

Ag. d. 10

# 국가인권위원회, 어떻게 만들어야 하는가?

인권법 제정 및 국가인권기구 설치  
민/간/단/체/공/동/추/진/위/원/회


국회 헌법개정

# 국가인권위원회, 어떻게 만들어야 하는가?

국회 헌법개정... 국가인권위원회... 어떻게 만들어야 하는가? ...

인권법 제정 및 국가인권기구 설치 ...

**인권법 제정 및 국가인권기구 설치**  
**민/간/단/체/공/동/추/진/위/원/회**

## 자료집을 내며

지난 9월 17일 30여개 민간단체들이 모여 '인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회'(공추위)를 결성한 이래, 공추위는 법무부의 독주로 추진되는 국가인권기구 설치에 제동을 걸고, 올바른 국가인권위원회가 설치될 수 있도록 하는 데 혼신의 힘을 기울여 왔다.

지난 12월 10일을 고비로 국가인권기구 논의가 휴면기로 접어든 지 한달 반이 지났다. 그 동안 공추위는 모처럼 휴식을 취하는 한편 오는 2월의 캠페인에 대비하여 전열을 재정비하는 시간을 가졌다. 그 일환으로 자료집을 기획하여 이제 세상에 내놓는다.

여기에 실린 내용은 한결같이 그 동안 공추위가 유엔이 제시한 기준과 외국 입법례를 연구하고 법무부 시안을 검토하며 공추위 법안을 기초하는 과정에서 수많은 집단적 논의와 토론을 거쳐 터득한 내용들이다. 이런 의미에서 이번 자료집은 실로 많은 사람들의 노고가 녹아있는 집단적 산물이라고 할 수 있다.

이 자료집을 내면서 우리는 특히 법무부 수정안의 내용을 정확하고 알기 쉽게 요약하고 비판하는 데 역점을 두었다. 주지하다시피 법무부 주장의 핵심은 인권기구를 '국가기관이 아닌 특수법인'의 형태로 설치하는 데 있다. 우리는 법무부의 속셈이 인권기구를 자신의 산하에 두려는 데 있는 것으로 파악한다. 다시 말해서 우리는 법무부의 특수법인안을 국가인권기구의 조직과 구

성, 그리고 예산에 개입할 수 있도록 만드는 법무부의 법적 도구로 규정한다. 우리 공추위는 이 자료집을 대하는 독자들이 무엇보다도 이 부분에 대해 엄중한 판단을 내려주시길 기대한다.

이 자그마한 자료집을 내는데도 여러 사람의 노고가 따랐다. 특히 적지 않은 부분을 직접 집필하고 전체 편집을 맡아 수고해준 공추위 배경내 간사에게 감사를 표한다.

끝으로 이 자료집이 정치권과 언론계는 물론 국가인권기구에 관심있는 모든 단체와 국민들이 국가인권기구를 올바르게 이해하는 데 도움이 되기를 희망한다. 전국민적 논의와 참여를 통해서만 올바른 국가인권기구의 설치가 가능해지기 때문이다.

1999년 1월

인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회

곽노현 (공동집행위원장, 방송대 교수)

## 차례 ▶▶

### 제1부 국가인권기구란 무엇인가 / 6

국가인권기구란?

기존 국가기관만으로도 충분하다?

유엔은 왜 국가인권기구의 설치를 권장하나?

우리나라에 국가인권기구가 꼭 필요하나?

국가인권기구가 설립되면 무엇이 달라지나?

국제사회도 한국을 주목하고 있다

### 제2부 법무부 인권법안, 무엇이 문제인가 / 14

고양이에게 생선가게를 맡겨?

- 특수법인화는 곧 법무부 산하단체로의 전락을 의미한다

이런 인권침해는 조사 안해도 되나?

인권위 조사권, 있으나 마나

시정권고, 따라도 그만 안 따라도 그만

### 제3부 우리는 이렇게 생각한다 / 22

- 국가인권기구 설치에 대한 민간단체의 입장

인권위원회는 독립된 국가기구로 설치되어야 한다

법무부는 개입하지 말아야 한다

충분한 조사권이 보장되어야 한다

위원회 의결의 실효성이 보장되어야 한다

예산의 독립성이 보장되어야 한다

### 제4부 국가인권위원회 설치 주요 쟁점 비교 / 25

### 제5부 Q & A / 28

## 부 록

#### <부록 1> 유엔이 제시하는 기준 / 33

인권보장 및 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙  
(파리원칙, 1993년 유엔총회 승인)

국가인권기구의 효율적 기능을 위한 요건

- 인권의 보장과 증진을 위한 국가인권기구의 설립과 강화에 관한  
지침서 중에서(유엔인권센터, 1995)

#### <부록 2> 국제앰네스티(Amnesty International)의 공개서한 / 39

김대중대통령께 보낸 제1차 공개서한

김대중대통령께 보낸 제2차 공개서한

#### <부록 3> 민주화운동 원로 12인의 건의문 / 43

#### <부록 4> 법무부안에 대한 대한변호사협회의 의견서 / 45

#### <부록 5> 국가인권위원회 설치 주요 경과 / 53

인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체공동추진위원회 소개 / 55

# 국가인권기구란 무엇인가

## 1. 국가인권기구란?

국가인권기구(National Human Rights Institutions)는 인권관련 법률이나 정책의 개선, 인권침해에 대한 조사 및 해결 등을 통해 국민의 인권보장과 인권수준의 향상을 위해 노력하는 인권전담 기구다. 국가인권기구는 이미 존재하고 있는 입법·사법·행정부와는 별도로 설립되고, 기존 국가기구와는 독립적으로 인권보장의 역할을 중점적으로 수행한다.

국가인권기구의 형태는 나라마다 다르지만, 대개 인권위원회 형태와 음부즈만 형태로 구분된다. 현재 우리나라에서 설치가 추진되고 있는 국가인권기구는 인권위원회의 형태를 취하고 있다.

## 2. 기존 국가기관만으로도 충분하다?

국민의 인권을 보장하는 것은 국가의 가장 중요한 의무다. 하지만 기존 국가기관이 국민의 인권보장을 위해 필요한 일을 하지 못하거나 하지 않을 수도 있다. 또 국가기관이 인권보장의 의무를 저버리고 국민의 인권을 침해하는 경우마저 발생하기도 한다. 결국 기존 국가기관만으로는 국민의 인권을 충분히 보장할 수 없는 한계가 있는 것이다.

따라서 기존 국가기관까지도 감시·견제함으로써 국민의 인권을 보장하고, 국가의 인권정책과 관행을 재검토함으로써 인권침해를 예방할 수 있는 별도의 독립적인 기구가 요구된다. 이것이 바로 국가인권기구다. 때문에 국가인권기구는 국가가·국민의 인권보장이라는 자신의 책임과 의무를 다하기 위해 자체적으로 마련한 '반성장치'로서의 성격을 갖는다.

## 3. 유엔은 왜 국가인권기구의 설립을 권장하나?

유엔은 그 동안 인권에 관한 국제적인 기준들을 마련하고 이를 체계적으로 발전시켜 왔다. 또한 그 산하에 유엔인권위원회와 같은 전문적인 인권기구를 설치함으로써 국제적으로 인권수준을 고르게 향상시킬 수 있는 다양한 방안을 모색하기도 했다.

하지만 국제사회가 마련한 인권기준이 각 나라에 곧바로 적용되기는 힘들다. 국제적 인권기준을 각국의 실정에 맞게 구체적으로 적용함으로써 국민의 인권을 보장하

는 것은 결국 개별 국가의 몫이 될 수밖에 없다. 때문에 유엔은 국제인권기구와의 협력 하에 국제인권기준이 각 나라에서 효과적으로 실현될 수 있도록 노력하는 국가인권기구의 설립을 권장하기 시작했다. 그 결과, 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 물론 인권후진국으로 비판받아 온 인도와 인도네시아 등의 아시아 국가들도 국가인권기구를 설립하기에 이르렀다. 현재까지 50여개 국에 국가인권기구를 설치되어 있다.

## 4. 우리나라에 국가인권기구가 꼭 필요한가?

모든 국가기관은 국민의 인권보장을 위해 노력할 마땅한 의무를 지고 있다. 하지만 우리나라의 경우 오랜 군사독재로 인해 국가기관에 의한 인권침해의 역사가 계속되어 왔다. 또 경제개발에만 치중하다보니 인권보장과 향상이라는 국가 본연의 책임을 소홀히 하기도 했다. 50년만의 민주적인 정권교체가 이루어진 지금까지도 이 오랜 관행은 여전히 지속되고 있다. 국제적인 인권기준에 어긋나는 법률이나 제도가 아직까지 개선되지 않고 남아있기도 하다. 때문에 아직까지 우리나라는 인권후진국이라는 부끄러운 꼬리표를 떼지 못하고 있는 것이다. 이것이 바로 국가인권기구가 요청되는 이유이기도 하다.

국제적으로 인정되고 있는 '인권' 기준을 통해 국가의 정책과 법률, 관행 등을 총체적으로 재점검하기 위해서는 국가인권기구가 필수적으로 설치되어야 한다. 더구나 현행법상 범죄나 불법행위로 보기는 어렵지만, 명백한 인권침해를 유발하고 있는 제도나 관행을 조사하고 개선하기 위해서도 국가인권기구는 필수적이다.

## 5. 국가인권기구가 설립되면 무엇이 달라지는가?

### 5-1. 공무원에게도, 아이들에게도 인권교육을!

#### 사례

- 경찰관직무집행법도 모르는 경찰들이 시민을 상대로 불법적인 불심검문을 계속 하고 있다.
- 강압적인 군대규율로 인해 군대내 자살사건이 꼬리를 물고 있다.

인권교육은 국가인권기구의 주요 업무 가운데 하나다. 국가인권기구가 인권침해가

일어나기 쉬운 경찰, 군대, 감옥, 사회복지시설 등에 종사하는 공무원과 직원을 대상으로 인권의 소중함을 깨달을 수 있도록 인권교육을 실시하게 되면, 인권침해를 근본적으로 해결할 수 있다.

국가인권기구는 또한 교육부와 협력 하에 학교에서도 인권교육이 이루어질 수 있도록 할 것이다. 어려서부터 인권의 소중함을 배우고 깨우친 아이들은 결코 자신과 이웃의 인권침해를 묵인하거나 외면하지 않을 것이고, '왕따(집단괴롭힘)'나 '학교폭력'과 같은 아이들 사이의 인권침해 행위도 사라질 수 있다. 때문에 인권교육은 국민의 인권수준을 획기적으로 향상시킴으로써 인권침해를 근본적으로 없애는 효과를 가져오게 된다.

#### 5-2. 국제인권기준과 헌법정신에 어긋나는 법률이나 정책이 개선될 수 있다

##### 시 례

- 영화에 대한 사전심의제도가 표현의 자유를 침해한다는 이유로 비판 여론이 확산되고 있다.
- 장애인이 자유롭게 이동하고 시설에 접근할 수 있는 편의시설이 거의 마련되어 있지 않다.
- 정부가 국제조약에 가입한 후 어떤 조치를 마련하고 있는지 알기 힘들다.

국가인권기구는 정부와 국회, 법원 등에 인권보장과 증진에 관한 정책적 자문역할을 담당하고 국제인권기준과 헌법에 어긋나는 법률과 제도의 개선을 권고하게 된다. 또 철거문제와 같이 명백한 범죄행위로 보기 힘든 '회색영역'의 인권문제에 관한 조사와 연구를 통해 바람직한 개선방향을 정부와 국회, 법원에 권고함으로써 국가가 종합적인 인권정책을 마련할 수 있도록 도울 수 있다.

