

인권 평화 연구소
Institute of Human Rights & Peace

152-716 서울특별시 구로구 함동 1-1
1-1, Hang-Dong, Kuro-Ku, Seoul 152-716, Korea
<http://www.skhu.ac.kr>
E-Mail : sea@green.skhu.ac.kr
☎ 02-610-4137, FAX: 02-610-4137

세계인권선언 50주년 기념 인권평화연구소 개소식 기념
성공회대 인권평화연구소 제1회 심포지움

SAg.c.13

‘국민정부’의 인권문제와 인권정책의 방향과 과제

- ◆ 일 시: 1998년 9월 28일(월) 14:00-17:00
- ◆ 장 소: 대한성공회 국제회의실 (서울대성당 1층)
(지하철1·2호선 시청역 Tel : 02-730-6611)
- ◆ 연락처: 인권평화연구소(Tel : 610-4137)

성공회대학교 인권평화연구소

세계인권선언 50주년 기념 인권평화연구소 개소식 기념
성공회대 인권평화연구소 제1회 심포지움

‘국민정부’의 인권문제와 인권정책의 방향과 과제

- ◆ 일 시: 1998년 9월 28일(월) 14:00-17:00
- ◆ 장 소: 대한성공회 국제회의실 (서울대성당 1층)
(지하철1·2호선 시청역 Tel : 02-730-6611)
- ◆ 연락처: 인권평화연구소(Tel : 610-4137)

성공회대학교 인권평화연구소

< 세 부 일 정 >

진행: 김동춘 (인권평화연구소 운영위원장, 성공회대학교 교수)

14:00~14:30 개회식

인사말 : 이재정(인권평화연구소장, 성공회대학교 총장)

14:30~15:00 모두강연 「전환기의 인권과 평화」

발표 : 한완상(한국방송대학교 총장)

15:00~15:50 주제발표

주제발표 1: 「인권법의 구조와 내용」

발표: 곽노현(방송대학교 법학과 교수)

토론: 한인섭(서울대학교 법학과 교수)

김용득(성공회대학교 교수)

15:50~16:10 휴 식

16:10~17:00 주제발표

주제발표 2: 「국제인권 위원회의 구성과 운동방향」

발표: 차지훈(변호사, 서울변호사협회 인권위원회 위원)

토론: 조용환(변호사, 한국인권단체 협의회 집행위원)

고병헌(성공회대학교 교수)

모시는 말씀

국민정부 출범 이후 인권문제가 새롭게 주목을 받고 있습니다. 지난 여름 일부 장기수가 풀려나고 최근 김대중 대통령이 세계 인권선언에 지지 서명을 하였습니다.

‘국민정부’는 12월에 인권법을 제정하고 국민인권위원회를 설치하겠다고 합니다.

그 동안 인권후진국으로 국제사회의 지탄을 받아온 한국이 국제적 인권 규범을 따르려는 노력을 보이는 것은 환영할만 합니다. 그러나 우리의 갈 길은 아직 멀습니다.

성공회대학교 인권평화연구소는 이러한 전환기적 인권상황을 읽어내고 건설적 대안을 제시함과 더불어 학생들에게 필요한 인권교육을 실시하기 위하여 ‘국민정부의 인권문제와 인권정책의 방향과 과제’라는 주제로 심포지움을 마련하였습니다.

우리나라 인권문제에 관점과 애정을 가진 각계 인사를 모시고 이 주제에 관하여 좋은 의견과 비판을 듣고자 하오니 부디 참석 하셔서 자리를 빛내 주시기 바랍니다.

성공회대학교총장
인권평화연구소장 이재정

제정: 의미, 위상, 성격, 구조, 내용을 중심으로

곽노현(방송대, 법학)

이 글은 인권법 일반의 개념과 역사, 성격과 위상을 살펴보고 한국 인권법의 바람직한 제정과정과 입법내용을 제시하는데 목적이 있다.

용어의 정리

인권법은 아직까지 낯설은 용어이자 정립되지 않은 개념이다. 단순히 인권위원회 설치와 운영에 필요한 규정을 두는 법률이라면 인권법 대신 인권위원회법이라는 알기 쉬운 용어를 쓰는 것이 바람직하다. 다시 말해서 인권법이라는 명칭은 인권위원회 조직규정 말고도 인권보장에 필요한 갖가지 규정을 담고 있는 법률에 대해서만 사용하는 것이 용어의 특징을 살릴 수 있는 길이다. 그러나 현실의 작명법은 이와 다르게 진행되는 경우가 많다. 예컨대 멕시코의 인권위원회법은 인권법적 성격이 농후한 반면 인도의 인권보호법은 인권위원회법으로 불리야 실질에 가깝다.

인권법에 따라 설치되는 인권기구에 대해서도 국가인권기구, 국가인권위원회, 국민인권위원회등 다양한 용어가 혼용되고 있다. “국가인권기구”란 인권을 전담하는 개별국가 단위의 법정기구라는 뜻을 지닌 가장 광범위한 학술용어다. 인권은 성격상 인류사회 모두의 관심사로서 한 나라의 범주와 경계를 넘어서지만 국제사회는 아직까지 이렇다할 강제력을 갖고 있지 못하므로 인권보장 책무는 결국 개별 국민 국가의 몫이 될 수 밖에 없다. 이러한 생각에서 국제사회가 각국에 설치를 권고하는 것이 다름아닌 국가인권기구다. 인권을 다루는 기관이되 국제기구가 아닌 국가기구라는 개념이 담겨져 있을 뿐이지 기구의 명칭에 ‘국가’라는 용어를 집어넣으라는 것은 아니다. 국가인권기구는 1인 관청 형식을 취할 수도 있지만 관할대상이 종합적이고 포괄적일 경우 위원회 형식을 취하는 것이 일반적이다. 이런 위원회를 국가인권위원회라고 하면 어쩐지 국가주의적 냄새가 나서 어색하다. 실제로 제 나라 인권기구를 “국가인권위원회”로 부르는 나라는 없다.

한편 “국민인권위원회”는 인권을 향유할 일차적 주체가 국민임을 강조한 용어려

로서 법무부 시안도 이 용어를 사용하고 있다. 무난하게 들리긴 하지만 문제는 이러한 용어로는 외국인도 인권을 누린다는 사실이 드러나지 않는다는 점이다. 각국의 인권위가 뉴질랜드 인권위, 캐나다 인권위, 남아공 인권위, 필리핀 인권위 하는 식으로 제 나라 이름을 붙이고 있는 이유는 아마도 이런 데 있는 것이 아닌가 싶다. 이와 같은 국제적 작명법을 따를 경우 한국의 국가인권기구는 대한민국인권위원회 혹은 대한민국인권및차별금지위원회라는 공식 명칭을 갖게 될 것이다.

인권법의 개념과 역사

인권법의 개념은 아직 정립되지 않은 상태다. 하지만 인권법 개념의 최소한은 모든 인권의 전반적 실효성을 높일 목적으로 제정된 법률을 의미하는데 있을 것이다. 이렇게 정의할 경우 과도하게 추상적인데다 시대에 뒤떨어진 헌법전의 기본권편을 국제인권법의 기준에 따라 보다 상세하게 재구성한 새로운 인권장전, 인권의 차별 없는 보장을 위한 차별금지법, 인권보장과 차별금지의 실효성 확보를 위한 인권위원회법은 모두 인권법의 구성 내용이자 주요 유형이라고 할 수 있다. 이 세 가지 요소는 하나의 법률에 담을 수도 있고 두 개나 세 개의 법률에 담을 수도 있다. 상세하고 현대적인 인권장전을 새로 만든 대표적 국가인 캐나다의 경우 차별금지법과 인권위원회법이 인권법으로 통합되어 있으므로 캐나다의 인권법체계는 인권장전과 인권법의 이중구조를 취하고 있다. 대부분의 나라는 헌법 외에 별도로 성문화된 인권장전을 갖고 있지 않다. 이런 경우에도 호주처럼 차별금지법과 인권위원회법을 별개의 법률로 운영하는 데가 있는가 하면 뉴질랜드처럼 차별금지법과 인권위원회법을 인권법으로 통합하고 있는 데가 있다.

다른 한편 인권법은 인권의 실효성을 높일 목적으로 인권위원회 설치등 인권보장에 필요한 다양한 조치를 규정하고 있는 단행법률의 명칭이기도 하다. 지금까지의 입법례에 따르면 인권법 명칭을 가진 법률은 예외없이 인권보장과 차별금지 집행을 전담하는 국가인권기구의 조직법적 성격을 갖는다. 이것으로 그칠 경우 인권위원회법과 명칭의 호환이 가능하다. 물론 캐나다나 뉴질랜드처럼 여기에 차별금지 사유 및 차별금지영역 명시등 차별금지법적 요소가 가미되는 경우도 적지 않다. 그 밖에도 인권보장에 필요한 규정들이 여럿 있겠지만 아직까지 이런 입법례는 발견되지 않는다. 이렇듯 인권법의 개념은 아직까지 잠재력을 온전히 발휘하지 못한 채 협소한 현실의 입법례에 갇혀있는 중이다.

인권법이라는 명칭을 가진 법률의 역사는 매우 짧다. 종합적 국가인권기구의 세

계적 효시로 일컬어지는 뉴질랜드 인권위원회가 설치된 것이 1977년이었으니 이제 간신히 20년을 넘어선 정도다. 뉴질랜드의 경우 인권법은 1976년부터 발효한 국제 인권규약의 국내적 실효성을 확보하는 차원에서 제안되어 제정에 이른 것이었다.

인권법과 인권위원회법은 80년대 초반 해도 뉴질랜드, 호주, 캐나다등 선진국에 국한된 현상이었다. 그러다 80년대 중반부터 아르헨티나와 필리핀을 기점으로 아시아, 중남미, 동구권의 많은 나라들에서 민주화 이행과정이 진행되면서 90년대 후반 들어서는 전세계적인 현상이 되었다. 아시아, 태평양 지역의 경우 호주와 뉴질랜드의 영향을 받아 필리핀, 인도, 방글라데시, 인도네시아, 스리랑카, 피지에서 인권위원회가 설립되었으며 태국과 한국의 경우 설립과정에 있다. 필리핀, 남아공, 멕시코, 우간다 등에서는 국가인권기구가 헌법기관의 하나로 규정되어 있기도 하다.

인권법의 법체계적 기능과 위상

인권법은 무엇보다도 인권을 효과적으로 보장하려는 데 목적이 있다. 다시 말해서 국제인권법과 헌법의 인권 규정에 실효성을 부여하기 위해 고안된 것이 인권법의 형식과 내용이다. 헌법의 평등권 조항만으로는 차별해소가 어렵다는 현실 인식에 따라 정교한 차별금지법제를 만들어내고 나아가서 헌법의 기본권 조항과 사법부만으로는 인권보장에 한계가 있다는 법적 성찰에 터잡아 인권전담 국가기구를 설치하는 것이 인권법의 역할이고 보면 인권법의 일차적 기능은 헌법의 인권편을 구체화하고 보완하는데 있는 것이 틀림없다.

