

국가인권위원회, 이 길로 가자!

- 주요 활동을 통해 바라본
바람직한 국가인권위원회의 역할

국가인권위원회, 이 길로 가자!

주요 활동을 통해 바라본
바람직한 국가인권위원회의 역할

차례

[여는 글]

국가인권기구란 무엇인가 2

[본론] 주요 활동을 통해 바라본 ‘국가인권위원회의 역할’

- 자유권 분야 국가인권위원회 활동 분석 10
- 사회권 분야 국가인권위원회 활동 분석 41
- 반차별 분야 국가인권위원회 활동 분석 66
- 준국제기구로서의 국가인권위원회 96

[닫는 글]

이 길로 가자, 쫓아 여기 좀 봐, 국가인권위! 106

만든 이 국가인권위원회제자리찾기공동행동 담론대응팀
펴낸 이 국가인권위원회제자리찾기 공동행동
제작 후원 인권단체연석회의

[어는글]

국가인권기구란 무엇인가

류은숙 || 인권연구소'장'

“국가가 나에게 해준 게 뭐야?”라고 외치고 싶을 때가 많습니다. 10여 년 전 국가인권위원회(아래 국가인권위)를 한국에도 만들어보자 했을 때도 그랬습니다. 많은 사람들이 비웃었습니다. “국가가 인권에 대해 해준 게 뭐 있어?” “그런데 뭐, 국가가 인권기구를 만든다고? 인권을 침해하지나 말라고 해” 이런 비웃음은 과거에도 현실이었고 지금도 현실입니다. 인권을 보장하고 증진할 의무는 잊어버리고 국가가 나서서 인권침해에 앞장서고 있으니깐요.

그럼에도 불구하고 인권시민단체와 국제인권사회, 뜻있는 개인 시민들, 게다가 정부까지 나서서 국가인권위를 만들었습니다. 각각이 품은 뜻은 다를 수 있지만 이들을 이끈 대원칙이 있습니다. 유엔에서 일찍이 1940년대부터 국가인권기구에 대한 지침을 만들어왔기에 소위 ‘글로벌스탠더드’가 있었기 때문입니다. 대표적인 것이 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙’입니다. 국가인권기구의 형태는 나라마다 다를 수 있는데 대표적인 형태가 ‘국가인권위원회’입니다.

글로벌스탠더드에 따른 국가인권위의 지위와 역할은 무엇일까요?

첫째, 권력을 오남용하여 인권을 침해하는 국가기관을 감시하고 견제합니다. 힘센 권력기관이 알아서 반성하고 알아서 시정하기를 바랄 수는 없습니다. 그래서 국제사회는 아주 새로운 국가기구를 생각해 낸 겁니다. 입법·사법·행정부 어디에도 소속되지 않고, 윗분의 눈치 같은 건 보지 않고 인권을 소홀히 하는 권력기관에 대해 따끔하게 지적하는 일만 하는 기구입니다. 힘센 권력기관들 사이에 일종의 감시견을 풀어놓는 겁니다. 이 감시견은 어떤 기관에도 소속되지 않은 독립성을 가졌기에 국가기관을 헤집고 다니다가 인권침해가 발견되면 짚어대는 역할을 합니다. 감시견의 지적을 받은 국가기관은 반성문을 쓰고 어떻게 고치겠다는 약속을 내놓아야 합니다. 이 감시견이 다른 국가기관의 영향을 받아 짓지 않는 애완견이 되지 않도록 하기 위해서는 ‘독립적인’ 기구여야 한다는 원칙이 제일 중요합니다. 청와대나 행안부나 법원이나 검찰 등이 뭐라 해도 꿈쩍도 안할 그런 독립성이 국가인권기구의 심장입니다. 독립적으로 뛰는 심장을 안고 권력기관의 행태를 감시하고 따끔하게 지적하는 것이 국가인권위원회의 일입니다.

독립성에서 빠질 수 없는 요소는‘인사’와‘예산’의 독립성입니다.

권력의 고깃덩어리에 길들여진 인물이라면 짓기는커녕 권력의 인권 도둑질을 돕는 일을 할 겁니다. 인권에 대한 날카로운 통찰과 현장 활동 경험이 없는 인물이 명함과 명패를 나눠 갖는 자리라면 도대체 무슨 일을 하겠습니까? 더 높은 곳으로 오르기 위한 경력관리용 자리, 정치적으로 뭇을 나눠먹는 인사가 이뤄진다면 국가인권위의 문은 유력인사들이 들고나는 회전문이지, 사회적 약자에게 열린 비상구가 아닐 겁니다. 국가인권위 인사가 진짜 신경 써야 할 일은 대의제 민주주의 하에서 자주 억압되는 사회경제적 약자의 목소리를 잘 듣기 위해 여러 소수자 부문의 대표성을 보장하는 것입니다.

예산을 빌미로 다른 국가기관이 상전 노릇을 하려 드는 일은 안됩니다. 예산을 무기로 국가인권위 사업에 배짜라 감짜라 하는 식의 주문을 해서도 안됩니다. 국가인권위의 재정은 다른 국가기관으로부터 독립적이며 안정적으로 충분히 확보되어야 합니다.

둘째, 인권에 대한 연구와 교육과 인식 향상을 도모합니다.

알아야 실천할 수 있습니다. 아무리 좋은 국제인권규범이 만들어져도 그걸 실행해야 할 책임 있는 기관과 공무원들이 모르고 무시하면 그림의 떡일 수밖에 없습니다. 시민들이 인권에 대해 알아야 국가기관의 인권침해 냄새를 잘 맡고 항의할 수 있습니다. 생활 속에 뿌리 깊은 편견과 선입견, 차별의식을 고쳐나가기 위해선 교정할 수 있는 기준과 방법을 알아야 합니다. 다수자의 관습과 여론에 맞서 인권의 원칙을 얘기할 필요가 있습니다. 다소 추상적인 인권의 원칙을 구체적으로 해석하기 위한 탐구도 필요합니다. 원칙을 반영한 개선과 새로운 법과 제도의 마련도 필요합니다. ‘국가기관이 나서서 인권침해만 안하면 된다’는 수준의 소극적 인권보장은 자랑할 게 못됩니다. 적극적으로 인권침해를 미리 예방하고 인권옹호를 위한 중장기적 대안을 마련하고 실천해야 인권보장을 위해 노력했다고 말할 수 있습니다. 그래서 인권에 대한 연구, 교육과 홍보 등이 국가인권위원회가 담당하는 중요한 일입니다.

셋째, 가장 취약하고 냉대 받는 사람들의 편에 섭니다.

국가도 이웃도 돌아보지 않고 챙기지 않는 취약한 사람들이 사회 곳곳에 있습니다. 소위 인권의 사각지대라는 것이 있고, 그속에서 목소리를 내지 못하는 사람들이 있습니다. 군대, 경찰, 교도소 등 민간인이 접근 할 수 없는 곳, 복지시설, 학교, 사기업 등에서 인권침해를 겪어도 하소연할 방법이 없는 상황에 처한 사람들이 있습니다. 모래알처럼 흩어져있기에 집단적으로 의사표현을 할 방법이 없는 처지에 놓여있는 사람들도 많습니다. 돈과 시간이 많이 들고 내 편을 들어줄까 두렵기에 법과 법원은 너무 멀다고 느끼는 인권피해자들이 있습니다. 어디선가 누군가에 무슨 일이 생기면 달려가고 또는 생기기 전에

인권의 사각지대를 찾아다니고, 직접 진정을 받고 면접을 하고, 법원보다 가깝고 돈이 안드는 신속한 인권구제를 제공하는 것이 국가인권위의 일입니다.

국가인권위를 꼭 법원과 비교할 필요는 없습니다. 우리 삶에는 법만으로는 아우를 수 없는 회색영역이 많습니다. 법원과는 판단과 실천을 달리 할 필요가 있는 일도 많습니다. 우리 사회에서 가장 취약하고 냉대 받는 사람들에게도 하소연할 수 있는 국가기구가 하나쯤은 있어야 하는 것이고, 하소연조차 할 수 없는 사각지대를 발 벗고 찾아나서는 일을 하는 그런 국가기구가 하나쯤은 있어야 하지 않을까요?

어떤 분들은 말합니다. 국민권익위원회도 있고 법무부 인권국도 있고 여성부도 있고 또 뭐도 뭐도 있는데 중복과잉이 아니냐고요. 원래 모든 국가기구의 역할은 인권보장이어야 하는 것이 맞습니다. 그러니 중복 그 자체는 원래 문제가 될 수 없습니다. 동사무소처럼 가깝고 편리하게 인권을 위하는 기관들이 있다면 좋지 않겠습니까? 그런데 모든 국가기구가 인권보장에 전력을 기울이지도 않을뿐더러 국가인권위같은 인권전담기구의 예산과 인력은 정말 보잘 것 없는 게 현실입니다. 동사무소처럼 가깝고 빠르고 편리하게 인권을 구할 수 있는 국가기구는 정말 모자랍니다. 국가인권위원회, 차별시정위원회, 옴부즈퍼슨 제도 등을 분야별로 촘촘히 엮고 있는 게 선진국의 경향입니다. 이에 비해 우리 사회는 모자람을 채워도 한참 채워야지, 중복과잉을 논할 형편이 못됩니다.

넷째, 인권의 보호와 향상을 위한 국제협력을 합니다.

자국 내에서 자국시민의 인권을 함부로 하는 권력은 국제평화와 인권에 위협이 된다는 교훈 위에서 오늘날 국제인권보장체제가 만들어졌습니다. 우리의 기업이 나가 활동하는 곳, 우리가 휴가를 가고 공부를 하는 곳의 인권 문제, 우리에게 와서 일하고 가정을 꾸리는 다른 민족국가 출신의 사람들의 인권 문제, 지구촌의 전쟁, 기아, 환경파괴, 자연재해 등의 문제에 대해 책임을 몰라

라 할 수는 없습니다. 국제인권규범의 수립과 실천의 과제는 국내에서나 국외에서나 공통되는 것입니다. 국가인권위원회는 글로벌스탠더드인 국제인권규범을 국내문제에 적용하는 일을 할 뿐 아니라 전 세계적으로 실천하는 일에 동참하는 기구입니다.

그럼, 이런 기준들에 어긋나는 국가인권위는 어떤 모양일까요?

“기준만 번듯하면 뭐해, 지키지 않는데”라는 비판은 국가인권위원회에도 적용됩니다. 국가기관들의 인권보장 책임성을 물어야 할 국가인권위원회가 힘센 권력기관의 눈치를 보고 납작 엎드리면 어떻게 될까요? 오히려 권력기관들의 알리바이 조작을 위해 오용되거나 권력자를 치장하기 위한 장식용 기구가 돼버립니다. 그렇게 인권이 정치적으로 이용돼버리면 권력자의 적을 치기 위한 수단이나 힘센 이익집단의 사익 옹호를 위한 논리로 탈바꿈됩니다.

독립성을 잃고 권력의 하수인이 되는 국가인권기구에 재난은 줄줄이 닥치게 됩니다. 인권에 대한 연구나 홍보도 권력자의 구미에 맞는 주제로 옮겨지고 구색 맞추기 식이 될 가능성이 큼니다.

그럼 사회적 약자에 대한 옹호와 구제는 어떻게 될까요? 사회적 약자란 사회경제적 강자들이 지배하는 기존의 정치구조와 사법제도 하에서 차별받는 사람들입니다. 이들 사회적 약자가 억눌린 목소리를 국가인권기구를 통해서 낼 수 있다는 것은 단순한 시혜와 구제 차원의 문제가 아닙니다. 이들이 스스로 목소리를 냈으로써 우리 사회의 참여와 평등성을 향상시키는 데 큰 의의가 있습니다. 그러나 인권을 정치적으로 악용하는 속에서 사회적 약자에 대한 옹호와 구제는 들러리 차원으로 격하될 수 있습니다. 진짜 인권의 주인으로 대접하는 게 아니라 치장과 홍보를 위해 동원하는 들러리가 되는 겁니다.

자, 그럼 재난이 닥친 국가인권위원회를 어떻게 해야 할까요? “너희가 망쳤

으니 너희가 가져라”라고 내던져버릴까요? 국가인권위원회가 권력기관들을 감시한다면, 이들 모두에 대한 감시자와 견제자는 우리 시민들이고, 인권단체이고, 국제인권사회입니다. 인권에 대한 의무를 무시하는 권력기관들에게 인권마저 장식물로 넘겨줄 수는 없는 일입니다. 인권의 가치와 국가인권위는 주인의 품으로 되돌아와야 합니다. 인권의 주인은 국가권력자나 권력기관도 아니고 국가인권위까지 동원하여 권력기관의 하수인 노릇을 하는 이들도 아닙니다. 동료인간이 겪는 고난과 고통을 당연한 것으로 받아들이지 않고 그것에도 전하는 사람들입니다. 인권의 가치와 원칙을 그 어떤 강제와 금지의 법보다 더 두려워하고 지키려는 사람들입니다.

한국 사회에서 국가인권위는 안팎으로 독립성 상실의 위기를 겪고 있습니다. 권력자가 밖에서 흔들 뿐 아니라 인권 문외한 무자격자의 취임 이후 안에서라도 알아서 기는 형국을 보이고 있습니다. 권력기관에 대한 쓴소리는 커녕 권력기관의 호통에 시달리고 있고, 인권의 정치화를 위한 도구로 동원되고 있는 형편입니다. 인권의 연구와 교육을 위한 활동은 크게 위축됐고, 사회적 약자의 인권옹호를 위한 활동은 커녕 국가인권위원회의 권고에 코웃음치는 권력기관들에 의해 스스로가 안쓰러움을 자아낼 지경입니다.

지금 더 새로운 걸 할 필요는 없습니다. 국가인권위원회는 본연의 지위와 역할로 되돌아오는 일부터 해야 합니다. 그래서 우리는 2001년 설립 이후 국가인권위원회가 본연의 지위와 역할에 충실했던 활동을 추려봤습니다. 그리고 아쉽고 주춤거던 활동과 비교해봤습니다. 이를 통해 어떤 지위와 역할에 서 있을 때 국가인권위원회가 인권의 품안에 있을 수 있는지를 되새겨보고자 합니다.

<참조> 국가인권기구의 지위에 관한 원칙(일명 파리원칙: Principles relating to the status of national institutions, 유엔총회 결의안 48/134, 주요내용 요약)

[권한]

- 국가인권기구는 인권을 보장하고 향상시키는 필요한 광범위한 권한을 확보해야 하며, 이러한 권한은 헌법이나 법률에 구체적으로 명시되어야 한다.
- 국가인권기구는 인권의 보호 및 향상을 위한 자문, 인권을 위한 교육과 홍보, 국제협력, 인권침해에 대한 조사 및 구제 등의 기능을 수행하는 데 필요한 권한을 확보해야 한다.
- 국가인권기구는 권한에 속하는 모든 사안을 독자적인 판단에 따라 자유롭게 심사할 수 있어야 한다.

[독립성]

- 국가인권기구가 국가권력의 남용을 견제할 수 있으려면 헌법이나 법률을 통해 모든 국가기관으로부터 독립하여 활동할 수 있는 제도적 독립성을 보장하는 것이 필수적이다.

□ 지위와 권한의 독립성

- 국가인권기구가 정부나 여타 공공기관, 사적 단체로부터 간섭이나 방해받지 않고 독자적으로 의사를 결정하고 기능을 수행할 수 있을 만큼 충분한 권한과 법적 지위를 보장해야 한다.
- 무엇보다도 국가인권기구는 입법·사법·행정 등 모든 국가기관으로부터 독립하여 설치되는 것이 필수적이다.

□ 업무의 독립성

- 국가인권기구가 자체적으로 마련한 절차규칙에 따라 일상적 업무를 수행할 수 있어야 한다.
- 정보제공 요청 등 다른 기관, 특히 정부기관의 협조를 강제할 수 있는 권한을 확보해야 한다.

□ 재정적 독립성

- 국가인권기구는 활동의 물적 기반이 되는 재정을 다른 국가기관으로부터 독립하여 안정적으로 그리고 충분히 확보할 수 있어야 한다.
- 국가인권기구가 자체적으로 예산을 편성하고 직접 국회에 제출, 승인을 요구하는 방식이 바람직하며 어떤 형식으로도 다른 정부부처의 예산에 연계되어서는 안된다.

[운영방식]

- 국가인권기구는 권한에 관한 모든 사안을 독자적으로 판단하고 회의체계의 구성이나 소집 등 운영방식을 자유롭게 결정할 수 있어야 한다.
- 국가인권기구는 의견이나 권고사항을 직접 또는 언론기관을 통하여 널리 알리고 여론에 호소할 수 있어야 한다.
- 국가인권기구는 특히 취약집단이나 특정 지역의 인권을 보호하고 향상시키는 데 헌신하고 있는 민간단체와 협력관계를 발전시켜야 한다.

[준사법적 권한]

- 국가인권기구는 개별적인 인권침해에 관한 진정을 접수받아 신속하고 저렴한 방법으로 피해자를 구제할 권한을 가질 수 있다.
- 실정법상 명백한 범죄행위로 보기 힘든 이른바 '회색영역'의 인권침해문제를 조사하고 구제할 수 있다.
- 국가인권기구가 인권침해에 대한 조사와 구제기능을 제대로 수행하기 위해서는 진실을 규명할 수 있는 충분한 권한을 보장받아야 한다. 조사에 필요하다면 누구든지 청문할 수 있어야 하며, 필요한 모든 정보나 문서에 접근할 수 있어야 한다.
- 조사결과 인권침해가 확인되었을 때에는 피해자에게 적절한 구제조치를 제공할 수 있는 결정의 효력을 보장받아야 한다.

