발 간 등 록 번 호
11-1620000-000304-01

파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장

■ 일시 | 2011. 4. 8(금) 13:00~19:00
■ 장소 | 국가인권위원회 10층 배움터
■ 주최 | 국가인권위원회, 유럽헌법학회

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

발 간 등 록 번 호
11-1620000-000304-01

파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장

■ 일시 | 2011. 4. 8(금) 13:00~19:00

■ 장소 | 국가인권위원회 10층 배움터

■ 주최 | 국가인권위원회, 유럽헌법학회

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

개 회 사

올해는 국가인권위원회 발족 10주년이 되는 해입니다. 오늘날 국가인권위원회는 10년이란 길지 않은 기간에도 불구하고 국민의 인권보호를 위한 없어서는 아니될 중요한 국가기관으로 자리 잡고 있습니다. 인권은 인간의 숭고함을 확인하는 고도의 인간적인 문제로, 선진국과 개발도상국의 가교역할을 자임하며 국제무대에서 활발한 활동을 전개하고 있는 대한민국의 국격을 고양하는데 있어 더 없는 최고의 명제입니다.

더구나 우리나라 국가인권위원회는 파리원칙에 따라 수립된 정부 인권기관으로 인권 선진국으로 분류되는 선진 어느 국가의 인권보호기구 보다 독립성과 조직의 완성도가 높은 빼어난 기관입니다. 이러한 국가인권위원회의 발족 10주년을 맞아 유럽헌법학회가 국가인권위원회와 공동으로 학술대회를 개최하게 된 것을 영광으로 생각합니다.

오늘 학술대회의 발표 대상인 프랑스, 영국, 독일의 법제에 대해 해박한 지식을 가지고 있는 유럽헌법학회 회원들의 이들 국가들에 대한 심층적인 연구는 앞으로 국가인권위원회의 발전에 큰 도움이 되리라는 것을 믿어 의심치 않습니다.

끝으로 공동학술대회를 수락해 주신 국가인권위원회 현병철 위원장님, 김영혜 상임위원님과 원재천 국장님을 비롯한 국가인권위원회 관계자 여러분 들께 감사를 드리며, 유럽헌법학회 정극원 부회장님, 김병기 학술이사님을 비롯한 준비 진에게도 감사를 드립니다.

2011년 4월 8일

유럽헌법학회 회장 **이 광 윤**

인 사 말

안녕하십니까? 국가인권위원장 현병철입니다.

먼저 오늘 국가인권위원회와 유럽헌법학회가 공동으로 주최하는 학술대회에 참여해 주신 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 아울러 오늘 행사를 마련해 주신 유럽헌법학회 이광윤 회장님과 회원 여러분, 특히 발제와 토론을 준비해 주신 분들께도 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술대회는 '파리원칙과 인권보호기관에 의한 인권보장'을 주제로 국가인권기구의 위상과 역할에 대해 논의하는 자리입니다. 올해 우리 위원회가 설립 10주년을 맞아 그동안 걸어온 길을 되돌아보고 국민들에게 봉사하는 국가기관으로 재도약하기 위한 여러 가지 모색을 하고 있는 시점에서 이 자리를 마련하게 된 것을 매우 의미있게 생각합니다.

특히 우리 사회의 민주주의와 법치국가의 구현을 위해 선진외국의 법제도와 관련하여 학술적인 연구와 활동을 통하여 소중한 국가정책적 대안을 제시해 오신 권위있는 유럽헌법학회와 함께 이 자리를 마련하게 되어 더욱 뜻깊게 생각합니다.

여러분들도 잘 아시다시피 우리 위원회는 지난 2001년 11월, 국민들의 민주화와 인권개선을 위한 오랜 열망, 수년간에 걸친 인권단체의 노력, 그리고 정부의 의지 및 국제사회의 국가인권기구 설립에 대한 관심이 함께 어우러져 출범했습니다. 당시 우리 위원회가 출범할 수 있었던 것은 1991년 파리에서 열린 제1차 국가인권기구국제워크숍에서 일명 '파리원칙'으로 알려진 '국가인권기구의 지위에 관한 원칙'이 있었기에 가능했다고 할 수 있습니다.

파리원칙은 독립성을 생명으로 하는 국가인권기구 설립의 준거틀을 제시한 것이고, 우리 위원회는 파리원칙에 따른 모범적인 형태의 국가인권기구라고 평가받고 있습니다.

설립 이후 우리 위원회는 국가영역에서는 불모지에 가까웠던 인권의 땅을 개척하는데 진력을 다해왔습니다. 또한 시대적 흐름, 국내외 인권환경에 귀 기울이고 국민들과 호흡하며 열악한 인권의 현실을 바꾸기 위해 노력해 왔다고 자부합니다.

되돌아보면 미흡한 점도 없지 않습니다만, 우리 위원회는 앞으로도 변함없이 위원회에 부여된 임무와 역할을 수행해 나갈 것이라는 말씀을 드립니다.

오늘 학술대회는 우리 위원회가 걸어온 길에 대한 평가와 함께 프랑스, 독일, 영국 등 유럽의 제도를 비교고찰하면서 위원회의 향후 발전 방향을 모색하는 것으로 알고 있습니다. 유럽헌법학회 회원님들께서 높은 식견으로 우리 위원회에 대한 보다 냉철한 평가를 토대로 새로운 도약의 방향을 제시해 주실 것을 부탁드립니다.

특히 오늘 이 자리가 헌법을 전공하는 교수님들로 구성된 유럽헌법학회와 공동으로 개최함으로써 앞으로 전문연구기관과 상호유대를 강화해 나가는 새로운 계기가 되기를 기대합니다.

아울러 오늘 학술대회를 통해 제시된 유럽헌법학회 전문가들의 따가운 질책과 대안은 우리 위원회의 지난 10년을 성찰할 수 있는 계기가 될 것이며, 이를 바탕으로 앞으로 국민들에게 더욱 가까이 다가가는 지혜가 될 것이라고 확신합니다.

다시한번 귀중한 시간을 내시어 오늘 이 자리에 함께 해 주신 모든 분들께 감사드리며, 여러분에게 늘 건강과 행운이 함께 하길 기원합니다.

감사합니다.

2011년 4월 8일

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

프 로 그 램

❖ 일시 : 2011년 4월 8일(금) 13:00～19:00
❖ 장소 : 국가인권위원회 10층 배움터
❖ 주최 : 국가인권위원회・유럽헌법학회

시 간	내 용	비 고
13:00～13:30	**등록 및 접수**	
13:30～14:00	**개 회**	사회 : **김병기** 학술이사
	개 회 사	**이광윤** 회장(유럽헌법학회)
	인 사 말	**현병철** 위원장(국가인권위원회)
	제 1·2 주제 발표	사회 : **정극원** 교수(대구대)
14:00～14:30	**국가인권위에 의한 인권보장과 과제**	발제 : **이발래** 박사(국가인권위 인권정책과)
14:30～15:00		토론 : **이인호** 교수(중앙대) **김종철** 변호사(서울공익법센터 APIL)
15:00～15:30	**프랑스의 인권보장기관의 과제**	발제 : **권세훈** 교수(부산디지털대)
15:30～16:00		토론 : **이은기** 교수(서강대) **전학선** 교수(한국외국어대)
16:00～16:20	**휴 식**	

시 간	내 용	비 고
	제 3·4 주제 발표	사회 : **원재천** 정책교육국장(국가인권위)
16:20~16:50	**독일의 인권보장기관과 과제**	발제 : **이종수** 교수(연세대)
16:50~17:20		토론 : **최윤철** 교수(건국대) **김도협** 교수(대진대)
17:20~17:50	**영국의 인권보장기관과 과제**	발제 : **김광수** 교수(서강대)
17:50~18:20		토론 : **이희정** 교수(고려대) **안동인** 교수(영남대)
	종 합 토 론	사회 : **김영혜** 상임위원(국가인권위)
18:20~18:50		토론 : **김상겸** 교수(동국대) **방승주** 교수(한양대) **박재윤** 변호사(헌법재판소 헌법재판연구원)
18:50~19:00	**폐회 및 안내**	**김병기** 학술이사

목 차

▌ 주제발표 1.
국가인권위에 의한 인권보장과 과제 ····· 1

발제 : 이발래 박사(국가인권위 인권정책과)
토론 : 이인호 교수(중앙대), 김종철 변호사(서울공익법센터 APIL)

▌ 주제발표 2.
프랑스의 인권보장기관의 과제 ····· 31

발제 : 권세훈 교수(부산디지털대)
토론 : 이은기 교수(서강대), 전학선 교수(한국외국어대)

▌ 주제발표 3.
독일의 인권보장기관과 과제 ····· 63

발제 : 이종수 교수(연세대)
토론 : 최윤철 교수(건국대), 김도협 교수(대진대)

▌ 주제발표 4.
영국의 인권보장기관과 과제 ····· 83

발제 : 김광수 교수(서강대)
토론 : 이희정 교수(고려대), 안동인 교수(영남대)

▌ 종합토론 ····· 107

김상겸 교수(동국대)

방승주 교수(한양대)

박재윤 변호사(헌법재판소 헌법재판연구원)

주제발표 1

국가인권위에 의한 인권보장과 과제

발제 : 이발래 박사(국가인권위 인권정책과)
토론 : 이인호 교수(중앙대), **김종철** 변호사(서울공익법센터 APIL)

국가인권위에 의한 인권보장과 과제*

이발래 박사(국가인권위 인권정책과)

Ⅰ. 머리말

모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지하기 위하여 국내 최초의 인권 전담 국가기구로서 2001년 11월에 출범한 이래 올해로 설립 10주년을 맞이하였다.

국가인권위원회(이하 위원회라 한다)의 출범은 민주화와 인권 개선을 위한 국민들의 오랜 열망, 정부의 의지 및 국가인권기구 설립에 대한 국제사회의 관심과 더불어 수년간에 걸친 인권단체의 노력 등이 함께 어우러져 이루어낸 결과로서 위원회는 인권문제를 전담하는 독립적인 국가기관이 탄생하였다. 국제인권규범을 국내적으로 실행하는 준국제기구로서, 기존 권력기관을 견제·감시할 수 있도록 입법·행정·사법부 어디에도 속하지 않는 독립적인 인권전담 국가기관으로써, 인권 사각지대를 조명하고 인권침해를 예방할 수 있는 인권 감시자의 역할을 수행하는 동시에 인권옹호자로서의 기능을 수행해 왔다.[1)]

10주년을 맞이하여 그 동안 위원회는 각종 정책권고와 인권침해 및 차별행위에 대하여

---

* 본 발제문은 유럽헌법학회와 공동토론회를 위하여 작성된 것으로 국가인권위원회의 공식적인 입장이 아니고, 완성된 글이 아니기 때문에 이를 인용할 경우 글쓴이에게 확인하여 주시기 바랍니다.

1) 위원회의 위상에 대하여 국제인권규범의 국내적 실행을 담당하는 준국제기구로 설명하는 것(국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2002」 국가인권위원회, 2003. 12면)에 더하여, 최근 홍성수 교수는 국내적 관점에서 기존 국가기구의 인권보호기능의 한계를 보완하기 위해 설립되었으며, 그 기능과 역할이 다른 국가기구의 그것으로 대체·환원될 수 없는 '정규 국가기구'라는 위원회의 존립근거의 해명을 시도하고 있다(홍성수, "법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거", 「고려법학」, 제58호, 고려대학교 법학연구원, 2010. 9. 151~194).

수많은 진정사건의 처리결과, 인권교육 및 홍보 그리고 대내외협력 결과를 정리해 보고, 환경변화에 따른 향후 과제에 대하여 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 설립과 구성

1. 설립의 원칙

「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(이라 파리원칙이라 한다)는 국가인권기구의 설치와 관련된 보편적인 기본준칙이 되고 있는데,[2] 파리원칙은 국가인권기구의 설치와 관련하여 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.[3] 국가인권기구는 인권의 신장과 보호의 권한을 부여받아 가능한 한 광범위한 직무가 인정되어야 하며 그 구성과 권한은 헌법 또는 법률에서 정해야 한다(권한과 책임). 그리고 국가인권기구가 위와 같은 기능을 담당하기 위해서는 인권기구의 구성원에 관한 다양성이 확보되고, 활동과 재원 등에 있어 독립성이 확보되어야 한다(독립성과 다원성). 국가인권기구는 권한에 속하는 모든 사안을 독자적인 판단에 따라 자유롭게 심사하고 필요한 조사를 할 수 있어야 하며 전체회의와 실무회의 구성 등 운영방식을 자유로이 정할 수 있어야 한다(활동방법). 그리고 국가인권기구는 개별적인 인권상황에 관한 고발과 진정을 청문하고 심리하는 권한을 갖는다(준사법적 기구).

2. 조직과 구성

설립 당시 위원회는 파리원칙을 근간으로 하여 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 구성되었다. 위원은 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인 포함), 대통령이 지명하는 4인, 그리고 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명하며, 위원장은 위원 중

2) 조용환, 「국가인권기구의 국제적 발전과 한국적 대안」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2002. 25면 ; 박찬운, “국가인권법으로 본 국가인권위원회의 의의와 독립성”, 「법학논총」 제26권 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2009. 88면.

3) 박찬운, 앞의 논문, 88~89면 ; 임재홍, “국가인권기구의 쟁점과 대안 - 국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점 -”, 「민주법학」 제15권, 민주주주의법학연구회, 1999. 16~19면. 임재홍, “국가인권기구 설립의 원칙 - 유엔의 설립권고안을 중심으로 - ”, 제15권, 민주주주의법학연구회, 1999. 49~52면.

에서 대통령이 임명하되 위원 중 4인 이상은 여성으로 임명하도록 법으로 규정하고 있었다. 위원장은 위원회를 대표하며 국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있고, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안(대통령안 포함)의 제출을 건의할 수 있었다.

위원회의 효율적인 운영을 위해 전원위원회, 상임위원회 및 3개의 소위원회를 설치하고 있었다. 또한 진정사건의 조정을 위한 조정위원회와 특정사항에 대해 한시적인 업무를 처리하기 위한 특별위원회를 별도로 두고 있었다.

사무처 조직은 5국 18과 1소속기관, 총원 215명(정원 180명, 파견공무원 20명, 전문계약직 공무원 15명)으로 조정되어 운영되었다.

3. 위원회 설립과 독립성

이러한 파리원칙을 근간으로 하여 위원회는「국가인권위원회법」제3조 제1항에 따라 입법・행정・사법 어느 부처에도 소속되지 않은 독립적인 위원회로 설치된 것이다. 국가인권기구의 설립 준거틀이 되고 있는 파리원칙은 국가인권기구의 독립성 확보를 위한 가장 중요한 요건으로 적절한 재정과 공적인 구성원의 임명방식을 들고 있다.[4)]

위원회의 독립성 확보를 위하여는 의사결정의 독립성, 기관 운영의 독립성, 기능상의 독립성이 요구된다. 이를 충족하기 위한 조건으로는 첫째, 다른 행정기관의 간섭 및 압력행사가 있으면 독립성이 저해되므로 조직의 법적 독립성 및 운영상의 독립이 보장되어야 한다. 둘째, 예산의 편성과 집행 및 결산에서 행정기관의 사전 및 사후 감독을 받게 된다면 독립성이 저해되므로 재정적 독립성이 확보되어야 하며, 셋째, 의사결정자 및 집행자의 선임, 권한, 신분보장 등 임면절차의 독립성이 보장되어야 한다.[5)]

그런데 국가인권기구가 독립성을 확보하고 있다고 해서 국가와의 관계가 완전히 차단되

---

4) UN Centre for Human Rights, National human rights institutions : a handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights, Geneva : Centre for Human Rights, United Nations, 1995. 유엔인권고등판무관실[저]・국가인권위원회[역],「국가인권기구 : 인권증진 및 보호를 위한 국가기구 설치와 강화 관련 안내서」, 서울 : 국가인권위원회, 2004. 43~48면 참조.

5) 조재현, "인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계",「헌법학연구」, 제14권 제2호, 한국헌법학회, 2008. 74면 ; 최창행, "인권(시안)에 대한 토론의견",「법무부・정책기획위원회 인권법제정공청회」, 1998. 10. 16. 150면.

어 있는 것은 아니다. 국가인권기구는 국가와의 관계와 법률이 정한 책무에 따라 필연적으로 활동의 제약을 받게 되어 있고, 국가인권기구 설립당시 한계를 설정하기도 하나 국가인권기구가 책임을 수행하는데 방해가 되어서는 안된다.[6]

우리 위원회는 파리원칙에서 요구하는 업무의 독립성은 확보하였으나, 인사・조직・예산에 관해서는 다른 행정부처와 마찬가지로 행정자치부 등과 협의를 거쳐야 하는 등의 제약이 있다. 「국가인권위원회법」은 행정부, 입법부, 사법부 어디에도 속하지 않은 독립적 기구임을 명시하고 있으나 위원회의 조직, 인사, 예산의 독립성이 보장되지 않아, 법제정 당시부터 문제점으로 제기되어 왔다.[7]

국가인권기구는 기구의 유형에 상관없이 법에 의해 설립되어야 하며, 가능하면 그 존속이 헌법에 포함되어, 장기간 존속을 보장해야 한다. 이와 같은 법적 기반은 기구의 독립성을 보장하고 법적 권한을 위협받는 경우 그것을 수호할 수 있는 가장 안전한 방법이라고[8] UN이 지적하는 바와 같이, 위원회는 헌법에 규정된 국민의 기본적 인권을 보장하는 중요한 헌법적 소임을 다하기 위하여 위원회에 대해 그 구성, 조직 및 권한을 헌법에 규정하여 독립성을 확보해 주는 것이 꼭 필요하다는 주장이 제기되고 있다.[9]

그리고 2010년 '국가인권위원회 인지도와 인권의식 조사'를 일반국민과 전문가를 대상으로 실시했던 설문조사 결과에 따르면, 향후 개헌시 위원회를 헌법기구화해야 한다는 의견에 대해 일반국민 72.5%, 전문가 82.5%가 각각 "동의한다"고 응답해 위원회 독립성 강화를 위한 제도개선이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 위원회가 우리 사회의 인권상황 개선에 미친 영향에 대해 국민 60%, 전문가 92.5%가 각각 "영향을 미쳤다"고 응답했다.[10]

---

6) UN Centre for Human Rights, 앞의 책, 43~44면 참조.

7) 김두식, "이명박 정부하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가?", 「법과 사회」, 제39권, 법과사회이론학회, 2010. 64면.

8) 유엔인권고등판무관실(저)·국가인권위원회(역), 「국가인권기구효과성 평가」, 국제인권정책이사회, 2008. 12. 17면.

9) 임지봉, "정부의 인권위 인원 감축시도에 대한 권한쟁의심판의 실체법적 쟁점", 「세계헌법연구」 제15권 제2호, 국제헌법학회・한국학회, 2009. 453면.

10) 국가인권위원회, 「국가인권위원회 인지도와 인권의식 조사」 국가인권위원회, 2010. 이 밖에도 위원회가 앞으로 중점적으로 추진해야할 인권과제에 대해서는 일반국민 51.5%, 전문가 54,5%가 모두 '빈곤계층 등 경제적 약자의 인권 향상'을 꼽았다. 그 다음으로 △ 일반국민은 장애인 등 사회적 약자 차별시정(46.2%), 아동노인인권향상(39.7%), 신체의 자유 등 기본적 자유권(29.4%), 다문화사회 인권증진(24.2%) 순으로 △ 전문가는 신체의 자유 등 기본적 자유권(48.5%), 장애인 등 사회적 약자 차별시정(43.0%), 아동노인인권 향상(24.0%), 다문화사회 인권증진(23.5%) 순으로 응답했다.

따라서 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립에 이바지한다는 위원회 설립취지와 이러한 취지를 달성하기 위해 위원회의 독립성을 명시하고 있는 「국가인권위원회법」 정신에 비추어, 위원회는 파리원칙에 따라 헌법개정시 헌법기관화하거나 「국가인권위원회법」 및 관련법 개정을 통해, 국가기구로서의 조직, 인사, 예산에 있어서 독립성을 확보할 필요가 있다.

Ⅲ. 주요 업무 및 활동

1. 법령·제도·정책·관행의 개선

위원회는 개별 진정사건 조사와 직권조사 등을 통해 인권침해 및 차별 피해를 직접 구제하는 권한 외에 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제4호, 제7호 및 제25조의 규정에 따라 인권상황에 대한 실태조사와 인권 관련 법령·제도·정책·관행에 대한 권고 또는 의견표명, 법원과 헌법재판소에 의견제출 그리고 국제인권조약의 국내 이행을 촉진하기 위해 국제인권조약의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 권고 또는 의견표명 등의 업무를 수행하여 우리 사회의 인권 수준을 높이기 위해 노력하였다.[11]

인권정책분야의 주요권고로는 국제형사재판소 규정 가입 권고, 국내거주 외국인 노동자 인권향상을 위한 정책권고, 국가교육행정정보시스템(NEIS) 개선사항 권고, 사회보호법 폐지 및 치료감호 대체 법안 마련 권고, 수사, 공판과정에서 아동성폭력 피해자의 2차 피해자화 방지에 대한 권고, 사형제 폐지 의견표명, 민간보험에서의 장애인에 대한 차별개선 권고, 국가인권정책기본계획안(NAP) 마련 수립 권고, 한센인 인권개선을 위한 권고, 빈곤가구 단전단수조치 인권개선 정책권고, 학생선수 인권 보호 및 증진을 위한 정책권고, 아동·청소년 정책 5개년 기본계획안에 대한 의견표명, 노숙인 등 저소득 취약계층 명의도용 피해 사전예방 대책 의견표명, 성폭력피해아동인권보호 및 지원정책 개선 권고, 스포츠분야 인권보호 및 증진을 위한 가이드라인 제정 권고 등 사회적 소수자 및 약자의 인권보호 관련 법령 및

11) 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2009」, 2010. 6. 국가인권위원회, 39면.

정책개선 등 361건의 권고 및 의견표명을 하였다.

아래 <표 1> 피권고기관별 현황에서 보는 바와 같이 361건 권고 및 의견표명을 권고기관별로 보면 정부 등이 267건으로 가장 많으며 법령 제·개정과 관련하여 국회에도 70건에 이르고 있다. 법원의 경우 「국가인권위원회법」 제28조에 따른 의견 제출 16건을 제외하면 정책권고가 8건이다.[12)]

<표 1> 피권고기관별 현황

(단위 : 건)

합계	대통령	국회	법원 (헌재)	정부	비고
361	2	70	24	265	- 국회와 정부기관이 중복되는 경우는 국회통계에 산입 - 법원(헌재)과 정부기관이 중복되는 경우는 법원(헌재)통계에 산입

<표 2> 연도별 수용율 현황에서 보는 바와 같이 2007년도 권고가 55건으로 가장 많았고, 2010년에는 41건으로 전년도(2009년) 46건과 비교할 경우 5건이 감소한 상태이다.

전체권고 건수 361건에 대하여 수용은 109건, 일부수용은 91건, 불수용은 66건, 기타 33건으로 수용률 75.2%이다. 지난 2001년 이후 2010년 현재까지 정책권고에 대한 수용율은 대략 75% 내외를 유지하고 있는데, 초창기 권고 수용율이 다소 높았으나, 전체적으로 기복이 있었지만 수용율이 감소하는 현상을 보이고 있다.

또한 우리 위원회 진정사건 조사 소위원회의 권고에 비해 정책부문의 권고 및 의견표명은 개인권리구제의 단발성 사안이 아닌 정책, 법령의 제・개정, 제도개선 등의 중단기적 과제가 대부분이어서 피권고기관의 검토에 오랜 시일이 소요되는 특성이 있다.

특히 국가인권정책기본계획 권고를 정점으로 우리 위원회의 인권정책 관련 의견표명 및 권고 대상기관이 정부 각 부처에서 국회 및 헌법재판소, 법원으로 이동 중인 점을 감안하면 권고 수용율 및 수용여부가 상대적으로 지체되거나 저조하게 나타날 수 있다.

12) 이하 내용은 국가인권위원회(상임위원회), 정책 법령 등 제도개선 권고 및 의견표명 현황 보고(보고안건 11-03호), 2011. 1. 27. 참조.

아울러 우리 법령상 권고 및 의견표명 후 언제까지 수용여부를 통보해야 한다는 조항의 미비 및 위원회 권고 및 의견표명에 대한 여타 기관의 비협조 역시 수용률 저하에 영향을 미치는 요인이다. 이에 위원회는 권고이행을 위하여 피권고기관과의 인권정책관계자협의회 등을 통해 권고이행을 위한 지속적 협의를 진행하고 있다. 권고수용율 제고를 위한 대책마련이 필요하다.

<표 2> 연도별 수용율 현황[13]

(단위 : 건)

구 분	계	수용 (a)	일부수용 (b)	불수용 (c)	검토중	기타	수용률(%)[14] (a+b/a+b+c)
합 계	361	109	91	66	62	33[15]	75.2
2010년	43	3	4	3	22	11	70.0
2009년	44	5	3	3	27	6	72.7
2008년	47	11	10	6	12	8	77.8
2007년	55	14	19	16	1	5	67.3
2006년	51	26	15	9	0	1	82.0
2005년	31	10	10	11	0	0	64.5
2004년	30	7	15	8	0	0	73.3
2003년	33	17	8	6	0	2	81.8
2002년	26	16	6	4	0	0	84.6
2001년	1	0	1	0	0	0	100.0

13) 권고 이행 상황은 ① 수용은 피권고기관이 위원회 권고 등의 내용대로 조치한 경우. 권고 수용의사와 조치계획을 밝힌 경우, 그 내용이 구체적이고 명확할 때는 수용으로 분류하고, 그렇지 않은 경우는 검토중으로 분류하였고, ② 일부수용은 권고 내용 중 일부만 수용하여 조치한 경우, ③ 불수용은 명백하게 수용불가를 통보받은 경우, ④ 검토중은 피권고기관이 수용여부를 통보하기 않은 경우, 피권고기관이 수용 의사를 통보하였으나 불명확하여 재협의가 필요한 경우 등으로 구분하였다.

