

국가인권위원회법 제정 1주년 기념 인권사회단체 토론회

○ 때 : 2002년 4월 30일(화) 오후 2시 30분
○ 곳 : 종로성당

주최 : 광주NCC인권위원회/광주인권운동센터/국제앰네스티한국지부/다산인권센터/대자보
/민주노동당인권위원회/민주노총/민주주의법학연구회/법과인권연구소/부산인권센터/불교
인권위원회/사회진보연대/새사회연대/외국인노동자대책협의회/울산인권운동연대/인권과평
화를위한국제민주연대/인권실천시민연대/인권운동사랑방/인도주의실천의사협의회/장애우
권익문제연구소/장애인꿈너머/전국군폭력희생자가족협의회/전북평화와인권연대/천주교인
권위원회/한국남성동성애자인권운동모임 '친구사이'

인권정보자료실

국가인권위원회법 제정 1주년 기념 인권사회단체 토론회

발표

1. 국가인권위 운영 및 활동에 대한 평가(이우정 인권연구소장)

○ 때 : 2002년 4월 30일(화) 오후 2시 30분

2. 국가인권위 제정 1주년 기념 토론회(이우정 인권연구소장)

○ 곳 : 종로성당

3. 인권사건 제 1회 공판 전례(이우정 인권연구소장)

4. 인권 전담기관인 국가인권위원회의 행정운영(정안 전담(이우정 인권연구소장))

객석 질의응답

지정토론회 간의 심학토론

객석 토론(국가인권위원회 관계자 발언 포함)

주최 : 광주NCC인권위원회/광주인권운동센터/국제엠네스티한국지부/다산인권센터/대자보
/민주노동당인권위원회/민주노총/민주주의법학연구회/법과인권연구소/부산인권센터/불교
인권위원회/사회진보연대/새사회연대/외국인노동자대책협의회/울산인권운동연대/인권과평
화를위한국제민주연대/인권실천시민연대/인권운동사랑방/인도주의실천의사협의회/장애우
권익문제연구소/장애인꿈너머/전국군폭력희생자가족협의회/전북평화와인권연대/천주교인
권위원회/한국남성동성애자인권운동모임 '친구사이'

국가인권위원회 운영 및 활동에 대한 평가

국립중앙도서관 (14) 5003 184 전 5003 : 100
출판처 : 한국학중앙연구원 출판부

국립중앙도서관 (14) 5003 184 전 5003 : 100
출판처 : 한국학중앙연구원 출판부

국가인권위 운영 및 활동에 대한 평가

순서

사회 : 유시민(국제민주연대 "사람이사람에게" 편집위원장)

- 발표

1. 국가인권위 운영 및 활동에 대한 평가(이주영 인권하루소식 편집장)
2. 국가인권위원회의 제도적 한계-법·시행령을 중심으로(한상희 건국대 법대 교수)
3. 진정사건 처리에 관한 견해(김용익 서울대 의대 교수)
4. 인권 전담기관인 국가인권위원회 행정운영에 대한 견해(이창수 세사회연대 대표)

- 객석 질의응답

- 지정토론자 간의 심화토론

- 객석 토론(국가인권위원회 관계자 발언 포함)

종합토론 : 인권 단체와 국가인권위원회와의 관계

국가인권위원회는 2000년 11월 29일 제1차 정기회의를 열어 출범하였다. 출범 초기에는 국가인권위원회의 운영을 위한 제도적 기반을 마련하는 데 주력하였다. 그러나 인권옹호기능을 강화하고 인권침해의 예방과 구제를 위한 역할을 수행하는 데 주력하였다. 이 책은 국가인권위원회의 운영 현황과 앞으로의 과제를 다룬다.

이 책은 국가인권위원회의 운영 현황과 앞으로의 과제를 다룬다. 이 책은 국가인권위원회의 운영 현황과 앞으로의 과제를 다룬다. 이 책은 국가인권위원회의 운영 현황과 앞으로의 과제를 다룬다.

4월 30일 법안 제정
11월 26일 출범

성공회 '생각의 인권' - 김동환 강사

Home page

발표 1

국가인권위 운영 및 활동에 대한 평가

이주영(인권운동사랑방, <인권하루소식> 편집장)

1. 국가인권위원회법이 제정된 지 1년이 지났다. 적지 않은 한계를 갖고 있는 법이긴 하나, 역사 속에서 국가권력에 의한 인권침해를 빈번하게 경험해온 우리 국민들로서는 인권 보장을 주 임무로 하는 국가 기관이 생긴다는 것만으로도 큰 기대를 갖게 하는 것이었다. 법 제정 이후, 인권위원장 임명, 준비기획단 구성, 인권위원 선출, 인권위원회의 출범 등 굵직한 일정들을 경과하여 인권위원회의 활동도 이미 5개월을 넘겼다.

2. '시행령과 직제령의 제정 및 직원 채용 등 조직정비가 끝난 지 얼마 안 된 지금 시점에서 국가인권위원회에 대한 평가가 실익이 있겠냐'는 등의 평가에 대해 회의적인 견해들이 있기도 했다. 하지만 초기 운영의 방향을 어떻게 설정하느냐가 향후 인권위의 활동에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점과 초기 진정사건 처리 결과에 대한 적극적 의견개진이야말로, 국가인권위의 바람직한 활동을 위해 필요하다는 문제의식 아래서 이번 평가의 의미가 있다고 본다. 즉, 국가인권위원회가 첫 단추를 바로 끼웠는지를 점검하고 잘못 되었을 경우 조속히 바로 잡기 위해 총괄적인 평가가 도리어 매우 절실한 시점이라 할 수 있다. 더욱이 위원회의 활동과 운영방식 등에 대해 인권단체와 전문가, 일반 국민들이 참여해 평가하는 것은 국가인권위원회가 국민들의 신뢰 속에 보다 효율적으로 활동하기 위해 앞으로도 반드시 필요하다. 그러나 국가인권위원회의 출범 과정과 이후 5개월 간의 활동에 대해 국가인권위원회 차원에서 공개한 정보가 워낙 적어 체계적인 평가는 어려웠다는 점을 미리 밝혀둔다.

○ 올바른 국가인권위원회의 상

3. 국가인권위원회는 98년부터 2001년까지 3년 간 인권·사회단체들의 오랜 투쟁을 통해 만들어지게 됐다. 물론 여기에는 올바른 국가인권위원회의 설립을 바라는 국민들의 힘이 보태졌음은 물론이다. 인권위원회법을 만드는 과정에서 인권운동가들은 권위적 관료기구들에 맞서 싸우면서 올바른 국가인권위원회란 어떤 것인가에 대해 여러 차원에서 고민하고 토론했다. 지금 시점에서 국가인권위원회에 걸었던 우리들의 기대가 무엇이었는지를 다시금 상기해 볼 필요가 있다.

4. 올바른 국가인권위원회란 첫째, 기존의 권리구제제도가 제대로 보호하지 못하는 인권침해와 차별행위를 신속하고 효과적으로 조사해 그 피해자들에게 "빠르고 효과적이며 값싼" 구제 절차를 제공하는 것이다. 이는 기존의 권리구제제도가 복잡한 절차와 시간 및 비용을 요구해 비효율적이고 사회적 약자들이 그 제도에서 소외되기 쉬운 한계를 극복하기 위한 것이다. 둘째, 국

내법과 제도, 정책과 관행을 국제인권기준에 맞추어 개선해 나갈 수 있도록 국회와 정부, 사법부에 권고함으로써, 인권침해를 사전에 예방할 수 있어야 한다. 셋째, 공무원과 각계 각종 국민들의 인권의식을 고취하면서 인권의 문화를 기르는 역할을 해야 한다.

5. 이러한 기능 못지 않게 중요한 것은 국가인권위원회의 운영 방식과 절차의 민주성이다. 즉, 인권위는 '문턱'을 최대한 낮춰 우리 사회의 취약하고 소외된 계층의 사람들이 쉽게 접근할 수 있어야 하며 인권위는 이들에 대해 겸손한 자세로 임해야 한다. 또한 내부 조직은 언제나 관료화를 경계하며 민주화를 지향해야 한다. 이를 위해 국가인권위는 인권사회단체들에게 적극적으로 인권위의 운영과정을 공개하고 적극적 의견수렴의 장치를 마련해야 한다.

6. 국가인권위원회는 이러한 기대에 충실하게 설립 과정을 거쳤고, 현재 활동하고 있는가? 이러한 질문 아래 국가인권위원회의 설립 및 운영 과정과 국가인권위원회의 주요 활동 크게 두 부분으로 나눠 평가하도록 한다.

○ 국가인권위원회의 설립 및 운영 과정

... 밀실 논의의 재연, 민주적 절차는 어디로?

... 진정한/피해자를 대하는 태도에서 관료화의 징표 우려

7. 국가인권위원회의 설립 및 운영에 걸친 전 과정이 시민사회의 의견을 폭넓게 받아들이며 민주적이고 투명하게 진행되어야 함은 가장 기본적인 원칙이다. 법 제정 과정에서 법무부가 밀실 논의를 일삼는 것에 분노했던 경험을 공유하고 있기에, 이러한 원칙은 더욱 중요하게 우리에게 각인돼 있다. 그러나 인권위원장 및 인권위원의 인선, 설립준비기획단의 구성, 이후 사무처의 구성과 활동 등 일련의 과정에서 밀실논의는 다시금 재연됐고, 그토록 강조됐던 민주적 절차는 실종됐다.

8. 그 과정을 짚어보자. 2001년 8월 1일 김대중대통령은 청와대 대변인 브리핑을 통해 김창국 전 변협회장을 국가인권위원장으로 내정했다. 인선기준을 밝히고 선정과정을 투명화함으로써 시민사회의 의견을 폭넓게 수렴, 반영하는 절차는 무시됐다.

9. 8월 20일 정부는 국무총리훈령(제420호)으로 행정자치부 산하에 국가인권위 설립준비 기획단을 구성했음을 밝혔다. 국가인권위원회의 주요 뼈대를 잡는 역할을 담당하게 됐던 준비기획단(이후 사무처 준비단)의 구성 역시 소리 소문 없이 이뤄진 것이다. 더욱이 국가인권위원회법 제정 운동을 함께 했던 민간단체 일부 인사들까지 투명성이 결여된 이러한 과정에 합세해 민간단체 운동의 민주주의적 원칙과 신뢰에 금이 가게 한 것은 충격적인 일이었다. 민간단체 일부 인사들이 기획단의 구성을 사전에 알고 있었다거나 직접 기획단에 참여했다는 사실이, 당연히 사전에 있어야 할 인권·사회단체와의 진정한 협의를 대체할 수는 없다. 국민들이 그 과정에서 소외됐음은 물론이다. 만약 이에 대해 시일에 쫓기며 새로운 국가기구를 만드는 실무적 과정에서 불가피한 일이었다고 말한다면, 그건 관료주의적 효율성의 추구에 다름 아니다. 이제껏 역사에서 이러한 마인드는 번번이 민주주의적 가치를 뒷전으로 내몰았음을 우리는 알고 있다. 게다가 당시 국가인권위원회 준비기획단은 위와 같은 문제제기가 마치 인권위 내에 한 자리를 바라고 하는 탄압인 양 폄하해, 더욱 불신을 키웠다. 향후 시민사회와의 바람직한 관계설정을 위해서는 이 지점

에 대한 국가인권위측의 명확한 해명이 있어야 할 것이다.

10. 2001년 9월 24일 민주당과 한나라당은 4명의 인권위원을 추천했다. 양당 모두 인권위원 추천 과정 및 그 기준에 대해 한마디 설명을 하지 않았다. 각 당의 '인권전담기구'라 할 당내 인권위원회조차 신문기사를 통해 추천된 사실을 알았다고 말할 지경이었다. 국회는 10월 4일 4명의 인권위원에 대한 인적사항, 추천사유를 듣는 절차도 없이 추천된 인권위원들을 표결 선출했다. 대통령은 10월 6일 3명의 인권위원을, 대법원은 8일 3명의 인권위원을 각각 선정, 발표했다. 그리고 9일 오후 대통령은 인권위원 11명에 대한 임명 절차를 완료했다. '인선과정과 기준에 대해 공개하라'는 인권단체들의 요구는 완전히 무시되고 나눠먹기 식으로 인권위원이 선출된 것이다. 인권위원회가 본래의 기능을 하기 위해 인권의 보호와 향상을 위해 독립성을 유지하며 활동할 수 있는 인권위원의 선출이 중요하다는 점은 국가인권위법 제정 운동 과정에서 이미 누차 강조했다. 현재 선출돼 활동 중인 인권위원들이 소외된 사회계층의 인권상황을 개선하기 위해 얼마나 노력하는지 앞으로 똑똑히 지켜봐야 할 일이다. 나아가 차후에는 시민사회의 의견을 수렴하면서 위원 자격을 공적으로 검증할 수 있는 절차를 마련해야 할 것이다.

11. 2002년 3월 29일 국가인권위원회는 사무처 직원의 채용 결과를 발표했다. 사무처 직원의 채용 과정 역시 무수한 공정성 시비를 낳았으나, 국가인권위원회는 속 시원한 설명을 하지 않았다. 선정기준과 직원들의 명단도 공개하지 않았다. 이에 뇌물 수수로 타 부처에서 징계를 받은 전력이 있는 공무원이 직원으로 채용됐음이 뒤늦게 밝혀지는 심각한 사태가 벌어지기도 했다. 한편, 이러한 지적과 비판에 대해 인권위원회는 지금이라도 성실한 답변을 해야 한다.

12. 국가인권위원회 출범 이후, 5개월 동안 외부에서는 국가인권위원회가 전반적으로 무엇을 하고 있는지, 어떤 계획을 갖고 있는지에 대해 도통 알 길이 없었다. 국가인권위원회에 직접 문의를 해도 '사업현황은 취합되지 않는다' 내지는 '사무총장이 위원장에게 보고하는 내용은 있지만 그것이 공개될 수 있는지는 알 수 없다', '사업 계획은 아직 만들어지지 않았다'는 답만 들을 수 있을 뿐이었다. 오히려 알려고 하는 사람이 유독 까다롭게 구는 것인 양 취급되는 듯한 느낌을 받기도 했다. 앞으로 국가인권위원회는 사업을 전개함에 있어서 어떤 방식으로 사업 내용과 방향을 민간에게 공개하고 의견을 수렴할 것인지에 관해 진지하게 모색해야 할 것이다. 인권·사회 운동은 주요 사업 계획을 일방적으로 정해 놓고 실무적 협조를 요청하거나 용역을 주는 국가인권위원회를 바랬던 것이 아니다. 혹여라도 국가인권위원회는 일정한 돈을 주고 사업의 일부를 전문적·실무적으로 대신하게 할 인력 풀로서 인권·사회단체들을 사고해서는 안 된다. 국가인권위원회는 인권·사회단체들의 의견을 경청하는 한편 그들을 수단화하거나 독립성을 훼손시키지 않도록 유념해야 한다. 이 때 인권·사회단체들은 국가인권위원회가 제 기능을 잘 하도록 감시하고 견제하는 본연의 역할을 수행할 수 있으며, 국가인권위원회와 인권·사회단체들은 각기 다른 방식으로 인권 상황을 개선해나가는 동반자의 관계를 유지해 나갈 수 있을 것이다.

13. 위원회의 의사(회의)도 폐쇄적으로 진행되고 있다. 법 제정 운동 과정에서 위원회의 의사는 공개를 원칙으로 해 절차의 투명성을 높여야 한다고 공유된 바 있다. 예외적으로 국가 안보나 당사자의 사생활 내지 명예의 보호 등을 위해 필요한 경우에만 위원회의 의결에 의해 공개하지 않을 수 있게 해야 한다는 것이 하나의 가이드라인처럼 여겨져 왔고, 그러한 원칙은 현 시점에서 여전히 정당하다. 하지만 3월 14일 전원위원회는 이러한 의사공개 원칙을 퇴색시키는 '회의 공개 및 방청 등에 관한 운영규칙'을 통과시켰다. 이 규칙은 1) 국가기밀 관련 사항 2) 개인의 명예 또는 사생활 관련 사항 3) 법령에 의해 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 사항 4) 의사결정과

정 또는 내부 검토 과정에 있는 사항 5) 위원회의 단순한 행정적 회의에 관한 사항에 대해 위원들의 의결에 따라 비공개로 한다고 정했다. 가장 문제시되는 것은 의사결정 또는 내부 검토 과정에 있는 사항이 의결에 따라 비공개한다는 것이다. 여기서 위원회의 의결이란 요건은 형식적인 문구일 뿐, 사실상 보고안건과 의결 단계에 이른 사안을 제외하고는 대부분이 비공개로 진행돼 절차의 투명성을 충족시키지 못하고 있다. 이미 결정되고 집행된 내용의 보고와 최종 의결 단계만이 공개된다면, 국민의 알권리는 심각하게 제한될 수밖에 없고 절차의 투명성은 반쪽짜리에 불과한 것이 돼 버릴 수밖에 없다.