한걸음 더 나아가서 인권법의 형식은 개별 인권관련법령을 관통하는 원칙과 절차를 규정한 인권법 총칙 혹은 인권기본법의 내용으로 채워질 수도 있다. 주지하다시피 사회보장기본법이나 교육기본법등 각종 기본법들은 당해 영역에서 관철되어야 할 기본원칙들을 천명하고 국가를 포함한 관련당사자들의 권리와 의무에 대한 포괄적 선언규정을 두고 있는 것이 특징이다. 인권법의 경우에도 차별금지조항과 인권위원회 조항 외에 인권법의 기본원칙 및 인권학의 기본교훈들을 선언적인 형태로라도 소화하여 규정하는 것이 바람직하다. 인권기본법으로서의 가능성은 아직까지 세계 입법례에서 충분히 모색되지 않은 채 남아있는 영역이다.

이렇게 볼 때 인권법은 형식적으로는 법률이지만 내용적으로는 실질적 의미의 헌법 혹은 헌법적 법률에 속하는 것으로 일반 법률보다 한 단계 높은 준헌법적 위상을 갖는 것으로 파악해야 옳다. 특히 우리 헌법의 전통적 기본권 보장장치에 만

족하지 않고 오로지 인권의 관점에 서서 인권보장만을 위해 존재하고 기능하는 국가기관이 있어야겠다는 인식의 결과가 인권법 제정과 국가인권기구 설치로 나타나고 있는 것이니만큼 인권법 제정과 국가인권기구 설치는 근대헌법의 내용적 구조조정이자 실질적 의미의 헌법개편이라고 할 수 있다.

인권법 추진과정: 현실과 당위

우리나라의 인권법 및 국가인권기구 논의는 1993년의 비엔나 세계인권대회에 참석하고온 민간단체들에 의해 1993년 여름부터 시작되었다. 한편 정부는 1996년 여름부터 국제사회에 대해 인권기구 설립을 약속하고 본격적 자료 수집 및 연구검토에 나서지만 김영삼 정권에서는 결실을 맺지 못한다. 김대중 정부의 대선공약이자 중점 10대 과제 중의 하나인 인권법 제정과 국가인권기구 설치의 98년 6월초 대통령의 인권상 수상을 계기로 급류를 타기 시작한다. 현 정부는 세계인권선언 50주년 기념일인 금년 12월 10일을 법제정 목표일로 삼아 지난 9월 25일에는 법무부 시안이 발표되기에 이르렀다. 금년은 마침 정권교체 원년이자 헌법제정 반세기를 맞는 해로서 인권법을 제정하여 인권탄압시대를 마감하고 인권의 새 시대를 열기에 더할 나위없이 좋은 명분을 갖춘 해이다. 정부의 금년내 제정방침도 이런 배경에서 나왔을 것이다. 만사엔 때가 있기 때문에 이 계기를 잘 살려야 한다는 생각이다. 그러나 지금까지의 정부 태도는 마치 '우리가 좋은 것을 만들어 줄 테니 시끄럽게 굴지 말고 가만히만 있으라'는 투다.

정부의 태도는 크게 잘못된 것이다. 모처럼 좋은 일 하는데 국민과 함께 못할 이유가 없다. 또 인권은 정부가 주는 것이 아니라 국민이 획득하는 것이다. 위에서 밝힌 인권법의 준헌법적 위상과 국민주체적 성격을 감안할 때 인권법의 제정과정은 곧 헌법개정에 준하는 전국민적 관심과 참여 속에서 민주적이고 공개적으로 진행되어야 마땅하다. 특히 민간단체들의 주도하에 정부의 후원으로 우리의 인권현실과 과제에 대한 사상 최대의 인권교육 캠페인이 진행되는 가운데 정부와 민간단체들이 처음부터 머리를 맞대고 협의하는 방식으로 인권법안을 마련한 후 국회에서 만장일치로 제정되는 것이 옳다는 말이다.

정부는 정반대로 움직였다. 회사법이나 형법과 같은 법안의 경우에도 주무부처가 전문가와 이해당사자들로 법안기초위원회를 구성하는 것이 보통이다. 하지만 법무부는 민간단체와 전문가는 물론 여당 및 관련부서의 참여마저 완전히 배제한 채 독자적으로 시안을 마련했다. 시안의 그림이 대충 완성된 후에도 법무부는 한참동안

이나 선(先) 대통령 보고 후(後) 국민 공개를 고집하며 누구에게도 공개하지 않았다. 참으로 딱한 노릇이다. 인권법의 주체는 정권도, 대통령도 아닌 국민이다. 법무부는 남은 입법과정이라도 국민들에게 되돌려줘야 한다.

인권법의 구조와 내용 개요

인권법이라는 명칭의 단행법률을 갖는 나라는 많지 않다. 대부분의 경우 단순히 인권위원회법이 있을 뿐이다. 캐나다, 뉴질랜드, 인도등 인권법을 제정한 나라들도 그 구성내용이 같지 않다. 뉴질랜드와 캐나다의 경우 인권법은 차별금지와 인권위원회에 대해서만 규정하고 있지만 인도의 경우 차별금지에 대해서는 특별한 언급 없이 인권위원회와 인권법원 설치에 대해서만 규정한다. 인권법이라는 명칭에 부끄럽지 않기 위해서는 최소한 인권위원회 설치를 넘는 내용을 가져야 할 것이나 현재로서는 기껏 차별금지의 내용에 한정되고 있을 뿐이다. 하지만 인권법의 내용을 이렇게 협소하게 한정지을 필요는 없다. 오히려 인권법의 형식에 인권기본법의 내용을 채워넣는 작업이 필요하다.

이런 관점에서 우리가 제정할 인권법은 크게 첫째, 보장대상 인권이 무엇인지에 대한 규정, 둘째, 국가의 인권보장책무를 입법, 행정, 사법, 외교등의 영역으로 나눠서 구체화하는 규정, 셋째, 인권보장을 위해 국가가 민간단체의 참여를 보장하고 지원할 것을 명시하는 규정, 넷째, 과거청산과 관련하여 일정한 원칙을 천명하는 규정, 다섯째, 차별없는 인권보장을 위해 차별금지사유와 차별금지영역을 명문화하는 규정, 여섯째, 인권보장을 전담할 국가인권기구를 설치하는 규정, 여섯째, 인권교육과 인권협력에 관한 규정, 일곱째, 인권상 수여에 관한 규정등으로 구성되면 바람직할 것이다.

구체적 내용에 대해서는 비엔나 인권선언과 행동계획등을 참조하면 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 다만 국가의 인권보장책무와 관련해서는 예컨대 국가는 국제인권조약들을 신속하게 비준하기 위해 노력해야 한다는 규정, 국가는 실질적이고 효과적인 인권교육을 실시할 책임을 지며 이를 위해 각급 학교, 언론매체, 민간단체들과 협력해야 한다는 규정, 국회는 인권위원회를 신설하여 입법시 인권영향평가를 실시해야 한다는 규정, 법원은 인권법원을 설치하고 국제인권법의 효력을 적극 인정해야 한다는 규정, 그리고 국가는 인권증진을 외교의 한 축으로 삼고 해외원조시 수혜국의 인권상황을 감안하는등 원조자금이 인권상황을 개선하는데 쓰이도록 해야 한다는 규정 등을 생각해 볼 수 있다.

인권의 범주에 대해서는 우리나라가 비준한 모든 국제인권조약과 헌법에 규정된 권리라고 포괄적으로 명시하는 방법이 좋을 듯하다. 물론 이를 구체화해서 우리나라가 이미 가입해 있는 조약들을 명시할 수도 있다. 우리나라는 이미 시민적, 정치적 권리규약은 물론 경제사회문화적 권리규약도 가입했기 때문에 이렇게 할 경우 인권위원회의 관할 대상, 곧 조사, 연구, 구제, 권고, 자문, 교육 대상에는 사회경제적 인권도 들어가게 된다. 참고로 인도 인권법은 인권을 헌법과 국제인권규약에 규정되고 인도법원에서 집행가능한, 개인의 생명, 자유, 평등, 그리고 존엄에 관한 권리로 규정한다. 한편 남아공의 인권위원회는 헌법의 기본권만을 보호 대상으로 삼는다. 차별금지법 집행에서 본령을 찾는 호주 인권위의 경우 시민적, 정치적 권리규약상의 인권을 관할 대상으로 삼고 있기는 하지만 그 위반에 대해서는 권고적 권한 이상을 갖지 못한다.

금지대상 차별근거로는 입법례상 국적, 인종, 피부색, 성(출산, 임신 포함), 신체 및 정신장애, 성적 취향, 혼인상태, 가족관계, 고용상태, 정치적 사상과 견해, 종교와 윤리적 신조, 사면복권된 형사기록, 사회보장 수혜 여부등이 광범위하게 규정되고 있지만 우리나라의 실정을 감안할 때 출신지역, 출신학교, 출신문종, 최종학력도 포함시켜야 할 것이다. 차별이 행해져서는 안되는 영역으로는 취업, 승진, 해고, 임금 등 고용관계, 교육, 의료, 언론, 재화와 용역의 급부, 공공시설의 이용등이다. 기타 성희롱, 인종모욕, 인종간 불화도 차별금지의 일환으로 규제된다. 보다 자세한 것은 뉴질랜드, 기타 선진국의 차별금지법제의 구조와 내용을 참고하면 된다.

끝으로 인권법은 국민의 법이다. 따라서 모든 국민이 자신의 권리가 무엇인지를 이해하는데 어려움이 없도록 최대한 평이한 말로 만들어야 할 것이다. 또한 규정의 내용을 최대한 구체적이고 상세하게 만드는 것도 실효성 확보를 위해 중요하다.

법무부 인권법안의 구조와 내용 - 문제점과 한계

법무부의 인권법안은 인권위원회 설치, 차별금지 조항등 전통적인 인권법 규정사항 외에도 국가의 민간단체 지원의무 규정등 인권기본법적 요소도 몇가지 담고 있는 듯하다. 따라서 인권법의 요소는 모두 갖춘 셈이다. 특히 우리나라의 경우 남녀 고용평등법을 제외하고는 단행법률 형태의 차별금지법이 없는데다 전담집행기구가 없어서 헌법의 평등권 조항과 일반법리에 따른 차별금지의 실효성이 거의 없었다. 이번에 인권법의 형식으로 포괄적 차별금지법을 제정하고 그 집행기관으로 인권위

원회를 만들게 됨으로써 향후 차별금지의 실효성을 높일 수 있는 법제적 기초를 놓은 점만큼은 높게 평가하고 싶다.

