

공무원 인권교육 교재 시리즈 4

행정과 인권



국가인권위원회



EM008941

국가인권위원회

2003. 12.

공무원 인권교육 교재 시리즈 4

행정과 인권

찍은날 / 2003년 12월 31일

펴낸날 / 2003년 12월 31일

지은이 / 이성훈 · 김중섭 · 박홍규 · 김형식 · 이용교
· 김선옥 · 김기수 · 한면희 · 이인호

펴낸이 / 김창국

펴낸곳 / 국가인권위원회 인권교육담당관실

(100-842) 서울 중구 을지로1가 16번지

금세기빌딩(대표전화 02-2125-9700)

홈페이지 <http://www.humanrights.go.kr>

기획 / (주)여백 커뮤니케이션(02-3672-1225)

디자인 / 전수정(02-333-4439)

일러스트레이션 / 김정진(018-332-7894)

인쇄 / 사회교육문화사(02-737-2400)

ISBN / 89-90475-32-5 94360

89-90475-01-5(세트) 94360

■ ■ ■ 《행정과 인권》 발간에 즈음하여

인권보호는 개개의 인권침해에 대한 구제도 중요하지만 보다 더 중요한 것은 인권이 침해되기 전에 사전에 예방하는 것이라고 생각합니다.

국가인권위원회는 출범 후부터 공권력에 의한 인권침해 예방을 위해 공무원 인권교육 교재의 발간을 기획하고 2002년도에는 교정, 경찰, 검찰 공무원을 위한 인권교육 교재인 《인권길라잡이-교정편》, 《인권길라잡이-경찰편》, 《인권길라잡이-검찰편》을 각각 제작·배포하여 인권침해 예방에 기여해 왔습니다.

금년에는 인권관련 법·제도·정책 등의 수립에 직·간접적으로 관여하고 있는 행정공무원들이 정책형성, 정책결정, 정책집행 등의 행정의 전 과정에 있어서 인권의 중요성에 대하여 다시 한번 생각할 수 있는 계기를 마련하고자 네 번째 공무원 인권교육교재인 《행정과 인권》을 발간하게 되었습니다.

이 교재에서는 인권일반, 행정과 인권, 노동·복지·정보정책 등 분야별정책과 인권 등의 주제를 개설, 국제기준에 비추어 본 우리나라의 인권현황, 그리고 앞으로의 행정에 있어서의 바람직한 지향점 등으로 구성하였습니다.

인권은 이제 개별 국가의 정책 뿐 만아니라 국제관계를 규율하는 주된 규범으로 정착해 가고 있습니다. 따라서 국가의 각종 정책을 수립하고 집행하는 공무원에게 인권은 알면 도움이 되는 교양의 수준을 넘어서서 반드시 숙지하고 우선적으로 실천해야 하는 필수적인 내용이 되었습니다.

인권의 보호·향상은 공무원을 비롯한 사회 구성원 모두가 다함께 노력할 때에만 진정으로 이루어질 수 있을 것입니다. 모든 공무원께서는 행정에 있어서 인권의 중요성을 한 번 더 깊이 생각하여 어려운 근무환경이지만 자긍심을 가지고 인권이라는 새로운 주제에 보다 세심한 인식을 가져 주시기를 부탁드립니다.

여러 면에서 미흡한 점이 있을 수 있으나 본 책자가 행정공무원들이 인권의 중요성을 다시 한 번 생각하는데 도움이 되기를 기대합니다.

끝으로 어려운 근무 여건속에서도 항상 국가와 국민을 위하여 열심히 노력하고 계시는 행정공무원들의 노고에 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또한 교재 발간에 참여해 주신 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

국가인권위원회 위원장 김인숙

제1장 인권일반

I. 인권이란 무엇인가?	9
II. 인권의 역사와 국제적 발전	20
III. 유엔의 인권보장제도	30
IV. 유엔의 인권침해 구제 제도와 절차	40
V. 한국사회와 인권	44
VI. 국가인권위원회	51

제2장 행정과 인권

I. 행정과 인권은 공존할 수 없나?	62
II. 인권을 보호하고 증진하는 행정	66

제3장 노동정책과 인권

I. 개설	92
II. 한국의 노동인권 현황 : 사회권규약위원회의 권고를 중심으로	95
III. 사례를 통해 본 노동행정과 인권	98
IV. 지향점	103

제4장 복지정책과 인권

I. 개설	108
II. 복지정책의 법적 근거	116
III. 복지 분야의 인권현황	120
IV. 복지정책의 이상(理想)과 인권침해	131
V. 인권 복지의 실현을 위하여	134

제5장 아동정책과 인권

I. 개설	140
II. 한국 아동의 인권현황	143
III. 사례를 통해 본 아동행정과 인권	151
IV. 아동의 권리를 위한 제도적 장치	156

제6장 여성정책과 인권

I. 국가정책과 여성인권	168
II. 한국의 여성인권현황 : 사회적 불평등	170
III. 여성인권실행을 위한 정책적 관심	174
IV. 현행법상 국가·지방자치단체의 의무	185
V. 국가와 지방자치단체의 정책에 대한 성별영향평가 의무	191
VI. 지향점 : 국가정책에서의 성주류화(Gender-Mainstreaming)	195

제7장 교육정책과 인권

I. 개설	200
II. 아동/학생과 교사의 인권	201
III. 한국의 교육정책과 인권 : 아동권리위원회의 우려와 권고	204
IV. 한국정부의 대응	208
V. 지향점	211

제8장 환경정책과 인권

I. 환경위기와 환경권	216
II. 환경권과 성장주의 개발 정책	220
III. 환경권 보호정책	226
IV. 환경권 존중의 자연 친화적 사회 지향	230

제9장 정보정책과 인권

I. 정보인권 보장의 헌법체계	236
II. 표현의 자유	244
III. 정보공개청구권	259
IV. 정보참여권	264
V. 정보프라이버시	268

제10장 향후과제 : 인권보호 사회 구축을 위하여

I. 공직자는 인권 국가의 초석	288
II. 인권 실행을 위한 체제 구축을	292

제1장

인권 일반

인권은 이제 개별 국가의 정책 뿐 만 아니라

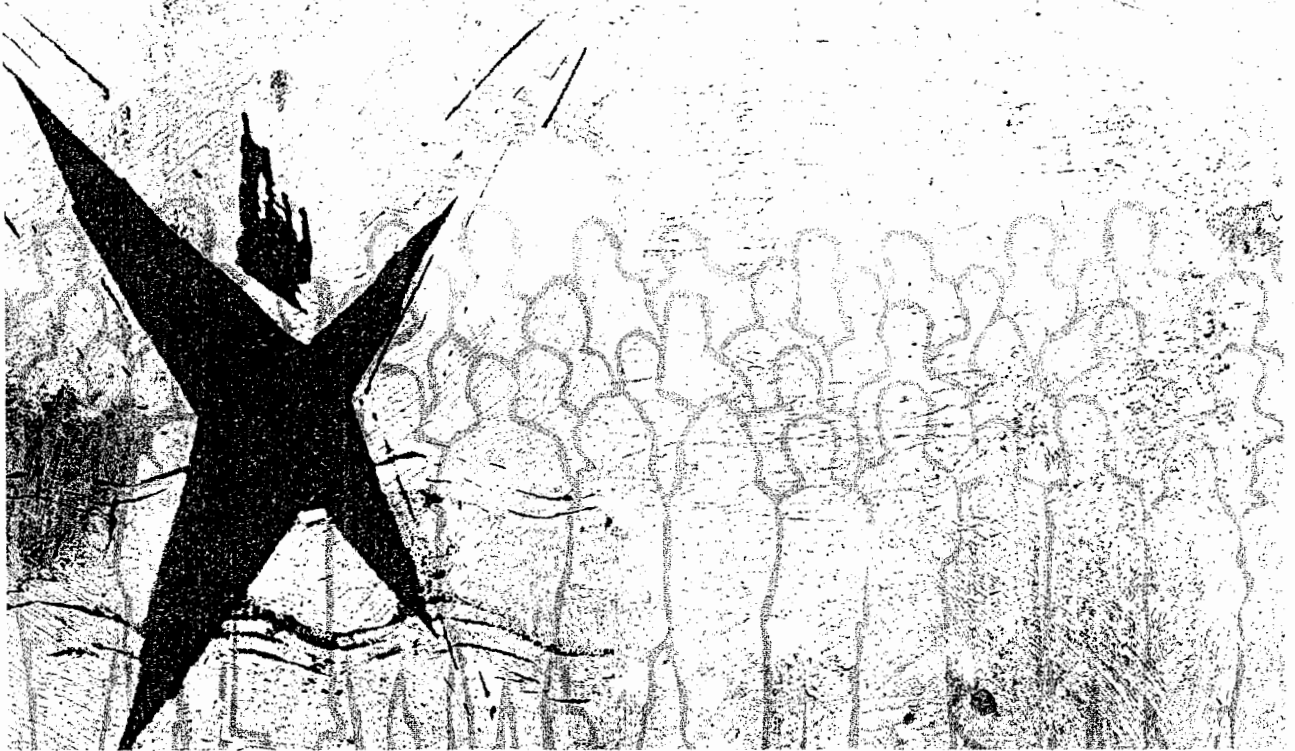
가정과 시민사회의 일상,

그리고 국제관계를 규정하는 주된 규범으로 정착해가고 있다.

따라서 대한민국의 국민 또는 세계시민, 그리고 특히 국가의 각종 정책을 수립하고

집행하는 공무원에게 인권은 알면 도움이 되는 교양의 수준을 넘어서서

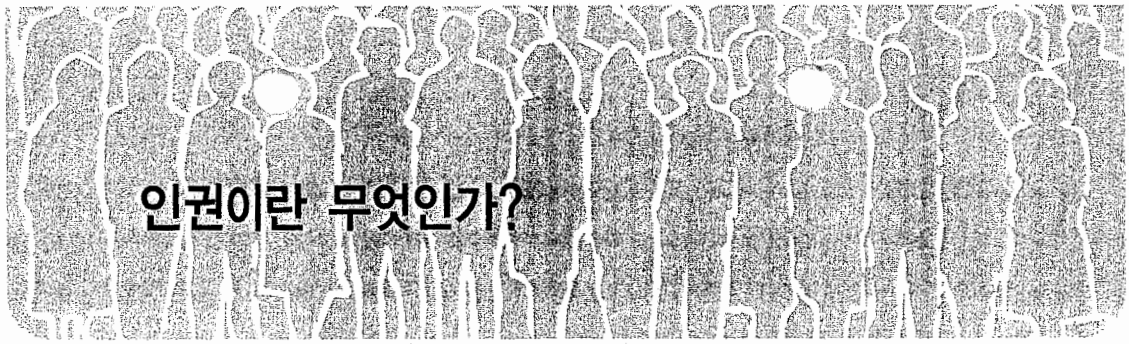
반드시 숙지하고 우선적으로 실천해야 하는 필수적인 내용이 되었다.



21세기를 인권과 환경의 시대라고 한다. 20세기에 두 번의 큰 세계전쟁을 겪은 인류공동체는 인권의 중요성을 깨달았다. 그러나 인류는 20세기 후반 인류의 생존 자체를 위협했던 미국과 소련의 핵무기 위기를 일단 벗어났지만 무분별한 환경 파괴로 21세기 초반 지구적 차원의 생태위기에 직면해있다. 이를 반영하듯 20세기 후반부터 지금까지의 국제 규범 분야에서 국제인권법과 국제환경법은 빠르게 발전하고 있다. 그리고 인권과 환경의 상호연관성에 대한 관심과 인식도 높아지고 있다. 따라서 오늘날 국제사회에서 인권과 환경은 21세기 인류공동체의 당위와 소망을 담은 주된 화두로 널리 받아들여지고 있다.

한국에서도 사회경제적 삶의 변화와 민주주의의 진전에 따라 인권에 대한 관심이 높아지고 있다. 보다 많은 사람들이 기존의 사회정치적 문제를 인권의 관점에서 이해하게 되었고 과거에 없었던 새로운 인권문제가 등장하고 있다. 따라서 인권을 둘러싼 논란과 논쟁이 자주 발생하고 있으며 인권의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 이러한 과정을 통해 한국사회에서 인권은 삶의 질을 높이고 차별이 없는 열려있는 공동체, 즉 '사람이 사람답게 사는 세상'을 만들어가는데 중요한 기준이자 길잡이로 서서히 자리잡아가고 있다.

특히 세계화 시대를 맞이하여 인권은 이제 지구촌 세계시민의 이상이자 인류 공동체가 실현해야 할 보편적인 규범적 가치로 폭넓게 받아들여지고 있다. 인권은 이제 개별 국가의 정책 뿐만 아니라 가정과 시민사회의 일상, 그리고 국제관계를 규정하는 주된 규범으로 정착해가고 있다. 따라서 대한민국의 국민 또는 세계시민, 그리고 특히 국가의 각종 정책을 수립하고 집행하는 공무원에게 인권은 알면 도움이 되는 교양의 수준을 넘어서서 반드시 숙지하고 우선적으로 실천해야 하는 필수적인 내용이 되었다.



인권이란 무엇인가?

1. 인권의 개념과 정의(定義)

인권(人權) Human Rights 이란 인간의 권리를 줄인 말이다. 인간과 권리의 합성어인 인권은 보통 '인간은 권리를 가지고 있다'는 뜻을 담고 있다. 인권은 보통 '인간이 인간답게 살아가기 위해 누구나 마땅히 누려야 할 권리'로 정의한다. 이러한 인권에 대한 정의에는 '존엄성을 지니고 태어난 인간은 누구나 자유롭고 평등하고 이는 침해될 수 없고 양도할 수 없는 권리이다'는 의미가 담겨있다. 즉 인권은 '자유와 평등'으로 표상되는 인간의 존엄성과 '침해할 수 없고 양도할 수 없는' 권리라는 두개의 철학적 정치적 개념을 주축으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 인권학자들은 이러한 인권을 '태어나면서 하늘로부터 부여받았다'는 뜻에서 '천부(天賦)인권' 또는 '생득권(birthright)', 그리고 '정의의 법으로 마땅히 누려야 할 권리'라는 뜻에서 '자연권'이라고 한다.

이러한 인권 이해와 개념정의를 세계인권선언 제1조는 "모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다. 인간은 이성과 양심을 부여받았으므로 서로에게 형제(자매)의 정신으로 행해야 한다"라고 표현하고 있다. 한편 대한민국 헌법은 제10조에서 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다"고 인권을 명시하고 있으며 대한민국 국가인권위원회법은 제2조에서 인권을 "헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다"고 폭넓게 정의하고 있다.



이러한 인권은 오늘날 국내 뿐 만 아니라 국제사회에서 상식 또는 일상어로 자리잡아가고 있다. 그러나 불과 반세기 전만 하더라도 인권은 지금처럼 널리 알려지지도 않았고 준수해야 할 국제규범으로 받아들여지지 않았다. 그리고 아직도 오늘날 지구촌 곳곳에는 수많은 사람들이 인권 없이 또는 인권을 모르고 살아가고 있다.

인권은 규범적 의미를 담고 있는 정치사회적 개념이다. 즉 인권 개념은 정치사회적 현실을 반영하고 있지만 동시에 정치공동체가 추구해야 할 이상을 담고 있다. 오늘날 모든 사회 구성원의 모든 인권을 완벽하게 충족시켜주는 국가와 사회는 지구상에 존재하지 않는다. 즉 인권의 이상과 현실에는 큰 간격이 있다. 따라서 인권은 필연적으로 현실 비판적이 되고 사회변화를 이끌어가는 힘과 도구의 역할을 한다. 즉 역사적인 관점에서 볼 때 인류는 '태어나면서 부여받은' 인권을 정치사회적 투쟁을 통해 '성취' 해왔다고 말할 수 있다. 이러한 인권의 역할에 대해 세계인권선언은 "인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초이다"라고 서문에서 서술하고 있다.

인권 개념에서 중요한 요소는 보편성이다. 인권은 인간의 존엄성, 자유, 평등 및 정의와 같은 보편적 가치를 통합적으로 담고 있는 규범적 틀이다. 인권의 보편성은 인권의 가치가 각 사회의 문화에 따라 다양하게 표현되고 구현되지만 인권의 가치와 기준은 문화의 차이에도 불구하고 존중되어야 한다는 의미를 담고있다. 한편 '누구나 마땅히' 또는 '모든 인간은'이란 표현에서 나타나듯이 인권의 보편성은 모든 인간은 국적, 인종, 성, 종교,

신분 등의 차이에도 불구하고 자신의 존엄성을 지키기 위해 누려야 할 권리가 있으며 국가는 이를 보장해야 할 의무를 지닌다는 실천적인 함의를 지닌다. 이러한 보편성에 따르면 인권은 더 이상 국가주권과 내정불간섭 원칙에 따른 국내문제로 간주될 수 없으며 국제사회의 공통의 관심사이자 의무로 이해된다.



2. 인권의 분류와 내용

오늘날 대다수의 사회가 인권의 가치와 규범적 보편성을 수용하고 있지만 '무엇이 인권이고 무엇이 인권이 아닌가' 즉 '어디까지가 인권인가' 라는 질문은 여전히 남아있다. '인간의 존엄성을 보장하기 위한 인권의 범위를 어디까지 설정할 것인가' 라는 문제는 유엔이 지금까지 만들어 온 각종 국제인권 규범과 제도를 둘러싼 논쟁에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 이와 관련하여 유엔이 1948년 채택된 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights : UDHR), 1968년 채택된 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약¹⁾(이하 사회권규약) 그리고 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약²⁾(이하 자유권 규약)은 지금까지 국제사회가 합의한 인권의 보편적 기준 가운데 가장 포괄적인 내용을 담고 있다고 평가받고 있다.

1) 국제인권장전의 인권 분류

보통 국제인권장전(International Bill of Human Rights)의 중심적인 내용을 구성하고 있는 이 세 문서는 인권을 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리, 시민적 권리, 정치적 권리로 분류하고 있다. 경제적 권리에는 일할 권리 즉 노동권, 사회권은 사회보장제도, 문화권은 교육권이 대표적이며 시민적 권리로는 신체의 자유, 사상 양심 및 종교의 자유와 의사 표현의 자유를, 정치적 권리로는 집회 결사의 자유와 참정권 등을 들 수 있다.

경제적 권리

1. 적절한 생활수준을 획득하고 유지할 권리 - 배고픔으로부터 자유로울 권리(사회권 제11조 제2항), 적절한 식량 의복 주거를 포함하는 적절한 생활수준에 대한 권리(사회권 제11조 제1항)
2. 노동권(사회권 제6조)
3. 공정하고 유리한 노동조건에 대한 권리(사회권 제7조)
4. 노동조합을 형성하고 가입할 권리, 파업할 권리(사회권 제8조)

1) 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약은 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)의 번역어이다. 이 글에서는 줄여서 '사회권 규약'으로 표기한다.

2) 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약은 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)의 번역어이다. 이 글에서는 줄여서 '자유권 규약'이라고 표기한다.

사회적 권리

1. 사회보장에 대한 권리(사회권 제9조)
2. 가족, 임신부, 아동의 권리(사회권 제10조) - 가족에 대한 보호, 혼인의 자유(자유권 제23조), 아동의 권리(자유권 제24조)
3. 육체적 정신적 건강에 대한 권리(사회권 제12조)

문화적 권리

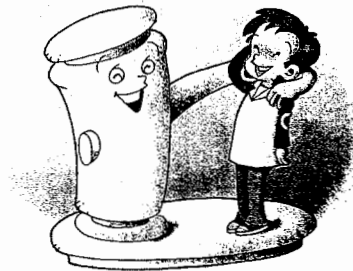
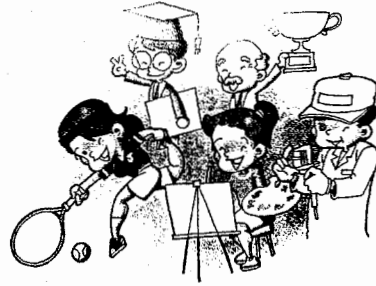
1. 교육권(사회권 제13조) 기초의무교육에 대한 권리(사회권 제14조)
2. 문화적 생활에 참여할 권리와 자유로운 과학적 진보로부터 이익을 향유할 권리(사회권 제15조)
3. 소수자의 권리(자유권 제27조)

시민적 권리

1. 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리(자유권 제16조), 법의 평등한 보호를 받을 권리(자유권 제26조)
2. 채소자의 권리 - 생명권(자유권 제6조), 고문금지(자유권 제7조), 처벌제도의 기본적 원칙(자유권 제10조)
3. 공정한 재판에 대한 권리 - 재판 앞에 평등과 무죄추정의 원칙(자유권 제14조), 계약상 의무의 불능만을 이유로 구금금지(자유권 제11조)
4. 이동의 자유에 대한 권리(자유권 제12조)
5. 의사표현의 자유에 대한 권리 - 개인적 영역(사생활)의 자유에 대한 보호(자유권 제17조), 사상, 양심, 종교의 자유(자유권 제19조), 전쟁과 차별에 대한 선전 금지(자유권 제20조)

정치적 권리

1. 평화로운 집회의 자유(자유권 제21조)
2. 결사의 자유(자유권 제22조)
3. 정치에 참여할 권리(자유권 제25조)



이상에서 나열한 인권은 인간 존엄성의 최소 조건을 법적으로 규정한 것이다. 즉 현대사회에서 인간의 존엄성을 지니기 위해서는 모두가 위에서 언급한 인권을 누릴 수 있어야 하고 국가는 그러한 인권을 보장해야 하는 의무를 지닌다. 오늘날 대다수 국가는 유엔이 설정한 이러한 인권

기준과 조건을 헌법에 기본권의 형태로 수용해왔다. 이와 관련하여 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의는 비엔나 선언문 제5조에서 “정치 경제 및 문화적 체제와 제도의 차이에도 불구하고 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것은 국가의 의무이다”고 천명하였고 대한민국 헌법 제10조에도 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 명시하고 있다.

2) 인권의 일반적 분류

위에서 언급한 권리는 국가와 관계에서 서로 다른 특성을 보인다. 예를 들어 시민적 권리가 국가로부터 개인의 자유를 보호하는 것이라면 정치적 권리는 국가를 통제하기 위한 권리이고 사회적 권리는 국가에 의해 보장되어야 하는 권리의 성격을 지닌다. 전자를 소극적 권리, 후자를 적극적 권리라고 부르기도 한다. 자유권의 영역에서 국가는 종종 공권력의 남용으로 인권의 직접적 침해자가 되지만 사회권 영역에서 국가는 의무를 적극적으로 이행하지 않음으로서 인권의 침해자가 되기도 한다. 한편 국가의 의무라는 관점에서는 전자를 부작위(不作為)의 의무, 후자를 작위(作為)의 의무로 구분하기도 한다.³⁾

한편 자유권과 사회권은 민주주의의 역사적 발전과정을 반영하고 있다. 자유권은 보통 ‘제1세대 인권’이라고 부르는데 시기적으로 서방의 자유주의적 국가들에 의해 역사적으로 먼저 발전되어 왔기 때문이다. 이에 반해 역사적으로 나중에 사회주의 이념에 입각한 국가에 의해 발전되어온 사회권을 ‘제2세대 인권’이라고 부른다. 1세대 인권이 개인의 자유를 핵심 가치로 강조하는 자유주의 정치사상의 영향을 받았다면 2세대 인권은 사회적 평등을 중요시하는 사회주의 정치사상의 영향을 받았다고 볼 수 있다.

최근 일부 학자들은 발전권, 평화권, 환경권 등을 ‘제3세대 인권’이라 부른다. 제3세대 인권은 개인이 아닌 집단의 권리를 의미하므로 ‘연대의 권리’라고 부르기도 한다. 이러한 권리는 민족자결권, 천연자원에 대한 경제적 주권이론 등과 관련이 있는데 동서 냉전시기 제3세계 국가들에 의해 적극적으로 발전되어 왔다.

일부 학자들은 프랑스 혁명의 세가지 구호를 근거로 시민정치적 권리를 자유에, 경제사회문화적 권리를 평등에 그리고 단결 및 연대의 권리를 우애에 비유하기도 한다. 더 나아가 이를 서구

3) 인권을 시민정치적권리와 경제사회문화적 권리로 구분하고 국가의 의무를 소극적 적극적, 작위 부작위로 구분하는 이분법적 접근은 80년대 이후 많은 인권학자들에 의해 비판을 받고 있다. 즉 현실에서는 두 권리범주의 차이가 뚜렷하지 않고 그러한 국가의 의무 구분도 현실과 부합하지 않는다는 지적이다. 예를 들어, 국가의 부작위에 의해서도 경제사회적 권리가 침해되고 시민정치적 권리의 보호를 위해서는 국가의 부작위가 아니라 많은 경우 오히려 적극적 행위가 요청된다는 것이다. 이에 대한 대안으로 국가의무에 의한 접근법(State-Obligation based Approach)이 최근 중요하게 대두되고 있다.

사회의 역사적 발전 단계에 대비해 18세기를 시민적 권리의 시대, 19세기를 정치적 권리의 시대 그리고 20세기를 사회적 권리의 시대로 구분하기도 한다.

인권의 일반적 분류표

구분	분류	내용	특성	강조시기
1세대 권리	시민·정치적권리 (자유권)	신체의 자유, 사상의 자유, 참정권 등	자유, 소극적 (negative) 권리 서방 자본주의 국가	18세기
2세대 권리	경제·사회·문화적 권리 (사회권)	노동권, 사회보장, 교육, 의식주 등.	평등, 적극적 (positive) 권리 사회주의 국가	19세기
3세대 권리	연대의 권리	자결권, 발전권, 환경권, 평화권	박애, 국제적 협력의 중요성 제3세계 국가	20세기

3) 인권의 내용과 국가의 의무

현대적 인권의 이해에 따르면 국가는 모든 국민의 인권을 증진하고 보호할 의무를 지닌다. 과연 국가가 구체적으로 어떤 의무를 지니는가? 80년대 이후 발전된 '국가의무에 기초한 접근법'에 따르면 국가의 의무는 인권의 존중 (respect), 보호 (protection) 및 실현 (fulfillment)의 세가지로 구분할 수 있다. 이 접근법에 세가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지 않으면 이들 권리를 침해한 것으로 규정되며 이 세가지 인권의무가 효과적으로 이행될 때 비로소 효과적인 인권보호가 가능하다고 본다.

먼저 존중의 의무는 국가가 개인의 권리와 자유의 향유를 침해하지 않을 의무를 말한다. 이 의무는 시민정치적 권리에 주로 적용되어 온 국가의 '불간섭 부작위의 의무'와 유사하다. 이 의무의 핵심은 국민 각자가 자신의 문제에 대한 해결책을 스스로 찾을 수 있도록 국가가 개인의 자유와 권리를 보호하는 것이다. 예를 들어 적법 절차에 따르지 않은 구금이나 고문을 하지 않을 의무가 이에 해당된다. 그리고 국가가 대안적 주거를 공급하지 않고 강제로 공유지의 무단 거주자를 내쫓는 것은 주거권 침해가 될 수 있다.

보호의 의무는 제3자가 개인의 권리와 자유를 침해하지 못하도록 국가가 입법 혹은 다른 방식의 조치를 취할 의무를 말한다. 기업의 부당노동행위와 노동착취, 가정에서의 아동학대와 가정폭력 등으로부터 개인을 보호할 의무가 이에 해당한다.

실현의 의무는 개인의 권리와 자유가 효과적으로 실현될 수 있는 조건들을 적극적으로 조성하는 의무를 말한다. 따라서 이 의무는 국가가 보다 광범위한 조치를 취할 것을 요구한다. 실현의

의무에 따르면 개인이 실업, 장애, 노령의 경우와 같이 국민 개인이 기본적 욕구를 충족할 다른 대안적 방법을 가지지 못할 때, 국가가 식량, 주거, 건강, 교육을 제공할 의무를 지닌다. 예를 들어, 기초적인 사회보장제도를 수립하고 공공주거를 제공하는 등 기초적인 인권이 실현될 수 있도록 국가가 적절한 법률, 행정, 예산, 사법 조치를 취하는 의무를 의미한다.

존중, 보호 및 실현의 의무는 모든 개별 인권에 적용이 가능하다. 주거권을 예로 들면, 존중할 의무는 강제철거나 퇴거를 시행하지 않을 의무를 포함한다. 즉 대안적 주거의 공급이 없이 공유지의 무단 거주자를 내쫓는 것은, 경우에 따라, 주거권 침해로 간주될 수 있다. 보호할 의무는 제3자, 즉 땅 소유자, 집 주인, 부동산 개발업자에 의한 전횡으로부터 개인의 주거권이 침해되지 않도록 막는 의무를 국가에 부과한다. 실현의 의무는 공공지출, 토지 및 부동산 시장에 대한 규제, 공공 주거 공급, 전세 및 임대료에 대한 감독 등의 문제를 포함한다.

이러한 세가지 의무에 기초한 인권의 이해는 모든 개별 인권으로부터 국가의 '존중, 보호 및 실현의 의무'가 나온다는 인식을 반영하고 있다. 즉 개별 인권의 차이는 본질적 성격의 차이가 아니라 각각의 의무가 차지하는 비중의 차이에서 비롯된다고 보는 것이다. 이러한 접근법은 과거의 시민·정치적권리와 경제·사회·문화적권리의 이분법에 따른 단점을 극복한 것으로 개별 인권이 부과하는 국가의무를 구체화함으로써 인권의 효과적인 보장에 기여하는 장점을 지닌다.

이러한 접근법을 사회복지 분야에서는 과거의 '인간의 기본적 욕구 충족'이라는 욕구패러다임(Needs Paradigm)의 대안인 권리의 패러다임(Rights Paradigm)이라고 부르기도 한다. 권리의 패러다임이란 의식주로 대표되는 사회복지의 내용을 시혜나 자선 또는 정책적 선택의 문제가 아니라 기본적인 사회정의와 인권의 문제로 접근하는 것을 의미한다. 따라서 이러한 인권이 침해될 경우 개인이나 집단이 국가를 상대로 자신의 권리를 주장할 수 있고 국가는 이를 실현해야 하는 법적 의무를 지니게 된다.

3. 인권의 특성과 원칙

1) 보편성, 상호의존성 및 상호연관성

세계인권선언 이후 인권이 반세기 넘게 국제적 발전을 해오는 과정에서 여러 가지 특성과 원칙이 만들어졌다. 가장 대표적인 원칙으로는 앞에서 간단히 언급한 보편성 이외에도 상호의존성과 상호연관성을 들 수 있다. 사실 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의는 인권의 기본

적 성격에 대해 인권은 보편적이며 불가분하며 상호의존적이며 상호연관적이다(비엔나선언 제1부 5항)고 천명하였고 민주주의, 발전 및 인권 존중은 상호의존적이며 상호보강적이다(제I부 제8항)고 규정한 바 있다.

‘모든 사람을 위한 모든 인권’ (All Human Rights for All)이란 표현은 보편성과 상호불가분성의 원칙을 동시에 담고 있다. 보편성이란 인권은 국적과 신분과 상관없이 모든 인간이 누릴 수 있는 권리라는 뜻이고 불가분성은 인권을 인위적으로 자유권과 사회권, 개인의 권리와 집단의 권리로 나눌 수 없다는 의미를 담고 있다. 상호의존성 또는 상호연관성이란 현실에서 자유권과 사회권이 서로 긴밀하게 연결되어 있어 한쪽의 인권 침해는 필연적으로 다른 쪽의 인권침해로 이어진다는 것을 말한다. 예를 들어 어떤 사람이 가난해서 교육을 받지 못하면 자신이 어떠한 권리를 갖고 있는지 모른다. 따라서 자신의 시민적 정치적 권리를 행사할 수 없게 된다. 이 경우는 사회권이 부정될 때 자유권이 침해되는 사례이고 그 반대의 경우도 종종 나타난다. 이러한 사례는 인권이 단계적 접근이 아닌 통합적 동시적 접근이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

상호의존성은 인권과 발전 그리고 민주주의와의 관계에도 마찬가지로 적용된다. 기아로부터의 자유 또는 경제발전 없이 실질적인 인권, 특히 사회적 권리의 실현은 어렵다. 그리고 사상과 표현의 자유가 보장되고 자유로운 선거로 정부를 구성할 수 있는 민주주의 제도의 보장 없이 인권 실현은 어렵다. 즉 발전과 민주주의는 효과적인 인권보호와 증진의 전제 조건이고 인권은 발전과 민주주의의 지속가능성을 담보해준다.

2) 차별없는 평등과 자유

타인은 자신과 다르지만 자신과 평등한 존재라는 인식은 중요한 사회윤리적 가치이자 인권의 원칙이기도 하다. 평등이란 모든 사람의 삶이 균등하다는 의미가 아니라 동등한 기회를 갖는다는 의미이다. 더 나아가 사회권의 입장에서 결과에 있어서의 평등도 중요하게 간주된다. 차별 없는 평등 조항은 권리장전의 각 문서에서 가장 앞부분에서 명문화되어 있다. 그만큼 평등은 국제인권의 발전에서 중요한 위치를 차지하고 있으면 대다수 민주주의 국가의 헌법은 평등의 원칙을 명문화하고 있다.⁴⁾

인권의 내용을 구성하는 두 축인 자유와 평등은 상호의존적이며 서로 필수불가결 하다. 자유를 무시한 평등, 평등 없는 자유 모두 불완전하고 지속가능하지 못하다. 자유가 생명의 유지와 삶의 목적과 의미를 실현하기 위한 필수적 전제 조건이라면 평등은 사회구성원 모두에게 그러한 자유를 최대한 보장해주는 가치이자 원리이다. 인권의 역사는 보다 많은 자유를 쟁취하고 모든

형태의 차별 철폐를 통한 평등의 실현 과정이라고 할 수 있다.

3) 소수자 보호

차별없는 평등의 원칙은 소수자(minority) 보호 제도를 통해 구현된다. 소수자 보호는 역사적으로 소수종파에 속하는 종교인에 대한 관용에서 출발하여 인종 및 정치적 소수자로 확대되어왔다. 소수자란 보통 '종교, 문화, 사회적 신분, 언어, 인종 및 정치적 신념 등을 이유로 수, 신분 그리고 정치적 영향력에 있어서 열세 또는 불리한 위치에 속한 집단' 즉 사회적 약자를 의미한다. 이 정의에 따르면 유색인종, 여성, 소수종교의 신자, 경제적 약자 등이 소수자에 속한다.

소수자는 다수자(majority)에 대응하는 개념이지만 양적인 숫자가 절대적 기준은 아니다. 그리고 소수자는 어떠한 경우에도 보편적으로 적용되는 개념이 아니다. 예를 들어, 여성처럼 다수임에도 사회적 소수자가 될 수 있고 양심에 따른 병역거부자는 도덕적 종교적으로는 소수자이지만 이로 인해 경제적으로도 항상 소수자의 위치에 있게 되는 것은 아니다.

소수자는 대부분 인종, 성, 언어, 종교 등에서 비롯되지만 계급, 문화 등과 결합되면서 대개 복합적 차별과 중첩적 박탈감을 겪는다. 따라서 소수자의 문제는 가난과 소외와 같은 사회적 문제로 드러나기도 한다. 대부분의 민주주의 국가에서는 이러한 소수자의 문제를 해결하기 위해 소수자우대조치(affirmative action)와 같은 다양한 종합적 대책을 시행하고 있다.

민주주의가 다수결의 원칙 즉 '다수의 지배'를 원리로 한다면 인권은 소수자의 보호를 원칙으로 한다. 민주주의가 이해당사자의 정치적 타협을 통해 '최대다수의 최대행복'을 추구한다면 인권은 보편성 원칙에 따라 '모두의 최소한의 존엄성'을 지키려고 한다. 역사에서 종종 드러났듯이 소수자의 인권을 보호하지 않는 민주주의는 다수의 횡포 또는 파시즘으로 전락하곤 했다.

4) 권리간의 충돌과 인권 원칙에 따른 해결

인권은 보편적 가치이지만 적용 과정에서 다양한 권리들 사이에 충돌이 발생한다. 다양한 가치가 인권의 이름으로 충돌하는 경우도 있다. 대표적인 예로 언론의 보도 범위와 내용을 둘러싼 공중의 알권리와 사생활을 보호받을 권리 사이의 충돌, 범죄수사와 형사소송 절차에서 범죄자의 인권 존중과 범죄피해자의 인권보호 사이의 갈등을 들 수 있다.

인권의 가치는 최대한 존중해야 하지만 현실에서 국가의 정책은 선택의 문제이다. 즉 정책의

4) 대한민국 헌법 제11조 1항에서 모든 국민은 법 앞에서 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있으며 국가인권위원회법은 차별을 보다 상세히 규명하고 있는데 제30조에서 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 병력(病歷)의 18개 종류를 언급하고 있다.

궁극적 이상은 공동체 구성원 모두의 인권 보호와 증진이지만 모두를 만족시키는 정책이란 현실적으로 매우 어렵다. 따라서 정책 실현과정에서는 불가피하게 특정 권리를 보호 및 증진하기 위해서 불가피하게 다른 권리를 제한해야 하는 경우가 발생한다. 이러한 경우에도 최소한의 기준과 원칙을 따라야 한다.

가장 중요한 것은 국가 기관의 행정적 편의가 아니라 법률에 의거, 즉 법에 의한 지배(법치)의 원칙에 따라야 한다는 것이다. 그리고 특정 집단이 아닌 공공의 안녕과 복리를 위한 것이어야 한다. 이밖에도 민주적인 절차에 따라 표현된 사회 구성원 대다수의 요구를 들 수 있다. 이는 민주주의 사회에서 의사결정의 기본원칙이기도 하다. 그러나 대다수의 의견이라 하더라도 기본적 인권 특히 소수자의 인권을 침해해서는 안된다. 한편 남의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서의 자신의 권리 행사 원칙을 들 수 있다. 그러나 여기서 논란이 발생할 경우 법원이나 국가인권위원회 같은 공신력 있는 국가기관이 인권의 원칙과 형평성을 고려하여 판단을 내릴 수 있어야 한다.

오늘날 인권의 사회적 역할은 무엇인가? 여러 가지 설명방식 가운데 교통 신호등 또는 표지판은 인권이 사회적 및 정치적으로 왜 중요한가를 비유적으로 잘 설명해 주고 있다.

신호등은 운전자와 보행자를 보호하고 차량소통을 원활하게 하기 위해 만들어졌다. 즉 신호등은 운전자의 안전을 보호하고 보행자의 생명을 보호하는 도구이자 공동체의 약속을 실천하는 수단이다. 그러나 일부 운전자는 교통표지판을 무시하고 과속을 하다가 또는 신호등을 무시하여 질주하다가 사고를 일으키기도 한다. 일부 보행자도 신호등을 못 보거나 무시하고 길을 건너다 차에 치여 다치기도 한다.

운전자든 보행자든 번거롭고 불편하다는 이유로 또는 무지해서 신호등을 무시할 때 사고가 발생한다. 점증하는 사고로 인한 가해자와 피해자의 충돌은 사회적 갈등과 불신으로 이어져 공동체 내에서 무질서와 불안이 증대한다. 한편 이러한 사회적 문제를 제도적으로 해결하고 사회적 신뢰를 회복하는데 드는 정치사회적 비용도 증대한다.

교통표지판과 신호등은 차를 가진 사람에게 번거롭고 귀찮은 대상일 수 있다. 보행자에게도 마찬가지일 수 있다. 그러나 원래 교통표지판과 신호등은 운전자와 보행자의 생명을 보호하기 위해 만들어진 것이다.

오늘날 인권은 교통 신호등 또는 표지판의 역할을 한다. 권력과 재력을 가진 사람에게 인권은 교통표지판처럼 귀찮은 대상이 될 수 있지만 사회적 약자에게 인권은 희망이자 위안의 근거가 된다. 한편 신호등이 사고를 막아주는 역할을 하듯이 인권은 사회적 갈등을 예방하고 더 나아가 사회를 통합하는 기능을 한다. 인권은 신호등처럼 공동체의 구성원이 남의 권리를 침해하지 않으면서 자신의 행복을 추구할 수 있는 길잡이이다.

결론적으로 신호등의 원활한 교통정리 역할처럼, 인권은 제대로 이해하고 실천하면 모든 사람의 존엄성을 보장하고 삶의 질을 높이는 수단이자 건강한 사회적 질서를 만드는 주춧돌 역할을 할 수 있다.



인권의 역사와 국제적 발전

1. 인권의 역사적 발전과정

인권 개념은 역사의 소산이고 문명의 산물이다. 따라서 인권에 대한 이해와 관념은 특정 시대의 인간관과 세계관을 반영하고 있으며 역사적으로 변화 발전해왔다. 1948년 채택된 세계인권선언은 현재 보편적인 선언으로 받아들여지고 있지만 당시 세계 역사를 주도해가던 서방 국가, 특히 미국과 유럽의 정치문화가 상대적으로 더 많이 반영되어 있다. 따라서 현대의 인권을 이해하기 위해서는 서구지역에서 인권의 관념과 제도가 역사적으로 어떻게 전개되었는지를 이해할 필요가 있다.

1) 근대 서구에서의 인권의 발전

서구에서 근대적인 인권보장은 국민의 권리를 문서로 보장하는 제도의 발전과 함께 진행되어왔다. 1215년 영국의 대헌장(Magna Carta), 1628년 권리청원(The Petition of Rights) 그리고 1679년 인신보호령(Habeas Corpus Act)을 거쳐 1689년 권리장전(Bill of Rights)로 귀결된 일련의 사건을 통하여 부당한 권력에 대한 저항권과 왕은 군림하지만 통치하지 않는다는 입헌군주제의 법치 원칙이 수립되었다. 이를 계기로 근대 입헌국가의 헌법에 인권이 기본권으로 성문화되기 시작하였다. 영국에서 전개된 권리의 문서화는 왕권에 대한 귀족 특권층의 권리보장의 성격을 지녔다. 그러나 봉건사회가 붕괴하면서 권리 쟁취의 주도권이 서서히 귀족에게서 의회로 넘어갔고 이를 계기로 의회민주주의의 원칙과 제도가 수립되었다.

이러한 변화는 곧 유럽대륙 특히 프랑스에 큰 영향을 미쳤고 대서양 건너 미국으로도 이어졌다. 이 과정에서 다양한 사회정치 사상이 탄생하였고 인권 사상은 이를 통해 널리 확산되었다. 대표적인 예로 루소는 <사회계약론> (1762)을 통하여 인민주권의 원칙을, 몽테스키외는 <법의 정신> (1748)을 통하여 권력분립제도를, 로크는 <시민정부론> (1690)에서 정부의 목적이 생명, 자유, 재산이라는 불가침의 인권을 보장하는 데 있음을 설파하였다. 휴머니즘과 계몽주의를 바탕으로 깔고 있는 이들의 사상을 기초로 절대왕권을 대치하는 자유민주주의의 제도적 기초가 마련



되었고 국민주권의 상징으로 각 나라마다 만든 헌법에 기본권이란 형태로 인권이 목록화되기 시작하였다.

이러한 유럽 대륙에서의 정치사회적 변화는 대서양 건너 신대륙에 영향을 끼쳐 1776년 <미국 독립선언>이 발표되었고 프랑스에서는 혁명 기간중인 1789년 <인간과 시민의 권리 선언>이 선포되었다. 이 두개의 역사적 선언을 계기로 자유와 평등에 기초한 인권 보장의 기본 틀이 마련되었고 이후 유럽 전역으로 확산되었다. 이를 보통 근대 시민혁명기라고 부르는데 이 시기는 경제적으로 봉건제 말기로 자본주의적 생산관계가 서서히 자리를 잡아가고 있었다. 따라서 당시 정치세력으로 부상하던 시민계급인 자본가계층이 인권운동을 주도하였다.

19세기에 접어들면서 인권 보장을 위한 투쟁은 흑인노예 해방, 여성의 권리향상 그리고 전쟁 기간중의 인권보호, 즉 인도주의법의 발전으로 확대되었다. 한편 산업혁명을 계기로 자본주의가 본격화되면서 노동자 계급이 양적으로 급격히 증대하였고 아동노동, 저임금 그리고 열악한 노동조건이 심각한 사회문제로 등장하였다. 이러한 상황에서 노동자의 인권에 대한 관심이 높아졌고 당시 노동자 계급의 해방을 주장했던 사회주의 사상은 인권운동에도 큰 영향을 주었다.

2) 제1차 세계대전 이후의 인권

20세기에 들어와 인류는 제1차 세계대전이라는 전대미문의 참화를 겪었다. 독가스, 탱크, 세균전 등 근대의 과학기술 남용에 의한 군인과 민간인의 대량살상이라는 대규모 인권침해가 발생하였다. 이어 발생한 제2차 세계대전 기간 중 유럽과 아시아에서 다시 대규모 인권유린 사태가 발생하였다. 유럽에서는 나치에 의해 유대인과 소수민족이 대규모로 학살되었고, 아시아에서는 일본 제국주의 군대에 의한 남경대학살, 중군위안부(정신대) 등 대규모 인권침해가 발생하였다. 반세기에 두 번의 세계대전을 겪은 인류, 특히 서구사회는 전쟁과 같은 대규모 인권침해를 제도적으로 예방하기 위한 노력을 보다 많이 기울였다.

먼저 제1차 세계대전에 대한 반성의 결과 1919년 국제연맹이 창설되었다. 같은 해에는 노동권 문제를 국제적으로 다루기 위하여 국제노동기구(ILO)가 설립되었다. 그러나 국제연맹의 규약에는 인권에 대한 명시적 언급이 없었고 인권을 국제적으로 보장하기 위한 제도적 장치에 대한 계획도 없었다. 왜냐하면 당시의 정치적 분위기에서 다른 나라의 인권에 관여하는 것은 내정간섭 즉 주권침해로 받아들여졌기 때문이다. 그러나 제2차 세계대전을 계기로 주권의 절대성 주장은 약화되고 대신 인권의 중요성이 부각되었다. 당시 정치 지도자들은 전쟁을 방지하기 위한 집단적인 안보체제의 필요성을 자각하였고 인권의 존중과 보장이 평화의 전제조건이라는 인식을 공유하게 되었다. 그 결과 1945년 창설된 유엔의 헌장에는 인권이 명시적으로 언급되었고 유엔은 1948년 세계인권선언 채택에 주도적인 역할을 수행하였다.

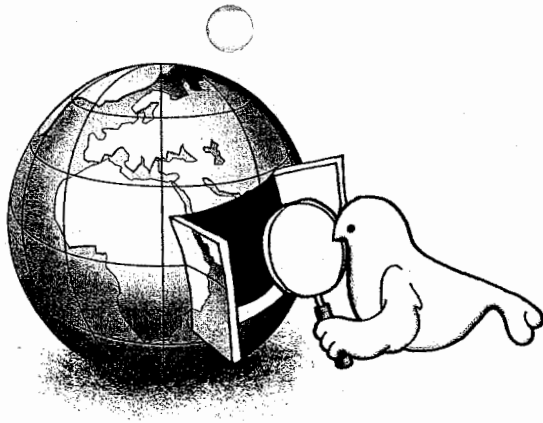
2. 유엔과 인권의 국제적 발전

오늘날 유엔은 인권보장의 측면에서 가장 포괄적이고 중심적인 국제기구로 자리잡았다. 유엔은 헌장 전문에서 기본적인 인권과 인간의 존엄과 가치에 대한 신념을 재확인하였고 헌장 제1조에서 유엔의 기본 목적 중의 하나로 인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 명시하였다. 이러한 헌장의 정신에 따라 유엔은 1948년 세계인권선언 채택을 시작으로 각종 인권기준 제정과 인권보장 제도의 발전을 주도해왔다.

1) 국제인권장전

국제인권장전은 1948년의 세계인권선언, 사회권과 자유권 양대 규약 그리고 자유권 규약의 개인청원 및 사형폐지에 관한 두개의 선택의정서로 구성되어있다. 이 다섯 개의 문서를 국제인권장전이라고 부르는 이유는 이 문서들이 현재 국제적 인권규범과 인권보장 제도의 근간을 구성하고 있기 때문이다.

세계인권선언은 1948년 12월 10일 파리에서 열린 제3차 유엔 총회에서 만장일치로 채택되었다. 세계인권선언은 유엔헌장에 언급된 인권에 대해 보다 구체적으로 명확한 기준을 제시하기 위해 만들어졌는데 당시 국제 인권운동의 성과를 집대성한 이정표의 성격을 지닌 문서라고 할 수 있다. 인류의 '마그나 카르타'로 비유되는 세계인권선언은 인류가 수세기 동안 투쟁을 통해 성취하고자 한 기본적 자유와 권리에 대한 집단의식을 총괄적으로 대변하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 세계인권선언의 가장 큰 의미는 역사상 최초로 모든 국가가 준수해야 하는



인권에 관한 보편적인 기준을 제시했다는 데 있다고 볼 수 있다.

세계인권선언은 명칭 자체가 말해주듯 강제집행력을 가진 국제법적 문서가 아니라 도덕적 구속력을 지닌 선언문이다. 그러나 1948년 이후 독립하여 헌법을 제정한 많은 국가들은 세계인권선언의 내용을 자국의 헌법에 인용하거나 반영하였다. 그리고 유엔의 여러 전문기구와 프로그램은 세계인권선언의 내용을 이행하기 위해 많은 노력을 기울였고 그 결과 오늘날 세계인권선언은 국제관습법의 일부로 자리잡았다.

세계인권선언은 1946년 경제사회이사회 산하에 구성된 인권위원회가 30개월의 작업 끝에 합의한 것을 유엔 총회가 채택한 것이다.⁵⁾ 30조로 구성된 세계인권선언은 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 망라하고 있는데 선언의 내용은 나중에 사회권과 자유권의 양대 규약에 의해 법적 권리 형태로 세분화되었다.

유엔 총회는 1966년 사회권 규약과 자유권 규약을 동시에 채택하였다. 당시 세계인권선언처럼 하나의 문서를 만들고자 하는 노력이 있었지만 동서 이념대립과 냉전의 영향으로 두개의 법적 문서로 나누어졌다. 두 규약은 같은 내용의 서문을 공유하고 있는데 서문은 두 규약의 상호불가분성과 상호의존성을 강조하고 있다. 양대 규약은 채택 이후 10년이 지난 1976년 35개국의 비준과 함께 발효되었다. 2003년 말 기준으로 사회권 규약은 148개국, 자유권 규약은 151 개국이 가입하였다. 두 규약은 모두 제1부에서 자결권의 원칙을, 제2부에서는 당사국의 일반적인 의무, 제3부에서는 권리의 목록, 제4부에서는 이행감시제도 그리고 마지막은 비준과 발효 등 행정 절차에 대한 사항으로 구성되어 있다.

자유권 규약은 개인통보(individual communication)와 사형 폐지 문제를 다루는 두개의 선택의정서(Protocol)를 지니고 있다. 자유권 규약과 달리 사회권 규약은 처음에 선택의정서가 없었으나 최근 개인통보를 수락하는 선택의정서의 제정이 논의되고 있다.

5) 세계인권선언의 협상 및 채택 과정에 대해서는 유네스코한국위원회 위음, <인권이란 무엇인가 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사> 1995, 오름 출판사 참조

2) 국제 인권조약과 선언

1948년 채택된 세계인권선언을 모태로 지금까지 다양한 분야에서 국제인권기준을 제정하는 작업이 이루어져왔다. 국제인권기준은 보통 원칙(principle), 선언(declaration), 헌장(charter) 그리고 협약(convention) 등으로 구분할 수 있다.⁶⁾ 보통은 원칙이나 선언이 먼저 만들어지고 나중에 이를 법적으로 보장하기 위한 협약이 만들어진다.

인권협약의 경우 1966년 채택된 사회권과 자유권의 양대 국제규약 말고도 1966년 인종차별, 1979년 여성차별, 1984년 고문, 1989년 아동, 1990년 이주노동자에 대한 인권협약 등이 만들어졌다. 인권협약 제정 작업은 오늘날도 계속되고 있는데 현재 장애인 인권과 강제실종에 관한 인권협약이 논의 중이다. 아동권리협약의 경우, 자유권 규약처럼, 두개의 선택의정서를 지니고 있는데 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서와 아동매매, 아동매춘 및 아동 포르노그래피에 관한 선택의정서가 발효 중이다.

인권협약이 채택되고 나서 특정 수의 국가가 비준을 하면 조약은 발효 즉 효력이 발생한다. 그러나 특정 인권의 성격에 따라 비준국가의 수 그리고 채택에서 발효까지의 기간에 큰 차이가 나타나곤 한다. 예를 들어 아동권리협약은 2003년 11월 현재 가입국 수가 192개국으로 가장 많으며 2003년 7월 발효된 이주노동자협약은 23개국으로 가장 적다. 고문방지협약도 133개국으로 상대적으로 비준국 수가 적은 편이다. 아래의 국제인권조약 현황표에 나타나듯 아직 적지 않는 수의 국가들이 국제인권조약의 가입을 미루고 있다. 특히 가장 기본이 되는 사회권과 자유권 양대 규약 모두를 가입하지 않는 국가가 약 50여 개국에 달하고 있다.⁷⁾

한편 이주노동자권리협약은 1990년에 채택되었지만 2003년 발효까지 무려 13년이 소요되었다. 1989년 채택된 지 1년 만에 발효된 아동권리협약과 매우 대조적이다. 사회권과 자유권 규약 또한 채택부터 비준까지 10년이라는 적지 않는 시간이 걸렸다. 비준과 관련한 국내법과 제도의 정비 자체가 시간이 걸리는 작업이기도 하지만 무엇보다도 국가의 정치적 의지의 결핍이 지체의 주요 원인으로 지적되곤 한다. 즉 적지 않은 수의 국가가 인권의 국제적 보호의 시급성 보다는 자국의 정치경제적 이해관계를 앞세워 비준 또는 가입을 늦추곤 한다.

한편 조약에 선행해서 또는 조약과 별도로 채택되는 각종 인권에 관한 선언 또한 국제인권기준의 중요한 일부이다. 1948의 세계인권선언 이후 가장 대표적인 선언으로는 유엔 총회가 1986년 채택한 <발전권에 관한 선언>⁸⁾을 들 수 있다. 발전권은 모든 인민의 경제적 사회적 발전을 증진하기 위한 국제협력의 중요성을 강조한 유엔헌장과 세계인권선언 제28조에서 강조한 '사회적

국제인권조약 현황⁸⁾

조약 공식명칭(약칭·영문 및 한글)	채택/발효년도	당사국수(2003.11 기준)
경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 사회권 규약)	1966년/1976년	148
시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR, 자유권 규약)	1966년/1976년	151
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (ICERD, 인종차별철폐협약)	1966년/1969년	169
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 (CEDAW, 여성차별철폐협약)	1979년/1981년	174
고문 및 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (CAT, 고문방지협약)	1984년/1987년	133
아동의 권리에 관한 협약 (CRC, 아동권리협약)	1989년/1990년	192
이주노동자와 가족의 권리보호에 관한 협약 (MWC, 이주노동자권리협약)	1990년/2003년	23

및 국제적 질서에 대한 권리'를 구체화하기 위한 노력의 결과로 받아들여지고 있다. 한편 발전권은 모든 개인과 인민에게 속하는 불가침의 인권으로 독립된 인권이자 다른 인권을 향유하기 위한 전제조건인 성격을 지니고 있다.

3) 유엔 주최의 국제인권회의

유엔은 앞에서 설명했듯이 선언과 협약을 통해 국제인권기준을 제정하는 역할 이외에도 대규모 인권회의를 개최함으로써 전세계 인권상황을 종합적으로 점검하고 문제 해결을 위한 국제협력의 장과 계기를 제공해왔다. 유엔은 이러한 국제회의를 이용하여 국제 인권규범과 제도를 확산시켜왔고 인권이 국제정치의 주된 의제로 등장하는 계기가 되었다. 대표적인 유엔 주최 국제 인권회의로는 1968년의 테헤란 국제인권회의, 1993년의 비엔나 세계인권회의 그리고 가장 최근에는 2001년 더번 인종차별철폐회의가 있다.

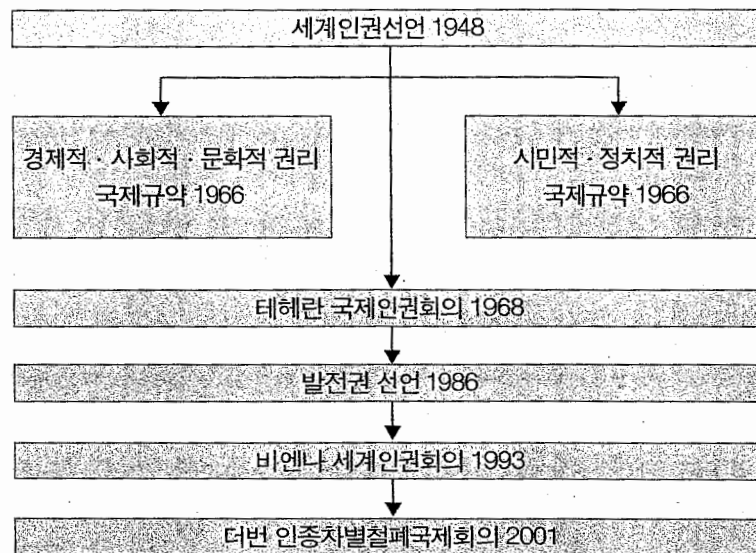
-
- 6) 인권조약(Treaty) 가운데 사회권과 자유권은 규약 Covenant 이란 표현을 사용하고 나머지 대다수 인권조약은 협약 Convention 이란 표현을 사용한다
- 7) 한국정부는 인종차별철폐협약을 1979년 제일 먼저 가입하였고 이어 여성차별철폐협약을 1985년, 유엔 가입 직전에 사회권과 자유권 양대 규약을 가입하였다. 그러나 한국정부는 아직 이주노동자보호협약 가입을 미루고 있다.
- 8) 발전(發展)권은 The Right to Development의 번역어인데 개발(開發)권으로 번역하기도 한다.
- 9) 인권조약의 영어 원문은 유엔 인권고등판무관실 <http://www.unhcr.ch/html/intlinst.htm> 에서 한글 번역은 유네스코한국위원회 <http://www.unesco.or.kr/hrtreaty/> 에서 찾아볼 수 있다.

테헤란 국제인권회의(International Conference on Human Rights)는 세계인권선언 채택 20주년인 1968년 개최되었다. 테헤란 인권회의는 1966년 채택된 사회권과 자유권 규약의 중요성을 재확인하였고 무역분쟁시의 인권보호와 과학기술의 발전에 따른 인권침해 가능성 등 당시 새롭게 등장한 인권문제를 다루었다. 테헤란 인권회의는 1960년대 신생독립국의 대거 유엔 가입으로 유엔에서 제3세계의 발언권이 상대적으로 증대되던 정치적 분위기에서 열렸는데 인권의 국제적 보장을 위한 제도의 신설과 같은 행동계획을 채택하는 데까지 이르지 못했다.

비엔나 세계인권회의(World Conference on Human Rights)는 테헤란 인권회의의 25주년인 1993년 개최되었다. 비엔나 인권회의는 90년대 유엔이 주도한 7대 국제회의의 하나로¹⁰⁾, 테헤란 회의와 달리 탈냉전의 정치적 분위기를 배경으로 개최되었다. 비엔나 인권회의는 인권고등판무관 제도 신설과 인권교육 10년 선언(1994-2004)이 선포되는 계기가 되었고 국제 인권규범을 국내적으로 실현하는 방안의 하나로 국가인권기구의 활성화가 중요하게 다루어졌다. 비엔나 인권회의의 가장 큰 의의는 인권의 보편성을 재확인하면서 기존의 국제 인권규범을 실행하는 구체적인 행동계획을 담은 '비엔나 선언과 행동계획(Vienna Declaration and Plan of Action)'을 채택한데 있다.

인종차별철폐회의(WACR)¹¹⁾는 인종차별의 대명사였던 아파르트헤이트가 종식된 남아프리카 공화국의 더번에서 2001년 개최되었다. 더번 회의는 탈냉전과 아파르트헤이트 종식 이후 전세계

유엔과 인권의 국제적 발전 과정





계의 인종주의와 인종차별 관련 인권문제의 종합적 검토를 목적으로 열렸는데 전통적인 인종주의와 인종차별 이외에도 식민주의에 대한 배상과 보상, 종족간 분쟁, 유대인과 이슬람에 대한 혐오증, 난민, 이주노동자, 남아시아의 달릿(불촉천민), 유럽의 집시, 전세계에 흩어져 있는 아프리카 후손의 인권상황 등 다양한 인권문제가 논의되었다. 테헤란과 비엔나 회의처럼 모든 인권문제를 다룬 종합적 회의는 아니었지만 1994년 신설된 유엔 인권고등판무관실의 주관하에 열린 첫 대규모 인권회의로 인권의 국제적 발전에 중요한 이정표가 되었다. 더빈 회의는 비엔나 인권회의처럼 '더빈 선언과 행동계획'을 채택하였다.

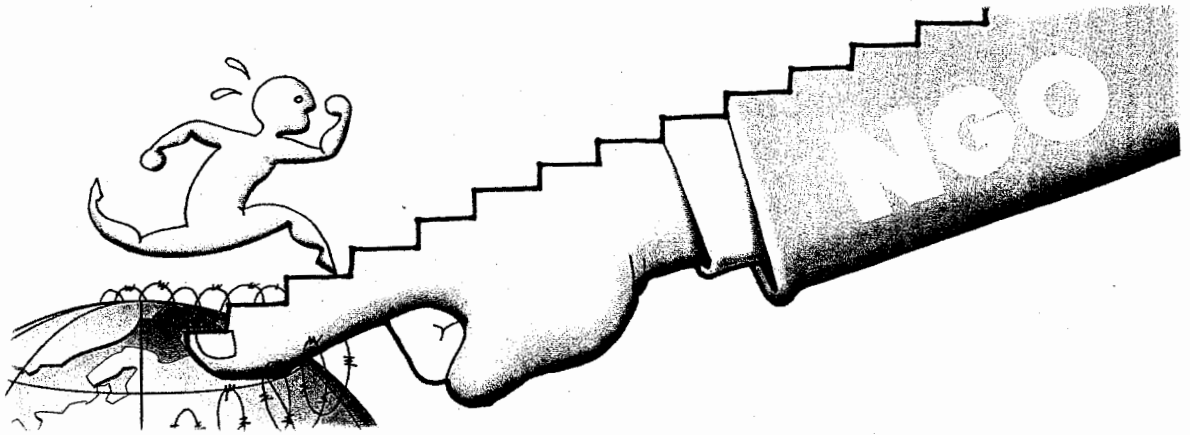
3. 유엔과 비정부기구

유엔은 주권국가를 대표하는 정부로 구성된 정부간 기구(Inter-Governmental Organization)이다. 그러나 유엔 경제사회이사회는 그 권한 내에 있는 사항과 관련이 있는 비정부간 기구와의 협의를 위하여 적절한 약정을 체결할 수 있다고 명시한 유엔 헌장 제71조를 통해 처음부터 비정부(민간) 단체(Non-Governmental Organization, NGO)의 참여를 제도적으로 보장해 왔다. 현재 활동 영역과 범위에 따라 포괄적 협의자격(General), 특정분야(Special), 등록명부(Roster) 세가지 종류의 협의자격(Consultative Status) 제도가 있는데 2003년 말까지 2,300개 이상의 비정부기구가 협의자격 지위를 부여 받았다.

협의자격을 지닌 비정부기구는 인권위원회, 여성지위위원회, 사회발전위원회, 지속가능발전

10) 90년대 유엔 주도의 7대회의는 92년 브라질 리우에서 열린 환경과 발전, 93년 비엔나의 인권, 94년 카이로의 인구와 발전, 95년 코펜하겐의 사회발전, 95년 북경의 여성, 96년 이스탄불의 정주권(Habitat)과 97년 로마의 식량 관련 회의를 말한다. 각 회의는 선언문과 행동계획을 채택하였다.

11) 세계인종차별철폐회의(WCAR)의 원 제목은 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오증 및 이와 관련된 불관용 철폐를 위한 세계회의 (World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance)이다.



위원회 등 경제사회이사회 하의 여러 위원회에 참석할 수 있고 구두 및 서면 발언을 할 수 있는 기회가 주어진다. 포괄적 협의자격을 경우 경제사회이사회에 참석해서 발언하는 기회가 주어지기도 한다. 비정부기구는 회의 기간 중 특정 주제에 대한 공청회를 조직하거나 로비 활동을 하기도 한다. 때로 유엔 총회나 안전보장이사회는 논의 중인 안전과 관련된 비정부기구를 초청해 의견을 듣기도 한다. 유네스코, 세계보건기구(WHO) 등 대다수의 유엔 전문기구들도 협의자격과 유사한 제도를 마련하여 비정부기구의 참여를 제도적으로 보장하고 있다.

유엔에서 인권문제를 다룰 때 정부는 국익을 우선적으로 고려하는데 반해 비정부기구는 인권의 가치와 피해자를 대변한다. 비정부기구는 다양한 역할을 수행하는데 정부가 국제인권규범을 제대로 준수하는가를 감시(monitor)하고 인권규범을 위반하는 경우 해당 정부를 비판하기도 한다. 인권 침해국으로 비판받는 정부는 비정부기구와 종종 긴장 및 갈등관계에 처하게 되며 인권에 보다 우호적인 국가의 정부는 비정부기구와의 적극적 협력을 통해 인권문제를 다룬다.

유엔에서 인권분야 비정부기구의 역할은 크게 국제 인권규범 설정, 국제 인권보장 제도의 확산 그리고 국제 인권보장제도의 실행 세가지 단계로 구분할 수 있다.

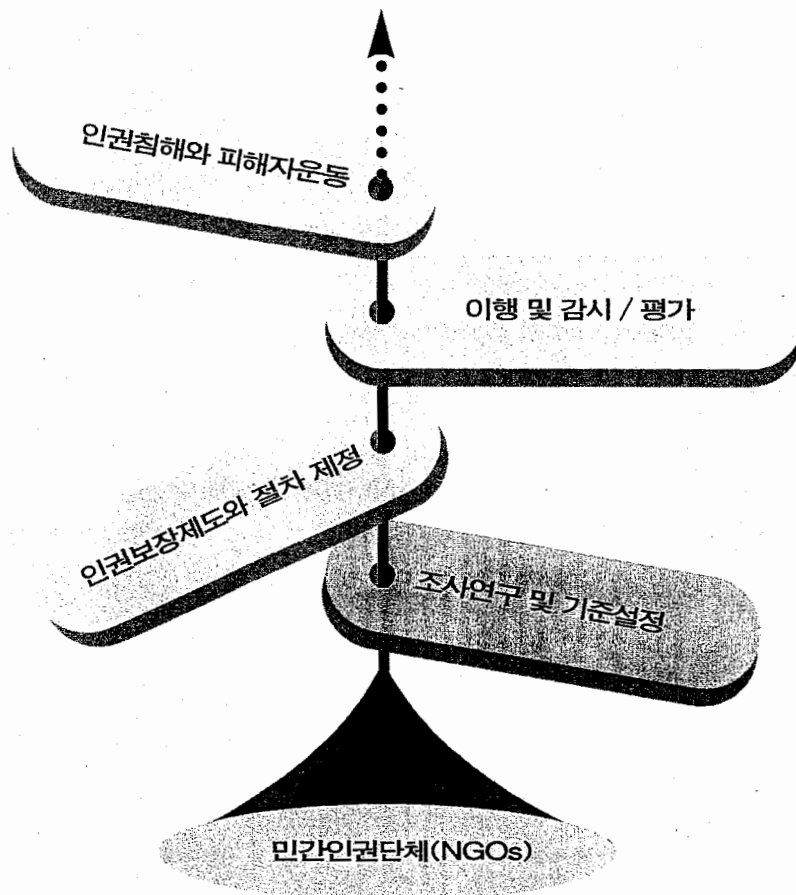
첫째 비정부기구는 새로운 국제 인권규범을 설정하는데 촉매의 역할을 한다. 모든 인권관련 선언이나 조약은 정부간 기구인 유엔이 채택하고 공포한다. 그러나 대부분의 선언과 조약의 제정은 피해자를 대변한 비정부기구의 문제제기에서 비롯되었다고 해도 과언이 아닐 정도로 비정부기구는 중요한 역할을 해왔다. 내용 구성에 있어서도 비정부기구는 국익의 틀에서 쉽게 벗어나지 못하는 정부에 비해 보다 적극적인 역할을 한다.

둘째 비정부기구는 국제적 인권보장 제도의 수립과 확산에 중요한 역할을 한다. 비정부기구

는 다양한 인권교육과 캠페인을 통해 정부가 국제인권조약을 비준 및 가입할 것을 촉구하고 특별보고관과 실무분과처럼 국제 인권규범의 실현을 위한 각종 제도와 절차의 수립을 위해 주창활동과 로비를 한다. 이를 통해 주권의 제약과 국익을 구실로 소극적 입장에 있는 정부를 설득하고 압력을 가하는 역할을 한다.

셋째는 비정부기구는 국제 인권보장제도의 실행에서도 중요한 역할을 수행하는데 크게 감시와 주창활동(advocacy)으로 구분할 수 있다. 비정부기구는 정부가 국제 인권규범이 부과하는 의무를 제대로 이행하는지 감시하고 로비를 통해 압력을 행사하기도 한다. 필요한 경우 인권침해에 대한 진상조사를 수행하고 정부의 인권정책에 대한 비판적 평가를 하기도 한다. 그리고 구체적인 인권침해 사례를 유엔의 관련 기구에 제기하고 유엔의 인권침해 구제 절차를 활용하기도 한다.

국제인권의 발전단계와 NGO의 역할





유엔의 인권보장제도

유엔 헌장의 정신에 따라 유엔의 모든 기관은 인권보장의 의무를 지니며 직간접적으로 인권의 보호와 증진과 관련된 역할을 수행한다. 유엔 총회 의제에서 인권은 중요한 위치를 차지하며 안전보장이사회도 안보와 관련된 인권 문제를 다루기도 한다. 한편 유엔 인권고등판무관실은 유엔 내에서 인권을 전담하는 사무국의 역할을 하며 상당수의 유엔 전문기구와 프로그램도 인권을 다룬다. 2003년 출범한 국제형사재판소와 지역 인권기구는 유엔 조직에 직접 속하지 않지만 인권의 국제적 보장 측면에서 중요한 역할을 한다.

유엔의 인권보장제도는 크게 유엔 헌장에 근거한 기구(Charter-based Bodies)와 인권조약에 근거한 기구(Treaty-based Bodies)로 구분할 수 있다. 두 제도는 대조적인 성격을 지니지만 서로 보완적 역할을 한다. 전자의 대표적인 기구는 유엔 경제사회이사회 산하의 유엔 인권위원회이고 후자는 일곱 개의 인권조약 이행을 감시하는 위원회이다. 구성원의 경우 전자가 정부대표라면 후자는 독립적인 민간 인권전문가로 구성되어 있다. 형식의 측면에서 전자가 다자간 토론과 협상을 주로 한다면 후자는 위원회와 조약 당사국의 양자간 대화 성격을 지닌다. 그리고 전자가 다루는 내용이 정치적이라면 후자는 법적인 성격이 강하다.

