

# 국가인권정책기본계획 권고안의 수립 및 이행분석\*

오 완 호\*\*

## I. 서론

현재 국가인권위원회는 2012~2016 국가인권정책 기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights; 이하 인권NAP) 권고안을 작성 수립하고 있다. 이 글은 2007~2011 인권NAP 권고안의 이행을 분석하고 그 결과를 비판함으로써 2012~2016 인권NAP 권고안 마련의 기초에 이바지하는 것이 그 목적이다. 인권NAP은 국가인권정책의 청사진(master plan)으로서 인권과 관련된 법, 제도, 관행의 개선을 목표로 하는 범국가적인 인권정책종합 계획일 뿐만 아니라 인권상황과 개선조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 인권정책 목표와 추진과제를 제시하는 것이다.<sup>1)</sup>

국가인권위원회는 2003년부터 3년여 동안 인권NAP권고안을 작성하여 2006년 6월 2일 2007~2011 인권NAP 권고안을 정부에 통보하며 그 기대효과로 국가인권정책의 방향을 국내외에 천명하고, 인권취약계층의 삶의 질을 향상시키는 효율적인 프로그램을 개발하고 포괄적 인권정책 수립을 통한 국가정책 간 연계성을 강화하고 인간의 기본적 자유와 권리를 존중하는 의식과 생활의 정착을 도모하며 인권을 보호하고 증진하기 위한 국가기구의 기능 강화하는 것이라고 천명하였다.<sup>2)</sup>

국가인권위원회는 2007~2011 인권NAP 권고안에서 그 구성 의의를 세 가지로 분류하여 전체구성 의의를 설명하며 크게 두 가지 의의로 먼저 사회적 약자, 소수자의 인권 보호와 둘째 인권증진을 위한 인프라구축으로 크게 권고안을 분류하였다.<sup>3)</sup>

\* 투고일자 : 2011. 06. 05    심사일자 : 2011. 06. 17    게재확정일자 : 2011. 06. 24

\*\* 한국인권행동 사무총장

1) 국가인권정책기본계획 권고안 3쪽.

2) 국가인권정책기본계획 권고안 5쪽.

3) 국가인권정책기본계획 권고안 18쪽,19쪽.

이 글에서는 2007~2011 인권NAP 권고안에서 2부로 분류된 “사회적 약자, 소수자의 인권보호”부분과 3부로 분류된 “인권증진을 위한 인프라구축”부분을 중심으로 그 결과물을 분석하고 특히 2부의 내용 중 인권교육부분을 중점적으로 살펴보려고 한다.

## II. 본론 : 2007~2011 NAP 권고안 이행분석 및 비판

### 1. NAP 권고안에 대한 이행주체의 태도 및 활동

#### 1) 한국정부와 대통령

노무현전대통령과 참여정부는 기본적으로 NAP을 수용하는 태도를 보였으나 NAP을 적극적으로 이행하기 위한 특별한 활동을 전개하지 않았다. 2008년에 취임한 이명박 대통령과 현 정부는 NAP을 몰이해하고 여러 인권정책을 후퇴시키는 여러 조치를 감행하여 비판에 직면하고 있다. 취임 전 국가인권위원회를 대통령 직속기구로 두겠다고 국가인권위원회의 독립성을 흔들었으며 국가인권위원회를 축소하여 그 활동을 무력화 하였고 인권과 관련 없는 인사들을 인권위원으로 임명함으로써 인권단체로 “식물인권위”라는 비판을 받게 하였다. NAP 3부 중 시민적, 정치적 권리보호부분에서 언급하고 있는 반인도적범죄에 대한 공소시효배제, 공무원과 교사의 정치활동 일정범위 확대, 주민등록번호의 무분별한 수집제한 및 오남용 방지 유엔자유권위원회 유보조항철회 검토, 국가보안법 폐지, 사형규정범죄 축소<sup>4)</sup> 등에서 어떠한 활동도 하지 않고 역행하였으며, 양심적 병역거부권의 인정<sup>5)</sup>을 무시하였다. 이명박 정부와 현 한국정부 하에서 이행되고 있는 NAP의 내용은 거의 없으며 대부분 내용면에서 인권정책이 후퇴하는 양상을 보이고 있다.

#### 2) 국가인권위원회

이전 안정환국가인권위원장이 이명박 대통령에게 단 한차례의 보고도 못한 채 사퇴하고 2009년 7월 현병철위원장이 취임한 후 국가인권위원회의 각 기능은 유지 또는

4) 국가인권정책기본계획 권고안 108쪽.

5) 국가인권정책기본계획 권고안 118쪽.