또 정부가 국제조약에 가입만 해놓고 조약이 규정하고 있는 의무는 이행하지 않는 경우가 허다하다. 국가인권기구가 설립되면 정부가 가입한 국제인권조약의 의무를 제대로 이행하고 있는지 지속적인 모니터링이 가능해진다. 또 지속적인 인권상황 점검과 체계적인 자료 수집을 통해 제대로 된 정부보고서가 마련될 수 있도록 도울 수 있다. 이는 우리나라 정부가 국제적 약속을 책임지고 이행하도록 함으로써 국제적 신뢰를 얻을 수 있는 바탕이 된다.

#### 5-3. 인권침해 여부에 대한 조사가 활발해진다

##### 시 례

- 감옥 내에서 교도관이 재소자들을 구타하고 먹방에 감금하는 사례가 지속적으로 고발되고 있다.
- 형제복지원 사건을 비롯한 양지마을, 뿌렌느애육원, 동암재활원 등 사회복지시설 내에 수용된 사람들에 대한 강제노역과 구타, 국고보조금 횡령 사례가 끊이지 않고 발생하고 있다.

국가인권기구는 당사자의 진정에 의해서나 자체 직권의 행사로 인권침해 여부에 대한 조사를 시작할 수 있는 권한을 갖고 있다. 국가인권기구는 관련자 소환이나 자료 제출, 현지조사 등의 방법으로 조사를 진행한다.

따라서 국가인권기구가 설립되면 그 동안 인권침해로 물의를 빚어온 교정시설과 구금시설, 수용시설, 정신병원 등을 직접 방문해 현지조사를 벌일 수 있으며, 재소자나 시설 수용자들을 직접 만나 실태를 파악할 수 있게 된다. 국가인권기구가 언제라도 이들 시설을 방문, 조사할 수 있다는 사실은 이들 시설 내에서 인권침해가 일어나지 않도록 견제·예방하는 효과를 가져오기도 한다.

#### 5-4. 피해자들의 권리가 구제된다

##### 시 례

- 00기업에서는 특정 지역 출신이 고용이나 승진에 있어 불이익을 당한다.
- 안기부에 의한 불법 도청이 계속된다.
- 수사를 조기에 마무리짓겠다는 목적으로 몸이 아픈 환자에 대해서도 밤샘수사를 진행한다.

국가인권기구는 인권침해를 유발하는 정책이나 관행에 대한 시정을 요구하거나 책임자 고발, 책임자 징계 요구 등을 통해 인권침해로 피해를 입은 사람들을 구제할 수 있다. 국가인권기구는 또한 신속하고 저렴한 비용으로 인권 피해자를 구제함으로써

써 법적 소송에 드는 고비용과 시간을 절약할 수 있다.

5-5. 인권상황을 한눈에 파악할 수 있다.

시 례

- 우리나라의 인권상황과 관련 정책의 개선 여부를 알아볼 수 있는 자료를 구하기 힘들다

국가인권기구가 설립되면 인권상황에 관한 연례보고서나 특정 인권문제에 관한 실태보고서를 마련해 대통령과 국회에 제출하고 국민에게 공개하게 된다. 관련 국가기관의 자료제공 협조를 얻어 발간되는 이 보고서는 우리나라의 인권수준을 총점검하고, 국가가 어떠한 개선책을 마련하고 있는지 점검할 수 있는 중요한 자료가 될 것이다.

6. 국제사회도 한국을 주목하고 있다.

지난 해 과거의 인권피해자였던 김대중씨가 민주적인 선거절차를 통해 대통령으로 당선되고, 50년만의 평화적 정권교체가 이루어짐으로써 우리나라에 대한 국제적 관심이 매우 높아졌다. 더구나 김대중대통령은 취임사에서 과거 우리나라가 경제개발을 빌미로 국민의 인권을 도외시해온 잘못을 반성하고 민주주의와 인권을 존중하는 나라로 거듭나겠다는 포부를 밝히기도 했다. 이에 따라 존경받는 인권지도자로서 김대중 대통령이 어떠한 인권정책을 취할 것인지에 대한 국제적 기대도 높아졌다.

이러한 의미에서 앞으로 설립될 국가인권기구는 김대중 대통령과 우리나라에 대한 국제적 기대에 부응할 수 있는 기회가 될 것이고, 김대중 대통령의 인권의지를 판단할 수 있는 시금석이 될 것이다. 국제사회는 우리나라가 올바른 국가인권기구의 설립을 통해 인권후진국이라는 오명을 벗고 인권선진국으로 거듭날 수 있기를, 그리고 아시아를 비롯한 전세계의 모범이 될 수 있는 국가인권기구를 설립함으로써 모범적 국가로 성장하기를 기대하고 있다.







법무부는 지난 해 9월 25일 '국민인권위원회'의 설치를 골자로 하는 인권법 시안을 발표하였다. 이후 법무부 시안에 대한 여론의 비판이 거세어지자 같은 해 11월 28일 내용을 일부 수정한 인권법 수정안을 내놓았다.

#### 인권법 수정안의 주요 내용

- 인권위원회를 특수법인으로 설립한다
- 법무부가 주무관청으로서 위원회의 조직과 활동에 관여한다
- 인권위원회는 수사기관들에 의한 불법 감금이나 고문과 같은 8가지 인권침해행위와 차별행위에 대해서만 제한적으로 조사할 수 있다
- 인권위원은 법무부장관의 제청으로 국회 동의를 얻어 대통령이 임명한다
- 인권위원회에 강제조사권과 구제명령권을 부여하지 않는다

법무부는 애초 민법상 '재단법인' 형태로 인권위원회를 설치하도록 규정한 인권법 시안을 내놓으면서 유엔의 기준에도 부합하고 국제사회에 떳떳이 내놓을 수 있는 최상의 법안이라며 자화자찬했다. 그러다 인권단체는 물론 여당 의원들과 국제앰네스티(Amnesty International)와 같은 국제사회의 비판이 계속되자 다시 '특수법인'안을 골자로 하는 인권법 수정안을 내놓았다. 이제 법무부는 수정안이야말로 유엔의 기준에 부합하는 최상의 것이라고 주장하고 있다. 또 미국 법무성 산하의 민권국을 국가인권기구의 한 형태로 소개하는 등 자신의 정당성의 근거로 외국의 입법례를 의도적으로 왜곡해 소개하기까지 했다.

이처럼 자신의 목적을 달성하기 위해 외국의 입법례와 유엔의 원칙을 아전인수격으로 왜곡시키기까지 하는 법무부의 태도는 일국의 법정책을 책임지고 있는 기관으로서 취할 수 있는 태도라고는 보기 힘들다.

법무부안은 자신의 주장과는 달리 유엔이 제시한 국제기준에도 전혀 부합하지 않을 뿐 아니라 우리의 법현실상 인권위원회의 독립성과 실효성을 보장할 수 없는 치명적인 결함을 안고 있다. 인권위원회 설치가 추진되는 과정에서 주요 논점으로 부각되어 온 인권위원회의 독립성과 실효성을 중심으로 법무부안의 문제점을 살펴보

도록 하자.

## 1. 고양이에게 생선가게를 맡겨?

### - 특수법인화는 곧 법무부 산하단체로의 전락을 의미

인권위원회가 제대로 기능을 하려면 국가기관, 특히 수사기관과 같이 인권침해를 일으키기 쉬운 국가기관을 감시, 견제할 수 있는 지위와 권한을 확보해야 한다. 유엔이 기존 국가기관으로부터의 독립성을 국가인권기구의 가장 중요한 요소로 꼽고 있는 것도 바로 이 때문이다.

하지만 법무부안이 특수법인안을 고집하는 한 인권위원회의 독립성은 보장되기 힘들다. 인권위원회가 정부 예산의 지원을 받는 법인으로 설립되면, 그 주무부처는 법무부가 될 수밖에 없다. 이렇게 되면 법무부 관할 하의 수사기관, 교정기관 등을 감시·견제해야 할 인권위원회가 오히려 법무부의 감독을 받게 된다. 결국 인권위원회는 법무부나 정부로부터 독립된 목소리를 내지 못하는 법무부의 산하기관으로 전락할 수밖에 없다.

특수법인화뿐만 아니라 다른 조항들도 매우 큰 문제점을 안고 있다. 법무부 수정안을 살펴보면,

- ▷ 설립정관을 만들 설립위원을 법무부장관이 위촉하고
- ▷ 인권위원의 임명제청권을 법무부장관이 갖고
- ▷ 위원회의 세부적인 조직구성 및 활동사항을 규정할 대통령령을 법무부장관이 제·개정하고
- ▷ 위원회가 취한 권고조치나 조치 결과를 법무부장관에게 통보해야 하고
- ▷ 법무부장관을 경유해 인권보고서를 대통령과 국회에 제출해야 하고
- ▷ 위원회의 예산편성시 법무부장관이 의견을 제출할 수 있도록 하는 등

법안 곳곳에 법무부의 개입을 허용하고 있다. 특히 인권위원회의 목적과 업무, 예산 등을 규정하는 설립정관을 법무부장관이 위촉한 설립위원들이 법무부장관의 인가를 받아 작성하게 되고, 위원회의 운영과 조직에 관한 사항을 법무부장관이 감독하게 될 대통령령에 위임하게 되면, 인권위원회는 설립과 동시에 법무부의 산하기관으로 전락할 수밖에 없다.

만일 법무부가 인권위원회에 관여할 의사가 없다면, 인권단체의 강력한 비판에도

불구하고 인권위원회에 대한 법무부의 개입 통로를 고집하는 이유는 무엇인가. 법무부가 여론의 비판에 밀려 수정안을 마련하면서도 법안안을 포기하지 않고 있는 것은 결국 인권위원회를 자신의 통제 하에 두려는 속셈으로밖에 해석할 수 없다.

## 2. 이런 인권침해는 조사 안해도 되나

법무부안에 따르면 인권위원회의 조사 대상이 되는 “인권침해행위”의 내용은 8개 항목으로만 제한되어 있다. 따라서 인권위원회는 여기에 해당하지 않는 공권력에 의한 인권침해행위에 대하여서는 원칙적으로 조사를 할 수 없게 된다. 예를 들어, △무차별 불심검문 △생존권을 무시하는 노점상 단속과 같이 명백한 범죄행위로 보기 힘든 회색영역의 인권침해는 조사할 수 없게 된다.

또한 소극적인 인권침해행위, 즉 △구금된 피의자에 대한 접견 거부 △구금시설이나 각종 사회복지시설에서 필요한 의료제공을 거부 또는 지연시키는 행위 △경찰의 철거폭력 방조 △각종 사회복지수용시설에 대한 관할 감독관청의 감독 소홀 등에 대해서도 인권위원회가 조사할 수 없게 되어 있다. 또 현행법상 불법은 아니라고 할 지라도 제도나 관행의 문제로 인해 발생하는 다양한 인권침해, 예를 들어 재소자들의 집필권 내지 도서 열독권 침해와 같은 문제를 조사하여 제도적인 해결책을 강구할 수도 없을 것이다.

더구나 8개 인권침해행위는 기존의 형법으로도 충분히 처벌할 수 있는 것이어서, 인권위원회의 활동범위를 지나치게 축소하고 있는 것이다. 이는 국가인권기구가 광범위한 인권문제를 조사할 수 있어야 한다는 유엔의 권고와도 동떨어져 있다.

법무부안이 제시하고 있는 차별행위의 개념도 너무 제한적이다. 차별사유로 열거된 것을 보면 사상, 실효되거나 사면받은 전과기록 등을 차별사유에 포함시키지 않았을 뿐만 아니라, 차별사유를 매우 한정적으로 열거하고 있다. 이 경우 장애인의 각종시설 접근권, 성적 지향에 따른 차별문제와 같이 사회변화에 따라 다양하게 등장하는 인권침해행위에 대해서는 조사할 수 없게 된다.