자유권 분야 국가인권위원회 활동 분석

조백기 || 민주주의법학연구회

2001년 국가인권위 출범 이후 현재(2009년 10월 31일)까지 많은 사람들이 국가인권위에 진정을 하거나 상담을 청했다(총 264,717건의 인권침해·차별행위 관련 진정 및 상담, 이중 진정은 40,791건, 상담은 79,457건, 민원은 144,469건). 많은 이들이 처음에는 ‘국가인권위가 뭐야?’ 했을지 모르지만, 국가인권위를 찾는 발길은 꾸준히 늘었다. 이에 대해 국가인권위 스스로는 국가인권위 활동이 널리 알려진 결과이며 한국 사회의 인권의식이 높아진 덕분이라 분석하고 있다. 인권침해로 접수된 경우 누굴 가해자로 지목했나하면, 구금시설(42.3%), 경찰(22.3%), 국가기관(12%), 다수인보호시설(8.4%), 지방자치단체(4.9%), 검찰(4.7%)의 순이다. 즉, 법무부, 경찰, 검찰 등 국가권력 기구에 의한 인권침해가 많다.

국가인권위는 이들 해당기관에게 권고 등을 통해 조치를 취하거나 행동을 바꿀 것을 요구해왔다. 그럼 해당기관은 얼마나 귀 기울였을까? 국가인권위 자체 분석으로는 지난 8년간 권고 수용률이 약 89.1%라고 한다. 얼마만큼 진정성이 있어야 권고를 수용했다고 판단할 수 있을지는 모호하지만, 권고를 받는 쪽에서 ‘완전수용하겠다’고 밝힌 사례가 대다수다.

그런데 이런 기류가 180도 바뀌었다. 이명박 정부 들어서이다.

“2008년부터 올해 9월까지 국가인권위원회법 제25조에 따라 인권에 관한 법령·제도·정책·관행에 대해 8건의 권고를 했지만 국가기관에서 이를 수용한 경우는 단 한 건도 없었다.”

2009년 국가인권위에 대한 국정감사에서 민주당 김재윤 의원은 국가인권위로부터 제출받은 자료를 근거로 이렇게 밝혔다. 김 의원에 따르면 2002년에는 권고 7건에 수용 4건, 일부수용 2건, 불수용 1건이었고, 2003년에도 9건 권고에 불수용은 1건이었으나, 2008년 이후에는 수용된 건이 하나도 없었다. 국가기관들이 국가인권위의 권고를 노골적으로 무시하고 배째라 식이 된 데는 다 이유가 있다.

이명박 정부는 인권 문외한을 인권위원장과 사무총장으로 임명했다. 오죽하면 인권단체들은 현병철 현 국가인권위 위원장을 “무자격/도둑취임/MB하수인”으로 공식지칭하고 있다. 정부는 또한 국가인권위의 조직과 예산을 싹둑 잘랐으며, 반인권 경력을 가진 인사를 스스럼없이 인권위원회에 임명했다. 조만간 임기가 끝나는 인권위원 자리도 한나라당 선출과 대통령 지명의 몫이므로 인권위 물갈이와 추락은 더 심해질 것이다.

이런 상황이니, 국가인권위의 인권개선권고가 권력기관에겐 ‘누가 깃나보다’로 들리는 것이다. 이럴 때일수록 국가인권위의 존재 의의를 원칙적으로 재확인하고 단속해야 할 필요가 있다. 그래서 지난 8년간 자유권 분야에서의 국가인권위 활동평가의 기준을 다음과 같이 잡았다.

△권력기구에 대한 감시견으로서의 쓴 소리 역할 △일반 시민들의 인권 의식을 확장시키는 데 기여하는 역할 △정부 정책이나 법원 결정에 제동을 거는 역할 △사회적 약자들의 방패막 역할을 잘 수행하여 ‘국가인권위원회의 존재 의의와 필수요건인 독립성’을 잘

드러내고 있는가? △인권이 판단으로 인한 인권 기준의 퇴행 △법률주의에 구속되어 인권의 역동적 창조성을 훼손하지는 않았는가?

1. 인권을 위한 전쟁 같은 건 없다

- 이라크 전쟁에 대한 국가인권위 의견 표명

1. 배경

2001년 9.11테러가 일어난 다음날 미국은 테러 개입자들에 대해 사전 경고 없이 보복할 것을 천명한다. 아프가니스탄을 시작으로 한 ‘테러와의 전쟁’은 중동의 이라크로 이어진다. 미국은 이라크의 대량살상무기(WMD)를 제거함으로써 자국민 보호와 세계평화에 이바지한다는 대외명분을 내세워 동맹국인 영국·오스트레일리아와 함께 2003년 3월 20일 오전 5시 30분 바그다드 남동부 등에 미사일 폭격을 가함으로써 전쟁을 개시한다. 미국에 의한 일방적인 전쟁은 26일 만에 사실상 끝이 나고, 사담 후세인은 전쟁에 패하여 바그다드 교외로 도주하였지만 미군에 체포되어 전범재판에 회부되었다. 2006년 11월에 사형이 선고되었으며 그해 12월 30일에 사형이 집행되었다.

이라크전쟁을 반대하는 시위가 세계 곳곳에서 이어졌으며, 민간지역에 대한 오폭 등으로 인해 민간인 사상자가 늘어나면서 비난의 강도도 더욱 거세졌다. 게다가 미국의 실질적인 목적이 이라크의 자유보다는 △이라크의 원유 확보 △중동 지역에서 친미 블록 구축 △미국의 경기 회복을 위한 돌파구 마련 △중동 지역 정치구도 재편 등에 있다는 이유로 각국의 비난이 쏟아졌다. 이라크의 수도 바그다드가 미군에 함락되고, 부시 대통령이 사실상 종전을 선언하고 사담 후세인은 죽임을 당했지만 이라크의 상황은 좀처럼 나아지고 있지 않다. 공식적으로 전쟁은 끝났다. 그런데 이라크에는 여전히 미군 등 수만 명의

외국군이 주둔하고 있다. 미군은 이라크인들의 의사에 반하는 억압적 점령군으로서, 이라크인들의 저항과 봉기를 야기하고 있다.

불법적인 침략전쟁에 미국은 한국·터키·파키스탄 등에 파병을 요구하였다. 당시 노무현 정부는 대다수 국민들의 반대에도 불구하고 ‘맹방’과 ‘국익’의 논리를 내세워 이라크에 전투부대를 파병한다.

2. 국가인권위의 활동

국가인권위는 정부가 이라크전쟁 파병동의안을 국회에 제출한 상황에서 2003년 3월 26일 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 따라 정부와 국회에 대하여 의견을 표명한다.(상자 내용 참조)

- 첫째, 국가인권위원회는 UN의 합법적 승인을 거치지 않은 채 시작된 전쟁에 반대한다.
- 둘째, 국가인권위원회는 이라크 민간인의 무차별적 희생을 강요하고 있는 전쟁이 더 이상 지속되는 것에 반대한다.
- 셋째, 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 평화를 갈망하는 모든 사람들의 목소리를 깊이 되새길 것을 촉구한다.
- 넷째, 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 이라크 전쟁과 관련된 사안을 결정함에 있어서 헌법에 명시된 반전평화인권의 원칙을 준수해 신중히 판단할 것을 권고한다.
- 다섯째, 국가인권위원회는 이라크의 인권문제를 미국이 주도하는 방식으로 해결하려는 것에 반대하며, 향후 이라크인들이 국제법과 국제인권기구의 협약에 따라 자국의 문제를 평화적·인도적으로 해결하기를 희망한다.
- 여섯째, 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 이라크 전쟁의 희생자들이 인도적으로 보호받을 수 있도록 국제사회에 적극적으로 의견을 표명할 것을 촉구한다.
- 일곱째, 국가인권위원회는 대한민국 정부와 국회가 반전평화인권의 원칙에 입각해 이 문제에 접근할 것을 거듭 권고한다.

3. 평가

유감스럽게도 ‘국군부대의 이라크전쟁 파견동의안’은 결국 국회에서 통과된다. 한편, 국가인권위가 전쟁반대 의견을 밝히자 여야는 모두 “부적절한 권고”라고 반발했다. 하지만 정작 파병을 결정한 노무현 전 대통령은 “인권위는 이런 일을 하라고 만들어진 곳”이라는 반응을 보였다.

국가인권위는 2003년 일반인과 전문가 집단을 대상으로 국가인권위에 대한 인지도와 주요활동에 대한 평가를 알아보는 여론조사를 실시했다. 국가인권위가 뽑은 주요성과목표에는 ‘이라크전 반대 의견 표명’이 들어가 있는데 이에 대해 일반국민과 전문가 집단 모두 압도적으로 ‘잘 한 일’로 평가했다.

노무현 정부는 ‘한미동맹 강화’, ‘자원 확보를 위한 국익’을 내세워 이라크 파병을 밀어붙였다. 반면 국가인권위는 이라크전쟁의 부당성을 지적하며 한국 헌법에 명시된 반전·평화인권의 원칙을 준수해 파병을 하지 말 것을 권고했다. 과거 어떤 정부, 어떤 국가기관에서도 ‘안보’ 또는 ‘국익’에 관련된 국가정책에는 토를 달 수 없었다. 그런데 여기에 정면으로 도전할 수 있는 국가기관이 ‘인권’의 이름으로 존재할 수 있음을 보여준 것은 신선한 충격이었다.

하지만, 국가인권위의 입은 그 후 다시 열리지 않았다. 정부는 이라크 파병을 연장했으나, 국가인권위는 추가로 의견표명을 하지 않았다. 또한 아프가니스탄 전쟁과 한국군 파병에 대해서도 침묵했다.

이명박 정부는 2009년 또다시 아프간 파병을 발표했다. 12월11일 국방부는 아프간 파르완주에서 활동할 지방재건팀의 경호를 담당할 350명 안팎의 군병력을 2010년 7월1일부터 2012년 12월31일까지 파견하는 파병동의안을 국회에 제출했다. 국가인권위는 여전히 침묵하고 있다.

II. 인간을 청소해 버릴 수는 없다

- 사회보호법 폐지 및 치료감호 대체법안 마련 권고

1. 배경

1980년 전두환의 신군부는 쿠데타로 정권을 잡았다. 정당성이 없는 정권은 여론 전환을 위한 대대적인 쇼를 벌였다. 이른바 ‘불량배 일제 소탕’을 통한 사회정화’ 작업으로, 악명 높은 ‘삼청교육대’가 탄생했다. 군부대로 수만 명의 시민들을 강제로 보내 강제노동과 곤봉체조와 구타 등의 ‘교육(?)’을 실시한 것이다. 계엄사령부의 ‘계엄포고 13호’에 따라 80만 명의 군과 경찰이 투입돼 1980년 8월1일부터 1981년 1월25일까지 총 6만755명이 법원의 영장 발부 없이 검거되었다. 이중 3천252명은 재판에 회부되었으며 1만7천761명은 훈방 또는 환자로 분류됐고, 나머지 3만9천742명은 순화교육 대상으로 삼청교육을 받았다. 3만9천742명의 순화교육 대상자 가운데는 학생 980명과 여성 319명도 포함됐다.

삼청교육대 만료시한이 다가오자, 전두환 정권은 일명 ‘교육생들’ 처리를 고민하게 된다. 볼 일이 끝났으니 사회로 복귀시키는 게 당연했다. 하지만, 전두환 정권은 그 대신 장기격리를 생각했다. 그래서 절벽으로 둘러싸인 오지에 ‘청송보호감호소’를 짓고, ‘보호감호’라는 이름으로 사람들을 몰아넣는다. 그리고 이런 일들을 합법화하기 위해 ‘사회보호법’이란 이름의 법을 만들어낸다. 사회보호법으로 처음 수감된 사람들은 삼청교육대 입소자였고, 이후 형기를 마친 사람(즉 죄 값을 치른 사람)인데도 석방하지 않고 ‘보호감호’라는 이름으로 계속 징역을 살린다. 상습적이고 죄를 지을 가능성이 높다는 이유로 그렇게 했다. 사실상 사회로부터의 추방이라 할 수 있다. ‘상습적’이라서가 아니라 ‘명백한 죄를 지으면 그걸 이유로’, 죄를 지을 ‘가능성’이 아니라 ‘진짜 죄를 지었을 때’ 처벌할 방법을 한국 사회는 이미 갖고 있

지 않은가? 그런데 왜 이런 편법 또는 악법이 별도로 필요할까?

사회보호법은 그 자체가 불법적이다. 우리의 상식으론 입법부인 국회가 법을 제정하는 게 맞다. 그럼 사회보호법은? 국회가 만든 법이 아니다. 군사쿠데타를 일으킨 전두환 일당이 국회와 정당을 해산시키고 만든 초법적 기구인 ‘국가보위입법회의’의 작품(1980년 12월 18일)이다. 불법기구가 불법적으로 만든 법을 범죄자 처벌을 위해 쓰겠다고 하면 좀 창피하지 않은가? 창피한 것으로 끝나면 좋겠지만, 그게 수많은 사람들과 그 가족들의 인생을 망쳤다. 사회보호법의 적용을 받아 원래 형살이 더하기 보호감호라는 곱징역을 때려 받은 사람들 대다수는 저학력의 빈곤계층 출신에 단순절도범이었다. 보호감호의 삶은 교도소에서의 삶과 거의 비슷했다. 그래서 사회보호법이 생존한 25년 동안 인권침해의 논란에서 한시도 벗어난 적이 없다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 사회보호법 문제를 2003년 주요 인권현안 중 하나로 선정하고, 외부전문가들과 함께 사회보호법 태스크포스팀(TFT)을 구성했다. 태스크포스팀은 2003년 2월부터 12월까지 △사회보호법상 보호감호제도의 필요성 검토 △보호감호제도의 문제점 분석 △보호감호제도의 비교법적 연구 △보호감호소 방문조사 등을 진행했으며, 동년 8월부터 12월까지 △피보호감호자 및 보호감호소 교정공무원 전수조사, △피보호감호자 처우, 보호감호 시설 및 운영현황에 대한 실지조사를 벌였다.

이런 활동의 결과 사회보호법의 많은 문제점이 드러났다. 보호감호를 처분할 때, 상습 범죄자와 특별한 위험성이 있는 범죄자를 대상으로 한다고 했으나, 그걸 전문적인 방법으로 객관적으로 분석하는 제도 없이 주먹구구식으로 판단하고 있었다. 이는 헌법에 보장된 기본권인 ‘신체의 자유와 적법절차에 대한 권리’(제 12조)를 침해한다. 또한 누범·상습범에게는 형벌을 가중하는 규정이 이미 있는데 거기가 보호감호까지 덧붙이면, 처벌하고 또 처벌하는 것이다.

이는 헌법의 ‘이중처벌 금지’(제 13조)에 반한다. 가출소와 보호감호면제결정을 내리는 기구는 법원이 아닌 ‘사회보호위원회’이다. 이것은 헌법상 보장된 ‘법관에 의해 재판받을 권리’(제 27조) 침해이다. 말이 보호감호이지 처우와 생활환경은 교도소와 다를 바 없다. 이는 인간의 존엄성과 행복추구권(헌법 제 10조)에 반하는 일이다.

보호감호에 처해진 사람들의 70-80%가 단순절도였다. 이들 전부가 장발장은 아니라 하더라도 사회에서 일자리와 복지 증진 등으로 풀어야 할 문제를 사람을 계속 가둬두는 방식으로 풀 수는 없을 것이다.

국가인권위는 사회보호법상 보호감호제도는 ‘제도’로서의 의미를 이미 상실했으며, ‘사회보호 및 범죄인의 재사회화’라는 본연의 목적을 달성하지 못했다고 판단했다. 개선 정도로는 어찌해 볼 수 있는 제도가 아니므로, 사회보호법 폐지가 정답이라고 밝혔다. 이에 국가인권위는 사회보호법을 폐지하고, 심신장애자 등에 대한 치료감호는 별도의 대체입법 마련을 통해 해결하는 것이 인권보호를 위한 국가의 책무라고 권고하였다.

3. 평가

결론을 말하면 사회보호법은 폐지됐다. 그러나 사회보호법의 유령은 아직도 한국 사회를 떠돌고 있다.

2005년 6월 29일 국회는 압도적 찬성으로 사회보호법 폐지안을 가결했다(재석의원 242명, 찬성 224명, 반대 12명). 하지만 피해자들은 남았다. 사회보호법 폐지안 가결 당시 이미 확정된 보호감호 판결은 유지하도록 했다. 그래서 당시 수감 중이던 191명과 대기자 434명은 보호감호 집행을 끝낸 뒤에나 풀려날 수 있도록 했다. 법의 폐지를 전후해 판결이 확정된 사람과 확정되지 않은 사람 사이에 잔인한 운명선이 그어진 것이다. 또한 피감호자는 가출소 이후 자유의 몸이 된다 해도 보호관찰 대상이 되도록 했다.

또한 사회보호법의 유령은 늘 부활을 꿈꾸고 있다. 강력한 범죄 대응을 논할 때마다 일각에서 사회보호법 부활을 무슨 비책인양 들고 나오기 때문이다. 긴 세월 사회보호법이 왜 지탄받았고 어떤 효과를 낳았는지를 냉정하게 되새겨야 할 것이다.

한편, 사회보호법에 포함돼 있었던 치료감호는 사회보호법이 폐지되면서, 따로 ‘치료감호법’이 제정돼 시행되고 있다. 심신장애 또는 약물중독 상태에서 범죄행위를 저지른 경우 재범의 위험성이 있고 치료시설에서 치료할 필요가 있으면 치료감호가 선고된다. 치료감호와 형이 병과된 경우에는 치료감호를 먼저 집행한다. 2008년 현재 치료감호는 공주치료감호소인 ‘국립범무병원’에서 실시되고 있고 있다. 치료감호제도는 최근 성폭력 범죄와 관련해 세간의 주목을 받고 있다. 소아성기호증 등 정신적 장애를 가진 성폭력범죄자가 치료감호 대상에 포함돼 최장 15년간 선 치료 후 잔형기를 집행할 수 있게 치료감호법이 개정됐기 때문이다. 치료감호를 어떻게 시행하고 있는지에 대해서는 외부의 감시가 없다시피 하므로, 치료환경과 처우의 인권침해 우려는 그야말로 우려에 머물러 있는 실정이다. 치료감호에 대한 인권의 관심이 요구되고 있다.

