

특히 법률안의 기초단계부터 민주적 정당성이 강하게 요구되는 법률안의 경우에는 이를 정부(이 법안의 경우에는 법무부)가 주도해서는 안된다. 범사회적 인권법기초 위원회를 구성하여 투명하고 민주적인 입법과정을 보장하자는 「인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회」의 주장은 이런 점에서 타당하다.

‘인권위원회법’(안)에 대한 토론 의견(3)

여성 인권문제를 중심으로

심영희 (한양대 사회학과)

1. 민간단체 안의 의의

오늘 민간단체의 “인권위원회법”에 대한 공청회가 열린다는 것은 시민단체가 정부의 입법안에 대해 공개적으로 반론을 제시하고 이를 공론화하려고 시도하는 것으로서, 민주주의가 그만큼 발전했고, 시민단체의 역량이 그만큼 커졌다는 증거라고 볼 수 있으며 이런 면에서 환영할 일이라고 할 수 있다.

토론자는 법률전문가도 아니고 여성의 입장을 듣고 싶어하는 주최측의 의도에서 이 자리에 오게 되었다고 생각한다. 따라서 인권위원회법(안)에 대하여 여성인권과 관련된 사항만을 그것도 학계에 있는 한 여성개인의 입장에서 소박하게 언급하고 의견을 개진하고자 한다.

논의는 먼저 민간단체의 “인권위원회법”에 대한 전반적 인상을 이야기한 후 다음 세 쟁점, 즉 1) 여성인권관련 규제대상행위, 2) 인권위원회의 조직, 구성과 여성, 3) 여성인권보장관련 실효성 등을 중심으로 진행하고 이에 기반해 몇가지 제언을 하고자 한다.

2. “인권위원회법”의 특징과 문제점

2.1 전반적 인상

우선 법안의 이름 문제이다. 민간단체의 안은 법안의 이름을 “인권위원회법”으로 하였는데, 이런 이름은 인권위원회를 설치하는 것이 주 목적인 것 같은 인상을 준다. 인권위원회를 설치하려는 원래의 목적은 인권침해를 막고 이를 시정하며 인권을 존중하는 문화를 만드는 것이 그 주목적이라고 할 수 있다. 그렇다고 한다면 마땅히 “인권법”이라는 이름이 되어야 할 것이다. 그리고 이런 인권법의 바탕위에 인권위원회가 설치되거나 하여야 할 것이다. 그렇지 않고 인권위원회를 위한 “인권위원회법”이 된다면 본말이 전도되었다는 인상을 주기 쉽다.

또한 민간단체의 안은 인권위원회에 최대한의 권한을 부여함으로써 독립성과 실효성을 확보하려는 의도가 보인다. 위에서 언급한 것처럼 인권위원회를 설치하려는 원래의 목적이 인권침해를 막고 이를 시정하며 인권을 존중하는 문화를 만드는 것이라고 한다면 인권위원회의 권한을 무조건 최대한으로 확대하기 보다는 인권위원회의 독립성과 실효성을 보장하는 범위안에서 적절한 권한을 부여함으로써 현실적으로 수용가능한 법안을 만드는 것이 중요할 것 같다. 이것은 왜냐하면 우선 인권위원회의 원래의 목적에 충실할 필요가 있고, 권한이 너무 커질 때 나타나는 부작용도 생각할 필요가 있기 때문이다. 예컨대, 권한이 너무 커짐으로써 다른 형사사법기관이나 정부조직과 충돌하거나 갈등을 일으킬 수가 있고, 또한 권한을 최대한도로 확대해놓음으로써 법과 실제작용 사이에 괴리가 생길 가능성도 있는데 현실적으로 운영가능하도록 만들 필요가 있을 것이다. 그외에도 조직이 커짐으로써 조직관리에 많은 인력과 예산이 필요하게 될 것이다.

2.2 여성인권침해행위의 규정 문제

인권위원회 업무의 대상이 되는 인권침해행위가 무엇인지를 규정하는 것이 이 법안의 중요한 내용이 될 것이다. 명백한 범죄나 폭력피해는 형사사법기관에 의해 처리될 것이고 보다 미묘하고 애매모호한 행위들이 위원회의 주 심사대상이 될 것이다. 이런 대상행위에 대해 법무부 안은 헌법, 법률, 우리나라가 가입 비준한 국제인권조약에서 인정하는 인간의 권리와 자유로 규정하고 있고 인권침해행위와 차별행위를 구분하여 포함하고 있다. 민간단체안은 기본적으로 법무부 안을 기반으로 하여 여기에다가 국제관습법을 추가하고 있다.

우선 여성인권문제의 경우 여성인권침해행위와 여성차별행위 사이에 구분하기가 어려울 때가 많을 것 같다. 예컨대, 성희롱의 경우 이것을 인권침해로 볼 수도 있고 성차별로 볼 수도 있다. 따라서 왜 이렇게 구분했는지 그리고 구분을 했다면 그 처리에 있어서도 뭔가 구분이 있어야 할 텐데 왜 구분하고서도 모두 인권위원회에서 다루려고 하는지 그 의의와 의미가 무엇인지 잘 모르겠다. 여성인권의 개념과 관련해서는 뒤에서 자세히 논의하겠다.

또한 인권의 개념에 국제관습법까지 포함하는 안과 관련하여 토론자의 생각에 국제관습법까지 포함할 필요는 없을 것 같다. 여성인권과 관련하여 우리나라가 비준한 유엔여성차별철폐협약의 경우를 예로 들자면 이 협약은 그 안에 명백한 인권침해행위 뿐만 아니라 다양한 여성차별관습도 포함하여 이를 철폐할 것을 논의하고 있다. 즉 그 안에 국제관습이 이미 내포되어 있는 것이다. 따라서 인권침해의 대상행위를 국제관습법에 규정된 것에까지 확대하는 것보다 우리가 비준한 협약을 실질적으로 수용하고 지키도록 하는 것이 중요하다. 확실하게 규정되어 있지 않아서 무엇인지도 모르거나 지키지도 못할 것을 나열하는 것은 별 의미가 없다고 생각한다.

인권침해행위와 차별행위를 구분하거나 국제관습법까지 포함하기보다 오히려 여성인권의 경우 국내법과 국제조약을 기반으로 여성인권의 새로운 개념화를 제시하고 이에 기반하여 여성인권침해행위를 규정하는 것이 필요할 것 같다. 여성인권의 새로운 개념화는 다음 절에서 논의하겠다.

2.3 인권위원회의 조직, 구성과 여성

법무부안은 특수법인으로서 국민인권위원회, 민간단체안은 독립국가기구를 주장하고 있다. 위원회의 독립성을 보장할 수 있는 방식으로 설립된다면 둘 중 어떤 것이든 큰 문제가 없을 것 같다. 여기에서 중요한 변수는 위원임명방식과 예산의 문제일 것 같다.

위에서 지적했듯이 위원회의 업무대상이 되는 행위는 보다 미묘하고 모호한 행위들이 주류를 이룰 것이라고 한다면, 위원회 일의 성격은 사법적 심판을 내리는 것이라기보다 승인투쟁 (Taylor, 1994; 호네트, 1996) 등 사안의 성격규정의 문제가 더 중요한 의제가 될 것이다. 인권을 존중하는 문화, 인권을 소중히 여기는 담론이 사회에 확산되도록 하는 것이 중요한 의제가 될 것이다. 따라서 인권과 관련하여 존경받는 인물을 선정하는 것이 중요하다. 인권위원회의 존재 자체가 인권문화를 형성하도록 하는 것이 중요하다는 것이다. 이것은 여성에 대한 인권침해와 여성차별이 관행화되어 있는 현실을 고려할 때 여성인권의 경우에 더욱 중요하다고 할 수 있다. 이런 의미에서 인권위원장을 국회청문회를 통해 인준하는 것은 바람직하다고 생각한다. 인권위원은 인준된 인권위원장이 추천하여 임명하는 방식이 바람직할 것 같다.

위원 중에 여성 위원 구성비를 보면 법무부 안은 이사의 경우에는 최대 11인의

이사 중 당연직 이사 1명 정도 (여성특위 상임위원), 선임이사 2명 이상이라고 규정되어 있어 결과적으로 1/3 또는 이에 약간 덜 미치는 것 같으나, 인권위원의 경우는 여성비율이 명시되어 있지 않으며, 민간단체 안은 위원 1/3을 여성으로 한다고 되어 있다. 필자의 생각에 이것은 최소한의 비율이라고 생각하고 사안 중 여성과 관련된 사안이 많으면 여성위원의 비율이 그만큼 높아져야 한다고 생각한다.

2.4 여성인권보장 관련 실효성의 문제

1) 조직 및 업무내용

조직을 보면 법무부는 사무처만 규정하고 있고, 민간단체안은 사무처 이외에 조사관, 전문위원, 인권도서관 등을 별도의 조직으로 두는 안을 내고 있다.

업무내용을 보면 법무부안은 인권교육 및 홍보, 인권관련 법령 등에 대한 권고, 인권침해행위 등의 조사, 구금시설 등의 시찰 등 7개 항목을 규정하고 있고, 민간단체 안은 법무부 안의 내용 이외에 인권지침제정, 인권상담 및 법률구조, 법원의 허가를 받아 중요인권관련 소송에 대한 의견제출 등 8개 항목을 추가하고 있다. 이것은 조사방식, 처리방식등과 연결되므로 아래에서 함께 논의하겠다.

2) 조사방식

법무부 안은 서면조사를 원칙으로 하고 필요한 경우 당사자 출석 등이 가능한 것으로 되어 있고, 민간단체안은 당사자 출석, 자료제출, 현지조사를 원칙으로 하고 있으며 강제조사도 가능하게 되어 있다.

두 안 모두 어떤 식으로 조사를 하든간에 여성피해자의 특수한 입장은 별로 고려하지 않은 것 같다. 여성피해자의 경우 조사과정에서의 굴욕감 모욕감 때문에 또는 제2 제3의 피해를 받을 가능성 때문에 남성들에게서 조사받기를 꺼리는 경향이 있다. 예컨대 고용평등위원회의 경우 7년간 9건 밖에 처리하지 못했다고 한다(여성신문 1998. 10. 23.). 이것은 사건이 이렇게 적었다기 보다 여성들이 피해를 입고도 사건을 제기하기를 꺼린 탓이라고 볼 수 있다. 아마도 이것은 담당자들이 주로 남자들이라는 것과 관련이 있다고 할 수 있을 것 같다. 이렇게 볼 때 여성의 입장을 이해할 수 있는 여성의 비율을 늘일 필요가 있다. 예컨대, 인권위원회 중 여성위원의 비율을 늘리거나 조사자 중 여성의 비율을 높이는 방법을 강구할 필요가 있다. 그렇지 못하다면 위에서 지적한대로 여성차별의 경우는 여성특위의 성차별개선위원회에서 일차적으로 처리하도록 하는 것이 보다 실효성을 높이는 길이 될 것이다.

또한 조사불응시 제재방안을 보면 법무부안은 과태료 부과, 민간단체안은 압수수색, 형사처벌 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 한편으로는 과태료 부과만으로는 너무 미약한 감이 있고, 다른 편으로 압수수색, 형사처벌 등 강제수사는 형사사법기관 같다는 인상을 주기 쉽다. 이 두 안 사이에 적절한 대안은 강제수사의 가능성은 열어놓되 조건을 엄격히 함으로써 위원들 전원합의로 꼭 필요하다고 인정하는 경우로 제한하는 것이 필요할 것 같다. 인권위원회의 본래의 목적이 인권을 존중하는 문화를 만드는데 있다면 이러한 과도한 권한은 오히려 인권위원회의 위상을 형사사법기관의 수준으로 떨어트리는 결과를 가져올 수도 있기 때문이다.