14. 국회는 최종 의사결정 단계 뿐 아니라 의사 결정 과정을 공개함으로써 국민의 알 권리를 진작하고 민주적 의사 형성을 추구하고 있다. 물론 국회도 방청을 제한하기 위한 여러 시도를 하고 있으나, 이는 인권·사회단체들로부터 폭 넓게 비판받는 부분이다. 국가인권위는 국회와 같은 헌법기관은 아니지만, 국민의 기본권 옹호와 민주주의의 실현 등 헌법적 가치를 실현하는 기관으로서, 국민의 알 권리가 제한되지 않도록 회의록을 최대한 공개해야 한다. 한편 현행 법률에서는 사생활 내지 명예의 보호를 위해 진정 사안의 조사, 조정, 심의는 아예 비공개로 진행하도록 하고 있는데 진정사안의 심의에 관해서는 공개하도록 법률을 개정하는 것도 생각해볼 필요가 있다. 원칙적으로 법원에서는 재판을 공개한다는 점을 고려할 때 그렇고, 위원회의 논의 과정이 '인권'에 대한 새로운 관점과 인식을 만들어나가는 과정인 만큼 공개됨으로써 인권에 대한 인식의 폭을 넓혀주는 부가적인 효과도 기대할 수 있다는 점에서도 그렇다.

15. 진정인/피해자를 대하는 태도가 다른 국가기관과 다를 바 없이 관료적이라 지적될 또한 나오고 있는데, 이는 국가인권위의 정체성을 좌우하는 매우 중요한 문제다. 국가인권위원회에 접수된 1천5백여 진정 건들 중엔 조사 착수에도 이르지 못한 것이 대부분이다. 이들 진정사안의 피해당사자들은 속수무책 국가인권위원회의 조치를 기다리고 있는 실정이다. 이들에겐 진정사안이 어떻게 처리되고 있는지, 왜 처리가 지연되는지에 대한 정보가 전혀 제공되지 않고 있다. 그들은 앞으로도 얼마를 더 기다려야 하는지도 알 수 없다.

16. 조직 정비를 위해 전반적으로 진정 처리가 지연될 수밖에 없다는 점을 감안하더라도 문제는 국가인권위의 대응에 기대를 걸며 하루하루를 기다리고 있는 진정인/피해자들에게 진정 처리가 지연되고 있는 상황을 설명하고 양해를 구하는 최소한의 책임있는 모습을 보이지 않는다는 것이다. 다른 권리구제 절차를 중복해 활용할 수 없도록 하는 현행 법의 한계를 고려할 때, 만약 국가인권위의 상황이 여의치 않다면 다른 권리구제 절차를 활용할 수 있도록 진정인/피해자에게 정보를 제공하는 노력까지 기울여야 마땅한 판에 기본적인 상황의 공지조차 하지 않는다는 것은 진정인/피해자에게 매우 가혹한 것이다. 물론 국가인권위에 직접 진정 처리 상황에 대해 묻는 진정인/피해자에게는 응답을 해주고 있으리라 생각된다. 하지만 예컨대 재소자처럼, 국가인권위에 직접 문의를 할 수 없는 상황에 처한 피해자나 진정인도 있다는 점을 고려해야 한다. 뿐만 아니라 현재처럼 가장 길게는 5개월까지 지연된 사안들이 있다면, 국가인권위가 적극적으로 나서서 진정인/피해자에게 상황을 설명하고 양해를 구하는 것이 마땅한 일이다. 그런데, 도리어 한 진정인은 교도소에 있는 피해자로부터 "진정사건에 대한 조사가 왜 이뤄지지 않나?"는 질문을 받고, 국가인권위원회에 전화를 걸어 "진정 처리가 지연되는 이유와 현 상황을 피해자들에게 공지해주는 게 좋겠다"는 의견을 말했다가 그건 우리가 알아서 할 일이니 관여할 문제가 아니란 식의 편견을 들었다고 말하기도 한다. 이러한 태도는 관료주의의 첫 징표이며, 피해자의 편에서 그들의 권리를 옹호해야 할 국가인권위원회가 가장 경계해야 할 문제이다.

○ 국가인권위원회의 주요 활동 평가

17. 국가인권위원회의 활동에 대한 정보는 국가인권위원회가 지난 4월 18일 이제까지의 주요 활동이라고 밝힌 4가지 부분 외에 없다. 따라서 이를 중심으로 평가해본다.

● 국가인권위원회 조직정비 활동

18. 2002년 2월 4일 직제령 및 내부 규정이, 2월 9일 시행령이 제정됐다. 직제령과 관련해 위원회의 자체 정원은 180명으로 결정됐다. 국가인권위원회가 효과적으로 기능하는 데 180명의 직원으로 충분인가의 문제는 아직 평가할 단계가 아니다. 한편, 시행령 제정 과정에서 문제가 된 것은 국가인권위원회의 방문 조사의 대상이 되는 다수인 보호시설을 어디까지로 할 것인가와 인권위 구급시설 및 다수인 보호시설을 방문조사할 때의 사전통보 여부(불시방문조사권)였는데, 시행령은 오랜 논의를 거쳐 "긴급을 요하는 경우와, 미리 통지를 하면 조사의 목적달성이 어렵다고 인정되는 경우에는 사전통지하지 아니"하는 것으로 정해졌다. 이는 법무부의 저항을 뛰어넘어 방문조사의 실효성을 확보한 것이라 볼 수 있다. 또한 아동, 장애인, 노인 복지시설까지 모두 다수인 보호시설에 포함돼 국가인권위의 조사가 가능하게 됐다. 이밖에 국가인권위원회는 이 기간 동안 2002년 예산 편성과 주요 사업계획안을 마련했다고 밝혔다. 종합적으로 볼 때, 국가인권위는 이해관계로 얽힌 관료집단과 시행령과 직제령에 대해 합의하는 과정에서 나름의 성과를 거뒀다고 볼 수 있다.

● 인권침해·차별 조사 및 구제활동

19. 국가인권위원회는 2001년 11월 26일부터 2002년 4월 10일까지의 기간 동안 인권침해, 차별 조사 및 구제활동과 관련해, 1천5백44건의 진정을 접수받았고 135건의 면전 진정을 받았다. 그리고 이 중 28건은 취하했다고 국가인권위는 밝혔다. 일단 2002년 4월 10일까지 국가인권위원회가 처리한 진정사안은 울산구치소에 수감됐다 숨진 구승우(40.울산시 북구 염포동)씨 의문사 사건에 대해 12월 28일 검찰총장에게 수사를 의뢰한 것, 이 한 건이 전부다. 이후 4월 14일 제천시장의 장애인 차별 사건에 대한 결정이 있었고, 4월 13일과 24일 각각 한 건의 긴급 구제조치가 실시됐다.

20. 지금까지의 국가인권위원회의 인권침해, 차별 조사 및 구제활동에 대해서는 평가하기가 민망할 정도다. 진정 접수를 개시한 국가기관으로서 상상하기 어려운 무책임한 모습을 보였기 때문이다. 정식 직원이 없었다는 사정을 감안한다 하더라도, 최소한 긴급구제가 필요한 사안에 대해서도 동일하게 쌓아놓기만 한 것은 인력이나 조직의 문제가 아니라 인권위원들의 마인드와 의지의 문제라고 보여진다.

21. 인권침해가 확인됐으나, 실효성있는 구제조치는 뒤따르지 못한 사례 :

4월 14일 진정 1호 사건인 제천시장의 장애인 차별에 대해 국가인권위의 결정이 발표됐으나, '차별'임을 인정했을 뿐 실효성있는 구제조치라 할 것은 없었다.(이는 이후 '진정사건 처리'에 관한 토론에서 자세히 논의될 것으로 기대한다.) 차별당하지 않았다면 당연히 피해자가 있었어야 할 위 치인 제천시 보건소장직으로의 원상회복이 권고되지 않았다. 제천시장의 사과 권고도, 손해배상 권고도 없었다. 조사 과정에서 제천시장이 직원에게 허위자료를 제출토록 한 것에 대한 과태료 조치(제63조)도 없었다. 원상회복, 손해배상 등은 국가인권위원회법 상 모두 가능한 구제조치로서 법의 한계를 타할 수도 없는 노릇이다. 결국 단지 '차별이었다'는 결정을 내리기 위해 4달이 훨씬

넘는 기간을 소요한 것이다.(이마저도 진정 1호였기 때문에 가능했던 일이다) 조사 결과 인권침해가 확인됐을 때는 피해자에게 적절한 구제조치를 제공할 수 있어야 한다. 장애인 차별임을 인정함으로써 사회적 인식의 변화를 이끌어내는 효과가 있었다면 그나마 다행이나, 실효성있는 구제조치가 뒷받침되지 않는 이러한 결정이 반복된다면 국가인권위원회는 중이호랑이에 불과하다는 평가를 면할 수 없을 것이고 인권침해와 차별은 인식되지만 개선되지 않는 상황이 계속될 것이다. 이는 단지 법제도적 한계로만 치부될 수 있는 문제가 아님을 다시 한번 강조한다.

22. 긴급구제 : 한편, 국가인권위원회는 진정사안 처리의 형평성을 위해 접수된 순서를 원칙으로 하되, 긴급한 사안에 대해서는 우선적으로 조치하는 판단이 필요하다. 이는 시기를 놓치면 구제의 실효성 자체가 사라진다는 점에서 그러하다. 이와 관련해 국가인권위원회법 제48조는 긴급구제조치의 규정을 두어 ①위원회는 진정을 접수한 후 조사대상 인권침해행위가 계속 중에 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있다고 인정할 때에는 그 진정에 대한 결정 이전에 진정인이나 피해자의 신청에 의해 또는 직권으로 피진정인, 그 소속기관 등의 장에게 인권침해행위의 중지 등의 조치를 하도록 권고할 수 있다. ②또 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 당사자 또는 관계인 등의 생명 및 신체의 안전과 명예의 보호 또는 증거의 확보나 인멸의 방지를 위하여 필요한 조치를 하거나 관계인 및 그 소속기관 등의 장에게 그 조치를 권고할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련해, 4월 13일과 24일 국가인권위원회가 실시한 긴급 조치는 적절했던 것으로 평가할 수 있다. 4월 13일 국가인권위는 교도소 측으로부터 적절한 의료조치를 받지 못하고 의식불명상태가 돼 근처 병원으로 후송된 청송제1교도소 재소자의 누나로부터 전화 진정을 접수받고, ○ 씨를 대구 경북대 병원으로 이송토록 조치를 취한 바 있다. 또 24일에는 에이즈와 폐결핵으로 투병중인 진주교도소 재소자 이 아무개 씨에 대해 즉각 외부병원에 이송해 치료를 받게 해줄 것과 진주지방검찰청에 형집행정지를 건의할 것을 권고하는 결정서를 진주 교도소장에게 보냈다.

23. 긴급성이 판단되지 않아 구제의 실효성을 상실했거나 조사가 어려워진 사례 :

4월 13일과 24일의 긴급구제조치 권고는 적절했다고 평가되지만, 이미 그 이전에 진정이 제기된 수많은 사안들 중엔 긴급성이 제때 판단되지 않아 구제의 실효성을 상실했거나 조사가 어려워진 사건들이 훨씬 많으리라 짐작된다.(전체 진정사건의 데이터를 갖고 있지 않기 때문에 확인할 수 없다) 하나의 예를 들자면, 지난 1월 초 재소자가 각각 사망과 뇌사상태에 이른 두 건의 사건의 경우, 교도소측이 제때 적절한 의료조치를 취하지 않았다는 주장이 제기되어 증거의 확보나 인멸의 방지를 위해 국가인권위원회가 필요한 조치를 취하는 것이 시급했다. 그러나 국가인권위는 '인력이 부족해 다른 사건과 마찬가지로 순번대로 처리하겠다'고 여러 차례 미루다, 3월 초 TV에 이 사건들이 방송되자 3월 7일에서야 조사에 착수했다. 그러나 조사 착수 후 이후에도 3월 23일, 즉 2주가 지난 후에야 피해자의 부인에게 만나자는 첫 연락이 왔고, 25일 또다른 피해자의 가족이 처음으로 조사를 받았다. 조사 착수 후 거의 한달 반이 지난 현재는 구치소 측으로부터 자료를 받았을 뿐 별다른 조사의 진척을 보지 못하고 있다. 또한 교도소나 다수인 보호시설 내 인권침해 사건의 경우, 진정처리가 오랜 시간 지연되면서 재소자나 증인이 될 수 있는 동료 재소자가 이감을 가거나 출소에 조사가 어려워지는 일들이 발생했다. 또 인권운동사랑방에 제보가 들어온 사안 중엔 피해자가 진정을 접수했다는 이유로 피진정인(가해자)인 교도관에게 불려가 4시간 동안 조사방에 구금당하고 이후 다른 교도소로 이감조치당하는 불이익을 당했다는 내용도 있었다.

24. 발전노조 조합원들 상당수가 파업 중 경찰에 불법 연행돼 복귀각서를 강요당하는 인권침해

상황 역시 경찰의 인권침해 행위를 중지로록 하는 국가인권위원회의 긴급조치가 요구되는 것이었다. 당시 이같은 경찰의 인권침해 행위는 파업이 진행되는 상당 기간 계속됐고, 이를 통해 공권력은 파업을 와해시키려 했다. 또, 파업이 종료된 현재 회사는 당시 불법연행돼 어쩔 수 없이 복귀각서를 쓴 후 다시 파업을 계속한 조합원들을 고소하는 등 경찰의 인권침해 행위를 기반으로 해 조합원에 대한 사후 보복을 하고 있다. 한편, 공권력에 의해 이같이 광범한 인권침해가 벌어졌던 상황에서 국가인권위가 아무런 조치를 취하지 않은 것에 대해 의아해하는 사람들을 여럿 볼 수 있었다. 국가인권위는 경찰의 불법연행과 경찰의 권한을 넘어서는 복귀각서의 강요 등 상황을 신속하게 조사하고 경찰의 인권침해행위를 중단시키는 것이 요구됐던 것이다.

25. 위와 같은 사례들에서 국가인권위가 긴급성을 판단해 조치하지 않은 것은 지나치게 소극적인 태도라 여겨진다. 앞으로, 국가인권위는 진정 사안의 긴급성을 판단해 필요한 경우 시기를 놓치지 않고 긴급구제조치 권한을 활용할 수 있어야 한다. 이 때 '긴급성'을 판단하는 기준이 세워져야 할 것이며, 이 부분에 있어 시민사회의 의견을 수렴하는 장치가 마련될 필요가 있다. 또 그 규모가 광범위하고 조직적인 인권침해가 발생할 경우, 진정 접수 여부를 떠나 직권으로 조사에 착수해 진상을 규명하고 인권침해 행위를 중단시키는 적극성을 최대한 발휘해야 할 것이다.

26. 결론적으로 말하자면, 국가인권위는 현재까지 인권침해의 피해자들에게 신속하고 효과적인 조사를 통한 '빠르고 효과적이며 값싼 구제절차'를 제공하지 못하고 있다. 이런 상황에서 국가인권위는 진정인 및 피해자에게 진정 처리가 지연되는 이유/긴급구제조치 등이 실제 작동하지 않는 이유 등을 설명하고 양해를 구하는 기본적인 활동도 하지 않았다. 그 이유가 단지 정식 직원이 없었던 데에만 있다고 볼 수는 없다. 인권위원들의 마인드와 의지의 부족, 사무처의 관료적 태도가 최소한 가능한 일조차 하지 않은 배경이 됐다고 판단한다.

● 인권관련 법령에 대한 의견표명 및 개선권고

27. 테러방지법안과 재외동포법안 등 2개의 법안과 인종차별철폐협약, 고문방지협약 등 2개의 국제인권조약 관련 정부 보고서에 대한 의견을 표명하고 개선을 권고한 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 국회에서의 졸속 처리가 우려되던 상황에서 테러방지법(안)에 대해 청문회를 개최하고 다각적 검토를 거쳐 반대의견을 제출한 것은 국가인권위원회의 존재 의의를 확인시켜주는 좋은 표본이었다. 국민의 인권을 침해할 소지가 분명한 법안의 입법을 제어하며 국가기구 내에서 인권적 시각을 강화해내는 것은 국가인권위원회가 해야 할 기본적인 역할이기 때문이다. 한편, 재외동포법(안)에 대한 의견 표명이나 인종차별철폐협약, 고문방지협약에 대한 정부 보고서 검토 및 의견 제시 등에 대해서는, 의견 제시로 그칠 것이 아니라 앞으로 어떻게 공론화할 것인지를 방안이 함께 모색되어야 할 것이다.