유엔의 인권 기구 비교

	헌장에 근거한 기구	조약에 근거한 기구
대표적 기구	유엔 인권위원회	인권조약 위원회
구성원	정부대표	독립 인권 전문가
형식	다자간 협상	양자간 대화
대상	유엔 회원국 전부	가입 당사국
성격	정치적	법적

1. 유엔헌장에 근거한 인권보장제도

1) 유엔 인권위원회¹²⁾

인권위원회는 상급 기구인 경제사회이사회에 의해 1946년 설립되었다. 현재 각 지역을 대표하는 53개국의 정부대표로 구성되어 있으며 임기는 3년으로 해마다 1/3의 위원국이 선거로 교체된다.¹³⁾ 인권위원회는 해마다 3월과 4월 6주간을 회기로 제네바에서 열리며¹⁴⁾ 유엔 인권고등판무관실은 인권위원회의 사무국 역할을 한다.

유엔 인권위원회는 역사적으로 세계인권선언과 자유권과 사회권의 양대 인권규약의 초안을 작성한 바 있는데 인권문제의 형태와 규모가 다양해짐에 따라 권한영역이 확장되어 왔다. 현재 인권위원회는 전 세계 인권상황 감시, 인권침해 사건 조사, 인권에 관한 조사연구를 토대로 한 새로운 프로그램 개발, 새로운 국제인권기준 설정, 유엔 총회나 경제사회이사회 등 상급기관이 부여하는 인권관련 과제의 수행 등 역할을 한다. 그리고 유엔 회원국의 요청이 있을 때 자문서비스와 기술적 협력을 제공하기도 한다.

인권위원회는 전 세계의 인권침해 상황을 조사하기 위한 다양한 절차를 발전시켜 왔다. 이를 특별절차 (Special Procedure)라고 부르는데 국가별 수임사항 (Mandate)과 주제별 수임사항으로 구분한다. 이 절차를 담당하는 사람을 특별보고관, 독립전문가, 특별대표, 실무분과라고 부르는데¹⁵⁾ 보통 인권위원회나 유엔 사무총장에 의해 임명된다. 실무분과는 보통 다섯 대륙을 대표하는 다섯 명의 인권전문가로 구성되며 나머지는 혼자서 임무를 수행한다. 이들은 특정 인권침해 사건에 관해 해당 정부에 정보제출 요구, 해당 정부에 즉각적인 시정을 요구하는 긴급조치 권고, 현장방문 조사를 통한 나라별 주제별 인권문제를 조사 연구하여 인권위원회에 보고한다.

대개 국가별 보고관의 임기는 1년, 주제별 보고관의 임기는 3년인데 인권위원회의 결의안에 의해 임기가 연장 또는 종료되기도 한다. 2003년 말 현재 약 10 여 개 국가와 20개 이상의 주제별 인권을 담당하는 특별절차가 운영 중에 있다. 주제별 보고관 가운데 강제 실종에 관한 수임사항이 1980년 가장 먼저 설립되었다. 이후 시민적 정치적 권리 분야에 관한 수임사항이 집중적

12) 유엔인권위원회는 Commission on Human Rights의 번역어이다. 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR)의 이행을 감시하는 Human Rights Committee는 인권이사회 또는 자유권위원회로 번역한다.

13) 한국정부는 1993년 위원국으로 처음 피선된 이래 지금까지 계속해서 위원국으로 재선출되었다.

14) 여성지위위원회, 사회발전위원회, 지속가능발전위원회는 모두 뉴욕에서 2주를 회기로 열린다.

15) 특별보고관은 Special Rapporteur, 독립전문가는 Independent Expert, 특별대표는 Special Representative의 번역어이다. Working Group은 실무분과 이외에도 실무작업반 등으로 번역하기도 한다.

으로 설립되었고 1995년 이후에는 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 수임사항이 상대적으로 강화되었다.

유엔 인권위원회의 국가별 수임사항

형 태	해당 국가 (설립 연도)
특별보고관	아프카니스탄(1984), 콩고 민주공화국(1994), 이라크(1991), 미얀마(1992), 1967년 이후의 팔레스타인 점령지역(1993), 수단(1993), 부룬디(1995), 리베리아(2003)
특별대표	보스니아 헤르체고비나와 유고연방(2001), 캄보디아(1993)
독립전문가	소말리아(1993), 하티티(1995)

유엔 인권위원회의 주제별 수임사항

형 태	주제 (설립 연도)
특별보고관	비사법적 즉결 또는 자의적 처형(1982), 고문(1985), 종교와 신념의 자유(1986), 응병(1987), 아동매매 아동매춘 및 아동포르노(1990), 의사표현의 자유(1993), 인종주의 인종차별, 외국 인협오증과 불관용(1993), 판사와 법률가의 독립성(1994), 여성폭력(1994), 유독성 폐기물 과 위험물질의 불법적 이동 및 유기(1995), 교육권(1998), 이주노동자(1999), 선주민 인권 (2001), 주거권(2000), 식량권(2000), 건강권(2002)
독립전문가	발전권(1998), 극심한 가난과 인권(1998), 구조조정정책과 외채(2000), 강제적 비자발적 실 종을 방지하기 위한 국제 형사 및 인권제도(2001), 경제적사회적문화적 권리에 관한 국제규 약 선택의정서 초안(2001)
특별대표	국내강제이주민(1992) ¹⁶⁾ , 인권옹호자(2000) ¹⁷⁾
실무분과	강제적 비자발적 실종(1980), 자의적 구금(1991), 고문방지협약 선택의정서 초안(1992), 선 주민의 권리에 관한 선언 초안(1994), 강제실종자 보호를 위한 법적 구속력있는 조약(2001), 더번 선언문과 행동계획의 실천(2002) 및 아프리카 출신 사람들이 직면한 인종차별(2003)

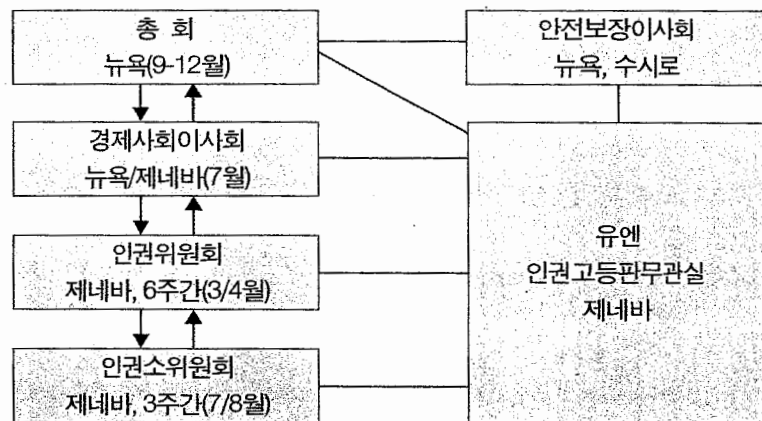
2) 인권 증진과 보호에 관한 소위원회

인권 증진과 보호에 관한 소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) (이하 인권소위원회)는 상급 기관인 인권위원회에 의해 1947년 설립되었다.¹⁶⁾ 인권소위원회는 26명의 독립적인 인권전문가로 구성되는데 인권위원회가 정부의 임명을 받은 후보자를 대상으로 투표로 선출한다. 위원의 임기는 4년으로 연임이 가능하고 2년에 한번씩 전체의 반인 13명을 대상으로 선거를 한다. 해마다 8월 첫 3주간을 회기로 제네바에서 열린다.

인권소위원회는 일종의 썬크 탱크라고 할 수 있는데 새로운 인권규범 제정, 기존 규범의 해석 및 적용, 유엔 회원국의 인권조약 비준 촉구, 조약 이행상황 감시, 인권침해 진정 사건의 조사 등의 역할을 한다. 인권소위원회는 인권위원회나 경제사회이사회가 요청하는 인권관련 과제를 수행하기도 한다.

인권소위원회도 인권위원회처럼 특별보고관과 실무분과를 두고 있는데 국가별 수임사항¹⁷⁾은 없고 주제별 수임사항만 있다. 현재 인권소위원회는 특별보고관 제도를 통해 비시민/무국적자(Non-citizen)의 권리, 물에 대한 권리, 인간의 권리와 책임, 테러와 인권의 이슈를 다루고 있고 실무분과를 통해서도 사법행정, 원주민, 소수자, 초국적기업, 현대적 노예제도의 문제를 다루고 있다.

유엔 현장에 기반한 인권기구



16) Internally Displaced Persons(IDP)의 번역어이다. 유민, 국내이주민 등으로도 번역한다.

17) 인권옹호자는 Human Rights Defender의 번역어이다. 인권옹호자 용어는 유엔 총회가 1998년 12월 9일 채택한 '인권옹호자 보호 선언'에서 비롯되었다. 인권운동가, 인권활동가, 인권지킴이 등 다양한 용어가 사용되고 있다.

18) 당시의 명칭은 차별방지와 소수자보호(Prevention of Discrimination and Protection of Minorities)에 관한 소위원회였다. 2000년 현재의 명칭으로 변경되었다.

19) 인권위원회는 인권소위원회가 특정 국가의 인권상황에 대해 토론을 할 수 있지만 결의안 채택은 금지하는 결의안을 1999년 채택하였다.

2. 인권조약에 근거한 인권보장제도

각각의 국제 인권조약은 조약 가입 당사국의 의무 이행을 감시하는 제도를 가지고 있다. 보통 위원회라고 부르는데 위원회의 위원 수는 보통 10명에서 23명 사이이고 임기는 4년이다. 위원은 조약 가입 당사국이 추천하고 선출한 인권전문가로 구성되는데 정부대표가 아닌 개인 자격으로 일한다. 유엔 인권고등판무관실은 조약위원회의 업무를 지원하는 사무국 역할을 한다. 여성차별철폐협약위원회는 해마다 2회 뉴욕에서 개최되며 다른 위원회는 매년 2-3회 제네바에서 열린다. 2002년부터 모든 위원회의 대표가 참여하는 연례 정기회의가 열리는데 여기서 각 위원회가 직면한 문제점과 공통의 관심사가 논의된다.

국제인권조약 위원회 현황

조약이행감시기구	근거 조약	임기와 위원수	보고서 제출	연례 회의 일정	한국 가입
자유권규약위원회 (인권이사회) (HRC)	사회권 규약	4년 임기 18명	5년	3회	1990년
사회권규약위원회 (CESCR)	자유권 규약	4년 임기 18명	5년	2회	1990년
인종차별철폐협약위원회 (CERD)	인종차별철폐협약	4년 임기 18명	2년	2회	1979년
여성차별철폐협약위원회 (CEDAW)	여성차별철폐협약	4년 임기 23명	4년	2회	1985년
고문방지협약위원회 (CAT)	고문방지협약	4년 임기 10명	4년	2회	1995년
아동권리협약위원회 (CRC)	아동권리협약	4년 임기 10명	5년	3회	1991년
이주노동자권리협약위원회 (CMW)	이주노동자권리협약	4년 임기 10명	5년	미정	미가입

각국의 정부는 인권조약을 비준 또는 가입할 때 특정 조항의 이행을 유보할 수도 있다. 일단 조약을 비준 또는 가입하면 조약 당사국은 정기적으로 국가보고서를 제출하는 의무가 부과되고 조약이행감시기구의 당사국 보고서 심의에 참석할 의무를 지닌다. 보고서는 보통 당사국이 조약

상의 인권을 보장하는 국내 법과 제도를 설명하고 의무를 수행하기 위해 취한 조치에 대한 설명을 담고 있다. 조약 당사국은 비준한지 1년 내에 첫 보고서를 제출하고 이후에는 보통 2년에서 5년을 주기로 제출한다.

감시기구가 당사국의 보고서를 심의할 때 국제기구와 민간단체는 해당 당사국의 인권상황과 정부의 의무이행을 평가하는 정보를 위원회에 제공한다. 비정부기구는 직접 위원들에게 보고서를 설명하는 기회를 가질 수도 있다. 위원회는 당사국 정부가 제출한 보고서 심의 중 당사국 정부 대표와 질의 응답을 통해 조약의무 이행의 여부를 판단한다. 심의는 보통 하루에서 하루 반 정도 걸리며 위원회는 심의 후 위원회의 관심, 인권상황을 개선하기 위한 제안을 담은 최종 권고안(concluding observations/comments)을 발표한다. 한편 위원회는 조약의 주요 조항이 지닌 의미에 대해 해석을 제공하는 일반논평(general comments)을 채택하기도 한다.

정기적인 국가보고서 제출 및 심의제도가 해당 국가의 인권정책을 종합적으로 평가하고 개선하는 계기라면 개인통보(Individual communication)제도는 개인이 자신의 인권침해를 국제인권조약을 통해서 구제받을 수 있는 기회를 제공한다.²⁰⁾

이 밖에도 국가간 고발제도가 있다. 예들 들어 자유권규약에 따르면 규약의 의무를 이행하지 않는 규약 당사국을 대상으로 다른 당사국은 개선과 시정을 촉구하는 고발을 할 수가 있다. 그러나 이러한 국가간 고발제도는 대다수 국가가 인권문제로 외교적 마찰을 꺼리기 때문에 거의 활용되지 않아 유명무실한 상태이다.

3. 유엔인권고등판무관

앞에서 간단히 언급했듯이 유엔인권고등판무관 제도는 1993년 비엔나 세계인권대회에서 유엔 인권보장제도의 전반적인 개선과 효율성 증진 방안으로 논의되었고 민간단체는 물론 많은 정부의 광범위한 지지를 받았다. 즉 인권고등판무관제도는 비엔나 인권대회의 가장 큰 결실이라고 할 수 있다. 1993년 제48차 유엔총회는 '모든 인권의 증진과 보호를 위한 고등판무관'에 관한 결의안 채택을 통해 '비엔나선언과 행동계획(VDPA)'을 승인하고 인권고등판무관제도의 신설을 결정했다. 이에 따라 다음해인 1994년 유엔 인권고등판무관실은 제네바에 본부를 설치하고 정식 출범하였다.

인권고등판무관의 임무로는 모든 인권의 증진과 보호, 인권증진과 보호를 위한 국제협력의 강

20) 개인통보 제도에 대해서는 제1장 IV, 유엔의 인권침해 구제 제도와 절차 참조.

화, 인권고등판무관실의 전반적인 감독 수행, 발전권을 포함한 모든 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호와 증진, 인권실현에 장애가 되는 요소들의 제거와 예방, 인권기구와 조약감시기구의 지원 등을 들 수 있다. 인권고등판무관은 인권위원회와 유엔경제사회이사회에 자신의 임무에 대한 연차보고를 할 의무도 지닌다. 인권고등판무관실은 유엔인권위의 사무국 역할을 하는데 인권위에서 채택한 각종 결의안 이행을 보조 및 지원하고 결의안의 성격에 따라서는 직접 집행하는 기능을 하기도 한다.

1994년 설립된 이 제도로 유엔은 이전에 흩어져있던 유엔 내의 다양한 인권관련 활동을 조정 및 강화하고 다양한 국제적 인권 기준을 효과적으로 실행할 수 있는 제도적 틀을 마련할 수 있게 되었다. 인권고등판무관실은 제네바에 본부가 있으며 상근 직원은 약 560 여명이다. 이중 약 280여명이 제네바 본부에 근무하고 나머지는 뉴욕의 연락사무소를 비롯하여 전세계 약 40개 지역과 국가에 있는 현지사무소에서 일하고 있다. 아시아의 경우 방콕의 아시아 태평양 지역 경제 사회이사회(ESCAP)에는 인권고등판무관의 특별대표가 상주하고 있다.

인권고등판무관은 유엔 사무총장에 의해 임명되는데 초대 판무관은 전 에콰도르 외무부 장관이었던 호세 아얄라 라소(Jose Ayala-Lasso)가 1994년부터 1997년까지 역임했고 제2대 판무관으로는 인권변호사 경력과 전직 아일랜드 대통령 출신인 메리 로빈슨(Mary Robinson)이 2002년까지 5년간 활동을 하였다. 라소 판무관이 판무관실의 기초를 놓았다면 로빈슨 판무관은 이를 토대로 주춧돌을 놓았다고 비유할 수 있을 정도로 로빈슨 판무관의 정력적인 활동으로 인해 국제정치에서 인권의 위상이 상대적으로 매우 높아졌고 판무관실의 실무역량 또한 크게 강화되었다. 제3대 판무관은 유엔공무원 출신으로 유엔동티모르과도행정기구(UNTAET)의 대표였던 브라질 출신의 세르지오 비에라 드 멜로(Sergio Vieira de Mello)가 임명되었으나 코피 아난 유엔 사무총장의 유엔특사로 이라크에서 활동하다가 지난 2003년 8월 19일 바그다드 유엔본부에 대한 폭탄테러 사건으로 순직했다.

4. 국제형사재판소

국제형사재판소(International Criminal Court : ICC)는 국제인도주의법 및 국제인권법 상의 심각한 범죄를 저지른 개인을 법정에 기소하여 심판할 수 있는 최초의 상설 국제재판소로 2003년 2월부터 본격적인 활동을 시작하였다.²¹⁾

국제형사재판소는 집단살해 (genocide), 반인도주의 범죄 (crimes against humanity), 전쟁

범죄(war crimes) 침략범죄(crimes of aggression)²²⁾ 등을 다룬다. 반인도주의 범죄란 민간인에 대한 광범위한 또는 체계적인 공격의 일환으로 행해진 살해, 절멸, 노예화, 주민의 추방 또는 강제이주, 강간, 강제임신, 성적 노예화 같은 심각한 성폭력, 강제실종 및 인종차별 등의 범죄를 의미한다.

형사재판소의 설립의 근본 목적은 반인도 범죄와 같은 심각한 인권침해에 대해 해당 주권국가가 이를 무시 또는 방관할 경우 국제사회가 나서서 책임자를 처벌한다는 것이다. 이러한 형사재판소의 설립으로 국제사회가 오랫동안 고민하고 싸워온 불처벌(impunity)의 문제가 해결될 수 있는 가능성이 현실화되었고 각종 반인도주의 범죄의 예방에 큰 기여를 할 수 있게 되었다.

국제형사재판소는 역사적으로는 제2차 세계대전의 전쟁범죄자를 처벌한 뉘른베르그와 동경 국제군사재판소의 경험 그리고 탈냉전 시기 유엔 안전보장이사회가 르완다와 구 유고슬라비아의 반인도주의 범죄자를 처벌하기 위해 설치한 특별재판소의 경험을 토대로 설립되었다. 그러나 국제형사재판소는 독립된 상설재판소라는 점에서 이전의 재판소와 구별된다. 국제형사재판소는 1990년대 초 냉전의 종식과 함께 국가간 무력충돌 대신 국경내에서 인종, 종교, 문화 등에 의해 갈등이 증대하는 현실을 배경으로 탄생하였다. 국제형사재판소는 기존의 국제인도법을 보완하고 강화하는 새로운 제도로 탈냉전 이후 세계 곳곳에서 빈발하는 반인도주의 범죄를 보다 신속하면서 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 만들어진 것이다.

5. 유엔 전문기구와 프로그램

앞에서 언급했듯이 유엔 현장은 '인권과 기본적 자유의 존중'을 중요한 목적의 하나로 천명하고 있다. 따라서 유엔의 전문기구(Specialized Agencies)를 포함한 모든 유엔 기구가 인권존중의 의무를 지닌다. 사실 유엔의 모든 기구가 인권과 직간접적으로 관련되어 있다고 말할 수 있다. 다양한 전문기구 가운데 인권의 보호와 증진과 관련하여 국제노동기구(ILO), 국제교육과학문화기구(UNESCO), 세계보건기구(WHO) 등이 대표적이다. 이 밖에도 유엔난민고등판무관(UHCR), 유엔개발계획(UNDP), 국제적십자(ICRC) 등의 유엔관련 기구도 인권문제를 다루고 있다.

21) 국제형사재판소의 근거 규정인 로마 규정(Rome Statutes)은 1998년 채택되었고 4년 후인 2002년 60개국의 비준과 함께 발효되었다. 한국정부는 2000년 서명하였고 국회에 의해 2002년 비준되었다. 2003년 12월까지 139개국이 서명했고 92개국이 비준했다.

22) 침략범죄는 로마 규정에 포함되어 있지만 침략범죄에 대한 합의된 정의가 내려질 때까지 재판소는 관할권을 행사할 수 없도록 규정되어 있다. 테러리즘과 마약범죄의 경우를 포함하는 문제는 추후에 논의하는 것으로 미루어졌다.

1919년 창설된 국제노동기구는 노동인권 분야의 각종 국제조약을 만들어왔고 이의 이행을 감시하는 제도의 발전을 주도해왔다. 특히 집회결사의 자유, 차별 철폐, 강제노동 철폐, 아동노동 철폐 등의 분야에서 국제적 기준 설정과 문제 해결을 주도해왔다.

유네스코는 세계인권선언의 제19조(표현의 자유), 제26조(교육권), 제27조(문화생활향유권)에 규정된 권리를 다루어왔다. 최근에는 인권과 평화교육 그리고 문화적 다양성 분야에서 역할을 증대해왔는데 특히 교육분야에서의 차별철폐에 주도적 역할을 수행해왔다.

6. 지역 인권보장제도

유엔이 인권의 보편성을 토대로 운영된다면 지역 인권보장제도는 인권의 보편성과 문화적 다양성 간의 조화의 산물이라고 할 수 있다. 지역 인권보장 제도는 공통의 역사와 문화적 배경을 가진 국가들로 구성된 지역에 적합한 인권내용과 기준에 기초해 만들어졌다. 1950년대 초 유럽에서 가장 먼저 만들어졌는데 현재는 미주와 아프리카도 자체의 지역 인권보장제도를 만들었다.

1) 유럽인권체제

유럽인권체제는 지역체제 중 가장 발전된 것이다. 사법적 접근의 선호에 의해 특징지워지는 이 체제는 사법적, 절차적 측면에서 가장 발달되어 있다. 유럽체제는 또한 그의 결정에 대한 국가의 복종에 있어 최고를 자랑한다.

유럽인권체제와 관련된 협약으로는 1950년 서명되어 1953년 발효한 '인권과 근본적 자유의 보호를 위한 유럽협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)'과 유럽사회헌장(1961, 1966년 개정) 등이 있다. 또한 개인과 체약국으로부터 제기된 사건의 심리 등을 위해 유럽인권법원(1959)이 설치되어 있다.

2) 미주인권체제

미주인권체제는 보편적인 조약에 기초하거나 기초하지 않은 기제들과 공존한다. 주요문서로는 미주기구(OAS)에 의한 인간의 권리와 의무에 관한 아메리카선언(1948)과 미주인권헌장(1969) 등이 있다. 또한 미주기구의 총회에서 선출된 회원들로 구성된 인권에 관한 미주위원회(1960)와 미주 인권법원(1979) 등이 있다.

3) 아프리카인권체제

아프리카인권체제는 상대적으로 최근의 일이며, 사법적 및 준사법적 접근을 선호한다. 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장(1981)과 아프리카 인권위원회(1987), 아프리카 인권법원(1998년에 수립 결정하였으나 아직 활동하지 않고 있음) 등이 있다.

4) 아랍인권체제

아랍인권체제는 1994년 아랍연맹에서 아랍인권헌장을 채택함으로써 공식적으로 존재하게 되었다. 이 헌장은 ① 체약당사국에 의해 제출된 보고서를 검토하거나 그들에 관하여 아랍연맹 상설인권위원회에 보고하기 위하여 인권전문가위원회를 규정하고 ② 모든 근본적 인권의 부인을 금지하고 있지만 국가안보, 경제, 공공질서, 타인의 권리 등등의 이유로 모든 권리에 대한 제한을 규정하고 있으나 ③ 정치적 조직과 참여에 대한 어떤 권리도 규정하고 있지 않다.

5) 아시아인권체제

아시아 지역은 유일하게 지역 인권보장 제도가 없는 대륙이다. 그러나 최근 아시아 지역이 경제적으로 긴밀히 통합되고 지역 상황에 적합한 경제적 사회적 권리의 보장 필요성이 점점 높아지면서 아시아 지역의 문화에 적합한 인권규범을 개발할 필요성이 증대되고 있다. 1993년의 비엔나 세계인권대회는 아시아 태평양 지역 국가에게 지역 인권기구를 만들 것을 간접적으로 촉구했으며 유엔 인권위원회는 해마다 이에 관한 결의안을 채택해왔다. 한편 유엔은 1990년 이래로 정기적으로 지역인권기구에 관한 회의를 개최해왔다. 또한 동남아시아국가연합(ASEAN)을 중심으로 아·태지역 전체가 아니라 동남아 지역을 중심으로 인권협약을 만들기 위한 논의도 동시에 진행 중이다.

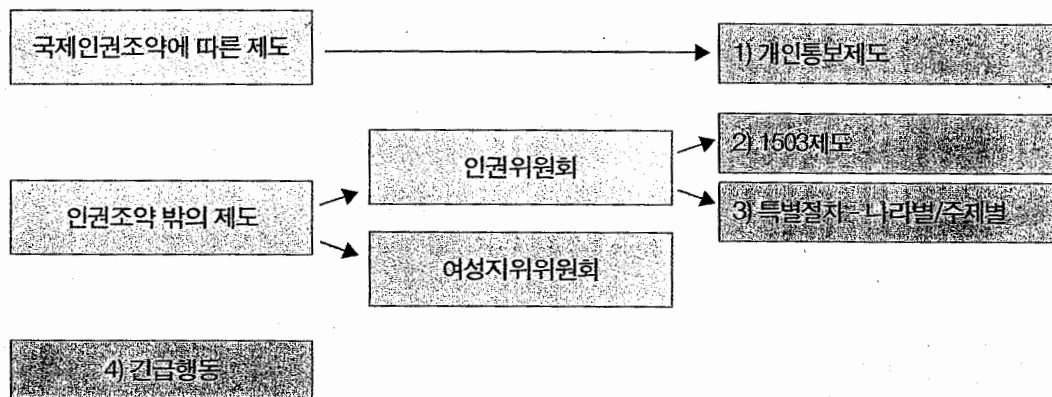
유엔의 인권침해 구제 제도와 절차

국제법은 전통적으로 국가를 주체로 전제했고 주로 국가간의 관계를 다루어왔다. 국제법 일반과 비교해서 국제인권조약의 근간을 이루고 있는 국제인권법의 가장 큰 특성은 개인이 국제법의 주체가 되었다는 데 있다. 따라서 대다수의 국제인권조약은 개인이나 집단의 인권이 침해되었을 경우 이를 국제적으로 구제하는 절차를 가지고 있다. 이러한 국제인권법의 발전으로 인해 이제 개인은 한 국가 내에서 헌법과 다른 관련 법률 이외에도 국제인권법을 통한 이중의 보호를 받을 수 있게 되었다.

유엔이 마련한 개인의 인권침해 구제 제도와 절차는 크게 국제 인권조약에 따른 개인통보(Individual communication)제도와 인권조약 밖의 제도로 나눌 수 있다.²⁸⁾ 후자의 대표적 예로는 유엔 인권위원회와 여성지위위원회가 있다. 전자가 주로 개인의 인권침해를 다루는데 반해 후자는 좀더 지속적인 인권침해 행태와 경향 그리고 국가를 대상으로 한다. 따라서 두 제도는 서로 보완적 성격을 지닌다. 전자가 법적 성격이 강하다면 후자는 정치적 성격이 강하다.

유엔 인권위원회의 제도는 1503제도와 특별절차로 나누어 지는데 특별절차는 다시 국가와 주체별로 나누어진다. 이밖에 긴급상황에서 이용할 수 있는 긴급행동 절차도 있다.

유엔의 인권침해 구제 제도와 절차



1. 국제인권조약에 따른 개인통보제도

대부분의 국제인권조약은 규약이나 협약에 규정된 권리를 침해당한 개인이 국내의 구제절차를 완료했음에도 불구하고 권리침해가 해결되지 않은 경우 조약이행감시기구에 진정을 접수하여 심리를 받는 장치를 마련하고 있다.

자유권 규약은 선택의정서를 통해서 개인청원 절차가 마련되었고 인종차별철폐협약과 고문방지협약은 협약 내에 개인청원을 수락하는 조항이 있다. 여성차별철폐협약은 자유권 규약처럼 선택의정서를 통해 개인통보 절차를 수락하는 제도를 1999년 채택하였다.

사회권 규약 위원회는 1996년 '통보절차에 관한 선택의정서 초안'을 채택하였고 현재 유엔 인권위원회가 이에 대한 논의를 진행 중이다. 초안에 따르면 사회권은 개인과 집단 모두 진정의 주체가 될 수 있다. 2003년 7월 1일 발효된 이주노동자 협약 또한 통보절차가 명시되어 있어 조약이행감시위원회의 설립과 함께 조만간에 절차가 작동될 것으로 기대된다.

국제인권조약의 특성에 따라 약간의 차이는 있지만 개인통보 절차는 대체로 공통점을 지니고 있는데 개인통보가 가능하기 위해서는 몇 가지 조건을 충족해야 한다.

먼저 개인통보 절차를 활용하고자 하는 당사자가 속한 국가가 해당 조약에 가입하고 개인청원 절차를 수용한 조약 당사국이어야 한다. 개인통보는 해당 조약의 구체적인 조항 위반에 관한 것이어야 하며 국내적 구제절차를 완료해야 한다. 한편 다른 국제적 절차에 의해 심의 중인 사건은 통보의 대상이 될 수 없으며 피해자 뿐 만 아니라 피해자를 대신한 대리인도 통보절차를 이용할 수 있다.

위에서 언급한 요건을 갖추어 제출된 개인통보가 조약위원회에 의해 받아들여지면 위원회는 청원 내용을 해당 국가의 정부에 보내 의견을 청취한다. 해당 정부는 보통 6개월 이내에 이에 대한 해명서를 제출해야 한다. 조약위원회는 가능한 정보와 자료 그리고 조약의 원칙에 따라 개인통보를 심의하고 최종견해 또는 권고를 채택한다. 조약위원회는 규약이나 협약과 관련한 인권침해 여부를 판단할 권한을 가지고 있으므로 당사국은 조약위원회의 결정을 이행해야 하는 국제법적 의무를 지닌다.

23) 유엔에서는 전자를 conventional, 후자를 extra-conventional이라고 구분하여 표기한다.

2. 1503 제도

1970년 유엔 경제사회이사회가 채택한 결의안의 번호에서 명칭이 유래한 1503제도는 유엔에서 가장 오래된 인권침해 구제 절차이다. 효율성 제고를 위해 2000년에 대폭 개정 보완된 이 제도는 인권조약하의 개인통보 제도와 달리 개인의 인권침해가 아니라 특정 국가내의 인권 상황을 다룬다. 이른바 기본적인 자유와 인권의 심각한 침해가 지속적으로 발생하는 상황(a consistent pattern of gross violation of human rights)이 발생한 경우 인권침해의 피해자, 그 가족 또는 관련 비정부기구는 해당 기구에 통보(communication)를 제출할 수 있다. 통보의 요건은 국내의 구제절차 완료, 다른 국제적 절차와의 중복 금지 등 인권조약하의 개인통보 제도와 비슷하다.

다섯 명으로 구성된 인권소위원회의 통보처리 위원회는 인권 소위원회가 끝나는 8월 말에 개최되어 통보의 내용을 심의하고 해당 정부에 해명을 요청한다. 위원회 위원 중 세명 이상이 찬성하면 통보는 인권소위원회에 회부된다. 인권소위원회는 해당정부의 답변과 기타 관련 정보를 참조하여 상급기관인 인권위원회에로의 회부 여부를 결정한다. 이어서 인권위원회는 집중적인 조사를 통해 인권소위원회가 제기한 사항을 다시 심의하여 통보의 채택여부를 결정한다. 이때까지의 모든 과정은 비공개이며 인권위원회의 공개회의에 이르러서야 심의대상이 된 국가의 이름이 공개된다. 이를 통해 해당국가는 국제사회에서 인권침해국가로 비판의 대상이 되며 국제적으로 도덕적 정치적 압력을 받게 된다.

3. 특별절차 : 특별보고관과 실무분과

유엔 인권위원회의 특별보고관과 실무분과는 구체적인 인권침해를 다루는 진정절차를 가지고 있다. 이를 비공개를 특성으로 하는 1503 제도와 비교하여 특별절차라고 부른다. 이에 따르면 인권침해의 피해자, 피해자 가족, 민간단체 등은 현재 존재하고 있는 다양한 특별보고관과 실무분과에 인권침해에 관한 정보를 제공할 수 있다.²⁴⁾ 진정에는 피해자 및 가해자의 신원정보, 각 특별절차의 이슈와 관련된 인권침해에 대한 상세한 설명, 그러한 사실을 뒷받침 할 만한 증거 등이 포함되어야 한다. 진정이 반드시 특정한 양식을 사용해야 하는 것은 아니지만 진정양식 모델을 사용해서 담당 비서관에게 보내는 것이 바람직하다.²⁵⁾

이 제도는 국제인권조약에 따른 개인청원 제도 또는 1503 통보제도와 달리 국내 절차가 완료

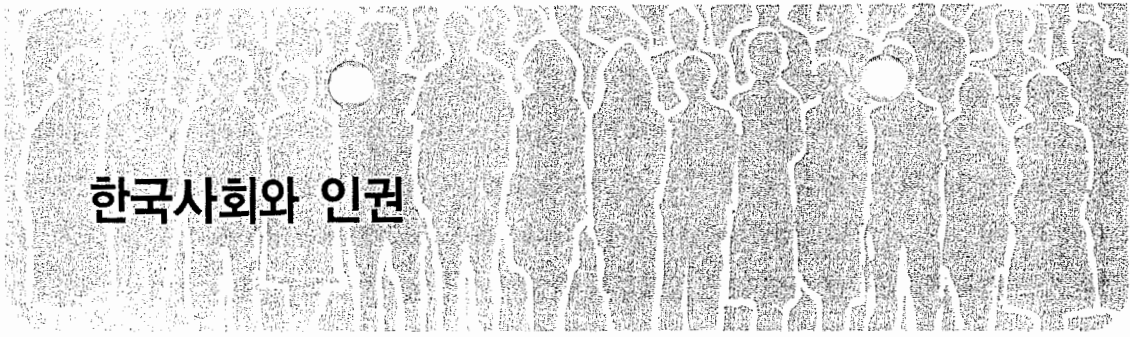
될 때까지 기다릴 필요가 없다. 따라서 절차적으로 빠르고 단순한 것이 장점이다. <자의적 구금에 관한 실무그룹> 등 몇몇 특별절차의 경우 진정의 내용을 심사한 후 해당 정부에 평가서를 전달하기도 한다. 대부분의 특별보고관은 진정 내용을 유엔 인권위원회나 유엔총회의 연례회의에 제출하는 보고서에 포함시킨다. 1503 제도에 비해서 상대적으로 효과가 약하지만 보고서에 국가의 이름이 언급되는 것 자체로 정치적 압력 효과를 발휘한다.

4. 긴급행동(Urgent Action)

고문과 실종 또는 즉결 처형과 같은 시각을 다투는 인권침해의 경우 보다 신속한 조치를 필요로 한다. 이 경우 유엔인권위원회 산하의 관련 특별보고관이나 실무그룹에 즉각적인 개입을 요청할 수 있다. 긴급행동의 성격상 특정한 형식이나 요건이 있는 것은 아니지만 내용이 믿을 만하고 확실한 것이어야 하며 기본적 정보를 담고 있어야 한다. 예를 들어 <고문에 관한 특별보고관>, <비사법적 즉결 또는 자의적 처형에 관한 특별보고관>, <강제적 비자발적 실종에 관한 실무그룹>, <자의적 구금에 관한 실무그룹> 등은 긴급행동 절차를 가장 적극적으로 활용하고 있다.

24) 특별보고관과 실무분과의 종류에 대해서는 제1장 III. 유엔의 인권보장제도 참조.

25) 진정양식 Model questionnaire, <http://193.194.138.190/html/menu2/8/question.htm>



한국사회와 인권

1. 한국사회와 인권의 발전

인권의 현대적 개념과 인권보장의 제도가 서구사회에 의해 주도되어 온 것은 부정할 수 없는 역사적 사실이다. 그러나 인권의 가치는 대다수 비서구 사회에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있고 한국사회도 예외가 아니다. 특히 인권의 가치는 과거 한국의 불교와 유교의 전통 그리고 19세기 말 동학의 인내천(人乃天) 사상, 그리고 기독교 사상 등에 내포되었고 역사적으로 다양한 사회사상과 운동을 통해 표출되어 왔다고 볼 수 있다.

그러나 한국사회에서 인권의 법적 제도적 보장의 역사는 1948년 대한민국 헌법 제정과 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 한국사회에서 인권의 발전은 민주화의 역사와 궤를 같이해왔는데 역사적으로 인권은 민주주의의 발전에 중요한 원동력을 제공하였고 민주주의가 발전한 만큼 인권도 증진되었다.

한국사회는 1945년 일제 식민지에서 독립하자마자 분단과 전쟁이라는 대규모 인권침해를 집단적으로 경험했다. 휴전에 따른 분단의 고착화는 이후 남한과 북한 모두 인권의 발전에 부정적 영향을 끼쳤다.

약 30년이 넘는 기간 동안의 군부에 의한 권위주의 정부 하에서 사상 양심의 자유와 언론출판 및 집회결사의 자유 그리고 참정권이 심각하게 제약 및 부정되었고 불법연행과 감금 그리고 고문이 광범위하게 자행되었다.

한편 민주화 운동의 과정에서 적지 않은 수의 인권운동가가 실종되거나 의문스럽게 사망하는 사건이 발생하였다. 당시에는 인권을 주장하는 것 자체만으로도 반정부 또는 반체제로 간주되어 자의적으로 연행 구속되었다. 당시의 권위주의 정부는 민주적 정당성과 정통성을 갖추지 못했기 때문에 민주주의의 가장 기본인 자유롭고 공정한 선거 조차도 정권에 대한 위협으로 받아들여졌다. 따라서 이 시기의 인권운동은 민주주의 회복 즉 민주화운동과 함께 전개될 수 밖에 없었다.

권위주의 정부 하에서 가장 조직적인 인권침해는 국가보안법에 의해 발생하였다. 수많은 학생, 노동자, 지식인이 국가보안법에 의해 구속 수감되면서 양심수가 대규모로 발생하였다. 그리

고 국가보안법은 한국사회에서 인권침해의 대명사가 되었고 국제인권단체는 물론이고 유엔으로부터도 비판의 대상이 되었다.

권위주의 정부 하에서 인권은 이른바 '국가안보'와 경제성장 우선주의의 논리에 의해 왜곡 및 수용되어왔다. '국가안보 없이 인권 없다' 또는 '선 경제성장 후 인권보장'의 논리는 반인권 정책을 합리화하는 구실을 제공하였다. 권위주의 정부는, 인권의 철저한 보장이 진정한 국가안보의 전제조건이고 지속가능하고 질적인 경제성장은 인권의 보장을 통해서 가능하다는 인권중심의 접근 대신, 인권을 국가안보 - 실제적으로는 정권안보였지만 - 와 경제성장의 장애 또는 걸림돌로 인식하였고 인권을 정치적 수사나 구호로 이용하였다.

한편 권위주의 정부 하에서 이루어진 급속한 경제성장으로 인해 부가 증대하면서 경제적 및 사회적 권리를 향유할 수 있는 물질적 조건이 조성되었다. 전반적으로 국민 전체의 평균소득은 늘어났지만 농촌과 도시 주변에 새로운 형태의 가난이 양산되었고 빈부격차가 심화되면서 오히려 일부 계층과 집단의 생존권 즉 경제사회적 권리가 침해되는 현상이 나타났다. 이에 대한 대응으로 노동, 농민 및 도시빈민 중심의 인권운동이 활성화 되었다.

인권 실현과 민주주의 회복을 위한 부단한 노력의 결과 1993년 평화적이고 민주적인 선거를 통해 군부의 권위주의 정부 시대가 막을 내리고 민간정부 시대가 열리게 되었다. 1993년 김영삼 '문민정부', 1997년 김대중 '국민정부' 그리고 2003년 노무현 '참여정부'를 거치면서 한국사회에서 절차적 민주주의가 제도적으로 진일보해왔다. 특히 민주정권에 의한 과거청산 노력도 나름대로 결실을 맺어 인권 피해자의 배상과 명예회복이 부분적으로 이루어졌다.

1991년 한국은 북한과 함께 유엔에 동시 가입하였다. 그리고 한국정부는 가입 직전인 1990년 사회권 규약과 자유권 규약을 동시에 가입하였다. 이를 계기로 유엔이 지금까지 발전시켜온 국제적 인권기준에 비추어 한국의 인권현실을 비판적으로 살펴보고 개선하는 계기가 마련되었다. 한국정부는 1993년부터 지금까지 계속해서 유엔 인권위원회의 위원국으로 활동하고 있으며 인권소위원회, 여성차별철폐협약위원회, 아동권리협약위원회 등 유엔의 인권기구에 한국인이 독립적인 민간 인권전문가로 활약하고 있다.²⁶⁾ 더 나아가 한국정부는 국제형사재판소(ICC) 로마규정을 비준하였고 이어 한국인이 헤이그의 국제형사재판소에 재판관으로 선출되었다.²⁷⁾ 이렇듯 한국정부는 과거의 소극적 입장에서 벗어나 인권의 국제적 발전에 보다 적극적으로 기여하는 인권외교 정책을 펼치고 있다.

또한 1998년 제정된 <청소년 권리헌장>과 <장애인 인권헌장>, 1999년의 <남녀차별금지및구제에관한법률>의 인권기준 제정과 2000년 설립된 <의문사진상규명위원회>, 2001년 <여성부>와

26) 인권소위원회의 경우 박수길 전 유엔대사가 1999-2003년까지 위원으로 일했고, 유엔 여성차별철폐위원회는 신혜수 박사가, 아동권리위원회는 이양희 교수가 활동하고 있다.

27) 송상현 전 서울대 법대 교수가 한국 정부의 추천을 받아 국제형사재판소(ICC) 초대 재판관으로 선출되었다.

〈국가인권위원회〉, 2002년 〈부패방지위원회〉 등의 제도 설립은 한국사회에서 인권의 보호와 증진을 체계적으로 보장하는 중요한 계기가 되었다. 특히 유엔의 권고안에 따라 2001년 설립된 국가인권위원회는 인권보장을 포괄적으로 실행하는 인권 전담 국가기구로서 국내외적으로 큰 관심과 기대를 받고 있다.

그러나 국내외적으로 이러한 긍정적인 변화와 발전에도 불구하고 한국의 인권현실은 여전히 국제기준에 뒤떨어진 것으로 평가받고 있다. 한국이 가입한 주요 국제인권조약위원회, 특히 인권이사회는 반복해서 '국가보안법이 한국이 가입한 인권조약을 위배하고 있으므로 개정 내지 폐지하라'는 권고안을 채택했지만 한국정부는 여전히 이를 이행하지 못하고 있다. 이 밖에도 자의적 구금, 고문, 집회결사의 자유, 성차별, 학생의 체벌, 호주제, 장애인, 양심(신념)에 따른 병역 거부, 사형제도, 난민, 이주노동자 등 한국사회가 여전히 직면하고 있는 수많은 인권문제가 유엔 인권위원회와 유엔 인권조약위원회에 의해 문제점으로 지적되어 왔지만 아직 실질적인 개선이 이루어지고 있지 않다.

다음의 표는 한국이 가입한 국제인권조약 위원회가 한국정부가 제출한 국가보고서를 심의한 후 채택한 최종권고안의 주요 내용을 정리한 것이다.

국제인권조약 위원회의 한국정부에 대한 권고사항

인권조약기구 (권고연도)	주요 권고사항 내용
인권이사회 (1999)	· 국가보안법 단계적 폐지 · 국가보안법 7조의 긴급한 개정 · 가정폭력방지법 강화 · 남녀 차별금지 및 구제에 관한 법의 효과적 이행 · 여성에게 동등한 고용기회와 조건 보장 · 체포, 구금에 대한 법 개정 · 고문조사를 위한 독립기구 설치 · 형사절차 개혁 · 준법서약제 폐지 · 법관임용제도에 대한 완전한 정보공개 · 공무원의 결사의 자유와 관련한 입법 · 집회장소 제한 폐지 · 조약 유보조항 철회 · 개인통보(진정)에 대한 국제규약에 따른 보상 · 공무원과 의료인 등에게 인권교육 실시
사회권규약 위원회 (2001)	· 통계관련기구와 관계부처는 권리와 관련된 데이터 수집 방법을 검토 · 파리원칙에 부합하는 국가인권위원회의 설립 · 규약에 모든 국내법(특별법, 규약가입보다 먼저 제정된 법 포함)보다 우선적인 지위보장 · 신설된 여성부에 적절한 자원제공 24시간의 권리보장 · 교사와 공무원의 단체교섭권, 파업권보장 · 아동성매매와 아동 노동금지 및 피해자들의 보호와 복구를 위한 프로그램 확대 · 정부 내 주택문제 지원을 위한 전정을 다루는 담당관 지정 · 강제철거민에 대한 보상 및 임시거주지 제공 · 공교육제도 강화계획수립 중등교육에 대한 의무교육 도입 계획, 사교육에 비한 공교육 제도의 기능과 질에 대한 재검토, 고등교육을 포함한 모든 수준의 교육 접근성에 대한 연구, 인권과 기본적인 자유 증진을 위한 교과과정 재평가 · 인권에 대한 인식향상을 위한 대규모 캠페인 실시 · 국가행동계획(national action plan) 마련

인권조약기구	주요 권고사항 내용
인종차별철폐협약 위원회 (2003)	· 인종, 피부색, 출신, 국적 등에 의한 차별방지를 위한 규정 도입 · 인종차별철폐조항 도입 · 한국사회의 인종적 구성 분포와 인종차별 관련 사건에 대한 통계자료 제출 · 외국인노동 자 특히 미등록노동자의 노동조건 및 상황을 개선하기 위한 차별금지 규정 도입 · 외국인 거주자차별 철폐 · 혼혈아동 및 난민과 혼인한 여성에 대한 차별방지를 위한 홍보 캠페인 의 제공 · 구제절차 및 기관에 대한 접근 용이성 제공 (특히 취약그룹에 대한) · 차별행위 피해자에 대한 법적 조치 제공 · 인종차별철폐조약의 홍보, 교육, 훈련 등을 용이하게 하기 위한 제도 도입 · 보고서 작성시 민간인권단체와의 협의 강화 · 더번 인종차별철폐회의의 선 언 및 행동계획 이행 · 인신매매 및 성매매 관련 외국인 여성에 대한 보호 강화
고문방지협약 위원회(1996)	· 고문범죄규정 도입 · 인권조약에 따른 국내법 정비 · 경찰, 검찰 등 법집행공무원 인권교 육 · 수감장소 독립적 감찰기관 설치 · 고문에 대한 공정한 조사 · 구속기간 축소 · 피의자 신문에 변호인 참여 · 고문방지조약 유보철폐
여성차별철폐협약 위원회 (1998)	· 국가위원회 설치 · 간접차별에 대한 구제 · 공사부문 여성지위향상 환경 유도 · 여성정 치 참여 및 교육 지원 · 불완전고용에 대한 통계 · 동일노동 동일임금 실현 · 임금미지급 여성 노동 인정 · 공사 영역 여성 동일보호 · 여성 경제인 지원 · 유급출산휴가 연장 · 여 성노동자보호에 노조역할 증대 · ILO조약 110, 111호 비준 · 여성가장 가구에 대한 지원 · 여성채용차별 제거 · 성희롱 금지 위한 홍보 · 성희롱, 가정폭력, 성폭력 방지교육 · 농촌여성 지위와 복지보호 · 여성결혼 연령 18세로 높일 것 · 상속법 개선 · 장애여성 에 대한 사회보장 · 조약에 대한 유보철폐 · 조약과 위원회 권고사항 홍보
아동권리협약 위원회 (2003)	· 조약유보철폐 · 조약교육홍보강화 · 소녀, 장애아, 혼외 출생자 보호 · 아동관련 전문가 교육 · 국내법과 조약의 일치 · 국적법개정 · 체벌금지 · 최소고용연령 조정 · 입양제도 개선 · 조약이행체제 건설 · 민간단체와 협력 · 자료정보수집체계 개선 · 아동권리에 국 가자원 "가용자원의 최대한도까지" 배분 · 가정, 학교, 사회에 대한 아동참여강화 · 양심, 표현, 결사자유보장 · 가족지원, 아동가장지원확대 · 가정폭력, 아동학대 예방감시체계구 축 · 교육정책 재검토 · 소년사법제도 개선 · 위원회 회의록과 권고의 홍보 · 이주노동자 협약 비준 · 국가인권위원회 위원에 아동인권전문가 포함 · 협약 이행을 위한 민간인권단 체와의 협력 강화 · 아동을 위한 공공의료 체계 강화

2. 한국사회의 주요 인권 문제²⁸⁾

과거 권위주의 정부 하에서 민주화운동을 하다가 구속된 정치적 수인 즉 양심수석방과 국가보안법 철폐는 인권운동의 대표적인 의제이자 과제였다. 비록 문민정부가 들어선 지 10년이 지났지만 국가보안법에 의해 아직도 많은 학생과 노동자가 구속되고 있으며 검찰과 경찰, 국가정보

28) 대한변호사협회가 해마다 발간하는 인권보고서는 한국사회의 주요 인권문제에 대해서 유용한 정보와 자료를 제공하고 있다. 참고로 2002년 보고서는 한국의 인권상황을 생명 신체의 자유, 표현의 자유, 노동자의 인권, 교육에 관한 권리, 환경과 건강권, 사회보장의 권리, 여성의 인권, 사법과 인권, 아동 및 청소년의 권리, 장애인의 인권, 국제인권으로서 국제형사재판소, 난민, 탈북자 및 양심적 병역거부자의 인권으로 나누어 분석하고 있다.

원 등 국가기관의 부당한 공권력 남용에 의한 이른바 '후진국형 인권침해'가 아직 근절되지 않고 있다. 오랜 노력에도 불구하고 사형제도가 아직 완전히 폐지되지 않고 있으며 가정내 폭력과 같은 문제 또한 여전히 심각한 인권침해문제로 남아있다.

사회경제적 조건이 변하고 민주화가 진전되면서 환경권, 정보인권, 이주노동자와 같은 사회권, 장애인, 신념(양심)에 따른 병역거부, 동성애자 등 사회적 소수자에 대한 차별과 같은 인권문제도 중요하게 대두되고 있다. 이러한 현상은 과거에 없던 것이 새로 생긴 것이 아니라 민주화와 함께 인권의식과 감수성이 높아지면서 기존의 사회문제가 인권문제로 등장하는 것으로 해석할 수 있다.

한편 민주주의의 실질적 내용이라고 할 수 있는 사회권 분야 특히 사회복지분야 인권문제가 갈수록 중요해지고 있다. 경제적 효율과 경쟁을 강조하는 신자유주의 경제정책 하에서 발생하는 분배의 불평등, 비정규직 노동자의 확산에 따른 고용불안, 극빈자, 장애인 등에 대한 생존권 위협, 공무원노조의 불인정, 직권중재조항으로 인한 합법적인 파업의 원천적 봉쇄 등으로 기본적인 노동인권이 여전히 중요한 인권문제로 남아있다.

3. 인권의 주류화와 인권보장제도

인권의 주류화(mainstreaming)란 인권의 가치와 기준이 사회적 삶의 모든 영역에 실현되는 것을 의미한다. 다시 말해 인권의 주류화는 주변화되고 부차적으로 취급되던 인권이 국가기구의 정책은 물론이고 시민사회의 문화 그리고 더 나아가서는 국제관계와 정치에도 중심적 가치이자 기준으로 자리잡는 것을 의미한다. 각종 경제사회개발 사업과 평화유지군에 이르기까지 유엔의 모든 활동에 인권의 주류화는 이제 상식으로 자리잡았다.

일국적 차원에서의 인권의 주류화에는 국가기구(입법부, 사법부, 행정부), 언론, 기업, 종교, 민간 인권단체 등 다양한 사회집단과 행위자의 역할이 중요하다. 2001년 말 창립된 한국의 국가인권위원회는 이러한 다양한 집단과 행위자의 인권향상 노력을 종합적으로 조정하고 이끌어 나가는 명실상부한 인권주류화의 중심 기구로서의 역할을 부여받았다.

다음은 국가기구를 입법부 사법부 및 행정부로 나누어 각각의 역할을 인권의 주류화의 관점에서 간단히 정리한 것이다.

1) 입법부(국회와 지방의회)

인권은 정치적 공약이 아닌 법에 의해 보장된다. 따라서 이러한 법을 만드는 국회나 지방의회

는 인권의 보호와 증진에 중추적 역할을 수행한다. 민주주의 사회에서 법은 특정 사회의 다양한 정치세력 간의 타협의 산물이다. 그러나 보편적으로 승인된 인권은 정치적 타협의 대상이 아니라 사회구성원 모두가 존중하고 준수해야 할 가치이자 규범이다. 그리고 이러한 가치와 규범은 국회와 지방의회에서 만드는 모든 법에 반영되어야 한다. 국회와 지방의회가 제정하는 거의 모든 법은 인권에 직간접적으로 영향을 미친다. 따라서 특정 법이 시행될 경우 인권에 미치는 영향을 미리 평가하는 '인권영향평가제도'의 도입은 인권침해의 예방적 측면에서 매우 중요하다. 그리고 시민의 입장에서 자유롭고 공정한 선거를 통해 인권의식과 감수성이 높은 정치인을 선출하고 국회와 지방의회의 입법과정을 철저하게 감시하는 것이 필요하다.

한편 국회는 국제인권조약의 국내적 실현과 관련하여 중요한 역할을 지니고 있다. 먼저 국회는 한국정부가 가입한 국제인권조약에 맞추어 국내법을 체계적으로 정비하는데 적극적인 역할을 요구받고 있다. 이 과정에서 국회는 유엔의 인권기구가 권고한 내용을 국내적으로 실행하는데 필요한 각종 법령제정에 적극적으로 나서야 한다. 더 나아가 국회는 한국정부가 아직 가입을 미루고 있는 각종 국제인권조약에 조속히 가입하고 이미 가입한 인권조약의 경우도 유보조항을 가급적 빨리 철회하는 조치를 취할 것을 촉구하는 역할을 할 수 있다.

2) 사법부

사법부는 국회에서 만든 법을 해석하고 판단하는 역할을 통해 정의의 이념을 실현한다. 사법부는 현행 실정법을 국제인권기준을 인권의 관점에서 적극적으로 해석하고 판결을 내림으로써 한국사회의 법문화와 관행을 국제수준으로 끌어올리는 역할을 할 수 있다. 그러나 현실에서 사법부는 국제인권의 원칙과 기준에 부합되지 않는 판결을 내림으로써 정의가 지체되고 인권이 퇴보하는데 기여하기도 한다.

인권의 주류화를 위해서는 사법부를 대상으로 국제인권기준 일반, 특히 한국이 가입한 국제인권조약의 내용에 대한 이해와 감수성을 높이는 제도적 장치와 프로그램을 개발할 필요가 있다. 현행 사법시험과 사법연수원에 국제인권법 과목을 포함하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 특히 사회권의 소송가능성(justiciability)과 같은 현대 국제인권법의 추세를 적극적으로 소개함으로써 한국사회에서 경제사회적 권리의 법적 보호와 증진을 앞당기는 노력을 할 필요가 있다.³¹⁾

31) 인권을 시민정치적권리와 경제사회문화적 권리로 나누고 후자를 권리의 성격상 사법적 보호가 가능하지 않다는 왜곡된 인권론을 바로잡기 위해서 '경제사회문화적 권리에 대해서도 사법적인 보호와 구제수단을 제공해야 한다'는 사회권의 사법적 실현가능성에 대한 관심이 최근 국제적으로 높아지고 있다.

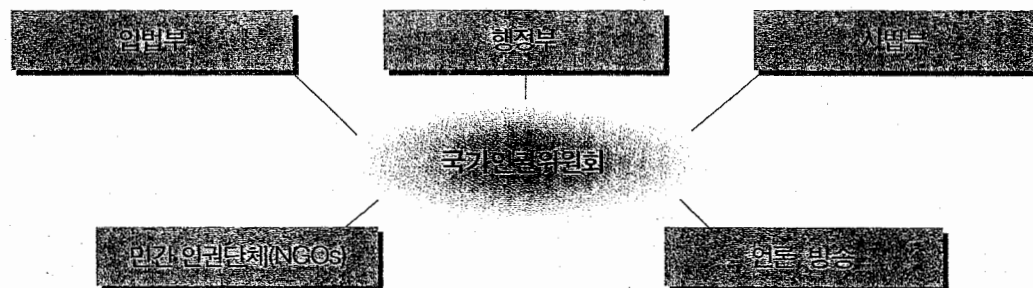
3) 행정부

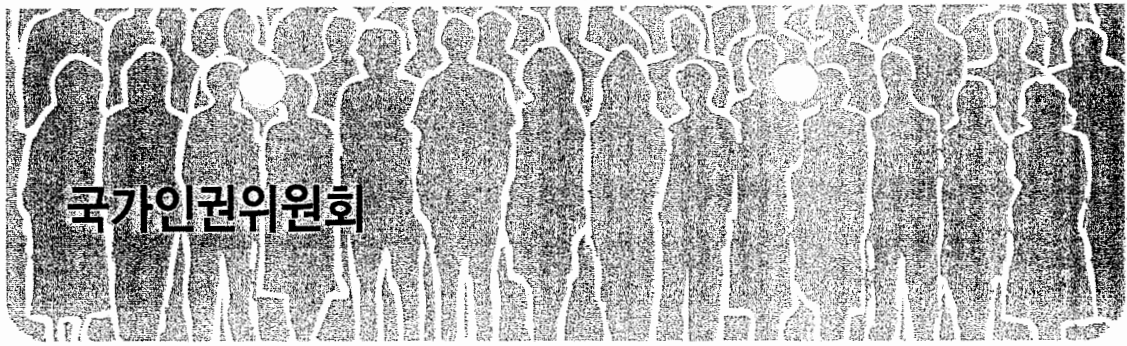
행정부는 국회에서 만든 법을 집행하는 집행기구이다. 행정부는 법에 따라 다양한 정책을 만들고 시행하며 행정 경험을 바탕으로 필요한 법의 제정을 주도할 수도 있다. 넓은 의미에서 행정부의 모든 부처가 직간접적으로 인권과 관련이 있으므로 행정부는 인권 주류화의 주된 역할을 수행한다고 말할 수 있다. 행정부는 '인권정책담당관'과 '인권영향평가제도' 등의 도입을 통해 인권의 효과적 보호와 증진을 위한 부처 내 및 부처 간의 업무 협력과 조정을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 유엔이 권고한 기준에 따른 종합적인 국가차원의 중장기적 인권정책 즉 국가 행동계획(National Action Plan)을 조속히 수립할 필요가 있다.

인권교육은 국가행동계획에서 특히 중요하게 다루어질 필요가 있다. 국민 각자가 자신이 향유할 수 있는 인권의 내용을 아는 것은 인권 보호와 증진의 출발점이기 때문이다. 행정부 차원 특히 교육부에서는 초등학교부터 대학에 이르기까지 각각의 수준에 맞는 다양한 인권교육 프로그램을 개발하고 제공함으로써 어려서부터 학교에서 국제인권기준을 자연스럽게 배우고 익힐 필요가 있다. 이러한 인권교육은 국가의 의무이자 동시에 한국사회의 당면 과제이기도 하다. 행정을 담당하는 공직자는 인권이야말로 말로 세계화 시대에 '국가경쟁력'의 핵심이라는 발상의 전환을 할 필요가 있다.

정책의 수립 뿐 만 아니라 집행과정에서도 인권은 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 민주주의에서 절차가 중요한 이유는 아무리 좋은 내용의 법이라도 실행되는 과정에서 왜곡되고 변질되는 경우가 자주 발생하기 때문이다. 따라서 입법과정 뿐만 아니라 행정의 실행과정에도 시민단체와 인권단체의 끊임없는 감시와 참여가 필요하다. 특히 검찰과 경찰과 같이 인권과 밀접한 법 집행 담당 기관에 대해서는 시민 감시와 참여의 제도화를 통해서 정책 수립과 실행 과정의 투명성과 효율성을 높일 필요가 있다.

인권의 주류화와 주요 행위자





국가인권위원회

1. 의의와 특성

2001년 11월 출범한 국가인권위원회는 한국의 인권과 민주주의 발전 역사에서 큰 획을 그은 사건이다. 국가인권위원회는 지금까지 민주화의 성과를 인권의 관점에서 재조명하고 국제 인권 기준에 맞게 한국사회의 인권 수준을 끌어 올리기 위한 제도적 장치이다. 다시 말해 국가인권위원회는 지금까지 절차적 민주주의 발전을 인권의 제도적 보장을 통해 실질적인 민주주의의 발전으로 견인하는 역할을 부여받았다고 볼 수 있다. 국가인권위원회의 설립으로 이제 한국 사회에서 인권은 특정 정권의 정치적 공약이 아니라 국가의 존재 이유이자 존립 목적임을 법적으로 재확인하고 제도적으로 보장하게 되었다.

한국의 국가인권위원회는 국제적으로는 국가인권기구(National Human Rights Institution)의 한 형태이다. 국가인권기구는 19세기 초 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들의 옴부즈만(Ombudsman) 형태로 나타나기 시작하였다. 이후 유엔의 창설과 함께 유엔은 국가인권기구에 관한 논의를 공론화하였고 국제인권기준과 제도의 발전과 함께 유엔 내에서 국가인권기구의 역할에 대한 관심이 증대하였다. 1991년 파리회의에서 <국가인권기구의 지위에 관한 원칙>(파리원칙)이 채택되면서 국가인권기구 설립의 보편적인 준거들이 마련되었고 1993년 열린 비엔나 세계인권대회를 계기로 전 세계적으로 급속히 확산되었다. 지금까지 약 60개국 이상 국가에 다양한 형태의 국가인권기구가 설립되었으며 제네바의 유엔 인권고등판무관실에 국가인권기구를 지원하는 담당 부서가 있다.

국가인권위원회는 이전에 인권 관련 문제를 다루어왔던 국가의 각종 제도와 절차와 질적으로 다르다. 국가인권기구는 국제적으로는 보편화된 제도이지만 한국사회에서는 역사가 아주 짧아 아직 많은 국민들이 모르거나 생소하게 느끼고 있다. 그리고 국가 기관들 내에서도 국가인권위원회의 위상과 역할에 대한 이해가 부족하거나 종종 오해가 발생하기도 한다.

한국 국가인권위원회의 설립 의의와 특성은 일반적으로 다음의 네 가지로 나누어서 설명할 수 있다.

첫째 국가인권위원회는 '인권전담 국가기구'이다. 현재 국가인권위원회가 수행하는 역할은 매우 포괄적이고 종합적이다. 국가인권위원회는 이전의 특정 분야나 성격의 인권문제를 다루는 제

한적 또는 한시적 기구와 달리 한국사회의 인권 전반 즉 인권관련 법령, 제도, 정책, 관행 등 인권의 보호와 증진에 관한 모든 측면을 포괄적으로 다룬다. 이른바 '인권 주류화'의 중심기구로 법과 제도의 개선과 더불어 인권교육의 확산을 통한 인권 감수성 증대와 인권문화 발전에 주도적인 역할을 한다. 이러한 의미에서 국가인권위원회는 인권의 보호와 증진을 위한 제도적 틀 즉 '인권전담 국가기구'라고 할 수 있다.

둘째, 국가인권위원회는 국제 인권규범의 국내적 실행을 담당하는 '준국제기구'이다. 국가인권위원회는 형식적으로는 <국가인권위원회법>에 따른 국가기구이지만 내용적으로는 국제사회 특히 유엔을 중심으로 발전해온 국제인권법과 규범을 다룬다. 이에 따라 국가인권위원회법은 인권을 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리(제2조)라고 국제기준에 맞게 폭넓게 정의하고 있다. 국가인권위원회는 국가의 인권정책을 시행하는 단순한 기구가 아니다. 국가인권위원회는 유엔의 국제인권규범 입각하여 국내의 인권 관련 법령, 제도, 정책, 관행을 평가하고 개선하는 역할을 한다. 즉 국가인권위원회는 국제 인권기준의 국내적 실현과 국내 경험을 토대로 한 국제 인권기준의 발전이라는 쌍방향 과정에서 매개자 역할을 한다.

셋째, 국가인권위원회는 '독립적인 국가기관'이다. 국가인권위원회는 입법 사법 행정부 어느 곳에도 소속되지 않는 독립적인 국가기관으로 만들어졌다. 즉 형식으로는 국가기관이면서 다른 국가기관의 권력행사를 인권의 관점에서 감시하고 견제하는 역할을 수행한다. 국가인권기구는 삼권분립제도에 입각한 민주주의 정치제도의 구조적 한계와 단점을 보완하고자 하는 의도에서 비롯되었다. 즉 국가인권위원회는 입법 사법 행정의 세 권력이 절충과 타협에 의한 남용이 아닌 인권의 가치와 원칙에 따라 행사될 수 있도록 감시하는 역할을 한다.

1993년 유엔 총회가 채택한 '국가인권기구 지위에 관한 원칙' (파리원칙)은 국가인권기구의 독립성을 강조하고 있다. 독립성은 정부뿐만 아니라 대법원 등 다른 주요 헌법 기관으로부터 지휘감독을 받지 않고 주어진 권한을 독립적으로 수행해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 독립성은 정부의 각 부처에 흩어져 있던 인권관련 기능을 종합적으로 조정하여 인권정책의 실효성을 높이고 사회적 약자와 피해자의 입장에서 인권을 보장하고 국가공권력에 의한 인권침해를 예방하는 역할을 효과적으로 수행하는데 필요한 필수적 전제조건이기도 하다.

넷째, 국가인권위원회는 '준사법기구'로 인권옹호자의 역할을 한다. 국가인권위원회는 국가의 공권력에 의한 인권 침해 뿐 만 아니라 국가기관, 공사 기업 또는 사인(私人)간에 발생하는 온갖 종류의 평등권 침해의 차별행위에 대한 조사 및 구제 역할을 한다. 기존의 실정법에 근거한 국내

사법제도와 달리 '준사법기구'로서의 국가인권기구는 보편적인 국제인권규범에 입각해 인권침해 문제를 다룬다. 특히 사회적 약자에 대해 상대적으로 간편한 인권침해 구제 절차를 제공함으로써 실효성있는 인권보장제도의 역할을 한다.

이러한 특성을 지닌 한국 국가인권위원회 논의의 역사는 1993년 6월 비엔나 세계인권대회에까지 거슬러 올라간다. 당시 비엔나 회의에 참가한 한국의 민간인권단체들은 처음으로 정부에 국가인권기구의 설치를 요구했다. 이후 민간 인권단체들은 기회가 있을 때마다 국가인권위원회의 중요성을 강조해왔다. 국가인권위원회 설립은 1997년 김대중 대통령 후보자의 공약에 포함되었고 당선 후 '국민의 정부'의 100대 국정과제에 포함되었다. 1998년 법무부가 국가인권위원회 설립에 관한 논의를 시작한 이래 법무부와 민간 인권단체는 위원회의 위상과 역할을 둘러싸고 3년간 갈등을 겪었다. 결국 국회에서 2001년 4월 다수결로 <국가인권위원회법>이 통과되었고 국가인권위원회는 6개월 후인 11월 25일 정식으로 설립되었다.

2. 조직과 기능

2001년 11월 25일 출범한 국가인권위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 구성되었다. 위원은 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인 포함), 대통령이 지명하는 4인 그리고 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명한다. 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하며 위원 중 4인 이상은 여성으로 구성하도록 되어 있다. 위원장은 위원회를 대표하며 국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있고, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(대통령령안 포함)의 제출을 건의할 수 있다.

사무처 조직은 5국 18과 1소속기관, 정원 180명(파견 공무원 20명, 전문 계약직공무원 15명은 별도 합의)으로 구성되어 있다. 사무처에는 총무과, 인권정책국, 행정지원국, 인권침해조사국, 차별조사국 및 교육협력국을 두고, 사무총장 밑에 공보담당관, 감사담당관 및 인권상담센터를 두며, 소속기관으로 인권자료실을 설치하고 있다.

한편 위원회법에 명시되어 있는 위원회의 주요 기능은 정책 기능, 교육·홍보 기능, 조사·구제 기능과 국내외 협력 기능 등 크게 4가지로 구분된다.

첫째, 정책 기능은 위원회법 제19조에 규정된 인권에 관한 법령(입법과정중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명(제1호), 인권 상황에 대한 실태조사(제4호), 인권침해의 유형·판단기준 및 그 예방조

치 등에 관한 지침의 제시 및 권고(제6호), 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명(제7호) 등이 이에 해당한다. 국가기관과의 협의(제20조), 정부 보고서 작성시 위원회 의견 청취(제21조), 자료제출 및 사실조회(제22조), 청문회 운영(제23조), 시설의 방문조사(제24조), 정책과 관행의 개선 또는 시정권고(제25조) 및 법원 및 헌법재판소에 대한 의견 제출(제28조) 등은 위원회가 정책기능을 원만하게 수행하기 위해 필요한 조항들이다.

둘째, 인권 교육·홍보 기능(제19조제5호)으로는 「초·중등교육법」제23조의 규정에 의한 학교 교육과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 교육인적자원부장관과 협의(제26조제2항), 인권교육과 연구의 발전을 위하여 「고등교육법」제2조의 규정에 의하여 설립된 학교의 장과 협의(제26조제3항), 공무원의 채용시험, 승진시험, 연수 및 교육 훈련과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 국가기관 및 지방자치단체의 장과 협의(제26조제4항), 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」에 따라 설립된 연구기관 또는 연구회의 장과 협의하여 인권에 관한 연구요청 또는 공동연구(제26조제5항), 「평생교육법」에 의한 평생교육단체 또는 시설의 교육 내용에 인권 관련 사항을 포함하도록 권고(제26조제6항)할 수 있다.

셋째, 조사·구제 기능(제19조제2호 및 제3호)으로는 위원회의 조사 대상(제30조), 시설 수용자의 진정권 보장(제31조), 조사의 방법(제36조) 등을 자세히 열거하고 있다. 조사 대상으로 국가권력 또는 공권력에 의한 인권침해뿐만 아니라 사인에 의한 인권침해 즉, 평등권 침해의 차별행위까지 포함하고 있다. 또한 위원회는 진정이 없는 경우에도 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때(상임위원회는 '긴급한 경우' 직권조사 개시결정을 할 수 있음)에는 직권으로 조사를 할 수 있다. 아울러 일정한 경우 긴급구제조치를 권고할 수 있으며, 소위원회는 진정에 대하여 인권침해가 있다고 인정하고 법 제40조에 의한 합의가 이루어지지 않은 경우에 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 진정을 조정위원회에 회부하여 조정절차를 시작할 수 있다.

