적이고 적극적인 인권보호 대책을 마련해야 한다.

넷째, 정부는 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등과 같은 인도주의적 사안을 해결하기 위해 보다 적극적이고 구체적인 조치를 취해야 한다. 정부는 이 사안들에 대하여 북한과 조건 없이 협의하여 이 사안들과 관련된 모든 사람들의 고통과 상처를 치유하는데 노력하고, 이들이 입은 물질적·정신적 피해에 대한 보상과 명예회복 등을 위한 관련 부서의 전담인력 확충 등 제도적이고 실질적인 조치를 취하여야 한다.

다섯째, 북한인권의 개선은 정확한 사실에 기초할 때 그 실효성이 담보되고, 또 북한인권 문제는 자칫 불확실한 정보로 인해 왜곡될 우려도 없지 않으므로, 정부는 객관적이고 철저한 정보수집, 조사 및 평가 등을 통해서 북한인권의 실상을 정확하게 파악하여야 한다.

나아가 위원회는 북한인권과 관련하여 위원회가 할 수 있는 역할 범위가 제한되어 있는 현실 감안해서, 헌법 제3조의 규정에도 불구하고 인권위법 제4조 및 제30조의 해석상 대한민국 정부가 실효적 관할권을 행사하기 어려운 북한지역에서의 인권침해행위는 위원회의 조사대상에 포함될 수 없다고 판단하였다. 다만, 국군포로, 납북피해자, 이산가족, 새터민 등의 문제는 대한민국 국민이 직접적 피해당사자이므로 위원회가 이들의 개별적 인권사항을 다룰 수 있다고 보았다.

## 2. 인권위의 공식 입장에서부터의 이탈

이와 같은 입장표명은 북한 인권에 대한 하나의 이정표와 같은 것이었다. 시민사회, 국제사회, 정부의 입장 등을 종합하고 균형점을 찾은 것이라고 평가될 수 있다. 그리고 이는 아직 공식 철회된 바 없는 인권위의 공식적인 입장이다. 그러나 현병철 위원장 체제가 들어선 이후 인권위는 위와 같은 입장에서 이탈하고 있다.

인권위의 공식입장은 북한 주민들의 인권침해 자체는 인권위의 관할 범위가 아니라고 하였는데, 이후 인권위는 북한 지역에서의 인권침해를 진정의 대상으로 삼고 있으며, 나아가 북한 체제 자체 및 주민들 인권을 직접적으로 문제삼고 있다.

먼저 앞서 본 북한인권침해신고센터와 북한인권기록관의 경우 북한 내에서의 인권침해에 대한 증거를 확보하고 보존하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 북한지역에서의 인권침해 행위는 위원회의 조사대상에 포함되지 않는다는 인권위의 공식 입장에 부합하기 어렵다.

특히 2010년 12월 “북한인권법 제정 촉구 및 북한 주민 정보접근권 관련 권고”는 특기할 만한 것이었다. 인권위는 통일부장관, 국방부장관, 문화체육부장관 등에게 모든 매체를 통하여 북한 주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고한 것이다. 이는 우리 정부가 바로 북한 주민의 인권의 신장에 직접 나서라는 주문으로 북한 주민의 인권을 직접 문제 삼은 확실한 예라고 할 것이다.

또한 인권위의 공식입장은 한반도 평화 자체가 북한 인권의 구성부분이며, 따라서 북한 인권문제에 대한 접근에서 분단의 현실과 남북관계의 특수성을 감안해야 한다고 하였는데, 이후 인권위는 한반도

평화를 희생시킬 수도 있는 북한 인권의 정치화에 기여하고 있다.

북한인권침해신고센터와 북한인권기록관의 경우도 그 설치의 취지가 단순히 북한에서의 인권침해에 관한 실태조사에 그치지 않고, 통일 후의 반인권범죄에 대한 형사소추를 위한 증거축적이라는 측면이 있다고 할 때, 이는 현재 한반도의 대치상태와 군사적 긴장관계를 고려한다면 매우 정치적인 활동으로 간주될 수 있다.

마찬가지로 북한 주민들의 정보접근권을 말하면서 심지어 우리 국방부장관에게도 그리고 모든 매체를 통하여 그에 대한 임무를 권고하고 있는 것도 대단히 위협하다. 심지어 우리 군당국도 최전선에서 확성기를 통한 대북방송을 조심하고 있는 마당에 인권위가 그것을 재촉하는 권고를 하는 것을 보면 우리 인권위가 과연 인권을 말하는 기구인지 아니면 반공 군사주의를 위한 기구인지 알 수 없는 정도라고 할 것이다.

나아가 북한인권특별위원회 위원장인 김태훈 위원은 전원위원회 회의 공개석상에서 리비아 사태 등에서 나온 '국민보호책임(Responsibility to Protect; R2P)'과 북한 정권타도도 언급하고 있는데,<sup>13)</sup> 이는 곧 인권을 명분으로 한 '무력개입'을 정당화하는 논리로 이어져, 한반도 전체의 평화를 크게 위협할 수 있는 발언이다.

또한 인권위의 공식입장은 정확한 사실과 객관적 조사를 요구하고 있는데, 현재 인권위의 인식은 북한을 '악의 축' 혹은 '폭정의 전초기지'로 규정한 미국 네오콘들의 고정관념을 무비판적으로 답습하고 있음을 보여준다.

인권위는 그 공식적인 결정문에서 "정당한 사법절차 없이 20여만 명을 혹독하게 강제노력을 시키는 정치범수용소가 운영되고 있다"라든지, "1990년대에 수백만의 아사자를 냈음에도 불구하고 지금도 선군정치 하에 핵무기 개발 등으로 주민의 식량권을 침해하여 취약계층을 비롯한 수많은 주민을 아사지경으로 몰고 있다"는 인식을 거침없이 밝히고 있다.<sup>14)</sup> 북한 정치범 수용소의 존재는 충분히 인정될 수 있을 것이나, '20만의 정치범'에 관하여 객관적으로 밝혀진 바는 없다. 또한 핵무기 개발이 국민경제에 도움은 되지 않겠지만, 그로부터 바로 주민들의 식량권을 침해하여 수많은 주민을 아사지경으로 몰고 있다는 결론이 나오는 것은 아니다.

마찬가지로 연평도 포격 사건의 경우 이를 북한의 일방적인 무력 침공으로 규탄하고 있는데, 연평도 사태는 오래 전부터 NLL을 둘러싼 남북 분쟁의 연장선상에서 발생한 것이다. 그리고 당시 북한군의 포격에 앞서 우리 해군이 접경수역에서 포격훈련을 감행하였다는 점도 감안되어야 한다. 우리 해군의 북한 영해 침범 혹은 북한 영해에 대한 포격의 가능성을 도외시하고 북한에 대하여만 '반인도적 행위', '생명권 침해의 반인권적 행위'로 규정하는 것은<sup>15)</sup> 실제적 진실에 대한 객관적 인식이라고 하기 어렵다.

### 3. 북한 인권에 대한 새로운 입장의 천명

인권위는 2011년 10월 24일 전원위원회에서 '북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고안' 수립을 정부에 권고하기로 결정하였다. 제2기 국가인권정책기본계획(National Action Plan; NAP)에 북한 인권 개선의 방안을 포함시키라는 취지인 것이다. 2011년 김태훈 위원을 위원장으로 하는 북한인권특별위원회의 1년여 걸친 작업의 산물이었다.

권고안은 1)북한주민의 인권개선, 2)북한이탈주민(재외 북한이탈주민 포함)의 인권개선, 3)국군포로·납북자·이산가족 등 3대 인권 현안 등 3개의 전략 과제로 구성되어 있는데, 특히 주목을 끄는 것은 첫 번째 북한 주민의 인권개선 부분이다. 권고안의 주요 내용은 다음과 같다<sup>16)</sup>.

13) 국가인권위원회 2011. 10. 10 제18차 전원위원회 회의 발언,

14) "북한인권법 제정 촉구 의견표명", 국가인권위원회 결정, 2010. 12. 10. '1.배경' 부분.

15) "연평도 포격 사건 관련 논평", 국가인권위원회 보도자료, 2010. 11. 25, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=599834&page=1](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=599834&page=1), 검색일, 2011. 11. 10자.

16) "인권위, 북한인권 개선 위한 국가정책 수립 권고", 국가인권위원회 보도자료, 2011. 10. 24. <http://www.huma>



- △북한에 의한 인권침해를 체계적으로 수집·기록·보존
- △북한인권 정책의 안정적 추진을 위한 ‘북한인권법’ 등 법·제도적 인프라 구축
- △북한인권에 대한 범국민적 인식확산을 위한 교육과 홍보의 제도화
- △북한주민의 인권개선은 근본적으로 북한주민이 주체가 되어 스스로 실현할 수 있도록 북한주민의 인권의식을 함양할 수 있는 정보접근권 보장
- △정부와 민간전문가로 구성된 민관협의체 운영
- △분배의 투명성을 전제로 한 인도적 지원 및 북한인권 개선을 위한 국제사회와의 공조
- △우리 정부의 인권외교 역량 강화 방안 마련

이러한 인권위의 권고안은 2006년 인권위가 천명한 북한인권에 관한 기본 입장과 크게 배치되는 것이며, 사실상 북한 인권에 대한 새로운 입장을 공개적으로 천명한 것이라고 생각된다.

이 권고안은 ‘북한에 의한 인권침해’라고 하여 이전 인권위의 공식입장인 ‘북한 주민 자체’와 ‘탈북자, 납북자, 국군포로’의 구분을 사실상 없애고, 모든 북한 주민의 인권을 인권위의 소관사항으로 삼았다고 할 수 있다. 또한 정치권에서 정치적으로 추진되고 있는 ‘북한인권법’을 촉구함으로써 한반도의 평화와 분단 상황에 대한 고려가 배제되고 북한 인권의 정치화에 가담하고 있다. 또 ‘정보접근권’을 공식화함으로써 내정간섭 혹은 상호 비방전을 정당화하게 되었다. ‘분배의 투명성을 전제로 한 인도적 지원’이라고 함으로써 인도적 지원을 생존권적 차원에서 추진하기로 하였던 지난 입장과 명백히 선을 긋고 있다.

더 큰 문제는 이것이 단지 인권위의 입장에 그치지 않고, 정부의 인권정책으로 공식화하라는 요청인 것이다. 인권위의 고유의 역할은 그것이 북한인권이든 국내의 인권문제이든 정부에 대한 견제, 권력 오남용으로부터의 인권의 옹호라고 할 것인데, 이번 권고안은 도리어 정부에게 북한 인권문제에 대한 과도한 개입을 주문하고 있는 것이다. 북한 문제에서 정부보다도 오히려 인권위가 더 전위적인 조직임을 입증해 보이고 있다.

한 가지 흥미로운 점은 이러한 새로운 권고안은 흡사 미국의 북한 인권법<sup>17)</sup>을 연상시키고 있다는 점이다. 미국의 북한인권법도 북한에 대한 라디오 방송 송출 및 정보의 자유에 대하여 규정하고 있으며, 북한에 대한 인도적 지원에도 분배의 투명성의 조건을 달고 있었던 것이다. 앞서 현재 인권위의 북한에 대한 인식이 객관적 사실에 기초한 것이라기보다 이데올로기적 편향성을 띠고 있으며, 그것은 미국 부시 정부의 네오콘들의 인식을 답습하고 있다고 언급한 바 있는데, 구체적인 정책에 있어서도 마찬가지인 것이다.

## V. 맺음말

이상에서 보았듯이, 인권위 10년을 경과하면서 인권위는 북한 문제에 관하여 크게 변화했다. 국가인권위원회가 북한인권위원회로 바뀌는 것이 아닐까 하는 세간의 농담이 현실화되는 상황이 전개되고 있다.

이러한 변화는 전체 인권위의 위상 변화와 맞물려 있다고 생각된다. 이명박 정부가 들어선 이후 정부는 인권위의 독립성을 약화시키고 권력에 순응하는 일개 국가기관으로 만들려는 시도를 계속하여 왔다. 그리고 마침내 인권위의 조직을 일방적으로 감축하였으며, 인권과 별로 관련이 없는 정부순용형 위원장을 앉히는 데에도 성공하였다.

이렇게 무력화되고 순치된 인권위는 다시 정부 그리고 권력의 정치적 요청에 충실하였다. 한국 정

[nrighths.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=603081&page=1](http://nrighths.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=603081&page=1) 검색일 2011. 11. 10자.

17) 이는 North Korean Human Rights Act of 2004을 말한다. 동법은 다시 몇 부분 수정을 거쳐 2008년 재승인되었다(The North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008). 북한에 대한 라디오 방송과 정보접근권에 대한 조항은 Title I, Sec. 103 및 Sec. 104이고, 인도적 지원에서 분배의 투명성을 조건으로 하는 조항은 Title III, Sec. 201이다.

치의 중요한 명분싸움, 인권과 북한 문제에서 인권위는 이명박 정부의 권력층의 우군이 되었다. 현 정부의 인권적 취약성은 북한 인권 문제를 내세움으로써 만회하였고, 또 정치권이 직접 나서기 어려운 북한 문제를 인권위가 열심히 대변해 주기도 하였던 것이다.

그리하여 마침내 인권위는 우리 사회 정치의 한 복판에 서게 되었다. 이데올로기 논쟁의 최전방에 서게 되었다. 정치를 순화하여 자유의 공존을 지키고, 이데올로기를 제어하여 인간의 공간을 만드는 것이 인권이라고 한다면, 지금 인권위는 인권과 점점 멀어지고 있는 셈이다.

그러나 이러한 인권위의 '북한인권위원회화'의 현상이 얼마나 지속가능할지는 의문이다. 아무리 인권을 정치적으로 활용하는 정부, 또 그에 의하여 선임된 인권위원이라고 하더라도 인권위원회의 본질이 있고, 국제인권법상 인권위의 위상이 있으며, 또 법률에서 정한 인권위원회의 고유한 업무가 있다. 인권위가 정치에 의하여 구제불능으로 오염되어 파국에 이른다면, 이는 인권위 관계자 모두에게 씻을 수 없는 불명예가 될 것이다. 정권이 바뀌든 그렇지 않든, 인권위가 지속된다면, 북한 인권 부분은 2006년의 인권위의 공식 입장과 같이 차츰 완화되고 절제된 차원으로 이행해 갈 것으로 예상해 본다.

그를 위해 한 마디만 덧붙인다면, 인권의 철학에 대한 것이다. 북한 인권을 막무가내로 얘기하는 분들이 금과옥조로 여기는 것이 바로 '인권의 보편성'이다. 그러나 그 보편성이란 자기 것을 고집하는 것과는 다른 개념이다. 인권은 보편적인 것이고, 보편적인 것이 되어야 하지만, 우리가 생각하는 그 인권이 바로 보편적인 것인지는 언제나 분명하지 않다. 특히 서로 다른 세계관을 가진 사람들이 자기 중심의 보편성을 고집할 경우 그것은 불구대천의 적대관계를 피하기 어려운 것이다.

따라서 인권의 보편성은 공존과 관용에서 출발하여야 한다. 자유민주주의도 곧 공존의 정치이자 관용의 이념이라고 할 수 있다. 이 공존과 관용은 우월한 측이 열등한 측에 시혜를 베푸는 값싼 동정과도 다르다. 이는 도리어 어느 쪽도 절대적으로 우월하지는 않다는, 즉 양 쪽 모두 틀릴 수 있다는 자기 한계에 대한 인식을 뜻한다. 이는 상호 이질적인 체제나 국가 관계에서 더욱 절실한 문제이다. 한반도의 현대사도 그렇듯이, 인류 인권의 역사, 참극의 역사는 바로 그와 같은 관용의 결여, 자기 한계에 대한 망각, 배타적 지배의 탐욕, 근본주의와 패권주의에서 기인한 것이 아니겠는가?

## 2 부

# 인권위 10년, 성과와 과제

# 국가인권위원회 구성의 문제점과 개선방안

조백기 (서강대 법학연구소)

## I. 들어가며

오는 2011년 11월이 되면 2001년 11월에 출범한 국가인권위원회(이하 '인권위'라 한다)의 설립 10주년이 된다. 출범할 당시 인권위는 “우리나라의 민주주의 역사에 ‘인권 보호·신장을 위한 제도적 틀’ 마련이라는 뜻 깊은 이정표를 세웠다. 이는 ‘인권전담기구’를 통해 실질적인 민주주의를 앞당기는 견인차로서, 인권 관련 법령·정책 등에 대한 개선을 권고하고, 각종 인권침해와 차별행위로부터 국민을 보호하며, 교육과 홍보를 통해 인권에 대한 의식과 문화를 확산시키는 막중한 역할을 수행하는 새로운 형태의 국가기구 탄생”이라 하여 그 설립의 의미를 부여하였다.

특히, 인권위가 출범한 2주 뒤 12월 10일 세계인권선언일에 발표된 <세계인권선언 53주년 기념 국가인권위원회 위원장 기자회견 자료>를 통해, “... 인권위원들과 모든 구성원들은 국가인권위원회야말로 국민여러분에게 뜻깊은 선물이 될 수 있도록 노력하겠습니다. ... 국가기관의 부당한 인권침해로 고통받는 분들에게 인권위원회는 존엄성을 회복하는 데 돌도 없는 선물이 되도록 애쓰겠습니다. 차별로 인해 자존심을 잃고 사는 분들에게는 손을 먼저 내밀어 일어설 수 있도록 도와주는 친구가 되겠습니다. 그를 위해 인권위원회를 홍보하기보다는 인권을 홍보할 것이며, 인권을 침해하거나 부당한 차별행위가 일어나는 곳에는 조금도 주저하지 않고 개입하여 잘못을 바로잡도록 할 것입니다. 인권위원회는 어떠한 어려움이 있더라도 오로지 국민의 편에 서서 고통을 함께 하면서 인권을 보호하고 향상시키기 위한 사명을 수행할 것”이라고 하여, “인권위는 성숙한 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서의 역할과 책임을 다해야 하는 시대적 사명을 가지고 있음”을 스스로 밝히고 있다.

지난 10년간 인권위는 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서 비교적 충실히 우리 사회에서 민주주의와 인권의 증진과 보장을 위해 활발한 역할과 책임을 해왔다고 할 수 있다. 이에 따라, 인권위는 ‘몇 년 전만 해도 국제사회에서 존경과 부러움의 대상’이었다. 그러나 과연 설립 10주년을 앞두고 있는 현재, 인권위는 “민주화와 인권개선을 위한 국민들의 오랜 열망, 수년간에 걸친 인권단체의 노력, 그리고 정부의 의지 및 국제사회의 국가인권기구 설립에 대한 관심이 함께 어우러져” 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서의 그 역할과 책임을 흔들림 없이 다하고 있는가에 의문을 갖지 않을 수 없다.

무엇보다 개탄스러운 현실은 이명박 대통령이 앞장서서 취임 이전부터 즐기차게 인권위의 역할과 위상을 훼손하고 있다는 점이다. ‘잃어버린 10년’을 되뇌며 집권한 이명박 대통령은 대통령인수위 시절부터 삼권분립의 미명하에 인권위를 대통령직속기구로 하는 정부조직개편을 시도하며 인권위의 독립성을 훼손한 바 있다. 이후 이명박 정부는 행정안전부를 통해 21%에 이르는 조직축소를 단행하여 인권위 역할과 기능을 마비시키기에 이른다. 결정적으로 이명박 대통령은 인권문외한이었던 현병철을 위원장 자리에 앉히고서는 ‘인권’이 아닌 정권의 ‘안위’만을 고려하는 정부기관의 ‘일개 장’으로 전락시키고 말았다. 이처럼 이명박 대통령과 한나라당 등 보수집권세력은 끊임없이 인권위의 역할과 기능을 훼손하여 현재의 이 지경까지 이르게 하고 말았다.

이로 인해 인권위는 ‘표현의 자유 후퇴’, ‘비정규직 문제’, ‘뉴타운개발 등 무분별한 재개발·재건축 사업으로 인한 강제철거와 주거문제’, ‘빈곤문제’, ‘한진중공업 정리해고 및 파업’, ‘무상급식·반값등록금 등 교육복지 문제’, ‘제주 강정마을 해군기지건설로 인한 평화적 생존권 침해’ 등 우리사회 현안이 되고 있는 인권문제에 대해서는 아예 외면하거나 손을 놓고 있거나, 시의적절한 대처와 개입을 못하고 있다. 인권위는 더 이상은 우리사회를 ‘사람이 사람답게 사는 세상’으로 견인하지 못하고 있다. 또한 인권위의 4대 기능 중 하나인 국내·외 협력은 전혀 이루어지지 못하여, 명실공히 인권위와 인권

NGO와의 거버넌스(협치)가 붕괴되었다고 하겠다. 반면에 인권위는 임명권자인 이명박 대통령의 특별 지시에 충실히 따르기 위해 '북한인권침해신고센터'를 설치·운영하거나 '북한인권' 문제만을 다루는 '대북인권단체'와의 협력만을 확대하는 듯하다. 다만, 인권위는 여전히 근절되지 않고 무한반복되고 있는 경찰 및 군대 가혹·폭력행위 문제나 장애차별 문제의 개입에서처럼 일부 영역에서 '인권을 침해하거나 부당한 차별행위가 일어나는 곳에는 조금도 주저하지 않고 개입하여 잘못을 바로잡'거나 인권침해와 차별문제에 대한 근본적이고 구조적인 문제해결보다는 적당히 발 담구는 '알리바이 인권기구'의 활동에 자족하는 듯하다.

그렇다면 이와 같은 인권위의 위기에 대한 책임은 누구에게 있는 것인가? 이에 대한 책임을 온전하게 보수집권세력에만 지울 수 있을까? 지금까지는 아무 문제없이 잘 운영되던 인권위가 이명박 대통령과 한나라당의 집권으로 갑자기 그 역할과 기능에서 위축되고 급기야 현재의 위기를 초래한 것인가?

이하에서는 이러한 문제의식에서 출발하여 현재의 인권위의 위기는 이명박 대통령과 한나라당의 집권으로 인한 '코드인사'의 결과이자, 인권위 설립 당시에서부터 잉태되었던 '국가인권위원회법'의 한계와 문제에서 기인한다는 관점에서 인권위 구성의 문제와 그 개선방안에 대한 고찰을 하고자 한다. 이를 통해 이명박 대통령과 같이 권력자의 입김에 의해 좌지우지되거나 현병철 위원장과 같이 인권문외한에 의해 역할과 기능이 훼손되지 않고, 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서 책무를 다하도록 법제도를 만들고 유지하고자 한다.

## II. 국가인권위원회의 설립 및 성과<sup>1)</sup>

인권위 설립 과정에서부터 그 소속을 자신의 산하기관으로 두려고 한 정부(법무부)와 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성 보장하기 위해서는 입법·사법·행정 등 3부 어디에도 소속하지 않은 독립적 국가기구이기를 바란 인권단체간의 오랜 힘겨루기가 있었다. 결국 인권단체들의 입장이 채택되어 2001년 5월 인권위법이 제정·공포되고 그해 11월 25일 발효하여 공식출범하기에 이른다. 이로써 인권위는 명실공이 입법·사법·행정 등 3부 어디에도 소속되지 않은 국가기구로서 누구의 간섭이나 지휘를 받지 않고 인권위법에 정해진 업무를 독자적으로 수행하는 독립기구로서 출범하게 되었다.

2001년 11월 26일 인권위가 진정사건을 접수하기 시작한 이후 2011년 9월 30일까지 총 373,437건의 인권침해·차별행위 관련 진정, 상담, 민원/안내 등이 접수되었다. 이 중 진정은 56,967건, 상담은 121,784건, 민원/안내 등 기타는 194,686건으로 설립 이후 인권위를 찾는 사람들이 꾸준히 늘었다. 인권위는 이에 대해 인권위 활동이 널리 알려지고 이를 통해 우리 사회의 인권 의식도 향상된 데 따른 것으로 분석하고 있다. 이 중 진정사건을 살펴보면 유형별로 인권침해가 43,841건으로 77.0%, 차별행위가 11,818건으로 19.6%, 기타가 1,945건으로 3.4%의 비율을 보이고 있다. 인권침해로 접수된 사건의 경우 피진정기관별로 보면 구급시설 16,614건(38.7%), 경찰 9,634건(22.4%), 기타 국가기관 4,865건(11.3%), 다수인보호시설 4,728건(11.0%), 지방자치단체 2,050건(4.8%), 검찰 1,823건(4.2%), 군 839건(2.0%)의 순으로 여전히 법무부, 경찰, 검찰, 군 등 국가권력 기구에 의한 인권침해가 절대다수를 점하고 있다. 차별사건을 사유별로 보면 장애 4,330건(38.7%), 기타 1,646건(14.7%), 사회적 신분 1,202건(10.8%), 성희롱 1,025건(9.2%), 나이 861건(7.7%), 성별 437건(3.9%), 학벌/학력 327건(2.9%) 순으로 접수됐다.<sup>2)</sup>

최근 4년간 추이를 보면 침해사건의 경우 다수인보호시설이, 차별사건의 경우 장애를 사유로 한

1) 조백기, "국가인권위원회법 개정안—민주적 운영과 진정절차 개선을 중심으로", 『인권법평론』 (전남대 공익인권법센터; 2010), 제6호, 146-149쪽.  
 2) 국가인권위원회, <2011. 9월 진정·상담·민원·안내 처리현황> 및 <2011. 9월말 현재 진정사건 처리 현황> 참조, 국가인권위원회 홈페이지 인권통계자료 <[http://www.humanrights.go.kr/02\\_sub/body05.jsp?flag=VIEW&NT\\_ID=20&SEQ\\_ID=603045&page=1](http://www.humanrights.go.kr/02_sub/body05.jsp?flag=VIEW&NT_ID=20&SEQ_ID=603045&page=1)>, 검색일; 2011.11.14.

진정이 각각 급증한 것이 특징인데, 이에 대해 다수인보호시설은 정신장애인 인권에 대한 관심이 커지고 지속적인 인권교육이, 장애사건은 2008년 4월 시행된 장애인차별금지법의 영향인 것으로 인권위는 분석하고 있다.3)

<표 1. 진정·상담·민원/안내 접수현황>

(단위 : 건)

연도별	총계	진정							상담					민원/안내					
		면전	방문	우편팩스	인터넷	전화	기타	계	면전	방문	인터넷/팩	전화	계	방문	전화	우편팩스	인터넷	기타	계
계	373,437	10,039	9,653	18,832	11,684	5,580	1,179	56,967	17,971	13,593	185	90,035	121,784	6,848	117,215	18,597	45,819	6,207	194,686
'11. 8	5,284	70	77	173	215	154	54	743	110	140	-	1,877	2,127	108	1,292	242	630	142	2,414
'11. 9	4,691	65	53	114	116	143	41	532	88	146	-	1,675	1,909	102	1,215	203	575	155	2,250
'10. 9	4,329	44	134	220	164	147	21	730	156	139	-	1,467	1,762	59	1,003	226	469	80	1,837
'11.1~9	41,996	545	802	1,297	1,342	1,334	331	5,651	1,013	1,357	-	14,689	17,059	688	10,544	2,154	4,786	1,114	19,286
'10.1~9	44,920	605	1,538	1,931	1,396	1,485	434	7,389	1,486	1,587	6	14,064	17,143	703	11,007	2,011	5,306	1,361	20,388

<표 2. 진정사건 접수 현황>

(단위 : 건, %)

구분월	총누계	%	인권침해	%	차별행위	%	기타	%
총 누계	56,967	100	43,841	77.0	11,181	19.6	1,945	3.4
2011. 8월	743	100	504	67.8	219	29.5	20	2.7
<b>2011. 9월</b>	<b>532</b>	<b>100</b>	<b>420</b>	<b>78.9</b>	<b>103</b>	<b>19.4</b>	<b>9</b>	<b>1.7</b>
2010. 9월	730	100	480	65.8	250	34.2	-	-
2011.1~9월	5,651	100	4,104	72.6	1,436	25.4	111	2.0
2010.1~9월	7,389	100	5,055	68.4	2,309	31.2	25	0.3

<표 3. 인권침해 진정사건 기관유형별 처리현황>

(단위 : 건, %)

구분	접수	종결	수사의뢰	합의권고	조정	권고	고발	징계권고	법률구조요청	긴급구제	합의종결	기초조사해결	각하	이송	기각	조사중지	조사중	구성비(%)
건수	43,841	42,167	19	5	2	1,347	63	85	12	9	600	2	26,564	963	12,151	345	1,674	100

3) 국가인권위원회, <국가인권위원회 설립 9주년—진정 5만건 넘어, 인권침해 77% 차별행위 19%, 일상생활 속 항상 곁에 있는 국가인권기구 다짐>, 「보도자료」(2010.11.24.) 참조.

(%)		100.0	-	-	-	3.2	0.1	0.2			-	-	1.4	-	63	2.3		
각급 학교	349	280	-	-	1	9	-	-	-	-	8	-	224	-	35	3	69	0.8
검찰	1,843	1,789	2	-	-	56	1	1	-	1	7	-	1,231	34	434	22	54	4.2
경찰	9,834	9,443	12	-	-	463	8	60	2	6	263	-	5,396	152	2,955	126	391	22.4
구급 시설	16,877	16,472	1	1	-	231	1	14	8	-	70	-	10,036	670	5,351	89	405	38.5
국정원	180	172	-	-	-	2	-	-	-	-	2	-	155	-	12	1	8	0.4
군	858	817	4	1	-	33	1	2	1	1	10	-	645	7	108	4	41	2.0
기타 국가 기관	4,910	4,771	-	3	-	136	-	4	-	1	43	1	3,667	27	872	17	139	11.2
다수인 보호 시설	5,011	4,595	-	-	-	289	49	2	1	-	118	-	2,461	43	1,586	46	416	11.4
사법 기관	659	635	-	-	-	9	-	-	-	-	-	-	535	4	83	4	24	1.5
입법 기관	47	46	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	35	2	4	-	1	0.1
지방자치단체	2,097	1,982	-	-	1	92	-	2	-	-	56	1	1,285	15	507	23	115	4.8
출입국관리사무소 등	47	41	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	32	-	7	-	6	0.1
특사경	169	169	-	-	-	11	3	-	-	-	3	-	89	2	57	4	-	0.4
기타	960	955	-	-	-	11	-	-	-	-	18	-	773	7	140	6	5	2.2

<표 4. 차별 진정사건 사유별 처리현황>

(단위 : 건, %)

구분	접수	종결	수사의뢰	조정	권고	고발	징계권고	합의종결	각하	이송	기각	조사중지	조사중	구성비 (%)
건수	11,181	10,049	1	19	760	5	3	355	6,137	89	2,603	77	1,132	100
(%)		100.0	-	0.2	7.6	-	-	3.5	61.1	0.9	25.9	0.8		
가족 상황	90	88	-	1	7	-	-	1	56	-	23	-	2	0.8
나이	861	825	-	1	110	-	-	19	503	-	189	3	36	7.7
병력	234	227	-	-	15	-	-	7	152	-	52	1	7	2.1
사상, 정치적 의견	28	27	-	-	3	-	-	1	17	-	6	-	1	0.3
사회적 신분	1,202	1,148	-	2	101	-	-	7	742	13	279	4	54	10.8
성별	437	426	-	-	42	-	-	5	276	3	89	11	11	3.9
성적 지향	33	31	-	-	7	-	-	-	12	1	10	1	2	0.3
성희롱	1,025	964	-	10	100	-	3	135	609	12	72	23	61	9.2
용모,	166	159	-	-	24	-	-	2	101	1	28	3	7	1.5

신체 조건														
인종	51	50	-	-	1	-	-	2	32	1	14	-	1	0.5
임신, 출산	135	129	-	-	12	-	-	10	84	-	21	2	6	1.2
장애	4,330	3,483	1	5	221	5	-	149	1,883	24	1,182	13	847	38.7
전과	122	119	-	-	5	-	-	1	85	-	28	-	3	1.1
종교	112	103	-	-	8	-	-	1	64	-	29	1	9	1.0
출신 국가	220	212	-	-	10	-	-	3	129	6	59	5	8	2.0
출신 민족	10	10	-	-		-	-	-	10	-	-	-	-	0.1
출신 지역	79	73	-	-	2	-	-	1	60	1	9	-	6	0.7
혼인 여부	66	66	-	-	4	-	-	-	50	-	12	-	-	0.6
피부 색	7	7	-	-	1	-	-	-	3	-	3	-	-	0.1
학벌 / 학력	327	320	-	-	22	-	-	5	127	4	160	2	7	2.9
기타	1,646	1,582	-	-	65	-	-	6	1,142	23	338	8	64	14.7

이처럼, 지난 10여년동안 인권위를 통한 인권침해·차별행위 관련 진정, 상담, 민원/안내 등이 기하급수로 증대하고 있지만, 과연 인권위가 그에 부합하는 효과적이고 실효적인 인권침해 및 차별행위 구제기구인가에 대해서는 의문을 갖지 않을 수 없다. 실제 인권침해 및 차별행위에 대한 진정사건 처리현황을 보면 종결처리율이 93% 이상을 차지하지만, 권고, 합의종결, 징계권고, 고발, 조정, 수사외의, 법률구조요청, 긴급구제, 합의권고, 기초조사해결 등 진정사건의 원인이 된 사안이 해결되어 진정한 의미의 인권침해 및 차별행위 구제조치가 이루어진 경우는 불과 3,295건의 6%에 그친다. 반면 진정된 사건이 조사대상에 해당하지 않거나 형식적인 진정요건이 갖추어져 있지 않을 때 더 이상 조사를 진행하지 않는다는 각하결정이나 조사결과 인권침해나 차별행위에 해당하지 않는 기각, 이송, 조사중지 등 구제조치가 이루어지지 않고 끝나는 사건이 50,764건의 93.90%로 거의 대부분을 차지한다.

**<표 5. 진정사건 처리현황>**

구분	접수	종결	권고/합의종결 등	각하/기각 등	미종결
합계	56,967	54,078	3,295	50,764	2,889
(%)	100.0	93.93	6.00	93.90	6.07
침해	43,841	42,167	2,142	40,023	1,674
(%)	77.0	96.2	5.07	91.13	3.80
차별	11,181	10,049	1,125	8,906	1,132
(%)	19.6	89.90	11.19	78.71	10.10

### Ⅲ. 국가인권위원회 위기

하지만, 인권위 설립 후 10년째를 맞이하는 지금. 흔들림 없이 우리사회에서의 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서의 역할과 기능이 굳건히 유지되고 있는가에 의문이 든다. 무엇보다 개탄스러운 현실은 이명박 대통령이 앞장서서 취임 이전부터 줄기차게 인권위의 역할과 위상을 훼손하고 있다는 점이다. '잃어버린 10년'을 되뇌며 집권한 이명박 대통령은 대통령인수위 시절부터 국가인권위원회를 대통령직속기구로 하는 정부조직개편을 시도하였다. 이후 이명박 정부는 '조직이 비효



을적'이라는 감사원의 감사결과와 행정안전부 등 정부기관을 동원하여 촛불집회 직권조사 권고 등으로 눈에 가시처럼 여겨오던 인권위의 역할과 기능을 마비시키고 무력화하여 독립성을 훼손하고자 '조직 축소 카드'를 들고 나오게 된다. 이러한 정부의 인권위 조직 축소 방안에 대해 국제사회는 물론 국내 인권시민사회단체들은 대통령 직속기구화 투쟁처럼 힘찬 싸움을 벌였으나 역부족이었다. 심지어 헌법 재판소의 권한쟁의심판청구<sup>4)</sup> 등 인권위 내부의 다각적인 노력에도 불구하고, 일사천리로 2009년 3월 23일 법제처와 3월 26일 차관회의, 그리고 3월 30일 국무회의를 거쳐 1주일 만에 이명박 정부는 인권위의 조직을 축소하는 직제 개정령을 통과시켰다. 4월 6일 정원을 21% 축소하는 직제개정령이 관보에 게재됨으로써 이명박 정부 출범과 동시에 시작되었던 '인권위 흔들기'가 마침내 현 정부의 의지대로 일단락된다.

이명박 정부 출범 후 지속적이고 체계적으로 이루어진 '인권위 흔들기와 무력화'는 여기에 그치지 않고, 비민주적이고 반인권적 인권위원 임명과 인권연구와 활동과는 무관한 무자격·무능력 인사란 이유로 논란에 휩싸인 현병철 위원장의 임명으로 최절정에 달한다. 현병철 위원장 등 비민주적이고 반인권적 인권위원의 임명으로 인한 이명박 정부 출범 후 지속적이고 체계적으로 이루어진 '인권위 흔들기와 무력화'는 이들의 이후 활동으로 그 의도가 명백히 드러나게 된다. 즉 현병철 위원장과 현재의 인권위는 이명박 정부의 '인권위 흔들기와 무력화'로 인해 인권에 관한 법령·제도·정책·관행의 조사와 연구와 권고 또는 의견에 대한 표명의 소극적 대응, 인권침해 진정사건에 대한 소극적 대응, '북한인권위원회'로의 전환, 인권시민사회단체와의 협력관계 단절과 반인권적·보수적 단체들과의 협력관계 설정 등 국가인권위원회의 활동과 위상이 위축되고 훼손되기에 이른다. 또한 국가인권위원회의 독립성 훼손, 조직 축소, 비민주적이고 반인권적 인권위원의 임명 등 이명박 정부의 '인권위 흔들기와 무력화'에 대한 인권단체의 문제제기와 항의표시에 대해 오히려 시설보호요청에 따른 경찰 공권력을 동원하여 강제퇴거 시키거나<sup>5)</sup> 다른 국가기관이 인권을 억압하는 것처럼 인권수호기관으로서의 역할과 위상과는 모순되는 반인권적 행태를 보이기도 하였다.

'촛불시위'에 대한 국가인권위원회의 직권조사 및 최종결정에 대해 정부(법무부와 경찰)는 조직적·공개적으로 비판과 거부를 했고, 직권조사 결과에 대해 국정감사에서 한나라당 의원들은 '편향적'이라거나 '인권위 폐지'까지 거론했다. 그리고 감사원의 특별감사와 그에 따른 행정안전부의 강제 조직 축소, 안경환 위원장의 조기사퇴와 뒤이은 부적절한 인권위원의 임명 등 공권력 남용에 의한 인권 피해자와 사회적 소수자의 인권보호라는 국가인권위원회 본연의 역할과 기능을 제대로 할 수 없도록, 이명박 정부는 계속해서 국가인권위원회를 무력화하고 그 독립성을 훼손하고 있다. 이같은 인권위의 인

4) 이명박 정부가 국가인권위원회 구성원을 21% 이상 줄이는 직제개정안을 의결한 것을 두고 인권위와 대통령 사이에 벌어진 권한쟁의심판 사건에 대해, 헌법재판소가 2010년 10월 28일 "헌법 제111조는 현재의 관장사항으로 '국가기관 사이에 벌어지는 권한쟁의심판'을 규정하고 있다"며 "인권위가 기본권 보장 등 헌법상 부여된 임무를 수행하고 독립성이 보장된 국가기관이라 하더라도 '법률에 설치 근거를 둔 국가기관'은 국회의 입법 행위에 의해 존폐가 결정될 수 있으므로 '헌법에 의한 국가기관'으로 볼 수 없다"는 이유를 들어 재판관 6(각하) 대 3(반대) 의견으로 각하 결정하였다. 그러나 조대현·김중대·송두환 재판관은 "헌법재판소법은 '헌법 또는 법률에 의해 부여받은 권한'을 침해받았을 경우에도 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 규정해 '법률상 부여된 권한' 역시 권한쟁의심판의 대상이 된다"며 인권위의 청구자격을 인정하는 반대 의견을 표하였다. 한겨레신문, <[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/446117.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/446117.html)>, 검색일: 2010.11.2.

5) 2010년 11월 4일부터 '현병철사퇴촉구 인권단체 대책회의'가 인권위 7층 민원실에서 농성을 시작하였고, 이어 전 국장애인차별철폐연대를 비롯한 장애인운동단체들은 지난 11월 23일부터 국가인권위원회 11층 배움터를 점거하고 장애인활동지원법 등 정부의 장애인 관련 악법 반대투쟁을 함께 진행하였다. 제18회 세계장애인의 날이었던 12월 3일에는, 현병철위원장의 사퇴를 촉구하며 장애인 200여명이 7층 민원실을 제외한 8층부터 13층까지의 모든 층을 점거하고 사무실을 완전 봉쇄하여 인권위 업무가 12월 3일 하루 동안 완전 마비되는 사태가 발생하였다. 이에 대해, 인권위는 남대문경찰서에 공문을 보내 장애인단체의 농성에 공권력을 투입하여 강제해산시키고 사법처리를 할 것을 요청하였을 뿐 아니라, 직원들이 직접 나서 장애인단체와 마찰을 빚기도 하였다. 이후 보수단체가 전국장애인차별철폐연대의 농성투쟁을 고발하였고, 남대문경찰서는 무려 32명의 장애인운동가들에게 출석요구서 보내어 수사를 하고, 박경석 상임공동대표를 비롯한 4명의 장애인운동가들이 기소된 상태이며, 8월 18일 첫 공판을 진행되었다. 이 과정에서 인권위는 경찰조사를 위해 자료를 제공하며 적극적으로 수사협조로 사법처리를 강행하고 있다. 전국장애인차별철폐연대, <국가인권위원회 공권력동원 장애인폭력연행 규탄 기자회견> 보도자료, 2011.8.18.

권위원 구성에서의 여러 문제점으로 인해, 2008년 12월 15일 촛불집회 공권력에 의한 인권침해 결정문에서 “촛불집회를 불법으로 규정해놓고 이에 따른 공권력 집행이 정당하며 이 상황에서 어떠한 인권침해도 따질 수 없다는 논리”를 편 일부 인권위원의 반대의견이 공식적으로 기록되어 인권단체가 규탄성명서를 발표하는 등 논란이 되기도 하였다. 특히, 인권에 대한 경험과 지식이 전혀 없는 전문가, 명망가 등이 자신의 경력을 위해 한 자리를 차지하는 현재의 구조는 반인권적 인식을 가진 위원들에 대한 인권적·민주적인 통제가 전혀 이루어지지 않기 때문이다.

**<표 6. 정책권고 수용 현황 2001. 11- 2010. 9. 31까지 인권정책국>6)**

(단위 : 건/%)

구분	계	수용 (a)	일부수용 (b)	불수용 (c)	검토중	기타	수용률(%) (a+b/a+b+c)
합계	246	67	69	82	20	8	62.4
2010년	14	1	0	2	11	0	33.3
2009년	31	5	1	13	9	3	31.6
2008년	36	9	6	17	0	4	46.9
2007년	33	7	11	14	0	1	56.3
2006년	24	3	14	7	0	0	70.8
2005년	25	6	9	10	0	0	60.0
2004년	28	6	13	9	0	0	67.9
2003년	29	15	8	6	0	0	79.3
2002년	25	15	6	4	0	0	84.0
2001년	1	0	1	0	0	0	100.0

이명박 정부는 출범과 동시에 한미FTA협정의 국회비준과 미국산 쇠고기 협상으로 비롯된 촛불집회를 공권력의 폭력을 통한 탄압으로 일관하는 등 집회·시위 및 언론·의사·표현의 자유를 심각하게 위협하고 있다. 또한, ‘부자감세’, ‘4대강 사업’으로 국민의 혈세를 쏟아 붓고, 이를 벌충하고자 차상위계층의 건강보험 혜택을 대폭 축소하는가 하면 저소득층 및 취약 계층의 지원과 보장까지도 줄이는 등 민생·복지예산이 대폭 삭감되고 말았다. 공기업 민영화로 골자로 한 ‘공공기관 선진화 정책’은 한층 더 강화된 이명박 정부의 신자유주의 정책을 대변한다. ‘경제위기’를 구실로 노동계의 정당한 요구를 “적당히 타협해서는 안된다”는 등의 강경발언으로 변함없이 반노동과 노동자 적대시 정책을 고수하고 있다. ‘사용자를 사용자라고 부를수 없는’ 현대판 홍길동 비정규직 문제는 “2년 이상 근무한 파견직 근로자도 정규직 전환의 권리가 있다”는 대법원의 판결에 불과하고, 사용자임을 부인하는 현대자동차에 맞서 싸우는 비정규직 지부의 파업농성이 계속되고 있다. 경북 구미의 KEC와 기륭전자, 동희오토 등 목숨을 건 농성 끝에 미완성의 정규직 또는 원직복직이라는 성과를 쟁취하기도 하였지만, 지금도 1000일 넘게 투쟁하고 있는 재능교육 비정규직 노동자, 콜트콜텍 노동자, GM대우 사내하청 노동자, 홍익대 청소노동자 그리고 이름 없이 고용 중단, 해고 등을 당하고 있는 수많은 비정규직 노동자들이 있다.

뉴타운개발 등 무분별한 재개발·재건축 정책의 모순과 공권력의 과잉진압으로 무고한 5명의 생

6) 이명박 정부 출범 이후 국가인권위원회의 권고수용률이 인권침해행위나 차별행위, 정책권고 등 모든 부문에서 계속 낮아지고 있다. 특히, 정책권고는 새 정부 들어 그 수용률이 절반에도 미치지 않는다. 2010년 국정감사 자료 참조.

목숨을 앗아간 용산참사가 발생하여 1년 만에 범국민 장례식을 치렀으나, 정부차원의 사과와 재발방지를 위한 책임 등 문제해결에 대한 의지를 보이지 않고 있다. 구속된 철거민들은 대법원에서 4·5년의 중형을 선고받았으나, 여전히 살인진압을 한 책임자들에 대한 처벌은 이루어지지 않고 있다. 2010년 12월 1일 용산참사 현장인 남일당 건물의 철거작업이 진행되었다. 남일당의 철거는 용산참사의 진실이 밝혀지지 않고 철거민들만 구속된 채 살인진압의 현장이 묻히는 것이기도 하다. 이처럼, 지난 4년간의 이명박 대통령 임기동안 그 어느 때보다 민주주의의 위기와 인권의 후퇴를 절감하는 시기였다.

특히, 이명박 정부 출범 이후 한국의 의사표현의 자유는 총체적인 위기를 맞고 있다. 여전히 1996년 의사표현의 자유에 관한 유엔특별보고관도 폐지 권고를 한 바 있는 국가보안법이 영향력을 발휘하고 있다. 국가보안법은 매카시즘 혹은 빨갱이 낙인찍기에 기초한 민주주의와 인권 탄압의 상징이다. 참여정부 시절 범민련, 남북공동선언실천연대, 통일연대 간부들이 합법적인 신분과 방법으로 북측과 접촉해왔던 것을 모르지 않던 정보기관이, 이명박 정부로 바뀌자 뒤늦게 국가보안법을 이용한 마녀사냥을 하고 있다. 2006년 35명이었던 국가보안법 입건자가 2010년 10월 현재 130명으로 크게 늘어났지만, 구속영장 기각률은 지난 3년 동안 43.3%에 달한다. 이는 수사기관의 자의적인 국가보안법 적용과 남용이 늘어 국가보안법에 의한 인권침해가 과거 수준으로 돌아가고 있다고 하겠다.<sup>7)</sup> 방송, 언론뿐만 아니라 인터넷, 노조에 대한 통제와 감시가 극단적인 형태를 띠고 있다. 심지어는 사법부의 독립성을 훼손하고 이를 정권의 통제 하에 두려는 움직임이 노골적으로 드러나고 있다. 또한 정권은 종교단체와 교육기관에서도 그 정치적인 입장을 관철시키려하고 있다. 정부에 비판적인 시민사회를 무력화시키고 관련단체들을 재정적으로 지원하면서 일상적인 의사표현과 집회결사의 자유에 대한 집요하면서도 전 방위적인 통제를 점차 강화하고 있다. 이 모든 것이 '법의 지배'(the rule of law)를 가장한 '법에 의한 지배'(the rule by law), '빨갱이 사냥(red hunt)'이라는 이름으로 자행되고 있다. 이명박 정부 출범 후 한국의 의사표현의 자유는 아무도 상상할 수 없었던 수준으로 급격히 후퇴하고 있다.<sup>8)</sup>

심지어, 현병철의 인권위는 내부 구성원에 대한 탄압과 통제를 행하고 있다. 2011년 1월 인권위는 10년간 성차별 조사 업무를 담당해온 노조 부지부장 강인영 조사관을 아무런 이유나 설명 없이 별안간 계약해지를 통보하였다. 이에 대해 11명의 인권위 직원들은 강인영 조사관의 계약거부 사태는 노조활동을 하고 현병철 위원장에게 비판적인 의견을 표현하였다는 이유로 부당해고를 당한 것이라고 하여, 1인 시위와 릴레이 언론기고로 그 부당성에 대한 문제제기를 하였다. 이에 대해 현병철 위원장과 손심길 사무총장은 기획조정관실을 통해 4월부터 이들의 1인 시위를 문제삼아 감사를 벌여 왔다. 급기야 7월 고등징계위원회를 소집하여 조직과 직원들을 길들이고 노조원들의 활동을 통제하고 순치시키기 위해 이들 11인 모두에 대해 국가공무원법 제63조(품위유지의 의무)와 제66조(집단행위의 금지) 위반을 이유로 5급 직원 3명에게 중징계, 5급 1명과 그 이하 직급자 8명에게 경징계 의결을 각각 요구했다.<sup>9)</sup> 결국 인권위 징계위원회는 '4명 정직, 7명 감봉'의 징계결정서를 징계위에 회부된 직원들에게 개별적으로 전달하였다. 이는 애초 위원장이 중징계 의결을 요구하였던 5급 이상 직원 3명은 물론 경징계 대상이던 6급 이하 직원 1명까지 1개월 정직 통보를 받았다. 이후 징계 대상자들은 징계의 부당성을 이유로 재심을 신청하였으나, 인권위는 애초 징계위원회와 같은 인사로 재심사위원회를 구성해 논란이 재연되었다. 이에 8월 31일 징계 대상자들과 변호인은 '불공정한 의결을 할 우려가 있다'며 기피신청을 하였지만, 인권위는 재심사위원회에서 기피신청을 기각한다고 통보했고, 징계 대상자들은 재심사 신청을 취하하고 퇴장하였다.<sup>10)</sup>

7) 국가보안법폐지국민연대가 경찰청 자료를 분석한 결과 2006년 35명, 2007년 39명, 2008년 40명, 2009년 70명이던 보안법 입건자는 2010년 10월까지 130명으로 크게 늘었다. 반면 경찰이 2008-2010년 10월까지 총 67차례 신청한 보안법 위반 혐의 구속영장 가운데 29건(43.3%)이 기각되었다.

8) 「이명박 정권 2년 한국 표현의 자유 실태 보고서」 (2010.4.28), 9-10쪽.

9) 「경향신문」, 2011년 7월 29일자, <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201107292142525&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201107292142525&code=940100)>, 검색일: 2011.8.31.

10) 「연합뉴스」, 2011년 8월 31일자, <[http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new\\_search/YIBW\\_showSearchArticle.aspx?searchpart=article](http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/article/new_search/YIBW_showSearchArticle.aspx?searchpart=article)>

이같은 최근 인권위의 행태는 단순히 '부당인사'에 따른 노사간의 대립문제에 머무르지 않는다. 인권위의 독립성이 훼손된 이후 인권위는 꾸준히 'MBC PD 수첩 사건 기각' 등 정부의 사상과 양심, 의사·표현의 자유 침해 사안에 대해 침묵하거나 방조하여 우리사회에서 국가권력기관이 벌이는 표현의 자유 침해에 대해 잘못된 판단을 하도록 명분을 제공하고 있다. 게다가 '직장 내 표현의 자유'를 침해하여 내부 구성원들의 자기검열을 심화시키고 어떠한 비판도 하지 못하도록 '직원 길들이기'가 이루어지고 있다. 이는 인권위 직원들의 관료화와 인권침해 사건에 대한 소극적인 조사로 이어져, 결국 인권위의 역할과 기능을 저해하고 목적달성을 어렵게 할 것이다. 이는 인권위가 필요로 하는 우리사회 소수자들의 바람을 저버리는 것이기도 하다.

이와 같이, 이명박 대통령 집권 이후 우리사회 민주주의와 인권이 위기와 퇴행을 거듭하고 있음에도 불구하고 민주주의를 촉진하는 인권감시사이자 인권옹호자로서 책무를 다하지 못하고 있다. 그 무엇보다 심각한 문제는 더 이상 현병철 위원장과 인권위는 위기에 대한 자각이나 반성이 전무하다는데 있다. 즉, 2010년 세계인권선언 62주년인 12월 10일 위원장 명의의 보도자료를 통해, "일각에서는 오늘도 우리 위원회에 대한 폄하와 인권위원회에 대한 비난이 그치지 않고 있"으며, "일부 전문위원 등의 집단 사퇴, 인권상 및 인권공모상 수상 대상자 일부의 수상 거부 등 일련의 행동들이 있었"지만, "앞으로도 우리 위원회에 대한 비판은 겸허히 수용하겠으나, 사실관계에 대한 명확한 확인없는 일방적·편파적 주장 등은 우리 위원회의 활동이나 결정에 불필요한 오해를 야기할 수 있다는 점에 대해 깊은 유감을 표"한다고 하여, 이러한 국내외 인권공동체의 비판과 우려에 대해 그 의미를 축소하고 폄하하면서 눈과 귀를 닫고 있다.<sup>11)</sup>

누가 '추락하는 것은 날개가 있다'고 했는가. 추락하는 인권위는 그 끝의 알 수가 없는 나락으로, 나락으로 떨어지고 있다. 이명박 정부 출범과 동시에 훼손되기 시작한 인권위는 우리사회 민주주의와 인권이 후퇴하는 현재의 상황에서도 인권감시사이자 인권옹호자로서의 역할과 책임을 제대로 못하고 있다. 이명박 대통령에 의한 '인권위 흔들기와 무력화'는 인권위 위기이자 우리사회 인권상황의 후퇴를 의미한다. 즉, 인권위의 위기는 단지 '한 국가기구만의 문제'가 아닌 총체적인 우리 시대 민주주의의 위기와 인권의 후퇴로 이어지는데 그 문제의 심각성이 있다고 하겠다.<sup>12)</sup>

## IV. 국가인권기구 설립에 관한 국제규범

### 1. 국가인권기구 설립에 관한 국제사회의 노력

제2차 세계대전을 겪은 국제사회는 더 이상 국가가 국민의 보호자가 아닌 오히려 가혹한 인권유린의 장본인이 될 수 있음을 자각함에 따라 이를 해결하기 위한 국제적·지역적 차원은 물론 국내적 차원의 인권보호체제를 구축하게 된다. 우선 유엔은 1946년 경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council) 산하에 인권위원회(Commission on Human Rights)를 설립하여 인권보장을 위한 유엔활동의 중심이 되게 하고,<sup>13)</sup> 1993년 비엔나세계인권회의(World Conference on Human Rights)의 권고에 따라 같은 해 유엔총회 결의 48/141호에 의하여 신설된 유엔인권고등판무관(The United

&searchtext=%EC%9D%B8%EA%B6%8C%EC%9C%84+%EC%A7%81%EC%9B%90+%EC%A7%95%EA%B3%84+%EA%B8%B0%ED%94%BC%EC%8B%A0%EC%B2%AD+%EA%B8%B0%EA%B0%81&contents\_id=AKR20110831144400004>, 검색일 ; 2011.9.14.

11) 「알려드립니다」, 국가인권위원회, 보도자료, 2010.12.10일자. 국가인권위원회 홈페이지 <[http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=600043&page=1](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=600043&page=1)>, 검색일: 2010.12.10.

12) 조백기, 앞의 논문, 149-152쪽 참조.

13) 2005년 9월 개최된 유엔정상회의에서는 기존 인권위원회의 문제점을 시정하고 유엔의 인권보호·증진 기능을 강화하기 위해 강력하고 효율적인 인권기구를 설립키로 합의한 바 있으며, 2006년 3월 15일 인권이사회 설립에 관한 유엔총회 결의안이 통과됨으로써 이사회 설립이 결정된 바 있다. 기존 인권위원회가 경제사회이사회 산하기구이었던데 비해 금번 인권이사회는 유엔총회의 산하기구로 그 지위가 격상되어 상설기구화 되었다. 대한민국은 47개 이사국으로 구성된 인권이사회에 초대 이사국으로 선출되어 활동하고 있다.

Nations High Commissioner for Human Rights)을 통해 유엔체제 내의 인권활동을 조정·증진하고, 심각한 인권침해에 대처하며, 인권보호를 위한 예방조치를 시행하고, 인권교육, 자문활동 및 기술협력을 제공하며, 국가인권위원회와 같은 인권관련기구의 활동을 지원하는 등 유엔 내의 인권관련 활동을 총괄하는 역할을 부여하고 있다. 그리고 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 1966년 자유권규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 사회권규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 등 국제인권규약을 제정하여 인권의 국제적 보호를 위한 제도적 틀을 형성하고, 나아가 지역적 인권조약체제가 미주, 유럽, 아프리카 대륙에까지 확산됐다.<sup>14)</sup>

한편, 각국의 인권상황의 특수성을 반영하여 국내적 차원에서 효과적인 인권보호 및 보장을 꾀하고, 국제기구나 지역기구에 비하여 개인들에게 실제로 접근이 용이한 인권보호제도를 제공하며, 동시에 국제인권법의 효과적인 국내적 적용을 확보하기 위해 국가인권기구(National Human Rights Institutions)를 설립함으로써 국제적·지역적 차원에서 시행되어왔던 인권보호체제를 국내적 차원으로 옮겨올 수 있었다.

국가인권기구의 설립가능성과 필요성에 관한 논의는 경제사회이사회에서 처음으로 이루어졌다. 즉, 1946년 경제사회이사회의 2차 회의에서 회원국들에게 “유엔인권위원회의 활동에 정부가 함께 하도록 하기 위하여 자국 내에 정보그룹(Information Groups) 또는 지역 인권위원회(Local Human Rights Committee)를 설치하는 문제를 고려”하도록 요청했다.<sup>15)</sup> 그리고 14년 뒤인 1960년 국가인권기구가 인권의 증진과 보호를 위해 중요한 역할을 수행할 수 있을 것임을 인정하고, 각국 정부로 하여금 이러한 기구들의 설치와 지속적인 운영을 권장하고, 모든 관련정보를 유엔 사무총장에게 전달하고 그러한 기구의 설립 및 유지를 장려하도록 각국 정부에게 재차 요청했다.<sup>16)</sup>

1960년대와 1970년대에 인권기준 마련에 가속도가 붙자, 국가인권기구에 관한 논의들은 국가인권기구가 이러한 국제인권기준들의 효과적인 이행에 기여할 수 있는 방안들에 초점을 맞추게 된다. 1978년 유엔인권위원회의 주최로 스위스 제네바에서 국가인권기구의 구조와 기능에 대한 지침을 준비하기 위한 “인권의 증진 및 보호를 위한 국가 및 지역인권기구의 설립을 위한 세미나”(Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)가 개최됐고, 이 자리에서 ‘국가인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 이하 ‘1978년 지침’)이 마련됐다.<sup>17)</sup> 이처럼, 1980년 내내 유엔은 동 주제에 적극적인 관심을 쏟았으며, 사무총장이 작성한 일련의 보고서가 총회에 보고됐다. 이 기간에 많은 국가인권기구들이 설립됐으며, 그 중 상당수가 유엔인권센터의 지원을 받아 설립됐다.

1990년대에 들어와서, 유엔인권위원회는 국가인권기구들과 유엔 산하기구들을 비롯한 국제기구들 간의 협력방식을 검토하고, 국가인권기구들의 효과성을 증대시키는 방안들을 모색하기 위해 워크숍을 개최하게 되는데, 1991년 10월 7일부터 9일까지 파리에서 열린 제1차 인권의 증진 및 보호를 위한 국가인권기구에 관한 국제워크숍<sup>18)</sup>(The First International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)에서 ‘인권증진 및 보호를 위한 국가인권기구의 지위에 관한 파리원칙’(Principles relating to the Status and Functioning of National Institutions for Promotion and Protection of Human Rights, 이하 ‘파리원칙’이라 한다)을 채택하게 된다.<sup>19)</sup> 1978년 지침을 개선하고 확대한 파리원칙은 1978년 지침을 보다 구체화시킨 것으로서 국가인권기구의 설립에 관한 국제적 기준을 제시하고 있는 것으로 평가된다.

14) 오윤경 외 외교통상부 직원 공저, 개정판 『21세기 현대 국제법질서—외교실무자들이 본 이론과 실제』, 박영사, 2001, 224-225쪽.

15) Economic and Social Council resolution 2/9 of 21 June 1946, sect. 5.

16) Economic and Social Council resolution 772 B(XXX) of 25 July 1960.

17) ST/HR/SER.A/2 and Add.1. 참조.

18) E/CN.4/1992 및 Add.1 참조.

19) 이 워크숍의 결론이 파리원칙으로서 유엔인권위원회 결의안 1992/54로, 그리고 1993년 12월 20일 총회 결의안 48/134로 재승인됐다.

파리원칙에 따르면, 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시키는 데 필요한 권한을 가져야 한다고 전제하고, 다른 국가권력으로부터 독립적 지위를 보장받기 위하여 그 구성과 권한의 범위를 헌법 또는 적어도 법률에 의하여 구체적으로 부여받아야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 파리원칙은 국가인권기구의 기본적인 요건들을 다음과 같이 구체적으로 열거함으로써 각국의 국가인권기구 설립의 준거들을 제시했다.

- ① 권한과 책임(competence and responsibilities)
- ② 구성과 독립성 및 다원성의 보장(composition and guarantees of independence and pluralism)
- ③ 운영방식(methods of operation)
- ④ 준사법적 권한을 포함한 위원회의 지위에 관한 추가 원칙(additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competence)

그러나 이 파리원칙도 추상적인 지침형식으로 구성되어 있어 국가인권기구를 이해하는 데는 부족한 점이 적지 않았다. 이에 유엔은 1995년 ‘국가인권기구 설립권고안’(National Human Rights Institutions—A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 ‘유엔의 설립권고안’이라 한다)이라는 매뉴얼을 만들게 된다.

이러한, 국가인권기구에 관한 논의의 발전과 확산에 결정적인 기여를 한 것은 1993년 6월 14일부터 25일까지 오스트리아 비엔나에서 열린 세계인권회의였다. 유엔총회의 결의<sup>20)</sup>에 의하여 열린 이 회의는 그 최종결의 ‘비엔나선언 및 행동계획’(Vienna Declaration and Program of Action)에서 국가인권기구의 중요성을 강조하고 각국에 그 설립을 촉구했다. 뿐만 아니라, 이미 이 회의를 준비하는 과정에서 이루어진 수많은 연구와 지역별 회의 혹은 주제별 회의를 통하여 국가인권기구의 설립을 인권보장체제를 강화하는 중요한 방안의 하나로 보는 견해가 보편적으로 확산됐으며 연구와 논의가 크게 발전했고 여러 나라의 국가인권기구들은 물론 민간단체들 사이의 국제적 정보교류와 연대가 비약적으로 발전하는 계기가 됐다.

이후, 인권의 증진과 보호를 위한 국가인권기구에 관한 제2차 국제워크숍이 전세계 28개국 이상의 국가인권기구 대표들이 참석한 가운데, 1993년 12월 13일부터 17일까지 튀니스에서 개최됐다.<sup>21)</sup> 참가자들은 정부와 국가인권기구들과의 관계, 국가인권기구 상호간의 관계, 국가인권기구와 유엔인권센터와의 관계를 비롯한 수많은 상호 관심사들을 논의했다. 워크숍은 협력관계를 강화하기 위한 노력의 일환으로 조정위원회(Coordinating Committee)를 공식적으로 설립하고, 국가인권기구들에게는 자신들의 지위와 활동을 파리원칙에 부합시킬 수 있는 조치를 취하도록 촉구하는 등 수많은 권고들을 채택했다.

현재 국가의 인권의 보호와 증진을 목적으로 설립된 국가인권기구는 아태지역 19개, 아프리카지역 27개, 미주지역 25개, 유럽지역 39개 등 세계적으로 약 110개 있는 것으로 유엔은 파악하고 있으며, 유엔 국제조정위원회(International Coordinating Committee)<sup>22)</sup>에서 파리원칙에 부합하는 것으로 판단하는 국가인권기구는 2005년 현재 59개<sup>23)</sup> 달한다.

우리나라에서 국가인권기구에 대한 논의가 이루어진 것은 그리 오래된 것은 아니다. 지난 1993년 6월 대한민국의 인권·시민·사회단체들은 비엔나세계인권회의의 참여를 계기로 ‘한국민간단체 공동대책위원회’를 구성, 정부에 국가인권기구 설치를 요구하기 시작했다. 이에 김영삼 정부가 처음으로 정부 주도의 국가인권기구 설치를 검토한 적이 있다.<sup>24)</sup> 그러나, 그 논의가 본격화된 것은 국가인권기구 설치

20) General Assembly Resolution 45/155, 18 December 1990, UN Doc. RES/HR/91/2.

21) E/CN.4/1994/45 및 Add.1 참조.

22) 국제조정위원회는 파리원칙에 부합하는 국가인권기구의 설립 및 강화를 목적으로 2000년 설치되었으며, 파리원칙에 부합하는 국가인권기구를 선별하여 회원국으로 보유하고 있다.

23) 국제조정위원회의 승인 등급은 A (파리원칙에 완전히 부합하는 경우), A[R] (파리원칙에 부합된다고 인정되나 제출서류가 부족한 경우), B (파리원칙에 부합하지 못하거나 자료가 부족한 경우), C (파리원칙에 부합하지 못한 경우)로 구분되며, 59개국은 A와 A[R]등급만을 고려한 숫자이다.

24) 법무부는 1996년 가칭 인권위원회법을 제정하여 법무부, 외무부, 노동부 공무원과 변호사, 교수로 구성되는 인

가 김대중 정부의 100대 공약사항 중의 하나로 자리 잡으면서부터이다.<sup>25)</sup> 김대중 대통령은 1998년 6월 미국 방문 중 국제인권연맹(The International League for Human Rights)의 인권상(Human Rights Award)을 수상하는 자리에서 인권위원회 설치 및 인권법 제정 방침을 밝히기도 했다. 이에, 법무부는 인권법 초안을 마련하여 1998년 9월 25일 입법추진계획<sup>26)</sup>을 공개하고, 10월 1일 인권법안을 공개했다. 당시 이 계획에 의하면 10월 정기국회 상정, 12월 10일 제정 공포식을 가지는 것으로 되어 있었다. 국가인권기구 설립을 위한 이러한 정부의 독주에 대해, 인권·시민·사회단체들은 1998년 9월 ‘인권법제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회’(이하 ‘공추위’) 결성하여, “법무부 산하기관화 반대, 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성 보장” 등을 요구했다. 이후 공추위는 ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’(공대위)로 재편하여, 국가인권기구의 지위와 권한 문제 등으로 3년간 법무부와 갈등을 빚게 된다. 오랜 산고 끝에, 2001년 5월 국가인권위원회법이 제정·공포되고 그해 11월 25일 발효하여 공식출범하기에 이른다.<sup>27)</sup>

## 2. 국가인권기구의 기능

일반적으로 국가인권기구의 주요한 기능은 크게 세 가지로 설명할 수 있다. 즉, 인권관련 법·제도·정책 등에 관한 자문을 제공하는 기능, 공무원과 일반 국민을 대상으로 한 인권교육과 홍보 기능, 공적 부문 및 사인에 의한 인권침해에 대한 조사와 구제 기능이 그것이다. 이러한 기능들을 통해 국가인권기구는 이미 발생한 인권침해로 인해 피해를 당한 국민의 권리를 구제하고, 더 나아가 제도의 개선이나 인권의식의 고취를 촉진함으로써 향후 발생할 수 있는 인권침해를 예방하는 효과까지도 꾀할 수 있는 것이다.

이러한 국가인권기구의 목적과 기능을 효과적으로 실현하기 위해 유엔의 설립권고안에서는 보편적으로 적용가능한 6가지 요소, 즉 독립성, 명확한 관할 및 적절한 권한, 접근성, 협력, 운영 효율성, 책임성 등을 규정하고 있다.

국가인권기구는 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위하여 활동한다. 이러한 국가인권기구의 본질적인 목적과 기능을 수행하기 위해서는 정부나 정당 정치 또는 그밖의 국가인권기구의 활동에 영향력을 행사할 수 있는 기관이나 상황들로부터 독립하여야 한다. 이를 국가인권기구의 독립성이라고 한다. 국가인권기구의 조직위상에 대해서 파리원칙에서는 독립성이란 용어로 표현할 뿐 그 이상의 구체화는 하고 있지 않다. 이에 반해 유엔의 설립권고안에서는 독립성의 개념을 보다 명백히 하고 있다. 이에 의하면 독립성은 상대적인 개념이지만, “인권위원회가 효과적이기 위해서 정부, 정당, 업무에 영향을 미칠 수 있는 다른 모든 단체 및 상황에서 독립적일 수 있는 것”을 말하고 있다. 물론 국가인권기구가 정부로부터 완전히 독립적일 수는 없다. 그러나 적어도 정부와의 관계에서 발생하는 독립성의 제한이 인권위원회의 기능을 방해해서는 안된다고 하고 있다.<sup>28)</sup> 유엔의 설립권고안은 이 독립성 확보를 위해서 법적 자치와 운영적 자율성을 통한 독립성, 재정적 자율성을 통한 독립성, 임면 및 해임 절차를 통한 독립성, 구성을 통한 독립성의 4가지 요소가 충족될 것을 권고하고 있다.<sup>29)</sup>

권위원회를 1998년까지 서울과 주요 지방도시에 설치하고 국고보조를 받아 인권교육과 홍보, 인권상담, 진정서 접수처리, 인권침해사례 조사, 인권규약 관련업무를 담당케 한다는 것이다. 1996년도 정기국회 법무부 국정감사 자료, 참조

25) 1997년 11월 김대중 대통령 후보는 ‘인권법 제정 및 국민인권위원회 설립’ 대선공약 발표하고, 김대중 정부 100대 국정과제 포함 추진을 위한 ‘국민인권위원회설립준비단’ 발족하게 된다.

26) 법무부 1998년 9월 25일 보도자료, “인권법시안과 입법추진계획”, 참조.

27) 2001년 출범 이후 7년째를 맞이하는 우리나라의 국가인권위원회는 국제인권기구간 국제조정위원회 부의장 기구의 역할과 아시아태평양 국가인권기구포럼(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institution)에서의 의장 기구 역할을 수행하고 있다.

28) 임재홍b, “국가인권기구의 쟁점과 대안—국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점”, 『민주법학』, 제 15호, 민주주의법학연구회, 1999, 16-17쪽.

29) 국가인권위원회, 앞의 책, 43-48쪽.

### 3. 국가인권기구의 임명 및 해임 절차

임명 및 해임 절차를 통한 독립성에 대해서 파리원칙은 “국가인권기구의 독립성을 확보하는데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 대해, 유엔의 설립권고안에서는 국가인권기구에 대한 법적·기술적·재정적 자치의 부여만으로 독립성은 불충분하고, 국가인권기구의 구성원이 개별적으로 또는 집단적으로 행동의 독립성을 유지할 수 있도록 임명방법, 임명기준, 재임기간, 구성원들의 연임여부, 구성원들의 면직권자와 면직사유, 특권과 면제에 관한 사항 등의 특별한 조치가 있어야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>30)</sup>

### 4. 국가인권기구의 구성

구성을 통한 독립성은 특히 인적 구성을 통한 독립성으로 이해될 수 있는데, 이러한 인적 구성을 통한 독립성에 대해 파리원칙은 다양성을 중시하고 있다. 즉, 국가인권기구가 모든 적절한 사회적 집단, 특히 비정부단체, 노조, 전문가 집단, 철학 및 종교적 사조들을 대표하는 구성원들로 기구를 구성하는 절차를 개발해야 한다고 권고하고 있다. 또한 구성원 임명과 관련해서는 “국가인권기구의 독립성 확보에 필수적인 권한을 안정적으로 보장하기 위해서는 특정한 권한위임의 지속을 확실케 할 공식적 법령에 의해 그 구성원들이 임명될 것과 이러한 권한위임은 구성원의 다양성이 보장되는 한 갱신될 수 있다”고 하고 있다.<sup>31)</sup>

유엔의 설립권고안 역시 구성을 통한 독립성 확보를 중시하여, 다원주의적 다양성을 강조하고 있다. 즉, 국가인권기구의 구성은 정부기관으로부터의 독립성을 보장하는 또 하나의 수단이 될 수 있으며, 어느 정도의 사회적 및 정치적 다원성을 갖추어야 한다. 국가인권기구가 진정한 다원성(pluralism)을 갖추기 위해서는 최대한 다양성(diversity)이 반영되어야 한다.<sup>32)</sup> 국가인권기구가 남성들만으로 구성되거나 어느 특정 인종으로만 구성될 경우 사회의 다양성을 반영하기 어렵고, 따라서 이러한 제한된 국가인권기구의 구성으로는 국가인권기구로서의 진정한 대표성을 가진다고 할 수 없을 것이다.

## V. 국가인권위원회의 구성

### 1. 국가인권위원회법

현행 국가인권위원회법에서는 국가인권위원회의 직무의 독립성과 다양성을 보장하기 위해 국회, 대통령, 대법원장이 인권위원을 선출 또는 지명하여 구성하도록 규정하고 있다. 즉, 제5조 제1항에서 위원회의 구성은 “위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원(이하 “위원”이라 한다)으로” 하고, 위원 자격과 임명방법에 대해서는 제2항에서 “위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인을 포함한다), 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명한다”고 규정하고 있다. 아울러, 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하도록 하고(제3항), “위원 중 4인 이상은 여성으로 임명한다”고 규정하여 위원장을 포함한 11인의 위원 중 여성이 4인 이상이 임명되도록 하고 있다(제5항).<sup>33)</sup>

30) 국가인권위원회, 앞의 책, 46-47쪽.

31) 임재홍b, 앞의 논문, 19쪽.

32) 국가인권위원회, 앞의 책, 47쪽.

33) 이에 대해 국가인권위원회는 위원수와 상임위원수 모두에서 30% 여성할당제가 지켜진 국내 최초의 국가기관이 되었다는 평가가 있다. 박노현, “국가인권위원회의 법과 현실—운영 첫째의 경험을 중심으로”, 『헌법학연구』,



그리고 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있고(제7조 제1항), 위원이 결원된 때에도 결원된 날부터 30일 이내에 대통령이 후임자를 임명하도록 규정하고 있다(제2항). 인권위원의 신분보장에 대해서는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직되지 않는다. 다만, 위원이 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에는 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있게 규정하고 있다(제8조). 이외에도 제9조에서는 대한민국 국민이 아닌 자, 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 자, 정당의 당원, 공직선거법에 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자 등을 위원의 결격사유로 규정하고 있고, 위원은 재직 중 국회 또는 지방의회의 의원, 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원, 그 밖에 위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무의 직을 겸하거나 업무를 할 수 없도록 하고 있다(제9조 제1항). 또한, 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없음도 규정한다(제2항).

현행 위원회법에 따르면, 인권위원장은 위원 중에서 임명되며(제5조 제3항), 위원회를 대표하여 위원회의 업무를 총괄(제6조 제1항)하는 합의제 기관의 장에 불과하다. 따라서, 위원회의 운영과 업무는 구성원 모두의 합의에 의해 이루어진다. 위원장은 다른 인권위원과 동등한 지위와 권한으로 참여하여 의사결정을 할 뿐이다. 이는 국가인권기구로서 독립성, 공정성, 신중성, 민주성 내지 참여의 폭을 넓혀 민주적인 정당성 보완이 필요하거나, 다양한 경험과 아이디어를 수렴할 필요를 반영한 조직형태라고 할 수 있다. 또한, 인권위원의 구성을 국회, 대통령, 대법원장 등으로 분산하여 선출 또는 지명하여 구성하도록 한 위원회법의 입법취지에 부합하는 것이기도 하다. 하지만, 인권위 설립 후부터 지금까지 단 한번도 위원회법에 따라 인권위원장이 임명된 적이 없다.

그리고 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다(제3항). 아울러, 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다) 제출을 건의할 수 있다(제4항). 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 국가재정법 제6조 제3항에 따른 중앙관서의 장으로 간주된다(제5항).

## 2. 인권위원의 구성

### <표 7. 인권위원 구성 현황>

---

제8권 제4호, 한국헌법학회, 2002, 14쪽.

	위원장	상임위원	비상임위원	비고
국회		유 현(판사) 유시춘(NGO) <b>최영애(NGO)</b> 김호준(언론인) 최경숙(NGO) 문경란(언론인) 장향숙(국회의원) 홍진표(NGO)	김덕현(판사) <b>곽노현(법학교수)</b> 김만흠(대학교수) 신혜수(NGO) 윤기원(변호사) 최윤희(법학교수) 장주영(변호사) <b>곽란주(변호사)<sup>34)</sup></b>	총 15명 중 법률전문가 6명 여성 8명
대통령	김창국(변호사) <b>최영도(변호사)<sup>35)</sup></b> 조영환(판사) 안경환(법대교수) 현병철(법대교수)	박경서(대학교수) <b>정강자(NGO)</b> 유남영(변호사) 김영혜(변호사)	이진강(변호사) <b>정강자(NGO)</b> <b>류국현(검사)</b> 이홍록(변호사) 이해학(목사) 원형은(목사) 정재근(스님) 김양원(복지재단) 한태식(스님) 김성영(목사)	총 19명 중 법률전문가 10명 여성 3명 종교인 5명
대법원장			김오섭(변호사) 신동운(법학교수) 조미경(법학교수) 나천수(변호사) 최금숙(법학교수) 정인섭(법학교수) <b>김태훈(변호사)<sup>36)</sup></b> 조 국(법학교수) 황덕남(변호사) 윤남근(법학교수) 양현아(법학교수)	총 11명 중 법률전문가 11명 여성 4명

2001년 11월 25일 인권위 설립일부터 2011년 11월 18일 현재까지 총 45명의 인권위원이 임명되어 활동하였거나 활동 중에 있다. 이들 중 판사, 검사, 변호사, 법대교수 등 법률전문가가 27명, 여성위원은 15명에 불과하다. 나머지를 여성단체 등 NGO 출신, 언론인, 종교인 등으로 구성되어 있다. 5명의 위원장 모두가 법조인 출신이고, 여성은 한명도 없었다. 반면, 12명 상임위원 중 법조인 출신은 3명에 불과하고, 여성은 7명으로 상당히 높은 구성비를 차지한다. 비상임위원 28명 중 법조인 출신은 19명이고, 종교인이 5명, 그 나머지를 여성단체 등 NGO 출신 2명, 기타 정치학교수, 복지재단 이사장<sup>37)</sup> 등이 차지하고 있다.

결과적으로 총 45명의 인권위원 중 법률전문가가 60%를 차지하고 있어, 그 구성에 있어서의 다양성과 다원성이 확보되지 않고 있다. 여성위원도 33%에 불과하여 위원회법 제5조 제5항의 “위원 중 4명 이상은 여성으로 임명한다”라는 규정도 지켜지지 않고 있다. 대통령과 대법원장에 의한 인권위원

34) 2011년 8월 31일 한나라당에 의해 ‘국가인권위원회 위원(곽란주) 선출안’(의안번호 1813070)이 국회에 제출·계류 중에 있다.

35) 2005년 3월 19일 최영도 위원장은 취임 85일만에 위장 전입 등 부동산 투기의혹으로 자진사퇴했다.

36) 이용훈 대법원장이 지명하고 이명박 대통령이 임명한 김태훈 인권위원은 위원들 중 유일하게 연임한 경우이다. 그의 두 번째 임기는 2009년 8월 10일부터 2012년 8월 9일까지다.

37) 특히, 신망애복지재단의 이사장인 김양원을 비상임위원으로 임명한 것이 문제된다. 인권위법 제30조에 따라 신망애복지재단과 산하 시설은 다수인보호시설로서 인권침해와 차별행위의 조사대상 기관이 되기 때문이다.

지명·임명의 경우 법률전문가에 치우쳐 있고 여성위원 비율도 낮음을 알 수 있다. 특히, 대법원에 의한 인권위원의 경우 11명 모두가 법률전문가로 지명되었다. 이는 국민으로부터 선출 받지 않은 권력인 대법원장이 대표와 책임이라는 민주주의의 핵심원리와 배치된다는 비판<sup>38)</sup>의 연장선에서 인권위원 구성의 다양성과 다원성을 무시하고 ‘법률전문가=인권전문가’라는 잘못된 인식에서 비롯된 인사라고 할 수 있다. 이러한 제한된 국가인권기구의 구성으로는 국가인권기구로서의 진정한 대표성을 가진다고 할 수 없을 것이다.

대통령과 대법원장의 경우와 달리, 국회에 의한 인권위원 선출은 여성, NGO, 언론인 출신 등 비교적 다양성과 다원성을 잘 반영하고 있다. 총 15명이 상임위원과 비상임위원 중 법률전문가는 6명에 불과하고 여성위원이 8명으로 반이상을 차지한다. 이는 국회 의석배분에 의해 여야 추천에 따라 선출됨으로 그 과정에서 논의와 합의에 통해 후보검증이 가능하고, 국민으로부터 선출된 국회의원에 의해 다시 선출되기 때문에 대표와 책임이라는 민주주의의 원리를 충실히 반영할 수 있다. 따라서 이후 인권위원의 구성에 대한 법제도 개선방안에서도 대법원장의 지명권을 배제하고 민주적 통제가 가능한 국회를 통한 선출권을 확대·강화하는 것이 민주주의 원칙과 인권위원 구성의 다양성과 다원성을 확보하기 위한 적절한 방법이다.

### 3. 인권위원의 활동

김대중 대통령과 노무현 대통령 집권기에도 인권단체의 바람과 달리, 인권위원의 구성에 있어서 민주적이고 공개적인 절차에 따라 인권위 업무에 적합한 자질과 능력, 그리고 인권감수성을 갖춘 사람을 임명하지 않았다. 이는 설립 당시부터 잉태된 인권위원장과 인권위원의 선임에 관한 어떤 실제적 자격기준도 제시되어 있지 않고, 그 선임절차에 있어 어떤 투명한 검증과정도 마련되어 있지 않는 등의 위원회법의 한계와 문제점에서 비롯한 것이다. 이러한 현행 위원회법의 한계는 결국 이명 박 정부에 들어와 인권위의 역할과 기능을 훼손하여 정체성을 흔들기 직접적 계기가 된다. 즉, 이명박 대통령과 한나라당은 민주적이고 공개적인 절차에 따라 인권위를 구성하기 촉구하는 인권단체의 바람에도 불구하고, 반인권적이고 부적격한 인권위원을 임명함으로써 인권위를 지속적으로 무력화시켜왔다. 최윤희 인권위원은 검사 재직시 공안부에서 근무하였고, 이후에도 판사, 법대 교수를 역임하는 등 단지 법률전문가에 불과할 뿐 인권문제에 관한 전문적 지식과 경험이 있다고 할 수 없다. 9월 3일 임기가 만료되는 최윤희 인권위원의 후임에도 변호사 출신의 광란주 후보가 한나라당에 의해 선출안이 상정해있다. 김양원 인권위원은 자신이 운영하던 시설에서 정부보조금을 횡령한 사실이 감사원 감사결과 드러나 검찰에 의해 기소유예 처분을 받는 일이 있다. 그리고 시설장애인의 결혼조건으로 불임수술을 하기도 하고, 불임수술의 실패로 임신한 장애인에게 낙태를 종용하였다는 주장 등 사회복지시설의 비리나 인권유린을 감시해야 하는 국가기구의 인권위원으로서 자격이 없는 인사로 인권단체로부터 임기가 끝날때까지 사퇴요구를 받았다.

2011년 임기만료를 앞두고 동반사퇴한 문경란·유남영 상임위원의 후임으로 대통령소속 미래기획위원회 위원이자 법치주의국민연대 상임대표인 김영혜 변호사와 <시대정신> 상임이사 홍진표를 대통령과 한나라당은 각각 임명·선출하였다. 평소 홍진표 인권위원은 북한민주화운동에 참여해온 대표적인 뉴라이트 인사로서 “인권위의 독립성에 대해 인정하지만 너무 앞서 간다”고 평가하는가 하면, 촛불집회를 ‘거짓과 광기의 100일’이라며 맹비난한 바 있고, 인권침해 시비가 있었던 ‘G20특별법’의 정당성을 옹호하기도 하였으며, 전교조 명단 공개를 주도했던 조전혁 의원 대책위에 참가하여 전교조 해체를 주장하기도 하였다. 그는 ‘인권’의 언어를 정치수단화하여 우리사회의 인권문제에 대해서는 철저하게 반인권적인 입장을 피력해왔다.<sup>39)</sup>

38) 이러한 문제의식에서 제17대 국회 임종인 의원은 “위원회의 위원을 11인에서 7인으로 줄이고, 3인의 위원에 대한 대법원장 지명권을 삭제하며, 대통령이 지명하는 위원 수를 4인에서 3인으로 하고, 위원 중 여성 위원 수를 4인에서 2인으로” 하는 ‘국가인권위원회법 일부개정법률안’(의안번호 175956)을 대표발의 한다.

39) 국가인권위 제자리찾기 공동행동, “국회는 홍진표의 상임 인권위원 선출을 중단하라”, 2011년 2월 17일 보도자

이후 이들 반인권적이고 부적격한 인권위원들은 인권단체의 우려와 반대에도 아랑곳없이 보무도 당당하게 반인권적이고 친정부적인 활동행태를 보이고 있다. 특히, 이들은 2008년 촛불집회의 공권력에 의한 인권침해 결정문에서부터 지속적으로 우리사회 민주주의의 위기와 인권의 퇴행을 조장하거나 방관하고 있다.

## VI. 국가인권위원회 구성의 개선방안

이와 같이, 인권위 법제 가운데 가장 미흡한 부분은 바로 인권위원 인선에 관한 내용이라고 할 수 있다. 현행 법제에서는 인권위원장 및 인권위원의 선임에 관한 어떤 실체적 자격기준도 제시되어 있지 않고, 또 그 선임절차에 있어 어떤 투명한 검증과정도 마련되어 있지 않다. 인권위의 인적 구성이 인권위의 독립성을 결정적으로 좌우하는 요소라고 할 때, 이와 같은 미비점은 매우 심각한 결함이라고 할 수 있다. 인권위의 독립성은 단지 고립과 단절을 의미하는 것이 아니라 오히려 국민적 대표성과 책임성 그리고 시민사회와의 연결성이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 인권위 구성의 가장 확실한 방법은 바로 국민들의 직접선출일 것이다.<sup>40)</sup> 현행 위원회법의 한계와 문제점을 극복하고 인권운동(활동) 경험과 전문성, 인권감수성, 당사자성 등 인권위원으로서의 자질과 능력을 검증할 수 있고 위원회 구성의 다양성과 다원성을 반영할 수 있도록 인사청문회, 추천위원회 등 법제도적 개선방안이 이루어져야 한다.

### 1. 임명 및 해임 절차

이러한 국가인권위원회 임명 및 해임 규정으로는 국가인권기구의 독립성을 확보하기에 여전히 미흡함이 존재한다. 우선 위원의 구성을 명목적이고 형식적인 3권분립의 원칙에 따라 일률적으로 입법부, 사법부, 행정부에 분산시키고 있어, '나눠먹기'식으로 일관하는 헌법재판소의 파행성과 마찬가지로의 문제점을 야기한다. 인권에 대한 인식이 전혀 없거나 혹은 그것을 왜곡하여 이해하고 있는 일부 국가기관 혹은 준국가기관들이 위원회의 위원직을 시혜조치, 혹은 권력유지나 확장을 위한 위원회 '장악전술'의 일환으로 위원을 배정하는 양상이 나타날 가능성이 농후한 것이다.<sup>41)</sup> 또한, 위원을 대통령이 임명토록 함으로써 국회의 임명동의 등 견제수단이 배제된다는 점이다. 정당에 의해서 집행권과 입법권이 통합되는 '행정국가화' 현상은 우리나라에도 예외는 아니며 오히려 더욱 심각한 수준에 이른다. 이런 전제조건 아래에서 행정부의 주장이며 여당의 실질적인 총재라고 할 수 있는 대통령에게 과반수 또는 그 이상의 지명권을 주게 되는 것은 결국 의사결정 과정에 있어서 대통령이 영향력이 그만큼 증대될 수밖에 없어 그 독립성에 문제가 발생할 여지가 다분하다고 하겠다. 차라리 구성에 있어서 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 그 구성을 대통령과 함께 직접적 민주적 정당성을 확보하고 있는 여당과 야당의 국회 내 의석비율로 하는 것이 더 바람직할 것이다. 그것이 대통령이 갖는 프리미엄을 덜기 위한 방법이 될 것이다.<sup>42)</sup> 또한, 현대의 행정국가 특성상 행정부에 의한 인권침해와 차별행위가 대부분이고 불가피하다는 점을 상기한다면 이들에 의한 인권침해와 차별행위를 실질적이고 실효적으로 조사하고 구제하기 위해서는 대통령을 비롯한 행정부에 대한 보다 강화된 견제수단이 필요할 것으로 생각된다.

동시에 위원들이 장기적 안목과 소신을 가지고 업무에 전념할 수 있도록 하기 위해서는 현재의 3년 임기보다 상회하는 업무기간을 부여하고, 인권의 증진과 보호라는 인권위의 본질적인 목적과 기능을 훌륭히 수행한 위원에 대해서는 재임 또는 연임할 수 있는 방안마련이 필요하다고 하겠다. 또한

료.

40) 정태욱, “국가인권위원회 독립성을 위한 제도 개선의 방향”, (가칭) 인권위 제자리 찾기 공동행동 준비모임, 「독립성과 투명성 보장을 위한 국가인권위원회 인선절차 등 제도개선안 마련 토론회」 자료집(2009), 38쪽.

41) 한상희, 앞의 논문, 11쪽.

42) 최 유, 앞의 논문, 135쪽.

현재 위원장을 포함한 4인의 위원만이 상임활동을 하고 나머지 7인은 비상임으로 활동하고 있는데, 이러한 비상임 체제는 강한 민주성이 요구되는 인권위와 같은 기관의 경우 적절하지 못한 제도로 보여진다. 보다 장기적이고 안정적으로 인권증진과 보호에 관한 업무를 수행하고, 사무처 직원의 업무에 대해서 지휘·감독하고 간여할 수 있도록 모든 위원들을 상임화할 필요가 있겠다.<sup>43)</sup> 실제 비상임위원의 경우 전원위원회 등 회의에 출석률이 부진하여 그 역할에 있어 부정실함을 보이고 있다. 비상임위원은 자신들의 본업과 개인용무로 이유로 회의에 불참하여 중요한 안건을 심의·의결하지 못하는 경우가 많다. ‘지난 회의에 참석하지 못해 안건내용을 알지 못한다’, ‘충분한 논의를 하지 못했다’, ‘차기회의로 결정을 미루자’ 등의 변명으로 자신의 불성실함을 악용하여, 오히려 중요한 사안을 처리하지 못하게 하거나 수차례 회의를 지연시키기도 한다. 결국 이들은 ‘촛불집회’, ‘MBC PD 수첩 사건’ 등 정부의 사상과 양심, 의사·표현의 자유 침해 사안에 대해 침묵하거나 방조하여 우리사회에서 국가권력기관이 벌이는 표현의 자유 침해에 대해 잘못된 판단을 하도록 명분을 제공하고 있다.

## 2. 인권위원 구성

인권위원의 구성에 있어서 4인 이상의 위원을 여성으로 임명토록 하였다는 점에서 성별의 다양성에 관한 한 진일보한 측면은 있다. 하지만, 현재 국가인권위원회의 위원장을 포함한 위원 중 과반수 이상인 7인이 변호사, 법학교수 출신의 법률전문가들로 구성되어 있어서 여전히 일부 전문가집단에 의존하는 등 다원주의적 다양성의 측면에서 국가인권위원회 구성을 통한 독립성 확보는 미흡한 수준이라 하겠다. 이처럼 인권위원의 구성이 법률전문가로 한정되어 있어 그 결정에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 이들 법률전문가 출신의 인권위원들은 국내 실정법의 자구해석에 머무르고<sup>44)</sup>, 그 결정의 논리와 내용이 법률주의적 관점에 치우치며, 형식에서도 주문, 이유 등 사법부의 판결문과 같이 법형식주의에 매몰되어 있다.

따라서 보다 국가인권위원회 구성의 다원주의적 다양성을 추구하기 위해서는 과감하게 위원의 수를 대폭 늘리고 그 중에서 여성과 남성의 비율을 반반으로 하여야 한다. 그리고 장애인, 성소수자, 이주노동자 등 사회적 소수자들의 당사자성과 감수성, 전문성 등을 강화하기 위해 사회적 소수자 쿼터제를 실시해야 할 것이다.<sup>45)</sup>

또한, 국가인권위원회의 인적 구성과정에서의 투명성과 민주성이 요구된다. 우리사회 구성원들과의 직접적 의사소통이 필수적이어야 할 국가인권위원회의 인적 구성이 그 구성과정에서 이러한 의사소통이 전혀 존재하지 않는다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 비공개적으로 혹은 밀실에서 위원으로서의 자질이나 능력, 인권감수성 등에 대한 검증이 전혀 없이 이루어진 인적 구성은 ‘과연 국가인권위원회가 진정으로 국가인권기구일 수 있는지’ 하는 회의를 하게 만드는 최대의 걸림돌이 되고 있다.<sup>46)</sup>

현병철 위원장과 그 외 비민주적이고 반인권적 인권위원의 임명으로 인해 벌어지고 있는 현재 인권위의 위기는 결국 인권위원의 추천·임명절차의 문제로 귀결될 수 있다. 하지만, 현행 인권위법 규정으로는 비민주적이며 반인권적 인권위원의 능력과 자질을 검증할 수 있는 관련 규정이 제대로 마련되어 있지 않다. 다만, 제5조 제2항에서 “인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장

43) 한상희, 앞의 논문, 12-13쪽.

44) 실제 인권위원들이 위원회의 업무를 수행할 때 그 중요한 판단의 근거로 헌법과 법률은 물론이고 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리에 따른다.

45) 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하, 장애인차별금지법)의 제정에 맞춰 장애인차별금지실천연대 등 장애인운동단체들은 실효성 있는 장애인차별금지법 시행 위해 국가인권위원회법 개정안에 대한 연구를 시행하였다. 이 연구를 통해 장애인차별금지실천연대는 국가인권위원회의 구성에 있어서, ① 위원장 1인과 4인의 상임위원을 포함한 15인의 인권위원으로 확대하고, ② 이를 위해 국가가 선출하는 5인(상임위원 3인을 포함한다), 대통령이 지명하는 5인, 대법원장이 지명하는 5인을 대통령이 임명하고, ③ 위원 중 2인 이상을 장애인으로 임명하도록 장애인쿼터제 도입 등을 제안하고 있다. 또한 장애인 차별행위를 다룬 장애인차별시정위원회 등의 소위원회의 설치를 제안하고 있다. 장애인차별금지실천연대·국회의원 장항숙, 『실효성 있는 장애인차별금지법 시행 위한 국가인권위원회법 개정안 연구 보고서』, 2007 참조.

46) 한상희, 앞의 논문, 11쪽.

과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인을 포함한다), 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명한다”고 규정하고 있을 뿐이다.

