

국가인권기구의 지위에 관한 파리원칙 20주년에 즈음한 국가인권위원회 위상과 역할*

김 태 은**

I. 들어가며

올해는 ‘국가인권기구 지위에 관한 원칙’(Principles relating to the status of national institutions, 이른바 ‘파리원칙’)이 제정된 지 20년이 되는 해이며, ‘파리원칙’ 20년의 세월 속에 대한민국 국가인권위원회(NHRC, National human rights commission of KOREA)가 설립된 지 12년이 되는 해이다.

‘파리원칙’의 제정과정과 그 내용을 통해 국가인권기구의 지위, 목적, 성격 등을 알아보고, 대한민국 국가인권위원회의 기능과 지난 12년의 활동을 통해 국가인권위원회의 과제에 대해 살펴보고자 한다.

II. 국제연합(UN)과 국제연합 인권이사회(UNHRC)

1차 세계대전 후인 1920년 국제평화와 안정유지, 경제적·사회적 국제협력 증진을 목적으로 스위스 제네바에 본부를 둔 국제연맹이 설립되었다. 그러나 연맹의 가장 중요한 임무인 전쟁방지 기능이 취약하였고, 이를 위해 분쟁의 평화적 해결, 침략전쟁의 방지, 군비축소에 역점을 두는 집단안전보장제도를 도입하였으나 경제적 제재가 부분적으로

* 투고일자 : 2013. 11. 17 심사일자 : 2013. 12. 13 게재확정일자 : 2013. 12. 27

** 국가인권위원회 대구인권사무소

작동할 뿐 실질적인 효과를 거두지 못하였다.

그 후 1945년 샌프란시스코에서 개최된 ‘국제기구에 관한 연합국 회의’에 참석한 50개국 대표는 ‘1944년 덤바턴오크스에서 회합한 미국, 영국, 중국, 소련 등 4개국 대표가 합의한 초안’을 기초로 국제연합헌장을 작성하였다. 이후 1945년 6월 26일과 그 즈음 50개국이 모두 연합헌장에 서명하였다. 그 후 미국, 영국, 프랑스, 중국, 소련과 그 외 여러 서명국의 과반수가 국내법적 효력을 갖도록 국제연합헌장을 비준한 1945년 10월 24일 공식 출범하였으며 이후 매년 10월 24일을 국제연합의 날로 기념하고 있다. 국제연합의 본부는 미국 뉴욕시에 있다.

1946년 붕괴된 국제연맹을 계승한 유엔(UN:United Nation)의 명칭은 미국 대통령 프랭클린 루스벨트가 고안한 것이며, 제2차 세계대전 중 26개국 대표가 모여 독일과 이탈리아 연합국에 대항하여 계속 싸울 것을 결의하였던 1942년 ‘연합국 선언’에서 처음 사용하였다. 이후 1943년 ‘연합국 선언’에 대한 승인을 거쳐 ‘국제연합체’ 결성에 동의하였고, 국제연합체 결성을 위한 첫 회의가 앞서 얘기한 1944년 덤바턴오크스 회의다.

1945년 10월 24일 공식 출범한 국제연합의 최초 51개 회원국이 모두 참석한 최초의 유엔 정기총회는 1946년 1월 런던에서 열렸다.

출범 당시 유엔엔 총회, 안정보장이사회, 경제사회이사회, 신탁통치이사회, 국제사법재판소 등을 주요 기구로 두고 있었다. ‘유엔 인권위원회’는 1946년 경제사회이사회의 첫 회담 때 창설되었으며, 유엔여성지위위원회에 함께 초기부터 활동한 위원회였다. 하지만 인권위원회의 권한 등에 관한 논란이 계속되는 가운데, 유엔이 세계 인권에 더욱 적극적인 기여를 하기 위해 인권위원회의 권한과 역할을 확대해야한다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장을 바탕으로 경제사회이사회 산하의 인권위원회를 유엔 총회 산하의 인권이사회로 격상시키는 결의안이 2004년 12월 제시되었다. 이 결의안은 2006년 3월 15일 유엔 총회에서 찬성 170개국 대 반대 4개국의 압도적인 표 차이로 통과하였다. 이에 따라 인권위원회는 2006년 6월 16일 해체되었고, 현재의 인권이사회(UNHRC)가 업무를 담당하게 되었다.