III. 인권 실천을 계획하라

- 국가인권정책기본계획(인권 NAP) 수립 권고

1. 배경

많은 인권 문제들은 당장 해결될 수 없다는 이유로 실천이 회피되곤 한다. 당장 완벽한 상태를 실현할 수 없다는 것과 아예 실천을 생각조차 안하는 것은

아주 다르다. 그래서 인권의 중장기 계획을 수립하고 그것에 도달하기 위해 시간표를 갖고 성취를 확인하면서 나아가라는 것이 국제사회의 권고이다.

‘국가인권정책기본계획’(National Human Rights Action Plans, 아래 인권 NAP)을 수립하라! 이것이 1993년 유엔 세계인권대회의 결의사항이다. 또한 2001년 5월, ‘유엔 경제·사회·문화적 권리위원회’는 한국 정부에게 인권 NAP 수립에 대해 2006년 6월까지 보고하라고 권고했다. 이에 인권관련 전담 국가기구인 국가인권위는 NAP 권고안을 기초하고, 그것을 정부에 제시하여 중장기적인 인권정책의 청사진을 추진토록 했다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 3년여의 작업 끝에 2006년 1월 9일 인권 NAP 수립을 정부에 권고했다. 이 권고안은 총 3부로 구성돼 있다. 제 1부는 인권 NAP의 개요, 제 2부는 사회적 약자소수자 인권보호를 위해 △향후 5년간 집중할 분야 △긴급히 구제가 필요한 분야 △당사자 스스로 의제설정이 어려운 분야 등을 기준으로 장애인, 비정규직 노동자 등 11개 영역을 설정했다. 제 3부는 △인권 증진을 위한 인프라 구축을 위해 제도 개선 및 보완을 필요로 하는 분야 △현재의 인권보호를 넘어서 인권증진 차원의 분야 △인권교육 △국내외 인권관련 협력체제 구축분야 등을 중심으로 구성돼 있다.

3. 평가

정부가 국가인권위의 인권 NAP 권고를 받아들여 범국가적 인권정책종합계획을 수립하기는 했다. 2007년 5월 법무부를 주무부서로 확정된 인권 NAP를 발표했다. 이에 국가인권위는 정부의 인권 NAP에 대한 의견에서 “인권보호 증진을 위하여 정부의 인권 NAP 이행과정을 지속적으로 모니터링하고 협의하며 필요한 사안에 대하여 적극 의견을 표명할 것이다. 또한 5년간의 인권 NAP 이행을 평가하고 그 결과를 반영하여 2012년부터 추진될 2차 인권

NAP 권고안을 준비할 것이다”라고 밝혔다.

그러나 오늘날 이 계획에 대해 아는 사람은 드물고 얼마만큼 성취 했는지 점검이 되지 않는다. 정부가 인권 NAP 수립과정에서 국가인권위나 시민사회와 터놓고 협의하지도 않았을 뿐더러 대국민홍보 같은 건 염두에 두지도 않았기 때문이다. 원래 뾰족한 계획을 세우지 않았기 때문에 목표의 성취를 확인할 구체적 일정을 정하는 것도 신경 쓰지 않았다. 국가인권위가 내놓은 NAP 권고안에서 핵심 부분은 무시되거나 개악됐다. 인권 NAP를 위한 NAP가 요구되는 실정이다. 각 정부부처는 인권 NAP에 대한 세부계획을 수립하고 집행해야 하며, 이를 국가인권위와 시민사회는 적극적으로 모니터링하고 평가해야 한다. 인권 NAP는 작심삼일의 자기생활계획표가 아니기 때문이다.

IV. 공권력의 폭력에 촛불을 밝혀라 - 촛불집회·시위에 관한 권고

1. 배경

2008년 봄·여름은 ‘촛불’로 기억된다. 이명박 정부는 출범과 동시에 미국산 쇠고기 수입협상으로 대규모의 장기간 촛불집회·시위를 유발했다. 유발자는 귀 기울이기보다는 공권력의 폭력으로 대응했고, 집회·시위뿐만 아니라 언론과 표현의 자유 일반에 제갈을 물렸다.

당시 국가인권위에는 촛불집회 관련 진정사건이 약 100여건 접수되어 있었다. 그런데 국가인권위는 경찰의 진압과정에서 다수의 부상자가 발생하는 등 인권침해 소지가 있다고 판단, 구체적인 인권침해 사항을 확인하기 위해 ‘직권조사’ 실시를 결정했다. 국가인권위는 피해자의 진정이 접수되거나 정부 기구

의 요청을 받지 않아도 인권침해의 가능성이 있을 경우, 직권에 의하여 조사할 권한을 갖고 있다.

똑같은 사안이라도 개별 진정사건을 다루는 것과 직권조사로 다루는 것에는 큰 차이가 있다. 직권조사를 하겠다는 것은 국가인권위가 그 문제가 심각하므로 ‘공개조사’하겠다고 밝히는 것이다. 이를 통해 시민들은 문제를 철저히 검토할 수 있고 문제와 관련된 정보를 제공할 수도 있다. 직권조사를 통해 국가인권위는 인권침해의 원인을 확인하고 문제를 해결할 수 있는 유용한 제안을 하기 위해 수많은 정치적, 사회적, 경제적 변수들을 다루게 된다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 직권조사 결과 다음과 같은 권고를 했다(상자 내용 참조).

첫째, 행정안전부장관에게 촛불시위 과정에서 경찰이 일부 과도한 공격진압을 하여 일부의 시위대에게 부상을 입히는 등 인권침해를 한 사실이 인정되므로 이에 대한 지휘책임을 물어 경찰청장에게 경고할 것을 권고함.

둘째, 경찰청장에게 집회시위 현장에서의 인권침해 행위의 재발방지를 위해 국민의 생명신체의 안전을 우선으로 하는 방어위주의 경비원칙을 엄수할 것을 권고함.

셋째, 경찰청장에게 2008. 6. 1. 아침 안국동 로타리 부근에서 진행된 진압작전과 2008. 6. 28. 자정 경 태평로와 종로에서 진행된 진압작전으로 인해 발생한 인권침해행위에 대한 지휘책임을 물어 서울지방경찰청 소속 기동본부장과 4기동단장에 대해 징계조치할 것을 권고함.

넷째, 경찰청장에게 경찰의 집회시위 현장에서 광범위한 통행차단조치로 인하여 시위대 뿐 아니라 인근 지역에 거주하는 주민과 시위현장을 통행하는 다수의 시민이 통행에 어려움을 겪은 사실이 인정되므로 시위와 관련되는 것으로 확인되지 않는 한 통행을 제한하지말 것을 권고함.

다섯째, 경찰청장에게 실수차 사용으로 인하여 인체에 대한 심각한 위해를 가할

수 있는 요소인 최고 압력이나 최근 거리 등 구체적 기준에 대해 부령 이상의 법적 규정을 마련할 것을 권고함.

여섯째, 경찰청장에게 소화기는 분말가스가 인체에 위해를 끼칠 가능성이 있고 소화기를 뿌리고 진압작전을 펼칠 경우 연막효과가 발생하여 진압경찰의 폭행을 은폐하는 효과가 있어 이를 통해 폭행이 유발될 수 있으므로 소화기를 사람에 대해 직접 분사하여서는 아니 되고 원래 용도인 소화용으로만 사용할 것을 권고함.

일곱째, 경찰청장에게 투척물로 인한 비무장 시위대에 대한 위협발생이 크기 때문에 진압경찰들의 투척행위를 방지할 수 있는 마련할 것을 권고함.

여덟째, 경찰청장에게 집회 및 시위에 관한 법률 위반 혐의로 조사를 받는 피체포자에게 반성문이라는 내용과 형식의 자술서를 받는 관행을 중단할 것을 권고함.

아홉째, 경찰청장에게 전의경 대원 근무복에 대원이 누구인지 식별할 수 있는 표식을 부착할 뿐만 아니라 현재 명찰이 부착되어 있지 않은 진압복에도 상대방이 쉽게 알아볼 수 있는 식별표식을 부착하고 경비업무를 담당하게 할 것을 권고함.

3. 평가

국가인권위의 직권조사결과 권고 내용은 환영할 만했다. 그런데 너무 뒷북이었다. 2008년 7월부터 조사가 시작되고, 내부 보고서가 완료되어 9월 전원 위원회에 상정되었으나, 미심쩍은 이유로 결정을 미적거리다가 촛불상황이 한참 지난 10월 28일이 되어서야 내려진 권고였다.

정권의 눈치를 보느라 의견조정이 늦어지고 안됐다는 회의적 시각이 제기됐고, 경찰과 시위에 참여한 시민 사이에서 양비론적 입장을 취하고 있다는 비판도 제기됐다. 국가인권위는 조사에 시간이 상당히 소요됐고, 일부 인권위원 인선과정에 대한 인권단체들의 반대시위로 결정이 늦어졌다는 해명을 내놓기도 했다. 결과적으로 국가인권위의 촛불관련 권고는 촛불에 화상을 입은 정권 측에는 국가인권위 흔들기의 구실이 됐고, 인권단체 등으로부터는 너무 양비

론적이고 미적거리다는 눈총을 받았다.

국가인권위는 서울 시청 광장 앞에 자리하고 있다. 월드컵 거리 응원 때나 촛불 시위 때나 사진기자들이 진을 치는 ‘명당’ 자리이다. 그곳에서 촛불을 바라봤을 때 가장 잘 보였을 것이란 뜻이다. 물리적으로 잘 보였다면, 정치, 사회, 경제적으로 그것이 갖는 인권의 함의를 들여다보는 것이 국가인권위의 역할이다. 심지어 촛불집회시위에서 인권지킴이 활동을 하던 국가인권위 소속 직원이 경찰의 쇠파이프에 부상당하고, 과잉진압 자체를 요청하다가 진압봉으로 구타당한 일도 있었다. 그만큼 분명했던 사건이었기에, 국가인권위의 직권 조사는 인권침해의 원인규명과 개선을 위한 장치로 기능해야 했다. 결승점에서 미적거리지 않고 좀 더 단호한 모습을 보였더라면 말이다.

V. 인권의 불가분성을 놓치다

- 표피만 긁다 머쓱해진 쌍용자동차 권고

1. 배경

2009년 경기도 평택의 쌍용자동차 공장에서는 77일간(5. 21. - 2009. 8. 6.) 옥쇄파업이 벌어졌다. 농성중인 노동자들에게는 의약품, 식수, 음식물 공급마저 차단됐다. 쌍용자동차 사태는 상하이차라는 ‘먹튀자본’이 쌍용차 인수 과정에서 약속한 신차개발 등 각 부문 자금투입 약속을 불이행함으로써 빚어진 문제였다. 상하이차는 쌍용차 핵심기술을 거의 절도하다시피 빼돌렸다. ‘먹튀자본’이나 그 과정을 방치한 정부와 사측의 책임은 증발한 가운데 노동자들은 집단 정리해고라는 철퇴를 피 튀기며 맞았다. 이로 인해 수명의 노동자와 그 가족이 자살했고, 생계의 상실로 사지에 몰린 노동자들이 거리를 헤매고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

2009년 7월 24일 쌍용자동차 사태에 대한 국가인권위원회 위원장의 긴급 성명이 발표된다. “한 치의 양보도 없이 마주 달리는 쌍용자동차 사태를 매우 심각한 상황으로 인식하고”, “현재 노동조합원과 회사 직원 및 경찰 간의 충돌로 부상자가 속출하고, 점거 농성중인 노동조합원에게 의약품, 음식물, 식수 등이 차단되어 건강상의 문제가 발생할 우려가 제기되고 있다”고 하여, 인간으로서의 기본적 인권보호를 위해 정부와 노사 양측에 사태의 원만한 해결을 간곡히 촉구하였다.

7월 30일 국가인권위는 경기경찰청장에게 ① 식수(소화전 포함) 공급, ② 의료진 출입, ③ 농성중인 노동조합원 중 심각한 질환을 앓고 있는 환자의 치료를 위한 의약품 및 생필유지를 위해 필요한 음식물 반입을 허용하도록 긴급구제조치를 권고하였다. 국가인권위는 경찰 임무카드를 통하여 경찰지휘부에서 물·식량 등 임의반입을 차단하라는 지시를 내린 사실을 확인하였고, 현장조사 결과 경찰이 “물·식량 등 임의반입 차단” 등에 직·간접적으로 관여하고 있다고 판단하였음에도 이를 해결하기 위한 더욱 강력한 조치를 취하지 못하였다. 결국 국가인권위 힘으로 생수 한 병 들여보내지 못했다.

8월 4일에는 경찰특공대 투입이 예상되는 긴급 상황이었다. 쌍용차가족대책위는 경찰특공대의 강제진압시도로 생명과 중대한 신체적 안전이 위협받고 있다며, 참사가 예고되는 공권력 진압을 중단해 줄 것을 요청하는 긴급구제 진정을 했다. 이에 국가인권위는 다음날 농성노동자 뿐만 아니라 진압경찰 등 다수인의 생명과 신체의 안전이 보장되지 않는 위험한 강제진압을 최대한 자체할 것을 요청하는 긴급구제조치를 권고하였다.

3. 평가

국가인권위는 긴급성명발표와 긴급구제조치를 했다. 형식상으로는 할 일을 했

다. 그런데 심각한 인권침해 현장에서 전혀 통하지가 않았다. 왜냐하면 급박한 상황에서 뒷짐 지고 나타나 어느 쪽도 원하지 않는 중재자 역할을 입말로만 하려하니 생뚱맞았던 것이다. 2009년 새해 초에 벌어진 용산참사에 이어 쌍용사건은 대규모의 장기적 인권침해 사건이었다. 쌍용가족대책위의 진정이 수십 건 있었고, 위협하고 무리한 공권력 투입의 가능성이 컸지만 국가인권위가 일종의 모니터를 위해, 진정조사 명목으로 현장에 나타난 것은 극단 상황의 종착역 즈음에서였다. 또한 시민·정치적 권리와 경제·사회적 권리가 동반추락하는 상황에서 인권침해의 근본원인을 지적하고 인권의 불가분성에 입각한 국가의 인권책무를 지적하기에는 국가인권위의 실력과 열의가 부족했다.

“경찰은 자칫 치명적인 상해를 가할 수 있는 있는 봉지형태의 최루액과 전자총격기(테이저 건) 등 경찰장비 사용에 있어서 관련 규정을 철저히 준수하고 최대한 신중을 기해주시기 바란다”는 국가인권위 위원장 명의의 성명이 그 대표적 사례다. 봉지형태의 최루액은 스티로폼과 플라스틱을 녹일 정도의 독극물로 증명됐고 테이저건은 5만볼트의 전류가 흐르는 대테러용 진압무기이다. 이런 걸 생계를 잃은 노동자들에게 사용하는 것 자체를 문제 삼아야 하는데, 그걸 빠뜨리고 ‘신중한 사용’을 권고한 것은 국가인권위의 안이함과 무능을 드러냈다.

용산참사와 쌍용자동차의 경우처럼 생존의 벼랑에 몰린 시민과 노동자에게 절규할 권리, 외칠 권리도 제한된다. 위기타개를 돕고 대안을 마련해야 할 공권력은 오히려 권리를 외치는 사람들을 때려서 침묵시키기에 나서기가 일쑤다. 국가인권위가 대응해야 할 사건은 앞으로도 이와 같은 일들이 많을 것이다. 그때마다 똑같이 의례적인 대사를 읊어대는 것이 아니라 해야 할 일을 창조적으로 고민해서 내놓는 성격배우가 돼야 할 것이다. 이를 위해서는 인권의 불가분성 속에서 국가의 책무성을 캐물어 수 있는 실력과 인권의 원칙에 대한 충실성이 요구된다.

VI. '미등록 이주노동'은 죄가 아니다

- 이주노동자의 강제퇴거 집행정지 및 보호조치 해제

1. 배경

외국인 거주자 백만 명의 시대라고 한다. 이중 미등록 이주 노동자는 19- 20 만 가량으로 추정된다. 그러나 이주자들에 대한 인권보장체제는 아주 모자라 고, 미등록 이주자에 대해서는 인권침해가 극심한 형편이다.

2004년 도입된 고용허가제는 오히려 미등록 이주노동자를 양산하는 제도로 비판받고 있다. 고용허가제에 따르면 이주노동자의 직장변경은 3회로 제한된다. 소위 '삼진아웃'이다. 상습으로 임금을 체불하고 장시간 야간노동을 시켜도 그런 직장을 자유로이 떠날 수가 없다. 떠나면 '미등록', 정부의 표현 대로 하면 '불법' 신분으로 전락할 위험이 크기 때문이다. 경기침체나 부당 해고로 일자리를 잃어도 2개월 구직 기간 내에 취직을 못하면 역시 불법신세가 된다. 사업주가 직장변경승인을 거부해도 신분불안 때문에 대응하기 어렵다. 어떤 인권침해나 피해를 받아도 구제를 호소하기 어렵다. 호소하려 하면 출입국관리소로 넘겨버리기 일쑤이기 때문이다. 이렇게 '미등록' 혹은 '불법' 신분의 사람들을 만들어내는 환경임에도 불구하고 정부의 대응은 강경으로 치달아왔다.

2008년 이후 “불법 체류자에 대해 강력 대처할 것”이라는 정부의 공표가 다반사가 됐고 '대대적 단속'이 일상이 됐다. 사업장, 길거리, 지하철 역, 시장, 이주노동자 숙소 또는 잘 가는 식당 등 모든 곳이 단속의 표적이 됐다. 2008년에만 단속된 수가 3만여 명이 넘으며 이 수치는 전년도에 비해 60% 이상 증가한 것이다. 2009년 7월까지만 해도 1만 7천여 명이 추방됐다. 단속과 추방 과정에서는 이주노동자의 부상과 심지어는 사망, 인종차별적 모욕과

가학행위 등이 흔히 보고되고 있다.

