

국민인권기구 관련 글 모음

1. <국민인권기구> 호주의 경험과 한국의 전망, 곽노현(방송대 법학과 교수)
2. 한국의 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구, 김한균(민주주의법학연구회)
3. 인권전담 국민기구는 왜 필요한가, 브라이언버디킨(유엔인권위원회 인권전담 국민기구, 지역조정 및 예방전략특별자문관)
4. 법무부의 국가인권기구에 대한 평가, 박찬운 변호사
5. 국가인권위원회와 국제법 실천, 홍성필(이화여대 법과대학 조교수)
6. 개혁관련법안에 대한 법무부의 1년 활동평가, 이인호 변호사
7. 국가인권기구를 만들자, 조용환, 참여사회 1998. 1/2
8. '인권법', 국민의 합의로 만들라, 곽노현, NEWS+칼럼 98 10/01

	022	32

인권하주소식 특집 <국민인권기구>

호주의 경험과 한국의 전망

- 박노현 교수 (방송대 법학과)

(1) 보편적 인권규범 실현을 위한 강력한 수단

국민인권기구(National human rights institution, 원래 인권은 외국인에게도 적용되기 때문에 '국민'인권기구라는 용어보다는 국제기구가 아니라 뜻의 '국가'인권기구라는 용어가 보다 적합하지만 어감이 별로 좋지 않은 관계로 국민인권기구라는 용어를 쓰는 것)은 인권의 보호와 증진을 유일한 목적으로 설립된 인권전담 국가기구를 일컫는 용어다. 국민인권기구는 대개 위원회 형식으로 조직된다. 따라서 노동위원회나 공정거래위원회가 하는 역할을 인권분야에서 수행하는 위원회로 생각하면 이해가 빠를 것이다. 실제로 대부분의 국민인권기구는 인권위원회나 인권 및 반차별위원회라는 간판을 달고 있다.

민주화 이행기의 나라들에 인기

국민인권기구는 현재 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 필리핀, 남아공, 에스토니아, 몰도비아, 인도, 인도네시아, 멕시코, 스리랑카 등에서 운영되고 있으며 러시아와 태국에서도 근거법령이 통과하여 설치를 눈앞에 두고 있는 상태다. 이 명단에서 엿볼 수 있듯이 국민인권기구는 매우 다양한 나라들에서 운영되고 있는 바, 특히 대규모 인권침해를 경험하고 현재 민주화 이행기에 있는 나라들에서 인기가 높다. 필리핀과 남아공의 경우 과거정산의 차원에서 아예 국민인권기구를 새로운 헌법기구로 격상시켰을 정도다. 앞으로도 국민인권기구는 적지 않은 나라들에서 꾸준히 신설될 것으로 전망된다. 각국의 인권단체들이 이를 요구할 뿐 아니라 정부로서도 국내외에서 생색내기에 좋은 측면이 있기 때문이다. 우리나라에서의 전망 역시 밝다. 정부가 몇해 전부터 국제사회에서 거듭 약속해온 데다 새 대통령의 집권공약사항이기도 하기 때문이다.

국민인권기구에 대한 이해를 심화하고 바람직한 입법안을 마련하기 위한 노력의 일환으로 이하에서는 세계 각국의 국민인권기구중 가장 먼저 설치되었을 뿐 아니라 가장 모범적으로 운영되는 것으로 알려져 있는 호주의 인권 및 기회균등위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission, 이하 "위원회")의 조직과 구성, 성과와 한계에 대해 소개하겠다.

81년 설치된 인권위원회가 표시

위원회는 1986년 인권의 날(12월 10일)에 설치되어 오늘에 이른다. 그러나 호주국민인권기구의 효시는 그 전신으로서, 1981년 인권의 날에 설치되어 86년까지 존속한 인권위원회(Human Rights Commission)다. 인권위원회는 호주정부가 1977년에 비준한 [시민적, 정

치적 권리에 관한 국제규약)(International Covenant on Civil and Political Rights)의 실효성을 보장하는 차원에서 논의가 시작되어 79년에 입법되었으나 81년에 비로소 설치되었다고 한다.

탄생 배경에서도 알 수 있듯이 국민인권기구는 애초부터 국제사회의 보편적 인권규범을 적극적으로 국내에서 집행하는 수단으로 강구된 것이었다. 이를 위해 국민인권기구는 인권관련 법제, 정책, 관행에 대한 조사연구, 인권외교, 법제, 정책, 관행 등에 대한 대정부 자문과 조언, 인권교육과 훈련 및 홍보 등의 다양한 권한을 갖게 되었다. 또한 국민인권기구는 인권침해행위에 대한 구제기능도 갖고 있는 바, 이는 인권피해자에게 법정소송보다 신속, 간이한 구제수단을 제공하기 위한 것이다. 특히 일상생활에서 흔히 발생하는 사소한 인권침해, 예컨대 직장에서의 성희롱이나 성, 인종, 지역, 혹은 장애 차별적 언사 등에 대해서는 법원의 복잡하고 지리한 절차 때문에라도 그냥 지나치는 경우가 허다한 것이 현실이다. 국민인권기구의 신속, 간이한 구제기능은 주로 이러한 경우를 시정하기 위한 것으로 볼 수 있다.

신속, 간이한 인권침해 구제수단

결론적으로 국민인권기구는 인권침해에 대한 보다 효과적인 구제 제공, 국내 인권현황에 대한 조사연구 수행, 국제인권규범에 바탕한 대정부 조언과 자문 제공, 인권교육과 훈련 실시등 매우 종합적인 인권보호 및 증진 활동을 수행하는 국가기구로서 국제인권시대의 국가내 인권파수꾼으로 고안된 국가기구라 할 수 있다.

(2) 호주 인권및기회균등위원회의 권한과 활동

호주 인권및기회균등위원회법에 따르면 위원회의 목적은 인권과 기회균등에 대한 이해, 승인 및 실천을 증진시키며 인권을 보호하고 국제인권법상의 의무를 다하게 함으로써 보다 공정한 사회를 촉진하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 위원회는 다음과 같은 일을 수행한다.

인권관련진정사건의 처리

위원회는 국제인권규약B(시민적, 정치적 권리에 관한 국제인권규약), 국제노동기구 제111호 조약(고용과 직업에서의 차별금지조약), 어린이권리조약, 어린이권리선언, 장애인권리선언, 정신지체자권리선언, 모든 형태의 불관용 및 종교나 신념을 이유로한 차별 철폐선언 등의 국제인권법과 성차별금지법, 인종차별금지법, 장애인차별금지법, 원주민토지권리법, 프라이버시보호법 등의 국내법 위반사안을 조사, 처리할 권한을 갖는다. 여기서 알 수 있듯이 위원회는 국제인권규약A, 곧 경제, 사회, 문화적 인권과 관련해서는 아무런 진정처리권한도 갖지 못한다. 이 점은 현행 위원회가 갖는 가장 큰 한계의 하나로 지적된다.

진정이 제기되면 위원회는 일단 양당사자를 불러 사안을 들어본 후 일단 조정 (conciliation)을 시도한다. 국제인권법과 관련된 진정사건의 경우 위원회는 조정권한만을 갖는다. 즉, 조정이 성립하지 않을 경우 위원회로서는 더 이상 아무런 조치도 취할 수 없다. 반면 국내법 위반사건의 경우 조정이 성공하지 못하면 위원회 내부의 반차별심판부 (Anti-discrimination Tribunal)에 사건을 회부한다. 이런 경우는 총 진정건수의 약 5%선을 넘지 않는다. 당사자주의로 진행되는 법정소송과 달리 위원회의 심판절차는 직권주의로 진행된다. 따라서 변호인이 없어도 된다.

위원회의 결정에는 하지만 아무런 구속력이 없다. 한때 위원회 결정에 구속력이 주어진 적이 있었지만 이는 대법원의 93년도 Brandy 판결에 의해 위헌으로 선언되었다. 정부기관의 하나인 위원회에 사법부만이 가질 수 있는 집행력을 부여하는 것은 권력분립원칙에 위배된다는 이유에서였다. 그럼에도 불구하고 대부분의 피진정인들은 여전히 위원회의 결정(공개사과, 원직복귀, 손해배상등)을 순순히 따른다고 한다.

인권관련소송에의 참가

위원회는 국내에서 진행되는 어떤 인권관련 소송에도 해당 재판부의 허가를 얻어 참가할 수 있다. 고르고 골라 1년에 서너건 정도 참가하지만 법원에 대한 영향력은 매우 크다. 위원회의 개입가능성이 상존하므로 인권사건 재판부가 아무래도 심사숙고하지 않을 수 없기 때문이다.

인권관련쟁점에 대한 공개조사

인권침해의 여지가 있는 관행에 대해 위원회는 대규모 공개조사를 벌일 수 있다. 보통 1년 이상씩 계속되며 결과는 두툼한 보고서로 나온다. 피해자나 관련단체, 인권전문가 기타 이해관계인들은 청문회에 출석, 발언하거나 의견서를 제출할 수 있다. 정신지체인의 인권에 관한 조사, 집없이 떠도는 이들(homeless)에 대한 조사, 원주민들의 구금중 사망에 대한 조사, 원주민 신생아를 백인가정에 강제입양시켜온 관행에 대한 조사등이 유명하다.

인권관련 연구 및 교육, 훈련, 홍보

인권교육과 훈련도 매우 활발하다. 이를 위해 포스터, 안내서, 해설서, 비디오등을 제작하며 끊임없이 인권의식 제고를 위한 활동을 하고 있다. 예컨대 성희롱의 경우 두툼한 교육자료가 사기업 관리직용, 공공부문용, 대학용등으로 별도로 나와있을 정도다. 또한 위원장과 위원은 물론 직원들도 매우 양성한 강연 및 기고 활동을 수행한다.

인권관련 국가 법령, 정책, 관행과 관련한 대정부 조언 및 자문

예컨대 위원회는 법령과 관련하여 외국인수감자국제인도법, 나이차별금지법 등을 새로 제정하자는 제안을 내놓고 있으며 정책과 관련해서는 보트 피플(곤 선상난민들)에 대한 호주정부의 무조건적 구금관행을 난민 권리 침해행위로 규정하고 이의 시정을 요구하고

있다. 또한 위원회는 국제인권조약에 따른 정부의 정기보고서 작성시나 국제인권회의에 파견되는 정부대표단에 대해 의견을 제시하고 자문을 제공하고 있다.

인권상 수여

매년 인권의 날, 곧 12월 10일에 수여한다. 인권메달과 인권상 두가지가 있다. 인권메달은 호주 최고의 인권상이다. 인권상은 단체상, 영화상, 문학상, 르뽀기사상등 8개부문으로 시상된다. 인권상의 관변화를 막기 위해 수상자는 외부인사로 구성된 선정위원회에서 선정한다.

(3) 정부 및 민간단체와의 관계

국민인권기구가 제대로 기능하기 위해서는 무엇보다도 정부로부터 독립해 있을 것과 민간단체와 긴밀한 협조관계를 유지할 것이 요구된다.

국민인권기구의 주요 업무는 인권의 관점에서 국가기관들의 정책이나 행위를 문제삼고 그 시정을 요구하는 것이다. 따라서 대정부 독립성은 국민인권기구의 업무 수행을 위해 필수적이다. 인권위원회의 위원에 대해 임기 보장, 해임 제한등 강력한 신분보장책이 주어져야 하는 것은 이 때문이다. 물론 국민인권기구도 정부의 조직 및 예산 통제를 받는 국가기구의 하나인만큼 정부의 이해와 협력을 구하는 것도 중요하다. 그러나 국민인권기구의 진가는 역시 정부의 잘못을 지적하고 시정을 요구할 때, 즉 정부에 대해서도 비판하고 직언할 때 드러나는 법이다. 국민인권기구는 이런 경우를 통해 국민의 신뢰를 얻게 된다. 실제로 민감한 인권문제에 대해 직언하지 못하는 국민인권기구란 정부의 하수인이나 대변인으로 전락한 또하나의 관료적 국가기구일 뿐이다.

대정부 독립성 필수적

법령으로 독립성을 보장하고 있어도 그 실효성은 위원 개개인의 독립성 수호 의지가 얼마나 강한지, 나아가서 국가의 전반적 통치구조가 얼마나 민주주의에 충실한지에 따라 다를 것이다. 이를 가능해볼 수 있는 가장 현실적 척도는 국민인권기구와 인권관련 민간단체와의 관계다. 즉, 국민인권기구가 민간단체와 긴밀한 협력적 관계를 구축하고 있다면 일단 위원 개개인의 독립성 수호 의지가 강하고 사회의 전반적 분위기가 민주적이라 보아 무방할 것이다. 민간단체들은 인권 관련 현장 정보와 교육의 통로이자 원천이다. 국민인권기구가 이들 단체를 통하지 않고 '국민'들과 직접 접촉하는 경우는 거의 없다. 실제로는 이들이 바로 국민인 것이다. 따라서 일반대중이나 공동체에 뿌리내리고자 하는 국민인권기구는 일차적으로 민간단체들의 이해와 협력을 구할 수밖에 없다. 실제로 이들의 강력한 지지와 성원이 없이는 어떤 국민인권기구도 정부의 부당한 압력과 요구를 이겨낼 정치력을 가질 수 없다. 또한 민간단체들의 강력한 비판과 감시가 없이는 국민인권기구 역시 타락하기 쉬운 국가기구의 하나에 불과하다는 점을 잊어서는 안된다.

민간단체와의 관계가 가늠자

호주 국민인권기구도 민간단체들의 중요성을 감안하여 민간단체들에 대한 홍보와 대화를 게을리하지 않는다고 했다. 그래서인지 민간단체들도 인권위원회를 쉽사리 접근할 수 있는 기구로 여기는 듯한 인상을 받았다. 그러나 호주의 경우 민간단체와의 협의는 비공식적으로 이뤄질 뿐 법적으로 강제되거나 일정한 방식으로 제도화된 것은 아니다. 이 점에 대해서는 많은 민간단체들이 아쉬워했다. 정례화, 제도화되어야 한다는 것이었다. 나아가서 호주의 민간단체들은 인권위원 임명에 대해서도 아무런 공식 권한이 없었다. 추천권도, 비토권도, 청문권도 없었다. 이러한 권한을 부여할 경우 민간단체와 위원회가 너무 밀착할 가능성을 우려하기 때문이라고 했다. 그러나 민간단체들에 대해 공식적으로 후보 추천권이나 청문권을 부여한다고 해서 독립성이 손상되거나 양자의 역할에 혼동이 초래되는 것인지 의문이다.

예산의 독립성 확보도 관건

예산의 독립성 확보도 독립성과 관련한 중요한 문제의 하나다. 호주에서는 지난 96년 3월에 출범한 보수연립정부가 자신들의 집권기간중(3년간) 무려 42%의 예산을 삭감한다는 방침 아래 국민인권기구의 조직과 인원을 대대적으로 축소하고 있는 중이다. 원주민 인권이나 반차별정책을 '무책임할 정도로 지나치게' 옹호해온 죄값이란단다.