퇴보하고 있다. 조직이 축소되었으며 기존 시민단체 출신의 직원들은 이념적으로 내몰리고 있고, 우 편향적인 북한인권정보센터의 설치, 북한인권침해신고센터의 설치 등 인권NAP과는 관련 없는 사업이 중요정책으로 채택되어 추진되고 있다. 인권NAP의 내용 중 장애인, 시설생활인 등 일부 정책의 진전이 있는 분야도 있으나 대부분의 인권 NAP의 권고안은 국가인권위원회내에서도 당위적 문구로만 이해되고 있다.

## 2. 2007~2011 인권NAP 권고안의 제2부 “사회적 약자, 소수자의 인권보호”에 대한 분석 및 비판.

### 1) 인권NAP권고안의 제2부에 포함된 주요 정책

인권NAP권고안의 제2부에 포함된 주요 정책과제는 다음과 같다. 장애인 관련해서는 장애인의 인권보호를 위한 장애인 관련법 정비, 장애인의 참정권 확대, 장애인 이동권 보장과 교육권 보장, 장애인 재활보조기구 지원 확보 등을 핵심추진과제로 제시하고 있다. 비정규직노동자 관련해서는 비정규직 고용남용방지, 차별시정, 사회보험 적용 확대, 교육훈련확대 등을 핵심과제로 제시하고 있다. 이주노동자 관련해서는 이주노동자의 기본적 권리 보호, 본인 및 가족의 권리 보호, 이주 여성의 권리증진 등을 핵심추진과제로 제시하고 있다. 성적소수자의 관련해서는 성적소수자의 기본권 보호 및 성전환자의 인권보장을 위해 성전환 관련 수술의 국민건강보험의 단계적 적용 검토 등을 핵심 추진과제로 제시하고 있고, 새터민의 기본적 권리보호를 위해 관련 공무원의 인권교육 강화 및 새터민 고용 활성화 정책 추진 등을 핵심 추진과제로 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

특히 비정규직 노동자에 대한 인권NAP권고안의 추진과제로는 핵심 추진과제로는 동일가치 노동을 하는 노동자에게 임금, 근로시간, 복지 및 기타 근로조건에서 동일한 처우를 보장하도록 법, 제도 정비, 근로계약의 서면작성을 통한 기간제 근로자의 보호대책 마련, 정부는 공공부문의 비정규직 차별 해소 및 기타 지원책을 도입하여 선도적 역할 수행, 비정규직 노동자의 노동3권을 실제로 보장하기 위한 조치 마련, 특수고용종사자의 특수성을 반영한 다양한 보호대책 마련, 사내하청 노동자의 원청 사업주, 파견노동자의 사용자사업주에게 사용자로서의 책임과 의무를 강화하는 방안의 마련을 권고하고 있다..<sup>7)</sup>

6) 국가인권정책기본계획 권고안 23쪽-100쪽.

7) 국가인권정책기본계획 권고안 38쪽.

## 2) 이행분석 및 비판

2008년 4월11일에 시행된 장애인 차별방지법, 2007년 4월1일 부터 시행된 장애인 활동 보조지원 사업, 2009년 3월부터 시행되고 있는 정신보건법의 개정으로 인한 인권 교육의 의무화 등으로 인권NAP 2부의 내용 중 장애인 분야에 약간의 진전이 있었다. 그러나 장애인 교육권, 장애인 노동권장애인 이동권 등은 담보하고 있다. 비정규직분야는 비정규직 고용납용, 임금과 근로조건, 사회보장은 악화되고 있으며 비정규직에 대한 사회보장권도 보장되지 않고 있다. 이주노동자에 대한 고용허가제도 개선되지 않고 있으며, 미등록 이주노동자를 단속하는 과정에서 인권문제도 지속적으로 발생하며. 이주 여성에 대한 폭력사태도 지속적으로 발생하고 있다. 난민보호를 위한 법률적 제도도 마련되지 않고 있으며, 난민신청절차가 너무도 까다롭고 심사대기중인 대상자에 대한 법률적 지원제도도 전무하다. 여성, 아동노인에 대한 인권증진 정책은 담보중이며, HIV감염인, 한센인, B형 간염보균자 등 병력인에 대한 사회적 차별도 개선되지 않고 있다. 군인, 전의경에 대한 인권보호대책도 진작되지 않고 있으며 전 의정부대에서의 폭력사태도 계속되고 있다. 시설생활인 및 세터민에 대한 지원 대책도 제자리이며, 성적 소수자에 대한 차별행위도 지속되고 있다.

