

요청한다. 물론 모든 제도가 인권위원회의 설치가 특별히 필요한 이유가 바로 여기에 있다.<sup>3)</sup>

## II. 1993년의 [인권보호법]

### 1. 입법의 역사적 배경

인도에서의 인권은 우선 자유권의 확보를 위한 민권운동으로 시작하였다. 민권(civil liberty)운동의 발단은 독립이전 영국식민지 통치시절로까지 소급된다. 식민지정부는 재판없이 무기한 인신을 구속하는 등의 권리침해적인 행위를 많이 하였다. 당시의 국민운동은 어느 의미로 볼 때 민권운동의 역사이기도 하였다. 1931년 이미 J.N.네루에 의한 민권연합(civil liberties union)이 결성된 바 있다. 자유를 쟁취하기 위한 큰 국민운동은 간디의 영도하에 전개되었다.

그러나 정작으로 독립 후에는 국민회의당의 소극적 태도로 인해서 국민의 인권관념은 축소되는 분위기로 변화하였다. 집권 정부는 인권을 오히려 법률적 의미로 축소시켜 이해하였고 이제 권리는 헌법구조내의 작은 그릇에 담겨지게 되었다. 특히 인디라 간디 수상에 의해 취해진 1975년부터 1977년 사이의 비상조치는 국민의 기본권을 크게 위협하는 사건이었다. 이에 저항하기 위한 민권운동단체들이 조직되었고, 1980년 들어서는 테러사태가 만연함에 따라 국민들은 민간테러와 국가테러의 양 측면으로부터 시달리게 되었다. 그 어느 때보다 심각한 폭력과 범죄, 전 투적 상황이 20년 동안 지속되었다. 국가제도의 구심력이 이완되고 정당과 압력단체가 그 기능을 상실하게 되었을 때 민간 인권운동의 대두는 불가피한 것이었다. 조직적인 민권운동은 주로 정치범석방, 인권침해의 폭로, 국가권력의 헌법준수, 공정한 재판의 실시 등을 주장하였다. 운동이 시간을 더하면서 인권침해사태에 대한 조사와 자국의 추적이 이루어

2) P.S. Jaswal & N. Jaswal, *Human Rights and The Law*, API Publishing Co., 1986, 231쪽

졌고, 1980년대에 와서는 보호의 망이적 성격의 운동이 전개되어 공익 소송과 같은 개방주의적 방법이 실행되는 모습을 보인다. 1980년대에는 빨작과 동북부지방에서의 테러가 다량함에 따라 민방 테러리스트에 대응하기 위한 국가권력이 과도하게 폭력적인 모습을 띠기 시작하였다. 경찰의 고문과 대표적인 악법들 [국가보안법](NASA), [테러리스트 및 파괴활동방지법](TADA)과 같은 가혹한 예방적 처벌법들이 출현하였던 것이다. 카쉬미르분쟁의 고초는 국가권력의 폭력성을 더욱 부채질하였다. 카쉬미르분쟁과 관련한 인권운동단체의 활약은 인도의 인권문제를 국제화시키는데 성공을 거듭함으로써 인도는 국제적인 압력을 받는 바가 되었다. 그 결과 인도 정부는 어느 정도 이제 국제적인 인권준칙에 적극적인 입장으로 변화되었다.<sup>3)</sup>

동시에 인권의 개념은 이제 국가권력의 남용을 배제시키는 것을 넘어 교육권, 건강권, 사회보장권, 노동자의 정당한가권, 최저임금보장 등과 같은 사회경제적 권리의 보장까지를 국가가 적극적으로 담당해야 하는 것으로 인식되는 시대에 들어섰다. 이런 시대적 요구는 개발도상국가의 국민들에게도 '새로운 인식'(new consciousness)으로 다가왔고 헌법은 이를 국가의 과제로 규정하기에 이르렀다.<sup>4)</sup>

위와 같은 시대적 배경하에서 1993년 5월 14일 국민인권위원회, 주인권위원회, 인권법원 등의 설치를 위한 [인권위원회법률안](Human Rights Commission Bill)이 의회에 제출되기에 이르렀다. 의회에 법률안이 상정되어 있는 동안, 1993년 9월 28일 대통령은 우선 헌법 제123조 제1항에 의거 [인권보호령](The Protection of Human Rights Ordinance, 1993)을 발령하였다. 이 명령은 공포와 더불어 당일부터 시행에 들어갔다. 법안은 [인권보호법](The Protection of Human Rights Act)으로 확정되었고, 대통령의 재가가 있는 1994년 1월 8일 시

3) Shashi Kumar, Human Rights Movements in India and National Human Rights Commission, in: *Human Rights in India* (ed. by B.P. Singh Sehgal), Deep & Deep Publishing Co., 1995, 540-541쪽

4) B.V. Somasekher, Programmes and Perspectives of NHRC Towards Protection of Human Rights in India: An Appraisal, in: *Human Rights in India* (ed. by B.P. Singh Sehgal), 1995, 547-548쪽

행에 들어갔다. 그러나 법의 효력발생은 [인권보호법]이 공포되었던 1993년 9월 28일부터 소급적용되는 것으로 간주되었다(제1조 제3항). 총 8개장 43개조문으로 구성된 이 법은 정부와 키쉬미르에 대해서 예외를 둔 것을 제외하고는 전 인도에 걸쳐 효력을 발생하였다(제2조 제2항).

## 2. 인권의 개념

법 제2조 d에 의하면 인권은 "헌법의 규정과 국제규약의 내용이 보장하고, 인도 법원의 판결에 의해서 집행가능한 개인의 생명, 자유, 평등, 존엄과 관련된 권리를 뜻한다" 동조 f에서는 '국제 규약'이란 1966년 12월 16일 유엔 총회가 채택한 [시민 정치적 권리에 관한 국제규약] 및 [경제 사회 문화적 권리에 관한 국제규약]을 의미하는 것으로 본다. 이 점에서 [인권보호법]이 정하는 인권 개념은 헌법상의 기본권 개념보다 범위가 넓다고 보인다.

이것이 확대된 인권개념은 '법원에 의해서 집행가능한' 권리여야 한다는 점에서 제약된다. 국내법에 의한 국제법의 집행은 법적으로 많은 논란이 있는 부분이다. 기본적으로는 오늘날 국내법이 국제법들을 존중해야 한다는 점에서 이견이 없다. 국가간의 예양은 국내법과 충돌되지 않는 한 국제법규들을 국내법으로 수용하는 것으로 하고 있다. 물론 상호 충돌을 일으키는 경우 일반적으로는 국내법이 우선된다.<sup>5)</sup>

## III. 국민인권위원회

### 1. 설치의 논거

중앙정부는 국민인권위원회(이하 '인권위'로 약칭함)를 설치할 권한이 있다. 이의 설치를 위한 논거는 다음과 같다.

(1) 인도는 두 개의 국제인권규약에 관한 당사국이다. 이 규약들이 정

5) Paras Diwan & Peeyushi Diwan, *Human Rights and The Law*, Deep & Deep Publication, 1996, 514-515쪽

하고 있는 인권들은 헌법에 의해 보장되어야 한다.

(2) 인권에 관하여 국내, 국제적인 관심은 현재 증대되고 있다. 이와 관련해서 민화하는 사회원칙과 법치와 폭력의 새로운 양상의 출현은 정부로 하여금 현상항에 보다 효율적이고 책임있게 대처할 수 있도록 현재의 법령 및 제도들을 재고하도록 요구하고 있다.

## 2. 구성

(1) 인권위는, 1993년의 [인권보호법]에 근거하여 창설되었다. 이 법은 인권위의 구성에 관하여 다음과 같이 규정한다(제3조 제2항).

- 1) 위원장은 대법원장을 역임한 자로 한다.
- 2) 위원의 1인은 현재 대법원판사 혹은 역임한 자 중에서 정한다.
- 3) 위원의 1인은 현재 고등법원판사 혹은 역임한 자 중에서 정한다.
- 4) 2명의 위원은 인권과 관련한 지식이나 실제 경험이 많은 인물 중에서 임명한다.

또한 3명의 당연직 위원이 있다. [소수자를 위한 국가위원회], [지정카스트와 지정부족(部族)을 위한 국가위원회], [여성을 위한 국가위원회]의 위원장들이 바로 그들이다(제3조 제3항). 이들은 인권위의 다른 위원들과 동일한 권한을 갖는다.

인도정부의 서기직 서원의 공무원이 이 위원회의 사무총장이 되며 그는 그에게 위임된 모든 권한과 기능을 행사하여야 한다(제3조 제4항, 제11조).

인도정부는 인권위를 구성하였다. 전임 대법원장이었던 미스라(Ranganath Misra)씨가 초대위원장이었다.

### (2) 본부

위원회는 델리에 본부를 두고 있다. 인권위는 중앙정부의 허락을 얻어 인도의 다른 지역에도 사무소를 설치할 수 있다(제3조 제5항).

### (3) 추천위원회

위원장을 비롯해서 모든 위원들의 임명은 대통령이 의해서 임명되는데, 이들에 대한 추천은 다음과 같은 추천위원회에서 이루어진다(제4조).

- 1) 추천위원장: 총리
- 2) 위원: 하원의장, 인도정부의 내부장관, 하원의 야당대표, 주위원회

(위원)의 임명(제6조), 주임위원(위원)의 임명

(4) 위원회의 조직(제5조)

헌직 내무원관이나 고등법원장이 위원회의 위원으로 위임된 경우 대법원장과의 협의를 거쳐야 한다. 위원장이나 위원은 다음과 같은 경우에 한하여 대통령의 명령에 의해서 직을 면하게 된다. 즉 대통령의 조처에 응해서 대법원이 대법원의 내부절차에 따라 심사한 후 위원장이나 위원의 행동이 잘못되었거나 무능한 것으로 판정되었을 때이다. 이런 경우 외에도 대통령은 만약 위원장이나 위원인,

- 1) 파산선고를 받은 경우, 또는
- 2) 임기중 직무범위 밖에서 유직 업무에 종사한 경우, 또는
- 3) 정신이나 신체상의 질환으로 인하여 직무를 더 이상 수행할 수 없을 경우, 또는
- 4) 징신이상(징신)이 있어서 법원으로부터 선고를 받은 경우, 또는
- 5) 대통령의 의견으로 본 때 반대되지 법적으로 인하여 유기징역의 형의나 선고를 받은 경우 등이다.

(5) 위원의 임기(제6조), 보수(제8조)

위원장의 임기는 5년으로 한다. 단, 70세를 정년으로 한다. 다른 위원의 임기는 5년으로 하되, 1차에 한하여 연임이 가능하다. 단, 정년은 70세이다. 임기만료와 함께 위원장이나 위원은 더 이상 중앙정부나 주정부의 일에 종사할 수 없다.

위원장이 사망, 사임 등의 이유로 궐위가 될 경우, 대통령은 차기 위원장이 선출될 때까지 위원 중에서 한 사람을 지명해서 위원장의 직무를 대행하도록 한다. 위원직의 임기와 조건, 급여 및 수당은 임명 이후 불이익하게 변경되지 아니한다. 이 규정은 직무상의 독립성을 보장하기 위함이다.

3. 위원회의 기능과 권한

(1) 기능

[인권보호법]의 기본적인 목적을 수행하기 위해서 인권위는 무리없이 그 기능을 원활하게 수행할 것이 기대된다. 이 법의 제12조는 다음과 같

은 기능을 위원회의 위주로 규정하고 있다.

- 1) 인권희생자가 직접 혹은 그를 대신한 다른 사람에 의해 제기된 다음 사건의 청원에 대한 조사,
  - 가) 인권침해 혹은 그의 교사, 또는
  - 나) 그와 같은 침해사실에 대한 방지를 공무원(형법 제21조에 따른)이 태만하였을 경우
- 2) 법원에 계류중인 인권침해사안에 대해서도 해당 법원의 승인을 얻어 개입한다
- 3) 주정부의·협조아래 주정부 소관의 수형시설에 대한 방문을 한다. 여기에 있는 교화나 보호 등 일정 목적하에 수용되어 있는 제소자들의 수용환경에 대해서 살피고 그에 대한 견해 표명
- 4) 헌법 등 법령에·정해진 바에 따라 기준이 잘 지켜지고 있는가와 법령의 취지에 따른 시행 여부
- 5) 인권의 향유를 방해하는 태러 등의 요인들에 대한 심사와 그 개선책 강구
- 6) 인권에 관한 조약과 국제규약들의 검토와 그의 적절한 시행 권고
- 7) 인권분야에 관한 연구와 증진
- 8) 사회에서의 다양한 분야에서 인권계몽, 간행과 매체, 세미나 기타 가용수단을 동원해 인권보호에 관한 안전대책 교육
- 9) 인권분야에 종사하는 비정부단체와 시설에 대한 지원
- 10) 기타 인권향상을 위해 필요하다고 보이는 모든 기능

(2) 권한  
그러나 다음과 같은 사안에 대해서는 인권위는 관계하지 아니한다 ([절차규정(1994)] 제8조).

- 1) 고지가 행해졌을 당시보다 1년 이상 전에 발생했던 사안
- 2) 사법적 사항이 아니거나 현행법령상 주인권위원회, 또는 기타 다른 위원회에 계류된 사안
- 3) 보호하고 위명 혹은 가명으로 제기된 사안
- 4) 진지성을 결여한 사안
- 5) 인권위의 권장사항 밖의 사안

제12조에서 일기된 시험을 수행하기 위해서 인권위는 법원이 권한을 부여받아야만 한다. 제13조는 인권위는 이 법에 의하여 조사를 행할 경우, 특히 다음 사항들을 심판함에 있어서 1908년의 민사소송법상의 민사법원의 권한을 부여받고 있다(제13조 제1항). 즉,

- 1) 증인을 소환하고 강제출석케 하고 선서를 시키는 경우,
- 2) 사실자료에 대한 조사와 작성
- 3) 선서후 제출된 증거의 수령
- 4) 법원이나 판사가 가진 공적 기록에 대한 조사 혹은 복사
- 5) 증인이나 사실자료에 대한 조사를 위한 위원회의 설치
- 6) 기타 규정되어야 할 모든 사항들

인권위는 자체의 의견으로 볼 때 유익하다고 보이는 사안에 관해서 현행법상 일정한 특권을 가지고 있는 사람들에게도 정보를 제공할 것을 요청할 수 있다. 이에 관해서는 형법 제176조와 제177조의 규정을 준용한다(제13조 제2항).

인권위와 인권위로부터 위임받은 관리들은 관보에 게재된 관리란 제외하고는 누구든지 조사와 관련해서 필요한 경우 1973년의 형사소송법 제100조에 따른 권한행사로서 일정 서류에 대한 일체 혹은 일부에 대한 확보와 복사를 할 수 있다(제13조 제3항).

인권위는 민사법원에 준하며, 인권위가 판단할 때에 형법 제175조, 제178조, 제179조, 제180조, 제228조에서 정한 범죄가 발생했다고 보이는 경우, 인권위는 범죄를 구성하는 해당 사실에 대한 기록과 형소법이 정한 바와 같은 피고소인에 대한 조서를 작성한 다음 이 사실을 심리할 권한있는 참심원에 보내 거기에서 형소법 제346조에 따라 이 사건을 심사하도록 한다(제13조 제4항).

인권위에서 행해지는 모든 절차는 형법 제193조, 제228조, 제196조의 의미에 따른 재판절차와 같은 것이며, 인권위는 형소법 제195조와 제26장의 목적에 따른 민사법원이 되어야 한다(제13조 제5항).

#### 4. 조사활동

##### (1) 정부의 위촉

1) 인권위는 조사에 관계되는 어떤 활동을 행함에 있어 중앙정부와 주정부의 협조하에 해당 수사기관 및 관리를 활용할 수 있다(제14조 제1항).

2) 위에서 정한 관리 혹은 조사기관은 인권위의 지시와 통제를 받아 다음과 같은 일을 행한다(제14조 제2항).

- 가) 사람에 대한 소환 혹은 출석의 강제 및 심문
- 나) 사실자료에 대한 발견과 조서작성
- 다) 어떤 기관과 관련하여 공적 기록에 대한 조사 혹은 복사

3) [인권보호법] 제15조의 규정 즉 "인권위에서 인권위가 조사를 위해 필요로 하는 질문에 대한 증인 중에 행해진 모든 발언은 그가 위증을 한 경우를 제외하고는 그에게 불리한 형태로 다른 민사상, 형사상 처벌을 할 수 없다"는 것은 이들 관리 혹은 조사기관의 활동에도 적용된다(제14조 제3항).

