

인권정보자료실  
SAg.g.3

국가인권위원회법안에 관한 공청회

일시 : 2001년 3월 5일(월) 10:00

장소 : 법제사법위원회 회의장(본관 306호실)

국회 법제사법위원회

인권정보자료실  
SAG.g.3



**국가인권위원회법안에 관한 공청회**

일시 : 2001년 3월 5일(월) 10:00

장소 : 법제사법위원회 회의장(본관 306호실)

**국회 법제사법위원회**



## 목 차

◇ 주 제 .....	1
◇ 진술인 .....	1
◇ 진행순서 .....	2
◇ 진술요지서	
이석태(대한변호사협회 전 인권이사) .....	3
이성환(국민대 법과대학 교수) .....	15
오병주(법무부 인권과장) .....	17
김엘림(한국여성개발원 수석연구위원) .....	35
조용환(인권기구공대위 연구교육위원장) .....	49
최창행(국민고충처리위원회 전문위원) .....	87
김형두(서울지방법원 판사) .....	101
김창석(한겨레21 기자) .....	115



## ◇ 주 제

- 국가인권위원회의 구성 및 독립성
- 인권침해행위의 조사범위
- 조사의 방법 : 피진정인에 대한 소환조사 및 동행명령권
- 조사의 한계
- 구제조치의 실효성 : 특별검사의 임명 등

## ◇ 진 술 인(연령순)

추 권 기 관	성 명	직 책
대한변호사협회	이 석 태	대한변호사협회 전 인권이사
한국헌법학회	이 성 환	국민대 법과대학 부교수
법 무 부	오 병 주	법무부 인권과장
여 성 부	김 엘 립	한국여성개발원 수석연구위원
올바른국가인권기구실현을위 한민간단체공동대책위원회	조 용 환	인권기구공대위 연구교육위원장
국민고충처리위원회	최 창 행	국민고충처리위원회 전문위원
법원행정처	김 형 두	서울지방법원 판사
관 훈 클 럽	김 창 석	한겨레21 기자



◇ 진행순서

시 간	내 용
10:00	개 회
10:00 ~ 10:30	위원장 인사 및 진술인 소개
10:30 ~ 12:00	진 술 인 발 표
12:00 ~ 14:00	정 회(오찬)
14:00 ~ 14:30	진 술 인 발 표(계 속)
14:30 ~ 18:00	질 의 · 답 변
18:00	산 회

이 석 태(대한변호사협회 전 인권이사)



## 국가인권위원회법안에 대한 의견

변호사 이 석 태

### 1. 서언

김대중대통령의 공약사항 중 인권관련 공약으로 핵심적 위치에 있는 국가인권위법안이 3년여 논의 끝에 국회에 발의된 것은 뒤늦게나마 다행한 일이다. 변협은 과거 법무부가 마련한 인권법안에 대하여 두차례 의견을 개진한 바 있고, 이번에 국회에 발의된 두 개의 안, 즉 이미경의원 대표발의안과 정대철의원 대표발의안에 대하여 국회 법사위원회의 요청으로 의견을 보낸 바 있다.

변협의 기본입장은 인권침해는 역사적으로나 구조적으로 통상 국가 권력기구에 의하여 주로 일어나니만큼 새 법안에 의하여 마련되는 인권위원회는 국가권력을 효율적으로 감시할 수 있는 독립된 국가기구이어야 하고, 인권위원회의 운영과 인권침해의 조사과정은 외부의 간섭이나 관여를 최대한 배제하여야 하며, 인권위원회의 운영에 의하여 달성되고자 하는 인권수준의 질은 헌법이 규정하는 기본권을 보장함은 물론 인권에 관한 국제규범인 UN의 국제인권조약 위반사례도 포함되어야 한다는 것이다.

그런데 과거 법무부안에 마련된 인권위원회는 국가기구보다는 민간



기구 성격을 띤 것이어서, 변협은 인권위원회가 국가기구로 설치되어야 한다는 점을 특히 강조한 바 있다. 이번에 국회에 계류된 두 개의 법안(한나라당안은 아직 변협의 공식적의견이 준비되어 있지 않음)에 의하면 모두 인권위원회의 위상을 국가기구의 하나로 설치하도록 하였고, 법안의 명칭도 “국가인권위원회법”안으로 되어있어 과거의 법무부안보다는 진일보한 것으로 평가된다.

다만 두 안은 구체적인 내용에 있어서는 상당한 차이가 있는 바, 변협은 그 중 이미경의원 대표발의안에 대하여는 대체적으로 찬성하는 의견을 국회법사위원회에 보낸 바 있으므로, 여기서는 정대철의원 대표발의안(편의상 “민주당안”이라 부름)에 대하여만 변협의 의견을 약술하기로 한다.

## 2. 민주당안에 대한 의견

### 가. “위원회의 구성과 운영”에 대한 의견

(1) 제5조 제1항 : “위원회는 위원장 1인과 2인 이내의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 한다.”

인권위원회의 광범위한 업무를 효율적으로 처리할 수 있도록 원래 법무부가 2000년 입법예고한 법안의 내용대로 상임인권위원을 5인으로 하여 위원장을 포함한 상임인권위원을 6인 이상으로 해야 하는 것

이 바람직하다.

제2항 : “위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 ... 인정되는 자 중에서 대통령이 임명하되 그 임명에는 인권문제의 다양성과 전문성이 반영되어야 한다.”

인권위원회 및 인권위원의 독립성을 확보하고 그 전문성과 공정성을 검증하기 위하여 국회의 동의를 거치도록 하는 것이 타당하다.

(2) 제6조 제4항 : “위원장은 국무회의에 출석할 수 있으며, ... 의안의 제출을 건의할 수 있다. 다만 이 법의 시행에 관한 대통령안의 제출을 건의하는 경우에는 법무부장관과의 협의를 거쳐야 한다.”

이 법안에 의한 인권위원회는 독립된 국가기관이므로, 대통령령안의 제출시 굳이 법무부장관과 협의하게 할 이유가 없고, 만일 그렇게 되면 사실상 인권위원회의 운영 전반에 법무부가 관여할 우려가 있으므로 이 조항의 단서규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

제5항 : “위원장은 위원회의 예산관련 업무를 수행함에 있어서 예산회계법 제14조에 의한 중앙관서의 장으로 본다.”

인권위원회의 독립적인 활동에는 재정의 독립성을 확보하는 것이 필수적이므로 예산당국이 인권위원회의 예산을 삭감할 경우, 방송위원회



와 같이 인권위원장의 의견을 듣도록 해야 하는 것이 상당하다.

(3) 제15조 제2항 : "사무처에 사무총장 1인과 필요한 직원을 두되, 사무총장 및 소속직원 중 5급이상 공무원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고 6급이하 공무원은 위원장이 임명한다."

인권위원회의 독립성과 전문성을 확보하고, 인권문제를 전담하는 공무원을 채용하여 양성할 수 있도록, 의문사진상규명위원회와 같이 사무총장은 위원회의 의결을 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 5급이상의 직원은 위원회의 의결로 위원장이 임명하며, 6급이하 직원은 사무총장의 제청으로 대통령이 임명하게 해야 한다. 그리고 사무총장은 그 직무의 중요성에 비추어 임기를 4년 정도로 정하고, 그 밖의 직원에 대하여는 임명권 뿐 아니라 면직권도 위원장에게 있음을 명시하는 것이 바람직하다.

#### 나. "위원회의 업무와 권한"에 대한 의견

(1) 제23조 : "국제인권규약의 규정에 따라 관계국가기관이 정부보고서를 작성할 때는 위원회의 의견을 들어야 한다."

여기서 말하는 "국제인권규약"이 "시민적, 정치적 자유에 관한 국제인권규약"과 혼동할 우려가 있으므로, 제2조 제1호의 규정과 같이 "대한민국이 가입·비준한 국제인권조약"으로 고치는 것이 상당하다.

(2) 제25조 제5항 : "제2항의 규정에 의하여 방문 및 조사를 하는 위원 등은 구금·보호시설에 수용되어 있는 자 또는 구금·보호시설의 직원을 면담하여 구술 또는 서면으로 진술을 청취할 수 있다."

구금·보호시설을 인권위원 등이 방문조사할 경우, 제32조 제5항과 같이 구금·보호시설의 직원들이 참여하거나 청취, 녹음, 녹화할 수 없게 해야 하는 것이 바람직하다.

(3) 제29조 : "위원회는 ... 당해사건을 재판중인 법원이나 헌법재판소의 허가를 얻어 법률적인 사항에 관하여 의견을 제출할 수 있다."

인권위원회의 의견에 대하여 법원이나 헌법재판소가 구속되지 않으므로, 의견서 제출에까지 법원과 헌법재판소의 허가를 받게 할 필요가 없다고 본다. 따라서 이 조항은 삭제하는 것이 타당하다.

#### 다. "인권침해의 조사와 구제"에 대한 의견

(1) 제31조 제1항 제1호 : 이 규정에 의하면 인권위원회가 조사하는 인권침해의 대상으로 "헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우"라고 규정하고 있는 바, 인권위원회가 조사하는 인권침해의 대상에 헌법 제24조 내지 제28조를 제외할 이유가 없다고 여겨진다. 또한 인권위원회는 인권침해에 대하여 구속력있는 결정을 하지



않는 대신에 국제인권규범의 내용을 적극적으로 국내에 수용하여 국내의 인권보호 수준을 향상시키는 것을 본질적 목적으로 하기 때문에 인권침해의 개념에 적어도 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약을 포함시키는 것이 타당하다.

(2) 제32조 제5항 : “시설에 수용되어 있는 진정인과 위원회의 면담에는 구금·보호시설의 직원이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취하지 못한다. 다만 보이는 거리에서 시설 수용자를 감시할 수 있다.”

인권침해를 조사할 경우 대부분 인권위원회의 직원이 인권위원의 위임을 받아 수행하게 될 것이므로, 이 조항의 “위원”은 제2항의 경우처럼 “위원 등”으로 수정해야 한다.

(3) 제33조 제1항 제5호 : 이 조항에 의하면 진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사가 있을 경우 등에 있어서 일률적으로 진정을 각하하도록 규정하고 있는 바, 인권위원회의 조사는 인권침해 피해자를 위한 간이하고 신속한 권리구제 절차로서 재판이나 수사와는 차이가 있으므로, 각하여부를 위원회의 재량으로 두는 것이 바람직하다.

(4) 제34조 제2항 : 이 조항에 의하면 진정의 원인이 된 사실과 동일한 사안에 관하여 피해자의 진정 또는 고소에 의하여 수사가 개시

된 경우에는 그 진정을 관할 수사 기관에 이송하여야 한다 라고 규정하고 있는 바, 위에서 언급한 바와 같은 이유로, 인권위원회에 진정한 피해자가 가해자를 수사기관에 고소하거나 그 처벌을 진정한다고 하여 인권위원회에 한 진정을 무조건 수사기관에 이송하게 하는 것은 부당하다고 보여진다. 따라서 이 조항은 삭제하는 것이 맞다.

(5) 제37조 : 이 조항에 의하면 위원회는 조사의 방법으로 참고인 등에 대한 진술청취 또는 진술요구, 실지조사 및 감정 등을 열거하고 있는 바, 인권위원회 조사의 실효성을 확보하기 위하여 필요한 경우 증인신문을 하게 하고 위증을 하는 경우 처벌하거나 과태료의 제재를 가하도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 국가배상심의회나 법관징계위원회 등 많은 행정위원회들이 증인신문을 하고 있으며 선서 후 위증할 경우 과태료의 제재를 가하는 예도 있다. 일반적으로 인권침해사실을 알고 있는 권력기관 종사자들이 그 동료의 인권침해에 관하여 거짓말을 하고 이를 은폐할 가능성이 매우 높다는 점을 고려할 때, 증인신문제도가 없으면 인권위원회의 효과적인 인권침해 조사와 구제는 불가능하게 될 것으로 보인다.

(6) 제37조 제6항 제2문 : “이 경우 위원회는 국가기관의 장에게 필요한 사항의 확인을 요구할 수 있으며, 요구를 받은 국가기관의 장은 이에 성실히 응해야 한다.”

위 조항을 “이 경우 위원회는 관계 중앙 행정기관의 장에게 필요한



사항의 확인을 요구할 수 있으며, 요구를 받은 국가기관의 장은 위원회가 정한 시일 안에 그 사실을 확인하여 문서로 통보하여야 한다"로 수정해야만, 인권위원회 조사가 실효성을 잃지 않을 수 있다.

#### 라. "보칙"에 대한 의견

보칙에 조항을 추가하여, 인권위원회는 명예훼손에 대하여는 민사 또는 형사책임을 지지 아니한다는 조항을 두는 것이 바람직하다. 인권위원회의 본질적 임무가 권력기관 등의 인권침해를 조사하여 공개하는 것이고, 또한 인권위원회의 조사권이 극히 약화되어 있는 점을 고려할 때, 이에 대하여 권력기관 등이 명예훼손을 이유로 고소하거나 손해배상 청구소송을 제기하여 그로 인한 책임을 지게 한다면, 인권위원회의 독립적이고 실효적인 조사활동은 크게 위축될 것이다.

#### 마. "부칙"에 대한 의견

제2조 : "위원장은 법무부장관과의 협의를 거쳐 국무총리에게 이 법의 시행에 관한 대통령안의 제출을 건의할 수 있다."

앞서 언급한 바와 같이 독립된 국가기관인 위원회가 시행령안을 국무총리에게 건의하는 데 법무부장관과 협의하게 할 이유가 없다. 법무부장관은 국무위원으로서 국무회의에 제출된 시행령안에 대하여 의견을 개진할 기회가 있을 것이므로 사전에 법무부장관과 협의하게 하는

것은 결국 인권위원회의 조직과 운영 등에 법무부가 개입하고 견제할 수 있는 통로를 마련해 주는 것이 지나지 않는다고 여겨져, 삭제하는 것이 타당하다.



