

SAg.d.7

인권위원회법 제정방향에 관한 심포지움

일 시 : 1998년 12월 8일(화) 오후 2:00~5:00

장 소 : 국회 의원회관 소회의실

1998년 국회인권포럼 정책심포지움

- 4월 17일 제1회 창립심포지움 (해외입양인의 인권과 입양정책)
- 5월 8일 제2회 정책심포지움 (실직노숙자의 인권과 정책방향)
- 8월 28일 제3회 정책심포지움 (사회복지시설수용자의 인권과 정책방향)
- 10월 28일 제4회 정책심포지움 (AIDS감염인의 인권과 정책방향)
- 12월 8일 제5회 정책심포지움 (인권위원회법 제정방향)

이외 현재 기획하고 있는 프로그램은 ▲아시아인권재판소 등 인권기구 설치문제, ▲탈북자, ▲외국인노동자, ▲장애인, ▲베트남한인2세(라이따이한 문제), ▲학생의 인권, ▲북한의 인권실태, ▲프라이버시권 등의 주제를 정책적으로 검토하는 프로그램을 기획하고 있음.

국회인권포럼

은 여야 의원 25명으로 구성된 국회등록 의원 연구단체입니다. 국회인권포럼은 국민기본권 신장과, 인권침해 사례의 조사 및 제도개선 사업, 국내외 인권관련단체와 연대·협력하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

국회인권포럼 대표 국회의원 황우여

서울 영등포구 여의도동1번지 국회의원회관 104호
전화. (02)788-2017, 팩스. (02)788-3104

국회인권포럼

(문의: 황우여 의원실 T.788-2017)

인정 자료실		
구분	구분	구분
	C 3-2	47

인권위원회법 제정방향에 관한 심포지움

일 시 : 1998년 12월8일(화)오후 2:00~5:00
 장 소 : 국회 의원회관 소회의실

15:00 ~ 15:30 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (개회식)

15:30 ~ 16:00 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (주제발표)

16:00 ~ 16:30 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (토론)

16:30 ~ 16:40 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (간담회)

16:40 ~ 17:00 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (폐회식)

17:00 ~ 17:30 점심 휴식

17:30 ~ 17:40 제4차 인권포럼 제5회 정책심포지움 (종료)

국 회 인 권 포 럼
 (문 의 : 황우여 의원실 T.788-2017)

국회인권포럼 제5회정책심포지움

일 정 표

13:00 - 14:00 등 록

14:00 - 14:20 국민의례 및 개회사

좌장 : 황우여의원(국회인권포럼 대표)

14:20 - 14:50 제1주제 발제 곽무근 검사(법무부 인권과장)

14:50 - 15:20 제2주제 발제 차지훈 변호사(인권법제정민간단체공주위)

15:20 - 15:30 휴 식

15:30 - 15:40 제1지정토론 이기문의원(국민회의)

15:40 - 15:50 제2지정토론 함석재의원(자민련)

15:50 - 16:00 제3지정토론 이미경의원(한나라당)

16:00 - 16:10 제4지정토론 최창행박사(국민고충처리위)

16:10 - 16:20 제5지정토론 문준조박사(한국법제연구원)

16:30 - 16:40 제6지정토론 강경선박사(방송대교수)

16:50 - 17:00 제7지정토론 김영희박사(한국여성개발원)

17:00 - 17:20 종합 토론

17:20 - 17:30 정리 및 폐회

廣州地鐵線路圖

廣州地鐵線路圖

13:50 - 17:30

14:00 - 14:30

廣州地鐵線路圖

14:30 - 14:50

14:50 - 15:30

15:30 - 16:30

16:30 - 17:40

17:40 - 18:30

18:00 - 18:30

18:10 - 18:30

18:10 - 18:30

18:30 - 18:40

18:00 - 17:00

17:00 - 17:30

17:50 - 17:30

人權法 修正案의 主要内容

곽 무 근 검사 (법무부 인권과장)

目 次

I. 人權法 制定 推進經過

II. 人權法 試案중 修正한 內容

III. 修正된 人權法(案)의 主要骨子

1. 總則
2. 搜查機關등의 人權侵害行爲 및 差別行爲.
3. 國民人權委員會

IV. 主要 爭點에 관한 檢討

I. 人權法 制定 推進經過

- '98. 4. 9 大統領께 업무보고시 "人權委員會" 設立계획 보고
- 5. 21 KNCC 주최 "국가인권위" 세미나 참석
- 6. 23 韓國人權團體協議會 주최 "국가인권기구" 토론회 참석
- 9. 9 亞·太지역 國內인권기구 포럼(자카르타) 참가
- 9. 18 市民團體 대표등과 인권법 토의
- 9. 21 大統領께 人權法試案 報告
- 9. 22 관계부처 意見照會
- 9. 24 黨政協議(1차)
- 9. 25 人權法(試案) 說明會 및 人權法(試案) 發表
- 10. 1 立法豫告
- 10. 2 政策企劃委員會 주관 國民인권위 기획팀 회의 참가(11.14까지 5차례)
- 10. 12 大韓辯協 임원들과 인권법 간담회
- 10. 14 黨政協議(2차)
- 10. 16 UN인권고등판무관 특별보좌관과 인권위 설치방향 논의

- 10. 16 人權法 制定 公聽會
- 10. 17 KBS - TV 심야토론 참가
- 10. 26 한국여성단체연합 주최 인권법 토론회 참석
- 11. 6 공추위 주최 인권법 공청회 참가
- 11. 7 長官 주최 각계 초청 토론회(1차)
- 11. 16 한겨레신문 인권법 대담
- 11. 16 長官 주최 각계 초청 토론회(2차)
- 11. 17 CBS 라디오 인권법 대담
- 11. 28 人權法 수정안 작성, 黨政協議(3차)

II. 人權法 試案중 修正한 内容

1. 削除한 部分

- 1) 이사회제도(시안 제23조 ~ 제25조)의 폐지
 - 시안의 이사회는 관계부처 차관 4인과 법무부장관의 제청으로 대통령이 임명하는 7인의 선임이사로 구성
 - 정부가 이사회를 통해 인권위원회에 영향력을 행사할 소지가 있다는 오해가 있음을 고려하고
 - 인권위의 운영상 독립성을 최대한 보장하기 위해 폐지
- 2) 민법상 재단법인 준용규정(시안 제16조 제4항)의 삭제
 - 인권위는 순수한 민간법인이 아닌 공공적 성격의 특수법인인 점 고려
 - 주무관청의 감독규정 적용배제를 위해 삭제
- 3) 정관변경에 대한 법무부장관 인가권(시안 제18조 제2항)의 폐지
 - 법무부장관이 인가권을 가질 경우 인권위의 독립성을 해한다는 의견 반영
 - 정관변경시 법무부에 사후 통보
- 4) 감사제도(시안 제26조)의 폐지
 - 시안은, 감사는 이사회에서 선임하고 위원회의 업무와 회계를 감사하도록 규정
 - 인권위의 자율성 보장을 위해 폐지(인권위원들이 자체적으로 감사관 선임하는 방안 고려)
- 5) 인권단체 등록·국고지원 규정(시안 제62조 ~ 제64조, 제66조)의 삭제
 - 인권단체를 국고지원할 경우 관변단체화되어 순수성을 해한다는 의견 반영
- 6) 기부금 수령시 법무부장관에 대한 신고조항(시안 제68조 제2항)의 삭제
 - 법무부장관의 인권위 활동에 대한 관여 배제
- 7) 적용범위(시안 제8조)의 삭제
 - 시안의 적용범위는 인권위의 조사기능만을 전제로 한 것이나, 인권위는 교육·홍보 및 정책권고등 광범위한 기능이 있음을 고려

2. 新設·追加한 部分

- 1) 위원회의 조사대상 인권침해행위 확대(시안 제9조)

- 시안은 인권위의 조사대상으로 수사기관등의인권침해행위와 인권침해행위중 차별행위 일 반을 규정
 - 수사기관등의 인권침해행위 유형 추가
 - 사람을 사망 또는 상해에 이르게 하는 행위 추가
 - 법관의 영장 또는 법률의 규정에 의하지 아니하고 타인의 예금계좌를 추적하는 등 불법으로 압수
 - * 수색하는 행위 추가
 - 수사기관등 이외의 국가기관의 인권침해행위 추가
 - 위원회 의결(인권위원 2/3 찬성)로 조사대상 공무원의 범위 확대가능
- 2) 차별사유에 “정치적 견해” 추가(시안 제11조)
 - 차별사유를 14가지에서 15가지로 확대
 - * UN인권 B규약, 공추위안 등 참고
 - 3) 인권위원회 업무 내용 추가(시안 제19조)
 - ① 인권 교육 및 홍보
 - ② 인권관련 법령(제안된 법령안 포함)·제도·정책등의 연구와 개선권고 또는 의견표명
 - ③ 수사기관등의 인권침해행위와 차별행위 일반에 대한 조사와 구제
 - ④ 필요한 경우 구금·보호시설에 대한 시찰과 권고 또는 의견표명
 - ⑤ 국제인권조약의 가입 및 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견표명
 - ⑥ 국가기관이 요청하는 인권에 관한 연구와 자문
 - ⑦ 인권상황에 관한 실태조사
 - ⑧ 인권침해의 유형, 판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고
 - ⑨ 국제인권기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력 - 추가부분 : ⑤ ~ ⑨
 - * 이기문 의원안, 공추위안 및 외국 입법례 참고
- 4) 임시구제조치 권고 신설
 - 인권침해행위를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해 발생의 우려가 있는 때에는 적절한 임시구제조치 권고 가능
 - * UN 권고안, 이기문 의원안 및 공추위안 참고
 - * 인권위의 임시구제조치를 명령권으로 할 경우 해당자의 제소권을 인정하지 않을 수 없어 오히려 임시구제가 지연됨
 - 5) 인권위원 등의 대우규정 신설
 - 위원장은 장관급, 상임위원과 사무총장은 차관급의 예우와 보수를 받도록 함
 - 6) 연례보고서 등의 제출기관으로 대통령 외에 국회 추가(시안 제21조)
 - 연례보고서 외에 필요한 경우 특별보고서도 제출 가능
 - * 이기문 의원안, 공추위안 및 외국 입법례 참고
 - 7) 법률구조 신설
 - 조정 불성립시 법률구조공단 기타 기관에 구조요청

3. 變更한 부분

1) 제2장의 명칭 변경

- 시안 : 인권침해행위 및 차별행위
- 수정안 : 수사기관등의 인권침해행위와 차별행위
 - 시안과 같이 할 경우 마치 모든 인권침해행위를 조사대상으로 하는 것과 같은 오해를 줄 수 있음

2) 인권위원장 및 인권위원 선임방법(시안 제27조)

- 시안 : 이사회(이사는 법무부장관 제청으로 대통령 임명) 제청, 대통령 임명
- 수정안
 - ✓ 제1안 : 법무부장관 제청, 국회 동의, 대통령 임명(단, 법조계·여성계·노동계·시민단체등 각계를 대표하는 자로 인권위원 임명토록 규정)
 - 제2안 : 국회의장, 대법원장, 법무부장관이 각 상임위원 1인을 포함하여 3인씩 추천, 대통령이 임명(단, 위원장은 대통령이 지명)

OK
*국회의장 추천
= 대통령

<참고사항>

- 호주, 뉴질랜드, 캐나다등의 경우 인권위원을 법무부장관의 추천으로 총독이 임명하고,
- 영국은 법무부장관이 인권위원을 임명하고 있음

3) 인권위원의 임기(시안 제27조제6항)

- 시안 : 2년, 1차 연임
- 수정안 : 3년, 1차 연임(단, 동시에 전원교체되지 않도록 최초 인권위원중 절반의 임기는 2년)

4) 상임위원 및 소위원회 확대(시안 제31조)

- 시안 : 상임위원(위원장 포함) 3명
 - 소위 2개
- 수정안 : 상임위원(위원장 포함) 4명
 - 소위 3개

5) 조사의 한계 축소(시안 제46조)

- 시안에 있는 자료제출거부사유중 "법령에 의한 공무상의 비밀", "사건관계인의 생활의 평온을 해할 우려가 있는 경우"등 삭제
 - 인권위 조사의 실효성 강화
 - * 공추위, 대한변협, 서울지방변호사회등 의견 반영

6) 출연금에 대한 법무부의 예산심사권 배제(시안 제66조, 제69조)

- 위원회의 출연금예산요구서에 대한 법무부의 조정불가, 예산청에 의견 제시만 가능
 - 인권위의 재정상의 독립성 보장, 사실상 예산회계법상의 독립기관화
 - * 다만, 기획예산위와 예산청은 반대하고 있음

7) 필요적 이송사유를 각하사유로 변경(시안 제47조)

- 시안 : 인권위가 진정받은 사건과 동일한 사건에 대하여 수사, 재판중인 경우 필요적 이송사유로 규정
- 수정안 : 수사, 재판 외에 국회의 국정감사 및 조사, 감사원의 감사, 다른 국가기관에서 구제절차가 진행중인 경우를 각하사유로 규정
 - 각하사유 소멸시 재 진정가능

8) 지방사무소 설치 근거규정 변경(시안 제17조)

- 설치근거를 정관에서 대통령령으로 변경

Ⅲ. 修正된 人權法(案)의 主要 骨子

1. 總則(안 제1조~제7조)

1) 目的(안 제1조)

- 모든 사람에게 人間の 尊嚴性을 보장하기 위하여 人權侵害를 防止·救濟하고 人權을 伸張함을 목적으로 함

2) 基本方針(안 제2조)

- 人權意識 고취를 위한 教育 및 弘報, 人權의 保護와 伸張을 위한 制度改善, 人權侵害行爲의 調査와 救濟등의 실천
- 이에 대하여 國家가 제1차 責任을, 國民人權委員會가 이를 監視·補完하는 責任을 부담

3) 國家機關의 役割(안 제5조~제6조)

- 법 무 부 : 인권옹호종합계획 수립과 홍보, 각 부처간 협력, 국민인권위원회 지원
- 외교통상부 : 국제인권조약의 가입, 인권과 관련된 국제기구활동의 참가, 재외국민에 대한

인권침해의 예방과 구제를 통한 인권신장에 노력

- 교 육 부 : 인권교육을 교육과정에 포함
- 보건복지부 : 장애인등 사회적 약자의 인권신장에노력, 다수인보호시설에서의 인권침해 행위

예방

- 노 동 부 : 근로자의 인권신장에 노력, 고용에 있어서의 차별행위 예방
- 여 성 특 위 : 여성에 대한 차별을 예방·시정·개선

2. 搜查機關등의 人權侵害行爲 및 差別行爲(안 제8조~제13조)

1) 搜查機關등의 人權侵害行爲(안 제8조~제9조)

- 檢察, 警察, 安企部, 矯正機關, 保護觀察所, 出入國管理事務所 소속 공무원 및 기타 特別 司法警察官吏, 軍檢察·憲兵·機務部隊 소속 軍人, 軍務員과 그 사주를 받은 자 또는 正 新병원등 多數人保護施設 소속 직원이 不法으로 행한 다음 각호의 1에 해당하는 행위

① 사람을 逮捕 또는 監禁하는 행위

- ② 사람에게 대하여 暴行, 脅迫, 拷問 등 苛酷한 행위를 하거나 사람을 사망 또는 상해에 이르게 하는 행위
- ③ 사람으로 하여금 義務 없는 일을 하게 하거나 사람의 權利行使를 방해하는 행위
- ④ 우편물의 檢閱, 전기통신의 監聽 또는 타인간의 對話秘密을 침해하는 행위
- ⑤ 타인의 私生活에 관하여 正當한 이유없이 이를 暴露하거나 寫眞을 撮影하여 公開하는 행위
- ⑥ 사람을 侮辱하거나 性的 羞恥心을 유발하는 행위
- ⑦ 警察署留置場, 矯正機關, 多數人保護施設 등의 수용자나 피보호자를 法令上 根據없이 懲罰하는 행위
- ⑧ 타인의 預金計座를 추적하는 등 押收·搜索하는 행위