반면 노동당 정부가 집권했던 지난 13년간 호주의 국민인권기구는 예산과 조직 면에서 대대적인 지원을 받았다고 한다. 국민인권기구가 행정부에 속해있는 이상, 정권의 성격에 따라 가용예산과 조직이 어느 정도 바뀔 수밖에 없기는 하겠지만 이러한 현상을 최소화하기 위해 관련법에 국민인권기구의 예산에 대해서는 상당한 정도의 독자성을 인정할 것이 요구된다는 취지의 문언을 넣도록 노력해야 할 것이다.

정부와의 긴장관계 불가피

요컨대 제대로 기능하는 국민인권기구는 정부와 어느 정도 긴장과 갈등 관계를 유지할 수밖에 없다. 또한 이러한 사실을 인식하는 국민인권기구는 민간단체와의 협력관계에 신경을 쓸 수밖에 없다. 민간단체의 지지를 통해 확인되는 국민의 성원이 없이는 어떤 국가 기구도 정부와의 긴장관계를 감내할 수 없기 때문이다. 나아가서 민간단체들은 국민인권기구의 성과를 감시하고 비판하는 역할을 담당한다. 이 점에서 국민인권기구는 민간단체들과도 일정한 정도의 긴장관계를 면할 수 없다.

(4) 호주인권위 차별금지영역에서 눈부신 성과

호주 인권 및 기회균등위원회는 모범적인 국민인권기구로 널리 알려져 있다. 호주 인권 위에는 국민인권기구에 관심있는 세계 각국 방문조사단의 발길이 끊이지 않는다. 호주 정

부도 호주 인권위를 자랑거리로 알고 인권외교의 중심축으로 삼고 있다. “아시아-태평양 지역 국민인권기구 포럼”의 결성을 주도하고 그 운영비를 대고 있을 정도다. 호주 인권단체들의 평가도 대체로 긍정적이다. 가장 비판적인 이들조차 “인권위는 유엔이 그렇듯이 불만족스럽긴 하지만 없는 것보다는 훨씬 낫다”는 평가를 내리곤 했다. 호주 인권위는 특히 차별금지영역에서 눈부신 성과를 거둔 것으로 평가된다. 법원까지 가기에는 사소해 그냥 지나치곤 했던 각종 차별사건과 까다로운 재판절차로 말미암아 포기하곤 했던 차별사건들이 인권위를 통해 다뤄지면서 차별금지법제가 실효성을 갖게 되었을 뿐 아니라 인권위의 주도 아래 차별금지법제 자체가 대폭 정비, 강화되었다. 나아가서 호주 인권위는 인권관련 소송에 선별적으로 참가함으로써 국제인권법에 대한 호주 법원의 관심과 수용 태세를 현저히 높여온 것으로 평가된다. 또한 대규모 조사작업과 다양한 연구활동을 통해 인권실태와 쟁점에 대한 이해를 높인 점도 호주 인권위의 성과로 꼽힌다.

차별금지법제 실효성 갖는 성과

한편 호주 인권위는 다음과 같은 문제점과 한계를 안고 있는 것으로 지적된다. 첫째, 호주 인권위의 준사법적 권한은 현재 시민·정치적권리에 관한 국제인권조약 사안, 즉, 시민정치적 권리 위반 사안과 각종 차별금지법 위반 사안에만 미친다. 즉, 호주 인권위는 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제인권조약 위반 사안에 대한 심결권을 갖고 있지 않다. 경제사회적 인권 침해를 바로잡기 위해서는 정부의 예산지출이나 정책 변경등이 필요한 경우가 많다. 이렇게 되면 일개 위원회의 결정에 정부가 휘둘리게 된다는 것이 그 이유인 듯하다. 그러나 경제사회적 인권을 인권의 구성요소로 파악하는 이상 이러한 논리는 잘못된 것이라 할 수 없다. 특정한 경제사회적 권리를 인권으로 파악하는 이상 그 보장과 실현에 타협이 있을 수 없을 뿐 아니라 권리 판정을 이행하는 데 반드시 정부의 특별한 예산지출이 필요한 것은 아니기 때문이다. 사회경제적 인권을 인권위원회의 관할대상에 포함시킬 필요는 우리나라와 같이 오랫동안 성장 일변도의 경제제일주의에 매달려온 나라들에서 더욱 절실하다.

사회경제적 인권을 관할대상으로

둘째, 호주 인권위원회의 결정은 구속력을 갖지 못한다. 93년의 브랜디 판결에서 호주 대법원은 행정부의 일원인 위원회의 심결에 구속력을 부여한 당시의 위원회법을 위헌으로 판시하였다. 그 결과 위원회에서 심결과정은 법적으로 볼 때 전적으로 낭비다. 피진정인이 불복할 경우 진정인은 법원에서 1심 절차부터 완전히 새로 시작해야 하기 때문이다. 그럼에도 위원회는 여전히 연간 수백건씩 배상 결정을 내리고 있으며 피진정인들 역시 대부분의 경우 심결 내용을 이행하고 있다고 한다. 하지만 현 보수연립정부의 위원회 개편안에 따르면 위원회의 조정 노력이 실패할 경우 사건은 위원회의 손을 떠나도록 되어 있다. 그나마 위원회의 심결권마저 박탈될 위기상황인 것이다.

셋째, 호주 인권위는 민간단체와 의견을 나누고 협력을 이끌어낼 공식적 수단을 갖고 있지 못하다. 인권위를 구성하는 6인의 커미셔너 임명과정에 민간단체들이 공식적으로 개입

할 여지는 전혀 없다. 또한 인권위와 민간단체들간의 협의도 임의적일 뿐, 정례화, 제도화된 것이 아니다.

인권위와 민간단체 협의 임의적

넷째, 호주 인권위는 예산을 전적으로 정부에 의존하고 있다. 예산상의 독립성이 거의 없는 것이다. 그 결과 정부여당에 밀보일 경우 인원과 조직이 대폭 감소될 수 있다. 실제로 호주 인권위는 현재 대폭적인 예산감축으로 인해 대대적인 인원 및 조직 축소 작업에 나서고 있는 중이다.

끝으로 위원회의 커미셔너 체제도 문제라는 지적이 있다. 호주 인권위원회를 구성하는 6인 커미셔너 각자는 각각 근거법령을 달리하는 독립관청으로 독자적 관할 영역을 갖는다. 예컨대, 장애차별 관련 사건이나 정책은 장애차별금지법에 의해 독립관청으로 임명되는 장애차별담당 커미셔너의 관할에 속한다. 실제로 호주 인권위원회는 공동사무국을 두고있는 독립관청 6개가 가끔 공동 관심사를 협의하는 구조로 보면 적절할 것이다. 이러한 구조는 권한과 책임의 소재를 분명히 하는 데 장점이 있지만 전체의 응집력이나 기획력이 떨어지는 것이 단점이다.

(5) 새 정부의 방침과 인권운동의 의무

다행스럽게도 국민인권기구 설치에 새 정부의 100대 과제중 하나로 이미 확정, 공표되어 있는 상태다. 국민인권기구는 하지만 '장기과제'의 하나로 분류되어 있기 때문에 그 실현 여부를 전혀 낙관할 수 없다. 국민인권기구 창설을 서두르지 않겠다는 새 정부의 방침에는 두가지 이유가 있는 듯하다. 첫째, 현재의 경제난국이 지속되는 이상 정부기구를 신설하는 것은 부절적하다는 것으로 일종의 상황론이다. 둘째, 국민인권기구에 대해 충분히 연구, 검토할 시간이 필요하다는 것으로 일종의 신중론인 셈이다.

인권운동의 입장에서는 국민인권기구 설치를 이처럼 미뤄야 할 하등의 이유가 없다. 오히려 금년 12월 10일(인권의 날)까지는 필요한 입법을 완료하도록 새 정부에 최대한의 압력을 가해야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국민인권기구의 설치에 100대 과제 중에서도 새 대통령의 민주개혁의지를 드러낸다는 점에서 핵심과제의 하나다. 국민인권기구 설치를 미룰 경우 인권과 민주화를 향한 새 정권의 의지가 퇴색한 것으로 오인되기 쉽다.

둘째, 유례없는 경제위기를 맞아 인권도 위기상황에 처해있다. 벌써부터 갖가지 고용차별이 기승을 부리는가 하면 인권은 뒷전이라는 인식이 팽배한 상태다. 이런 상황에서 국민인권기구 설치를 미루는 것은 인권침해를 조장하는 것과 마찬가지다.

셋째, 금년은 50년만에 정권교체를 이룩한 해이자 헌법이 제정되고 세계인권선언이 반포된지 50년이 되는 해이다. 국민인권기구의 취지가 헌법과 세계인권선언에 실효성을 부여하자는데 있는 것이니만큼 국민인권기구를 설치하기에 금년만큼 좋은 해는 없다.

넷째, 99년서부터 내각제 개헌으로 몸살을 앓을 예정인 새 정권 아래서는 '장기과제'의

실현 여부가 매우 불투명한 상태다. 설령 내각제 개헌정국이 순조롭게 진행된다고 해도 국민인권기구처럼 개혁적 색채가 짙은 핵심과제의 경우 기득권세력의 저항이 덜한 정권 초기에 추진하는 것이 바람직하다.

늦출 이유가 없다

국민인권기구에 대해 충분한 연구검토가 필요한 것은 사실이다. 하지만 지금부터 서두르면 연말까지 얼마든지 법안을 작성하고 공청회를 개최하는등 필요한 입법절차를 마칠 수 있다. 간단히 말해서 국민인권기구 설치를 늦출 이유가 없다.

다만 국민인권기구를 설치할 때 다음 사항에 대해서도 충분히 고려해야 할 것이다.

첫째 대정부 독립성을 보장해야 하며 사회경제적 인권도 관장하도록 해야 한다. 이는 호주의 교훈이다.

둘째, 국내인권법을 정비하는 것은 물론 무엇보다도 차별금지법을 제정하여 국민인권기구의 활동기반을 강화해야 한다. 현재 우리나라에는 헌법과 노동법의 추상적 차별금지 조항을 제외하고는 구체적 차별금지입법이 없는 상태다. 그 결과 일상적으로 발생하는 불합리한 차별행위에 대해 실효성있는 구제방법이 없는 경우가 많다. 포괄적 차별금지법의 제정은 이러한 상태를 종식시키는데 필수적이다. 그밖에도 행정정보공개법이나 사생활정보 보호법등 인권관련법들을 대폭 정비하여 국민인권기구의 활동기반을 강화해주는 것이 바람직하다.

셋째, 이미 존재하는 관련위원회들과의 관할권 중첩문제를 처리해야 한다. 이는 특히 고층처리위원회, 언론중재위원회, 노동위원회, 남녀고용평등위원회, 각종 장애인관련위원회 등의 권한과 관련하여 검토될 필요가 있다.

'타락'을 피해야 한다

끝으로 국민인권기구의 문제점은 자칫 또하나의 관료적 국가기구로 타락하기 쉽다는 데 있다. 이러한 위험을 피하기 위해 국민인권기구는 한편으로는 국내민간단체들과 다른 한편으로는 국제인권기구들과 부단히 접촉함으로써 스스로의 국가기구적 성격을 최대한 약화시켜야 한다. 즉, 국민인권기구는 보다 토착적인 국내인권단체를 통해 밑으로부터 수혈받아 '국민'인권기구가 되어야 하며, 나아가서 보다 보편적인 국제인권법을 통해 위로부터 수혈받아 국민'인권'기구가 되어야 한다. 이럴 때만이 국민인권기구는 인권의 전(前)국가적 성격과 초(超)국가적 성격을 동시에 반영하면서 국제인권시대의 인권파수꾼 노릇을 제대로 수행할 수 있다. 한마디로 국민인권기구는 국제사회와 시민사회의 국가내 접속 통로로 고안되었으며 그렇게 기능해야 한다. 향후의 국민인권기구 설립과정은 이러한 인식을 확산하고 실질화하는 과정이 되어야 한다.

한국의 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구

김 한 균 (민주주의법학연구회)

“ 국제사회의 인권규범이 보장하는 자유와 권리들은 한 나라안에서도 마찬가지로 보장될 때에만 진정 실현될 수 있는 것입니다”¹⁾

I. 인권의 국제적 보장과 국민인권기구

1. 인권보장과 증진을 위한 국민적 기반의 필요성

인권보장과 증진을 위한 인류사회의 끊임없는 노력은, 오늘날 다양한 인권관련 국제규범들로 결실을 맺게 되었다. 이에 터잡아 유엔을 중심으로 한 국제기구들이 인권보장의 구체적 기준을 제시하고, 인권침해상황을 감시하며, 각국의 인권문화를 고른 수준으로 끌어올리는데 대단히 중요한 역할을 담당하고 있다. 하지만 인권관련 국제기구가 정치적,경제적,문화적 배경을 달리하는 각국의 개별적 인권문제에 대해 구체적이고 직접적인 조치를 취하는데는 본질적인 한계가 있는 것이 사실이다. 그래서 유럽, 아프리카,미주 등지의 지역인권기구(Regional Human Rights Mechanism)나 비정부단체(NGO)들로부터의 협력이 필요하다. 그리고 무엇보다도 실질적인 인권보장과 증진은 나라마다의 몫이다. 즉 국내문제로서 사고해야 하는 국민적 과제인 것이다.²⁾

국내적 차원에서 인권은 충분한 입법과 독립된 사법부, 효율적인 보호 및 구제제도의 확립과 민주적인 인권기관의 설립 및 강화를 통해 가장 잘 보장되고 신장될 수 있다. 인권문화의 밑바탕을 이루는 인권교육과 홍보 역시 국민적 차원에서 기획되고 수행될 때 가장 효과적이다. 물론 오늘날 보편적인 인권기준과 국제인권규범은 대부분의 국가의 국내법에 구체적으로 수용된 모습을 찾아볼 수 있다. 하지만, 그 실현을 보장하는데 필요한 제도적 장치가 실질적으로 뒷받침되지 않는다면, 인권보장과 증진을 선언한 법규범들은 정치적 수사에 그치게 될 뿐이다.

1) The High Commissioner for Human Rights Jose Ayala Lasso, Opening address for the THIRD ASIA PACIFIC WORKSHOP ON HUMAN RIGHTS ISSUES, Seoul, 1994

2) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, 1993, p.2., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, 1993, p.4., Brian Burdkin, Composition, Definition, Jurisdiction and Powers of National Human Rights Institutions, Australian Human Rights and Equal Rights Commission, 1993, p.7.

그런 점에서 국민적 차원에서 실질적으로 인권을 누릴 수 있게 하는 효과적인 제도적 보장책에 대한 논의는 최근들어 커다란 국제적 관심과 활동을 불러일으키고 있는 분야이다. 실제로 많은 나라에서 진행중인 민주화과정에서도 국내인권보장과 증진활동의 중심적 역할을 맡을만한 민주적 기구의 중요성이 강조되고 있다. 즉 국제인권규범과 국제인권기구가 추구해온 인권의 진정한 실현은 인권보장과 증진을 위한 국민적 기반(national infrastructure)의 확립을 필요로 하는 것이다.

