

SAg. d. 8

'98인권선교정책협의회

# 현 정부의 인권정책과 교회의 과제

## 과거청산의 과제와 국민인권기구의 방향



□ 일시 : 1998년 5월 21일 오후 2시

□ 장소 : 백주년기념관 4층 회의실

한국기독교교회협의회 정의와 인권위원회

☐ 1부 개회예배

☐ 2부 정책협의회

사회 : 나혁집 목사

◆ 기조발제 I : 국가인권위원회와 과거청산 / 박노현 교수(방송대, 법학)

◆ 기조발제II : 현 정부의 인권정책과 교회의 과제 / 이명남 목사

(KNCC 정의와 인권위원장)

▶ 고문피해 사례 : 진관 스님(불교인권위 대표)

▷ 토론 1 : 정부 인권정책과 국가권위원회 / 박무근 과장(법무부 인권과)

▷ 토론 2 : 정당(여당)의 입장과 제언 / 한기찬 위원장(새정치국민회의 인권위원장)

▷ 토론 3 : 정당(야당)의 입장과 제언 / 이재오 의원(한나라당)

▷ 토론 4 : 법조계의 입장과 제언 / 조용환 변호사(민주사회를 위한 변호사모임)

▷ 토론 5 : 비정부기구의 입장과 제언 / 권오현 선생(민주화실천가족운동협의회)

▷ 토론 6 : 교회의 입장과 제언 / 정진우 목사(전국목회자정의평화실천협의회)

▶ 질의응답

▶ 결의문 채택과 낭독 / 노영우 목사(청주인권위원회 위원장)

○ 개회예배 / 4

○ 인사말 / 5

○ 국가인권위원회와 과거청산(곽노현) / 6

○ 현 정부 인권정책과 교회의 과제(이명남) / 15

○ 국가인권기구를 만들자(조용환) / 26

○ 한국의 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구(김한균) / 28

○ 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침 / 44

사회 : 김광수 목사(KNCC 정의와 인권위원)

목 상 ----- 다 같 이

개회찬송 ----- 265장 ----- 다 같 이

1. 옳은길 따르라 의의길을 세계 만민의 의의길  
이길 따라서 살길을 온세상에 전하세 만백성이 나갈길
  2. 고난길 헤치고 찾아온길 많은 백성을 구한길  
모두 나와서 믿어라 온세상이 마침내 이진리에 살겠네
- 후렴 : 어둔밤 지나서 동튼다 환한빛 보아라 저빛  
주예수에 나라 이땅에 곧 오겠네 오겠네

기 도 ----- 허종현 신부  
(KNCC 정의와 인권위원)

성경봉독 ----- 사 회 자

말 씀 ----- 이해동 목사  
(KNCC 정의와 인권위원)

인 사 말 ----- 김동완 목사  
(KNCC 총무)

광 고 ----- 임흥기 목사  
(KNCC 선교사회국장)

축 도 ----- 조용술 목사  
(복음교회 중경총회장)

## '98 인권선교정책협의회를 개척하며

주님의 은총이 각 지역에서 인권선교를 위해 헌신하시는 동역자 여러분 위에  
늘 함께 하시기를 기원합니다.

본회는 인간의 존엄성에 관한 성서적 신앙에 입각하여 우리 사회에서 발생하고  
있는 인권침해의 실상을 고발하며 해결하려고 노력해 왔습니다. 또한 여러 인권단  
체의 헌신적인 노력의 결과로 과거에 비해 상당한 정도의 인권신장이 이루어졌습니  
다. 그러나 아직도 360여명의 양심수들이 갇혀 있으며, 국가보안법 등 악법들의 개  
폐문제는 요원하기만 한 상태입니다. 나아가 정치적 민주화에 비해 경제·사회·  
문화분야의 민주화와 국민의 권리신장은 과거에 비해 크게 달라진바 없습니다.

임시정부 수립 50년이 된 지금 최초의 여야간 정권교체가 이루어졌으나, 우리  
는 50년간 누적된 정치·경제의 부패와 부정의로 국제통화기금의 지원을 받아야  
하는 형편입니다. 또한 갈수록 거세지는 개방화 국제화의 물결과 세계경제구조의  
선진국 및 초국적기업 위주로의 개편으로 한국은 물론 많은 개발도상국의 사람들이  
고통받고 있습니다.

본회는 이러한 국내외적 정세변화에 따른 우리사회의 인권문제를 깊이 있게 논  
의하고 특별히 현 정부가 추진하고 있는 '국가인권위원회'의 설립 등 인권정책 전반  
에 대한 각계의 의견을 듣고 교회의 과제를 모색하고자 정책협의회를 갖게 되었습  
니다.

바라기는 금번 정책협의회가 우리사회의 인권수준을 한단계 높이고 경제·사  
회적 불평등으로 기본권을 침해당하는 이들의 아픔에 교회가 적극적으로 기도하고  
대처하는 계기가 될 수 있기를 바랍니다.

1998년 5월 21일

한국기독교교회협의회  
총 무 김 동 완  
정의와 인권 위 원 회  
위원장 이 명 남

## 국민인권기구와 과거청산

곽노현(방송대, 법학)

### 1. 문제의 제기

인권과 경제를 병행발전시키는 것이 새 정부의 기본 방침이라고 한다. 그러나 경제위기를 맞아 인권은 뒷전으로 밀리고 있다. 대통령 취임 직후 단행된 양심수 사면은 실망스러운 것이었다. 개혁의 담론에서도 경제위기 극복만이 외쳐질 뿐 인권은 들리지 않는다. 인권을 일용할 양식으로 보는 대신 사치품으로 여기는 풍조가 만연한 상태다. 이런 상황이니 김대중 정권의 공약사항중 하나이자 새 정부 100대 중시과제중 하나인 국가인권위원회 신설 문제가 어떻게 진행되는지 묻는 것조차 어색하다. 하지만 이번의 경제위기를 맞아, 인권보장이 없는 상태에서는 경제위기 극복에 필요한 구조조정을 제대로 추진할 수 없다는 점이 분명해졌다.

사회안전망이 무엇인가? 다름아닌 사회경제적 인권 아닌가. 사회경제적 인권이 보장되지 않는 상황에서 과감한 경제구조조정을 추진하기에는 커다란 한계가 있다. 실제로 인권은 인간의 존엄을 위한 정의의 요구에 다름아니다. 따라서 사회경제적 약자와 정치적 소수자의 인권을 강화시키지 않는 어떠한 개혁도 부정의한 것으로 저항받게 마련이다.

이런 의미에서 인권보장은 지속적 개혁과 쇄신의 원동력이다. 게다가 요즘은 전례없는 대량실업사태로 사회경제적 인권, 특히 근로권의 토대적 위치가 새삼 실감되는 상황이다. 인권의 불가분성과 상호의존성을 감안할 때 대량실업사태가 정치위기로 비화되고 그 결과 시민적, 정치적 인권의 위축으로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 이런 상황에서 새정부는 스스로 약속한 국민인권기구, 곧 국가인권위원회를 설치하는데 적극적 모습을 보임으로써 국민에게 희망을 줘야 한다. 무엇보다도 국민인권기구 추진과정부터 관련민간단체들과 적극적으로 토론하고 공개적으로 협의하는 자세가 필요하다. 이 글에서는 이런 관점에서 국민인권기구의 개념과 필요성, 쟁점과 과제를 살펴보고 특히 국민인권기구가 과거청산을 위해 어떤 역할을 할 수 있을지를 검토한다.

### 2. 국민인권기구의 개념과 필요성

〈국민인권기구는 국제인권법의 <sup>국내적 실효성</sup> 제고를 존재 목적으로 하는 인권 전담 국가기구를 일컫는다〉 위원회 형태와 <sup>준법. 행정, 사법적 기능</sup> <sup>행정행위</sup> <sup>형법성, 적법성</sup> <sup>오부즈만</sup> 형태로 대별할 수 있는데 위원회 형태가 일반적이다. 인권의 보장과 증진을 위해 국민인권기구는 일반적으로 인권에 관한 교육과 홍보, 연구와 조사, 대정부 조언과 자문, 인권침해 고발접수와 조사처리등 광범위한 권한을 갖는다. 국민인권기구의 구체적 모습은 나라마다 차이가 날 수 있지만 효과적인 기구가 되기 위해서는 독립성을 갖추고 다원적으로 구성되며 충분한 권한을 부여받을 것이 요구된다.

국경을 넘어 보편적으로 인정되는 인권은 본래 국제인권법의 산물이다. 따라서 국제인권법의 집행은 일차적으로 국제인권기구의 책임이다. 그러나 <sup>①</sup>국제인권기구가 정치, 경제, 문화적 배경이 상이한 각국의 인권문제에 대해 구체적이고 직접적인 조치를 취하는데는 <sup>②</sup>근본적 한계가 있다. 또한 인권의 향유 주체는 아무래도 국민 각 개인이 된다는 점에서 인권의 보장과 증진은 국가 차원의 과제가 아닐 수 없다. 인권보장을 위해서는 민주적 질서, 사법부의 독립, 깨어있는 시민사회등 매우 정교한 제도적 기반이 요구된다. 국민인권기구는 그중의 하나로서 인권과 관련해서 점점 중심적 지위를 인정받고 있다.

독립한 사법부가 존재하고 시민사회가 깨어있는 경우에도 국민인권기구는 필요하다. 사후적, 사법적 구제 외에도 인권보장에 필요한 사전적, 예방적 조치를 담당하고 조사, 연구, 교육, 자문등 모든 필요한 업무를 종합적으로 전담할 독립한 국가기구가 있는 것이 인권보장과 증진에 보다 효과적인데다, 사법부를 이용하는 비용이 금전과 시간 양면에서 점점 더 커지고 있기 때문이다. 다시 말해서 국민인권기구는 법원보다 신속하고 간이할 뿐 아니라 전문적이고 친밀감있는 인권침해 구제서비스를 일차적으로 제공하기 위해 필요하다. 부유층과 기업들을 주요 '고객'으로 삼는 법원과 달리 국민인권기구는 인권을 침해받기 쉬운 사회경제적 약자와 정치적 소수자들을 주요 '고객'으로 삼는다.

### 3. 국민인권기구의 역사와 현황

국민인권기구가 후진국에나 필요한 제도 아니냐는 지적도 있지만 인권침해가 구조화, 일상화된 후진국에는 국민인권기구가 아예 없거나 있어도 전시용으로 그치는 경우가 대부분이다. 반면 거의 모든 선진국에서는 최소한 여성, 장애인, 난민등 특정 인권의 보장과 증진을 위한 독립인권위원회나 오부즈만제도가 일찍이부터 운

용돼왔다. 본격적인 종합적 국민인권기구도 호주, 뉴질랜드, 캐나다가 70년대말께 국제인권규약의 실효성을 확보하기 위해 처음으로 설치한 것이다. 미국도 유색인종의 인권보장을 위한 시민권위원회를 이미 60년대부터 운용해왔다. 직원수만 해도 2천명이 넘는 대규모 기구다. 프랑스(수상 자문기구), 네덜란드(외무부 소속으로 국내 인권문제에 대한 권한이 없고 개발원조등 인권외교문제만 취급함), 오스트리아 등에도 제한된 형태로나마 국민인권기구라고 할만한 것이 설치되어 있다. 영국에는 아직까지 본격적이고 종합적인 국민인권기구가 없는 상태이나 국제사면위등 민간인권단체들이 국민인권기구 설치를 요구하고 있어 영국정부가 검토 중이다.

아무튼 국민인권기구는 80년대 중반까지만 해도 유럽과 오세아니아에 편중된 모습을 보였다. 그러나 80년대 중반 이후 국민인권기구는 아시아, 중남미, 동구권에 서의 민주화 진전과 유엔인권기구들의 적극적 지원에 힘입어 어느 곳에서나 제법 고르게 찾아볼 수 있게 되었다. 특히 동구권과 아시아에서 속속 설치되고 있는데 필리핀, 인도, 스리랑카, 인도네시아, 러시아, 라트비아, 몰도비아, 에스토니아등이 그 예다. 아프리카에서는 남아공, 나이지리아, 튀니지아등에서 운영되고 있으며 중남미에서도 멕시코, 베네주엘라, 칠레등이 설치하고 있다.

