

SAg.c.7

인권법안에 대한 대한변호사협회 의견서

1999. 4.

1. 머리말

인권보장은 국가의 가장 기본적인 의무인 동시에 존립근거이기도 하다. 그러나 불행하게도 지난 세월 국가는 국민의 인권보장의무를 충실히 이행하여 오지 못하여 왔으며, 오히려 국가권력에 의한 인권침해를 묵인하고 이를 방치하였다는 비판을 받기도 하였다. 이번에 정부에서 인권 보장 의무를 다하고, 인권을 증진시키기 위하여 인권법을 제정하는 것은 매우 바람직한 일이라 하겠다. 그 동안 사법현장에서 국민의 인권보호를 위하여 노력을 기울여 왔던 대한변호사협회는 지난해 9월 25일 법무부에서 인권법시안을 발표하기 전부터 인권위원회의 설치에 관한 논의를 하여 왔으며, 10월 21일 법무부에 인권법시안에 대한 의견서를 제출한 바도 있다. 그리고 지난 3월 30일 인권법에 대한 정부안이 확정되고, 이에 대한 인권단체의 반발이 거세는 등 다시 인권법제정을 둘러싸고 정부와 인권단체의 대립이 격화되자 이에 대한 해결책을 모색하기 위하여 지난 4월 12일 “인권법, 이대로 좋은가”라는 주제로 공청회를 개최하였다. 공청회는 유감스럽게도 법무부쪽에서 불참하였으나 여·야 정당, 학계, 시민단체 등이 참석하여 여론의 지대한 관심과 열띤 토론속에 올바른 인권법제정에 대한 일정한 방향이 제시된 자리였다. 이에 대한변호사협회는 지난 수개월여 동안의 논의와 공청회에서의 의견을 집약하여 정부가 제출한 인권법안에 대한 의견을 다음과 같이 밝힌다.

2. 인권위원회의 성격과 위상

가. 국가·법무부와 인권위원회의 관계

(1) 규정

정부법안은 기본방침이라고 하여 인권보장과 증진을 위한 국가의 의무(제2조 제1항)와 인권위원회의 역할(제2조 제2항)을 대비시키면서 제2장으로 국가기관의 인권보장의무와 역할이라는 제목 아래 제5조에서 제7조에 걸쳐 각 행정기관의 역할을 새삼 강조하고 있다.

(2) 검토의견

① 정부법안에서 이와 같이 국가기관의 역할을 특히 강조하며, 이를 인권위원회의 역할과 대비시켜 별개의 것으로 규정하고 있는 것은 제안이유에서 “국가기관에 의한 인권침해를 방지하기 위하여 이에 대한 민간감시가 절실하다”고 하고 있는 것에 비추어 인권위원회를 민간인권기구로 이해하고 있기 때문으로 보인다.

② 그러나 유엔에서 설립을 권장하고 있는 인권기구는 이를 “National Human Rights

Institution"이라고 하고 있는 것에서 알 수 있듯이 민간차원이 아니라 국가차원에서 인권을 보장하고 증진하기 위한 것이다. 그리고 인권법안에서 국가 또는 중앙행정기관과 인권위원회의 역할을 대비시키고, 국가 또는 중앙행정기관이 인권보장의 중심적인 역할을 하고, 인권위원회는 이를 감시·보완하는 역할을 한다라는 취지의 규정을 둔 것은 세계 어느 나라의 인권법안에도 없는 극히 이례적인 것이다.

③ 특히, 정부법안은 법무부에 모든 국가기관을 통괄하여 국가의 인권정책의 중심기능을 수행하는 역할을 수여하고(제6조 제1항), 인권위원회의 상부기관으로서의 지위를 부여하고(제6조 제2항, 제20조 제1항, 제38조 제2항, 제65조) 있다.