3) 처리방식

법무부 안에 의하면 위원회 결정은 권고적 권한을 가지는 것으로 규정하고 있고,

민간단체안에 의하면 구제명령, 개선권고 등을 하도록 하고 있다. 사실 인권위원회가 권고적 권한만으로는 실효성을 기대하기 어려울 것이다. 그래서 이 경우도 정말로 꼭 필요하다고 위원들 전원이 합의할 경우에 한해서 권고를 넘어서는 구제명령, 배상권고 등을 할 수 있도록 가능성을 열어놓을 필요가 있을 것 같다. 그러나 인권위원회가 구제명령이나 개선권고를 남발한다든지 불이행시 형사처벌, 징계요구 등을 남발할 경우 인권위원회가 형사사법기관 등과 충돌할 가능성도 있다. 이 경우 역시 이러한 과도한 권한은 오히려 인권위원회의 위상을 형사사법기관의 수준으로 떨어트리는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 인권위원회의 본래의 목적이 인권을 존중하는 문화를 만드는데 있다는 것을 고려하여 기본적으로 권고로서 작동할 수 있는 인권위원회를 만들도록 하는 것이 중요하다.

3. 여성인권보장을 위한 제언

위에서 논의했듯이 여성의 인권을 보장하기 위해서는 무엇보다도 먼저 여성인권의 특수성을 인정하고 새로운 여성인권의 개념을 확립하는 것이 필요하다. 이런 맥락에서 다음에서 여성인권의 개념화를 소개해 보겠다(심영희, 1998a 참조).

3.1 여성인권의 새로운 개념화

1) 여성인권에 대한 두 관점: 소극적 개념과 적극적 개념

여성의 인권이란 무엇인가의 문제는 다음과 같은 질문으로 구체화되고 세분화될 수 있다. 즉 여성의 권리는 모든 면에서 남성과 동등한 대우를 받는데 있는 것인가, 아니면 동등한 대우를 전제하되 여성으로서 누려야 할 “차이”로서의 권리를 발전시켜야 하는가 하는 질문이다(한상진, 1996: 25). 다른 말로 한다면 절대적 평등을 추구할 것인가, 상대적 평등(윤후정, 1997)을 추구할 것인가의 질문이라고도

할 수 있겠다.

국제적으로 논의되고 있는 두 가지 여성의 인권 개념도 이와 관련될 수 있다. 하나는 기존의 인권논의가 여성이 경험하는 인권침해나 인권유린을 인권의 문제로 인식하지 못했으므로 이러한 것들도 인권문제 속에 포함시켜야 한다는 것이다. 즉 인권논의의 기반이 되고 있는 것은 주로 시민적 정치적 권리인데 이것은 대체로 국가의 허락이나 묵인하에서 행해지는, 즉 공적 영역에서 일어나는 인권의 문제라고 할 수 있다. 그러나 대부분의 여성인권에 대한 침해는 공적 영역이 아니라 사적인 영역에서 주로 일어나고 있다. 왜냐하면 여성들이 주로 사적인 영역에 관련되어 있기 때문이다. 예컨대, 여성이기 때문에 당하는 가정폭력이나 성폭력, 인신매매 등은 그 좋은 예가 될 것이다. 이것들은 구금, 고문, 노예제에 해당되는 것임에도 오랫동안 인권의 문제로 인식되지 못하였다 (이효재, 1996; 신혜수, 1998). 이 문제는 위의 질문의 앞부분, 즉 여성의 권리는 모든 면에서 남성과 동등한 대우를 받아야 한다는데 해당하는 것으로 여성의 인권침해도 인권문제 속에 포함해야 한다는 입장이라고 할 수 있다.

또 하나는 “여성의 권리는 곧 인권”이라는 것이다. 이것은 기존의 인권논의를 여성에게 확대적용하는 것만으로는 충분치 않고 여권 자체가 곧 인권으로 이해되어야 한다는 입장을 반영한 것이다. 취업, 교육, 정책결정 등 모든 분야에 여성도 평등하게 참여할 권리는 명목상으로는 얼마든지 부여될 수 있다. 그러나 고용평등이 법적으로 보장되더라도 여성들은 전통적인 여성직종에 몰려 있기 때문에 동일 임금이나 최저임금이라는 것이 의미가 없게 될 수도 있다. 이처럼 성차별에서 자유로운 권리를 포함하는 광의의 개념인 “인권으로서의 여권”은 유엔 여성차별철폐협약에 잘 반영되어 있고, 1993년 비엔나 세계인권회의와 1995년 베이징 세계여성회의의 구호였었다. 베이징 회의에서 채택된 행동강령 중 인권부문은 그 주 내용

이 여성차별철폐협약 등 관련 국제법 이행을 통한 여성의 인권증진 및 보호, 법 및 관습상의 평등 보장을 요구하고 있다. 이렇게 볼 때 여성인권운동은 궁극적으로는 성차별을 극복하고 남녀평등을 이루려고 하는 운동과 마찬가지로 할 수 있다 (신혜수, 1998). 이것은 위의 질문의 뒷부분, 즉 동등한 대우를 전제하되 여성으로서 누려야 할 “차이”로서의 권리를 발전시켜야 한다는 입장에 해당된다.

인권을 여성에게 확대하는 전자의 인권개념의 예로서는 국제인권규약을 여성에게도 적용하는 것을 들 수 있는데, 그 내용은 인권논의에서 제외된 여성의 인권 부분을 포함시키는 것, 최소한 법적·형식적으로 동등한 기회에서 배제되지 않을 권리 등을 포함한다고 할 수 있다. 편의상 이 개념을 “소극적” 인권개념, 또는 협의의 인권개념이라고 지칭하겠다. 후자, 즉 여성주의적 인권 개념의 예로서는 유엔 여성차별철폐협약을 들 수 있는데, 그 내용은 여성의 입장에서 인권을 보고 규정하는 것, 실질적 평등을 보장받을 권리 등을 포함한다고 할 수 있다. 편의상 이 개념을 “적극적” 인권개념, 또는 광의의 인권개념이라고 지칭하겠다.

소극적 인권 개념에 입각해서 여성인권운동을 할 때의 구체적인 사안들은 출산에 관련된 권리의 확보, 여성폭력의 문제, 즉 가정폭력, 성적 학대, 성적 노예 및 착취, 인신매매, 강제매춘, 성희롱 등과 더불어 인종차별이나 종교에 기반한 차별, 전쟁, 포르노, 외국점령 등으로 인한 여성폭력의 문제 등이 될 수 있다. 또한 사회적 약자이기 때문에 인권이 침해당하기 쉬운 집단, 예를 들면, 원주민 여성, 여성 이주노동자, 여성난민, 여성장애인 등의 인권문제도 이 개념에 해당된다. 반면 적극적 인권개념에 입각한 여성인권운동은 여성차별철폐협약을 비롯해서 각종 국제인권법의 비준 및 이의 준수를 촉구하는 운동, 유보조항의 철폐 운동, 모든 법률이나 관습에서 여성이 차별당하는 일이 없는지 찾아내어 이를 시정하는 일, 법률문해운동 (legal literacy) 등이 될 수 있다.

2) 분야별 여성인권의 개념화: 공적 영역과 사적 영역

여성인권의 개념 또는 관점을 소극적, 적극적 개념으로 대별하여 정리할 수 있다면 여성인권의 구체적 분야들은 크게 공적 영역과 사적 영역으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 공적 영역의 인권으로서는 시민적 정치적 권리, 경제적 권리 등을 들 수 있고, 사적 영역의 인권으로서는 혼인, 가족, 성, 담론 등 다양한 사회적 문화적 권리들을 들 수 있겠다.

가) 시민적 정치적 권리

소극적 인권개념에서 본 시민적 정치적 권리는 정치나 공직에 동등하게 참여할 수 있는 법적 형식적 권리, 즉 투표에 참여할 수 있는 권리, 공직이나 정책 결정과정에 참여할 수 있는 권리 등을 가리킨다고 할 수 있다. 현실적으로 여성의 공직이나 정책결정과정 참여비율이 매우 낮은데 이것은 비록 기회는 열려 있으나 다양한 차별이나 장애요인들이 있어서 실제로 여성들이 참여하기 어렵게 되어 있는 현실 때문이라고 할 수 있다.

적극적 인권개념에서 본 시민적 정치적 권리는 평등한 기회를 가지는 것 뿐만 아니라, 실질적으로 평등한 조건에서 정치나 공직에 참여하고 능력을 발휘할 수 있는 권리, 평등한 경쟁을 할 수 있는 조건 만들기 등으로, 위의 차별 요인들에 대해 보다 적극적으로 대응함으로써 여성의 참정권을 실질적으로 확보하려는 방안들, 예컨대 공직 참여에 여성할당제를 도입하는 것 등이 적극적 개념에 해당될 것이다.

즉, 소극적 개념의 시민적 정치적 권리는 기회를 평등하게 열어놓는 데 초점을 두고 있고, 적극적 개념의 시민적 정치적 권리는 차별이 일어나지 않도록 실질적 평등, 조건의 평등을 만들어나감으로써 차별받지 않을 권리를 보다 적극적으로 명

시하는데 초점을 두고 있다고 할 수 있다.

나) 경제적 권리

소극적 개념의 경제적 권리도 마찬가지로 기회의 평등, 즉 기회를 열어놓는 데 초점을 두고 있고, 적극적 개념의 경제적 권리는 차별이 일어나지 않도록 사회적 여건이나 상황을 만들어 나감으로써 실질적 평등, 조건의 평등을 보다 적극적으로 명시하는데 초점을 두고 있다.

즉 소극적 개념의 경제적 권리는 사회제도에 참여할 수 있는 권리, 일할 기회에 동등하게 참여할 수 있는 법적 형식적 권리에 초점을 두는 것이라고 할 수 있고, 예컨대, 모집, 배치, 승진, 임금 등 (직장내 성별분업, 임금차별, 성희롱 등)에서 동등하게 기회를 가질 권리가 이에 해당된다고 볼 수 있다.

적극적 개념의 경제적 권리는 평등한 기회를 가지는 것 뿐만 아니라 차별받지 않을 조건을 가질 권리에 초점을 두는 것으로 실질적으로 평등한 조건에서 참여하고 능력을 발휘할 수 있는 권리, 평등한 경쟁을 할 수 있는 조건 만들기, 예컨대 기혼취업여성이 가사노동의 사회화, 공동육아 등을 사회적으로 지원 받을 권리가 이에 해당된다고 할 수 있다.

다) 사회문화적 권리: 신체적 안전과 인간존엄의 권리

소극적 개념에서 본 신체적 안전과 인간 존엄의 권리는 피해로부터 안전할 권리로써 예컨대, 성폭력, 가정폭력, 성희롱, 매춘 등 성적 억압이나 폭력 피해로부터 자유로울 권리가 이에 해당된다. 또한 이런 사건들의 수사 재판과정에서 나타나는 제2 제3의 피해, 정보화사회에 나타나는 사이버 공간에서의 성희롱 (심영희, 1998b, 2장) 등으로부터 자유로울 권리도 포함한다. 반면, 적극적 개념에서 본 신

체적 안전과 인간존엄의 권리는 단순히 피해로부터 안전할 권리 뿐만 아니라 이러한 폭력을 조장하는 성문화로부터 자유로울 권리, 몸의 권리, 성적 자기결정권, 성적 욕망을 표현할 수 있는 권리, 성적 즐거움을 누릴 수 있는 권리 등이 이에 해당된다고 할 수 있다.

라) 사회문화적 권리: 혼인과 가족관계에 관한 동등한 권리

소극적 개념의 혼인과 가족관계에 관한 동등한 권리는 여성의 이혼권, 자녀에 대한 친권, 가정폭력으로부터 자유로울 권리 등을 가리키고, 적극적 개념의 혼인과 가족관계에 대한 권리는 가정내 가부장제의 억압과 성별분업으로부터 자유로울 권리, 진정한 선택으로서 혼인, 임신, 출산을 할 권리를 가리킨다고 할 수 있다. 여기에서 “진정한 선택”이라고 하는 것은 표준적 생애로서가 아니라 성찰적 생애(Beck, 1992)로서 자신의 인생 진로를 선택할 수 있는 것을 말한다.

