

# 한국에서의 『인권법』의 제정논의\*

정 태 욱\*\*

## I. 『인권법』 제정의 배경

한국 정부는 세계인권선언 50주년에 즈음하여 『인권법』을 이번 정기국회에서 제정하여 공포할 계획을 갖고 있다.<sup>1)</sup> 이 법은 중립적이고 독립적인 인권기구를 통하여 기존의 국가기구가 담당하지 못하거나 혹은 국가기구에 의하여 침해되어 온 인권들을 보다 실효적으로 보장하고 구제하는 목적을 띠고 있다.

이러한 『인권법』의 제정에는 국내·국제적인 배경이 있다. 첫째, 국내적인 배경을 본다면, 『인권법』은 한국 민주발전의 성과라고 할 수 있다. 한국 현대사는 독재정권에 의한 수많은 인권의 침해와 박탈 그리

---

\* 1998.12.7. 일본 오사카 대학 강연원고임.

\*\* 嶺南大 法科大學 敎授

1) 인권법안은 1998년에 제정될 예정이었으나, 시민단체들의 비판과 당정간의 이견으로 지연되었다. 이후 법무부의 원안은 수정되어 1999년 3월 30일 국무회의를 통과하고 4월 7일 국회에 제출되었다. 이 발표는 1998년 법무부가 처음 제시한 법안을 대상으로 한 것이다. 하지만 그 골격은 최종안에도 유지되고 있어 원래의 발표문을 그대로 실어도 별 무리가 없으리라고 생각한다. 다만 각주를 통하여 수정된 부분을 밝히고, 또 필요한 보충을 할 것이다. 한편 이렇게 함으로써 인권법제정 과정의 다툼과 쟁점이 보다 잘 이해될 수도 있을 것이다.

고 그에 대한 저항과 투쟁으로 점철되어 있다. 그리고 그 결과 독립적이고 중립적인 기구에 의한 인권보호기구의 필요성과 국가강제기구에 대한 감시의 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되었다고 할 수 있다. 주지하듯이 현 대통령인 김대중씨가 그 동안 한국에서의 인권침해의 대표적 희생자였으며, 한국 민주화운동의 중요인물이었다. 인권위원회의 설치에 국민적 요청에 맞추어 이미 김대통령의 대선공약으로 제시되었던 것이다. 둘째, 국제적인 배경을 본다면, 『인권법』은 유엔의 권고를 준수하고, 국내의 인권수준을 국제적인 수준에 맞게 상승시키는 의미가 있다. 주지하듯이 유엔은 1948년 『세계인권선언』을 채택하였고, 그에 앞서 1946년 유엔 경제사회이사회 산하 인권위원회에서 각국에 인권기구의 설립을 요청한 바 있다. 이어서 유엔은 그 실현을 위해서 1966년 『사회적·경제적·문화적 권리에 관한 국제규약(일명 A규약)』과 『시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(일명 B규약)』을 제정하였으며, 1978년 인권위원회에서는 제네바에서 인권보장과 증진을 위한 국가 및 지역 인권기구에 관한 세미나를 개최하여, 『국가인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the structure and functioning of national institutions)』을 마련하여 총회에서 승인을 보았으며, 이후 각국에 인권기구의 설립을 계속 촉구하여 오던 중, 1992년 ‘인권보장 및 증진을 위한 국가인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)’의 결의안을 채택하였다. 한국은 1990년에 위의 두 국제인권 규약을 비준하여 국내의 인권신장을 국제적으로 약속하였다. 그리고 한국내의 인권관련 민간단체들은 위의 국내 인권기구에 설치에 관한 유엔의 결의에 의지하여 정부에 대해 인권위원회를 설치할 것을 계속하여 요구하여 왔다.

## II. 『인권법』의 내용과 문제점

현재 한국 정부는 이미 인권위원회구성을 중심으로 『인권법』의 시안을 만들었다. 그 법안의 주요내용과 그에 대한 민간단체의 비판적 입장을 간략하게 소개한다.

### 1. 인권의 범위

법무부의 『인권법』안은 인권을 “헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 자유와 권리”로서 포괄적으로 개념규정하고 있다. 그러나 다시 동 법이 적용되는 인권의 범위, 곧 인권위원회의 활동의 대상이 되는 인권의 범위를 특수하게 제한하고 있다. 즉 기존의 법률로 보장되어 있지만 그 실효성이 떨어지는 부문과 인습화된 불평등이지만 법률적으로 미비한 부문에 국한하고 있다. 구체적으로 말하면 인권위원회의 감시대상이 되는 인권 침해행위는 1) 검찰, 경찰, 안기부, 교정기관, 보호관찰소, 출입국관리소 소속 공무원 및 기타 특별사법경찰관리, 기무부대 등의 소속 군인·군무원과 정신병원등 다수인 보호시설 직원들에 의해 행해질 수 있는 폭력, 도청, 권리행사 방해 등의 불법행위 2) 성별, 인종, 종교, 심신의 장애, 출신지역, 용모, 가족상황 등을 이유로 고용, 교육, 공중시설 이용 등 모든 분야에서 행해지는 차별행위 그리고 출신국가, 피부색 등을 이유로 하는 모욕행위나 업무상 우월한 지위를 기회로 하는 성희롱 등에 국한되어 있다.