④ 정부조직법 제30조에 따르면 법무부는 인권옹호에 관한 사무를 관장하게 되어 있다. 그러나 이는 "검찰·행형"과 같은 형사사법제도와 관련된 범위 내에서의 인권옹호를 말하는 것이 아니라 "헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 자유와 권리"(제3조 제1호)를 "정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서(제1조) 보장하는 것을 총괄한다는 것은 아니다. 즉, 일반적 의미에서의 인권보장은 입법부, 사법부를 포함하는 국가 전체의 임무이지 이를 법무부의 업무라고 할 수는 없는 것이다. 따라서 법무부에 제6조 제1항에서와 같이 인권정책 등에 대하여 모든 국가기관을 통괄하는 역할을 부여하는 것은 헌법과 정부조직법에 어긋나는 것이다.

⑤ 인권위원회는 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 인권침해의 방지·구제 및 인권 의식을 고양함을 목적으로 하는 기구(제1조, 제16조)로서 인권위원회가 관장하는 인권보장업무는 정부조직법에 규정된 법무부 관장의 인권옹호업무와는 그 범위와 차원이 다르며, 법무부의 업무보다는 훨씬 포괄적이며 광범위한 것이다.

⑥ 유엔은 인권위원회운영의 자치권보장을 위하여 인권기구의 권고, 보고나 결정사항이 다른 국가기관에 의하여 검토되어서는 안된다고 하고 있다(UN HANDBOOK 71항). 따라서 정부법안에서 법무부가 인권위원회의 모든 권고 등 조치사항에 대하여 통보를 받고(제65조), 이를 종합·분석하여 인권보고서를 작성하게 되어 있는 규정(제6조 제2항)은 정면으로 유엔의 권고사항에 위배되는 것이다.

⑦ 정부법안에 의하더라도 인권위원회는 법무부가 지휘·감독하는 수사·교정기관에 의한 인권침해행위를 감시하고, 조사·구제하는 임무를 수행하여야(제40조) 한다. 따라서 법무부가 인권위원회의 상부기구로서의 지위와 역할을 수행하는 것은 인권법 목적에도 맞지 않고, 인권위원회의 독립성에도 치명적인 장애를 초래하는 것이다.

(3) 결론

기본방침을 규정하고 있는 제2조, 국가기관의 인권보장의무와 역할을 규정하고 있는 제2장(제5조~제7조) 및 법무부에 대하여 인권위원회의 상부기구로서의 역할을 부여하고 있는 제20조

제1항, 제38조 제2항, 제65조는 이를 삭제하여야 한다.

나. 법인의 문제점

(1) 규정

정부법안은 인권위원회를 법인으로 하고 있으며(제11조 제2항), 법인으로서 정관을 작성하고(제14조), 등기를 하도록 되어 있다(제15조).

(2) 검토의견

① 인권위원회를 법인으로 하느냐 아니면 국가기관으로 하느냐의 문제는 인권관련 법·제도, 정치·사회적 환경 등에 따라, 그리고 인권위원회가 부여받고 있는 역할에 의하여 정책적으로 결정하는 문제이다.

② 유엔에서 인권위원회에 법인격(legal personality)을 부여하는 것이 바람직하다고 하는 것은 인권위원회에 독자적인 의사결정권을 부여하기 위한 한 방법으로서 이지(UN HANDBOOK 70항) 법인이 국가기관보다 더 독립적이거나 효율적이기 때문은 아니다. 1993년 비엔나 세계인권대회는 인권기구에 대한 각 국가의 제도적인 차이를 인식하고, 각 국가에 대하여 그 국가에 가장 적합한 형태의 인권기구를 선택할 권리를 인정하고 있다(UN HANDBOOK 63항).

③ 뉴질랜드와 호주의 인권위원회가 국제사회로부터 좋은 평가를 받고 있는 것은 이들 국가의 인권위원회가 법인형식으로 되어 있기 때문이 아니며, 마찬가지로 인도네시아나 인도의 인권위원회가 나쁜 평판을 받고 있는 것이 이들 국가의 인권위원회가 국가기관형식으로 되어 있기 때문이 아니다. 캐나다는 인권위원회를 국가기관형식으로 구성하고 있으나 국제사회로부터 모범적인 것으로 인정받고 있다.