<국민인권기구가 헌법기관으로 격상되어 있는 나라도 적지 않다. 대표적으로 남아공, 태국, 멕시코, 필리핀, 베네주엘라등을 들 수 있다. 캐나다 인권위원회는 법정 기관이지만 판례상 준헌법적 기구로 인정되어 여타 행정기관에 대해 우월한 지위를 누린다.>

#### 4. 국민인권기구의 실효적 운영을 위한 몇가지 조건

국제인권법의 국내적 실효성 확보를 위한 인권전담 국가기구의 필요성은 일찍이부터 유엔인권기구에 의해 인식되어 이미 1946년부터 유엔경제사회이사회는 각국에 국민인권기구의 설치를 권고하고 있다. 하지만 유엔인권기구들은 그후 30년간을 실체적 국제인권기준을 제정하는데 전념하느라 국민인권기구의 구조와 기능에 관한 국제적 기준과 지침을 마련하지 못했다. 그러다가 1978년의 제네바 회의를 거쳐 1991년의 빠리 회의에 와서야 비로소 본격적인 국제적 지침이 마련, 공포되었다. 국민인권기구의 지위에 관한 빠리 원칙에 따르면 국민인권기구의 구체적 내용은 각국의 사정에 따라 달라질 수 있지만 그 실효성을 위한 조건만은 분명한 관할권과 충분한 권한, 독립성, 접근가능성, 민간단체등과의 협력, 효율적 운영, 책임성등으로 어디에서나 공통적이다.

#### 가. 국민인권기구의 관할과 권한

국민인권기구의 목적은 한마디로 인권의 보장과 증진을 위해 국제인권기준의 국내적 실효성을 확보하는 데 있다. 이를 위해 국민인권기구는 다음과 같은 종합적 권한을 갖는 것이 바람직하다: 인권교육과 홍보, 인권연구와 인권관행에 대한 조사, 인권조약, 인권입법, 정책에 대한 자문과 조언, 인권침해에 대한 고발접수와 조사처리, 경찰, 군대, 교도소, 구치소, 수용소, 복지시설등에 대한 불시방문 점검권, 인권관련소송에의 독립참가권 등이 그것이다. 이중 교도소등 특별권력기관에 대한 불시방문점검권, 인권침해관행에 대한 대규모 공공조사권, 인권관련소송에 대한 선별적 참가권등은 권력기관에 대한 인권감시, 취약집단의 인권신장, 법원의 국제인권법 수용을 위한 매우 강력한 수단이 된다. 국민인권기구가 신설될 경우 우리나라의 노숙자, 앵벌이, 복지시설, 정신질환자, 외국인노동자, 에이즈감염자, 탈북자, 소년소녀가장, 청송감호소, 행형상황, 철거용역, 고문피해자, 의문사등 수많은 인권현실과 쟁점에 대해 체계적이고도 대대적인 조사연구가 수행될 수 있을 것이다. 이러한 권한을 행사하기 위해 국민인권기구는 증인소환권, 자료제출요구권, 타부처의 협조요청권등 일반 법원과 유사한 권한을 보유한다.

우선 문제되는 것은 국민인권기구의 관할 대상이 되는 인권의 범주다. 우선은 헌법과 국내법상의 인권을 넘어 관련 국제인권조약들을 명시하는 것이 바람직하며, 이때 시민정치적 인권 뿐 아니라 사회경제적 인권에 대해서도 관할권을 인정하는 것이 바람직하다. 사회경제적 인권이야말로 인권의 토대일 뿐 아니라 설령 고발접수 및 조사처리의 대상으로 삼지 않는다 해도 조사와 연구, 교육과 홍보, 조언과 자문의 대상은 되어야 하기 때문이다. 또한 국가기관에 의한 인권침해를 넘어 사인에 의한 인권침해에 대해서도 관할권을 인정할 것인가가 문제된다.

차별금지법 집행과 관련해서는 사인간에도 당연히 적용되겠지만 그렇지 않은 경우라도 국가기관이나 공무원에 의한 침해 뿐 아니라 사인에 의한 침해에 대해서도 관할권을 부여하는 것이 바람직하다. 대기업등 사인에 의한 인권침해가 날로 심각해지고 있기 때문이다. 국민인권기구에 대한 인권침해 고발은 피해자 본인 뿐 아니라 인권단체나 기타 제3자도 자유로이 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 집단소송의 형태도 적극 인정하는 것이 좋다. 다음으로 문제되는 것은 특히 조사 및 구제 대상이 되는 인권침해의 범주와 이용가능한 구제조치의 성격에 관련된다. 전자의 예로는 예컨대, 형사범죄에 대해서도 고발접수 및 조사처리권을 가질 것인지 하는 문제를 들 수 있고 후자의 예로는 조사 결과에 따라 내려질 구제조치에 구속력을 부여할 것인지, 아니면 권고적 효력에 그칠 것인지가 대표적이다. 모두 간단치않은 문제가 도사리고 있지만 구제조치의 경우 일단 법원의 1심 판결과 마찬가지로 강제력을 가져야만 국민인권기구의 실효성이 확보된다고 할 수 있다.

국민인권기구는 특히 경찰, 안기부, 군대, 교도소, 복지시설 등 특수권력기관에 의한 인권침해에 대해서는 그것이 형사범죄를 구성한다고 해도 충분한 조사권을 가져야 한다. 이들 기관은 모두 내부규율의 필요성이 높는데다 조직에의 맹목적 충성을 강조하는 특징을 갖는다. 그 결과 인권침해 가능성이 상대적으로 높은 이들 기관에 대해서는 부단한 교육 실시와 불시 방문 점검등을 통해 인권침해 가능성을 줄여야 한다. 나아가서 이들 기관의 구성원, 구급자, 수용자등으로부터 인권침해 고발이 있을 경우 신속하게 조사하여 검찰에 기소를 권고하든가 직접 기소할 수 있어야 한다. 검찰은 어느 나라에서나 이들 법집행기관에서 발생하는 인권침해를 외면하든가 관대하게 처분하는 경향이 있으므로 이러한 권한은 매우 중요하다. 국민인권기구에 대해 제한적으로나마 기소권을 부여하는 것이 바람직하다. 국민인권기구에 기소권을 줄 경우 검사의 기사독점주의에 대한 예외가 될 것이다.

#### 나. 국민인권기구의 독립성 구성

국민인권기구는 정부나 다른 국가기관 혹은 외부 사회세력의 지배나 부당한 간섭을 받아서는 안된다. 이것이 독립성의 요구다. 이러한 독립성의 요구는 조직법적으로 근거지워져, 운영의 자율성으로 나타나며 구성원의 의지와 재정의 독립에 의해 확보되어야 한다. 양방향적 협력 관계.

우선 국민인권기구의 조직과 구성에서부터 독립성의 요구가 반영되어야 한다. 설치 근거는 헌법이나 법률이어야 한다. 구성에서는 각국의 정치적 다원성과 사회적 다양성을 반영하여야 한다. 따라서 정부인사로 채워넣거나 법조인만으로 자격요건을 한정해서는 안된다. 또한 남성이나 특정정파로만 채워져서도 안된다. 빠리 원칙은 종교와 사상의 대표성마저 확보할 수 있는 절차를 요구한다. 인권위원의 임명권을 누가 갖건 민주적이고, 개방적이며, 투명한 선임절차 없이 일방적으로 임명권만을 행사하여서는 곤란하다. 구체적 선임절차로는 민간의 추천, 제청위의 심사와 제청, 대통령의 임명으로 이어지는 것이 바람직하다. 제청위에는 정부 대표, 야당대표, 법조계 대표, 학계 대표, 노동단체 대표, 종교단체 대표, 인권단체 대표등이 조화를 이뤄야 하며 어떤 경우에도 정부대표와 여당대표는 절대 소수에 그쳐야 할 것이다. 제청위는 추천된 후보를 상대로 일종의 인사청문회를 실시하여 후보의 인권철학과 인권의지를 점검해야 할 것이다.

임명방법과 자격요건 뿐 아니라 임명기간, 해임사유, 특권과 면책사유도 상세히 규정해야 한다. 임명기간은 5년 정도로 하고 중임을 허용하지 않는 것이 바람직하다. 인도의 경우 인권위원회는 임기 종료후 더 이상 정부의 자리를 얻지 못하도록 규

정하고 있다. 해임요건에 대해서는 판사의 해임과 동일한 요건을 적용하면 된다.

아무리 법적, 구조적 독립성을 갖고 있어도 재정의 독립이 없으면 허사다. 예산통제를 통해 얼마든지 조직과 기능을 축소할 수 있기 때문이다. 바람직하기로는 정부가 충분한 기금을 출연하여 자율적으로 예산을 편성하게 하는 것이지만 현실적으로는 법원이나 국회처럼 다소 자율적인 예산편성권을 보유하면 된다.

#### 다. 민간단체등과의 협력관계 구축

국민인권기구는 위로는 국제인권기구, 밑으로는 민간인권단체와 긴밀한 협력관계를 유지해야 한다. 민간단체와의 관계는 국민인권기구의 독립성과 실효성, 신뢰성과 접근성의 척도가 된다. 민간단체와는 정기적으로 공통관심사에 대해 협의하고 공동으로 연구조사 및 교육홍보 사업을 벌일 수 있다. 특히 민간단체에 대해 피해자 개인이나 집단을 대신하여 인권침해 고발권을 부여하는 것이 중요하다. 그밖에도 다른 나라의 국민인권기구, 유엔등 인권관련 정부간기구와의 협력관계 구축에도 힘써야 한다.

### 5. 국민인권기구의 과거청산 기능

인권피해자의 구제는 인권보장을 위한 가장 중요한 조치의 하나다. 과거 경찰과 검찰, 그리고 사법부가 제대로 작동하지 않던 시절, 그리하여 현실적으로 인권침해를 당하고도 속수무책일 수밖에 없던 시절에 발생한 인권피해를 청산하는 이른바 과거청산의 과정은 인권피해의 구제라는 측면 외에도 미래의 인권침해 방지를 위해서도 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 국제인권법상 과거청산은 인권피해자의 진실을 알 권리와 정의를 요구할 권리, 그리고 인권침해의 오욕 및 그에 대한 투쟁을 기억할 국가의 의무에 기반한다. 다시 말해서 인권피해자는 과거청산을 요구할 권리를 가지며 민주화 과정의 국가는 과거청산을 수행할 의무를 갖는다.

과거청산은 별도의 시한부 진실규명위원회(진실정의 혹은 진실화해 위원회)를 구성하여 진행하는 것이 일반적이다. 그러나 과거청산의 수행 혹은 불처벌문제와의 투쟁을 국민인권기구의 중요한 기능중 하나로 삼아도 문제될 것은 전혀 없다. 인권보장과 증진을 위해 과거청산작업만큼 중요한 것도 별로 없을 뿐 아니라 국민인권기구의 연구, 조사, 자문기능과 고발조사처리기능을 활용하면 되기 때문이다. 실제로 멕시코 인권위의 경우 불처벌문제와 전면전을 선언하여 설립된 3년동안만 해도 723명의 법집행관련 공무원에게 소추등 제재를 가한 것으로 보고되었다. 또한 호주

인권및기회균등위원회도 과거 오랜기간동안 원주민에게 가해진 가혹한 인권침해 실상에 대해 대대적 진상조사를 실시하고 정부에 대해 수많은 시정책을 권고하는등 과거청산작업에 앞장서고 있다.

우리나라에서 과거청산작업은 전노일당의 내란범죄에 대한 형사처리 외에는 행해진 것이 없다. 아직까지 공식적 차원에서는 반독재투쟁과정 중에 발생한 열사의 예우, 의문사문제의 해결, 고문피해의 처리는 물론 4.3사태와 같은 해방공간에서의 민간인학살사건, 삼청교육대, 언론인 해직, 전향강요, 인혁당사건, 조작간첩사건등에 대한 과거청산이 진행되지 않았다. 이러한 사건들중 일부는 민주화의 진전과 함께 개별적으로 사법부를 향해 제기되어 왔으나 사법부는 민형사 시효, 이념적 편견, 사회분위기등에 의해 갈팡질팡하는 모습을 보였다. 국민인권기구가 설치되면 철저하게 인권의 관점에서 이들 사건에 대해 진상조사를 벌이고 그에 기초하여 국가가 해야 할 다방면의 조치들을 공식적으로 제안하게 될 것이다.