이러한 시대적 요청에 답하여, 1980년대 이후 주로 유럽과 미주지역의 국가에서 공식적인 인권기구들이 설립·운영되어 왔다. 이들의 운영방식과 구체적 기능은 나라마다 상당히 다르지만 인권보장과 증진이라는 목표를 함께하고 있기 때문에, 인권보장과 증진을 위한 국민기구(National Insitutions for Protection and Promotion of Human Rights) 내지 국민인권기구(National Insitutions)라고 부르는 것이다.

2. 국민인권기구의 의미

국민인권기구는 한 나라의 헌법 내지 법령에 근거하여 인권보장과 증진의 임무를 담당하는 독립된 전문행정기관이다.³⁾ 그런데 국민인권기구는 아직 정립단계에 있는 사실상의 개념이다. 즉 유엔에서 국민인권기구의 필요성이 논의되던 초기에는 외관상 국내적 차원에서 인권보장과 증진에 직간접적으로 영향을 미치는 기존 기관들을 모두 포괄해서 지칭하는 개념이었다. 하지만 인권교육, 정부에 대한 인권문제자문, 인권침해청원에 대한 조사와 구제와 같은 특정한 기능을 전담하는 인권기관들이 나타나게 되면서, 입법·사법기관이나 사회복지기관과 구별지워지게 되었다.

1992년 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)에서는 국민인권기구에 대한 구체적 개념정의를 시도되었다. 즉 국민인권기구는 법률에 근거를 두고 정부에 의해 설립되어 인권분야에서의 특정기능을 수행하는 기관이라는 것이다. 그 활동내용은 국내 및 국제적 인권관련문제에 대한 의견제시나 권고 또는 개인이나 집단으로부터 고발된 인권침해사건에 대한 조사 및 구제조치 등의 법적 권한의 종류와 범위에 따라 윤곽이 그려진다.⁴⁾

현재 활동하고 있는 국민인권기구들은 대체로 국민인권위원회(Human Rights Commissions)와 옴브즈만(Ombudsman) 두가지 유형이 있다. 하지만 실제 명칭만

3) UN Centre for Human Rights, A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.10-11.

4) 독립된 법적 근거를 가지고 독자적으로 활동한다는 점, 그러나 정부와의 특정관계속에 활동의 법적 제한과 재정적 제약을 받는다는 점, 그리고 법적 강제력있는 최종판단을 내릴 권한이 없다는 점에서 국민인권기구는 정부행정기관 및 비정부단체 그리고 사법기관과 구별된다.

으로는 구별되기 어렵다. 예컨대 국민인권위원회의 고유기능에까지 미치는 광범한 활동을 수행하는 옴브즈만이 있는가하면, 전통적으로 옴브즈만과 관련된 행정영역에서만 활동하는 국민인권위원회도 있기 때문이다.⁵⁾

3. 유엔과 국민인권기구

국민인권기구라는 용어는 유엔 경제사회이사회에 의해 처음 사용되었다. 1946년 경제사회이사회는 회원국들에게 산하 인권위원회(Commission on Human Rights)의 활동에 협력하는 차원에서 각국내에 인권기구의 설립을 요청한 바 있다. 1970년대에 들어서면서부터 국제인권기준의 효과적인 실현을 뒷받침해 줄 수 있는 국내차원의 기구설립에 대한 논의가 구체화되기 시작했고, 1978년 9월 인권위원회는 제네바에서 인권보장과 증진을 위한 국민 및 지역인권기구에 관한 세미나를 개최하기에 이르렀다. 국민인권기구를 주제로 한 최초의 유엔회의였다.⁶⁾ 회의 결과 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 1978)이 마련되어, 인권위원회와 유엔총회에서 승인되었다. 이어 인권위원회는 모든 회원국들에게 국민인권기구의 설립을 위한 적절한 조치를 취할 것을 권고하였다.

1980년대 동안에는 유엔의 지속적인 관심속에 상당수의 국민인권기구가 유엔인권센터의 지원을 받아 설립되었다. 1991년 10월에는 각국의 지역 및 국민인권기구가 참가한 가운데, 국민인권기구와 유엔을 비롯한 국제기구와의 협력형태를 재고하고, 그 효율성증진방안을 모색키 위한 국제워크샵이 파리에서 개최되었다. 이 회합의 성과물인 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙은 국민인권기구가 인권보장과 증진을 위해서 헌법과 법률에 명시된 실질적 권한을 보유해야 함을 분명히 했다.

이 원칙에 따른 국민인권기구의 설립과 강화의 필요성은 1993년 6월 비엔나 세계인권대회(The World Conference on Human Rights)에서 채택된 비엔나 선언(The Vienna Declaration)에서도 재차 강조되었다. 즉 각국 정부들에 대하여 국민인권기구의 설립과 강화를 요청하는 한편, 이를 지원하기 위한 유엔활동과 프로그램의 확대강화를 권고하였다. 또한 국민인권기구의 제도적 개선책을 논의하고 국민인권기구간의 협력 및 유엔과의 협력을 통해 정보와 경험을 공유하기 위해서 국민인권기구들의 정기적 회합을 제안하였다. 이어서 1993년 12월 튀니스에서 열린 제 2차 국민인권기구 워크샵에서는 국민인권기구의 강화방안으로서, 유엔기구에의 참여활동보장과 유엔의 설립기금과 기술지원프로그램제공을 논의하고, 국민인권기구

5) 한 나라안에 복수의 국민인권기구를 설립하는 사례도 점차 늘고 있다. 예컨대 국민인권위원회가 옴브즈만과 병행하여 설립되기도 한다.

6) Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva, 1978.

협력위원회(Coordinating Committee of national institutions)⁷⁾를 통한 국민인권 기구들간의 정보교류를 권고했다.⁸⁾

II. 국민인권기구의 권한과 역할

1. 인권교육과 홍보

국민인권기구는 국민에게 인권의 본질과 내용을 홍보하고 교육하여 인권의식을 심어주기 위한 활동을 조직하고 지원한다. 인권과 그 실현을 보장하는 제도에 대한 인식은 인권보장과 증진의 기초이기 때문이다. 물론 이제까지 인권증진활동은 국제적 차원에서 정부간기구 또는 비정부단체에 의해 주도되어 왔지만, 이제는 국가가 국민인권기구를 비롯한 국내인권체도를 통해 국제법적 의무준중차원에서 수행해야 하는 구체적 과제라는 점이 널리 인정되고 있다.

궁극적으로 인권증진이란 한 사회의 인권문화를 발전시키기 위한 활동을 말한다. 인권문화는 모든 국민이 자신의 권리를 인식해서 침해된 권리회복에 스스로 노력할 뿐만 아니라, 나아가 이웃의 권리보호를 위한 노력에도 동참하는 일이 사회적으로 조직되며, 인권이 모든 국가권력행사의 평가기준으로서 자리잡을 수 있는 사회환경을 말한다. 즉 인권이 더 이상 추상적인 말이 아니라 시민의 일상생활과 국가기관의 권력활동 하나하나에 스며들어 하는 것이다.

따라서 국민인권기구는 인권증진을 위한 활동으로 인권관련정보를 수집정리하고 널리 보급하며, 특히 인권정보를 연구조사와 교육자료를 활용할 수 있기 위해서 독자적인 인권정보센터를 설립하기도 한다.⁹⁾ 또한 지역사회의 인권보호활동을 조직하고 지원하며, 인권교육을 위해 출판물과 대중매체를 광범위하게 활용하고, 각급 행정기관, 사법기관과 교육기관에 인권교육프로그램을, 그리고 인권활동가들에게 훈련 프로그램을 제공한다.

2. 인권침해에 대한 조사(Investigating human rights violations)

국민인권기구는 인권상황 전반에 대한 조사권한을 부여받고 있다. 조사연구된 결과는 정부와 각종 인권관련기관에 제공되고, 보고서로 출간되어 사회전반의 인권의

7) 국민인권기구와 유엔인권센터간의 정기적 교류를 매개하고, 후속 국민인권기구워크샵 개최를 준비하는 역할을 하고 있다. 현재 호주,카메룬,캐나다,프랑스,멕시코,뉴질랜드,필리핀,튀니지아,인도,스웨덴이 참여하고 있다.

8) Virendra Dayal, Recent activities at the international level relating to national human rights institutions, 1994, pp.7-12.

9) 국민인권기구는 다음에 관련한 기본적인 정보자료들을 수집하고 활용할 수 있어야 한다.
①국제인권협약과 기준(국가의 승인 내지 비준에 대한 정보) ②국제조약기구에 대한 정부보고 ③인권관련 국내법과 관련행정처분 및 사법처분 ④국내인권보장제도 ⑤국제적 차원의 인권실현제도 ⑥국민인권기구의 활동.

식신장에 기여한다. 나아가 인권침해에 대한 사실조사와 피해자구제조치 권한을 가진 국민인권기구의 존재는 인권침해에 대한 강력한 억제요인이 될뿐만 아니라, 정부의 인권옹호의지를 가늠할 수 있는 표지가 된다. 따라서 효과적인 조사체계를 갖추기 위해서는 충분한 법적 권한¹⁰⁾, 조직력과 이용이 쉽고 비용이 적게 들며 신속한 조치가 가능한 절차가 확보되어야 하며, 정치적 의지도 뒷받침되어야 한다. 물론 국내적 차원에서 인권침해로부터의 보장역할은 기본적으로 사법부가 담당하고 있다. 즉 국민인권기구가 운영하는 국민의 인권침해사실에 대한 고발(complaint)접수와 일정한 구제조치체계는 기존의 사법체계가 현실적으로 미치지 못하는 인권보장의 틈새를 메꾸는 역할을 하는 것이다.

국민인권기구의 인권침해조사대상에는 입법부와 사법부에 대한 고발과 형사범죄, 사계약위반, 단순비행, 개인간의 분쟁은 포함되지 않는다. 이러한 조사대상에 대한 제한은 권력분립원칙과 각국의 정치적 문화적 현실의 불가피한 반영이다. 하지만 국민인권기구의 설립목적은 사실상 무의미하게 할 정도여서는 안된다. 따라서 국민인권기구의 인권침해고발체계는 먼저 어떠한 종류의 고발을 처리할 수 있는지에 관한 기준이 법적으로 확립되어 있어야 하는데, 예컨대 행정의 공정성과 합법성을 감독하기 위해 설립된 국민인권기구의 경우에는 행정절차에서의 인권침해에 대한 고발에 제한되며, 더 광범한 분야의 인권문제를 관할하는 국민인권기구의 경우에는 개인, 공기업과 사기업, 단체에 의한 인권침해고발에 대해서도 다루게 된다.¹¹⁾

모든 개인¹²⁾은 국민인권기구에 인권침해사실을 고발할 수 있으며, 간소한 절차를 통해 쉽게 이용할 수 있으며 고발자의 비밀도 보장된다. 대부분의 국민인권기구는 침해사실조사에 앞서 조정절차(conciliation)를 통한 사실확인과 상호수용가능한 신속한 해결을 도모한다. 조건을 갖춘 고발이 정식으로 접수되면, 불법한 침해사실의 실제여부와 책임소재를 가리기 위한 조사절차가 진행된다.¹³⁾ 조사가 종결되면, 구체적인 구제 내지 시정조치가 뒤따르게 되는데, 국민인권기구의 권한형태에 따라 직접적인 징계처분을 부과하거나, 의회 또는 관련정부기관에 시정권고를 할 수 있

10) ①공문서를 포함, 조사에 필요한 모든 자료에 대한 접근권 ②구금시설을 포함한 현장방문조사권 ③당사자출석요구권 ④증인에 대한 형사소추면책부여권 ⑤모든 관련자에 대한 질문청취권 ⑥증인소환 및 출석강제권, 구두 및 문서증거수집권, 정부기관에 대한 관련문서 및 물증제출강제권

11) 예컨대 필리핀 국민인권위원회(Commission on Human Rights)는 법령상 “시민적 정치적 권리를 포함한 모든 형태의 인권침해”를 다룰 수 있다. 인도의 국민인권위원회의 경우에는 법령상 “인도헌법에 의해 보장되거나 국제조약에 규정된 생명, 자유, 평등, 개인의 존엄성에 관한 권리”를 침해한 사실에 대한 고발을 조사할 수 있다.

12) 일부 국민인권기구에서는 특정집단에 대해서도 고발의 주체가 될 수 있음을 인정한다. 또한 원칙적으로 제3자도 고발주체가 될 수 있는데, 인권을 침해당한 당사자가 현실적으로 고발을 제기하기 어려운 경우가 적지않기 때문이다.

13) 이러한 경우 가구제조치(interim relief)권한을 통해 조사기간중 고발자의 피해상황이 더 악화되지 않도록 방지할 수 있다.

다. 대부분의 국민인권기구들은 특정한 인권침해사태에 관해 정부기관, 공무원, 개인 및 단체에 대해 시정 및 예방조치를 권고할 권한을 가진다. 또는 조사된 사안의 적절한 해결을 보장할 수 없거나, 조정절차의 성과가 없는 경우, 형사범죄로 인정되는 경우, 또는 현실적 장애로 인해 조사가 어려울 경우에는 관련정부기관, 의회, 법원, 검찰 등에 사안을 회부하고, 재판 내지 심판절차에 참여하여 사안에 대해 진술할 수 있다. 일반적인 경우는 아니지만, 독자적으로 법적 구속력있는 결정을 내릴 수 있는 권한이 있는 경우에 인권침해조사권한의 효율성을 강화할 수 있음은 물론이다.

한편 공식적인 고발이나 정부기관의 의뢰없이도, 국민인권기구는 자신의 관할권 내에서 독자적으로 인권침해가 가능한 상황에 대한 조사를 할 수 있다. 역설적이게도 가장 인권을 침해당하기 쉬운 여성, 어린이, 빈민, 장애인, 수형자들이야말로 자신의 인권조차 잘 알지못하고, 설사 안다하더라도 공공기관에 대해 자신의 권리를 주장하는 일을 꺼리는 경향이 있음에 비추어 볼 때, 이러한 국민인권기구의 역할이야말로 언제 어디서 누구에게든지 인권침해가 있을 때에는 예외없이 사회적으로 문제 제기되고 공론화될 수 있게됨을 의미하는 것이다.

3. 인권보호 및 증진활동에 대한 자문과 지원

국민인권기구는 정부기관뿐만 아니라 의회, 사법기관의 인권보장 및 증진활동에 대해 자문할 권한을 가진다. 해당정부기관이나 일선공무원에게 인권관련문제들에 대한 주의를 환기시키고 구체적인 인권정책을 제안하며, 의회에 대해서는 기존인권 관련법령에 대한 의견을 제시하고 법률초안 마련에 협조한다. 재판절차에서의 인권 보장정책의 개선을 위해서도 중요한 몫을 한다. 그리고 국민인권기구는 정부의 국제인권조약가입을 지원하고 준수여부를 감시하며, 보고의무이행에도 협조한다.