28. 4월 25일 헌법재판소에서는 양심의 자유를 침해한다는 점에서 사상전향제의 후속판이라는 비판을 받고 있는 준법서약제가 헌법에 합치한다는 퇴행적 결정이 내려진 바 있다. 앞으로 국가인권위원회는 '지문날인제도'를 비롯해 헌법재판소에 계류중인 주요 사건들을 전면적으로 검토하고 의견을 제출함으로써 헌법재판소가 반인권적 제도를 헌법의 이름으로 정당화하는 것을 최대한 제어할 수 있어야 할 것이다.

● 인권교육, 홍보활동

29. 국가인권위는 초등학교와 법집행공무원 등 7백여명을 대상으로 인권교육을 했다고 밝혔다.

인권교육이 실적주의식의 홍보를 위해 필요한 것이 아니라면 앞으로 인권교육의 내용과 대상, 계획을 밝히는 것이 더욱 요구된다.

○ 결어

30. 이번 평가는 이제 막 걸음마를 시작한 인권위가 올바르게 설 수 있도록 하기 위한 인권단체의 고언이다. 국가인권위원회가 올바른 제도에 진입해 국민들의 인권을 충실히 지켜내도록 하는 것은 국가인권위원회 자신뿐 아니라, 시민사회가 함께 책임져 나가야 할 몫이다.

31. 국가인권위원회가 지금껏 ‘빠르고 효과적이며 값싼’ 구제절차를 제공하지 못한 점은 인권위원회의 조직정비가 늦어짐에 따라 발생한 측면도 있지만, 인권위의 의지부족과 관료적 마인드로 인해 가능한 일조차 하지 못했다고 판단하며 이러한 문제를 극복하는 것은 매우 중요하다.

32. 일정한 제도적 한계를 안고 있는 인권위원회가 그나마 인권지킴이로써 최대한의 실효를 거두기 위해서는 무엇보다도 인권위원과 직원들의 의지가 적극적으로 요구된다. 그것을 가능케 하는 것은 결국 인권위원회 운영을 적극적으로 공개함으로써 국민의 감시와 시민사회의 비판을 원활하게 할 수 있는 장치를 마련하는 것이다.

발표 2

국가인권위원회의 제도적 한계

-법·시행령을 중심으로

한상희 (건국대 법대 교수)

1. 국가인권위원회의 위상과 관련하여

2001년 5월 24일 인권단체들과, 법무부 등의 국가기관 사이의 오랜 실랑이 끝에 국가인권위원회법이 법률 제6481호로 제정 공포된 이후 약 1년의 세월이 흐르는 동안 국가인권위원회는 조직을 정비하고 2001.11.26부터 지난 4.10까지 1679건의 진정을 접수하여 그 중 1건의 의문사관관련 수사 의뢰와, 1건의 장애인차별행위에 대한 시정권고 처분, 그리고 2건의 긴급구제조치를 실시하였다. 외형적 수치만으로는 국가인권위원회(이하 위원회라 함)에 대한 고조된 국민의 관심과 그에 반비례하여 보수적으로 운영되는 위원회의 활동이 대비되는 양상을 보인다.

실제, 위원회의 탄생은 민주화의 과실을 향유하는 정치권의 각성에 의한 것이라기 보다는 인권활동가들의 부단한 활동과 투쟁 끝에 쟁취해낸 것이다. 환언하자면, 그것은 국제인권이념에 국가기관들이 스스로 포섭되어 이를 적극적으로 실천하고자 하는 국가적 의지의 발현이 아니라, 과거와 마찬가지로 국가를 그 한 대척점으로 삼고 국가에 대하여 “국민”들의 인권을 지켜내고자 하는 인권운동의 한 전선에서 구축된 것이라고 보아야 할 것이다. 그리고 위원회의 이러한 위상은 이 위원회의 조직과 운영에 있어 수많은 시사점을 제공한다.

첫째, 위원회는 그동안의 인권운동·투쟁의 결실로서 안착된 것이 아니라, 여전히 진행중인 인권운동의 한 전선 내지는 한 수단으로서의 의미만을 가질 뿐이다. 위원회는 인권운동의 최종단계가 아니라 그 투쟁의 한 전선을 담당하는 척후의 성격을 가진다는 것이다.

둘째, 따라서 위원회는 여전히 국가 혹은 권력기관을 상대로 그 전선을 구축하고 있어야 한다. 최소한 위원회의 입장에서만큼은 국가는 인권의 수호자가 아니라 잠재적 인권침해자의 위치에 놓여 있어야 한다는 것이다.

셋째, 바로 이러한 대척관계를 상정한다면, 위원회는 그 자체가 국가기관으로 설치되어 있다는 점 때문에 곧장 국가기관에 포위된 상태일 수밖에 없다. 위원회의 권한이 국가적 권위로 뒷받침되고 있다는 위원회의 구조가 한편으로는 국가에 대한 유효한 공격수단이 될 수 있겠지만, 다른 한 편

으로는 바로 그로 인하여 위원회는 여타의 국가기관에 의한 공격이나 교란의 대상으로 전락할 수도 있는 것이다.

넷째, 따라서 위원회는 합중연횡의 전략적 선택에 총력을 기울여야 한다. 국가에 대항하는 세세력을 조직화하고 체계화하는 중심의 위치에 서서 가장 효율적인 인권공동체를 구축해 나가는 노력을 견지하여야 한다.

2. 국가인권위원회가 처한 전선의 상황

위원회는 현정부 들어서 설치된 두 개의 위원회들-민주화보상위원회와 의문사진상규명위원회-이 직면하였던 전선들을 복합적으로 안고 있다. 민주화보상위원회의 경우 전교조나 동의대사건에서 보듯 과거민주화운동에 대한 평가에 있어 수구집단들의 세력적 저항이 항존한다. 반면, 의문사진상규명위원회의 경우에는 그 명문 자체에 대한 공감대(?)에도 불구하고 구체적인 활동과정에서 나타나는 대항세력들-권위주의적 통치의 수단이 되었던 강권력기구들-의 조직적 저항에 직면한다. 양자는 각각, 거시적 수준에서 가치기준의 설정에 있어서의 저항과 미시적 수준에서 실천역량의 확보단계에서의 저항을 대변한다.

위원회는 이 양자의 저항을 동시에 안고 있다. 비록 국제인권법의 수준에서 인권의 개념과 그 실질이 엄격히 규정될 수 있다 할지라도, 그것이 우리의 현실에 포섭되는 단계에서 “한국적 현실론”이 나름의 힘을 가지고 그 실천을 방해하고자 하는 “보수적” 세력들이 엄존하고 있을 뿐 아니라, 구체적인 진정사건 결정과정에서 자신의 조직을 보위하고자 하는 미시세력들의 조직이기주의의 또한 거친 저항세력으로 등장한다. 국가인권위원회법의 제정과정에서 법무부가 보여주었던 방해책략들이나 현단계에서 위원회의 조직과정에 탄축을 걸어오는 여러 국가기관의 행태들은 후자의 대표적인 예이며, 양심적 병역거부의 문제를 국가안보의 수준으로 견강부회하는 입장들이나 준법서약서에 대한 헌법재판소의 퇴행적 태도들은 전자의 한 축을 구성할 뿐이다.

한마디로, 현재의 위원회의 위상은 그에 우호적이지 못한 세력들이 조직적으로 대항하는 구도 속에서 형성되고 있는 것이다. 앞서 위원회가 포위되었다고 서술한 것은 바로 이러한 맥락에서 의미를 가진다. 인권의 적대세력으로 일단 설정되어 있는 국가조직의 가장 깊숙한 곳에 포진하고 있는 위원회는 그 자체로서 바로 이 국가기구들-관료주의에 젖어 있을 뿐 아니라, 권위주의적 통치의 잔재를 여전히 누리고 있는 국가기구들-에 의하여 둘러싸여 있는 것이다.

여기서 -비록 그 한계는 너무도 분명하지만- 헌법재판소가 대법원과 정치권력이라는 저항세력들의 틈새에서 나름의 지위를 확보하게 되는 과정은 잠시 참조할 필요가 있다. 1989년 정치권력의 그 누구도 원치 않던 위헌법률심사제도와 헌법소원제도를 ‘얼떨결에’ 떠맡아 설치된 헌법재판소는 그럼에도 불구하고 권위주의적 통치의 주변에만 머물던 법조인 집단과 법학자 집단들을 자신을 중심으로 엮어내는데 성공하였다. 기존의 사법과정으로는 도저히 해결되지 않던 보다 높은 단계의 법문제-소위 헌법문제-들을 스스로의 논리틀에 의하여 처리해 나갔던 것이다. 여기서 중요한

것은 시민사회에서 이루어지고 있었던 민주화의 단계들을 적절히 활용하면서 그 열정을 헌법문제로 풀어나가도록 한 법공동체의 형성이다. 억압과 질곡의 정치현실에서 분출구를 찾지 못하던 시민들의 욕구는 새로이 등장하는 헌법재판소에 대한 밀물같은 심판청구로 이어졌고, 헌법재판소는 이러한 요청들을 자신의 역량에 맞게 사법의 영역에 속하는 사건이나 적나라한 관료편의주의가 침윤하고 있는 사건들을 중심으로 하나씩 위헌선언을 하면서 한편으로는 자신의 세력을 과시하고 다른 한편으로는 그러한 위헌선언에 고취된 법조인과 법학자들을 자기의 편으로 끌어들이는 전략을 구사하였던 것이다. 그리고 그 과정에서 아시아제국에서는 보기 드물게 헌법재판제도가 성공한 사례를 이루어낼 수 있었다.

위원회 역시 마찬가지로의 구도 속에서 자신의 생존을 위한 전략을 수립하여야 한다. 헌법재판소가 자신을 포위하고 있던 적들-정치권력과 대법원-을 돌파하듯, 위원회 역시 자신을 포위하고 있는 수많은 세력들을 돌파하기 위한 자기 나름의 전략을 만들어 나가야 한다는 것이다. 그리고 그 전략의 주요점은, 마치 헌법재판소가 헌법공동체를 이루어내었듯이, 위원회를 중심으로 하는 인권공동체의 창출에 있다.

3. 그러나 실상은 ……

실제 위원회가 독자적으로 이 포위망을 뚫고 나가기에는 그 권한과 능력의 면에서 역부족이라 하지 않을 수 없다. 전술하였듯이 국가가 스스로 인권의 수호자 역할을 자임하고 나선 것이 아니라, 인권운동가들의 강권에 떠밀려 위원회의 창설에 나서게 되는 판국에서 위원회의 권한과 자원에 관한 결정은 기존의 국가기관과의 타협에 의존하지 않을 수 없게 된다.

① 강제장치의 결여:

인권침해 및 차별행위에 대한 조사 및 구제의 권한은 위원회로서는 가장 핵심적인 권한임에도 불구하고 그것이 권고의 수준에 한정될 수밖에 없다든지, 방문·실지조사를 거부하거나 진술·자료제출·사실조회에 응하지 않는 경우에 위원회가 취할 수 있는 조치가 단지 과태료 부과에 머무를 뿐이라는 점은 이를 대변한다. 혹은 계획적이고 체계적으로 이루어지는 허위진술이나 기망행위에 대하여 적절히 대응할 수 있는 유효한 수단 또한 존재하지 않는다. 비록 헌법상의 국가기관은 아닐지나, 그 설치와 조직 자체가 독립국가기구로서의 성격을 띠고 따라서 헌법외의 최고기관으로서의 지위를 갖추고 있음에도 불구하고 여타의 국가기관을 강제할 수 있는 장치를 거의 확보하지 못하고 있는 것이다.

“강제가 없는 법은 타지 않는 등불과 같다.” 예링의 이 잠언은 위원회의 실질을 가장 잘 암시하고 있다. 강제수사권이나 그 결정의 강제집행권 등으로 표현되는 강제력은 국가기관이 갖추어야 할 최소한의 요건임에도 불구하고, 인권법의 집행을 담당하는 국가기관으로서의 위원회는 이러한 권한 자체를 상실하고 있는 것이다.

② 조사권한의 축소:

뿐만 아니다. 위원회의 조사대상에서 재판·수사 혹은 권리구제절차가 진행중이거나 이미 종료한 사건이나, 진정원인이 발생한 날로부터 1년이상 경과한 사건, 법원의 확정판결이나 헌법재판소의 결정에 반하는 사건 등을 제외함(법 제32조 제1항)도 위원회의 권한영역을 현저하게 축소시킬 우려가 있다. 지금 현재의 우리 법체계를 감안할 때 재판이나 수사, 헌법재판소의 심판 등을 지배하는 법원리와 위원회의 업무를 처리하는 법원리는 엄연한 차이를 보인다. 교원노조나 제3자개입금지규정에 관한 판단에서 보듯 국제인권법이 과연 우리 국내법상의 法源일 수 있는가라는 명제 자체에 대한 소극적 태도는 이미 헌법재판소의 수준에서 누차 확인된 바 있다. 세계인권선언은 그 자체 하나의 이념만을 제시하고 있을 뿐이며, 따라서 헌법해석을 위한 수많은 지침 중의 하나일 뿐이라는 것이 우리 법제의 태도이다. 또한 인권침해 혹은 차별행위에 대한 법적 이해에 있어서도 이러한 사법기관의 태도는 한계를 가진다. 1회성 혹은 사실상의 행위로 그것이 이루어질 경우 재판의 요건 자체를 충족시키지 못하는 것으로 각하대상이 되는 경우가 허다하기 때문이다.

<뿐만 아니라 이렇게 재판을 배제하게 되면 영미법계에서 확정판결을 받은 시설수용자의 권리구제수단으로 이용되고 있는 인신보호영장제도가 우리 인권법에서는 실질적으로 원용될 가능성이 전혀 없게 되어 버린다.>

이러한 점을 감안한다면, 결과적으로 위원회는 이미 우리의 사법기관에 의하여 정립된 기성의 인권개념에만 한정하여, 그것도 이들 사법기관이 다루기 전에 미리 “짚”(곽노현 교수의 표현이다)하여 조사권을 발동하여야 한다는 체계모순적 결론에 이를 수밖에 없다. 환언하자면 정상적인 국가장치로서도 구제되지 못하는 인권침해 혹은 차별행위들을 당사자들의 진정을 기다려 보충적으로 구제하고(여기서 보충성을 말한다고 해서 그것이 사법적 구제에 하위의 개념으로 설정되어야 함을 의미하는 것은 결코 아니다. 위원회의 조사활동과 현재 계속중인 수사·재판의 효율성이 서로 대립할 경우 무엇을 우선해야 할 것인가는 의연히 정책판단의 문제이며, 따라서 최고기관성을 가지는 위원회의 권한을 설정함에 있어 심각히 고려되어야 할 사항인 것이다. 하지만 법은 이 점을 너무도 소홀히 다루어 버렸다는데 문제가 있다.) 이를 통하여 인권보장의 새로운 지평을 열고자 하는 위원회의 성격과는 정면으로 배치되는, 기이한 결론에 이르게 되는 것이다.

③ 조사활동의 서면주의 원칙:

곽노현 교수가 이미 적절하게 지적하였듯이, 위원회의 조사활동이 서면주의를 원칙으로 하도록 한 것 역시 중대한 한계요인으로 작용한다. 실제 서면주의는 명확성과 안정성의 측면에서는 장점을 가지며 따라서 법적 안정성을 강조하는 통상적인 사법과정에서는 그리 취하지 못할 바는 아니다. 하지만, 인권침해나 차별행위와 같은 사실적 성격이 강한 사건들에 있어서는 명확성 이상으로 요청되는 것이 현장성이다. 엄밀히 보자면 인권은 개개인의 개별적 욕망이 객관적으로 수용되는 객관적 주관주의의 요청에 입각하고 있다. 즉 인권의 판단은 언제나 보편적 기준을 개개의 당사자들의 주장에 대입함으로써 이루어진다. 이 과정에서 서면주의는 이 개별성의 요청을 일차적으로 걸러버리는 효과를 야기한다. 소위 “正史”에 묻혀 버리는 野史의 운명과 같은 현상을 초래하는 것이다. 한마디로 직접경험과 간접경험의 차이가 가지는 틈새가 경우에 따라서는 위원회의 판단에 엄청난 차이를 초래할 수도 있다는 점을 결코 간과해서는 아니될 것이다.