과거청산 요구는 인권과 정의의 요구에 바탕하고 있는 이상 단순히 외면하거나 시간을 끈다고 해서 사라지지 않는다. 당사자들이 납득할만한 수준의 과거청산은 가해자와 피해자의 진정한 화해및 평화를 위해 반드시 필요하다. 그렇기 때문에 한국에서는 50년전의 제주4.3사태에 대한 재조명운동이 힘을 얻고 있으며, 영국에서는 북아일랜드에서 26년전에 발생한 '피의 일요일' 학살에 대해 진상규명을 약속한 것이 아니겠는가. 과거청산 요구의 끈질긴 생명력은 정의의 힘에 대한 확신과 정의를 이를 희망의 근거이기도 하다. 향후 설치될 국민인권기구가 4.3사태, 인혁당사건, 삼청교육대등 각종 과거청산과제를 떠안는 것은 본격적인 과거청산과정을 한 번도 경험하지 못한 채 모든 것이 뒤섞여 공존하는 가운데 민주발전을 이룩해온 우리나라에서는 자연스럽고 불가피한 일이다. 그동안 검찰과 법원, 정부와 언론이 보여온 냉전적 이념예단이나 정치적 눈치보기에서 시원스레 벗어나 오로지 인권의 관점에 굳게 서서 조용하지만 확실하게 누적된 과거청산작업을 수행하는 국민인권기구의 모습, 이것이야말로 우리 모두가 보고 싶은 한국형 국민인권기구가 아닐까. 과거청산 기능은 한국형 국민인권기구의 중요한 특징중 하나가 되어야 할 것이다.

## 6. 국민인권기구, 어떻게 추진해야 하나?

새 정부의 중점과제로 발표되었음에도 불구하고 담당부서인 법무부는 민간인권 단체에 대해 추진계획을 설명한다든가 내용에 대해서 협의를 진행한다든가 기타 어떠한 협력도 구한 적이 없다. '인권대통령'이 이끄는 '국민의 정부'에서 이러한 구시대적 관료적 행태는 이제 바뀌어야 한다. 정부로서는 국민인권기구 설립 추진과 법

안 작성을 위해서는 물론 곧 다가올 제헌 50주년 기념과 인권선언 50주년 기념 준비를 위해서도 민간인권단체들과 협의체를 구성할 필요가 있다. 정부의 예산과 조직 및 민간의 열정과 창의를 결합하여 의미있고 유익한 갖가지 기념행사를 기획, 집행함으로써 금년을 인권교육과 인권의식 제고의 좋은 기회로 삼아야 할 것이다.

다른 한편 민간단체들도 국민인권기구에 대해 관심만 높을 뿐 아직까지 구체적 움직임이 없다. 특히 국민인권기구의 최대 수혜자가 될 여성, 장애인, 외국인노동자 단체등은 아직까지 국민인권기구에 대해 전혀 알지 못하는 듯하다. 이렇듯 추동주체조차 정비되지 못한 상태에서 정부가 적극적으로 추진할 이유는 없다. 만에 하나 정부가 주도적으로 나설 경우 국민인권기구는 기형과 왜곡을 면치 못할 것이다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 "관련민간단체들이 우선 가칭 국민인권기구 설치, 차별금지법 제정, 그리고 인권선언 50주년 기념을 위한 민간단체공동대책위원회를 구성하여 국민과 언론의 이해와 지지를 조직하고 정부와 의회를 견인해야 한다." 물론 민간공동대위에는 기존의 인권협 소속단체들 외에도 여성단체, 장애인단체, 외국인노동자 단체, 사회복지운동단체, 노동단체등이 함께 하는 것이 바람직하다.

7월 50주년

## 7. 결론에 대신하여

국민인권기구가 충분한 권한과 인력을 갖고 독립성을 견지하며 효과적으로 인 권보장과 증진을 위해 힘쓸 때, 한 나라의 인권상황은 크게 개선될 수 있다. 국민인권기구가 생기면 예컨대 무분별한 불심검문, 양심수 석방시의 전향서약서 문제, 군대, 교도소, 구치소, 보호실, 의료시설, 복지시설에서의 인권 침해에 신속히 대응할 수 있으며, 장애차별, 인종차별, 성차별, 외국인노동자 차별등 직장과 사회에서의 각종 불합리한 차별을 시정할 수 있다. 또한 정부부처, 입법부, 사법부, 국제인권기구, 민간인권단체등이 국민인권기구를 중심으로 활발한 인권논의를 벌이게 되어 인권정치와 인권외교의 폭이 넓어지고, 인권법제가 발달되며, 인권의식도 높아진다. 물론 국민인권기구는 만병통치약이 아니다. 또한 국가기구의 하나이니만큼 환상의 대상도 될 수 없다. 특히 국민인권기구의 실효성을 확보하는 데 필요한 여러 가지 조건이 결여될 경우 국민인권기구는 또하나의 관료적 국가기구로 전락하고 말 것이다.

마침 국민인권기구 설립운동의 정치적 여건은 과거 어느 때보다도 좋은 편이다. 헌정사상 최초의 여야간 정권교체로 정부의 민주적 정통성 자체가 문제되는 상황이 해소되었기 때문에 정부와 민간단체의 관계도 새롭게 정립되어야 할 시점에 와있다. 다만 경제적 사정이 나쁘게다 인권운동진영의 주체적 준비가 미흡한 것이 흠이다. 지금은 경제적 사정이 호전되기를 기다려보자는 정부의 방침을 바꾸기 위

해 그리고 진정한 인권시대를 열기 위해 민간인권운동단체들이 국민인권기구 설치와 차별금지법 제정, 그리고 인권선언 50주년 기념준비를 위해 역량을 결집해야 할 때다. 인권은 경제사정이 나빠지면 버리거나 미뤄도 그만인 사치품이 아니다. 오히려 극단적 어려움 앞에서도 희망을 잃지 않고 인격의 존엄을 지키기 위해서는 너무나 할 것없이 인권을 존중받고 존중할 것이 절대적으로 요청된다. 힘있고 독립적이며 능률적인 국민인권기구는, 경제사정이 어떻든 모든 구성원에게 인권을 일용할 양식으로 제공하고자 하는 사회에 필수적인 존재다.

## 현 정부의 인권정책과 교회의 과제

이명남 목사

(KNCC 정의와 인권위원장)

### 1. 개혁의 우선순위

예수는 늘 자신의 반대세력들로부터 음해를 받아왔다. 당시 기득권을 누리던 사람들은 없는 죄를 만들거나 뒤집어 씌어 죽일 목적으로 예수를 시험했다. 그리고 자신들의 기득권 유지를 위해 늘 희생양을 필요로 했다. 예수는 당시 기득권 세력들에게는 눈에 가시와 같은 존재였고 어떻게하면 예수를 위험인물로 몰아세워 제거할 수 있을까하고 늘 기회를 엿보았다. 좋은 기회가 왔다. 바리새이파 사람들이 예수의 말씀을 트집잡아 올라가미를 씌울까 하고 오랫동안 궁리한 끝에 얻은 기회였다.(마태복음 22장 15절)

“가이사르에게 세금을 바치는 것이 옳습니까? 옳지 않습니까?” 물론 그들의 간악한 속셈을 아시고 동전(데나리온) 한 닢을 가져 오라 하신다. 그리고 그들에게 되묻는다. “이 초상과 글자는 누구의 것이냐?” “가이사르의 것입니다”라고 그들이 대답하자 예수는 “가이사르의 것은 가이사르에게, 하나님의 것은 하나님께 드려라”라고 말씀하신다.

이 말에 대하여 보수적인 사람들은 ‘정경분리’의 신학적 해석을 가하여 예수(종교)를 비정치적인 인물로 평가하려고 한다. 그러나 예수의 이 말속에는 의미심장한 숨은 뜻이 들어있다. 음해하려던 그들도 경탄해서 돌아갈 정도였다. 그 말의 뜻은 바로 너희들의 삶의 우선순위를 어디에 두고 살아가는냐는 것이다.

건국 이래 우리의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 우선적으로 지배해 왔던 논리들과 정신, 관행과 질서들을 되짚어 볼 때 과연 삶의 우선순위를 올바르게 지키며 살아왔는지 돌아보면 유감스럽게도 그렇지 않았다는 것이다. 물론 점진적인 발전이 있어왔음을 부인하지는 않지만, 지금까지 우리 민족은 분단으로 인한 냉전이데올로기와 인간안보에 우선한 국가안보, 국민 개개인의 삶의 질 개선보다는 부의 편중과 왜곡, 국민의 권리보다는 희생과 독선, 민주주의보

다는 권위주의와 억압, 국민의 안정심리를 이용한 부패와 부정, 개발을 빙자한 관치와 정경유착, 안보를 가장한 독재와 용공음해 등이 우선시되어 왔다. 그리고 권력유지나 재창출이 불안한 시기마다 수많은 민주인사들과 학생, 시민들이 기득권세력의 희생양이 되어 숨겨졌거나 감옥에 갇히게 되었다.

그 결과가 50년만에 우리 눈 앞에 나타났다. 'IMF시대'라는 한국전쟁 이후 최대의 환란을 맞게 된 것이 그 하나이고, 다른 하나는 건국 이래 최초의 여야간 '정권교체'라 할 수 있다.

그렇다면 새 정부의 과제는 명확해진다. 하나부터 열까지 철저한 개혁정부여야 한다는 것이다. 그런데 개혁을 추진하는 과정에서 IMF경제위기가 개혁의 원인은 될지언정 개혁의 걸림돌이 되지도 않을뿐더러 되어서도 않된다는 것이다. 그러나 현 정부가 새 술을 새 부대에 담으려는 노력보다는 IMF를 핑계삼아 개혁의 우선순위를 바로잡지 못하고 있다는데 문제가 있다. 아무리 IMF시대라고 하지만 무방비 상태로 거리로 내몰리는 실직자와 그 가족들은 최소한 생존의 권리마저 위협받고 있고, 비인간적 철거, 국가보안법에 의한 구속납용과 수사기관의 강제연행, 가혹행위 등의 시비가 끊이지 않고 있다.

## 2. 집짓는 사람들이 버린 돌을 모퉁이의 머릿돌로 사용해야

지난 반세기가 넘는 세월 우리사회의 법과 제도는 진정 인간의 기본권을 존중하고 민주적인 삶을 보장하는 장치로서의 역할을 충실히 해내지 못했다. 특별히 개인의 기본권은 개발과 성장, 안보논리에 의해 유보되어왔고 때로는 법의 이름으로 억압받아왔다. 그래서 주권자로서의 국민의 권리 또는 개인의 권리를 주장하거나 표현하는 것은 반국가적 행위로 매도되고 지탄받아 왔다. 국가가 필요하다면 인권은 언제나 무시될 수 있었던 시절이 있었다. 그리고 지금까지 대다수의 사람들이 어쩔 수 없다며 체념하기도 한다. 국가가 있어야 국민이 있고 회사가 있어야 일할 수 있다는 식의 논리가 팽배해 있는 것이다. 국민의 권리나 노동자의 권리는 언제나 뒷전이였다.

이승만 이후 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼 대통령이 주장한 논리였고 일종의 협박에 가까운 강요된 논리였다. 중요한 것은 지금까지 제대로 대접받지 못하고 버려져 왔던 인권이라는 돌을 개혁의 머릿돌로 삼으라는 것이다.

인권정책을 바로 세우는 일은 더 이상 유보되서도, 정치적 계산에 의해 조절될 문제도 아니다. 기득권층의 반발을 두려워하거나 현실정치의 문제로 당연히 해야 할 옳은 일을 하지 못한다면 개혁정부도, 국민의 정부도 될 수 없다. 나아가서는 '전두환·노태우씨의 사면'복권에 동의해 준 것에 대해서도 책임을 져야 할 것이다. 그만큼 현 정부의 인권정책은 다른 무엇보다 중요하고 우선적으로 해결해야 할 과제중에 하나라는 것이다.