특히 국민인권기구는 그 활동을 통해 인권관련법령의 적용이 가져오는 현실결과에 대해 객관적으로 파악할 수 있는 위치에 있기 때문에, 입법감시와 입법제안에 있어 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 그리고 이러한 자문권한이 실효를 거둘 수 있기 위해서는, 대상기관의 상응하는 조치 내지 회신체계가 갖추어져야 한다.¹⁴⁾

4. 국민인권기구의 효율적인 역할을 위한 조건

"국민인권기구는 특히 유관기관에 대한 자문과 인권침해에 대한 구제활동, 인권 정보의 보급과 인권교육에서 중요하고도 적극적인 역할을 수행하고 있다."¹⁵⁾

적절하고도 효율적인 국민인권기구는 한 나라에 고유한 정치적 경제적 문화적 상

14) 예컨대 인도 소수자보호위원회(National Commission of Minorities)의 설립법령에는 "중앙정부는 권고에 기해 취했거나 취할 조치, 그리고 권고를 받아들일 수 없는 경우에는 그 사유를 설명해야 한다"고 규정하고 있다.

15) The Vienna Declaration and Programme of Action Part II. 23.

황을 반영한 조직구성과 활동을 통해 그 사회의 인권현실에 적극적으로 영향을 줄 수 있다. 독립성이 보장되며, 충분한 권한을 부여받아 다른 인권기관과 협력하면서 능률적으로 활동할 뿐만 아니라, 국민들이 쉽게 다가갈 수 있을 때 국민인권기구는 자신의 역할을 효율적으로 다할 수 있는 것이다.¹⁶⁾

4.1 독립성

국민인권기구는 정부를 비롯하여 영향력이 미칠 수 있는 모든 기관들로부터 독립적으로 활동할 수 있어야 한다. 국민인권기구의 독립성은 법적 근거,조직구성,재정,활동의 독자성을 통해 실질적으로 보장될 수 있다.

특히 정부로부터 독립성을 확보하려면 법적 지위보장이 중요하다. 헌법에 국민인권기구의 설립근거를 마련해두고 있는 나라도 있지만, 대부분 법령에 국민인권기구와 정부와의 관계 및 활동한계를 규정하고 있다. 행정부의 간섭없이 활동할 수 있도록 국가원수나 의회의 직속기관으로 설립한 경우도 많다. 또한 활동상의 독자성을 위해서는 독자적인 규율과 업무처리절차가 있어야 하며, 법령에 특정된 경우 외에는 외부기관의 감사를 받지 않아야 한다. 특히 정부기관의 협조를 얻을 수 있는 법적 권한이 확보되어야 한다.¹⁷⁾ 그리고 재정적 기반이 취약하거나, 재정문제를 정부나 외부기관에 의존하는 국민인권기구는 사실상 활동에 통제를 받기 쉽다. 따라서 국민인권기구의 충분하고도 지속적인 재정확보에 관해서도 설립법령에 명시되어야 한다.¹⁸⁾

하지만 법적,재정적 독자성에도 불구하고 인적 독립성이 보장되지 않는다면, 국민인권기구의 독립성은 유명무실하게 될 것이다. 따라서 구성원의 임명방법,기준,기간,해임사유,특권과 면책사유는 법령에 명시되어야 한다. 특히 임명 또는 선출은 의회와 같은 국민대표기관에서 관장해야 하며, 고정임기를 보장받아야 한다.¹⁹⁾

4.2 관할권의 확정과 충분한 권한

국민인권기구의 관할범위는 일반적으로 설립법령에 명시되어 있다. 광범하고도

16) UN Centre for Human Rights, A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.18-36.

17) 예컨대 프랑스 중재청(Office of the mediator) 설립법령은 “모든 행정기관은 중재청의 활동에 협조해야 한다. 모든 공무원들은 중재청의 모든 요청과 질의에 답해야 한다. 또한 중재청의 권한범위내의 모든 조사와 조회요청에 응해야 하며, 이러한 요청에 협조하기 위한 모든 필요한 조치를 다해야 한다”고 규정하고 있다.

18) 예컨대 멕시코 국민인권위원회(National Commission for Human Rights)의 설립법령은 “연방정부는 국민인권기구의 효율적인 기능에 필요한 실질적 재정적 지원을 해야 한다”고 규정하고 있다.

19) Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national insitutions for protection and promotion of human rights, 1993, p.9.

모호한 관할보다는 오히려 명시적으로 확정된 관할범위안에서 더 효율적으로 활동할 수 있는 것이다. 대체로 국민인권기구의 관할권은 법적 토대, 구체적 기능, 활동 대상에 따라 확정된다.

다만 국민인권기구가 인권침해사실에 대한 고발을 접수하고 조치를 취할 수 있는 권한을 부여받은 경우 기존의 사법기관과 관할권이 중복될 수도 있다. 하지만 국민인권기구는 다른 인권기관이 수행하지 않거나 할 수 없는 역할을 하기 위해 상호보완적으로 설립되는 것이기 때문에 관할권충돌의 문제는 생기지 않는다. 오히려 국민인권기구의 고발 내지 청원체계가 적절히 기능한다면 종종 사법기관보다도 선호된다. 이용이 쉽고, 융통성 있고 신속하게 조치를 취하며, 상대적으로 저렴한 비용으로 전문가의 도움을 받을 수 있기 때문이다. 국민인권기구는 그 실질적 역할에 충분한 법적 권한을 부여받아야 한다. 여기에는 직무수행에 장애가 될 경우 법적 행정적 강제를 부과할 수 있는 권한도 포함되어야 한다.

4.3 친숙성

효율적이고 권한있는 기관으로 인정받는 국민인권기구는 국민들이 신뢰하고 쉽게 도움을 청할 수 있다. 무엇보다도 국민인권기구의 존재와 역할에 대해 알지못하거나 잘못 알고 있는 국민들에게는 친숙한 인권기관일 수 없다. 특히 인권을 침해받기 쉬운 사람들은 공공기관 찾기를 주저하는 경향이 있다. 따라서 국민인권기구는 자신의 역할과 이용방법에 대해 널리 알려야 하고, 먼저 국민들에게 가까이 다가갈 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그래서 국민인권기구는 지방사무실을 설치하거나 지역담당관을 배치해서 가능한 한 많은 사람들이 이용할 수 있도록 노력해야 한다. 뿐만 아니라 조직구성에서도 모든 사회계층에 친숙히 다가갈 수 있도록 인권보장과 중진활동에 관련된 정부,의회,비정부단체,노조,각종 직능단체 대표의 다양한 참여가 보장되어야 한다.

4.4 협력

국민인권기구는 다른 국민인권기구,비정부단체,정부간기구와의 긴밀한 협력관계를 유지해야 효율적인 활동을 할 수 있다. 특히 비정부단체들은 점차 공식적으로 국민인권기구의 활동에 참여하고 있다. 국민인권기구를 국민들에게 널리 알리고, 공공기관에 고발을 하거나 구제를 요청하기를 꺼리는 피해자와 국민인권기구간에 매개역할을 하며, 국민인권기구의 활동에 필요한 구체적인 인권정보를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 그리고 국민인권기구들간에도 실무적 수준에서 공동연구조사활동과 보고서와 출판물을 교류하고, 경험을 공유하기 위한 정기적인 회합을 통해 실질적 협력을 도모할 수 있다.

4.5 활동의 능률성

불충분한 재정과 비능률적인 인적구성은 국민인권기구의 원활한 기능뿐만 아니라 대외적 신뢰성도 저해하기 마련이다. 물론 현실적 제약으로 인해 충분한 인적·물적 자원을 가지고 활동하는 국민인권기구는 많지 않다. 때문에 항상 활동방식과 절차 규정을 정립하여 운영의 능률을 극대화하고, 실무자들에 대한 교육훈련과 자체평가를 지속적으로 수행하며, 정기적으로 상세한 활동보고서를 제출하여 신뢰성을 높이기 위해 노력해야 한다.

III. 국민인권기구의 유형과 각국의 현황

1. 국민인권위원회

국민인권위원회(National Human Rights Commission)는 인권침해사실을 조사하며, 인권관련법령과 정부의 인권정책을 감시하고 인권증진방안을 제안하는 기능을 담당하는 독립된 기관이다. 일차적으로는 모든 형태의 차별방지와 시민적 정치적 권리의 보장에 관심을 두고 있다. 또한 경제적 사회적 문화적 권리의 보장과 증진을 위한 국내정책을 관장한다. 인권실현은 입법과 행정조직만으로써는 불충분하다는 점에서 국민인권위원회의 인권교육, 홍보, 연구활동은 사회전반의 인권의식을 높이는 데 이바지하는 것이다.

다양한 형태의 국민인권위원회에 부여된 가장 공통된 기능은 국내실정법에 반하는 인권침해에 대한 개인 또는 집단의 고발을 접수하고 조사하는 것이다. 특히 독자적인 인권침해조사권한은 국민인권위원회의 위상확보와 효과적 기능수행에 중요한 의미가 있다. 정부의 인권정책에 대한 체계적 감시, 국제인권규범의 국내적 수용과 인권관련법령의 개정제안도 중요한 역할이다.²⁰⁾

2. 옴부즈만

옴부즈만(Ombudsman)은 특히 행정권의 남용으로부터 국민의 기본적 자유와 권리를 보호하기 위한 독립기관이다.²¹⁾ 역시 인권침해에 대한 고발을 접수하고 조사하며, 피해자와 정부기관사이의 중립적 조정자(independent mediator)로서 활동한다. 옴부즈만제도는 나라마다 형태를 달리하는데, 의회형 옴부즈만²²⁾의 경우에는 행정통제를 위한 의회부속기관으로서, 행정부형 옴부즈만은 국민의 행정기관에 대한 청원을 행정조직내에서 처리하는 내부적 행정구제제도로서 기능한다.²³⁾

20) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, pp.6-8., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.12-14.

21) 옴부즈만제도의 기원은 1809년 스웨덴 헌법에서 행정·사법공무원에 대한 감독기관을 설립한데서 비롯된다. 스웨덴어 ombud는 대표자, 대리인을 의미한다.

22) 영국의 행정감찰관제도(Parliamentary Commissioner for Administration)가 대표적인데, 국민은 의원을 통해서만 청원할 수 있고 옴부즈만의 직권조사가 허용되지 않는다.

옴브즈만은 행정기관의 권한남용이나 직무태만으로 인한 피해국민의 고발사항을 비공식적 절차에 의해 신속하고 적은 비용으로 조사처리함으로써 행정쟁송절차의 경직성과 현실적 한계성을 보완한다. 모든 국민은 행정기관에 의한 모든 인권침해에 대해 고발할 수 있지만, 대체로 국민인권기구는 사법기관에 관련된 고발은 다루지 않는다. 공공의 권리에 영향을 주는 문제로서 개인의 고발대상이 아닌 사안에 대해서는 자체조사를 수행할 수 있으며, 조사결과에 따라 해당기관에 시정조치를 권고하고, 정례보고서를 의회에 제출한다.²⁴⁾

인권을 침해당한 개인의 고발을 접수하고 조사하고, 원칙적으로 구속력있는 결정의 권한은 없다는 점에서 옴브즈만과 국민인권위원회의 기능은 유사하다. 그렇지만 국민인권위원회가 특히 부당한 차별로 인한 인권침해와 관련하여 정부기관뿐만 아니라 개인도 규율하는데 비해, 옴브즈만제도는 정부기관에 대해 부당한 행정행위로 피해를 입게된 개인의 권리를 보장하는 기능을 한다. 대체로 옴브즈만의 일차적 기능은 행정분야에서의 공정성과 합법성을 보장하는 것이지만, 점차 인권보장과 증진을 위한 광범한 활동에 참여하는 추세에 있다.²⁵⁾

3. 전문인권기관

전문인권기관(Specialized Institutions)은 주로 여성, 아동, 장애인, 빈민, 외국인, 난민과 같은 소수약자(minority)에 대한 보호를 위한 사회활동지원과 정부정책감시 및 자문의 역할을 담당하는 특화된 국민인권기구이다. 각국에서 국민인권기구가 뿌리를 내리면서, 더욱 구체적이고도 실질적인 인권보장과 증진활동에 대한 요청이 반영된 결과이다.²⁶⁾

23) 시민권보호관(procurator)제도는 구 소련과 동구사회주의국가에서 채택했던 옴브즈만과 유사한 제도인데, 헌법기관으로서 모든 중앙 및 지방정부기관, 공기업, 공공단체, 집단농장행정의 시민권침해여부를 감독하고 위법공무원을 징계절차, 형사절차에 회부할 수 있다. 모든 국민은 시민권보호관에게 행정작용에 의한 권리침해사실을 고발하고 구제조치를 요청할 수 있다. (Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, pp.12-13.)

24) 옴브즈만의 기능을 담당하는 멕시코 국민인권위원회(CNDH)의 경우, ① 행정기관과 공무원에 의한 불법행위가 있는 경우 ② 수사기관에 의한 불법행위로서 행정기관과 공무원의 부당한 기피나 관용으로 인해 처벌되지 않은 경우 ③ 행정기관과 공무원의 직무태만으로 인해 ①②의 사건이 발생한 경우에 대한 고발을 접수하고 조사하여 구제조치 및 징계를 권고한다. (Mexico National Commission for Human Rights, Nearlt Three Years of Experience, 1993, p.5.)

25) UN Centre for Human Rights, National insitutions for protection and promotion of human rights, pp.8-9., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.15-16.

26) Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national insitutions for protection and promotion of human rights, pp.19-22.

소수약자의 문제는 나라마다 형태를 달리하지만, 이들 모두에 관련된 공통의 문제는 차별(discrimination)이다. 전문인권기관은 국내에서의 차별문제와 관련하여 개인 또는 정부기관에 대한 고발을 조사할 수 있는데, 구속력있는 결정이나 법적 조치를 취할 권한이 부여되어 있지는 않다. 대체로 소수자보호활동지원과 정부와 의회에 대한 자문뿐만 아니라 실정법의 차별적 요소를 감시하는 역할을 한다. 27)

4. 각국 국민인권기구의 현황

국민인권기구는 나라마다의 문화적, 정치적, 역사적, 경제적 배경과 기존의 법체제에 따라 그 위상과 형태를 달리한다. 물론 자국의 인권보장과 증진요청에 가장 적합한 형태의 국민인권기구가 설립되어야 한다. 28) 1993년 현재 캐나다(Human Rights Commission), 러시아(Commission on Human Rights), 멕시코(National Commission for Human Rights), 쿠웨이트(Committee on Defence of Human Rights), 나이지리아(Public Complaints Commission), 중국(State Nationalities Affairs Commission), 일본(Civil Liberties Bureau), 필리핀(Commission on Human Rights) 등 35개국에서 활동중이다. 29)

구체적으로 1986년 설립된 호주의 인권 및 기회균등위원회 (Human Rights and Equal Rights Commission)의 경우를 보면, 호주가 가입한 모든 국제인권조약과 인종차별, 성차별, 장애인차별, 프라이버시보호에 대한 국내법령의 실현을 총괄하는 역할을 하고 있다. 동 위원회는 연방검찰총장이 지명하는 비상임위원장과 임기7년의 인권, 인종차별담당 상임커미셔너와 임기5년의 프라이버시, 장애인차별, 성차별, 원주민 담당 상임커미셔너 여섯명으로 구성된다. 30) 연방검찰총장과 협의하여, 국제인권원칙에 반하는 입법안과 실정법령에 대한 심사, 인권보장을 위해 취해야 할 조치에 대한 보고, 인권침해행위에 대한 고발접수 및 조사, 인권관련연구와 교육프로그램제

27) UN Centre for Human Rights, National insitutions for protection and promotion of human rights, pp.9-10., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.14-15.