III. 국가인권기구의 등장

국가인권기구의 모체라 할 수 있는 옴부즈맨(Ombudsman) 제도는 19세기 초 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아반도 국가들에서 출현하였다. 이 제도는 삼권분립 체제에 따라

형성된 기존의 국가권력으로부터 독립하여 국가권력의 남용을 감시하고 시정하는 기구의 필요성이 확산되면서 삼권분립 이론에 따른 국가체제의 한계를 보완하는 방법론으로 채택되었다. 제2차 세계대전 이후 세계 질서는 국제인권법과 제도의 발전을 이끌어온 국제연합(United Nations)을 통해 재편되면서 유엔이 자연스럽게 인권기구 설립에 대한 논의의 장이 되었다. 국가인권에 대한 구상은 1946년 처음 시작되었다. 1946년 유엔 경제사회이사회는 회원국들에게 “유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)의 활동 과정에서 각 나라들과 협력을 촉진하기 위하여 정보 집단(Information Groups) 또는 국가 단위의 인권위원회(Local Human Rights Committees)를 설립하는 것이 바람직”하다는 것을 권유하면서 국가인권기구 설립에 대한 논의를 공론화 시켰다. 당시 유엔인권위원회는 인권과 관련된 향후 과제를 준비하고 있었는데 이 과정에 참여했던 국제전문가집단들은 ‘각 국가들이 인권을 얼마만큼 존중하고 증진시키고 있는가에 대한 정보를 유엔인권위원회에 제공하는 역할의 ‘국가 위원회’ 또는 ‘정보 그룹’을 정부가 설립할 필요가 있다.’고 제안한 것이다. 이러한 인권위원회의 제안에 대해 유엔경제사회이사회는 좀 더 완화된 형태의 ‘각 국의 정부들이 국제인권포럼에 참여하는 것을 지원하는 역할’인 인권기구에 설립에 대한 제안을 승인하였다.

최초 국가인권기구의 기능과 역할에 대해 새로운 방향을 제시된 것은 1960년에 이르러서였다. 1960년 유엔인권위원회 의장 등은 ‘인권을 위한 국가자문위원회’ 또는 이와 유사한 기구의 필요성을 역설하였고, 2년 후인 1962년에 유엔인권위원회는 앞서 제안을 반영하여 자문 또는 인권문제에 대한 연구, 국내 인권상황에 대한 검토, 대중적 인권의식 창출 등의 기능(인권상황에 대한 모니터링, 자문, 교육 기능에 대한 최초 언급)을 하는 국가인권기구를 설립할 것을 각국 정부에 요청하는 결의안을 채택하였다.

그 후 1978년, 유엔 인권위원회는 「국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침」(Guidelines for the Structure and Functioning of National Institutions)을 제정하였는데, 이 지침은 1976년 국제인권규약, 즉 「경제적·사회적및문화적권리에관한국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 「시민적및정치적권리에관한국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights)이 효력을 발생하면서 본격적으로 진행되기 시작한 유엔의 인권 기준 설정 작업의 일환이었다. 1978년 제정된 「국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침」에서는 이전과 달리 국가인권기구의 ‘기능’뿐 아니라 국가인권기구의 ‘지위’와 ‘구성’에 대해 구체적으로 언급하였다. 단순히 인권상황에 대한 자문역할을 넘어 적극적으로 인권 옹호를 지향하는 다양한 활동을 기획하고 집행하는 기구로서의 모습을 그리고 있는데, 법률지원, 진정에 대한 조사, 개인의 인권침해 사례에 대한 구체적인 구제책 적용 등의 기능을 수행하는

것이다. 하지만 당시 지침은 현재의 국가인권기구 개념과는 조금 달랐다. 국가마다 각 기능에 맞는 여러 개의 국가인권기구를 만들 수 있도록 하였으며, 각 정부의 자발적 주도에 의지하는 형태의 모습을 제시했던 것이다.

이후 국가인권기구의 설립에 대한 흐름은 1991년 파리에서 열린 제1차 국가인권기구 국제 워크숍에서 「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(Principle Relating to the Status of National Institutions) (일명 “파리원칙”)이 제정되면서 새로운 전기를 맞게 된다. 이 원칙은 1992년 유엔 인권위원회, 1993년 6월 빈에서 열린 세계인권대회와 같은 해 12월 유엔 총회를 거치면서 국가 인권기구의 설립에 관한 보편적인 기본 준칙으로 승인되었다.