2) 差別行爲(안 제10조~제13조)

- 差別行爲의 內容 : 人權侵害行爲 중 性別, 人種, 宗教, 政治的 見解, 心身의 障礙, 出身地域 등을 이유로 雇傭, 財貨·서비스의 제공, 公衆施設 등의 이용 기타 政治·經濟·社會·文化의 모든 영역에 있어서 合理的인 根據없이 특정한 사람들을 우대하거나 배제 또는 불리하게 대우하는 행위를 하여 憲法 제11조에서 규정하는 平等權을 침해하는 행위를 差別行爲로 함(안 제10조) • 「人種侮辱」과 「性戲弄」를 差別行爲의 특수한 유형으로 규정(안 제11조, 제12조)
- * 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 外國의 입법례도 人種侮辱 또는 人種的 괴롭힘, 性戲弄을 특수한 유형의 差別行爲로 봄

3. 國民人權委員會(안 제14조~제66조)

1) 設立形態 및 地位(안 제14조, 제15조)

- 人權保障의 實踐機構로서 「國民人權委員會」를 정부로부터 독립된 特殊法人으로 설립
- 國家의 人權保障機能의 허점을 監視·補充하는 역할 수행
- 政府로부터의 獨立性을 制度的으로 보장

2) 業務(안 제19조)

- ① 인권 교육 및 홍보
- ② 인권관련 법령(제안된 법령안 포함)·제도·정책·관행의 연구와 개선권고 또는 의견표명
- ③ 수사기관등의 인권침해행위 및 차별행위등에 대한 조사와 구제
- ④ 필요한 경우 구금·보호시설에 대한 시찰과 권고 또는 의견표명
- ⑤ 국제인권조약의 가입 및 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견표명
- ⑥ 국가기관이 요청하는 인권에 관한 연구와 자문
- ⑦ 인권상황에 관한 실태조사
- ⑧ 인권침해의 유형, 판단기준등에 관한 지침 제시 및 권고
- ⑨ 국제인권조약에 따른 정부보고서 작성 지원
- ⑩ 인권단체 및 인권운동가와의 협력

- ⑪ 국제인권기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력
- ⑫ 상기 업무수행에 필요한 기타 업무

4. 組織

- 인권위원(안 제24조~제28조)
 - 위원장 포함 9인 이내의 인권위원으로 구성, 그중 상임인 위원장 외 3인은 상임
 - * 현재 「국민고충처리위」는 10명의 위원중 3명이 상임
 - 인권위원장과 인권위원은 법무부장관의 제청으로 국회의 동의를 얻어 大統領이 임명
- 사회적 신망이 높고 人權에 관한 識見과 經驗이 있는 자 중에서 선정
- 법조계, 여성계, 노동계, 시민단체 등 각 분야를 대표하는 자로 임명
- 3인은 변호사 자격자로, 2인 이상은 여성으로 선임
 - * 인권위에 인권관련 법령등에 대한 개선 권고권, 인권침해 행위 조사·조정 및 구제 권고권등이 있기 때문에 법률전문가가 필요함
 - * 필리핀과 인도는 인권위원의 과반수를, 호주 및 뉴질랜드는 1명 이상씩의 인권위원을 변호사 자격자로 선임(필리핀 헌법 제17조 제2항, 대통령집행명령 163호 제2조(a)항, 호주 인권및기회균등위원회법 제8조(4)항)
 - 임명권자 : 大統領
 - 임기 : 3년, 1차 연임 가능
 - 대우 및 예우 : 위원장은 장관급, 상임위원은 차관급
- 小委員會(안 제25조)
 - 전체위원회 관장사항중 일부를 상임위원 1인이 포함된 3인의 인권위원으로 구성되는 小委員會에서 처리(3개 소위 구성)
- 事務處(안 제33조)
 - 사무총장 및 직원으로 구성, 위원회의 실무를 처리
 - 사무총장은 위원장의 제청으로 大統領이 임명
- 地方事務所(안 제16조)
 - 법령이 정하는 바에 따라 支部를 둘 수 있음

5. 搜查機關등의 人權侵害行爲 및 差別行爲등의 調査와 救濟(안 제39조~제66조)

1) 調査對象(안 제39조)

- ① 수사기관등의 人權侵害行爲
- ② 수사기관등 이외의 국가기관 또는 그 사주를 받은 자가 행한 제①항의 행위로서 인권위가 특히 필요하다고 인정하여 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 조사하기로 의결한 행위
- ③ 인권침해행위 중 차별행위 일반
 - 調査開始事由 : 陳情 또는 職權(안 제40조, 제43조)
 - 직권조사는 중대한 人權侵害行爲가 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 때에

가능(안 제43조 제2항)

※ UN 권고안 및 外國의 人權委들도 직권조사권 인정

• 調査의 目的(안 제44조)

- 조사의 목적은 인권침해로 인한 피해 구제
- 따라서 ① 國家機關의 기능수행에 지장이 없도록 유의 ② 계속중인 裁判, 搜查중인 사건의 소추에 대한 부당한 관여 목적의 조사등이 금지됨

• 調査의 方法 및 限界(안 제45조, 제46조)

- 진정한 기타 관계인에 대한 陳述書提出要求權, 出席要求權, 鑑定依頼權, 관계자료등의 提出要求權 인정
- 關係資料등의 提出權은
• 국가안전보장·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있는 경우와 수사·재판·형집행 관련 자료로서 사건관계인의 명예나 사생활의 비밀을 침해할 우려가 있는 경우 등 제외

이 경우 해당 기관에 事實照會하여 필요한 사항의 확인 요구

※ 호주, 뉴질랜드 등의 경우도 국가안보, 외교관계, 범죄수사, 재판 등에 관하여 예외 인정

- 필요한 경우 現場調査 가능

※ UN 권고안 및 外國의 人權委들도 현장조사(on-site investigation) 인정

• 調査 등의 非公開(안 제60조)

- 진정에 대한 조사, 조정 및 심의는 비공개가 원칙
- 다만 위원회의 의결이 있는 때에는 예외

• 處理

① 臨時救濟措置 勸告(안 제49조) - 신설

- 인권침해가 계속중이라는 개연성이 있고 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있는 경우, 진정에 대한 결정 이전에라도 인권침해 중지, 피진정인의 당해 직무로부터의 배제 등의 임시구제조치 권고
- 임시구제조치 권고를 받은 관계 국가기관 등의 장은 정당한 이유가 없는 한 권고에 응하여야 하고, 48시간 이내에 조치결과를 위원회에 통보할 의무 부담(안 제62조 제2항)

< 참고사항 >

- 인권위의 권한으로 임시구제조치를 규정한 外國 입법례는 거의 없으며
- 뉴질랜드의 경우 인권위 전담 특별법원인 진정심판소(Complaints Review Tribunal)에서 가처분명령(interim order)을 할 수 있으나 이에 불복할 경우 고등법원에서 다시 결정하게 됨

② 調停(안 제51조~제53조)

- 조정 성립시 법원의 판결과 같은 裁判上 和解의 효력이 부여됨

< 참고사항 >

- UN 권고안도 조정 또는 구속력있는 결정을 통하여 진정 당사자 간의 「화해」를 도모하도록 권고
- 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 外國의 人權委도 調停(Conciliation)을 통한 간이·신속한 救濟를 도모

③ 法律救助(안 제54조) - 신설

- 조정 불성립시 법률구조공단 기타 기관에 구조요청 가능

④ 救濟措置 勸告 또는 意見表明(안 제55조 제1항)

- 구제조치 권고의 내용에는 원상회복, 손해배상 또는 동종 유사한 인권침해행위의 재발방지조치등 포함

⑤ 告發 및 搜查依頼(안 제57조)

- 인권침해자의 처벌이 필요하거나 사건의 본격적 수사가 필요한 경우

⑥ 관계 法令·制度등의 改善勸告 또는 意見表明(안 제55조 제2항)

⑦ 관계기관에의 移送(안 제47조)

- 위원회의 판단에 따라 적절한 관계기관에 이송

⑧ 진정의 却下(안 제42조)

- 却下 대상 : 진정의 원인이 사실이 발생한 날로부터 1년이 經過한 경우, 匿名으로 진정을 제기한 경우, 진정취지가 당해 진정 원인이 사실에 관한 법원의 확정판결에 反하는 경우, 수사·재판·국회의 국정조사·법률에 의하여 다른 국가기관의 권리구제절차가 진행중인 경우등(外國의 입법례, 「국민고충처리위원회」도 동일)

- 다만, 1년이 경과한 경우라도 전체위원회의 의결이 있는 때에는 예외적으로 조사가능(과거사 청산기능 수행 가능)

⑨ 진정의 棄却(안 제56조)

- 棄却 대상 : 조사결과 진정내용이 사실이 아닌 경우등

• 公表(안 제61조)

- 위원회는 권고, 의견 등의 내용을 공표할 수 있음
- 다만, 개인의 사생활 비밀이 침해될 우려가 있는 경우는 위원회의 의결을 거쳐 匿名으로 公表

• 국가기관등의 措置結果 通報(안 제62조)

- 고발, 권고를 받은 국가기관 등은 그에 대한 措置結果 등을 30일 이내에 위원회에 通報하여야 함
- 국가기관 등은 위원회의 권고를 受容하지 않을 경우 그 理由를 說明하여야 함

- 법무부에 대한 사후 통보(안 제63조 제2항) 위원회가 국가기관등에게 권고, 의견표명, 고발등을 한 경우 및 국가기관 등이 그에 대한 조치결과를 위원회에 통보한 경우, 위원회는 법무부에 그 내용을 사후 통보

〈 참고사항 〉

- 우리 정부조직법상 인권옹호업무는 법무부의 주된 기능중 하나이며(동법 제30조 제1항), 인권옹호에 관한 각 부처간의 협력에 관한 사항이 법무부 법무실 소관임(법무부와 그 소속기관직제 제9조)
- 外國의 경우도 人權委의 권고내용을 법무부장관에게 제출함(호주, 뉴질랜드, 캐나다 등)

6. 拘禁·保護施設에 대한 視察(안 제20조)

- 인권실태 파악을 위하여 특히 필요한 경우에는 경찰서유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소 및 다수인보호시설등 拘禁·保護施設에 대한 인권위원의 視察 가능(위원회의 의결 필요)
- 시찰시 수용자나 피보호자 面談 가능
- 改善이 필요한 사항에 대한 勸告 또는 意見表明

〈 참고사항 〉

- 인권침해 가능성이 높은 拘禁·保護施設에 대한 視察權을 부여함으로써 재소자등에 대한 인권침해를 사전에 방지할 수 있음
- 필리핀, 인도, 스웨덴등 外國의 경우에도 人權委 또는 음부즈만에게 이와 유사한 시찰권 부여

7. 委員會 活動의 實效性 확보수단

- 刑事處罰(안 제70조)
 - 경찰서유치장, 교도소등 구금·보호시설에서 위원회에 제출할 陳情書 作成을 不許하거나, 이를 위원회에 송부하지 않은 자(3년 이하 징역 또는 700만원 이하 벌금)
- 過怠料 부과(안 제71조)
 - 아래의 경우 1,000만원이하 과태료 부과
 - 위원회의 출석 요구에 不應한 자
 - 위원회의 자료·물건제출 요구에 不應하거나 虛僞의 자료·물건을 제출한 자
 - 위원회의 現場調査나 구금·보호시설에 대한 視察을 거부 또는 방해한 자
- 國家機關등의 協力義務
 - 위원회의 요청에 대한 성실협조의무, 위원회의 권고에 대한 존중의무(안 제21조, 제22조)
 - 위원회에 公務員 派遣 가능(안 제67조)
- 國民 輿論
 - 인권위원회의 권고사항을 국가기관이 거부할 경우 여론의 압력으로 사실상의 강제효과

8. 委員會의 豫算(안 제68)

- 위원회의 예산은 정부 出捐金과 민간기부금으로 충당
 - ※ 영국의 인권위도 민간기부금 수령
- 위원회의 예산요구서에 대하여 법무부의 조정 불가, 예산청에 의견제시만 가능

〈 참고사항 〉

- 우리나라 헌법 및 예산회계법상 예산편성권은 정부(예산청)에게 있고 중앙관서의 장은 예산요구권이 있음
- 영국, 호주의 경우 인권위 예산은 법무부 예산에 포함하여 예산청에 요구

9. 委員會의 年例報告書(안 제23조)

- 위원회는 연례보고서를 작성하여(필요한 경우 특별보고서 작성) 大統領 및 국회에 제출하고 국민에게 공표

10. 法務部의 人權狀況 分析報告書(안 제64조)

- 매년 5월중 정부의 인권상황개선 노력과 위원회가 지난 1년간 행한 실적등을 종합, 인권상황을 분석하여 그 개선대책을 大統領에게 보고
 - 정부조직법 및 법무부와그소속기관직제('98. 4. 1. 대통령령 제15765호)상 "인권옹호에 관한 종합계획의 수립 및 시행"이 법무부의 소관업무임

11. 罰則(안 제70조)

- 虛僞事實 陳情, 인권위원등의 資格詐稱의 경우 처벌(5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금)
- 인권위원 및 직원 등의 직무와 관련한 金品收受(형법 제129조 내지 제132조), 職權濫用(형법 123조), 祕密漏泄(형법 127조)의 경우 공무원으로 간주하여 처벌
- 인권위원 및 직원이 政治運動에 관여한 경우 공무원으로 간주하여 국가공무원법 제84조 위반으로 처벌(1년이하 징역 또는 300만원 이하 벌금)

〈 참고사항 〉

- 인권위원회가 국가기구로 설립된 外國의 경우에는 당연히 각 해당 법조 적용하여 형사처벌
- 뉴질랜드의 경우 인권위원등이 민간인 신분이나 처벌법규 적용시 공무원으로 간주

IV. 主要 爭點에 관한 檢討

1. 人權委를 國家機構로 하자는 의견에 대한 검토

- ① 인권위를 국가기구로 할 경우, 정부로부터 실질적 거리를 두면서 정부의 인권관련 업무를 포괄적으로 감시·보충하는 기구가 되어야 한다는 인권위의 보충적성격에 어긋남. 인권위

는 수사, 재판기관이나 행정기관이 되어서는 곤란함

※ 사법제도는 국가가 인권을 보호하기 위한 기초적 구조이다. 국내인권기구는 그 권한이 아무리 광범위하고 이를 아무리 효율적으로 행사하더라도 적절하게 기능하는 사법제도를 대체하지는 못한다. 따라서 국내인권기구가 진정을 접수하고 이를 처리하는 권한은 부수적인 보장수단(additional measure of security)으로서, 모든 시민의 권리를 충분히 보호하기 위한 보충적 메카니즘(complementary mechanism)으로 파악되어야 한다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 219, 220)

※ 새로운 국내인권기구는 기존의 기관들과 경합(competete)하는 것이 아니라 이를 보충(complement) 하는 방법으로 설립되어야 한다. ... 국내인권기구는 적절하게 기능하는 사법제도를 보충할 수 있을 뿐이고 결코 대체(replace)할 수는 없다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 91, 92)

※ 많은 인권위원들의 또다른 중요한 기능은 인권보장에 있어서의 허점(shortcomings)을 찾아내고 그 개선방안을 제시하기 위하여 정부의 인권정책을 체계적으로 검토하는 것이다. 인권위는 또한 국가가 국내법 및 국제인권법을 준수하는지 여부를 감시(monitor)하고 필요한 경우 그 변경을 권고할 수 있다. (UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 51)