④ 우리나라의 경우 인권위원회를 법인으로 하는 경우 법·제도상 법무부가 인권위원회의 주무관청이 되는 것을 피할 수 없게 된다. 정부법안은 정관변경시의 인가권이나 위원 선임시 법무부장관의 추천권을 삭제하는 등 법무부가 인권위원회의 주무관청으로 역할하는 것을 희석시키고 있다. 그러나 여전히 법무부에 설립정관인가권, 설립위원 추천권, 인권위활동결과에 대한 통보요구권 등 법인에 대한 상급관청으로서의 역할을 부여함으로써 인권위원회의 독립성을 해하고 있다.

⑤ 법인으로 하는 경우 인권위원회의 실효성 또한 문제가 된다. 인권위원 및 그 직원은 신분이 민간인에 불과하여 사실상 수사기관, 권력기관의 인권침해행위를 조사하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 정부법안에서 인권위원회의 조사권에 대한 한계를 광범위하게 두고(제46조, 제48조 제1항), 피조사기관의 장에게 조사거부권을 부여하고(제48조 제2항) 있는 것은 인권위원회를 국가 밖의 민간기구로 이해하고, 그 형태를 법인으로 하고 있기 때문으로 보인다. 또한 구제조치의 효력을 권고적 권한에 국한하고 있는 것(제57조) 역시 인권위원회를 민간기구로 이해하고, 이를 법인으로 하고 있는 것과 무관하지 않다.

(3) 결론

인권위원회는 법인의 형태보다는 국가기관의 형태로 하는 것이 법무부로부터의 독립성의 보장과 실효성 보장에 우월하다고 하겠으며, 현재 법제정과정에 있는 방송위원회와 같이 독립된 합의제기구 형태가 바람직하다.

3. 인권위원회의 설립과정의 독립성

(1) 규정

정부법안은 법무부장관이 설립위원 7인 전원을 추천하도록 되어 있으며(부칙 제2조 제1항), 설립정관도 법무부장관이 인가하도록 되어 있다(제6조 제2항). 또한 인권위원회의 조사방법, 예산에 관한 사항 등 운영과 활동에 관련된 13개 사항에 대하여 법무부장관이 기초할 대통령령에 위임하도록 되어 있다.

(2) 검토의견

① 인권위원회의 설립과정에서 독립성을 보장하기 위하여서는 법무부장관이 인권위원회의 설립과정을 주도하여서도, 또는 영향력을 미쳐서도 안된다.

② 인권위원회의 설립과정은 투명하게 공개되어야 하고, 민간인권단체의 참여가 보장되어야 한다. 이는 유엔의 권고사항이기도 하며, 최근 비엔나 유엔인권위원회에 참석한 13개 국제인권기구가 한국정부에 권고한 사항이기도 하다. 그러나 정부법안에는 인권위원회의 설립시 설립과정의 투명성과 민간인권단체의 참여를 보장하는 규정이 없다.

(3) 결론

법무부장관이 인권위원회의 설립과정에 관여하게 되어 있는 부칙 제2조의 규정을 삭제하고, 대통령령에 위임되는 사항은 이를 최소화하여야 하고, 가능한 위임내용에 따라 법에 보다 세부적으로 규정하거나 인권위원회규칙에 위임하는 형태로 하여야 한다. 또한, 설립과정의 투명성과 민간인권단체의 참여를 보장하기 위한 규정을 두어야 한다. 그 한 방법으로 설립위원의 선임시 대통령이 민간인권단체 및 각 계의 의견 또는 추천을 받아 위원을 위촉하게 할 수도 있을 것이다.

4. 인권위원회의 자치권

가. 정관 규정의 문제점

(1) 규정

정부법안은 제14조에서 인권위원회에 정관을 두도록 하고 있다.

(2) 검토의견

① 이는 인권위원회를 법인으로 하고 있기 때문에 매우 당연한 것처럼 보인다. 그러나 정관 기재사항으로 되어 있는 내용은 거의 대부분 법과 대통령령에서 규정하고 있는 사항을 반복적으로 규정하고 있을 뿐이어서 인권위원회에 대한 설치근거법령에도 불구하고 다시 인권위원회의 정관을 둘 필요성이 있는지 의문이다. 지방자치단체도 그 성격은 법인(지방자치법 제3조 제1항)이나 정관을 두지 않고 있으며, 등기도 하지 않는 것으로 되어 있다. 이러한 예에 비추어 인권위원회가 법인이라 하더라도 특수한 형태를 취하고 있는 이상 반드시 정관이 필요한 것이라고 보지는 않는다.