14) 수용률 통계작성 기준 : $수용률(\%) = \frac{(전부수용 + 일부수용)}{(전부수용 + 일부수용 + 불수용)} \times 100$

위 수용률 계산에 있어서 '검토중' 사안은 제외하였고, '기타'는 단순의견제출로 회신 의무가 없으므로 수용/불수용 여부 판단이 불가하였으며, 특히 17대 국회 임기 만료(2008.5.29)로 인해 계류중이었던 법안의 자동폐기로 임기 만료 시점까지의 검토 중이었던 권고 및 의견표명건은 불수용으로 처리하였다.

15) 기타 33건은 헌법재판소 의견제출 16건, 회신의무가 없는 단순의견제출 17건이다.

2. 조사 및 구제

위원회의 여러 업무중 가장 핵심적인 것 중의 하나가 인권침해 및 차별행위에 대하여 국민이 진정을 하게 되면 이를 조사하고 구제하는 일일 것이다. 위원회는「국가인권위원회법」제19조 제2호 및 3호의 규정에 따라 인권침해행위와 차별행위에 대한 조사와 구제 업무를 수행하며, 같은 법 제30조 제1항 제1호에 따라 국가기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련해 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우 피해자 등이 그 내용을 진정할 수 있도록 하고 있고, 같은 법 제30조 제1항 제1호 및 제2호에 따라, 위원회는 국가기관·지방자치단체 또는 구금·보호시설의 평등권 침해의 차별행위와 개인 등이 법인·단체 또는 사인에 의해 차별행위를 당했다고 진정한 내용을 조사할 수 있고, 또한 같은 법 제30조 제3항의 규정에 따라 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정되는 경우에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 우리 위원회에 접수된 진정사건은 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세로 2010년도의 경우 진정접수는 전년 대비 31.1% 증가하였고, 사건 처리도 23.6% 증가하는 등 국가공권력에 의한 인권침해를 감시·예방하고 있고, 차별행위를 시정하는 등 대국민 권리구제활동을 강화하고 있다.

<표 3> 진정사건의 연도별 접수 및 처리 현황(2010. 12.)

(단위 : 건)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
접수	3,593	3,815	5,368	5,617	4,187	6,274	6,309	6,985	9,158	51,306
처리	1,857	3,797	5,804	5,350	4,206	6,064	6,466	6,788	8,395	48,727

※ 인권침해 77.4%(39,733건), 차별행위 19.0%(9,739건), 기타 3.6%(1,834건)

위와 같이 위원회에 접수된 사건 접수 현황을 통해 우리 사회의 인권발전수준을 짐작해 보면 여전히 자유권적 기본권을 보장하고 보호해야 하는 업무를 게을리 할 수 없는 상황임을 알 수 있다. 한편, 차별에 대한 국민감수성이 점차 높아지면서 차별행위에 대한 진정이 증가하고 있다는 점이다. 이미 장애인차별금지법 제정 이후 장애차별 진정사건이 보다 활발

해지고 있음을 감안해 볼 때 차별행위 판단에 대한 위원회의 역할과 임무는 보다 가중될 수 밖에 없다.[16]

가. 인권침해행위에 대한 조사 및 구제

위원회에 접수되는 인권침해 관련 진정사건은 기본적으로 국가 공권력에 의한 부당한 인권침해를 호소하는 사안이 대부분이나, 최근에는 여러 가지 권리 및 이해관계가 충돌하는 데서 비롯되는 진정사건이 늘어나면서 점차 진정 내용이 복합적이고 복잡한 양상을 띠고 있으며 또 구조적·제도적 요인으로 인해 발생하는 인권침해 문제를 내용으로 하는 경우도 증가하고 있다. 2002~2006년 연평균 접수건수는 3,400여 건이고, 2007~2009년 연평균 접수건수는 5,000여 건이나, 2010년 인권침해 진정사건 접수건수는 6,457건이다. 기관 유형별로는 전체 진정사건 대비 구금시설이 39.9%, 경찰 사건이 22.6%로 가장 높은 비중을 차지하였다.[17]

위원회 출범 이후부터 2010년 말까지 인권침해를 이유로 진정한 건수는 총 39,733건이다. 인권침해 진정사건의 접수현황을 기관별로 살펴보면, 전체 39,733건 중 구금시설과 관련한 진정이 15,838건으로 전체의 39.9%를 차지했고, 경찰과 관련한 진정이 9,004건(22.7%), 기타 국가기관과 관련한 진정이 4,481건(11.3%), 보호시설에 관한 진정이 3,838건(9.7%)이었다.[18]

<표 4>에서 보는 바와 같이 2010년 말까지 접수된 39,733건의 인용처리 건수는 1,962건으로, 고발 및 수사 의뢰 77건, 징계 권고 83건, 권고 및 합의권고 1,257건, 합의종결 522건, 법률구조요청 11건, 긴급구제 9건 등이고, 그밖에 기각 10,710건, 각하 24,297건, 이송 930건,

16) 이숙진, “국가인권인권위원회 활동과 우리 인권의 미래”, 제127호, 2009. 5. 참여연대사회복지위원회, 10~11면.

17) 본 발제문에서 제시되는 통계자료는 국가인권위원회에서 발간하는 연간보고서에서 제시한 것이다. 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2002」, 국가인권위원회, 2003. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2003」, 국가인권위원회, 2004. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2004」, 국가인권위원회, 2005. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2005」, 국가인권위원회, 2006. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2006」, 국가인권위원회, 2007. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2007」, 국가인권위원회, 2008. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2008」, 국가인권위원회, 2009. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2009」, 국가인권위원회, 2010. ; 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 5. 발간예정

18) 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 5. 발간예정

조사중지 330건이다.[19]

<표 4> 인권침해 진정사건 기관별 사건접수 및 처리 현황

(단위 : 건)

구분	접수 (A)	종결 (B)	인용								미인용				조사중	구성비
			소계	고발 수사의뢰	징계 권고	긴급 구제	권고 합의 권고	법률 구조 요청	합의 종결	조정 기초 조사 해결	각하	이송	기각	조사 중지		
건수	39,733	38,229	1,962	77	83	9	1,257	11	522	3	24,297	930	10,710	330	1506	100
%		100	5.1	0.2	0.2	0.0	3.3	0.0	1.4	0.0	63.6	2.4	28.0	0.9		
검찰	1,767	1,717	67	3	1	2	54		7		1,201	32	395	22	50	4.4
경찰	8,995	8,642	770	18	59	5	434	2	252		5,034	145	2,572	121	353	22.6
구금시설	15,837	15,391	295	2	14		207	7	65		9,404	653	4,951	88	446	39.9
국정원	167	163	4				2		2		149		9	1	4	0.4
군	754	737	49	5	1	1	33	1	8		580	6	98	4	17	1.9
기타국가기관	4,479	4,305	183		4	1	135		42	1	3,478	25	604	15	174	11.3
보호시설	3,834	3,573	372	46	2		260	1	63		1,780	42	1,334	45	261	9.6
사법기관	601	585	7				7				505	4	66	3	16	1.5
입법기관	44	43	5				5				33	2	3		1	0.1
지방자치단체	1,914	1,816	148		2		90		54	2	1,171	12	465	20	98	4.8
출입국관리소 등	10														10	0.0
특사경	169	168	17	3			11		3		88	2	57	4	1	0.4
각급학교	222	164	16				8		8		128		19	1	58	0.6
기타	940	925	29				11		18		746	7	137	6	17	2.4

인권침해사건에 대한 주요 권고로는 구치소의 환자방치로 인한 생명권 침해에 따른 고발 및 법률구조요청 권고, 경찰관의 수사과정에서의 가혹행위에 대한 수사의뢰, 영장 없이 강제로 지문 채취한 경찰관에 대한 인권교육 실시 권고, ○○청장에게 밤샘조사관련 제도개선

19) 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 5. 발간예정

및 교육실시 권고, 군 복무 중 구타, 폭언, 따돌림 등 가혹행위로 인한 인권침해 수사의뢰, 검사 등에 의한 독직폭행사건 인권침해 고발 및 법률구조요청, 근로감독관의 부당한 긴급체포 등과 관련한 인권침해사건 권고, 전·의경 인권상황 종합 개선대책 권고, 정신병원 CCTV 설치 및 운영기준 마련 권고, 아동복지시설 아동에 대한 폭행 등 가혹행위 방치 등에 대한 개선권고, 주취자에게 수갑을 채우고 비닐봉지를 씌운 인권침해에 대한 징계권고, 보호자 연서 자퇴각서 작성 강요 및 고사의 체벌 등으로 인한 사망사건, 전경 폭행 및 은폐 관련자에 대한 경고 조치 및 재발방지대책 수립 권고, 양천경찰서 고문 가해자에 대한 고발조치, 수사의뢰 및 직무감찰 권고, 군대내 성폭행 가해자에 대한 수사의뢰, 재발방지대책 수립 권고 및 피해자에 대한 법률구조요청 등이 있다.

특히, 2010년 위원회가 인권침해 사건을 조사하고 구제한 사건처리 건수는 6,261건으로 2002년 1,365건, 2003년 3,137건, 2004년 4,931건, 2005년 4,132건, 2006년 3,250건, 2007년 4,757건, 2008년 5,288건, 2009년 5,108건으로 2004년까지 급격히 증가하다가 2005년, 2006년 약간 감소한 뒤 2008년부터 5,000건을 상회하는 추세에 있다. 2006년부터 처리건수가 증가하다가 2009년에는 감소하였는데, 이는 2009년 4월 6일 직제령의 개정으로 정원이 감소하였고 진정 접수건수가 전년도에 비해 400여 건이 증가한 것이 원인으로 보인다. 급증하는 진정건수 증가에도 불구하고 권리구제의 신속성 및 효율성 제고를 위해 진정사건 집중처리기간을 설정해 장기 미결사건 처리에 집중하고, 진정사건 처리시스템 재정비로 사건 처리 효율성을 높이는 노력을 계속하고 있다. 특히 인용건수는 2008년 이래 증가하여 300건을 상회하고 있어 질적인 측면에서도 괄목할 만한 성장을 이룬 것이다.[20]

나. 차별행위에 대한 구제

2010년도에 접수된 차별행위 관련 진정사건은 총 2,674건으로 전년의 1,685건에 비해 약 1.6배 증가한 것으로 나타났다. 위원회 출범이후 2010년 12월 말까지 총 9,739건의 차별사건이 접수되어 이중 8,666건이 종결 처리(89.0%)됐고, 1,069건이 조사 또는 검토 중에 있다. 접수된 차별행위 관련 진정사건은 총 9,739건으로 장애사건이 3,575건(61.5%)으로 가장 많았고, 성희롱 사건이 866건(7.9%), 나이 사건이 570건(7.3%) 순으로 나타나고 있다.

20) 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 5. 발간예정

그리고 2010년 우리 위원회에 접수된 차별행위 사건은 전년도 보다 58.6% 증가한 총 2,674건이다. 특히 2008년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 시행 이후, 2009년도에 이어 2010년도에도 장애차별 관련 진정이 큰 폭으로 증가하였는데 2010년도에는 전년도 711건에서 130.9% 증가한 1,642건이 접수되었다. 또한 나이차별 사건도 2009년 3월 22일 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 시행과 함께 매년 증가하고 있는데 2010년도에는 전년보다 36.6% 증가한 194건이 접수되었으며 성희롱 사건도 전년보다 24.7% 증가된 212건이 접수되었다.[21)]

<표 5> 차별행위 진정사건 사유별 접수 현황

(단위 : 건, %)

구 분		성별	성희롱	종교	장애	나이	사회적 신분	출신 지역	출신 국가	출신 민족	용모	혼인 여부	임신 출산	가족 상황	인종	피부색	사상	전과	성적 지향	병력	학력	기타
2010	2,674	80	212	18	1642	194	82	7	27	3	24	5	39	9	12	4	1	13	6	41	39	216
2009	1,685	83	170	15	711	142	92	5	16	3	25	7	17	14	22	0	3	10	2	39	77	232
2008	1,380	61	152	12	635	63	99	4	28	2	15	5	14	10	7	0	3	16	3	15	23	213
2007	1,159	75	163	12	246	107	117	8	37	1	20	3	16	13	4	1	2	17	3	31	27	256
2006	824	44	104	8	115	69	208	9	28	0	10	22	9	8	1	0	2	12	4	30	24	117
2005	1,081	55	62	11	121	87	297	23	19	0	45	9	5	15	1	1	5	23	5	21	48	228
2004	389	25	0	8	54	57	64	6	10	0	6	7	4	4	0	0	0	7	1	7	12	117
2003	358	34	1	5	18	24	75	2	19	1	4	4	15	2	0	0	7	3	2	16	28	98
2002	189	11	2	6	33	7	48	5	20	0	2	2	0	1	1	1	4	7	4	10	0	25
계	9,739	468	866	95	3,575	750	1,082	69	204	10	151	64	119	76	48	7	27	108	30	210	278	1,502
(%)	100	3.0	7.9	0.7	61.5	7.3	3.1	0.3	1.0	0.1	0.9	0.2	1.5	0.3	0.4	0.1	0.0	0.5	0.2	1.5	1.5	7.9

종결 처리된 8,666건을 살펴보면 진정의 내용이 평등권 침해의 차별행위로 인정되어 제도개선 또는 인권교육, 징계 등을 권고한 것이 612건으로 총 종결사건 대비 7.1%이고, 관련자에 대한 형사처벌이 필요하다고 판단되어 고발한 것이 3건, 진정사건의 조사 과정에서 당사자

21) 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 4. 발간예정

간의 원만한 합의가 이루어져 합의 종결된 사건이 288건으로 3.3%, 조정위원회를 통해 조정이 성립된 사건이 18건으로 0.2%, 사실이 아니거나 불합리한 차별이 아닌 경우 등의 이유로 기각된 사건이 2,070건으로 23.8%를 차지했다. 그리고 조사 대상이 아니거나 진정 후 취하한 경우 등 각하에 해당하는 사건이 5,523건으로 총 종결건수의 63.7%를 차지했다. 한편 조사과정에서 조사관이 피진정인을 설득하거나 문제해결의 방법을 찾는 등 적극적인 노력으로 구제 조치가 이루어져 조사중 해결로 처리된 사건은 2002년 7건, 2003년 16건, 2004년 46건, 2005년 116건, 2006년 152건, 2007년 264건, 2008년 257건, 2009년 278건으로 2007년부터 2009년까지 3년간 비슷한 수준을 보이다가 2010년에는 436건으로 큰 폭으로 증가하였다.

<표 6> 차별행위 진정사건 처리 유형별 현황

(단위 : 건)

구분	접수	종결	인용					기각 이하			
			권고	징계권고	고발	합의종결	조정	기각	각하	이송	조사중지
2010	2,674	2,108	103	0	3	100	1	626	1224	23	28
2009	1,685	1,660	78	0	0	85	1	589	880	9	18
2008	1,380	1,143	88	2	0	27	2	240	765	14	5
2007	1,159	1,253	111	1	0	37	3	171	901	22	7
2006	824	899	115	0	0	23	10	183	552	11	5
2005	1,081	837	55	0	0	7	0	121	650	2	2
2004	389	368	21	0	0	4	1	74	263	3	2
2003	358	296	30	0	0	3	0	48	215	0	0
2002	189	102	8	0	0	2	0	18	73	1	0
총계	9,739	8,666	609	3	3	288	18	2,070	5,523	85	67

차별시정 분야 주요 권고로는 크레파스 회사의 피부색 차별, 외국인이라는 이유로 조교수 재임용 시 차별, 이혼가정에 대한 자녀학비 보조수당 지급 차별, KBS코미디언 공채시 응시연령 제한, 외국인이라는 이유로 보증보험 발급 거부, 과체중 등 신체조건을 이유로 한 고용차별 등이 있고, 장애분야 주요 권고로는 운전면허 발급시 장애인 차별, 지체 및 뇌병변 장

애를 이유로 한 시험에 있어서의 차별, 장애를 이유로 한 교통수단 공급이용차별, ‘정신장애인 인권보호와 증진을 위한 국가보고서’ 발간 및 권고 등이 있으며, 성희롱 분야의 주요 권고로는 자동차사고 관련 보험 산정 기준상 성차별, 항공사 객실승무원 모집시 성차별, 성별을 이유로 한 정년 차별, 군수 등의 군청 계약직원에 대한 성희롱 등이 있다.

먼저 차별 관련 진정사건이 2009년도 1,685건에서 58.6%(989건) 급증한 2,674건이 접수되었다. 이처럼 차별 진정 사건이 급증한데에는 장애 차별 진정 사건의 급증이 주된 원인이나 사회 전반의 차별에 대한 감수성 향상과도 관련이 있어 보인다. 그러나 2009년도에 위원회 조직 및 인력이 대폭 감축된데 반해 진정사건은 대폭 증가하여 진정사건 처리 기간의 장기화로 신속한 권리구제에 어려움이 있고 차별 관련 각종 사회 현안에 신속하고 적극적으로 대응하는데 한계가 있는 점은 향후 위원회가 보강해야할 부분이다.

3. 인권교육 및 홍보, 대외협력

가. 인권교육 활성화

「국가인권위원회법」 제19조 제4호 “인권에 관한 교육 및 홍보”에 대한 규정 내용에 따라 위원회는 인권교육기관과의 협력, 교육프로그램 개발 보급, 인권교육강사 양성과정을 운영, 위원회 업무의 홍보하고 있다(직제령).

설립이후 위원회는 인권보호를 위한 보다 근본적이고 거시적인 방법은 인권교육 활성화를 통한 인권 친화적인 사회·문화 환경을 조성하여 사람이 사람답게 사는 세상을 구현하고자 하는 목표를 달성하기 위해 경찰·군대·법무공무원 등 교육훈련기관에서 훈령·지침 등을 통한 인권강좌의 정규 과목화와 함께 대학내 인권과목 확산, 초중등 정규교육과정에서 인권교육 도입, 정신보건법상 인권교육 의무화 등 인권교육을 제도화하였다.

국가인권위원회는 유엔의 인권교육10개년계획수립 권고와 세계인권교육프로그램의 초중등 정규 교육과정내 인권교육 도입 권고를 우리나라 정부가 이행할 수 있도록 적극적 역할을 하여 각급 교육연수원에 인권과목을 정규과목으로 개설하여 인권교육에 관한 대한민국의 브랜드가치를 향상시켰다.

인권교육은 2002년~2010년까지 총 3,763회 314,468명으로 연 평균 34,940명 실시하였고, 특히 2005년~2010년까지 사이버인권교육시스템을 구축하여 206회 47,055명을 대상으로 사

이버인권교육을 실시하여 공공기관 종사자의 인권의식 증진과 함께 위원회 외연확대 및 홍보에도 기여하였다.[22)]

열악한 인권교육의 물적 기반을 조성하기 위해 2002~2010년까지 꾸준한 교육프로그램 개발로 각 영역별로 인권교육자료 70종을 개발·보급하였고, 사이버인권교육콘텐츠 성차별예방과정 등 10개 과정과 어린이·청소년 대상 인권교육콘텐츠를 개발하였고, 인권영화 4편, 인권애니메이션 2편, 인권만화 2편과 인권사진, 포스터 등 인권문화 콘텐츠를 개발·보급하였다.[23)]

향후 인권교육은 위원회 인권정책, 인권침해·차별조사 업무 등과 유기적 연계성을 갖고, 그동안의 양적 성장과 함께 인권교육의 표준화 및 품질 제고를 위해서 인권교육 의무화를 위한 법적 기반을 조성하고, 상설적인 인권교육센터의 설치 및 안정적 운영의 여건을 구축하여야 하며, 고품질의 인권교육의 콘텐츠를 개발하여 표준화하고, 우수한 인권교육 강사를 확보하여야 하며, 인권교육 평가·협력시스템을 구축하는 것이 필요하다.

나. 인권홍보

설립이후 위원회는 보도자료를 통해 위원회의 주요 사업과 성과를 언론 등을 통해 국민들에게 알림과 동시에 인권문제에 대한 사회적 의제 설정에 기여했다. 보도자료의 내용은 위원회의 주요 정책과 활동, 인권침해와 차별행위에 대한 조사 및 시정권고 등이었다.

위원회는 홍보 의제별로 다양한 매체와 기법을 통해 국민들에게 위원회 노출 기회를 확대하면서 주요 정책과 활동성과를 홍보하였다. 특히 방송, 인터넷, 전광판, 인쇄물 등 매체 다각화를 통한 전략적 홍보를 강화하였으며, 이를 통해 일반 국민의 인권문제에 대한 이해 정도를 높이고 인권의식 향상에 기여했다.

또한 2003년 8월 <인권>잡지를 창간해 인권문제를 보다 쉽고 대중적으로 전파하고 있다.

---

22) 국가인권위원회, 「연간보고서 2010」, 국가인권위원회, 2011. 5. 발간예정

23) 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2002」, 국가인권위원회, 2003. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2003」, 국가인권위원회, 2004. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2004」, 국가인권위원회, 2005. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2005」, 국가인권위원회, 2006. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2006」, 국가인권위원회, 2007. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2007」, 국가인권위원회, 2008. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2008」, 국가인권위원회, 2009. ; 국가인권위원회, 「국가인권위원회 연간보고서 2009」, 국가인권위원회, 2010.

<인권>잡지는 월간으로 창간했으나 2007년부터 격월간으로 전환했고, 정부기관, 지방자치단체, 각급 학교와 도서관, 인권단체와 전문가 등에 배포하고 있다.

특히 장애, 비정규직 등을 주제로 제작된 인권영화 '다섯 개의 시선'은 전국 18개관 극장에서 개봉되었고, 전주국제영화제, 부산국제영화제, 벤쿠버국제영화제 등 국제영화제에 초청되어 상영되었고, 인권애니메이션 '별별 이야기'는 2005년 전주국제영화제, 벤쿠버국제영화제, 제17회 자그레브국제애니메이션페스티벌 초청 및 각종 인권영화제에 초청 상영되는 등 괄목할 만한 성과와 사회적 반향을 일으켰다.[24)]

다. 국내외 교류협력

「국가인권위원회법」 제19조 제8호와 제9호에서 "인권옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력 그리고 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력" 등 국내외 협력체계를 구축하도록 규정하고 있다.

위원회는 설립 당시부터 시민사회와 함께 인권문제를 고민하여야 한다는 방침아래 인권단체와의 연대 및 협력을 지속해오고 있다. 우선 위원회 업무계획 수립과정에서 인권단체와 정책간담회를 통해 의견을 수렴하는 등 위원회 업무 전반에 대해 파트너십하기 위해 노력하고 있다. 또한 인권단체들의 각종 요청사항에 대한 지원 및 교류를 통해 지속적인 협력을 모색했다. 아울러 인권단체 지원사업을 통하여 우리 사회에 인권의식 증대와 인권문화 확산을 도모하였다.

위원회는 설립이후 국제인권공동체 내에서 리더십을 확고히 하고 국내 인권 현안을 해결하기 위해 유엔인권조약기구, ICC(국가인권기구 국제조정위원회) 등 국제인권기구와 협력체제를 강화하였다. 위원회는 매년 ICC 연례회의, APF(아시아태평양 국가인권기구포럼)에 참가하여 다양한 인권의제와 관련하여 발언하는 등 리더십을 발휘하고 있다.

또한 위원회는 외교통상부와 긴밀한 협력하여 국제회의를 유치하고 국제협력단(KOICA)의 공적개발원조(ODA) 초청연수사업도 펼치고 있다. 아울러 위원회의 국내외적 인지도가 점차 높아짐에 따라 위원회를 찾는 외국의 주요 인사들과도 교류협력하고 있다.

---

24) 이외 인권영화는 2004 다섯개의 시전(2004년), 세번째 시선(2006년), 별별 이야기2(2008년), 시선1318(2009년), 날아라 펭귄(2010년) 등이 있고, 인권만화는 십시일반(2003), 사이시옷(2006년) 등이 있다.

Ⅳ. 대내외 환경변화 및 향후과제

1. 제도적인 문제점

위에서 위원회의 주요 활동에서 살펴본 바와 같이 위원회의 조직과 구성상 독립성, 권고의 실효성, 조사의 범위(사회권포함여부), 각하 사유, 긴급구제조치 등이 개선되어야 할 문제점으로 제기할 수 있을 것이다.

2007년 2월 위원회가 한국공법학회와 공동으로 "국가인권위원회 5년, 성과와 과제"에 대한 토론회를 개최하였는데, 토론회에서 임지봉 교수는 위원회를 설립함으로 인하여 금단의 영역에 위원회의 감시가 미치게 되었고, 사인간의 차별행위에 대한 구제와 국가 스스로에 의한 인권법제 정비가 가능해졌다는 긍적적인 평가와 위원회의 역할과 기능 왜소, 현실과 동떨어진 이상적 결정 행태 등에 대하여 지적하면서, 장기적으로 위원회의 구성, 조직, 권한을 헌법에 규정하는 헌법기관화를 주장하였다.[25] 그리고 이호중 교수는 법률주의적 논증방식, 판례에 대한 무비판적 수용, 논증도구로서 과잉금지 원칙의 재발견 등에 대하여 지적하였다.[26] 그리고 토론과정에서 위원회의 위상, 권고의 실효성 확보 등에 대한 지적이 있었다.

「민주법학」에서 특집으로 다루었던 "국가인권위원회 5년, 전망과 과제"라는 특집 주제에서 제기되었던 것은 국가인권위원회 운영 등에 대한 국민참여 미흡[27], 법원·헌법재판소에 대한 의견제출권한 행사 미흡[28], 법안 검토의 소극성, 의견표명방식의 문제점, 정책권고에 법률주의, 인권기준의 구체화 논증 결핍현상[29], 진정사건의 각하 및 기각률이 높다[30]라는 주장이었다.

---

25) 임지봉, "한국사회와 국가인권위원회", 「국가인권위원회 5년, 성과와 과제」- 국가인권위원회 ·한국공법학회 공동토론회 자료집 - , 국가인권위원회, 2007. 2. 11~23면.

26) 이호중, "구금시설 수용자 인권 분야에 있어 국가인권위원회의 활동성과와 과제", 「국가인권위원회 5년, 성과와 과제」- 국가인권위원회 ·한국공법학회 공동토론회 자료집 - , 국가인권위원회, 2007. 2. 93~102면.

27) 이창수, "국가인권위원회 5년, 전망과 과제-국가인권위원회의 국민참여와 민중통제-", 「민주법학」 제33권, 민주주의법학연구회, 2007. 15~33면.