② 인권위를 국가기구로 설치하는 것은 현실적으로 불가능

- 국가기구로 하여 인권위원을 전원 상임으로 하고 시정명령권등을 부여할 경우 장관급 1인, 차관급 9인등 고위직과 500명 이상의 공무원 증원이 필요함

* 공정거래위는 주로 서울에 있는 대기업의 불공정거래행위등을 조사·시정하는 기능만 있음에도 불구하고 본부와 4개 지방사무소에 414명의 직원이 있음(인권위는 그 업무범위와 조사대상이 공정거래위와 비교할 수 없을 정도로 방대함)

- 행정자치부의 "공무원총정원령"(안)에 의하면 내년부터 공무원 정원은 동결되고 매 3년마다 감축하여야 하는데, 인권위를 국가기구로 할 경우 필요한 인원을 확보하기 어려움

③ 국가기구로 하면 인권침해 조사와 인권관련 제도개선에 관하여는 「여성특위」, 「국민고충처리위」 및 노동부 산하 「고용평등위」, 「노동위원회」등과, 인권교육·홍보에 관하여는 「교육부」등과의 기능 중복으로 인하여 국가기관간의 기능혼선과 갈등 야기

- 독립적 특수법인으로 해야 정부밖에서 인권관련 전 기관에 대해 민간 감시 가능

※ 국내인권기구의 목적은 다른기관에 의해 수행될 수 없는(또는 수행되지 않는) 업무를 수행하는 것이다. 그러므로 새로운 국내인권기구는 기존의 기관들과 경합하는 것이 아니라 이를 보충하는 방법으로 설립되어야 한다. (UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 91)

④ UN의 「국내인권기구 설립권고안」도 인권위에 정부로부터 "분리·독립된 별개의 법인격(separate and distinct legal personality)"을 부여함이 바람직하다고 권고하며, UN으로부터 모범적인 인권위로 평가받고 있는 영국, 호주, 뉴질랜드, 南阿共등의 인권위도 정부로부터 분리·독립된 특수법인체임

※ 국내인권기구 설치근거법은 그 기구의 법적 독립성, 특히 정부로부터의 독립성을 확보

하는 것이 중요하다. 국내인권기구는 독자적인 의사결정이 가능할 정도의 성격을 가지는 분리·독립된 별개의 법인격을 부여 받는 것이 이상적이다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 70)

※ 국내인권기구는 정부로부터 실질적인 거리를 유지함으로써, 국민을 보호하고 인권과 기본적 자유를 존중하는 문화를 개발하려는 국가적 노력에 독특한 공헌을 할 수 있다. (UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 298, 299)

⑤ 국가기구인 인권위는 대통령 산하의 정부기구가 되고 관료화되어 자유로운 입장에서 정부를 감시, 비판하기 곤란함. 또한 민간부문과의 親和力과 연대가능성 및 일반시민의 접근가능성을 높이기 위해서도 국가기구 보다는 특수법인 형태가 더 유리함.

※ 국내인권기구는 인권증진과 보호에 직접·간접적으로 관련되어 있는 비정부기구(NGO) 및 지역단체와 밀접한 접촉(close contact)을 유지해야 한다. 이에 대하여는 몇가지 중요한 이유가 있다. 첫째, 이러한 기구의 협조는 일반인들에게 국내인권기구의 존재를 알림으로써 국내인권기구의 인식가능성(visibility)을 향상시키는데 대단히 유용할 수 있다. ... 두번째 이유는 인권침해를 받을 가능성이 가장 높은 사람들이 직접 진정을 하거나 구제를 요청하기 위해 관료기구에 접근하는 것을 종종 꺼린다는 것이다. 그러한 경우에 비정부기구는 인권침해의 피해자와 국내인권기구 사이의 중개자 역할을 할 수 있다. ... 셋째, 비정부기구는 더 큰 운영상의 유연성으로 인해 종종 국내인권기구에 사회적 변화 및 기타 다른 변화를 알려줄 뿐만 아니라 국내 인권상황, 구조적 또는 입법적 부적절성에 관한 상세한 정보를 제공할 수 있다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 108~110)

⑥ 인권시민단체에서 능력이 인정된 인권지도자나 인권운동실무자들이 인권위 활동에 참여할 수 있게 하기 위하여도 인권위를 특수법인으로 하여야 함. 만일 인권위를 국가기구로 하면 정부내 기구가 되어 國家公務員法の 적용을 받게 됨. 즉 인권지도자들이 인권위에 들어오려면 공무원신분을 취득해야 함. 그러나 특수법인으로 할 경우 인권위가 자체적으로 직원선발권을 보유하므로 유연성있게 결정할 수 있음. (현행 국가공무원법상 5급이상 공무원은 대통령이, 6급이하 공무원은 소속 장관이 임용권을 행사함)

※ 직원 개개인의 능력, 대표성 및 공정성은 국내인권 기구의 대외적 이미지에 있어서 뿐만 아니라 그 운영에 있어서 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 국내인권기구에 그 자체 직원을 모집할 권한이주어져야만 한다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 126)

2. 人權委에 強制搜查權을 주자는 의견에 대한 검토

① 이 주장은 인권위를 수사기관으로 만들자는 주장으로서 인권위의 보충적 성격에 위배되는 잘못된 발상임

- 인권침해방지, 즉 국민의 권리보호는 법원과 검찰·경찰의 기본기능이고, 인권위는 이러한 정부기능을 감시·보충하는 제도임(앞의 UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 219, 220, 91, 92등 참조)

- 인권위의 조사는 직접 기소 또는 재판을 하기 위한 것이 아님. 조사후 더 이상의 수

사가 필요하다고 인정될 경우 수사의뢰, 고발 등을 할 수 있고, 조사협조 거부시 제재수단(과태료 1,000만원이하)을 통하여 당사자 출석, 자료제출 등을 간접강제 할 수 있음

- ② 현행 헌법상 압수·수색영장 신청시 검사의 지휘를 받아야 하므로(헌법 제12조 제3항) 인권위의 독립성을 해할 우려가 있고,
- ③ 인권위 소속 검사를 두어 압수·수색영장을 청구하게 하자는 의견도 있으나, 이 경우 인권위 검사가 검찰청법의 절차에 따르지 아니할 경우에는 새로운 검찰(일종의 특별검사)이 되므로 인권위가 검찰권을 대행하는 수사기관이 되어 권력기관화 하기 때문에 인권위의 인권침해를 감시할 또다른 민간기구(제2의 인권위)가 필요하게 되는 등 채택하기 어려움

3. 人權委에 是正命令權을 주자는 의견에 대한 검토

- ① 시정명령권을 가진 기관으로서 「공정거래위», 「노동위」가 있으나 이들 기관은 행정기관으로서 그 소관 업무인 불공정거래행위의 시정 또는 부당노동행위의 구제등에 관하여 행정처분인 시정명령을 발하는 것임
그러나, 인권위가 시정명령권을 가진다면 이는 다른 행정기관의 행정처분을 대행하는 것이고 사실상의 재판기구화함을 의미하며 정부조직체계상으로도 맞지 아니함(앞의 UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 219, 220, 91, 92등 참조)
- ② 인권위에 권고권을 줄 경우에는 1회적인 피해구제가 가능하나, 구속력있는 명령권을 줄 경우에는 제소권을 인정하지 않을 수 없어 피해구제가 장기화되므로 간이·신속한 구제라는 인권위 본래의 구제방식에 맞지 않음
- ③ 일부에서는 권고를 하여도 듣지 아니하면 그만이므로 실효성이 없다고 하나, 인권위는 고도의 도덕성을 갖추고 있고, 인권침해문제는 민감한 사안으로서 국민적 관심사가 되므로 국가기관은 인권위의 권고를 거부하지 못한다는 것이 外國의 시행과정에서 이미 입증되었음
- ④ 영국, 호주, 뉴질랜드 등 外國의 인권위도 권고권만을 갖고 있으며 구속력 있는 명령권(시정명령권)을 갖고 있는 外國 인권위는 거의 없음

※ 인권위가 진정 당사자에게 법적으로 구속력있는 결과를 강제하는 것은 흔치 않다.

... 많은 점에서 옴부즈만의 권한은 진정을 접수하고조사할 수 있는 인권위 권한과 매우 유사하다. 두 기구는 모두 개인의 권리보호에 관심을 두고 있으며, 원칙적으로 어느기구도 구속력있는 결정권은 가지고 있지 않다.(UN의 국내인권기구 설립권고안 문단 50, 62)

바람직한 인권위원회설립을 위한 주요쟁점에 대한 의견

차지훈 (인권법제정및국가인권기구설치민간단체공동추진위원회, 변호사)

※ 이 글은 지난 1998. 11. 6. 인권법제정및국가인권기구설치민간단체공동추진위원회에서 주최한 공청회에서 토론문으로 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

1. 머리말

지난 시절 우리의 암울하고 처절하였던 인권사를 되새길 때 국가인권위원회가 설립된다는 것, 특히, 정부가 인권위원회의 설립에 적극적인 의지를 보이고 있다는 사실은 대단히 커다란 의미가 있는 일이다. 김대중정부가 지난 대통령선거과정에서 국가인권기구의 설립을 대통령선거의 공약으로 제시하고, 새정부의 100대과제로 발표한 이래 민간인권단체들은 인권기구의 설립을 위하여 내부적으로 수차례에 걸친 워크숍을 가져 왔다. 그러던 중 법무부에서 "인권법" 시안을 발표하려 함으로 30여개의 인권·시민운동단체가 모여 인권법제정및국가인권기구설치민간단체공동추진위원회(다음부터는 "공추위"라고 함)를 조직하였고, 법무부의 일방적인 법안작성과정을 비판하면서 정부와 인권단체사이의 건설적인 토론과 대화를 요구하였다. 인권위원회의 설립을 둘러싼 토론 초기에는 주로 법무부의 시안을 중심으로 논의가 이루어 졌으며, 그 과정에서 법무부의 시안은 인권위원회의 독립성과 실효성을 보장하는데 많은 문제점이 있음이 드러났다. 그리고 그에 대한 대안으로서 공추위와 국민회의에서의 별도의 국가인권위원회법안을 작성하여 발표하였다. 또한 법무부는 법무부시안에 대한 반발에 대하여 일부 내용을 수정하는 안을 내 놓았다. 그러나 세계인권선언 50주년이 며칠 앞으로 다가오는 지금까지 법무부는 인권단체들 그리고 집권여당인 국민회의 조차도 비판하고 있는 법안방안을 끝까지 고집함으로써 과연 국가인권위원회관련법안이 올 회기내에 국회를 통과하여 내년도에 인권위원회의 설립이 가능한지 여부가 불확실하여 졌다. 오늘 이 토론회에서는 지금까지의 수차례에 걸친 국가인권위원회에 대한 논의에 대하여 더 이상 소모적인 논쟁의 종지부를 찍고, 인권단체와 정치권 등의 합의가 이루어진 형태에 대하여 보다 생산적이고 보완적인 의견의 개진이 있었으면 한다.

2. 인권위원회의 성격에 대한 이해

가. 공추위 및 국민회의안과 법무부안의 인권위 형태를 비롯한 권한, 역할 등에서의 차이는 우리나라에서 인권위가 갖는 성격에 대한 이해의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 공추위 및 국민회의안은 인권위는 인권전담기구로서 인권문제에 대한 중심적 역할을 수행하여야 한다는 입장인데 반해, 법무부안은 인권보장에 대한 1차적인 책임은 기존의 국가기구(사실상 법무부)가 지고, 인권위는 기존의

국가기관의 틈새를 보충하는 2차적인 기구라고 하고 있다. 또한 이러한 맥락에서 법무부안은 인권위를 국가기구가 아닌 법인으로 하는 것이 바람직하다고 한다.

나. 그러나 이러한 법무부안의 인권위 성격에 대한 이해는 도식적인 것으로 유엔서에서 권고하고 있는 인권위의 역할이나 우리 인권현실에서 인권위가 수행하여야 할 역할에 비추어 매우 잘못된 것이다.

첫째, 국가인권기구라는 개념이 유엔에서 사용된지는 꽤 오래되었으나 각 국가에서 국가인권기구가 본격적으로 설립되기 시작한 것은 여러 인권관련 국제규약이 제정된 1970년대 이후로서 인권에 대한 국제적 기준이 있다 하더라도 이의 실질적인 이행은 결국 각 개별국가의 노력에 좌우될 수밖에 없고, 인권의 효과적 실현을 위하여서는 사법제도와 기존의 국가기구만으로는 보장이 어려우므로 이를 위한 충분한 권한을 갖춘 인권기구가 필요하다는 인식아래 그 설립이 권고되고 있는 것이다. 따라서 인권기구가 보완적이라는 의미가 2차적 책임을 지는 기구라는 의미는 전혀 아닌 것이다.

둘째, 우리의 경우 식민지배와 군사정권의 오랜 세월동안 권력의 찬탈과 찬탈한 권력의 유지를 위하여 국민의 인권이 짓밟히고 탄압당하여 왔으며, 수사기관을 비롯한 국가권력기구는 인권탄압의 선봉에 섰고, 국민을 인권탄압으로부터 보호하여야 할 사법부 역시 인권보장의 역할을 다하지 못하여 왔다. 또한, 고도성장의 일방적 독주속에서 사회적 약자, 즉 여성, 장애인, 빈민, 아동, 노인, 외국인노동자의 인권은 경제성장의 미명아래 무시되고, 심지어는 당연히 희생되어야 하는 것으로 인식되어 왔으며 사실상 국가는 그와같은 인권보장을 위한 역할을 전혀 수행하여 오지 못하였다. 따라서 기존의 국가기구가 인권보장의 역할을 제대로 수행하여 오지 못한 역사적이고 제도적인 한계에서 인권위원회를 설립하려는 지금 인권문제의 1차적 해결책임을 여전히 기존의 국가기구에 맡겨야 한다는 것은 우리 인권문제의 본질을 이해하지 못한 결과라고 하겠다.

다. 따라서 유엔의 권고나 우리의 인권현실에 비추어 새로 설립될 인권위는 우리의 인권문제를 해결하는 중심기구로서, 그에 적합한 지위와 권한이 부여되어야 하는 것이다.

3. 인권위의 형태

가. 인권위를 국가기관으로 하느냐 아니면 법인으로 하느냐는 문제는 그 나라의 법, 제도, 정치·사회적 환경에 비추어 어느 형태가 인권위의 독립성과 실효성 보장에 유리한지를 판단하여 결정할 문제이다.

나. 우리의 법, 제도, 정치·사회적 환경에서는 인권위를 법인으로 하면 독립성과 실효성보장이 어렵게 된다.

(1) 독립성보장 측면에서

법인이 되면 법인의 속성상 이사회가 있어야 하나 인권기구를 법인형태로 두는 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국 등에서는 전혀 이사회 구조를 두고 있지 아니하며, 이사회를 두게되면 결국 인권위원회에 대한 독립성보장에 장애가 된다. 법무부에서 이러한 비판을 받아 들여 이사회를 폐지하기로 하였으므로 이에 대하여서는 더 자세히 언급지 아니한다.

법인의 경우 가장 문제가 되는 것은 주무관청의 개념이며, 더욱이 정부조직법에 비추어 법무부가 인권위원회의 주무관청이 된다는 점이다. 법인에 대한 기본법인 민법이 비영리법인에 대하여 허가주의(민법32조)를 취함에 따라 주무관청의 개념이 따라 다니게 되고, 국가정책 수행을 위해 특별법에 의하여 설립되는 법인의 경우에도 법인인 이상 주무관청의 개념에서 벗어날 수 없기 때문이다.