이상과 같은 한계는 일부분에 불과하다. 하지만, 그것으로도 위원회가 정치적 타협의 과정에서 그 실질이 열정나게 위축되어 있음을 알 수 있다. 마치 차포를 떼고 장기판에 나서는 격이다. 하지

만, 그럼에도 불구하고 잔존한 권한이라도 최적화시킨다면 위원회가 포위망을 뚫고 본연의 임무를 수행함에 충분한 힘이 되어 줄 수 있었다.

4. 설상가상 ...

위원회의 탄생과정에서 격렬한 논란의 대상이 되었던 점 중의 하나가 위원회관련입법권을 누가 가지는가라는 점이었다. 특히 위원회법의 개정과정에 있어서의 이니티어티브를 누가 질 것인가의 문제와 각종 시행령의 제정권을 위원회의 독립적·독자적 권한으로 할 것인가의 여부는 법무부와 시종일관 힘겨루기하였던 부분이기도 하다. 그리고 수많은 노력들이 결집됨으로써 이들은 위원회가 장악하는 것으로 결론이 났었다.

그러나 그럼에도 불구하고 위원회는 이러한 권력을 자신의 것으로 소화시키지 못하고 있는 것처럼 보인다. 위원회가 제정한 시행령은 이 점을 잘 보여준다.

① 먼저 시행령 제2조의 다수인보호시설의 정의규정은 지나치게 한정적이다. 아동·장애인·부랑인·노인 등의 요보호자 복지시설, 갱생보호시설, 정신보건시설등 7가지만을 규정함으로써 그 외 다른 상황에서 이루어질 수 있는 인권침해행위에 대처할 가능성을 스스로 축소시키고 있는 것이다. 엄밀히 보아, 법에서 구금·보호시설이라고 규정하고 있음은, 단순히 강제적 수단에 의하여 일정한 시설에 감금되거나 구속되는 시설만을 의미한다고 보기 어렵다. 오히려 그것은 소위 “폐쇄적 시설” 즉 어떠한 원인에서건, 혹은 일시적이건 계속적이건, 또는 공간적이건 관념적이건 외부의 생활관계와 차단된 채 일정한 규율하에서 생활할 것이 사실상 강제되고 있는 모든 시설을 의미한다고 보아야 할 것이다. 예컨대, 합숙이나 기숙사시설과 같이 소위 특별권력관계를 형성하면서 내부적 규율에 의하여 관리되고 있는 시설의 경우 현행의 법제하에서는 그 인권침해행위를 통제할 마땅한 장치가 없다. 물론 이러한 점은 위원회의 업무부담을 과도하게 가중시킬 우려가 없는 것은 아니나, 인권의 보편성을 감안한다면, 최소한 “기타 ……한 시설로서 인권침해의 우려가 있는 시설로서 위원회가 조사할 필요가 있다고 판단한 시설” 정도의 잉여규정을 둘 필요는 있을 것이다.

② 법 제24조 제4항에 의하여 위원등이 시설수용자와 면담하는 경우, 자유로운 분위기를 창출할 수 있는 조건을 명확히 하지 못함으로써 시설수용자들이 자기검열에 빠지게 될 가능성을 열어 두고 있다. 실제 이 부분에서 말하는 자유로운 분위기는, 계호목적에 위하여 시설직원이 입회하는 경우에도 볼 수는 있되 들을 수는 없는(이때 들을 수 없다는 것은 입술위기도 불가능한 상태를 포함한다) 상태를 의미한다. 하지만, 시행령 제4조에서는 단순히 “자유로운 분위기에서 면담이 이루어질 수 있는 장소를 제공”할 것으로 한정하고 있으며, “위원들의 승낙 없이는 면담에 참여할 수 없”고 “자신의 의견을 개진하는 등의 방식으로 시설수용자의 진술을 방해해서는 아니 된다”고 하여 시설직원들의 적극적인 면담방해행위만 배제하고 있을 뿐, 소극적인 자기검열유도 행위에 대하여는 그 어떠한 통제장치도 마련하고 있지 못하다.

③ 시행령 제5조에서는 면담조사 이후의 보호조치로서, 면담을 하였다는 이유로 불이익을 받을 우려가 있는 경우 그를 방지하기 위한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐, 그 구체적인 내용에 대한 열거규정이 결여되어 있다. 실제 이 조치는 일종의 긴급피난에 상응하는 긴급권의 법리로써 처리되어야 할 부분이며 따라서 시설수용자를 별도의 시설에 피난시키거나 위해를 방지할 수 있는 정도의 강도 있는 감시장치를 설치하는 등의 구체적인 권한들이 명기되어야 한다. 사정이 이렇어도 불구하고 제5조는 잠재적으로 불이익을 가할 가능성이 있는 시설의 장·관리인에게 그 불이익을 방지하기 위한 조치를 일임하는, “고양이에게 생선가게 맡기는 식”의 안일함으로 일관하고 있다.

④ 시행령 제9조 또한 어눌한 구조를 취하고 있다. 시설수용자가 진정서 또는 기타 서면을 자유롭게 작성할 수 있도록 시설의 장·관리인에게 방해금지의무를 부과하고 있는 것이 골자이지만, 그럼에도 불구하고 제2항에서는 “미리 작성의사를 표명하지 아니하고 작성중이거나 소지하고 있는 문서”의 경우에는 시설직원들이 그 진정서등을 열람·압수·폐기할 수 있다는 예외규정을 설치하고 있다. 실제 교도시설에서조차 저술의 자유는 표현의 자유라고 하는 기본적인 권의 한 파생권리로서 엄격히 보호되어야 하는 것으로, 그에 대한 제한은 아주 한정된 경우에만 정당화될 수 있다. 더욱이 이 경우와 같이 인권침해에 대한 진정의 의사를 가지고 작성하는 서면의 경우에는 그 의사가 사전에 통고되건 아니면, 서면의 작성이 완료된 연후에 통고되건 관계없이 최대한의 보호를 해주어야 한다. 특히 저항의 심리가 극도로 위축되는 시설수용자의 경우에는 진정의 의사가 확고해지는 순간과 그 진정서를 작성하는 시간은 서로 교차할 가능성이 충분히 있다. 과연 어느 시설수용자가 자신을 구급하고 있는 권력자를 향하여 당신을 고발할 문건을 이제부터 내가 작성하겠노라고 미리 선언하고 그의 가중된 감시망을 뚫고 ‘자유롭게’ 저술에 들어갈 수 있겠는가?

대체로 어떠한 기관의 권한이 한정적일 때에는 그 권한행사의 절차와 방식을 보완함으로써 어느 정도 그 한계를 완화할 수 있다. 법률의 미비점을 시행령으로 보완하는 것은 그 대표적인 예이다. 그러나 위원회의 시행령은 이 점에서 여전히 미흡한 수준을 보이고 있는 셈이다.

5. 위원회조직의 한계

권한이 한정적이면 그 권한행사의 구조를 조정함으로써 이를 보완할 수 있다. 구조가 미흡할 때는 어떻게 할 것인가? 그것은 체계로 보완된다. 혹은 보기나름으로는 체계가 정립된다면 다른 모든 한계가 일거에 해소될 수 있는 가능성조차 구축될 수 있다.

위원회의 경우 이 한계를 극복하는-즉, 포위망을 뚫고 나갈 수 있는- 유일한 대안은 위원회의 존재를 가능케 했던 그 민주화세력-인권단체-을 우군으로 포섭하는 길이다. 전술한 헌법재판소와 유사한-오히려 그 보다 강력한- 인권공동체를 구축함으로써 확고한 대항전선을 창출하는 것이 필요하다는 것이다.

실제 위원회의 조직이나 위상을 고려할 때, 비록 그 권한이 실질화되어 있다고 할지라도 의연히 그 필요성은 남아 있다.

① 먼저, 국가인권기구가 위원회조직을 가지고 있다는 점은 그 기구의 민주성을 담보한다는 점에서는 장점으로 작용할지 몰라도, 효율성의 측면에서는 그 자체 한계를 내재하게 된다. 문제는 위원의 비상임제를 원칙으로 하고 있음이다. 위원회조직은 우선 소위 쓰레기통 모형(garbage can model)이 가장 잘 작용할 수 있는 구조다. 위원들이 스스로의 가치관과 판단의 기준에 의하여 적극적으로 능동적으로 업무를 추진하기 보다는 임의적인 판단기준과 목표를 가지고 간헐적으로 의사에 참여함으로써 일관되고 주체적인 결정을 내리는 것이 아니라, 관료들이나 전문가 혹은 의제를 주도하는 자가 제기하는 개별적인 문제에 그때 그때의 판단기준을 적용하여 판정하는 비합리적 의사결정의 틀을 이루어질 가능성이 많다는 것이다. 더구나 그 위원들이 비상임으로 위원회의 정규의 업무와 긴밀한 관련을 계속적으로 유지하지 못한 채 그때 그때 사안별로 회합, 심의하는 체제에서는, 사안별로 각각 별개의 위원회가 열리는 것과 다름이 없는 의사결정이 이루어질 수 있는 가능성이 많아지게 된다. 물론 11명의 위원 중 위원장 1인과 3인의 상임위원 등 4인이 상임의 지위를 가지고 있고, 인권이라는 거대의제의 성격상 위원회의 작동은 조사-결정 혹은 조정에 이르는 일련의 과정들이 지속적인 긴장 속에서 이루어지겠지만, 그럼에도 불구하고 단위사건들과 이를 규율하는 거대의제의 정립과정 자체가 위원들 각자가 처하고 있는 개인적인 입장이나 지위에 의하여 유동적으로 변화해 나갈 가능성은 무시할 수 없다.

② 이 점과 연관되어 등장하는 문제가 위원회조직에 대비되는 사무국의 존재이다. 위원회의 심의·결정의 과정이 비정규화되어 갈수록 사무국은 위원회 권한의 실질을 차지하는 관료조직이 되어 버릴 수도 있다. 실제 진정사건의 경우 무엇이 인권인가의 판단보다는 무엇이 사실인가의 인식에 보다 많은 비중이 놓여지게 되고, 이 과정에서 실질적인 조사와 분석의 업무를 담당하는 사무국의 일차적 판단은 그대로 위원회의 결정으로 이어질 가능성이 많아진다. 또는 위원회의 주요업무 중의 하나인 인권상황에 대한 조사, 인권정책의 수립 등의 부분에 있어 아젠다의 실질적인 부분을 사무국에서 기획하는 상태가 발생할 수 있다. 물론 최종적인 결정은 위원회가 담당하는 것이겠지만, 그 결정과정의 이니티어티브를 위원회가 아닌 사무국이 장악하게 되는 개연성이 적지 않은 것이다.

③ 이런 조직구도속에서 전체위원회→상임위원·위원장→사무국으로 이어져야 할 의사결정의 구조가 위원장·상임위원→사무국→전체위원회의 과정으로 전환되고, 전체위원회 특히 비상임위원의 경우 위원회의 의사결정에 대한 의견제시자 혹은 미시적 보조자의 역할에 머무를 수 있는 가능성은 항존하게 된다. 위원회의 운영이 민주성 보다는 행정적 효율성에 의하여 주도되는 현상이 예측될 수 있는 것이다.

④ 여기서 이러한 구조전환을 예방할 수 있는 구조적 장치가 그리 마땅치 않는데 또다른 문제가 있다. 대체로 위원회조직의 경우 위와 같은 구조전환의 가능성은 언제나 열려 있다. 따라서 인권위원회와 같이 민주성의 요청이 강한 기관의 경우 비상임보다는 상임의 시스템이 무엇보다도 절실하게 요구된다. 하지만 아쉽게도 위원회의 경우 비상임의 체제를 갖추고 있고 더불어 비상임

위원회에 대하여 업무긴장성을 유지할 수 있는 특단의 조치들이 전혀 예정되어 있지 않는 상황이다. 그러다보니 비상임위원이 사무국직원의 업무에 대하여 지휘·감독할 수 있는 유효한 수단이 존재하지 않게 된다. 즉, 비상임위원의 경우 위원회의 회의를 통하여서만이 업무를 파악하고 업무에 관여할 수 있는 간접적인 통로만 존재할 따름이고, 그나마도 위원장·상임위원의 중개가 유효할 때에만 의미를 가질 수 있을 뿐이다.

⑤ 실제 비상임위원의 존재는 위원회·사무국의 업무와 외부의 인권단체·시민단체 내지는 시민사회의 인권의지를 연계하는 민주적 대표로서의 기능에 비중을 둔 것이다. 조직의 논리보다는 시민사회의 일반적 인식을 위원회의 업무에 투입할 수 있는 통로로서 예정되고 있는 것이다. 그러나 이렇게 비상임위원과 위원회·사무국의 업무연계가 단절될 수 있는 가능성이 구체화된다면, 비상임위원은 문자 그대로 여분의 위원이 되어 버리고 만다.

6. 인권공동체의 형성 vs 회의의 비공개주의

이런 상황에서 보기 나름으로는 위원회가 인권공동체를 구축하는 과업 자체가 편향화될 가능성이 없지 않다. 위원회가 주축이 되어 인권공동체를 형성해 나가는 것은 위원회의 의사결정과정에서 대한 인권단체들의 유의미한 의사전달통로의 확보(비상임위원의 역할은 여기서 가중된다), 인권단체들에 대한 위원회의 행·재정적 지원, 인권단체들간의 유기적 체제구축을 위한 위원회의 기획 및 자원동원 등의 방식으로 이루어진다. 그 중에서도 가장 중요한 것이 위원회와 인권단체들간의 의사소통의 원활성이다. 하지만, 위원회는 위원회운영규칙에서 그 가능성을 상당 부분 차단하는 듯한 인상을 보이고 있다. 위원회 회의를 비공개로 하는 것이 그 대표적인 예이다.

법 제49조는 위원회의 진정에 대한 조사·조정 및 심의는 비공개로 하고 위원회의 의결이 있는 때에는 공개할 수 있도록 하여 비공개원칙을 선언하고 있다. 하지만, 이때의 비공개원칙은 개별적이고 구체적인 상황에서 개인의 프라이버시와 같은 또다른 인권의 보호를 위한 것이며, 이 점에서 모든 회의에 적용되는 예외적인 상황이다. 하지만 규칙 제8조의2는 제1항에서 회의공개 원칙을 천명하면서도, 제3항에서 새삼 국가기밀·안보외에도 “국가기관의 업무수행에 중대한 지장을 초래할 위험”(제1호), “의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항”(제4호)등에까지 비공개 가능성을 확장하고 있다. 제1호의 경우는 통상적인 비공개사유인 국가기밀 혹은 “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 넘어서서 모든 국가기관의 어떠한 업무에 대하여도 “중대한 지장을 초래할 위험”만 있으면 비공개로 할 수 있도록 함으로써, 공공기관의 정보공개에관한법률 제7조의 정보공개예외사유보다 더욱 더 강한 장벽을 설치하고 있다.

뿐만 아니라, 제4호의 의사결정과정 중의 사항에 대한 비공개가능성은 공공기관의정보공개에관한법률의 개정과정에서 제시된 행정자치부의 입장이 그대로 반영된 것으로, “공정한 의사결정 또는

업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려”라는 단서조항이 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 이 우려의 판단을 위원회의 결정에 일임하고 있다는 점에서 오히려 이 단서조항의 의미는 축소되어 버린다. 기존의 회의공개 원칙에 대한 심각한 예외를 인정하는 결과만을 야기하는 것이다. 여기서 제3항 제4호와 같은 예외조항을 설치할 이유가 과연 있는가를 고려할 필요가 있다. 같은 조 제2호에서는 진정·직권조사사건에 대한 비공개 원칙을 천명하고 있다. 그렇다면 제4호의 적용을 받을 수 있는 사항은 이를 제외한 기타의 업무 즉, 법령·제도·정책·관행의 조사·연구·개선, 인권상황에 대한 실태조사, 인권교육·홍보, 인권침해의 유형·판단기준·예방조치 등에 대한 지침의 제시·권고, 국제인권조약관련사항, 인권단체등과의 교류·협력 등의 사항이다. 이 부분은 엄밀히 보자면 그 무엇보다 대외적 협력과 유기적 연대가 요청되는 부분이며, 따라서 그 사항이 공개되면 될수록 위원회의 업무수행에 도움이 되는 것이지, 그것이 “공정한 의사결정 또는 업무수행에 현저한 지장을 초래”할 가능성은 없는 부분이다. 실제, 이러한 예외사항에 해당하는 것은 이해관계가 첨예하게 대립되어 이해당사자들의 조직적·계획적 방해책동이 우려되는 경우라든가, 위원들이 외부세력의 눈치를 보느라 회의석상에서 제대로 의견을 제시하지 못하게 될 가능성 등과 같이 위원회 내외부적 갈등이 예정되어 있는 경우들이다. 하지만, 인권정책과 인권문제를 다루어야 할 위원회의 경우에는 이러한 갈등에도 불구하고 그 이상의 이념 즉 인권을 구체화하고 실천하기 위하여 전국민적 합의를 형성, 확대해 나아가 한다는 당위를 안고 있다. 갈등을 피할 것이 아니라 갈등 그 자체를 위원회가 안고 이를 아우르면서 인권을 실천하는 전위대로서의 역할을 수행하여야 한다는 것이다. 그리고 바로 이 점에서 제4호는 위원회 본연의 임무와는 상치되는 조항이라 할 것이다.