## 3. 인권위 조사권, 있으나 마나

수사기관, 교정시설, 다수인 수용시설 등에서 발생하는 인권침해행위는 폐쇄적인 장소에서 매우 은밀하게 이루어지기 때문에 실효성 있는 조사권이 보장되지 않으면

사실상 조사가 불가능하다.

법무부는 조사대상시설이 조사를 거부할 경우, 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있으므로 조사의 실효성을 보장할 수 있다고 주장한다. 하지만 조사거부나 방해에 직면하여 조사를 관철할 강제수단이 없는 상태에서 사후에 과태료를 부과하는 방식만으로는 조사의 실효성을 담보하기는 힘들다. 조사대상자가 과태료 납부를 감수하고서 조사를 거부할 경우, 인권위원회의 조사가 처음부터 불가능해지기 때문이다.



2019

최근 물의를 일으킨 양지마을과 같이 사회복지시설에서 발생하고 있는 인권침해를 생각해 보자. 이런 시설의 운영자들이 최고액이 1,000만원에 불과한 과태료가 두려워 인권위의 조사를 허용하리라고는 생각하기 힘들다. 경찰이나 안기부 역시 인권침해행위가 사실로 드러날 경우 당사자가 형사처벌이나 징계를 받을 수밖에 없는데, 과태료 때문에 순순히 조사를 받아들여리라고 볼 수는 없다. 이렇게 되면 인권위원회는 쉽게 무력화될 것이고 인권위원회에 대한 국민의 신뢰도 급격히 떨어져 결국 국민으로부터 외면받는 기구가 될 수밖에 없을 것이다.

더 큰 문제는 인권위원회가 수행할 수 있는 조사의 한계를 너무 광범위하게 규정하고 있다는 것이다. 법무부안은 “국가의 중대한 이익을 해할 우려”와 같이 추상적인 기준을 제시하고 있는데, 조사대상 기관이 이를 근거로 조사를 거부할 경우 인권위원회가 서면조사 외에 달리 조사할 수 있는 방도가 없다. 더구나 조사 거부 사유의 정당성 여부를 법원이나 인권위원회 같은 제3의 기관이 판단하는 것이 아니라 대상기관의 중앙행정기관장이 판단하도록 하여 공정한 판단을 기대하기 힘들다.

또 조사대상이 되는 기관이 조사거부권을 남용하는 경우 이를 제재할 수 있는 방안이 전혀 없다. 결국 인권위원회의 조사는 사실상 불가능해지고, 인권위원회의 조사권은 있으나 마나한 무기력한 권한에 불과하게 될 것이다.

#### 4 시정권고, 따라도 그만 안 따라도 그만

법무부안은 조사결과 인권침해가 사실로 드러나더라도 인권위원회가 이를 시정하도록 요구할 수 있는 권한을 전혀 보장하지 않고 있다. 인권위원회는 당사자가 따르지 않으면 아무런 효력이 없는 합의나 조정을 할 수 있도록, 그리고 합의나 조정이 성립하지 않을 경우 최후적으로 시정을 권고할 수 있도록 되어 있다. 법무부는 인권위원회가 높은 도덕성에 기반하고 있으므로 이러한 권고적 수단만으로도 충분한 효과를 발휘할 것이라고 주장한다.

하지만 인권위원회가 시정권고 조치를 취하는 경우는 이미 합의나 조정을 통해 사건이 해결되지 않았음을 의미하므로, 합의나 조정을 통해서도 당사자가 수용하지 않은 내용을 권고한다고 해서 당사자가 수용하기를 기대한다는 것은 불가능하다.

이는 이미 설립된 기존 기관의 선례를 살펴보더라도 충분히 확인할 수 있다. 신속·간이한 구제절차를 통해 행정기관의 잘못으로 인해 피해를 입은 국민들의 권리를 구제하고자 설립된 국민고충처리위원회의 경우도 시정권고권만 갖고 있어 제대

로 그 역할을 수행하지 못하고 있다. 결국 따라도 그만, 안 따라도 그만인 시정권고만을 되풀이하다 인권위원회 역시 국민고충처리위원회와 마찬가지로 무력화될 가능성이 충분한 것이다.

#### 국민회의안에 대한 민간단체의 입장

이에 반해 국민회의가 마련한 ‘국가인권위원회설치법’(안)은 법무부안에 비해 상당 수준 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

국민회의안은 개별적 인권침해 사안에 대한 조사 및 구제의 실효성을 확보하기에는 미흡한 점이 없지 않으나, 인권위원회를 독립적인 국가기구로 설치하도록 하는 등 인권위원회의 독립성과 자율성, 위상을 상당 부분 확보하고 있다는 점에서 적극적으로 평가할 만하다.

더구나 인권위원회의 핵심적인 업무인 인권정책의 마련과 인권교육 기능이 제대로 수행될 수 있는 구체적인 근거 규정을 마련하고 있다는 점에서 아시아의 인권후진국들이 참고할 만한 좋은 입법례가 될 수 있으리라 본다.

우리는 이렇게 생각한다

4. 직접 보고, 따라오, 직접 할 때만 그만

우리는 이렇게 생각한다

# 우리는 이렇게 생각한다

## - 국가인권기구 설치에 대한 민간단체의 입장

우리는 이렇게 생각한다

파리원칙 등 국제기준에도 맞고  
국제사회에도 몇몇이 내놓을 수 있는 인권위원회를 설립하기  
위해서는 다음의 요건이 충족되어야 한다.

### 1. 인권위원회는 독립된 국가기구로 설치되어야 한다

인권위원회가 법무부를 비롯한 정부기관으로부터 독립하여 자율적으로 운영되기 위해서는 국가기구로 설치되는 것이 필수적이다. 또 인권위원회가 국가기구로 설치될 때에만 다른 국가기관, 특히 잦은 인권침해를 유발하고 있는 검찰이나 안기부 등 강력한 국가기관을 견제함으로써, 인권침해를 예방할 수 있다.

### 2. 법무부는 개입하지 말아야 한다

법무부장관이 인권위원의 임명제청권을 갖게 되면, 인권위원회는 법무부로부터 결코 자유로울 수 없다. 게다가 법무부가 인권에 관한 종합계획을 수립·시행하고 각 부처간 협력 업무까지 맡게 된다면, 법무부가 인권위원회는 물론 다른 부처의 상위 기관이 되는 결과를 초래한다. 이는 결국 일개 행정기관의 장에 지나지 않는 법무부장관의 위상을 비정상적으로 높이게 됨을 의미한다.

인권위원은 국회의 동의나 청문절차를 거쳐 대통령이 임명하는 것이 바람직하며, 인권위원회가 마련한 연례 인권보고서나 특별보고서는 법무부장관을 경유하지 않고 직접 국회와 대통령에게 보고될 수 있어야 한다.

### 3. 충분한 조사권이 보장되어야 한다

인권위원회가 인권침해에 대해 제대로 조사할 수 있으려면, △자료제출 요구권 △관련자 출석 요구권 △증인 신문권 △교정 및 구금시설, 수용시설, 다수인보호시설 등에 대한 현지 조사권 △채소자 또는 시설수용자와의 비밀 접견권 등 충분한 조사권이 보장되어야 한다.

또 조사대상 기관이 인권위원회의 조사를 거부하는 경우에 대비하여 인권위원회

에 소속 검사를 두어 압수수색영장을 신청할 수 있도록 함으로써 최후의 수단으로 강제적인 현지조사가 가능하도록 하여야 한다. 특히 정당한 이유 없이 인권위원회의 조사를 방해 또는 거부하는 자는 형사처벌의 대상이 될 수 있도록 해야 한다.

### 4. 위원회 의결의 실효성이 보장되어야 한다

인권침해로 피해를 입은 사람들을 구제하고 또한 인권침해를 예방하기 위해서는 인권위원회가 충분한 구제권한을 확보해야만 한다. 인권위원회가 시정권고를 내려도 국가기관등 인권을 침해한 개인이나 기관이 이를 이행하지 않는다면 인권위원회에 대한 신뢰가 크게 훼손될 수밖에 없게 되고, 결국 국민으로부터 외면받는 인권위원회가 될 수밖에 없다.

따라서 인권위원회가 인권침해행위의 중지나 손해배상 등 직접적인 구제명령을 할 수 있도록 하여 신속·간이한 구제가 이루어지도록 해야 하며, 법률이나 제도, 정책 등에 대해서는 개선을 권고함으로써 앞으로 더 이상의 인권침해가 발생하지 않도록 하는 역할이 주어져야 한다. 위원회의 구제명령에도 따르지 않을 경우, 개인에 대해서는 형벌을 부과하고 국가기관에 대해서는 그 기관의 장에 대한 징계를 요구할 수 있도록 해야 한다.

### 5. 예산의 독립성이 보장되어야 한다

인권위원회가 자율적으로 업무를 수행하기 위해서는 예산의 독립성이 필수적이다. 인권위원회가 법인으로 설립되어 정부의 출연금을 받을 경우, 법무부장관의 예산통제로부터 벗어날 수 없게 된다. 더구나 인권위원회의 예산에 대해 법무부장관이 의견을 표명할 수 있도록 하는 것은 예산 통제를 통해 인권위원회를 법무부가 좌지우지하겠다는 의도로밖에 해석할 수 없다. 예를 들어 인권위원회가 법무부 관할 하의 교정시설에 대한 조사를 수행하고자 예산을 편성했을 때, 법무부가 이에 대한 부정적 견해를 표명할 수도 있는 것이다.

따라서 인권위원회의 위원장을 예산회계법 제14조에 정한 "중앙관서의 장"으로 간주하여 예산의 편성과 집행, 결산 등에 대한 독립성을 보장해야 하며, 예산편성부처에서 인권위원회의 예산을 삭감하고자 할 때에는 인권위원회 위원장의 의견을 구하도록 해야 한다.

### • 국가인권위원회 설치 주요 쟁점 비교

항목	민간단체안	국민회의안	법무부 수정안
명칭	인권위원회법	국가인권위원회설치법	인권법
위상	독립적 국가기구/ 자율적 운영에 필요한 규칙제정권 부여	독립적 국가기구/ 자율적 운영에 필요한 규칙제정권 부여	특수법인(시안에서 이사회 제도 폐지, 민법상 재단법인 준용규정 삭제)/ 운영 관련 규정은 대통령령에 위임
법무 부와 의 관계	독립적인 국가기구이므 로 법무부가 인사나 업 무에 관여할 수 없음	독립적인 국가기구이므 로 법무부가 인사나 업 무에 관여할 수 없음	법무부가 주무관청으로서 위 원회의 인사, 업무활동, 예산 에 관여 / 설립 정관을 법무 부장관이 위촉하는 위원들이 작성/ 운영에 관한 대부분의 사항을 대통령령에 위임, 대 통령령의 제·개정과정은 법 무부 소관
위원 임명 방식	국회의 청문절차 거쳐 대통령 임명	국회의 동의 거쳐 대통 령 임명	제1안: 법무부장관의 제청, 국회동의를 거쳐 대통령이 임명 제2안: 국회의장, 대법원장, 법무부장관이 각각 상임위원 1인을 포함하여 3인씩 추천, 대통령이 임명