법무부안이, 법무부가 인권위 지원 및 그 활동상황을 분석하며(5조 3호, 60조), 인권위의 정관변경시 법무부장관의 허가를 받아야 하며(18조 2항; 수정안에서는 삭제됨), 인권위가 관계기관장에게 권고를 하는 경우(19조 3항, 53조 3항)나 형사고발하는 경우(54조 2항) 그 내용을 법무부장관에게 통보하여야 하며, 보고서의 제출시 법무부장관을 경유하여야 하며(21조 2항), 법무부장관이 이사에 대한 제청권을 갖으며(23조 1항; 이사회제도가 폐지되었으나 수정안에서도 법무부장관이 여전히 인권위원회에 대한 제청권을 갖고 있음), 인권단체는 법무부에 등록하여야 하며(63조; 삭제됨), 인권위가 파견을 요청하는 경우 법무부 장관을 경유하여야 하며(65조), 인권단체에서 기부금품을 받는 경우 법무부장관에게 신고하여야 하며(68조 2항; 삭제됨), 인권위나 보조금을 받은 인권단체는 사업계획서와 예산서를 법무부장관에게 제출하고, 법무부장관은 그 회계 및 재산에 대하여 보고를 받거나 감사를 할 수 있으며(69조 1항, 2항; 수정 중), 인권위 활동방해에 대한 과태료는 법무부장관이 부과·징수(71조 3항)하게 한 것은 인권위에 대한 주무부서로서 법무부를 상징하여 주무부서로서의 권한과 의무를 규정한 것이라 할 수 있다.

법무부는 인권위의 경우 소비자보호원이나 법률구조공단과 달리 법에 업무수행의 독립성을 규정(20조)하여 법무부의 업무감독권을 배제하였다고 하지만 위와같이 광범위하게 법무부(또는 그 장관)가 인권위의 조직과 활동에 개입할 수 있게 함으로써 사실상 어느 누가 보아도 이는 법무부의 산하기관이 독립기관은 아니며, 더욱이 법무부도 그 감시대상으로 하고 있는 독립기관이라고 할 수는 없는 것이다.

우리나라의 경우 인권위는 국가기구, 특히 경찰, 검찰 등 수사기관과 교도소 등 교정시설 등에 대한 인권침해에 대한 감시, 견제역할이 절실히 요구되므로 이들 기관의 상급 또는 관련중앙행정관청인 법무부로부터 독립되어야 한다. 그러나 이와같이 인권위가 법인이 되는 경우 인권위를 정부, 특히 법무부로부터 독립된 기구를 만드는데는 본질적인 한계가 있다 하겠다.

(2) 실효성보장의 측면에서

법인직원의 경우 일정의무주체로서는 공무원으로 의제되기도 하지만 그 권한을 행사함에 있어서 일반 민간인의 신분에 불과하다. 그런데 조사의 대상은 경찰이나 검사, 안기부직원, 보안사요원, 헌병 등 수사기관종사자들과 교도소, 다수인 보호시설(즉, 수용시설)종사자 등 일반 민간인의 신분으로는 조사하기 어려운 영역이 그 중요한 일부를 이룬다. 그리고 우리의 경우 이러한 수사기관이나 수용 시설에 대한 인권침해사안을 조사하지 못하면 사실상 인권위가 그 기능을 제대로 수행한다고 할 수 없으며, 법무부도 이 점에 대하여서는 동의를 하고 있는 것으로 보인다. 현실적으로 민간인 신분에 불과한 위원회가 이들 기관에 접근하는 것은 대단히 어려워 보이며, 또한 이들이 국가업무수행을 이유로 조사를 거부하는 경우, 또는 공무상 비밀(수정안에서는 삭제됨)이라는 이유로 민간인인 위원회의 접근을 거부하는 경우 위원회는 전혀 조사를 수행할 수 없을 것이다. 법무부안에는 44조와 46 조에서 위원회의 조사의 한계를 광범위하게 규정하고 있는 바 이는 인권위가 국가기관이 아닌 민간인이라는 성격에서 귀결되는 측면도 있는 것으로 보인다.

(3) 유엔의 권고와 외국의 경우

법무부는 유엔에서 인권기구를 법인으로 하는 것이 바람직하다고 권고한다고 한다. 유엔에서 인권 기구에 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 하는 것은 인권위가 정부와는 독자적으로 의사결정을 할 수 있도록 하여 그 독립성을 유지하기 위하여서이다. 즉, 유엔의 법인격 부여 권고는 인권위의 독립성 보장을 위한 하나의 방안이며, 그 나라의 정치, 사회, 문화적 특성에 맞게 다양하게 존재할 수 있는 것이다. 예컨대 필리핀, 태국, 남아프리카공화국등에서는 헌법기구로서, 캐나다, 인도 등은 법률상 국가기구로서, 호주, 뉴질랜드는 법인으로 하고 있다.

법무부는 법인 형식을 취한 호주와 뉴질랜드가 모범적이라고 하여 마치 법인형식이 인권위 활동에 유리한 것처럼 주장한다. 그러나 호주와 뉴질랜드의 경우 인권위가 권리나 의무의 주체로서 법인격을 갖는다는 규정만 있지 달리 우리와 같이 이사회를 두거나 주무관청의 여러가지 개입을 허용하고 있지는 않으며, 캐나다의 경우 법률에 근거한 국가기구임에도 그 활동이 모범적이라는 평가를 받고 있다. 결국 위원회의 형식은 그 나라의 상황에 따라 적합하게 취하면 되는 것이다.

다. 따라서 우리의 현실에서 인권위는 국가기구가 되는 것이 바람직하다. 그리고 독립성 보장을 위하여 소속을 두지 않는 국가기구(예컨대 방송위원회)형태가 되는 것이 바람직하다.

라. 국가기구로 할 때의 문제점에 대하여

(1) 공무원 증원과 예산의 문제

고충처리위의 업무처리 건수와 조사인력수에 비추어 인권위의 경우 1년에 약 5,000여건 정도의 구제 신청이 접수된다고 하였을 때 약 100여명의 조사인력이 필요하다. 법무부도 대체로 그 정도의 규모를 생각하고 있는 듯하다. 이 경우 법무부의 설명으로는 첫째에 약 100억원, 그 후에는 약 60-70억원 정도의 예산이 소요될 것으로 보인다고 한다. 인권위 설립시 인원과 예산은 매우 현실적인 문제이다. 그

러나 원칙적으로 여기서는 발상의 전환이 필요하다. 즉, 수십여년 동안 인권침해에 피해를 입어 온 다수의 국민들의 한과 불신을 해소하고 인권탄압국으로서의 오명을 벗는 계기가 된다면, 그리고 인권위가 국제사회에 대한 장식이 아니라 국민에 대한 실질적 구제기구가 될려면 어느 정도의 예산은 투자하여야 하는 것이다. 그리고 이와 같은 원칙아래에서 예산과 인원을 효율적으로 운영할 수 있는 현실적인 방안을 찾을 수 있는 것이다. 고충위의 경우 95년 5,000여건을 100여명의 조사인력이 처리하였을 때 예산이 20억원 상당이었고, 모든 조사인력이 파견인력이었는데 인권위의 경우에도 초기에는 그와같은 다수의 조사인력을 새로 충원할 수는 없을 것이므로 예컨대 조사인력 중 지휘자급인 조사관급은 새로 충원한다 하더라도 다수의 하부 조사원들은 관련 기관으로부터 파견받음으로써 예산과 인원의 효율적 운영을 기할 수도 있을 것이다.

(2) 감사원, 고충처리위 등 기존 유사기능 수행기관과의 업무중복 및 업무혼선문제

우선, 법인으로 한다고 하여 업무중복 및 업무혼선이 없어지는 문제는 아니다.

그리고 기존의 유사기능 수행기관은 인권문제에 초점을 두어 활동하는 것이 아니라 다른 고유의 업무가 있고, 인권보장문제는 그 관할범위에 속하기는 하나 사실상 제대로 수행이 안되고 있다. 즉, 감사원의 경우 공무원에 대한 직무감찰권을 갖고 있어 공무원의 인권침해행위를 조사할 수 있다고 하나 인권침해행위에 대한 감찰활동은 거의 볼 수 없으며, 고충처리위의 경우 행정처분에 대한 조사를 할 수 있으나 실제 대부분의 사건은 건축민원 등 일반행정민원사건이며, 형사법무분야에 속하는 것은 10%내외 남짓이나 그 내용을 보면 인권과 관련된 것은 거의 전무한 형편이다. 다만, 여성특별위원회와 고용평등위원회의 경우 업무의 상당부분이 중복될 수 있다. 고용평등위원회의 경우 설립후 10년동안 13건의 사건만을 접수처리하고 있다 하므로 사실상 유명무실한 기관이므로 문제될 것을 없다고 본다. 그러나 여성특별위원회의 경우 앞으로 여성특별위원회에 개별사건에 대한 조사권을 부여하면 인권위와 그 관할이 상당부분 중복될 수 있을 것이다. 업무의 중복과 혼선문제는 인권위의 형식의 문제가 아니며, 국가기구를 신설하는 경우 기존의 국가기관과 관할영역의 중복은 피할 수 없는 것이다. 따라서 관할영역의 중복에서 오는 혼선과 갈등은 인권위의 조사대상에서 기존의 유사기능수행기관에 계류중인 사건을 제외하거나 이송하는 등의 관할충돌을 방지하는 조항을 두어 이를 해결하여야 하는 것이다.

(3) 동료의식으로 인한 인권침해 감시가 어렵다는 문제

이 문제는 인권위를 국가기관으로 하는 경우 그 직원이 공무원의 신분이라는 점 때문에 나오는 것은 아닐 것이다. 감사원도 공무원을 감사대상으로 하나 감사원의 직원이 공무원이라고 하여 감사가 안되는 것은 아니며, 수사기관의 직원이 공무원이라고 하여 공무원에 대한 수사가 안되는 것은 아니기 때문이다. 이와같은 문제는 주로 국가기구의 기능을 감시·견제하는 기구에 감시대상 기관의 직원이 파견되어 근무하는 경우 발생하는 문제이다. 법인으로 하여도 기존 국가기관으로부터 인력이 파견되는 경우 마찬가지로 문제가 발생한다. 실제로 고충위의 경우 행정 각 부에서 파견되어 온 인력이 조사를 담당하는데 그러한 경우 담당업무에 대한 전문성이 보장되기는 하나 독립적이고 공정한 조사

에는 문제가 있다고 한다. 인도의 경우에도 조사관을 기존 수사기관에서 파견하는 것에 대한 비판이 있다. 따라서 원칙적으로 조사직원은 기존 기관으로부터 파견받는 것보다는 인권에 대한 문제의식을 갖춘 자로 새로 충원하여야 할 것이나 예산과 현재의 공무원의 인원감축 추세에 비추어 보다 현실적인 접근을 할 필요는 있다고 본다.

(4) 관료화의 문제

법인으로 한다 하더라도 민간법인이 아니며 국가에 의하여 조직과 예산등이 결정되는 사실상 국가 기관이고, 관료화의 문제는 본질적으로는 그 기구가 국가기구나 아니냐의 문제가 아니라 그 기구의 조직의 의사결정 및 운영체계의 문제이므로 인권위가 법인이나 국가기구냐에 따라 인권위가 관료화 조직이 되고 아니되고 하는 것은 아니라고 본다. 그리고 관료화 문제가 있다고 하여 국가기구가 되어서는 아니된다고 하는 것은 모든 정부기구를 해체하여야 한다는 것과도 같은 것인 바, 결국 이는 인권위를 국가기구로 할 것이나 아니면 법인으로 할 것인가를 결정하는데 본질적인 문제라고는 할 수 없으며, 국가기구가 되었던 법인이 되었던 조직의 관료화는 제도적 장치를 통하여 보완하고 통제되어야 하는 문제라고 할 것이다.

4. 위원의 독립성보장

가. 인권위는 인권위원을 중심으로 활동이 이루어 지므로 인권위원의 독립성보장이 중요하다. 이와 관련하여 인권위원의 임명방법, 임명기준, 임기, 재임여부, 해임사유 등이 거론될 수 있으나 공정성을 갖춘 인권위원을 선임하기 위한 임명방법의 문제가 특히 중요하다.

나. 위원회의 인적 독립성 및 다원성을 보장하기 위하여 위원의 임명방식에 투명성, 민주적 과정이 보장되어야 한다. 이를 위하여 위원의 임명시 청문절차를 거치도록 하는 경우와 추천제도를 두어 임명권자의 일방적인 임명권을 제한하는 방법이 있을 수 있다. 우리의 현실에서 방송위원회와 같이 대통령, 국회, 사법부 3자가 추천하는 방식은 사실상 3부가 상호견제의 역할을 하지 못한다는 점에서, 국회가 추천하는 방식은 결국 여야의 나눠먹기식이 된다는 점에서 바람직한 추천방식이 아니라고 본다. 그리고 추천위를 구성하는 방식은 다시 추천위를 어떻게 구성할 것인지의 문제가 여전히 있다. 따라서 추천제도는 현실적인 어려움이 있으므로 위원의 공정성과 독립성은 임명절차과정에서 청문절차를 거침으로써 여론에 의하여 이를 보장하는 방식으로 하는 것이 바람직하다.

다. 그리고 청문방식은 현재 인사청문회를 할 수 있는 기관이 국회밖에 없으므로 국회법에 따라 국회에서 하여야 할 것이나 이 경우 민간인권단체의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요한 것으로 보인다. 공추위안에서 그와같은 규정을 둔 것은 타당한 것으로 보인다. 다만, 국회에서 인권위원에 대한 인사청문회를 하는 경우 어느 상임위에서 하는 것인지 또는 인권특별위원회를 두어 그곳에서 하는 것인지에 대하여 인권위원회법에 국회법개정조항을 두는 것이 좋을 것이다.

라. 법무부가 위원의 임명절차와 관련하여 이사회제도를 폐지하고 인권위원을 국회의 동의절차를

거쳐 대통령이 임명하는 방식을 고려하고 있다고 하는 것은 절차의 투명성확보를 위하여 바람직 한 것으로 본다. 그러나 여전히 법무부장관이 인권위원전원, 또는 일부에 대하여 임명제청권을 행사하겠다고 하는 것은 우리의 경우 인권위는 정부기관 중 특히 법무부로부터 영향을 받아서는 안된다는 측면에서 위원회의 독립성, 공정성 보장에 제도적 장애가 되는 것이라 하겠다.

5. 예산의 독립성

가. 재정의 독립성은 위원회 활동의 독립성과 직결된다. 인권위의 재정을 정부가 통제하게 되면 실질적으로 인권위는 정부에 의존적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 유엔에서는 인권위에 독자적인 예산편성권을 부여하는 것이 바람직하다고 권고한다.

나. 법무부안에서와 같이 인권위를 법인으로 하는 경우 인권위의 예산은 주로 정부의 보조금과 출연금 형식으로 올 수밖에 없다. 그런데 국가가 그에 대하여 보조금 또는 출연금을 지급하는 경우 예산회계법(8조), 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 기금관리기본법에 따른 여러 제약이 있다. 즉, 인권위가 중앙관서의 장(법무부)에게 보조금의 예산계상을 요구하면(4조), 중앙관서의 장이 신청받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 이를 재경원장관에게 보조금의 예산요구(6조 1항)를 하게 되어 있고, 중앙관서의 장(법무부장관)이 신청받은 보조금에 대하여 교부여부를 결정할 수 있고(17조), 보조금교부에 대한 조건을 달 수 있다(18조). 따라서 인권위를 법인으로 하고 그에 대하여 국가가 보조금을 교부하는 방식은 인권위의 재정에 대한 독립성보장에 치명적인 장애가 된다. 법무부에서는 이러한 비판을 받아 들여 인권위의 출연금예산요구서를 법무부장관을 경유하되 법무부장관이 이 요구서를 조정할 수는 없고 다만, 예산당국에 의견제시를 하는 방법을 제시하고 있다. 이는 인권위 재정의 독립성 보장을 위하여 진일보한 방안임은 분명하나 여전히 법무부의 경유와 의견제시권이 남아 있어 문제이며, 이는 결국 법인방안이 갖는 한계로 보인다.