마) 사회문화적 권리: 인격적 존중과 자기표현의 권리

위의 네가지가 여성인권에 대한 논의에서 통상적으로 언급되는 것인데, 필자는 여기에 “인격적 존중과 자기표현의 권리”라는 일종의 문화적 권리를 하나 더 보태는 것이 좋을 것 같다고 생각한다. 이것은 사회에서 차별받는 비주류 집단들에게 특히 해당되는 것으로 제도적인 폐쇄나 제도 내의 차별 뿐만 아니라 의식이나 담론 등 일상의 권력(심영희, 1998b, 5장)에 있어서 작용하는 편견이나 규범 때문에 제약을 받는 경우가 많기 때문이다. 또한 의사표현의 기회가 제약되거나 표현의 기회가 있어도 이를 표현할 능력이 부족한 경우가 많기 때문이다.

소극적 개념의 인격적 존중의 권리에는 여성에 대한 사회적 편견으로부터 해방될 권리가 해당될 수 있고, 적극적 개념의 인격적 존중의 권리에는 동등한 의사표현의 권리, 담론의 권리, 의사소통 능력의 권리 등이 해당된다고 할 수 있다. 이를

정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 여성인권의 두 관점과 분야별 개념화

		소극적	적극적
공적	시민적 정치적 권리	정치나 공직에 동등하게 참여할 수 있는 법적 형식적 권리; 투표에 참여할 권리, 공직에 참여할 권리; 법적 형식적으로 평등한 기회를 열어놓기	실질적으로 평등한 조건에서 정치나 공직에 참여하고 능력을 발휘할 수 있는 권리; 평등한 경쟁을 할 수 있는 조건 만들기; 공직 참여시 여성 할당제 도입등
	경제적 권리	일할 기회에 동등하게 참여할 수 있는 법적 형식적 권리; 모집, 배치, 승진, 임금 등 (용모제한, 직장내 성별분업, 임금차별, 성희롱 등)에서 차별 받지 않을 권리	실질적으로 평등한 조건에서 경제활동에 참여하고 능력을 발휘할 수 있는 권리; 평등한 경쟁을 할 수 있는 조건 만들기, 예: 가사노동의 사회화, 공동육아 등
사적	신체적 안전과 인간존엄의 권리	성폭력, 가정폭력, 성희롱, 매춘 등 성적 억압이나 폭력 피해로부터 자유로울 권리; 이런 사건들의 수사 재판과정에서 나타나는 제2 제3의 피해, 정보화사회에 나타나는 사이버 공간에서의 성희롱 등으로부터 자유로울 권리	성폭력을 조장하는 성문화로부터 자유로울 권리; 성적 자기결정권; 성적 욕망을 표현할 수 있는 권리; 성적 즐거움을 누릴 수 있는 권리.
	혼인, 가족관계에 대한 권리	이혼권, 자녀에 대한 친권, 가정폭력으로부터 자유로울 권리	가정내 가부장제의 억압과 성별분업으로부터 자유로울 권리; 진정한 선택으로서 혼인, 임신, 출산을 할 권리
	인격적 존중과 자기표현의 권리	여성에 대한 편견으로부터 해방될 권리	의사표현의 권리, 담론의 권리, 의사소통 능력의 권리, 욕망의 언설화

자료: 심영희, 1998a

이렇게 볼 때 대체로 공적 영역의 여성인권문제는 성차별로, 사적 영역의 문제는

여성인권침해라고 대별될 수 있을 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 성차별도 크게 보아 인권침해이며 그렇게 보아야 한다는 것이다.

이들 여성인권을 한꺼번에 모두 보장하기는 쉽지 않을지도 모른다. 실제로 여성인권이 발전해온 과정을 보더라도 차근차근 단계별로 발전해왔다고 할 수 있다. 시민적 정치적 권리에서 경제적 권리로, 다시 신체적 안전과 인간존엄의 권리 등으로 그리고 소극적 권리에서 적극적 권리로 발전해왔다고 볼 수 있다. 따라서 현실적으로 생각해보면 단계별 접근도 좋은 대안이 될 수 있을 것 같다. 이 경우 제 1 단계에는 적어도 공적 사적 영역의 소극적 인권과 함께 공적 영역의 적극적 인권도 보장되어야 하리라고 본다. 그리고 다음 제2단계로 사적 영역의 적극적 인권을 보장해 나가도록 노력해야 하는 것도 한 방법일 것이다.

그리고 중요한 것은 이들 여성인권의 개념들을 인권교육을 통해 사회에 확산시킴으로써 차별없는 평등한 문화를 확립되도록 하는 것이다.

3.2 여성인권보장의 효율성 제고방안

이렇게 여성인권을 개념화한 기반위에 여성인권침해나 차별을 효율적으로 다룰 수 있는 기구를 이와 연관시켜 생각해볼 필요가 있다. 여성인권문제를 어떻게 개념화하고 유형화하느냐에 따라 이를 다룰 기구도 달라질 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 두 가지 안을 생각해볼 수 있다. 하나는 인권침해와 차별을 구분하지 않고 모두 인권위원회에서 맡는 경우이고, 또 하나는 이 둘을 명확히 구분하여 다른 기구에서 맡는 방안이다.

1) 인권침해와 차별을 모두 인권위원회에서 맡는 경우

실제로 위에서 논의한 것처럼 여성인권문제의 경우 여성인권침해행위와 여성차별행위 사이에 구분하기가 어려울 때가 많을 것 같다. 적극적 인권의 개념에서 볼 때 모든 여성차별은 여성인권침해라고 볼 수 있기 때문이다. 성희롱이 그 대표적 예라고 할 수 있다. 성희롱은 직장내 성차별이면서 동시에 신체적 안전과 인간존엄의 권리의 침해라고 볼 수 있기 때문이다.

이처럼 인권침해와 차별을 구분하지 않고 모두 인권위원회에서 다룬다고 하면 (그리고 법무부안과 민간단체안이 모두 이런 안을 내고 있는데) 이 때에는 여성위원의 비율을 늘이는 것이 필요할 것이다. 특히 인권위원회의 업무내용이 주로 여성차별이나 여성인권침해가 주류를 이루게 된다고 한다면 그때에는 인권위원회의 구성에 여성위원의 비율을 50%로 하는 것도 고려해보아야 할 것이다.

2) 인권침해와 차별을 분리하는 경우

다음으로 인권침해행위와 차별행위를 편의상 구분하는 것이 타당하다면 토론자의 생각에 적어도 여성인권문제의 경우에는 인권침해행위는 인권위원회에서 다루도록 하고, 차별행위는 일차적으로 노동부의 고용평등위원회나 여성특위의 성차별개선위원회에서 다루도록 하는 것도 한 방법이라고 생각한다. 이것은 위에서도 지적한 것처럼 여성피해자들이 조사과정에서 겪을 수 있는 굴욕감, 모욕감이나 제2, 제3의 피해를 줄임으로써 보다 적극적으로 사건을 제기할 수 있는 기반을 마련하기 위해서이다. 그리고 이를 통해 여성인권이 확대될 것이기 때문이다. 물론 그 다음 단계부터는 인권위원회에서 다루도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 김엘림 1998 “인권법(시안)에 대한 토론의견: 여성인권문제와 관련한 검토의견,” 법무부·정책기획위원회, 인권법 제정 공청회 자료, 1998. 10. 16. 프레스센터.
- 신혜수 1998 “여성인권운동,” 한국여성단체연합 엮음, 열린 희망: 한국여성단체연합 10년사, 동덕여대 한국여성연구소.
- 심영희 1998a “여성의 인권: 성적 자기결정권을 중심으로,” 한상진 편, 현대사회와 인권, 나남 (출판중).
- 1998b 위험사회와 성폭력, 나남.
- 윤후정 1997 기본적 인권과 평등, 박영사.
- 이효재 1996 “한국사회의 성폭력과 여성인권,” 사상 겨울호, 특집: 동아시아의 성장과 인권. 인권법제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회 1998 인권위원회법(안).
- 한상진 1996 “인권논의에서 왜 동아시아가 중요한가” 사상 겨울호, 특집: 동아시아의 성장과 인권.
- 호네트 Honneth, Axel 1992 Kampf um Anerkennung, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 인정투쟁: 사회적 갈등의 도덕적 형식론, 문성훈, 이현재 역, 동녘, 1996.
- Beck, Ulrich 1992 Risk Society; Toward a New Modernity, Condon: Sage, 홍성태(역), 위험사회론, 새물결
- Taylor, Charles 1994 “The Politics of Recognition,” Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition, Princeton: Princeton Univ. Press.

‘인권위원회법’(안)에 대한 토론 의견(4)

바람직한 인권위원회설립을 위한 주요쟁점에 대한 의견

차지훈 (민주사회를 위한 변호사 모임, 변호사)

1. 머리말

국가인권위원회는 말 그대로 인권보장을 위한 기구이다. 지난 시절 우리의 암울하고 처절하였던 인권사를 되새길 때 국가인권위원회가 설립된다는 것, 특히, 정부가 인권위원회의 설립에 적극적인 의지를 보이고 있다는 사실은 대단히 커다란 의미가 있는 일이다. 그 동안 인권위원회 설립을 둘러싼 논의는 주로 법무부시안을 중심으로 이루어 졌고, 그 과정에서 많은 쟁점과 문제점이 드러났다. 인권법제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회(다음부터는 “공추위”라고 함)의 인권위원회법안은 법무부안에 대한 문제점에 대하여 그 대안으로서 제시된 것으로 보인다. 따라서 토론자는 공추위안에서 설정하는 인권위원회를 독립성과 효율성을 기준으로 하여 법무부안과 비교하는 형식으로 검토하여 보고자 한다.

2. 인권위원회의 성격에 대한 이해

가. 공추위안과 법무부안의 인권위 형태를 비롯한 권한, 역할 등에서의 차이는 우리나라에서 인권위가 갖는 성격에 대한 이해의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 법무부안은 인권위가 인권보장을 위한 기존의 국가기관의 틈새를 보충하는 기구로서 인권보장에 대한 1차적인 책임은 국가기구가 지고, 인권위는 2차적인

기구라는 것이다. 또한 이러한 맥락에서 법무부안은 인권위를 국가기구가 아닌 법인으로 한 것으로 판단된다.

나. 그러나 이러한 법무부안의 인권위 성격에 대한 이해는 도식적인 것으로 유엔서에서 권고하고 있는 인권위의 역할이나 우리 인권현실에서 인권위가 수행하여야 할 역할에 비추어 매우 잘못된 것이다.

첫째, 국가인권기구라는 개념이 유엔에서 사용된지는 꽤 오래되었으나 각 국가에서 국가인권기구가 본격적으로 설립되기 시작한 것은 여러 인권관련 국제규약이 제정된 1970년대 이후로서 인권에 대한 국제적 기준이 있다 하더라도 이의 실질적인 이행은 결국 각 개별국가의 노력에 좌우될 수밖에 없고, 인권의 효과적 실현을 위하여서는 사법제도와 기존의 국가기구만으로는 보장이 어려우므로 이를 위한 충분한 권한을 갖춘 인권기구가 필요하다는 인식아래 그 설립이 권고되고 있는 것이다. 따라서 인권기구가 보완적이라는 의미가 2차적 책임을 지는 기구라는 의미는 전혀 아닌 것이다.

둘째, 우리의 경우 식민지배와 군사정권의 오랜 세월동안 권력의 찬탈과 찬탈한 권력의 유지를 위하여 국민의 인권이 짓밟히고 탄압당하여 왔으며, 수사기관을 비롯한 국가권력기구는 인권탄압의 선봉에 섰고, 국민을 인권탄압으로부터 보호하여야 할 사법부 역시 인권보장의 역할을 다하지 못하여 왔다. 또한, 고도성장의 일방적 독주속에서 사회적 약자, 즉 여성, 장애인, 빈민, 아동, 노인, 외국인노동자의 인권은 경제성장의 미명아래 무시되고, 심지어는 당연히 희생되어야 하는 것으로 인식되어 왔으며 사실상 국가는 그와같은 인권보장을 위한 역할을 전혀 수행하여 오지 못하였다. 따라서 우리사회의 민주적 발전과 인권의 신장을 위하여 한걸음 전진하려는 지금 인권위원회는 기존의 국가기구

가 해결하지 못한 인권문제를 2차적으로 해결하는 기구가 아니라 그 동안의 우리 인권사 및 그 제도적 한계에 대한 반성의 토대아래에서 우리의 인권문제 해결을 위한 충분한 지위와 권한이 부여되는 실질적인 인권보장기구가 되어야 한다.