## 3. 인권정책의 기준으로서의 법과 제도

교회는 '인간은 하나님의 형상대로 지음받은 존재'임을 고백하고 인간을 비인간화하는 모든 세력과 질서, 법과 제도로부터 구출하여 인간의 존엄성을 지키며 살아가도록 하는데 선교의 목적이 있다. 대한민국의 헌법정신이나 세계인권선언이 인간의 존엄과 권리에 대한 정신을 천명하고 있다. 그러나 법이 국민의 권리를 보호하느냐, 아니면 지배권력의 통치수단으로 이용되는 면이 더 많은가에 따라서 그 나라가 얼마나 민주적인 국가인가를 반영한다고 했을 때 우리의 법은 어느 쪽에 더 가까이 있는가? 그런데 우리나라의 현행 인권관련 법들은 아직까지도 인권탄압적인 독소조항들을 많이 내포하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 현 정부 인권정책의 제일과제는 악법들의 개폐에서 출발해야 한다.

### 1) 국가보안법 등 각종 악법

국가보안법은 1948년 임시정부 수립이후 이승만 정권이 친일세력을 발판으로 정권을 보위하는 과정에서 반대세력을 탄압하고 친일세력에게는 면죄부를 주려는 목적에서 만든 법이다. 시작부터가 정치성을 넘어서 민족정기를 말살하려는 의도에서 제정된 법이다. 또한 인간의 육체적 정신적 자유, 즉 인간다움의 기본이며 중심인 자유권을 무한적으로 훼손하는 법이 국가보안법이다. 이 법이 그동안 우리 사회에 끼친 해악들은 이미 여러 사건들에 의해 검증되고 전문가들에 의해 밝혀진 악법 중에 악법이다. 민주·통일인사들을 용공으로 음해하고 냉전이데올로기와 함께 우리 사회의 통일의식과 건전한 비판정신마저 반체제주의로 제단하고 탄압했던 장본인이다. 흑백논리가 판을 치게하고 진실마저 왜곡시켜 인간을 비인간화시켜온 도구이며 민주주의 발전의 장애물이 국가보안법이다.

'국가보안법이 정신과 문화의 부문에 대해 적용된 사례는 언론, 출판, 문학, 미술, 사상, 학문, 교육 등에 이르기까지 실로 광범위한 영역에 미치고 있고, 그 적용전수는 실로 방대하다. 또 국가보안법은 문민정부에 와서도 김일성 사망후 조문파동과 함께 거의 경련적이고도 발작적으로 조성된 이른바 공안정국의 시절에 경남 진주 경상대학교 교과서 파동등으로 계속 맹위를 떨쳤다.'<sup>1)</sup>

더군다나 최근 현 정부가 들어 이후 구속된 학생들이 50여명에 이르고 있으며, 이들 대부분이 국가보안법 위반혐의로 구속되었다는 것이다.(민가협 조사 98년 5월) 또한 새 정부가 출범한 직후 국가보안법 관련 사건으로 구속된 '관악노동청년회' 등 제 민주단체와 회원들에 대한 수사기관의 무리한 법적용은 과거 정부와 다름없는 저급한 인권의식과 공안의식에서 비롯된 사건들이다.

1) 국가보안법 우리에게 무엇인가? 광복50주년 기념심포지움 자료집 1995. p3

국가보안법은 이미 유엔인권위와 미국무부 인권위원회에서 조차 의사표현의 자유를 억압하고 자의적 구금의 위험이 있음을 지적하였으며, 김대중 대통령도 야당시절 대체입법을 통한 폐지를 주장하기도 했다. 더군다나 '남북 사이의 화해와 불가침, 교류협력에 관한 합의서'를 채택, 발효시키고 김대중 대통령도 남북기본합의서가 통일의 기초가 되어 한다고 역설하는 마당에 북을 반국가단체로 규정하고 있는 국가보안법은 반드시 폐지되어야 마땅하다고 본다.

국가보안법이 있음으로써 구속자가 늘어나는 것은 지금 이 시대에 있어 피해자만 더 늘어나는 것 이상 아무것도 아니다. 그리고 그보다 더 중요한 것은 국민의 마음과 정신은 계속 감시받고 침묵을 강요당하고, 진실이 왜곡되는 가치관의 전도라는 악순환이 반복된다는 것이다. 이는 21세기 한국의 미래에 있어 하나의 재앙일 뿐이다.

이밖에도 보안관찰법, 집시법, 형사소송법, 안기부법, 행형법 등에서의 반인권적 조항들에 대한 개정이 있어야 한다. 또한 영장실질심사제의 실시와 형법 등에 광범위하게 적용되고 있는 사형제도를 폐지하여야 한다. 유엔인권위는 지난 4월 3일 사형제도의 완전폐지를 촉구하는 결의문을 발표하고 미국, 중국, 이란 등 사형제도를 유지하고 있는 국가들에 '사형제도를 완전폐지하기 위해 사형집행의 일시 연기조치를 취할 것'을 요청했다.

그리고 국가보안법과 반인권적 독소조항으로 인해 억울하게 구속되어 있는 양심수를 석방하는 일이다. 지금의 360여명의 양심수(민가협. 3월 17일 기준)는 자신의 신념에 따라 사회정의와 민주화, 통일이라는 대의를 위해 일하다가 구속된 사람들이다. 양심수의 기준에 대하여는 논란의 여지가 없다. 전두환·노태우 씨보다 더 흉악범죄자가 아닌 이상 더 이상 가둬놓아야 할 아무런 이유가 없다.

## 2) 관계기관의 의식과 관행의 변화

현행법이 충분히 인권보장의 요건을 갖추었다 할지라도 실제 운영과정에서 권리들이 무시되고 있는 현실이다. 실제 인권침해 상황이 발생할 때, 현행법에 의해 보장된 권리나 의무가 지켜지느냐하는 것은 수레바퀴의 다른 한 쪽의 역할만큼 중요한 일이다. 여기에는 검찰과 경찰, 사법부의 민주화 의지가 동반되어야 할 문제이나 인권문제에 있어 그 수준은 의식과 관행면에서 구태를 벗어 버리지 못하고 있다.

실적위주의 연행과 인신구속, 조작사건 부풀리기, 권위적 불심검문과 불법 연행, 피의자 조사과정에서의 가혹행위 등이 지금도 계속되고 있는 실정이다. 지난 108주년 노동절 행사에서 노학연대를 사전에 차단하고 한총련을 와해하려는 목적에서 수백명의 학생들에 대하여 수배조치를 하고 마구잡이식으로 연행·구속하는 과정에서 수많은 인권침해 사례가 발생한 것은 실로 유감스러운 일이다. 대국민화합을 위해 전·노씨는 사면시켜주면서 학생들과는 대화마저도 시도

해 보지 않은채 무조건 몰아세우는 정부의 태도는 실망스럽다.

우리는 지난 독재정권시기를 통해서, 그리고 지금 인도네시아 사태를 보면서 새삼 깨닫는 교훈이 있다. 폐쇄적이고 권위적인 부도덕한 정권은 국민의 방어적 차원의 폭력마저도 공권력이라는 이름으로 무차별적으로 탄압한다는 것이다. 이는 공권력의 남용이며 합법을 가장한 폭력행위일 뿐이다.

## 3) 인권관련 기구의 개혁

인권관련 기구의 개혁과제로는 국가안전기획부의 수사권 폐지가 급선무이다. 96년 12월 안기부법이 개악된 이후 이렇다할 개선노력이 없는 상태에서 지금까지 존속되고 있는 안기부의 국가보안법상 불고지죄와 고무찬양죄에 대한 수사권은 물론 모든 수사권을 없애고 순수한 정보기관으로서만의 기능만하도록 개혁해야 한다.

검찰과 경찰의 개혁문제는 이들 기관의 독립성을 보장하는 문제와 직결된다. 검경의 정치적 중립강화를 위해서는 관련법의 개정을 통해 이들의 신분을 제도적으로 보장하는 차원에서 특별검사제의 도입과 경찰권의 지방정부 이양이 필요하다.

또한 재소자의 처우문제와 관련한 수많은 인권문제가 개선되지 않고 있다. 지금도 감옥내에서의 고문과 가혹행위 등 전근대적인 관행이 되풀이되고 있으며<sup>2)</sup>, 몇가지 석연찮은 의문사 사건도 있다.<sup>3)</sup> 이러한 재소자의 인권문제는 현행 행형법은 물론 잘못된 행형제도에 기인하는 것으로서 재소자 위주의 행형제도의 개선이 급선무이다.

비민주적인 관행과 제도의 청산은 바로 인권문제를 다루는 기관의 민주화와 개선의지에 달려있다. 공권력 앞에서 한 개인은 얼마나 초라하고 나약한 존재인가를 관계기관은 너무도 잘 알고 있다.

## 4) 진정한 화해를 위한 과거청산

5·18 광주항쟁 18주기를 보내면서 그 정신을 기리는 행사가 광주에서 열렸다. 그러나 5·18 피해자 172명 가운데 불과 19명만이 지난 11월 광주지법에서 무죄선고를 받았다. 헌법질서를 수호하기 위한 주권자의 저항이었음에도 피해자들에 대한 국가유공자 예우 등의 명예회복조치는 미흡하기만하다. 또한 발포책임자의 규명과 정확한 사상자 확인작업과 암매장 의혹 등은 여전히 밝혀야 할 과제로 남아있다.

그래도 청문회와 검찰수사에서 밝혀진 5·18광주항쟁의 진실규명과 보상문제

3. 최근 감옥내 재소자 의문사 사건 등에 관한 보고, 인권운동사랑방 조사, 98. 5

가 이럴진데 정도의 차이는 있을지언정 국가권력기관의 수많은 반인륜적 인권침해 사건들의 진실규명작업은 오리무중이다.

기대했던 문민정부에서의 '역사바로세우기'가 미완의 과제로 남아있는 지금, 독재정권의 어두운 그림자들을 제거하고 실질적인 과거청산을 통한 화해와 민주주의의 완성의 과제가 현 정부에 있음은 시대의 요청이다.

아무리 먼 과거의 일이라 할지라도 국가의 부당한 권력남용에 의한 인권침해 사건들은 철저히 진상이 밝혀져야 한다. 화해의 이름으로 잘못을 무조건 덮어주어 오다가 오늘의 경제위기도 초래하게 되었고, 안기부의 공작에 의한 '북풍공작'도 가능했다.

안기부는 정치적으로 민감한 시기마다 간첩단사건을 발표했고 그 때마다 조작 및 가혹수사 의혹이 제기되었다. 이로 인해 많은 양심적인 재야인사나 교수, 종교인, 학생, 정치인들이 간첩혐의로 중형을 선고받고 구속되었지만 지금까지 그 진상이 밝혀진 것은 아무것도 없다. 그리고 관련 안기부원이 처벌된 경우도 단 한건도 없었다.

1961년 박정희 정권부터 지난 김영삼 정권까지 안기부 등 공안기관에 의한 용공음해와 조작사건, 의문사 사건, 인권유린 사건 등은 이루 헤아릴 수 없을 정도로 많다.

특별히 지난 70, 80년대 NCC에 대한 정권의 용공음해와 탄압행위들도 진상이 규명되어야 한다. 당시 안기부, 보안사 등 정보기관이 주도하여 허위사실로 교회와 목회자들을 빨갱이로 매도하고 선전하고 감옥에 가두었다. 대표적인 사건들로는 75년 수도권 특수지역선교회의 선교자금사건과 76년 「한국기독교와 공산주의」, 78년 「산업선교는 무엇을 노리나」 등 책자를 통한 NCC 등 교회에 대한 용공음해 사건, 79년 '크리스찬 아카데미사건', 83년 정보기관의 사주에 의한 서울제일교회의 예배를 방해하고 목회자와 신도들을 폭행한 사건, 94년 공권력의 NCC 사무실 난입사건 등이 있다.

또한 89년 이내창(중앙대 안성캠퍼스 총학생회장, 당시 27세)씨가 여천군 바닷가에서 의문의 주검으로 발견된 것과 관련한 안기부의 개입의혹, 96년 박창희 교수(한국외대) 사건, 김형찬(경희대 수원캠퍼스)씨의 안기부 강제연행과 고문에 따른 분신사건, 85년 구미유학생 간첩단 사건, 92년 남한조선노동당 결성사건과 고문피해사건 등의 진실규명을 위한 재심의를 피해자의 명예회복을 위한 특별법 마련등의 조치가 있어야 한다.