마지막으로 국내외 협력기능으로 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력(제19조제8호) 및 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력사항(제19조제9호)을 명시하고 있다.

3. 국가인권위원회 설립의 의미

국가인권위원회는 한국 시민사회에서의 민주주의의 지속적 발전과 유엔의 국제인권기준의 제

도적 확산 노력이 당시 '국민의 정부'의 정책과 결합하면서 탄생한 제도이다. 국가인권위원회의 출범으로 이제 한국사회에서 인권은 정치적 수사나 선언이 아닌 국가 정책의 중심가치이자 기준으로 자리매김하는 형식적 틀을 갖추게 되었다. 국가인권위원회법 제 1조는 국가인권위원회의 존립 목적을 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함이라고 명시하고 있다. 오늘날 국가인권기구의 존재 여부, 그리고 위상과 권한의 정도는 해당 국가의 민주주의와 인권에 대한 정치적 의지와 수준을 가늠하는 잣대로 평가받고 있다. 국가인권위원회의 출범으로 한국은 역사적으로 1948년의 세계인권선언에서 국제적으로 합의되고 1993년 비엔나 세계인권대회에서 재확인된 인권의 보편적 실현이라는 인류의 열망과 대의에 보다 뚜렷하고 효과적으로 참여할 수 있는 제도적 길이 마련되었다고 할 수 있다.

■■■ 한국의 인권 관련 주요 사건 연표

1948	대한민국 정부수립 헌법 제정 (7월 17일)
1979	인종차별철폐협약 (ICERD) 가입
1985	여성차별철폐협약 (CEDAW) 가입
1990	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR) 가입 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (ICCPR) 가입
1991	아동권리협약 (CRC) 가입 남북한 유엔 동시 가입
1993	유엔 인권위원회(CHR) 위원국 첫 피선
1995	고문방지협약 (CAT) 가입
1998	국제형사재판소(ICC) 로마규정 비준 / 발효(2002)
1999	성차별 금지법 제정
2000	의문사진상규명위원회 설립 민주화 보상법 제정
2001	여성부 설립 국가인권위원회 설립
2002	부패방지위원회 설립

■■■ 국제인권 관련 주요 사건 연표

- 1215 영국 마그나 카르타
- 1679 영국 인신보호령
- 1776 미국독립선언
- 1789 프랑스혁명 인권선언
- 1791 미국 권리장전
- 1864 국제적십자(ICRC) 창설(제네바)
- 1919 국제노동기구(ILO) 창설(제네바)
- 1945 유엔헌장 채택 및 발효(10월 24일)
- 1946 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 창설 (파리)
유엔 인권위원회 (CHR) 설립
- 1947 유엔 인권소위원회 설립
- 1948 세계인권선언 (UDHR) 채택 (12월 10일)
- 1951 유엔 난민고등판무관(UHCHR) 창설 (제네바)
- 1966 경제적사회적문화적 권리에 관한 국제규약 채택 (ICESCR) / 발효(1976)
시민적정치적 권리에 관한 국제규약 채택 (ICCPR) / 발효(1976)
인종차별철폐협약 채택 (CERD) / 발효(1969)
- 1968 유엔 국제인권회의 (테헤란)
- 1979 여성차별철폐협약 (CEDAW) 채택 / 발효(1981)
- 1984 고문방지협약 (CAT) 채택 / 발효(1987)
- 1986 발전권에 관한 선언 채택
- 1989 아동권리협약 (CRC) 채택 / 발효(1990)
- 1990 1990년 이주노동자보호협약 (MWC) 채택 / 발효(2003)
- 1993 1993년 유엔 세계인권회의 (WCHR, 비엔나)
- 1994 1994년 유엔 인권고등판무관(UHCHR) 창설 (제네바)
- 1995 1995년 유엔 인권교육 10년 선포 (1995-2004)
- 1998 1998년 세계인권선언 채택 50주년
- 1998 1998년 국제형사재판소(ICC) 로마 규정 채택 / 발효(2002)
- 2000 2000년 유엔 밀레니엄정상회의 (뉴욕)
2000년 유엔 인권옹호자보호 선언 채택
- 2001 2001년 유엔 인종차별철폐회의 (WCAR, 더번)
- 2003 2003년 국제형사재판소 설립 (헤이그)
2003년 이주노동자보호협약 발효 (7월 1일)

■ 읽을거리

- 국가인권위원회, 『실무자를 위한 인권핸드북』, 2003.
- 국가인권위원회, 『연간보고서』, 2002.
- 김중섭, 도노나가 겐조 엮음, 『세계화와 인권발전』, 오름, 2004.
- 박기갑 편저, 『21세기 국제인권법의 과제와 전망』, 삼우사, 1999.
- 성공회대 인권평화연구소 엮음, 『동아시아 인권의 새로운 탐색』, 삼인, 2002.
- 스키하라 야스오 지음, 석인선 옮김, 『인권의 역사』, 한울, 1995.
- 스티븐 슈트, 수잔 헐리 엮음, 민주주의법학연구회 옮김, 『현대사상과 인권』, 사람생각, 2000.
- 유네스코한국위원회 엮음, 『인권이란 무엇인가 : 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사』, 오름, 1995.
- 이봉철, 『현대인권사상』, 대우학술총서 514, 아카넷, 2001.
- 이정은, '한국에서의 인권개념 형성과 인권운동에 관한 연구', 서울대학교 사회학과 대학원 석사논문, 1999.
- 책 도널리 지음, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치 : 국제인권의 현실과 가능성 및 한계』, 오름, 2002.
- 정인섭 편역, 『국제인권조약집』, 사람생각, 2000.
- 조용환, '국제인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안', 서울대학교 법과 대학원 석사논문, 2000.
- 카렐 바삭편, 박홍규 역, 『인권론』, 실천문화사, 1986.
- 커스틴 셀라스 지음, 오승훈 옮김, 『인권, 그 위선의 역사』, 은행나무, 2003.
- 토마스 버젠탈 지음, 양건 김재원 옮김, 『국제인권법 증보판』, 교육과학사, 2001.
- 한국국제인권법학회, 『국제인권법, 2호-4호』
- 한국인권재단 엮음, 『21세기의 인권 I · II』, 제주인권학술회의, 한길사, 1999.
- 한국인권재단 엮음, 『일상의 억압과 소수자의 인권』, 제주인권학술회의, 사람생각, 2000.
- 한국인권재단 엮음, 『한반도의 평화와 인권 1 · 2』, 제주인권학술회의, 사람생각, 2001.
- 한국인권재단 엮음, 『한국인권의 현황과 과제 1 · 2』, 제주인권학술회의, 한국인권재단, 2002.
- 한상진, 『현대사회와 인권』, 나남출판, 1998.

- 이원웅, '국제인권제정의 특성 및 동태에 관한 연구 : 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로', 서강대학교 정치외교학과 대학원 박사학위 논문, 1996.
- 정인섭, 『국제법의 이해』, 홍문사, 1996.
- 인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음, 『사회권규약 해설서 1 : 사회권의 역사와 성격』, 사람생각, 2003.
- 인권운동사랑방 사회권위원회 엮음, 『인간답게 살 권리 : IMF 이후 사회권 실태 보고서』, 사람생각, 1999.
- 김성재 외, 『인권시대를 향하여』, 나남출판, 2002.
- 임홍빈, 『인권의 이념과 아시아가치론』, 아연출판부, 2003.
- 허혜영, '경제사회문화적 권리의 사법적 실현가능성에 대한 연구 : 유럽의 경험을 중심으로', 연세대학교 대학원, 지역학협동과정, 유럽전공, 2002.

■ 토론거리

1. 현재 일하고 있는 조직/부서의 일과 관련하여 중요하다고 판단하는 인권의 목록을 나열하고 보편적 인권의 목록과 대조해보자. 불가분성과 상호연관성의 관점에서 다른 인권 목록과 어떤 관계를 맺고 있는가? 그리고 현재 다루고 있는 인권과 관련한 유엔의 인권관련 기구는 어떤 것이 있는가?
2. 유엔은 창립 초기부터 인권을 중요한 목적의 하나로 간주하였고 인권의 국제적 보장제도를 발전시키는데 중요한 역할을 해왔다. 현재 일하고 있는 조직/부서의 일과 관련하여 현재 제도적으로 활용가능한 유엔의 인권침해 구제 절차에는 어떠한 것들이 있는가?
3. 정부와 시민사회의 노력에도 불구하고 한국의 인권수준은 유엔이 설정한 국제기준에 매우 뒤떨어져 있다는 평가를 받고 있다. 현재 일하고 있는 조직/부서와 관련하여 유엔의 인권기구가 지적한 대표적인 한국의 인권문제에는 어떤 것들이 있는가? 이를 개선하기 위한 대책은?
4. 인권의 보호와 증진을 위해서는 입법, 사법, 행정부의 국가기관 뿐만 아니라 민간단체, 언론, 종교, 학계 등 시민사회의 참여와 협력이 필수적이다. 현재 일하고 있는 조직/부서에서 다루고 있는 인권분야의 개선을 위해 시민사회와 어떻게 보다 효과적으로 협력할 수 있는지 생각해보자.
5. 국가인권위원회는 인권을 전담하는 국가기구이자 준 국제기구의 성격을 지니고 있다. 왜 국

가인권위원회가 한국 인권의 질적 향상을 위해 필요한 제도인지 그리고 해당 분야의 인권증진을 위해 국가인권위원회와 구체적으로 어떻게 협력할 수 있는지 생각해보자.

■ 홈페이지

- 국가인권위원회 www.humanrights.go.kr
- 법무부 인권과 www.moj.go.kr
- 외교통상부 인권사회과 www.mofat.go.kr
- 유엔 www.un.org
- 유엔 인권고등판무관실 www.unhchr.ch

제2장

행정과 인권

인권 보호와 실행은 현대 국가의 기본적인
중심적인 임무이자 과제이다.

따라서 국정 목표를 달성하는 기구인 정부 조직체는 인권 보호와 실행의 도구가 되어야 한다.

효과적인 인권 실행을 이루기 위해서는 하루 빨리 경직된 '경제성장우선주의' 사고를 버리고,

권위주의 정부 시절의 관행이나 타성에서 벗어나서

인권 중심의 행정을 펼쳐야 할 것이다.

그것이 국제 사회에서 '인권 국가' 한국의 위상을 높이는 지름길일 것이다.





행정과 인권은 공존할 수 없나?

행정은 공공 목표를 달성하기 위한 조직 운용을 의미한다. 그러나 좁은 의미의 행정은 정부 관료제에서의 조직 및 공무원 활동을 일컫는다. 곧, 국정 목표를 달성하기 위해 정책을 수립하고 집행하며, 사람이나 물자를 효율적으로 관리하는 과정을 포괄적으로 행정이라고 하는 것이다. 이러한 행정은 적은 비용으로 많은 효과를 얻으려고 하는 '효율성', '경제성'을 강조하게 된다.

반면에, 인권은 인간의 존엄을 강조하고 모든 사람들이 평등한 존재라는 것을 전제하며, 사회적 약자를 배려하여야 한다는 뜻을 담고 있다. 그렇기 때문에 인권을 보호하고 실천하는 과정에서 효율성이나 경제성이 중요한 기준이 되지 않는다. 오히려 효율성이나 경제성과 '인권보호'와의 균형적 시각을 강조한다.

그렇다면 효율성이나 경제성을 강조하는 행정은 과연 인권과 공존할 수 없는가? 이 문제 해결의 실마리는 행정의 궁극적 목적인 '국정 목표 실현'의 의미를 분명하게 인식하면 쉽게 찾을 수 있을 것이다. 곧, 행정의 궁극적인 과제가 '국정 목표의 실현'인데, 그 국정 목표에 바로 인권 보호와 실행이 핵심 내용이기 때문이다.

이 점은 우리나라의 국정 목표를 가장 간단하면서도 뚜렷하게 보여주는 헌법에 잘 나타나 있다. 한 마디로, 국민의 안위를 지켜주고 잘 살게 해주는 것이 국가의 책임이며 임무이다. 특히 헌법 제10조는 국가가 국민들의 기본 인권을 보장해 줄 의무를 갖는다고 규정하고 있다.



국민의 자유와 권리를 강조한 헌법

〈헌법 제10조〉

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

이것은 현대 국가의 책무에 대한 인식을 반영하고 있다. 전통 사회에서 국가의 제일 주요한 임무는 외부의 적으로부터 영토를 보존하고 국민들을 보호하고 편하게 살도록 하는 것이었다. 그러나 오늘날에는 단순한 영토 보존의 개념을 뛰어 넘어 국민들이 편하게 잘 사는 것(well-being)

으로 국가의 책무를 확대하고 있다. 곧, 국가는 국민들이 외부의 위협으로부터 안전하며, 높은 수준의 삶의 질을 누리며 풍요롭고 윤택하게 살도록 만들 임무와 책임을 갖고 있다. 전통적인 의미의 외부 적은 단순한 외세만이 아니라 범죄, 가난, 질병 등 사회 내부의 요인까지 국민의 '안전'을 위협하는 대상으로 인식하여 그로부터 국민을 보호함으로써 삶의 수준을 높이려는 것이다. 이러한 맥락에서 복지 국가는 대부분의 국가가 지향하는 모델이 되었다.

이와 같이 국가가 국민 개개인에게 인간으로서 편히 살아가는 환경을 만들어주어야 한다고 할 때 궁극적인 국정 목표는 국민들의 공공복리 증대를 지향하게 마련이다. 그러나 공공복리의 미명하에 개인의 삶을 무시하고 구속한다면 그것은 진정한 공공복리가 될 수 없다. 곧, 공공복리를 지향하는 국정 목표가 개인이 갖고 있는 인간의 기본 권리를 존중하고 그러한 개개인의 권리와 균형적인 시각에서 접근하는 것이어야 하며, 그럴 때 공공복리의 증대와 인권의 가치가 조화와 공존을 이룰 수 있게 된다.

국가(또는 정부)가 이 목표를 달성하기 위하여 일할 때 국민들은 국가(또는 정부)를 지지하며, 또 정당성을 부여한다. 다시 말해, 국가는 국민의 기본 인권을 보호할 책임과 의무를 가지며, 그렇게 될 때 자연히 국민의 지지를 받게 된다. 이처럼 자국민의 인권 보장과 실행이 현대 국가의 최대 관심사이자 과제라는 것은 이제 상식이 되어버렸다.

이제 인권이 무엇인가 다시 생각해 보자. 한마디로 사람이 사람답게 살 기본 권리를 일컫는 인 권은 국가인권위원회법에서 다음과 같이 정의하고 있다(제2조).



인권의 개념 정의

국가인권위원회법(2001.5.24 제정) 제2조

(정의) '인권'이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

우리나라에서는 헌법과 법률을 통하여 "인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리"를 보장하고 있다. 또 여러 국제인권조약 및 국제관습법의 가입·비준을 통하여 인권 보장을 국제 사회에 약속하고 있다. 이것은 우리나라의 주요 국정 목표가 인권 보호와 발전을 실제 생활에서 집행하는 것, 곧 '인권 실행' (implementation of human rights)에 있음을 보여주고 있다. 우리나라의 국정 목표가 인간의 자유와 존엄성을 추구하며 행복권을 보장하는 헌법 정신에 충실하며, 인권 발전에 노력하는 국제 사회의 추세에 부합하고 있음을 보여준다.

인권은 거부할 수 없는 인류 사회의 기본 윤리이자 가치이며, 또 사회를 지배하는 패러다임으로 자리 잡아 가고 있다

이런 상황에서 행정의 임무는 무엇일까? 행정의 1차적인 임무가 국가 목적을 실현하기 위해서 사람이나 물자를 효율적으로 관리하고 운용하는 것이라고 한다면 국정 목표인 인권 보호와 증진을 위해 행정은 무엇을 해야 할까?

앞서 보았듯이 행정과 '인권 실천'은 조화를 이루기 어려운 부분이 있다. 효율적인 행정 운용을 위해서 적재적소에 인력을 배치하고, 평가 결과에 따라 상벌을 준다. 그러나 행정에서 효율성만을 강조하는 것은 인권중시원칙과 충돌하는 지점이 많이 있다. 인간 평등을 전제로 하는 인권 보호의 기본정신은 효율성이나 경제성을 고려한다 하더라도, 인간으로서의 존엄과 가치, 자유와 권리 실천 등이 행정의 중심적 척도가 되기를 강조한다. 나아가 사회적 약자의 인권을 위해 다른 의미의 소수자 우대조치(affirmative action)를 강조한다.

그렇다면 행정의 효율성과 인권 실천 향상을 어떻게 조화시킬 수 있을까?

우선, 행정의 임무가 국정 목표의 달성이라는 점을 분명하게 인식해야 한다. 국정 목표의 핵심 내용이 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다"는 것을 보장하려는 것이라면, 그에 부합하는 행정이 이루어져야 할 것이다. 다시 말해, 정책 결정, 조직 구축, 예산 편성 등 행정 전반에 인권 보호와 실행을 우선 순위로 두어야 한다.

그런데 그렇게 되지 않거나, 또는 그렇게 해야 한다는 것이 낯설게 느껴지는 이유는 무엇일까?

그 이유는 크게 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 인식의 문제이다. 국가의 임무를 '경제 성장우선주의' 입장에서 인식하기 때문이다. 국정 목표가 국가 번영과 이익이라면서 개인의 권익을 무시하거나 희생해도 좋다고 보면 개인의 보호와 권익 신장을 위한 행정은 기대하기 어려울 것이다.

둘째는 경험의 문제이다. 오랫동안 국가가 국민 위에 군림하며 개인의 권익을 무시해온 국가 중심의 통치 경험 탓으로 인권의 중요성을 올바르게 이해하기 힘들다. 세계사적으로 인권 의식이 나 민권 사상이 확산될 시기에 우리는 식민지 지배나 독재 통치체제에 있었다. 이러한 역사 과정에서 국가가 국민을 위해 존재한다거나 개인의 권익을 존중해야 한다는 사회의식은 발전하기 힘들었다. 오히려 국가 기관의 행정 운용은 국민의 기본 인권을 무시하고 국가 중심으로 이루어져 왔다. 또 그러한 관행을 당연한 것으로 여겼다.

이와 같은 인식과 경험은 서로 얽혀있는 문제였다. 경제성장주의 우선의 사고방식의 강화와 행정의 정치권력 시너지는 서로 상승 작용하며 인권 경시 또는 인권 침해를 당연하게 여기게 만

들었다.

이제 인권을 보호하고 실행하기 위한 사고방식과 사회 관습으로 바꾸어야 한다. 그렇지 않으면 국가 이익 앞에서 개인은 여전히 설 자리를 찾을 수 없을 것이다. 사실 생각을 바꾸면, 국가와 개인이 서로 보완적인 관계라는 것을 쉽게 알 수 있다. 국가 번영은 궁극적으로 개개인의 삶을 윤택하게 만들고 보호하는데 필요하며, 개인(국민)의 권익 추구는 국가의 안정과 번영에 기여한다. 곧, 개인의 권익과 국가의 이익은 배타적인 것이 아니다. 국가 번영은 궁극적으로 모든 국민들이 편안히 잘 살기 위한 것이고, 공공복리는 국민들의 삶의 질을 높이기 위하여 필요한 것이다. 만약 국가 번영이나 공공복리가 국민의 삶의 질을 높이는데 기여하지 못하면 그것은 무의미하거나 진정한 공공복리가 아니다.

간단히 말해, 인권 보호와 실행은 현대 국가의 기본적이며 중심적인 임무이자 과제이다. 따라서 국정 목표를 달성하는 기구인 정부 조직체는 인권 보호와 실행의 도구가 되어야 한다. 효과적인 인권 실행을 이루기 위해서는 하루 빨리 경직된 '경제성장우선주의' 사고를 버리고, 권위주의 정부 시절의 관행이나 타성에서 벗어나서 인권 중심의 행정을 펼쳐야 할 것이다. 그것이 국제 사회에서 '인권 국가' 한국의 위상을 높이는 지름길일 것이다.





인권을 보호하고 증진하는 행정

일상생활에서 인권을 효과적으로 보호하고 실행하는데 행정이 대단히 중요하다는 것에는 이론의 여지가 없을 것이다. 효과적인 인권 실행을 모색하기 위해서 행정의 주요한 네 요소인 정책, 조직, 인적 자원, 그리고 예산 측면에서 살펴보고자 한다.

행정과 인권의 관련성

행정 요소	주요 기능	인권 관련성
정책	국정 목표 달성의 틀 설정 및 시행 공공 문제 해결	인권 실행의 기본 골격 제시 '인권 영향 평가' 필요
조직	정부 목표 달성을 위해 자원 배치 정책 수행 정책의 효율성 제고	인권 실행 지원 조직 편성 인권 실행의 효율성 증대
행정 인력	정부 과제 수행 정부 활동에 필요한 자원 관리	인권 교육, 인권 감수성 제고 인권 중심 사고에 의한 일처리
예산	공공 재원의 배분 정책 실현의 물질적 자원 지원	인권 실행의 물질적 기반 조성 '인권 인지적 예산' 편성

1. 정책은 인권 실행의 출발점

정책은 국정 목표에 따라 실질적인 실천 방안을 수립하고 그것을 시행하는 것이다. 그리고 정책은 공공의 문제를 해결하고, 국가의 방향을 설정하는데 주안점을 두게 마련이다. 이런 점에서 정책은 국가의 주요 목표인 인권 보호와 인권 실행의 요체라고 할 수 있다. 그러한 정책은 우리 사회의 인권 수준을 반영하게 마련이다. 따라서 정책은 수립, 집행, 평가 단계마다 인권 실행과 밀접하게 관련되어 있다. 곧, 정책 입안 과정에서 헌법에 나타난 국민의 기본 권리와 국제 사회에서 요구하는 인권 실행의 기준을 반영하는 것이 중요하다.

1) 인권 문제 인지의 중요성

정책 정책과 인권의 관련성은 단순하지 않다. 모든 정책이 국민 생활과 밀접하게 이어져 있다는 점에서 인권과 무관한 정책은 있을 수 없지만, 정책의 성격에 따라 인권의 관련성 정도가 크게 다르다. 또 정책의 형성, 집행, 평가 등 단계에 따라 인권 실행의 양상과 강조점이 다르게 나타난다.

인권의 중요성을 이해한다고 하여도 국가 정책이 인권과 얼마나 밀접하게 연관되어 있는지 파악하는 것은 쉽지 않다. 특히, 다양한 사회적 요구에 부응하여 정책을 수립하고 집행하는데 인권을 고려한다는 것이 오히려 비효율적이라는 생각까지 든다. 게다가 과학 기술의 발달, 정보 통신의 발전, 경제적 세계화 등 급변하는 시대 상황에 따라 새로운 정책 수립이 시급하게 요구되는데, 그 과정에서 인권이 무시되는 경우도 많다. 정책 수립 및 집행에 인권의 요소를 파악하여 반영하는 것은 또 다른 작업을 요구하기 때문이다.

이런 상황에서 가장 중요하게 고려하여야 할 사항은 정책 수립과 집행 과정에 '인권 관점에서 생각하는 것'(human rights oriented thinking)이다. 정책 수립 과정에는 정책 효과, 소요 예산, 인적 자원 등 여러 요인이 고려되겠지만, 무엇보다도 그 정책이 인권 보호와 실행에 어떻게 기여하고, 또 어떻게 영향을 미칠 것인가 살펴보는 것이 중요하다.

사물은 어느 각도에서 보느냐에 따라 전혀 다르게 보이게 마련이다. 그렇기 때문에 정책 수립 및 집행 과정에 인권 중심으로 문제를 인식하고 해결 방안을 찾는 사고방식을 요구한다. 만약 인권 관점에서 생각하면 정책 수립 과정에서 인권에 미칠 영향을 정확하게 분석하고, 또 인권 보호와 발전을 위한 방안을 강구하게 될 것이다. 이러한 인권 중심의 사고방식은 인권 침해 문제에 대하여 탁상공론이 아닌, 현장에서 절실하게 필요한 대책 수립을 요구한다.

인권은 인권 침해가 일어난 뒤 도와주고 대책을 강구하는 사후 구제도 중요하지만, 사전 예방이 더욱 더 중요하다. 그렇기 때문에 인권 중심의 사고방식에 의거하여 미리 정책을 입안하는 것이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 자세에서 인권 문제에 접근하는 것이 궁극적으로 사회 갈등을 줄이고 인권 침해를 둘러싼 사회 비용을 줄이는데 기여하게 된다.

최근 우리나라에서 교육행정정보시스템(NEIS) 도입을 둘러싸고 일어난 갈등을 보면, 정책과 인권의 관련성을 더 잘 이해할 수 있다.

「교육행정정보시스템(NEIS)」도입을 둘러싼 갈등 (사례 분석)

〈교육인적자원부의 정책 의도〉

- NEIS는 디지털화·정보화·통합화를 추진하여 열린 행정, 스마트한 전자정부를 구현하려는 정부의 중점 과제임.
- 교육행정전반의 효율성을 높이고, 교원의 업무환경 개선을 위하여 전국 단위의 정보시스템 구축.
- 전국 1만여 개의 초·중등학교, 16개 시·도교육청 및 산하기관, 교육인적자원부를 인터넷으로 연결하여, 교육 관련 정보를 공동으로 이용하는 전산환경 구축.

〈시민사회의 반응〉

- 사생활 침해
- 교육의 자주성 침해
- NEIS는 반인권적이고 반교육적임.
 - 전교조는 NEIS가 강행된 2003년 3월 3일부터 NEIS 불복종 운동을 시작. 그리고 국가인권위원회에서 농성 돌입

〈국가인권위원회 권고〉

- 교육행정정보시스템의 27개 개발 영역 가운데,
 - 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건영역은 입력대상에서 제외하고
 - 교원인사 기록 인권침해소지가 있는 항목은 입력항목에서 제외하도록 "교육공무원인사기록및인사사무처리규칙"을 개정하고,
- 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 권고함

〈평가〉

- 정책 수립 및 집행에서 인권 요소 검토 미흡.
- 효율성, 업무환경개선을 목표로 하였지만, 반인권적 요소로 저항 불러일으킴.
- 정책의 인권 영향평가를 받았다면, 사회 갈등 최소화 예상됨.

위에서 정리한 바와 같이, 교육행정정보시스템(NEIS) 도입을 둘러싸고 일어난 갈등을 보면, 애초 의도는 전자정부 출범에 초점을 두고 있다. 그러나 정책 수립 및 집행 과정에서 정책 수립 의도와는 달리 사회적 갈등을 낳았다. 효율성, 업무환경개선을 목표로 정책이 입안되었지만, 정책 내용에 담겨있는 반인권적 요소 탓으로 사회적 저항을 불러일으켰다. 결국 정책 집행이 어렵게 되었고, 그 과정에서 값비싼 사회적 비용을 지불한 것이었다. 만약 정책을 도입하기 전에 이 정책이 인권 측면에 어떻게 영향을 미치게 될 지 미리 파악하는 '인권영향평가'를 실시하였다면, 사회 갈등은 최소화할 수 있었을 것이며, 또한 결국 행정의 효율성이나 경제성을 높이는데 기여하였을 것이다.

여기에서 인권은 언제 어느 곳에서나 적용되어야 한다는 점을 다시 상기할 필요가 있다. 인권

과 전혀 상관이 없는 것 같아도 사람이 관련된 문제는 언제나 인권과 무관하지 않은 것이다. 곧, 정책 수립과 집행 과정에서 그 정책이 인권에 미치는 영향을 평가하고, 예상 가능한 인권 침해 요소를 사전에 피하는 것이 중요하다. 이와 같이 '인권 변수'를 고려하는 것이 국정 목표의 내용을 반영하는 것이다.

요컨대, 인권의 관련성 여부, 또는 인권에 대한 영향 평가 등은 인권 문제의 인지가 얼마나 중요한가를 보여준다. 어떠한 정책이라고 할지라도 '사람'이 관련된 정책이라면 인권의 관련성을 사전에 따져보는 것이 중요하다. 결국 그러한 조치가 인권 문제로 생겨날 수 있는 잠재적인 사회 비용을 줄이는데 기여하게 된다. 그렇게 모든 정책을 인권 문제의 인지 아래 평가하고 집행한다면 우리 사회의 인권 실천 수준의 향상에 크게 기여하게 될 것이다. 그리고 그것은 궁극적으로 인간의 존엄성을 누릴 수 있는 사회 여건 조성에 기여하게 될 것이다.

2) 인권 보호 및 실행 관련 법규

인권 보호와 실행에 대한 강조는 삶의 자세에 대한 입장을 반영하는 것이다. 곧 도덕적, 철학적 근거에 의해 인간의 존엄성을 존중하고 자유를 주창하게 된다. 그러나 그것이 단순히 추상적인 사회적 합의에 의존하여 주창하는 것이 아니다. 모든 행정 처리는 법적 근거 없이 이루어질 수 없다는 점을 감안할 때 인권 보호와 실행의 법적 근거를 파악하는 것이 중요하다.

우선, 우리나라의 정책 기조가 헌법 정신과 규정에 입각하여 마련되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라 헌법은 모든 국민이 '인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리'를 가지며, 국가는 기본 인권을 보장할 의무를 갖고 있다고 규정하고 있다.(제10조) 더 나아가 헌법은 '평등권'(표 참조), 인신의 자유, 정신적 자유, 정신 표현적 자유, 사생활의 자유, 사회

헌법에 규정된 평등권

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
평등권	제11조 ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. ②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다. ③훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다. 제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. 제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.	법무부 교육인적자원부 여성부 보건복지부 행정자치부 문화관광부 등

헌법에 규정된 자유권

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
인신의 자유권 (신체의 자유권)	제12조 ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다. ②모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다. ③체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다. ④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다. ⑤누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지 받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다. 체포 또는 구속을 당한 자의 가족 등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체 없이 통지되어야 한다. ⑥누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다. ⑦피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다. 제13조 ①모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다. ②모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다. ③모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다. 제27조 ④형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.	법무부 행정자치부 경찰청 등
정신적 자유권	제19조 모든 국민은 양심의 자유를 가진다. 제20조 ①모든 국민은 종교의 자유를 가진다. ②국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다. 제22조 ①모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다. ②저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다. 제31조 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.	문화관광부 교육인적자원부 과학기술부 법무부 경찰청 등
정신 표현적 자유권	제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. ③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. ④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.	문화공보부 행정자치부 정보통신부 경찰청 등

헌법에 규정된 자유권

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
사생활의 자유권	제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다. 제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.	행정자치부 법무부 정보통신부 등
사회적 자유권	제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다. 제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다. 제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.	행정자치부 노동부 법무부 경찰청 등

헌법에 규정된 사회경제권

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
사회 경제적 권리 (재산권)	제13조 ②모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다. 제22조 ②저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다. 제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.	행정자치부 과학기술부 노동부 산업자원부
사회적 기본권 (인간다운 생활을 할 권리)	제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다. 제35조 ③국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다. 제36조 ③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.	보건복지부 행정자치부 여성부 건설교통부 청소년보호위원회 등
사회적 기본권 (교육받을 권리)	제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등학교와 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.	교육부

헌법에 규정된 사회경제권

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
사회적 기본권 (노동 기본권)	제32조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정 임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. ②모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다. ③근로조건에의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다. ④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. ⑤연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다. ⑥국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다. 제33조 ①근로자는 근로조건에의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ②공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ③법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.	노동부 여성부 행정자치부 산업자원부 국가보훈처 등
사회적 기본권 (환경권)	제35조 ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다. ③국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.	보건복지부 환경부 건설교통부 등
사회적 기본권 (가족생활 기본권)	제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. ②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다. ③모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다.	여성부 보건복지부 등

적 자유 등 여러 영역의 '자유권' (표 참조), 재산권, 인간다운 생활을 할 권리, 교육받을 권리, 노동기본권, 환경권, 가족생활기본권 등 여러 분야에서 요구되는 '사회 경제적 권리' (표 참조), 정치적 기본권, 국무청구권 같은 '정치적 권리' (표 참조) 등 기본 권리를 적시하고 있다.

위의 표에서 보듯이, 우리나라 헌법은 기본적 인권을 보장하고 있으며 국민의 자유와 권리가 제일 중요한 가치라는 것을 규정하고 있는 것이다. 그리고 헌법에 열거되지 않았다고 하여 국민의 자유와 권리가 경시될 수 없으며, 특별한 사유로 법으로 제한된다고 하더라도 본질적인 내용은 침해될 수 없다는 것을 헌법에 명시하고 있다(표 '헌법 제37조' 볼 것).

헌법에 규정된 정치적 권리

인권의 성격	헌법 조문	관련 행정부처
정치적 기본권	제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다. 제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.	행정자치부 법무부 등
국무 청구권	제26조 ①모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. ②국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다. 제27조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다. ②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다. ③모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체 없이 공개재판을 받을 권리를 가진다. ④형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다. ⑤형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다. 제28조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 자가 법률이 정하는 불기소 처분을 받거나 무죄판결을 받은 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가에 정당한 보상을 청구할 수 있다. 제29조 ①공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다. ②군인·군무원·경찰공무원 기타 법률이 정하는 자가 전투·훈련 등 직무집행과 관련하여 받은 손해에 대하여는 법률이 정하는 보상 외에 국가 또는 공공단체에 공무원의 직무상 불법행위로 인한 배상은 청구할 수 없다. 제30조 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.	행정자치부 법무부 국방부 등

국민의 자유와 권리를 중시하고 있는 헌법



〈헌법 제37조〉

- ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
- ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

헌법은 인권의 기본 틀을 제시할 뿐 구체적인 권리는 법령 및 정책을 통해 구현된다. 예를 들어, 헌법에서는 사회적 약자로서 여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 생활 능력이 없는 자 등을 구

체적으로 명시하고 있고(제34조), 또 '인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리' (헌법 제10조)나, '인간다운 생활을 할 권리' (헌법 제34조)를 규정하고 있다. 그렇지만 그러한 권리는 관련 법령의 제정을 통한 정책 집행을 통해서 누릴 수 있게 된다. 이런 점에서 인권 보호와 실행을 위한 정책 수립과 집행의 근거가 되는 법령 제정이 대단히 중요하다.

한편, 정책 집행에서 야기되는 인권 침해의 가능성은 언제나 존재한다. 그렇지만, 기본 인권을 제한하는 경우에도 인권의 기본적이며 본질적인 내용을 침해할 수 없다.(헌법 제37조 제2항) 그러나 실제로 이러한 인권 침해의 경계를 명료하게 구분하는 것이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 인권 관련 전문 기관의 자문이나 협의가 중요하다. 이미 우리나라는 인권을 전문적으로 담당하는 국가기구가 있다. 곧 2001년에 설치된 국가인권위원회이다. 국가인권위원회법 제20조는 인권 보호와 향상에 영향을 미치는 일체의 업무에 대하여 국가기관은 국가인권위원회에 통보하고 국가인권위원회의 요청이 있을 경우 협의에 응할 것을 규정하고 있다. 또 이 법은 인권 보호와 향상을 위해 국가기구의 협력이 필요하다는 것을 보여주는 것이다. 이와 관련하여 그동안 건설교통부, 경찰청, 국방부, 노동부, 문화관광부, 법무부, 산업자원부, 여성부, 재정경제부, 보건복지부, 정보통신부, 청소년보호위원회, 통일부, 행정자치부, 강릉시 등에서 총 49건의 협의요청 또는 의견조화가 이루어졌다.(2003. 10. 28. 기준) 실제로 국가기관이 인권 보호와 실행에 앞장서지 않을 때 인권 국가로서의 위상을 확립하는 것은 불가능하다는 점에서 이 법의 시행은 대단히 중요하다.

국가인권위원회의 역할

국가인권위원회법 제20조 (국가기관과의 협의)

- ①관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 경우 미리 위원회에 통보하여야 한다.
- ②위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 국가기관·지방자치단체 그 밖의 공·사 단체(이하 "관계기관 등"이라 한다)에 협의를 요청할 수 있다.
- ③제2항의 요청을 받은 관계기관 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 성실히 응하여야 한다.

총 건수 : 49건

제 · 개정법령의 접수 현황

기간 : 2001. 8. 22. ~ 2003. 10. 28.

일자	보안기관명	제목	인건수
2002-07-15	강릉시	조례제정에 따른 사전 협의요청	1건
2003-09-08	건설교통부	자동차손해배상보장법시행령 · 시행규칙 개정안 의견조회	1건
2002-12-11	경찰청	도로교통법시행령 · 시행규칙 개정에 따른 의견조회	2건
2003-05-01	경찰청	도로교통법시행령및시행규칙개정때다른 의견조회	
2003-04-11	교육인적자원부	독학에의한학위취득에관한법률중개정법률안에대한의견조회	1건
2003-07-16	국방부	군인사법시행령 및 동법시행규칙 개정안 협의의뢰	1건
2003-06-20	노동부	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률안 의견조회	1건
2003-05-14	문화관광부	국민체육진흥법중 개정법률(안) 의견조회	1건
2002-12-18	법무부	형사법(형법 · 형사소송법)개정안에 대한 의견조회	5건
2003-02-24	법무부	형의실효등에관한법률시행령중개정령안(시안)통보	
2003-06-20	법무부	출입국관리법중개정법률(안) 검토보고에 따른 후속조치 협조	
2003-07-18	법무부	국제형사재판소관할범죄의처벌등에관한법률(안) 의견조회	
2003-08-27	법무부	민법중개정법률안 의견 조회	1건
2003-04-30	산업자원부	산업안전보건법시행규칙개정(안)의견수렴	
2001-11-30	여성부	남녀차별금지 및 구제에관한법률중 개정법률안에 대한 의견조회	3건
2003-03-28	여성부	가정폭력방지및피해자보호등에관한법률중개정법률안에대한의견조회	
2003-06-12	여성부	남녀차별금지 및 구제에관한법률중 개정법률안에 대한 의견조회	
2002-03-16	재정경제부	국고금관리법(안) 의견조회	3건
2002-03-18	재정경제부	정부회계법(안) 의견조회	
2003-08-05	재정경제부	국가채권관리법중개정법률(안) 의견조회	
2002-04-17	보건복지부	국립소록도병원운영등에관한규칙(안)협의	22건
2002-07-15	보건복지부	부랑인복지시설설치 · 운영규칙중개정령안 협의요청	
2002-08-27	보건복지부	마약류관리에관한법률중개정법률(안)등에 대한 의견조회	
2002-10-07	보건복지부	사회복지사업법시행령및동법시행규칙 개정령안 협의요청	
2002-10-10	보건복지부	생명윤리및안전에관한법률(안) 의견조회	
2002-10-15	보건복지부	간호조무사및의료유사업자에관한규칙중개정령안 의견조회	
2002-10-30	보건복지부	전문의의수련및자원인정등에관한규정및시행규칙개정령안 의견조회	
2002-11-04	보건복지부	의료관계행정처분규칙개정령안에대한 부처 의견조회	
2002-11-29	보건복지부	장애인복지법시행령중개정령안및동시행규칙개정령안 의견조회	
2002-12-06	보건복지부	의료법시행령 · 시행규칙중개정령(안) 의견조회	
2002-12-06	보건복지부	공중위생관리법시행령 및 동법시행규칙 개정령안에 대한 의견조회	
2003-01-13	보건복지부	치과의사전문의를수련및자격인정등에관한규정및동규정시행규칙안의견조회	
2003-01-27	보건복지부	의료기관회계기준 제정안 협의요청	
2003-02-14	보건복지부	모자복지법시행령 및 동법시행규칙중개정령안 협의요청	
2003-02-14	보건복지부	마약류관리에관한법률시행령 · 시행규칙중개정령(안)에 대한 의견조회	
2003-02-28	보건복지부	정신보건법중개정법률안 협의요청	
2003-03-24	보건복지부	의료관계행정처분규칙개정령안에대한 부처 의견조회	
2003-07-16	보건복지부	인구, 고령사회대책기획단규정(안) 협의	
2003-07-28	보건복지부	공중위생관리법개정법률안 협의요청	
2003-08-07	보건복지부	국민연금법중개정법률안 협의요청	
2003-10-01	보건복지부	치과의사전문의를수련및자격인정등에관한규정중개정령안 협의요청	
2003-10-21	보건복지부	아동복지법중개정법률안 협의요청	
2002-06-07	정보통신부	통신비밀보호법시행규칙중개정령(안)에 대한 의견조회	2건
2002-08-01	정보통신부	전기통신사업법개정(안) 의견조회	
2002-08-27	청소년보호위원회	청소년의성보호에관한법률중개정법률안에대한 의견제출요청	2건
2003-04-23	청소년보호위원회	청소년보호법중개정법률안에 대한 의견조회	
2002-04-22	통일부	북한이탈주민 관련 법률시행령 개정안 통보	1건
2003-07-24	행자부	지적법중개정법률(안)에 관한 의견조회	2건
2003-09-02	행자부	중양행정권한의지방이양촉진등에관한법률시행령개정(안)에대한의견조회	

3) 인권보호정책의 실행

정책 과정은 공공의 목적을 위해 정책을 수립하고, 그것을 집행하며, 그 결과에 대한 평가를 통해 정책을 조정하는 것을 일컫는다. 앞서 논의한 바와 같이 정책 과정에는 인권 보호와 실행을 중시하는 인권 관점의 사고방식이 요망된다. 이것은 정책 과정이 기본적으로 인권 보호와 향상을 도모하는 것이라고 인식하며, 또 삶의 질을 높이며 사회적 약자나 소수 집단을 위한 것이어야 한다고 보는 것이다.

이해를 돕기 위해, 여성 인권 사례를 통해 인권 보호와 향상을 위한 정책 과정이 어떻게 이루어지는지 살펴보자. 우선, 인권 관점에서 여성들의 사회적 상황을 인식하는 것이 필요하다. 곧, 매 맞는 아내의 문제 등 가정 폭력이 빈번하고, 성추행, 성희롱, 성폭행 등 성폭력 범죄가 급증하고, 채용, 승진, 보수 등에서 여성에 대한 차별이 심각하고, 빈곤 등 여러 요인으로 모성의 건강이 온전하게 지켜지지 않는 실상을 파악하여야 한다. 이러한 상황은 분명히 헌법에서 규정하는 여성 인권조차 제대로 보호받지 못하고 있는 것을 보여준다. 이를 개선하기 위한 정책이 필요하다는 것은 분명하다.

정책 수립과 집행은 법적 근거를 마련하고, 그에 따른 사업 추진을 의미한다. 곧, 행정 조직을 구축하고 예산을 편성하게 된다. 특히, 법에 따라 움직이는 민주주의 법치 국가에서 법적 근거 마련은 대단히 중요하다. 지난 10년 동안 모자 보호, 성폭력, 가정폭력 등에 관한 법을 여럿 제정하거나 개정하였다는 사실은 그만큼 여성 인권이 발전되었다는 것을 의미하는 것이다.

그러나 인권실행은 법 제정으로 끝나는 것이 아니다. 법이 인권 보호와 성취에 부합되게 올바르게 시행되고 있는지 감시하고, 또 그 법의 한계가 무엇인지 파악하여 보완하는 것이 중요하다. 예를 들어, 가정폭력 및 성폭력에 관한 법이 제정되었지만, 실제로 그 법에 제대로 작동하고 있는지 여부가 인권 보호와 발전에 중요하다. 그래서 법의 시행 여부를 끊임없이 감시하고 평가하는 것이 필요하다. 이와 같은 정책 수립과 집행, 평가의 과정은 오른쪽 표와 같이 요약할 수 있을 것이다.

위의 여성 사례에서 보듯이, 인권 중심의 사고방식에 입각하여 정책을 수립하고 집행할 때 비로소 인권 보호와 발전을 기약할 수 있게 된다. 곧, 인권을 강조한 정책 과정은 사회 전반의 인권 보호와 발전을 도모하는 구체적이며 실질적인 방안이다. 이것은 결국 사회 전반의 갈등을 최소화하며 사람들의 존엄성과 자유를 보장하며, 삶의 질을 향상시키는데 기여하게 된다.

오늘날 우리 사회는 여성과 같이 인권 침해를 겪거나 위협받고 있는 사회적 약자나 소수 집단

여성 인권 보호와 성취를 위한 정책 과정(사례 이해)

여성 인권 상황	인권 침해 사례가 빈번하게 나타남. - 가정 폭력, (매 맞는 아내 등 사회 문제 등장), - 성폭력 (성추행, 성희롱, 성폭행 등 범죄 급증), - 채용, 승진, 보수 등에서 차별, - 빈곤 등으로 모성 건강 위협
헌법 보장	제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. 제32조 ④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. 제34조 ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. 제36조 ① 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. ② 국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.
정책 수립	인권 관점에서 생각하기 여성 인권 침해 상황 파악 여성 인권 증진 방안 강구
법 제정	‘모자보호법’ (1986) ‘성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률’ (1994), ‘여성발전기본법’ (1995) ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ (1997) ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ (1997) ‘남녀차별금지 및 구제에 관한 법률’ (1999)
인권 실행 및 감시	가정폭력 및 성폭력 신고센터 운영 남녀차별신고센터 운영 가정폭력 및 성폭력 관련 사업 지원책 수립 (성폭력상담소, 사회복지기관, 쉼터 등 민간단체 지원 정책 수립, 시민 활동 지원)

이 많다. 특히, 급격한 사회 변동을 겪으면서 여러 유형의 사회적 약자들이 생겨나고 있다. 이들의 인권 보호와 실행을 위해 정책이 특히 필요한 상황이 많다.

빠른 속도로 산업화되고 고용 구조가 바뀌면서 급속도로 늘어난 외국인 노동자의 인권 문제가 대표적인 보기이다. 국적에 관계없이 모든 사람이 기본적 인권을 누려야 한다고 규정한 국제 협약에 비추어 외국인 노동자들이 겪는 인권 침해는 국제 사회에서 우리나라의 위상과 평판에 크게 영향을 미치게 된다.

또 다른 보기로서, 가족 해체의 급증이라는 사회 변화로 말미암아 생기는 아이들의 인권 문제나 노령화 사회에서 소외된 노인들의 인권 문제를 들 수 있다. 최근 급증하는 이혼 등과 같은 가족 해체로 말미암아 자녀들은 본인의 의사와 관계없이 이루어지는 이유로 경제적 곤경, 정서적 불안 등 여러 형태의 피해를 겪는 최대 피해자인 셈이다. 주체적인 인격체이면서 또한 보호받을 권리를 가지는 아이들의 고유한 권리가 전혀 존중되지 않는 것이다.

또 노령화 사회에서 사회적으로 경제적으로 소외된 채 보호받지 못하는 노인들도 인권을 온전히 누리지 못하고 있다. 장애인, 성적 소수자와 같은 사회적 취약(소수) 집단도 사회적 차별과 질서 속에서 갖가지 인권 침해를 겪고 있다.

이러한 사회적 취약(소수) 집단을 위해서 헌법에서 보장하는 수준, 국제 사회의 인권 협약 수준, 사회적 합의에 근거한 요구 수준 등에 부합되는 인권 정책이 실행되어야 할 것이다. 이렇게 인권 관련 정책이 실행된다면 우리나라의 인권 상황은 전반적으로 크게 개선될 것이다. 또한 그것은 우리 사회의 '삶의 질'을 높이고 '사회 안정'을 향상시키는데 크게 기여할 것으로 기대된다.

그러나 정책에 인권의 요소를 반영하는 것이 단순하지 않다. 많은 경우에 그 정책이 인권과 어떻게 관련되지 판단하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 더욱이 인권은 단일의 실체가 아니라 여러 가지 내용이 복합적으로 뒤얹혀 있기 때문에 인권 사이의 충돌 가능성이 있다. 따라서 인권과 정책 관련성은 관점에 따라 다르게 해석될 수 있으며, 또 강조점에 따라 정책 집행의 우선순위에 영향을 받게 될 것이다. 이러한 유형의 갈등 사례를 다음의 폐쇄회로 텔레비전 설치 정책에서 볼 수 있다.

폐쇄회로 텔레비전 설치를 둘러싼 입장 차이에서 보듯이 정책 결정과 집행이 인권 실행에 어떻게 영향을 미칠 것인가 판단하는 것은 쉽지 않다. 범죄가 늘어나면 주민 안전과 관련하여 여러 형태의 인권 침해가 일어나게 될 것이라는 주장은 맞다. 그래서 폐쇄회로 텔레비전을 설치해서 범죄를 줄여 인권을 보호하여야 한다는 것도 설득력을 갖는다. 그러나 폐쇄회로 텔레비전 설치가 사생활을 침해하게 될 것이라는 주장도 일리가 있다.

폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치를 둘러싼 갈등 (사례 검토)

〈진행 과정〉

- 재정자립도 91.26%로 기초 자치단체 중 전국 1위인 서울 강남구에는 다른 구에서 찾아볼 수 없는 첨단 신증행정 서비스를 제공함(인터넷 문화일보 2003년 8월 29일)
- 서울 강남 지역에 살인 등 강력 사건이 잇따라 발생, 치안부재 비판여론이 거세지고 있는 가운데 경찰이 서둘러 강남구 관내 골목길에 폐쇄회로TV(CCTV)를 설치기로 함. 내년 초까지 구 예산 32억원을 들여 총 272대의 CCTV가 설치될 예정. 경찰이 관내 범죄 다발지역을 선정하면 구청이 주민 3분의 2 이상 동의를 얻어 CCTV를 설치하는 방식.(인터넷 한국일보 2003년 10월 21일)

〈정책 의도〉

- 경찰은 순찰지구대에 CCTV 중앙 관제실을 설치, 24시간 범죄 감시.
- 경찰의 부족한 치안인력을 대체.

〈반응〉

- 찬성: 범죄 예방 등 시민 생활 안전 기여.
- 반대: 모든 시민을 잠재적인 범죄자로 취급하며 기본권을 침해하는 행위. 최소한의 법적 근거도 없이 시민 행동을 감시하는 것은 문제. 개인에 관한 정보를 당사자의 승낙이나 동의 없이 수집, 저장하는 것은 프라이버시 침해.

이와 같이 권리끼리 충돌하는 경우에 정책 수립 및 집행과 인권의 관련성 문제는 더욱 복잡해진다. 이런 상황에서 정책 입안자는 불가피하게 선택을 요구받게 된다. 정책의 성격에 따라 어느 권리가 더 중요하고, 사회적 요구가 무엇인가 판단하여 선택을 해야 한다. 그 과정에서 정책의 인권 관련성은 더욱 뚜렷하게 드러나게 된다. 인권을 어떻게 보고 있나 나타나고, 어떤 측면의 사회적 요구를 반영하나 밝혀지게 된다.

그러나 그러한 과정은 대개 단순하지 않다. 정책적 판단을 내리기도 쉽지 않다. 경우에 따라서는 사회 갈등을 야기하기도 하고, 다른 정책과의 충돌을 일으키기도 한다. 급기야는 정책에 혼선을 초래할 가능성까지 안고 있다. 그리고 그런 혼란은 정책의 원래 목적을 달성하는데 방해가 되기도 한다.

그렇기 때문에 정책 수립 및 집행 과정에 발생하는 인권 침해를 방지하고, 인권에 미칠 영향을 파악하기 위해서는 전문적인 판단이 필요하다. 이러한 판단이나 평가 과정에 인권 관련 전문 지식을 활용할 제도적 장치로서 '인권영향평가'와 같은 특별 제도의 도입이 필요하다.

'인권영향평가' 제도의 취지는 중앙정부나 지방자치단체에서 시행하는 정책 과정에서 인권에 미치는 영향을 사전에 평가하여 인권 침해 요소를 사전에 차단하자는데 있다. 환경영향평가제도

나 교통영향평가제도를 전주어 보면 그 취지를 쉽게 이해할 수 있다. 대규모 시설물을 건설하려고 할 때 그것이 환경이나 교통에 미칠 영향을 사전에 평가하여 예상되는 부작용을 막으려고 하는 것처럼, 새로운 정책이 인권에 미치는 영향을 평가함으로써 인권 침해를 막으려는 것이다. 환경이나 교통처럼 인권 침해를 겪은 뒤에 구제하거나 보상하는 것보다 침해 요소를 사전에 파악하여 예방하는 것이 훨씬 중요하기 때문에 인권영향평가제도는 대단히 필요하다.

인권영향평가제도의 도입은 인권에 대한 인식과 평가에 전문가의 역할이 중요하다는 것을 반영하는 것이다. 인권은 성격상 시대적 상황에 따라 발전되어 가고 있다. 다양한 내용 탓으로 서로 간에 긴장과 충돌이 일어나기도 한다. 또 시행 과정에서 사회적 문화적 차이에 따라 갈등을 빚고 있다. 그렇기 때문에 인권에 대한 사회적 이해를 위한 노력이 필요하며, 그에 관한 전문적인 탐구가 필요하다. 이러한 전문적 지식을 존중하여 정책에 반영할 때 인권 침해의 가능성은 그만큼 줄어들게 되는 것이다.

한편, 인권영향평가제도의 도입뿐만 아니라 인권을 제약하는 정부의 정책이 헌법적으로 정당한지를 판단함에 있어 헌법재판소가 기본적인 심사 기준으로 사용하는 비례의 원칙을 검증하는 것이 역시 중요하다. 헌법재판소는 비례의 원칙을 4단계의 내용으로 심사하고 있는데 4단계의 질문을 통과하지 못하면 위헌판단을 내리게 되는 바, 정책과정에서 이러한 4단계의 질문을 던져 봄으로써 정책이 인권에 기여하는가를 판단할 수 있는 근거를 가질 수 있게 된다. 그 4단계란 i) 목적의 정당성 ii) 수단의 적합성 iii) 침해의 최소성 iv) 법익의 균형성 등이다.

아울러 정책의 인권영향평가 못지않게 정책의 집행 과정에서 인권 실행의 수준을 확인하고 감시하는 것이 중요하다. 곧, 인권 실행을 감시하는 장치는 인권 실천의 수준을 향상시키는 지렛대와 같은 것이다. 인권 침해가 일어날 경우 피해자는 반발과 항의를 하게 되지만, 인권 침해의 피해자는 성격상 약자의 위치에 있기 때문에 시정을 요구하거나 피해 사실을 알리는 것이 쉽지 않다. 인권 침해를 시정하지 못하게 되고, 심지어 묻혀 버리는 경우도 많다. 따라서 인권 실천의 수준을 높이기 위해서는 끊임없이 인권 상황을 확인하고 침해 여부를 감시하는 것이 중요하다. 이런 점에서 인권 관련 시민사회단체의 역할이 중요하다.

이렇게 인권의 중요성에 대한 사회적 인식이 커지면서 인권 보호와 발전을 위한 다양한 활동이 전개되고 있고, 또 그에 따른 조직이 갖추어지고 있다. 시민사회단체의 활동과 더불어 국가인권기구의 역할이 대단히 중요하게 되었다. 오늘날 국제 사회의 추세가 인권을 중심 가치로 두고 있는 상황에서 인권 보호와 실천을 위한 국제 사회의 기준에 부응하기 위해서는 전문적인 국가인권기구가 꼭 필요한 것이다.

우리나라에서도 이러한 국제 사회의 요구에 부응하여 2001년에 국가인권기구인 국가인권위원회가 설립되어 많은 활동을 하고 있다.

2. 인권 보호와 향상은 조직을 통해

헌법이나 법률 조항은 인권 보호와 향상을 위한 기본 틀을 제공하고 있지만, 그것은 담당 조직이 없으면 실행되기 어렵다. 앞서 헌법에 명시된 권리를 살펴보면서 관련된 행정부처를 대략 확인하였지만, 권리의 내용을 세분하여 보면, 관련 행정부처는 더 많아지게 된다. 더 나아가 정책 수립 및 집행, 평가 등과 관련지어 보면, 관련 조직체의 구분이 쉽지 않을 정도로 복잡한 것을 알 수 있다. 그래서 모든 행정부처가 인권 보호와 향상에 관련되어 있다고 할 수 있다.

이 점을 고려하여 인권과 조직의 관계를 살펴보고자 하자. 아무리 좋은 정책을 세우고 집행하려고 해도 그것을 담당하는 조직이 없으면 제대로 실행되기 어렵다. 그렇기 때문에 효율적인 인권 실행을 위해서 적절한 조직이나 기구가 필요하며, 또 그에 따른 조직 관리가 중요하다.

1) 인권 실행을 위한 조직 구축

사회 전반의 인권 실행을 높이기 위해서는 그 일을 맡는 특별 조직이나 기구가 필요하다. 인권 선진국이라고 할 수 있는 나라에서는 이미 오랜 전부터 인권 보호와 실행을 위한 정부 조직체를 구축하는데 힘써온 것을 볼 수 있다. 그러한 인권기구는 각 나라의 여건에 따라 다양한 양상으로 나타났다. 예를 들어 영국의 사례를 살펴보자. 영국이 다인종 사회로 바뀌면서 인종 차별이 심각한 사회 문제로 부상하면서 인종 관련법을 제정하고 인종평등을 위한 조직을 구축하였다. 1965년 '인종관계법'을 제정하여 인종차별선동을 범죄로 규정하며 대처한 이후 인종 차별에서 비롯된 인권 침해를 방지하고자 노력하는 것을 볼 수 있다. 1976년에 개정된 법에 근거한 '인종평등 위원회(Commission for Racial Equality)'는 인종차별 사례 조사, 인권침해 문제 해결 등 인종을 둘러싸고 벌어지는 사회적 갈등을 해결하는데 진력하고 있다. 또 여성에 대한 임금차별 문제를 해결 위해 '동일급여법'(1970년), '성차별법'(1975년)을 제정하여 남성과 여성의 기회 균등을 위한 법적 근거를 마련하고, '평등기회위원회(Equal Opportunities Commission)'를 설치하여 차별 사례를 적발 시정하는 등 여성 인권 증진 활동을 전담하고 있다.

우리나라에서도 인권 실행의 발전을 위해서 행정 조직을 새롭게 구축하였다. 1994년에 국민의 권리와 불편·불만사항을 구제·처리하기 위해 국무총리 소속으로 국민고충처리위원회를 설

치하고, 1997년에 청소년보호법을 제정하여 청소년보호위원회(문화공보부 소속으로 발족하였다가 1998년에 국무총리 소속으로 변경)를 설치한 것이 대표적인 보기이다. 그리고 여성 인권 증진을 위하여 1998년에 여성정책의 기획·종합을 담당하는 대통령직속 여성특별위원회를 신설하였으며, 그것은 2001년에 정부 부처로서 여성부의 발족으로 발전하였다.

이처럼 인권에 대한 인식이 높아지면서 정부 조직에 인권을 담당하는 부처가 늘어났던 것이다. 그러나 점점 복잡해지면서 아울러 전문화가 요구되는 현대 사회의 추세에 부응하여 인권에 관한 전담 부처는 꼭 필요하다. 또 국제 사회에서 인권에 대한 요구와 기대가 커지면서 인권 실행의 수준은 국가의 대외적 신용도를 결정하는 주요 지표가 되고 있다.

이런 상황에서 인권 전담 국가기관인 국가인권위원회의 발족은 우리나라의 인권 실행을 획기적으로 발전시키는 이정표로 평가된다. 인권과 직결되는 국가기관의 발족은 우리 사회의 인권 실행을 위해 정책을 개발하고, 인권 침해에 적극적으로 대처하고 구제하는 활동을 활성화하는데 기여하며, 더 나아가 사회 전반에 인권의 감수성을 높이고, 인권 문화를 확산하는데 중추적인 역할을 수행할 것으로 기대되기 때문이다. 이와 같이 인권 전문 국가기구가 조직되었다는 것은 그만큼 인권에 대한 사회적 기대를 반영하였다는 점에서 높이 평가되고 있다. 또 정부 차원에서 인권 실행의 향상을 위한 조직적 지원이 필요하다는 것을 보여주는 것이다.

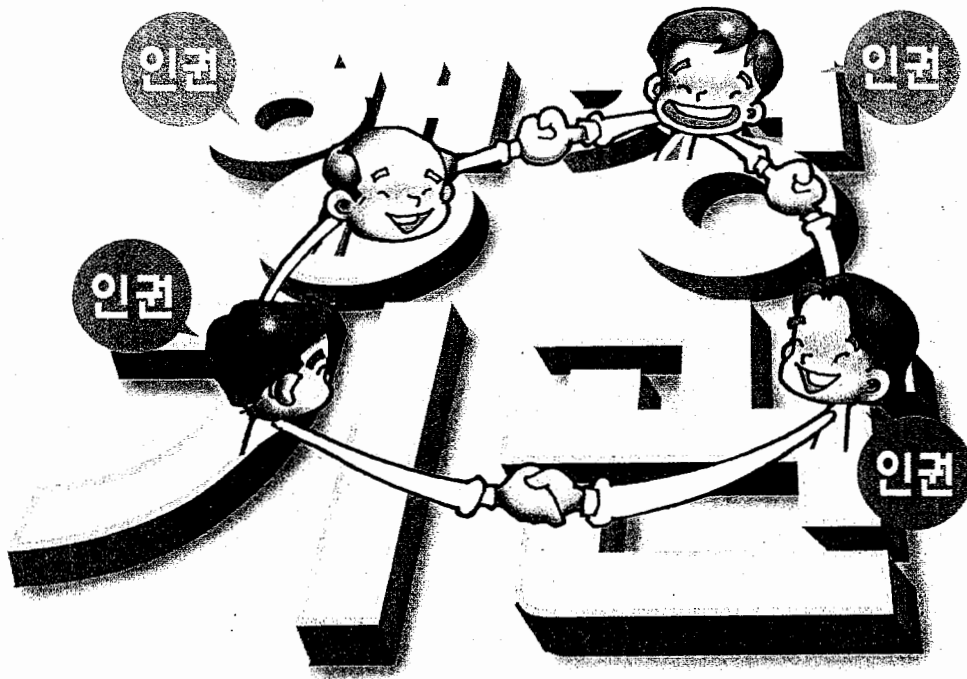
이러한 인권 보호와 발전을 위한 행정 조직이나 기구는 사회 갈등을 해소하고 구성원간의 화합에도 기여하게 될 것이다. 때로는 과거에 벌어진 인권 침해를 철저하게 규명하여 구성원들의 인권 회복에도 기여하고 차후의 인권 침해를 방지하는 교훈으로 삼기도 한다. 대표적인 보기로서 제2차 세계대전이나 유고 내전이후에 설치된 국제전범재판소를 들 수 있다. 홀로코스트(대학살)나 인종청소와 같은 참혹한 인권 유린 사건을 되풀이하지 않겠다는 국제 사회의 의지가 반영되어 있고, 또 그것으로부터 교훈을 얻으려는 것이었다. 과거의 인권 침해와 유린 사건을 철저하게 규명하며 역사의 교훈을 삼으려는 화해위원회 같은 특별인권기구는 여러 나라에서 볼 수 있다. 인종분리정책을 폐기한 뒤 과거 사실을 규명하면서 국민 통합으로 나아가고자 하는 남아프리카공화국의 '진실과 화해위원회'나 남미 여러 나라에서 군사 독재정부 이후 설치된 화해위원회가 대표적인 보기들이다. 우리나라에서는 2000년에 출범한 대통령 산하의 의문사진상규명위원회는 이런 유형의 인권 발전 기구이다. "민주화운동과 관련하여 의문의 죽음을 당한 사건에 대한 진상을 규명함으로써 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적"(제1조)으로 하는 이 기구는 과거의 인권 침해 문제를 해결함으로써 인권 실행 수준을 높이며 국민 화합에 기여하게 될 것으로 기대된다.

지금까지 살펴본, 청소년보호위원회, 여성부, 의문사진상규명위원회, 그리고 국가인권위원회와 같은 부처나 기구 등이 설립 목적에 부합되는 활동을 올바르게 하게 된다면, 국내의 인권 실행 수준을 높이며, 또한 궁극적으로 모든 국민이 화합하며 존엄성을 누리며 사는 사회를 만드는데 중추적인 역할을 할 것이다. 그에 따라 우리나라는 국제 사회에서 요구하는 인권 실행 기준에 부합되는 사회가 될 것이다.

2) 인권 실행을 위한 협력시스템 구축

인권 실행을 위한 특별기구나 조직은 정부 조직체의 일부분에 지나지 않는다. 사회 전반의 인권 발전을 위해서는 정부 부처의 전반적인 인권 중심적인 사고방식에 의한 업무 추진이 절대적으로 필요하다. 각 조직체는 제각기 고유한 목적과 임무를 갖고 있지만, 인권 실행을 높이려는 방향으로 조직을 운용한다면 인권 실행을 높이는 데 크게 기여하게 될 것이다.

아울러 인권 관련 부처가 성공적으로 임무를 수행하기 위해서는 그런 기구의 활동에 다른 정부 부처의 이해와 적극적인 협력이 절실하게 필요하다. 그에 따라 정부 조직체 전체가 인권 실행에 기여하도록 조직 간의 협력 시스템을 구축하는 것이 중요하다. 조직 내부에서, 또 조직끼리의 협력을 통하여 인권 보호와 향상을 도모하여야 하는 것이다. 곧, 각 부서는 인권에 관련된 자료



및 정보를 교환하고, 인권 침해를 방지하기 위한 장치를 갖추는 것이 필요하다.

우선, 인권 실행의 협력 시스템 구축을 위해 조직 내부의 문제를 살펴보자.

사회의 어느 곳에서나 마찬가지로 정부 조직체에서도 인권 침해가 일어날 가능성은 항상 존재한다. 따라서 인권 침해를 방지하기 위해 적절한 대책을 갖출 뿐만 아니라 인권 침해가 일어났을 경우 대처하고 구제하기 위한 장치가 필요하다. 예를 들어, 인권 교육을 통하여 조직원들이 투철한 인권 의식을 갖는다면 인권 침해의 가능성은 그만큼 줄어들게 된다. 그리고 인권 침해가 일어났을 때 인권 관점에서 처리하게 될 것이다. 곧, 인권 침해 신고 센터나 고충처리 전담 창구, 피해자 보호 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 이렇게 인권 중심으로 조직을 운영하는 것은 그 조직의 인권 의식을 반영하게 마련이다.

다음으로, 인권 실행을 높이기 위한 조직 간의 협력 방안을 살펴보자.

실질적으로 인권 보호와 증진 활동은 조직의 테두리 내에서만 이루어지지 않는다. 특히, 인권 문제는 전문적인 판단과 대처가 중요하기 때문에 정부 조직체 사이의 긴밀한 협력이 필요하다. 보기를 들어, 2003년 5월 '남녀차별금지및구제에관한법령'을 개정하면서 성희롱 방지를 위한 교육과 성희롱에 관련된 일 처리에 관하여 여성부가 각 공공기관에 협조를 요청하는 사례를 살펴보자. 우선, 이 법령에서 규정하는 성희롱 방지 교육은 교육 내용과 교육 방법 등 여러 측면에서 전문가의 협조 없이는 성과를 거두기 어려울 것이다. 만약 여성부, 교육인적자원부 등 관계기관의 협력을 받게 되면 교육의 성과는 한결 커지게 될 것이다. 또 여성부의 요청이 있다고 하더라도 각 기관에서 교육 시행을 협력하지 않으면 성과를 얻을 수 없을 것이다. 각 기관이 교육 계획을 세워 전문가를 초청하여 교육을 시행할 때 비로소 이 법령은 소기의 성과를 얻을 수 있는 것이다. 이처럼 인권 실행은 각 부처가 긴밀하게 협조할 때 효과를 얻게 되는 것이다.

또, 시민 사회단체에서 여성 차별 제도라고 지적하는 호주제 문제의 경우에서 보듯이 각 부처가 협력해야 할 사항은 앞으로 끊임없이 생겨날 것이다. 국무회의에서 호주제 폐지를 비롯한 가족법 개정을 추진하기로 결정하고, 여성부, 법무부, 행정자치부 등 관계 부처와 시민단체가 참여하는 「호주제 폐지 특별기획단」을 발족하여 대처하였듯이, 인권 실행을 높이기 위해서 관계 부서의 협력은 다양한 방식으로 이루어지게 될 것이다. 요컨대, 여러 차원에서 '인권 실행 제고'라는 목적 아래 각 부처의 협력이 이루어지는 것이 중요하다.

사회가 급변하면서 여러 유형의 인권 문제가 생겨나고 있다. 행정 기관에서는 인권 문제에 대하여 끊임없이 관심을 갖지 않을 수 없는 상황이다. 그러나 인권 문제는 성격상 대처 방안을 자체적으로 판단하기 어려운 경우가 많다. 따라서 각 부서에서는 "국가행정기관이나 지방자치단체

의 장은 인권의 보호와 향상에 관련된 문제를 국가인권위원회에 협의하도록 되어있다”(국가인권위원회법 제20조 참조)는 법대로 국가기관인 국가인권위원회와 적극 협의하는 것이 필요하다.

3. 공무원은 인권 실행의 주체

행정을 실질적으로 움직이는 것은 공무원이다. 정책을 수립하고 집행하며, 조직을 이끌어 가는 것은 공무원이기 때문이다. 이런 점에서 인권 보호와 실행의 실질적인 성과를 결정하는데 공무원의 역할은 절대적으로 중요하다. 공무원이 얼마나 투철한 인권 의식을 갖고 있는냐에 따라, 또 얼마만큼 인권 감수성이 높으냐에 따라 인권 실행의 수준이 결정된다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 공무원의 인권 의식이나 인권 감수성은 대단히 중요하다.

여기에서 인권은 특별한 인간관에 기초하고 있다는 것을 인식하여야 할 것이다. 곧, 인권 존중은 모든 사람이 존엄성을 누리며 서로 평등한 관계를 갖는 존재라는 가치관을 반영하는 것이며, 인간 존엄과 평등 대우가 실천되어야 한다고 믿는 것이다. 이처럼 인권 존중 의식에는 인간 삶에 대한 자세와 가치가 반영되어 있다. 차별에 반대하며, 사람들을 서로 존중하는 사회를 만들어 가겠다는 의지를 담고 있다.

인권의 중요성을 인식하고 그것을 실천하려는 의지가 인권 의식과 감수성으로 나타난다. 따라서 인권 의식과 감수성은 인권 실행의 밑바탕으로 작용하게 마련이다. 이렇게 중요한 인권 의식과 감수성을 높이기 위해서 특별 교육, 곧 인권 교육이 필요하다.

인권 교육은 특별한 교육 과정과 교육 내용을 통해 의식적으로 인권 의식을 높이며, 인권 중심의 사고방식을 갖도록 하는 것이다. 그것은 권리와 책임/의무의 관계를 인식하고, 다른 사람의 권리를 존중하고 배려하며, 더 나아가 모든 사람의 권리 증진을 위해 책임 있는 행동을 하도록 가르치는 것이다. 따라서 인권 교육은 단순히 인권 지식을 전달하는 것이 아니라 인간과 사회에 대한 뚜렷한 가치관을 심어주는 것이며, 그에 합당한 행동을 하도록 만들려는 것이다. 이러한 인권 교육은 사람이 사람답게 대우받으며 살아가려는 사회를 만드는 기초 작업인 것이다.