② 유엔권고에 따르면 인권기구는 자체운영규칙을 제정할 수 있어야 고, 인권위원회가 제정한 규칙은 외부에 의하여 수정될 수 있어서는 안된다고한다(UN HANDBOK 71항). 그러나 정부법안에 따르면 인권위원회가 작성한 정관은 법무부장관의 인가를 받아야 하므로 법무부장관이 이를 수정할 수 있게 된다(부칙 제2조 제2항). 최초 법무부안에서는 정관변경시에도 법무부장관의 인가를 받도록 하였으나 이후 정관변경시의 인가권은 삭제되었다. 정관변경시 인가권이 삭제된 이유는 알 수 없으나 설립정관에 대하여 여전히 법무부장관의 인가를 받도록 규정하고 있는 것은 유엔권고에 위배되는 것이고, 인권위원회 독립성을 해하는 것이다.

(3) 결론

정관규정인 제14조가 삭제되거나, 아니면 정관규정을 둔다하더라도 법무부장관에 인가권을 부여한 부칙 제2조 제2항은 삭제되어야 한다.

나. 대통령령위임사항과 인권위원회 자체규칙의 문제점

(1) 규정

정부법안은 다수인보호시설의 범위(제3조 제4호), 지부설치(제13조 제2항), 기타 정관기재사항(제14조 제1항 제11호), 등기절차(제15조 제1항), 구금·보호시설 시찰시 수용자등 면담절차(제17조 제2항), 법에 규정된 사항이외의 인권위원회 조직·운영 등에 관한 사항(제36조), 정부출연금의 요구·교부 및 사용에 관한 사항(제38조 제4항), 구체적인 조사절차 및 방법(제47조 제1항), 실지조사시 진술청취절차(제47조 제3항), 실지조사시 자료제출절차(제47조 제4항), 조정절차(제53조 제4항), 법률구조의 절차·내용 및 방법에 관한 사항(제56조 제2항), 법에 정해진 사항이외의 인권위원회 조사 및 처리절차에 관한 사항(제67조) 등 모두 13개 사항을 대통령령에 위임하고 있다. 반면, 제12조는 인권위원회의 독립성을 부여하기 위하여 인권위원회규칙제정권을 부여하면서도 정작 인권위원회규칙으로 제정할 수 있는 사항은 위원장이나 위원장 지명상임위원의 이익이 인권위원회이익과 상반되는 경우 인권위원회대표를 결정하는 방법(제23조 제3항), 징계위원회의 구성·권한 등 징계에 필요한 사항(제30조)등 2개 사항뿐이다.

(2) 검토의견

① 대통령령은 인권위원회가 법인으로 되어 있는 이상 그에 대한 주무부처인 법무부장관이 초안하여 국무회의의 심의를 거쳐 제정된다. 따라서 대통령령은 전적으로 정부, 특히 법무부장관에 의하여 제정된다고 할 수 있으므로 인권위원회의 정부로부터의 독립성 보장에 장애가 되는 요소이다.

② 법기술적인 문제로 인하여 대통령령에 세부적인 사항을 위임하지 않을 수 없다 하더라도 대통령령에 위임하는 범위는 가능한 한 좁혀야 하고, 적어도 인권위원회 운영과 관련된 사항, 특히 조사절차 및 처리절차와 관련된 사항은 인권위원회의 규칙으로 제정하도록 하여야 한다. 이는 인권위원회의 운영에 관하여서는 인권위원회가 자율적으로 규칙을 제정하여 정할 수 있도록 보장하여야 하며, 외부의 간섭을 배제하여야 한다는 유엔의 권고(UN HANDBOOK 71항)와도 부합하는 것이다.