IV. 국가인권기구의 지위에 관한 ‘파리원칙’

「파리원칙」은 먼저, 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시키는 데 필요한 권한을 가져야 한다고 전제하고, 다른 국가권력으로부터 독립적 지위를 보장받기 위하여 그 구성과 권한의 범위를 헌법 또는 적어도 법률에 의하여 구체적으로 부여받아야 한다고 규정하고 있다. 즉, 국가인권기구는 국제인권법 시대의 시대정신을 반영·구현하는 대표적 국가기관이기 때문에 헌법기관의 위상을 가져야 하며, 헌법 개정의 어려움으로 말미암아 법정기관으로 만들 경우에도 헌법기관에 준하는 독자성과 자율성을 부여하는 것이 원칙이라는 것이다. 또한 이 원칙은 국가인권기구의 A. 권한과 책임, B. 구성과 독립성 및 다원성의 보장, C. 활동방식, D. 준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 추가 원칙 등 네 부분에 걸쳐 국가인권기구의 기본적인 요건들을 구체적으로 열거함으로써 국가인권기구 설립의 준거틀을 각 나라들에게 제시하고 있다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 ‘A’ 부분에서는 각 국의 인권기구로서 헌법 또는 법률의 근거를 두고 인권을 보호하고 향상시킬 권한이 필요함을 확인하고 있고, 인권보호와 향상을 위해 구체적인 기능과 역할(인권기구의 책임으로 해석되는)을 제시하고 있다. ‘B’ 부분에서는 국가인권기구의 지위와 권한, 재정, 업무수행 독립성과 기구 구성의 다양성을, ‘C’ 부분에서는 운영원칙에 대해서, ‘D’ 부분에서는 인권침해 상황에 대한 우호적 해결, 구체수단에 대한 홍보 및 접근성 향상 노력, 조사, 권고 등 준사법적 지위에서 집행 가능한 기능과 그 이행 원칙 등을 밝히고 있다.

이처럼 국가인권기구의 목적과 지위, 권한과 구성 및 운영방법 등에 대해 구체적으로 제시하고 있는 ‘파리원칙’의 전반에 걸쳐 강조되고 있는 국가인권기구의 성격은 크게 3

가지 정도로 파악된다. 그 첫 번째가 독립성이며, 각종 인권상황에 대한 접근 가능성과 조사 권한의 확보(권한행사가 가능하도록 하는 조직의 설립근거와 형태 등), 그리고 협력을 바탕으로 하는 효율적 운영(준사법적 권한을 포함한 우호적 문제해결 등으로 확인되는 권력행사 방법)이다.

1. 독립성

‘파리원칙’은 국가인권기구의 독립성에 대해 “효과적인 국가인권기구란 그 기구의 업무에 영향을 미칠 수 있는 정부, 정당, 기타 모든 실체 및 상황으로부터 독립하여 행동할 수 있는 기구이어야 할 것이다. 국가인권기구가 일정한 행동의 독립성을 부여받았다는 사실이 인권기구를 정부기관과 구별하게 한다.” 라고 설명하고 있다. 또한 이러한 독립성 확보는 우선 헌법이나 법률에 의해서 설립되어 정부조직으로부터 독립적인 업무를 수행해야하며(법적 자치와 운영상의 자율을 통한 독립성), 국가인권기구가 독립적 재정운영을 하지 못해 재정에 대한 통제를 행사하는 정부 부처 또는 기관에 의존하지 않도록 국가인권기구가 스스로 예산안을 편성, 제출, 승인 받아 집행할 수 있는 권한 등을 가질 필요가 있으며(재정자치를 통한 독립성), 구성원 임명, 재임기간 등 임면절차 등을 설립 근거 법령에 가능한 한 자세히 규정하고 그 구성은 사회적이고 정치적인 다원주의를 반영하여(임면절차 및 다원주의적 구성을 통한 독립성) 다양성 존중에서 비롯된 진정한 대표성을 가짐으로써 가능하다는 것을 강조한다.

2. 각종 인권상황에 대한 충분한 접근 가능성과 조사 권한(government organization)

인권의 문제는 그 관점이나 위치에 따라 매우 다양하게 해석될 수 있어, 경찰 및 검찰, 법원 등과 업무 중복의 문제를 일으킬 수 있다. 따라서 기존의 제도나 업무수행 기관의 특성 등을 고려하여 국가인권기구의 고유한 관할 또는 역할에 대한 규정이 필요하다. 또한 효과적인 국가인권기구의 업무수행을 위해 보호할 개인이나 집단으로의 접근은 매우 중요하다. 따라서 언제, 어디서든 개인이나 집단이 국가인권기구로 쉽게 접근할 수 있도록 하는 장치(지역사무소 등)가 필요하며, 이러한 접근이나 조사는 많은 책임을 수반하는 것으로 앞서 살펴본 독립성의 확보와 함께 충분한 권한 행사를 위한 준사법적 권한을 가진 (민간 차원이 아닌 국가 차원의 공권력을 가진) 국가기구로의 설립이 중요하다.

3. 협력을 바탕으로 하는 효율적 운영(recommendations, soft power)

마지막으로 ‘협력을 바탕으로 하는 효율적 운영’이라는 말로 표현되는 ‘협력, 홍보, 준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위를 바탕으로 하는 우호적 문제해결 권한’이 국가인권기구의 세 번째 주요 설립원칙이다.