28) 김도현, "국가인권위원회 결정과 사법부 판결에 미친 영향 평가", 「민주법학」 제33권, 민주주의법학연구회, 2007. 36~57면.

29) 이호중, "국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 평가-법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로-", 「민주법학」 제33권, 민주주의법학연구회, 2007. 59~91면.

30) 신수경, "국가인권위원회 각하와 기각 결정에 대한 평가", 「민주법학」 제33권, 민주주의법학연구회, 2007. 93~114면.

위와 같이 위원회의 주요 활동과 설립 5주년의 성과와 평가 당시에 제기된 문제점을 해소하기 위해 노력하여 일부는 해결되는 것도 있으나, 원초적으로 해결이 어려운 것도 있었다. 오늘 지적되는 내용들을 포함하여 문제점들을 업무에 반영하여 해소하도록 할 것이다.

2. 대내·외 환경 변화

가. 대내적 환경 변화

위원회 설립 이후 10여년의 세월이 흐르는 동안 대내적으로는 국민들의 인권의식 향상, 인권 관련 법적・제도적 기반 조성, 국가기관의 인권 관련 조직 개편・확대 등 인권보호와 향상을 위한 많은 변화들이 있어 왔다.

법적・제도적 기반 조성과 관련해서는 2008년에 장애인차별금지법, 2009년에 연령차별금지법이 각각 시행되었고, 2009년 정신보건법 개정에 따라 인권교육이 의무화되었으며, 2008년 군 인권교육 규정이 제정되는 등의 변화와 더불어, 2006년 국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights)권고안을 성안하여 권고하였고, 2009년에는 정신장애인 인권보호와 증진을 위한 국가보고서를 발간하여 권고하였다.

그리고 인권 관련 조직 개편・확대와 관련하여 2005년 남녀차별 사건 조사・처리 업무가 위원회로 일원화되었고, 2005년에 부산인권사무소, 광주인권사무소, 2007년에 대구인권사무소가 각각 설치되었다.

한편, 2005년에 경찰청 인권보호센터가 설치되었고, 2006년에 국방부 인권과가 설치되었고, 법무부 인권옹호과가 인권국으로의 확대되었으며, 2008년에 출입국관리국의 외국인출입국・정책본부로 개편 등 인권보호・증진을 위한 정부조직이 변화되었다.[31]

2009년 위원회의 의지가 반영되지 않은 직제령이 정부 주도의 일방적인 개정으로 인해 기구가 축소되고 정원이 21% 감축되는 등 위원회 출범 이후 최대의 위기상황이 발생하였다.

31) 국가인권위원회, 「2011년도 부서별업무계획」, 국가인권위원회, 2011. 23~24면.

나. 대외적 환경변화

대외적으로 유엔 인권이사회(Human Rights Council)가 설립되었고, 보편적 정례 검토(Universal Periodic Review, UPR) 제도가 도입되었고, 국가인권기구의 역할이 강조되었으며, 국제인권 분야에서의 우리나라의 위상 강화 등의 변화가 있었다.

2006년 4월 그동안 UN 경제사회이사회의 하위기관이던 UN 인권위원회가 제60차 UN 정기총회에서 인권이사회로 개편・확대되었고, 보편적 정례 검토(UPR) 제도를 도입하여 회원국은 의무적으로 매 4년마다 자국의 인권상황에 대하여 검토를 받도록 하였다. UN 인권이사회는 국가인권기구에 UN 인권이사회에 참석하여 발언하도록 하고, UPR 보고서를 제출할 수 있도록 하는 등의 권한을 부여하였고, UN은 국가인권기구를 국제인권협약의 국가적 차원의 이행을 위하여 가장 신뢰할 만한 기구로 인식하고, 공식협력을 강화하였다.

그리고 우리나라는 UN 인권이사국에 진출하였고, 인권이사국 재선에 성공하는 등 국제인권 분야에서 위상을 정립하고 역할을 확대하였고, 유엔 사무총장(반기문), UN 아동권리위원회 의장(이양희) 등을 배출하는 등 우리나라의 국제적 위상이 강화된 반면, 이에 비례하여 국제사회에서의 책임도 증가하였다.[32)]

한편, 우리나라는 현재 총 8개의 주요 인권 협약 중 이주노동자협약을 제외한 7개 협약의 당사국이며, 2009년은 경제적, 사회적 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)의 심사를 마친 바 있다. 당시 UN 경제적, 사회적 문화적 권리위원회는 우리나라가 세계 12위권 경제 규모에 걸맞지 않게 사회권보장, 취약 계층보호에 미흡하며, 우리 위원회에 대해서도 사회권 관련 진정조사권을 허용하고 사회권에 대한 업무권한을 강화하고 확장시키라고 정부에 권고한 바 있다.[33)]

3. 향후과제

인권은 인류 보편적 가치로서 국민의 삶의 질을 높이는 중요한 역할임에도 인권가치에 대한 공감대의 확산이 부족하기 때문에, 사회적 약자 등에 대한 기본권 수호자로서 기능을

32) 국가인권위원회, 「2011년도 부서별업무계획」, 국가인권위원회, 2011. 24~25면.

33) UN 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, “규약 제16조 및 제17조에 따라 당사국이 제출한 국가보고서 심의, 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회의 최종 견해”, E/C.12/KOR/CO/3, 2009. 11. 20. 제8항 참조.

강화하고 인권은 나와 이웃의 문제라는 인식을 제고하고, 인권존중의 가치와 국가인권위원회의 역할을 올바로 알리는 대국민 홍보 및 인권교육 법제화 등을 추진할 것이며, 국민의 실질적인 삶의 질의 향상과 계층 간 갈등을 해결하는 국민통합적 인권의제를 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

특히 우리 위원회는 위원회 설립 10주년을 맞이하여 재도약할 수 있는 기반을 조성하고, 그동안의 성과와 부족한 점을 반영한 업무 추진을 통해 국민에게 신뢰받고 국민에게 다가서는 위원회를 구현하기 위하여 2011년도는 정보인권, 장애인인권, 다문화 사회와 인권, 기업과 인권, 북한인권 등의 사업[34]에 주력하여 우리 사회가 발전, 평화, 민주주의를 지향하도록 하여야 할 것이다.

34) 국가인권위원회, 2011년도 업무계획 기본방향 및 주요업무 참조.

별첨 : 2011년도 업무계획 기본방향 및 주요업무[35)]

1. 기본 방향

○ 2011년도는 인권위 설립 10주년이 되는 해이며, 인권행동 증진계획(2009-2011년)이 마무리 되는 해이기도 함

○ 따라서 2011년도에는 인권위 설립 10주년을 맞이하여 인권위가 재도약할 수 있는 기반을 조성하고, 그동안의 성과와 부족한 점을 반영한 업무 추진을 통해 국민에게 신뢰받고 국민에게 다가서는 인권위 구현

2. 주요 업무

1 기본적 자유의 실질적 보장

○ 형사절차상 인권침해에 대한 기획조사, 구금시설·보호시설 방문 조사 강화를 통한 신체의 자유 및 구금으로부터의 자유 강화

○ 형법·형소법 개정안에 대한 의견표명, 집회시위 현장 무단채증 관행에 대한 개선권고 등 자유권 보장 강화

○ 정보인권 특별보고서 발간, 정보문화향유권 보장을 위한 국제 심포지엄 개최, 개인정보 보호 활동 강화 등 정보인권 증진

2 경제적·사회적·문화적 권리 증진을 통한 생활밀착형 인권 강화

○ 장애, 아동, 노인, 여성, 이주인권 등 경제적·사회적·문화적 약자의 인권 보호 강화

○ 경제적 약자의 인권 향상, 스포츠 선수 인권보호 등

<장애인 차별개선 및 정신장애인 인권보호>

○ 정당한 편의제공 의무 이행 판단기준 마련, 장애유형별 차별 실태조사 등을 통한 장애인 차별시정 및 인권보호 기반 구축

---

35) 국가인권위원회, 「2011년도 부서별업무계획」 국가인권위원회, 2011. 26~31면.

○ 장애인차별금지법 이행 모니터링 강화, 장애분야 인권교육 강화를 통한 장애인 차별 개선

○ 정신 장애인 차별과 편견 해소를 위한 걷기 대회 캠페인, 정신 장애인 인권보호와 증진을 위한 토론회, 정신장애분야 인권교육 강화를 통한 정신장애인 인권보호

<다문화 사회의 인권 증진>

○ 이주인권가이드라인 수립, 중장기 다문화 인권정책 실행계획 수립 등을 통한 다문화 사회의 인권 증진

○ 인권보호 측면에서의 고용허가제 개선방안 마련 등 이주노동자 인권보호

○ 결혼이주여성의 안정적 체류방안 마련, 위장결혼에 다른 무국적자의 인권보호 방안 마련 등을 통한 이주여성 인권증진

○ 미등록 이주아동의 의료접근권 개선 방안 마련 등 다문화 가정의 아동 인권보장

<아동・노인 인권 향상>

○ 취약계층 및 사각지대 아동인권 과제 개발 및 정책검토를 통한 아동・청소년 인권 개선

○ 노인인권 상황 모니터링, 노인집중 취업직종에 대한 개선방안 정책권고, 노인의료복지시설 기획조사 등을 통한 노인인권 보호

<여성인권 향상>

○ 여성 감정노동자 인권 개선 등을 통한 여성인권 향상

○ 성희롱 예방 및 홍보 강화, 성희롱 사례집 발간, 특정직・교정직 공무원 성별 분리채용 개선 등을 통한 여성인권 보호

<스포츠 선수 인권 보호>

○ 스포츠 분야 인권보호 가이드라인 이행점검 및 스포츠 인권교육 활성화를 통한 스포츠 분야 인권 개선

<경제적 약자의 인권 향상>

○ 기업과 인권 관련 국가보고서 발간 추진을 통한 인권친화적 기업문화 확산을 통한 경제적 약자 인권 향상

○ 인권관련 지수 개발을 위한 기초 연구 등 사회권 국제기준 준수 인프라 구축

○ 기초생계비 지급기준 검토 등 빈곤계층 및 사각지대 인권과제 개발을 통한 빈곤계층 인권보장

○ 요양보호사 등 돌봄노동 종사자 인권개선, 파견법 등 비정규직 관련법 개정 검토 등을 통한 노동 취약계층 인권 개선

3 국제인권규범의 국내이행 강화

○ 제1기 NAP 평가 및 제2기 권고안 준비, 제2차 유엔의 국가별 인권상황 정기검토 심의 대비 준비, 각 조약기구 권고사항에 대한 이행 모니터링 등을 통한 국제인권규범의 국내이행 강화

○ 아·태지역 기업과 인권 워크숍 개최 추진, ICC 이주인권 실무그룹 구성 및 운영 추진 등을 통한 인권선도국으로서의 역할 정립

○ 장애인권리협약 선택의정서 국제심포지엄 개최 등을 통한 장애인권리협약의 국내 이행 강화

4 북한인권 개선활동 강화

○ 이산가족 등 인도적 지원에 대한 국제협력 방안 모색을 위한 국제심포지엄 개최, 탈북자 등 해외 현지조사 등을 통한 북한인권 개선 활동

○ 북한인권 중장기 정책 로드맵을 활용한 정책권고 추진, UN 북한인권 결의안에 위원회 의견 방영 추진 등을 통한 북한인권 개선활동 강화

5 위원회 설립 10주년 기획사업

<국가인권위원회 10주년 심포지엄 개최>

○ 위원회 설립 10주년을 맞이하여 그동안의 발자취를 되돌아보고 이에 대한 평가와 향

후 나아갈 방향을 제시하기 위한 “국가인권위원회 10주년 심포지엄 : 위원회의 도전과 전망” 개최를 통하여

○ 그동안에 성과에 대한 재조명을 통하여 향후 인권위가 나아갈 방향을 제시하여 국민에게 신뢰 받고 국민과 함께하는 인권위 구현의 기반 조성을 위한 장(場) 마련

<국민 인권의식 조사 실시>

○ 2005년에 실시한 국민인권의식조사 이후 인권에 대한 사회적 인식이 변화된 지점과 인권감수성이 미치지 못한 부분 등에 대해 구체적으로 파악하여 인권의식 증진을 위한 방안 모색

○ 인권침해 및 차별에 대한 국민의 구체적인 인식 정도를 파악하여 향후 정책개발 및 조사구제 활동에 활용할 수 있도록 하며 향후 위원회의 활동 방향 제시

<인권교육법 제정 추진>

○ 유엔인권이사회가 진행하고 있는 인권교육훈련선언, 제2차 세계인권교육프로그램행동계획(2010-2014)은 인권교육을 받을 권리를 국민에게 보장하도록 다양한 정책방안을 마련할 의무를 국가에 부과하고 있으나

○ 우리나라의 경우 인권교육에 관한 근거법률이 미비하여 인권교육의 체계적 실시를 기대하기 어려운 실정이므로 인권교육을 촉진하고 활성화하기 위해 인권교육법 제정

토론문

“국가인권위에 의한 인권보장과 과제”에 대한 토론

이인호 교수(중앙대)

토론문

“국가인권위에 의한 인권보장과 과제”에 대한 토론

김종철 변호사(서울공익법센터 APIL)

주제발표 2

프랑스의 인권보장기관과 과제

발제 : 권세훈 교수(부산디지털대)
토론 : 이은기 교수(서강대), **전학선** 교수(한국외국어대)

프랑스의 인권보장기관과 과제

권세훈* 교수(부산디지털대)

Ⅰ. 서론

국민의 자유와 권리의 보장은 원칙적으로 판사의 관여하는 법적 보장인 재판에 의한 보장이 가장 핵심이자 본질이다. 그러나 오늘날 비재판적 권리보장제도가 무시할 수 없는 중요한 권리보장 수단이 되었다. 현대 민주주의 국가에서 선거에 의한 공권력의 집행자를 통제하는 방법은 국민의 자유와 권리를 보장하는 효율적 수단이다. 즉, 의회는 선거에 승리하기 위해 집행부를 잘 통제할 하여 국민의 권리를 최대한 보장해 주어야 하는데, 이러한 사상이 의회에서 실현되도록 한 것이 영국의 옴부즈만 제도였다. 이러한 제도가 프랑스에서는 독립행정청의 형태로 발전하게 되었다. 독립행정청이 무엇인가에 대해서는 아직 논쟁이 종식 된 것은 아니지만 상급행정청을 가지고 있지 않고 독립적으로 법적 임무를 수행하는 것으로 인식되는 것은 분명한 사실이다. 그리고 프랑스의 인권보장은 이러한 독립행정청을 중심으로 이루어지는 것은 분명하지만 국제적 차원에서 유엔이나 유럽연합 아래의 인권보호기구의 활동과 비영리법인으로서 사회단체들의 활동도 국민의 인권보호 상당한 영향력을 행사하고 있다.

아래에서는 국제적 차원에서 유럽사회가 하나의 국가연합의 형태로 발전하면서 인권보호 차원에서 어떠한 정책적 수단이 프랑스에 영향을 미치는 가와 국가기관이 아니면서도 국민의 인권보호 역할을 담당하는 비영리법인들 그리고 가장 중요한 인권보호 기능을 담당하는

* 부산디지털대학교 전임강사

각종 독립행정청에 대하여 살펴보도록 한다.

Ⅱ. 국제적 차원에서 프랑스의 인권보호

프랑스의 인권보장을 국제적 차원에서부터 접근하면 국제연합과 유럽평의회, 국제노동사무소, 인권위원회, 유럽사회국위원회 등의 국제기구들에 의하여 인권문제가 통제되고 쟁점화 되어 국내 인권보호로 연결된다. 프랑스에서의 이러한 국제적 기구에 의한 인권보호 시스템은 국제조약에 기인하는 것들이다. 인권과 관련된 국제 조약들은 정기적인 검사에 의하거나 아니면 고소를 받아 실시된 조사 후 조약 위반한 조인 국가는 비난 받을 수 있다는 것을 규정해 두고 있는데 상당수의 경우, 이 두 경우의 검사가 공존하여 실시된다.

1. 정기 보고서 작성에 의한 인권 보호

보고서 작성은 인권과 관련된 대다수의 국제 협약에 의해 규정된 방법이다. 국제 협약 조인 국가들 자신이 정기적 보고서를 작성한다는 것이 그 원칙이다.

1) 국제 연합의 차원

국제 연합 차원의 인권보호는 다른 나라와 마찬 가지로 프랑스에서도 정기 보고서의 작성에 의해 이루어진다. 이 정기 보고서의 작성은 보편적 정례검토(UPR)의 제정으로 특별히 분명한 인정을 받게 되었다.

2006년 3월 15일 유엔 총회는 인권분야에 대한 유엔의 주요 관할 기관이었던 국제 연합 인권위원회를 지명 방식과 기능의 규율이 근본적으로 개편된 국제 연합 인권이사회로 대체하였다. 유엔 총회의 보조 기구로 승격된 이 이사회는 유엔 총회에서 절대 과반수로 선출된 47개국으로 구성되어 있다. 이 47개 이사국은 3년이란 기간 동안 의석을 차지하는데 한 번 더 선출될 기회가 주어지는데 프랑스도 선출되었다.

이사회의 주요 임무는192개국 내에서의 인권 상황의 총괄적인 상황판단을 가능케 해주는 새로운 장치인 ≪보편적 정례검토≫를 조직하는 일이다. 1년에 세 번 열리는 특별 회기 기

간 동안 세 가지 문서를 가지고 16개국의 상황이 검토된다. 검토의 대상이 되는 국가[1]가 제시하는 20페이지 분량의 보고서, 국제 연합 인권 고등판무관이 작성한 유엔이 위의 국가에 관해 수집한 정보에 관한 요약서, 그리고 국제 연합 인권 고등판무관이 작성한 관련 비정부 기구들의 입장에 대한 요약서가 그 문서들이다.

첫 번째 회의가 2008년 4월에 열렸다. 이 전체적 접근을 실시하는 동시에 인권 보호에 대한 대다수의 유엔 기구들은 특별 기구에게 정기적 보고서 방식에 기초하는 후속적 조사 방식들을 갖추고 있다.

이 보고서는 각각의 나라들이 조약을 비준시 체결한 의무들을 적용하는가를 다루고 있다. 이는 1966년 체결된 두 가지 규약(하나는 시민적 및 정치적 권리에 관한 것, 다른 하나는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 것), 인종차별철폐조약(1965), 여성차별철폐협약(1979), 고문에 관한 협약(1984) 그리고 아동권리협약(1989)에서 규정되었다.

이 보고서들을 받고 검토하는 여러 위원회들은 그들에 대한 ≪관찰보고서≫를 진술하는데 이 관찰보고서는 종종 관련된 국가들에게 설득적인 힘으로 작용하곤 한다.

2) 유럽 평의회 차원

유럽인권재판소가 용어의 완전한 의미로서의 법적적용기관이라면 인권 보호의 몇몇 유럽 기구들은 덜 구속적이거나 예방적 성격의 후속적 조사 방식을 갖추고 있다.

(1) 고문 및 비인간적, 비인격적 형벌과 대우 방지를 위한 유럽협약에 관해서도 마찬가지이다. 1989년 2월 1일 발효되고 유럽 평의회의 47개 회원국에 의해서 비준되었다. 이 협약은 유럽인권재판소의 3조 조항을 강화하고 독립적 전문 감정인들로 구성된 유럽 고문방지위원회(CPT)를 창설하였다.

유럽고문방지위원회(CPT)의 임무는 협약에 인준한 국가들내에서 자유를 박탈당한 사람들이 어떤 방식으로 대우받는가를 검사하기 위해 이 국가들을 방문하는데 있다. 교도소, 정신병원, 경찰서, 유치장 등등 모든 종류의 구금이 이에 해당된다.

이 시찰 방문들은 정기적이다. 그러나 또한 위원회는 ≪후속≫ 방문이라 불리는 방문

1) 이들은 우선적으로 ≪국가 차원에서 대규모 조회≫를 실시할 것이 권장된다.

을 몇 달 후 실시하고 또한 특별 방문도 시행한다. 협약은 조사대표단[2]이 자신의 의사에 따라서 모든 구금 장소를 방문하고 자유가 박탈된 사람들과 제 3자의 방해 없이 대화를 나눌 수 있도록 규정했다.

이렇게 작성된 위원회의 보고서는 엄격히 극비로 남으나 관련국은 보고서를 공식 발표하기로 결정할 수 있다. 만약 조사 후 권고가 효과를 발휘하지 않을 경우 위원회는 투표에서 3분의 2의 과반수를 얻을 경우 공식 성명을 발표할 수 있다.

1993년 이후 모든 회원 국가들은 최소 한 번은 시찰 방문을 받았었다. 1991년부터 프랑스에는 9번의 방문이 있었다. 첫 번째 방문이었던 ≪특별≫ 방문 - (혹은 ≪상황에 의해 요구되었던≫ 방문)-은 2003년 6월에 실시된 것으로 구치소 인구 과밀[3]의 우려할 만한 증가라는 것이 그 이유였다 행정적 유치장들과 르와씨 공항 대기 지역의 숙박 조건, 또한 구류시 조건 혹은 국토 추방 절차 등은 위원회의 권고의 원인이 되었다.

(2) 1961년 10월18일 제정된 유럽사회헌장(La Charte sociale européene)은 1996년 5월 3일 다시 개정되었다. 프랑스는 이를 1999년 5월 7일 비준하였다. 이 헌장 또한 독립적 전문 감정인들로 구성된 유럽사회 권리위원회 설치를 규정하고 2년에 한 번씩 위원회에게 제출되는 국가 보고서를 조사하고 ≪결론≫을 내린다. 이는 위원회에 집단 고소가 제기될 때 위원회가 선택하는 ≪결정≫과는 다른 것이다. 이 결론들은 정부위원회에, 그 후 유럽 평의회 각료 이사회 발표, 제출된다. 각료 이사회는 삼분의 이 절대 과반수로 선택된 결의안을 가지고 어떤 국가에게 권고를 보낼 수 있다 - 이것은 아직까지는 실제화 된 적은 없다. 그러나 이것이 프랑스의 입법적 변화를 이끌었다고 볼 수 있다.

2. 고소에 따른 통제

1) 국제노동사무국에 고소

국제노동기구는 국제 연합의 전문화된 기관으로서 각 회원국의 정부, 고용주와 근로자를 집결시키는 기관이다. 이 기구는 노동의 조건과 관계된 국제 협약을 구상하고 협약의 실행을 감시하는 역할을 한다. 국제노동기구 영구사무국은 국제노동사무국이 담당하고 있는데

2) 조사대표단으로 선발된 전문 감정인들은 절대로 조사 받을 해당국 출신이 될 수 없다.
3) 48 603명을 위한 장소에 61 000명의 감금자를 수용하였다.

여기에 고소를 할 수 있다.

이 고소 시스템은 한 회원국에 의해 협약의 침해가 가해질 경우 다른 회원국이 그것을 고발하는 것을 가능케 한다. 이는 또한 노동조합이 자신의 의무를 등한시하는 국가를 상대로 ≪고소≫를 올리는 것을 가능하게 해준다.

이 고소는 국제노동기구의 이사회 내에서 지정된 3자 위원회(고용주들,근로자들, 정부들)에 의한 심사의 대상이 된다. 위원회는 보고서를 준비하는데 이 보고서는 문제가 되는 국가를 대상으로 한 권고를 담고 있으며 만장일치로 채택된다. 또한 국제노동기구의 협약과 해당국 자신의 법이 부합되도록 요구된다.

예를 들어 2007년 11월 14일 발표된 한 보고서는 프랑스에게 2005년 법에 의해 생겨난 ≪Contrat Nouvelle Embauche 신고용계약서≫를 몇몇 측면에서 이 계약서가 국제노동기구 협약 제 158호를 위반한다는 이유로 포기할 것을 요구했다. 이에 대해 바로 노동조합 노동자의 힘이 고소를 신청하였다. 또한 더 이례적인 방식으로 국제노동기구의 이사회는 고소의 대상이 되는 국가 이외의 국가에게도 권고를 내릴 수 있다. 이의 예로 2000년 11월 16일 보고서에서 이사회는 모든 회원국에게 강제 노역의 ≪일반화된≫ 시행을 인정한 버마를 상대로 처벌을 내릴 것을 요청했다.

2) 인권위원회 제소

정기적 보고서 이외에도 여러 국제 협약들은 감시 장치를 마련해 놓고 있는데 이는 협약을 체결한 국가(국가 소송)나 개인(개인 통보)이 감독 기관에 대해 제소를 할 수 있도록 해준다. 이는 특히 인종차별철폐조약의 경우가 그러한데, 협약의 14조항은 개인이 작성하는 ≪통고≫[4]를 받을 수 있는 위원회를 제정하였다. 국제연합의 차원에서는, 1954년 12월 10일 채택된 고문 및 기타의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 방지하는 협약의 준수를 감시하는 임무를 지닌 고문방지위원회를 언급할 수 있다. 이 위원회의 권력은 그의 유럽 동등 기관인 유럽고문방지위원회(CPT)에 비해서는 가늠할 수 없을 만큼 강하다.

협정 실천을 감시하는 기구 중 가장 주목할 만한 기구는 의심의 여지없이 1966년 12월 16일 채택되고 1976년 3월 23일부터 발효가 된 시민권과 참정권에 관련된 국제 조약의 국가들

4) 이 통고는 위원회의 역량을 명백히 인정한 나라를 겨냥해야만 한다. 현재 모두 51개국이 이에 속하며 그 중 프랑스는 1982년 8월부터 해당된다.

의 준수여부를 감독하는 임무를 지닌 국제연합 인권위원회이다.

이 인권위원회는 4년의 임기로 회원 국가들에 의해 선출된 18명의 인사들로 구성된다. 이 위원회는 여러 나라들이 제출한 보고서를 검사하는 뿐만 아니라 회원국의 조약으로 보증된 권리와 자유 위반 때문에 피해가 되었다고 간주하는 사람들의 개인차원의 ≪통고≫도 받아 처리 할 수 있다. 통고가 수리될 수 있다고 판단되기 위해서는 그 이전에 모든 내부 상소가 다 검토되어야 한다. 위원회는 이 경우 조사의 대상이 되는 국가에게 위반에 대한 해명을 요구하고, 국가가 그 위반을 개선하기 위해 취한 조치들이 무엇인가에 대해 설명할 것을 요구한다. 소송을 건 사람은 국가의 답변에 대해 논평을 할 수 있다. 끝으로 위원회는 ≪조사 결과≫를 작성하고 공개 발표한다.