## 3. 2007~2011 인권NAP 권고안의 제3부 “인권증진을 위한 인프라구축”에 대한 분석 및 비판

### 1) 인권NAP권고안의 제3부에 포함된 주요 정책

인권NAP권고안의 제3부 중에서 자유권 관련해서는 반인도적범죄에 대한 공소시효배제, 공무원과 교사의 정치활동 일정범위 확대, 주민등록번호의 무분별한 수집제한 및 오남용 방지, 정부에 의한 일률적인 인터넷 내용규제 최소화, 집회시위에 대한 규제완화, 양심의 자유보장을 위한 국가보안법 폐지, 양심적 병역거부 인정 및 적절한 대체복무제 도입 등을 포함하고 있다. 사회권 관련해서는 쟁의행위에 대한 필수공익사업장에 대한 직권중재 폐지 또는 필수공익사업장 범위 축소, 근로기준법 적용범위 대상 확대, 최저임금 결정방식 개선 및 적용대상 확대, 작업장 감시기술 도입운영 정보 공개 등이 포함되어 있다. 인권교육 강화를 위해 학교부문, 공직종사자의 인권교육, 시민사회 인권교육 등의 강화를 추진과제로 제시했다.<sup>8)</sup>

## 2) 이행분석 및 비판

인권NAP 제3부의 핵심내용인 시민적, 정치적 권리분야에서 인권정책이 후퇴하였다. 해외국민의 참정권이 보장되었으나 초·중·등 교사의 정치참여는 규제되고 있다. 국가보안법으로 매년 약 200여명이 기소되고 있으며, 과거 인혁당 및 고문조작간첩사건으로 대법원의 재심으로 인해 명예가 회복되고 있으나, 의문사 및 민간인 학살관련 문제는 묻히고 있다. 집회시위에 관한 자유는 야간집회금지조항이 위헌 판정으로 개선되었으나 종교의 자유는 이명박 정부의 편향된 종교정책으로 종교 간의 갈등으로 확산되고 있다. 언론 및 표현의 자유는 심하게 훼손되었고 사형제도는 여전히 존속되고 있다. 사회권분야에서 노동권, 교육권, 주거권, 사회 보장권, 복지인권의 문제는 심하게 훼손되었으며, 4대강사업으로 인한 환경권도 후퇴하였다.

## 2.4. NAP 권고안 중 “인권교육의 강화”에 대한 분석 및 비판

### 1) 학교부문 인권교육

인권NAP은 국가정책방향으로 유치원부터 대학까지의 정규 교육과정에서 인권과 기본적 자유에 대한 존중, 인간 존엄성에 대한 이해와 감수성을 증진해야 하며 핵심 추진 과제로 학교 인권교육과정을 개발하여 유치원부터 대학까지의 정규교육과정과 모든 교과에 인권내용의 체계적 통합·편성, 다양한 교수학습법과 자료개발·보급으로 인권교육 강화, 교원의 인권교육 역량강화를 위해 교원 양성과정 및 교원연수과정에 인권교육 포함, 학교 생활규정 정비 등 인권 친화적 교육환경 조성, 인권교육연구기반의 조성을 설정하였다.<sup>9)</sup>

학교부문의 인권교육은 그 이행에 있어 약간의 진전은 있었으나 평이하게 진행되었다고 볼 수 있다. 대학교에서의 정규교육과정에 포함된 대학도 얼마 되지 않고, 그나마 퇴보하는 양상을 보이고 있다. 인권교육이 유치원, 초·중·등 교과과정에 포함되지도 않고 있으며 인권교육을 위한 각종 다양한 인권강사 양성프로그램이 전개되었음에도 인권강사도 충분히 배출되지 않고 있으며, 몇몇 교육청에서 학생인권조례 제정 등의 움직임을 보이곤 있지만 인권 친화적 교육환경은 조성되지 않고 있다. 국가인권위원회의

8) 국가인권정책기본계획 권고안 103쪽-162쪽.

9) 국가인권정책기본계획 권고안 152쪽.

인권교육 및 홍보예산이 삭감됨으로 인해 원활한 인권교육정책의 수립도 전개되지 않고 있다.