파리원칙에서 “국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명은, 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든, 인권의 보호와 증진에 연관된 (시민사회의) 사회세력들의 다원적 대표성을 보장하는데 필요한 절차에 따라 이루어져야 하며, 특히 다음과 같은 대표자들과 함께, 또는 그들의 참여를 통해 이루어져야 한다”고 하여, 국가인권기구가 독립성을 유지한 가운데 자신의 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 구성원의 독립성 수준, 임명방법, 사회적 및 정치적 다원성 확보 등이 담보되어야 함을 권고하고 있다. 이같은 인권위원 인선절차의 중요성으로 인해 인권전문성, 독립성, 비정파성, 국제성, 시민성, 도덕성 등 인권위원의 자격기준이 요구된다.

현행 인권위법상의 인권위원의 추천·임명절차는 △지명/선출권을 가진 각 부의 내부절차의 부재, △인권위원의 인권전문성과 인권지향성에 대한 검증장치의 부재, △인권위원의 다원성 부재(법조계 과대대표, 장애인 등 인권소수자 과소대표), △시민사회와의 협의 과정 부재, △여대야소 정치지형에서 정부여당의 과대대표성(현재의 정치지형으로는 이명박 정부와 한나라당은 사실상 7명까지 선출·지명·임명이 가능) 등 비민주적이며 반인권적 인권위원의 추천·임명을 통제할 아무런 제도적 장치가 될 수 없다.

이러한 문제점을 극복하고 인권위의 독립성을 보장하고 국가인권기구로서의 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 국회 선출 몫을 확대하여야 한다. 인권위원의 민주적 대표성과 다원성을 강화하기 위해서는 대법원장 지명을 폐지 또는 축소하고 국회 선출 몫을 확대해야 한다. 이를 통해 국민들이 선택한 정치적 지형이 인권위 운영에 반영될 수 있고, 정부여당의 이해관계가 과대대표되는 것을 막을 수 있다. 또한, 인권위의 활동이 주로 국가기관, 지방자치단체 또는 구급·보호시설의 업무 수행과 관련하여 인권을 침해당한 경우 이를 조사하고 구제하고, 인권 관련 법령·정책 관행의 조사·연구 및 개선의 권고 또는 의견을 표명하는 등 행정부를 비판·견제하고 대립한다는 점을 고려하면 의회를 중심으로 한 인권위 구성은 정당하다고 볼 수 있다.

### 3. 인선과정의 공론화

국민적 대표성과 책임성은 인선과정의 공론화를 통해 보충할 수 있는데, 그 대표적인 제도가 바로 국회 인사청문절차이다.<sup>47)</sup> 현행 국회법상 인사청문은 다시 두 가지 종류로 나뉜다. 하나는 인사청문특별위원회에 의한 인사청문이고, 다른 하나는 소관 상임위원회에서 하나는 인사청문이다. 전자는 그 임명에서 헌법상 국회의 동의를 요하거나 국회가 선출하도록 되어 있는 고위직 인사에 관한 것이고, 후자는 헌법이 아니라 다른 법률에 인사청문이 요구되어 있는 고위직 인사에 관한 것이다. 예컨대 헌법 재판소와 중앙선거관리위원회의 경우 국회 선출의 몫인 3인의 재판관과 위원의 경우 인사청문특별위원회의 청문절차를 거치게 되며, 대통령과 대법원의 몫인 6인의 재판관과 위원은 해당법률에 따라 국회 소관 상임위원회에서 청문절차를 거치게 된다.

그보다는 좀 약하지만, 인사청문을 거치지 않고 국회의장이 단지 추천기준과 그 사유를 공식적으로 제시하도록 하여 검증과정을 대신하는 경우도 있다. (구)방송위원회의 경우 국회 추천의 6인의 방송위원에 대하여 인사청문 절차 대신 국회의장에게 추천기준과 사유를 제시하도록 하였다. 또한 국회 차원까지는 가지 못하지만, 행정부 내에서 일종의 완충 장치를 두는 경우도 있다. 한국은행의 총재의 임명에는 국무회의의 심의를 거치도록 되어 있으며, 국민권익위원회와 공정거래위원회의 위원장의 임명은 국무총리의 제청이 필요하게 되어 있다. 그러나 인권위 경우, 국회 차원이든 아니면 행정부 차원이든 그와 같은 다층적 차원의 법정화된 인사 검증절차 가운데 어느 하나도 거칠 필요가 없게 되어 있다. 즉 인권위원장 및 인권위원 임명에서 그 대표성과 책임성은 아주 미약하게 된 것이다.

47) 정태욱, 앞의 논문, 38-39쪽.

결과적으로 현행 국회법 및 인사청문회법에 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장 또는 합동참모의장 등 인사청문 실시 대상에 인권위원을 포함시킴으로써 인권위 업무수행을 위한 능력과 자질을 갖춘 사람인지를 검증하여 인권위원 임명에 대한 국민적 신뢰를 확보할 수 있다. 그와 같은 국회 인사 청문절차가 어렵다고 하면 최소한 한국은행 총재와 같이 국무회의의 심의를 거치도록 하는 최소한의 공론화과정을 두어야 할 것이다. 더 나아가 대통령이 임명하는 인권위원장에 대하여는 감사원의 경우처럼 국회의 동의를 얻게 하는 것도 한 방법일 것이다. 물론 이에 대하여는 헌법상의 검토가 필요할 것이다.<sup>48)</sup>

#### 4. 검증절차

국민적 대표성과 책임성은 인선과정의 공론화뿐 아니라 검증절차를 통해 인권위 업무수행을 위한 능력과 자질을 갖춘 사람인지를 검증할 수 있어야 한다. 즉, 인권위의 인적 구성과정에서의 투명성과 민주성이 요구된다. 우리사회 구성원들과의 직접적 의사소통이 필수적이어야 할 인권위의 인적 구성이 그 구성과정에서 이러한 의사소통이 전혀 존재하지 않는다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 비공개적으로 혹은 밀실에서 위원으로서의 자질이나 능력, 인권감수성 등에 대한 검증이 전혀 없이 이루어진 인적 구성은 ‘과연 인권위가 진정으로 국가인권기구일 수 있는지’ 하는 회의를 하게 만드는 최대의 결림돌이 되고 있다.<sup>49)</sup>

현행 법제에서는 인권위원장 및 인권위원 인선에 관한 어떠한 실체적인 자격기준이나 원칙도 찾아보기 힘들다. 물론 위원회법 제5조 제2항에서 “위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람” 중에서 임명토록 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 추상적 기준으로는 앞에서 본 바와 같이 공개적이고 투명한 검증과정이 결여된 상태에서 어떤 실효성을 기대하기 힘들 것이다.

이와 관련하여 국가인권기구 설립에 관한 국제규범은 인권위 구성의 사회적 정치적 다원성을 매우 중시하고 있다. 파리원칙은 “국가인권기구가 모든 적절한 사회집단 특히 비정부단체, 노조, 전문가 집단, 철학 및 종교적 사조를 대표하는 구성원들로” 구성할 것을 요구하고 있다. 이러한 권고는 유엔 설립권고안에서도 재차 확인되고 있다. 이같은 다원성 혹은 다양성의 요구는 곧 인권위의 독립성의 실질적 의미인 대표성과 책임성을 강화하는 의미가 있다고 할 것이다. 또한 국가인권기구 구성에서 성별 내지 인종별 다양성도 요구하고 있다.

국내의 다른 위원회의 경우에서도 그와 같은 대표성과 다양성 그리고 전문성 등에 대한 고려를 볼 수 있다. 방송통신위원회의 경우 방송언론 관련 고위 공무원 및 단체 대표와 임직원에 더하여 “이용자 보호활동의 경력”이 적시되어 있으며, (구) 방송위원회의 경우는 방송관련 전문성과 “시청자 대표성”을 고려할 것을 요구하고 있다. 국민권익위원회의 경우도 교육 및 연구, 법조, 고위공무원, 전문직 종사의 경력과 아울러 “시민고충처리위원회 위원 경력”과 “시민단체의 추천”도 명기하고 있다. 한국은행의 의사결정기구인 금융통화위원회의 경우 총 7인의 위원 가운데 4인을 관련 사회집단인 경제금융 단체에서 추천하는 인사로 구성할 것을 요구하고 있다. 이러한 예들과 비교하여 볼 때, 현재 인권위법상 인권위원회 구성의 다양성과 다원성은 매우 미흡하다고 하지 않을 수 없다.

첫째, 인권위원 후보추천위원회의 구성이다. 대법원추천자문위원회(대법원 내규), 대법관추천위원회(여상규 의원 법원조직법 개정안) 등과 같이 후보추천위원회 제도를 도입하여 추천과정에서 시민사

48) 참고로 현재 국회 인사특별위원회의 인사청문대상이 되는 고위 공직자는 헌법상 그 임명에 있어 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관, 그리고 헌법상 국회 선출로 규정된 헌법재판소 재판관(3인), 중앙선거관리위원회 위원(3인)으로 되어 있으며(국회법 제46조의3), 국회 상임위원회 소관의 인사청문회의 대상이 되는 고위 공직자는 개별 법률에 의하여 인사청문이 규정되어 있는 헌법재판소 재판관(6인), 중앙선거관리위원회 위원(6인), 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장이다(국회법 제65조의 2).

49) 한상희, 앞의 논문, 11쪽.

회의 추천권을 보장하고 이를 통해 추천된 자 중에서 대통령이 임명하도록 하는 방안이다. 인권위원의 공개적이고 투명한 인선을 위해 가장 적합한 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 인권위원 선임을 위하여 아예 별도의 국민적 추천위원회를 두는 방안도 생각할 수 있다.<sup>50)</sup> 광노현 교수는 인터넷 언론 프레시안의 기고를 통해 “국가와 시민사회의 대표적 인권 관계자들로 선임위원회를 구성해 공개적으로 후보자들을 추천받고 일차적으로 걸러낸 후 국회 표결을 거쳐 대통령이 임명하는 방식이 가장 바람직한 것 같다”는 의견을 제시하였다. 현재 북아일랜드와 인도네시아 등이 이와 같은 방식을 채택하고 있다고 한다.<sup>51)</sup> 인권위 출범 당시 70여 인권시민단체들로 구성된 ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’의 안도 각계각층의 대표성이 반영된 선임위원회에서 인권위원을 추천하든지 아니면 국회의 인사청문 절차를 거치든지 하는 양자택일의 요구를 담고 있었다.<sup>52)</sup>

## VII. 나오며—‘사람보다는 제도가 더 중요하다’

이와 같이 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하려는 국가인권기구의 본질적인 목적과 기능을 수행하기 위해서는 독립성 유지·강화를 위한 법적·제도적 방안 마련이 필수적이다. 더불어, 인권위가 맞닥뜨리고 있는 총체적 위기를 극복하고 새로운 도약과 발전을 도모하기 위해서는 외부에 대한 투쟁과 내부역량을 함께 키워 가야 한다. 이를 위해 법적·제도적 미비점의 보완에 앞서 무엇보다 절실한 것이 바로 우리사회의 가장 낮은 곳에서 차별받고 억압당하고 있는 사회적 소수자들의 인권을 증진하고 보호하고자 하는 인권위의 인권의식과 정체성에 대한 고민일 것이다. 위원장을 비롯한 인권위원들과 내부 구성원 모두가 ‘인권지킴이’로서 입법부·사법부·행정부 어디에도 소속되지 않는 독립된 국가인권기구라는 인식이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 어떠한 일이 있더라도 인권위 독립성만은 지키겠다고 하는, 그동안 인권위의 활동을 계승·발전시키고자 하는 위원장을 비롯한 인권위원과 구성원들의 일치된 의사와 확고한 신념과 의지 그리고 실천이 선행되어야 한다.

하지만, 현재의 현병철 위원장과 인권위 체제가 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서의 그 역할과 책임을 흔들림 없이 다하고 있는가에 의문을 갖지 않을 수 없다. 아니 ‘품위유지’와 ‘집단행위’를 이유로 직원들에 대한 징계처분을 하였던 인권위의 최근 행태를 보면 더 이상의 바람이나 기대도 의미가 없어졌다고 할 것이다. 이제는 ‘사람보다는 제도가 더 중요하다’, ‘완전한 제도는 존재하지 않는다’는 관점에서 권력자의 입김에 의해 좌지우지되거나 반인권적이고 부적격한 인권문외한에 의해 역할과 기능이 훼손되지 않고, 민주주의를 촉진하는 인권감시자이자 인권옹호자로서 책무를 다하도록 인권위 설립 당시에서부터 잉태되었던 인권위법의 한계와 문제점을 해결하기 위한 끊임없는 법제도 개선운동이 필요하다.

50) 정태욱 교수, 앞의 논문, 41쪽.

51) 인도와 네팔의 경우는 정계와 정부의 고위인사들로 구성된 추천위원회를 운영하고 있다.

52) 공대위 법안 제6조는 선정위원회를 정당 추천 2인, 교육계 추천 1인, 언론계 추천 1인, 보건의료단체 추천 1인, 노동계 추천 1인, 농민단체 추천 1인, 빈민 단체 추천 1인, 법조 및 법률계 추천 2인, 여성단체 추천 2인, 아동 및 학부형 단체 추천 1인, 장애인 단체 추천 1인, 시민단체 추천 2인, 인권단체 추천 2인으로 구성되도록 하였다. 공대위 안에 대하여는 백운조, 대한민국 국가인권위원회법의 입법과정에 관한 연구(인하대 박사학위 논문, 2002), 301쪽 참조.



# 국가인권위원회의 독립성에 대한 비판적 고찰

정영선 (전북대학교 법학전문대학원)

## I. 들어가며

21세기의 화두는 인권이란 말이 더 이상 생소하지 않은 시점이다. 2010년 말부터 시작된 중동지역의 민주화 혁명은 튀니지, 이집트를 넘어 결국 42년간 독재정치를 일삼아온 리비아의 카다피 정권을 무너뜨렸으며, 예멘과 시리아 등 중동지역 전역이 시민혁명을 통한 민주화의 몸살을 앓고 있다. 이에 대응하여 유엔을 비롯한 국제사회는 이른바 보호책임(responsibility to protect; R2P)의 이름으로 중동지역의 민주화와 인권보호를 측면 지원하여 왔으며, 발전권(rights to develop; R2D) 및 권리에 기반한 접근(rights-based approach; RBA) 논리를 중심으로 촉발되었던 유엔의 개혁은 2006년 인권이사회(이하 '인권위')의 등장과 함께 기존의 평화·안보 및 발전의 문제에 더하여 인권 문제가 국제사회 의제(agenda)의 중심임을 시사하고 있다.<sup>1)</sup> 국제사회의 이러한 인권중심적 체제의 변화는 각국으로 확산되어 120여개국에서 국가인권기구 설립이 줄을 잇도록 유도하였으며, 한 국가의 인권문제는 이제 해당 국가내의 지역 사회에 확산되어 인권조례가 만들어지고 인권도시(human rights city) 지정이 확산되는 추세이다.<sup>2)</sup>

우리나라도 이러한 인권의 세계사적 흐름에 냉담하지는 않았다. 2001년에는 국가인권위원회(이하 '인권위')가 출범하여 운영됨으로써 국제사회에서 모범적 국가인권기구로 자리매김하였으며, 인권도시 광주광역시 시발로 하여 광역자치단체는 물론 기초자치단체에서도 인권조례 제정이 줄을 잇고 있다.

한 동안 국제사회에 자랑거리로 자리 잡으며 국가브랜드 향상에 지대한 영향을 끼쳤던 국가인권위가 11월 25일로 10돌을 맞게 되었다. 출범 10주년이 되었지만 경축 분위기는 영 아니다. 역사의 순리적 발전 과정을 겪는다면 지금쯤 웅당 상당히 성숙한 모습을 가지고 탄탄한 국가기관으로 자리잡아야 할 인권위에 대해 국민들의 우려가 오히려 더 깊어지는 것 같다. 경축하여야 할 이 시점에서 인권위의 존재 이유에 대해서 깊은 회의를 가지며 글을 쓰게 되는 현 상황이 가슴 아프지만, 현재 침체된 인권위의 새로운 재도약을 바라며 인권위의 지난 10년을 재조명해 보고자 한다.

인권위는 창립 당시부터 고통스런 과정을 겪어왔다. 하지만 인권위는 우리의 지난 역사의 굴곡 속에서 피어난 '민주주의의 꽃'과 같은 제도였다. 험난했던 역사 속에서 인권문제에 대한 국민의 관심은 증가하여 왔지만 여전히 개선되어야 할 인권문제가 산적해 있었는데, 바로 이러한 시점에서 인권의 감시자이자 옹호자로서 탄생한 국가기관이 인권위였다. 그 동안 인권위는 우리나라의 민주주의 역사에 '인권 보호·신장을 위한 제도적 틀' 마련이라는 큰 이정표를 세운 것으로 평가되어 왔다. 인권위의 가장 큰 특징은 입법·사법·행정부 어느 곳에도 소속되지 않는 독립적 '인권전담기구'라는 점이다. 이에 걸맞게 인권위는 그 동안(최소한 이명박정부 이전까지는) 실질적인 민주주의를 앞당기는 견인차

1) 기존의 유엔 체제에서는 안전보장이사회(Security Council)가 전쟁과 안보의 축을 담당해 왔고, 경제사회이사회(Economic and Social Council)가 경제와 발전 그리고 인권 문제 까지 담당해 왔지만, 2006년 경제사회 이사회 산하의 인권위원회(Commission on Human Rights)가 별도의 인권 이사회(Human Rights Council) 지위로 승격됨으로써 인권을 강조하는 국제사회의 중요한 변화를 상징적으로 대표하게 되었다.

2) Han Sang Jin, "Individual Freedom and Human Rights Community: A Sociological Intervention," *Development and Society*, Vol. 40, No.1. June 2011. pp.19-20. 인권도시에 대한 추가적 논의는 강현수, "도시의 주인은 누구인가," 국가인권위원회 광주사무소, 2011 인권조례 정책 워크숍: 인권조례 제정운동의 전망과 모색 - 패러다임의 진화, 2011.6.11. 8-27 면 참조. 특히 2011년 5월 15일부터 5월 17일 까지 3일 동안 광주에서 열린 세계 인권도시 포럼 2011(World Human Rights Cities Forum 2011)에서는 수십 개의 인권도시에 대한 사례가 소개되고 관련 토론이 이루어졌으며, 세계 인권도시 네트워크를 확산하는 계기를 이루었다.

로서, 인권관련 법령·정책 등에 대한 개선을 권고하고, 각종 인권 침해와 차별행위로부터 국민을 보호하며, 교육과 홍보를 통해 인권에 대한 의식과 문화를 확산시키는 막중한 역할을 수행하는 새로운 형태의 국가기구의 위상을 견지해 왔다.

그러나 현실은 어떠한가? 인권위의 고통스런 태동과정과 이후의 발전과정을 비웃기라도 하듯 현 정권은 인권위의 성격을 제대로 이해하기는커녕, 인권위 조직을 축소시키고, 정권의 입맛에 맞지 않는 정책결정은 시작부터 막아버리고, 인권위 본연의 직무에 충실한 직원은 해고하거나 징계를 하며 인권위를 정권의 알리바이 기구(alibi institution)로 전락시키고 있다. 이러한 현 정부의 행태는 인권위의 탄생배경과 성격에 대한 절대 무지에서 비롯된다고 볼 수밖에 없으며, ‘인권의 견제’를 ‘반정부적’인 것으로 치부해버리는 오만함의 극치를 보여주는 것이다.

본 글에서는 그 동안 인권위 10년사를 돌아보면서, 인권위의 독립성의 소중함과 인권사적 의의를 재조명해보고자 한다. 특히 인권위의 첫 번째 존재이유라고 볼 수 있는 ‘독립성’ 문제에 집중하여 논의하고자 하는데, 인권위 출범 전후부터 국민의 정부, 참여정부, 그리고 이명박정부를 거치는 동안 인권위 위상의 변화상을 인권위 독립성 문제와 연계하여 분석해 보고자 한다.

이러한 논의를 위해서, 먼저 국제사회에서 치열하게 논의되었던 국가인권기구의 설립배경과 운영 방향 원칙, 한국형 국가인권기구로서의 인권위의 설립배경과 독립성 관련 논의 등을 조망해 보고, 역대 정권과 인권위와의 역학 관계에서 나타나고 있는 독립성 관련 사례 등을 살펴 본 다음 독립성 유지를 위한 바람직한 대안 및 그 방향에 대해서 고찰하고자 한다.

## II. 국가인권위원회 설립 배경과 성격

### 1. 국가인권기구 설립의 국제적 배경

#### 1) 국가인권기구 개념의 발전

21세기는 ‘인권의 시대’라고 불릴 만큼 오늘날 인권은 국내뿐만 아니라 국제사회에서 상식 또는 일상이어 되고 있지만, 불과 반세기 전만 하더라도 인권은 지금처럼 널리 알려지지도 않았고 준수해야 할 국제규범으로 받아들여지지도 않았었다. 그러나 인권을 향한 인류의 노력을 통해 이제 인권 문제는 인류 공동체가 실현해야 할 보편적인 규범적 가치로 폭넓게 받아들여지고 있다. 이러한 보편적인 규범으로서의 인권을 실현하는 국가기구로 국가인권기구(National Human Rights Institutions)가 탄생하였고, 전 세계적으로 국가인권기구를 설립한 나라는 2010년 말 현재 120여 개국에 이르며 다양한 형태의 국가인권기구 설립이 줄을 잇고 있다. 이제 국가인권기구는 국내법 체계의 위계질서 안에서 국제인권법이 차지하는 추상적 지위의 문제를 넘어서서 과연 구체적으로 그 규범을 어떻게 실현할 것인가 하는 방법론 혹은 법정책의 산물로서 “국제기준과 그 구체적인 적용 사이의 실질적인 연결고리(practical link)이며 이상과 그 실현 사이의 다리(the bridge between the ideal and its implementation)”<sup>3)</sup> 역할을 하도록 요구받고 있다.

국가인권기구는 “헌법 및 법률에 근거하여 인권보장에 필요한 종합적인 권한을 갖는 국가기구”<sup>4)</sup>라고 짧게 정의되기도 하지만, 좀 더 구체적으로는 “국제적·지역적 차원에서 시행되어 왔던 인권보호 체제를 국내적 차원으로 옮겨서 운영함으로써, 각국의 인권상황의 특수성을 반영하여 국내적 차원에서의 효과적인 인권보호 및 보장을 꾀하고, 국제기구나 지역기구에 비하여 개인들에게 실제로 용이한

3) 캐나다 정부의 표현. UN Doc. E/CN.4/1997/41, 9항. 조용환, 『국가인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안』, 서울대학교 석사학위 논문, 1999.12. 48쪽 재인용.

4) 오동석, “국가인권기구의 민주적 정당성과 그 정당화 과제,” 『아태공법연구』 통권 제9호(아시아·태평양 공법학회, 2001년 9월) 115쪽.

인권보호제도를 제공하며, 동시에 국제인권법의 효과적인 국내적 적용을 확보하는 것을 목적으로 설립된 기구”<sup>5)</sup>라고 정의하기도 한다. 즉 국가인권기구는 형식상으로는 각 국가별로 운영되는 국내법상의 기구지만 그 모체는 국제인권법이며, 큰 맥락에서 활동의 기본방향과 내용을 국제인권규범에서 찾을 수 있는 이중적인 특성을 갖고 있는 국가기구인 것이다.<sup>6)</sup>

현재 각 국가에서 운영되고 있는 국가인권기구는 국내의 필요성에 의해서만 태동한 것이 아니라, 국제적인 연원을 가지며 국제사회의 연대와 국제법의 발전과 함께 성장해온 것이 여타의 국가기구와는 다른 특징이다.

국가인권기구 개념은 시대가 흐름에 따라 변화하였는데, 유엔의 초기 논의에서는 포괄적이었으며 외관상 각 국의 국내수준에서 인권보장과 향상에 직접이든 간접이든 영향을 미치는 기관들을 모두 포함하는 것으로 지칭되었다. 그런데 인권기구 개념이 도입 발전되면서 그 발전과정에서 인권교육과 향상(promotion)기능, 인권문제에 관한 자문기능, 공적부문 혹은 사인(私人)에 의하여 발생하는 인권침해에 대한 조사와 해결기능을 수행하는 실체들이 민주주의의 발전과 심화과정에서 나타나게 되었고 이런 기구들을 의미하는 것으로 변화하게 되었다.<sup>7)</sup>

## 2) 국가인권기구의 국제적 발전

국제사회에서 국가인권기구의 발전과정을 개략적으로 보면, 1809년 스웨덴을 필두로 스칸디나비아 제국에서 국가인권기구 개념의 모체라고 할 수 있는 옴부즈맨(ombudsman)이 출현하게 되었다. 이는 삼권분립 체계에 따라 나누어진 기존의 국가권력 어디로부터도 독립하여 국가권력의 남용을 감시하고 시정하는 기관이 필요하고 또한 바람직하다는 인식이 확산되면서 삼권분립이론에 따른 국가체제의 한계를 보완하는 하나의 방법론으로 채택하게 된 것이다.

제2차 세계대전 이후 세계질서는 국제인권법과 제도의 발전을 이끌어 온 유엔을 통해 재편되면서 유엔이 자연스럽게 인권기구 설립에 대한 논의의 장이 되었다. 1946년 제2차 회의에서 유엔 경제사회 이사회는 회원국들에게 “유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)의 활동에 각 국의 협력을 촉진하기 위하여 자국 내에 정보 집단(information groups) 또는 국가단위의 인권위원회(local human rights committees)를 설립할 것”을 권고하면서 국제사회에서 국가인권기구 설립에 대한 논의가 공론화되기 시작하였다.<sup>8)</sup>

이후 1960년대와 1970년대를 거치면서 국가인권기구 기준 마련에 가속도가 붙었는데, 1978년 유엔 인권위원회는 「국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침」(Guidelines for the Structure and Functioning of National Institutions)을 제정하였는데, 이 지침은 1976년 국제인권규약, 즉 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)이 효력을 발생하면서 본격적으로 진행되기 시작한 유엔의 인권기준 설정 작업의 일환이었다.<sup>9)</sup> 인권 전반

5) 홍성필, “한국형 국가인권기구 설립을 위한 연구,” 『법학논집』 제3권 제1,2 합병호 (이화여자대학교 법학연구소, 1999.6.), 161쪽.

6) 유엔 차원에서 국가인권기구는 “유엔의 인권활동을 원활하게 하기 위한 취지에서 헌법, 법률(law or decree)에 의거하여 정부가 설립하고, 인권의 증진과 보호를 위한 기능을 담당하는 기구”를 의미한다. 유엔인권센터 저, 국가인권위원회 역, 『국가인권기구: 인권증진 및 보호를 위한 국가인권기구 설치와 강화 관련 안내서』, 33쪽. 원제는 National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (이하 ‘UN Handbook’으로 표기함).

7) 국가인권기구들은 입법적(lawmaking)인 것도 사법적(judicial)인 것도 아니라는 의미에서 행정적인 성격을 가지나 정책결정권과 집행권을 갖지 않는다는 점에서 일반적인 행정기관과도 구별되며, 입법부, 사법부, 행정부로 이루어진 기존의 삼권분립이론만으로는 파악할 수 없는 “새로운 개념”의 국가기구라고 볼 수 있는 것이다. 조용환, 앞의 글, 14-15쪽.

8) 1946년 6월 21일 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 결의안 2/9, set.5.

9) 지침에서 제안된 국가인권기구의 주요 기능은 인권홍보 및 인권교육, 정부에 대한 자문, 인권 증진을 위한 제도 연구, 국제기구와의 협력 및 의무 이행 등이며, 유엔 총회의 승인을 받았다. 자세한 내용은 유엔인권센터 저, 앞의 책, 25-26 쪽 참조.

에 관하여 법적 구속력을 가진 규범의 효력 발생이라는 세계사적인 사건을 계기로, 유엔은 개별국가 단위에서 국내기구이면서도 국제규범을 효과적으로 이행할 수 있는 국가인권기구를 설치하는 데 깊은 관심을 기울였다.

이러한 유엔의 노력에 힘입어 1970년대와 1980년대를 거치면서 국가인권기구를 설립하는 나라들이 점차 늘어났으며, 특히 1980년대 이후 권위주의 체제를 벗어나 민주화의 길에 접어든 많은 제3세계 국가들이 민주화를 촉진하고 인권보장 체제를 건설하기 위하여 국가인권기구를 도입하기 시작하면서 그 숫자는 급격히 늘어나게 되었다.<sup>10)</sup>

특히 국가인권기구 설립에 대한 세계사적 흐름은 1991년 파리에서 열린 제1차 국가인권기구 국제 워크숍에서 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(Principles Relating to the Status of National Institutions)(이하 '파리원칙')이 제정되면서 새로운 전기를 맞게 되는데, 이 원칙은 1992년 유엔 인권 위원회 승인(결의안 1992/54) 승인, 1993년 6월 비엔나에서 열린 세계인권회의에서 국제적 합의,<sup>11)</sup> 같은 해 12월 20일 유엔 총회 승인(결의안 48/134) 등을 거치면서 국가인권기구의 설립에 관한 보편적인 기준준칙이 되었다.

뒤에서 자세히 언급하겠지만 파리원칙은 먼저, 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시키는 데 필요한 권한을 가져야 한다고 전제하고, 다른 국가권력으로부터 독립적 지위를 보장받기 위하여 그 구성과 권한의 범위를 헌법 또는 적어도 법률에 의하여 구체적으로 부여받아야 한다고 규정하고 있다. 즉, 국가인권기구는 국제인권법 시대의 시대정신을 반영·구현하는 대표적 국가기관이기 때문에 헌법기관의 위상을 가져야 하며, 헌법 개정의 어려움으로 말미암아 법정기관으로 만들 경우에도 헌법기관에 준하는 독자성과 자율성을 부여하는 것이 원칙이라는 것이다.

### 3) 파리원칙에서 요구하는 국가인권기구의 성격

국가인권기구의 지위에 관한 일반적인 국제기준을 제시하고 있는 파리원칙은 국가인권기구의 기본적인 요건을 ① 권한과 책임(competence and responsibilities) ② 구성과 독립성 및 다원성의 보장(composition and guarantees of independence and pluralism) ③ 운영방식(methods of operation) ④ 준사법적 권한을 포함한 위원회의 지위에 관한 추가 원칙(additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence) 등 네 부분에 걸쳐 국가인권기구의 기본적인 요건들을 구체적으로 열거함으로써 각 국 국가인권기구 설립의 준거들을 제시하고 있다.

먼저, 권한과 책임 부분을 살펴보면, 파리원칙에서 규정하는 국가인권기구의 대표적인 권한과 책임의 범위는, 정부, 의회 그리고 기타 모든 관계기관에 인권 문제와 관련 있는 사안(법률 및 행정적 규정들, 모든 인권침해 상황 포함)에 관한 권고안(recommendation), 제안(proposal), 보고서(report)의 제출 등을 포함하며, 정부 자문기능, 인권교육기능, 그리고 국제협력 기능 등이다.

다음으로, 구성과 독립성 및 다원성의 보장을 살펴보면, 파리원칙은 모든 나라에 획일적으로 적용되는 하나의 전형을 정하려는 것이 아니라 각국이 자기 나라의 상황과 필요에 따라 적절하고(appropriate) 또한 효과적인(effective) 인권기구를 만드는 데 도움이 되는 기본적인 원칙을 제시하고 있다. 따라서 국가인권기구가 정치, 문화, 경제적 여건을 포함한 각국의 조건과 상황에서 기능할 수 있고, 또한 그 사회에서 개인들과 집단들이 처해 있는 인권상황을 실제로 개선해 나갈 수 있도록 지위와 기능, 권한이 주어지는 한 각국은 자기 나라의 상황에 맞추어 융통성 있게 국가인권기구의 형태

10) 구체적으로 보면, 기존의 옴부즈맨 제도를 도입하고 있는 나라들 외에도 1977년 뉴질랜드와 캐나다, 1986년 호주 등 영연방 국가를 중심으로 국가인권위원회가 설립되었고, 아시아태평양 지역에서만 해도 뉴질랜드와 호주에 이어 인도, 인도네시아, 필리핀, 스리랑카, 네팔 등 13개 국가들이 아시아태평양 국가인권기구 포럼(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; APF)이라는 협의체를 구성하여 활동하고 있으며, 한국도 2002년 11월에 이 협의체에 가입하였다.

11) 세계인권회의에서 만장일치로 채택된 비엔나 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)은 인권의 보편성(universality), 불가분성(indivisibility), 상호의존성(interdependence) 및 상호연관성(interrelation) 등 인권의 주요 원칙을 재확인했을 뿐만 아니라 회원국 정부들에게 국가인권기구의 설립 및 강화를 촉구하였다.

를 정할 수 있다. 국가인권기구가 최소한의 역할을 할 수 있으려면 독립성을 보장하는 것이 필수적인 조건이며, 독립성을 보장하기 위해서는 인권기구가 사회의 다원적 구성원을 대표할 수 있도록 구성되어야 한다. 여기에 덧붙여 파리원칙은 인권기구의 재정적 독립성과 임기의 안정성을 보장하는 것이 필요하다고 강조하고 있다.

셋째, 운영방식 측면에서, 파리원칙에 의하면 국가인권기구는 권한에 속하는 모든 사안을 독자적인 판단에 따라 자유롭게 심사하고 필요한 조사를 할 수 있어야 하며 전체회의와 실무위원회의 구성 등 운영방식을 자유로이 정할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 국가인권기구가 그 기능을 수행하는 과정에서 권력과 사회적 기득권을 가진 집단으로부터 제기되는 각종 소송에 휘말려 약화되는 것을 예방하기 위해 그 업무수행과 관련하여 민사 및 형사상 면책특권을 부여하는 것도 매우 중요하다고 보고 있다.

마지막으로, 준사법적 권한을 포함한 위원회의 지위에 관한 추가 원칙을 살펴보면, 국가인권기구는 개별적인 상황에 관한 진정(complaint)과 청원(petition)을 청문하고 심리하는 권한을 가질 수 있고, 인권기구에 의한 인권침해 조사와 구제절차는 기존의 사법기관에 의한 권리구제절차와 서로 보완기능을 하는, 일종의 대안적 분쟁해결기구(alternative dispute-resolution mechanism)라고 할 수 있다. 따라서 인권기구는 사법제도가 제공하지 못하는 어떤 이익을 피해자에게 줄 수 있어야 하는데 그것은 이 절차가 쉽게 이용할 수 있고(accessibility), 융통성이 있으며(flexibility), 신속하고(rapidity), 전문적이며(availability of expertise) 비용이 저렴하거나 없다는 데 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 점은 인권기구가 기존의 국내법에 의하면 사법적 권리구제가 곤란한 문제들, 다시 말하면 실정법상 합법과 불법 여부가 불분명한 이른바 "회색영역"의 인권침해도 조사하고 구제할 수 있다는 점이다.

## 2. 한국 국가인권위원회 설립 과정과 성격

### 1) 한국 국가인권위원회 설립 과정

일제 식민지와 6.25 전쟁, 그리고 독재정권의 통치를 겪으며 인권과 민주주의의 수난시대를 경험해 온 우리 사회는 그동안 사회 각 분야에서 인권침해 근절을 위한 제도적 장치를 꾸준히 마련해 왔다. 민주화 과정의 경험 속에서 인권문제에 대한 국민의 관심도 증가하여 왔지만 여전히 개선되어야 할 인권문제가 산적해 있었는데, 바로 이러한 시점에서 인권의 감시자이자 옹호자로서 인권위가 탄생하였다.

우리나라에서 국가인권기구 설치에 관한 논의는 1993년 6월 비엔나 세계인권회의에 참가한 민간단체 공동대채위원회에 의해 먼저 제기되기 시작하였다.<sup>12)</sup> 정부 차원에서는 1997년 12월 대통령 선거를 앞두고 당시 김대중 대통령 후보가 국가인권기구 설립을 공약하였고, 당선 후 “인권법 제정 및 국민인권위원회 설립” 부분이 ‘국민의 정부’ 10대 국정과제에 포함됨에 따라 국가인권기구에 대한 논의는 제도권 내에서도 급속히 진전되기에 이르렀다. 국민의 정부가 출범하면서 법무부는 1998년 4월 「국민인권위원회설립준비단」을 발족시켰고, 같은 해 10월 인권법 제정 관련 공청회를 여는 등 정부차원에서 국가인권기구 설립에 대한 노력도 있었다.

하지만 정부가 준비하는 인권법 시안의 주요 내용이 법무부 산하기구로 추진되고 있음이 알려지면서, 국제기준에 미치지 못하는 정부의 법안에 대해 인권단체들은 강력히 반발하였다. 이후 정부와 민간단체간의 이견을 좁히지 못한 채 파행을 거듭하다가, 2001년 4월 제221회 임시국회에서 당시 여당이던 민주당의 수정안이 가까스로(재적의원 273명, 찬성 137명, 반대 133명, 기권 3명) 통과되었다. 법무부의 산하기관화 시도를 극복하고 최종 통과된 「국가인권위원회법」(이하 ‘인권위법’)은 인권위의

12) 당시 민간단체들은 유엔 인권위원회 결의안(1992/54)과 파리 원칙이 정한 바에 따라 인권보호와 향상에 관하여 연구·조사 및 교육·홍보 등의 기능을 담당하는 독립적인 국가인권기구를 설치하기 위한 법률 제정을 요구하였다. 이후 1994년 7월 서울에서 제3차 아·태지역 인권 워크숍, 1995년 11월 광복 50주년을 맞아 국내 민간단체들이 공동으로 개최한 국제심포지엄 등이 차례로 열리고, 1996년 11월 뉴델리에서 개최된 아·태지역 인권대회에 참가하는 등, 민간단체 중심으로 국가인권기구 설치의 필요성이 꾸준히 제기되었다.

위상을 입법·사법·행정부 어디에도 소속하지 않는 ‘독립된’ 국가기구를 규정하였다. 정부는 2001년 5월 15일 국무회의에서 인권위법 공포안을 의결하였으며, 5월 24일 법률 제6481호로 공포되고, 6개월 후인 11월 25일부터 시행되기에 이르렀다.<sup>13)</sup>

## 2) 한국 국가인권위원회의 성격

갈등적인 정치사회적 난관을 이겨내고 어렵게 출범한 인권위는 그 동안의 국가기구의 역할에 대한 반성적 장치로서 출범한 만큼 독특한 성격을 가지고 있다.

첫째, 인권위는 기존의 권력인 입법·사법·행정부 어느 곳에도 소속되지 않는 독립적인 국가기관이다.<sup>14)</sup> 즉 형식으로는 국가기관이면서 입법·사법·행정부에 속해 있는 다른 국가기관의 권력행사를 인권의 관점에서 감시하고 견제하는 역할을 수행한다. 국가인권기구는 삼권분립제도에 입각한 민주주의 정치제도의 구조적 한계와 단점을 보완하고자 하는 의도에서 비롯되었다. 즉 인권위는 입법·사법·행정의 세 권력과 절충과 타협에 의한 것이 아니라 인권의 가치와 원칙에 따라 업무를 추진하고 권력을 감시하는 역할을 한다. 1993년 유엔 총회가 채택한 파리원칙은 국가인권기구의 독립성을 강조하고 있다. 독립성은 정부뿐만 아니라 국회나 대법원 등 다른 주요 헌법 기관으로부터 지휘감독을 받지 않고 주어진 권한을 독립적으로 수행해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 독립성은 정부의 각 부처에 흩어져 있던 인권관련 기능을 종합적으로 조정하여 인권정책의 실효성을 높이고 사회적 약자와 피해자의 입장에서 인권을 보장하고 국가공권력에 의한 인권침해를 예방하는 역할을 효과적으로 수행하는데 필요한 필수적 전제조건이기도 하다.

독립된 국가인권기구는 세계적 추세이자 대세이다. 모든 나라에 법무부나 복지부와 같은 인권 차원의 업무를 수행하는 부서가 있음에도 불구하고, 냉전 체제가 해체된 1990년대 이후 전 세계적으로 국가인권기구 설립이 줄을 잇고 있다. 필연적으로 국가 권력을 감시해야 할 임무를 가진 인권기구가 정부 부처 내에 있을 수 없고, 정치 권력의 밖에서 견제와 감시를 하여야 한다는 시대적 변화의 반영이었다.

둘째, 인권위는 ‘준사법기구’로 인권옹호자의 역할을 한다. 인권위는 국가의 공권력에 의한 인권 침해 뿐 만 아니라 국가기관, 공사(公私) 기업 또는 사인(私人)간에 발생하는 온갖 종류의 평등권 침해의 차별행위에 대한 조사 및 구제 역할을 한다. 기존의 실정법에 근거한 국내 사법제도(법원 등)와 달리 구제 절차가 간편하고 비용이 들지 않으며 신속하게 처리하는 ‘준사법기구’로서의 국가인권기구는 보편적인 국제인권규범에 입각해 인권침해 문제를 다룬다. 특히 이처럼 상대적으로 복잡한 법률 관계를 잘 모르는 서민들에게 간편한 구제 절차를 무료로 제공함으로써 사회적 약자에 대한 실효성 있는 인권보장제도의 역할을 한다.

셋째, 인권위는 국제 인권규범의 국내적 실행을 담당하는 ‘준국제기구’이다. 인권위는 형식적으로는 인권위법에 따른 국가기구이지만 내용적으로는 국제사회 특히 유엔을 중심으로 발전해온 국제인권법과 규범을 다룬다. 이에 따라 인권위법은 인권을 “헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”(제2조)라고 국제인권기준에 맞게 폭넓게 정의하고 있다. 따라서 인권위는 국가의 인권정책을 시행하는 단순한 행정기구가 아니라 국제인권규범에 입각하여 국내의 인권 관련 법령, 제도, 정책, 관행을 평가하고 개선하는 역할을 한다. 즉 인권위는 국제 인권기준의 국내적 실현과 국내의 경험을 토대로 한 국제 인

13) 국가인권위원회, 2002 연간보고서, 15쪽.

14) 이에 대하여 인권위 출범 당시부터 헌법에 근거가 없는 ‘무소속의 국가기구는 위헌’이라거나 ‘3권 분립의 원칙에서 벗어난다’는 주장이 있어 왔다. 그러나 헌법에서 통치기구를 폐쇄적으로 그리고 망라적으로 규정한 것으로 볼 수 없다는 반론도 있다. 즉 우리 헌법은 헌법에 규정된 독립기구 이외의 다른 독립기구를 둘 수 없다고 규정한 것도 아니고, 또 그것이 우리 헌법의 정신이라고 하기도 어렵다고 본다. 자유민주적 기본질서에 입각한 우리 헌법에서 통치기구는 인간의 존엄과 가치를 위한 수단적 의미로 이해되어야지 그 자체가 어떤 국가이성(Raison d'Etat)에 따른 절대적인 존재로 이해될 수 없다는 것이다. 정태욱, "국가인권위원회 독립성과 직제령 개정의 문제," 민주주의법학연구회, 민주법학 제40호, 2009.7. 23-24쪽.

권기준의 발전이라는 쌍방향의 과정에서 매개자 역할을 하도록 되어있는 것이다.

넷째 인권위는 '종합적 인권전담 국가기구'이다. 현재 인권위가 수행하는 역할은 매우 포괄적이고 종합적이다. 인권위는 이전에 특정 분야나 성격의 인권문제를 다루는 제한적 또는 한시적 기구와 달리 한국사회의 인권 전반 즉 인권관련 법령, 제도, 정책, 관행 등 인권의 보호와 증진에 관한 모든 측면을 포괄적으로 다룬다. 이른바 '인권 주류화'의 중심기구로 법과 제도의 개선과 더불어 인권교육의 확산을 통한 인권 감수성 증대와 인권문화 발전에 주도적인 역할을 한다. 이러한 의미에서 인권위는 인권의 보호와 증진을 위한 제도적 틀, 즉 종합적 인권전담 국가기구라고 할 수 있다.

### III. 국가인권위원회 독립성의 규범적 기준과 내용

#### 1. 국가인권기구 독립성의 원칙

1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 '비엔나 선언 및 행동계획'(Vienna Declaration and Programme of Action)은 각국 정부는 자국의 필요에 가장 적합한 국가인권기구의 체제를 선택할 권리가 있음을 천명하였다. 이 선언에서는 국가마다 상황이 다르므로 국제적인 인권기준을 이행하기 위해 각국이 설립하는 기구들에도 이와 같이 국가 간에 존재하는 중대한 차이점들이 반영되어야 한다는 점을 인정하고 있다. 앞서 설명한 파리원칙도 모든 나라에 획일적으로 적용되는 하나의 전형을 정하려는 것이 아니라 각국이 자기 나라의 상황과 필요에 따라 적절하고(appropriate) 또한 효과적인(effective) 인권기구를 만드는 데 도움이 되는 기본적인 원칙을 제시할 뿐이다. 따라서 국가인권기구가 정치, 문화, 경제적 여건을 포함한 각국의 조건과 상황에서 기능할 수 있고 또한 그 사회에서 개인들과 집단들이 처해 있는 인권상황을 실제로 개선해 나갈 수 있도록 지위와 기능, 권한이 주어지는 한 각국은 자기 나라의 상황에 맞추어 융통성있게 국가인권기구의 형태를 정할 수 있다.<sup>15)</sup>

그런데 각국의 환경적 차이점에도 불구하고 각국이 통일적으로 준용해야 할 기준 중에서 가장 중요한 원칙은 국가인권기구는 각국 정부로부터 철저히 독립성이 보장되어야 한다는 것이었다. 이 원칙은 각국에 국가인권기구의 설치를 권고하는 과정에서 인권기구의 실효성과 효율성을 담보하는 가장 필수적인 요소로 강조되었다.<sup>16)</sup> 국가인권기구가 최소한의 역할을 할 수 있으려면 독립성을 보장하는 것이 필수적인 조건이며, 독립성을 보장하기 위해서는 인권기구가 사회의 다원적 구성원을 대표할 수 있도록 구성되어야 한다. 여기에 덧붙여 파리원칙은 인권기구의 재정적 독립성과 임기의 안정성을 보장하는 것이 필요하다고 강조하고 있다.

유엔이 강조하는 독립성의 원칙은 파리원칙 뿐 만 아니라 국가인권기구 설치에 관한 지침서(A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 'UN Handbook'), 그리고 국제 국가인권기구조정위원회(International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for Protection and Promotion of Human Rights, 이하 'ICC')의 인권기구 등급 부여 과정에서 구체적으로 나타난다.<sup>17)</sup> 원

15) 비엔나선언 및 행동계획 제1부 36항 후단; UN Handbook, 63-64항 참조. 그러나 전문가들은 이처럼 각국이 국가적 상황과 필요에 가장 적절한 인권기구를 만들기 위하여 파리원칙을 융통성있게 적용할 수 있다는 점을 인정하면서도 그것을 빌미로 인권기구의 독립성을 약화시키고 기능과 권한을 축소하여 결국 인권보호와 향상의 기능을 제대로 수행하지 못하면서 국내외적으로 정책을 홍보하거나 인권상황을 호도하는 도구로 전락하는 것을 경계하고 있다. 이처럼 인권기구의 본래 취지에 부합하지 않는 기구를 "알리바이 인권기구(alibi national institutions)"라고 한다. UN Doc. E/CN.4/1994/45, 26, 41항 참조.

16) 유엔의 국가인권기구 설치에 관한 지침서는 국가인권기구의 실효성을 담보하기 위한 요소로 독립성의 원칙, 명확한 관할 및 적절한 권한, 접근성, 협력, 운영의 효율성, 책임성 등을 들고 있다. UN Handbook 66항.

17) ICC는 전 세계 120여개국의 국가인권기구들을 회원으로 하는 협의체로 2000년에 설립되었다. d.엔을 비롯한 국제사회에서 국가인권기구들을 대표하며, 국가인권기구들에 대한 자격심사, 국가인권기구의 설립 및 역량 강화, 주요 인권현안에 대한 국가인권기구들간의 협력 강화, 유엔이 지원하는 국가인권기구 대회(매 2년마다) 개최 등이 주된 활동이다. 이 기구는 각국의 인권기구에 대하여 승인심사를 하여 등급을 부여하는데, 2008년 말 현재 승인심사를 받은 국가인권기구의 수는 모두 85개로, 리 가운데 A등급 기구는 63개, A(R) 등급은 3개, B등급은

칙의 핵심은 국가인권기구는 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위하여 활동하는데, 이러한 국가인권기구의 본질적인 목적과 기능을 수행하기 위해서는 정부나 정당 정치 또는 그 밖의 국가인권기구의 활동에 영향력을 행사할 수 있는 기관이나 상황들로부터 독립하여야 한다는 것이다. UN Handbook에서는 국가인권기구 독립성의 개념을 보다 명백히 표현하고 있다. 이에 의하면, “독립성은 상대적인 개념이며, 국가인권기구는 일정한 독립적 활동을 보장받고 있다는 점에서 다른 정부 기구들과는 구별되지만, 국가인권기구가 독립성을 확보하고 있다고 해서 국가와의 관계가 완전히 차단되어 있는 것은 아니다”는 것이다.<sup>18)</sup> 국가인권기구가 정부로부터 완전히 독립적일 수는 없지만, 적어도 정부와의 관계에서 발생하는 독립성의 제한이 국가인권기구가 맡은 바 책임을 수행하는데 방해가 될 정도여서는 안된다고 하고 있다.<sup>19)</sup> UN Handbook은 이 독립성 확보를 위해서 다음에서 살펴볼 4가지 요소가 충족될 것을 권고하고 있는데, 이는 법적·운영적 자율성을 통한 독립성, 재정적 자율성을 통한 독립성, 임명 및 해임 절차를 통한 독립성, 구성을 통한 독립성 등이다.<sup>20)</sup>

## 2. 국가인권기구 독립성의 규범적 기준

### 1) 법적·운영적 자율성을 통한 독립성

국가인권기구의 독립성, 특히 정부로부터의 독립성은 그 설립법에 의하여 결정된다.<sup>21)</sup> 국가인권기구가 독자적인 의사결정을 내릴 수 있는 독립적이고 확실한 법인격을 부여받는 것이 가장 이상적이며, 국가인권기구가 갖는 독립적인 법적 지위는 정부의 특정 부문, 또는 공공 및 민간 기구들로부터 간섭 또는 방해를 받지 않고 기능을 수행하기에 충분한 것이어야 한다는 것이다. 따라서 국가인권기구는 무엇보다 헌법이나 법률에 의해서 설립될 필요가 있으며 관할 업무와 관련된 정부조직으로부터 독립하는 것이 중요하다.<sup>22)</sup> 먼저, 법적 자치 및 운영상의 자치를 통한 독립으로 UN Handbook은 의회나 행정부 수반으로부터의 독립을 강조하고 있다.

운영상의 자율성으로는 국가인권기구가 어떠한 개인, 조직, 부서 또는 당국으로부터 독립하여 일상적인 업무를 수행하는 것을 강조한다. 그리고 실효성 있는 국가인권기구는 자신의 절차규칙을 자체적으로 만들 수 있어야 하고 해당 규정들은 외부의 압력에 의해서 수정되지 않아야 된다고 본다. 또한 국가인권기구의 권고, 보고서 또는 결정은 설립법에서 규정된 경우를 제외하고는 다른 당국 또는 기관의 심사를 받지 않아야 된다는 것이다.<sup>23)</sup>

우리나라 인권위 설립과정 당시, 법무부는 인권위를 법무부 산하의 특수법인으로 설립하는 안을 추진하였다. 법무부는 독립적인 특수법인으로 하는 경우 “업무의 독립성을 보장하면서 국가기관 등의

12개, C등급은 7개이다. 승인 심사는 ICC에서 파리원칙의 각 내용들에 대한 준수 여부를 중심으로 판정하는 기준에 의거한다. ICC는 유엔인권메커니즘 내에서 국가인권기구들의 권한과 역할이 확대됨에 따라, 2006년 ICC연례회의에서 기존에 ICC로부터 승인심사를 받은 모든 국가인권기구로 하여금 매5년마다 재심사를 받도록 결정하고, 2007년부터 재심사를 실시하고 있다.

18) UN Handbook 68항.

19) UN Handbook 69항.

20) UN Handbook 70-85항.

21) UN Handbook 70항.

22) 국가인권기구의 독립성은 외국의 사례를 타산지석 삼아야 한다. 국가인권기구가 독립성을 가지지 못할 때 얼마나 정치적으로 불안정할 수 있는가는 호주의 사례에서 여실히 드러나고 있다. 우리나라보다 15년이 앞선 1986년에 국가인권기구(인권및기회평등위원회)를 설립하면서 국제사회의 인권기구 설립에 선봉 역할을 자임하였던 호주는 1996년 3월 자유당을 주축으로 하는 보수연립내각 정부가 들어선 이후, 마찰을 빚던 정권에 의해 결국 인권기구의 예산 삭감(40%)에 이은 기구 축소·인원 감축·기능 축소로 이어졌다. 호주 인권위는 한 때 245명의 직원이 근무하고, 6개주에 각각 지방사무소를 운영할 정도였으나 현재는 현저히 기구가 감축되어 시드니에 직원 100여명의 중앙사무소만 남아 연방검찰청의 지휘·감독을 받고 있다. 1993년에 세계 최초로 수립된 호주 국가인권정책기본계획(NAP)은 1994~1998 이행 년도를 목표로 야심차게 구상되었으나, 수립 당시 정치권의 힘을 받을 때와는 달리 인권기에 적대적인 정권이 들어선 1996년 이후 지지부진을 면치 못하게 되었다. 좀 더 자세한 내용은 정영선, “국가인권위원회가 독립기구로 남아야 하는 이유,” 오마이뉴스, 2008.1.23. 참조.

23) UN Handbook 71항.



인권침해행위 및 국가기관과 국민 일반의 차별행위를 감시·구제하는 기능을 부여함이 타당하다”고 주장하였다. 이 경우 방대한 공무원 조직과 예산을 절감할 수 있으며, 유엔의 설립권고안에서도 독자적인 의사결정권을 갖는 개별의 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 권고하는 것을 참조했다고 한다.<sup>24)</sup> 그러나 인권위를 인권침해의 당사자일 수 있는 다른 정부기관 산하의 독립법인으로 하는 경우 독립성이 보장될수 없다는 시민사회의 논리에 밀렸다. 현행 인권위법 제3조 제1항은 “이 법이 정하는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하기 위하여 국가인권위원회를 둔다”(법 제3조 제1항)고 하여, 인권위가 법에서 정한 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하는 인권전담 국가기관임을 규정하고 있다. 또한, 제3조 제2항은 “국가인권위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다”고 하여, 입법·사법·행정 등 3부 어디에도 소속되지 않은 국가기구로서 누구의 간섭이나 지휘를 받지 않고 인권위법에 정해진 업무를 독자적으로 수행하는 독립기구로서 업무수행의 독립성을 보장하고 있다.

## 2) 재정적 자율성을 통한 독립성

국가인권기구의 독립성과 관련하여 다음으로 중요한 것은 재정적 자율성을 통한 독립성 확보이다. 국가인권기구는 그 원활한 활동수행에 필요한 물질 기반, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 아무리 조직 운영이 법적으로 보장된다고 해도 재정적 자율성이 없으면 그 독립성은 제한적일 수 밖에 없으며, 재정권을 가진 다른 국가기관에 의존하게 된다. 왜냐하면 재정을 안정적으로 확보해야만 국가인권기구가 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 간섭을 받지 않고 독자적인 인력과 공간을 확보할 수 있기 때문이다. 따라서 인권기구의 재정출처와 성격은 근거법률에 명시해야 하며 인권기구가 예산안을 직접 의회에 제출하여 승인받는 것이 가장 바람직하다. 그리고 적어도 다른 정부부처의 예산에 어떤 식으로든지 연계되어서는 안 된다는 것이다.<sup>25)</sup>

현행 인권위법에 규정된 재정적 자율성 측면을 보면, 인권위 위원장은 위원회의 예산관련 업무를 수행함에 있어서 국가재정법 제6조의 규정에 의해 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장 등과 같이 중앙관서의 장으로 간주된다(제6조 제5항). 이는 인권위 설립 당시, 법무부의 반대에도 불구하고 인권위를 국가의 정규예산으로 운영되는 기구로 구성하고, 인권위원장은 방송위원회와 같이 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주하여 독자적인 예산요구권을 보유함으로써 인권위의 재정적 독립성을 높이도록 한 입법규정이다. 비록 인권위가 구성은 물론 재정에 있어서도 실질적인 독립기구라고 하지만, 예산편성에 있어서는 기획재정부 등 행정부처의 통제를 받도록 되어 있다.<sup>26)</sup> 따라서 인권위의 예산요구서가 기획재정부의 검토과정에서 협의가 원활하게 이루어지지 않거나 정부의 반대로 인해 삭감되는 경우, 인권위의 재정적 독립성이 훼손될 수 있다. 다른 독립기관과 비교해 보면, 국회, 대법원, 헌법재판소 등 헌법에 명시된 독립기관의 경우에는 기획재정부가 예산요구서의 예산을 감액할 때 국무회의에 해당 중앙관서 장의 의견을 구하도록 되어 있다. 그런데 인권위는 3부로부터 독립하여 업무를 수행하는데도 불구하고 헌법상의 독립기구가 아니기 때문에 이러한 의견과정을 거치지 않아도 되고, 이로 인해 다른 헌법기관들보다는 예산요구를 무시당할 수 있는 여지가 있다.<sup>27)</sup>

24) 임재홍, “국가인권기구의 쟁점과 대안 - 국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점,” 민주법학, 제15호, 1999, 26쪽.

25) UN Handbook 74-75항.

26) 인권위 위원장이 매년 2월 말일까지 기획재정부장관에게 신규사업 및 주요계속사업계획서 등 예산편성안을 제출하면, 기획재정부장관은 매년 3월 31일까지 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻은 후 예산안편성지침을 인권위의 장에게 시달하고, 이에 따라 그 소관에 속하는 다음 년도의 예산요구서를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여 예산을 요구할 수 있다. 이러한 인권위의 요구에 대해 기획재정부는 각 부처 예산요구서를 토대로 사업별 심의를 거쳐 예산 실무안을 작성하고, 작성된 안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에 장·차관협의회, 시·도지사협의회, 당정협의, 예산자문회의 등 관계기관 협의를 거쳐 각계각층의 여론 수렴하여 사업별 심의 및 예산안 편성하게 된다. 마지막으로, 회계년도 개시 90일 전까지 당정협의 등을 거친 예산안은 국무회의의 의결과 대통령의 승인을 얻어 정부예산안을 확정하고, 이를 국회 제출하여 심의·의결을 거치도록 국가재정법에서는 예산편성 절차를 상세히 규정하고 있다. 조백기, “인권수호기구로서 국가인권위원회의 역할과 위상 강화 방안,” 인권법평론 제2호, 2008, 237-238쪽.

### 3) 임명 및 해임 절차를 통한 독립성

국가인권기구의 구성원들에게 활동의 독립성을 보장하는 구체적인 조치가 취해지지 않을 경우, 법적·운영적·재정적 자율성이 보장된다 하더라도 독립성이 충분히 보장될 수 없다. 모든 기구는 구성원의 독립성 수준에 따라 해당 기구의 독립성이 결정될 수 있기 때문이다.

임명 및 해임 절차를 통한 독립성에 대해서 파리원칙은 “국가인권기구의 독립성을 확보하는데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 대해, UN Handbook에서는 국가인권기구에 대한 법적·기술적·재정적 자치의 부여만으로 독립성은 불충분하고, 국가인권기구의 구성원이 개별적으로 또는 집단적으로 행동의 독립성을 유지할 수 있도록 임명방법, 임명기준, 임기, 재임여부, 구성원들의 해임권자와 해임사유, 특권과 면책에 관한 사항 등의 특별한 조치가 있어야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>27)</sup>

구성원의 임명 방법과 임명 기준은 국가인권기구의 독립성을 보장하는데 결정적인 영향을 미친다. 또한 구성원들에게 부여되는 임무의 안정성을 보장하는 것은 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인데, 이를 위하여 임명당시 임기를 구체적으로 정하여 보장해야 하며, 그 기간은 짧지 않아야 할 뿐만 아니라 재임을 허용하도록 하는 것이 일반적이다.<sup>28)</sup> 물론 인권기구 구성의 다원성이 보장될 수 있어야 한다는 전제 아래 임기는 갱신될 수 있다. 또한 구성원들의 독립성이 훼손되는 것을 방지하기 위해서 설립법에 구성원의 해임 요건을 가능한 한 구체적으로 명시하고, 해임권한을 가지는 기관이나 개인도 구체적으로 명시해야 한다. 한편 국가인권기구의 구성원들에게 일정한 특권과 면책을 부여하는 것도 독립성 확보를 위한 법적 장치 중의 하나일 수 있다. 특권과 면책은 인권침해에 대한 진정을 받고 이에 대한 조치를 취할 권한을 부여받은 기관들에게 중요한데, 왜냐하면, 특히 국가인권기구의 구성원들이 공적으로 수행한 행위에 대하여 민·형사상의 책임을 면제받을 필요가 있다.<sup>30)</sup>

현행 인권위법은 제5조 제1항에서 인권위원장과 인권위원의 구성과 절차에 대해서 규정하고 있으며, 위원의 자격 요건 및 신분 보장, 임명 및 해임 요건 등에 대해서 언급하고 있다. 그런데 이러한 인권위원 임명 및 해임 규정으로는 국가인권기구의 독립성을 확보하기에 여전히 미흡함이 존재한다. 우선 인권위원의 구성을 명목적이고 형식적인 3권 분립의 원칙에 따라 일률적으로 입법부, 사법부, 행정부에 분산시키고 있어, 재판관 구성을 ‘나눠먹기’식으로 일관하는 헌법재판소의 파행성과 마찬가지로의 문제점을 야기한다.<sup>31)</sup> 인권에 대한 인식이 전혀 없거나 혹은 그것을 왜곡하여 이해하고 있는 일부 국가기관 혹은 준국가기관들이 인권위원의 직을 시혜조치, 혹은 권력유지나 확장을 위한 위원회 ‘장악 전술’의 일환으로 위원을 배정하는 양상이 나타날 가능성이 농후한 것이다.<sup>32)</sup> 또한, 인권위원을 대통령이 임명토록 함으로써 국회의 임명동의 등 견제수단이 배제됐다는 점도 문제점으로 제기되고 있다. 정당에 의해서 집행권과 입법권이 통합되는 ‘행정국가화’ 현상은 우리나라에도 예외는 아니며 오히려 더욱 심각한 수준에 이른다. 이런 전제조건 아래에서 행정부의 수장이며 여당의 실질적인 총재라고 할 수 있는 대통령에게 과반수 또는 그 이상의 지명권을 주게 되는 것은 결국 의사결정 과정에 있어서 대통령이 영향력이 그만큼 증대될 수밖에 없어 그 독립성에 문제가 발생할 여지가 분명히 있다.<sup>33)</sup>

27) 조백기, 앞의 논문, 238쪽.

28) UN Handbook 77-78항.

29) UN Handbook 79항.

30) UN Handbook 81항.

31) 특히 대법원장의 추천권에 대해서는 민주정부의 대표성을 문제 삼아 이를 반대하는 의견도 있다. 예를 들면, 임종인 국회의원 외 12인이 대표 발의한 ‘국가인권위법 개정안 (2007)’은 인권위원을 7인(위원장 1, 상임 2, 비상임 4)으로 구성하되, 대법원장 추천 몫 3인을 제외하고, 대통령 지명 4인을 3인으로 축소하며, 위원 중 2인 이상을 여성으로 임명하는 안이다. 임 의원은 제안 이유로, 선출되지 않은 권력인 대법원장이 위원을 지명하는 것은 대표와 책임이라는 민주주의 원리와 배치되고, 효율적인 회의진행을 위해서 7명이 적당하다고 보았다. 즉, 민주주의 원리상 사법부의 장이 국가기관의 구성에 관여하는 것은 잘못이라는 것인데, 이와 관련하여 헌법재판소, 중앙선관위, 국가청렴위, 진실진상규명위, 과거사정리위의 위원 구성 또한 문제가 있다고 보는 것이다.

32) 한상희, “국가인권위원회의 대통령 직속기구화의 문제점과 법적·제도적 과제,” 「국가인권위원회 대통령 직속기구화의 문제점과 앞으로의 과제」, 국가인권위원회의 대통령 직속기구화 저지를 위한 긴급 토론회, 2008. 11쪽.

#### 4) 구성을 통한 독립성

국가인권기구의 구성은 정부기관으로부터의 독립성을 보장하는 또 하나의 수단이 될 수 있는데, 어느 정도의 사회적·정치적 다원성을 갖추어야 한다. 구성을 통한 독립성은 특히 인적 구성을 통한 독립성으로 이해될 수 있는데, 이러한 인적 구성을 통한 독립성에 대해 파리원칙은 다원성을 중시하고 있다. 국가인권기구가 진정한 다원성(pluralism)을 갖추기 위해서는 최대한 다양성(diversity)이 반영되어야 한다.<sup>34)</sup> 선거에 의하든 다른 방법에 의하든 인권의 향상과 보장에 관계하는 사회적인 세력들 혹은 시민사회의 다원적인 대표성을 확보할 수 있는 절차에 따라 인권기구가 구성되어야 한다. 특히, 인권보호와 향상에 관계된 단체나 기구 대표들과 함께 혹은 그들의 참여를 통하여 효과적인 협력관계를 보장할 수 있는 권력에 의하여 이루어져야 하는데 예를 들면, ① 인권을 위하여 노력하고, 또한 인종 차별과 싸우는 비정부단체, 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자단체와 같은 직능단체; ② 철학 또는 종교적 사상의 추세; ③ 대학과 자격있는 전문가들; ④ 의회나 정부부처들이 그들이다.<sup>35)</sup>

또한 구성원 임명과 관련해서는 “국가인권기구의 독립성 확보에 필수적인 권한을 안정적으로 보장하기 위해서는 특정한 권한위임의 지속을 확실케 할 공식적 법령에 의해 그 구성원들이 임명될 것과 이러한 권한위임은 구성원의 다양성이 보장되는 한 갱신될 수 있다”고 하고 있다.<sup>36)</sup> 국가인권기구가 남성들만으로 구성되거나, 어느 특정 인종으로만 구성될 경우, 사회의 다양성을 반영하기 어렵고, 따라서 이러한 제한된 국가인권기구의 구성으로는 국가인권기구로서의 진정한 대표성을 가진다고 할 수 없을 것이다.<sup>37)</sup>

우리나라 인권위법에서는 인권위 직무의 독립성과 다양성을 보장하기 위해 입법·사법·행정부에서 인권위원을 선출 또는 지명하여 구성하도록 규정하고 있다(제5조). 그리고 “위원 중 4인 이상은 여성으로 임명한다”(제5조 제5항)고 규정하여 위원장을 포함한 11인의 위원 중 여성이 4인 이상 임명되어야 한다. 그러나 비록 인권위원 중 여성의 참여율이 확대되었다고는 하지만,<sup>38)</sup> 그 동안 인권위 인권위원장을 포함한 인권위원 중 상당수가 법학교수·판사·변호사 출신의 법률전문가들이라는 점에서는 여전히 일부 전문가집단에 의존하는 등 구성상에 있어서 다원성 및 다양성 측면은 미흡한 수준이었다. 뿐만 아니라 그 동안 인권위원 구성 및 임명 과정에 있어서, 비공개적으로, 혹은 밀실에서 인권위원으로서의 자질이나 능력, 인권감수성 등에 대한 검증이 전혀 없이 이루어진 인적 구성은 인권위가 국제기준을 충실히 따르는 국가인권기구일 수 있는지 반문하게 만드는 최대의 요인이 되어 왔다.<sup>39)</sup>

### IV. 국가인권위원회 독립성과 역대 정부의 행태

#### 1. 국가인권위원회의 독립성에 대한 정부별 태도

##### 1) 국민의 정부 : 인권위 태동기 (출범이전 ~ 2003.2.)

김대중 대통령이 집권한 후, 국민의 정부에서 추진한 인권위법 제정 당시부터 인권위의 소속과 그 독립성에 대한 논란이 치열하였다. 그 논란의 주요 골격은 인권위를 특수법인으로 만들어 법무부 산

33) 조백기, 앞의 논문, 240쪽.

34) UN Handbook 82항.

35) 국가인권기구는 사회적, 정치적 다원성을 반영해야 하며 다원성은 다양성을 최대한으로 확보할 것을 요구한다. 인권기구는 다른 국가기관으로부터 독립을 유지하는 것이 필수적인 요건이므로 의회나 정부의 대표가 참여하는 경우에는 읍저버 또는 자문역할을 하는데 그쳐야 한다. UN Handbook, 83항.

36) 임재홍, 앞의 논문, 19쪽.

37) UN Handbook, 84항.

38) 인권위의 위원구성 측면에서만 볼 때, 30% 여성할당제가 지켜진 국내 최초의 국가기관이 되었다는 평가도 가능하다. 박노현, “국가인권위원회의 법과 현실—운영 첫해의 경험을 중심으로”, 『헌법학연구』, 제8권 제4호(한국헌법학회, 2002년 12월), 14쪽.

39) 한상희 앞의 논문, 11쪽.

하에 두려는 법무부의 입장과 국가기관으로 만들어 독립성을 강화하려는 인권시민단체의 대립이었다. 법무부는 인권위를 특수법인 형태로 만들어야 공무원 조직과 예산을 절감하며, 독자적인 의사결정권을 가지는 별개의 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 유엔에서도 권고하고 있다는 점 등을 이유로 들며, 법무부 산하의 독립적 특수 재단법인으로 설립하고자 했다. 반면에 인권시민단체에서는 우리나라의 역사적 현실을 고려할 때 인권위를 독립적 국가기관으로 설립하여야만 인권보호를 위한 독립성과 효율성이 보장될 수 있고, 국가의 예산 사용과 구성원의 공무원 지위 그리고 인권위원의 인선에 있어서 투명성과 민주성이 보장될 수 있다는 주장을 펼치며 법무부와 대립각을 세웠지만, 결국은 인권시민단체의 뜻대로 되었다.

그러나 우여곡절 끝에 출범한 인권위였기 때문에 출범한 이후에도 독립성에 대한 정부의 견제는 만만치가 않았다. 인권위의 독립성을 둘러싼 마찰과 논쟁은 김대중 대통령의 잔여 임기 내내 지속되었다. 그 중 가장 대표적인 사례는 인권위 위원장의 해외출장에 대해 ‘대통령의 사전 결재’를 득하지 않은 이유로 청와대가 인권위 지도부를 강력 경고한 사건이다.

2002년 11월, 초대 인권위원장이었던 김창국위원장이 11월 9일부터 약 6일 동안 인도 뉴델리에서 열린 APF 제7차 연례회의에 참석한 바 있었는데, ‘공무국외여행규정’에 따라 대통령의 사전 허가를 받지 않았다는 이유로 11월 15일자로 청와대로부터 엄중 경고를 받았다. 청와대는 공무국외여행규정에 따라 장관급은 공무수행을 위해 국외로 출장을 가는 경우, 출국 예정 10일 전에 여행일정 등을 명시해 외교통상부 장관에게 요청하고, 외교통상부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령의 허가를 받도록 되어있다고 설명하면서 이를 위반한 인권위원장을 강력 경고한 것이다. 이러한 청와대의 경고에 대해 인권위측도 가만있지는 않았다. 별도의 보도 자료를 내며 “인권위원회는 ‘권한에 속하는 업무를 독립해 수행하는 기관’이며” 청와대가 위반 근거로 내세운 ‘공무국외여행규정’은 행정부 소속 국가공무원의 국외출장만을 대상으로 하는 만큼 인권위원장이 이 규정의 적용을 받을 필요가 없다”는 점을 분명히 하였다.<sup>40)</sup>

이러한 갈등에 대해 당시 정치사회적 분위기는 국민의 정부 말기에 대통령의 레임덕 현상을 우려한 정권의 과잉반응이라는 평가와 인권위 위원장이 임명권자인 대통령에 대해 ‘오만방자’하다는 평가로 양분되었지만 후자의 분위기가 대세였다. 특히 보수적 성향의 언론은 인권위원장의 ‘무례함’에 대해서 성토하는 분위기였다. 그 실례로 각 언론사의 사설에서는 “국가인권위는 ‘제4부’인가”(조선일보, 2002.11.18), “청와대와 인권위의 쟁불건 싸움”(중앙일보, 2002.11.18), “인권위의 터무니없는 망발”(한국일보, 2002.11.19), “국가인권위 제자리 찾을 때”(동아일보, 2002.11.19) 등 표제를 달면서 ‘독립성 운운’하는 인권위를 성토하는 분위기로 몰아갔다. 뿐만 아니라, 외교통상부와 행정자치부는 각각 공식 보도 자료를 내어 “인권위원장의 공무국외출장은 대통령 허가사항”이며 “인권위는 대통령 통할 하에 있는 특수한 형태의 합의제 행정기관”이며 “독립기관으로 볼 수 없다”라고 압박했다.<sup>41)</sup> 특히 행정자치부는 “현행 헌법상 헌법이 직접 실시하고 있는 기관을 제외하고는 입법부, 사법부, 또는 행정부에 속하지 않는 완전한 독립적인 지위를 가지 정부기관이 성립될 제도적 근거가 없다”고 주장하며, “독립기관으로 성립되기 위해서는 자체 규칙제정권이 필수적이나 인권위는 규칙제정권이 없고, 국무회의 출석발언권이 있는 것은 행정부 소속임을 의미하는 것이며, 인권위는 기능과 직무 수행상의 독립성만 부여된 기구로 기관운영과 관련된 인사·조직·예산에 관한 권한이 대통령에게 귀속되어 있고, 소속직원은 국가공무원법과 공무원임용령의 적용을 받으므로” 대통령 통할하의 기관이라는 유권해석을 내리기도 하였다.<sup>42)</sup> 이에 덧붙여 “인권위의 추가 반발이 있을 경우 임기말 공직기강 해이의 대표적 사례로 보고 정면 대응할 방침”이라는 청와대 고위 관계자의 말을 빌어 ‘간접적’ 협박도 같이 보도하였다.<sup>43)</sup> 당시 보수 언론은 인권위 위원장의 무허가 해외출장을 문제 삼으면서, 임기말 김대중 대통령의 레임

40) 세계일보, 2002.11.18일자 기사 참조.

41) 조선일보, 2002.11.19.일자 기사 참조.

42) 조선일보, 2002.11.19일자 기사 참조.

43) 당시의 상황으로는 참모진이 ‘알아서’ 대통령의 권위를 세우려는 측면도 있었던 것으로 보였지만, 인권위의 행태에 대해서 관심이 많았던 당시 김대중 대통령의 의중이 담긴 것이라고 해석될 여지도 많았다.

덕 현상을 상징하는 대표적 사례인 것처럼 흥미진진하게 보도하였지만, 인권위의 추가 대응 자체로 인해 이 사건은 수면 아래로 가라앉게 되었다.<sup>44)</sup> 이 사건 이후, 국민의 정부 하에서 청와대와 인권위의 표면적인 갈등은 자제되었지만, 이 사건은 우리사회에서 인권위의 존재와 그 독립성에 대한 논의를 촉발시킨 의미 있는 사건이었다. ‘감히’ 신생 국가기관이 대통령의 권한에 이의를 제기하고 언론보도를 통해 항의한 사례는 전무후무하다.

당시 행정자치부는 인권위를 행정기관의 하나, 즉 무수히 많은 독립적 행정위원회(예를 들면, 공정거래위원회, 국민고충처리위원회(현재의 국민권익위원회), 노사정위원회 등)의 하나 정도로 격하시키며 강력 대응했지만, 정작 청와대측은 임기말 대통령의 권력 누수를 염려한 대처였지 직접 나서서 인권위의 독립성에 대해서 뚜렷한 선을 그은 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 그 후 ‘독립적 행정위원회’의 기능과 권한에 대한 논란은 인권위의 독립성을 이해하는 데에 있어 중요한 연구 대상이 되기도 하였다.

그러나 인권위는 정부조직법상의 독립적인 행정위원회와 같은 종류의 것으로 볼 수 없다. 왜냐하면, 본질적인 기능과 권한 차원에서 볼 때, 인권위의 독립성은 여타의 다른 행정위원회와 다른 성격을 가지고 있다. 인권위는 인권침해의 당사자가 될 수 있는 행정권력과 거리를 두고 있어야 하며, 인권위의 핵심기능은 오히려 행정권력을 감시하고 견제해야 하는 기능을 가지고 있다. 인권위의 설립 목적은 바로 헌법의 인권이념과 국제인권법에 기초하고 있기 때문이다. 인권위는 비록 헌법에 그 설치규정을 갖고 있지는 않지만, 그 위상은 헌법적인 차원에서 이해된다.<sup>45)</sup> 인권위법은 단지 인권위의 설치에 관한 조직법에 그치는 것이 아니라 우리 헌법질서를 확장하는 법이기도 한 것이다. 또한 인권위는 단지 국내 실정법 차원의 기구가 아니라 국제인권법에 따르는 인권기구라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, 인권기구에 대한 국제법적 표준인 파리원칙에서도 국가인권기구의 구성에 있어서의 독립성 및 다원성 확보를 위하여 그 운영, 재정 및 조직구성에 관한 독립성을 요구하고 있음은 주지의 사실이다. 행정권력이 기존의 국내법 질서에 충실하려고 한다면, 인권위는 헌법적이며 국제법적인 인권규범을 발전적으로 확장시키려는 입장이라고 할 수 있다. 따라서 인권위는 행정권력에 종속시키는 것은 바람직하지 않다는 견해가 더욱 설득력이 있다고 본다.<sup>46)</sup>

국민의 정부 하에서 벌어진 인권위와 정부와의 갈등은 바로 이러한 점에 착안하여 이해되어야 하는 것이다. 물론 이러한 이해는 현재의 이명박 정부하의 인권위의 위상을 볼 때는 감히 생각하기가 쉽지 않은 대목일 것이다.

## 2) 참여정부 : 인권위 발전기 (2003.3~2008.2)

국민의 정부에서 태동하였던 인권위는 노무현 정권의 참여정부 하에서 비약적인 발전을 맞이하게 된다. 참여정부 하에서 인권위는 인권위 역사에 남을만한 정책(법령 개선 포함) 권고를 여러 차례 하였으며, 독립성 차원에서도 상당한 위상을 확보하게 되었다. 이러한 상황을 가장 크게 대변하는 것이 참여정부 출범 초기에 이루어졌던 ‘이라크 전쟁에 대한 의견표명’(2003.3.26) 이었다.

그 내용을 개략해 보면, 2003년 3월 초, 미국과 영국 연합군이 대량살상무기 제조(WMD)를 이유로 이라크를 공격하며, 우방국들에게 전쟁 동참을 촉구하고 나섰다. 이에 대해 당시 노무현 대통령은 국정연설에서 “명분을 앞세워 한-미 관계를 갈등관계로 몰아가는 것보다 우호관계와 동맹의 도리를 존중해, 어려울 때 미국을 도와주고 한-미 관계를 돈독히 하는 게 북핵 문제를 평화적으로 해결하는 데 도움이 될 것”이라며 파병 동의안 국회 처리를 여야 국회의원들에게 요청하였다. 이에 대해 인권위는 3. 26. 오전 긴급 전원위원회를 열고 ‘이라크전에 대한 국가인권위 의견-반전·평화·인권’이란 제목의

44) 김창국 초대 인권위 위원장은 퇴임 무렵 기자회견에서, 이 사건을 자신이 사표 쓸 각오를 했던 3대 사건 중의 하나로 회고했던 것으로 필자는 기억한다. 참고로, 나머지 두 사건은 이라크 전쟁반대 의견표명과 국가보안법 폐지 권고 직후 여론의 못매를 맞을 즈음이었던 것 같다.

45) 비교법적 차원에서는 인권위를 헌법에 규정해 놓은 나라는 폴란드, 헝가리, 태국, 필리핀, 남아프리카공화국 등을 들 수 있다. 이에 관하여는 조용환, 앞의 논문, 53쪽 이하 참조.

46) 자세한 내용은 정태욱, 앞의 논문, 21-22쪽 참조.

이라크전 반대 성명서를 채택해 공표하였다. 인권위는 성명서에서 “우리는 이라크에 대한 미국과 영국의 일방적 침공이 UN안전보장이사회의 승인을 받지 않은 전쟁이며 수십만의 생명을 유린할 수 있는 반인도적 행위임을 비판하는 국제적 여론에 주목한다”면서 7개항의 원칙과 이유를 들어 이라크 전쟁에 우리나라 정규군을 파병하는 것을 반대하였으며, 정부와 국회가 이라크 전쟁과 관련된 사안을 결정함에 있어 헌법에 명시된 반전·평화·인권 원칙에 입각해 신중히 접근할 것을 권고하였다.<sup>47)</sup>

이라크 전쟁과 파병에 반대하는 인권위의 의견표명은 당시 한국사회 정치계 및 언론계는 물론 사회전체에 폭발적인 대응 반응을 야기하였다. 특히 파병 동의안 비준을 앞둔 국회의 반응은 냉랭함을 넘어 거의 ‘성토’ 분위기였다.<sup>48)</sup> 당시 여당이었던 열린우리당도 “정부가 이미 파병동의안을 국회에 제출한 상황에서 부적절하다”고 지적하였으며, 이후 국회가 개회될 때마다 이를 트집 잡으며 마땅치 않은 반응을 보였다. 보수당인 한나라당은 격분하여 “사실상 대통령 뜻에 반하는 입장을 밝힌 것은 본분을 망각한 국론분열 행위”라고 비난하고, 인권위원장은 국민 앞에 정중히 사과하고 사퇴해야 한다고 수차례에 걸쳐 강조하기도 하였다. 이에 대한 언론의 반응 또한 거칠었다. 특히 대표적인 보수언론은 사실을 통해 “인권위가 반전성명 내는 곳인가”(동아일보, 2003.3.27), “국가인권위가 시민단체인가”(조선일보, 2003.3.27), “盧대통령, 파병案 처리 앞장서야”(중앙일보, 2003.3.27) 제목을 뽑으며 인권위를 비난하였다.

이라크 전쟁에 대한 인권위의 의견표명은 당시 국내사회의 분위기에 비추어 볼 때, 큰 도전이었음과 동시에 역설적으로는 노무현 정부에서 인권위의 독립성과 정체성을 확립하는 계기가 되었다. 사실 국정의 일부를 책임지는 국가기관인 인권위 스스로가 대통령의 정책에 반하는 의견을 표명한 것은 대통령이 임명하였던 인권위원장의 사퇴를 각오해야할 정도의 사안이었다. 그런데 당시 노무현 대통령의 인권위에 대한 인식은 남달랐다. 의견표명 직후 노무현 대통령은 “인권위는 그런 일을 하라고 만든 것”이라고 정리를 함으로써, 인권위는 국가기관이면서도 정부정책에 대해 인권의 관점에서 제한 없이 의견을 제시할 수 있는 견제기관으로서의 정체성을 확립하게 되는 계기가 된 것이다.<sup>49)</sup>

당시 노무현 대통령의 인권위에 대한 긍정적 인식과 표현은 이후 인권위가 업무를 독립적으로 수행하는데 커다란 힘이 되었다.<sup>50)</sup> 노무현 전 대통령은 재임시 인권위의 중요성과 인권보호의 필요성을 수차례 피력하였는데, 인권위의 중요성과 독립성에 대한 입장을 표명한 대표적인 사례를 들어 보면 다음과 같다.

47) 이에 대한 자세한 내용은 국가인권위원회 홈페이지(www.humanrights.go.kr) “이라크전에 대한 국가인권위원회 의견” 참조.

48) 그러나 인권위의 의견표명에 개의치 않고 2002. 4. 2. 건설공병지원단, 의료지원단 파병동의안이 국회를 통과하였으며, 그해 5월에 파병된 비전투병 규모는 이라크 전후복구와 의료지원 임무로 673명(서희부대 573명, 제마부대 100명)이었다.

49) 이라크파병반대 의견표명 관련 수석보좌관회의 발언(전문, 2003.3.27.)  
 “국가는 단일한 것이지만 일사분란과 획일주의로 통합이 이루어지는 것이 아닙니다. 이라크 전쟁에 대한 국가인권위원회의 입장표명 행위 자체는 인권위원회의 고유 업무임을 인정해 줘야 합니다. 국가 기관들끼리 의견이 다른 것을 두고 엄청난 사고인 것처럼 보거나 또는 손발이 맞지 않는다는 식의 관점은 잘못된 것입니다. 국가는 단일한 것이지만 입법, 사법, 행정의 분권을 통해서 상호 견제하는 것이며 일사분란과 획일주의로 국가통합이 이루어지는 것이 아닙니다. 3권의 분립으로 국민통합이 다져지는 것입니다.

**국가인권위원회는 바로 이런 일을 하라고 만든 것입니다.** 협의의 정부소속기관도 아니고 고도의 독립적 기구이며 내용상으로는 견해가 다르더라도 그런 행위 자체는 인권위 고유업무에 속하는 것입니다. 국가 외교안보를 총체적으로 담당하는 것은 정부의 역할이고, 정부가 빠뜨리기 쉬운 인권옹호 등을 하는 기관의 입장이 다를 수 있는 것 아닙니까? 서로 존중하면서 정부는 정부의 입장을 잘 설명해서 정부의 역할을 다 하는 입장을 견지해야 합니다.”

50) 노무현 전 대통령의 인권위 관련 주요 발언의 내용을 추가로 몇 가지 살펴보면, "모든 종류의 불합리한 차별을 없애나가겠다"(2003. 2.25. 제16대 대통령 취임사); "인권위는 바로 이런 일을 하라고 만든 것"(2003. 3.27. 이라크 파병반대 의견 표명에 대한 입장); "인권위 주장과 정부 주장이 부딪치는 것은 그야말로 민주주의 당연한 현상"(2003.12.10. 세계인권선언 제55주년 기념사); "국제사회가 우리나라를 인권과 민주주의 나라로 평가하고 있다는 의미" (2004. 9.14. 제7차 세계국가인권기구대회 축사); "공권력의 책임은 일반국민들의 책임과는 달리 특별히 무겁게 다뤄야" (2005. 12.27. 시위농민사망 사건 관련 위원회 권고를 수용하고 대국민 사과문); "장애인차별금지법 제정은 장애인정책의 패러다임을 바꾸는 역사적인 일" (2007. 4. 4. 장애인차별금지법 서명식 축사); "인권위도 대통령 직속기관으로 하는 것이 맞지요?" (2008. 1.28. 정부조직개편안 관련 기자회견문) 등이 있다.

“얼마 전에 인권위원회가 정부와 대통령을 정면으로 비판했습니다. 이것이 바람직한 현상입니다. 세상에는 단 하나의 절대적인 전략이 있는 것이 아닙니다. 가치판단에 있어 서로 부딪칠 수도 있습니다. 중요한 것은 서로 존중하는 것입니다. 최대한 생각과 이해관계가 다른 사람을 존중하면서 서로를 이해하기 위해 노력하고, 그래도 끝내 조정이 되지 않을 때에는 투표나 표결과 같은 방식으로 문제를 풀어가면서 시간을 두고 점차 조화를 만들어 가는 것이 민주주의입니다. **인권위원회의 주장과 정부의 주장이 부딪치는 것은 그야말로 민주주의의 당연한 현상**이고, 그것이 서로 존중되고 수용되는 것이 의미 있는 일이라고 생각합니다.” (2003년 12월 10일, 세계인권선언 제55주년 기념식, 노무현대통령 연설 중에서)

노무현 정부에서 인권위의 가장 큰 특징은 정권에 종속되지 않은 독립기관의 면모를 일신하였다는 데에 있다. 만약 인권위가 국가기관이라는 틀에 갇혀서 국가정책에 대해 제한된 영역에 한정되어 의견을 표명하는데 그쳤다면 강제력이 없는 권고기능만을 수행하는 인권위는 그 권고에 아무런 권위를 가지지 못하는 미약한 기관에 그쳤을 것이다.

인권위는 참여 정부 기간 동안 헌법재판소에 계류 중인 사안이었던 “호주제” 폐지를 권고하였으며, 이후에도 국회에 국가보안법 폐지 권고 및 사형제도 폐지 권고, 교육인적자원부의 교육행정정보시스템(NEIS) 시정 권고, 법무부에 수용자의 집필권 보장 권고, 행정자치부에 B형 간염보균자 차별 시정 권고, 국방부에 양심적 병역거부 인정 및 대체복무제도 도입 권고, 대통령에게 국가인권정책기본계획(National Action Plan for Promotion and Protection of Human Rights) 수립 권고 등을 권고하여 계속적으로 입법부, 사법부 및 행정부를 곤혹스럽게 하기도 하였다. 물론 이러한 권고나 의견 표명이 피 권고기관에 의해 모두 수용된 것은 아니지만, 인권위의 존재감과 독립적 위상을 대내외에 자신감 있게 드러낸 사안들이었다.

### 3) 이명박 정부 : 인권위 침체기 (2008.3~현재)

국민의 정부에서 태동하여 참여 정부 기간 동안 발전기를 누렸던 인권위에 있어서 2008년 2월에 출범한 이명박정부는 커다란 위기로 다가오게 되었다. 가장 큰 위기는 이명박 정부 출범하기 직전부터 이미 시작되었다.

2008년 1월, 이명박 대통령직 인수위원회(이하 ‘인수위’)는 정부 구조 개편 작업을 진행하면서 인권위를 대통령 직속기구화하려고 시도하였다. 당시 인수위는 인권위가 헌법에 명시된 독립적 기구가 아니라는 점을 이용하려 하였다. 인수위는 “인권위 등은 그간 입법·행정·사법 등 3부의 어디에도 속하지 않은 기형적 독립기관으로 존립한 것은 헌법의 권력분립 원칙에 위배될 소지가 있다”며, “직제가 대통령 직속으로 바뀐다 하더라도 대통령의 규제를 받는다는 것은 아니며 그 기능은 그대로 유지될 것”이라고 핑계를 댔다.<sup>51)</sup> 이에 대하여 국내에서는 인권활동가들이 명동성당 들머리에서 노숙농성을 하는 등 극렬하게 저항하였고 국제사회의 여론을 형성하는 활동을 하였다. 준국제기구인 인권위의 위기 상황에 대해 유엔최고대표사무소 및 ICC와 APF에서도 우려와 경고의 메시지를 담은 서한을 정부에 보내는 등 국제여론이 심각해졌으며,<sup>52)</sup> 이처럼 국내외의 거센 반발에 부딪히자 인수위는 인권위의 대

51) 자세한 내용은 정영선(2008) 앞의 글 참조.

52) 이명박 정부 출범 이후 국제사회에서는 한국의 인권위 위상 추락에 대해 민감하게 반응하였다. 특히 유엔 인권최고대표가 1년 사이 두 번이나 인권위 독립성 훼손을 우려해 긴급 서한을 발송하였다. 2008년 1월 이명박정부가 출범할 당시 인권위를 대통령 직속으로 편입하려는 움직임이 일자, 당시 유엔 인권최고대표(Louise Arbour) 및 ICC에서는 ‘인권위의 독립성 훼손 우려’를 거듭 경고한 바 있으며, 2009년 들어서 정부의 인권위 축소 방침이 가시화되자, 다시 현 유엔인권최고대표(Navanetham Pillay) 및 ICC(International Coordinating Committee for Protecting and Promotion of Human Rights, ICC) 의장(Jennifer Lynch), 아시아·태평양 국가인권기구 포럼(Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF) 의장(Tan Sri Abu Talib Othman) 등이 외교통상부로 서한을 보내 우려를 표명했다. 이들은 하나같이 행정안전부의 직제개편안이 시행될 경우 위원회의 독립성이 훼손되고 운영에 부정적 영향이 발생할 것을 강조했고, 이 같은 정부의 조치가 인권 증진의 모범적 지역 모델이 된 한국의 평판에 악영향을 주고 2010년 ICC 의장국 선임에 부정적 영향이 있을 것임을 밝혔다. 이와 같은 항의는 국제 비정부기구들(NGO)에 의해서도 동시에 진행되었다. 국제사면위원회(Amnesty International, AI)가 우리 정부에 항의 서한을 보낸 것은 물론, 국가인권기구에 대한 아시아 NGO 네트워크

통령 직속기구화 시도를 멈추었다.

그러나 그것은 잠시 휴식 기간을 가진 것이었을 뿐 이명박 정부의 인권위 무력화 시도는 계속되었다. 출범 전부터 정부에 쓴 소리하는 인권위가 걸림돌이라 생각했던 이명박 정부는 인권위가 '미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회'와 관련한 최종 결정문들을 발표하자 인권위를 무력화시키는 정책을 더욱 적극적으로 추진하게 되었다.<sup>53)</sup> 그 하나의 방법으로 정부는 인권위의 기능을 마비시키고 길들이기 위해 조직을 축소하는 방식을 택했다. 2008년 12월 정부는 경제위기 때문에 '효율적' 정부 운영을 위해 정부기구를 축소하고 예산을 삭감할 수밖에 없어 인권위 조직도 감축시킬 것이라고 발표하였다. 이후 여러 차례 조정을 거쳐 인권위 조직을 결국 21.2% 감축하였다. 이명박 정부가 함께 시도한 국가기관의 조직개편 결과를 보면, 다른 국가기관은 인력을 최대 2%, 최소 0.02% 정도로 감축하였을 뿐이다. 유독 인권위만 21.2% 감축한 것은 어느 점을 보나 형평성에 맞지 않는 것이었으며 '보복성' 조직 감축이라고 볼 수밖에 없었다.<sup>54)</sup>

그런데 정작 인권위의 독립성에 더욱 치명적인 사건은 인권에 대한 전문성과 이해가 부족한 현병철씨가 인권위원장이 되고 난 2009년 7월 이후였다. 2009년 7월 8일, 정부의 인권위 탄압에 저항하던 안경환 위원장이 더 이상 버티지 못하고 인권위원장을 사임하게 되었다. 안경환 위원장의 당시의 심정은 그의 사임의 변을 통해 가감 없이 읽을 수 있다.

“(중략).....흔들리지 않는 신뢰와 사랑으로 저를 지켜주었던 동료들께 감사를 드리고, 위원회의 독립성을 유린하면서 강행한 정부의 폭거로 인해 창졸간에 직장을 잃게 된 동료직원들에게 깊은 위로와 사죄의 말씀을 드립니다. (중략)... 또한 우리는 너무나 잘 알고 있습니다. "정권을 짊고 인권은 영원하다"는 만고 불변의 진리를. 우리들 가슴 깊은 곳에 높은 이상의 불씨를 간직하면서 의연하게 걸어갑시다. 외롭지만 땀땀한 인권의 길을. 오늘 우리를 괴롭히는 이 분노와 아픔은 보다 밝은 내일을 위한 작은 시련에 불과하다는 믿음을 다집시다. 제각기 가슴에 품은 작은 칼을 버리고 버리면서, 창천을 향해 맘껏 검무를 펼칠 대명천지 그날을 기다립시다”(2009년 7월 8일 안경환 제4대 국가인권위원회 위원장의 이임사에서).

2009년 7월 17일 취임한 현병철 위원장은 인권에 대한 전문성도 부족하고 국가인권기구의 독립적 위상에 대해서도 문외한이라는 점을 여러 차례 걸쳐 스스로 밝혔다.<sup>55)</sup> 예를 들면, “국가보안법을 폐지해서는 안 된다는 것이 내 소신”(조선일보 인터뷰, 2009.8.11)이랄지 국회 운영위원회(2009.9.18)에서 인권위 독립성 발언 부인 등이 대표적이다. 뿐만 아니라 인권의식이 뛰어난 비공무원 출신 간부 및 직원들을 해고하고, 위원회를 독선적으로 운영하는 등 그 폐해가 극심하였다.<sup>56)</sup>

---

(ANNI)도 ICC에 서한을 보내 한국 인권위 축소와 관련해 강경한 행동을 취할 것을 촉구했다. 자세한 내용은 정영선, “권력의 알리바이 기구가 될 것인가 - 국가인권위 축소와 한국의 민주주의,” 월간 『세상을 두드리는 사람』 38호 | 2009년 5-6월. 참조.