특히 이주노동자 노조를 만들려는 움직임에 대해서는 가차 없는 표적단속과 강제추방이 있었다. 이주노조는 서울고등법원에서 합법적 노조로 인정되었으나 서울지방노동청의 상고로 현재 대법원의 판단을 기다리고 있는 상태다. 그런데 이주노조의 지도부가 선출되는 족족 체포와 강제출국을 당하다보니 정상적인 활동이 아주 어렵다. 이주노조에 대한 탄압은 이주노동자를 노동자로 인정하지 않는 정부의 시각을 노골적으로 드러내고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 실태조사나 국제회의 등 '허용'되는 한에서는 아주 열심히 일을 했다. 먼저 미등록 이주노동자 인권실태조사를 보면, 목록만 보면 배가 부른다. △미등록 이주노동자의 단속 과정에 대한 현행 법제 연구 △표본조사·심층면접 등 과학적 조사를 통한 실태과약 및 개선방안 마련 △전국의 외국인 보호실·외국인보호소에 대한 실태조사를 통한 현황 및 문제점 파악 △보호외국인 처우 개선 방안 마련 △강제퇴거 심사와 집행절차에 관한 현행 법제를 연구하고 국내외에 걸친 실태조사를 통해 절차상의 문제점을 찾아내고 합리적인 개선방안 마련 △미등록 이주노동자의 단속·보호·강제퇴거 관련 '주요 국제인권법상의 기준'과 '여러 인권 선진국의 법제와 실태'에 대한 비교 분석을 통한 한국에서의 단기 및 중장기적 정책과제 도출 등이다.

국가인권위는 2008년 세계인권선언 제정 60주년을 맞아 '다문화사회에서 이주민의 인권 보호와 증진'에 관한 국제회의를 주도적으로 열고 '서울가이드라인'을 채택했다. '서울 가이드라인'은 송출국과 유입국의 국가인권기구가 국제협력을 통해 이주민 인권을 보다 효과적으로 보호하고 증진할 수 있는 방안을 모색했다.

그러나 중장기적 대안 모색이 무색하게 현장에서는 미등록 이주노동자들의 단

속추방에 대한 국가인권위의 반대 목소리가 힘을 발휘하지 못했다. 2007년 말, 서울경기인천 이주노조 2대 위원장인 까지만 씨 등 집행부 3명이 강제 출국됐다. 까지만 위원장 등은 국가인권위에 진정을 한 상태였고 국가인권위는 그 사건을 조사 중이었다. 그런데 법무부는 국가인권위에 아무 통보도 없이 사건 관계자를 조기에 강제 출국시킨 것이다. 이에 국가인권위는 법무부 장관에게 유감을 표명했다.

같은 일은 또 벌어졌다. 2008년 5월, 이주노조의 립부 토르너 위원장과 소부르 압부스 부위원장이 추방됐다. 두 사람이 서울출입국관리사무소에 체포된 것은 표적단속이고 단속과정에서 폭행사실이 있는 등 인권침해가 있었다는 내용의 진정을 받은 국가인권위는 조사가 완료될 때까지 이 사건의 피해자들에 대한 강제퇴거명령서의 집행을 유예할 것 등 긴급구제 조치를 권고하였다. 덧붙여, '고등법원에서 이주노조 설립신고 반려취소 처분 판결이 난 이후 노동부의 상고로 대법원에서 이주노조 설립문제를 다루고 있는 상황에서 이주노조 위원장을 포함한 집행부들을 같은 날 동일 시간대에 다른 장소에서 단속한 것이 표적단속인지 여부와 체포과정에서 폭행 등 인권침해 정황이 있는지 등에 관해 조사 중에 있으므로, 진정사건 조사가 완료될 때까지 본국으로 강제출국 집행을 유예할 것'을 권고하였다. 그러나 법무부는 국가인권위 전원위원회가 판결한 '긴급 구제 결정'조차 무시하고 관련자들을 추방해버렸다.

3. 평가

정부는 국가인권위의 '긴급구제 조치 권고' 등을 전적으로 묵살하고 강제출국을 계속하고 있다. 법무부는 '불법체류자 감소 5개년 계획'을 수립하고 특별대책단을 구성, 전국 16개 출입국관리소에 단속 인원을 할당했고, 부처간 합동단속 실시계획까지 수립했다.

“가난한 나라에서 먹고 살려고 왔다. 가장 힘들고 어렵고 더러운 일을 하는 우리가 노동자인지 아닌지 정부에 묻고 싶다. 만일 노동자라면 사람으로 대해

야 한다”며 “이주 노동자의 합법, 불법을 가리지 말고 노동자라는 사실부터 먼저 받아들여야 한다”는 외침과는 거리가 멀다.

앞서 말한 대로 '미등록' 또는 '불법' 신분이 되도록 조장하는 환경이 조성돼 있다. 일부 외국에서는 '불법' 노동자라 하지 않고 '서류 없는' 노동자라 한다. '비자'라는 서류가 없을 뿐 '불법'인 인간은 없고, '불법'인 노동도 없다는 인식이다. 체류신분이 불안하다는 이유로 인간이 어떤 모욕적인 처우를 받아도 된다고 할 수 없고, 신분이 불안하다 하여 사람의 노동이 무시될 수는 없다. 그 노동에는 당연한 존중과 대가가 보장돼야 한다.

국가인권위는 당장의 단속과 추방에 강력하게 맞서는 긴급 대응을 강화해야 한다. 긴급구제 조치가 먹히지 않으면 공문으로 항의하는데 그치지 말고, 강제추방 현장에 국가인권위 직원들이 달려가 몸으로라도 막으려는 노력을 해봄은 어떨까? 국가위원회의 긴급구제조치를 방해한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정한 국가인권위원회법 60조 위반과 직권남용죄로 검찰에 고발할 수는 없을까? 미등록 이주노동자를 포함한 이주자에 대한 인식 전환과 존중의 문화를 강화하는 교육, 이주노동자의 직장 이동의 자유 등 동등한 노동권 보장을 위한 제도 개선 활동 등을 종합적으로 벌여야 할 것이다.

VII. 국방의 의무인가, '값싼' 정권 안보 수단인가 - 전의경 제도와 가혹행위

1. 배경

쌀 값, 소 값 보장해 달라는 농민의 시위에 농민의 아들이 막아서고, 민주주

의를 요구하는 대학생의 시위에 대학교 선후배가 막아서는 일이 흔했다. 요즘에는 촛불만 들어도 이들이 모여든다. 집회·시위가 있으면 필수적으로 등장하는 전·의경! 그들은 도대체 누구인가?

한국전쟁 당시 후방 빨치산을 토벌하기 위해 편성된 지구경찰대를 모태로 1970년 12월 31일, 대간첩작전 수행을 위해 ‘전투경찰대설치법’이 만들어졌다. 이후 1975년 법 개정으로 전투경찰대의 임무는 ‘대간첩작전 및 치안 보조업무’로 확대되고, 전투경찰은 주로 반정부시위와 파업 현장 등에 투입됐다. 1983년에는 늘어나는 집회시위 대처방안으로 이 법을 개정, 의무전투경찰대가 신설되었고 전경-의경 이원체제가 현재까지 유지되고 있다. 이처럼 집회·시위에 으레 등장하는 전·의경은 군사정권이 ‘대간첩 작전’과 ‘사회안정’이라는 미명 하에 값싸게 치안병력을 확보하여 대정부투쟁을 탄압하기 위한 수단으로 만들어낸 것인데, 시대가 바뀌어도 지금까지 존속되고 있다.

헌법재판소는 1995년 ‘전투경찰대설치법 및 시위진압명령 등에 대한 헌법소원’에서 “전투경찰대로 전임되는 현역병은 대간첩 작전의 수행을 임무로 하고 있을 뿐이므로, 경찰의 순수한 치안업무인 집회 및 시위 진압의 임무는 결코 국방의무에 포함된 것이라고 볼 수 없다”는 소수의견을 낸 바 있다. 지난 노무현 정부는 2007년 2월 ‘비전2030- 인적자원 활용전략’을 통해 2008년부터 20%씩 단계적으로 감축해 2012년 이후 전·의경 제도를 완전 폐지하겠다고 했다.

인권단체들도 전·의경 제도의 폐지를 계속 촉구했다. 특히, 2008년 광주병위협 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회·시위에 대처하는 경찰의 폭력진압에서 전·의경 제도의 모순은 절정을 이뤘다. 집회·시위에 전·의경을 동원하는 것은 시민들의 정당한 집회와 시위의 자유를 억압하는 데 그치지 않는다. 억압에 동원된 전·의경들의 인권도 침해된다. 국방의 의무는 시민을 보호하는 것이다. 그에 걸맞지 않게 시민과 대치해야 하는 부당한 명령을 따라야 하기에

전·의경들의 양심의 자유를 침해한다. 차벽 위나 막다른 골목 등 위험한 상황에 전·의경을 내몰아 시민과 전·의경 양측을 모두 위험에 노출시킨다. 제대로 쉴 시간과 공간도 제공받지 못하는 전·의경은 극심한 스트레스 상황에 놓여 있다. 거리바닥에서 식사를 배급받고 좁은 차 안에서 새우잠을 잔다. 진압방패를 깔고 누워 그대로 잠이 든 전·의경의 모습은 안쓰럽기조차 하다. 처한 상황이 상황이니 만큼 소위 ‘군기’가 세고, 일선 군대에서는 근절됐다고 하는 구타 등 가혹행위가 여전히 끊이지 않는다는 것이 전·의경의 인권실태로 보고되고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 구타 및 가혹행위, 자살 사건 등 최근까지 인권침해 사건이 끊이지 않는 전·의경 인권상황에 대해 2005년 실태조사, 2007년 정책 권고, 2008년 직권조사 등 다방면의 노력을 해왔다.

특히 2007년 3월의 정책 권고는 인권침해를 유발하는 불합리한 제도 및 관행 등에 대한 근본적인 개선대책 없이는 전·의경 인권상황을 해결하기 어렵다는 인식하에 종합제도개선안을 마련하여 경찰청장에게 권고했다. 또한 동 권고안이 실효성을 거두려면 범정부차원의 적극적 예산지원 및 협조가 불가피하다는 판단에서 관계부처인 기획예산처장관과 국방부장관에게도 함께 권고하였다.

주요 개선권고 내용은 △과도한 출동·근무 최소화 △복무 부적합 및 부적응자 관리의 실효성 확보 △비민주적·비인권적 내무생활문화 개선 △인권침해 방지 및 구제를 위한 내·외부 시스템 개선 △전·의경 인권교육 강화 및 시스템 구축 △전·의경의 실질적인 의료권 보장을 위한 의료체계 개선 △전·의경 내무반시설 등 열악한 생활시설 적극 개선 △전·의경 식사수준의 질적 향상 및 교통비 현실화 방안 △구타 및 가혹행위자 형사입건 조사 등 법적책임 강화 △영장제도 폐지 등 징계제도의 합리적 개선 권고 등이다.

권고 이후에도 전·의경 부대 내 가혹행위가 근절되지 않고 있다는 판단에 따라, 국가인권위는 2008년 4월 전·의경 구타 및 가혹행위에 대한 직권조사를 결정했다. 2008년 5월부터 7월까지 서울청 3개 부대, 대구청 2개 부대, 충남청 1개, 경기청 1개 등 7개 부대를 방문해 설문·면담서면 조사 등을 실시하였다. 그리고 경찰청장에게 구타 및 가혹행위 예방을 위한 모니터링을 할 것, 전·의경과 관리자에 대한 인권교육을 정례화 할 것 등을 권고하였다. 또한, 가혹행위 사건이 있었던 해당 지방경찰청장에게는 관계자에 대한 징계조치 등을 권고했다.

3. 평가

지난 3월 경찰청 및 서울지방경찰청 등 4개 지방경찰청은 국가인권위의 직권조사 권고를 수용하여 △구타 및 가혹행위가 없는 부대를 선정, 격려금 지급 △구타, 가혹행위 및 대원들 간 사적 제재 금지를 명문화 하는 등 사고예방활동을 적극 시행 △정례 인권교육 등을 통해 전·의경 부대 내 구타 및 가혹행위 근절을 위하여 적극 노력하겠다는 계획을 통지했다. 또한, 관련 지방경찰청에서는 사건 관계자들에게 징계조치 및 특별교육을 실시했음을 밝혔다.

이처럼 국가인권위나 국가인권위의 문제의식을 일부 수용한 경찰 당국이나 ‘인권 문제가 심각하다’는 인식엔 어느 정도 공감하고 있다. 하지만 ‘전·의경 제도를 유지’하는 속에서의 ‘인권 개선’은 썩은 기둥을 놔둔 채 도배하고 페인트칠하는 것과 같다.

이명박 정부 들어, 국회 국방위에 출석한 병무청장은 “2011년까지 전·의경을 (매년) 1만2천명 수준에서 유지(배정)하는 방향으로 결론이 났다”라며 이전 정권에서 약속한 전·의경 제도 폐지 방침을 백지화했다. 어청수 전 경찰청장도 전·의경 제도 유지 방향으로 정책을 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 또한, 2006년 대규모 촛불시위 이후 정부는 전·의경 출신들에 대한 특채제도를 도입하고 이들에 대한 특혜를 부여하고 있다. 경찰청은 작년에 이어 올해에도

전체 순경 선발 인원의 20% 이상을 전·의경 출신자로 특채했다. 정부정책에 대한 비판을 전·의경을 방패삼아 막으려는 정권은 다른 수많은 방법을 외면하고 있는 것이다. ‘전·의경 제도’는 역사 속에서 ‘제대’를 원한다.

VIII 고문은 죽지 않는다?

- 서울지검 피의자 고문치사

1. 배경

김대중 정부는 인권을 국정지표로 내세운 정권이었다. 의문사진상규명위원회 활동과 국가인권위와 여성부 설립 등으로 과거로부터 누적돼온 인권침해 진상 규명과 인권의 증진을 위한 노력을 기울였다. 그런데 이런 배경 속에서 검찰에 의한 고문치사 사건이 발생했다. 고문의 싹을 죽이는 것이 얼마나 힘든 일인가를 충격적으로 증명해준 사건이었다.

2. 국가인권위원회의 활동

2002년 10월 26일 서울지방검찰청 특별조사실에서 살인사건 피의자로 조사를 받던 조모씨가 사망하고 공범으로 긴급체포된 다른 피의자들에 대한 가혹행위 의혹이 제기되자, 국가인권위는 2002년 11월 1일 직권조사를 결정했다. 같은 해 이 사건의 피해자인 정모씨, 권모씨, 최모씨 등도 수사관들에게 가혹행위를 당했다며 연달아 국가인권위원회에 진정을 제기했다.

2003년 2월 25일 국가인권위원회는 서울지검 피의자 고문치사 등 인권침해사건에 대한 직권조사 결과 △서울지검 홍모 검사를 비롯한 수사관들이 긴급체포요건에 해당하지 않는 피해자들을 긴급체포하고 △체포 시 체포사유 및 변호인의 조력권 등을 미고지하였으며 △서울지검 특별조사실에 피의자들을 인

치한 후 자백을 강요하며 폭행·가혹행위를 함으로써 피해자들의 변호인의 조력을 받을 권리, 체포적부심을 신청할 권리, 진술거부권 등을 실질적으로 침해한 것을 밝혀냈다.

이에 국가인권위는 △피해자들을 체포·조사한 피진정인 9명에 대해서는 불법 체포·감금 및 직권남용 혐의로 검찰총장에 고발하고 △피해자들의 피의자 신문 조서를 작성했던 사법경찰관 2명과 사법경찰리 2명에 대해서는 직권남용 혐의로 서울지검에 수사의뢰할 것을 결정했다. 또한 수사관들이 긴급체포를 남용해온 불법수사관행을 근절하기 위해 긴급체포 요건을 강화하고 체포 후 사후 체포영장발부제도를 도입할 수 있도록 제도개선안을 마련할 것을 법무부장관에게 권고했다. 아울러 이 사건의 피해자들이 적절한 손해배상을 받을 수 있도록 대한변호사협회에 법률구조를 요청하기로 결정했다.

3. 평가

과거의 일로 치부한 ‘고문’이 검찰에 의해 버젓이 저질러졌다. 정권이 몇 번 바뀌고 사회 각 부문에서 민주화가 진전됐음에도 수사기관 구성원들의 의식이 크게 바뀌지 않았음을 보여준 사건이었다. 피의자 인권보호를 위해 수사관들에 대한 특별교육과 직무감찰을 강화하는 것은 말할 필요도 없다. 무엇보다 중요한 것은 여태까지의 ‘자백위주’의 수사를 ‘증거위주’로 바꾸는 제도의 확립이다.

하지만, 서울지검 고문치사 사건을 계기로 피의자의 인권을 보호하기 위한 제도적 방안을 마련해야 할 때 법무부는 오히려 수사의 필요성이라는 미명아래 인권침해요소를 다분히 담은 형사소송법 및 형법 개정안을 냈다. 고문수사 재발방지 대책 속에 △중대범죄에 대한 검찰 구속수사 기간 연장 △참고인 구인 제도, 사법방해죄 신설 등을 살짝 끼워 넣었던 것이다.

국가인권위는 이에 대해 “서울지검 고문치사 사건의 교훈을 통해 피의자의

인권을 보장하려는 후속조치가 아니라, 수사기관의 목적달성을 위한 수단으로 활용하는 것”이라 비난하며, △피의자 신문 시 변호인의 실질적 참여 보장 △피의자의 구속기간 연장 반대 △참고인 강제구인제 도입 반대 △허위진술 등에 의한 공무집행방해죄 신설 반대 등을 골자로 한 의견을 표명했다. 당시 국가인권위와 인권단체들의 반대로 더 이상 법무부의 야심이 관철되지는 않았다. 사건의 여파로 검찰총장은 임기를 10개월도 채우지 못했고, 당시 법무장관도 동반 사퇴했다.