28) The Vienna Declaration and Programme of Action Part II. 23.

29) 프랑스(National Consultative Commission on Human Rights, Mediator for the Republic), 스웨덴(Equal Opportunities Commission, Parliamentary Ombudsman), 영국(Equal Opportunities Commission, Commission for Racial Equality), 뉴질랜드(Human Rights Commission, Race Relations Conciliator, Children's Ombudsman), 인도(National Commission on Human Rights, Commission on Castes and Scheduled Tribes), 세네갈(National Committee on Human Rights, Mediator for the Republic) 등 9개국은 복수의 국민인권기구를 운영하고 있다. (Brian Burdkin, op.cit., p.42., Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national insitutions for protection and promotion of human rights, pp.25-29.)

30) Australian Human Rights and Equal Rights Commission Annual Report 1992-1993, pp.11-16.

공, 홍보기능을 수행하고 있다.³¹⁾ 그리고 활동결과에 대해 정부와 의회에 보고할 수 있고, 법원을 제외한 모든 인권관련 법적절차에 관여할 수 있으며, 인권침해적 행정 행위방지를 위한 지침을 제시하고, 부당한 차별행위를 조사하여 담당커미셔너를 통해 구제조치를 취할 수 있다.³²⁾

이백년 가까운 역사를 가진 스웨덴의 의회옵브즈만(Parliamentary Ombudsman)은 의회에서 선출되는 임기4년의 수석옵브즈만과 일반행정, 사회복지, 법원·군대·경찰담당 옵브즈만으로 구성되는 독립헌법기관이다.³³⁾ 의회, 내각, 검찰총장을 제외한 모든 국가 및 지방자치단체 행정기관과 법원, 군대의 적법한 직무수행에 대한 감찰권, 행정행위의 적법여부에 대한 의견진술권, 국회와 정부에 대한 입법제안권, 직무범죄공무원에 대한 처벌건의 및 소추권(특별검사), 접수된 고발사항에 대한 조사와 자체조사권, 의회에 대한 보고서제출권을 가진다. 그밖에 정부에 의해 임명되는 직능옵브즈만으로서, 소비자옵브즈만, 기회균등옵브즈만, 인종차별방지옵브즈만, 언론옵브즈만이 활동하고 있다.³⁴⁾

IV. 한국의 인권상황과 국민인권기구

1. 한국에서 국민인권기구설립의 의미

인권은 인류의 자유와 평화에 대한 이상이 가장 핵심적으로 집약된 표현이다. 이제 인권보장과 증진을 위한 국제사회의 노력은 점차 지역권과 개별 국가차원에서 결실을 맺고 있다. 이러한 흐름의 한 가운데 국민인권기구에 대한 논의가 농여있는 것이다. 한 나라의 민주화와 개혁의 관점에서 국민인권기구에 대한 관심을 소홀히 할 수 없음은 물론이다. 그래서 모든 인권침해권력으로부터 독립된 인권보호기관의 존재는 한 사회의 인권문화수준을 가늠할 수 있게 해 준다.

물론 현단계에서 다른나라에서 활동중인 국민인권기구들 대부분이 현실적으로 인권침해사태에 대한 구속력있는 결정이나 법적 조치를 취할 수 있는 실질적 권한이 없다. 그런 점에서 유명무실한 낭비적 제도에 불과하다는 비판을 받을 수 있다. 또한 오히려 인권의 실질적 보장요구에 대한 미봉책이나 국내민간인권운동에 대한 통제수단이나, 국제사회의 기준에 미치지 못하는 국내인권상황을 은폐하기 위한 정치적 기관에 불과하다는 의심도 받을 수 있다.

31) 동위원회는 1992년 7월부터 1993년 6월의 기간중 4432건의 고발을 접수, 관할사항인 2024건을 조사하여, 1453건에 대해 조정, 철회조치 등의 최종결정을 내렸다. 성차별관련사건이 전체고발의 40%로 가장 많았으며, 조사대상의 70%는 성차별과 인종차별사건이었다. (Ibid, pp.240-242.)

32) Australian Human Rights and Equal Rights Commission Act, 1986, part II Division 2.

33) 스웨덴 헌법 제12장 제6조

34) 김호진, 각국 옵브즈만 제도의 비교분석, 한국행정학보 제13권, 1979.151-152면.

그럼에도 국민인권기구에 대한 논의가 한국의 인권현실에서 의미가 있다면 그 이유는 무엇이겠는가? 국민인권기구는 국제사회의 인권규범이 한 사람 한 사람에게 구체적으로 다가설 수 있는 통로다. 국제사회의 인권선언이 더 이상 문서나 외교적 발언에 그치지 아니하고, 인권으로부터 소외되어 있는 사람들에게 비로소 실현될 수 있는 계기를 마련해 주는 것이다. 물론 효과적인 인권보장을 국민인권기구에 전적으로 기대할 수는 없다. 그렇지만 국민인권기구는 기존의 인권보장제도를 대체하는 것이 아니라, 인권보장의 공백지대가 없도록 보완하는 것이다. 오히려 체계없이 분산중복되어 있는 국내인권보장기관들을 더 효율적으로 조직해 내는 역할도 가능할 것이다.

2. 한국의 인권보장기관현황과 법무부의 인권위원회설립방안

현재 우리나라에서 인권보장과 증진활동을 전담할 수 있는 독립된 기관은 존재하지 아니한다. 현재로서는 일종의 민원옴브즈만제도의 형태로서 1994년 설립된 국민고충처리위원회가 있다.

국민고충처리위원회는 국무총리산하에 대통령이 임명한 3년임기의 상임위원장 및 상임위원 2명, 비상임위원 4명과 보조기관인 전문위원과 조사관 및 사무처³⁵⁾로 구성되어 있는 행정기관이다. 국회, 지방의회, 법원, 중앙선관위, 감사원과 국가기밀 또는 사생활에 관한 사항외에 모든 행정기관의 행정에 대해 민원상담과 조사, 위법부당한 처분에 대한 시정권고, 행정제도운영개선에 대한 의견표명, 위원회권고사항에 대한 관계기관의 조치결과통보요구권을 가진다.³⁶⁾ 모든 국민은 행정기관의 위법부당한 처분이나 부작위에 대한 고충민원을 서면신청할 수 있으며, 이를 접수한 고충처리위원회는 조사에 필요한 경우 관련기관의 자료제출과 관련자의 출석 및 의견진술을 요구할 수 있고, 관련기관장은 조사와 요구에 협조해야 한다.³⁷⁾ 조사결과 위법부당한 처분이라 인정할 만한 상당한 사유가 있을 때에는 관련기관장에게 적절한 시정조치 내지 법령 기타 정책의 합리적 개선을 권고할 수 있고, 이에 대해 관련기관장은 30일 이내에 그 처리결과를 통보해야 한다.³⁸⁾ 국민고충처리위원회의 결정은 법적 강제력은 없지만, 국민에 대한 공표권과 대통령에 대한 보고권³⁹⁾을 통해 간접적으로 구속된다.⁴⁰⁾

35) 1997년 1월 13일자로 기존의 국민고충처리위원회와 정부합동민원실을 통합하여 국민고충처리위원회사무처가 설치되었다. 사무처는 정부에 대한 민원상담·조사·처리와 국민고충처리위원회사무처리·지원기능을 수행하기 위해 사무처장과 법무심의관, 민원상담전문위원 및 민원행정국, 민원조사국을 둔다. (국민고충처리위원회사무처설치령 제2조이하)

36) 행정통제 및 민원사무기본법(1994) 제16조

37) 같은 법 제23조 내지 제25조, 동 시행령 55조, 제60조.

38) 같은 법 제26조, 제28조, 동 시행령 제61조, 제63조

39) 같은 법 제29조, 제30조

40) 1994년 4월부터 1995년 2월까지 4100건의 고충민원을 접수하여 관할사안인 33%중 시

다만 부족한 인력으로 운영되기 때문에 신속간편한 권리구제라는 옴브즈만제도의 취지를 살리지 못하고 있을 뿐만 아니라 독립된 근거법령을 가지지 못한채 행정규제및민원사무기본법과 시행령에 근거를 둔 기관이며 산하 사무처도 총무처소관이기 때문에 조직구성에서도 행정부로부터의 독립된 활동을 보장받기 어렵다는 현실적 문제점이 있다.⁴¹⁾ 또한 단지 행정제도개혁의 차원에서 설립되어 행정민원해결에 역할이 제한되는 정부기관이라는 점에서, 인권교육과 홍보, 인권침해에 대한 조사와 구제, 인권보호활동에 대한 자문과 지원역할을 담당해야 할 국민인권기구의 위상에는 미치지 못하고 있는 실정이다.

이와같은 현실에서 법무부는 1996년부터 정부주도의 국민인권기구설치를 검토하고 있다. 즉 가칭 인권위원회법을 제정하여 법무부, 외무부, 노동부 공무원과 변호사, 교수로 구성되는 인권위원회를 1998년까지 서울과 주요지방도시에 설치하고 국고보조를 받아 인권교육과 홍보, 인권상담, 진정서접수처리, 인권침해사례조사, 인권규약관련업무를 담당케 한다는 것이다.⁴²⁾

3. 한국에서 국민인권기구설립의 원칙

국민인권기구는 우리사회에 유엔 - 국제인권기구 - 지역인권기구 - 국민인권기구 - 비정부단체, 그리고 깨어있는 시민 한 사람으로 이어지는 촘촘하고도 단단한 인권보장의 그물망을 둘러치는 작업을 크게 진전시켜 줄 것이다. 그래서 뒤늦게나마 정부가 국민인권기구의 의미를 인식하고 설립에 나선 것은 바람직한 일이라 생각된다. 정의하자면 국민인권기구는 법률에 근거하여 정부에 의해 설립된 인권보장 및 중진기관이다. 하지만 정부가 일방적으로 조직한 또하나의 정부산하기관을, 또는 매년 유엔에 제출하는 인권관련정부보고서만큼이나 형식적인 대외전시용 기관을 의미하는 것은 아닐 것이다.

오히려 이러한 정의는 정부에게 국민인권기구의 설립을 지원해야 할 의무있음을 지적하는 것이며, 따라서 정부는 그 설립과정을 우리 사회의 기반(social infrastructure)으로서 인권보장제도를 어떻게 조직할 것인가에 대한 각계각층의 활발한 논의에 활짝 열어 놓아야 한다. 지금처럼 법무부의 일방적이고 폐쇄적인 설립 준비작업으로써는, 그 활용이 쉽고 신속하고 융통성있으며 비용이 저렴한 구제절차를 운용함으로써 국민생활에 가까이 다가설 수 있는 국민인권기구를 기대하기 어렵

정조치권고 내지 제도개선권고조치된 것은 190건, 조사중 관련기관의 자체시정이 이루어진 경우도 240건에 달하고 있다. 고충민원에는 건축도시계획 관련사안이 36%로 가장 많고, 관할을 벗어나는 수사종결사건에 대한 이의제기, 공정수사요구사안이 14%에 이른다.(김광일, 국민고충 무엇이 문제인가, 월간조선, 1995.4)

41) 다만 국민고충처리위원회의 실효성을 높이기 위한 보완책이 마련되어 왔다. 애초 위원장만 상임이었으나, 2명의 상임위원이 충원되었고, 사무처가 설치되었으며, 지방자치단체에 민원옴브즈만제도확대가 준비되고 있다.

42) 1996년도 정기국회 법무부 국정감사자료

다. 무엇보다도 우리나라에서 국민인권기구 설립을 준비하는데는 다음의 원칙을 염두에 두어야 한다.

첫째 국민인권기구는 독자성과 중립성이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

법무부안처럼 정부관리와 구색을 맞추기위한 변호사, 교수 몇몇으로 구성된다면 유명무실한 정부기관자문위원회를 하나 더하는 일에 다름아니게 된다. 국민인권기구의 성패의 관건은 설립근거법령에서 권한행사의 독자성과 정치적 중립성이 명시적으로 확보될 수 있는지의 여부에 달려있다해도 지나친 말이 아니다.

둘째 국민인권기구는 국민모두의 참여가 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

국민인권기구의 이름에 값할 수 있으려면 사회 각 부문의 대표성을 가질 수 있는 성원으로 구성되어야 한다. 의회, 사법부, 행정부추천의 인권전문가들뿐만 아니라 한국인권단체협의회를 비롯한 민간인권운동단체, 재야법조,노동,여성단체들의 참여도 보장되어야 한다.

셋째 국민인권기구는 효과적 기능수행이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

부족한 인적·재정적 지원으로 인해 활동에 제약을 받아서는 기존의 국민고충처리 위원회처럼 단순한 민원처리기관에 그치기 쉽다. 국민인권기구의 인권침해사태에 대한 조사와 시정조치권한은 기존의 인권보장제도를 보완·강화하는 방향으로 법정되어야 하며, 인권교육과 홍보를 포함하여 그 활동을 뒷받침해 줄 수 있는 실무기반이 확보되어야 한다.

이러한 원칙의 관철을 위해서 국내인권보장과 증진의 기능을 총괄하는 독립된 전문인권기관의 설립에 대한 민간인권운동단체들과 정부의 협력과 관심이 더욱 요청된다.

[참고문헌]

- Australian Human Rights and Equal Rights Commission Annual Report 1992-1993
- Burdkin, Brian, Composition, Definition, Jurisdiction and Powers of National Human Rights Institutions, Australian Human Rights and Equal Rights Commission, 1993
- Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva, 1978.
- Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national institutions for protection and promotion of human rights, Paris, 1993
- Dayal, Virendra, Recent activities at the international level relating to national human rights institutions, Statement for the third asia pacific workshop on human rights issues, seoul, 1994
- Mexico National Commission for Human Rights, Nearly Three Years of Experience, 1993
- UN Centre for Human Rights, Human rights machinery, 1992
- UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, 1993

UN Centre for Human Rights, National insitutions for protection and promotion of human rights: A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions,1993

[자료]

국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침 (Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 1978)

1. 역할

(a) 정부와 국민을 위한 인권관련 정보원으로서의 국민인권기구

(1) 국민인권기구는 정보수집 및 홍보를 위한 전국, 지역회의들을 후원해야 한다.

(2) 국민인권기구는 인권관련법령과 판결, 인권증진과 보호에 유용한 절차에 관한 정보를 수집, 정리하고 홍보해야 한다.

(3) 국민인권기구는 그 권한범위내에서 모든 개인이나 단체로부터 고발 및 제보를 접수해야 한다. 그리고 국민인권기구과의 의사소통에 대한 제한이 있어서는 안된다.

(4) 국민인권기구는 공정하고 적절한 대중매체를 통해 인권관련정보를 수집·홍보해야 한다.