항목	민간단체안	국민회의안	인권법(법무부 수정안)
예산	독립적인 국가기구로서 감사원과 같이 예산편 성시 위원회의 의견이 존중됨	독립적인 국가기구로서 감사원과 같이 예산편 성시 위원회의 의견이 존중됨	법인이므로 정부출연금을 받 게 되고, 예산회계법등에 따 라 법무부장관이 기금운영계 획을 수립. 위원회의 예산요 구서에 대해 법무부가 의견 을 제시함으로써 사실상의 예산통제 수행
차별 금지 사유	법무부(안)의 차별금지 사유에 사상, 성적지향, 병력, 행형기록 등을 추가로 포함시키고 이 를 '예시적'으로 열거	법무부(안)의 차별금지 사유에 사상, 전과 등 을 추가로 포함시키고 이를 '예시적'으로 열거	성별, 종교, 연령, 장애 등 14개 사유(애초 시안)에 "정 치적 견해"를 추가/ 인종모 욕과 성희롱을 특수한 유형 의 차별행위로 규정/ 차별사 유를 '제한적'으로 열거
조직	사무총장을 위원장이 임명/ 조사관, 전문위 원, 인권도서관 등을 별도로 설치	사무총장을 위원장이 임명/ 인권연구기관, 인권자료실 등을 별도 로 설치	위원장의 제청을 거쳐 사 무총장을 대통령이 임명/ 사무총장은 상임위원과 동 급
조사 대상	다른 국가기관에서 구 제신청의 대상이 되는 인권침해행위에 대한 조사나 재판이 진행되 고 있는 경우를 제외하 고는 모든 인권문제에 대한 조사 가능	공권력에 의해 인간의 존엄과 가치, 생명권, 신체의 자유, 사생활과 통신의 자유 또는 평 등권을 침해당한 경우/ 법인, 단체 또는 사인 에 의해 평등권을 침 해당한 경우	'수사기관등의 인권침해행위 (불법 구금, 체포, 가혹행위, 등)와 차별행위'
조사 방법	당사자출석, 자료제출, 현지조사가 원칙	당사자 출석, 자료제 출, 현지조사가 원칙	서면조사가 원칙. 다만, 필요 한 경우 당사자 출석요구, 현장조사 등 가능

항목	민간단체안	국민화석안	인권법(법무부 수정안)
조사 불응 시 제재 방안	자료제출요구나 현지조사 거부시 최후의 조사 수단으로 위원회의 파견 검사를 통하여 압수·수색영장을 발급받아 압수·수색/ 정당한 사유없이 출석에 불응할 경우 형사처벌의 대상으로 규정	자료제출요구나 조사 방해, 허위증언 등을 형사처벌의 대상으로 규정/ 과태료 부과	법무부장관이 과태료 부과
결정의 효력	합의권고 및 조정/ 구체적인 구제조치(침해행위의 중지 등)에 대한 구체명령/ 법률, 제도 등의 개선 권고	합의권고 및 조정/ 책임자에 대한 징계 요구/ 구제조치의 이행 및 법률, 제도 등의 개선 권고	합의권고 및 조정/ 권고만 함
위원회 결정 불이행시 조치	개인(민간인, 공무원)과 사적 시설의 경우 형사처벌 요구/ 국가기관에 대하여서는 그 기관의 장(長)에 대한 징계요구	규정이 없음	규정이 없음
인권 침해 예방을 위한 협의 의무	조사결과, 장래 인권침해 방지를 위하여 어떠한 조치가 필요한 경우 대상자에 위원회와 협의하여 조치를 강구하고 실시할 의무 부과	규정이 없음	규정이 없음

## Q & A

**Q.** 법무부에서는 인권위원회가 기존의 국가기관을 대체해서는 안되고 단지 국가기관의 틈새를 보충하는 기구일 뿐이므로, 국가기구가 아닌 특수법인으로 설립되는 것이 바람직하다고 주장하는데?

**A.** 인권위원회가 기존의 국가기관을 대체해서는 안된다는 법무부의 주장은 옳습니다. 하지만, 인권위원회가 보충적이고 부수적인 기능만 담당한다는 것은 말이 되지 않습니다. 인권위원회는 인권보장 기능을 수행하는 데 있어 기존 국가기관이 가진 본질적 한계를 극복함으로써 국민의 인권 보장과 향상이라는 당연한 '국가의 의무'를 더욱 충실히 수행하기 위해 설치되는 기구입니다. 따라서 마땅히 국가기구로 설치되어야 합니다.

더구나 우리나라의 경우, 법인은 주무부처의 관할 하에 놓일 수밖에 없습니다. 인권위원회가 법인으로 설립되면, 법무부의 관할 하에 놓이게 된다는 것이죠. 이는 결국 인권위원회의 주 감시대상이 되어야 할 법무부가 오히려 인권위원회를 감시·통제하는 결과를 낳게 됩니다. 더구나 법인에 불과한 인권위원회가 검찰, 안기부와 같은 강력한 국가기관을 견제하기란 힘들고 인권위가 내린 시정권고를 이들 국가기관이 이행하기를 기대하기도 어렵습니다.

따라서 인권위가 국민의 인권보장과 국가기관에 의한 인권침해 감시라는 본질적 기능을 제대로 수행하려면, 독립성과 실효성을 갖춘 '국가기구'로 설립되어야만 합니다.

**Q.** 호주나 뉴질랜드처럼 모범적인 인권위원회는 모두 '법인'으로 설립되어 있다고 하던데?

**A.** 한국과 호주, 뉴질랜드는 기본적으로 법체계부터 다릅니다. 그렇기 때문에 외국의 사례를 일방적으로 우리 현실에 적용할 수는 없습니다. 외국의 모범적인 인권위원회가 법인으로 설치되어 있다고 해서 무조건 우리도 법인으로 설치해야 한다는



주장은 형식만 주목했기 때문입니다. 오히려 그 핵심은 인권위원회가 얼마나 독립성을 갖고 있는가에 있습니다.

게다가 호주나 뉴질랜드에서 말하는 법인과 우리나라의 법인은 위상이나 정부와의 관계 측면에서 근본적으로 다릅니다. 이들 나라에서 말하는 법인(body corporate)은 기존 정부체계 바깥에 존재하면서 독자적인 의사결정권을 갖는 새로운 의미의 국가기관을 의미하는 것입니다. 호주의 경우 인권위원회는 독립적 국가기관(independent agency)의 하나로 분류되어 있습니다. 즉, 법인의 형태라고 해도 독립성을 충분히 보장할 수 있는 것입니다. 따라서 우리처럼 주무관청의 감독을 받는 법인은 근본적으로 다른 개념입니다.

**Q. 인권위를 국가기구로 설치하게 되면, 공무원의 숫자와 예산이 늘어날 수밖에 없다. 이는 경제위기로 적자재정에 허덕이고 있는 정부에 큰 부담이 되지 않는가?**

**A.** 물론 인권위원회를 설치하는 데 상당한 예산이 소요되는 것은 사실입니다. 하지만 법인으로 설립한다고 해도 대부분의 예산을 정부출연금으로 충당하게 되므로, 법인으로 설립하면 재정부담이 감소된다는 법무부의 주장은 설득력이 없습니다. 더구나 국민의 세금으로 운영되는 국가가 국민의 인권보장을 위해 투자하는 것은 아주 당연한 일이고, 인권수준을 높이기 위해 사용하는 돈을 아까워해서는 안됩니다. 또 당장은 큰 돈이 들겠지만 장기적으로 볼 때는 그보다 더 큰 효과를 거둘 수 있습니다. 인권위원회가 다른 국가기관을 견제하고 인권교육과 정책개선을 통해 인권침해를 예방하게 되면, 불필요한 소송비용이나 다른 국가기관의 재정 낭비를 줄일 수 있기 때문입니다.

**Q. 국가기관의 관료화로 국민들이 큰 불편을 겪고 있다. 인권위원회도 국가기구로 설립되면 관료화되어 국민이 접근하기 힘든 기관으로 변하지 않겠는가?**

**A.** 많은 국가기관들이 관료화되어 일반 국민의 권리보다는 자신들의 편의를 더 추구하는 것은 사실입니다. 또 많은 국민들이 국가기관의 문턱이 너무 높다고 불편을 토로하고 있는 것도 사실입니다. 하지만 인권위원회가 국가기구로 설립되면 관료화되고, 법인으로 설립되면 관료화되지 않는다는 주장은 말이 되지 않습니다. 이는 검찰이 관료화되었다고 해서 법인으로 변화시켜야 한다고 주장하는 것과 마찬가지로

리입니다. 또 법인이라고 해서 관료화되지 않으리라 보장할 수 없습니다. 관료화는 국가기관만의 문제는 아니며, 또 국가기구라고 해서 반드시 관료화되는 것은 아닙니다. 중요한 것은 일반 국민이 자유롭게 접근해서 진정할 수 있는 기관이 될 수 있도록 제도적인 장치를 마련하고 직원들에 대한 지속적인 교육과 평가를 통해 관료화를 예방하는 것입니다.

**Q. 감사원, 여성특별위원회, 고용평등위원회, 노동위원회와 같은 기존 국가기관과 인권위원회의 업무가 중복돼 혼선을 초래할 수도 있을 것 같은데?**

**A.** 물론 어느 정도의 업무 중복이 있을 수도 있습니다. 하지만 법인으로 설립한다고 해서 업무 중복의 문제가 해결된다는 법무부의 주장은 옳지 않습니다. 중요한 것은 국가기구나 법인이냐가 아니라, 불필요한 업무 중복을 없앨 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것입니다. 가능한 한 관할대상을 명확하게 규정하고, 유사 기관과 인권위원회 사이에 이송체도를 두면 업무 중복은 방지할 수 있습니다. 또한 여성, 노동과 같이 한 분야만 다루는 기구 외에 인권문제를 종합적이고 체계적으로 다룰 수 있는 인권기구는 필요합니다. 모든 인권문제는 서로 분리될 수 없는 성격을 갖고 있으므로, 종합적인 정책과 조치가 마련되어야 하기 때문입니다. 인권위원회가 국가기구로 설립되었다고 해서 다른 국가기관의 역할을 빼앗는 것은 아닙니다. 인권위원회는 인권보장과 향상을 위한 이들 기관의 업무를 도와주고 촉구하는 역할을 담당하는 기구라는 점을 기억할 필요가 있습니다.

**Q. 법무부는 기존 국가기관을 사실상 감독하는 거대 국가기구화될 우려가 있다고 주장하고 있는데?**

**A.** 인권위원회는 결코 다른 국가기관의 고유한 업무 수행에 개입하거나 간섭하는 기구가 아닙니다. 인권위원회는 인권정책이 올바르게 수립될 수 있도록 격려하고 인권교육을 통해 인권문화의 수준을 높이는 것을 주된 목적으로 하고 있습니다. 따라서 인권위원회는 다른 국가기관의 업무에 간여하는 것이 아니라 제도의 개선 등을 권고함으로써 오히려 그들이 본래의 업무를 제대로 수행할 수 있도록 지원하는 역할을 담당하는 것입니다. 인권위원회가 정부의 기능을 저해한다는 법무부의 주장은 인권위원회의 본질을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문에 비롯된 오해에 불과합니다.

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

... (faint text) ...

# 부록

유엔이 제시하는 국가인권기구의 기준  
국제앰네스티(Amnesty International)의 공개서한  
민주화운동 원로 12인의 건의문  
법무부안에 대한 대한변호사협회의 의견서  
국가인권위원회 설치 주요 경과

... (faint text) ...