이 조사 결과들은 각 국가차원에서 조치들을 취하도록, 심지어는 그들의 법을 수정하도록 하였다.

그러나 국제권리에 대한 조사 결과의 실제적 영향이 과도하게 평가되어서는 안 된다. 인권위원회는 재판권을 지니지 않은 기구이며 모두에게 강요되는 결정을 내리지 않는다.

프랑스가 세네갈 출신 프랑스군 퇴역자들에게 프랑스 국적의 프랑스 군 퇴역자들과 동등한 권리의 보조금을 지불하기를 거절하면서 협약의 26조항을 위반했다고 판단하여 위원회가 1989년 4월 3일 발표한 조사 결과서는 프랑스 최고 행정재판소에 의해 완전히 무시되었는데, 최고 행정 재판소는 보조금 권리 실행은 시민권적 혹은 정치적 성격의 권리가 아니라 경제적 성격의 권리라는 그의 분석에 기인하여 26 조항은 보조금 권리 실행에는 적용되지 않는다고 판결을 내렸기 때문이다. 즉, 연금지불과 같은 사건에 있어서 협약 제26조가 규정하고 있는 평등조항은 유럽위원회의 결정과는 달리 시민법적 혹은 정치적 권리에 있어서 적용되는 것이지 경제적 권리에 있어서는 적용되지 않는다고 하면서 연금지불이 프랑스인과 외국인을 차별적으로 취급한다고 하여 협약위반이라 볼 수 없다고 프랑스의 최고행정재판소가 결정[5]하였다.

3) 유럽사회권위원회(Le Comité Européen des Droits soiciaux)에 소송

≪수정된≫ 유럽사회헌장(La charte sociale européene)은 우리가 이미 보았듯이 보고서를

5) CE 7 juillet 2006, GISTI.

통해 검사를 실시한다. 그런데, 1995년 6월 22일의 추가 의정서에서 나온 2차 절차는 국제노동사무국에서 행해지는 절차에 착상을 얻은 것으로 고소를 통한 검사가 가능하도록 하는 것이었다.

이는 바로 집단 진정 시스템인데 이는 고용자와 근로자 조직(국제적 혹은 국가적) 및 유럽 평의회에 자문의 위상을 지닌 비정부 단체에게만 허용된 시스템이다. 진정은 보편적인 대상을 상대로 해야 한다. 다시 말하면 규칙이나 실행방식으로서 위원회에게 유럽사회헌장에 위배된다는 것을 확인하기를 요구할 수 있는 것이어야 한다.

유럽사회권위원회는 소송이 수리될 수 있다고 판단되었을 경우 내용에 대한 견해를 발표한다. 이것은 유럽 평의회 각료 이사회에게 전달되는데 각료이사회는 3분의 2 이상의 절대과반수로 선택된 결의안을 통해 유럽사회헌장은 충분히 적용하지 않는다고 의심받는 나라에게 권고를 제시할 수 있다.

실제적으론 각료이사회는 유럽 사회권위원회의 행동을 매우 신중히 대리 보완한다. 일반적으로 각료회는 전문 감정사들의 결정을 ≪어느 정도 인정하며≫ 문제시된 국가에 의해 작성된 반론 리스트 제출하며 표현의 선택을 고려하는 느낌을 주며 결의를 채택하는 것에 만족하는 편이다. 이점에 대해서 예를 들면, 2003년 11월 4일 유럽사회권위원회가 발표한 Autisme-Europe c. France 결정 안에 각료이사회는 2004년 3월 10일 프랑스에 자폐증 환자를 받아들일 수 있는 시설의 부족이 프랑스의 유럽사회헌장에 대한 위반으로 분석된다는 것과 그와 동시에 프랑스 정부가 위의 상황을 개선하기 위한 노력을 약속한다는 ≪사실을 확인하는≫ 결의안을 발표했다[6].

6) Arlette Heymann-Doat, Gwénaele Calvès, Libertés publiques et droits de l'homme,9éd, L.G.D.J, 2008 p.140.

Ⅲ. 국내적 차원에서 프랑스 인권보호

1. 종전의 국가인권보호기관

1) 국가중재자(Mediateur de la Republique)

국가중재자는 시민들과 행정청의 관계를 개선하고자하는 목적을 가진 독립행정청(Autorité Administrative Indépendante.AAI)으로서 1973년 1월 3일 법에 의해서 만들어졌다. 이 기구는 시민들과 행정청 사이에 존재하는 분쟁들을 상호 수긍할 만한 해결책을 제시함으로서 중재하는 역할을 담당하였다. 이 기구는 권리방어자(Le Défenseur des droits)로 늦어도 2011년 3월 31일까지 대체된다.

권리중재자는 특별 독립행정청으로서 스웨덴의 옴부즈맨 과 영국의 의회조사원(le commissaire parlementaire anglais)에 착안한 것인데, 그 역할은 행정의 결점을 밝히는 것이다. 현재 그 위원은 6년 비년임직인데 그 임명은 국무회의에서 한다. 비년임의 규정은 피라미드식 행정조직에서 배제됨으로서 자신의 독립성을 확보하기 위해서 둔 것이다. 즉, 이 기구는 상부의 명령을 받지 않고, 자신의 기능을 박탈당하지 않는 독립성을 유지하므로 이를 담당하는 자가 재신임을 받게 되면 독립성의 침해가 존재할 수 있다.

국가중재자는 개인에 의해서 직접 제소를 받는 것이 아니라 의회의 중재자를 통해서만 제소를 받는다. 상원의원을 통할 것인가 하원의원을 통할 것인가 하는 문제는 시민의 선택에 달려있다. 물론 일정한 경우 직접 제소할 수도 있는 데, 이러한 경우는 국회의원이 시민과 일정한 형태로 소통을 할 수 있도록 하기 위해서 국회의원에게 제소사항 즉, 불평사항 알리도록 되어 있다.

위급한 경우나 특별히 중요한 상황인 경우에 제소가 직접 이루어진다면 사후에 정식절차로 수정된다.

국가중재자의 관할권은 매우 넓어서 국가, 지방자치단체, 공법인 그리고 공공서비스를 담당하는 모든 조직의 활동을 포함한다.

이러한 임부를 수행하기 위해서 국가중재자는 자신들의 권한을 수임한 약 300명의 수임자를 1년 단위로 임명하는데 이들은 연임할 수 있도록 하고 있다. 이들은 일주일에 최소한 이틀 반은 자신들의 전문적인 분야에서 맡겨진 임무를 수행하여야 한다.

그들의 관여가 필요한 경우에는, 그들은 시민들을 국회의원에게로 안내하고, 국회의원들은 시민들의 불평을 국가중재자에게 알리는 과정을 밟는다.

권리중재자의 권한은 행정청의 불법성이나 비효율성을 밝히기 위한 모든 절차로부터 자유롭다는 것이다. 그는 처벌권을 가지고 있지는 않다. 그는 단순히 구체적 사안에 있어서 적법한 해결책을 추천할 수 있을 뿐이다. 그러나 명령권을 사용할 수도 있다. 또 검찰에 고발할 수도 있다. 결국 수집된 정보를 가지고 전체적인 개혁을 주문할 수 있다.

그는 재판권을 침범할 수 있는 권한을 가지고 있지는 않다. 즉, 법원이 결정한 사안에 대하여 정당성이나 합법성을 문제 삼을 수도 없고 재판과 연관된 절차에 관여하는 것도 불가능하다. 아무든 그의 해결책을 행정청에서 수긍하지 않는다면 그는 특별한 권한을 행사할 수 있다. 먼저, 대신 처벌할 수 있는 권한이다. 즉 담당관청이 명백히 과실을 저지른 공무원을 처벌하지 않을 때 권리중재자가 직접 처벌절차를 진행시킬 수 있다. 둘째, 명령권이다. 법적으로 어떤 정당한 결정이 있었음에도 따르지 않을 때 권리중재자는 행정청에게 일정한 기간 안에 처리하도록 강제할 수 있다. 만약 이러한 권리중재자의 명령에 따르지 않을 경우에 권리중재자는 특별보고서를 작성하여 공보(Journal officiel)에 게재할 수 있다. 셋째, 조사권이다. 장관과 모든 행정청은 권리중재자가 임무를 원활히 수행할 수 있도록 협조하여야 한다. 그들의 협조는 민감하고 복잡한 영역에서는 매우 유용하다. 예를 들면 회계에 대한 조사를 위해서 회계원에 조사를 의뢰할 수 있고, 기술적으로 전문가들이 필요한 경우에는 그들을 제공하도록 관련기관에 요청할 수 있다. 넷째, 개혁권이다. 권리중재자들은 그들이 맡은 개별적 사건의 범위를 넘어서, 행정의 기능을 향상시키거나 불공정한 상황을 종식시키는데 전반적인 개혁이 필요하다고 판단되면, 제도개혁을 위한 법령을 수정하도록 요구할 수도 있다.

권리중재자의 현실적인 법적 성격과 그들의 행위에 대한 체제에 대하여 두 가지 논쟁이 대립되어 왔다. 먼저 권리중재자는 집행부에 강력하게 부속된 존재라는 것이다. 왜냐하면 이것은 입법부의 기관도 아니고 사법부의 기관도 아닌 독립행정청이기 때문이라는 것이다. 그러나 이와는 반대로 권리중재자는 삼권분립이라는 삼분구조로 설명할 수는 없다는 것이다. 왜냐하면 권리중재자는 삼권분립이론과는 다른 독특한 기원을 가지고 있기 때문이다. 즉, 행정청을 통제하는 전통적인 삼권분립하의 통제방식과는 다르게 탄생하였고, 독립행정청이라는 지위를 인정하는 것은 권리중재자를 비효율적인 절차법과 형식적인 행정법을 따

르게 하는 결과를 가져오기 때문이라는 것이다.

이러한 논쟁은 최고행정법원(Conseil d'Etat)의 1981년7월10일 결정에서 종식되었다. 권리중재자는 바로 독립행정정이라고 결론을 내렸다. 이러한 특면에서 권리중제자의 임무로서 행하여지는 모든 행위는 행정법원의 심판대상이 되지 않는다. 이와는 반대로 권리중재자가 자신의 임무를 지방의 수임자에게 위임하는 조직적 행위는 행정법원의 소의 대상이 된다.

2) 아동의 방어자(Defenseur des enfants)

프랑스법에서 아동 방어자는 아동의 권리를 방어하고 향상시키는 책임을 지고 있다. 이들은 아동의 권리에 대한 뉴욕협약을 집행하기 위하여 특별히 만들어진 것이다[7]. 그러나 2009년 9월 9일 정부에 의해서 제시된 법안에 의하면 이 기구는 폐지되고 권리방어자에 통합된다. 이러한 결정에 대하여 프랑스의 유니세프(l'Unicef en France)와 다양한 정당, 조합 및 이권보호연합체들로부터 비판을 받았다.

아동방어자는 국무회의에서 명령의 형태로 6년 임기로 임명된다. 그의 임기는 연임될 수는 없다. 최고행정재판소에 의해서 방해받지만 않는다면 임기 중에 교체할 수도 있다.

아동권리방어자는 시, 군, 도의 위원회의 위원으로 피선될 수 없다.

국가조직법은 국회의원선거에서 아동방어자자의 피선자격이 없음을 규정하고 있다.

이러한 기구의 독창성은 아동의 권리를 존중하지 않은 사인이나 법인에 대하여 아동 스스로나 아동 보호자의 개별적 신고에 기초하여 활동한다는 것이다. 미성년자인 아동은 스스로가 법정에 설 수 없다면 아동방어자의 도움으로 국가의 재판기관이나 유럽의 재판기관, 특히 인권에 관한 유럽협약(La Convention europeene des droits de l'homme)을 적용할 책임이 있는 유럽인권법원(La Cour europeene des droits de l'homme)에 소송을 제기할 수 있다.

아동방어자는 미성년자가 자신에게 직접 도움을 요청했을 때 미성년자의 보호자에게 그러한 사실을 알릴 의무는 없다. 그러므로 미성년자는 자신의 법적 보호자에 대해서도 완벽하게 고소할 수 있다.

또, 아동의 권리를 방어할 공적 필요를 인식하는 협회들도 아동방어자에게 그러한 사실을 알릴 수 있다.

---

7) 현재의 아동보호자의 책임자는 2006년부터 임기를 맡은 Domique Versini 이다.

아동방어자에게 고발한 효과는 아동방어자를 규정한 2000년 3월 6일 법에 의해서 다양하게 규정되어 있다. 그 효과는 사인과 공인에 따라서 달라지는데, 공공서비스의 임무를 부여받아 설립된 사법상의 법인인 경우는 공법인으로 취급된다.

아무든 소송적 방법의 해결책을 찾기 전에 아동방어자가 실행하거나 위임하는 중재적 수단에 의하여야 한다.

뿐만 아니라 아동방어자는 국가안전을 위한 2003년3월 18일 법에 의하여 설립된 국가안전위원회(la Commission national de déontogie de la sécurité[8])에 고발할 수도 있다.

공법인에 대하여 고발이 들어오면 아동방어자는 국가중재자(Le Mediateur de la Republique)에게 심각성과 고발의 내용을 전달한다. 이러한 전달조건은 그들 사이의 협약으로 정해진다. 아무든 아동방어자가 관련된 아동이나 아동의 법적 보호자에게 이러한 절차적 진행의 결과를 통보해 준다.

만약 사인이나 사법인에 대한 고발이 접수되면, 아동방어자는 먼저 중재적 권한을 수행하기 위한 모든 권한을 갖는다. 아동중재자는 접수된 신고와 관련된 모든 서류를 요구할 수 있다. 에를 들면 전문적인 기업비밀로 보호되는 서류도 요구할 수 있다. 물론 그러한 경우에는 해당 사인의 신분이 노출될 수 있는 어떠한 언급도 아동보호자의 서류 안에 기록되어서는 안 된다.

사법인의 기능 조건이 아동의 권리를 제한하는 것으로 아동방어자에 비춰진다면, 아동방어자는 이러한 조건이 개선될 수 있는 방안을 사법인에게 제시할 수 있다. 아동방어자는 재판 절차에 있어서는 관여할 수 없고, 재판부의 결정에 대해서도 그 적법성이나 정당성을 문제 삼을 수 없으나 문제가 된 관련 당사자에게 추천(recommandation)할 수 있는 권한은 있다.

아동방어자는 아동권리에 대한 법령의 내용에 대하여 아무런 언급을 할 수 없다면 자신들의 임무를 완벽하게 행한다고 할 수는 없다. 그래서 아동권리자는 아동의 권리에 관한 법령의 규정이 올바르지 않다고 판단되면 공권력자들에게 그 법령을 수정하도록 제안할 수 있다. 특히 국내법으로서 직접적 효력을 가지고 있지 않는 국제법의 내용을 국내법으로 도입하기위해서 추천을 할 수 있다. 현실적으로 이러한 권한들은 아이들의 이익을 보호하기

8) 국가 안전위원회(CNDS)는 국가의 영토위에서 안전활동을 실행하는 것을 임무로 하는 자의 활동을 감시하는 독립행정청로서 2000년 창설되었다. 그들이 감사하는 활동은 국가의 경찰활동, 연방경찰활동(gendarmerie nationale), 범죄행정, 세관활동, 지방경찰활동, 대중교통의 안전활동, 사적 보안활동 서비스 등이다. 자세한 것은 국가안전위원회 사이트 참조:http://www.cnds.fr/

위한 새로운 아동방어자의 위치를 확인시켜주고 광범위하게 사용되고 있다. 예를 들면, 아동방어자는 15에서 18세 되는 여아들이 매춘행위를 하게 되면 그 매수자들을 처벌하는 규정을 만들 것을 제안하였고 이것은 형사법[9]에 새롭게 규정되었다. 뿐만 아니라 아동의 결혼문제에 있어서, 아동방어자와 국가중재자는 2005년 3월 여성의 경우 18세 이하는 결혼을 하지 못하도록 민법을 수정할 것을 제안하였다. 이러한 제한이 받아들여져 2006년4월4일 법에 제1조에 규정되어 민법전 제144조에 "남자와 여자는 18세 이전에는 혼인계약을 체결할 수 없다"고 실리게 되었다. 이 조문은 사실 1803년 프랑스 민법전이 공포된 이후 전혀 수정되지 않았던 조항이 아동보호자의 수정제안으로 이루어진 결과였다.

아동방어자는 아동의 권리를 신장하고 이러한 권리를 효율적인 실행을 위한 정보활동을 조직한다. 즉, 11월 20일 즉, 국제적인 아동권리에 보호를 위한 날에 아동방어자는 자신들의 활동과 회계에 관한 연간 보고서를 대통령과 국회에 제출한다.

3) 안전임무담당국가위원회 (Commission national de deontologie de la securite)

안전임무담당국가위원회는 2000년 6월6일의 법률 제 2000-494 법[10]에 의해서 만들어진 독립행정청이다. 이 위원회는 프랑스 영토내의 안전 활동을 담당하는 공적 사적 기관의 임무를 행하면서 발행할 수 있는 인권침해사실을 감독하는 기관이다. 예들 들면 경찰, 군, 세관, 교도소, 철도안전청, 사설탐정, 사설조사기관 등이다.

이 위원회는 법원은 아니며, 처벌위원회도 아니고 단지 인권구호와 통제를 위한 기관이다.

안전임무 상 저질러진 과실로 인한 피해자 및 안전임무 상 저질러진 과실을 목격한 자는 CNDS에 고발할 수 있지만 반드시 국회의원을 경유하여서만 가능하다. 뿐만 아니라 부정한 고발인 경우에는 중상모략적 신고로서 경범죄 처벌의 대상이 된다.

DNDS는 중요한 법적 수단을 가지고 있다. 즉, 직무상 비밀이라고 정보제공을 거절 할 수 없으며, 만약 CNDS의 요구를 거절하는 것을 형사법적으로 처벌받도록 되어있다. CNDS는 설명이나 서류를 요구할 수 있고, 8시간에서 20시간까지 업무장소들을 방문할 수 있으며,

9) La loi n° 2002-305 du mars 2002 relative à l'autorité parentle, les articles 225-12-1 à 225-12-4 nouveaux du code pénal; 15세에서 18세 여아를 상대로 성을 매수하는 자는 3년이하의 징역이나 45,000유로이하의 벌금에 처한다.

10) La loi n°2000-494 du 6 juin 2000.

해당 업무가 이루어진 장소들은 언제든지 방문할 수 있다. 그렇지만 CNDS는 주거로 사용되는 사적장소를 침범할 수는 없다.

CNDS는 업무상의 과실이나 범죄적 사실을 발견할 때 사법관청이나 상급관청에 연락하여 조취를 취하도록 할 수 있다. CNDS의 요구로 어떤 특별한 사무에 관하여 담당행정청이 적절한 담변을 하지 않았을 때, CNDS는 관보(Journal officiel)에 특별보고서 형태로 그 문제점을 공표할 수 있다. 그렇지만 현재 진행 중인 사무에 관해서는 관여할 수 없다.

4) 평등과 차별철폐를 위한 고위관청

(Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalite)

Halde는 법률 제2004-1486호에 따라 국제법규가 국내법으로 작용하는 것과 국내법에 의해서 금지된 직접 혹은 간접적 모든 차별을 철폐하려고 만들어진 독립행정청이다.

차별적 대우를 받은 모든 사람은 최고행정재판소(Conseil d'Etat)의 명령(decret)에서 정한 조건하에 Halde에 고발할 수 있다. 물론 차별적 대우를 받은 사람은 국회의원이나 프랑스의 유럽의회의 중재에 의해서 Halde에 고발할 수 있다. 그러나 Halde의 고발이 민법, 형법 혹은 행정소송에서 규정된 시효를 중단시키는 효과가 있지는 못한다.

Halde는 다양한 공청회와 조사를 할 수 있고, 관련 서류를 검찰에 넘겨 고발할 수도 있고, 평등을 촉진하고 평등에 관한 정보를 공표하는 임무를 가지고 있다. 그러므로 법률이나 행정입법에 대하여 수정할 것을 권고할 수 있고, 매년 자신들의 임무를 수행하면서 공식보고서를 작성한다.

그러나 Halde에 의해서 검찰에 고발된 사건들이 검찰에서 모두 기소를 하는 것은 아니다. 그것은 검찰의 권한이고 Halde의 관할권을 넘어서는 것이다. 예를 들면, 2005년에서 2006년 사이에 기업이 신입사원을 채용할 때 연령제한을 둔 것에 대한 불편이 접수 되었을 때, 어떤 것도 기소된 사건은 없었다.

그런데 Halde가 차별적 대우가 아니라고 판단한 것에 대하여 그것을 월권소송으로 다툴 수 있는가 하는 문제가 제기 되었다. 이와 관련하여 최고행정법원(Conseil d'Etat)는 Halde의 결정은 월권소송의 대상이 되지 못한다고 판결하였다. 그러나 Halde의 결정이 명백히 불공정할 때에는 그러한 처분이 직접적으로 손해를 발생시켰음을 이유로 구가배상을 청구할 수

있다고 하였다[11].

2. 프랑스 인권보호기관들의 특징과 권한

1) 독립적 행정청[12]

프랑스에서 독립적 정부기관은 70년대 이후 등장하기 시작한 것으로 ≪민감하다≫ 판단되는 몇몇 분야의 조절을 행정의 지배로부터 벗어나게 하려는 우려에 상응하는 것이다.

국가 독점의 붕괴 이후로 많은 수의 독립적 정부기관이 탄생했다. 에너지 산업분야, 주식거래분야, 통신산업분야, 또는 시청각 분야에서 경쟁의 개방은 ≪중립적≫ 중개자를 위해 옛 지배자들의 축출을 불러왔다.

자유의 부분에 있어서 독립행정청의 탄생은 재판자이면서 동시에 재판받는 자가 아닐까 걱정되는 국가의 개입 분야를 제한하려 시도한다.

이러한 정신은 프랑스에 처음으로 독립행정청이 설립되었을 때 즉, 독립적 정부기관인 국가중재자(Le Mediateur de la Republique)-공화국의 행정 조정청(1973년 1월 3일 법)-이 만들어 졌을 때 확실히 분명한 방식으로 드러난다. 국가중재자은 시민과 행정기관간의 소송을 합의로 해결 짓게 하는데 그 역할이 있다. 같은 경향으로, 행정문서 공개위원회(1978년 7월 17일 법) (La Commission d'accès aux documents adminisratifs)은 행정부에게 ≪투명성≫의 원칙을 준수하기를 강요하며 시민들의 권리를 존중할 것을 감독한다. 국방기밀 자문위원회의 경우 ≪국방 기밀≫의 분류에 대한 의사를 제시한다(1998년 7월 8일 법).

공권의 남용에 반대하여 시민들을 보호하려는 독립적 행정청의 임무는 여러 영역에 걸쳐 있다.

투표 조직자인 국가의 권력의 남용에 반대하여 1990년 1월 15일 법은 선거운동과 정치자금 감시위원회를 낳게 하였다. 2000년 6월 6일 법과 2007년 10월 30일 법은 각각 보안윤리 국가위원회와 구금장소총감찰관를 낳게 하였는데 후자는 국가가 자신의 가장 큰 권력을 남

11) CE,13 juillet 2007, 1/6SSR, n 297742

12) 독립행정청의 자격은 논란의 쟁점이 되고 또 어떠한 검토도 일치가 되지 못한다는 것이 일반적인 생각이다 이것에 관해서는 독립적 준 비정부기관을 주제로 한 최고행정재판소의 2001년 공공 보고서를 참조할 것.: le Rapport public 2001 du Conseil d'Etat, consacré aux Autorités administratives indépendants.

용할 수 있는 분야인 무력 호소 문제에 개입한다.

독립적 행정청이 개인들을 그것으로 부터 보호하려하는 것은 공권력 그리고 사적 위력에서부터 나오는 위협들이다. 이 기관들은 전자기록 기술을 통해 가능한 사생활 침해에 반대하여 사생활의 권리를 보호하는1978년 1월 6일 법에 의한 국가정보자유위원회, 다원주의를 보장하는 1989년 1월 17일 법에 의한 방송위원회, 가장 취약한 사람들의 권리 존중을 감시하는 2006년 3월 6일 법에 의한 어린이 보호회(아동방어자 Defenseur des enfants)와 2004년 12월 30일 법으로 창설된 차별철폐국(Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) 이다.

이 비정부기관 제소 조건은 다소 까다로운 편이다. 국방기밀 자문위원회는 (판사의 요구할 시) 행정기관에 의해서만 여기에 제소를 할 수 있다. 공화국의 행정조정관(le Médiateur de la République)이나 보안임무국가위원회 (la Commission nationale de déontologie de la sécurité)에는 국회의원만 제소를 할 수 있는 반면, 다른 기관들은 모두에게 열려있다 (국가정보자유위원회, 아동방어자, 차별철폐국, 구금장소총감찰관…)

2) 자주성

이 기관들은 위계적 혹은 감독권의 통제가 없다는 의미에서 소위 ≪독립적≫이다. 또 다른 한편으론 이 기관들의 구성원들은 일반적으로 임기의 재임이 불가능하며 그들의 직책에서 퇴임할 수 없다.

그러나 한편 그들의 독립성 범위를 너무 과도하게 평가할 수는 없다.

입법부는 그들이 원하면 곧바로 독립행정청의 구성 원칙이나 운행원칙을 조정할 수 있다. 심지어는 예를 들어 정권의 교체시 독립행정청을 철폐할 수도 있다[13]. 교활하고 한편으론 효율적인 방식으로 국회 역시 자금을 제한하거나 하여 독립행정청의 임무 행사 방법을 박탈할 수 있고, 아니면 독립행정청을 정부청사의 책임 하에 두고 청사가 연 중에 자금을 동결시키는 방식[14]을 쓸 수도 있다.