4) 제1항에서 정한 관리와 기관의 활동은 인권위가 정한 대상범위에 해당하는 모든 것을 조사할 수 있으며 정해진 기간 내에 보고서를 제출해야만 한다(제14조 제4항).

5) 인권위는 이들 관리나 기관이 행하고 제출한 보고서의 내용이 사실에 부합함을 확인한 다음 조사를 종결한다. 이를 위해 조사를 행하거나 조력한 모든 사람들에 대한 조사를 별도로 할 수 있다(제14조 제5항).

##### (2) 피조사자에 대한 보호

제15조에서 정한 인권위에서의 발언에 대한 불리한 처벌을 받지 않는다는 내용 이외에, 제16조에서는 인권위가 조사를 함에 있어서 피조사자가 조사를 받는다는 그 이유로 인하여 처하게 될 불이익이 있다고 판단되는 경우 인권위는 피조사인으로 하여금 조사중 발언의 합당한 기회를 제공할 것과 자신을 변호할 증거를 제시할 수 있도록 하여야 한다. 다만 그의 증인이 신뢰성을 의심받는 경우에는 예외로 한다.

##### (3) 절차

##### 1) 고발에 대한 조사(제17조)

가) 인권위가 인권침해사안에 대해 조사를 하는 경우 인권위는 중앙정부, 주정부 혹은 기타 관청 혹은 기관에게 일정한 권한을 정하여 이 정보나 보고를 요청할 수 있다. 다만, 인권위가 정한 권한 안

에 정보의 보고가 행해지지 않은 경우, 인권위는 자체적으로 조사를 실시할 수 있다. 또한 그런 정보의 보고가 있었을 때 더 이상의 조사가 필요없다고 보거나 이미 해당 정부에 의해서 일정한 조치가 취해지고 있다고 보아 인권위가 더 이상 일운 할 필요가 없는 경우에는 고발인에게 이 사실을 통보해주는 것으로 사건을 종결지을 수 있다.

나) 위의 규정에도 불구하고 인권위가 사건의 성질상 만약 필요하다고 생각할 때는 인권위는 조사를 스스로 행할 수 있다.

2) 조사의 단계(제18조)

가) 인권위는 다음과 같은 수순으로 일운 처리한다. 즉, 조사결과 인권침해사실과 공무원에 의한 인권방지에 대한 태만함이 있음이 밝혀진 경우, 인권위는 해당 정부와 관청에게 관련인들에 적합한 처벌이나 조치를 밝히고 그 시행을 권고한다.

나) 민원이 불 때 필요하다고 판단되는 경우, 대법원이나 해당 고등법원으로 하여금 일정한 지시, 명령, 영장 등을 청구할 수 있다.

다) 해당 정부, 관청에게 피해자나 그 가족에 대하여 인권위가 불 때 필요하다고 보이는 즉각적인 구호와 보상을 행하도록 권고한다.

라) 인권위는 관계 정부, 관청에게 권고안과 함께 조사보고서를 송부 해주어야 한다. 해당 정부, 관청들은 정한 기한 혹은 1개월 이내에 혹은 인권위가 허용하는 기한 내에 보고서에서 요구하는 내용에 대한 시정조치 혹은 제안을 포함한 답변서를 제출해야 한다.

마) 인권위는 이상의 보고서를 고발인 혹은 친족에게도 1부 송달해 주어야 한다.

바) 인권위는 시정조치와 제안의 내용까지 포함하는 조사보고서를 간행하여야 한다.

5. 군대와 관련된 절차(제19조)

(1) 이 법이 정한 절차에도 불구하고 군대와 관련해서 발생한 인권침해사항에 대해서는 인권위는 다음과 같은 절차를 따른다. 즉, 인권위는 독자적으로 혹은 청원에 기초해서 중앙정부에게 보고서를 제출해줄 것

을 요구한다. 보고서를 집헌 후에 인권위는 내용에 따라 시정을 종결짓거나 혹은 정부에 자신의 권고안을 제출한다.

(2) 중앙정부는 인권위에게 권고내용에 대한 시정조치를 3개월 이내 혹은 인권위가 허용한 기한 내에 통보하도록 한다.

(3) 인권위는 중앙정부에 보낸 그의 권고안과 이에 따른 정부의 시정 조치를 담은 내용을 보고서로 간행해야 한다.

6. 인권위의 연례보고서와 특별보고서(제20조)

(1) 인권위는 연례보고서를 중앙정부와 해당 주정부에게 제출해야 한다. 그리고 연례보고서가 간행되기 전에 특별한 사유로 인해 긴급히 발간할 필요가 있다고 판단되는 경우 특별보고서를 제출할 수 있다.

(2) 중앙정부와 주정부는 연례보고서와 특별보고서를 인방의회와 주의회에 제출해야 한다. 이때 인권위의 권고내용에 대한 행정부가 취한 시정조치 혹은 제안, 혹은 인권위의 권고안을 수용할 수 없는 특별한 이유들을 첨부해야 한다.

7. 주인권위원회

인도에서의 주인권위원회에 관해서는 [인권보호법] 제5장 제21조에서부터 제29조까지 규정되어 있다. 대체로 국민인권위원회의 내용에 준하여 주에 맞게 편성을 요구하고 있다. 현재 4개의 주(서벵골, 히마찰 프라데쉬, 마디아 프라데쉬, 아삼)만이 구성되어 있는 형편이다.

8. 인권법원

인권침해사안과 관련해서 신속한 재판을 보장하기 위해서 주정부는 해당 지방의 특정 재판부를 인권법원으로 지정하여 해당사건을 재판하도록 할 수 있다. 그러나 이 규정에는 다음과 같은 예외가 있다. 1) 해당 재판부가 이미 특별법원으로 지정이 되어 있는 경우, 2) 이미 특별법원이 설치되어 있는 경우가 바로 그런 예이다. 즉 어떤 재판부를 인권재

반부로 집회할 것은 경제생활이 아니라 생계생활이라는 점이다. 다시 말해서 인권법원이 특별히 없는 경우, 이민 재판부나 혹은 이미 구성된 특별법원이 인권침해행위를 재판해야만 하는 것이다(제30조). 인권법원에 는 주정부가 공익검사를 지정하거나 7년 이상 변호사로서 개업한 경력 이 있는 변호사 중에서 특별검사로 임명할 수 있다(제31조).

9. 재정과 회계, 감사(제7장)

(1) 중앙정부로부터의 출연(제32조)

중앙정부는 의회의 직절한 절차를 거쳐 [인권보호법]의 목적으로 사 용되어야 할 적정 금액을 인권위에게 출연하여야 한다.

(2) 마찬가지로 주정부는 주의회의 직절한 절차를 거쳐 적정금액을 주인권위에 출연하도록 하는 규정을 두고 있다(제33조).

(3) 인권위는 감사원장과의 협의하에 중앙정부가 정하는 양식에 따라 예산사용과 회계에 관련된 장부를 기록 유지해야 한다. 예산사용에 대해 서는 감사의 일반원칙에 따라 감사원의 감사를 받는다. 주인권위에 대해 서도 같은 방식의 내용이 적용된다(제34조, 제35조).

10. 기타

(1) 인권위의 관할 밖의 사항(제36조)

인권위는 이미 주인권위나 기타 현재의 법령에 기하여 인권관계 위원 회에 계류중인 사항에 대해서는 조사를 할 수 없다. 그리고 고발 당시로부터 1년 이전에 발생한 사안에 대해서는 조사를 하지 않는다.

(2) 특별 조사팀의 구성(제37조)

현행법상의 어떤 규정에도 불구하고 정부는 만약 필요하다고 생각하 는 경우에는 인권침해를 조사하고 소추하기 위해 경찰로 구성되는 1개 혹은 그 이상의 특별조사팀을 구성할 수 있다.

(3) 중앙정부, 주정부, 인권위, 주인권위, 또는 그 소속위원 등은 그가 행한 선의의 행위 혹은 관계 법령을 준수하면서 이루어진 행위와 출판 행위, 보고서, 서류, 소송절차 등에 관하여 소추를 당하지 않는다(제38조).

(4) 인권위와 주인권위의 위원과 사무원들은 형법상의 공무원에 해당 한다(제39조).

(5) 중앙정부의 시행규정제정권(제40조)

중앙정부는 [인권보호법]의 시행규정을 제정할 수 있다. 여기에는 다 음과 같은 사항들을 포함한다.

- 1) 인권법 제8조에 따른 위원들의 급료, 수당, 기타 제 근무조건
- 2) 인권위가 임명하는 행정, 전문, 과학 요원들에 대한 근무조건과 제 11조 제1항의 사무인 등에 관한 지우

3) 제13조 제1항 1에서 정한 민사법원으로서의 권한

4) 제34조 제1항에 따른 위원회의 인간 회계내역의 양식

(6) 이 법의 시행규정은 제정과 동시에 의회의 양원에 제출되어야 한 다. 의회의 양원에서 수정을 요하거나 혹은 폐지를 요하는 경우 그 규칙 은 각각 수정되거나 효력을 상실하게 된다. 그러나 그 때까지 발생한 효 력에 영향을 주지는 않는다(제40조 제3항).

(7) [인권보호법]의 시행에 장애가 예상되는 경우 그런 내용들을 제거 하는 것이 필요하다고 판단될 때에는 중앙정부는 판보에 명령을 공시함 으로서 이 법의 규정에 위배되는 것으로 조치해야 한다(제42조).

(8) 1993년의 [인권보호령]은 이 법의 제정과 동시에 폐지된다. 그러 나 그 영 아래에서 행해진 조치와 행위들은 새로운 법의 내용에 합당한 것으로 간주된다(제43조).

IV. 인권위 1995-1996년 연례보고서

시행규정 제14조에 따르면 인권위는 4월 1일부터 이듬해 3월 31일까 지의 활동상황을 보고서로 작성한다. 원본에는 위원장과 위원들의 서명 이 이루어져야 하며, 진실에 기한 보고서는 매년 5월 말일까지 해당 정 부로 송달되어야 한다. 다음은 1995년 4월에서 1996년 3월 사이의 인권 위 활동보고서의 요약문이다.<sup>6)</sup>

6) National Human Rights Commission Annual Report 1995-96, Sardar

1. 출범 3주년을 맞는 인권위는 전국을 순회하며 민법각국의 전 국민으로부터 인권에 관한 목소리를 들을 수 있었다. 그 결과 7843건의 고발을 접수하였다. 인권위는 이 많은 사건들을 우선순위를 정하여 처리함으로써 자신의 인권을 위협받고 있는 사람들에게 동지가 되어주었고, 신뢰할 만하고 신실한 동료들 필요로 하는 사람들에게 친구가 되어 주었다.

인권위는 제2조 제1항의 d(인권의 개념)의 「국제규약의 의미」, 제11조 제1항의 1(경찰공무원의 활동자격) 및 제2항(일반직위와 전문직위의 임용), 제32조(중앙정부의 기금출원), 제33조 제1항의 「조서인봉의 기타 사항」, 제18조(조서단계), 제30조(인권법원), 제36조(인권위 권위사항) 등이 인권위의 권한, 자율성 등과 관련하여 애매하고 불명료하다고 판단하고, 1994년 연례보고서에서도 주장한 바와 같이 [인권보호법]의 개정을 이번 연례보고서에서도 촉구하는 바이다. 위원장과 함께 개정작업을 추구한 내부장관은 이미 법무부, 계무부와 협의한 거친 후 결론에서 "우리는 이미 잘 성안된 규정에 대한 실제적인 변화의 필요성을 평가하기에 앞서 인권위의 직무중에서 더 많은 강행을 얻을 필요가 있다."고 하였다. 인권위는 이런 견해가 시급히 재고되기를 희망한다.

2. 우리 인권위는 인권은 평화와 투명성이 견지될 때 최대화되는 것이고, 테러와 비밀이 가득찬 곳에서는 최악의 상황에 빠진다는 것을 확신하고 있다. 이런 전제하에서 인권위는 모든 분쟁의 해결방법은 곧 테러와 총포의 지배를 포함한 일체의 폭력형태의 포기에 있다고 본다. 특별히 헌법은 우리나라와 같은 민주국가에서의 분쟁해결방법이 평화적인 것이 되어야 함을 규정한다. 더욱이 인권위는 개방성과 책임성이야말로 양질의 지배와 통치행위에서의 필수요소라는 사실을 반복해서 권고하며, 우리들의 행위기준은 헌법과 국제조약에 입각해야 한 것이라는 것을 확인하는 바이다.

테러와 전투가 발생한 지에서의 인권문제들은 정치적 성격을 띠게 된다. 인권위는 이 문제들을 해결함에 있어서는 마찬가지로 정치적으로 해결해야 할 것이라는 것을 지지한다. 그런 지역에서 경제, 사회, 문화적

요인들이 더 고려되어야 할 경우, 인권위는 해당지역의 인권문제에 관한 개별적 보고서에서 그런 요인들이 충분히 고려되어야 할 것을 권고하였다. 여러 예를 통하여, 인권위는 그와 같은 사항에 관하여 특별한 제한을 한 바 있으며, 집권적인 계획안들이 위원장이 총리와 함께 추진되어 왔다.

나아가서 인권위는 테러발생지역 및 치안부제지역에서의 민간행정을 지원하기 위해서 일반적으로 투입되는 보안군이 민간행정의 준칙에 따라 행동해줄 것을 권고해왔다. 인권위는 경험을 통해서 민간정부당국의 역할과 책임이 범람에 입각하고, 특히 봉쇄금지, 수체작전, 체포, 심문, 구속 등의 경우에 이런 원칙이 준수되면 인권침해가 현저히 줄어들 수 있다는 것을 알게 되었다.

3. 테러와 군사적 분쟁에서의 희생자의 권리는 무시되어서는 안되며 적절한 수단으로 지원되어야만 한다는 것을 인권위는 잘 인식하고 있다. 및 및 해당 주에서 그런 사람들에 대한 구조와 복구를 위해 지원하고 있는데, 인권위는 이런 경우에 자의적으로 지원이 배제되는 일이 없도록 특별히 주의할 것을 요구한다.

카쉬미르계곡의 35만명의 주민들은 30만이 힌두이고 5만은 무슬림이다. 그들은 그들의 주거지를 떠나 임시적으로 다른 지역으로 이주할 것을 강요받았다. 인권위는 이 사실과 관련해서 중앙정부와 주정부에 대해서 이들에 대한 특별한 배려 즉 월정 구제급여, 수용, 고용과 교육의 기회를 제공하는 등의 조치를 취해줄 것을 특별히 권고하였다.

4. 인권위는 일부 주에서 아직도 구금중 사망에 관한 보고가 충분치 않다는 사실에 대해서 실망을 하고 있다. 그래서 위원장은 개별적으로 각 주의 주지사나 주수상에게 서한을 보내 이와 관련된 관심중대와 주의를 촉구한 바 있다.

인권위는 인도는 [고문 기타 잔혹하고 만인간적 모욕적인 취급이나 처벌에 반대하는 규약(1984)]에 가입해야 한다는 권고가 받아들여지지 않고 있는 것을 개탄하였다. 정부는 이 가입안을 주수상 회의의 의제로

대응을 미 했으나 대대수가 아직 시기상조라는 판단을 하고 있거나 혹은 의사표명을 하지 않았으므로 보류되었다는 설명을 해왔을 뿐이다. 그래서 인권위는 추수상들에게 자신의 주에서 이 시대에도 고문이 행해지고 있다는 인상을 준다만 얼마나 이상한 일인가에 대하여 인권을위는 통보를 한 바 있고, 한시바빠 이 문제가 중앙과 주의 정부로부터 처리될 것을 권고하였다.

인권위가 구금중 사망이나 폭력에 관하여 이를 사후적으로 대응하는 것은 부적절한 것임을 인식하고 있다. 그런 일들은 사전에 예방되어야만 한다. 인권위는 인도법률위원회(Indian Law Commission)<sup>7)</sup>가 1985년 7월 29일 제113차 보고서에서 대법원의 의견에 따라 발표한 권고안에 동조한다. 이 권고안에서 법률위는 1872년의 [인도증거법] 제114조(B)에 경찰구금중에 발생한 사상은 경찰관에 의해서 저질러진 것으로 추정한다는 조항을 신설하자는 의견이었다. 인권위의 견해도 이런 규정의 신설이 고문감소의 효과를 가져오리라는 것이다. 나아가서, 인권위는 법률위가 형사소송법 제197조를 개정하여 구금중 사고와 관련해서 특별재판부 판사가 조사를 하는 경우 소명된 증거(prima facie)의 원칙에 의거, 경찰관에 대한 정부의 처벌 필요성을 삽입하자는 견해에 찬성한다. 동시에 인권위는 국립경찰위원회가 1979년 2월의 제1차 보고서에서 구금중 사망, 강간 혹은 상해가 발생했을 경우 특별재판부 판사에 의한 강제조사가 행해져야만 한다는 의견에도 찬성한다.