다. 따라서 유엔의 권고나 우리의 인권현실에 비추어 새로 설립될 인권위는 우리의 인권문제를 해결하는 중심기구가 되어야 하는 것이며, 그에 적합한 지위와 권한이 부여되어야 하는 것이다.

3. 인권위의 형태

가. 인권위를 국가기관으로 하느냐 아니면 법인으로 하느냐는 문제는 그 나라의 법, 제도, 정치·사회적 환경에 비추어 어느 형태가 인권위의 독립성과 실효성 보장에 유리한지를 판단하여 결정할 문제이다.

나. 우리의 법, 제도, 정치·사회적 환경에서는 인권위를 법인으로 하면 독립성과 실효성보장이 어렵게 된다.

(1) 독립성보장 측면에서

- ① 법인의 본질상 이사회를 두어야 한다. 이사회는 위원회의 목적을 비롯한 가장 핵심적인 사항을 규정하게 되는 정관의 작성, 변경권을 가질 뿐 아니라 위원들의 임명제청권을 갖는다. 이러한 경우 위원회는 위원의 임명과 그 활동에서 이사회로부터 자유로울 수가 없다. 인권위는 정부로부터 뿐 아니라 공·사적 세력으로부터도 독립성을 보장받아야 한다. 그러나 이사회

는 엄밀한 의미에서 인권위 자체는 아니므로 이사회 존재는 결국 위원의 독립성에 장애가 되는 것이다.

- ② 법인은 또한 본질적으로 주무관청의 감독권으로부터 자유로울 수 없다. 법인에 대한 기본법인 민법이 비영리법인에 대하여 허가주의(민법32조)를 취함에 따라 주무관청의 개념이 따라 다니게 되고, 국가정책 수행을 위해 특별법에 의하여 설립되는 법인의 경우에도 법인인 이상 주무관청의 개념에서 벗어날 수 없기 때문이다(법무부안 16조 4항).

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

법무부는 인권위의 경우 소비자보호원이나 법률구조공단과 달리 법에 업무

수행의 독립성을 규정(20조)하여 법무부의 업무감독권을 배제하였다고 하지만 위와같이 광범위하게 법무부(또는 그 장관)가 인권위의 조직과 활동에 개입할 수 있게 함으로써 사실상 어느 누가 보아도 이는 법무부의 산하 기관이지 독립기관은 아니며, 더욱이 법무부도 그 감시대상으로 하고 있는 독립기관이라고 할 수는 없는 것이다.

따라서 우리 법제에서 법인안의 경우에는 인권위를 정부, 특히 인권위가 주 관할대상으로 하여야 할 경찰, 검찰 등 수사기관, 교도소 등 교정시설 등에 대한 관할관청인 법무부로부터 독립된 기구로 만들기에 본질적인 한계가 있다 하겠다.

(2) 실효성보장의 측면에서

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

바 이는 인권위가 국가기관이 아닌 민간인이라는 성격에서 귀결되는 측면도 있는 것으로 보인다.

(3) 유엔의 권고와 외국의 경우

법무부는 유엔에서 인권기구를 법인으로 하는 것이 바람직하다고 권고한다고 한다. 유엔에서 인권기구에 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 하는 것은 인권위가 정부와는 독자적으로 의사결정을 할 수 있도록 하여 그 독립성을 유지하기 위하여서이다. 즉, 유엔의 법인격 부여 권고는 인권위의 독립성 보장을 위한 하나의 방안이며, 그 나라의 정치, 사회, 문화적 특성에 맞게 다양하게 존재할 수 있는 것이다. 예컨대 필리핀, 태국, 남아프리카공화국등에서는 헌법기구로서, 캐나다, 인도 등은 법률상 국가기구로서, 호주, 뉴질랜드는 법인으로 하고 있다.

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

다. 따라서 우리의 현실에서 인권위는 독립성을 보장할 수 있는 국가기구가 되는 것이 바람직하다.

라. 국가기구로 할 때의 문제점에 대하여

(1) 공무원 증원과 예산의 문제

고충처리위의 업무처리 건수와 조사인력수에 비추어 인권위의 경우 1년에 약 5,000여건 정도의 구제신청이 접수된다고 하였을 때 약 100여명의 조사인력이 필요하다. 법무부도 대체로 그 정도의 규모를 생각하고 있는 듯하다. 이 경우 법무부의 설명으로는 첫째에 약 100억원, 그 후에는 약 60-70억원 정도의 예산이 소요될 것으로 보인다고 한다. 인권위 설립시 인원과 예산은 매우 현실적인 문제이다. 그러나 원칙적으로 여기서는 발상의 전환이 필요하다. 즉, 수십여년 동안 인권침해에 피해를 입어 온 다수의 국민들의 한과 불신을 해소하고 인권탄압국으로서의 오명을 벗는 계기가 된다면, 그리고 인권위가 국제사회에 대한 장식이 아니라 국민에 대한 실질적 구제기구가 될려면 어느 정도의 예산은 투자하여야 하는 것이다. 그리고 이와 같은 원칙아래에서 예산과 인원을 효율적으로 운영할 수 있는 현실적인 방안을 찾을 수 있는 것이다. 고충위의 경우 95년 5,000여건을 100여명의 조사인력이 처리하였을 때 예산이 20억원 상당이었고, 모든 조사인력이 파견인력이었는데 인권위의 경우에도 초기에는 그와같은 다수의 조사인력을 새로 충원할 수는 없을 것이므로 예컨대 조사인력 중 지휘자급인 조사관급은 새로 충원한다 하더라도 다수의 하부 조사원들은 관련 기관으로부터 파견받음으로써 예산과 인원의 효율적 운영을 기할 수도 있을 것이다.

(2) 감사원, 고충처리위 등 기존 유사기능 수행기관과의 업무중복 및 업무혼선문제

우선, 법인으로 한다고 하여 업무중복 및 업무혼선이 없어지는 문제는 아니다. 그리고 기존의 유사기능 수행기관은 인권문제에 초점을 두어 활동하는 것이

아니라 다른 고유의 업무가 있고, 인권보장문제는 그 관할범위에 속하기는 하나 사실상 제대로 수행이 안되고 있다. 즉, 감사원의 경우 공무원에 대한 직무감찰권을 갖고 있어 공무원의 인권침해행위를 조사할 수 있다고 하나 인권침해행위에 대한 감찰활동은 거의 볼 수 없으며, 고충처리위의 경우 행정처분에 대한 조사를 할 수 있으나 실제 대부분의 사건은 건축민원 등 일반행정민원사건이며, 형사법무분야에 속하는 것은 10%내외 남짓이나 그 내용을 보면 인권과 관련된 것은 거의 전무한 형편이다. 다만, 여성특별위원회와 고용평등위원회의 경우 업무의 상당부분이 중복될 수 있다. 고용평등위원회의 경우 설립후 10년동안 13건의 사건만을 접수처리하고 있다 하므로 사실상 유명무실한 기관이므로 문제될 것을 없다고 본다. 그러나 여성특별위원회의 경우 앞으로 여성특별위원회에 개별사건에 대한 조사권을 부여하면 인권위와 그 관할이 상당부분 중복될 수 있을 것이다.

업무의 중복과 혼선문제는 인권위의 형식의 문제가 아니며, 국가기구를 신설하는 경우 기존의 국가기관과 관할영역의 중복은 피할 수 없는 것이다. 따라서 관할영역의 중복에서 오는 혼선과 갈등은 인권위의 조사대상에서 기존의 유사기능수행기관에 계류중인 사건을 제외하거나 이송하는 등의 관할충돌을 방지하는 조항을 두어 이를 해결하여야 하는 것이다.

다. 동료의식으로 인한 인권침해 감시가 어렵다는 문제

이 문제는 인권위를 국가기관으로 하는 경우 그 직원이 공무원의 신분이라는 점 때문에 나오는 것은 아닐 것이다. 감사원도 공무원을 감사대상으로 하나 감사원의 직원이 공무원이라고 하여 감사가 안되는 것은 아니며, 수사기관의 직원이 공무원이라고 하여 공무원에 대한 수사가 안되는 것은 아니기 때문이다.

이와같은 문제는 주로 국가기구의 기능을 감시·견제하는 기구에 감시대상 기관

의 직원이 파견되어 근무하는 경우 발생하는 문제이다. 법인으로 하여도 기존 국가기관으로부터 인력이 파견되는 경우 마찬가지로 문제가 발생한다. 실제로 고충위의 경우 행정 각 부에서 파견되어 온 인력이 조사를 담당하는데 그러한 경우 담당업무에 대한 전문성이 보장되기는 하나 독립적이고 공정한 조사에는 문제가 있다고 한다. 인도의 경우에도 조사관을 기존 수사기관에서 파견하는 것에 대한 비판이 있다.

따라서 원칙적으로 조사직원은 기존 기관으로부터 파견받는 것보다는 인권에 대한 문제의식을 갖춘 자로 새로 충원하여야 할 것이나 예산과 현재의 공무원의 인원감축 추세에 비추어 보다 현실적인 접근을 할 필요는 있다고 본다.

4. 위원회의 독립성보장

가. 인권위는 인권위원을 중심으로 활동이 이루어 지므로 인권위원의 독립성보장이 중요하다. 이와관련하여 인권위원의 임명방법, 임명기준, 임기, 재임여부, 해임사유 등이 거론될 수 있으나 공정성을 갖춘 인권위원을 선임하기 위한 임명방법의 문제가 특히 중요하다.

나. 위원회의 인적 독립성 및 다원성을 보장하기 위하여 위원의 임명방식에 투명성, 민주적 과정이 보장되어야 한다. 이를 위하여 위원의 임명시 청문절차를 거치도록 하는 경우와 추천제도를 두어 임명권자의 일방적인 임명권을 제한하는 방법이 있을 수 있다. 우리의 현실에서 방송위원회와 같이 대통령, 국회, 사법부 3자가 추천하는 방식은 사실상 3부가 상호견제의 역할을 하지 못한다는 점에서, 국회가 추천하는 방식은 결국 여야의 나눠먹기식이 된다는 점에서 바람직한 추천방식이 아니라고 본다. 그리고 추천위를 구성하는 방식은 다시 추천위를 어떻게 구성할 것인지의 문제가 여전히 있다. 따라서 추천제도는 현실적

인 어려움이 있으므로 위원의 공정성과 독립성은 임명절차과정에서 청문절차를 거침으로써 여론에 의하여 이를 보장하는 방식으로 하는 것이 바람직하다.

다. 그리고 청문방식은 현재 인사청문회를 할 수 있는 기관이 국회밖에 없으므로 국회법에 따라 국회에서 하여야 할 것이나 이 경우 민간인권단체의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요한 것으로 보인다. 공추위안에서 그와같은 규정을 둔 것은 타당한 것으로 보인다. 다만, 국회에서 인권위원회에 대한 인사청문회를 하는 경우 어느 상임위에서 하는 것인지 또는 인권특별위원회를 두어 그 곳에서 하는 것인지에 대하여 인권위원회법에 국회법개정조항을 두는 것이 좋을 것이다.

라. 법무부안에서 인권위의 중요한 조사대상 중의 하나인 법무부(수사기관, 교도소)에 위원의 임명제청권을 갖는 이사에 대한 임명제청권을 부여하는 것은 독립성, 공정성을 크게 훼손하는 것이며, 현재 거론되고 있듯이 이사와 위원을 겸임하고, 인권위원을 국회의 동의절차를 거쳐 대통령이 임명하는 방식을 취한다고 하더라도 법인의 이사의 경우 인권위의 활동에 대한 이사로서의 책임, 예를 들어 파산의 경우 인권위원의 이사로서의 거주제한, 통신 면접의 제한 등이 있을 수 있다. 결국 이러한 예는 극단적이기는 하나 인권위원회가 법인의 이사로서의 지위를 갖고 있는 한 피할 수 없는 제도적인 장애요인이 된다.

5. 예산의 독립성

가. 재정의 독립성은 위원회 활동의 독립성과 직결된다. 인권위의 재정을 정부가 통제하게 되면 실질적으로 인권위는 정부에 의존적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 유엔에서는 인권위에 독자적인 예산편성권을 부여하는 것이 바람직하

다. 권고한다.