이 성 환(국민대학교 법과대학 교수)

※ 추후 제출



오 병 주(법무부 인권과장)



## 1. 인권위원회의 성격

- 인권위원회는 인권과 관련된 정부와 사법부의 활동을 보완하는 기관으로서 주된 역할은 정부의 인권정책에 대한 권고, 일반인에 대한 인권교육 및 인권침해에 대한 진정의 조사처리를 하는 것임
- 인권위원회는 원래 사인간의 차별행위를 개선하기 위하여 도입된 제도로서 세계 40여개 국가에서 인권위원회(Human rights commissions) 또는 옴부즈만(The ombudsman)형태로 채택하고 있으며, 성공적으로 운영되고 있다는 호주, 뉴질랜드, 남아공 등은 독립법인으로 구성되어 있음
  - ※ 인권위원회는 인종차별 등 차별문제가 극심한 영미법계 나라에서 주로 채택한 제도로서 우리나라와 같은 법체계를 가진 대륙법계 나라에서 채택된 사례는 거의 없고, 미국, 일본, 독일, 프랑스, 스위스 등 150여개 국가에서는 인권위원회가 구성되어 있지 않으며 특히 미국과 일본에서는 법무부에서 인권침해사건을 조사하고 있음

## 2. 유엔 설립권고안 내용

### □ 인권위원회 관할 관련

- 인권위원회는 정부로부터 분리·독립된 별개의 법인(separate and distinct legal personality)으로 구성함이 이상적이고, 정부로부터 실질적인 거리를 유지하여야 한다(제 70조, 제229조)
- 국내인권기구는 기존 기관들과 경합(competete)하는 것이 아니라 보충(complement)하는 방법으로 설립되어야 하며 사법부



를 결코 대체(replace)할 수 없다(제91조, 제92조)

- 광범위(broad)하거나 모호하게(vaguely) 규정된 사물관할을 가진 국내인권기구는 확인가능한 한계 내에서 운영되는 기구보다 효과적이지 못하다(제88조)
- 유사기구와의 잠재적인 충돌(conflict)과 중복(duplication)을 회피하는 것이 중요하며 각 기구에 중복되지 않은 뚜렷한 기능을 부여함이 바람직하다(제94조)

#### □ 인권위원회 권한 관련

- 인권위원회에 부여된 과도한 권한은 불충분한 권한과 마찬가지로 해롭다(제96조)
- 인권위원회의 진정처리 권한은 보충적 메카니즘으로서 이러한 보충성은 법적 제도(legal system)나 다른 제도화된 절차(other institutionalized processes)가 할 수 없는 것을 보충적으로 제공하는 것을 의미한다(제220조)
- 진정의 상대방과 내용을 제한하고, 이미 다른 기관에서 조사한 문제는 인권위원회에서 다시 조사할 수 없도록 하는 것이 보편적이다(제229조, 제231조)

### 3. 인권법 제정 추진상황

- '99. 4. 법무부에서는 인권위원회를 비정부조직으로 구성하는 내용의 인권법안을 마련하여 제15대 국회에 제출하였으나 동 법안은 법사위 심의중 의원임기 만료로 폐기되었음
- 제16대 국회에 들어와 법무부는 같은 내용의 법안을 새로이 성안

하여 관계부처 의견조회 및 입법예고 등 정기국회 제출준비를 완료하였음

- 그러던 중 민주당에서 2000년 12월 인권위원회를 국가기구로 구성하는 내용의 「인권법안」을 만들어 법무부와 당정협의 3회, 실무자협의 5회를 실시하다가 2001년 1월 인권위원회의 권한을 대폭 강화한 「국가인권위원회법안」을 다시 입안하여 법무부와 4차에 걸쳐 당정협의를 진행하였음
- 법무부에서는 타 국가기관과의 기능중복문제와 정치적 중립성이나 국민신뢰확보 측면 등을 고려하고 유엔권고안과 선진입법례에 부합하도록 비정부조직으로 인권위원회를 구성하는 것이 바람직하다는 입장을 견지하여 왔으나, 2001년 2월 5일 민주당에서는 국가기구형태의 인권위원회 제도를 당론으로 채택한 바 있음
- 법무부는 그동안 인권위원회를 국가기구로 구성할 경우 기존 국가기관과의 업무중복 등의 문제를 해결하기 위해 법무부 및 관계기관의 의견을 개진하였고, 이를 토대로 당정간에 수차례의 진지하고 심도있는 토론을 통하여 법안의 기본골격 및 인권위원회 주요권한에 대하여 협의를 완료하였으며, 입법의 시급성으로 인하여 협의하지 못한 세부사항은 국회에서 논의하기로 한 후 민주당에서 2월 14일 당정협의안을 국회에 제출하였음

### 4. 주요 쟁점사항



## (1) 위원회 구성

### 가. 소속 불분명

- 각 법안은 인권위원회를 국가기구로 구성하면서 소속을 두지 않고 있으나,
- 입법·행정·사법부의 어디에도 속하지 아니한 국가기구는 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등과 같이 헌법상 근거가 있어야 하므로 위헌의 소지가 있음

### 나. 위원 수 및 임명절차

- 민주당안
  - 인권위원은 대통령이 직접 임명하고, 위원장과 2인이내의 상임위원을 정무직 공무원으로 함
- 한나라당안
  - 국회청문회와 국회동의 후 대통령이 임명(대법원장 추천권 인정), 위원장 포함 4명의 상임위원은 정무직공무원으로 보함
- 의원발의안
  - 국회동의를 받아 위원을 임명하고, 위원장 포함 상임위원 6인은 정무직공무원으로 보함
- 검토

- 국회 소속이 아닌 국가기관 구성원의 임명에 국회동의를 요하도록 하는 것은 권력분립의 원칙에 대한 예외를 인정하는 것이므로 대법관, 헌법재판소장, 감사원장과 같이 헌법상 근거를 요한다고 할 것임

- 정부조직법상 행정위원회 성격을 갖는 위원회 위원임명에 국회동의를 받도록 하는 것은 대통령의 공무원 임명권을 침해할 소지가 있음

※ 호주는 연방경찰총장, 뉴질랜드·캐나다에서는 법무장관이 인권위원을 추천하고 있음

- 정무직공무원을 4~6명이나 두는 것은 타 행정부처의 정무직공무원이 2명정도에 불과함에 비추어 과도함

※ 경찰청은 방대한 전국조직과 10여만명의 인원으로 구성되어 있으나 차관급공무원은 경찰청장 1명에 불과함

### 다. 위원 임기

- 민주당안은 4년, 한나라당안은 3년, 의원발의안은 5년으로 규정하고 있으나,
- 방송위원회, 고충처리위원회, 노동위원회, 공정거래위원회는 3년, 남녀차별개선위원회는 2년으로서 각종 위원회의 위원 임기가 2~3년인 점에 비추어 임기를 4~5년으로 하는 것은 균형이 맞지 아니함

## (2) 시행령 제정



- 민주당안 : 위원회가 법무부장관과 협의하여 작성
- 한나라당안 : 의안제출권에 관한 특별 규정 없음
- 의원발의안 : 위원장이 대통령 승인을 받아 국무회의에 제출
- 검토
  - 국무위원이 아닌 위원장이 대통령령안을 국무회의에 제출하는 것은 헌법 및 정부조직법에 배치됨
  - 인권위원회가 독립 국가기구로 구성되어 있고, 정부조직법상 법무부가 인권옹호 주무부서이므로 성격상 법무부에서 법안제출권을 갖는 것이 당연(대법원 및 헌법재판소도 법무부를 통하여 법률안 제출)
    - ※ 호주는 연방경찰총장, 뉴질랜드에서는 법무부에서 인권위원회와 관련된 법령이나 규칙을 작성함
  - 모든 정부부처가 사전에 관계부처와 협의한 후 대통령령안을 차관회의 및 국무회의에 상정하고 있으므로 법무부와 협의가 독립성을 훼손한다는 주장은 부당함
    - ※ 타 국가기관이 인권관련 법령을 제·개정할 때에는 인권위원회 요청에 따라 위원회와 협의하도록 하고 있음에도 불구하고, 위원회가 법무부와 협의하는 것이 독립성을 훼손한다는 주장은 모순된 것임

### (3) 위원회 조사범위

- 민주당안
  - 국가행정기관 등에 의한 헌법상 평등권과 자유권적 기본권 침해행위 및 일정한 영역에서의 사인간 차별행위
- 한나라당안
  - 국가기관 등에 의한 헌법상 평등권 및 자유권적 기본권 침해행위, 사인간의 차별행위는 제외
- 의원발의안
  - 국가기관 등에 의하여 정치적 기본권 등을 포함한 헌법상 기본권과 유엔 B규약상 권리침해행위 및 사인간 차별행위(차별행위 영역은 무제한)
- 검토
  - 기본권 침해 전반을 조사하는 경우에는 법원, 검찰, 경찰, 국민고충처리위원회, 여성부, 노동위원회, 감사원 등 기존 국가기관과 기능중복이 야기되고, 인권위원회가 모든 국가기관을 감독하는 결과 초래
    - ※ 특히 한나라당안 및 의원발의안과 같이 「국가기관」을 조사대상으로 규정하면 입법부 및 사법부까지 조사하게 되어 권력분립의 원칙에 위배
  - 인권위원회의 일반적 업무범위는 기본권 전반에 미치게 하되, 개인의 권리구제절차인 진정조사의 범위는 사법적 권리구제기능이 미흡한 일정한 영역으로 제한함이 인권위원회 취지에도 부합
    - ※ 뉴질랜드, 캐나다는 차별행위만을 조사대상으로 규정하고 있고, 호주·남아공과 같이 유엔 B규약 또는 기본권 전반을 인권위 업무범위로 규정하고 있는 국가도 진정조



사는 차별행위 위주로 운영

- 차별행위 영역을 제한하지 않을 경우에는 조사범위가 무제한적으로 확대되는 문제점 발생

※ 뉴질랜드·캐나다·호주 인권법과 남녀차별금지및구제에관한법률에서도 차별금지영역을 제한

#### (4) 조사대상사건의 기한제한 관련

##### ○ 민주당안

- 원칙적으로 1년이전에 발생한 사건을 조사하되 공소시효 및 민사상 시효를 경과하지 아니한 경우로서 위원회 의결이 있으면 그 이전 사건도 조사

##### ○ 한나라당안

- 진정원인이 발생한 날로부터 3년 또는 발생사실을 안날로부터 1년을 경과한 경우에는 조사하지 아니하나, 위원회 의결이 있으면 그 이전 사건도 조사

##### ○ 의원발의안

- 원칙적으로 1년이전에 발생한 사건을 조사하나, 위원회 의결이 있으면 그 이전 사건도 조사

##### ○ 검토

- 한나라당안 및 의원발의안과 같이 규정할 경우에는 수십년전 사건도 조사할 수 있게 되어 소송법상 시효제도에 반하고, 법적안정성을 심각하게 훼손함

※ 호주·뉴질랜드·캐나다 인권법과 남녀차별금지및구제에관한법률에서도 1년 이내 발생사건으로 제한

#### (5) 수사 등 他권리구제절차가 종결된 사안의 재조사

##### ○ 민주당안

- 수사 등 他권리구제절차가 종결된 사안은 원칙적으로 인권위원회 조사대상에서 제외되나, 수사기관에서 인지 수사중인 독직폭행 등의 사건에 대하여 위원회에 진정이 접수된 경우에는 조사가 가능함

##### ○ 한나라당안 및 의원발의안

- 他권리구제절차가 진행중인 경우에만 각하하고, 종결된 사안에 대하여는 인권위원회의 재조사가 가능하도록 규정

##### ○ 검토

- 他권리구제절차를 거친 사안까지 인권위원회가 재조사하는 것은 인권위원회 설립취지 및 유엔권고안과도 배치되고, 인권위원회가 再審節次化되는 결과를 초래

- 검사의 불기소처분에 대하여는 항고, 재항고, 헌법소원 및 재정신청의 사법적 구제절차가 마련되어 있으므로 조사대상에서 제외함이 타당

※ 민주당안에서 수사기관에서 수사중인 독직폭행죄 등에 대하여 인권위원회에서 조사할 수 있는 예외를 두고 있으나, 다른 구제절차와 비교하여 형평에 맞지 않고, 실익도 없으므로 삭제함이 상당함

#### (6) 수사기관, 남녀차별개선위원회, 노동위원회에 대한 이송

##### ○ 민주당안

- 인권위원회 진정조사 중 피해자가 수사기관에 진정·고소



를 제기한 경우에는 수사기관에 필요적으로 이송함

- 남녀차별개선위원회 및 노동위원회 관할 사건의 필요적 이송에 관한 규정 없음

○ 한나라당안

- 인권위원회 진정조사 중 진정·고소에 의하여 수사가 개시된 경우에도 수사기관으로 이송하는 규정을 두고 있지 않으며 오히려 수사중지·보류요청권을 인정
- 남녀차별개선위원회 및 노동위원회 관할 사건의 필요적 이송에 관한 규정도 두고 있지 않음

○ 의원발의안

- 인권위원회에 판단하여 필요한 경우에만 이들 기관으로 재량적으로 이송하도록 하고 있음

○ 검토

- 피해자가 수사기관에 진정·고소하였다면 수사기관에서 처리하기를 원하는 것이고, 인권위원회 조사도 결국 고발에 목적이 있는 것이므로 수사기관으로 이송함이 타당
- 남녀차별 및 부당노동행위 등의 문제는 남녀차별개선위원회 및 노동위원회에서 전문적으로 취급하므로 이들 기관으로 이송하는 것이 바람직하며 유엔권고안에도 부합함

(7) 피진정인에 대한 소환조사

○ 각 법안내용

- 민주당안에서는 서면조사로 불충분하고, 인권침해행위가 있었다고 불만한 상당한 이유가 있는 행위당사자에 한

하여 소환조사하도록 규정하고 있으나, 다른 안에는 위와 같은 규정 없음

○ 검토

- 민주당안의 규정은 인권위원회의 권한남용을 방지하기 위한 것으로 권한행사의 일반원칙인 「비례성의 원칙」과 「보충성의 원칙」에 비추어도 당연한 성격의 규정

※ 상당한 이유(probable cause)가 없는 공권력의 발동은 위헌이라는 것이 미국 헌법판례의 태도임

- 위원회가 수사기관 및 관계기관의 공무원들을 수시로 소환하고, 인권침해행위를 한 당사자가 아닌 감독자나 기관장까지 무제한적으로 소환하는 경우에는 정부기관의 정당한 기능수행에 차질을 초래할 것임

- 피의자와 피해자, 진정인과 피진정인의 인권이 함께 존중되어야 하며 특히 범죄수사를 하는 공무원이 피조사자의 진정 때문에 수시로 소환당한다면 사기저하로 범죄수사에 중대한 지장을 초래하여 결과적으로 피해자의 인권보호를 소홀히 하게되는 결과를 야기하게 됨

※ 피의자 인권에 치중한 나머지 범죄가 급증하자 90년대 들어 「대범죄투쟁법」을 제정한 독일이나, 수용자 소송의 폭증으로 정상적인 교정기능 수행이 어렵게 되자 95년부터 연방 및 20개주에서 수용자소송을 제한하는 법률을 제정한 미국의 사례도 참고할 필요 있음

※ 민주당안에서는 피진정인에 한하여 위와 같은 규정을 두고 있으나, 같은 취지에서 참고인에 대하여도 서면조사로 불충분한 경우에 한하여 소환조사한다는 규정을 둘 필요가 있음



## (8) 자료제출 거부사유

### ○ 민주당안

- 국가기밀사항과 재판·수사에 중대한 지장을 줄 우려가 있음을 중앙행정기관의 장이 소명한 경우에는 자료제출 거부를 인정하되, 필요한 사실은 확인해 주도록 함

### ○ 한나라당안

- 국가기밀사항임을 국무총리가 소명한 경우에 자료제출 거부인정

### ○ 의원발의안

- 국가기밀사항임과 수사나 재판에 중대한 지장을 초래할 우려가 있음을 중앙 행정·사법기관의 장이 소명한 경우 자료제출 거부인정
- 다만 수사기관 및 재판기관의 인권침해를 이유로 한 진정이 제기된 경우에는 자료제출 거부를 인정하지 아니함

### ○ 검토

- 수사 중인 사건의 관련기록을 수사진행에 미치는 영향을 고려하지 않고 무조건 제출하게 한다면, 관련자의 진술 등 수사기밀의 누설로 정상적인 수사가 불가능해지며, 위원회가 진정사건을 처리함에 필요한 사항은 사실확인으로도 충분히 파악할 수 있다고 할 것임

※ 민주당안의 자료제출거부사유는 호주, 캐나다에 비하여도 넓지 아니하고, 국정감사도 원칙적으로 수사나 재판진행 중인 사건에 대하여는 실시하고 있지 아니함