문제는 인권기구의 위상과 권한이다. 독립성을 확보하기에는 위상이 너무 낮고 실효성을 확보하기에는 권한이 너무 약한 것이 법무부안의 치명적 문제점이다. 법무부 시안에 따르면 국민인권위원회는 11인 이내로 구성되는 이사회와 9인의 인권위원, 그리고 사무처로 구성된다. 이사회는 당연직으로 관련부처 차관 4명과 임명직으로 법무부장관이 제청하여 대통령이 임명하는 7인 이내의 인사로 구성된다. 이사회는 인권위원 임면 제청, 감사 선임, 예산, 결산의 심의등 권한을 갖는다. 인권위원장과 인권위원은 이사회가 제청하여 대통령이 임명한다. 이중 3명 이상은 변호사 자격을 가져야 하며 위원장을 포함한 3인은 상임위원이어야 한다. 법무부 설명에 따르면 이사회가 제청하여 대통령이 임명하는 방식에 의해 인권위 구성의 공정성 및 독립성이 확보된다고 한다.

과연 그런가. 법무부안에 따르면 가장 중요한 이사회 구성은 100% 정부가 장악한다. 특히 법무부의 몫이 70% 가까이 된다. 이는 최소한 여와 야, 남과 여, 보수와 진보를 골고루 아우르라고 주문하는 파리 원칙에조차 위배된다. 사실은 관련부처 차관 4인을 당연직 이사로 삼는 것도 년센스다. 입법례를 봐도 이 정도로 노골적인 정부 통제를 꿈꾸는 데는 없다. 국가권력을 감시하고 견제하는 인권의 성격상 인권기구의 구성권만은 정권이나 정부의 프리미엄이 인정될 수 없다. 지금의 법무부안대로 할 경우 국민인권위원회는 법무부 산하기관이 될 수밖에 없다. 이사회 구성, 인권위원 제청, 정관 변경, 예산 통제, 파견제도등 모든 점에서 법무부의 입김과 통제를 피할 수 없다. 법무부의 산하기관이 무슨 수로 감독관청인 법무부의 수사 및 형행 업무를 감독할 수 있단 말인가.

법무부안에 따르면 국민인권위원회는 인권침해에 대해 시정권고만을 할 수 있고 시정명령권을 갖지 못한다. 법무부는 시정명령권을 가질 경우 권한이 남용될 가능성을 우려하는 모양이지만 시정명령에 대해 얼마든지 법원에 불복할 수 있으므로 문제될 것이 없다. 또한 국민인권위원회는 정부와 협력 및 긴장의 양면관계를 유지할 때만이 지속적으로 존재하며 제 기능을 다할 수 있기 때문에 정치적, 정책적 이해관계가 크게 걸린 민감한 사안에서 정부의 눈치를 너무 봐서 탈이지 눈치 없이 제멋대로 할 가능성도 거의 없다. 확실한 것은 민감하고 중요한 인권사안에서 시정권고를 고분고분 따를 국가기관은 없다는 것이다. 이로 말미암은 불신과 회의를 견딜 수 있을지 의문이다.

인권법 제정의 국제적 의미 - 독자적 모델을 찾아서

법무부는 뉴질랜드와 호주의 경우 법무부장관이 인권위원 전원에 대해 제청권을 갖는다며 외국 입법례로도 뒷받침이 된다고 강변한다. 하지만 인권법을 제정하고 인권위원회를 설립할 당시의 뉴질랜드와 호주는 이미 민주적 정권교체의 역사가 100년, 진보와 보수가 함께 공존한지 100년, 복지국가를 건설한지 50년에 근접한 상황이었다. 이들은 자기네 나라의 경우 시민적, 정치적 인권이 확실하게 보장되고 있으며 사회경제권 인권도 복지국가로 실질적으로 해결되었다고 믿는 상태였다. 그 결과 그들의 문제의식은 성차별, 장애차별, 인종차별, 원주민차별등 차별문제 해소로 국한되었으며 그 결과 인권법의 대상범주와 인권기구의 관할권한 역시 협소하게 잡힌 것이 아니겠는가. 이렇게 볼 때 이들 나라의 법제를 우리나라에 그대로 적용하려는 것은 문제가 아닐 수 없다. 법무부장관이 인권위원 제청권을 100% 행사하는 것은 법이론적 관점에서도 용납할 수 없다. 하지만 뉴질랜드와 호주의 경우 이렇다고 해서 운영의 자율성이 침해되진 않는다. 법무부건 위원회건 국민이건 아무도 우리식 산하기관으로 여기지 않는다. 그만큼 민주주의와 법치주의의 수준이 우리와는 다르다. 이런 상황을 무시하고 호주와 뉴질랜드에서 하니까 우리도 한다는 것이 말이나 되는가.

사실 우리나라처럼 민주주의와 경제성장을 자력으로 이만큼이라도 이뤄낸 끝에 인권법 제정에 나선 나라는 없었던 것 같다. 호주, 캐나다등 선진국들은 군사독재에 의한 인권유린의 역사를 알지 못하는 상태에서 인권법 제정에 나섰고 남아공, 필리핀, 인도등 개도국들은 우리보다 훨씬 못한 정치경제 상태에서 인권법 제정에 나섰던 것이다. 그렇기 때문에 우리나라에 똑맞는 인권법의 구조와 내용을 만들어내는 것은 다른 누구의 몫도 아닌 우리 자신의 몫일 수밖에 없다. 실제로 외국 입법례는 매우 불충분하고 문제의식이 협소하다. 보다 올바르게 종합적인 관점에서 인권법의 내용을 채워넣음으로써 후발국가들의 모범이 되는 것은 아무래도 우리 한국 인권운동의 책무인 듯하다. 오늘의 논의가 출발점이 되기를 기대한다.

국가인권위원회의 의의와 설립에 있어서의 쟁점

1998. 9. 28. 변호사 차 지 훈

1. 국가인권기구 태동의 배경

가. 국가인권기구라는 개념은 1946년 유엔의 경제사회이사회가 경제사회이사회 산하의 인권위원회(Human Rights Commission)와 각국의 협력을 증진하기 위하여 개별 국가에 국가인권기구의 설립을 촉구하면서 사용되기 시작하였다. 이후 1960년대에서 1970년대에 여러 국제인권규약을 통하여 인권분야에 대한 국제기준이 설정되자 국제인권기준을 개별국가에 효과적으로 적용시키고자 하는 통로로서 국가인권기구의 설립이 권장되었다. 1992년 유엔인권위에서 인권보장과 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights; 일명 파리원칙)이 제정되었고, 1993년 비엔나 세계인권대회에서 각 국가에 대하여 파리원칙에 따른 국가인권기구 설립 및 강화를 촉구하였다.

나. 이와같은 국제사회에서의 흐름에서 1970, 80년대에서 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등에서 국제인권규약의 국내적 적용을 위하여 국가인권위원회를 설립하였다. 그리고 비엔나 세계인권대회 이후 그 동안 인권침해국가로 비판을 받아 오던 인도, 인도네시아, 필리핀 등에서 국제사회로부터의 인권비판을 모면하기 위하여 또는 민주화 과정에서 부산물로서 국가인권위원회를 설립하였으며, 방글라데쉬, 태국, 한국에서 국가인권위원회의 설립을 추진 중에 있다.

다. 우리의 경우 1993년 비엔나 세계인권대회를 계기로 정부 및 민간인권단체에서 국가인권기구의 설립에 관한 논의가 있었으나 설립에 대한 구체적인 움직임이 없다가 1998년 김대중정부가 출범함과 동시에 100대국책사업과제에 포함되고, 김대중대통령이 국가인권기구설립을 공언하면서 설립논의가 급진전되었다. 그러나 정부는 법무부에서 법안작성을 주도하면서 민간인권단체들과 전혀 국가인권기구에 대한 논의를 거치지 않고 폐쇄적, 독점적으로 법안을 작성하였고, 이에 대하여 민간인권단체에서는 인권단체협의회, 대한변호사협회 등에서 내부적으로 토론과정을 거치면서 1998. 9. 17. 30개 인권, 시민단체가 국가인권위원회 설립과정에서의 공개적이고 민주적인 절차보장 및 민간단체와의 협력을 촉구하면서 “인권법 제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회”를 결성하였다.

2. 우리에게 필요한 이유

가. 기존의 인권보호기구(법원, 검찰등 사법기구)의 역사적 한계

인권의 보호는 국가의 책무이고, 사법기관이 그와같은 역할을 하여왔다. 따라서 특히, 국가인권기구가 개별 제소건에 대하여 조사권을 부여 받는 경우 국가인권기구가 이들과는 어떻게 다르게 기능하고, 결국 옥상옥이 아니냐는 의문이 있을 수 있다. 형식적인 차원에서는 맞는 이야기다. 그러나 그 동안 우리 사법사, 인권사를 간단히 되돌아 보아도 역사적으로 한국의 사법기구, 경찰, 검찰은 물론 법원조차도 인권보호의 역할을 제대로 하여 왔다고 할 수 없다. 오히려 우리의 사법기구는 일제시대 이래 최근에 이르기까 오랜 세월 동안 식민지배체제와 군사정권체제를 유지하기 위한 인권탄압의 도구로서 사용되어 왔음은 엄연한 사실이다. 많은 개선이 있다는 정부

의 평가에도 불구하고 여전히 대한변협을 비롯한 인권단체들의 보고서는 이들 사법기관의 인권보호기능, 특히 수사기관에 의해 자행된 인권침해에 대한 조사에 대하여 비판적인 태도를 보이고 있다. 그 동안 관행으로 굳어진 수사기관의 인권침해행위에 대하여 기존의 수사기관, 사법기관 스스로의 개선을 기대하기는 어렵다고 본다. 이들의 인권에 대한 의식이 정권환경이 변하였다고 하여 쉽게 변하지는 않을 것이기 때문이다. 따라서 이들에 대하여 인권침해의 기준을 제시하여 주고, 인권침해행위를 감시하는 별도의 기구가 필요하며, 국가인권위원회가 그와 같은 역할을 할 수 있다고 본다.

나. 기존 인권보장기구의 제도적인 한계

수사기관, 그리고 특히 재소시설에서의 인권침해시비가 빈발하고 있으나 이에 대한 만족할 만한 조사와 구제가 이루어지지 않고 있다. 1997년 국정감사자료에 따르면 1996.9.1.부터 1997.8.31.까지 수사기관의 폭행, 감금, 가혹행위 등으로 고소, 고발된 사건은 262건이며, 그 중 기소3건, 기소유예36건, 혐의없음 177건, 기소중지 11건, 기타 17건, 수사중 18건이다. 고소, 고발된 사건의 처리결과 중 무혐의와 기소유예가 절대다수를 차지하고 있다는 점에서 충분한 조사와 구제가 이루어 졌는지 의문이다. 수사기관에 의한 인권침해에 대한 조사와 구제가 제대로 이루어지지 않은 것은 수사주체가 침해주체와 같은 수사기관으로서 동지의식을 갖고 있기 때문에 공정한 조사, 신속한 조사 및 충분한 구제가 이루어지지 못하고 있기 때문도 그 중요한 원인 중 하나이다. 결국 이를 해결하기 위하여서는 수사기관이나 교정시설종사자 등과 같이 인권침해를 일으키기 쉬운 기관으로부터 자유로울 수 있는, 즉 정부로부터 독립성이 보장되는 제3자적 위치에서 이들에 대한 조사를 할 수 있는 기구가 필요하다

고 본다.