나. 법무부안에서와 같이 인권위를 법인으로 하고, 국가가 그에 대하여 보조금을 지급하는 경우 예산회계법(8조), 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 따른 여러 제약이 있다. 즉, 인권위가 중앙관서의 장(법무부)에게 보조금의 예산계상을 요구하면(4조), 중앙관서의 장이 신청받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 이를 재정원장관에게 보조금의 예산요구(6조1항)를 하게 되어 있고, 중앙관서의 장(법무부장관)이 신청받은 보조금에 대하여 교부여부를 결정할 수 있고(17조), 보조금교부에 대한 조건을 달 수 있다(18조). 따라서 인권위를 법인으로 하고 그에 대하여 국가가 보조금을 교부하는 방식은 인권위의 재정에 대한 독립성보장에 치명적인 장애가 된다.

다. 헌법 제54조제2항, 예산회계법 제28조에 따르면 국가기관의 예산은 예산회계법상의 중앙관서의 장(14조1항)의 예산요구에 따라 정부(재정원장관)가 편성하도록 되어 있다. 따라서 인권위가 국가기구가 된다하더라도 독자적인 예산편성권을 갖기는 어려울 것이다. 그러나 독자적인 예산편성권이 없다 하더라도 예산요구권을 갖으려면 인권위가 적어도 예산회계법 제14조에서 말하는 중앙행정관서의 장의 지위를 갖고 있어야 한다. 그리고 감사원, 헌법재판소와 같은 독립기관의 경우 예산요구액을 삭감하려면 국무회의에서 당해기관의 장의 의견을 구해야 되므로(29조) 사실상 독립기관에서 요구한 예산이 삭감되기 어렵다. 따라서 인권위가 국가기구로서 재정의 독립성을 확보하려면 적어도 감사원과 같이 독립기관으로서의 지위에 있어야 할 것이다.

라. 이러한 점에서 공추위안에서 인권위가 독립된 지위를 갖고(제4조제1항), 예산의 편성에 있어서 위원회의 독립성이 존중되어야 한다(같은 조 제2항)고 규정

하고 있는 것은 의미가 있으나 이 규정만으로 인권위가 예산회계법상의 독립 기관인지 여부가 불확실하다. 따라서 이를 위하여 예산회계법의 독립기관의 규정에 대한 개정규정을 인권위법에 두는 것이 좋을 것이다.

6. 조사의 실효성보장

가. 위원회는 위원회의 판단에 따라 조사를 위하여 관계자, 관련 정보, 관련자료, 관련장소 등에 제한없는 접근이 가능하여야 하며, 특히, 우리의 경우 수사기관 및 수용시설에서의 인권침해행위에 대한 조사는 인권위 업무의 중요한 일부인데 이들 기관이나 시설에서의 인권침해행위는 폐쇄성과 은밀성으로 인하여 강제수사권을 지닌 수사기관조차 조사의 어려움이 있는 형편이므로 이들에 대한 인권위의 조사가 가능하려면 보다 실효성있는 조사권한이 뒷받침되어야 한다.

나. 법무부안은 서면조사를 원칙으로 하고 있고, 필요한 경우 당사자의 출석등이 가능하나 위원회의 조사는 국가기능수행에 지장을 초래하지 아니하여야 하며, 자료의 제출이나 실지조사의 경우 조사대상기관의 장이 공무상 비밀, 국익 침해우려, 수사나 재판에 지장을 초래할 우려, 사생활 침해우려, 교정기관과 수사기관의 효율적인 운영에 장애가 있다고 판단하는 경우 이를 할 수 없으며, 다만 조회만 가능하게 하는 등 조사권에 여러 제한 규정을 두고 있다. 더욱이 그와같은 제한 사유를 판단하는 권한을 인권위가 아닌 조사대상인 기관의 장에게 부여함으로써 사실상 인권위의 조사권을 유명무실화 하고 있다.

그리고 법무부안 중 조사의 실효성을 위한 방안은 현지조사권을 인정하고, 조사 불응시 과태료를 부과하는 것이나 현지조사권은 조사대상이 이를 거부하는 경우 영장없이도 조사대상시설에 들어 갈 수 없다는 한계가 있고, 과태료

는 부과 주체가 법무부장관이어서 문제이기도 하지만 과태료부과만으로 수사기관, 군부대, 수용시설의 조사를 강제하기에는 역부족일 것이다. 더욱이 국가기관에서 자료제출을 거부하는 경우 결국 국가에 과태료를 부과하여야 하는데 이는 세금만 낭비하는 것이 될 뿐 어떠한 제재수단으로서의 의미조차 없게 되는 것이다.

다. 위원회에 조사거부시 조사를 가능하게 하는 최후의 수단으로서 강제적인 현지 조사를 할 수 있는 권한을 부여하여 효율적인 임의조사가 가능하도록 뒷받침 하는 것이 바람직 하다.

(1) 인권위에 영장신청권을 주는 방안

헌법 제12조 제3항은 “체포, 구금, 압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.”고 하여 이른 바 영장주의를 규정하고 있다. 그러나 영장주의의 실질적인 모습은 기본권제한을 독립된 법관이 발부한 영장에 의하여야 한다는 것이고 그 영장 청구권자를 검사로 제한하고 있는 것은 아닌 것으로 여겨진다. 헌법의 영장주의 조항에서 검사의 청구부분은 제헌헌법에서는 없었으나 1962년 헌법개정시에 추가된 것이다.

민사소송법238조, 형사소송법 152조에 의하면 소송절차에서 정당한 사유없이 증인이 불출석하는 경우 구인할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 판사는 검사의 신청없이 직접 영장을 발부할 수 있으며, 헌법재판소는 이는 검사의 청구가 없다 하더라도 헌법의 영장주의에 위배되는 것은 아니라고 결정한 바 있다.

따라서, 영장주의는 법관의 발부만이 요건이지 검사의 신청이 요건은 아닌 것으로 이해되고, 인권위에 영장발부 신청권을 부여하여도 될 것으로 보인다.

그러나 영장제도의 취지가 영장의 신청권자를 검사로 제한하는 것은 아니나 실제의 헌법규정은 영장신청은 검사만이 하는 것으로 규정되어 있어 비록 재판단계에서의 영장신청은 법관이 검사의 청구없이 할 수 있다고 하더라도 수사단계에서의 영장청구는 검사만이 할 수 있고, 다른 수사기관의 영장신청은 헌법위반으로 여겨진다. 인권위의 조사가 수사와는 다르다고 하더라도 영장을 청구하는 단계에서의 성격은 결국 강제수사와 같은 것이므로 검사의 청구를 거치지 않는 것은 헌법에 위배될 여지가 있다고 본다. 따라서 헌법의 관련규정에 대한 개정을 거치지 않고 인권위에 영장청구권을 부여하는 것은 현실적으로 어려워 보인다.

(2) 인권위 소속 검사를 통하여 청구하는 방안

인권위에 강제적인 조사권을 부여한다고 할 때 현행헌법아래에서는 검사를 통하여 영장을 청구할 수밖에 없는 것으로 보인다.

그 방안으로 인권위가 기존 검찰조직의 검사에게 영장신청의 요청을 하고 검사의 신청에 의하여 법관이 영장발부하는 방안을 생각하여 볼 수 있다. 그러나 이 경우, 검사의 영장신청거부사태가 발생할 수 있고, 영장의 집행주체를 검사가 아닌 인권위로 할 수 있는냐는 문제가 있게 된다. 인권위는 조사를 하여야 하기 때문에 조사의 전문인력으로 검사를 인권위내에 둘 수 있을 것이다. 이 경우 인권위에 소속하는 검사는 파견형식으로 올 수 있을 것이고, 파견 검사라고 하더라도 인권위의 지휘·감독을 받도록 규정을 들 수 있을 것이다. 따라서 인권위의 지휘·감독을 받는 검사를 통하여 인권위가 강제조사를 위한 영장을 청구하는 것이 현실적으로 가장 타당한 방안으로 보인다.

라. 다만, 인권위가 강제조사를 한다 하더라도 이는 조사를 위한 최후의 수단으로

서 하는 것인 만큼 인신의 구속을 수반하는 구인의 경우까지 할 필요는 없는 것으로 보이며, 자료제출이나 현지조사를 거부하는 경우 그에 대한 압수·수색을 하는 정도로서도 조사의 목적을 충분히 달성할 수 있는 것으로 보인다.

마. 공추위안은 위원회가 압수·수색영장을 발급받아 강제현지조사를 한다 하더라도 이는 자료제출이나 현지조사를 거부하는 경우에만 할 수 있는 것으로 되어 있다. 따라서 이는 수사기관에서의 압수·수색은 대상자의 거부여부와 관계없이 수사의 한 방편으로 이루어진다는 점에서 수사기관에서의 압수·수색의 개념과는 다르며, 보충적·최후적으로 사용되는 수단이므로 남용의 소지는 없다 할 것이다. 스웨덴의 경우에도 음부즈만이 직접 형사소추까지 할 수 있는 권한이 있으나 사실상 음부즈만이 형사소추까지 하는 사례는 많지 않으며, 다만 음부즈만에게 그와같은 강력한 권한을 부여하여 조사 및 분쟁해결에 도움을 주고 있다고 하며, 캐나다 및 인도의 경우에도 인권위에 압수·수색권을 부여하고 있는 현실을 참고할 필요가 있다.

바. 따라서 공추위안에서 조사의 실효성보장을 위하여 자료제출이나 현지조사가 거부된 경우 압수·수색을 하여 조사를 가능하도록 한 것은 조사의 실효성보장을 위하여 타당하다고 본다.

7. 구제조치의 실효성보장

가. 인권위는 인권침해행위에 대한 조사를 한 결과 인권침해가 사실로 드러난 경우 그 피해자를 구제하고, 앞으로 이를 막기위한 조치를 취하여야 한다. 이 경우 인권위가 취하는 구제조치에 어떠한 법적 효력을 부여하여야 하느냐 하는 것은 인권위가 그 나라의 인권보장제도에서 어떠한 위치와 역할을 갖느냐에

따라, 그리고 인권위가 내리는 구제조치의 내용에 따라 결정될 문제이다. 그리고 현실적으로 인권침해행위에 대한 구제권한이 충분치 않을 때에는 인권위에 대한 신뢰가 훼손되고, 결국 국민으로부터 외면당할 우려가 있다는 점을 고려하여야 한다.

나. 현재의 법제도 아래에서 개인이 인권을 침해당하여 피해를 입은 경우 최종적으로는 사법제도에 의하여 구제를 받게 된다. 그러나 사법제도는 법절차의 엄격함으로 인하여 자연히 이를 통하여 구제를 받기에는 많은 시간과 비용이 들게 되고, 법원의 결정은 그 집행력을 확보하여야 하는 관계로 구제수단이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 일정한 분야에 대하여서는 보다 신속하고 간편하며, 다양한 형태의 구제수단이 요구된다. 이러한 이유에서 신속하고 간편하며, 실효성있는 구제를 위하여 법원에 대한 전심적 성격을 갖는 여러 위원회가 설치되어 활동을 하고 있다. 언론에 의한 피해구제를 위한 언론중재위원회, 부당노동행위에 대한 구제를 하는 노동위원회 등이 그 보기이다. 인권문제는 매우 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 엄격한 사법절차로서 해결되기에는 부적당한 것들이 많다. 따라서 인권문제에 대하여 보다 전문적인 식견을 갖추고, 신속·간편하고 다양한 형태의 구제수단을 제공할 수 있는 형태의 기구가 필요하며, 인권위는 그와같은 구제기능을 수행하는 역할을 하여야 한다. 또한 우리나라의 경우 법무부안에서도 지적되는 것처럼 수사기관, 교정시설, 수용시설 등에서의 인권침해가 심각한 인권문제로 남아 있으며, 이는 일제시대 이래 수십여년 동안 정권의 보호아래 사실상 관행화되다시피 한 것으로 현재의 사법기구에 의한 개선을 기대하기 어려운 형편이다. 따라서 인권위는 이와같은 수사기관, 교정시설, 수용시설에서의 인권침해문제를 실질적으로 다룰 수 있어야 한다.