## &lt;부록 1&gt; 유엔이 제시하는 국가인권기구의 기준

## “인권보장 및 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙”

(파리원칙, 1993년 유엔총회 승인)

### A. 국가인권기구의 권한과 의무

1. 국가인권기구는 인권의 보장과 증진에 필요한 권한을 가져야 한다.
2. 국가인권기구는 가능한 한 광범위한 권한을 부여받아야 하며, 헌법 또는 법률에 그 구성과 권한의 범위가 구체적으로 명시되어야 한다.
3. 국가인권기구는 다음과 같은 의무를 갖는다.
  - (a) 관련 당국의 요청에 따라 또는 스스로의 권한 행사를 통해 정부, 의회, 기타 관련 기관에 인권보장과 증진에 관련된 문제에 관해 의견이나 권고, 제안, 보고서 등을 제출한다. 또 이를 공개할지 여부를 결정할 수 있다. 국가인권기구에 부여된 특권뿐만 아니라 의견, 권고, 제안, 보고서 등은 다음 영역에 관련된 것이어야 한다.
    - (i) 인권보장을 지속시키고 확대하고자 하는 사법기관에 대한 법조항을 비롯한 모든 입법 및 행정관련 법조항. 이와 관련하여 국가인권기구는 법안이나 제안 들은 물론 현재 시행되고 있는 입법적·행정적 법조항들을 검토해야 하며, 이러한 조항들이 인권의 기본 원칙에 부합할 수 있도록 보장할 수 있는 적절한 조치를 권고해야 한다. 필요하다면 국가인권기구는 새로운 법안의 채택을 권장하거나 시행중인 법률의 개정, 행정조치의 마련, 그 수정 등을 권고할 수 있다.
    - (ii) 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해 상황
    - (iii) 일반적인 인권상황 및 특정 인권문제에 대한 국내 보고서 준비

- (iv) 인권침해 상황에 대한 정부의 주의를 촉구. 그러한 상황을 종식시키기 위해 주도적으로 정부에 제안. 필요한 경우 정부의 입장과 반응에 대한 의견 표명
- (b) 국내 법률과 법조항, 관행들과 해당국이 가입한 국제인권조약 간에 조화를 이룰 수 있도록 해야 하며, 국제인권조약의 효과적인 이행을 증진, 보장할 수 있어야 한다.
- (c) 국제인권조약의 비준과 승인을 장려하고 명백히 이행되도록 해야 한다.
- (d) 조약가입 의무에 따라 국가가 유엔전문기구나 위원회, 지역기구 등에 제출하도록 되어 있는 보고서 마련을 돕는다. 필요하다면 정부의 독자성을 존중하는 가운데 그 주제에 관한 자체 의견을 표명해야 한다.
- (e) 유엔과 유엔기구, 지역기구, 그리고 인권보장과 증진 분야에서 권한있는 다른 나라의 국가인권기구와 협력해야 한다.
- (f) 인권교육 프로그램의 구성과 인권실태 조사를 지원하고 각급 학교와 대학, 전문가집단이 시행하는 인권교육과 조사에 참여해야 한다.
- (g) 특히 정보 제공과 교육, 그리고 모든 언론기관의 활용을 통해 공중의 의식을 고양함으로써, 모든 형태의 차별, 특히 인종차별에 맞서야 하며 인권문제를 여론화해야 한다.

### B. 국가인권기구의 구성, 독립성과 다양성 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명과정(선출이든 다른 방식이든)은 인권보장과 증진을 위해 다양한 분야에서 활동하고 있는 사회세력, 특히 아래 계층의 참여를 통해서, 또는 이들의 활발한 협력을 유도할 수 있는 절차에 따라 이루어져야 한다.
  - (a) 인권과 특히 인종차별에 맞서 활동하는 비정부기구, 노동조합, 관련 사회단체나 직능단체(예를 들어 변호사·의사·언론인·저명한 과학자 협회 등)
  - (b) 사상 및 종교단체
  - (c) 대학과 전문가들
  - (d) 국회
  - (e) 정부부처(정부부처가 참여하는 경우, 정부대표는 단지 자문자격으로만 심의

에 참여할 수 있다)

2. 국가인권기구는 원활한 기능 수행에 필요한 기반, 특히 충분한 재정을 확보해야 한다. 그 재정은 국가인권기구가 그 독립성에 영향을 미칠 수 있는 재정상의 통제를 받지 않도록 정부로부터 독립해서 자체 직원과 공간을 확보할 수 있도록 하기 위한 것이다.
3. 국가인권기구의 독립성 확보에 필수적이라고 볼 수 있는 구성원들의 안정적인 권한 수행을 보장하기 위해서는 명확한 직무수행 기간을 보장할 수 있는 공식적 법령에 의해 구성원들이 임명될 수 있어야 한다. 구성원의 임기는 구성의 다양성을 보장하는 한 갱신될 수 있다.

### C. 운영방식

국가인권기구는 그 운영의 틀 안에서

- (a) 그 권한의 범위 내에서 정부에 의해 제기된 사안, 국가인권기구 구성원들이 자체적으로 제기한 사안 또는 진정인에 의해 제시된 사안에 대해 자유로이 심사할 수 있어야 한다.
- (b) 그 권한의 범위 내에서 상황 파악에 필요한 사람의 증언을 들을 수 있어야 하고, 필요한 정보나 문서를 입수할 수 있어야 한다.
- (c) 특히 그 의견과 권고사항을 공론화하기 위해 직접 또는 언론기관을 통해 여론에 호소할 수 있어야 한다.
- (d) 정기적으로 또는 필요할 때마다 모든 구성원들이 참석할 가운데 회합을 가질 수 있어야 한다.
- (e) 구성원들 가운데 실무그룹(working group)을 구성하고, 그 기능 수행에 필요한 지역 및 지방조직을 구성할 수 있어야 한다.
- (f) 인권보장과 증진에 책임있는 기타 기관들(특히 읍부즈만과 중재인, 유사기관 등)과 지속적으로 협의해야 한다.
- (g) 국가인권기구의 활동을 확대하는 데 있어 비정부기구가 수행해 온 기본적인 역할에 비추어 인권의 보장과 증진, 경제적·사회적 발전, 인종주의에 맞선 투쟁, 특히 취약집단인 아동과 이주노동자, 난민, 신체적·정신적 장애자, 또

는 특정 영역 등에 기여해 온 비정부기구와 관계를 발전시켜야 한다.

### D. 준사법적 권한을 갖는 국가인권위원회의 지위에 관한 추가 원칙

국가인권기구는 개별 상황에 관한 고발(claim)과 청원(petition)을 조사·심의할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 경우에 따라서는 개인뿐 아니라 대리인·제3자·비정부기구·노동조합 또는 다른 대표기관에 의해 사안이 제기될 수도 있다. 이러한 상황에서는 위에서 제시된 국가인권위원회의 권한을 침해하지 않아야 하며, 다음의 원칙에 근거해 직무를 부여받아야 한다.

- (a) 조정(conciliation), 또는 법에 규정된 범위 내에서 가능한 구속력있는 결정을 통해, 필요하다면 비밀리에 우호적인 해결을 모색한다.
- (b) 특히 권리청원을 제기한 측에 유리한 구제수단을 알려주며, 청원자가 구제수단에 접근할 수 있도록 도와준다.
- (c) 법에 규정된 범위 내에서 고발 또는 청원을 직접 조사하거나 적법한 권한을 가진 다른 기관에 이송한다.
- (d) 법률이나 법규정, 행정관행 등이 특히 청원의 내용이 되고 있는 경우에는 이들 법률과 법규정, 행정관행의 개선이나 개혁을 권한있는 기관에 제안한다.

## “국가인권기구의 효율적 기능을 위한 요건”

- 인권의 보장과 증진을 위한 국가인권기구의 설립과 강화에 관한 지침서 중에서  
(유엔인권센터, 1995)

국가별 특수성을 고려해 각국의 상황과 필요에 따라 국가인권기구는 다양한 형태를 취할 수 있다. 국가인권기구는 적절한 권한과 관할범위를 갖추어야 효율적인 기구가 될 수 있다.

여기서는 국가인권기구가 효율적으로 기능하기 위해 필수적인 요소들에 대한 일반적인 가이드라인만을 제시하고자 한다.

### 독립성

효과적인 국가인권기구가 되기 위해서는 우선 정부, 정당, 그리고 기타 영향력 있는 국가기관들로부터 독립하여 활동할 수 있어야 한다. 국가인권기구가 국가의 통제로부터 자유롭지 못하면 그 본래 기능을 다할 수 없다. 다음 네 가지 부분에서의 독립성은 국가인권기구의 독립성을 보장하는 데 필수적이다.

#### (1) 법적 독립성

국가인권기구의 설치 근거가 되는 법률은 특히 정부로부터의 독립성을 확보하는 데 결정적으로 중요하다. 국가인권기구는 독자적인 의사결정 권한을 행사할 수 있는 별도의 법적 지위(legal personality)를 부여하는 것이 바람직하다. 독립된 법적 지위는 정부나 여타 공공기관, 사적 단체로부터의 간섭이나 방해 없이 그 기능을 수행할 수 있을 만큼 충분한 수준이 되어야 한다. 이를 위해 국가인권기구가 국회나 국가원수로서의 대통령에게 직접적으로 책임을 지는 것이 바람직하다.

#### (2) 업무상의 독립성

국가인권기구는 여타의 개인이나 단체, 정부당국으로부터 독립하여 일상적인 업무를 수행할 수 있어야 한다. 이는 자체적으로 마련한 절차규칙에 따라 업무를

수행할 수 있어야 하며, 이러한 절차규칙이 외부의 힘에 의해 변경되어서는 안된다는 것을 의미한다. 설치법에 규정되어 있는 특정한 경우를 제외하고는, 국가인권기구에서 나온 권고나 결정사항, 보고내용 등이 다른 기구나 정부당국의 검토를 받아서는 안된다. 업무상의 독립성을 확보하기 위해서는 정보제공 요청 등 다른 기관, 특히 정부기관의 협조를 강제할 수 있는 법적 권한을 확보해야 한다.

#### (3) 재정적 독립성

국가인권기구의 재정이 정부의 손에 좌지우지된다면 국가인권기구의 독립적인 활동을 기대할 수 없다. 따라서 국가인권기구의 재원에 관한 사항은 설치법에 명확히 규정되어야 하고, 그 본질적 기능을 다할 수 있을 만큼 충분한 재정이 확보되어야 한다. 예산은 국가인권기구가 자체적으로 편성하고 직접 국회에 제출, 승인을 요구하는 방식이 바람직하다.

#### (4) 구성원의 신분 독립

국가인권기구 구성원의 신분이 독립적으로 보장되지 않는다면 국가인권기구의 독립성 유지도 불가능하다. 따라서 설치법에는 구성원의 임명방법, 임명기준, 재직기간, 재임명여부, 해임사유와 절차, 면책특권 등이 구체적으로 명시되어야 한다. 구성원의 임명방식은 국가인권기구의 독립성 확보를 좌우할 만큼 중요하다. 따라서 국회와 같은 국민의 대표기관의 동의나 청문을 거치는 것이 바람직하다.

## &lt;부록 2&gt; 국제앰네스티(Amnesty International)의 공개서한

## 김대중 대통령께 보낸 제1차 서한

1998년 10월 23일

김대중 대통령께

올해 2월 김대중대통령께서 취임했을 때, 국제 앰네스티는 인권보장을 강화하고 국가인권위원회를 설립하겠다는 약속에 매우 기뻐했습니다. 국가인권위원회는 많은 나라에서 인권을 보장하고 증진하는 데 핵심적인 역할을 담당하고 있습니다. 하지만 그러한 국가인권위원회가 독립성을 확보하고 충분한 권한을 갖고 있어야 하며 시민사회, 특히 인권단체나 전문가들로부터 신뢰를 얻을 수 있어야 한다는 것이 핵심입니다. 그래서 우리는 정부가 심각한 결함을 안고 있는 법안을 만들고 적절한 국민적 협의과정도 생략한 채 이 법안을 채택하고자 한다는 사실에 대해 심각한 우려를 표하는 바입니다.

과거 인권침해의 피해자였던 만큼, 당신은 한국이 민주적이고 열린 사회로 발전하는 데 인권이 얼마나 중요인지 잘 알고 있을 겁니다. 새로이 설립되는 국가인권위원회는 당신의 대통령직 수행기간 동안 기록될 업적 가운데 하나가 될 수 있을 겁니다. 하지만 이는 국가인권위원회가 한국에서만 아니라 전세계의 정부와 기구들로부터의 존경을 받을 수 있는 만큼 훌륭하고 효과적인 기구여야 가능한 일입니다.