‘파리원칙’은 “유엔 및 유엔관련기구, 지역기구 그리고 인권보장과 증진분야에서 권한 있는 다른 나라의 국가인권기구와 협력해야 한다.”며 인권의식 향상, 인권침해를 받을 가능성이 높은 개인이나 집단에 대한 접근, 인권 보호 및 향상을 위한 민간영역의 기술과 특성에 대한 이해와 교류, 각 종 국가인권기구의 기능과 역할 수행을 위한 동반자 관계 형성 등을 위한 개인 및 집단과의 협력을 강조하고 있다. 또한 업무의 연속적 수행 및 신뢰성 확보를 위해 인력규모와 제정의 효율적 운영이 필요하다고 밝히고 있다. 이러한 권한과 책임, 운영 방식 등에서 자주 등장하는 ‘권고’, ‘의견 및 제안’에서 확인할 수 있는 바로 국가인권기구의 설립 원칙 중 하나인 ‘강제적 제제를 수반하지 않는 자유롭게, 유연한 권력(?)행사’다. ‘파리원칙’에서는 처음부터 끝까지 국가인권기구의 권한에 속하는 모든 사안에 대해 독자적인 판단과 자유로운 심사를 강조하고 있다. 이는 책임성과는 무관하게 인권의 속성과 특징에 기반 한 것으로 인권은 지극히 개인적인 것에서부터 시작하고, 때론 집단이나 정부와 대립해야만 해결 가능한 상황에 놓일 수 있기 때문에, 국가인권기구의 신속하고 유연한 업무 수행을 위해 전제되어야 하는 요소이다. 각 영역과의 협력과 운영의 효율성은 이러한 국가인권기구의 신속성과 유연성, 전문성을 키우는 매우 유효한 장치이다.

V. 대한민국 국가인권위원회(National human rights commission of Korea)

우리나라에서 국가인권기구 설치에 관한 논의는 1993년 6월 빈에서 열린 세계인권대회에 민간단체 공동대책위원회가 참가하면서 제기되기 시작하였다.

민간단체들은 유엔 인권위원회 결의(1992/54)와 파리원칙이 정한 바에 따라 인권보호와 향상에 관하여 연구·조사 및 교육·홍보 등의 기능을 담당하는 독립적인 국가인권기구를 설치하기 위한 법률 제정을 요구하였다. 이후 1994년 7월 서울에서 제3차 아·태 지역 인권 워크숍, 1995년 11월 광복 50주년을 맞아 서울에서 국내 민간단체들이 공동

으로 개최한 국제 심포지엄 등이 차례로 열리고, 1996년 11월 뉴델리에서 개최된 아·태 지역 인권대회에 참가하는 등 민간단체를 중심으로 국가인권기구 설치의 필요성이 꾸준히 제기되었다.

1997년 12월 대통령 선거 당시 후보였던 김대중 전 대통령은 국가인권기구 설립을 공약으로 내세웠고, 당선 후 “인권법 제정 및 국민인권위원회 설립”을 ‘국민의 정부’ 100대 국정과제에 포함시켰다. 국민의 정부 출범 후 1998년 4월 법무부가 「국민인권 위원회설립준비단」을 발족시켰고, 같은 해 10월 인권법 제정 관련 공청회를 여는 등 정부 차원에서 국가인권기구 설립에 대한 노력이 가속화되었다. 하지만 정부가 준비하는 국가인권기구가 법무부 산하기구로 추진되고 있다는 사실이 알려지면서 인권단체들의 강력한 반발이 시작되었고, 1998년 9월, 29개 인권단체들이 모여 「인권법제정및국가인권기구설치민간단체공동추진위원회」(이하 “공추위”)를 결성하면서 인권법 제정을 둘러싸고 공추위를 중심으로 한 시민단체, 정부의 소관 부처인 법무부 그리고 각 정당 간에 치열한 공방이 전개되었다. 당시 대한민국 국가인권기구의 주요 감시 대상이 될 법무부의 직·간접적 영향력이 미치는 법무부 산하 기구로 국가인권기구가 설립된다면 파리원칙에서 강조하고 있는 ‘독립성’의 확보가 불가능하다는 것이 공추위의 입장이었다. 이후 인권법 제정을 둘러싸고 법무부와 인권단체 간의 갈등이 계속되는 가운데 1999년 4월 공추위는 71개 민간단체로 구성된 「올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회」(이하 “공대위”)로 조직을 재편, 별도의 「국가인권위원회설치 법안」을 마련하는 등 정부와 적극 협상에 나섰다. 하지만 정부와 공대위 간에 이견을 좁히지 못한 채 파행을 거듭하다가, 2001년 4월에 이르러서야, 공대위측의 반대에도 불구하고, 제221회 임시국회에서 당시 여당이던 새천년민주당의 수정안이 어렵게(재적 의원 273명, 찬성 137명, 반대 133명, 기권 3명) 통과되었다. 비록 위원회 및 인권위원회에 대한 민·형사상 명예훼손 소송으로부터 면책특권 미부여, 인사와 예산의 독립성 부족, 조사대상 기관의 제한, 동행명령권·증인신문제도의 부재 등 미흡한 점이 많았지만, 인권단체의 3년간에 걸친 끈질긴 투쟁 끝에 법무부 산하가 아닌 ‘독립기관’으로서 국가인권기구 설립에 근거가 될 ‘국가인권위원회법’은 2001년 5월 15일 국무회의에서 공포안이 의결되었고, 5월 24일 법률 제6481호로 공포된 6개월 후인 2001년 11월 25일부터 시행되었다. 이로써 대한민국 국가인권위원회가 2001년 11월 25일 첫 업무를 시작하였다.