복지 또는 진짜 생존의 안전을 보장해주지 못하는 정부는 ‘안전’을 빌미로 틈만 나면 공권력의 힘을 키우려 한다. 이명박 정부 들어 법무부는 수사의 필요성이라는 미명아래 인권침해적인 요소들을 도입하려는 시도를 쉬지 않고 있다. 공포와 불안을 지적하는 손가락이 누구의 손가락이며, 어떤 의도에서 내민 손가락인지를 끊임없이 확인해야 우리는 진짜 안전할 수 있을 것이다.

IX. 인권수준을 알리면 그 사회의 감옥을 들여다보라 - 서울구치소 성추행 사건 직권조사

1. 배경

2006년 2월 1일 서울구치소에 수용 중이던 여성이 분류심사 도중 교도관으로부터 성추행을 당했다고 알렸다. 피해 여성은 같은 달 19일 자살을 시도했다. 법무부는 ‘교도관이 피해자의 손을 잡고 위로한 적은 있으나 이를 성적 괴롭힘으로 보기는 무리가 있고, 자살의 직접적 원인은 성적 괴롭힘이 아니라 처지비관’이라고 발표했다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 발 빠르게 직권조사로 대처했다. 그 결과 가해 교도관을 강제추행치상 혐의 등으로 검찰총장에게 고발하고, 사건을 축소·왜곡한 서울구치소와 서울지방교정청 관련자들을 징계할 것을 법무부장관에게 권고했다. 또한 이 사건을 계기로 여성수용자의 인권 보장을 위하여 행형관련 법령·제도·정책·관행 등을 검토하고 이를 개선할 것을 법무부장관에게 권고했다.

국가인권위 조사결과에 따르면, 교도관의 성추행 정도는 법무부에서 발표한 ‘손만 잡았다’는 주장과 달리 밀폐된 분류 심사실에서 피해자를 껴안고 관복 안으로 손을 넣어 가슴을 주무르고 엉덩이를 만지는 등 매우 심각한 수준이었다. 성추행 행위와 관련해서 서울구치소에 수용된 적이 있었던 다수의 피해자가 확인되었다. 또한 국가인권위는 피해자의 자살기도는 성추행 결과로 인한 급성 스트레스 장애 등 심각한 후유증이 그 직접적 원인이라고 판단했다. 서울구치소는 사건 발생 직후, 피해자에게 사과를 받고 끝내자고 하는 등 사건을 무마하려 하였고, 피해자의 상태가 심각함을 확인할 수 있었음에도 불구하고 피해자에 대해 적절한 주의를 기울이지 않았다. 뿐만 아니라 가족의 입원 요구마저 거절함으로써 결과적으로 피해자의 자살을 예방하지 못했다고 국가인권위는 판단하였다.

국가인권위는 서울지방교정청 또한 성추행 사건에 대한 책임에서 자유로울 수 없다고 판단했다. 서울구치소의 보고를 받은 서울지방교정청은 2월 7일부터 성추행 사건에 대한 조사를 실시했다. 그러나 사건이 발생한 1일부터 가족들이 항의한 6일까지 위 사건에 대해 서울구치소가 조치한 내용이 없음에도 불구하고, △서울구치소가 성추행 사건에 대해 자체 조사를 실시하고 △피해자의 집에 사건을 통보하였으며 △피해자에 대한 상담을 수차례 진행하는 등 마치 서울구치소의 조치가 적절한 것처럼 왜곡하였다. 또한 피해자가 가해교도관에 대한 형사처벌을 강력히 요구했음에도 불구하고 이를 보고서 결과에서 누락시켰다. 사건이 언론에 보도된 23일 이후 구성된 서울지방교정청 조사반은 있지도 않은 피해자의 정신 병력을 자살의 한 원인으로 발표하는 등 피해

자 및 피해자 가족의 피해를 가중시켰다.

이 사건을 계기로 국가인권위는 교정시설 내의 여성수용자 처우에 대한 전반적인 점검의 필요성을 느꼈다. 이에 전국 여성수용자 교정시설 중에서 각 지역별로 수용인원이 많은 수원구치소, 청주여자교도소, 광주·부산·대구교도소 등 5개 시설에 대한 방문조사를 실시했다.

3. 평가

당시 천정배 법무부 장관은 사건의 진상에 따라 책임자들에게는 응분의 책임을 묻고, 여성수용자에 대한 처우 개선, 성추행 감시 예방활동 및 교육 강화, 교정시설 환경개선을 취하겠다는 제반대책을 발표한다.

한 사회의 인권수준을 보려면 그 사회의 감옥을 들여다보라는 말이 있다. 교도소의 수준으로 그 사회의 인권, 성 평등 및 연대에 관한 의식과 실천을 가늠해볼 수 있기 때문이다. 특히, 여성수용자들은 전체 수용자의 5% 내외로 남성수용자들에 비해 그 수가 상대적으로 훨씬 적기 때문에 오히려 더 차별적인 대우를 받을 수도 있다. 예를 들어 각 구급시설이 여성수용자들의 직원식당 출역을 외부 하청으로 돌린 이후 출역을 할 수 있는 곳이 별로 많지 않아 대부분의 시간을 무료하게 보내는 것이 현실이다. 대부분의 구급시설에는 의무관 1~2인과 공중보건의만 상주하고 있기 때문에 여성들이 여성 전문의의 진료를 받기는 매우 어렵다. 교화행사, 체육대회 등도 남성수용자 중심으로 이루어지기 때문에 여기에서도 여성수용자들은 소외 될 수밖에 없다. 사건 당시 서울구치소에는 2백여 명의 여성수용자가 있었지만 분류심사 업무를 담당하는 교도관 6명은 모두 남성이었고 여성교도관의 입회도 없었다. 전국적으로 봐도 분류심사를 맡고 있는 전체 교도관 192명 가운데 여성은 11명뿐이었다.

서울구치소 여성수용자 성추행 사건은 교도소 등 사회의 감시가 미치기 어려운 곳에 인권의 전령사로 달려가는 것이 국가인권위의 주요 역할 중 하나임을

확인할 수 있는 사건이었다. 사건 이후 여성수용자들이 생활하는 공간에 남성 교도관의 출입이 엄격히 제한되고, 운동기구 제공, 미용기술 훈련 등의 대책이 나왔다. 아직 갈 길이 너무 멀다.

X. '빅 브라더'나 '정보인권'이나 - 국가인권위원회와 정보인권

1. 배경

'정보화'사회는 현 사회를 일컫는 대표적 표현 중의 하나다. 편리, 속도, 효율만 염두에 둔 정보화 사회는 삶의 질 향상뿐만 아니라 예전에는 상상도 못했던 강도로 삶을 흔들 가능성도 크다. 정보의 비대칭성 심화, 개인정보의 상시적인 대량 유출 위험, 자기정보에 대한 결정권 제한 등 정보화 사회의 역기능에 대해서도 초고속 인터넷망만큼의 시급하고 광범위한 대처가 요구되고 있다. 여기서 생겨난 개념이 '정보인권'이다. 아직 형성중인 개념인 정보인권은 표현의 자유, 프라이버시권, 정보 공유와 정보 접근에 대한 권리 등을 아우르고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

정보인권을 부각시킨 사건은 2003년 교육인적자원부가 추진한 교육행정정보시스템(NEIS)이었다. 국가인권위는 NEIS에 대한 결정을 시작으로 시기 때마다 불거진 사건들에 대응함으로써 정보인권의 개념을 우리 사회에 널리 알리게 된다.

국가인권위는 NEIS에 관하여 다음과 같은 입장을 밝혔다.

△ 사생활의 비밀과 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여만 제한할 수 있다 할 것이므로, 개인의 정보의 수집과 기록을 함에 있어서도 이 같은 목적이 반드시 존재하여야 하며, 그 목적에 부합하는 범위 내에서만 개인정보가 수집되어야하고, 수집된 자료가 다른 목적에 유용될 가능성이 봉쇄되어 있어야 할 것

△ 사생활과 비밀의 자유에 대한 제한은 법률로써만 하여야 하므로, 개인 정보를 수집하기 위해서는 적법하고 공정한 절차를 거쳐야 하고, 개인정보의 수집은 법령에 의한 적법한 권한을 가진 기관이 하여야 하며, 그 수집되는 자료에 있어서도 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 또한 개인정보의 수집은 본인으로부터 직접 수집하는 것을 원칙으로 하며, 또한 개인정보 시스템이 원칙적으로 공개되어 있어 본인에게 자신에 대한 정보를 열람하고 정정을 요구할 수 있는 절차가 마련되어 있어야 할 것

△ 사생활 비밀과 자유에 대한 제한은 필요한 경우에 한하여 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 할 수 있는 것이므로, 개인정보는 계속적, 포괄적, 무제한적으로 수집될 수 없다는 입장을 표명했다.

이에 국가인권위는 △NEIS의 27개 개발영역 중 사생활의 비밀 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사입(진)학보건 영역은 입력대상에서 제외할 것 △교무/학사입(진)학보건 영역은 종전의 CS방식으로 하되, CS의 보안상 취약성을 보완할 것 △교원인사 기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권침해의 소지가 있으므로 입력항목에서 제외하도록 '교육공무원인사기록및 인사사무처리규칙'을 개정할 것을 교육인적자원부장관에게 권고했다.

국가인권위는 이밖에도 △공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치운영 관련 정책 권고(2004년) △실종아동 등에 대한 DNA 데이터베이스(2004.9.6, 「실종아동찾기지원법안」 관련 의견표명) △휴대전화 감청(2009.1.22, 「통신비밀보호법 일부개정법률안(이한성 의원 대표발의)」에 대한 의견표명 등) △

사이버 모욕죄(2009.2.5, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)」에 대한 의견표명 등) 등 정보인권이 논란이 될 때마다 적극적으로 의견을 내놓았다. 국가인권위는 입법안에 대한 권고 외에도 CCTV, 지문날인, 범죄경력 등 정보인권 문제에 대한 시민의 진정 사건을 다수 처리해 왔다.

3. 평가

정보인권은 아직 형성중인 개념으로서 관련 보호 규범이 아직 채 정비되지 않은 영역이다. 이런 상황에서 국가인권위는 정보인권 개념의 정립과 확산에 의미 있는 역할을 수행해 왔다. 대표적으로 NEIS에 대한 의견표명으로 전자정부 사업에 대해 영향력 있는 공적 문제제기가 이루어졌다. 또한 이후 개인정보보호법 제정 논의를 자극했다.

하지만 정보인권의 토대는 아주 허약하다. 2002년 12월 강남구에서 CCTV를 도입하기 시작한 이래로 공공기관 CCTV가 최소한의 법적 근거도 없이 확산되는 상황에서, 국가인권위원회의 권고 이후 국회 등에서 공공기관 CCTV에 대한 규제 입법의 노력이 더해져 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」에 관련 규정이 신설되기도 했다. 그런데 CCTV는 확산일로를 걷고 있다. 규제가 아니라 오히려 설치의 법적 근거만 마련해 준 것은 아닌지 의구심이 남기도 한다. 또한 2007년 11월 사업장 전자감시 분야에서 국가인권위의 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선권고(2007.11.12)에도 불구하고 노동부는 지금껏 사업장 감시를 규제하기 위한 입법 노력을 전혀 기울이지 않고 있다. 때로는 해당 분야에 대한 문제의식 부족으로 미흡한 입장에 그치는 경우가 있다. 예컨대 국가인권위의 2007년 전자여권에 대한 권고(2007.4.12, 외교통상부 소관 「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대한 의견표명)에서는 법적 규정을 명확히 하는 조건으로 사실상 지문정보의 전자적 수록을 추진하는 결과를 낳았다. 오히려 국회 논의 과정에서 강력한 문제제기가 여당 의원에 의해 제기 돼서, 전자여권의 지문정보 수록은 유예되었다가 삭제되었다. 특히, 지적재산

권 분야에서는 과학기술문화향유의 권리 차원에서 특허권과 저작권을 적극 해석하기보다 기존의 재산권 개념에 머물러 있는 인식을 흔히 볼 수 있다. 이는 최근 관련 권리를 적극 해석하기 위해 노력하는 국내외 인권사회의 기준에 미치지 못하는 것으로 우려스럽다. 정보인권 분야 민간단체와 적극적으로 직접적인 의견 교류를 통해 정보인권의 고민 수준을 심화시킬 필요가 있다.

사회권 분야 국가인권위원회 활동 분석

랑희 || 민주노동자연대

돈과 일등만 기억하는 사회에서 복지라는 것은 그 이름마저 부끄러운 구차한 수준에 머무를 때가 많다. 갑작스런 가난, 실업, 질병, 장애 그리고 노령과 교육 등의 문제를 전적으로 개인이 책임져야 한다. ‘경제위기’라는 단어가 신문방송에 오르내리기 이전부터 수많은 사람들의 삶은 벼랑 끝에 서있었다. 설령 ‘각종 경제 지표 회복’으로 뉴스가 바뀐다 해도 대다수 사람들의 삶은 팍팍하다. 즉, 각종 경제지표가 좋다고 해서 사회가 저절로 발전하고 진보하는 건 아니다. 사회 구성원이 골고루 발전의 결과를 공유하고 나눠가지는 구조가 있어야 한다. 변덕스런 선심에 기대는 게 아니라, 사회 구성원 누구나 인간다운 삶을 누릴 권리가 있다는 것을 그 사회가 인정하고 노력할 때 가능하다. 사회 구성원 누구나가 기본적인 인간다운 삶을 누릴 수 있는 것, 인권에서는 이걸 뭉뚱그려 ‘사회권’이라 부른다. 사회권을 좀 더 풀어헤치면 다음과 같다.

‘누구나 부모의 경제적 능력(또 그 어떤 배경)과 상관없이 기본적인 교육을 무료로 받을 수 있다’, ‘누구나 아플 때 치료를 받을 수 있다’, ‘노동을 통해 생계를 도모하는 게 일반적인 사회라면, 누구나 일자리를 가질 수 있어야 하고, 인간다운 조건에서 일할 수 있어야 한다’, ‘자기 힘으로 어쩔 수

없는 실업, 질병, 노령, 장애 등으로 인해 노동으로 생계를 도모할 수 없는 때에는 누구든지 사회로부터 부양받을 권리, 즉 사회보장에 대한 권리가 있다’ 등등.....

그런데, ‘나, 누구한테 맞았어요’라는 식의 인권침해 호소에 비해 ‘나, 배가 고파요’라는 호소는 상대적으로 인권의 관심에서 밀려날 때가 많다. 후자의 경우, 안타깝기는 하지만 딱히 누가 책임져야 할지를 묻기 곤란하다는 이유로 흔히 문제를 회피하곤 한다. 국가인권위원회 활동에서도 차별과 인권침해에 대한 대응에 비해 사회권에 대한 대응은 곤란하고 빈약하다.

국가인권위는 사회권 분야에서, 차별받는 소수자의 진정을 통해 이를 개선하는 방식과 함께 정책권고와 의견 제출이란 방법을 취해왔다. 이 글에서는 주로 법령·정책·제도·관행에 대한 권고를 살펴보겠다. 개별사안이 의미가 없는 것은 아니지만, 정책 권고를 통해서 보다 폭넓게 사회인식에 영향을 끼쳤다고 판단했다. 유감스럽게도 국가인권위의 정책 권고나 의견을 타 국가기관이 심각하게 받아들인 경우는 거의 없었다. 국가인권위 스스로도 권고 이후에는 별다른 점검과 후속조치를 취하지 않는 경우가 많았다. 국가인권위 권고가 사회 전반에 어떤 영향을 미쳤는지를 확인하는 것은 당장 어려운 일이나, 계속 주시하는 일은 우리 모두의 것이다.

I. 아플 때 쓰는 게 약이지, 돈 있어야 쓰는 게 약인가? - 필수약품 강제실시 권고

1. 배경

‘약이 있는데도 돈이 없어서 쓸 수 없다’는 것은 비극이요 야만이다. 대표적인 예가 백혈병 치료제와 에이즈 치료제이다.

에이즈 치료제의 경우를 살펴보자. 기존 항레트로바이러스 치료제에 내성이 생긴 에이즈 환자들의 치료에 반드시 필요한 약이 푸제온(Fuzeon)이다. 스위스계 초국적 제약업체인 로슈(Roche)가 이 푸제온에 대한 독점적인 영업권을 가지고 있다.

아픈 사람에게 듣는 약이라면 필수약품일 수밖에 없다. 건강보험심사평가원 약제급여평가위원회는 푸제온을 'HIV 감염인 진료상 반드시 필요한 약제'라고 결정했다. 식약청은 2004년 5월 푸제온의 시판 허가를 내렸다. 그런데 로슈는 2004년 11월 1병당 24,996원으로 보험에 등재된 푸제온 가격에 만족 못했고, 43,234원을 요구하며 푸제온 공급을 거부했다. 이후 4년 동안 정부와 로슈는 가격 차이를 좁히지 못하여 약가협상은 결렬되었다. 로슈가 요구한 연간 비용은 약 2,200만 원으로 국내에서 쓰이던 기존 치료제의 3.2배에서 5.2배에 달하는 격이다. 약가 인하 요구에 로슈는 정부의 시판 허가 이후 4년이 넘도록 푸제온을 공급하지 않는 것으로 응대했다.

로슈의 입장은 간단하다. '의약품 공급에 관한 문제는 해당 국가 국민이 구매할 능력이 되는지 여부에 따라 결정되는 것'이라고 한다. 한마디로 '돈 있으면 사먹고 아니면 말라'는 것이다. 약값 문제는 국정감사에서 거론됐다. 보건복지가족부 장관은 2008년 국정감사에서 푸제온 문제를 해결할 수 있는 방법은 강제실시(특허권자의 시장독점권을 폐지하고 비특허권자에게 생산의 권한을 주는 것) 뿐이라고 밝혔다. 그러나 말과는 달리 보건복지부는 푸제온 공급에 대한 구체적인 노력이나 계획을 내놓지 않았다.