인권위는 구금중의 폭력을 제거하고 감소시키기 위해서 수시로 많은 사건을 처리한 바 있다. 그 가운데 인권위는 특별히 대법원이 1994년 싱(Joginder Singh) 대 웃다르 브라데쉬 등의 사건에서 가졌던 입장 즉, 구금된 피의자는 그가 요청하는 경우, 친구, 친척 등 그를 알고 있거

7) 법률위원회는 이미 1835년 조직되어 인도의 형법과 민법, 민형사소송법을 제정 하였던 주요 조직이다. 독립이후 형소법과 형법, 증거법의 전면개정을 주도하기도 하였다. 1994년 9월부터 제1차 위원회가 구성되어 법원 상 4인의 위원으로 되어 있다. 현재의 논의 주제는 1) 법과 빈곤, 2) 신속한 재판을 위한 개혁, 3) 헌법상 국가지도원리의 견지에서 입법의 정리, 4) 연방입법의 정돈, 개정, 단순화작업, 5) 법과 사법행정에 관련하여 정부에 의견제출 등을 과제로 하고 있다.

나 혹은 그의 안전에 대해 관심을 갖고 있는 어떤 사람에게라도 그의 제포사신과 구금장소를 통지받을 수 있는 권리를 보유한다는 견해에 찬성한다. 대법원의 이와 같은 견정을 인권위는 모든 주의 경찰청장에게 통지해 대법원의 견정에 순해서 사부를 처리해 줄 것을 부탁하였다. 인권위는 또한 유엔의 [모든 형태의 구금자 및 제소자의 보호원칙과 제소자 처우에 관한 유엔의 표준 최소규율]의 준수가 아주 필요한 것임을 확인한다. 인권위는 중앙정부가 각 지방의 권한기관들로 하여금 이런 규정이 있다는 사실을 상기시키주는 적절한 지시가 발령될 것을 권고한다.

구금중 폭력을 종식시키기 위한 노력의 하나로 인권위는 타밀나두와 라자스탄주에서 발생한 최근의 사건에서 구금중 사망한 사람의 친족들에 대한 보상은 주장뿐만의 책임이 아니라, 이 일을 저지른 경찰관 자신도 책임을 져야 한다는 견해를 가진다.

구금중 사망사건을 조사하면서 인권위는 때때로 검시의사들조차도 경찰당국의 압력에 굴복해서 의견서를 왜곡시킨다는 경악할 사실을 알게 되었다. 그 결과 위원장은 1995년 8월 10일 각 주의 수상들에게 서한을 보내 경찰이나 수형시설에서 사망한 사건에 대한 검시과정은 비디오로 녹화하여 검시보고서와 함께 인권위에 제출해줄 것을 요청하기에 이르렀다. 이런 요청에 응하여 적극적인 반응이 13개의 주와 1개의 연방직할 지역으로부터 도착하였다. 인권위는 계속 이를 독려할 계획이다.

효율적이면서도 정직한 경찰이야말로 인권침해에 대한 국가의 방벽이라 할 수 있다. 인권위는 경찰의 질적 개선과 그의 품위 및 명성을 국가의 견지에서 회복시킬 것을 기대한다. 인권위는 그래서 이미 1979년에 작성된 [경찰개혁위원회의 제2차 보고서]의 제15장에 포함된 내용을 지체없이 시행에 옮길 것을 기대한다. 이 보고서는 정치권, 집행부 등 외부로부터의 불법적이고 부적절한 명령이나 압력에 의해서 경찰이 간섭 혹은 난용 등을 행하지 않도록 보완조치를 강구한 비판적 내용을 담고 있었다. 특히 이 보고서는 1986년 218호의 형사사건에서 대법원의 견정 즉 경찰의 수사업무는 집행부와 이타의 기관으로부터의 간섭보다 중시되어야 한다는 견정을 존중할 것을 내용으로 하고 있다. 그 보고서의 15장 43절은 경찰청장의 임기를 명문화할 것을 촉구하였다. 그것은 경찰청



상의 머리 위에는 천줄이러는 대모클레스의 것이 쓰여져 있다고 믿는  
되기 때문이었다. 더구나 같은 보고서 15장 46절은 각 주 단위에 실정  
법상의 주보안위원회를 구성해서 주정부가 공개적이고 명령의 범위 안  
에서 감독기능을 수행할 수 있도록 조력할 것을 내용으로 하고 있다.

인권위는 이런 경찰개혁위원회에 대한 주요 제안이 신속히 고려될 것  
과 적극적으로 결정에 줄 것을 권고하고 기대한다. 동시에 인권위는 이  
문제가 필요하다면 모든 주와 연방직할지역의 수상들의 모임에서 숙의  
된 것과 또 중앙정부가 경찰개혁의 사명을 인식하여 연방직할지역에서  
경찰개혁위원회의 제안을 시행에 옮기줄 것을 권고하는 바이다.

6. 관계자문단체의 자문과 동시에 몇몇 전문위원회의 인구결과를 고  
려해볼 때 인권위는 현재 1894년의 [인도형무소법]을 대체할 [교도소법  
(안)]을 마무리하여 놓았다. 가급적 조기에 이 초안유 기초로 한 입법적  
조치가 취해진 것을 권고한다. 인권위는 전국의 수형시설의 현상황을 개  
선한 특별한 조치를 강구할 것을 강력히 요청한다. 특히 교도소내의 과  
도한 여성과 청소년의 수탈 줄이기 위한 특별조치가 질실히 요청된다.

7. 인권위는 상당부분의 사안에서 조기석방 특히 중신형자에 대한 조  
기석방에 관하여 법률과 규칙의 해석과 시행에서 일관성을 잃고 있다는  
사실을 알게 되었다. 위원장은 이에 관한 시행상의 원칙과 일관성을 유  
지시켜줄 것을 서한을 통해서 권고한 바 있다.

8. 인권위의 조사팀은 남부 비하르의 교도소에서 일반화되어 있는 살  
만족스런 수용환경에 대해서 많은 고발을 접수한 후 조사를 하고 이에  
관해 특별보고서를 작성하였다. 그 결과 비하르의 고위공직자들이 회합  
을 갖고 인권위의 이런 신속한 처리를 요구하는 권고안에 대한 후속처  
리분제를 논의하였다.

9. 인권위는 사회 사계 각종의 지도층 인사들이 사회에 만연된 폭력  
의 원인들에 관해서 깊은 심각한 고리를 할 필요가 있다고 생각한다. 이

를 위한 인권위 자체로서의 노력은 먼저 인간의 존엄과 가치에 대한 권  
용과 지속적인 존중에 기초하는 인권문화를 이 사회에 창출시키는 노력  
이 인권위 본연의 임무로 생각하고 있다.

이런 견지에서 대규모의 폭력이 발생하고 살륙과 혼란 속에서 생명  
들이 상실될 때 국가가 이런 범죄를 정돈해서 법을 모든 사람에게 평등  
하게 적용하고 정의가 깃드는 원칙을 확립하는 것은 국가의 의무이다.  
이런 점에서 인권위는 96년 1월 23일 마하라슈트라 정부가 93년 1월 봄  
베이에서 발생한 폭동을 조사하기 위해 구성된 스킵리슈나 위원회의  
활동을 중단시킨 사실을 알고 경악을 금치 못하였다. 스킵리슈나 위원  
회는 이미 상당한 정도의 활동을 하고 있었는데, 인권위는 그 위원회의  
활동이 재개된 것을 희망한다.

10. 1987년 제정된 [테러리스트와 파괴활동방지법]이 1995년 5월 23  
일 기레시 실효되었음에도 불구하고 많은 주와 특히 찬디가르 연방직할  
지역에는 몇 천명이 구속된 상태에서 재판울 기다리고 있으며 이들의  
권리는 망각될 우려가 있다. 그래서 인권위는 이들에 대한 자료를 수집  
한 결과 1995년 6월 30일 현재 6060명에 달하는 것을 알게 되었다. 인  
권위는 대법원의 지침도 있었고 구금기간이 최장이며 피구금자 수가 최  
대에 이르는 그런 주들 사이에 상호접촉이 있었던 것처럼 개별 주에 심  
사위원회가 설치되어 정기적 회의를 가질 것과 심사법원의 수를 늘릴  
것을 촉구하고자 한다.

11. 1985년의 [마약과 향정신성 물질에 관한 법률]에 따라 장기간 불  
합리한 구금에 대한 많은 청원이 있었고, 이에 따라 인권위는 이 법에  
관한 조사를 하기에 이르렀다. 재판의 신속성을 위하여 인권위와 제무부  
와의 의견교환이 있었다. 제무부가 이런 목적을 위하고 또 보다 향상된  
치밀체계를 도입하기 위해서 이 법의 개정을 위한 인권의 제안은 기초  
한 것에 대해서 인권위는 반감게 생각한다. 또한 인권위는 일반국민이  
이 법과 관련한 사안을 처리하는 것이 부적절하다는 결론을 갖게 되었  
으며, 이와 관련한 사안을 처리할 수 있는 법원의 증설이 주나 연방직할

지역에 필요함을 재인하였다.

12. 1929년의 [아동결혼제한법]에 대한 분석을 한에 있어서, 인권위는 이에 관련한 세밀한 토론을 가졌다. 이 토론에는 국가여성위원회 위원장과 중앙정부의 유관 부서가 참석하였다. 인권위는 이 법이 보다 실효성을 갖기 위해서는 여러 점에서 개정되어야 함을 알게 되었다. 더욱이 아동결혼을 방지하기 위해서는 결혼에 대한 강제적 등록을 요하는 제도의 도입이 진대적으로 필요한 것으로 보였다. 인권위는 인도에서의 결혼과 관련된 법률을 강화하면서 수정하기 위해서 국가여성위원회와 이성과 아동 발달분과가 [결혼법안]을 준비중이라는 사실에 동감을 표한다. 이 법안은 현재 내무부와 법무부에서 심사 중인데 결혼등록을 강행하는 내용을 포함한다. 인권위는 이 법안의 내용이 아동결혼사례를 실질적으로 현저히 감소시킬 것을 믿기 때문에 이 법의 조속한 시행을 권고하는 바이다.

13. 인권위는 인도가 당사국으로 되어 있는 조약과 특히 동시에 국제 회의에서 제정된 인권과 관련된 일반원칙들에 대한 책임을 항상 기억하고 있다. 1995년 베이징에서 개최된 제4차 유엔여성회의에서 채택된 선언과 행동계획에 대해서도 그에 상응하는 조치를 취할 것을 권고한다. 동시에 여성에 대한 모든 형태의 차별에 대한 제거에 관한 협약과 관련된 인도의 사명감과 시행에 대한 책임을 이행하도록 해야 한다.

14. 최근들어서 아동매춘이 위협적으로 증대되고 있다고 한다. 물론 이런 인식은 공식적인 기관이나 자료에 의해서 파악되고 있는 것은 아니다. 인권위는 현실을 파악해야 한다는 것과 법령과 국가행위가 인권과 관련하여 이 문제에 대한 올바른 처방이 되도록 방향을 잡아야 한다고 생각한다.

15. 인권위는 지속적으로 아동노동에 관하여 관심을 쏟고 있다. 현재의 정부계획을 의미있는 것으로 평가하면서, 무엇보다도 중요한 것은 한

시마베 시행에 들어가야 한다는 것이다. 매우 위험한 산업현장에서 아동노동이 사라지는 남은 14세까지의 자유로운 의무교육이 완전히 실시되는 그 때이라고 본다. 인권위의 견해로는 이 문제와 관련하여 진지한 토론이 있어야 한다고 보는데, 아동들의 장래는 물론 나라의 장래가 여기에 직결되고 있다고 믿기 때문이다. 새로 구성된 의회에서는 이에 관한 토론의 기회를 만들 것으로 기대해 본다. 인권위는 몇 백만의 아동들이 노동과 빈곤에 빠지게 될 이 문제에 대하여 총력의 관심을 기울일 것이다.

16. 인권과 관련해서 교육체계를 환용하기 위한 인권위의 노력은 1994-1995년 사이에 인간자원개발부의 적극적인 지원을 얻어냈다. 그래서 지난 한 해 교육분과, 인간개발부, 국가교육, 연구 및 훈련위원회(NCERT), 국가교사교육위원회가 인권의 가치가 모든 교육과정에 반영되어야 한다는 데 의견을 모았다.

NCERT가 준비한 교재는 헌법 부칙 제8조에 열거된 언어로 번역되기를 권고한다. 대학수준에서는 인권위 위원장이 모든 대학총장들에게 학부와 대학원과정에서 가능한 인권교과목을 포함시킬 것과 인권에 관한 연구, 세미나 그리고 출판 등을 장려해줄 것을 서한을 통해 당부하였다. 원격교육과 관련해서 인권위는 국립개방학교가 인권의 전파교육을 위해 가능한 모든 수단을 활용할 것을 결정해준 데 대해서 환영하는 바이다.

17. 인권위는 경찰인원들에 대한 교육과 재교육을 실시하는 것이 우선적으로 필요하다는 생각을 갖고 있다. 그래서 하이드라바드에 있는 사다르 파텔 국립경찰학교를 비롯한 전국에 소재한 연수시설의 교육과정에 인권교육에 대한 강조를 하기로 하였다. 물론 인권위는 연수교과과정에서의 내용상의 수준과 일관성을 확보하기 위해서 그 기준을 향상시켜야 할 필요가 있음을 인식하고 있다. 따라서 모든 주와 인방직할지역의 경찰총장과 진지한 토론을 거쳐 경찰일반과 간부직원, 고급간부들에 대한 3단계의 모범교안을 만들어 내었다. 이 모범교안은 각 주에 배포되었

고 이 일에 위키해서 모든 주의 경찰관들에게 교육을 시킬 것을 권고하였다.

인권위는 또한 진국의 군대는 물론 준군사력의 해당 지도자들과 긴밀한 접촉을 가짐으로써 모든 병력에 대한 교육에 인권내용을 포함시키기로 하였다. 인권위는 계속해서 준군사력에 대하여 그들의 간부교육에 대해서도 인권교육을 강화시켜줄 것을 요구하고 있는 중이다.

18. 인권위는 의회와 각주 의회의 정당지도자들의 위조를 구하고 있다. 이에 따라서 정당들은 중앙정부와 각주, 그리고 지방차원에서 '인권분소'(Human Rights Cells)를 설치할 것을 강구중에 있고 이를 통해서 인권증진과 보호 및 관리들의 행동에 대한 감독 등을 기대하고 있다. 또한 고급 관리를 인권담당자로 지정해서 인권위와 긴밀한 연락을 취해줄 것을 의뢰하였다.

19. 인도와 같은 광활하고 다양한 나라에서 고발사건은 특별히 신속하게 처리될 것이 요구된다. [인권보호법]이 정한 바와 같이 주단위에 인권위가 설치된다면 비용과 시간, 노력이 엄청나게 절약될 뿐만 아니라 서비스도 향상될 것이다. 따라서 인권위는 이를 위해 지속적으로 노력을 기울여 왔고, 그 결과 1996년 3월말까지 서벵골, 히마찰, 프라데쉬, 마디아 프라데쉬, 야삼에 주인권위원회가 설치되는 기쁨을 얻게 되었다. 여타의 주에서도 계속 구성되기를 기대한다.

인방직할지역에서의 인권에 관한 활만을 시정하기 위한 기구에 관해서 내무부는 1994-1995년 인권위 보고서에 대한 대담으로 고등법원의 예에 따라 해당지역과 인접한 주인권위의 관할을 확장시킴으로써 처리하는 것이 바람직하다는 견해를 가졌다. 그러나 많은 주는 위원회의 구성을 지체시켜왔기 때문에 인권위는 내무부로 하여금 다만-디우, 다드라-나가르하벨리의 예에 따라 인방직할지역의 경우에는 우선 '인권분소'를 설치하는 것이 어떻 것인가라는 견해를 보냈다.

인권위는 깨랄라에서와 같이 지방단위의 인권위가 설치된 것을 환영한다. 현지에서의 인권문제에 대해 가장 신속한 방법으로 인권침해사학

을 시정하는 이런 분권적인 경향은 아주 바람직스런 것이다. 주와 연방 직할지역에서도 같은 방식으로 일이 진행되기를 권고한다.