VI. 국가인권위원회 설립 12주년, 그 기능과 위상

1) 국가인권위원회의 기능은 크게 4가지로 구분되는데 그 첫 번째는 정책기능으로 국가기관에 대한 자문과 각종 법률 및 제도에 대한 권고 및 의견표명이다. 국가인권기구는 자문역할과 함께 인권보장 및 증진에 관한 문제에 대해 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며, 필요한 경우 공개할 수 있다. 또한 인권침해나 차별적 요소가 있는 법률에 대한 검토를 통해 법률개정이나 입법의견을 제시할 수 있다. 정부기관의 일반적인 정책이나 제도 개선에 대한 의견표명은 개인의 일상적인 인권상황을 크게 개선할 수 있는 매우 유용한 기능이다.

두 번째로 상담 및 조사, 구제 기능이다. 인권침해나 차별사건 등에 대한 상담을 통한 진정사건 접수, 방문조사 및 직권조사 결정 등을 통해 사건에 대한 조사를 실시하고, 그 결과에 대한 위원회의 판단을 통해 권고 등을 결정할 수 있으며, 사안에 따라서는 관련 기관으로 고발, 이송조치 등이 가능하다.

세 번째 기능은 인권의식 증진을 위한 홍보 및 교육활동이다. 인권은 인권을 보호하는 법률의 제정이나 관련 제도만으로는 완전하게 보장될 수 없다. 국민일반의 인권의식이 함께 성장해야만 가능한 일이다. 국가인권위원회는 인권의식 향상이라는 목표아래 인권영화, 포스터, 책을 만들어 내고 다양한 캠페인 활동과 더불어 ‘권리행사이자 인권 옹호자 확대를 위한 인권교육 프로그램’의 연구 및 제도화, 민간영역에서 접근하기 어려운 국가기관에 대한 인권교육 프로그램 실시 등의 사업을 추진하고 있다.

국가인권위원회가 매년 발간하는 위원회의 연례보고서를 포함한 각종 보고서, 국내외 인권관련 법률 및 규약, 각종 인권관련 국내외 결정례, 국제 인권기구와 그 활동 소개 등을 내용으로 하는 책자를 제작하고, 배포하는 것, 위원회 주요 결정에 대한 언론 홍보 등은 인권의식 증진을 위한 노력의 하나이다.

마지막 기능은 바로 파리원칙의 내용 등에서도 살펴보았듯이 국내외 개인 및 집단, 기관과의 협력이다. 다양한 영역에서 다양한 기술을 습득하고 실천해온 모든 개인 및 집단, 기관은 국가인권위원회의 동반자다. 국가인권위원회가 국가인권기구로서 제 기능을 하기 위해서는 위원회 밖 모든 영역에서의 관심어린 비판과 지지가 필요하다. 이러한 비판과 지지는 국가인권위원회 구성원들에게 도덕성, 전문성, 감수성, 국제성, 현상성, 투명성과 책임성을 심어줄 것이다.

2) 국가인권위원회는 지난 2011년 국가인권위원회 설립 10주년을 맞아 다양한 통계

자료를 발표하였다. 10년 동안 국가인권위원회 접수된 진정사건 수는 6만여 건으로 인권침해사건이 77%, 차별사건이 19.6%로 나타났으며, 진정사건 중 권고결정이 난 사건에 대한 피진정기관(인권침해 또는 차별행위를 한 개인 및 집단, 기관 그리고 관련 기관 등) 등에서 권고를 수용한 비율은 86.4%에 이른다. 또한 10년 동안 검찰, 경찰, 교사, 복지시설 종사자, 언론인, 시민 등 39만 8천여명이 인권교육에 참여했으며, 20여종의 인권교재, 8편(현재는 10편)의 인권영화, 만화와 포스터 등 다양한 인권문화 콘텐츠를 개발 보급하였다.