법무부가 마련한 법안은 지금 상태대로라면 국제인권기준에 부합하지 못하고 있습니다. 법안은 충분한 독립성과 조사권을 갖추지 못한 인권위원회를, 그리고 그 권고의 이행을 강제할 수 있는 권한도 갖추지 못한 인권위원회를 낳게 될 것입니다. 또한 인권위원회에 부여된 관할사항(mandate)도 제한적입니다. 법안이 이러한 형태로 통과된다면, 약체의 인권위원회를 설치하게 될 것이며, 더 나아가 당신의 인권개혁 프로그램에 대한 신뢰를 크게 실추시킬 수 있는 심각한 위험을 초래할 것입니다.

법안에 따르면, 인권위원과 소속 직원의 임명은 정부의 효과적인 통제를 받게 될

것이며, 정부관료들까지 포함하게 될 것입니다. 법은 위원회가 청렴하고 중립성과 인권에 관한 전문성을 갖춘 남성과 여성으로 구성될 수 있도록, 그리고 사회 전반적인 다양성(균형)을 반영할 수 있도록 보장해야 합니다.

위원회는 단지 아주 제한적인 범위의 "인권침해행위", 즉 범집행 공무원에 의해 저질러지는 침해행위만을 조사할 수 있는 권한만 갖게 될 것입니다. 이 법안은 광범위한 경제적·사회적·정치적·시민적 권리를 포괄하고 있지 못한 것 같습니다. 심지어 한국의 헌법이 규정하고 있는 권리들도 모두 포괄하고 있지 못합니다.

법안은 위원회가 국제인권기준과 조화를 이룰 수 있도록 국내법을 검토할 수 있는 명확한 권한을 부여하고 있지 않습니다. 또한 위원회가 그 업무를 수행함에 있어 국가기관과 협력하고 권고를 강화할 수 있으며 정부의 동의없이 조사결과를 공개할 수 있는 데 필요한 권한도 부여하지 않고 있습니다.

법안에 따르면 법무부에 등록하는 인권단체에 정부보조금을 지급받고 기부금을 모을 수 있는 권한을 부여하고 있습니다. 하지만 이는 등록을 원치 않는 인권단체들의 경우는 어떻게 되는지 규정하고 있지 않습니다. 국제앰네스티는 독립적인 인권단체의 활동을 왜곡시킬 수 있는 가능성을 갖고 있는 여러 조항들에 반대합니다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 이 위원회의 설립을 위한 협의절차가 공개적이기도 열려있지도 않다는 사실입니다. 법안은 한국내 인권전문가들과의 어떠한 협의도 거치지 않고 법무부에 의해 비밀리에 기초되었습니다. 법안은 9월 말에서야 공개되었고 지금까지 단 한차례의 공청회가 열렸을 뿐입니다.

한국에 있는 인권단체들이 이 법안을 비판하고 있음에도 불구하고, 한국정부는 98년 12월 10일까지 이 법을 채택하기로 결정한 듯이 보입니다. 우리는 이 날짜의 상징적 중요성을 알고 있습니다. 또 한국의 국민들과 국제사회에 한국이 인권을 존중하는 국가로 발전하고 있음을 보여주려고 싶은 당신의 열망도 이해합니다. 하지만 법안의 내용이 가장 중요하게 고려되어야 합니다. 국제사회는 허약하고 비효율적인 인권기구의 설립에는 감화되지 않을 것입니다. 따라서 우리는 당신이 위원회에 관한 공개적 논의를 위해 좀더 많은 시간을 갖고 충분한 독립성과 권한, 광범위한 관할범위(mandate)를 갖춘 위원회를 설립할 수 있도록 법안을 개정할 것을 촉구합니다. 이를 통해서만 당신은 국민 모두에게 중요한 인권 유산을 남길 수 있을 것입니다.

- 피에르 싸네 사무총장

## 김대중 대통령께 보낸 제2차 서한

1998년 12월 4일

김대중 대통령께

한국정부가 국가인권위원회의 설립을 위한 법안을 곧 확정지을 예정이라는 보도에 따라, 우리는 이 문제에 대해 국제앰네스티가 갖고 있는 우려를 다시 한번 상기시켜 드리고자 합니다. 국가인권위원회는 충분히 독립적이고 권한있는 기구여야 하며, 구성과 관할사항, 권한은 국제인권기준에 완전히 부합하는 것이어야 합니다. 우리는 또한 협의과정에 참가했던 한국내 인권 전문가들과 인권단체들의 의견을 반영한 법안이 마련될 수 있기를 희망합니다.

우리는 법무부가 지난 9월에 발표했던 인권법 시안이 다소 변경되었지만, 본질적인 내용은 변화되지 않은 채 남아있다고 알고 있습니다. 우리는 법무부가 제안한 국가인권위원회가 관할사항이 협소하고 독립성과 조사권이 미약하며 권고사항의 이행을 강제할 수 있는 권한을 전혀 갖고 있지 않다는 사실에 대해 여전히 우려하고 있습니다.

우리는 또한 국민회의 인권위원회와 몇몇 민간단체들이 국가인권위원회의 관할사항과 구성, 권한 등을 대폭 강화한 대체법안을 정부에 제출했다는 사실을 알고 있습니다.

한국정부가 법안을 확정짓게 되는 결정적인 시점에 이르러서, 국제앰네스티는 (국가인권위원회 설립에 관한 앰네스티 권고안과 같은) 국제기준에 부합하는 법안을 만들 것을 촉구하는 바입니다. 특히, 국가인권위원회는 정부로부터 독립적이어야 하며, 그 구성과 재정적 자율성 측면 모두에서 독립적이어야 합니다. 국가인권위원회는 또한 권고의 이행을 보증할 수 있는 메커니즘은 물론 강력한 조사권을 부여 받아야 합니다. 국가인권위원회의 관할사항은 세계인권선언과 한국정부가 가입한 국제조약에 포함되어 있는 모든 인권문제를 다룰 수 있도록 가능한 한 광범위해야 합니다.

국제앰네스티는 국가인권위원회의 설립을 위한 협의과정에서 한국의 인권 보호와

증진을 위해 결정적으로 중요한 이슈에 대한 공개적 논의의 장이 거의 마련되어 있지 않고 그럴 시간조차도 제대로 보장되지 않고 있다는 점에 대해 여전히 우려하고 있습니다. 우리는 한국정부가 법안을 확정지을 때, 지난 10월 국제앰네스티가 법무부장관에게 제출한 의견서를 포함, 한국 내 민간단체들의 의견을 충분히 고려할 것을 촉구하는 바입니다.

올해 6월 남아프리카공화국을 방문했던 유엔인권고등판무관은 협의와 과정의 투명성이 얼마나 중요한지에 대해 다음과 같은 말을 했습니다.

“국내인권기구를 설립하고자 하는 사람들을 위해 몇 가지 강조하고 싶은 말이 있습니다. 인권위원회의 관할사항과 법률적 메커니즘도 물론 중요합니다. 하지만 그에 못지 않게 중요한 것은 설립과정의 공개적 협의와 투명성입니다. 그 역할과 책임에 관한 국민적 이해를 드높이려는 노력을 생략한 채 성급히 설립된 국내기구는 그 사명을 다하기 힘들 것입니다.”

국가인권위원회가 국제사회와 한국 국민들의 존중을 받을 수 있을 만큼 강력하고 효과적인 기구로 설립될 때에만, 국가인권위원회의 설립이 한국정부의 인권프로그램을 평가할 수 있는 중요한 요소가 될 수 있을 것입니다. 국제기준에 부합하지 않고 적절한 협의과정도 생략한 채 설립되는 인권위원회는 단지 김대중대통령의 인권프로그램의 신뢰성을 떨어뜨리는 데 복무할 뿐입니다.

우리는 한국정부가 세계인권선언 50주년을 기념하기 위해 12월 10일까지 법안을 확정지으려 한다고 알고 있습니다. 이 입법기한의 상징적 중요성을 모르는 바 아니지만, 인권전문가와 민간단체들의 견해를 통합하고 국제인권기준에 부합하는 법안을 마련하기 위해 필요한 시간을 충분히 갖기를 촉구합니다. 국제앰네스티는 한국이 자랑할 만한, 그리고 다른 나라의 모범이 될 수 있는 인권위원회가 설립되기를 기대하고 있습니다.

- 피에르 싸네 사무총장

## &lt;부록 3&gt; 민주화운동 원로 12인의 건의문

## 우리는 올바른 국가인권기구가 설치되기를 원합니다

1. 사람은 그 존귀함을 잃어버리는 시대에 진정 사람으로서 살아갈 수가 없습니다. 과거의 길고 험한 세월을 살아오는 과정에서 우리 모두가 이런 진리를 뼈저리게 실감했을 것입니다. 불행했던 우리의 지난 역사 속에서 사람들은 마치 무슨 짐승이나 물건처럼 취급당해 왔으며 많은 사람들이 상하고 고통을 받았습니다. 암흑의 시대와의 결별은 우리의 간절한 소망이었고 우리는 이를 위하여 고난의 세월 속에서 열심히 기도하며 투쟁했습니다.

50년만에 평화적 정권교체가 이루어지던 날, 김대중 대통령께서 상기된 표정으로 “인권이 존중되는 사회”를 말씀하셨습니다. 큰 희망의 울림으로 다가온 이 말씀에 우리는 비인간적인 시대와의 완전한 결별을 예감할 수가 있었습니다. 많은 국민들이 새 대통령과 새 정부에 기대했던 바를 우리는 단 한마디로 축약할 수 있다고 믿습니다. 그것은 바로 ‘인권의 실현’입니다.

2. 지난 여름, 김대중 대통령께서는 미국 땅에서 전세계를 향하여 우리의 인권신장을 위한 놀라운 약속을 내놓으셨습니다. 인권법 제정과 국가인권위원회 설치라는 약속이 바로 그것입니다. 우리는 이 약속이야말로 오랫동안 고통 당하고 상처 입은 국민들이 갈망해 마지않던 빛 그 자체라고 생각합니다. 잘못된 제도에 결박되면서, 인간 경시의 고질적인 관행에서 우리의 관리들은 오랫동안 헤어나지 못했습니다. 그리하여 국민은 거대한 권력으로부터 보잘것없는 권력에 이르기까지, 모든 수준의 권력이 일상적으로 부리는 횡포에 만성적으로 시달려온 것입니다. 이런 국민에게, 그 어떤 권력에도 복속되지 않고 높은 권위와 강한 권한을 가지고 공정하게 인권수호에만 전념하는 국가인권위원회가 탄생한다는 사실은 곧 낡은 시대에서 새 시대로의 도약을 의미하는 획기적인 사건에 다름이 아닐 것입니다.

3. 그러나 유감스럽게도 지금 우리는 김대중 대통령의 인권구현 의지를 세계만방에 선포한 이 획기적인 약속이 반년이 거의 다 되도록 시원스럽게 이행단계로 넘어가

지 못하고 있음을 목격하게 됩니다. 참으로 우울하고도 착잡한 심정을 금할 길이 없습니다.

국가인권위원회가 지루한 논쟁 속에 그 설립으로 성큼 다가서지 못하고 있는 이유를 생각해보건대 우리는 이 논의가 근본적으로 “인권이 존중되는 사회”라는 대의를 저버리는 가운데 제자리를 맴돌고 있기 때문이 아닌가 하는 의구심을 갖게 됩니다. 국가인권위원회 설립을 위한 준비는 이리저리한 이해관계를 멀리 넘어선 ‘인권 존중’의 대의에 굳건히 서서 이루어져야 할 것입니다. 그것은 우리의 암울했던 지난날들에 대한 철저한 반성에서 출발하여야 할 것입니다.

4. 지금 지구촌 곳곳에서는 온갖 피부색 사람들이 기쁜 마음으로 세계인권선언 50주년을 축하하고 있습니다. 이런 시기에 우리 나라에서 모든 억울한 국민의 희망이 되어 그 눈물을 닦아줄 수 있는 국가인권위원회가 탄생하게 됨을 우리는 영광으로 생각함과 동시에 감사해 마지않습니다.