직장내 성희롱, 장애인의 차별취급, 철거민에 대한 폭력사태 등 기존의 사법질서만으로 이들의 인권을 보호하기는 효과적이지 못하며, 그와같은 인권문제를 풀기 위하여서는 엄격한 법적 절차에 의한 것보다는 신속하고 경제적인 해결이나 정책적인 해결방안이 필요한 경우가 많다. 따라서 여성, 빈민, 장애인, 아동, 노인, 외국인 노동자 등 차별취급이 다반사로 일어나는 영역에 대하여 기존 인권보호기구가 제공할 수 없는 간편한 구제 및 정책적 해결방안을 제공할 수 있는 국가기구가 필요하다. 다만, 이와 관련하여 여성특별위원회, 고충처리위원회, 고용평등위원회 등 기존에 설치되어 있는 기관과의 역할 및 관계설정에 대한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

다. 국제인권규약이 적용될 수 있는 통로

국가인권기구의 탄생연역에서 비롯되는 것인데 국가인권기구는 인권보장의 차원을 국제인권규약의 차원으로 끌어 올리기 위한 통로가 될 수 있다는 것이다. 아직 우리의 인권규범이나 의식은 국제인권규약의 수준에 미치지 못하는 경우가 많고, 우리가 가입한 국제인권규약조차 사법기관에서 그 적용에 소극적인 형편에 비추어 볼 때 국가인권기구가 우리가 가입한 국제인권규약의 실시를 감시하고, 정부에 성실한 이행을 촉구하는 한편, 미가입한 국제인권규약에 대하여서도 그 가입을 촉구하는 역할을 수행한다는 점을 고려하면 기존의 사법기구와는 또다른 차원에서의 인권보장논의가 활성화 될 수 있을 것으로 본다.

3. 설립에 있어서의 쟁점

가. 관할

- (1) 국가인권위원회는 그 국가에서 인권을 보장하고 증진하는 중심 기구이다. 원칙적으로 국가인권위에서 모든 인권문제를 다룰 수 있어야 한다. 따라서 시민적, 정치적 권리 뿐 아니라 경제, 사회적 권리도 관할 대상에 포함되어야 한다. 다만, 여성차별과 관련하여 기존의 여성특별위원회와의 관계설정이 문제되나 여성 특위의 존치여부와 관계없이 원칙적으로 국가인권위가, 또는 국가인권기구도 여성차별문제를 다룰 수 있어야 한다.
- (2) 국가인권위의 관할이 광범위 한 경우 오히려 비효율적 일 수 있다는 비판이 있다. 그러나 국가인권위의 효율적 운영의 문제는 관할의 범위를 제한하는 방식보다는 관할에 대한 예외나 다른 기관에 이송할 수 있는 권리, 그리고 국가인권위의 사업우선 순위 결정 등에 의하여 해결되고, 해결될 수 있다.
- (3) 국가인권기구는 원칙적으로 국제인권규약의 차원에서 인권을 보장하여야 한다. 따라서 관할하는 인권의 범위에 헌법에 의하여 보장되는 인권의외에 대한민국이 승인한 국제인권규약에 의하여 보장되는 인권도 포함시켜야 한다.
- (4) 국가인권위원회의 관할사항에 과거청산문제를 포함시켜야 하는 것은 매우 중요한 문제이다.(이 점에 대하여 각 시민, 사회단체들의 적극적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 의문사진상조사와 관련하여 별도의 입법청원움직임이 있는 것으로 알고 있다) 국

가인권위의 성격에 비추어 광범위한 내용을 포함할 과거청산을 국가인권위가 직접 떠 맡기에는 부적합하게 보인다. 남아공의 경우도 과거청산은 국가인권위가 아닌 별도의 진실과 화해위원회가 담당하였다. 따라서 과거청산 문제는 별도의 입법에 의한 기구를 만들거나 만일, 국가인권위가 이를 담당한다면 이에 대한 별도의 한시적 소위원회를 구성하는 방식을 취할 수 있을 것이다.

나. 역할과 권한

(1) 국가인권위는 대체로 크게 3가지의 역할을 수행하는 것으로 이해된다. 인권에 대한 교육과 홍보, 인권문제에 대한 정부에 자문과 지원, 그리고 인권침해에 대한 조사 및 구제가 그것이다. 그러나 각 국가에서 국가인권기구의 구체적인 역할과 권한은 그 국가의 정치, 사회, 문화적 환경에 따라 다양하게 나타날 수 밖에 없다. 따라서 국가인권위는 UN에서 권고하는 원칙만을 그대로 답습할 것이 아니라(더욱이 UN 원칙은 최소원칙이다) 우리의 인권문제가 무엇인가, 그와 같은 인권침해가 기존의 인권보장기구(예컨대 사법기관)에 의하여서는 왜 효과적으로 개선되지 않고 있는지에 대한 검토와 조사결과를 바탕으로 그 역할이 부여되고, 부여된 역할에 적합한 권한이 주어져야 할 것이다.

(2) 캐나다, 뉴질랜드, 호주의 경우 인권위가 다루는 사안이 주로 차별취급문제인데 반해 인도, 필리핀, 인도네시아의 경우 구금시설, 실종, 수사기관의 가혹행위 등 시민적·정치적 권리와 관계된 사안이 대부분을 차지한다. 우리 현실의 경우 구금시설(청송교도소, 조세형), 수용시설(양지마을과 같은)에서의 인권침해

가 심각한 수준이고, 수사기관에서 수사시 인권침해관행도 여전히 개선되고 있지 않는 실정이다. 또한 여성, 장애인 등에 대한 차별에 대한 인식도 보편적이지 못하고, 그 침해실태도 잘 파악되지 않고 있다. 따라서 우리의 경우 국가인권위의 초기역할의 중점은 수사기관에서의 인권침해와 여성 등의 차별관행을 개선하는 것에 두어져야 할 것이다.

- (3) 수사기관에서의 인권침해나 차별행위에 대하여 효율적인 조사를 위하여서는 강제조사권을 부여하는 것이 타당할 것이다. 강제조사권을 부여하는 방식에는 혐의자나 증인을 구인하고, 압수·수색할 수 있는 직접적 강제조사권을 부여하는 경우와 출석을 거부하거나 요구된 자료의 제출을 거부하는 경우 형사처벌을 하여 간접적으로 강제하는 방식이 있다. 사건의 신속한 처리가 국가인권위의 법원에 대한 비교우위 중 하나라는 점을 고려할 때 벌금을 부과하는 방식만으로는 신속하고 효율적인 조사진행이 어렵다고 할 것이므로 직접적 강제조사권이 보장되어야 할 것이나 그러한 경우 헌법 제12조 3항, 제16조에 보장된 체포·구속·압수·수색시 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장에 의하여야 한다는 영장제도와 충돌할 수 있다. 소송절차에서 정당한 사유없이 증인이 불출석하는 경우 구인할 수 있고(민사소송법 제283조, 형사소송법152조), 인도의 경우 국가인권위의 조사시 민사소송법에 따른 민사법원과같은 권한을 갖는다고 규정(13조 1항)하고 있다. 영장주의와의 관계 때문에 위원회에서 직접 영장을 발급할 수는 없다 하더라도 위원회에 필요한 경우 법원에 영장발급을 신청할 수 있는 권한을 부여하는 것은 영장주의에 위배되는 것은 아니라고 본다.

(4) 조사를 누가 하느냐의 문제가 있다. 인권침해가 상당부분 정부 기관으로부터, 특히 수사기관으로부터 이루어 질 수 있으므로 조사의 공정성을 확보하기 위하여 국가인권위원회의 독자적인 조사관이 운영되어야 할 것이다. 그 동안 수사기관에서의 인권 침해사안에 대하여 이를 조사하여야 할 경찰이나 검찰이 동료 의식에서 오히려 이를 은폐하고, 수사를 지연시키며, 축소한다는 많은 비난을 받아 왔다는 점에서, 그리고 국가인권위는 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 설립되어야 한다는 점에서 이는 매우 중요한 요소이다.

(5) 국가인권위의 규모와 관련하여 고충처리위원회의 경우 1996년 5,942건을 109명의 조사인력이 처리하였다는 통계는 국가인권위의 조사관소요규모를 가늠하는 한 자료가 될 수 있을 것이며, 다른 국가의 경험에 따른 사건수에 비추어 적어도 최소한 100명 이상의 조사인력이 필요할 것으로 보인다.

(6) 조사관에 의한 조사가 완료되면 조사관은 조사보고서를 위원회에 제출한다. 문제는 조사관의 조사로 조사절차를 마치고 위원회의 결정을 내릴 것인가 아니면 위원회의 결정을 내리기 위하여 심리절차와 같은 준사법적인 절차를 둘 것인가이다. 이는 위원회에서 내리는 결정의 구속력과도 관련이 있는 문제이다. 즉 조사관의 조사만으로 결정을 내리는 경우 구속력을 인정하기 어려울 것이며, 어떠한 구속력을 인정하려면 적어도 준사법적인 절차를 두어야 할 것이기 때문이다. 인도의 경우에는 전자의 방식을, 캐나다와 호주의 경우에는 후자의 방식을 취하고 있다. 국가인권위가 인권침해사건에 대하여 기존의 사법기구보다 신속하고 효율적으로 작용하여야 하는 것은 물론이다. 그리고 가

능하면 인권침해사건에 대한 결론은 국가인권위에서 종료되는 것이 바람직할 것이다. 그렇다면 국가인권위의 결정은 어느 정도 구속력이 수반되어야 한다. 더욱이 강제조사권까지 부여하여 조사한 결과에 대하여 단순히 당사자의 수용의사에 맡기는 권고수준만의 결정을 한다면 이는 비경제적이다. 현재 소송절차에서 조정으로 분쟁이 해결되는 비율이 현저하게 낮은 것이 우리의 현실이고, 고용평등위의 경우 1987년 설립 후 10년동안 접수된 사건이 단 6건에 불과한데, 그 이유가 고용평등위는 조정권 한밖에 없고, 반면 노동위나 근로감독관의 경우 구속력이 있는 해결수단이 있기 때문에 이용경쟁에서 밀릴 수밖에 없다는 점도 그 한 이유라는 사실을 고려할 때 국가인권위의 결정에 구속력을 부여하여 분쟁의 해결을 가급적 일거에 해결하는 것이 오히려 신속하고 효과적이라 할 것이다. 이러한 점에서 캐나다나 뉴질랜드와 유사하게 국가인권위에 심리위를 두고 심리위의 결정에 노동위나 공정위 정도의 구속력을 부여하는 것이 바람직하다.