준국제기구의 성격을 지닌 국가인권위원회는 지난 2004년 70여개 국의 국가인권기구 대표가 참석한 ‘제7차 세계국가인권기구대회’를 성공적으로 개최하였고, 2008년 세계인권선언 60주년을 기념해 150여명의 국내외 인권전문가와 아시아 지역 국가인권기구 대표가 참가한 ‘다문화사회에서 이주민의 인권 보호와 증진 국제회의’를 개최하였다. 2011년 4월에는 유엔인권최고대표사무소(UNOHCHR)의 요청에 따라 <유엔인권조약기구시스템 강화를 위한 국제시민사회 컨설팅이션 ; Civil Society Consultation on Strengthening Treaty Body System>을 개최했고, 10월에는 ‘아시아태평양 국가인권기구 포럼’(APF)과 공동으로 ‘기업과 인권 국제회의’를 주최하는 등 활발한 국제협력을 통해 국제적 인권이슈와 관련 규약들이 국내에 소개되고 이행될 수 있도록 노력하였다.

3) 그러나 국가위원회의 지난 12년이 순탄한 것만은 아니었다. 2008년 1월 16일 제 17대 대통령직인수위원회가 국가인권위원회를 대통령직속기구로 전환하는 정부조직 개편안을 발표하였다. 다음날인 1월 17일 국가인권위원회는 긴급 전원위원회를 개최하여 만장일치로 ‘대통령직속기구 전환’ 방안에 대한 반대의견을 발표하였다. 그 후 국내외 인권단체 및 인권 기구의 지지와 국가인권위원회의 노력으로 대통령직속기구 전환은 철회되었다. 하지만 행정안전부는, 2007년 10월 행정자치부의 ‘장애차별시정을 위한 국가인권위원회 장애차별시정1팀 신설과 인력 20명 증원’ 결정을 뒤집고 2008년 4월 10일 ‘「장애인차별금지법」 관련 인력의 필요성은 인정되나 정부 인력의 효율적인 운영을 위하여 증원 없이 자체 인력을 전환, 재배치 할 것’이라는 내용의 공문을 일방적으로 통보해 왔다. 이후 국가인권위원회는 조직개편의 독립성을 위해 자체계획에 의해 조직진단을 실시하겠다는 의사를 행정안전부에 밝혔고, 조직진단 후인 11월부터 지속적으로 행정안전부와 조직개편에 대한 실무자 회의, 관계자 면담, 장관 면담 등이 추진하였으나, 행정안전부는 위원회안을 배제하고 국가인권위원회 정원 208명을 106명으로 축소하는 검토안을 2008년 12월 10일에 제시하였다. 이후 국가인권위원회 다양하고 끈질긴 내부 노력, 인권단체들의 성명, 기자회견 등에도 불구하고 2009년 3월 말 행정

안전부의 조직개편안이 차관회의를 통과하였고, 3월 30일 국무회의 당일, 헌법재판소 ‘가처분신청서’ 접수 등의 노력에도 불구하고 국무회의를 통과한 국가인권위원회 직제 개정령은 2009년 4월 6일 공포, 시행되었다. 그 결과 국가인권위원회 정원 44명이 감축되었다.

2009년 제5대 인권위원장 임명 후 독립성 등을 이유로 포함되지 않았던 국가인권위원장에 대한 인사청문회의 필요성이 새롭게 제기되었고, 2012년 3월 21일 ‘국회법’의 개정으로 국가인권위원장에 대한 인사청문회가 제도화 되었다.

4) 12년된 국가인권위원회는 국제적으로 표현의 자유 등과 특정 집단의 인권증진을 위한 노력에 있어서 아직 부족하다는 평가를 받고 있지만, ‘파리원칙’에서 제시하고 있는 국가인권기구의 성격과 기능을 충실히 수행하고 있는 국가인권기구로 평가 받고 있는 것도 사실이다. 비록 그 독립성에 있어 한 번의 위기와 두어 번의 손실이 있었지만 이는 여러 사람들로부터 국가인권기구의 독립성의 중요성을 각인시키는 계기가 되었다.