## V. 인권위에 대한 평가 및 문제점

국민인권의 파수꾼으로 인권위는 이제까지의 활동으로 어느 정도 신용을 얻었다. 인권위는 국민들에게 객관성, 공정성, 성실성 등의 이미지를 구축함으로써 무기력하고 안일한 정부의 한 기관에 불과한 것으로 끝나리라던 우려를 불식시켜 주었다. 동시에 의회와 집행부의 촉매역할로서의 새로운 모델을 어느 정도 성공적으로 수행하였다. 그렇지만 다음과 같은 점에서 더욱 보강을 하지 않으면 [인권보호법]과 인권위의 본래 목적을 달성하지 못하리라는 판단이 제기되었다.<sup>8)</sup>

1. 군대와 관련하여 발생한 인권침해 사안에 대해서는 정부의 책임으로 맡길 뿐 인권위가 개입할 여지가 너무 적다. 이 부분에서 인권위의 직접적이고 독자적인 조사권을 확보하도록 해야 한다.

2. 국민들로부터의 고발사건이 증가 추세에 있음을 감안할 때, 인권위의 조직과 인원은 강화되어야 한다.

3. 인권위가 발행하는 뉴스레터는 현재 힌디와 잉어판으로만 발간되는데, 인권인식의 확대를 위해서는 더 많은 언어로 번역되어 발해되어야 하리라고 본다.

4. 인권위의 눈과 귀가 될 지역 사무소가 전국 곳곳에 더 많이 개설되어 직접적인 감독과 대응조치를 취할 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 행정관리와 법집행을 맡는 관리들에 대하여 인권교육을 의무화하

8) B.P. Somasekher, 앞의 논문, 559-560쪽

는 것은 인권법의 계몽을 위해 절박하므로 요긴하다.

6. 아시아의 인권영역은 상호간 동진성이 빈도 없는 것이 사실이다. 서구국가와 같은 국가간 인권조약이 체결되지도 않고 있다. 각국의 국민 인권위원회 활동을 통하여 아시아의 인권향상을 위한 연대작업이 바람직하다.

7. 현재 고발사건은 발생 1년 이내의 것으로만 제한하고 있는데, 바람직하기로는 고발을 즉각 하기 곤란한 사회 분화적 요인을 살펴 고의성이 없거나 합당한 이유가 있는 경우에는 기한의 제한에 구애받지 않고 고발의 기회를 주는 것이 보다 현실적으로 생각된다.

8. 무엇보다도 인권위의 최대의 관건은 독자성을 확보하는 데 있다. 변화하는 세상에 부응하여 인권의 새로운 주제들, 즉 자원분배를 둘러싼 분쟁, 성의 평등, 카스트와 종교공동체주의와 종족에 관한 문제들, 환경 문제들과 같은 것에 최선의 대처를 할 수 있어야 할 것이다. 인권위가 신뢰를 얻기 위해서는 그동안 아무도 풀지 못했던 인권의 숙제를 독자적으로 해결하는 본보기를 보여주어야 한다. 정부에 대한 발언에서 주저함이 없어야 하고, 어디든지 대담하게 접근하여 문제를 해결하는 능력을 발휘해야 한다. 인권위의 성공을 위해서 비정부단체들(NGOs)과의 긴밀한 협조를 취하는 것이 매우 중요하고 현명하리라고 본다. 현재의 인도 인권위가 국제엠네스티로 하여금 카쉬미르 분쟁지역을 방문케 해서 인권의 실태를 직접 파악할 수 있는 기회를 마련한 것은 좋은 선례가 될 것이라고 믿는다.<sup>9)</sup>

9) Iqbal Hussain Batt & K.A. Qazi, Analysis of the Provisions of the Protection of Human Rights Act, 1993- A Plea for its Active Working in Jammu and Kashmir State, in: *Human Rights in India* (ed. B.P. Singh Sehgal), 591쪽.

# 법무부의 국가인권기구에 대한 평가

	C3-2	30

변호사 박찬운

## 1. 그간의 평가

그동안 법무부는 인권기구를 법무부의 산하기구로 두어 그 독립적 활동을 제한하려는 데 초점을 맞추어 왔음. 최초의 시안에 의하면 법무부장관이 이사회를 장악하고 이를 통하여 인권위원회에 영향력을 행사하려는 의도가 명백하였음. 그러다가 시민단체(공대위)를 위시한 여론의 빗발치는 반대와 집권여당의 반대에 부딪혀 그 내용을 하나씩 양보하여 현재의 양상은 그 문제의 초점이 거의 국가기구나 특수법인이냐로 좁혀진 상태임. 그러나 이 대립은 단순할 것 같지만 이 대립의 함의는 상당히 큼. 우선 법무부의 수정안은 여전히 법무부장관의 인권위원의 인선에 대한 개입(1안: 법무부장관의 제청, 국회동의, 대통령임명; 2안: 국회의장, 대법원장, 법무부장관이 3인씩 추천, 대통령 임명)을 보장한다는 점에서 근본적인 한계를 그대로 유지하고 있음. 다음으로 인권위원회의 독립성을 보장하는 또 하나의 장치는 법률의 틀안에서 내부 조직과 운영에 관한 사항을 자율적으로 정하는 것인데 법안은 거의 모든 사항을 대통령령에 위임하고 있고 이것은 필시 법무부의 소관업무가 될 것이므로 결국 법안안은 여전히 법무부의 산하기관안이라는 비판을 면키 어려운 실정임.

## 2. 법무부안에 대한 국제인권법적 평가

법무부가 인권위원회의 법안을 만들면서 그 안의 정당성을 주로 국제인권법적 혹은 비교법적 시각에서 조명한 것은 매우 긍정적인 측면임. 이 기회를 통하여 인권의 보편성과 국제화가 촉진되는 계기가 될 것이고 향후 인권기구의 활동(국제인권기구 및 NGO와의 활발한 교류와 연대, 인권조약에 입각한 국가보고서의 작성시 위원회의 관여, 국제인권조약과 국제인권기구의 각종 결의의 이행확인등)에서 국제인권법에 대한 상당한 관심이 촉발될 가능성이 있음.

그러나 법무부는 시안을 만들고 이를 홍보하는 과정에서 국제인권법의 본의와 취지를 의도적으로 왜곡하였음. 몇 가지를 보면,

(1) 유엔 핸드북이 기본적인 자료로 사용되고 있는데 이것은 유엔의 권고안이라고 보기는 어려운 것임. 이것은 단순히 유엔 인권사무국의 가이드라인에 불과함. 또한 인권기구의 조직과 기능에 대해서는 이 핸드북조차 그 다양성(문화적, 정치적, 역사적, 경제적 이유로)을 인정하고 있고 어떠한 모델적 조직도 존재하지 않는다고 하고 있음. 따라서 우리가 이것을 사용하는데 있어서는 그 취지는 존중하더라도 여기에 얼마일 필요는 없는 것임. 특히 어떤 특정 문구에 구속되는 것은 이 자료의 작성 취지에도 맞지 않음.

(2) 그럼에도 법무부는 특수법안안의 국제인권법적 근거를 이곳 para.70(Ideally, a

national institution will be granted separate and distinctive legal personality of a nature which will permit it to exercise independent decision-making power.) 의 separate and distinctive legal personality에서 찾고 있음. 그러나 이 문장에서 중요한 것은 위의 단어보다도 그것을 수식하는(즉 독립성을 강조하는) which 이하가 중요한 것임. 이것은 그 이후의 문장을 보아도 명백한 것임. 오히려 한 문장(This may be achieved by making the institution directly answerable to parliament or to ~~the legal~~ the head of state)은 인권기구가 대통령이나 의회 소속의 국가기구임을 암시한다고 할 것이다.

(3) 영국, 호주, 뉴질랜드 및 캐나다 등의 비교법적 검토하에 인권기구가 특수법인이라고 하는 것은 이들 기구에 대한 근거법의 규정 한 두 개를 한국식으로 번역한 데서 오는 오해로 보임. 예컨대, 호주의 인권위원회법 7조 "The commission shall be a corporate body"라고 되어 있는데 이것을 한국식으로 번역하면 독립법인이 될 것임. 그러나 호주의 정부조직을 이해하면 이것은 우리식의 독립법인이 아니고 독립행정관청(independent agency)임. 호주는 139개의 IA가 있는데 인권위원회는 바로 그 하나임.

### 3. 인권기구의 올바른 방향

법무부는 다른 것은 다 양보할 수 있어도 특수법인은 양보 못한다고 함. 그러나 이것을 법무부가 고집하는 한 김대중정부의 인권정책은 그 본질에 있어 과거와 다르지 않다는 것을 보여주는 것임. 인권침해의 가능성이 있는 국가권력을 제대로 견제할 수 없는 인권기구는 하나의 장식으로 전락할 수 있는 것임. ~~자행하는~~ ~~해결~~ 시민의 입장에서서는 다른 것은 다 양보해도 국가기구성은 양보할 수 없는 것임. 그 이유는,

- (1) 인권기구의 목적은 국가권력에 의해 적극적으로 인권이 침해되는 것을 방지하고 예방하는 것이므로 그 속성은 소극적 국가권력이어야 한다. 국가권력을 견제하는 것은 법제도적으로 속성이 다른 국가권력이 아니었다. 등재로(비충성기능)에 대한 비판.
- (2) 한국 법률문화의 특수성에 비추어 인권기구가 제 몫을 다하기 위해서는 적극적 국가권력을 견제할 수 있을 정도의 독립성과 권한이 주어지지 않으면 안된다. 법인이 안기부나 검찰청 혹은 기무사와 같은 국가권력을 제대로 컨트롤하는 것을 바랄 수는 없다.

(3) 인권기구는 속성상 시민사회의 위상은 차대할 수 없어야 함

⇒ 국내에서조차도 한국의 인권 상황이 개선되고 있다는 것은 국민사관수 있음.

# 국가인권위원회와 국제법 실천

홍성필

(이화여자대학교 법과대학 조교수)

## I.

주지하는 바와 같이, 존 로크는 자연권을 강조하면서 “인간의 자연적 자유는 지상의 어떠한 상위의 권력으로부터도 자유로워지는 것을 뜻한다. 인간은 타인의 의지나 입법적 권위에 놓일 수 없으며 단지 자신을 규율하기 위한 것으로 자연법을 가질 뿐” 인 것으로 보았다.<sup>1</sup> 존 로크는 인간의 천부적으로 가지는 자연적 권리를 실현하기 위하여 사회의 기초를 이루는 사회계약이 필요하다고 보았다. 사회계약은 동등한 시민들 사이의 것이며, 사회계약의 결과는 시민정부의 구성이었다.<sup>2</sup>

다만, 국가 내지 정부는 개인들로부터 권한을 위임받아 기능하는 주체에 불과한 것이었고 당연히 이러한 권한위임의 본질을 어기고 국가 내지 정부가 기능을 하지 못하면 혁명의 대상이 될 수 있었다. 개인들에 의한 선거를 통해 계속적으로 유지되는 의회야말로 이러한 정부를 규제할 수 있는 방식인 것으로 보였다. 로크에게 있어서 국가권력은 기본 속성상 이러한 권한남용의 가능성을 가지고 있는 것으로 보였다. 로크의 권력분립은 첫째로, 정부 내지 국가와 같은 행정권력에 대한 불신과, 둘째로, 개인의 자연권보장을 극대화하기 위한 사회계약의 충실한 이행을 보장하기 위한 것으로 단순한 기관의 분립이 아니라 견제와 균형에 의한 실질적 사회계약의 달성을 목표로 하는 것이었다.

<sup>1</sup> J. LOCKE, TWO TREATIES OF GOVERNMENT 283 (ed., Peter Laslett) (Cambridge Univ. Press 1960).

<sup>2</sup> BAILY KUKLIN, FOUNDATIONS OF THE LAW 52-3 (West Pub 1994).

국제인권법은 국제법발전에서 자연법의 부흥을 의미한다. 국가들의 동의에 근거한 법만이 국제법이라는 실증주의적 사고는 끝내 독일나치에 의한 집단살해와 일본 제국주의의 잔혹행위를 결과하였다. 국제인권법은 실증주의적 국제법이론에 대한 이러한 현실적 반성에서 출발한다. 국제인권법은 거칠게 나누어 첫째로, 어느 누구도, 국가를 포함하여 어떠한 권위도, 제한할 수 없는 인간의 자연적 권리의 고유성과 존엄성을 지키기 위한 것으로 시작되었다. 동시에, 국가는 초기의 법사상가들이 현명하게도 우려하였듯이 자기 목적을 위하여 개인의 자연적 권리를 침해할 수 있는 속성을 가지고 있으며 법과 제도에 의한 계속적인 감시의 대상이 되어야 한다는 것이었다. 로크에게 있어서 국제인권법의 출현은 자연스러운 것이었을 것이다.

국가인권기구는 이러한 국제인권법의 충실한 국내적 실천을 위하여 출발하였다. 인간존엄성의 실현과 확보를 위하여 한 편으로는 국가권력의 남용을 막고, 또 다른 의미에서는 국가의 기능의 한계를 극복한다는 소임을 위한 것이었다. 국가인권기구가 어떻게 조직되어야 하며, 또한 어떻게 운영되어야 하는가 하는 문제를 생각하는 것은 이러한 역사인식과 궤를 같이하는 것이 옳은 것으로 보인다.

## II

법의 해석과 적용은 지적인 작업이다. 의도와 결과사이의 계속된 대화라는 뜻에서이다. 법해석이란 줄곧 규범(text)과 상황(context)사이의 대화이며, 법적용은 규범적인 결정과 결정이 만드는 결과사이의 계속적인 반추과정을 의미한다.

국제법의 해석과 국내적 실천은 일회적이거나 정적인 것이라기 보다는 국제법과 국내법간의 사이에 주어지는 대화의 “과정”속에 존재한다. 인권위원회는 국제인권법을 국내적으로 실천하는 기구로서 독특한 대화매개자의 위치를 가지고 있다. 만약 이러한 분류가 가능하다면, 과거의 국제법의 국내적



실천의 문제는 다분히 형식적 차원의 것이었던 것 같다. 개인들에게 사실상 권리와 의무를 부여하는 성질의 규범에 대하여서도, 개별국가의 사회단체들이나 개인들이 직접 권리의 수혜자가 되는가 혹은 규범을 준수하는가의 문제에 착목하여 실제로 “문제를 해결”하려하기 보다는 정부대표의 서명이나 의회의 비준여부에 국한된 제한된 관심과 생각의 범위를 유지해 왔던 것 같다.

인권위원회는 국제인권법에 의해 파견되어 직접적으로 국내에 들어와서, 동시에 국내기구로 기능하는 독특한 성격의 “외교사절”이다. 앞으로 인권위원회는 다양한 평면에서 “대화”를 이루어 낼 것이다. 그러면서 “국제법”과 “국내법”이라는 분류에 매달려 있는 우리들에게 어떠한 깨달음을 줄 지도 모른다.

#### (1) 인권위원회의 구성과정

인권위원회는 구성과정에 있어서 “국제법적으로” 동시에 “비교법적으로” 말한다. 구성의 독립성과 다원성을 보장하여야 한다는 국제연합의 권고에 맞추어야 하고, 맞추는 것이 옳으며, 동시에 각국의 사례를 참고하여야 한다. 의회와 대통령의 협동과정을 통하여 위원을 선정하는 남아프리카에서 배울 것은 무엇인지, 사회를 대표하는 사회단체들의 추천이 유력하게 작용하는 말라위의 사례에서 얻을 것은 무엇인지를 생각하여야 한다. 인권위원회구성에 관한 생각들은 다분히 외부법과 내부법의 대화이다.

#### (2) 인권위원회의 작용과정

인권위원회는 국제인권기준을 적용한다. 인권위원회는 국제인권기구와 다른 지역의 인권기구들, 다른 국가의 인권관련기관들이 쌓아가는 관행과 만들어내는 법해석에 끊임없이 귀기울여야 한다. 혼자서만 다른 행동을 보이는 것은 “국제적”기관으로서의 본질에 어긋나는 것이기 때문이다. 유럽인권재판소

와 미주인권위원회의 법해석은 더 이상 “그들만의” 문제가 아니다. 동시에 각국의 인권위원회와 법원, 행정부 등 인권법적용기관들의 동향 역시 지속적인 인권위원회의 공부대상이다. 왜 인권이사회는 “헌법에 열거되지 않은 권리”도 보장한다는 헌법 37 조 1 항이 막연한 우산조항이기에 효력이 불분명하다고 생각하는지 우리의 인권위원회는 고민하여야 한다.<sup>3</sup> 인권위원회는 국제법과 국제법구체화법으로서의 헌법 및 법률과의 관계에서 대화를 이끌어 내어야 한다. 동시에 인권위원회는 국가기관과 국제기관들과의 대화와 협력을 요구하게 된다.