---

13) CC, 86-217 DC du 18 septembre 1986, CNCL

14) 지난 몇 년 동안 여러 종류의 사소한 사건들에 대한 가정들이 순진한 가정들만은 아니라는 것이 증명되었다. 보안윤리국가위원회CNCDS 위원장 삐에르 트뤼슈는 국무총리에 의해 결정된 위원회 자금의 20퍼센트 삭감이 결과적으로 위원회의 기능 자체를 마비시킨 것에 대해서 2005년 공개적으로 항의했다. 같은 해에 상원의 재정위원회는 명백히 어린이 보호회에게 할당되었던 자금의 삭

이 난관들에 대해 의식하여 젤라르 보고서는 독립행정청들에 할당된 자금들을 예산 대표단체인 ≪자유의 조절과 보호≫[15]에서 모아 관리하기를 제안했다. 그러나 이 제안에 별 효과가 따르지 않았다.

3) 실행 수단의 독창성

권리와 자유를 보호하는 사명을 지닌 십여 개의 독립행정청들의 역량은 행정판사의 통제하에 이루어진다.

방송위원회와 국가정보자유위원회를 제외한 나머지 독립행정청들은 전혀 징계능력을 갖추고 있지 않다. 게다가 위의 두 독립행정청들은 권리와 자유 보호의 분야에서는 유일하게 독단적 결정력이나 행정규범을 제정할 수 있는 기관들이다. 물론 이러한 권한들은 ≪실행분야나 내용에서 일정한 제한≫을 가지고 있다.[16]

행정적 활동의 전통적인 방식들에나 아니면 권리와 자유의 사법적 보호에 비추어 보았을 때 독립행정청들의 역할은 독창적이라고 할 수 있다. 독립행정청는 이중적 역할을 지니고 있다. 일단 개개인적 케이스의 처리의 경우 독립행정청는 판사의 임무를 보충하거나 용이하게 하는 역할을 한다. 그 다음으로 더 보편적 방식으론 일종의 ≪영향력으로서의 사법관≫ 활동을 하며 자유의 권리를 개선하게 하는 것을 목적으로 한다.

(1) 권리와 자유의 사법적 보호의 보조자

독립행정청들은 판사의 자유의 보호자 역할을 대신 차지하려는 소명을 지니고 있지 않다.

독립행정청는 소송 이전에 법정투쟁으로 변해가는 일을 해결하는 중재의 기능을 담당한다. 심판대상자와 행정기관이나 사건에 연루된 개인 사이에 협상을 통해 분쟁을 합의로 해결하도록 한다. 사건을 공개적으로 발표한다는 협박은 종종 매우 효율적으로 소송을 포기하게 하는 효과를 낳는다. 예를 들면 행정문서 공개위원회가 얻은 성공율은 이를 매우 잘 드

감을 초래하였는데 상원의회가 제출한 2004년 연례보고 내에 담긴 ≪조심스러운 보류≫에 의한 것이다.

15) 입법평가국회사무국, 독립행정청 관련 보고서, 상원의원 젤라르, 2006년 6월 15일;
Office parlementaire de l'évaluation de la légiglation, Rapport sur les Autorités administatives indépendantes, par P. Gélard, sénateur, 15 juin 2006.

16) 89-248 DC du 17 janvier 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel

러낸다. 사실상 행정기관이 문서 열람을 거절하는 것에 논쟁을 제기하는 것은 선차적으로 행정문서 공개위원회에 문제를 제소하지 않고서는 판사 앞에서는 다뤄질 수 있는 일이 아니다. 그러나 행정문서 공개위원회가 문서의 열람가능성에 대해 발표한 판단보고서가 행정부나 판사의 결정에 의무를 지우는 힘은 지니지 않더라도 실질적인 설득효과가 있는 것은 확실하다. 왜냐하면 80퍼센트의 경우 행정기관이 위원회의 의견을 따르기 때문이다.

소송이 제기되었을 경우 어떤 종류의 독립행정청이, 특히 차별철폐국의 경우, 심판대상자를 돕고 또 아니면 관련 관할재판권에게 소견서를 제시하는 것이 허가된다. 처벌에 관해서는2006년 3월 31일 법으로 차별철폐국은 유죄협상을 제시할 수 있는 능력까지 주어졌다.

더 보편적인 방식으로 독립행정청들은 항상 ≪소송을 제기한 자≫가 내세운 사건의 내용들을 법적으로 규정하는 일을 맡는다. 독립행정청들은 적합한 해결책들을 제시하거나 중재자 역할을 맡는다. 일부 어떤 경우에는(선거운동과 정치자금 감시위원회, 보안차단통제국가위원회, 국가정보자유위원회, 차별철폐국…) 이들은 검찰에 서류를 전달할 수 있다. 구금장소총감찰을 탄생하게 한 2007년 10월 30일 법은 구금장소총감찰이 그의 직무의 수행에 필요한 지식을 얻는 행정관리나 공무원 같은 모든 종류의 공권력처럼 즉시 사법검찰에 고소를 하도록 하였다[17].

(2) 영향력으로서의 사법관

독립행정청들은 ≪권고≫, ≪심의≫, ≪의견보고서≫ 등등을 통해 자신의 제안을 표현할 수 있다. 독립행정청들은 연례보고서를 발표하는데 이 보고서는 그들의 활동 평가결산 이외에도 그들의 법률 수정 제안서와 지난해에 그들이 제안했던 수정안 발표 차후에 대한 분석 등의 내용을 담고 있다.

그들의 제안에 대한 입법부나 행정입법의 수용은 여론의 찬동에 광범위하게 의존한다.

실제로 그들의 영향력의 범위는 젤라르 보고서에서 칭한 ≪지식의 법적 힘≫에 달려있는데, 이 ≪지식의 법적 능력≫은 그들이 행정기관들로 부터나 독립행정청 자신들이 통제하는 분야의 일반 당사자들로부터 정보들을 얻어낼 수 있게 해준다. 이러한 목적을 위해 독립행정청들은 각 독립행정청마다 차이가 있는 수사권을 지니고 있다. 이 ≪지식의 법적 힘≫은 ≪알리는 능력≫으로 연결된다. 행정권이 숨기려 시도했을 기능장애나 권력의 남용을 공개

17) Article 40 du Code de procédure pénale.

적으로 발표함으로서 독립행정청들은 일종의 ≪투명성을 통한 조절≫을 보장하는데 이는 궁극적으로 시민의 분노의 힘에 기초하고 있다.

3. 권리방어청(Défenseur des droits)의 탄생.

1) 헌법개정

프랑스 제5공화국의 헌법을 수정하는 2008년 7월 23일의 헌법률 제 2008-724은 프랑스 인권보장기관에 대하여 많은 변화를 가져왔다. 이 헌법의 수정은 2007년 프랑스 대통령 후보였던 사르코지가 선거공약으로서 정치개혁을 주장하면서 출발하였는데, 제5공화국의 제도를 수정하는 것을 그 골자로 하고 있다. 이 임부를 담당한 사람은 애두아르 바라뒤(Edouard Balladur)였는데, 헌법 기구의 재균형과 수정을 위하여 2007년 7월 준비위원회를 설치하였다. 이 위원회는 원칙적으로 헌법학자와 법적으로 권한을 가진 정치인으로 구성되었다. 3개월의 작업후, 2007년 10월 29일 프랑스 대통령에게 수정헌법 보고서를 제출하였다. 이 보고서에 기초하여 헌법률 수정안이 의회에 제출되고 2008년 7월 9일 의회에서 승인을 받게 되었다[18]. 이 수정안은 사실 의회의 역할을 높이고 집행부에 대한 통제를 강화하고자 하였다.

이러한 과정을 거쳐 개정된 헌법에는 권리방어청에 관한 내용을 담은 제71-1조가 신설되었다. 그 내용을 살펴보면, 권리방어청은 국가행정, 지방자치단체의 행정, 공법인의 행정 그리고 공공서비스의 임무를 지닌 모든 조직의 행정이 자유와 권리를 존중하도록 감시하고, 국가조직법은 권리방어청에게 그 권한을 준다고 규정하고 있다. 또 이러한 영역에서 침해받았다고 생각되는 모든 국민은 그것을 기관에 문제를 제기할 수 있다. 권리행정청은 자신의 권한을 행사하기 위하여 관련기관의 조력을 받을 수 있다. 권리방어자는 6년 임기의 비연임직 공무원으로서 대통령이 임명하며, 정부나 의회의 소속의 구성부분이 될 수 없다. 이들은 의회와 대통령에 대하여 자신의 활동을 보고한다. 권리방어청의 권한의 범위는 조직법에서 정하고, 이 법률은 특히 국가중재청, 아동보호청 그리고 차별철폐와 평등을 위한 고위관청(HALDE)의 특권들을 집중할 수 있다.

---

18) Projet de Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V République, Sénqt français, 2008. Consulté le 22 juillet 2008.

2) 권리방어자에 대한 법률 내용

① 권리방어자 제도는 1958년 10월 4일 제정된 프랑스 헌법이 2008년 7월 23일 헌법 개정을 통해 만들어진 프랑스식 옴부즈만제도이다. 이 기관의 활동의 범위에 대하여 국가조직법이 규정하고 있는데 현재 의회에서 논의 중이다.

여러 종류의 인권보호를 위한 독립행정청을 하나의 권리방어청으로 수정하려는 국가조직법의 개정이유를 보면, 기존에 여러 분야로 나눠진 기관들의 활동은 국민의 권리보호에 대한 책임의 불분명이 발생하고 이를 시정하기 위해서는 통합의 필요성이 존재하는데 이를 담당하는 통합기관인 권리방어청이 탄생된다고 하고 있다. 그러므로 권리방어청(Le Défenseur des droits)의 권한은 기존의 국가중재청(Le Défenseur de la République)(le Médiateur)이 행사하던 권한 뿐만아니라 아동보호청(Le Défenseur des enfants)와 국가안전위원회(La Commission nationale de déontologie de la sécurite)가 보유하던 권한을 이양받아 행사하게 된다[19]. 국가조직법 제 33조[20]는 '권리방어청은 기존의 국가중재청(국가중재자), 아동보호청(아동방어자), 국가안전위원회가 보유한 각각의 권한과 의무를 승계한다'고 규정하고 있다. 다시 말해서, 권리방어청은 국가중재자, 아동방어자, 차별철폐와 평등을 위한 고위관청(Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité),국가안전위원회를 흡수하는 단일조직으로서 독립행정청이 된다.

② 헌법개정

2008년 7월 23일의 헌법개정으로 국가방어청이 설립될 것이 헌법으로 규정되었다.

헌법개정은 국가방정청의 권한 범위를 명확하게 정의해 놓은 것은 아니다. 그래서 구체적인 사항은 법률의 몫으로 남겨져 있었는데, 수많은 논의 끝에 2009년 9월 9일 국무회의에서 법안이 채택되어 2011년 3월 1일 국회를 통과하게 되었다. 사실 2010년 2월 4일 인권보장국가위원회(La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme)는 여기에 반대 견해를 피력하였다. 즉, 이 새로운 기구가 헌법적으로 권리 방어를 위한 임부를 부여받은 사실은 축하할 일이지만 기존의 인권보호기능을 담당하던 독립행정청을 폐지시키는 것은 많은 문제

19) voir Conseil des ministres, 09 septembre 2009, http;//www.gouvernment.fr/gouvernement/defenseur-des-droits

20) Article 33 du projet de loi organique.

점을 가져올 것이라고 지적하였다. 즉, 기존 독립행정청의 기능을 하나의 권리방어청이 완벽하게 대체할 수 있는가에 대해서는 부정적으로 보고 있는 것이다.

특히 아동보호청은 훨씬 일반화된 기구에서 아동권리보호라는 자신들의 특별한 임무를 담하도록 하는 것에 반발하였다[21].

아무든 상원은 법안에 많은 수정을 가하였고, 결국 차별철폐와 평등을 위한 고위관청도 권리보호청에 속하게 되었는데, 많은 전문가들은 이 법안은 여전히 불완전하고 모두의 자유와 권리를 보호함에 있어서는 퇴보를 가져왔다고 평가하고 있다. 자세한 비판은 후술하기기로 한다.

기존의 인권보호기관으로서 독립행정청들을 권리방어청이 흡수함으로써, 권리방어청은 기존 기관이 가지고 있던 모든 권한의 본질적 내용들을 그대로 취하게 되었다. 즉 중재적 권한과 통제적 권한이 한 기관에 집중되는 것이 과연 합당한가에 대해서도 논란의 대상이 되었다.

3. 비영리단체

1970년대부터 인권보호단체의 수가 급증하였으며 더 전문화되었다. 이러한 운동은 사회 전체를 관통하는 ≪권리의 요구≫의 강한 발전을 반영하며 한편으론 특정적 요구에 세분화하려는 경향이 있다.

수적으로 매우 많고 더 다양화 되었지만 이 비영리단체들은 모두 공통의 목표를 지니고 있다. 자유권의 보호와 더 조직적인 운동을 통한 자유와 권리의 구성이 그것이다.

1) 여론의 동원

여론의 선동은 정보의 보급에 따라 이루어지며 이는 집단적인 활동의 조직화를 추구한다.

---

21) Diminique Versini, Défenseure des enfants, "2010 sera-t-elle l'année qui verra la disparition du Défenseur des enfants?", éditorial du 12 février 2010, site officiel du défenseur des enfants.사실 아동보호청이 권리보호청에 흡수되는 문제는 상원에서 아주 격렬한 논쟁거리가 되었다. 처음에는 아동보호청이 권리보호청에 흡수되지는 않았는데, 나중에 이 문제에 대한 정부의 간섭이 의회의 권위를 무시한다는 인상을 줌으로서 반대파들의 반발을 불러와 아동보호청이 권리보호청에 흡수되는 결과를 가져왔다.

정보의 보급 면에 대해서는 인터넷은 비영리단체들이 매우 광범위하게 사용한 도구이다. 전통적 법률구조는 앞으로 인터넷에 권리의 실행에 관련되는 필요한 정보들을 올려 시민들이 사용할 수 있도록 하는 방법[22]으로 구체화 된다.

더 넓게는 정보의 보급은 많은 시민들이 자유 권리에 내재한 정치적 사회적 쟁점들에 대해 관심을 갖게 하는 것이 목적이다. 1990년대부터 ≪집단적≫, ≪경보망≫, ≪토론방≫ 등으로 연맹화하려는 비영리단체들은 산재해있거나 접근하기 힘든 정보들[23]을 수집하는 것을 목표로 삼고 있다. 몇몇 단체들은 명실상부한 재감정 기관[24]으로 자리잡았다

여론의 관심을 끌게 하기위한 다른 방법으로 ≪본보기가 될만한≫ 소송에 참여하는 것이 있다. 노동조합이나 직업조합들처럼 대다수의 비영리단체가필요한 조건을 만족시키면 손해배상 청구인이 될 수 있도록 법적으로 인정을 받은 게 사실이다. 반인종주의 시민단체 SOS-Racisme의 예를 들면 차별의 실상에 대하여 여론을 환기시킬만한 성질의 사건에서 종종 손해배상 청구인의 위치로 나선다. 출판 및 보도에 관한 법률위반 또한 여러 다른 ≪옳바른 정의의 전달자≫에게 큰 선택의 폭을 제공한다.

집단행동을 선동하고 한 방향으로 불러 모으기 위해 응당 인권보호단체들은 법률 개혁안의 계획을 중지시킬 고전적 방법을 사용한다. 언론캠페인, 군중집합, 시위, 집단 항의문등이 그것이다.

비영리단체들은 또한 법을 지키지 말기를 촉구할 수도 있다. 1973년 자유 의사에 따른 임신 중절에 관계된 베이유 법의 채택에 관하여 분명 시민들의 의식을 준비하였을 ≪343 녀의 성명≫을 모델로 하여, 2003년 ≪연대의식의 범죄자들≫은 불법적 상황에 있는 외국인들을 돕겠다고 천명[25]하였다

≪직접 행동≫을 행사하는 것은 법에는 위반되지만 권리의 이름으로 장려될 수 있다. 비어있는 주거지를 점유하는 것, 감시 비디오카메라를 은폐하는 것, 유전자 조작생물을 뽑아내는 것, 바이오 메트릭스 검사 탐지장치를 파괴하는 것…

---

22)예를 들면,FAQ, 법률 안내자, 판례감시(veille jurisprudentielle) , 편지유형…
23) 예를 들면, 동성애 혐오 관측소, 국제구금기관 관측소…
24) 예를 들면, 바이오메트릭스, 환경보호, 에이즈 등
25) 만약 연대의식을 갖는것이 범죄라면 나는 이 범죄로인해 위법자가 되기를 바란다.

2) 공권력에 대한 압력

인권보호시민단체는 입법부나 행정명령권에 의해 이루어진 선택에 힘을 가하려 애쓴다. 제도적 상황에의 편입 정도에 따라 그들의 개입 양상이 달라진다. 위원회에 참여, 국회 청문, 정치가들과 직접 만나기 등등 로비의 방식은 매우 다양하다. 몇몇 개혁 입법안은 (최소한 부분적으로) 규모가 큰 비영리단체- 예를 들면 장애인의 이익과 권리를 옹호하는- 의 효율적인 로비의 공이라 할 수 있다.

33개의 국가 비영리단체들을 집결하는 국가인권자문위원회(la Comission nationale consutative des droits de l'Homme)는 공적 자유에 대해 조언과 판단의 영향력을 지니고 있다.

소송 전략의 발전 역시 시민단체들에 의해 짜인 활동의 일부분이다. 헌법재판소에 제출하는 의견서, 행정재판소나 사법재판소에 청원, 유럽인권재판소에 상고 등이다. ≪공공이익소송≫(public interest litigation)이 다른 국가에 비해 덜 발달되어 있는 프랑스에서 몇몇 시민단체들이 ≪이의를 제기하며 권리를 나타나게 하는 것≫으로 이루어진 이 방식과 그들의 이름이 연결되어 있다[26].

Ⅳ. 결론

인권의 보호기관으로서 기능하던 법원은 이제 최후의 보루로서 기능을 하고, 마지막 단계까지 가기 전에 많은 다양하고 전문적인 절차가 인권보호기능을 담당하고 있다. 이러한 시대적 흐름은 프랑스도 예외가 아니다. 프랑스는 유럽이라는 새로운 틀이 형성되면서 UN의 영향보다도 유럽이 추구하는 인권보호정책에 보다 직접적인 영향을 받을 수밖에 없게 되었다. 또 인권단체들의 활동은 법적 논쟁으로 발전하기 이전에 관련 당사자에게 다양한 영향력을 직·간접적으로 행사하고 있다.

프랑스 국내적으로 인권보호기관은 하나의 기관으로 통합된 형태를 띠게 되었는데, 과연 그것이 옳은 선택인가는 좀 더 기다려 봐야 할 문제가 되었다. 즉, 프랑스의 인권보호자문위

26) L.Israël, ≪Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI ; 외국인들의 권리에 이의를 제기하며 그들의 권리를 부각시키는 것, 혹은 GISTI의 초기의 역설적인 이야기≫, Politix, vol. 16. 2003

원회(la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme)는 통합에 대하여 전문성의 결여와 통합으로 부터 오는 제도적 문제 등으로 책임의 소재가 불분명하게 됨을 지적하였다. 뿐만 아니라 통합이 이루어짐으로서 하나의 기구에서 모든 인권보호기능을 담당하게 된다면 그 실현성이 약화된다고 보고 동맥경화현상이 발생할 것이라 예상하였다. 그렇지만 프랑스 의회는 인권보호기관들을 통합하는 법을 제정하였다.

다양한 전문 민간기구가 인권보호기구로 등장하는 오늘날에 있어서는 국가기관의 통합은 그 반대로 흐르는 것으로 보인다. 독립행정청의 권한이 한 곳으로 집중되는 것은 상당한 위험성을 내포하고 있는 것을 아닐까? 아무튼 인권보호기관의 통합이 옳은 것인가 하는 문제의 본질은 인권을 어떻게 하면 가장 잘 보호할 수 있는가하는 문제에서 검토되어야 하는 것은 분명할 것이다.

토론문

“프랑스의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

이은기 교수(서강대)

발제자의 논문을 통해, 프랑스의 국내외적인 인권보장제도에 대해 많은 것을 배울 수 있었다. EU나 프랑스의 인권보장제도에 대해 과문한 토론자로서는 부득이 발제문을 읽으면서 의문이 드는 점들에 대해 질문함으로서 토론에 갈음하고자 합니다(답변의 편의를 위해 질문에 번호를 붙입니다).

1. 프랑스의 국제적 차원의 인권보장기관에 대해

인권, 환경, 노동, 여성, 어린이 등의 문제는 국제기구의 관심사항이라고 본다. 발제문에 의하면 프랑스의 인권보장을 국제적 차원에서 보면 국제연합과 유럽평의회, 국제노동사무소, 인권위원회, 유럽사회국위원회 등 국제기구들에 의하여 인권문제가 통제되고 쟁점화된다고 소개하고 있다.

① 그렇다면 발제문에서 유럽평의회, 국제노동사무국, (국제연합)인권위원회을 소개하고 있는데 이 기관들 상호간의 관계는 어떠한가?(국제노동사무국과 같이 각 관할사항의 제한은 있는 것인지?)

② 유럽평의회는 독립기구로 유럽인권재판소(유럽 평의회 본부와 유럽인권법원은 프랑스의 스트라스부르그에 소재)를 두고 있다고 하는데 인권위원회에 제소한 사항도 유럽인권재판소에서 재판하는 것인지 궁금하다.

③ 유럽인권재판소에서 재판시 준거법은 어떤 법인가? 유럽평의회의 모든 구성 국가들에 의하여 비준되었으며 동시에 유럽 연합의 모든 구성 국가들에 의하여 비준된 유럽인권협약은 지역적 인권보장에 대한 조약으로서 지역적 · 법적 구속력을 가지는 국제인

권규약집인데 이것도 당연히 준거법으로 하고 있는지 궁금하다.

유럽연합(EU)은 유럽의회, 유럽재판소, 각료이사회, EC위원회 등 4개인바, 유럽연합의 부속기관으로 설립된 사법기관인 유럽재판소는 유럽공동체재판소라고도 불리며 유럽연합 회원국간의 정치적 결정, 정치적 사업적 사건에 대한 조정역할을 하고 있다고 한다. ④ 유럽(공동체) 재판소(룩셈부르크 키르흐베르흐에 소재)와 유럽 평의회의 산하기구인 유럽인권재판소와는 어떻게 다른 역할을 하고 있는지 궁금하다. ⑤ 그리고 위 양 재판소의 판결의 집행은 어떻게 이루어지는지?

2. 프랑스 국내 인권보장기관에 대하여

① 국가중재자(Mediateur de la Republique)는 독립행정청으로서 일종의 옴부즈만 역할을 하는 것으로 아는데 이를 의회에서 임명하고 의회에 보고하는 영국, 스웨덴 등 다른 나라와 달리 행정부의 국무회의에서 임명하는 이유가 궁금하다. ② 국가중재자는 의회중재자를 통해서만 제소를 받는다고 했는데 의회중재자와 위 국가중재자와의 관계는 어떤 것인지도 궁금하다. ③ 2011.3.31.까지 국가중재자를 대체할 권리방어자(le Défenseur des droits)는 2008년 헌법개정으로 그렇게 된 것같은바, 권리중재자의 권한은 행정청의 불법성이나 비효율성을 밝히기 위한 모든 절차로부터 자유롭고 입법부, 사법부의 기관도 아닌 독립행정청으로 보았는데 국가중재자와 기능상 어떤 차이가 있는지?

프랑스는 종래 법률에 대한 사전적 규범통제 제도만을 두어왔으나, 2008. 7. 23. 헌법개정으로 사후적 규범통제제도를 도입한 것으로 알고 있다. 즉 헌법재판소(Conseil Constitutionnel, C.C.)에 의한 규범통제가 종래 전통적인 사전적 규범통제제도에다 사후적 규범통제 제도도 가능하게 되었다.

2008.7.23. 헌법 개정시 제61-1조를 신설하며 제1항에서 “법원에서 진행중인 소송과 관련하여, 법률조항이 헌법이 보장하는 권리와 자유를 침해하는 것으로 주장되는 경우에 국참사원 또는 파기원은 이를 헌법재판소에 회부하고, 헌법재판소는 정해진 기한 내에 결정한다.” 라고 규정함으로써 시행 중인 법률에 대한 사후적 규범통제제도를 규정하고 있다. 제61-1조가 규정하고 있는 사후적 규범통제의 성격은 합헌성 통제(contrôle de constitutionnalité)를 전

제로 하는 것이기는 하지만, 법률조항이 헌법규범군 전반에 합치하는지 여부를 헌법재판소가 심판하는 위헌법률심판제도라기 보다는 법률조항이 헌법상 기본권의 침해 여부만을 심판하는 것이 때문에 본질적인 성격은 헌법소원심판적 성격을 가진다고 볼 수 있다고 한다. 제한적 범위에서의 사후적 규범통제제도이면서도 헌법 제61-1조의 실효성은 당분간 의문시되는 조항이라 할 수 있다. 사후적 규범통제 제도가 실효를 가져오기 오기 위해서는 헌법 제61-1조 제2항에 의한 법률이 제정되어야 하며 또한 국참사원(Conseil d''État)이나 파기원(Cour de cassation)의 헌법재판소에 대한 제청 행위와 같은 적극적인 법적 행위가 전제되어야 하는 만큼 아직까지 제도적 성패여부를 가름하기는 어렵다고 한다.

④ 위와 같이 프랑스 헌법 개정으로 구체적 규범통제가 도입된 것은 인권보장의 제도적 차원에서 볼 때 어떤 변화를 가져 왔다고 보는지?

개헌 이전에 국가중재자나 아동보호자(Defenseur des enfants), 국가안전위원회(la Commission national de déontogie de la sécurité), 평등과 차별철폐를 위한 고위관청(Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalite) 등 인권보장기능을 하던 기관들이 개정헌법 제71-1조에 의해 신설된 권리방어자(le Défenseur des droits)라는 독립행정청으로 통합되었고 이 기관은 소송 이전에 법정으로 갈 수 있는 사건에 대해 중재기능을 담당하는 프랑스식 옴부즈만제도라고 소개하였다. ⑤ 이 기관은 결국 최근 각광을 받는 재판외 분쟁해결 수단인 ADR기관으로 볼 수 있는 것인가?