이에 대하여 민간단체는 인권보장의 범위가 지나치게 제약되어 있다고 비판한다. 그 활동의 범위를 제약하면 할수록, 인권위원회는 점점 인권의 보호와 신장을 위한 기구라는 본연의 성격에서 멀어지게 된다는 것이다. 그리하여 민간단체에서는 인권법의 적용범위 즉 인권위원회

의 활동범위에 관한 특별한 규정을 둘 필요없이 인권의 정의에 관한 규정만으로 충분하다고 주장한다. 그런데 차별금지와 관련하여서는 아직 개별법규들이 미비한 고로, 그에 대하여는 현재의 법무부안대로 일정한 차별금지의 사유들을 예시적으로 열거해 주는 것이 좋을 것이라는 의견도 있다. 그리고 그럴 경우, 한국의 상황을 감안하여 불·태, 사상·정치적 견해·전과 등을 차별금지사유에 포함시켜야 한다고 한다.<sup>2)</sup>

## 2. 인권위원회의 위상

여기서는 인권위원회의 법적 지위와 인권위원회의 권한에 관하여 말해 본다.

### 1) 인권위원회의 지위

법무부는 인권위원회를 특수 독립법인으로 설치하려고 한다. 즉 독립법인이 됨으로써 인권위원회는 독자적인 의사결정구조를 갖고 국가기구로부터 분리되어, 다른 국가기관들을 감시하고 또 그를 상대로 법적 조치를 취하는 데에 유리하게 되며, 나아가 민간의 기부금을 통한 재원의 독립성의 확보에 도움이 될 수 있다는 것이다. 그러나 정부의 법안에 따르면 법인의 이사회는 관계부처 차관들로 채워지는 당연직 이사와 법무부장관의 제청에 따라 대통령이 임명하는 이사들로 구성되게 되어 있다.<sup>3)</sup> 이 이사회가 인권위원들을 제청하는 등 인권위원회의

2) 법무부의 최종안에는 “성별(출산 또는 임신을 포함한다), 종교, 연령, 장애, 사회적 신분, 인종, 피부색, 출신국가, 출신민족, 출신지역, 출신학교, 용모 등 신체적 조건, 혼인여부, 가족의 상황, 정치적 견해에 기하여” 차별할 수 없도록 새롭게 규정되었다.

3) 법무부의 최종안에서는 이사제도를 두지 않고 있다. 말하자면 인권위원들이 곧 이사가 되고, 인권위원회가 곧 이사회가 되는 것이다. 말 그대로 특수법인인 것이다. 한편 인권위원회는 9명의 위원으로 구성되며, 국회의장과 대법원장이 각 3

최고의사결정기구가 되는 것이다.

이에 대하여 민간단체들은 그와 같은 이사회에의 구성은 도저히 수용할 수 없다고 한다. 그러한 이사회에 의하여 만들어지는 인권위원회는 결국 이름만 독립법인이지, 실질은 법무부 산하의 일개 행정위원회에 지나지 않게 된다는 것이다. 그리고 민간단체에서는 한국의 실정에서 독립법인으로 할 경우, 그 위상과 권한에서 아무래도 약체가 될 것이 분명하므로, 국가기구로 하는 것이 차라리 좋다는 의견을 보인다. 그리고 그 소속은 대통령 직속으로 하든가 혹은 어떤 소속을 두지 않는 독립적 위원회로 할 것이며,<sup>4)</sup> 인권위원회의 위원들은 국회의 청문 절차를 거쳐 대통령이 임명하는 것이 좋을 것이라고 본다.

## 2) 인권위원회의 권한

법무부의 안에 따르면, 인권위원회의 권한은 조사활동에 치중되어 있다. 인권위원회는 관계당사자의 진정 혹은 직권으로 인권침해행위와 차별행위에 대하여 조사를 할 수 있다. 그 조사의 권한으로는 진술서제출요구권, 출석요구권, 감정의뢰권, 관계자료 등의 제출요구권, 실지조사권이 부여되어 있다. 그리고 인권침해를 당할 가능성이 높은 교도소

---

명씩 추천하고 대통령이 임명토록 하였다. 즉 법무부의 당초안에 비하여 인권위원회의 독립성이 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 여전히 그 위험성은 상존하고 있다. 즉 법인 설립에 있어서 법무부의 영향력은 절대적인 것으로 남아 있는 것이다. 법무부는 7인 이내의 설립위원을 추천하고, 또 그들이 만든 법인 정관을 인가하게 된다.