53) 인권위는 결정문에서 "촛불집회 과정에서 경찰이 일부 과도한 공격적인 진압으로 일부 집회참가자들에게 부상을 입히는 등 인권침해를 한 사실이 인정된다"며 이에 대한 지휘책임을 물어 경찰청장을 경고하라고 행정안전부 장관에게 권고했다. 경찰청장에게는 "집회 현장에서의 인권침해 행위의 재발방지를 위해 국민의 생명, 신체의 안전을 우선으로 하는 방어주의 경비원칙을 엄수하라"고 함께 권고했다.

54) 자세한 내용은, 정영선(2009), 앞의 글 참조.

55) 현병철씨가 인권위원장으로 내정되기 전부터 인권시민단체(인권위 제자리 찾기 공동행동 준비모임, 국가인권위원회 독립성 수호 교수모임 등)에서는 2009년 7월 13일, '인권위원장 자격 가이드라인'을 발표하였는데, 그 개략적 내용은 1) 인권에 관한 전문성, 경험, 그리고 인권지향성, 2)인권위의 독립성을 수호할 의지, 3) 정파적 이해관계로부터 자유로운 인물, 4) 국내 인권상황에 대해 깊은 이해와 문제점에 대한 개선의지, 5) 국제인권기준을 국내에 실현할 의지, 6) 국제사회에서 존중받으며 국제사회의 인권증진에 기여, 7) 시민사회의 목소리에 귀를 기울이고 원활하게 협력할 것, 8) 도덕적으로 청렴 할 것 등 8개항을 제시하였지만, 현 위원장이 이 가이드라인에 비추어 볼 때, 심각한 결점을 가지고 있다는 것이 시민사회의 평가이다.

56) 이러한 내용은 2010년 11월 1일자로 사임한 유남영 상임위원의 사임의 변에서도 축약적으로 잘 나타나고 있다. "... (중략) ...이러한 파행 가운데 위원회의 내부적인 운영과 관련하여 몇 가지 예를 들어보면, (1) 국회에서의 독립성에 관한 위원장의 발언, (2) 운영규칙에 명시된 임시 전위원회 및 임시 상임위원회 소집요구에 대한 위원



설상가상으로, 2010년 10월 28일, 헌법재판소는 인권위가 정부의 조직축소 방침에 반발하여 제출한 '국가인권위 권한쟁의심판청구'를 "인권위는 헌법에 의해 설치된 국가기관이 아니고 법률에 의해 설치된 국가기관으로, 권한쟁의심판청구 당사자 능력이 없다"는 이유로 각하하였다. 이는 인권위가 헌법재판소에 권한쟁의심판조차도 청구할 수 없는 비정규 국가기구로 격하되어 취약한 법적기반 위에 존립하고 있음을 거듭 확인하는 순간이 되고 말았다.

이처럼 인권위의 무력한 상황은 유남영, 문경란 두 상임위원의 동반 사퇴와 조국 인권위원 등의 사퇴로 이어졌으며, 60여 명의 인권위 정책자문위원 및 전문위원 등이 연쇄적으로 사퇴를 하는 상황으로 이어졌다. 이러한 상황에서 인권시민단체를 중심으로 현병철 인권위원장의 사퇴 요구가 봇물 터지듯 계속되었고, 2010년 12월에는 인권상 후보자들이 '현병철 인권위원장 사퇴'를 촉구하며 수상을 거부하는 등 항의가 지속되었지만, 이명박 정부와 현병철 위원장은 이에 아랑곳 하지 않고 오히려 인권 전문성이 의심되는 인사들로 공석이 된 인권위원 자리를 채워 나갔다.

## 2. 국가인권위원회 독립성 위기의 내부적 요인

이상에서 살펴 본 것처럼, 초기의 한국의 인권위는 출범과정에서의 어려운 난관을 극복하면서 자연스럽게 성장하는 듯 보였다. 김대중 전 대통령의 경우는 인권위 창립을 주도한 정권으로서 초기의 난관을 극복하면서 태동기의 인권위를 그런대로 유지하였다. 진보정권 집권 2기에 들어선 노무현 전 대통령의 참여정부 시절 동안, 인권위의 독립성은 상대적으로 볼 때, 역대 정권 중에서 최상으로 유지되었다. 그러나 보수성향인 이명박 정부가 들어서면서 인권위 독립성은 철저히 부정되었으며, 인권위 운영 자체도 총체적 난국에 빠지게 되었다. 어떻게 시작한 한국형 국가인권기구가 이처럼 '총체적 난국'에 빠진 주요 원인은 어디에 있을까? 앞에서 설명한 것처럼 정권담당자의 의지와 진보정권이니 보수정권이니 하는 이데올로기적 스펙트럼에만 연유하는 것일까? 물론 이데올로기적 편향성은 중요한 이유가 될 수 있으며, 어쩌면 '인권'이란 내용이 필연적으로 가질 수밖에 없는 '진보성' 때문에 정권의 이데올로기적 지형에 따라 명암을 달리할 수가 있다고 보인다. 그러나 한국형 국가인권기구에는 빠뜨릴 수 없는 중요하고 특수한 이유가 한 가지 더 있다. 그것은 인권위에 대한 정권의 태도뿐만 아니라 정작 인권위 내부에서 벌어지는 일련의 특수한 요인들이 자리하고 있다. 그 몇 가지를 짚어 보면 다음과 같다.

먼저, 인권위원장을 비롯한 인권위원들의 인권위 독립성에 대한 무지와 인권 전문성 부족을 꼽을 수 있다. 여러 차례 지적한 것처럼 인권위원장을 비롯한 인권위원들의 인권전문성과 인권위 독립성에 대한 태도는 인권위 전체 운영뿐만 아니라 정치권 및 정권을 향한 대응 방안을 마련하는데 매우 중요한 요소이다. 그런데 인권위가 출범한 이후 인권위원들의 구성을 보면 인권에 대한 전문성에 심각할 정도의 수준을 가진 인권위원들이 더러 있었다. 심지어는 이들 인권위원들의 회의를 참관한 인권단체들은 한국의 코미디 프로에 나오는 '봉숭아 학당'에 비유하며 희화화하기도 하였는데 이는 비단 이명박 정부나 현병철 위원장 시절 뿐만 아니라 역대 인권위원회에게 가끔씩 쏟아졌던 비난의 대명사로 인식되었다.<sup>57)</sup>

둘째, 인권위 독립성의 위기는 인권위원 뿐만 아니라 일반 직원들의 '인권감수성' 및 인권전문성 부

---

장의 부당한 거부, (3) 행정안전부의 요청이 있다는 이유로 행한 별정직 과장에 대한 면직, (4) 용산참사에 대한 의견서 제출과정에서 위원장의 회의의 일방적 중단과 이 의견서를 작성을 도운 담당 사무관의 사직, (5) 전원위원회에서 논의 중인 안전에 대하여 의견 없이 위원장이 자신 및 일부 위원에 특정한 입장을 2010. 2. 위원회 공식입장인 것처럼 국회 외통위 간사들에게 설명하고 설명자료를 제출한 행위, (6) 상임위원 3인을 포함한 위원 5명이 위 (5)의 행위가 위원장 및 해당직원이 위원회 내부의 의사규칙을 위반하여 징계사항에 해당될 수 있다고 지적하자 해당 직원이 이러한 지적이 자신에 대한 인격권침해에 해당된다는 진정을 제기하여 상임위원 3인을 피진정인으로 모두 조사하면서도 정작 위원장 자신과 해당 직원의 의사규칙 위반의 점에 관하여는 아무런 조치도 취하지 않는 점, (7) 상임위원이 상임위원회에 안전을 제출할 수 없다고 결정한 전원위원회의 결의 등...(중략)..."(유남영 상임위원의 '사임의 변' 중에서, 2010.11.1).

57) 자세한 내용은 「한겨레 21」 827호, "인권위 10들은 저주가 되려나," (2010.9.7) 참조.

족도 한몫 하였다. 특히 인권위 직원 중 일부는 인권에 대한 식견이 심각하게 부족하거나 인권 업무를 수행함에 있어서 기존의 관료주의 행태를 고집하며 내부 분란을 일으키는 직원들도 있었다.<sup>58)</sup> 물론 여기에는 시민단체나 학계 등 민간으로부터 영입한 직원들에 대해서 관료출신 공무원들이 느껴온 상대적 박탈감,<sup>59)</sup> 그리고 이로 인한 견제 심리나 불화와 깊은 연관이 있어 보인다. 공무원 출신 직원은 일부 민간출신 직원에 대해 ‘행정업무에 무능함’을 이유로, 민간출신 직원은 일부 공무원 출신 직원에 대해 ‘인권감수성이 없음’을 이유로 잦은 갈등을 일으키기도 하였는데, 결과적으로 이러한 갈등은 직원들에게 있어서 위원장이나 사무총장에 대해 ‘줄서기’를 강요하는 결과를 초래하곤 했다.

셋째, 인권위 운영에 있어서 위원장과 사무총장을 비롯한 지도부가 활용해 온 부당한 인사권이다. 이는 위에서 지적한 바처럼, 인권위에 내재해 있던 관료출신 직원과 민간출신 직원과의 견제 심리를 교묘히 이용하거나, 여의치 않을 경우 민간출신 직원들을 연이어 해고 또는 징계하는 방식으로 진행되었다.<sup>60)</sup> 여기에는 2009년 4월, 현 정부에 의해 단행된 사상초유의 21.2% 조직 감축 조치도 한몫 하였다. 조직이 축소되자 그 화살이 방향은 민간출신 별정직 공무원이나 계약직 공무원으로 향해졌고, 이러한 조치는 인권위의 정책 권고의 내용과 형식이 질적·양적 측면에서 크게 감소하는 현상과 결코 무관하지 않은 것으로 보여진다.

넷째, 인권위의 업무 중 민감한 정치 사안에 대해서 외면한 인권위 지도부 및 직원들의 업무 행태도 짚고 넘어가야 할 대목이다. 특히 인권위의 업무 중 이데올로기적으로 민감한 사안은 정치권으로부터 집중 공격의 대상이 되었는데, 예를 들면, 이라크 파병반대, 국가보안법 폐지권고, 테러방지법 제정 반대, 북한인권 관련 사안, 양심적 병역거부 인정 및 대체복무제도 도입 권고 사안 등이 대표적이다. 이 중에서 특히 북한인권 관련 사안은 특히 보수 성향 정치권에서 이데올로기적 편향성을 문제 삼으며 오랫동안 최대의 공격 대상이 되곤 하였다.<sup>61)</sup>

마지막으로, 인권위의 실망스런 결정에 대한 시민사회의 외면도 인권위 독립성의 위기를 초래하고 있다. 인권위는 입법·사법·행정정로부터 독립된 무소속 기구로서 자리매김하였지만, 시민사회와는 밀접한 관계를 유지하여야 한다. 특히 인권단체를 중심으로 한 비정부기구들은 인권위 출범 초기부터 인권위를 감시·견제의 대상이자 동시에 협력의 대상으로 상정하고 때로는 긍정적인 관계, 때로는 적대적인 관계를 형성하여 왔다.<sup>62)</sup> 시민사회는 인권위가 정부로부터 독립성을 지켜내기 위해서 기대아 할 최후의 보루이다. 그러나 현재의 인권위는 시민사회와의 불편한 관계가 지속되고 있고, 시민사회에서는 노골적으로 현재의 인권위원장 사퇴 요구를 멈추지 않고 있는 상황이다. 이러한 관계 악화의 배경에는 인권위가 응당 적극적으로 조치하였어야 할, 박원순 변호사(현 서울 시장)에 대한 국가의 손해

58) 이러한 현상은 특히 현병철 위원장 취임 후 더욱 노골적으로 드러난다. 인권위 직원 중에는 현 위원장의 ‘복심’을 자처하며 인권위 운영에 상당한 영향력을 발휘하는 일부 간부에 대해 ‘대원군’이나 ‘부원군’의 호칭이 따라다닌 지 오래다.

59) 필자의 경험에 비추어 보건대, 인권위 창립초기부터 관료출신 직원은 주로 행정 지원 업무 쪽에 배치되었고, 민간출신 직원은 주로 정책 및 교육 업무, 또는 민감한 조사 업무에 전진 배치됨으로써 관료출신 직원들이 이에 대해 차별과 소외를 느끼기도 하였다고 본다. 물론 시간이 흐르면서 이러한 구분은 점차 사라졌지만, 상당 기간 지속되었던 업무 배치에 대해서 일부 관료출신 직원들의 불만이 팽배했던 것은 사실이다.

60) 참고로 인권위 직원들의 구성을 보면, 업무 보조를 하는 기능직 직원을 제외할 경우, 초기에는 직원 중 관료출신 직원과 민간출신 직원의 비율이 비등하였다. 민간출신 직원은 주로 별정직이나 계약직 등으로 채용되었는데, 별정직 직원의 경우, 조직 개편 등으로 인해 임용 당시 업무가 사라지면 자연 면직되는 경우가 있었고, 계약직의 경우는 계약이 만료되면, 연장을 하지 않는 방법으로 사실상의 ‘해고’를 하였다. 또한 2011년 초에는 계약직 공무원이었던 강 모 조사관을 사실상 ‘해고’한 것에 대해서 동료 직원들이 1인 시위를 하자, 시위에 참가한 직원들 대다수를 징계함으로써 시민사회의 지탄을 받기도 하였다.

61) 북한인권 관련 사안은 정치적 민감성, 인권의 우선순위, 그리고 궁극적으로는 북한 인권 관련 사안의 법적 관할권 문제 등으로 인해 인권위는 출범 당시부터 뚜렷한 입장을 표명하기를 거부하여왔는데, 현병철 인권위원장 취임 이후에는 북한인권팀 신설 및 북한인권침해신고센터, 북한인권기록관 등을 운영하고, 관련 예산을 확충하는 등 보수정권의 대북 압박정책에 ‘발맞추기’를 계속하고 있다.

62) 인권위는 태생적으로 시민사회와 밀접한 관계를 가지는데, 그 동안 ‘시민성’을 상실한 측면이 있다. 인권위 권고의 대국민적 효력을 발휘하려면 잃었던 시민성을 회복해야 한다는 주장이 가능한 부분이다. 홍성수, “법에 의한 인권보호의 한계와 국가인권기구의 존립 근거,” 고려대 법학연구원, 『고려법학』 제58호, 2010년 9월, 179-180 참조.

배상 청구권에 대한 법원 의견 제출권 부결,<sup>63)</sup> 한진중공업 김진숙 지도위원에 대한 긴급구제 기각 등이 거듭되면서 인권위와 시민사회와의 관계는 더욱 멀어졌다.<sup>64)</sup>

## V. 국가인권위원회의 독립성 강화를 위한 당면 과제

앞에서 살펴본 것처럼, 무소속 독립기구로서의 인권위가 탄생하게 된 배경도 험난했지만 그 동안의 운영과정도 역시 호락호락하지 않았다. 인권위법에 규정되어 있는 인권위의 업무는 태반이 국가기관과 관련되어 있으며, 이들 국가기관이 수행하는 정책을 비판적·성찰적으로 검토하는 일들이다. 때로는 국가권력에 대하여 긍정적인 평가를 내릴 수도 있겠지만, 세계적 인권기준에 맞추어 한국사회의 인권현실을 증진시킨다는 업무의 속성상 인권위는 국가권력의 행사에 비판적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그러한 인권옹호기구가 필요하다는 우리사회의 합의의 결과로서 인권위가 탄생한 것이었고, 인권위가 그 본연의 업무를 수행하기 위해서는 국가권력으로부터의 독립성이 본질적으로 요청되는 것이다. 독립성은 지난 10년간 인권위가 본연의 기능을 차질 없이 수행할 수 있었던 원동력이었다. 공권력에 의한 인권침해가 전체 진정사건의 80% 이상을 차지하는 나라에서, 정부로부터의 정치적 독립은 인권위의 존립을 위한 필수적 조건일 수밖에 없었던 것이다.

민주주의의 역사가 일천한 대한민국에서 인권위와 같은 인권전담 국가기구의 탄생은 우리 역사에서 하나의 상징적인 사건이다. 탄생과정에서 많은 우여곡절을 겪은 인권위는 출범 이후 짧은 기간 동안 인권 관련 많은 일을 해오고 있다.<sup>65)</sup> 그러나 그 동안의 성과와 국내외에서의 위상 정립에도 불구하고 인권위의 앞날에는 많은 과제가 쌓여 있다.

무엇보다 파리원칙에서도 천명한 바처럼 인권위의 실질적인 독립성 확보가 필요하다. 인권위 피진정기관은 주로 국가기구들이다. 따라서 다른 국가기관들로부터 끊임없이 견제와 비판을 받을 수 있으며, 정치권의 공세에 따라서 상시적으로 위상이 추락할 여지가 남아 있다.<sup>66)</sup> 따라서 국가인권기구로서의 실효성과 독립성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완 노력이 이어져야 한다.

먼저, '인권기구의 독립성 강화'라는 측면에서, 인권위는 법률상의 무소속 독립기구에 머무르지 말고 헌법기구로서의 위상을 갖추어야 한다.<sup>67)</sup> 현재 인권위는 헌법에 그 구성과 조직 및 권한이 규정된 헌법기관이 아니다. 따라서 인권위의 독립성은 헌법기관의 독립성에 미치지 못하며, 헌법기관과는 달

63) 대한민국 정부는 2009. 9. 11. 서울중앙지방법원에 당시 '희망제작소' 상임이사인 시민운동가 박원순의 국정원 민간사찰 폭로 인터뷰 사건과 관련, 박원순을 상대로 하여 명예훼손을 이유로 한 손해배상청구소송을 제기하였다. 인권위는 위 사건에 대하여 입장을 표명하고자 하였으나 "진행 중인 사건에 의견을 제시하는 것은 재판의 독립을 침해할 수 있다"며 한나라당과 정부가 추천한 친정부적 인권위원들이 반대하여 입장표명을 하지 않기로 결정했다.(2010.4.26) 하지만 국가인권위법상 법원에 의견을 제출하는 것은 인권위의 업무이며, 독립적 기구이기에 가능한 권한이다. 그런데 어불성설 사법부의 독립성을 운운하며 부결시켰다. 이 사건은 추후 법원에 의해서 무죄판결이 났다. 인권위의 대처가 아쉬운 측면이다.

64) 현재의 인권위와 시민사회와의 관계를 악화시킨 계기가 된 사건은 셀 수도 없이 많다. 그 중에 대표적인 사건 몇 개를 예로 들면, 기무사의 쌍용차 사찰 진정 부결(2010.8.); 국무총리실 공직자윤리지원실의 민간인 사찰 직권 조사 부결(2010.8.23.); 철도공사 허창영의 조합원 사찰 각하(2010.11.); 국무총리실 공직자윤리지원실의 김종익 씨 사찰 진정 각하(2010.12.27.); PD수첩제작진에 대한 명예훼손 형사사건에 대한 법원의견 제출권 부결(2009.12.); 야간시위에 대한 위헌법률심판제청에 대한 현재 의견제출권(2010.3.); 박원순 변호사에 대한 국가의 손해배상청구에 대한 법원 의견제출권 부결(2010.4.) 등을 들 수 있다.

65) 참고로 인권위가 출범한 2001년 11월 이후 2011년 9월말 까지 접수된 진정사건은 56,967건에 이르고 있다. 국가인권위원회 2011년 통계자료 참조.

66) 특히 다른 국가기관과의 관계에 있어서 인권위는 국회출석 발언권 및 출석보고의무, 국무회의 출석발언권 및 의안제출 건의권, 대통령과 국회에 대한 특별보고권과 공개의무 (인권위법 제29조 2항 내지 4항), 인권관련 법령 제·개정시 관계 국가행정기관 및 지방자치단체장의 통보의무, 국가기관, 지자체, 공사(公私)단체에 대한 협의요구권 및 협의의무, 자료제출 요구 및 사실조회권, 정책과 관행의 개선 또는 시정권고권 (인권위법 제25조) 등을 가지고 있어서 관계 기관으로부터 끊임없이 견제를 받을 소지가 있다.

67) 국가인권위원회의 헌법기관화 주장에 대해서는 임지봉, "한국사회와 국가인권위원회," 한국공법학회, 공법연구 제25집 제2호 2006년12월; 박찬운, "국제인권법으로 본 국가인권위원회의 의의와 독립성," 법학논총 제26집 제3호, 2009 등 참조.

리 독자적인 공무원 충원 권한을 가지지 못함은 물론 예산 문제도 철저히 정부에 예속되어 있다.<sup>68)</sup> 법률에 기반을 둔 '무소속' 독립기구의 독립적 업무 수행은 헌법기관에 비해 정치권력의 영향을 받을 수밖에 없고, 그에 따라 조직의 운영과정에서도 상당한 난관을 안고 있다. 현실적으로 볼 때, 헌법에 근거하지 않은 독립기구에 대한 이해가 보편적 지지를 얻기가 쉽지 않고, 이에 따라 타 국가기관으로부터 '독립기구'로서의 위상을 인정받기란 상당히 어려운 문제이다.<sup>69)</sup> 국제사회의 다른 사례를 보더라도 헌법적 기구의 위상이 정치권 및 정권의 영향을 덜 받게 되고, 이에 따라 제도적인 독립성도 보다 강화되어 있다. '국민의 인권 보장'이라는 중요한 헌법적 소임을 수행하는 인권위에 대해 그 구성, 조직 및 권한을 헌법으로 규정하고 그 독립성을 확보해 주는 것이 꼭 필요하다.<sup>70)</sup>

둘째, 인권위의 전문성과 다양성을 높이는 방법을 강구해야 한다. 실질적인 독립성의 기초가 되는 인권위원들은 안정적인 직무수행을 위해서 임기보장은 물론 정치권으로부터 독립된 인사로 임명되어야 하고, 인권 사안에 대한 전문성은 물론 인권감수성이 높은 사람으로 선택되어야 한다. 현재 인권위원 11명은 국회가 여야의 정치색을 반영하여 선출한 4명, 대통령이 지명한 4명, 대법원장이 추천한 3명으로 구성되어 있다. 형식상으로 보면 헌법재판소나 중앙선거관리위원회처럼 입법·행정·사법부 등 3부에서 독립적으로 추천함으로써 권력분립 원칙의 외형을 지킨 것이 되지만, 내용적으로 보면 실상은 정치적인 타협의 산물로 인식되는 경우가 발생할 수 있다.<sup>71)</sup> 따라서 대안으로는 시민단체 및 인권단체 또는 국민적 추천 과정을 통하여서 인권위원이 임명되는 것이 바람직할 수 있다.<sup>72)</sup>

셋째, 인권위의 업무에 대한 대국민 신뢰성을 높여 나가야 된다. 출범한 지 얼마 안 되는 짧은 기간 동안에 인권위에 대한 국민들의 인지와 의식은 상당히 높아졌다. 이에 따라 관계 당사자뿐만이 아니라 온 국민들의 인권 관련 사안에 대한 관심이 빠르게 성장하고 있다. 따라서 인권위의 결정과 권고 내용에 전문성과 실용성이 배어 있을 경우, 인권의 보편적인 성격에 대한 국민들의 공감대는 더욱 깊어질 수 있다. 따라서 인권위가 내리는 결정에서 조사 내용과 정책권고 내용이 설득력을 가지며 국민들의 인권 신장에 긍정적으로 작용할 때, 인권위의 위상은 국민 속에 자리 잡게 될 것이다.<sup>73)</sup>

넷째, 인권위의 핵심 업무에 대한 진지한 재평가 작업이 이어져야 한다. 인권위는 출범 초부터 지

68) 인권위법에는 일면 인권위는 '준헌법적 기관'으로 자리매김하려는 흔적이 남아있기도 하다. 국가공무원법의 적용을 받기도 하지만 국회, 법원, 헌법재판소 같은 헌법기관이 그러하듯이 자체 공무원 징계규칙을 가지고 독자적으로 징계권을 행사할 수 있게 한 것이 한 예다.

69) 인권위는 업무상의 지위에 있어서 국가의 최고 의사결정기관은 아니지만 최고기관으로부터 지휘·감독을 받지 않고 직접 책임을 지지 않으며 업무의 독립성을 보장받으며 최고기관에 대하여도 일정한 행위를 할 권한이 있다. 즉, 기능상의 성격은 헌법상 국가의 근본규범을 이행하는 기관의 성격을 가지고, 이행의 방법은 원칙적으로 간접적, 우회적이며, 입법·사법·행정권의 어느 것에도 전형적으로 속하지 않는 특수한 성격의 업무로 특징 지워진다. 아울러 의사의 규범력에 있어서도 국가와 국민의 실제적 권리와 의무에 대한 구속력은 없으나 절차적으로는 제한된 범위의 구속력을 가진다.

70) 그 동안, 인권위의 독립성을 보완하고자 하는 법률개정안 시도가 여러 차례 있었다. 예를 들면, "소관 상임위 별로 실시하는 인사청문 대상자에 인권위원장 포함"하자는 일부개정법률안 (박재완의원 대표발의, 19인 공동발의, 2005. 3. 24); "국회법과 연동하되 인권위원장을 소관 상임위 별로 실시하는 인사청문 대상자에 포함"하자는 일부개정법률안 (김재균의원 대표발의, 10인 공동발의 2009. 3. 5); "위원장과 상임위원을 임명 하려면 「국회법」 제65조의2 제2항에 따른 국회의 인사청문을 거쳐야 한다"는 일부개정법률안 (이정희의원 대표발의, 12인 공동발의, 2009. 6. 25.); "위원장을 대통령이 임명하도록 하지 않고, 호선하도록 하고, 인권위 활동 및 위원장 직무수행의 독립성 보장"하자는 일부개정법률안 (양승조의원 대표발의, 12인 공동발의, 2009. 3. 6.) 등이 그것이다.

71) 상술해 보면, 국가권력을 대표하는 3부가 구성한다는 측면에서 독립적으로 평가할 수도 있으나, 국민에 의한 선출직 대표기관이 아닌 대법원장이 인권위원 구성에 참여한다는 점, 인권위원 구성에 대한 검증 및 동의절차의 부재에 따라서 인권위원의 다양성·다원성·전문성·독립성이 미흡하다는 점, 따라서 결국 민주적 정당성 보장이 미흡하다는 지적도 인권위 출범 초기부터 끊임없이 제기되어 왔다.

72) 그 동안 시도된 인권위법 개정 시도에는 다원성과 다양성을 보완하고자 하는 노력이 담겨있다. 예를 들면, "위원 중 4인 이상을 여성으로 임명한다는 규정을 '위원 중 남성 또는 여성의 비율이 10분의 6을 초과하여서는 아니된다'로 개정 하자는 일부개정법률안 (김예실 의원 대표발의, 15인 공동발의, 2005. 3. 2.), 또는, "위원 중 4명 이상은 여성으로, 1명 이상은 중증장애인으로 임명"하자는 일부개정법률안 (김성수의원 대표발의, 14인 공동발의, 2009. 9. 10) 등이 그것이다.

73) 실제로 지난 10년 여간 인권위가 권고한 내용 중 90% 이상이 수용되었다는 사실은 '법적 구속력'이 아니더라도 최소한 '도덕적 구속력'을 가지고 대한민국 사회의 인권 문제 개선에 상당한 영향력을 발휘했음을 증명한다.

난 10년여 동안 자유권적인 인권침해 사안은 물론 평등권적인 차별시정 문제까지 폭넓게 관여해 왔다. 현재까지 인권위에서 다루는 진정 건수의 대부분은 자유권적 인권침해 부분이다.<sup>74)</sup> 그동안 많은 노력은 하고 있지만 민주주의 역사가 짧아서 여전히 제도적 불안이 남아 있는 현 상황에서는 민주주의가 제도적으로 정착하는 시점까지는 당분간 이러한 기능이 유지될 필요가 있다.<sup>75)</sup> 한편 여전히 초기 단계에 머무르고 있는 사회적 약자·소수자를 대상으로 하는 차별시정 업무 및 사회권 관련 업무는 인권위가 좀 더 집중·확대해 나가야 할 업무영역이다. 차별 시정 문제나 사회권 문제와 관련하여 인권위의 결정이 나올 때마다 사회적 파급이 크고 논란의 핵심이 되기도 하지만, 지난 역사 속에서 필연적으로 진보적인 성격을 유지해 온 인권 관련 해법을 교훈 삼아서, 인권위는 인권 관련 사회적 이슈와 쟁점에 대해서 선도적인 입장에 서야 하는 것이다.

다섯째, 장기적으로 볼 때, 인권위는 법원이나 국민권익위원회와 같은 정부내 다른 인권 보장 기구와의 관계에서 견제와 감시는 물론 정책적인 측면에서 ‘선택과 집중’의 원칙을 가지고 운영되어야 한다. 예를 들면, 인권위가 인권 관련 기준과 정책의 제도화와 관련하여 그 역할 범위를 전반적으로 확대하기보다는 집중적으로 해결해야 할 중점 역할을 설정하고 중심을 잡아가야 하며, 개별 인권 영역마다 감시 및 조사 기구를 다층적으로 활동하게 하고, 보다 포괄적으로 국가기구 전체 차원에서 인권 정책을 기획해서 정부에 끊임없이 권고하는 동시에, 그 정책 추진 과정을 지속적·집중적으로 모니터링하는 역할을 해야 하는 것이다.

마지막으로, ‘준국제기구’로서 독립성을 유지하기 위해서, 인권위는 국제사회와 끊임없는 교류와 협력을 지속하여야 한다. 2006년에 유엔 인권이사회(Human Rights Council)가 출범함에 따라 인권 관련 국제기구들의 위상이 높아지고 있다. 이러한 국제적 분위기에 편승하여 인권보호와 증진을 위한 국가 인권기구의 역할 강화에 대한 기대가 그 어느 때보다 높아지고 있다. 유엔 인권이사회의 주요 파트너로서 국가인권기구는 인권이사회의 핵심 기능인 인권상황 관련 보편적 정례 검토(Universal Periodic Review; UPR, 이사국을 포함하여 모든 유엔 회원국의 인권상황에 대해 보편성과 평등성에 입각하여 하는 정기적 검토), 특별절차(Special Procedure; 특별보고관 등에 의한 주제별 인권상황 검토) 및 긴급한 인권 침해상황에 대한 예방노력 등에 활발히 기여할 것으로 기대된다. 이러한 인권위의 인권 옹호 활동에 대한민국 정부는 성실히 협력하여야 할 의무가 있다.<sup>76)</sup> 그것이 국제사회에 약속한 인권 선진국으로서의 지향할 자세이며, 민주주의의 정착을 기대하는 국민적 소망에 부응하는 모습이다. 이명박 정부 인수위 시절 대통령 직속기구화 하려던 정부의 시도가 꼬리를 내린 것처럼, 앞으로도 인권위가 국제사회에서 지속적으로 인정받는 기구로 기억되는 한 정부도 인권위의 독립성을 쉽게 무시하지는 못할 것이다.

74) 참고로 2001년 11월 인권위가 출범한 이후 2011년 9월말까지 접수된 진정사건 현황을 보면, 전체 56,967건 가운데, 자유권적 인권 침해 사건이 43,841건으로 전체의 77%를 상회하고 있으며, 차별 사건이 11,181건(19.6%), 기타 사건이 1,945(3.4%) 건이었다. 국가인권위원회 2011년 통계자료 참조.

75) 특히 민주화 이행기에 있는 나라들의 인권기구가 제 역할을 하기 위해서는 정치적 독립성 확보, 비민주적·인권침해적 제도의 개선, 정치권력 및 사회적 이해관계의 영향 배제, 공정하고 독립적인 지위와 권한 보장, 시민사회의 신뢰를 받을 만한 공정성과 독립성, 전문성을 가진 인물들이 투명한 절차에 의하여 참여할 수 있는 민주적 제도화가 필요불가결한 조건이다. 그렇지 않으면 민주화 이행기에 있는 국가의 인권기구는 “알리바이 인권기구(alibi national institutions)”로 전락할 위험 상황에 항상 노출되어 있다. 자세한 내용은 조용환, 앞의 글, 53쪽 참조.

76) 대한민국 정부는 인권이사회의 상임이사국으로 지원하면서, 가입한 인권조약의 유보철회 및 인권조약의 비준의 검토, 회원국 의무이행을 위한 기술적 협력 등 국제인권향상에 기여, 새로운 인권이사회 운영에 기여를 할 것을 공약한 바 있으며, 이러한 공약 사항을 이행하는 조건으로 2006년부터 2년간 상임이사국의 임무를 수행하였고, 2008년 5월 3년 임기의 상임이사국으로 재선되었다.

## VI. 맺으며

그렇지 않아도 경제난국이니 정치문제이니 하며 골머리를 앓고 있는 정부로서는 우선 말 잘 듣는 인권위가 편하고 좋을지도 모른다. 정부가 하는 일에 ‘딴지’ 걸지 말고 무조건 일사불란하게 움직여주는 인권위의 모습이 고마울 수도 있겠다. 하지만 현재의 인권위처럼 조직 축소 등을 통해 제 할일도 제대로 못하고 정부로부터 독립성도 보장받지 못한 인권위는 그야말로 ‘정권의 시녀’로 전락하게 된다는 점을 간과해서는 안된다. 공개된 지면에 일일이 열거할 수는 없지만 주변국가중 상당수의 국가인권기구는 정권의 ‘알리바이’ 기구로 전락하거나 아예 태생부터 그런 지위를 가진 사례가 많다. 고통스럽던 과거 권위주의 시대를 극복하고 성숙한 민주사회를 지향하는 우리나라에서 인권위가 그런 나라들처럼 나라에 빠지는 것은 우리 국민들에게 참을 수 없는 고통으로 되돌아 올 것이다. 인권위 최후의 존재이유라고 볼 수 있는 독립성이 없을 경우, 과거 인권위가 대통령에게 정면으로 ‘대드는’ 전례로 회자되는 이라크 파병 반대, 국가보안법 폐지, 비정규직법안 반대, 사형제 폐지, 양심적 병역거부 인정 및 대체복무 실시, ‘제2의 국가보안법’ 시도로 간주되었던 테러방지법 제정 반대 등의 목소리를 과감하게 낼 수는 없을 것이다.

이미 국제사회에서 인정받은 인권위의 존재를 현 정부도 인정해야 한다. 이명박 정부 출범 당시 인권위의 대통령 직속기구화 시도에 대해서 유엔인권최고대표사무소와 전 세계 국가인권기구 회의체인 ICC에서 ‘인권위의 독립성 훼손 우려’를 거듭 경고한 것처럼, 우리나라의 인권위는 짧은 역사 속에서 국제인권기구의 중심축으로 성장해 왔다. 아태지역 국가인권기구(APF)의 의장국 역임 및 ICC 부의장국으로서의 지위가 이를 말해주고 있고, 지난 10년의 짧은 역사 속에서 수천 명의 외국인들이 방문하며 우리나라 인권위를 모범사례로 연구하며 돌아갔다. 아직 인권위가 없는 일본의 법무성, 변호사회, 시민단체, 학자들이 수차례 방문하여 한국의 인권위를 모범 사례로 연구하고 갔으며, 동남아 및 아프리카의 개발도상국가들은 물론 인도와 중국정부의 간부들도 한국의 인권위에 찾아와서 운영 방식을 연수 받고 돌아가고 있다. 그들이 가장 관심을 가지고 경탄하는 것이 바로 인권위의 독립성이었으며, 이는 유엔을 비롯한 국제사회에서 한국의 인권위가 이미 널리 인정받고 있는 핵심 요소이다.

인권위는 국가권력의 자기성찰적 기구로 태어났음에도 불구하고 전 세계적으로 국가인권기구의 존재를 적극적으로 반기는 정권은 거의 없었다. 아니 전무하다고 보는 것이 옳을 것 같다. 오죽하면 뉴질랜드 인권위원회는 2000년 인권보고서 첫머리에 “이 보고서는 정부가 원하지 않는 것이다”고 노골적으로 표기한 바 있다. 하지만 정부의 입맛에 맞는 말만 하는 인권위야말로 정말 ‘국민이 원하지 않는’ 인권위일 것이다.

2003년 인권위가 정부의 이라크파병 정책에 반대했을 때, 한순간 엄청 곤혹스러웠을 당시 대통령은 “인권위는 그런 말을 하라고 만들어진 기관이다”고 정리했다. 인권위가 반대했지만 결국 이라크 파병은 실행되었다. 그때의 정부인들 ‘해외파병’과 같은 민감한 국가정책에 ‘딴지’ 거는 인권위가 맘에 들었을 리 만무하다. 인권위는 보수와 진보를 막론하고 기본적으로 국가의 정책에 대해 ‘인권적인’ 원칙과 방향을 제시하는 국가기구이다. 그 인권적인 원칙이 설령 정부의 정책 방향과 일치하지 않는다 하더라도 정부는 인권위의 입장을 존중해야 하고 독립성을 보장해야 한다. 인권위를 탄압하는 정부는 역사의 무거운 심판을 받게 될 것이라는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다.

“국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”- 헌법 제10조

## <참고문헌>

강현수, “도시의 주인은 누구인가,” 국가인권위원회 광주사무소, 『2011 인권조례 정책 워크숍: 인권조례 제정운동의 전망과 모색 - 패러다임의 진화』, 2011.6.11.

국가인권위원회, 연간보고서, 2002~2010.

곽노현, “국가인권위원회의 법과 현실—운영 첫해의 경험을 중심으로,” 『헌법학연구』, 제8권 제4호 (한국헌법학회, 2002년 12월),

박찬운, “국제인권법으로 본 국가인권위원회의 의의와 독립성,” 법학논총 제26집 제3호, 2009.

유엔인권센터 저, 국가인권위원회 역, 『국가인권기구: 인권증진 및 보호를 위한 국가인권기구 설치와 강화 관련 안내서』, 2004.. 원제는 National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

오동석, “국가인권기구의 민주적 정당성과 그 정당화 과제,” 『아태공법연구』 통권 제9호(아시아·태평양 공법학회, 2001년 9월)

임재홍, “국가인권기구의 쟁점과 대안 - 국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점,” 민주법학, 제15호, 1999,

임지봉, “한국사회와 국가인권위원회,” 한국공법학회, 『공법연구』 제25집 제2호, 2006년 12월.

정영선, “국가인권위원회가 독립기구로 남아야 하는 이유,” 오마이뉴스, 2008.1.23.

정영선, “권력의 알리바이 기구가 될 것인가 - 국가인권위 축소와 한국의 민주주의,” 월간 『세상을 두드리는 사람』 38호, 2009년 5-6월.

정태욱, “국가인권위원회 독립성과 직제령 개정의 문제,” 민주주의법학연구회, 민주법학 제40호, 2009.7.

조백기, “인권수호기구로서 국가인권위원회의 역할과 위상 강화 방안,” 인권법평론 제2호,

조용환, 『국가인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안』, 서울대학교 석사학위 논문, 1999.12.

천정배, 『2000 정기국회 정책제안—올바른 국가인권기구 설립방안』 (2000년 11월).

한상희, “국가인권위원회의 대통령 직속기구화의 문제점과 법적·제도적 과제,” 「국가인권위원회 대통령 직속기구화의 문제점과 앞으로의 과제」, 국가인권위원회의 대통령 직속기구화 저지를 위한 긴급 토론회, 2008.

홍성수, “법에 의한 인권보호의 한계와 국가인권기구의 존립 근거,” 고려대 법학연구원, 『고려법학』 제58호, 2010년 9월.

홍성필, “한국형 국가인권기구 설립을 위한 연구,” 『법학논집』 제3권 제1,2 합병호 (이화여자대학교 법학연구소, 1999.6.)

Han Sang Jin, "Individual Freedom and Human Rights Community: A Sociological Intervention," *Development and Society*, Vol. 40, No.1. June 2011.

UN Doc. E/CN.4/1994/45, 26, 41항

# 인권위의 10년간 조사·구제기능에 대한 평가\*

## - 한 일, 안한 일, 못한 일 -

홍성수 (숙명여자대학교 법학부)

### I. 들어가며

국가인권기구(national human rights institutions)는 국제인권규범을 국내에서 이행하기 위하여 인권에 관한 자문, 교육-홍보, 조사·구제 등의 기능을 수행하는 국가기구이다.<sup>1)</sup> 2001년 설립된 한국의 국가인권위원회(이하 인권위)도 이런 세 가지 기능을 갖춘 국가인권기구라고 할 수 있다. 아래에서는 이 중 인권위의 조사·구제기능(investigatory function)이 10년 동안 어떻게 전개되어 왔는지를 집중적으로 살펴보고자 한다. 조사·구제기능이란 인권침해나 차별을 당한 당사자 (또는 제3자)가 인권위에 진정을 제기하고, 인권위가 이를 조사하여 적절한 구제조치를 취하는 것을 말한다.<sup>2)</sup> 좀 더 넓은 의미에서는 본다면, 인권침해가 이미 발생했거나 발생할 가능성이 높은 곳에 대한 직권, 방문 조사를 하는 것도 포함될 수 있다. 우리 국가인권위원회법에도 인권위의 업무로 인권침해행위와 차별행위에 대한 조사와 구제, 인권상황에 대한 실태조사 (19조)를 명시하고 있으며, 구금·보호시설에 대한 방문조사를 특별히 규정하고 있다 (제24조). 그리고 “제4장 인권침해 및 차별행위의 조사와 구제” (제30조 ~ 제50조)에는 조사의 대상, 방법, 구제 등이 자세히 규정되어 있다.

아래에서는 바로 인권위의 조사·구제기능 10년의 역사를 평가해보려고 한다. 이를 위해 먼저, 인권위의 조사·구제기능이 사법적 권리구제에 비해 어떠한 장점을 가지고 있는지 자세히 고찰하고, 몇 가지 사례들을 통한 평가와 조사·구제에 관련한 통계를 분석하고, 결론으로 인권위 조사·구제 기능의 과제를 제시해 보도록 하겠다.

### II. 인권위 조사·구제 기능의 의의

#### 1. 인권구제의 방법

##### 1) 사법적 권리구제

사법적 권리구제란 권리가 침해되었을 때 사법제도를 통해 권리를 구제받는 것을 말한다.<sup>3)</sup> 사법적 권리구제를 위한 사법절차에는 민사소송, 형사소송, 행정구제, 헌법재판 등이 있다. 먼저 형사소송에 의한 구제가 있다. 이것은 형사처벌 요건을 충족하는 인권침해행위에 대해 그 가해자를 처벌하는 것이다. 인권침해범죄가 발생하면, 검찰과 경찰의 수사가 시작되고, 검찰이 기소하고, 법원이 판결을 내

\* 인권위 통계처리와 분석을 도와준 임재성 선생(서울대 사회학과 박사과정)과 인권위 조사·구제에 대해 자문을 해 준 임태훈 소장(군인권센터), 김형완 소장(인권정책연구소), 오창익 사무국장(인권연대)에 감사드린다.

1) R. K. M. Smith, “National Institutions on Human Rights”, in *The Essentials of Human Rights* (New York: Hodder Arnold, 2005), 266-269쪽; D. Weissbrodt, “National Human Rights Institutions”, in *Encyclopedia of Human Rights Vol.4* (Oxford: OUP, 2009), 58-61쪽; UN Centre for Human Rights, *National Human Rights Institutions: a Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, (Professional Training Series no. 4, 1995), para. 39 참조. (이하 UN Handbook)

2) 우리 국가인권위원회법에서는 인권침해와 차별행위를 구분하고 있으나, 아래에서는 인권침해를 차별행위를 포함하는 넓은 개념으로 사용한다.

3) 자세한 것은 서경석, “사법제도에 의한 인권구제”, 인권법교재발간위원회 편, 『인권법』, 아카넷, 2006 참조.



림으로써 가해자가 형사처벌을 받게 된다. 엄격한 형사절차와 요건을 충족시켜야 한다는 문제가 있지만, 강제수사와 더불어 구속력있는 결정을 내릴 수 있다는 장점을 갖는다.

다음으로는 민사소송에 의한 구제가 있다. 인권침해로 인해 민사상 불법행위가 성립했을 때 손해배상청구를 하거나 하는 것이 대표적이고, 가처분 소송이나 무효확인 소송도 있다. 국가 또는 사인에 의한 인권침해에 활용될 수 있다. 형사구제보다는 요건과 절차가 비교적 완화되어 있으나, 피해자 본인이 원고로서 소송주체여야 하기 때문에 소송제기 자체가 부담스럽다는 것이 문제이다.

셋째, 행정구제가 있다.<sup>4)</sup> 인권을 침해한 행정청의 위법·부당한 행정행위에 대한 구제절차이다. 국가가 잘못된 것을 변경, 무효, 취소시키거나, 손해를 전보받는 절차이다. 구속력있는 결정을 받아낼 수 있다는 장점이 있지만, 소송이 가지는 일반적인 한계는 동일하게 적용된다. 행정소송 이전에는 사전절차로 행정심판을 통해서도 권리를 구제받을 수 있다. 행정심판은 소송에 비해 저렴하고 빠르고 간편하다는 장점이 있다.

마지막으로 헌법소송을 제기할 수 있다. 공권력의 행사·불행사로 인한 기본권 침해를 구제받는 것이다. 구속력있는 결정을 받아낼 수 있지만, 헌법소송의 요건이 엄격하게 되어 있어서 (보충성, 침해의 자기관련성, 직접성, 현재성 등) 소송이 쉽게 가능한 것은 아니다.

## 2) 비사법적 구제

인권침해를 당한 사람은 사법적 구제 외에도 비사법적 구제절차를 활용할 수 있다. 비사법적 구제는 옴부즈만(국민권익위원회)이나 국가인권위원회에 의해 제공된다.<sup>5)</sup> 진정을 제기하면 이들 기구가 조사하고, 적절한 조치를 의결하게 된다. 절차가 간편하고 신속하고 저렴하다는 장점이 있지만, 결정의 강제력 없다는 결정적 한계가 있다.

## 2. 사법적 구제의 한계

인권위의 조사·구제기능을 살펴보기 위해서는 사법적 구제의 한계를 먼저 짚어봐야 한다.<sup>6)</sup> 인권위의 조사·구제기능은 사법적 권리구제를 대체하는 것이 아니라, 그 한계를 보완하는 추가적이고 보충적인 권리구제메커니즘이기 때문이다.<sup>7)</sup> 인권침해를 구제하는 전통적인 방법은 법에 근거한 '사법적 권리구제'이다. 하지만 사법적 구제는 다양한 맥락에서 그 한계가 지적되어 왔다.<sup>8)</sup> 먼저 사법적 권리구제는 소송을 통하는 것인데, 피해자의 입장에서 소송은 시간과 비용이 많이 소요되는 방법이다. 둘째, 사법적 구제는 최종적으로 현행법에 근거하여 법원이 판단하도록 되어 있는데, 법원의 판결은 기존의 법리, 판례, 관행에서 크게 벗어나지 못한다는 점도 문제가 된다.<sup>9)</sup> 실제로 인권침해사건이 법원에서

4) 보통 행정소송과 행정심판을 합쳐서 행정구제라고 부르지만, 인권구제방법이라는 측면에서 보면, 전자는 사법적 구제에, 후자는 행정적 구제에 해당한다.

5) 이경주, "비사법적 구제", 인권법교재발간위원회 편, 『인권법』, 아카넷, 2006 참조.

6) 일반적으로 법에 의한 인권보호의 한계와 문제점에 대해서는 홍성수, "법에 의한 인권보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거: '정규 국가기구'로서의 인권위의 기능과 위상", 『고려법학』, 58호, 2010, 156쪽 이하 참조.

7) Amnesty International, *National Human Rights Institutions: Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights*, London: Amnesty International, 15쪽; UN Handbook: para. 220; Commonwealth Secretariat, *National Human Rights Institutions: Best Practice*, London: Commonwealth Secretariat, 2001, 30쪽.

8) B. Niven, "The EHRC: Transformational, Progressively incremental or a Disappointment?", *The Political Quarterly*, 79 (2008), 49-51쪽; B. Burdekin, "Human Rights Commissions", in K. Hossain et al (eds), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, The Hague, Boston: Kluwer Law International, 2001, 817-818쪽; S. Roberts and M. Palmer, *Dispute Process: ADR and the Primary Forms of Decision Making* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), ch. 2; W. Tarnopolsky, "Race Relations Commissions in Canada, Australia, New Zealand, the United Kingdom and the United States", *Human Rights Law Journal*, 6 (1985), 167-169쪽; W. Maslow and J. B. Rovison, "Civil Rights Legislation and the Fight for Equality, 1862-1952", *University of Chicago Law Review*, 203 (1953), 363쪽 이하; 이경주, "비사법적 구제", 인권법교재발간위원회 편, 『인권법』, 아카넷, 2006, 205-232쪽 참조.

다루어지면, 엄격한 증거법칙이나 수많은 소송절차상의 규정들을 충족시켜야 한다. 또한 기존의 법리로 포괄할 수 없었던 인권침해에 대해서 법원은 보수적인 태도를 취하게 될 가능성이 높다. 셋째, 사법적 권리구제는 가해자 개인의 불법성을 다루는 것이기 때문에, 인권침해의 가해자를 어떻게 법으로 규제할 것인가만을 다루는 것일 뿐, 그 인권침해의 배경에 된 사회적, 정치적 조건에 대해서는 적절한 조치를 포괄하지는 않는다. 넷째, 소송은 과거에 이미 발생한 인권침해 사건의 사후적 구제조치를 내리는 것이기 때문에, 인권침해의 재발을 막을 수 있는 구조적인 대안, 미래지향적 결론을 내릴 수 없다. 다섯째, 소송은 당사자 사이의 대립적 구조를 전제하기 때문에 충돌하는 두 이해관계를 지양하는 생산적인 결과를 도출하기 어렵다. 여섯째, 사법적 권리구제가 형사절차를 따를 경우 그 수사는 수사기관인 검찰과 경찰이 담당하도록 되어 있는데, 이들 기관이 국가권력의 일부이기 때문에 그 중립성과 공정성에 있어서 한계가 있을 수 있다. 마지막으로 선출되지 않은 권력인 사법부가 인권을 다루는 것 자체가 문제라는 지적도 있다.<sup>10)</sup> 인권위를 설립하여, 인권침해에 대한 조사·구제기능을 부여한 이유는 바로 이러한 사법권 권리구제의 한계에서 기인한다. 다음에서는 이러한 사법적 구제의 한계를 보완하는 인권위의 조사·구제기능의 의의와 특징에 대해서 살펴보도록 하겠다.

### 3. 인권위 조사·구제기능의 특징

#### 1) 접근성과 신속성

무엇보다 인권위 조사·구제는 사법적 권리구제에 비해, 쉽게 이용가능하고, 비용이 들지 않으며, 빠르게 구제를 받을 수 있다. 먼저, 인권위에 인권침해를 근거로 진정을 제기하는 것은 매우 간단하다. 우선 인권침해를 당한 피해자뿐만 아니라, 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체가 진정의 주체가 될 수 있다 (국가인권위원회법 제30조). 또한 인권위의 ‘인권침해 및 차별행위 조사구제 규칙’에 따르면, 진정의 접수는 우편, FAX, 인터넷 등을 통해 문서로서 가능할 뿐만 아니라, 구술 또는 전화로도 가능하다 (제6조). 진정서는 나름의 형식을 제공하고 있으나, 기재 내용이 간단하고, 특히 인권침해사실에 대해서는 인권침해의 시기, 장소, 내용 정도를 적으면 충분하다. 원칙적으로 소송을 제기하거나 고발/고소장을 접수할 때처럼 법무사나 변호사를 통해 진정서를 작성할 필요가 없다. 또한 인권위는 구급·보호시설에 방문하여 조사할 수 있고, 이때 시설수용자와 면담 등을 통해 사실이나 의견진술을 받을 수 있고, 그 자리에서 진정을 받을 수도 있다. (인권위법 제24조, 제31조) 시설수용자가 진정을 제기하기 어려운 상황에 놓여 있는 경우가 많으므로, 인권위가 적극적으로 진정을 받을 수 있도록 하는 것이다. 또한 인권위는 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고, 그 내용이 중대하다고 판단되면 진정이 제기되지 않아도, 직권으로 조사할 수 있다 (인권위법 제30조 3항).<sup>11)</sup> 또한 인권위는 부산, 광주, 대구에 각각 지역사무소를 두고, 지역에서 진정과 상담 업무 등을 처리할 수 있게 하여, 접근성을 높이고 있다 (국가인권위원회와 그 소속기관 직제, 제2조, 제4장).

9) 헌법 제6조 1항이 “헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 하여, 국제인권조약이 국내소송의 법원(法源)임을 분명히 하고 있음에도 불구하고, 실제 실무에서 국제인권조약의 조항들이 적용되는 경우는 드물다. 이 점에 대해서는 정경수, “국제인권법의 국내 적용에 대한 비판적 분석: 한국의 국가관행을 대상으로”, 『헌법학연구』, 제8집 제4호 (2006), 35-66쪽; 정경수, “국제법의 국내적 용에 관한 한국 법체계와 경험”, 『국제법평론』, 제28호 (2008) 참조.

10) 특히 사회권이나 차별의 문제의 경우 그 문제양상이 매우 복잡해서, 법에 자세히 그 기준을 나열해 놓으면 탄력성이 떨어지고, 반대로 일반적인 기준을 정해놓으면 법관의 재량권이 지나치게 커져서 결과적으로 인권을 탈정치화시키게 된다는 것이다. M. Freeman, “Putting Law in its Place: An Interdisciplinary Evaluation of National Amnesty Laws”, in S. Meckled-Garcia and B. Cali (eds), *The Legalization of Human Rights* (London: Routledge, 2006), 49쪽; C. Gearty, *Can Human Rights Survive?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 78쪽 참조. 비슷한 관점에서 성희롱문제에 있어서 사법적 구제의 한계를 지적하는 홍성수, “소송을 통한 사회변동전략에 대한 비판적 접근: 미국의 성희롱 소송을 중심으로”, 『법과 사회』, 제38호 (2010) 참조.

11) 다른 나라의 인권위도 마찬가지이다. UN Handbook, para. 283-294; Canada: Canadian Human Rights Commission Act, art. 40[3]; Australia: Human Rights and Equal Opportunity Commission Act, art. 20[1]; Racial Discrimination Act, art. 24; Sex Discrimination Act, art. 52 참조.

진정이 접수되면, 인권위는 원칙적으로 이를 3개월 내에 처리하도록 되어 있다 (인권침해 및 차별 행위 조사구제 규칙 제4조). 일반적으로, 인권위의 권리구제는 사법적 권리구제에 비해 그 속도가 빠르다고 할 수 있다. 또한 인권위는 '긴급구제조치의 권고'도 가능하다. 진정을 접수한 후에 인권침해가 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 수 있다고 판단하면, 인권위는 긴급구제조치를 권고할 수 있다 (인권위법 제48조). 사법적으로도 '가처분'과 같은 임시조치가 있긴 하지만, 인권침해에 적용되는 경우는 거의 없다. 반면, 인권위의 긴급구제가 잘 활용된다면, 긴급한 인권상황에 효과적으로 대처할 수 있는 수단이 될 수 있다.

## 2) 독립성

인권위는 독립기구이다. 인권위법 제3조에도 인권위는 “그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다”고 규정되어 있으며, 독립성은 국가인권기구가 충족시켜야 할 가장 중요한 요건에 해당한다고 할 수 있다. 조사업무에서도 이 독립성은 매우 중요한 의미를 갖는다.

형사절차의 경우 수사는 수사기관의 몫인데, 수사기관은 행정부의 일부이기 때문에 정치적으로 독립성을 유지하지 못하는 경우가 있다. 즉, 피해자의 권리구제에 있어서 정치적 영향력으로부터 자유롭기 어려운 경우가 있을 수 있다. 이에 비해 독립기관인 인권위는 정치권력의 영향력으로부터 자유로운 상태에서 조사를 수행하고 결정을 내리기 때문에 보다 효과적인 조사와 구제를 할 수 있다. 실제로 인권위는 강제수사권한이 있는 수사기관이 밝혀내지 못한 인권침해 사건을 밝혀낸 경우가 적지 않은데, 그것은 바로 이 인권위의 독립성 덕분이다. 다른 나라에서도 옴부즈만이나 인권감시기구를 설치할 때 '독립성'을 유난히 강조하고 있는데, 이것은 독립기구의 조사가 이렇게 특별한 기능을 수행할 수 있기 때문이다.

## 3) 인권의 관점

인권위의 인권구제의 또 다른 장점은 바로 실정법에 제한되지 않고 인권의 관점에서 구제를 제공한다는 점이다. 인권위의 인권구제의 판단근거가 되는 '인권'은 “대한민국 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”를 말한다. (인권위법 제2조) 여기서 '국제관습법'은 조약뿐만 아니라, UN인권위원회의 권고나 그것이 사실상 이행되는 관행 등까지 포괄하는 것으로 넓게 해석하는 것이 바람직하며,<sup>12)</sup> 실제로 인권위의 결정에서는 국제인권법이 중요한 기준으로 빈번히 활용되고 있다. 이것은 국제법의 국내 이행을 위해서 설립된 인권위 설립취지에서 보면 당연한 것이기도 하다.<sup>13)</sup> 차별행위의 경우에도 인권위법에는 “합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 학력, 병력 등을 이유”로 하여, 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급/이용, 교육·훈련과 그 이용 등에서 “특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위”나 “성희롱 행위”를 뜻한다. (인권위법 제2조 사항) 이러한 차별금지사유는 헌법 제11조의 평등규정 뿐만 아니라, 법률, 국제인권규약, 국제관습법 상의 모든 차별금지사유를 포괄하는 개념으로 폭넓게 해석되는 것이 맞다.<sup>14)</sup> 요컨대, 인권위가 근거규범으로 삼고 있는 인권의 내용은 세계에서 보편적으로 인정되는 광의의 인권개념을 포괄하며, 따라서, 사법적 권리구제가 근거하는 실정법보다 범위가 넓다고 할 수 있다. 절차 면에서도 소송은 증거법칙 등 엄격

12) 한상희, “국가인권위원회법 제30조의 해석론”, 헌법학연구, 제8권 제4호, 2002, 95-101쪽.

13) 그런 점에서 국가인권기구는 “국제법의 레토릭을 현실에 이행시키는 역할”을 수행하는 기구(Commonwealth Secretariat, National Human Rights Institutions: Best Practice, 2001, 3쪽) 또는 “국제규범을 국내에서 이행하는”(S. Cardenas, "Emerging Global Actors: the United Nations and National Human Rights Institutions" Global Governance 9-1, 2003, 23쪽)이다.

14) 조홍석, “국가인권위원회법 제30조 제2항의 사회적 신분의 범위”, 공법연구 제31집 제1호, 379쪽.

한 요건을 충족시켜야 하지만, 인권위의 구제절차는 보다 유연한 규칙이 적용된다.<sup>15)</sup>

#### 4) 설득과 합의

인권위와 같은 국가인권기구는 진정을 해결하는 방법으로 조정이나 중재 등의 대체적 분쟁해결 (Alternative Dispute Resolution: ADR) 기법을 활용한다.<sup>16)</sup> 우리 인권위법에도 인권위가 합의를 권고할 수 있고 (제40조), 당사자 신청이나 위원회 직권으로 조정절차를 시작할 수 있도록 하고 있다 (제42조). 사법적 구제가 대립하는 양당사자 중 어느 일방의 손을 들어주는 ‘승자독식’(winner-takes-all) 내지 ‘전부 아니면 전부’(all or nothing) 식으로 문제를 해결하는 것이라면, ADR은 두 당사자가 서로 협력적 관점에서 문제를 빠르고 효과적으로 해결하는 방법이다. 즉, 국가인권기구의 조정절차는 — 검사와 피고인 또는 원고와 피고가 적대적으로 대립하는 법정과는 달리 — “화해의 원리”에 기반을 두고 양 당사자가 협력적으로 문제를 해결하는 설득과 합의의 과정이다.<sup>17)</sup> 여기에서 가해자와 피해자의 관계는 대립하고 적대하는 것이 아니라 상호이해가 가능한 협력적 관계로 파악되며,<sup>18)</sup> 국가인권기구는 여기서 일종의 ‘촉진자’ 역할을 한다.<sup>19)</sup> 국가가 인권보호를 위해 개입하는 방법을 ‘법적 방법 vs. 자발적·협력적 방법’<sup>20)</sup> 또는 ‘억압적 모델(repressive model) vs. 반성적 모델(reflexive model)’<sup>21)</sup>로 나누기도 하는데, 국가인권기구가 다른 관련기관들과 관계하는 방법은 후자에 해당한다고 할 수 있다. 억압적 모델의 방법이 위계적이고 수직적인 관계 속에서 권위적으로 결정된 명령을 강제하는 식으로 문제를 해결한다면, 반성적 모델은 수평적 관계 속에서 협력적으로 문제를 해결한다.

이것은 인권위의 조사 이후에 결정을 내리는 방법에서도 마찬가지이다. 인권위는 구속력있는 결정을 내릴 수 없고, 대신 ‘권고’를 할 수 있을 뿐이다. 인권위는 가해자에 대해 권력적인 명령이 아니라, 인권전문기구로서 ‘인권’의 중요성을 강조하고 설득하여 협력을 이끌어낸다. 즉, 인권위는 인권을 이행하는 방법은 가해자를 처벌하거나 명령하는 방식이 아니라, 그들의 자율성을 존중하는 가운데 인권의 가치를 확산시키는 것이다. 국가인권기구는 다른 기관과 관계하는 방식은 독특하다. 세계의 대부분의 국가인권기구들은 구속력있는 명령 대신, 권고(recommendations) 권한을 가지고 있고, 그 권고의 이행 여부는 피권고자에게 달려 있다. 인권위는 인권의 중요성을 강조하고 그 의미를 ‘중폭’시켜서 피권고 기관에 전달함으로써 인권이 고려될 수 있도록 권고하고 유도한다.<sup>22)</sup> 국가인권기구는 이렇게 피권고 기관의 자율성을 존중하면서도, 권고를 통해 피권고기관 스스로 인권의 중요성을 스스로 내면화할 수 있도록 하는 것이다.<sup>23)</sup>

15) Commonwealth Secretariat, 앞의 글, 22쪽; Marie, ‘National Systems for the Protection of Human Right’, in J. Symonides (ed) *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Aldershot; Burlington, VT: Ashgate, 2003: 270쪽 참조

16) 아래는 주로 홍성수, “법에 의한 인권보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거: ‘정규 국가기구’로서의 인권위의 기능과 위상”, *고려법학*, 제58호, 2010, 165쪽 이하 참조. 국가인권기구와 ADR에 대해서는 UN Handbook, para. 220; Commonwealth Secretariat, 앞의 책, 30쪽 참조.

17) B. Burdikin, “국민인권위원회는 왜 필요한가?”, 한상진 편, 『현대사회와 인권』(한울, 1998), 522쪽.

18) 한상희, “국가인권위원회법 제30조의 해석론”, 『헌법학연구』, 제8권 제4호 (2002), 104-107쪽 참조.

19) G. de Beco, “National Human Rights Institutions in Europe”, *Human Rights Law Review*, 7-2, (2007), 341, 370쪽.

20) B. Morgan and K. Yeung, *An Introduction to Law and Regulation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 321쪽.

21) M. Hertogh, “The Policy Impact of the Ombudsman and the Administrative Courts: A Heuristic Model”, in International Ombudsman Institute and L. C. Reif (eds), *International Ombudsman Yearbook 2: 1998* (Leiden: Brill Academic Publishers, 1999), 69쪽; L. C. Reif, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, *Harvard Human Rights Journal*, 13 (2000), 30쪽; L. C. Reif, “Introduction”, in L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), 18-19쪽.

22) 따라서 인권위의 권고가 경제적 관점이나 정치적 현실을 고려하지 못한다는 비판은 적절치 않다. 권고의 설득력을 높이기 위해 경제나 정치의 관점을 일부 감안하는 것은 가능하지만, 국가인권기구는 기본적으로 ‘인권’의 관점에서 관련 문제를 판단하여 그에 따라 권고를 내리는 기관이다.

23) S. Fredman, 조효제 역, 『인권의 대전환』(교양인, 2009), 343쪽 이하 참조.

투만의 이론을 빌리자면, 인권은 국가인권기구를 통해 피권고기관을 자극(irritation, perturbation)<sup>24)</sup> 하면서 (다른 체계와) 상호진화한다고 할 수 있다.<sup>25)</sup> 국가인권기구의 권고를 통해 자극을 받은 피권고 기관은 그것을 바로 수용하기도 하지만, 때로는 권고의 취지를 살리는 다른 방법을 모색하거나, 중장기 계획에 권고의 내용을 반영하기도 한다.

이렇게 국가인권기구의 권고가 이행되는 과정은 곧 대화와 설득의 과정이다.<sup>26)</sup> 예컨대, 우리 국가인권위원회법 제25조 제3항에 따르면, 인권위의 권고를 받은 기관이 그 권고를 이행하지 않을 경우, 그 이유를 문서로 설명해야 하고, 그 과정은 공개적으로 진행될 수 있다. “권고 → 피권고기관의 불이행에 대한 설명 → 재권고”로 이어지는 일련의 과정을 통해 관련기관에서 소홀히 다뤄졌던 인권의 가치가 강조되고, 공개적으로 토론되는 과정에서 인권이 점진적으로 피권고기관에 의해 이행될 수 있다.<sup>27)</sup> 시민사회와 공론영역에서 형성된 의사소통적 권력이 적절한 절차와 법을 통해 행정권력으로 이행되어 간다는 하버마스(Habermas)의 이론틀을 차용하자면, 국가인권기구는 인권에 관한 “공유된 믿음”의 “동기력”에서 나온 “의사소통적 권력”을 형성하고 활성화하여 “행정권력”으로 이행시켜주는 역할을 하는 것이라고 이해할 수 있다.<sup>28)</sup>

요컨대, 국가인권기구는 권고권한만을 가지고 있으며, 그것을 수용하여 이행하는 것은 피권고기관의 자율성에 달려 있다. 이것은 법원의 구속력있는 ‘판결’이나 행정부의 구속력있는 ‘명령’과 구분되는 국가인권기구만의 고유한 방법이다. 그렇다고 국가인권기구의 권고가 무기력한 것은 아니며, 그 권고는 오히려 피권고기관에 의해 자발적으로 수용되는 경우가 많다.<sup>29)</sup> 권고가 수용되는 이유로는, 국가인권기구가 “국가의 양심”<sup>30)</sup>으로서의 도덕적 권위와 국민의 자발적 지지를 이끌어 내는 “매력”<sup>31)</sup>, 결정이 근거하고 있는 증거와 논증의 설득력, 공정하고 정당하며 투명한 절차, 시민사회의 지지, 국제사회의 압력, (국가인권기구가 근거하고 있는) 국제인권규범이 가지고 있는 통합력과 권위 등이 언급된다.<sup>32)</sup> 국가인권기구는 이렇게 “권력적 방식”이 아니라 “의사소통적 방식”의 비권력적 힘을 통해 인권을 실현하는 기구이며,<sup>33)</sup> 그런 점에서 “연성권력”(soft power)기구라고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

24) N. Luhmann, *Law as a Social System* (Oxford: OUP, 2004), 383쪽; H. Moeller, *Luhmann Explained* (Chicago: Open Court Publishing, 2006), 38쪽.

25) N. Luhmann, 위의 책, 422쪽; G. Teubner, “The Two Faces of Janus: Rethinking Legal Pluralism”, *Cardozo Law Review*, 13-5 (1992), 1445-1446쪽; G. Teubner, *Law as an Autopoietic System* (Oxford: Blackwell, 1993), 61쪽; 필자는 이러한 국가인권기구의 기능을 인권과 다른 체계의 ‘구조적 연결 테제’(the coupling thesis), 다른 체계에 대한 ‘자극 테제’(the irritation thesis), 다른 체계를 직접 조종하기 보다는 그 자율성을 존중함으로써 직접규제의 충격을 완화하는 ‘충격흡수 테제’(the shock-absorbing thesis)로 설명한 바 있다. Sung Soo Hong, *Regulatory Dilemmas in Human Rights Protection: An Analysis of a National Human Rights Institution as a Solution*, LSE PhD Thesis, 2008, Ch. V 참조.

26) 아래는 주로 홍성수, 위의 글, 168쪽 이하 참조.

27) 그런 점에서 국가인권기구의 모든 결정절차가 투명하게 공개되는 것은 매우 중요하다. 하지만 우리 인권위는 의사공개에 원칙 등 범으로 정한 공개주의 원칙조차도 제대로 이행하지 못한다는 비판을 받아왔다. 광노현, “국가인권위원회의 법과 현실: 운영 첫해의 경험을 중심으로”, 『헌법학 연구』, 8권 4호 (2002), 28-29쪽 참조.

28) 그런 점에서 국가인권기구의 인권구제의 특징을 “의사소통적 방식의 구제”라고 이름 붙일 수도 있다; 자세한 것은 이상돈, 『인권법』(세창출판사, 2005), 214쪽 이하 참조.

29) 권고수용률 통계에 대해서는 논란이 많지만, 인권위에서 자체 집계한 권고 수용률은 약 89.1% (2001.11.25~2009.10.31)이었다. 사안별로는 인권 침해 관련 권고의 수용률이 95.8%, 차별행위가 84.3%, 법/제도 개정에 대한 정책권고가 66.5%였다. “인권위 ‘8년 누적 권고 수용률 89.1%”, 연합뉴스, 2009.11.24 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2009/11/24/0200000000AKR2009112417 8000004. HTML?did=1179m>)

30) B. Dickson, “The Contribution of Human Rights Commissions to the Protection of Human Rights”, *Public Law* (2003), 284쪽.

31) “광노현 전 국가인권위원회 사무총장과의 서면인터뷰”, 『민주법학』, 제33호 (2007), 118쪽; 광노현, “국가인권위원회의 비전과 진로”, 『공법연구』, 제35집 제2호 제2권 (2006), 180쪽 참조.

32) M. Oosting, “The Ombudsman and his Environment: A Global View”, *International Ombudsman Journal*, 13 (1995), 11-12쪽; H. Johnson, “Ombudsman: Essential Elements”, in K. Hossain et al. (eds), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), 787쪽; C. R. Linda, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection”, *Harvard Human Rights Journal*, 13 (2000), 28-30쪽. 이것은 국가인권기구가 적절한 독립성 유지, 시민사회와의 협력, 책임성과 효율성의 확보, 적절한 권한을 가져야 하는 주된 이유이기도 하다; UN Handbook, para. 63-68 참조.

### 5) 근본적 문제해결

사법적 권리구제는 당해 사건에 대한 구제를 목표로 한다. 사법적 권리구제의 방법인 가해자 처벌, 인권침해행위의 중지, 원상회복, 손해배상 등의 방법 등은 모두 당해 사건의 해결을 목표로 한다. 인권위 역시 당해 사건 해결을 위한 조치를 권고하지만, 보다 근본적인 문제해결방법과 재발방지를 동시에 권고하기도 한다. 즉, 재발 방지를 위하여 해당기관이나 상급·감독기관에 법령·제도·정책·관행의 시정·개선, 직원 인권교육 등을 권고하여, 문제를 보다 근본적으로 해결하고 예방할 수 있는 조치들을 함께 권고한다.<sup>35)</sup>

또한 수동적으로 진정을 기다리기만 하는 것이 아니라 적극적으로 문제를 발굴하고 직권으로 조사를 하기도 하고, 그동안 제기되었던 여러 진정사건들의 흐름을 파악하여 관계기관에 권고를 하기도 한다. 이렇게 국가인권기구는 인권침해사건 자체만을 사후에 구제하는 것이 그치지 않고, “인권옹호자”로서 다양한 방법을 활용하여 적극적으로 문제를 해결하는 역할을 하는 것이다.<sup>36)</sup>

이상의 인권위의 조사·구제기능의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

- A. 접근성/신속성:** 인권위는 인권침해 진정을 받아, 신속하고, 저렴하게 처리한다.
- B. 독립성:** 인권위는 정치권력의 영향을 받지 않고 독립적으로 인권침해를 조사한다.
- C. 인권의 관점:** 실정법에 제한되지 않는 넓은 의미의 인권의 관점에서 문제를 해결한다.
- D. 설득과 합의:** 인권위는 적대적 대립이 아닌 설득과 합의에 의한 구제를 제공한다.
- E. 근본적 문제해결:** 인권위는 개별적인 사안의 해결뿐 아니라, 문제해결의 근본적 개선을 지향한다.

위의 설명으로 바탕으로 사법적 권리구제와 인권위의 인권구제를 표로 정리하면 다음과 같다.

**<표1: 사법적 권리구제와 인권위의 인권구제의 비교>**

	사법적 권리구제	인권위의 인권구제
행위자	규제자(국가)와 규제대상자 국가(검정, 행정부, 법원)와 가해자	다양한 행위자 국가인권기구, 피해자, 가해자, 제3자
규범적 근거	헌법, 법률	헌법, 법률, 국제인권규범
가해자와의 관계	강제적, 억압적, 권력적, 권위적, 하향적 (top-down), 단선적 일방적,	맥락적, 촉진적, 설득적, 반성적, 대화적, 협력적, 상호의존적, 상호작용적
구제 특징	과거지향적, 사후구제적 개별 사건에 대한 구제	미래지향적, 사전예방적 정책지향, 근본적 대안 제시
구제 방법	구속력있는 결정	(합의)권고, 조정, 교육, 홍보, 자문
권리구제의 효력	구속력 있음	권고적 효력

33) 이상돈, 『인권법』(세창출판사, 2005), 206쪽; 또한 그런 점에서 국가인권기구는 실정화된 인권을 이행할 뿐만 아니라 인권공론을 형성하고 활성화시켜 국가기관들 사이의 법적 대화를 촉진시키는 “의사소통촉매기능”을 수행한다. 같은 책, 241쪽 참조. 필자는 이러한 국가인권기구의 기능을 국가인권기구가 인권논의를 활성화에 기여한다는 ‘촉진테제’(the facilitation thesis)와 국가인권기구가 인권의 이념을 관련기관들에게 전달한다는 ‘전달테제’(the transmission thesis)로 설명한 바 있다. Hong, 앞의 글, Ch. VI 참조.

34) “곽노현 전 국가인권위원회 사무총장과와의 서면인터뷰”, 『민주법학』, 제33호 (2007), 118쪽; 곽노현, “국가인권위원회의 비전과 진로”, 『공법연구』, 제35집 제2호 제2권 (2006), 180쪽 참조; 이런 점을 고려해볼 때 인권위에 구속력있는 결정을 내릴 수 있도록 하는 것은 오히려 인권위 고유의 기능을 해칠 수도 있다. Bailey, ‘Human Rights Commissions: Reflections on the Australian Experience’, in J. Chan and Y. Ghai (eds) *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach*, Hong Kong: Butterworths Asia, 1993, 270쪽 참조.

35) Burdekin, 앞의 글, 818쪽; 임지봉, “한국사회와 국가인권위원회”, 『공법연구』, 35집 2호 2권 (2006), 21쪽.

36) 곽노현, “국가인권위원회의 법과 현실: 운영 첫째의 경험을 중심으로”, 『헌법학 연구』, 제8권 제4호 (2002), 19-20쪽 참조.

이행방법	판결 결과의 강제 이행	피권고기관이나 가해자의 자발적 협력 설득력과 대중의 지지를 통한 이행력 확보
정치권력과의 관계	수사기관은 원리상 독립적이지만, 정치적 영향에서 자유로울 수 없음	독립적
장점	구속력있는 수사와 결정	신속, 간헐, 무료 근본적인 문제해결방법 제시
한계	엄격한 절차와 요건 복잡하고 느린 절차 당해사건 구제에 한정	강제조사가 불가능하고 결정의 구속력이 없음

## V. 인권위 조사·구제: 10년의 통계

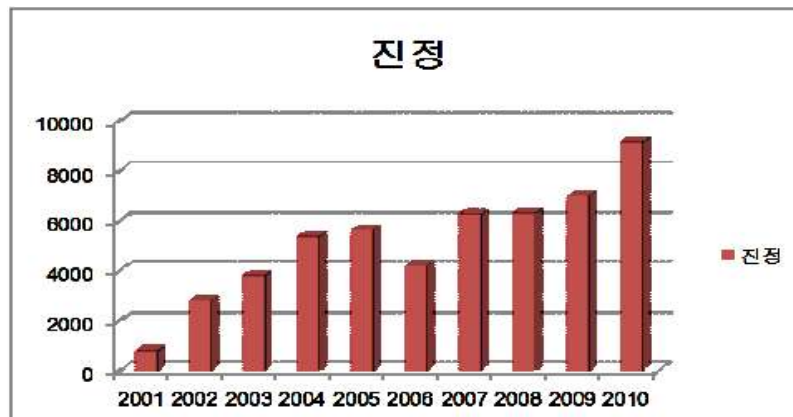
아래 V와 VI에서는 본격적으로 인권위 조사·구제기능을 평가해보도록 하겠다. 먼저 V에서는 인권의 조사·구제에 관한 다양한 통계자료를 바탕으로 인권위 조사·구제 활동 10년의 평가를 시도한다.

### 1. 진정, 상담, 민원/안내의 건수

<표2: 10년 동안의 진정/상담 추세><sup>37)</sup>

	진정		상담		민원/안내		전체 건수
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
2001	803	26.7	348	11.6	1,852	61.7	3,003
2002	2,790	21.4	2,661	20.5	7,558	58.1	13,009
2003	3,815	19.6	5,261	27.1	10,340	53.3	19,416
2004	5,368	22.5	6,057	25.4	12,425	52.1	23,850
2005	5,617	16.8	9,136	27.3	18,684	55.9	33,437
2006	4,187	12.1	10,737	31.1	19,558	56.7	34,482
2007	6,274	15.5	13,378	33.1	20,780	51.4	40,432
2008	6,309	12.0	16,295	31.0	30,043	57.1	52,647
2009	6,985	13.3	18,761	35.8	26,634	50.8	52,380
2010	9,159	15.7	22,502	38.5	26,795	45.8	58,456
합계	51,307		105,136		174,669		331,112

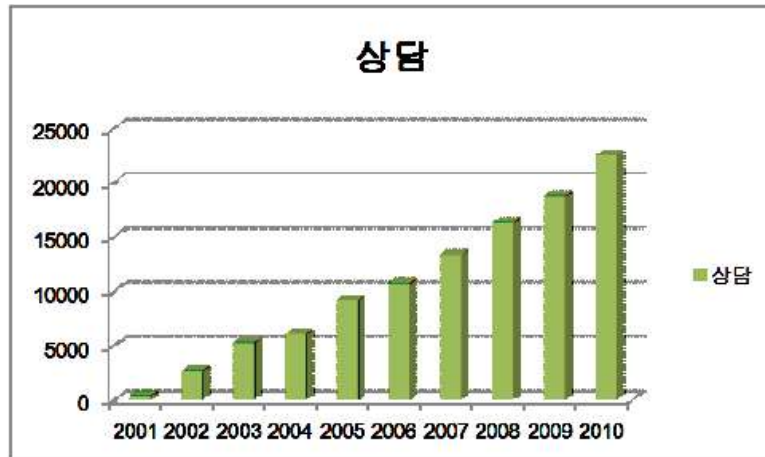
<그림1: 진정 연도별 건수><sup>38)</sup>



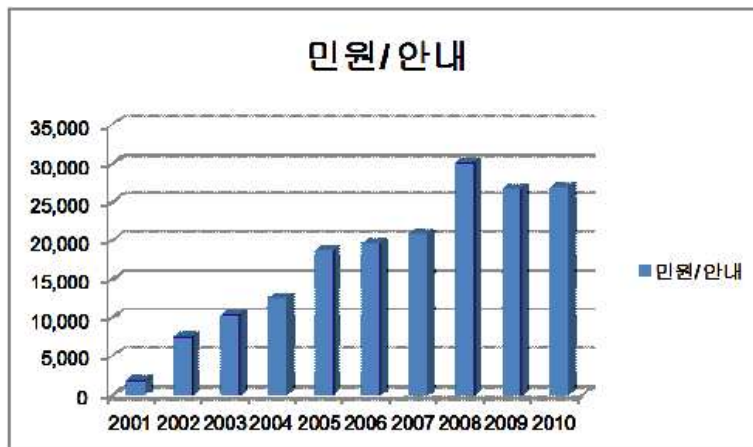
37) 2011 국정감사 자료

38) 2011 국정감사 자료

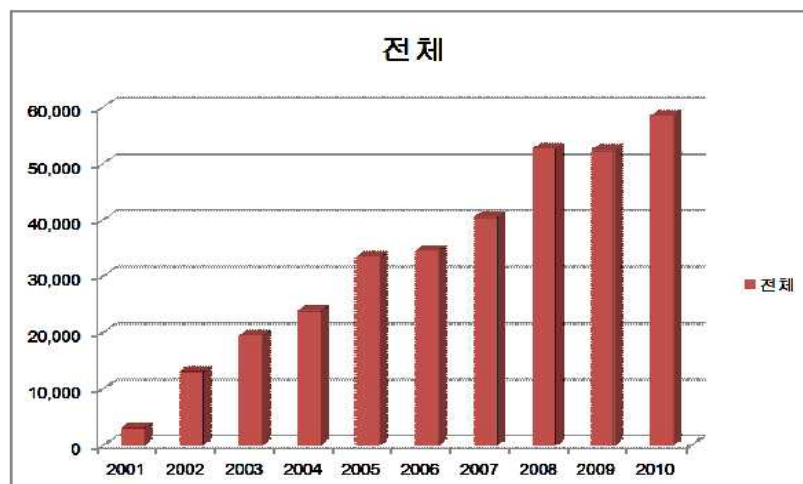
<그림1: 상담 연도별 건수>39)



<그림2: 민원/안내 연도별 건수>40)



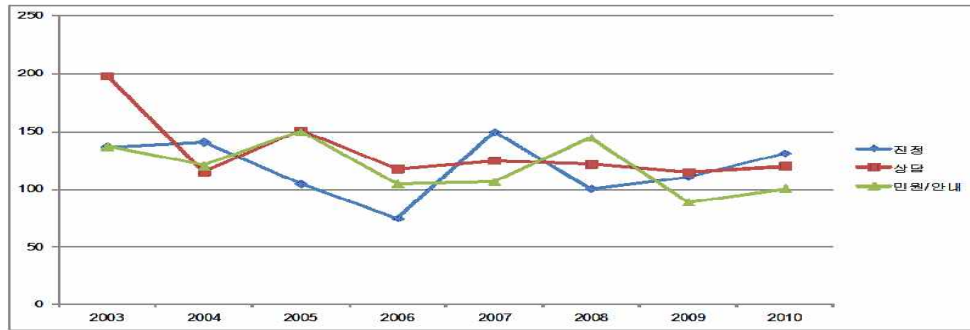
<그림3: 진정, 상담, 민원/안내의 연도별 건수>41)



39) 2011 국정감사 자료  
 40) 2011 국정감사 자료  
 41) 2011 국정감사 자료



<그림4: 진정, 상담, 민원/안내의 증가율><sup>42)</sup>



인권위의 구제-기능 현황을 살펴볼 수 있는 가장 기본적인 자료는 진정, 상담, 민원/안내 건수라고 할 수 있다. 위의 표와 그림에서 보듯이 지난 10년 동안의 진정, 상담, 민원/안내의 수치는 꾸준히 상승해왔다.<sup>43)</sup> 마지막 그림4는 매년의 증가율을 통계로 내본 것인데, 각각이 수치가 거의 매년 일정한 수준으로 10~15%씩 증가했다는 것을 알 수 있다.

문제는 이러한 증가추이를 어떻게 해석할 것인가이다. 진정, 상담, 민원/안내 건수의 증가에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 먼저, 그동안 감춰져 있던 인권문제가 인권위의 적극적인 활동으로 인해 점차 수면 위로 드러나고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 인권위가 한국사회에서 점차 인지도를 높여가고 있고, 인권수호자로서의 자리를 잡아가고 있다고 해석할 수 있다. 반면, 인권문제로 진정하고 상담하는 건수가 많다는 것을 인권문제가 더 심각해지고 있다고 해석할 수도 있다. 이 해석이 맞다면, 인권위 출범 이후 한국의 인권현실이 오히려 열악해 지고 있는 셈이다.

하지만, 진정이나 상담 건수를 가지고, 인권현실을 함부로 논하는 것은 위험한 것이다. 특히 인권위의 역사가 10년에 불과한 상황에서, 인권 진정/상담 건수를 통해 인권 수준을 평가하는 것은 적절하지 못하다. 우리 인권수준에서는 인권문제가 새로 생기고 있다기보다는 원래부터 있던 인권문제가 새롭게 수면위로 떠오르고 있다고 보는 것이 적절할 것이다. 예전에는 그냥 참고 지내던 문제에 대하여 권리의식이 성장하면서, 이것을 문제로 제기하기 되었다는 것이다. 특히 차별에 관한 통계를 보면 이러한 현실이 잘 드러난다. 아래의 표2에서 보듯이 차별행위에 근거한 진정이 꾸준히 증가하고 있다. 한국의 인권현실이 어떻든, 인권위가 얼마나 열심히 활동하든, 차별행위에 근거한 진정은 꾸준히 진정할 것이 확실하다. 따라서 이러한 통계로 인권위의 활동을 평가하거나 인권수준을 점검하는 것을 적절치 않다고 생각된다. 요컨대, 위의 통계를 통해 내릴 수 있는 결론은 인권위에 대한 국민들의 기대와 관심이 꾸준히 증대해 왔다는 것 정도가 아닌가 한다.

## 2. 인권침해 진정사건과 차별행위 진정사건의 비율

<표3: 연도별 진정사건 분류 현황><sup>44)</sup>

		%	인권침해 (건)	%	차별행위 (건)	%	기타 (건)	%
총누계	51,307	100.0	39,734	77.4	9,739	19.0	1,834	3.6
2010	9,159	100.0	6,457	70.5	2,675	29.2	27	0.3
2009	6,985	100.0	5,282	75.6	1,685	24.1	18	0.3
2008	6,309	100.0	4,892	77.5	1,380	21.9	37	0.6
2007	6,274	100.0	5,067	80.7	1,159	18.5	48	0.8

42) 2011 국정감사 자료를 바탕으로 다음과 같이 증가율을 계산했다. “올해건수/전년건수×100”

43) 다만, 2006년에 진정이 급격하게 감소한 바 있고, 민원/안내의 경우 2008년에 갑자기 증가한 적이 있다는 점 정도가 예외인데, 그 이유를 좀 더 분석해볼 필요는 있다.

44) 인권위 2010 연간보고서; 총 누계는 2001.11.~ 2010.12.31.까지를 포함한다.

<그림5: 진정 건수에서 인권침해와 차별행위의 구성 비율>45)

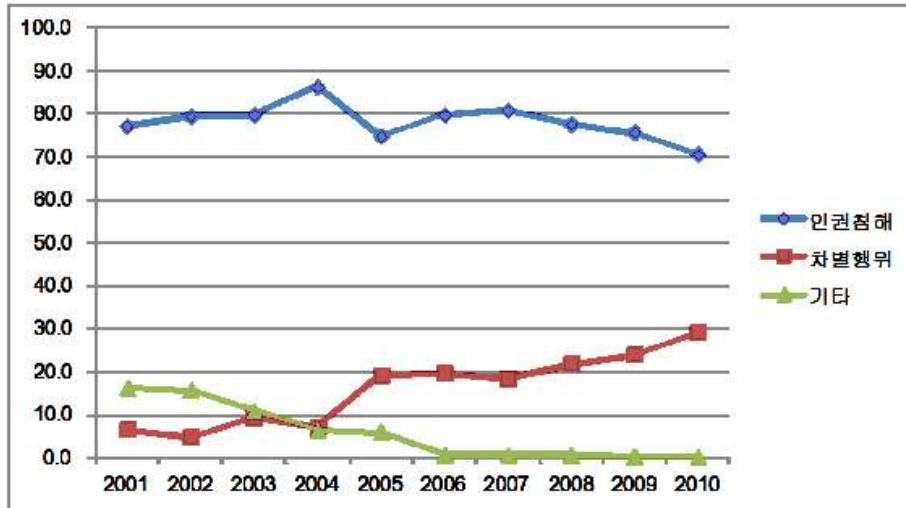


표3과 그림5는 인권침해사건과 차별사건의 비율을 보여준다. 진정건수를 기준으로 보면, 인권침해와 차별행위 모두 증가 추세에 있지만, 차별행위의 비중이 점점 더 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 이상의 통계는 인권위 진정-구제 업무에서 점차 차별행위가 차지하는 비중이 점점 늘어나고 있음을 보여주고 있다. 서구의 인권기구들을 보면, 인권침해는 분야별로 옴부즈만 등의 인권감시기구를 두고 있고, 국가인권기구는 인권침해보다는 차별문제를 주로 다루고 있다. 그래서 이름은 각각 다르지만, 국가인권기구가 사실상 차별시정기구로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 위의 통계에 비추어 보면, 한국의 인권위도 서구의 인권기구들처럼 점점 차별시정기구로서의 성격이 강화될 것으로 전망해 볼 수 있다.

### 3) 인권침해 진정사건에서의 기관별 현황

<표4: 인권침해 진정 기관별 현황>46)

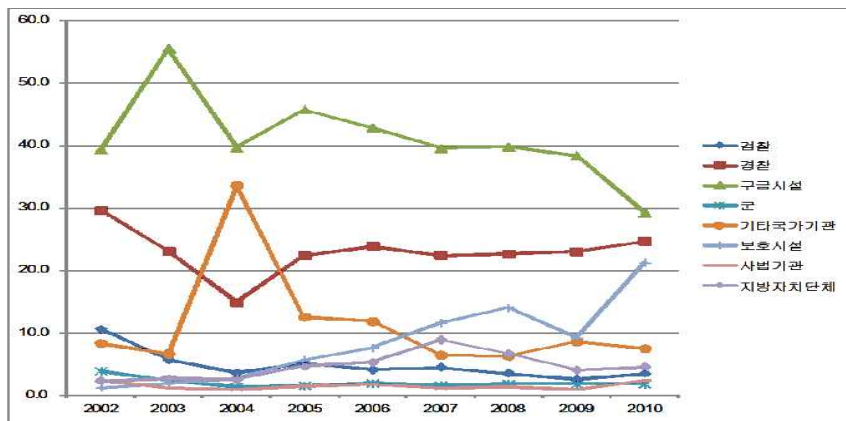
접수 연도	소계	검찰	경찰	구급 시설	국정원	군	기타 국가기관	보호 시설	사법 기관	입법 기관	지방 자치단체	출입국 관리 등	국소	특사경	각급 학교	기타
2010	6,457	225	1,590	1,881	17	117	486	1,372	156	14	296	10	8	218	67	
2009	5,282	137	1,215	2,027	17	96	452	489	50	5	214	0	8	5	567	
2008	4,892	172	1,107	1,946	25	89	307	685	69	2	323	0	17	0	150	
2007	5,067	226	1,131	2,004	36	80	327	586	62	8	449	0	12	0	146	
2006	3,335	137	796	1,427	12	65	394	255	56	2	177	0	4	0	10	
2005	4,199	214	937	1,918	11	64	525	234	63	2	194	0	37	0	0	
2004	4,627	164	688	1,835	11	60	1,553	126	41	8	115	0	26	0	0	
2003	3,041	173	702	1,686	5	73	201	57	35	2	81	0	26	0	0	
2002	2,833	300	838	1,114	33	110	236	34	70	1	66	0	31	0	0	
계	39,733	1,748	9,004	15,838	167	754	4,481	3,838	602	44	1,915	10	169	223	940	
%	100	4.4	22.7	39.9	0.4	1.9	11.3	9.7	1.5	0.1	4.8	0.0	0.4	0.5	2.4	

45) 2011 국정감사 자료

46) 2011 국정감사 자료

위의 표4는 인권침해 사건에서 기관별 현황이다. 인권위에서는 인권침해사건의 유형을 기관별로 분류하고 있다. 이 표에서 보듯이, 전체적으로 진정건수가 계속 증가하고 있는 가운데, 구급시설의 수치가 유난히 오르고 내림이 심하다. 구급시설은 면전진정이 활성화되어 있어서, 인권위의 방침에 따라 진정건수가 자주 변화되는 게 아닌가 한다. 실제로 2010년에는 진정 건수가 많이 줄었는데, 인권위에서는 2010년 면전진정이 남용되는 경향이 있어, 면전진정 대신 우편 진정을 활성화하여, 면전 진정 건수를 크게 줄였으며, 그 결과 면전진정 업무의 효율성이 높아지는 긍정적 효과가 있었다고 밝히고 있다.<sup>47)</sup> 이와 관련해서는 과연 면전진정의 부분별한 남용이 줄어들 것인지, 아니면 면전진정이 축소됨으로써 수용자들이 진정을 제기할 기회를 박탈당한 것인지에 대해서 좀 더 심층적인 분석이 필요하다고 하겠다. 기타 국가기관의 경우에는 2004년에 급증했다가 다시 줄어들고, 보호시설의 경우에도 2010년에 갑자기 상승하는데, 통계처리 시 분류방법의 문제인지, 아니면 인권상황이나 진정접수방법에 변화가 있었는지에 대해서는 구체적인 확인이 필요하다.

<그림6: 인권침해 진정 건수의 기관별 비율><sup>48)</sup>



위의 그림6은 인권침해 진정 건수의 비중을 기관별로 보여주고 있다. 인권위 진정에서 구급시설이 차지하는 비중은 점점 줄어들고 있고, 경찰 관련 진정은 2004년까지 다소 줄었다가 조금씩 늘고 있음을 보여주고 있다.

4) 차별 상담, 진정 사건의 사유별, 영역별 현황

<표5: 차별행위 진정사건 영역별 접수 현황><sup>49)</sup>

구분	고용에서의 차별 (3,415건)													재화 등 공급이나 이용에서의 차별 (3,519)					교육시설등 이용차별 (629건)		기타	
	채용	해고	모집	임금	기타	배치	승진	임의금품	자금융자	퇴직	정년	교육	재화	용역	교통수단	상업시설	토지	주거시설	교육시설	직업관련기관		
2010	2,675	112	43	115	63	126	33	16	8	1	18	32	5	1145	181	72	39	1	21	96	11	534
2009	1,685	90	41	163	44	97	14	12	13	0	23	27	7	201	293	84	61	3	18	116	6	372
2008	1,380	55	49	105	66	103	30	15	17	0	12	4	11	148	199	116	63	5	21	97	4	260
2007	1,159	98	58	124	51	71	27	20	13	1	12	17	6	110	124	17	22	0	15	96	7	270
2006	824	97	26	101	52	34	21	14	8	0	18	13	2	91	50	15	3	0	6	83	4	186
2005	1,081	148	45	90	50	86	17	36	12	0	10	3	6	151	87	9	13	5	5	51	5	252
2004	389	22	17	51	12	34	18	9	4	0	5	3	0	40	10	2	1	0	1	24	2	134
2003	358	54	61	21	26	9	14	11	4	0	6	3	0	29	2	0	1	1	0	14	3	99
2002	189	18	10	6	17	5	1	9	6	0	1	0	1	30	3	2	2	0	1	7	3	67
계	9,740	694	350	776	381	565	175	142	85	2	105	102	38	1,945	949	317	205	15	88	584	45	2,174
(%)	100	7.1	3.6	8.0	3.9	5.8	1.8	1.5	0.9	0.0	1.0	1.0	0.4	20.0	9.7	3.3	2.1	0.2	0.9	6.0	0.5	22.3

※ 2002년 통계는 2001년 11월 26일 ~ 2002년 12월 31일 접수된 사건을 포함한 수치임.