- (7) 심리후 위원회의 결정(또는 권고)내용은 크게 행정적, 민사적, 형사적인 성격의 것으로 분류하여 볼 수 있는데 국가인권위가 기존의 사법기구와 다른 것은 행정적인 성격의 조치를 취할 수 있다는 점이다. 예컨대 국가인권위는 공무원에 의하여 인권침해가 이루어진 경우 가해자에 대한 손해배상이나 형사고발은 물론 관련기관에 대하여 가해자에 대한 인사조치, 침해의 중단, 동종 또는 유사한 침해방지를 위한 예방계획수립 및 실시 등에 대한 조치를 취할 수 있다.

다. 구성

- (1) 위원회는 정부로부터 독립적이고, 다양한 사회구성원을 반영하여야 하며, 국민들이 쉽게 인권기구에 접할 수 있어야 한다.
- (2) 법무부안은 독립성보장을 위하여 국가인권기구를 독립된 법인으로 하겠다고 한다. 그러나 독립성의 문제는 국가인권기구가 법인이나 아니면 국가기구이냐로 해결되는 문제는 아니다. 왜냐하면 법인이라 하더라도 결국 예산은 국가로부터 나와야 하고 결국 국가는 이를 감사할 수밖에 없을 것이므로, 그리고 공법인의 경우 주무부처의 사실상 감독권이 인정된다 할 것이므로 법인이라 하더라도 반드시 독립성이 보장된다고 할 수 없다. 반면, 국가인권기구를 법인으로 하는 경우 과연 그 설립목적은 효과적으로 달성할 수 있는가에 커다란 의문이 생긴다. 예를 들어 공무원도 아닌 법인의 조사자가 경찰서, 안기부나 교도소, 또는 수용시설을 자유롭게 출입하고, 경찰관, 검사, 교도관 등을 자유롭게 조사할 수 있겠는가? 소비자보호원이 강제조사를 한다는 것이 어색하게 보이는 것처럼, 그리고 그에 대한 방해행위가 형법상 업무방해와 공무집행방해로 다른 것 만큼 비록 법에 그렇게 할 수 있는 권한에 대한 규정이 있다 하더라도 사실상 어렵다고 본다. 결국 국가인권위원회를 법인으로 하는 경우 독립성의 보장도에 별다른 도움이 되지 않을 뿐아니라 국가인권기구의 효율성 보장에 커다란 장애요인이 될 수 있다.
- (3) 독립성은 법인이나 아니냐가 아니라 위원에 대한 청문절차와 같은 위원의 임명절차에 있어서 투명성의 보장과 임명된 위원의 신분보장, 그리고 인사 및 재정편성의 독립성과 같은 문제

와 관련되어 있다. 특히, 인권위원회의 충분한 자격을 보장하기 위하여 청문절차와 같은 위원임명에 있어서의 투명성 보장이 매우 중요하다.

- (4) 인권위 이용을 쉽게 하기 위하여 서울뿐만아니라 지방에 분소를 두어야 한다. 분소는 각 지방자치단체에 그 구성을 위임할 수 있을 것이다.

라. 민간단체와의 협력

- (1) 국가인권위는 민간인권단체의 협력이 없으면 그 효과적인 활동을 보장할 수 없다. 따라서 각 국에서는 교육, 조사, 보고서 작성 등 위원회의 활동에 민간단체와 협력을 강조하고 있다.
- (2) 민간단체와의 협력은 구성후의 활동에서만 필요한 것이 아니고 국가인권위의 설립에 대한 구상단계에서부터 민간단체와의 대화와 협력이 요청된다. 아무리 좋은 국가인권기구를 만든다고 하더라도 민간단체가 이를 외면하면 그 효율적인 활동을 보장할 수 없을 뿐 아니라 민간단체와의 협력이 없으면 진정한 의미의 인권기구가 될 수도 없을 것이기 때문이다. 우리와 같이 국가인권위를 설립중에 있는 태국이나 방글라데쉬의 경우 국가인권위 설립을 위하여 민간단체대표가 포함된 설립기구를 발족하여 정부와 인권단체의 의견을 수렴하고, UN의 자문을 받는 절차를 거치고 있다. 그런데 우리의 경우 법무부가 법안작성의 과정을 주도하고 있음에도 지금까지 한번도 민간단체의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않고 그 초안을 작성하였고, 법안제

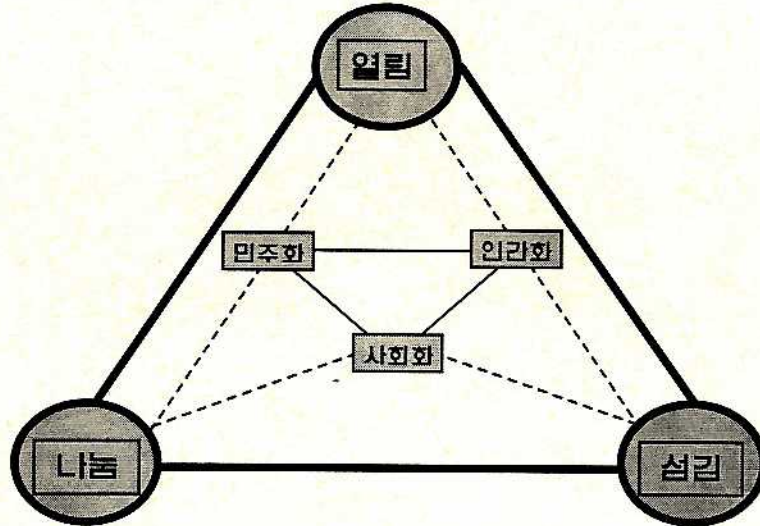
출이 시한이 얼마 남지 않은 지금까지 그 초안의 내용조차 공개하지 않고 있다. 이러한 절차의 비투명성과 비민주성은 결국 정부의 의도와는 달리 심각한 문제를 초래할 수 있다.

4. 맺음말

국가인권위원회는 왜 필요한가. 국가의 인권보장의무를 다하기 위하여서이다. 따라서 국가인권위원회는 그 국가의 인권침해실태와 기존의 인권보장제도가 그 역할을 다하지 못하는 현실에 대한 반성을 토대로 하여 만들어져야 하는 것은 당연한 것이다. 그런데 국가는 인권보장의무의 주체인 동시에 또한 인권침해의 한 당사자이기도 하다. 따라서 인권침해실태와 기존인권보장제도에 대한 문제점은 결국 민간인권·시민사회단체를 통하여 도출될 수밖에 없다. 정부가 진정으로 지난 시기 인권탄압의 어두운 그림자를 제거하고 인권보장을 위한 큰걸음을 내딛기 위하여 국가인권위원회를 설립하고자 한다면 지금이라도 인권 및 시민단체의 의견을 수렴하고 이를 통한 사회적 합의를 토대로 법안을 만들어야 할 것이며, 이를 위하여 정부와 민간단체가 참여하는 국가인권위원회의 설립을 위한 추진위원회를 구성하여야 할 것이다.

별첨 1: 성공회대학교 교육선언

성공회대학교 교육이념과 교육목표



성공회대학교 교육선언

<1998. 4. 30 일 제정·공포>

성공회대학교는 열림, 나눔, 섬김의 전당입니다.

성공회대학교는 생각을 열고 삶을 열어 가는 희망의 터전입니다.
나 자신을 열어 다른 사람들과 더불어 사는 품성을 키우고
겹겹의 울타리에 갇힌 우리사회의 관심을
더 많은 사람들을 향하여 열어갑니다.
나아가 우리시대의 닫힌 가치를 새로운 시대의 가치로 열어 가는
선구적 정신을 연마하는 전당입니다.

성공회대학교는 나눔을 배우고 실천하는 일터입니다.
나에게 깊이 들어와 있는 너를 깨달음으로써
우리를 만들어내는 도장입니다.
한 개 속에 담긴 열 개를 생각하고
열 개 속에 놓여 있는 한 개를 잊지 않는 마음을 키워갑니다.
생명은 자연과 사람이 서로 나누는 것이며
사랑은 사람과 사람이 서로 나눌 때 비로소 커지는 것임을 깨닫는
봉사의 자세를 길러줍니다.
그리하여 나눔이 곧 만남임을 확신하는 공동체의 너른 마당입니다.

성공회대학교는 나를 섬기고 나아가 하느님을 섬기는 사랑의 집입니다.
스스로가 주인임을 깨닫고
남도 스스로의 주인임을 존중합니다.
하느님을 섬기는 것이
모든 사람을 똑같이 섬기는 사랑임을 약속합니다.
내가 남을 섬길 때 비로소 내가 섬김을 받게됨을 알고
오늘의 아픈 현실을 섬길 때
비로소 내일의 기쁜 소망이 이루어짐을 깨닫습니다.
나와 너, 오늘과 내일, 그리고 모든 생명들을 섬기는
진정한 사랑의 품입니다.

성공회대학교는 많은 노력으로 오히려 적은 것을 얻으려는 겸손함을 기르고,
선량하나 무력하지 않은 사람, 유능하나 오만하지 않은 사람,
기쁨을 주고 신뢰를 받는 사람으로 일으켜 세웁니다.
가장 큰 기쁨은 사람으로부터 오는 것이며,
가장 아름다운 예술품은 훌륭한 사람이며
나아가 수많은 사람들이 함께 이룩하는
역사임을 깨닫습니다.

성공회대학교는 우리 것을 사랑하는 주체성과
다른 사람의 생각을 받아들이는 개방성을 조화시켜줍니다.
인권과 평화를 존중하며,
우리를 가두고 우리 사이를 가르는 모든 벽들에 대하여
꾸준하면서도 단호한 의지를 버리어 나가는
자유와 해방의 뜨거운 열정을 달구어냅니다.

성공회대학교는 한 사람의 지도자를 길러내기보다는
열 사람의 동반자를 양성합니다.
결코 앞서지 않으면서도
수많은 사람들을 이끌어 갈 수있는
동반의 역량을 기릅니다.

그리하여 성공회대학교는 새시대의 새로운 대학을 지향합니다.
그리하여 성공회대학교는 가장 앞서가는 대학을 지향합니다.