- 4) 법무부의 수정안에 대하여도 인권단체들은 비판의 목소리를 낮추지 않고 있다. 특수법인으로 하는 경우, 아무리 그 독립성을 보장한다고 하여도, 예산회계와 행정조직의 체계상 주무부서가 정해질 수밖에 없고, 따라서 인권위원회는 결국 주무부서인 법무부의 영향력 아래에 놓일 수밖에 없다고 한다. 인권단체들은 인권위원회를 국가기구로 하되, 소속을 두지 않는 독립적 위원회로 둘 것을 요구하고 있다. 현재 방송법 개정안에서 논의되고 있는 방송위원회가 바로 그와 같은 위원회이다. 나아가 중앙선거관리위원회와 같은 형식도 생각해 볼 수 있을 것이다.

등 구금시설과 다수인보호시설의 수용자가 인권위원회에 진정하는 것을 보장하기 위하여 그 수용자의 진정서 작성을 방해하는 자는 징역형 등에 처하기로 되어 있다. 그러나 인권위원회는 인권침해사안에 대하여 구제조치와 같은 직접적 처분권한은 갖고 있지 못하다.<sup>5)</sup> 인권위원회는 다만 조정, 구제조치등의 권고 또는 의견표명, 고발 또는 수사의뢰, 관계 국가기관에 대한 법령·제도등의 개선권고, 관계기관에의 이송의 권한만을 갖고, 인권위원회에 의해 수사의뢰 등을 받은 기관은 처리내용의 공표, 조치결과의 통보의 의무를 부담하는 것으로 되어 있을 뿐이다. 한편 인권실태파악을 위하여 특히 필요한 경우 경찰서유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소 및 다수인보호시설에 대한 위원회의 시찰을 인정하고 시찰시 수용자나 피보호자의 면담을 허용하고 있다.

이에 대하여 민간단체들은 인권위원회의 권한이 너무 미약하다고 비판한다. 우선 그 조사권한에서 강제조사권이 부여되어 있지 않아 그 실효성이 제한적이라는 것이다. 그리하여 인권위원회의 직원에 사법경찰관의 지위를 부여하여 파견검사의 지휘아래 강제수사권을 행사할 수 있도록 해야 한다고 한다. 그리고 인권위원회에 임시구제조치와 같은 직접적인 처분권한을 부여하여야 한다고 한다. 물론 인권위원회의 처분이 법원의 재판처럼 기속력을 갖는 것은 아니다. 인권위원회의 명령을 받은 자는 그에 대하여 다시 법원에 그 취소 혹은 무효를 다툴 수 있을 것이다. 이렇게 하면 사법부의 권한도 침범하지 않으면서, 동시에 인권보호의 실효성을 담보할 수 있다고 보는 것이다. 그리고 강제수용시설에 대한 감찰활동을 단지 인권실태 파악을 위해 특히 필요한 경우로 제한할 것이 아니라 인권보호와 예방의 차원에서 보다 폭 넓게 보장해 주는 것이 옳을 것이라고 한다.

5) 법무부 최종안에는 '긴급구제조치의 권고'의 권한을 부여하고 있다. 그리고 그러한 권고를 받은 기관등은 상당한 이유가 없는 한 그 권고에 따라야 한다. 이는 당초안에 비하여 진일보한 것이나, 여전히 권고에 그쳐 직접적인 처분권은 아니라고 할 것이다.

### III. 결어

필자의 견해로는, 비록 문제점이 적지 않으나, 이사회 구성의 방식만 달리하여 인권위원회의 위상의 중립성과 독립성이 좀 더 강화된다면, 현재의 법무부의 『인권법』만으로도 괜찮다고 본다.<sup>6)</sup> 한국에서의 『인권법』제정은 분명 기존의 열악했던 인권상황 특히 강제 구금시설에서의 인권침해와 인습적으로 만연화되어 있는 차별과 모욕적 행위를 개선시키는 데에 적지 않게 기여할 것으로 본다.

일본에서는 별도의 인권기구를 두지 않고, 법무성 안의 인권옹구에서 인권의 실효적 보장을 위한 활동을 하고 있는 것으로 알고 다. 특히 여기서는 전국의 자원봉사자들과 협력하여 인권침해 사례 대한 각종의 업무를 처리한다고 듣고 있다. 인권보장과 구제에 대한 일본의 경험에 대하여 많이 배우기를 희망한다.

6) 이점은 법무부 최중안에서는 상당부분 충족되어 있다. 하지만 설립과정과 정관인가에서 여전히 법무부의 감독과 지시에 따라야 한다는 것은 심각한 문제이다. 나아가 예산상의 독립도 간과되어서는 안되는 부분이다. 즉 예산의 요구, 교부, 사용에 관한 절차를 대통령령에 위임해 놓았는데, 거기에 다시 법무부의 영향력이 개재될 가능성이 큰 것이다. 이러한 부분들이 다시 보충되고 수정되어야만 할 것이다.