- 개별적인 사건에 대하여 국무총리나 중앙기관장이 소명토록 하는 것은 부적절하고, 사건의 처리지연만 초래할 것임

## (9) 특별검사 임명

### ○ 민주당안 및 의원발의안

- 관련규정 없음

### ○ 한나라당안

- 인권위원회 조사결과 인권침해혐의가 인정되나, 기존 수사기관에 고발하는 것이 적당하지 않다고 위원회에서 의결하는 경우에는 대통령에게 특별검사의 임명을 요청할 수 있고, 대통령은 이에 응하여야 함

### ○ 검토

- 직업공무원제를 기본으로 신분이 보장되고 엄격한 자격을 요구하는 준사법기관으로서의 검찰제도를 갖고 있는 우리나라에서는 특별검사가 이론적으로 맞지 않음
- 국익이 아닌 당리당락에 따라 정쟁을 계속하는 불공정한 게임이 만연될 가능성이 있고, 막대한 국력낭비를 초래할 것임
- 무리한 수사로 인권침해 및 국가기밀 누설의 우려가 있고, 책임있는 국정수행이 불가능하며 기존 형사법체계가 붕괴할 우려가 있음

## (10) 면책특권



- 민주당안 및 한나라당안: 관련규정 없음
- 의원발의안 : 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 명예훼손에 대한 민·형사상 책임을 면제함
- 검토
  - 헌법에서 국회의원에 한하여 제한적으로 인정하는 면책특권을 하위법인 법률로 인정하는 것은 모든 국민은 법앞에 평등하다고 선언한 헌법규정과 배치되고, 국민의 기본권인 제소권 및 재판청구권을 배제하는 것으로 위헌이라고 할 것임
    - ※ 실제로 판사 및 검사의 재판·수사와 관련하여 국가배상신청 및 배상소송이 제기되고 있으며 인용되는 사례도 다수 있음
  - 또한 우리 형법상 공익을 위한 공표행위는 위법성이 조각되므로 형사상 면책특권을 포괄적으로 규정하는 것은 불합리함
    - ※ 형법에서는 과실에 의한 명예훼손죄를 처벌하지 아니하므로 형사책임 면제에 관한 법안내용은 무의미함

#### (11) 허위진정죄

- 민주당안 : 관련규정 없음
- 한나라당안 : 허위진정한 자는 3년이하 징역 또는 2,000만원이하 벌금에 처함

- 의원발의안 : 허위진정한 자는 3년이하 징역 또는 3,000만원이하 벌금, 위원회 고발을 요건
- 검토
  - 허위고소·진정이 남발하는 현실에 비추어 위원회에 대한 허위진정은 반드시 처벌되어야 하나, 판례의 태도에 비추어 형법상 무고죄가 성립되는 지에 대하여는 논란이 있으므로 처벌규정 필요
  - 허위진정죄의 피해자는 허위진정을 당한 피진정인이므로 위원회 고발을 요건으로 하는 것은 피해자 권리를 부당하게 제한하는 것임

#### (12) 출석불응자에 대한 제재

- 민주당안
  - 위원회 출석요구에 불응한 경우 1,000만원이하 과태료에 처함
- 한나라당안
  - 피진정인에 대하여는 동행명령을 할 수 있고, 출석에 불응하거나 동행명령을 거부한 경우 1,000만원이하 과태료에 처함
- 의원발의안
  - 피진정인을 포함한 관계인에 대하여 동행명령을 할 수 있고, 이를 거부하면 1년이하 징역 또는 1,000만원이하 벌금에 처함



○ 검토

- 출석불응자에 대한 형사처벌은 수사 및 재판에도 인정되지 아니한 권한으로서 주된 진정대상이 될 공무원의 사기저하와 반발이 우려됨
- 동행명령을 발하고 이를 거부할 경우 형사처벌까지 하는 것은 법관의 영장없이 사실상 출석을 강제하는 것이므로 영장주의 원칙과도 배치됨
- ※ 호주·뉴질랜드에서는 불출석자에 대하여 1,000~1,500달러 이하의 fine(벌금과 과태료의 구분이 없으므로 형사처벌이라고 볼 수 없음)을 부과하고 있으나 이는 한화 60~80만원상당에 불과하므로 1,000만원이하의 과태료는 우리나라보다 소득수준이 높은 호주, 뉴질랜드에 비하여 훨씬 강력한 금전적 제재를 가하는 것이라 할 것임
- ※ 고충처리위원회는 불출석자에 대한 제재규정이 없음에도 공무원이 소환에 불응하는 사례는 없다고 함

김 엘 림(한국여성개발원 수석연구위원)



## 국가인권위원회법안의 남녀평등권보장에 관한 의견

### I. 인권위원의 성비구성

□ <표1>에서 보는 바와 같이 4개 법안 모두 인권위원 중 3분의 1이상 또는 4인 이상을 여성으로 임명하도록 하고 있음. 여성이 국민의 반수이상으로 구성되어 있는 점, 인권문제의 다양성과 다원성, 여성문제에 관한 남녀간의 경험과 인식이 다르다는 점 등을 고려해 볼 때 매우 적절한 태도로 판단됨.

□ 스웨덴, 노르웨이 등 북구 유럽에서는 대의민주주의 원칙에 따라 국민의 다양한 의견이 각종 의사결정에 반영되도록 한 성이 40% 미만이어서는 안된다는 원칙을 법률로 명시하고 있음.

<표1> 4개 법안의 인권위원 성비구성

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안
11인의 인권위원 중 3분의 1이상은 여성으로 추천·임명하여야 한다. (제5조 제3항)	11인의 인권위원 중 4인 이상은 여성으로 임명한다. (제5조 제5항)	11인의 인권위원 중 3분의 1이상은 여성으로 임명하되 국회선출 2인 이상과 대통령 및 대법원장 지명 각각 1인 이상으로 한다. (제6조 제3항)	9인의 인권위원 중 3분의 1이상은 여성으로 추천·임명하여야 한다. (제5조 제3항)  대통령에게 인권위원의 임명을 추천하는 20인의 인권위원 선정위원회 위원 중 여성단체들이 추천한 사람들 중 2인을 대통령이 위촉한다.(제5조 제2항 제1호)

### II. 법안의 차별개념: 간접적 차별 개념의 인정문제

□ (남녀)차별의 개념에는 남녀(비교대상의 당사자)를 달리 대우하여 특정성을 구별, 배제 또는 우대하는 직접적 차별행위외에 형식적, 표면상으로는 남녀에게 동일한 기회와 대우의 기준을 부여하나 결과적으로 특정성에게 불리한 결과가 초래되는 간접적 차별행위가 있음. 선진외국의 많은 남녀고용평등에 관한 입법례에서는 남녀차별의 실질적 규제를 도모하기 위해 법과 판례로 간접차별의 개념을 인정하고 있음. 입법례 중에는 간접차별의 개념을 그 기준이 직무수행과 관련성이 적고 그 기준에 해당하는 특정성의 비율이 성의 특성 때문에 현저히 적어 그 특정성이 불이익을 받게 되는



행위로 구체화하는 경우가 많음

□ <표2>에서 보는 바와 같이 ILO의 고용차별금지협약과 UN 여성차별철폐협약은 남녀차별을 의도하지 않았더라도 결과적으로 남녀차별의 효과가 있는 행위도 차별의 범주에 포함하고 있음.

또한 남녀고용평등법은 1999년의 제3차 법개정시 간접차별의 개념을 도입하였음. 다만, 그 개념이 구체적이지 못해 법개정안이 최근 국회에 계류된 바 있음.

□ 이러한 추세임에도 4개의 법안 모두가 직접적 차별개념만 규정하고 있고 간접차별은 규정하지 않고 있어 재검토가 필요함.

<표2> 4개 법안의 인권과 남녀차별의 정의

여아95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안
인권 : 헌법, 대한민국이 가입·비준한 국제조약과 국제관습법 및 법률에 의하여 모든 사람이 가지는 자유와 권리를 말한다(제2조 제1항)	인권 : 헌법 및 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다(제2조 제1항)	인권 : 헌법 및 법률이 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 사람으로서의 자유와 권리를 말한다(제2조 제1항)	인권 : 헌법, 대한민국이 가입·비준한 국제조약과 국제관습법 및 법률에 의하여 모든 사람이 가지는 자유와 권리를 말한다(제2조 제1항)
남녀차별 : 성별, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황 등 그 밖에 합리적이지 않은 이유로 특정한 사람이나 사람의 집단을 우대, 배제, 구별 또는 불리하게 대우하거나 다른 사람으로 하여금 굴욕감을 느끼게 하는 행위는 평등권을 침해하는 행위로 본다. 다만, 다른 법률에서 특정한 사람에 대한 우대를 차별행위의 범위에서 제외할 경우 그 우대는 평등권을 침해하는 행위로 보지 아니한다.(제35조 제2항)	남녀차별 : 평등권침해의 차별행위라 함은 합리적인 이유없이 성별, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황 등의 이유로 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관의 이용에 있어서 특정한 사람이나 사람의 집단을 우대, 배제, 구별 또는 불리하게 대우하는 행위를 말한다. 단서규정 : 여아 95인 발의안과 동일(제31조 제2항)	규정없음	여아 95인 발의안과 동일(제35조 제2항)

<표3> 국내법과 국제협약의 남녀차별의 정의

남녀고용평등법(노동부 소관)	ILO의 고용과 직업의 차별협약(제111호)	남녀차별금지및구제에관한법률(여성부 소관)	UN여성차별철폐협약
차별 : 사업주가 근로자에게 성별, 혼인 또는 가족상의 지위, 임신 등의 사유로 합리적인 이유없이 채용 또는 근로의 조건을 달리 하거나 기타 불이익한 조치를 취하는 것을 말한다. 이 경우에 사업주가 여성 또는 남성 어느 한 성이 현저히 어려운 인사에 관한 기준이나 조건을 적용하는 것도 차별로 본다.(제2조의2 제1항)  예외 : 모성보호, 남녀차별의 적극적 해소와 남녀고용평등촉진을 위해 특정 성에 대한 잠정적 우대조치(동조 제3항, 제4항)  직장내 성희롱 : 예방교육과 행위자 제재, 피해자보호조치를 고용평등조치에 포함(제8조의2)	차별 : 성...을 이유로 행해지는 모든 구별·배제, 또는 우대로서 고용 또는 직업에 있어 기회 또는 대우의 평등을 무효화하거나 저해하는 효과가 있는 행위(제1조 제1항)  예외 : 고유한 요건의 특정 직무에 관한 구별·배제, 또는 우대, ILO 협약 또는 권고로 정한 보호·원조, 성...또는 사회적·문화적 지위로 인해 특별한 보호·원조가 필요한 자의 특별한 요구의 충족을 위한 조치 등(제5조)	남녀차별 : 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 인간으로서의 기본적인 자유를 인 식·향유하거나 권리를 행함에 있어서 합리적인 이유없이 성별을 이유로 행해지는 모든 구별·배제, 또는 우대(제2조 제1호)  예외 : 다른 법률에 규정된 남녀평등을 촉진하기 위한 잠정적 조치 등(제3조)  성희롱 : 남녀차별로 본다(제7조 제3항)	여성차별 : 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 기타 모든 영역에 있어 혼인여부와 관계없이 남녀평등의 기초위에서 인권과 기본적인 자유를 인식·향유, 행사하는 것을 무효화하거나 저해하는 효과 또는 목적을 가진 성별을 이유로 한 모든 구별·배제 또는 제한(제1조)  예외 : 모성보호와 사실상의 남녀평등을 촉진하기 위한 잠정적 우대조치(제4조)  성희롱 기타 여성에 대한 폭력 : 유엔여성지위위원회에서 여성에 대한 차별에 포함

### III. 인권위원회 소관사항에 남녀차별문제를 포함하는 문제 : 여성부와의 역할정립 문제

#### 1. 인권침해사항의 진정·조사·처리대상문제

□ <표2>에서 보는 바와 같이 한나라당안을 제외한 3개의 법안이 인권침해에 성, 외모 등 용모제한, 임신, 출산, 가족상의 지위를 이유로 평등권을 침해하는 차별행위를 인권침해의 조사, 처리대상에 명시하고 있음. 한나라당안은 사인간의 차별행위를 조사, 처리대상에 명시하고 있지 않은 데 조사,



처리대상에서 배제하는 것인지 여부가 불명확함.

□ <표3>에서 보는 바와 같이 남녀차별금지및구제에관한법률, ILO의 고용차별금지협약, 유엔여성차별철폐협약은 남녀차별행위를 남녀평등과 기본적 인권에 관한 인식이나 향유를 침해하는 행위로 규정하고 있음. 남녀차별금지및구제에관한법률은 캐나다와 뉴질랜드, 호주 등 선진외국의 인권법과 같이 성희롱(sexual harrasment)을 남녀차별로 봄을 명시하고 있음

□ 이에 따라 인권위원회의 진정, 조사, 처리대상 중 남녀차별문제에 관해서는 남녀고용평등법에 의한 고용평등위원회의 조정사항, 남녀차별금지및구제에관한법률에 의한 여성부(남녀차별개선위원회)의 진정, 조사, 처리대상과 중복됨

□ 특히 여야 95인 발의안과 공대위안은 진정, 조사, 처리대상범위가 매우 넓고 “다른 사람으로 하여금 굴욕감을 느끼게 하는 행위”를 명시하고 있어 남녀차별과 성희롱행위에 관한 여성부(남녀차별개선위원회)의 진정, 조사, 처리대상과 완전히 중복됨.

□ <표4>에서 보는 바와 같이, 민주당안은 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관의 이용에 있어서 인권침해행위의 진정, 조사, 처리대상을 제한하고 있고, 남녀차별금지및구제에관한법률은 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 특수법인)과 사용자에 의한 고용, 교육, 재화·시설·용역의 이용과 제공, 법과 정책의 집행에서의 남녀차별과 성희롱(제3조 내지 제7조)을 금지하고 있어 국가인권위원회와 여성부(남녀차별개선위원회)의 진정, 조사, 처리대상이 분명히 중복됨.

□ <표5>에서 보는 바와 같이, 4개 법안은 인권위원회에 관한 사무를 처리하는 사무국을 두고 한나라당안과 공대위안은 지방사무소를 두고 있음. 반면, 여성부는 남녀차별사항의 조사, 처리를 위해 남녀차별개선위원회를 설치하되, 상임위원은 1인에 불과하고 별도의 사무국 대신 차별개선국이 관련 업무를 처리함

□ <표6>에서 보는 바와 같이, 한나라당안을 제외하고 3개의 법안과 남녀차별금지법은 진정이 있는 경우외에 직권조사권을 규정함. 여야 95인 발의안과 공대위안은 중대한 인권침해를 예방하기 위한 직권조사권도 부여함.

□ <표7>에서 보는 바와 같이, 사건처리방법도 합의권고, 조정, 법률구조, 시정조치권고에 있어 4개의 법안과 남녀차별금지법이 유사함. 다만, 피해자를 위한 소의 제기와 피진정인에 대한 징계요구는 4개의 법안만이 부여함.

□ <표8>에서 보는 바와 같이, 4개 법안과 남녀차별금지법은 모두 다른 조사, 수사 및 권리구제절차가 진행중인 사건의 진정은 각하하고 다른 기관으로 이송할 수 있도록 하고 있음. 4개 법안은 이송해야 하는 경우도 규정하고 있음.