HIV 감염인들 등은 2008년 9월 10일 '보건복지부의 의약품 정책으로 인한 환자의 인권침해' 그리고 2008년 9월 25일 '푸제온 공급거부로 인한 생명권, 건강권 침해'에 대해 국가인권위 진정을 했다. 나아가 2008년 12월 특허법 제107조 "공공의 이익을 위해 필요한 경우 특허청에 강제실시 청구를 할 수 있도록 한다"는 규정에 따라 특허청에 푸제온 강제실시권을 청구했다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위의 2009년 업무계획에는 '빈곤계층 인권보장을 목표로 최소한의 의료서비스를 제공받을 권리를 신장한다'는 것이 있다. 그 세부내용 중 하나가 백혈병 치료제인 스프라이셀과 에이즈 치료제인 푸제온 공급을 위한 정부 정책의 개선방안을 검토하는 것이었다.

2009년 4월 국가인권위원회는 필수약품 접근권 확보의 한 대책으로 '의약품 특허발명의 강제 실시'를 검토하는 토론회를 열었다. 이 토론회에서는 강제실시의 인권적 및 법률적 측면, 태국의 강제실시 사례 등 외국사례가 검토됐다. 그리고 2009년 6월 18일 국가인권위원회는 환자 건강권 보호를 위해 에이즈 치료제 푸제온과 관련한 특허발명의 '강제실시'가 바람직하다는 의견을 특허청장에게 표명했다. (상자 내용 참조)

환자의 생명유지에 필수적인 약품을 공급할 다른 수단이 없는 상황에서 취약한 에이즈 환자의 생명유지를 위해서는 푸제온 강제실시를 허용하는 것이 공공의 이익에 부합할 뿐 아니라 국민의 건강권과 생명권 보호를 위한 국가적 의무를 이행하는 것이다.

또한 강제실시로 인한 통상마찰 가능성, 제약사의 경제적 피해 우려 등에 대해서도 살펴보았다. 통상문제의 경우 TRIPs협정 이후 많은 나라들에서 특허에 대한 강제실시권 발동을 적극적으로 고려하거나 발동했던 사례로부터 푸제온 관련 특허발명을 강제실시 한다 해도 반드시 통상문제가 유발될 것으로 보기는 어렵다.

경제적 피해에 있어서도 현행 특허법에 강제실시에 따른 적절한 보상이 제약회사에 지급되도록 규정되어 있어 강제실시로 인한 로슈의 실제 경제적 손실이 그리 크다고 보기도 어렵다.

지적재산권 보호와 생명권 및 건강권 보호 간에 충돌이 있다 해도 국가는 인권을 우선적 가치로 하여 이를 존중보호 실현하도록 노력해야 할 의무가 있기 때문에

푸제온에 대한 강제실시가 발동되어 일부 에이즈 환자들이 안전적으로 공급받을 수 있어야한다.

3. 평가

‘특허발명의 강제실시’는 국가 위기 및 공공의 이익을 위해 필요한 경우 국가가 특허권자의 독점적 권리를 해제시켜 한시적으로 그 권리를 타인이 실시할 수 있도록 하는 것이다. 강제실시는 특허제도의 중요한 목적인 기술의 사회적 이용을 실현하는데 있어 특허 독점이 문제가 되는 경우 이를 교정하는 제도적 보완 장치이다. 국내특허법은 물론 WTO, 무역관련 지적재산권 (TRIPS)에서도 보건의료와 환경 등의 분야에서 공공의 이익을 촉진하기 위해 강제 실시를 보장하고 있으나, 우리 정부는 의약품의 강제실시를 허용한 적이 없다.

이런 상황에서 국가인권위는 푸제온 강제실시가 공공의 이익에 부합할 뿐 아니라 국민의 건강권과 생명권 보호를 위한 국가적 의무임을 밝혔다. 이 결정은 에이즈 환자 인권 보장과 관련된 문제만은 아니다. 국가의 인권보호 의무가 무역정책과 국제무역협정에 우선한다는 점을 확인한 것이다.

그러나 특허청은 강제실시 재정청구를 기각했다. 특허청은 "환자의 생명과 밀접한 관련이 있기 때문에 푸제온 공급이 공공의 이익을 위해 필요"하다면 서도 "특허권을 제한할 경우 발명실시의 보호라는 특허권의 본질적 내용을 저해"할 우려가 있다는 이유를 댔다.

II. 강제로 내쫓지 마!

- 강제 퇴거(철거)시 지켜야 할 기본 원칙에 관한 권고

1. 배경

깔끔하고 세련된 걸 싫어할 사람은 없다. 그런데 그걸 빌미로 갈 곳도 없는 사람들을 무지막지하게 청소하는 도시 재개발이라면 어찌해야 할까?

강제퇴거는 개발 사업의 주체인 조합이 일정한 절차를 마치면 시작된다. 이때 까지 퇴거 대상자들(특히 세입자)과 협의하는 절차는 전혀 없으며 인권 침해를 진정하거나 구제받을 수 있는 절차도 전혀 없다. 명도소송이라는 사법 절차를 거처기는 하지만 이 과정은 세입자에게 점유권이 없음을 확인해주는 형식일 뿐이다. 이 절차를 마치면 사전 고지도 없이 주택 철거가 시작된다.

또한 강제퇴거를 집행하는 것은 주로 용역깡패이다. 당연한 결과는 폭력의 남용이다. 조합과 용역업체가 계약을 하면, 용역깡패들은 개발 사업 구역 안에 상주하며 주민들을 상대로 각종 폭력을 행사한다. 폭행협박괴롭힘·성희롱·주거 및영업방해·오물투척·공가침입및손괴 등이 그 메뉴이다. 주민들은 극심한 불안과 공포에 시달리게 되고, 충분한 재정차대책을 제공받지 못한 채 떠날 수밖에 없게 된다.

폭력을 단속할 경찰의 임무는 재개발 지역에서는 예외가 된다. 경찰은 용역의 폭력을 외면, 묵인할 뿐 아니라 심지어 두둔하거나 용역과 합동작전을 벌이기도 한다. 2008년 국정감사에서는 재개발 관련 범죄가 경찰의 관리가 되지 않는 주요 범죄 사례로 지적되기도 했다. 이런 상황이므로, 2009년 1월 20일 용산 4구역 재개발지역에서 6명이 사망한 참사(용산참사)는 예견된 참사였을지 모른다.

2. 국가인권위원회의 활동

2001년 이후 2009년 말까지 강제철거와 관련하여 80여건의 진정이 국가인권위에 접수됐다. 2005년 국가인권위는 각종 개발사업 과정에서 주거 빈곤층의 주거불안문제 등에 대한 실태조사 연구용역을 진행했다. 국가인권정책기본계획 권고안(NAP) 중 주거권에 관한 내용의 많은 부분이 강제철거에 대한 내용

이며, '대책 없는 강제철거를 금지하고 철거대상자에게 적절한 보상과 대안적 거처를 제공하여 주거권을 보장해야 함'을 국가정책 내용으로 명시했다.

2009년 1월 20일 용산 4구역재개발지역에서 발생한 용산 참사를 계기로 국가인권위는 강제철거로 인한 거주민들의 인권을 보호하기 위해서 관련된 법과 제도를 시급히 개선할 필요가 있다고 판단했다. 2009년 2월 12일 국가인권위는 강제 철거시 거주민의 인권침해를 예방하고 개선하기 위한 기본원칙을 마련했다. 아울러 국토해양부장관, 행정안전부장관, 경찰청장에게 이러한 기본원칙이 실현될 수 있도록 관련법을 정비하고, 강제철거 현장에 대한 관리감독을 강화할 것을 권고했다.(상자 내용 참조)

< 강제철거 시 준수되어야 할 기본원칙 >
적절한 주거생활을 누릴 권리를 심각하게 침해할 수 있는 강제철거는 원칙적으로 금지되어야 하고, 불가피한 경우에 필요한 최소범위 내에서 극히 예외적으로 인정되어야 한다.

- 사람이 살고 있는 주택에 대하여는 퇴거 절차 완료 이후에만 강제철거가 가능하다는 원칙 확립
- 퇴거를 당하는 이들에 대한 충분한 협상기회와 적절한 보상 제공 및 퇴거 예정 시기에 대한 적절한 사전고지 시행
- 공무원(또는 그 대표자)의 입회 및 그들의 강제철거 상황에 대한 철저한 관리
- 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제퇴거 금지
- 강제철거 피해자에 대한 적절하고 효과적인 구제조치 제공

위에서 제시한 강제철거 시 준수되어야 할 기본원칙의 실질적 구현을 위해서는, 관련법제가 정비될 필요성이 있다고 판단하여 관련된 행정기관에 다음과 같이 권고했다.

1. 국토해양부장관
충분한 사전고지와 사전협상 및 적절한 보상이 없는 강제철거와 사람이 살고 있는 주택에 대한 강제철거, 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제철거 등을 금지하도록 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 '도정법')과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법')을 정비할 것
2. 행정안전부장관
행정대집행 과정에서 발생하는 폭력을 예방하고 금지하는 규정을 마련하고, 불이행 시 처벌할 수 있는 규정을 「행정대집행법」에 신설할 것
3. 경찰청장
강제철거 현장에서 발생하는 철거업체 및 경비업체 직원에 의한 폭력문제, 철거업체가 법적 자격 없이 경비업체의 업무를 수행하는 문제를 예방하고 처리하기 위한 관리감독을 더욱 강화할 것

3. 평가

<강제철거 시 준수해야 할 기본원칙> 권고에 대한 국가인권위의 판단 근거는 매우 유의미하다. 국가인권위는 강제철거가 철거과정에서 인권(거주 이전의 자유, 사생활의 보호와 안전에 관한 권리 등)을 침해할 뿐만 아니라, 주거지를 통하여 형성된 모든 사회적 관계를 파괴함으로써 피해자 및 그 가족의 그 밖의 사회적 권리를 총체적으로 침해한다고 보았다. 따라서 강제퇴거와 강제철거는 주거에 대한 권리침해일 뿐만 아니라, 개인과 집단 모두에게 인간이 누려야 할 정치적, 경제적, 사회적 권리를 동시에 침해하여 지역공동체를 파괴하는 행위라고 판단했다.

또한 강제철거가 비록 사적 기업에 의해 이루어지더라도 국민을 부당한 강제

철거로부터 보호해야 하는 것은 국가의 의무이기 때문에 강제퇴거 방지의 법률상 최종 책임은 언제나 국가에 있음을 확인했다. 따라서 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여하거나, 다른 제3자의 강제퇴거 행위를 방지하지 못하거나, 강제퇴거를 방지하기위한 적절한 ‘법률·행정·예산·사법조치’를 취하지 못한다면 주거권 보장을 위한 국가의 의무를 다하지 못한 것임을 밝혔다.

그러나 용산참사와 국가인권위 권고 이후에도 동절기 강제철거는 여전히 있으며, 용산참사 해결을 위한 정부의 노력은 거의 없었다. 서울시는 2008년 말 영세세입자를 위해 동절기에는 강제 철거를 하지 않겠다고 행정지침을 마련한 바 있다. 하지만 서울시 도시계획사업에 의해 철거대상이 된 마포구 용강동 시민아파트의 철거가 강행됐고, 2009년 12월 2일 철거민이 철거 업체 직원과 실랑이를 벌인 후 자신의 집에서 자살하는 일이 발생했다.

강제철거의 문제는 도시개발의 문제를 떼어 놓고 해결될 수 없다. 국가인권위는 앞으로 정부에게 전면철거방식이 아니라 순환식 개발 방식을 의무화와 세입자들에게 임시 거주 시설의 제공을 의무화하는 것을 요구해야 한다. 또한 세입자들의 주거 수요에 부합하는 임대주택 공급을 더욱 늘릴 것을 요구해야 한다.

Ⅲ. 물과 전기는 기본! 인권은 상품이 아니다!
- 단전·단수 조치를 막기 위한 국가인권위 활동

1. 배경

3개월 이상 요금을 체납했다고 한국전력이 전기를 끊자, 촛불을 켜놓고 자던 장애인과 여중생이 사망하는 사고가 발생했다. 이런 사건들로 단전의 가혹함

이 사회문제화 되자, 한국전력은 2005년 7월부터 3개월 이상 체납가구에 110W의 전기만을 사용할 수 있는 소전류제한장치를 달아주고 있다. 그러나 소전류제한장치는 주거용 가구에만 부착해주기 때문에 주거용 가구로 분류되지 않는 상가, 빈집, 가건물 등에 거주하는 가구에는 여전히 단전조치가 있다. 또한 소전류제한장치란 게 가족 수, 주거면적, 보유가전제품의 크기, 가구특성에 따른 필수가전제품의 양과 질을 고려하지 않는다. 단지 형광등 3개와 14인치 TV 1대만 사용할 수 있는 정도의 전력만 쓸끔 공급된다. 소전류제한기 부착 후에 공급되는 전기의 양은 헌법과 국민기초생활보장법에 명시되어 있는 ‘건강하고 문화적인 최저생활수준’에 미친다고 볼 수 없는 수준이다. 최근 몇 년 동안 국회 국정감사에서도 이런 문제점이 지적됐다.

단전에 대해서는 아쉬우나 이정도 조치라도 있다면, 가스와 수도는 체납 후 끊기면 그만이다. 서울을 비롯한 대부분의 지방정부가 수도조례에서 ‘2개월 이상 체납 시 단수처분’을 규정하고 있다. 137개 지방정부 중 38% 이상이 절대빈곤층인 기초생활수급권자의 수도요금 체납현황에 대한 자료조차 파악하지 못하고 있다.

몇몇 지방정부는 절대빈곤층인 기초생활보장수급 가구를 단수 위협으로부터 보호하기 위해 수도요금을 일부 감면해 주고 있지만 이러한 제도를 실시하는 지방정부는 현재 약 36%에 불과하다. 특히 지방소도시나 농어촌 지역의 경우엔 수도요금이 상대적으로 비싼데도 불구하고 재정이 어렵고 중앙정부의 지원이 없어 감면제도를 실시하지 못하고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가위원회는 2006년 단전·단수조치 관련 실태조사와 함께 소관부처(산업자원부, 보건복지부, 건설교통부, 한국전력공사 및 서울시 상수도사업본부)와 정책협의를 했다. 이를 바탕으로 2007년 11월 26일 단전·단수조치에 대한 빈곤가구의 인권보호를 위한 정책 및 입법적 개선 사항을 제출했다.(상자 내용 참조)

빈곤가구의 현실을 고려하지 않고 일률적으로 요금체납에 따라 단전단수 조치를 하는 것은 인간다운 생활을 할 권리와 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권을 침해할 가능성이 높고, 「에너지기본법」 등 관련 법령에서 국가로 하여금 모든 국민에 대해 에너지를 보편적으로 공급하도록 책무를 부여한 입법 취지에도 반할 수 있으며, 관련 국제규약에도 부합하지 못한다.

따라서 최소한 빈곤가구에게는 생활에 필수적인 양 만큼의 전기수돗물이 계속 공급되도록 해야 하며, 이를 위해 사회복지재정을 통한 체납요금 대납 등 개선방안을 마련해야 할 것을 권고한다. 그리고 이에 더하여, 빈곤가구가 아닌 일반체납자라 하더라도 개별적인 사정에 따라서는 빈곤가구와 마찬가지로 단전단수로 인해 생존의 위협까지도 발생할 수 있다고 보고, 요금징수를 위한 단전단수는 현행 법제에서 사용가능한 다른 수단이 없을 경우에 악의적 요금체납자를 대상으로 최후 수단으로만 사용하도록 관련 법령에 엄격한 요건과 절차를 정할 필요가 있다.

1. 보건복지부장관

체납가구를 전기수도의 공급주체로 하여금 사회복지담당 행정기관에 우선 통보하도록 하여, 해당 가구가 보호가 필요한 빈곤가구인지 여부를 파악하여 빈곤가구로 선별된 경우 사회복지재정을 통해 체납요금을 직접 대납하는 방안 등을 마련할 것

2. 산업자원부장관

- 「전기사업법」을 개정하여 전기요금 체납가구에 대해서는 우선적으로 관할 사회복지담당 행정기관에 통보하도록 의무화하여 빈곤가구는 보호를 받을 수 있도록 하고,
- 「전기사업법」을 개정하여 일반가구에 대한 체납요금 징수는 현행법상 강제집행 절차 등 다른 사용가능한 법적 수단을 우선하고 공급중단은 최후수단으로써 악의적 요금체납자에 대하여만 사용하도록 그 요건과 절차를 엄격히 명시하고
- 현재 단전가구에 대한 보원적 조치(혹서가혹한기 단전유예조치 등)가 한국전력 공사의 전기공급약관이나 내부지시에 근거하고 있어 재량에 따라 운영될 수 있으

- 므로 이를 「전기사업법」에 명시하여 제도적으로 안정화 할 것,
- 한전이 단전대상가구에 대하여 설치한 전류제한기에 의한 전력량은 최소생활보장수준에 부족함으로 적절한 전력량을 재평가하여 공급량을 높일 수 있도록 할 것,
- 모든 가구의 전기요금 중 3.7%를 징수해 조성한 전력산업기반기금이 그 동안 빈곤가구에 대한 전력 공급에는 거의 사용되지 못했으므로, 보건복지부의 사회복지재정과 연계하여 빈곤가구에 대한 전기의 보원적 공급 사업에 적극적으로 활용할 것

3. 환경부장관

- 수돗물 역시 필수 공공재라는 점에서 「수도법」에도 주거용 수돗물의 보원적 공급의무 규정을 명문화할 것
- 「수도법」을 개정하여 수도요금 체납가구에 대해서는 우선적으로 관할 사회복지담당 행정기관에 통보하도록 의무화하고, 빈곤가구에 대하여는 사회복지재정을 통한 체납수도요금 대납 등의 보호조치를 시행할 것

4. 각 지방자치단체장

- 체납요금 징수는 지방세체납처분의 예에 의하도록 한 「수도법」에 의거하여 독촉 등 체납처분절차를 우선적으로 시행할 것,
- 공급중단은 악의적 요금체납자에 대하여만 최후수단으로 사용하도록 각 「지방자치단체 수도조례」에 그 요건과 절차를 명시할 것,
- 수돗물의 보원적 공급 지원제도가 현재 미비하므로 장애인노인 등 취약계층에 대한 요금할인 및 단수유예기간(혹서가혹한기) 설정 등 지원방안을 마련할 것

5. 건설교통부장관

- 「주택법」 또는 그 시행령을 개정하여 ‘공동주택(아파트)관리규약」에 의해서는 연체된 관리비 징수수단으로서 단전단수조치를 할 수 없도록 하는 금지규정을 신

설할 것

- 각 공동주택의 관리규약에 두고 있는 단전단수조치 규정을 삭제하도록 행정지도감독을 강화할 것

3. 평가

국가인권위의 정책개선권고는 전기와 물 같은 필수공공재의 공급과 사용에 있어서 인권적 접근이 필요함을 밝혔다. 비록 사용자가 사용료를 지불하고 있다 하더라도, 필수공공재에 대한 요금체납 문제를 일반적인 시장경제질서의 관점에서 단전단수로 대응하는 것은 엄격히 제한돼야 한다. 전기와 물은 현대사회에서 인간의 생존에 필수적인 재화로서 그 공급의 중단은 중요한 인권관련사항이며, 빈곤가구의 경우에는 생명까지 위협받는 심각한 상황에 노출될 수 있다. 인간다운 생활을 보장할 국가의 의무를 우선으로 문제에 접근해야 하며, 이것은 빈곤가구만의 문제에 한정되는 것이 아니라 필수적인 재화에 접근할 모든 사람의 권리를 보장하는데도 요구된다.