47) 2010년 인권위 연간보고서, 89쪽.  
 48) 2011 국정감사 자료  
 49) 2010 국가인권위원회 연간보고서

차별사건의 경우에는 사유별 (성별, 종교, 장애 등) 그리고 영역별 (고용, 재화 등 공급이용, 교육시설 이용 등)로 분류할 수 있다. 먼저 표5는 진정사건을 영역별로 분류하고 있다. 고용에서의 차별이 전체의 45%를 차지하는 가운데 주로, 채용, 모집, 임금, 해고 등에서 진정이 접수되었으며, 재화 등 공급이나 이용에서의 차별은 전체의 47%를 차지하는데, 재화가 20%로 압도적이고, 용역이나 교통수단, 상업시설이 그 다음이다. 교육시설 등에서의 이용차별도 전체의 6.5%를 차지하고 있다. 재화, 용역, 교통수단, 상업시설, 주거시설 등에서의 차별은 특히 2008년 이후 급증하는 경향을 보이는데, 장애인차별금지법의 시행 때문인 것으로 추정된다.

<표6: 차별행위 진정사건 사유별 접수 현황>50

구분	성별	성희롱	종교	장애	나이	사회적 신분	출신 지역	출신 국가	출신 민족	용모	혼인 여부	임신	가족 상황	인종	피부색	사상	전과	성적 지향	병력	학력	기타	
2010	2,675	81	212	18	1642	194	82	7	27	3	24	5	39	9	12	4	1	13	6	41	39	216
2009	1,685	83	170	15	711	142	92	5	16	3	25	7	17	14	22	0	3	10	2	39	77	232
2008	1,380	61	152	12	635	63	99	4	28	2	15	5	14	10	7	0	3	16	3	15	23	213
2007	1,159	75	163	12	246	107	117	8	37	1	20	3	16	13	4	1	2	17	3	31	27	256
2006	824	44	104	8	115	69	208	9	28	0	10	22	9	8	1	0	2	12	4	30	24	117
2005	1,081	55	62	11	121	87	297	23	19	0	45	9	5	15	1	1	5	23	5	21	48	228
2004	389	25	0	8	54	57	64	6	10	0	6	7	4	4	0	0	0	7	1	7	12	117
2003	358	34	1	5	18	24	75	2	19	1	4	4	15	2	0	0	7	3	2	16	28	98
2002	189	11	2	6	33	7	48	5	20	0	2	2	0	1	1	1	4	7	4	10	0	25
계	9,740	469	866	95	3,575	750	1,082	69	204	10	151	64	119	76	48	7	27	108	30	210	278	1,502
(%)	100	3.0	7.9	0.7	61.5	7.3	3.1	0.3	1.0	0.1	0.9	0.2	1.5	0.3	0.4	0.1	0.0	0.5	0.2	1.5	1.5	7.9

※ 2002년 통계는 2001년 11월 26일 ~ 2002년 12월 31일 접수된 사건을 포함한 수치임.

표6에서 보듯이, 차별행위 진정사건을 사유별로 보면, 장애가 61.5%로 압도적으로 높고, 성희롱(7.9%), 나이(7.3%), 성별(3.0%), 사회적 신분(3.1%)이 그 다음이다. 장애는 2008년 이후 급증하는 경향을 보여준다. 차별행위 진정 사건은 전반적으로 지속적인 증가 추세를 보여주고 있는 가운데, 출신지역, 출신국가, 혼인여부, 가족상황, 전과, 학력 등은 특별한 추세가 눈에 띄지 않는다. 성희롱은 2005년 6월 업무가 인권위로 이관된 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 다만, 사회적 신분은 2006년까지 가장 많은 비중을 차지했는데, 2007년부터 갑자기 급감하기 시작했다. 2006년 연간보고서에서는 비정규직 확산이 사회적 신분에 대한 차별 비중이 높은 이유라고 설명되어 있는데, 이후 비정규직 비중이 줄어들지 않았다는 점을 고려하면, 이후에 사회적 신분 사건의 급감에 대한 설명이 되진 못한다. 좀 더 조사가 필요하지만, 그 전까지 사회적 신분으로 분류되었던 것이 다른 쪽으로 분류된 것일 수도 있고, 사회적 신분에 대한 차별 진정 사건이 단순히 감소한 것일 수도 있다.

50) 2010 국가인권위원회 연간보고서



<표7: 연도별 차별 사유별 상담사례>51)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년
합계	1,170	1,607	1,974	2,140
성별	47	29	51	39
종교	14	10	15	11
장애	144	666	806	851
나이	74	72	210	217
사회적 신분	111	130	125	135
출신지역	16	13	18	9
출신국가	53	32	46	78
출신민족	5	2	1	2
용모·신체 조건	31	13	18	27
혼인여부	14	5	11	8
임신·출산	22	19	25	34
가족상황	11	9	16	15
인종	5	2	2	1
피부색	3	-	1	2
사상·정치적 의견	8	6	10	6
전과	19	16	22	16
성적지향	1	2	2	-
병력	47	37	58	63
학벌/학력	12	21	30	31
기타	149	113	105	104
성희롱	384	410	402	491

※ 면전진정 상담종결 건수 등은 제외한 숫자이며, '상담 후 진정 접수' 도 포함한 것임.  
 ※ 2010년도 분류 방식 및 통계 시스템 변경으로 인해 2009년 연간보고서 통계와 일부 상이

표7은 차별행위 상담건수를 보여주고 있다. 2008년 장애인차별금지법 시행 이후에 장애가 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 나이, 사회적 신분, 출신국가, 성별, 임신/출산, 용모/신체조건 등에 대한 상담이 그 다음을 차지하고 있다. 사유별로 특별한 증감세는 눈에 띄지 않는다.

5) 진정 사건 처리 현황

<표8: 인권침해 진정사건 기관별 사건접수 및 처리현황>52)

연도	접수	종결	인용							미인용				
			소계	고발수사의뢰	징계권고	긴급구제	권고 및 합의권고	합의종결	법률구조요청	조정기초조사해결	기각	이송	각하	조사중지
2010	6,457	6,261	331	6	3	1	198	122	1	0	1,831	130	3,906	63
2009	5,282	5,108	365	5	5	1	235	118	0	1	1,637	78	2,974	54
2008	4,892	5,288	308	12	30	2	213	48	1	2	1,644	99	3,177	60
2007	5,067	4,757	239	13	16	0	147	61	2	0	1,215	116	3,152	35
2006	3,335	3,250	207	17	2	0	164	23	1	0	932	70	2,020	21
2005	4,199	4,132	244	6	6	1	156	73	2	0	1,318	147	2,378	45
2004	4,627	4,931	145	6	2	0	79	54	4	0	1,280	148	3,306	52
2003	3,041	3,137	94	9	3	2	57	23	0	0	717	116	2,210	0
2002	2,833	1,365	29	3	16	2	8	0	0	0	136	26	1,174	0
합계	39,733	38,229	1,962	77	83	9	1,257	522	11	3	10,710	930	24,297	330

※ 종결건수 : 당해 연도 접수 중 종결사건 + 이월사건 중 종결건수  
 ※ 상기 통계자료는 오류입력자료 수정 등에 의해 이전 통계자료와 상이할 수 있음.

51) 2010 국가인권위원회 연간보고서  
 52) 2010 국가인권위원회 연간보고서

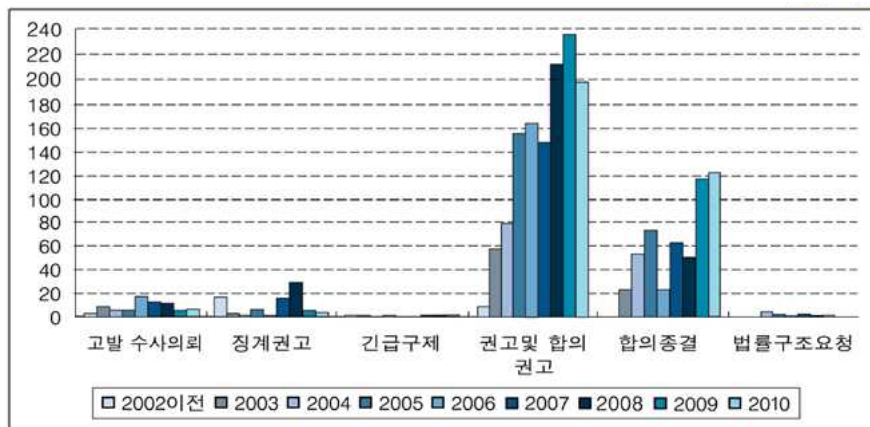
표8은 진정 사건이 실제로 어떻게 처리되었는지를 보여주는 통계이다. 인권위는 2010년을 기준으로 총 6,457건의 인권침해 진정 사건을 접수했는데, 이 중 종결 처리된 것이 6,261건이고, 이중 인용된 것은 331건이고, 인용되지 않은 건수가 5,930건에 이른다. 그러니까 진정 접수된 사건 중 불과 5.28%만이 인용되고 있는 것이다. 이것을 인용율이라고 부를 수 있을텐데, 2002년부터 2010년까지의 전체 인용율은 5.13% 이다. 특히 2010년을 기준으로 기각이 29.2%, 각하가 62.4%를 차지했으며, 2002년부터 2010년까지 통계에서도 기각이 28%, 각하가 63.6%에 달한다는 것은 매우 중요하다. 낮은 인용율과 높은 기각율, 각하율의 문제에 대해서는 차별 진정 사건을 살펴보고 다음 장에서 다시 다루도록 하겠다. 또 한 가지 중요한 것은 인용된 사건의 대부분인 68.3%가 권고(징계권고, 권고, 합의권고 등)로 마무리되고 있고, 합의종결은 26.6%로 그 다음이고, 조정, 법률구조요청, 긴급구제 등은 거의 활용되고 있지 않다고 할 수 있다. 연도별 추이로 본다면, 권고 건수가 꾸준히 증가하고 있고, 2009년과 2010년에 합의종결로 인용된 건수가 그 이전의 2배 이상이라는 점이 주목할 만하다.

<표9: 인권침해 진정사건 기관별 사건 접수 및 처리현황>53)

(단위 : 건)

구분	접수 (A)	종결 (B)	인 용								미 인 용				조사종	구성비
			소계	고발사회의	징계권고	긴급구제	권고권고	법률구조요청	합의종결	조정	각하	이송	기각	조사종지		
건수	39,733	38,229	1,962	77	83	9	1,257	11	522	3	24,297	930	10,710	330	1506	100
%		100	5.1	0.2	0.2	0.0	3.3	0.0	1.4	0.0	63.6	2.4	28.0	0.9		
검찰	1,748	1,717	67	3	1	2	54		7		1,201	32	395	22	50	4.4
경찰	9,004	8,642	770	18	59	5	434	2	252		5,034	145	2,572	121	353	22.6
구급시설	15,838	15,391	295	2	14		207	7	65		9,404	653	4,951	88	446	39.9
국정원	167	163	4				2		2		149		9	1	4	0.4
군	754	737	49	5	1	1	33	1	8		580	6	98	4	17	1.9
기타국가기관	4,481	4,305	183		4	1	135		42	1	3,478	25	604	15	174	11.3
보호시설	3,838	3,573	372	46	2		260	1	63		1,780	42	1,334	45	261	9.6
사법기관	602	585	7				7				505	4	66	3	16	1.5
입법기관	44	43	5				5				33	2	3		1	0.1
지방자치단체	1,915	1,816	148		2		90		54	2	1,171	12	465	20	98	4.8
출입국관리소 등	10														10	0.0
특사경	169	168	17	3			11		3		88	2	57	4	1	0.4
각급학교	223	164	16				8		8		128		19	1	58	0.6
기타	940	925	29				11		18		746	7	137	6	17	2.4

<그림7: 인권침해 진정 사건 처리(인용)현황>54)



53) 2010 국가인권위원회 연간보고서; 2001년부터 2010년까지의 누적치

54) 2010 국가인권위원회 연간보고서

이 연도별 통계의 누적치를 기관별로 다시 분류해 보면 위의 표9와 같다. 총 500건 이상 종결 처리된 기관들을 대상으로 인용율을 살펴보면, 검찰 3.9%, 경찰 8.9%, 구금시설 1.9%, 군 6.6%, 보호시설 10.4%, 사법기관 1.2%, 지방자치단체 8.1% 정도로 나타난다. 경찰, 보호시설, 지방자치단체에서의 인용율이 비교적 높은 반면, 구금시설과 사법기관에서의 인용율은 상당히 낮은 편이다. 앞에서 설명했듯이, 인권위는 구금시설에서 면진진정이 남용되는 경향이 있다고 밝히고 있는데, 그 설명이 많다면, 구금시설에서의 인용율이 낮은 것은 무의미한 진정이 많기 때문이라고 추정할 수도 있다. 그림7은 인권침해 진정사건 중 인용된 사건의 처리를 그래프로 표시한 것이다. 인용된 사건의 대부분은 권고로 처리되고 있으며, 일부사건이 합의종결로 처리된다는 것을 잘 보여준다.

**<표10: 차별행위 진정사건 처리 유형별 현황>55)**

구분	접수	종결	인용					기각 이하			
			권고	징계 권고	고발	합의 종결	조정	기각	각하	이송	조사 중지
2010	2,675	2,108	103	0	3	100	1	626	1,224	23	28
2009	1,685	1,660	78	0	0	85	1	589	880	9	18
2008	1,380	1,143	88	2	0	27	2	240	765	14	5
2007	1,159	1,253	111	1	0	37	3	171	901	22	7
2006	824	899	115	0	0	23	10	183	552	11	5
2005	1,081	837	55	0	0	7	0	121	650	2	2
2004	389	368	21	0	0	4	1	74	263	3	2
2003	358	296	30	0	0	3	0	48	215	0	0
2002	189	102	8	0	0	2	0	18	73	1	0
총계	9,740	8,666	609	3	3	288	18	2,070	5,523	85	67

※ 권고 : 제도·정책·관행 등의 시정 또는 개선 재발방지, 인권교육 등 권고  
 ※ 종결건수 : 당해 연도 접수사건 중 종결건수 + 이월사건 중 종결건수  
 ※ 권고 : 제도·정책·관행 등의 시정 또는 개선 재발방지, 인권교육 등 권고  
 ※ 종결건수 : 당해 연도 접수사건 중 종결건수 + 이월사건 중 종결건수

표10을 통해서, 차별행위 진정사건의 인용율을 계산해 보면, 차별행위 전체의 인용율은 10.6% 정도로 인권침해 사건의 인용율의 2배 정도 된다는 것을 주목해 볼만 하다. 하지만 차별행위에서도 기각이 23.9%, 각하가 63.7%로 매우 높은 기각율과 각하율을 보여주고 있다. 인용된 사건 921건 중 권고는 66.5%로 가장 높고, 합의종결이 31.3%이고 조정은 거의 활용되고 있지 않다. 권고나 합의종결의 비중은 인권침해 사건과 큰 차이가 없고, 합의종결 건수가 2009년 이후 증가했다는 점도 동일하다.

**<표11: 차별 진정 사건 유형별 처리현황>56)**

구분	접수	종결	수사의뢰	조정	권고	고발	징계 권고	합의 종결	각하	이송	기각	조사 중지
건수	10,747	9,603	1	19	690	5	3	325	5,951	89	2,444	76
(%)	-	100		0.2	7.2	0.1		3.4	62	0.9	25.5	0.8
성별	426	410			40			5	267	3	85	10
종교	104	100			8			1	62		28	1
장애	4,124	3,253	1	5	169	5		135	1,813	24	1,088	13
나이	824	792		1	106			18	486		178	3

55) 2010 국가인권위원회 연간보고서, 2001년부터 2010년까지의 누적치.

사회적 신분	1,183	1,111		2	98			6	720	13	268	4
출신지역	74	72			2				60	1	9	
출신국가	214	209			10			3	127	6	58	5
출신민족	10	10							10			
용모, 신체조건	161	154			24			1	98	1	27	3
혼인여부	65	64			4				49		11	
임신/출산	128	123			9			10	81		21	2
가족상황	89	84		1	7			1	55		20	
인종	50	49			1			1	32	1	14	
피부색	7	7			1				3		3	
사상, 정치적 의견	28	27			3			1	17		6	
전과	120	113			5			1	83		24	
성적지향	31	30			7				12	1	9	1
병력	229	218			15			6	149		47	1
학벌/학력	318	312			22			5	122	4	157	2
성희롱	972	916		10	96		3	126	576	12	70	23
기타	1,590	1,549			63			5	1,129	23	321	8

표11을 통해, 차별 사건의 유형별 처리 현황에서 종결처리건수가 200건이 넘는 유형의 인용율을 살펴보면, 성별 10.9%, 사회적 신분 9.5%, 성희롱 25.7%, 학벌/학력 8.7%, 병력 9.6%, 출신국가 6.2% 등으로, 성희롱의 인용율이 특별히 높다는 것이 눈에 띈다.

<<표12: 기타 사건 유형별 처리현황>>57)

구분	접수	처리	권고	합의 종결	각하	이송	기각	조사 증지
건 수	1,898	1,850	22	5	1,729	10	81	3
(%)	-	100	1.2	0.3	93.5	0.5	4.4	0.2
사인 간 침해	492	492			477	4	11	
회사	3	2			2			
기타단체	2	2			2			
재산권	66	65			65			
법령제도개선	619	618	20		548	1	46	3
입법/세관	2	2			1		1	
기타	714	669	2	5	634	5	23	

표12의 기타 사건의 경우에는 사인간의 인권침해는 492건이 접수되었으나 인용율이 0이고, 법령제도개선의 경우 3.2%의 인용율을 보여주고 있다. 사인 간 인권 침해가 무엇을 뜻하는 것인지는 좀 더 조사가 필요하다. 특히, 적지 않은 사건 건수에 비해 인용된 건수가 없다는 것이 의미하는 바에 대해서는 좀 더 조사해야 할 것이다.

56) 2011 국정감사 자료

57) 2011 국정감사 자료



## 6) 영역별, 기관별 진정사건

<표13: 인권침해 진정 사건 유형별 건수와 비율>58)

	검찰	경찰	국정원	특사경	지자체	사법기관	입법기관	기타 국가기관	구금시설	다수인 보호시설	군	각급 학교	출입국관리사무소 등	기타	전체
진정접수	1,808	9,538	171	169	2,031	641	47	4,820	16,494	4,596	827	308	41	953	42,444
진정 종결	1,748	9,113	169	169	1,919	614	45	4,481	16,048	4,235	789	242	21	945	40,538
비율 (종결기준)	4.3	22.5	0.4	0.4	4.7	1.5	0.1	11.1	39.6	10.4	1.9	0.6	0.1	2.3	100

<표14: 차별 사건 유형별 건수와 비율>59)

	성별	종교	장애	나이	사회적 신분	출신 지역	출신 국가	출신 민족	용모, 신체조건	혼인 여부	임신 출산	가족 상황	인종	피부 색	사상, 정치적 의견	전과	성적 지향	병력	학벌 학력	성희롱	기타	총합
진정접수	426	104	4,124	824	1,183	74	214	10	161	65	128	89	50	7	28	120	31	229	318	972	1,590	10,747
진정 종결	410	100	3,253	792	1,111	72	209	10	154	64	123	84	49	7	27	113	30	218	312	916	1,549	9,603
비율 (종결 기준)	4.3	1.0	33.9	8.2	11.6	0.7	2.2	0.1	1.6	0.7	1.3	0.9	0.5	0.1	0.3	1.2	0.3	2.3	3.2	9.5	16.1	100

위의 표13과 14는 전체 진정 사건에서 각 영역별 기관별 진정 건수를 보여주고 있다. 이 표들을 통해 각 영역별로, 기관별로 상대적인 인권침해의 심각성을 보여주고 있다고 할 수 있는지가 문제가 된다. 예를 들어, 성희롱, 장애, 사회적 신분, 경찰, 구금시설 등에서의 진정 건수가 특별히 높다는 것이 이 분야에서의 인권침해가 더 심각하다는 것을 보여주는지의 여부이다. 생각하건대, 어떤 분야의 진정 건수가 높다는 것은 그 분야에 인권침해가 '절대적으로' 심각하다는 것을 보여주는 자료일 수는 있지만, 다른 분야보다 상대적으로 더 심각하다는 자료라고 볼 수는 없다. 예를 들어, 구금시설에서의 높은 진정건수는 구금시설에서의 인권침해가 상당하다는 것을 보여주는 자료일 수는 있지만, 구금시설에서의 인권침해가 보호시설에서보다 더 심각하다는 것을 보여주는 것은 결코 아니라는 것이다. 여기에는 구금시설과 보호시설에서의 잠재적 인권침해자의 숫자도 고려되어야 하고, 인권위 진정에 대한 실질적인 접근권이 어떻게 구조화되어 있는지의 문제도 고려되어야 한다. 실제로 면전진정이 실시되고 있는지, 얼마나 실질적으로 실시되고 있는지에 따라 진정 건수는 전혀 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 일례로 군대 내에서의 인권침해 진정의 숫자는 구금시설에 비해 턱없이 적은 수준이지만, 군대 관련 진정이 적은 것은 인권위가 군대 내에서 적극적으로 진정을 받고 있지 않기 때문이라고 보는 것이 합당하다.

58) 2011 국정감사 자료

59) 2011 국정감사 자료

7) 높은 기각율과 각하율

<표15: 연도별 인권침해 진정사건 기각사유별 현황>60)

종료 년도	합계	인권위법 제39조 제1항 제1호: 진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거 없음	제2호: 인권침해행위에 해당하지 않음	제3호: 구제조치 불필요
2011	1,534	723	533	278
2010	1,831	874	826	131
2009	1,637	775	727	135
2008	1,644	697	741	206
2007	1,215	565	487	163
2006	932	371	437	124
2005	1,318	610	565	143
2004	1,280	637	521	122
2003	717	368	286	63
2002	136	70	42	24
합계	12,244	5,690 (46.5%)	5,165 (42.2%)	1,389 (11.3%)

<표16: 연도별 차별행위 진정사건 기각사유별 현황>61)

종료 년도	합계	인권위법 제39조 제1항 제1호: 진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거 없음	제2호: 인권침해행위에 해당하지 않음	제3호: 구제조치 불필요
2011	581	94	202	285
2010	626	120	216	290
2009	589	81	250	258
2008	240	42	93	105
2007	171	23	88	60
2006	183	25	140	18
2005	121	21	75	25
2004	74	5	51	18
2003	48	14	30	4
2002	18	10	6	2
합계	2,651	435 (16.4%)	1,151 (43.4%)	1,065 (40.1%)

<표17: 연도별 인권침해/차별행위 진정사건 기각사유별 현황>62)

사건 구분	합계	인권위법 제39조 제1항 제1호: 진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거 없음	제2호: 인권침해행위에 해당하지 않음	제3호: 구제조치 불필요 (조사 중 해결)
합계	14,563	5,969	6,186	2,408(1,173)
침해 구제	11,992	5,552	5,069	1,371(414)
차별 행위	2,571	417	1,117	1,037(759)

※ 조사 중 해결 : 진정사건을 조사하는 중에 진정의 원인이 원만히 해결되어서 더 이상의 조치가 필요 없는 경우

한편, 앞서 설명한 대로, 전제 진정 사건 중 기각, 각하율이 지나치게 높다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이 문제를 분석하기 위해서는 정확하게 어떤 이유에서 기각, 각하되었는지를 좀 더 세부적으로 살펴봐야 한다. 가장 좋은 방법은 기각, 각하된 사건을 전수조사하는 것이겠지만, 개인정보보호 등

60) 인권위 정보공개청구 자료 (2001. 11. - 2011. 10. 31. 현재)  
61) 인권위 정보공개청구 자료 (2001. 11. - 2011. 10. 31. 현재)  
62) 인권위 정보공개청구 자료 (2001. 11. - 2011. 8. 31. 현재)

을 이유로 기각, 각하된 사건은 공개되지 않는다. 대신 기각, 각하된 사건의 사유에 대한 통계가 있다. 위의 표를 보면, 연도별로 특별한 추이는 눈에 띄지 않는다. 사유별로 보면, 인권침해 진정사건의 경우, 진정 내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우가 46.5%였고, 인권침해행위에 해당하지 않음에 해당하는 경우가 42.2%, 구제조치가 필요하지 않음에 해당하는 경우가 11.3%였고, 차별 행위 진정사건의 경우 각각, 16.4%, 43.4%, 40.1%로 나타났다.

**<표18: 연도별 인권침해 진정 각하사유별 현황>63)**

(2001. 11. - 2011. 10. 31. 현재)

종료 년도	합계	인권위법 제32조 제1항												제32조 제3항 (조사중 각하)
		소계	제1호 진정 내용이 위원회 조사대상 에 해당하지 않음	제2호 거짓 이유 없음	제3호 조사를 원치 않음	제4호 1년 이상 경과	제5호 다른 권리구 제절차 진행중 / 종결	제6호 익명/ 가명 제출	제7호 적절치 않음	제8호 진정 취하	제9호 동일 사실 재진정	법원 /현재 결정에 반함	기타	
2011	2,439	2,439	319	64	50	79	105	4	61	1,725	32	-	-	-
2010	3,909	3,908	450	80	98	156	220	5	138	2,691	41	27	2	1
2009	2,974	2,971	285	59	64	101	188	5	72	2,164	31	1	1	3
2008	3,177	3,175	463	87	85	92	216	10	124	2,046	34	18	-	2
2007	3,152	3,136	359	101	54	137	251	1	141	2,032	47	13	-	16
2006	2,020	2,008	237	64	32	73	178	-	49	1,347	24	4	-	12
2005	2,378	2,375	173	85	47	136	291	2	64	1,539	23	15	-	3
2004	3,306	3,306	1,375	21	30	126	240	-	18	1,477	9	10	-	-
2003	2,210	2,209	85	129	42	185	253	4	1	1,437	4	69	-	1
2002	1,174	1,174	199	39	14	160	280	1	1	389	-	91	-	-
합계	26,739	26,701	3,945 (14.5%)	729 (2.7%)	516 (1.9%)	1,245 (4.7%)	2,222 (8.3%)	32 (0.12%)	669 (2.5%)	16,847 (63.1%)	245 (0.92%)	248 (0.93%)	3	38

**<표19: 연도별 차별행위 진정 각하사유별 현황>64)**

(2001. 11. - 2011. 10. 31. 현재)

종료 년도	합계	인권위법 제32조 제1항												제32조 제3항 (조사중 각하)
		소계	제1호 진정 내용이 위원회 조사대상 에 해당하지 않음	제2호 거짓 이유 없음	제3호 조사를 원치 않음	제4호 1년 이상 경과	제5호 다른 권리구 제절차 진행 중 / 종결	제6호 익명/ 가명 제출	제7호 적절치 않음	제8호 진정 취하	제9호 동일 사실 재진정	법원 /현재 결정에 반함	기타	
2011	681	681	98	5	20	12	33	1	20	469	20	3	-	-
2010	1,224	1,223	332	2	16	33	47	1	34	739	17	2	-	1
2009	880	877	174	4	15	15	42	2	24	572	23	1	5	3
2008	765	765	150	7	11	27	23	3	25	509	9	1	-	-
2007	901	900	132	14	25	11	35	6	43	623	11	-	-	1
2006	552	552	77	6	18	6	35	1	27	356	22	4	-	-
2005	650	650	130	7	18	15	46	1	38	350	43	2	-	-
2004	263	263	44	1	7	8	23	1	9	167	-	3	-	-
2003	215	215	39	2	1	46	52	-	-	69	-	6	-	-
2002	73	73	25	-	2	6	7	-	-	32	-	1	-	-
합계	6,204	6,199	1,201 (19.4%)	48 (0.77%)	133 (2.1%)	179 (2.9%)	343 (5.5%)	16 (0.3%)	220 (3.5%)	3,886 (62.7%)	145 (2.3%)	23 (0.4%)	5	5

63) 인권위 정보공개청구 자료 (2001. 11. - 2011. 10. 31. 현재)

64) 인권위 정보공개청구 자료

위의 표18은 연도별로 인권침해 진정사건이 각하된 것을 사유별로 분류한 것이다. 먼저 인권침해 진정의 경우에는 진정 취하가 63.1%로 가장 높은 비중을 차지했고, 진정 내용이 조사대상에 해당하지 않는 경우가 14.5%를 차지했으며, 권리구제절차가 진행 중/종결이 8.3%를 차지했다. 표19의 차별행위 사건 진정의 경우에는, 진정 취하가 62.7%로 가장 높았고, 조사대상에 해당하지 않는 경우가 19.4%, 권리구제절차가 진행중/종결이 5.5%를 차지했다.

## VI. 인권위 조사·구제 10년 평가

위에서 인권위 조사·구제의 특징을 다섯 가지로 정리했었다: A. 접근성/신속성, B. 독립성, C. 인권의 관점, D. 설득과 합의, E. 근본적 문제해결. 아래에서도 이러한 분류에 따라 인권위 조사·구제기능의 10년을 평가해 보도록 하겠다.

### 1. 접근성과 신속성

#### 1) 인권위 진정사건과 인권위의 업무량

인권위의 조사·구제의 신속성에 대해서는 다양한 각도의 문제가 제기될 수 있다. 먼저 인권위는 진정이 접수되면, 원칙적으로 이를 3개월 내에 처리하도록 되어 있는데, 이것이 실질적으로 준수되고 있는지가 중요하다.<sup>65)</sup> 그리고 실제로 3개월이 준수되고 있는지의 여부도 중요하지만, 3개월 내에 진정이 실제로 잘 처리되고 있는지가 더 중요하다. 그런데 현재의 인권위 업무량으로 보면, 진정사건이 제대로 처리되고 있는지 의문이다.

그런데, 위의 통계분석에서 확인해 볼 수 있듯이, 인권위는 인력과 예산에 비해 상당히 많은 수준의 업무를 처리하고 있음을 볼 수 있다. 이 점은 다른 나라와의 비교해서도 그대로 드러난다. 진정 건수의 문제는 다른 나라와 단순비교하는 것이 적절치 않을 수도 있지만, 일단 영국과 경찰/검찰 사건만 비교해 보자. 한국에서 검찰/경찰 수사 관련 민원을 처리하는 기관은 인권위와 국민권익위원회이다. 인권위에는 검찰, 경찰, 군대 사건을 다루는 조사관이 총 3명이고, 검찰/경찰 사건은 매년 1만 건 이상 접수된다. 권익위는 경찰민원을 처리하는 인원이 총 12명이고, 경찰 수사 관련 민원은 매년 1천 건 정도 접수된다.<sup>66)</sup> 영국에는 경찰고충위원회((Independent Police Complaint Committee)라고 하여 경찰민원을 처리하는 기관이 따로 있는데, 이 기관의 1년 예산은 3만 5천 파운드이고, 정규직원만 390명, 이 중 조사관이 146명이다.<sup>67)</sup> 그리고 매년 직접 진정(direct complaints)을 받은 건수는 12,750건(2010/2011)에 이른다. 이외에도 영국 북아일랜드에는 북아일랜드 경찰 옴부즈만(Police Ombudsman for Northern Ireland)이 따로 있고, 내무부 소속 경찰 감사관(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)도 있다. 영국의 경찰관련 인권 수준이 우리보다 높은 수준이라는 점을 고려하면, 한국의 경찰 관련 인권 진정 건수는 지금보다 증가할 것으로 예상할 수 있으며, 지금 우리 인력과 예산으로 매우 많은 사건을 처리하고 있다는 사실을 알 수 있다.<sup>68)</sup> 인권위 진정처리업무의 '질'을 평가하는

65) 이 부분은 정보공개청구를 통해 추후에 자료를 확보해서 보완할 예정이다.

66) 경찰민원과는 13명이 근무하는데, 행정지원인력 1명을 제외해서 12명으로 계산했다. 그런데 경찰 수사 관련 민원을 다루는 인원은 사실상 이것보다 훨씬 적다고 할 수 있다. 경찰민원과는 수사 관련 민원뿐만 아니라, 교통, 치안, 경찰 일반도 처리하고 있으며, 수사 사건은 전체 민원에서 40% 정도 비중을 차지한다. 단순하게 계산하면, 실제로 경찰 수사 관련 직원은 5명이 채 안된다고 할 수 있다. 『2010 국민권익 백서』 참조.

67) Annual report and statement of accounts 2010/11 참조.

68) 2010년 기준으로 인권위의 연간 예산은 약 200억 정도이며, 사무처에는 164명의 인력을 보유하고 있다. 한편, 게다가 인권위의 진정은 앞으로도 계속 늘어날 것이 확실시된다. 먼저 인권침해사건은 지금껏 꾸준히 그 숫자가 증가되어 왔고, 앞으로 특별한 변수가 없는 한 비슷한 수준을 유지하거나 최소한 조금씩 증가될 가능성이 높다. 차별사건은 최근 급증하고 있는 추세이며, 이 추세는 당분간 계속될 것으로 보인다. 장애인차별금지법 시행으로 인해 장애 관련 진정이 최근의 급증 추세를 주도하고 있으며, 조만간 차별금지법이 제정되면 다른 차별분야의 진정은 더욱 늘어날 것이다. 그리고 일반적으로 사회의 전반적인 발전 수준이 높아질수록 고전적인 인권침해문제보다는 차별 문제의 비중이 더 커지는 것이 일반적이며, 국가인권기구도 차별시정기구로서의 성격을

것은 쉽지 않은 일이지만, 만약 이 정도의 인력과 예산으로 양질의 조사를 통해 진정을 처리하고 있다면 그것은 정말 놀라운 일이다.

## 2) 인권위 늦장 대응과 긴급구제 문제

인권침해문제의 상당수는 초기조사를 놓쳐버리면 진상규명도 어렵고, 피해자 구제도 어려운 경우가 많다. 대표적인 것이 2008년 촛불시위다. 촛불시위에서 인권침해 논란이 시작된 것은 2008년 5월부터였으나, 인권위는 이 문제에 적극적으로 대처하지 않았다.<sup>69)</sup> 그리고 2008년 10월이 되어서야, 경찰진압이 인권침해를 했다는 결정을 내렸다. 이미 경찰의 인권침해문제가 발생했고, 당시 100개가 넘는 진정이 접수되었음에도 불구하고, 몇 달이 지나서야 결정이 내려진 것이다. 물론 국가기구로서 신중을 기해야 한다는 것은 당연하다. 예컨대, 특정 경찰관에 대한 징계 권고는 사실관계가 명확히 파악된 후에야 가능할 것이다. 하지만 경찰의 인권침해에 대한 진정이 쏟아지고 있는 상황에서 직권조사를 통해 재빨리 의견표명이나 권고를 함으로써, 추가적인 인권침해를 막는 것은 충분히 가능한 일이다. 문제 발생 이후에 사후 처리를 하는 식으로는 인권구제가 효과적으로 이루어질 수 없다.

또한 인권위의 신속한 초기대응은 진상규명을 위해서도 중요하다. 특히 군대, 구금시설, 사회복지시설 등에서 벌어지는 인권침해사건에 대해 초기대응을 못하면, 문제가 가해자나 책임자에 의해 은폐되는 경우가 많다. 게다가 피해자보호를 위해서도 인권위가 신속히 나서야 한다. 피해자를 가해자로부터 격리시키다던가 하는 조치가 신속하게 내려지지 않으면 그 피해가 더 커지기 때문이다. 예를 들어, 2008년 7월에는 촛불시위 진압과 관련하여 육군 복무 전환을 신청했던 이 모 상경에 대해서 해당 부대장과 경찰이 인터넷 사용금지, 2개월간 면회금지, 외출외박제한 등 과도한 제재를 가하고 있었다. 선임병들과의 관계도 악화되어 경찰로 더 복무하는 것 자체가 어려운 상황이었다. 이 때 인권위는 “제재를 즉각 중지하고 이 상경을 다른 부대로 전출시키라”는 긴급구제조치를 내렸다. 이렇게 피해자 보호를 위한 선제적 조치는 매우 중요한 의미를 갖는다.

반면, 2011년 3월에 내려진 해병대 상습폭행 및 은폐사건에 대한 인권의 조사에서는 피해자보호를 위한 조치가 이루어지지 못했다.<sup>70)</sup> 이 사건의 진정이 접수된 것은 2010년 12월 31일이었고, 결정이 내려진 것은 2011년 3월 23일이었다. 인권위는 진정 접수 후 3개월 내에 결정을 하는 것으로 되어 있기 때문에 (인권침해 및 차별행위 조사구제 규칙 제4조) 겉보기에는 문제가 없다. 더욱이 이 진정에 대한 조사는 가해사실 뿐만 아니라, 조직적인 축소, 은폐를 밝혀냈고, 결정문에는 피해자들의 보직 조정 및 피해자들에 대한 치료 등 보호조치, 관련자 징계 조치, 기수열외 금지, 지휘책임원칙 수립, 환자발생시 발병경위 기록, 부대정밀진단 등 다양한 대책을 담고 있어서, 조사와 결정이 잘 된 사례라고도 볼 수 있다. 그런데 문제는 피해자들에 대한 보호조치를 권고하면서, 인권위가 3개월 동안 아무런 조치를 취하지 않았다는 사실이다. 결정문에도 나오듯이 피해자에 대한 보호조치가 중요하다면, 이 부분에 대한 긴급구제조치가 내려졌어야 한다. 가해자 징계 권고 등에 대해서는 나중에 결정하더라도, 피해자에 대한 조치는 12월 31일 진정이 접수된 즉시 이루어졌어야 한다는 것이다. 실제로 인권위는 피해자들에 대한 치료까지 권고했을 정도로 당시 피해자들의 상태가 심각했다고 판단되는데 3개월 동안 아무런 조치를 취하지 않은 것이다.

이 문제는 비단 이 문제뿐만 아니라, 군대, 구금시설, 사회복지시설 등에서 성폭력 문제 등이 발생했을 때에도 그대로 적용된다. 초기 대응에 실패하면, 피해자들이 심각한 정신적 외상을 입을 수 있다는 점을 고려하면, 인권위가 피해자에 대한 긴급조치를 강구하는 것은 매우 중요하다. 긴급구제가 요청되는 인권침해가 발생했을 때의 초기대응에 대해서 인권위가 상세한 대응매뉴얼을 갖추고 있어야 한다.

가지고 있는 경우가 많다. 한국 인권위의 경우에는 인권침해에 대한 진정도 적지 않은 비중으로 처리하면서, 차별시정기구로서의 성격이 더욱 강화될 것으로 예상된다.

69) 정용인, “실종된 국가인권위를 찾습니다”, 『뉴스메이커』, 787호, 2008.08.12 참조.

70) 2011.3.23자 10진정0796600-11직권0000100(병합) 결정

### 3) 실질적인 접근가능성의 문제

인권위의 접근성은 일견 큰 문제가 없어 보인다. 하지만 인권위가 실제로 그렇게 접근가능성이 높은지는 의문이다. 인권위의 접근성은 '누구나 진정이 가능하다'는 형식적인 접근의 측면에서 접근할 것이 아니라, 진정을 제기하기조차 힘든 사람들이 손쉽게 진정을 제기할 수 있도록 하는 것까지 포함하는 것이기 때문이다. 그런 점에서 보면 구금시설에서는 비교적 적극적인 진정접수가 이루어지고 있는 반면, 군이나 사회복지시설에서는 그렇지 않다.

예를 들어, 군대의 경우 내부 신고제도는 거의 활성화되어 있지 않고,<sup>71)</sup> 국민권익위 고충처리국 산하 국방보훈민원과에서 매년 268건(2010년)의 군사 관련 진정을 접수하고 있으며, 인권위에서도 군 관련 진정을 연평균 83건 정도 접수하고 있다. 이렇게 진정 건수가 적다고 해서 군대에서의 인권침해 수준이 낮은 것은 결코 아니다. 기존의 조사 결과만 봐도, 사병 중 10명 중 6명이 구타나 가혹행위를 당한 경험이 있고 (천주교인권위/민주법연 2002), 매년 70-80명이 자살을 하고 (국방부 자료), 10명 중 2명 이상이 군대 내 성폭력을 듣거나 본 경험이 있고 (한국성폭력상담소 2004), 성범죄만 매주 한 건씩 보고되고 (국방부 자료), 매년 1천여 건의 탈영사고(탈영자 중 70%가 복무부적응)가 발생(육군 통계)하고 있다. 군인의 숫자가 65만 명 정도 되는 것을 생각해 보면, 엄청나게 많은 사건들이 진정이 제기되지도 못한 채 묻히고 있다는 것이다. 우리보다 군인권 수준이 나올 것으로 추정되는 독일의 경우 군장병 숫자가 불과 25만 명임에도 불구하고, 독일 군사옴부즈만이 매년 6천여 건의 사건을 처리하고 있다는 점과 비교 해봐도 문제가 극명하게 드러난다.<sup>72)</sup> 그 이유는 무엇보다 군대가 구금시설에 비해 진정을 제기할 수 있는 환경이 아니기 때문일 것이다. 게다가 진정 업무를 처리하는 인력도 턱없이 부족하다. 권익위에서 군민원을 담당하는 인력은 2명 정도이고,<sup>73)</sup> 국가인권위원회에서도 군 관련 사건 담당 인력은 1명이 채 안된다.<sup>74)</sup> 이런 상황에서 군대 내 진정을 적극적으로 접수할 수도 없고, 효율적으로 처리할 수는 없을 것이다. 만약 인권위가 군대에서도 구금시설에서처럼 면진진정 등을 통해 적극적으로 진정을 받았다면, 엄청난 숫자의 진정을 접수했을지도 모른다.

그런 점에서 인권위의 방문조사 기능은 좀 더 확대되고 강화되어야 한다. 인권위는 구금/보호시설을 방문하여 조사하고, 직접 진정을 받고, 면담도 하고, 보호조치도 취할 수 있다 (인권위법 제24조, 제31조; 인권위법 시행령 제1조~제11조). 그런데 군의 경우에는 방문조사나 시설수용자 진정 등이 배제되어 있다는 것이 문제다. (인권위법 제2조) 군대 내 인권침해의 심각성을 고려해보면 당연히 군은 포함되어야 하고, 적극적으로 방문조사와 방문진정 접수에 나서야 한다. 인권위법 개정 시 반드시 고려되어야 하는 사항이다. 반면 장애인복지시설이나 아동복지시설 등 복지시설에 대해서는 방문진정 접수/조사가 얼마든지 가능함에도 불구하고, 적극적으로 나서지 않고 있다. 인권위의 인력과 예산이 부족하긴 하지만, 인권전문가들을 동반하여 조사를 위임하는 등의 방법(인권위법 제24조) 등을 잘 활용하면, 보다 효과적인 진정접수와 조사가 가능할 것이다.

71) 군 내부에는 국방부의 군인고충심사위원회(인사문제), 국방신고센터(구타, 가혹행위), 공익신고센터(부조리, 부패 등), 그리고 각 군 사단에 내부공익신고센터와 소원수리합 제도가 운영 중이다. 내부인권감시 시스템도 필수적이지만, 그 자체로 한계가 있을 수밖에 없다. 실제로 국방신고센터의 경우, 매년 1,000건 안팎의 이용 실적이 있으나, 대부분 전역 후에 신고되는 것이고, 사단 급 내부공익신고센터는 연간 10건 미만 정도의 실적이라고 알려져 있다. (노무현) 대통령실, "군 고충처리제도 개선방안", 2006 참조.

72) 국민고충처리위원회, "독일 군사 옴부즈만 기관 정보", 국민고충처리위원회, 2006 참조; 한국의 군인 숫자는 약 65만 명, 독일은 약 25만 명이며, 의무 군복무기간은 한국은 21-24개월, 독일은 9개월이다.

73) 업무분장이 명확하지는 않아서 정확한 통계를 내기 어렵지만, 다음과 같이 추정했다. 국방, 군사, 보훈 등의 업무를 맡고 있는 국방보훈민원과의 인력은 총 14명인데, 여기서 2010년 한 해 동안 국방 439건, 군사 268건, 보훈 1,378건을 접수했다. 그렇다면 국방보훈민원과 업무 중 군사사건이 약 13%를 차지하고 있는 셈이고, 국방보훈민원과 직원 14명 중 군사 관련 사건을 맡고 있는 인력은 (한 사람이 1년 동안 군사 사건만 전담한다고 가정할 때) 2명이 채 안된다고 추정할 수 있다.

74) 인권위는 2001년부터 2010년까지 9년 동안 군사 관련 진정사건을 754건 접수하였다. (연평균 83건) 이 중, 조사 중, 조사중지, 이송 27건을 제외하면 727건 정도를 처리한 셈이다. 이 중 각하 580건을 제외하면, 실제로 처리한 건수는 147건에 불과하다. 1년에 17건 정도라는 얘기고, 그나마도 67%는 기각되었다. 인권위에서 검찰, 경찰, 군대 사건을 다루는 조사관이 총 3명인데, 검찰/경찰 사건은 매년 1,200건 정도 접수된다. 군사사건이 매년 80여건 정도 접수된다는 것에 비추어 보면, 인권위가 군사 관련 업무를 처리하는 수준은 극히 미미하다고 할 수 있다.

#### 4) 과도하게 높은 기각/각하율

또 하나의 문제는 진정의 기각율과 각하율이 너무 높다는 것이다. 인권침해 진정사건의 경우, 인용율은 5.13%이고, 차별행위의 경우에는 10.6%에 불과하다. 인용율이 낮은 이유는 기각율이 각각 28%, 23.9%, 각하율이 각각 63.6%, 63.7%에 이르기 때문이다. 기각율의 경우에는 다소 높은 것도 문제지만, 특히 각하율이 60%를 넘는 것은 문제가 아닐 수 없다. 먼저 진정 취하가 각각 63.1%와 62.7%로 가장 높은 비중을 차지한다. 인권위의 진정인들의 상당수가 조사 중 진정을 취하한다는 것은 인권위 업무의 효율성을 떨어뜨리고 있다고 생각된다. 이유는 정확히 알 수 없다. 진정이 남용된 것일 수도 있고, 진정을 했는데 가해자 쪽에서 압력을 넣어 진정을 취하시킨 것일 수도 있고, 구제조치가 늦어지면서 진정을 취하한 경우일 수도 있다.<sup>75)</sup> 또한 진정내용이 조사대상에 해당하지 않기 때문에 각하된 경우도 많은데, 국민들이 인권위의 업무관할을 잘못 파악하고 있다는 추정이 가능하다.<sup>76)</sup> 어쨌든 이렇게 높은 각하/기각율의 문제는 어떤 식으로든 해결되어야 할 것이다. 제도개혁의 문제로는 진정사건의 결정에 대해 '재심절차'를 마련하는 것이 하나의 대안이 될 수도 있을 것이다.<sup>77)</sup>

한편, 권리구제절차가 진행 중이거나 종결된 경우는 각각 8.3%(인권침해), 5.5%(차별행위)인데 이 부분은 건수 자체도 적지 않은데다가, 인권위의 위상과 기능에 대한 별도의 논의가 필요하다. 이 문제는 나중에 항목을 바꿔 인권위의 법률주의 문제로 다시 다루보도록 하겠다.

## 2. 독립성

### 1) 주저하는 인권위, 뒷북치는 인권위

인권위의 다른 문제들은 대개 인권위의 설립초기부터 지금까지 계속되어온 문제라고 할 수 있다. 그런데 독립성이라는 테마로 다룰 문제들은 이명박 정권이 출범하고, 현병철 위원장이 취임한 이후부터 나타난 문제들이다. 한마디로, 정치적으로 민감한 인권침해 진정사건에 인권위는 결정을 차일피일 미루면서 사실상 문제해결을 회피하거나 야에 안건을 부결시키는 일들이 잦아졌다는 것이다. 예컨대, PD수첩 사건, 한진중공업 김진숙 사건, 두리반 사건, 야간시위금지문제, 미네르바 사건, 민간인 사찰 사건, 박원순 명예훼손 소송 사건 등이며, 이러한 사건의 공통점은 인권의 관점에서 보면 단순명료한 사건이지만, 정부의 입장에서는 부담스러운 사안이라는 점에 있다. 즉 인권위가 독립성을 가지고 판단 했으면 어렵지 않게 권고 결정을 내릴 수 있는 사안이었지만, 오로지 정치적으로 민감하다는 이유에서 부결되거나 결정이 미뤄져서 적기를 놓친 사건들이다.

### 2) PD수첩 사건

2009년 12월에는 PD수첩 검찰수사 사건에 대해서는 위원회에서 의견제출이 부결되었다. PD수첩 보도의 적절성에 대해서는 의견이 다를 수 있다. 하지만 인권위의 관점에서는 이 문제는 정부고위관료들이 국민들을 대상으로 명예훼손소송을 벌이는 것이 표현의 자유를 침해하는 것인지에 대한 문제이다. 정치적으로 보면 복잡하지만, 인권의 관점에서 보면 단순한 문제인 것이다. 인권위는 PD수첩 보도가 '바람직했다'고 선언할 필요도 없고, PD수첩 관계자의 '무죄'를 주장할 필요도 없다. 이러한 고위 관료들의 명예훼손소송에 대한 인권적 관점에서의 문제에 대해 의견을 표명하기만 하면 된다. 결국 PD수첩 사건은 법원에서조차 무죄가 확정되었고, 인권위는 법원보다도 못한 결정을 내린 셈이다.

75) 신수경, "국가인권위원회 각하와 기각 결정에 대한 평가", 민주법학, 33호, 2007, 101쪽에서는 인권위 5년간의 각하/기각결정에 대한 평가에서 '구제 실효성이 없이 진정을 취하한 것을 더 큰 원인이라고 보았다.

76) 이상의 논의는 각하된 구체적인 사건을 알지 못하는 한 분석의 한계가 있을 수밖에 없다. 추후에 직접 사건을 접수한 담당직원을 인터뷰하여 보완해볼 생각이다.

77) 이러한 견해로 신수경, 앞의 글, 107쪽 참조.

### 3) 용산참사

2009년 1월에 발생한 용산참사는, 대규모 인명피해가 있고 경찰의 과잉진압, 철거와 주거권 문제 등 인권문제가 복합적으로 함축되어 있는 사건이었지만, 인권위는 1심 판결이 선고된 두 달 후인 2009년 12월에야 이 사건을 다뤘고, 그마저 법원 의견제출권 부결이라는 결과가 나왔다. 현병철 위원장이 일방적으로 폐회를 선언하는 등 절차상으로도 문제가 있었지만, 결국 아무런 의견을 내지 못했다. 그러고는 2010년 2월에는 다시 “당시의 경찰권 행사는 주의의무를 다하지 못한 과잉조치였다”는 의견을 제출했다. 이 의견을 제출할 당시에는 이미 서울고등법원에서 2심 재판이 진행 중이었고, 사건 발생 후 1년이 넘어서였다.

### 4) 박원순 변호사 명예훼손 사건

2010년 4월에는 박원순 변호사 명예훼손사건 의견제출이 역시 내부종결로 부결되었다. 박원순 변호사가 국정원이 기부활동을 방해하고 있다고 밝히자, 이 발언이 대한민국의 명예를 훼손했다는 이유로 손해배상청구가 제기되었다. 이 사건은 국가에 대한 비판과 견제를 소송을 통해 억압하려고 한다는 점에서 문제가 되었다. 하지만 인권위는 여기에 입장을 내지 못했고, 나중에 법원에 의해서 무죄판결이 났다. 인권위가 사법부보다도 인권의식수준이 낮다는 것을 보여준 충격적인 사건이었다.<sup>78)</sup> 또한 이 사건은 2010년 5월 한국을 방문한 프랭크 라 튀 ‘유엔 표현의 자유 특별보고관’에 의해 대표적인 표현의 자유 침해 사례로 언급됨으로써, 인권위가 국제인권의 수준을 따라가고 있지 못하다는 사실을 확증시켜주기도 했다.

### 5) 민간인 불법사찰 사건

국무총리실 민간인 불법사찰 사건도 마찬가지다. 피해자인 김종익 씨의 대리인인 최강욱 변호사는 2010년 7월 “민간인 사찰이 인권침해에 해당한다”는 진정을 제출했다. 그런데 인권위는 진정이 제기된 지 6개월 만에 전원위원회를 열어 이 안건을 다루었다. 주요 관련자들이 기소되어 이미 1심 선고를 받은 상태였다. 그리고 인권위는 결국 각하결정을 내렸다. 1년 이상 지난 사건이고, 수사 중인 사건이라는 것이 이유였는데, 당시 조사에 찬성한 위원들이 이야기했던 것처럼, 직권조사 등의 방법을 취할 수 있었음에도 불구하고, 조사 자체를 포기한 것이다.

### 5) 긴급구제 조치 기각 (두리반, 이포보, 한진중공업)

2010년 7월에는 강제철거에 반대해 농성하던 두리반에 대한 긴급구제요청을 기각했다. 두리반에 전기를 끊은 조치에 대한 긴급구제요청이었는데, ‘한전은 인권위의 조사대상’이 아니라는 것이 인권위의 기각 이유였다. 2010년 8월에는 이포보에서 4대강 공사 반대농성을 벌이던 환경운동가들이 낸 긴급구제 요청을 기각했다. “물과 식량 반입이 어느 정도 허용되고 있다”는 것이 인권위의 기각 이유였다. 2011년 6월에는 한진중공업 사태로 고공농성 중인 김진숙 씨에 대한 긴급구제요청도 받아들이지 않았다. 인권위원들은 중대한 인권침해가 아니며, 위법상태의 농성자가 생필품을 요구할 수 있는지 의문이라는 견해를 제시했다. 이 문제도 마찬가지다. 농성의 원인이 된 해고의 정당성, 농성이라는 방식의 정당성 등까지 생각하자면 문제가 복잡하지만, 인권위는 생존이 위태로운 농성자에게 음식, 의류, 휴대전화 배터리 등 생필품을 공급하라는 결정만 내리면 되는 것이었다. 심지어 현병철 위원장은 “안건에 대해 책임질 수 있을 만큼 정확한 사실 관계를 확보했는지 생각해봐야 할 것”이라고 말했는데, 도대체 이 사안에서 무슨 사실관계를 더 파악했어야 했는지 궁금하다. 더욱이 이러한 일련의 긴급구제조치는 2009년 7월에 역시 노동자들이 공장을 ‘불법’점거하고 있었던 쌍용자동차 공장에 ‘식수 공급, 의

78) 나중에 인권위는 법무부가 만든 인권보고서에 대한 의견에서 “박 모 변호사(박원순 변호사) 사건이 표현의 자유와 관련된 다른 사건과 달리 민사소송으로 국가가 이런 경우 손해배상을 청구할 수 있는지 사회적 논란을 불러일으킨 주요 사건”임을 언급해야 한다는 의견을 제출했다. 정작 사건이 논의될 때는 침묵하다가, 뒤늦게 목소리를 낸 것이다.



료진 진입, 의약품/음식물 반입' 등의 내용으로 긴급구제 권고했던 것과는 전혀 다른 태도인 것이다.<sup>79)</sup>

### 3. 인권의 관점

#### 1) 인권위의 법률주의적 논증

앞에서 논의한 바와 같이 인권위의 조사·구제의 규범적 근거는 국내법이 아니라 넓은 의미의 국제 인권을 말한다. 따라서 인권위의 조사·구제 기능은 그 근거규범에서도 사법적 구제와 분명히 구분된다. 이 문제는 인권위가 설립초기부터 가지고 있던 고질적인 문제이다. 인권위원들의 상당수가 법률가이기도 했고, 그런 영향인지 인권위 조사나 결정에는 법적 한계를 의식하는 경향이 자주 목격되었다. 그래서 우리 인권위의 결정문이 법원의 판결문과 유사한 구조를 가지고 있고, 내용에 있어서도 실정법의 형식논리를 크게 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기되기도 했다.<sup>80)</sup> 실제로 인권위의 결정문은 대개 국내법에 근거하여 1차적 판단을 내리고 있고, 국제인권규범 등을 폭넓게 원용하는 경우는 (대형 정책권고 등을 제외하고는) 거의 없다. 하지만, 작은 진정사건이라고 할지라도 인권위는 적극적으로 국제인권규범을 끌어와서 논증을 개발해야 한다. 그렇게 해서 국제인권규범이 국내에서 살아 숨 쉬게 하고, 국내 사법부와 입법부를 견인하는 것이 인권위의 중요한 임무이다.

#### 2) 사법부 눈치 보기

이러한 경향은 최근 들어 더욱 강화되고 있다. 지난 2010년 4월 인권위 전원위원회에서는 '국가정보원의 박원순 변호사에 대한 명예훼손 소송' 사건을 놓고, 5명의 인권위원들이 '재판이 진행 중인 사건에 대해 인권위가 의견을 내면 사법부의 독립성이 훼손된다'는 의견을 제시했다.<sup>81)</sup> "국가인권위원회가 법원에 의견 제출을 하는 것은 부적절하다. 사법부의 독립성을 침해할 우려가 있다." (김태훈 인권위원) "인권위보다 사법부가 우리나라에서는 인권 전문가다. 우리가 의견을 제출할 필요가 없다." (김양원 인권위원)는 것이다. 이러한 태도는 인권위 활동의 규범적 근거를 전혀 잘못 이해하고 있기 때문이다. 인권위법 제28조에 이미 '위원회는 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판이 계속 중인 경우 법원의 담당재판부 또는 헌법재판소에 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있다'고 규정하고 있으며, 이것은 인권위가 사법기관과 다른 규범적 근거를 가지고 판단한다는 점을 잘 보여준다. 아직까지 법이나 판례의 수준에서는 인정되고 있지는 않지만, (국제)인권논의의 수준에서는 인권으로 인정되는 부분을 인권위가 언급하고 사법부를 견인하라는 요청이 담긴 규정이라고 할 수 있다. 이런 점을 이해하지 못한 채 사법부에 영향을 주면 안된다거나 사법부의 독립성을 침해한다는 의견은 인권위의 본래 기능을 전혀 이해하지 못하고 있는 것이라고 할 수 있다. 더욱 문제인 것은 박원순 변호사 사건은 1심 법원에서 무죄판결이 났다는 것이다. 이것은 인권위가 인권의 관점에서 사법부보다 뒤쳐져 있다는 것을 보여주는 것임과 동시에, 인권위의 존재의의조차 의심하게 만드는 것이다.

79) 당시 인권위가 쌍용차 사태에 적절히 대처했다고 보긴 어렵다. 공장점거농성은 5월 22일에 시작되었고, 7월부터는 이미 경찰과의 대립이 일촉즉발의 상황이었으나, 인권위는 강경진압으로 인한 인권문제 등에는 제대로 대처하지 않았다.

80) 인권위의 결정이 "법률주의적 논증방식"을 취하고 있다고 비판하는 이호중, 앞의 글 (주82), 93-97쪽; 이호중, 앞의 글 (주100), 72-73쪽, 81쪽 참조; 또한 인권위 구성에서 법조인 편향을 지적하는 김두식, "이명박 정부 하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가", 법과 사회, 제39호, 2010년, 69-70쪽

81) 이하의 내용은 '인권위 독립' 팽개친 보수 인권위원들, 한겨레신문, 2010.4.14, <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/416095.html> 참조. 인권위는 사법부에 대한 의견표명을 극도로 자제하고 있는 등 유독 사법부를 과도하게 의식하는 경향을 보여왔다. 이 점은 김도현, "국가인권위원회 결정과 사법부 판결에 미친 영향 평가", 『민주법학』, 제33호 (2007), 35-57쪽 참조.

### 3) 수사 중인 사건의 각하 처리 문제

그런데 인권위가 법률주의로부터 자유롭지 못한 것은 인권위법에도 어느 정도 예정되어 있다. 앞서 각하된 진정 사건의 일부가 '다른 권리구제 절차가 진행 중이거나 종결된 경우'에 해당했기 때문에 각하된 것이라는 점을 설명한 바 있다. 국가인권위원회법 제32조 제1항의 5호에 따르면, "진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중이거나 종결된 경우"<sup>82)</sup>에 해당하는 진정사건은 각하된다. 또한 인권위법 제33조 1항에는 "진정의 내용이 다른 법률에서 정한 권리구제 절차에 따라 권한을 가진 국가기관에 제출하려는 것이 명백한 경우 위원회는 지체 없이 그 진정을 그 국가기관으로 이송하여야 한다."고 되어 있고, 동 조항 2항에는 "위원회가 제30조제1항에 따라 진정에 대한 조사를 시작한 후에 진정의 원인이 된 사실과 같은 사안에 관한 수사가 피해자의 진정 또는 고소에 의하여 시작된 경우에는 그 진정을 관할 수사기관으로 이송하여야 한다."고 되어 있다. 또한 인권위법 제30조 1항 1호에는 국가기관 등과 관련하여 인권을 침해당했거나 차별을 당한 사람은 진정을 제기할 수 있다고 하면서, 여기에 "국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다"는 단서를 붙이고 있다.

하지만 이러한 입법태도는 인권위의 기능과 역할을 제대로 이해하고 있지 못한 데에서 기인하는 것이다. 동일한 사건이라고 해도, 인권위의 판단과 수사기관의 판단은 다를 수 있다. 인권위가 수사기관이 찾아내지 못한 사실관계를 찾아낼 수도 있고, 동일한 사실관계를 놓고도 전혀 다른 결론을 내릴 수도 있는 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 인권위가 어떤 사건을 수사기관이 수사하고 있다가거나 종결되었다는 이유로 각하하거나, 사건을 이송하도록 되어 있는 것은 적절치 못하다. 물론 동일한 사건이 두 기관에서 동시에 다루어질 때, 가해자, 피해자, 참고인 등을 중복해서 소환해야 한다거나 하는 비효율의 문제가 있을 수 있겠지만, 이것은 두 기관이 상호협력해서 해결해야 할 문제이지, 인권위가 수사기관 등에 사건을 일방적으로 이송해야 할 근거가 되지는 못한다.

같은 맥락에서, 진정 각하 사유 중, 32조 1항 4호("진정의 원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이상 지나서 진정한 경우. 다만, 진정의 원인이 된 사실에 관하여 공소시효 또는 민사상 시효가 완성되지 아니한 사건으로서 위원회가 조사하기로 결정한 경우에는 그러하지 아니하다.")와 10호("진정의 취지가 그 진정의 원인이 된 사실에 관한 법원의 확정판결이나 헌법재판소의 결정에 반하는 경우") 역시 문제가 있는 조항들이다. 먼저, 진정의 원인이 된 사실로부터 1년 이상 지나서 진정한 경우에 진정을 각하하는 것은 너무 기간이 짧다. 인권침해사건이 은폐되기 쉽다는 점을 고려하면 상당한 기간을 두고 진정 접수가 가능하도록 하는 것이 맞다.<sup>83)</sup> 심각한 인권침해사건에 대해서 공소시효를 연장하거나 폐지하고 있는 추세에 비추어 봐도 인권위의 진정 가능 시간은 충분히 길어야 한다고 본다. 그리고 단서 조항에 나와 있는 공소시효나 민사상 시효는 인권위 조사에서 굳이 고려해야 할 부분이 아니다. 공소시효가 완성되었어도 인권의 관점에서 필요하면 조사를 해야 하고, 적절한 조치를 취해야 한다. 예를 들어, 도가니 관련 사건에서 공소시효가 완성되었다고 해도 인권위는 조사할 수 있어야 하며, 진상을 규명하고 적절한 조치를 권고해야 한다.<sup>84)</sup> 10호의 진정 취지가 사법부 결정과 반하는 경우에도 인권위는 결정을 내릴 수 있다. 거꾸로, 인권위가 사법부 결정을 그대로 답습할거라면 인권위가 존재할 이유가 없다. 인권위는 사법부의 결정이 이미 내려진 상태라도 그것을 인권위 관점에서 다시 논할 수 있는 것이 맞다. 국가기관 간의 충돌의 문제도 야기되지 않는다. 사법부의 결정이 강제적인 구속력을 갖는 반면, 인권위의 구제는 권고에 불과하기 때문이다. 그리고 사법부가 징역 1년을 선고한 사건을 두고 인권위가 징역 5년으로 수정하라고 권고해서는 안 될 것이며, 가해자에 대한 처벌 이외에 이 문제를 해결하기 위한 필요한 적절한 조치를 권고해야 할 것이다. 사건이 이렇게 처리된다면

82) 다만, 수사기관이 인지하여 수사 중인 「형법」 제123조부터 제125조까지의 죄에 해당하는 사건과 같은 사안에 대하여 위원회에 진정이 접수된 경우에는 그러하지 아니하다.

83) 다만, 진정가능기간이 너무 길 경우, 인권위가 과거사규명위원회로 기능할 우려가 있다. 적절한 진정가능기간이 어느 정도인지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다.

84) 예컨대, 형사처벌은 어차피 불가능하지만, 인권위 조사 결과 인권침해가 밝혀지면, 법인 해산 권고, 피해자 격리보호 권고, 관련자 징계 권고 등은 얼마든지 가능하다.

진정 취지가 사법부 결정에 반한다는 법문과 결코 반하지 않는다. 현행법으로도 이미 사법부의 중국적인 결정이 난 사건을 진정으로 받는다고 해도 경우에 따라서는, '해석'에 의해 사법부의 판결(결정)에 반하지 않는 것으로 볼 수 있는 여지가 있다. 현재에도 이러한 경우에 무조건 각하 처리하는 것은 적당치 않으며, 궁극적으로 법률개정이 필요하다. 요컨대, 이 모든 문제는 인권위의 구제와 사법구제는 본질적으로 다른 근거규범을 택하고 있고, 서로 독립적인 기능을 수행하고 있다는 것을 전제하지 못하기 때문에 발생하는 문제들이다.

## 4. 설득과 합의

### 1) 인권위의 조정제도

앞서 살펴보았듯이, 인권위 조사·구제의 또 다른 특징 중에 하나는 가해자와 피해자의 대립 구도 속에서 어느 한 편을 들어주는 방식보다는 둘 사이의 대화와 협력을 통해 문제를 발전적으로 해결하는 것에 있다. 그런 점을 고려해보면, 조사 후 '권고'를 내리는 방법보다는 조정을 하는 방식이 더욱 인권위다운 분쟁해결방법이라고 할 수 있다. 우리 인권위 법에도 당사자 신청이나 위원회 직권으로 조정절차를 시작할 수 있도록 하고 있도록 되어 있고 (제42조) 이와 관련한 상세한 절차도 마련해 놓고 있다 (41조~43조, 조정위원회규칙, 조정위원회운영규정).

### 2) 유명무실한 조정제도

그런데 현재 인권위에서 조정의 이용빈도 수는 너무 낮은 수준이다. 인권위 진정 사건에서 조정으로 사건이 종결된 건수는 53,191건 중 20건에 불과하다. 조정은 조정위원회가 별도의 조정절차를 통해 당사자가 합의하여 분쟁을 해결하는 것이고, 조사과정에서 조사관이 합의를 성사시키는 경우도 있다. "인권침해 및 차별행위 조사구제 규칙" 제26조에서는 "진정사건을 조사하는 과정에서 당사자 사이에 합의가 이루어진 경우에는 합의를 작성하여 당사자로 하여금 그 내용을 확인한 후 서명 또는 날인 하게 하고 주심위원 또는 조사담당자가 서명 또는 기명·날인하여야 한다"고 되어 있으며, 인권위 통계에는 이렇게 해결된 사건을 '합의종결'이라는 항목으로 별도로 분류하고 있다. 합의종결된 건수는 2008년까지만 해도 미미한 수준이었지만, 2009년과 2010년에는 이전보다 두 배 이상 건수가 증가했다. 2010년 기준으로 합의종결된 사건은 인권침해사건은 전체 인용사건의 26.6%, 차별 사건은 전체 인용사건의 32.7%에 이른다.

현재 인용사건에서 최대 비중을 차지하는 권고의 경우에는 피권고기관이 수용하지 않을 수도 있기 때문에 사건이 중국적으로 해결된 것은 아니다. 반면 조정이나 합의종결의 경우 분쟁이 해결된 것이기 때문에 조기에 분쟁을 해결한다는 인권위 조사·구제기능의 장점과도 부합한다.<sup>85)</sup> 다만, 합의종결의 경우 조사관 개인에 의해 비공식적이고 자의적으로 이루어질 수 있었고, 합의를 중용하는 식으로 사건을 조기에 종결하는 방법으로 악용될 소지가 있기 때문에 신중을 기울여야 할 것이다. 따라서 합의종결보다는 조정제도를 활성화시키는 것이 중요하다. 지금 인권위는 인권위의 인권구제가 기본적으로 비사법적 구제에 근거하고 있고, 따라서 조정과 같은 제도가 가장 인권위다운 분쟁해결방법이라는 사실을 전혀 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다. 조정으로 사건이 회부되는 극단적으로 낮은 결과가 이를 여실히 보여준다. 현재 인권위는 인권위법(41조~43조), 조정위원회규칙, 조정위원회운영규정 등을 통해 조정제도를 시행하기 위한 형식적인 틀은 갖추고 있으나, 실질적인 이행프로그램을 전혀 작동시키지 못하고 있는 것으로 보인다. 현재 상황에서 갑자기 조정 비율을 늘리는 것은 사실상 불가능한 것으로 보이며, 조정제도 활성화를 위한 총체적인 개혁이 필요할 것으로 보인다.

85) 조정에 갈음하는 결정은 재판상의 화해와 같은 효력이 있다 (인권위법 제43조).

## 5. 근본적 문제해결

앞서 설명한 바대로, 인권위 인권구제의 특징은 개별사건의 구제에 한정되지 않고, 문제해결을 위한 다양한 대책과 재발방지를 위한 근본적 대책까지 권고하고 그 이행을 촉구할 수 있다는 것이다. 하지만 인권위 구제에서 이런 장점이 잘 드러나지 않는 경우가 적지 않다.

### 1) 양천서 사건 조사의 명암: 빈약한 대안 제시의 문제

예를 들어, 인권위는 양천경찰서에서 고문이 있었다는 진정을 접수 받고 직권조사를 실시했고, 결국 2010년 6월 16일 관련 경찰관 5명을 검찰에 고발조치 및 수사의뢰했다. 그동안 잠잠했던 고문 사건이 다시 조직적으로 이루어졌다는 사실은 충격적인 것이었고, 인권위는 철저한 조사를 통해 관련 고문사실을 밝혀내는데 성공했다고 할 수 있다. 이후에도 인권위는 고문 피해 진정, 상담이 여러 건 접수되었고, 9월 28일부터 3개월간 한시적으로 고문피해신고센터를 운영하기도 했다. 하지만 인권위는 이 사건의 구조적인 문제를 파고들지 못한 채, 양천서에서 일어난 고문사건 자체의 해결에만 집중했다는 한계가 있다. 예를 들어, 당시 채수창 강북경찰서장을 비롯하여 다수의 경찰관들이 이 문제의 근본원인은 서울경찰청의 '성과주의'에서 비롯되었다는 점을 지적했다.<sup>86)</sup> 한마디로 수뇌부의 잘못된 정책에 의해서 벌어진 문제의 '원인'에 눈감은 채, 하급경찰관의 고문이라는 '결과'만을 탓하는 것은 잘못되었다는 것이다. 그리고 이러한 문제가 해결되지 않은 채, 인권교육, 강령팀 사무실 재배치 등으로는 고문 문제가 해결될 수는 없다는 것이다. 실제로 이 문제가 양천경찰서 한 군데에서만 이루어졌다고 보기는 어려운 상황이었고, 다른 경찰서에서도 비슷한 사건이 속속 드러나고 있는 상황이었다. 이 정도 되었으면, 인권위는 서울 시내 경찰서에 대한 전면적인 직권조사에 착수할 필요도 있고, 서울경찰청의 성과주의가 고문에 어떤 구조적 영향을 주었는지도 규명할 필요가 있었다. 그리고 구체적으로는 각 경찰서에 고문방비를 위한 체계적이고 종합적인 프로그램을 마련할 것을 상세하게 권고할 필요가 있었다. 그리고 그 이행을 위한 상시모니터도 필요했다. 다수의 경찰관이 지적하는 문제조차 외면한 채, '고문은 양천서 한 곳에서만 일어난 우발적 문제'라는 경찰 수뇌부의 입장에 사실상 동조하는 결정이 내려진 것은 문제라고 할 수 있다. 요컨대, 인권위가 고문 사실을 밝혀낸 것은 중요한 성과이지만, 그 사건의 원인되는 다양한 문제들을 건드리지 못한 것은 문제라는 것이다.

### 2) 도가니 사건 조사의 명암: 권고 이행프로그램의 부재

양천서 고문사건에 비하면, 2006년 일명 도가니 사건, 즉 광주인화원 성폭력 사건에 대한 인권위의 조사와 결정은 나름대로 의미가 있었다. 2011년 영화 도가니가 화제가 되면서, 누적 관객 수가 460만 명이 넘었고, 영화를 본 시민들의 분노는 극에 달했다. 이에 따라 정부와 정치권도 대중들의 분노에 발 빠르게 대응했다. 경찰은 사실상 재수사에 착수했고, 보건복지부는 '사회복지시설 투명성 강화방안'을 발표했고 사회복지시설 인권침해 실태 조사를 시작했다. 교육과학기술부도 특수학교 실태 조사에 나섰고, 경찰도 적극 협조하겠다고 한다. 광주시교육청은 특별감사를 실시해, 관련 교사 6명을 중징계 하도록 법인에 요구했고, 관련 이사 1명의 해임을 광산구청에 요청했다. 광주시는 광주인화특수학교(이하 인화학교)와 광주인화원(이하 인화원)을 운영하는 우석법인의 설립허가를 취소했다. 국회에서는 일명 도가니법이라고 불리는 성폭력특별법 개정안을 통과시켰고, 사회복지사업법 개정도 임박했다. 이 핑계 저 핑계를 대며 사건 해결에 미온적이던 관계기관이 이렇게 한마음 한뜻으로 나서는 풍경이 쓸쓸하다. 그들은 이렇게 얼마든지 할 수 있는 일을 그동안 '아주 의도적으로' 안했던 것이다. 그런데 이러한 대책들은 사실 인권위의 2006년 권고에서도 대부분 나와 있던 것들이었다.

도가니 사건은 피해자가 지역인권단체에 이 문제를 상담을 하고, MBC PD수첩에 관련 사건이 보도되면서 시작되었다. 이 때 일부 관련자가 처벌받았지만 문제가 완전히 해결된 것은 아니었다. 이 과

86) 이러한 지적은 꽤 구체적인 것이었다. 임인택, '성과주의가 고문을 사주한다', 한겨레21, 제818호, 2010.07.09 참조 ([http://h21.hani.co.kr/arti/special/special\\_general/27706.html](http://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/27706.html))

정에서 인권위가 2006년 8월 내놓은 조사결과와 권고내용은 문제해결의 중요한 전기를 마련해 주었다. 이것은 우리 사회에서 인권위가 존재해야 하는 이유를 분명하게 확인시켜준 것이기도 하다. 무엇보다 인권위는 철저한 조사를 통해 그 어떤 국가기관도 규명하지 못했던 사건의 실체를 밝혀냈다. 인권위는 이미 처벌을 받은 두 가해자의 범죄사실을 더 밝혀냈고, 인화학교의 교장, 기능직원, 교사, 인화원 생활재활교사 등 4인의 성폭력범죄 사실도 추가로 밝혀냈다. 교육청, 지방자치단체, 경찰, 검찰 등 강제수사권이나 관리감독권을 가진 국가기관들이 하지 못한 일을 인권위가 해낸 것이다. 우리가 인권위를 만든 이유가 바로 기존 국가기관이 할 수 없는 일을 하라고 만든 것이 아니었던가? 아마 당시 인권위의 조사가 없었다면 도가니 문제의 해결은 몇 년 더 지체되었을지도 모른다.

인권위의 권고는 가해자 몇 명을 밝혀낸 것에 그치지 않았다. 권위는 이 문제가 가해자 몇 명을 처벌하는 것으로 해결될 수 없다고 보았다. 그리고 인화학교와 인화원을 운영하고 있는 '사회복지법인 우석'의 책임에 주목했다. 인권위는 '우석'이 인화학교와 인화원에서 성폭력 사건이 수차례 적발되었음에도 적극적인 조치를 취하지 않았다고 지적하면서, 현재 법인 임원진을 해임하고 새롭게 이사회를 구성할 것을 권고했다. 인권위는 피해학생에 대한 대책도 주문했다. 인권위는 광주시 교육감에게 피해 학생들에 대한 전문적 치유 프로그램을 실시하고, 성폭력 전문상담 시스템을 갖추도록 권고했다. 더 나아가, 인권위는 청각장애학생의 교육권 문제에도 주목했다. 청각장애특수학교에 수화통역사 자격증을 소지한 교사가 3.8%에 불과하다는 사실 등 청각장애인의 교육권이 심각하게 침해되고 있다는 점을 지적했다. 그래서 인권위는 청각 장애인교육권의 보장을 위한 중장기 전략의 수립, 수화통역사 자격증 보유 교사 확충, 표준수화의 어휘 확장, 실효성 있는 교육자료 마련 등의 대책 마련을 권고했다.

사법기관의 법적 구제는 가해자의 처벌에 한정되어 있다. 구조적인 원인을 생각할 필요도 없고, 근본적인 대책을 내놓을 필요도 없다. 하지만 인권위는 달랐다. 추가적으로 가해자들의 범죄사실을 밝혀냈을 뿐만 아니라, 성폭력사건의 구조적인 원인을 규명했고, 근본적인 문제해결을 위한 조치들을 꼼꼼하게 권고했다. 이렇게 개별 사건의 구제에 한정되지 않고, 문제해결을 위한 근본적이고 구체적인 해결책까지 동시에 내놓는 것이야말로 인권위 구제가 갖는 중요한 특징이다.

### 3) 권고 이행 프로그램의 중요성

도가니 사건에 대한 인권위의 조사와 권고는 한편으로 인권위가 왜 존재해야 하는지를 유감없이 보여준 것이기도 했지만, 다른 한편 인권위의 한계를 보여준 것이기도 했다. 그것은 인권위가 자신의 권고의 이행을 전혀 책임지지 못하고 있다는 것을 보여준다. 인권위가 그동안 의미 있는 권고를 내놓은 것은 사실이지만, 권고가 이행되도록 충분히 노력하지는 못했다. 대개의 경우 인권위는 '권고'를 했다는 것만으로 자신의 역할을 다했다고 믿는 경향이 있다.

도나니 사건에서도 마찬가지였다. 인권위는 자신의 권고내용을 끝까지 관철시키지 못했다. 조사내용과 권고사항을 보도자료로 '발표'한 것이 전부였다. 도가니 문제를 지금 여기까지 끌고 올 수 있었던 것은 인권위가 아니라 인권단체들의 끈질긴 싸움 그리고 영화 '도가니'의 개봉 덕분이었다. 인권위는 사실 항상 그랬었다. 인권위는 그동안 중요한 인권현안과 인권침해 사건에 대해 의미 있는 권고를 꾸준히 내놓았었다. 국가보안법 폐지 권고, 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제 도입 권고, 사형제 폐지 권고 등이 대표적이다. 하지만 인권위가 이 권고를 관철시키려고 노력했던 적은 거의 없었다. 도가니 사건도 마찬가지다. 이 정도로 충격적인 문제를 이슈화시키지 못한 것은 분명 실망스러운 것이었다. 인권위가 더욱 적극적으로 문제해결에 나서야 했고, 인권위원장이 시장, 교육감, 교육부 장관에게 면담이라도 해서 어떻게든 권고를 관철시켰어야 했다. 인권위는 권고사항이 어떻게 이행되는지 꼼꼼하게 이행하고 관철될 때까지 관심의 끈을 놓아서는 안된다. 이것이 우리 사회가 인권위에게 부여한 책무이다. 인권위는 사무실에 앉아서 고상하게 권고문이나 작성하는 기관이 아니라, 적극적으로 인 권문제를 해결하는 인권옹호기관이다. 이것이 인권위가 강제수사권이나 시행명령권 없이도 '힘'을 가질 수 있는 이유이기도 하다.

그래서 인권위가 관심을 가지고 해결에 나섰던 문제가 재발하는 경우가 허다하다. 인권위는 권고를

하건, 피권고기관은 이행하지 않거나 형식적으로 대처하고, 다시 문제가 재발하는 식의 순환이 반복되는 것이다. 예컨대, 전의경, 해병대, 군대 내에서의 인권문제에 대해 인권위가 의미있는 권고를 꾸준히 내놓았지만, 그 이행에 실패하고 결국 지금도 문제가 계속 재발하고 있는 것이다.

◆ **인권위의 시정명령권 부여 문제**<sup>87)</sup> 관련된 문제로 이 문제를 인권위에 법적 구속력이 있는 시정명령권을 부여함으로써 해결되는 것은 곤란하다고 본다. 인권위에게 시정명령권을 부여할 것인지의 여부는 설립 논의 당시 핵심적인 쟁점 중 하나였다. 인권시민단체 쪽에서는 인권위가 시정명령권을 가져야 한다는 주장이 제기되었고,<sup>88)</sup> 법무부는 이에 반대하는 입장이었다. 장애인차별금지법안 논의과정이나 차별금지법안 논의과정에서도 시정명령권이 도입되어야 한다는 주장이 제기된 바 있고,<sup>89)</sup> 최근 인권위가 대중의 관심과 지지를 받지 못한 이유를 강제수사권이나 강제집행권 등 ‘강제장치의 결여’에서 찾는 견해도 있다.<sup>90)</sup>

그런데 이 문제를 단순히 인권위의 힘을 강화하려는 인권단체들과 인권위가 강력한 힘을 갖는 것을 우려하는 정부(또는 기업)의 대립으로 이해하는 것은 곤란하다. 이것은 인권위의 기능이 가장 잘 발휘되려면, 어떤 권한을 부여하는 것이 바람직한지에 대한 문제로 이해되어야 한다. 일단, ‘권고’보다는 ‘명령’이 강력하기 때문에 인권위가 힘을 갖기 위해서는 시정명령권을 갖는 것이 필요해 보인다. 하지만 인권위에 시정명령권을 부여하자는 주장은 인권위가 기존의 법리에 의해서는 해결되기 어려운 ‘회색지대’에 있는 인권문제를 다룬다는 점을 간과한 것이다.<sup>91)</sup> 국가인권기구는 법률과 기존의 법논리의 틀 내에서 판단해야 하는 법원과는 달리, 인권의 관점에서 판단할 수 있다. 일반적으로 국가인권기구는 국제인권공동체에서 인정되는 광범위한 인권개념을 그 판단의 근거로 활용하는데,<sup>92)</sup> 이를 바탕으로 국가인권기구는 기존의 법적 틀에서 해결할 수 없는 문제에 대해서도 보다 도전적이고 미래지향적인 방향을 제시한다.<sup>93)</sup> 또한 사법부는 어떤 문제가 기본권을 침해했는지를 소극적으로 다루는 논리구조를 택하고 있는 반면, 인권위의 결정은 인권이 최대한으로 실현되기 위한 기준을 제시하는 것이다.<sup>94)</sup> 이렇게 인권위는 공정하고 중립적인 조정자가 아니라, “인권옹호자”의 입장에서 적극적이고 진취적인 관점에서 결정을 내리는 기관

87) 이 점은 홍성수, 위의 글, 173-178쪽 참조.

88) 실제로 ‘인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회’의 인권위원회법안 (1998. 11.6)은 인권위에 구제명령권한을 부여하고 있다 (36조). 조용환, “법무부 인권법 시안 및 국가인권기구 관련 쟁점들에 대한 의견”, <인권법 제정 공청회 자료집>, 법무부/대통령자문정책기획위원회 공동주최, 1998.10.16, 143쪽; 차지훈, “바람직한 인권위원회 설립을 위한 주요쟁점에 대한 의견”, <인권위원회법 제정방향에 관한 심포지움 자료집>, 국회인권포럼 주최, 1998.12.18., 22쪽 아래 참조. 이외에도 인권위에 강제명령권이 부여되어야 한다는 주장으로 이성환, “인권법의 과제와 인권위원회의 위상”, 『헌법학연구』, 제6권 제4호 (2000), 52쪽; 양건, “인권법안 어떻게 볼 것인가?”, 『시민과 변호사』, 1999년 5월호, 83쪽 참조.

89) 이에 대한 장애인단체의 입장으로 박종운, “실효성 있는 장애인차별 해소방안”, <실효성 있는 장애인차별해소 방안 토론회 자료집>, 장애인차별금지법제정추진연대, 국회의원 노회찬·손봉숙·장향숙·정화원 주최, 2006.9.18, 87쪽 이하; 인권위의 차별금지법안에 대해서는 박찬운, “차별금지법 제정의 의미와 「차별금지법안」의 주요내용”, <「차별금지법안」 공청회 자료집>, 국가인권위원회 주최, 2006.3.28 참조.

90) 한상희, “국가인권위원회의 대통령 직속기구화 반대”, 『민주법학』, 제36호 (2008), 332쪽.

91) 인권실현의 과제를 “A. 실정화된 인권에 대한 침해 구제”, “B. 실정화되지 않은 인권의 구체화”, “C. 생성 중인 인권의 구체화”로 구분하고, 기존의 국가기구가 주로 A에 중점을 두면서 B와 C에도 기여하게 된다면, 국가인권기구는 C 영역에서 특별히 중요한 기능을 수행하면서, A와 B의 과제에도 기여하게 된다고 설명하는 이상돈, 『인권법』(세창출판사, 2005), 224-233쪽 참조.

92) 우리 국가인권위원회법에서 ‘인권’은 “헌법과 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”(제2조)라고 규정되어 있다. 여기서 ‘국제관습법’은 조약뿐만 아니라, UN인권위원회의 권고나 그것이 사실상 이행되는 관행 등까지 포괄하는 것으로 넓게 해석하는 것이 바람직하다. 한상희, “국가인권위원회법 제30조의 해석론”, 『헌법학연구』, 제8권 제4호 (2002), 95-101쪽 참조. 또한 국가인권위원회법 제2조 4항이 차별금지사유는 헌법 제11조의 평등규정 뿐만 아니라, 법률, 국제인권규약, 국제관습법 상의 모든 차별금지사유를 포괄하는 개념으로 폭넓게 해석되어야 한다; 조홍석, “국가인권위원회법 제30조 제2항의 사회적 신분의 범위”, 『공법연구』, 제31집 제1호 (2002), 379쪽.

93) P. Bailey, “Human Rights Commissions: Reflections on the Australian Experience”, in J. Chan and Y. Ghai (eds), *The Hong Kong Bill of Rights: A Comparative Approach* (Hong Kong: Butterworths Asia, 1993), 270쪽.

94) 그런 점에서 헌법재판의 법치주의적 담론은 기본권보장의 ‘하한선’을 정립하고, 인권위의 담론은 민주주의적 정당성에 기반하여, 인권보장의 ‘최대화’를 지향해야 한다고 지적하는 이호중, “구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과 과제”, 『공법연구』, 제35집 제2-2호 (2006), 102-103쪽; 이호중, “국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가: 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로”, 『민주법학』, 제33호 (2007), 87-89쪽 참조. 이 점에서 인권위를 ‘편을 드는 국가기관’으로 표현하는 김두식, 앞의 글, 50-53쪽 참조.

이다.<sup>95)</sup> 그런데 인권위가 강제력 있는 결정을 내릴 수 있게 되면, 이 결정이 행정소송의 대상이 되어 결국 법원에 의해서 그 최종적 효력이 다투지게 되고,<sup>96)</sup> 이 경우 인권위는 기존의 법리를 뛰어 넘는 과감하고 미래지향적인 결정을 내리는데 주저하게 될 가능성이 높다.<sup>97)</sup>

노동위원회, 청소년보호위원회, 공정거래위원회가 시정명령권을 가지고 있다는 점에 착안하여 이를 인권위에도 적용하자는 입장이 있지만, 이들 위원회를 인권위와 단순 비교할 수는 없다. 무엇보다 이들 위원회는 현행 법령을 기준에 따라 공정하고 전문적으로 조사하여 분쟁을 해결하는 기구이고, 여기서 내려지는 결정은 사법절차로 이행하기 이전의 사전절차로서의 역할을 한다. 하지만 인권위는 기존의 법률과 관행을 넘어서 인권의 관점에서 적극적이고 진취적인 결정을 내림으로써, 기존의 법률과 관행을 인권친화적으로 견인하는 기구이다. 또한 기존의 국가기구와는 ‘다른 방법’, 즉, 조정, 합의권고, 권고, 교육·홍보 등 비강제적인 설득의 기제를 통해 인권을 사회에 확산하고 ‘연착륙’시키는 방법을 사용한다는 점도 다른 행정위원회와는 다르다.

물론 인권위의 권고수용률을 높이는 것은 매우 중요하다. 하지만 그렇다고 해서 시정명령권을 도입하는 것은 오히려 인권위가 가지고 있는 연성권력기구로서의 장점을 사라지게 만든다. 강제권한을 가지게 된다면, 권고의 설득력을 높이고, 근본적인 대책을 함께 권고하고, 교육·홍보 등을 통해 문제를 사전에 예방하는 ‘인권위다운’ 인권옹호방법을 잃게 될 수 있다.<sup>98)</sup> 따라서 인권위의 권고결정이 실효성이 없다는 것은 중요한 문제지만, 이것은 강제적 효력을 부여하는 방법이 아니라, 인권위다운 방법으로 실효성을 높이는 방법을 모색해야 한다.<sup>99)</sup> 예를 들어 권고의 실효성을 높이기 위해서는 일회성 정책권고로 그칠 것이 아니라, 일종의 사후관리체계를 만들어서, 그것이 최종적으로 관철될 때까지 지속적이고 체계적으로 관리해야 하며, 인권위가 가지고 있는 다양한 권한을 사용해서 그 수용률을 높여나가야 한다. 앞서 설명했듯이 국가인권기구가 자신의 결정을 관철시키는 비밀은 국가인권기구 자체의 도덕적 권위, 시민사회의 지지, 논거의 설득력과 공정하고 투명한 절차, 국제인권규범에 대한 존중, 국제사회의 압력 등에 있으며, 이러한 비권력적 방법들이 더 잘 작동할 수 있도록 그 권한과 기능을 조정하는 것이 더욱 중요하다.<sup>100)</sup>

95) 광노현, “국가인권위원회의 법과 현실: 운영 첫해의 경험을 중심으로”, 『헌법학 연구』, 제8권 제4호 (2002), 19쪽.  
 96) 판례가 인권위의 권고에도 처분성을 인정하여 행정소송의 심판대상이라고 보고 있는 상황(대법원 2005.7.8 선고 2005두487 판결)에서 인권위가 시정명령권을 행사하면 인권위의 결정은 사법절차의 사전단계로 전락할 가능성이 높다. 이 점을 지적하는 임지봉, 앞의 글, 17쪽 참조.  
 97) 예컨대, 인권위는 국제인권수준에 맞는 기준을 제시하고 그에 따를 것을 권고하는 기관이지, 이른바 인력이나 예산의 부족 등 ‘현실적 여건’을 크게 고려할 필요는 없다. 비슷한 취지로, 이호중, “구급시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제”, 『공법연구』, 제35집 제2-2호 (2006), 96-97쪽 참조.  
 98) 이외에도 권고수용률을 높이고 권고에 의사소통적 권위를 강화하기 위해 이른바 ‘심의민주주의적 절차’, 예컨대, 배심제, 시민합의제도, 시민패널제도 등을 도입해볼 필요도 있다. 비슷한 입장으로 이상돈, 『인권법』(세창출판사, 2005), 208쪽; 같은 맥락에서 인권위의 정책입안, 의사결정, 사후처리결과 등의 절차에서 국민의 참여 및 통제기 제도화되어야 한다는 지적으로 이창수, “국가인권위원회 5년, 전망과 과제”, 『민주법학』, 제33호 (2007), 23-26, 30-31쪽 참조.  
 99) 임지봉, 앞의 글, 15-17쪽; 김인재·이발래, “인권에 관한 법제·정책 개선의 성과와 과제”, 『공법연구』, 제35집 제2호 제2권 (2006), 47쪽; 조재현, “인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계”, 『헌법학연구』, 제14권 제2호 (2008), 87-88쪽.  
 100) ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’의 상임집행위원장을 맡았던 광노현 교수는 설립 논의 당시에는 시정명령권 도입이 필요하다는 입장이었다가 (광노현, “국가인권기구 법무부안에 대한 문제제기: 특수법인으로는 ‘인권지킴이’ 역할 못한다”, 『사회평론 길』, 1998년 10월호, 174쪽; 광노현, “법무부 인권법안의 국가인권기구 이해 및 설계에 대한 분석과 비판: 틈새기구론과 특수법인론을 중심으로”, 『가톨릭사회과학연구』, 제11호 [1999], 107쪽), 나중에는 인권위를 ‘연성권력기구’로 이해하면서 강제권한보다는 ‘매력’이 중요함을 강조하는 입장(광노현, 광노현, “국가인권위원회의 비전과 진로”, 『공법연구』, 제35집 제2호 제2권 (2006), 180쪽)을 취하고 있다. 또한 설립 논의에 참여했던 시민사회단체에서도 그런 방향의 입장 변화가 있었다고 지적하기도 하는데 (광노현, “현장보고: 국가인권기구 입법운동의 중간 평가”, 한국인권재단 편, 『일상의 억압과 소수자의 인권』(사람생각, 2000), 175쪽), 실제로 인권위의 구제명령권을 부여한 1998년 ‘인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회’의 ‘인권위원회법안’과는 달리, 2000년 10월에 제출된 ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’의 ‘인권위원회법안’에는 해당 조항은 삭제되었고, 대신 권고와 의견표명의 권한이 부여되어 있다 (24조, 25조, 52조).

## 6. 기타 문제

### 1) 진정 내용의 범위 문제: 사인간의 인권침해, 사회권

현재 인권위에 전정할 수 있는 내용의 범위는 “1) 국가기관, 지자체, 구금/보호시설의 업무수행과 관련하여, 헌법 10조에서 22조에 규정된 인권을 침해하거나 차별한 경우 2) 법인, 단체, 또는 사인으로 부터 차별행위를 당한 경우”로 되어 있다 (인권위법 제30조). 여기서 배제되어 있는 것이 바로 사회권 진정과 사인에 의한 인권침해 진정이다. 먼저 이 조항의 입법취지는 정확히 알 수 없으나, 아마 전형적인 인권침해는 ‘국가’에 의한 인권침해로 상정했을 것이고, 구금/보호시설은 워낙 인권침해가 많은 곳이니 사설기관이라고 해도 포함시킨 것이 아닌가 한다. 그리고 사회권 침해를 근거로 한 진정은 시 기상조라고 생각했거나 아니면 인권침해로 다루기 어려운 문제라고 판단했을 수도 있다. 여하튼 현재 상황에서 이 조항들은 문제가 있다. 상식적으로도 기업의 한 노동자가 CCTV나 회사이메일을 통해 개인정보가 유출되는 피해를 입었을 때 이 문제를 인권위에 진정할 수 없다는 것은 이해하기 어렵다. 앞으로 이런 유형의 기업에 의한 인권침해가 더 심각해질 것을 고려해 보면 더더욱 그렇다. 마찬가지로, 학교에서 벌어진 선배에 의한 후배 폭행 사건을 인권위에 진정할 수 없다는 것도 이상하다.

사회권의 문제는 좀 더 복잡하다. 사회권을 권리분쟁으로 다룰 수 있는냐는 오랜 논쟁거리였지만, 이제 인권학계와 국제인권사회의 논의는 사회권의 사법심사가능성에 사실상 합의가 된 상태이다.<sup>101)</sup> 그리고 사회권에 의거한 국제기구예의 진정은 점차 늘어나는 추세이다. 여하튼 사회권은 진정사건으로 다룰 수 없다는 논리는 통하지 않는다. 더욱이 현재 우리 법원에서 사회적 기본권의 쟁송이 쉽지 않은 상황을 고려해보면 사회권에 의한 인권위 진정은 더욱 필요하다.