인권 교육의 내용은 피교육자에 따라 다양하게 구성되어야 한다. 인권 선언 및 인권 증진을 위한 역사적 지식을 가르치기도 하고, 권리와 책임/의무의 동반적 관계를 올바르게 이해하며, 사회에서 일어나는 부당함, 불평등, 차별을 인식하고, 다른 사람에 대한 열린 자세와 차이를 갖도록 가르치기도 한다. 더 나아가, 인권 교육은 합리적 의사소통, 비판적 사고, 협력 및 갈등 해결 능력을 함양하고, 긍정적 관계 형성을 위한 사회적 기술과 긍정적 자기 인식을 계발하도록 돕는다.



이런 과정을 통해 인권을 추상적이고 관념적인 것이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에 걸쳐, 또 일상생활 속에서 확인하고 실천하는 것으로 이해하는 것이 필요하다.

사회 전반적으로 인권 의식과 감수성이 높아진다는 것은 그만큼 일상생활에서 인권을 존중하는 인권 문화가 확산된다는 것을 뜻한다. 사회 관행이나 의식, 규범, 가치가 인권을 중시하는 인권 문화가 확산되면, 인권 실행의 사회적 토양이 그만큼 풍부해진 것이다. 그러한 사회적 토양에서 법 제정이나 집행이 인권 중심으로 이루어지게 되며, 일상생활에서 인권이 존중될 것이다.

이와 같이 인권 의식이나 감수성을 강화하고, 인권 문화를 확산하는데 기여하는 인권 교육은 사회 구성원 모두에게 필요하다. 특히, 인권 실행의 중요한 역할을 맡고 있는 공무원에게 인권 교육은 지속적으로 실시되어야 할 것이다. 효율적인 인권 교육을 위해서 공무원을 위한 인권 교육 프로그램, 교재 및 교과 과정의 개발이 요구되며, 전문 교육자의 확보를 통하여 실질적이고 전문적인 인권 교육이 실시되어야 할 것이다.

인권 교육이 성공적으로 이루어지면, 공무원들은 인권 상황을 더 잘 이해하고, 따라서 인권 침해를 사전에 방지하거나, 인권 침해가 있을지라도 더 잘 대처하게 될 것이다. 특히, '소극적 인권'에서 '적극적 인권'으로 인권 개념이 바뀌어 가는 양상을 이해하게 되면서 새로운 법령의 제정이나 집행 과정에서 인권 발전에 기여하게 될 것이다. 이처럼 공무원들이 높은 수준의 인권 의식과 감수성을 갖게 되면, 행정은 인권 보호와 향상에 전일보할 것이다. 따라서 우리나라는 인권 선진 국가로 빠르게 발전하게 될 것이다.

이제, 공무원이 부딪히는 인권 관련 문제를 행정 서비스의 대상인 시민들과의 관계와 동료 직장과의 관계로 구분하여 살펴보자.

1) 대민 관계는 인권 존중의 기초에서

공무원의 고객은 국민이다. 공무원은 국민의 심부름꾼이라는 의미의 공복(公僕)이라는 인식은 널리 확산되어 있다. 더 나아가 요즘에는 고객의 요구에 어떻게 맞춤 서비스를 잘 하는가에 관심을 갖기 시작하였다. 행정 서비스의 만족은 효율성, 신속성, 정확성 등 여러 가지 기준에 의해 평가될 수 있지만, 고객(국민)의 인권 존중만큼 더 중요한 것은 없다. 따라서 인간으로서 모든 국민의 존엄성을 존중하고, 모두 공정하게 대우하는 것은 공무원이 가져야 할 기본 소양이다.

그러나 행정 서비스에 대한 요구가 많고 다양해짐에 따라 공무원의 대민 관계는 그렇게 쉽지 않다. 이런 상황에서 행정은 다수가 요구하는 대로 움직이게 되고, 소수의 요구를 소홀히 다루거나 심지어 무시하게 된다. 이 과정에서 제일 소홀하게 다루어지는 집단은 대체로 권력을 갖고 있지 못한 사회적 약자나 사회적 소수자들이다. 결국 행정 처리 과정에서 공평한 인권을 누리지 못하는 집단이 생기게 된다.

인권은 성격상 사회적 약자나 소수자에 대한 우선적 배려를 요구한다. 이런 점에서 공무원은 사회적 약자나 소수자에 대한 관심을 각별히 더 기울여야 할 것이다. 왜냐하면 법이 보장하는 인권은 최소 수준의 인권이라면, 행정은 최대의 인권 실현을 지향하는 것이기 때문이다.

2) 공무원끼리 인권 존중 중요

앞서 공무원의 인권 의식과 인권 감수성을 누차 강조하였다. 그리고 대민 관계에서 인권 존중을 실천하는 것이 중요하다고 하였다. 이러한 것들은 공무원 사이의 관계에서도 적용되어야 할 것이다. 덧붙여 공무원들 사이의 인권 문제는 관료제라는 조직의 특성과 연계되어 생겨난다는 점을 유의하여야 한다는 것이다.

정부 조직체는 전형적인 관료제이다. 관료제는 업무 분장, 위계질서, 규정에 의한 공명정대한 일처리, 공사(公私) 구분 등 여러 특징을 갖고 있다. 이러한 특성과 인권의 관계를 올바르게 이해하는 것이 필요하다.

우선, 평등한 인권이 업무의 공평한 배분을 의미하지 않는다. 모든 사람이 똑같은 인권을 갖고 있다고 하여 일을 똑같이 나누어 가질 수는 없다. 일은 중요성에 따라 분담되며, 책임을 지우게 마련이다. 행정은 일을 효율적으로 하기 위해 위계질서를 설정하고, 그에 따라 명령과 복종을 요

구하는 것이다. 그러므로 행정 과정은 불가피하게 비대칭적인 관계 속에서 이루어진다.

그렇다면 불평등한 업무 분장 속에서 인권 평등은 어떤 의미를 갖는가? 그것은 모든 공무원이 인간의 기본 권리를 똑같이 갖고 있다는 것을 의미한다. 비록 행정 체계 속에서 위계질서가 요구되고, 역할의 중요성은 불평등하지만, 그것이 구성원의 기본 인권이 불평등하다거나 인권 침해를 허용하는 것은 아니다. 헌법에도 명시하고 있듯이, 모든 사람은 성별, 종교, 사회적 신분에 의해서 차별 받아서는 안 된다(제11조). 행정 처리 과정에서 여성이라는 이유로, 특정한 종교를 갖고 있다고 하여, 또는 학력이나 가정 배경이나 신체적 조건에 의해서 차별 받아서 안 된다는 것이다. 곧, 공무원들은 일처리 과정에서 불평등한 관계에 있지만, 기본 인권은 똑같이 존중되어야 한다. 인권은 공무원이라는 신분에서 비롯된 것이 아니라 인간이란 이유로 모두 똑같은 것이기 때문이다.

요컨대, 공무원끼리의 인권 실행의 핵심은 아무리 위계질서가 뚜렷하다고 하더라도 서로 똑같은 인격체로서 존중하고 대우하여야 한다는 것에 있다. 이와 같이 동등한 인격체로서 대우를 받지만, 그렇다고 직무 태만을 허용하거나 그에 따른 질책이나 처벌이 불가능하다는 것은 아니다. 권리는 기본적으로 책임과 의무와 밀접하게 관련되어 있다는 점을 다시 명심할 필요가 있다. 인권을 주장한다고 할 때 인격체로서 존중을 받지만, 동시에 일에 대한 책임과 의무의 철저한 이행을 요구받는 것이다. 다시 말해, 인권을 존중받는 것은 맡은 임무와 책임을 완벽하게 수행할 때 진정으로 의미를 갖게 된다.

4. 인권 실행의 원동력은 예산 편성

행정의 성공은 정책, 조직, 인사뿐만 아니라 효율적인 예산 운용에 있다. 이 점은 인권 실행의 측면에도 해당된다. 인권 실행의 실질적인 성공은 예산 지원 없이는 기대하기 어렵다. 곧, 인권 실행을 위해서 비용이 든다는 것과, 투자 없이는 인권 실행의 효과를 기대하기 힘들다는 것을 의미한다.

우선, 인권 실행을 위해서는 인권 인지적(human rights sensitive) 예산 편성이 요구된다. 예를 들어, 복잡한 도로에 육교를 건설한다고 하자. 대부분의 육교는 계단을 이용하여 도로를 건너도록 건설되어 있다. 그러나 계단으로 된 육교를 휠체어를 이용하는 장애인이 건너는 것은 불가능하다. 공공 시설물인데도 모든 시민의 접근성이 확보되지 않은 것이다. 만약 육교에 완만한 경사로가 건설되어 있다면 이런 문제는 한결 완화될 것이다. 완만한 경사로를 건설할 할 경우 더 많은 예산이 들어가게 된다. 시민의 접근성 측면을 무시할 것인가? 예산을 줄일 것인가? 이 문제는 인권 측면에서 보면 답이 명백하다. 접근성을 확보하도록 경사로를 건설하여야 한다. 그렇기

때문에 처음부터 경사로 건설을 포함하는 예산을 짜야할 것이다. 이렇게 인권에 영향을 미치는 측면을 고려하여 예산을 편성하여야 하는 것이다.

인권 인지적 예산 편성은 인권 국가 건설의 초석을 다지는데 기여하게 된다. 아울러 인권 침해에서 비롯된 사회 갈등을 줄이는데 기여할 것이다. 예를 들어, 지하철을 건설할 때 장애인의 이동을 고려하여 엘리베이터와 같은 시설물을 건설하는 비용을 예산에 반영하였다면, 이동권을 둘러싼 사회 갈등은 일어나지 않았을 것이다.

인권 인지적 예산 편성은 기본적으로 인권 중심의 사고방식을 요구한다. 그리하여 예산 편성 지침에 인권에 미치는 영향을 고려할 것을 규정하는 것이 중요하다.

인권 측면에서 볼 때, 인권 인지적 예산은 크게 세 가지 성격의 예산으로 반영된다.

첫째, 사회적 약자의 인권 보장과 증진을 위해 쓰이는 '특정 인권 예산'이다. 곧, 인권 침해를 겪고 있는 사회적 약자의 인권 상황을 개선하기 위해 우선 고려한 예산이다. 예를 들어, 정부는 특수교육 보조원 인건비 등 장애어린이를 위한 특수교육예산을 지원하기로 결정하고 이를 2004년 예산에 반영하였다. 헌법에 보장된 평등교육권, 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등을 제대로 누리기 위해서는 교육이 중요한데, 장애 어린이들은 그에 합당한 교육을 받지 못하였던 것이다. 이들의 인권 상황을 개선하기 위한 특정한 예산을 편성한 것이다.

둘째, 사회 전반에 인권을 증진하기 위한 '인권 개선 예산'이다. 곧, 특정한 집단을 염두에 두지 않고, 사회 전반의 인권 인식이나 인권 상황을 개선하기 위하여 편성하는 예산이다. 인권 교육, 인권 침해 피해자 구제, 인권 상황 개선 캠페인 등과 같이 사회 구성원들이 혜택을 누리게 되는 예산이다.

셋째, 간접적으로 인권 증진에 기여하는 '일반 예산'이다. 인권 증진을 포괄적으로 이해하면 인권 예산의 폭은 한없이 넓게 된다. 예를 들어, 교육받을 권리 보장을 위하여 학교 시설 확장과 교육 질 향상을 위한 프로그램 개선에 예산을 편성하였다면, 그 자체는 교육을 위한 일반 예산이지만, 그것은 넓은 의미에서 인권 증진에 기여하게 될 것이다. 또 학교 교실을 지으면서 장애 어린이의 접근성을 고려하여 설계와 시설물 건설에 추가 비용이 들었다면, 구체적으로 인권 개선 예산으로 분류되기는 어렵겠지만, 인권 증진에 기여하였음은 분명하다. 이와 같이 일반 예산에도 인권 증진의 측면을 고려하는 것이 필요하다.

위의 세 사례에서 보듯이 예산 편성 과정에서 인권 중심의 사고방식이 요구되는 것을 알 수 있다. 이와 같은 인권 인지적 예산 편성은 실질적으로 인권 실행의 물적 기반을 제공하게 될 것이다.

■ 읽을거리

- 강경근, 『헌법』, 법문사, 2002.
- 김중섭, '인권 실행의 사회적 장치 : 영국 사례를 중심으로', 『현상과 인식』, 한국인문사회과학회 24권 4호 (겨울호), 2000.
- 김중섭, '21세기의 민주주의와 인권 사상', 『민주주의와 인권』, 전남대학교 518연구소, 2001.
- 김중섭, '인권의 사회적 인식과 실천', 『한국 지역사회의 인권: 2001 진주지역 사례 연구』, 도서출판 오름, 2001.
- 김중섭 엮음, 『한국 지역사회의 인권 : 2001 진주지역 사례 연구』, 도서출판 오름.
- 도널리 · 잭 지음, 박정원 옮김, 『인권과 국제정치』, 도서출판 오름, 2002.
- 룩스 · 스티븐 지음, 슈트 · 스티븐 · 수잔 헬리 엮음, 민주주의법학연구회 옮김, 『인권을 둘러싼 다섯 우화』, 『현대 사상과 인권 : 옥스퍼드 엠네스티 강의』, 사람생각, 2000(1993).
- 외국인노동자대책협의회, 『외국인이주노동자 인권백서』, 다산글방, 2001.
- 유네스코 한국위원회 엮음, 『인권교육 어떻게 할 것인가』, 오름, 2000.
- 조효제 편역, 『NGO의 시대 : 지구시민사회를 향하여』, 창작과 비평사, 소유, 2000.
- 한국여성의전화연합 엮음, 『한국여성인권운동사』, 한울아카데미, 1999.
- 한국인권재단 엮음, 『일상의 억압과 소수자의 인권』, 제주 인권학술회의 2000, 사람생각, 2000.
- 한상진 엮음, 『현대 사회와 인권』, 나남 출판, 1998.

■ 토론거리

1. 국가와 개인의 중요성을 고려하여 행정의 역할을 생각해보자.
2. 교육행정정보시스템(NEIS)과 같이 국가 정책이 인권과 충돌을 빚는다고 판단될 때 어떻게 대처하는 것이 바람직한가?
3. 정책 지향과 집행 과정에서 인권 실행을 위해 가장 중요하게 고려할 사항은 무엇일까?
4. 인권 실행의 효과를 위해 행정 과정에서 중요한 방안은 무엇이 있을까?
5. 현재 일하고 있는 조직체에서 인권 보호와 증진을 위해 실천할 수 있는 구체적인 방안은 무엇이 있을까?

제3장

노동정책과 인권

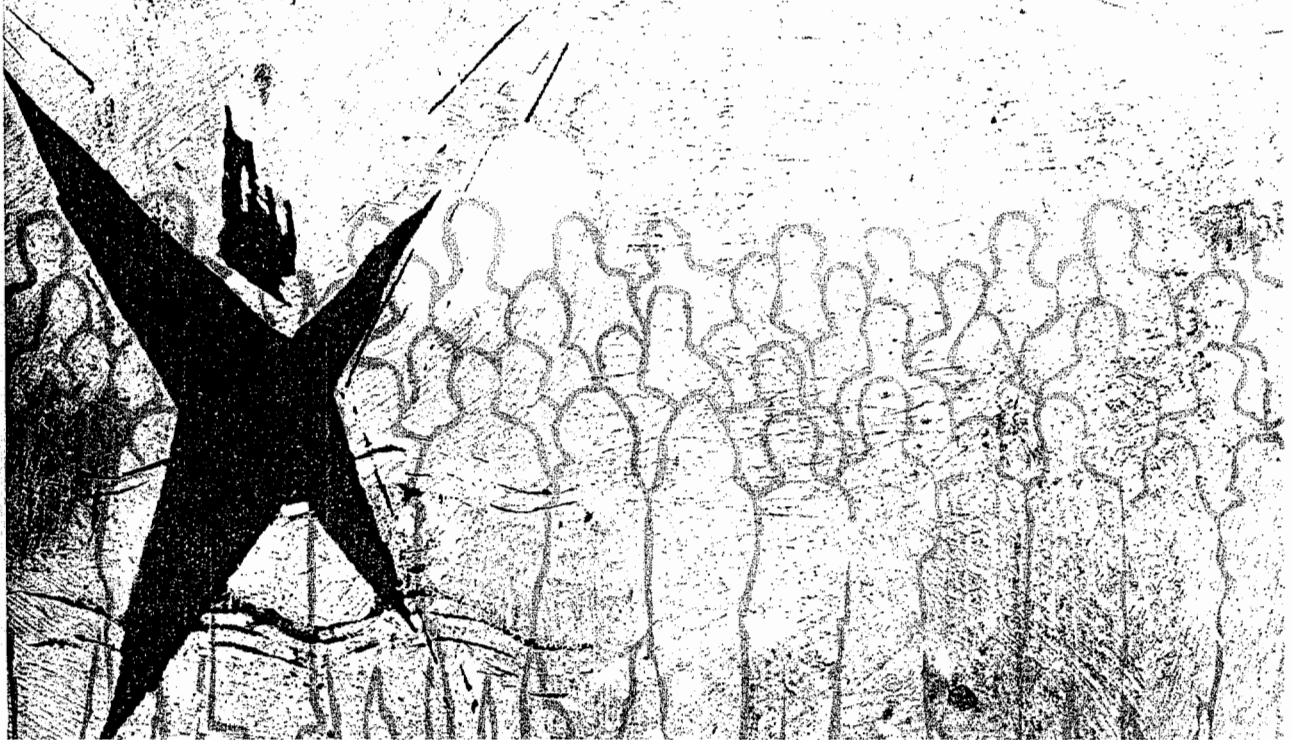
노동정책은 크게 고용정책, 근로기준정책, 노사관계정책으로 나누어진다.

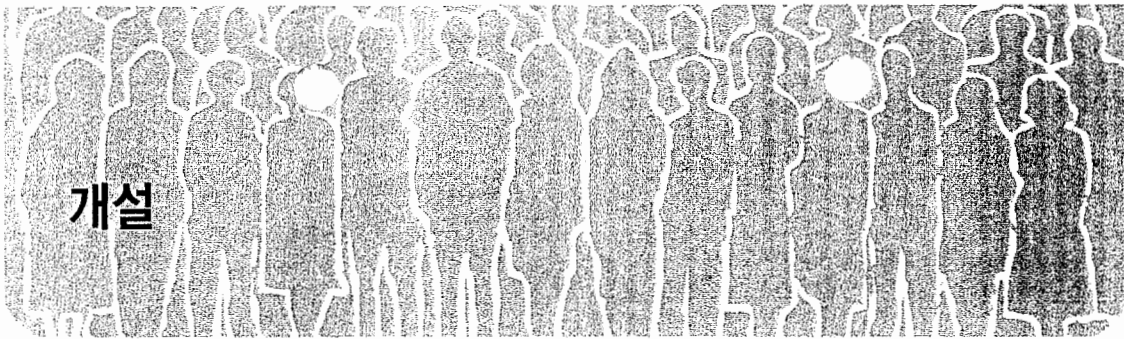
고용정책은 근로자의 고용을 증진시키는 정책이고

근로기준정책은 임금이나 근로시간을 비롯한 근로조건을 향상시키는 정책이며,

노사관계정책은 노동3권을 보장하여 근로조건을 향상시키고 노사관계를 공정하게 조정하여
산업평화의 유지를 도모하기 위한 정책이다.

그리고 그 각각의 정책은 헌법과 국제인권규약 등에서 규정하는
근로권, 근로조건 향유권, 노동3권을 기본적으로 보장하는 것이어야 한다.

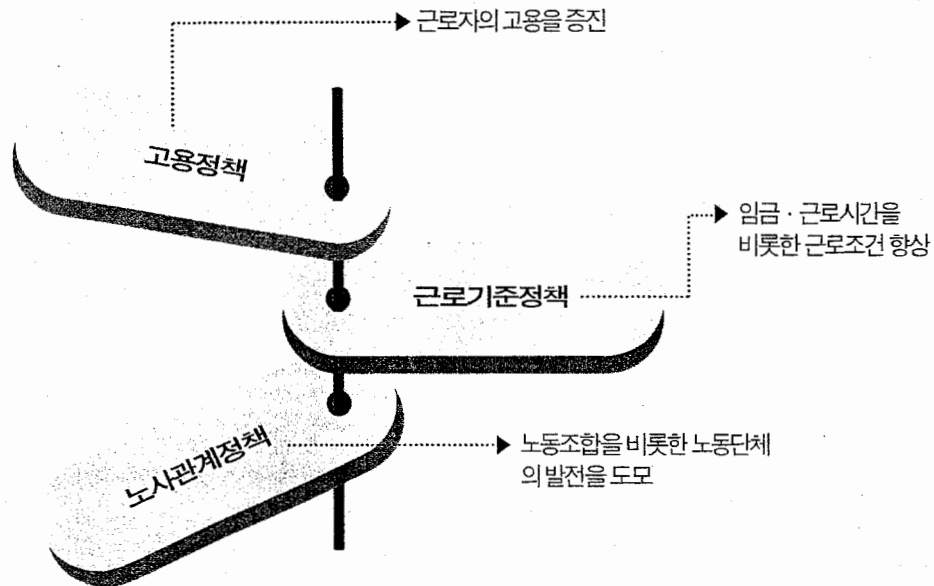




노동법을 비롯한 노동정책은 헌법이 규정한 노동 기본권과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 근거한다. 그러나 노동정책의 모든 내용이 인권 차원의 것은 아니다. 곧 헌법에서 바로 그 효과가 규정되는 직접적인 것이 있고, 법률에서 특별하게 인정되는 방법적·기술적·제도적인 것도 있다. 따라서 후자는 인권 보장을 위한 것이라고는 할 수 있다. 예컨대 최저임금제 시행 자체와 그것이 '인간의 존엄성을 보장' 하여야 하는 것은 인권과 직접 관계된 것이나, 그 구체적인 시행절차의 방법 등을 정한 최저임금법의 기술적인 내용은 인권 보장을 위한 정책이라고 할 수 있다.

노동정책은 크게 고용정책, 근로기준정책, 노사관계정책으로 나누어진다. 고용정책은 근로자의 고용을 증진시키는 정책이고, 근로기준정책은 임금이나 근로시간을 비롯한 근로조건을 향상시키는 정책이며, 노사관계정책은 노동3권을 보장하여 근로조건의 향상을 꾀하고 노사관계를 공정하게 조정하여 산업평화의 유지를 도모하기 위한 정책이다. 그리고 그 각각의 정책은 헌법과 국제인권규약 등에서 규정하는 근로권, 근로조건 향유권, 노동3권을 기본적으로 보장하는 것이어야 한다. 그 각각의 비전을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고용정책의 기본이 되는 근로권에 대해 헌법 제32조 제1항은 모든 국민은 '근로의 권리'를 가지고, '국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진에 노력하여야 한다'고 규정하고, 동조 제4항은 여성이 고용에 있어서 부당한 차별을 받아서는 안 된다고 규정하며, 동조 제6항은 국가유공자 등에 관한 우선적인 고용을 규정하고 있다. 이에 상응하는 사회권규약 제6조는 모든 사람이 '자유롭게 선택하거나 스스로 승낙한 근로'의 권리와 완전고용의 달성을 위한 직업지도 및 직업훈련의 권리를 규정하고 있다. 이는 근로권이 단순한 고용기회의 보장만이 아니라, 그것이 근로자에 의해 자유롭게 선택되어야 한다는 것을 규범적으로 요청하고 있음을 뜻한다. 곧 근로의 권리는 사회권의 일종으로서 국가의 적극적 개입을 요청하나, 동시에 그것은 근로자의 자발성의 존중을 전제로 하는 자유권으로 규정되어 있다. 따라서 근로권을 보장하는 고용정책은 근로자가 국가의 제도를 이용하여 자발적으로 자신이 희망하는 적정직업을 선택하고 더욱 양호한 근로조건의 고용을 선택하는 권리, 곧 고용선택의 자유와 적정한 직업에 대한



선택권을 그 규범적 내용으로 하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 근로기준정책의 기본이 되는 근로조건에 대해 헌법 제32조 제3항은 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건의 법정, 동조 제4항은 여성근로자의 특별한 보호와 평등, 동조 제5항은 연소근로자의 특별보호를 규정하고 있다. 한편 사회권규약 제7조는 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리를 규정하고 있다. 이와 같이 헌법의 규정형식은 권리의 보장임을 명정한 것은 아니나 그 성질상 당연히 권리로 인정되어야 하고, 이는 사회권규약에 의해 분명해진다. 헌법은 근로의 권리와 함께 그것을 규정하나 사회권규약은 별도의 조문으로 규정하고 있다. 사회권규약상 기본적인 근로조건에 관한 권리에는 ① 공정한 임금에 대한 권리, ② 동일노동에 대한 동일임금의 권리, ③ 안전하고 건강한 근로조건에 관한 권리, ④ 선임권의 권리, ⑤ 근로시간의 제한 및 휴식과 휴가의 권리가 포함된다. 우리 헌법의 해석상으로도 위의 권리는 당연히 인정되고, 나아가 근로기준법 등이 규정하는 모든 근로조건이 해당되나, 선임권의 권리는 근로기준법상 명시되지 않는다.

셋째, 노사관계정책의 기본이 되는 헌법 제33조는 1항에서 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 보장하면서 동조 제2항에서 공무원에 대한 노동단체권의 제한, 제3항에서 방위산업체 근로자의 단체행동권 제한을 규정한다. 이에 대해 사회권규약 제8조는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 규정하면서 군인, 경찰, 행정관리에 대한 제한을 인정하고, 체약국의 1948년 국제노동기구(ILO) 조약의 준수 의무를 규정한다. 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 ILO 제

87호 조약'은 '표현 및 결사의 자유는 지속적인 진보에 불가결하다'는 ILO의 기본원칙에 따라 사회정의의 확립하는 기초로서 결사의 자유와 단결권의 보호에 관한 기본원칙을 규정하고 있다. 이러한 자유는 사전의 인가를 받지 않고, 근로자가 단체를 결성하는 권리(제2조), 조합이 자유롭게 규약을 작성하고 대표를 선출하며 활동과 계획을 정하는 권리와 공공기관이 이 권리를 제한하고 권리행사를 침해하는 간섭을 해서는 안 된다는 것(제3조) 등을 규정하고 있다.

ILO 제87호 조약은 단체행동권을 규정하지 않으나, ILO의 조약권고적용전문가위원회는, 파업의 일반적 금지는 조합원의 이익을 증진시키고 옹호하기 위하여 노동조합원에게 열려 있는 기회(제10조)와 노동조합이 그 활동을 조직하는 권리(제3조)를 대폭 제한하는 것이라고 보았다. 또한 결사자유위원회도 파업권이 근로자의 집단적인 경제적 사회적 이익을 옹호하는 권리의 필요 불가결한 부분으로서 근로자와 그 단체에게 주어져 있음을 인정했다. 그러나 사회권규약은 명백히 단체행동권을 규정하고 있다.



한국의 노동인권현황 : 사회권규약위원회의 권고를 중심으로

우리나라가 유엔의 경제적·사회적·문화적 권리위원회(이하 위원회라고 함)에 제출한 정부보고서에 대한 유엔의 최종평가서(한국에 대한 문제영역 및 권고내용)를 중심으로 우리나라의 노동정책과 인권의 현황을 일반론, 고용정책, 근로기준정책, 노사관계정책 순으로 개관하면 다음과 같다.

먼저 일반론으로 위원회는 “1997-1998년 외환위기 이후의 경제회복, 인권에 대한 개방적 분위기, 경제적·사회적·문화적 권리 향유의 실현에 있어 이루어진 최근의 일부 진전 등에 관해 만족스럽게 생각”하고(국가인권위원회, 2002 : 631) 동시에 위원회는 국가보안법이 인권에 부정적인 영향을 미치고 있고 높은 수준의 방위비 지출에 반해 사회적 권리의 핵심 분야들에 대한 예산은 감소하고 있는 불균형적인 현실이 규약 실현의 장애요소임을 지적하면서, “깊이 자리잡은 전통적·문화적 편견이 이주노동자와 여성 등 특정 집단을 주변화시키고 있으며, 나아가 대량정리해고, 고용상태 악화, 소득격차 심화, 가정 파탄 증가, 많은 사람들의 주변화를 우려”하고 있다.(국가인권위원회, 2002 : 632)

이어 개별론으로서 위원회는 첫째, 고용정책에 대해 고용보험법의 제정을 높이 평가하면서도, (국가인권위원회, 2002 : 631) 장애인고용에서 300인 이상 사업장에서 장애인을 최소 2% 이상 고용하도록 하는 의무가 심지어 정부 기관에서도 충족되지 못하고 있는 점을 우려하였다.(국가인권위원회, 2002 : 634)

둘째, 근로기준정책에 대해 위원회는 산업재해보상보험법 등이 마련된 것과 종래 10인 이상 사업장에만 적용되던 최저임금의 적용범위가 모든 사업장의 노동자들에게까지 확대된 것을 환영했다.(국가인권위원회, 2002 : 631) 그러나 여성의 불평등한 지위가 계속되고 있고, 직장 내의 여성차별과 성희롱이 여전히 근절되지 않고 있으며 남녀의 평균임금 격차는 매우 크다는 점은 우려하고 있다.(국가인권위원회, 2002 : 633) 또한 비정규직 노동자들이 정규직 노동자와 동일 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 임금, 연금혜택, 실업, 의료혜택, 직업안정성 등에서 차별적인 대우를 받고, 비정규직 노동자 비율이 50%에 가깝고 그 대부분이 여성임을 우려하면서(국가인권위원회, 2002 : 633) 위원회는 “한국 정부가 비정규노동자의 지위를 재고하고 규약하의 권리들을 보장할 것을 강력히 권고한다.”(국가인권위원회, 2002 : 636) 또한 산업재해의

발생률이 산업안전관련 규제의 완화와 근로감독관의 부족으로 상승하고 있음에도 우려했다.(국가인권위원회, 2002 : 633)

셋째, 노사관계정책에 대해 위원회는 교사의 노조결성권이 인정되었음을 평가하면서도, 단체교섭 및 파업권이 제한됨을 우려하고, "파업을 관장하는 법률이 투명하지 않고 파업의 합법성을 판단하는데 있어 관련기관에 과도한 재량이 부여되고 있는 것"을 우려하며 "파업행위를 범죄시하는 정부의 접근방식은 '전적으로 수용될 수 없는 것'이라고 판단"하고, "대량해고에 의해 유발된 최근의 노동관련 시위에서 과도한 경찰력이 사용된 것에 깊은 유감을 표한다." "이러한 상황들의 종합적인 효과는 규약 8조에서 보장하고 있는 권리들의 명백한 부정"이라고 위원회는 판단한다.(국가인권위원회, 2002 : 634) 그리고 위원회는 사회권 규약 제8조의 규정들이 "모든 사람들이 자유로이 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 자신들의 경제적 및 사회적 이해를 증진하고 보호하기 위해 노동조합을 통해 단체교섭을 행할 권리, 뿐만 아니라 파업권을 보장하고 있다는 점을 한국정부에 상기시"키고 "파업권을 행사하는 노동조합에 대한 형사소추를 중지할 것을 한국 정부에 촉구한다." "또한 위원회는 공공질서 유지에 절대적으로 필요한 수준 이상의 공권력 사용을 자제할 것을 한국 정부에 촉구"하고, "교원 및 공무원들의 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 단체교섭권, 파업권이 법과 실재 모두에서 보장되어야 한다"고 말한다.(국가인권위원회, 2002 : 636-637)

우리 헌법은 제33조 제2항에서 '공무원인 근로자는 법률에 정하는 자에 한하여' 노동단체권을 인정한다고 규정하여 종래의 부정적 원칙이 아니라 긍정적 원칙으로 규정하고 있는 듯이 보인다. 그리고 동조 제3항에서 공무원 등을 삭제하고 방위산업체 근로자에 대해서만 단체행동권을 제한하는 규정을 두었다. 따라서 헌법규정 형식의 차원에서는 공무원의 노동단체권을 원칙적으로 긍정하는 입장으로 이해될 수도 있다. 그러나 현재 한국에서는 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 일반 공무원과 대학교수의 노동단체권이 완전하게 박탈되어 있다.

또한 1989년 교원의노동조합설립및운영등에관한법률이 제정되었으나, 조직 형태를 교원들이 자유로이 선택할 수 없고 광역지방자치단체 단위의 노동조합만을 결성할 수 있으며 학교 단위의 노동조합을 결성할 수 없다. 나아가 단체교섭도 광역지방자치단체의 차원에서만 할 수 있고, 단체협약의 대상 사항도 제한되며, 단체행동권은 완전히 박탈되어 있다.

아울러 평화적인 단체행동에 대하여 경찰력이 동원되고 업무방해 등으로 처벌하는 사례가 많이 보고 되고 있다. 예컨대 2000년 롯데호텔노동조합의 노동자들이 단체협약상의 일반중재조항의 폐지 등을 요구하며 파업을 한 것에 대해 정부는 경찰력을 동원하여 강제로 진압하면서 다수 조합원들을 구타해 부상자까지 발생했다. 또한 한국조폐공사의 경우 검찰과 노동부 등 행정기관

이 노동조합의 구조조정 반대운동을 저지하기 위해 노동조합의 파업을 유도하고 노동조합 간부들을 형사 처벌한 사례가 대검찰청 중앙수사본부장의 취중 발언으로 밝혀져 그 진상 규명을 위해 특별 검사제까지 도입되었다.(국가인권위원회, 2002 : 538)



사례를 통해 본 노동행정과 인권

우리나라에서 최근 인권 보장의 차원에서 노동정책이 잘 이루어진 사례로서는 유엔의 최종 평가서에서도 지적되었듯이 고용보험법과 산업재해보상보험법이 정비되고 최저임금법의 적용범위가 모든 근로자에게 확대되었으며, 그동안 불법시된 교원노조가 합법화된 점 등을 들 수 있다. 위원회가 언급하지는 않았으나 2003년에 외국인 고용허가제가 도입된 점도 노동정책이 이주근로자의 인권을 보장한 정책이라고 할 수 있다. 이러한 여러 사례가 외국에 비해 상당히 늦었다는 점에서 국제적인 모범 사례라고까지는 평가하기 어려울 지 모르나, 적어도 노동정책형성 과정에서 인권적 요소에 대한 고민이 있어서 가능했다는 점은 높이 평가할 수 있을 것이다.

1. 고용

근로권을 보장하는 고용보장법의 분야는 앞으로 우리나라가 반드시 해결해야 할 급선무이다. 1988년 4월부터 실시되고 있는 남녀고용평등법은 “헌법의 평등이념에 따라 고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하는 한편 모성을 보호하고 직장가 가정생활의 양립과 여성의 직업능력개발 및 고용촉진을 지원함으로써 남녀고용평등실현”을 목적으로 하고 있다. 동법 제7조 제1항은 “사업주는 근로자의 모집 및 채용에 있어서 남녀를 차별하여서는 아니된다”라고 규정하고 제2항에서 “사업주는 여성근로자를 모집·채용함에 있어서 모집·채용하고자 하는 직무의 수행에 필요로 하지 아니하는 용모·키·체중 등의 신체적 조건, 미혼조건 그 밖에 노동부령이 정하는 조건을 제시하거나 요구하여서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 또한 1999년 제정된 남녀차별금지및구제에관한법률은 “헌법의 남녀평등이념에 따라 고용, 교육, 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지하고, 이로 인한 피해자의 권익을 구제함으로써 사회의 모든 영역에서 남녀평등을 실현”함을 목적으로 제정되었으며, 동법 제3조는 “공공기관 및 사용자는 고용분야에 있어서 남녀의 평등한 기회와 대우가 보장되도록 하여야 하며, 채용, 승진, 전보, 해고, 정년 등에 있어서 남녀차별을 하여서는 아니된다.”라고 규정하여 그동안 우리나라에서 문제시 되어 왔던 고용에 있어서의 여성차별을 금지하고 있다. 또한 2001년 제정된 국가인권위원회법은 위원회의 조사대상의 하나로 고용에 있어서 특정한 사람을 우

대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 법인, 단체 또는 사인(私人)의 행위를 평등권침해의 차별행위로 규정하고 있다. 그러나 실업시의 수당지급 등 이미 외국에서는 일반적인 규범들은 물론 ILO가 채택하고 있는 여러 국제기준에 적합한 고용보장법이 하루 속히 시행되어야 하나, 1993년에 제정된 고용보험법은 부분적인 것에 그치고 있다.

한편 국가인권위원회는 2003년도에 채용을 실시한 62개 주요업체(민간대기업 58, 공기업 4)의 입사지원서 기재사항을 분석하고, 해당업체에 개인능력이나 수행업무와 연관성이 적어 삭제해야 할 항목의 제출을 요청하였으며, 이에 대해 해당업체 모두가 삭제항목을 통보해 왔으며, 평균 삭제 항목수는 11.8개였다. 이에 앞서 국가인권위원회는 2003년 1월부터 '2002년에 50명 이상을 채용한 38개 업체(민간대기업 34, 공기업 4)의 입사지원 기재사항을 분석하고 해당업체에 삭제 항목을 통보해, 38개 업체 모두가 삭제 항목을 알려온 바 있다. 이로써 국가인권위원회의 입사지원서 차별적 항목 삭제 요청을 받아들여 자진 삭제한 업체는 모두 100개 업체가 되었다.(국가인권위원회 보도자료 2003년 6월 26일, 2003년 3월 12일자 참조)

2. 근로조건

우리 헌법은 제32조 제3항에서 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라고 규정하여 인간의 존엄성을 근로조건의 기준으로 명시하고 있다. 또한 동조 제4항, 제5항은 여성 및 연소자의 근로를 특별히 보호하도록 규정하고 있으며, 이러한 헌법 정신을 반영하여 근로기준법 등의 법률이 제정·시행되고 있다. 특히 여성보호를 위해 남녀고용평등법, 남녀차별금지및구제에관한법률 등이 별도로 제정·시행되고 있다. 그러나 근로기준법 등의 법률에도 불구하고 아직까지 사회적으로 사회적 취약(소수)집단인 여성, 비정규직, 외국인근로자 등의 근로조건은 열악한 것이 현실이다. 일례로 국가인권위원회의 공공부문 비정규직 인권실태조사 연구용역 보고서(2003. 12.)에 의하면 경제활동인구조사 부가조사(2003. 8.)에서 공공부문(공공서비스업) 비정규직 규모와 실태를 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공공부문 비정규직은 2002년 8월 147만명(임금노동자의 39.1%)에서 2003년 8월 151만명(37.6%)으로, 지난 1년 동안 4만명 증가했고 그 비율은 1.5% 감소했다. 공공부문 비정규직 비율은 민간서비스업(72.9%), 농림어업건설업(79.6%)보다 낮고, 광공업(39.1%)과 엇비슷하다. 그러나 공공부문에서 일하지만 민간서비스업(사업서비스업)으로 분류되는 파견근로와 용역근로를 합치면, 공공부문 비정규직은 161만명(39.1%)으로 늘어난다.

둘째, 공공부문에서 여성 일자리는 정규직과 비정규직 모두 20대를 정점으로 연령이 증가할수록 빠른 속도로 감소하고 있다.

셋째, 공공부문에서 정규직과 비정규직 사이에 임금격차는 확대되고 있다. 정규직을 100으로 할 때 비정규직의 월임금총액은 2002년 53.6에서 2003년 50.4로 하락했고, 시간당 임금은 53.8에서 51.4로 하락했다. 주당 노동시간은 정규직은 39.8시간에서 37.7시간으로 2.1시간 단축되었고, 비정규직은 38.6시간에서 36.2시간으로 1.4시간 단축되었다.

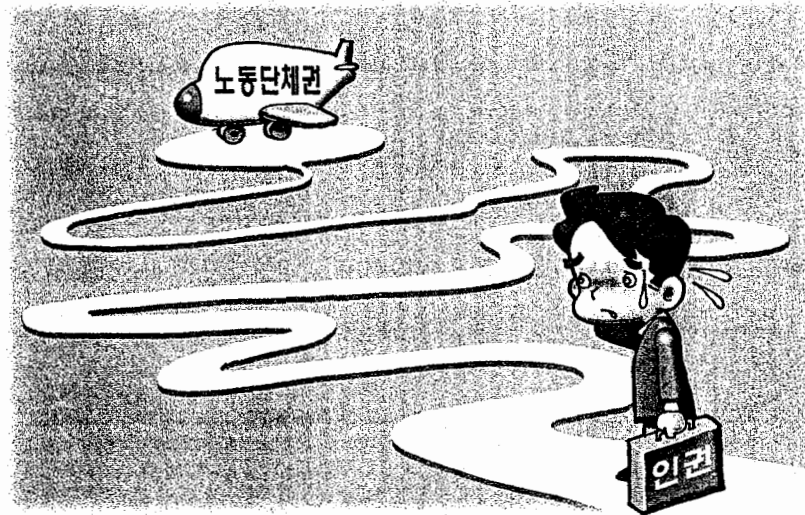
넷째, 공공부문에서 임금소득 불평등(90/10)은 시간당 임금 기준으로 2000년 5.0배에서 2003년 5.6배로 빠른 속도로 증가하고 있고, 광공업(4.8배), 민간서비스업(5.3배), 농림어업건설업(4.4배)보다 크게 높다. 특히 교육서비스업은 8.6배로 가장 높고, 공공행정(정부부문)도 5.3배로 높은 편에 속한다.

다섯째, 공공부문에서 정규직은 국민연금·건강보험 가입률이 98%~99%이고, 퇴직금·시간외수당·상여금 적용률은 84%~99%이다. 이에 비해 비정규직은 국민연금·건강보험 가입률이 36%~39%이고, 퇴직금·시간외수당·상여금 적용률은 13~24%밖에 안 된다.

3. 노동단체

유엔의 최종평가서에서 나타나듯이 전반적으로 노동정책에 대한 인권의 고려요소는 아직도 낮다고 보여진다. 특히 유엔에서 부정적으로 지적된 문제점 중에서 가장 우려되고 있는 측면인 노동단체권과 관련하여 ILO나 다른 나라에서 일반적으로 노동단체권, 특히 단체행동권이 제한되는 군인이나 경찰 등이 단체행동권을 행사하는 경우, 국가안전보장에 위해가 초래될 수도 있다고 본다. 따라서 그러한 특수한 공무원들에 대한 단체행동권은 제한될 수(금지가 아니라) 있다고 봄이 당연하다. 그러나 공무원의 노동단체권 행사가 공공복리에 위해를 초래한다고 하여도 그것을 전면적으로 금지하는 것은 헌법 제37조 제2항에 위반될 수 있다는 문제점이 있다.

이를 사회권규약상의 노동단체권의 제한 대상과 여러 선진국들의 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ILO는 군대의 구성원에 대한 노동단체권의 제한을 인정한다. 군대란 국방을 주된 목적으로 하여 전력을 유지하고, 전시에 교전권을 행사하는 조직적 집단이며, 그 구성원이 군인이다. 군대에 소속되는 공무원이라도 군인 이외의 자는 소위 군속으로서 사회권규약의 적용 예외에 해당되지 않는다고 해석된다. 그 외 직접 전투행위에 종사하지 않는 군의관, 법무관, 경리관, 보급대원, 통신대원 등의 비전투원은 후방활동에 종사하는 요원으로서 본질적인 군대의 구성원이 아니라고 해석된다. 군대의 구성원이 그 직업상의 이익을 증진시키기 위하여 단결권을



향유하는 나라들로서는 독일, 오스트리아, 영국 등이 있다.

둘째, ILO는 경찰의 구성원에 대한 노동단체권의 제한을 인정한다. 경찰이란, 공공안전, 공중의 생명, 신체와 재산의 보호 및 범죄의 예방과 수사, 피의자의 체포 등을 담당하는 국가의 행정조직 기관이고, 그 구성원이란 경찰사무를 집행하는 직무를 갖는 공무원인 경찰관을 말한다. 그러나 교도소나 소년원의 직원, 소방소원 등은 경찰의 구성원이 아니라고 ILO는 해석한다. 기타 근로감독관 등의 특별사법경찰직원도 철도공안직원 등도 경찰이 아니라고 해석된다. 경찰 기타 치안관계 공무원이 단결권을 누리는 나라들로서는 오스트리아, 프랑스, 독일, 영국, 네덜란드 등이다.

셋째, ILO는 국가행정부의 구성원에 대한 노동단체권의 제한을 인정한다. 노동단체권을 제한 받는 국가행정부의 구성원이란, 국가의 공무에 종사하는 국가공무원 가운데 행정부에서 '그 임무가 정책의 결정 또는 그 관리에 관계한다고 보통 생각되는 높은 지위에 있는 사람, 또는 그 의무가 고도로 기밀적인 성격을 갖는 사람' (ILO 제151호 조약 제1조 2항), 곧 '국가의 행정부에 근무하는 공무원' 국가의 행정운영에 종사하는 공무원' (ILO 제98호 조약 제6조)과 같은 것으로서 '그 활동이 국가의 행정에 관련되는 관리'라고 해석된다. 따라서 그 외의 국가공무에 종사하는 자는 제외되며, 공무원이긴 해도 '공공기관의 대리인으로서 행위하지 않는 사람'은 설령 그 대우가 '국가행정에 종사하는 관리'와 동격이라고 해도 제외된다고 해석된다. 그리고 기본적으로 그 기능으로 보아 직접 국가행정에 종사하고 있는 공무원과 그러한 활동을 뒷받침하는 하급관리 내지 기타의 국영 공영 기업이나 자치적인 공공기관의 고용인은 당연히 구분하여야 한다고 ILO는 본다. 따라서 국가행정부의 구성원의 범위는 그 직무와 권한을 실질적으로 판단하여 소위 행정기구가 정상적으로 운영되지 않는 지극히 예외적인 경우, 국가에 긴급한 필요가 생겼을 때 대처하는 행정부의 조치결정

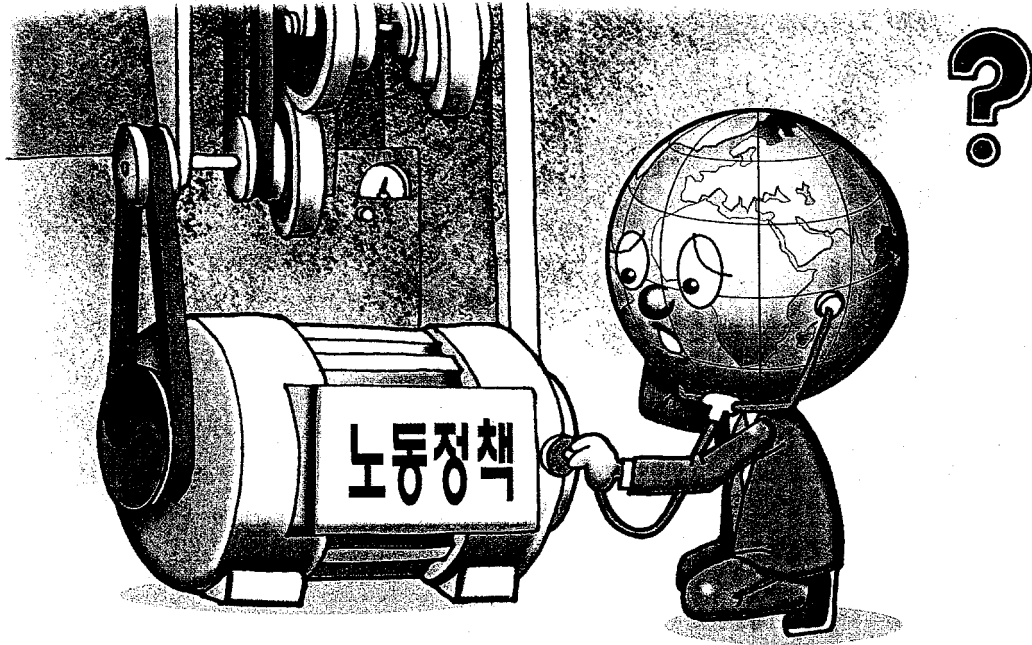
에 필요한 지위에 있는 최소한도의 자로 엄격하게 해석하여야 한다고 ILO는 주장한다.

구체적으로, 예컨대 국가행정기관인 각 부의 장관이나 차관, 각종 행정위원회의 위원장, 각 청의 청장, 기타 각 부서의 국장, 과장 이상이라고 할 수 있다. 소위 관리직원도 여기에 해당되지 않으며 지방공무원은 모두 제외된다는 것이 ILO의 입장이다. 국가의 위임사무를 담당하는 경우에도 소위 단체위임사무는 그것이 위임된 이상 지방자치단체의 사무가 되므로 당연히 제외된다고 본다. 또 기관위임사무에 관한 국가행정기관으로서 관리집행의 책임을 지게 되는 경우에도 말단기관에 불과하므로 국가행정부의 구성원이 될 수 없다고 본다. 지방사무관은 신분이 공무원이고 국가의 행정사무에 종사하나 지방자치단체에 속하는 직원이므로 역시 제외된다고 본다. 행정기관에 근무하는 일반직의 국가공무원에 대해서도 우편이나 조폐와 같이 현업관청 내지 국영기업에 종사하는 직원은 물론이고, 각 부서의 직원도 국가행정부의 구성원이 아니라고 해석된다. 그 외 국가공무원이어도 판사 기타 법원 직원은 사법부에 속하며 국회의원은 입법부에 속하므로 역시 행정부의 구성원이 아니라고 해석된다.

여기서 특히 문제되는 것은 공무원의 단체행동권이다. 일반적으로 특히 공무원의 단체행동권은 그 합법성이나 위법성이라고 하는 문제와 반드시 관련되지 않는다고 하는 점에 유의할 필요가 있다. 공무원의 직장포기는 파업이 금지되어 있는 나라에서는 자주 일어나나, 도리어 파업권이 명확하게 인정된 나라에서는 비교적 드물게 일어난다는 것이 사실이다. 따라서 문제의 해결을 위해서는 제한적인 성질의 법규가 필요하지 않고, 효과적이지도 않다고 하는 것이 ILO의 분석이다. 공무원의 파업권을 원칙으로 인정하는 나라들로서는 캐나다, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 이탈리아 등이 있다. 독일의 경우 관리(Beamte)에게는 파업권이 부인되나 일반공무원(Angestellter)과 현장근로자(Arbeiter)에게는 인정된다.

이상 설명한 공무원의 노동단체권 보장에 대한 국제기준과 각국의 사례는 우리나라 공무원에 대한 노동단체정책의 참고자료로 삼을 필요가 있으나, 현실적으로 여러 가지 어려운 점이 예상되고 있는 만큼 신중하게 대처할 필요가 있음은 물론이다. 그러나 이미 국제적으로 용인되고 있는 보편기준을 완전히 무시한다는 것은 무리한 일이고 바람직하지도 않다. 따라서 가능한 한 국제기준에 부합하는 차원에서 공무원의 인권이 고려되어야 하고, 인권의 고려 시에 정책의 결과도 도리어 공무원 관계의 개선 등 긍정적일 수 있음을 유념해야 할 것이다. 따라서 군인과 경찰 및 각 부서의 과장 이상의 공무원에 대한 노동단체권의 제한이라는 기본적 기준에서 향후 공무원의 노동단체정책이 결정되어야 할 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 공무원 노동조합법도 그러한 원칙에 입각하고 있는 것으로 보여진다는 점에서 인권을 고려한 노동정책의 획기적인 변화라고 보여진다.

지향점



유엔을 비롯한 국제사회에서 제시하는 인권 기준과 인권선진국의 인권정책에 비취볼 때 우리나라의 노동정책은 최근의 발전에도 불구하고 여전히 문제점을 가지고 있음을 알 수 있다. 이상의 논의를 요약하면서 정책, 제도 및 법령 수립 시 우리가 나아가야 할 바람직한 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고용정책과 관련되어 사회권규약은 강제노동의 금지, 고용과 직업상의 차별대우 금지, 직업선택의 자유, 직업교육과 훈련, 생활수준의 보장, 실업시의 생활보장 등을 규정한다. 우리나라에서는 고용보험법의 제정을 비롯하여 최근 이에 관련된 정책과 제도 및 법령을 완비해나가고 있으나, 여성과 이주노동자 및 비정규직의 고용에 대한 고용정책은 더욱 국제기준에 맞추도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 근로조건정책에 관해 사회권규약에는 공정한 임금에 대한 권리, 동일노동에 대한 동일 임금의 권리, 안전하고 건강한 근로조건에 관한 권리, 선임권의 권리, 근로시간의 제한 및 휴식과 휴가의 권리가 포함된다. 이에 대해서도 우리나라에서는 최저임금법의 적용 확대와 근로기준법 및 산업재해보상법의 개정 등을 통해 최근 이에 관련된 정책과 제도 및 법령을 완비해나가고 있으나, 여성과 이주노동자 및 비정규직의 근로조건에 대한 차별이 현실적으로 있는 만큼 그들에 대한 근로조건정책은 차별을 금지하는 국제기준에 맞추도록 노력할 필요가 있다.

셋째, 노동단체권의 노동단체정책에 대해 사회권규약은 모든 사람들이 자유로이 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 자신들의 경제적 및 사회적 이해를 증진하고 보호하기 위해 노동조합을 통해 단체교섭을 행할 권리와 단체행동을 할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 우리나라는 최근 교사의 노조결성권을 인정하여 노동단체권의 진작에 노력하고 있으나, 그들의 단체교섭 및 단체행동권이 제한되고, 특히 파업을 관장하는 법률이 투명하지 않고 파업의 합법성을 판단하는데 있어 관련기관에 과도한 재량이 부여되고 있으며 파업행위를 범죄시키는 정부의 접근방식은 유엔에서도 '전적으로 수용될 수 없는 것' 이라고 판단되고 있는 만큼 시정이 요구된다. 따라서 단체행동권을 행사하는 노동조합에 대한 형사소추는 중지되어야 하고 공공질서 유지에 절대적으로 필요한 수준 이상의 공권력 사용을 자제되어야 하며, 교원 및 공무원들의 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 단체교섭권, 파업권이 법과 실재 모두에서 보장되는 방향으로 노동정책은 나아가야 한다.(국가인권위원회, 2002 : 636-637) 최근 공무원 노동조합법의 제정 움직임은 그러한 방향과 일치되는 것으로서 향후 입법이 기대된다.

■ 읽을거리

- 김유성, 『노동법 2』, 법문사, 2002.
- 김형배, 『노동법』, 박영사, 2002.
- 박홍규, 『노동법 1·2』, 삼영사, 2002.
- 이병태, 『최신 노동법』, 현암사, 2002.
- 이상윤, 『노동법』, 박영사, 2002.
- 임종률, 『노동법』, 박영사, 2002.
- 국가인권위원회, 『국제인권조약 국내이행자료집 제1권』, 2002.

■ 토론거리

1. 근로자의 인권과 노동정책의 관계
2. 공무원 노동조합의 인정 여부
3. 비정규직 노동자의 차별
4. 여성 노동자의 차별

제4장

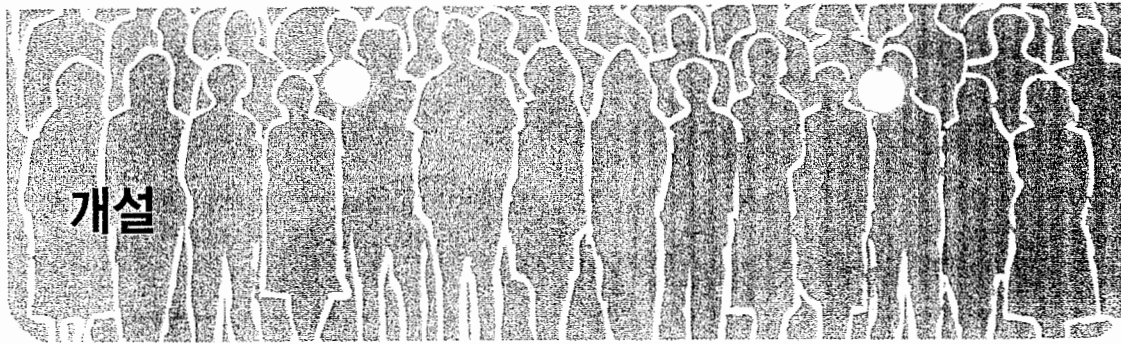
복지정책과 인권

이제 인권은 소수에 의한 소수에 대한 관심이 아니고
우리 사회의 강력한 이상(理想)이고 인간 공동체의 비전이어야 한다.

복지정책은 항상 보다 좋은 세상을 만드는 일에 주력해 왔다.
그러나 이제는 국가 헌법으로 보장하는 복지정책을 통해 인권향상에 참여 할 수 있다면
좋은 사회를 만들 수 있는 원동력이 더 힘을 얻을 것이다.

인권의 이상에 기초한 복지정책은 사회를 통합시키고, 평화와 정의, 상호에 대한 존경에 기초한
인간 공동체를 만들게 할 것이다.





복지정책과 인권은 역사적으로 오랫동안 밀접한 관계를 가지고 있었음에도 불구하고 다분히 추상적이고 생소한 분야로 간주되어 왔다. 그것은 아마도 인권에 대한 과거 우리의 생각이 다소 편협했던 결과일 것이다. 인권, 또는 인권 침해는 국민의 일반 사회생활과는 다소 거리가 먼 다분히 제한된 정치적인 의미로 사용되어 왔으며, 인권 침해 하면 수감자의 가족이나 개인의 신상에 관련된 인권 침해, 불법감금, 고문, 불법체류 외국인 노동자의 강제 출국, 정치사범에 대한 억압, 노동조합의 시위에 대한 억압, 경찰에 의한 폭력적 시위제압 등만을 연상했다. 따라서 과거에는 복지와 인권과의 관계는 잘 정립이 되지 않았으나 최근에는 복지 분야 내에서도 인권에 관한 관심이 높다. 우리에게서 오랜 세월동안 독재 정권에 항거하며 극심한 인권의 침해를 받았던 뼈아픈 과거가 있고, 한국의 대통령이 인권투쟁의 공로로 한국 최초의 노벨 평화상을 수여 받았으며 이제 「국가인권위원회」가 설립되었으니 사실상 우리는 이미 인권 국가이기도 하다. 그럼에도 불구하고 사람의 피부색이 다르다는 이유만으로, 여성이라는 이유만으로, 소수자라는 이유만으로, 힘이 없다는 이유만으로 그리고 장애를 가졌다는 이유만으로도 차별을 받고 있으며 그것은 분명히 인권침해이다. 복지 정책은 대개는 시혜적인 관점에서 이해되지만 복지 분야는 인권의 침해의 대상이 될 수 있는 취약계층이 집중적으로 몰려있는 현상이기 때문에 복지의 향상은 인권 침해 문제의 해결과 밀접한 관계를 가진다.

1. 사회복지의 가치관과 인권

사회복지의 개념이 사회문화적 환경과 시대적 발전에 따라 다양하게 변화되어 왔지만, 사회복지의 인간 존엄성, 평등, 자유, 권리, 사회정의 등과 같은 가치를 표방해 왔기 때문에 사회복지의 핵심적인 가치는 인권이라 해도 결코 지나친 주장이 아니다. 사회복지의 가치관이 인권존중, 인간의 존엄성, 자기 결정권 등을 핵심적인 가치로 표방하고 있음을 보아도 인권에 대한 관심과 밀접한 관계가 있음을 본다. 보다 구체적으로 사회복지가 추구하는 가치는 ①개인의 복지와 안녕을 사회의 일차적인 관심으로 본다. ②개인과 사회 환경은 상호 의존적이다. ③인간들은 서로



도와주어야하는 사회적 책임이 있다. ④모든 인간은 공통적이면서도 개인적인 독특한 요구를 갖는 존재이다. ⑤민주사회의 본질은 개인의 잠재력을 개발하고 적극적인 사회참여를 통해 사회적 책임을 수행하도록 한다. ⑥사회는 개인의 자아실현에 방해가 되는 요소를 제거하거나 예방할 책임이 있다(Reamer, 1995). 사회복지의 실무와 보다 밀접하게 관련된 가치 체계이기는 하지만 복지정책의 수립과정이 외면할 수 없는 인권적 요소가 충분하다. 만일 빈곤, 신체장애 등의 이유로 인해 인간의 존엄성이 위협 받는다면, 열악한 이동권의 환경으로 인해 의존성이 지속되고 잠재력개발을 통한 자아실현이 거부당한다면 충분히 인권 침해적인 상황이 발생할 수 있음을 본다.

복지정책이 지향하는 인권의 요소는 아주 분명하면서도 과거에는 '인권' 그 자체보다는 '욕구충족'의 문제에 집착해 있었다. 그러나 엄밀히 생각해 보면 복지정책은 본질상 인권의 이상을 여러 형태로 실현, 보장해 주는 실천 분야이다. 이것은 단순히 우리만의 생각이 아니고 세계적인 추세이기도 하다. 이러한 추세에 대한 이해는 복지정책을 수행하는 사람들에게는 하나의 도전임과 동시에 인권실무의 중요성을 환기시켜 새로운 생각과 실천의 장을 제공한다. 복지정책이 인권에 대해 관심은 갖는 것은 단순히 수사학적인 용어로 우리에게 감동을 주고자 하는 것만이 아니라, IMF 경제위기의 극복과정에서 극명하게 나타난 국민통합의 과제를 실현하겠다는 핵심적

인 국가정책과도 밀접하게 연계되어 있다. 그럼에도 불구하고 복지정책은 헌법의 보장에도 불구하고 다분히 시혜적인 관점에서 접근되며 인권의 향상이라는 보다 본질적인 목표와는 거리가 먼 것이 현실이다. 이것은 의도적 이라기보다는 인권이라는 추상적 가치와 정책과제 간의 관계에 대한 인식의 역사가 일천하기 때문일 것이며 사회권 실현이 요구하는 예산확보의 문제와도 연루되어 있다.

2. 복지패러다임의 변화

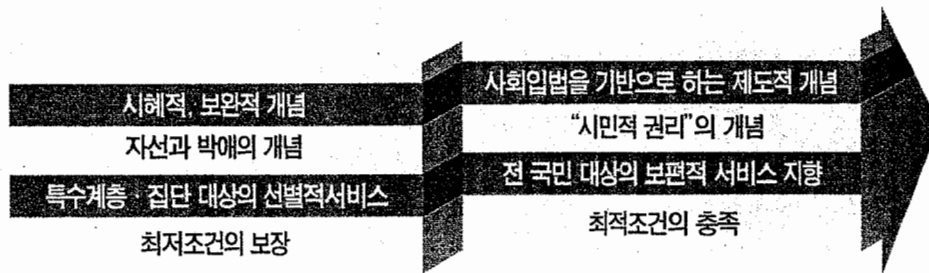
과거의 복지 정책은 시혜적이고 자선적인 요소가 강했고 사회문제의 해결, 인간의 사회복지와 복지정책이 긴밀한 관계를 맺는 데에는 상당히 긴 역사적 과정을 필요로 했다. 가족이나 지역사회, 종교의 자선적 기능이 유지되던 전통사회에서는 협의의 개념인 복지의 '보완적' 기능이 큰 문제를 제기하지는 않았다. 그러나 복지의 광의의 개념인 '제도적' 개념이 뿌리를 내리는 데에는 산업화로 인한 가족 기능의 변화, 농촌사회의 도시화 외에도 이념간의 갈등도 한 몫을 했다. 이런 점을 염두에 둔다면 오히려 사회복지는 '인권'이라는 개념을 사용하지 않았을 뿐 이미 오래 전부터 인권의 향상이라는 과제와 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 인권의 향상에 직접적인 영향을 미치는 복지정책은 전문사회사업의 가치관과 밀접한 관계를 가진다. 아마도 복지와 인권과 헌법, 특히 사회법이 밀접한 관계를 가지고 등장하기 시작한 것은 최근에 와서 인권과 복지에 대한 세계적인 추세가 전통적인 시혜적 복지에서 권리의 개념으로 변화하기 시작한 것이다. 즉, 과거 복지정책의 핵심적 접근이 의·식·주와 같은 '인간의 기본적 욕구 충족'이라는 욕구패러다임(Needs Paradigm)에서 '권리의 패러다임(Rights Paradigm)'으로 사고의 전환이 이루어지기 시작한 것인데, 복지수혜 대상자가 생존을 보장 받을 수 있는 욕구를 충족해야 된다는 것은 단순한 개인의 능력이나 선택의 문제가 아니라 국가의 책임을 강조하는 기본적인 정의와 권리의 문제라는 인식이 대두되기 시작한 것이다. 물론 이것은 '욕구'의 개념이 더 이상 복지정책에 시사하는 가치를 약화시키는 것은 아니며, 국가는 과거 시민사회에서는 자유로운 경제활동을 지원하기 위하여 방임적·소극적(negative)이었지만 이제 복지국가의 시대에는 공공의 복리, 사회질서 유지 등을 법리를 통하여 계약적 자유를 제한하는 적극적(positive)역할을 수행함으로써 시혜가 아닌 권리로서 인정해야만 욕구의 충족 그 자체도 가능할 것이라는 인식에서 비롯된 것이다. 그러나 헌법, 사회복지법의 존재에도 불구하고 이러한 패러다임의 변화는 아직도 현실적 구체성을 가지지 못하는 하나의 이상으로 간주되기 때문에 복지의 소극적 개념인 보완적 차원에 기초한 '욕구'

패러다임'을 넘어서지 못했다. 따라서 복지정책 그 자체를 인권실무의 한 국면으로 인식하는 것은 이러한 문제를 극복하기 위하여 아주 중요한 의미를 갖는다.

복지정책과 인권을 연계시킴에 있어서 아마도 우리가 극복해야 될 두 가지 과제가 있는 것 같다. 첫째 과제는 복지정책, 복지행정 그리고 인권의 이상 실현과는 밀접한 관계가 있다는 인식이 필요한데, 만일 행정법은 일반적으로 행정의 조직과 작용 및 행정 구조에 관한 법이라고 인식한다면(석종현, 1988:2), 사회입법의 대부분이 국가의 주요 행정의 일부로서 국가관청에 의해 실시된다는 자체가 사회법 또는 사회복지법으로 하여금 행정법과 밀접한 관계를 맺지 않으면 안 될 내재적 구속력을 가지게 된다(이상광, 1988:101, 윤찬영, 2001:92). 현재는 복지정책/행정 담당자들인 공무원들과 복지 실무자/전문가들 간의 괴리는 새로운 문제가 아니다(김형식, 1996). 두 번째 과제는 위에서 언급한 괴리의 문제와 무관하지 않은 것으로서 제도와 재정의 빈곤으로 인한 실천적 취약성도 있었지만 이론적으로도 법률, 법철학 등도 소수 학자나 전문가에 의해서 주도 당해온 부담을 극복해야 된다는 점이다. 만일에 인권이 완성된 인간성에 관한 것이라면 이 과제를 과거처럼 법률가, 학자 등의 소수 계층에게만 맡겨 놓을 수 없으며 정책 수립 담당자는 물론 저변계층, 빈민, 인권침해의 많은 희생자 등 당사자들도 인권의 이상을 실현하는데 참여 할 수 있어야 할 것이다. 보다 구체적으로 복지정책의 수립과 집행 그 자체도 확고한 인권의 관점에서 접근이 가능하고 바람직하다는 것이다. 모든 사람의 관심사이어야 할 인권 침해의 문제의 당사자들의 목소리를 배제시킨다는 것 자체가 바로 인권침해라고 단정할 수도 있을 것이다. 즉, 정책수립 그 과정 그 자체에도 정책의 대상자들이 참여 할 수 있는 기회가 주어져야만 인권침해의 환경도 개선 될 수 있다는 것이다.

3. 시혜적 복지에서 권리의 개념으로

우리는 최근에 복지정책을 뒷받침하는 과거의 여러 사회입법 제정이 단순한 복지문제의 차원을 뛰어넘어 권리의 문제로 재인식되고 발달되는 단계를 거치고 있음을 본다. 우선은 전통적인 복지의 개념에 변화가 있었고, 아래에서 살펴보겠지만 이러한 변화는 헌법의 제정과 맥을 함께 하고 있음을 본다. 아마도 행정적인 차원에서 인권의 개념이 중요하게 부각되는 배경은 복지의 개념이 전통적인 시혜적 복지에서 헌법이 보장하는 권리의 개념을 적극적으로 구현하려는 노력과 무관하지 않다. 이것은 또한 복지도 보완적 개념에서 제도적인 개념으로 전환되고 있음을 보여준다. 사회복지의 개념이 변천된 과정을 살펴보면:



여기에서 사회권으로서의 「시민적 권리」의 개념은 모든 국민이 공동체의 완전한 성원이라는 평등한 인간의 관계를 기본으로 하며 공동체의 완전한 성원에게 부여되는 하나의 지위라는 개념이다. 또한 이 지위는 경제·사회의 관계에서도 개인의 위치나 어떤 신체적 특성에 따라 결정되는 것이 아니라 헌법이 보장하는 것으로서 “국가가 국민에게 최저의 임금과 의·식·주와 교육의 기회를 보장하는 것은 자선이 아니라 국민의 권리이다.”라는 입장을 천명한다(김형식, 1996, 1998). 복지에 대한 이러한 법적 근거는 대한민국 헌법 130개의 조문 중 28개조의 기본권을 예로 들 수 있다. 구체적으로 헌법 10조의 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”는 사회적 기본권에 상응하는 이 규정은 모든 국민에 대한 이러한 법적 보장은 시혜가 아닌 권리이며 이는 보다 구체적으로 아래와 같은 사회복지사업 관련법으로서 구체화되었으며 국민연금, 의료보험, 고용보험, 산업재해 등에서 보듯 한국의 사회입법 발달의 역사는 이제 복지정책은 시혜의 차원을 넘어선 국민의 권리로 등장해 있음을 볼 수 있다. 다른 말로 하자면, 다음의 표에 나와 있는 각종 사회입법이 충실히 시행 된다면 적어도 헌법이 보장하는 사회권 실현을 통하여 인권침해를 최소화 할 수 있음을 기대할 수 있다. 입법발달의 차원에서 보자면 한국도 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약’을 정책에 반영시키기 위한 제도적 기반을

사회복지 관련 사회입법

- | | |
|--------------|------------------------------|
| 1) 국민기초생활보장법 | 8) 정신보건법, |
| 2) 아동복지법 | 9) 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, |
| 3) 장애인복지법 | 10) 입양촉진및절차에관한특례법 |
| 4) 노인복지법 | 11) 일제하일본군위안부에대한생활안정지원법, |
| 5) 모·부자복지법 | 12) 사회복지공동모금법, |
| 6) 영유아보육법 | 13) 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률, |
| 7) 윤락행위등방지법 | 14) 가정폭력방지법 |

아주 오래전부터 갖추고 있다.