7. 결론

국가인권위원회의 진정사건 처리에 관한 견해

- 제천시장 장애인 차별 사건을 중심으로 -

김용익(서울대학교 의과대학 교수)

I. 서론

발제자는 지난 해 11월 26일 「제천시장 장애인 차별사건」을 국가인권위원회에 제소하였다. 제천시장은 보건소장에 임용되기를 희망하였던 이희원 당시 제천시 의무과장에게 여러 차례에 걸쳐 심한 장애인 차별적 발언을 하여 인격을 모독하였다. 또, 실제 보건소장 임용 절차에서도 장애인이라는 이유로 부당하게 배제시킨 사실이 있었다.

발제자는 이 사건이 헌법, 장애인복지법, 장애인 고용 촉진 및 직업재활법 등을 위반한 장애인차별 및 장애인 고용차별이라고 판단하였다. 또한, 이는 단순한 일 개인이나, 일 고용주가 한 차별이 아니라, 지방자치단체장이 자행한 사건이라는 점에 특히 분노하였다. 지방자치단체장은 국가 조직의 한 부분을 맡고 있으며, 해당 지역에서 국가의 정책을 집행해야 할 책임자이다. 따라서, 국가의 장애인 정책을 집행하는 위치에 있다. 그럼에도 불구하고, 제천시장은 자신의 발언과 행정행위가 장애인 차별이라는 것을 의식조차 못하고 있었으며, 인권위에 제소된 이후에는 비겁한 변명으로 일관하였다.

이 사건에 대해 국가인권위원회는 진정 접수 후 약 4개월 반이 지난 4월 14일 최종 결정을 발표하였다. 그 결과는 이 사건이 장애인 차별이었음을 명백히 인정하는 것이었다는 점에서 고무적인 것이었다. 동시에, 아무런 실질적인 구제조치를 내리지 않았다 또는 못했다는 점에서 지극히 실망스럽고 우려할 만한 것이었다. 국가인권위원회의 소위 '제1호 진정'이었던 이 사건에 대한 인권위의 이번 결정은 인권의 의 가치와 한계를 동시에 극명하게 드러낸 것이라 할 수 있다.

이 글은 이 사건을 다루는 과정과 결과에서 나타난 인권위의 한계를 검토하고, 앞으로 인권위가 올바른 방향을 자리를 잡기 위해 시정되어야 할 점을 검토해 보기 위한 것이다.

II. 인권위원회의 제천시 사건 처리의 경과 및 결과

가. 경과

당초 발제자가 지난 해 11월 26일 인권위에 제출한 진정서에 제시한 요구 사항은 다음과 같았다.

첫째, 위 이희원을 즉시 제천시 보건소장으로 임용하여 부당한 인사 조치를 바로 잡고, 그에게 가해진 무능력한 장애인이라는 오명을 풀어 주어야 합니다. 또한, 개인적으로 이희원에게 행한 바 있는 모든 모멸적 언동에 대해 사과해야 합니다.

둘째, 현 제천시장은 지방자치단체 행정책임자로서의 자격이 없는 것으로 판단되므로, 즉시 시장직을 사퇴하고 내년 지방자치단체장 선거에서도 출마하지 않을 것을 선언해야 합니다.

셋째, 5개 이상의 주요 중앙 일간지에 이희원, 제천시 공무원, 제천시민 및 전국의 장애인을 대상으로 이희원을 장애인이라는 이유로 차별하였다는 사실을 인정하고 이 사실을 사과하는 공개 사과문을 게재하여야 합니다.

당초 이 요구안은 인권위가 이를 수용할 수 있을 것이라는 판단보다는 제천시장에 대한 선언적 요소가 강한 것이었다. 통상적으로 있을 법한 금전적 보상의 요구는 피해자의 의지가 개인적 보상보다는 장애인 차별의 철폐에 있었기에 포함하지 않았다.

그 후, 인권위에서의 의견진술, 합의 및 조정 과정을 거치면서 요구 사항의 강조점과 내용은 약간씩 변경되었다. 첫번째 요구사항은 이희원 전 의무과장이 현직 보건소장에서 해임된 것이 아니기 때문에 보건소장으로 '복직'하기는 어려울 것으로 판단하였고, 인권위가 장애인 차별을 인정하면 당시의 인사행위 자체가 '위법'인 것으로 귀결되어 무효화 될 것을 기대하였다. 그 후 임용 절차가 다시 있을 때, 이희원 전 과장도 공정한 경쟁을 할 수 있기 바랐다. 둘째는 (사실은 처음부터) 인권위가 이러한 결정을 하기는 어려울 것으로 판단하여 인권위 차원에서는 강력히 주장할 생각이 없었다. 세번째 요구는 첫번째와 함께 가장 중점을 두었던 것이었으나, 사과문의 공개를 강제할 수 없다는 헌법재판소의 판례가 있다는 것이 밝혀지면서 쉽지 않을 것이 예상되었다. 그러나, 인권위 구제조치가 어차피 '권고'하는 것은 가능하다는 법률가의 해석이 있어 가능하리라고 생각하였다.

첫번째 요구사항과 관련하여 진정인과 피해자는 「제천시장 장애인차별 공동대책위원회」¹⁾와 함께 전문가들과 법률 검토를 한 후에 이 사건이 많은 법령을 위반한 것임을 확인할 수 있었다. 이에 인권위가 장애인 차별을 인정할 경우 그 위법 사실은 제천시장의 상급기관에 통보해 줄 것을 합의와 조정의 과정에서 인권위 측에 추가 요청하였다. ▲제천시장은 헌법 제11조, 장애인복지법 제3조, 지역보건법 시행령 제11조, 장애인 고용촉진 및 직업재활법 제2조, 지방공무원 임용령 제8조, 지방공무원 임용령 제27조의5 등을 위반한 혐의가 있으며, ▲충북도지사는 제천시장의 위 모든 법령 위반에 대한 지도감독과 관련하여 지방자치법 제157조를, ▲보건복지부장관은 제천시장의 장애인복지법 및 지역보건법 시행령 위반과 관련하여 지방자치법 제157조를, ▲노동부장관은 제천시장의 장애인 고용촉진 및 직업재활법 위반과 관련하여 지방자치법 제157조를, ▲행정자치부장관은 제천시장의 위 모든 법령 위반과 충청북도지사의 지도감독 소홀과 관련하여 지방자치법 제157조와 제158조를 위반하였거나 책임을 방기하였다는 결론을 내릴 수 있었다.

제천시장은, 또한, 인권위의 요구에 의한 자료를 제출하면서 제천시 보건소 공무원들에게 이희원 전 과

1) 「제천시장 장애인차별 공동대책위원회」는 다음과 단체가 참여하고 있다. 사단법인 한국장애인단체총연맹 / 제천농민회 / 제천환경연합 / 민예총 제천단양지부 / 천주교 원주교구 정의평화위원회 / 천주교 청주교구 정의평화위원회 / 인도주의실천의사협의회 / 건강사회를 위한 치과의사회 / 건강사회를 위한 약사회 / 한국부름의전화 자원활동대 / 건강연대 / 참된의료실현을 위한 청년한의사회 / 기독교청년의료인회 / 서울대 의료관리학교실(김용익교수) / 사단법인 한국장애인정보격차협의회 / 굼뚜리차량봉사대 / 사단법인 대한정신보건가족협회 / 한국여성마비복지회 / 서울DPI / 사단법인 한국농아인협회 / 사단법인 한국정신지체인애호협회 / 사단법인 한국장애인재활협회 / 사단법인 한국장애인복지시설협회 / 사단법인 장애우권익문제연구소 / 사단법인 한국장애인부모회 / 사단법인 한국특수교육총연합회 / 사단법인 한국장애인선교단체총연합회 / 사단법인 한국장애인정보화협회 / 사단법인 한국장애인문화예술진흥개발원 / 사단법인 한국여성장애인연합회 / 사단법인 한국신장장애인협회 / 사단법인 부산광역시장애인총연합회 / 사단법인 광주광역시장애인총연합회 / 사단법인 대전광역시장애인총연합회 / 사단법인 울산광역시장애인총연합회 / 사단법인 경남장애인총연합회 / 사단법인 제주도장애인총연합회

장의 근무태도가 불성실하였다는 것을 인정하고 이를 진술한 서류에 서명하도록 강요했다. 보건소의 직원들이 이회원 전 의무과장에게 전화를 해서 울며 사과하는 일이 벌어지기도 했다. 이는 이회원 전 과장과 보건소 직원에게 또 한번의 인권침해와 불법행위를 한 것이다. 그리고 인권위에 대해서는 허위 진술을 한 것이다. 이것은 진정 당시에는 없었던 새로운 사실의 발생이었다.

인권위 법 “제40조 (합의의 권고) 위원회는 조사중이거나 조사가 끝난 진정에 대하여 사건의 공정한 해결을 위하여 필요한 구제조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다.” 라는 조항에 의해 인권위가 합의를 할 수 있는지, 그리고 그 조건은 무엇인지를 의견을 물어왔다. 그러나, 무엇을 합의하라는 것인지를 알 수 없었다. 합의의 조건이라면 위의 3개 요구조건을 제천시장이 모두 수락하는 경우이겠으나, 그것은 불가능한 일이 아닌가? 따라서, 위 3개 조건을 더 명확히 밝히고, 인권위가 직권 결정을 내려 주도록 요청하였다.

다음 단계로 인권위 법 “제42조 (조정) ①위원회는 진정에 대하여 인권침해가 있다고 인정하고 제40조에 의한 합의가 이루어지지 않은 경우에 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 진정을 조정위원회에 회부하여 조정절차를 시작할 수 있다.”는 조항에 따라 3인의 조정위원회를 구성하고, 진정인, 피해자 및 피진정인을 불러 조정을 시도하였다. 진정인과 피해자는 세번째 요구조건인 사과에 중점을 두어 제천시장이 이를 받아들인다면 조정에 응하려 하였으나, 제천시장에서 사과의 문안에서 장애인 차별 사실을 명확히 하는 문구를 넣으려 하지 않았다. 따라서 이를 수용할 수가 없었고, 2차에 걸친 조정 과정도 결렬되었다.

인권위는 4월 11일 전체회의를 열어 결정문을 작성하고, 이를 4월 14일 일요일(굳이 일요일을 택한 이유는 알 수 없음)에 발표하였다.

「제천시장 장애인 차별 사건」에 대한 국가인권위원회의 활동은 대체로 다음과 같이 진행되었다.

- 진정 접수 : 11월 26일
- 진정 사건의 안건 채택 여부 및 담당자 결정: 12월 초
- 양측에 대한 자료제출 요구, 자료 검토 및 현지 조사: 12월부터 약 1개월
- 인권위원들의 양측 소환 조사 및 의견 청취: 1월 18일
- 양자의 합의 권유 : 2월 하순
- 조정 절차 : 3월 하순
- 최종 결정 : 4월 11일. 발표 4월 14일

이를 일지로 정리하면 다음과 같다.

- 11월 26일: 국가인권위원회에 제1호 민원으로 본 건 접수
- 12월 4일: 인권위, 제1차 차별행위 소위원회에 안건 상정 및 조사 결정.
유시춘 위원을 담당자로 결정.
- 12월 10일: 인권위, 제천시장에 대한 진술요구 및 관련자료 제출 요구

- 2002년 1월 9일: 유시춘 위원이 제천시를 방문하여 관계자 20여명 현장조사
- 1월 16일: 유시춘 위원의 회피 신청으로 인권위가 담당자를 정강자 위원으로 변경
- 1월 28일: 인권위원회의가 진정인, 피해자 및 피진정인을 불러 조사 및 의견 청취
- 2월 21일: 정강자 위원이 진정인과 피해자에게 합의를 권고하였으나, 이를 거부함
* 피진정인에 대해서도 같은 절차를 밟은 것으로 알고 있음
- 2월 28일: 인권위 12차 전원위원회, 조정위원회를 구성하여 조정절차 밝기로 결정
- 3월 18일: 제1차 조정위원회 개최. 진정인, 피해자 및 피진정인 참석
- 3월 29일: 제2차 조정위원회. 조정에 최종적으로 결렬됨
- 4월 11일: 인권위 전원위원회에서 결정문 확정
- 4월 14일: 인권위 결정문 발표

나. 결과

인권위원회가 발표한 최종적인 결정의 주문(主文)은 다음과 같다.

1. 피진정인이 피해자를 제천시 보건소장의 임용에서 배제한 행위는 신체조건(장애)을 이유로 피해자의 평등권을 침해한 차별행위로 인정한다.
2. 피진정인은 제천시 행정과 관련하여 장애를 이유로 한 차별적 제도와 정책이 있는지를 조사하여 이를 시정하고, 신체적 약자를 이유로 한 차별행위를 하지 않을 것을 권고한다.

이 주문과 관련하여 인권위가 판단한 ‘구제조치의 범위’는 다음과 같다.

- (1) 위에서 본 바와 같이 피진정인은 제천시 보건소장 임용과정에서 장애를 이유로 피해자의 평등권을 침해하는 차별행위를 한 사실이 인정되므로 이를 엄중히 경고하며 피진정인은 제천시의 행정과 관련하여 장애를 이유로 한 차별적 제도와 정책이 있는지를 면밀히 조사하여 이를 시정, 개선하고 앞으로 신체적 장애를 이유로 차별행위를 하지 않을 것을 권고한다.
- (2) 진정인은 나아가 위 인사조치의 철회와 원상복구의 권고를 요구하고 있으나 이에 제3자가 보건소장으로 임용되어 근무 중이며 피진정인이 피해자에 대하여 차별행위를 한 이유만으로는 그 제3자의 보건소장 임용처분을 취소할 근거는 되지 아니하므로, 진정인의 위 주장은 받아들일 수 없다.
- (3) 진정인은 또한 위 차별행위에 대하여 피진정인에게 언론매체를 통한 사과광고를 요구하고 있으나 당사자의 자발적인 윤리적인 판단과 감정 및 의사에 기초하지 않은 내용의 의사표시를 일반공중에게 공표하도록 요구하는 것은 헌법에 보장된 양심의 자유를 훼손할 소지가 있으므로 진정인의 위 주장도 받아들이지 아니한다.
- (4) 진정인은 피진정인의 제천시장직 사퇴와 차기 시장선거 불출마 선언을 요구하고 있으나, 이 사건 차별행위만으로는 피진정인이 그 의사에 반하여 시장직을 물러날 만한 사유가 되는 것으로 판단되지 않고, 차기 지방자치단체장 선거의 출마문제는 본인이 판단할 문제일 뿐 아니라, 국가인권위원회법 제42조 제4항에 의하여 우리 위원회가 권고할 수 있는 구제조치의 범위에 속한다고 보이지 아니하므로 이를 받아

들이지 아니한다.

III. 문제점

가. 법률적 한계

이번 사건과 관련하여 제기되는 법률적 한계는 세 가지 정도로 요약될 수 있다.

첫째 구제조치를 위한 명령권이 없는 국가인권위원회법의 한계, 둘째 장애인 차별에 대한 각종 법령이 선언적인 규정만을 가지고 있을 뿐 장애인 차별을 없앨 수 있는 구체적 내용과 절차, 또한 이를 어겼을 경우의 처벌 조항이 전무하다는 한계, 셋째 선출직 지방자치단체장이 잘못을 범했을 경우 이에 대한 제재를 할 수 있는 방법이 전혀 없다는 한계 등이다.

이 부분은 별도의 발표가 있을 것이고, 또한 별도의 논의가 진행 중이기에 기술을 생략한다. 다만, 국가인권위원회법의 개정과 장애인 차별 금지법의 제정이 필요하다는 것만을 언급하고자 한다.

나. 인권위의 소극적 태도

인권위가 내린 결정을 이해하기 위해서는 인권위가 '한 일'보다는 '하지 않은 일'을 밝혀 보고, 누구나 긍정할 수 있는 판단 부분보다는 이의가 있을 수 있는 부분을 조명해 보는 것이 더 필요할 것 같다. 인권위는 진정인과 피해자가 요구한 여러 가지 요구 사항을 여러 가지 이유로 받아들이지 않았다.