국가인권위원회는 설립 초기부터 국가조직으로 구성되었다. 하지만 다양한 영역의 전문가들을 구성원으로 받아들이면서 현장성과 전문성 확보를 위해 노력하였다. 다양한 경험의 인적 구성은 국가인권위원회에 역동성을 선물하였으나, 한편으로 좁혀지지 않는 관점의 차이는 일을 더디게 하는 등의 역효과를 가져오기도 하였다. 초기 국가인권위원회와 달리 현재는 외부 전문가의 참여가 무척 줄어든 형편이다. 개인적 역량의 문제를 넘어 거의 단일한 통로로 인적 구성이 결정되는 지금 어떻게 현장성과 변화된 전문성을 구성원의 역량으로 키워낼 것인가 하는 문제는 위원회의 매우 중요한 과제가 되었다.

국가인권위원회는 지난 2001년 설립 이후, 100여건 이상의 정책권고과 개별 사건에 대한 고발, 수사의뢰, 징계권고, 차별시정 권고 등을 진행해 왔다. 이러한 사후 구제 활동과 함께 더욱 다양하고 유연한 방법으로 사전예방활동으로써의 인권의식 향상을 위한 홍보 및 교육활동을 전개해 왔다. 이러한 활동은 국가인권위원회가 징계처분 등의 강력한 공권력을 발동하는 딱딱한 국가기관이 아니라 모든 사람들과 함께 시간과 공간을 넘어 소통하고, 인권의 보호와 증진을 위해 고민하는 전문성을 가진 기관이라는 인식의 바탕에서 가능한 것이며, 이러한 인식의 확장은 ‘사람이 사람답게 사는 세상’의 원동력이 될 것이다.

VII. 나가며

위원회는 지난 12년 동안 대한민국 국가인권위원회로서 그 기능과 역할에 충실하고자 노력하였다. 하지만 여전히 다수의 국민은 인권위의 기능과 역할을 알지 못하며, 나의 삶, 나의 인권과 국가인권위원회를 연결 짓는 것에 낯설어 하고 있다. 이는 ‘파리원칙’에서 제시하고 있는 국가인권기구 설립의 3가지 주요 원칙을 얼마만큼 잘 실현하는가와 관련되어 있다. 다양한 측면의 독립성은 국가인권기구에 대한 접근성을 높이고, 각 개인과 집단에 맞는 홍보와 교육, 협력 사업을 가능하게 한다. 또한 국가인권기구의 신속성과 유연성을 동반한 연성 권력(soft power, ‘S’)은 경성 권력(hard power, ‘H’)으로 표현되는 국가인권기구 밖의 모든 개인, 집단, 기관의 역할을 제시하고 촉진한다. ‘권고’로 읽히는 연성권력의 핵심은 ‘인권은 지적하고 비난하는 것이 아니라 문화를 바꾸고 존중하는 관계를 만들어 가는 것이다.’라는 속성과 방법에 있다. ‘S’와 ‘H’가 서로 소통하고 아낌없는 비판과 지지를 교류할 때 비로소 국가인권기구가 제 기능을 하게 될 것이다.

‘파리원칙’ 20주년에 즈음하여 국가인권기구의 발전적 역할을 찾아보고, 원칙과 대안을 기초로 하는 ‘국가인권기구 활용서’에 논의가 진행되길 기대해 본다.

<참고자료> 영문

Principles relating to the status of national institutions

Competence and responsibilities

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.
2. A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.
3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:
 - (a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:
 - (i) Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or

amendment of administrative measures;

- (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
- (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
- (iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;
- (b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;
- c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;
- (d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;
- (e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;
- (f) To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;

- (g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.

Composition and guarantees of independence and pluralism

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by s which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:
 - (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
 - (b) Trends in philosophical or religious thought;
 - (c) Universities and qualified experts;
 - (d) Parliament;
 - (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).
2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose

of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;
- (b) Hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence;
- (c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;
- (d) Meet on a regular basis and whenever necessary in the presence of all its members after they have been duly convened;
- (e) Establish working groups from among its members as necessary, and set up local or regional sections to assist it in discharging its functions;
- (f) Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or

otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);

- (g) In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.

Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other s of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- (a) Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;
- (b) Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;
- (c) Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;

- (d) Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.

<참고자료> 국문

국가인권기구의 지위에 관한 원칙²³⁾

A. 권한과 책임

1. 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시킬 수 있는 권한을 가져야 한다.
2. 국가인권기구는 그 구성과 권한의 범위를 명확하게 규정하고 있는 헌법 또는 법률의 규정에 따라, 가능한 한 광범위한 역할을 부여받아야 한다.
3. 국가인권기구는 특히 다음과 같은 책임을 다하여야 한다.
 - a) 정부, 의회, 그리고 그밖의 권한있는 당국에 대하여, 자문의 역할로서, 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며; 이를 공개할 수 있다. 국가인권기구의 특권뿐 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서는 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.
 - (i) 인권의 보호를 유지하고 확대하기 위하여 제정된, 사법과 관련된 조항은 물론 법률 및 행정입법의 조항들; 이와 관련하여 국가인권기구는 법안과 입법예고는 물론 현재 시행중인 법률과 행정법령들을 검토해야 하며, 이러한 법령들이 인권에 관한 근본적 원칙과 양립할 수 있게 하는 데 적당하다고 인정하는 권고를 해야 한다. 필요하다면 국가인권기구는 새로운 입법, 현행 법률의 개정, 행정조치의 시행이나 시정을 권고해야 한다;