□ <표9>에서 보는 바와 같이, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 인권위원회는 차별과 성희롱행위의 조사, 처리를 소관하고 여성정책기구는 조사, 구체처리를 하지 않음. 인도네시아와 남아프리카의 인권위원회에서는 차별행위보다 국가공권력에 의한 인권침해행위의 조사, 처리를 중시하되 남아프리카의 경우 차별문제 전문 정책 및 조사, 처리기구인 남녀평등위원회와 인권위원회가 남녀평등실현에 협력하고 있음.

□ 위와 같이 법안과 남녀차별금지법간에는 권리구제서비스가 다소 다름. 또한 우리나라의 경우 역사적으로나 현재 국가공권력에 의한 인권침해사건이 많기 때문에 인권위원회가 민간인에 의한 남녀차별행위와 성희롱까지 모두 다 다루게 되면 업무량이 너무 많아 사건처리의 신속성, 전문성, 적절성을 기대하기 어려울 것임.

□ 유엔의 인권위원회 설립에 관한 지침에 의하면, 인권위원회는 기존의 남녀차별문제 전문기구를 포함한 행정적, 사법적 인권보장기구와 기능 중복을 최대한 피하고 다른 제도화된 절차가 할 수 없거나 하기 어려운 인권침해사항의 처리를 독립성과 충분한 권한으로 처리하도록 하며 국가기관의 인권보장기능을 감시, 독려하도록 함

□ 여성부는 전신인 여성특별위원회 때부터 정책기능과 사건조사, 처리기능을 함께 보유하고 그동안 2년동안 많은 진정사건을 접수, 처리하였으며 남녀차별문제의 특수성과 피해자의 입장을 감안하여 어느 기구보다 전문적이고 신속하며 여성들이 쉽게 접근할 수 있는 장점을 가짐. 지방자치단체와의 정책연계를 통해 지방인들의 진정접수나 상담도 용이하게 할 수 있음.

□ 우리나라에서는 다양한 차별사유중에서 여성차별문제에 대해서만 특별한 법령과 문제처리기구를 두고 있다. 그것은 다민족국가나 연방국가와는 달리 인종, 피부색, 출신지역등의 차별이 비교적 적고 유교적 가부장제 사회의 전통이 뿌리 깊어 여성차별이 심한 우리 사회의 특수성과 아울러 다음과 같은 여성차별문제의 특수성을 고려한 것이라 볼 수 있음. 외국에서도 이러한 특수성을 고려하여 성차별문제와 성희롱문제를 전담하는 기구를 두는 경우가 많음

(1)차별대상이 되는 인구가 국민의 반수를 차지할 정도로 많다는 점

(2)그럼에도 여성차별문제에 대한 사회적 관심이나 정책 비중이 적어 여성차별문제를 일반문제나 다른 인권침해문제와 함께 처리하게 하면, 여성차별문제는 부차적인 문제가 될 가능성이 크다는 점.

(3)또한 그러한 문제처리기구의 조사자나 처리자의 대부분이 남성으로 구성되어 있어 여성문제의 특수성이 고려되지 않을 가능성이 크다는 점. 여성차별문제에 대한 판단이나 처리는 차별받는 여성의



감정이나 입장에 대한 이해와 경험을 가지고 평등지향의 가치판단을 할 수 있는 사람이 담당해야 한다는 점

(4) 차별받은 여성들이 쉽게 접근하고 문제를 제기할 수 있게 하기 위해서는 여성들이 다수 구성된 전담기구에서 처리하는 것이 효과적일 수 있다는 점.

□ 그러므로 인권위원회와 여성부는 원칙적으로 남녀차별사건을 함께 조사, 처리하도록 하되, 이송절차를 활용하여 사건의 성격에 따라 사건처리를 가장 잘할 수 있는 기관에서 조사, 처리하도록 함. 이에 의해 국민의 권리구제절치의 선택폭을 넓히고 서비스의 다양화와 질적 향상을 도모할 수 있을 것임. 그러나 현실적으로는 인권위원회는 국가공권력에 의한 인권침해와 구금시설, 군대와 경찰에서의 인권침해행위, 남녀차별외의 차별행위를 주로 소관하는 것이 우리나라의 인권보장현실에 보다 타당할 것임. 현재 우리나라에는 남녀차별행위외에는 차별행위를 금지하는 법이나 행정구제절차가 없음.

□ 여성부는 남녀차별과 성희롱문제를 전문적으로 조사·처리하는 기구일 뿐 아니라 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 성으로 인한 폭력의 방지 및 피해자보호 업무까지 소관하게 되어 여성인권보장부처로서의 기능도 가짐.

<표 4> 4개 법안과 남녀차별금지법의 진정대상

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	남녀차별금지및구제 에관한법률
1. 국가기관, 지방자치단체, 법령에 의하여 설립 또는 운영되는 기관 또는 다수인 보호시설에 의하여 헌법 제10조 내지 제22조, 제24조 내지 제27조, 제33조 또는 시민적및정치적권리에 관한 국제규약에 정한 인권침해  2. 법인, 단체 또는 사인에 의한 평등권 침해 (제35조 제1항)	1. 국가행정기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우  2. 법인, 단체 또는 사인에 의한 평등권 침해의 차별행위 (제31조 제1항)	국가기관, 지방자치단체, 법령에 의하여 설립 또는 운영되는 기관 또는 다수인 보호시설에 의하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우(제30조)	여야 95인 발의안과 동일함(제35조 제1항)	공공기관(국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 특수법인)과 사용자에 의한 고용, 교육, 재화·시설·용역의 이용과 제공, 법과 정책의 집행에서의 남녀차별과 성희롱(제3조 내지 제7조)

<표 5> 4가지 법안과 남녀차별금지법의 조사·구제담당기구

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	남녀차별금지및구제 에관한법률
인권위원회 ○운영: 사무처	인권위원회 ○운영: 사무처	인권위원회 ○운영: 사무처 ○지방사무소	인권위원회 ○운영: 사무처 ○지방사무소	남녀차별개선위원회 ○여성부장관소속, ○10인 이내의 위원 (위원장 : 여성부장관, 상임위원: 1인, 변호사자격자 : 2인 이상, 전문요원 : 2인 이내 ○기능 : 남녀차별사항에 대한 조사, 남녀차별여부의 결정·조정·시정권고·고발, 남녀차별적 법령·제도나 정책등의 개선에 대한 권고 또는 의견표명, 남녀차별금지에 대한 기준 및 개선지침의 수립·보급 ○운영부서: 여성부의 차별개선국 (법 제3장)



<표 6> 4가지 법안과 남녀차별금지법의 조사개시의 방법

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	남녀차별금지및구제 에 관한 법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○진정이 있는 경우</li> <li>○직권조사 : 중대한 인권침해가 있다고 믿을 만한 근거가 있거나 중대한 인권침해를 예방하기 위해 필요하다고 인정할 때(제35조 제3항)</li> <li>○당사자, 관계인에 대한 출석요구 및 진술청취, 당사자, 관계인 및 관계기관 등에 대한 조사사항 관련 자료의 제출요구 및 제출된 자료의 영치와 사실 또는 정보의 조회, 조사사항 관련장소, 시설, 자료 등에 대한 검증 또는 감정, 증인의 지정 및 출석요구</li> <li>○질문·검사권</li> <li>○동행명령권 (제40조 내지 제42조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○진정이 있는 경우</li> <li>○직권조사 : 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때(제31조 제3항)</li> <li>○조사방법은 여야 95인 발의안과 유사 (제37조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○진정이 있는 경우</li> <li>○직권조사없음</li> <li>○조사방법은 여야 95인 발의안과 유사</li> <li>○질문·검사권</li> <li>○동행명령권 (제5조 내지 제7조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○여야 95인 발의안과 동일(제35조 제3항, 제40조 내지 제42조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○남녀차별사항의 시정신청을 접수한 때</li> <li>○직권조사 : 중대한 남녀차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 때</li> <li>○공공기관, 사용자에 대한 설명요구 또는 관계자료·서류등의 제출요구, 신청인·이해관계인 또는 참고인의 출석 또는 의견진술 등의 요구, 감정인의 지정 및 감정 의뢰, 실지조사</li> </ul>

<표 7> 4가지 법안과 남녀차별금지법의 사건처리방법

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	남녀차별금지및구 제에 관한 법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○합의의 권고</li> <li>○조정</li> <li>○피해자를 위한 소의 제기</li> <li>○법률구조</li> <li>○피진정인에 대한 형사고발, 징계요구</li> <li>○소속기관 등의 장에 대한 구제조치 이행, 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선</li> <li>○긴급구제조치 (제5조 내지 제6조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○여야 95인 발의안과 유사(제40조 내지 제49조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○여야 95인 발의안과 유사(제40조 내지 제48조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○여야 95인 발의안과 유사(제45조 내지 제54조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○합의권고</li> <li>○조정</li> <li>○시정조치의 권고 및 법령·제도·정책 등에 대한 합리적 개선권고와 의견표명</li> <li>○형사고발</li> <li>○여성발전기금에 의한 소송지원(제25조 내지 제35조)</li> </ul>



<표8> 4개법안과 남녀차별금지법의 다른 권리구제기관과의 관계

여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	남녀차별금지및구 제에관한법률
<p>○진정의 각하사유: 진정이 제기될 당시 진정원인이 된 사실에 관하여 국회의 국정조사 또는 감사, 법원 또는 헌법재판소에 의한 재판, 감사원에 의한 직무감찰 또는 심사, 피해자의 고소에 의한 수사기관의 수사, 여성특별위원회의 남녀차별사항조사, 노동위원회의 조사 또는 피해자가 다른 법률에 따라 제기한 권리구제절차기 진행중인 경우(제37조 제1항 제5호)</p> <p>○이송: 다른 국가기관이 그 진정을 조사, 처리하는 것이 적절하다고 판단하는 때와 제37조 제1항 제5호의 경우 여성특별위원회를 포함한 해당기관에 진정을 이송할 수 있음( 동조 제3항)</p> <p>○이송의무: 진정의 내용이 다른 법률에 정한 권리구제절차에 따라 다른 국가기관에 제출하고자 하는 것이 명백한 경우(제38조 제1항)</p>	<p>○여야 95인 발의안과 동일. 다만, 각하사유에 국회, 여성특별위원회, 노동위원회 명기안함(제33조, 제34조)</p>	<p>○여야 95인 발의안과 동일. 다만, 각하사유에 여성특별위원회, 노동위원회 명기안함(제32조, 제33조)</p>	<p>○한나라당안과 동일(제37조 제1항 제5호, 제38조 제1항)</p>	<p>○남녀차별사항의 시정시청의 각하사유: 다른 법령에 의하여 처리되었거나 그 처리를 위한 절차가 진행중인 경우, 기타 위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 사항(제2조 제1항 제3호, 제4호)</p> <p>○이송: 다른 기관이 처리하는 것이 적절하다고 판단되는 남녀차별사항을 그 기관에 이송할 수 있다.(제22조 제3항)</p>

<표9> 외국의 국가인권위원회와 여성정책담당기구와의 관계

캐나다	호주	뉴질랜드	인도네시아	남아프리카
<p>○인권법(연방차별금지입법)에 의해 인권위원회에서 남녀차별과 성희롱 조사, 처리(1977년 설립)</p> <p>○연방여성정책기구: 총리실 산하 여성지위청(Status of Women Canada)(1976년 설립)</p>	<p>○인권 및 기회균등위원회법(연방차별금지입법)에 의해 인권 및 기회균등위원회에서 남녀차별금지법에서 금지하는 남녀차별과 성희롱 조사, 처리(1986년 설립)</p> <p>○인권위원중 남녀차별금지법 담당 위원 위촉</p> <p>○연방여성정책기구: 연방총리·내각부 산하 여성지위청(Office of the Status of Women)(1974년 설립)</p>	<p>○인권법(연방차별금지입법)에 의해 인권위원회에서 남녀차별과 성희롱 조사, 처리(1977년 설립, 1993년 재정비)</p> <p>○연방여성정책기구: 여성부(Ministry of Women's Affairs)(1984년 설립)</p>	<p>○인권위원회: 국제인권협약의 이행모니터링과 인권보호, 정부에 대한 제언, 인권침해진정접수, 처리, 지역적·국제적 기관과 협력(1993년 설립)</p> <p>○연방여성정책기구: 여성정책담당장관(The State Minister for the Role of Women)(1983년 설립)</p>	<p>○인권위원회(1994년 설립)와 차별문제전문기관인 남녀평등위원회(Commission Gender Equality: 1996년 설립)가 남녀평등을 실현하기 위해 긴밀한 협력</p>

2. 인권보장과 남녀평등실현에 관한 교육·정책·입법 관련기능 문제

- <표4>에서 보는 바와 같이 남녀평등실현에 관한 한 4개 법안에 의한 국가인권위원회와 남녀차별금지법에 의한 여성부는 남녀평등권에 관한 교육, 정책, 국제인권협약과 국내인권법의 이행평가 및 촉구, 국제협약 이행에 관한 정부보고서의 국제심의기구에의 의견제출, 중앙부처와 지방자치단체에 대한 협의, 제언, 자문 등에서 기능이 중복될 수 있음
- 특히 한나라당을 제외하고 3개의 법안은 중앙부처와 지방자치단체가 인권에 영향을 미치는 입법을 추진할 때 인권위원회와 사전협의하는 것은 물론 위원회의 의견을 따르도록 하고 있음. 여성발전기본법은 다른 중앙부처와 지방자치단체가 남녀평등과 여성발전에 영향을 미치는 입법제안과 정책수립 시 여성부장관에게 사전협의하도록 하고 있음.
- 이러한 기능수행에서는 두 기구의 협력체제 마련을 통해 효과를 극대화하는 것이 필요함.