1. 위법한 인사행위의 무효화

(2) 진정인은 나아가 위 인사조치의 철회와 원상복귀의 권고를 요구하고 있으나 이에 제3자가 보건소장으로 임용되어 근무 중이며 피진정인이 피해자에 대하여 차별행위를 한 이유만으로는 그 제3자의 보건소장 임용처분을 취소할 근거는 되지 아니하므로, 진정인의 위 주장은 받아들일 수 없다.

인권위는 우리의 요구를 “인사조치의 철회와 원상복귀의 권고를 요구“ 하는 것으로 규정하고 있다. 진정인과 피해자는 인권위와의 접촉 과정에서 여러 차례 인사조치를 ‘취소하라’는 것이 아니라, ① 위법한 행정행위였다는 것을 규정해 달라, 그리고 ② 그것이 위법한 것이었다는 점을 3개 관련부처 장관과 충청북도에 통보를 해 달라는 것이 새로운 요구라는 점을 밝힌 바 있다. 이러한 요구의 수정은 전체 위원들에게 전혀 전달되지 않은 듯 하다.

그러면 그 동안 의견의 수렴을 도대체 왜 했다는 말인가? 당초 진정서를 낼 때는 상황이 정확히 파악되어 있지 않을 수도 있고, 조금 더 분석을 한 후에는 요구사항의 구체적인 내용이 변경될 수 있음은 당연하고 그래서 의견수렴 절차를 거치는 것이 아닌가? 문서로 한 요구만 요구이고, 2002년 1월 28일 인권위원 전원이 참석한 자리에서 구두로 한 요구는 요구가 아닌가? 당시 회의는 기록자가 있었으니 확인해 보라.

따라서, 우리의 요구는 “인사조치의 철회와 원상복귀의 권고를 요구“한 것이 아니라, “위법한 행정행위를 무효화하고 이회원 전 의무과장이 다시 한번 공정한 경쟁을 할 기회를 달라“는 것이었음에도 요구자체를 오해하였고, 그러한 기회를 달라는 요구마저 배척하였다.

“피해자에 대하여 차별행위를 한 이유만으로는 그 제3자의 보건소장 임용처분을 취소할 근거는 되지 아니하므로” 라는 논지는 도저히 이해할 수 없는 말이다. 분명히 장애인 차별을 했고 헌법, 장애인복지법과 장애인고용촉진 및 직업재활법을 어긴 사실이 분명함에도 “차별행위를 한 이유만으로는” 제3자의 보건소장 임용처분을 취소할 근거는 되지 아니한다면 장애인 차별은 해도 좋다는 것과 실질적으로 무엇이 다른가? 이것이 인권을 옹호해야 할 인권위의 논지란 말인가?

인권위가 이러한 문구를 넣는다면, 당연히 장애인 차별을 감시해야 할 보건복지부와 노동부도 인권위의 ‘판례’가 장애인 차별만으로는 이미 이루어진 장애인 차별적 인사는 무효화할 수 없다고 나올 것이 아닌가? 인권위는 각 부처와 지방자치단체에 “장애인 차별적 인사를 해도 좋다. 일단 하고 나면 그만이다.”라고 지침을 주고자 하는 것인가?

2. 공개사과

(3) 진정인은 또한 위 차별행위에 대하여 피진정인에게 언론매체를 통한 사과광고를 요구하고 있으나 당사자의 자발적인 윤리적인 판단과 감정 및 의사에 기초하지 않은 내용의 의사표시를 일반공중에게 공표하도록 요구하는 것은 헌법에 보장된 양심의 자유를 훼손할 소지가 있으므로 진정인의 위 주장도 받아들이지 아니한다.

위 결정의 밑줄 친 부분은 헌법재판소가 공개적인 사과의 강제는 위헌이라는 판결 때문이라는 것이 법률가들의 의견이었다. 그러나, 또한 ‘강제’와 ‘권고’는 같지 않다는 것도 역시 법률가들의 의견이었다. 법률가 내부에서도 찬반의 양론이 있었다면, 적극적으로 사고하고 권고를 했어야 했던 것이 아닌가? 인권위는 현행법 상 어차피 명령권이 없고, 권고권이 있을 뿐이다. 즉, 공개사과의 권고는 각종 차별 사례에 대해 인권위가 취할 수 있는 몇 가지 안 되는 권한 중의 하나이다. ‘제1호 사건’에서부터 즉, 인권위 활동의 맨 처음 시작단계에서 이것을 이렇게 간단히 포기해 버린다면 앞으로 인권위가 구제조치로 할 수 있는 일이 도대체 무엇이란 말인가?

만일 인권위가 권고를 하고 피진정인이 이를 거부하였을 때, 인권위가 입을 권위의 손상을 우려하여 이러한 권고를 피해갔다면 이는 소극적 사고의 극치이며, 권위주의의 극치이다. 인권위가 인권보호의 역할을 할 수 없다면 권위는 도대체 왜 필요한 말인가? 인권위의 권위는 구제조치를 적극적으로 하고, 이를 관철하기 위한 다양한 노력(각 정부부처의 협조, 사회단체와 언론의 노력 등)을 통해 이를 관철해 나가는 데에서 나올 것이다. 인권을 침해하고 차별을 자행한 자들이 인권위의 권고를 두렵게 알게 되는 데에서 형성되는 것이지, 인권위의 무오류성에서 나오는 것이 아니다. 인권위가 공개사과의 권고마저 기피한 것이 인권위의 권위를 더 떨어뜨렸다고는 생각하지 않는 지 모를 일이다.

3. 인권차별 사실의 관계기관 통보

진정인, 피해자 및 「제천시장 장애인차별 공동대책위원회」는 앞에서 검토한 바와 같이 제천시장의 장애인 차별 사실이 인정될 경우, 그 결과를 행정자치부, 보건복지부, 노동부, 충청북도 등에 통보해 달라는 요구를 인권위에 전달하였다. 그러나, 인권위는 아직도 이러한 통보를 하지 않고 있다.

물론 인권위 법에 이러한 조치를 해야 할 의무는 없다. 그러나, 제25조와 제44조에 이를 ‘할 수 있다’는 조항이 있다. 이러한 조항이 있다는 것은 물론 이를 가급적 적극적으로 시행하라는 것이 법의 취지일 것

이다.

제25조 (정책과 관행의 개선 또는 시정권고) ①위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다. ②제1항의 규정에 의하여 권고를 받은 기관의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다. ③제1항의 규정에 의하여 권고를 받은 기관의 장이 그 권고내용을 이행하지 않을 경우 그 이유를 위원회에 문서로 설명하여야 한다. ④위원회는 필요하다고 인정하는 경우 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고와 의견표명 및 제3항의 규정에 의하여 권고를 기관의 장이 설명한 내용을 공표할 수 있다.

제44조 (구제조치 등의 권고) ①위원회가 진정을 조사한 결과 인권침해가 일어났다고 판단하는 때에는 피진정인, 그 소속기관·단체 또는 감독기관(이하 "소속기관 등"이라 한다)의 장에게 다음 각호의 사항을 권고할 수 있다. 1. 제42조제4항 각호에 정한 구제조치의 이행 2. 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선 ②제1항의 규정에 의하여 권고를 받은 소속기관 등의 장에 관하여는 제25조제2항 내지 제4항의 규정을 준용한다.

만일 주문의 내용에 "2. 피진정인은 제천시 행정과 관련하여 장애를 이유로 한 차별적 제도와 정책이 있는지를 조사하여 이를 시정하고, 신체적 약자를 이유로 한 차별행위를 하지 않을 것을 권고한다."는 조항이 있어 이것만으로 충분하다고 판단했다면, 또는 감독관청이 해야 할 조치가 모호하기 때문에 권고해야 할 내용이 없다고 판단했다면, 우리는 인권위의 전망이 매우 암울하다는 판단을 할 수밖에 없다. 인권위가 적극적인 사고를 하는지, 소극적인 사고를 하는 지의 분기점이기 때문이다.

인권위는 그 자체의 권한과 활동 범위가 제한적이다. 그렇다면 구체적인 인권의 개선은 각 해당부처와 지방자치단체의 적극적인 노력을 유도하는 것으로 구체화될 수밖에 없다. 이런 경우, 인권위가 적극적으로 사고한다면, '우리가 이러한 장애인 차별 사례를 찾아냈는데, 지금으로서는 어떻게 할 방도가 없다. 해당부처가 이러한 잘못된 관행을 폐지시킬 방안을 찾아달라'고 관계장관 회의라도 소집을 해야 마땅할 것이다. 관계 장관들이 이런 요청을 거절하고, 협조를 거부할 수 있겠는가?

이번 사건과 관련한 관계 부처의 입장은 한심한 것이었다. 거의 모든 신문 방송에 이 사건이 보도되었음에도 불구하고, 관계부처는 아무런 조치를 하지 않았다. '공대위'가 3개 부처 장관에 대해 보내 다음 공개질의서에 대한 각 장관의 답변은 다음과 같았다. 공통된 요지는 자기들은 잘 모르겠고, 조사할 의향도 없다는 것이며, 인사권은 시장의 고유권한이라는 것이다. 비겁하기 짝이 없는 답변들이다. 이는 충청북도나 제천시 관계자들 역시 공통적으로 하는 말이기도 했다. 합법적이거나, 탈법적이거나 무조건 고유권한이라는 것인가? 도대체 누가 그런 무소불위한 권한을 시장군수에게 주었던 말인가? 선출직 자치단체장은 범법행위도 고유권한으로 할 수 있는 것인가?

- 질문: 제천시장은 이번 인사를 행함에 있어 (이러이러한) 법을 위반한 사실이 있습니까?
 - 위반한 사실이 없다면 그 근거를 밝혀 주십시오.
 - 위반한 사실이 있다면 아무런 조치를 취하지 않고 있는 이유가 무엇인지를 밝혀 주십시오.
 - 만일 인권위원회가 위법한 것이라고 판정을 내린다면 어떠한 조치를 취하실 예정이십니까?
- 보건복지부 장관: 제천시장의 보건소장 임명과 관련하여 인사상의 불이익이 장애인이라는 이유만으로 한 것이라면 이는 장애인복지법 제8조를 위반한 것으로 사료됩니다. 다만, 보건소장 임명과 관련한 인사권은 인사권자(제천시장)의 고유권한에 해당하는 것임을 알려드립니다.
- 노동부 장관: 장애인고용촉진및직업재활법 제3조의 규정에 의하면 (중략) 국가 및 지자체는 장애인고

용촉진시책을 추진하여야 할 주체이며 사업주와는 원칙적으로 다른 지위에 있으나, 채용·승진 등 인사관리상 사업주로서 그 직원을 장애인이라는 이유로 차별해서는 안될 것으로 생각합니다. 다만, 채용, 승진 등 인사권은 원칙적으로 인사권자인 제천시장의 고유권한으로 승진에서 탈락된 보건소장 후보자가 장애인이라는 사실만으로 차별을 받았는지 여부를 행정적으로 판단하기는 어려우며 이는 근무성적, 능력 등 종합적인 판단이 필요한 사항이라고 생각합니다.

○ 행정자치부 장관: 장애인복지법, 지역보건법, 장애인고용촉진및직업재활법 등의 주무부장은 보건복지부장관 또는 노동부장관입니다. 지방자치법 제157조제1항은 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반된다고 인정될 때에는 시군 및 자치구에 대하여는 시도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 규정하고 있음을 이해하여 주시기 바랍니다.

인권위 법은 인권위의 목적과 업무를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 인권위는 인권침해 여부를 판단하는 데 목적이 있는 것이 아니라, 인권의 수준을 향상시키는데 목적이 있고 그에 필요한 사항을 권고하고 의견을 표명하는 것이 주된 업무이다. 인권침해 여부를 판단하는 것은 이를 위한 과정이자 수단일 뿐이다. 인권위는 스스로 이 법의 취지와 목적을 위배하고 있다고 생각하지는 않는지?

제1조 (목적) 이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제19조 (업무) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다. 1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명 (후략)

4. 제천시장의 허위 진술

앞에서 말한 바와 같이 제천시장은 인권위의 요구에 의한 자료를 제출하면서, 제천시 보건소 공무원들에게 이회원 전 과장의 근무태도가 불성실하였다는 것을 인정하고 이를 진술한 서류에 서명하도록 강요하였으며, 이를 증거로 제출하였다. 인권위의 결정문에는 이 부분이 다음과 같이 기술되어 있다.

- (1) 피진정인은 피해자의 직무수행 태도가 불량하다고 하면서 다음과 같이 주장하였다. (중략)
- (3) 참고인들의 진술과 사실조회결과 등 우리 위원회가 조사한 증거를 토대로 판단한 결과,
 - ① 근무시간 중 영문번역에 대해 주장은 사실이라고 인정할 증거가 없고
 - ② 박사과정 이수를 위한 직장무단이탈 역시 사실로 인정할 증거가 없으며, 그 당시에 아무런 조치도 하지 아니한 점에 비추어 보아 이 사건에서 피해자에 대한 차별행위를 정당화하기 위해 제시한 것으로 의심된다.

의심된다면 왜 거짓된 자료를 제출하지 않았는지 조사를 하지 않았는가? 피해자 이회원은 2002년 1월 28일 인권위원 전원이 듣는 앞에서 "보건소의 직원들이 내게 밤에 전화를 해서 시장이 시켜서 할 수 없이 도장을 찍었다. 울면서 미안하다고 하는 사람도 있었다"고 정황을 설명하였다. 위증을 했다는 가능성

을 이만큼 제시했으면 사실 여부를 확인했어야 하는 것이 아닌가? 이에 관련된 조항은 다음과 같다.

제56조 (인권옹호업무방해) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. (중략) 4. 이 법 제4장2의 규정에 의하여 위원회의 조사대상이 되는 타인의 인권침해사건에 관한 증거를 인멸, 위조, 또는 변조하거나 위조 또는 변조한 증거를 사용한 자

제63조(과태료) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 과태료에 처한다. (중략) 3. 정당한 이유 없이 제36조제1항제2호3) 및 제4호 또는 제3항의 규정에 의한 자료 등의 제출요구 및 사실조회에 응하지 아니하거나 거짓의 자료 등을 제출한 자

피해자 이회원의 위 증언이 사실이라면 인권위는 '제1호 진정사건'에서부터 위조한 증거를 제출 받는 사태를 당하였다. 그러나, 이를 전혀 문제로 인식하지 못하고 있으며, 조사해 볼 생각조차 하지 않았다. 제천시장은 인권위를 무시하고 조롱하고 있으며, 인권위는 그 권위를 여지없이 침해당하였다. 그렇다면 앞으로 이와 유사한 사태가 있을 때에도 아무런 조치를 취하지 않을 것인가?

IV. 결론

인권위는 사법기관인가? 행정기관인가? 인권침해의 여부를 판단하는 것이 주된 임무인가? 인권상황을 개선하는 것이 주된 임무인가? 인권침해 여부의 조사와 판단이 물론 중요할 것이다. 판단을 그릇 칠 경우, 억울한 피진정인을 만들어 또 하나의 인권침해가 이루어 질 수 있으므로. 그러나, 그것으로 인권위의 임무가 끝나서는 안될 것이다. 인권위의 설립목적이 인권 상황의 개선에 있으므로. 그러나, 그것보다도 국민들이 인권위에 거는 기대가 인권의 보호에 있으므로.

인권위는 무오류의 최종 판단자여야 하나? '인권위가 시정 명령권을 가지 않아야 한다는 주장도 있었다. 인권위의 결정이 최종적인 것이 아니라, 다시 법원에 가는 상황이 벌어져 권위를 잃어버리는 것에 대한 우려도 있었다' 황당한 말이다. 그럴 필요도 없고, 그래서 안 된다. 국민들의 인권 상황이 진흙탕 속에 있는데, 인권위만 청운의 구름 뒤에 백학처럼 날아다니고 있을 수는 없다. 인권위는 진흙탕 속으로 들어와 인권상황과 같이 뒹굴어야 한다. 인권위도 비판받고, 인권위도 제소 당하고, 각 부처와 힘 겨루기도 하면서 침해된 인권을 하나씩 진흙탕 속에서 건져 내 주기를 기대하는 것이지, 힘없는 최종적 심판이 무슨 소용이란 말인가?

인권위는 공정해야 하나? 인권을 침해당하는 사람은 흔히 자기가 무슨 침해를 당했는지도 모를 것이다. 무슨 요구를 해야 하는 지도 모를 것이다. 정말로 인권의 보호가 필요한 사람은 인권위가 있는지도 모르는 사람일 수 있다. 아예 인권이라는 말을 모르는 사람일 수도 있다. 인권위가 공정해야 한다는 말은 공정하면 안 된다는 말과 같은 뜻이다.