## 2) 공직 종사자 인권교육

인권 NAP은 국가정책방향으로 인권과 밀접한 업무를 수행하는 공직자의 인권 감수성을 높이기 위해 인권교육을 강화하는 제도적 장치를 마련해야 하며 핵심 추진 과제로 공직 종사자 교육훈련기관에 인권과목 및 인권과정 개설 등으로 인권교육 의무화, 검찰·경찰 등 법집행 공무원 및 법률가, 의료인, 사회복지사 양성과정에서 인권교육 강화 및 선발시험에 인권관련 내용 포함, 효과적 인권교육프로그램 및 교육자료를 개발 보급하는 등 공직 종사자 인권교육지원체계수립, 군대교육훈련기관에 인권교육 필수화 등 군대 및 준군사조직에서의 인권교육활성화를 설정하였다.<sup>10)</sup>

공직종사자 인권교육은 그 이행에 있어 경찰부분의 약진이 돋보인다. 아산 경찰교육원에서 전개되는 경사, 경위 기본교육과정, 용인경찰대학에서 전개되는 경감, 경정기본교육과정에서의 인권교육은 물론 각 지방경찰학교에서의 인권교육도 다른 기관에 비해 매우 체계적이고도 연속적이다. 교도관 및 검찰공무원에 대한 인권교육은 형식에 치우치고 있으며 군대에서 인권교육이 실시되는 점 또한 인권교육의 진전으로 볼 수 있다. 또한 지방 공무원연수에서의 인권교육도 그 이행의 점검이 필요한 부분이다.

## 3) 시민사회 인권교육

인권 NAP은 국가 정책방향으로 인권이 중심가치가 되도록 일반 대중에게 홍보를 강화하고 기업·시민사회단체·지역사회·대중매체 등에서의 인권교육을 활성화를 채택하고 핵심 추진 과제로 자기능력 강화를 위해 사회적 약자·소수자(장애인, 비정규직, 외국인, 여성, 아동·청소년, 노인, 성적소수자, 병력자 등)에 대한 인권교육 실시와 시민사회의 인권교육 지원 강화, 기업대상 인권교육을 지원하고 이를 활성화할 수 있는 방안 마련, 특히 해외진출기업의 경우 현지 인권교육기관과 협력·연계 프로그램 추진, 인권단체 및 평생교육기관의 인권교육 강화를 위해 인권교육 협력 체계 구축, 대중매체 및 인터넷을 활용한 인권홍보 강화와 언론인의 인권의식 제고를 위한 인권교육 지원 및 활성화 방안 마련을 설정하였다.<sup>11)</sup>

10) 국가인권정책기본계획 권고안 154쪽.

시민사회 인권교육은 시민인권 단체들의 노력에도 불구하고 진전되지 않고 있으며, 정부의 지원 또한 미약하였다. 이명박 정부가 출범한 후 촛불사태를 겪으면서 시민 인권단체에 대한 보조금을 줄였으며, 현병철인권위원장의 취임 후 시민인권단체와의 갈등이 증폭되면서 소수자 및 각 부분문의 인권영역에서의 인권교육 협력사업 체계도 단절되었다.

#### 4. 2007~2011 인권 NAP 권고안에 대한 총평

2007~2011 인권NAP권고안은 그 내용적 측면에서 매우 진보적이면서도 잘 정리된 권고안이다. 그러나 그 권고안의 권고수용대상이 직접적으로 대통령이며 그외 법무부를 비롯한 각 정부부처이므로 인권에 관해 어떤 대통령과 어떤 정권이 들어서는가가 그 이행의 핵심사항이다. 문서로서의 좋은 인권NAP이 아니라 실효성을 담보하기 위한 직접적인 방안과 재정마련계획, 법률 및 제도의 정비방안, 예상되는 어려움 등의 내용도 포함되어야 함에도 인권 NAP 권고안이란 거창한 이름으로 포괄적으로 기술된 인권 NAP권고안이었기에 참여정부의 우호적 태도와는 달리 보수정권이 들어서면서 이명박 정부에게 수용되기는커녕 그 내용조차도 전달되지 못한 채 사장된 인권NAP권고안으로 판단된다.

### III. 2012~2016 NAP 권고안 수립의 문제들

2011년 2월 13일 국가인권위원회는 제2기 인권NAP 권고안을 수립한다고 발표하였다<sup>11)</sup>. 현재 국가인권위원회는 제1기 인권NAP권고안의 이행상황 평가 결과를 토대로 올해 2011년 9월 제2기 인권NAP를 정부에 권고하는 계획안을 추진하고 있으며 세부 계획안에 따르면 인권위는 우선 제1기 NAP의 자유권, 사회권, 소수자 보호, 인권교육·국제인권기준 등 4개 분야의 이행상황 평가를 외부 전문가에게 용역 형태로 의뢰하며 또 정부의 제1기 NAP권고안 추진 성과와 한계를 점검해 제2기 NAP 권고안의 기초자료로 활용하는 한편 인권단체 활동가 등이 참여하는 간담회를 개최하고 전문가 자문단도 구성·운영한다고 하였다. 국가인권위원회는 이런 활동을 통해 장애인과 비정

11) 국가인권정책기본계획 권고안 156쪽.