<표10> 국가인권위원회와 여성부의 교육·정책·입법 관련기능



여야 95인 발의안 (이미경의원대표발의)	민주당안 (정대철의원대표발의)	한나라당안 (이인기의원대표발의)	공대위안	여성발전기본법 남녀차별금지및구제 에관한법률 여성부직제규정
<p>○인권에 영향을 미치는 법령 또는 법령안, 법령의 제·개정에 관하여 정부와 국회에 대한 자문, 권고, 권고, 의견표명, 사전협의</p> <p>○인권에 영향을 미치는 법령·제도·정책·관행의 조사, 연구</p> <p>○인권침해를 방지, 예방하는 데 필요한 절차와 방법에 관한 기준과 지침의 작성, 권고</p> <p>○국제인권조약의 비준여부 및 국제인권조약의 이행을 위해 필요한 조치의 조사, 연구, 권고, 정부보고서 작성시 지원과 국제심의기구에 의견제출</p> <p>○인권의 교육홍보</p> <p>○인권침해 또는 인권침해발생가능성있는 사건 또는 상황에 대한 조사, 연구, 권고</p> <p>○인권단체 및 국제인권기관과의 교류·협력</p> <p>○법원과 헌법재판소에 의견제출</p> <p>○활동보고서 작성, 공개</p>	<p>○여야 95인 발의안과 동일</p> <p>○다만, 국제인권조약에 관한 정부보고서 작성시 관계기관은 위원회의 의견을 들어야 함을 규정</p>	<p>○여야 95인 발의안과 동일</p> <p>○다만, 관계기관 등의 장의 질의에 대한 해석, 답변의무 포함</p> <p>○국가와 지방자치단체의 장이 인권에 영향을 미치는 법령의 제·개정시 인권위원회와 사전협의해야 할 의무규정은 없음</p>	<p>○여야 95인 발의안과 동일</p>	<p>○국무회의의결권</p> <p>○법령제정권</p> <p>○남녀평등실현을 위한 여성정책의 기획, 평가, 조정, 집행</p> <p>○다른 중앙부처와 지방자치단체가 남녀평등과 여성발전에 영향을 미치는 입법제안과 정책수립시 여성부장관에게 사전협의하여야 함</p> <p>○여성인적자원의 개발과 활용</p> <p>○남녀차별사항의 조사, 구제</p> <p>○남녀평등교육, 여성사회교육</p> <p>○성폭력, 가정폭력, 성매매 방지 및 관련 법령 소관</p> <p>○유엔여성차별철폐협약의 이행 등 여성관련국제협약의 이행 평가</p> <p>○여성단체 지원 및 비정부기구 및 국제기관과의 협력</p>

조 용 환(인권기구공대위 연구교육위원장)



## 국가인권위원회법안들에 대한 의견

조 용 환<sup>1)</sup>

국가인권위원회는 우리나라가 당면한 기본적인 인권문제를 해결하기 위한 기초단계이고, 또한 우리나라의 인권수준을 향상시키는 제도이다. 다시 말하면, 문명사회로 한 단계 더 올라가기 위한 제도라고 볼 수 있다.

- 대만 국가인권위원회조직법 제안이유 -

### I. 문제의식과 전체적인 평가

#### 1. 평가의 전제와 문제의식

국가인권위원회는 “국제사회에 모범이 되는 인권국가”를 건설하기 위하여 만들겠다는 김대중 대통령의 공약에 따라 그 설립이 논의되어 왔다. 정부를 대표하여 “인권법안”의 이름으로 인권위원회 설치를 예정하였던 법무부는 법의 제정목적은 “민주사회의 기초인 인권의식을 확산함으로써 인권침해와 차별이 없는 선진민주사회를 지향”, “인권의 국제화 추세에 부응하여 국가적 이미지 개선”, 그리고 “국민 개개인의 인권보장수준을 획기적으로 향상시킴”의 세 가지로 제시한 바 있다<sup>2)</sup>. 그리고 이 의견서에서 평가의 대상으로 삼고 있는 세 개의 국가인권위원회법안들 역시 다소 표현의 차이는 있지만 이러한 목표를 거의 공통적으로 내세우고 있다. 또한 정부는 2001년 들면서 “민주 인권국가의 구현”을 국정목표로 제시하면

1) 변호사. 올바른 국가인권기구 설치를 위한 민간단체 공동대책위원회 연구위원장.

2) 법무부 보도자료, ‘人權法’試案과 立法 推進計劃, 1998.9.25. 1쪽.



서 그 방안의 하나로 국가인권위원회 설치를 다시 한번 약속하였다. 따라서 이 의견서에서 3개의 법안을 평가하는 관점은 그 법에 따라 국가인권위원회를 설치할 경우 “인권의 국제화 추세에 부응”하여 “인권의식을 확산함으로써 인권침해와 차별이 없”고 “국민 개개인의 인권보장수준을 획기적으로 향상”시킴으로써 “국제사회에 모범이 되는 인권국가”를 건설하는 데 기여할 수 있는가 하는 점에 둔다.

## 2. 평가의 대상

이 의견에서 평가의 대상으로 삼는 법안들은 현재 국회에 제출되어 있는 3개의 국가인권위원회법안, 즉 2000.12.13. 이미경 의원 등 95인의 의원이 발의한 법안(이하 “의원입법안”), 2001.2. 정대철 의원 등 11인이 발의한 법안(이하 “민주당법안”), 그리고 2001.2.23. 이인기 의원 등 10인이 발의한 법안(이하 “한나라당법안”)을 말한다.

## 3. 현실인식과 평가기준

우리나라는 정치적인 민주화가 진행되면서 인권상황이 부분적으로는 개선되고 있으나 국가권력기관에 의한 인권침해가 여전히 발생하고 있고 사회적 약자 혹은 소외된 계층이나 집단에 대한 차별행위도 만연되어 있다. 그 원인으로서는 첫째, 인권에 관한 국내 실정법과 제도의 내용이 국제인권기준에 크게 미달하고 있으며, 둘째, 권력기관에 의한 권위주의적인 정책과 관행으로 국내 실정법조차 제대로 해석, 집행하지 않는 경우가 많고, 셋째, 공무원과 일반 국민의 인권의식이 여전히 미약하며, 넷째, 기존의 권리구제제도들이 경직된 절차와 과도한 비용, 시간을 요구하여 소외된 피해자들의 접근가능성을 제한하고 있고 권력기관의 인권침해를 조사하여 구제하는 데 매우 소극적이라는 점을 들 수 있다. 국제인권기준에 뒤떨어지는 국내법과 제도, 정책과 관행에 관하여는 국제인권조약에 따라 설치

된 국제기구들의 권고들<sup>3)</sup>을 우선적인 판단기준으로 삼아야 한다.

따라서 국가인권위원회는 첫째, 기존의 권리구제제도가 제대로 보호하지 못하는 인권침해와 차별행위를 신속하고 효과적으로 조사하여 그 피해자들에게 “비공식적이며, 빠르고 효과적인, 그리고 비용부담이 작은” 구제 절차를 제공하고<sup>4)</sup>, 둘째, 국내법과 제도, 정책과 관행을 국제인권기준에 맞추어 개선해 나갈 수 있도록 국회와 정부, 사법부에 권고하며, 셋째, 인권침해를 당할 위험에 노출되어 있거나 인권을 침해할 가능성이 있거나 혹은 인권침해를 방지하고 피해자를 구제해야 할 책임이 있는 공무원과 각계 각층 국민들의 인권의식을 고취하는 역할을 수행해야 한다.

이와 같은 역할을 수행하기 위하여 인권위원회가 가져야 할 지위와 독립성, 기능과 권한에 관하여는 유엔이 제정한 “국가인권기구의 지위에 관한 원칙 (Principles relating to the status of national institutions: 이하 “파리원칙”)<sup>5)</sup>이 최소한의 국제적 원칙을 규정하고 있고 파리원칙을 해설한 유엔 핸드북<sup>6)</sup>은 더욱 상세하게 그 내용을 설명하고 있다. 따라서 인권위원회의 지위와 기능, 권한은 기본적으로 파리원칙에 따라 평가할 수밖에 없으며 보충적으로 선진국은 물론 특히 우리나라와 같이 민주화의 이행기에 있는 아시아, 아프리카, 동유럽 국가들의 입법례들을 참조하였다.

## 4. 전체적인 평가

3) 국제기구의 권고들에 관하여는 조용환, 국가인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안, 2000.2. 서울대학교 대학원 법학석사학위논문, 92-95, 153-155쪽 및 그에 인용되어 있는 자료 참조.

4) 브라이언 버디킨, ‘인권전담 국민기구는 왜 필요한가’, 계간 사상 96 겨울호, 사회과학원, 205쪽.

5) Commission on Human Rights resolution 1992/54, 3 March 1992, annex; General Assembly resolution 48/134, 20 December 1993.

6) UNITED NATIONS, National Human Rights Institutions [a Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights], 1995. 이하 UN HANDBOOK으로 표기함.



앞에서 본 문제의식과 관점, 평가기준에 의하여 볼 때, 세 개의 법안 모두 만족스럽다고는 말하기 어렵다. 그러나 그 법안들은 상당한 차이를 보이고 있다.

**첫째, 의원입법안은 부분적으로는 법무부와 검찰 등 기존 관료기구의 이해관계를 반영하여 인권위원회의 본질에 어긋나는 조항들도 포함하고 있으나 전체적으로 볼 때 국제기준에 부합하며, 한국의 현실에서 나름대로 인권수준의 악화를 막고 미래지향적으로 개선해 나가는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.** 특히 이 법안에 따라 인권위원회가 설치될 경우 시민사회의 신뢰를 바탕으로 활동할 수 있을 것으로 보이며 국제사회의 지지도 받을 수 있고 현재 인권위원회 설치과정에 있는 일본은 물론 다른 아시아 국가들에게도 긍정적인 영향을 줄 것으로 평가된다.

**둘째, 민주당법안은 가장 실망스러운 내용으로 너무나 많은 독소조항이 포함되어 있어 만들지 않느니만 못하다.** 이 법안은 인권위원회에 국가기관이라는 형식만 씌웠을 뿐, 그 독립성과 실효성을 확보하는 데 필요한 지위와 기능, 권한을 크게 약화시키고 법무부의 개입여지를 여전히 남겨 놓고 있다. 인권위원회의 본질과 도저히 양립할 수 없는 수많은 조항들을 담고 있는 이 법안에 따라 인권위원회가 구성될 경우 취약한 독립성으로 인하여 시민사회의 불신을 받을 수밖에 없으며, 권력기관의 관료적 이해관계를 보호하는 수많은 장치들로 인하여 인권침해의 신속한 조사와 구제는 불가능하게 될 것이고, 법과 제도를 국제기준에 따라 개선해 나가는 기능도 기대하기 어려워 보인다. 이 법안은 그 법안이 내세우는 목적에 성실한 자세로 만들었다고 볼 수 없다. 따라서 근본적이고 대대적인 개선을 하지 않는 한, 이런 수준의 인권위원회는 만들지 않는 것이 더 낫다.

**셋째, 한나라당의 법안 역시 인권위원회의 독립성을 충분히 보장하지 못하고 있고 인권침해 조사권이 약하지만 민주당법안 보다는 정직하게 만들었으며 전일보한 내용을 담고 있어 개선의 여지가 있다.** 이 법안은 민주당법안과 같이 앞뒤가 모순되며 오로지 권력기관을 보호하기 위하여 인권침해 피해자를 속이는 조항들을 포함하고 있지 않고 법과 제도를 개선하는 기능의 면에서도 민주당의 법안보다는 낫다. 이 법안의 경우 몇 가지 문제조항을 수정 보완한다면, 나름의 의미를 가질 수 있다고 평가된다.

## II. 목적과 내용이 모순되는 민주당법안

### 1. 서론

민주당법안은 가장 오랫동안 논의를 거친 것이고 특히 집권여당과 법무부가 협의하여 만들어 낸 법안이라는 점에서, 세 개의 법안 가운데 현실적으로 국회를 통과할 가능성이 가장 높아 보인다. 그러나 이 법안은 인권위원회에 국가기관의 틀만 씌웠을 뿐 정작 법무부의 인권법안이 부여한 인권위원회의 위상과 조사권에 비하여도 더욱 후퇴한 내용을 담고 있다. **이 법안의 가장 나쁜 점은 법안이 내세운 목적달성을 체계적으로 무력화하기 위해 고안된 기술적 조항들을 치밀하게 배치하고 있다는 점이다.** 이 법안이 국회에서 의결되어 시행될 경우, 그동안 정부가 내세운 명분과 법의 목적(1조)을 달성하는 것은 결코 불가능할 것이며, 국민의 불신과 냉소, 좌절감은 더욱 깊어질 것이다.

### 2. 예상되는 몇 가지 시나리오



(1) A는 경찰 수사과정에서 경찰관 B로부터 가혹행위를 당하고 인권위원회에 진정하였다. 이 사실을 미리 안 경찰은 동료 C를 시켜 B를 고발하게 한 다음 B의 가혹행위 혐의를 수사하기 시작하였고, 인권위원회는 "수사기관의 수사"가 진행중이라는 이유로 A의 진정을 각하하였다(민주당법안 33조 1항 5호). 경찰과 검찰이 B를 무혐의 처분한 후 A가 다시 진정하자 이번에는 "수사가 종결된 경우"에 해당한다는 이유로 진정을 각하하였다(민주당법안 33조 1항 5호).

(2) 피의자 A는 수사과정에서 변호인 접견권을 침해한 B를 고소하였다. 검찰은 B의 혐의를 인정하면서 그를 기소유예하였는데, A는 B의 형사처벌 보다는 신속하게 손해배상을 받기 위해 인권위원회에 진정하였으나 인권위원회는 "수사가 종결된 경우"에 해당한다는 이유로 진정을 각하하였다. A는 민사소송을 제기하려 했으나 법원의 관행상 100만원 정도로 예상되는 손해배상을 받기 위해 그 보다 더 많은 비용을 들여야 하고 오랜 시간이 걸린다는 사실을 알고 권리구제를 포기하였다.

(3) 가혹행위를 당한 피의자 A는 빠르고 쉽게 손해배상을 받을 목적으로 인권위원회에 진정하여 조사가 개시되었다. 인권위원회의 조사가 진행되는 동안 A는 가해 수사관 B를 고소하라는 검찰의 권유를 받고 그를 고소하였다. 그러자 인권위원회는 조사를 중지하고 사건을 검찰에 이송해 버렸으며(민주당법안 34조 2항) 검찰은 B에 대해 무혐의처분을 하였다. A가 다시 진정하자 인권위원회는 "수사가 종결된 경우"라며 이를 각하하였다. 비용과 시간을 부담할 능력이 없는 A는 소송을 포기하였다.

(4) 국가정보원에 구속되어 수사받는 도중 피의자 A가 고문을 당한 사실을 안 인권위원회는 직권으로 조사를 결정하였다(민주당법안 31조 3항). 인권위원회가 A를 수사한 국가정보원 수사관들에 대하여 진술서 제출을

요구하자(민주당법안 37조 3항) 수사관들은 상당한 시일이 지나 모두 부인하는 내용의 진술서를 보내 왔다. 인권위원회가 A가 고문당한 현장에 대한 '실지조사'와 A에 대한 수사기록의 제출을 요구하자 국가정보원은 국가정보원의 시설이 "국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항"에 속하며, 수사기록을 제출할 경우 "범죄수사에 중대한 영향을 초래할 우려"가 있다는 이유로 이를 거부하였다(민주당법안 37조 6항). 인권위원회가 국가정보원장에게 고문사실의 확인을 요구하자 상당한 시일이 지나서 국가정보원장은 그런 일이 없다는 답변을 보내 왔다(민주당법안 37조 6항). 인권위원회가 수사관들에 대하여 출석을 요구하자 그들은 "인권침해행위가 있다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우"에 해당하지 않는다거나(민주당법안 37조 3항) 국가정보원의 "기능수행에 지장을 초래"한다는 이유로(민주당법안 36조 1항) 출석을 거부하였다. A의 진술과 정황을 토대로 인권위원회가 고문사실을 인정하고 이를 공개하자 국가정보원은 담당 인권위원을 허위사실에 의한 명예훼손죄로 검찰에 고소하였다. 검찰은 수사결과 고문사실이 없었다면서 담당 인권위원을 기소하여 유죄판결을 받게 하였다. 또 A는 허위진정죄로 형사처벌을 받게 되었다(한나라당법안 59조).