별첨 2: 성공회대학교 특성화 정책 방향

우리 대학교의 특성화는 더불어 사는 인간, 열린 인간을 교육하기 위한 교육과정의 특성화에 있다. 동일한 전공분야더라도 독특한 시각과 관점에서 교육과정이 재구조화 될 때 특성화 교육이 이루어질 수 있고, 시대의 요구에 부합하는 창의적 인재들을 양성할 수 있다. 우리 대학교에서 추진하는 특성화 전략은 다음의 4가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

- 1) '인권과 평화'
- 2) '사회봉사와 사회복지'
- 3) '비판적 민주시민' 양성을 위한 작은 명문종합대학
- 4) 지역사회로 열린 공익적 대안대학

다음의 <표 1>은 우리 대학교의 특성화 기조와 구체적 대학상을 나타내고 있다.

<표 1> 특성화의 기조와 구체적 대학상

특성화의 기조	특성화의 구체적 대학상
'인권과 평화' '사회봉사와 사회복지'	'비판적 민주시민' 양성을 위한 작은 명문종합대학 지역사회로 열린 공익적 대안대학

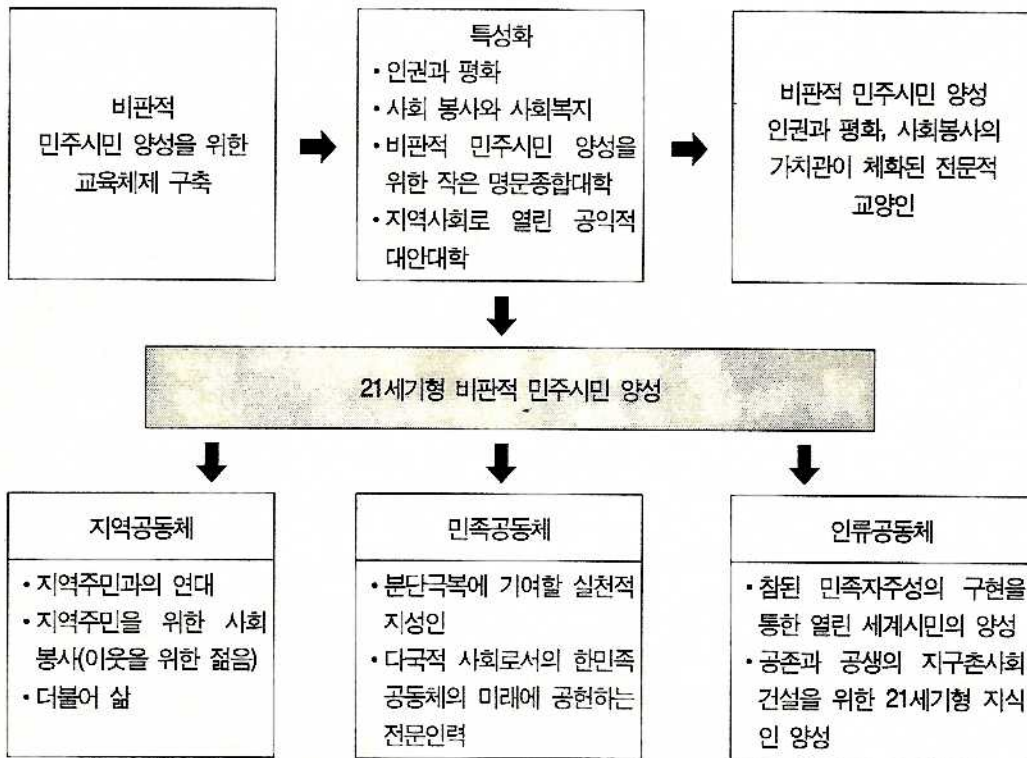
대부분의 대학들이 경쟁력과 세계화의 담론에 매몰되어 교육이 시장의 논리에 종속되는 우려를 금할 수 없는 시점에서 '인권과 평화', '사회봉사와 사회복지'에 기초한 우리 대학교 특성화 교육은 교양교육의 강화와 비판적 시각을 견지하는 전문적 교양인의 양성이란 교육의 큰 틀과 함께 사회적으로 의미를 갖고 있다고 생각된다.

이러한 특성화를 통하여 다음의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 지역공동체와 민족공동체 나아가 인류공동체에 기여하는 사회적 결과를 가져오게 될 것으로 기대된다.

특성화의 방향이 구체적으로 결정되고 대학구성원에게 공유되기 시작한 것은 1997년 경부터이다. 우리 대학교는 그 동안 민주화운동에 적극적으로 참여한 '민주적'이고 비판적인 교수가 많은 대학으로 알려져왔다. 실제 우리 대학교에 많은 교수들은 70·80년대 독재정권 시기에 민주적이고 비판적인 지향을 가지고 민주화운동에 적극적으로 참여하였으며 그런 방향에서 연구와 교육을 하여왔다.

그러나 우리 사회가 민주화되면서 이런 점은 상당한 정도로 '평준화' - 아직도 우리 대학교의 중요한 특징이기는 하나 - 되어왔다. 이런 변화된 상황에서 한국사회의 변화발전예 상응하는 새로운 특성화 방향을 모색하게 되었고, 그런 과정에서 1994년 경부터 여러 차례의 교수들 사이에 공식적·비공식적 논의가 있었고 자연스럽게 인

<그림 1> 특성화 정책의 사회적 결과도



권과 평화, 사회봉사라고 하는 새로운 특성화의 방향에 대한 합의에 이르게 되었다. 이는 인권과 평화가 지구촌사회의 새로운 보편가치가 되고 있다는 판단에 의해서였다. 1995년 1학기부터 '인권과 평화'가 전교생 필수로 설정된 것도 이러한 흐름속에 서였다. 이처럼 교수들 및 대학구성원 사이에서 공감되어 가던 이러한 특성화의 방향은 1997년 초 대학의 공식기구에 의해 의결되었으며 대학의 공식적인 특성화의 방향으로 정식화되었다. 1997년 4월 1일 '인권평화위원회'의 발족, 98년 6월 1일 인권평화연구소의 발족은 이러한 특성화 노력의 제도적인 표현이라고 할 수 있다.

별첨 3: '인권과 평화' 관련 사업

우리 대학교는 '인권과 평화' 교육과 연구에 터한 21세기형 새로운 대학을 지향한다. 우리 대학교는 인권과 평화교육을 특화하기 위해 '인권과 평화' '인권과 복지' '법과 인권' '지구촌사회와 평화 등 교양교과목을 개발하여 개설하였으며, 1999년에는 '인권과 평화'에 터한 실천적 지식인을 양성하는 시민사회복지대학원에 시민사회단체학과(NGO학과)를 설립할 예정이며, 국내의 인권평화 관련 연구를 진작하고 총화하기 위하여 '인권과 평화' 저널을 발간할 예정으로 있다. '인권과 평화' 관련사업과 관련하여, 사회교육원에서는 인권과 평화에 대한 특강을 지속적으로 제공하고 있으며, 초·중등교사를 위한 인권과 평화에 기초한 대안교육강좌(교사아카데미)를 개설하고 있다. 또한 '인권과 평화' 홈페이지를 구축하고 일차적으로 국내의 인권을 주제로 한 석박사논문들에 대한 정보서비스를 제공할 예정이다. 중기적으로는 인권과 평화, 사회봉사와 사회복지관련 정보 서비스를 위한 '디지털 도서관'을 추진할 계획으로 있다.

우리 대학교는 '인권과 평화'에 기초한 교육 및 연구를 총괄하기 위하여 '인권평화위원회'가 구성되어 활동하고 있으며, 이 위원회의 결정에 의하여 '인권평화연구소'를 설치하였다. 특성화의 기본방향이라고 할 수 있는 '인권과 평화' 기초를 강력하게 추진하여 가기 위하여 인권평화연구소 소장은 총장이 겸직하고 있다.

다음의 <표 2>는 특성화 교육을 위한 교육과정의 예를 제시한 것이다.

<표 2> 특성화 교육을 위한 교육과정의 예

인권과 평화 실현을 위한 교육과정	인권과 평화 이념 실현을 위한 연구 및 사업
인권과 평화(영역필수)	
인권과 사회복지	'인권과 평화' 콜로키움
지구촌 사회와 평화	외국인 노동자 조사연구
민족, 인종, 평화	
법과 인권	'인권과 평화'
한국사회운동	
통일사회론	
국가와 시민사회	'인권과 평화' 저널 발간(예정)
협동조합론	

그동안 이루어진 인권평화 관련 사업을 몇 가지로 예시하면 다음의 <표 3>와 같다.

<표 3> 최근 3년간 인권과 평화 관련 사업 실적

행사일자	종 류	내 용	비고
95.3	교육과정	교육과정 특성화(인권 평화 교육 강화)	
95.3	교육과정	전교생 사회봉사 의무화(인권평화단체, 사회복지기관 등 다양한 사 회단체에서 사회봉사 의무화)	
95.3	교육과정	사회교육과정 신설(전체학과)	
95.9	교육과정	'인권과 평화' 관련 교양 필수	
96.3	교육과정	'인권과 평화' 관련 영역 필수	
97.4.1	-	인권평화위원회 설치	
97.7.23	대안교육	한국의 대안교육의 현실	사회교육원 공동주관
97.10.9	인권평화강좌	제1회 교시아카데미	사회교육원 공동주관
97.12.12	대안교육	발도르프 교육 세미나	사회교육원 공동주관
98.2.3	workshop	97년 노벨평화상 수상자 국제대인지리금지운동(ICBL) '조디윌리암스'	사회교육원 공동주관
98.2.25	실태조사	외국인 노동자 실태에 관한 조사 진행	
98.2.25	인권교육 workshop	'새 세대의 질서와 인권' 오재식(선명회회장) '김대중정부의 인권정책과 과제' 조용환(변호사)	
98.3	교육과정	인권과 평화 교과목의 다양한 개설 '법과 인권' '사회복지와 인권' '지구촌 사회의 평화' '국제인권법' '지구촌인권학' '정보화와 인권' 등	
98.3.9	인권강좌	제2회 교시아카데미	사회교육원 공동주관
98.3.30	'인권과평화' 콜로키움	'한국의 인권, 인권운동, 인권단체', 서준식(인권운동사랑방대표)	
98.4.27	'인권과평화' 콜로키움	'아시아와 인권' 이대훈(참여연대 협동처장)	
98.5.4	'인권과평화' 콜로키움	'국제NGO와 인권' 이원웅(강릉대교수)	
98.5.18	'인권과평화' 콜로키움	'인권으로서의 사회복지' 이찬진(참여연대 사회복지위원변호사)	
98.5.25	'인권과평화' 콜로키움	'여성과 인권' 임순영(여성학자)	
98.5.28	'인권과평화' 콜로키움	'동성애와 인권' 서동진(연세대교수)	
98.6	-	인권평화연구소 발족	
98.8.4	대안교육포럼	일본의 자유학교와 민족학교 포럼	사회교육원 공동주관
98.8.14	'인권과평화' 콜로키움	분단세계 50년과 21세기 통일시대의 전망 [통일문제의 세계사적 의의와 통일운동의 전망] 조희연교수 [민족통일을 위한 종교의 신학적 과제] 채수일목사 [분단국가 통일에 있어서의 도덕성 문제] 리영희교수	한국기독교교회협의회 회 공동주최

지난 주(9월 25일)에 법무부는 인권법과 ‘국민인권위원회’¹⁾에 관한 시안을 발표하였다. 인권법 시안에는 인권침해의 구체적인 행위 유형과 각종 차별행위를 적시하고 있고, 아울러 이러한 인권침해를 금지하는 명문조항을 담고 있으며, 이를 감시하는 ‘국민인권위원회’를 설치하기로 되어있는데, 역사적으로 국민에 대한 중대한 인권침해가 오히려 국가기관에 의해서 주로 자행되어 왔던 우리의 경험에서 보면 ‘국가인권위원회’가 잘만 기능 하면 우리 사회에서 인권침해를 현저히 줄일 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에서 이번 시안 발표는 그동안 인권운동에 투신해 온 개인이나 단체뿐만 아니라 언론과 일반 시민의 관심을 끌고 있다.