(3) 결론

대통령령위임사항 중 조사절차와 관련된 구금·보호시설 시찰시 수용자등 면담절차(제17조 제2항), 구체적인 조사절차 및 방법(제47조 제1항), 실지조사시 진술청취절차(제47조 제3항), 실지조사시 자료제출절차(제47조 제4항)와 진정처리절차인 조정절차(제53조 제4항), 법률구조의 절차·내용 및 방법에 관한 사항(제56조 제2항), 법에 정해진 사항이외의 인권위원회 조사 및 처리절차에 관한 사항(제67조), 그리고 인권위원회 운영과 관련된 법에 규정된 사항이외의 인권위원회 조직·운영 등에 관한 사항(제36조), 정부출연금의 요구·교부 및 사용에 관한 사항(제38조 제4항)은 인권위원회규칙으로 제정할 수 있도록 하여야 한다.

5. 인권위원회의 업무

(1) 규정

정부법안은 인권위원회의 업무에 대하여 이를 13개항에 걸쳐 포괄적으로 규정하고(제16조) 있다.

(2) 검토의견

수사기관 등의 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제 업무를 제외한 인권위원회의 정책·교육·국민홍보·국제교류 등에 대한 업무를 어떻게 구체화할 것인지에 대한 규정이 전혀 없다. 따라서 인권위원회가 구체적으로 어떤 권한을 가지고 어떤 방식으로 그 업무를 수행할 수 있을 것인지, 그리고 누구를 대상으로 무엇을 어떻게 권고할 수 있을 것인지 의문이 제기된다.

(3) 결론

정책 및 인권교육과 관련하여 인권기구가 효율적으로 역할을 수행하여 법과 제도를 개선해 나가고 정부로 하여금 올바른 인권정책을 수립·집행하게 하며, 국민과 공무원들의 일상 생활과 업무수행과정 속에 인권문화가 자리잡게 하는데 기여하기 위해서는 구체적으로 어떠한 업무를 어떤 절차를 통해서 해야 하며, 어떤 권한을 부여해야 하는지, 그러한 권한을 가지려면 어떤 위상과 조직체계를 가져야 하는지에 관하여 더욱 충분한 검토와 법률적 보완이 있어야 한다.

6. 인권위원의 선임 및 신분보장

가. 인권위원 선임

(1) 정부법안은 인권위원의 자격을 “사회적 신망이 높고 인권에 관한 식견이 있는 자”라고만 규정하고(제21조 제2항), 인권위원에게 가장 중요한 덕목이라고 할 수 있는 독립성과 공정성을 전혀 언급하지 않고 있다.

(2) 정부법안은 인권위원을 국회의장으로부터 3인, 대법원장으로부터 3인을 추천받고, 나머지 3인은 추천없이 9인을 임명하게 되어 있다(제21조 제2항). 그러나 이와 같이 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 3명을 선임하는 정부법안에 따를 경우, 독립성과 공정성을 가진 인물을 선임하기가 어려울 뿐 아니라 인권기구의 독립성을 보장하는데 필수적인 인권위원의 사회적·정치적 다원성을 반영할 수도 없을 것으로 보인다.

(3) 정부법안은 인권위원의 제청과 임명과정의 투명성을 보장하는 아무런 장치를 두지 아니하고 있다. 위원들의 임명과정에서 인사청문회를 거친다든지 아니면 국회의 동의를 받는 방식으로 위원들의 자격과 독립성, 공정성을 검증할 수 있는 절차를 마련하여야 한다.

나. 신분보장

(1) 규정

정부법안은 인권위원 및 직원의 경우 형의 선고와 징계처분에 의하여 면직할 수 있도록 하고 있다(제26조, 제31조).

(2) 검토의견

면직의 사유가 되는 “형”의 종류와 정도 또는 범죄의 유형에 관하여 아무런 제한이 없기 때문에 예컨대, 과실행위에 대하여 매우 가벼운 형을 선고받아도 면직될 수 있게 하고 있다. 이는 특히 신분보장이 엄격히 요구되는 인권위원에 대하여 자의적인 면직이 가능하게 하는 근거로 악용될 수 있다.