위 표의 여러 사회입법의 제정은 복지의 향상 그 자체만이 아닌 인권수호의 이상과 밀접한 관계를 가지고 있으며 '시혜'가 아닌 '권리'의 개념을 기본원칙으로 하고 있다. 그렇다면 권리란 무엇인가? 대체로 권리의 의미를 의사설, 이익설, 권리법력설로 구분하면서 "사회복지법상 권리라 함은 법의 적용을 받는 대상자들을 권리의 주체로 인정하고 사회복지 급여 및 서비스에 대한 이익을 추구할 수 있는 힘을 법이 부여해 준 것"이라는 해석에 주의를 기울일 여지가 있다(윤찬영, 2001). 단, 문제는 현실과 이상 간의 괴리로 인해 복지 대상자들이 그들에게 부여된 법적 힘을 행사하지 못한다는 것, 그리고 복지정책이 달성하고자 하는 복지/인권의 이상의 실현은 자동적이며 순탄한 것이 아니라 사회의 인권에 대한 인식, 제도적 장치, 예산확보와 자원 등의 맥락 속에서 이해되어야 하는 한계가 있다. 이러한 문제는 보다 구체적인 사례를 제시하여 설명하기로 한다.

4. 보완적 복지와 제도적 복지

이제는 한국 사회의 전반적인 선진화 추세에 따라 사회복지도 선진화되어야 한다는 국민적 기대가 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지의 논쟁은 아직도 '협의 對 광의의 개념', 또는 전통적·현대적 개념으로 양극화 되는 경우가 많으며, 어떤 개념이 주도하느냐에 따라서 복지정책의 내용, 그리고 인권향상의 과제와 밀접하게 연계된다.

1) 보완적 개념

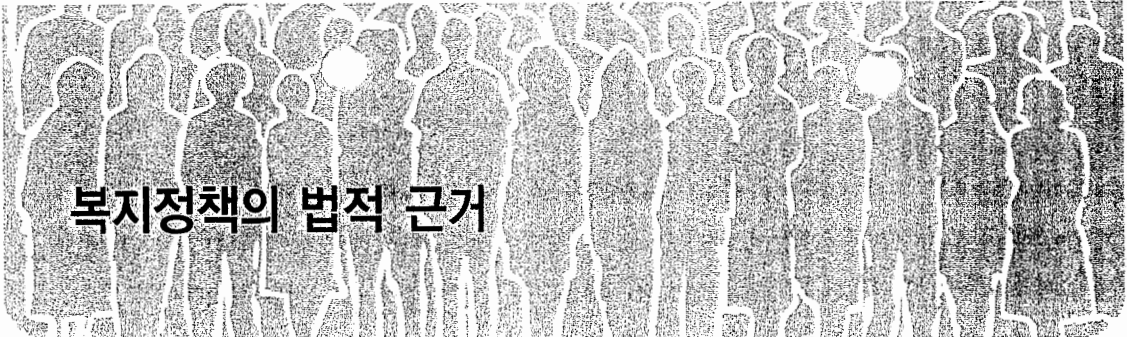
이 개념은 권리의 소극적 개념(negative)과 맥을 같이하며, 복지의 "욕구 패러다임"을 극복하지 못하고 있음을 시사한다. 많은 사람들은 일반적으로 사회복지를 다분히 전통적인 관점에서 이해하며 우선 사회복지하게 되면 가난하고 불쌍한 소위 전통적인 자선, 박애, 시혜의 대상이 되는 취약 계층들을 대상으로 생각한다. 이들은 대개 장기적인 실업으로 고생을 하거나 질병, 장애, 비행, 가정파괴, 약물중독 등의 문제를 가지고 있어서 남의 도움을 받지 않고서는 도저히 살아갈 수 없는 사람들이며, 사회복지의 대상이 된다. 이러한 관점에서 사회복지를 생각하게 되면 다분히 문제 중심적이고, 사회복지란 자신의 문제를 스스로 해결하지 못하는 소수에게 국한된 개인상의 문제이며 자선·민간단체의 차원에서 해결을 할 수 있는 '보완적'인 복지의 개념으로 이해한다. 설사 헌법이 요구하는 대로 국가가 개입을 한다 해도 절대빈곤, 최저생계보장 등과 같

이 최소한의 국가 시책과 행정 지원과 감독을 필요로 하게 되며, 시행과정에서도 인권침해의 소지가 많다. 보완적·제도적 개념은 사회복지에서 오랫동안 뿌리를 내리고 있는 쟁점 분야이지만 인권과 복지정책에 시사하는 함의가 크다. 보완적 복지 관점은 최저수준(minimum standards)의 복지, 즉 절대 빈곤을 복지정책의 대상으로 생각한다. 국가의 예산을 가지고 복지정책을 입안해야 되는 실무자의 입장에서는 거의 언제나 제한된 예산을 염두에 두어야 하므로 최소한의 정책을 구상해야 되는 부담이 있다. 만일에 보완적 관점에서 복지정책을 입안하게 된다면, 결국 가장 열악한 위치에 있는 복지 계층을 대상으로 최소한의 예산으로 정책을 입안해야 되기 때문에 자산조사 등의 엄격한 규제에 의하여 최소한의 복지 혜택을 받아야 하는 계층을 규명해 내야함으로써 복지의 대상을 주변화시키고, 낙인 등으로 인권 침해를 불가피 하게 한다. 따라서 보완적 정책 원리는 최저한의 욕구 충족을 위한 최적수준(optimal standards)을 보장하기 위한 욕구의 원리(needs-based)에 근거한 것이며, 권리의 원칙(rights-based)과는 관계가 멀다. 상당히 많은 사람들이 복지의 문제는 소수의 취약계층에게 국한된 문제이지 자기들과는 상관없는 문제라고 생각한다. 인권의 문제도 다를 것이 없다.

2) 제도적 개념

이 개념은 권리의 적극적 개념(positive)과 헌법상의 사회적 기본권에 기초한 제도적 복지정책을 의미한다. 전통사회가 근대 산업사회로 전환·발전하면서 사회복지도 산업사회를 원활하게 움직이는 하나의 사회제도로서 인식해야 된다는 개념으로서 교육, 정치, 경제, 종교, 가족 등의 제도가 원만히 기능을 해야 사회가 조화와 균형을 이룰 수 있는 것처럼, 국민연금, 고용보험, 건강보험, 가족복지 등을 포함하는 사회복지도 하나의 중요한 사회제도로서 헌법이 보장하는 사회적 기본권, 즉, 인간다운 생활권, 근로권, 근로3권, 교육권, 환경권, 건강권이 이 개념 속에 포함된다(윤찬영, 2001). 더 구체적으로 인권의 제도적 개념은 '사회정의의 실현을 목적으로 하는 사회국가 또는 복지국가에서 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 국가에 대해서 일정한 급여나 서비스를 요구 할 수 있는 헌법상의 권리인 사회적 기본권'과 맥을 같이 한다(윤찬영, 2001, 임성택, 2001). 헌법에 기초한 복지의 발달은 옛날처럼 도움을 받아야 하는 사람과 도움을 주는 사람, 즉 복지의 대상과 비복지의 대상이라는 구별이 그 의미를 상실하게 만들었다. 사회적 기본권의 개념은 복지정책의 수립을 기본 요건으로 하게 되었으며, 복지의 제도적 관점은 복지를 국가가 보장하는 모든 사람의 권리와 의무에 관한 것이지 소수의 취약계층에게만 의미를 주는 사안이라고 생각지 않는다. 복지에서 제도적 개념을 강조하는 이유는 이것이 하나의 이상일 뿐 아

나라 복지 문제에 대한 보다 지속적이며 포괄적이고 심지어는 예방적인 접근을 가능하게 하기 때문이며, 이것은 인권침해의 문제 접근에서도 다를 것이 없다. 이러한 주장은 당연히 복지와 인권의 실현에 있어서 확대된 국가·사회의 책임을 강조한다. 헌법상으로 보장된 사회적 기본권은 제도적 복지정책의 기초가 되며 시혜적인 차원의 보완적 정책 접근으로 인한 인권침해의 가능성을 극복하게 한다. 복지정책이 취약계층만을 위한 것이 아니라 연대의식과 사회적 결속의 차원에서 모든 국민에게 동등하게 적용되는 것으로 이해한다면 정책의 집행 과정에서도 인권 침해를 당하는 계층과 인권침해로부터 배제될 계층을 따로 분리해서 고려할 여지가 없다. 따라서 사회적 기본권의 입장에서 정책이 입안 된다면 행정적으로도 복지의 시행상에 나타나는 인권 침해의 문제를 따로 규명해 놓고 집중관리 해야 될 부담을 덜어 주는 것과 마찬가지로, 인권도 보편적이고 분할할 수 없는 특성을 가진 것이라는 인권의 제도적 개념을 지지하게 될 것이다.



복지정책의 법적 근거

1. 국제인권헌장과의 관계

18세기의 계몽주의와 자유주의적 정치 철학의 영향을 받아 발달을 본 공민권과 정치권 영역에서 비롯해 미국의 독립선언문과 프랑스의 인권선언 헌장을 탄생시킨 것으로 이해한다. 그런데 초기의 시민적·정치적 권리의 개념은 개인주의적인 요소가 강해서 개인의 존엄성, 공공의 안전성, 여러 형태의 편견, 억압, 고문으로부터(freedom from)의 자유 등으로서 보호를 받아야 할 권리들을 강조했다. 이것을 시민적·정치적 권리를 주축으로 하는 1세대 인권, 또는 부정적 권리(negative rights)라 한다. 반면에, 2세대 인권은 경제·사회·문화적 권리(법무부, 1999)등을 총 망라하는 개념으로서 인간의 잠재력을 최대한으로 실현시키는데 필요한 제반 사회적 지원을 요구하는 즉, 'rights to...'의 요소가 강하다. 따라서 2세대 인권의 실현은 보다 구체적인 국가의 역할을 필수로 하기 때문에 적극적 권리(positive rights)라는 추상적인 표현을 쓰지만 우리는 여기에서 '사회권'의 개념을 부각시켜 복지정책과 연결시킬 필요가 있다. 간혹 사회권·복지권은 병용되어 사용되기도 하지만 사회권은 국가의 적극적인 개입을 요구하고 정당화하기 때문에 복지정책과 직접적인 관계가 있으며 사회권의 확보는 추상적인 프로그램의 규정을 초월하여 사회권이 실정법상 구체화 될 수 있도록 의료보장, 기초생활보장, 등 공공부조 예산에 대한 예산편성 우선권, 예산확보, 헌법적 제도적 보장이라는 목표와 맞닿는다(이찬진, 2001). 즉, 국가가 사회권에 포함된 의무를 적극적으로 이행하지 않는 것 자체도 인권 침해가 된다. 2세대 인권이 포함하고 있는 경제·사회·문화적 권리의 실현을 위해서는 학교, 병원, 공공주택, 복지시설, 사회보장제도 구축, 복지서비스 등을 제공해야 되므로 상당한 국가차원의 투자를 필요로 한다. 마지막에 등장하는 3세대 인권은 20세기의 산물로서 1세대·2세대 인권이 근본적으로 서로 분리된 차원에서 정의된 취약성을 인정하여, 인권의 이해에 있어서 인류의 공동체적인 열망, 즉, 평화에의 권리, 생태학적 환경의 보호, 발전권 등 인권의 연대성을 강조하고 특히, 아시아적 가치의 비평을 수용하여 서양의 사고 외에 다양한 문화권의 인권 개념까지를 포용한다고 한다(Bauer & Bell 1999, Nathan 2001).



한 가지 염두에 두어야 할 것은 복지정책과 보다 긴밀한 관계를 갖는 것은 2세대 인권에 속하는 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(1996/1976)'이며, 1세대 인권인 시민적·정치적 권리보다는 그 실현에 있어서 더 긴 기간을 필요로 했다. 1세대 인권은 참정권을 획득하여 민주적인 정치 제도에 참여함으로써 점진적으로 보장되었다. 그러나 1세대 인권만으로는 산업사회와 도시화가 수반하는 빈곤, 노동의 착취, 청소년 노동 등과 같은 문제를 해결 할 수 없었으며 개인의 능력만으로 이러한 문제 해결에는 한계가 있다는 인식이 '집합 연대적 책임(Collective Responsibility)'이라는 개념을 낳게 했다. 이러한 개념이 정책적인 결실로 나타난 것이 사회입법의 제정과 이에 따른 사회보장(보호)제도이다. 물론 시민적·정치적 권리 규약에 포함 될 수 없었던 다른 권리들을 모두 모아서 경제·사회·문화적 권리규약을 하나의 개념으로 엮어낸 것은 무리라는 비판적 지적도 있다(Ife 2003). 엄밀히 살펴본다면, 경제적 권리만 실현될 수 있다면 교육, 건강, 주택, 노후 보장도 모두 구입할 수 있기 때문에 근본적으로 사회권, 문화권과 분리해서 생각할 여지는 충분히 있다. 특히 사회권은 교육을 받을 권리, 가족보호, 차별로부터의 자유, 적절한 사회복지서비스의 접근, 여가, 삶의 질 차원을 강조한다. 범주상의 문제가 있음에도 불구하고 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약'이 복지정책의 방향을 제시하는 지침이 될 수 있음은 아래의 구체적인 분야, 즉 복지정책의 핵심 영역에 대해 관심을 갖기 때문이다. ①노동의 권리, ②사회보장의 권리, ③가족보호의 권리, ④적절한 생활수준을 보장받을

권리, ⑤교육을 받을 권리, ⑥건강을 유지할 권리, ⑦노동조합에 가입할 권리 등이다.

위에서 제시한 경제·사회·문화적 권리들은 개인의 노력에 의해서만 보장을 받기에는 분명한 한계가 있기 때문에 사회 연대성의 차원에서 국가가 개입하고 동원할 수 있는 제도와 자원을 통해서만 보장이 가능한 사회적 권리들이다. 한국 사회에서도 국민연금, 사회보장, 고용보험제도가 정책적으로 추진되었음을 알 수 있다. 집단 연대적 원칙을 기반으로 하는 2세대 인권이 태어나기 위해서는 국제연맹에 의하여 국제노동기구(ILO)가 창설되었고, 2차 대전을 거치고서야 유엔인권헌장(1948)이 채택되었다. 인권의 2세대는 나름대로 사회문제에 대한 개인적인 책임보다는 국가적이고 공동체적인 원칙을 공고히 하는데 기여했고 사회복지도 지대한 영향을 받았다. 인권의 3세대 개념이 각기 다른 시대에 등장한 인권의 특성을 이해하는데 도움을 주기는 하지만 아직도 인권의 개념은 서양의 사고가 지배적이라는 점, 그리고 인권의 세대적 분류가 반드시 인권의 우선순위나 중요성을 의미하지 않는다는 것이다. 따라서 복지정책의 차원에서 본다면 1세대 인권인 '시민적·정치적 권리에 관한규약이 실현 된 후에 복지와 더 직접적인 관련이 있는 '경제·사회·문화적 권리가 실현 되도록 해야 된다는 순서를 의미하는 것은 아니다. 오히려 상호보완적이라는 이해가 더 중요할 것이다.

2. 헌법상의 사회적 기본권과 행정법

우선 분명하게 짚어야 할 점은 복지정책과 직접적인 관계가 있는 헌법상의 영역은 사회권이며 우리의 헌법은 이해적일 정도로 구체적이고, 직접적으로 복지정책의 대상이 되는 다양한 사회권을 보장함으로써 '사회연대성에 입각한 복지국가원리를 수용하고 있다' (이찬진, 2001:255, 윤찬영, 2001))는 지적을 하리만큼 복지정책의 법적근거는 아주 명확하다. 사회적 기본권의 이념을 바탕으로 하여 복지정책의 근거를 가장 가깝게 규명해 주며 우선 사회연대성을 강조하는 사회권의 범주 속에는 헌법 10조가 규정하고 있는 인간의 존엄성과 제34조 1항의 '인간다운 생활을 할 권리', 교육권(제31조), 근로의 권리(제32조), 노동3권(제33조), 건강권(제36조 3항), 가족생활 및 보전에 관한 권리(제36조), 행복추구권(제10조), 남녀평등권 등에 대한 규정이 포함된다. 인간다운 생활을 할 권리는 처음 1962년 제 3 공화국 헌법에 의해서 명시되었다가, 동 규정이 1980년 헌법에서 '국가의 사회복지증진노력의무' (제32조 2항)조항이 추가 보완되었고, 1987년에 개정된 현행 헌법은 생활무능력자 보호, 환경권, 국가의 주거생활 개선 노력 의무 등에 대한 세부적인 규정을 통해 구체적인 실천사항을 제시한 것으로 정리되고 있다(이찬진,

2001:253, 윤찬영, 2001)). 이러한 헌법상의 규정은 보다 구체적으로 국가와 지방자치단체는 공공 부조상의 일정한 사회보장 수급권, 건강보험, 사회보험, 교육, 노동, 기타의 복지서비스를 제공할 헌법상의 의무를 갖는다. 이미 위에서 기본법과 사회법에 대해서는 간단하게 언급한바 있지만, 사회법과 사회보장법이 거의 동의어로 쓰일 만큼 복지 행정과 밀접한 관계를 갖는다(윤찬영, 2001:73). 이유는 사회복지법이 포괄적인 의미에서 상위 개념이기는 하지만, '사회보장이란 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위해 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다' 로 되어 있기 때문이다. 물론 학계에서는 사회법과 사회보장법이 동의어의 개념으로 사용될 수 있는가에 관한 상당한 논의가 있지만 대체로 '사회보장법의 독자적인 성격을 부각시키고 그 존재의 위상을 강화하기 위하여 노동법과는 구별하여 사회보장에 관한 법만을 사회법으로 보는 경우도 있음을 밝힌다(윤찬영, 2001:72.). 마지막으로, 행정법이 국가행정을 규율대상으로 한다는 점에서 볼 때 현대 사회와 같이 국가가 국민생활의 많은 부분에 개입하고 있는 현실을 고려한다면, 그리고 대부분의 공법은 모두 행정법이라는 점을 감안 한다면 대부분의 법은 행정법이라 해도 큰 무리는 아니다. 그러나 이미 위 부분의 논의에서 사회법, 사회복지법 그리고 행정법이 상호 내재적인 구속력을 갖는다는 것을 언급했는데, 그 이유는 사회행정법이 좁은 의미에서 사회보장법으로 이해되며 사회보험체계³²⁾, 사회보상체계³³⁾, 사회부조³⁴⁾ 및 촉진체계³⁵⁾로 이루어진 법체계로 이루어진 점을 상기할 여지가 있다(윤찬영, 2001:92-93). 이제 보다 구체적인 사례 분석을 통하여 어떻게 하면 정책의 입안과 집행과정에서 나타나는 인권침해의 문제는 어떤 것이며, 복지정책의 시행 과정에서 헌법이 보장하는 사회적 기본권이 어떻게 조화를 이루며, 또는 갈등을 야기해 인권침해의 문제를 유발시키는가를 논의해 보자.

32) 사회보험체계: 국민 건강보험, 국민연금, 산업재해보상보험 등.

33) 사회보상체계: 국가유공자등에우잇지원에관한법률, 의사상자보호법, 범죄피해자구조법 등.

34) 사회부조: 국민기초생활법, 의료보험, 재해구조법 등.

35) 촉진체계: 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등.



1. 장애인 복지와 인권

아마도 우리 주변에서 가장 두드러지게 인권 침해를 당하고 있는 집단은 장애인들 일 것 같다. 2002년도 「장애인의 인권 침해 유형 조사」에 의하면 조사 대상의 83.2%가 사람으로 살아가며 거쳐야 하는 여러 과정에서 차별로 인해 인권의 침해를 당했던 경험이 있었다고 한다. 그러나 「장애인복지법」에도 “정치·경제·사회·문화생활에서 차별해서는 안된다” 고만 언급되어 있을 뿐 장애인 차별행위에 대하여 구체적으로 명시하지 않고 있다. 수없이 예가 많겠지만, 가족 관계에 있는 사람으로부터 성폭행을 하는 경우, 병원이나 시설 입원을 강요당하는 경우, 장애를 가졌다는 이유로 이혼을 요구 당하는 경우, 장애 자녀를 출산했다는 이유로 이혼을 요구 당하는 경우, 이혼과 함께 양육권을 침해당하는 경우 등 실로 헤아릴 수 없이 많다. 일반인의 실업률이 2.9%인데 반해 장애인의 실업률이 28.4% 이다. 겨우 직장에 나간다 해도 도시근로자 월평균 소득(2000.6)인 183만원의 43.4%에 불과한 79만원을 번다. 510명을 대상으로 한 어느 연구에 의하면 실제로 임금차별을 경험한 장애인 근로자는 23.3% 였다. 한국의 부모들의 97%는 자녀들이 대학교육을 받아야한다는 기대를 가지고 있는데 실제로 장애인의 대학 진학률은 겨우 5.8%이다. 사실상 상당히 많은 장애인들이 장애와, 치료 요양 등으로 인해서 교육을 제대로 받지 못해서 취업 현장에서 차별요인으로 등장한다(국가인권위원회, 연간보고서, 2002). 한동안 장애인의 이동권문제가 쟁점이 되었는데 약 70.5%의 장애인이 한 달에 5번 정도 외출을 한다고 하니 우리 사회야 말로 장애인들을 ‘사회감옥’에 가두어 두는 나라가 아니겠는가? 그 외에도 장애인이기 때문에 보험가입을 거부당하는 것도 인권침해의 한 현상이다.

1) 장애인 고용

보다 구체적으로 어떻게 인권침해적인 요소가 등장하는가를 장애인 고용의 분야에서 살펴보자. 300명 이상의 직원을 고용하는 업체는 2%의 장애인을 고용해야 되는 의무를 가지고 있다. 그러

나 현실적으로 많은 기업체들이 정해진 고용의무를 이행하지 못하거나 차라리 벌과금 내는 것을 선호하는 경우는 차치해 놓고라도, 장애인고용촉진및직업재활법을 악용하는 경우이다. 즉, 장애인을 고용하는 사업주가 장애인의 노동에 대한 정당한 대가를 지불하지 않고 고용촉진 공단으로부터 받는 '장려금'으로 장애인의 임금을 대체한다. 이것은 정당한 노동에 대한 정당한 임금을 지급받아야 하는 권리를 침해하는 것이며 결과적으로 이 제도를 악용하는 기업주/사업주는 실질적인 생산 활동에 주력하기 보다는 장애인 고용을 빙자한 자신의 치부행위에 다름없다. 장려금을 고용주가 아닌 장애인 당사자나 보호자에게 지급하는 것도 문제 해결 방법으로 고려해 볼 수 있다.

만약 장애인 고용촉진 공단 산하의 각 지사가 장애인 당사자의 적성이나 능력과 다소 무관한 직종이나 업체에 취업을 알선하든가, 고용 알선률이 올라가도록 하는 통계적 조작을 위하여 동일 장애인을 여러 직장에 넣었다 뺐다한다면 이것은 분명히 인권침해로 간주 될 수 있을 것이다. 아마도 장애인 복지 정책 중에서 가장 많은 지탄을 받는 것 중의 하나가 창업자금(5000만원) 대출을 신청할 경우 막상 창업의 의지와 절실한 필요를 가지고 있는 장애인은 '담보부족'으로 대출을 받지 못하게 되고, 그나마 담보라도 할 수 있는 형편이 나은 장애인만 대출을 받게 되어 가난과 장애라는 이중적 차별을 받게 된다. 이 외에도 구직/채용 신체검사에서 장애와 病歷 때문에 불이익을 당하는 경우도 있다. 구태여 이러한 여러 문제들에 대하여 어떤 정책적인 제안을 하기 보다는 이미 정책을 입안하는 과정에서 정책의 예기치 않은 결과(unintended consequences)에 대한 일련의 분석, 특히 인권 침해의 관점에서 분석이 선행 된다면 이러한 문제를 예방하거나 그 충격을 최소화 할 수는 있을 것이다.

2) 정신지체 장애와 인권

1999. 8. 김홍신 의원은 장애인 강제불임시술에 대한 문제를 폭로하여 사회적으로 큰 충격을 준 적이 있었다. 이 자료는 김홍신 의원이 1998. 11.부터 약 9개월 동안 조사한 것인데, 전국 60개의 정신지체장애인 시설 중 6개 시설에서 관련 당국의 묵인 하에 66명의 장애인(남자 40명, 여자 26명)에게 강제로 불임수술을 자행하였으며, 또한 이를 은폐하기 위하여 수술을 받은 장애인들을 강제로 결혼시켰다는 것이다.

간혹 부모나 보호자는 사회적으로 아무런 대책이 없는 상황에서 독자적으로 자녀의 출산과 양육을 책임질 수 없는 정신지체인의 강제 불임시술은 불가피하다는 주장을 하기도 하나, 인간의 생식행위는 인간 본성을 충족시키는 기본적인 권리이기 때문에 이를 강제적으로 박탈하는 것, 그리고 강한 자의 힘으로 약한 자를 희생시키는 것은 중대한 인권침해라는 비판을 피할 수 없을

것이다. 이 문제가 인권침해로 부각되었던 또 하나의 이유는 당시 시설과 해당 행정기관, 보건소, 가족계획협회 등은 광범위한 상호 협조를 통하여 보건복지부장관의 명령 없이 시설내의 장애인에 대하여 강제불임수술을 거행하였으며, 이는 시설의 정신지체장애인의 출산방지의 욕구와 당시 실적을 올려야 했던 가족계획협회 등의 욕구가 일치하면서 정부예산으로 장애인 강제불임수술이 시행했다는 점이다.(윤민화, 1999).

우리는 위의 사례에서 강제 불임수술이 반드시 전문적인 의료행위에 국한된 문제가 아니며 분명히 인권과 불가분의 관계가 있는 복지정책의 한 영역이라는 사고가 필요하다. 한국의 「장애인복지법시행규칙(1999.1)」에는 의료비지급대상 및 기준, 절차 등은 나와 있지만 강제불임등과 같은 의료행위를 규제할 수 있는 관련 법규가 없다. 불임과 같은 의료 행위에 의한 인권침해를 예방하기 위해서는 관련 정책에 아래와 같은 기본 요구 사항을 포함시킬 수 있다.

○ 불임수술이 불가피한 경우에는 의사는 대상자에게 불임 수술에 따른 장점과 차후의 문제 가능성 등 정당·정확한 의료정보를 최대한의 노력으로 제공하도록 하며 대상자의 선택권을 보장하도록 행정적인 요구를 할 수 있다. 만일에 불임수술의 결과로 환자가 고통을 받거나 문제가 발생할 경우에는 해당 부서를 통하여 의사를 소송할 수 있다(호주의 경우). 여기에서 적용되는 기본원칙은 자기결정권(self-determination)이며, 이러한 결정권 행사가 제한되어 있을 경우에는 당사자에 대한 최대이익(best-interest)의 원칙을 적용한다. 일반의 인식과는 달리 정신 장애인들도 의료행위에 대한 결정을 할 수 있다.

○ 위의 사례에는 불임 대상자들의 연령 분포가 나와 있지 않지만, 만일 미성년자들인 경우 불임 결정은 누가 하는가? 대개는 부모나 보호자가 하지만, 이 경우에도 당사자에 대한 최대혜택의 원칙에 따른다.

○ 환자로서의 개인 신상의 정보에 관한 비밀은 최대한 보장한다.

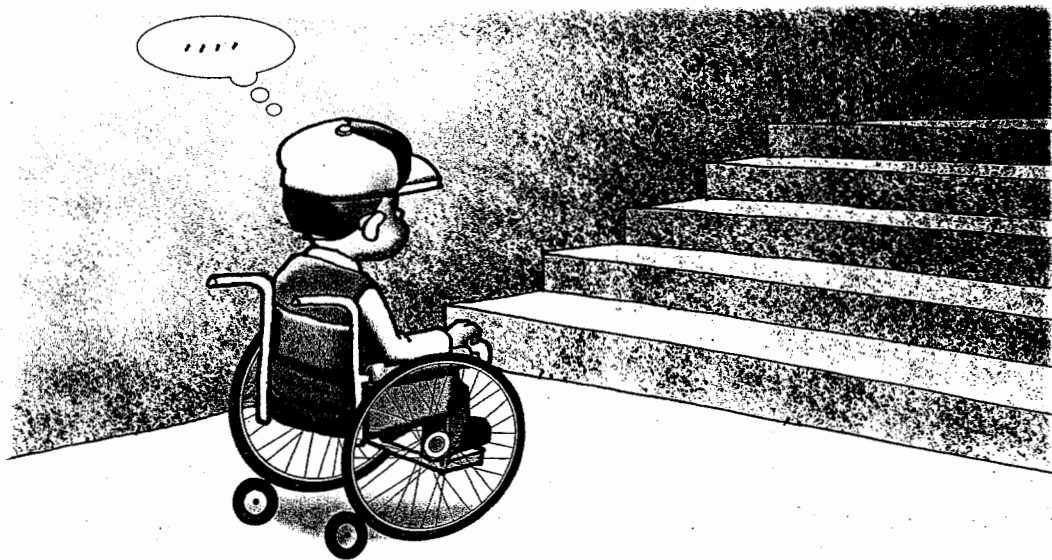
○ 반드시 강제불임수술의 경우가 아니더라도 치과, 병원·시설 입·퇴원, 이동 등 당사자의 선택과 결정이 고려되지 않는다면 인권침해의 소지를 가지게 된다.

장애인 중에서도 정신지체 장애인은 인권침해에 노출되는 경향이 높는데 그 이유는 ○정신지체 장애인들은 본인들이 인권침해를 당했는지도 알지도 못하며 대응 방법에 익숙하지 못하다. ○정신지체 장애인들의 법정진술은 빈번히 기각된다. ○변호사들도 정신지체에 대한 이해가 부족하며 관련법규의 지식도 부족하다. ○법 자체도 정신지체에 대해 충분한 고려를 하지 못한다. 따라서 이 분야의 정책입안은 위와 같은 원인에 대한 이해를 바탕으로 하여 불필요한 인권침해의 가능성을 최소화해야 될 것이다.

그러나 현실은 관련법인 모자보건법이 규정하는 대로 공식적인 불임명령을 불임수술이 행해지는 경우는 희박하며 엄밀하게는 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다'는 헌법 10조의 정신에 위배되고, 당사자의 동의 없는 강제 불임은 분명히 위헌적 행위가 된다(임성택, 2001:224). '이미 외국에서는 정신지체인은 정신지체 자녀를 출산할 확률이 높다. 장애인은 출산한 자녀를 양육하기 어렵다, 혹은 장애인에 대한 비용이 많이 들어 국가의 부담이 크다' 등의 논리는 반인도주의적이고 반문명적이며 강제 불임은 반윤리적인 발상으로 결론 난 상태' (전계서:224)라고 한다.

3) 장애인의 이동권

장애인 이동권의 극단적인 예로서 장애인 전용 승강기를 예로 들어 보자. 지하철 등의 공공건물은 물론 지하철을 이용하는 장애인들의 이동을 돕기 위하여 비치되어있는 '장애인 전용 승강기'가 인권침해의 전형적인 예라고 생각하는 이는 많지 않다. 그러나 이것은 엄연히 법적으로 명시하여 설치되어야만 하는 의무사항이며 일단 설치만 되면 법적인 문제는 없다. 그러나 장애인 전용 승강기의 디자인 자체도 혐오스러우며 비싼 시설비/유지비에도 불구하고 실제로 이용하는 장애인이 많지 않으며 이용되는 횟수보다도 고장수리를 하는 경우가 더 많아 보인다. 뿐만 아니라 장애인이 이 승강기를 이용할 때에는 봄비는 층계의 한쪽에 곡예라도 하듯 높이 아슬아슬하게 작동하며 모



든 사람에게 조심하라고 음악까지 울린다. 고액의 예산을 필요로 하는 구체적인 복지 정책이지만 장애인 당사자에게는 이 이상 수치스럽고 인권침해적인 이동수단은 찾아보기 어려울 것이다. 승강기를 예로 든 것은 향후의 장애인 복지 정책은 단순히 명목상의 차원에서만 아니라 실제로 당사자의 입장에서 정책이 입안되어야 복지 향상은 물론 인권 침해의 소지도 줄일 수 있을 것이다. 예를 들어 이동권에 관한 최근의 논의에서 “시각장애인들은 버스번호를 볼 수 없고, 청각장애인들은 듣지 못하여 다음에 내릴 정차역이 어딘지 문자서비스가 필요 할 것”이라고 지적한 바 있다. 최근에 관심을 모으고 있는 유니버설 디자인(universal design)의 개념이 적용 된다면 장애인을 비장애인과 차별/구별 하는 데서 발생하는 낙인으로 인한 인권침해를 최소화 할 수 있을 것이다.

2. 복지시설의 인권침해

복지시설의 인권침해 문제는 후원금 착복시비, 성폭력, 강제노역, 강제수용의혹, 구타, 상습폭행, 상해, 협박 등이며 그중에서도 가족의 보호를 받지 못하는 영아시설, 아동, 노인요양시설, 여성생활시설, 장애인복지시설, 부랑인복지시설, 정신요양시설 등 보호를 필요로 하는 시민을 대상으로 하는 생활시설은 직접적인 행정 관리의 대상이 되지만 실제로는 인권의 사각지대라 할 만큼 문제의 소지가 많다. 2003년 11월 “시설에서 생활하는 사람에 대한 인권침해 고발과 그 대책에 대한 우리의 입장”이라는 한 기사 회견이 있었는데(<http://www.cowalk.or.kr>) 고발의 대상이 되었던 두 개의 정신장애 시설의 인권 실태는 “형기 없는 감옥”이며, 20년 형을 받은 죄수라도 20년 후에는 출소할 수 있다는 희망을 가질 수 있지만 이 시설에서 생활하고 있는 사람들은 보호자의 동의 없이는 단 한 발자국도 나갈 수 없다고 고발했다. 구태여 이 고발이 아니더라도 위에서 지적한 여러 문제는 신문에 보도될만큼 복지 시설 내에서의 폭력, 강제노역, 성폭력, 공금횡령 등의 문제가 만연하다. “현대판 노예제”라고 알려졌던 1987년의 ‘형제복지원 사건’, ‘양지마을 사건’은 너무나도 유명하다. 특히 ‘양지마을 사건’은 원생들을 폭행했는데 국고금을 횡령하는 데에는 공무원들의 비호도 있었다고 하며, 소장에서 “양지마을의 인권유린은 양지마을 책임자들과 유착된 공무원들의 탈법적인 비호가 없었다면 불가능한 일이었다”고 지적하고 있다. 복지시설에서 발생하는 가장 보편적인 인권침해 요인으로 지적되는 문제 중의 하나는 시설 입·퇴소와 관련된 연고자 확인 여부, 입소 동의서, 보호자의 동의서, 입·퇴소의 선택권, 외출·외박의 허용, 강제 감금, 감독 소홀 등의 행정처리와 관련된 내용들인데 아직까지는 사회복지 시설의 인권침해에 대한 사법기관의 판단사례가 많지 않은 것이 문제이기도 하다. 복지시설의 운영

과 관련하여 인권침해의 요소가 되는 문제들을 몇 가지 정리해 보자.

- 수용시설에 장기거주 하는 경우 이들에게 지급되는 연금, 기초생활보장비, 사회보장 급여의 소유권과 관리가 인권의 문제와 결부될 수 있으며, 예산의 변칙운용과 공급형령 등과 같은 문제가 발생하지 않도록 행정적 절차를 마련해야 될 것이다.
- 생활시설의 직접적인 감독 기관인 보건복지부와 지방자치 단체에 의한 체계적인 실태조사 강화.
- 「조건의부시설」에서 예산지원을 받기 위한 「신고시설」로 전환하기 위하여 거치는 실태조사에서 시설 이용자의 인권침해 요소를 구체적으로 점검하게 한다.
- 시설의 영세성과 재정의 취약성이 인권침해의 문제를 유발치 않게 한다.
- 시설종사자의 전문성, 신분보장을 강화하여 인권침해를 예방한다.
- 생활/수용 프로그램과 사회복지프로그램간의 균형을 기하도록 한다.
- 장애인시설, 부랑인시설, 정신요양시설, 보육시설, 모자시설 등의 성(gender) 비율을 고려하여 수용자들에 대한(특히 남성 임직원에 의한) 성폭력 등 인권침해의 요소를 제거한다.
- 시설의 입·퇴소와 관련된 보건복지부와 지방자치단체의 지도감독을 강화한다.

사회복지시설의 인권 현황은 이미 인권보고서(2000), 인권사랑방, 장애우 권익문제연구소 등의 활동을 통하여 많은 자료/사례가 정리되었고 대체로 문제의 해결 방안으로서는 입·퇴소의 자유보장, 탈 시설화와 개방화, 시설의 전문화와 소규모화, 시설운영의 민주화와 재정의 투명성 확보, 체계화된 감독과 평가제도의 실시 등을 들 수 있다. 독일에서는 사회복지시설의 존재의미는 “생존권의 최소한의 보장”이 그 기본 목적이기 때문에 “수용=격리라는 사회방위”의 목적은 용납되지도 않으며 부득이하게 신체의 자유의 제한 시 ‘자유박탈에 관한 법적절차’의 원리가 철저히 지켜져야 한다고 명시하고 있다(임성택, 2001 : 214).

3. 노인복지와 인권 침해

한국사회에서 노인들이 처해 있는 상황은 ‘주변화’ 현상이다. 옛날처럼 노인은 존경의 대상이 아닌 부정적인 시각으로 비쳐진다. 농촌의 붕괴를 가져온 도시화, 가족제도의 변화, 평균수명의 연장 등이 노인의 문제를 악화시킨다. 존엄성의 상실, 상대적 빈곤, 자녀들과의 긴장과 불화, 노인 복지시설의 취약성 등이 문제를 악화시킨다. 노인의 인권문제는 우리사회에서 최근에야 갑자기 부각되는 문제이다. 문제의 근원을 요약해 보자.

- 경로효친이라는 전통적인 가치관이 약화되고 상대적으로 평균 수명 연장으로 인한 노령 인구의 증가로 인해 빈곤, 질병, 고독의 문제가 악화됨.
- 전체 노인의 85.9%가 만성질환을 가지고 있으며, 이들 중 72.2%가 일상생활에 지장을 받으며 그나마 이들 중 8%가 외상상태(중일 누워 지내는 상태)이다
- 농촌사회가 임금중심의 산업사회로 변화됨에 따른 노인 인구의 빈민화.
- 점진적인 가족제도의 변화에 따라 핵가족화를 넘어선 노인핵가족화 현상 가속 등의 요인이 중복되어 전통적인 가족보호제도가 취약해짐. 따라서 가족과 보호자에 의한 신체적 학대, 정신/심리적 학대, 언어적 학대, 재정적/물리적 학대, 성적학대 등의 학대유형이 등장하기 시작함.

한국보건사회연구원이 2002년 11월에 전국 무료, 실비 요양시설 106개소를 대상으로 한 “시설에서의 노인인권실태”에 관한 연구에 의하면, 경로연금, 교통비 등의 사용에 노인의 의사가 반영되지 않은 것, 노인의 개인용품 소유 불허, 시설의 종교를 강요하는 등의 인권침해가 있었음을 지적한바 있다.

노인학대

노인학대는 심리적, 신체적, 경제적 학대 등 심각한 사회·인권의 복합적인 문제이지만 우리에게 생소한 개념이며 가정 내에서 은밀히 발생하는 비밀스러운 행위이다. 우리는 노인 학대 하면 대개 노인의 의사에 상관없이 주거를 양로원이나 다른 곳으로 옮기는 것만을 생각하는 경향이 있다. 그러나 노인 학대는 개인의 경제적, 사회적, 심리적 차원에서 아주 중요한 인권 차원의 문제로 이해되어야 한다. 현실적으로는 ‘가정’이라는 장벽으로 인해 노인들이 고립되어 있기 때문에 눈에 잘 띄지 않고 측정하기도 어렵다. 한국보건사회연구원이 전국 6개 대도시의 12개 노인종합복지관을 이용하는 노인 865명을 대상으로 조사한 노인학대의 실태에 관한 조사에서는 전체 응답노인의 8.2%가 자녀와 가족으로부터 학대받은 경험이 있다고 했다. 언어와 심리적 학대가 전체 노인의 7.7%로 가장 높았고, 방임이 2.5%, 경제적 착취가 2.1% 그리고 신체적 학대와 폭력이 0.3%이었다(이가옥 외, 1994). 문화적으로 외부 사람이 가족생활에 참견하기도 어렵고, 학대를 받은 노인들도 이야기하기를 꺼려 할 것이다. 학대는 여러 가지 형태로 나타나겠지만, 정신적인 고통으로부터 시작하여 신체적 손상, 이유 없는 감금, 고의적인 구타 등의 가해, 신체와 정신적인 건강 유지를 위해 필요한 물품이나 지원을 박탈하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 분야의 연구는 아직은 미흡하고 초기 단계에 있다. 미국의 한 연구는 83%의 노인이 학대

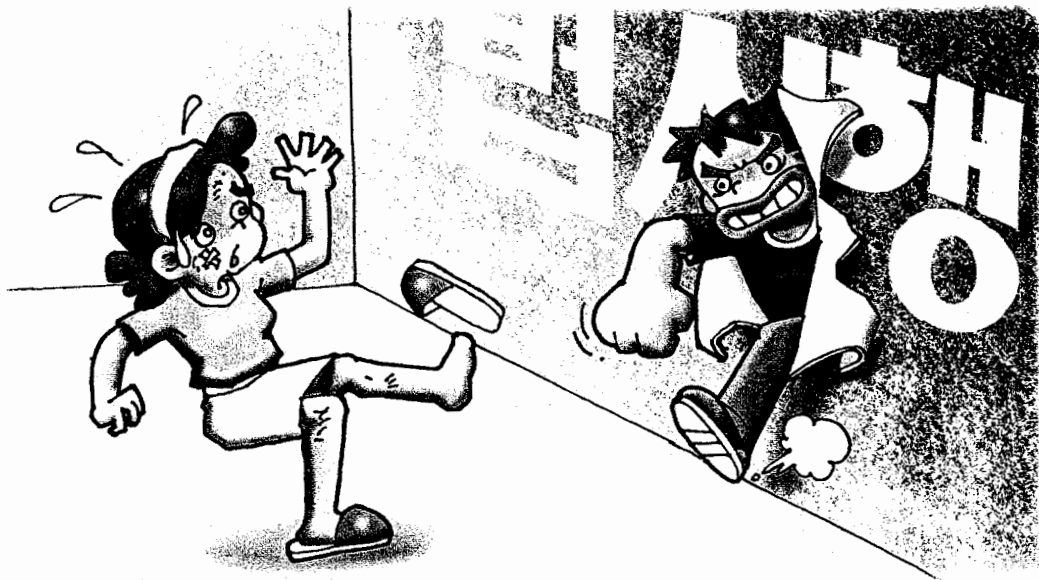
를 경험했으면서도 그중 겨우 36%만 신고를 했다고 한다. 한국의 경우는 감히 “학대”라는 표현을 쓰지 않고 “존경을 받지 못한다”는 표현을 사용했는데 58.6%가 그렇다고 응답했으며, 2.2%만 “존경을 받는다”고 했다. 노인들은 사회와 가정에서 권력을 상실하고 경제력이 떨어지면서 여러 종류의 폭력을 당하게 되지만 다른 가정폭력의 경우와 마찬가지로 수치심 때문에 주위사람들에게 잘 알리지 못하는 어려움이 있다.

인권 보호와 대안적 관점에서 관심을 끌게 하는 점은 학대의 주된 피해자가 여성이며, 계층을 초월하고, 신체적 혹은 정신장애를 가진 노인이 학대에 노출될 가능성이 크다는 것이다. 가해자는 피해자의 가족 구성원 또는 성인 자녀일 가능성이 많다고 한다. 노인의 인구가 증가하는 추세를 염두에 둘 때, 노인 학대의 문제는 복지와 인권의 차원에서 중요한 문제로 대두 될 것이다. “딸도 부양의무자”라는 상담 자료를 통한 예를 들어 보자(까리타스 노인학대상담센터, <http://www.15889222.net>). 어머니를 내쫓은 것은 명백한 잘못이며 “노유, 질병, 기타 사정으로 인해 부조를 요하는 자를 보호 할 법률상 또는 계약상의 의무가 있는 자가 유기할 때”에 해당하므로 형법 제271조 제2항에 의하여 10년 이하의 징역 또는 150만 원 이하의 벌금형에 처해질 수 있는 범죄행위에 해당한다. 그러나 이처럼 실행에 해당하는 법이 엄연히 존재하기는 하지만 은폐된 학대에 대한 대처를 하기란 쉽지 않다.

4. 가족복지와 인권

1) 가정폭력

가정폭력의 발생 원인은 스트레스, 사회학습, 성격장애, 음주, 가부장적인 행위 등이 열거되지만, 우리사회는 빈곤, 실업, 질병, 장애에 대한 불안이 많은 사회이고, 이렇게 중첩된 문제들이 인간관계를 폭력적으로 만든다. 가정폭력범죄의처벌등에관한특별법이 1998년 7월1일 시행된 후인 첫 해에는 3,685건, 1999년 11,859건, 2000년 12,983, 2001년 14,583건으로 증가하는 것을 보더라도 가정폭력이 얼마나 심각한 문제임을 알 수 있다(경찰백서, 2002). 가정폭력범죄의 유형에는 쉽게 확인되지 않는 폭행, 상해, 유기, 학대, 아동학사, 감금, 체포, 강요, 공갈, 명예훼손, 모욕, 재물 손괴, 심지어는 가족동반 자살 등 까지도 가족폭력의 개념에 포함시킨다면 그 심각성을 알 수 있을 것이다. 사회복지 전공자의 석사논문에 의하면 전체 응답자 중 폭력을 당한 경험이 있다고 한 응답 여성의 연령은 30대가 가장 많았고(60.5%), 25%의 남편이 나쁜 버릇이



나 외도를 하여 이들이 가정폭력과 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 남편의 아내폭력 실태를 보면 어떠한 유형의 폭력이라도 62%의 폭력이 있고, '발이나 주먹으로 한 두 대 때리는 행위'로부터 '칼 같은 위험한 물건을 사용하는 행위'의 심한 폭력이 29%로 아내에 대한 남편폭력의 심각성을 보여준다. 또한 남편의 직업이나 월소득, 종교 등과 아내구타와는 상관관계가 적고, 아내의 취업유무, 종교 등과는 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 취업주부가 비취업주부보다 많은 폭력경험이 있고, 폭력이유는 "집안 문제나 시댁문제"가 가장 높은 17.4%, "남편의 이해부족"이 10.7%, "남편에게 순종하지 않는다"가 9% 순으로, 피해정도는 "몸에 멍드는 타박상을 입은 것"의 심한 신체 상해 경험이 21.7%로 폭력 정도가 심하며, 74%의 응답자가 정신적 피해를 입은 것으로 나타났다(홍순애, 1998). 이 논문이 내린 결론은 아무리 가정 폭력이 사생활의 영역에 속하지만 가정 폭력의 문제는 더 이상 한 개인이나 가정만의 문제가 아니라는 지적이다. 지역사회 전체가 폭력추방이라는 목표를 가지고 접근해야 되며, 아마도 정책적으로도 의료, 경찰, 법조계, 행정기관, 종교단체, 학교 등 관련 기관 간의 유기적인 협력 체계 구축을 전제로 해야 될 것이며 동시에 각종 전달 매체들의 관심과 협력이 필요하다. 또한, 상담소의 운영과 활성화가 시급하며, 각종 여성단체와 인권단체 등 민간 기구들이 아내폭력과 예방 및 치료를 위해 힘을 합쳐야 한다.

‘가정폭력방지및피해자보호등에관한법률시행령’ (대통령령 제17116호 2001.01.29)은 법령

시행에 필요한 아래의 사항 즉, 임시보호기간, 보호시설의 업무, 보호 비용의 보조, 통합 상담 및 보호시설, 기타의료보호를 열거하고 있다. 그러나 이러한 시행령은 현실과 너무 거리를 두고 있는데, 예를 들면 법에서는 임시 보호기간을 7일로 하고 있지만 실제로는 최소한 4주에서 15주가 필요하며 임시보호의 기능을 담당하는 '쉼터'의 수가 턱 없이 부족하다. 법의 관점에서 고려된 시행령이 제시하고 있는 여러 가지 조치는 분명히 한계가 있으며 보다 더 시야를 넓혀 사회복지적인 대안을 제시하는 것도 바람직할 것이다. 우선 실천에 옮길 수 있는 것은 그동안 축적된 자료를 활용하여 시행령의 지침과 현실 간의 괴리를 좁히도록 해야 될 것이다.

2) 아동학대

우리는 아동학대를 일반적으로 신체적, 정서적, 성적학대, 성폭력, 방임 등으로 분류하기는 하지만 이것을 부모나 성인에 의한 폭력이며 인권침해라는 생각을 못하는 것 같다. 우리사회는 가족의 동반자살 등을 큰 문제로 부각시키고 있지 않는데, 엄밀한 의미에서 이것도 분명히 인권침해의 한 유형이다. 우리나라는 이혼도 증가하는 추세인데 1995년에는 68,279건에서 2000년에는 119,982건, 2001년에는 135,014건, 2002년에는 145,324건이다(통계청, 2003). 우리가 염려하는 것은 전체이혼 가구 중 71.2%가 미성년자인 자녀가 있고 그 자녀수도 한 해 동안 135,623명 이상인 것으로 집계되었다. 같은 맥락에서 어린이들은 가정을 부양할 능력이 없는 데도 2000년 말 6,229세대(9,579명)가 '소년소녀 가정'이라는 세대주로서의 부담을 갖게 되었는데(이용교, 2001), 이것도 인권의 차원에서 생각해 볼 여지가 있다. 아래의 "서울의 L 양"은 기능이 상실된 가정과 장애의 문제가 중복된 성폭력 사례이다.

서울의 L 양: 정신지체 2급의 피해자 L 양(15세)은 초등학교 5학년 때부터 동네 사람 여러 명에게 유인되어 강간, 성추행 등 수시로 성폭력을 당했다. 아버지가 알코올 중독, 어머니가 정신지체 2급 장애인이며 생활보호대상자인 L 양은 교회 목사에 의해 알려지기 전까지 계속해서 방치된 채 성폭력에 노출되어 있었으며 장애 판정은 사건 후에 받았다(이예자, 2000).

아동폭력의 주제는 대체로 우리에게 잘 알려진 성학대, 가정폭력 등을 연상하게 하지만 쉽게 간과 하는 것 중의 하나가 우리 사회가 크게 문제시 하지 않는 소위 '사랑의 매' 혹은 훈육의 미명 아래의 체벌을 당연시하고 있다는 점이다. 아동폭력과 체벌의 구분이 어려운 것은 사실이지만 선진국의 경우 체벌을 인정하고 있지 않은 나라가 체벌을 인정하고 있는 나라보다 많다. 아동폭력의 실태를 보면 초등학교 3, 4학년을 대상으로 한 한 연구에 따르면, 지난 1년간 전혀 매 맞은 경험이 없는 아동이 33.3%, 매 맞은 경험이 있는 아동이 66.2%, 그리고 1년 동안 12번

이상 심하게 매를 맞은 아동이 8.2%로 나타나 조사대상 아동의 70%에 가까운 아동이 맞은 경험이 있는 것으로 나타났다.(1987, 김광일 고복자). 우리사회는 급변하고 있기 때문에 이 연구 이후 10년이 채 지나지 않았지만 얼마나 큰 변화가 일어났는지 연구의 대상이 된다. 그러나 1993년 전국 17개 시도의 부모 및 아동 338명을 대상으로 실시한 신체적 학대 조사의 결과에서 보면(1993, 이배근) 97.6% 부모가 자녀를 구타한 경험이 있으며, 조사대상 부모의 75%가 자신들의 부모로부터 구타를 당했던 것으로 나타났고 이들 부모들은 거의 자녀를 학대한 부모로 나타난 것을 보면 크게 변한 것 같지는 않다. 그리고 자녀를 구타하는 부모들의 경우 부부폭력이 나타난 경우가 47.2%로 부부폭력과 아동구타가 매우 상관성이 높다는 것도 알 수 있다. 아동폭력의 많은 경우, 힘없고 대항하지 못하는 아동이 교육적 효과와는 전혀 관계없이 부모의 화풀이로 학대를 당하는 자녀가 많으며 학대당하는 아동이 부모의 매를 사랑의 매라고 생각하는 경우는 매우 드물 것이다. 더 큰 문제는 아동학대, 가정폭력은 학습되어 다음 세대로 전수된다는 점이다.

아동학대/가정폭력/성폭력/노인학대의 사례는 관련입법의 제정 그 자체만으로는 인권침해가 방지 될 수 없음을 보여 준다. 이외에도 노숙자, 실업자, 빈민들이 일상생활 속에서 인권을 침해 당하는 경우에도 문제는 그대로 남아 있다. 그런데 우리의 관심을 끄는 것은 위에서 인용한 복지 시설, 강제 불임 수술, 성폭력, 아동학대에서 보듯 이러한 사례들이 행정적인 규제나 감독, 그리고 정책개발과 집행과 무관하지 않다는 것이다. 특히 정책개발 차원에서는 성폭력을 포함한 각종의 폭력에 노출될 가능성이 있는 대상에 대한 예방과 점검 프로그램이 필요하다. 특히, 가정폭력에 노출되어 있는 저소득 여성들의 빈곤문제 해결을 위한 직업훈련, 취업알선, 상담 등의 체계적인 전문서비스는 인권 향상과 직결되며 아동 학대를 유발시키는 빈곤과 가장의 실업 등과 같은 문제에 노출되어 이는 가정에 대한 개입이 요구된다.



복지정책의 이상(理想)과 인권 침해

한국 복지정책의 핵심적 원칙은 국민들로 하여금 '인간다운 생활을 보장' 하는 헌법에 기초하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 인권 침해 현상이 만연한 복지 현실에 당면하여 과연 “국가는 과연 인간다운 생활을 보장하고 있는가?” 하는 문제를 제기함과 동시에 헌법의 이상이 도전을 받으며 위헌 소송/확인 의 경지에 까지 이르게 된다(1994년 생계보호기준위헌 확인, 헌법판례집 제9권 제 1집 : 553-554 참조). 우리는 여기에서 '권리 간의 충돌' 과 과연 '인간다운 생활을 보장' 을 어느 정도나 절대적인 개념으로 수용해야 되는가 하는 점을 고려해 보아야 할 것이다. 우선 복지정책의 이상과 인권침해가 어떻게 양립하는가의 예를 들어보자.

1. 기초생활보장법

①현행 기초생활보장법은 수급자를 선정 할 때 부양의무를 엄격히 따지기 때문에 실제 생계가 곤란한 빈곤층이 엉뚱하게 지원 대상에서 제외되는 경우가 빈번할 뿐 아니라 이로 인한 인권 침해가 발생할 수 있다. 부양의무자는 위로 고조부모로부터, 아래로는 고손자녀까지 등으로 한계가 없다. 며느리와 사위는 물론 함께 사는 형제자매도 포함 된다. 부양 의무자의 부양 능력이 검증되지 않았음에도 불구하고 노인의 수급권을 거부 한다면 이것은 “인간다운 생활을 할 권리를 부정” 하는 행위가 되기 때문에 인권침해의 여지가 있다. 향후 복지행정의 영역에서 기초생활비, 의료비 지급 등 복지 수혜자에 대한 금전급부와 관련하여 헌법의 관점에서 인권침해의 문제가 심각하게 대두 될 것이다.

② 국민기초생활보장법은 '생산적 복지' 의 이념을 구현하기 위하여 근로 능력의 소유자는 적절한 자활사업에 참가할 것을 전제 조건으로 한다(법 제9조 5항). 단 수급 방법이 선 급여 후 근로가 아니라 후급여의 방식이기 때문에 근로유인이라기 보다는 근로 강제라는 점에서 헌법이 보장하는 근로의 자유(제32조 1항)와 직업선택의 자유(제15조)를 침해 한다고 볼 수 있다. 동시에 근로를 거부할 경우 생계급여가 제공되지 않기 때문에 인간다운 생활을 할 권리마저 침해당할 우려가 있다(윤찬진, 2001:166).

2. 장애비용과 생존권

장애아동이 있는 가구는 추가로 장애 아동 1인 당 매월 700,548원이 지출되며, 한국보건사회 연구원의 조사에 의하면 장애인 가구당 평균 추가 지출비용이 158,000원으로 나타났다. 한국의 장애인들이 사회나 국가에 대한 1차적 요구는 생계보장(50.3%)이다. 최저생계조차 보장해 주어야 하며 요부조자의 특별한 상황(예:장애)을 유형별로 전형화 하여 개별적인 특수욕구의 충족을 위하여 제도보완을 하지 못한다면 과연 “인간다운 생활을 할 권리”를 인정해 주는 복지정책이 되겠는가? 하는 심각한 문제가 제기 된다. 동시에 ‘인간다운 생활을 할 권리, 또는 생활보장의 수준에 대해서는 ‘건강하고 문화적인 생활’ 까지로 보느냐 ‘물질적인 최저 생활’ 이해 할 것인가의 대립적인 입장이 있지만, 적어도 과거의 복지 정책의 차원에서는 절대 빈곤의 관점에서 후자의 문제에 주력할 수밖에 없는 것이 우리의 경제·사회 현실이었다. 그러나 향후 평등의 문제와 아울러 상대적 차원으로 옮겨 가기를 기대하며 논의를 계속하자.

첫째, ‘권리간의 충돌’은 신체의 자유를 비롯한 자유권적 기본권과 생존권을 비롯한 사회적 기본권간의 충돌을 의미하는데, 전통적으로 복지정책은 욕구충족 패러다임에 의하여 의·식·주와 같은 생존의 문제와 직결되어 있는 사회적 기본권의 실현에 주력하여 왔다. 소위 “입히고, 재우고, 먹이는” 생존권의 문제 해결이 우선하는 한 수용시설에서 발생하는 자유권의 박탈은 큰 문제로 간주 되지 않았다. 그러나 이제 권리패러다임이 복지정책의 기본 원리가 된다면 생존권 욕구를 충족시킨다는 이유만으로 자유권을 침해하는 것을 정당화 할 수 없다는 전제가 가능하다. 그러나 자유권과 생존권의 우열을 판단하는 것은 쉬운 일이 아니라고 하면서 임성택(2001)은 아래와 같은 견해를 피력한다. “국가가 보호하지 않으면 곧 사망 할지도 모르는 사람을 그가 반대한다고 하여 복지시설에 수용하지 아니하고 방치한다는 것은 국가의 의무를 방기하는 것으로 볼 여지가 있지만” 국가에 의한 자유권침해를 정당화하기 위해서는 시설 수용을 하지 않으면 생명의 위협을 받을 만큼 상황이 절박해야 되고 “개인의 의사에 반하여 시설에 수용하는 방법 이외에는 대체할 수 있는 방법이 없는 경우에만 비로소 헌법에 합치된다고 보는 것이 합당하다고 사료된다” 는 입장을 취한다. 그러나 과연 현실적으로, 특히 중증장애나 정신장애의 경우 ‘생명의 위협을 받을 만큼 상황이 절박하기 때문에 시설에 수용되어있는 사람들은 얼마나 될까? 하고 의문을 제기 함과 동시에 ‘생명의 위협을 받을 만큼 상황이 절박함에도 불구하고 시설에 수용되지 못하는 사람들은 얼마나 될까? 하는 다소 모순이 된 것 같은 의문이 떠오른다. 이러한 의문은

생존권과 자유권은 우열을 가리거나 선택의 대상이 되는 '권리 간의 충돌' 이기보다는 균형의 문제이며 어느 권리이든지 절대적인 것이 아닌 상대적인 관점에서 보아야 할 것이다.

둘째로 고려해 보아야 할 개념은 “인간다운 생활을 할 권리이다” 위에서 언급한 ‘생계보호기준 위반 확인’의 판례에 의하면 ‘생활보호의 수준이 일반 최저생계비에 못 미친다고 하더라도 그 사실만으로 곧 그것이 헌법에 위반된다거나 청구인들의 행복추구권이나 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 것이라고 볼 수 없다’고 했다. 이러한 판례는 우리의 복지정책이 헌법이 의미하는 수준은 이상적 수준, 최저생계비를 초과하는 상대적 빈곤선의 생활수준, 최저생활을 의미하는 생계비에 해당하는 최저생활수준 등의 단계를 설정할 수 있지만 우리의 복지정책은 대체로 절대적 빈곤이라는 현실문제의 해결을 목표로 했음이 사실이다. 더 노골적인 표현으로 위의 판례는 “인간다운 생활을 할 권리를 인정하였다기 보다는 빈곤자들의 인간이하의 동물적인 생존을 할 권리만을 인정한 것으로서 결국 헌법상의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 부인한 것이나 다름없다”고 주장한다(임성택, 2001 : 264). 이것은 복지정책의 이상과 인권침해를 단적으로 설명해 주며 분명히 극복해야 될 과제이며, 이러한 관점에서 분석을 시도하자면 불행히도 유사한 사례는 많을 것이다.



인권 복지의 실현을 위하여

현상유지만을 목적으로 해서 새로운 정책이 수립되는 것은 아니며 가능하다면 현재의 문제를 해결하고, 현재 보다는 달라지고 개선되도록 하기 위함이다. 위의 논의나 사례에서 보면 분명히 헌법 그 자체나 복지 정책에 문제가 있어서 의도하는 결과를 얻어 내지 못하는 것은 아니지만 인권의 실현을 위해서는 관계법령의 완비, 예산과 필요 인력 확보, 정책 평가의 구상 등이 필수적이다. 이러한 고려에도 불구하고 인권의 원칙을 기반으로 수립되었던 정책이 집행과정에서 예기치 않은 결과를 수반하게 됨은 곧바로 인권침해로 이어진다. 아마도 여기에는 여러 가지 원인이 있겠지만 대개는 하나의 관련 법안이나 정책을 입안하는 그 자체가 선포적인 정책 목표의 설정으로서 끝나버리고 마는 경우 일 것이다. 복지와 인권은 다른 어느 분야보다도 신념, 가치관 등과 밀접한 관계를 가지며 하나의 법안이나 정책만으로 목표를 달성하거나 문제가 해결되는 것은 아니다. 또 어떤 경우에는 가정이라는 특수한 제도적 한계를 넘지 못해서 본래의 정책적 목표가 달성되지 않는 경우도 있다. 예를 들면, 가정폭력방지법이 입법화되었다고 해서 가정 폭력이 종식되지 않는 것이나 아동학대가 근절되지 않는 것이 한 예인데, 그 이유는 다른 어느 영역보다도 더 사적인 요소가 강하며 외부로부터의 접근이 용이하지 않기 때문이다. 장애인차별금지법이 제정되었다고 해서 자동적으로 편견이나 차별이 근절될 수 없는 것과 마찬가지이다. 인권 관련 입법에서와 마찬가지로 어떤 시책은 아주 큰, 심각한 문제를 해결하는데에는 도움이 되지만 사소한, 숨겨진 고질적인 문제의 해결에는 도움을 주지 못한다. 단순히 제도적인 차원에서만의 접근에서 비롯되는 한계성 극복을 위하여 인권의 차원에서 복지정책을 고려하는 문화, 또는 정서가 활성화되어야 할 것이다. 보편적 복지의 개념이 복지정책의 핵심적 원리가 되어야 함과 마찬가지로 인권에 대한 관심과 생각도 아래에서 요약한 것처럼 생활화 될 여지가 있다.

첫째는 입법이 제정되었다고 해서 반드시 행동이나 태도에 변화가 오지 않으며 사람들의 신념을 바꾸어 놓지도 않으며 복지정책으로 인한 인권 상황이 향상되는 것은 아니다. 아직도 많은 사람들이 복지와 인권의 관계를 소극적이고, 제도적인 실현의 차원이 아닌 보호의 차원에서 생각하고 국가의 역할을 제한적으로 생각한다. 이러한 사고가 변하지 않는 한 인권은 노령, 극빈자,

장애인, 아동 등의 사회적 취약계층에 대한 법적 보호 등으로서 아주 소수를 대상으로 한 '최소한의 정책적 개입' 만이 필요한 분야로 인식될 것이며, 결과적으로 인권은 소극적 권리(negative rights)로만 인식 될 것이다.

둘째는 종종 관련입법을 제정하는 것만이 지상목표이며, 그 목표가 달성되면 모든 과제는 완성되는 것처럼 생각하는 경향이 있다. 1948년「세계인권헌장」채택은 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고 평등하며 인간으로서의 존엄과 가치를 지니고 있어, 어느 누구의 간섭이나 침해를 받지 않고 행복을 추구할 자유와 권리가 있음을 명시했고, 1966년의 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약」 제11조 1항에 의하면 "이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다"고 되어 있다. 그러나 이러한 협약들이 추구하는 이상에 비해 세계 인구의 1/2에 해당하는 빈민들이 하루 미화 2 불 이하로 생활한다는 자료만 보더라도 빈곤과 기아로 인한 인권침해 요소는 그대로 산적해 있다.

셋째, 입법은 중대한 인권 침해 방지에 유용하지만 일상생활 속의 경미한 인권 침해는 소홀히 취급할 수 있다. 연구자료에서 '강한/약한 인권침해'라는 개념이 사용되는 것처럼 '중대한 인권 침해'와 '경미한 인권 침해'는 상당히 의미 있는 개념이다. 우리는 오래 동안 강한/ 중대한 인권 침해에 대해서는 관심을 가져왔으나 후자에 대해서는 거의 무관심했었다. '중대한 인권침해' 내지는 아동, 여성, 노인, 장애인 등과 같은 '특수한 인권침해'에만 관심을 가지다 보면 인권 침해는 특수한 소수 계층에게만 국한되는 문제라는 생각을 굳게 한다. 그렇게 되면 인권을 염두에 둔 정책이라 해도 그 관심이 보완적 한계를 벗어나지 못할 것이다.

넷째, 인권 지향적 복지 정책은 제도적 지원과 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 헌법상의 보장과 관련된 사회입법, 국제 규약이 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고 장애인, 노인, 아동 등의 여러 복지 대상은 생활 환경권, 주거 생활권, 의료수급권, 가족생활권, 문화·체육생활권 등과 같은 권리의 실현과정에서 침해를 당함으로써 기본적인 생존권을 위협당하고 있다. 그러나 우리가 관심을 가져야 것은 어떤 규약이나 헌장이 있기 때문에 인권이 존중되어야 하는 것이 아니고 제도를 뒷받침 할 수 있는 예산이 확보되어야 함을 말한다. 예산이 취약한 복지정책은 필연적으로 실질적인 존엄성을 보장해 주지 못하는 비복지가 된다. 접근 가능한 법률서비스, 권리에 대한

사회교육, 복지전문 변호사 훈련 등은 예산을 필요로 한다. 만일 국가가 이러한 예산이 확보해 주지 않는다면 제대로 인권을 수호한다고 할 수 없다. 인권 침해는 힘없는 취약 계층에게 이미 그들이 처해있는 불리(不利)의 구조를 강화시키는 매우 비인간적이며 비민주적인 다수의 횡포로서 지적되어야 할 것이다. 따라서 복지정책은 이러한 문제해결을 위한 정책 수립에 적극적인 관심을 갖게 된다. 우리는 모두 이 인권이라는 주제에 대하여 진지한 관심을 갖는 것이 바로 복지사회를 만드는 동력이 될 수 있다는 확신이 있어야 한다. 과거에는 전반적인 인권 환경이 열악했었지만 최근에는 정책적·제도적으로 인권침해의 요소를 제거하려는 노력이 모아지고 있다. 단, 문제는 이러한 국가·사회적 움직임에도 불구하고 예상치 않은 인권침해의 문제가 부식되지 않고 있다는 점이다. 우리사회의 소수인 특수층을 제외한다면 어느 누구도 삶의 현장에서 인권침해로부터 자유스러울 수가 없기 때문에 인권은 모든 사람의 관심사가 되어야 하지만 특히 정책 입안자에는 특별한 의미를 가진다. 그 이유는 아무리 훌륭한 정책이라 해도 팽배한 물질주의적 사고에 의해 경시 받는 정신적 가치 규범과 인간 경시 풍조, 개인주의적이고, 자기중심적 사고, 지나친 경쟁의식, 자만심의 추구 등과 같은 인권 침해 요소로 인한 문제의 해결이 결코 쉽지 않기 때문이다.

이제 인권은 소수에 의한 소수에 대한 관심이 아니고 우리 사회의 강력한 이상(理想)이고 인간 공동체의 비전이어야 한다. 복지정책은 항상 보다 좋은 세상을 만드는 일에 주력해 왔다. 그러나 이제는 국가가 헌법으로 보장하는 복지정책을 통해 인권향상에 참여 할 수 있다면 좋은 사회를 만들 수 있는 원동력이 더 힘을 얻을 것이다. 인권의 이상에 기초한 복지정책은 사회를 통합시키고, 평화와 정의, 상호에 대한 존경에 기초한 인간 공동체를 만들게 할 것이다. 실현 불가능한 꿈같은 말로 들릴 수도 있지만, 여러 가지 이유로 차별과 편견 등으로 인해 분열 된 사회에서 침해받은 인권으로 상처받은 우리사회에서 우리가 추구해야 할 이 보다 더 귀중한 이상(理想)은 없을 것이다.

■ 읽을거리

- 김근조, 『사회복지법론』, 광은기획, 1994.
- 김용득 · 유동철, 『한국장애인 복지의 이해』, 인간과 복지, 2001.
- 김형식 · 여지영 옮김, 『인권과 사회복지실천 : Human Rights and Social Work』, 인간과 복지, 2001.
- 대한변호사협회, 『인권보고서 제44집』, 1999.
- 박영란 · 이예자 · 이용교 · 이찬진 · 임성택 · 짐 아이프 공저, 『한국의 사회복지와 인권』, 인간과 복지, 2001.
- 권선진, '여성장애인의 현황과 복지', 『보건복지포럼』, 1997.
- 이예자, '여성장애인과 인권', 『여성장애인의 인권과 복지』, 한국여성장애인 연합, 2000.
- 인경석, 『한국복지국가의 이상과 현실』, 나남, 1998.
- 오규성, '시민법의 한계와 사회복지권의 출현에 관한 연구', 『사회복지연구 제3집』, 부산대학교 사회복지연구.
- 유네스코 한국위원회, 『인권이란 무엇인가 : 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사』, 도서출판 오름, 1995.
- 한국사회과학연구소, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지, 2000.
- Profession, New York, 1992.
- 장동일, 『사회복지법의 이해』, 학문사, 1996.
- 한병호, '인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구', 서울대학교 박사학위 논문, 1993.
- 현외성, 『한국사회복지법제론』, 양서원, 2001.

■ 토론거리

1. 어떤 점에서 인권 침해의 문제가 일반 행정의 영역으로 인식되어야 한다고 생각합니까?
2. 행정 실무자로서 복지행정에 적극적인 관심을 가져야 할 헌법의 근거는 어디에 있나요?
3. 헌법 제 34조의 "모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다"는 조항의 행정적 한계성은 무엇입니까?
4. 사회보장의 조건부 수급이 어떠한 경우에 근로의 자유, 또는 직업선택의 자유를 침해합니까?
5. "국가가 보호하지 않으면 곧 사망 할지도 모르는 사람을 그가 거부한다고 하여 복지시설에

수용하지 않는다면” 이것도 국가의 의무를 방기하는 것으로 간주할 수 있나요? “국가의 의무를 방기”한다는 지탄을 피하려면 어떻게 해야 되나요?