23) 번역: 조용환

- (ii) 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황;
- (iii) 전반적인 인권상황과 구체적인 국내 인권문제에 관한 보고서의 준비;
- (iv) 국내의 어떤 지역에서도 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그러한 상황에 끝내는 데 필요한 조치를 권고하고 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견표명.
- (b) 국내의 법률, 행정 입법, 관행과 그 나라가 당사국이 된 국제인권규범들 사이의 조화와 효과적인 이행을 촉진하고 보장하여야 한다.
- (c) 국제인권규범의 비준 또는 승인을 촉구하고, 그 이행을 보장하여야 한다.
- (d) 조약에 정한 의무에 따라 유엔의 기구 및 위원회와 지역 인권기구에 국가가 제출해야 할 보고서 준비를 지원하고, 필요할 경우 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련 주제에 관하여 의견을 표명해야 한다.
- (e) 유엔 및 유엔 관련기구, 지역기구 그리고 인권의 보호 및 향상에 관한 권한을 부여 받은 다른 나라의 국가기구와 협력해야 한다.
- (f) 인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하는 데 참여해야 한다.
- (g) 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 언론기관을 이용해서 대중의 의식을 향상시킴으로써 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다.

B. 구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명; 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에

의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.

- (a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체;
 - (b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들;
 - (c) 대학교 및 자격있는 전문가들;
 - (d) 의회;
 - (e) 정부 부처 (정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).
2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 적절한 재정을 확보하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보함으로써 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다.
3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다.

C. 활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서 ,

- (a) 정부에 의해 제기되었거나 혹은 그 구성원이나 진정인의 제안에 따라 직권으로 채택한 사안이거나 불문하고 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리해야 한다;

- (b) 권한에 속하는 상황을 평가하는 데 필요한 모든 사람의 진술을 듣고, 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 한다;
- (c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다;
- (d) 정기적으로 그리고 필요할 때마다 모든 구성원이 참석하는 회의를 열어야 한다;
- (e) 구성원들 가운데 필요한 실무위원회를 만들고 그 기능을 원활하게 수행하도록 지원하는 지역 및 지방조직을 구성해야 한다;
- (f) 사법기관 및 (특히 옴부즈만과 중재인 및 유사기관과 같이) 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임있는 기관들과 지속적으로 협의해야 한다;
- (g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단 (어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.

D. 준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 추가 원칙들

국가인권기구는 개별상황에 관한 고발과 진정을 조사, 심의할 수 있는 권한을 가질 수 있다. 사안은 개인, 그 대리인, 제3자, 민간단체, 노동조합 또는 그밖의 대표성있는 단체들이 제기할 수 있다. 이러한 상황에서는, 앞에서 본 국가인권위원회의 권한을 침해하지 않는 범위에서, 위원회는 다음의 원칙들에 따른 역할을 부여받을 수 있다.

- (a) 조정 또는 법률에 정한 범위안에서 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 필요한 경우에는 비공개적 방법으로 우호적인 해결을 모색한다;
- (b) 자신의 권리에 관해 진정하는 당사자에게 특히 이용할 수 있는 구제수단을 알려주

고 구제수단에 대한 접근을 향상시켜야 한다;

(c) 법률의 범위안에서 모든 고발과 진정을 직접 조사하거나 관련 기관에 이송해야 한다;

(d) 진정인의 권리행사를 지원하기 위하여 진정인에게 곤란을 준 법률, 행정입법이나 관행의 개정 또는 개혁을 권한있는 기관에 권고하여야 한다.

참 고 문 헌

- ‘파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장’, 2011, 국가인권위원회.
- ‘2002년 국가인권위원회 연간보고서’, 2003, 국가인권위원회.
- ‘2012년 국가인권위원회 연간보고서’, 2013, 국가인권위원회.
- ‘국가인권기구 설립의 원칙, 유엔의 설립권고안을 중심으로’, 임재홍, 1999, 민주법학 제15호.
- 인권하루소식 제2976호 [문헌으로 인권읽기], 류은숙, 2006.
- ‘국가인권위원회 출범 10주년 토론회 ‘차별시정 10년’’, 조영만 외, 2011.