(3) 결론

신분보장 규정 중 면직사유가 되는 “형”의 종류와 정도를 인권위원의 경우는 법관과 동일하게 “금고이상의 형의 선고”로, 직원의 경우는 국가공무원법 제33조 제1항 제3호부터 제6호와 같이 “금고이상의 형의 선고 또는 자격정지 또는 상실의 형의 선고”로 국한하도록 수정하여야 한다.

7. 재정의 독립성

(1) 규정

정부법안은 인권위원회의 예산은 사실상 정부출연금에 의하도록 되어 있고, 매년 출연금요구서를 법무부장관에게 제출하되 법무부장관은 이를 조정하여서는 아니되며, 기타 출연금 요구·교부 및 사용에 관한 사항은 대통령령에 위임하도록 되어 있다(제38조).

(2) 검토의견

기금관리기본법 제3조는 국가가 특정한 목적을 위하여 법률에 의하여 기금을 설치하는 경우 이를 관리할 관리주체를 두도록 되어 있다. 그런데 인권위원회에 대한 출연금의 경우 그 관리주체가 누구인지가 명확하지 않고, 구체적인 사항이 대통령령에 위임되어 있어 법무부장관이 출연금의 교부 및 사용과정에 개입하게 될 여지를 남겨 놓고 있다.

(3) 결론

기금관리주체를 인권위원회로 명확하게 하고, 출연금의 교부와 사용 등에 관한 사항은 이법법에 정하거나 아니면 인권위원회 규칙에 위임하도록 수정하여야 한다.

8. 조사대상

(1) 규정

정부법안은 인권위원회의 조사대상을 인권침해행위와 차별행위로 규정하고 있는데 인권침해행위에 대하여서는 대체로 수사기관에 의한 생명·신체의 자유에 관한 침해행위인 8가지 유형으로 국한하고(제40조 제1호), 차별행위에 대하여서도 차별사유와 적용영역을 제한하고 있다(제8조, 제9조, 제10조, 제40조 제4호).

(2) 검토의견

① 정부법안처럼 인권위원회의 관할범위에는 거의 모든 인권사항을 포함시키면서(제3조 제1호, 제16조) 그 조사대상으로는 몇 가지 인권침해유형 및 차별행위로 한정하여 관할범위와 조사대상을 이중화시키는 것은 유엔에서 모든 인권의 불가분성 및 동가치성의 인정을 권고하고 있는 것(UN HANDBOOK 234항)에도 반하고, 외국의 입법례에 비추어서도 극히 이례적인 것이다.

② 이와 같이 조사대상을 극히 한정적으로 열거함으로써 표현의 자유에 관한 침해행위, 집회 및 시위에 관한 침해행위 등 자유권적 기본권에 대한 침해행위조차 조사대상에서 제외되고 있다. 예를 들어 수사기관의 인권침해적 사찰이 이루어진 경우에도 정부법안에 따르면 감청행위만 조사대상이 될 뿐 미행이나 주변사람들에 대한 탐문행위 등은 아예 조사될 수조차 없게 된다. 차별행위 역시 주로 고용관계 등 사적인 영역에 국한하고, 최초 법무부초안에는 있었던 “기타 정치·경제·사회·문화의 모든 영역”이라는 부분을 삭제함으로써 공적인 영역에서의 차별행위에 대한 조사를 제외하고 있다. 예를 들어 양심수석방시 준법서약제문제는 그 당부를 떠나 중요한 인권문제임에도 인권위원회가 이에 관여할 수 없게 되어 있다.

(3) 결론

조사대상을 적어도 시민적·정치적권리에 관한 인권침해행위로 넓히고, 차별행위에 대하여서는 법무부초안에서와 같이 차별금지 영역을 포괄적으로 규정하여야 한다.

9. 조사권한의 실효성

가. 과태료제재의 실효성의 문제

(1) 규정

정부법안은 정당한 이유 없이 인권위원회의 출석요구에 응하지 아니하거나 자료제출을 거부하는 경우 1천만원 이하의 과태료에 처할 수 있게 하여 간접적인 방식으로 인권위원회의 조사권을 보장하고 있다(제75조).