(5) 교도소에서 가혹행위를 당했다는 재소자 A의 진정에 따라 인권위원회는 직원 B를 파견하여 A를 면담하게 하였다. 그러나 교도관들은 B가 인권위원이 아니라는 이유로 B가 A를 면담하는 장소에 참여하여 대화를 들으려 하였고(민주당법안 32조 5항), 겁에 질린 A는 가혹행위 사실을 부인하였다. 직원 B는 상임인권위원 C에게 직접 교도소에 가서 A를 면담하도록 건의하였으나 전국 각지의 교도소, 구치소, 보호시설 등을 혼자서 방문해 조사해야 하는 상임인권위원 C는(민주당법안 5조 1항) A를 방문할 시간을 내지 못해 몇 달째 조사가 지연되었다. 인권위원회는 A에 대하여



출석을 요구했으나 교도소측이 협조하지 아니하여(민주당법안 37조 1항 1호) 조사는 결국 이루어지지 않았다.

(6) 검사 A가 피의자 B에 대하여 가혹행위를 하는 것을 본 직원 C는 이 사건에 대한 인권위원회의 조사가 개시되자 양심에 따라 A의 가혹행위를 밝히려고 생각하였다. 그러나 검찰은 C에게 허위진술을 요구하였다. C는 처음에 이를 거부하였으나 검찰은 인권위원회에 가서 아무리 거짓말을 해도 아무런 불이익도 당하지 않는다면 동료로서의 의리와 검찰조직에 대한 충성, 직장의 유지 등을 내걸면서 허위진술을 요구하였고 이 압력을 거부할 명분을 찾지 못한 C는 허위진술을 할 수밖에 없었다. 결국 인권위원회는 B의 주장만으로는 가혹행위 사실을 인정할 수 없었다.

(7) 인권위원회는 위원회의 설립을 위해 필요한 대통령령의 기초작업을 하기 위하여 법(민주당법안 6조 4항, 부칙 2조)에 따라 법무부장관과 협의하였다. 법무부장관은 인권위원회의 조직과 직원의 수, 직급 등을 터무니 없이 축소할 것을 요구하면서 협의에 응하지 않았다. 결국 법무부장관의 요구를 대폭 수용하여 필요한 조직을 갖추지 못한 내용의 시행령안을 국무총리에게 건의하여 국무회의에 제출되었는데, 법무부장관은 국무회의에서 또다시 인권위원회가 다른 국가기관들에 균립하려 한다면서 이의를 제기하여 시행령안은 한번 더 변경되었고 인권위원회의 조직과 정원은 더욱 축소되고 직급도 낮아졌다.

(8) 인권위원회가 국제기준에 어긋나는 법과 제도를 고치라는 권고를 하는 것이 못마땅한 정부는 호주의 보수당 정권의 사례를 따라 인권위원회의 예산 40%를 삭감하였다. 인권위원장은 기획예산처장관을 만나 이 문제를 협의하려 하였으나 기획예산처장관은 인권위원장과 협의할 의무가 없다면서 이를 거부하였고(민주당법안 6조 5항, 한나라당법안 20조) 인권

위원회는 직원과 활동을 대폭 축소할 수밖에 없었다.

(9) 인권위원 11명 가운데 자신이 임명할 수 있는 사람이 3명밖에 되지 않자, 대통령은 자신의 뜻을 충실하게 대변할 사람으로 3인을 임명하였다. 대법원장 역시 법원과 법무부의 처지를 존중할 만한 사람으로 3인을 지명하였고 국회의 주요 세 정당은 5명의 인권위원을 2:2:1로 나누어 자신들의 이해관계를 대변할 수 있다고 생각되는 사람들로 추천하였고(한나라당법안 6조 1항) 인권위원들의 상당수는 임기를 마친 후 국회의원 선거에서 주요 정당의 후보자로 출마하였다.

### 3. 민주당법안의 문제점 I - 국제인권규범의 배제

민주당법안(31조 1항 1호)은 인권위원회가 조사할 수 있는 "인권침해"의 범주를 "국가행정기관, ...의 업무수행과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우"로 한정하고 있고 한나라당법안(30조)은 "국가기관, 지방자치단체, 법령에 의하여 설립 또는 운영되는 기관 또는 다수인보호시설에 의하여" 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권

7) 의원입법안 35조 1항 1호는 "헌법 제10조 내지 제22조, 제24조 내지 제27조, 제33조 또는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약에 정한 인권을 침해당한 경우"라고 하여 시민적, 정치적 권리 전반을 조사 대상에 제대로 포함시키고 있다. 이 점은 2000년 9월 법무부가 입법예고한 법안에서도 마찬가지였다. 법무부 입법예고안(38조 1호)은 "헌법 제10조 내지 제22조, 제24조 내지 제28조, 또는 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약에 보장된 인권을 침해하는 행위"를 조사할 수 있게 하였다. 이와 관련하여 국회 법제사법위원회 김치원의 의원입법안 검토보고서는 "기본권침해 전반을 조사하는 경우에는 법원, 검찰, 국민고충처리위원회, 여성부, 노동위원회, 감사원 등 기존의 국가기관과 기능이 중복될 우려가 있고, 입법부, 사법부 및 헌법재판소의 업무에 까지 조사를 하게 될 경우 헌법상 권력분립의 원칙에 어긋날 우려가 있다는 지적이 있다"고 하고 있는데, 이는 법안의 내용을 오해 또는 왜곡한 데서 비롯된 잘못된 의견이다. 의원입법안은 37조 1항 5호에서 "국회의 국정조사 또는 감사, 법원 또는 헌법재판소에 의한 재판, 감사원에 의한 직무감찰 또는 심사, 피해자의 고소에 의한 수사기관의 수사, 여성특별위원회의 남녀차별사항 조사, 노동위원회의 조사 또는 피해자가 다른 법률에 따라 제기한 권리구제절차가 진행 중인 경우" 진정을 각하하게 함으로써 "기존의 국가기관과 기능이 중복될 우려"를 배제하고 있다. 또 인권위원회는 "인권침해"를 조사하여 국민의 피해를 구제하는 것이 다른 기관의 "업무에까지 조사를" 하는 것이 결코 아니기 때문에 인권위원회의 조사는 권력분립의 원칙과 아무런 관계가 없다. 김치원 전문위원의 논리에 따르면 행정기관인 검찰이 입법부나 사법부 소속 공무원의 범죄를 수사하는 것 역시 "헌법상 권력분립의 원칙에 어긋날 우려가 있다"고 해야 할 것이다.



을 침해당한” 경우에 인권위원회에 진정을 할 수 있다고 하여) “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약이 인정한 인권”을 제외하고 있는데, 이는 매우 의도적인 것으로 보인다. 왜냐하면, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약은 이미 우리나라가 비준하여 국내법의 효력을 가진 것으로 인권위원회 관할범위에 포함되는 것이 당연하고 자연스러운 일이다. 또 처음부터 인권단체들이 이 조항에 포함시킬 것을 요구해 왔고 2000.9. 법무부의 입법예고안에도 포함되어 있었으며 민주당법안의 작성과정에서도 일관되게 포함되어 있었는데 마지막에 갑자기 삭제되었기 때문이다.

인권위원회는 일반적으로 구속력있는 명령권을 갖지 않는 대신, 국제인권기준에 따라 인권침해 여부를 판단하고 그 시정 또는 개선을 권고함으로써 국내법의 해석, 적용의 수준을 국제기준에 따라 향상시키는 촉진작용을 하도록 기대되는 기구이다. 그것이 바로 인권위원회의 본질인데<sup>10)</sup>,

8) 한나라당법안은 침해의 주제로 의원입법안과 같이 “국가기관, . . . 법령에 의하여 설립, 운영되는 기관”을 포함시킴으로써 민주당법안 보다는 낮게 되어 있다.

9) 이와 관련하여, 인권위원회의 조사할 수 있는 “인권”침해의 범위에 관한 다른 나라의 입법례를 보면 다음과 같다. ① 시민사회의 다양한 차별행위들만을 조사대상으로 삼는 나라 - 캐나다, 뉴질랜드; ② 시민적, 정치적 권리의 침해만을 조사대상으로 삼는 나라 - 필리핀, 파푸아뉴기니; ③ 시민, 정치적 권리 및 경제, 사회, 문화적 권리 전반의 침해를 조사대상으로 삼는 나라 - 남아프리카 공화국, 인도, 태국, 말레이시아, 스리랑카, 나미비아, 우간다, 가나, 말라위, 슬로베니아, 우즈베키스탄, 보스니아-헤르체고비나, 멕시코; ④ 차별행위, 시민, 정치적 권리 침해, 소수자들의 사회, 경제적 권리침해를 조사할 수 있게 한 경우 - 호주 (시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약, ILO 111호조약, 어린이권리조약과 선언, 장애인 권리선언, 정신지체자권리선언, 불관용과 종교 또는 신념에 관한 차별철폐선언에 정한 인권침해). 따라서 민주당과 한나라당의 법안은 “헌법 제10조 내지 22조에 정한 인권”이라고 하여 시민적, 정치적 권리의 일부에 한하여 조사하게 하고 있고, 민주당법안은 제한된 영역에서 벌어지는 차별행위를 추가로 조사할 수 있게 하고 있다는 점에서, 이 법안들은 대강 위 ①번과 ②번에서 열거한 나라들의 경우보다 약간 넓지만, ③번과 ④번에서 열거한 보편적인 입법례에 비하여 매우 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 법안에 대한 국회 법제사법위원회 전문위원 김치원 작성의 검토보고서는 뉴질랜드와 캐나다, 오스트레일리아, 남아프리카 공화국의 사례만을 전부인 것처럼 열거하는 오류를 범하고 있다. 아무튼 현재 인권위원회의 인권침해 조사권범위에 관한 보편적인 추세는 시민적, 정치적 권리의 침해는 물론, 경제, 사회, 문화적 권리의 침해까지 포괄하는 방향으로 나아가고 있는 것이 사실이다. 그러나 한국의 경우, 경제, 사회, 문화적 권리침해를 인권위원회가 조사할 것인가의 문제는 처음부터 고민의 대상도 되지 않았다는 점에서 “인권의 국제화추세”를 처음부터 외면하고 시작하였다는 비판을 하지 않을 수 없다.

10) 인권위원회는 “국제적 지역적 차원에서 시행되어 왔던 인권보호체제를 국내적 차원으로 옮겨서 운영

인권위원회의 관할범위에서 국제규약을 제외한다는 것은 결국 인권위원회로 하여금 국제인권기준에 미달하는 국내 실정법의 수준에서, 그것도 국내 법원의 해석과 검찰을 비롯한 법집행기관의 관행을 토대로 활동할 것을 강요하기 위한 것으로 보인다. 이렇게 된다면, 인권위원회는 국제인권규범에 따라 인권의 기준을 향상시켜나가는 촉진제역할을 하기는커녕, 국내 법원과 검찰 등 법집행기관의 보조기관 역할밖에 하지 못할 것이고, 그나마 구속력있는 결정도 하지 못하는 인권위원회가 도대체 왜 존재해야 하는가 하는 의문을 제기하지 않을 수 없게 된다.

#### 4. 민주당법안의 문제점 II - 인권침해에 대한 진정의 원천봉쇄

##### (1) 문제의 제기

인권침해를 당하여 인권위원회에 진정을 하려고 해도 “진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 . . . 수사기관의 수사 또는 그밖의 법률에 따른 권리구제절차가 진행중이거나 종결된 경우”(민주당법안 33조 1항 5호)<sup>11)</sup>에는 진정을 각하하게 되어 있고 인권위원회가 진정에 대한 조사를 시작한 후에도 “피해자의 진정 또는 고소에 의하여 수사가 개시된 경우에는 그 진정을 관할 수사기관에 이송하여야” 하는데(민주당법안 34조 2항), 이는 수사기관 등 권력기관의 인권침해를 신속하게 조사하여 구제한다는 인권위원회 제도의 본질에 어긋나는 내용으로 인권침해 피해자의 진정권을 원천적으로 봉쇄하는 데 악용될 것이다. 이 조항이 부당한 이유는 다음과 같다.

함으로써, . . . 국제인권법의 효과적인 국내적 적용을 확보하는 것을 목적으로” 설립된 기구이다 (홍성필, ‘한국형 국가인권기구 설립을 위한 연구’, 法學論集 제3권 제1, 2 합병호, 이화여자대학교 법학연구소, 1999.6., 161쪽). 이런 이유로 “국제기준과 그 구체적인 적용사이의 실질적인 연결고리이며 이상과 그 실현 사이의 가교(the bridge between the ideal and its implementation)”라고 하는 것이다. UN Doc. E/CN.4/1997/41, 9항 참조.

11) 의원입법안 37조 1항 5호와 한나라당법안 32조 1항 5호는 “. . . 피해자의 고소에 의한 수사기관의 수사 . . . 가 진행중인 경우”라고 하여 그 범위를 제한하고 있다.



## (2) 수사기관의 수사개시에 의한 진정의 봉쇄

수사기관이나 권력기관이 인권을 침해하는 행위를 한 경우, 그 사실은 수사기관이 스스로 제일 먼저 알게 된다. 따라서 수사기관은 진정이 제기되기 전에 얼마든지 먼저 선수를 쳐서 그 인권침해 사건에 대해 수사를 시작할 수 있다. 수사는 인지에 의해서도 가능하지만, 제3자의 고발이나 진정에 의해서도 할 수 있고, 피해자 스스로 수사기관에 진정하거나 고발하는 경우도 있을 수 있다. 더구나 민주당법안은 수사가 진행 중인 경우뿐만 아니라 종결된 경우까지 각하사유에 포함시키고 있으므로 일단 문제된 인권침해에 대하여 수사기관의 수사가 시작되기만 하면 인권위원회의 조사는 영영 불가능하게 될 것이고<sup>12)</sup> 따라서 수사기관은 마음만 먹으면 문제될 만한 인권침해가 생겼을 때 선수를 쳐서 수사를 개시함으로써 인권위원회의 조사를 원천봉쇄할 수 있다. 그리고 이것만으로도 이 조항은 법안이 스스로 내세운 인권위원회의 설립취지를 무력화시키는 것이다.

## (3) 인권침해 은폐 유혹

수사기관이 수사를 시작하기만 하면 인권위원회의 조사가 영원히 불가능하게 된다면, 수사기관의 수사에 대한 인권위원회의 감시가 불가능하게 되어 수사기관으로서 그 인권침해의 진실을 철저히 수사하기보다는 오히려 사실을 호도하고 증거를 조작하여 인권침해 사실을 은폐하려는 유혹에 빠지게 될 것이다. 그리고 이는 지난 80년대 이후 최근에 이르기까

12) 민주당법안은 이 조항에 "다만, 수사기관이 인지하여 수사중인 형법 제123조 내지 제125조의 죄에 해당하는 사건과 동일한 사안에 대하여 위원회에 진정이 접수된 경우에는 그러하지 아니하다."는 단서를 추가하여 구제의 가능성을 열어 놓은 것처럼 하고 있으나 이는 무의미하다. 수사기관은 "인지"에 의하지 않고 얼마든지 수사를 시작할 수 있으며, 형법 제123조 내지 제125조의 죄에 해당하는 사건 외에도 인권침해의 유형은 광범위하기 때문이다. 따라서 이런 단서는 독소조항의 문제점을 호도하는 장치에 지나지 않는다.

지 국민들이 경험으로 느끼고 있는 진실이며, 설혹 그렇지 않다고 가정해 보더라도 수사기관의 수사결과에 대한 국민의 불신을 해소하는 것은 불가능할 것이다.