특별히 정부는 한국전쟁 당시인 1950년 7월 26일부터 29일까지 영동군 노근리에서 있었던 미군의 양민(피난민) 학살사건에 대한 진상규명과 피해자보상을 위한 법적·제도적 대책을 강구해야 한다. 당시 피해자들이 정부를 상대로 국가배상신청을 하였으나 지난 4월 28일 본부배상심의회(법무부)로부터 시효가 지났다는 이유로 기각결정을 받았다. 같은 시기인 5월 14일 정부는 한국전쟁 당

시의 국군포로와 북에 강제납치된 민간인, 피랍선원 등 납북억류자들이 귀환할 경우 생계지원 방안 등을 규정한 '귀환자 지원법'을 제정하기로 했다고 밝혔다.<sup>4)</sup>

노근리사건의 경우 전쟁중 발생한 사건이라고 하지만 베트남의 '미라이 마을'사건처럼 비전투지역에서 비무장의 민간인을 4일동안 한곳에서 300여명 이상 학살한 반인륜범죄이다.

교회협을 비롯한 국내의 인권단체는 그동안 실질적 '과거청산'을 위해 정부내에 '진실규명위원회' 설치를 요구하여 왔다. 그러나 이왕에 국가인권위원회 설치를 추진중이라고 한다면 이 기구가 진실규명위원회의 역할을 대신할 수도 있을 것이다. 또한 민주유공자보상법을 제정하여 모든 인권침해 사건에 대한 재심의와 보상의 길을 열어야 한다.

지난 4월 2일 프랑스 중죄재판소는 비시정권의 고위관리였던 87살의 모리스 파봉에게 유대인학살에 대한 책임을 물어 유죄를 선고했다. 56년전인 1942년 7월 파봉이 유대인 체포와 강제이송을 공모했다는 이유로 그는 재판을 받고 유죄를 선고받은 것이다. 그리고 이탈리아 주교회의는 4월 3일 '나치의 유대인학살을 막지 못한 것에 대하여 유대인들에게 사죄한다'는 입장을 밝혔다. 또한 11년간 장기집권동안 흑인해방운동을 무자비하게 탄압했던 남아공의 전대통령 피타 보타가 인권유린행위로 법정에 서게 되었다.

인간의 존엄성을 말살하는 반인권적 행위는 어떠한 이유로도 정당화될 수 없으며, 가해자는 반드시 그 책임을 져야 한다는 것과 정의는 반드시 승리하고 진실은 밝혀야 한다는 것이 역사가 인류에게 가르쳐 주는 교훈이다.

과거청산은 전적으로 정부가 나서서 해결해야 할 일입니다. 그러나 현정부도 지난 정부의 실패한 과거청산작업에 만족하여 철저한 개혁과 과거청산에 임하지 않는다면 또다시 진실은 은폐되고 역사의 정의는 실종되리라 생각합니다. 그러므로 현정부는 양심과 정의를 지닌 정부가 되어야 할 것입니다. 현 정부가 과거청산작업에 대답하게 나서기를 바랍니다.

#### 5) 그 밖의 인권정책 과제들

첫째, 현 경제위기로 인해 거리로 내몰리고 있는 실직자들을 위한 실업대책 등 사회보장제도의 확립, 결손가정에 대한 지원과 아동보호 대책마련이 시급하다.

둘째, 주한미군의 한국인들에 대한 범죄 및 한국의 재판관할권 문제, 미군 기지내의 환경오염문제, 미군공여지 양도문제, 기지촌 여성문제 등 주한미군에 의한 각종 인권침해로부터 한국민을 지키려는 법적 제도적, 의식적 노력이 필요하다. 가장 중요한 것은 이와같은 문제들이 발생해도 전혀 재판권을 행사할 수

#### 4. 한겨레 98년 5월 15일

없는 한미행정협정(SOFA), 한미상호방위조약의 개정이 있어야만 가능하다.

셋째, 적법하게 취업한 산업연수생 외국인노동자들에게는 법적보호장치가 마련되어 있다고 하지만 실제 노동현장에서는 인권침해 사례가 빈번하게 발생하며, 연수생자격으로 입국했다할지라도 곧 사업장을 이탈, 불법체류자로 나설 수밖에 없는 구조적인 문제가 있다. 이를 위해 '고용허가제'를 골자로한 외국인 노동자들의 노동권과 귀환에 따른 인간적 배려와 최저기준의 기본권을 마련하는 일이 필요하다.

#### 6) 국가인권기구와 현 정부의 인권정책

대통령의 공약사항인 국가인권위원회의 구체적인 실무준비를 법무부가 추진하고 있다. 현재 위원회의 설립형태, 업무범위, 예산, 인사운용 등과 관련한 외국의 사례를 분석하고 가칭 '인권위원회'법을 제정하여 98년부터 시행할 것을 검토하고 있는 것으로 전해지고 있다.

국가인권위원회는 입법·사법·행정부로부터 독립하여 자율권을 가지고 인권문제에 관한 조사와 구제조치, 인권교육, 법률과 제도, 정책과 관행을 점검하는 인권의 '안전장치'의 기능을 가진다. 그러나 국가인권위원회가 설치된다는 것만으로 모든 인권문제가 사라지고 획기적인 인권증진이 있을 것이라고 기대하기에는 아직 이르다. 더군다나 인권위원회가 유엔총회의 결의사항이기에 마지못해 추진되거나 대외적으로 인권후진국의 오명을 벗기위한 외피용으로 형식적으로 설립되어서는 안된다.

그러므로 국가인권위원회는 보다 광범위한 시민인권단체의 참여와 의견을 모아 실로 중립적이고 실질적 권한을 가진 기구로 자리잡아야 한다. 또한 인권문제에 관한 현실적 문제해결과 인권교육, 연구조사, 유엔 및 국가간 연대와 함께 앞서 지적인 과거청산을 위한 진상규명, 재심의 관한과 현 정부하에서의 인권상황 개선을 위한 법과 제도의 정비 등을 구속력을 가지고 행사할 수 있도록 권한을 부여해야 한다.

또한 위원회에 참여하는 사람들은 다양성을 인정하여 각계를 대표하는 사람들로 구성되어야 한다. 그런 의미에서 현재 진행중인 국가인권위원회는 비정부기구에 대하여 더욱 개방되어야 하고 준비단계부터 협력관계를 유지하는 것이 필요하다.

우리나라 정부가 현재 가입한 국제인권조약마저 제대로 준수하지 못하고 있는 상황에서 인권위원회가 그 효율성에도 불구하고 국내인권문제를 개선하는데 있으나마나한 기구가 되지않도록 정부가 노력하는 것과 함께 인권단체의 비판과 감시가 무엇보다 중요하다.

#### 4. 교회의 선교적 과제

10년 전인 1988년 교회협은 '반고문, 반폭력 인간선언'을 발표하였다. 전두환정권시절 끊이지 않은 고문·폭력을 고발하고 민중의 힘으로 이를 추방할 것을 결의하였다. 구체적으로는 첫째 유엔인권규약(A, B 규약)의 가입, 둘째 국가보안법 사회안전법·노동법 등의 개폐, 셋째 사형제도의 정치적 악용반대와 사형제도의 폐지 넷째 양심수의 석방, 다섯째 의문사 희생자들에 대한 진실규명을 위한 국정조사권 발동, 여섯째 각종 불법연행, 연금, 도청, 검열, 감시 등 일체의 인권침해 관행의 추방을 천명했다.

그리고 10년이 지난 지금, 당시 민주주의와 인권증진을 위하여 희생되고 고난받은 사람들이 원했고 싸워왔던 정권교체가 이루어졌다.

10년전 교회협이 발표한 '반고문·반폭력 인간선언'의 내용들이 지금 얼마나 실현되었는가를 돌아 볼 때 낙제 점수를 줄 수밖에 없는 형편이다. 노태우씨와 김영삼씨가 개혁과 인권정책에 실패하고 오히려 지난 정권과 같은 고문과 폭력을 방패로 정권을 유지해 왔다는 것은 일반적인 평가이다. 유엔인권규약에 가입한 것 외에는 인권침해의 악순환의 고리는 계속되고 있다. 그래서 교회는 10년 전이나 크게 다를바 없는 우리의 인권현실을 부끄러워하면서 다시금 인간의 존엄성 실현을 위해 반인권의 반대편에 서서 지속적으로 악자의 편을 들어주는 일을 해야 할 것이다.

이를 위해 첫째 국가보안법과 보안관찰법의 폐지 등 악법의 개폐를 위해 악법철폐주관을 전국적으로 전개하여 나갈 필요가 있다. 또한 국가보안법의 남용과 피해에 대한 감시와 양심수 석방을 위해 과거와 다름없는 열정을 가지고 인권운동을 벌여나가야 한다.

둘째, 민주유공자를 죄인으로 정죄했던 우리사회의 냉전의식과 흑백논리를 회개하는 일을 전개해야 한다. 이 일을 위해 민주유공자 보상법의 제정과 실질적 과거청산을 위한 모든 노력을 경주해 나가야 한다.

셋째, 정치적 권리와 함께 중요시되고 있는 경제·사회·문화적 권리에 대한 교회의 인권정책을 수립해야 한다. 사회복지와 여성, 아동인권 등 인권의 새로운 영역에 대한 지평을 넓혀가면서 대안을 제시하고 건전한 비판세력으로서의 기능을 충실히 하도록 노력해야 한다.

교회는 끊임없이 자기갱신을 통해 세상의 갈등과 긴장에 대하여 올바른 길을 제시해야 한다. 정의를 외면한 선부른 화해와 용서는 현 정부에도 그리고 새 세계를 향한 희망에도 도움이 되지 않는다. 권력이 정의를 외면하고 국민위에 군림하여 권력을 남용한다면 교회는 하나님의 뜻을 저버린 권력과 기독교의 반대편에 서서 그 피해자들과 연대하여 또 다시 정의와 희망을 외칠 수밖에 없다.

## 토론 메모

이재(한나라당) · 군사정부 → 문민정부로 이행했지만, 구조 자체가 군사 문민 손을 잡고 있기에

문제. 정통성, 조직성 없는 정부에서 양원이란 존재 유지의 수단일 수 밖에 없다.

감정적 정부 즉각적으로 출범했다면 달랐을 것. 그러나 5.16 구태라. 인헌탄압 조국라. 분열화했던

가원현과 공동 정부 구성했기에 허위적. 양원 문제. 내리 청산하려면 5.16을, 군사 정권

인사들이 요격에서 있었을 X. 따라서 대통령 의지로 이것을 할 수 있을지.

양원은 그 4가지 성격의 조직성으로부터 출발. 2절이 아니면 ① 남북분단 ② 지역 이라는 상황에서

양원은 정책 유지의 하위구조일 수밖에. ~~정~~ 집합의 독립성. 경찰의 독립성 전제해야.

전관 스캔 (고등판해 사례) 또 있다. 일기서. 20여명 몰려와 압수. 하고 있는 일 비정형 장기수

판문점 설정법 어겼다는 핑계. 양자부 몰려가서 약 4일동안 잡을 못 찾다.

밥을 먹지 않 하명 여자가 아프고, 몽둥. 조사할 때 분명히 음각기 문제.

영웅 기어머선은 조사 방향 달라지고, 몰아대는 분위기. 주역 바깥쪽은 수장이 당자를 쿵쿵 치며

바깥쪽이. 고이 갖다 놓고, 닭다리 막 먹이라고 입에 걸어 넣고. 술 먹게 하고.

가장 모욕적인 것:

해악당. 특히 금융권 사람이 가장 알바라. 여권. 다섯대장도 맞았다.

2절에 재방부는 하나도 수용 X. 언론도 양자부 발로 그대르 보도하는 것 보고 그것도 X.

[구태  
술, 2기  
모성.] 국민 정부는 올바른 법이 정성으로 들어가야 한다.  
조청 절대로 해설 안 된다.

• 국민체대로 정부 여당이 되기 안 나오는 군요.

\* 법무부 양원: 권선동 걸수. 양원 가장 마진 나을

법무부 양원장제 및 국가양원 위원에 대해...

법무부 { 법무부  
국가양원위원  
국가양원위원회 설립 } 으로 한정되어 있음.

현행 정부 출범 이후, 정서 확립과 건전 모상 등 → 지요.