다. 구속력을 부여하여야 할 필요성

(1) 신속, 간편한 권리구제를 목표로 출범한 고충처리위원회나 고용평등위원회가 단순권고나 조정적 권한만 갖음으로써 본래의 구제기능을 상실하였다는 비판이 제기되고 있다. 고충처리위원회의 자체 통계로는 권고적 수단만으로도 행정기관에서 이를 잘 수용하고 있다고 하나 이는 관련행정기관에서 고충처리위원회의 권고에 대하여 별도로 불수용의사를 표시하지 않으면 수용으로 처리한 결과라고 보여지며, 고충처리위원회의 자체 설문조사에서도 행정기관에서 고충처리위의 권고를 잘 따르지 않는다는 비판이 상당하다(56.5%)는 것이고, 고충처리위원회 스스로도 권고를 이행할 수단을 확보할 필요가 있다고 하고 있다(고충처리위 1995년 운영상황보고서). 그리고 1987년 설립된 고용평등위원회 역시 고용차별사건에 대하여 조정적 권한만 갖고 있는데 설립 이후 10여년 동안 처리한 사건이 약 6건에 불과하다고 한다. 따라서 침해된 권리의 구제에는 구속력이 수반되어야 비로서 기능이 올바르게 수행될 수 있다고 하겠다.

(2) 권고를 받은 자가 권고를 받아들이지 않는 경우 피해자는 다시 수사기관에 고소를 하거나 법원에 소송을 제기하여 구제를 받아야 하는데 이에 많은 시간과 비용이 소요되므로 인권위의 조사 및 활동결과를 무의미하게 하여 비경제적일 뿐만 아니라 이러한 이유에서 많은 경우 고소나 소송을 포기하게 되고 결국 인권위에 대한 불신과 이용을 저하할 초래하게 될 것이다.

(3) 우리의 경우 예를 들어 법무부안에서의 인권침해행위(수사기관, 교정시설 및 수용시설에서의 인권침해행위)는 대체로 형사범죄행위에 해당된다. 따라서 공무원이 인권위의 권고를 수용한다는 것은 결국 자신의 범죄행위를 인정한다는 의미이고, 이는 결국 자신이 형사처벌을 받거나 징계조치를 당할 수 있다는 것인데 이러한 위험을 각오하면서까지 인권위의 권고를 받아 들이기는 어려울 것이다.

(4) 인권위는 권고를 의결하기 이전에 일반적으로 당사자 사이에서 합의를 권고하고, 또한 조정을 하며, 이것이 이루어지지 않는 경우에 비로소 인권위가 권고를 하게 된다. 합의나 조정에서도 당사자가 수용하지 않은 사항에 대하여 인권위가 권고한다고 하여 당사자(특히, 일반 사인의 경우)가 이를 수용한다는 것은 매우 비현실적인 생각이다.

라. 융통성을 부여하여야 할 필요성

인권위의 관할 대상은 범무부안에 따른다고 하더라도 인권침해행위도 수사기관 고문, 가혹행위와 같이 위법의 정도가 무거운 사항에서부터 사생활침해, 모욕과 같이 비교적 경미한 사항까지 다양하고, 차별행위의 역시 매우 다양할 것이다. 이와같이 결정대상이 다양한 형태를 띠기 때문에 인권위의 결정내용도 다양한 형태로 나타날 수 밖에 없을 것이다. 인권위가 사법기관이 아닌 이상 법원의 판결과 같이 반드시 강제집행이 가능하도록 특정된 형태로만 결정을 내릴 필요는 없으며, 위원회의 정책적 기능까지 고려하여 다양한 내용의 결정을 내릴 수 있어야 하는 것은 당연한 것이다. 노동위원회, 언론중재위원회, 공정거래위원회 등 각종 위원회가 일률적인 구제조치가 아니라 권고, 시정 명령, 중재 등 다양한 형태의 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 것도 같은 이유에서이다.

따라서 인권위의 결정에 대한 효력을 일률적으로 권고 또는 명령형식으로 규정하는 것은 무리이며, 위원회가 구체적인 상황에 따라 융통성있게 구제조치를 취할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

마. 구제조치에 대한 효력부여 방안

(1) 위원회는 다양한 내용의 구제조치를 내릴 수 있어야 하므로 구제조치의 효력 역시 위원회가 의결하는 내용에 알맞는 효력을 부여할 수 있게 하도록 다양하게 규정하는 것이 바람직하다.

(2) 구제명령

(가) 침해행위의 중지, 침해된 권리의 회복, 장래 침해방지를 위한 예방조치 강구, 손해배상과 같은 인권침해행위에 대한 직접적인 구제조치에 대하여서는 구속력이 있는 구제명령을 할 수 있어야 한다. 다만, 침해된 권리를 회복하여 주기 위하여 상당한 시간이나 비용이 필요한 경우가 있고, 이러한 경우에는 곧바로 어떠한 행위를 강제하는 것은 바람직하지 않으므로 필요한 조치를 권고할 수 있도록 하여 인권위가 융통성있는 판단을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(나) 인권위의 구제명령에 따르지 않는 경우 개인(일반사인 및 가해 공무원) 및 사적 시설, 법인에 대하여서는 형벌을 부과하여 그 이행을 보장하도록 하고, 다만 국가기관에 대하여서는 형벌부과가 어려우므로 그 기관의 장에 대한 징계를 요구할 수 있게 함으로써 간접적으로 위원회의 구제명령을 따르도록 하는 것이 바람직하다.

(다) 인권위의 구제명령에 대하여서는 재심을 신청할 수 있으며, 이 경우 재심은 전체위원회에서 하고, 재심의결에 대하여 이의가 있는 경우 행정소송을 할 수 있게 하는 불복절차를 두어야 한다.

(3) 개선권고

인권위는 단순히 개별구제만을 위한 기구가 아니므로 개별구제신청사건을 통하여 법령, 제도, 정책, 관행 등에 문제가 있는 경우 그 개선을 권고할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

(4) 임시구제조치

인권침해로 인하여 그 피해가 회복하기 어렵고, 피해를 예방하기 위하여 긴박한 필요성이 있을 때 위원회가 임시구제조치를 요구할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직하다.

바. 구제명령권을 부여하였을 제기되는 문제점의 검토

(1) 다른 국가기관에 대한 명령의 문제

시정명령은 원칙적으로 행정목적상 민간인에게 부과되는 행정처분이고, 국가기관에 대한 시정명령의 경우 헌법재판소의 위헌결정, 법원의 행정소송, 행정심판과 같이 재판절차를 거쳐 행정처분의 취소나 무효확인만 구할 수 있으며 적극적 이행명령은 할 수 없다는 견해가 있다.

그러나 시정명령의 대상이 반드시 민간인에 국한한다고 할 수 없으며, 시정명령이 사인에게 내려지는 경우에는 행정처분이 되지만 국가기관 사이에서는 이른바 행정조직법 관계로서 당해기관의 직무나 권한의 행사관계로 국가기관 사이에서도 감사원의 시정요구처럼 시정명령가능하다. 다만, 국가기관에 대한 인권위의 구제명령에 대하여 국가기관이 이를 따르지 않았을 때 이에 대하여 형벌을 부과하는 것은 무의미할 것이므로 불이행시 구제명령에 대한 이행을

보장하는 방안으로 그 기관의 장에 대한 징계요구를 하는 방안을 고려하여 볼 수 있을 것이다.

(2) 전문성의 부족 및 재판절차의 부재의 문제

인권위는 헌법재판소, 법원, 행정부와 달리 전문가 집단이 없으며, 재판절차도 없으므로 인권위에서 다른 기관에 시정명령을 하는 것은 불합리하다는 견해가 있다.

그러나 오히려 인권위가 인권문제에 대하여서는 이들 기관 보다 더 전문성을 갖고 있고, 공정거래위원회나 노동위원회, 또는 방송위원회 등의 경우에서 보듯 일반 법원칙으로 해결하기 어려운 전문적 사항에 대하여서는 사법기관에 앞서 전문성을 갖춘 위원회에 준사법권을 부여하여 1차적 심판권을 부여하는 것이 바람직하다. 다만, 준사법적 권한을 수행하기 위하여서는 인권위가 심리를 할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다. 그리고 캐나다나 뉴질랜드의 경우 차별행위에 대한 개별적인 구제의 경우 인권심리위(Human Rights Tribunal)에서 이를 심리하게 하여 법원 판결과 동일한 효력을 부여하고 있다는 사실을 참고할 수 있을 것이다.

(3) 국가정책을 위원회나 법원이 좌우하게 될 우려가 있다는 점의 문제

국가보안법의 폐지, 준범서약제의 폐지문제와 같은 정부의 정책을 인권위가 결정하게 되어 인권위의 인권침해감시라는 본래의 목적에서 이탈하는 것이 되고, 정부가 위원회의 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 행정소송화되어 이 경우 법원에서 정부의 정책을 최종결정하게 되어 삼권분립원칙에도 위배된다는 견해가 있다.

우선 인권위가 모든 인권관련 정책에 명령을 할 수 있는 것은 아니다. 다만,

개별적 인권침해와 관련된 경우 그것도 구체적인 구제조치에 대하여서만 구속력있는 구제명령을 하는 것이고, 법률, 제도, 정책의 개선이 필요한 경우 이를 권고만 하는 것이다. 그리고 현재의 법, 제도아래서도 인권침해행위가 위법한 경우 법원이 그에 판단을 하여 구속력있는 결정을 할 수 있다. 따라서 인권위가 구제명령을 할 수 있다고 하여 삼권분립에 어긋나는 것은 아니다.

(4) 유엔 원칙과의 문제

유엔의 인권위에 대한 기준원칙인 일명 파리원칙에서도 인권위는 권고적 기능만 수행하는 것이므로 인권위에 구제명령권을 부여할 필요가 없다는 견해가 있다.

그러나 유엔의 파리원칙은 최소기준일 뿐 아니라 파리원칙 자체에 사법기관과 유사한 권한을 갖는 인권위의 경우 구속력있는 결정을 할 수 있다는 보충원칙이 있다. 인권위가 구제명령권을 갖음으로써 보다 효율적으로 인권침해에 대한 구제기능을 수행할 수 있다면 당연히 유엔에서도 이를 전폭지지 할 것이다.

8. 맺음말

인권위를 국가기구로 하고 강제조사권과 시정명령권을 부여하는 경우 인권위가 제2의 안기부, 제2의 검찰로서 새로운 권력기구화 되며, 이러한 경우 검찰, 경찰, 안기부 등의 반대가 심할 것이라는 주장이 있다. 그러나 인권위는 국민을 상대로 국가의 공권력을 행사하는 기구가 아니라 주로 국가기구의 인권침해를 감시하고 이에 대한 구제를 하여 주는 기구이다. 공추위안과 같이 인권위에 압수수색권을 부여한다 하더라도 이는 현지조사 등이 거부되는 경우 최후의 수단으로 이용되는 것이므로 수사기관에서 수사의 한 방편으로 하는 체포, 압수·수색과는 그 성격이

다르고, 인권위에 구제명령권을 부여한다 하더라도 구제명령의 내용은 침해행위의 중단이나 침해된 권리의 회복과 같은 것이지 가해자를 구속한다거나 형벌을 부과하는 것이 아니므로 권력의 남용과는 거리가 먼 것들이다. 정부도 인정하고 있듯이 우리의 인권현실에서 수사기관의 인권침해를 감시하고 방지하고자 하는 것이 인권위의 중요한 그 역할 중의 하나라고 할 때 인권위가 수사기관과의 긴장없이 누이 좋고 매부 좋은 식으로 설립될 수는 없는 것이다. 인권위에 이와같은 권한을 부여하는 것에 대하여 수사기관에서 반대한다는 것은 뒤집어 이야기하면 그만큼 현재 인권침해행위를 자행할 수 있는 수사기관에서 인권위의 출범에 긴장한다는 것이고, 이는 인권위가 국가기구의 인권침해에 대한 파수꾼으로서 실질적인 역할을 수행할 수 있다는 역설적인 징표가 되는 것이다. 결국 대통령도 얼마전 강조하였듯이 제대로 된 인권위가 설립되려면 인권위가 기존 관련기관의 이해관계에 따라 이리저리 짜맞추는 식이 되어서는 안되며, 우리의 인권문제를 실질적으로 해결할 수 있는 충분한 위상과 권한을 갖는 기구가 되어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 모처럼의 좋은 의지로 출발한 인권위가 국내적으로는 인권단체와 국민의 냉대와 비판속에, 그리고 국제적으로는 수하르토시대 인도네시아의 인권위처럼 실패한 사례로서 전락하는 수모를 면치 못할 것이다.