◆ **사회권과 인권위<sup>102)</sup>** 사회권은 연성권력기구로서의 인권위의 구제가 더욱 그 장점을 발휘할 수 있는 영역이다. 사회권의 법적 성격과 사법구제 가능성에 대해서는 국내(헌)법적 차원에서나 국제법적 차원에서 많은 이론적 논쟁이 벌어져 왔다.<sup>103)</sup> 물론 ‘자유권과는 달리 사회권은 사법구제가능성이 없다’, ‘자유권과는 달리 사회권은 현실적 조건의 제약을 받는다’는 식의 이분법은 점점 설득력을 잃고 있다. 또한 사회권의 사법구제가능성(justiciability)의 여지를 확대하고, 법원이 사회권을 국가의 적극적인 의무로 수용하도록 하는 것은 중요한 과제이다.<sup>104)</sup> 하지만, 사회권의 법적 실현이 자유권에 비해 ‘상대적으로’ 어려운 것은 사실이다. 소송이 제기된 사건의 합법/불법 여부를 다루는 법원의 소송절차에서 사회권이 자유권과 같은 방식으로 다루어지는 쉽지 않다. 법원은 현실적 조건과 결부되어 있는 사회권의 내용을 최대한도로 실현하도록 국가의 의무를 부과하기도 어렵고, 사회권을 실현하는 여러 방법 중 어느 하나를 지정하여 그것을 의무화하거나, 국가가 선택한 어느 특정한 방법을 위법(위헌)하다고 판단하는 것도 간단한 일이 아니다.

이와 비교하여 인권위는 사회권이 최대한도로 실현될 수 있도록 다양한 비권력적 기제들을 활용할 수 있어, 사회권이 실현되는데 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있다.<sup>105)</sup> 인권위의 권고가 법적강제력이

101) 특히 2008년 12월 유엔 총회에서 사회권규약 선택의정서가 채택됨으로써 사회권의 사법심사가능성은 더 이상 논란의 대상이 아니다.

102) 홍성수, 앞의 글, 176-178쪽 참조.

103) 사회권을 둘러싼 이론적 쟁점과 국내-국제법적 쟁점에 대해서는 D. Barak-Erez and A. M. Gross (eds), *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice* (Oxford: Hart Publishing, 2007); M. Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Oxford: Hart Publishing, 2009); 박찬운, “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격: 사회권에서의 국가의 의무를 중심으로”, 『인권과 정의』, 제364호 (2006.12), 102-116쪽 참조. 사회권의 법적 성격과 사법구제가능성, 그리고 우리 현행 헌법과 헌법재판소의 태도 등에 대해서는 다음 문헌 참조: 박찬운, “사회권의 성격과 사법구제 가능성: 헌법재판에서의 사법구제 가능성을 중심으로”, 『법학논총 (한양대)』, 제25집 제3호 (2008), 19-44쪽; 이준일, “사회적 기본권”, 『헌법학연구』, 제10권 제1호 (2004); 김일환, “사회적 기본권의 법적 성격과 보호범위에 관한 고찰”, 『헌법학연구』, 제4권 제3호 (1998); 전광석, “사회적 기본권의 헌법적 실현구조”, 『세계헌법연구』, 12-1 (2006), 271-292쪽; 홍성방, “헌법재판소결정례에서 나타난 사회적 기본권”, 『서강법학연구』, 제4권 (2002) 등 참조

104) 사회권에서 사법부의 적극적 역할을 강조하는 Fredman, 앞의 책, 2부 참조.

105) UN 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회에서는 이미 1998년 국가인권기구가 경제적, 사회적, 문화적 권리에 있어서 중추적인 역할을 해야 한다는 사실을 회원국들에 주지시킨 바 있으며 (Committee on Economic, Social



없다는 사실은 사회권문제에서는 취약점이 아니라 오히려 장점이 될 수 있다.<sup>106)</sup> 인권위는 시정권고를 통해 피권고기관을 자극하고 영향을 미치는 방법을 택하고 있기 때문에, 사법부처럼 최소한의 국가의무만을 규율하는 것이 아니라, 사회권을 최대한 우선적으로 실현하라는 ‘권고’를 자유롭게 할 수 있다. 또한 사회권에 대한 국가의 의무위반을 소극적으로 판단하는 것이 아니라, 사회권이 실현될 수 있는 다원적이고 다층적으로 실현되는 여러 가지 방법들을 종합적으로 권고할 수도 있다. 그리고 어느 한 시점에서의 침해를 판정하는 것이 아니라, 점진적인 이행을 촉구하고, 여러 차례에 걸쳐 그 이행을 감시하고 설득해나갈 수 있다.<sup>107)</sup> 즉, 법원의 접근방법이 어떤 특정한 순간에 하나의 결정을 내리는 방법이라면, 인권위의 접근방법은 중장기적 관점에서 근본적인 해결책을 점진적으로 해결하는 방법이라고 할 수 있고, 이러한 접근방법은 사회권의 특성을 감안할 때 사회권의 실현에 더 효율적인 방법이 될 수 있다.<sup>108)</sup>

사인 간 인권문제나 사회권 문제는 앞으로 큰 인권문제로 대두될 가능성이 매우 높다. 어떻게 보면 인권위의 미래과제 중 핵심적인 부분일 수도 있다. 문제는 사인 간 인권침해나 사회권에 대한 진정을 인정하는 것은 단순히 법률조항개정에 그칠 문제가 아니라는 것이다. 사회권에 대한 진정을 판단하는 것은 쉽지 않은 문제이기 때문에, 이 문제를 본격적으로 다루려면, 최소한 ‘사회권팀’이 꾸려져서 판단 기준을 개발하고 전문역량을 쌓아야 한다. 사인간의 인권침해 역시 피권고기관이 개인이나 기업이 되기 때문에 이전에 국가를 상대로 권고할 때와는 완전히 다른 양상이 전개될 것이고, 이에 대한 적절한 대책이 필요하다.

## 2) 조사 결과 비공개 문제

인권위법 제49조는 진정에 대한 조사, 조정, 심의를 비공개로 하는 것을 원칙으로 하고 있고, 제50조에는 처리 결과를 공표할 수 있다고 하면서, 단서조항으로 “다만, 다른 법률에 따라 공표가 제한되거나 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정되어 있다. 조사, 조정, 심의 과정의 비공개원칙은 충분히 이해할 만 하지만, 상당수의 사건들의 조사결과가 공개되고 있는 것은 문제이다. 물론 사생활의 비밀 침해 등의 우려가 있는 경우에는 제한적으로 공표되어야겠지만, 지금까지 많은 숫자의 사건이 공개되지 않는 것은 이해하기 어렵다. 이름을 가리더라도 대상인물의 신상이 드러나는 게 문제라면, 배경이 되는 사실을 가상으로 설정하는 방법도 있고, 사생활보호

---

and Cultural Rights, “General Comment No. 10: The Role of National Human Rights Institutions in the Protection of Economic, Social and Cultural Rights” (E/C.12/1998/25), 2005년에는 국가인권기구가 경제적, 사회적, 문화적 권리의 이행을 위해 무엇을 해야 하는지에 대한 핸드북을 발간하기도 했다 (번역서: UN, 『경제적, 사회적 및 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』[국가인권위원회 인권연구팀, 2007]); 이외에도 경제적, 사회적, 문화적, 권리에 대한 국가인권기구의 역할에 대해서는 다음을 참조; C. Kumar, “National Human Rights Institutions and Economic, Social, and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, 28-3 (2006), 755-779쪽; C. R. Kumar, “National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *American University International Law Review*, 19-2 (2003), 289-293쪽; M. Kjaerum *National Human Rights Institutions: Implementing Human Rights* (Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, 2003), 13-15쪽; 박찬운, “한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할”, 『한양법학』, 제21집 (2007), 313-338쪽.

106) 전광석, “사회적 기본권의 헌법적 실현구조”, 『세계헌법연구』, 12-1 (2006), 289-290쪽.

107) 국가인권기구의 이러한 사회권 이행방법은 하버마스가 비판했던 사회복지국가의 후견주의 문제에 있어서도 좋은 대안이 될 수 있다. 하버마스는 후견주의에서 벗어나는 방법으로 시민들의 주관적 체험에 민감하게 반응할 수 있고, 시민들이 문제해결과정에 적극적으로 참여할 수 있는 지위를 보장해야한다고 본다. (Habermas, 『사실성과 타당성』 [나남, 2000], 491쪽 이하 참조). 사법절차에 비해, 시민사회에 열려 있고, 시민들의 대화적 참여가 보장되는 국가인권기구의 여러 절차들은 이러한 시민의 능동적 지위를 보장하는데 유리한 절차라고 할 수 있다.

108) 이러한 장점은 종교의 자유에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있다. 다른 문제와 복잡하게 얽혀 있고, 그 어떤 문제보다도 첨예하게 대립하는 종교분쟁에 대해서도 국가인권기구의 접근방법은 매우 효과적이다. 대립하는 가치를 비교형량하여 어느 쪽의 손을 들어주는 사법적 해결방법보다는 국가인권기구가 교육, 연구, 협상, 토론을 통한 담론 형성 등 다양한 기제들을 동원하여 문제를 점진적으로 해결해 나가는 방법이 더 낫다는 것이다. 이와 관련한 사례연구로 C. M. Evans, “Human Rights Commissions and Religious Conflict in the Asia-Pacific Region”, *International and Comparative Law Quarterly*, 53 (2004), 713-729쪽 참조.

에 충실하면서도 조사결과를 공표하는 것은 얼마든지 가능하다. 조사 결과가 공개되어야 인권위의 일관된 판단기준을 알 수 있고, 그것이 일정한 인권가이드라인으로 기능할 수 있다. 이 부분은 법률개정이 필요한 부분이라기보다는 ‘단서조항’을 유연하게 해석함으로써 풀어야 할 문제에 해당한다.

## VII. 나아가며

마지막으로 몇 가지 문제를 지적하면서 발표를 마치고자 한다. 먼저 인권위의 문제를 이명박 대통령 취임 이후, 또는 현병철 위원장 취임 이후에 갑자기 생긴 것으로 보는 것을 경계하고자 한다.<sup>109)</sup> 물론 인권위의 문제가 현병철 위원장 취임 이후 급속도로 악화된 것은 분명한 사실이다. 하지만 이 발표문에서 다루고 있는 인권위의 조사·구제기능의 문제들은 ‘독립성’을 제외하고는 대개 현병철 위원장 취임과 무관한 문제들이다. 인권위가 출범 이후부터 지금까지 가지고 있었던 문제라는 얘기다. 우리가 인권위다운 인권위를 만들어 가고자 한다면, 이렇게 문제가 어디에서 어떻게 기인했는지를 명확히 할 필요가 있다.

마지막으로 발표문의 부제에 적혀 있는 ‘한 일, 못한 일, 안한 일’에 대해 이야기하면서 마무리하고자 한다. 인권위가 10년 동안 조사·구제와 관련해서 해낸 일은 정말 대단한 것이었다. 5만 건이 넘는 진정을 받았고, 10만 건이 넘는 상담을 했고, 17만 건이 넘는 민원/안내를 했다. 이 중 인용된 사건만 2천5백 건이 넘는다. 이 많은 사람들이 인권침해를 호소하며 인권위를 찾았고, 인권위는 이들의 진정을 받고, 상담하고, 조사하고, 권고하여 문제를 해결했다. 인권위가 없었다면 이 많은 사람들이 도대체 어디에서 문제를 해결할 수 있었을까? 하지만 인권위는 안한 일도 많았고 못한 일도 많았다. 먼저 위에서 언급했듯이 인권위의 인력과 예산이 매우 부족한 것은 사실이다. 그래서 인권위가 하고 싶어도 할 수 없었던 일이 많았다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

하지만 인권위가 할 수 있었는데 하지 않았던 일이 더 많았다. 2006년에는 광주인화원에서 믿기지 않을 정도로 성폭행 사건이 터졌다. 인권위는 치밀하게 조사를 수행했고, 수사기관이 밝혀내지 못한 범죄 사실을 밝혀내고, 근본적 대책을 주문하는 권고까지 내렸다. 훌륭했다. 그런데 인권위가 할 수 있는 일을 다 했다고 보기는 어렵다. 그 정도로 충격적인 사안을 놓고 권고결정문 하나 내놓고 임무를 다한 것은 아니다. 인권위원장이 매일같이 기자회견이라도 열어서 문제를 폭로했어야 했다. 인권단체들이 광주시청사 앞에서 농성을 벌이고 있던 현장도 방문하고, 모르쇠로 일관하던 광주시 교육감과 광주시장에게는 면담신청이라도 했어야 했다. 보건복지부, 교육부, 청와대를 찾아다니며 ‘대한민국이 이 정도 수준입니까?’라고 물었어야 했다. 결코 인력과 예산이 없어서 ‘못한 일’은 아니었다. 그리고 인권위가 그 때 벌여놓기만 했던 일은, 무려 4년이 지난 후 ‘영화 한 편’이 계기가 되어 다시 문제가 되었고, 인권단체들은 4년 전 그 때처럼 다시 천막농성에 돌입해야 했다. 당시 문제가 광주인화원에만 있었던 게 아니라는 것 정도는 인권위는 잘 알고 있었을 것이다. 그렇다면 장애인, 아동, 정신보건, 부랑인, 노인 복지시설을 전부 조사하겠다는 각오로 나섰어야 했다. 물론 예산과 인력이 부족할 것이다. 하지만 시설의 방문조사에는 인권전문가를 동반할 수 있고, 조사의 일부를 위임할 수도 있다 (인권위법 제24조) 인권단체들과 잘 협력하기만 하면, 얼마든지 해볼 수 있는 일이다.

인권위법을 보면 인권위가 할 수 있는 일은 제한적이다. 조사권한도 제대로 없고, 강제력있는 권고도 내릴 수 없다. 언뜻 보면 이래 가지고 무슨 일을 할 수 있겠나 싶다. 하지만 조금 다르게 생각해 보면 인권위가 할 수 있는 일은 너무나 많다. 그 핵심은 법에 적혀 있는 권한 이외의 것들에 있다. 앞서 이야기한 것처럼, ‘권고’라는 법적 권한도 중요하지만, 그 법적 권한을 이행하게 하는 힘은 ‘법에 적혀 있는 않은 것’에서 나온다. 이 ‘법에 적혀 있지 않은 것’을 어떻게 하는지에 따라 인권위의 조사·

109) 김두식 교수는 이명박 정부 이전에도 인권위는 ‘충분히 불안정’한 상태였다고 하면서, 그 이유를 1) 출범당시의 심각한 갈등, 2) 김대중-노무현 정부 시절의 상호존중의 전통의 시스템화 실패, 3) 인권위원들의 자질 논란, 4) 법률가 과대대표와 법리 위주의 논증경향 등을 거론한다. 김두식, “이명박 정부 하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가”, 『법과 사회』, 제39호, 2010년, 66-70쪽.

구제기능은 한 사회의 소금같은 구실을 할 수도 있고, 있으나마나한 것이 될 수도 있다.

여기서 우리는 인권위의 문제가 결국 '사람'의 문제라는 것을 알 수 있다. 인권에 대한 전문지식과 신념, 감수성을 갖춘 사람들로 인권위가 구성되지 않는다면, 인권위가 제 기능을 할 수 없다는 얘기다. 인권위의 일은 법에 주어진 권한만을 기계적으로 행사하는 것이 아니다. 그 일은 누가 시키거나 가르쳐줘서 되는 일이 아니라, 인권에 대한 신념과 분노가 이끄는 데로 하는 일이다. 앞에서 얘기한 도가니 사건에서 인권위는 수사기관도 못 찾아 낸 범죄사실을 적발해 냈다. 인권위가 검찰이나 경찰보다 '유능'해서도 아니고 법적 권한이 더 많아서가 아니라, 이 사건을 꼭 해결하겠다는 의지 덕분이었을테다. 인권위가 가해자 고발 권고에 그치지 않고, 문제의 근본원인이 무엇인지까지 고민했던 것은 이 문제를 반드시 해결하겠다는 신념 덕분이었을 것이다. 만약 인권위원 중 누군가가 광주교육청이라도 찾아가 이 문제를 해결하려고 했다면, 그것은 법에 그렇게 하라고 적혀 있어서가 아니라, 끓어오르는 분노를 참을 수가 없어서였기 때문이었을 것이다. 이렇게 인권옹호에 의지와 신념을 가진 사람들이 인권위에 많지 않다는 것이 설립부터 지금까지 계속되어온 인권위 위기의 본질이다.

결국 인권위의 조사·구제기능이 제대로 수행되고 있지 않다면, 그것은 법의 문제가 아니라 '사람'의 문제이다. 인권위의 법적 권한을 강화하는 것도 중요하지만, 문제해결의 중심은 어떤 사람들로 인권위를 구성하는가에서 찾아야 한다. 같은 맥락에서, 인권위가 어떠한 정치적 환경에서도 독립성을 유지하고 자기 역할을 다할 수 있게 하려면, 인권위의 사람들(인권위원, 직원)를 구성하는 제도부터 손질하는 것이 가장 빠른 길이다.

◆ **보론: 인권위와 다른 권리구제기구들** 인권위의 인권구제는 사법부 등 다른 국가기관의 권리구제와 겹치는 부분이 있다. 지난 2009년 인권위 조직 축소 논란에서 정부의 논리 중 하나는 '인권위의 업무가 국민권익위원회 또는 법무부 인권국과 중복된다'는 것이었다.<sup>110)</sup> 하지만 이들 기관과 인권위의 가장 큰 차이는 인권위는 법률이 아닌 넓은 의미에 인권에 근거하여 구제하고, 이를 보다 근본적인 인권정책수립의 수립과 연결시켜 권고하고, 교육·홍보 활동과 결합시켜서 인권을 증진시킨다는 점에 있다.

여기에서 우리는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 먼저, 인권위가 법리에 입각해서 법적 판단만을 내리는 기관이라면, 권익위나 법무부의 업무와 구분되기 어렵다. 인권위가 법에서 탈출하는 것은 인권위 존립의 절대적인 전제라는 이야기이다. 그리고 지금처럼 인권위가 법테두리 내에서만 움직인다면, 인권위는 조만간 존폐의 위기에 놓일지도 모른다.

두 번째로, 인권위의 업무 중 일부를 다른 인권감시기구와 분담하는 문제다. 명백한 법률 위반에 해당하는 인권침해에 대해서는 다른 국가고충처리기구도 (업무만 어느 정도 독립되어 있다면) 충분히 해결가능하다는 것이다. 이것은 오히려 인권위가 단순 범위내형 인권진정의 부담에서 벗어나서, 보다 중요하고 까다로운 인권문제에 집중 할 수 있게 해준다. 그런 점에서, 기존의 국민권익위, 법무부 인권침해신고센터 외에도 각 기관에 옴부즈만(교정옴부즈만, 경찰옴부즈만, 사회보호시설옴부즈만 등)을 설치하여 진정 업무를 처리하게 하는 것은 오히려 인권위에게 유리한 것일 수도 있다는 것이다.<sup>111)</sup> 국가인권기구는 다른 국가기구의 기능을 대체하는 기구가 아니라, 다른 국가기관의 기존의 인권옹호활동이 더 잘 이루어지도록 견인하고 그것을 보완하는 기구다. 다른 국가기구가 인권옹호활동을 위해 잘 작동하고 있을 때 국가인권기구는 그와 '함께' 더 효율적으로 일할 수 있다.<sup>112)</sup> 만약 국민권익위원회, 법무부 인권침해신고

110) 설립 논의 당시에는 '감사원'과의 기능충돌이 문제되기도 했다. 이 점에 대한 비판은 조용환, "『국가인권위원회와 감사원의 기능충돌론』에 관한 논평", <국가인권기구 설치를 위한 자료집>, 올바른 국가인권기구 설치를 위한 민간단체 공동대책위원회 발간 (2000.11), 75-90쪽. 현재 법무부 인권국에서는 정부의 인권정책·홍보·교육 활동을 총괄할 뿐만 아니라 '인권침해신고센터'를 통해 진정사건까지 처리하고 있다. 이 센터는 2006년 인권국 신설과 함께 설치되었고, 근거법령은 "인권침해 사건 조사 및 처리 규칙"이다.

111) 이호중, "국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가: 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로", 『민주법학』, 제33호 (2007), 83쪽; 같은 맥락에서 개별 영역에 인권감시기구를 설치하고, 인권위는 국가적 차원의 인권정책에 보다 집중해야 한다는 주장으로 김한균, "국가인권기구의 인권기준 제도화의 한계와 극복방안", <국가인권위원회 5년, 무엇을 남겼나?>, 민주주의법학연구회/새사회연대 공동주최, 2006년 11월 21일, 36-37쪽 참조.

112) C. R. Kumar, "National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights", *American University International Law Review*, 19-2 (2003), 294쪽.

센터, 교정시민옴부즈만, 국방신고센터 등이 신뢰있는 독립 기관으로 자리 잡고, 불법적 인권침해사건을 확실하게 처리해준다면, 인권위는 오히려 단순한 인권침해진정사건 처리의 부담을 덜고, 사회권이나 차별문제와 같이 사법구제가 어려운 영역의 문제나 정책권고 등에 더 힘을 쏟을 수 있다.

하지만 현실에서 이들 개별 인권고충처리기구들이 과연 독립적으로 일을 수행할 수 있을지는 의문이다. 그것이 보장되지 않는다면, 인권위가 여전히 진정사건의 대부분을 처리하는 것이 시민들의 입장에서는 더 유리할 것이다. 또한 인권위가 국민의 신뢰를 받는 부분의 상당수는 진정과 상담에서 온다는 점을 고려해야 한다. 인권위가 진정/상담 이외의 문제에서 신뢰를 받지 못하고 있는 상황에서, 선불리 진정/상담 기능의 일부를 타 기관에게 분담시키는 것은 인권위의 위상강화에는 오히려 해로울 수도 있다는 것이다.

# 국가인권위원회 10년, 인권정책분야를 평가한다

박찬운 (한양대 법학전문대학원 교수; 법학박사; 변호사)

## I. 글에 들어가며

국가인권위원회(이하 인권위라 함)가 설립된 지 10년이 되었다. 2001년 11월 국가인권위원회법(이하 인권위법이라 함)이 발효될 때 인권위에 대한 관심은 지대하였다. 김대중 정권이 들어선 뒤 인권위 설립을 둘러싸고 정부와 시민사회 간에 첨예한 갈등이 수 년 간 계속되었고, 마침내 그 갈등을 던고 일어난 인권위였기 때문에 그 기대는 더욱 클 수밖에 없었다. 10년이면 강산도 변한다고 했다. 적지 않은 시간이 지난 오늘, 인권위는 설립 당시의 목표에 얼마나 다가갔는가. 한국의 인권상황 개선에 어떤 유의미한 성과를 냈는가.1) 인권위의 운영과 관련되어 어떤 한계가 노정되었는가. 만일 한계가 있었다면 그 원인은 무엇이고 해결의 전망은 무엇인가. 인권위 설립 10년을 맞이하면서 냉철히 점검해야 할 사항들이다. 이러한 점검은 인권위가 설립된 이후 3번의 정권을 경험하였기에 더욱 가치가 있다. 처음 두 정권과 현재의 정권 하에서의 인권위가 너무나 다른 모습을 보이고 있기 때문이다. 누구나 인정할 수 있는 것은 인권위는 김대중, 노무현 정권 하에서 상대적 호황을 누리다가, 이명박 정권 하에서 절대적 불황을 경험하고 있다는 점이다.2) 따라서 인권위가 걸어온 길에 대하여 정확한 점검을 하지 않고 또 다른 10년을 맞이하는 것은 역사에 대한 책임 있는 자세가 아니다. 인권위는 그것이 비록 권력 기관이 아니라도 이 나라의 인권증진에 의미 있는 기관이어야 한다. 그것이 아니라면, 인권위가 다른 국가기관과 비교하여 똑 같은 것이라면, 인권단체 관계자들이 설립과정에서 법무부의 인권위 법안에 대항하면서 독립적인 인권기구의 설립을 부르짖으며 풍찬노숙의 고난의 길을 택하지는 않았을 것이다.3)

이 글은 이러한 목적 하에 지난 10년간 인권위가 발표한 인권정책 권고에 초점을 맞추어 평가를 시도해 보고자 한다. 통상 인권위의 기능은 인권정책 권고 기능과 인권침해 구제 기능으로 나눌 수 있다. 따라서 인권정책 권고 기능을 살펴보는 것은 인권위 업무의 절반을 들여다보는 것이나 마찬가지이다. 다만, 지면의 한계도 있기 때문에 10년 동안 인권위가 인권정책과 관련하여 권고한 수 백 건이 넘는 정책권고의 모든 내용을 세밀히 살펴볼 수는 없다. 또한, 인권위의 인권정책 권고는 인권침해 구제과정에서도 왕왕 일어난다. 즉, 인권위는 인권침해 사건을 조사하면서 인권침해를 확인하고, 일반적인 구제방안으로 법령 등의 개선을 권고하는 경우가 많다. 사실 이것도 인권위의 정책권고이기는 마찬가지이다. 그러나 이 글에서는 인권침해 사건의 처리과정에서 정책권고를 한 것은 취급하지 않으려 한다. 만일 그것까지 분석의 대상에 넣는다면 인권위의 양대 기능 모두를 평가하는 것이 되어 무리한 평가가 되기 쉽고, 인권침해 구제 과정에서 이루어진 정책권고는 인권침해 구제기능의 평가에서 별도로 논의할 필요가 있기 때문이다. 그러므로 이 글은 인권위의 기능 중 인권침해 사건을 전제하지 않

- 1) 임지봉 교수는 인권위 설립 5년을 맞이하여 인권위를 평가하면서 자못 긍정적인 평가를 한 바 있다. 임교수는 설립 이후 5년간 인권위가 상당수의 결정을 통해 인권과 관련한 신선한 논쟁을 일으켰고 그러한 공론화 과정을 통해 국민들의 의식구조나 한국사회 자체에 크고 작은 변화를 이끌어왔다고 평가하였다. 임지봉, 한국사회와 국가인권위원회, 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006. 12), 6쪽 이하 참고. 그러나 이러한 평가가 그 후 5년이 더 지나 10년을 평가하는 현 시점에서 유지될 수 있을까?
- 2) 이것과 관련한 가장 극적인 사건은 이명박 정권 하에서 단행된 인권위 조직축소다. 이 사건을 통해 이명박 정권이 인권위에 대해 그 전 두 정권과 어떤 다른 시각을 갖고 있는지가 명백히 들어났다. 자세한 내용은 정태욱, 국가인권위원회의 독립성과 직제령 개정의 문제, 민주법학 제40호(2009. 7), 12쪽 이하 참고.
- 3) 당시 법무부의 인권위법안에 대하여 인권단체 관계자들이 반대하면서 명동성당 등에서 수많은 농성이 있었다. 이에 관한 많은 기사가 있지만 하나만 보자. “인권법안 본회의 상정 저지, 인권단체 간부들 철회요구 5일째 단식농성,” 한겨레신문, 1999. 4. 12.자.

는, 순수한 인권 관련 법령이나 제도 및 관행의 개선을 도모하기 위한 활동에 국한하여 평가하고자 한다. 인권위의 인권정책 권고에 관한 일반적 평가를 하는 것이 이 글의 목표라 할 수 있다.

## II. 인권위의 인권정책권고의 법적 근거

인권위의 인권정책 권고권한은 인권위법 제19조 인권위의 업무 분석을 통해 알 수 있다. 제1호는 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다) 제도 정책 관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명을 규정하고 있다. 제6호는 인권침해의 유형 판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고를 규정하고 있다. 제7호는 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명을 규정하고 있는데 주요한 인권정책 권고기능의 근거라고 할 수 있다. 여기에다 제4호에서는 인권상황에 대한 실태조사를 규정하고 있는데 이것은 인권정책을 권고함에 있어 그 전문성을 확보하기 위한 수단이라고 할 수 있다.

이러한 인권위의 인권정책 권고 권한은 인권법 제25조에 의해 절차적으로 보장된다. 이 규정에 의하면 인권위는 인권 관련 정책의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견표명을 할 수 있고(제1항), 이 권고를 받은 관계기관은 이를 존중하고 이행하기 위한 노력을 의무가 있다(제2항). 또한 관계기관은 특별한 사정이 있어 인권위의 권고를 이행할 수 없는 경우에는 문서로 인권위에 설명해야 하며(제3항), 인권위는 필요하면 인권위 권고를 수용하지 않은 기관이 설명한 내용을 공표할 수 있다(제4항).

한편, 인권위의 정책권고 기능은 법원이나 헌법재판소에 계속 중인 재판사건에서도 발휘될 수 있다. 즉, 이들 사법기관에 인권 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판이 계속될 때 인권위는 의견서를 냄으로써 인권 관련 제도나 관행의 개선을 도모할 수 있다(인권위법 제28조 제1항). 따라서 이러한 사법기관에 대한 의견개진도 인권위의 인권정책 권고 기능의 하나로 생각할 수 있다.

## III. 인권정책 권고 개관

### 1. 통계로 본 개관

인권위는 2011년 9월 말 현재, 총 269건의 정책권고 및 의견표명 그리고 법원의견서 제출을 하였다.<sup>4)</sup> 그 상황을 표로 정리하면 표1과 같다. 이 중 '권고'라 하는 것은 인권위가 자체적으로 인권상황을 점검하고 그에 따른 개선방안을 만들어 관련기관에 권고하는 것을 말하는데 총 74건에 이른다. 이는 인권위가 지난 10년간 연 평균 7-8건의 정책권고를 해 왔다는 것을 의미한다. 한편 '의견표명'은 인권위가 관련기관으로부터 법령 및 제도의 개폐를 함에 있어 입장을 요구받고 이에 따라 의견을 제시하거나 비교적 간단한 내용의 인권현안에 대하여 대외적으로 의견을 표명을 한 것을 말하는데, 총 181건에 이른다. 이로 볼 때 인권위는 연간 평균적으로 17-8건의 인권현안에 대해 '의견표명'이라는 형식으로 관련 국가기관에 의견을 표명해왔다고 할 수 있다. 나아가 인권위는 인권위법 제28조에 따라 법원 및 헌법재판소에 계속된 사건 중 인권에 영향을 미칠 수 있는 사건에 대하여 의견을 개진해 왔는데, 그 수는 총 9건에 이른다. 이 수치에서 알 수 있듯이 사법기관에 대한 의견 제출은 지난 10년간 매우 간헐적으로 이루어졌다. 그것도 지난 2008-9년에 전체 9건 중에 7건이 집중적으로 제출되었다.

인권위의 인권정책권고 기능에서 내용적으로 가장 중요한 것은 인권에 영향을 주는 법령의 입법과정에서 인권 감독기관으로서의 역할을 제대로 하느냐이다. 이것은 수많은 법령이 국회와 행정부에서 제·개정되는 때에 인권위가 인권감수성과 전문성에 입각하여 법령의 방향과 내용을 점검한 뒤 그 결과를 관련기관에 권고하는 기능을 수행함으로써 이루어진다. 지난 10년간 인권위의 정책권고기능에서

4) 인권위는 설립초기부터 권고는 인권위가 스스로 인권상황을 점검하여 관계기관에 법령, 제도 및 관행의 개선을 요구하는 경우, 의견표명은 관련기관에서 인권관련 법령 등의 제·개정 등을 할 때 인권위의 입장 표명을 요구받을 경우에 사용하는 형식이다. 다만, 몇몇 정책권고의 명칭을 보면 이러한 기준과 달리 편의적으로 붙인 경우도 있는 것 같다.

가장 많은 비중을 차지하는 것이 바로 이 분야이다. 2011년 9월말까지 인권위가 인권정책과 관련하여 권고하거나 의견을 표명한 269건 중에서 159건이 여기에 해당하며 이는 전체 정책권고 중에서 약 60%에 가깝다. 그런데 이들 대부분의 권고는 정부나 국회에서 입법을 하는 과정에서 인권위에 의견을 물어 오는 과정에서 답변한 것이고 인권위가 스스로 관련 법령의 제정이나 개폐를 주장한 것은 매우 드물다. 지난 10년 간 인권증진을 위해 인권위가 상당한 정도의 노력을 기울여 연구조사하여 인권증진 법안을 제정할 것을 권고한 것은 10여 개 정도에 불과하다.5)

표1 <연도별 인권위 정책권고 상황>

<2001-2011. 9.말>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
의견 표명	1	18	19	17	14	20	24	25	26	9	13	181
권고	0	7	9	11	11	4	8	7	4	13	0	74
법원 의견제출	0	0	1	0	0	0	1	4	3	0	0	9
합계	1	25	29	28	25	24	33	36	33	22	8	269

## 2. 시기별 정책권고의 특징

인권위가 지난 10년간 인권현안에 대해 정책권고를 한 것은 의견표명의 형식까지 포함하여 270여 개에 가깝지만, 인권위가 그 역량을 최대한 활용하여 완성도 있는 정책권고를 한 것은 많지 않다. 완성도 있는 정책권고는 그 권고의 결정과정과 내용을 보면 쉽게 알 수 있다. 완성도가 있는 정책권고는 인권위가 해당 인권현안에 대하여 스스로의 동기에 의해 문제점을 발견하고, 그 개선을 위해 인권위의 전문적 역량을 투입한 권고를 말한다. 이러한 권고는 타 기관의 요청에 의해 검토되는 권고에 비해 인권위의 인권개선 의지가 강할 수밖에 없고, 그런 이유로 보다 많은 정성이 들어가게 된다. 이러한 정성은 그 개선을 위해 상당기간 관련 인권상황을 조사하고, 그에 기초해 전문가들의 견해를 종합한 다음 대안을 마련하는 절차를 만들게 된다. 또한 이 과정에서 인권위원들의 헌신적인 참여가 있게 된다. 10년간의 정책권고 결정문을 분석하면 시기별로 정책권고의 흐름이나 내용의 완성도가 상당히 다름을 알 수 있다.

### (1) 2001년-2004년

설립초기부터 2004년까지는 인권위의 내부 상황은 인권개선에 대한 의지가 높았고, 외부상황 또한 인권위 활동에 대한 높은 기대가 형성되었다. 그래서 이 기간 인권위는 비교적 많은 인권 현안에 대해 사회적 관심을 받아가면서 정책권고를 할 수 있었다. 이 시기의 가장 큰 특징은 인권위가 국가권력에 대한 비판적 인권옹호기관이라는 점을 명백히 했다는 점이다. 민주화 과정에서 우리 국민들이 국가권력기관에 의해 침해된 인권을 발견하고 이의 시정을 요구하는 활동이 인권위의 설립의 원동력이었기 때문에 인권위의 정책권고도 여기에 모아지지 않을 수 없었다. 2002년의 테러방지법 제정에 대한 반대 의견<sup>6)</sup>이나 2003년의 교육행정정보시스템(NEIS) 개선 권고<sup>7)</sup> 등이 대표적이라고 할 수 있다.

5) 이에 해당하는 것으로는 다음 권고를 들 수 있다. 삼청교육피해보상 관련 특별법 제정권고(2003); 북과공작원 관련 특별법(2003); 한국전쟁 전후 민간인 희생사건 대한 의견표명(2003); 군의문사 관련 정책권고(2004); 공공기관의 방법 CCTV 설치 운영 관련 정책권고(2004); 납북자가족인권침해에 대한 특별법 제정 권고 (2004); 반인권적 국가범죄에 대한 공소시효 적용을 배제 정지할 특별법 필요성 권고 및 의견표명(2005); 한센인 인권 개선을 위한 정책권고(2006); 차별금지법 제정 권고(2006); 북한인권법 제정촉구 권고(2010)

비록 보수세력은 이러한 인권위의 각종 권고나 의견표명에 불편함을 감추지 않았지만 적어도 이 시기 동안 인권위와 정부 사이의 갈등은 크게 존재하지 않았다. 인권위는 국가기관이지만 다른 시각을 보여줄 수 있는 매우 독특한 정체성을 가진 독립기관이라는 인식이 어느 때보다 확고하였다.<sup>8)</sup> 이런 분위기에서 인권위는 정부의 이라크 파병 결정에 대하여 반대의견을 내는 과감한 행보를 하였다.<sup>9)</sup> 또한 이 시기 높이 평가할 만한 인권위의 정책권고 방향은 사회적으로 제기되는 인권문제에 수동적으로 대처하는 것에서 한 걸음 더 나아가 국가정책을 인권의 관점에서 포괄적으로 점검하고 종합적인 시정방안을 제시하고자 준비에 들어갔다는 점이다.<sup>10)</sup> 예컨대 국가인권정책기본계획 권고를 위한 사업이 추진되었고 차별행위를 적극적으로 시정하기 위한 차별금지법 제정 권고가 준비되었다. 하지만 일천한 경험과 전문성의 부족으로 정책권고의 목적을 달성하기 위한 논리적 완성도는 그 의지를 따라가지 못했다. 그나마 『사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고』(2004. 1. 26)<sup>11)</sup>나 『국가보안법 폐지 권고』(2004. 8. 23)<sup>12)</sup> 정도가 완성도 높은 정책권고로 평가될 만하다.<sup>13)</sup>

## (2) 2005년-2006년

2005-2006년 사이의 인권위는 이름하여 2기 인권위에 돌입한다.<sup>14)</sup> 2기 인권위는 출범과 함께 새로운 방향성을 제시한다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 사회권 분야의 인권보호를 위해 노력한다고 천명한 점이다.<sup>15)</sup> 그러나 이 시기 인권위가 한 정책권고의 실질적 특징은 지난 10년 기간 중 어떤 시기보다도 굵직한 인권현안에 대하여 인권위의 역량이 집중된 권고가 다수 발표되었다는 점이다.<sup>16)</sup> 이

6) 테러방지법 제정(안)에 대한 반대의견 표명(2011. 2. 20).

7) NEIS에 대한 국가인권위원회의 의견표명(2003. 5. 12).

8) 혹자는 인권위의 정체성을 국가기관이기는 하지만 정부의 권위적 속성과 비정부조직의 탈권위주의적 속성을 동시에 지닌 것으로 분석한다. 조성은, 조직 정체성의 사회적 구성-국가인권위원회 사례를 중심으로-, 7쪽 이하 참고.

9) 아마도 이명박 정부 하의 현재 인권위라면 이런 의견표명을 할 수 있었을까. 2011년 인권위의 상황으로는 도저히 기대할 수 없을 것이다. 하지만 이 시기 인권위는 이것이 가능했다, 그것은 당시 노무현 대통령의 인권위에 대한 인식이 남달랐기 때문이다. 노무현 대통령은 “인권위는 좁은 의미의 정부 소속 기관도 아니고 고도의 독립적 기구”라면서 “내용상으로는 견해가 달라도 그런 행위 자체는 인권위 고유 업무에 속하는 것”이라고 말하고, 이에 덧붙여 “국가의 외교 및 안보를 총체적으로 담당하는 것은 정부의 역할”이지만 “정부가 빠뜨리기 쉬운 인권옹호 등을 하는 기관의 입장은 다를 수 있는 것 아니냐?”고 반문했다고 한다. 광태현, “노, 인권위 반전 성명 문제 안돼,” 『서울신문』, 2003년 3월 28일자.

10) 국가인권위원회, 2003년 연간보고서, 12쪽.

11) 이것은 사회보호법상 보호감호제도가 심각한 인권침해의 문제점으로 인해 제도 본래의 의미를 상실하였으며, 당시 보호감호의 집행 여건에서 볼 때도 개선에 한계가 있으므로, 사회보호법 폐지를 통해 보호감호제도를 없애고 치료감호 등에 대한 대체법안 마련을 권고한 것이다.

12) 이것은 일제시대의 ‘치안유지법’을 모태로 제정된 국가보안법의 ‘반인권적인’ 태생적 문제점, 개정 과정에서의 절차적 정당성 결여, 각 조항의 죄형법정주의 위배, 사상과 양심, 학문, 예술 등 표현의 자유 위배 등 인권 침해 소지, 현행 형법으로의 대체 가능성 및 국가보안법에 대한 국내외의 폐지 여론 등 현실적 측면을 감안하여 국가보안법을 전면 폐지할 것을 권고한 것이다.

13) 이 시기를 대표할 수 있는 권고로는 테러방지법에 대한 의견(2002. 2. 20), 사상전향제도 및 준법서약제도에 대한 의견(2002. 8. 27), 삼청교육 피해보상 관련 특별법 제정 권고(2003. 3. 10), 이라크 전쟁에 대한 의견(2003. 3. 26), 교육인적자원부의 교육행정정보시스템(NEIS)에 관한 개선 권고(2003. 5. 12), 한국전쟁 전후 민간인 희생 관련 통합 특별법 제정 권고(2003. 7. 14), 국가보안법 폐지 권고(2004. 8. 23), 수용자의 집필권 보장을 위한 법령 등 개정 권고(2003. 8. 25), 사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고(2004. 1. 26), 군의문사 관련 정책 권고(2004. 2. 16), 납북자 가족 인권침해에 대한 의견(2004. 4.19), 대학시간강사 제도 개선 권고(2004. 5. 24), 외국인 입국심사제도 개선 권고(2004. 5. 27) 등이 있다.

14) 2001년부터 2004년까지를 1기 인권위라고 부를 수 있는데 이때는 김창국 변호사가 초대 위원장으로서 인권위를 이끌었다. 2004년 말 인권위의 2대 위원장으로 최영도 변호사가 취임하였으나 불의의 사건으로 3달간 인권위를 이끈다. 2005년 초 인권위의 3대 위원장으로 조영환 변호사가 취임하면서 2기 위원회를 이끌게 된다.

15) 2기 인권위는 활동방향을 다음과 같이 세 가지로 천명했다: 첫째, 사회적 약자와 소수자 인권보호에 노력한다. 둘째, 인권침해 예방을 위한 인권교육을 강화한다. 셋째, 인권시민단체와 협력을 강화한다. 국가인권위원회, 2005년 연간보고서, 16쪽.

16) 여기에 해당될 수 있는 권고로 눈에 띄는 것으로는 반인도적 범죄 및 반인권적 범죄의 공소시효 등에 관한 권고(2005. 11. 14), 양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 관한 권고(2005. 12. 26), 사형제 폐지 권고(2006. 4. 6),



시기에 인권위는 설립 이후 수년간에 걸쳐 연구 검토한 중요 과제를 마무리한 결과물을 내 놓았다. 아마도 이 기간 중 인권위가 내놓은 결과물 중 최고의 성과는 2006년 1월에 발표된 <국가인권정책기본계획 권고안><sup>17)</sup>과 같은 해 7월 발표된 <차별금지법 권고법안 권고><sup>18)</sup>일 것이다. 인권위는 국가인권정책기본계획 권고안을 정부에 제안하기 위해 4년여의 연구와 검토를 거쳐 대통령과 정부에 제시하고 이를 기초로 2007년부터 2011년까지 추진할 국가인권정책기본계획을 수립해 시행할 것을 권고했다. 또한 차별금지법 권고법안도 그만큼의 정성을 기울여 정부에 그 추진을 권고하였다. 이들 권고를 준비하는 데는 다년간의 시간이 걸렸을 뿐만 아니라, 기초조사로서 다수의 인권상황실태조사가 이루어졌으며 다양한 전문가 토론회가 열렸다.<sup>19)</sup> 뿐만 아니라 경우에 따라서는 인권위원회와 외부 전문가들로 구성된 태스크 포스팀이 가동되기도 했다. 이 시기에 이것이 가능했던 것은 인권위의 인적 구성과 설립 이후 4년간 지속적으로 시도했던 인권 펀더멘털 관련 연구성과가 추수할 수 있을 정도로 무르익었기 때문이라고 생각한다.<sup>20)</sup> 그리고 이 시기 주목할 만한 것은 인권위 전략계획안이 만들어졌다는 것이다. 이것은 인권위의 역량을 선택과 집중의 원칙 하에 효율적으로 운영하여 국민의 인권보호와 증진이라는 인권위 본연의 사명을 더욱 더 잘 수행하기 위한 전략이었다. 이런 목표 하에 인권위는 2005년 내부에 태스크포스팀을 마련하여 집중적인 연구를 하였고, 이에 기해 <국가인권위원회 발전전략계획안>이 만들었고, 이는 그해 말 <국가인권위원회 인권증진 행동계획>으로 확정되었다.<sup>21)</sup>

### (3) 2007년-2008년

2007년 이후의 상황은 인권정책 권고에 상당한 변화가 일어난다. 이 시기부터 인권위의 인권정책 권고의 관심사는 자유권 영역에서 본격적으로 사회권 영역으로 바뀌게 된다. 또한 인권정책 권고의 관심사도 그 이전의 시스템적 접근보다는 작은 인권현안에 맞추어진 '현상대응적 차원의 접근이 주류를 이룬다. 아마도 그 이유는 인권위가 더 이상 큰 정책권고를 할 동력을 잃게 된 것이 큰 원인이라고 판단된다. 물론 큰 정책 권고가 관련기관이나 사회적으로 큰 반향을 일으키지 못한 것에 대한 반성도 한 몫 하였다. 나아가 인권위 내부의 인력의 한계와 전문성의 한계가 보이기 시작했으며 구성원들의 업무 피로도 쌓이기 시작하였다. 그렇다 보니 일종의 단타성 정책권고가 현실적 대안으로 떠오르며 2009년 현병철 위원장 이전까지 2년 정도 인권위 정책권고의 분위기를 주도한다. 이 시기에 인권위가 인권상황실태조사에 근거하고 뒤 이어 관계 전문가들의 조언을 받아 정책권고한 분야는 대체로 몇 건의 사회적 소수자 권리 보호 및 차별 시정과 관련된 권고뿐이다.<sup>22)</sup>

### (4) 2009년-현재

2009년 이후 현재에 이르는 인권위 정책권고의 특징은 2007년 이후 진행되어 온 구체적 현안 중심

---

한센인 인권 개선을 정책권고(2006. 5. 8), 난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고(2006. 6. 12), 국가인권정책기본계획 권고안(2006. 1. 9), 차별금지법 권고법안 권고(2006. 7. 27) 등이 있다.

17) 국가인권정책기본계획 권고안(2006. 1. 9).

18) 차별금지법 권고법안 권고(2006. 7. 27).

19) 뒤에서 보는 바와 같이 인권위 설립 이후 2011년 6월말까지 총 167건의 인권상황실태조사를 위한 용역이 발주되었다. 그런데 설립 초기인 2002년부터 2005년 사이에 이 중에서 무려 95건의 인권상황실태조사가 이루어졌다.

20) 2004년 말 2대 인권위 위원장으로 최영도 위원장이 임명되어 사무처를 개편하였다. 인권 전문가인 광노현 교수와 박찬운 변호사가 사무총장과 인권정책국장으로 임명되어 사무처의 전문성이 강화되었다. 뿐만 아니라 이 시기의 상임위원 중에는 인권위 사무총장을 역임한 최영애 위원과 인권단체에서 오랜 동안 차별문제 등을 고민해 온 정강자 위원이 있었다. 최영애 위원은 국가인권정책기본계획 권고안을 만드는데, 정강자 위원은 차별금지법 권고법안을 만드는데 특별한 정성을 쏟았다.

21) 이 행동계획의 자세한 내용은 국가인권위원회, 2005년 연간보고서, 232쪽 이하 참조.

22) 대표적 권고로는 주민등록말소자 인권개선을 위한 권고(2007. 7. 23), 공공부문 청소용역근로자 인권개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고(2007. 9. 10), 사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령제도 개선 권고(2007. 11. 12), 빈곤가구 단전단수 조치와 관련된 인권개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고(2007. 11. 26), 학생 선수의 인권보호 및 증진을 위한 정책권고(2007. 12. 13), 외국인 근로자의 사업장 변경 허용기준 등 개선 권고(2008. 1. 10), 5인 미만 사업장 근로조건 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고(2008. 4. 14) 등을 들 수 있다.

의 작은 정책권고라는 기초를 유지하지만, 그럼에도 몇 가지 특징이 돋보인다. 하나는 아동과 학생에 대한 인권문제에 관심이다.<sup>23)</sup> 이 연장선에서 스포츠 분야의 선수들의 인권문제에 관심을 갖게 되었다. 둘은 북한인권 분야이다. 2009년 현병철 위원장이 취임하기 이전의 인권위는 북한 인권 문제에 관하여 매우 조심스런 행보를 해 왔다. 하지만 현병철 위원장 이후의 인권위는 북한 인권 문제에 대하여 한 마디로 광폭 행보를 거듭하고 있다. 이 분야야말로 인권위의 본연의 임무로 인식한 듯하다.<sup>24)</sup> 북한 인권문제에 인권위가 적극적인 태도로 돌변한 것은 아무래도 인권위의 켈러가 이명박 정권과 코드를 같이하고 우리 사회의 보수층의 인권의식을 대변하는 것으로 돌아섰기 때문이다.<sup>25)</sup> 2011년 들어 인권위는 관계 기관의 법령 조화에 의한 의견표명 이외에 의미 있는 인권정책 권고를 하지 못하고 있다. 이는 그동안 2010년 말까지 인권위의 정책권고를 이끈 상임위원들이 현병철 위원장이 이끄는 인권위에 항의하면서 인권위를 떠나고 그 뒤를 잇는 인권위원들이 계속 보수적 인사들이 들어옴으로써 자연스럽게 나타나는 현상이다.

### 3. 인권정책 권고 수용률

지난 10년간 인권위가 정책권고를 한 것은 권고의 형식과 의견표명의 형식 둘이 있지만 그것을 구분하지 않고 분석하면 총 260건이다. 이들 권고의 해당기관 수용률을 10년에 걸쳐 살펴보면 전부 수용률은 27%, 일부수용까지를 합한 수용률은 57%이다. 정책권고의 수용률을 기간별로 보면 특징적인 현상을 볼 수 있다. 김대중 정권과 노무현 정권 시기라고 할 수 있는 2001년부터 2007년까지는 연 평균 74% 정도의 수용률(일부수용 포함)인데 반해 그 이후부터 최근까지(2012. 6. 말)는 연 평균 38%로 급격히 떨어진다. 정책 권고에서 70% 이상 수용률을 보인다는 것은 매우 높은 것으로, 이는 관련기관이 인권위 권고의 권위를 인정한다는 것을 의미한다. 하지만 수용률이 40% 이하로 떨어졌다는 것은 인권위의 권고가 다른 국가기관으로부터 제대로 존중되지 않는다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 권고 수용률의 저하는 2008년 이명박 정부가 출범한 이후 인권위가 정부로부터 받고 있는 대우를 단적으로 나타내는 지표라고 생각한다.

사실 인권위의 인권정책의 실효성은 수용률로서 대체로 추정은 할 수 있지만 그것을 실증적으로 분석하는 것은 대단히 어렵다. 관련 국가기관에서 인권정책과 관련된 결정을 할 때 그 원인이 인권위의 권고에 의한 것만이 아니기 때문이다. 인권 관련 법령만 보더라도 그것이 개폐되는 데에는 수많은 요인이 있다. 인권위의 권고는 그 중의 하나에 원인에 불과할 때가 많다. 또한 정책권고는 일반적으로 인권관련 법령 및 관행의 권고이므로 그 속성상 인권위가 권고한다고 해서 바로 수용되기도 어렵다. 따라서 인권위의 권고 수용률이라는 수치에 너무 큰 관심을 가질 필요는 없다고 생각한다. 따라서 인권위의 정책권고의 가치는 수용률 수치만으로 평가할 수는 없다. 중요한 것은 권고의 방향성이다. 정책권고의 내용이나 수준이 향후의 인권개선을 위한 분명한 기준이나 방향을 제시하는 것이라면 그 권고가 바로 수용되지 않아도 충분한 의미가 있다고 할 것이다.<sup>26)</sup>

23) 인권위는 2010년 주요 전략목표를 5대 중점사업이라는 이름으로 발표하였는데, 그 중의 하나가 아동·노인 인권 향상이다. 인권위는 이 전략목표에서 학생인권 개선, 취약계층 및 사각지대 아동인권 개선, 스포츠 선수의 인권 보호를 내세웠다. 국가인권위원회, 2010년 연간보고서, 21쪽.

24) 현병철 위원장이 본격적으로 직무를 수행하기 시작한 것이 2009년 하반기부터라고 할 수 있다. 인권위는 이 시기부터 인권위의 중점과제가 북한인권 개선임을 분명히 하였다. 이에 따라 인권위는 2010년 전략목표로서 5대 중점 사업과 함께 특별사업으로 북한인권 개선활동을 발표하였다. 국가인권위원회, 2010년 연간보고서, 32쪽.

25) 이 시기의 대표적 권고로는 강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선 방안(2009. 2. 12), 사내하도급근로자 인권개선 권고(2009. 9. 3), 미등록이주아동의 중학교 학습권 보장을 위한 정책 권고(2009. 12. 3), 인권기준에 부합하는 초중고교 교과서 마련을 위한 정책 권고(2009. 12. 17), 청소년 노동인권개선 법령 및 정책권고(2010. 2. 4), 북한인권법 제정 촉구(2010. 4. 12), 공개수배제도에 대한 법령 및 관행 개선 권고(2010. 6. 17), 성폭력 피해아동 인권보호 및 지원정책 개선 권고(2010. 6. 24), 민간부문 CCTV설치 및 운영개선 권고(2010. 11. 25), 스포츠 분야 인권보호 및 증진을 위한 가이드라인 제정권고(2010. 12. 6) 등이 있다.

26) 예컨대, 난민의 인권과 관련하여 발표된 <난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 검토의견>(2006. 6. 12)은 비록 해당기관인 법무부에 의해 전면적으로 수용은 되지 않았지만 거기에서 제시한 각종 난민인권보장책은 난민관련 법령개선이 논의될 때마다 권위적 전거로 사용되고 있는 것에서 그 권고의 의미를 알 수 있다. 이 외

인권위 정책권고의 수용률은 그동안 정권교체에 따른 분명한 차이가 있지만 한 가지 부인할 수 없는 사실은 인권위의 권고가 다른 국가기관에 상당한 영향을 미치고 있다는 사실이다.<sup>27)</sup> 국가기관 중에서도 행정부의 각 기관은 입법부나 사법부에 비해 보다 적극적인 영향을 끼치는 것으로 평가된다. 인권위는 지난 10년간 법무부, 검찰, 경찰 등에 대하여 인권보호와 증진을 위해 긍정적인 영향을 미쳐왔던 것은 일반적으로 수긍할 수 있다. 다만, 아래서 보는 대로 사법기관에 대한 영향은 인권위법상 충분한 권한이 있음에도 헌법재판소나 법원의 판례에 매몰되어 인권위의 독자적 인권시각을 개진하지 못하는 자제주의로 흐른다는 비판을 받고 있다.<sup>28)</sup>

표2 <연도별 권고 수용 및 불수용률 분석>

<2001-2011. 9.말>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
<b>권고/의견표명</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>260</b>
수용	0 0%	15 60%	14 50%	6 21%	6 24%	3 13%	7 22%	9 28%	5 17%	2 9%	2 15%	69 27%
일부수용	1 100%	6 24%	8 29%	14 50%	9 36%	14 58%	11 34%	6 19%	3 10%	1 5%	2 15%	75 29%
불수용	0 0%	4 16%	6 21%	8 29%	10 40%	7 29%	14 44%	5 16%	1 3%	3 14%	2 15%	59 23%
수용률	100%	84%	79%	71%	60%	71%	56%	47%	27%	14%	30%	56%

\*수용률=[(수용+일부수용)/ 권고 총건수]×100<sup>29)</sup>

## IV. 분야별 평가

### 1. 사회권 분야의 정책권고

#### (1) 인권위와 사회권 업무

지난 20년간 우리 사회의 인권현안에 변화가 있음은 대한민국 사회를 조금이라도 관찰하면 쉽게 발견할 수 있다. 90년대 초반까지 우리 사회는 비민주적 정치구조 아래 있었기 때문에 시민사회는 자연스럽게 시민적·정치적 자유를 제1의 과제로 요구할 수밖에 없었다. 하지만 90년대 후반 IMF 구제금

에도 수용률이 크게 문제가 되지 않는 것은 국가인권정책의 일반적 청사진이라 할 수 있는 인권행동계획(National Action Plan, NAP)과 관련된 권고이다. 이런 계획은 그 영역이 매우 방대하여 정부에서 바로 수용하기가 어렵다. 따라서 수용률이라는 잣대로 그 권고의 의미를 축소할 수 없다. 그러한 정책권고는 인권위가 국가의 인권정책 일반에 관하여 방향성을 제시했다는 점에서 매우 중요하기 때문이다. 그런 면에서 인권위의 <국가인권정책기본계획 수립권고>(2006. 1. 9)는 의미가 있다 할 것이다. 임지봉, 한국사회와 국가인권위원회, 공법연구 제35집 제2호(2006. 12), 10-11쪽 참고.

27) 조재현, 인권보장제도로서의 국가인권위원회 제도의 의의와 한계, 헌법학연구 제14권 제2호(2008. 6), 70쪽.

28) 조재현, 위 논문, 71쪽.

29) 권고 수용률과 관련하여 인권위는 일반적으로 일부수용을 포함하여 수용률을 집계하고 있다. 또한 인권위는 수용률을 산정함에 있어 분모를 <권고 총건수-검토 중> 수치를 사용한다. 따라서 해당 기관에서 사실상 불수용했음에도 <검토 중>이라고 인권위에 답변하면 수용률 계산에서 분모가 작아지는 결과가 일어나고 이것은 실질적으로 수용률 상승의 효과를 일으키게 된다. 이렇게 하는 것은 인권위가 의도적으로 수용률을 높게 산정함으로써 권고기관의 권위를 높이려는 것에서 비롯된 것으로 본다. 이런 이유로 필자는 수용률을 계산함에 있어 <검토 중>이라는 요소를 배제하고(사실상 불수용으로 간주) 분모를 단순히 <권고 총건수>로 잡아 계산하였다. 한 가지 더 유의해야 할 것은 위의 표에서 해당 연도의 수용률은 그 해 발표된 권고의 당해 연도 수용률이 아니라 종국 수용률이다. 관련 기관에서 권고를 수용하는 것은 권고가 있는 해에 수용하는 경우도 있지만 상당한 시간이 지난 다음에 수용하는 경우도 많기 때문이다. 이렇게 볼 때 위의 표에서 2011년의 수용률은 무시해도 좋을 것이다. 김인재·이발래, 인권에 관한 법제·정책 개선의 성과와 과제, 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006. 12), 34쪽 참고.

용 시기를 경험한 이후에는 우리 사회의 관심사는 경제적·사회적 권리 분야로 옮겨지기 시작하였다. 바야흐로 한국 사회의 사회권의 문제가 조명되기 시작한 것이다. 이 과정에서 인권위가 설립되었기 때문에 인권위는 초기부터 사회권에 대한 시민적 수요에 답을 내놓지 않으면 안 되는 상황이었다. 하지만 인권위는 설립 초기 사회권과 관련된 인권정책 권고는 거의 내놓지 못했다. 여러 가지 이유가 있겠지만 우선 그때까지 남아 있는 국가에 의한 과도한 자유권 제한은 매우 시급한 현안이었기 때문에 인권위는 여기에 상당한 역량을 투입할 수밖에 없었다. 또한 사회권 영역의 인권정책 권고는 인권 상황을 정확히 진단하고 거기에 맞는 해법을 내놓지 않고서는 의미가 없다. 이 분야는 일반적으로 자유권 영역에 비하여 시간과 노력이 더 들며 고도의 전문성이 요구된다. 따라서 당시 인권위로서는 자유권 영역의 업무와 함께 사회권 영역의 업무를 동시에 잘 해내기는 역량상 한계를 느끼지 않으면 안 되었다.

인권위의 업무에서 사회권 영역은 자유권 영역과 비교하여 상당히 다른 위치에 있다. 그것은 인권 침해조사 구제업무와 관련한 인권위법의 제한에서 비롯되는데, 자유권 영역을 제외한 사회권 영역은 인권위의 조사구제 활동에서 관할권 밖에 있다는 점이다.<sup>30)</sup> 따라서 인권위가 사회권과 관련된 업무를 한다는 것은 거의 전적으로 정책권고 영역에 국한될 수밖에 없다. 특정인의 사회권에 관해 구체적인 인권침해가 있는지 여부를 판단하고 그에 따라 관련기관에 권고할 수 없는 상황에서 인권위가 할 수 있는 것은 사회권에 관한 법령 및 제도의 개선을 통해 사회권을 증진시키는 것이다. 이런 이유로 인권위는 업무수행에서 사회권에 관한 정책권고를 보다 확고한 소명의식 속에서 할 필요가 있다.

## (2) 인권위 사회권 업무의 현실

인권위의 관심사를 자유권에서 사회권으로 옮기자는 시도는 2대 위원장인 최영도 위원장 때부터 본격적으로 시작되었다. 2004년 12월 최 위원장은 취임사에서 이 점을 분명히 밝혔다.<sup>31)</sup> 하지만 최 위원장은 불측의 사정으로 재임기간 3개월을 기록하고 하차하지 않으면 안 되었다. 이로써 2005년 초 최 위원장의 뒤를 이은 조영환 위원장은 실질적인 제2기 인권위를 이끌게 되었는데, 조위원장은 인권 위 제2기 중점과제로서 사회권을 역설하였다.<sup>32)</sup> 그리고 2007년 조위원장의 뒤를 이은 안경환 위원장도 인권위 업무에서 사회권의 중요성을 역설하였다.<sup>33)</sup> 이러한 사회권의 중요성 역설은 그 뒤에도 계

30) 국가인권위원회법 제19조, 제30조. 인권위법 제30조는 인권위의 조사 대상을 정하고 있는 데, 거기에는 사영역에 의한 차별행위와 국가기관 등에 의한 인권침해 행위를 정하면서 후자의 인권침해 행위를 “헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권”이라고 하고 있다. 이로써 일반적으로 인권위는 헌법 31조 이하의 사회권(교육받을 권리, 근로의 권리, 근로자의 단결권, 사회보장 등)과 국제인권법상의 사회권에 대해서 조사권한이 없는 것으로 일용 이해되고 있다. 그러나 이러한 견해에 대해서 반론도 만만치 않다. 반론은 인권위법은 비록 인권위의 조사구제 업무를 자유권 중심으로 규정했지만 그렇다고 사회권 분야를 완전히 배제하지 않았다고 한다. 인권위법 제30조는 조사구제의 대상으로서 인권침해를 규정하면서 헌법 제10조에서 제22조로 제한하였지만 포괄적인 규정인 헌법 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장)와 제11조(평등권)을 제한 없이 열거하고 있다. 따라서 사회권의 침해를 제10조와 제11조의 각도에서 해석하면 사회권의 침해도 피해자는 충분히 진정할 수 있다고 한다. 박찬운, 한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할, 한양법학 제21집(2007. 8), 332-333쪽. 한상희 교수는 인권위법 제30조의 의미를 설명하면서 인권위는 “제10조 내지 제22조”의 인권을 중심으로 권한범위를 설정하는 것을 원칙으로 하되, 이의 실현을 위하여 필요한 범위 내에서 인권위의 개입이 요청되는, 일종의 파생된 인권도 그 권한범위에 속한다고 이해하는 것이 바람직하다는 견해를 내놓고 있다. 이 설명은 인권위의 인권침해 구제기능은 자유권을 중심으로 하되, 필요한 범위 내에서 사회권까지 확장할 수 있다는 입장으로 보인다. 한상희, 국가인권위원회법 제30조의 해석론, 헌법학연구 제8권 제4호(2002), 103-104쪽. 필자도 이와 유사한 견해를 피력한 바 있는데 자세한 내용은 다음 논문을 참고하기 바람: 박찬운, 한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할, 한양법학 제21집(2007. 8), 331쪽. 한편, 인권위의 조사구제업무가 자유권에 국한하는 문제에 대하여 문제를 제기하며 사회권에 대해서도 관할권이 확보되어야 한다는 견해도 있다. 조재현, 인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계, 헌법학연구 제14권 제2호(2008. 6), 85쪽.

31) 동아일보 2004. 12. 25. 기사. <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=020&aid=0000277363>>.

32) 2기 인권위는 활동방향을 다음과 같이 세 가지로 천명했다: 첫째, 사회적 약자와 소수자 인권보호에 노력한다. 둘째, 인권침해 예방을 위한 인권교육을 강화한다. 셋째, 인권시민단체와 협력을 강화한다. 국가인권위원회, 2005년 연간보고서, 16쪽.

속되어 현재에까지 이르고 있다. 하지만 인권위 업무에서 사회권과 관련된 평가는 그 업적에 비추어 아무리 후한 점수를 주고 싶어도 높은 점수를 줄 수 없는 상황이다.

인권위가 2011년 9월말까지 10년간 발표한 정책권고 269개를 분석해보면 인권위의 사회권 영역 정책권고의 초라함이 그대로 들어난다. 사회권 관련 법령의 입법과정에서 인권위에 의견조회를 한 것에 대한 의견표명을 제외한 순수한 사회권 관련 정책권고는 아무리 보아도 20개를 넘지 않는다. 이는 전체 권고 수중에서 6.7%에 불과한 수치다. 이 정도면 사회권과 관련된 업무는 거의 손을 놓고 있다고 말해도 과언이 아니다. 그런데도 인권위는 사회권 분야에 사업예산의 상당부분을 투자해 왔다. 그 대표적 예가 인권상황실태조사다. 인권위는 설립초기부터 2011년까지 정책권고의 기초조사를 목적으로 167건의 인권상황실태조사를 위해 용역을 발주하였는데 그 중에서 사회권과 관련이 있을 것으로 보이는 용역건수는 거의 3분의 1에 가깝다.<sup>34)</sup> 이것은 인권위가 사회권 관련 정책권고를 위해 상당한 정도의 예산을 투입함을 의미한다. 하지만 그 결과는 너무나 초라하다. 도대체 그 원인이 무엇일까. 장 큰 원인으로 꼽을 수 있는 것은 뒤에서 보게 될 인권위의 전문성이다. 인권위가 가지고 있는 사회권 정책개발 능력에는 분명한 한계가 있다는 것이다. 그것이 개선되지 않고서는 앞으로도 이러한 현상은 계속될 수밖에 없다고 생각한다.

**표3 <연도별 사회권 분야 정책권고>**

<2001-2011. 9.말>

연도	권고(총 16개)
2003	국내거주 외국인 노동자 인권향상을 위한 정책권고(2. 10)
2006	국가인권정책기본계획수립권고(1. 9) 대학교수의 노동기본권 보장 입법에 대한 의견표명(3. 27) 한센인 인권개선을 위한 정책권고(5. 8) 난민의 인권보호를 위한 정책개선안에 대한 의견표명(6.12) 차별금지법 권고법안(7. 27)
2007	공공부문 청소용역근로자 인권개선 정책권고(9. 10) 장애인 권리협약 비준 및 장애인권리협약 선택의정서 가입권고(9. 21) 빈곤가구 단전단수조치 인권개선 정책권고(11. 26)
2008	외국인근로자의 고용등에 관한 법률 및 동법 시행령에 대한 권고(1. 10) 5인 미만 사업장 근로조건 개선 정책권고(4. 28)
2009	강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선방안(2.12) 도시정비법 시행규칙 일부개정 의견표명(6. 8) 사내하도급근로자 인권개선 권고(9. 3) 미등록이주아동의 중학교 학습권 보장을 위한 정책권고(12. 3)
2010	청소년 노동인권개선 법령 및 정책 권고(2. 4)

33) 안경환 위원장이 재임 시절 한 언론과 인터뷰한 기사를 보면 사회권에 관한 인권위원장의 입장을 정확히 읽을 수 있다. “자유권에 관한 극심한 탄압은 사라져 가고 있습니다. 국민의 인식이 높아졌고, 국가기관의 행위를 감시하는 감시체계도 잡혀 있으며, 국가가 스스로 자유권 침해를 줄여 나갈 것이 자명하기 때문입니다.... 오히려 문제는 사회권입니다. 자유권이 국가가 개인에 대해 억압적인 권력을 행사하는 것이라면, 사회권은 개인들이 국가에게 요구하는 부분으로 복지와 같은 것입니다.... 그래서 인권위는 사회권에 대한 관심을 더욱 확대해 나갈 것입니다. 기초생활수급자와 장애인, 시설수용인, 노인 등 사회로부터 소외된 계층의 일상적 인권 향상에 힘을 쏟을 것입니다.” 월간 말, 2008. 2. 109쪽.

34) 인권위는 2012년 국회에 감사자료를 제출하면서 설립 이후 사회권 관련 인권상황실태조사 건수가 총 35건이라고 밝혔다. 하지만 필자가 인권위 인권상황실태조사 전체 건수(2002-2011) 167건을 내용별로 분석한 결과 그 건수는 3분의 1에 가까운 50여 건을 상회하였다.

## 2. 사법기관에 대한 의견 제출

### (1) 의견 제출의 의의

현실적으로 인권을 증진함에 있어 사법기관의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 우리나라의 경우 법원이나 헌법재판소의 구체적 재판 결과는 인권증진에 크나 큰 영향을 끼친다. 따라서 인권 위법은 이러한 인권위가 이러한 기능을 담당하기 위해 “위원회는 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판이 계속 중인 경우 법원 또는 헌법재판소의 요청이 있거나 필요하다고 인정하는 때에는 법원의 담당재판부 또는 헌법재판소에 법률상의 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있다”는 특별한 규정(제28조 제1항)을 두고 있다.<sup>35)</sup> 이것은 국제적 사법기관인 국제사법재판소나 유럽인권재판소에서 채택하고 있는 제도로 소위 ‘법정의 벗’(amicus curiae) 제도를 인권위 기능의 하나로 인정한 제도라고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

인권위의 인권옹호기능을 평가함에 있어서 사법기관에 대한 의견개진 권한을 어느 정도로 행사했느냐 하는 것은 매우 주요한 평가기준이라고 할 수 있다. 인권위의 의견개진은 구체적인 인권관련 사건에서 당사자인 피해자를 구제한다는 의미도 있지만 의견개진의 결과로 인권증진에 전향적인 판결이 나올 수 있다면 그것은 주요한 선례가 되어 실질적인 인권관련 제도개선으로 이어질 수 있기 때문이다.

### (2) 초라한 의견 제출

2011년 9월 말 현재 인권위는 설립 이후 총 10건의 의견서를 법원과 헌법재판소에 제출하였다.<sup>37)</sup> 10년간의 실적이 그 정도에 미치지 못하는 것은 인권위가 이 분야에서 적절한 활동을 못하였다는 반증이다. 인권위가 설립된 2001년에서 2년이 경과된 2003년에서야 비로소 첫 의견서가 헌법재판소에 제출되었으며 그 이후 4년간의 공백기를 거쳐 2007년부터 2009년 사이에 8건이 제출되었다. 특히 2008년과 2009년 사이에는 7건이 집중적으로 제출되었다. 인권위가 제출한 의견서 중 특별히 눈에 띄는 사건은 2003년의 호주제 폐지에 대한 의견서, 2008년의 여군중령 강제퇴역처분취소소송 사건에 대한 의견서, 2009년의 사형제 폐지 의견서 등이다. 하지만 이들 사건에서 인권위가 의견개진을 한 것을 높이 평가하기는 어려울 것 같다. 왜냐하면 인권위가 이들 사건에서 인권위가 적극적인 정책 어젠다를 가지고 임했다고 보기보다는 임기응변식 대응을 통해 매우 제한적인 역할을 했다고 보기 때문이다. 일부 사건에서는 시민사회의 요청에 기해 수동적인 상태에서 제시되었고, 그렇지 않다고 해도 이미 시민사회에서 많은 논의가 이루어져 광범위하게 공감대가 형성된 상황에서 인권위 의견이 제시되었다는 비판은 피하기 어렵다고 할 것이다.<sup>38)</sup>

인권위의 사법기관에 대한 의견제시가 큰 평가를 받지 못한다 해도 안경환 위원장 시절에 여러 건의 의견개진이 있었다는 사실은 나름대로 큰 의미가 있다고 생각한다. 하지만 안경환 위원장 시절의 분위기는 오래가지 못하고 현병철 위원장이 취임한 이후 급변하였다. 현병철 위원장 체제의 두드러진 특징은 인권 관련 현안들에 대한 거듭된 침묵이다.<sup>39)</sup> 그가 위원장에 취임한 뒤 몇 건의 법원 및 헌법

35) 헌법재판소법 제74조는 이해관계기관 등의 의견제출 규정을 두고 있는데 이 규정에 의하면 헌법소원 재판에 이해관계가 있는 국가기관 또는 공공단체와 법무부장관은 헌법재판소에 그 심판에 관한 의견서를 제출할 수 있다. 따라서 인권위법 제28조 제1항 규정이 없다고 해도 인권위는 필요한 경우 헌법재판소법의 위 조문에 따라 의견서를 제출할 수 있다.

36) 김도현, 국가인권위원회 결정과 사법부 판결에 미친 영향 평가, 민주법학 제33호(2007), 38쪽.

37) 재판사건에 인권위가 의견을 낸 10건은 다음과 같다: 호주제에 대한 의견(03.3.10); 계구사용행위위헌확인심판사건(2001헌마163)에 관한 의견제출(03.6.9); 치법 중 제15조 제8항 위헌제청(2007헌가12) 사건에 대한 의견(07.11.26); 법원공무원 8급 및 9급 공채시험응시 상한연령에 대한 의견(2007.11.26.); 국립중앙도서관 입관제한위헌 확인사건에 대한 의견(2008.1.14); 여군중령강제퇴역처분취소 소송사건에 대한 의견(08.1.28); 출국명령처분 취소소송에 관한 의견(2008.2.18); 이주노조 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견(2008.5.26); 구의료법제61조제1항중"장애복지법에 따른 시각장애인중"부분의 헌법소원심판청구에 관한 의견제출(2008.7.25.); 2011헌마28 헌법소원 사건 등에 대한 의견제출 건(구 '디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 검토(2011. 7. 25)).

38) 김도현, 위 논문, 46쪽.

재판소 계류 사건에 의견서를 제출하자는 움직임이 있었다. 그러나 그러한 움직임은 번번이 좌절되었다. 그 예로 인권위 전원위원회 또는 상임위원회는 PD수첩 검찰 수사 사건에 대한 의견제출 건 부결(2009. 12. 1), 용산 철거민 사망사건에서 나타난 주거권침해 법원 의견제출 건 부결(2009. 12. 28), 야간시위 규정에 대한 헌법재판소의견제출 건 부결(2010. 3. 8), 박원순 변호사 명예훼손 사건 의견제출 건 부결(2010. 4. 26) 등을 들 수 있다. 인권위의 개입이 필요한 상당수의 사건들이 석연치 않은 이유로 부결 또는 기각되었던 것이다.

### (3) 소극성의 원인

위에서 본대로 지난 10년간 인권위의 사법기관에 대한 의견제출 기능은 매우 소극적이었음을 알 수 있다.<sup>40)</sup> 이는 인권위법 상 인권위의 의견제출권이 명문으로 보장되어 있음에도 불구하고, 결과적으로 인권위는 헌법재판소나 법원의 판례를 무조건적으로 추종하는 태도를 보여 왔다고 할 수 있다.<sup>41)</sup> 그럼 이러한 태도의 원인이 무엇이었을까. 무엇보다 인권위가 인권침해의 구제기관으로서 같은 구제기관인 사법기관에 대한 자리매김을 제대로 하지 못한 것이 큰 원인이라 할 것이다. 인권위는 비사법적 권리구제기관으로 사법기관의 특징인 전통주의와 형식주의 그리고 법실증주의를 넘어 사법기관에 인권의 진보성을 설파할 책임을 진다. 비록 인권위의 주장이 사법부에 그대로 받아들여지지 않는다 해도 진보적인 속성을 가진 국가기관으로서의 인권위의 주장은 매우 중요한 인권증진의 전거가 될 수 있다는 신념을 가져야 한다.<sup>42)</sup> 하지만 인권위는 이러한 인권기구의 진보성에 대한 신념을 사법기관에 적절히 피력하지 못했다. 나아가 인권위의 소극적 태도의 실질적 이유로 전문성의 한계를 들 수 있다. 사법기관에 의견을 제시할 때는 그 특성상 충분한 논거가 뒷받침되지 않으면 안 된다. 하지만 인권위에는 그런 업무를 수행할만한 전문성을 갖춘 인권위원도, 사무처 조직도 갖추질 못했다. 그러다보니 재판사건에서 의견을 제시하는 것에 대해 인권위는 많은 부담을 느껴왔던 것이다.

## 3. 국제인권 관련 정책권고

인권위의 큰 역할 중의 하나가 국제인권법의 국내이행을 위한 노력이다. 이를 위해 인권위는 인권협약의 가입을 권고하고 이미 가입한 인권협약의 국내 이행을 위해 노력을 해야 한다. 그리고 국제인권기구가 대한민국의 인권상황을 점검할 때 인권위의 역할도 중요하다. 독립인권기구로서 국제사회의 인권상황 점검이 객관적으로 이루어져 그 결과로서 나오는 권고가 적절하도록 노력해야 한다.

표4 <연도별 국제인권 관련 정책권고 현황><2001-2011. 9. 말>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
의견 표명	3	2	3	2	4		1	1		1	16
권고	1	2	1	2	1	1	1				9
건수	4	4	4	3	5	1	1	1		1	25

39) 김두식, 위 논문, 62면.

40) 인권위 설립 초기 단계에서 사법부에 대한 인권위 의견 개진 등의 권한 행사가 미흡했다는 비판은 인권위 5주년을 맞이하여 학자들이 평가한 글에서도 볼 수 있다. 김도현, 위 논문, 46쪽 이하 참고.

41) 김도현, 위 논문, 54쪽; 조재현, 인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계, 헌법학연구 제14권 제2호(2008. 6), 71쪽.

42) 우리 사회의 보수적인 입장을 대변하는 단체에서는 인권위의 이 같은 성격을 도통 이해 못하는 경우도 많이 있다. 보수적인 법률가단체인 <시변>은 인권위의 권고와 관련하여 “법률상 국가기관에 불과한 인권위가 동일한 인권문제에 관해 헌법상 최고사법기관의 판단과 다른 판단을 할 수 없다”고 주장한다. 이런 주장이 맞다면 인권위가 사법기관에 의견을 제출하는 것도 위상에 맞지 않는 일이라 할 것이다. 오라미디어, “인권위 축소에 극명하게 엇갈린 ‘시변’과 ‘민변’”, 2009. 4. 2.자.

### (1) 10년간의 실적 평가

지난 10년간 인권위의 국제인권 활동 중 정책권고에 해당하는 것을 조사해 보면 25개의 의견표 및 권고가 발견된다. 이 중 16건은 대부분 정부가 관련 인권협약에 따라 협약 감독기구에 제출해야 할 정부보고서에 대한 인권위의 입장을 발표한 것이다. 나머지 9건은 우리나라가 아직 가입하지 않은 인권협약에 가입할 것을 권고하거나 이미 가입한 인권협약 중에 유보조항을 철회할 것을 권고한 것이다.<sup>43)</sup> 이러한 활동도 시기별로 현격한 차이를 보이고 있다. 설립 초기부터 2006년까지는 매년 4-5건의 의견표명 및 권고를 해오다가 2007년부터는 그 활동이 현저히 줄었고, 급기야 2010년의 경우는 단 한 건의 국제인권 관련 권고도 하지 못했다. 이것은 2007년 이후 인권위의 국제인권 활동의 중심축이 국제인권기구에서의 활동으로 변질된 것에서 연유한다고 본다. 위원장을 비롯한 인권위원 그리고 인권위 직원들의 잦은 해외출장이 곧 국제인권 활동의 중심이라고 하는 내부 분위기가 형성된 것으로 보이는데 이것이 국제인권 영역에서의 권고나 의견표명 활동이 빈약해지는 하나의 원인이 되었다고 생각한다.

### (2) 국제인권의 전문성

인권위의 국제인권 관련 정책권고 중 중요한 것은 직접적으로 국제인권협약 관련 업무만이 아니라 국내의 법령, 제도, 관행이 국제인권기준에 부합하도록 개선할 점을 지적하고 방향을 제시하는 일이다. 이러한 일이 원활히 진행되기 위해서는 인권위 관계자가 국제인권법에 관한 전문성을 확보하여야 하는데 지난 10년간 특별한 발전이 없다. 인권위의 대부분 정책권고나 인권침해에 대한 구체권고에서 판단의 근거로는 관련 국제인권협약을 열거하고 있지만 그 정확한 의미를 깊이 있게 해석하고 그것을 문제의 사안과 연결시킨 결정문은 거의 찾아 볼 수가 없다. 사무국의 국제인권법 수준도 문제지만 더욱 심각한 것은 인권위원들의 국제인권법에 대한 이해도이다. 인권위원들이 국제인권법의 중요성을 모르는 가운데 사무국이 아무리 노력한다고 해도 한계는 분명하다. 역대 인권위원 중에서 국제인권 분야의 전문가라고 볼 수 있는 위원들이 거의 보이지 않는 것은 인권위의 국제인권 정책권고의 한계를 말하는 것이다.

## 4. 인권상황실태 조사 활동

인권위법 제19조 제4호는 인권위 기능으로서 인권상황에 대한 실태조사를 규정하고 있다. 따라서 인권상황에 대한 실태조사는 그 자체가 인권위 기능 중의 하나이고 인권위가 적절한 인권정책을 권고함에 있어 전제되는 활동이다. 정확한 인권상황을 모르고서야 적절한 법령 및 제도 나아가 관행을 고쳐 인권증진을 도모할 수 없는 일이다.

인권위는 설립 다음 해인 2002년부터 매년 상당한 액수의 예산을 책정하여 인권상황 실태조사를 해 왔다. 대부분 인권상황 실태조사는 그 내용이 전문적이고 상당한 시간이 소요되므로 인권위 자체 인력으로 하지 못하고 외부 용역을 주는 방법을 채택하였다. 용역비용으로 지급한 금액은 적게는 5백만원에서 많게는 1억원으로 매우 다양하다.

43) 이에 해당하는 것으로 주요한 것은 국제형사재판소 규정(로마규정) 가입 권고(2002. 6. 4), 여성차별철폐협약 선택의정서(2003. 12. 8), 아동권리협약에 관한 두 개(아동무력분쟁 관여 및 아동매매 등)의 선택의정서 가입 권고(2003. 12. 8), ILO 강제근로 관련 제29호·제105호 협약 가입 권고(2006. 11. 13), 유엔강제실종협약 가입 권고(2008) 등이 있다.



표5. <연도별 국가인권위원회 인권상황 실태조사 현황>

<2001-2011. 9. 말>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
건수	29	23	26	17	24	14	11	8	7	8	167
총액	633	829	518	700	548	351	306	330	278	297	4,790

단위 : 백만원

지난 10년간 인권위의 인권상황 실태조사를 분석하면 가장 특이한 것은 설립 다음 해부터 2006년까지는 매년 평균 24건의 인권상황 실태 조사가 이루어졌음에 반해 2007년도 이후에는 조사건수가 급격히 줄어들기 시작했다는 점이다. 특히, 2009년 이후 지난 3년간은 한 해 7-8건 정도의 실태조사만이 이루어지고 있다. 이러한 현상은 용역 예산에도 반영되어 설립 초기부터 5년간은 매년 5억원 이상의 예산이 인권상황실태조사에 쓰여졌으나 그 이후(2007년 이후)에는 3억원대로 대폭 삭감되었다. 왜 이런 현상이 일어나고 있을까. 인권위는 설립초기부터 45년간 매우 의욕적으로 우리나라의 인권제도 및 법령을 조사하여 그것을 개선하기 위해 노력했다. 그것은 어떤 경우에는 특정 법령의 개선에 목표가 맞추어졌고, 또 어떤 경우는 매우 광범위한 분야의 인권제도 및 법령의 개선에 초점을 맞췄다. 후자의 대표적인 예가 소위 인권 NAP라고 불렀던 국가인권정책기본계획 권고였다. 이러한 인권정책을 권고하기 위해서는 우선 인권상황실태가 조사되어야 하고, 그것을 기초로 수많은 점검모임이 전제되어야 한다. 일부의 경우는 인권위 내에 태스크포팀을 운영하여 상당한 기간을 운영하지 않으면 안 되었다. 인권위는 설립초기부터 바로 이런 품 많이 드는 인권정책 권고를 하기 위해 인권위 역량을 동원했다. 바로 그러한 이유로 설립 다음 해부터 5년간 집중적으로 인권상황실태가 조사되었던 것이다. 그런데 2007년 이후 인권위의 인권정책 권고는 종합적이고 구조적인 것에서 단발적이고 개별적 인권정책 권고로 돌아섰다. 그것은 인권위의 인권정책 권고의 열도가 식어간다는 것을 의미했으며 그에 맞는 전문적 인적 자원의 고갈과도 관련 있다.

인권상황실태조사와 관련하여 큰 문제 중 하나는 2011년까지 실시된 총 167건, 예산총액 48억원의 막대한 사업결과가 제대로 사용되지 않고 사장된다는 점이다.<sup>44)</sup> 많은 실태조사가 인권정책 권고로 이어지지 않고 조사과정에서의 한 두 번의 토론회와 기자 회견 방식의 결과 보고로 끝난다. 이렇게 되는 가장 큰 이유는 인권위가 실태조사 전에 그 조사의 목적과 조사 후의 사용방법에 대하여 깊이 연구하지 않았기 때문이다. 결국 부실한 사전 검토로 쓸데없는 실태조사를 양산해낸 것이다. 이 같은 결과는 인권위의 부족한 전문성에서 나온 당연한 귀결이다.

## 5. 북한인권

### (1) 2008년까지의 인권위의 북한인권

10년간의 인권위 운영과정에서 북한인권은 계류과 같은 것이었다. 우리 사회의 보수계층은 인권위가 왜 북한인권을 다루지 않느냐고 아우성을 치고 진보계층은 인권위에서 북한인권을 적극적으로 다루는 것은 특별한 소득없이 대북 관계만을 악화시키는 원인으로 작용할 수 있다고 우려했다. 때문에 적어도 2006년까지 인권위 정책은 조용히 북한인권을 연구하는 수준이었다. 사무처 정책국에 북한인권팀을 두어 북한인권 상황을 살피면서 인권위의 역할이 필요할 때 적절히 개입한다는 원칙을 고수하였다. 하지만 대외적 상황은 인권위가 북한인권에 대하여 어떤 입장을 갖고 있는지를 명확히 하지 않으면 안 되는 상황으로 발전하였다. 이런 이유로 인권위는 2006년 12월 설립 이후 최초로 북한인권에

44) 2007년 이후 인권위가 실태조사를 한 45건 중에서 인권정책 권고로 바로 이어진 사례는 없다.

대한 입장표명을 하기에 이른다.<sup>45)</sup> 이것은 그동안 인권위가 고수해온 원칙을 고수하면서도 북한인권 에 적극적인 태도를 보일 수밖에 없는 상황에 대한 응답이기도 했다. 이 입장표명에서 인권위는 “위원회는 북한인권과 관련하여 위원회가 할 수 있는 역할의 법적 근거 및 범위가 제한되어 있는 엄연한 현실로 인해, 헌법 제3조의 규정에도 불구하고 「국가인권위원회법」 제4조 및 제30조의 해석상 대한민국 정부가 실효적 관할권을 행사하기 어려운 북한지역에서의 인권침해행위는 위원회의 조사대상에 포함될 수 없다”는 것을 명백히 하였다. 하지만 인권위는 “북한인권의 개선과 관련하여, 정부의 북한인권 관련 정책을 검토하고 그에 관한 권고 또는 의견표명 등의 정책적 활동을 행하고, 국제인권기구 및 국내외 NGO 등과의 교류·협력을 강화할 것”이라고 함으로써 향후 북한인권에 대한 인권위 활동 방향에 대한 큰 그림을 정립하였다. 인권위는 이 입장표명이 있는 이후 과거보다 훨씬 북한인권 문제에 발을 담그게 되는데 2008년 4월 전원위원회의 결의로 북한인권특별위원회를 구성하였고, 이어 동년 5월부터는 북한인권포럼도 만들어 운영하였다.

## (2) 2009년 이후 인권위의 북한인권

인권위의 북한인권 사업은 2009년 현병철 위원장이 임명됨으로써 새로운 국면을 맞이하였다. 현위원장은 인권위의 사업 중에서 북한인권 분야를 인권위 업무 중 중요업무로 만들었고 2010년 12월 북한인권 개선 중장기 정책 로드맵을 발표한다. 이 로드맵은 북한인권 개선을 위한 제도적 기반 확립 및 행동계획 수립을 제안하는 것인데 북한인권 개선을 위해 정부가 추진할 수 있는 정책 및 실천계획을 행위자(다자, 양자, 국제기구) 및 이슈별(북한주민인권, 탈북자, 국군포로, 납북자, 이산가족)로 제시한 것이었다. 인권위는 이와 같은 로드맵에 따라 마침내 2011년 10월 정부에 제2기 국가인권정책기본계획에 북한인권 상황의 실질적 개선을 위한 정책을 포함시킬 것을 권고하였다.<sup>46)</sup>

현병철 위원장은 북한인권의 전도사가 된 느낌이다. 역대 어느 위원장보다 북한인권 관련 행사를 의욕적으로 하고 있다. 매년 북한 인권국제심포지엄을 성대하게 개최하고 있고,<sup>47)</sup> 2011년 7월에는 EU까지 진출하여 『북한인권 개선을 위한 국제사회의 공조방안』이라는 주제의 국제심포지엄을 개최하기까지 하였다.<sup>48)</sup>

북한인권과 관련된 정책권고는 지난 10년간(2011. 9. 현재) 총 12건이 있다. 이 중 6건이 2008년 이후에 발표되었으며 현병철 위원장 시기에 접어들어 4건이 발표되었다. 그 중에서도 특별히 주목할 만한 것은 2010년 2월에 걸쳐 발표된 북한인권법 제정 촉구 권고이다. 다만, 인권위가 북한인권법에 열의를 보이는 것은 북한인권 관련 업무를 다른 기관에 빼가지 않겠다는 의도가 우선적인 원인으로 판단된다. 권고 2건이 모두 국회에서 논의되고 있는 한나라당 제안의 북한인권법안의 내용 중 북한기록보존소 운영은 북한인권재단이 아닌 인권위가 해야 한다는 주장을 담고 있는 것에서 이를 읽을 수 있다. 인권위는 북한인권법안이 아직 통과도 되지 않았음에도 발 빠르게 이를 기정사실화시키기 위해 2011년 2월 전원위원회를 통해 북한인권침해신고센터 및 북한인권기록관을 설치할 것을 결의하고 3월에 동 센터 및 기록관의 개소식을 갖고 업무에 들어갔다.<sup>49)</sup> 하지만 이의 운영을 둘러싼 평가는 그리 곱지 않다.<sup>50)</sup>

45) 북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장(2006. 12. 11).

46) 북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고안(2011. 10. 24). 이 권고안은 크게 3개의 전략과제를 수립할 것을 정부에 권고하였는데, 여기에는 북한주민의 인권개선, 북한이탈주민의 인권개선, 국군포로납북자이산가족의 인권개선으로 이루어져 있다. 자세한 내용은 인권위의 관련 보도자료 참고, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?SEQ\\_ID=603081&flag=VIEW](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?SEQ_ID=603081&flag=VIEW).

47) 2010년 9월 8일에는 제7회 북한인권 국제심포지엄을 미국 워싱턴 D.C.에서 주최하기도 하였다. 자세한 내용은 국가인권위원회의 관련 보도자료 참고, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=598058](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=598058).

48) 자세한 내용은 국가인권위원회 관련 보도자료 참고, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=601968](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=601968).

49) 자세한 내용은 국가인권위원회 관련 보도자료 참고, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=600876](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=600876).

50) 주요 언론에서도 이 센터의 실효성을 매우 의심스럽게 보고 있다. 관련 기사로는 <인권위 북한인권침해신고센터

## V. 인권위 정책권고의 걸림돌, 전문성과 리더십

### 1. 전문성

인권위의 정책권고가 관련기관에 의해 수용되기 위해서는 해당기관의 인권옹호 의지가 무엇보다 중요하다. 하지만 그에 못지않게 인권위의 권고 그 자체도 해당기관이 쉽게 수용할 수 있을 정도의 현실성도 있어야 한다. 일반적으로 국가기관의 인권옹호 의지는 정권의 성격과 궤를 같이 한다. 정권이 인권에 가치를 인정하는 경우라면 대부분 국가기관은 인권위의 권고에 대하여 적극적인 수용의지를 가질 가능성이 높다. 하지만 이 경우에도 권고, 그 자체가 현실성이 있어야 한다. 그렇지 않으면 인권위의 정책권고는 실제 정책으로 이어지기가 어렵다. 여기에서 현실성이라 함은 권고의 전문성과 직결되는 문제이다. 인권위가 인권상황을 정확히 파악하지 못하고 선불리 권고를 하는 경우나 인권상황은 제대로 파악했지만 그 대책으로 제시하는 방안이 도저히 수용하기 어려운 정도의 내용이라면 해당기관의 인권의지와 관계없이 수용 가능성은 높지 않을 것이다. 인권위의 권고는 단지 인권적 관점이라는 가치판단뿐만 아니라 정책의 설계와 재정에 대한 현실적 이해를 기반으로 했을 때 보다 실효성을 담보할 수 있다. 그리고 이것은 재정계획이 전제가 되는 사회적 관련 권고에서 특별히 필요한 요소이기도 하다.<sup>51)</sup>

이 같이 볼 때, 지난 10년간 인권위의 인권정책 권고기능에서 인권위 내부의 문제로서 가장 문제시된 것이 전문성의 문제이다. 상당수의 정책권고는 그 내용이나 형식에서 권위 있는 인권전문기관의 권고로 보기에 거리가 있었다. 이러한 경향은 현병철 인권위 체제에 들어와서 더욱 심각해지는 양상이기도 하다. 몇 가지 이유를 설명해 보자.

#### (1) 인권위원의 전문성

인권위원회는 인권위의 의사결정 과정에서 가장 중요한 역할을 담당한다. 인권위원회는 가장 중요한 사안을 결정하는 전원위원회의 위원이고, 전문 분야 소위원회 위원이며, 위원장과 상임위원의 경우는 일상적인 업무 중에서는 주요업무를 관장하는 상임위원회와 각 부문별 소위원회의 위원장을 맡게 된다. 그런데 이들 위원들의 인권의식은 전문성이나 인권 감수성 모두에서 높은 점수를 받기 힘들다. 설립 당시부터 인권위의 위원은 법률 전문가가 가장 많은 비율을 차지하고 있지만 몇몇 예외적인 인사를 제외하고는 인권 전문성이나 감수성이 높지 못하다.<sup>52)</sup> 법률전문가들은 대체로 법률 규정에는 매우 밝지만 진취적 사고를 갖지 못하는 것이 대부분이다. 더욱 인권위의 정책권고는 현행 법률의 범위 내에서만 하는 것이 아니고 국제인권법과 헌법이 요구하는 수준이어야 하므로 현행 법률에만 관심이 있는 법률가들이라면 인권위의 인권문제를 다루는데 큰 도움이 안 된다.