## 토론 메모

박정현 법무장관 발: 양원도 곧 사회 문화의 척도. 양원도 정서는 대립하는 것이 아니라

상호 보완적. 양원 장리의 모든 활동이, 수사 및 형 집행 과정에서 양원 참여 일거수

일여수 교육, 감옥. 철야 수사 금지 조치. 공안 수법에 대한 변호사 접근 교육권 적극 보호

국민의 법률 복귀 ... 국가보안법에 대한

- 국가양원 기구: 대통령 공약 중 하나. 백대 정책 과제 중 하나. 국가 양원 위원회 법률부 주도로

설립하겠다고 보고. 국가양원 위원회 설립 공론화 얼마 안 됐고. 전향 별로 X.

법무부 양원과 주도로 내부 「설립 위원회」 \* UN에서 만든 국가 양원 기구 각국에서 반영

위원회: 호주, 뉴질랜드, 남아공, 인도 ...

음부: 스웨덴, 덴마크

다음달 말경 각국의 양원 기구 건 제목으로 발간 예정.

각국 양원 기구 주장 - 독립성: ~~국~~ 양원위원 조사 위해 국가로부터 독립해야.

기밀예산 위원회등 관계 부처에 현 청미 하여 ...

구성에 매해선 확정된 바 X

- 입법부 { 양원위원회  
음부고문  
정문기구 } { 교육, 홍보  
제도에 대한  
개정권  
공로 및  
조금 차별 정책 받아 구제.

국가양원 기구 설립시, 입법부에서

문제: 권선동 -, 고등판 -,

여성들 -,

양원 부처에서 조를 발표.

국민양원 기구: 모든 역할까지, 4법

현행 부처에 있어만 자체.

입법기능 대체하지 않 X. 강제 수사권 부여 안 하고 있다. (특 뉴질랜드)

기소권 부여도 곤란. 근데 두가지 권한 없으면 조정 명령 (송해배상, 석방) 여려 승용 양행 것 같다.

그러면 양원위원회 설립성 없는데, 양원 문제 25 해결 위해 피정인이 승용할 경우 법무부 양원

창구 통해 강제력 있는 자에 부여 ~~국~~ 강제력 → 하도록.

# 국가인권기구를 만들자

조용한  
변화

**세** 계화의 폭풍 속에서 온 나라를 뒤 흔들고 있는 경제위기는 우리 사회가 나아가는 방향과 그것을 떠받치고 있는 가치를 근본에서부터 다시 검토하도록 강요하고 있다. 그러나 한국사회의 과거와 현재를 반성하고 미래를 모색하는 진지한 토론의 장이 되어야 했던 대통령선거는 우리의 공동체를 절망 속에서 건져올릴 전망을 제시하는 데 실패했다.

온갖 사람들의 수많은 진단과 처방이 난무했으나 우리 사회는 서서히 혹은 급격하게 무너져내리고 있다. 초현대식 장비와 화려한 상품들이 부실한 기초 위에 딱지딱지 타고 앉았던 삼풍백화점처럼. 벼랑 끝에 몰려 있는 우리 사회가 다시 일어설 수 있는 희망의 씨앗은 어디서 찾아야 할 것인가.

## 국제사회의 인권보장체제와 그 한계

희망을 찾아내는 첫걸음으로 나는 국가인권기구의 설립을 제안한다. 국가인권기구(National Human Rights Institution)란, 헌법 또는 법률에 따라 인권의 보장과 향상을 임무로 하고 시민사회의 전면적인 참여를 통하여 구성되며, 입법·사법·행정부로부터 독립하여 기능하는 새로운 개념의 국가기구를 말한다. 말하자면 사람을 사람으로 존중하는 것이 국가의 궁극적인 목표임을 확인하고 국가체제를 그런 방향으로 움직여가는 계기로 만들어지는 것이 바로 국가인권기구다. '새로운 개념'의 국가기구라고 했듯이 이 기구는 인권문화를 길러내고 인권의 관점에서 법률과 제도, 정책과 관행을 점검하게 하는 국가적인 '반성장치'로서, 기존의 국가체제가 가진 본질적인 한

인권의식과 제도는 여전히 후진적이고, 국제인권조약은 그저 외교적 장식물에 불과한 나라. 그런 이 땅에 국가와 시민사회가 참여해 국가인권기구를 만드는 것은 천박한 인권의식을 바로세우고 인권과 민주주의의 가치를 재확인하는 길일 것이다.

계를 극복하고자 하는 것이다.

국가인권기구는, 1970년대부터 본격적으로 시작되어 1992년 유엔 총회에서 채택한 '인권보장과 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 기능에 관한 원칙(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)'으로 일단락된 논의의 산물이다. 그 결과 1993년 세계인권회의에서 채택한 '비엔나 선언과 행동계획'에서는 한국을 포함한 모든 참가국이 자기 나라의 실정에 맞는 국가인권기구를 설치하고 그 기능을 강화하기로 약속했다. 1993년까지 35개국이 국가인권기구를 설립했고 그 숫자는 점점 늘어나 국제사회의 대세가 되고 있으며 많은 나라에서 인권보장에 큰 기여를 하고 있다. 국내에서는 아직도 생소하지만 인권단체들의 회가 1993년 이래 국가인권기구의 설치를 요구해왔고 법무부가 1996년 국정감사에서 이 기구의 설치를 검토하겠다고 답변한 일도 있으며 이번 대통령선거 과정에서 김대중 후보가 공약으로 제시하는 등 점차 관심

이 높아지고 있다.

나라에 따라 차이는 있지만 국가인권기구 하는 일은 대체로 다음과 같다. 인권 상황과 인권에 관련된 법률과 제도, 정책과 관행의 연구와 조사, 인권문제와 관련하여 정부·국회·법원 등 국가기관에 의견을 제출하고 개선안을 제안, 국제인권기준에 맞게 국내법과 관행이 이루어지도록 노력하고 인권조약에 따른 구제절차의 이용을 지원, 인권교육과 홍보를 통해 인권의식을 고취하고 시민사회와 협력, 유엔, 지역인권기구, 다른 나라의 인권기구와 협력, 인권침해에 대한 조사 및 평화적인 해결과 권리구제를 위한 적절한 조치.

이와 같은 새로운 국가기구가 필요하다는 데 국제사회가 합의한 것은 기존의 국가 및 국제체제가 인권을 보장하는 데 근본적인 한계를 가지고 있기 때문이다.

과거의 논의에 따르면 인권은 각국의 국가기구와 유엔을 중심으로 한 국제체제에 의해 보장된다. 국가차원에서는 기능별로 나누어져 있는 국가기관 사이의 견제와 균형에 의해 권력남용을 예방하고 침해된 인권을 구제하게 되어 있다. 다원적이고 책임 있는 의회, 의회의 권위를 존중하는 행정부, 독립적이고 공정한 사법부가 서로 견제하게 한다는 권력분립사상은 실제 민주주의의 발전과 인권보장에 획기적인 공헌을 했다.

여기에 덧붙여 국제사회가 '위로부터' 국가권력을 견제함으로써 인권을 보호한다. 국제인권제도는 인류가 '극단의 20세기'를 겪으며 깨달은 산물이다. 한 나라의 인권침해는 그 나라를 분열시키고 구성원을 화생시키는 데서 끝나지 않고 국제분쟁의 원인이 되며 인류 모두에게 재앙을 줌으로 인권

과 평화를 보장하기 위한 국제체제가 필요하다는 것이다. 그 내용으로 유엔을 중심으로 한 국제기구와 유럽, 미주, 아프리카의 지역인권기구 등 인권보장을 위한 체제를 발전시키는 한편 세계인권선언과 국제인권규약을 비롯하여 고문, 인종차별, 여성, 어린이, 난민, 외국인노동자 등 각 분야의 국제조약과 다양한 인권기준을 만들어왔다.

그런데 기존의 제도는 인권침해의 사전 예방기능이 미흡하다는 결정적인 약점을 가지고 있다. 침해된 인권의 사후구제도 복잡한 절차와 시간과 비용을 요구하기 때문에 비효율적일 뿐 아니라 사회적 약자와 심각한 인권침해에 노출되어 있는 사람일수록 제도에서 소외되기 마련이다. 국제기구의 판단과 권고를 무시해 버리는 인권침해국들에 대하여 마땅한 강제수단을 아직 마련하지 못하고 있는 국제인권제도의 문제점 역시 심각하다.

## 국가인권기구는 인권의 '사전경보장치'

국가인권기구는 국제인권기준과 어긋나는 법률과 제도, 관행을 개선함으로써 인권침해와 국제분쟁으로 변질 수 있는 원인을 사전에 평화적으로 해결함으로써 인권에 관한 '사전경보장치'의 역할을 한다. 자기 권리를 지킬 능력이 없는 약자들에게 국내법과 국제법을 통털어 '비공식적이고 빠르며

효과적이고 비용이 적은 해결책'을 강구해주며 인권단체들과 협력하여 사회적으로 중대한 의미를 가지고 있지만 피해자가 분명치 않은 문제들을 해결하는 데 초점을 맞춘다. 또 국가권력의 담당자들과 시민들에게 인권을 교육하고 인권문화를 고취함으로써 민주주의와 인권보장을 위한 밑바탕을 건설하는 일 역시 기존의 국가기구가 감당하지 못하는 것이다.

요컨대 국가인권기구는 인권의 관점에서 국가기구를 감시하고 견제하는 동시에 인권의 사각지대를 줄여나감으로써 그들의 기능을 보완하는 역할도 맡고 있다. 인권의 관점에서 제도와 정책, 관행을 체계적으로 검토하고 개선하게 함으로써 국가기구의 경제적 권력적 속성을 부드럽게 하고 국가와 시민사회 사이에서 가교 역할을 하는, 새로운 개념의 국가기구인 것이다.

물론 이 기구가 설치된다고 하여 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 이 기구는 국가를 더욱 인권보장적인 체제로 발전시켜나가는 촉매 역할을 할 수 있을 뿐이기 때문이다. 그런 반면 실질적 권한이 없는 기구를 만들어내 인권상황을 호도하는 정치적 장식물로 이용하거나 인권운동의 동력을 떨어뜨리는 데 악용할 위험도 없지 않다. 권한이 줄어들까 염려하는 검찰, 경찰, 안기부, 법원 등 권력기관의 견제와 비협조로 제 역할을 다하지 못하게 될 수도 있고 오

늘날 유행하는 '작은 정부론'에 역행한다는 비난을 받을지도 모르겠다.

그럼에도 불구하고 한국은 국가인권기구가 절실히 필요한 나라다. 지금 무능하고 부패한 정치와 경제권력은 사태를 인식하여 올바른 방향으로 해결해 나갈 수 있는 능력을 잃어버린지 오래이다. 인권의식과 제도는 일제 식민통치와 한국전쟁을 치르던 수준에 머물러 있고 국제인권조약은 국민생활과 아무 관련이 없는 외교적 장식물에 지나지 않는다. 앞으로 진행될 통일과정에서 일어날 수도 있는 대규모 인권침해를 막고 평화적으로 관리하는 문제와 이를 위하여 국내와 국제사회의 협력체제를 건설하는 문제는 아직 시야에도 들어오지 않고 있는 실정이다.

이렇게 볼 때 시민사회의 참여를 통하여 인권기구를 설치함으로써 기대할 수 있는 제일 큰 성과는 정부당국과 우리 사회의 천박한 인권의식을 바로 세우는 것이라고 생각한다. 국민의 선거에 의하여 대통령을 뽑는다는 사실과 정치, 경제적 민주주의의 실현, 그리고 모든 인권의 보장을 통일시키고 인권의 천국이 이루어진 것처럼 생각하는 어처구니없는 망상을 깨지 않는 한, 한국사회가 더 이상 앞으로 나아가는 것은 불가능한 것이다. 위기는 단지 문제가 많다는 데서 오는 것이 아니라 문제가 있는 것을 알리고 하지 않는 데서 비롯되는 법이다.