12) 연합뉴스 2011년 2월13일자 보도.

규직, 외국인근로자, 난민, 여성, 아동·청소년, 성적 소수자 등 사회적 약자의 인권을 증진할 방안에 대한 의견을 수렴하고 실질적인 활동을 위해 2~9월 약 8개월 동안 자유권과 사회권, 소수자보호, 인권교육, 국제인권, 북한인권 등 주요 6개 분야별로 내부 전문가 17명으로 꾸려진 '인권 NAP 실무팀'을 운영하며 제2기 인권NAP 권고안을 작성해 정부에 통보하면 법무부는 권고안에 따라 인권NAP권고안 수립 절차를 확정하고 이를 담당할 조정기구를 만들게 된다.

### 1. 제1기 인권NAP권고안의 이행상황 평가문제

인하대학교 산학협력단에서 연구용역으로 제1기 인권NAP권고안에 대한 이행상황평가를 실시하고 있다. 이 연구용역이 정확성을 기하기 위해서는 이 연구평가에 얼마나 많은 인권전문가가 설문 또는 직·간접참여를 통해 각 분야의 이행 평가할 것인가라는 문제가 제기된다. 현재 새사회연대, 인권운동사랑방을 비롯한 인권시민단체에서는 공대위를 구성해 제2기 인권NAP권고안에 작성의 협력을 반대하며 “대안 인권NAP권고안”을 작성해야한다는 주장을 펴고 있어 제 1기 인권NAP권고안에 대한 이행상황 평가가 제대로 될지 의문이다. 만약 일부법학자 및 관련단체만으로 평가가 이루어진다면 그 이행평가는 신뢰하기 어렵다.

### 2. 제2기 인권NAP권고안의 영역분류에 관한 문제

국가인권위원회는 자유권과 사회권, 소수자보호, 인권교육, 국제인권, 북한인권 등 주요 6개 분야별로 내부 전문가 17명으로 꾸려진 '인권 NAP 실무팀'을 운영하며 제 2기 인권NAP권고안을 마련한다고 한다. 이중 국제인권분야와 북한인권분야는 매우 그 과제가 시급하다고 인정함에도 그 접근 방법론적 측면에서, 즉 국가정책방향과 핵심추진과제를 설정함에 있어 구체성을 담보하기 어려우므로 신중을 기해야 한다. 그렇지 않으면 결과적으로 문구와 구호로만 설정되고 그 이행의 결과를 기대하기가 어렵다. 보수정권의 요구를 벗어나 인권의 보편성에 근거해 이 분야는 다시 재고해 보아야 한다.

### 3. 대통령, 법무부의 이해와 협조체계

제1기 인권 NAP권고안도 대통령 및 법무부 등 관련부처의 비협조로 그 권고안의 내



용이 매우 우수함에도 대부분 이행되지 않았다. 대통령의 이해와 지원, 법무부 등 관련 부처의 협조를 구할 수 있는 방안과 그 실효성을 담보하기 위한 직접적인 방안과 재정 마련계획, 법률및 제도의 정비방안, 예상되는 어려움 등을 극복할 수 있는 내용도 포함되어야 하며,. 우선적으로 국가인권위원회는 대통령의 지지를 확보하는 노력을 선행하여야 한다..

#### IV. 논란이 예상되는 내용들

제2기 인권 NAP권고안에 포함될 여러 문제들, 즉 국가보안법 폐지, 공무원의 정치활동보장, 비정규직 사용에 대한 사유제한, 동일노동 동일임금의 원칙, 성전환수술에 건강보험을 적용하는 문제, 공공보육시설 확대, 육아휴직 활성화, 노인주거안정 등의 문제가 사회적 논란의 문제이므로 그야말로 권고안 정도로 전락할 가능성이 높다.

#### V. 결론

국가인권정책기본계획은 국가의 목표와 방향 그리고 국가의 철학을 의미한다. 제1기 인권 NAP권고안에 이어 제2기 인권NAP권고안이 마련 중이다. 국가의 최고정책결정권자인 대통령이 이 중요성을 먼저 이해하고 각 정부부처에 그 중요성을 강조하여야 한다. 국가인권위원회는 제2기 인권NAP권고안을 수립함에 있어 정권의 이해를 넘어 인권의 보편성에 근거해 국가적 차원의 기본계획안을 만들어야 한다. 또한 국가인권위원회는 제1기 인권NAP권고안이 왜 제대로 이행되지 않았는가에 대한 냉철한 자기반성과 함께, 제2기 인권NAP권고안이 제대로 실행되어 모든 국민의 인권을 신장시키기 위한 실질적 방안도 제시하여야 한다.