⑥ 발제문에서 2008.7.23.헌법개정으로 생긴 것으로 소개한 국가방어청은 le Défenseur des droits와 같은 기관인가 아니면 다른 것인가? 국가방어청은 인권보장국가위원회(La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 발제문 결론에서는 인권보호자문위원회라고 표현)와는 기능상 어떻게 다른지도 궁금하다.

발제문에서 비영리단체로 소개한 것들은 시민단체 등 NGO까지 포함하는 것 같다. ⑦ 이들 기관이 재감정기관(각주24)으로 자리잡았다고 했는데 무엇을 재감정한다는 것인지 의문이다.

⑧ 결론적으로 프랑스의 국내 인권보장기관이 2008년 헌법개정으로 권리방어자(le Défenseur des droits)로 통합된 데 대해서 인권보장국가위원회(La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme)는 민간 인권보장기관이 다양하게 분화, 전문화되는 경향에 역행하는 것이라고 지적했다는데 이에 대한 발제자의 견해는 어떠한지 궁금하다.

토론문

“프랑스의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

전학선 교수(한국외국어대)

주제발표 3

독일의 인권보장기관과 과제

발제 : **이종수** 교수(연세대)
토론 : **최윤철** 교수(건국대), **김도협** 교수(대진대)

독일의 인권보장기관과 과제

이종수 교수(연세대)

Ⅰ. 들어가는 말

독일에서 인권의 보호와 신장은 기본법(Grundgesetz)상의 의무일 뿐만 아니라 국제조약과 유럽조약상의 의무이기도 하다. 지난 나치체제 하에서 그리고 제2차 세계대전 중에 유대인 학살 등 참혹한 인권유린을 자행한 독일과 독일인의 입장에서 기본법 제정과 서독정부의 출범은 인권과 관련해서 특별한 의미를 지녔다. 이러한 반성과 새로운 의지는 '인간 존엄성의 불가침성'을 확인하는 기본법 제1조 및 제79조 제3항에서의 '제1조의 개정금지'로 규범화되었다. 또한 독일기본법은 그간 군인의 인권보호를 위해 기본법 제45b조에서 특별히 병사수임관(兵事受任官, Wehrbeaufragte)제도를 규정해왔다.[1)]

지난 2011년 3월 8일에 '독일인권연구소(Das Deutsche Instituts für Menschenrechte, DIMR, 이하에서는 '인권연구소'로 칭함)'는 창립10주년을 맞이하는 뜻 깊은 자리를 가졌다. 2001년 설립 당시에 불과 3명의 직원으로 출범했던 인권연구소는 2011년 3월 현재 36명의 전임직원들이 재직하는 가운데, 그간 약 170권의 인권관련 출판물을 발간하는 등 왕성하게 활동하여 왔다. 지난 10년 동안 인권연구소의 활동을 통해 독일에서 인권개념에 내재하는 폭과 깊이가 더욱 심대해졌다고 평가된다. 특히 인종, 민족, 종교 등에 기인하는 사회 내 각종의 배제와 차별의 금지를 통해 인권은 독일사회에서 사회통합을 강화하는 중요한 기제가 되어왔

1) 군인의 인권보호를 위해 일종의 옴부즈기능을 수행하는 병사수임관은 임기 5년으로 독일연방의회에서 비밀선거로 선출되며 연임이 허용된다. 이를 위해 별도로 병사수임관에 관한 법률(WBeauftrG)이 제정되어있다. 이에 관하여 보다 상세한 내용은 Vgl. Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 45b, Rdnr. 17 ff.

으며, 향후의 주요한 과제로 제기되고 있다.

인권연구소가 행해온 그간의 성과는 창립10주년 기념식장에서 동 연구소의 이사회 의장인 Eibe Riedel 교수가 행한 축사에서 압축적으로 표현되고 있다. “인권연구소는 처음부터 학문에 기초한 정책자문과 함께 독일에서의 법정책적 그리고 사회적 논쟁에서 인권적 지평을 일관되게 전개해왔다. 연구소는 귀를 열고서, 더 많은 목소리를 듣고자 노력해왔다. 연구소의 전문적인 의견은 연방의회 내에서 인정받았을 뿐만 아니라, 시민사회의 의론형성에도 기여해왔다. 시민사회는 인권보호의 향상을 위해, 그간 연구소에 의해서 주도되어온 정부 및 의회의원들 간의 지속적인 의사교환을 높이 평가하고 있다. 그러나 인권기구의 활동이 그렇게 편하게만 와 닿지 않을 수 있다. 특히 법치국가에서 그러하다. 왜냐하면 인권기구가 국제적 그리고 유럽적 차원에서의 인권의무를 늘 반복해서 상기시키고 있기 때문이다.”[2)]

아래에서는 인권연구소의 설치배경, 조직 및 활동에 관한 사항들을 살펴본다.

Ⅱ. 인권연구소의 설치배경

그간 UN과 유럽이사회(Europarat)는 조약가입 국가들에게 인권의 보호와 신장을 위한 독립적인 국가적 기구를 설치할 것을 재차 촉구해왔다.[3)] 이러한 가운데 유럽의 다수 국가들에서는 이미 국가적 차원의 인권보장기구가 설치되었다. 특히 인권관련 정보수집에 있어서 덴마크 Kopenhagen에 소재한 인권센터(Centre for Human Rights)가 장차 설치될 독일 인권보장기구를 위한 모범적인 사례로 적극 거론되었다.

인권연구소의 출범 당시에 독일에서는 이미 인권문제를 다루고 있는 다양한 국가적 그리고 비국가적 기구들이 활동하고 있었다. 새로이 설치된 인권연구소에게는 기존하는 이들 기구들의 범주 내에서 중요한 중개적 기능과 여과기능을 수행함과 아울러 이들 기구들의 활

2) 독일인권연구소 보도자료 (http://www.fair-news.de/news/Deutsches+Institut+fuer+Menschenrechte+ feiert+10+jaehriges+Bestehen-277827.html) 참조.

3) 1993년 12월 20일자 UN-권고안(48/134), Paris에서 1991년 10월 7일부터 9일까지, Straßburg에서 1994년 11월 7일부터 9일까지 그리고 Kopenhagen에서 1997년 1월 20일부터 22일까지 개최된 국가기구회의에서 채택된 파리원칙; 1997년 1월 13일자 인종주위와 불관용에 대항하기 위한 유럽이사회의 권고안(CRI(97)88); 1997년 9월 30일자 유럽이사회의 장관위원회 권고안(Nr. R(97)14, Nr. R(97) 11.

동을 지원하고 네트워킹할 것이 그 주요한 과제로 제시되었다.

1998년 10월 20일자로 체결된 연립정부구성협약(Koalitionsvereinbarung)[4] 제11편 제8장(Teil XI 8)에는 향후 연방정부가 독립적인 기구인 독일인권연구소의 설치를 지지할 것이 포함되었다. 이 연립정부구성협약에 앞서서 당시 연방의회 내 <인권 및 인도적 구조 소위원회>와 협력해서 외교위원회가 주최한 공청회가 개최되었다. 또한 이와 관련하여 사민당과 뷘트니스90/녹색당이 공동으로 제출한 설치권고안(1998년 3월 28일자 연방의회공보,13/10882), 기민당/기사당과 자민당이 공동으로 제출한 의결안(1998년 6월 16일자 연방의회공보 13/10975) 및 인권포럼에서 중요한 개념화를 위한 사전작업이 진행되었다.

지난 2000년 11월 28일 독일 연방의회(Bundestag) 내 대부분의 교섭단체들이 공동으로 독일인권연구소 설치를 위한 권고안(Antrag für die Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte)을 제출했다.[5] 그리고 동 권고안은 2001년 3월 8일 연방의회에서 만장일치로 통과되었다. 이에 따라 2001년에 설치된 인권연구소는 ICC[6]로부터 파리원칙에 의거한 독일 내 국가적 인권기구로 2003년 3월까지 조건부 승인을 득했으며[7], 지난 2003년과 2008년에 실시된 정기심사를 통해 파리원칙과 전적으로 합치한다는 증명과 함께 A등급을 유지하고 있다.

독일은 인권연구소의 설치와 함께 세계적으로 고양된 인권존중의식을 적극 고려함과 아울러 인권의 신장이 국가적 그리고 국내적 정치의 주된 기조임을 강조하고자 한다.

Ⅲ. 인권연구소의 지위

파리원칙에 따른 독일에서의 국가적 차원에서의 인권보장기구의 설치 요청은 인권연구소

---

4) 독일에서는 의회선거결과 어느 한 정당이 의회다수를 확보하지 못하는 경우에 연립정부가 구성되고, 이 연립정부구성에 앞서서 통례적으로 연립정부에 참여하는 정당들 간에 연립정부구성협약이 체결된다. 이에 관하여 보다 상세한 내용은 이종수, “이른바 ‘공동정부(구성)계약’의 헌법적 검토”, 「사법행정」 통권 466호(1999. 10.), 33면 이하 참조.

5) 2000년 11월 28일자 독일연방의회 공보 14/4801(Drucksache 14/4801).

6) International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights의 약자임. ICC는 2008년 이후로 국가인권기구들의 연합체로서 정관에 따라 스위스 제네바에 본부를 두고 있다. 2009년 3월 현재 ICC에는 82개 국가가 가입되어 있다.

7) 조건부승인의 이유는 인권연구소가 설치 당시 아직 연간보고서를 발간하지 않은 데에 있었다.

의 설립으로 구체화된다. 파리원칙에서 국가적 인권보장기구의 조직형식에 관하여는 특별히 따로 정하지 않았기 때문에, 각 나라들마다 차별성을 보이고 있는 가운데, 독일은 이른바 '연구소유형'(Institutstyp)을 채택하고 있다.[8]

인권연구소는 비정부기구(NGO)도 아니고, 국가행정기구도 아니다. 즉 국가에 의한 설립행위와 공적인 재정지원을 통해서 인권연구소는 비정부기구와 구별된다. 위 두 행위는 파리원칙에서 규정되고 있는 사항이기도 하다. 인권연구소의 경우에 그 설립에 형식적인 근거법률도 없었고, 연구소의 재정적 기초를 확정한 의회입법자의 만장일치의 의결이 존재할 뿐이었다. 또한 국가적인 인권연구소는 마찬가지로 파리원칙에서 규정되고 있는 바와 같이 그 독립성으로 인해서 통상적인 국가행정기구와도 구별된다. 인권연구소는 포괄적인 위임의 범주 내에서 자신의 주제별 아젠다를 독자적으로 확정하고, 예산을 자치적으로 처리하고, 모든 구체적인 프로젝트에 관하여 결정권한을 가진다. 이처럼 한편으로는 국가에 의한 설립과 재정지원 그리고 다른 한편으로는 주제적 그리고 기능적 독립성 사이에 어떠한 모순도 존재하지 않는다고 이해된다.[9] 국가에 의한 설립과 공적 재정지원은 파리원칙상 국가적 인권보장기구의 독립성을 강화하기 위해서 오히려 예견하고 있는 바이기 때문이다. 즉 비정부기구와 국가행정기구들로부터의 이중적 경계 속에서 인권연구소가 자리 잡고 있다.

인권연구소는 등록법인으로서 Berlin에 주소를 둔다.[10] 인권연구소는 정치적으로 독립적이고, 연방정부 및 기타 공·사적 기구들의 지시와 명령으로부터 독립해서 주도적으로 활동

---

8) 파리원칙에 따라 설치된 각 나라들의 국가적 인권보장기구들은 크게 아래 4가지 유형으로 구분된다. 첫째, 소위원회유형(Ausschußtyp), 둘째, 연구소유형(Institutstyp), 셋째, 옴부즈유형(Ombustyp), 넷째, 위원회유형(Kommissionstyp). 소위원회유형(Ausschußtyp)은 그 과업이 정부, 특히 정부최상부에 자문하는 것으로 특징지어진다. 반면에 연구소유형(Institutstyp)에서의 활동중점은 원칙적으로 교육, 연구 및 정책자문의 영역에 놓여있다. 반면에 옴부즈유형(Ombustyp)의 활동중점은 특히 장애인보호와 같은 개별적인 권리보호에 놓여있다. 마지막으로 위원회유형(Kommissionstyp)은 그 과업영역이 매우 넓은 것이 특징적인데, 인권침해의 조사, 교육 및 홍보활동 그리고 사법적 절차에서의 참여를 포괄한다. 옴부즈유형(Ombustyp)과 위원회유형(Kommissionstyp)에서는 대단히 광범위한 정보수집 및 조사권한이 부여되고 있는 반면에, 소위원회유형(Ausschußtyp)에서는 그보다는 적은 그리고 연구소유형(Institutstyp)에서는 어떠한 공적 권한이 부여되지 않는다. 2008년말 현재로 유럽에는 20개의 공인된 국가적 인권보장기구들이 존재하는데, 이 가운데 프랑스, 그리스, 룩셈부르크는 소위원회유형(Ausschußtyp), 덴마크, 독일, 노르웨이는 연구소유형(Institutstyp), 알바니아, 아르메니아, 보스니아-헤르체고비나, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 스페인은 옴부즈유형(Ombustyp) 그리고 아일랜드공화국, 영국은 위원회유형(Ausschußtyp)을 채택하고 있다. Vgl. V. Aichele, Die Nationale Menschenrechtsinstitution-Eine Einführung, 2. Aufl., 2009. S. 16.

9) Vgl. H. Bielefeldt, Zur Funktion Nationaler Menschenrechtsinstitution-Erfarung aus Deutschland, S. 7.

10) 인권연구소 정관 제1조 제2항 및 제3항.

한다. 연구소 이사회(Gremien)의 다수는 시민사회영역들에서의 대표들로 구성된다. 동 이사회의 구성에는 인권문제를 다루는 국가적 그리고 비국가적 기구들의 세계관적 다원성과 연구소의 포괄적인 과업영역이 반영되어야 한다.[11]

Ⅳ. 인권연구소의 조직

정관 제7조에 따르면, 인권연구소는 회원총회(Mitgliederversammlung), 이사회(kuratorium), 집행부(Vorstand) 및 소위원회들(Beiräte)로 구성된다. 소위원회는 필요에 따라서 전문사항별 내지 프로젝트별로 따라서 구성될 수 있다.

이사회와 집행부의 임원 겸직은 원칙적으로 허용되지 않는다. 다만 정관 제31조 제3항에 따라서 창립총회에서 임명된 이사회 구성원에 대해서는 예외적으로 허용된다.

9명으로 지정된 인권연구소의 창립구성원은 다음과 같다.

- 인권포럼(FORUM MENSCHENRECHTE)에서 지명한 3인
- 독일연방의회 내 '인권과 인도적 구조 소위원회'의 위원 2인
- 국제기구, 학계 및 언론 유관 인사 각 1인
- 연방정부로부터 지명된 1인

정관 제8조 제2항에 따라서 정회원의 자격은 직업상 또는 명예직으로 인권의 보호와 신장을 위한 활동이 입증된 자연인 또는 법인으로 한다. 이들 정회원은 회비납부의 의무를 부담하고, 회비의 가액은 회원총회에서 따로 정하는 회비내규에 따른다.

표결권이 없는 준회원(Fördernde Mitglied)의 자격은 정해진 회비의무를 부담하지 않은 채로 금전적, 사항적 기여 또는 보상이 없는 기여활동을 행하는 자연인 또는 법인으로 한다.

1. 회원총회(Mitgliederversammlung)

회원총회는 이사회 의장이 매년 적어도 1회 정기총회를 소집하고, 회계연도 종료 이후 늦

11) 인권연구소 정관 제3조.

어도 6월 이내에 개최되어야 한다. 정기총회는 이사회 의장이 주재한다. 또한 필요시에 임시총회를 개최할 수 있다.

인권연구소 정관 제12조에 따라서 회원총회는 다음과 같은 과업을 갖는다.

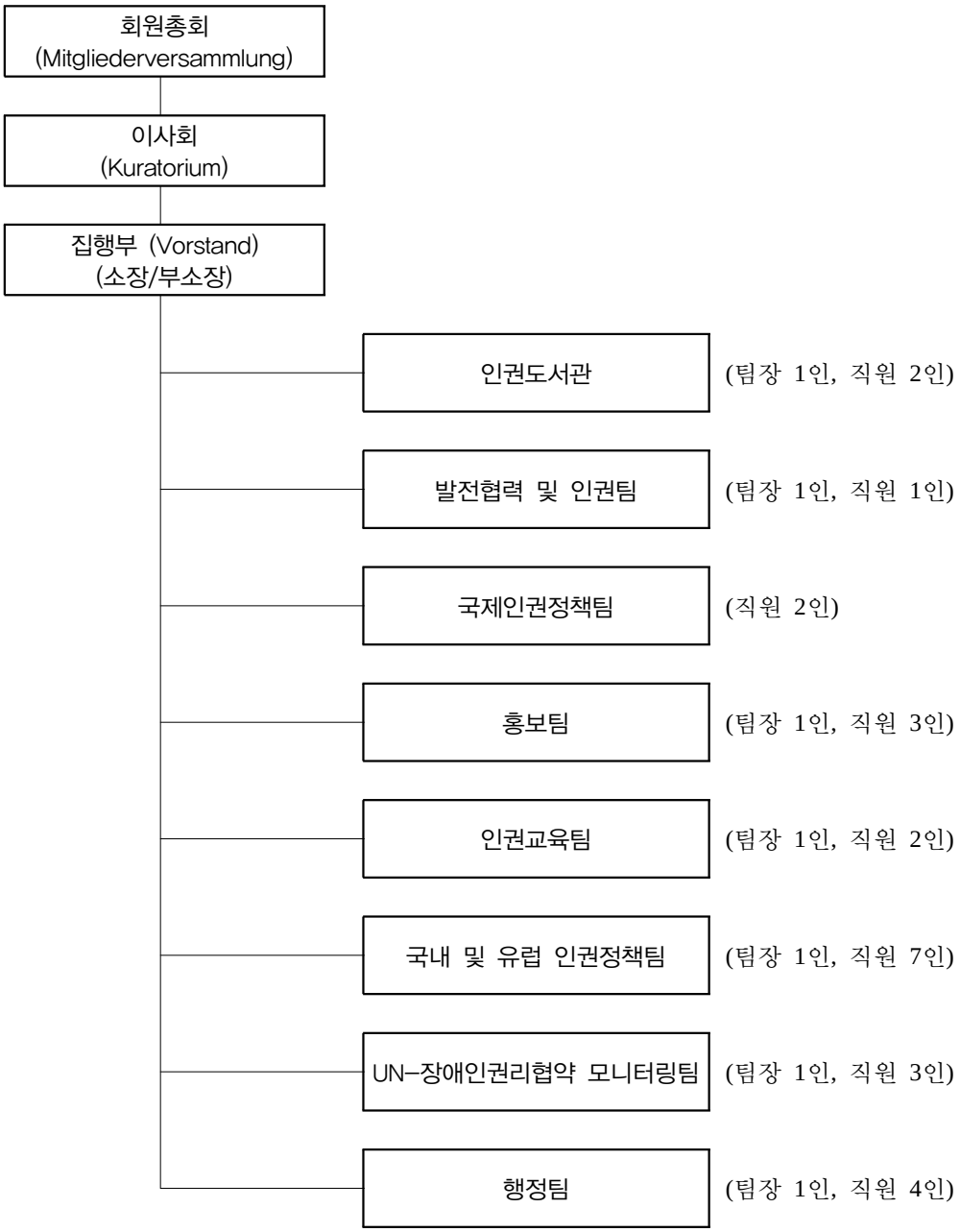
- 연구소 활동의 원칙들에 관한 권고
- 정관변경안의 의결
- 연간결산서와 연간활동보고서의 수령
- 집행부의 해임안 의결
- 신입 회원 가입에 관한 이사회의 결정의 확인
- 이사회의 회원제명결정에 대한 이의제기 심사
- 정관상 이미 결정된 자를 제외한 이사회의 6인 임원 선출. 6인의 임원선출을 위한 비밀선거에서 연구소의 다양한 과업영역, 세계관적 그리고 정치적 다원성을 존중하여야 한다. 투표에서 종다수를 획득한 자로 선출한다.
- 회비규정에서 회원회비의 가액 확정
- 감사의 선출

2. 이사회(Kuratorium)

이사회는 표결권을 가진 아래 13인의 임원들로 구성된다.[12)]

- 인권포럼(FORUM MENSCHENRECHTE)의 대표 3인
- 독일연방의회 산하 '인권 및 인도적 구조 위원회'의 위원 2인
- 연방정부 산하 '이민, 난민 및 통합을 위한 수임관'에 의해서 임명된 대표 1인
- 독일장애인위원회에서 임명된 대표 1인
- 회원총회에서 선출된 대표 6인. 다만, 이들 가운데 1인 이상은 적어도 학계의 대표가 포함되어야 한다.

12) 인권연구소 정관 제24조 제1항 참조.



<그림1> 독일인권연구소 조직도

추가적으로 이사회에는 표결권이 없는 기타의 대표들이 포함된다. 즉 연방외교부, 연방법무부, 연방경제협력・발전부, 연방노동・사회부 및 연방참사원에 의해서 임명된 대표자 각 1인이 포함된다.

이사회 임원의 임기는 4년이다. 그러나 정관 제24조 제1항 (d)호에 따라서 창립총회에서 최초의 회원총회시까지로 임명된 이사회 임원들에 대해서는 예외를 허용한다. 임기 중에 새로이 선출된 임원의 임기는 잔여임기로 한다.

이사회의 임원은 자신의 투표권을 다른 임원에게 위임할 수 있다.

이사회 임원은 명예직으로 활동한다. 필요한 경우에는 연방여행비용법의 규정에 따라서 상응하는 수당의 지급이 허용된다.

이사회는 임원들 중에서 임기 4년의 의장과 부의장 2인을 선출한다.

이사회 의장은 집행부의 법적 대표권한과는 별도로 연구소를 대표한다.

이사회 의장은 이사회를 소집하고, 이를 주재하며, 회의 중에 이사회를 대표한다.

이사회의 동의를 요하는 긴급한 결정이 필요한 경우에 의장은 이사회를 대신해서 동의를 줄 수 있다. 이 경우에 의장은 이사회에 지체 없이 이를 보고하여야 한다.

이사회 의장은 위원회와 소위원회의 회의에 참석할 수 있다.

이사회 회의는 매년 적어도 2회 개최된다. 회의는 의장이 또는 의장 유고시에 부의장 중 1인이 소집한다. 이사회 임원의 1/3이상 또는 연구소 정회원의 1/3이상이 서면으로 회의소집을 요구하는 경우에도 회의는 소집될 수 있다.

이사회는 출석임원의 다수결로 결정한다. 가부동수인 경우에 의장이 결정한다. 정관 제23조 제1항 lit a)에 따른 신입회원의 승인을 위해서는 투표권이 있는 이사회 임원 2/3 이상의 찬성이 요구된다. 이사회는 투표권이 있는 임원 6인 이상의 출석으로 의결능력을 갖는다.

이사회는 회의 준비를 위해서 임원들로 구성된 별도의 위원회를 구성할 수 있다.

이사회 임원은 회의에서 자신의 개인적 사항을 다루는 경우에는 자문과 표결에 참여하지 않는다. 집행부 임원은 자신의 임면, 개인적으로 관련된 사항의 자문을 다루는 경우를 제외하고는 이사회 회의에 열석권(列席權)을 갖고서 참석한다. 이사회 의장은 또한 회의에 외부 인사를 초청할 수 있다.

이사회는 다음과 같은 과업을 갖는다.

- 제 규정에 따른 신입회원의 가입 승인

- 집행부의 임면과 집행부 활동에 대한 감독
- 집행부를 대상으로 하는 사법적 그리고 비사법적 대표
- 인권연구소의 실질적 활동을 위한 지침 결정
- 집행부에 의해서 사전에 준비된 중·장기계획의 의결
- 집행부에 의해서 제출된 경영계획, 재정계획, 채용계획 및 투자계획안의 의결
- 집행부가 제출한 연간결산서 및 연간활동보고서의 승인과 집행부 해임과 관련한 회원총회에의 권고
- 대단히 중대한 의미를 지닌 집행부의 결정과 조치에 대한 사전적 동의
- 이사회와 집행부의 사무규칙 제정
- 필요에 따라 설치될 수 있는 전문소위원회와 프로젝트소위원회의 구성원의 임면

3. 집행부(Vorstand)[13]

집행부는 사법적으로 그리고 비사법적으로 연구소를 대표한다. 집행부는 연구소의 사무를 총괄한다. 상세한 내용은 따로 집행부사무규칙으로 정하고 있다.

독일민법전(BGB) 제26조[14]의 의미에서의 집행부는 대표(Vorsitzenden)와 부대표(Stellvertretenden Vorsitzenden)로 구성된다. 인권연구소 정관 제31조 제3항과 제4항에 따라서 창립총회가 아닌, 이사회가 대표와 부대표를 선출하는 시점부터는 이들에게 각각 소장(Direktor)과 부소장(Stellvertretender Direktor)의 명칭을 부여한다.

소장과 부소장은 임기 4년으로 임명된다. 연임은 허용된다.

소장 또는 부소장이 임기 중에 사직하는 경우에 이사회 의장은 후임자가 임명될 때까지 임시대리인을 임명할 수 있다.

소장과 부소장 중 1인은 반드시 법조인의 자격을 가진 자여야 하고, 또한 1인은 반드시 여성으로 임명되어야 한다.

집행부 구성원은 단독으로 대표권한을 가진다. 집행부 구성원들 간의 의견이 일치하지 않

13) 인권연구소 정관 제30조 이하 참조.

14) 독일민법전(BGB) 제26조:
제1항 - 단체는 반드시 집행부를 가져야 한다. 집행부는 다수의 사람들로 구성된다.
제2항 - 집행부는 사법적 그리고 비사법적으로 단체를 대표한다. 집행부는 법적 대리인을 가진다. 대표권한의 범주는 정관을 통해서 제3자에 대한 대항력과 함께 제한될 수 있다.

는 경우에 소장의 의견이 우선된다.