갈갈이 찢어진 우리 사회가 공동체의 통합을 유지하면서 난마 같은 어려움들을 평화롭게 풀어나가기 위해서는 인권과 민주주의의 가치를 재확인하고 끊임없이 제도와 관행과 정책을 개선해 나가야 않으면 안 된다. 국가인권기구 설립을 제안하는 뜻은 기존의 국가제도에 단순히 또 하나의 기관을 만들어 덧붙이지는 것이 아니라 시민사회와 국가가 모두 참여하여 우리 사회가 지향해야 할 가치와 나아갈 방향을 진지하게 모색하고 합의점을 찾아내는 계기를 만들자는 것이다. 21세기가 눈앞에 다가온 가운데 새 정권을 맞이하는 1998년은 국민적인 참여와 토론을 통하여 국가인권기구를 설립함으로써 '좋은 정부'를 향한 첫 걸음을 떼는 한 해가 되기를 기대한다. ☎

우리 인권의 현주소? 인권의식과 제도를 바로세워야 한다. 사진은 지난 여름, 민가협 주최 '양심수 석방을 위한 하루 굶욕 체험'



# 한국의 인권보장과 증진을 위한 국민인권기구

김 한 균 (민주주의법학연구회)

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

## I. 인권의 국제적 보장과 국민인권기구

### 1. 인권보장과 증진을 위한 국민적 기반의 필요성

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

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

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

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

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

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

### 2. 국민인권기구의 의미

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

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

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

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

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

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

### 3. 유엔과 국민인권기구

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

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

이 원칙에 따른 국민인권기구의 설립과 강화의 필요성은 1993년 6월 비엔나 세계인권대회(The World Conference on Human Rights)에서 채택된 비엔나 선언(The Vienna Declaration)에서도 재차 강조되었다. 즉 각국 정부들에 대하여 국민인권기구의 설립과 강화를 요청하는 한편, 이를 지원하기 위한 유엔활동과 프로그램의 확대강화를 권고하였다. 또한 국민인권기구의 제도적 개선책을 논의하고 국민인권기구간의 협력 및 유엔과의 협력을 통해 정보와 경험을 공유하기 위해서 국민인권기구들의 정기적 회합을 제안하였다. 이어서 1993년 12월 튀니스에서 열린 제2차 국민인권기구 워크숍에서는 국민인권기구의 강화방안으로서, 유엔기구에의 참여활동보장과 유엔의 설립기금과 기술지원프로그램제공을 논의하고, 국민인권기구

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

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

협력위원회(Coordinating Committee of national institutions)<sup>7)</sup>를 통한 국민인권기구들간의 정보교류를 권고했다.<sup>8)</sup>

## II. 국민인권기구의 권한과 역할

### 1. 인권교육과 홍보

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

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

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

### 2. 인권침해에 대한 조사(Investigating human rights violations)

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

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

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

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

식신장에 기여한다. 나아가 인권침해에 대한 사실조사와 피해자구제조치 권한을 가진 국민인권기구의 존재는 인권침해에 대한 강력한 억제요인이 될뿐만 아니라, 정부의 인권옹호의지를 가늠할 수 있는 표지가 된다. 따라서 효과적인 조사체계를 갖추기 위해서는 충분한 법적 권한<sup>10)</sup>, 조직력과 이용이 쉽고 비용이 적게 들며 신속한 조치가 가능한 절차가 확보되어야 하며, 정치적 의지도 뒷받침되어야 한다. 물론 국내적 차원에서 인권침해로부터의 보장역할은 기본적으로 사법부가 담당하고 있다. 즉 국민인권기구가 운영하는 국민의 인권침해사실에 대한 고발(complaint)접수와 일정한 구제조치체계는 기존의 사법체계가 현실적으로 미치지 못하는 인권보장의 틈새를 메꾸는 역할을 하는 것이다.

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

모든 개인<sup>12)</sup>은 국민인권기구에 인권침해사실을 고발할 수 있으며, 간소한 절차를 통해 쉽게 이용할 수 있으며 고발자의 비밀도 보장된다. 대부분의 국민인권기구는 침해사실조사에 앞서 조정절차(conciliation)를 통한 사실확인 및 상호수용가능한 신속한 해결을 도모한다. 조건을 갖춘 고발이 정식으로 접수되면, 불법한 침해사실의 실제여부와 책임소재를 가리기 위한 조사절차가 진행된다.<sup>13)</sup> 조사가 종결되면, 구체적인 구제 내지 시정조치가 뒤따르게 되는데, 국민인권기구의 권한형태에 따라 직접적인 징계처분을 부과하거나, 의회 또는 관련정부기관에 시정권고를 할 수 있

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

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

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

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

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

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

### 3. 인권보호 및 증진활동에 대한 자문과 지원

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

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

### 4. 국민인권기구의 효율적인 역할을 위한 조건

“국민인권기구는 특히 유관기관에 대한 자문과 인권침해에 대한 구제활동, 인권정보의 보급과 인권교육에서 중요하고도 적극적인 역할을 수행하고 있다.”<sup>15)</sup>

적절하고도 효율적인 국민인권기구는 한 나라에 고유한 정치적 경제적 문화적 상

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

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

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

#### 4.1 독립성

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

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

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

#### 4.2 관할권의 확정과 충분한 권한

국민인권기구의 관할범위는 일반적으로 설립법령에 명시되어 있다. 광범하고도

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

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

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

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

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

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

#### 4.3 친숙성

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

#### 4.4 협력

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

#### 4.5 활동의 능률성

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

### III. 국민인권기구의 유형과 각국의 현황

#### 1. 국민인권위원회

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

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

#### 2. 옴브즈만

옴브즈만(Ombudsman)은 특히 행정권의 남용으로부터 국민의 기본적 자유와 권리를 보호하기 위한 독립기관이다.<sup>21)</sup> 역시 인권침해에 대한 고발을 접수하고 조사하며, 피해자와 정부기관사이의 중립적 조정자(independent mediator)로서 활동한다. 옴브즈만제도는 나라마다 형태를 달리하는데, 의회형 옴브즈만<sup>22)</sup>의 경우에는 행정통제를 위한 의회부속기관으로서, 행정부형 옴브즈만은 국민의 행정기관에 대한 청원을 행정조직내에서 처리하는 내부적 행정구제제도로서 기능한다.<sup>23)</sup>

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

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

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

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

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

#### 3. 전문인권기관

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

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

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

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

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

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

#### 4. 각국 국민인권기구의 현황

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

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

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

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

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

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

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

이백년 가까운 역사를 가진 스웨덴의 의회옵즈만(Parliamentary Ombudsman)은 의회에서 선출되는 임기4년의 수석옵즈만과 일반행정,사회복지,법원·군대·경찰담당 옵즈만으로 구성되는 독립헌법기관이다.33) 의회,내각,검찰총장을 제외한 모든 국가 및 지방자치단체 행정기관과 법원,군대의 적법한 직무수행에 대한 감찰권, 행정행위의 적법여부에 대한 의견진술권, 국회와 정부에 대한 입법제안권,직무범죄공무원에 대한 처벌건의 및 소추권(특별검사),접수된 고발사항에 대한 조사와 자체조사권, 의회에 대한 보고서제출권을 가진다. 그밖에 정부에 의해 임명되는 직능옵즈만으로서, 소비자옵즈만, 기회균등옵즈만,인종차별방지옵즈만, 언론옵즈만이 활동하고 있다.34)

#### IV. 한국의 인권상황과 국민인권기구

##### 1. 한국에서 국민인권기구설립의 의미

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

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

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

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

33) 스웨덴 헌법 제12장 제6조

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

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

## 2. 한국의 인권보장기관현황과 법무부의 인권위원회설립방안

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

국민고충처리위원회는 국무총리산하에 대통령이 임명한 3년임기의 상임위원장 및 상임위원 2명, 비상임위원 4명과 보조기관인 전문위원과 조사관 및 사무처<sup>35)</sup>로 구성되어 있는 행정기관이다. 국회, 지방의회, 법원, 중앙선관위, 감사원과 국가기밀 또는 사생활에 관한 사항외에 모든 행정기관의 행정에 대해 민원상담과 조사, 위법부당한 처분에 대한 시정권고, 행정제도운영개선에 대한 의견표명, 위원회권고사항에 대한 관계기관의 조치결과통보요구권을 가진다.<sup>36)</sup> 모든 국민은 행정기관의 위법부당한 처분이나 부작위에 대한 고충민원을 서면신청할 수 있으며, 이를 접수한 고충처리위원회는 조사에 필요한 경우 관련기관의 자료제출과 관련자의 출석 및 의견진술을 요구할 수 있고, 관련기관장은 조사와 요구에 협조해야 한다.<sup>37)</sup> 조사결과 위법부당한 처분이라 인정할 만한 상당한 사유가 있을 때에는 관련기관장에게 적절한 시정조치 내지 법령 기타 정책의 합리적 개선을 권고할 수 있고, 이에 대해 관련기관장은 30일 이내에 그 처리결과를 통보해야 한다.<sup>38)</sup> 국민고충처리위원회의 결정은 법적 강제력은 없지만, 국민에 대한 공표권과 대통령에 대한 보고권<sup>39)</sup>을 통해 간접적으로 구속된다.<sup>40)</sup>

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

36) 행정통제 및 민원사무기본법(1994) 제16조

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

38) 같은 법 제26조, 제28조, 동 시행령 제61조, 제63조

39) 같은 법 제29조, 제30조

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

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

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

## 3. 한국에서 국민인권기구설립의 원칙

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

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

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

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

42) 1996년도 정기국회 법무부 국정감사자료

다. 무엇보다도 우리나라에서 국민인권기구 설립을 준비하는 데는 다음의 원칙을 염두에 두어야 한다.

첫째 국민인권기구는 독자성과 중립성이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

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

둘째 국민인권기구는 국민모두의 참여가 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

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

셋째 국민인권기구는 효과적 기능수행이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

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

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

#### [참고문헌]

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

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

## [자료]

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

#### 1. 역할

##### (a) 정부와 국민을 위한 인권관련 정보원으로서의 국민인권기구

- (1) 국민인권기구는 정보수집 및 홍보를 위한 전국, 지역회의들을 후원해야 한다.
- (2) 국민인권기구는 인권관련법령과 판결, 인권증진과 보호에 유용한 절차에 관한 정보를 수집, 정리하고 홍보해야 한다.
- (3) 국민인권기구는 그 권한범위내에서 모든 개인이나 단체로부터 고발 및 제보를 접수해야 한다. 그리고 국민인권기구과의 의사소통에 대한 제한이 있어서는 안된다.
- (4) 국민인권기구는 공정하고 적절한 대중매체를 통해 인권관련정보를 수집·홍보해야 한다.

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

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

(7) 국민인권기구는 기본적인 인권관련문서들을 광범하게 간행해야 한다.

##### (b) 인권에 대한 인식과 존중을 위한 여론제도 지원

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(22) 국민인권기구는 자유언론과 협력하면서 활동해야 한다.

##### (c) 정부가 의뢰한 국내특정상황에 관한 조사 및 권고

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

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

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

##### (d) 정부가 의뢰한 인권관련문제에 관한 자문

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

(27) 국민인권기구는 인권증진을 위해 기존의 사법절차를 개선해야 한다.

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

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

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

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

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

(32) 국민인권기구는 인권에 관한 헌법규정의 실현을 증진시켜야 한다.

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

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

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

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

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

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

(f) 인권분야의 국제협약에의 당사국인 경우 정부가 위임한 기능의 수행

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

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

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

## 2. 구조

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

(43) 국민인권기구는 헌법과 법률에의 범위내에서 구성된 법정기관이어야 한다.

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

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

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

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

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

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

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

## 인권보장 및 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙 (Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights, 1992)

### A. 권한과 의무

1. 국민인권기구는 인권을 보장하고 증진하는데 필요한 권한을 가져야 한다.

2. 국민인권기구는 헌법 또는 법률에 그 구성과 범위가 명시되어 있는, 가능한 한 광범위한 권한을 부여받아야 한다.

3. 국민인권기구는 특히 다음과 같은 의무를 진다.