다. 헌법 제54조 제2항, 예산회계법 제28조에 따르면 국가기관의 예산은 예산회계법상의 중앙관서의 장(14조 1항)의 예산요구에 따라 정부(예산청)가 편성하도록 되어 있다. 따라서 인권위가 국가기구가 된다하더라도 독자적인 예산편성권을 갖기는 어려울 것이다. 그러나 독자적인 예산편성권이 없다 하더라도 예산요구권을 갖으려면 인권위가 적어도 예산회계법 제14조에서 말하는 중앙행정관서의 장의 지위를 갖고 있어야 한다. 그리고 감사원, 헌법재판소와 같은 독립기관의 경우 예산요구액을 삭감하려면 국무회의에서 당해기관의 장의 의견을 구해야 되므로(29조) 사실상 독립기관에서 요구한 예산이 삭감되기 어렵다. 따라서 인권위가 국가기구로서 재정의 독립성을 확보하려면 적어도 감사원과 같이 독립기관으로서의 지위에 있어야 할 것이다.

라. 이러한 점에서 공추위안에서 인권위가 독립된 지위를 갖고(제4조 제1항), 예산의 편성에 있어서 위원회의 독립성이 존중되어야 한다(같은 조 제2항)고 규정하고 있는 것은 의미가 있으나 이 규정만으로 인권위가 예산회계법상의 독립기관인지 여부가 불확실하다. 따라서 국회의의안과 같이 법률에 인권위가 예산회계법 제29조의 독립기관임을 명시하거나 아니면 인권위법에 예산회계법의 독립

기관의 규정에 대한 개정규정(인권위를 독립기관에 포함시킨다는 취지의)을 두는 것이 좋을 것이다.

6. 조사의 실효성보장

가. 위원회는 위원회의 판단에 따라 조사를 위하여 관계자, 관련 정보, 관련자료, 관련장소 등에 제한없는 접근이 가능하여야 하며, 특히, 우리의 경우 수사기관 및 수용시설에서의 인권침해행위에 대한 조사는 인권위 업무의 중요한 일부인데 이들 기관이나 시설에서의 인권침해행위는 폐쇄성과 은밀성으로 인하여 강제수사권을 지닌 수사기관조차 조사의 어려움이 있는 형편이므로 이들에 대한 인권위의 조사가 가능하려면 보다 실효성있는 조사권한이 뒷받침되어야 한다.

나. 법무부안은 서면조사를 원칙으로 하고 있고, 필요한 경우 당사자의 출석등이 가능하나 위원회의 조사는 국가기능수행에 지장을 초래하지 아니하여야 하며, 자료의 제출이나 실지조사의 경우 조사대상기관의 장이 공무상 비밀(삭제), 국의 침해우려, 수사나 재판에 지장을 초래할 우려, 사생활 침해우려(삭제), 교정기관과 수사기관의 효율적인 운영에 장애가 있다고 판단하는 경우 이를 할 수 없으며, 다만 조회만 가능하게 하는 등 조사권에 여러 제한 규정을 두고 있다. 더욱이 그와같은 제한 사유를 판단하는 권한을 인권위가 아닌 조사대상인 기관의 장에게 부여함으로써 사실상 인권위의 조사권을 유명무실화 하고 있다. 그리고 법무부안 중 조사의 실효성을 위한 방안은 현지조사권을 인정하고, 조사 불응시 과태료를 부과하는 것이나 현지조사권은 조사대상이 이를 거부하는 경우 영장 없이는 조사대상시설에 들어 갈 수 없다는 한계가 있고, 과태료는 부과 주체가 법무부장관이어서 문제이기도 하지만 과태료부과만으로 수사기관, 군부대, 수용시설의 조사를 강제하기에는 역부족일 것이다. 더욱이 국가기관에서 자료제출을 거부하는 경우 결국 국가에 과태료를 부과하여야 하는데 이는 세금만 낭비하는 것이 될 뿐 어떠한 제재수단으로서의 의미조차 없게 되는 것이다.

다. 위원회에 조사거부시 조사를 가능하게 하는 최후의 수단으로서 강제적인 현지조사를 할 수 있는 권한을 부여하여 효율적인 임의조사가 가능하도록 뒷받침 하는 것이 바람직 하다.

(1) 인권위에 영장신청권을 주는 방안

헌법 제12조 제3항은 "체포, 구금, 압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다."고 하여 이른 바 영장주의를 규정하고 있다. 그러나 영장주의의 실질적인 모습은 기본권제한을 독립된 법관이 발부한 영장에 의하여야 한다는 것이고 그 영장청구권자를 검사로 제한하고 있는 것은 아닌 것으로 여겨진다. 헌법의 영장주의 조항에서 검사의 청구부분은 제헌헌법에서는 없었으나 1962년 헌법개정시에 추가된 것이다. 민사소송법 238조, 형사소송법 152조에 의하면 소송절차에서 정당한 사유없이 증인이 불출석하는 경우 구인할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 판사는 검사의 신청없이 직접 영장을 발부할 수 있으며, 헌법재판소는 이는 검사의 청구가 없다 하더라도 헌법의 영장주의에 위배되는 것은 아니라고 결정한 바 있다. 따라서, 영장주의는 법관의 발부만이 요건이지 검사의 신청이 요건은 아닌 것으로 이해되고, 인권위에 영장발부 신청권을 부여하여도 될 것으로 보인다. 그러나 영장제도의 취지가 영장의 신청권자를 검사로 제한하

는 것은 아니나 실제의 헌법규정은 영장신청은 검사만이 하는 것으로 규정되어 있어 비록 재판단계에서의 영장신청은 법관이 검사의 청구없이 할 수 있다고 하더라도 수사단계에서의 영장청구는 검사만이 할 수 있고, 다른 수사기관의 영장신청은 헌법위반으로 여겨진다. 인권위의 조사가 수사와는 다르다고 하더라도 영장을 청구하는 단계에서의 성격은 결국 강제수사와 같은 것이므로 검사의 청구를 거치지 않는 것은 헌법에 위배될 여지가 있다고 본다. 따라서 헌법의 관련규정에 대한 개정을 거치지 않고 인권위에 영장청구권을 부여하는 것은 현실적으로 어려워 보인다.

(2) 인권위 소속 검사를 통하여 청구하는 방안

인권위에 강제적인 조사권을 부여한다고 할 때 현행헌법아래에서는 검사를 통하여 영장을 청구할 수밖에 없는 것으로 보인다. 그 방안으로 인권위가 기존 검찰조직의 검사에게 영장신청의 요청을 하고 검사의 신청에 의하여 법관이 영장발부하는 방안을 생각하여 볼 수 있다. 그러나 이 경우, 검사의 영장신청거부사태가 발생할 수 있고, 영장의 집행주체를 검사가 아닌 인권위로 할 수 있는냐는 문제가 있게 된다. 인권위는 조사를 하여야 하기 때문에 조사의 전문인력으로 검사를 인권위내에 둘 수 있을 것이다. 이 경우 인권위에 소속하는 검사는 파견형식으로 올 수 있을 것이고, 파견검사라고 하더라도 인권위의 지휘·감독을 받도록 규정을 둘 수 있을 것이다. 따라서 인권위의 지휘·감독을 받는 검사를 통하여 인권위가 강제조사를 위한 영장을 청구하는 것이 현실적으로 가장 타당한 방안으로 보인다.

라. 다만, 인권위가 강제조사를 한다 하더라도 이는 조사를 위한 최후의 수단으로서 하는 것인 만큼 인신의 구속을 수반하는 구인의 경우까지 할 필요는 없는 것으로 보이며, 자료제출이나 현지조사를 거부하는 경우 그에 대한 압수·수색을 하는 정도로서도 조사의 목적을 충분히 달성할 수 있는 것으로 보인다.

마. 공취안은 위원회가 압수·수색영장을 발급받아 강제현지조사를 한다 하더라도 이는 자료제출이나 현지조사를 거부하는 경우에만 할 수 있는 것으로 되어 있다. 따라서 이는 수사기관에서의 압수·수색은 대상자의 거부여부와 관계없이 수사의 한 방편으로 이루어진다는 점에서 수사기관에서의 압수·수색의 개념과는 다르며, 보충적·최후적으로 사용되는 수단이므로 남용의 소지는 없다 할 것이다. 스웨덴의 경우에도 옴부즈만이 직접 형사소추까지 할 수 있는 권한이 있으나 사실상 옴부즈만이 형사소추까지 하는 사례는 많지 않으며, 다만 옴부즈만에게 그와같은 강력한 권한을 부여하여 조사 및 분쟁해결에 도움을 주고 있다고 하며, 캐나다 및 인도의 경우에도 인권위에 압수·수색권을 부여하고 있는 현실을 참고할 필요가 있다.

바. 따라서 공추위안과 같이 조사의 실효성보장을 위하여 자료제출이나 현지 조사가 거부된 경우 압수·수색을 하여 조사를 가능하도록 하는 것이 조사의 실효성 보장을 위하여 타당하다고 본다.

7. 구제조치의 실효성보장

가. 인권위는 개별 인권침해행위에 대한 조사를 한 결과 인권침해가 사실로 드러난 경우 그 피해자를 구제하고, 앞으로 이를 막기 위한 조치를 취하여야 한다. 인권위의 이러한 인권침해에 대한 구제역할은 인권위가 정부에 대하여 자문기능을 수행하면서 인권에 반하는 제도, 정책, 법률에 대한 개선, 개폐, 제정을 권고하는 것과는 다른 차원의 것이다. 인권위가 취하는 구제조치에 어떠한 법적 효력을 부여하여야 하느냐 하는 것은 인권위가 그 나라의 인권보장제도에서 어떠한 위치와 역할을 갖느냐에 따라, 그리고 인권위가 내리는 구제조치의 내용에 따라 결정될 문제이다.

그리고 현실적으로 인권침해행위에 대한 구제권한이 충분치 않을 때에는 인권위에 대한 신뢰가 훼손되고, 결국 국민으로부터 외면당할 우려가 있다는 점을 고려하여야 한다.

나. 현재의 법제도 아래에서 개인이 인권을 침해당하여 피해를 입은 경우 최종적으로는 사법제도에 의하여 구제를 받게 된다. 그러나 사법제도는 법절차의 엄격함으로 인하여 자연히 이를 통하여 구제를 받기에는 많은 시간과 비용이 들게 되고, 법원의 결정은 그 집행력을 확보하여야 하는 관계로 구제수단이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 일정한 분야에 대하여서는 보다 신속하고 간편하며, 다양한 형태의 구제수단이 요구된다. 이러한 이유에서 신속하고 간편하며, 실효성있는 구제를 위하여 법원에 대한 전심적 성격을 갖는 여러 위원회가 설치되어 활동을 하고 있다. 언론에 의한 피해구제를 위한 언론중재위원회, 부당노동행위에 대한 구제를 하는 노동위원회 등이 그 보기이다. 인권문제는 매우 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 엄격한 사법절차로서 해결되기에는 부적당한 것들이 많다. 따라서 인권문제에 대하여 보다 전문적인 식견을 갖추고, 신속·간편하고 다양한 형태의 구제수단을 제공할 수 있는 형태의 기구가 필요하며, 인권위는 그와같은 구제기능을 수행하는 역할을 하여야 한다. 또한 우리나라의 경우 법무부안에서도 지적되는 것처럼 수사기관, 교정시설, 수용시설 등에서의 인권침해가 심각한 인권문제로 남아 있으며, 이는 일제시대 이래 수십여년 동안 정권의 보호아래 사실상 관행화되다시피 한 것으로 현재의 사법기구에 의한 개선을 기대하기 어려운 형편이다. 따라서 인권위는 이와같은 수사기관, 교정시설, 수용시설에서의 인권침해문제를 실질적으로 다룰 수 있어야 한다.

다. 구속력을 부여하여야 할 필요성

(1) 신속, 간편한 권리구제를 목표로 출범한 고충처리위원회나 고용평등위원회가 단순권고나 조정적 권한만 갖음으로써 본래의 구제기능을 상실하였다는 비판이 제기되고 있다. 고충처리위원회의 자체 통계로는 권고적 수단만으로도 행정기관에서 이를 잘 수용하고 있다고 하나 이는 관련행정기관에서 고충처리위원회의 권고에 대하여 별도로 불수용의사를 표시하지 않으면 수용으로 처리한 결과라고 보여지며, 고충처리위원회의 자체 설문조사에서도 행정기관에서 고충처리위의 권고를 잘 따르지 않는다는 비판이 상당하다(56.5%)는 것이고, 고충처리위원회 스스로도 권고를 이행할 수단을 확보할 필요가 있다고 하고 있다(고충처리위 1995년 운영상황보고서). 그리고 1987년 설립된 고용평등위원회 역시 고용차별사건에 대하여 조정적 권한만 갖고 있는데 설립이후 10여년 동안 처리한 사건이 약 6건에 불과하다고 한다. 따라서 침해된 권리의 구제에는 구속력이 수반되어야 비로서 기능이 올바르게 수행될 수 있다고 하겠다.

(2) 권고를 받은 자가 권고를 받아들이지 않는 경우 피해자는 다시 수사기관에 고소를 하거나 법원에 소송을 제기하여 구제를 받아야 하는데 이에 많은 시간과 비용이 소요되므로 인권위의 조사 및 활동결과를 무의미하게 하여 비경제적일 뿐아니라 이러한 이유에서 많은 경우 고소나 소송을 포기하게 되고 결국 인권위에 대한 불신과 이용율저하를 초래하게 될 것이다.

(3) 우리의 경우 예를 들어 법무부안에서의 인권침해행위(수사기관, 교정시설 및 수용시설에서의 인권침해행위)는 대체로 형사범죄행위에 해당된다. 따라서 공무원이 인권위의 권고를 수용한다는 것은 결국 자신의 범죄행위를 인정한다는 의미이고, 이는 결국 자신이 형사처벌을 받거나 징계조치를 당할 수 있다는 것인데 이러한 위험을 각오하면서까지 인권위의 권고를 받아 들이기는 어려울 것이다.

(4) 인권위는 권고를 의결하기 이전에 일반적으로 당사자 사이에서 합의를 권고하고, 또한 조정을 하며, 이것이 이루어지지 않는 경우에 비로소 인권위가 권고를 하게 된다. 합의나 조정에서도 당사자가 수용하지 않은 사항에 대하여 인권위가 권고한다고 하여 당사자(특히, 일반 사인의 경우)가 이를 수용한다는 것은 매우 비현실적인 생각이다.

라. 융통성을 부여하여야 할 필요성

인권위의 관할 대상은 법무부안에 따른다고 하더라도 인권침해행위도 수사기관 고문, 가혹행위와 같이 위법의 정도가 무거운 사항에서부터 사생활침해, 모욕과 같이 비교적 경미한 사항까지 다양하고, 차별행위의 역시 매우 다양할 것이다. 이와같이 결정대상이 다양한 형태를 띠기 때문에 인권위의 결정내용도 다양한 형태로 나타날 수 밖에 없을 것이다. 인권위가 사법기관이 아닌 이상 법원의 판결과 같이 반드시 강제집행이 가능하도록 특정된 형태로만 결정을 내릴 필요는 없으며, 위원회의 정책적 기능까지 고려하여 다양한 내용의 결정을 내릴 수 있어야 하는 것은 당연한 것이다. 노동위원회, 언론중재위원회, 공정거래위원회 등 각종 위원회가 일률적인 구제조치가 아니라 권고, 시정명령, 중재 등 다양한 형태의 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 것도 같은 이유에서이다.

따라서 인권위의 결정에 대한 효력을 일률적으로 권고 또는 명령형식으로 규정하는 것은 무리이며, 위원회가 구체적인 상황에 따라 융통성있게 구제조치를 취할 수 있도록 하는 것이 바람직하다

마. 구제조치에 대한 효력부여 방안

(1) 위원회는 다양한 내용의 구제조치를 내릴 수 있어야 하므로 구제조치의 효력 역시 위원회가 의결하는 내용에 알맞는 효력을 부여할 수 있게 하도록 다양하게 규정하는 것이 바람직하다.