(5) 국민인권기구는 정부당국에 대해 인권영역에서의 자신들의 활동과 권고사항들을 담은 정기보고서를 간행·제출해야 한다.

(6) 국민인권기구는 그 권한범위내에서 특정인권영역에 관한 정보센터로서 기능해야 한다.

(7) 국민인권기구는 기본적인 인권관련문서들을 광범하게 간행해야 한다.

(b) 인권에 대한 인식과 존중을 위한 여론계도 지원

(8) 국민인권기구는 국민들에게 세계인권선언이나 국내법에 보장된 모든 인권의 본질에 대해 정보를 제공해야 한다. 국민은 국내법상 자신의 권리실현수단에 대해 국민인권기구의 자문을 받는다.

(9) 국민인권기구는 국민들로 하여금 자신과 타인의 권리를 인식할 수 있도록 하고, 자신의 권리를 보호하고 실현할 수 있도록 도와야 한다.

(10) 국민인권기구는 국내에서의 중대한 인권침해, 특히 인종분리정책(apartheid), 인종차별과 대량학살(genocide)에 반대하는 여론을 조성해야 한다.

(11) 국민인권기구는 법의 지배(rule of law)에 대한 존중심을 높여야 한다. 이를 위해서 사법부의 독립과 공정성을 보장하는 장치를 마련하며, 법률가들의 독립성을 보장해야 한다.

(12) 인권증진과 권리에 대한 여론계도의 일환으로서, 국민인권기구는 문맹퇴치를 위해 노력해야 한다.

(13) 인권증진을 위한 국민인권기구는 각국의 민족적, 정치적, 경제적, 사회적 역사적, 문화적 전통에 부합되도록 활동해야 한다. 다만 세계인권선언에 제시된 원칙들에 반해서는 아니된다.

(14) 국민인권기구는 인권과 기본적 자유를 더 증진시킬 수 있을 경우, 교육기관, 언론매체 기타 관련기관과 협력해야 한다.

(15) 국민인권기구는 UNESCO가 개최한 세계인권교육회의(1978.9.12-16)에서 구성된 원칙들의 정신에 비추어 인권교육프로그램수행에 주도적 역할을 해야 한다.

(16) 국민인권기구는 무상법률구조(free legal aid)를 지원해야 한다.

(17) 국민인권기구는 인권영역에서의 중요한 임무로서 자주와 자결권의 증진을 고려해야 하며, 유엔인권협약에서 제시된 바 이러한 권리들에 초점이 맞추어진 홍보 프로그램이 수행되어야 한다.

(18) 국민인권기구는 세계인권선언과 국제인권협약에서 선언된 개인의 권리를 유념하고, 국가가 인권보장에 대해 독점적이지는 않지만 기본적인 의무와 책임을 진다는 원칙에 따라야 한다.

(19) 국민인권기구는 인권교육이 모든 정규교육기관과 비정규교육기관의 과정에 포함되도록 모든 수준에서의 인권교육을 적극적으로 증진시키고 지원해야 한다. 국민인권기구에 의해 지원되는 전국, 지역 프로그램은 인권을 일상생활에 밀접케 하고, 시민에게 기본법률교육을 제공한다. 특히 법집행공무원과 같은 전문집단을 위한 특별인권교육도 마련되어, 경찰, 군사훈련과정에 포함되어야 한다.

(20) 국민인권기구에 의한 체계적인 교육 및 조사프로그램에는 인권보장에 저해가 되는 태도들을 변화시킬 조치들도 포함되어야 한다. 이러한 프로그램의 목적에는 차별과 편견의 제거도 포함되어야 한다.

(21) 국민인권기구는 가능한 범위내에서 세계인권선언, 국제인권협약 등 기타 주요 유엔협약에 선언된 인권을 침해당한 개인의 권리를 보호하기 위해 개인 및 집단을 지원해야 한다.

(22) 국민인권기구는 자유언론과 협력하면서 활동해야 한다.

(c) 정부가 의뢰한 국내특정상황에 관한 조사 및 권고

(23) 국민인권기구는 법률에 의해 설립된 독자적인 조사기관(fact-finding agency)을 가져야 한다. 조사기관은 국민인권기구의 권한범위내에서 기본권침해를 주장하는 시민의 고발(complaint)을 조사할 권한이 있어야 한다.

(24) 국민인권기구는 권한범위내에서 개인의 인권침해사태에 대한 구체적인 구제 권한이 있어야 한다.

(25) 국민인권기구가 사실조사, 조정(conciliation), 시정(redress)기능을 담당하는 경우, 모든 인권관련사실을 조사함에 있어서 적법절차(due process of law)에 따라 증인을 소환하고 주요증거에 접근할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

(d) 정부가 의뢰한 인권관련문제에 관한 자문

(26) 국민인권기구는 권한범위내에서 인권증진에 관련된 적절한 개선책을 제시하기 위해, 입법과 행정체계를 정기적으로 감찰해야 한다.

(27) 국민인권기구는 인권증진을 위해 기존의 사법절차를 개선해야 한다.

(28) 국민인권기구는 그 활용이 쉬어야 하며, 국가차원에서의 모든 인권관련문제에 대해 자문하는 중심적인 역할을 해야 한다.

(29) 국민인권기구는 사법부의 독립을 침해하지 않으면서 인권과 관련하여 사법행정을 수행하는 국가기관에 대해 조사하고 관련의견을 제시해야 한다.

(e) 인권증진을 위한 입법, 사법판결, 행정작용에 대한 조사와 감시 및 당국에 대한 정기적인 보고

(30) 국민인권기구는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 견해, 사회적 신분, 빈곤, 출생 기타 지위에 근거한 차별과 관련하여, 정부의 법정책을 감찰하고 법적 개선을 검토해야 한다.

(31) 국민인권기구는 i)행정에 대한 입법적 명령 ii)위임입법 iii)입법 및 행정 권한행사에 있어서 평등과 차별금지의 원칙을 증진하기 위한 의회 및 기타 조사위원회 등의 조사결과를 검토해야 한다.

(32) 국민인권기구는 인권에 관한 헌법규정의 실현을 증진시켜야 한다.

(33) 국민인권기구는 행정관청의 불법적인 조치에 대한 구체책을 증진시켜야 한다.

(34) 국민인권기구는 효과적인 인권향유를 뒷받침하는 경제적 사회적 문화적 발전의 실현을 증진시켜야 한다.

(35) 국민인권기구는 인권과 기본적 자유를 보장하는 법률입안과정을 감찰·지원해야 한다.

(36) 국민인권기구는 비상사태(state of emergency)에서 헌법에 대한 자의적 침해와 관련된 법적 보장책을 증진시켜야 한다.

(37) 국민인권기구는 원주민, 소수민족, 소수인종, 소수언어사용자, 이민노동자와 같은 약자들의 권리보장을 증진시켜야 한다.

(38) 국민인권기구는 정부의 인권관련 국제조약에 대한 조기 비준을 촉구해야 한다.

(f) 인권분야의 국제협약에의 당사국인 경우 정부가 위임한 기능의 수행

(39) 국민인권기구는 다양한 국제인권협약상의 보고체계하에서 국제사회에 의해 요청되는 보고서의 마련작업을 지원해야 한다.

(40) 국민인권기구는 인권증진을 위해서 적절한 경로를 통해, 유엔, 전문기구 및 정부간기구와 협력해야 하며, 유엔 및 인권분야의 비정부단체와 정보를 교류해야 한다.

(41) 국민인권기구는 세계인권선언, 국제인권협약 기타 인권조약에서 구체화된 기준들에 합치되는 국내입법을 위한 연구를 지원해야 한다.

2. 구조

(42) 국민인권기구는 인권과 관련된 의사결정절차에 국민 모두가 참여할 수 있도록 조직되어야 한다.

(43) 국민인권기구는 헌법과 법률에의 범위내에서 구성된 법정기관이어야 한다.

(44) 국민인권기구는 헌법과 법률의 범위내에서 독자적이고 중립적인 법정기관(autonomous, impartial, statutory body)으로 설립되어야 한다.

(45) 국민인권기구의 구성원은 그 구성에서 널리 사회 각계각층을 반영해야 한다.

(46) 국민인권기구 임명의 경우 임기는 고정적이어야 하며, 임명된 자는 정당한 이유없이 자의적으로 해임되지 아니한다.

(47) 국민인권기구는 법에 정해진 기능의 효과적인 수행을 위해 충분한 조직을 갖추어야 한다.

(48) 국민인권기구는 조직적으로 기능을 수행해야 하며, 국민이나 공공기관의 즉각적인 접근이 가능하도록 충분한 대비를 해야 한다.

(49) 국민인권기구는 적절한 경우에는 그 기능수행을 지원하는 지역보조기관(regional advisory organ)을 두어야 한다. 실행가능한 경우에 지역보조기관은 국민인권기구에 대한 공개보고서를 제출해야 한다.

(50) 실행가능한 경우에 국민인권기구는 지역문제에 익숙한 인원들로 구성된 지역기관으로서 설립되어야 한다.

인권전담 국민기구는 왜 필요한가

브라이언 버디킨

1. 머리말

인권문제는 오늘날 국제관계에서 핵심적인 쟁점이다. 1948년 '세계인권선언'이 채택된 이래로, 인간의 삶에 관한 포괄적 규칙을 제공하는 국제기구가 발전해 왔다. 그 후 설립된 국제적, 지역적 인권기구의 네트워크는 이들 국제기구들이 보다 효율적인 업무수행을 하도록 보조하는 데 중점이 두어졌다. 1993년 비엔나에서 열린 세계인권대회는 인권에 관한 국제협력의 중요성을 다음과 같이 표현했다.

브라이언 버디킨(Brian Burdikin): 제네바 소재, 유엔 인권위원회 인권전담 국민기구, 지역조정 및 예방전략 책임자문관(현). 1986~94년 오스트레일리아 인방 인권위원회장 역임. 주요 저술로는 "Human Rights Commissions" 등이 있다. 여기에 실린 그의 논문, "National Human Rights Commissions: National and International Perspectives"를 시운대 대학원 사회학과 석사과정 구정우가 우리말로 옮긴 것이다.

세계인권대회는 인권진담 국민기구의 중요성과 긴신적인 역할을 제차 강조하고자 한다. 국민기구는 특히, 해당 정부에 대한 조언, 인권침해 방지, 인권정보의 유통과 교육 등을 통해 인권의 보호와 촉진에 기여한다. 우리는 국민기구의 위상과 각 나라의 특수성에 잘 부합하는 국민기구의 틀을 선택하는 것이 개별 국가의 고유 권한임을 인정하는 가운데, 국민기구의 설립과 강화를 장려한다. 1)

국제적, 지역적 인권기구의 네트워크는 그 자체로 중요하고 강화되어야 하지만 인권보호의 구체적인 업무는 기본적으로 개별 국가의 책임하에 수행될 수밖에 없다. 즉, 그것은 실질적으로 국내적인 문제이다. 지구적, 지역적 체계의 한계는 현실적으로 평가되어야 한다. 가령, 유럽 인권법정과 미국 인권위원회는 인권침해에 관한 경미한 부분 이상을 다룰 수 없을 것이다. 그리고 국제인권문제 연구자들은 문제점을 지적하는 것이 상의 거의 아무런 조치도 취할 수 없다. 따라서 개별 국가가 인권문제에 관하여 어느 정도 효과적으로 책임을 질 수 있는가는 국내 제도들의 능력에 크게 의존할 것이다. 다원적이고 책임있는 의회, 의회의 권위를 존중하는 행정부, 그리고 독립적이고 공정한 사법부의 존재는 이러한 측면에서 최소한의 요구이다.

이러한 기본적인 '제도들'은 명백히 다른 기제들의 도움을 필요로 한다. 인권문화의 발전은 국내적으로 활력있는 시민사회의 존재에 의존한다. 시민사회는 공동체 집단들을 활성화시키며 다양성을 인정하고 고무한다. 또 자유롭고 책임있는 언론을 발전시켜 간다. 정부와 시민사회 영역 사이의 어딘가쯤에 위치하는 중요한 기제가 있다. 이는 개인의 자유와 자유권을 보호하는 특별히 유용한 도구인데, 이른바 '인권진담 국민기구'(National Human Rights Institutions)가 그것이다. 이 용어는 인권의 보호와 촉진이 라는 특수한 목적을 위하여 법이나 정부를 통해 설립되는 기구를 지칭하기 위해 일반적으로 사용된다. 이러한 국민기구의 예로서 옴부즈맨 제도와 인권진담 국민위원회 등과 같은 다양한 기구들이 있다.

이 짙막한 논문은 국민기구의 일종인 '인권진담 국민위원회'(National

Human Rights Commissions)에 초점을 맞춘다. 이에 대한 개념 정의는 2절에서 내리질 것이다. 3절에서는 국민위원회의 업무를 이론적이라기보다는 여러 나라들에 대한 실증적인 사례 연구를 통해 규정하고자 한다. 4절에서는 국민위원회의 업무 중 특히 최근 각광받고 있는 군사부문에 대한 교육기능을, 군사력의 역할 변화와 연결시켜 좀더 상세히 논의한다. 인권진담 국민위원회와 법원이 맺는 여러 가지 관계가 5절에서 논의된 것이고, 6절에서는 효과적인 국민위원회의 기본 상이 제시될 것이다. 7절에서 인권진담 국민위원회와 관련된 최근의 국제적인 논의를 소개하고, 끝으로 8절에서는 아시아-태평양 지역에서 현재 진행되고 있는 국민기구/국민위원회의 발전상에 관해 언급하고자 한다.

2. 인권진담 국민위원회란?

일반적으로 국민위원회는 시민적, 정치적 권리의 보호 및 차별 방지 등의 광범위한 이슈들을 다룬다. 몇몇 위원회는 공적, 사적 영역에서 인권 문제에 관한 사법권을 갖고, 그밖의 위원회들은 사법권을 갖지 않은 채로 다만 공적 영역에서 발생하는 여러 가지 인권문제들을 해결하고자 한다. 국민위원회는 경제적, 사회적, 문화적 권리들의 보호와 촉진에 주력하게 된다. 각각의 특수한 위원회의 정확한 권한과 기능은 위원회의 설립근거가 되는 헌법조항, 법령 또는 명령에 규정되어 있다. 몇몇 위원회는 국내 헌법에 규정된 권리를 보호하는 데 업무가 제한된다. 그러나 점점 더 많은 위원회들이 국제인권조항이나 다른 국제조항들이 규정하는 인권을 보호하고 촉진하기 위해 노력하고 있다. 파푸아뉴기니 등과 같은 연방국가에 설립될 예정인 여러 위원회들은 국내 헌법에 의해 인정될 뿐만 아니라, 관련 국제기구들 사이에서 인정되는 인권에 대한 보호의 책임을 떠맡을 것이다.

이 지키지 못하고 실시하고, 정부가 다양한 국제인권조약에 가입된 의무를 성실히 이행할 수 있도록 하는 중요한 위함은 담당하고 있다.