## (4) 인권침해 피해자에 대한 부당한 차별

수사기관의 임무는 범죄를 밝혀 범죄자를 형사처벌하는 것을 임무로 하는 반면, 인권위원회의 조사는 인권침해의 진상을 신속하게 밝혀 가능하면 화해와 조정을 통해 피해자가 손쉽게 구제를 받게 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 그 목적이 서로 다른 것이며, 이는 모순되지 않는 것이다. 기존의 다양한 권리구제절차는 원칙적으로 중복을 허용하고 있다. 예컨대, 부당한 해고를 당한 노동자는 검찰에 사용자를 고소하여 형사처벌을 구하면서 동시에 노동위원회에 구제를 신청하거나 법원에 민사소송을 제기할 수 있다. 제도마다 목적과 내용이 서로 다르기 때문이고 수사는 피해자의 권리구제를 목적으로 하는 절차가 아니기 때문이다. 그런데 유독 권력기관으로부터 인권침해를 당한 피해자는 수사기관의 수사가 시작되기만 하면 인권위원회의 절차를 이용할 수 없게 한다는 것은 앞뒤가 맞지 않고 다른 권리구제절차와 비교해도 잘못된 것이다.

## (5) 인권위원회 제도의 본질에 위반

사법적 권리구제절차가 경직된 절차의 방법으로 진행되고 많은 비용과 시간이 소모되며 당사자 사이에 적대적인(adversarial) 방식으로 진행되어 역효과도 적지 않은 것이 사실이다. 인권위원회의 절차는 이러한 사법적 구제절차의 한계를 보완하여 소외된 인권침해의 피해자에게 "비공식적이며, 빠르고 효과적인, 그리고 비용부담이 작은" 절차로, 그리고 평화적인 방법으로 권리를 구제받게 해 주기 위해 마련하는 일종의 대안적 분쟁 해결절차(ADR)의 하나이다. 물론 특정 피해자가 인권위원회에 진정을 하



는 대신 법원에 소송을 제기하여 구제를 받는 것은 얼마든지 그의 권리이지만, 인권위원회 제도는 구속력이 없는 대신, 소송절차를 이용할 만한 돈과 시간이 없거나 평화적으로 분쟁을 해결하기를 원하는 사람들을 위하여 만드는 간이한 절차인 것이다. 그런데, 인권침해에 대하여 가해자인 처지에 있는 수사기관이 수사를 시작하기만 하면 인권위원회를 통한 구제를 봉쇄하는 것은 인권위원회 제도의 본질을 무너뜨리는 것이다<sup>13)</sup>.

### (6) 수사절차와 분쟁해결절차의 차이 무시

① 수사절차는 범죄자를 처벌하기 위한 것이기 때문에 인권침해에 대하여 “합리적인 의심의 여지가 없을 정도의 확신”을 가질 정도의 증거가 있지 않으면 가해자를 처벌할 수 없다. 반면에 민사절차에서는 그보다 낮은 정도의 증거, 즉 “우월한 증거”가 있으면 인권침해사실을 인정할 수 있다. 따라서 제반 증거에 비추어 인권침해가 일어났다고 볼 수 있어도 그 증거가 “합리적인 의심의 여지가 없을 정도의 확신”을 주는 정도에는 이르지 못한 경우 수사기관은 무혐의로 처분할 수밖에 없지만, 민사적으로는 구제의 가능성이 있을 수 있다. 그런데 인권침해에 대해 일단 수사가 시작되기만 하면 무조건 인권위원회의 절차를 전혀 이용할 수 없게 할 경우 범죄로서는 처벌할 수 없지만 피해자의 구제가 필요하고 가능한 경우에조차 손쉬운 구제가능성을 봉쇄하는 모순을 일으키게 된다.

13) 의원입법안에 대한 국회 법제사법위원회 김치원 전문위원의 검토보고서는 이 점에 관하여 “다른 권리 구제절차가 종결된 경우 조사를 개시하도록 할 경우 인권위원회의 조사절차가 다른 권리구제절차의 재심절차가 될 우려가 있으며, 검사의 불기소처분에 대하여는 헌법소원 및 재정신청 등 사법적 구제절차가 마련되어 있으므로 조사대상에서 제외하는 것이 타당하다는 반론이 있”다고 하고 있는데, 이는 잘못된 것이다. 첫째, 인권위원회는 구속력있는 결정을 하는 기관이 아니기 때문에 어떤 경우에도 다른 구제절차의 재심절차라고 할 수 없고, 둘째, 구속력은 있으나 시간과 비용이 많이 들고 경직되어 있는 사법적 구제절차 대신에 구속력은 없지만 간이하고 신속하고 값싸며 평화적으로 분쟁을 해결하기를 원하는 사람을 위하여 만드는 제도가 인권위원회 제도인데 “사법적 구제절차가 있”다는 이유로 인권위원회의 조사를 봉쇄한다는 것은 인권위원회 제도의 본질을 부정하는 주장으로 전체의 오류를 범하고 있다.

② 한편 고문과 같이 범죄 구성요건에 해당하는 인권침해의 피해자는 인권위원회를 통한 간이하고 신속한 구제도 받고 동시에 가해자의 처벌도 요구할 수 있는 것이다. 그리고 이런 피해자에 대한 신속한 구제야말로 국가의 가장 중대한 의무 가운데 하나이다. 그런데 이런 경우 민주당법안에 의하면 인권위원회의 조사가 진행되는 도중 피해자가 가해자를 고소하거나 진정하는 경우 사건을 수사기관에 무조건 이송하게 함으로써 피해자는 인권위원회를 통한 구제와 가해자의 처벌 가운데 어느 하나만을 선택할 수밖에 없게 하여 부당하게 피해자의 권리를 제한하고 있다. 또 대부분의 경우 이런 불합리한 제도가 있다는 것을 알 리가 없는 피해자들에게 대하여 수사기관이 가해자 처벌을 미끼로 고소하도록 유인함으로써 피해자의 권리를 침해하고 인권위원회의 조사를 봉쇄 또는 무력화하는 데 악용될 위험이 크다.

### (7) 범죄가 아닌 인권침해 조사와 구제 봉쇄

인권침해는 현행법상 범죄를 구성하는 경우도 있지만, 범죄구성요건에는 해당하지 않으면서도 인권을 침해하는 경우가 얼마든지 있을 수 있다. 이들 가운데에는 민사적 불법행위는 물론 불법행위인지 여부가 불분명하거나 국내법상 합법적이지만 국제인권규범에 비추어 인권을 침해하는 경우 등 이른바 “회색영역(grey area)”에 해당하는 인권침해<sup>14)</sup>들이 얼마든지 있을 수 있다. 그런데 이런 경우 피해자들의 법률지식 부족 혹은 수사기관의 과도한 개입으로 형식적인 수사를 시작한 다음 “죄가 안됨” 결정을 할 경우, 그 피해자는 원래 이런 경우들을 위하여 만들어진 인권위원회를 통한 권리구제를 받을 가능성을 박탈당하게 된다.

## 5. 민주당법안의 문제점 III - 권력기관이 허용하는 범위에 한정된 조

14) 피의자에 대한 수사관의 모욕적인 언사나 성폭력 피해자의 사생활과 인격권을 보호하지 않는 수사관 행과 같은 예를 들 수 있다.



(1) 문제의 제기

앞에서 본 바와 같은 장애물을 뚫고 진정이 제기되어 인권위원회가

15) 앞에서 본 유엔의 파리원칙 해설서는 인권위원회가 어떤 상황에서든지, 어떤 사람을 대상으로 해서든지 인권침해의 진상을 밝힐 수 있어야 한다고 하면서, 인권위원회가 가져야 하는 조사권을 다음과 같이 열거하고 있다. ① 진정의 대상이 된 사람에게 그 내용을 알려서 답변하게 할 권한; ② 적절한 조사를 위하여 필요하다고 인정되는, 공적 기록을 포함한 모든 문서에 자유롭게 접근(free access)할 권한; ③ 문서 또는 구두로 필요한 정보를 제공하도록 강제할 권한; ④ 현장조사권; ⑤ 당사자들에 대한 청문권; ⑥ 증언을 하거나 증인으로 출석한 사람에 대하여 소추를 면제할 권한; ⑦ 인권침해에 관하여 정보를 가지고 있거나 조사를 도울 수 있는 어떠한 사람에게도 질문하고 답변을 들을 권한; ⑧ 증인을 소환하고 출석을 강제할 권한; ⑨ 선서 후 구두 또는 서면으로 증거를 제출하게 할 권한; ⑩ 필요하다고 인정되는 문서나 다른 증거를 제출하도록 강제할 권한 등이 필요하며 여기에 추가하여 그밖에도 인권기구가 조사를 위하여 필요하다고 판단하는 활동을 할 권한이 있다는 일반조항 또는 우산조항(umbrella clause)을 두는 것이 인권기구가 융통성을 발휘하는 데 도움이 된다. UN HANDBOOK, 258-259항.

16) 다른 나라의 인권위원회들의 조사권을 살펴보면 다음과 같다. ① 캐나다 인권위원회 - 특별법원인 인권재판소를 통하여 증인신문과 사건심리를 하고 재판소로부터 직접 영장을 발부받아 시설물에 들어가고 수색과 압수를 할 권한; ② 뉴질랜드 인권위원회 - 직접은 물론 특별법원인 진정심리재판소를 통해서 강제 조사를 할 권한; ③ 남아프리카 공화국 인권위원회 - 당사자나 증인의 소환 및 선서에 의한 증언요구, 문서와 증거물의 제출요구는 물론 법원에서 직접 영장을 발부받아 건물과 시설에 대해 수색과 압수를 할 권한; ④ 인도 인권위원회 - 직접 증인을 소환하여 선서하게 한 다음 증언하게 하고 증거의 발견과 제출을 명하는 것, 공적인 기록의 제출을 요구할 뿐 아니라 직권으로 수색과 압수를 할 권한; ⑤ 우즈베키스탄 인권법부즈만 - 관련된 국가기관으로부터 필요한 조력을 받고 국가기관을 방문하여 공무원을 면담할 수 있으며 국가기관 및 공무원에게 필요한 정보와 자료를 요구, 검증, 복사, 수령할 수 있고 직접 검증하거나 다른 기관의 검증에 참여할 권한; ⑥ 호주, 스리랑카, 말레이시아 인권위원회 - 필요한 모든 증인을 소환하여 선서에 의한 증언을 듣는 것은 물론 필요한 정보와 문서 등 증거의 제출을 요구할 권한; ⑦ 멕시코 인권위원회 - 모든 국가기관과 공무원에게 위원회의 요구에 응할 의무를 부과하고, 위원회가 요구한 정보나 문서에 대하여 관계 당국이나 공무원으로부터 공개가 제한된다는 통보를 받은 경우 조사를 하는 인권위원이 공개여부를 최종 결정할 권한을 가짐; ⑧ 슬로베니아 인권법부즈만 - 모든 국가기관과 지방정부의 정보를 그 비밀등급(level of secrecy)과 상관없이 모두 제공받고 또한 조사할 권한 및 어느 누구로부터도 활동에 협조받고 지원받을 권한, 그리고 국가기관과 지방정부가 가진 모든 정보와 문서에 무제한으로 접근할 수 있으며 공공기관의 어디든지 들어갈 수 있고 어떤 사람과도 비밀리에 대화할 권한; ⑨ 루마니아 인권법부즈만 - 비밀로 분류된 모든 문서와 정보에 접근하고 조사할 권한; ⑩ 나미비아와 우간다 인권법부즈만 - 어떤 사람이든지 소환해서 서류나 기록의 제출을 요구할 수 있고 질문할 수 있으며 누구에게든지 협력을 요구하고 아는 정보를 있는 그대로 공개하도록 요구할 권한; (11) 태국 인권위원회 - 어떤 사람에 대해서든지 관련된 문서 또는 증거의 제출을 요구할 권한이 있고 어떤 사람이든지 소환하여 사실관계를 진술하도록 요구할 권한; (12) 보스니아 헤르체고비나 인권법부즈만 - 비밀로 분류된 정보와 문서를 포함하여 모든 자료와 시설에 무제한으로 접근하고 검사할 권한.

조사를 시작한다고 하여도 실효성있는 조사는 사실상 불가능하다. 인권침해를 저지른 수사기관이나 권력기관을 보호하기 위한 장치가 단계마다 치밀하게 배치되어 있기 때문이다. 따라서 이 법에 의한 인권위원회의 조사는 결국 수사기관이나 권력기관이 허용하는 범위에서만 가능할 것이다.

(2) 비밀면담과 상임위원의 수

재소자 등 가장 취약한 상황에 노출되어 있는 사람들이 인권침해를 당했는지 조사하기 위해서는 피해자 본인 뿐 아니라 동료 시설수용자들에 대한 면담이 꼭 필요하다. 그리고 이러한 면담이 효과를 가지려면 비밀을 보장하는 것이 가장 필수적인 전제조건이 된다. 그런데 민주당법안은 “시설에 수용되어 있는 진정인(진정을 하려는 자를 포함한다)과 위원과의 면담”에 한하여 구금, 보호시설의 직원이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취하지 못한다고 정하여(32조 5항) 진정인이 아닌 동료 시설수용자의 면담은 물론, 인권위원의 위임을 받아 인권위원회 직원이 수용자를 면담하는 경우에도 구금, 보호시설의 직원이 참여하거나 그 내용을 청취 또는 녹취할 수 있게 하고 있다. 이렇게 되면, 우선 동료 시설수용자에 대한 면담은 비밀이 보장되지 아니하므로 인권위원이 직접 조사한다고 하여도 대부분의 경우 자유로운 진술이 불가능할 것이며, 진정인 본인 역시 인권위원이 직접 조사하지 않으면 자유로운 진술이 불가능할 것이다. 따라서 진정인 본인에 대한 조사만 하더라도 인권위원이 직접 해야만 하는데, 민주당법안에 의하면 2인 이내(5조 1항), 결국 1인의 상임위원이 전국 각지의 모든 구금, 보호시설에서 진정을 제기한 수용자들을 직접 조사할 수밖에 없다는 결론이 된다. 이것이 과연 가능한 일인가? 결국 인권위원회의 조사는 한없이 지연되거나 혹은 인권위원의 위임을 받은 직원이 바로 가해자이거나 가해자의 동료인 구금, 보호시설 직원이 보고 듣는 가운데 면담할 수밖에 없다. 이럴 경우, 피해자인 수용자의 자유로운 진정이 불가능할



뿐만 아니라 동료 수용자들의 자유로운 진술도 불가능하게 되어 정확한 인권침해 조사는 불가능하다.

### (3) 구금. 보호시설의 협조의무 부재

이러한 한계를 보완하기 위하여 인권위원회가 시설수용자에 대하여 출석을 요구하여 인권위원회로 불러 조사를 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 민주당법안은 물론 세 가지 법안 어느 것도 이 경우에 대비하여 구금. 보호시설의 협조의무를 규정하지 않고 있어 구금. 보호시설이 시설수용자의 출석에 협조하지 않으면 아무런 방도가 없는 실정이다.