부디 대통령께서 국민의 소망이 무엇인지를 다시 한번 헤아려주시기 바랍니다. 국민이 무엇을 말하고 있는지 주의 깊게 살펴주시고 훌륭한 국가인권위원회 설립에 노력을 기울여주시기 바랍니다. 우리는 기대하며 그리고 주목하겠습니다.

그 어떠한 권력의 눈치도 보지 않는 공정 무사한 국가인권위원회,  
현실로 국민의 눈물을 닦아줄 수 있는 실효성 있는 국가인권위원회,  
국제사회에 자랑스럽게 내놓을 수 있는 국가인권위원회,  
그리고 민주화의 이행기에 있는 아시아 여러 나라의 모범이 되는 국가인권위원회...

이런 국가인권위원회를 만드는 데 혼신의 힘을 써주십시오. 그리하여 오래오래 국민이 기억하는 ‘인권대통령’으로서 남아주시기 바랍니다.

1998년 12월 8일

강만길 고 은 김관석 김성수 김찬국 박형규  
서영훈 유현석 이돈명 이세중 이효재 한완상



## &lt;부록 4&gt;

## 법무부 인권법(안)에 대한 대한변호사협회의 의견서

1998년 10월 20일

## 1. 인권위원회와 법무부의 관계

## 가. 법무부안의 제규정

- (1) 제5조 법무부의 역할 : 법무부가 인권옹호에 관한 종합계획을 수립 시행, 인권 옹호에 관한 각 부처간의 협력, 국민인권위원회에 대한 지원과 활동분석, 인권 단체 및 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 개인의 보호 및 육성업무의 시행
- (2) 제19조 제3항 : 인권위원회가 관계 국가기관의 장에게 인권에 관한 일반적인 권고를 하거나 의견표명시에 법무부장관에게 그 내용통보의무 규정
- (3) 제21조 제2항 : 대통령령에게 활동상황에 대한 보고서 제출시 법무부장관 경유 의무
- (4) 제23조 제2항 : 인권위원회의 이사선임시 법무부장관의 제청
- (5) 제53조 제3항 : 구제조치등의 권고 및 의견표명시 법무부장관에게 통보
- (6) 제55조 제2항 : 고발조치시 법무부장관에게 통보
- (7) 제59조 제1항 : 구제조치 결과 등의 법무부장관에 대한 통보
- (8) 제60조 : 인권상황의 분석, 개선대책을 법무부장관이 대통령에게 보고
- (9) 제69조 : 인권위원회 사업계획서의 법무부장관에게 제출의무
- (10) 제70조 : 법무부장관은 회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 감사할 수 있음
- (11) 제71조 : 과대표 부과 및 징수권자는 법무부장관
- (12) 부칙 제2조 : 설립당시의 설립위원은 법무부장관이 위촉하고 그 정관은 설립 위원들이 작성하여 법무부장관의 인가를 받아야 함

## 나. 법무부안의 문제점

이러한 법무부안은 전체적으로 보건대 인권옹호의 업무는 기본적으로 법무부의 소관업무라는 전제하에서 인권위원회는 법무부의 관장업무 범위 내에서 그 지휘감독하의 산하의관 민간법인형태가 됨.

## (1) 인권업무에 관하여

법무부안은 정부조직법 제30조 제1항 “법무부장관은 검찰, 행정, 인권옹호, 출입국 관리, 기타 법무에 관한 사무를 정리한다”고 규정하고 있으므로, 국가의 업무중 인권옹호기능의 주무부처가 법무부라는 것을 전제로 함. 그러나 국가인권기구와 관련된 인권개념은 전통적 의미의 인권개념을 넘어서 경제, 사회, 문화적 권리 전반에 걸친 광범위한 영역을 포괄하고 있고 성격상 정부부처 전체와 관련된 업무임(예를 들면 교육의 권리는 교육부). 그런데도 법무부가 국정전반의 인권관련업무를 떠맡는 것은 정부부처간의 지위에 맞지 않음. 예를 들면 인권옹호에 관한 각 부처간의 협력 조항 등은 국무총리의 국정조정기능과 상충.

## (2) 인권기구의 보완성 여부에 대하여

인권옹호가 정부의 기본적 과제임은 명백하고 기존 국가기구가 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 분야에서 국가인권위원회가 기능하게 되는 것은 사실이나 국가인권위원회가 인권보장과 향상을 위한 인권영역에서 기존 국가기능을 보충하고 감시·견제하는 것은 그 자체로 하나의 국가기능으로서 기존의 국가기구와 병존하는 것으로 보아야 함

## (3) 독립성에 대하여

법무부안은 기존 국가기구로부터 독립된 지위를 부여하기 위하여 인권위원회를 민간 특수법인형태로 설립하여 정부가 지원을 하는 것으로 하였으므로 민간법인에게 국가기능을 수행하는 것에 대하여 제한과 감시를 하여야 하고 그 주무부처는 법무부가 되는 논리적 귀결에 따른 것임. 그러나 인권위원회는 국가의 업무수행 중 인권관련분야에 대한 감시와 견제를 하여야 하는 것으로 법무부안과 같은 법무부와 인권위원회와의 관계 설정은 오히려 인권위원회의 독립성을 해치고 인권위원회를 무력하게 할 것임.

다. 의견 : 법무부안의 법무부와 인권위원회와의 관계에 대한 제규정은 인권위원회를 국가기구로 하고 전반적으로 제고하는 것이 바람직함.

## 2. 인권위원회의 위상

### 가. 법무부안의 제규정

- (1) 제16조 : 국민인권위원회를 법인으로 설립
- (2) 국가인권위원회를 법인으로 하는 데 따른 필요규정들 : 제17조(사무소), 제18조(정관), 제23조(이사의 임면등), 제24조(이사장의 직무), 제25조(이사회 구성 및 기능), 제26조(감사)
- (3) 국가인권위원회를 법인으로 함을 이론적 논리적 전제로 하는 규정들
  - 법무부와 인권위원회와의 관계에 관한 제반 규정들
  - 제22조(국가기관 등의 협력)
  - 제27조(인권위원의 자격 및 임면등) : 이사회의 제청조항, 이사와 인권위원의 겸임 금지
  - 제44조(조사의 목적) 및 제45조(조사의 방법) : 강제조사권을 부여하지 않는 점
  - 제46조(조사의 한계) : 민간법인이기 때문에 국가기밀 등을 처리할 수 없도록 하는 광범위한 조사한계 설정
  - 제53조(구제조치 등의 권고 및 의견표명) : 인권위원회 결정의 효력을 권고적 효력으로만 하고 있는 점

### 나. 법무부안의 문제점

#### (1) 법무부의 주장

법무부안은 인권위원회의 독립성을 보장하기 위하여 국가로부터 독립된 민간법인으로 구성하였고 기존 국가기구와의 권한 중복, 공무원 증원과 예산부담의 가중, 같은 공무원끼리 인권침해를 감시 적발하는 데 한계가 있다고 주장하고 호주, 뉴질랜드 등의 인권선진국가의 입법례가 있다고 함.

#### (2) 법무부 주장의 모순

○ 그러나 법무부안은 '법무부와 인권위원회의 관계'에서 보는 바와 같이 실질적으로 인권위원회의 독립성을 보장할 수 없는 것이며 오히려 법무부에 예속되어 있

음. 인권위원회의 독립성은 인권위원회의 구성, 조직, 예산, 운영에 있어서의 독립성을 보장하기 위한 제반 제도로서 보장되어야 하고 법인형태만으로 곧 독립성을 보장하는 것은 아님.

- 법무부안에 따르더라도 위원회에 정부지원금제도를 두고 있으므로 정부예산에 의하여 운영될 수밖에 없어 공무원의 증원과 예산 증가를 이유로 법인형태를 취하는 것은 모순
- 인권위원회는 국가기구의 인권부분에 대한 감시와 옹호를 위한 것으로 국가의 주요 기능을 행사할 새로운 관점의 국가기구를 설립하는 것이고 권한 충돌로 볼 것은 아님
- 인권위원회를 법인규정으로 함에 따라 법인의 최고 의사결정기관인 이사회가 인권위원회보다 상위의 기구로 되고 동 이사회를 통한 인권위원회의 통제가 광범위하게(위원회의 기본적 역할과 권한, 업무수행방법을 정하고, 예산과 결산의 심의의결, 감사선임) 이루어질 수 있게 되어 위원회의 원활한 업무수행에 지장. 게다가 이사회는 관련부처 차관들인 당연직 이사와 법무부장관이 제청하는 선임이사로 구성되어 독립성을 저해함.

### 다. 의견

인권위원회의 독립성과 실효성을 보장하기 위하여는 위원회 형태의 국가기구로 하는 것이 적절하고 소속을 두느냐의 문제가 있는데 원칙적으로 소속을 두지 않는 위원회 형태의 국가기구가 바람직하나 현실적으로는 대통령 직 속의 국가기구로 하는 방안이 적절하고 이러한 방안이 대통령의 공약사항으로서의 인권위원회 설립 취지에도 부합함.

## 3. 법안의 명칭

### 가. 법무부안 : 인권법

나. 의견 : '국가인권위원회법'. 법안은 구체적으로 '인권'에 대한 상세한 규정을 두고 있지 않으며 인권침해행위나 인권차별행위도 인권위원회의 조사범위로서만 의미가 있을 뿐이어서 '인권법'이라는 용어는 부적절. 법안은 전반적으로 인권위원회의 설치와 그 업무관련이어서 '국가인권위원회법'이 적절함.

#### 4. 인권위원의 임명

가. 법무부안 : 9인의 인권위원을 인권위원회의 이사회 제청으로 대통령이 임명. 임기 2년. 연임 가능. 인권위원의 요건을 규정하고(제2조), 신체상 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 않는다는 신분조장 규정(제30조)

나. 의견 : 공정성과 독립성이 보장된 추천기구의 추천을 받은 후보위원을. 국회의 청문절차를 거친 후 임명동의를 받아 대통령이 임명하는 제도가 적절

#### 5. 조사의 관할

가. 법무부안 : 제9조의 인권침해행위와 제12조의 차별행위

나. 의견 : 특히 인권침해 행위자와 행위유형을 제한적으로 열거하고 있어 지나치게 조사범위가 협소하므로 인권침해행위를 포괄적으로 규정하고 인권위원회가 다루기 적절하지 않은 내용에 대한 배제 조항(예를 들면, 재산권에 대한 침해, 다른 국가기관에서 그 구제절차가 진행중인 사건)을 두는 것이 적절. 다만, 제9조의 인권침해행위만이라도 조사권을 강화하여 확실하게 침해규제를 하는 것이 오히려 현실적이라는 견해가 있음.

#### 6. 인권법(안)에 있어서의 조사에 관하여

가. 법무부안의 제규정

##### (1) 조사의 주체

제43조에 의하여 '위원회는 진정을 접수한 때는 지체없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다'고 규정하여 조사의 주체를 위원회로 하고 있다.

##### (2) 조사의 방법

제45조, 제46조 제2항에 의하여 구체적 조사방법은 대통령령으로 위임하고 있으나 ①진정인, 참고인, 피진정인에 대한 진술서 제출요구(제45조 제1항 제1호의 본문), ②감정인의 지정 및 감정의 의뢰(제45조 제1항 제2호), ③피진정인과 피진정인 소속의 기관, 시설, 단체에 대한 관계 자료나 물건의 제출요구 또는 제출된 자료나 물건의 영치(제45조 제1항 제3호), ④자료나 물건에 대한 실지조사(제45조 제2항), ⑤

진정인, 참고인, 피진정인의 출석을 요구 및 진술청취(제45조 제1항 제1호 단서 및 같은 조 제3항), ⑥사실조회(제46조 제2항)가 있다.