그런데 역사적으로 국가적 차원의 특별기구들 중에서 많은 것들이 웅대한 취지와는 달리 아무런 기능을 하지 못하거나 오히려 당시의 국가에 의한 구조적 폭력에 면죄부를 주는 기능만을 해왔던 점을 고려한다면, 또 줄곧 인권침해국가의 대명사로 알려진 몇몇 나라들도 이미 국가인권위원회를 설립하고 있다는 점을 고려한다면, 기구의 설립이 중요한 것이 아니라 기구의 설립 취지를 올바르게 정립하고, 기구의 운영과 권한의 폭을 정하는데 있어서도 설립의 취지가 제대로 살 수 있는 방식으로 결정되는 것이 무엇보다도 중요하게 되며, 따라서 국가인권위원회의 경우도, 기구의 설립 자체보다도 기구가 본래의 취지를 잘 살릴 수 있도록 만드는 것에 우리의 관심과 지혜를 모아야 한다. 따라서 시안 단계에서부터 철저한 비판적 검토와 여론 수렴 작업이 필요한데, 이 점에서 차지훈 변호사님의 발표문은 매우 시기 적절하며, 이후 국가인권위원회에 관한 논의가 어디에 초점을 맞추어 이루어져야 하는가에 대한 논의와 검토 방향의 큰 틀을 제시하고 있다고 할 수 있다.

차 변호사님의 발표문은 국가인권위원회가 필요한 이유를 기존의 인권보호기구(법원, 검찰 등 사법기구)의 역사적 한계(인권보호 기구가 인권탄압 자행), 기존 인권보호기구의 제도적 한계(수사기관에 의한 인권침해에 대한 조사와 구제가 제대로 이루어지지 않음), 국제인권규약이 적용될 수 있는 통로(가입한 국제인권규약의 실시를 감시하고, 정부에 성실한 이행을 촉구하며, 미가입한 국제인권규약에 가입을 촉구하는 역할 수행) 등 세 가지 관점에서 설명하였고, 아울러 관할, 역할과 권한, 구성, 민간단체와의 협력이라는 네 가지 관점에서 국가인권위원회 설립에 있어서의 쟁점을 정리하였다.

차 변호사님이 정리한 쟁점 사항들은 국가인권위원회 설립에 앞서 반드시 다각적으로 검토되어야 한다. 그만큼 쟁점 하나 하나가 결코 쉽게 결론 나지 않을, 그러나 피해갈 수 없는 것들을 정리해 놓았기 때문이다. 그러나 쟁점 하나 하나가 매우 중요하지만 이미 언론에서 중점적으로 지적되고 있거나 발표문에 충분히 설명되어 있는 것, 그리고 조용환 변호사님의 전문가로서의 토론에서 다루고 있는 것들은 시간과 지면의 제한을 고려해 또다시 반복적으로 증언부언 설명하는 것은 피하고 여기서는 발표문에 나타난 제안에 국가인권위원회의 올바른 위상 정립과 역할 수행을 위한 한 두 가지 생각을 덧붙이고자 한다.

그러나 의견개진에 앞서 차 변호사님이 제기한 쟁점 중에서 과거청산문제에 다시 한 번 주목하고자 한다. 발표문에서도 지적하고 있는 것처럼 국가인권위원회의 성격에 비추어 과거청산문제를 국가인권위원회가 직접 떠맡기에는 부적합하게 보일지 모른다. 그러나 국가인권위원회 내의 별도의 한시적 소위원회라는 방식으로든지, 아니면 남아공의 진실화해위원회처럼 별도의 기구를

1) 그동안 인권, 시민단체에서는 ‘국가인권위원회’라는 용어를 사용해 왔다. 정부와 민간단체가 사용하는 용어가 서로 다르므로 정리가 필요하겠지만 여기서는 일단 민간단체가 사용해 온 ‘국가인권위원회’로 통일하여 사용하기로 하겠다.

통해서든지 국가인권위원회가 원활하게 기능하기 위해서는 어떤 방식으로든 반드시 정리되어야 할 것이 바로 과거청산문제이다. 왜냐하면 이제껏 그랬던 것처럼 앞으로도 인권탄압과 왜곡은 과거의 비리와 범죄에서 연유할 것이기 때문에 원인의 제거나 청산 없이 국가인권위원회가 제 기능을 할 것으로 기대하는 것은 합리적이지 못하다.

물론 실제로는 과거청산문제는 정치권에서(여야를 막론하고) 받아들이기가 상당히 거북한 주제라서 현실적으로는 과거청산을 위한 사회적 합의와 제도적 지원을 이끌어내기가 매우 힘들 것이다. 그러나 우리 사회에서 과거청산을 원치 않는 세력은 분명히 국가인권위원회가 제 기능을 하는데 있어서도 저항하고 근본적인 장애로 작용할 것이기 때문에 결국 국가인권위원회의 성공적인 역할 수행은 과거청산 작업과 상당한 정도로 맞물리게 되어 있다. 따라서 국가인권위원회의 올바른 역할 수행을 위해서는 과거청산문제는 어떠한 정치적 협상이나 반역사적 거래의 희생이 되어서는 안 된다. 실로 과거의 불법 행위에 대한 철저한 반성과 사과 위에서 비로소 인권 존중의 씨앗이 싹틀 수 있는 것이다.

둘째로, 국가인권위원회의 활동 범위와 권한이 시안보다 훨씬 대폭적으로 강화되어야 한다. 물론 발표문에도 이와 같은 취지의 제안이 담겨져 있다. 그러나 그러한 주장의 근거로 주로 국내적인 이유, 즉 기존의 인권보호기구의 역사적·제도적 한계라는 관점에서 주로 주장의 근거를 찾고 있는 듯하다. 그러나 이에 덧붙여 국가 외적인 요인도 거론될 필요가 있다.

사실 우리 사회는 어찌 보면 국가에 의한 인권탄압의 시대에서 초국적 기업과 자본의 부와 권력을 극대화하는 IMF와 신자유주의의 파상적 공세로 인해 실업의 증가, 민중의 권리와 복지의 파괴, 이주노동자의 권리박탈, 빈곤의 확산으로부터 토착민들에 대한 인종 청소에 이르기까지 실로 인간의 존엄과 복지, 인간 삶의 원천인 생태계가 근본적으로 위협받는 전지구적 인권침해의 시대로 접어들고 있다. 그런데 신자유주의 시대의 인권탄압의 특징은 이전의 국가 단위로 자행되던 인권탄압과는 다르게 국가적 차원의 대응이 어렵다는 것이다.

따라서 국가에 의한 것보다도 국가 외적인 힘이 훨씬 더 근본적으로 인권을 유린할 수 있는 시대에는 세계 금융자본의 힘 앞에서 무력할 수밖에 없는 국가가 자국민의 인권보호에 주도권을 갖는 것보다는 그러한 힘들에서 어느 정도 자유로울 수 있는 민간단체 중심으로 국가인권위원회를 구성하고, 그러한 국가인권위원회에 법이 보장하는 최대의 권한과 힘을 실어주는 것이야말로 전지구적 인권침해 시대에 자국민의 인권을 보호할 수 있는 최선의 선택일 수 있다.

마지막으로, 시안에도 나와는 있는 식의 불특정 다수에 대한 막연한 인권교육보다는 인권을 침해할 수 있는 위치에 있는 사람들에게 제대로 된 인권교육을 실시해야 하며, 국가인권위원회에 인권교육의 내용 구성과 실시에 대한 지휘·감독권을 부여해야 한다.

우리 사회에 만연한 부정부패, 탈법과 사기, 무책임, 고문과 폭행, 과연 이러한 것들은 규제하는 법규가 없기 때문인가? 온 사회를 말아먹고 부정부패와 탈법을 일삼는 사람들을 보면 사회적 약자들, 소위 못배운 계층보다는 자칭 사회적 지도층, 특히 정치인, 기업인, 법조인, 학자 등과 같이 소위 '알만한 사람들'이 훨씬 더 심각한 부정부패에 노출되어 있다는 사실을 보면 결국 중요한 것은 규제법의 유무가 아니라 최일선에서 고위층에 이르기까지 공무를 담당하는 사람들이 부정한 힘에 결탁하지 않고 맡은 일을 최소한 '상식적'으로라도 처리할 수 있는 능력과 의지가 있는가 하는 것이다. 인권도 마찬가지다. 사실 우리가 경험한 많은 치명적인 인권침해 사건들도 법을 만드는 사람들, 법을 집행하는 사람들만이라도 기존의 제반 법을 상식 선에서 만이라도 준수했다면 피할 수 있었던 것들이 대부분이었다는 점에 주목해야 한다.

기억하고 싶지 않은 인권침해를 경험했던 사람들은 이번 정부의 인권법 제정과 국가인권위원회 설치 움직임을 복잡한 심경으로 지켜볼 것이다. 한편으로는 정부의 인권보호 의지가 일선 구석구석에 영향력을 행사해서 대낮에 국가기관에서 버젓이 고문과 온갖 폭행이 자행되는 말도 안 되는 현실을 우리 자식들에 물려주지 않을 수도 있다는 희망을 가지게 되면서도, 또 한편으로는

여태껏 그랬던 것처럼 시간이 지나고 정권이 바뀌면 이것도 역시 흐지부지 될 것이라는 의구심을 놓지 않고 있는 것이다. 참으로 인권을 침해할 수 있는 위치에 있는 사람들의 변화가 없이는 인권존중의 사회는 여전히 요원한 것이다.