### (4) 광범위한 조사거부권

인권위원회는 당사자나 참고인에 대한 출석요구와 진술서 제출요구, 자료 등의 제출요구, 시설 등에 대한 '실지조사' 또는 감정, 사실조회 등의 방법으로 조사할 수 있는데(민주당법안 37조 1항), 가해 혐의를 받는 피진정인이나 그의 동료들이 진술서를 제출하면서 인권침해 사실을 시인할 가능성은 거의 없고 오히려 온갖 방법으로 인권침해사실을 부인할 것이 거의 명백하다. 인권침해 여부가 문제되는 거의 모든 사건에서 인권침해를 주장하는 피해자 개인과 이를 부인하고 피해자의 조작이라고 주장하는 구금. 보호시설 직원 다수가 대립하게 된다. 따라서 이때 인권위원회로서는 인권침해가 일어났다고 생각되는 시설에 대한 '실지조사'<sup>17)</sup>, 관련 수사기

17) 원래 법무부가 입법예고한 법안(46조 1항 4호)에는 조사방법으로 "제출된 자료 등의 영치"가 포함되어 있었고, 민주당이 법안을 준비하는 과정에서 작성한 초안에는 '실지조사' 대신 "시설 등에 대한 검증"으로 기재되어 있었다. 그런데 당정협의과정에서 법무부와 대법원은 '영치'나 '검증'이 사실상 강제력을 수반하는 것으로 영장주의에 위반될 소지가 있다는 주장을 하였고 (대법원, 2001.1.15.자 '인권법 관련 의견조회에 대한 회신' 참조), 이에 따라 민주당은 "영치"를 삭제하고 "검증"을 "실지조사"라고 표현하였다. 그러나 법무부와 대법원의 주장은 영치와 검증의 내용을 오해하였거나 왜곡한 데서 비롯된 잘못된 주장이다. 의원입법안(40조 1항 2, 3호)에서 말하는 영치나 검증이란 법관의 영장없이, 즉 관련자의 협조에 의하여 이루어지는 것을 말하는 것이며, 이 법이 법관의 영장없이 강제처분을 하도록 허용하지 않는 이상 문제될 것이 없다. 현행법상 법관의 영장없이 행정기관이 물건이나 자료를 "영치"

록 등 자료의 제출요구 등을 통하여 정황을 파악해야 하는데 조사 대상기관은 "범죄수사나 계속중인 재판에 중대한 지장을 초래할 우려"가 있다는 이유로 자료의 제출이나 시설에 대한 '실지조사'를 거부할 수 있다(민주당법안 37조 6항). 이때 범죄수사나 계속중인 재판에 실제로 지장이 있는지, 지장이 있다면 그것이 중대한지 아닌지를 검증할 방법은 전혀 없으므로 인권위원회는 "국가기관의 장", 즉 경찰서장이나 검사장, 구치소장, 교도소장 등에게 "필요한 사항의 확인을 요구"할 수밖에 없다. 그러나 그 요구를 받은 국가기관의 장은 "이에 성실히 응해야" 할 뿐 언제까지 무엇을 어떻게 해야 하는지에 관한 규정이 전혀 없고, 이에 응하지 않을 경우 불이익을 당할 것도 없기 때문에 인권위원회의 조사는 불가능하게 된다<sup>18)</sup>.

### (5) 피진정인 출석요구권 제한

할 수 있는 경우는 경찰관직무집행법, 고압가스안전관리법, 관세법, 법인세법 등 각종 세법, 행정법, 군행법, 소년원법, 군수품관리법, 독점규제및공정거래에관한법률, 액화석유가스의안전및사업관리법, 여객자동차운수사업법, 자동차관리법, 전기통신기본법, 청소년보호법, 출입국관리법, 행정심판법 등 수없이 많이 있다. 또 행정기관이나 행정위원회가 "검증"을 할 수 있는 경우도 그에 못지 않게 많이 있다. 예를 들면 경찰공무원 징계위원회(경찰공무원법), 지구배상심의회(국가배상법), 해양안전심판원(해양사고의조사및심판에관한법률), 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회, 토지소유자복구심사위원회(수복지역내소유자미복구토지의복구등등록과보전등기등에관한특별조치법), 어업인지원심의위원회(어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업법발전특별법), 공제분쟁조정위원회(여객자동차운수사업법), 중재판정부(중재법), 행정청문의 주재자(행정절차법) 등이 있다. 새로 인권위원회가 만들어져 인권침해 조사를 하는 데 대하여 법무부, 검찰, 법원 등이 불편하게 생각하는 것은 이해할 수 있다. 그렇다고 하여 이러한 현행법 체계와 법리를 무시한 채 굳이 인권위원회가 하는 것만은 안된다고 주장하는 것은 선의로 이해하기 어렵다.

18) 의원입법안은 "관계 중앙 행정. 사법기관의 장은 위원회가 조사를 요구한 사항을 확인하여 그 내용을 문서로 위원회에 통보하여야 한다. 다만, 수사 또는 재판과정에서 수사기관 또는 재판기관이나 그를 보조하는 자의 행위에 의해 인권이 침해되었다는 이유로 제기된 진정의 조사에 대해서는 자료 등의 제출이나 검증, 감정을 거부할 수 없다."고 규정하여(40조 8항) 조사거부권의 남용을 어느 정도 제한하고 있다. 이 법안에 대한 국회 법제사법위원회 김치원 전문위원의 검토보고서는 "수사기관이나 재판기관에 의한 인권침해사건임을 이유로 자료제출거부를 인정하지 않는 경우 수사 및 재판에 중대한 지장을 초래할 우려가 있다는 의견"이 있다고 주장하고 있으나, 이는 잘못된 견해이다. 왜냐하면 인권위원회에 자료 등을 제출할 때 사본 등을 제출하면 될 것이기 때문에 인권위원회에 자료 등을 제출하거나 인권침해가 발생한 시설 등에 대한 검증을 한다고 해서 "수사 및 재판에 중대한 지장"이 생길 이유가 없기 때문이다.



인권위원회가 마지막으로 할 수 있는 것은 피진정인을 출석하게 하여 신문함으로써 진실여부를 확인하는 것인데, “피진정인에 대한 출석요구는 인권침해행위나 차별행위를 행한 행위당사자로서 진술서만으로는 사안을 판단하기 어렵고 . . . 인권침해행위와 차별행위가 있었다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 할 수 있”으므로(민주당법안 37조 3항), 피진정인은 “인권침해행위 . . . 가 있었다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우”에 해당하지 않는다고 주장하면서 출석을 거부할 수도 있을 것이다. 인권위원회가 사실상 아무런 증거도 수집할 수 없는 상황에서 이러한 출석거부가 과연 “정당한 이유”가 있는 것인지, 없는 것인지 판단하기 쉽지 않다. 또 정당한 이유가 없는 출석거부로 보아 과태료를 부과한다고 하더라도(민주당법안 60조 1항 2호), 과연 이 법에 의한 과태료부과주체가 인권위원장인지 법무부장관인지 불분명하고 어떤 절차에 따라 누가 과태료 처분을 집행할 것인지도 명백하지 않다.

법무부의 법안은 물론이고 조사권을 행사하는 기구를 설치한 어떤 법안에서도 이런 식으로 그 권한행사를 부당하고 불합리하게 제약하는 경우는 없다.

### (6) 목적 제한 조항의 악용가능성

조사를 받는 권력기관은 다른 방법으로 인권위원회의 조사를 거부할 수도 있다. 인권위원회의 조사는 “인권침해행위로 인한 피해구제를 목적으로 하여야 하며 국가기관의 기능수행에 지장을 초래하지 않도록 유의하여야” 할 뿐 아니라(민주당법안 36조 1항) “개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 부당하게 관여할 목적으로 하여서는 아니”되므로(민주당법안 36조 2항) 수사기관 등이 인권위원회의 조사에 대하여 “피해구제를 목적으로 한 것”이 아니라거나 “국가기관의

기능수행에 지장을 초래”한다거나 혹은 사건에 관련된 사람들의 “사생활을 침해하거나” “수사중인 사건의 소추에 부당하게 관여할 목적으로” 이루어진다고 주장하면서 조사를 거부할 경우, 그 거부의 정당성 여부를 판정할 방법이나 절차가 없어 인권위원회의 조사권은 손쉽게 무력화될 수 있다<sup>19)</sup>.

### (7) 증인신문권의 부재

민주당법안과 한나라당법안이 인권위원회에 증인신문권을 부여하지 않은 것 역시 조사권을 약화시키는 치명적인 결함이다. 권력기관에 의한 인권침해가 문제될 경우 가해 당사자는 말할 것도 없고 그 주변의 동료들은 서로 말을 맞추어 인권침해 사실을 부인하고 나아가 피해자가 수사를 회피하기 위하여 사실을 조작한다고 뒤집어씌우는 것이 일반적인 사례이다. 이때, 가해자의 동료 가운데에는 양심에 따라 진실을 밝히고자 하는 뜻을 가진 사람들이 있을 수 있다. 그러나 증인신문을 통해 위증이나 허위진술을 처벌하는 제도를 마련하지 않을 경우 이들이 동료에 대한 의리, 조직에 대한 충성, 직장의 유지 등과 같은 명분으로 허위진술을 요구하는 압력에 저항하기가 거의 불가능하게 되어 결국 인권침해의 효율적 조사와 구제는 불가능하게 될 것이다<sup>20)</sup>. 다시 말하면 증인신문제도를 도입하지

19) 사실 이와 같은 내용은 너무나 당연한 것이기 때문에 법안에 규정할 필요가 없다. 예컨대 검찰의 수사가 다른 국가기관의 기능수행에 지장을 초래해서는 안될 것이며, 개인의 사생활을 침해해서도 안될 것이다. 그렇다고 하여 형사소송법이나 검찰청법에 이러한 내용을 담은 조항을 집어넣는다는 것은 불합리하듯이 인권위원회법의 경우에도 마찬가지이다.

20) 법안의 심의과정에 민주당 당직자들은 헌법기관이 아닌 기관이 증인신문을 하는 것은 위헌이라거나 혹은 관련자들에게 허위진술을 할 권리도 보장해야 한다고 주장하였다. 그러나 가해자 본인에게 불리한 진술을 하지 않을 권리 혹은 증언거부권을 인정하면 족한 것이지 그밖의 참고인들에게도 허위진술을 할 권리를 인정한다는 것은 말이 되지 않는다. 그렇다면 국가기관의 진실조사제도는 무엇 때문에 만드는가 하는 의문을 제기할 수 있다. 한편 현행법상으로도 행정위원회들이 증인신문을 할 수 있는 경우가 광범위하게 인정되어 있다. 예컨대, 어업인지원심의위원회, 노동위원회, 무역위원회, 중재판정부, 검사징계위원회, 법관징계위원회, 소청심사위원회, 지구배상심의회, 전역심사위원회, 교원징계재심위원회, 광주민주화운동관련자보상심의위원회, 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회 등이 증인신문을 할 수 있게 되어 있고, 특허심판원의 경우 위증을 한 경우 5년이하의 징역이나 500만원 이하의



않는 것은 인권위원회의 권한을 약화시키는 데 끝나는 문제가 아니라, 인권침해의 진실을 밝힐 의사가 있는 사람들의 양심을 봉쇄하는 부작용을 낳을 것이다.

### (8) 허위진정죄의 문제 (한나라당법안)

여기에 덧붙여 한나라당법안(59조)은 법무부의 입법예고안(67조)을 받아들여 “허위의 진정을 한 자”를 3년이하의 징역 또는 2000만원 이하의 벌금에 처하게 하고 있는데, 이는 매우 위험한 결과를 초래할 가능성이 높은 독소조항이다. 이 조항에 의하면 어떤 사람이 인권위원회에 인권침해를 당했다고 진정을 하는 순간, 수사기관이 그 진정이 허위진정에 해당한다면 수사를 개시할 수 있다. 이렇게 되면 인권침해의 피해자는 크게 위축되어 자유로운 진정이 불가능할 뿐 아니라 인권위원회의 조사 역시 방해받거나 무력화될 가능성이 매우 높다<sup>21)</sup>.

먼저 이 법에 의하면 인권위원회는 구속력있는 결정권도 없고 조사권도 극히 미약한 기관인데, 정작 구속력있는 결정권이 있는 다른 국가기관들, 예컨대 노동위원회나 공정거래위원회 등에 허위의 사실을 신고하거나 진정한 사람에 대하여는 아무런 처벌을 하지 않으면서 유독 인권위원회에 허위진정을 한 사람만은 형사처벌하겠다는 발상은 균형이 맞지 않는다.

더구나 인권침해의 혐의를 받는 수사기관의 종사자들은 어떤 허위진술을 해도 아무런 제재를 가하지 않고 조사를 거부할 수 있는 장치를 마

벌금으로 형사처벌하게 되어 있으며(특허법 226조), 해양안전심판원의 경우 위증을 하면 과태료의 제재를 받게 되어 있다(해양사고의조사및심판에관한법률 35조, 49조). 따라서 이처럼 진실발견 기능을 가진 많은 행정적 성격의 위원회들이 증인신문을 할 수 있게 되어 있는데 유독 인권위원회가 증인신문을 하는 것만은 헌법에 위반된다거나 관련자들에게 허위진술을 할 자유를 주어야 된다고 주장하는 이유를 선의로 이해하기 어렵다.

21) 예컨대 출소 후 교도소에서 가혹행위를 당했다고 진정한 사람을 검찰이 허위진정혐의로 구속하는 경우를 생각할 수 있다.

련해 놓으면서 피해자에 대해서만 허위진정을 강력히 형사처벌하겠다는 것은 권력기관을 상대로 진정하는 자를 용납하지 않겠다는 발상에서 나온 것으로 보인다<sup>22)</sup>.

특히 이 법에 의한 인권위원회의 조사권이 매우 미약하다는 점을 고려하면, 실제로 인권침해가 발생했는데도 인권위원회가 진실을 밝히지 못하여 그 피해자가 구제를 못받는 데 그치지 않고 허위진정을 한 것으로 몰릴 가능성도 배제하기 힘들다. 피해자가 허위진정죄로 형사처벌까지 받게 된다면, 이는 국가가 인권위원회라는 그럴듯한 함정을 파놓고 인권침해의 피해자들을 유인하여 빠지게 하는 것과 다를 것이 없다.

## 6. 민주당법안의 문제점 IV - 인권위원을 겨냥한 비수, 명예훼손죄

### (1) 명예훼손에 대한 책임면제 문제

의원입법안(57조)은 인권위원 등이 “위원회의 의결에 의하여” “작성, 공개된 보고서 또는 공표내용에 관하여” “허위임을 인식하였거나 중대한 과실로 이를 인식하지 못한 경우를 제외하고는” 민사 또는 형사상 명예훼손의 책임을 지지 아니한다고 규정하여, 일반적인 과실로 허위사실을 공표한 경우에 책임을 면제하고 있으나 민주당법안과 한나라당법안은 이 내용을 포함하지 않고 있다.

### (2) 평등원칙 위반의 문제

① 인권위원에 대하여 명예훼손의 책임을 면제하는 데 대하여는 헌법상 평등의 원칙에 위반된다는 반론이 주로 제기되고 있는데, 이는 제도의

22) 의원입법안은 독점규제및공정거래에관한법률의 예에 따라 허위진정에 대하여 위원회의 고발이 있어야 논하되, 위원회가 허위진정에 해당한다고 판단할 경우 고발할 의무를 부과하고 있고(63조 2항 2호, 4항) 민주당법안은 허위진정죄 조항을 삭제하였다. 허위진정죄 조항은 삭제하는 것이 옳지만, 굳이 포함시킨다면 적어도 의원입법안 정도의 보호장치는 마련해야 한다.