수도는 각 지방자치단체에 소속되어 있는 지방공기업이 공급하는데 비하여, 전력은 공기업 자회사가 공급하고, 도시가스는 완전히 민영화되어서 주식회사가 공급하고 있다. 재화의 성격은 어떤 성격의 공급자가 공급하느냐에 따라 달라질 수 있는데 공급현황을 보면 그대로 드러난다. 즉, 공기업이 공급하는 수도의 단수율에 비하여 공사가 공급하는 단전을 혹은 소전류제한기 부착율은 훨씬 높으며, 민간기업에서 경영하는 가스는 전기보다 더 인정사정없다. 이렇듯 공공재 공급에 있어서 민영화의 문제는 인권문제와 연결된다. 단전단수 뿐만 아니라 교육의료 등 기본적 인권에 대한 권리에 해당하는 모든 것을 돈 주고 사는 상품으로 만들려는 경향에 맞서는 노력이 더욱 요구된다.

IV. 노동자는 노동자! 결사의 자유는 체류자격과 상관없다

- 이주노동자조합 합법화 촉구

1. 배경

합법체류자나 불법체류자나 문제는 출입국과 관련된 문제다. 노동을 대가로 임금을 받는 고용관계에 있는 사람은 노동자고, 노동자라면 노동조건 보장과 향상을 위해 노동조합을 결성할 권리가 있다. 출입국과 관련된 법적 지위의 문제와 노동자의 권리문제는 상관은 있지만, 서로 다른 문제다. 불법체류라 해서 임금을 주지 않거나 학대하거나 노동자로서 당연히 가질 권리를 빼앗아선 안된다. 불법체류라는 신분상의 문제가 인간으로서 누려야 할 기본적 인권을 누군가로부터 박탈하지 못하도록 오히려 도와야 한다. 이것이 인권의 원칙이다.

‘서울경기인천이주노동자노동조합’은 2005년 4월 24일 법적지위에 관계없이 모든 이주노동자를 포괄하여 노조를 만들고 설립신고서를 노동부에 제출했다. 같은 해 6월 3일, 노동부는 설립신고서를 반려 처분했다. 미등록 이주노동자에게는 국내법이 보장하는 결사의 자유에 대한 권리 등을 적용할 수 없다는 이유였다.

반면 법원은 이주노조 손을 들어줬다. 2007년 2월 1일, 서울 고등법원은 대한민국 헌법과 노동조합 및 노동관계조정법은 미등록 이주노동자를 포함한 고용관계에 있는 모든 노동자들의 결사의 자유를 보호함을 명시한다며 이주노조 측에 승소판결을 했다. 노동부는 이주노조의 합법적 지위 인정을 거부하며 대법원에 상고했다.

2. 국가인권위원회의 활동

2008년 5월 26일 국가인권위원회는 대법원에 계류 중인 이 사건이 인권의 보호

와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판에 해당한다고 판단했다. 이에 국가인권위는 국가인권위원회는 체류자격이 없는 이주노동자도 노동조합을 결성할 권리가 있다는 의견을 재판부에 제출하였다.(상자 내용 참조)

체류자격이 없는 외국인 근로자도 노동조합을 결성할 권리가 차별 없이 보장되며, 근로자들이 단결권에 기초하여 노동조합을 바탕으로 노사의 실질적인 평등을 향하여 나아감은 현대의 노동법이 구현하고자 하는 최고의 공익적 가치라고 보아야 하고 그 자체가 공공의 복리에 합치되는 것이므로 일시적인 행정편의에 의하여 이를 희생하거나 제한할 수 없다.

이에 따라 국가인권위원회는 ‘외국인 근로자가 비록 출입국관리법에 의한 체류자격이 없다 할지라도 이와 법적 규율의 대상을 달리하는 근로관계에서는 노동조합을 결성할 적법한 권리가 있음’을 확인하는 의견을 대법원에 제출한다.

3. 평가

이 사건의 1심과 2심 판결 모두 국내법만을 기준으로 판단하고 있는 데 비해, 국가인권위는 국제인권법에 비추어 검토할 필요성을 지적했다. 국가인권위는 국제인권법을 원용할 근거로서 「국가인권위원회법」 제2조와 「헌법」 제6조를 제시했다. 또한 인종차별철폐조약, 경제·사회·문화적 권리 규약, 시민·정치적 권리 규약, 국제노동기구의 외국인 근로자에 관한 권고 등을 참고하여 체류자격이 없는 이주노동자에게 기본적 인권의 보호가 특별히 요구됨을 결의한 국제적 약속을 환기시켰다.

‘유엔 경제·사회·문화적 권리위원회’등은 한국정부보고서에 대한 심사에서 국제인권조약상의 권리가 국내법원이나 행정당국에 의항 원용되거나 직접 시행된 적이 없음을 지적하며, 국내법 체계 내에서 직접 원용될 수 있는 법적 지위를 부여하라는 권고를 여러 차례 했다. 국가인권위는 이런 권고와 발맞추

어 대법원이 이 사안을 심리함에 있어 적절한 국제기준을 고려해야 하고, 국제적으로 채택된 규범과 한국이 체결한 국제적 의무 및 역대 한국 정부들이 국제사회에 한 약속을 지킬 것을 요구한 것이다. 이 재판은 2년째 대법원에 계류 중이다.

한편, 이주노동자 노동조합에 대해 점잖게 재판만 진행된 것은 아니다. 정부는 이주노조를 무력화하기 위해 간부들을 표적삼아 체포하고 강제출국시켰다. 하지만 국가인권위는 이런 인권침해에 대해 적절하게 대응하지 못했다. 이주노조의 1대, 2대, 3대 간부들의 단속과정에서의 불법과 폭력뿐만 아니라, 지속적으로 강제출국 되는 과정자체가 정부의 노골적인 이주노조 무력화시도임을 지적하지 못했다. 단지 조사진행을 방해한 법무부에 유감을 표시하는 것뿐이었다.

재판부에 대한 의견표명의 후속조치로 국가인권위가 한국정부에게 이주노동자 권리협약을 비준할 것을 촉구하고, 이주노조에 대한 탄압을 중지할 것이며, 이주노조의 법적지위를 인정할 것을 요구하기 바란다.

V. 최저임금, 최소한의 생계보호 아닌 최저로 살라는 건가? - 최저임금법 퇴행을 막아라

1. 배경

최저임금은 저임금 노동자의 생계보장을 위한 것이지, 최저수준의 삶에 묶어 두라는 장치가 아니다. 그런데 1988년 첫 시행된 이래 최저임금은 전체 노동자 임금수준의 1/3 수준을 맴돌고 있다. 원래의 취지가 무색하기 짝이 없는 상황이다.

그런데 최저임금의 의미를 살리지도 못하고 있는 상황에서 오히려 개악안이 제출됐다. 2008년 11월 한나라당 김성조 의원은 최저임금법개정안을 제출했는데, △60살 이상 고령자 최저임금감액 △숙박·식사비를 최저임금에서 공제 △수습 노동자 최저임금 감액 기간 6개월로 연장 등의 내용이 담겨있다.

2. 국가인권위원회의 활동

국가인권위는 국가인권정책기본계획(NAP)권고안을 통해서 최저임금 결정 방식을 개선하고, 법정 최저임금 수준을 향상시킬 것을 권고했다. 2006년 4월에는 최저임금수준 및 운영에 대한 정책 토론회를 열었다.

2008년 12월 18일 국가인권위원회는 김성조 의원이 대표 발의한 「최저임금법 일부개정법률안」의 일부 규정들이 최저임금제도 본래의 목적과 취지 및 국제 인권기준에 부합하지 않으므로 그 신설 및 개정을 재검토할 것이 타당하다는 의견을 국회의장에게 표명했다.(상자 내용 참조)

1. 지역별 최저임금제 도입 관련

지역별 최저임금제 도입은 사회권규약이 규정하고 있는 ‘어떠한 종류의 차별도 없는 공정한 임금 보장(제7조)’에 반할 소지가 있으며 각 지역의 근로자간 형평성을 저해하고, 최저임금액이 높은 지역은 노동인력이 집중되고 낮은 지역에는 노동인력 공동화현상을 유발하여 지역간 불균형을 심화시킬 수 있다.

2. 최저임금 감액 적용 대상 확대 관련

60세 이상 고령자에 대한 최저임금의 감액은 사회권규약 및 ILO 제111호 「고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약」상 ‘비차별과 동등한 고용 보호를 보장할 의무’ 위반의 소지가 있으며, OECD 회원국 중 우리나라의 노인 빈곤률이 가장 높은 수준으로 고령자의 빈곤문제가 매우 심각한 수준이라는 점에서 바람직하지 않다.

또한, 수습근로자에 대한 최저임금 감액을 현행 3개월에서 6개월까지 할 수 있도록 기간을 연장하는 내용을 담고 있는데, 이는 수습근로자의 불안정하고 열악한 상황을 더욱 악화시키며 최저임금보다 낮은 저임금으로 6개월 이내 기간제 근로로 남용될 위험성이 있다. 노동관계법령이 수습기간을 3개월로 명시하고 있는 것과는 배치된다.

3. 숙식제공비용의 임금공제 관련

‘개정안’은 사용자가 근로자에게 제공하는 숙식비용을 최저임금의 적용을 위한 임금에 포함시켜 해당 근로자의 임금에서 공제할 수 있도록 하고 있다. 그러나 ILO 제95호 「임금보호에 관한 협약」은 ‘원칙적으로 임금은 법정화폐로 지불되어야’(제3조)하며, 우리 「근로기준법」 제43조(임금지급) 규정도 ‘통화(通貨) 지급 원칙’을 명시하고 있다. 특히 사용자로부터 숙식을 제공받고 있는 근로자는 대체로 먹고 자는 것조차 자력으로 해결하기 어려운 사회의 취약계층으로 이들에 대한 숙식제공비용을 임금에서 공제하는 것은 이들의 임금을 실질적으로 크게 떨어뜨림으로써 생존권 및 노동기본권을 심각하게 후퇴시키는 것으로 타당하지 않다.

4. 공익위원의 최저임금안 단독 의결 관련

의결 기한 내 최저임금안이 의결되지 못한 경우에는 공익위원이 노사 위원을 배제한 채 최저임금안을 단독 의결할 수 있게 하는 것은 노사 양측의 교섭의지를 약화시킬 우려가 있고, 노사 공익위원의 3자간 합의에 의한 결정방식이 정착되어 가는 국면에서 최저임금 결정에 관한 사회적 합의의 틀을 훼손시킬 우려가 있다.

3. 평가

국가인권위는 유엔 사회권 규약의 정신에 기초해 앞서 말한 최저임금법 개정안을 ‘역행적 후퇴조치’로 판단했다. ‘금융위기로 애로를 겪고 있는 중소기업의 부담완화’의 명목으로 개정안을 발의한 것 자체가 저임금노동자의 최소

한의 생계를 보호하려는 최저임금제도의 본래 취지에 어긋남을 확인시켜줬다. 이에 국가인권위는 기업의 어려움은 별도의 조치가 필요한 것이지, 최저임금을 낮춤으로써 저임금노동자들에게 그 부담을 전가하는 것으로 해결할 문제가 아니라고 지적했다. 특히 노동조합을 통한 보호를 기대하기 어려운 저임금노동자들은 최저임금에 의존할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 국가가 최소한의 생계유지를 위한 수준에도 미치지 못하는 저임금의 위협으로부터 이들을 보호해야 할 의무가 있음을 밝힌 것이다.

그러나 이 개정안은 여전히 국회에 계류 중에 있으며 2009년 11월 임태희 노동부장관은 최저임금법 개정에 대한 의지를 표명함으로써 최저임금 노동자들의 삶의 질이 후퇴될 우려가 있다.

국가인권위는 최저임금법 개정안에 대한 의견을 내면서 ILO의 ‘세계임금보고서(Global Wage Report)’를 인용했다. 그 내용은 “경제침체로 인해 근로자들의 실질임금이 줄어들고 취약한 계층이 가장 큰 고통을 입게 될 것이므로, 근로자의 지출능력을 보호하고 내수를 증진시키기 위해서라도 최저임금 인상 및 소득지원정책 등 각국 정부가 조치를 취할 것”이다. 이 인용문에 나타난 것처럼, 국가인권위는 최저임금 개선에 대해 더 적극적인 의견을 낼 필요가 있다. 국가인권위는 최저임금의 최저선을 노동자 평균임금의 50%로 끌어올리고 현재 적용 제외되고 있는 가내노동자, 장애인 노동자 등에 대하여 최저임금을 적용하도록 정부에 요구해야 한다.

VI. 5인 미만 사업장, 노동권도 미만인가?

- 근로기준법 전면 적용 제안

1. 배경

근로기준법은 법제정 이후 지속적으로 적용범위가 확대되어 현재 5인 이상 사업장 노동자까지 전면 적용되고 있다. 그러나 5인 미만 사업장 노동자에 대해서는 사업주의 경제적 부담이나 법적용의 실효성을 이유로 근로기준법의 일부 규정만이 적용되고 있다. 정부의 행정편의주의적 법적용으로 인해 전체노동자의 1/3에 달하는 5인 미만 사업장 노동자들이 부당해고 금지, 1일 8시간 주 40시간 노동, 연장근로 제한, 연장근로수당, 연차 유급휴가, 생리휴가 등 근로기준법상의 주요 조항은 모두 적용되지 않고 있다. 그렇기 때문에 5인 미만 사업장 노동자들의 노동조건은 매우 열악하며 개선되지 않고 있다. 이들의 월평균 임금은 135만8천원으로, 5인 이상 사업장 노동자들의 월평균 임금 241만3천원의 절반밖에 안 된다.

정부는 2006년 '비정규직 종합대책'을 통해 비정규직에 대한 사회안전망을 강화하기 위해 5인 미만 사업장 노동자의 50%가 비정규직임을 감안해 근로시간, 연장·야간 및 휴일근로, 연차유급휴가 등 근로기준법의 주요 규정을 5인 미만 사업장까지 확대 적용될 수 있도록 시행령을 개정하겠다고 발표했다. 그러나 2년이 지나도록 어떠한 조치도 취하고 있지 않아 비정규직을 비롯한 취약계층 노동자들의 현실은 제자리를 맴돌거나 후퇴하고 있다.

2. 국가인권위원회의 활동

2006년 1월 ‘국가인권정책기본계획 권고안’ 과 2008년 1월 ‘차기정부 주요인권과제’를 통해서 5인 미만 사업장의 노동자에게 근로기준법 적용 확대를 제안했다. 2008년 4월 14일, 국가인권위원회는 5인 미만 사업장 노동자와 관련해 노동부장관에게 권고했다.(상자 내용 참조)

1. 모든 사업장에 근로기준법의 전면 적용을 궁극적 목표로 하되 단계적으로 확대 적용하도록 하고, 확대적용의 시기 및 범위에 관한 구체적 계획을 수립하여 이를

법규정으로 명문화할 것

2. 5인 미만 사업장 근로자의 저임금 문제 및 무제한적인 장시간근로 예방차원에서 법 제14조(법령요지 등의 게시), 제50조 제2항(1일 8시간 근로) 및 제56조(연장야간 및 휴일근로 가산임금) 규정은 우선 적용될 수 있도록 근로기준법 시행령 **【별표 1】** 을 즉시 개정할 것

3. 근로기준법 적용의 실효성을 확보하기 위해 사전 예방적 근로감독행정의 강화 및 근로감독능력을 제고하는 방안을 마련할 것

4. 근로기준법의 입법목적이 실제로 노동현장에서 제대로 실현되고 사용자의 법 준수 및 근로자의 권리의식 제고를 위해선 그 내용을 명확히 알게 하는 것이 무엇보다 중요하므로 노동부가 직접 근로기준법과 시행령의 주요 내용을 담은 「교육자료」(소책자)를 만들어 5인 미만 사업장에 배포하고 각 사업장에 상시 게시하도록 지도할 것

3. 평가

국가인권위원회의 5인 미만 사업장 근로기준법 확대 적용 권고는 법적용의 사각지대에 방치되어 있던 5인 미만 사업장 노동자에 대한 정부의 구체적인 노력을 촉구했다고 할 수 있다. 근로기준법은 노동조건의 최저기준이며, 흔히 취업규칙이나 단체협약에 의해 노동관계가 규율된다. 하지만 노동조합을 결성하기 어려운 5인 미만 사업장의 노동자가 단체협약에 의한 보호를 기대하긴 어렵기 때문에, 국가인권위 권고는 근로기준법이 이들에게 더욱 절실함을 확인시킨 것이다. 그러나 노동부와 정부는 검토 중이라는 것 말고는 구체적인 어떤 계획도 밝히지 않고 있다.