■ 참고문헌

- 김광일 · 고부자(1987), 이배근(1993), <http://www.police.go.kr/data/power/peaceHouse>
- 김용일 외, 『사회복지학개론』 동인출판사, 2003.
- 김형식, “T. H. Marshall의 시민적 권리에 관한 소고” 한국 사회복지학, 제 26권, 1995.
- 김형식, 『시민적 권리와 사회정책』, 중앙대학교 출판부, 1998.
- 김형식, “정책 수립과 시행의 통합과제”, 한국사회복지정책학, 제 3집, 1996.12.
- 법무부, 『경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약』제 2차 보고서, 1999.
International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights, 1996.
- 석종현, 『일반행정법 上 · 下』, 삼영사, 1988.
- 이가옥 외, “노인생활실태분석 및 정책과제” 『한국보건사회연구원』, 1994.
- 이성광, 『사회법』, 박영사, 1988.
- 이찬진, “사회권 확보를 위한 공익법운동과 공익소송, 사회운동권의 향후 과제”,
박영란, 이예자, 이용교, 이찬진, 임성택, 짐 아이프 공저, 『한국의 사회복지와 인권』 인간과
복지, 2001.
- 임성택, “사회복지시설의 인권문제”, 박영란, 이예자, 이용교, 이찬진, 임성택, 짐 아이프 공
저, 『한국의 사회복지와 인권』, 인간과 복지, 2001.
- 윤민화, “정신지체장애인 강제불임수술 실태와 대책”, 월간 복지동향, 1999. 9호.
- 윤찬영, 『사회복지법개론』 나남 출판사, 2001.
- 홍순애, “가정내 폭력행위실태와 그 대책방안:대전광역시거주 학대받는 아내를 중심으로”,
한남대학교 석사학위논문, 1998.
- Bell, L., Nathan, A & Peledge, I. (eds), Negotiating Culture and Human Rights. N.Y.
Columbia University Press, 2001.
- Ife, Jim, Human Rights and Social Work, Cambridge University Press, 『인권과 사회복지
지실천』, 김형식 · 여지영 옮김) 서울: 인간과 복지, 2001.

제5장

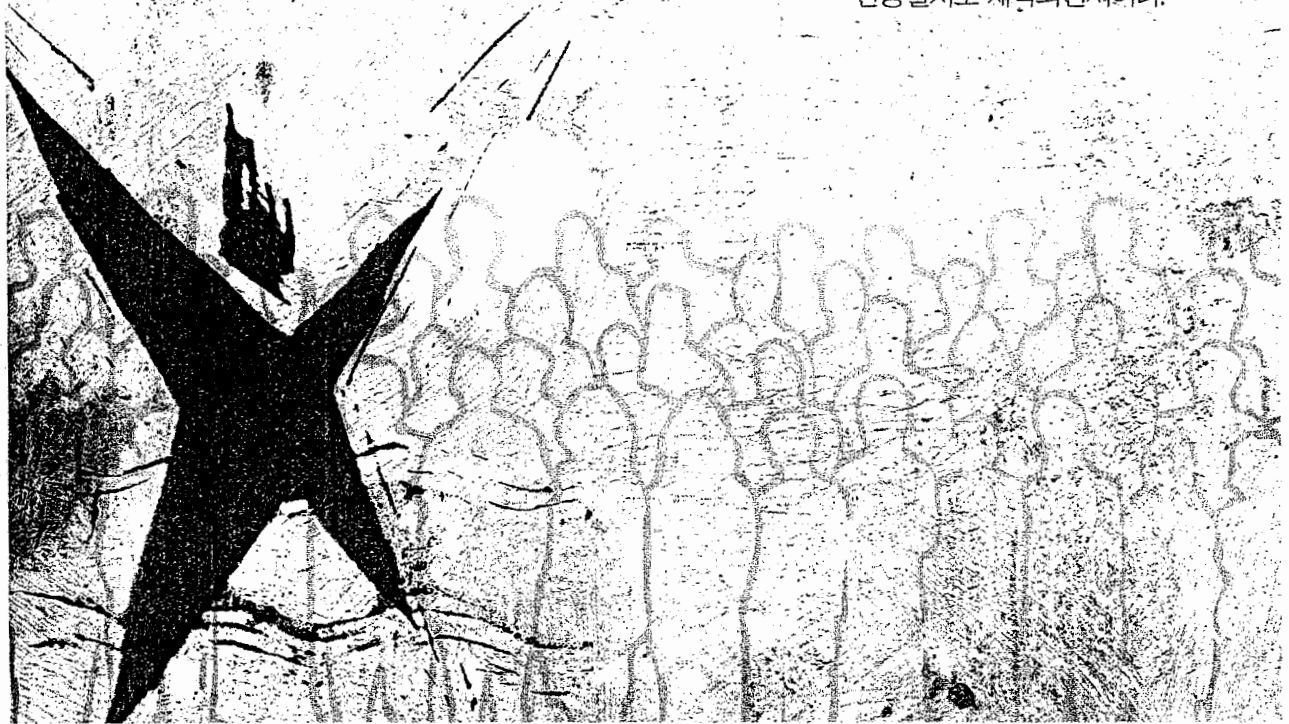
아동정책과 인권

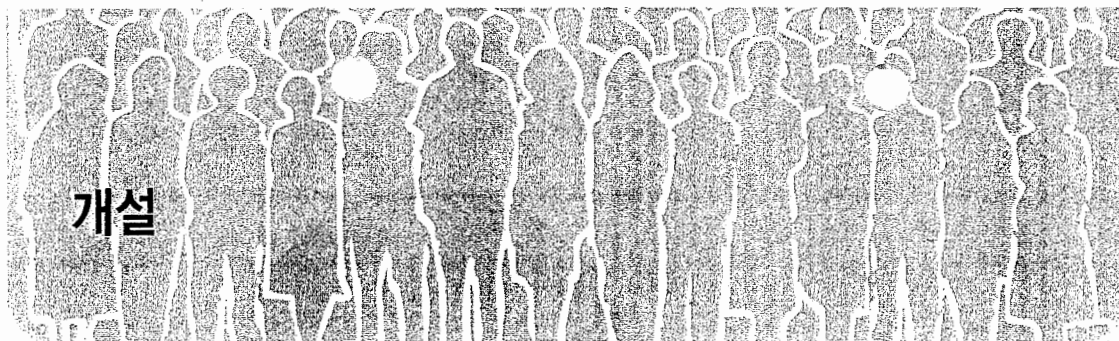
아동이 행복하게 사는 세상 만들기는 우리 모두의 꿈이고,
아동이 행복한 세상은 모든 사람이 행복하게 살 수 있다.

모든 사람에게 인권은 소중하지만,
연령이 낮은 아동은 장유유서를 미풍양속으로 여겨
연령차별이 관습화된 사회에서 기본적인 권리조차
누리지 못하는 경우가 많기 때문이다.

아동도 성인처럼 권리가 있는 인격체라는 평범한 사실이
국제사회에서 보편적으로 인정된 것은 그리 오래지 않다.

아동의 권리가 국제협약으로 제정된 것은
1989년 국제연합 총회에서 아동의 권리에 관한 국제협약
(The UN Convention on the Rights of the Child: 약칭 아동권리협약)이
만장일치로 채택되면서이다.





아동이 행복하게 사는 세상 만들기는 우리 모두의 꿈이고, 아동이 행복한 세상은 모든 사람이 행복하게 살 수 있다. 모든 사람에게 인권은 소중하지만, 연령이 낮은 아동은 장유유서를 미풍양속으로 여겨 연령차별이 관습화된 사회에서 기본적인 권리조차 누리지 못하는 경우가 많기 때문이다. 아동도 성인처럼 권리가 있는 인격체라는 평범한 사실이 국제사회에서 보편적으로 인정된 것은 그리 오래지 않다. 아동의 권리가 국제협약으로 제정된 것은 1989년 국제연합 총회에서 아동의 권리에 관한 국제협약(The UN Convention on the Rights of the Child: 약칭 아동권리협약)이 만장일치로 채택되면서이다.

아동권리협약은 아동의 권리에 관한 제네바 선언(1924년)과 아동의 권리선언(1959년)의 정신을 이어받았고 그 내용에서 아동의 권리가 크게 강화된 것이다. 아동의 권리를 '선언'에서 '협약'으로 바꾼 아동권리협약은 오랜 논쟁을 거쳤고, 그 심의과정에서 아동관이 크게 변화되었다. 아동을 권리를 누리는 주체로 파악하는 아동관에서 권리를 행사하는 주체로 인식하게 되었다. 그 단적인 예가 아동의 사상·양심·종교의 자유에 관한 조항과 대중매체에 대한 아동의 접근에 관한 조항이다. 이 협약은 1989년 11월 20일 유엔총회에서 만장일치로 채택되었고, 1990년 9월 2일부터 국제법으로 발효되었다.

한편, 한국은 아동권리협약을 1990년에 서명하고, 1991년 11월 20일에 비준하였다. 한국 정부는 비준과정에서 국내법과 배치되는 부모와의 면접교섭권, 입양허가, 상소권보장 등 3개 조항을 유보하였다. 국제조약은 헌법에 의해서 국내법과 동일한 효과가 있어서 아동권리협약은 일반적으로 승인된 국제법규로서 국내법과 같은 효력을 갖는다.

아동권리협약은 전문과 본문 54개조로 되어 있다. 이 협약은 무차별의 원칙, 아동의 최선의 이익우선과 함께, 아동의 생존, 보호, 발달과 참여권이라는 4개의 주요 영역을 포함하고 있다.

무차별의 원칙은 “당사국은 자국의 관할권내에서 아동 또는 그의 부모나 법정 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다”는 것으로 아동권리협약 제2조 1항에 잘

표현되어 있다. 협약 당사국은 자국의 국민인 아동뿐만 아니라, 자국의 관할권내에 있는 모든 아동을 차별하지 말아야 한다는 뜻이다. 따라서, 협약 당사국은 아동의 국적이나 합법 혹은 불법적 체류를 불문하고 모든 아동을 차별함이 없이 대해야 한다.

또한, 아동의 최선의 이익원칙은 “공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최상의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다”는 것으로 아동권리협약 제3조 1항에 잘 표현되어 있다. 아동의 최선의 이익은 행정부 뿐만 아니라, 입법부, 사법부 그리고 다양한 민간기관이 수행하는 모든 상황에서 고려되어야 한다.

아동권리협약은 좋은 말로 꾸며진 선언서가 아니라, 협약 당사국이 반드시 지켜야 할 국제법이기 때문에 한국에서 아동정책을 수립하고 집행하는 공직자는 반드시 그 내용을 숙지해야 한다. 아동권리협약에 규정된 핵심적인 아동의 권리는 생존권, 발달권, 보호권, 참여권 등이다.

생존의 권리는 아동이 삶에 대해 갖는 권리이다. 즉, 아동은 살아가기 위해서 필요한 기본조건인 적절한 생활수준, 주거, 영양, 보건 등을 받을 수 있는 권리를 갖는다.

발달의 권리는 아동이 가진 잠재능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하기 위해 필요한 기본조건들을 다루고 있다. 교육을 받을 권리, 여가를 즐길 권리, 전통적인 문화생활을 할 권리, 정보를 얻을 권리, 생각과 양심/종교의 자유 등이 포함된다.

보호받을 권리는 모든 형태의 학대와 방임, 폭력으로부터 아동이 안전하게 보호받을 수 있는 권리이다. 특히 중점적으로 다루고 있는 내용은 난민아동에 대한 특별 보호 및 고문, 부당한 형사처벌, 징집, 노동, 약물과 성폭력으로부터 보호받을 권리 등이다.

참여의 권리는 아동이 자신의 나라와 지역사회의 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 권리를 의미한다. 자신의 의견을 표현하고, 자신의 삶에 영향을 주는 문제들에 대해 발언권을 지니며, 단체에 가입하거나 평화적인 집회 참여를 할 수 있는 자유를 뜻한다. 아동은 능력의 발달과 함께 사회참여의 기회를 많이 가짐으로써 책임감 있는 성인으로 성장하게 되는 것이다.

우리 나라는 아동의 권리신장에 관심을 가진 선각자들이 1923년에 어린이날을 제정하고 아동의 권리 공약3장을 선포한 전통이 있고, 헌법과 아동권리협약에 맞게 아동의 권리보장을 위하여 지속적으로 노력하고 있지만 아직도 아동정책을 결정하고 집행할 때 아동의 권리를 충분히 고려하지 못한 측면이 있다.

아동권리협약 당사국은 협약의 이행 상황을 유엔아동권리위원회에 정기적으로 보고하여야 한다. 한국은 1994년 11월에 이어서 2000년 5월에 제2차 국가보고서를 제출하였다. 한국의 보고

서를 검토한 유엔아동권리위원회는 2003년 1월 31일에 한국정부에 제2차 권고안을 채택하였다.

이 글은 한국의 2차 국가보고서와 유엔아동권리위원회가 한국정부에 권고한 사항을 중심으로 한국 사회에서 아동정책과 인권의 관계를 정리하고 그 발전방향을 모색하고자 한다. 특히 아동정책을 수립 집행 평가하는 행정가들이 반드시 알아야 할 한국 아동의 인권현황, 사례를 통해 본 아동행정과 인권, 그리고 아동의 권리를 위한 제도적 장치를 제안하였다.



1. 아동의 정의와 인구

한국에서 아동의 정의는 아동복지법상 18세 미만의 자를 말하는데, 이는 아동권리협약의 아동 연령과 일치한다. 한국은 “아동이 건전하게 출생하여 행복하고 건강하게 육성되도록 복지를 보장함”을 목적으로 한 아동복지법을 1961년(당시의 명칭은 아동복지법)이래로 갖추고 있다.

2000년 인구및주택총조사에 따르면, 아동의 인구는 11,686,350명으로 전체 인구 45,985,289명의 25.4%를 차지한다. 그중 남자는 6,353천명이고 여자는 5,533천명으로 성비는 115:100이다. 아동의 81.9%는 도시에서 살고, 18.1%는 농촌에 거주한다(대한민국, 2003: 2).

전체 인구에서 아동의 비율은 1980년 40.7%에서 1990년 31.7%로 급감하였고, 1995년 28.6%에 비교하여 2000년 현재 상당히 줄었다(변용찬 외, 1998: 16). 아동의 수와 비중이 급감한 것은 최근 한국의 출산율이 세계에서 가장 낮은 수준이기 때문이다.

젊은 한국인은 혼인을 기피하거나 늦추고 결혼을 하더라도 피임을 하거나 자녀를 출산하더라도 한두명을 낳고 단산한다. 한국에는 아동수당제도가 없고 보육체계도 미흡하기 때문에 가까운 장래에 아동의 수는 더욱 감소될 것이다.

한국의 실정법은 아동과 별도로 청소년을 다루고 있다. 청소년기본법은 청소년의 연령을 9세에서 24세로 규정하고 있으므로, 9~17세의 아동은 아동복지법상 아동이면서 동시에 청소년기본법상 청소년이다. 한편, 청소년을 유해한 환경으로부터 보호하려는 것을 주된 목적으로 제정된 청소년보호법은 연나이 19세미만을 청소년이라고 규정한다. 이 때문에 아동복지법상 아동과 청소년보호법상 청소년의 연령이 대부분 중복된다. 이처럼 한국에서 아동의 연령은 청소년의 연령과 상당부분 중복되고, 청소년에 관한 법률은 그 입법 목적에 따라 청소년의 연령범위를 다르게 규정하기 때문에 아동정책은 청소년정책과 혼선을 빚기도 한다.

이 글에서 아동은 18세 미만의 모든 사람을 규정한 아동복지법과 아동권리협약의 개념으로 사용되었다. 따라서, 이 글의 아동은 초등학교생인 어린이에 한정되지 않고, 흔히 청소년으로 불리는 중고등학생의 연령층이 모두 포함된 개념이다. 18세 이상의 청소년은 아동권리협약상의 아동이

각종 법령상의 연령 기준(2003. 10. 기준)

법률명	용어	내용	비고
청소년보호법	청소년	만 19세 미만의 자. 다만, 만 19세에 도달하는 해의 1월 1일을 맞이한 자를 제외(제2조 제1호)	
청소년의성보호에 관한법률	청소년	청소년보호법 제2조 제1호의 규정에 의한 청소년(제2조 제1호)	청소년보호법과 동일
청소년기본법	청소년	9세이상 24세이하의 자(제3조 제1호)	
음반·비디오물및 게임물에관한법률	청소년	18세 미만의 사람(초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학중인 자를 포함한다)(제2조 제13호)	
아동복지법	아동	18세 미만의 자(제2조 제1호)	
모·부자 복지법	아동	모 또는 부에 의하여 양육되는 18세 미만(취학중인 때에는 20세 미만)의 자녀(제4조 제3호)	
아동권리 협약	아동 (a child)	18세 미만(below the age of eighteen years)의 모든 사람(제1조)	아동에게 적용되는 법에 의하여 보다 조기에 성인 연령에 달하는 경우 제외(제1조)
영유아보육법	영유아	6세미만의 취학전 아동(제2조 제1호)	
영화진흥법	연소자	18세 미만의 자(제21조 제3항 제4호)	
근로기준법	연소자	18세 미만의 자(제64조)	
소년법	소년	20세 미만의 자(제2조)	
민 법	미성년자	20세 미만의 자	제4조의 반대해석
형 법	형사 미성년자	14세 되지 아니한 자(제9조)	

아니고, 20세 이상은 성인으로 대접받기 때문에 이 글에서는 매우 제한적으로 다루었다.

2. 일반원칙

한국은 국가보고서를 통해서 “헌법에서 모든 국민의 평등권을 보장하고, 사회적 신분에 따른 특권과 불합리한 차별 및 연좌제를 금지함으로써 아동에 부당한 일체의 차별을 금지하고 있다”고 했다. 더욱이, “대한민국은 단일민족으로 구성되어 있기 때문에, 일부 나라에서 문제가 되고 있는 인종차별이나 민족간의 분쟁 등은 나타나지 않고 있다”고 강조하였다(변용찬 외, 1998: 27).

그런데, 한국에서 아동에 대한 연령차별은 매우 심각하고, 외국인 노동자의 자녀들은 심한 인종 차별을 겪고 있다. 법무부의 자료에 따르면, 2001년에 20세 이하 외국인 아동의 수는 53,627명이 고 전체 외국인의 9.7%를 차지한다(대한민국, 2003: 3)(18세 미만 아동에 대한 통계가 없다). 그

중 상당수는 불법으로 체류하는 외국인의 자녀이고, 이들은 비록 한국에서 태어났더라도 한국 국적을 취득하기 어렵다. 아동권리협약은 당사국의 국민만을 다루지 않고, 자국의 관할권 안에 있는 모든 아동에게 어떤 종류의 차별도 해서는 안 된다고 한 점에서 볼 때 이는 심각한 인종 차별이다.

한국 아동의 권리 중에서 가장 경시되는 것은 '아동에 대한 의사 존중의 원칙'이다. 아동의 권리 중에서 생존권, 보호권, 발달권은 어느 정도 인식이 높아졌지만, 아동의 참여권은 매우 낮은 수준이다.

아동은 가정과 학교 등에서 자신의 의견을 표시하고 관철할 법적 힘을 거의 갖지 못하고 있다. 대표적으로 민법 제909조는 "미성년자인 자는 부모의 친권에 복종한다"고 명시하여 자녀인 아동의 의사결정권을 부모에게 유보하고 있다. 또한, 부모가 이혼을 할 때에 자녀의 양육이나 친권자를 지정할 때 15세미만은 "의사표명권" 조차도 없다. 즉, 부모가 이혼을 하면 아동은 부모중 누구와 함께 사느냐가 매우 중요한데, 대부분의 아동은 법정에서 "어머니 혹은 아버지와 함께 살고 싶다"는 말을 할 권리조차도 없다.

이처럼 아동의 참여권을 철저히 무시하는 것은 아동의 권리를 부모나 보호자가 대리할 수 있다는 '가부장적 사고와 생활양식' 때문이다. 한국 사회는 봉건적 가치인 "군사부일체"(君師父一體)를 중요하게 인식하고 있다. 따라서, 부모는 자녀의 이익을 대리할 수 있고, 교사는 학생의 이익을 대변할 수 있다고 본다. 부모에 의한 자녀의 학대와 같이 부모와 자녀의 이해관계가 다를 때조차도 법령은 부모에게 관대하다. 이러한 상황에서 아동의 참여권은 철저히 배제되거나, 발달단계에 상응한 참여권이 보장되어 있지 않다.

3. 시민적 권리와 자유

시민적 권리와 자유 중에는 표현의 자유, 사상 양심과 종교의 자유, 집회와 결사의 자유, 사생활의 보호, 정보접근권, 고문과 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리 등이 포함된다. 한국에 민주정부가 수립된 것이 55년이 지났고, 이른바 문민정부가 들어선 후 11년이 지났지만 아동의 시민적 권리와 자유는 아직 낮은 수준이다.

한국정부는 보고서에서 "대한민국의 모든 국민은 헌법에 따라 결사 및 집회의 자유와 권리를 인정받으며, 이는 아동에 대하여도 차등없이 적용된다"(변용찬 외, 1998: 35)고 주장하지만, 20세 미만은 공직에 대한 선거권과 피선거권이 없기 때문에 정치적으로 배제되고 있다. 또한, 초·중고등학교 학생회 회칙은 "학생의 정치활동"을 명백히 금지하는 경우가 많다. 여기서 정치활동

이라 함은 정당활동만을 의미하는 것이 아니라 학교 당국의 자의적 판단에 따라 정치활동으로 분류될 수 있는 모든 활동을 뜻한다(구로건강복지센터 외, 2002: 9). 학교당국은 학생이 시민사회 단체에 참여하는 것조차 정치활동으로 규제할 수 있다.

한국사회에서 아동의 시민적 권리와 자유는 매우 포괄적으로 제한당하고 있다. 아동에 대한 시민적 권리와 자유에 대한 규제는 교육적 필요성 때문이라고 변명하지만, 시민적 권리는 직접 실천에 의해서 습득될 수 있다. 마치, 날개 짓을 한 어린 새만이 하늘을 날 수 있듯이, 아동도 스스로 결사와 집회의 자유를 누릴 때 시민적 권리와 자유를 향유할 수 있다.

심지어 “비인도적 취급”이라고 볼 수 있는 교사에 의한 학생체벌이 허용되고 있다. 초·중등교육법 제18조와 동법시행령 제31조 제7항에서 “학교의 장은 법 제18조 제1항 본문의 규정에 의한 지도를 하는 때에는 교육상 불가피한 경우를 제외하고는 학생에게 신체적 고통을 가하지 아니하는 훈육·훈계 등의 방법으로 행하여야 한다”고 하여, “교육상 불가피한 경우에”는 체벌을 허용하고 있다. 체벌을 금지하고 비폭력적인 훈육방법을 개발해야 할 교육인적자원부는 2002년 3월 18일에 ‘체벌 허용’을 골자로 한 훈육권고(안)을 제시하였다. 이에 대해 2002년 9월 국가인권위원회는 다음과 같은 의견을 표명하였다. i) 유엔 아동권리협약 제28조 제2항에서 규정한 바와 같이, 정부는 학교규율이 청소년의 인간적 존엄성과 합치하고 동 협약에 부합하도록 운영되는 것을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다. ii) 교사는 학생을 통제하기 위하여 체벌을 하지만, 당사자인 학생들은 거의 대개가 체벌 때문에 생긴 불안감, 우울증, 학교강박증, 적개심 등 부정적 감정을 버리지 못한다. 체벌은 통제와 권위에 수동적으로 반응하는 인간을 양성할 위험이 크므로 금지되어야 하며, 교육공동체는 회초리를 들지 않고도 교육적 효과를 낼 수 있도록 노력하여야 한다. 이처럼 형법에도 없는 체벌이 초·중고등학교에서 매우 일상적으로 일어나는 것은 초·중등교육법 시행령과 각급 학교의 학교생활규정이 체벌을 용인하기 때문이다.

교육인적자원부가 2003년 9월 국회에 제출한 국정감사 자료를 보면, 전국 10,381개 초·중·고교 가운데 72.6%가 학칙에 체벌 허용조항을 담고 있다. 이를 교급별로 보면 초등학교의 65.7%와, 중·고교의 각각 80.2%가 체벌을 허용했다(한겨레, 2003년 9월 15일).

2000년 국정조사 자료에 따르면 한국의 교사 10명 가운데 7명은 학생들에게 체벌한 경험이 있고, 서울시 중고생 503명 대상 조사 결과 한달 동안 교사에게 맞은 경험이 있는 학생은 13.7%로, 친구나 선후배에 의한 폭력 경험이 있는 학생 8.8%보다 훨씬 높게 나타났다(구로건강복지센터 외, 2002: 14).

4. 가정환경과 대리보호

한국이 아동권리협약에 비준한 이래로 아동의 권리가 실질적으로 신장된 영역은 가정환경과 대리보호이다. 한국 정부는 1991년 영유아보육법을 제정하여 보육의 사회화를 획기적으로 신장시켰다. 2003년 현재 어린이집 등 보육시설은 2만3천여개소이고 보육을 받는 아동은 80만명이 넘는다. 전체 보육대상 아동 중 일부는 유치원에 다니고, 다른 일부는 선교원 등 유사 보육시설을 이용하며, 나머지는 가정에서 보호받고 있기에 미취학아동의 대부분은 보육서비스를 받는 셈이다.

정부는 국민기초생활보장법에 의한 수급자에게는 보육료를 전액 지원하고, 저소득층의 자녀에게는 보육비의 50%를 감면하기 때문에 보육여건은 양호한 상태이다. 아직 영아보육률이 낮고, 초등학교 저학년생의 방과후 보육이 미흡하지만, 미취학 아동의 보육욕구는 상당히 충족되고 있다.

2000년 아동복지법의 개정으로 학대받는 아동은 법적 보호를 체계적으로 받을 수 있게 되었다. 이 법에 따르면, 아동학대사건을 보고받는 1차 기관은 경찰과 아동학대예방센터이고, 아동학대예방센터는 현재 중앙센터 1개소와 시도 지역센터가 18개소가 있다.

2001년 한해동안 아동학대예방센터에 보고된 2,606건의 사례 중 2,105건이 아동학대로 판명되었다. 학대 유형을 보면 방임이 31.9%로 가장 많고, 그 다음은 신체적 학대 22.6%, 유기 6.4%, 정서적 학대 5.4%, 성적 학대 4.1%, 그리고 복합적 학대가 29.6%이었다(대한민국, 2003: 6).

학대받는 아동이 보다 적절히 보호되기 위해서는 치료형 보호시설이 시급하다. 현재 아동학대예방센터는 위기상담을 중심으로 하기 때문에 학대받은 아동의 53.0%가 피해자의 집으로 돌려 보내지고 있다. 나머지는 시설보호(18.0%), 센터의 임시보호(15.0%), 친인척보호(7.0%), 다른 기관에 위탁(7.0%) 등으로 보호되지만(대한민국, 2002: 7), 치료형 보호시설이 없기 때문에 상당기간 치료를 받아야 할 학대받는 아동들이 별 대책없이 집으로 되돌려 보내지고 있다. 이 때문에 학대받는 아동이 적절한 보호와 치료를 받지 못한 채, 재학대의 위험이 있는 가정에 방임되고 있다.

그동안 요보호아동이 발생되면 나이가 어린 경우에는 아동복지시설에 입소시키고, 중고등학교에 다니는 경우에는 소년소녀가장세대로 지정하여 보호하였다. “소년이 가장이 될 수 있느냐”는 전문가와 국제사회의 비판을 접한 한국 정부는 아동과 동거하는 조부모나 친인척 혹은 자격

을 갖춘 자를 위탁부모로 지정하고, 가정위탁을 장려하기 위하여 2003년에 가정위탁지원센터를 시도에 1개소씩 설치하였다.

5. 기초보건과 복지

1960년대 이후 경제성장을 통해서 아동의 기초보건과 복지에 획기적인 신장이 있었다. 1980년에 출생 1,000명당 17.3명이던 영아사망율이 1990년에는 12.8명으로 저하되었다. 모성사망비는 1995~1996년간 10만명당 20명이고, 1997년 산전관리 수진율은 99.6%이며, 시설편만율은 99.7%이었다(변용찬 외, 1998: 51).

그러나, 정부보고서가 인용한 1997년 통계청 사망통계연보를 분석한 한국보건사회연구원의 연구 논문에 따르면 0-9세 한국 어린이 인구 10만 명당 사고사망자는 30명이어서 일본의 10명, 영국의 7명에 비해 현저히 높다. 아동의 사고사망률이 높은 것은 안전시설과 점점이 미비하기 때문이다(구로건강복지센터 외, 2002: 6). 특히, 교통사고에 의한 아동 사망이 매우 커서 1997년의 경우 1-9세와 10-19세 사망원인의 1위가 교통사고였다(대한민국, 2003: 8).

한국은 1997년 경제위기에도 불구하고, 국민기초생활보장법을 제정하고 국민연금을 확대적용하며 건강보험을 통합하는 등 사회보장제도를 정비했다. 국가는 소득이 낮은 국민중 150만여 명을 수급자로 지정하여, 생계급여를 제공하고 아동청소년에게는 중고등학교 입학금과 수업료를 교육급여로 지급한다. 아동은 부모가 가난하더라도 국가로부터 의식주 등 최저생활을 보장받고, 질병이 들 때에는 무료로 치료를 받으며, 고등학교까지 공교육을 무료로 받을 수 있게 되었다는 점에서 생존의 권리가 상당히 보장되는 셈이다.

6. 교육, 여가 및 문화적 활동

아동에 대한 교육기회의 확대라는 관점에서 볼 때, 한국의 취학률은 세계 어느 나라에 비교하여도 손색이 없다. 헌법은 아동이 교육을 받을 권리와 법률이 정하는 바에 의한 초등학교 6년, 중학교 3년의 무상의무교육을 규정하고 있다. 2003년 현재 중학교 2학년까지 무상의무교육을 실시하고, 2004년도에는 3학년까지 무상교육을 실시할 계획이다.

2002년 현재 초등학교 취학률은 100.0%이고, 진학률은 초등학교에서 중학교로 99.9%, 중학교에서 고등학교로 94.8%, 일반고에서 대학교로 93.9%, 실업고에서 대학교로 54.4%이기에

취학률과 진학률은 매우 높다(문화관광부, 2002). 따라서, 한국의 아동은 대부분 보육시설 혹은 유치원에 다니거나 초·중고등학교에 다니는 학생이기 때문에 아동의 발달권은 상당히 잘 보장되고 있다.

그런데, 한국의 학교교육은 내용과 질, 만족도 등에서 아동의 인권을 침해하는 측면도 없지 않다. 중·고등학교의 경우 아침 8시까지 등교하게 하는 “0교시”가 있고, 방과후에도 저녁 10시까지 보충수업, 특기적성교육, 심화학습 등의 명목으로 고등학생들을 학교에 머물게 하는 “입시위주의 교육”은 학생의 삶을 황폐하게 한다. 학습시간이 지나치게 많기 때문에 아동은 여가의 권리를 충분히 누리지 못하고 있다.

7. 특별보호조치

한국에서 소년비행은 12세이상 20세미만의 소년에 의한 범죄행위, 촉법행위, 우범행위를 말한다. 범죄행위는 14세이상 20세미만인 소년의 형벌법령에 저촉되는 행위이고, 촉법행위는 형벌법령을 위반하였으나 12세이상 14세미만인 형사 미성년자의 행위로 형사책임을 묻지 않는 행위이다. 또한 우범행위는 보호자의 정당한 감독에 복종하지 않는 성격을 지녔거나 정당한 이유 없이 가정에서 이탈하여 범죄성을 지닌 사람 또는 부도덕한 사람과 교제하거나 자기 또는 타인의 덕성을 해롭게 하는 성격이 있어 그 자체는 범죄가 아니지만 범죄를 저지를 우려가 있다고 인정되는 행위이다.

소년의 비행을 어떻게 다루냐는 국가에 따라 약간씩 다르지만, 세계적인 추세는 비행소년이 인격형성 과정에 있고 순화가능성이 있다는 점을 감안하여 형벌보다 교육에 중점을 두고 있다. 한국도 소년법 등에서 소년의 비행을 일반범죄와 달리 처리하는 절차를 규정하고 있다는 점에서 범죄소년의 권리를 보장하는 셈이다.

2001년의 경우 소년범죄자는 138,030명으로 전체 범죄자의 5.7%이다. 소년범죄자의 비율은 1997년 7.8%에서 매년 조금씩 줄었다. 소년범죄의 유형은 폭력범이 37.0%, 재산범이 24.5%, 교통사범이 30.3%, 살인/강도/강간 등 강력범이 2.5%이었다(청소년백서, 2002). 이처럼 전체 범죄자중 소년은 극히 일부임에도 불구하고, 대중매체는 소년범죄를 과장해서 보도하는 경향이 있고, 사법과정에서 소년범죄자의 변호권 등은 성인범죄자에 비교할 때 경시되는 관행이 있다.

이와 관련하여 자유권규약은 18세 미만의 자가 범한 범죄에 대한 사형선고 금지(제6조 5), 미성년 피고인의 성인과 격리 및 가능한 한 신속한 재판 회부(제10조 2 (b)), 미성년 범죄자의 성

인과 격리 및 그들의 연령 및 법적 지위에 상응한 대우 부여(제10조 3) 등을 규정하고 있다. 또한 아동권리협약도 아동에 대한 고문 금지, 18세 미만의 자에 대한 사형 또는 석방 가능성 없는 종신형 선고 금지 등(제37조)과 더불어 형사피의자 또는 형사피고인인 아동에 대한 무죄추정 등(제40조)을 규정하고 있다.

한편 아동권리위원회는 2003년 3월 우리나라 제2차 정부보고서에 대한 최종평가서에서 청소년 사법과 관련하여 동 위원회는 법을 위반한 혐의로 보호처분을 받은 아동이 형사절차를 거치지 않고 법적 지원 없이 자유를 박탈당할 수 있음에 우려를 표시하고, 특히 아동권리협약 제37조, 제40조, 제39조와 소년사법집행에 관한 유엔최소기준(베이징 규칙), 소년비행방지를 위한 유엔가이드라인(리야드 가이드라인), 1995년 유엔아동권리위원회의 소년사법집행에 관한 토론의 견지에서, 소년사법기준의 완전한 이행을 보장하고 소년 사법 관련 종사자에 대한 전문적 훈련 수행, 자유의 박탈을 오직 최후의 수단으로만 사용할 것, 그리고 자유의 박탈로 귀결될 수 있는 보호처분과 관련된 모든 청소년에게 조기에 변호인을 보장할 것, 연소자를 형사절차에 회부할 것인지 보호처분을 할 것인지를 결정하는 검사의 자유재량(검사선의주의) 철폐를 위한 법률 개정 등을 권고하였다.



사례를 통해 본 아동행정과 인권

1. 대한민국에서 태어나도 한국 국적을 취득하기 어려움

한국 정부가 2차 보고서를 제출하면서 ‘아동권리 관련 법규의 제/개정’에 담은 주요 내용에는 민법과 국적법의 개정사항이 포함되어 있다. 1997년 12월에 개정된 민법은 제781조 제1항 가운데 “부가 외국인인 때에는 모의 성과 본을 따를 수 있고 모가에 입적한다”는 규정을 신설하여 출생아동의 국적 취득과 호적등제를 가능하게 하였다. 또한, 국적법 제2조 제1항을 “출생당시 부 또는 모가 대한민국 국민인 자는 대한민국의 국적을 취득하는 것”으로 개정하여 부모 양계혈 통주의를 채택하였고, 개정된 국적법은 제10조 제2항에서 본인의 의사에도 불구하고 원국적을 상실할 수 없는 아동이 우리 국적을 상실하지 아니하도록 예외규정을 신설하였다.

이러한 민법과 국적법은 한국인 아내가 속지주의를 채택한 외국인 남편사이에 한국에서 자녀를 출산할 때, 자녀의 국적을 취득하기 어려운 문제점을 해결하기 위해서 개정된 것이다. 또한, 속지주의를 채택한 나라에서 태어나서 한국에서 자라는 아동이 성인이 될 때까지 이중국적을 보전할 수 있도록 법을 정비한 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 늘어나는 불법체류 외국인의 자녀는 여전히 한국 국적을 취득하기 어렵다. 아버지가 불법체류자란 이유로 한국에서 새로 태어난 자녀도 불법체류자가 되는 것은 연좌제의 일종이다. 이들 자녀들은 국적을 취득할 수 없기에 호적과 주민등록에 등재될 수 없고, 건강보험에도 가입할 수도 없으며, 취학연령이 되어도 학교에 입학하기 어렵다. 이 때문에 어머니의 동거인으로 등재하는 편법이 활용되고 있지만, 이렇게 되면 아동은 아버지와의 신분을 법적으로 보장받을 수 없다.

2. 이혼시 자녀의 의사표시권이 미흡하고 부모와의 면접교섭권이 없음

한국정부는 극단적으로 양육위기에 빠진 아동에 대해서는 아동복지정책을 개발하였지만, 부모의 이혼시에 자녀의 의사표시권을 인정하지 않거나 거의 활용하지 않고, 이혼후 부모와의 면

접교섭권을 주지 않으며, 양육비의 안정적 확보에 대해서는 별 대책을 수립하지 않고 있다.

2001년 한해동안 이혼한 부부가 13만 5천쌍에 이르고, 그중 18세 미만의 자녀가 있는 가족이 70%이므로 매년 새로 이혼가정에서 살게 되는 아동이 13만명이 넘는다. 하지만, 한국은 부모 이혼시에 15세미만 자녀의 의사표시권을 인정하지 않고 있다. 재판상 이혼시 판사는 자녀가 부모중 누구와 함께 살 것인지에 대해서 자녀의 의사를 거의 고려하지 않는다. 의사를 묻는 경우에도 법정에서 아주 짧은 시간에 질문하는 것으로 그치기 때문에 아동의 입장이 충분히 고려되기 어렵다. 부모가 이혼한 이후에도 자녀에 대한 부모의 면접교섭권은 있지만, 부모에 대한 자녀의 면접교섭권은 없기 때문에 유엔아동권리위원회는 한국정부에 이를 바꾸도록 권고한 바 있다.

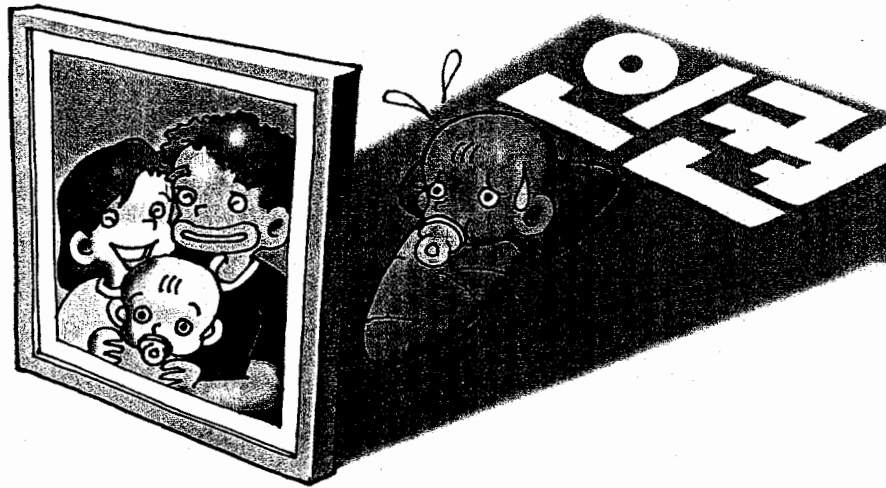
한국정부는 2차보고서에 대한 추가 서면답변에서도 "국내법과 상충되기 때문에 유보를 철회하는 것이 시기상조인 것으로 보인다. 협약 제9조 제3항에 대한 유보에 관해서는 이혼과 아동보호에 관련된 법이 여전히 진행 중에 있으며, 아동의 부모면접권을 법적으로 보장하기 위해서는 시간이 걸릴 것이다"라고 하여(대한민국, 2003: 13), 조만간 아동의 권리를 보장하는 방향으로 법을 개정할 의사가 없음을 분명히 했다.

그런데, 이혼시 부모의 자녀 면접교섭권을 인정하면서도 자녀의 부모 면접교섭권을 인정하지 않는 것은 명백하게 '아동의 최선의 이익'이란 아동권리협약을 위반한 것이다. 이는 자녀를 부모의 종속물이고, 자녀의 권리는 부모의 친권의 범위 내에서만 행사될 수 있다는 왜곡된 사고방식을 반영한 것이다.

또한, 이혼하고 자녀를 양육하는 여성의 61.3%가 양육비를 받지 못하고(구로건강복지센터 외, 2002: 15), 양육책임이 있는 부모가 자녀양육비를 고의로 지급하지 않는 경우에도 강제적으로 양육비를 징수할 수 있는 제도가 미비하다는 점이 큰 문제이다. 미국에서는 국가가 양육비를 대신 지불하고 지급의무자에게 양육비를 받거나, 양육비 지급의무자(대체로 이혼한 아버지)의 직장에서 임금의 일부를 직접 양육비로 지급하는 제도가 있는데, 한국 정부도 이를 적극 도입해야 할 것이다.

3. 입양시 아동의 최선의 이익에 대한 제도적 장치의 미흡

한국 정부는 입양제도가 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되도록 보장하여야 하고, 관계당국에 의하여만 허가되도록 보장하여야 한다는 협약 제21조(a)를 유보하였다. 2000년 한해 동안 입양된 아동은 4,046명이고, 그중 국외로 입양된 아동은 전체의 58.3%이다. 이는 과거 입



양아동의 2/3가 국외입양인 것에 비교할 때, 국외입양이 줄었다. 하지만, 아동의 의사와 무관하게 아주 어린 나이에 외국으로 입양된 아동이 한 해동안만도 2,360명에 이른다는 것은 아동을 위한 입양이라기보다는 부모를 위한 입양이라고 볼 수 있다.

이처럼 국외입양이 많은 이유는 입양에 소요되는 일체의 경비를 입양알선기관이 조달해야 하기 때문이다. 입양알선기관은 국내입양의 비용도 조성해야 하기 때문에 입양수수료를 국내보다 훨씬 많이 받을 수 있는 국외입양을 중단하기 어려운 구조적 문제가 있다. 국내입양에 대한 정부의 지원을 강화해서 입양알선기관이 경제적인 이유로 국외입양을 더 많이 하는 상황을 시급히 개선해야 한다. 즉, 아동의 최선의 이익이 고려되는 입양을 정착시키기 위해서도 입양알선기관에 대한 국가의 지원을 늘려야 한다.

한편, 한국 정부가 장애아동의 국내 입양을 활성화시키기 위해서 장애아 입양시에 매달 양육비를 50만원씩 지급하고 의료비를 지원하겠다는 정책은 환영할 일이다. 더 나아가서, 장애아동의 의료비와 교육비를 감당하기 어려워져 자신의 아동을 버릴 수밖에 없는 부모들에게도 양육비를 지급한다면 입양대상이 되는 요보호아동의 발생 자체가 줄어들 것이다.

4. 아동수당제도가 없고 출산율이 급속히 낮아짐

한국에는 선진국에서 보편적으로 도입된 아동수당제도가 없고 한국 정부는 이를 조만간 도입

할 계획조차 세우지 않고 있다. 2002년 현재 한국의 합계출산율이 1.17명으로 세계에서 가장 낮은 이유도 아동을 출산하고 양육하는 비용을 사실상 부모가 모두 감당해야 하는 사회적 여건 때문이다.

기초보건과 복지분야에서 아동의 인권을 보장하기 위해서는 아동양육에 대한 가정과 사회의 책임을 어떻게 분담할 것인지에 대한 합의를 이끌어내는 것이 중요하다. 현재처럼 아동의 양육을 거의 전적으로 가족에게 맡긴다면, 빈곤가족의 아동은 삶의 질을 보장받기 어려울 것이다. 아동의 삶의 질을 보장하기 위한 사회적 책임을 높이려면 아동수당을 도입하고, 무상교육을 확대하며, 교육급여의 적용대상자와 급여내용을 확대해야 한다. 특히, 가난한 아동과 청소년을 위한 교육급여를 고등학교에서 전문대학(대학교 2학년)까지 확대하는 일은 시급한 과제이다.

5. 학생의 권리를 침해하는 교칙과 선도규정

한국의 아동과 청소년은 학교에서 교칙, 학교생활규정 등을 통해서 표현의 자유, 집회와 결사의 자유 등을 광범위하게 억압당하고 있다. 중고등학교 교칙은 학생의 정치활동을 명시적으로 금지하고, 학교장의 사전 허락을 받지 않은 모든 집회를 불법으로 규정하는 경향이 있다. 심지어 학교생활규정은 시대에 뒤떨어진 내용이 많고, 이에 의거하여 학생을 징계할 때에도 당사자에게 소명이나 재심의 기회조차 주지 않는다. 이 모든 일이 “교육적 필요”라는 이유로 실행된다.

2003년에 새로 집권한 노무현 정부는 학교운영위원회에 학생의 참여를 보장하겠다고 공약을 하였기에 이에 대한 후속조치가 기대된다. 학교에서 교육이 정상화되어 학생의 학습권이 보장되고, 아동과 청소년이 여가와 문화적 활동에 적극 참여할 수 있게 되길 기대한다. 이를 위해서는 학생의 인권을 침해할 우려가 있는 초·중등교육법 제18조와 동법시행령 제31조 7항에서 체벌을 허용하는 내용을 체벌을 금지하는 내용으로 개정하고, 학생의 시민적 권리와 자유를 포괄적으로 억압하는 각종 교칙과 학교생활규정 등을 헌법과 아동권리협약에 맞게 개정해야 한다.

6. 비행소년을 위한 치료시설이 없어서 소년원 등에 방치

아동의 권리의 관점에서 소년범죄를 보면 20세 미만의 아동과 청소년은 “우범행위”도 법적으로 처벌을 받을 수 있다는 점이 문제이다. 그 자체는 범죄가 아니지만 범죄를 저지를 우려가 있다고 인정되는 행위까지도 사법적 관점에서 다룬 것은 아동과 청소년의 행위를 법의 이름으로

부당하게 규제할 수 있기 때문이다.

한국의 소년법은 20세 미만의 소년범죄자를 형사처벌보다는 보호처분을 하여 교정교화에 힘쓰고 있다. 그런데, 2000년 한 해 동안 보호처분을 받은 32,270명 중에서 보호자(대체로 부모)또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호를 위탁하는 처분이 28,572명으로 가장 많고, 아동복지법상의 아동복지시설 기타 소년보호시설에 감호를 위탁한 처분은 896명, 병원/요양소에 위탁하는 처분은 10명에 불과했다. 따라서 우범소년이나 촉범소년에 대해서는 소년법상의 보호처분이 아니라 행정적 복지처분을 과하는 방안을 모색하는 것도 하나의 방안일 것이다.

특히, 아동과 청소년이 약물오남용을 한 경우나 정신질환 등이 있는 경우에는 병원에 위탁해야 함에도 불구하고 치료시설이 부족해서 보호소년을 보호관찰하거나 소년원에 송치하는 것은 매우 부당한 일이다(문화관광부, 2001: 543-544). 이는 치료를 해야 할 환자를 치료시설이 아닌 교정시설에 입소시키는 것으로 아동의 건강권을 크게 해치는 것이다. 청소년보호법에 의한 청소년보호센터와 재활센터를 설치해서 비록 비행소년이라 하더라도 적절한 보호와 치료를 받을 수 있도록 해야 한다.

7. 성범죄 피해자를 보호 혹은 치료하지 못하는 법률체계

청소년보호법과 청소년의성보호에관한법률에 의해서 “청소년의 성을 사거나 이를 알선하는 행위” 등을 하는 성인들은 형사처벌되고, 성범죄의 피해자가 된 19세미만의 청소년은 보호처분을 받고 있는데, 성매수 청소년을 위한 보호서비스가 매우 미흡하다. 2001년에 성적 착취의 피해자가 된 아동과 미성년자는 매매춘 41명, 강간 등 2,205명, 성매수 대상자 1,102명이지만, 보호/재활시설에서 보호를 받는 사람은 1,222명에 불과하다(대한민국, 2003: 12).

성범죄 피해자인 아동은 신속하게 법적 구제를 받고 의료적 치료와 교육을 받아야 함에도 불구하고, 현재 한국의 법률체계는 피해자가 법정에 직접 출석하여 그 피해를 증명하도록 하기 때문에 수많은 피해자가 이를 기피하여 고소를 취하한다. 이때 역으로 가해자가 피해자를 ‘무고죄’로 고소하여 피해자를 죄인으로 만들기도 한다. 최근 서울지방법원 서부지원 형사1부는 성폭력 피해 어린이의 ‘비디오 녹화진술’을 증거로 인정해 가해자에 대해 유죄판결을 내렸다(한겨레신문 2003년 12월 15일). 그러나 성범죄 피해자인 아동을 보호하기 위해서는 형사소송법 개정 또는 특별법을 제정하는 것이 보다 근본적인 방법이 될 것이다.



아동의 권리를 위한 제도적 장치

1. 국가적 아동권리기구의 설치

아동의 권리를 위한 상설 “국가위원회”는 유엔아동권리위원회의 권고에도 불구하고 아직 없다. 한국은 제1차 국가보고서에 대한 심의과정에서 국가위원회가 있는 것처럼 답변했다가, 제2차 국가보고서의 심의과정에서 상설 국가위원회는 없다고 해명했다.

한국 정부는 유엔아동권리위원회에서 보건복지부에 다양한 민간단체와 전문가가 참여하고, 청소년육성위원회가 있으며, 국가인권위원회가 설치되었다고 강조하였다.

이와 관련 아동권의 보호와 증진을 전담하는 아동권리기구의 설치 여부에 대한 논의가 본격적으로 진행되어야 한다.

2. 각 부처와 지방자치단체에 아동참여기구의 설치

아동의 권리가 제도적으로 보장되기 위해서는 아동의 의사가 일상적으로 반영될 수 있는 구조와 전달체계가 마련되어야 한다. 이점에서 법적으로 아동과 중복된 청소년 영역에서는 청소년의 의사를 제도적으로 반영하기 위하여, 청소년정책의 주무부서인 문화관광부에 청소년위원회가 설치되었고, 충남을 비롯한 일부 광역자치단체와 강남구를 비롯한 기초자치단체에는 청소년위원회가 설치되었다.

과거에도 있었던 청소년육성위원회 혹은 지방청소년위원회는 청소년육성에 관심이 있는 성인들로 구성되었는데, 문화관광부와 자치단체의 청소년위원회는 청소년으로 구성되어서 청소년정책의 수립 집행 평가 등의 자문에 응하고 있다.

아동의 의견을 아동정책에 직접 반영하기 위해서는 이들의 관심사항을 가장 많이 다루는 교육인적자원부, 보건복지부, 교육청, 초중고등학교 등에 아동의 대표로 구성된 참여기구를 설치할 필요가 있다.

이 참여기구는 일년에 한두차례 회의를 하거나 관련 행사에 상징적으로 참여하는 그런 것이

아니라, 아동이 자발적으로 선출한 대표들로 구성되고, 인터넷을 통해서 아동의 여론을 수렴하며, 아동 창안제, 아동 주장대회, 동아리발표회 등을 직접 기획하도록 지원할 필요가 있다. 즉, 아동 창안제는 아동이 아동정책에 대한 참신한 아이디어를 제출하도록 하고, 우수한 작품을 시상하며, 그중 일부는 해당 부처 혹은 기관에서 직접 시행해야 한다. 아동의 참여를 통해서 아동을 위한 정책이면서 동시에 아동에 의한 정책을 지향해야 한다.

3. 아동관련 통계의 체계적 확보

아동의 권리가 획기적으로 신장되기 위해서는 아동의 인권상황을 객관적으로 측정할 수 있는 지표가 개발되고, 이에 대한 통계가 종합적으로 산출되어야 한다. 현재 한국에서 통계를 종합적으로 생산하는 기관은 통계청인데, 이 기관은 전체 인구 혹은 5세 간격으로 계층화해서 통계를 산출하고 있다. 따라서, 18세 미만을 대상으로 한 통계는 많지 않고, 18세와 19세가 포함된 20세 미만에 대한 통계가 산출되기 쉽다. 따라서, 아동에 대한 인구, 건강, 학업, 직업, 주거 등에 대한 보다 객관적인 통계를 산출하기 위해서는 통계청의 협력이 절실하다.

한국 정부는 한국보건사회연구원에 아동권리지표 개발하도록 했고, 향후 5년마다 아동권리지표를 평가해서 2005년부터 매5년마다 백서를 출간할 계획이다(대한민국, 2003: 15). 그런데, 이 지표는 아동의 권리위 실태를 객관적으로 파악할 뿐만 아니라, 아동의 권리를 신장시키기 위한 실질적인 것이어야 한다. 유엔아동권리위원회에 보고된 국가보고서를 준비한 한국보건사회연구원의 작업을 보면 지표의 대표성에 한계가 많았다.

기존의 인구및주택총조사, 교육통계연보, 범죄백서 등의 통계 자료 중에서 18세 미만의 아동에 관한 자료만을 뽑아서 만든 통계가 아닌 아동의 권리를 실질적으로 신장시킬 수 있는 통계를 확보해야 한다. 객관적인 자료뿐만 아니라, 학교생활에 대한 학생의 만족도, 가족에서의 행복지수 등과 같이 아동이 실질적으로 느끼는 주관적 만족도에 관한 통계도 다수 포함시켜야 한다.

아동 관련 통계를 확보할 때, 아동의 관점이 존중되는 통계를 체계적으로 확보해야 한다. 예컨대, 대법원은 매년 이혼에 대한 통계를 산출하고 있는데, 이혼한 부부의 수, 이혼사유 등만을 개략적으로 밝히고 있다. 따라서, 이혼한 부모의 자녀 생활실태, 자녀양육비의 집행상황 등 아동에게 실질적으로 도움이 되는 통계를 거의 생산하지 않고 있는데, 향후 이혼한 부부와 그 자녀를 위한 실질적인 통계를 산출해야 한다.

요보호아동의 복지를 다루는 보건복지부도 매년 발생된 요보호아동의 수와 그 사유, 그리고

처리 상황에 대한 간략한 통계를 확보할 뿐 아동의 자립과정에 대한 실질적인 통계를 확보하지 못하고 있다. 즉, 2000년 한해동안 국외로 입양된 아동이 2,360명이었다면, 적어도 입양후 1년, 3년, 5년, 그리고 성인이 되는 시점까지 자립과정에 대한 사후관리 통계가 확보되어야 한다. 입양은 아동복지를 위한 한 수단이기 때문에 그 자체가 종결이 아니고, 입양을 통해서 아동이 완전하게 자립하는 과정에 대한 사후관리가 반드시 이루어져야 한다.

4. 아동정책 관련 책임자와 실무자에 대한 인권교육

유엔아동권리위원회는 한국정부에 인권교육을 체계적으로 실시할 것을 두차례나 강력히 권고하였다. 한국정부도 유엔아동권리위원회의 권고를 의식하여, 초등학교 교과서에서 아동권리협약을 다루고, 국가인권위원회에서 아동인권동화를 개발하여 초중고등학교에 보급했다.

그러나, 유엔아동권리위원회는 한국 정부에게 다시 한번 초중고등학교 교육과정에 아동의 권리를 광범위하게 포함시키고, 아동의 권리와 밀접한 관계가 있는 전문가들에 대한 아동권리교육을 보다 체계적으로 실시할 것을 권고하였다.

아동 인권교육은 아동에 대한 직접적인 교육과 함께 아동과 밀접한 관계를 맺고 있는 사람들, 특히 부모, 교사, 사회복지사, 법률가 등에 대한 교육이 병행되어야 한다. 아동에 대한 권리교육을 효과적으로 실시하기 위해서는 아동학대에 대한 예방교육과 같이 아동의 권리 중에서 일부 측면에 한정시키지 말고, 모든 아동이 일상생활 속에서 권리를 존중받으며 살 수 있도록 포괄적인 내용을 다루고, 그 내용이 학교교육과정에서 체계적으로 다루어져야 한다.

이를 위해서 교육인적자원부는 초중고등학교의 교사와 교장/교감 등 관리자 그리고 행정실의 직원을 포함한 모든 교직원에게 아동의 권리를 직무연수를 통해서 가르치고, 아동권리 시범학교 운영 등을 통해서 아동의 권리를 생활화 하는 학교운영모델을 개발하고 확산시켜야 할 것이다. 아울러, 보육교사, 유치원교사, 초중고등학교 교사가 되려는 '모든 대학생은 아동권리의 내용과 이를 보장하는 구체적인 방법을 정규교육과정으로 이수해야 한다.

또한, 보건복지부는 아동복지법상 아동학대의 신고의무자를 대상으로 매년 1회 이상 아동학대의 개념, 유형, 자주 일어나는 학대를 판별하는 법, 학대받는 아동을 보호하는 절차 등을 구체적으로 가르쳐야 한다. 경찰청, 법무부와 사법부도 경찰, 검찰, 판사 등 법집행 업무를 수행하는 공무원들을 대상으로 아동의 권리를 보장하기 위한 구체적인 방법을 가르칠 필요가 있다. 흔히, 성폭력의 피해자인 아동이 경찰과 검찰의 수사과정에서 오히려 인권을 유린당하고 법정에서도 사생

활동의 보장을 받지 못하는 경우가 많은데, 성폭력 전담반을 편성하여 신속하고 체계적으로 처리하여 피해자의 권리를 최대한 보장하는 방안을 강구하고 그 방법을 구체적으로 가르쳐야 한다.

5. 민간단체의 육성과 민관 협력관계의 형성

국가가 아동권리 관련 기구를 설치하고, 아동권리에 관한 통계확보, 인권교육, 모니터활동 등을 체계적으로 실시하기 위해서는 정부만의 노력으로 부족하다. 많은 국가들이 아동의 권리를 신장시키고자 할 때, 정부의 노력과 함께 민간단체의 다양한 활동을 장려하였다.

이러한 취지로 유엔아동권리위원회도 각국의 아동권리상황을 심의할 때, 각 국가가 제출한 보고서와 함께 민간단체의 보고서를 검토하고 있다. 현재 한국 정부는 전국에 있는 아동학대예방센터의 운영비를 지원하고, 한국아동단체협의회 등이 아동권리 관련 학술활동을 할 때 지원하지만, 정부와 민간의 파트너십은 아직 약하다. 정부는 민간의 다양한 아동권리 옹호활동을 지원할 뿐만 아니라, 아동단체들간의 협력활동, 그리고 국내외 교류활동을 체계적으로 지원하고, 이들이 학술연구활동을 체계적으로 하도록 후원해야 할 것이다. 또한, 민간 전문가들이 제안한 아동권리를 위한 다양한 대책을 국가의 정책으로 채택하여 아동의 권리를 획기적으로 신장시켜야 한다.

이점에서 최근 보건복지부가 한국아동단체협의회의 아동권리 옹호활동을 지원한 것은 바람직



한 사례이다. 또한, 청소년보호위원회가 청소년보호종합지원센터를 만들어서 기존 청소년단체/시설 등과 협력방안을 모색한 것은 모범적인 일이다.

다양한 민간단체의 육성과 민관 협력관계의 형성은 위기상황에 있는 아동을 구하는 보호활동 뿐만 아니라, 아동의 권리 상황을 체계적으로 모니터하고 아동문제를 적극적으로 예방하는 사업까지로 확대시켜야 한다. 현재, 유니세프한국위원회가 아동의 권리를 옹호하기 위한 다양한 활동을 하고, 한국아동권리학회가 아동의 권리를 학술적으로 연구하며, 인권운동사랑방 등이 권리 교육을 실시하지만 아동에 대한 인권침해를 포괄적으로 감시하고 인권옹호활동을 체계적으로 실시하는 기관은 아직 없다.

정부는 아동의 권리 상황을 모니터하고 신장시키기 위한 다양한 정책을 개발할 뿐만 아니라, 민간의 자발적인 모니터활동을 장려해야 한다. 보건복지부, 국무총리, 국가인권위원회 등은 인권운동을 하는 다양한 민간단체의 모니터활동을 지원하고, 민간의 요구를 정책에 적극 반영해야 한다. 모니터활동을 체계적으로 실천하기 위해서는 노르웨이, 스웨덴 등이 실시하고 있는 옴부즈퍼슨(옴부즈맨)제도를 도입하는 것도 한 방법이다. 정부의 활동과 별도로 아동의 권리에 관한 민간단체도 협의회를 만들어서 아동권리에 관한 책임있는 모니터활동을 하고 그 결과를 연례보고서로 발간하는 것이 바람직하다.

6. 아동정책 관련법령과 규정의 제정과 개정

한국 사회에서 아동의 권리를 획기적으로 신장시키기 위해서는 아동에 대한 연령차별과 성차별을 당연시하는 법령을 폐쇄하고, 아동을 경시하는 관습을 아동을 존중하는 관습으로 변화시켜야 한다.

한국정부는 아동권리협약을 비준하였기에 헌법에 따라 이 협약을 국내법과 동일하게 다루고 법정에서도 판결의 준거로 삼아야 한다. 아동권리협약 제4조에 “당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적/행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다”고 규정하였음에도 불구하고, 한국의 민법은 미성년자인 자는 부모의 친권에 복종하도록 하여 아동의 최선의 이익이 부모의 이익에 의해서 박탈될 수 있도록 방임하고 있다.

따라서, 생활 속에 뿌리깊은 성차별을 조장하는 민법상의 호주제를 폐지하고, 교사에 의한 학생의 체벌을 허용하는 초중등교육법령을 개정하며, 범죄의 우려가 있는 소년까지 처벌하는 소년법을 개정하는 것 등은 몇 가지 대표적인 사례에 불과하다.

이러한 법률이 담고 있는 조항은 매우 다양하지만, 그 정신은 아동은 미성년자이고, 미성년자는 독립된 인격체가 될 수 없다는 시각이다. 이러한 관점은 아동의 생존권과 보호받을 권리를 보장하는데 어느 정도 도움이 되지만, 많은 경우 아동의 발달권을 억압하고 참여권을 박탈하고 있다. 따라서, 아동의 다양한 권리를 보장할 수 있는 법적 대책을 아동의 입장에서 고려해야 한다.

아동정책 관련 법령에는 법, 시행령, 시행규칙뿐만 아니라 지방자치단체의 조례와 규칙 그리고 각 기관의 업무지침 등 실질적인 힘을 가진 모든 법령과 규정이 포함된다. 초·중고등학생의 경우 교육법과 그 시행령보다는 학교생활규정이 학생생활에 광범위하게 영향을 미치고 있다. 2002년도에 교육인적자원부가 만든 학교생활규정안은 기존의 선도규정에 비교할 때, 학생의 인권을 훨씬 존중하고 있지만, 아직도 학생의 표현의 자유와 결사의 자유 등을 규제하는 독소조항이 있다. 이러한 규정을 만들 때 학생의 참여를 보장하고, 학생에 대한 상과 벌을 논의할 때에도 반드시 학생대표를 참여시키도록 학교생활규정을 개정해야 한다.

특히 체벌과 관련하여 아동권리위원회는 2003년 3월 우리나라의 제2차 정부보고서에 대한 유엔의 최종평가서에서 가정, 학교 및 여타 기관에서 체벌을 명백히 금지하도록 관련 법률과 규칙을 개정하라는 국가인권위원회의 권고 이행, 체벌에 관한 태도를 변화시키고 학교 및 가정에서 체벌의 대안으로서 긍정적이고 비폭력적인 형태의 규율을 발전시키기 위해서, 아동에 대한 학대가 끼치는 부정적인 결과에 대한 공공교육 캠페인 수행 등을 권고한 바 있다.

7. 아동권리 관련 전문가의 배치와 예산의 확보

아동의 권리를 행정기관뿐만 아니라 입법부, 사법부 등 모든 정부기관에서 체계적으로 확보하기 위해서는 관련 전문가의 배치와 아동권리 관련 사업을 효과적으로 실천할 수 있는 예산을 확보해야 한다.

예컨대, 국내입양을 활성화하고 입양된 아동의 사후지도를 위해서는 입양알선기관에 국내입양 전문 직원을 배치하고 국내입양을 활성화시키기 위한 적절한 예산을 확보해야 한다. 요보호아동이 발생되어 아동양육시설에 입소하면 양육비의 전액을 국가가 보조하면서도 입양알선기관에 위탁될 경우에는 입양기관이 자체 수입으로 충당하도록 하는 관행을 개혁하지 않으면 국내입양이 활성화되기 어렵다. 이 때문에 요보호아동에게 가정을 주려는 양부모는 입양수수료를 수백만원씩 지불하고, 아동을 입양한 후에는 입양아동의 제반 생활비를 모두 부담해야 한다.

학대받는 아동을 위한 아동학대예방센터의 증설과 보호인력의 증원, 성매수 등을 당한 청소년

을 돕기 위한 치료형 보호시설의 설치, 가출청소년을 보호하기 위한 청소년쉼터의 증설, 비행청소년을 위한 치료형 보호시설의 설치, 학교사회사업가의 배치, 소년원에 교정사회복지사의 배치 등 시급하게 필요한 인력의 배치만이라도 서둘러야 한다.

또한, 아동권리 관련 사업이 실질적으로 운영되기 위해서는 예산의 확보가 절실하다. 국가는 학대받는 아동을 보호하기 위하여 전국에 19개소의 아동학대예방센터를 설치했지만, 예산의 대부분이 직원의 인건비와 센터의 운영비이기 때문에 학대받는 아동을 중장기간 보호하면서 치료하지 못하고 재학대의 위험이 있는 가정에 되돌려 보내고 있다. 따라서, 학대받는 아동을 위한 치료형 보호시설의 설치에 필요한 적절한 예산의 확보와 같이 꼭 필요한 사업의 예산을 증액해야 한다.

최근 국가와 지방자치단체의 예산배분을 보면, 아동정책에 관한 예산이 여성정책이나 노인정책에 관한 예산에 비교할 때 우선순위에서 밀리고 있다. 여성과 노인은 유권자이기 때문에 표를 의식한 행정가와 정치인이 유권자에게 더 많은 관심을 보이고, 선거권이 없는 아동을 경시하는 경향이 있다. 따라서, 아동에 관한 예산은 유권자인 부모와 관련 행정가가 좀더 관심을 가지고 예산을 요청하고 확보하기 위한 노력을 대신해야 한다. 아동에 대한 예산은 현재 아동의 삶을 풍요롭게 할 뿐만 아니라, 미래 시민의 행복을 위한 긴급한 투자이다.

■ 읽을거리

- 구로건강복지센터 외, 『유엔아동권리협약 이행에 관한 (제2차) 민간단체 보고서』, 2002.
- 국가인권위원회, 『엄마 엄마』, 현암사, 2003.
- 김성재 외, 『인권시대를 향하여』, 나남, 2002.
- 김영지 외, 『청소년 권리신장 정책프로그램 활성화 방안연구』, 한국청소년개발원, 2001.
- 김형식 · 여지영 역, 『인권과 사회복지실천』, 인간과 복지, 2001.
- 김혜숙 외, 『학생의 인권에 관한 연구』, 한국교육개발원, 1999.
- 대한민국, 『제2차 대한민국 정부보고서』, 2000.
- 대한민국, 『제2차 대한민국 정부보고서(CRC/C/70/Add.14)에 대한 UN 아동권리위원회의 문제제기(List of Issues-CRC/C/Q/REP/2)에 대한 대한민국 정부의 서면답변』, 2003.
- 박상률 · 조영래, 『인권변호사』, 사계절, 1996.
- 박영란 외, 『한국의 사회복지와 인권』, 인간과 복지, 2001.
- 배경내, 『인권은 교문 앞에서 멈춘다』, 우리교육, 2000.
- 변용찬 외, 『아동권리 증진을 위한 법 제도적 조치』, 한국보건사회연구원, 1998.
- 보건복지부, 『2001년도 아동학대 현황 보고서』, 2002.
- 어린이 청소년의 권리 연대회의, 『아이들의 권리 세계의 약속』, 내일을 여는 책, 1997.
- 유네스코 한국위원회, 『인권이란 무엇인가 : 유네스코와 세계인권선언의 발전과 역사』, 오름, 1995.
- 유네스코한국위원회 역, 『인권교육의 이론과 실제 : 학교에서의 실천적인 활동지침』, 1995.
- 유네스코한국위원회, 『인권교육 어떻게 할 것인가』, 오름, 1997.
- 유네스코한국위원회, 『아시아의 인권교육 : 호주 · 인도 · 홍콩 편』, 사람생각, 1999.
- 유니세프한국위원회, 『어린이는 어떤 권리를 가졌을까요 : 게임으로 알아보는 아동의 권리 협약』, 1995.
- 이배근 외, 『아이들에게도 인권이 있다』, 참여연대 사회복지위원회, 1997.
- 이용교 외, 『청소년인권 보고서』, 인간과 복지, 1997.
- 이용교 외, 『청소년 권익증진을 위한 국내외 활동 동향 연구』, 한국청소년개발원, 1999.
- 이용교, “아동권리 지킴이 프로그램”, 한국아동권리학회, 『1999년도 추계학술대회 자료집: 아동권리교육 프로그램』, 1999.
- 이용교 · 이희길 역, 『인권교육의 기법』, 인간과 복지, 1997.

- 인권운동사랑방 사회권위원회 엮음, 『인간답게 살 권리』, 사람생각, 1999.
- 인권운동사랑방 인권교육실, 『인권교육 길잡이』, 사람생각, 1999.
- 인권운동사랑방 인권교육실 역, 『깨어나, 일어나: 아이들이 쓴 '세계인권선언' 이야기』, 사람생각, 2000.
- 장수하늘소, 『불보다 생명보다 귀한 선물: 초등학생이 처음 만나는 으랏차차 힘찬 인권 이야기』, 아이세움, 2002.
- 하승수·김진, 『교사의 권리 학생의 인권』, 사계절, 1999.
- 한국아동단체협의회, 『우리 어린이와 청소년의 권리 무엇이 달라졌는가』, 2001.
- 한국인권재단 편, 『21세기의 인권 1. 2』, 한길사, 2000.
- 한국지역사회복지회 역, 『유엔아동권리협약 훈련교재』, 1999.
- 한상범, 『인권수첩』, 현암사, 1999.