Ⅴ. 인권연구소의 설립목적, 과제 및 권한

인권연구소는 국내외의 인권상황에 관한 정보를 수집하고, 인권침해의 예방과 인권의 신장 및 보호를 위해 기여함이 그 설립목적이다.[15] 또한 연구소는 설립목적을 실현함에 있어서, 다음의 과제들을 수행한다.[16]

또한 이러한 과제수행을 위해 필요한 권한을 행사한다. 본래 국가적 인권보장기구는 기속적인 결정을 내리거나, 스스로 어떤 방법으로든 법을 집행할 권한을 보유하고 있지 않다. 파리원칙에 따르면 국가적 인권보장기구는 입법부, 집행부 및 사법부의 활동에 부수해서 단지 보충적으로 그리고 지원적 활동을 행할 뿐이다.[17] 국가적 인권보장기구가 지닌 구체적인 권한은 각 국가별 인권보장기구의 상이한 유형에 따라 달리 나타난다. 이러한 가운데 국가적 인권보장기구는 자신의 과제를 수행하기 위해 대체로 다음과 같은 권한을 가진다.[18]

- 자치행정권한
- 자치권한
- 입장과 권고의견을 공표하고 출간하는 권한
- 조정적 권한
- 정보수집권한 및 조사권한

---

15) 인권연구소 정관 제2조 제1항.

16) 아래 언급되고 있는 과제들은 파리원칙 제1장 제3호에서 정하고 있는 국가적 인권기구가 수행해야할 과제에 대체로 부합한다. 파리원칙에서는 각 국가적 인권기구가 수행해야할 과제들을 다음과 같이 적시하고 있다.
- 정부와 기타 국가적 기구들에 대한 자문(정책자문)
- 행정에 대한 통제
- 인권침해의 조사
- 주제별 조사 수행
- 정보의 확산
- 교육활동과 홍보활동, 특히 차별방지를 위한 활동
- 진정사안의 처리
- 국제적 활동

17) Vgl. V. Aichele, Die Nationale Menschenrechtsinstitution-Eine Einführung, 2. Aufl., 2009. S. 22.

18) Vgl. V. Aichele, Die Nationale Menschenrechtsinstitution-Eine Einführung, 2. Aufl., 2009. S. 22.

1. 정보수집과 데이터베이스화[19)]

기존하는 관련 자료들을 인터넷상으로 지원되는 데이터베이스화함으로써 의회의원들, 행정 각부, 비정부기구, 학계, 언론계, 법실무 및 관심 있는 대중들에게 접근을 용이하게 한다. 게다가 연방정부법률정보시스템(JURIS)에도 이를 제공하고, 독일 전역에 걸쳐서 도서관연합체의 컴퓨터로 지원되는 접근성을 보장한다. 또한 인권에 관련된 기본적인 문헌, 조약, 판례, 국제인권기구의 권고안 및 인권관련 의회결정들이 집대성된 전문도서관의 설치가 예정된다.

2. 연구[20)]

인권연구소의 연구영역은 인권활동의 질적 수준 향상에 기여해야 한다. 이를 위해서는 특히 최근에 발간된 연구성과들이 중요하고, 이로써 인권침해적인 상황의 예방, 회피 및 해결이 가능하다. 이미 관련 과제를 연구 중에 있는 타 연구기구와의 공조협력을 통해서 그리고 다른 광범위한 정책자문기구들과 정치단체들과 함께 가치 있는 시너지효과가 형성되도록 노력한다.

3. 정책자문[21)]

인권연구소의 응용지향적인 활동은 특히 인권문제와 유관한 정치 및 시민사회의 대표자들에게 조언할 수 있고, 행동전략을 권고할 수 있어야 한다. 이러한 활동은 주도적으로 또는 요청에 따라서 행해질 수 있다. 학문과 정치는 인권문제와 관련해서 지속적인 대화와 의사교환이 행해져야 한다. 인권기구들로부터 조직된 여러 행사들은 이러한 대화를 지지할 수 있다.

19) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (a)호 참조.
20) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (b)호 참조.
21) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (c)호 참조.

4. 국내에서의 인권관련 교육사업[22)]

정보에의 접근은 중요하고, 인권적 관점 하에서 독일의 계몽적-비판적인 대중들에게 기여하기 위해서 인권의 의미를 머리와 가슴 속에 가능한한 빨리 그리고 정서적으로 정착시키는 일은 더욱 중요하다. 인권관련적인 교육사업은 우선적으로는 다른 기구들의 보충적인 지원활동에서 모색되어야 한다. 이를 위해서 인권연구소는 다음과 같은 사실을 통해서 참여한다.

- UN지침(문서번호 A/52469 Add.1)의 의미에서 인권교육을 위한 국내적 조정기구로서의 자리매김
- 예컨대 경찰서, 행형집행기관, 정신병원 등 관공서에서의 민감한 영역에서 인권교육을 위한 교육프로그램과 문건들의 계발
- 인권관련적인 사항들과 주제들에 대한 사적인 갈등조정을 행하는 전문인력의 질적수준 향상에의 참여
- 인권관련적인 각종 행사, 세미나 및 심포지엄의 개최

5. 국제적인 공조협력[23)]

인권연구소는 자신의 과제수행에 합당하고 그리고 인권적 경험과 지식을 교환하는 것이 필요하다면, 국외에서도 적극적으로 활동한다. 가능한 활동분야는 기존하는 국가적 그리고 비국가적 주체들의 공조협력이 전제되고 있는 시민사회영역과 국가행정영역이다. 이와 함께 연구소의 국제적 활동은 EU인권기구, EU이사회인권기구, 유럽안전협력기구(OSZE)인권기구 및 UN인권기구의 실질적 동반활동과 국외의 다른 유사기구들과의 교류에도 적용된다.

6. 독일 내 대화와 공조협력의 촉진[24)]

독일 내에서 인권에 관여하는 국가적 그리고 비국가적 기구와 조직들은 각자 특화된 조직, 중점활동과 사업방식을 가지고 있다. 기존의 구조를 변경함이 없이 인권기구는 기술된

22) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (d)호 참조.
23) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (e)호 참조.
24) 인권연구소 정관 제2조 제2항 (f)호 참조.

과업들의 차원을 넘어서 중기(中期)적으로 여과기능을 수행하고, 커뮤니케이션과 홍보활동을 통해서 인권활동을 강화해야 한다. 이를 통해서 인권적 사고와 행동의 필요성에 대한 인식이 강화되어야 한다.

7. UN장애인권리협약 모니터링[25)]

인권연구소는 장애인권리를 위한 UN협약('UN장애인권리협약'으로 약칭함) 제33조 제2항에 따른 독립적인 기구(모니터링기구)로서의 기능을 수행한다. 2006년에 체결된 UN장애인권리협약은 장애인의 인권실현을 위한 시금석이다. 2009년 3월 이후로 동 협약은 독일에 기속적이다. 이로써 국가는 협약상의 과제와 규정을 준수해야 하고, 기속적인 목적에 따라서 이를 적극적으로 적용해야 한다. 동 협약은 독일의 장애인정책의 변화를 이끌고, 권리에 기초한 인간지향적인 지평을 새로이 여는 기속적인 토대이다. 특히 차별대우금지가 동 협약의 핵심이다.

독립적인 기구로서의 모니터링팀은 정책자문, 응용지향적인 연구, 행사 및 홍보활동뿐만 아니라 협약에 규정된 권리보호에도 기여해왔다. 따라서 모니터링팀은 연방과 주의 입법자와 정부에 대한 권고안을 구성하고, 인권적 문제에 관한 입장을 표명해왔다. 또한 이에 관하여 국제적인 전문위원회에 보고하고, 독일에서의 협약의 이행에 관해서도 보고해왔다. 그러나 모니터링팀에게는 구체적인 진정사안을 해결하거나, 권리자문적인 지원을 행하는 것이 그 과제는 아니다. 모니터링팀은 어떠한 옴부즈기능을 수행하지 않는다. 모니터링팀에게는 장애인정책에 있어서 여러 단체들, 비정부기구들 및 시민사회와 공조협력하는 것이 무엇보다 중요하다.

Ⅵ. 인권연구소의 재정 및 재정지원[26)]

연구소는 조세법상 '조세감면의 목적'에 관한 장의 의미에서의 학문, 연구 및 교육의 촉진이라는 배타적이고 직접적인 공익적 목적을 추구해야 하고, 영리목적을 추구할 수 없다.

25) 인권연구소 정관 제2조 제3항 참조.
26) 인권연구소 정관 제4조 이하 참조.

연구소의 재원은 단지 정관에 합당한 목적으로만 집행될 수 있다. 회원은 다른 초과수당을 지급받을 수 없고, 회원의 지위에서 연구소의 재원으로부터 일체의 비용을 지급받을 수 없다. 어느 누구도 연구소의 목적과는 다른 지출을 통해 또는 비례에 맞지 않는 고액의 수혜를 통해서 혜택을 받아서는 안 된다. 회원의 자격에서 연구소 재산에 대한 어떠한 청구권도 발생하지 않는다.

인권연구소는 회원의 회비, 공적 지원금 및 사적 기부금으로 운영된다.

또한 연구소는 그 설립목적을 촉진하기 위해서 재산을 가질 수 있다. 연구소가 해산되거나 조세감면적 목적이 없어진 경우에 그 재산은 독일연방공화국의 amnesty international지부에로 귀속된다. 연구소재산의 향후 처분에 관한 결정은 우선적으로 국세청의 승인을 득해야 한다.

조세감면혜택을 위한 중요한 정관사항들이 사후적으로 변경·보완되거나, 또는 정관에 삽입 또는 삭제하는 의결은 관할 국세청의 승인을 득해야 하고, 관할 국세청의 승인이 있은 후에 시행될 수 있다.

토론문

“독일의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

최윤철 교수(건국대)

토론문

“독일의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

김도협 교수(대진대)

주제발표 4

영국의 인권보장기관과 과제

발제 : 김광수 교수(서강대)
토론 : 이희정 교수(고려대), **안동인** 교수(영남대)

영국의 인권보장기관과 과제

김광수 교수(서강대)

Ⅰ. 서론

영어를 통하여 어릴 때부터 영국의 사상과 문화에 접하였고, 또한 가끔 영어로 발간되는 잡지와 방송을 통하여 세상을 보아 왔다. 그래서인지 영국은 우리에게 친숙하게 느껴진다. 그러나 법제도에 관해서 보자면 영국은 생소하다. 그 이유는 우선 영국에서 공부한 연구자의 숫자가 많지 않다는 데서 찾을 수 있다. 최근에는 사정이 좀 달라지고 있기는 하지만 그간 법학자들이 주로 독일과 미국 혹은 일본을 유학지로 선택하여 왔기 때문에 영국의 제도를 상세히 소개하는 연구논문이 많지 않았다.

법권의 관점에서 보자면 영국은 영미법계 국가이고, 대륙법계 국가에 속하는 우리와 법체계가 다르다. 그러니까 영국의 식민경영이 아시아에서 인도와 말레이 반도 그리고 홍콩까지는 영향을 미쳤으나 우리나라에는 직접적인 영향력을 가지지 못하였다. 이제까지 우리가 아는 영미법도 주로 미국의 법제도를 통한 것이었다. 그래서 영미법이라는 이름으로 주로 미국의 법제도를 소개하거나 혹은 미국에 영향을 준 영국의 제도를 소개하는 데 그쳤다. 영국이 한창 융성했을 때에는 공해상을 오가는 배의 절반 이상이 영국의 국기를 달았고, 세계무역의 3분의 1 이상을 점하고 있었다.[1] 그야말로 대영제국에는 해가 지지 않는 것처럼 느껴졌다. 그러나 두 번의 세계대전을 거치면서 영국은 더 이상 옛 영화를 누리지 못하게 되었고, 대신 그 지위를 미국에 내주었다. 우리가 서양을 접하고 세계가 넓은 것에 눈뜨게 되

1) Jeremy Paxman, The English, 1999, p.62.

었을 때에는 이미 미국 중심의 국제질서가 형성되던 시기였으므로 영국에 대해서는 잘 모르고 있는 것도 어쩌면 당연할 것이다. 그러나 유럽인들이 민주주의를 논할 때 그리스와 로마의 역사와 사상에서 논의를 시작하듯이, 근대 민주주의에 대해서 이야기 할 때, 그리고 인권에 대해서 이야기 할 때에는 영국을 빼 놓을 수 없을 것이다.

한편 영국의 법체계는 간단히 소개하기에 적절하지 않을 정도의 복잡성을 가지고 있다. 영국(the UK)이라고 부르지만 그 안에는 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 북아일랜드가 포함되어 있고, 각 지역이 독자적인 제도를 가지고 있기 때문에 '영국'의 법제도를 설명하기는 쉽지 않다. 우리가 아는 영국은 대부분 잉글랜드에 관한 것이다. 이 글에서도 그 한계를 벗어나지 못할 것 같다. 그리고 이 발표를 준비하면서 여러 가지 제약(주로 시간적인)이 있었기 때문에 개략적인 내용만을 다루고, 상세한 내용은 나중에 보완하기로 양해를 구한다.

이 글은 영국의 인권법과 인권기관의 현황을 소개할 목적으로 작성되었다. 우리와는 역사와 법적 전통을 달리하는 영국의 인권기관에 관해 검토함으로써 우리 인권기관의 모습을 좀더 객관적인 각도에서 살펴보고자 하는 것이 이 주제를 기획한 의도가 아닌가 생각한다. 준비과정은 힘들었지만 영국의 제도를 통하여 인권보장에 관한 상당한 시사점을 얻을 수 있었다. 그 내용이 잘 전달되었으면 한다.

이 발표는 영국 인권법의 내용(Ⅱ), 영국 인권기관의 구조(Ⅲ), 영국 인권기관이 가지는 특징 및 평가(Ⅳ)를 소개하는 순서로 진행된다.

Ⅱ. 영국의 인권법

1. 보통법과 인권법

영국은 불문 헌법을 가지는 나라로 우리와 같은 단일 성문의 헌법전이 존재하지 않는다. 1215년의 마그나 카르타(Magna Carta), 1628년의 권리청원(the Petition of Right), 1688(9)년의 권리장전(the Bill of Rights)과 같은 역사적인 문서들이 영국 헌법의 내용을 이루고 있다.[2)]

2) David Hoffman & John Rowe QC, Human Rights in the UK, p.20-21.

마그나 카르타는 당시 귀족들이 존 왕에게서 받아 낸 서문과 63개 조항으로 이루어진 약속이다. 잉글랜드 통일왕국을 이룬 플랜태지네트 왕가 헨리 2세의 아들이자 리처드 사자심왕으로부터 왕위를 계승한 존 왕은 주위의 신임을 얻지 못하였다. 프랑스와의 전쟁에서 패한 존 왕은 새로운 전쟁을 준비하기 위하여 소득세 부과, 왕실 재산조사, 봉건적 특권을 통한 전비 추렴 등으로 귀족들의 원성을 샀다. 1215년 프랑스와의 소득 없는 전쟁에서 존 왕이 돌아오자 귀족과 성직자들이 그에게서 등을 돌리고 존 왕으로부터 왕권을 제한하는 내용의 약속을 문서로 받아내기에 이르렀다.[3)]

13세기의 마그나 카르타는 오늘날의 생활과는 부합되지 않는다. 그 내용도 교회의 자유와 봉건적 권리의 내용과 그 보장에 관한 것이 대부분이다. 그러나 마그나 카르타 제29조의 "합법적인 재판 혹은 국법에 의하지 아니하고는 어느 누구도 처벌되지 않는다"는 규정은 법의 지배 혹은 적법절차를 선언한 조항으로 오늘날까지 유효하다. 뿐만이 아니라 만일 왕이 이 헌장을 준수하지 않으면 귀족들에 의하여 제재를 받아도 좋다고 규정한 부분은 영국 민주주의의 초석을 놓은 것으로 유명하다.

영국의 오랜 민주주의 전통은 의회주권으로 확고하게 자리하였다. 즉, 영국인은 자신들의 법체계가 민주주의 및 인권을 확고하게 보장하고 있는 제도로서 매우 자랑스럽게 생각하였으며, 특히 전제 군주가 지배하는 대륙법 체계보다는 낫다고 생각하였는데 이것이 영국에서의 근대적인 성문 인권법의 제정을 방해한 요인이기도 하다. 블랙스턴(William Blackstone)은 역사적인 문서들이 국민의 기본권을 충실하게 보장하고 있다고 보았으며, 다이시(A.V. Dicey)는 프랑스의 전제적인 입법보다는 영국의 민주적인 보통법이 우월한 법질서라고 보았다.

다이시는 보통법의 재판실무를 통하여 충분히 인간의 기본적인 권리를 보호하고 있다는 믿음에서 성문법적인 선언을 앞세우는 대륙보다는 영국이 인권보호 선진국이라고 주장했다. 보통법상 인권보호의 전통은 우선 인신보호영장(the writ of habeas corpus)에서 찾아 볼 수 있다. 또한 불법행위책임(tort law)이 기본권 보호에도 많은 기여를 하였다. 이밖에도 보통법상 기본권의 보호에 기여한 원칙으로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째는 실정법이 금지하고 있지 않는 한 누구든 자신이 원하는 행동을 자유롭게 할 수 있다. 이는 어떠한 행위를 함에 있어서 정부의 동의를 얻게 하는 제도와 구별된다. 둘째는 공권력 기관은 실정법이 주

3) 김현수, 이야기 영국사, p.138-143.

어진 권한만을 행사할 수 있도록 그 권력이 제한된다. 이 원칙은 앞의 원칙과 함께 법치주의의 중요한 내용을 형성한다. 의회는 진공 속에서 법을 제정하지 않는다는 것이 보통법상의 셋째 원칙이다. 즉, 의회입법은 보통법이 만들어 놓은 규칙과 원칙을 통해서 기안되며, 그 해석에서도 보통법의 원리에 기초해야 한다. 적용되는 규칙과 원칙은 보통법의 지혜와 정의를 대표하며, 이를 통하여 기본적 인권이 보장된다.[4)]

보통법 전통 속에서 보호되는 기본권의 목록을 살펴보면 다음과 같다. 가장 기본적인 권리는 재판청구권(the right of access to a court)이다. 또한 보통법에서 오랜 전통을 가지는 권리목록으로 재산권(the right to property)이 있다. 재산권 보호는 보상 없는 재산권의 박탈 금지와 연결된다. 즉, 명문의 법적인 규정이 없이는 재산권을 보상 없이 강제적으로 박탈하지 못한다. 재산권 보장의 연장선상에 개인의 집에 대한 프라이버시의 자유가 인정된다. 또한 표현의 자유, 결사의 자유, 인신의 자유, 투표의 자유 등이 보통법상의 중요한 기본권의 목록이다. 그리고 자연적 정의의 원칙에서 기원하는 청문의 권리(the right to a fair hearing)와 편견 없고 독립적인 재판을 받을 권리(the right to an unbiased and independent tribunal) 또한 오랜 보통법의 전통이자 기본권 가운데 하나이다.

2. 영국 인권법의 의의

시민의 기본권을 보호하는 보통법의 전통이 있음에도 불구하고 1998년 영국 인권법(Human Right Act 1998: HRA)이 제정된 사정은 자세한 설명을 요한다. 1948년 제정된 유엔 인권선언은 2차 세계대전을 경험한 인류를 전제와 억압으로부터 해방시키기 위한 노력의 일환이었다. 유럽에서 또한 지역의 결속을 강화하고 나치와 같은 억압적 정부가 재출현 하는 것을 방지하기 위하여 유럽연방을 설립하려는 시도가 있었으며 그 움직임과 연동하여 유럽인권협약을 제정하였다. 유럽인권협약(the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)은 1950년 런던에서 서명되었으며 1953년 9월 발효하였다. 그리고 유럽재판소는 1959년 설립되었다.

영국이 유럽인권협약의 체결에 중심적인 역할을 했음에도 불구하고 이것이 영국 내에서

4) Jack Beatson / Stephen Grosz / Tom Hickman / Rabinder Singh with Stephanie Palmer, Human Rights: Judicial Protection in the United Kingdom, 2008, p.3-4.

발효하는 데는 오랜 시간이 소요되었다. 영국은 1951년에 조약을 비준한 첫번째의 국가였으나 즉시 국내법적인 효력을 가진다는 의미는 아니었다. 영국의 법체계상 조약이 국내법적인 효력을 가지기 위해서는 의회가 이를 국내법화(incorporate)하여야 한다. 영국은 처음부터 유럽인권재판소의 설치에 반대하였다. 또한 영국인이 국내문제를 국제재판소에 제소하는 점을 받아들이지 못하였다. 그 배경에는 영국의 인권보호 수준이 유럽에서 가장 높기 때문에 추가적인 보호장치를 도입할 필요가 없다는 자신감이 있었다. 즉, 영국정부가 유럽인권협약 제정에 앞장선 것은 보통법에 의한 인권보호의 전통을 전후의 유럽에 확산할 필요를 느꼈던 것으로, 영국에서 인권보호가 문제되어 밖에서 비판받게 될 것이라는 생각을 하지는 않았다. 그런데 영국이 유럽인권협약을 국내법으로 입법하도록 요구하는 압력이 발생하였다. 먼저 국제적으로는 국제 사건에서 영국의 법조항 및 법 법의 적용이 유럽인권협약의 내용과 불합치한다는 결정이 몇 번 내려졌다. 또한 국내적으로는 노동당이 집권하면서 인권법의 제정에 적극적으로 임하였다. 노동당은 인권실천백서(Rights Brought Home)를 발간하였는데 이것이 1998년 인권법의 제정으로 연결되었다.

3. 영국 인권법의 내용

영국 인권법의 내용을 설명하기 위해서는 먼저 유럽인권협약의 내용에서 시작하여야 한다. 그간에 몇 번의 개정이 있었기 때문에 현재의 내용을 중심으로 설명한다. 서문에서 유엔이 채택한 1948년의 세계인권선언에 기초하여 유럽의회 회원들 간의 연대를 공고히 하고, 세계 정의와 평화의 초석이 되는 기본적 자유 보장을 위하여 그리고 그 바탕이 되는 효율적 정치적 민주주의와 기본적 권리에 대한 공통의 이해와 준수를 확고히 하기 위한 목적으로 이 협약을 체결하였음을 밝히고 있다.

제 1 장은 권리와 자유에 관하여 규정한다.

제 1 조(인권 존중의 의무)는 체약국이 관내의 모든 사람들에게 이 조약이 규정하는 권리와 자유를 보장하여야 하는 의무를 규정한다.

제 2 조(생명권)는 생명권을 보장하고 있다.

제 3 조(고문의 금지)는 고문, 비인도적 취급 및 처벌을 금지하고 있다.

제 4 조(노예 및 강제노동의 금지)는 노예, 강제노역을 금지하고 있다.

제 5 조(자유 및 안전권)는 모든 사람이 자유와 안전을 보장받을 권리를 가지고 있음을 선언하고 법률이 정한 요건과 절차에 의해서만 그 자유를 박탈받을 수 있음을 규정하고 있다.

제 6 조(공정한 재판을 받을 권리)는 공정한 재판을 받을 권리를 규정하고 있다. 공정한 재판의 내용에는 신속한 재판, 독립적이고 불편부당한 법원구성, 판결문의 공개 등이 포함된다. 그리고 이 권리는 민사재판과 형사재판에 모두 적용된다. 그리고 무죄추정의 원칙, 정보를 제공받을 권리, 방어권의 보장을 위한 시간과 장소의 제공, 변호인의 조력을 받을 권리, 증인심문권, 통역을 제공받을 권리가 규정되어 있다.

제 7 조(죄형법정주의)는 범죄자가 행위 당시의 법률에 의해서 처벌받도록 규정하고 있다.

제 8 조(사적・가정생활의 존중권)는 사생활, 가정생활, 집 그리고 친지관계를 존중할 것을 규정하고 있다.

제 9 조(사상・양심 및 종교의 자유)는 사상, 양심 및 종교의 자유를 규정하고 있으며, 개종과 신앙 활동의 자유를 포함하고 있다.

제10조(표현의 자유)는 의견을 가질 권리와 이를 표현할 수 있는 자유를 규정하고 있다.

제11조(집회 및 결사의 자유)는 다른 사람과의 평화로운 집회 및 결사의 자유를 보장하고 있다.

제12조(결혼의 권리)는 적령의 남녀가 국내법에 의하여 결혼을 하고 가정을 이룰 권리를 보장하고 있다.

제13조(효과적 구제를 받을 권리)는 이 규약이 규정하고 있는 권리와 자유를 침해당한 개인이 국가의 공권력에 의하여 효율적인 구제를 받을 수 있는 권리를 규정하고 있다.

제14조(차별의 금지)는 이 규약에 의한 자유와 권리의 향유가 성별, 인종, 피부색, 언어, 종교, 정치적 신념, 국적 또는 사회적 신분, 사회적 소수자와의 결사, 재산, 출생 그리고 기타의 지위에 의하여 차별되지 않고 보장된다고 규정하고 있다.

제15조(긴급시의 예외조치)는 이 규약이 규정하는 자유와 권리는 국민적 혹은 국가적 위난에 대처하기 위하여 예외적으로 제한될 수 있으나 그 경우에도 국제법이 정하는 다른 원칙에 부합되어야 한다고 규정하고 있다.

제16조(외국인에 대한 정치적 활동의 제한)는 제10조, 제11조 그리고 제14조에 불구하고

각 체약국이 외국인의 정치적 활동을 제한함을 방해하지 아니한다고 규정하고 있다.

제17조(권리행사의 남용금지)는 이 규약에서 보장되고 있는 자유와 권리가 오히려 이를 파괴할 목적으로 사용되어서는 안 된다고 규정한다.

제18조(권리의 제한에 대한 한계)는 이 규약이 보장하고 있는 권리와 자유에 대한 제한이 이 규약이 정하고 있는 사유 이외의 목적으로 허용되어서는 안 된다고 규정한다.

제 2 장은 유럽인권법원의 설립에 관하여 규정한다.

제19조(법원의 설립)는 이 규약이 규정하는 자유와 권리의 보호를 위한 목적으로 유럽인권재판소를 설립할 것을 규정하고 있다.

제20조에서 제51조는 인권재판소의 조직과 재판절차에 관한 규정을 두고 있다.

제 3 장은 기타 규정으로 조약의 이행방법과 의의에 대하여 설명하고 있다.

제52조는 체약국이 조약의 국내법적 보호를 위한 조치를 설명할 의무를 부과한다.

제53조는 이 규약이 정하는 인권보호를 이유로 국내법적인 인권보호가 방해받지 않을 것을 규정하고 있다. 즉, 국내법적으로 더 많은 인권보호를 요청하고 있다. 이하의 내용은 생략한다.