인권위의 모든 주요 결정은 인권위원들이 한다. 따라서 인권위원들은 인권위의 주요 결정문에 책임을 가져야 한다. 비록 사무국에서 결정문의 초안이 작성되고 있기는 하지만 인권위원들은 초안에 구애되지 말고 위원회 혹은 위원들의 논리를 담을 수 있도록 노력해야 한다. 하지만 일부 위원들을 제외하고는 지난 10년간 인권위원들은 이런 능력을 발휘하지 못했다. 인권위의 정책권고를 비롯한 수많은 결정문은 위원회의 이름으로(위원들의 이름이 명기됨) 나가지만 실제로 그 내용의 작성에 대하여 위원들이 리더십을 발휘한 경우는 매우 드물다.

인권위의 설립 초기부터 인권위원들의 자질은 늘 논란거리였다. 헌법재판관이나 대법관 등의 자격은 오랜 세월동안 어느 정도 합의된 요건이 축적되어 온 데 반해, 인권위원들에게는 그런 관행이 만

실효성 논란>, 연합뉴스, 2011. 9. 15. 참고, 이에 대한 인권위 해명은 관련 보도자료 참고, [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp?NT\\_ID=24&flag=VIEW&SEQ\\_ID=602399](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp?NT_ID=24&flag=VIEW&SEQ_ID=602399).

51) 이숙진, 국가인권위원회 활동과 우리 인권의 미래, 복지동향(2009. 5), 12쪽 참고.

52) 2001년부터 2011년까지 인권위의 위원장, 상임위원 및 위원으로 임명된 연인원은 46명이다. 이 중에서 법조인 출신은 19명, 법학교수 출신은 9명, 기타 시민사회 출신은 18명이다. 따라서 법률 전문가(법조인+법학교수)가 차지하는 비중은 연인원 중 61%에 달한다. 자료 출처: 2011년 인권위 국정감사자료.

들어져 있지 않다. 인권위법은 인권위원의 자격을 “인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자(제5조 제2항)”로 규정하고 있지만 이 요건이 그 자체가 추상적일 뿐만 아니라 그것을 검증할 수 있는 방법도 없다. 지난 10년간 많은 인권위원들이 그 자리를 명예만 있고 책임은 없는 걸로 인식해 온 것 같다.<sup>53)</sup> 이런 환경에서 인권위원의 전문성을 이야기한다는 것이 연목구어인듯 하다.

## (2) 사무처의 전문성

인권위원들의 전문성이 전반적으로 낮은 상황에서 인권위 전문성의 보루는 사무처이다. 하지만 이 부분에서도 지난 10년간 높은 점수를 주긴 어렵다. 우선 조직 자체가 인권관계 법령 개선을 목적으로 하는 정책권고를 실무적으로 뒷받침하기에는 한참 부족하다. 인권관련 법령의 폭이 넓음에도 불구하고 부처별 또는 영역별 담당자가 없는 실정이며 체계적인 모니터링이 이루어지지 않는다. 또한 인권위 조직의 전문성을 보완할 수 있는 인권문제에 전문역량을 갖춘 인권단체, 전문가와의 네트워크도 제대로 작동하지 못하고 있다.<sup>54)</sup>

사무처 전문성의 핵심은 조직의 문제이기도 하지만 현실적으로는 그 조직을 채우는 사람의 역량의 문제이기도 하다. 인권위가 설립된 이후 초대 위원장인 김창국 위원장 이래 최영도, 조영환, 안경환 위원장에 이르기까지 인권위의 인권정책의 중심축은 시민사회 출신의 담당자들이었다. 이들은 인권 감수성이라는 측면에서는 일반 공무원 출신 직원에 비하여 높은 수준이었다고 평가된다. 하지만 전문성이라는 측면에서는 자신들의 인권 감수성을 제3자에게(관련 국가기관) 논리적으로 설명하는 데에는 한계가 있었다. 현병철 위원장 이전까지 국과장의 주류는 민간 출신이었지만 이들이 중간 관리자로서 말단의 담당자들을 적절히 관리하고 통제할 수 있는 전문성은 예외적 인물을 제외하고는 매우 빈약하였다. 이것은 일반 행정기관의 국과장과는 대조적인 모습이다. 일반 행정기관의 경우는 국과장 정도만 되면 업무 장악력이 인권위와는 비교할 수 없을 정도로 강력하다. 그러나 인권위에서는 어떤 과제(여기에서는 정책과제)에 대한 전문적 식견은 담당자가 가장 높고 과장, 국장으로 갈수록 식견이 떨어진다. 그렇다 보니 국과장의 권위는 빈약하기 그지없다. 현재 인권위 정책권고 결정문은 말단의 담당자가 작성하고 이것을 제대로 점검해 줄 수 있는 상황이 아니다. 일반 행정기관이라면 있을 수 없는 상황이라고 할 수 있다.

이러한 현상은 2009년 인권위 조직 개편에 의해 많은 수의 시민사회 출신 직원이 인권위를 떠나고, 이어서 남아 있는 직원마저도 하나 둘 인권위를 떠나면서 더욱 심각한 양상을 보여주고 있다. 현병철 위원장은 인권위 10년 역사에서 처음으로 비전문가 출신의 정통 관료를 사무총장으로 발탁하였고, 심지어는 인권정책 분야의 실무책임자라고 할 수 있는 인권정책국장 자리마저도 일반 공무원 출신의 관료를 발탁하였다.<sup>55)</sup> 정책국에서 정책 권고 생산에서 가장 중요한 역할을 하는 정책과장도 마찬가지이다. 이런 상황에서 인권위가 제대로 된 인권정책을 내놓지 못하는 것은 당연한 일일 것이다.

## 2. 인권위의 리더십

### (1) 인권위 리더십의 필요성

인권위의 인권정책 권고가 존중되기 위해서는 인권위의 관련기관에 대한 인권 리더십이 확보되어야 한다. 이 리더십은 인권문제에 관한 한 인권위가 타 국가기관에 대해 설득적 권위를 갖는다는 것을 의미한다. 이것은 위에서 본 인권위의 전문성에 설득의 기술을 보탬 때 가능하다. 설득의 기술은 인권위가 소위 연성권력(soft power)의 국가기관이라는 것을 생각할 때 인권위가 반드시 확보해야 하

53) 김두식, 위 논문, 68쪽.

54) 김인재·이발래, 위 논문, 45쪽.

55) 인권정책국장은 인권위 출범 이후 단 한 번도 일반 행정직 출신이 담당할 적이 없다. 인권 전문 변호사와 교수들이 개방직 공무원으로 들어 와 일했던 자리였다.

는 능력으로, 인권문제에 대해 타 국가기관을 선도할 수 있어야 한다는 것이다. 인권 리더십이 없고서야 다른 국가기관이 인권위를 존중할 수가 없다. 인권위법에서 인권위의 권고를 존중해야 한다고 규정하였다고 해서 그것만으로 다른 기관이 인권위의 권고를 존중하는 것은 아니기 때문이다.

## (2) 리더십과 법적 근거

인권위법은 인권위의 인권 리더십을 확보하기 위한 몇 가지 수단을 제공해 주고 있다. 첫째가 통보 제도인데, 이는 국가행정기관 또는 지방자치단체가 인권관련 법령 내지 정책의 입안단계에서 인권위에 통보하도록 하는 것이다(인권위법 제 20조 제1항). 이러한 규정에 따라 각 기관은 인권위에 의견조회를 하게 되는데 경우에 따라서는 관계기관의 인식부족(혹은 인권위에 대한 무시)로 이러한 통보가 제대로 안 되는 경우가 있다. 또한 인권위는 업무를 수행하기 위해 필요한 경우 국가, 지방자치단체와 공사단체 등에 업무협의를 요청할 수 있는 업무협의권이 있다(제20조 제2항). 이것은 인권위의 인권 리더십을 확보하기 위한 주요한 절차로 잘만 사용하면 인권위가 관련기관의 인권 관련 정책에 상당한 정도의 영향력을 끼칠 수 있는 제도이다. 하지만 인권위는 이러한 법적 수단을 제대로 사용하여 적절한 협의를 하고 있지 못하다. 관련기관의 비협조도 큰 원인이지만 인권위 스스로의 노력 부족도 큰 원인이라고 생각한다.<sup>56)</sup>

## (3) 타 기관과의 협력

인권위가 타 기관에 대한 인권 리더십을 확보하기 위한 방법이 인권위법 시행령에 의해 설치된 인권정책관계자협의회이다(시행령 제19조). 이것은 인권위가 국가인권정책기본계획 권고안을 만드는 과정에서 관계기관의 협조를 얻어내기 위해서 만든 것인데, 관계기관의 국장급으로 구성되었다. 협의회의 구성상 인권위가 잘만 활용하면 인권위의 인권 리더십을 확보하는 데 매우 유용한 회의체이다. 특히 인권정책 권고 중 주요 일반정책은 관계기관과의 사전협의를 매우 현실적이다. 하지만 인권위는 지난 10년간 이 협의체를 제대로 활용하지 못했다. 2006년 국가인권정책기본계획 권고안을 발표하기 전후로 간간히 이용되었지만 2007년 이후에는 거의 운영된 실적이 없다는 것이 단적인 증거이다.<sup>57)</sup> 현실적으로도 인권위가 이 협의체를 적절히 운영하는 것은 역부족이다. 국장급으로 이루어진 협의회 전체 회의는 관계기관의 비협조로 좀처럼 열기가 힘들기 때문에 협의회를 연다고 해도 특정 분야에서 관련 기관의 실무급 공무원이 출석하는 회의로 진행할 수밖에 없는 현실이다.<sup>58)</sup>

## (4) 권고 후 사후관리

권고기관인 인권위가 인권 리더십을 발휘하는데 있어 필요한 능력 중 하나는 권고의 사후관리능력이다. 인권에 관한 법령 정책의 권고 이후 해당기관에서 어떻게 수용하는지에 대한 권고의 사후관리는 그 실효성을 담보하는 데 있어 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 인권위의 사후관리체제는 미흡하다는 지적이 많다.<sup>59)</sup> 권고를 한 이후 권고이행 등을 정확히 파악할 수 있는 사후관리지침과 이를 통한 체계적 관리가 보이지 않는다는 것은 큰 문제라고 할 수 있다.

56) 인권위 설립 5년을 평가하는 한 논문에서 인권정책 분야를 담당한 사무처의 간부는 인권위가 관련기관에 대한 협의권을 제대로 사용하지 못하고 있다고 솔직하게 인정하였다. 김인재·이발래, 위 논문, 43-44쪽.

57) 2012년 인권위는 국회에 감사자료를 제출하면서 인권정책관계자협의회를 2005년 5회, 2006년 6회, 2007년 1회, 2011년 2회 실시하였다고 보고하였다. 그렇지만 내용을 보면 인권위가 정부기관과 단순히 회의를 한 것도 모두 협의회를 개최한 것으로 정리한 것으로 보인다.

58) 시행령상 인권정책관계자협의회는 인권위 사무총장이 주재하도록 되어 있다. 하지만 사무총장이 정부직이 아니므로 타 부처의 국장급 협의회 위원을 회의에 참석시키기가 매우 어려운 현실이다. 국장급 위원을 불러도 대부분 과장급 공무원을 보내는 것이 일반적 현실이다.

59) 조재현, 위 논문, 87-88쪽.

## VI. 글을 맺으며: 내일을 위한 제언

인권위의 정책권고 10년을 한 마디로 평가하기는 어렵다. 그러나 분명히 말할 수 있는 것은 인권위의 정책권고가 우리 사회의 인권증진을 위한 제도적기폭제가 될 수 있다는 데에는 이론이 없을 것이다. 그러기 위해서는 정책권고는 방향성이 정확해야 하고, 현실성 및 전문성이 담보되어야 한다. 글을 맺으면서 이러한 정책권고가 어떻게 나올 수 있을 지에 대하여 생각해 본다.

인권위의 정책권고 분야가 보다 발전하기 위한 조건은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 인권위의 위상과 권위의 문제로서 인권위 내일을 위한 거시적 조건이다. 인권위가 지금과 같은 법률기관으로 존속하는 한 인권위는 정권의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다. 10년간의 역사에서 7년간은 인권위가 나름의 역할을 했다고 한다면 그것은 지난 두 정권의 공이다. 김대중 정권과 노무현 정권은 인권의 가치를 인정하는 정권이었기 때문에 인권위의 권위는 대통령 스스로 인정해 주었다. 따라서 이 기관의 권고는 그런대로 권위가 있었다. 그러나 이명박 정부 하에서의 인권위는 지금 알리바이 인권기구로 전락해 간다는 비판을 받고 있다. 대통령이 인권위를 인정하지 않고, 정부의 관련부처가, 집권 여당이 인권위의 필요성과 권위를 인정하지 않기 때문이다. 이런 상황에서 인권위가 어떤 정책권고를 한다고 해도 그것의 실효성은 담보되지 않는다. 따라서 인권위의 정책권고가 제대로 기능하기 위한 전제는 인권위의 위상과 권위를 규범적으로 높여 놓아야 한다. 이것은 바로 인권위가 헌법개정을 통해 헌법기관화해야 한다는 주장과 연결된다. 인권위가 대한민국 사회에서 굳건한 인권기구로 인정받으면서 그 기능을 발휘하기 위해서는 반드시 헌법기관이 되어야 한다.<sup>60)</sup>

두 번째는 거시적 조건과 관계없이 미시적 조건이다. 인권위가 비록 법률기관에 머문다고 해도 인권위는 현행 법체계 하에서 인권위에 주어진 권한을 최대한 발휘하여 실효성 있는 정책권고를 할 수 있도록 적극적·능동적 태도를 가져야 한다. 이를 위해서는 인권위는 시민사회와 연대하여 협력관계를 구축해야 하며, 인권위 권고의 전문성과 현실성을 높이지 않으면 안 된다. 이것은 인권위의 권고의 실효성을 높이기 위한 최소한의 조건이라고 할 수 있다. 아무리 인권위의 위상과 권위가 낮다고 해도 시민사회가 인권위의 도덕적 권위의 보루가 되고, 인권위가 관련기관에 보내는 권고가 전문적이고 현실적이라면 그것은 존중될 가능성이 높다. 따라서 인권위의 인권정책 분야의 내일을 위한 제언을 함에 있어서는 여기에 우선 중점을 두지 않을 수 없다.

### 1. 시민사회와의 연대

인권의 정책권고가 보다 현실적이고 전문성을 높이기 위한 첫 번째 방법은 시민사회와의 연대이다. 인권위는 인권현안을 발견하고 그것을 개선하기 위한 정책권고를 함에 있어 시민사회의 목소리를 겸허하게 들을 줄 알아야 한다. 인권기구가 시민사회와 파트너십을 이루어야 하는 것은 인권기구 운영의 기본원칙이다.<sup>61)</sup> 하지만 인권위는 지난 10년간 시민사회와의 건전한 파트너십을 형성하는 데에는 실패를 거듭해 왔다. 설립초기 김창국 위원장 시절에는 인권위 설립과정에서 갈등을 빚은 인권단체와의 관계를 해결하지 못하고 3년을 보냈다. 많은 인권단체가 인권위와 관계를 정립하지 못하고 인권위의 각종 업무에 참여하지 못했다.<sup>62)</sup> 최영도, 조영환 위원장 시절에는 김창국 위원장 시절의 전철을 밟지 않기 위해 출범 때부터 시민사회와의 연대를 강조하였다.<sup>63)</sup> 하지만 이 기간에도 많은 인권단체는

60) 조백기, 인권수호기구로서 국가인권위원회의 역할과 위상 강화 방안-국가인권기구의 독립성을 중심으로-, 인권법평론 제2호(2008), 236쪽; 임지봉, 정부의 인권위 인원 감축시도에 대한 권한쟁의심판의 실체법적 쟁점, 세계헌법연구, 제15권2호, 453쪽; 박찬운, 국가인권위원회와 대통령 간의 권한쟁의 결정(2009헌라6)에 관한 비판적 고찰, 법학논총(한양대학교 법학연구소), 제28집 제1호(2011.3), 115쪽 참고.

61) 임지봉 교수는 인권위가 인권증진을 위해 제대로 된 역할을 하기 위해서는 정부로부터의 거리는 더 멀리하고, 시민사회로부터의 거리는 더 가까이하라는 충고를 하고 있다. 임지봉, 한국사회와 국가인권위원회, 공법연구 제35집 제2호 제2권(2006. 12), 14-15쪽.

62) 최석현, 한국의 사회민주화: 국가인권위원회 설립 과정 분석을 통한 고찰, 사회발전연구(2004), 145쪽 참고.

63) 국가인권위원회, 2005년 연간보고서, 16쪽 참고.

인권위의 운영에서 시민사회가 소외되고 있다는 비판을 받지 않으면 안 되었다. 이것은 그 뒤 안정환 위원장 시절에도 계속되었다. 하지만 지금 생각하면 이 시절은 인권단체와의 연대에서 황금기였다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 이명박 정부 하의 현병철 위원장의 인권위를 보면 그렇다는 것이다. 2009년 출범한 현병철 인권위는 시민사회와의 관계를 거의 전면적으로 절연하는 상황에 직면하게 되었다. 대부분의 인권단체나 시민단체가 인권위를 인정하지 않는 사태를 맞이하게 된 것이다. 2009년 현병철 위원장이 임명된 때부터 인권위는 파행을 경험하였고 2010년에 들어서서는 현위원장의 퇴진 운동을 본격화하였다.<sup>64)</sup> 그럼에도 현위원장은 현직을 고수하였고 그것은 바로 시민사회의 인권위 참여거부로 나타났다. 이런 상황에서 인권위의 인권정책 권고는 우리 사회에서 가장 필요로 하는 현안을 찾지 못하는 원인이 되고 있다. 60명이 넘는 전문위원들이 현병철 위원장의 퇴진을 요구하면서 사퇴하였다. 현재 인권위는 전문가 그룹으로부터 제대로 된 자문도 받고 있지 못한 상황에 직면해 있다.<sup>65)</sup>

향후의 인권위가 이런 전철을 계속 밟는다면 인권위는 존속할 이유를 찾을 수 없을 것이다. 따라서 인권위가 제대로 된 기능을 회복하기 위해서는 하루 빨리 시민사회와의 연대의 고리를 찾아야 한다. 시민사회가 인권위의 각종 활동에서 주요한 파트너로 인정되어 연대할 때 인권위가 찾아내는 인권현안은 현실성이 담보될 것이다.<sup>66)</sup> 다만, 한 가지 명심해야 할 것은 인권위가 시민사회와 연대관계를 갖고 파트너십을 형성한다고 해도 그것의 본질은 '갈등적 협력관계'라는 것이다.<sup>67)</sup> 인권위와 시민사회가 아무리 좋은 관계를 형성한다고 해도 소위 '한통속'이 될 수는 없는 일이다. 시민사회와 인권위는 인권사안마다 대화와 토론을 통해 생산적 결과물을 도출할 수 있도록 협력할 수 있도록 노력해야 한다. 하지만 인권위도 국가기관이기 때문에 국가기관이 가질 수 있는 관료적 속성이 없다고 할 수 없다. 시민사회는 이러한 인권위의 관료화를 막기 위해 끊임없이 비판하고 개선을 촉구해야 한다. 그 속에서 인권위의 정책권고도 도덕적 권위를 인정받을 수 있을 것이다.

## 2. 전문성 제고의 구체적 방법

인권위 정책권고의 실효성을 담보하기 위한 현실적 방안 중 하나는 인권위의 전문성을 제고하는 것이다. 현재와 같이 비전문적인 인권위원과 비전문적인 사무처 조직이 유지되는 한 인권위 정책권고가 권위를 인정받기 어렵다. 인권위원의 전문성을 높이는 것은 결국 임명 과정에서 철저한 검증을 통해 통과된 사람만이 인권위원이 되도록 할 때 가능하다. 이를 위해 인권위원장을 포함한 인권위원을 임명함에 있어서는 국회의 인사청문회를 필요적으로 거처도록 하는 절차를 만드는 것이 필요하다. 이 과정에서 인권위원으로 적절한 전문성을 갖추었는지 검증된다면 지금보다 훨씬 인권 전문성을 가진 인사들이 인권위원으로 임명될 것이라 본다.

인권위 정책권고의 전문성은 현실적으로 사무처의 전문성을 높이는 것과 직결된다. 사무처의 기본적인 역할이 인권위원을 실무적으로 지원하는 역할을 하기 때문에 사무처가 전문적일수록 인권위원의 전문성을 높아질 수 있다. 그런 면에서 인권위 사무처는 전문성 제고를 위해 전면적으로 손을 볼 필요가 있다. 먼저 사무총장은 인권 전문가 중에서 임명되어야 한다. 이를 위해 현재 3명의 상임위원 중 1인이 사무총장을 겸하는 방안이 구상되어야 한다. 현재는 사무총장이 정무직이 아닌 별정직 공무원

64) 이에 관한 기사는 너무 많다. 다만 한 기사만 소개한다. 인권위의 전직 위원장 및 인권위원들이 현병철 위원장의 사퇴를 요구한 기사다. "전 인권위원장 인권위원들, 현병철 위원장 사퇴 요구," 오마이뉴스, 2010. 11. 8. 기사, [http://www.ohmynews.com/nws\\_web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001474590](http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001474590).

65) 인권위 내분 악화 ... 전문위원 등 61명 사퇴, 연합뉴스, 2010. 11. 15. 자.

66) 인권단체인 새사회연대 이창수 대표는 인권위 5주년을 맞이하여 쓴 글에서 인권위 설립 당시부터 5년간 인권위가 운영과정에서 소수의 변호사와 교수들의 전문적 참여를 선호함으로써 국민과 진정한, 인권단체들의 참여가 제한적이거나 거의 이루어지지 못하여 인권위를 공고히 할 거시적이고 전략적인 인권현장의 과제와 목소리를 놓쳤다고 비판하였다. 이창수, 국가인권위원회 5년, 전망과 과제-국가인권위원회의 국민참여와 민중통제-, 민주법학 제33호(2007), 24쪽. 이러한 비판은 사실 10주년을 맞이한 인권위 평가에서도 똑 같이 반복할 수 있을 것이다.

67) 이에 대해서는 최석현, 위 논문, 137쪽 참고.

으로 되어 있어 그 직급이 낮아 다른 부처와의 협력에도 애를 먹고 있다. 그렇다고 작은 정부를 지향하는 흐름 속에서 인권위에 상임위원 외의 별도의 정무직을 신설하는 것은 쉽지 않다. 이런 환경에서 인권위가 선택할 수 있는 것은 상임위원의 사무총장 겸직안이다.<sup>68)</sup> 인권위가 전문성 있는 상임위원으로서의 사무총장을 임명할 수 있다면 사무처의 위상도 올라가고 그 만큼 사무처의 분위기도 달라질 것으로 본다.

다음으로 중요한 것은 사무처 일반 직원의 전문성을 제고하는 일이다. 현재 가장 큰 문제는 앞서 본대로 국과장의 관리능력 부재와 담당직원의 비전문성이다. 국과장의 경우는 향후 외부의 전문가 그룹이 대거 참여하는 방법으로 풀어가야 한다. 그러기 위해서는 인권위 정책국장과 정책국의 과장들은 모두 개방직으로 임명해야 한다.<sup>69)</sup> 그리고 일반 직원을 위해서는 인권위 내부에 직무 연수를 위한 연수원을 만들어 운영하는 것이 필요하다. 이것은 인권정책 뿐만 아니라 인권침해 및 인권교육 모든 분야에서 마찬가지이다. 인권위의 업무는 기본적으로 일반 행정업무가 주류를 이루는 것이 아니므로 인권분야의 전문성을 갖추지 않고서는 적절히 업무를 수행하기 힘들다. 따라서 인권위 직원으로 임명되면 적어도 3개월 정도는 연수원을 통해 전문성을 높이기 위한 집중적인 교육을 받을 필요가 있다.<sup>70)</sup> 인권정책을 담당하는 직원들은 이 기간 중 정책권고의 프로세스를 익히고, 권고 결정문을 작성하는 방법을 훈련받아야 한다. 그리고 이런 직무훈련은 인권위 내부에서 업무를 바꾸는 경우에도 필수적으로 일정기간 받는 것이 필요하다.

### 3. 통합형 인권기구의 한계

그런데 전문성을 논하면서 본질적인 질문을 할 필요가 있다. 인권위는 현재 통합형 인권기구다. 모든 인권문제를 관장하는<sup>1</sup> 인권기구로 그 관할범위가 광범위하다. 모든 유형의 인권침해와 차별행위에 대해 관할권을 갖는 통합형 인권기구로 설계된 인권위는 특정분야에 특화된 특화형 인권기구에 비해 상대적으로 전문성이 취약할 수밖에 없다.<sup>71)</sup> 이것은 노무현 정부 여성부 소속 성차별개선위원회가 폐지된 다음 그 업무가 인권위로 이관되고, 이어 장애인차별금지법이 제정되어 장애차별업무를 인권위가 전담한 이래 더욱 큰 문제가 되었다. 여성단체와 장애인단체는 이들 업무가 모두 인권위로 이관되는 것에 대하여 상당한 반발이 있었는데 그것은 인권위의 전문성에 회의적이었기 때문이었다. 그렇다면 인권위의 전문성 문제를 해결하는 방안으로 생각해 볼 수 있는 것은 일부 관할을 외부기관에 떼어주는 방안과 관할분야별로 조직내부에서 전문성을 강화하는 방안이다. 지난 10년간의 인권위의 상황을 인식한다면 후자의 방향은 이제 한계에 직면해 있는 것 같다. 후자로의 전문성 강화는 예산과 인력 운영면에서 경제적이라는 것인데, 그 이유 때문에 대가를 치른 것은 전문성 없는 인권기구였다.<sup>72)</sup> 인권기구의 운영에서 중요한 것은 인권적 논리이지 경제적 논리가 아니라는 것을 생각해 보면 차제에 인권위의 기능을 재조정하여 일부기능을 떼어내 전문기구화하는 것도 생각해 볼 일이다.

68) 이 구상은 김창국 위원장 임기 말기에 시도되었으나 임기 만료 전에 법률 개정을 하지 못해 실패했다. 인권위는 최영도 위원장 이래 사무총장의 정무직화를 노렸으나 인권위에 정무직을 4자리(위원장 1인 및 상임위원 3인) 이상 허용할 수 없다는 정부의 반대에 부딪혀 아무런 소득 없이 지금까지 왔다. 그러나 정무직 상임위원(혹은 부위원장)의 사무총장 겸직안은 다른 정부 위원회에서도 그 예를 볼 수 있으므로 정부도 특별히 반대하지 않을 것으로 본다. 예컨대 국민권익위원회는 정무직이 위원장과 3명의 부위원장인데, 사무처장은 부위원장 중 1인이 맡도록 되어 있다.

69) 물론 이것은 인권위의 정책권고 기능에 국한된 제안은 아니다. 사무처의 전문성을 제고하기 위해서는 정책국뿐만 아니라 조사국의 국과장의 경우도 개방직으로 채용할 필요가 있다. 그렇게 해서 능력을 인정받는 사람들은 장기간 일을 할 수 있도록 하고 그렇지 못한 사람들은 일정 기간 근무한 이후 자리에서 물러날 수 있도록 해야 한다.

70) 직무 연수원은 웬만한 행정기관이나 사법기관에서는 통상 발견된다. 법무부에는 법무연수원이, 사법부에는 법원공무원연수원이 있어 산하 공무원의 직무연수 교육을 담당한다. 최근에는 헌법재판소에도 헌법연구원이 설립되어 이러한 기능을 담당하고 있다.

71) 박노현, 국가인권위원회의 비전과 진로, 공법연구 제35집 제2호 제2권, 181쪽.

72) 인권위 사무총장을 지냈던 박노현 교수는 통합형 인권기구의 업무수행의 효율성을 들어 인권위의 예산과 인력을 보강하는 것을 전제로 내부 전문화 방안을 찬성한다. 박노현, 위 논문, 181쪽.



**<인권위 인권정책권고 Best 10>73)**

결정일	권고 혹은 의견표명	선정이유 요약
2003. 5. 12	NEIS에 관한 국가인권위원회 의견표명	개인의 사생활 비밀보호에 관한 확고한 인식 하에 정부가 적극적으로 추진한 정책에 대해 반론을 제기하였고 일정한 성과를 거둠
2004. 1. 26	사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고	전두환 정권의 대표적 악법인 사회보호법의 폐지에 앞장섰고, 동법이 폐지되는데 일정한 기여를 함
2004. 8. 23	국가보안법 폐지 권고	국내외적으로 대표적 악법으로 알려진 국가보안법에 대해 인권위가 설립초기 폐지권고를 함
2005. 4. 6	사형제폐지의견	사형제 폐지에 대한 국민여론이 아직 성숙하지 않음에도 인권위가 국제적 흐름을 반영하여 폐지의견을 낸 것은 인권위의 진보성에 비추어 큰 의미가 있음
2006. 1. 9	국가인권정책기본계획 수립권고	인권개선을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진할 수 있도록 구체적인 방안을 담은 국가행동계획권고안을 만들어 정부에 권고함
2006. 5. 8	한센인 인권 개선을 위한 정책권고	대표적 사회적 약자인 한센인의 인권상황을 최대규모의 용역사업으로 선정하여 조사하였고, 이에 기해 구체적인 인권개선안을 제시함
2006. 7. 27	차별금지법 권고법안 권고	우리 사회의 차별문제를 해결할 수 있는 차별법제를 다년간 연구하여 일반법 형태의 법률안을 만들어 정부에 권고함
2007. 9. 21	장애인권리협약 비준 및 장애인권리협약 선택의정서 가입권고	우리 정부가 장애인권리협약을 조기에 비준하고 이에 따른 국내 법령을 제정하는 데에 인권위의 권고가 주효했음
2009. 2. 12	강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선 방안	사회권 분야에서 인권위가 많은 노력을 하였지만 성과는 부족하였음, 그 런 중에서도 재개발 과정에서 강제철거를 당하는 주민을 위한 이 권고는 상당한 의미가 있다고 평가됨
2010. 12. 6	스포츠분야 인권 보호 및 증진을 위한 가이드라인 제정 권고	스포츠 분야에서 만연된 인권침해행위에 대하여 인권위가 앞장 서 그 현실을 고발하고 대안을 제시한 것은 큰 의미가 있었음

73) 지난 10년간 인권위의 정책권고 중에서 Best 10을 선정해 보았다. 선정함에 있어서는 인권주체의 사회적 심각성, 인권상황실태에 대한 정확성, 인권위 비판기능의 적정성, 사회적 파급력, 정책권고의 완성도(전문성) 등을 고려하였다.

# 국가인권위 인권교육사업 10년 평가와 인권운동의 과제

배경내 (인권교육센터 '들' 상임활동가)

"나는 인권교육이 우리가 상상할 수 있는 것 이상으로 훨씬 큰 창조적 잠재성을 갖고 있기 때문에 정의(definition)를 허용하지 않는다고 생각한다. 우리는 인권교육을 현재 존재하는 방식으로 정의하고, 좋은 실천의 사례를 포착할 수 있고, 성공의 증거를 보일 수 있다. 하지만 사람들이 이 강력한 도구를 가지고 할 수 있는 것의 최소한을 어렵듯이 감지할 뿐이다."<sup>1)</sup>

## I. 들어가며

1961년 이스라엘에서는 유대인에 대한 체포와 강제이주, 학살을 주도했던 나치 친위대 중령 아이히만에 대한 재판이 열리고 있었다. 독일의 패배 이후 아르헨티나로 도망가 은신 중이었던 아이히만이 뒤늦게 체포돼 이스라엘로 압송된 것이다. '희대의 살인마'가 법정에서 선 모습은 여러 사람들에게 충격을 주었다. 방청석을 가득 메운 사람들의 예상과는 달리 그는 '희대의 살인마'가 아니라 지극히 평범한 사람이었다. 아이히만에 대한 재판 과정을 관찰한 철학적 보고서인 『예루살렘의 아이히만』에서 한나 아렌트는 이렇게 썼다. "그의 행위가 아무리 괴물 같다고 해도 그 행위자는 괴물 같지도, 악마적이지도 않았다." 아렌트는 그 평범함 속에 숨어 있는 '악'의 의미를 파고든다. 아렌트가 아이히만에게서 발견한 세 가지 '불능'(不能)은 말할 줄 모른다, 공감할 줄 모른다, 그리고 생각할 줄 모른다는 지극히 평범한 것이었다. 이토록 지극히 평범한 것의 부재 또는 악의 평범함이 인간의 존엄을 극한의 바닥까지 떨어뜨린 거대한 학살공정을 추진했던 동력이었다는 사실은 많은 울림을 남긴다.

아이히만에게서 발견된 악의 평범함은 인권교육이 왜 존재해야 하는지, 어떤 과제를 수행해야 하는지 정확히 말해준다. 아주 특별한 지식이나 전문성의 획득이 인권교육의 목표는 아니다. 사람을 그야말로 사람답게 하는 것, 말할 줄 알고 공감할 줄 알고 생각할 줄 아는 사람이 되도록 안내하는 것, 그것이 바로 인권교육이 추구하는 '소박한', 그러나 달성하기 쉽지 않은 목표이다.

한국사회에서 인권교육이란 이름을 전면으로 내건 교육실험이 실험된 지 10년 이상의 세월이 흘렀다. 1990년대 후반까지만 하더라도 개념조차 생소하게 여겨졌고 인권단체 내부에서조차 자리를 잡지 못했던 인권교육은 이제 다양한 공간에서 폭발적으로 확산되고 있으며 특히 제도화된 영역 안에서의 확산은 압도적이다. 특히 2001년 국가인권위원회의 설립 전후로 인권교육의 양상은 크게 달라졌다. 공무원과 학교 인권교육의 양적 팽창이 급속도로 전개됐고, 사회복지시설 평가 지표에 인권교육 실시 여부를 명시한 「2007년 사회복지시설 공통 업무지침」 마련, 2008년 장애인차별금지법 시행, 2009년 정신보건시설 종사자에 대한 인권교육을 의무화한 개정 정신보건법 시행 등에 따라 사회복지분야 종사자들에 대한 인권교육도 확산되고 있다. 최근에는 학생인권조례 제정의 흐름에 따라 초·중·고등학교에서 인권교육이 의무화되는 한편 교원연수과정에서 인권교육이 강화되는 변화도 이루어지고 있다.<sup>2)</sup> 이 같은 변화는 인권운동과 국가인권위원회가 오랜 노력 끝에 거두어낸 결실임에는 분명하다. 그러나

1) Flowers, Nancy, "What is Human Rights Education", *A Survey of Human Rights Education*, Bertelsmann Verlag, 2003.

2) 학생인권조례는 2010년 경기도에서 최초로 제정되었고 2011년 10월 광주에서도 의회를 통과했다. 서울과 경남, 충북 등지에서는 주민발의 방식으로, 전북과 강원 등지에서는 교육청 발의 방식으로 조례 제정이 준비되고 있다.

교육 기반이 충분히 형성되지 못한 상태에서 인권교육을 손쉽게 법제화하면서 혼란을 빚어지고 있는 것도 분명하다.

인권교육의 양적 팽창을 마냥 환영하기 어려운 이유는 앞서 말한 인권교육의 그 소박한 목표가 인권교육 현장에서 제대로 추구되고 있는지 의구심이 들기 때문이다. 최근 국가인권위원회의 연구용역으로 진행된 학교인권교육 실태조사 결과를 보면 인권교육을 실시해본 경험이 있다고 답한 교사의 비율이 다수를 차지하고 있지만 그럼에도 그들의 인권 의식은 상당히 낮은 것으로 확인되기도 했다.<sup>3)</sup> 확산된 관심과 실천만큼이나 인권교육의 지향이 제대로 구현되고 있는지 점검이 필요한 이유다.

## II. 국가인권위 인권교육 10년, 무엇을 해왔나

국가인권위원회가 펴낸 연간보고서(2002~2010)를 바탕으로 지난 10여년 간 국가인권위가 진행해온 인권교육 사업을 대략 정리해 보면 아래의 표와 같다. 2011년 업무계획에서는 △학교 인권교육 인프라 구축 △스포츠 인권교육 활성화 △노인 인권교육 강화 △기업 인권교육 △빈곤계층 등 경제적 약자 인권향상 교육 △다문화분야(북한이탈주민 포함) 인권교육 활성화 △장애인 인권교육 활성화 △정신장애인 인권교육 활성화 △인권교육법 제정 추진 등이 제시되어 있으나, 2010년과 업무계획이 크게 다르지 않고 진행 현황을 구체적으로 파악하기 힘들어 포함시키지 않았다.

목표	부문	주요 사업 개요
인권교육 확산	공공부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>인권교육 제공:</b> 경찰, 검찰, 교도관 대상 인권교육 실시(2002~)/ 출입국관리분야, 군대 분야로 확대(2003~)/ 법무연수원, 사법연수원 등 특강 실시(2003~)/ 아동·장애 사회복지분야로 교육 확대(2006)/ 정신요양시설·노인복지시설·장애인생활시설종사자·복지행정공무원 대상 인권연수과정 운영. 장애인생활시설과 복지행정분야는 위탁운영으로 순회교육 8회씩 진행(2007)/ 장애인차별금지법 시행, 개정정신보건법 상 인권교육 의무화, 「사회복지시설평가지침」에 인권조항 삽입 등으로 사회복지분야 인권교육 필요성 급속 증가. 사회봉사요원·교육훈련기관 교육기획 담당자·정신장애 관련 종사자·국방부 각 군 인권담당과장·지적장애인 종사자 대상 워크숍 개최. 사회복지분야·공공분야 관계자 인권감수성 향상과정 진행(2008)/ 정신보건시설 54회 교육(2009)/ 지방의원 대상 인권리더십 아카데미 과정 최초 개설. 부산과 서울에서 2회 진행(2010)/ 정신보건분야 종사자 인권교육 87회, 장애인복지시설 종사자 인권교육 3회 실시(2010)</li> <li>● <b>인권교육 강사 양성:</b> 교정·검찰·경찰 분야 담당자 대상 인권교육가 양성과정(2004~2005)/ 군인 대상 인권교육가 양성과정운영, 군대 인권교육기본계획 수립(2005)/ 군 인권교육 연수과정(2006)/ 장애인생활시설 인권교재 활용 워크숍 개최(2007)/군 의료종사자·군 인권교관·행정·군대·교정·정신장애·경찰·이주(출입국)분야 인권교육 강사 양성과정 진행(2008)/ 정신보건분야 인권강사 심화과정(2009)/ 정신보건분야 인권강사 보수교육 4개 권역, 장애인분야 인권강사 심화과정 실시(2010)</li> <li>● <b>공무원 교육기관 강좌 개설 협의:</b> 법무연수원에서 135개 교육과정에 인권과목 정규화, 경찰연수원에서 54개 교육과정에 인권과목 포함(2005)/ 군 장병 양성 및 보수과정에서 인권강좌 개설, 국방부 인권팀과 공동 추진 형식 갖춤(2006)/ '2007년도 공무원 교육훈련지침'(중앙인사위원회)에 인권교육 내용 포함. 2주 이상의 모든 기본교육에 인권교육 실시 근거 마련(2006)/ 중앙인사위원회 공통 전문교육과정으로 「인권의 이해」, 「장애차별예방과정」, 「성차별예방과정」, 「행정과</li> </ul>

3) 자세한 내용은 국가인권위원회 연구용역을 받아 정혜숙을 책임연구자로 한국여성정책연구원이 진행한 「초·중·고등학교 인권교육 실태조사」 전문가 간담회 자료집(2011.10.6)을 참고하면 된다. 이 조사에 따르면, 조사 대상 교원의 75.7%가 인권교육을 실시한 경험이 있는 반면, 인권교육을 실시하면 자기 권리만 주장할 수 있다고 부정적인 답변을 내놓은 경우가 87.5%에 달했다. 또한 인성교육만 잘 되면 별도의 인권교육이 필요없다고 답한 교원이 52/5%에 달해 인권교육과 다른 인성교육과의 차이에 대한 인식도 약한 것으로 나타났다.

	<p>인권」 4과정 지정(2007)/ 제주인력개발원, 충북자치연수원에 행정공무원 대상 인권 감수성 향상과정 최초 개설(2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>교재 개발</b> : 「경찰과 인권」, 「검찰과 인권」, 「교정과 인권」, 「군대와 인권」 등 강의안 시리즈 개발과 보급(2002)/ 중앙·지방자치단체 공무원 대상 교재 개발(2003)/ 「경찰 인권교육 강사를 위한 매뉴얼」 개발(2003)/ 군 분야, 사회복지시설 인권교육 교재 개발(2006)/ 국군, 군 의료종사자, 수사기관, 경비 경찰, 노인복지시설, 정신장애분야 인권교육 교재 개발 -외부 연구용역 방식에서 탈피하여 직접 집필진 구성(2007)/ 출입국 공무원 대상 인권교육 교재 개발(2009)</li> <li>● <b>시범교육</b> : 사회복지분야 3개시설(장애인생활시설/정신요양시설/아동복지시설) 인권교육 시범시설 지정(2008)</li> </ul>
학교 부분	<p>유초 중등</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>교재 개발</b> : 「교사를 위한 인권교육길잡이」(2002)/ 「흰둥이네 할머니」 등 인권동화 창작과 교육 매뉴얼 발간(2002~2003)/ 「교사를 위한 학교 인권교육의 이해」 발간(2004), 초등학교 인권교육 매뉴얼 개발(2004), 「블루시아의 가위바위보」 창작동화 발간/ 중학교·고등학교 인권교육 매뉴얼 개발(2005)/ 유아용 인권교육 프로그램, 인권교육 사회드라마, 지역아동센터 인권교육 프로그램 개발, 「학교인권교육 길라잡이」 번역(2006)</li> <li>● <b>인권교육 연구학교 운영</b> : 초등 5개교(2004~2005)/ 초등 7개교, 중학 4개교(2006~2007)/ 초등 4개교, 중학교 2개교, 고등학교 4개교(2008~2009)/ 북한이탈주민 아동·청소년이 다니는 한겨레고등학교 지정(2010~2011)</li> <li>● <b>교사연수</b> : 초등·중등 교사 대상 각 1회(2004)/ 사이버 연수과정 위탁 운영(2005~)/ 통합학급 초·중등 교사 대상 연수 각 2회, 관리자(교장·장학관) 대상 워크숍 1회(2005)/ 권역별 3개 기관 위탁, 초·중등 교원 인권 연수과정 운영, 교육청·교육연수원의 연수 담당 연구사 대상 워크숍(2006)/ 5개 권역별 연수과정과 1개 심화과정 운영(2007)/ 6개 대학 주도로 교사연수 운영. 교사연수 위탁운영기관 진행자 워크숍 운영. 유치원장 대상 연수과정, 학교인권강사양성과정 운영(2008)/ 교원 인권감수성 향상 연수(2009)/ 교원 인권감수성 심화과정 개설, 상담교사 대상 3개 권역 연수 실시(2010)</li> <li>● <b>모범사례 발굴과 보급</b> : 교사 대상 인권교육 모범사례 공모(2003~2004)=&gt; 2005년부터는 시민사회단체로, 교육여건 개선을 포함한 실천 사례로 확장/ 권역별 인권교육 실천대회 개최(2007)/ 인권 문예작품 공모(2003~2005)=&gt; 인권에세이 공모(2009)</li> <li>● <b>교과서 개정 작업</b>: 7차 교육과정 교과서 분석 후 수정 권고, 「우리 교과서의 인권이야기」 개발(2002)/ 7차 교육과정 교과서 개정안 검토 후 의견 제출(2006)/ 2007 개정 교육과정에서 창의적 재량활동으로 인권교육과정 운영 가능, 35개 범교과적 학습주제 하나로 인권교육 포함, 도덕·사회과에 인권 내용 포함(2007)/ 교과서 집필기준 및 교과별 인권내용 구성 방안 마련(2007)/ ‘교과서 안 인권찾기’ 교과서 학생·교사 모니터단 운영, 문제적 내용을 교과부에 수정 또는 삭제 권고. 사회과 교육과정 재개정 과정에서 인권 단원 축소 반대 의견 표명(2009)/ 2차 교과서 모니터링 학생·교사 추천위 재구성. 인권친화적 교과서 집필기준 모색 워크숍 개최. ‘특수학교 기본교육과정’ 모니터링 실시(2010)</li> <li>● <b>교원연수기관 강좌 개설 협의</b> : 16개 시·도교육연수원 및 교육인적자원연수원 등 연수과정 운영지침에 권장사항으로 인권 항목이 포함되도록 협의, 그 결과 685회 관련 과목 편성. 그러나 특수교육(49.6%) 또는 양성평등교육(40.2%)에 편중(2005)/ 인권교육 일반(어린이·청소년인권 등) 강좌 비율이 8.0%로 2배 가까이 증가(2007)/ 교원연수기관 인권교육 모니터링 실시. 인권교육 일반 강좌 비율 16.9%로 확대(2008)</li> </ul>
	<p>대학</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회복지학 교과목 지침서에 인권 내용 포함되도록 협의(2006)</li> <li>● 대학교 인권교육 활성화 기본계획 수립, 전남대를 거점 대상으로 지정(2006)/ 영남대·인하대·한양대·이화여대·고려대·전북대 인권교육연구중심대학으로 추가 교류협정서 체결(2007)/ 충남대·부산대·경상대 등 추</li> </ul>

		가하여 총 10개 대학 지정. 4개대학에서 9개 인권 관련 교과목 개설, 3개 인권 관련 기구 신설(2008)/ 대학 인권교재 개발(인권의 이해, 차별과 인권) 개발, '인권 관련 교과목 실러버스 모음집' 제작(2008)/ 양해각서(MOU) 이행 기반 마련을 위한 협의회 개최. 예비법조인 중심 대학 인권동아리 워크숍 개최(2009)/ 경상대, 전남대 등과 인권학술대회 개최. 예비법조인 대학인권 동아리 워크숍(2010)
시민 사회 부문	기업	글로벌 콤팩트 가입 기업 대상 협의, 6개 기업과 인권교육 실시 합의, 국제 기준 연구 및 프로그램 개발 추진(2006)/ 대한상공회의소 CEO모임과 주요 대학 최고경영자 과정에 '기업과 인권' 특강 실시, <친인권적 기업 운영 국제회의> 개최, 인권경영 교재 개발(2007)/ 기업 인권정책과 기업인권가이드 라인 연구용역, 기업활동과 인권에 관한 시민의식 조사, <인권과 사회책임 투자를 위한 국제회의> 개최. 외국인노동자 고용 기업주·관리자 대상 인권교육 실시(2008)/ 인권 친화적 기업문화 조성을 위한 인권경영과정 1회 실시(2009)/ 장애인 고용 기업 대상 인권교육 14회 실시(2010)
	언론인	언론사, 언론인 교육기관, 언론모니터 관련 NGO 등 대상 협의 진행, 6개 언론사 신입 언론인 대상 인권교육(2006)/ 중앙과 지방언론사 신입기자, 중견기자 대상 인권교육 24회 실시(2007)/ 언론인 대상 7회 실시(2008)/ 인권 위 출입기자 대상 인권교육(2009)/ 언론인 대상 인권 워크숍 1회(2010)
	평생교육 교육 시설	'영화와 인권' 과목으로 표준교과과정 3학점 인정, 평생교육시설 인권교육 방향 설정, 성인 문화교육 담당자 대상 인권교육(2006)/ '영화와 인권' 시민강좌 10회 운영(2007)/ 평생교육 관계자 연수, 영화와인권 시민강좌(2008)
	사회적 약자 관련 종사자	자원봉사센터 종사자 인권교육, 생활복지사·청소년지도사 등 활동가 대상 인권교육 실시(2007)/ 다문화가족지원센터 지도자 및 관계자 대상 결혼이민자 인권에 관한 교육 11회, 지역아동센터 시설장 및 종사자 대상 인권교육 20회, 장애인 인권교육 8회, 노인 관련 사회복지사 및 관계자 인권교육 5회 실시(2008)/ 다문화 인권교육 강사 양성, 이주민 당사자 교육, 북한이탈주민 교육, 통일부 등 관계부처와 함께 다문화 인권교육기본계획(3년) 수립. 노숙인 시설 종사자 인권교육(2009)/ 아동·청소년 인권교육 강사양성 2차례 실시, 노인요양기관 종사자 인권교육, 노숙인 시설 종사자 인권교육, 다문화 인권교육 151회, 다문화 인권교육 강사 심화과정(2010)
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스포츠분야 인권교육 : 대한체육회와 협약을 맺고 학생운동선수·지도자·학부모 대상 인권교육 프로그램 개발. 전국 12개 지역 순회교육 실시(2008). 국가인권위원회가 새롭게 발굴한 '스포츠 인권'에 대한 사회적 관심의 확대와 더불어 인권교육도 확장.</li> <li>• '청소년 인권리더 양성 과정'-청소년 모의인권이사회 개최(2010)</li> </ul>
국가 인권 위 자체 개설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사이버 인권교육 시스템 구축(2003)/ 콘텐츠 개발(2004)/ 사이버 인권교육 배움터 개통(2005~)/ 사이버 인권교육 확대, 2006년 월 평균 162명-&gt; 2007년 월 평균 734명으로 증가. 인권교육 포털 구축(2007~)</li> <li>• 국가인권위 방문 인권교육 프로그램 운영(2003~) : 경찰, 공무원, 학생, 청소년 수련관, 사회복지시설 종사자 등 방문</li> <li>• '영화 속 인권 들여다보기' 시민강좌 자체 개설(2009~2010)</li> </ul>	
<b>인권교육 체계화/ 제도화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「인권교육발전 5개년 기본계획 관련 연구」를 통해 정부기관·학교·시민사회단체 실태조사와 정책과제 도출(2003)</li> <li>• 국가인권정책기본계획(NAP) 중 인권교육 분야 권고안 마련(2004~2005)</li> <li>• 인권교육법제화 TFT(외부위원 9, 내부위원 2) 구성, '인권교육에 관한 법률' 시안 마련. 공공기관 인권교육 의무화와 인권교육원 설립이 주요 내용(2006)/ 위원회 차원의 '인권교육에 관한 법률' 초안 확정 후 정부입법 추진. 법률안 소관부처를 둘러싼 법무부와외의 이</li> </ul>	

	<p>견으로 협의가 지연되다 청와대의 조정으로 극적 타결. 인권교육원 설립의 구체적 방안 마련(2007)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권교육종합계획 수립 TFT구성, 향후 5개년 계획 초안 마련(2007)</li> <li>• 인권교육센터 시범운영, 인권감수성 향상과정·인권교육 전문 인력양성과정·직원교육 등 목적별 연수 프로그램 표준화 운영(2008)/ 인권교육센터 본관(충북 건설경영연수원)과 별관(국가인권위) 설치와 본격 운영(2009)</li> </ul>
<b>인권교육 방향 정립 활동</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권교육 개념과 방향 정립을 위한 간담회, 연구용역 의뢰를 통한 연구보고서 발간(2005)</li> <li>• &lt;유럽·미국의 인권교육 실천과 한국 인권교육의 방향&gt; 국제워크숍 개최(2006)</li> <li>• 성 인지적 인권교육 해외사례 연구(2006)</li> <li>• &lt;사회복지분야 인권 관점 도입·확산을 위한 워크숍&gt;(2006)/ &lt;인권과 사회복지 실천&gt; 토론회 개최(2007)/ &lt;사회권 실현을 위한 정부의 역할과 과제: RBA 도입&gt; 워크숍(2008)</li> <li>• ‘군 인권교육 규정’(초안) 개발, 국방부가 인권교육 훈련화 작업시 반영토록 건인(2007)</li> <li>• &lt;다문화시대의 지역사회 인권증진에 관한 국제 세미나&gt; 개최(2007)</li> <li>• 인권교육 평가 도구 개발, 노인·정신장애·일반행정 등 분야별 표준교안 개발(2008)</li> </ul>
<b>자료 개발</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권정보자료 서비스 체제 구축</li> <li>• 자료 제작 : 인권영화 &lt;여섯개의 시선&gt;, 만화집 &lt;십시일반&gt;, 사진집 &lt;눈밖에 나다&gt;(2003)/ 인권포스터 제작, 인권영화 &lt;다섯개의 시선&gt;, 인권애니 &lt;별별이야기&gt;(2004)/ 만화집 &lt;사이시옷&gt;, 인권영화 &lt;세번째 시선&gt;, 사진집 &lt;어디 핀들 꽃이 아니라&gt;(2005)/ 인권포스터 추가 제작(2006)/ 인권애니 &lt;별별이야기 2&gt;, 인권영화 &lt;시선 1318&gt;, 인권영화와 애니메이션을 활용한 초중고 학습지도안 개발(2007)/ 인권영화 &lt;날아라 펭귄&gt; 제작, &lt;별별이야기 2&gt; 학습지도안 추가 개발(2008)/ 인권영화 &lt;시선 너머&gt; 제작(2010)</li> </ul>
<b>협력 체계 구축</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 인권교육전문위원회, 공공·시민 인권교육전문위원회 구성(2005~) : 학계, 관련단체 인권교육 전문가, 인권위원 1인 등으로 구성. 연 2회 이상 간담회 정례화</li> <li>• 인권교육연구회 구성(2006)/ 인권교육포럼 구성, 1차포럼 개최(2007)/ 이후 매년 인권교육포럼 서너 차례 개최(2008~)</li> <li>• 워크숍 개최, 연수과정 운영 등 인권교육 사업 수행에서 유관기관과 공동으로 주최하는 파트너십 강화(2007~)</li> </ul>
<b>인권친화적 교육환경 구성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt;학생인권증진 인권교육 토론타당&gt;(2006)/ 인권친화적 학교운영 모델 개발(2006)/ 4개 중앙부처, 16개 교육청 등 20개 기관이 참여하는 학교인권교육협의회 구성, 운영(2007~)/ 서울·부산·광주에서 &lt;인권친화적 학교문화 조성 국제워크숍&gt; 개최(2007)/ 2차 &lt;인권친화적 학교문화 조성 국제워크숍&gt; 개최, 시도교육청과 공동으로 &lt;인권친화적 학교 만들기 방안 모색&gt; 순회 토론회 개최한 뒤 ‘인권친화적 학교문화 조성 지침서’ 초안 개발(2008)/ 학칙 샘플 기획조사, 학교생활규정 개선 우수사례 조사 등을 거쳐 지침서 보완, 협의(2009)/ 학생인권조례 관련 한일 국제워크숍 개최(2010)</li> <li>• 소수자에 대한 편견 보도를 예방하기 위한 보도 가이드라인 제시(2007)/ 인권친화적 보도·방송물 발굴, 10대 인권보도 선정(2008~2010)</li> <li>• 군대 인권교육, 인권 정책 등에 관한 협의·조정·협력 등을 위한 군대인권교육협의회 구성. 위원회 4개과와 국방부 인권담당관, 육해공군 소속 인권과로 구성(2009)</li> </ul>

### Ⅲ. 국가인권위 인권교육 10년, 시기별 흐름

위와 같은 사업 내용을 바탕으로 국가인권위원회의 지난 10년간 사업의 흐름을 거칠게 세 시기로 분류해 보면 다음과 같은 특성이 드러난다.

## 1. 도입기(2002~2005)

초기 국가인권위원회는 학교 인권교육 실시, 검찰·경찰·교정 등 법집행 공무원 대상 인권교육 실시를 위해 인권교육 교재 개발, 강사진 구축, 교육과정 개설 등에 주력했다. 당시는 전문화된 인권 교재나 자료가 거의 없는 상태였고 인권교육가로서 준비된 강사진 역시 거의 없었기 때문에 기초공사부터 시작하지 않으면 안 되는 시기였다. 그런데 인권교육의 양적 확대와 자료 개발 등에 급급한 나머지 검증되지 않은 인권강사진의 운영과 마구잡이식 교재개발(대부분 인권감수성이 낮은 연구용역진에 위탁) 등으로 인권교육의 개념과 방향을 둘러싼 심각한 오해를 만들어내는 부작용이 발생했다.

이 시기는 국가인권기본계획(NAP) 권고안을 마련하는 과정에서 진행된 기초 연구, 인권단체나 유관 기관들의 의견 수렴 등을 통해 국가인권위 인권교육 사업의 방향과 역점 사업이 선정된 시기이기도 하다. 당시 국가인권위는 △유치원부터 대학까지 정규교육과정에서 인권에 대한 이해와 감수성을 증진할 수 있도록 기반을 조성하고 △공무원 인권교육 의무화 등 공공부문 인권교육 강화를 위한 제도적 기반을 구축하고 △시민사회 인권교육 활성화를 지원하는 한편, 기업·언론인·사회적약자/소수자 대상 인권교육을 실시한다는 것을 주요 국가 정책 방향으로 제시한 바 있다. 이와 같은 정책 방향은 이후 국가인권위 사업 배치에 있어서도 나침반 구실을 하게 된다.

## 2. 도약기(2006~2008)

2006년 국가인권위 체제 개편으로 인권교육본부 아래 학교교육팀, 공공교육팀, 시민교육팀이 생겨나고 담당 인력도 증원되면서 분야별 인권교육이 크게 확대되고 체계성과 안정성에서 어느 정도 성과를 구축하는 시기를 맞이했다. 확대된 인적 자원을 바탕으로 대학 인권교육, 기업·언론인 대상 인권교육 등 새로운 인권교육 영역이 발굴됐다.

특히 이 시기에는 사회복지평가지침 개정, 장애인차별금지법 시행, 정신보건법 개정으로 인한 인권교육 최초 의무화 법률의 등장 등 제도적 변화에 힘입어 사회복지분야에서의 인권교육이 폭발적으로 증가하기에 이른다. 자연스럽게 국가인권위의 인권교육 사업에서도 이 분야에 큰 비중이 실렸다.

2006년을 전후로 국가인권위원회는 강화된 위상을 기반으로 공공부문 인권교육의 체계화, 제도화를 목표로 여러 활동을 벌이기 시작했다. 공공기관 인권교육 의무화, 인권교육원 설립 등을 주요 내용으로 하는 '인권교육법' 제정 시도, 공무원·교원 연수기관 내 인권과목 개설, 정부부처와의 관련 협의회 구축 등이 이 시기에 진행됐다. 그러나 성급한 법제화라는 목소리가 인권단체 내부로부터도 터져 나올 만큼, 폭넓은 공감대가 형성되지 않은 상태에서 법제화가 추진되었다.

## 3. 축소기(2009~현재)

2008년 이명박 정권의 등장 이후 국가인권위 조직 축소, 위원장 교체 등의 혼란을 거치면서 2009년 기존 3개팀으로 운영되던 인권교육본부가 1개과 체제로 개편됐다. 이후 법집행 공무원 분야 인권교육의 확산 움직임이 주춤하기 시작했고, 정부부처와의 협의력도 축소되는 한편 국가인권위 스스로도 몸을 낮추는 현상이 나타나기 시작했다. 그 여파로 국가인권위 역시 법적 기반이 이미 확보된 사회복지분야(특히 장애인) 종사자 인권교육, 현병철 위원장이 내세운 '생활인권'에 포함되는 다문화·노인·아동 분야 쪽에 인권교육 쏠림 현상이 나타나기 시작했다.

기구의 독립성 논란, 국가인권위 인적 구성의 변화 등으로 대외적으로 추락한 국가인권위원회의 '권위'는 2010년 인권에세이·논문 수상자들, 10대 인권보도로 선정된 언론인들이 수상을 거부하는 사태에까지 이를 정도였다. 위원회 방문 프로그램 참여율 축소, 사이버 인권교육 수강자 축소 등도 뒤를 이었다.

인권교육 법제화를 위한 시도 역시 법무부와의 소관부처 다툼, 예산 문제 등을 이유로 표류를 거듭하게 됐다. 애초 정부입법 방식에서 의원입법 방식으로 접근 방법을 달리해 보았지만 그 역시 무리수였음이 드러났다. 인권위가 야심차게 추진했던 인권교육연구중심대학, 기업대상 인권교육, 언론인 인

권교육 등도 제대로 자리를 잡지 못한 채 활력을 잃어가는 모양새이다.

#### IV. 국가인권위 인권교육 사업에 대한 평가

오늘날 국가인권위 인권교육은 상당한 결실을 일구어왔음에도 불구하고, '모래 위에 어지럽게 지어진 고층 빌딩'처럼 위태로운 모습을 하고 있다. 지난 10년간 국가인권위는 공공부문 인권교육의 확대, 새로운 인권교육 영역 개발, 인권교육 활용 자원 개발, 인권교육 강사진 육성 등 수많은 사업을 벌여왔다. 국가인권위가 상당한 권한과 권위, 자원 등을 확보하고 있었기에 가능했던 사업들이다. 그러나 바닥공사를 튼튼히 하지 않은 상태에서 인권교육의 양적 팽창과 그 팽창을 뒷받침할 만한 물적 자원의 형성에만 신경을 쓰다 보니, 인권교육의 방향을 둘러싼 각축이 일어나고 있는 현재 혼란을 헤쳐 나갈 힘을 갖추지 못하는 결과가 초래된 것으로 보인다.

2004년 11월말, 인권교육 단체들은 국가인권위의 초기 3년간 인권교육 사업을 평가하는 토론회를 개최한 바 있다. 이 토론회에서 인권교육 단체들은 국가인권위가 인권교육에 대한 명확한 원칙과 중장기적 계획 없이 무리하게 사업을 추진함으로써 심각한 문제점이 양산되고 있다고 지적한 바 있다. 당시 지적된 문제점으로는 △인권 개념과 인권교육의 원칙에 대한 명확한 이해와 판단 기준 없이 무리하게 연구용역이나 교육 위탁, 강사진 운영과 파견 등에만 기댔으로써 인권교육의 혼란을 양산하고 있다는 점 △중장기적 계획과 검증 없이 프로그램 개발과 강사진 양성, 교육과정 개설 등이 어지럽게 추진되고 있다는 점 △민간 인권교육 진영과 강사진 초청, 연구 위탁, 의견 조회 정도의 형식적 협력에 그치고 있을 뿐 민간으로부터 전달된 조언과 비판을 사업에 반영하지 못하고 있다는 점 △인권교육가를 양성하고 역량을 끌어올리기 위한 지속적이고 다양한 교육과정을 만들어내지 못하고 있다는 점 △사업의 전문성과 지속성을 담보해낼 만한 인력 구조가 확보되어 있지 않다는 점 등이었다.<sup>4)</sup> 이 같은 문제점은 국가인권위의 10년을 돌아보는 현재 시점에서도 여전히 문제점으로 남아 있다.<sup>5)</sup> 아래에서는 오늘의 시점에서 좀더 주목해야 할 점들을 중심으로 평가 지점을 도출해 보고자 한다.

##### 1. 물량적 접근 방식의 한계

국가인권위가 주도해 온 인권교육 사업은 대개 '일회성 특강' 위주의 교육 기회를 확대하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 물론 인권교육을 널리 보급한다는 데서 의의를 찾을 수 있고, 해당 분야에서 인권교육이 체계화, 안정화되기 이전에는 특강 위주의 접근을 피할 수 없다는 한계도 분명 인정해야 한다. 그럼에도 국가인권위가 장기적 전망과 계획 없이 해당 분야의 '공급 확대'만을 목표로 특강 개최, 강사 파견, 과목 또는 과정 개설 등을 다소 성급히 무리하게 추진해온 것은 사실이다.

그러다 보니 '검증과 질적 보완'이라는 과정이 생략되어 버릴 수밖에 없다. 실제 교육이 어떻게 진행되는지 모니터링하고 보완 사항을 협의하는 역할도 제한적이었고, 해당 분야의 인권교육가들의 역량 강화를 뒷받침하는 체계적인 심화교육과정도 마련되지 않았으며, 교육을 통해 참여자들의 인권감수성이 증진되었는지를 평가할 수 있는 척도마저도 개발되어 있지 않은 실정이다. 특히 공공부문 인권교육의 경우, △각 직무와 연관된 인권교육 매뉴얼의 보강이 필요하고 △1~2시간 정도의 짧은 교육이다 보니 직무와 관련된 내용으로만 인권이 소극적으로 언급되고 있고 △주입식 강의 위주로 진행되어 '인권에 대한 가치관, 태도, 기술'을 확립하는 데는 미흡하며 △해당 분야에 대한 이해를 바탕으로 인권의 다양한 범주를 접목시킬 수 있는 교육 역량을 갖춘 인권교육가가 턱 없이 부족하다는 점 등이 이미 지적된 바 있다.<sup>6)</sup> 이런 방식으로 교육으로는 '현실론'을 내세우는 공무원들의 심리적·인식적 저

4) 자세한 내용은 인권교육네트워크(2004), 「1기 국가인권위원회 인권교육 사업 평가 토론회 자료집」을 참고.

5) 아래 평가 내용은 총론적 성격의 평가에 해당한다. 인권교육 사업을 제대로 평가하기 위해서는 실제 교육현장을 모니터링하는 것이 필수적이거나, 국가인권위가 광범위하게 전개하고 있는 모든 인권교육의 현장을 모니터링하는 것은 불가능한 일이다. 이 글은 이러한 한계점을 내재적으로 안고 있다.

6) 자세한 내용은 정원오 외(2006), 「국내·외 공공분야 인권교육 실태조사」 연구용역 보고서를 참고하면 된다.



항감을 결코 해소할 수 없다. 최근 국가인권위 연구용역으로 진행된 학교인권교육 실태조사 결과도 보면 학교에서 인권교육을 실시해본 경험이 있다고 답한 교사의 비율이 다수를 차지하고 있지만 그럼에도 그들의 인권 의식은 상당히 낮은 것으로 확인되기도 했다.<sup>7)</sup> 인권교육이라는 이름으로 전개되는 교육 시간은 늘어나고 있으나, 정작 인권교육을 실시하는 목적은 실종돼 버린 역설적 상황이 벌어지고 있는 셈이다.

## 2. 인권교육 내용 구성의 편협성

국가인권위가 개척해온 인권교육은 대개 직무 지침 위주의 교육이나 소수자에 대한 편견을 해소하는 교육에 초점을 맞추고 있다. 법집행 공무원, 사회복지분야 종사자 등을 대상으로 한 인권교육의 특수성을 인정한다 하더라도 자유-평등-연대라는 인권의 세 중심축을 고루 교육내용에 반영하지 못하고 있는 것은 분명하다. 더구나 대개의 교육이 일회성 단시간 교육으로 이루어지다 보니 해당 분야의 직무와 관련된 단편적 지식만이 전달될 뿐, 인권에 대한 이해와 감수성을 기르는 데는 역부족이다. 일례로 법집행 공무원 대상 인권교육에서는 자유권이나 법집행절차의 적법성이 중심 내용을 차지하고, 사회복지분야의 경우에도 관련된 소수자에 대한 편견 해소와 관련 법령에 대한 이해를 중심으로 교육내용이 편재되어 있다. 기업인 대상 인권교육 시도 등 몇 가지 예외적 시도를 제외하곤 사회권이나 연대의 가치를 다루는 교육내용이 자연스럽게 축소 또는 배제되기에 이른다.

주제별·대상별 인권교육이 구체화되어야 하는 것은 분명하지만, 인권교육이 특정 인권 이슈나 권리목록을 고립적, 분절적으로만 다루어서는 안 될 것이다. 이를 위해서는 단기간 내에 해당 분야의 인권 내용만 제한적으로 인지한 인권교육가를 대량 양성하는 방식을 벗어날 필요가 있다. 이미 양성된 인권교육가들이 인권의 보편성, 기본성, 불가분성, 상호의존성, 역사성과 같은 기본 성격들을 충분히 헤아리면서 교육 내용을 질적으로 심화시켜 나갈 수 있는 공통 교육과정과 전문 교육과정을 체계적으로 마련할 필요가 있다.

## 3. 인권교육의 개념과 방향을 둘러싼 혼란

인권교육이란 간판을 걸고 있다고 해서 그 교육이 ‘인권에 관한, 인권을 위한, 인권을 통한 교육’<sup>8)</sup>이라고 단정 짓긴 어렵다. 특히 인권교육이 여러 부문에서 제도화과정을 거치면서 형식화되거나 인권교육이 가진 잠재력을 누르기 위해 왜곡되는 현상들도 관찰되고 있다. 권리가 아니라 에티켓과 배려 정도로 인권의 무게를 축소시키는 방식, 의무나 법(규칙) 준수의 중요성을 강조하는 방식, 교육에서 다루는 소재를 최대한 ‘비현재적인 것’으로 선정하는 방식(참여자의 삶과 직결되지 않는 ‘먼 곳’이나 과거의 문제로 인권을 다루는 것), 인권을 필요 이상으로 법률주의적 해석 틀에 붙잡아 뒹뒹 돌려서 법 너머를 상상하지 못하도록 하는 방식, 환경의 변화는 간과한 채 인성이나 도덕의 문제로 접근하는 방식 등 그 방식은 다양하다. 특히 학교 인권교육의 확대 과정에서는 Magendzo(1994)가 ‘갈등 외면으로 인한 갈등’<sup>9)</sup>이라고 부른 현상과 유사한 일들이 다수 관찰되고 있다.

7) 자세한 내용은 국가인권위원회 연구용역을 받아 정혜숙을 책임연구자로 한국여성정책연구원이 진행한 「초·중·고등학교 인권교육 실태조사」 전문가 간담회 자료집(2011.10.6)을 참고하면 된다. 이 조사에 따르면, 조사 대상 교원의 75.7%가 인권교육을 실시한 경험이 있는 반면, 인권교육을 실시하면 자기 권리만 주장할 수 있다고 부정적인 답변을 내놓은 경우가 87.5%에 달했다. 또한 인성교육만 잘 되면 별도의 인권교육이 필요없다고 답한 교원이 52/5%에 달해 인권교육과 다른 인성교육과의 차이에 대한 인식도 약한 것으로 나타났다. 또한 교사 대상 인권교육이 필요하다고 답한 교사 비율도 24.1%에 불과했다.

8) 인권교육에 관한 이 정의는 휴 스타키 교수의 것으로, 인권교육의 의미를 잘 보여주는 대표적 정의로 즐겨 인용되고 있다.

9) ‘갈등 외면으로 인한 갈등’에 대해 Magendzo는 이렇게 말하고 있다. “내 생각으로는 가장 심각한 문제는 인권교육이 현재 대하고 있고 또 앞으로도 겪게 될 갈등, 딜레마, 어려움, 모순 등을 인식하지 못하는 것이다. 인권에 대한 지식이 학교교육과정에 흡수되었을 때 그것은 분명히 갈등을 발생시킬 것이다. 이러한 사실을 인식하고 있을 때만이 우리는 개인적인 편견없이 객관적으로 문제의 해결책을 찾아내고 어려움들에 접근할 수 있을

바로 그렇기에 인권교육의 양적 확대에만 매몰되지 말고 인권교육의 개념과 방향을 튼튼히 하면서 사회적 공감대를 확산시키는 일이 중요하다. 그럼에도 국가인권위는 이러한 혼란을 해소하기 위한 구체적 가이드라인을 만들어내는 일을 방기해 왔다. 인권단체들의 비판으로 2005년 국가인권위 내에 관련 태스크포스팀이 구성되었으나 결국 민간 연구소에 연구용역을 위탁해 버리는 방식으로 책임을 회피했다.

이종태 외(2005)는 국가인권위의 연구용역을 받아 집필한 「인권교육 개념 및 방향 정립 모색 연구」에서 유엔 공식기구들의 각종 문서, 학자들의 연구물, 인권단체들의 언명 등을 종합적으로 검토<sup>10)</sup>한 다음, 한국 인권교육의 특성을 다음 여섯 가지로 정리한 바 있다. 첫째 인권교육은 인권 실현을 위한 수단적 지위에서 권리의 지위로 그 지위가 격상하고 있다. 둘째 인권교육은 맥락성과 현장성을 강조한다. 셋째 인권교육은 학습자의 참여가 동반되는 참여적 과정이어야 한다. 넷째 인권교육은 사회적 약자에 대한 지향과 구조적 관점을 유지한다. 다섯째 인권교육은 인권 친화적 교육 환경의 구축을 요구한다. 여섯째 인권교육은 사회체제의 변화를 지향하며, 당연히 권위주의적인 교육체제와도 갈등을 빚을 수밖에 없다.<sup>11)</sup> 이와 같은 정리는 인권단체들이 주장해 온 인권교육의 성격을 상당히 잘 반영한 것이었다. 인권단체들은 인권교육이 가진 생명력이 인권현장과의 밀착으로부터 나오며 '지금 여기'에서 일어나고 있는 구체적 억압과 인권침해를 건드리지 않고 다만 문서 속의 글귀만을 기계적으로 학습시키는 인권교육은 '죽은 교육'에 불과하다고 주장해 왔다. 또한 인권교육이 목표로 하는 권한 강화(자력화, empowerment)는 인권 제도나 문헌, 소재 등을 단순히 아는 데서 길러지는 것이 아니라 '인권을 쓰고 선언하는 주권적 행위'를 통해 길러질 수 있다고도 주장해 왔다. 그러하기에 인권교육에서 '참여'란 흥미 유발을 위한 도구적 지위가 아니라 인권감수성의 증진, 비판적 관점의 획득, 사회변화를 위한 실천 등과 같은 인권교육의 목표와도 직결되어 있는 본질적 지위를 갖고 있다. 참여는 필연적으로 전통적 교수-학습관계의 변화를 촉구하는 긴장을 만들어낼 수밖에 없고, 인권교육은 그와 같은 긴장을 환영한다.<sup>12)</sup>

그럼에도 국가인권위가 이와 같은 인권교육의 성격을 명확히 인식하고, 자신이 개척한 인권교육 영역에서 그 성격을 지켜내기 위한 노력을 기울였는지 의문이다. 국가인권위 인권교육에서 주로 '참여'는 흥미 중심의 방법론으로 격하되어 있으며, 그마저도 주입식 대규모 강연에 밀려 설 자리를 잃은 경우가 많다. 특히 경찰, 검찰, 군대의 조직문화와 위계구조, 사회복지 종사자와 이용자(또는 시설 생

것이다. 순진한 태도로 인권교육을 교육과정에 포함시키는 것이 새로운 이론이나, 역사과목에 한 장을 더 덧붙이는 것과 유사한 것이라고 생각하는 것은 인권의 본질을 모르고 있다는 뜻이며 오히려 인권교육을 교육과정에서 삭제시키는 데에 기여할 것이다. 이러한 갈등을 외면하고 싶은 사람들은 '글쎄, 교육을 하면서 우리는 항상 인권을 가르쳐 왔어.'라고 말할 수도 있다. 이것은 바로 '갈등외면으로 인한 갈등'이라고 할 수 있다. 인권이라는 것이 너무나 폭발적인 힘을 갖고 있기 때문에 그것을 교실로 불러들이기를 두려워하는 것이다." Magendzso, A., "tensions and Dilemmas about Education in Human Rights in Democracy", *Journal of Moral Education*, vol. 23, No. 3.(1994). (이종태 외, 「인권교육 개념 및 방향 정립 모색 연구」, 국가인권위원회 편, 2005, 73쪽에서 재인용)

10) 세계 각국의 정부, 민간단체, 교육학자 집단이 각각 인권교육을 어떻게 다르게 정의내리는지에 대해서는 Nancy Flowers, "What is Human Rights Education", *A Survey of Human Rights Education*, Bertelsmann Verlag, 2003을 참고하면 된다.

11) 인권교육의 특성들이 갖는 구체적 의미에 대해서는 이종태 외(2005)의 연구 보고서, 그리고 『전남대 인권법평론』 4호(2009년)에 실린 줄고 「인권교육의 현황과 전망에 관한 연구 - 인권운동 영역에서의 좌표 모색을 중심으로」를 참고하면 된다.

12) 인권교육은 전통적인 교수-학습 관계를 뛰어넘어 교육에 참여하는 이들이 주체가 되는 교육적 관계를 구성하고자 노력한다. 그런 의미에서 학습자라는 말 대신 참여자라는 말을 사용하고 있다. 전통적 교사-학생 관계에 대한 비판은 파울로 프레이리의 '은행저축식 교육' 비판에도 잘 나와 있다. 프레이리가 분석한 전통적 교사-학생 관계의 핵심은 다음과 같다. 1. 교사는 가르치고 학생들은 가르침을 받는다. 2. 교사는 모든 것을 알고 학생들은 아무것도 모른다. 3. 교사는 생각하고 학생들은 생각의 대상이 된다. 4. 교사는 말하고 학생들은 암전하게 듣는다. 5. 교사는 훈련시키고 학생들은 훈련받는다. 6. 교사는 선택하여 자신의 선택을 강요하고 학생들은 동의한다. 7. 교사는 행동하고 학생들은 교사의 행동을 통해서 행동한다는 환상을 갖는다. 8. 교사는 지식의 권위를 자신의 직업상의 권위와 혼돈하고 그 권리로써 학생들의 자유를 억압한다. 9. 교사는 학습과정의 주체이고 학생들은 단순히 객체일 뿐이다. Freire, Paulo, 성찬성 옮김, 『페다고지 : 억눌린자를 위한 교육』, 한마당, 1995, 80쪽.

활인) 사이의 동등할 수 없는 관계라는 내재적 한계를 최대한 건드리지 않는 차원에서 인권교육의 보급에만 치중하다 보니 '변화를 만들어내는 실천적 성격'은 약화될 수밖에 없었다.

인권교육과 인접교육들과의 차이를 분명히 하고 인권교육의 고유성을 지켜내는 일에도 국가인권위는 소홀했다. 인접교육들 가운데에는 인권교육과 정반대의 가치를 추구하는 교육도 있고, 동일한 가치를 추구하나 현실에서 왜곡된 채 운영되는 교육도 있다. 예를 들어 법교육이 실정법의 준수와 절차적 민주주의만을 강조한다면, 인권교육은 시민불복종에 정당성을 부여하면서 실정법에 우선하는 인권의 가치를 옹호한다. 도덕교육 또는 인성교육이 타인에 대한 '배려'나 규범의 수용에 무게를 둔다면, 인권교육은 그 규범이 과연 누구를 위한 것인지 의문을 제기하고 배려와 같은 가치들이 배제 또는 억압하고 있는 소수자들이 누구인지 질문을 던진다. 다문화교육이 여러 문화의 다양성과 병존을 피상적으로 이야기하면서 결국 '한국문화로의 동화'를 강조할 때, 인권교육은 문화들 사이에 위계를 낳는 구조와 '다문화'로부터 배제된 존재들을 파헤친다.

그럼에도 국가인권위는 법무부, 교과부, 여성가족부 등 다른 정부부처들이 쏟아내고 있는 인접교육들이 가진 위험성을 체계적으로 검토하고 제어하기 위한 담론 형성에 취약함을 드러냈다. 담론 형성을 뒷받침할 만한 연구진과 인권단체와의 내실있는 파트너십을 형성하는 데 공을 들이지 않았을 뿐 아니라 내부 담당자의 끊임없는 교체, 검증되지 않은 강사진 파견 등으로 그나마 갖고 있는 방향성마저 표류하기에 이르렀다.

이러한 측면에서 국가인권위가 사회복지시설협회나 한국법과인권교육학회 등 규모와 타이틀이 되는 기관을 중심으로 협력관계를 형성하고 인권교육 과정 개설, 인권교육가 양성, 인권교육포럼 개최 등을 시도하는 방식은 심각한 재검토를 요구한다.

#### 4. 인권교육 현장의 변화를 위한 정책 노력 부족

인권교육의 가장 참담한 위치는 인권침해 구조를 은폐하는 '알리바이'로서 동원되는 일이다. 인권교육이 시행되는 공간의 구조와 문화는 건드리지 못한 채 인권교육이 마지못해 유치한 이벤트처럼 치러질 때 인권교육은 그 공간이 인권 실현을 위해 노력하고 있다는 알리바이로만 작용하기 쉽다.

2007년 이전에는 국가인권위가 학교, 군대 등을 대상으로 인권교육을 개척하면서 동시에 해당 공간의 인권적 재구성을 위한 정책적 노력이 동반되었던 시기이기도 하다. 특히 학교 인권교육의 경우 교재 개발, 강사진 양성, 교육과정 개설 등과 아울러 각종 토론회와 워크숍 개최, 인권친화적 학교문화 조성을 위한 모델과 지침 개발, 경기도 학생인권조례 제정 과정 참여, 관련 기관과의 협의 등을 통해 '인권친화적 교육 환경 구성'을 위한 다양한 활동이 동시에 진행된 대표적 영역이다. 언론인 인권교육을 진행하면서도 동시에 소수자에 대한 편견 보도를 예방하기 위한 보도 가이드라인을 연구, 제시했던 측면도 눈에 띈다. 그러나 인권친화적 환경을 만들어내기 위한 활동에서 국가인권위는 늘 조심스러운 태도를 보여왔다. 2007년 이후부터는 이미 형성된 법·제도의 기반 위에서 인권교육을 '강의실 내 수업'으로 한정하는 경향이 눈에 띄게 늘어난 것으로 보인다.

대표적으로 인권교육연구학교로 지정된 학교들에서 인권친화적 학교 문화를 조성하기 위해 시도했던 대표적 활동이 '체벌을 상벌집제로 대체'하는 것이었음에도 국가인권위는 이를 제대로 바로잡지 못했다. 인권친화적 학교문화 조성 지침서 역시 해당 연구가 2007년말 완료되었음에도 오랫동안 협의와 검토라는 지지부진한 과정을 겪어야 했고 국가인권위 내부에서 확정된 이후에도 지침의 대대적 선포와 홍보를 위한 별다른 노력을 기울이지 않았다. 또한 현병철 위원장의 치임 이후, 경기도학생인권조례가 사회적 논란을 빚자 제정 자문위원으로 참여하던 인권교육과장이 자문위원에서 사퇴하는 사례도 있었다.

#### 5. 법제화 갈대기론의 함정

국가인권위는 인권교육의 권리화, 전문화, 체계화, 제도화, 전국화 등을 위해 2005년 무렵부터 인권

교육법의 제정을 위해 노력해 왔다. 인권교육법은 공공부문 인권교육을 의무화하는 한편 이를 뒷받침할 수 있는 인권교육원의 설립을 주요 골자로 하고 있다. 인권교육의 취약한 조건을 고려할 때 인권교육의 법제화가 필요한 것은 분명하다. 그러나 국가인권위가 법제화를 추진해 온 방식은 문제적이다.

법제화는 단지 법률안을 만들고 통과시키는 과정이 아니라, 사회적 합의와 실행 역량을 확보해나가는 과정이어야 한다.<sup>13)</sup> 제도화된 인권교육의 방향을 제대로 잡아나갈 핵심 인력도 갖추어져 있어야 하고 민간 인권교육 진영과 신뢰에 기반한 협력적 네트워크도 구성되어 있어야 한다. 인권교육을 제도화하는 구상에는 인권교육과 인권친화적 환경 구성을 위한 정책을 연결시킬 수 있는 권한과 시스템의 구축이 포함되어 있어야 하는 것도 물론이다. 그러나 이러한 기반을 차근차근 조성, 발전시켜 나가려는 노력없이 마치 법률만 제정되면 된다는 식으로 법제화가 추진되어 온 것은 큰 문제를 낳았다. 그러다 보니 인권교육법의 제정 과정이 민간 인권교육 진영으로부터 신뢰와 지지를 받지 못한 채 국가인권위의 조직 키우기 정도의 사업으로 이해되는 상황에 놓여 있다. 특히나 인권교육법의 주무부처를 둘러싼 법무부와 의 갈등이 계속되는데도 국가인권위를 엄호할 단체가 없는 실정이고, 자칫 법무부의 힘겨루기에서 법무부가 인권교육에서 주도권을 확보, 법교육으로 인권교육을 전락시켜 버릴 위험성까지 목도하게 되었다.

## V. 민간 인권교육운동의 주요 흐름

국가인권위가 공공부문 인권교육의 확산에 주력해 오는 동안, 민간 인권교육운동 진영은 사회적 약자·소수자들의 권한 강화를 주요한 목표로 활동을 전개해 왔다. 국가인권위가 설립될 당시만 하더라도 인권교육운동은 몇몇 인권단체들만이 관심을 기울이고 있는 매우 주변화된 실천에 불과했다. 그러나 현재는 다양한 인권교육 행위자들의 등장, 다양한 인권교육 실천 사례들의 축적, '인권교육센터 들'을 비롯해 인권교육을 전면에 내세운 단체의 설립 등 상당한 변화를 일구어냈다. 특히 국가인권위가 벌이는 사업에 보조적으로 참여하는 방식으로 수렴되지 않고 끊임없이 독자적인 인권교육 영역을 개척하고 독자적 목소리를 내어 왔다는 점은 매우 중요하다. 최근 인권교육운동의 주요 흐름은 아래와 같이 정리해볼 수 있다.

### 1. 사회적 약자·소수자와 '함께 하는' 인권교육의 확산

테두리(주변)를 바꿔야 한 사회의 모습을 바꿀 수 있다. 당연히도 인권교육운동에서 인권을 침해당하기 쉬운 조건에 놓여있거나 구조화된 인권침해에 상시적으로 노출돼 있는 사회적 약자·소수자들을 권리 주체로 세워내는 일은 가장 중요한 비중을 차지한다.<sup>14)</sup>

초기 인권교육운동이 권한 강화에 관심을 기울였던 사회적 약자·소수자는 어린이와 청소년이었다. 이는 '국민윤리' 교육과 억압적 학교생활규정으로 대표되는 학교교육에 도전하는 일이 한국사회에서 인권문화를 확산시키는 데 필수적이라는 판단 때문이었다. 그러나 최근 몇 년 사이에는 장애인, 성소

13) 이와 관련해서 필리핀 사례가 주목할 만하다. 헌법에 인권교육이 의무화되어 있기도 한 필리핀은 국가인권위원회 주도로 관련 정부부처, 민간단체, 기층 부문단체 등이 참가하는 체계적인 협의과정을 진행함으로써 인권교육의 중장기·전국적 계획을 세워나갔으며, 부문별·지역별 세부 과제를 구체화시켰다. 부처간 협의 테이블과 인권교육 전문가 네트워크를 실효성있게 꾸려나가는 한편, 인권교육 기간의 선포를 통해 인권교육에 대한 정부의 의지를 밝히고 대중적 인식을 확산시키는 계기로 삼기도 했다. 필리핀 사례는 인권교육의 활성화를 위해 중요한 것은 법제화 자체가 아니라 국가 차원에서 중심을 잡고 인권교육을 추동해낼 수 있는 기구가 존재하는지 여부, 범정부 차원의 실효성있는 정책 협의 틀이 형성되어 있는지 여부, 정부와 시민사회의 협력 관계가 형성되어 있는지 여부라는 교훈을 보여주고 있다.

14) “민중은 자신들의 역사를 만들어가는 과정에서 지배자들의 언어와는 다른 언어를 만들 권리가 있습니까?...민중은 새로운 지식을 생산하는 과정에 참여할 권리가 있습니까? 저는 진정한 사회변혁 과정이라면 그래야 된다고 확신합니다.” Freire, Paulo/Horton, Myles, 프락시스 옮김, 『우리가 걸어가면 길이 됩니다』, 아침이슬, 2006, 128쪽.

수자, 노숙인, 빈민, 이주여성, 정신장애인, 사회복지시설·소년원 생활인, 노인 등 다양한 집단들이 인권교육의 장으로 초대받고 있다. 이는 1990년 후반 이후 인권이 새로운 시대의 화두로 자리잡았기 때문이기도 하고, 2000년대 들어 전개된 사회적 약자·소수자 운동의 약진과 더불어 당사자의 권한 강화를 목표로 하는 인권교육의 필요성이 증대되었기 때문이기도 하다.

인권교육운동의 초기, 사회적 약자·소수자들은 인권교육의 소재로 언급될 뿐이거나 피해자 또는 사회적 보호 대상 정도로 다루어지는 경향이 있었다. 당시 사회적 약자·소수자들의 결집과 당사자성에 기반한 운동이 아직 성숙해있지 않은 상태에서 인권단체들이 그들의 '대변자' 또는 '매개자'의 역할을 수행하면서 나타난 결과이기도 했다. 이후 인권교육운동은 '대변자'의 역할로부터 빠져나와 당사자들의 권한 강화를 통해 그들 스스로 목소리를 낼 수 있도록 지원하는 역할로 중심축을 전환시켰다. 대표적인 인권교육 실천 사례는 아래와 같다.<sup>15)</sup>

- 인권운동사랑방이 진행한 공부방 어린이 인권교실, 노숙인 주거인권학교, 의료급여 당사자 인 쪽방촌 주민들과 함께 한 동자동 건강권배움터, 재개발지역 주민들과 함께 한 주거인권학교
- 인권교육네트워크(인권교육센터 '들'의 전신)가 진행한 안양소년원(정심여고) 인권교실
- 다산인권센터가 진행한 정신장애인 인권교육, 비정규직 노동인권 교육
- 청소년노동인권네트워크가 진행한 전문계고(전 실업계고), 쉼터 생활 청소년 대상 청소년 노동인권 교육
- 동성애자인권연대 등 성소수자단체들이 진행한 성소수자 인권캠프, 청소년 성소수자와 함께 한 무지개 놀토반
- 장애인자립생활센터, 장애인야학, 장애인차별철폐연대 등이 진행한 장애인 당사자 인권교육, 자립교육
- 청소년인권활동가네트워크, 학생인권조례제정운동본부, 전교조 지회 등이 진행한 청소년 인권캠프, 학생 인권 교실
- 청소년·노인·장애인 종합복지관 등이 자체적으로 실시한 인권교실

이와 같은 노력에도 인권교육을 통해 사회적 약자·소수자들의 권한강화가 구체적으로 어떻게 이루어지는지는 여전히 모호한 지점으로 남아있다. 이 질문에 대한 해답을 얻기 위해서는 인권교육이 지속적으로 다각도로 실험될 필요가 있다. 그런데 현재로서는 다양한 영역에서 지속성 있는 교육을 뒷받침할 물질·인적 기반이 상당히 취약하다. 다양한 사회적 약자·소수자들의 삶의 맥락과 인권적 특성을 고려한, 검증된 맞춤형 교육과정이 체계화되지도 못했다. 이러한 과제들을 해결하기 위해 인권교육운동은 다양한 당사자운동과 만나 뿌리를 내려야 할 과제를 안고 있다.

## 2. 인권교육가 양성과 인권옹호자 형성을 위한 활동 증가

인권교육의 중요성에 대한 공감대 확산과 인권교육이 의무화된 영역의 출현으로 최근에는 인권교육가 양성이나 관련 분야 종사자들의 인권감수성을 증진시키기 위한 교육과정 개설이 민간 인권교육 운동 진영에서도 꾸준히 늘어나고 있다. 2000년대 중반까지만 해도 인권교육가 양성과정에 참여하는 이들은 주로 인권단체 활동가나 교사들이었다. 그런데 최근에는 사회복지 분야 종사자나 장애·노동·청소년·여성·이주·교육·지역 단체 활동가 등으로 그 범위가 다양해지고 있다. 지금까지 인권

15) 상자에 소개된 사례들은 필자의 역량과 정보 부족으로 여러 지역에서 전개되고 있는 인권교육운동의 사례까지 전체적으로 포괄한 것이 아님을 밝혀 둔다. 사회적 약자·소수자의 권한강화를 목표로 하는 인권교육 실천의 구체적 사례는 인권교육센터(가) 조직위원회, 『인권교육센터(가) 창립 도움닫기 토론회 : 인권교육운동, 그 무한한 가능성을 꿈꾸다』, 2007을 참고하면 된다.

교육가 양성과 인권감수성 향상 교육을 진행해 온 주요 단위는 아래와 같다.

- 인권교육센터 들 : 교사, 지역아동센터 교사, 다양한 단체 활동가 등을 대상으로 한 인권교육가 양성 워크숍 정례화. 그밖에 국가인권위원회나 외부 기관의 요청에 따라 인권교육가 양성과정 기획, 인권교육 매뉴얼·프로그램 개발 등을 진행하고 있음.
- 전국지역아동센터협의회, 지역아동센터 지역 협의회 : 전국지역아동센터협의회 부설로 아동청소년권리센터가 설립되었고, 센터를 중심으로 인권교육가 양성 과정이 진행되고 있음. 지역단위에서도 자체 인권교육가 양성 과정이 진행. 지역아동센터 종사자들의 인권감수성 향상과 센터의 교육과정 안에 인권교육을 포함시키는 것이 목표.
- 여성단체 : 용인여성회, 동북여성민우회, 부천여성회 등 지역에 기반을 둔 여성단체들이 회원들을 인권교육가로 양성하는 교육과정을 개설. 양성된 강사들을 인근 학교나 지역아동센터, 복지시설 등으로 파견하여 교육을 진행하기도 하고, 지역 청소년 사업을 진행하기도 함
- 장애인단체 : 장애인권교육네트워크, 장애인부모연대, 노들장애인야학, 장애우권익문제연구소 등이 사회복지사, 장애인단체 활동가, 장애인 당사자, 장애학생 부모 등을 인권교육가로 양성하거나 인권감수성을 기본 소양으로 갖추도록 하는 교육 사업 진행. 경기정신보건센터 등 정신보건분야 인권교육가 양성 또는 정신보건시설 종사자 인권감수성 향상을 위한 워크숍과 교재 개발 과정도 진행.
- 전교조, 인권교육을위한교사모임, 지역 교육단체 : 전교조 지부, 지회, 지역 교육단체, 학부모단체 등에서 자체적으로 인권교육가 양성이나 인권감수성 향상을 위한 워크숍이나 연수 진행
- 경기복지시민연대, 쉼터협의회, 중앙청소년수련원 등 : 사회복지사, 쉼터 종사자, 청소년지도사 등을 대상으로 인권감수성 향상 및 인권교육가 양성을 위한 과정이 진행되었거나 진행중임.
- 청소년단체 : 청소년노동인권네트워크, 청소년인권활동가네트워크, 청소년문화복지센터 내일, 부천교육연대 등 청소년 단체들이 인권교육가 양성을 위한 워크숍과 연수 진행. 특히 청소년노동인권네트워크는 광주, 부산, 인천, 충북, 강원, 서울 등 지역별 네트워크의 결과로 자체 활동을 지원하기도 하며, 로스쿨 대학생 동아리들과 연계하여 노동인권강사 양성 사업을 진행하고 있음. 학생인권조례제정을 위한 지역본부들이 학생인권을 중심으로 한 인권교육가 양성을 위한 주제별 워크숍을 진행하기도 하였음.
- 인권교육연구대학 : 전남대, 전북대, 아주대 등 국가인권위와 공동으로 교사 대상 인권연수를 진행

주목할 만한 점은 사회적 약자·소수자 당사자들을 인권교육가로 양성하는 활동이 최근 늘어나고 있다는 점이다. 장애인단체나 청소년단체가 대표적이다. 장애인 강사나 청소년 강사들이 인권교육가 양성 과정을 진행하기도 하고 학교나 기관의 초대를 받는 인권교육가로 활동하기도 한다. 그동안 인권교육가가 사회적 약자·소수자를 대변하는 매개자 역할을 주로 수행해 오면서 당사자들을 대상화하는 경향이 없지 않아 있었는데, 최근에는 당사자들이 무언가 채워주어야 할 부족한 사람이 아니라 스스로를 대변할 수 있는 존재로 위치시켜야 한다는 목소리가 커짐에 따라 인권교육가 양성의 방향도 변화하고 있다.