(a) 정부, 의회 기타 관련기관에 자문역할을 함에 있어, 당국의 요청에 따라 또는 그 권한행사를 통해서 인권보장과 증진에 관련된 문제에 관해 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며, 출간할 수도 있다. 국민인권기구의 어떠한 특권뿐만 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서도 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.

i. 사법기관과 관련하여 인권보장을 확대하기 위한 모든 법조항 및 입법과 행정관련 법조항. 이에 관련해서 국민인권기구는 법안뿐만 아니라 유효한 입법적 행정적 법조항들을 검토해야 하며, 이러한 법조항들이 인권에 관한 근본적 원칙이 될 수 있도록 제안을 해야 한다. 필요하다면 국민인권기구는 새로운 입법, 현행법률의 개정, 행정조치의 시정을 권고해야 한다.

ii. 국민인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황

iii. 인권관련 국내상황에 대한 일반 및 특정문제에 대한 보고서의 준비

iv. 인권침해상황에 대한 정부의 관심촉구, 그러한 상황에 종식시키기 위한 권고, 필요한 경우 정부의 입장과 조치에 대한 의견표명

(b) 국내입법, 규제, 실무와 국제인권규범들과의 조화와 효과적인 이행을 증진하고 확고히 해야 한다.

(c) 국제인권규범에 대한 비준과 공식승인을 촉구하고, 분명히 이행되도록 해야 한다.

(d) 조약상 의무에 따라 유엔전문기구 및 위원회와 지역기구에 국가가 제출해야 할 보고서마련을 돕고, 필요하다면 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련주체에 관한 의견을 표명해야 한다.

(e) 유엔 및 유엔관련기구, 지역기구 그리고 인권보장과 증진분야에서 권한있는 다른 나라의 국민인권기구와 협력해야 한다.

(f) 인권교육 및 조사프로그램의 구성을 지원하고, 각급학교와 대학에서의 교육과 조사에 참여해야 한다.

(g) 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 출판기관을 이용해서 인권문제를 여론화하고, 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 맞서야 한다.

### B. 구성과 독립성·다원성(independence and pluralism)의 보장

1. 국민인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 또는 선출은 인권보장과 증진에 관련된 다양한 사회계층, 즉 특히 인권을 위해, 인종차별에 맞서 활동하는 비정부단체, 노동조합, 관련 사회 및 직능단체(변호사, 의사, 언론인, 과학자 협회); 사상 및 종교단체; 대학과 전문가들; 의회; 정부부처(만약 포함되는 경우에는 정부대표는 자문자격으로만 심의에 참여할 수 있다)의 참여를 보장하는 절차에 따라 수행되어야 한다.

2. 국민인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 물적 기반, 특히 충분한 재정을 확보해야 한다. 이는 국민인권기구가 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정상의 간섭을 받지 않고 독자적인 조직과 공간을 확보할 수 있도록 하기 위함이다.

3. 국민인권기구의 독립성 확보에 필수적인 권한을 안정적으로 보장하기 위해서는 특정한 권한위임의 지속을 확실케 할 공식적 법령에 의해 그 구성원들이 임명되어야 한다. 이러한 권한위임은 구성원의 다양성이 보장되는 한 갱신될 수 있다.

#### C. 활동방식

국민인권기구는 그 직무를 수행하는 가운데,

1. 정부에 의해 제기된 사안, 자체적인 사안을 불문하고, 권한범위내의 모든 사안을 자유로이 심사해야 한다;
2. 권한내에서는 상황판단에 필요한 모든 사람을 면담해야 하고, 모든 정보나 문서도 입수해야 한다;
3. 특히 그 의견과 권고를 공론화하기 위해서는 직접 여론에 호소하거나, 언론매체를 활용해야 한다;
4. 정기적으로 또는 필요할 때마다 모든 구성원이 참석한 가운데 회합을 가져야 한다.
5. 구성원들 가운데 실무그룹(working group)을 만들고, 그 기능수행을 지원하기 위해 지역 및 지방조직을 구성해야 한다.
6. 인권보장과 증진에 책임있는 기타 기관들(특히 옴부즈만과 중재인 및 유사기관)과 지속적으로 협의해야 한다.
7. 국민인권기구의 활동을 확대하는데 있어 비정부단체의 기본적 역할에 비추어 비정부단체와의 관계를 발전시키는 것은 인권보장과 증진에 기여한다, 또한 경제적 사회적 발전과 인종주의에 대한 투쟁, 특히 침해받기 쉬운 아동, 이민노동자, 난민, 신체 및 정신장애자와 같은 집단이나 특정영역을 보호하는데 기여한다.

#### D. 사법기관에 유사한 권한을 갖는 국민인권위원회의 지위에 관한 보충원칙 (Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence)

국민인권기구는 개별상황에 관련한 고발(complaint)과 청원(petition)을 조사, 심의할 수 있는 권한이 있으며, 각 개인 및 그 대리인, 제삼자, 비정부단체, 노동조합 등에 의해 사안이 제기될 수 있다. 이러한 상황에서는 국민인권위원회의 권한에 관한 위의 원칙들을 전제하지 않고, 다음의 원칙들에 근거한 직무가 부여된다.

1. 조정(conciliation)을 통해 혹은 법률규정의 범위내에서 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 필요한 경우에는 비밀리에, 합리적인 해결을 모색한다;
2. 자신의 권리에 관해 청원하는 측에, 특히 유용한 구제수단 및 그 활용에 도움이 될 수 있는 정보를 제공해야 한다;
3. 법률규정의 범위안에서 모든 고발과 청원을 조사하고 유관기관에 이송해야 한다.
4. 특히 유관기관이 개인의 청원대상이 된 경우, 인권옹호를 위해서 법률의 개정, 규제 및 행정작용개선에 대한 제안을 통한 권고를 한다.

○ 민변 공동환영서: 권력적으 병행하려. 총백 노려 남용해서 다시 국가 중의 사상을 응계할 수 있다는 거... 거둬들여 보면, 생각할 수 있어야 근본적 차이를. 국가보안법 때에 또다르게 응계할 수 있는 거... 권력적 차이를 끌어 낼려야. 국가보안법 문제: 지금 정부 한계 있지만, 이거 사예 보면 민간 단체들이 주체적으로 준비, 국가가 여벌로 인정하는 거. 따라서 무리이 노력도 필요.

국민인권기구: 현 국가 체제, 상황 질서. 세계 정세 하에서 근본적 변형 속에서 이루어져야. 정통자들 몇몇이 이거 사예를 본따 만들면 유명무실한 거. 사회적으로 논의 할려야.

9. 국민인권위원회: 인권 침해 국가 공권력. 내세. 분권. 병행하는 정부. 독립기관.

○ 김대중, 양심수 석방, 선연해 석방을 촉발. 「민주주의 경제성장, 남북합의 이행, 국민인권기구」

희망으로 작용. 2월 13일 불투명하고 협의 지점. 3.13 양심수 4명 석방 - 「성방 거둔다 대응」 매 주대결.

법무장관: 「국가보안법 세력화 경향하지 않는 거」라고 양심수 석방. 지켜볼 수 없는 일.

성향적 국가 이행한다 했지만 이루어지지 X. 거둬들여 보면, 인권 정책 과연 있는지? 법률적 심판뿐 아니라 역사적 정의를 다른 거는 필요. 한총련, 작고 규정. 민체 결성된 보장 X.

북풍공작, 양심수 석방. 2월에 거둬들여 보면 양심수. 북한은 바뀐다. 채수권 데지 주장했는데 어원치..

수사권 명백히 폐기해야. 민족민주적 영예 리본, 수배자 체제. 양심수 전원 4명 석방. 국가보안법, 권력유명

○ 민변 장악력: 양심수 문제는 단지 양심수를 위한 게 아니라 뿌리를 바꾸려는 일.

양심수 → 반정부법..

→ 권력유명

보안관찰처를 개편: 98년 4월 권력유명력 - 한총련 만하고, 민족화 응계 한계 법에서 두는 거 보면 국가보안법에 그런 자를 얹어 있다는 거 한심.

국가인권위원회 - 국가보안법 기능 공헌.

- 규정: 인권 단체. 인권위 피해자 포함해야.

또

\* 박영석 등: 법조계 방성해야. 강자 법안이야 할 사람 법안주고, 양심수만 잡아 놓다...

\* 민변에 대해 교수: 14대 박영석에 총장생각 이상치 양. 상동구체소 수감. 강제경찰장요. 법원에 불려서 체포, 조수.

국가보안법: 「영향 결정 34.」 예미. 권력유명력.

국가인권위원회:

## 결 의 문

우리는 지난 시기 반인권적인 법과 제도 및 이념과 의식에 대하여 끊임없이 저항하여 왔다.

또한 우리는 지난 독재정권시절은 물론 기대했던 문민정부에서의 인권실현과 진정한 역사바로 세우기가 무위로 끝나는 것을 보면서 국민의 지속적인 관심과 감시, 그리고 참여를 통하여만이 인권을 보장받을 수 있다는 것을 경험했다.

특별히 정부수립 이후 최초의 여야간 정권교체로 출범한 '국민의 정부'의 시작과 체제와 국경을 넘어 인권의 보편성, 세계민의 평화를 천명한 세계인권선언 50주년은 우리에게 인간존엄성 실현에 대한 새로운 도전과 희망으로 받아들여지고 있음을 고백한다.

이에 우리는 현 정부의 인권정책과 이에 따른 교회의 새로운 과제들을 모색하고자 '98정책협의회를 개최하였다. 우리는 현 정부가 과거 군사독재의 의식적, 제도적, 인적 잔재를 말끔히 청산하고 민주화 실현과 인권증진을 위해 노력함으로써 인권후진국이라는 불명예를 씻을 수 있기를 바라면서 다음과 같이 우리의 입장과 결의를 밝힌다.

첫째, 우리는 현 정부가 조속히 양심수를 전원석방할 것을 촉구하며, 이 일을 위해 모든 교회가 합심하여 기도하며 모든 노력을 아끼지 않을 것이다.

둘째, 우리는 국가보안법과 보안관찰법이 냉전이념에 기초하여 국민의 정치적 자유와 사상·양심·표현의 자유를 가로막는 악법임을 거듭 밝히면서 이의 폐지 및 인권을 침해하는 모든 법조항과 제도의 개정을 촉구하며, 이를 위해 노력할 것이다. 또한 국가권력기관의 민주적 개혁과 공권력으로부터의 국민의 권리침해와 폭력에 대하여도 강력히 대처해 나갈 것이다.

셋째, 우리는 우리 사회 각분야에서의 진정한 개혁과 민주화, 인권신장은 왜곡된 역사의 재정립과 철저한 과거청산으로부터 출발함을 밝힌다. 이에 우리는 현 정부가 과거 군사정권시절부터 김영삼정부에 이르기까지 독재와 부정의에 맞서 민주화와 통일을 위해 헌신하다 억울하게 희생된 사람들의 명예회복과 정당한 보상이 이루어 지도록 적극 노력할 것을 촉구하며 교회가 이 일을 위해 연대하여 노력할 것을 결의한다.

넷째, 우리는 현 정부가 추진하고 있는 국가인권위원회의 설립을 환영을 하면서 국가인권위원회가 과거와 현재, 미래의 국민 기본권과 함께 유엔이 권고하는 보편적 인권실현의 기구가 될 수 있기를 바란다. 이에 우리는 국가인권위원회가 독립적, 개방적, 효과적인 기구로 운영될 수 있도록 지속적으로 감시하고 비판하는 애언자의 소임을 다할 것이다.

다섯째, 우리는 세계경제의 불평등 구조와 분배의 부정의, 민중참여의 배제 등으로 고통당하는 약자들의 아픔을 치유하는 노력으로 경제정의 실현을 위해 노력할 것이다. 한편 여성과 아동, 장애인의 권리와 지위가 우리사회에서 평등하게 실현되도록 노력할 것이며, 국가적 경제위기로 노동권은 물론 생명권까지 위협받고 있는 실직자들의 기초적 인간복지 구현을 위해 적극 대처해 나갈 것을 결의한다.

여섯째, 우리는 6월 4일 지방자치선거가 참여와 통합의 21세기 민주정치를 구현하는 중요한 선거임을 인식하고 공정정대하게 치뤄질 수 있도록 노력할 것이다. 또한 실질적 지방분권을 위한 주민자치 실현을 위해 개혁적이고 민주적인 후보가 당선될 수 있도록 노력할 것이다.

우리는 하나님의 법과 의를 세우고 인간의 존엄성을 수호하는 일이 한국교회의 중대한 선교적 사명임을 믿으며 예언자적 입장에서 하나님의 공의가 강물처럼 흘러 넘치는 정의와 평화의 새로운 시대를 맞이하기 위하여 1천만 성도들과 함께 기도하고 노력할 것이다.

1998년 5월 21일

‘98인권선교정책협의회 참석자 일동