(2) 구제명령

(가) 침해행위의 중지, 침해된 권리의 회복, 장래 침해방지를 위한 예방조치강구, 손해배상과 같은 인권침해행위에 대한 직접적인 구제조치에 대하여서는 구속력이 있는 구제명령을 할 수 있어야 한

다. 다만, 침해된 권리를 회복하여 주기 위하여 상당한 시간이나 비용이 필요한 경우가 있고, 이러한 경우에는 곧바로 어떠한 행위를 강제하는 것은 바람직하지 않으므로 필요한 조치를 권고할 수 있도록 하여 인권위가 융통성있는 판단을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(나) 인권위의 구제명령에 따르지 않는 경우 개인(일반사인 및 가해 공무원) 및 사적 시설, 법인에 대하여서는 형벌을 부과하여 그 이행을 보장하도록 하고, 다만 국가기관에 대하여서는 형벌부과가 어려우므로 그 기관의 장에 대한 징계를 요구할 수 있게 함으로써 간접적으로 위원회의 구제명령을 따르도록 하는 것이 바람직하다.

(다) 인권위의 구제명령에 대하여서는 재심을 신청할 수 있으며, 이 경우 재심은 전체위원회에서 하고, 재심의결에 대하여 이의가 있는 경우 행정소송을 할 수 있게 하는 불복절차를 두어야 한다.

(3) 개선권고

인권위는 단순히 개별구제만을 위한 기구가 아니므로 개별구제신청사건을 통하여 법령, 제도, 정책, 관행 등에 문제가 있는 경우 그 개선을 권고할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

(4) 임시구제조치

인권침해로 인하여 그 피해가 회복하기 어렵고, 피해를 예방하기 위하여 긴박한 필요성이 있을 때 위원회가 임시구제조치를 요구할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직하다.

바. 구제명령권을 부여하였을 때 제기되는 문제점의 검토

(1) 다른 국가기관에 대한 명령의 문제

시정명령은 원칙적으로 행정목적상 민간인에게 부과되는 행정처분이고, 국가기관에 대한 시정명령의 경우 헌법재판소의 위헌결정, 법원의 행정소송, 행정심판과 같이 재판절차를 거쳐 행정처분의 취소나 무효확인만 구할 수 있으며 적극적 이행명령은 할 수 없다는 견해가 있다.

그러나 시정명령의 대상이 반드시 민간인에 국한한다고 할 수 없으며, 시정명령이 사인에게 내려지는 경우에는 행정처분이 되지만 국가기관 사이에서는 이른바 행정조직법 관계로서 당해기관의 직무나 권한의 행사관계로 국가기관사이에서도 감사원의 시정요구처럼 시정명령가능하다. 다만, 국가기관에 대한 인권위의 구제명령에 대하여 국가기관이 이를 따르지 않았을 때 이에 대하여 형벌을 부과하는 것은 무의미할 것이므로 불이행시 구제명령에 대한 이행을 보장하는 방안으로 그 기관의 장에 대한 징계요구를 하는 방안을 고려하여 볼 수 있을 것이다.

(2) 전문성의 부족 및 재판절차의 부재의 문제

인권위는 헌법재판소, 법원, 행정부와 달리 전문가 집단이 없으며, 재판절차도 없으므로 인권위에서 다른 기관에 시정명령을 하는 것은 불합리하다는 견해가 있다.

그러나 오히려 인권위가 인권문제에 대하여서는 이들 기관 보다 더 전문성을 갖고 있고, 공정거래위원회나 노동위원회, 또는 방송위원회 등의 경우에서 보듯 일반 법원칙으로 해결하기 어려운 전문적 사항에 대하여서는 사법기관에 앞서 전문성을 갖춘 위원회에 준사법권을 부여하여 1차적 심판권을 부여하는 것이 바람직하다. 다만, 준사법적 권한을 수행하기 위하여서는 인권위가 심리를 할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다. 그리고 캐나다나 뉴질랜드의 경우 차별행위에 대한 개별적인 구제의 경우 인권심리위(Human Rights Tribunal)에서 이를 심리하게 하여 법원 판결과 동일한 효력을 부여하고 있다는 사실을 참고할 수 있을 것이다.

(3) 국가정책을 위원회나 법원이 좌우하게 될 우려가 있다는 점의 문제

국가보안법의 폐지, 준법서약제의 폐지문제와 같은 정부의 정책을 인권위가 결정하게 되어 인권위의 인권침해감시라는 본래의 목적에서 이탈하는 것이 되고, 정부가 위원회의 시정명령을 이행하지 아니하는 경우 행정소송화되어 이 경우 법원에서 정부의 정책을 최종결정하게 되어 삼권분립원칙에도 위배된다는 견해가 있다. 우선 인권위가 모든 인권관련 정책에 명령을 할 수 있는 것은 아니다.

다만, 개별적 인권침해와 관련된 경우 그것도 구체적인 구제조치에 대하여서만 구속력있는 구제명령을 하는 것이고, 법률, 제도, 정책의 개선이 필요한 경우 이를 권고만 하는 것이다. 그리고 현재의 법, 제도아래서도 인권침해행위가 위법한 경우 법원이 그에 판단을 하여 구속력있는 결정을 할 수 있다. 따라서 인권위가 구제명령을 할 수 있다고 하여 삼권분립에 어긋나는 것은 아니다.

(4) 유엔 원칙과의 문제

유엔의 인권위에 대한 기준원칙인 일명 파리원칙에서도 인권위는 권고적 기능만수행하는 것이므로 인권위에 구제명령권을 부여할 필요가 없다는 견해가 있다.

그러나 유엔의 파리원칙은 최소기준일 뿐아니라 파리원칙 자체에 사법기관과 유사한 권한을 갖는 인권위의 경우 구속력있는 결정을 할 수 있다는 보충원칙이 있다. 인권위가 구제명령권을 갖음으로써 보다 효율적으로 인권침해에 대한 구제기능을 수행할 수 있다면 당연히 유엔에서도 이를 전폭지 지 할 것이다.

8. 맺음말

법무부는 인권위를 국가기구로 하고 강제조사권과 시정명령권을 부여하는 경우 인권위가 제2의 안기부, 제2의 검찰로서 새로운 권력기구화 되며, 이러한 경우 검찰, 경찰, 안기부 등의 반대가 심할 것이라고 주장한다. 그러나 인권위는 국민을 상대로 국가의 공권력을 행사하는 기구가 아니라 주로 국가기구의 인권침해를 감시하고 이에 대한 구제를 하여 주는 기구이다. 공추위안과 같이 인권위에 압수수색권을 부여한다 하더라도 이는 현지조사 등이 거부되는 경우 최후의 수단으로 이용되는

국가인권기구 법무부 수정안에 대한 의견

국회의원 이기문(새정치국민회의 인권위원장)

1. 법무부와 국민회의, 민간공추위 사이의 주요 쟁점검토

가) 인권기구의 조직형태

- 법무부: 특수법인
- 국민회의, 민간공추위: 독립규제위원회 형식의 국가기관
 - 법무부의 주장은 사실상 법무부의 영향권 안에 있는, 연구기관(정책, 교육기능) 내지 부속기관(8개 항목의 범죄조사)으로 만들려고 하고 있음.
 - 국가기관으로 할 경우 법무부 법안에서 법무부장관에게 부여한 간섭권한이 자연 스럽게 삭제될 것이며, 민간단체들의 신뢰를 받을 수 있을 것임.

나) 위원회 임명절차

- 법무부: 법무부장관 제청, 국회 동의, 대통령 임명
- 국민회의: 대통령 임명
- 민간공추위: 국회 인사청문회, 대통령 임명
 - 법무부와 나머지 안 사이의 타협은 법무부장관 제청권을 없애는 것으로서, 행정부처의 장으로서 법무부장관이 곧바로 국회에 인사제청을 하는 것은 헌법원리에도 맞지않다는 이유때문임.
 - 민간단체가 주장하는 인사청문회는 원론상 바람직하나, 국회의 인사청문회제도가 도입되기 전에 이 법에서만 따로 청문절차를 규정한다는 것은 어색하고 다른 법제도와 균형이 맞지않으므로, 국회의 "동의"권만 규정하고 청문회 여부와 그 범위, 방법은 국회의 인사청문회 도입에 맡기는 국민회의 안이 타당함.

다) 사무총장 임명

- 법무부: 위원장 제청, 대통령 임명, 상임위원과 동급
- 국민회의, 민간공추위: 위원회 의결, 위원장 임명
 - 위원회의 자율성과 독립성 보장을 위해서 국민회의와 민간공추위 안이 타당함.
 - 사무총장의 보수와 예우도 위원회가 정하도록 함으로써 사무총장이 인권위원들의 보조기관임을 명백히 하는 것이 옳바름.

라) 직원임명 및 운영절차 등 내부 운영의 자율성

- 법무부: 대부분의 사항을 대통령령에 위임
- 국민회의, 민간공추위: 위원회 규칙에 위임
 - 자율성과 독립성 위해 국민회의, 민간공추위 입장이 올바름. 특히 위원회가 인권 침해를 조사하는 데 필요한 구체적인 사항을 하부 법령에서 정하게 위임해야 할 필요가 많은데, 이를 대통령령에 위임할 경우 법무부에 의하여 사실상 위원회의 활동을 제약하고 무력화하는 방향으로 만들어질 가능성이 있고 그때 그때 필요한 제·개정절차를 밟기도 어려움.
 - 다만, 법안에 위원회 직원임명과 관련하여 위원회를 국가공무원법상의 중앙행정 기관으로 간주하는 조항을 둘 필요가 있음.

마) 정책 및 교육기능

- 추상적으로는 법무부와 국민회의, 민간공추위의 안이 거의 일치함.
 - 다만 법무부와 민간공추위는 인권기구의 정책 및 교육기능을 추상적인 업무로만 열거하고 있을 뿐, 이를 효과적으로 수행하는 데 필요한 권한을 열거하지 않고 있어 실효성에 한계가 있음. 논리적으로 볼 때에는 인권기구의 기능과 그 기능을 수행하는 데 필요한 권한을 섞어 놓은 점도 문제점으로 지적할 수 있음.
 - 선진국의 법률문화에서는 추상적인 업무규정만 있어도 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 사항을 할 수 있게 존중하는 방향으로 법이 해석적용될 것이나 한국의 경우에는 그 반대이기 때문에 구체적인 규정들이 필요함. 그런 점에서 국민회의 시안이 타당함.
 - 현실적으로도 한국의 인권기구가 개별적인 인권침해에 대한 조사권을 강력하게 행사하기 힘든 여건에서 정책 및 인권교육 기능이라도 잘 갖추어야만 미래 지향 적으로라도 제 기능을 수행할 수 있고 시민사회와 국제사회를 설득할 수 있을 것 임.

바) 인권침해조사의 범위

- 법무부: 8개 범죄행위
- 국민회의: 공권력에 의한 인간 존엄, 생명, 신체의 자유, 사생활과 통신자유, 평등권; 사인에 의한 평등권 침해
- 민간공추위: 모든 인권침해
 - 법무부의 안은 제한된 범죄행위유형을 대상으로 하고 있기 때문에 그 유형에서 벗어나는 인권침해(회색영역의 인권침해도 조사 불가능)에 대한 조사가 불가능. 이러한 범죄행위는 원래 검찰 등 수사기관이 해야 할 일이므로 인권기구의 본래 영역이 아닌데 이는 법무부가 자신의 일을 하지 않고 대신 처리할 기관으로 생각하고 있기 때문임. 이는 합리적이지 못하다고 평가됨.
 - 인권기구는 인권침해에 대한 조사 역시 범죄의 색출과 처벌 보다는 제도와 환경, 관행의 문제점을 파악하여 개선하는 데 초점을 맞추기 때문에 수사기관과 전혀 다름.
 - 민간공추위의 안은 원칙적으로는 타당할 수 있으나 현실적으로 인권기구의 관할이 지나치게

넓어져 오히려 비효율을 초래할 가능성이 있고, 인권기구가 정책과 교육기능 대신 조사기능에만 매달리게 할 위험이 있음.

- 국민회의 안은 현실적인 고려에 따라 법무부안과 민간공추위안을 절충한 것이며 국제 사회에 내놓을 수 있는 사실상 최소한의 수준임.
- 다만, 사인에 의한 평등권침해를 과연 국가인권기구가 반드시 조사해야 하는가는 의문임. 왜냐하면, 한국의 경우 사인에 의한 차별행위 중 많은 부분이 고용관계에서 일어나는데, 다른 국가기관이 나름대로 역할을 할 수 있고, 사례가 너무 많아 인권기구가 이에 매몰될 수 있는 반면, 사인의 차별행위를 판단하고 차별행위를 방지하기 위한 제도적 기준이 없기 때문에 효과적인 활동을 하기도 어려울 것임.
- 한편 법무부가 국가기관으로 인권기구를 설치하는 데 가장 크게 반대하는 부분이 노동위원회와 여성특위 등 다른 국가기관의 구체절차와 중복된다는 것이므로, 그런 점에서도 국가인권기구가 사인에 의한 평등권침해(차별행위)의 조사 및 구제권을 갖지 않는 방향으로 처리할 수 있음.
- 따라서 인권기구는 공권력에 의한 인권침해 중 비교적 침해여부를 판별하기가 쉬우며 국가와 국민 사이에 불신과 긴장, 대립을 낳을 염려가 크고 그중에서도 다른 국가기관이 효과적으로 해결하기를 기대하기도 어려운 문제에 국한하여 조사하게 하는 것이 대안이 될 수 있음.
- 반면 사인에 의한 평등권침해에 대하여는 개별 사건을 조사하는 대신 각 분야별로 일반적인 조사를 하고, 평등권침해의 기준, 유형, 침해방지를 위하여 해야 할 조치등에 관한 일반 지침을 만드는 권한을 부여하는 것이 더 효과적일 수 있음.

사) 법안의 이름

- 법무부: 인권법
- 국민회의: 국민인권위원회설치법
- 민간공추위: 인권위원회설치법
 - 법무부의 안은 실제로 "인권법"이라는 그 이름에 비하면 내용은 너무 빈약하다고 평가됨. 오히려 법무부와 법무부장관의 위상을 강화하고 인권기구의 기능을 약화시키고, 세계 어느 나라에도 유례가 없는 조항들을 집어넣는 데 이용하고 있음. 예컨대, 법무부 안에 있는 "기본방침", "법무부의 역할", "다른 부처의 역할" 등의 조항은 전 세계 어느 나라에도 예를 찾을 수 없는 내용임.
 - 한편 민간공추위안은 너무 일반적이어서 국가기관인지, 민간단체인지 그 이름만으로는 구별하기가 어려운 점이 있음. 따라서 실질에도 맞고 이론적으로도 타당한 "국민인권위원회설치법"이 타당함.

2 타협을 위한 대안

가) 문제점과 현실

- 현재 제출되어 있는 세 가지 법안(법무부, 국민회의, 민간공추위)을 정당히 섞어 하나로 만드

는 것은 현실적으로 불가능함. 왜냐하면, 법무부의 안은 기본적인 문제의식부터 잘못된 것임. 국민회의의 안이 기본 입장에서는 물론 법기술적인 면에서도 논리적으로 가장 완비되어 있고, UN의 원칙에도 비교적 부합하는 안이며, 실질적으로 법무부의 안과 민간의 안을 절충한 것이므로, 이를 토대로 수정·보완 작업을 하여야 함.

나) 조정의 지점

(1) 국민회의 시안은 인권위원회의 소속 공무원인사 자율권을 보충해야 함.