소위 '제1호 진정 사건'이라는 사건의 운명은 인권위의 혜택을 누리는 첫 사건이 되기보다는 인권위를 심판하는 시금석이 되는 것이 옳았다. 그래서 다음 진정인들의 인권이 개선될 수 있다면, 그것으로 장애인 차별이 사라지는 디딤돌이 될 수 있다면, 피해자 이회원이 진정인이었던 발제자도 충분히 만족한다.

2) 제4장은 "인권침해의 조사와 구제"이다.

3) 제36조 제1항 (중략) 2. 당사자, 관계인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 '자료' 등의 제출요구

<부록 1> 제천시장 장애인차별 사건 및 인권위원회 결정 과정 경과

□ 제천시 보건소장 임명 과정

- 2001년 7월 23일 : 홍성표 전임소장 사망. 보건사업과장 류경임 씨 직무대리 지정
- 10월 22일 : 충북도 노경호(보건5급) 씨 제천시 전임발령
- 10월 23일 : 노경호 씨 4급 승진, 보건소장 임명
- 11월 14일 : 이희원 의무과장 사직서 제출, 수리

□ 제천시장의 장애인 편견 발언

- 지금 승진 소요연수에 해당되는 사람은 의무과장 한 사람. 15만 시민의 보건을 향상시키고 보건복지를 책임질 수 있는 좀 힘은 어렵지 않느냐 이래서...(9월 21일 제천시의회 발언)
- 장애인에게 욕상을 시킬 수는 없다. 장애가 심한 이씨는 적임자가 아니라고 생각해... 솔직히 다른 결격사유는 없었으나 장애인인 점이 적임이 아니라고 판단했다(11월 16일 한겨레신문과의 전화통화)

□ 장애인 및 각계의 대응

- 11월 17일 : 한겨레신문, 중앙일보 등 언론보도. 한국장총 성명서 발표
- 11월 21일 : 한국장총, 제천시에 요구사항 전달 (제천시장 명의의 사과문을 게재하고 이희원씨에게 사과할 것)
- 11월 22일 : 한국장총 회장단 제천시장 항의방문. 요구사항 수위 강화 (보건소장으로 인사 발령하고 이희원 씨에게 사과할 것. 11월30일 시한)
- 11월 23일 : 제9회 RI Korea 재활대회 참석자 서명 제천시 전달
- 12월 1일 : 제천시장, 한국일보에 사과문 게재
- 12월 7일 : 한국장총, 공대위 결성 제의. 40개 단체가 참여하여 공대위 결성
- 12월 11일 : 장애우권익문제연구소, 인도주의실천의사협의회, 경실련 등 성명서 발표
- 12월 18일 : 공대위 대표단, 충북도청 항의방문(충북도, 보건소장 임용불가 고수)
- 12월 27일 : 충북도청 앞에서 장애인차별 철폐를 위한 투쟁결의대회 개최. 공대위 대표 단, 결의대회 앞서 제천시청 항의방문
- 2002년 1월 17일 : 공대위, 제천시 중앙로 일대에서 가두서명운동(850여명 서명) 및 전단지 배포
- 1월 24일 : 공대위, 서명지 및 법률검토사항 인권위에 전달기로 결정

- 2월 4일 : 제천시장 장애인차별 위법사항에 관한 긴급토론회 개최
- 2월 6일 : 제천시장 장애인차별 위법사항에 관한 법률검토의견 인권위에 제출
- 2월 23일 : 행자부, 노동부, 복지부 등 3개 부처에 공개질의서 제출
- 4월 16일 : 인권위 결정문에 대한 공대위의 기자회견

□ 국가인권위원회 제소 후의 경과

- 11월 26일: 국가인권위원회에 제1호 민원으로 본 건 접수
- 12월 4일: 인권위, 제1차 차별행위 소위원회에 안건 상정 및 조사 결정.
유시춘 위원을 담당자로 결정.
- 12월 10일: 인권위, 제천시장에 대한 진술요구 및 관련자료 제출 요구
- 2002년 1월 9일: 유시춘 위원이 제천시를 방문하여 관계자 20여명 현장조사
- 1월 16일: 유시춘 위원의 회피 신청으로 인권위가 담당자를 정강자 위원으로 변경
- 1월 28일: 인권위원회의가 진정인, 피해자 및 피진정인을 불러 조사 및 의견 청취
- 2월 21일: 정강자 위원이 진정인과 피해자에게 합의를 권고하였으나, 이를 거부함
* 피진정인에 대해서도 같은 절차를 밟은 것으로 알고 있음
- 2월 28일: 인권위 12차 전원위원회, 조정위원회를 구성하여 조정절차 밟기로 결정
- 3월 18일: 제1차 조정위원회 개최. 진정인, 피해자 및 피진정인 참석
- 3월 29일: 제2차 조정위원회. 조정에 최종적으로 결렬됨
- 4월 11일: 인권위 전원위원회에서 결정문 확정
- 4월 14일: 인권위 결정문 발표

<부록 2> 행정자치부, 노동부, 보건복지부 및 충청북도에 대한 공개질의서, 회신내용 및 추가질의

○ 제천시장 장애인차별 공동대책위원회(이하 공대위)는 국가인권위원회(이하 인권위) 진정1호인 “장애이유 보건소장 승진탈락”과 관련하여 이번 사건이 장애인 한 사람의 승진배제를 넘어 전체 장애인의 권익을 침해하는 매우 유감스러운 사건으로 생각합니다. 특히 언론보도 이후 줄곧 자신의 소신만을 강조하며 편견에 찬 발언으로 일관하는 권희필 제천시장의 태도는 사회지도층인 지방자치단체장의 장애인에 대한 의식마저 의심케 하고 있습니다.

○ 인권위의 첫 번째 숙제인 제천시장의 “장애이유 보건소장 승진배제”는 장애라는 이유로 이 땅의 수많은 장애인들이 수시로 당하는 장애차별이자 인권침해로써, 이 사건이 어떻게 결론지어지는가는 장애차별과 인권침해의 근원적 해결에 한 걸음 다가서는 매우 중요한 의미를 담고 있다고 하겠으며, 이 점에 있어서 인권위는 합당한 조치를 취할 것으로 기대하고 있습니다.

○ 제천시장의 “장애이유 보건소장 승진배제”는 공공의 선을 수호하고 국가의 정책을 성실히 수행해야 할 지방자치단체의 장이 국가의 기본법인 헌법과 관련 법령을 서슴지 않고 위배하면서 장애인차별과 인권침해를 자행한 중대 사안임에도 불구하고 직·간접적으로 지도감독의 책임을 지고 있는 정부 관련부처에서는 해결의 조치를 취하고 않는 것은 물론이고 아무런 입장 표명조차 하지 않고 있습니다.

○ 이 같은 상황에서 공대위는 지난 2월 4일 『제천시장 장애인차별 위법사항에 관한 긴급토론회』를 개최하여 ▲제천시장은 헌법 제11조, 장애인복지법 제3조, 지역보건법 시행령 제11조, 장애인 고용촉진 및 직업재활법 제2조, 지방공무원 임용령 제8조, 지방공무원 임용령 제27조의5 등을 위반한 혐의가 있으며, ▲충북도지사는 지방자치법 제157조를, ▲보건복지부장관과 노동부장관은 지방자치법 제157조를, ▲행정자치부장관은 지방자치법 제157조와 제158조를 위반하였거나 책임을 방기하였다는 결론을 내리고 이 같은 의견을 인권위에 전달하였습니다.

○ 이제 정부는 공공기관에서조차 보호받지 못하는 장애인의 인권을 우리 사회 어디에서도 보호받을 수 없다는 위기의식을 갖고 장애인 차별방지와 인권보호에 나서야 합니다.

○ 이에 귀 부에 다음과 같은 질문을 드리고자 하오니 3월 2일까지 답변하여 주시기를 바랍니다.

1. 보건복지부 장관께

- 제천시장은 이번 인사를 행함에 있어 헌법 제11조, 장애인복지법 및 지역보건법 시행령을 위반한 사실이 있습니까? 국가인권위원회에서 이 사건을 다루고 있으나, 인권위원회의 의견과는 별도로 장관님의 의견을 묻고자 하오니 답변하여 주십시오.

- 위반한 사실이 없다면 그 근거를 밝혀 주십시오.

- 위반한 사실이 있다면 지금까지 아무런 조치를 취하지 않고 있는 이유가 무엇인지를 밝혀 주십시오.

- 만일 인권위원회가 제천시장의 이번 인사를 위법한 것이라고 판정을 내린다면 장관께서는 어떠한

조치를 취하실 예정이십니까?

■ 보건복지부 답변

○ 지역보건복지법 시행령 제11조제1항 단서규정의 “의사의 면허를 가진 자로써 보건소장을 총원하기 곤란한 경우”의 해석은 의사의 면허를 가진 자가 보건소장 임용후보자가 없거나, 있는 경우에도 지방자치단체의 간부공무원으로 총원하기 곤란한 능력부족(기획능력, 관련기관 협조·이해 확보 능력 등), 리더십 부족, 성실성 부족 등에 해당하는 경우를 의미하며 이에 대한 구체적인 판단권한은 실제 임용권자인 시장·군수·구청장에게 있다고 판단됩니다.

○ 아울러 지역보건법시행령 제11조제2항의 “당해 보건소에서 실제로 행하는 업무의 직렬의 공무원으로서 보건소장에 임용되기 이전 최근 5년 이상 근무한 경험”의 해석은 반드시 해당 보건소에서 5년 이상을 근무하는 경우를 의미하는 것이 아니라, 해당 보건소 근무여부와 관계없이 해당 보건소 업무 관련 직렬의 공무원으로서 5년 이상 근무한 경험을 의미하는 것입니다. (이상 지역보건정책과 답변내용)

○ 제천시장의 보건소장 임명과 관련하여 인사상의 불이익이 장애인이라는 이유만으로 한 것이라면 이는 장애인복지법 제8조를 위반한 것으로 사료된다. 다만, 보건소장 임명과 관련한 인사권은 인사권자(제천시장)의 고유권한에 해당하는 것임을 알려드립니다. (이상 장애인제도과 답변내용)

■ 보건복지부 답변에 대한 추가질의

○ 제천시장이 장애를 이유로 보건소장 임명과정에서 차별한 사실이 국가인권위 결정을 통해 밝혀진 만큼 보건복지부는 이에 대해 어떠한 제재조치를 취할 계획인지 밝혀 주십시오. 제재조치를 취하지 않는다면 그 이유는 무엇인지 밝혀 주십시오.

2. 노동부 장관께

- 제천시장은 이번 인사를 행함에 있어 헌법 제11조, 장애인 고용촉진 및 직업재활법을 위반한 사실이 있습니까? 국가인권위원회에서 이 사건을 다루고 있으나, 인권위원회의 의견과는 별도로 장관님의 의견을 묻고자 하오니 답변하여 주십시오.

- 위반한 사실이 없다면 그 근거를 밝혀 주십시오.

- 위반한 사실이 있다면 지금까지 아무런 조치를 취하지 않고 있는 이유가 무엇인지를 밝혀 주십시오.

- 만일 인권위원회가 제천시장의 이번 인사를 위법한 것이라고 판정을 내린다면 장관께서는 어떠한 조치를 취하실 예정이십니까?

■ 노동부 답변

○ 장애인 고용촉진 및 직업재활법 제3조의 규정에 의하면 (중략) 따라서 국가 및 지자체는 장애인고용촉진시책을 추진하여야 할 주체이며 사업주와는 원칙적으로 다른 지위에 있으나, 채용·승진 등 인사관리상 사업주로서 그 직원을 장애인이라는 이유로 차별해서는 안될 것으로 생각합니다. 다만, 채용, 승진 등 인사권은 원칙적으로 인사권자인 제천시장의 고유권한으로 승진에서 탈락된 보건소장 후보자가 장애인이라는 사실만으로 차별을 받았는지 여부를 행정적으로 판단하기는 어려우며 이는 근무성적, 능력 등 종합적인 판단이 필요한 사항이라고 생각합니다.

■ 노동부 답변에 대한 추가질의

○ 제천시장이 장애를 이유로 보건소장 임명과정에서 차별한 사실이 국가인권위 결정을 통해 밝혀진 만큼 노동부는 이에 대해 어떠한 제재조치를 취할 계획인지 밝혀 주십시오. 제재조치를 취하지 않는다면 그 이유는 무엇인지 밝혀 주십시오.

3. 행정자치부 장관께

- 제천시장은 이번 인사를 행함에 있어 헌법 제11조, 지방자치법 및 지방공무원 임용령을 위반한 사실이 있습니까? 국가인권위원회에서 이 사건을 다루고 있으나, 인권위원회의 의견과는 별도로 장관님의 의견을 묻고자 하오니 답변하여 주십시오.

- 위반한 사실이 없다면 그 근거를 밝혀 주십시오.

- 위반한 사실이 있다면 지금까지 아무런 조치를 취하지 않고 있는 이유가 무엇인지를 밝혀 주십시오.

- 만일 인권위원회가 제천시장의 이번 인사를 위법한 것이라고 판정을 내린다면 장관께서는 어떠한 조치를 취하실 예정이십니까?

- 지방자치단체장의 인사 조치는 그 행위가 위법한 것일 때에는 무효화되어야 할 것으로 생각되는데, 장관님의 의견은 어떠하십니까?

- 지방자치제도 하에서라 할 지라도 지방자치단체장의 인사 행위는 합법적인 범위 내에서 행해져야 하며 위법한 것인 때에는 행정자치부의 제재를 받아야 한다고 생각하는데, 장관님의 의견은 어떠하십니까?

■ 행정자치부 답변

○ 제천시 보건소장 직위의 결원 발생은 2001.7.23일 이었으나 후임 보건소장 임용은 2001.10.22인바, 지방공무원 임용령 제8조의 규정을 위배하였다는 주장에 대해 보건소장 임용에 3개월이 소요되었다는 사유만으로는 동법 제8조를 위배한 것으로 볼 수 없는 것으로 사료됩니다.

○ 장애인복지법, 지역보건법, 장애인 고용촉진 및 직업재활법 등의 주무부장관은 행정자치부 장관이 아니라 보건복지부장관 또는 노동부장관입니다.

○ 지방자치법 제157조제1항은 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반된

다고 인정될 때에는 시군 및 자치구에 대하여는 시도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 규정하고 있음을 이해하여 주시기 바랍니다.

■ 행정자치부 답변에 대한 추가질의

○ 제천시장이 장애를 이유로 보건소장 임명과정에서 차별한 사실이 국가인권위 결정을 통해 밝혀진 만큼 행정자치부는 이에 대해 어떠한 제재조치를 취할 계획인지 밝혀 주십시오. 제재조치를 취하지 않는다면 그 이유는 무엇인지 밝혀 주십시오.

■ 충청북도에 대한 질의

○ 행정자치부의 답변에서와 같이 제천시장이 장애를 이유로 보건소장 임명과정에서 차별한 사실이 국가인권위 결정을 통해 밝혀진 만큼 충청북도는 제천시장에 대한 시정명령을 포함한 제재조치를 취할 계획인지 밝혀 주십시오. 제재조치를 취하지 않는다면 그 이유는 무엇인지 밝혀 주십시오.

발표 4

인권 · 법제도 · 국가기관⁴⁾

- 국가인권위원회의 행정운동을 중심으로

이창수(새사회연대 대표)

1. 문제제기 : 행정과 인권

국가인권위원회를 설치한 이론적 근거는 국가의 역할과 임무가 국민의 인권을 보장하는 것에 있다는 사회계약론자들의 국가관에서 비롯된다. 이런 관점에서 우리 헌법에서도 국민의 인권을 보장하는 권리들을 규정하고 있다. 하지만 국가인권위원회를 설치한 현실적인 이유는 이런 국가의 법치가 현실에서 이루어진 적이 거의 없을 뿐만 아니라 있다고 하더라도 국가에 내장되어 있는 합법성을 가장한 폭력에 의해서 인권침해가 존재해 왔기 때문이다.⁵⁾

따라서 국가인권위원회는 기존의 국가기관들의 합법적인 폭력성을 인정하고 이를 제어할 '자성의 장치'로서 역할을 할 때만 그 역할을 제대로 했다고 할 수 있다. 하지만 국가를 실제로 인정하든 아니면 지배집단의 집행위원회로 인정하든 그 선악의 양면은 법적 문서를 통해서 행정이라는 하위의 개념과 연관되어 나타난다. 또 이런 행정은 공권력 행사자(경찰, 정보기관 등)와 공권력 대상자(국민) 등의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 그 운영의 축이나 방향이 상당히 달라질 수 있다. 우리는 이런 맥락에서 행정(체계)과 공무원(사람)과 인권을 연결시키기 위해서 '국가인권위원회'라는 기구의 운영을 분석해 본다.