인권위원회는 과거에 있어서와 같이 단순히 국가차원의 국제법준수의무에서부터 한 걸음 나아가 국가와 사회구성원 모두에게 규범에의 단순한 복종 (compliance)이 아니라 내면화 (internalization)를 요구한다. 규범을 지킬 뿐 아니라 규범의 취지에 맞추어 생각하고 행동을 교정하여 나가야 한다. 인권위원회는 국제법적용의 면에 있어서 심화된 실천사례를 보여주게 될 것이다.

인권위원회의 역할이 기존의 법률의 집행에 그치는 것은 아니다. 위원회는 법원이나 검찰과는 다르기 때문이다.. 오히려 인권위원회는 법의 손이 미치지 않는 것처럼 보이는 생활부문에서 진가를 나타낼 수 있다. 위원회는 법률의 기준, 권리나 의무와 같은 법개념들이 결과적으로 침해된 인권의 구제에 실패하고 있는 것이 아닌가라는 의문이 인권위원회의 탄생배경 중 하나라는 사실을 계속하여 기억하여야만 할 것이다. 이러한 의미에서 위원회는 지속적인 법과 사회의 대화를 불러 일으킨다. 위원회는 법적 이익 과 인간으로서 가지는 보호되어야 할 이익사이의 지속적인 호환을 요구한다. 어느 일면에서는 법과 법해석의 이론적 일관성유지보다는 구체적 정의의 확보에 치중하는 역할을 감당하여야 할 수도 있다.

인권위원회는 인권관념과 사회 및 법인식에 관하여 과거에는 있기 어려웠던

<sup>3</sup> 조용환, 인권, 민주주의, 국가, 서울대 민교협 제 8 회 학술발표회, 71 쪽, 주 31 참조.

형태로 국민, 사회, 국가기관 사이에 분쟁조정을 통하여서 인간존엄성의 개념정립을 위한 지속적인 대화를 이끌어낸다.

### III.

인권위원회는 사회 속에서 일한다. 사회 각계각층과 유기적 관련을 가지고 일하며 협조하여야 하지만 때때로 사회단체, 예를 들어, 정신질환자에 대한 취업제한을 관행화하고 있는 노동조합, 성차별적 관행을 유지하고 있는 종교단체들과의 충돌도 있을 수 있다. 이러한 의미에서 인권위원회는 국가와 국가기관들로부터도 독립되어야 하며, 사회의 제 세력으로부터도 또한 독립되어야 한다. 독립적인 업무와 재정편성, 독립적이면서도 안정적인 인적 구성은 소위 국가인권위원회의 기본적인 요건들이다.

인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호
	C 3-2	83

## 개혁관련법안에 대한 법무부의 1년 활동평가

이인호 변호사 (민변 사무차장)

우리 나라에서 처음으로 평화적 정권교체가 이루어졌고 더욱이 그 주인공인 김대중 대통령이 그 누구보다도 정치적 탄압과 핍박을 수없이 겪어 온 당사자라는 것을 국민 모두가 잘 알고 있었기에 국민 모두는 이제는 우리도 인권 선진국으로 발돋움 할 수 있는 기회가 왔다고 여겼고 이런 견지에서 인권에 관한 정부의 역할을 바라마지 않았다. 그래서 당연히 정부의 인권정책의 일차적 담당자인 법무부의 역할에 기대가 컸던 것 또한 사실이다.

준법서약제도의 도입, 특별검사제도의 도입, 국가인권기구 구성, 실업자의 노조가입인정 여부를 둘러싸고 법무부와 시민, 재야단체들은 많은 견해의 차이를 보여왔다. '민주사회를 위한 변호사모임'은 법무부의 태도가 인권옹호기관으로서의 사명과 역할에 비추어 볼 때 미흡한 점이 많다고 생각하여 왔다. 특히 노동부가 노사정위원회 합의에 따라 실업자의 초기업단위 노조 가입을 허용하는 내용으로 노동조합 및 노동관계조정법의 개정을 추진하려는 데 대하여 법무부가 강경하게 반대하여 정부의 개정안이 마련되지 못하고 있는 저간의 사정과 관련하여 민변은 지난 12월 3일 실업자의 노조결성, 가입을 제한해야 한다는 법무부의 주장은 아무런 타당한 근거가 없고 사실을 왜곡하는 것이라는 내용의 성명서를 발표하였다.

이에 대하여 법무부는 이례적으로 즉각 '재야 일부 주장에 대한 반론'이라는 제하로 반박 성명서를 발표하여, 법과 인권을 수호하기 위해 심혈을 기울이고 있는 법무부에 대하여 그동안 각종 현안에 대해 법무부가 이룩한 일은 무시하여 버리고 법무부가 반대하는 구체적인 이유를 충분히 검토하지도 않은 채 자신들의 주장에 어긋난다고 하여 무조건 반개혁적이라고 매도하였다고 주장하고 나섰다.

민변은 법무부가 민변과 다른 주장을 한다고 하여 반개혁적이라고 매도하였다고는 생각하지 않는다. 법무부가 민변의 성명서에 대하여 유감의 뜻을 표명하고 자신들의 주장을 밝힌 마당에 법무부의 그 동안의 태도와 성과에 대하여 공개적으로 토론하여 그 공과를 분명히하는 것도 필요하리라 생각한다.

## <실업자 노조가입에 대하여>

### 1. 서론

노동부는 노사정위에서 합의한 바에 따라 실업자의 노조 가입을 허용하는 내용으로 노동조합및노동관계조정법 개정안을 정부안으로 국회에 상정하려고 하였으나 정부안을 만드는 단계에서 법무부가 이에 강경하게 반대하고 있어 정부안이 만들어지지 못하고 있다.

실업자의 노조가입을 허용할 것인가의 문제는 1차 노사정위에서 합의가 되었지만 이행이 되지 않고 있다가 이번에 2차 노사정위에서 합의가 되었고 노동부가 이를 구체적으로 입법화하려고 정부안을 마련하는 과정에서 법무부의 장벽을 만난 것이다.

실업자의 노조 가입을 허용하는 입법안을 노동부가 만들게 된 것은 우선 IMF 경제위기를 맞이하여 이를 극복하는 과정에서 노동계의 협조가 절실했던 정부, 재계가 노동계로부터 정리하고 허용 등 협조를 얻는 대가로 점차 늘어날 것이 확실한 실업자들이 자신들의 문제를 직접 고민할 수 있는 틀을 허용해야 한다는 논리를 수용한 것이었다. 다른 한편으로는 지난번 노동법 개정으로 노조 전임자 임금지급이 2002년 이후에는 불가능하게 되는 등 종래의 기업별노조 형태로는 노동조합의 생존자체가 불가능해진 상황에서 이를 위한 타개책으로 노동계 스스로도 생존을 위해 노조형태를 기업별노조에서 산별노조의 형태로 전환할 수 밖에 없게 되었는데 산별노조의 경우에는 조합원자격에 있어 취업, 미취업을 불문하고 그가 근로자(노동조합및노동관계조정법 제2조 1호 : 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자) 이기만 하면 조합원으로 될 수 있는 것인데도 불구하고 위 법 제2조 제4호 "라"목에서 마치 현재 취업중인 근로자만 조합원이 될 수 있는 것처럼 규정하여 이를 제한하고 있는 것처럼 되어 있어서 이를 개정하여 미취업노동자(실업자 등)의 노조가입을 허용하여 산별노조 설립을 보다 촉진하고자 하는 노동계의 요구를 받아들여지게 되어 위 합의에 이르게 되었던 것이다.

사실 위와 같은 취지에서 본다면 노동부에서 마련한 안조차도 마치 취업을 했다가 실직한 근로자만이 노조에 가입할 수 있는 것처럼 보여져서 이 또한 미취업자에게 노조가입자격을 허용하는 근본 논리나 취지에 미치지 못함은 더 말할 필요도 없다.

하물며 실업자의 노조가입을 허용하지 말자는 법무부의 주장은 그 여러 가지 점에서 비

판을 받고 있다.

## 2. 법무부 주장의 논거

법무부는 주로 첫째, 헌법과 노동법은 현재 취업중인 근로자만을 조합원으로 할 수 있으므로 실업자의 노조가입 허용은 헌법과 노동법체계에 위반되고, 둘째, 실업자의 쟁의행위 등이 업무방해죄가 되지 않는 등 실업자들에게 노동법상의 면책특권을 부여하는 것이 되고, 이를 통해 대정부투쟁을 벌일텐데도 그것이 쟁의행위로 합법화되어 저지할 방법이 없으며, 셋째, 외국의 경우에도 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문규정이 없다는 것을 그 이유로 들고 있다.

## 3. 법무부 주장에 대한 비판

위와 같은 법무부의 주장은 타당한가?

먼저 우리 헌법 어디에를 보아도 조합원이 될 수 있는 근로자를 현재 취업중인 근로자로 제한하고 있는 조항은 없다. 오히려 헌법 제33조는 근로자는 노동3권을 가진다고만 규정하고 있고 이에 따라 노동조합및노동관계조정법 제2조 제1호에서는 " '근로자'라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다"고만 규정하고 있다. 우리 헌법은 어디에도 현재 취업중인 근로자만을 조합원이 될 수 있는 근로자로 제한하는 규정을 두고 있지 않고 노동조합및노동관계조정법에서도 근로자의 정의를 위와 같이 현재 취업중인 근로자로 제한하고 있지 않은데도 법무부는 아무런 명문규정 없이 해석에 의해 헌법이 이를 제한하고 있는 것처럼 주장함으로써 입법 자체를 제한하여 기본권을 제한적으로만 보장하려고 하고 있다.

둘째, 우리 노동법체계는 노조 형태를 기업별노조로 제한하고 있지 않고 오히려 산별노조형태를 지향하고 있고 법무부는 이러한 사실을 잘 알고 있을텐데도 이를 의도적으로 외면하고 있는 듯 하다. 87년 노동법이 개정되기 전에는 노조형태를 기업별노조로 제한하여 허용하고 있었으나, 법개정으로 노조의 형태를 개방함으로써 이제 노조형태는 전적으로 조합원들의 자주적인 의사에 좌우되게 되었으며, 오히려 법 제10조 제2항에서 설립신고서에 기재되는 노동조합에 "전국규모의 산업별 단위노동조합"을 포함하여 규정함으로써 산별노조를 허용하는 명문규정을 두었고, 지난번 법개정 때 노조 전임자 임금지급을 금지할 때,

그 주된 논거를 노조형태가 산별노조로 되어 있는 국가의 예를 들어 그 나라의 노조 전임자들은 특정사용자와 직접적인 근로관계를 맺고 있지 않아서 그들의 임금을 사용자가 부담하지 않고 노조에서 지급하고 있으므로, 우리나라의 경우도 이제는 노조 전임자의 임금은 노조 스스로 지급해야한다면서 간접적으로 우리의 노조형태를 산별노조로 전환해 가야 한다는 것을 강조했고, 그 결과 노조전임자 임금 지급을 금지하는 규정을 두게 된 것이다. 이와 같이 우리 노동법체계는 기업별노조체계를 전제로 하고 있다기보다는 오히려 산별노조체계를 전제로 했다고도 볼 수 있는 것이다.

셋째, 또한 법무부는 의도적으로 쟁의행위의 개념을 왜곡하고 있다. 노동조합은 자신의 요구조건을 관철하기 위해 실력행사 즉, 쟁의행위를 할 수 밖에 없고 그 가운데 가장 강력한 것이 파업이다. 그리고 정당한 쟁의행위는 법에 의하여 정당한 행위로서 보호를 받는데 쟁의행위가 정당하기 위해서는 주체, 절차, 목적, 수단의 점에서 정당해야 한다. 주체의 면에서는 노조가 하는 것이어야 하고, 절차의 점에서는 교섭이라든가 조정이라든가 하는 법이 정한 절차를 준수해야만 하고, 목적의 점에서는 그것이 근로조건 유지, 개선을 위한 것이어야 하고, 수단의 점에서는 평화적이어야 한다는 것이다. 노조가 주도하지 않는 쟁의행위, 절차를 지키지 않은 행위, 정치적 목적을 달성하기 위한 행위, 폭력적인 행위 등 위 4가지 요건 중 단 한가지라도 결여된 쟁의행위는 정당하지 않은 것으로 평가되어 곧바로 노동조합및노동관계조정법위반은 물론 업무방해, 집회및시위에관한법률위반 등 관련 법규위반으로 처벌되게 된다. 결국 우리법체계에서는 가장 강력한 쟁의행위인 파업의 경우조차도 작업을 거부하여 생산을 중단시킴으로써 사용자에게 압력을 가하는 외에는 더 이상의 수단은 없는 것이다. 예를 들어 생산수단을 점거하다면 이는 업무방해가 될 것이고, 신고나 허가없이 옥외에서 집회, 시위를 한다면 이는 쟁의행위의 정당성과는 별개로 집회및시위에관한법률위반으로 처벌받게 되는 것이다. 따라서 이러한 점을 본다면 설사 실업자노조가 생긴다 하더라도 법무부가 우려하는 행위를 쟁의행위로 할 수는 없고 설사 한다하더라도 곧바로 관련법에 의해 처벌받게 되어 있는 것이다. 그리고 실제에 있어 그렇게 처벌해 오고 있는 것이 현실이기도 하다. 이러한 점에서 사실 실업자만으로 조직된 노조가 있다 하더라도 그 노조가 하는 파업은 사실상 별 의미가 없는 것이다. 이러한 점을 누구보다도 잘 알고 있는 법무부가 마치 실업자노조가 생기면 쟁의행위라는 미명하에 법의 보호를 받으면서 마치 무슨 행위든지 할 수 있는 것처럼 주장하는 것은, 사실을 왜곡하는 것이라고 볼 수 밖에 없을 것이다. 넷째, 외국의 경우 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문 규정을 두고 있는 입법례는 물론 없지만 나아가 외국의 경우에 조합원이 될 수 있는 자격을 제한

하는 규정을 두고 있는 입법례는 더욱이 없다. 역사적으로나 일반적으로 확립된 견해는 노동자는 그가 현재 취업하고 있든 취업하고 있지 못하든 사용자와의 사용종속관계에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받는 노동자이기만 하면 그는 노동조합을 조직, 가입할 수 있고, 그 노동조합은 대체적으로 산별노조라는 것이다. 그런 견지에서 세계에서 유일하게 종전에 우리나라에서 고수하고 있었고 지금도 일본 노동자들이 스스로 선택하고 있는 기업별노조는 노조로 인정되지 않고 단순한 종업원조직으로 치부되고 있는 것이다. 헌법이 노동3권을 보장하고 있는 한, 노조형태의 선택은 전적으로 노동자들 자신에 달려 있는 것이고 산별노조의 경우는 그가 종업원인지 여부와 관계 없이 종업원이기 이전의 노동자의 자격으로 조합원이 되는 것이기 때문에 취업, 미취업은 그가 조합원이 되는데 아무런 장애요인이 아닌 것이다. 그리고 역사적으로 보아 전세계적으로 가장 일반적인 노조의 형태는 바로 산별노조인 것이다. 그런데 이제 개혁, 개방을 주장하며 세계화를 이루려는 이 시점에 굳이 입법적으로 우리의 노조 형태를 기업별노조 또는 취업중인 종업원만을 조합원으로 할 수 있는 기형적인 산별노조(이를 산별노조라 부를 수 있는지도 의심스럽다)에 묶어 두려는 의도는 무엇인지 이 또한 의심스럽다. 자본은 개방하여 보다 자유롭게 해야 하지만 노동자는 어느 정도 제한해야만 한다는 취지인가.

결국 어느 모로 보더라도 미취업자의 노조결성, 가입을 제한해야 한다는 법무부의 주장은 아무런 타당한 근거가 없고 그 근거가 되는 사실마저도 왜곡하고 있는 것이라고 생각된다.

더욱이 정부부처 중 주무부서인 노동부가 추진하는 일을 법무부가 제동을 걸고 있는 것도 의아하기 그지 없는 일이다. 노동문제에 관해 누구보다 잘 알고 있는 노동부가 별 문제 없는 것으로 보아 추진하는 일을 노동문제에 있어서는 어쨌든 열외자인 법무부가 나서서 간섭하고 있는 것인데 그 간섭의 방향이나 정도가 문제인 것이다. 법무부는 노동부가 추진하는 일에 있어 노동부에서 미처 고려하지 못한 법적인 문제를 제기하고 그로써 노동부가 이를 재차 검토하게끔 하면 족한 것이고, 실제 노동부는 법무부가 제기한 문제에 대하여 별 문제 없는 것으로 정리를 하여 계속 추진하기로 한 것인데 그럼에도 불구하고 법무부가 이를 끝까지 제지하려고 애쓰는 것은 법무부만이 국가와 사회의 안정을 걱정한다는 것이거나 또는 노동문제에 있어서조차 노동부는 실무적인 일만 처리하는 부서이고 모든 것은 법무부에서 최종적으로 결정해야만 한다는 것처럼 보여 이 또한 정부부처간의 균형에 있어 문제라 아니할 수 없다.