그러나 단체 활동가들이나 당사자들의 생활 기반이 매우 취약하여 인권교육 경험을 축적시켜 나가지 못하는 조건에 내몰리는 경우가 많다. 열정적으로 인권교육을 시작했다가도 고민을 주고받을 수 있는 모임을 만나지 못해 이내 시들어버리는 이들도 많다. 인권교육가들이 튼튼히 활동의 뿌리를 내리고 지속적으로 확대될 수 있으려면 인권교육가들을 다양한 측면에서 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

한편, 사회적 약자·소수자들과 최일선에서 만나고 있거나 사회적 영향력을 지닌 전문직 종사자들의

인권감수성을 증진시키기 위한 교육은 아직도 일부 분야에만 한정되어 있다. 교사나 언론인, 종교인, 예비 법조인, 청소년상담원, 자원봉사자 등 조력자들을 대상으로 한 인권교육이 조금씩 확산되고 있기는 하지만 안정성의 확보와 새로운 영역의 개척은 여전한 과제로 남아있다.<sup>16)</sup>

### 3. 교육간 '횡단' 네트워크 결성 증대

최근 몇 년 간 인권교육운동에서 눈에 띄는 변화 가운데 하나는 여러 영역의 교육 주체들과 인권 교육자들이 함께 꾸린 횡단 네트워크의 증가라고 볼 수 있다. '횡단'이라 함은 두 영역의 단순한 결합이나 병렬적 배치를 의미하는 것이 아니라, 교육의 내용에 있어 화학적 변화가 이루어지고 있다는 의미이다. 이는 협의의 인권단체만으로는 인권문화의 사회적 확산을 일구어내기 어렵고, 당사자들이 인권교육 이후의 무력감을 딛고 실천을 꿈꾸기 위해서는 '잠깐 다녀가는 반가운 손님'(인권교육가)이 아니라 삶을 공유하고 삶을 함께 변화시키는 '이웃사촌'(동료들)과 힘을 모아야 하기 때문이다. 횡단의 대표적 시도들은 아래와 같다.

- 2004년 청소년노동인권네트워크 결성 : 노동단체와 인권교육의 만남. 교재 발간, 교육가 양성 워크숍, 청소년 대상 교육, 실태조사 등 진행
- 2005년 청소년인권활동가네트워크 결성 : 청소년단체와 인권교육의 만남. 청소년 인권캠프, 인권배움터, 강사 양성 워크숍, 실태조사, 초중등교육법 개정·학생인권조례 제정 등 입법운동 진행
- 2008년 장애인권교육네트워크 결성 : 장애인단체와 인권교육의 만남. 장애인권교육가 양성 워크숍, 교육모델 개발, 장애인·시설종사자 등 대상 교육, 장애인권교육 매뉴얼 발간 등 진행
- 2009년 비정규노동인권네트워크 결성 : 비정규 노동운동과 인권교육의 만남. 비정규 노동인권 상담원·교육가 양성 워크숍, 노동조합 간부 교육 등 진행
- 2011년 다문화\_인권교육 방향 설정을 위한 워크숍 준비모임 : 다문화·이주 운동과 인권교육의 만남. 문화교육 중심의 다문화교육을 넘어 반차별 교육에 초점을 둔 인권교육으로의 전환을 시도하기 위한 예비모임. 2011년 말 3차례의 워크숍을 통해 현황과 과제를 분석한 뒤, 2012년 이후 본격적인 활동 방향을 모색할 예정

사회 각 영역 운동과 인권교육과의 만남은 인권의 가치를 운동 내부로 확산시키는 한편, 해당 영역에서 교육의 방향을 재구성하는 데 기여했다. 일례로 노동법 중심의 교육을 노동인권교육으로, 장애 '이해'교육을 장애인권교육으로 전환해야 한다는 문제의식이 확산되고 있다. 횡단의 경험을 통해 추상적 인간의 존엄성, 인권 개념과 인권 기준, 인권 이슈에 대한 소개 등을 중심으로 구성돼 왔던 인권교육의 내용도 구체성과 맥락성을 강화하는 힘을 얻었다.<sup>17)</sup> 인권교육운동은 이러한 횡단의 경험을 더욱 확장해 나가야 한다.

16) 인권교육센터 '들'을 포함한 인권단체들은 교사와 학부모 상담원, 청소년지도사, 공부방·지역아동센터 교사 등을 대상으로 한 인권교육에, 공익변호사그룹 공감은 로스쿨 재학생, 사법연수원생 대상 인권교육에, 한국교회인권센터와 불교인권위원회 등 종교인권단체들은 종교인 대상 인권교육에, 한국언론재단은 언론인 대상 인권교육 등에 힘써 왔다.

17) 이와 관련하여 파울로 프레이리는 "저는 교육이 '보편적 인간'을 위해 존재한다고 생각하지 않습니다. '보편적 인간'이라는 것은 존재하지 않거든요. 보편적 인간은 추상적입니다. 저에게는 '인간'이란 메리, 피터, 존과 같은 구체적인 존재입니다. 그러므로 교육자는 누구를 위해 일할 것인지 먼저 알아야 합니다. 이는 결국 교육자는 정치적으로 명확한 입장을 가져야 한다는 것을 의미합니다."라고 말한 바 있다(Freire, Paulo/Horton, Myles, 앞의 책, 132쪽). 인권교육론에서 프레이리의 영향은 압도적이다. 유엔이 선포한 「유엔인권교육10년(1995-2004)」에서 제시하고 있는 인권교육의 지도 원칙에서도 "인권교육은 인권을 추상적인 규범의 표현으로부터 학습자 자신의 사회·경제·문화·정치적 상황의 현실로 변화시킬 수 있는 수단과 방법에 대한 대화에 학습자들이 참여하도록 해야 한다."고 하여 프레이리의 교육론을 뒤따르고 있음을 알 수 있다. 전문은 UN Doc.A/51/506/Add.1, Appendix를 참고할 것.

#### 4. 공공부문 인권교육 지원 활동의 양적 팽창

사회복지시설 업무지침에서 인권교육 실시 조항 포함, 장애인차별금지법 제정, 정신보건법 개정, 경기도와 광주 학생인권조례 제정<sup>18)</sup> 등의 변화로 최근 몇 년간 관련 영역에서 인권교육에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 그러다 보니 인권교육을 오랫동안 고민해온 활동가들이 여기저기서 요청되는 일회성 인권교육에 빨려 들어가게 되는 현상이 빚어지는 한편, 충분한 준비 과정 없이 관련 단체들이 강사 파견에 나서는 일도 늘어나고 있다.

확대된 제도의 틈새를 비집고 인권의 가치를 전파하는 일은 중요하나, 일회성 교육을 뒷바라지 하느라 인권교육운동의 역량이 필요 이상으로 소모되고 장기 전망을 준비할 시간을 잃어버리는 것은 큰 문제가 될 수 있다. 인권교육운동이 제도화된 인권교육 영역과 어떻게 다리를 놓고 견인해 나갈지에 대한 전략이 수립되어야 할 이유다.

### VI. 국가인권위와 인권교육운동의 과제

#### 1. 국가인권위의 과제

국가인권위는 인권교육운동 진영이 그동안 지속적으로 제기해온 문제점을 시정하기 위해 노력해야 한다. 현재의 국가인권위가 인권교육운동 진영의 의견을 수용할 여지라도 있는지, 과연 인권교육운동 진영이 국가인권위를 견인할 힘을 갖추고 있는지 확실하지 않다. 그럼에도 국가인권위가 향후 인권교육 사업을 추진하면서 염두에 두어야 할 점들을 정리하면 아래와 같다.

##### 1) 인권교육 사업의 검증 시스템 구축

국가인권위는 인권교육의 양적 확대에만 관심을 기울일 것이 아니라, 여러 부문에서 진행되고 있는 인권교육 현장을 모니터하고 질적 보안을 담보해낼 수 있는 시스템 구축에 우선 주력할 필요가 있다. 이제는 인권교육의 행위자가 국가인권위뿐 아니라 관련 정부부처로 대폭 확대되어 있고 그만큼 해당 부처에서 인권교육을 어떻게 기획하고 지원하고 있는지를 점검하는 것이 더욱 중요한 시기가 되었다. 이를 위해서는 우선 인권교육의 개념과 지향을 명확히 하고 이에 따라 인권교육 사업의 효과를 검증할 수 있는 척도가 우선 마련될 필요가 있다. 또한 인권교육 현장을 정기적으로 모니터하고 지원할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

##### 2) 인권교육가 역량강화 시스템 체계화

각 분야별로 어지럽게 전개되고 있는 인권교육의 감수성, 현장성, 전문성 등 역량 강화를 위한 인권교육가를 위한 교육·지원 시스템을 체계화할 필요가 있다. 인권교육가는 단기에 '양상'되는 것이 아니라, 지속적인 과정을 통해 '형성'되는 것임을 유념할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 분야별 인권교육가들의 욕구를 먼저 파악하고 욕구에 기초하여 교육과정을 기획, 지원해야 한다.

##### 3) 인권교육과 인권정책과의 연결 시스템 개발

각 인권교육 현장에서 제기된 문제들을 인권정책과 연결시킴으로써 인권친화적 교육환경을 만들어 내는 데 기여할 수 있는 시스템을 개발하고 정착시켜 나갈 필요가 있다. 일례로 오동석 교수는 학교 현장에서 이루어지는 인권교육과 학교 인권문화 조성을 위한 인권정책 기능을 매개할 수 있는 인권교육지원센터를 각 교육청별로 설치할 것을 제안한 바 있다.<sup>19)</sup> 단지 인권교육 기회의 확산만을 목표로

18) 장애인 활동보조인 양성과정과 지역아동센터 신규 교사 교육에서는 인권교육이 2시간 배정되어 있다. 개정 정신보건법에서도 종사자 대상 인권교육이 4시간 의무화되어 있다. 경기도학생인권조례는 학생, 교사, 학부모 대상 인권교육을 의무화하고 있다.

19) 오동석, "학생인권조례의 현황과 쟁점 : 경기도 학생인권조례를 중심으로", 국가인권위원회·한국법과인권교육



하는 것이 아니라 인권교육이 실시되는 인권현장의 구조와 문화를 개선할 수 있는 시스템과 접목시켜 사업 계획을 입안하려는 노력은 모든 분야에서 이루어져야 한다.

#### 4) 인권교육 법제화 과정의 재검토

인권교육 법제화를 국회에 계류중인 인권교육법안의 통과만을 목표로 추진해서는 안 된다. 국가인권위는 인권교육 법제화에 관한 논의를 민간 인권교육 진영과 좀더 긴밀하게 협의하고 이후 추진 절차를 처음부터 다시 논의해나가야 한다.

#### 5) 인권교육운동과의 실질적 협력 관계 구축

위의 과제들을 제대로 수행하기 위해서는 인권교육운동 진영과의 실질적 협력 관계가 구축되어야 한다. 국가인권위는 그동안 자문 요청, 토론회 초청, 강사 초청 등의 방식을 위주로 필요할 때마다 인권교육 활동가들을 활용해 왔지만, 정작 국가인권위 장기적 계획 수립과 한해살이를 기획하는 과정에서는 인권교육 활동가들을 배제시켜 왔다. 게다가 최근 국가인권위의 주요 협력 대상은 학회나 협회 등으로 한정되어 있다. 이 과정에서 시설종사자 인권교육을 시설장에게 맡기는 오류가 빚어지기도 한다. 이런 오류를 줄여나가기 위해서도 국가인권위 스스로 민간의 검증을 받겠다는 자세로 문호를 적극 개방해야 하고 인권운동과 실질적 협력관계를 구축해야 한다.

## 2. 인권교육운동의 과제

2009년 국가인권위 조직 축소와 독립성 훼손에 대한 인권운동의 대응 방안을 논의하기 위한 연속 간담회에서, 인권연구소 '창' 류은숙 활동가는 국가인권위와 인권운동의 새로운 대립 지점으로 △국가인권위가 경직된 문자주의의 포로가 되면서 법률의 문맥이 아닌 자구를 내세워 인권 논리를 왜소화 또는 왜곡할 수 있다는 점 △국가인권위가 '통념'에 기대어 인권의 영역에서 일부 인권을 제외시켜 버림으로써 인권의 차등화가 발생할 수 있다는 점 △첨예한 갈등 상황에 대한 인권 기준을 제시하고 정당성을 설득하기보다 연민에 호소하기 쉬운 의제만을 선택할 수 있다는 점 △정치적 이데올로기 도구로서 인권의 언어가 적극 활용될 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 이와 같은 우려 지점은 국가인권위가 인권교육의 영역과 내용을 선정하는 과정에도 고스란히 반영되게 마련이다.

그렇다면 인권교육운동은 무엇을 어떻게 해나가야 할 것인가. 국가인권위는 인권교육운동에 비해 '인권의 언어', '인권교육의 의미'를 공식적으로 정의하고 급속도로 전파할 수 있는 막강한 힘을 갖고 있다. 국가인권위의 무력화보다 더 무서운 결과는 인권의 언어를 반인권세력에게 빼앗기는 일일 것이다. 그런 의미에서 국가인권위 인권교육 사업에 대한 비판과 견인은 놓치고 갈 수 없는 문제이다. 그러나 국가인권위를 견제한다면 어떤 방법으로 가능할 것인지, 인권교육운동 고유의 역할과 국가인권위 견제 역할 사이에서 비중을 어떻게 배분해야 하는지에 대해 아직은 논의가 무르익지 않았다. 지금은 인권교육운동이 고유의 역할을 충실히 수행해나가는 것이 국가인권위를 실질적으로 견제할 힘을 기를 수 있는 시기라고 판단할 수도 있다.

이에 대한 논의는 차차 진행해 나가더라도 우선은 제한적인 수준에서나마 아래와 같은 시도가 필요할 것으로 보인다.

#### 1) 인권교육의 최소 가이드라인 설정

인권교육의 원칙과 방향을 둘러싼 각축이 어지럽게 진행되고 있는 현실에서 인권교육운동은 인권교육이라는 이름으로 진행되는 다양한 영역과 수준의 실천을 견인할 수 있는 최소 가이드라인을 결정, 선포하는 운동을 진행해나갈 필요가 있다. 이 과정에 국가인권위를 당사자의 하나로서 참여시키는 것도 고려해볼 수 있다. 국가인권위가 이를 기준으로 자체 인권교육 사업뿐 아니라 공공부문에서 진

---

학회, 「인권교육의 국내·외적 동향과 실현 과제」, 2001 참고.

행되는 인권교육을 견인해 나갈 수 있다면 더없이 좋겠지만, 설령 그럴 의사가 없더라도 인권교육이 담보해야 할 원칙을 명확히 하는 일은 민간에서 수행되고 있는 인권교육 실천의 방향성을 정립해 나가는 데도 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

분야별 가이드라인에는 인권교육이 최소한 갖추어야 할 시·공간적 조건, 참여자의 특성을 고려한 교육 접근 방법, 주제별 교육 내용의 구성과 주의할 점, 인권교육가의 자세, 인권교육과 인권친화적 교육환경 구성을 위한 정책을 연결시킬 수 있는 시스템 제안 등이 포함될 수 있을 것이다.

## 2) 인권교육 법제화에 대한 입장 정리와 준비

국가인권위의 인권교육 법제화 시도에 대해 민간에서는 지지도 반대도 표명하지 않는 상태에 머물러 있었다. 현재의 국가인권위가 이번 국회를 상대로 인권교육 법제화를 시도하는 데 대한 민간의 입장 정리가 필요할 것으로 보인다. 현재대로 법제화가 추진될 경우 인권교육이 당면하고 있는 혼란이 더욱 가중될 수 있을 뿐 아니라, 자칫 법무부가 주무부처가 될 가능성도 없지 않다. 인권교육 법제화를 추진하는 과정에서 지켜져야 할 선결요건을 먼저 따져보고 법제화 추진 방식에 대해 국가인권위의 답을 이끌어내는 것이 중요할 것으로 보인다.

또한 인권교육법안이 당분간은 통과가 불투명하지만 내년 총선과 대선 결과에 따라 상황이 급변할 수도 있다. 따라서 인권교육법안이 언제든 통과될 가능성을 염두에 두고 지금부터라도 인권교육운동이 준비해야 할 과제들을 뽑아 차근차근 준비해나가야 한다.

## 3) 대항담론 형성을 위한 프로젝트팀 구성

위에서 제시한 과제를 해결하기 위해서는 다양한 부문에서 활동하고 있는 인권교육가들의 네트워크를 구축하고 지속적인 협의와 교류를 만들어내는 것이 중요하다. 인권교육을 고민하고 실천하는 사람들이 모여 국가인권위를 비롯해 공공부문 인권교육 행위자들을 견인해나갈 수 있는 담론과 가이드라인을 형성하는 한편, 다양한 분야에서의 실천 모델을 교류할 필요도 있다.

현재 국가인권위가 주축이 되어 구성한 ‘인권교육포럼’이 있기는 하나 그 위상이 모호하고, 인권교육의 방향성과 관련한 담론 형성에서도 별다른 역할을 수행하지 못해 왔다. 포럼에서 논의된 내용을 사회적 논의로 확산시키려는 노력도 부족했다. 인권교육포럼을 대체하는 방식이든, 인권교육포럼을 안에서 재구성하는 방식이든, 인권교육가들이 새로운 인권교육의 방향을 제시하고 그를 통해 국가인권위를 포위해나갈 필요가 있을 것이다.

프로젝트팀의 활동이 어느 정도 결실을 맺고 지속성이 확보된다면 장기적으로는 ‘인권교육학회’나 ‘인권교육정책포럼’ 등 지속적인 네트워크로 발전시킬 수도 있을 것이다.

## 4) 모든 인권활동가의 인권교육 역량 강화

연구활동가, 법률활동가, 영상활동가, 인권단체 활동가 등 인권운동 진영에는 다양한 정체성을 가진 인권활동가들이 존재한다. 인권교육의 현장성과 맥락성, 참여자 지향성, 변혁성 등 본질적인 특성을 가장 잘 담보해낼 수 있는 인권교육가는 다름 아닌 인권활동가들이다. 현재 폭발적으로 증가하고 있는 인권교육의 현장을 고려할 때, 인권교육이 사회적 약자·소수자들의 삶터에서 지속적으로 이루어져야 함을 고려할 때, 소수의 인권교육 활동가만으로는 감당이 되지 않는다. 모든 인권활동가들이 인권교육가로서 준비되고 인권교육 현장 역시 인권운동의 현장임을 인식할 필요가 있다.

## ■ 참고문헌

- 김중서, 이계수, 김한균 역, “비엔나선언 및 행동계획”, 「민주법학」 제7호, 관악사, 1994.
- 김중서, “인권교육의 원칙과 방법 : 아동에 대한 인권교육을 중심으로”, 「공법연구」 제28집 2호, 2000.
- 국가인권위원회 편, 「국가인권위원회 연간보고서」, 2002~2010.
- 배경내, “유럽 인권교육으로부터 무엇을 배울 것인가”, 국가인권위원회 편, 「인권교육 국제워크숍 : 유럽, 미국의 인권교육 실천과 한국 인권교육의 방향」, 2006.
- , “흔들리는 학교, 인권교육의 도전”, 「처음처럼」 19호, 내일을여는책, 2000.
- , “인권교육의 현황과 전망에 관한 연구: 인권운동 영역에서의 좌표 모색을 중심으로”, 「전남대 인권법 평론」 4호, 2009.
- 송현정, “한국 인권교육의 현황과 인권교육기관 설립의 필요성”, 국가인권위원회 편, 「인권교육 국제 워크숍 : 유럽, 미국의 인권교육 실천과 한국 인권교육의 방향」, 2006.
- , 「현대 시민교육의 목표로서 인권에 관한 연구」, 서울대학교 사회교육과 박사학위논문, 2004.
- , “법교육의 실태와 문제점”, 시민과변호사, 2001.10.
- 유네스코 21세기 세계교육위원회 편, 『21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망』(유네스코 21세기 세계교육위원회 종합보고서), 오름, 1997.
- 유네스코한국위원회 편, 『인권교육 어떻게 할 것인가』, 도서출판 오름, 2000.
- 열린우리당 인권특별위원회 편, 「인권교육의 실태와 제도화 방안 토론회 자료집」, 2005.
- 이종태 외, 「인권교육 개념 및 방향 정립 모색 연구」, 국가인권위원회 편, 2005.
- 인권교육네트워크 편, 「1기 국가인권위원회 인권교육 사업 평가 토론회 자료집」, 2004.
- 인권교육센터(가) 조직위원회 편, 「인권교육센터(가) 창립 도움닫기 토론회 : 인권교육운동, 그 무한한 가능성을 꿈꾸다」, 2007.
- 인권교육센터 ‘들’, 「인권교육 오르락내리락 고개넘기」, 2008.
- 임재홍, 「미국대학에서의 인권교육프로그램 조사 및 분석」, 『인권법평론』 제2호, 2008.
- 정상우 외, 「국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구」, 국가인권위원회 편, 2011.
- 정원오 외, 「국내의 공공분야 인권교육 실태조사」, 국가인권위원회 편, 2006.
- 정해숙 외, 「초·중·고등학교 인권교육 실태조사」, 국가인권위원회 편, 2011.
- 파울로 프레이리·마일스 호튼, 프락시스 옮김, 『우리가 걸어가면 길이 됩니다』, 아침이슬, 2006.
- 파울로 프레이리, 성찬성 옮김, 『페다고지 : 억눌린자를 위한 교육』, 한마당, 1995.
- 한국법과인권교육학회·국가인권위원회 인권교육포럼 편, 「인권교육의 국내·외적 동향과 확산 과제」, 2009.
- , 「인권교육의 국내·외적 동향과 실천 방안」, 2011.
- 한국인권재단 편, 「제1회 인권교육 정책 토론회 : UN 인권교육 프로그램과 한국의 대학(원)에서의 인권교육」, 2011.
- , 「제2회 인권교육 정책 토론회 : 인권교육 활성화를 위한 제도적 기반과 공무원 인권교육」, 2011.
- 한홍구 외, 「인권교육발전 5개년 기본계획」. 성공회대학교 인권평화센터, 2003.
- 홍은광, 「파울로 프레이리 교육사상의 수용과정과 한국 민중교육운동에 대한 영향」, 서울대학교 교육학과 석사학위논문, 2003.

# 국가인권위원회 지역사무소에 대한 평가와 제언

허창영 (전남대 공익인권법센터 전임연구원)

## I. 들어가며

국가인권위원회(이하 인권위)의 출범이 국민의 인권을 보장하고 증진하기 위한 국가차원에서의 소통창구의 마련이었다면, 2005년 지역인권사무소<sup>1)</sup>(이하 지역사무소)의 개소는 이를 지역차원으로 넓히기 위한 노력이었다고 평가할 수 있을 것이다. 인권위 스스로도 “위원회에 대한 지역민의 접근성을 높이고 진정사건을 신속하게 처리하기 위해”<sup>2)</sup> 지역사무소를 설치한다고 밝히고 있다. 또 부산과 광주 지역사무소 개소에 대해 “지역민들의 인권현안에 신속하게 접근할 수 있는 창구를 마련했다는 점에서 중요한 의미”<sup>3)</sup>가 있다고 밝히고 있다. 즉, 지역사무소는 인권에 대한 지역민들의 소통창구 역할을 부여받고 있는 것이다. 이를 위해 ‘국가인권위원회 직제령’에는 지역사무소의 역할을 △인권침해 및 차별행위에 대한 상담 및 진정 △구급·보호시설 등에 대한 상담 및 (면전)진정 △위원회의 조사 지원 △인권교육·홍보 및 유관기관·단체와의 교류·협력으로 규정하고 있다.

인권위가 스스로 밝히고 있는 것과 같이 지역사무소는 ‘지역민’들의 ‘인권현안’에 ‘신속’하게 접근할 수 있는 ‘창구’가 되어야 한다. 지역사무소가 개소되기 전까지 면전진정사건 처리 일수가 평균 24일이었으나 지역사무소가 개소된 이후 평균 9.5일로 단축<sup>4)</sup>되었다는 점에서 ‘신속한 창구’의 기능은 어느 정도 이루어지고 있다고 할 것이다. 그렇지만 그 외의 기능인 상담 및 조사, 교류·협력, 교육·홍보에 있어서 그 기능이 제대로 이루어지고 있는지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 또한 소통창구로서의 역할 외에 인권의 지역차원에서의 확산 또는 실행과 관련한 역할에 대한 평가도 있어야 한다. 특히 인권위 조직축소 과정에서 지역사무소 폐지가 검토되었을 만큼 앞으로도 정치적 상황에 따라 지역사무소 존재 필요성에 대한 논란이 얼마든지 제기될 수 있으므로 지역사무소의 기능과 역할에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

그리고 그 검토의 방향은 단순하게 직제령에서 정하고 있는 기능을 효과적으로 수행하고 있는지에 머무르지 않고 지역 인권운동 또는 지역사회와의 관계, 인권위 조직 내에서의 위상 등이 포함되어야 할 것이다. 본 발제 또한 그러한 방향에 초점을 맞추고자 했다.

다만, 현재 세 곳에 지역사무소가 있는 상황에서 이들 지역사무소에 대한 평가를 동일하게 내리기는 어려운 점이 있다. 지역사무소별로의 차이도 존재하고, 필자가 속해 있는 지역이 아닌 대구와 부산 지역사무소를 평가할 만한 뚜렷한 근거도 갖고 있지 않은 한계가 존재한다. 또한 본 발제에서는 각 지역사무소에 대한 개별 평가가 아니라 전체 지역사무소에 대한 종합적인 평가를 전제로 하고 있기 때문에 특정한 관계만을 근거로 평가를 내려서도 안 되는 문제가 있다. 그렇지만 지금까지 지역사무소를 평가한 선행연구나 자료도 없는 상황이다. 이를 극복하기 위해 지역사무소 평가를 위한 질문지<sup>5)</sup>

1) 이명박 정부의 출범 이후 국가인권위원회의 조직 축소 과정에서 지역사무소 폐지가 제기되었으나, 내·외부에서의 강한 반발이 일자 2009년 4월 6일 직제령을 개정해 ‘지역사무소’에서 ‘인권사무소’로 명칭만 개칭되는 형태로 유지되고 있다.

2) 국가인권위원회, 『2005년 연간보고서』, 2006년, 217쪽.

3) 국가인권위원회 보도자료, “국가인권위 부산·광주 지역사무소 개소”, 2005.10.4자.

4) 국가인권위원회, “조직개편 관련 설명자료”, 2009.03.05자. 본 자료에서 인권위는 행정안전부 관계자가 2009년 3월 4일 KBS 1R “라디오 정보센터 이규원입니다.”에 출연해 “지역사무소는 당초 설립 취지와 달리 접수창구 기능만 하고 있으므로 폐지한다”고 주장하자 지역사무소는 파린원칙에서도 강조하고 있고, “진정사건의 효율적인 처리에 크게 기여하고 있고, 인권 상담, 인권교육 및 교류협력 분야에서도 업무량이 지속적으로 늘고 있”다는 이유를 들어 지역사무소의 존재 필요성을 주장했다.

5) 질문지의 내용은 ① 지역사무소 종합평가 ② 직제령에 따른 기능 평가 ③ 지역사무소 존재 필요성 ④ 인권위

를 작성했고, 각 지역사무소 관할 지역에서 활동하고 있는 단체들에게 의뢰해 평가를 받았다. 평가는 각 지역별로 2개 단체를 대상으로 받았으며, 되도록 지역사무소와 활발하게 교류를 하고 있는 단체와 그렇지 않은 단체를 구분해 평가를 받고자 했다.

이러한 평가를 바탕으로 해서 직제령에 근거한 지역사무소의 기능과 역할 평가, 지역 인권운동과 지역사무소의 관계, 인권위 내부에서의 위상문제, 정책제언을 중심으로 평가를 하고자 한다.

## II. 지역사무소의 현황 및 성과

### 1. 지역사무소의 개요 및 현황

국가인권위원회(이하 인권위)에는 현재 부산, 광주, 대구에 각각 지역사무소를 두고 있다. 지역사무소는 「국가인권위원회와 그 소속기관 직제」 대통령령(2010년 8월 30일 개정) 제11조(인권사무소)에 근거해 설치·운영되고 있다. 부산과 광주는 2005년 10월 11일과 12일에, 대구는 2007년 8월 31일에 각각 개소했다. 각 지역사무소의 현황은 <표-1>과 같다.

<표-1> 각 지역사무소 현황<sup>1)</sup>

구분	위치	정원/현원 <sup>2)</sup>	관할구역	예산(2010)
부산인권사무소	부산광역시	6명/6명 (별정 2, 일반직 4)	부산광역시·울산광역시·경상남도	454백만원
광주인권사무소	광주광역시	6명/6명 (별정 2, 일반직 4)	광주광역시·전라남도·전라북도·제주특별자치도	
대구인권사무소	대구광역시	6명/7명 (일반직 7명)	대구광역시·경상북도	

3개 지역사무소 모두 6명이던 직원이 2008년 4월 1명이 늘어나 7명이 근무하는 것으로 되어 있다. 이는 같은 시기에 인권위 내부적으로 업무를 조정하면서 지역사무소가 구금 및 보호시설 관련 모든 사건에 대해서 직접 조사업무를 보도록 하면서 인력 조정이 이루어진 것이다. 실제로 지역사무소의 업무는 개소 이후 점점 추가되는 과정에 있다.

2006년 9월에 구금시설 면진진정에 대한 조사업무가 추가된 것을 시작으로, 2008년 4월에는 구금시설 관련 모든 진정사건에 대한 조사업무 추가되었다. 또한 2009년 4월에는 진정사건에 대한 조사권이 더욱 확대되어 다수인보호시설 조사업무까지 추가되었다. 이 과정에서 광주지역사무소의 경우에는 2007년 6월 21일 직제령 개정을 통해 관할지역이 제주특별자치도까지 확대되기에 이른다. 결국 지역사무소 개소 이후 그 업무는 더욱 확대되고 있고, 여기에 인권위 중앙에서 추진하고 있는 사업의 협력<sup>3)</sup>까지를 포함하면 업무는 비대해지고 있다. 이러한 상황을 감안해 근무 인원을 조정했지만 부산과 광주의 예에서 확인할 수 있듯이 당초의 근무 인원으로 유지되고 있는 상황<sup>4)</sup>이어서 업무량에 비해 인

내 위상 문제 ⑤ 보완되어야 할 기능 ⑥ 요구사항 등으로 구성되었다.

- 6) 「국가인권위원회와 그 소속기관 직제」 대통령령과 국가인권위원회, 『2010년 연간보고서』, 2011년을 참고해 재구성.
- 7) 지역사무소의 정원은 직제령 제14조에 따라 6명이다. 직급별로 보면 서기관 또는 별정직(4급 상당) 1명, 행정주사 또는 별정직(6급 상당) 1명, 행정주사보 또는 별정직(7급 상당) 2명, 행정서기 또는 별정직(8급 상당) 1명, 행정서기보 또는 별정직(9급 상당) 1명이다. 괄호안의 숫자는 현재 각 지역사무소의 채용형태를 나타낸 것이다. 정원은 6명이지만 업무의 확대를 이유로 2008년 4월 1명을 파견하는 형태로 근무인원을 늘렸다. 그렇지만 2011년 11월 현재 부산과 광주 각각 1명이 결원인 상태여서 당초 근무인원과 같은 인원수를 유지하고 있다. 인권위에서의 충원계획조차 잡히지 않고 있다.
- 8) 예컨대 정신장애인 시설 종사자 인권교육이나 장애인차별금지법 모니터링단, 노인인권지킴이단 운영 등이 그 예이다.

원은 그에 미치지 못하는 상황이라고 할 수 있다.

채용 형태도 지역별로 차이를 보인다. 부산과 광주의 경우에는 개소 당시 소장을 포함한 별정직 3명과 일반직 3명으로 채용이 이루어졌으나, 대구는 모두 일반직으로 채용되었다.

지역사무소의 예산규모를 확인할 수 있는 공식자료는 없는 상황이다. 다만 <표-1>에 제시된 예산은 2010년 연간보고서에 보고된 예산으로 각 지역사무소의 운영비(임차료, 관리비 등)를 합친 금액이다. 운영비를 제외한 사업비의 규모는 광주인권사무소의 예를 통해 확인할 수 있다. 지역사무소의 사업은 기본사업과 주요사업으로 구분할 수 있다. 기본사업은 지역사무소에 부여되어 있는 기능을 수행하기 위한 기본적인 사업이고 주요사업은 인권위 중앙의 각 국과에서 추진하는 사업 중 각 지역에서 협력해 추진하는 사업이다.

광주인권사무소의 2009년 예산은 195,218천원이었는데, 이 중 기본사업비가 149,033천원이었고 주요사업비가 46,185천원이었다. 여기에 사업 진행에 따른 추가지원 80,458천원을 포함하면 광주사무소의 2009년 총 사업비는 275,676천원으로 나타난다.<sup>9)</sup> 따라서 <표-1>에 제시되어 있는 운영비를 1/3로 나누고, 광주인권사무소 사업비와 합치면 지역사무소의 연간 예산규모는 대략 4억여 원(인건비 제외)인 것으로 짐작된다. 그렇지만 사업비의 상당액이 고정사업비가 아니고 사업추진에 따라 변동될 수 있는 성질의 것이므로 실제 예산은 변동폭이 클 수밖에 없을 것이다. 또한 다음에서 살펴보겠지만 지역사무소의 규모나 기능에 비추어서는 부족한 예산이라고 할 것이다.

아울러 관할구역에서 확인할 수 있듯이 대전과 충청도, 강원도의 경우에는 이 지역에 대한 인권업무를 직접 담당하는 지역사무소가 존재하지 않는 공백이 발생하고 있다. 물론 거리 상 서울과 가깝다는 점에서 인권위 중앙이 직접 담당하는 것이 가능하다는 판단이겠지만, '신속성' 문제와 관련해서는 검토할 지점이 있다.

## 2. 직제령에 따른 각 지역사무소의 업무현황

인권위 직제령 제11조에서 규정하고 있는 지역사무소의 기능<sup>10)</sup>은 다음과 같다. 1. 인권침해행위 및 차별행위에 대한 인권상담 및 진정서의 접수 2. 구금·보호시설 등에 대한 상담 및 진정서의 접수 3. 긴급한 인권침해행위 및 차별행위에 대한 현장 기초조사 및 구제에 관한 사항 4. 위원회의 조사 지원 5. 관할구역 내에 있는 법 제2조제2호가목에 따른 구금·보호시설의 수용자가 국가인권위원회 위원 또는 소속 직원의 면전에서 진정하기를 원한 사건으로서 국가인권위원회 위원장이 정하는 사건에 대한 조사 6. 인권교육·홍보 및 유관기관·단체와의 교류·협력 7. 그 밖에 인권사무소의 운영에 관한 사항

이를 보다 간략하게 정리하면 첫째, 상담 및 권리구제 기능, 둘째, 인권교육 및 홍보, 셋째, 교류 및 협력으로 구분할 수 있다. 이에 대한 영역별 업무 현황을 살펴보도록 하자. 아래에 제시된 자료는 주로 국가인권위원회가 매년 발간하는 <연간보고서>를 참고한 것이다.

### 1) 상담 및 권리구제

2005년에 개소한 부산과 광주지역사무소의 경우에는 2010년 말까지 처리한 진정접수 및 상담, 안내, 민원처리건수가 2만 건을 넘어섰고, 2007년에 개소한 대구지역사무소도 9천 건을 넘어 서고 있다. 이러한 진정 및 상담 건수는 <표-2>에서 보이는 바와 같이 부산과 광주의 경우에는 2009년에 들어서면서 증가세가 안정화에 들어서고 있지만 대구의 경우에는 아직 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

9) 노정환, "영역으로 몰입하고, 협력으로 확장해야: 광주인권사무소 개소 5주년의 성과와 전망 보고", 『광주인권사무소 개소 5주년 기념토론회: 성찰과 전망-새로운 패러다임의 모색』 자료집, 2010년, 8쪽.

10) 직제령 제11조(인권사무소)에 지역사무소의 기능을 직접 규정하고 있지는 않다. 다만 제3항에 "소장은 다음 사항을 관장한다."고 하고 각 호를 규정하고 있는 것이어서 지역사무소 기능을 직접 규정했다기보다는 소장의 관장사항을 명시하는 형태를 취하고 있다.

<표-2> 각 지역사무소별 진정 및 상담 건수<sup>11)</sup>

지역사무소	구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
부산인권사무소	진정	54	266	322	426	659	548	2,596
	상담	126	1,774	1,961	2,224	1,776	1,840	11,378
	안내/민원	170	1,552	1,690	1,808	1,729	1,447	10,133
	소계	350	3,466	3,973	4,458	4,164	3,835	24,107
광주인권사무소	진정	74	280	373	433	421	573	2,863
	상담	104	1,084	1,282	1,674	1,486	1,563	8,195
	안내/민원	107	1,468	1,305	2,694	2,087	1,815	10,844
	소계	285	2,834	2,960	4,801	3,994	3,951	21,452
대구인권사무소	진정	-	-	158	388	410	620	1,576
	상담	-	-	297	773	900	1,240	3,210
	안내/민원	-	-	236	1,207	1,679	1,566	4,688
	소계	-	-	691	2,368	2,989	3,426	9,474

좀 더 분석적으로 살펴보면 진정 및 상담 기능이 강화되고 안내/민원 등 인권위 고유의 기능이라고 볼 수 없는 영역의 약화가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 부산의 경우 진정이 다소 감소했으나 상담은 여전히 많은 건수가 되고 있고, 광주와 대구의 경우는 진정도 여전히 늘고 있는 추세이다. 다시 말하면 인권구제 기관으로서의 본래의 기능으로 인권위의 역할이 명확해지고 있는 것으로 추론할 수 있다. 또 건수의 증감 여부와는 별도로 면진진정의 다수를 구금시설이 차지하던 것에서 다수인보호시설의 면진진정이 증가하고 있는 것 또한 의미 있는 변화로 분석할 수 있다. 이는 지역사무소의 기능이 구금시설 중심에서 지역 내에서의 인권구제 기관으로서 저변화·실질화되는 경향을 보이는 것으로 볼 수 있다. 면진진정의 변화는 <표-3>에서 확인할 수 있다.

<표-3> 면진진정 사건 접수 현황<sup>12)</sup>

지역사무소	구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
부산인권사무소	구금시설	88	762	793	1,015	902	570	4,130
	다수인시설	-	-	138	127	144	196	622
	소계	88	762	931	1,142	1,046	766	4,752
광주인권사무소	구금시설	155	774	798	883	440	427	3,477
	다수인시설	-	-	65	140	282	278	770
	소계	155	774	863	1,023	722	705	4,247
대구인권사무소	구금시설	-	-	332	1,079	1,017	857	3,237
	다수인시설	-	-	24	75	173	247	519
	소계	-	-	308	1,154	1,190	1,104	3,756

11) 국가인권위원회의 '2006년 연간보고서'와 '2010년 연간보고서'를 참조해 재구성.

12) 국가인권위원회의 '2006년 연간보고서'와 '2010년 연간보고서'를 참조해 재구성. 각 지역별로 구금시설에서의 면진진정 건수가 큰 차이를 보이는 것은 각 지역별 관할지역에 있는 구금시설의 수와 성격의 차이와 관련이 있을 것으로 생각된다. 구금시설의 경우에는 부산지역에는 7개(구치소 4개), 광주지역에는 8개(구치소 없음), 대구지역에는 10개(구치소 1개)가 있다.

법무부 교정본부 홈페이지 참조. [http://www.corrections.go.kr/HP/TCOR/cor\\_01/cor\\_1070.jsp](http://www.corrections.go.kr/HP/TCOR/cor_01/cor_1070.jsp)

부산의 경우 다수인보호시설 면전진정 2009년에는 34개 시설에서 144건이 접수되었으나 2010년에는 40개 시설에서 196건으로 증가했다. 광주의 경우에는 2008년에 비해 2009년에는 약 2배가량이 증가했고, 대구의 경우에도 2009과 2010년에 연속해 큰 폭을 증가하고 있다. 이는 2009년 4월 다수인보호시설 조사권이 지역사무소로 이양된 후 다수인보호시설 내 생활인의 진정권을 보장하기 위해 진정함 설치 및 운영실태 조사를 적극적으로 한 결과이기도 하다. 각 지역사무소는 조사권 이양 후 진정함 관리를 적극적으로 해오고 있으며, 다수인보호시설 생활인을 대상으로 하는 순회상담 또한 강화하고 있다. 한편 이와 같은 변화에 대해 지역사무소가 중앙과의 협력사업으로 진행하고 있는 '정신보건분야 인권교육'의 성과로 평가하는 시각도 있다.<sup>13)</sup>

면전진정 처리일수도 눈여겨 볼만 하다. 인권위가 스스로 밝히고 있는 것과 같이 지역사무소의 개소는 면전진정 처리일수를 단축하는 효과를 가져왔다. 이는 '인권은 현장이다'라는 원칙에 부합하며, 권리구제를 갈망하는 진정인들에게 접근권을 강화해 실질적인 권리구제가 가능하도록 하는 결과로 이어질 수 있다. 특히 문서작성이 어려운 진정인들에게 면전진정은 중요한 의미를 갖는 권리구제 창구인 셈이다.

**<표-4> 면전진정 처리일수 현황<sup>14)</sup>**

지역사무소	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
부산인권사무소	13.0일	9.1일	7.8일	7.1일	6.5일	7.2일	8.4일
광주인권사무소	10.1일	5.9일	5.5일	5.3일	-	-	6.7일
대구인권사무소	-	-	6.3일	12일	10.2일	-	9.5일
소계	11.6일	7.5일	6.5일	8.1일	8.4일	7.2일	8.2일

지역사무소가 개소하기 전에는 인권위 면전진정 처리일수가 평균 24일에 이르렀다. 이는 신속한 구제와는 거리가 먼 것으로 현장과 인권위 중앙의 거리에 기인한 것이었다고 할 수 있다. 그렇지만 지역사무소가 개소하고 나서 인권위 전체 면전진정 처리일수가 2007년에는 11.6일, 2008년에는 9.5일로 단축되는 효과를 가져왔다. 뿐만 아니라 지역사무소 자체 통계만을 비교하면 인권위 전체 처리일수보다 훨씬 빠른 것으로 나타나고 있다.

조사 및 권리구제 영역에서도 지역사무소는 나름의 역할을 하고 있다. 2010년을 기준으로 인권위 전체 진정 처리건수가 6,261건인데, 이중 지역사무소가 담당해 처리한 건수는 1,710건으로 전체의 27.3%에 이른다. 3개 지역사무소와 진정 처리 건수와 인권위 전체 처리 건수는 <표-5>에서 확인할 수 있다.

**<표-5> 진정 처리 건수 현황<sup>15)</sup>**

구분	2006	2007	2008	2009	2010
부산인권사무소	16	93	184	608	490
광주인권사무소	30	207	305	333	517
대구인권사무소	-	-	193	437	620
소계	46	220	682	1,378	1,627
인권위 전체	3,250	4,757	5,288	5,108	6,261

지역사무소 조사 및 권리구제 업무는 2006년 9월에 구급시설 면전진정에 대한 조사업무 추가,

13) 국가인권위원회, 『2010년 연간보고서』, 2011년, 282쪽.

14) 국가인권위원회의 '2008년 연간보고서'와 '2010년 연간보고서'를 참조해 재구성. 광주의 경우 2009년과 2010년, 대구의 경우 2010년의 통계를 확인할 수 없었음.

15) 국가인권위원회의 '2008년 연간보고서'와 '2010년 연간보고서'를 참조해 재구성.



2008년 4월에는 구금시설 관련 모든 진정사건 조사 확대, 2009년 4월에는 다수인시설에 대한 조사업무가 추가되었다. 진정처리 건수의 증가 또한 이러한 업무의 확대와 연동되어 증가하는 추세를 보이고 있으며, 인권위 전체 진정 처리 건수에서 차지하는 비중도 커지고 있다.

조사 및 권리구제 업무에 대해 각 지역사무소는 다음과 같이 평가하고 있다. 부산의 경우에는 2010년 진정사건 처리 결과(인용사건)가 권고 27건, 징계권고 1건, 합의종결 8건, 조사 중 해결 63건으로 나타났으며, “권고 이후에도 지속적인 모니터링 활동 등으로 권고사례의 90% 이상이 수용”되었다고 한다.<sup>16)</sup> 광주 의 경우에는 5년 동안 조사대상이 되는 사건 563건 중 57건(10.1%)을 인용(권고, 합의종결), 161건(28.6%)를 ‘조사 중 해결’로 처리해 조사대상이 되는 사건 10건 중 4건 정도(38.7%)를 “사실상의 권리구제”<sup>17)</sup>로 조치했다고 밝히고 있다. 대구의 경우에는 구체적인 통계를 확인할 수 없었으나, 2010년 연간보고서에서 2009년에 비해 사건 처리건수가 60% 증가했고, 인용 및 조사 중 해결건수도 32% 증가했다고 밝히고 있다.

## 2) 교육 및 홍보

인권교육과 관련해 지역사무소는 양적인 부분<sup>18)</sup>에서 평가한다면 비교적 활발하게 활동하고 있는 것으로 나타난다. 그 대상도 교정·검·경·행정공무원과 교육공무원, 다수인보호시설 종사자, 학생, 이주자, 시민 등 거의 모든 영역을 아우르고 있다. 외부에서 교육프로그램에 강사를 파견하기도 하고, 위탁운영을 하거나 지역사무소 자체적인 프로그램을 통해 운영하기도 하도 있다.

외부에서의 인권교육 요청에 대응 또는 내부에서의 프로그램 운영을 위해 지역사무소 모두 ‘인권강사단’을 운영하고 있으며, 정신보건법에 따라 정신보건시설 종사자들에게 부여되어 있는 인권교육 위탁기관으로서의 역할을 수행하고 있다.

다만 매년 지역별로 집중분야에 차이를 보이고는 있다. 부산의 경우에는 청소년 노동인권 보장을 위한 ‘청소년 노동인권교육’에 보다 집중하고 있으며, 광주의 경우에는 공무원 인권교육 제도화를 위해 공무원연수원 과정에 ‘인권교육과정’을 시범운영하는 등 공무원 교육에 집중하고 있다. 대구는 이주여성의 인권보호를 위한 ‘다문화 인권교육’에 주안점을 두는 형태다.

다양한 홍보활동도 하고 있다. 부산은 지역 연고 야구단인 ‘롯데아이언즈’와 야구장 전광판을 활용한 캠페인, 지하철역 인권전시관 운영, 블로그와 인권기자단 운영, 인권영상 공모전 등을 하고 있다. 광주는 ‘CBS광주-R’를 활용한 지역사무소 홍보, 전북일보와의 장애인권캠페인, 지하철역 인권테마 역사, 결혼이주여성 사진전, 인권영상 공모전을 운영하고 있다. 대구는 ‘인권상담 서비스 맵(MAP)’ 제작, 블로그와 인권기자단 운영, 인권사진 공모전, 공동체라디오(성서 FM) 코너 진행 등을 하고 있다.

## 3) 교류 및 협력

지역사무소의 교류 및 협력도 <연간보고서>를 통해 확인할 수 있다. 주로 관련 유관기관과의 MOU 체결이나 인권조례 제정 지원 등을 꼽을 수 있다. 부산은 개소 이후 부산교통공사, 한국장애인공단 부산지사와 MOU를 체결해 인권전시관 및 장애인모니터링 사업에 대한 협약을 맺었다. 사무소 정책간담회(2회)와 인권조례 제정과 관련한 토론회를 개최하기도 했다.

광주도 광주시, 전라남도와 인권증진 교류협력을 위한 MOU를 체결했고, 인권조례 제정 및 개정 논의를 주도<sup>19)</sup>해왔다. 사무소 정책간담회(2회)와 부랑인시설, 새터민, 청소년 미혼모, 지방의원 인권의

16) 국가인권위원회, 『2010년 연간보고서』, 2011년, 285쪽.

17) 노정환, 앞의 글, 9쪽.

18) 2010년 현재 부산은 33,426명, 광주는 18,500명, 대구는 9,719명을 대상으로 인권교육을 실시했다고 밝히고 있다.

19) 광주인권사무소는 지역에서의 인권조례 운동과 관련해 다른 지역사무소와는 차이를 보인다. 부산이나 광주가 소극적인 참여나 관심을 보이고 있는 수준이라면, 광주인권기본조례와 전북인권기본조례 제정의 필요성을 광주인권사무소가 먼저 제기했고, 적극적인 실무기능을 담당해 인권기본조례 제정에 있어서 주도적인 역할을 했다고 평가할 수 있다. 현재 논의되고 있는 개정에 있어서도 적극적인 역할을 하고 있다. 한편 인권조례의 전국적

식, 다문화사업 가이드라인 등 실태조사도 진행해왔다.

대구도 비슷한 상황이다. 영남대 등과 협력을 통해 인권조례 제정을 추진하고 있으며, 지역민들이 참여해 생활 속 인권 실천 방안을 토론했던 ‘시민창안클럽’을 운영하고 있는 점은 이색적이다.

노인인권지킴이단 운영, 장애인차별금지법 모니터링단 운영은 인권위 중앙의 사업과 관련해 지역 사무소가 동일하게 운영하고 있다.

### Ⅲ. 지역사무소 기능 및 역할에 대한 평가

#### 1. 총괄 평가

지역사무소는 개소 이후 주어진 여건에 비해 상대적으로 많은 일을 해왔다. 조사권의 확대에 따라 조사업무가 대폭 늘어났고, 정신보건시설 종사자 인권교육, 장애인차별금지법 모니터링단 운영 등 인권위 중앙에 대한 협조업무도 늘어가고 있는 상황이다. 인권위 출범이 한국사회에서 갖는 의미만큼 지역사무소의 개설은 또 다른 차원에서 매우 의미 있는 일이었다. 그렇기 때문에 현 정부 들어 인권위 조직축소 과정에서 불거졌던 지역사무소 폐지 논란은 특히 지역인권단체들을 중심으로 거센 반발에 직면할 수밖에 없었다.<sup>20)</sup>

그렇다고 해서 지역사무소 6년의 결과를 긍정적으로 평가할 수만은 없다. 지역사무소의 활동을 지근거리에서 지켜봐왔던 지역 인권단체(시민사회를 포괄하는 의미)들의 평가를 통해 지역사무소의 기능과 역할을 평가해보도록 하겠다. 평가는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 되도록 원문을 살리도록 하겠으며 지역사무소와의 관계를 고려해 단체명을 직접 거론하지는 않겠다. 평가 내용은 총 6개 단체임을 고려해 A, B, C, D, E, F 단체로 명명해 구분했다.

우선, 지역사무소의 전체적인 평가에 대해서는 ‘긍정적’인 것으로 나타났다. 인권의 대중화에 기여하고, 지역사회 인권지평의 확대, 서울 중심의 정보들이 비교적 소통, 상대적으로 높은 공신력 등을 꼽았다.

- 인권의 대중화에 어느 정도 기여했다는 점이다. 인권단체를 제외하고 국가인권위원회와의 접촉이 전무했던 지역의 사정을 감안했을 때, 연중행사이긴 하지만 연초에 지역단체와의 간담회를 개최하여 의견을 취합하고, 순회상담 등을 진행하는 것은 나름의 성과가 있었다(A)
- 지역사회에서 인권위 본부와의 중간다리의 역할과 NGO에 비해 상대적으로 높은 공신력으로 지역사회에서 인권관련 사업과 교육, 홍보의 확대가 있었음(D)
- 지역에서 인권을 의제화하고 지역주민들에게 인권을 홍보하는 역할은 커다란 성과(E)
- 수도권 중심으로 소통되고 논의되는 인권 의제 및 정보가 지역으로 확산될 수 있는 가교 역할을 해 지역사회에 인권지평을 넓히는 계기(F)

그렇지만 긍정적인 평가만 있었던 것은 아니다. 인권 의제를 선점하면서 오히려 지역 인권운동을 약화시켰다는 지적이나 지역 출신 직원의 폐쇄적인 사업 진행, 장기적 안목의 부족, 성과에 중점을 둔 사업 운영, 지역사무소가 위치한 지역 이외의 소외 문제, 인력부족으로 인한 한계 등도 함께 지적되었다. 구체적인 평가는 다음 각 부분별 평가를 진행하면서 소개하도록 하겠다.

#### 2. 상담 및 권리구제 기능

지역사무소들이 <연간보고서>를 통해 상담 기능의 강화를 긍정적으로 평가하고 있으나 이에 대한

---

확산을 위해 전북, 진주, 울산 지역 활동가들이 참여하는 ‘인권조례네트워크’도 구성해 참여하고 있다.

20) 당시 대구, 부산, 광주지역 인권단체들은 집단적으로 폐지반대 기자회견 또는 성명을 내거나 인권침해 사례 집단진정, 폐지반대를 위한 집단행동 등 지역사무소 존치를 위해 발벗고 나섰다.

지역단체들은 다른 시각을 갖고 있었다. 성과 위주이고 지역 현실을 반영하는 지역 밀착형 상담이 이루어지지 못하고 있다는 지적이다.

- 주로 장애인단체와의 협력을 통해 사전에 상담자를 조직하고, 관련단체의 사무실을 대관하여 진행…순회상담에 대한 홍보조차 제대로 되어 있지 않는 것으로 보아 형식적인 성과위주의 순회상담…순회상담 한번을 진행해도 인권침해를 받은 사람들이 찾아와 호소하고 보호받을 수 있도록 기획되어야(A)
- 상담 및 조사 업무가 특정 분야에만 해당하는 것 같아서 전체적으로 인권위가 지역 밀착형 상담을 하지는 않는 듯(B)

인원수에 비해 면진진정이 확대되고 있고, 조사권한 확대에 의해 조사업무가 가중되고 있는 것과 관련해 우려의 목소리도 나오고 있다. 또한 지역사무소가 조사 권한만 있을 뿐 사안에 대한 판단 기능은 인권위 중앙에서만 이루어지고 있는 것에 대해서도 비판의 목소리가 있다. 전적으로 인권위 중앙을 통해 결정되는 구조로 인해 진정인들의 만족도나 신뢰도가 떨어질 수도 있다는 지적이다.

- 인력 대비 상담 및 조사 업무가 과중한 듯 보인다. 자연스레 적극적인 문제해결을 진행하지 못하고 있지 않을까 생각(B)
- 진정결과에 대한 불복절차가 없는 것과 동시에 독립적인 조사권한 혹은 본부 결정에 대한 지역사무소의 의견개진 등이 없는 것은 지역적 특성과 (피)진정인과의 밀접한 소통 조건을 고려하지 못하고 있는 것(C)
- 인력과 권한의 부족으로 시간은 많이 투자되나 만족도가 떨어짐…업무평가가 진정수 대비 성과기준으로 되어 해당 직원들의 사기가 떨어질 수 있음(D)

지역사무소 인력에 대비해 상담 및 권리구제에서 많은 성과를 내고 있다고 주장하고 있는 것과는 달리 인권단체들은 질적인 측면에서의 문제점을 지적하고 있는 것이다. 실적이 많다고 해도 만족도나 신뢰도가 떨어질 경우 상담 및 권리구제 기능은 상당 부분 그 본래의 의미를 상실하게 될 것이다. 이와 관련해 “진정사건 처리기일 관리에만 신경 쓰지 않을 수 있도록 인력의 확충이 필요”(F)하고, “조사인력의 확충과 지원책이 동반되어야 조사·상담의 기능이 향상(E)”될 것이라는 지적은 고려할 여지가 있다.

이와 함께 지역사무소의 기능이 상담 및 권리구제 기능에만 중점을 두고 “인권침해 예방업무가 부족”하다는 지적 또한 눈여겨볼 필요가 있다.

- 인권위 전체는 물론 지역사무소도 인권침해 예방업무에 대한 투자를 확대하여 지역 인권인프라를 구축하는데 기여할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 자체 기획 사업의 집행력을 높여야…지역의 기존 인권인프라(단체 등)의 활용도 단위 사업의 차원을 벗어나야 함(D)

### 3. 인권교육 및 홍보

지역사무소의 인권교육 및 홍보와 관련해서는 우선 긍정적인 평가가 있다. 이는 그간 인권단체들이 지역사회 내에서 독자적으로 인권교육을 추진하기가 어려웠던 상황에서 국가기관이라는 공적 신뢰를 바탕으로 인권교육의 저변을 확대하고 있는 것에 대해 “나름 잘 하는 점(B)”이라고 생각하기 때문이다. 또 인권교육 인프라가 부족한 상황에서 이에 대한 제공처의 역할을 하고 있다고 평가하고 있다.

- 지역 강사진 발굴과 인권교육 프로그램 및 강사진 제공의 거점으로 자리 잡아 가고 있음. 프로그램 개발 및 인권교육 집행 단위 확대를 위한 노력 필요(D)
- 척박한 지역사회 인권교육 여건에서 지역사무소의 인권교육 선도는 인권교육의 필요성이라는 아주 기초적인 기반을 닦는데 일조했으며, 접근하기 어려웠던 관공서에 대한 인권교육의 접근을 용이하게 함(F)

또한 인권교육은 지역사무소가 더 중점적으로 집중해야 할 영역임을 지적하기도 한다.

- 인권교육은 인권사무소의 현재와 미래의 역점사업으로 위치 지워진다. 인권교육을 통해 인권문제를 예방하고, 인권주체의 역량을 강화시킨다. 때문에 인권교육을 강화하기 위한 제도적인 지원책이 시급하다. 그러기 위해서는 인권강사단의 전문성 강화와 인권교육의 효율성을 위한 프로그램 제공이 원활하게 진행되었으면 한다(E)

그렇지만 지역사무소가 인권교육 전 영역을 주도하고 있는 것과 관련해서는 높은 수위로 비판하는 시각도 있다. 앞서 살폈듯이 지역사무소는 인권위 본부와 마찬가지로 공무원, 학생, 이주자, 사회복지시설, 시민 등 거의 모든 영역과 관련한 인권교육을 진행하고 있으며, 이에 대한 강사인력의 원활한 공급을 위해 '인권강사단'을 운영하고 있다. 이에 대해 강도 높게 비판하는 목소리도 있다.

- 인권교육의 필요성이 강조되면서 국가인권위 지역사무소는 자연스럽게 물리적, 인적 자원이 풍부한 국가기구의 힘을 동원하여 <강사단 육성과 양성>이라는 미명아래 미약하기 그지없는 인권시민사회단체 교육역량마저 국가인권위원회의 영향력 아래 두고자하고 있다. 물론, 인권강사단을 제대로 운영하지도 못하면서 '인권교육'을 선점하고 있는 것이다. ○○의 경우를 제외하고는 ○○, ○○지역에 '인권교육 강사단'은 이미 인권위를 제외하고는 존재하지 않는다.<sup>21)</sup>...인권교육강사단에 대한 무모한 욕심을 버려야 한다. 교육 인프라를 구축하는 것은 민간의 영역에서 구축될 수 있도록 지원하는 것에 목표를 두어야 한다. 지금 같은 방식, 인권위 주도의 '강사단 구성과 운영'은 애당초 실패할 수밖에 없으며 실패해야 한다.(A)

이러한 시각은 모든 영역에서의 인권교육을 지역사무소가 대응하면서 지역에서 발생하는 거의 모든 인권교육 수요가 지역사무소에 대한 요청으로 집중되는 경향이 있는 것과 연동된다. 필자가 있는 지역에서도 인권단체들을 통한 인권교육 요청은 거의 없으며, 대부분 지역사무소를 통해 요청이 되고 있다. 이는 인권교육 수요가 지역사무소로만 집중되는 결과로도 이어지지만 자칫 지역사무소와 이해관계에 있는 인사들을 중심으로만 강사요청이 이루어지는 결과로 나타날 수도 있다. "이래저래 몇몇 단위의 역량에 의존하는 방식을 취하는 것 아닌가 싶다(B)"는 지적은 경계되어야 할 부분이다.

민간진영에서 인권교육 인프라가 구축될 수 있도록 '지원'에 초점을 맞춰야 하며 '주도'에 대한 욕심으로 버려야 한다는 지적인 것이다. 더구나 현재와 같이 인권위의 축소와 후퇴가 계속되고 있는 상황에서는 "'인권교육'의 내용조차 장담할 수 없게 될 것(A)"이라는 우려는 이러한 비판을 더욱 강하게 제기하도록 만들고 있는 요인으로 생각된다.

인권교육에 대한 양적 성과를 벗어나 질적인 부분에 대한 제고가 있어야 한다는 지적도 있다. "교육의 질적 담보를 위해서 노력하는 점은 별달리 없는 듯(B)"하다는 것은 현실이다. 지역사무소가 나름의 인권교육 성과를 내고 있기는 하지만 프로그램 개발이나 교재 또는 강의안 개발에 대해서는 다소 소홀한 부분이 있었다. 물론 이것이 지역사무소의 역량을 벗어나는 일이고, 인권위 중앙이 해야 할 역할일 수도 있지만 지역차원에서 인권교육을 활발하게 전개하고 있는 상황에서는 의미 있는 지적으로 생각된다.

홍보에 있어서는 "인권일반을 넘어 인권관련 지역사회의 과제를 연결시키는 작업이 필요(D)"하다는 지적과 "언론연재와 글쓰기 워크숍은 신선한 아이디어(E)"였다는 평가가 있었다.

21) ○○은 지역명임. 답변을 한 단체가 있는 경우에는 인권단체 또는 민간진영에서 자체적으로 구성한 '인권교육 강사단'이 존재하고 있는데, 해당 지역사무소의 다른 지역에는 지역사무소가 운영하고 있는 강사단을 제외하고는 민간진영의 자체적인 인권교육 인력풀이 존재하지 않는다는 지적이다.

#### 4. 교류 및 협력

교류 및 협력 분야에서 있어서의 인권단체들의 평가도 좋은 편은 아니다. 지역사무소 <연간보고서>를 통해 교류 및 협력을 활발하게 추진하고 있다고 주장<sup>22)</sup>하고 있지만 인권단체들을 그렇게 평가하고 있지 않았다. 교류 및 협력은 지역의 유관기관(관공서 및 기관)과의 관계, 지역 인권단체와의 관계를 구분할 수 있을 것이다.

먼저 유관기관과의 교류 및 협력을 살펴보자. 국가기관인 지역사무소가 인권의 보장과 증진을 위해 지역의 공공기관과 협력하는 것은 매우 필요하며, 중요한 일이다. 인권단체들 또한 공감하고 있는 부분이다. 기관과의 관계를 넓히는 일은 “지역사회에서 인권보호 주체를 확대(D)”하는 것이기도 하다. 그렇지만 인권단체들은 지역사무소의 유관기관과의 교류 및 협력 성과가 “상대적 빈약하며 특히 강화되어야 할 부분(D)”이라고 평가했다.

- ○○지역 지자체, 기타 관공서와 ○○인권사무소와의 협력사업은 눈에 띄지 않는다(A)
- 전반적으로 포괄적이며 전체적인 교류와 협력은 잘 되고 있지 않는 것 같다. ○○시청과의 관계를 봐도 교류가 적고 그다지 협력적이진 않아 보인다(B)
- 몇 가지 협력사업이 눈에 띄기는 하지만 실효성이 부족한 MOU 중심이고, 구체적인 업무협조나 공동사업 등은 보이지 않는다(F)

그리고 지역사무소가 위치한 지역 중심의 유관기관과의 관계만 중요하게 여기지고 있다는 판단도 있다.

- ○○인권사무소에서 ○○지역기관과 진행하는 사업을 들어본 적도 없고, 추진되는 것이 보도된 바도 없다…이것은 ○○사무소이기에 ○○, ○○에 상대적으로 소홀한 측면이 있고, 실제 ○○외의 지역에서는 인권위를 활동을 찾아보기란 쉽지 않다(A)
- ○○인권사무소가 ○○시에 위치하고 있는 환경을 이해한다고 해도 타지역인 ○○, ○○지역의 협력추진이 부족한 것은 ○○시에 편중되어 사업을 추진하고 있다는 지적을 피하기 어렵다(E)

즉, 그나마 있는 교류 협력도 지역사무소가 위치한 지역 중심이고, 관할구역의 다른 지역의 경우에는 소외되는 경향을 보이고 있다는 것이다. 이로 인해 소외된 지역에 있는 주민들의 경우에는 해당 지역사무소에 대한 인식정도는 매우 낮게 나타나며, 관공서조차 지역사무소의 존재를 모르는 경우가 대부분이라고 한다. 인권위는 알아도 지역사무소가 있다는 것은 잘 알지 못하고 있는 경우가 있다는 것이다. 지역 유관기관과의 교류 협력은 지역사회에 인권보호 주체를 확대하는 일이라는 측면에서도 중요하지만, 지역 인권단체들이 관공서 등에 접근하고 인권 관련 사업을 견인하기 위해서도 지역사무소의 역할은 중요하다. 따라서 유관기관에 대한 교류 협력을 강화할 필요가 있다.

지역 인권단체들과의 교류 협력에 있어서도 좋은 평가를 받지 못하고 있다.

- ○○인권사무소와의 교류와 협력은 사적인 관계를 중심으로 유지되고 있는 정도이다(A)
- 노력한다고 생각하는데, 인권위 자체가 신뢰를 잃은 점… 선명하지 않은 교류, 협력의 목적 등으로 형식적이지 않나 싶다(B)
- 흔히 말하는 인권단체나 시민단체들과의 교류 협력이 다소 미진. 관계가 나쁜 점은 없어 보이나 협력의 수위는 그냥 단일 사안 혹은 절차를 중심으로 한 소통 및 협조 정도. 특별한 프로그램이 없음(D)
- 일상적인 교류나 협력이 아니라 사업에 따라, 필요에 따라 인권단체들을 구색맞추기 하는 정도의 협력인 것 같다. 이 부분에서는 지역사무소도 관공서와 다를 바 없는 것 같다(F)

22) 물론 <연간보고서>에 나타나는 것과 달리 지역사무소별로 교류 및 협력에 있어서의 성과 차이는 존재할 것으로 보인다. 지역사회와의 교류 및 협력에 있어 좀 더 적극적인 지역사무소도 있을 것이고, 소극적인 지역사무소도 존재할 것이다. 그렇지만 여기서는 지역사무소별로 구분하지 않고 종합적인 시각에서만 평가할 것이다.

지역 인권단체들과의 관계에 있어서도 사적인 친분을 이용하거나 형식적이고, 일상적인 연대가 아닌 필요에 따라 그 때 그 때 이루어지는 정도라는 지적이다. 물론 현 정부의 현 위원장 체제에서 인권위에 대한 불신과 비판이 높아 인권단체들의 적극적인 협력이 이루어지지 않는 측면도 있을 것이다. 그렇다 해도 지역사무소는 오히려 더 적극적인 자세로 인권단체들과 협력을 강화하기 위해 노력할 필요가 있다.

그 이유는 “국가인권위는 준 NGO적 성격을 지니고 있다. 국가인권위 설립 출발점이 인권NGO의 치열한 투쟁과 협력 속에서 진행되었고, 이후 인권NGO와의 협력 강도에 따라 인권위의 사업내용과 의제발굴이 진행되기도 하였다. 때문에 인권NGO와의 긴밀하고 풍부한 협력체계를 형성하는 것은 국가기구로서의 인권위 한계를 극복하기 위한 중요한 지점이다. 그러므로 지역사무소 차원에서도 지역 정책 사업을 통한 실질적인 협력사업을 이끌어 내기 위한 노력이 경주되길 기대해 본다.(E)”는 지적을 통해 단적으로 확인할 수 있다. 인권위는 인권단체들의 협력 없이는 그 정당성 자체가 인정될 수 없으며, 지역사무소 또한 마찬가지이다. 그리고 그 내용은 ‘활용’이 아니라 ‘연대’가 되어야 할 것이다. 이에 대해서는 다음 장에서 좀 더 살펴도록 하겠다.

## IV. 지역 인권운동, 인권위 내부와 지역사무소

### 1. 지역 인권운동과의 관계

지역 인권운동과 지역사무소의 관계는 한마디로 규정짓기 어려운 복잡한 관계에 있다고 할 것이다. 아마 이런 점은 인권위와 한국의 인권운동과의 관계 역시 마찬가지일 것이다. 다만 인권위는 특정 지역에 대한 직접적인 영향력을 행사하거나, 특정 지역 인프라에 직접 기반하고 있지 않다는 점에서 지역사무소와의 차이를 얘기할 수 있다. 그런 면에서 지역사무소는 보다 직접적으로 지역 인권운동과 ‘애증관계’라고 평가할 수 있다.

앞서 확인했던 것처럼 지역 인권단체들은 지역사무소에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다.

- 지역에 국가인권위원회 사무소가 개소를 하면 그 지역에 인권 의제를 확산하기에 좋은 조건이 만들어진다. 지역에 인권을 지키기 위해서 일하는 사람들이 느는 것이고 공신력이 있는 기구가 생기는 것으로 기존의 인권단체 중심의 민간 활동만 이루어지는 시기와는 확연히 환경이 다르다. ○○지역에서도 사무소 개소를 통해 이러한 인권 의제를 확산하는 효과가 있었다(B)

이런 기본적인 평가는 약간의 차이는 있겠지만 대체적으로 동일하다. 척박했던 지역의 인권을 활성화시키고, 민간진영이 접근하기 어려웠던 부분에 대한 접근을 가능하게 하는 긍정적인 효과를 가져왔다고 평가하는 것이다. “지역 운동 차원에서도 주목받지 못했던 인권운동 진영이 발언 주제로 인정받는 계기(F)”가 되었다는 평가도 있다. 그렇지만 지역사무소가 지역 인권운동에 긍정적인 영향만 끼친 것은 아니다.

- 긍정성에도 불구하고 지역사무소가 지역의 인권운동 영역을 선점해가면서 의도하지 않았지만 인권운동진영의 약화를 가져온 것도 사실이다(A)
- 국가인권위의 출범과 성장은 역설적이게도 지역 인권NGO의 후퇴와 침체를 야기 시켰다. 법적, 제도적인 조건을 지니고 있으며, 인력과 재정이 뒷받침 되는 국가인권위의 인권의제 설정과 확대는 수공업적인 활동방식을 지니고 있는 인권NGO의 차원에서는 경쟁이 불가능하다(E)
- 지역사무소의 출범 이후 우선 인권 상담이 급감소했고, 대부분의 인권의제가 지역사무소로 집중되면서 지역에서 인권단체들이 활동공간조차 상실하게 되는 결과로 이어지기도 했다(F)

지역사무소가 개소하면서 지역 인권운동의 활동기반이 약화되었다는 것이다. 어렵게 유지하고 있

던 지역사회 인권영역에서의 영향력이 지역사회사무소의 등장으로 뺏기게 되고, 법적, 제도적 근거와 인력, 재정의 뒷받침 속에서 사업을 진행하는 지역사회사무소는 역설적으로 지역 인권운동을 일시적으로 약화시킨 것도 사실이다. 또 지역사회사무소는 많지 않은 지역 인권운동 인력을 흡수함으로써 인권운동의 기반을 위태롭게 하기도 했다.

- 핵심인력이 ○○인권사무소로 흡수되면서 사실상 활동을 접었다. 아무런 준비도 없이 지역인권운동의 기반자체가 무너져버려 회복불능의 상황이 되어버려 너무도 아쉽다(A)

모든 지역이 같은 상황은 아니지만 실제로 지역사회사무소 직원 중에는 지역에서 인권운동을 하던 활동가들이 상당수 포함되어 있다. 지역사회사무소 직원으로 들어간 것이 문제라는 것이 아니라, 이러한 결과로 인해 본의 아니게 지역의 인권운동 자체가 축소되는 결과로 이어지기도 했다는 것이다. 한편으로는 지역 출신 직원들이 “제 식구 챙기기 식의 사업추진(B)”을 하면서 단체들 간 불신과 소모적인 갈등도 존재하는 것으로 보인다. 그렇다고 지역사회사무소 존재 자체를 부정하기는 어렵다. 지역사회사무소의 긍정적인 면은 지역 인권운동도 인정하고 있는 부분이다. 다만 지역 인권운동과 지역사회사무소의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 보다 깊은 고민이 필요한 시기임은 확실하다. 다음의 지적은 그래서 의미가 있다.

- 지역 인권사무소의 역할을 장을 만들고 판을 펴는 역할까지라고 축소해서 생각한다면 남은 몫은 지역 인권단체 혹은 인권활동가의 역할이 될 것이다(B)
- 인권NGO의 침체는 결국 국가인권기구의 발목을 잡을 수 있다. 때문에 국가인권기구와 인권NGO의 동방 성장과 발전을 위한 노력이 광주인권사무소 차원에서 진행되었으면 한다. 물론 지역인권 NGO의 비판과 협력도 필수적인 과정이라 할 수 있다(E)
- 지역단체들과 지역사회사무소가 상생할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 지역사회사무소는 모든 인권의제를 주도하려고 할 것이 아니라 지역단체들과 일상적이고 상시적으로 함께 논의해야 하고, 지역단체들이 활동할 수 있는 공간을 열어주고 지원하는 것에 집중해야 한다. 초대하는 것이 아니라 함께 하는 방법을 찾는 것이 지역단체와 지역사회사무소 모두가 함께 사는 것이다(F)

## 2. 인권위 내부에서의 위상 문제

지역사무소가 인권위 내부에서 갖는 위상은 우선 법적 근거를 통해 확인할 수 있다. 인권위 직제령 제2조(소속기관)에는 “국가인권위원회의 관장사무를 지원하기 위하여 위원회 소속으로 인권사무소를 둔다.”라고 규정하고 있다. 이는 지역사회사무소가 인권위 조직 구조 속에서 국이나 과가 아닌 위원회의 ‘하위기관’임을 확인하고 있는 것이다. 이러한 근거는 제5조와 제6조에서 사무처와 하부조직을 별도로 규정하고 있는 것에서 찾을 수 있다. 또 제11조(인권사무소) 제2항에 “소장은 사무총장의 명을 받아 소관사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘·감독한다.”고 규정해 지역사회사무소가 사무총장으로부터 직접 명을 받는 위상을 갖고 있음을 밝히고 있다.

그렇지만 ‘인권사무소 업무처리지침’(국가인권위 예규 제30호, 2010.8.12)에서는 조사지원, 인권교육 등 주요업무를 처리하는데 있어서 소장은 해당과장과 사전협의를 하거나 통보 또는 통지를 하도록 하고 있다. 국장이 고위공무원단임에 반해 소장이 4급 상당이기 때문에 동일 직급에 있는 해당과장과 협의하도록 하고 있는 것으로 생각된다. 그렇지만 이는 사무총장의 직접 명을 받는 기관으로서의 위상에는 어울리지 않는다. 폐지된 ‘지역사무소 업무처리지침’(국가인권위 예규 제3호, 2005.10.27)에서 인권교육에 대해 인권교육본부장과 사전협의하도록 한 것보다 후퇴한 것이다. 즉, 직제령에서는 수평적 협력관계를 명시하고 있으면서도 실제 업무처리지침에서는 이를 인정하지 않고 있는 것이다. 조직 축소 과정에서 지역사회사무소 폐지는 막아냈지만 실질적인 업무의 확대에도 불구하고 위상은 오히려 축소되는 경향을 보이고 있는 상황이다.

지역사무소에 대한 이러한 인식은 인력배치와 예산문제에서도 드러난다. 지역사회사무소 내부 직원에

따르면 2008년 다수인보호시설 조사권이 지역사무소로 이양되는 과정에서 조사인력 2명 증원을 약속했지만 실제로는 1명만 파견 형식으로 증원된 것에 머물렀다. 그마저도 부산과 광주의 경우에는 1명씩 결원이 있는 상태이지만 충원 계획은 세워지지 않고 있다. 최근에 인권위는 6명에 대한 채용공고<sup>23)</sup>를 냈지만 지역사무소 결원에 대한 보충은 포함하고 있지 않다.

예산에 있어서도 마찬가지로의 문제를 안고 있다. 지역사무소 예산의 대부분은 정해져 있는 기본사업과 위원회 중앙이 진행하는 주요사업에 대한 협력사업에 대한 예산이다. 지역사무소가 독자적인 사업을 진행할 수 있는 예산이 전혀 없는 상태이다. 물론 인권위 중앙과의 협조를 통해 지역사무소가 기획한 사업에 대해 지원을 받을 수 있도록 하는 방안이 마련되어 있는 것으로 알지만 이 또한 직접 배정된 예산이 아니라는 문제를 안고 있다. 협조가 원활하지 않는 경우에는 사업을 진행하기 어려운 구조를 갖고 있는 것이다.

이런 문제로 인해 인권위 내부에서 지역사무소가 갖는 위상은 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 업무는 많지만 권한도 없고 인력도 없고 예산도 없는 것이다. 이런 점에 대해서 인권단체들 역시 비슷한 우려를 갖고 있다.

- 인권위 자체의 독립성 훼손으로 인한 지역사무소의 위상 변화로 인권활동에 대한 역할, 운영의 안정성이 결여되어 있어 보이며, 규모의 한계로는 절대적으로 인적 규모가 적고, 인력도 본부의 처지에 따라서 변동가능성 있다(B)
- 현재 체감하고 있는 부분은 기존 중앙정부와 지자체의 관계와 유사한 서울본부와 지역인권사무소의 관계. 사업의 기초, 예산의 집행, 정세에 따른 판단 등에 있어 국가인권위원회의 성격(?)에 따라 크게 흔들리거나 조심하는 부분들이 느껴지는 것이 사실(C)

## V. 정책 제언 - 결론을 대신해

이상에서 지역사무소의 현황 및 역할에 대한 평가를 진행했다. 지역사무소가 개소 이후 운영되는 기간 분명한 성과도 있었고, 과오도 있었다. 또한 의도하지 않은 부정적 영향을 끼치기도 했다. 그렇지만 지역사무소에 대한 평가에서 일관된 것은 지역사무소에 대한 긍정적 시각과 존재 필요성이다. 지역 인권단체들 역시 지역사무소가 필요하냐는 질문에 모두가 “필요하다”는 답변을 했다. 다만, 지역사무소가 존재 필요성에 대한 계속된 지지를 얻기 위해서는 다음과 같은 부분에서 보완이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 지역사회와의 협력체계를 강화해야 한다. 교류 및 협력은 지역사무소의 주요 업무기능이기도 하지만 지역 인권단체들의 이에 대한 평가에서는 좋은 점수를 얻지 못했다. “타 행정기구의 국가인권위원회화 하는 전략을 가지고(E)” 지역의 유관기관들과의 협력체계를 강화할 필요가 있으며, 특히 지역 인권단체들과의 협력체계에 대해서는 깊이 있는 고민이 필요하다. 교류 및 협력을 강조하면서 일방적 참여를 강요하거나 지역사무소가 주도하는 형태의 협력체계는 환영받지 못한다. “지역사회의 단체들이나 활동가들이 대상화되기도 하는 상황(C)”이어서는 곤란하다. “동지적 신뢰는 고사하고 협력을 위한 관계형성조차 만들어가고 있지 않다(A)”, “들러리 세우는 사고를 벗지 못하면 실질적인 협력은 있을 수 없다(F)”는 지적을 뼈아프게 새겨야 한다.

현대의 공공부분이 직면한 최우선의 과제는 거버넌스의 패러다임에 얼마나 성공적으로 적응하고 협력적 거버넌스의 중심에서 조정자(Enabler, 또는 조력자)로서의 역할을 잘 할 수 있는가로 이해되고 있다. 정부는 조정자로서 시민들의 참여를 유도하고 여러 참여기관들의 협동을 증진하고 나아가 보다 나은 공공서비스를 제공해 신뢰감을 형성하는데 있는 것이다<sup>24)</sup>라는 지적은 지역사무소도 해당한다.

23) 인권위는 2011년 10월 25일 공고를 통해 인권교육분야 1명, 정보인권분야 1명, 조사분야 4명에 대한 채용계획을 발표했다. 조사분야는 모두 인권위 조사국 해당 인원이다.

24) 서순복, 함영진, “협력적 지역문화 거버넌스에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회보』 제15권 제3호, 한국거버넌스학회, 2008년, 260쪽.



둘째, 지역사무소 공백지역을 없애야 한다. 우선 지역사무소가 설치되지 않아 지역사무소 접근의 공백이 생기고 있는 지역에 대한 고려가 필요하다. 광역단위마다 지역사무소를 설치할 수도 있으며, 우선적으로는 공백이 발생하고 있는 충청권과 강원권을 먼저 고려할 수도 있다. 충청권에도 지역사무소를 설치해야 한다는 목소리는 일찍부터 제기되어 왔다. 2004년부터 대전지역 16개 시민사회단체로 구성된 ‘국가인권위원회대전지역사무소설치촉구추진위원회’는 대전지역사무소 설치를 주장해왔다. 2007년 토론회를 통해 이들은 “대전충청지역 상담 및 진정접수 현황을 살펴보면 전국 대비 평균 9.2%”를 차지하고 “충청권 주민의 인권보호는 물론 국가균형발전 측면”에서의 설치 필요성을 역설하기도 했다.<sup>25)</sup> 그렇지만 아직까지 실현되지 않고 있다. 현장으로 보다 밀착하는 인권위가 되기 위해 지역사무소의 확대를 고려해야 한다.

다음으로 현재 3개 지역사무소가 관할구역으로 두고 있는 지역에서의 공백도 발생하는 것으로 확인됐다. 이에 대해서도 지역사무소를 추가 설치하거나, 지역사무소 설치가 어려우면 광역단위별 출장소라도 설치해야 한다는 주장을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 인권위 내부에서의 위상강화가 필요하다. 인권위 내부에서 지역사무소의 위상은 직제령이 정하고 있는 바에도 미치지 못하는 것으로 판단된다. 결제도 그렇거니와 인력, 예산은 말할 것도 없다. 해당과장과 업무협조 등을 하도록 하고 있는 예규를 개정할 필요가 있으며, 인력은 다수인보호시설 조사권 이양 당시 약속되었던 수준이라도 당장 충원되어야 한다. 위상 강화에 따라 필요하면 인력의 추가 배치가 이루어져야 하는 것은 물론이다. 예산도 최소한의 범위에서라도 지역사무소가 독자적 사업을 할 수 있도록 배정할 필요가 있다. 이러한 시각은 지역 인권단체들도 마찬가지다.

- 조직적 강화 필요. 특히, 인력 관련해서는 매우 부족한 현상(B)
- 중앙본부와의 관계에서 보다 적극적인 관계를 가질 수 있도록 할 것(C)
- 역사사무소가 직접 기획/집행할 수 있는 사업의 비중과 예산이 확대되어야(D)

넷째, 보다 적극적으로는 지역사무소의 독자적 위상 강화가 필요하다. 내부에서의 위상 강화뿐만 아니라 지역사무소의 독자성을 강화하는 방식도 생각해볼 수 있다. 인권위 축소 과정에서 확인할 수 있었던듯이 너무 많은 기능이 집중되어 있는 경우에는 집행의 효율성을 확보할 수 있을지 몰라도 오히려 역효과를 낼 수도 있다. 차별시정 기구를 일원화하지 않고 각각 독립적으로 두었다라면 ‘독자적 시정 명령’ 같은 부분에서 보다 자유로울 수 있지 않았을까 하는 지적<sup>26)</sup>은 그래서 의미가 있다. 정치적 상황에 따라 인권위 전체의 위상 또한 흔들릴 수 있는 것이라면 오히려 기능을 분산하는 것이 나은 방법일지도 모른다.

인권위 중앙에 집중되어 있는 기능을 분산해 중앙은 정책기능과 행정지원기능 중심으로 재편하고 지역사무소의 확대, 권한 및 인력, 예산의 대폭적인 이양을 검토할 수도 있다. 이를 통해 ‘지역사무소(인권위원 1인 이상) - 소위원회(인권위원 3인 이상) - 전원위원회’라는 3심제 운영<sup>27)</sup>도 고려해볼 수 있을 것이다. 현재 이미 운영되고 있는 노동위원회와 공정거래위원회에서 아이디어를 얻을 수도 있다. 이를 위해서는 직제령 개정도 필요하다.

현 행	개정안 <sup>28)</sup>
제2조(소속기관) 국가인권위원회의 관장사무를 지원하기 위하여 위원회 소속으로 인권사무소를 둔다.	제2조(소속기관) 인권에 관한 사무를 지역별로 관장하기 위하여 위원회 소속 하에 지역사무소를 둔다.

25) 오마이뉴스, “충청권에도 인권위 지역사무소 설치해야”, 2007.10.16자.

26) 정영선, “차별금지법 제정 논의와 법제 토론문”, 『아시아에서의 반차별운동과 인권법』 자료집, 전남대 공익인권법센터, 2010년, 125쪽.

27) 조백기, “국가인권위원회법 개정안 - 민주적 운영과 진정절차 개선을 중심으로 -”, 『국가인권위원회에 대한 평가와 제도적 보완 방향』 학술세미나 자료집, 전남대 공익인권법센터/국가인권위제자리찾기공동행동, 2010년, 79쪽.

28) 「공정거래위원회와 그 소속기관 직제」 대통령령 제18조에는 “독점규제 및 공정거래에 관한 사무를 지역별로 관장하기 위하여 위원회 소속하에 지방공정거래사무소를 둔다.”고 규정하고 있다.

이렇게 되면 지역사무소의 독자적인 사업기획과 운영, 조사 및 구제, 예산 운영이 가능해질 것이다.

물론 이러한 방향이 꼭 옳다고 단정할 수는 없다. 지역사무소의 기능과 위상을 강화하는 것이 옳은 방향인지, 아니면 인권현장인 지역에 있어서 신속한 창구의 기능으로 최소화해 인권구제 기능만으로 집중하는 것이 옳은 방향인지에 대해서는 보다 논의가 필요하다. 그렇지만 인권위 설립 10주년이 되는 시점에서 지역사무소 역할에 대한 다각적인 검토가 필요한 것만은 사실이다. 다만, 인권위의 독립성이 위협받고 있는 정치적 상황, 또한 앞으로도 반복될 수 있다는 충분한 개연성에 근거해 합리적 대안을 찾아야 할 것이다. 그리고 그 방향은 지방분권, 지역자치라는 거대한 흐름과도 연결해서 고민되어야 할 것이다.

#### <참고문헌>

- 국가인권위원회 보도자료, “국가인권위 부산·광주 지역사무소 개소”, 2005.10.4자.
- 국가인권위원회, “조직개편 관련 설명자료”, 2009.03.05자.
- 국가인권위원회, 『2005년 연간보고서』, 2006년.
- 국가인권위원회, 『2006년 연간보고서』, 2007년.
- 국가인권위원회, 『2008년 연간보고서』, 2009년.
- 국가인권위원회, 『2010년 연간보고서』, 2011년.
- 노정환, “영역으로 몰입하고, 협력으로 확장해야: 광주인권사무소 개소 5주년의 성과와 전망 보고”, 『광주인권사무소 개소 5주년 기념토론회; 성찰과 전망-새로운 패러다임의 모색』 자료집, 2010년.
- 서순복, 함영진, “협력적 지역문화 거버넌스에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회보』 제15권 제3호, 한국거버넌스학회, 2008년.
- 오마이뉴스, “충청권에도 인권위 지역사무소 설치해야”, 2007.10.16자.
- 정영선, “차별금지법 제정 논의와 법제 토론문”, 『아시아에서의 반차별운동과 인권법』 자료집, 전남대 공익인권법센터, 2010년.
- 조백기, “국가인권위원회법 개정안 - 민주적 운영과 진정절차 개선을 중심으로 -”, 『국가인권위원회에 대한 평가와 제도적 보완 방향』 학술세미나 자료집, 전남대 공익인권법센터/국가인권위제자리 찾기공동행동, 2010년.

3 부  
종 합 토 론

# 국내 인권레짐의 제도화를 위한 인권기본법의 제정을 위하여

유남영 (전 인권위원, 변호사)

이 자리는 국가인권위원회(인권위)의 설립 10주년(2011. 11. 25.)을 맞이하여 인권위를 평가하고 전망하는 자리다. 인권위에 대하여 “실망”과 “분노”를 표시하는 성적소수자 운동가의 걱정으로부터 인권위원들의 “전문성”과 “리더십”을 성토했던 날선 목소리까지. 한 때 인권위에 몸을 담았던 토론자에게는 이 자리가 편하지 않으며 겸연쩍다. 토론자가 있어야 할 자리는 토론회장의 뒷자리이지 토론을 위한 이와 같은 단상은 아닐 것이다. 그래도 입이 있으면 자기고백을 해보라는 취지로 이 자리에 앉힌 것 같다.

돌이켜 보면, 토론자가 2007. 12. 인권위에 들어가서 2010. 10. 나오기까지 편한 날이 별로 없었다. 2008년 1월 대통령인수위가 인권위의 소속을 무소속에서 대통령직속으로 바꾸려고 한 일부터 시작하여 2008. 5.부터의 촛불집회와 그에 따른 2009년도에의 조직축소, 위원장의 교체 및 인권위의 파행 등.

이러한 과정을 겪으면서 내 머릿속에는 늘 노란 병아리가 떠올랐다. 처음에는 누구나 병아리를 귀여워해준다. 그러나 병아리가 어느 정도 커서 성계(成鷄)가 되려고 하면 사람들의 눈초리는 달라진다. 사람들은 병아리가 알을 낳거나 사나운 장닭이 되기 전에 잡아먹는다. 토론자가 인권위에 들어갈 시점인 2007. 12.경 인권위는 이제 유치원을 졸업하고 병아리신세를 면할 시점에 있었다. 이 병아리가 커서 날려고 하는 시점에 더 이상 날지도 못하고 칼질의 대상이 된 것이다.

토론자는 국가인권기구들의 세계적인 연합체인 국제조정위원회(International Coordinating Committee, ICC)에서 회원기구가 파리원칙(Paris Principle)을 준수하는지의 여부를 평가하는 승인소위(Subcommittee on Accreditation, SCA)에 아시아, 태평양 지역(Asia Pacific Region)을 대표하여 5차례 참석한 바가 있다. 이 과정에서 세계 70여개 정도의 국가인권기구의 활동내역을 살펴볼 기회가 있었다.1) 인도양의 작은 섬나라에서부터 북극의 소련에 이르기까지 많은 나라가 좋든 싫든, 많든 적든, 인권의 문제를 무시하지 못하고 인력과 자원을 투자하고 있다. 이러한 모습과 행위가 경우에 따라 말뿐이고 위선일 수도 있다. 그러나 이 점은 인권이 전 지구적인 단위로 보편화되고 있다는 것을 잘 보여준다. 이 회의에 참석하면서 토론자는 크게 두 가지 사항을 볼 수 있었다.

첫째, 전 세계 국가인권기구 가운데 파리원칙을 충실하게 제대로 지키고 있는 경우는 거의 없다. 파리원칙은 애초에 의도한 바와는 달리 모든 국가가 정치적 및 사법적 전통을 떠나서 보편적으로 적용할 수 있는 최소기준(minimum standard)이 아니라 국가인권기구의 가장 최대한의 모습을 그린 이상형(maximum programme)으로 작용하고 있다. 국가인권기구가 헌법상의 기구로 설립된 국가에서도 이 점은 마찬가지다.

둘째, 예외는 있지만 국가인권기구들은 한 마디로 변변치 못하다. 선진국의 국가인권기구들은 대개 자문기구의 정도이거나 아니면 이주노동자 내지 원주민의 차별 문제 정도를 다룬다. 해당 국가에서의 비중도 그렇게 높아 보이지는 않다. 심각한 인권문제의 해결 내지 개선이 필요한 국가들(주로 후진국, 대부분의 아시아 국가들이 여기에 속함)의 경우 국가인권기구의 활동은 활발하지 않고 대부분 왜소하

1) 토론자는 이 승인소위에 참석한 경험과 자료를 기초로 하여 서울대학교 법학전문대학원에서 발간하는 [법학평론] 제2집에 [파리원칙의 적용사례에 관한 연구]라는 논문을 기고하였다. 이 법학평론 제2집은 아직 출간되지 아니하였다.

다. 국가인권기구의 권고는 무겁게 받아들이지 않으며 더구나 많은 경우 인원과 예산의 부족을 겪고 있다. 즉 국가인권기구가 활발히 움직일 여건이 마련된 국가에서는 취급할 인권문제 자체가 심각하지 않고 심각한 인권문제를 다루어야 할 국가에서는 국가인권기구가 활발하게 움직이지 않는다. 이러한 후진국가의 국가인권기구는 정치권력과 충돌하게 되는 인권보호의 활동보다는 정치권력과 충돌하지 않는 범위 내에서 교육 내지 홍보에 주력하는 모습이다.

토론자의 이러한 관찰에 따르면, 국민의 정부와 참여정부 아래에서 우리나라의 인권위의 구조와 활동은 말 그대로 모범적이었다고 할 수 있다. 행정부로부터의 독립, 상당한 규모의 인력과 예산, 진정 사건 조사를 포함한 포괄적인 업무권한, 시민단체와의 폭넓은 협력과 교류, 현안 인권문제에 대한 꾸준한 권고 및 의견의 공적인 표명, 국제 인권레짐에 대한 적극적 참여, 언론에 대한 빈번한 노출 등등) 전반적으로 이러한 모습은 UN이 국제 인권레짐의 한계와 부족함을 보충하기 위한 대안으로서 시작한 NHRI Project의 이상적인 모습이라고 할 수 있다.

그런데 조백기 선생의 표현대로 왜 “지금까지는 아무런 문제없이 잘 운영되던 인권위가 이명박 대통령과 한나라당의 집권으로 갑자기 그 역할과 기능에서 위축되고 급기야 현재의 위기를 초래한 것인가?”

국가인권기구는 그 제도적 독립성이 보장되어 있다고 하더라도 정치적, 사회적 진공의 상태에서 활동하지 않는다. 국가인권기구의 설립 및 활동, 그리고 구성원의 충원과정 그 자체가 해당 사회의 정치적 과정(합의, 타협, 투쟁, 배제)의 산물이다. 그러한 까닭에 국가인권기구는 그 사회의 다수와 내지 정치권력이 허용하는 공간 내에서만 움직이기 십상이다. 다시 말하면, 국가인권기구는 정치권력의 인권 문제에 관한 정치적 의지를 반영할 수는 있으나, 그 반대로 국가인권기구가 정치권력의 그러한 의지를 생성, 강화시키거나 돌파할 수는 없을 것이다.

국가인권기구가 어떠한 활동을 할 수 있는가를 정치권력의 입장에서 보면, 이는 정치권력이 ‘국가인권기구의 활동을 어떠한 범위까지 허용할 것인가’와 ‘정치공간에서 국가인권기구에 어느 정도의 위치를 부여할 것인가’의 문제가 된다.<sup>3)</sup> 나아가 국가인권기구가 의지와 보편성의 원칙을 가지고 이러한 한계 내지 허용범위를 넘어서고자 할 때에도 국가인권기구의 활동은 다른 국가기구의 임의적이고 자발적인 협력을 전제로 하고 있기 때문에 다수파의 정치적 지지가 없는 한 허공을 떠도는 메아리처럼 고립무원의 처지에 놓일 수밖에 없다.

이러한 시각에서 보면, 국민의 정부와 참여정부 아래에서의 인권위는 정치권력이 인권위의 정치적 독립성과 그에 따른 활동을 대체적으로 용인(또는 지지)하는 좋은 조건 아래에서 활동을 한 셈이다. 모범적인 모습과 활동을 한 인권위는 그 산파 및 구성원들의 지도력과 노력뿐만 아니라 오히려 그러한 활동을 허용하는 정치권력의 의지에 빚진 바가 많다고 본다.

이와 대조적으로 현재의 인권위의 조직의 축소 및 그 이후의 여러 가지 모습은 기본적으로 현 정권이 인권위의 정치적 독립성 및 그에 기초한 활동을 허용하지 않는 데에서 비롯된 것이다. 다른 말로 표현하면, 현재의 정권은 인권위가 시민사회와 소통하고 시민사회의 인권의제를 공공의 장에 투사하는 정치적 역할 및 공간을 확보해나가는 것을 허용하지 않는 것이다. 하여 인권위는 소소한 진정이나 해결하는 행정위원회로 전락해 버린다.<sup>4)</sup> 한마디로 현재의 찌그러진 인권위의 문제는 기본적으로 권력으로부터 나온 것이다.