VII 비정규직 법으로 비정규직 문제를 해결한다고?
- 비정규직 확산 낚는 비정규직법 개정 권고

1. 배경

1997년 IMF 외환위기 이후 ‘비정규직’은 슬픈 신조어가 됐다. 정리해고가 자유로워지고 고용유연성을 높인다는 명목으로 비정규직 문제는 심화됐다. 손쉬운 해고 대상인 비정규직 노동자는 만성적인 고용불안 상태에다, 동일한 노동에도 정규직의 절반에 불과한 임금차별을 받는다. 또한 노동조합 가입이 암묵적인 해고 사유가 된다는 인식이 있으며, 실제로 비정규직 근로자가 노동조합에 가입하는 경우는 매우 드물다. 따라서 현실적으로 비정규직은 노동조합 활동이 매우 어려우며, 이 때문에 비정규직 노동자들은 권리를 요구하거나 부당한 대우에도 대응하기 어려운 악순환이 생긴다.

2007년 7월 1일부터 시행된 기간제및단시간보호법(이하 기간제법)은 고용계약 기간이 2년을 넘기는 기간제 일자리는 정규직으로 전환해야 한다는 것과 비정규직에 대한 차별을 금하는 것이 핵심이다. 그러나 사용자들은 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하기 보다는 비정규직 노동자를 계약해지하거나 기간제법 적용을 받지 않는 외주용역으로 이전했다.

또한 정부는 2008년 9월 이후 경제위기로 인해 일자리가 감소하자 고용제한 기간을 현행 2년에서 4년으로 연장하는 것을 토대로 2009년 4월 기간제법 개정안을 국회에 제출하였다. 현행 기간제법으로 인해 2009년 7월 이후 약 100만 명의 비정규직 해고가 발생할 것이라고 주장하며 기간제법의 사용기간 연장을 강행하려 했다. 정부의 이런 태도로 인해 비정규직법 시행 이후 일부 나타났던 정규직 전환효과가 사라졌다. 비정규법의 이행을 촉구하고 감독해야

할 노동부가 오히려 비정규직 해고대란설을 부추기며 비정규직법의 무력화를 유도해 비판받았다.

2. 국가인권위원회의 활동

그간 국가인권위는 비정규직 문제에 대해 다수의 의견표명과 실태조사, 토론회를 진행했다.

- 2005년 4월 기간제법제정안 및 파견법개정안에 대한 의견표명
- 2005년 5월 비정규직 차별시정을 위한 기초현황조사
- 2007년 5월 청소용역노동자 인권상황실태조사 결과발표 및 정책토론회
- 2007년 9월 공공부문 청소용역근로자 인권개선을 위한 법령 및 정책개선권고
- 2008년 3월 유통업 여성비정규직 차별 및 노동권 실태조사
- 2008년 7월 비정규직법 시행 1년, 노동인권적 접근 토론회
- 2008년 9월 기륭전자 비정규직문제 관련 긴급토론회
- 2008년 10월 법원 청소용역 근로자 인권 개선 검토
- 2009년 1월 콜센터 텔레마케터 여성비정규직 인권상황 실태조사
- 2009년 4월 비정규직법 개정에 관한 토론회
- 2009년 4월 무기계약근로자 노동인권상황 실태조사결과발표 및 정책토론회

2005년 4월 비정규직법 제정 과정에서 국가인권위는 기간제노동자의 지나친 확산을 방지하기 위해 기간제노동자의 사용을 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 제한적으로 허용하도록 ‘사유제한’ 규정을 두는 것이 필요하고, 동일노동·동일임금 원칙을 명시할 필요가 있다는 의견을 표명했다.

2009년 6월에 기간제노동자의 사용기간 및 파견노동자의 파견기간을 연장하는 것은 비정규직 남용 억제와 상시적 업무의 정규직화 유도라는 본래의 입법 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 오히려 비정규직의 확산을 초래할 우려가

있으므로 바람직하지 않다는 의견을 표명했다.(상자 내용 참조)

1. 경제위기와 비정규직
한국은 저임금계층 비율이 OECD 회원국 중 매우 높은 수준이며, 저임금의 주요한 원인 중 하나는 비정규직의 증가로 인해 양질의 일자리가 줄어들었다는 데에 있다. 최근 경제위기로 근로자들의 실질임금이 줄어들고 고용사정이 악화되면서 사회적으로 취약한 계층이 더 큰 고통을 받게 될 것이란 우려 속에 노동 분야의 대표적인 취약계층인 비정규직 근로자에 대한 적극적인 보호조치가 매우 절실한 실정이다.

2. 입법취지의 퇴행
비정규직 근로자의 교체 사용 및 실직 등 문제점은 이미 입법 이전부터 지적되어 왔던 예견된 문제점이어서 사용기간을 연장 변경하는 방식으로는 비정규직을 보호하는데 근본적인 한계가 있다. 그러나 이 같은 한계에도 불구하고 비정규직법 시행을 계기로 소폭이긴 하나 정규직으로의 전환이 이뤄지고 통계상으로도 비정규직의 감소와 정규직의 증가가 확인되면서, 1990년대 후반 외환위기 이후 한국 노동시장에서 확산돼 왔던 비정규직 남용의 문제는 법 제도적 장치와 정부의 정책의지를 통해 긍정적인 방향으로 개선될 수 있음이 확인되었다.

그런데 개정안의 기간연장은 이와 같은 정규직 전환효과를 오히려 위축시키고 기존 정규직 일자리마저 비정규직 근로자로 대체하는 결과를 초래할 우려가 높다. 이는 결국노동시장 내 고용의 질을 현재보다 더욱 악화시킬 우려가 있으므로 비정규직 확산을 억제하고 정규직화를 유도하고자 한 본래 입법취지에서 후퇴하는 것이다.

3. 2년 후에도 재발 우려
경기침체가 장기화될 경우에는 2년 후 현 상황과 동일한 문제가 재발될 수 있기

때문에, 이러한 불안과 위험을 최소화하고 비정규직 근로자의 고용 보장을 위해서는 기간연장이 아니라 정부가 기업과 근로자에 대해 보다 더 적극적인 지원 방안을 마련하는 등의 방법으로 해결하는 것이 바람직하다.

4. 절차적 정당성 측면

지난 2006. 12. 21. 입법화된 비정규직법은 비록 여러 한계와 역작용을 우려하는 의견도 있었으나, 노사 정을 중심으로 2001년부터 5년이 넘는 기간동안 사회적 협의를 거친 결과물이었다. 이에 반해 위와 같은 사회적 논의와 협의의 과정을 거치지 아니한 채 정부가 기간연장을 골자로 개정안을 제출하는 것은 현행 비정규직법이 입법된 이후 기업 및 공공기관이 비정규직 근로자의 보호를 위하여 자발적으로 취한 조치 내지 계획마저 위축시킬 우려가 있다. 현행 비정규직법의 개정은 비정규직 근로자의 고용에 미치는 영향이 매우 심대한 사안이니만큼 노사정과 각계 입장을 반영하기 위하여 충분한 사회적 대화와 협의가 선행되어야 할 것이다.

3. 평가

국가인권위가 비정규직 문제에 대하여 지속적으로 관심을 갖고 현안에 대응한 것은 바람직한 일이다. 특히 정부의 비정규직 법률안에 대한 의견은 현재 비정규직 노동자의 현실적인 요구를 반영한 것으로 볼 수 있다.

비정규직법 개정안은 국회에 상정되지 못해 기존법이 그대로 적용되고 있다. 정부와 한나라당은 비정규직법 개정안 처리를 보류하고 차별시정에 중점을 두기로 했다.

그러나 비정규직법은 애초 간접고용을 허용하고 있어 외주화를 통한 비정규직 양산을 막을 수 없다는 태생적인 한계를 안고 있다. 비정규직법의 시행에 의해 기간제 노동자들이 정규직 또는 무기계약직으로 전환되기도 했지만, 동시에 용역이나 호출노동과 같이 보다 열악한 비정규직 고용형태로 대체됨에 따

라 정규직과의, 그리고 비정규직 내부의 고용 질 양극화를 초래하기도 하였다.

사용자가 비정규직을 사용할 수 있는 길을 이미 터 놓은 상태에서 사용기간을 제한하거나 차별시정 조치를 하는 것만으로는 비정규직 양산과 고용 불안을 막는 데 한계가 있다. 그렇기 때문에 사용 사유 제한에 대한 구체적인 논의를 시작해야 한다. 그리고 차별시정 제도도 강화해야 한다. 현행 차별시정 제도는 ‘불합리한 차별’의 기준이 무엇인지 명확하게 규정하지 않고 있는 데다 대상이 직접고용 비정규직으로 한정돼 있기 때문에 간접고용 비정규직을 보호할 수 없다는 빈틈을 안고 있다.

국가인권위는 2005년 4월 비정규직법 제정 당시 제시한 ‘사유제한’ 규정과 동일노동 동일임금 원칙에 대해 다시 요구해야 할 필요가 있다.

반차별 분야 국가인권위원회 활동 분석

배경내 || 인권교육센터 '들'

2001년 국가인권위 출범 직후만 해도 인권침해 진정은 많이 있는데, 차별 관련 진정은 아주 적었다고 한다. 그러나 시간이 흐를수록 차별관련 진정 건수가 늘어나게 됐다. 2002년 한해 차별 진정 건수는 189건이었던 데 비해, 2008년에는 무려 5,380건이었다. 2005년 기존 여성부가 담당했던 성차별·성희롱 업무가 국가인권위로 통합되고, 2008년 장애인차별금지법 시행으로 장애인 차별 시정 업무까지 담당하게 되면서, 현재 국가인권위는 한국 사회에서 차별시정을 위한 대표 기구가 됐다.

국가인권위는 들어오는 차별 진정 사건들을 처리하는 것은 물론, 적극적으로 차별 의제를 기획·발굴하는 역할도 한다. 차별금지법 제정처럼 차별 예방을 위한 제도를 만들고, 다양한 홍보·교육 활동을 통해 시민의 반차별 의식을 고양시키는 일도 한다. 인권의 사각지대에 놓인 소수자들의 인권 신장을 위해, 반차별 문화의 확산을 위해 국가인권위의 활동은 더욱 단단해져야 할 필요가 있다.

반차별 분야에서 국가인권위의 역할을 짚어보기 위해 8가지 활동 사례를 꼽아 봤다. 시민들이 일상에서 체감할 정도의 변화를 이끌거나 차별감수성을 고양

하는 데 기여한 사례로 △입사지원서 상의 차별 관행 개선 △교통편의 증진 활동 △생리공결제 도입 권고를 살펴본다. 사후대응식 접근에서 벗어나 인권 친화적 사회 기반 조성을 시도한 사례로는 △‘안산지 외국인주민 지원 조례’ 제정과정에서의 협력 활동을 살펴본다. 한국 사회에서 인권이 가장 낙후된 영역이자 국가인권위가 인권의제로 발굴한 사례로는 △스포츠 인권 분야 △정신장애인 인권 옹호 활동을 살펴본다. 마지막으로 소수자들의 인권 개선을 위해 영향력 있는 결정을 발표한 사례로 △학생인권 부문 △성소수자 부문을 살펴본다.

1. 취직하려면 이걸 다 뺐어내야 해?

- 채용 차별의 집약판, 기업 입사지원서와 맞서다

1. 배경

앞에서 국가인권위 초창기에는 차별관련 진정이 적었다고 말했다. 당시 인권 문제라고 하면 떠올리는 것이 국가 공권력에 의한 고문이나 부당행위였지, 일상에서 경험하는 차별이 인권문제라고는 잘 생각하지 않았기 때문일 것이다. 이에 시민들이 공감할만한 차별의제를 발굴·제시하는 것이 차별시정기구로서 국가인권위가 당면한 도전이었다.

국가인권위가 찾아낸 것은 ‘입사지원서’였다. 대개가 한번쯤은 써보았을 입사지원서! 거기에는 채용과정에서 겪게 되는 갖가지 차별관행이 집약돼있다. 직무와 아무 상관없는 개인 정보를 시시콜콜 요구하는 입사지원서라도 채용 권한을 가진 기업들의 눈치를 살펴야 하기에 뭐라 할 수 없는 처지의 사람들이 대부분이다. 그런데 국가인권위가 입사지원서에 인권을 들이댄 것이다.

2. 국가인권위원회의 활동

2003년 1월 7일, 국가인권위는 몇 개월 간의 조사를 거쳐 ‘국가인권위, 38개 주요 기업 입사 지원서 분석’이라는 제목의 보도자료를 배포했다. 그것은 국가인권위가 2002년 한 해 동안 50인 이상을 채용한 38개 기업의 입사 지원서를 검토한 결과였다. 모든 기업이 지원자의 능력이나 채용 목적과 관련이 없는 항목의 기재를 요구하고 있었다. 차별적 항목을 20개 이상 요구하고 있는 업체 수도 무려 24개에 이르렀다.(표 내용 참조)

<표 1> 입사지원서에 수록된 차별적 항목과 기재 업체 수

기재내용	기재 업체수	미기재 업체수	기재비율(%)
<개인 신상>			
성별**	38	0	100.0
나이**	38	0	100.0
출신학교명	38	0	100.0
출신학교 소재지(본교/분교)	37	1	97.4
병역면제사유	35	3	92.1
종교	32	6	84.2
성장과정	28	10	73.7
출신학교 주야간	20	18	52.6
출신지역(출생지/본적)	19	19	50.0
건강특이사항	14	24	36.8
장애	11	27	

			28.9
주거형태(자택/전세/월세 등)	11	27	28.9
혼인여부	10	28	26.3
형제관계(0남0녀중0째)	10	28	26.3
재산(동산/부동산/월수입 등)	8	30	21.0
직장내 가족/친척/지인	5	33	13.2
추천인(사내/사외)	3	35	7.8
가입단체, 회원가입	3	35	7.8
과거 질병	2	36	5.3
고시/자격증/취업준비	2	36	5.3
친인척(성명/관계/연령/직장명/직위 등)	1	37	2.6
<신체사항>			
체중(몸무게)	30	8	78.9
색맹, 색약	29	9	76.3
신장(키)	27	11	71.1
시력	23	15	60.5
혈액형	21	17	55.3
<가족관계>			
성명	34	4	89.5
연령	34	4	89.5
학력(출신학교)	33	5	86.8
근무처	29	9	76.3
직위	28	10	73.7
동거여부	23	15	60.5
직업	10	28	26.3
부모생존여부	6	32	15.8

학비 지급자	6	32	15.8
거주지	5	33	13.2
가족월수입	5	33	13.2
가족종교	1	37	2.6

주) * 기재비율(%) : 기재업체수/38개사×100, ** 성별, 나이 : 주민등록번호에 의해 판별

이어 국가인권위는 38개 업체에 대한 채용 차별 실태 조사를 본격화하는 한편, 해당 업체에 차별적인 항목을 자진 삭제해달라고 요청했다. 그 결과, 38개 업체들은 평균 18개 항목을 자진 삭제하였다고 알려왔고, LG CNS와 SK 건설, 동양매직 등 3개 업체는 차별적 항목을 모두 삭제했다. 38개 업체가 모두 자진 삭제를 밝힌 항목은 △출신학교(졸업학교명, 주/야간, 본/분교) △혈액형 △신체/건강상 특이사항 △색맹 △색약 △과거 질병 △종교 △결혼 여부 △본적 △재산사항 △성장과정 △가족관계(0남0녀중0제) △주거형태 △부모 생존 여부 △학비 지급자 △추천인 △가족월수입 △사내 지인 △친인척 사항 등이다.

같은 해인 2003년 6월, 국가인권위는 62개 업체를 추가로 조사하고, 차별 항목에 대한 자진 삭제를 또 다시 요청했다. 그 결과, 모든 업체가 △학력사항(졸업학교명, 학교소재지, 본/분교, 주/야간) △가족사항(성명, 관계, 연령, 출신학교, 최종학력, 근무처, 직위 등) △신체사항(신장, 체중, 혈액형, 시력 등) △장애사항(장애여부, 장애유형/급수 등) △혼인여부 △종교 △병역면제사유 △출신지역(본적, 출신지) △재산사항(동산, 부동산 등) △주거형태(자가, 전세 등) △성장 과정 등을 자진 삭제하겠다고 밝혀왔다.

3. 평가

2003년 11월 국가인권위는 대상 100개 업체의 자진 시정 계획이 제대로 이행되었는지를 점검했다. △재산사항 △질병 △학비 지급자 △상별 경력 항목

은 모두 삭제한 것으로 드러났다. 또 △종교 △혼인여부 △학교 주/야간 △성장과정 △가족 사항 △출신지역 △학교 소재지 △병역 면제 사유는 기재를 요구한 기업의 60% 이상이 삭제한 것이 확인됐다. 장애사항은 기재 요구 기업의 50%가 삭제하였고, 학교 본교/분교 여부는 기재 요구 기업의 44%가 삭제했다. 또한 국가인권위 활동의 영향을 받아 조사대상이 아니었던 KBS, MBC, 한국관광공사가 출신학교명을 입사지원서에서 기재하지 않기로 자발적으로 결정하기도 했다.



출처: <월간 인권> 2003년 9월호

입사지원서에 담긴 차별 시정 활동은 언론들의 집중 조명을 받았을 뿐더러 많은 시민들의 박수를 받았다. 바로 그 힘으로 국가인권위는 상당수 기업들의