(2) 검토의견

① 과태료부과의 방식으로는 인권위원회의 조사권한의 보장에 그다지 도움이 되지 않을 것으로 보인다. 예컨대 양지마을과 같은 사회복지시설에 대한 인권침해행위에 대한 현지조사를 하고자 하는 경우 그 시설의 장이 과태료부과가 부담이 되어 조사에 응할 것이라고 하는 것은 매우 순진한 생각이다.

② 더욱이 정부법안에 따를 때 인권위원회는 수사기관의 인권침해행위 등 불법성이 강력한 인권침해행위를 다루게 된다. 이들의 인권침해행위가 드러나는 경우 이들은 형사처벌, 징계처분등 상당한 불이익을 받게 된다. 따라서 역설적으로 인권침해행위가 사실일수록 이를 은폐하고, 인권위원회의 조사를 거부하려는 동기는 더욱 강하게되나 이를 과태료의 제재만으로 해결하기에는 역부족으로 보인다.

(3) 결론

적어도 조사거부시 형사처벌을 할 수 있는 규정을 두어야 할 것이고, 아울러 관련자의 거부

행위에도 불구하고 인권침해의 진실을 조사할 수 있는 직접강제방식을 고려해 볼 수도 있다. 특히, 문서나 자료의 제출, 실지조사는 관련자의 거부에도 불구하고 직접 조사할 필요성이 있다고 본다.

다. 조사거부권의 문제

(1) 규정

정부법안은 인권위원회의 자료제출요구나 현지조사에 대하여 “국익을 해칠 우려”, “수사나 재판에 지장을 줄 우려” 또는 “명예나 사생활침해의 우려”가 있거나 “수사기밀을 누설할 우려” 등을 조사거부사유로 규정하고(제48조 제1항), 관계 국가기관의 장이 그와 같은 거부사유가 있다는 확인서 한 장만 써서 인권위원회에 제출하면 인권위원회는 자료제출이나 현지조사를 할 수 없게 되어 있다(제48조 제2항).

(2) 검토의견

① 이와 같이 추상적이어서 그 사유의 존부에 관한 해석이 그야말로 자의적일 수 있는 조사거부사유를 규정하여 두고, 그에 대한 판단권을 피조사기관의 장에게 부여하고 있다는 것은 사실상 조사를 하지 말라는 것과 같은 것으로 조사거부권의 남용이 극심할 것이다.

② 정부법안은 이 때 서면으로 조회를 하면 된다고 하지만 서면조회로서는 자료제출이나 현지조사를 통하여 얻고자 하는 조사의 목적을 달성하기는 대단히 어려운 것이다. 나아가 조회 상대방이 조회에 응하지 아니하는 경우 이를 제재할 방안도 없기 때문에(이 경우에는 과태료조차 부과할 수 없게 되어 있다) 성실한 조회응답을 기대할 수도 없는 것이다.

(3) 결론

인권위원회의 조사권과 다른 법익과의 균형문제는 조사의 내재적 한계에 대한 것으로 인권위원회의 자체적 판단에 맡겨야 할 것이고, 이는 이미 제46조에서 규정하고 있으므로 달리 피조사기관의 장에게 조사거부권을 부여하는 방식으로 조사의 한계규정을 둘 필요는 없다. 만일 조사거부권을 규정한다 하더라도 관계국가기관의 장에 대하여 조사거부사유를 소명하도록 하고, 이에 대하여 인권위원회에서 제출된 조사거부사유를 참작하여 조사방법에 대한 의결과정을 거칠 수 있도록 하며, 만일 인권위원회가 자료제출이나 현지조사를 의결하는 경우에는 이를 따르도록 하는 것이 적절하다.

10. 구제조치의 실효성

(1) 규정

정부법안은 인권위원회가 조사결과 진정내용이 인권침해행위에 해당하고 구제조치가 필요

하다고 인정되는 때 피진정인, 그 소속기관·단체의 장 또는 감독기관의 장에게 구제조치를 권고하거나 의견표명을 할 수 있다고 하여 시정권고적 권한만을 부여하고 있다(제57조).