인권전담 국민위원회의 심의기능과 조인기능은 종종 상호 연관되어 있다. 인권침해에 관한 개인, 집단의 고발을 받아들이고 그에 대해 적극적으로 대처하는 그런 위원회는 개혁되어야 할 입법과 행정 영역을 올바르게 규정할 수 있다. 뿐만 아니라 중요한 인권문제에 대한 광범위한 공공조사의 권한을 갖는 위원회는 민화의 요구에 대해 능동적으로 반응할 수 있다.

물론 조인하는 능력은 정부의 각 부분이 국민위원회의 제안을 심사숙고 하려는 의지가 있을 때야 가치있을 것이다. 국민위원회의 역할을 신뢰하는 정부는 위원회의 조인에 대해 적극 대처하는 여러 가지 장치들을 마련한다. 만약 국민위원회의 제안이 이유없이 부정된다면, 국민위원회라는 제도 자체의 업무수행 권한은 아무런 의미를 갖지 못할 것이다.

4) 인권 교육

무엇보다도 국민위원회의 가장 중요한 역할은 모든 개인들이 국가나 사회적 영역 그리고 타자로부터 존중받아야 할 각종 권리를 갖는다는 사실을 일깨우는 것이다. 다른 한편, 타자를 존중해야 할 존재로서 개인들을 교육하는 것이다. 그 존중권은 보통 책임으로 표현된다.

유럽과 아프리카에서 벌어지고 있는 최근의 광범한 인권침해 상황이 보여주듯이 윤리적, 종교적 중요에서 비롯되는 잔악행위를 막는 방법은 그리 쉽게 마련되지 않는다. 따라서 사람들의 관심과 자원을 한데 모을 수 있는 방지책이 마련돼야 한다는 확신이 점점 증가하고 있다. 그리고 그러한 방지책들 중에서 인권교육과 훈련이 가장 효과적인 것들로 여겨진다. 인권교육과 훈련 없이는 어떠한 방지책도 결코 성공하지 못할 것이다.

대부분의 국민위원회는 이러한 인권교육과 훈련을 담당한다. 이 기능은 정보의 수집과 생산, 유포를 포함하는 다양한 과정들을 포함할 수 있다. 여러 대중들에게 유익한 이벤트의 조직, 훈련 프로그램의 개발과 수행 등이 대표적인 보기이다. 국민위원회는 여러 가지 수준에 걸친 교육

프로그램의 안착에 노력하는데, 최근에는 징계, 감옥, 군사, 안보력 등의 더욱 포괄적인 영역에까지 교육의 폭을 확대하려 하고 있다.

최근 국민위원회는 인권교육과 관련되는 여러 국제 논쟁들에 관심을 기울이고 있다. 얼마 전 인권교육에 초점을 맞춘 중요한 인권회의들이 필리핀 인권위원회, 인도 인권전담 국민위원회의 주최하에 잇따라 열렸다. 95년 마닐라 회의와 96년 뉴델리 회의가 그것인데, '개발을 위한 인권교육'에 중요하게 초점을 맞춘 마닐라 회의는 각 정부와 국민기구 참석자들 사이에서 다음과 같은 합의문 이끌어냈다.

개발권(the Right to Development)에 대한 인권교육 프로그램이 만들어져야 한다. 동시에 개발 프로그램이 기획, 실행되는 모든 단계에서 인권문제가 신중히 고려되어야 한다. ...

이상과 같은 진보는 개발권의 중요성을 적절히 인정했다는 점에서 큰 의미가 있다. 여러 지역과 각 국가에서 늘 중요하고, 특히 몇몇 나라에서는 더욱 중요한 '개발권'은 지금까지 충분히 인정되지 못했다. '발전 프로그램의 기획과 실행의 모든 단계'를 인권과 연계시킴으로써 모든 인권은 상호의존적이고 상호연계적이라는 인식이 가능해졌다. 이를 통해 거주, 건강, 교육을 포함하는 기본적 경제, 사회권의 중요성이 강조됨으로써 그 간 시민적, 정치적 권리를 우선시했던 서구적 편견이 극복될 수 있는 가능성이 커졌다.

4. 방위, 안보, 군사력의 역할 변화와 국민위원회의 기능

아시아-태평양 여러 나라들의 최근의 경향은 다음과 같은 사실을 일깨우고 있다. 즉, 국민위원회의 가장 중요한 기능 중의 하나는 — 병사들을 중심으로 하는 — 방위, 안보, 준군사 그리고 군사부문 종사자들에 대해 적절한 교육을 제공하는 것이라는 사실이다. 전통적으로 대부분의 방위, 안보, 군사부문 종사자들은 제네바 협정과 부속 의정서와 같은 인도주의

적 법률(humanitarian law)에 근거하여 이미 기사 교육을 받아 왔다. 그러나 인권이라는 보다 넓은 원칙에 근거하여 적절한 훈련을 받아온 적은 거의 없다. 본질적으로 인도주의적 법률은 전시 상황에서 제한된 인권개념을 적용한다. 필자의 경험으로는 이러한 협소한 인권개념과 보편적 인권개념 사이의 차별점은 군사부문 종사자들이나 방위, 안보 부서에서 일하는 민간사무원들 사이에서 결코 이해되지 않고 있다.

많은 나라에서 군사력의 역할은 급속히 변화하고 있다. 첫째, 방위, 안보력은 점차 본질적으로 '국내 정책 수행과정'에서 빈번히 사용되고 있다. 최근에 일어난 심각한 인권침해 사건 중 상당수는 직어도 부분적으로는 군대와 준군사력이 시민들에 대한 통제 그리고 정책의 원활한 집행을 위하여 과도한 폭력을 사용한 결과라고 할 수 있다. 인권의 관점에서, 이러한 상황은, 지양되어야 한다. 그러나 실제로 시민들에 대한 군사력의 남용은 앞으로 줄이지 않을 것으로 예측된다.

둘째, 방위, 안보력은 비용절감을 피하는 정부에 의해서 — 홍수, 지진, 태풍, 산불 등의 — 재난구호 또는 재난방지의 목적으로 빈번히 활용되고 있다. 이와 같은 예들이 아시아-태평양 지역에 적지 않다. 많은 경우에 재난구호와 방지에 동원되는 병사들은 인도주의적인 법률을 통하여 어느 정도의 교육은 받았다. 게다가 아주 극소수의 경우에 그들은 인권에 대한 어느 정도의 교육도 받은 것 같다. 그러나 그들은 일정 기간 동안 시민들과 필연적으로 접촉하게 되므로, 전시를 위한 인도주의적 법률의 원리가 아니라 인권에 관한 근원적인 원칙을 준수해야 한다.

셋째, 아시아-태평양 여러 나라의 군대가 국제 감시업무와 평화유지 활동에 점점 더 관여하게 된다는 것은 일반적인 현상이다. 이러한 상황 역시 대부분의 경우에 전시 규정이나 인도주의적 법률이 적용되는 문제라기보다는 일정 기간 시민들과 대면한다는 의미에서 보편적 인권 원칙과 관계된다. 그러나 대부분의 병사들은 기본적인 인권에 관해 거의 혹은 전혀 교육받지 못했다.

넷째, 군이 전통적으로 관여해 왔던 갈등상황이 종식됨에 따라 병사들의 역할은 국토방위의 영역으로부터 '국내의 안전'에 관련되는 영역으로

진입 옮기지고 있다. 많은 경우에 많은 단지 병사로서만 훈련되었을 뿐이지 새로운 역할을 적절히 수행할 수 있도록 재교육받지 못했다.

인권의 보호와 촉진에 책임을 지는 국민위원회는 이와 같은 방위, 안보, 군사력의 변화와 관련하여 대단히 중요한 역할을 수행할 수 있다. 아시아-태평양 지역의 정부와 국민위원회 관계자가 함께 참여한 최근의 모임에서는 방위, 안보 관계자들이 인권에 관한 적절한 교육을 받지 못한다면 인권을 실질적으로 존중하기 어려울 것이라는 일치된 합의가 있었다. 이는 기존의 군위 역할, 문화와 탈냉전 시기에 개인의 권리를 존중하고 그에 대해 훈련하는 것 사이에는 큰 차이가 있다는 중요한 인식에 근거한다.

필리핀과 인도와 같은 여러 아시아 국가의 인권전담 국민위원회는 이미 군의 교육에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 필리핀 국민위원회는 최근에 약 5만여 명의 군, 정책 관계자들에 대한 교육을 진행했다. 이러한 훈련은 다만 인권의 맥락에서만 중요한 것이 아니라 — 최근 몇 개월의 경험을 통해 알 수 있는 것처럼 — 그것이 정부에 대해 '효과적인 비용효과'를 낳는다는 면에서 역시 중요하다. 즉 정부가 시민들의 인권을 침해했을 경우, 정부가 시민들에게 보상해야 하는 상황을 막을 수 있다는 것이다.

5. 국민위원회와 법원의 관계

국민위원회가 효율적으로 기능한다 하더라도 그것은 결코 사법부의 대체물이 아니다. 그러나 최근 선진국에서조차 실제로 법원은 높은 비용부담 때문에 많은 인구가 접근하는 데 용의치 않다는 인식이 확산되고 있다. 심지어 인권문제에 관한 실질적인 법체계를 갖추고 있는 나라에서도 인권침해를 고발하는 데 돈을 여유있게 낼 수 있는 사람은 그리 많지 않다. 따라서 이는 나라이든 인권고발에 대한 해결책은 제시하는 데 비공식적이며, 빠르고 효과적인, 그리고 비용부담이 작은 기제가 강력히 요구되고 있다.

몇몇 인방국가에 설립된 인권전담 국민위원회가 효과적으로 이러한 요구를 만족시키고 있다는 사실은 고무적인 일이다. 많은 국민위원회의 유

사 사법적인 속성은 위원회가 법원에 비해 더욱 집단화하기가 용이하고 고발된 문제를 훨씬 빠르게 해결할 수 있다는 것을 의미한다. 대부분의 위원회는 고발된 문제를 심의하는 데 관련 증거와 절차에 관한 기초장스러운 규칙들을 배제한다. 앞서 언급된 '화해와 조정의 원리'는 이러한 맥락에서 진행된다. 거추장스러운 규칙들을 배제하는 그런 절차는 국민에게 적대적이고 종교재판식과도 같았던 전통적 법절차보다도 저렴한 비용효과를 갖는다. 또한 그럼에도 불구하고 때론 법원의 장식물조차 혐오했던 소외된 국민들에 대해 '친밀한 느낌'을 부여한다. 덧붙여, 법원과는 달리 국민위원회가 인권침해에 관한 고발은 화해의 원리를 통해 해결하려는 것은 문화적으로 대단히 적절한 방법이라고 할 수 있다.

6. 효과적인 국민위원회의 상

각 나라의 특수성에 가장 잘 부합하는 위원회의 틀을 선택하는 것은 개별 국가의 권리이다. 국가는 위원회를 설립하는 데 있어 정치, 경제, 문화 등을 포함하는 다양한 요소들을 고려해야만 한다. 이러한 맥락에서 보편적이고 단일하게 적용 가능한 국민위원회의 규준은 존재하지 않는다.

그러나 지난 몇 년의 경험을 통해서, 우리는 '효과적인 위원회의 평가 지표'를 제시할 수 있다. 다음의 지표들은 그간 널리 수용되어 왔고, 따라서 위원회와 그것의 발전을 평가하는 데 유용한 도구라고 할 수 있다.

1) 독립성

국민위원회는 독립적이어야 한다. 물론 이 독립성이 '절대적'이 된다면 일정한 정도의 제약이 필요하다. 하지만 이러한 제약이 업무를 효과적으로 수행하는 국민위원회의 능력을 방해해서는 안된다. 위원회는 정부 또는 어떤 공적, 사적 제도가 그것의 업무에 개입하거나 방해할 수 없다는 의미에서 법적, 정치적 자율성을 가져야 한다. 또한 위원회는 자원활용과 재정보고에 대해 자율적으로 접근, 평가함으로써 자체 제정에 대한 책임

을 지야 한다. 명백히 이는 위원회에서든 위원들의 독립성이 보장되어야 한다. 개인적이거나 집단적으로 행동하는 모든 위원들은 행위의 독립성을 승인받고 유지시켜야 한다. 위원들이 임명되고 해임되는 방법 및 절차는 이러한 측면에서 대단히 중요하다.

2) 적절하고 명백히 규정된 권한

효율적인 국민위원회는 명확히 규정된 사법권을 가져야 한다. 위원회에 부여되는 법적 권한은 주어지는 업무에 비례해야 한다. 관련 증거와 증인을 한데 모으는 권한을 부여받지 못한 채 고발에 대한 심의권을 갖는다는 것은 무용한 일이 될 것이다. 조심스레 규정된 위원회의 권한은 음부즈맨 제도나 각종 재판소 등이 갖는 여러 가지 사법권과의 갈등 혹은 권한 중복을 피하는 데에 기여하게 될 것이다.

3) 다원적이고 대표성이 있는 인적 구성

위원회를 구성하는 여타의 조건들 중에서 무엇보다도 다양성이 중요하다. 효율적이고 신뢰받는 국민위원회는 시민사회의 다양성을 적절히 대표하도록 구성되어야 한다. 가령, 단지 남자들로만, 혹은 특수한 종족, 종교그룹에 의해서만 위원회가 구성된다면 사회의 다양성은 무시될 것이며, 위원회의 공정성은 인정되기 어려울 것이다.

4) 접근 가능성

인권전담 국민위원회는 권리를 보호하고 촉진하려는 개인들과 집단들, 다시 말해 위원회의 '고객'이 충분히 접근할 수 있도록 개방적이어야 한다. 이러한 측면에서 다음과 같은 인식이 필수적이다. 즉, 도움이 필요한 '고객' 중의 상당수는 공식적인 이용절차를 활용하는 데 어려움을 느낄 것이라는 인식이다. 따라서 효율적인 위원회는 가장 상처받기 쉽고 약한 사람들의 입장에서 도움을 제공하는 선진적 이니셔티브를 발전시켜야 한다.

국민위원회는 물론 물리적으로도 접근이 쉬워야 한다. 가령 인도나 오

스트레일리아와 같은 이미 인명국가들은 위원회의 지부를 지명에 고부 설립함으로써 신체적 접근의 용이성을 크게 향상시키고 있다. 이러한 '탈집중화'가 실현되기 어려운 곳에서는 다양한 지역에서 일하는 현지 사무원을 고용할 수 있을 것이다. 또한 절차에 대한 유연한 규칙 적용이 위원회에 대한 접근의 용이성을 향상시킬 수 있을 것이다.

5) 비정부기구(NGOs)와의 협력

모든 효율적인 국민위원회는 인권 관련 비정부기구들과 밀접한 관계를 형성시켰고 또한 유지하고 있다. 비정부기구는 국민위원회에 대한 활력있는 정보자원이며, 때로는 특히 교육과 훈련의 영역에서 매우 효과적인 파트너이기도 하다.

이미 인명국가에 이미 정착되었고, 파푸아뉴기니와 같은 나라들에서 곧 제정된 예정인 국민위원회 헌장은 비정부기구에 의해 수행되는 중요한 역할을 포괄적이고 함축적으로 인정하고 있다. 그리고 비정부기구와 관련 위원회의 협력을 장려하고 있다. 최근 아프리카와 아시아에서 인권위원회와 관련되는 두 개의 지역모임이 각기 개최되었는데, 참석한 모든 국민기구 대표들이 비정부 공동체와의 효과적인 협력의 중요성을 역설했다.