따라서 국가 기관의 모든 공무원을 대상으로 인권교육, 평화교육을 의무화하고, 교육과정의 구성과 지휘·감독 책임을 국가인권위원회에 일임하는 방안을 강구해야 한다. 그래서 국가기관이 물리적, 혹은 구조적 폭력을 행사하면 당할 수밖에 없는 사람들, 아무런 힘도 없는 어린 학생들을 대상으로 이벤트식의 형식적 인권교육보다는(이들에 대한 인권교육도 물론 중요하지만), 법원, 검찰, 경찰 등 인권보호기구뿐만 아니라 일반 행정 공무원, 교장, 교사 등 인권을 존중하고 보호해야 할 위치에 있는 사람들 모두를 대상으로 한 체계적이고 지속적인 인권교육이 훨씬 더 시급한데, 이러한 교육은 흔히 과거에 그랬던 것처럼 국가 부속 관변단체나 기구에서 주관해서는 안 되고, 그 동안 인권운동과 인권교육에 노력해왔던 시민단체나 대학이 참여하도록 하고, 그 총괄적 책임을 국가인권위원회에 일임하는 방안을 강구하여야 한다.

정리하면, 인권법 제정과 국가인권위원회 설립은 결코 서둘러서 될 일이 아니다. 밀도 끝도 없이 조기영어교육을 97년 3월부터 시행해야 된다고 못박아버림으로써 충분한 논의도 제대로 하지도 못한 채 시행됨으로써 현재 조기영어교육이 제대로 가고 있는지, 아닌지를 판단조차 못하고 있듯이, 이처럼 국민 모두에게 결정적으로 영향을 미칠 수 있는 인권법과 국가인권위원회를 '12월 10일'로 못박은 것은 졸속 입법 우려를 낳고 있다. 오늘과 같은 논의를 충분히 가진 이후에 추진해도 결코 늦지 않는다. 아울러 우리 모두도 방관자적 자세를 탈피하여 이 문제에 더욱 적극적인 자세로 논의에 참여하여야 비로소 바람직한 인권법과 참으로 우리 모두의 인권을 보호해주는 국가인권위원회를 갖게 될 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 차 변호사님의 오늘의 발표는 우리 모두의 앞으로의 연대적 노력의 본격적으로 시작했다는 의미가 있으며, 특히 국가인권위원회의 설립에 앞서 우리가 비판적으로 검토하고 증지를 모아야 할 부분이 무엇인지를 체계적으로 정리하였다는 점에서 의의가 크다.

인권법의 구조와 내용에 관한 제언

김용득(성공회대 사회복지학과, 장애인복지전공)

1. 서론

인권법의 구조와 내용은 1948년 유엔총회에서 채택된 세계인권선언, 1966년 유엔총회에서 채택되고 1976년에 발효된 국제인권규약(A규약, B규약, 선택의정서)을 개별 국가의 차원에서 어떻게 실천할 것인가에 초점이 있다고 볼 수 있을 것이다.

인권법의 전체적인 구조와 내용에 관한 발표 내용은 토론자가 인권법의 제정의 의미와 우리 상황을 상호적으로 이해하는 데 큰 도움이 되었다. 그리고 우리나라 역사의 발전 과정과 현재 상황을 고려한 구체화된 내용과 구조를 가져야 한다는 발표자의 의견에 공감한다.

본 토론자는 인권법의 전체적인 내용에 대한 논의보다는 사회복지적인 관점에서 인권법에 관련하여 제기되어야 할 몇 가지 의견을 제시하고자 한다.

2. 사회복지관련 법과 인권보장

사회복지 관련 인구집단의 범위를 어떻게 규정하느냐는 논자에 따라 의견 차는 있겠지만 대체로 사회적인 취약상태에 있는 집단(vulnerable groups)이라고 보는 것이 타당할 것입니다. 이들은 대체로 아동, 노인, 미혼모, 장애인 등이 될 것입니다. 이들에 대한 사회복지적인 권리의 보장은 사회보장에 관한 법률, 사회복지사업법, 아동복지법, 노인복지법, 모자복지법, 장애인복지법, 장애인고용촉진 등에 관한 법률, 특수교육진흥법, 노약자·임산부·장애인 등의 편의증진에 관한 법률 등에 포함되어 있다.

이러한 법들은 전반적으로 기본적인 생활에 관련된 최저 수준의 급여의 제공과 사회복지서비스의 제공을 주 내용으로 하고 있다. 이러한 법들에서 공통적으로 지적될 수 있는 한계들은 우선, 사회적 및 문화적 권리의 확보에는 지나치게 열악한 급부 내용을 규정하고 있다는 점이다. 이는 사회복지관련 법률들이 사회권적 기본권의 보장을 주목적으로 하고 있으면서도 보장 수준이 매우 낮다는 것을 의미한다.

그리고 또 한가지 중요한 한계는 사회권적 기본권의 전제가 되는 기본적 권리 보장에 대한 장치가 실효성을 가지고 있지 못하다는 점이다. 사회복지관련 법규들

이 자유권적, 시민권적 권리를 선언적으로 규정하고 있기는 하지만, 이들 권리의 침해가 발생했을 때 대처할 수 있는 장치가 특별히 마련되어 있지 못하다. 이는 기존의 사회복지 관련 법률들이 '국가가 어떤 상황에 있는 대상자에게 사회복지급여와 서비스를 제공하는 근거를 제시하는 것'을 중심으로 하고 있기 때문에 포괄적인 인권 보장의 체계를 갖추기에는 근본적으로 취약하다는 한계를 갖고 있다.

3. 사회적 취약 인구에 대한 인권 실현 방안

국가가 제공하는 서비스에 대한 내용을 중심으로 하고 있는 기존의 사회복지 관련 법률을 전반적으로 검토해 볼 때 규정하고 있는 서비스의 수준이 사회적, 문화적 권리의 실현에는 매우 열악한 실정이라는 것도 인권 차원에서 중요하게 다루어져야 할 것이지만, 인권법 논의와 관련하여 동시에 중요하게 다루어져야 할 것은 취약집단에 속하고 있는 사람들이 사회적인 활동에서 차별을 받는 상황을 예방하고, 차별이 발생했을 때 적절한 법적 보호를 제공할 수 있는 장치가 매우 약하다는 점이다.

예를 들어 장애인이 장애를 이유로 교육을 받을 기회를 제한 받는 경우, 또는 장애를 이유로 취업에 제한을 받고 있는 경우가 발생하고 있다. 이러한 상황에 대하여 인권법의 차원에서 강력한 개입이 필요할 것이다. 이러한 문제들에 대처하는 목적으로 외국의 입법 예에서 보이는 것이 장애인차별금지법(disability discrimination act)이다. 이러한 차별금지법을 채택하고 있는 나라들은 이 법을 인권법과 관련하여 운용하고 있으며, 실제로 장애인 차별 등의 문제를 국가인권위원회의 중요한 역할로 규정하고 있다(호주의 경우 장애인차별금지법의 근거 법령으로 인권과 기회균등 보장을 위한 법<Human Right and Equal Opportunity Commission Act, 1986>을 제시하고 있다).

4. 취약 인구에 관한 외국 인권법의 사례

사회적 취약집단에 대한 인권보장을 크게 강조하고 있는 것은 국제적인 흐름이라고 볼 수 있지만 가장 대표적으로 이들의 인권보장을 위한 뚜렷한 체계를 제시하고 있는 나라는 (본 연구자가 확인한 경우는) 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등이다. 이들 나라의 기본 체계는 다음과 같다.

국명	법의 명칭	내용근거/차별근거	주요관련법
호주	Human Right and Equal Opportunity Commission Act	<ul style="list-style-type: none"> . International Covenant on Civil and Political Rights . International Labour Organization Discrimination (Employment and Occupation) Convention ILO 111 . Convention on the Rights of Child . Declaration on the Rights of Child . Declaration on the Rights of Disabled Persons . Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons . Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief 	<ul style="list-style-type: none"> . Racial Discrimination Act . Sex Discrimination Act . Disability Discrimination Act . Privacy Act
캐나다	Canadian Human Rights Act	<ul style="list-style-type: none"> . Race, Religion, and Ethnic Origin . Sex Discrimination and Pay Equity . Disability . Aboriginal Peoples . Sexual Orientation . Age Discrimination . Employment Equity 	--
뉴질랜드	Human Rights Law	<ul style="list-style-type: none"> . Disability . Age . Political opinion . Employment status . Family status . Sexual orientation 	--

5. 결론

인권법의 내용과 구조에서 사회적 취약상태에 있는 인구에 대한 사항을 얼마나 강조하느냐는 그 사회의 전반적인 여건과 관련이 있다고 생각한다. 어쨌든, 이들 인구에 대한 사회적 존중의 정도가 아직 높지 않은 우리 현실에서는 법적인 차원에서 이들에 대한 인권 보장의 체계를 강력하게 구축하는 것도 이번 인권법 제정에서 중요하게 고려되어야 할 것이다. 특히 사회복지 수용시설에서 발생하여 사회문제가 되었던 성폭력, 폭행, 강제 구금, 강제 노동 등의 사례들이 본격적으로 쟁점화 될 수 있도록 하기 위해서도 인권법 제정에는 사회적 취약계층에 대한 관심이 필수적이라고 볼 수 있을 것이다.

1998년 9월 25일 발표된 법무부의 인권법 시안은 차별행위의 주요 이유로 성별, 인종, 종교, 심신의 장애, 출신 지역 등을 제시하고 있다. 그리고 이러한 활동은 11

명 이내의 이사회와 9인 이내의 인권위원으로 구성된다고 하였다. 이러한 전반적인 내용에 관한 토론자의 의견을 세 가지로 나누어 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법의 실효성과 구체성에 관련된 의견이다. 인권법의 규정 내용이 실효성 있게 집행되기 위해서는 호주의 체계와 같은 관련 분야의 구체화된 후속 입법이 가능할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 장애인 차별 금지법이 제정되고, 이에 근거하여 국가인권위원회로부터 장애인의 차별금지를 집행하는 소위원회가 구성될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 차별 근거를 규정한 내용과 관련된 의견이다. 발표된 시안은 아동의 권리, 노인의 권리 등에 관한 언급이 없기 때문에 이들 인구 집단에 대한 인권 보장도 포함하여야 할 것이다.

셋째, 인권 실현의 방법에 관한 의견이다. 장애인, 아동, 노인, 미혼모 등의 취약 인구에 대한 인권 실현은 차별로부터 소극적으로 보호하는 것도 중요한 의미를 가지지만, 이들의 적절한 삶의 수준 확보를 통한 사회적 권리의 실현도 인권 차원에서 다루어져야 한다. 물론 이러한 문제들은 개별 사회복지 입법을 통해서 해소될 문제라고 주장할 수도 있지만 현실적으로 개별 입법을 통해서 적절한 수준의 보장에 필요한 예산 확보와 집행을 기대하기는 어렵다. 따라서 인권법에서 사회적 취약 인구에 대한 생존권적인 권리를 중요하게 다루면서 관련 개별 입법을 통해서 적극적으로 실현될 수 있도록 하는 강한 의지가 포현되어야 할 것이다.