(2) 검토의견

① 인권위에 시정권고권만을 부여하느냐 아니면 시정명령과 같은 구속력 있는 권한을 부여하느냐 하는 것은 인권위가 우리 사회에서 맡고 있는 역할과 관련하여 결정하여야 하는 정책적 문제이다. 따라서, 인권위에 시정명령권을 부여하는 것이 법·제도적으로 모순되는 초법적인 발상은 전혀 아니다.

② 1999. 7. 1.부터 시행되는 남녀차별금지및구제에관한법률 제28조는 남녀차별 개선위원회에 사용자에 대한 시정명령권을 부여하고 있다.

③ 캐나다나 뉴질랜드의 경우 인권위가 인권침해행위를 조사한 후 당사자사이에 합의가 안되거나 조정이 성립하지 아니하는 경우 이를 인권심판소(Human Rights Tribunal)에 회부하여 구속력 있는 결정을 내리도록 하고 있다. 유엔 또한 가능하면 인권위가 심판기능을 행사하는 경우 구속력 있는 결정권을 부여하는 것이 바람직하다고 하고 있다(유엔의 인권보장및증진을위한국가인권기구의지위와역할에관한원칙 중 보충원칙).

④ 정부법안에 의하면 인권위의 권고는 당사자사이의 합의실패(제52조), 조정실패(제54조) 후에 또다시 권고하는 형식으로 이루어지게 되어 있어 이미 수차에 걸쳐 피해구제가 당사자에 의하여 거부된 이후 다시 당사자의 의사에 구제조치의 수용여부를 맡긴다는 것은 제도적으로도 모순된 것이다.

(3) 결론

인권위원회의 구제조치에 대하여 인권위원회가 구제조치 대상, 구제조치의 내용에 따라 인권위원회가 구제명령권까지 포함하여 다양한 형태로 조치를 취할 수 있도록 구제조치에 관한 제57조, 긴급구제조치에 관한 제51조를 수정하여야 한다. 예컨대 남녀차별 개선위원회와 같이 구제조치에 대하여 구제조치의 대상이 국가기관이나 사인이나, 또는 구제방법이 피해에 대한 금전배상이나 또는 제도적 개선이나 등에 따라 명령, 권고, 의견표명 등의 다양한 형태를 취할 수 있도록 규정할 수 있을 것이다.

11. 맺음말

인권위원회는 인권위원회가 우리 사회에서 담당하여야 할 인권문제의 무게를 신중하게 고려하여 그에 걸맞는 위상과 권한을 부여하여야 한다.

그러나 정부법안은 법무부의 “인권옹호사무관장”에 대한 그릇된 인식아래 인권위원회를 법무부의 인권옹호업무수행의 하부기구로 뒤편으로써 인권위원회의 독립성 보장에 치명적인 해를 끼치고 있다. 또한 수사기관의 인권침해행위와 특히 의문사에 대한 조사와 같은 수사기관의 권한으

로서도 해결하기 어려운 과제를 맡기고 있으면서도 정작 조사권과 구제조치권은 이를 사실상 형해화시키고 있어 과연 인권위원회가 부여된 역할을 제대로 수행할 수 있는지 조차 의문이다.

이와 같이 인권법안의 기본적인 틀이 뒤틀린 것은 정부의 인권과 인권위원회에 대한 접근방법이 잘못되었기 때문이다. 인권과 권력, 그리고 국가기관의 인권침해행위의 감시와 견제역할을 하는 인권위원회와 수사 및 행정기관을 지휘·감독하는 법무부는 상호 독립적이어야 한다. 그럼에도 법무부가 인권법안을 작성하고 인권위원회 설립을 주도한다고 하는 것은 애초부터 그릇된 발상인 것이다.

따라서 우리는 현재 국회에 제출된 정부의 인권법안은 몇 몇 조항의 수정으로서는 해결될 수 없는 근본적인 문제를 가지고 있으므로 인권단체와 각계의 의견을 수렴하여 의원입법형태를 통한 새로운 법안이 마련되어야 한다고 본다.