- 위원회 사무총장을 국가공무원법에 의한 중앙인사관장기관으로 하고 국민인권위원회가 소속 공무원의 인사에 관하여 자율적인 권한을 가지도록 하며, 국민인권위원회 소속 공무원에 대하여는 가능하면 국가공무원법상의 계급구분을 적용하지 아니하는 것이 바람직함.

(2) 국민회의 시안 34조를 수정하여 인권위원회의 조사권을 제한하는 것

“제34조: (1) 공권력에 의하여 인간의 존엄과 가치, 생명권, 신체적 자유, 사생활과 통신의 자유 또는 평등권을 침해당한 사람(이하 “피해자”라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 서면 또는 구술로 그 내용을 진정할 수 있다. (2) 성별 (임신 또는 출산을 포함한다), 종교, 나이, 장애, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 사면되거나 형의 효력이 실효된 전과 또는 달리 합리적이지 않은 이유로 특정한 사람을 우대, 배제, 구별 또는 불리하게 대우하거나 다른 사람으로 하여금 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위는 평등권을 침해하는 행위로 본다.”

- 이렇게 하면, 노동위원회나 여성특별위원회, 고용평등위원회와 업무가 중복되거나 충돌될 여지가 전혀 없게 되고, 위원회는 위원회 대로 사인간의 개별 사건에 대한 조사업무부담에서 벗어나 국가기관의 인권침해조사와 정책, 교육기능에 주력할 수 있음.
- 법무부는 고충처리위원회와 중복을 주장하고 있으나 고충처리위원회는 처음부터 수사행형기관에 의한 인권침해를 조사할 권한이 없고 대부분 행정절차의 적법성에 관한 민원이기 때문에 권한 중복문제가 생기지 않음.
- 사인에 의한 평등권침해를 막기 위한 지침작성권은 국민회의 시안 제28조에 정한 “일반지침의 작성과 권고” 조항을 활용하면 됨.

(3) 인권침해 가해자의 권리보호를 중시하는 법무부의 요구를 받아들여 국민회의 시안 47조 다음에 법무부의 수정안 제58조를 도입할 수 있음.

“제47조의 2 [의견진술기회의 부여] (1) 위원회는 제46조 및 제47조에 정한 조치 또는 권고를 하기 전에 피진정인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만 피진정인이 정당한 사유없이 이에 응하지 아니할 때에는 그러하지 아니하다. (2) 제1항의 경우 당사자 또는 이해관계인은 구두 또는 서면으로 위원회에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.”

(4) 이와 함께 국민회의 시안 제36조 제1항 제5호를 보면 “진정원인이 된 사실에 관하여 국회의 국정조사 또는 감사가 진행중인 경우, 법원 또는 헌법재판소에 재판이 계속중이거나 수사기관의 수사

가 진행중인 경우, 다른 법률에 정한 권리구제절차가 진행중인 경우”에 진정을 원칙적으로 각하하게 되어 있고, “위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우”에도 각하하여 다른 기관에 이송할 수 있게 하고 있으며, 제37조에서는 “다른 법률에 정한 권리구제절차에 따라 권한을 가진 국가기관에 제출하고자 하는 것이 명백한 경우”에는 의무적으로 그 다른 기관에 이송하게 하였기 때문에 다른 기관과 권한충돌은 거의 일어날 여지가 거의 없고 다른 나라의 예를 보아도 더 이상 완벽하게 해결하는 것은 불가능함. (오히려 원론적으로는 일정하게 권한이 중복되는 부분을 두어야만 인권을 침해당한 피해자의 권리구제에 도움이 되는 것임.)

3. 추가로 고려할 사항 - 과거 인권침해청산 문제

가) 문제의 시작

- 인권기구설치와 관련하여 실제로 가장 어려운 문제는 과거 정권에 의하여 일어난 인권침해를 어떻게 처리할 것인가 하는 점임. 가장 바람직한 것은 남아프리카 공화국처럼 “진실화해 위원회”를 설치하여 과거를 청산하고 이를 토대로 국가인권기구를 설치하여 미래지향적인 활동을 하는 것인데, 한국의 상황은 현재 그러기에는 어렵게 되어 있음.
- 그런 반면, 과거 정권이 저지른 인권침해의 피해자들은 여전히 남아서 고통을 받고 있고 사회, 정치적으로 심각한 문제가 되어 김대중 정부가 어떤 식으로든지 해결하지 않으면 안될 문제임.
- 논리적으로는 인권기구 설치법 논의과정에 과거 인권침해처리 문제가 당연히 포함되어야 함. 그러나 법무부의 시안을 중심으로 논란이 진행되는 과정에서 이 문제가 실종되어 버렸음.
- 김대통령께서도 얼마전 유가협 회장단을 접견하고 의문사진상규명에 협조하겠다고 약속한 바 있음. 따라서 정부와 국회가 입법조치를 해야 하는데 현재 유가협은 “의문사진상규명에 관한 특별법안”과 “민족민주유공자 예우에 관한 법안”의 제정을 청원하고 있으나, 이 법안들의 내용은 현실적으로나 이론적으로 많은 난점을 포함하고 있어 그대로 입법하기에는 어려운 점이 많을 것으로 예상되며 새로운 법안을 만들기도 현실적으로 쉽지 않을 것임.
- 법무부의 인권법안을 비롯한 세 가지 법안들은 모두 인권침해에 대한 조사권을 진정사유 발생전 1년안에 일어난 것들에 한정되 인권위원회가 의결하면 그 이전 것도 조사할 수 있게 하고 있으며 법무부는 이를 토대로 “과거청산” 기능을 할 수 있다고 주장하고 있으나, 이는 사실상 불가능할 것으로 보임.
- 따라서 대통령께서 인권기구에 관하여 결단을 내리는 상황이라면, 국민인권위원회설치법에 하나의 장을 추가하여 과거인권침해에 대한 청산기능을 맡기는 것도 고려해 볼 필요가 있음. 이 경우, 과거인권침해에 대한 조사를 위하여 새로운 국가기관을 또 다시 설치하는 부담을 피할 수 있고 비교적 완비되어 있는 국민회의 법안을 이용함으로써 새로운 법안을 준비하는 난점도 피할 수 있음. 피해자들도 어느 정도 설득할 수 있으며 수구세력의 반대로 최소화할 수 있을 것으로 예상됨.

나) 쟁점들

- 국민인권위원회에 과거청산기능을 맡길 경우 다음과 같은 고려가 필요함.

(1) 조사의 시적 범위: 과거 어디까지 거슬러 올라가서 조사하게 할 것인가.

- 예컨대, 해방이후, 대한민국정부수립 이후, 1960.5.16 이후, 혹은 1972.10.17. 유신 정권 수립이후 1998.2.24.까지 등 여러 시점 사이에서 선택해야 할 것임.

(2) 조사의 대상 범위: 어떤 종류의 인권침해를 조사할 것인가.

- 예컨대, 정치적 동기로 공권력에 의하여 사망한 사건 중 사인이 명백하게 밝혀지지 않은 사건(이른바 의문사)으로 제한하거나, 정치적 동기로 공권력에 의하여 생명권 및 신체의 자유를 중대하게 침해당한 사건으로 하여 고문이나 장기간불법 구금 등을 포함하는 경우, 혹은 정치적 동기로 인권을 중대하게 침해당한 사건으로 하여 확대하는 경우를 상정할 수 있음.
- 세 번째가 이론적으로는 타당하고 예컨대 권력에 의하여 재산을 박탈당한 경우와 같이 다양한 인권침해를 조사하여 진실을 밝히는 것이 가능하지만, 조사범위가 지나치게 확대될 염려가 있음. 현실적으로는 두 번째 안이 타당할 것임. 또 고문이나 장기간 구금은 국제관습법상으로도 처벌가능한 인권침해이므로 이를 배제하는 것은 설득력이 약함.
- 예컨대, 현재 추진중인 4.3 진상조사를 위한 특별법 같은 것과 이 문제를 별개의 법률로 다룰 것인가 아니면 통합해서 다룰 것인가에 관한 판단이 필요함.

(3) 조사의 목적

- 이 조사는 가해자의 처벌이 아니라 오직 진실의 발견과 피해자의 구제임을 명백히 할 필요가 있음(유가족들이 청원하는 법안은 오히려 가해자 처벌에 중점을 두고 있음).
- 대부분의 범죄는 이미 공소시효가 지나 처벌하는 것이 불가능하게 되었으므로 극소수의 가해자를 처벌하기 위하여 다시 첨예한 정치적 대립을 불러일으키는 것은 지역화합을 도모하려는 대통령의 정책에 비추어도 바람직하지 않음. 가해자들에 대한 무차별 사면 또는 수사의 포기는 국제인권조약에 위반된다는 견해가 지배적이고 Human Rights Committee도 같은 의견이어서 난점은 있으나, 그렇다고 하여 가해자에 대한 수사과 처벌을 반드시 요구하는 것은 아님. 피해자를 위한 진실의 발견과 공개, 적절한 보상이 전제될 경우, 국민적 화해를 위하여 가해자 처벌을 포기하는 것이 국제범위반은 되지 않음.

(4) 조사의 방법

- 조사권의 내용은 대체로 국민회의 시안 제4장에 있는 내용을 원용하되, 처벌을 전제로 하지 않으므로 진술거부권을 인정하지 않는 것이 필요함(남아프리카 공화국 진실화해 위원회도 마찬가지). 예컨대, "이 장의 규정에 따라 위원회의 요구에 응하여 자기에게 불리한 진술을 한 자는 처벌하지 아니한다." 라는 식의 규정을 둘 필요가 있음.
- 이 조사는 매우 방대한 과제이므로, 국가인권기구가 전적으로 맡을 수는 없음. 따라서 국가인권위원회 산하에 한시적으로 운영하는 특별위원회를 설치하는 식으로 처리할

수 있음. 그 특별위원회는 위원회의 제청으로 대통령이 임명하는 8명의 위원으로 구성하여 인권위원과 겹치지 않게 하고, 위원장은 인권위원회 위원장이 겸임할 수 있음.

(5) 조사의 결과와 후속작업

- 진실위원회는 원칙으로 2년간 존속하되 1차에 한하여 6월의 범위안에서 (대통령의 승인을 받거나 국회의 동의를 얻어) 연장할 수 있음.
- 위원회는 활동 종료와 함께 보고서를 대통령과 국회에 제출하고 공개해야 하며, 그 보고서에는 다음의 사항을 담게 해야 함.
- 조사대상인 인권침해의 진상; 인권침해가 일어난 원인, 인권침해를 예방하거나 조사하지 못한 원인과 국가의 책임; 인권침해를 막거나 예방하거나 진실을 밝히기 위한 피해자와 민간단체들의 노력; 조사가 이루어지지 않았거나 조사를 할 수 없었던 인권침해의 내용과 그 원인 및 그에 대하여 국가가 해야 할 조치에 대한 권고; 피해자를 구제하기 위하여 국가가 해야 할 조치에 대한 권고; 인권침해의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치에 대한 권고
- 이러한 진실발견을 토대로 하여 그 다음 단계의 조치(명예회복, 보상 또는 배상, ...)를 할 수 있을 것임.

4. 법무부 수정안에 대한 의견

가) 법무부 수정안은 보기에 따라서는 원래 시안에 비하여 어느 정도 개선이 이루어진 것같은 외양을 가지고 있음. 그러나 그렇다고 하여 이를 UN에서 제정한 국가인권기구에 관한 원칙에 부합한다고는 결코 평가할 수 없음. 왜냐하면 원래 시안 자체가 법무부 스스로 10.16. 공청회에 참석한 UN인권고등판무관의 국가 인권기구 담당 특별보좌관 Brian Burdekin에게 번역문을 내놓지 못할 정도로 극히 불합리하고 국제 수준에 미달되는 것이었는데 그 잘못된 틀이 그대로 유지되고 있으며 국가인권기구를 법무부의 영향력 아래 두는 독소조항들이 그대로 있기 때문임.

나) 법무부의 법안(수정안)은 UN의 원칙과 외국의 입법례에 대한 왜곡과 잘못된 인용을 기초로 만들어진 것임. 그리고 그 기본적 문제의식은 인권보장을 위한 민주개혁이 절실히 필요한 한국의 상황과 김대중대통령의 국정지표(민주주의와 경제발전의 병행), 국민과 국제사회에 대한 대통령의 약속과 국제사회의 기대등을 무시하고 법무부의 관료적 이해관계를 충족시키기 위한 것이며, 세계 어느 나라에도 이런 입법례는 없음. 이 법안과 법무부의 법안설명 내용을 국제사회에서 그대로 알게 된다면 결국 한국정부와 김대통령이 국제적인 망신을 하게 될 것임.

다) 법무부의 법안은 법무부의 지위를 격상시키는 것이 핵심내용으로 되어 있음.

비록 인권위원의 개인적인 지위는 시안에 비하여 높아졌으나, 인권위원회 자체의 조직적인 위상은 여전히 법무부의 영향력 아래 있으며 특히 법무부장관이 직접 인권위원을 국회에 제청하게하여 헌법상의 지위에 걸맞지 않은 권한을 행사하고 있고, 포괄적인 인권정책에 대한 조정업무를 맡게 하였으며 인권위원회의 보고서에 대한 종합, 평가, 대책건의 권한을 장악한 반면 인권위의 정책, 교육기능은

미약하고 조사기능은 검찰이 당연히 해야 하지만 하지 않고 있는 몇 가지 범죄행위에 국한함으로써 결국 인권위원회를 법무부의 보조기관으로 격하시키고 있음. 나아가 법무부는 인권위원회를 통하여 다른 모든 국가 기관의 업무에 개입하고 평가할 수 있는 지위를 획득하고 있음. 한편 인권위의 가장 중요한 의무이자 권한인, 대통령과 국회에 대한 보고권을 중간에서 차단하여 법무부장관을 경유하게 함으로써 인권위가 관료조직의 견제를 독자적으로 활동할 수 있는 여지를 완전히 차단하고 있음.

라) 무엇보다도 법무부는 스스로 지금까지 한국에서 일어난 인권침해에 대하여 직접, 간접으로 가장 큰 책임이 있음을 통감해야 할 처지인데, 그런 반성은 조금도 없이 오히려 대통령의 공약실현을 빌미로 자신의 위상과 권한의 강화에만 골몰 하고 있음.

5. 결론

가) 어떤 기준에서 살펴 보아도 법무부의 법안은 문제를 안고 있음. 이대로 인권기구가 생긴다면 법안 자체로는 선진국은 말할 것도 없고 아시아 제국, 즉 인도와 필리핀, 스리랑카, 심지어 인도네시아의 것만도 못한 것이며, 아프리카 우간다의 것에도 미치지 못하는 수준임. 이렇게 되면 UN에서 말하는 "alibi institution"의 전형으로 비난받을 것이 확실하여 국제적인 웃음거리가 될 것임. "인권과 민주주의"의 문제에 관한 한 김대통령의 국제적 위상이 만델라대통령에 버금가며 실제로 그런 방향으로 정책을 집행해 나가는 것이 대통령은 말할 것도 없고 국가적으로도 극히 바람직한 것임. 그러나 만델라대통령의 작품인 남아프리카 '진실화해위원회' 및 '국민인권위원회'와는 도저히 비교조차 할 수 없는 상황임.