■ 토론거리

1. 최근 급감하고 있는 출산율의 감소현상의 원인은 무엇이고, 출산율의 감소가 미래사회에 미칠 영향을 예측하며, 한국인의 출산율을 선진국의 수준으로 높이는 방안을 토론하여 본다.
2. 자신이 수행하고 있는 업무중에서 아동의 권리와 밀접히 관련된 사항을 정리한 후에 이를 아동권리협약의 기준에 비추어볼 때, 어떤 문제점이 있고 이를 개선하기 위한 구체적인 전략이 무엇인지를 생각해본다.
3. 초중고등학교에 다니는 아동의 권리는 흔히 "교육상 필요"라는 이유로 유보되는 경우가 많은데, 아동의 올바른 성장과 교육을 조화시킬 수 있는 방안을 생각해본다. 예컨대, 학교에서 흔히 일어나는 교사에 의한 학생체벌의 실태와 개선방안을 토론해본다.
4. 초중고등학교의 학교생활규정을 구해서, 헌법과 아동권리협약의 기준으로 볼 때, 개선해야 할 사항은 무엇이고 이를 어떻게 개선할 것인지를 토론하여 본다.
5. 자신이 하는 아동관련 업무 중에서 아동의 직접적인 참여를 늘릴 수 있는 방안을 강구하고, 인터넷 등을 통해서 아동의 참여를 장려할 수 있는 방안을 토론하여 본다.
6. 자신이 소속한 기관의 아동관련 업무 중에서 아동의 관점을 존중하는 국내외 우수사례를 찾아보고, 이를 자신의 업무에 반영하는 방안을 구체적으로 제안해본다.

■ 중요한 사이트 소개하기

• 아동인권과 깊이 관련된 정부기관

경찰청	http://www.police.go.kr
교육인적자원부	http://www.moe.go.kr
국가인권위원회	http://www.humanrights.go.kr
문화관광부	http://www.mct.go.kr
법무부	http://www.moj.go.kr
보건복지부	http://www.mohw.go.kr
서울특별시립아동상담소	http://www.child.seoul.kr
여성부	http://www.moge.go.kr
청소년보호위원회	http://www.youth.go.kr

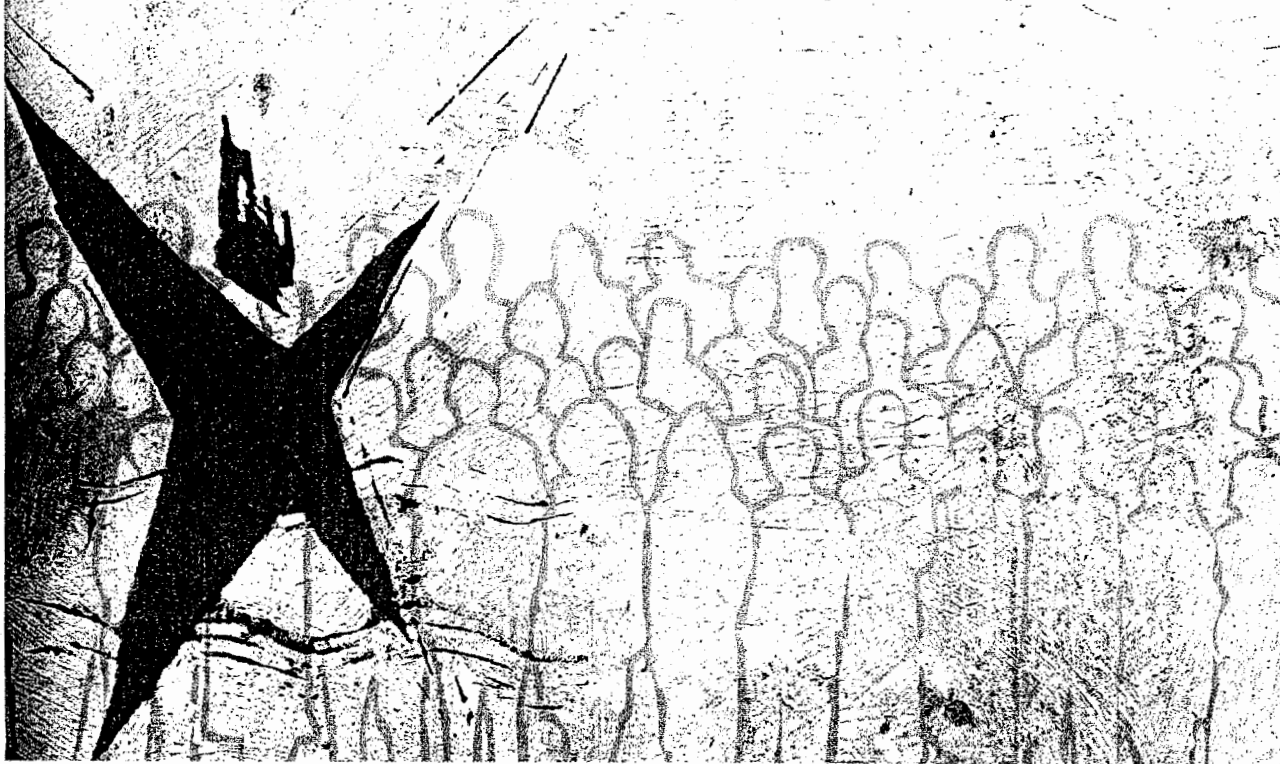
• 아동인권을 옹호하는 비정부기구

대한법률구조공단	http://www.klac.or.kr
민주사회를 위한 변호사 모임	http://www.minbyun.jinbo.net
월드비전	http://www.worldvision.or.kr
유네스코한국위원회	http://www.unesco.or.kr
유니세프한국위원회	http://www.unicef.or.kr
인권운동사랑방	http://www.sarangbang.or.kr
참여연대 사회복지위원회	http://www.welfare.pspd.org
청소년폭력예방재단	http://www.jikim.net
한국복지교육원	http://www.okwelfare.net
한국복지재단	http://www.kwf.or.kr
한국성폭력상담소	http://www.sisters.or.kr
한국어린이보호재단	http://www.ilovechild.or.kr
한국여성의전화연합	http://www.hotline.or.kr
한국이웃사랑회	http://www.yes4good.org
한국인권재단	http://www.humanrights.or.kr
한국청소년개발원	http://www.youthnet.re.kr
한국청소년단체협의회	http://www.koreayouth.net
한국청소년쉼터협의회	http://www.jikimi.or.kr

제6장

여성정책과 인권

국제적으로도 많은 선진국들에서
평등한 권리로부터 평등한 지위 내지 평등한 권력과 영향력으로,
그리고 책임과 권력의 분담이라는 슬로건 하에
사회의 모든 면에서 남녀가 권력과 책임을 나누기 위한
새로운 사회적 시스템으로의 변화를 시도하고 있다.
우리나라에서 여성의 정책결정직에의 참여확대 및 성주류화를 위한 주장들도
이와 같은 맥락이라고 할 수 있다.





국가정책과 여성인권

현대 민주주의국가의 역사는 인권의 확대와 보장의 역사이다. 국가의 주요한 기능은 국민의 생명과 재산을 지키는 소극적 기능에서 국민의 자유를 확대하고 인간다운 삶의 기반을 조성해주는 적극적인 기능으로 변화되어 왔다. 그러나 또 한편 국가는 사회의 다양한 이해관계를 조정하면서 공익을 추구해야함으로 개인의 권리를 제한하거나 침해해야 하는 주체가 되기도 한다. 따라서 국가와 지방자치단체의 행정을 담당하는 공무원은 국민의 인권에 대한 예민함을 갖고 인권의 최대 보장과 필요한 경우의 최소 침해를 위해 노력해야한다. 국가정책에서의 여성인권은 주로 평등권과 관련된다.

여성의 평등권을 보장하는 성에 기초한 차별의 금지는 유엔인권헌장, 고용에 관한 ILO협약, 교육에 관한 UNESCO협약 등에서 발전하여 왔으며, 1979년 유엔여성차별철폐협약에서 모든 형태의 차별을 철폐하는 법적 의무를 가입국에 의무지우고 있다. 특히 비엔나 인권선언과 행동강령은 성별에 기반한 폭력, 성희롱, 여성착취와 인신매매 그리고 무장갈등의 상황에서 여성에 대한 직·간접의 폭력의 형태들을 여성에게 특별한 인권침해로 기술하고 있다. 유엔은 유엔인권프로그램에서 여성인권을 주요 아젠더로 다루도록 하고, 전체 유엔시스템이 여성인권에 우선 순위를 두도록 노력해오고 있다.

유엔의 여성인권에 대한 관심은 차별의 금지와 평등의 실현을 통하여 여성의 자기결정권의 확대, 자기선택권의 확대, 경제적 자립의 실현, 폭력으로부터의 자유, 정치적 영향력의 증대를 구현하고자 하며, 시민적·정치적 인권에서 사회·경제·문화적 인권으로 확대해가고 있다.

이러한 여성인권에 기반한 여성정책은 남녀의 교육과 발전에 있어서의 동등한 접근권의 보장, 사업·일·고용조건 등에 있어서의 남녀의 동일한 조건의 보장, 경제적 독립의 달성을 위한 동일한 기회의 보장, 가정과 자녀에 대한 책임의 분배, 권한과 영향력의 동일한 분배, 성적인 폭력으로부터의 자유 등 권리·기회·책임에서의 성평등이 목표가 된다.

성평등정책은 다면적 과제이다. 모든 정치의 모든 분야, 모든 단계의 모든 정책에서 성평등의 관점을 통합하는 것을 목표로 하는 정치과정의 재조직·개선·발전·평가가 수반되어야 한다.

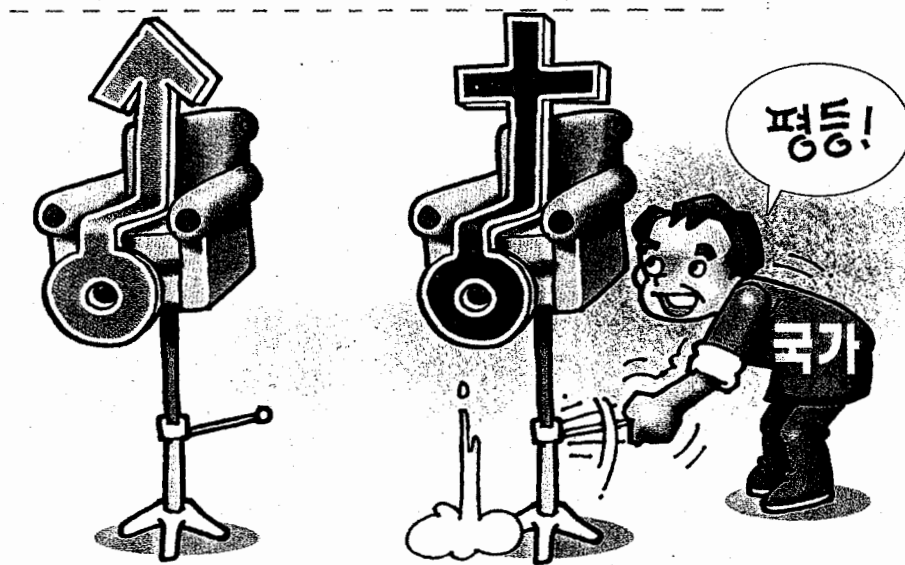
따라서 국가와 지방자치단체의 행정을 담당하는 모든 공무원들의 남녀평등사회구현을 위한

행정적 관심이 요구된다. 이는 헌법상의 의무이며 또한 여성발전기본법, 남녀차별금지및구제에 관한법률 등에 의한 법적 의무이기도 하다.

더구나 오늘날의 세계경제질서속에서 우리가 경쟁력을 갖추려면 과거와 같은 개별기업의 효율성에 근거한 경쟁만으로는 불가능하며, 국가제도의 합리성, 정부조직의 능률성, 건전한 근로윤리, 기업가정신 그리고 기타 사회·문화·정치적인 제반 능력이 총체적으로 합하여지는 국가 경쟁력을 요구한다. 이를 위하여는 사회적 정의와 평등의 실현이 전제가 되므로 전반적인 경제·사회적 여건의 민주화, 인간화가 요구되며, 이는 여성들에게 평등한 삶의 조건이 가능해지게 하는 정책을 더욱 필요로 하게 된다.

국제적으로도 많은 선진국들에서 평등한 권리로부터 평등한 지위 내지 평등한 권력과 영향력으로, 그리고 책임과 권력의 분담이라는 슬로건 하에 사회의 모든 면에서 남녀가 권력과 책임을 나누기 위한 새로운 사회적 시스템으로의 변화를 시도하고 있다. 우리나라에서 여성의 정책결정직에의 참여확대 및 성주류화를 위한 주장들도 이와 같은 맥락이라고 할 수 있다.

따라서 여성정책은 여성부만의 정책이 아니라 국가정책을 담당하는 모든 부처의 정책과 관련되어 있으므로 여성정책과 여성인권에 대한 관심이 국가와 지방자치단체의 모든 공무원들에게 요구된다.





한국여성인권현황 : 사회적 불평등

1. 불평등한 여성고용현황

여성 경제활동참가 인구는 2002년 경제활동 인구의 41.3%이며, 여성의 경제활동 참가율은 49.7%이다. 그러나 직종별로 살펴보면 여전히 사무직, 판매직 및 서비스직에 집중되어 있고 전문기술직, 행정관리직 등의 비율은 여전히 낮다. 사업체 규모별로 볼 때 2001년 현재 종사자 수 5인 미만인 소규모 사업장에 전체 여성취업자의 70%가 종사하고 있으며 이들 사업장은 근로조건이 열악하다. 고용상태를 보면 2002년 현재 여성취업자 중 여성임금근로자가 63.5%이며 이중 비정규직의 비율이 높다(상용고 21.3%, 임시직 29.1%, 일용고 13.1%). 또한 여성근로자의 평균임금이 2002년 현재 남성의 63.9%에 불과하다.

1988년 남녀고용평등법의 제정 이후 취업현장에서 남녀차별이 많이 감소되어 왔지만 아직도 간접적이고 구조적으로 행해지는 고용상의 남녀차별은 여전하다. 여성고용 현황은 양적인 면에서는 상당히 발전하였으나 질적인 발전이 미비하며 특히 고학력 여성의 취업문제는 심각하다. 우리나라 대졸이상 고학력여성의 고용비율은 55%로 OECD 28개 회원국 중 28위이다. OECD 평균은 82%이다. 또한 여성근로자의 자녀를 위한 영유아보육시설의 수요는 증가하고 있는데 그 동안의 보육시설설치정책에도 불구하고 수탁률은 저조하다. 더구나 최근 조사연구에 의하면 여성근로자가 혼인으로 직장생활을 중단하는 비율은 58%나 되며, 기혼여성이 다시 직장을 얻을 수 있는 경우는 2%뿐이라고 한다.

2. 불평등한 여성교육현황

여성의 전반적인 교육수준도 많이 향상되었으나 2002년 현재 남자의 평균 교육년수가 11.5년인 데 비해 여성은 9.8년으로 남성보다 1.7년이 적다. 현재 초·중등학교 취학률은 남녀간에 큰 차이가 없으며 전문대, 대학 등 고등교육기관으로의 진학률은 2002년 현재 남자 75.1%에 비해 여자는 72.1%이다

2003년 현재 대학생의 전공분야별 성별 분포를 보면 여학생의 비율은 보면 사범계 61.5%, 인문계가 57.5%, 예체능계 53.9%, 사회계 37.7%, 자연계 22.4%, 의약계 50.8%로 여전히 사범계, 인문계, 예체능계에서 여학생의 비율이 높으며 자연계와 사회계에서는 낮은 편이다. 이러한 교육에 있어서의 남녀 차이는 다시 취업의 기회, 소득의 보장, 삶의 선택가능성에 대한 차이를 가져옴으로써 가정, 직장, 공적생활에서 계속적인 차이를 가져오게 된다.

학교교육을 담당하는 교원에 대한 성별 현황을 보면 2002년 현재 여성이 초등학교 68.2%, 중학교 59.7%, 고등학교 35.2%, 대학교 14.1%를 차지하고 있어 고등 교육기관으로 갈수록 여성의 비율이 적어지고 있다. 또한 여교사의 비율이 68.2%인 초등학교의 경우에도 여교장 비율은 7.0%에 불과하다.

3. 불평등한 여성의 정치·정책결정직에의 참여 현황

여성은 우리나라 전체인구의 반을 차지하고 있으며, 여성유권자수는 전체유권자 34,991,529명 중 17,803,635명으로, 남성유권자보다 약 615,741명이 더 많다(2002년 16대 대선 기준).

그러나 정치, 행정제도에서의 여성참여를 의미하는 국회의원, 지방의회의원, 각료, 고위공무원 등의 참여는 매우 미미하며, 이는 1948년 제헌헌법에 평등한 참정권과 공무담임권이 보장된 후 50여년이 지나오면서 매우 발전되지 않은 영역이다. 이러한 정치영역의 남성지배현상은 권력에 대한 성특정적 분배를 뚜렷이 나타내고 있으며, 한국여성은 과반수의 인구와 유권자를 차지하는 사회구성원의 다수이지만 특히 정치 분야에서는 무권력의 다수일 뿐이다.

정치·행정에서 여성의 참여현황을 보면 제6대 국회의 경우 273명의 의원 중 여성의원은 16명으로 5.9%, 지방의회의 경우 기초의회 의원 3,485명 중 여성의원은 77명으로 2.2%, 광역의회 의원 684명 중 여성의원은 63명으로 9.2%를 차지한다. 여성장관의 비율은 전체 18명 중 4명으로 22.2%이다.

여성공무원은 2001년 12월 현재 총 공무원 수 859,329명 중 282,028명으로 전체 공무원의 32.8%를 차지하고 있다. 그러나 고위직에서는 여성의 비율이 아주 낮아 4급 이상 공무원 중에서 여성은 4.2%에 불과하다. 여성은 주로 8~9급의 하위직에 몰려 있다. 또한 여성교육공무원이 168,746명으로 전체 교육공무원의 58.7%를 차지하고 있으며 직렬별로 보면 별정직이 42.1%, 고용·계약직이 35.9%, 기능직이 26.0%이다. 특정직의 경우는 경찰·소방직 여성이 2,454명으로 2.0%, 외무직 여성은 67명으로 4.9%, 법관은 9.5%, 검사는 4.9%이다.

세계적으로 여성의 정치·정책결정직에의 참여수준은 복구의 몇 나라를 제외하고는 정도의 차이는 있으나 아직 저조한 것이 공통의 문제이지만, 우리나라의 경우 경제발전 수준, 49.7%에 달하는 여성의 경제활동참여율, 그리고 여성의 비교적 높은 교육수준과 비교해 볼 때 저조한 정도가 특히 심하다.

4. 한국여성의 지위 국제비교

1) 여성관련개발지수(GDI)의 비교

여성관련개발지수는 평균수명, 문자해독률, 취학률, 남녀 소득차 등의 내용을 분석한 것으로, 우리나라의 여성관련개발지수는 2003년 현재 144개 국 중 30위이다. 이 개발지수는 노르웨이 1위, 아이슬란드 2위, 스웨덴 3위, 호주 4위, 미국 5위, 일본 13위 등이다.

여성관련개발지수(GDI)순위

순위	국가	평균수명 2001(Age)		문자해독률 (%) 2001		취학률 (%) 2001		1인당실질 GDP(\$ 2001)		HDI 순위	HDI순위- GD순위
		여	남	여	남	여	남	여	남		
1	노르웨이	81.7	75.8	-	-	102	94	23317	36043	1	0
2	아이슬란드	81.8	77.5	-	-	96	87	23130	36799	2	0
3	스웨덴	82.4	77.4	-	-	123	103	19636	28817	3	0
4	호주	81.9	76.3	-	-	117	112	20830	29945	4	0
5	미국	79.7	74.0	-	-	97	90	26389	42540	5	2
6	캐나다	81.8	76.5	-	-	96	91	20990	33391	6	2
7	네덜란드	80.9	75.5	-	-	99	100	18846	35675	7	-2
8	벨기에	81.7	75.4	-	-	111	104	15835	35601	8	-2
9	덴마크	78.9	74.0	-	-	102	95	24086	34011	9	2
10	핀란드	81.3	74.1	-	-	108	99	20234	28831	10	4
11	영국	80.4	75.4	-	-	119	105	18180	30476	11	2
12	스위스	82.2	75.8	-	-	86	90	18782	37619	12	-2
13	일본	84.7	77.7	-	-	82	84	15617	35061	13	-4
14	오스트리아	81.3	75.1	-	-	93	91	17940	35923	14	2
15	독일	81.0	74.9	-	-	93	95	18474	32557	15	3
30	한국	79.0	71.4	96.6	99.2	84	97	9529	20578	30	0
66	필리핀	71.6	67.6	95	95.3	81	79	2838	4829	66	6
83	중국	72.9	68.6	78.7	92.5	62	65	3169	4825	83	1

* 출처: UNDP, Human Development Report(2003).

2) 여성권한척도(GEM)의 비교

여성권한척도(GEM)는 여성의원 비율, 여성장차관 비율, 전문기술직 여성 비율 등을 중심으로 분석한 것으로 2003년 현재 세계 70개국 중 우리나라는 63위이다. 아이슬랜드가 1위이며, 2위는 노르웨이, 3위는 스웨덴, 4위는 덴마크이다. 또한 IPU자료(2003.10.30 현재)에 의하면 세계 177개국의 여성국회의원 평균비율은 15%이며, 우리나라는 181개국 중 104위라고 한다.

이 여성권한척도는 정치적 지위 내지 권력과 영향력을 행사할 수 있는 지위에 한국 여성의 참여수준을 나타내는 것으로 국제적으로 매우 뒤져 있는 영역이라고 할 수 있다. 이는 우리나라의 경제발전 수준과 49.5%에 달하는 여성의 경제활동참여율 그리고 여성의 비교적 높은 교육수준과 비교해 볼 때 저조한 정도가 극히 심하다. 특히 앞의 여성관련개발지수와 비교할 때 매우 불균등함을 알 수 있다.

여성권한척도(GEM)순위

순위	국가	의회 여성점유율(%)	행정관리직 여성비율(%)	전문기술직 여성비율(%)	남성대비 여성소득 분배율(%)
1	아이슬랜드	34.9	31	55	65
2	노르웨이	36.4	26	48	65
3	스웨덴	45.3	30	49	68
4	덴마크	38.0	21	51	71
5	핀란드	36.5	28	57	70
6	네덜란드	33.3	26	48	53
7	오스트리아	30.6	29	48	50
8	독일	31.4	27	50	57
9	캐나다	23.6	35	53	63
10	미국	14.0	46	54	62
11	오스트리아	30.6	39	48	50
12	뉴질랜드	29.2	38	53	68
35	필리핀	17.2	58	62	59
44	일본	10.0	9	45	45
63	한국	5.9	5	34	46
81	터키	4.4	8	31	46

* 출처 : UNDP, Human Development Report(2003)



여성인권실현을 위한 정책적 관심

1. 차별적 법의 개정과 평등실현을 위한 법의 제정

그동안 우리나라는 헌법상의 평등권원칙에 따라 많은 관련법들이 개정되고 이에 따르는 법적 발전을 이루었지만 구체적 규정에서 아직도 차별적인 기반이 되고있는 것을 포함하여 형식적 평등에만 머무르는 문제를 가지고 있다. 여성정책이 추구하는 사회적 관계의 변화는 법규정의 변화와 함께 사회적 규범과 사회적 제반여건이 변화되는 것이 그 전제이다.

1) 1980년대

1980년대 후반부터 기존 법의 성차별적 내용을 규명하여 차별적 법을 개정하고, 남녀불평등한 사회구조와 현실을 개선하기 위해 법을 제정하기 위한 운동이 전개되었고, 실제로 가족법을 비롯한 불평등한 법의 개정과 남녀고용평등법을 비롯한 차별철폐와 평등실현을 위한 법의 제정을 이룸으로써 법을 여성문제 해결을 위한 효과적인 도구로 사용하기 시작했으며, 많은 성과도 보였다.

1980년대의 이러한 운동의 배경은 1970년대의 경제성장을 바탕으로 여성근로자가 증가하였으며, 이들 여성근로자들의 저임금, 생산직의 여성노동문제가 대두되었고 또한 민주화운동과 함께 여성문제현장에서 활동하는 여성운동단체들이 활동하게되었다.

또한 1984년 우리나라가 유엔여성차별철폐협약에 비준·가입함으로써 동 협약의 유보조항 철회의무와 남녀평등실현을 위한 국가의 의무가 중요해졌고, 1985년 제3차 세계여성회의에서 채택한 나이로비미래전략에 대한 이행도 여성계의 중요한 이슈가 되었다.

1980년대의 주요 여성관련법의 변화

○ 우선 1987년 헌법개정에서 제32조 제4항에서 여성근로자의 부당한 차별금지과 특별보호, 제34조 제3항에서 여자의 복지와 권익향상을 위한 국가의 의무, 제36조 제1항에서 혼인과 가족생활에서의 개인의 존엄과 양성의 평등에 대한 규정 및 국가의 모성보호규정(2항)등이 신설되었다. 제36조 제1항은 제헌헌법시의 제20조에서 혼인은 남녀동권을 기본으로 하며 혼인의 순결과 보

전에 관하여 국가의 보호를 받는다고 규정했던 조항이고, 1980년 개정시 모든 국민의 혼인의 순결과 가족의 건강은 국가의 특별한 보호를 받는다고 규정했던 조항이다.

○ 1987년 헌법의 평등이념에 따라 고용에 있어서의 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하고 모성을 보호하며, 여성의 직업능력을 개발하여 근로여성의 지위향상과 복지증진에 기여함을 목적으로 남녀고용평등법이 제정되었다. 동 법은 동일노동동일임금의 원칙을 삼입하고 벌칙을 강화하는 것을 내용으로 하여 1989년 1차 개정되었다.

○ 1989년 말에 가족법개정안이 국회에서 통과되었고 1990년 1월 공포되었다.

○ 1989년 모자복지법의 제정으로 1990년부터 시행되었다.

2) 1990년대

1990년대에는 1980년대의 법적 발전을 바탕으로 가족법개정을 비롯한 법적 불평등의 개정 및 남녀고용평등법의 개정을 비롯한 기존의 제·개정된 법들의 실효성보장을 위한 제도적 보완을 중심으로 한 법이 제·개정되었고, 성폭력 및 가정폭력에 관한 특별법이 제정되었다. 이는 지금까지는 사적영역의 문제로서 법이 관여하지 않았던 성·가족내의 문제등에 대한 법적 관심의 영역을 확대시키는 작업을 의미한다. 근대 자유주의 법사상은 개인의 사적 영역은 자율과 자치가 보장되어야 하는 영역으로서 국가는 간섭하지 않아야 한다고 생각했으므로 사적 영역에 해당하는 많은 여성의 삶의 문제영역에 대하여 국가의 공적인 관여인 법의 관여가 취약한 영역이 되었다. 이러한 문제들은 여성을 법으로부터 배제시킴으로써 여성의 억압을 조장하거나 억압으로부터 벗어나고자 하는 여성들의 도움의 요청을 무시하는 결과를 가져왔다. 즉, 가정에서 가사와 육아를 담당하고 있는 대부분의 여성들이 사적 영역에 속하게 되므로 여성들을 법의 보호로부터 배제하는 결과를 가져왔다.

가정·가족·부부에 대한 프라이버시의 보장은 법의 '불간섭원칙'으로서 남성인 법제정자·법적용자·법집행자들에 의해 지지되어왔다. 즉, 가사노동에 대한 법적 관심이 없었고, 출산이나 육아와 관련한 비용이나 부담은 개인차원의 일이고 가정에서의 아내와 자녀에 대한 폭력이나 학대는 법이 관여할 사항이 아닌 개인적 갈등이었으며, 남녀의 성관계는 사적인 일로서 형법 등에 의한 강력한 범죄가 아니면 법이 관여하지 않아왔다.

그러나 법이 가족에 대하여 규정하지않고 관여하지않음으로써 보장된 자유와 자치는 누구의 자유와 자치인가? 사적 영역에 놓인 여성들이 실제로 그들의 권리행사에 있어 평등하지 못할 때, 사적자치의 원칙은 자유권을 행사하는 남성의 권리일 뿐이다. 따라서 여성에게는 부자유와

불선택과 불평등을 결과하는 법률관계가 된다.

성폭력특별법의 제정과 가정폭력에 관한 2개의 법의 제정은 그동안 사적인 것으로 간주되어온 성문제와 가정내부의 문제에 대하여 이를 사회문제로 인식하고, 법적 관여를 하게 된 것이라 할 수 있다. 또한 법적 차별을 철폐하고, 법이 평등권을 규정하는 것만으로는 평등이 실현되지 않으므로 평등실현을 촉진하기 위한 여성정책의 기본법으로서 여성발전기본법이 제정되었고, 사회 모든 영역에서의 성에 근거한 차별을 금지함으로써 평등사회를 이루기 위한 남녀차별금지및구제에관한법률이 제정되었다.

주요 내용

- 1990년 개정된 가족법이 1991년부터 발효되면서 이와 관련한 가사소송법, 세법 등의 개정이 이루어졌다.
- 남녀평등고용법에 근거한 고용상의 평등을 이루기 위한 탁아문제의 제기와 함께 1991년 영유아보육법이 제정되었다.
- 특히 사회문제화되고 있는 성폭력문제가 심각해지면서 성폭력에 대한 특별법제정에 대한 논의결과 1993년 성폭력특별법이 제정되었다.
- 1995년 윤락행위등 방지법이 개정되었다. 윤락행위는 이를 행하는 여성의 도덕적 타락에 초점이 맞추어져 있으므로 법명부터 성매매방지법으로 해야 한다는 논의가 많았으나 윤락행위자에 대한 보호, 윤락행위를 한 요보호자의 건전한 사회복귀를 위한 국가와 국민의 책임을 규정하고 윤락행위자와 그 상대자처벌강화, 윤락행위업주등 착취, 방조자에 대한 처벌강화 등의 수준에서 개정되었다.
- 1995년 형법개정에서 강간과 추행의 죄를 다루고있는 제32장의 제목을 “정조에 관한 죄”에서 강간과 추행의 죄로 개칭하였다. 이는 침해법익을 정조로 보았던 형법의 시각을 바꾸는데 의미가 있다고 하겠다.
- 헌법의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 여성발전기본법이 제정되었다.
- 1997년 11월 정기국회에서 가정폭력방지와 관련하여 수년간 논의되어온 “가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법”과 가정폭력범죄처벌에 관한 특별법”이 통과되어 1998년 7월1일부터 시행되었다.
- 또한 그동안 유엔여성차별철폐협약의 유보조항으로 개정이 논의되어 오던 국적법이 양성평등하게 개정되었다.

- 1994년에는 국회법을 개정하여 국회내에 여성특위를 설치하였다. 동 위원회는 법률안 심사권·국정감사권은 없으며, 여성관련 제반 정책에 대한 의견을 소관 상임위에 줄 수 있다. 위원은 20명으로 구성되며, 현재 여성 9인을 포함하고 여성이 위원장이 맡고 있는 유일한 위원회였다.
- 1998년 정부조직법을 개정하여 그동안 여성정책의 총괄부서였던 정무장관(제2)실을 폐지하고 대통령직속의 여성특별위원회를 설치했다. 또한 법무부, 행정자치부, 교육부, 농림부, 보건복지부에 여성정책담당관을 신설하였다.
- 1999년 남녀차별금지 및 구제에 관한 법의 제정, 성희롱 및 간접차별에 대한 규정을 신설한 남녀고용평등법의 개정, 여성의 기업활동을 지원하기 위한 여성경제인지원법의 제정, 국민연금법의 개정, 성폭력특별법 및 가정폭력특별법의 일부 개정 등이 이루어졌다.

3) 최근의 입법상황

그동안의 여성관련법의 제정 및 개정 과정을 보면 많은 경우 법을 개정하거나 제정했다는 상징적 의미가 클 뿐 실제로 그러한 법의 제정과 개정으로 불평등을 철폐하고 평등을 실현할 수 있는 구체적인 효과를 가져올 수 있는 법의 규제력과 이행력은 매우 취약했다. 여성이 정말로 독립적으로 평등할 수 있으려면 성별분업과 역할고정을 철폐하는 법정정책적 조치가 필요한 데 이는 많은 비용이 들고 사회전체의 다른 제도들과 관련되어 있으므로 어렵다. 따라서 이를 정치적으로 얼마나 원하는가와 깊이 관련되므로 여성들의 정치적인 힘이 필요하다.

법정책에 누가 영향을 미치는가? 법의 제정, 개정과 관련하여 대부분의 법안을 준비하고 있는 행정 각부의 관리직 공무원의 여성비율과 입법권을 행사하는 국회의원중 여성의원 비율이 늘어나야 하는 이유이다.

최근의 여성정책관련 입법의 주요 내용

- 2000년에는 정당법을 개정하여 국회의원과 광역지방의회의원선거에서 각 정당은 비례대표의원 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 개정하였다. 또한 청소년의 성매매에 대한 청소년의성보호에관한법률을 제정하였다.
- 2001년에는 여성부가 신설됨으로써 여성정책담당행정조직이 강화되었으며, 근로기준법, 남녀고용평등법과 고용보험법을 개정하여 모성보호비용의 사회분담화와 직장가 가정의 양립지원을 강화하여 실질적으로 모성보호 및 남녀고용평등을 실현하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 또한 여성과학기술인의 양성 및 활용방안을 위한 과학기술기본법, 여성농어업인의 육성을 위한 여성농어업인육성법이 제정되었으며, 국가인권위원회법이 제정되어 인권침해와 평등권침해에 대한 조사·구제를 할 수 있게 하였다.

○ 2002년 국회법 개정에 의해 국회 여성특별위원회가 상임위원회로 됨으로써 여성부 소관에 속하는 의안과 청원 등을 심사하고 여성부에 국정감·조사 및 여성부 예·결산에 대한 예비심사권을 갖게 되었다. 그리고 정치적 영역에서의 여성의 대표성 향상을 위해 정치관련법 즉 정당법, 공직선거및선거부정방지법, 정치자금에관한법률이 개정되었다. 즉 시·도의회의원선거에서 지역구 후보자와 비례대표후보자에게 각각 1표씩을 투표하는 1인 2표제 도입, 시·도의회 의원 비례대표 후보자의 50%를 여성에게 추천하도록 하고 선거후보자명부순위에 따라 2인마다 여성 1인을 포함하며 이 비율과 순위를 위반한 경우 후보자명부의 등록신청을 비수리하고, 시·도의회의원 지역구 후보자 중 여성을 30%이상 추천하도록 노력하여야 함을 명시하였으며 이를 시행한 정당에 국고보조금을 추가로 지급한다. 또한 지역구 시·도의회의원 선거 및 자치구·시·군의 장 선거 기탁금의 하향 조정 및 선거기탁금 반환요건도 완화하여 정치적 영역에 있어서의 여성의 진출의 확대를 꾀하였다. 또한 우수한 여성과학기술인력을 적극 양성하고 활용하기 위해 여성과학기술인육성및지원에관한법률을 제정하였다.

또한 여성발전기본법을 개정하여 각 부처에서 분산시행되고 있는 여성정책의 효율적인 추진을 위해 국무총리 소속하에 여성정책조정회의를 설치하고 각 부처에 여성정책책임관을 지정운영토록 하여 현행 규정의 미비점을 개선·보완하였다. 그리고 가정폭력범죄의처벌등에관한특별법상의 임시조치의 실효성을 확보할 수 있도록 검사의 권한을 강화하였으며, 모자복지법을 모·부자복지법으로 개정하여 부자가정에도 경제적·사회적 지원을 확대하였다.

○ 2003년 남녀차별금지및구제에관한법률에 간접차별개념을 도입하고 성희롱 예방을 위하여 성희롱 피해자에 대한 보호와 그 가해자에 대한 제재를 강화하고 남녀차별행위에 대한 시정신청사건의 효율적 처리를 위하여 조정절차를 합리적으로 개정하였다. 대학의 교원임용에 있어서 양성평등실천을 위해 교육공무원법을 개정하였으며, 근로기준법을 개정하여 유급생리휴가를 무급으로 하였고, 내년부터 여성용위생용품(생리대)에 대해서 부가가치세법상의 면세율의 적용을 받도록 법 개정을 추진 중이다.

○ 호주제폐지와 관련한 민법개정안이 국무회의의결을 거쳐 정기국회에 제출되었다. 그 주요 내용을 보면 가부장적인 가족제도인 호주제 관련조항을 삭제하고 가족의 범위를 부부와 그와 생계를 같이 하는 직계혈족 및 그 배우자, 부부와 생계를 같이 하는 그 형제자매로 재규정하였으며, 자녀의 성은 부성승계를 원칙으로 하되 협의한 경우에는 모성승제도 가능하고 자녀의 복리를 위해서는 가정법원의 허가를 받아 성과 본을 변경할 수 있도록 하였으며 혼인외의 출생자가 인지전의 성과 본을 사용가능하도록 규정하고 있다.

2. 여성정책기본계획

여성발전기본법에 근거하여 국가차원의 여성정책종합계획이 수립되기 시작하였다. 제1차 여성정책기본계획이 1998년-2002년 수립되었고, 현재 제2차 여성정책기본계획이 수립 시행되고 있다.

제2차 여성정책기본계획은 남녀의 조화로운 동반자관계형성, 지식기반사회여성의 경쟁력 강화, 사회 각 분야 여성의 대표성제고, 여성의 복지증진 및 인권보호강화를 목표로 실질적 남녀평등사회의 실현을 구현하고자 다음과 같이 10대 핵심정책과제로 구성되어있으며, 모두 115개 세부정책과제로 이루어져있다.

제2차 여성정책기본계획의 주요내용

1. 정책에 양성평등관점 통합

- 1-1. 여성정책 추진기구 확대 및 성인지적 예산수립
- 1-2. 정책의 성별분석을 위한 기반조성

3. 여성 인적자원의 개발과 활용

- 3-1. 여성 과학기술인력 육성 및 지원
- 3-2. 여성농어업인의 능력개발 및 전문인력화
- 3-3. 여성창업 활성화 및 여성기업 경쟁력 제고
- 3-4. 여성정보화 촉진
- 3-5. 여성의 평생교육 참여여건 강화

5. 사회 문화 분야 여성참여 확대

- 5-1. 여성단체 지원 및 협력강화
- 5-2. 여성자원봉사 활성화
- 5-3. 여성의 문화예술 활동 참여 확대

2. 정책결정 과정에 여성의 대표성 제고

- 2-1. 공공부문 여성의 의사결정과정 참여 확대
- 2-2. 여성의 정치적 대표성 제고
- 2-3. 기업의 여성관리직 진출 촉진

4. 남녀고용평등과 여성의 경제활동 참여제고

- 4-1. 고용상 기회균등과 남녀차별 개선
- 4-2. 모성보호 및 직장가정생활의 양립 지원
- 4-3. 여성의 직업능력개발 및 고용촉진
- 4-4. 남녀고용평등 의식의 확산
- 4-5. 비정규직 여성근로자 등의 근로조건 보호와 능력개발
- 4-6. 보육서비스의 강화

6. 평화 통일 국제협력에서의 여성의 기여확대

- 6-1. 통일대비 여성역량 강화 및 참여확대
- 6-2. 평화 환경분야에서의 여성역할 강화
- 6-3. 여성 국제교류 및 협력 활성화

7. 여성의 건강과 복지향상

- 7-1. 여성건강 증진대책 강화
- 7-2. 여성의 자활능력 제고와 사회보장권 확대
- 7-3. 여성노인에 대한 복지서비스 확대
- 7-4. 여성장애인에 대한 복지서비스 확대

9. 양성평등한 가족정책 기반조성

- 9-1. 통합적 가정(가족)복지정책 기반조성
- 9-2. 양성평등한 가족법 제도 구축

8. 여성에 대한 폭력예방 및 인권보호강화

- 8-1. 성매매 방지대책의 실효성 제고
- 8-2. 가정폭력 및 성폭력 근절을 위한 대책 추진
- 8-3. 남녀차별 및 성희롱 피해의 예방과 구제강화

10. 평등문화 및 의식의 확산

- 10-1. 평등문화의 확산과 정착
- 10-2. 양성평등한 교육환경 조성
- 10-3. 남녀평등한 미디어 문화의 정착

3. 여성발전기본법상의 적극적 조치

1) 국가 및 지방자치단체의 적극적 조치의 개발의무

남녀차별금지법이 실현하고자 하는 사회 모든 영역에서의 평등은 차별의 금지만으로 이루어질 수 없다. 국가기관·지방자치단체 등의 공공단체 그리고 기업에서 남녀차별을 개선하기 위해서는 차별이 어떤 형태로 존재하는지에 대한 차별현황의 파악, 그러한 차별이 계속되는 원인 및 평등이 이루어지지 못하는 장애요인에 대하여 조사·분석하고 이를 없애기 위한 종합적인 계획을 갖고 남녀평등을 실현하고자 하는 적극적인 조치가 반드시 필요하다.

국가 및 지방자치단체는 여성의 참여가 현저히 부진한 분야에 대하여 합리적인 범위안에서 여성의 참여를 촉진함으로써 실질적인 남녀평등이 이루어질 수 있도록 관계법령이 정하는 바에 따라 적극적 조치를 취할 수 있다(제6조 제1항). 여성부장관은 국가기관 및 지방자치단체의 장애에 대하여 적극적 조치를 취하도록 권고하고 그 결과를 점검하여야 한다.

시행령은 제3조에서 적극적 조치의 시행을 위하여 여성의 참여가 부진한 분야에 대한 한 조사권을 규정하고 있고, 국가 및 지방자치단체에 한 권고에 대하여 점검하고 이를 여성정책조정회의에 보고하도록 규정하고 있다. 따라서 국가·지방자치단체·기업 등이 이 조치를 활발하게 시행하도록 적극적 조치에 대한 권고·유도·홍보·교육을 포함하여 이를 지원할 수 있는 역할을 여성부가 집중적으로 하여야 한다. 국가와 지방자치단체에 대하여는 여성발전기본법에 근거하여 할 수 있으며, 다른 공공단체나 기업에 대하여는 남녀차별금지법상의 남녀차별개선을 위한 시정조치의 하나로 적극 권고하는 것이 필요하다.

유엔여성차별철폐협약도 남성과 여성사이의 고정적 역할분담에 대하여 여성의 완전한 발전 가능성 속에서 사실상의 평등권 실현을 위해 노력하고 이를 위해서는 특별조치가 필요불가결하므로 사실상의 평등을 이룰 때까지 한시적으로 적극적 조치를 허용하는 것을 분명히 하고 있다. 이에 따라 유엔여성차별철폐위원회도 그동안의 각국의 국가보고서에 근거하여 많은 나라가 차별적 법의 폐지 또는 개정이 상당한 진전을 이루었으나 사실상의 남녀평등은 이루어지지 않았으므로 협약의 완전이행을 위하여 사실상의 평등을 추진하기 위한 조치를 소개하고 있는 것에 주목하면서 1989년 제7차 심의회의에서 이에 관한 일반권고를 채택한 바 있다. 동 권고는 남녀의 사실상의 평등추진을 위하여 동 협약 제4조 제1항에 근거하여 “교육, 경제, 정치 및 고용에의 여성참여를 증진하기 위한 적극적 조치, 우선대우 또는 쿼터제와 같은 임시적 특별조치를 보다 많이 활용할 것”을 각국에 권고하고 있다.

또한 유럽연합도 차별금지입법만으로는 여성의 지위가 평등해질 수 없으므로 1980년대부터 적극적 조치(Positive Action)의 실시를 위해 노력하고 있다. 1982년부터 1985년까지의 “여성의 기회균등추진에 관한 제1차 행동계획”에서 적극적 조치를 채택하고 1984년 각료이사회는 “여성을 위한 적극적 조치 추진에 관한 이사회권고”를 채택했다. 그리고 1988년에는 기업에 적극적 조치를 도입하기 위한 지침을 공표한 바 있다. 이에 따라 유럽연합의 회원국들은 남녀평등법 내지 남녀차별법 등에서 적극적 조치에 대한 도입을 활발히 하고있으며 이를 통해 사실상의 남녀평등을 추진하는 성과를 보이고 있다.

또한 최근 일본도 고용균등법을 개정하면서 이러한 적극적 조치를 장려하기 위하여 사업주가 고용분야에서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보에 지장이 되고 있는 사정을 개선할 것을 목적으로 적극적 조치를 강구하고자 하는 경우 국가의 지원규정을 신설하였다고 한다.

2) 적극적 조치의 도입현황

1996년 시행된 여성정책의 기본법인 여성발전기본법이 2002년 개정에서 종전에 “잠정적 우대조치”를 “적극적 조치”로 명명하고 그 내용도 보강하여 앞으로 여성이 저 대표되고 있는 모든 분야에서의 적극적 조치의 도입이 활성화될 전망이다. 할당제, 목표할당제 등의 이름으로 실시되고 있는 평등실현을 위한 적극적 조치는 현재 공공부문에서 부분적으로 채택되고 있다. 공무원 채용시험에서의 양성평등목표제, 국공립대 교수채용에서의 여교수채용목표제, 여성과학기술인력의 채용목표제, 공기업여성채용인센티브제, 정부위원회 여성위원목표제, 정당의 여성공천할당제 등이 있으며, 그 목적·내용·근거·실시시기·목표율 등을 정리해보면 다음 도표와 같다.

주요 적극적 조치 실시현황

	양성평등채용목표제	국·공립대 여교수채용목표제	공기업여성채용 인센티브제
목적	· 공직내 실질적 양성평등 실현	· 고등교육기관의 남녀교수 불균형 현상을 해소	· 공공부문에서의 여성고 용촉진
내용	· 선발예정인원 5명 이상의 시험이 대상 (행시, 외시, 기시, 7급시험, 9급시험, 단, 검찰사무·교정·소년보호직렬 제외) · 어느 한 성이 채용목표비율 30%에 미달 하는 경우 해당 성을 추가합격처리	· 국공립대가 여성교수채용확 대계획 수립·시행 · 정부는 평가·지원	· 공기업에서 전문대졸 이상 정규직원 공채시 필기시험 100점을 기준 으로 여성에게 5점을 가 산하도록 권고
근거	· 공무원임용시험령 제11조의 3 · 지방공무원임용령 제51조의 2	· 교육공무원법 제5조 제2항 및 동법 제11조의 3	· 제1차 여성정책기본계 획(1998 ~ 2002)
실시 시기	· 2003년 ~ 2007년	· 2003년 ~ (법적기반 마련)	· 1998 ~ 2002년
비고 (목표/ 할당 비율)	· 양성평등채용목표율: 30% · 공무원여성채용목표제(1996~2002)에 서 전환 · '96~'98: 10 ~ 15% · '99~'02: 20 ~ 20/25/30% · '96(19), '97(20), '98(14), '99(40), '00(86), '01(59), '02(83): 총 321명(적용인원) · 추가채용: 7년간 9급 검찰사무직: 최대	· 국공립대가 매3년마다 채용 계획수립	· 성과가 저조함 · 법적 조치 부재/ 추진체계 부실/ 공기업 소극적 자세

이외에 각군 사관학교, 경찰대학 등 특수교육기관에 여학생입학기회가 10% 등 제한적으로 허용되고 있다.

이미 이러한 조치를 통하여 남녀평등의 수준을 향상시켜 온 나라들의 예에서 보면 적극적 조치의 개발과 도입은 이를 책임져야 하는 국가·지방자치단체·공공기관의 책임자의 정책적 의지뿐만 아니라 그 사회의 구성원들로부터 적극적 조치의 필요성과 타당성 그리고 효과성에 대한 바른 이해와 인식이 중요해 보인다.

앞에서 보았듯이 1980년대 이후 특히 법과 제도적 면에서 많은 발전이 이루어졌다. 그러나 법 현실과 정치·경제·사회적 삶의 조건이 여성들에게 평등하지 않으므로 형식적인 평등한 권리 만으로는 사실상의 평등한 지위를 실현하기는 어렵다. 이를 명백히 나타내주는 것이 정치, 사회

주요 적극적 조치 실시현황

	정부위원회여성위원목표제	여성공천할당제	여성과학기술인력의 채용목표제
목적	· 정부위원회 내 양성의 균형있는 참여	· 여성의 정치참여기회 확대	· 고급여성과학기술인력 의 활용 촉진 · 우수한 여성과학인력 pool의 확충
내용	· 국가 및 지방자치단체-정책결정과정에 여성참여 확대를 위한 방안 강구 · 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장-소속위원회에 여성위원 참여 확대를 위한 목표 수립 · 시행	· 국회의원 비례대표선거 공 천시 30% 이상 여성 추천 · 광역의원 비례선거후보자 중 50% 이상 여성 추천(교 차식 명부) · 지역구 시 · 도의회의원선거 후보자 중 30% 이상 여성 추천권고(보조금 지급)	· 정부출연연구원 및 국 · 공립 이공계대학교수 신 규채용 시 여성을 일정 비율 이상 채용 권고 · 2002년까지 10%, 2006년까지 15%, 2010년까지 20%
근거	· 여성발전기본법 제15조 1항 · 제2차 여성정책기본계획(2003-2007)	· 정당법 제31조 제4항, 제5 항, 제6항 · 공직선거및선거부정방지법 제47조 제3항 · 정치자금에관한법률 제17조의2	· 과학기술기본법 제24 조 및 동법 시행령 제38 조에 근거. · 여성과학기술인육성및 지원에관한법률 제11 조와 동법 시행령 제8 조, 제13조
실시 시기	· 2003년 ~ 2007년	· 2001년 총선 · 2002년 지방자치선거 · 기간없음	· 2002년 ~ 2010년
비고 (목표/ 할당 비율)	· 2007년까지 40%	· 국회의원비례대표 - 30%이상 · 광역의회비례대표 - 50%이상 · 지역구 시도의회의원 - 30%이상 · 각 당 당헌/당규에 도입	· 2002년까지 10% · 2006년까지 15% · 2010년까지 20%

에서의 권력적 지위 및 기업내 고위직에서의 여성 부재현상이다. 이를 통하여 우리 사회에 구조적 차별이 존재함을 알 수 있는데 여기서 구조적 차별이란 여성을 차별대우하는 과정이나 방법

이 대부분 파악하기 어렵고 구체적으로 입증하기 어려운 차별로, 이러한 구조적 차별이 존재하는 한 할당제의 정책적 필요성이 있게 된다. 현재의 정치·사회·경제구조는 차별이 존재하던 시대에 만들어졌으므로 이러한 구조를 변경하기 위한 잠정적 조치없이는 사실상의 평등실현이 불가능하기 때문이다. 특히 현재의 사회적 구조는 여전히 여성들이 개인적·집단적으로 불이익을 받는 형식적·비형식적 남성 할당제에 기초하므로 여기에서 개인으로서의 여성은 남성 지배 사회에서 아주 적은 기회만이 있을 뿐이며 이 기회 또한 남성적 태도에 대한 높은 적응력에 의해서만 실현될 수 있다.

따라서 여성에 대한 태도가 바뀌고 여성들이 필연적으로 고위직에 참여하기 위해서는 정치 및 각 분야의 정책결정직에 충분한 수의 여성이 참여할 수 있도록 새로운 상황이 이루어져야 한다. 그러므로 여성의 수적인 대표성이 일정한 수준에 도달할 때까지 체계적인 증가를 목표로 하는 적극적 조치 중의 하나인 할당제는 여성에 대한 차별을 제거하기 위한 법적, 정치적 수단으로서 정치, 경제, 고용, 교육 등 여러 분야에 적용될 수 있는 정책으로 요구된다.

특히 할당비율과 관련하여 최소한 30%의 임계질량(Critical Mass)이 요구된다.

임계질량은 물리학의 용어가 사회학적으로 사용되는 것으로 어느 조직에서 소수가 다수에게 영향력을 미칠 수 있는 힘이 작동할 수 있는 최소한의 숫자를 말한다. 따라서 이 임계질량이 형성될 때까지는 할당제와 같은 적극적 조치를 실시하여 줄 필요가 있고 그 이후에는 스스로 평등한 참여를 이루어 낼 힘을 만들 수 있다는 것이다. 임계질량에 미달하는 소수여성의 남성조직에의 참여는 여성과 남성이 함께 참여하여 남성적으로 활동하는 것을 의미할 뿐이다.

특히 공무원을 포함한 공공부문의 채용에서 적극적 조치의 모범을 보이는 것이 중요한 데, 우리나라는 211개 공기업과 정부산하기관의 여성근로자비율이 26%로 민간기업여성근로자 비율 35.7%보다 낮으며, 비정규직은 64.3%로 민간기업 48%보다 높다.

공무원·정부 각종위원회·국립대학·정부출연연구기관·공기업 등 공공부문에 대하여는 일관적이고 종합적인 적극적 조치의 법적 근거가 마련되면 더 효율적일 것이라고 본다. 최근 제2차 개정을 통하여 할당제의 적극적 조치를 채택한 독일 연방평등지위법은 여성이 50%를 차지하지 못하는 경우를 과소대표로 정의하고, 여성이 과소대표된 경우 채용 및 승진에서의 여성 우선고려, 교육훈련기회의 제공, 50% 목표달성을 위한 구체적인 적극적 조치의 계획과 실행, 이를 위한 평등담당관의 설치 등 다양한 종합적인 조치를 상세히 규정하고 있는데, 이들 조치를 통하여 공공부문의 인사구조의 변화를 목표로 한다는 것을 참조할 만 하다.



현행법상 국가·지방자치단체의 의무

우리나라 헌법은 이미 제헌헌법에서부터 모든 국민은 성별에 의한 차별을 받지 아니함을 규정하고 있다. 그러나 이러한 헌법상의 평등권규정에도 불구하고 실제로는 전통 내지 미풍양속의 미명하에 불평등한 법들이 존재했고 고용·교육·정치·행정부문 등 우리사회 각 분야에서 여성에 대한 차별이 심하게 존재하고 있다.

여성에 대한 차별은 헌법상의 평등권명령과 인간존엄의 원칙에 반하는 것이다.

그동안 우리나라는 기존 법의 성차별적 내용을 규명하여 차별적 법을 개정하고 남녀불평등의 사회구조와 현실의 개선을 위한 법제정 운동이 전개되어 가족법을 비롯한 불평등한 법의 개정과 남녀고용평등법, 여성발전기본법 등의 차별철폐와 평등실현을 위한 법의 제정 등 많은 입법적인 성과를 보았다.

특히 우리나라가 1984년에 비준하고 1985년부터 조약으로 공포되어 국내법과 동일한 효력을 가지고 있는 유엔여성차별철폐협약은 성차별을 인간존엄에 대한 중대한 침해라고 보고 법·제도뿐만 아니라 관습·의식을 포함한 사실상의 차별을 포함하여 적극적으로 사회 모든 영역에서의 모든 형태의 여성에 차별을 없애는 것을 목적으로 하고 있다(동 협약의 비준이후 우리나라는 불평등한 법에 대한 철폐작업은 지속적으로 이루어져왔다).

1995년에는 헌법의 남녀평등이념을 구현하기위하여 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진함을 목적으로 하는 여성정책의 기본법으로서 여성발전기본법이 제정된 바 있다.

또한 1999년 헌법의 남녀평등이념에 따라 고용, 교육, 재화, 시설, 용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지하고 이로 인한 피해자의 권익을 구제함으로써 사회의 모든 영역에서 남녀평등을 실현함을 목적으로 남녀차별금지및구제에관한법률이 제정되었다.

아래에서는 헌법과 유엔여성차별철폐협약, 여성발전기본법 및 남녀차별금지및구제에관한법률에 근거한 국가 및 지방자치단체의 의무를 중심으로 국가행정 및 지방행정을 담당하는 공무원들의 의무를 살펴보고자 한다.

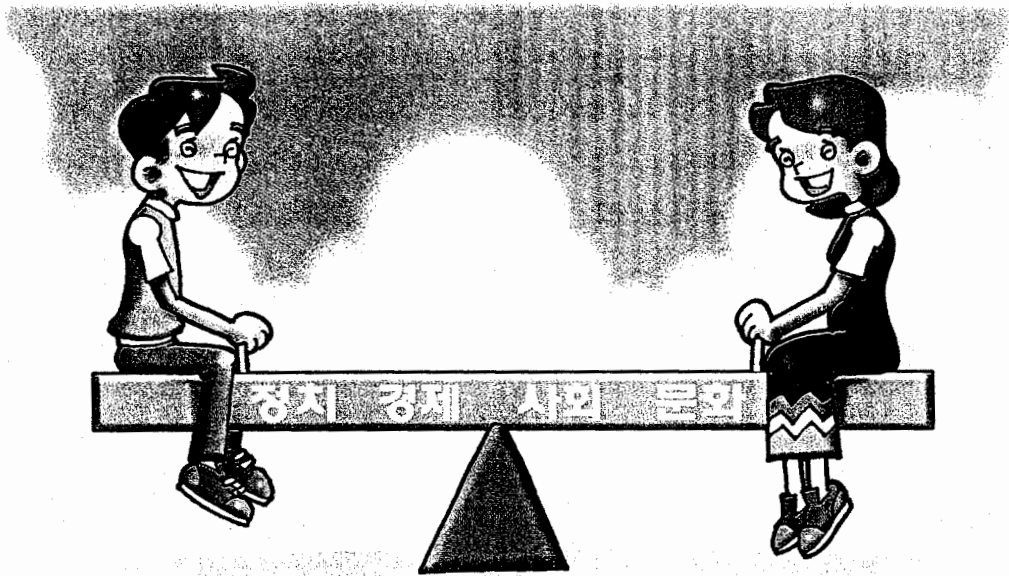
1. 헌법상의 평등권명령 실현의무

헌법은 전문에서 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, …… 국민생활의 균등한 향상을 기하고”라고 규정하고 있으며, 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 이는 법앞의 평등과 성차별 금지를 선언한 양성평등의 원칙조항으로서 1948년 제헌헌법 때부터 보장해 온 내용이다. 양성평등에 관한 헌법상의 이 기본원칙의 효력에 의하여 입법권자와 법률적용기관은 평등원칙 준수의무를 가지게 된다. 양성평등 원칙에 위배되는 법률, 법령, 관습법 등은 무효이다.

특히 헌법 제 11조 제 1항이 보장하고 있는 평등권은 모든 생활영역에 균등하게 참여할 수 있는 기회를 보장함으로써 기본권 실현의 방법적 기초가 되는 것으로 사생활과 정신생활영역은 물론 정치, 경제, 사회, 문화생활 영역에서 인간의 존엄과 가치를 실현시키기 위한 헌법상의 모든 기본권의 보장에 있어서 여성은 남성과 동등하게 모든 기본권의 주체가 될 수 있어야 한다.

이 양성평등의 원칙은 각 생활영역에 따른 개별적 평등조항에서 구체적으로 명문화되어 있다. 헌법 제23조, 제24조는 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권과 공무담임권을 가진다고 함으로써 정치적, 공적생활 영역에 있어서의 남녀평등의 참여기회를 보장하는 헌법적 근거가 되고 있으며, 헌법 제34조 제3항은 “국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정함으로써 현실적으로 사회적 약자인 여성에 대한 국가의 의무를 명문화하고 있다. 그리고 헌법 제32조 제4항은 “여자의 근로는 특별한 보호를 받으며 고용, 임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있는데, 이는 여성의 신체적, 생리적 특성에 따른 모성보호에 근거한 여성의 근로에 대한 특별보호와 근로관계에서의 성차별 금지를 명문화한 규정으로서 이 규정은 여성의 경제적 생활영역에서의 평등을 보장하는 헌법적 근거이다. 또한 헌법 제 36조 제 1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가는 이를 보장하여야 한다”라고 규정하고 있는데, 이는 혼인과 가족생활 관계에서의 평등을 보장하는 헌법적 근거이다. 그리고 제2항은 국가의 모성보호를 위한 노력의무를 규정하고 있다.

헌법은 평등원칙의 기본규정인 제11조와 기타관련 규정에 의하여 성차별 금지의 양성평등을 보장하고 있다. 그러나 여성이 가정내에서 또 각종 사회분야에서 여성이라는 이유로 받고 있는



성차별은 구조적으로 여전히 존속하고 있다.

헌법은 그 시대의 생활감각, 시대사상을 최대한 반영하고 현실적인 생활관계를 최대한 표시함으로써 생활규범의 실효성을 가져야 하나 생활규범으로서의 헌법기능이 약화되고, 동시에 사회형식적인 헌법의 규범성이 본래의 과제를 다하지 못할 때 헌법규범과 헌법현실과의 괴리가 발생한다.

헌법규범과 일상생활의 일치는 정치적·사회적 과제로써 국가는 헌법의지를 갖고 생활 속에서 양성평등이 실현될 수 있도록 구체적인 입법과 정책을 수립할 의무를 갖는다.

2. 유엔여성차별철폐협약의 이행의무

유엔이 창립이후 계속 남녀평등사회 구현을 위해 노력해오면서 평등실현을 위한 세계적 노력의 한 결실로서 1979년 제정한 “모든 형태의 여성에 대한 차별철폐에 관한 협약”에 우리나라는 1984년 비준하고 1985년 1월 조약 제855호로서 공포됨으로써 우리나라 헌법 제6조에 근거하여 국내법과 동일한 효력을 갖는다. 동 협약은 여성에 대한 차별이 인간존엄에 위배되고 사회와 가족의 번영을 저해하는 것이며 모성은 사회적으로 중요하고 자녀양육은 남녀 그리고 사회전체가 함께 책임져야 한다는 기본인식하에 각국의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 여성

에 대한 차별을 제거하고 사실상의 남녀평등을 실현하기 위한 모든 국가적 조치를 취할 것을 의무지고 있다.

동 협약은 “여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체없이 촉진하여야 한다”는 협약 당사국의 의무를 규정한 제2조 특히 “여하한 개인·조직 또는 기업에 의한 여성차별이 철폐되도록 모든 적절한 조치를 취할 것”을 규정한 (마)항을 비롯하여 “당사국은 여성이 남성과 동등하게 인권과 기본적 자유를 행사하고 향유하는 것을 보장하기 위한 목적으로 모든 분야, 특히 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 분야에서 여성의 완전한 발전 및 진보를 확보해 줄 수 있는 입법을 포함한 모든 ‘적절한 조치’를 취하여야 한다”고 규정하고 있다.

또, “당사국은 다음을 위하여 모든 적절한 조치를 하여야 한다. (가) 일방의 성이 열등 또는 우수하다는 관념 또는 남성과 여성의 고정적 역할에 근거한 편견·관습 및 기타 모든 관행을 없앨 목적으로 남성과 여성의 사회적 및 문화적 행동양식을 수정할 것...”을 규정한 제5조 및 개별적 영역에서의 평등실현을 다루고 있는 제6조 이하 16조까지에서(14조 제외) 각 당사국은 “입법을 포함한 모든 조치를 취하여야 한다”고 협약당사국의 의무를 규정하고 있다.

그동안 우리나라는 4차례 국가보고서를 제출하여 심의받은 바 있으며(2002년 12월 제5차 보고서 제출), 여성차별철폐위원회는 심의에서 가족법을 비롯한 그동안의 불평등한 법의 개정과 남녀고용평등법, 성폭력특별법, 가정폭력특별법 등의 문제영역별법의 제정 그리고 여성정책담당부서의 설치 등에 대하여 긍정적인 평가를 하였다. 그러나 그럼에도 불구하고 현실적으로 매우 불평등한 한국의 남녀차별적인 현황에 대하여 구체적인 정책의 제시를 요구하기도 하였으며, 특히 정치, 정책결정직에서의 여성의 참여가 미진한 것과 최근의 IMF관리체제로 인한 구조조정에서의 여성에 대한 차별에 깊은 우려를 표명한 바 있다.

3. 여성발전기본법상의 의무

헌법의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 제정된 여성발전기본법(1995년 12월 제정, 1996년 7월 1일부터 시행)은 헌법과 유엔여성차별철폐협약에 근거하여 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 있어서 평등을 실현해야 하는 국가와 지방자치단체의 의무를 구체화한 우리나라 여성정책에 관한 기

본법이다. 최근 2002년 12월 개정에서 적극적 조치에 대한 강화(제6조), 여성정책에서의 성주류화 기반(제10조-제12조), 여성인적자원의 개발(제21조의 2)등에 대한 보완이 이루어졌다.

제6장 36개조로 구성된 동 법은 위의 법 목적을 실현하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 책무(제5조), 적극적 조치(제6조), 여성정책기본계획의 수립(제7조-제9조), 정책의 분석·평가(제10조), 여성정책조정회의 및 여성정책책임관제도(제11조-제12조), 여성발전기금의 설치(제29조-제31조), 여성단체의 지원(제32조), 여성의 정책결정과정 및 정치참여확대(제15조), 공직참여확대(제16조), 고용평등실현(제17조), 직장내 성희롱의 예방조치의무(제17조제3항), 모성보호의 강화(제18조), 가정·학교·사회교육에서의 평등실현(제19조-제21조), 복지증진(제22조), 직장 및 가정생활의 병행(제23조), 평등한 가족관계확립(제24조), 성폭력 및 가정폭력의 예방(제25조), 가사노동의 정당한 평가(제26조), 국제협력증진(제27조), 대중매체의 성차별개선(제28조)등에 관한 여성정책의 기본시책을 규정하고 있다.

제15조에서 제28조까지의 여성정책의 기본시책에 대하여는 관련정책에 대한 정책적 책임을 국가 및 지방자치단체에 의무지우고 있다. 따라서 여성발전기본법에 의한 의무는 국가의 모든 부처와 지방자치단체에 미치며, 이에 대한 구체화가 여성정책기본계획에 의하여 구현되고 있다.

특히 여성발전기본법 시행령에서는 모든 중앙행정기관의 장은 여성의 권익과 지위에 중요한 영향을 미치는 법령안 및 정책을 입안할 때에는 여성부장관과 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있다(제36조). 이러한 협의를 하지 아니한 경우 해당 법령안과 해당 정책은 법정 절차를 위반하였으므로 무효가 된다고 하겠다.

4. 남녀차별금지및구제에관한법률에 의한 의무

남녀차별의 금지와 차별로 인한 피해구제를 목적으로 하는 동 법은 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 인간으로서의 기본적 자유를 인식·향유하거나 권리를 행사함에 있어서 합리적인 이유없이 성별을 이유로 행하여지는 모든 구별, 배제 또는 제한"을 남녀차별로 정의하고 있다(제2조). 그리고 다른 법률에 규정된 남녀평등을 촉진하기 위한 적극적 조치 등은 이 법에 의한 남녀차별로 보지 아니한다고 규정함으로써 적극적 조치에 대한 예외를 인정하고 있다(제8조).

또한 성희롱은 남녀차별로 보며(제7조 제4항), "업무, 고용기타관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감

또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 기타 요구 등에 대한 불응을 이유로 고용상의 불이익을 주는 것”을 성희롱으로 규정하고있다.

동 법에서 금지하는 남녀차별은 ① 고용분야에 있어서 채용·승진·전보·해고·정년 등에 있어서의 남녀차별 ② 교육에 있어서 교육기회·조건·방법 등에서 의 남녀차별 ③ 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용에 있어서의 남녀차별 ④ 공공기관의 법령에 의한 직무수행이나 권한 행사에 있어서의 남녀차별 ⑤ 성희롱 등이다(제3조-제7조).

특히 고용분야에 있어서는 차별의 금지뿐만 아니라 남녀의 평등한 기회와 대우가 보장되도록 하여야 하는 것을 공공기관 및 사용자의 의무로 하고 있다.

제3조에서 제6조까지에서 규정하고 있는 차별금지의 의무주체는 공공기관 및 사용자이다. 동 법에서 말하는 공공기관은 국가기관·지방자치단체·초·중·등교육법 및 고등교육법, 기타 법에 의하여 설치된 각급학교·공직자윤리법규정에 의한 공직유관단체(시행령 제2조) 등이다. 동 법에서 말하는 사용자는 근로기준법상의 개념으로 사업주 또는 사업경영담당자 기타 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다.

제7조의 성희롱의 금지에 대하여는 공공기관의 종사자와 사용자 및 근로자에게 금지의무가 있으며, 공공기관의 장과 사용자는 성희롱의 방지를 위한 교육실시등의 조치의무를 갖는다.

또한 동 법은 공공기관과 기업에 남녀차별의 금지뿐만 아니라 남녀의 평등한 기회와 대우가 보장되도록 해야하는 의무, 성희롱의 예방의무 등을 부과하는 등 공공기관과 기업에 대하여 차별해소를 위한 여러 가지 과제를 주고 있다. 따라서 국가, 지방자치단체 및 공공단체 그리고 기업은 효과적으로 차별을 해소하고 평등을 실현할 수 있게 하기 위하여 이에 관한 계획을 수립하도록 하고 이 계획을 시행할 담당관제도 등의 남녀차별금지법 이행체제의 구축을 지원하고 유도하는 것이 동 법의 의무를 효과적으로 이행하기 위하여 필요하다고 본다.



국가와 지방자치단체의 정책에 대한 성별영향평가 의무

1. 근거

여성발전기본법(제10조)에 따라 국가 및 지방자치단체는 소관정책을 수립·시행하는 과정에서 당해정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다. 정책의 분석, 평가를 위한 기준 등에 대하여는 대통령령으로 정하도록 되어있다.

이에 따라 여성부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 소속공무원을 대상으로 정책의 분석, 평가업무에 필요한 교육을 실시할 수 있으며, 분석·평가의 방향, 절차, 대상정책 및 세부기준 등에 관한 지침을 마련하여 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 알려야 하며, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 위 지침에 따라 정책의 분석, 평가계획을 수립·시행하고 분석·평가계획 및 분석, 평가결과를 여성부장관에게 제출하여야 한다.

2002년 12월 법개정에서 이 제도가 도입됨에 따라 여성부는 2004에는 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부, 노동부를 시범평가하고 2005년부터 점차적으로 중앙 부처와 지방자치단체로 확대 실시할 계획이다.

2. 평가 시스템 : 여성정책조정회의와 여성정책책임관

1) 여성정책조정회의

여성정책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위한 국무총리소속하의 여성정책조정회의는 여성정책기본계획 및 시행계획에 관한 사항, 2이상의 행정기관에 관련되는 사항, 여성정책의 평가 및 제도개선에 관련되는 사항, 남녀평등을 실현하기 위한 적극적 조치의 시행에 관한 사항 등을 심의·조정하는 기구이다.

위원장은 국무총리이며, 부위원장은 여성부장관이 되고, 위원은 재정경제부, 교육인적자원부, 법무부, 행정자치부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 노동부, 기획예산처장관 그리고 국무조정실장, 국정홍보처장으로 구성된다.

2) 여성정책책임관

중앙행정기관의 장은 당해기관의 여성정책을 효율적으로 수립, 시행하기 위하여 기획관리실장 또는 이에 준하는 직위의 공무원을 여성정책책임관으로 지정하여야한다. 여성정책책임관의 주요 임무는 ①당해기관의 연도별시행계획의 종합·조정 및 추진실적의 점검 ②법제10조의 규정에 의한 정책의 분석·평가에 관한 사항 ③당해기관의 여성공무원의 지위향상 등이다.

3. 생각해 볼 사례:

아래에서는 정책에 대한 성별영향을 고려한다면 달라질 수 있는 정책들에 대한 예를 살펴보기로 한다.