무엇보다 안타까운 점은 이번 실업자노조가입 허용문제와 관련하여 법무부가 인권옹호



기관으로서의 면모를 전혀 보여주지 못했다는 것이다. 일반적으로 바라기는 노동문제에 관해 노동부가 제기하는 안에 대해 법무부가 인권옹호기관으로서 오히려 더욱 더 적극적으로 혹시라도 노동부의 안이 노동권 등 인권을 제한하는 것은 아닌지를 검토하여 보다 더 인권을 보장하는 방향이 될 수 있도록 역할을 했어야 했는데 법무부는 그 반대로 행동하고 있다는 것이다.

### <국가인권위원회 설치에 대하여>

#### 1. 서론

세계인권선언 50주년 기념일에 맞추어 제정을 추진해 온 인권법 제정이 기구성격을 둘러싼 법무부와 시민단체들 사이의 견해 차이로 논란을 거듭하다가 결국 내년으로 연기될 운명에 처하게 되었다.

최근 대통령이 직접 조율한 당정회의가 끝난 이후에도 법무부는 인권위원회의 위상을 특수법인으로 할 것을 주장하면서, 특수법인으로 할 것이 결정된다면 다른 모든 것을 양보할 수 있다고하기도 하였다. 그러면 법무부가 그렇게 특수법인안에 집착하는 이유는 무엇인가?

#### 2. 법무부 안의 논거

우선 인권위를 국가기구로 하면 대통령을 정점으로 한 집권세력의 영향으로부터 자유로울 수 없다는 것을 들고 있다. 중립성과 독립성을 유지하기 어렵고 특히 권력기관에 대해 같은 정부기구 내에서 소신있는 비판과 감시가 곤란하다는 것이다.

또한 김대중 대통령이 제시한 유엔 권고안도 인권위가 정부와 실질적인 거리를 두면서 인권보장 업무와 수행상의 허점을 감시하고 보충할 수 있도록 '독립적'인 특수법인격의 설립을 권장하는 것으로 이해해야 한다는 것이다.

그리고 세계적으로 인권위원회가 모범적 활동을 하고 있다고 평가되는 호주, 영국, 뉴질랜드 등의 인권위는 모두 정부로부터 독립된 법인격을 갖고 있으며, 인도네시아등 국가기구로 되어 있는 경우에는 정부의 영향력에서 벗어나지 못하고 있다는 것이다.

### 3. 법무부 인권법안의 문제점

법무부 인권법안의 문제점은 여러 가지 지적할 수 있을 것이나, 현재 논쟁의 핵심이 되고 있는 것은 인권위를 국가기구로 할 것인가, 특수법인으로 할 것인가의 문제이므로 이 부분에 초점을 맞추어 법무부안을 고찰해 보고자 한다.

인권위의 위상에 관한 논란도 결국은 어떻게 하는 것이 인권신장에 기여할 것인가에 대한 견해차이라 할 수 있다.

법무부가 특수법인안을 끝까지 고수하는 것은 아마도 인권옹호기관으로서 국가의 사법기구(예컨대 검찰, 법무부, 법원 등)가 존재하므로, 인권위는 국가의 사법기구의 빈 틈을 보완해 주는 성격의 단체로 이해하고 있기 때문이라고 여겨진다. 그렇게 볼 경우 또 하나의 국가기관으로 국가인권기구를 둘 경우 인권옹호기관인 국가 사법기구와 업무, 권한 등에서 충돌할 수 밖에 없고, 불필요한 국가기구를 또 하나 새로 만드는 것이 될 것이기 때문에 '특수법인'으로 하여야 한다고 하는 것이다.

그러나 우리의 인권위가 담당할 업무 중 가장 중요한 부분 중의 하나는 검찰, 경찰, 안기부, 군수사기관 등의 인권침해에 대한 감시와 시정기능이다. 지난 2년 동안 수사기관 직원에게 인권침해를 당했다고 검, 경에 접수된 사건은 774건이나 된다. 그러나 이 중에서 기소된 건수는 14건에 불과하다. 독립성이 충분히 보장된 '국가기구'가 조사해야 할 필요성이 여기에 있다. 향후 민주주의가 보다 성숙되고 이들 국가기관에 의한 인권침해 행위가 사라지는 그 때가 반드시 올 것이다. 하지만 아직까지는 우리 국민들이 이들 사법기관을 완전히 믿고 있지 못하다. 독립적인 국가기구가 아닌 특수법인이 단순히 여론의 힘에만 의지하여 이들 권력기관의 인권침해행위에 대한 예방, 시정기능을 할 수 있겠는가? 강제력도 없는 상태에서 민간기구가 이들 수사기관의 인권침해를 감시, 규제한다는 것은 현실적으로 어려운 일이 될 것이다.

세계적으로 모범적 활동을 하고 있는 호주, 뉴질랜드, 영국 등이 모두 '국가로부터 독립된 법인격' 형태로 구성되어 있기 때문에 우리도 그렇게 해야 한다는 것은 타당하지 않다. 호주, 뉴질랜드, 영국 등이 우리의 수사기관들처럼 인권유린행위를 벌여왔다는 말을 일찍이 들어본 적이 없다. 이들 국가들에서의 인권위 활동의 핵심은 인종차별, 종족차별, 남녀차별 등 각종의 차별행위의 시정이었다. 그러나 우리의 경우에는 수사기관의 인권침해에 대한 시정기능이 인권위의 제1차적 과제로 부각되고 있는 것이다.

유엔권고안의 내용이 독립적인 특수법인에 더 합당한 것이라는 주장도 일면적이다. 유엔 권고안의 내용은 국가권력으로부터 '독립'된 강력한 인권옹호기관을 상정하고 있는 것이고, 그 형태가 '특수법인'인지 '국가기구'인지는 각 나라의 형편에 맞추는 되는 것이다. 법무부가 주장하는 바와 같이 인권위를 국가기구로 하게 되면 어느 정도 국가공무원이 증가할 수 밖에 없으며, 정부내 다른 기관과의 기능의 중복으로 인한 문제가 발생할 소지가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 문제 정도는 인권위를 설치하는 근본목적에 비추어 본다면 부차적인 것이고 충분히 수용할 수 있고 극복할 수 있는 문제라고 생각한다.

법무부안의 가장 큰 문제는 법무부안대로 설립된 인권위원회는 결국 법무부의 산하단체로 전락한다는 것이다. 법무부 수정안이 법무부의 인권위 장악을 노골적으로 드러낸 최초 시안에 비하여 법무부의 개입수단을 일부 개선한 것은 사실이나 인권위가 법인이라는 틀을 유지하고 있는 이상, 그 주무관청인 법무부가 주무관청으로서 존재하고, 여러 가지 통로를 통하여 사실상 영향력을 행사하게 되므로, 결국 중국에는 법무부의 영향력에서 자유롭지 못한 기관이 될 수밖에 없을 것이다. 인권위의 주 감시대상이 법무부가 관할하고 있는 수사, 교정기관이라는 점에서 이들 기관에 대한 인권위의 활동이 위축되고, 형해화될 수밖에 없다는 결과는 너무도 명백하게 예견되는 것이다.

#### < 준법서약서에 대하여 >

법무부는 양심수를 석방함에 있어 정권교체 전에 해오던 사상전향제도를 폐지하는 대신 준법서약제라는 새로운 제도를 도입하였다. 이 새로운 제도가 사상전향제도에 비추어 민주주의 발전에 있어 일보 나아간 것이기는 하나, 이 또한 여전히 준법이라는 너무나 당연한 내용을 굳이 외부로 표출하게 함으로써 결국 자신의 사상, 양심을 표명할 것을 강제 당하지 않는다는 사상, 양심의 자유를 침해한다는 점에서 종전의 사상전향제도와 근본적으로는 다르지 않은 것으로 보인다.

우리 헌법은 자기양심에 어긋나는 신념이나 행동을 강요당하지 않고 자기양심에 따라 행동할 수 있는 양심의 자유를 보장하고 있다(헌법 제19조). 양심의 자유는 양심을 언어나 행동으로 표명하도록 강제당하지 않을 자유, 양심에 어긋나는 행동을 강요당하지 않을 자유를 포함한다. 그런데 사상전향제도는 양심의 자유를 본질적으로 침해하는 것이 되어 우리 헌법이념과 정면으로 충돌하는 제도이며, 민주주의 국가라면 용납할 수 없는 것이다.

사상전향제도의 실정법적 근거는 가석방심사등에관한규칙(1978.7.4. 법무부령 제206호) 제 14조 제2항에 “국가보안법위반 등 수형자에 관하여는 특히 그 사상의 전향여부에 대하여 심사하고 필요한 때에는 전향에 관한 성명서 또는 감상록을 제출하게 하여야 한다.”고 규정한 데에서 찾을 수 있다. 그러나 위 가석방심사등에관한규칙 중 전향제도와 관련한 부분은 법률에 어떠한 위임규정도 찾아볼 수 없다. 따라서 법무부령에 근거하여 전향제도를 실시한 것은 국민의 기본권은 ‘국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’고 규정한 헌법 제37조 제2항의 기본권제한의 법률유보 조항에 위배되어, 법률상 그 효력을 인정할 수 없는 것이다.

또한 전향제도의 운용실태를 살펴보더라도, 전향을 거부하는 양심수에 대하여 독거수용, 접견제한 등 행형상 불이익을 주어왔을 뿐만 아니라, 전향을 강요하면서 고문 및 가혹행위 등의 인권침해가 지속적으로 행하여졌다는 국내외 인권단체들의 지적이 있었다. 결국 전향제도가 존재하는 한 인권침해 시비는 그칠 수 없다. 그러므로 전향제도 폐지는 민주주의 발전에 있어 일보를 내디딘 것으로 평가하고 싶다.

그러나 사상전향제도를 폐지한다고 하면서도, 한편으로는 “준법서약서”를 받기로 한 부분에 대하여는 비판하지 않을 수 없다. 우리 헌법이 보장하고 있는 사상·양심의 자유는 자신의 사상·양심을 표명할 것을 강제당하지 않을 권리를 포함하는 것이다. 정부가 시행한다는 ‘준법서약’은 개인의 양심의 자유를 침해한다는 점에서 기존의 전향제도와 다를 바 없다.

또한 이제까지 일반 수형자에게는 석방의 조건으로 ‘준법서약’을 요구한 바가 없었음에도 굳이 양심수에게는 석방의 조건으로 ‘준법서약’을 하라고 요구하는 것은 평등의 원칙에도 어긋나는 처사다.

또한 정부는 사상전향제를 준법서약제로 대체하면서 종래 사상범에게만 적용하여 오던 것을 집회및시위에관한법률위반등 죄로 확대하였다. 개정된 가석방심사등에관한규칙 제14조 제2항은 “국가보안법 위반, 집회및시위에관한법률위반 등의 수형자에 대하여는 가석방 결정 전에 출소후 대한민국의 국법질서를 준수하겠다는 준법서약서를 제출하게 하여 준법 의지가 있는지 여부를 확인하여야 한다. <개정 98·10·10>”고 규정하고 있는 것이다. 따라서 종래 사상전향제의 적용대상이 아니었던 집회및시위에관한법률위반 등의 수형자나 기타 노동, 시국 관련 수형자에 대하여 광범위하게 준법서약서를 요구할 수 있게 된 것이다. 사상, 양심의 자유를 침해하는 서약을 강제하는 범위가 넓어졌다는 측면에서 볼 때 종래보다도 더 개악된 규정이라 아니할 수 없다.

## <특별검사제에 대하여>

박상천 법무부 장관은 야당시절인 1996년에 검찰이 정치권력의 영향으로 권력형비리에 대한 철저한 수사를 회피하고 있음을 지적하고 '특별검사의 임용등에 관한 법률안'을 제출한 바 있다. 그런데 올해 부패방지법안과 관련하여 박상천 장관은 특별검사제에 대하여 위헌이라며 반대입장을 표명했고, 이에 따라 국민회의도 특별검사제 도입을 백지화하기로 의견을 모았다. 결국 국민회의는 특검제와 고위공직자 비리조사처가 제외된 상태의 부패방지법안을 확정하였다.

법무부가 특별검사제도를 도입할 수 없다고 주장하는 논거를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 검찰의 기소독점주의를 침해하므로 위헌의 소지가 있다는 것이다.

둘째, 5공비리, 5.18사건 등 당시의 대통령이 직접 관련된 사건 수사를 위해 과거 특별검사를 주장하였으나, 지금은 대통령이 직접 관련된 사건이 없으므로 특별검사제를 도입할 필요가 없다는 것이다.

셋째, 한나라당 또는 시민단체 등에서 주장하는 특검제 안 중

- 국회가 특별검사를 선임하는 안은 국회 다수파 정당이 특별검사를 선임하게 되어, 실제로는 정치적 중립을 지키기 어렵고
- 대통령 직속의 상설기구로 하자는 안은 야당이 그 중립성을 신뢰하지 않을 것이며 실적위주의 정치사건 수사로 정치적 불안을 야기할 것이라는 주장이다.

넷째, 최근 특검제의 본국인 미국에셋도 이에 대한 비판이 고조되고 있는 상황이므로, 정규 검찰의 정치적 중립을 강화하는 방향으로 개선하는 타당하다는 것이다. 소위 고비용 저효율의 문제이다.

그러나 위와 같은 다소 원칙론적인 주장은 과거 야당시절에 특검제를 주장할 때에도 똑같은 문제를 갖고 있던 것이다. 결국 위와 같은 주장은 특검제를 반대하기 위한 형식논리에 지나지 않는다.

우선 검찰의 기소독점주의를 헌법이 보장하고 있다는 주장은 그 근거가 없다. 우리 헌법에는 검사의 영장신청권에 대한 간단한 언급이외에는 '검찰제도'와 관련된 규정은 전혀 없는 것이다. 그 다음 지금은 대통령과 관련된 현안이 없으므로 특검제가 필요없다는 주장은

자신의 처지가 바뀌었으므로 특검제가 필요없다는 논리에 지나지 않는다. 특검제가 꼭 대통령이 관련된 사건만 다루는 것은 아니다. 그리고 현재는 대통령이 관련된 현안이 없을지라도 그런 현안이 언제든지 생길 수 있는 것 아닌가? 특별검사의 정치적 중립성을 담보할 수 있는가에 대한 의문자체는 특별검사의 임명과정 및 절차의 투명성을 확보하려는 노력으로 극복하여야 할 문제이다. 과거 박상천 장관이 야당시절에 특검제를 주장할 때에는 특별검사의 정치적 중립성을 보장할 수 있다고 생각했던 것 아닌가? 고비용, 저효율의 비판을 받고 있는 미국의 특별검사제도에 대한 비판 자체는 타당하고 이를 극복하기 위해 노력하여야 할 것이나, 그것이 특별검사제 도입에 반대하는 사유가 되기는 부족한 것이라 생각된다.

다른 무엇보다도 박상천 법무부 장관이 야당 시절인 1996년 특별검사제 도입에 관한 법률안을 제출한 바 있다. 그런 박 장관이 앞서서 특검제 도입에 반대하는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 결국 박상천 장관이 특검제 반대의 논리로 내세우는 것들은 모두 반대를 위한 형식논리에 지나지 않는다고 생각된다. 또한 자신이 처한 지위와 입장에 따라 변화하는 처세술로 설명될 수 밖에 없는 것 아닌가하는 생각이 드는 것이다.

1996. 10. 국민회의와 자민련의 '특별검사의 임용등에 관한 법률안'을 제안하면서 밝힌 제안이유는 다음과 같다.

“국가의 형사소추권을 독점하고 있는 사정의 중추기관인 검찰이 정치적 중립성을 견지하지 못하고 형평을 잃은 수사를 하거나 권력형 비리에 눈을 감을 때에는, 국가기강은 무너지고 부정부패는 구조화되며, 마침내 국민들은 법을 불신하고 사회는 가치판단의 기준과 행동의 규범을 상실한 채 혼란에 빠지게 됨은 동서고금의 역사가 보여주고 있다. 그 동안 우리 검찰은 국민의 기대와 신뢰를 저버린 채 정치권력의 영향권에서 벗어나지 못하고 정치적 사건처리에 있어서 형평성을 상실하고 권력형 비리에대한 수사를 회피하여 온 것은 숨길 수 없는 사실이다.....(중략) 따라서 흐트러진 국가기강을 바로잡고 법에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여서는 정치적 사건과 권력형 비리사건 등을 수사할 경우, 정치적 중립성이 확보되고 독립적 지위에 있는 특별검사를 임명하여 처리하도록 하는 특별검사제도를 도입하고자 이 법률안을 제안한다.”