2) 물론 인권위의 모든 면이 이상적이라는 것은 아니다. 여러 가지의 부문적인 인권문제(성적소수자, 북한인권, 기업과 인권, 여성인권, 비정규직의 차별 등에 관한 문제 등)에서 여러 가지 비판이 가능할 것이다.

3) 이러한 허용의 범위를 넓히기 위해서 고안된 방안은 여러 가지이다. 국가인권기구의 독립성, 위원선임의 투명성, 시민사회와의 폭넓은 교류 및 협력, 국제적인 협력 등이 그것이다.

4) 그 동안 인권위는 소위 우리사회의 좌파세력이 자신들의 정치적 의제를 제기, 실천하는 편향된 초법적인 기구로서의 역할을 하였다고 평가하는 그룹 및 세력에서는 현 정권 아래에서 벌어지고 있는 인권위의 파행이 오히려 정상화의 과정이고 현재의 인권위의 찌그러진 모습이 오히려 정상적인 모습이라고 평가할 것으로 생각된다. 이러한 시각에서 보면, 국가인권기구는 필요없는 기구이므로 국민권익위원회 내지 행정부의 고충처리를 담당하는 부서와 따로 설치할 필요가 없을 것이다. 이러한 취지에서 한 법률가는 인권위는 법무부의 과장 1명이 처리하면 되는 업무를 장관급 기관으로 만들어 몇백억원의 예산을 낭비하고 있다고 주장하는 것을 보았다.

현재의 인권위의 개선에 관하여 여러 가지 처방이 제시되고 있다(예를 들면, 헌법기구화, 위원선임의 투명성 및 임기의 장기화, 위원회 조직의 개편 등). 국가인권기구가 탄생하게 된 배경이 법원 및 헌법재판소를 포함한 기존의 사법제도 및 의회 등의 정치제도가 보편적인 인권문제를 제기, 해결하는데 있어서 적절하지 않고 효과적이지 못하였다는 역사적, 경험적인 반성에서 출발하고 있다. 이러한 배경을 고려하여 보면, 이 토론회에서 발표자들이 제시하고 있는 여러 가지 처방과 함께 강조되어야 할 중요한 사항은 인권위의 활동 및 그 범위가 정치권력의 지지 내지 허용에 의존하지 않고 우리사회의 정치구조 안에서 독자적인 공간과 역할을 확보할 수 있도록 하는 절차와 제도를 조성하는 것이다. 즉 가능한 범위 내에서 인권을 둘러싼 현실정치의 틀을 만들어 각종 인권문제가 정치권력의 수준에서 지속적으로 논의될 수 있도록 하는 제도적인 방안을 만드는 것이다(인권정치의 제도화).<sup>5)</sup> 이러한 방안은 운동선수의 주체적인 능력을 배가시키는 것과 함께 그 선수들이 뛰어 놀 수 있는 운동장(playing field)을 마련해주는 것과 같다.

이러한 방안으로서 토론자는 국가가 인권의 문제를 상시적으로 고려, 논의, 교육해야 하는 국내 인권레짐(domestic regime of human rights)을 만들기 위하여 “인권기본법”을 제정할 것을 제안하고자 한다.<sup>6)</sup> 국제 인권레짐(international human rights regime)에 비견되는 국내 인권레짐을 만들기 위해서는 인권기본법에 다음과 같은 여러 가지 사항이 규정되어야 한다.

- ① UN인권기구에 제출하는 각종 국가보고서의 제출 및 UN인권기구로부터 권고받은 사항의 국내 이행에 관하여 논의하고 토의하는 절차의 제도화<sup>7)</sup>
- ② 인권행동증진계획(national action plan) 및 인권교육의 제도화
- ③ 국가와 지방자치단체의 인권옹호자로서의 역할 및 인권영향평가제도
- ④ 기업의 인권옹호자로서의 역할
- ⑤ 해외개발원조에 있어서 인권의 고려
- ⑥ 국내 및 해외 인권옹호자(human rights defender)의 옹호
- ⑦ 차별금지 원칙
- ⑧ 위와 같은 과정에의 국가인권기구와 시민사회의 역할과 참여

위와 같은 기본법은 현재에 제정되어 있는 국가인권위원회법 및 장차법 등 각종 인권관련법의 모태가 될 수 있을 뿐만 아니라 앞으로 제정될 차별금지법 등의 각 단위 인권법의 기본법(umbrella act)이 될 수 있을 것이다. 위와 같은 내용의 인권기본법이 제정될 경우 정권의 교체에도 불구하고 인권문제가 국가(특히 중앙권력 및 행정부 등)의 단위에서 지속적으로 논의될 수 있는 정치적 공간이 확보될 것으로 생각된다. 물론 정권의 향배에 따라 논의의 주제와 심도는 다르겠지만.

5) 조효제 교수는 이러한 과정을 일컬어 “역동적, 포괄적 인권정치,” “인권의 정치”라고 표현하고 있다(조효제, 인권의 문법, 후마니타스, p.41~p.42).

6) 토론자는 이러한 내용을 지난 2011. 10. 서울에서 개최된 Law Asia대회에서 발표한 바 있다.

7) 현재 우리나라에서 각종 인권문제는 정치세력 사이에서 과잉정치화되어 있기 때문에 보편적인 인권기준으로 국제인권기준을 활용하고 이를 국내에서 이행하도록 노력하는 것이 효과적인 전략일 것이다. 이 점은 학생인권조례를 놓고 벌어지는 소동을 보면, 잘 드러난다.

# 국가인권위원회법의 적극적 해석을 위한 제안

김형완 (인권정책연구소 소장)

## 1. 본질적인 문제, 인권과 법

법이 인권의 모든 것을 해결하진 못하지만, 세계인권선언의 문구 그대로, “인권이 법치주의에 의해 보호되어야 하는 것은 필수적”이다. 이때 법치주의란, 단순히 준법주의를 넘어 국가 공권력에 대한 주권자의 통제를 일컫는다. 종종 법률가들은 국민들이 법을 잘 지켜 사회질서를 바로 세우자는 의미에서 법치주의를 내세우곤 하는데, 이는 법치주의를 완전히 오도하는 것이 아닐 수 없다. 주권자인 국민이 법을 통해 국가권력의 오남용을 막자는 것이 법치주의지, 거꾸로 국가가 법을 내세워 국민을 지배하는 원리가 아니기 때문이다.

인권의 출발점이 법치주의라는 것은 여러 가지 함의를 갖는다. 우선, 인권을 구성하는 가장 기본적인 바탕, 최소요건이 바로 법치주의라는 점이다. 유감스럽게도 우리 사회는 오랫동안의 군사독재, 권위주의체제를 겪으면서 인권은커녕 시민권적 기본권, 나아가 권리일반조차 제대로 보장되지 못했고, 이에 따라 인권의 최소요건이랄 수 있는 법치주의 실현조차 왜곡되거나 지체되었다. 그런 까닭에 마치 인권이 법과 등치되는 것인 양, 인권을 둘러싼 인식상의 왜곡이 다반사로 벌어졌다. 어느 인권위원이 “내가 법조인 경력 20년인데, 나 아닌 누가 인권전문가냐”라고 황당한 주장을 해도 그렇거니 받아 들여졌다. 상황이 이렇다보니 국가인권위원회의 구성에도 법률가들이 태반을 차지했으며, 국가인권위원회 결정문의 형식과 내용도 법원의 판결문의 그것과 별다른 변별성을 갖지 못했으며, 국가인권기구의 운영원리와 형식 등 모든 면에서 인권전담기구로서의 제 꼴에 맞는 자기 정체성을 갖추질 못하였다. 일각에서 국가인권위원회를 국민권익위원회와 혼동하고, 또 헌법재판소와 무슨 차이가 있는지 헛갈려 하는 이유가 여기에 있다. 이권이나 이익을 보장하는 권리일반과 시민권의 테두리 안에서 설정되는 기본권, 그리고 인간 존엄성에 관한 보편적 인권이 각각 무슨 차별성이 있는지, 그 수준과 층위, 역사와 구조에서 어떤 상관관계를 형성하는지 고민하는 흔적을 어디서도 찾아 볼 수가 없었다.

이제 올 11월 25일이면 국가인권위원회 출범 10년을 맞는다. 이제라도 차분히 돌아보고, 성찰하고, 보완해서 비전을 제대로 세울 필요가 있다. 그 출발점은 국가인권위원회의 정체성에 대한 올바른 인식이다. 그 첫걸음은 국가인권위원회법에 대한 정확하고 적극적인 이해이다. 이 글은 국가인권위원회 법상 일부 쟁점을 인권의 개념과 맥락 속에서 분석함으로써 바람직한 인권위의 위상과 역할을 모색하고자 작성하였다. 국가인권위원회법의 입법취지를 제대로 파악하여 법 적용과 활용의 수준을 제고하고, 입법미비사항을 따로 추려내어 개정토록 하자는 목적이 포함되어 있다. 국가인권위원회를 바로 세우기 위해서는 기왕의 제도를 혁신적으로 재구성하는 것도 필요하지만, 어디까지나 법과 제도를 운용하는 주체의 적극성과 능동성에 따라 같은 수준의 제도라 할지라도 매우 큰 차이가 난다. 따라서 제도개혁 이전이라도, 위원회 구성원들이 이미 구비된 제도라도 최대한 활용하도록 노력하는 것부터 시작해야 할 것이다.

다시 말하거니와 본디 법이란, 어떤 규범이나 가치를 실현시키기 위한 최소도구이지, 이상형(ideal type)이 아니다. 따라서 이 글은 국가인권위원회법을 중심으로 다루는 한, 우리사회의 인권보호와 신장을 위한 인권의 ‘기본값’을 되새기고 확인하는 수준에 한정된다. 그 이상의 것은 인권운동의 몫이다.

## 2. 인권개념의 확장, 상상력과 감수성의 중요성

국가인권위원회법은 제2조 1호에서 “인권이라 함은, 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입, 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를

말한다”고 규정함으로써, 사실상 인간존엄성과 관련한 국내외의 모든 형태의 규범적 권리를 모두 다 포괄하도록 하였다. 이를 제19조의 업무규정에 그대로 대입해서 적극적으로 확장하면 과거 IMF구제금융사태 당시 정부의 정책대응에 대한 인권적 개입은 물론, 최근 논란이 되고 있는 FTA도 모두 인권위가 개입할 수 있고, 또 당연히 해야 한다는 논리가 유추된다. 뿐만이 아니다. 무상급식 등 권리에 기반한 복지국가 디자인이나 해외파병, 원자력발전, SOFA, 이의 모태인 한미상호방위조약까지도 인권위가 다룰 수 있는 사안들이다. 위원회 법 제19조로 포섭되는 인권의제는 실로 무한하다. 이의 발현은 법 제25조의 권고나 의견표명, 제28조의 의견제출, 제29조의 보고서 작성 등으로 가능하다. 이제껏 인권위의 업무는 이를 전적으로 활용하는데 미진했던 게 사실이다. 이의 극복을 위해서는 인권위의 내부적 역량강화와 인권적 상상력의 확장이 반드시 필요하다.

### 3. 독립성의 위상과 수준

위원회법 제3조에는 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다고 규정하면서도, 제18조에는 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다고 함으로써 사실상 업무 이외의 조직, 인사, 예산상의 독립성은 담보하지 못했다. 그런데 업무가 어떻게 조직, 인사, 예산과 따로 존재할 수 있는가. 특히 그 가운데 예산과 조직은 업무와 매우 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다. 명실공히 입법, 사법, 행정 어디에도 속하지 않은 독립기관으로서 위상을 갖추려면 기존의 시행령, 직제령 등을 헌법기관 수준으로 맞춰서 그 독립적 운영을 가능하게 하여야 한다. 입법기술적으로 헌법기관이 아닌, 법령에 의한 기관은 규칙의 대외적 기속력의 한계 때문에 어쩔 수 없다고 하는 것은 변명에 지나지 않는다. 예컨대 국정원처럼 국가인권위원회 직원임용, 조직운영에 관한 특례를 만들면 되는 것이고, 이는 유엔의 국가인권기구설립에 관한 가이드라인이 지적하는 바, 독립성을 확립하기 위해 국가인권기구의 구성원은 기존 정부구성원과 호환성(우리로 치면 공무원의 전입, 전출이 되겠다)이 있어서는 안 된다고 강조한 점과도 일치시킬 수 있는 바람직한 방안이기도 하다. 문제는 헌법기관이 아니어서가 아니라 독립성을 향한 의지가 없는 것이다.

한편 이와 별도로 기존 법문을 좀 더 세심히 보면, 현재의 법 규정만으로도 일정수준의 독립성을 확립할 수 있는 길이 없는 게 아니다. 예컨대 법18조에 “조직에 관한 사항은 대통령령으로 정한다”고 하지 않고 굳이 “조직에 관하여 ‘필요한 사항’ 대통령령으로 정한다”고 한 까닭은 무엇일까. 필요하다고 판단하는 주체는 누구인가. 이점에 유의할 필요가 있다. 인권위 조직은 국무회의에서 정부가 제멋대로 주무르는 게 아니라, 그래서 사실상 행안부가 자기들 마음대로 인권위 조직을 쥐락펴락하는 게 아니라, 오로지 인권위가 스스로 조직에 관하여 필요하다고 판단하여 이렇게 하겠다는 의견을 내면 그때서야 비로소 형식적인 절차로 추진하는 정도를 의미한다는 것이다. 인권위가 필요하다고 인정하지 않으면 안하는 것이다. 대통령령이라고 해서 덮어 놓고 정부가 주도하는 게 아니라는 것이다. 필요한지 안한지 판단하는 주체는 정부가 아니라 인권위기 때문이다.

### 4. 적용범위논란, 북한인권

위원회법 제4조는 “이 법은 대한민국 국민과 대한민국 영역 안에 있는 외국인에 대하여 적용한다”고 규정하여 사실상 대한민국 국민은 물론, 합법이든 불법이든 국내에 체류하는 모든 이주민에 대해서도 국가인권위원회법이 정하는 일정한 보호를 받을 수 있게 하였다. 더구나 국가인권위원회법이 정의하는 인권에는 헌법이나 법률, 국제인권법, 심지어 국제관습법까지 포괄하기 때문에 보다 적극적인 이주민 인권보호의 제도적 장치를 갖춘 셈이다. 그러나 문제는 일부 인권위원들의 인권의식이 법이 정한 수준에조차 이르지 못하는 데서 비롯된다. 아무리 제도가 확보된들 이를 운영하는 주체가 소극적이면 물거품이 되기 마련 아닌가. 예컨대 전위원회에서 공공연하게 상대주의를 근거로 미등록이주민 권리제한의 불가피성을 역설하는 인권위원의 당당한 언설을 듣노라면 여기가 인권위원회인지, 법무부 출입국관리본부인지 헷갈릴 지경이다.



문제는 여기서 그치지 않는다. 북한인권은 국가인권위원회의 적용범위를 둘러싸고 가장 큰 쟁점을 형성하고 있는데, 한마디로 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 분간할 줄 아는 분별력이 필요하다. 헌법학계에서는 우리 헌법 제3조 영토조항이 현실보다는 미래 통일조국의 당위를 규정한 것이라는 게 중론이다. 지난 1991년 노태우 정부시절 대한민국의 주도로 남북한 유엔동시가입이 이뤄지면서 사실상 북한은 국제법상 독립주권국가로서 인정을 받은 셈이 되었다. 유엔 회원국가입의 자격요건은 독립주권국가이면서, 평화애호국일 것을 요구하고 있기 때문이다. 평화애호국이라는 것이야 당사국의 정치적인 레토릭으로 얼마든지 합리화될 수 있지만, 독립주권국이라는 지위는 국제사회가 인증해야만 비로소 획득될 수 있는 것이다. 국제법적인 질서 안에서 남북의 특수관계가 인정될 수는 있다. 그러나 선후가 바뀌어 세계가 다 인정하는 질서를 우리만 눈감고 막무가내로 부인한다고 해서 그것이 현실이 되는 것은 아니다. 우리 헌법이 1987년도에 개정되었기 때문에 1991년도의 상황을 미리 예견하여 답을 수는 없었을 것이다. 때문에 헌법 3조를 축조적으로 해석해서, 또 국가보안법을 근거로 북한지역도 한반도의 일부인 만큼 헌법상 북한주민도 대한민국 국민이라는 주장은 적어도 비현실적이거나, 정치적인 의도가 개입된 것으로 밖에 보이지 않는다. 그런데 최근 국가인권위원회는 북한주민의 인권문제를 본격적으로 다루겠다고 천명하고 나섰다. 아마도 헌법 제3조와 인권위법 제4조를 기계적으로 조합하여 그 주요한 논거로 삼았을 것이다. 역시 분별력이 없거나, 아니면 정치적인 의도가 개입된 것으로 여겨진다. 어떤 인권위원은 북한정권에 의한 북한주민의 인권침해를 진정한 사건조사를 막무가내로 강압하다가, 위원회법 제30조 조사대상에는 국가기관, 지방자치단체, 구금보호시설의 업무수행과 관련하여 헌법10조에서 22조의 기본권이 침해당한 경우로 정하고 있어, 조사대상으로 삼으려면 적어도 북한을 국가기관이나 지방자치단체, 또는 구금보호시설로 간주해야 하는데 이럴 경우 국가보안법 위반 소지가 있다는 반론에 말문이 막히기도 한 경우도 있다. 심지어는 북한을 사단체라고 봐야한다면 차별사건으로 조사할 것을 강변하는 등 실로 코메디 같은 상황을 연출하기도 했다. 국가인권위원회는 탈북주민의 국내정착생활에서의 차별문제, 국군포로나 납북주민송환 문제를 중심으로 다루면서 국제사회의 북한인권개선 노력에 동참하는 것이 법적으로나 현실적으로 합당한 대응이다. 북한인권기록보존소 설치의 형사소추를 목적으로 하는 한 법무부에 설치하는 것이 타당하고, 북한주민인권문제가 자칫 인권을 남북분단의 정치 수단으로 둔갑시키는 일에 휘말리지 않도록 신중하게 행보하는 것이 바람직하다.

## 5. 구성과 운영, 위법한 대통령의 위원장 임명절차

국가인권위원회법 제5조 3항은 “위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다”고 규정하였음에도 불구하고 지금까지 대통령은 인권위원 중에서 위원장을 임명한 바 없다. 지난번 전효숙 헌법재판소장 파동 때와 마찬가지로 인권위원이 아닌 자는 원천적으로 대통령이 인권위원장으로 임명할 수 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 이제껏 대통령의 임명권한은 법 규정을 무시한 채 행사되어 왔다. 한편 원칙적으로 합의제 기관의 특성상 위원장은 대통령이 임명할 게 아니라 인권위원들이 호선하여 선출하는 것이 바람직하다. 그리고 업무량과 책임성 등을 고려하여 인권위원은 모두 상임으로 하는 것이 필요하다. 이럴 경우 인권위원의 수는 위원장을 포함하여 7인 정도로 조정하되, 민주적 정당성이 결여된 대법원장 추천 몫을 없애고 전원 국회가 선출하여 대통령이 임명하는 방식으로 전환하는 것이 전향적으로 검토되어야 한다. 이때 후보추천위원회와 청문회 등 인사검증 절차를 거치도록 하는 것은 반드시 필요하다.

## 6. 마무리

앞서 기술한 쟁점들 외에 인권위의 권고, 의견표명, 의견제출이 각각 어떤 의미가 있고, 효과성을 제고하기 위해 전략적으로 각가의 방법들을 어떻게 활용하는 게 좋을지 고민해야 한다. 아울러 실태조사, 방문조사, 진정사건조사, 직권조사 등 인권위법이 정한 각 조사의 방법을 그 특징과 목적을

헤아려 적절하게 활용함으로써 권리구제의 효율을 높여야 한다. 특히 대통령과 국회에 대한 특별보고, 긴급구제조치, 합의조정제도, 면전진정 제도는 인권위가 인권과 관련한 주요의제들을 전향적으로 해결할 수 있는 매우 강력한 수단으로 활용할 수 있기 때문에 그 중요성이 간과되어서는 안 된다. 예컨대 한미FTA와 관련하여 이 사안이 국민들의 경제사회문화적 권리에 어떤 영향을 미칠지 인권위가 실태 조사를 실시하고, 이를 근거로 인권위원장이 대통령 특별보고를 통해 이슈화 시킨다면, 한미FTA에 대한 일부의 선동, 오해와 몰이해로 인한 국가, 사회적 재앙을 예방하는데도 기여할 수도 있을 것이다. 시간과 지면의 제한으로 이 부분에 대한 상술은 다음 기회에 보완하고자 한다.

정부가 수립된 지 60년을 넘겼고, 87년 6월항쟁을 계기로 민주주의가 첫걸음을 댄지 20년을 넘겼다. 사람의 나이 60세면 이순(耳順)이라고 하듯이, 정부는 원숙한 인격체로 거듭 나야 한다. 소통과 공감으로 사회적 통합을 이루기 위해 시민사회와의 협력적 가버넌스의 비전을 고민해야 한다. 협치의 롤모델로 국가인권위원회만큼 적격인 기관은 없다.

# 인권과 인권위 10년 평가

## -기억과 실천의 재조직화를 위한 평가 -

명숙 (국가인권위원회 제자리찾기 공동행동/인권운동사랑방 활동가)

### 1. 들어가며

인권운동을 하는 사람으로서 인권관련 조직이 10살을 넘었다는 것은 남다른 의미를 가진다. 국가인권위원회(이하 인권위)가 비록 국가기구이지만 인권을 전담하는 기구로서 가지는 의미가 있기에 애증이 함께 뒤섞인다. 더구나 인권위를 모니터링하는 일을 주로 하다 보니 일상에서 보는 인권위의 한계와 후퇴의 모습이 더 잘 보이고, 그래서 없는 게 낫다는 말이 나오기 십상인 현실이다. 그럼에도 인권위를 없애자고 주장하는 쪽은 모든 사람의 보편적 인권의 보장을 주장하는 쪽보다는 인권위 현실에서 많은 부와 권리를 누리고 있는 보수정당과 보수언론, 기득권층이라는 현실이 보여주는 인권위의 실체가 있다. 다시 말해 인권위가 해야 할 기본적 역할이 존재한다. 그들은 인권위 설립에도 반대했고, 인권위의 역할강화에도 반대했으며, 인권위의 각종 권고와 결정에 '반국가적'이라는 딱지를 붙였다. 반국가적인 국가기구! 뭔가 멋진 존재의 이유처럼 보인다. 특히 한국처럼 군사독재와 국가주의 이데올로기 하에 빈부격차를 심화시킨 개발독재를 경험한 나라에서 더욱 그러하다. '국가'의 이름을 내걸며 인권을 짓밟은 역사가 더 이상 개인의 삶을, 민중의 삶에 상처를 주지 않도록 감시하고 예방하고 제도를 개선하고 관행을 바꾸는 해야 할 기구의 존재는 크나큰 의미가 있다.

이러한 보편적, 특수적 배경으로 태어난 인권위의 10년을 평가한다는 것은 어떠한 의미인가. 어떤 의미로 우리는 평가에 임해야 하는가. 평가가 내버려두었던 사실들을 불러내고 그 사실들을 재조직하며 현재와 미래를 준비하는 것이라면, 인권운동이 인권위 10년을 평가하는 것은 인권위가 걸어온 사실을 재조직하고, 그리하여 인권위가 어떠한 정체성을 가져야하는지 다시 확인하고 인권운동이 어떤 실천을 해야 하는지를 불러내기 위함이다.

### 2. 인권위가 걸어온 길

인권위의 설립은 시민사회의 투쟁이 없었다면 사실상 제대로 이루어지기 어려웠다. 1993년 비엔나 세계인권대회를 통해 국가인권기구가 공식화된 이후 한국시민사회의 꾸준한 문제제기와 활동으로 한국에서 의제화된 이후 정치권이 이를 제도화하기로 받아들이면서 가능했다.<sup>1)</sup> 독립적인 국가인권기구로 설립하고 나서 문제는 실질적으로 인권증진에 얼마나 기여했는가이다. 활동하면서 인권보장기구로서 활동하기 위한 준거 틀은 무엇이었는가, 어떤 제도적 한계가 있었고, 어떤 인적 한계가 있었는지를 보기 위해서 해당 인권운동의 분야와 관련지어서 평가해 볼 것이다. 그리고 업무와 관련해서 평가하는 것은 인권위가 실질적으로 어떤 곳에 역량을 투입하고 활동하고 있는지, 그것의 유효성은 무엇인지를 보고 보완해야할 점을 파악하기 위해서이다.

#### 1) 권리영역별 평가

인권위 활동을 권리영역별 평가를 크게 자유권과 사회권으로 이분화해서 평가하기 어려운 점이 있다. 누군가 권리를 박탈당한다고 할 때, 어떤 하나의 권리만이 박탈될 수 없다. 인권은 내재된 권리

1) 본 토론회 발표문, 정영선, '국가인권위원회의 독립성에 대한 비판적 고찰' 참조

일부의 구현으로는 보장될 수 없고, 그 전체가 실현될 때만 완전히 보장되기에 각 권리들을 각각 떨어질 수 없다는 인권의 상호불가분성, 상호연관성이 있기 때문이다. 어떤 이가 돈이 없어 집에서 쫓겨나 거리생활이나 대규모 컴퓨터에서 생활하여 사생활의 권리나 종교의 권리가 침해받았다면, 이는 사회권과 자유권이 동시에 박탈된 사건이다. 나아가 노숙인에 대한 차별은 이러한 인권침해를 심화시킨다. 그러하기에 권리영역별로 보는 것은 한계적이기는 하지만 구체적인 인권의 증진이 어떻게 제도화되었는지를 알 수 있는 장점도 있다. 여기에는 편의상 자유권, 사회권, 소수자영역, 차별시정기구로서의 역할을 평가하도록 하겠다.

### (1) 가다 멈춰서다 : 표현의 자유, 구금시설, 정보인권

최근 몇 년간 한국사회에서 표현의 자유가 후퇴되었기에 자유권 중 표현의 자유와 관련된 분야에 대한 평가로 한정하였다. 실제 사회권의 후퇴정책을 추진하는 정부에서 이에 저항하는 흐름을 막기 위해 표현의 자유를 억압하는 것은 신자유주의국가에서 자주 접한 모습이다. 2001년 국가인권위원회가 설립된 이래 가장 많은 역할을 한 분야가 표현의 자유이다. 사람들의 입을 막고 생각을 막고 행동을 막는 것이 독재정권이 권력을 유지하는 방식이었기에 국가권력의 인권침해를 감시하고 견제하는 인권위가 초기에 많이 활동했던 분야이다.

#### 집회시위와 관련한 유의미한 권고, 한꺼번에 무너지다

표현의 자유와 관련된 진정사건 관련한 결정 중 다수를 차지하는 것이 집회시위 분야였다.<sup>2)</sup> 하지만 집회시위의 자유와 관련된 실태조사는 2004년 NAP 수립을 위한 정책연구이후 앞으로 나아가지 못했다. 물론 집회시위와 관련해 토론회나 의견표명 등은 하지만 단발적이었다. 그러다 이명박 정부 들어 집회시위의 자유가 심각하고 공공연하게 침해당하고 그 이전에 권고했던 것에 반하는 집행을 경찰들이 하여도 이에 대한 여론화를 선도적으로 하지 못했다. 2008년 촛불집회당시 인권위도 인권침해 감시단을 꾸려 현장조사를 하고 결론을 내리기는 하였으나 시기가 상당히 늦었다. 당시 엠네스티같은 국제인권단체에서 조사관을 파견해 결과를 발표(2008.7. 18.)<sup>3)</sup>개월이 지나서야 발표(2008.10.27.)하였다. 당시 인권단체들은 이렇게 뒤늦은 결과발표가 단지 조사인력의 부족이기보다는 새롭게 들어선 이명박 정부의 눈치를 본 것이거나 안이함 때문이라고 비판하기도 하였다. 물론 이런 때늦은 비판조차도 수용할 수 없는 정부는 인권위 흔들기를 본격화하기 시작하였다. 인권위가 2009년 인권위 조직이 축소되고 무자격 현병철 인권위원장이 위원장이 된 후 이러한 경향은 급속도로 심해졌다. 의결건수가 줄어든 것도 주목할 점이지만 심각하고 주요한 인권침해, 표현의 자유 억압 사안을 부결시켰다는 점에 더 주목해야 한다. <PD 수첩>의 경우 사회적으로 중요한 의제였음에도 안건을 알 수 없도록 재판계 목만 넣은 것은 의도적인 여론형성 차단이라고 할 수 있다. 특히<PD 수첩>의 경우 위원장이 바뀌기 전에 2008년 8월 29일 MBC노동조합(위원장 박성계)은 'PD수첩의 광우병 보도에 대한 검찰 수사는 정부 정책에 대한 비판적 언론에 대한 탄압이며, 명백한 언론의 자유를 침해'라는 취지의 진정을 한 후 인권위에서 이와 관련된 언론의 자유의 내용과 한계 등에 대해 학계, 법조계, 관련부처, 시민단체 등 각계의 전문가들과 함께 토론회를 개최하여 우리 헌법과 국제인권기준에 부응하는 실질적 언론자유 보장 방안을 모색하였다. 그러나 이러한 노력은 새롭게 임명된 인권위원장을 비롯한 친정부적 인권위원들의 반대로 부결되었다. 박원순 명예훼손 사건도 마찬가지다. 두 사건 모두 법원에서 검찰의 무리한 기소를 문제 삼듯이 무죄판결이 났다. 국가가 명예훼손의 주체가 된다면 잘못된 정책에 대한 비판을 할 자유는 송두리채 빼기는 것임에도 인권위는 법원보다 못한 인권의식으로 부결시켰다. 야간시위에 관한 의견표명의 부결은 무자격 인권위원들의 한계를 보여주며, 공직선거법상의 93조 1호<sup>3)</sup>는 명확성의 원칙에 명백히 위반됨에도 이에 대한 권고조차 없어 아직도 어떠한 사회적 제재 없이 침해는 지

2) 본 토론회 발표문, 박주민 '표현의 자유에 관한 국가인권위원회의 역할 및 그 변화' 참조.

3) 2010년 6.2지방선거에서 선거관리위가 "4대강"이라는 문구가 들어가는 시민단체의 활동은 무조건 선거법위반이라고 결정하는 데 근거가 된 조항으로 헌법재판소에 헌법소원 계류된 사건에 대한 의견제출 건

속된다는 점이 문제이다. 당시 인권위원장은 “(공직선거법) 제93조에 대해 여야가 현재 합의했나?”는 것을 물어보는 것에서 드러나듯이 정권의 눈치만을 보고 있다.

집회시위와 관련해서는 유의미한 정책 권고를 했음에도 정권과 위원장의 변화로 이렇게 인권위의 기능이 축소되었던 것은 무엇일까. 이는 앞서도 지적하였듯이 인권위가 집회시위와 관련된 주의 깊은 의제개발 노력, 실태조사 등이 이루어지지 않았기 때문이다. 명예훼손과 같이 표현의 자유를 억압하는 기제로 사용되는 수단에 대한 면밀한 조사와 대안마련을 위한 노력이 함께 이루어져야 한다.

### □ 표현의 자유 관련 위원회 부결자료 목록

유형	권고 및 의견표명 목록	문제점	결정일자
부결	서울중앙지법 2009고단3458 사건관련 (PD 수첩 명예훼손에 대한 검찰 수사 의견표명 )	기존 인권위내부 논의와 노력을 뒤엎음. 법원보다 낮은 인권기준	2009-12-1
부결	헌법재판소 2010헌가2 집회및시위에관한법률 제10조 등 위헌제청건 관련 의견제출건 (야간시위 위헌법률심판제청 의견제출)	인권위법상의 인권위 기능을 부정.(인권위독립성과 사법부 독립성에 대한 몰이해)	2010-03-08
부결	서울중앙지법 2009가합103887사건 관련 의견제출건(박원순 변호사에 대한 국가의 명예훼손 손해배상 청구 소송 사건 관련 의견제출)	법원보다 낮은 인권기준. (UN 표현의 자유 특별보고관이 지목한 사안)	2010-04-26
부결	헌법재판소 2010헌바88사건 등에 대한 의견제출건 (공직선거법 93조 1호의 표현의 자유 침해에 대한 의견제출)	표현의 자유의 원칙도 모름. (UN 표현의 자유 특별보고관이 지목한 사안)	2010-08-23

### 꾸준한 조사와 전문가들의 만남으로 나온 정보인권

인권위 설립이후 꾸준히하게 조사, 연구가 이어지고 유의미한 권고가 나오는 분야가 정보인권분야이다. 2011년 국정감사 자료에 따르면 설립이후 관련정책권고 목록이 59건이나 된다. 물론 단순의견표명의 경우를 빼더라도 수는 줄어들지만 아직까지는 유의미한 권고가 나오고 있다. 이는 인터넷 사용자 증가라는 변화된 환경에 따른 프라이버시권 관련 진정·민원이 꾸준히 증가했기 때문에 이를 반영할 수밖에 없었을 것으로 보인다. 또한 이에 대한 인권단체들의 문제제기를 받아들여 프라이버시권을 2008년 중점과제로 설정하였기 때문이라 할 수 있다. 인권위는 공식적으로는(권고를 기반으로 했을 때) 인터넷 내용규제에 관한 제도에 관해서는 기본적으로 국가가 인터넷 상 정보를 규제하는 것은 표현의 자유를 침해하는 것이므로, 자율규제를 하는 것이 바람직하다는 입장을 가지고 있다.4) 이러한 입장으로 정리된 배경은 정보인권전문가들과의 꾸준한 교류가 있었기 때문이다. 하지만 현병철 위원장 체제 이후 정보인권에 대한 기초지식도 없이 반대하는 친정부적 무자격 인권위원들로 인해 아직까지 정보인권보고서가 지지부진한 상황이다. 헌법재판소도 위헌이라고 결정한 「전기통신기본법」 제47조 1항을 “표현의 자유 보장에는 문제가 없다”는 소수의견이 나오는 실정이다. 또한 CCTV 관련해 인권위가 유의미한 권고나 가이드라인을 만들었던 것은 인정하나 더 나아가지 못했다. 다른 분야도 마찬가지지만 후속작업이 없다. 이러한 변화된 환경을 이용한 기업과 국가권력의 사찰이 계속 보도되는 현실에서, 실태파악 및 제재방안, 개선안 마련이 어느 때보다 중요하다. 하지만 개인정보유출, 수사기관에 의한 무분별한 도감청, 증가하는 CCTV, 생체정보 데이터베이스의 구축과 같은 사안에 대해 인권적 기준을 댈 수 있기 위해서는 인권적 시각이 있는 사람들로의 구성이 필요하다. 지금처럼 국가권력과 기업권력의 눈치를 보는 상황에서 그동안 이룩한 성과도 이어가기 어려울 것이다.

### 인권위의 기본업무, 구금시설 인권

4) 본 토론회 정민경, ‘국가인권위원회 10년 - 정보인권과 국가인권위원회의 역할’ 참조

인권위가 국가기구가기에 기본적으로 할 수 있는 일이 구금시설에 대한 조사와 인권증진방안이다. 실제 인권위는 구금시설에 대한 조사를 하여, 제도개선안을 내었다. 직권에 의한 방문조사는 진정사건을 실질적으로 조사할 수 있을 뿐 아니라 구금시설이 안고 있는 고유한 문제를 파악할 수 있는 장점이 있다. 2006년 여자수용자 성폭력 및 처우실태 방문조사로 활성화된 방문조사로 시설의 개선을 이루었다.<sup>5)</sup> 법령과 관련해서도 2006년 6월 12일 [행형법전부개정법률안에 대한 의견표명]을 한 바 있다. 구금시설에 대한 꾸준한 역할을 하고 있기는 하지만 아쉬운 점이 있다. 2008년 촛불 이후 구금시설에서 수용자들에게 정신교육을 시키는 등 수용자의 처우가 나빠지고 있음에도 이에 대한 적극적인 조사나 대책마련이 이루어지지 않고 있다.

## (2) 법적 한계를 넘어서려는 노력이 있었는가, 사회권

다른 권리가 그렇듯이 사회권은 인권의 역사 속에서 만들어지고 풍부해지고 있는 진행형이다. 초기 유엔인권기구가 만들어질 때 사회권은 자유권과는 대별되는 점이 지나치게 강조되면서 국가의 의무에 있어 즉각적 이행을 하지 않아도 되는 것처럼 이해되기도 하였다. 하지만 1986년 1990년을 거치면서 사회권 실현을 위한 국가의 3중 의무(존중, 보호, 실현)를 강조하였고, 작위와 부작위에 의한 사회권 침해에 대해서도 주목하였다. 그리고 국가인권기구가 만들어지면서 국가인권기구가 인권 실현을 위한 어떠한 역할을 하여야 하는지도 이야기되고 있다.

2001년 4월 30일 제정된 국가인권위원회법 30조는 국가에 의한 인권침해 행위를 헌법 10조 내지 22조<sup>6)</sup>에 보장된 인권에 한정하고 있어, 인권침해에 대한 조사와 구제기능에서 사회권 분야를 다루기 어렵게 되어있다. 헌법 31조 이하의 사회권인 교육에 대한 권리, 노동의 권리, 노동자의 단결권, 사회보장과 건강권은 해당사항이 안 된다. 그렇다고 인권위가 사회권과 관련한 진정에 대한 조사하지 않은 것은 아니다. 차별(헌법 10조의 평등권)이라는 형태로 사회권과 관련한 진정을 하기도 하고 조사를 하기도 하였다. 물론 정책권고의 경우 사회권은 포함된다. 현실이 이렇다보니 사회권규약 한국정부보고서 3차 심의에서도 이와 관련된 우려를 사회권위원회는 표명하였다.<sup>7)</sup> 그동안 인권위는 인권위법의 한계에도 불구하고 사회권과 관련한 인권침해에 대해서 차별여부로 조사하고, 그 외 사회권 관련 정부정책에 대해서는 정책권고나 의견표명 등을 해왔다. 하지만 그 내용이 비정규직 인권분야에 한정되어 있다.<sup>8)</sup> 노동권 중에서도 가장 오랫동안, 심각하게 침해당하고 있는 노동3권 분야와 관련해서는 실태조사나 권고도 제대로 없다. 전략조차 수립하지 않았다는 것은 파업을 불온시하는 사회적 편견에 인권위가 함께하고 있다는 뜻이다. 노동권 외에 주거권이나 교육권, 환경권, 문화권은 다루고 있지 않다. 한미FTA 체결로 건강권, 식량권, 교육권 등이 영향을 미칠 것이라는 시민사회의 우려가 높음에도 이에 대한 어떠한 인권적 검토, 연구가 진행되고 있지 않다.

## (3) 소수자들을 더욱 서럽게 하는 인권위, 성소수자 인권

사회적 약자들의 벗이 되어야 할 인권위가 정말 사회적 약자의 벗이 되고 있는지 보아야 한다. 이와 관련해 성적 소수자의 인권관련해서 무엇을 했는지는 평가받아야 할 것이다. 인권위는 현병철 체

5) 이호중 발표문, 인권위 5년 평가 토론회

6) 헌법 10조 인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장 11조 평등권 12조 신체의 자유, 고문받지 않을 권리, 13조 최형법정주의, 소급입법 금지 및 연좌제 금지, 14조 거주이전의 자유 15조 직업선택의 자유 16조 주거의 자유 17조 사생활의 권리 18조 통신비밀의 자유 19조 양심의 자유 20조 종교의 자유 21조 언론출판 집회결사의 자유 22조 학문예술의 자유와 권리

7) 사회권위원이 인권위의 사회권 관련 권한이 법적으로 보장되지 않고 있다는 질의를 하자 법무부에서는 다음과 같이 답했다. “국가인권위 권한을 확대해서 사회권침해를 당한 개인이 직접 국가인권위에 제소할 수 있는지 여부가 있었다. 사회권에 관한 차별문제에 대해서는 국가인권위 법에 따라서, 국가인권위에 진정을 제기하는 것이 가능하다. 인권위는 진정과 관계없이 사회권에 관한 법령제도정책관행을 조사하고 개선이 필요한 사항에 대해서는 권고가 가능하다. 차별이외의 사회권문제를 인권위에 제소할 수 있는지 여부에 대해서는 앞으로 광범위하고 깊이 있는 논의가 필요한 사항이라 생각한다.”(사회권 3차 심의 속기록, 3차 심의 NGO 참가단)

8) 본 토론회 발표문, 명숙, 미류, 민선, '국가인권위 10년, 사회권 증진을 위한 역할 평가' 참조.

제이전에도 성소수자 인권에 대해 인권위는 사회적 합의, 분위기를 운운하며 성소수자 인권과 관련해 소극적으로 임해왔다. 인권위법에 성적 지향이 들어간 것과 차별금지법 제정안을 권고한 것만으로 자신의 역할을 다했다고 평가하는 것을 인권위가 어디에 서야 하는지를 간과한 것이라 할 수 있다. 다른 분야에서도 비슷하지만 권고안을 만드는 것으로 자신의 역할을 다한 듯한 태도를 취하는 것은 인권기구의 올바른 상이 아니다. 정치권과 시민들을 설득하기 위한 교육홍보계획 등의 후속작업을 해야 한다. 국가인권위원회법에 성적 지향이 포함된 것은 인권위의 성과가 아니다. 지난 3년간의 설립투쟁에 동성애자들의 노력이 있었다는 것은 지울 수 없는 사실이다. 따라서 중요한 것은 그 법을 바탕으로 인권위가 얼마나 많이 뛰었느냐이다.<sup>9)</sup> 그러나 아쉽게도 인권위는 2004년 NAP 수립을 위한 실태 조사이후 한 것이 없다. 2001년부터 2010년까지 총 진정 건수는 모두 30건이라는 사실이 말해주듯 성소수자들의 인권침해는 일상적으로 일어나고 있다. 성 소수자가 커밍아웃하기 어려운 현실에서 진정한 건수보다 인권침해, 차별의 규모가 클 것은 짐작하고도 남을 것이다. 그럼에도 인권위는 업무계획을 세울 때 이에 대한 인권단체의 요구를 수용하지 않았다. 심지어 보수정부로 바뀌고 현병철 무자격자가 인권위원장이 된 후 보수기독교를 비롯한 반인권단체들이 동성애에 대한 혐오발언을 일삼고 있는데도 인권위는 어떠한 조치도 취하지 않았다. 제대로 된 인권위라면 이러한 혐오발언에 대한 입장을 발표하거나 이러한 혐오발언이나 혐오범죄가 미치는 영향에 대한 조사와 정책개선 권고를 내어야 한다. 그러나 인권위는 일간지에 혐오광고가 나가도 이에 대해 침묵했다. 그리고 그동안 치적으로 자랑하는 차별금지법마저 사업계획에서 뺐다. 2010년 업무보고서에도 조식이 축소됨에 따라 선택과 집중의 전략을 취하며, '차별금지법 제정'관련한 사업을 그래서 뺐다고 보고하고 있다. 유엔인권이사회, 사회권위원회, 여성차별철폐위원회 등에서 수없이 성적 지향을 포함한 차별금지법 제정을 촉구했으며, 국내의 인권활동가들이 차별금지법 제정운동을 함에도 인권위는 이에 아랑곳하지 않고 있다.

#### (4) 성차별 성희롱 시정기구로 한 것들

2005년 정부의 차별시정기구 일원화 방침에 따라 성희롱 성차별 업무를 일원화하면서 여성부에서 인권위로 업무가 이관되었다. 복합차별의 현실을 반영하겠다는 취지도 담겨 있었다. 차별행위 상담건수 1,974건 중 453건(23.0%)이 성희롱·성차별 사건으로, 이는 장애관련 상담에 이어 두 번째로 많은 비중을 차지한다. 초기 결정례는 '합리적인 이유'가 있는지 여부를 기준으로 차별행위를 판단하다가 최근에는 차별취급이 정당화되기 위해 목적의 정당성, 목적달성을 위한 수단의 불가피성과 적합성, 목적과 차별취급 정도의 균형관계가 있어야 한다고 판단하고 있다. 인권위가 차별판단기준을 연구하면서 나아진 면이다.

그동안 인권위가 성희롱과 관련된 교육홍보 활동도 꾸준히 하였지만 여전히 한계는 있다. 그리고 진정이 기각되는 주요 사유가 사실이 아닌 경우가 가장 많다는 것은 "사실이지만 증거가 없어 밝혀내지 못한 경우"에 대한 고려가 없다는 것이다. 성폭력이 발생하는 가부장사회 구조와 문화에 대한 이해가 없기에 벌어지는 일이다. 2008년 촛불집회 당시 연행된 여성유치인들에게 몇몇 경찰서에서 브래지어를 벗을 것을 요구했던 사건에 대한 진정사건에 대한 결정은 이러한 감수성이 없음을 분명하게 드러내준다.<sup>10)</sup>

성희롱과 관련한 권고의 특징 중 주목할 것은 대부분 인권교육이거나 낮은 손해배상 권고율이며 또 다른 특징으로는 권고 효력이 없다는 점이다.<sup>11)</sup> 인권교육이 가해자에 대한 교육으로서 실효성이 있으려면 "어떤 과정을 통해, 어떤 내용으로, 누구에 의해" 이루어지는지 구체적으로 보아야 한다. 그러나 이에 대한 점검과 계획이 부족하다. 그리고 최근 성희롱관련 결정에 대해서 불복사건이 늘고 있

9) 본 토론회 발표문, 한채운, '개와 늑대의 시간: 성적 소수자와 국가인권위 10년' 참조

10) 당시 결정은 자살위험이 있으므로 탈의를 요구하는 것은 정당하나 성적 수치심이 일지 않도록 조끼 등을 비치하라는 것이었다. 교도소에서도 브래지어착용이 가능할뿐더러 유치장에서 브래지어를 이용한 자살이 없었음에도 경찰서가 제시한 자료와 실험자료에만 의거한 결정을 내렸다. 그외 여성단체나 인권단체에 어떠한 자문을 요구하지 않았다.

11) 본 토론회 이미경/이윤상 발표문, '성희롱 진정사건 결정례를 통해본 국가인권위원회의 역할' 참조.

는 듯 권고효력이 없다는 지적을 하였는데 이는 성희롱분야만이 아니라 다른 분야에서도 나타나고 있는 현상이다. 인권위의 권위가 하락하는 현실에서 이는 더욱 심해질것이라고 본다. 그리고 시정명령권에 대한 논의는 인권위 설립 이후 줄곧 있었던 것이므로 뒤에 다루도록 하겠다.

## 2) 업무별 평가

그중에서 주요한 업무 중 하나가 인권침해 및 차별 행위에 대한 조사와 구제이다. 진정사건을 인권위가 어떻게, 얼마큼 조사하고 의미 있는 권고를 하였는가 평가되어야 한다. 다음으로 인권정책 기능이다. 이는 다른 나라에서도 높이 평가한 기능이다. 따라서 평가의 지점은 진정사건이 아니더라도 주요한 인권현안에 어떤 입장과 의견을 표명했느냐를 보아야 한다. 그리고 그를 위한 사전작업으로서 인권실태를 파악하고 인권증진을 위한 인권전략을 수립하는 것을 했는가 함께 평가되어야 한다. 인권정책과제 제시는 인권의제 설정기능이라는 면과 인권증진을 위한 제도개선과제를 정부에게 밝힌다는 점에서 큰 의미가 있다.

### 진정 사건에 대한 체계적인 분석 부재와 높은 각하

아래 표에서 알 수 있듯이 인권침해나 차별행위 진정에서 인권침해가 여전히 압도적으로 높다. 그리고 그중 구금시설이 가장 많고, 다음으로 경찰이다. 이는 여전히 국가기관에 의한 인권침해가 가장 광범위하다는 것을 보여주며, 인권위가 정부에 대해 날카로워져야 한다는 것을 상기시켜준다. 그러나 여전히 진정사건에 대한 통계나 분석이 인권침해나 차별이나만을 구분할 뿐 침해내용이나 차별 내용을 유형화하고 있지는 않다. 진정사건에 대한 분석은 일반 시민들이 피부로 느끼는 인권침해가 무엇인지를 알 수 있는 지표이기도 하며, 인권위가 어떤 기관으로 인식되는가를 보여주는 거울이기도 하기 때문에 중요하다. 침해사건 유형별 분류를 대상기관으로만 한정하는 것은 인권침해가 발생하는 기관에 대한 분석이라는 점에서 의미가 있기는 하지만 어떤 분야에서 인권침해가 나타나지는 보여주지 못한다. 이에 대한 분류를 함으로써 인권과제를 도출하고 이를 업무계획을 수립하는데 근거자료가 되도록 해야 한다. 더구나 인권위법상 조사대상을 헌법 10조에서 22조로 한정하고 있는 현실에서 사회권의 침해에 대해서는 차별이라는 형태로 진정하고 있는 현실을 볼 때 이러한 구분만으로 턱없이 부족하다.

그런데 지난 10년간 인권위에 접수된 진정 55,089건 중 64.4%인 33,458건인 각하되었고, 기각이 26.8%로 13,935건이다. 거꾸로 말하면 6%정도만이 권고나 구제조치 등이 이루어졌을 뿐이다.<sup>12)</sup> 이에 대한 원인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 인권위의 관할 영역이 아니기 때문에 발생하는 일이다. 다른 하나는 인권위가 해당 사항에 대해 조사하거나 권고하는 것을 꺼려하기 때문에 발생하는 것이다. 전자에 대해서는 인권위법 상 인권위가 조사하거나 권고할 수 없는 영역이라 어쩔 수 없는 것인가에 대한 질문을 던져야 한다. 실제 인권위가 발행한 2009년과 2010년 연간보고서에 따르면 조사대상에 해당하지 않는 경우는 2009년 9.6%, 2010년 11.5%로 증가하고 있다. 그렇다면 각하나 기각 사건의 유형별 통계를 내는 것이 마땅하다. 각하가 인권위의 의지 부족인지, 인권위법의 개선이 필요한 것인지를 파악하지 않는다면 '사회적 약자의 가까운 벗'이 되기 어렵다. 진정해봐야 각하나 기각이라면, 누가 인권위에 가겠는가. 실제 이주노동자의 인권침해는 늘어나고 있지만 인권위는 속수무책이거나 인권침해현실을 외면하고 있음을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 따라서 인권위법 상의 각하사유를 정하고 있는 인권위법 32조에 사유 10가지가 타당한 것인지 살펴보고 개선해야 한다. 대표적인 것이 32조 각하사유 중 4호이다. 진정원인이 되는 사실의 발생으로부터 1년의 기간이 경과된 경우로 하고 있다. 이렇게 정한 것은 인권위의 구제가 실효성이 있으려면 1년이 경과되지 않은 사건이어야 한다는 점과 과

12) 본 토론회 발표문, 홍성수, '인권위의 10년간 조사-구제기능에 대한 평가: 한 일, 안한 일, 못한 일' 참조.

13) 2010년 '외국인 노동자 인권침해 진정접수 및 처리현황'에 따르면 인권침해 진정건수는 2007년 62건, 2008년 102건, 2009년 97건, 2010년 110건으로 증가하고 있으나 인용률은 감소하고 각하률은 증가하고 있다. (인용율 2008년 14.2%, 2009년 2.3%, 2010년 2.0%, 각하률은 2008년 55.5%, 2009년 63.0%, 2010년 90.0%로 증가)



거사 청산기구와의 변별성 때문이기도 하다. 하지만 위원회의 권고는 형사처벌의 공소시효와 다른뿐 더러 위원회의 구제조치 등의 권고는 진정한 또는 피해자의 인권침해와 차별행위를 구제하고, 향후 그와 같은 피해가 발생하고 아무리 시간이 지나더라도 권리구제가 가능하게 됨으로써 재발을 막는다는 의미가 있다. 현병철 무자격 인권위원장과 친정부적 인권위원들이 임명된 이후 정부의 인권침해적 행위에 대해 1년이 경과했다는 이유로 각하하는 경우가 많았다. 쌍용차 노동자파업 투쟁 때 민간인에 대한 사찰, 국무총리실의 김종익 씨 사찰, 철도공사의 조합원에 대한 사찰 등은 기각되거나 각하됐다. 위 사례들은 인권위법의 한계를 들어 정부 눈치를 보며 각하하고 있다는 것을 방증한다.

기각사유도 분석조차 제대로 되고 있지 않다. 인권위가 작성한 자료에 의하면 기각사유 중 가장 많이 차지하는 것은 '인권침해에 해당하지 않는다' 이다. 어떠한 기준에 의하여 인권침해에 해당하지 않는다는 것인지에 대한 분석과 판단기준조차 마련되어 있지 않다. 인권위원들의 낮은 인권의식에 기반해 인권침해가 아니라고 기각되는 것이라면 인권위에 진정하는 것은 무의미한 일이 될 것이다. 따라서 인권위가 적어도 인권침해가 아니라고 판단하는 기준을 최소한 분류해야 할 것이다. 그러할 때만이 인권위가 국제인권기준을 갖고 인권침해여부를 판단하는지, 아니면 실정법의 한계에 갇혀있는지가 더 분명하게 드러날 것이다.

### <진정사건 처리현황>

(2001. 11. 26. ~ 2011. 6. 30.국정감사 제출 자료)

구분	접수	종결	수사의뢰	합의권고	조정	권고	고발	징계권고	법률구조	긴급구제	합의종결	기초조사중해결	각하	이송	기각	조사중지
합계	55,089	51,991	19	5	20	2,013	68	88	11	9	897	2	33,458	1,052	13,935	414
(%)	-	100.0				3.9	0.1	0.2			1.7		64.4	2	26.8	0.8
침해	42,444	40,538	18	5	1	1,301	63	85	11	9	567	2	25,778	953	11,410	335
차별	10,747	9,603	1		19	690	5	3			325		5,951	89	2,444	76
기타	1,898	1,850				22					5		1,729	10	81	3

### <진정사건 기각사유별 현황>

(2001. 11. - 2011. 8. 31.)

사건구분	합계	제1호-진정내용이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우	제2호-인권침해행위에 해당하지 않음	제3호-구제조치가 필요하지 않음 (조사중 해결)
합계	14,563	5,969	6,186	2,408(1,173)
침해구제	11,992	5,552	5,069	1,371(414)
차별행위	2,571	417	1,117	1,037(759)

※ 조사중 해결 : 진정사건을 조사하는 중에 진정의 원인이 원만히 해결되어서 더 이상의 조치가 필요 없는 경우

### 인권위가 빛나던 정책권고, 의견표명

인권위의 주요한 역할 중 하나는 개별적인 진정사건에 대해 구제조치와 그 사건을 통해 바꾸어야 할 인권과제를 국가에 제기하는 정책권고 및 의견표명이다. 지난 10년간 인권위 조사국에서 정책권고 및 의견표명은 총 111건, 정책교육국에서 권고 및 의견표명은 총 268건이다. 이중 의미 있는 권고를 거칠게 자유권, 사회권, 차별 분야로 나뉘보면 아래와 같다.

의견표명의 경우 단순히 인권위법상 입장을 정해야 해서 의견만을 낸 경우도 포함되어있다. 의견표명을 하기 전에 관련한 연구나 해당 운동과의 교류 등이 없었던 경우도 포함된다는 말이다. 하지만 적어도 그러한 의견표명이 우리사회에 가지는 파급력을 생각할 때 영향력을 행사했다는 점에서 포함시켰다. 그리고 비정규 관련 의견표명은 관련 연구나 실태조사가 꾸준히 있어왔기에 비슷한 의견표명과 권고가 많아 하나로 하였다.<sup>14)</sup>

자유권	사회권	차별
테러방지법 제정안에 대한 의견 (2002.2.20)	국내거주 외국인노동자 인권향상을 위한 정책권고(2003.2.10.)	크레파스에 살색 표기는 차별 (2001.11.)
이라크 전쟁 파병에 대한 의견표명(2003.)	기간제법제정안 및 파견법개정안에 대한 의견 표명(2005.4.11)	호주제는 위헌이라는 의견 표명 (2003.1.)
NEIS에 대한 국가인권위원회 의견 표명(2003.5.12.)	의료급여법 시행령 및 시행규칙 개정안에 대한 의견 표명 (2007.2.15)	청소년 보호법 시행령 7조 동성애차별 삭제 권고(2003.4.)
사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 (2004.1.12.)	에이즈예방법 일부 개정법률안에 대한 의견 표명(2007.2.25)	입사지원서 차별 항목 권고 ( 2003.6.)
국가보안법 폐지 (2004.8.23.)	최저임금법 일부 개정법률안에 대한 의견 표명(2007.9.6)	생리공결제 도입 권고(2005.12)
사형제 폐지 의견(2005.4.6.)	공공부문 청소용역근로자 인권개선 정책권고(2007.9.10)	차별금지법 제정 권고(2006.7.24.)
양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 대한 권고 (2005.12.26.)	특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명(2007.9.17)	스포츠 인권 상황 실태조사 보고서 발표(2008~2009)
서울구치소 여자수용자에 대한 성적 괴롭힘 직권조사결과 발표 및 권고(2006.3. 7.)	사업장 전자감시로 인한 인권침해 개선방안 정책권고(2007.11.12)	군형법 92조에 대한 위헌 법률심판에 대한 의견 제출 (2010. 10.25)
행형법전부개정법률안에 대한 의견 표명(2006.6.12.)	빈곤가구 단전단수조치 인권개선 정책권고(2007.11.36.)	
전의경제도 인권상황개선을 위한 종합 권고(2007~2008)	이주노동자 설립신고서 반려처분 취소소송에 관한 의견제출 (2008.5.26.)	
집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고(2008.1.28.)	5인 미만 사업장 근로조건 개선 정책 권고(2008.4.14.)	
국방부 불온서적 지정관련 의견표명(2008.8.21)	의료법 개정안에 대한 의견표명 (2008.9.23.)	
미국산 쇠고기 전면 수입 반대 촛불집회시위 관련 직권 및 진정사건 조사 결과에 따른 권고 (2008.10.27.)	강제철거시 거주민 인권보호를 위한 개선방안(2009.2.12.)	
통신비밀보호법 개정법률안에 대한 의견 표명(2009.1.22)	푸제온 관련 특허발명의 강제실시 권고(2009.6.15.)	
정보통신심의제도에 대한 의견표명(2010.9.30)	사내하도급근로자 인권개선 권고 (2009.9.3.)	

14) 위 결정문이 해당 시기 해당 운동에서 어떠한 역할을 했는지를 주로 평가했다. 따라서 의견표명이나 결정문의 내용 한계가 있는 경우도 포함되어 있다.

이렇게 추려본 기준은 첫째, 주요 인권현안에 대해 인권위가 ‘인권의 잣대’를 들이댄 것이다. 주요 현안들은 인권현안인지 아닌지 불투명할 때가 있다. 그러할 때 인권의 기준과 시각들을 한국사회에 제시하는 역할이 인권위가 할 일이다. 이라크 전쟁 파병에 대한 의견 표명, NEIS(교육행정정보시스템)에 대한 국가인권위원회 의견 표명, 국방부 불온서적 지정관련 의견표명이 대표적이다. 둘째, 잘못된 법제도로 인한 인권침해에 대해 실태를 조사하고 연구하여 정책과제를 내세운 것이다. 인권증진을 위한 관행, 법 제도 개선은 하루아침에 이루어지지 않는다. 관련 실태조사와 연구가 함께 이루어져 나간 권고는 기간제법제정안 및 파견법개정안에 대한 의견 표명, 공공부문 청소용역근로자 인권개선 정책 권고, 스포츠 인권 상황 실태조사 보고서 발표이다. 셋째, 인권감수성과 차별 감수성을 높여준 결정이다. 사회의 오랜 관습으로 인한 인권침해나 차별이라고 여겨지지 않는 것들에 대해 ‘인권’의 시각을 제공해주는 것이 필요하다. 그런 점에서 호주체는 위헌이라는 의견 표명, 청소년 보호법 시행령 7조 동성애차별 삭제 권고, 입사지원서 차별 항목 권고, 군형법 92조에 대한 위헌 법률심판에 대한 의견 제출은 중요한 의미를 갖는다. 그 외에 국제인권기구가 개선을 권고한 내용들로서 너무나 당연한 것들이다. 사형제폐지, 국가보안법 폐지, 양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 대한 권고이다.

### 후속작업과 현장으로 달려가는 조사는 부진해

열악한 한국인권상황에서 이렇게 잘한 것들을 나열하다보면 칭찬해주고 싶을 수도 있다. 하지만 정책 권고나 결정이후에 후속조치가 미흡하다. 좋은 권고를 내려도 기관이 수용하지 않는다고 입장표명을 하면 그만이라고 미리 자포자기한다. 기관을 직접 찾아가고, 여론을 형성하기 위한 계획을 세워야 한다. 또한 수용하겠다는 입장을 낼지라도 실제 그것을 집행하고 있는지 제대로 모니터링하지 않는다. 가장 가까운 예로, 차별금지법 제정을 권고한 이후 인권위가 차별금지법 제정을 위해 어떠한 노력을 기울였는지 우리는 알지 못한다. 유엔인권이사회의 유엔사회권위원회에서 성적지향을 포함한 차별금지법 제정을 권고했지만 이에 대한 후속조치를 하지 않고 있다. 주요 인권침해현장으로 달려가고, 필요하다면 실태조사를 기획해야 하는 것이 인권위의 역할이다. 그러나 2008년 촛불 인권침해감시활동 이후 주요한 인권침해현장에 인권위가 나서서 현장에 가보지 않는다. 진정이 들어오면 겨우 담당자가 현장에 가보는 정도이다. 밀도 있는 후속 조사계획이 나오지 않는다.

### <연도별 국가인권위원회 인권상황 실태조사 현황>

(2001-2011. 9. 말)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
건수	29	23	26	17	24	14	11	8	7	8	167
총액	633	829	518	700	548	351	306	330	278	297	4,790

인권정책을 마련하는 과정에서 필수적인 것인 유엔인권기구의 권고를 이행하기 위한 방안을 세우는 것이다. 이를 위해서는 유엔인권기구의 권고와 보고서를 번역하는 것이 기본이다. 최근 아동권위원회, 여성차별철폐위원회의 한국정부 심의가 있었지만 아직까지 권고조치 번역되어 있지 않다. 그 이전 권고도 쉽게 찾을 수 없다. 이는 인권위의 또 다른 역할 중 하나는 인권교육 및 홍보와도 관련된 일이다. 인권영화를 만들고 보급하는 일은 잘 하고 있지만 구체적인 한국의 인권 현안을 알리는 기본 사업을 하지 않는 것은 심각하다. 인권교육에 대한 평가를 차치하더라도 기본적인 역할을 외면하는 일이다. 이는 유엔조약기구의 기능을 강화하기 위한 와 관련된 2010년 더블린 유엔규약위원회간 회의에서 논의에서도 다루어졌다. 짐자를 포함한 적시의 번역이 후속조

치에 큰 역할을 하기 때문이다. 교육이 형식으로 그치지 않도록 해야 함에도 인권교육의 경우 총량에 대한 것 외에 인권교육에 대한 심도 있는 고민도 없다.

**<연도별 국제인권 관련 정책권고 현황>**

(2001-2011. 9. 말)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
의견 표명	3	2	3	2	4		1	1		1	16
권고	1	2	1	2	1	1	1				9
건수	4	4	4	3	5	1	1	1		1	25

**3. 인권위 구성과 민주성, 독립성**

인권위를 평가하면서 중요한 하나가 바로 인권위의 구성과 운영이 얼마나 독립적이고 민주적이었나이다. 인권위의 업무와 직접적인 연관이 없어 보이지만 실제 인권위의 주요한 결정들이 어떠한 논의과정을 거쳐 이루어지는가를 생각해보면 중요성을 알 수 있을 것이다. 인권위원들이 모이는 전원위원회나 상임위원회의에서 주요한 인권침해 및 차별, 정책관련 결정을 내리기 때문이다. 인권의식이 결여되거나 인권위 독립성에 대한 의식이 없는 인권위원들로 구성된다면 제대로 된 결정을 기대하기 어렵기 때문이다. 그러하기에 독립적인 인권기구를 만들기 위해 인권활동가들이 풍찬노숙을 한 것이 아닌가. 인권위를 설립할 때 법무부 산하가 아닌 독립적인 기구로 만들기는 하였으나 이 역시 법적인 한계가 있었다.

**1) 이명박 정권 2년이 보여준 인권위 독립성과 민주성의 중요성**

1993년 비엔나세계인권회의와 유엔 총회에서 확인하고 결의한 국가인권기구에 관한 원칙(파리원칙)에서 독립성은 강조되고 있다. 파리원칙의 핵심은 국가인권기구는 모든 개인의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위하여 활동하며 이를 위해서는 정부나 정당 정치 또는 그 밖의 국가인권기구의 활동에 영향력을 행사할 수 있는 기관이나 상황들로부터 독립해야 한다는 것이다. UN Handbook에서는 국가인권기구가 정부로부터 완전히 독립적일 수는 없지만, 적어도 정부와의 관계에서 발생하는 독립성의 제한이 국가인권기구가 맡은 바 책임을 수행하는데 방해가 될 정도여서는 안 된다고 하였다. 독립성 확보를 위해서 다음에서 살펴볼 4가지 요소가 충족되어야 한다고 권고하는데, 1) 법적·운영적 자율성을 통한 독립성, 2) 재정적 자율성을 통한 독립성, 3)임명 및 해임 절차를 통한 독립성, 4)구성을 통한 독립성 등이다.

위에서도 살펴보았듯이 이명박 정부 들어 인권위의 독립성, 기능은 매우 후퇴하였다. 인권위 조직을 축소하고 무자격자를 임명하고 인권위원과 인권위직원들을 독립적으로 구성하지 않았다. 이에 따른 결과로 주요한 인권현안에 대해 인권위는 면죄부를 주거나 묵묵부답이었다. 단지 표현의 자유 분야에 한정된 것이 아니다. 우리는 ‘인권의 편’이 아닌 ‘국가의 편’에 선 인권위를 보았다. 상대적으로 민주당 정권 2기 동안, 인권위의 독립성은 잘 유지되었다.<sup>15)</sup> 이라크파병 동의안에 대한 의견표명이나 비정규직법안에 대한 의견표명에서 드러나듯이 현 정부가 추진하고 있는 핵심사업에 대해 인권의 잣대를 들이대며 쓴 소리를 한 것이다. 하지만 이렇게 독립성이 부정당한 원인은 여러 가지가 있지만 위에서 제시한 인권위원 구성부터 독립적으로 이루어지지 않았기 때문이다. 특히 임명권만 있고 인선 절차가 없는 현재의 인권위법 상태에서는 언제나 권력자의 구미에 맞는 인권위원의 임명으로 인권위

15) 본 토론회 발표문, 정영선/ 국가인권위원회의 독립성에 대한 비판적 고찰’ 참조.

의 독립성 훼손과 기능약화를 불러올 수 있다. 또한 주목할 일은 인권위원들만이 아니라 인권위원들의 관료화, 줄서기가 심해지면서 인권위의 기능이 약해지고 있다는 점이다.<sup>16)</sup> 얼마 전 있었던 인권위 노조 부지부장인 강인영 조사관의 해고와 이에 항의하며 1인 시위를 한 직원들을 부당징계한 사실에서 드러나듯이 인권위원들의 길들이기는 매우 심하다. 또한 행정안전부 감사에서 드러났듯이 20건의 부당인사가 있었을 정도로 많았다.<sup>17)</sup> 이러한 비민주성은 인권위의 기능을 약화시킨다. 인권적 기준을 갖고 열심히 일해 봐야 제대로 평가를 받지 못할뿐더러 인사불이익을 당한다면 직원들이 인권침해 조사나 정책연구를 방기하게 되는 것은 당연한 수순이다. 나아가 인권위원장을 비롯한 사무총장 인권위원들의 구미에 맞는 활동을 할 것은 분명하다.<sup>18)</sup>

민주성의 부족은 현병철 인권위 이전에도 있었다. 다른 국가기관과 달리 공개안전인 경우에도 회의록에 대한 공개가 되지 않고 있다. 독립적인 기구인 국회나 방송통신위원회에서도 회의록에 대한 공개를 하고 있는 것과 비교해도 부족하다.<sup>19)</sup> 투명성이 떨어지면 민주성도 떨어지는 것이다. 이를 위해 인권위는 법상 49조 의사공개원칙이 있지만 사실상 단서규정이 있어 유명무실하다. 의사공개 원칙의 내용인 회의자료 및 회의록의 공표나 배포의 자유 등의 원칙을 법률로서 규정한다. 이에 대한 개정은 인권위 공동행동에서도 주장한바 있다. 그리고 50조 처리결과의 공개는 인권위에 유리한 것만 하여서는 안 된다. 진정인을 보호하는 한에서 처리결과는 공개를 원칙으로 하는 것이 옳다. 특히 사회적 쟁점이 된 진정사건은 공개되어야 한다. 이러한 공개는 또다른 긍정적 효과를 낳기도 한다. 진정의 조사 및 조정의 내용과 처리결과, 관계기관 등에 대한 권고와 관계기관 등이 한 조치 등을 알림으로써 인권침해 사실이나 권고의 불이행에 관해서 제재를 가할 수 있다, 또한 위법한 인권침해의 판단기준과 구제절차 등의 정보를 국민에게 알림으로써 공적 관심사를 높일 수 있다. 이러한 투명한 결과 공개는 인권위 진정절차의 신뢰성을 확보하고 여론을 형성하는 기능도 하게 된다.

## 2) 제대로 된 인권위원 구성이 시작

위에서 살폈듯이 제대로 된 인권위원의 구성은 매우 중요하다. 이를 위한 방안으로 제시한 인사청문회의 도입, 인권위원후보추천위원회의 구성, 국회선출 몫의 확대<sup>20)</sup>는 필수적이다. 그동안 인권위원 인적 구성에 대한 인권단체의 비판은 인권위 설립이후 지속된 숙제였다. 다양성이 결여된 법조인 중심의 인권위원, 사회적 검증조차 없이 임명권자만 있는 밀실인선은 주된 비판이었다. 이는 청와대, 여당과 야당, 대법원 모두에 해당한다. 인권위원을 명예직으로 생각하거나 정치적 보은의 직함으로 여기지 않도록 하는 인권위원 추천과 임명과정은 공개적이어야 한다. 그래야 전원위원회에서 '위법한 사람

16) 정영선은 발표문에서 인권위 독립성 부정의 원인으로 네 가지를 꼽았다. 1) 인권위원들의 인권위 독립성에 대한 무지와 인권 전문성 부족 2) 일반 직원들의 '인권감수성' 및 인권전문성 부족 3) 인권위 운영에 있어서 위원장과 사무총장을 비롯한 지도부가 활용해 온 부당한 인사권 행사, 4) 민감한 정치 사안에 대해서 외면한 인권위 지도부 및 직원들의 업무 행태 5) 인권위의 실망스런 결정에 대한 시민사회의 외면을 꼽았다.

17) 한국일보, 2011.9.22. 인용. "행정안전부는 지난 7월 정부 부처 정기 인사감사에서 2008년4월~2011년4월까지 3년 동안 인권위의 인사를 감사해 총 20건의 부적정 인사를 적발, 인권위에 기관경고를 내리고 개선을 지시한 것으로 드러났다. 적발 내용은 정원을 초과한 특별채용, 정원을 초과한 행정6급 승진 임용, 일반직 7급 및 9급 특채 시험 서류전형 및 면접시험 부적정 등이다. 중략-행안부의 감사가 인권위 문제의 핵심인 인사전형을 파헤치지 못했다는 비판도 있다. 복수의 인권위 관계자에 따르면 현 위원장에게 비판적인 목소리를 낸 B 과장은 업무에서 배제돼 2010년 스스로 인권위를 떠났고, 북한인권 문제로 박사학위까지 받은 C 사무관은 북한인권 전문가로 특별채용 됐지만 현 위원장과 '코드가' 맞지 않는다는 이유로 조사국으로 발령 나 급급시설 조사를 담당하고 있다. 인권위 관계자들은 "대내외적으로 실력을 인정받던 B 과장의 퇴사로 그가 추진하던 정보인권특별보고서는 2년째 표류 중이고, '전문가 없는' 북한인권센터는 개소한 지 6개월이 지나도록 진정처리건수와 의견표명, 권고 건수가 모두 0건"이라고 말했다.

18) 이러한 관료화에 대한 가능성과 인권단체의 경계는 출범이후 지속되었다. 인권위 설립초기에도 인권위원들이 직원들에게 '공무원으로서의 자세'를 강조하는 것이 가져올 '관료적 마인드'와 '인권적 감수성 결여'를 비판했다.

19) 각종 회의의 비공개 원칙은 인권위 설립 초기에도 폐쇄적이라고 비판받은 바 있다. 또한 정보공개청구를 해도 비공개 결정이 나서 인권단체들은 '비밀논의'에 익숙하고 '정보공개'에 인색한 모습은 기성 관료조직과 전혀 다를 바 없다고 비판하였다.

20) 본 토론회 발표문, 조백기, '국가인권위원회 구성의 문제점과 개선방안' 참조.

의 인권은 신경 쓰지 않아도 된다'는 식의 막말은 사라질 것이다. 또한 인권위가 알리바이 기구로서 국가권력기관의 인권침해에 침묵하거나 면죄부를 주는 일이 방지될 인권위의 폐쇄적 태도는 각종 회의의 비공개 원칙에서도 드러난다. 것이다. 그런 점에서 인권위법 개정은 시급한 과제이다.

#### 4. 시민사회와의 소통

인권위는 인권증진을 위한 주요행위자이다. 하지만 국가기구이기에 갖는 장점이 있기도 하지만 한계가 있기에 시민사회와의 소통을 강조한다. 인권위가 국가기구라는 점에서 시민사회와 소통하지 않으면 인권감수성을 갖고 인권의제나 인권기준을 설정하기 어렵다. 그래서 파리원칙에서도 "국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단 또는 특정지역을 위하여 헌신하는 민간단체와의 관계를 발전시켜야"<sup>21)</sup> 한다고 강조하고 있다. 파리원칙이 아니더라도 인권위가 의미 있는 권고를 내고 정책연구를 하게 된 것들을 분석해보면 인권단체들과의 교류, 협력이 있었기 때문에 가능했다. 정보인권이나 장애인권분야에서 이러한 협력이 없었다면 성과는커녕 방향도 잡기 어려웠을 것이다.<sup>22)</sup> 시민사회와의 소통은 국가기구로서 결여될 수 있는 인권감수성과 현안에 대한 민감성을 보충하고 인권의 잣대를 갖고 인권위 업무를 할 수 있게 한다. 그러나 최근 현병철 인권위원장의 사퇴를 요구하였으나 변함이 없고 무자격 인권위원들이 늘어나는 상황에서 협력과 교류가 이루어질 수 있을지 의문이다. 따라서 관건은 인권위의 태도변화, 인권위원장을 비롯한 인권위원들의 인적 쇄신이다. 그러한 것이 전제되지 않은 상황에서 인권위와의 협력은 인권위를 알리바이기구화하는데 기여할 뿐이다. 사사건건 평가하고 모니터링하는 것이 힘들지만 말이다. 최근 기업과 인권이라는 국제행사를 하면서 인권위원장이 공중과 방송에서 인권을 들먹이면서 한진중공업 고공농성자들의 인권침해에 대한 의견표명을 부결시킨 것을 보면 '위선과 가식의 인권위'는 변할 기미가 보이지 않는다. 인권위와 시민사회와의 협력적 거버넌스는 '무조건 인권위의 태도를 인정하는 것'으로 시작하는 것은 아니기 때문이다. 이럴수록 포기하지 않고 인권위 독립성에 대한 원칙을 지켜가는 것이 중요하다. 따라서 시민사회가 인권위와의 관계를 중단하거나 불신을 노골적으로 표명하는 것 자체가 시정되어야 하는 것은 아니다. 협력적 관계가 되지 않는다고 협력적 거버넌스를 부인한다는 뜻이 아니다. 그것을 가능하게 하는 조건들을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 그동안 인권위와 인권단체의 관계는 긴장적 협력관계였다. 어떤 때는 협력이 강조되기도 하고, 어떤 때는 대립이 강조되기도 하고, 어떤 때는 긴장하면서 협력하기도 하였다. 지금은 대립과 긴장이 강조되는 시기이다. 그래야 독립성이 있는 인권위로 거듭날 수 있으리라 본다.

#### 5. 인권운동, 인권단체, 국가인권기구

인권위가 걸어온 지난 10년간을 평가하면서 2년이 8년을 압도할 수 있다는 사실이 가장 인권운동에게 충격이었다. 인권운동과 인권위가 이루어온 인권기준이 하루아침에 무너질 수 있다는 점은 충격이다. 모든 성장이 헛수와 비례하는 것은 아니라지만 쌓아온 역사를 무시할 수는 없지 않은가. 그동안 꾸준히 해왔던 현재 의견표명도 말도 안 되는 이유로 거부당하고, 개인의 삶을 송두리째 흔드는 민간인 사찰같은 주요한 인권침해에 대해 직권조사는커녕 인권침해라는 말조차 못하는 현실이 되었다.

어떻게 8년 공든 탑이 2년동안 손쉽게 무너질 수 있다는 말인가. 이에는 분명 이유가 있다. 모래성까지는 아니어도 인권위를 설립하면서 빈 부분이었던 것이 많았기 때문이다. 독립적이고 다원화된 인

21) 국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙), 활동방식 중 (g)

22) 그런데 최근 이러한 소통이 정책분야나 침해구제분야나 모두 잘 이루어지고 있지 않고 있다. 원인 하나는 인권위원의 관료화로 인권단체들과의 소통을 꺼려하는 것이고 다른 원인 하나는 인권단체들의 인권위와의 관계를 중단하였기 때문이다.

권위원 구성의 문제, 그리고 사회권과 관련된 기능 제한, 인권위법상의 규칙제정권 등의 부재, 인권위원회의 및 회의록 비공개를 가능하게 한 민주성 부재, 끊임없이 제기된 인권위 직원의 관료화를 막을 제도적 보완장치 부재(인사권 제안 및 임용특례), 성소수자사안을 꺼려하는 것에서 드러난 기득권 세력 눈치보기, 그리고 결정례 곳곳에서 드러나는 인권감수성 부족 등이다. 어쩌면 현병철인권위원장과 이명박대통령이 아니었더라면 인권위의 제도나 관행에서 빈 부분을 못 찾았을 수도 있다.

인권단체와 인권위가 '어떠한 긴장적 협력관계'를 가져야 되는지에 대한 고민지점은 인권위 설립이후 크게 세 가지로 볼 수 있다. 인권위 설립초기 기대했던 것은 인권운동이 해왔던 기능이 인권위로 이관되어 인권위와 인권단체의 역할분담이 잘되기를 기대하는 것이었다. 인권의 주류화 전략에서 인권위와는 다른 인권단체가 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 고민이었다. 특히 상담분야와 구급시설과 관련한 분야가 그러하다.<sup>23)</sup> 두 번째는 인권위가 어느 정도 자리를 잡은 후에 아직까지 지속되는 고민으로서, 인권위가 가지는 존재적 모순인 국가기구이기에 갖는 한계, 인권위원이나 인권위 직원의 관료화를 막을 것인가였다. 이에 관해 끊임없이 비판하는 것-긴장관계를 유지하는 것 외에 다른 제도적 대안을 찾지 못했다.<sup>24)</sup> 세 번째 고민은 이명박 정부 들어 주된 고민으로서 독립성이다. 독립성이 결여된 인권위가 알리바이 기구화될 때 인권단체는 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 근본적 질문을 하게 된 시점이었다.

인권단체의 몫은 인권위의 몫과는 다른 것이 있음은 분명하다. 국가인권기구가 어떤 포지션을 취하고 있는가, 태도를 취하고 있는가에 따라 인권운동과 함께 가기도 하고 따로 가기도 하고 어긋나기도 하기 때문이다. 그러나 인권단체의 활동이 인권운동을 모두 대변하는 것이 아니라고 할 때, 인권당사자들, 사회적 약자들의 운동에 가장 기여할 수 있는 방법을 택할 수밖에 없다. 그래서 인권위의 최소한의 기능이 있기에 '없는 것보다는 존재하는 것이 기여하는 현실'을 무시할 수는 없다. 그렇다고 인권을 보장하는 구조와 제도 마련이라는 과제를 방기하는 인권위를 그대로 두고 볼 수만은 없는 게 인권단체의 위치이다.

이와 관련해서 인권운동의 역량을 들여다보는 게 필요하다. 국가인권기구가 하나의 제도라면 제도에 영향을 미치는 행위자들의 힘의 관계에서 그 제도의 성격과 위치가 변화되는 것은 당연하다. 다른 한편으로 제도가 각 행위자들에게 영향을 미치기도 한다. 인권위는 인권운동에게, 인권단체에게는 기회이기도 하지만 걸림돌일수도 있다. 따라서 해당 시기의 국가, 국가인권기구의 모습에 대한 판단은 인권보장 수준과 인권 요구수준과의 역학에 따라 달라지며 관계 또한 협력, 긴장, 저항, 대립으로 달라질 수 있다.

국가인권기구의 유형이 인권운동과 시민사회의 성장과 관련 있다는 것은 아래의 그림에서도 드러난다.<sup>25)</sup> 국가인권기구의 유형은 크게 음부즈만, 체제전환기형, 알리바이형으로 나누어 볼 수 있다. 알리바이기구가 되지 않도록 인권운동의 몫이 더욱 중요해지는 시점이다.

인권운동과 인권위는 내년을 고비로 또한번 새로운 고비를 건널 것이다. 이때까지 인권운동이 해야 할 과제들을 얼마큼 풀어내느냐에 따라 고비를 가볍게 뛰어넘을 수 있을지, 다시 한번 요동칠지 결정될 것이다.

23) 이와 관련해 인권위직원들의 오인된 평가가 있다. 이제 인권위가 인권단체보다 인권증진에 더 많은 역할을 한다며 인권단체와의 협력을 거추장스럽게 생각하는 것이다. 인권위에는 인권단체보다 많은 인적자원과 재정이 있기에 실태조사나 방문조사, 상담을 더 많이 하는 것은 인권기구의 역할임에도 이에 대한 전도된 평가를 갖고 있었다.

24) 이에 대한 대안으로 인권활동가들의 인권위로 들어가 인권위 쇄신을 해야 한다는 의견도 있었다. 하지만 이것이 대안이 될 수 있을지는 증명되지 않았다.

25) 최석현, [한국의 사회민주화- 국가인권위 분석을 통한 고찰] 2001.

그림 1) 국가와 시민사회 관계에 따른 인권기구 유형

	강	국가의 시민권보장	약
강	시민사회의 권리보장요구	체제전환기형	운동조직 대체
약		음부즈형	알리바이형

## 6. 몇 가지 쟁점에 대해

발표문 중 몇 가지 논의가 필요한 부분이 있다. 성차별과 성희롱 분야의 평가와 조사-구제 평가에서 시정명령권에 대한 문제가 다시 제기되었다.<sup>26)</sup> 인권위 설립과 설립 초기 시정명령권에 대한 논의가 있어왔다. 발표자도 지적하였듯이 국가인권위원회는 차별사건의 조사, 합의권고, 조정, 시정권고, 긴급구제조치 권한 등이 있으나 시정권고의 강제력이 없다. 그러나 차별 가운데 악의적이고 반복적인 차별에 대해서도 강제력 있는 시정 기능을 갖지 못한다면 차별 피해자는 다시 법원에 소송을 제기하여야 하는 이중의 부담이 있다고 제기했다.

하지만 차별금지법 제정을 고민하는 일부 단위에서도 시정명령권을 신중하게 다루지 않았던 것은 인권위의 결정이 사법화된 모습, 권력화된 모습을 띄었을 때 효과적이겠냐는 고민 때문이다. 인권위의 결정에 대해 불복하고 행정소송을 하는 것에서도 드러나듯이 지금도 기업에서는 인권위의 결정과 권위를 인정하지 않는다. 하지만 이것은 어쩌면 인권위가 우리사회에서 얼마큼 영향력 있고 일관된 모습을 보이느냐에 달려있다고 본다. 인권위의 신뢰도와 그에 따른 권위가 높아지느냐에 달려 있다. 이와 관련된 사례는 인권위 설립 초기 입사지원서 차별항목 삭제에 대해 많은 공기업들과 사기업들이 자발적으로 권고를 이행했던 모습에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

시정명령권의 도입은 인권위의 결정에 발목을 잡게 될 수 있다. 성폭력특별법의 형량이 높아진다고 실질적인 기소율과 형량이 높아지는 것이 아닌 것과 같다. 인권위는 법원의 불복율을 낮추기 위해 현실기준에 맞춘 권고나 시정명령을 할 수 있는 가능성도 있기 때문이다. 시정명령보다는 인권위가 차별관련 진정이 발생했을 때 법적 지원을 하는 방안을 적극 모색하는 것이 적절하다고 본다.

인권기본법의 도입은 취지는 좋으나 추상적이고 보편적인 법의 마련이 필요한 시기는 아니라고 본다. 특히나 차별금지법조차 제정되지 않은 한국현실에서 인권기본법이 어떤 역할을 할 수 있을지도 의문이다. 또한 법제도의 마련은 운동과 함께 가야 힘을 발휘할 수 있다. 차별금지법 제정이나 장애인 차별금지법 제정은 당사자와 운동이 함께 하고 있는 것이다. 지금은 오히려 이러한 운동에 힘을 실어주면서 인권위법 개정도 적극적으로 추동하는 일이 우선한다고 본다.

인권위의 북한인권기구화에 대한 적극적인 대책이 필요하다. 최근 인권위는 2006년 인권위가 만든 북한인권가이드라인을 넘는 내용으로 북한인권을 하고 있을 뿐 아니라 주요 현안으로 만들었다.<sup>27)</sup> 이는 인권위의 위상정립에 있어서도 중요한 문제지만 인권의 잣대를 왜곡하는 기득권세력을 견제하는

26) 본 토론회 발표문, 이유정, 성차별 사건과 국가인권위원회의 역할; 홍성수, '인권위의 10년간 조사-구제기능에 대한 평가: 한 일, 안한 일, 못한 일' 참조.

27) 북한을 조사방문할 권한도 없는데 북한 인권침해센터를 만들고, 북한체제를 공격하는 수단으로 쓰일 북한인권 기록보존소를 인권위에 두겠다는 결정을 내렸다.



데에서도 중요한 사안이다. 인권위는 준국제기구로서 국제인권기준에 맞는 활동을 하여야 한다. 마치 북한인권 문제를 한국인권 문제와 같은 것을 보고 인권의 주요한 원칙 중 하나인 북한의 자결권을 부정하는 방식으로 진행되어서는 안 된다. 북한인권은 탈북자 인권이나 이산가족의 인권사안이 있기에 한국인권사안과도 밀접하게 연관된 특수성이 있다. 따라서 북한인권은 한국에서 특수한 영역의 사안임은 틀림없다. 그리고 인권위는 준국제기구이기 때문에 다른 나라의 인권사안에 대해서도 발언할 수 있고 지원할 수 있다 하지만 .단순히 헌법상의 영토조항에 북한이 대한민국의 영토이므로 북한인권문제에 접근할 수 있다고 판단하는 현 인권위의 태도를 비판하는 작업이 함께 되어야 한다.

그동안 유엔이 미국을 중심으로 인권을 정치수단으로 활용되는 것에 대한 비판이 있어왔다. 이를 제어하고 견제한 것이 유엔인권기구들이다. 북한은 유엔에 가입한 국가로서 각종 인권규약에 가입되어 있다. 그런데 그러한 상황에서 북한을 한국정부에 속한 것인양 권고하는 것을 비현실적일 뿐 아니라 인권의 정치수단화(특정 정치세력을 공격하기 위한 수단, 인권현안을 회피하기 위한 방법)이다. 따라서 이에 대한 적극적인 담론 형성과 국제연대활동이 필요하다.

# 국가인권위 10년 무엇을 보아야 할까?

박래군 (인권재단 사람 상임이사)

## 과연 현병철 때문일까?

발표자 대부분의 발표문은 국가인권위원회가 10년을 맞아 이처럼 위상이 추락하고, 알리바이 국가인권위로 전락하게 된 것은 이명박 정권과 현병철 현 위원장 때문이라고 진단한다. 이런 지적에 일면 동의하면서도 과연 그런가 하는 의문이 이는 것은 어떤 이유 때문에서일까?

지금 출범 10년을 맞은 국가인권위는 최악의 국가인권위의 모습이다. 여기서 더 추락하는 국가인권위는 그 존재감조차도 인정받기 힘든 지경이 되는 말로만 국가인권위일 것이다. 그렇지만 이전의 국가인권위원회는 만족할 만했었는가? 왜 인권활동가들은 시간이 지날수록 국가인권위에 기대를 접어갔을까? 이 토론문을 쓰면서 과거의 자료들을 뒤져 보았다. 특히 토론자가 몸담고 있는 인권운동사랑방에서 냈던 <인권하루소식>을 찾아보았다. 이제 조금은 불편할지 몰라도 초기 국가인권위가 출범할 때로 잠시 시간여행을 해보자. 이것은 과거에 대한 해묵은 감정을 끄집어내지는 것이 아니라 국가인권위가 왜 이명박 정권에 들어와서 현병철 위원장 시절에서 이토록 망가질 수 있었을까 하는 점에서 보다 근본적인 문제를 보기 위해서다.

## 출범 때부터 지속된 문제들

국가인권위원회는 인권운동진영과 시민사회가 3년 동안 치열하게 싸워서 세워낸 성과였다. 3년간의 공대위 활동 중에는 두 번의 인권활동가 단식농성도 포함되어 있다. 그 중에서도 2000년 말과 2001년 초의 명동성당 혹은 노상단식농성은 잊을 수 없다. 30년 만의 강추위와 폭설 속에서도 천막도 없이 명동성당 들머리 계단에서 13일 낮과 밤을 지새웠다. 그런 뒤에야 미약한 수준이지만 지금의 독립된 국가인권위원회를 만들 수 있었다. 인권운동의 큰 승리였다.

하지만 그해 11월 국가인권위원회가 출범할 때는 인권운동진영의 열렬한 환영을 받으며 탄생하지 못했다. '국가인권위원회 설립준비기획단'은 '국가인권위원회 바로 세우자! 인권단체연대회의' 소속의 인권단체들을 배제했다. 그해 11월 24일자 <인권하루소식>에 실린 논평을 보자.

“...즉 국가인권위원회는 언제나 고난과 함께 있는 것이고 이런 고난을 돌파해 나가기 위해 언제나 ‘인권’을 갈망하는 많은 사람들과 함께 하지 않으면 안 되는 것이다...이 고립의 일차적 원인이 현 인권위원회의 엘리트주의에 있다는 것이 우리의 판단이다. 국가인권위원회를 기술적으로 ‘잘’ 만들기 위해 ‘비효율적’이라고 생각되는 많은 인권단체들을 아예 논의에서 배제했다는 것...이 민간단체들의 정기적 간담회 요청마저 거부했다. 인권운동가들을 위원회에 ‘자리’를 얻기 위해 움직이는 사람들 정도로 치부하는...저급한 인식은 인권위원회가 인권단체들의 전폭적인 지지를 받는데 실패한 결정적 원인이었던 것이다.”

국가인권위원회의 출범을 누구보다 갈망했고, 국가인권위원회의 제대로 자리 잡기를 누구보다 바랐던 인권단체와 활동가들이 배제된 채 출범한 국가인권위원회는 이후에도 이런 문제들을 시정하지 못했다. 급기야 2002년 6월에 인권운동사랑방은 국가인권위원회와 일체의 협력을 거부한다는 선언을 하기에 이른다.

국가인권위원회는 이처럼 초기부터 인권운동진영 전체와 호응하지 못하였고, 이후에도 인권단체들과의 소통, 협력에 부족했다. 인권위 회의를 공개할 것인가에 대해서도 국가인권위원회는 보수적인 태

도를 취해서 비난을 받았다.

## 애증에서 무관심으로, 다시 분노로

국가인권위에 대한 인권운동진영의 태도는 이중적이었다. 협력할 것은 협력하고 비판할 것은 비판하는 일이 쉽지 않았다. 국가인권위는 점차 관료주의적 기구로 변질되기 시작했고, 인권 감수성과 전문성이 떨어졌다. 특히 치열한 인권의 현장에서 국가인권위는 찾아볼 수 없었다. 뒷북치는 국가인권위의 모습이거나 직권조사나 사법부에 대한 의견 제출을 기피하는 모습, 인권의 원칙과 감수성에 기대기보다는 실정법의 조항들과 사법부의 판례에 기대는 또 다른 사법기관화하는 모습들에 실망이 더 커졌다.

반인권적인 태도를 보이는 국가기관이나 기업들에 대해서 국가인권위는 철저히 싸우는 모습을 보이기보다는 현실적인 타협책을 주로 찾았다. 법적인 한계, 권한의 한계를 넘으려는 싸우려는 자세를 보이지 않는 국가인권위원회는 주로 성과를 내기에 급급했다. 그래서 김대중, 노무현 정부 때 국가인권위원회가 가장 크게 홍보한 것은 국가인권위가 낸 권고의 대부분이 수용되었다는 점이었다. 수용을 거부한 부처에 대한 의견표명 같은 것은 하지 못한 채 권고했고, 수용한다고 했으니 되었다는 그런 태도가 지속되었다.

토론자는 이런 문제들이 국가인권위만의 문제는 아니라고 생각한다. 열악한 환경 속에서 매일 쏟아지는 현안들에 묻혀 바빠 움직이는 인권단체들은 국가인권위원회를 제대로 감시, 견제, 견인하지 못했다. 또 인권운동진영은 시민사회의 힘도 조직해내지 못했다.

이런 과정을 거쳐서 국가인권위 설립을 위해 헌신했던 인권운동진영은 국가인권위원회에 대해 실망하고, 무관심해졌고, 이명박 정부에 들어와서는 급기야 분노하기에 이르렀다.

## 어디서부터 다시

발표자들이 내놓는 제안들도 대부분 동의할 수 있는 것들이다. 이전부터 많이 논의해왔기 때문이다. 헌법기구화도 맞고, 인권위원 검증위원회 시스템을 만들고, 내부에 인권교육센터를 만들어 인권위 직원들의 전문성을 제고하자는 의견에 모두 동의한다.

그러나 먼저 해야 할 일은 그것이 아닌 것 같다. 국가인권위원회 10년의 평가를 제대로 하는 것에서부터 인권운동진영과 전략을 공유하는 것에서부터 국가인권위원회 다시 세우기는 시작되어야 하는 것은 아닐까? 시민사회의 힘을 강화하고, 그 힘으로 다시 어떤 정권이 들어서더라도 독립성을 강화할 수 있도록 하는 방안을 고민해야 하는 것은 아닐까? 국가기구지만 인권운동진영, 시민사회와 운명을 같이 해야 한다는 인식부터 자리 잡아야 하는 것은 아닐까?

지금까지의 국가인권위원회를 모두 청산하자는 게 아니다. 어디서부터 잘못 꺾어져 왔던가를 다시 생각하자는 제안이다. 국가인권위원회에 몸담았던 이들이나 인권활동가들이나 시민사회 활동가들이 모여서 우리 사회 인권문제를 진단하고, 전략을 세우고, 그래서 전투적인 국가인권위원회를 만들 수 있도록 세팅을 다시 하자는 얘기다. 지금 가장 경계해야 할 일은 현병철 때문에, 이명박 정권 때문에로 돌리는 태도라고 생각한다. 우리 사회 피눈물을 닦아주는 국가인권위원회의 모습을 만들기 위해 보다 근본적인 문제를 고민해야 할 때라고 생각한다. 이를 위한 허심탄회한 논의가 이루어지는 자리가 만들어지기를 열망한다.