##### (3) 조사의 한계

제46조에서 광범위한 범위에서의 한계를 규정

##### (4) 조사의 실효성 담보

출석요구 불응, 자료나 물건의 제출 요구 불응, 허위의 자료나 물건의 제출, 실지 조사의 방해 거부, 기피행위에 대하여 금 1,000만원 이하의 과태료를 위원회의 요청에 따라 법무부장관이 부과징수

##### (5) 법무부안의 정리

헌법 제12조 제3항에 따라 인권위에 강제수사권을 부여할 경우 검사의 지휘를 받게 되고 이에 따라 독립성 훼손의 우려가 있으므로 강제조사권을 부여할 수 없고 인권위를 미간법인으로 규정하고 있으므로 이러한 민간법인이 강제조사권을 갖는다는 것은 논리적 모순이고 이에 따라 조사의 한계가 광범위하게 규정되어 있음.

#### 나. 의견

##### (1) 강제조사의 필요성

인권법안에 있어서도 비록 아주 미약하나마 과태료의 부과징수로 조사의 실효성을 담보하고자 하였던 바, 인권위에 조사의 실효성을 확보하기 위하여 한정된 강제조사권을 부여하여야 하고 특히 인권침해에 대하여는 인권위원회의 조사에 따르지 않는 점에 대하여 처벌함으로써 그 목적을 달성할 수 있는 것이 아니라 조사하여 그에 적절한 구제조치를 취하는 것이 목적을 달성할 수 있음.

##### (2) 조사의 방법

헌법 제12조 제3항의 "검사의 신청에 딸 ...법관이 발부한 영장" 규정에 따라 검사를 통한 압수수색영장을 받을 수 있는 것이지만, 인권위원회에 검사를 두고 동 검사는 인권위원회의 지휘감독을 받아 강제조사를 할 수 있도록 하는 일종의 특별검사 제도를 검토하는 것이 적절함. 헌법조항이 모든 영장발부하는 검사의 신청이 있어야 한다는 규정은 아니므로(헌법재판소의 결정있음) 인권위원회의 결정으로 곧바로 판사에게 영장을 청구하는 제도를 주장하는 견해가 있으나 현실적으로 받아들이기 힘

들고 기존 검찰조직에 인권위원회가 영장신청을 요청하는 방안도 논의하였으나 동 방안은 영장집행주체가 검사가 되어 인권위원회의 독립성을 해하게 됨.

### (3) 강제조사권의 범위

강제조사권의 범위를 인신의 체포구속, 압수수색의 전반에 걸쳐서 인정할 것인가에 대하여 인권침해행위가 반드시 범죄행위를 구성하는 것이 아니어서 인신의 체포구속의 범위까지 인정한다면 신체의 자유 제한이 너무 광범위하게 되므로 압수수색만을 인정하는 것이 적절

### (4) 조사의 한계

조사의 한계가 너무 광범위하여 사실상 거부하려고 한다면 모든 조사를 거부할 수 있으므로 모두 삭제하고 조사의 내재적 한계로 해결하는 것이 바람직. 단 비밀유지의무를 엄격하게 규정하여야 할 것임.

### (5) 과태료 부과규정

과태료는 너무나 경미하여 조사의 실효성을 담보할 수 없으므로 형벌규정으로 대체되어야 함. 특히 인신의 소환에 대하여 강제조사권을 인정하고 있지 않으므로 실효성 확보를 위하여 엄한 형벌 규정 필요.

## 7. 결정의 효력

### 가. 법무부안

제52조 조정의 효력

제53조 권고를 받은 피진정인, 기관, 단체, 시설의 장은 상당한 이유가 없는 한 이를 존중하여야 한다.

### 나. 의견

#### (1) 인권위원회의 결정효력의 다양성 필요

인권위원회는 개인의 권리침해에 대한 구제에 있어서도 직접적인 권리구제조치와 함께 제도와 관행의 개선 및 유사한 인권침해행위 재발을 위한 제도와 행위유형의 결정, 정부의 제도의 신설, 개정 및 새로운 법률의 제정권고 등 다양한 결정을 하게 되므로 이에 맞추어 그 효력도 다양하게 두어야 할 필요성이 있음

#### (2) 결정에 대한 구속력 부여

적어도 직접적인 개인의 인권침해구제조치에 대하여만은 구속력을 부여하여 효과적인 인권침해구제를 기하여야 할 것임. 국가기관, 지방자치단체 등은 이에 구속되며 개인은 법원을 통하여 불복할 수 있게 함.

(3) 기존의 조정, 고발, 이송제도 및 권고적 효력을 부여하는 규정을 존치하고 권고적 효력 인정의 경우 그 조치결과를 통지받을 수 있는 규정 필요

#### (4) 임시구제제도의 신설

인권침해로 인한 구제의 급박성이 있는 경우, 인권위원회는 결정으로 구속력이 있는 임시구제조치를 취할 수 있도록 하는 제도의 신설 필요

## 8. 인권단체

### 가. 법무부안

법무부에 등록하게 하고 지원금을 주며 감사할 수 있게 되어 있음.

### 나. 의견

법무부등록제도는 삭제가 바람직하고 법무부와 인권단체의 관계를 규율하지 않고 인권위원회와 인권단체들과의 관계를 규율하여야 하며 지원금제도를 명시적으로 규정하지 않는 것이 바람직

## &lt;부록 5&gt;

## 국가인권위원회 설치 주요 경과

93년 6월	비엔나에서 열린 유엔세계인권대회에 참여한 민간단체공대위가 한국 정부에 인권법 제정과 국가인권기구 설치를 요청.
97년 11월	김대중 대통령 대선공약 발표 - 인권법 제정 및 '국민인권위원회' 설립
98년 3월	새정부 100대 과제 발표 - 인권법 제정 및 '국민인권위원회' 설립 공표
5월	국제앰네스티 - "한국의 국가인권위원회 설립에 관한 권고안" 채택 및 발표
5월 21일	NCC 인권위, "과거청산 과제와 국가인권기구의 방향" 토론회 개최
6월 23일	"한국의 국가인권기구, 어떻게 만들어야 하나", 국제앰네스티 국가인권기구 전문가 벨 제임스 변호사 초청 공개토론회 개최
9월 7~9일	자카르타에서 열린 아태지역 국가인권기구 포럼에 민간단체 대표단 파견
9월 17일	30여개 민간단체가 참여한 '인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회' >(이하 공추위) 결성
9월 18일	공추위 대표단, 박상천 법무부 장관 면담 - 투명하고 민주적 입법과정 거칠 것을 요구
9월 25일	법무부 '인권법'(안) 발표 기자회견 개최/ 공추위, 대한변협 등 법무부안에 대한 비판성명서 발표 - 국가기구로 인권위원회를 설립할 것을 요구
10월 14일	인권법 관련 제1차 당정협의 - 법무부의 법안안과 국민회의의 국가기구안 간의 입장 차이로 결렬
10월 16일	법무부, '인권법 공청회' 개최
10월 19일	브라이언 버드킨(Brian Burdekin, 유엔인권고등판무관 특별자문관)과의 간담회 개최 - 버드킨, 법무부안이 인권위원회의 독립성 보장하기 힘들 것이라는 입장 표명

10월 23일	국제앰네스티(Amnesty International), 김대중대통령과 법무부장관에게 공개서한 송부 - '법무부안'이 독립성과 실효성을 결여하고 있다고 지적
10월 29일	시민사회단체 대표 초청 청와대 간담회 개최 - 김대중 대통령, "인권법다운 인권법 만들 것"이라고 약속
11월 5일	김대중 대통령, "유엔권고안에 따라 인권법안 만들라"고 지시.
11월 6일	공추위, '인권위원회법'(안) 공청회 개최
11월 10일	국회, 법무부 국정감사 개최 - 법무부 인권법(안)에 대해 여야 의원 모두 비판
11월 27일	법무부, 인권법 수정안 발표 - 이사회제도 폐지, 임시구제조치권고권 부여 등 일정 부분 개선/ 여전히 특수법인 형태 고수
11월 28일	인권법 관련 제2차 당정협의 - 입장 차이로 또다시 결렬
11월 30일	공추위, 긴급 성명서 발표 - 법무부 수정안 비판
12월 3일	전국시민단체대회, 공동성명 채택 - "독립적 국가인권위원회" 설치 촉구
12월 4일	국제앰네스티, 김대중 대통령에게 제2차 공개서한 송부 - 법무부 수정안 비판
12월 5일	공추위, 명동성당 앞 기자회견 및 대국민 캠페인 전개
12월 8일	강만길·김찬국·이돈명·이효재·한완상 등 원로 12인, '독립적 국가인권위원회 설치'를 당부하는 대통령 건의문 발표/ 국회인권포럼, '인권위원회법의 제정방향에 대한 정책심포지움' 개최
12월 9일	김대중 대통령, 국민회의·자민련 정책위의장, 법무부장관 초청 간담회 개최 - 당정간 입장차이로 조율 실패/ 민간단체 의견을 충분히 수렴한 후, 국민회의와 자민련 양당 단일안 마련하고 당정협의 거칠 것 지시
12월 11일	국민회의·자민련 정책위와 공추위 대표단 면담
12월 31일	국민회의 김원길 정책위의장, 공추위 대표단 초청 간담회 개최 - 2월까지 인권법 제정 마무리짓기로 약속/ 국가기구로 인권위를 설치한다는 당론 재확인

## 인권법 제정 및 국가인권기구 설치

### 민/간/단/체/공/동/추/진/위/원/회 는

▷ 98년 9월 17일, 비민주적 인권법 추진과정을 바로잡고 국민들의 광범위한 사를 수렴하는 투명하고 공개적인 입법과정을 마련하기 위해 결성되었습니다.

▷ 인권·여성·노동·장애 등 다양한 분야에서 인권의 보장과 증진을 위해 활동해 온 31개 민간단체들이 함께 모였습니다.

▷ 바람직한 인권법의 내용과 국가인권기구의 상을 모색하기 위해 온 국민의 지혜를 모으고자 노력해 왔습니다.

▷ 법무부 인권법안의 문제점을 분석하고 대안을 제시해 왔습니다.

▷ 토론회와 공청회 개최, 자료 제공 등을 통해 인권법과 국가인권기구에 대한 국민적 관심과 의식수준을 높임으로써 이에 대한 논의와 참여가 활성화될 수 있도록 노력해 왔습니다.

▷ 독립적인 국가인권위원회가 설치될 때까지 감시와 참여를 게을리하지 않겠습니다.

#### ▶ 참가단체

경제정의실천시민연합/ 국제엠네스티한국지부/ 광주인권지기/ 민주사회를위한변호사모임 / 민주주의민족통일전국연합/ 민주주의법학연구회/ 민주화를위한전국교수협의회/ 민주화 실천가족운동협의회/ 법률소비자연맹/ 불교인권위원회/ 성공회대인권평화연구소/ 외국인 노동자대책협의회/ 인권운동사랑방/ 장애우권익문제연구소/ 전국교직원노동조합/ 전국민주노동조합총연맹/ 전국민족민주유가족협의회/ 전북평화와인권연대/ 주한미군범죄근절을 위한운동본부/ 참여민주사회시민연대/ 천주교인권위원회/ 천주교정의구현사제단/ 한국교회여성연합회/ 한국기독교교회협의회인권위원회/ 한국기독교사회선교협의회/ 한국동성애 사단체협의회/ 한국성폭력상담소/ 한국여성단체연합/ 한국여성민우회/ 한국여성의전화연합/ 한국장애인연맹

#### ◆ 연락처

- 전화 : (02)741-5363      · 팩스 : (02)741-5364
- 통신 ID : rights(하이텔/천리안), 인권사랑(나우누리)
- 공추위 통신방 : 참세상 go hurights(01410 or 01411 접속후 초기 화면에서 참세상 입력)
- 공추위 홈페이지 : <http://www.jinbo.net/~freedom/hurights>