새정부 들어서도 청구, 기아의 비자금 사건이나 종금사 인허가 비리 등 수많은 정경유착 의혹이 제기되었고, 여전히 검찰이 사건을 축소, 은폐하고 있다는 시민단체들의 비판을 받았다. 부패방지법의 핵심인 고위공직자비리조사처, 특별검사제의 도입 없이는 부패추방을 위한 노력은 그 한계를 가질 수 밖에 없다.

# 법무부의 국가인권기구에 대한 평가

변호사 박찬운

## 1. 그간의 평가

그동안 법무부는 인권기구를 법무부의 산하기구로 두어 그 독립적 활동을 제한하려는 데 초점을 맞추어 왔음. 최초의 시안에 의하면 법무부장관이 이사회를 장악하고 이를 통하여 인권위원회에 영향력을 행사하려는 의도가 명백하였음. 그러다가 시민단체(공대위)를 위시한 여론의 빗발치는 반대와 집권여당의 반대에 부딪혀 그 내용을 하나씩 양보하여 현재의 양상은 그 문제의 초점이 거의 국가기구이나 특수법인이나로 좁혀진 상태임. 그러나 이 대립은 단순할 것 같지만 이 대립의 함의는 상당히 큼. 우선 법무부의 수정안은 여전히 법무부장관의 인권위원의 인선에 대한 개입(1안: 법무부장관의 제청, 국회동의, 대통령임명; 2안: 국회의장, 대법원장, 법무부장관이 3인씩 추천, 대통령 임명)을 보장한다는 점에서 근본적인 한계를 그대로 유지하고 있음. 다음으로 인권위원회의 독립성을 보장하는 또 하나의 장치는 법률의 틀 안에서 내부 조직과 운영에 관한 사항을 자율적으로 정하는 것인데 법안은 거의 모든 사항을 대통령령에 위임하고 있고 이것은 필시 법무부의 소관업무가 될 것이므로 결국 법안안은 여전히 법무부의 산하기관안이라는 비판을 면키 어려운 실정임.

## 2. 법무부안에 대한 국제인권법적 평가

법무부가 인권위원회의 법안을 만들면서 그 안의 정당성을 주로 국제인권법적 혹은 비교법적 시각에서 조명한 것은 매우 긍정적인 측면임. 이 기회를 통하여 인권의 보편성과 국제화가 촉진되는 계기가 될 것이고 향후 인권기구의 활동(국제인권기구 및 NGO와의 활발한 교류와 연대, 인권조약에 입각한 국가보고서의 작성시 위원회의 관여, 국제인권조약과 국제인권기구의 각종 결의의 이행확인등)에서 국제인권법에 대한 상당한 관심이 촉발될 가능성이 있음.

그러나 법무부는 시안을 만들고 이를 홍보하는 과정에서 국제인권법의 본의와 취지를 의도적으로 왜곡하였음. 몇 가지를 보면,

(1) 유엔 핸드북이 기본적인 자료로 사용되고 있는데 이것은 유엔의 권고안이라고 보기는 어려운 것임. 이것은 단순히 유엔 인권사무국의 가이드라인에 불과함. 또한 인권기구의 조직과 기능에 대해서는 이 핸드북조차 그 다양성(문화적, 정치적, 역사적, 경제적 이유로)을 인정하고 있고 어떠한 모델적 조직도 존재하지 않는다고 하고 있음. 따라서 우리가 이것을 사용하는데 있어서는 그 취지는 존중하더라도 여기에 얽매일 필요는 없는 것임. 특히 어떤 특정 문구에 구속되는 것은 이 자료의 작성 취지에도 맞지 않음.

(2) 그럼에도 법무부는 특수법인안의 국제인권법적 근거를 이곳 para.70(Ideally, a

법률적 실용에 따라

national institution will be granted separate and distinctive legal personality of a nature which will permit it to exercise independent decision-making power.) 의 separate and distinctive legal personality에서 찾고 있음. 그러나 이 문장에서 중요한 것은 위의 단어보다도 그것을 수식하는(즉 독립성을 강조하는) which 이하가 중요한 것임. 이것은 그 이후의 문장을 보아도 명백한 것임. 오히려 한 문장(This may be achieved by making the institution directly answerable to parliament or to the legal the head of state)은 인권기구가 대통령이나 의회 소속의 국가기구임을 암시한다고 할 것이다. < 48

(3) 영국, 호주, 뉴질랜드 및 캐나다 등의 비교법적 검토하에 인권기구가 특수법인이라고 하는 것은 이들 기구에 대한 근거법의 규정 한 두 개를 한국식으로 번역한 데서 오는 오해로 보임. 예컨대, 호주의 인권위원회법 7조 "The commission shall be a corporate body"라고 되어 있는데 이것을 한국식으로 번역하면 독립법인이 될 것임. 그러나 호주의 정부조직을 이해하면 이것은 우리식의 독립법인<sup>\*</sup>이 아니고 독립행정관청(independent agency)임. 호주는 139개의 IA가 있는데 인권위원회는 바로 그 하나임.

### 3. 인권기구의 올바른 방향

법무부는 다른 것은 다 양보할 수 있어도 특수법인은 양보 못한다고 함. 그러나 이것을 법무부가 고집하는 한 김대중정부의 인권정책은 그 본질에 있어 과거와 다르지 않다는 것을 보여주는 것임. 인권침해의 가능성이 있는 국가권력을 제대로 견제할 수 없는 인권기구는 하나의 장식으로 전락할 수 있는 것임. ~~저항하는~~ ~~해결~~ 시민의 입장에서 다른 것은 다 양보해도 국가기구성은 양보할 수 없는 것임. 그 이유는,

- (1) 인권기구의 목적은 국가권력에 의해 적극적으로 인권이 침해되는 것을 방지하고 예방하는 것이므로 그 속성은 소극적 국가권력이어야 한다. 국가권력을 견제하는 것은 법제도적으로 속성이 다른 국가권력이 아니었다. <sup>특새로(비충성기능)에 대한 비판.</sup>
- (2) 한국 법률문화의 특수성에 비추어 인권기구가 제 몫을 다하기 위해서는 적극적 국가권력을 견제할 수 있을 정도의 독립성과 권한이 주어지지 않으면 안된다. 법인이 안기부나 검찰청 혹은 기무사와 같은 국가권력을 제대로 컨트롤하는 것을 바랄 수는 없다.

(3) 인권기구는 속성상 시민사회의 의사는 최대한 수렴해야 함

⇒ 국내에서 인권이 인권시각성이 반영하는 것은 국민사각성 있음.



인권 자료		
등록일	분류기호	자
	C3 -2	15

# 국가인권기구를 만들자

조용환  
변호사

인권의식과 제도는 여전히 후진적이고, 국제인권조약은 그저 외교적 장식물에 불과한 나라. 그런 이 땅에 국가와 시민사회가 참여해 국가인권기구를 만드는 것은 천박한 인권의식을 바로세우고, 인권과 민주주의의 가치를 재확인하는 길일 것이다.

세계화의 폭풍 속에서 온 나라를 뒤 흔들고 있는 경제위기는 우리 사회가 나아가는 방향과 그것을 떠받치는 가치를 근본에서부터 다시 검토하도록 강요하고 있다. 그러나 한국사회의 과잉과 현재를 반성하고 미래를 모색하는 진중한 토론의 장이 되어야 했던 대통령선거는 우리의 공동체를 절망 속에서 건져올릴 희망을 제시하는 데 실패했다.

온갖 사람들의 수많은 진단과 처방이 난무했으나 우리 사회는 서서히 혹은 급격하게 무너져내리고 있다. 초현대식 장비와 화려한 상품들이 부실한 기초 위에 덕지덕지 얹고 앉았던 삼풍백화점처럼. 벼랑 끝에 몰려 있는 우리 사회가 다시 일어설 수 있는 희망의 씨앗은 어디서 찾아야 할 것인가.

## 국제사회의 인권보장체제와 그 한계

희망을 찾아내는 첫걸음으로 나는 국가인권기구의 설립을 제안한다. 국가인권기구(National Human Rights Institution)란, 헌법 또는 법률에 따라 인권의 보장과 향상을 임무로 하고, 시민사회의 전면적인 참여를 통하여 구성되며, 입법·사법·행정부로부터 독립하여 기능하는 새로운 개념의 국가기구를 말한다. 말하자면 사람을 사람으로 존중하는 것이 국가의 궁극적인 목표임을 확인하고 국가체제를 그런 방향으로 움직여가는 계기로 만들어지는 것이 바로 국가인권기구다. '새로운 개념'의 국가기구라고 했듯이 이 기구는 인권문화를 길러내고 인권의 관점에서 법률과 제도, 정책과 관행을 점검하게 하는 국가적인 '반성장치'로서, 기존의 국가체제가 가진 본질적인 한

계를 극복하고자 하는 것이다.

국가인권기구는, 1970년대부터 본격적으로 시작되어 1992년 유엔 총회에서 채택한 '인권보장과 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)'으로 일단락된 논의의 산물이다. 그 결과 1993년 세계인권회의에서 채택한 '비엔나 선언과 행동계획'에서는 한국을 포함한 모든 참가국이 자기 나라의 실정에 맞는 국가인권기구를 설치하고, 그 기능을 강화하기로 약속했다. 1993년까지 35개국이 국가인권기구를 설립했고 그 숫자는 점점 늘어나 국제사회의 대세가 되고 있으며 많은 나라에서 인권보장에 큰 기여를 하고 있다. 국내에서는 아직도 생소하지만 인권단체협의회가 1993년 이래 국가인권기구의 설치를 요구해왔고 법무부가 1996년 국정감사에서 이 기구의 설치를 검토하겠다고 답변한 일도 있으며 이번 대통령선거 과정에서 김대중 후보가 공약으로 제시하는 등 점차 관심

이 높아지고 있다.

나라에 따라 차이는 있지만 국가인권기구가 하는 일은 대체로 다음과 같다. 인권 상황과 인권에 관련된 법률과 제도, 정책과 관행의 연구와 조사, 인권문제와 관련하여 정부·국회·법원 등 국가기관에 의견을 제출하고 개선안을 제안, 국제인권기준에 맞게 국내법과 관행이 이루어지도록 노력하고 인권조약에 따른 구체적 조치의 이행을 지원, 인권교육과 홍보를 통해 인권의식을 고취하고 시민사회와 협력, 유엔, 지역인권기구, 다른 나라의 인권기구와 협력, 인권침해에 대한 조사 및 평화적인 해결과 권리구제를 위한 적절한 조치.

이와 같은 새로운 국가기구가 필요하다는 데 국제사회가 합의한 것은 기존의 국가 및 국제체제가 인권을 보장하는 데 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다.

과거의 논의에 따르면 인권은 각국의 국가기구와 유엔을 중심으로 한 국제체제에 의해 보장된다. 국가차원에서는 기능별로 나누어져 있는 국가기관 사이의 견제와 균형에 의해 권력남용을 예방하고 침해된 인권을 구제하게 되어 있다. 다원적이고 책임 있는 의회, 의회의 권위를 존중하는 행정부, 독립적이고 공정한 사법부가 서로 견제하게 한다는 권력분립사상은 실제 민주주의의 발전과 인권보장에 획기적인 공헌을 했다.

여기에 덧붙여 국제사회가 '위로부터' 국가권력을 견제함으로써 인권을 보호한다. 국제인권제도도 인류가 '국단의 20세기'를 겪으며 깨달은 산물이다. 한 나라의 인권침해는 그 나라를 분열시키고 구성원을 희생시키는 데서 끝나지 않고 국제분쟁의 원인이 되며 인류 모두에게 재앙을 줌으로 인권

과 평화를 보장하기 위한 국제체제가 필요하다는 것이다. 그 내용으로 유엔을 중심으로 한 국제기구와 유럽, 미주, 아프리카의 지역인권기구 등 인권보장을 위한 체제를 발전시키는 한편 세계인권선언과 국제인권규약을 비롯하여 고문, 인종차별, 여성, 어린이, 난민, 외국인노동자 등 각 분야의 국제조약과 다양한 인권기준을 만들어왔다.

그런데 기존의 제도는 인권침해의 사전 예방기능이 미흡하다는 결정적인 약점을 가지고 있다. 침해된 인권의 사후구제도 복잡한 절차와 시간과 비용을 요구하기 때문에 비효율적일 뿐 아니라 사회적 약자와 심각한 인권침해에 노출되어 있는 사람일수록 제도에서 소외되기 마련이다. 국제기구의 판단과 권고를 무시해 버리는 인권침해국들에 대하여 마땅한 강제수단을 아직 마련하지 못하고 있는 국제인권제도의 문제점 역시 심각하다.

### 국가인권기구는 인권의 '사전경보장치'

국가인권기구는 국제인권기준과 어긋나는 법률과 제도, 관행을 개선함으로써 인권침해와 국제분쟁으로 변질 수 있는 원인을 사전에 평화적으로 해결함으로써 인권에 관한 '사전경보장치'의 역할을 한다. 자기 권리를 지킬 능력이 없는 약자들에게 국내법과 국제법을 통털어 '비공식적이고 빠르게

효과적이고 비용이 적은 해결책'을 강구해주며 인권단체들과 협력하여 사회적으로 중대한 의미를 가지고 있지만 피해자가 분명치 않은 문제들을 해결하는 데 초점을 맞춘다. 또 국가권력의 담당자들과 시민들에게 인권을 교육하고 인권문화를 고취함으로써 민주주의와 인권보장을 위한 밑바탕을 건설하는 일 역시 기존의 국가기구가 감당하지 못하는 것이다.

요컨대 국가인권기구는 인권의 관점에서 국가기구를 감시하고 견제하는 동시에 인권의 사각지대를 줄여나감으로써 그들의 기능을 보완하는 역할도 맡고 있다. 인권의 관점에서 제도와 정책, 관행을 체계적으로 검토하고 개선하게 함으로써 국가기구의 경직된 권력적 속성을 부드럽게 하고 국가와 시민사회 사이에서 가교 역할을 하는, 새로운 개념의 국가기구인 것이다.

물론 이 기구가 설치된다고 하여 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 이 기구는 국가를 더욱 인권보장적인 체제로 발전시켜 나가는 촉매 역할을 할 수 있을 뿐이기 때문이다. 그런 반면 실질적 권한이 없는 기구를 만들어내 인권상황을 호도하는 정치적 장식물로 이용하거나 인권운동의 동력을 떨어뜨리는 데 악용할 위험도 없지 않다. 권한이 줄어들까 염려하는 검찰, 경찰, 안기부, 법원 등 권력기관의 견제와 비협조로 제 역할을 다하지 못하게 될 수도 있고 오

늘날 유행하는 '작은 정부론'에 역행한다는 비난을 받을지도 모르겠다.

그럼에도 불구하고 한국은 국가인권기구가 절실히 필요한 나라다. 지금 무능하고 부패한 정치와 경제권력은 사태를 인식하여 올바른 방향으로 해결해 나갈 수 있는 능력을 잃어버린지 오래이다. 인권의식과 제도는 일제 식민통치와 한국전쟁을 치르던 수준에 머물러 있고 국제인권조약은 국민생활과 아무 관련이 없는 외교적 장식물에 지나지 않는다. 앞으로 진행될 통일과정에서 일어날 수도 있는 대규모 인권침해를 막고 평화적으로 관리하는 문제와 이를 위하여 국내와 국제사회의 협력체제를 건설하는 문제는 아직 시야에도 들어오지 않고 있는 실정이다.

이렇게 볼 때 시민사회의 참여를 통하여 인권기구를 설치함으로써 기대할 수 있는 제일 큰 성과는 정부당국과 우리 사회의 천박한 인권의식을 바로 세우는 것이라고 생각한다. 국민의 선거에 의하여 대통령을 뽑는다는 사실과 정치, 경제적 민주주의의 실현, 그리고 모든 인권의 보장을 동일시하고 인권의 천국이 이루어진 것처럼 생각하는 어처구니없는 망상을 깨지 않는 한, 한국사회가 더 이상 앞으로 나아가는 것은 불가능할 것이다. 위기는 단지 문제가 많다는 데서 오는 것이 아니라 문제가 있는 것을 알려고 하지 않는 데서 비롯되는 법이다.