'인권위원회법'(안)에 대한 토론 의견 (5)

공추위 인권위원회법 시안 검토

최창행(국민고충처리위원회 전문위원, 행정학박사)

1. 문제의 제기

정부가 마련한 인권법안에 대하여 미흡한 점을 보완하기 위하여 인권법제정및국가인권기구설치민간단체공동추진위원회(이하 "공추위"라 한다.)가 별도의 인권위원회법안을 마련한 노력은 매우 고무적이다. 특히, 인권법은 여타 다른 법률과 달리 국민의 참여가 절대적이라는 점에서 더욱 그렇다. 공추위의 법안을 보면서 우선 떠오르는 관념은 인간은 하늘과 땅의 중간에 존재하지 않는가 하는 생각이다. 인권보호 및 증진을 위한 인권위원회는 매우 특별한 의미를 갖는 기구로 전제될 수 있다. 그러나 인권위원회든 아니면 그 무슨 기구든 간에 한국적 특수성을 벗어날 수는 없다는 현실이다. 한국적 정치.행정환경은 어떤 정부기구에도 역시 같은 무게와 속성으로 다가간다. 우리가 어떤 기구를 인권위원회라고 명명한다고 하여 그 조직에 별개의 조직문화나 조직행태가 나타나리라고 기대하는 것은 환상에 지나지 않을 까 하는 생각이 스친다.

다른 정부기구는 믿을 수 없고 그것도 인권위원회가 국가기구로 만들어지면 종래의 관료조직에서 보인 관료적 권위주의와 같은 부정적 병폐는 말소될 수 있다고 믿고 대통령직속으로 둘 경우 인권위원회의 존재의의는 더욱 빛을 발하고 나아가

시정명령이라는 구속력있는 결정권을 가질 경우 가장 바람직한 기구로 탄생하지 않겠는가하는 생각은 오히려 순진하다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 제도주의적 접근은 우리의 인권이 국제사회에서 바람직하다고 평가하는 수준에 못미치고 있는 현실에 대한 조급증에서 비롯된 것이 아닐까하는 생각은 든다. 나아가 단시일내에 인권수준의 정상화를 도모하고자 하는 의욕이 지나친 탓에 합리성보다 일리가 있는 주장에 근거한 제도방안으로 모색되지 않았나 하는 느낌을 떨치기 어렵다. 대통령직속의 국가기구여야 하고 법적 구속력있는 결정 권한을 가져야 한다는 기본골격을 보면서 매를 맞고 자란 아이는 커서 아버지가 되었을 때 길들여진 습관대로 매를 때리는 아버지가 되기 쉽다는 어느 정신분석의사의 지적이 생각난다.

나그네의 두터운 외투를 벗기기 위해서는 강한 북풍보다 따뜻한 햇님이 훨씬 효과적이라는 이솝우화의 교훈을 우리는 굳이 외면하고 있는 것은 아닐까. 간디의 비폭력무저항주의의 독립운동방식은 무엇인가. 또한, 금강산관광유람 등을 통한 남북한 교류협력정책은 어리석은 대북정책일까. 펜은 칼보다 강하다는 금언은 책에만 나오는 말인가 등의 초보적 단상으로 공추위의 제안에 대한 평가를 시작하고자 한다.

2. 총론적 평가

(1) 반드시 인권위원회설치법이어야 하는가?

- 실제법적 성격을 가미한 작용법도 바람직하다

선거관리위원회, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의 및 감사원과 같은 헌법기관이 아닌 정부부처가 별도의 조직법에 설치근거를 두고 있는 경우는 없다. 다만, 대통령소속기관으로 대통령경호실법, 국가안전기획부법 및 국가정보대학원설치법이 있을 뿐이다.

그밖의 정부기구를 설치하는 경우 조직법이 아닌 작용법에 설치근거를 두고 있다. 예를 들어 중앙행정기관인 공정거래위원회의 경우도 독점규제및공정거래에관한법률에 설치근거를 두고 있고, 행정형 읍부즈만이라고 할 수 있는 국민고충처리위원회의 경우도 작용법인 민원사무처리에관한법률에 설치근거를 두고 있다. 또한, 대통령소속의 여성특별위원회도 별도의조직법을 두고 있는 것이 아니고 정부조직법에 설치근거를 두고 있다.

인사, 예산 및 규칙제정에 있어 부처수준의 독립성이 보장되어야 하기 때문에 인권위원회를 정부조직법이나 작용법성격의 인권법이 아닌 별도의 설치법을 두어야 한다는 주장은 받아들이기 어렵다. 다만, 정부기구가 아닌 정부출연기관으로 인권위원회를 상정할 경우 별도의 설치법을 둘 수는 있다.

특수공법인 → 자치체
지방

(2) 반드시 대통령직속이어야 하는가?

- 상징성이외 실질적 후원기능이 적은 대통령직속은 무의미하고 인권옹호기능의 일차적 책임이 있는 법무부가 실질적 후원자가 되어야 한다.

대통령소속기관은 비서실, 경호실, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 감사원, 국가안전기획부, 여성특별위원회 등이 있다. 비서실, 경호실, 국가안전보장회의 및 민주평화통일자문회의는 보좌 및 자문성격상 대통령소속이라고 볼 때 특별

한 문제는 없다. 감사원은 헌법에 대통령소속으로 두도록 규정하고 있는 헌법기관이기 때문에 논의의 대상이 아니다. 그러나 보좌기관이나 자문기관의 성격이 아닌 중앙행정기관성격의 집행기관을 대통령소속으로 두는 문제는 국무총리의 통할권을 규정하고 있는 헌법에 위반된다는 지적이 있을 수 있다.

이러한 논쟁을 떠나서 실질적 의미를 보면 여성특별위원회의 경우 종래 정무2장관이 명칭만 바꾼 경우다. 그러나 대통령소속의 위원회형태가 되면서 중앙행정기관으로 당연히 가질 수 있는 직제를 만들지 못하고 있다. 다만 여성특별위원회규정으로 조직 및 운영사항을 규정함으로써 한시위원회와 같은 처지에 놓여 정부조직체계상 오히려 위상이 저하되었다는 지적을 받고 있다.

인권위원회가 대통령소속으로 둘 경우 우선 인권위원회의 업무가 대통령을 보좌하고 국가정책을 자문하는 기능을 갖는가 하는 점에 대한 검토가 있어야 한다. 그러나 UN의 국내인권기구지위에관한원칙중 어느 내용에도 이러한 뜻을 담은 권고는 없고 UN의 권고를 떠나 인권위원회의 인권보호 및 인권증진업무가 대통령 보좌 또는 자문기능이라고 볼 수는 없다. 공추위가 인권위원회에 시정명령권을 주어야 한다고 주장하는 내용에서도 이러한 점은 입증된다고 하겠다.

그러면 기능상 연계성이 별로 없는 대통령소속으로 인권위원회를 두려는 생각은 무엇인가. 이는 민원의 직접처리기능이 없는 대통령비서실에 수많은 민원을 제기하여 해당기관에 이첩되는 악순환을 반복하는 국민적 정서와 무관하지 않다. 무슨 문제만 있으면 그 기관의 최고책임자를 찾는 허세가 낡은 풍토가 아닌가 한다. 이제는 기관의 실질적 기능을 찾아서 합리적으로 문제를 해결하려는 풍토가 조성되어야지 업무상 상시적 모니터링을 하기 어려운 대통령소속으로 상징적으로 두려는 생각은 정치적 의미외에 특별한 의미는 찾기 어렵다. 예를 들어 여성특별위원회가

국무총리소속이었는데 올초 정부조직법개정시 대통령소속으로 변경되었는데 그에 따라 업무기능이 강화되었다든가 특별한 후원을 받고 있다는 평가는 별로 없는 것 같다.

또한, 정부조직법상 법무부가 인권옹호기능을 하도록 규정하고 있으면서 대통령 소속의 인권위원회를 두어 인권옹호기능을 수행하도록 하는 것은 국가행정력의 낭비가 아닐 수 없다. UN이 별도의 법인으로 인권위원회를 두도록 권고하고 있는 것은 정부부처의 부서형태가 아닌 인권보호 및 증진을 위한 별도의 전담기구를 설치하라는 의미로 해석하여야 한다. UN의 권고는 인권옹호기능의 일차적 책임을 지고 있는 법무부를 믿지 못해서가 아니라 인권보호 및 인권증진을 위한 별도의 전담기구설치를 통하여 좀더 국가적 관심을 결집하라는 의미로 해석된다. 기존의 정부기구를 믿지 못하는 UN이 새로 설치되는 인권위원회인들 믿을 수 있겠는가. 따라서 기존의 인권옹호기능의 일차적 책임을 지고 있는 법무부를 불신하는 전제하 대통령소속의 인권위원회 설치의 특별한 의미를 부여하기 어렵다.

외국의 경우 인권위원회는 읍부즈만이든 위원선임시 국회청문절차를 거치게 하거나 전담특별위원회를 두고 있는 경우가 많다. 그러나 이들 국가는 대부분의 내각책임제 정부형태를 취하고 있기 때문이며 대통령제 정부형태를 취하고 있는 우리로서는 행정부내 기구에 대하여 국회가 직접 후원기능을 하기는 어렵다. 이러한 권력구조상의 특수성을 감안할 때 행정부내 후원기능을 할 수 있는 기관으로 법무부가 적합하지 않을 까 생각된다.

(3) 중앙행정기관화를 지향해야 하는 가?

- 중앙행정기관화는 관료제의 속성상 비대화가 필연적이다.

우리나라 정부조직법상 정부기관은 중앙행정기관화가 될 때 민법상 성인이 된다고 하겠다. 인사, 예산 및 규칙제정에 있어 중앙행정기관의 지위에 있지 않는 한 형식상 독립성을 가질 수 없다. 예를 들어 공정거래위원회의 경우 독점규제및공정거래에관한법률에 중앙행정기관으로 본다고 규정하고 있는 이유가 여기에 있다. 중앙행정기관이 아닌 외청들의 경우 영원한 미성년자라고 해도 과언이 아니다. 따라서, 외청은 상급중앙행정기관이 있고 처단위의 행정기관은 독자적 부령을 발할 수 없기 때문에 국무총리에 소속시켜 총리령의 형식으로 빌어 대외적 효력을 갖는 의사를 보인다.

그러나 형식상 상급중앙행정기관이나 국무총리소속이라고 해서 이들 기관의 업무상 독립성이 침해되는 것은 아니다. 예를 들어 국민고충처리위원회도 읍부즈만 성격을 가지면서도 중앙행정기관의 위치에 있지 않다. 그러나 동위원회가 중앙행정기관이 아니라고 해서 직무상 독립성이 침해되었다는 사례는 없다. 읍부즈만은 인권위원회와 달리 대부분 헌법기관화하고 있고 행정민원에 관한한 국가일반읍부즈만의 성격을 갖는다. 인권위원회의 경우 차별읍부즈만의 일종으로 그 업무성격상 중앙행정기관의 업무단위를 필요로 한다고 보기는 어렵다.

여기서 부연하여 강조하고 싶은 말이 있다. 인권위원회를 별도의 중앙행정기관화할 경우 소속직원은 국가공무원으로 운영이 되어야 할 것이다. 관료적 행태에 대한 부정적 시각에서 출발한 인권위원회가 단지 명칭만 인권위원회로 변경된다고 해서 소속공무원의 관료적 행태가 새로 출발한다고 믿는 관념은 매우 순진하다. 인권위원회라고 하여 별도의 국가공무원을 임용할 수 있는 것도 아닌 바에야 정부출연기관형태로 해서 인권위원회운영에 적합한 전문인력을 수혈받을 수 있다고 보는 것이 보다 현실적이지 않을 까?