최근 이러한 측면에서 중요한 현상이 있다. 즉, 국민위원회와 비정부기구의 상호작용의 효과가 독립적인 국민위원회를 설립하려는 여러 정부에 의해 인정되고 있다는 것이다. 일각에서는 인권보호에 있어서 활력있는 비정부 부문이 수행해야 하는 중심적 역할이 위원회의 설립을 통해 최소화되거나 훼손될 수도 있다는 오해가 존재한다. 그러나 국민위원회와 비정부기구의 연계 메커니즘이 이런 식으로 정착된다면 그러한 오해는払식될 수 있을 것이다.

6) 충분한 자원

충분한 인적 자원과 적합한 예산은 인권위원회의 효율적인 작동을 위한 필수 전제조건이다. 따라서 우선적으로 이러한 문제에 대한 보충이 위원회

의 설립신청에 수락되어야 한다. 자원의 부족은 위원회의 효율성을 위태롭게 할 뿐 아니라 그것의 신뢰성도 잠식할 수 있다. 위원회를 설립한 이후에 적절한 자원 배정에 실패하는 정부의 태도는 분명히 비판받아야 한다.

7. 국제적 차원

서론에서 이미 언급된 것처럼 인권전담 국민기구의 한 유형인 인권전담 국민위원회와 그밖의 유사 기구들은 현재 국제적인 네트워크를 형성하고 있다. 1991년에 국민위원회 대표자 모임이 파리에서 열렸다. 이 모임은 최종적으로 국민위원회를 포함하는 여러 국민기구의 설립과 그것의 효율적인 기능을 권고하는 '국민기구에 관한 파리 원칙'(Paris principles on National Institutions)을 제시하였다. 이 원칙은 1993년 유엔 총회에서 공식 승인되었다. 그 해는 바로 비엔나 세계인권대회에서 인권을 보호하고 촉진하는 국민기구의 중요한 역할이 강조되었던 해이기도 하다.³⁾

1995년에 유엔 인권위원회는 사무총장으로 하여금 국민위원회의 설립과 강화에 대한 지원을 요청하는 회원 국가들을 우선적으로 고려하도록 요구했다(CHR 해결책). 따라서 유엔 인권고등자문관은 위원회의 설립, 강화를 위해 회원국가에 대해 지원하는 일을 가장 중요한 업무로 여기고 있다.

8. 국민기구/국민위원회의 최근의 발전상:

아시아-태평양 지역의 경우

분명, 아시아-태평양 지역에는 대단히 복잡적이고 문화적으로 다양한 여러 나라들이 존재한다. 그러나 인권의 보호와 촉진을 위한 인권전담 국민기구의 최근의 발전상은 — 세계인권선언, 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약, 경제 사회 문화적 권리에 관한 국제협약에 구현돼 있는 바—아-태 지역의 문화적 다양성이 근원적 권리를 효율적으로 구현하는 데 결코 장애가 되지 않음을 보여준다. 1993년 6월 비엔나 선언과 행동강령이

체내된 이래로 짧은 기간 동안에, 인권인권을 갖춘 국민기구가 여러의 지
의보다 특히 아시아 지역에서 급속히 발전해 왔다.

아시아-태평양 지역에서 국민기구와 관련된 최근의 발전은 다소 거친
구분이지만 세 가지 유형으로 나뉜다. 그 유형은 최근 국민기구의 설립을
위하여 법안의 통과를 고려하고 있는 국가들(에컨대, 네팔, 파푸아뉴기니,
스리랑카 등), 최근 국민기구를 설립한 국가들(인도와 인도네시아), 그리고
요사이 국민기구를 강화하고 있는 국가들(필리핀과 오스트레일리아)이다.

2년 전에 인도와 인도네시아에 설립된 새로운 인권전담 국민위원회는
대단히 특징적이며, 두드러지게 발전하고 있다. 아시아의 복잡성 및 근원
적 차이와 관련한 최근의 논의에서 주목해야 할 점이 있다. 즉, 이 두 국
가들이 세계에서 가장 인구가 많고 문화적으로 다양하며 지형학적인 특이
성을 갖는다는 사실이다. 그러나 그럼에도 불구하고 두 나라의 경우, 국
민위원회는 인권에 관한 깊은 이해를 돕는 데 크게 이미지하고 있다.

9. 결 론

정직하게 말한다면, 독립적인 위원회를 가장 의미있게 만드는 것은 역
시 인권 실현에 구체적으로 공헌하는 위원회 자체의 능력이다. 결코 민주
주의는 그 자체가 인권보호를 보증하지 않는다. 이는 그간의 민주주의의
역사가 웅변하는 바이다. 법률가들이 선호하는 인권에 관한 헌법적인 규
정 역시 현실적으로 권리가 빈번히, 극심하게 억압되는 것을 막는 '보증
자'가 되기는 어렵다.

그러나 만약 인권을 보호하고 그것의 침해를 방지하는 데 적절한 권한
을 갖는 독립적이고 자율적인 국민위원회 혹은 유사기구가 존재한다면,
정부나 헌법 그리고 법원이 해킹하기 어려운 많은 부분이 확보될 수 있을
것이다.

마지막으로 인권전담 국민위원회의 장점을 요약해 보면 다음과 같다.
먼저, 인권전담 국민위원회는 많은 구체적인 업무를 담당함으로써 '인권'

이란 용어가 아무런 의미도 없는 수백만의 사람들에게 비능률적인 지식
지역, 국제기구에 비해 실질적인 도움을 줄 수 있다. 둘째로, 국민위원회
는 이러한 과정을 국제조약에 규정된 표준과 일관성을 유지하면서 수행한
다. 그러나 한편, 각 헌법의 특수성과 특히 — 인종, 문화, 종교 그리고
언어적 다양성과 관련된 — 지역적 조건과 문화에 의해 부과되는 근본적
차이들을 포용하는 데 주력한다. 세번째로 위원회는 이러한 일을 단지 소
수의 권리만을 강력히 옹호함으로써가 아니라, 종종 압도적인 인종적, 인
어적 또는 종교적 다수의 요구에 주목함으로써 수행할 수 있다. 이것은
때때로 인권이 추구하는 것과는 별개로 다만 다수결의 원리인 '투표'에 따
라 정책을 피는 — 민주적으로 선출된 — 정치인들의 능력을 넘어서는 장
점이 있다. 네번째, 위원회는 국내 자원에 의존하는 판료들의 인식을 넘
어서 인권의 실재를 반영하는 가운데, 국제조약기구에 대한 정부 보고서
가 성실히 작성되도록 감시할 수 있고 또한 그것에 강인할 수도 있다. 다
섯번째, 위원회는 진취적이며 생생하게 정보를 수집하여 내부적인 안목을
통한 비판을 수행한다. 이러한 비판은 인권침해에 관해 간혹 은밀하고 부
당한 동기를 통해 비판하는 외국인들에게 확증을 주며 그들의 시각을 바
꾸는 데에 크게 기여할 것이다.

이상의 그리고 그밖의 이유들로 인해, 국민위원회는 민족의 안정과 안전
성을 확보할 수 있고 따라서 각종 근원적인 인권을 보호하고 촉진함과 동
시에 민족의 발전에 공헌할 수 있다. 모든 나라들에서 좋은 정부와 개인
의 선한 삶을 위하여 국민위원회의 설립과 발전이 촉진되어야 할 것이다.

[주]

- 1) "비엔나 선언과 행동강령," A/CONF. 157/24 1부 36번째 문단. 비엔나 선언과
행동강령은 1993년 6월 25일 비엔나에서 열린 세계인권대회에서 채택되었다.
- 2) 이면 절의 적지 않은 부분이 '국민기구의 지위에 관한 원칙'에 규정되어 있다.
이 원칙은 1993년 12월 20일, 48/134 해결책으로 유엔 총회에서 권고되었다.
- 3) '비엔나 선언과 행동강령' 주해(note) 3.

인도의 국민인권위원회*

강 정 신

방송대 교수 / 기초법

1. 국민인권기구

1993년 6월 25일 비엔나 세계인권대회에서 채택된 비엔나선언과 행동강령은 모든 국가는 인권침해사항에 대한 효과적인 기구들을 마련해야 할 것을 요구하고 있다. 인권의 충분하고 반차별적인 시행, 민주주의와 발전을 위해서는 국제적인 기준에 전적으로 부응하는 독립적인 사법부와 검찰, 법조직업 등 일체의 기구들이 필수불가결한 것으로 인식되었다.

국민인권기구들은 민주적 정부를 위해서 반드시 필요한 것으로 보인다. 권력이 없고 특권층에 속하지 않은 많은 사람들을 위해서 국민인권기구들이 요청된다. 기존의 헌정기구들과 통치원리들만 가지고는 충분하지 않다. 소수자 집단의 사람들과 경제적, 교육적으로 미비된 사람들, 미성년자와 같이 법률적으로 미숙한 지위에 있는 국민들을 위한 별도의 인권배려기구가 필요한 것이다. 이런 맥락에서 국민인권기구의 선치가 제안된 것이다. 국민인권기구의 설치와 그의 성공을 위해서는 무엇보다도 현정부의 이에 대한 절실한 인식과 정치적 의지가 절대적으로 요청된다. 집권자측에게도 국민인권기구들이 현재의 정부를 위해서도 유익하다는 점이 이해되어야 한다. 인권과 국가발전의 간격을 매개하는 기능을 담당할 기구가 필요한 것이다. 이를 위해서 외국들의 선례와 모델에 관한 관심이나 연구가 행해져야 한다. 국민인권기구에는 첫째, 옵부즈만제,

* 원이 National Human Rights Commission를 '국가인권위원회'로 하지 않고 '국민인권위원회'로 번역한 것이다.

활케, 인권위원회가 있다.

1. 옴부즈만

옴부즈만제는 잘 알려진 바와 같이 '행정부에 대한 경비진', 혹은 '작은 사람들에 대한 호민관' 등의 뜻을 갖는 제도이다. 정부의 권력행사에 대한 민주적 통제를 할 수 있는 일련정부를 만드는 것이 옴부즈만제의 목적이다. 개발도상국에서는 정부와 관리들이 제량권을 많이 가져 권력남용의 가능성이 많다. 옴부즈만은 헌법이나 법률에 의해 설치되는 제도로서, 독립된 공무원의 지위를 가지고 의회에 책임을 진다. 그는 정부기관, 공무원 혹은 정부에 고용된 사람들에 의해서 피해를 입은 사람들의 불만이나 이견을 들어 자주적으로 문제를 조사하거나 그의 시정조치를 요구하거나 보고서를 작성할 수 있는 권한을 가진다. 일반적으로 인격이나 평판이 높은 판사나 변호사 혹은 고급관료가 옴부즈만이 된다. 그는 정당원이 될 수 없고, 항상 독자적으로 생각하고 판단할 수 있어야 한다. 의회에 제출하는 그의 보고서는 행정부의 권한남용을 견제하고 국민들의 인권을 보호하는 데 대단히 중요한 가치를 갖게 된다.

다른 한편 옴부즈만제는 국민들의 정부에 대한 근거없고, 악의에 가득차고 불공정한 비난에 대한 사전예방을 한다는 면에서 정부에게 도움이 된다. 인도의 구자라뜨주에는 록카육따(Lok Ayukta) 법률이 있는데, 이것은 1966년 10월 14일 행정개혁위원회의 제안으로 중앙에는 록팔(Lok Pal)을, 주에는 록카육따를 설치할 것을 주장하였다. 1968년부터 1989년까지 이에 관한 많은 노력이 있었으나 거의 실패로 돌아갔다. 중앙에 록팔은 설치되지 않았다. 하지만 록카육따는 몇몇 주에 설치되었다. 오리사(1970), 마하라슈트라(1971), 라자스탄(1973), 비하르(1973), 마디아 프라데쉬(1975), 웃따르 프라데쉬(1975), 까르나타카(1979), 히마찰 프라데쉬(1983), 안드라 프라데쉬(1983) 등이다.

2. 인권위원회

일반적으로 인권위원회에 대한 개념규정은 다음과 같다. "인권위원회

는 시민들의 인권을 보호하는 한편 차별로부터 보호하는 일을 한다. 위원회는 헌법규정을 위반한 인권침해와 차별적 행위에 대한 개별적 사례들을 정리하고 조사하는 일을 한다. 대부분의 경우 위원은 집행부에 의해서 구성된다. 그리고 위원회는 신장법상의 독립을 유지하고 입법부에 보고하고 책임을 지는 형태를 취한다." 위원회의 성격은 그 직무의 범위와 권한을 어떻게 정하느냐에 따라 국내적일 수도 있고 국제적일 수도 있다. 위원회를 헌법기관으로 정하는 것이 보다 유리하다. 최고법원 헌법에서 정함으로써 권한행사의 실효성담보는 물론 이에 관한 폐지 등 외부적 견제에 대하여 개정을 어렵게 하는 것이 유리할 것이다. 전통적인 인권보장기구에 대신해서 새롭게 국민인권기구를 설치하는 것이 필요하다. 예컨대 통상의 법원은 소송비용, 소송지연, 장시간의 조사 등 불리한 점이 많다. 그리고 법원은 소송의 청구내용에 의해서 재판이 제한받으며 그 이상의 심사를 할 수 없다. 동시에 입증책임문제는 정말 까다롭다. 법원의 복잡한 절차규정은 많은 인권침해 사안들을 배제시키는 결과를 가져온다. 그 결과 법원은 인권과 관련해서 부수적 기능만 할 뿐이고 전 작업과정에서 걸친 깊이있는 심사를 할 수 없다. 대부분의 인권위는 고발된 문제를 심의하는 데 관련 증거와 절차에 관한 거추장스러운 규칙들을 배제한다. 이는 국민에게 적대적이고 종교재판식과도 같았던 전통적 법절차보다도 저렴한 비용효과를 갖는다. 법원과는 달리 인권위는 인권침해에 관한 고발을 '화해와 조정의 원리'를 통해 해결하고자 한다.))

집행부는 자신이 초래한 불법행위에 대해서 '공공기관으로서 갖는 선입견'으로 인하여 공정한 자세를 견지하기 어렵다고 할 수 있다.

마찬가지로, 입법부의 경우 조사할 시간을 충분히 갖지 못하다는 약점이 있다. 정보에 대한 접근에서도 취약하며, 정치적으로 민감한 사안의 경우, 의원들은 조사를 기피할 것이다. 그리고 입법부에 의한 조사는 정치적으로 편파성을 나타낼 위험이 많은 것 또한 사실이다. 의회내에서 개인의 인권문제를 깊게 처리하는 것은 부적절한 일이기도 하다.

이상의 설명들은 행정부의 통제를 빚이나는 독립적인 기구들을 진실히

1) 프라이먼 버디킨(B. Burdikin), 「인권친화 국민기구는 왜 필요한가, 개간」, 『사상』, 1981년 겨울호, 사회과학원, 205-206쪽.