갈갈이 찢어진 우리 사회가 공동체의 통합을 유지하면서 난마 같은 어려움들을 평화롭게 풀어나가기 위해서는 인권과 민주주의의 가치를 재확인하고 끊임없이 제도와 관행과 정책을 개선해 나가지 않으면 안 된다. 국가인권기구 설립을 제안하는 뜻은 기존의 국가제도에 단순히 또 하나의 기관을 만들어 덧붙이지는 것이 아니라 시민사회와 국가가 모두 참여하여 우리 사회가 지향해야 할 가치와 나아갈 방향을 진지하게 모색하고 합의점을 찾아내는 계기를 만들자는 것이다. 21세기가 눈앞에 다가온 가운데 새 정권을 맞이하는 1998년은 국민적인 참여와 토론을 통하여 국가인권기구를 설립함으로써 '좋은 정부'를 향한 첫 걸음을 떼는 한 해가 되기를 기대한다. **서여**

우리 인권의 현주소는? 인권의식과 제도를 바로세워야 한다. 사진은 지난 여름, 민가협 주최 '양심수 석방을 위한 하루 감옥 체험'



인권의	추진	추진	추진
	C	5-3	57

# ‘인권법’, 국민의 합의로 만들라



곽노현/방송대 법학과 교수

국민의 인권을 보장하는 ‘인권법’이 제정될 예정이다. 그러나 관 중심으로 밀실에서 추진된다면 올바른 절차가 아니다. 공개된 토론과정과 국민적 합의에 의해 단일안이 만들어져야 제대로 된 인권법이 될 것이다.

**정**부는 세계인권선언 50주년을 맞는 올해 12월10일을 전후해 인권법을 제정할 방침이다. 인권법은 국제인권법과 헌법이 정한 인권의 실효성을 높인다는 목적 하에 국가인권기구의 설치와 인권보장조치를 규정하는 법률이다. 이같은 법률의 효시인 뉴질랜드 인권법의 제정이 1977년의 일이니 인권법의 역사는 매우 짧은 편이다. 인권법 제정과정은 전국민적 관심과 참여 속에서 진행돼야 마땅하다. 그러나 정부의 태도는 이와 거리가 멀다. 민간단체나 전문가와는 아무런 공식협의 없이 독자적으로 법안을 기초해 온 법무부는 「아직 대통령 보고 전,이런 이유로 법안내용을 공개하지 않고 있다. 사석을 통해 내용이 조금씩 흘러나오는 형편이다.

이같은 현실에서 국내 29개 인권관련 민간단체들은 9월17일 「인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위」(02-741-5363)를 결성하고 18일에는 대표자들을 박상천법무부장관에게 보내 면담을 가졌다. 다음은 면담내용의 골자.

### 전문가와 협의 없이 법무부 독단으로 추진 곤란

**추진위** 인권법의 헌정사적 의미와 국민주체적 성격을 감안할 때 법 제정과정은 헌법개정과 마찬가지로 최대한 공개적-민주적이어야 한다. 지금이라도 범국민적 법안 기초위를 구성, 공개적 토론을 거쳐 국민적 합의내용을 마련하고 이를 대통령에게 보고하는 것이 인권법 제정의 올바른 절차이자 과정이다.

**법무장관** 법안기초위원회에서 도출된 법안을 보고할 경우 대통령도 거부할 도리가 없다. 이는 실질적으로 대통령을 강제하는 것과 마찬가지로 대통령에 대한 예의가 아니다. 내부 시안을 만들어 대통령께 먼저 보고하는 것은 주무장관의 책무다.

**추진위** 대통령에 대한 예의에 앞서 국민에 대한 예의를 존중했으면 한다. 인권법안은 모든 정부 부서를 감시대상으로 삼는데다 전체 국민에게 관계되는 것이니만큼 추진과정부터 관(官)중심이 아니라 민간 중심이어야 한다. 밀실에서 작성된 법무부안이 대통령 보고 형식을 거쳐 향후 입법과정에서 지배적 지위를 누리는 상황이 발생해서는 곤란하다.

**법무장관** 성급한 요구다. 정식 법안은 일러도 10월 중순께나 국회에 제출할 예정이다. 그때까지 민간단체들과 협의할 시간은 충분하다.

**추진위** 민간단체들도 기왕이면 정부 방침대로 올해 12월까지 인권법이 제정되기 바란다. 시간이 별로 없다. 아직 국민은 물론 법학계나 법조계에조차 인권법과 인권기구에 대해 아는 이가 거의 없다. 정부여당은 한편으로는 하루빨리 범국민적 법안기초위를 가동시켜 범국민 단일안을 만들고 다른 한편으로 민간단체들과 협력해 범사회적 인권교육을 전개해야 한다.

**법무장관** 개혁입법은 정권 초기에 추진해야 한다. 인권법안도 올해를 넘기면 관료사회의 반발을 받기 쉽다.

**추진위** 다른 국가기관들의 인권침해를 감시, 시정하는 업무의 성격상 국가인권기구는 위상이 일반 국가기관보다 실질적으로 한단계 높아야 한다. 그러나 법무부안은 국가인권기구를 권고권한만 갖는 특수법인으로 위상을 낮췄다. 이 경우 정책적 이해관계가 크고 민감한 사안에서 국가인권기구의 권고가 받아들여질 가능성은 거의 없다.

끝으로 박법무장관은 국가인권기구에 너무 강력한 권한을 줄 경우 인권만 고집해서 국정에 어려움이 초래될 가능성도 경계해야 한다고 했다. 아마 이것이 법무부가 국가인권기구의 약체 특수법안안을 채택한 배경일 것이다. 그러나 법리적으로는 인권침해 주체에 대해 시정명령을 내리는 것이 당연한 일이고, 그에 대해 법원에서 얼마든지 다룰 수 있기 때문에 권한남용을 걱정할 이유는 없다. 정치적으로도 국가인권기구는 정부와 긴장 및 협력의 양면 관계를 유지해야 존속이 가능하기 때문에 권한남용은커녕 조심스럽게 나아갈 가능성이 크다.

이렇듯 법무부와 민간단체들 간에는 근본적인 시각차가 있다. 그렇다고 꿈을 버릴 수는 없다. 그것은 민주적 참여와 공개적 토론을 통해 범국민적 단일법안을 마련하는 꿈, 그 인권법안이 오는 12월 국민적 축제 분위기 속에서 국회를 통과하는 꿈, 이를 기념해 수배자 해제-양심수 석방 등 과감하고 대대적인 국민화해 조치가 단행되는 꿈, 그리하여 인권과 상생(相生)의 새 시대를 성큼 앞당기는 행복한 꿈이다. **☐**



“밀실 작업의 산물” : 민간 단체들은 9월25일 기자회견(왼쪽)을 갖고 박상천 법무부장관(위)이 발표한 인권법 시안을 반대했다.

■ 법무부 인권법 시안

# 인권위원회, 무늬만 ‘진보’?

민간 단체들 “권한 약해 실효성 의문” 반발... 관 주도 ‘일방 통행’도 문제

**뭣** 주고 뻐 맞는다. 이런 식이다. 한국 법제 사상 역대 분수령을 이루는 획기적 사건으로 기록될 인권법 제정 시안이, 발표되자마자 인권 단체는 물론 여당으로부터도 혹평을 받았다. 법무부는 9월25일 오전 11시 박상천 장관의 회견 형식을 통해 그동안 기대를 모았던 인권법 시안을 발표했다. 성(性), 종교, 출신 지역 등으로 인한 차별 행위와 불법 체포, 가혹 행위 같은 수사기관의 인권 침해 행위에 대한 조사권을 갖는 국민인권위원회를 설치하는 것을 골자로 한 시안이었다. 그러자 그동안 민간 단체의 인권법 제정 참여를 주장해 온 경실련·민가협·민변·참여연대 등 30개 시민·인권 단체들로 구성된 ‘인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회’는 이날 오후 1시에 기자회견을 갖고 반박 성명서를 냈다. 반박 요지는 인권법 시안이 ‘밀실 작업의 산물’이고, 국가인권 기구의 독립성과 권

한의 한계 때문에 실효성에 의문이 든다는 것이었다. 그동안 대통령 공약 사안인 인권법 제정에 깊은 관심을 갖고서도 법무부의 독주와 박장관의 ‘위세’에 밀려 제 목소리를 못낸 국민회의도 이날 ‘기대에 많이 못미친다’는 반응을 보였다. 국민회의는 앞으로 당 정 협의 과정에서 인권·시민 단체들의 의견을 반영해 수정·보완하겠다는 입장을 분명히했다. 이를 위해 국민회의는 당내에 ‘인권법 제정과 국가인권위 설치를 위한 특별소위’(위원장 이기문 인권위원장)를 설치하기로 결정했다. 당 소속 법조계 출신 의원들과 민변 변호사들로 구성될 특별소위는 공청회를 열어 각계의 의견을 수렴한 뒤에 법무부 시안을 고치겠다는 방침이다. “법무부 감독 받는 약체 기구” 이같은 반발은 법무부가 자초한 측면이 크다. 법무부는 그동안 유관 부처와의 협의는 물론 인권·시민

단체들의 의견 수렴 과정을 생략한 채 일방적으로 시안을 만든 데다, 인권법의 핵심인 국가인권기구(국민인권위원회)의 구성과 조직에 비추어 이 법안의 실효성에 의문이 들기 때문이다. 우선 지적되는 것은 절차상의 문제점이다. 이날 반박 기자회견에서도 밝혔지만 민간 단체들은 그동안 현정부의 인권법 제정 및 국가인권기구 설립 추진을 ‘우리 국가의 성격과 면모를 인권 존중 국가로 바꿔 놓아야 말겠다는 강력한 개혁 의지를 표명’한 것으로 보고 쌍수를 들어 환영해 왔다. 그러나 민간 단체들은 50년 만의 여야 정권 교체와 세계인권선언 50주년을 맞아 제정·설치되는 인권법 및 국가인권 기구의 논의 과정이 그 역사성과 사회적 의미를 살리고, 지금까지 대립과 갈등으로 일관해 온 정부와 민간 단체들의 관계를 재정립할 ‘화해의 장’이 될 수 있는데도 국민이 참여할 기회를 스스로 차단했다고 비판했다.

민간의 참여를 적극 유도하고 캠페인을 벌여도 시원찮을 판인데 여전히 관이 주도하는 일방 통행 방식을 탈피하지 못했다는 지적이다. 국가인권 기구 구성과 조직도 문제이다. 법무부의 시안이 한국 인권 현실에 비추어 상당히 진보적인 내용을 담고 있는 것만은 사실이다. 이를테면 특수 법인 형태로 설치되는 국민인권위는 검찰·경찰·안기부·교정기관·보호관찰소·출입국관리사무소 소속 공무원 및 기타 특별 사법경찰관, 군 검찰·헌병·기무사 소속 군인, 군무원과 정신병원 등 보호 시설 직원이 불법으로 체포하거나 가혹 행위를 할 경우 피해자의 진정에 따라 또는 직권으로 조사를 벌여 시정 권고, 조정, 고발 및 수사 의뢰를 할 수 있다. 또 성·인종·종교·출신 지역 등을 이유로 고용 등에 불이익을 주거나 성희롱·인종모욕 등 차별 행위를 하는 점에 대해서도 인권위는 똑같은 조치를 취할 수 있다. 국가 기관의 인권 침해 시비가 끊이지 않는 한국 현실에 비추어 인권 환경의 일대 전환을 예고하는 것이다. 그러나 민간 단체들은 국가 기관이 아닌 법인의 조사관이 경찰·검찰·안기부 등 수사기관을 조사한다는 것은 비현실적인 발상이라는 지적이다. 또 법인의 경우 주무 관청(법무부)의 감독권이 인정될 수밖에 없는데 비추어 사실상 법무부 산하 기관처럼 되어 있는 인권위의 독립적인 활동을 기대하기 어렵다는 지적이다. 따라서 국가인권 기구를 최소한 대통령 직속 국가 기관이나 준헌법적 국가 기구로 설치해야 한다고 주장한다. ■ 김 당 기자

# 무늬만 국가인권위원회 아녜요?

조사대상·권한 등 제한 시민단체 등 반발... 여당도 "기대 못 미친다"

▲ 김대중 대통령의 선거공약이었던 국가인권위원회 설치가 첫 단계부터 뼈격대고 있다.

지난 9월25일 박상천 법무부 장관은 인권법 시안을 발표하고 내년 상반기 안에 국가인권위원회(이하 인권위)를 설치하겠다고 밝혔다. 인권법 시안은 입법예고와 공청회를 거쳐 11월 초 정기국회에 제출되고 12월10일 세계인권선언 50주년 기념일에 제정·공포된다. 독립적 특수법인 형태의 인권위는 성, 인종, 종교, 장애, 출신지역 등으로 인한 차별과 불법체포, 가혹행위 등 수사기관의 인권침해 행위에 대해 조사권한을 갖는다.

## 민간인의 인권침해는 조사 못해

시안에 따르면 인권위는 검찰, 경찰, 안기부, 교정기관 등 소속 공무원이나 정신병원 등 보호시설 직원의 인권침해 행위를 조사한 뒤 시정권고, 고발, 수사의뢰할 수 있다. 또 경찰서 유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소, 보호시설을 시찰할 수 있다.

그러나 30개 인권·시민단체가 참여한 '인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회'(공동집행위원장 박노현·이하 공추위)는 즉각 이를 비판하고 나섰다. 공추위는 인권위의 위상과 권한에 중대한 문제가 있다고 지적하고 정부와 민간단체가 함께 참여하는 인권위 설립 추진위원회 구성을 촉구했다.

여당인 국민의회의조차 이날 간부회의에서 "법무부의 시안은 기대에 미치지 못한다"며 당에 '인권법 제정과 국가인권위 설치를 위한 특별소위'(위원장 이기문 의원)를 설치하기로 했다. 특별소위는 법조계 출신 의원 3~4명과 '민주사회를 위한 변호사 모임' 소속 변호사 2~3명으로 구성해 각계 의견을 들은 뒤 당정협의 과정에서 법무부 시안을 고칠 방침이다.

법무부 시안의 중대한 문제점으로 지적되는 것은 인권위 위상이 취약하다는 것이다. 특수



지난 9월28일 열린 국민 정부의 인권정책에 대한 토론회. 시민단체들은 정부와 민간단체가 함께 참여하는 인권위 설립 추진위원회 구성을 촉구하고 있다.

법인 형태의 인권위가 검찰, 경찰, 안기부 등 국가수사기관을 조사한다는 것은 생각하기 어려운 일이기 때문이다. 또 법무부 장관이 인권위의 구성과 활동을 관할해 산하기구처럼 만든 것도 논란거리다. 인권위는 헌법상의 기본권을 보호하는 기구이므로 헌법적·준헌법적 위상을 가져야 한다고 공추위는 주장한다.

인권위의 권한도 매우 제한돼 있다. 시안은 인권위의 조사대상을 수사기관원과 수용시설 직원의 인권침해로 한정하고 민간인의 인권침해는 제외하고 있다. 이는 국가인권위가 인권 문제를 포괄적으로 다뤄야 한다는 유엔 인권원칙에도 어긋나며 조사대상에 포함되지 않은 인권침해를 버려두는 결과를 낳을 수도 있다고 공추위는 지적한다.

시안은 또 인권위에 강제수사권이나 시정명령권을 주지 않고 있다. 인권위가 조사 뒤 권고와 고발, 수사의뢰만을 할 수 있도록 한 것이다. 따라서 검찰이나 안기부 등 주요 국가수사기관은 조사를 거부하거나 조사받은 뒤 권고를 무시

할 수도 있다. 인권위의 권고가 받아들여지지 않을 때 인권위의 위상과 권한은 크게 흔들릴 수밖에 없을 것이다. 인권위가 제2의 국민고충처리위원회가 될 것이라는 우려가 나오는 대목이다.

## 강제수사권 없어 실효 의문

법무부 시안이 공추위와 국민의회로부터 동시에 공격을 받은 것은 입안 과정의 문제점도 작용했다. 법무부는 25일 발표 전까지 공개적인 여론 수렴이나 인권·시민단체와의 협의 과정을 거치지 않았다. 또 국민의회에서 별도로 마련한 인권법안에도 제동을 걸어 발표를 유보하도록 했다. 법무부가 공추위, 국민의회의와의 의견차이를 무시한 채 독주한 형국이다.

인권의 반발이 거세자 박 장관은 "강제수사권은 어려우나 시정명령권을 주는 것은 검토할 수도 있다"고 한발 물러섰다. 그러나 공추위는 28일 토론회를 열어 법무부의 시안을 성토했고, 국민의회는 다시 별도의 안을 꺼내들 태세다. 12월10일 제정·공포까지는 앞으로 두달 남짓 남았다. 법무부 시안이 넘어야 할 산은 많은데 시간은 많지 않아 보인다. ☞

김규필 기자 gim@mail.hani.co.kr