영국의 1998년 인권법 제1조는 이 법에서 협약상 권리라 함은 협약 제2조에서 제12조 그리고 제14조를 의미한다고 하였다. 그리고 제1의정서의 제1조부터 제3조 및 제13 의정서의 제1조를 포함한다고 하였다. 제2조부터 제12조는 위의 내용을 참조하기 바란다. 제14조는 차별의 금지이다. 제1의정서는 1950년 당시 협약을 체결할 때 각국이 이견을 보였던 부분이라 자유와 권리의 일반적인 내용으로 규정하지 않고 대신에 의정서에 넣음으로써 각국이 선택적으로 수용할 수 있는 여지를 준 부분이다. 제1의정서 제1조는 재산권의 보호, 제2조는 교육의 권리, 그리고 제3조는 자유선거의 권리이다. 제13의정서 제1조는 사형제도의 폐지이다.

인권법 제6조는 공권력 기관이 협약상의 권리와 모순되는 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 공권력 기관이 협약상 권리와 모순되는 행위를 하였다고 주장하는 개인은 관할 법원 혹은 심판기관에 쟁송을 제기하거나(제7조 제1항 a) 혹은 쟁송과정에서 협약상 권리

혹은 관련된 권리를 원용할 수 있다(제7조 제1항 b). 그리고 공권력 기관이 위법한 행위를 했다고 법원이 인정하는 경우에는 그에 합당하는 구제조치를 하도록 규정하고 있다(제8조).

인권법의 제정으로 인한 가장 큰 변화는 법원의 권한에 대하여 주어졌다. 법률(primary legislation)과 하위입법은 인권법에 합치되게 해석되고 집행되어야 한다(제3조). 만일 법원이 법률이 협약상 권리와 일치하지 않는다고 생각할 경우에는 불합치 선언을 하여야 한다(제4조 제2항).

4. 영국 인권법과 법제도의 변화

영국이 유럽인권협약을 비준하였으나 국내법으로 전환하지 않은 결과 영국민은 인권협약의 권리보장을 받을 수 없었다. 개인이 유럽인권재판소에 제소할 수 있는 길은 열려 있었다고 하지만 이를 위해서는 국내의 절차를 모두 거쳐야 하는 부담이 있었기 때문에 몇몇의 사건의 경우에는 유럽인권재판소에 제소하는 데 7년이 소요되기도 하였다.[5)]

영국에서 유럽인권협약을 국내법으로 전환시킨 계기는 유럽인권재판소에서 영국의 몇 가지 제도를 인권협약과 일치하지 않는 것으로 판단한 데서 왔다. 즉, 보통법이 다른 국가에서보다 인권을 더 충실하게 보호하고 있다는 믿음이 무너지기 시작했다.

그렇지만 인권법을 제정하는 과정에서 찬반의 여론이 대립하였다. 찬성론자는 인권법 제정을 통하여 인권보호에 새로운 장을 열 수 있다고 주장했다. 반대론자는 다시 두 부류로 나뉜다. 좌파에서는 선거에 의하여 선임되지 않는 법관에게 권한을 너무 준다고 불평했다. 우파는 또 인권법을 빌미로 온갖 엉터리 주장이 법원을 마비시킬 것이라고 하였다. 하여간 법원과 의회와의 관계 설정문제는 인권법 제정에 장애가 되었을 뿐만이 아니라 인권법의 제정 이후에도 쉽지 않은 해석의 논란을 불러일으키는 이슈가 되고 있다.

제정법이 인권법에 합치하지 않는다는 결정을 내릴 권한이 법원에 주어진 것은 종래 없었던 의회주권(혹은 의회우위) 사고에 대한 중대한 변화를 의미한다. 헌법전이 없는 영국에서는 법률을 위헌심사 할 수 있는 방법이 없었다. 그러나 만일 인권법이 새로운 기본권조항(Bill of Rights)이 된다면 헌법재판 또한 가능하다는 이야기가 된다. 국민이 인권법 위반을 이유로 법원에 제소할 수 있는 점에서, 그리고 법원이 법률을 인권법 위반으로 선언할 수

5) Rodney Brazier, Constitutional Reform, 2008, p.33.

있는 점에서 인권법에서 보장하는 기본권 목록은 분명히 일반 법률보다 우월한 효력을 가지는 것으로 판단된다. 즉, 인권법의 제정으로 헌법재판이 가능하다는 이야기가 된다. 그러나 법원의 권한은 인권법과 합치되지 않는다는 선언적인 결정에 그치고, 그 결정이 당해 법률의 효력에는 직접적인 영향을 미치지 않는다는 점에서 일반적인 헌법재판과 성질이 다르다는 지적이 있다. 뿐만 아니라 인권법의 기본권 목록은 유럽인권협약의 국내적 실천을 위한 방편으로 제정되어, 미국적 의미의 독자적인 기본권 보호와는 구별되어야 한다고 본다.[6]

Ⅲ. 영국의 인권보호기관

1. 개요

다이시는 영국의 법의 지배를 세 가지의 내용과 특징으로 요약한 바 있다. 먼저, 법률에 의한 통상의 법원에서 절차에 합당한 재판을 받지 않고는 누구도 처벌을 받거나 신체적 혹은 재산적인 불이익을 당하지 않는다. 이는 개인에 의하여 자의적이고 재량적인 권력에 의한 법집행과 구별된다. 둘째로, 어떤 사람도 법 위에 있을 수 없으며, 모든 사람이 그의 지위와 신분에 관계없이 통상적 재판기관에서 국가법의 적용을 받는다. 셋째로, 헌법은 일반인들이 제기한 소송을 통하여 이루어진 사법적 결정의 결과물이다. 이상의 세 가지 내용을 달리 표현하면 의회주권의 원리, 만인의 법 앞에 평등 그리고 헌법은 보통법원의 판결의 결과물이라는 것으로 요약된다.[7]

보통법을 통한 헌법의 형성 및 기본권 보장의 실현이라고 하는 다이시의 모토에 의하면 인권보호는 보통법원으로 충분하며 다른 기관은 필요하지 않다. 즉 법원이 인권보호를 위한 기관이라는 설명이 가능하다. 그러나 영국의 보통법원 이외에 개인의 권리보호를 위한 별도의 기관이 전혀 없었던 것은 아니다. 우리는 그 예를 영국의 옴부즈만 제도에서 찾아볼 수 있다.

---

6) Aileen Kavanagh, Constitutional Review under the UK Human Rights Act, 2009, p.309.
7) A.V. Dicey, Law of the Constitution, 1957, p.183-205.

2. 영국의 의회 옴부즈만

가. 배경

옴부즈만은 대리인 또는 대표자라는 뜻을 가지는 용어로 북구 여러 나라에서 사용하고 있다. 잘 알려져 있듯이 1809년 스웨덴의 헌법에서 이 제도가 도입된 이래 1919년 핀란드, 1953년 덴마크를 거쳐서 1962년에는 영연방 국가인 뉴질랜드가 이 제도를 채택한 바 있다.

스웨덴의 옴부즈만은 국회에서 선출되며 민원인의 민원제기에 대해서 조사하고 그 결과를 토대로 권고, 훈계, 징계 및 형사소추를 할 수 있다. 위법 부당한 행정이 발견되었을 때 옴부즈만은 이를 당해 행정기관에 시정하도록 권고할 수 있다. 그런데 각국의 옴부즈만의 조직과 권한은 다양하게 나타난다.[8)]

영국에서 옴부즈만의 도입이 본격적으로 논의된 것은 1961년 와이야트(Whyatt) 보고서에서 출발한다. 위에서 보았듯이 이 당시는 뉴질랜드에서 옴부즈만이 도입되는 등 논의가 활발하였다. 영국 옴부즈만의 도입 논의는 행정사건에 대한 구제기관 논의와 맥락을 같이 한다. 2차 대전 이후에 행정권이 국민의 생활과 복리에 영향을 미치는 권한과 임무를 더 많이 가지면서 그로 인한 국민의 불만과 민원도 많아졌다. 이를 해소하는 방안으로 행정재판소의 도입을 논의하였으나 영국에서는 프랑스와 같은 행정재판제도를 도입하는 대신 행정심판소의 기능을 강화하는 방향으로 제도를 정비하였다. 1958년 행정심판소와 심리에 관한 법률이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.[9)] 영국에서 행정재판제도가 도입되지 않은 배경에는 의회주권주의가 배경으로 작용한다. 의회주권과 장관 책임주의는 장관이 정부와 정책 및 집행행위를 공동결정하며, 자신이 속하는 부서에 대하여 의회에 책임을 지는 것으로 되었다.[10)] 다시 말하면 독립적인 법원이 정부의 행위에 대하여 위법임을 선언하거나 이를 이유로 취소하는 것은 영국의 정부 역사 및 전통에 맞지 않는 것으로 생각되었다. 행정심판소는 비록 독립성을 가지고 있으나 행정기관에 속해있는 점에서 행정작용으로 볼 여지도 있어서 그에 대한 반감이나 비판은 적었다.

하여간에 1962년에는 옴부즈만 도입안이 의회에 제출되었으나 통과되지는 못하였다. 와

8) 김동희, 행정법 I, 2011, p.506 이하.
9) 김광수, 영국 행정심판제도의 운영현황, 공법연구 제38집 제4호, 2010, p.167 참조.
10) Andrew W.F. Wong, The Birth of an Ombudsman: A Study of the British Parliament교 Commissioner, p.139.

이야트 보고서는 옴부즈만의 도입이 필요하다는 전제에 있었으나 위의 사정으로 의회와의 마찰을 최소화시킬 수 있는 여러 가지 장치를 마련하였다. 예를 들자면 의원의 제청으로 조사에 착수할 수 있도록 하고, 장관이 반대하는 경우에는 조사하지 못하도록 하는 등이었다. 특히 옴부즈만의 조사 대상인 행정활동을 재량권의 행사와 행정과오(maladministration)로[11] 나눈 것은 이 보고서의 특징을 잘 나타낸다. 이 구분이 왜 그렇게 중요한가 하면 재량권의 행사에 대해서는 옴부즈만의 대상에서 제외하고자 하는 의도가 처음부터 있었기 때문이다. 재량권은 장관이 법률에 의하여 수권받은 것인데 그 행사에 대하여 외부인이 조사하고 시정조치를 권고하는 것은 위에서 설명한 의회주권과 장관의 책임주의에 맞지 않는 것으로 보았다. 그럼에도 불구하고 이 '행정과오'가 무엇인가에 대한 정의는 보고서에서도 또한 1967년의 입법에서도 명시적으로 나타나고 있지 않다. 다만 그에 대한 여러 가지 설명이 있는데, 가령 행정을 함에 있어서 나타난 편견(bias), 태만(neglect), 부주의(inattention), 지체(delay), 무능(incompetence), 부적절성(inaptitude), 왜곡(perversity), 타락(turpitude), 자의성(arbitrariness)이 모두 포함된다. 또한 형용사적으로 불합리한(unreasonable), 부정의한(unjust), 억압적인(oppressive), 차별적인(discriminatory) 혹은 그릇된(wrong) 행위가 구제의 대상이다. 다시 말하면 보통법에 의한 취소 혹은 배상 등 구제대상이 되는 행정작용에 있어서의 과실(malfeasance, negligence)의 유형에 포함되지 않는 모든 비정상적인 행정행태 등이 행정과오에 포함되어 있다. 말하자면 영국의 옴부즈만은 법원에서 정상적으로 권리구제가 이루어지고 있는 것을 전제로, 법원의 권한에 속하지 않는 민원을 구제하기 위한 보충적이고 보완적인 제도로 구상되었다. 이것이 영국 옴부즈만의 중요한 특징이기도 하다.

와이야트 보고서에서 이렇게 신중한 태도를 취했음에도 불구하고 이런 최소한의 내용을 담은 옴부즈만 안이 1962년에는 채택되지 못했다. 당시 해롤드 맥밀런(Harold Macmillan)이 이끌던 집권 보수당은 옴부즈만의 도입에 큰 관심이 없었다. 1964년 노동당이 총선에서 승리하자 분위기는 변하였다. 1965년 정부는 백서를 발간하고, 정부의 잘못된 행정에 의한 국민의 민원을 구제하기 위하여 옴부즈만을 도입할 것을 약속하였다.[12] 이런 경과를 거쳐서 영국에서 1967년 4월 옴부즈만이 출범하였다.

---

11) 'maladministration'을 '부적정한 행정'이라고 번역하기도 한다. 김동희, 위의 책, p.506.

12) Geoffrey Marshall, The British Parliamentary Commissioner for Administration, Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol 377, 1968, p.91.

나. 의회 옴부즈만의 구조

1967년 영국 의회 옴부즈만의 정식 명칭은 의회의 행정에 대한 커미셔너(the Parliamentary Commissioner for Administration)이다.[13] 커미셔너는 국왕에 의하여 임명된다(법 제1조 제2항). 커미셔너가 조사할 수 있는 기관은 부속서(별표) 2에 열거된 중앙행정기관이다.

커미셔너에 대한 조사대상은 형식적 요건과 실질적 요건을 갖추어야 한다. 우선 실질적 요건은 행정기관의 행정과오로 인하여 불의의 피해를 입었다고 주장하는 일반인의 적법한 신청이 있어야 한다(… by a member of the public who claims to have sustained injustice in consequence of maladministration in connection with the action so taken. - 제5조 제1항 a). 형식적으로는 우선 기간에 관한 요건으로 민원 대상인 행위의 통지를 받은 날로부터 12개월 이내에 제기하여야 한다(제6조 제3항). 그리고 절차적 요건으로 하원의원에게 신청서가 제출되어야 한다(같음).

커미셔너가 당해 사건을 조사하지 않기로 결정한 경우에는 신청서를 접수한 의원에게 이유를 붙여서 통지하여야 한다(제10조 제1항). 커미셔너가 조사를 행하는 경우에는 이를 관계기관장 및 관계 공무원에게 통지하여야 하고, 그 결과에 대해서도 마찬가지이다(동조 제2호, 제2A호). 조사결과 행정과오의 결과로 인하여 부당한 대우를 받은 민원인에게 불의가 가해졌고, 이것이 적당한 방법으로 구제받지 못하였으며, 앞으로도 구제받을 가능성이 없다고 판단되면 양원에 각각 특별 보고서를 제출할 수 있다(동조 제3호 제3A호). 커미셔너는 매년 양원에 각각 일반적 보고서를 제출하여야 하며, 필요한 경우에는 수시로 보고서를 제출할 수 있다(제4항).

의회 옴부즈만의 조사권에 대해서는 초기부터 다수의 제한이 존재하였다. 가령 국제문제, 영국 국경 밖에서 발생한 사건, 범죄수사, 여권 혹은 국가안보 사건, 정부의 사법상의 계약 및 구매행위 등에 대해서는 조사할 수 없었다. 그러나 공기업, 경찰, 지방자치단체 및 군대에 대한 적용제외는 입법 초기부터 많은 비판이 있었으며 추가적인 입법이 기대되고 있었다.

의회 옴부즈만의 설치 이후에 새로운 옴부즈만이 나타나기 시작하였다. 1973년에는 의료 옴부즈만이 설치되었다. 의료 옴부즈만은 국가의료재편성법에 의하여 설치되어 의료행정 당국에 의하여 제공되는 서비스의 과오 또는 미제공 기타 부당한 의료행정에 대하여 민원

13) 법의 명칭은 Parliamentary Commissioner Act 1967이다.

을 처리한다.

1974년에 지방자치법의 개정으로 도입된 지방행정 옴부즈만은 지방정부의 행정과오와 불의에 대한 민원처리를 목적으로 한다. 행정처분의 지연, 불명확한 행정, 부정확한 사실의 고지, 정보의 미제공 또는 잘못된 정보제공, 기록관리 소홀, 불성실한 답변, 불평등하 처우, 무능, 불친절, 행정절차 위반, 인종차별, 조사거부, 부처간 협력부족, 재정손실, 서비스 거부 등이 민원의 대상이 된다.

1985년 경찰 옴부즈만은 경찰 업무와 관련하여 제기된 민원에 대한 조사를 감독하고 적절한 처리를 할 목적으로 설치되었다.

이상의 제도는 주로 잉글랜드와 웨일즈 지방에 적용되는 사항이다. 북 아일랜드는 1996년 북 아일랜드 옴부즈만 령에 의거하여 북 아일랜드 의회 옴부즈만이 설치되었다. 또한 1998년의 북 아일랜드 경찰법에 의거하여 북 아일랜드 경찰 옴부즈만이 설치되었다.[14)]

3. 영국 인권보호위원회

가. 배경

영국은 1998년 이전까지 기본권이 단일한 성문법전 형태로 제정되지 않았던 관계로 인권보호 제도 또한 다른 나라의 형태와 달랐다. 영국은 민주주의와 인권보호에 강한 자신감 내지는 프라이드를 가지고 있었다. 그러나 유럽인권협약 비준과 인권재판소의 설치 후에 몇 건의 사건을 통하여 영국민에 대한 인권보호가 국제적인 기준에 미치지 못한다는 사실을 자각하고부터 헌법개혁을 비롯하여 인권보호에 많은 노력을 기울여 오고 있다. 또한 간이 신속한 국민의 권리구제를 위하여 각종의 위원회, 특히 행정심판소 등의 제도 또한 마련하고 있었다.

영국의 의회 커미셔너를 우리 제도에 비추어 보면 국민고충처리에 가깝다고 할 것이다. 우리 국민고충처리제도가 옴부즈만의 도입이라는 것은 재언을 요하지 않는다. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서는 "'고충민원'이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군

14) 위의 내용은 국민고충처리위원회, 옴부즈만 제도 연구자료집, 2004, p.94 이하를 참조하였다.

관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.”고 규정하고 있다. 규정 형식상으로만 보면 법원의 관할에 속하는 행정처분을 포함하는 듯이 보이지만 이 법 제43조에서는 다른 법률에 따른 불복구제절차와 중복을 피하도록 하고 있다. 한편 국가인권위원회법에서는 국가인권위원회의 업무내용으로 인권침해행위에 대한 조사와 구제(법 제19조 제2항) 및 차별행위에 대한 조사와 규제(동 제3항)를 들고 있다.

영국의 의회 옴부즈만과 기타의 옴부즈만이 조사대상으로 하는 민원 가운데는 인종차별 혹은 차별적인 처우가 포함된다. 이는 영국 옴부즈만이 인권보장적인 요소가 있다고 보는 근거가 된다. 경찰 옴부즈만의 처리실적에는 인종차별을 이유로 한 것이 다수 포함되어 있다. 그간 압도적인 백인 위주 사회였던 영국이 이제는 많은 수의 소수인종을 포함하는 사회로 변모하고 있다. 1950년대 초 8만에 불과하던 소수인종이 1990년을 넘어서면서 300만을 초과하였고, 런던 내 스피털필즈 지역은 60% 이상의 주민이 방글라데시 출신이다.[15] 다인종 시대를 맞이한 영국이 새로운 형태의 인권과 인권보장기관을 필요로 하는 것은 당연하다고 하겠다.

나. 인권보호위원회의 설치

인권을 실질적으로 보장하려는 노력의 결실은 2006년의 평등법(Equality Act 2006) 제정으로 나타났다. 이 법에 의하여 2007년 10월 평등 및 인권위원회(Equality and Human Rights Commission: EHRC)가 설립되었다. 이는 그간 활동해 온 기회평등위원회, 인종평등위원회, 장애자권리위원회를 대체하여 설립되는 단체로서 영국 인권법 제도의 발전에 있어서 중요한 전환점이 되었다.

국무장관(the Secretary of State)은 10인에서 15인의 범위에서 위원을 임명한다(부속서 1). 출범 초기에 트레버 필립스 위원장 및 12인의 위원이 임명되었다.[16] 위원의 자격은 관련 문제에 대한 식견이 있어야 하며 법에서 정한 다른 요건을 충족하여야 한다. 위원의 임기는 2년에서 5년의 범위내에서 정하여지며, 연임이 가능하다.

이 위원회의 일반적 임무로는 (a) 국민의 잠재적인 능력이 편견이나 차별에 의하여 제한

15) Paxman, 위의 책, p.73.
16) Joint Committee on Human Rights, Equality and Human Rights Commission Thirteenth Report of Session 2009-10, 2010, p.8.

받지 않을 것, (b) 각 개인의 인권을 존중하고 보호할 것, (c) 각 개인의 가치와 존엄성을 존중할 것, (d) 각 개인이 사회에 참여할 기회를 평등하게 보장받을 것 그리고 (e) 평등 및 인권에 대한 공유된 존중정신을 바탕으로 그리고 다양성에 대한 가치인정과 이해를 바탕으로 사회집단 간에 상호 존중이 인정되는 사회발전을 이룰 수 있도록 하는 것이다.(법 제3조)

구체적 임무로는 평등과 다양성 보호 및 인권보호가 있다. 여기서 인권보호는 1998년 인권법 제1장에 규정된 내용을 의미한다.

위원회는 개인(a person)이 불법행위를 저질렀는지, 그리고 위원회의 조치에 합당하게 행동하였는지 조사할 수 있다. 위원회는 개인이 조사의 대상이 되는지의 여부 그리고 조사결과 불법을 저질렀는지의 여부를 통보한다. 불법행위를 하였다고 통보받은 개인은 6주 이내에 법원 혹은 심판소에 쟁송을 제기할 수 있다(법 제21조 제5항). 법원이나 심판소는 통지의 확인, 취소, 변경 및 비용지불을 명할 수 있다(제6항). 불법행위를 통보받은 개인은 조치계획을 작성하여야 한다. 위원회는 개인이 작성한 조치계획을 수용할 수 있다. 만일 개인이 불법행위를 저지를 것으로 판단하는 경우에는 금지소송을 청구할 수 있다. 상세한 내용은 이 발표에서 생략하였다.

Ⅳ. 영국의 인권법과 인권보호기관에 대한 평가

1. 파리원칙과 영국 인권보호기관

파리원칙은 1991년 채택되었고, 1993년 유엔총회에서 승인되었다. 그 의의는 인권의 실효적 보호를 위하여 각국에 설치되는 인권보호위원회가 중요한 역할을 할 것으로 보고 인권위원회가 갖추어야 하는 필수적인 요소들을 선언한 것이라 하겠다. 파리원칙은 권능과 책무, 독립성과 다원성에 의한 구성 및 보장, 운영방법, 준사법적 권능을 보유한 위원회의 지위와 관련된 부가적 원칙들로 구성된다.

가. 권능과 책무

- 인권을 보장하고 향상시키는 데 필요한 광범위한 권한을 확보해야 한다.

- 인권보장을 위한 가능한 광범위한 책무를 갖추어야 한다.

나. 독립성과 다원성에 의한 구성 및 보장

- 인권의 증진과 보장에 합당한 다양성을 갖출 수 있는 합리적인 절차에 의하여 구성되어야 한다.
- 원활한 조직운영을 할 수 있는 하부조직을 갖추어야 한다.
- 임무를 안정적으로 수행하기 위하여 공적 기관에 의하여 임명되어야 하며 임기가 보장되어야 한다.

다. 운영방법

- 어떤 문제든 자유롭게 채택하여 논의할 수 있어야 한다.
- 심문과 정보접근에 대한 자유가 보장되어야 한다.
- 견해나 권고를 대중에 알리기 위하여 직접적 혹은 언론매체를 이용하는 방법을 채택할 수 있어야 한다.
- 정기적으로 그리고 필요한 경우에 전원이 소집되는 회의를 하여야 한다.

라. 준사법적 권능을 보유한 위원회의 지위와 관련된 부가적 원칙

- 개별적인 사안에 대하여 심리할 수 있어야 한다.
- 심리 후에 사건을 법률의 내에서 권한 있는 기관에 이첩할 수 있어야 한다.
- 권한 있는 기관에 대하여 권고할 수 있어야 한다. 특히 여기에는 법률 및 규제 그리고 행정관행의 개혁이 포함된다.

2. 영국 인권보호기관과 파리원칙

영국 인권보호위원회는 최근 발전된 인권에 관한 국제법의 기준에 의해서 설치되었기 때문에 파리원칙을 충실히 반영하고 있다고 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 인권보장을 위한 전략적 요소의 도입 등 광범한 노력을 하고 있다. EHRC는 2009년 1월 국제연합으로부터 국가

인권기구 인증을 받았는데 이는 국제사회가 요구하는 최소한의 요건을 갖추고 있음을 공인받은 것이라 하겠다.

Ⅴ. 결론

영국은 역사에 빛나는 불문헌법 체계로 인하여 우리에게는 비교적 익숙한 특별 인권보호기구를 설치하지 않았다. 즉, 영국의 보통법원이 인권의 보장기관으로 작동하였다. 법원 이외에 의회 옴부즈만을 비롯한 각종의 위원회가 인권을 보장하는 보충적인 기관으로 활동하여 왔다.

1998년 인권법의 제정은 인권보장과 헌법발전에 있어서 큰 전환점이 되었으며 특히 2006년에 평등법이 제정되어 국제사회가 요구하는 수준의 인권기관이 설치되었다. 이는 과거 전 세계를 주름잡던 대영제국의 이미지로부터 건실한 국제사회의 한 구성국이 되는 과정의 한 단면이라 할 것이다. 다만 영국 인권보호위원회가 설치된 이후에 아직 많은 시간이 흐르지 않았으므로 그 성과에 대한 평가를 하기에는 이르다고 하겠다.

토론문

“영국의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

이희정 교수(고려대)

토론문

“영국의 인권보장기관과 과제”에 대한 토론

안동인 교수(영남대)

종합토론

토론 : 김상겸 교수(동국대)
토론 : 방승주 교수(한양대)
토론 : 박재윤 변호사(헌법재판소 헌법재판연구원)

종합토론

김상겸 교수(동국대)

종합토론

방승주 교수(한양대)

종합토론

박재윤 변호사(헌법재판소 헌법재판연구원)

파리원칙과 인권보호기관에
의한 인권보장

| 인 쇄 | 2011년 4월
| 발 행 | 2011년 4월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)
| 발행처 | **국가인권위원회**
| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)
| 전 화 | (02) 2125-9757 | F A X | (02) 2125-9733
| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**
| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

발간등록번호 11-1620000-000304-01

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함