인권위원을 상임화하고 사회단체에서 공무원신분을 갖는 인권위원으로 진출할 수 있으면 인권위원회의 운영은 인권위원회다운 운영이 이루어질 수 있다고 생각하는 것은 매우 단순하다. 민간인 출신의 난다 김다하는 인물이 장관으로 기용되어도 그 부처의 관료적 행태가 지속되는 이유는 무엇인지를 꼼꼼히 생각해보아야 한다.

(4) 법적 구속력을 갖는 시정명령권이 반드시 필요한가?

- 인권특별행정심판위원회가 되어 사법적 절차를 준용하게 되고 간이신속한 권리구제라는 생명력을 잃게 된다.

기존 사법절차를 통하여 인권침해에 대한 권리구제를 받는 방식이 가장 확실한 방식임에도 불구하고 UN에서 별도의 인권위원회를 설치하도록 권고하고 있는 이유는 무엇일 까?

마찬가지로 행정심판소 및 소송절차가 있음에도 불구하고 헌법에까지 규정하면서 권고적 효력만을 갖는 국가옴부즈만을 별도로 두고 있는 까닭은 무엇인가.

이는 형사처벌대상이 아니거나 소송을 통하여 구제되기 어려운 사각지대에 놓인 인권침해행위를 구제하기 위한 국가적 노력으로 이해될 수 있다. 실정법의 형식적 해석만이 아닌 자연적 정의(natural justice)를 실천해 실질적 법치주의를 이 땅에 구현하려는 메시지로 이해될 수 있다. 이러한 철학에 바탕을 두고 있기 때문에 옴부즈만의 경우 행정심판 및 소송 등 기존의 불복구제절차를 모두 거치지 않으면 민원으로 제기할 수 없도록 규정하고 있는 경우가 많다. 옴부즈만이나 인권위원회가 기존의 불복구제절차와 같은 선상에 병렬적으로 서서는 안되는 이유가 바로 여기에 있다.

인권위원회는 인권보호기능뿐만 아니라 인권증진기능이 매우 강조되고 있다. 권고적 효력을 통하여 수사기관이나 다수인보호시설종사자 및 사부문종사자를 설득하여 스스로 인권침해행위나 차별행위를 시정하도록 돕는 기능을 하여야 한다. 인권위원회가 처분적 성격의 시정명령권을 가질 경우 그 파급효과는 크다. 우선, 법적 구속력을 갖는다는 점에서 운영 및 절차가 경직될 것이다. 절차적 경직성은 민원인의 접근용이성을 막는 커다란 장애요인이 될 수 있다. 또한, 그 결정의 적부를 둘러싼 소송에 인권위원회가 휘말릴 가능성이 매우 높다. 또한 처분적 결정권을 가질 경우 당연히 국민고충처리위원회의 시정권고대상이 될 수 있다. 또한, 인권위원회의 시정명령권을 그대로 수용할 경우 당사자인 공무원의 민.형사상 책임이 뒤따르기 때문에 당사자는 모든 수단을 동원하여 자신을 보호하려고 할 것이다. 예를 들어 고슴도치를 건드면 움추려드는 것은 당연하다. 이럴 경우 인권침해행위 및 차별행위의 속성상 진실에 접근하기 어려울 것은 명약관화하다. 이러한 국면이 전개된다면 굳이 인권위원회가 존재할 필요가 있겠는가. 책임소재를 규명하여 징벌하는 차원이라면 소송절차를 통하여 다툼을 해결하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 권고라는 부드러운 수단을 굳이 원용하고자 하는 데는 당사자가 스스로 이를 시정하도록 유도하는데 인권위원회의 표미와 존립근거가 있다. 이러한 권고는 인권보호기능뿐만 아니라 인권증진기능과도 연결된다. 지속적인 권고를 통하여 인권침해행위 및 차별행위에 대한 교육적 기능과 홍보기능이 자연스레 도출된다. 또한 반복적 민원에 대해서는 인권위원회에서 이니셔티브를 쥐고 법령 및 정책을 제도 개선하도록 권고할 수 있고 이에 부가하여 연구기능도 가능하다.

이처럼 인권위원회의 권고적 수단은 매우 중요한 의미를 지니고 있고 현실적으로 실효적 수단임에도 불구하고 이를 단순히 충고하는 정도의 수단으로 이해하는 것은 옴부즈만이나 인권위원회에 대한 충분한 이해부족에서 오는 오류라고 아니할 수 없다. 또한 인권위원회의 조사절차 즉 설명자료의 제출, 양당사자의 출석진술,

현지조사, 조정, 권고, 법무부장관 및 대통령에의 보고, 언론공표와 같은 일련의 절차는 인권위원회의 권고를 실효성있게 하는 연계된 과정이다. 따라서 사법절차의 영역으로 넘어가는 시정명령권을 주장하는 것은 매우 다른 차원의 수단이라고 아니할 수 없다.

3. 부분별 평가

(1) 인권위원의 수

- 위원장 및 부위원장을 포함하여 9인으로 한다.

인권위원의 수를 9인 이상 15인 이내로 두도록 하면 인권위원이 마치 비상설위원회의 위원과 다름아니라는 인식을 주기 쉽기 때문에 명확히 인원수를 정함이 바람직하고, 최대 15인의 위원을 상임화할 경우 조직의 비대화는 불을 보듯 뻔하다. 우선 15인의 상임위원이 필요한 지에 대한 합리적 근거가 결여되어 있고 자칫하면 각 대표기관의 자리만들기에 지나지 않을 수 있다. 행정민원을 처리하는 국가음부즈만이 통상 1명으로 정하고 있는 것과 비교할 때 납득하기 어렵다. 외국의 입법례도 15인의 상임화는 찾아보기 어렵다.

성차별을 차별행위유형으로 정하고 있는 인권위원회가 1/3이상을 여성위원으로 한다는 규정을 두고 있는 것은 정치적 의미라고밖에 설명하기 어렵고 자칫 역차별 논쟁에 휘말릴 수 있다. 여성위원의 임명은 정책적 판단으로 고려되어야지 법정화하는 것은 어렵지 않겠는가

(2) 국회청문절차

- 대통령의 임명권을 보장해야 한다.

대통령소속의 인권위원회설치를 주장하면서 국회의 청문절차를 주장하는 것은 논리적으로 모순이다. 대통령제 정부형태하 헌법적 근거없이 국회청문절차를 원용하는 것은 받아들이기 어렵다.

(3) 인권위원의 자격

- 일정수 이상의 위원은 법률적 소양이 충분하거나 변호사 자격이 있는 자로 정하여야 한다.

법적 구속력을 갖는 시정명령권을 주장하면서 법률적 소양에 대한 제한자격을 두지않는 것은 납득하기 어렵다. 음부즈만의 경우 법률전문가가 임용될 수 있도록 자격을 제한하고 있는 경우가 많다.

(4) 6년 단임의 인권위원의 임기

- 4년으로 하고 중임할 수 있도록 한다.

임명권자의 임기와 연계시켜 임기를 가능한한 길게 함은 독립성보장이라는 측면에서 의의가 있다. 그러나 국회의원의 임기가 4년이고 대통령의 임기가 5년인데 6년의 임기를 두는 것은 차기 임명권자의 임명권을 제약하는 구조적 문제가 발생할 수 있다.

(5) 최연장자의 위원장 직무대행

- 부위원장이 직무대행하거나 위원장이 지명하는 위원이 직무대행하도록 한다.

연령에 의한 차별을 금지하고 있으면서 연장자를 직무대행으로 한다는 것은 납득하기 어렵다.

(6) 사무총장의 위원장 임명권

- 대통령이 임명한다.

5급이상 공무원에 대하여 대통령이 임명하고 있는 국가공무원임용예에 비추어볼 때 1급정도의 고위직공무원을 대통령소속으로 두면서 위원장이 임명한다는 것은 납득하기 어렵다.

(7) 조사를 위한 검사

- 검사를 파견받을 수 있도록 한다.

조사를 위하여 검사를 파견받을 수 있도록 하는 규정과 달리 독자적으로 특별검사직으로 인권위원회에 둔다는 조항은 납득하기 어렵다.

(8) 사무처직원 및 조사관의 이원화

- 조사관도 사무처로 일원화해야 한다.

인권위원회는 합의제의결기구인 위원회와 집행기능을 갖는 사무처조직으로 이원화하여야 하며 사무처와 별도의 조사관 및 전문위원을 상정할 경우 이를 관리하는 별도의 사무기능이 추가되어야한다는 점에서 납득하기 어렵다. 또한, 공무원신분을 갖는 조사관 및 전문위원의 수를 위원회 규칙으로 정한다는 것은 헌법기관이 아닌 정부기구로서 납득하기 어렵고 공무원총정원제를 실시하는 정부의 인사정책에 정면배치된다.

(9) 구제신청

- 다수인보호시설 민원인의 경우 밀봉하여 인권위원회에 접수되도록 해야 한다.

이들에게 아무리 비밀리 신청서를 작성하게 허용하여도 전달과정에서 개봉될 수 있기 때문에 인권위원회의 접근용이성을 보장하기 위해서 반드시 밀봉하도록 할 필요가 있고 음부즈만도 그렇게 하고 있다.

(10) 검사에 대한 압수수색명령권 및 출석불응에 대한 형사처벌 삭제

- 압수수색명령권 삭제

사법적 절차의 전단계를 지향하는 인권위원회가 수사단계의 압수수색권을 갖게되는 것은 납득하기 어렵다. 수사의 필요성이 있는 경우 검찰총장에게 고발하여 연계기능을 통하여 권리구제를 도모할 수 있다.

또한, 출석불응에 대하여 과태료를 부과하는외에 형사처벌하는 강제방식은 설득을 통한 직권수용이라는 인권위원회의 정신에 위배된다.

(11) 선서후 증언청취

- 선서후 증언청취 삭제

재판절차가 아닌 출석조사단계에서 선서하도록 하는 것은 의미가 없다.

(12) 임시구제조치명령권

- 삭제

일체의 법적 구속력있는 결정권을 갖는 것은 인권위원회의 기본철학에 배치된다.

(13) 재심리청구

- 재심리절차 삭제

권고적 효력을 갖는 인권위원회의 결정에 대하여 다툼이 있는 경우 사법절차에 따라 해결할 수 있다. 권고적 결정에 대한 재심은 불수용이라고 봄이 타당하다. 법

적 구속력이 없는 권고결정에 대하여 동일한 인권위원회가 다시 재심리하는 것을 모순일 뿐 아니라 불필요한 시간만 낭비하게 될 수 있다.

4. 결론

인권위원회는 인권침해행위 및 차별행위를 조사하여 권리를 구제하는 기능외에 인권교육 및 홍보기능, 인권관련 법령, 제도, 정책 및 관행의 모니터링, 연구와 의견개진 및 제안기능이 있고, 유관인권단체 및 국제인권단체와의 상호연대협력기능이 요구된다. 즉, 인권보호기능, 인권증진기능 및 연대협력기능으로 삼분할 수 있는데 현재 공추위의 안은 인권보호기능 그중에서도 인권침해기능에 대한 권리구제기능에 지나치게 비중을 두면서 대통령소속의 국가로 하여 법적 구속력있는 결정수단을 가져야 한다는 주장은 그 내용의 적부를 떠나 인권위원회의 기능에 대한 전체적 이해의 부족에서 초래된 것으로 판단된다. 앞에서도 언급하였지만 공추위에서 강조점을 두고 있는 인권침해행위도 우리나라의 정치사회적 발전수준과 함께 자연스레 향상될 수 있는 부분이고 보면 인권침해행위에 대한 구제기능을 지나치게 강조할 경우 장래의 인권위원회의 존재영역을 좁히는 결과가 될 수 있다. 조만간 해소될 수 있는 현상을 필요이상으로 강조하는 내용으로 인권위원회가 설계된다면 이는 제도적 합리성에 근거하고 있다고 보기보다 정치적 동기가 전제되어 있다는 오해를 불러올 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 인권위원회설치에 대한 보다 균형있는 검토가 있어야 할 것으로 판단된다.