행정의 논리는 효율성의 전제 위에서 성립된다.⁶⁾ 거기에는 언제나 국가 또는 공익이라는 가설에서 시작되지만, 특정 부서는 여기에 덧붙여 '사회적 질서'라는 전제 위에서 시작한다. 필자는 이것을 국가 폭력의 한 인식이라고 본다. 그렇지만 국가인권위원회는 국가기관이면서 국가기관이 아니라는 전제에서 시작된다.⁷⁾ 따라서 법적으로 국가기관인 국가인권위원회가 다른 국가기관과의 관계를

4) 이 글은 완성된 글이 아니다. 앞으로 몇 차례 더 보완될 초안의 성격이다.

5) 우리나라는 아직도 민주세력과 과시증적인 체제가 충돌하고 있다. 이것은 정권교체가 주로 정치적 협상에 의해 진행되었기 때문으로 아직도 민주주의의 진정한 완성인 사회적인 민주주의를 실현시키지 못하고 있다. 또 구체적으로는 행정 부문의 개혁도 제대로 이루어지지 않고 있다.

6) 이번 국가인권위원회의 공개채용에서도 이런 측면이 다소 나타났다. 즉 행정적으로 유능한 인력의 유입이라는 '공익적(?)' 입장이 기회의 균등과 형평성 위반이라는 역사적인 민주성을 사상시킨 것이다. 즉 국민이 직접 선출한 기관장이 아닌 임명직 기관장은 실적주의에 입각해서 직원을 채용해서는 안 된다. 이것은 행정이 그나마 민주주의와 함께 가는 측면이다.

정립하는 문제는 많은 부분이 국가인권위원회법상의 규정에 의존할 수밖에 없다. 이것이 우리 수준의 법적인 합의이다. 하지만 이러한 제약 요인에도 불구하고 국가인권위원회는 독자성(independency)을 유지하는 전략을 갖고 있어야 한다. 바로 이 지점에 국가인권위원회가 현재 당면하고 있는 행정운영의 문제가 집약되어 있다고 본다.

우리는 인권을 전담하는 국가기구인 국가인권위원회의 행정이 행정 메커니즘에서 출발하는 것이 아니라 바로 인권신장을 위한 새로운 전략적인 요소를 갖고 있어야 하고 이에 대한 집중적인 연구가 계속해서 진행되어야 한다고 본다. 우리는 국가인권위원회의 출범 초기라는 정치적인 고려 이전에 이런 전략적인 과제를 스스로 안고 있는지에 대해서 진지하게 성찰해 보아야 한다.

2. 국가인권위원회의 행정운영의 경향과 문제점

우리는 특수한 형태의 국가기관의 행정운영 문제에 대해서 실천적으로 접근⁸⁾하기보다는 이론적인 모형을 통해서 접근하려고 한다. 이 문제는 초대 국가인권위원회의 행정운영의 방식을 규정하는 문제이기도 하지만 이후 국가인권위원회의 행정운영 방식에 결정적인 운영이 규정받는 문제이기도 하다. 하지만 우리 사회에는 이러한 특수한 형태의 국가기구를 경험하지 못했을 뿐만 아니라 관련 연구도 미흡한 상태이다.

국가인권위원회를 제외하고는 합의제(合議制)라는 위원회 제도를 상설적이고 독자적인 자기 직무로 갖고 있는 국가기관은 없다. 이런 상설적인 위원회 제도는 단기적인 특수 목적의 행정규제위원회⁹⁾와도 구별되며, 법무부¹⁰⁾와 같이 국민의 인권 옹호 업무를 자신의 주요 사업으로 하고 있는 기관과도 구별된다. 이런 상설적이고 독립적인 합의체인 국가인권위원회가 성공하기 위해서는 '위원회'의 취지를 잘 살려 나아가야 한다.

현존하는 제도 가운데 위원회 제도는 가장 반권위적이고 사회의 다양성을 반영할 수 있는 거의 유일한 제도이다. 하지만 위원회 제도의 구체적인 운영에 대해서는 일치된 견해가 부족하다. 위원회 제도는 견제와 균형에 의해서 이루어지는 제도가 아니라 합의에 의한 집단책임성이 강한 제도이다. 즉 '의사결정과 집행의 융합'이 이루어진 제도이다. 따라서 모든 권한과 책임은 위원회에서

7) 이 전제는 법으로 권위를 승인받고, 독립성(independence)과 독자성(independency)의 형태로 존립한다는 것이 핵심이다. 독립성이 효율적인 직무집행을 위한 전제 조건이라면, 독자성은 스스로 해결할 수 있는 성격을 의미한다. 전자는 법적으로 보장받고 있으며 다른 국가기관과의 관계를 의미하고, 후자는 자체의 운영에 의존한다. 국가인권위원회의 행정운영의 문제는 결국 이 독자성을 어떤 방향으로 운영하느냐이다.

8) 여기서 '실천적'이라는 의미는 사회적인 쟁점을 통해서 이를 실현시키기 위한 방법을 모색한다는 의미이다. 따라서 아직 국가인권위원회와 같은 특수한 형태의 국가기관을 경험하지 못한 우리 현실에서는 이 문제를 더 이론화하고, 추상화할 필요가 있다고 생각한다.

9) 정부 중앙주무 부처의 각종 규제위원회나 자문위원회 등은 합의제라기보다는 일종의 행정위원회의 성격이 강하다. 즉 위원회를 구성하는 위원 선임이 대통령이나 특정 부서의 장에 국한되어 있다. 또 그 소속도 중앙 주무부처로써의 독자성을 갖고 있지 않다. 의문사진상규명위원회도 대통령에 소속되어 있다.

10) 법무부는 자체에 인권송무부와 인권과를 두고 있고, 정부조직법상에 '국민의 인권옹호' 업무를 담당하고 있지만 법무부 장관의 독자적인 계선 조직에 속한다.

나오고 위원회가 진다. 따라서 우리는 먼저 의사결정과 집행 관계를 검토할 것이다.

국가인권위원회는 다른 대부분의 위원회 제도와 마찬가지로 의사결정과 집행사무를 분리하여 운영되고 있어 위원회는 자칫 의사결정만 하는 것으로 이해되는 경향이 있다. 최근 만들어진 '부패방지위원회¹¹⁾'만이 거의 유일하게 의사결정과 집행을 결합한 형태를 띠고 있다. 국가인권위원회에서 현재 상정하는 것으로 간주되는 행정운영 방식은 반(半)위원회로 운영되는 것 같다. 즉 의사결정을 위원회가 하고 위원인 위원장이 그 집행의 총체적인 책임을 지는 대신 집행의 지휘권을 갖고 있으며 사무총장이 집행 권한을 갖고 있다. 즉 여기서 위원장은 위원회의 결정이 완성될 수 있도록 사무총장을 지휘하는 권한을 갖고 있지만 실질적인 집행권한은 사무총장이 행사한다.¹²⁾ 즉 위원이 아닌 사무총장이 전적으로 집행하게 되어 있다. 하지만 이것은 국가인권위원회가 위원장을 포함하여 4인의 상임위원을 두고 있는 취지에 비추어 입법의 흠결이라고 봐야 할 것이다.

이런 전제 위에서 우리는 국가인권위원회와 사무처의 관계 문제를 다룰 것이다. 또한 위원회와 사무처의 업무의 개방성 정도를 따져 볼 것이다. 이를 분석한 뒤 국가인권위원회의 행정운영의 이념형(ideal type)을 도출하고자 한다.

2.1 위원회와 사무처 관계

국가인권위원회는 현재 위원회와 사무처의 관계를 의사결정과 집행 업무가 구분되어 있는 것으로 이해하는 경향이 있다.¹³⁾ 하지만 위원회가 독자적인 결정을 내리지 못하는 것은 아니다. 위원회 산하에 차별심사소위원회나 정책및대외협력소위원회를 두고 있다. 하지만 이 위원회는 위원회의 결정에 의해서 임무를 부여받고 있음에도 불구하고 사무처의 구체적인 집행업무를 지휘할 수는 없다. 즉 사무처가 위원회의 지휘를 받는 것이 아니라, 사무처의 독자적인 판단에 의해서 활동할 수 있는 여지가 상당히 있다. 물론 아직까지 현재적인 문제점을 드러내고 있지는 않지만 소위원회 구성과정에는 일부 문제점들이 드러난 것으로 알려졌다.

위원회 업무를 효율적으로 운영하기 위해서는 어느 쪽에 무게를 둘 것인가에 대한 전략이 있을 수 있다. 하지만 타국의 인권위원회 운영 예에서 보듯이 인권위원회는 엄밀한 의미에서 관련 담당 인권위원(commissioner)이 주도적으로 운영하는 것이 효율적이기도 하고, 위원회의 전문성을 확보하는데 도움이 된다. 하지만 현재의 국가인권위원회는 아직 전원위원회 또는 소위원회의 구성원으로서 위원(member)을 인식하는 경향이 있다. 즉 전원위원회나 소위원회는 회의의 형식으로 의사결정의 형식이 아닌 위원회 그 자체는 아니다. 따라서 인권위원회는 차별 담당 상임위원과 인권침해 담당 상임위원 그리고 인권정책 담당 상임위원으로 세분하고 집행업무를 실질적인 집행 권한을 갖는 방향으로 나아가야 한다. 여기서 사무처는 이를 효율적으로 지원하는 방식을 따라야 한다

11) 부패방지위원회는 위원장을 포함하여 9명의 위원 가운데 3인의 상임위원이 있으며 위원장의 다른 상임위원 중 1인이 사무총장을 맡고 있다.

12) 국가인권위원회법 제6조(위원장의 직무)①위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 통할한다. 동법 제16조(사무처)④사무총장은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

13) 인사자문기구의 설치 등을 위원장의 훈령으로 제정하여 운영한다든지, 국가인권위원회 전원회의의 보고 안건 및 논의 안건을 구분하거나 회의의 공개/비공개 여부 등이 위원회의 결정으로 위임된 형식이 아니고 위원장과 사무처의 사전 판단에 의해서 의안이 준비되는 것 등이 대표적인 예이다.

고 본다. 아니면 법 개정시 상임위원 중의 1인이 사무총장을 겸임하는 방식도 있겠지만 이것은 위원간의 서열화를 촉진시킨다는 단점이 있어 더 많은 연구와 규명이 있어야 한다.

2.2 개방성과 폐쇄성

우리는 또 다른 행정운영 측면에서 개방성과 폐쇄성이라는 잣대로 민주성·공개성이라는 국민의 기관으로써의 복무 자세를 검토해 볼 필요가 있다. 이 측면에서는 두 가지 검토가 가능하다. 하나는 국가인권위원회의 의사결정 과정이나 집행 과정에 인권단체와 관련 전문가 등 외부에서 얼마나 참여할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있느냐 즉 국가인권위원회가 참여보장형 운영체제 또는 참여유도형 운영체제인가 하는 문제이다. 또 다른 하나는 자체 위원회의 의사진행과 집행 과정을 얼마나 공개하느냐의 문제이다.

국가인권위원회 활동의 제 과정에 제도적인 참여 보장의 쟁점은 인권관련 단체 및 국민과 국가인권위원회와의 관계를 파트너십(동반자관계)으로 이해하느냐 아니면 전자를 후자의 지원·지지 관계로 보느냐의 문제이다. 이것은 국가인권위원회를 법적 권위를 가진 법적 기관으로 먼저 이해하느냐 아니면 국민의 인권 보장을 적극적으로 실현하기 위한 시민사회의 권리 실현의 수단으로 보느냐에 달려 있다. 현재 국가인권위원회는 법률적인 국가기구 가운데 하나로 보는 견해가 우세한 것 같다. 즉 위원회와 전원위원회 회의의 비공개 원칙의 근거 가운데 하나로 법적인 조항을 드는 예라든가 안전에 대한 상세한 설명과 의견을 대국민적으로 청취하겠다거나 적극적으로 권장하는 사례가 없었다는 점에서 그렇다. 하지만 국가인권위원회의 초기 과정에서 이러한 방향을 설정하는 것은 굉장히 중요하다.

또 국가인권위원회 활동의 공개성 즉 투명성의 쟁점은 국가인권위원회의 활동에 단순히 위원들로 확보되지 못한 사회적 다양성을 반영하기 위해 필수적이며 또한 특수한 형태의 국가 기관은 국민적 신뢰가 가장 중요하다는 점에 비추어 확대되어야 하는 문제이다. 즉 법적으로 보장된 것을 하는 것이 아니라 어떻게 공개성을 더 확보하느냐가 중요하다. 현재 국가인권위원회는 결정은 공개 하되 토론이나 논의과정은 공개하지 않고 있다. 이것은 국가인권위원회법에서 보장하고 있는 회의 공개 등의 규정을 가장 보수적으로 적용하고 있다는 것을 의미한다.¹⁴⁾

14) 국가인권위원회법 제14조(의사의 공개) 위원회의 의사는 공개한다. 다만, 위원회 또는 소위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.
동법 제49조(조사와 조정 등의 비공개) 위원회의 진정에 대한 조사·조정 및 심의는 비공개로 한다. 다만, 위원회의 의결이 있는 때에는 이를 공개할 수 있다.
이 규정 가운데 14조에 기해서는, 비공개 조건을 규칙(국가인권위원회규칙제8호(2002.3.14)(개정) 제8조③)에는 △국가기밀 및 안보에 영향을 미치는 사항 △명예훼손과 관련된 사항 △법령으로 제한된 사항 △위원회 내부 검토 사항 △단순한 행정사항 또 같은 조④에는 시설 및 질서유지 등의 이유로 비공개 할 수 있다고 되어 있다)으로 정하고 있지만 제49조에 기해서 공개의 조건을 정하고 있지 않다.

3. 인권 전담 기관의 행정운영 형태 : 위원회 중심의 개방형 행정 운영 체계의 모색

인권관련 행정은 투명해야 한다. 특히 이 글에서는 적게 언급했지만 국가인권위원회의 행정은 앞으로 의식적으로 개발되어야 한다. 이런 맥락에서 국가인권위원회는 친인권적이면서 효율적인 집행 업무를 수행하기 위해 개방적이고 사회적인 토론을 통해서 행정을 운영해야 한다고 본다. 이를 정리하면 다음과 같다.

- 위원회 수준

0 공개성 확대를 통한 투명성 제고

국가인권위원회의 각급 회의는 더 공개되어야 한다.

0 자문위원회 설치를 통한 '결정전 의견청취제'의 적극 검토

국가인권위원회는 정책결정 단계에서 인권단체와 국민들의 의견을 청취할 위원회 수준의 자문위원회를 설치해야 한다. 그리고 그 자문내용을 실제화하기 위해서 위원회 결정 이전에 자문위원의 의견을 반영하기 위한 노력을 해야 한다.

0 의안의 주요 쟁점 사전 공지

이를 통해서 위원회는 외부의 의견을 적극적으로 청취하거나 국민적인 의견을 수렴해야 한다.

0 전문 상임위원 제도(commissioner)의 도입 검토

위원간의 서열화를 의미하는 상임위원회 회의를 폐지하고, 상임위원을 각각 정책, 인권침해, 차별행위 등의 전문 상임위원으로 활용하는 방안이 강구되고, 고도의 전문성을 축적 확보해 나가면서 이 전문위원이 각각 소위원회의 위원장이 되는 것으로 개편해야 한다.

- 사무처 수준

0 협력/공동 사업의 확대

기본적으로 인권 관련 사안을 아웃소싱하는 방식이 아니라 인권 단체 등과 함께 공동 사업을 마련하는 것이 중요하다. 일반적으로 국가인권위원회는 아직까지 공동, 협력, 협찬, 후원 사업 등의 마인드가 형성되어 있지 않다.

0 공적 정보의 적극적 공개

관련 국제기관이나 인권 관계 자료의 적극적인 공유 노력이 필요하다. 현재 자료실 기능이 아직 정비되거나 운영되고 있지 않지만 지금 식으로 가면 결국 일반적인 다른 행정 기관의 방식과 다르지 않을 것으로 보인다.

0 국민과 함께 하는 사업의 적극 모색

국가인권위원회의 존립 목적 가운데 하나는 국가의 폭력적인 요소를 억제하고 국민의 권리 보장 요소를 신장시키는데 있는데, 이것의 현실적인 의미는 국민이 참여하는 과정을 만드는 것이라고 할 수 있다.