나) 사정이 이러함에도 법무부가 UN의 원칙과 외국의 입법례를 왜곡하면서 자신의 관료적 이해 관계를 관철하려는 이상한 법안을 밀어붙이는 것은 국가정책을 오도하고 대통령과 국가의 위신을 아랑곳하지 않는 처사라고 하지 않을 수 없음. 이렇게 될 경우, 법무부의 정책오도로 인하여 시민단체와 국제사회의 비판이 대통령에게 집중되게 되어 불필요한 사회적 낭비를 가져오고 이는 국민인권위원회 설치를 하는 근본 이유에도 배치되는 것임. 반드시 고려해야 하는 또 하나의 현실은 김대통령과 한국의 위상으로 인하여 국민인권위원회설치법의 내용은 현재 인권기구 설치작업을 하고 있는 아시아 각국(일본, 태국, 파키스탄, 방글라데시, 피지,)은 물론 민주화의 진통을 겪고 있는 여러 나라(말레이시아, 인도네시아 등)에 큰 영향을 미칠 것이라는 사실임. 심지어 기존의 인권기구를 가지고 있는 나라들(인도, 필리핀, 스리랑카)의 기구 강화작업에도 영향을 끼칠 것임.

다) 국민회의 시안 조차도 남아프리카의 인권위원회에 비하면 오히려 허약한 것임. 이런 점에서 본다면 국민회의 시안은 한국의 현실에서 인권상황을 개선하는데 기여하고 대통령의 국제적 위신을 높일 수 있는 최소한의 내용임.

라) 만일 법무부의 법안대로 국가인권기구를 만들 바에는 차라리 만들지 않는 것이 더 바람직함. 어차피 시민사회가 성장하고 있고 김대통령이 일정하게 민주주의 의 정착을 위한 정책을 시행할 것이

므로 장기적으로는 상황이 발전할 것으로 보기 때문이며, 법무부 안에 의한 국가인권기구는 하등 필요가 없기 때문임. 이 기구는 오히려 법무부의 위상을 강화하고 법무부에 책임이 있는 인권침해를 은폐하고 호도하는 alibi institution이 되어 두고두고 골치거리가 될 것이기 때문임. 인권기구 설치를 여러 여건을 감안하여 포기하고 다음 기회를 기약하는 것은 경우에 따라 시민사회가 받아들일 것이지만, 법무부 안을 관철하려 할 경우, 대통령에 대한 시민단체의 직접적인 비판과 공격이 이루어질 수밖에 없고 이는 보수 세력의 저항을 뚫고 개혁작업을 해야하는 대통령과 시민사회 모두에게 불행한 상황이 될 것임.

마) 현정부의 개혁정책, 특히 민주개혁에 대한 시민사회의 실망은 점차 고조되고 있는 것이 숨길 수 없는 현실임. 지금 시점에서 세계인권선언 50주년을 맞아 국민들에게 희망을 줄 수 있고 국제사회의 기대와 지지를 고조시킬 수 있는 가장 좋은 대책이 올바른 위상과 권한을 가진 국가인권기구를 설치하기로 대통령이 약속하는 것임. 올바른 정책이 선택된다면, 대통령의 정책을 시민·인권단체들이 공식적으로 지지하고 환영할 것임.

바) 만일 현 시점에서 국민회의 시안을 토대로 입법작업을 하는 것이 정말로 불가능하다면, 하나의 대안은 12월 10일을 기하여 방송법의 경우와 같이 시민·인권 단체의 대표들과 관련 정부부처(법무부, 여성특위, 교육부, 정책기획위, 복지부,) 그리고 국민회의가 함께 참여하는 국가인권기구설치법안 제정위원회를 대통령직속으로 설치하고 여기서 다시 논의하여 새 법안을 만드는 것임.

- 참고로 지난 여름 UN인권고등판무관 Mary Robinson은 남아프리카의 인권위원 회를 방문하여 인권기구를 설치하는 나라들을 겨냥하여 다음과 같은 연설을 하면서 시민사회의 동의 없이 관료적으로 추진하는 법제정작업을 비판한 바 있음.

- "For those of you about to establish national institutions, let me underline the importance not only of the mandate and the legislative mechanism for creating a human rights commission -- but also the process of public consultation and transparency which should precede its creation. A national institution established hastily, without public understanding of its role and responsibilities, will be unlikely to succeed in its mission."

인권법수정안 토론토론

국민고충 처리위원회
최창행(전문위원·행정학박사)

1. 들어가는 말

인권법제정을 둘러싸고 정부, 민간인권단체 그리고 국내외 관련당사자간 주고 받는 논의가 상당한 정도로 진전되고 있어 매우 다행스럽다. 법무부는 당초 안에 상당부분 수정을 가하여 독립성을 해칠 수 있다고 의구심을 사던 내용들을 폐기하였다.

그러나 인권위원회형태가 정부기구 또는 공법인이나를 둘러싼 논쟁은 이번 수정안에서도 계속되고 있다. 언론에서도 이 부분이 매우 핵심적인 사항인 것으로 다루고 있다. 또한 긴급구제명령권을 주어야 하는지 또는 긴급구제권고권만을 주어야 하는지를 둘러싸고 논쟁이 계속되고 있다. 논쟁은 민주적 의사결정의 기본이라는 점에서 바람직하다. 그러나 민주적 논의만으로 충분할 수 있겠는가 하는 점을 우선 지적하고 싶다. 논의를 통한 생산적 결과물을 요구할 시점이 되지 않았나 하는 생각이 든다. 또한, 인권법제정을 둘러싼 논쟁을 지켜보면서 보다 객관적이고 합리적인 기준의 설정을 통한 토론이 부재하다는 점에서 아쉽다. 또한, 어떤 제도를 도입할 때 그 제도가 형성된 역사적 배경이나 제도를 지탱하고 있는 철학에 대한 깊은 성찰도 아울러 있지 않으면 기형적 제도의 도입이 될 수 밖에 없다는 점을 지적하고 싶다.

2. 국가기구라는 말의 뜻

인권위원회설치에 관하여 유엔권고안에 충실하라는 기준이 바로 유엔인권센터가 주관하여 1991년 개최된 파리국제회의에서 국가단위의 인권위원회설치를 위한 기준에 합의하여 1993년 유엔총회에서 결의한 국내인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the status of national institutions)이다. 일명 파리원칙(Paris Principles)으로 불리고 있다. 여기서 'national institutions'를 국가기구로 번역하느냐 국민기구로 번역하느냐 논란도 있는데 'national'은 'international'의 상대적 개념으로 이해해야 할 것이다. 인권관련국제기구들에 대한 상대적 개념으로 '국가단위(national unit)'의 인권위원회설치를 위한 기준을 마련하여 참고하도록 권고한 것이다. 이를 두고 국가기구로 해석하여 반드시 정부기구(government organization)로 두어야 하는 것처럼 주장하는 것은 오해에서 비롯된 것이다.

인권위원회는 독립성(자율성)이 생명이다. 독립성이 보장되지 않는 국내인권기구의 설치에 대외홍보용에 다름아닐 것이다. 실제로 인권을 탄압하는 국가들이 명목상 인권위원회를 설치하여 대내외적

으로 인권국가로 선전할 수 있는 경우를 차단하기 위하여 유엔은 인권위원회가 독립적이기 위해서는 정부로부터 '분리된 별개의 법인(separate and distinct legal personality)'이어야 한다고 권고하고 있다. 우리는 부·처·청과 같은 중앙행정기관을 독립된 법인으로 간주하지 않는다. 유엔은 인권위원회가 정부부처 예를 들어 법무부의 자문위원회로 전락하거나 법무부의 보조기관 즉 국·과단위로 설치되어서는 안된다는 점을 지적하고 있다. 유엔이 인권위원회를 반드시 정부기구(government organization)로 상정하였다면 독립된 정부기구여야 한다고 규정하면 되지 굳이 법인이라고 표현할 필요가 없었을 것이다. 인권위원회는 뉴질랜드, 호주 및 캐나다 등 영연방국가를 중심으로 발전하고 있다. 독립된 법인이어야 한다는 유엔권고에 따라 뉴질랜드 및 호주는 인권위원회를 body corporate(법인)으로 설치하고 있다. 유엔은 인권위원회는 법에 의해 그 설치근거를 갖는 법상 기구여야 한다고 권고하고 있다. 임의단체여서는 안된다는 말이다. 뉴질랜드 및 호주의 인권위원회는 인권법에 근거하여 설치된 법상 기구인 공법인이다. 그러나 공법인이라고 해서 우리나라의 정부출연기관과 같은 지위에 있다고 볼 수 없다.

여기서 강조하고 싶은 점은 유엔이 권고하고 있는 취지가 무엇인지를 바로 보아야 한다는 사실이다. 유엔이 권고하고 있는 법인형태는 그 독립성과 자율성을 보장하기 위한 것이지 정부기구여야 하는지 공법인형태여야 하는지를 규정한 것으로 이해되지는 않는다. 유엔은 그 나라의 법률과 충돌하지 않는 범위내에서 독립성을 확보하도록 권고하고 있다. 기구의 독립성이 보장되기 위해서는 직무상 독립성, 인사상 독립성 및 재정상의 독립성이 전제되어야 한다. 영연방국가들의 경우 사실 인권위원회가 정부기구든 공법인이든 직무상 독립성에 있어 별다른 차이는 없을 것이다. 그러면서도 뉴질랜드 및 호주가 인권위원회를 정부기구가 아닌 별도의 공법인형태를 취하고 있는 것은 인력운용 및 재정운용에 있어 보다 자율성을 확보하기 위한 것으로 이해된다. 이들 국가들은 공무원인사행정이 각부처에 분권화되어 있기 때문에 부처형태라 하더라도 상당한 자율성이 있다. 이러한 조건에서도 별도의 공법인형태로 인권위원회를 설치한 이유는 인력 및 재정운용에 있어 보다 신축적일 수 있는 기구형태를 택한 것으로 이해할 수 있다. 일종의 에이전시에 가깝다고 볼 수 있다. 이러한 점에 비추어 각부처가 독립된 인사행정권을 행사하지 못하고 중앙인사행정기관에서 획일적으로 공무원을 채용하여 임용권을 행사하는 우리나라에 있어 정부부처형태의 기구설치는 독립성 및 자율성에 있어 근본적 한계를 지닐 수 밖에 없다. 이러한 인력운용의 경직성은 인권위원회인력구성에 있어 가장 치명적인 한계가 될 수 있다. 유엔은 인권위원회를 효율적으로 운용할 수 있는 원의 구성을 권고하고 있다. 이러한 권고에 보다 부합할 수 있는 현실적 한계는 우리의 경우 공법인형태일 수 밖에 없다. 우리나라의 국가공무원법은 매우 엄격하게 운용되고 있다. 정부기구는 일반직공무원으로 인력을 운용하기 때문에 정부기구로 할 경우 인권위원회의 조직특성에 맞는 전문인력 또는 인권지향적 인력을 자율적으로 충원하기 어렵다. 인권위원회라는 이름만 걸면 그에 걸맞는 직원이 구성되고 인권위원회에 걸맞는 조직문화가 별도로 형성될 수 있다고 믿기에는 우리 관료행태 및 조직문화가 지나치게 경직되어 있고 일체화되어 있다.

따라서 인권위원회를 공법인으로 할 경우 수사기관 등에 대한 효율적인 조사가 가능하겠는가 하는 의문은 인권위원회권한과 관련된 사항이지 정부기구나 공법인이나로 논할 사항은 아니라고 본다.

3. 긴급구조명령권 부여 여부

인권위원회는 기존의 권리구제절차와 병렬적 관계에 있지 않다. 따라서 이를 보완적 관계라고 부르기도 한다. 인권위원회는 개에 견주하면 경비견(watchdog)이라고 할 수 있다. 그러면서도 이빨이 없는 경비견이다. 인권위원회는 인권침해행위 및 차별행위에 대한 구체적 구제기능도 수행하지만 궁극적으로 지향하는 것은 인권문화의 창출 및 정착에 있다.

국가기구로서 인권위원회만이 유일한 인권보호기구는 아니다. 기존의 사법제도도 궁극적으로는 인권보호기능을 수행한다. 경찰도 인권보호가 가장 궁극적인 기능이다. 국가기구로서 인권보호기능을 부정하는 기구는 없을 것이다. 모든 행정인 인권보호 및 증진을 위해 존재한다고 해도 과언이 아니다. 다만 이러한 행정기구들이 수없이 있지만 인권보호 및 증진에 사각지대가 있다고 보아 인권위원회를 설치하게 되는 것이다.

그러면 인권위원회는 기존의 사법구제절차와 달라야 할 것이다. 왜냐하면 같은 모습의 기구설치는 중복적이기 때문이다. 인권위원회의 권한으로 그 특성이 어떠해야 하겠는 가 하는 것이 문제로 대두된다. 인권보호 목적을 달성하기 위하여 법적 구속력있는 결정권을 가질 수 있으면 매우 효과적일 수 있다고 생각하기 쉽다. 그러나 법적 구속력있는 결정권은 이미 기존의 사법구제제도가 갖는 특성일 뿐이다. 인권위원회는 법적 구속력있는 결정권을 갖지 않으면서 인권보호기능을 수행할 수 있는 제도라고 하겠다. 법적 구속력있는 결정에 대해서는 책임공방이 반드시 뒤따르게 된다. 인권위원회가 이러한 책임문제에 휩싸일 경우 인권보호에 대한 보다 효율적인 업무수행에 지장을 받게 된다. 책임문제가 뒤따르는 구속력있는 정에 대하여 인권위원회는 움츠러들게 되고 경직된 절차와 신중한 결정에 치중하게 된다. 인권보호에 대한 본연의 목적은 어느새 사라지고 책임을 모면하기 위한 결정의 신중성이 목표로 자리하게 될 뿐이다. 이러한 인권위원회는 기존의 사법구제제도의 또 다른 모습에 지나지 않을 것이다. 인권위원회에 권고권만을 주는 것은 구속력결정에 따른 분쟁에 휘말리지 않도록 인권위원회를 보호하면서 인권보호 및 증진의 목적을 달성할 수 있도록 하기 위한 매우 세련된 의도라고 하겠다.

긴급구제명령권을 부여하기 위해서는 인권위원회가 인권심판기능을 수행하여야 한다는 말이다. 그러나 인권위원회와 인권심판소(human rights tribunal)는 엄연히 다른 기구이고 그 구성원리도 다르다. 캐나다 및 뉴질랜드의 경우 인권법에 인권심판소를 함께 규정하고 있다. 그러나 인권심판소는 인권위원회와 독립된 인력 및 재정으로 운용된다. 인권위원회를 경찰에 비유하면 인권심판소는 법원에 해당된다. 인권위원회에 긴급구제명령권을 달라고 하는 것은 경찰이 중요한 기능을 수행하고 그 업무가 긴급성을 요하니 재판권까지 달라고 주장하는 것과 다르지 않다. 경찰기능과 재판기능은 그 범주가 엄연히 다르기 때문에 독립된 행정부와 사법부에 두고 있고 그 구성원리도 전혀 다르다. 인권위원회의 기능과 인권심판소의 기능이 엄연히 다르고 인권심판소를 두고 있는 예외적 국가인 캐나다 및 뉴질랜드도 별도의 기구로 구성해 운영하고 있는 예를 도외시한 채 긴급구제명령권을 주어야 한다는 주장은 받아들이기 어렵다.

4. 마치는 말

국가안전기획부를 국가정보원으로 개칭하기 위하여 국회법사위에 안기부법이 상정되었다가 정부조직법에서 중앙행정기관은 부·처·청으로 한다고 규정하고 있기 때문에 통과가 안되었다는 보도는 매우 시사하는 바가 크다. 유엔이 권고하는 인권위원회의 모습도 우리나라의 헌법, 정부조직법, 예산회계법 및 국가공무원법의 테두리내에서 논의되어야 할 것이다. 헌법기관이 아닌 인권위원회의 설치 논의에 있어 기존의 실정법원리를 무시할 수 없다고 본다. 인권위원회는 하얀 백지위에 내가 그리고 싶은 그림을 마음대로 그리는 것이 아니라 이미 짙은 그림을 비집고 다른 그림을 다치지 않게 하면서 인권위원회라는 그림을 그려나가야 하는 어려움이 있다는 현실을 인정할 때 비로서 인권위원회에 대한 논의는 결실을 맺을 수 있다고 본다.