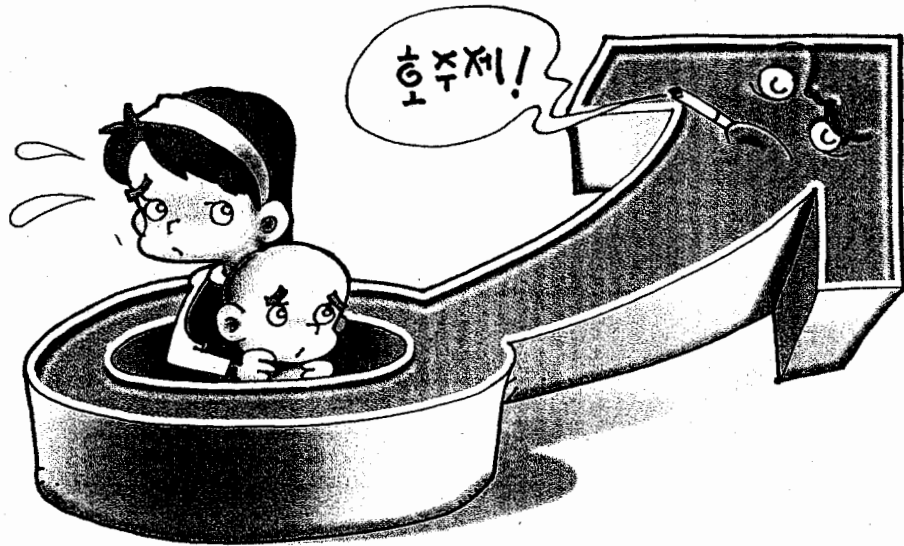
1) 공중화장실설치시의 남녀비율

지하철 역이나 고속도로 휴게실에서 흔히 볼 수 있는 광경은 남자화장실은 비어있는데 여자화장실은 줄이 길게 기다리는 풍경이다. 대부분 남자와 여자의 화장실의 공간이 같게 되어있다. 남자용에는 소변기만 있는 공간도 있으므로 실제 개수는 남자가 훨씬 더 많다. 그런데 국립환경연구원에 의하면 화장실 1회 사용시간이 여성은 3분이고 남성은 1분 24초라고 한다. 하루에 화장실을 사용하는 횟수도 남성이 평균 5.5회이고 여성은 평균 7.7회라고 한다. 생리작용과 관련된 시설을 설치함에 있어 이러한 남녀의 차이를 고려하지 않고 화장실의 평면만 평등하게 한다는 생각이 바로 여성들을 한없이 불편하게 한다는 사실을 건축담당자와 이를 지도·감독하는 공무원은 알아야한다. 그렇다면 공중화장실의 변기비율은 이용자의 남녀수가 같은 경우에도 여성화장실이 두 배가 되어야한다.

이러한 논의에 근거하여 최근 국회에서 통과된 공중화장실등에관한법률은 공중화장실의 설치 기준조항(제7조제1항)에서 “여자화장실의 대변기수는 남성화장실의 대,소변기수의 합 이상이 되게 설치하여야한다”고 규정하였다.

2) 호주제도

현행민법상의 호주제도에 대하여 지금 그 폐지를 골자로 하는 정부의 민법개정안이 국회에 상정되어 있다(2003.10.28 국무회의 의결). 호주제도는 인권위에서도 밝힌바와 같이 합리적 이유



없이 가족간의 종적 관계, 부계우선주의, 남계혈통계승을 강제하여 인간으로서의 존엄과 가치, 평등권을 침해하고 있다. 따라서 호주를 중심으로 가족을 구성하는 입적·복적·분가규정(민법 제782조-제796조)등 호주제 관련조항의 삭제, 처의 부가입적조항(제826조 제3항)과 자의 부가 입적 및자의 성과 본을 아버지의 성과 본으로 규정한 제781조의 개정이 주 내용이 되고 있다.

이러한 호주제도는 해방후 신민법이 제정될 때부터 제기되었던 문제이나 이것이 우리의 전통이며, 우리의 가족제도를 유지시키는 제도라는 명분으로 이어져온 제도이다. 원래 가족법은 다른 법분야보다 그 사회의 특성과 문화와 전통이 많이 작용하는 법분야이다. 그래서 또한 전통과 문화라는 미명하에 여성에 대한 많은 차별과 불평등규정을 포함하고있어 여성관련법의 개정에서 가장 먼저 관심을 갖는 법영역이기도 하다.

우리나라는 1980년대 이후 많은 여성정책관련입법이 만들어지고 이에 따라 많은 여성정책이 수행되어왔지만 가족관계에서의 가부장성과 불평등을 강고히 유지하는 호주제도를 존치시키면서 그들 정책의 효과를 기대할 수 없다. 그 사회의 전통과 문화를 누가 규정하고 규정할 수 있는가?를 생각해 보면 우리사회의 곳곳에 뿌리 박힌 남성중심의 전통과 문화에 대한 민감함이 필요하다. 더구나 가족 성의 선택은 이미 유엔여성차별철폐협약 제14조에서 규정하고 있으며, 우리는 현행법이 이에 배치되므로 유보조항을 아직도 철회하지 못하고있다. 국제사회의 여성정책 스탠다드에 못 미치는 대표적인 문제의 하나이다. 호주제도가 우리의 가족제도를 지켜주는 지켜야 할 전통이라고 주장하는 사람들의 호주제가 갖는 추상적 이익과 호주제로 피해받고 침해받는 인

권을 호소하는 사람들의 구체적인 이익을 비교형량해 보아야 한다. 특히 한 사람의 인권을 침해할 가능성이 있는 제도나 법은 모든 사람의 인권을 침해할 수 있다는 사실을 인식해야 한다. 따라서 이 호주제도의 폐지는 민법개정을 다루는 법무부와 여성정책을 다루는 여성부만의 과제가 아니라 국가 모든 정책부서의 과제이다.

3) 생명공학과 여성

2003년 10월 7일, 국무회의에서 오랫동안 논의되었던 생명윤리및안전에관한법률안이 통과되었다.

입법과정의 논의에서 주요 관심은 급격히 발전하고 있는 생명과학기술이 인간의 건강과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 질병치료 및 예방의 가능성과 이로 인한 인간의 존엄성과 인체의 안전을 침해할 수 있는 가능성의 양면에 있다. 여기에서의 인간의 존엄성은 주로 배아의 잠재적 생명체로서의 인권을 이야기한다. 배아를 만드는 과정은 여성이 수없이 많은 난자를 제공함으로써 이루어진다. 하지만, 대부분 배아의 도구화와 잠재적 인권침해는 우려하지만, 여성이 도구화됨으로 인한 인간존엄성의 훼손은 이야기하지 않는다.

인공수정은 체외수정(in Vitro), 체내수정(in Vivo)이 있다. 하나는 인간의 몸 안에서의 수정이고, 다른 하나는 인간의 몸 밖에서의 수정이다. 이때의 인간의 몸은 자궁을 의미한다. 따라서 여성의 몸일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 대부분의 법적 논의를 보면 인간의 몸 안에서 일어나는 과정인지, 인간의 몸 밖에서 일어나는 과정인지에 관심을 갖지 그것이 여성의 몸인 것에 주목하지 않는다. 이처럼 생명공학정책은 여성의 몸에 대한 정책이 주요한 부분이 된다.

그러므로 발전하고 있는 생명공학 정책은 여성의 몸에 대한 정책과의 관계를 인식하고 과학의 공공적 성격에 대한 사회적 합의를 이루는 과정에서 그 동안 기술과 의학의 적용과정에서 주체이기보다는 통제의 대상이었던 여성의 경험과 여성의 가치가 제대로 고려되어 이로 인한 여성인권의 침해가 없도록 이에 대한 윤리적, 법적 논의가 발전되어야 한다.

그러나 이러한 생명과학의 발전은 여성의 몸과 여성의 재생산 기능과 밀접한 관계가 있음에도 불구하고, 대다수의 남성으로 구성된 과학, 의료기술분야, 윤리분야, 법분야 등의 논의에서 여성의 경험과 관점은 별로 고려되지 않고 있다.

따라서 지금까지 생식과 관련하여 전통적인 생명윤리학자들은 배아나 태아가 사람인가, 아닌가 즉 보호해야 할 생명인가 아닌가에 대한 관심이 있었을 뿐이다. 생식과 관련한 보조기술이 여성의 몸과 건강에 그리고 권리에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 관심은 크게 없었다고 할 수 있다.



지향점: 국가정책에서의 성주류화(Gender-Mainstreaming)

1. 성주류화란?

성주류화는 남녀평등이라는 궁극적 목표를 이루기 위한 근본적인 전략이다. 여성이 사회전체의 모든 분야에서 충분히 참여하고, 각종 정책 및 프로그램에 성 관점이 통합되며, 그리하여 사회발전의 목표와 원리, 운영방식과 절차가 변화되는 것을 의미하는 사회시스템운영의 새로운 패러다임이다.

따라서 모든 분야, 모든 단계의 모든 정책에서 성평등의 관점을 통합하는 것을 목표로 하는 정치과정의 재조직, 개선, 발전, 평가를 의미하며 그동안 별첨 내지 부가적인 정책이었던 여성정책에서 모든 국가정책에 젠더 관점이 통합되는 성주류화를 통하여 양성관계의 새로운 정립이 가능해진다.

2. 기존 여성정책과 성주류화

여성정책과 성주류화

	여성정책	성주류화
중심시각	여성	여성과 남성/양자의 관계
담당부서	여성정책부서	모든 정책부서
정책의 초점	여성의 불이익 / 불평등의 문제	모든 정책적 결정 (언뜻보기에 성특정적인 문제가 없어보이는 정책도 포함)
정책의 범위	단기적/단편적/문제중심	포괄적/장기적
도구와 수단	반차별법	성분석/성인지 교육
정책목표	불평등→평등	사회시스템의 변화
구조적 차별의 철폐	불가능	가능

3. 왜 성주류화를 이야기하는가?

지금까지의 국가정책은 대부분 성중립적이라고 보았다. 그러나 남녀 모두에게 평등하다는 것은 실제 삶의 상황이 다른 남녀에게 동일한 조치를 취하면 그 효과는 차별적이 되는 것을 간과한 것이다. 예를 들어 시간제, 비정규직, 저임금근로자에 대한 노동정책은 성중립적이지만 이들 대부분이 여성근로자라는 현실이 노동정책의 성차별을 가져온다.

한성을 중심으로 한 문화를 폐기하고, 남녀의 동등한 대표성에 의하여 경직되고 비생산적인 직업구조와 문화를 바꿀 수 있는 성주류화 전략은 다음에 근거한다.

1) 모든 사회영역에서의 평등대우와 평등참여에 대한 권리는 기본적 인권이다.

이는 민주국가의 기본가치에 근거한 의무이며, 남녀에게 가능한 한 최고의 기회의 정의를 이루어 준다. 모든 사회영역에서의 남녀의 평등한 참여와 분배는 민주주의의 완전한 실현을 의미한다.

2) 남녀의 균등한 참여가 이루어지는 사회는 그 사회에서의 정의를 증진시킨다.

기회의 평등만으로 기회의 정의가 이루어지는 것은 아니다. 서로 다른 삶의 조건과 전제하에서 평등한 기회만으로 자동적으로 삶의 기회에 대한 정당한 분배를 가져오지는 않는다.

3) 정치에의 남녀의 평등한 개입은 새로운 정치와 사회의 발전을 의미한다.

정치, 행정의 효율성을 높이며, 성차에 근거한 행정계획과 그 실행은 양성간의 기회의 정의를 목표로 성 차이적인 정치, 행정 작용을 함으로써 정치와 행정의 효율을 높인다. 따라서 성주류화가 유럽국가들에서는 국가행정개혁의 주요 내용으로 통합되고있다.

4) 여성의 노동과 창조와 결정의 힘은 경제와 사회의 경쟁력을 위하여 필요불가결하다.

5) 평등지위는 다양한 관점에서 남녀의 삶의 질을 고양시키며, 고유한 삶의 형태를 결정할 수 있는 자유를 증진하고 후 세대를 위한 새로운 삶의 관점을 제시한다.

4. 여성에 대한 특별지원정책과 성주류화

사회의 모든 분야에 여성의 양적, 질적 참여확대를 위한 적극적 조치 등의 지원정책은 계속 필요하다. 성주류화는 필요한 경우 특별지원정책등 기존의 여성정책과 병행하는 이중 전략이다.

따라서 여성부는 성주류화의 핵심부서로서 모든 정책의 성평등을 달성하기 위하여 모든 정책의 전과정에 대한 젠더 통합을 점검하고 평가하는 역할, 성주류화를 위한 인력을 교육하는 기관의 역할, 성주류화에 대한 자문, 상담정보·교육·연구 등의 전문기관의 역할을 담당해야한다. 또한 여성정책책임관은 성주류화를 위한 각 부처의 핵심부서로서의 역할을 하여야한다.

5. 성주류화의 효과

성주류화의 효과는 남성과 여성 모두에게 미친다.

1) 조직의 발전과 현대화를 가져온다.

- 인적자원의 최대화 : 능력의 최대화/ 커뮤니케이션의 개선/ 만족도의 증가
- 성과의 최대화 : 문제해결능력의 발전/ 생산적 직무능력의 향상
- 개혁적/ 효과적/ 창조적 가능성이 커짐

2) 성주류화는 조직에서의 차이의 관리를 효과적으로 함으로써 사회문화적 차이구룹간의 갈등을 최소화한다.

- 다양성의 확산
- 모든 기능과 지위에서의 여성의 접근가능성 확대
- 비공식적 커뮤니케이션구조와 네트워크에 여성의 통합
- 직·간접 차별과 편견의 제거

3) 성주류화는 사기업에도 매우 유용한 전략이다.

- 최근 경영에서 논의되는 "Diversity Management" (직원의 다양화 / 고객의 다양화를 추구하는 기업전략)에 적합
- 다원적 직원의 구성은 아이디어의 다양함, 창조력, 전혀 다른 잠재력, 높은 능력, 변화에 대한 유연한 적응력 등의 장점을 갖는다.

- 다양한 연령의, 다양한 삶의 상황에 있는 남성, 여성으로 구성된 직원은 다양한 고객을 반영할 수 있어 보다 생산성이 높아진다.
- 여성과 남성의 다른 경험과 능력과 자격이 함께 작용되면 기업의 효율성은 더 높아진다
- "Diversity Management"는 남녀 근로자 모두에게 직장가 가정의 양립을 가능하게 해주는 것이 요구되며 이를 통하여 성역할에 대한 전통적 역할이 철폐되게 된다.

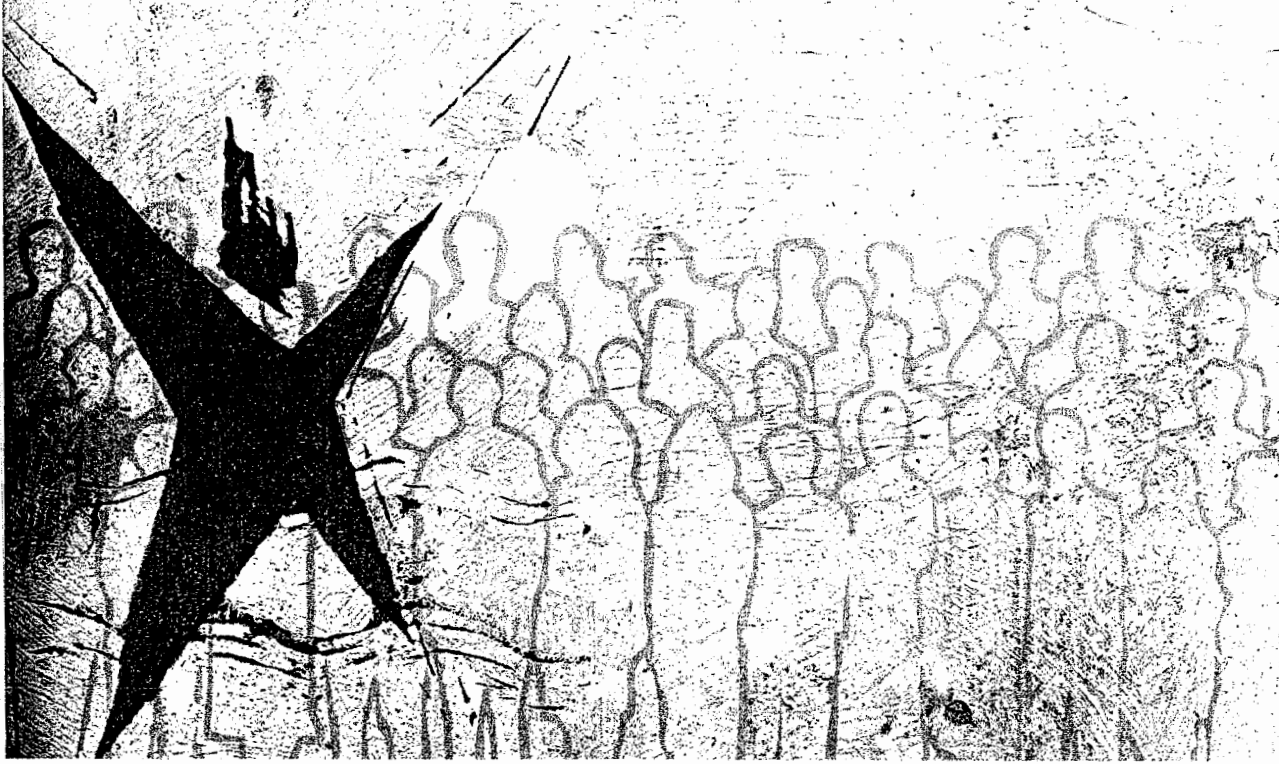
■ 읽을거리

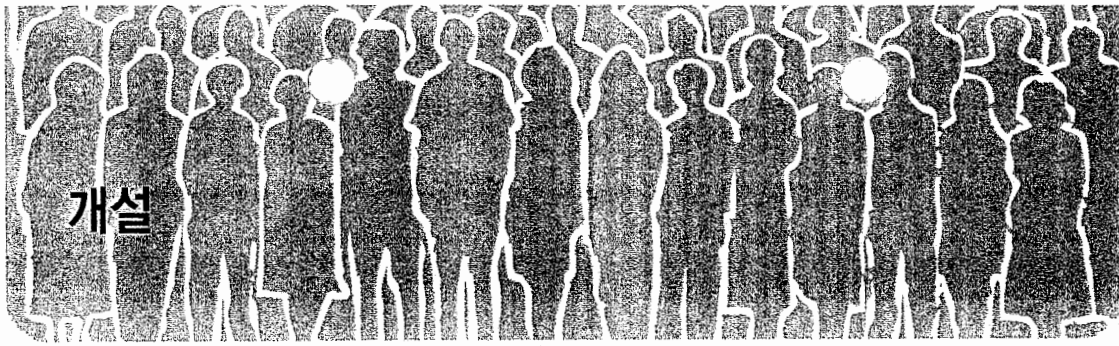
- 김선옥(1996), 『21세기의 여성과 여성정책』, 박영출판사
- 김양희 · 김영옥 · 박영란, 『한국의 젠더관리시스템 구축을 위한 연구』, 한국여성개발원 UNDP, 2002.
- 김엘림 · 윤덕경 · 박현미, 『20세기 여성인권법제사』, 한국여성개발원, 2001.
- 법무부 여성정책담당관실, 『유엔여성인권관련보고서』, 법무부, 2000.
- 윤후정, 『기본적 인권과 평등』, 박영사, 1997.
- 여성부 정책개발평가담당관실, 『정부 부처 내의 성인지적 정책형성을 위한 지침 마련 및 제도화 방안 연구』, 여성부, 2001
- 캐롤린 O. N. 모저 지음, 장미경 · 김기선미 · 오정진 옮김, 『여성정책의 이론과 실천』, 문원출판, 2000.
- 테레사 콜라빅 외 지음, 한국여성정책연구회 옮김, 『복지국가와 여성정책』, 새물결, 2001.
- 한국여성의전화연합, 『한국 여성인권 운동사』, 한울, 1999.
- 한국인권재단, 『21세기의 인권 I-II』, 한길사, 2000.

제7장

교육 정책과 인권

학교·내의 인권을 보장하고 증진시키기 위해서는
정책차원에서 학생과 교사를 학교라는 '공동체'의 성원이라거나
교사·학생, 교장·교사의 인적관계에 관련시켜서만 보지 말고
'자유롭고 독립하며 남과 대등하게 존엄성을 가진'
하나하나의 개인으로 봐야 한다는 점이다.
개인을 공동체의 끈으로 묶어 두는 인권을 생각할 수 없기 때문이다.





교육정책에서 인권의 문제는 좀 복잡하여 고려할 점이 많다. 인권담지자가 많기 때문이다. 교육정책은 아동인 학생을 교육하여 장래의 사회생활에 대비시키는 데 대한 방침이라 할 수 있는데, 그런 방침을 마련하고 집행할 때는 학생이 현재 가지는 인권/권리도 동시에 고려하지 않으면 안 된다. 또한 교육정책의 적용대상인 학교에서 일하는 교사의 인권도 고려해야 한다. 학교에 관계하는 부모의 권리도 무시할 수 없다. 그런데 국가는 교육정책을 그런 사람들의 인권/권리를 보호하고 충족시키기 위해서만 수립하고 집행하지는 않는다. 사회 전체의 이익도 추구해야 한다. 교육정책에서 인권을 말하자면 어느 것도 빼기 어렵다.

그런데 교육정책에서 인권이라는 문제가 복잡한 이유는 거기에 그치지 않는다. 무엇보다도 한국이 국제사회에 깊숙이 진출하게 됨에 따라 국제사회의 기준에 따라 인권을 보호하라는 요구를 받는다는 사정이 있다. 유엔에서는 인권협약의 내용을 충실히 이행하라고 요구하며 점검도 한다. 한국과 거래하는 해외자본, 기업 등도 인권을 보장해야 한다고 주문한다. 인권보장이 안정적이고 효율적인 상거래에 필요하다고 보기 때문이다. 외교면에서도 마찬가지다. 그러니 이제 인권에 관한 국제기준을 수용하지 않을 수 없다. 그런데 교육정책을 바라볼 때는 더 넓은 안목이 필요하다. 왜냐 하면 교육이 장차 인권을 행사하며 살아 갈 개인을 기르는 일이라면 그 정책의 장기적 효과도 고려하지 않을 수 없기 때문이다.



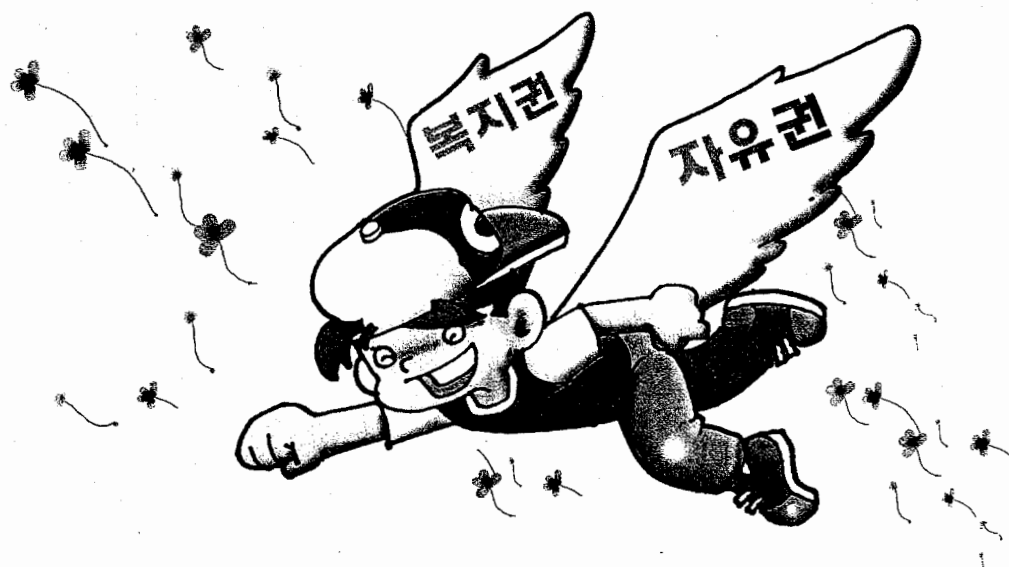
아동/학생과 교사의 인권

1. 아동/학생의 인권

일반적으로 아동권리에는 복지권과 자유권의 두 가지가 있다고 할 수 있다. 복지권이란 아동이 아직 발달상 성숙에 이르지 못했고 자기 이익을 추구할 능력도 갖추지 못했으므로 어른으로부터 통제와 보호, 양육, 그리고 교육을 받아야 하는데 그것이 바로 아동의 권리에 해당한다는 생각을 반영한다. 그와 같은 권리를 보장해 줄 책임은 부모와 국가에 있다고 보는 것이 통례다. 자유권이란 아동이 설사 일반적으로 미숙하고 능력도 없는 것이 사실이기는 하지만 행동의 분야나 종류에 따라서는 발달상 일정한 성숙도와 능력도 구비하고 있는 것이 사실이므로 그러한 경우에는 아동도 역시 자기의 판단에 따라 자유롭게 행동하고 그 결과에 대해 책임지게 해야 한다는 생각을 반영한 것이다. 아동의 행동 가운데 어떤 경우에는 어른의 통제와 보호를 받는 것이 아동의 권리에 해당하고, 어떤 경우에는 자유롭게 행동하는 것이 아동의 권리에 해당하는지에 관해서는 논란의 여지가 있다.

유엔의 아동권리협약은 아동의 복지권과 자유권을 모두 인정하고 있다. 복지권으로서는 프라이버시권(제16조), 폭언, 폭행, 모욕적 언사, 고문, 비인간적 처우 등을 당하지 않고 당했을 경우 회복의 지원을 받을 권리(제19, 37, 39조), 성적모욕과 착취를 당하지 않을 권리(제34조), 종교, 성, 기타 사회문화적 배경 때문에 차별당하지 않을 권리(제30, 34, 38조), 부모의 보호를 받고 부모와 격리되지 않을 권리(제9조, 제10조) 등을 보장하도록 요구한다. 그리고 자유권으로서는 의사표시권리와 사상·양심·종교의 자유, 정치·사회문제에 관련한 결사·집회의 권리 등을 보장하도록 요구한다.

학교 안의 아동, 즉 학생의 교육에 관해서는 세계인권선언이 “교육은 인격의 전면적 발달과 함께 인권과 기본적 자유에 대한 존중의 강화를 목적으로 하지 않으면 안된다”(제26조 제2항)고 규정하고 있다. 또한 사회권규약도 “교육은 인격과 인격의 존엄성에 대한 의식의 충분한 발달을 지향하여야 하며, 교육이 인권과 기본적 자유를 더욱 존중하여야 한다는 것에 동의한다”(제13조)고 규정하고 있다.



한국의 교육기본법은 “학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다”(제12조)고 규정하고 있다. 그리고 “교육내용, 교육방법, 교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다”고 규정한다.

2. 교사의 인권

교육정책상으로는 교원의 권리도 고려하지 않을 수 없다. 교원의 권리에 관한 대표적 국제협약으로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 교사의 고용계약에 관련해서는 국제노동기구(ILO)에서 마련한 1948년 결사자유와 권리보호에 관한 협약, 1949년의 조직과 단체협상에 관한 협약, 1958년의 임용과 직종상의 차별에 관한 협약, 1950년의 강제노동에 관한 협약, 1951년의 평등한 보수에 관한 협약이 있다. 이밖에 ILO/UNESCO가 1966년에 공동으로 마련한 교원지위에 관한 권고도 꼽을 수 있다. 이것은 국제협약은 아니고 권고문서이지만 학교 안에서 교원의 지위를 고려할 때 참고자료로 삼을 수 있는 중요 문서라고 할 수 있다.³⁶⁾

이 권고문서에서는 교원부족, 교원의 권리와 의무에 관련한 분쟁, 교원의 처우, 교원유인체제 등에 대하여 국제적으로 공통 기준을 마련할 필요가 있다는 생각에서 마련한 것이다. 이상의 협

약과 문서 등에서는 모두 학교 안의 피사용자로서 교사의 노동권을 기본적 인권의 하나로 인정하고 있다는 점이 특징이다.

특히 교원지위에 관한 권고는 교수전문가로서 교사의 자유 및 책임과 아울러, 개인으로서 교사의 권리에 관련해서 기준을 마련해 놓고 있다. 교사는 교육당국이 (그러니까 공립학교의 경우에는 국가가, 그리고 사립학교의 경우에는 이사회가) 제정해 놓은 교육프로그램의 범위 안에서, 그리고 교육당국의 원조 아래, 교수자료 및 방법이 아동의 이익에 가장 부합하는지 여부를 판단할 수 있어야 하며, 교수자료의 선택과 응용에서 중요한 역할을 담당할 수 있어야 하며, 교과서의 선정 및 교수방법의 응용에서도 교수전문가로서 자유롭게 활동할 수 있어야 한다고 권고한다(제61항). 그리고 교육당국의 장학과 감독체제는 교사의 전문가적 업무수행을 격려해야 하며, 전문가적 자유활동과 주도적 역할과 책임을 감소시키지 말아야 한다고 권고한다(제63항). 그리고 아동의 이익을 위해 부모와 교사간에 긴밀한 협조가 이루어지게 애써야 하며, 교사가 전문가로서 책임을 수행하는 데서 부모의 부당한 간섭을 당하지 않게 보호해야 한다고 권고한다(제67항). 교원지위에 관한 권고는 한편 교사의 책임에 관련해서도 권고한다. 전문가로서 활동함에 있어서 항상 최상의 질적 수준을 유지하려고 노력해야 하며, 교원단체의 참여 아래 교사의 전문가적 업무수행의 질적 기준을 정하고 유지해야 하며, 아동의 이익과 교육서비스의 원활한 공급, 그리고 사회일반의 이익을 위해 교육당국과 협력해야 한다고 권고한다. 그리고 교사단체는 교사의 행동 윤리에 관한 규정을 마련하여 교원의 업무수행이 공인된 원칙을 따르도록 하는 것이 바람직하다고 권고한다(제70, 71, 72, 73, 74항).

교원지위에 관한 권고는 아동교육에서 국제적 수준의 확보를 위하여 교실수업전문가로서 교사의 지위를 보장하려는 것이 그 취지다. 따라서 그것이 바로 교사의 권리나 인권을 보장한다거나, 학교교육의 주체는 교사여야 한다는 점을 선언하는 문서라고 볼 수는 없다. 그러나 학교 안에서 교사의 지위와 역할을 판단하는 국제적 기준을 반영한다고는 볼 수 있다. 교원지위에 관한 권고는 한편 학교내의 업무에 관련되지 않는 범위 안에서는 교사가 개인으로서 자유와 권리를 유지해야 한다고 권고한다(제79, 80, 81, 82, 83, 84항).

36) 문서의 전문은 <http://www.ei-ie.org/ressourc/english/erec1966.htm> 참조.



한국의 교육정책과 인권: 아동권리위원회의 우려와 권고

그렇다면 교육정책에 관련된 한국의 학교내 인권의 현황은 어떠한가? 여기에 대한 답은 국제협약의 이행을 요구하는 유엔 아동권리위원회가 한국의 인권상황에 대해 어떤 우려를 표명하고 무엇을 요구하며, 한국정부는 거기에 어떻게 대응하는지를 아동/학생에게 초점을 두고 검토함으로써 구해 보겠다. 그렇게 함으로써 국제적인 학교내 인권기준이 무엇이고 한국의 교육정책관련자들이 인권신장을 위해 앞으로 무엇을 해야 할지 가늠하게 한다고 보기 때문이다.

1. 교육받을 권리

일반적으로, 아동의 교육받을 권리는 일차적으로 부모가 그것을 보장해 주어야 할 것이나, 부모에게는 능력의 한계가 있으므로 아동이 실제로 교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 책임을 떠맡아야 한다고 본다. 아동의 복지권에 해당하는 교육받을 권리에 대한 유엔 아동권리위원회의 입장은 물론 아동권리협약 규정의 이행이다.³⁷⁾

아동권리협약의 내용은 교육받을 권리를 아동에게 최선이익이 되도록 충족시키는데(제3조), 자원과 능력의 제한을 받는 부모는 양육의 책임을 맡고(제5, 9, 10, 17조), 국가는 학교교육의 책임을 지라는(제4조) 것이다. 그리고 교육내용은 점진적으로, 그리고 기회균등의 토대 위에 다음의 방식대로 실시해야 한다는 것이다.

- (1) 초등교육은 의무교육과 무상교육으로,
- (2) 다양한 형태의 중등교육을 무상교육, 재정지원 등의 적절한 방법으로 모든 아동에게,
- (3) 고등교육은 능력 있는 자 모두에게 제공하고,
- (4) 필요한 직업지도를 실시하고,
- (5) 출석을 격려하고 중도탈락을 줄여야 하는데, 훈육을 위해 체벌이나, 모욕, 인격을 비하하는 폭력성 발언 등으로써 인간으로서 학생의 존엄을 손상시키거나 달리 협약의 제반 규정에 어긋나는 방법을 써서는 안 된다(제28조).

여기에 비추어 유엔 아동권리위원회는 한국에 대한 2003년도 총괄평가에서 높은 경제성장에도 불구하고 초등교육만 무상의 의무교육으로서 실시하고 있으며, 고등교육에서 여성의 취학률이 남성의 그것에 현저하게 뒤떨어진다는 점을 지적하고 있다. 무상의 의무교육에 관련해서는 1996년도 총괄평가에서도 한국에서 무상의 의무교육을 마치는 나이와 실제의 취업년령 사이에는 큰 격차가 난다는 점을 지적한 바 있다.³⁸⁾ 무상의 의무교육이 사람들의 사회생활에 필요한 최소한의 교육도 보장하지 못한다는 뜻이었다.

2. 차별

유엔 아동권리위원회는 한국의 학교 안에서 아동/학생에게 가해지는 차별을 철폐해야 한다고 지적한다. 특히 여성, 장애아, 혼외출산아, 외국인노동자의 자녀 등에 대한 차별을 철폐해야 한다고 지적한다. 여성에 관련해서는 아동의 성적 차별과 착취, 특히 원조교제에 대해 깊이 우려하고 있다. 장애아와 관련해서는 사회 일반의 편견과 차별을 없애고 장애아가 “사람으로서 존엄성을 유지하고 자립하여 적극적으로 사회생활에 참여”하게 하라고 요구한다. 또 매년 상당수의 장애아가 부모한테 버림받는다든 현실에 대하여 우려하고, 학교 등의 공공장소에서 장애아의 접근을 돕는 시설을 개선하고, 유아교육에서 고등교육까지 모든 수준에서 장애학생과 일반학생을 통합하는 교육 프로그램을 늘리라고 권고하였다.

유엔 아동권리위원회 권고에 대해서 한국정부는 그것을 수용하기 위해 노력해 왔다. 그러나 아직은 아동권리위원회의 권고를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

3. 체벌과 그밖의 폭력, 착취

한국의 학교에서 “정당한 교육방법”이라 해서 쓰는 체벌의 물리적 폭력이나, 수치심을 불러일으키고 인격을 비하하는 발언의 언어적 폭력에 대해 유엔 아동권리위원회는 계속 우려를 표명해 왔으며, 2003년도의 총괄평가에서도 그 점을 재강조한다. 체벌이 학교에서 공식적으로 허용된다는 점, 특히 교육부장관이 체벌을 학교장의 재량에 맡긴 조치를 우려하고, 체벌은 아동권리협

37) <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>

38) Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea, 13/02/96. CRC/C/15/Add.51.

약에 어긋나며, 특히 인간으로서 아동의 존엄에 관한 규정에 반한다고 지적한다. 그리고 한국의 국가인권위원회는 체벌을 가정, 학교, 기타 모든 아동관련기관에서 일절 금하는 입법 조치와 규정 마련을 적절히 실시할 것을 권고한다. 또한 체벌에 대한 사회의 인식을 바꾸기 위해 체벌의 좋지 않은 효과를 주지시키고, 가정과 학교에서 훈육에 폭력을 쓰지 않도록 권장하는 공공교육 캠페인을 벌일 것을 권고한다. 아동권리위원회는 또 학교 안팎에서 빈발하는 아동에 대한 성적 모욕, 유린과 상업성 성적착취에 대해 언급하고 특히 원조교제에 대해서 우려한다. 그리고 1996년과 2001년의 아동의 상업성 성적착취에 대한 세계회의에서 합의한 대로 국가행동기구를 마련하는 등의 조치를 취할 것을 권고한다.

4. 아동/학생의 시민권과 정치권

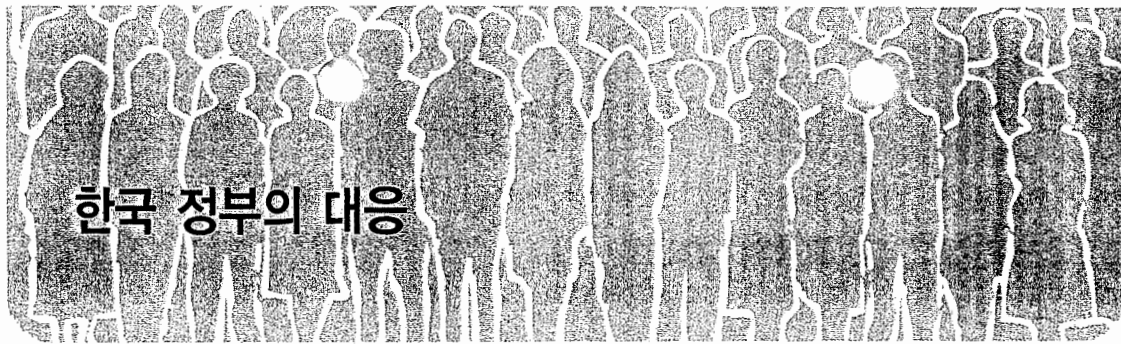
앞에서 지적한 대로 아동권리협약은 아동의 생명유지, 건강, 안전, 교육 등에 필요한 복지권과 함께 자기 판단에 따라 행동하고 결과에 대해서 책임질 자유권도 인정하고 있다. 아동권리협약은 아동이 자신에게 관련된 일에 대한 의사표시를 행할 권리(제12조), 무슨 일에 관해서든 국가 안보와 타인에게 해를 끼칠 우려가 있어 법률로써 특정한 바가 없다면 정보를 구하고 입수하고 전파할 권리(제13조), 사상, 양심, 종교의 자유권(제14조), 그리고 정치 사회의 문제에 관련한 결사 집회의 권리(제15조) 등의 자유권을 인정하고 있다. 여기서 말하는 자유권은 물론 아동이 성인과 동등하게 그것을 보유한다는 뜻은 아니다. 아동의 발달정도에 비추어 충분한 성숙도와 판단력이 구비돼 있다고 판단되는 분야의 행동에서 선별적으로 보장해 주어야 한다는 뜻이다. 그렇지 못한 분야에서는 물론 성인 특히 부모나 국가가 결정권을 쥐고 책임도 지지만 그럴 때에는 아동 자신을 위하여 “최선의 이익”을 보장해 주어야 한다는 뜻이다.

유엔 아동권리위원회는 자기에겐 직결된 문제에 관한 아동의 발언권을 가정, 학교, 사회생활의 전영역에서 보장하고, 사회-정치의 문제에 관해서도 의견을 자유로이 표현하고 단체도 만들고 평화적 시위도 하게 보장하라고 요구한다. 특히 초·중·고등학생의 정치활동을 막기 위해 학생회를 통제하거나, 교칙을 통해 학생의 결사, 집회의 자유를 속박하는 일을 막기 위해 법률, 교육부장관의 훈령, 교칙 등을 개정하라고 요구한다. 그리고 최근 중등학교 학생의 인터넷 채팅망을 경찰에서 단속하여 폐쇄한 데 대해 우려한다.

5. 고도로 경쟁적인 교육의 극복

유엔 아동권리위원회는 한국정부의 공식적인 교육목적과 교육정책을 고치라고 요구한다. 아동권리협약 제29조는 아동의 인권에 맞게 교육목적을 설정해 놓고 있는데 한국의 교육시스템이 그 중 제1항의 교육목적을 충분히 반영하지 못한다는 것이다. 특히 “교육시스템이 고도로 경쟁적인 성질의 것이어서 아동의 발달이 능력과 재능의 가장 완전한 구현을 방해할 위험이 있고, 아동이 장차 자유사회에서 책임적인 생활을 하도록 준비하는 데도 위험이 있는” 것이 문제라고 한다.³⁹⁾ 유아권의 1996년 총괄평가에서 지적한 사항인데 2003년 총괄평가에서도 이 점을 다시 지적하고 학교교육에서 경쟁을 감소시키고 협약 제29조 제1항의 교육목적을 반영하도록 교육정책을 재검토하라고 거듭 요구한다. 여기서 “고도로 경쟁적”이라 함은 물론 학교교육이 대학입시 하나를 목표로 해서 조직, 운영되는 점을 가리킨다.

39) Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea. 13/02/96. CRC/C/15/Add.51.



한국 정부의 대응

유엔 아동권리위원회의 이상과 같은 요구에 대해 한국 정부는 어떻게 대응하고 있는가. 우선 지적할 것은 아동권리위원회의 2003년도 총괄평가는 2000년에 제출한 한국 정부의 제2차 보고서에 대한 것이고 거기에 담긴 지적사항의 이행은 2008년말까지 보고하게 돼 있다는 점이다(아동권리협약에 관한 제2차 국가보고서, 2000). 위에 요약한 아동권리위원회의 요구사항은 2000년의 제2차 보고서에서 발견된 미흡한 점에 대한 것인 셈이다. 그런데 그때의 미흡한 점들은 거의가 1994년의 제1차 보고서에 대한 1996년의 총괄평가에서도 역시 지적되었었다. 한국 정부는 거듭 아동권리위원회의 요구를 충족시키는 데 실패한 것이다. 그와 같이 실패를 거듭하는 이유는 뭘까. 한국 정부의 대응방식에서 그 원인을 찾을 수 있다고 본다.

(1) 우선 교육시스템의 경쟁적 성질 때문에 “아동의 발달이 능력과 재능의 가장 완전한 구현을 방해”하고, “장차 자유사회에서 책임지는 생활을 하도록 준비하는 데도 위험”이 있으니 교육정책을 고치라는 아동권리위원회의 권고에 대한 한국정부의 답변은 이렇다. 1998년 교육부에서 (a) 창의적 학습능력 및 교육의 다양화, (b) 사교육비 경감, (c) 교육종사자의 근무여건 개선과 인사제도의 합리화, (d) 창의적이고 국제적 능력을 가질 수 있는 기술과 인성을 겸비한 인성교육 등을 추구하겠다는 교육정책을 마련했으므로 아동권리위원회의 요구를 충족시켰다고 답변하였다. 그러나 그 중 어느 답변사항도 교육시스템의 높은 경쟁성을 낮추겠다는 주장으로 간주하기가 어렵다.

(2) 체벌을 금하는 법과 규정을 마련하고, 체벌반대 공공 캠페인을 벌이며, 원조교제 같은 상업성 성적 착취에 대처할 국가행동기구를 만들라는 아동권리위원회의 권고에 대해 한국 정부는 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법을 마련했으며 거기에 범법자에 대한 각종 엄벌규정이 들어있다고만 대답한다. 또한 체벌을 금지하기 위한 구체적인 조치에 대해서는 언급하지 않는다.

(3) 아동이 자기에게 관련된 문제에 관해 발언할 권리를 강화하고 결사, 시위의 자유권을 보장하며, 초중고등학생에게 그런 자유권을 보장해 주기 위해 법률, 교육부장관의 훈령, 교칙 등을 개정하라는 아동권리위원회의 권고에 대해 한국 정부는 (a) 청소년 육성 5개년계획을 수립하여 가정규칙 만들기, 가훈 만들기, 가족신문 만들기 등을 권장하겠고, (b) 학교 안의 의사결정과정

에 학생을 교사, 학부모와 함께 “학교의 한 주체로서 동등하게 참여”시키겠다고, (c) 지역 청소년 위원회에 청소년을 참여시키겠다고 대답하였다. 여기서도 역시 답변사항이 모두 아동권리위원회의 권고와는 무관한 것들이다.

(4) 여성-여학생에 대한 차별을 철폐하라는 아동권리위원회의 권고에 대해서도 성적 착취와 학대를 금하고 엄벌하는 법률규정이 있음을 제시하는 데 그치고 있다.⁴⁰⁾

유엔 아동권리위원회의 권고사항 가운데 한국정부로 하여금 가장 당황하게 만들고 있는 것은, 교육목적과 교육정책을 고치라는 것인 듯하다. 고도로 경쟁적인 현재의 교육행태에서 아동의 발달이 능력과 재능의 가장 완전한 구현하고, 아동이 자유롭게 행동하며 결과에 대해 책임지는 개인으로서 나와 다른 남을 인정하고 서로 공존하는 자유사회의 성원이 되게 육성하는 교육으로 전환시켜야 한다는 것이다. 한국정부는 그러한 유엔 아동권리위원회의 요구에 대응하여 제1차 보고서와 제2차 보고서에서 “아동권리협약 제29조 제1항의 교육목적에 부합”하도록 수정한 한국의 교육목표 목록을 작성한 바 있다. 그러나 그 내용은 아직 유엔기구의 요구를 충분히 수용하지 못하는 것이다. 그 내용은 다음의 표와 같다.

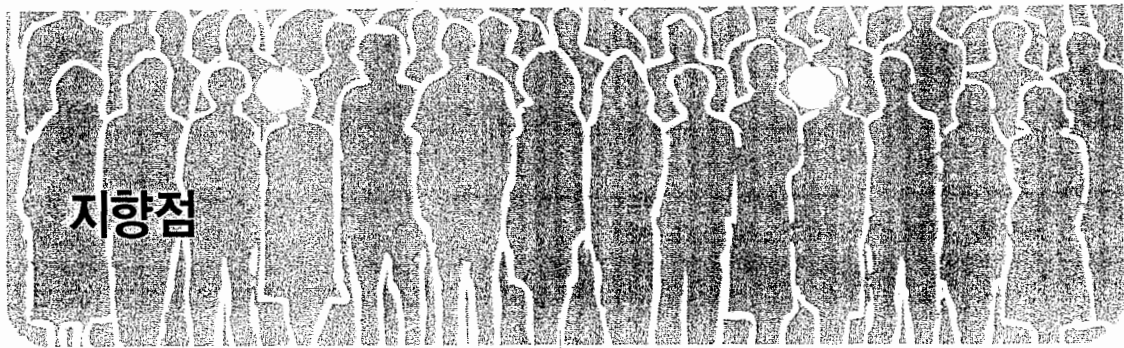
협약 제29조 제1항	제1차 보고서, 1996	제2차 보고서, 2000
a. 아동의 개성과 재능과 정신 신체능력의 완전발달	e. 신체발육과 유지에 필요한 지식/습성 키워 건인발달의 기개를 기를	l. 전인적 성장의 기반 위에 개성을 추구하는 사람
b. 인권과 기본적자유, 기타 유엔헌장 원칙을 존중하게 가르침	f. 애국애족의 정신고취 g. 고유문화의 계승양양	m. 기초 능력과 창의력의 구비자 n. 폭넓은 교양의 소지자, 진로 개척자
c. 자유사회에서 책임있게 행동, 남이 나와 다름을 이해, 인정하고, 성, 민족, 국적, 종교가 다른 사람과 대등하게 우호적으로 살게 함	h. 진리탐구, 과학적 사고로 창의적 합리적 생활 고취 i. 자유를 사랑하고 책임을 존중, 신의, 협동, 애경의 정신 고취	o. 한국 문화의 이해와 발전 p. 민주시민으로서 공동체 발전에 공헌하는 자
d. 자연환경을 존중하게 가르침	j. 탐미정신 고취 k. 유능한 생산자와 현명한 소비자로 육성	

한국 정부의 제1차 보고서는 먼저 “홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금... 국가 발전에 봉사”하게 한다는 교육법의 규정을 지적하고 나서 아동을 국가/민족에 귀속시키고(f), 국가/민족의 일원으로서 자존심을 키우고(g), 자유와 책임도 사랑하고 존중하되 이웃과의 사이에 협동을, 지위 높은 자에게 공경을, 그리고 낮은 자에게 자애를, 각각 도덕률로 삼는 인적 의존관계

40) '부록: 차별을 극복하는 방법의 전환' 참조.

를 떠나지 않게 하고(i), 그 다음 지덕체의 인격완성을 도모하고(e, j) 국가의 경제개발정책에 이바지하게(k) 만든다는 교육목적(을 제시하고 있으나, 인권이 명백히 표명화되고 있지는 못하다.

이 같은 교육목적론은 제2차 보고서에서 다소 개선되지만 그 골격은 여전히 같다. 역시 “홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금... 국가 발전에 봉사”하게 한다는 점을 지적하고 나서 위의 표에 요약한 대로 교육목적(을 제시한다. (l)에서 (n)까지는 나름대로 아동의 성장, 발달에 관련이 있으나 (o)는 민족성원으로서 의식과 자부심을 키우자는 것이고, (p)는 역시 (민주)국가의 시민임을 강조하고 공동체의 성원임을 잊지 않게 한다는 것이다. 개인을 국가/민족에 귀속시키고 인적 의존관계를 강조하는 교육관은 여전히 있다. 민주시민을 공동체에 연결 짓는 교육관 안에는 합리적 자유행동자로서 개인이라는 근대적 개념이 들어갈 여유가 없다고 할 수 있다.



지향점

유엔 아동권리위원회의 요구에도 부응하고 아동의 권리를 국제수준으로 보장하기 위해서는 무엇보다도 아동, 어른을 막론하고 개인을 국가에 귀속시키는 국가주의적 교육관과 교육제체를 고쳐서 개인을 하나하나가 독립된 행동자임을 인정하고 그렇게 독립된 행동자로서 자기 스스로 판단해서 자유롭게 행동하고 결과에 대해서 책임지는 교육을 베풀겠다는 방침의 확정이 중요하다. 이와 관련하여

첫째는 학교 내의 인권을 보장하고 증진시키기 위해서는 정책차원에서 학생과 교사를 학교라는 '공동체'의 성원이라거나 교사-학생, 교장-교사의 인적관계에 관련시켜서 보지 말고 '자유롭고 독립하며 남과 대등하게 존엄성을 가진' 하나하나의 개인으로 봐야 한다는 점이다. 개인을 공동체의 끈으로 묶어 두고는 인권을 생각할 수 없다.

그렇게 하는 일이 물론 전통의 문화, 학교 안에 구축된 제도와 관행, 이미 확립된 교육정책이나 법률, 그밖의 제도 등과 충돌할 것이다. 그러나 충돌한다고 일을 회피한다면 결국 인권을 회피하는 셈이 된다. 인권의 보호와 증진은 전통문화, 기존의 제도와 관행, 교육정책, 교육제도 전반에 걸쳐 개혁을 단행한다는 뜻이다. 특히 한국의 학교와 교육정책에는 일본 식민주의자들이 들여온 국가주의가 뿌리깊게 자리잡고 있는데 그것을 시정하는 일이 매우 중요하다. 이것이 둘째 점이다.

마지막으로 인권의 보호와 증진을 위해서는 인권에 관련된 법률의 지위를 헌법의 그것과 동등하게 격상해야 한다는 것이다. 인권이 기존의 제도라는 장벽에 부딪혔을 때 법률에 실린 강력한 힘은 그것을 넘으려는 노력을 효과적으로 뒷받침할 것이다.

■ 부록: 차별을 극복하는 방법의 전환

한국정부에서 유엔 아동권리위원회의 요구를 충족시키고, 나아가서 차별의 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 접근방법의 개선이 필요하다고 보인다. 아동권리위원회의 한국관계의 문서에 보이는 차별철폐의 방법은 대체로 아직 패리티(parity)법의 수준을 넘지 못하는 것이 실정인데 앞으로 인권의 보장과 차별의 철폐가 국제적으로 개선되어 간다면 그 방법에도 변화가 생길 것이라고 생각한다. 아동권리위원회를 비롯한 각종 유엔기구, 그밖의 국제기구에서 현재 방법상의 변화를 보이고 있는 실정이기 때문이다. 한국에서도 차별의 철폐방법에 대한 재검토가 필요하다고 본다.

패리티란 가령 남녀간의 성차별의 경우에 대학진학률, 전공분야별 분포 등 통계지표를 몇개 비교함으로써 각방의 조건이 서로 “균형”을 이루는지 검토하는 방법이다. 그런데 이 방법에는 남녀간의 실질적 평등을 구현하는 데 제한이 있다. 여성의 불리한 처지를 개선하여 남녀평등을 추구한다는 정책목적은 그런 통계지표에만 의지해서는 충분히 달성할 수 없기 때문이다. 차별과 불평등을 다루는 데서 앞으로 고려해야 할 방법은 한편으로 패리티법을 써서 차별과 불평등의 상황을 모니터하면서도 한편으로는 남녀의 특수한 요구를 충족시키고 편견과 차별적 역할규정의 문화적 장치들을 적극적으로 제거해야 한다는 것이다. 이것을 ‘성인지적 접근법’(gender approaches)이라 한다. 인권을 다루는 아동권리위원회를 포함한 모든 유엔기구에서, 또 유엔밖의 국제기구에서도, 널리 장려하는 이 방법은 남녀불평등의 문제를 단지 생물학적 개념인 남녀(sexes) 사이의 차별과 불평등으로만 보지 않고, 남녀에 관해서 사회문화적으로 구축된 개념으로서 남녀의 ‘젠더’(genders)가 빚어낸 차별과 불평등으로 본다는 점이 특징적이다. 그리고 그 사회문화적 개념의 장치를 깨는 데 주력한다는 것이다. 남녀 두 젠더와 그 하위 그룹 구성원들을 모두 정책결정과정에 동등하게 끌어들여 그들의 고충과 문제와 경험을 정책에 반영시키고 젠더간의 다양한 문제를 다같이 다스리려고 한다. 그러면서 한편 소외되고 차별받는 젠더의 능력을 키워 줌으로써 남녀 두 젠더의 구성원들이 모두 능력껏 자기 이익을 추구하면서 서로 이해와 관용의 정신으로 젠더간 평등을 구현하게 한다.

이 방법은 여성뿐만 아니라 장애아와 외국인노동자의 자녀 등에 대한 차별을 궁극적으로 극복하는 데도 적용할 수 있을 것이고 선별적으로는 혼외출산아에게도 응용할 수가 있을 것이다.

■ 읽을거리

- 김기수, 『자녀교육을 위한 철학 : 자유주의 교육론』, 지식산업사, 1994.
- 대한민국, 『아동권리협약에 관한 제2차국가보고서』, 2000.

제8장

환경정책과 인권

산업 선진국은 물론 후진국에서도
환경재난이 국지적으로 발생하던 20세기 중후반 들어서서

재난은 전지구적 규모로 증폭하기 시작한다.

화석연료의 과다 사용으로 인해 지구온난화가 야기되면서 기상이변이 속출하고 있고,

산성비로 인해 숲이 마르고 토양이 척박하게 변하고 있으며,

열대림의 개발로 인해 광활한 숲이 잘리고

수많은 생물 종이 빠른 시간에 사라지고 있다.

또한 농약과 같은 화학약품과 환경호르몬의 영향으로 인해

인류의 암 발병 증가와 생식기능 이상도 초래되고 있다.

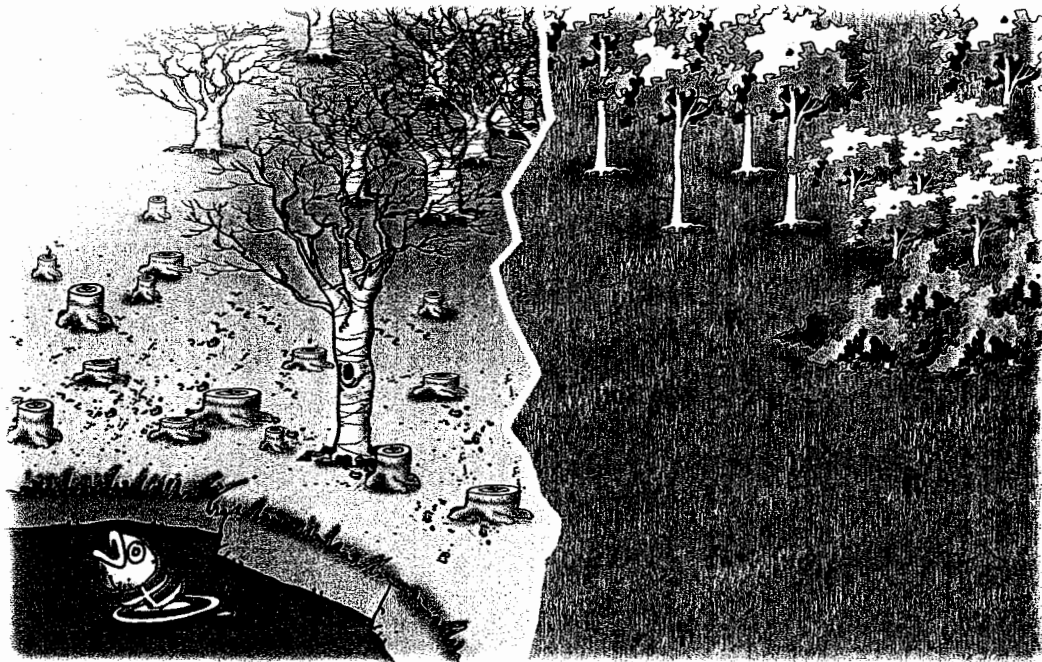
오늘의 인류는 환경재난의 확산과 심화에 따라 생명 일반의 위기를 맞이하고 있다.



환경위기와 환경권

1. 지구촌 환경재난의 현황

20세기 중반을 전후로 지구촌 산업 선진국에서 먼저 환경재난이 잇따라 발생하기 시작했다. 1930년 벨기에 류즈 지방에서는 계곡에 조성된 산업공단의 공해물질 내습으로 인해 60명 이상이 급성폐렴과 심장병으로 사망하는 사건이 발생했다. 1950년대에 영국 런던에서는 세 차례에 걸쳐서 공해 스모그가 시내를 덮쳐서 호흡장애와 폐질환 등으로 시민 만여명 이상의 사망자를 내는 대형 사건이 터졌다. 이웃 나라 일본에서도 1950년대와 60년대에 재난이 속출했다. 미나마타 지역에서는 공장 폐수에 함유된 수은을 비롯한 중금속의 독성 전파로 인해 40명 이상이 사망하고, 중증의 장애로 인해 고통을 받아야 할 사람이 100여명을 넘어섰으며, 다수의 장애아가 태어났다. 요카이치 지역에서는 천식이, 가네미 지역에서는 피부병이, 도야마현 진쓰강 유역에



서는 원인 모를 통증이 집단적으로 발생했는데, 각각 오염된 대기와 화학물질이 함유된 식용유, 폐광석 속의 카드뮴 때문이었다(이두호·박석순, 1994).

환경재난으로 인한 피해는 이목을 끌면서 사회문제로 비화했고 그리고 피해배상 청구소송으로 이어졌다. 가시적 피해가 두드러질 경우 법원의 승소 판결로 나타나면서, 재난 방지를 위한 환경 관련 법 제정과 정책 변화로 나타났다. 당연히 기업의 입장에서는 비용이 증가할 뿐 아니라 법적 규제로 인해 제약을 많이 받게 되자, 공장설비를 해외로 이전하는 조치를 취하기 시작했다.

제2차세계대전 이후 UN이 창설되면서, 마침 후진국을 지원하는 프로그램이 1960년대부터 10개년 단위로 실시되고 있었고, 이를 기화로 선진국의 공해다발성 산업설비가 다국적기업의 형태나 플랜트 수출로 주로 후진국과 제3세계로 이전됨으로써 왜곡된 형태의 국제분업이 자리를 잡게 되었다. 얼마 지나지 않아 후진국에서도 환경재난이 속출했다. 1984년에 발생한 인도 보팔 사건이 대표적이다. 미국의 한 다국적기업이 진출한 인도의 보팔공장에서 메틸이소시아나이트란 유독가스가 누출되어 만명 가까이 사망하고 수십만명이 피해를 입는 대형사고가 발생했다.

산업 선진국은 물론 후진국에서도 환경재난이 국지적으로 발생하던 20세기 중후반 들어서서 재난은 전지구적 규모로 증폭하기 시작한다. 화석연료의 과다 사용으로 인해 지구온난화가 야기되면서 기상이변이 속출하고 있고, 산성비로 인해 숲이 마르고 토양이 척박하게 변하고 있으며, 열대림의 개발로 인해 광활한 숲이 잘리고 수많은 생물 종이 빠른 시간에 사라지고 있다. 또한 농약과 같은 화학약품과 환경호르몬의 영향으로 인해 인류의 암 발병 증가와 생식기능 이상도 초래되고 있다. 오늘의 인류는 환경재난의 확산과 심화에 따라 생명 일반의 위기를 맞이하고 있다.

2. 환경NGO의 대응과 국제사회의 동향

환경재난이 지속되자 이에 대처하기 위한 시민단체가 출현하기 시작했다. 초기에는 개발로 인해 아름다운 자연이 황폐화되자 수려한 자연경관과 문화유산을 보전하기 위한 운동이 먼저 전개되었다. 미국에서는 1892년에 시에라네바다 산맥에 위치한 요세미티국립공원과 같은 지역을 보존하기 위한 시도의 일환으로서 유서 깊은 시에라클럽(Sierra Club)이 탄생했다. 영국에서도 1895년에 시인들의 감수성을 무한히 키워주는 잉글랜드 북서쪽 호수지방 및 중세 성곽과 같은 문화 유적지를 보전하기 위해서 내셔널트러스트(National Trust) 운동단체가 출현했다. 이후 20세기 중반 들어서면서 자연 파괴와 오염 문제에 대처하기 위해서 1961년 세계야생기금(WWF), 1969년 지구의 벗(Friends of the Earth)이 창립되었고, 이어서 지구환경문제에 적극 대처하기

위해서 비합법 시민불복종을 전략으로 채택하고 직접적 현장대응과 여론매체 활용을 시도한 그린피스(Greenpeace)가 1971년에 세상에 모습을 나타냄으로써 3대 국제 환경NGO가 모두 출현하게 된다(K. Sale, 1993).

환경문제에 대한 대응은 정부나 국제기구에 의해서가 아니라 시민에 의해 먼저 제기되었다. 시민과 환경 NGO, 그리고 환경 전문학자의 우려의 목소리가 퍼지는 가운데 마침내 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 첫 번째 'UN인간환경회의'(UN Conference on the Human Environment)가 개최되어 국제사회가 처음으로 지구촌 환경문제에 공동으로 대처하기 시작한다. 이후 유엔환경 계획(UNEP)과 같은 산하기구가 생기고, 오랜 준비 끝에 마침내 1992년 브라질 리우데자네이루에서 'UN환경개발회의'(UNCED)를 두 번째로 개최하여 리우선언과 의제21을 채택하면서 핵심 화두로 '지속가능발전'(sustainable development)을 천명하고, 동시에 중요하다고 판단한 생물 다양성협약과 기후변화협약을 채택하기로 결의한다. 그리고 21세기 들어선 2002년에 세 번째 회의로서 남아프리카공화국 요하네스버그에서 '지속가능발전 세계정상회의'(WSSD)를 열어서 지속가능발전을 위한 세부 전략과 이행 지침을 마련하여 합의하는 자리를 만든다. 이렇게 시민과 환경 전문학자, NGO, 그리고 국제사회가 함께 지구촌 환경문제를 해결하는 노력을 진행하고 있다는 것은 문제가 그만큼 해결하기 어렵고 또 자칫 위기로 심화될 수 있다는 우려의 발로라고 할 수 있다.

3. 환경권의 대두

지구환경문제에 대한 심각성을 일반 시민에게 자각케 함으로써 법과 정책의 획기적 전환을 가져온 중대한 계기 중의 하나는 레이첼 카슨(Rachel Carson)이라는 한 생물학자로 인해서다. 그녀는 1962년에 출간한 저술 『침묵의 봄』(Silent Spring)에서 DDT와 같은 화학약품의 남용과 오염이 자연을 병들어 죽여가게 함은 물론 인간에게도 암과 같은 치명적 질병을 유발시킨다고 경고하였는데, 이것이 미국 전역에 엄청난 파문을 불러일으킨 것이다. 이로써 자연보호를 위한 시민운동이 활성화되고, 이에 자극을 받은 의회는 마침내 1969년에 '국가환경정책법'(National Environmental Policy Act)을 제정했고, 이어서 1970년 닉슨 대통령은 환경처(EPA)를 신설하는 법안에 서명하게 된다.

환경문제의 진원지의 하나였던 미국의 변화는 유럽에도 큰 영향을 끼쳤다. 녹색주의자의 정치 세력화가 특히 두드러졌다. 영국에서는 1973년에 생태주의당(Ecology Party)이 출현하고 이후

1985년에 녹색당으로 명칭을 변경하여 수많은 지부를 두는 전국 조직으로 확장되었다. 무엇보다도 1980년에 등장한 독일 녹색당(Die Grünen)은 국민의 폭발적 지지를 받으면서 현재 세 번째 규모의 정당으로 성장하여 사민당과 집권 연립정부를 구성하고 있다.

이런 시대적 흐름에서 환경문제에 대한 각국 정부의 대처가 수동적인 상태에서 다소 적극적으로 변모하게 되었다. 당연히 헌법과 법률상의 변화가 야기되면서 환경권(environmental rights)에 대한 인식이 싹트기 시작했다. 과거 환경이 악화되기 전에는 깨끗한 공기와 맑은 물, 건강한 토양은 당연히 주어지는 것으로서 아무런 주목의 대상이 되지 않았지만, 환경이 갈수록 악화되는 지금은 인간의 생존에 가장 본질적인 것의 하나가 되고 있다는 인식이 형성된 것이다. 가장 먼저 블랙스톤(W. Blackstone)은 인간이 가져야 할 새로운 권리로서 '살 수 있을 만한 환경에 대한 권리'를 주장하였다(W. Blackstone, 1974 : 32). 그는 칸트(I. Kant)의 의무론을 확장하여 보편적이고 양도할 수 없는 인간의 권리가 존재한다고 하면서, 자유와 생명, 평등, 행복, 재산에 대한 기본적 권리는 살만한 환경에 대한 권리가 보장되지 않고서는 결코 실현될 수 없다고 본 것이다. 이것은 논쟁으로 비화되지만 결국 일부 국가의 헌법이나 기본법에 환경권이나 국가목표로 채택되는 계기를 제공했고, 한국도 1980년에 개정된 헌법에서 환경권 조항을 신설하고, 그 정신은 1987년에 개정된 현행 헌법에서도 그대로 지속되고 있다.

헌법 제35조 제1항

모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.



환경권과 성장주의 개발 정책

1. 인권과 환경권

환경권은 인간이면 누구나 건강한 환경에서 생활할 권리를 뜻한다. 그것은 윤리학적으로 넓은 의미의 환경 인권으로 간주될 수 있고 그리고 실정법의 영역에서는 보호와 연루된 환경적 기본권으로 구체화된다. 역사적으로 인권은 먼저 자유주의 차원의 좁은 의미의 자연권⁴¹⁾으로 제기되었지만 추후 세계인권선언에서와 같이 그 지평이 넓혀지면서 평등주의 차원의 권리까지 포괄하게 된다.

자유주의의 권리는 윤리학에서 흔히 소극적 권리(negative rights)로 명시된 것이다. 자유주의자 존 로크(John Locke)는 인간이면 누구나 자유와 생명, 사유재산에 대한 권리를 기본적으로 지닌다고 한다. 예컨대 자유에 대한 권리로는 양심과 사상, 종교, 언론, 집회, 신체의 자유 등을 포함한다. 이런 유형의 기본적 자유를 침해당하면 인간으로서 존엄성을 유지하면서 살아가는 것이 불가능하기 때문에 가장 중시된다. 생명에 대한 권리 침해는 곧 죽음으로의 이행을 통한 자유 상실로 이어지고 재산권의 침해도 자유에 대한 유린으로 간주된다. 따라서 이런 유형의 권리는 타인이나 국가에 의해 결코 부정되거나 침해당해서는 안 된다는 의미에서 소극적 권리로 인식되고 있고, 법적으로 자유권적 기본권으로 통용되고 있다.

또 다른 한편 세계인권선언은 인간에게 침해당할 수 없는 권리만 있는 것이 아니라 국가와 타인으로부터 제공받을 적극적 권리(positive rights)가 있음도 분명히 하고 있다. 즉 칸트 윤리학의 정신에 따를 경우, 목적으로 대우를 받을 인간이 여건상 스스로 확보할 수 없다고 하더라도 인간으로서 최소한의 품위를 지키면서 살아가는 데 필요한 것들을 국가나 타인으로부터 제공받을 권리가 있는데, 적극적 권리가 그것으로서 교육과 건강, 복지에 대한 권리를 핵심으로 한다. 여기에는 기초교육을 받을 권리, 최소한의 영양 제공을 받을 권리, 기본적인 의료시설의 혜택을 받을 권리, 깨끗한 공기와 오염되지 않은 식수를 제공받을 권리 등이 포함된다(Wenz, 1988 : 111-112, 122). 이것은 평등사회를 추구하는 과정에서 마련된 것으로서 법적으로 사회적 기본권으로 불린다.

환경권은 환경위기가 고조되는 시점에서 기존의 윤리적 인권 개념에서 발전적으로 출현했다. 물론 환경권에 관해서도 다소 이견은 있지만⁴²⁾, 우리나라 헌법의 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”로서의 환경권은 자유권적 기본권의 성격뿐만 아니라 사회적 기본권의 성격도 갖는 종합적 기본권이다(홍준형, 1994 : 34). 따라서 환경권은 자유권적 기본권으로서의 환경권과 사회적 기본권으로서의 환경권으로 구분하는 것이 가능하다. 물론 이 구분은 세부화를 위한 인식론적 분리일 뿐이지, 실제로 그렇게 나눌 수 있다는 것을 뜻하지 않는다. 왜냐하면 양자가 서로 이어지는 선상에서 사태를 파악하는 것이 오히려 진실에 다가갈 수 있는 경우가 적지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 나누어 고찰하는 것은 세부화에 따른 명료한 인식의 지평에 도달하기 위함이다.

자유권적 (또는 소극적) 환경권은 환경적으로 생명과 자유, 사유재산에 대해 부당하게 침해당하지 않을 권리다. 반면 사회적 (또는 적극적) 환경권은 인간으로서의 존엄을 잃지 않으면서 행복을 추구할 수 있도록 환경적으로 사회적 배려를 받을 권리이다. 다만 우리 헌법의 환경권은 모든 국민이 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할” 수 있도록 적극적 배려를 한다는 것으로 표현되어 있기 때문에 사회적 환경권과 보다 잘 연결되어 있는데, 여기에는 자유권적 환경권이 당연한 것으로 전제되어 있다고 할 수 있다.

2. 성장 지상주의와 환경권 침해

환경권에 대한 문제 인식은 환경위기 고조로 인해서 형성되었다. 그러나 성장 지상주의의 개발 위주 정책의 지속으로 인해서 인간의 환경권이 침해를 당하기 시작했다. 우리나라의 경우에도 예외가 아니었고, 특히 민주주의가 제도는 물론 의식에서조차 성숙되어 있지 않았던 탓에 그에 따른 피해가 곳곳에서 야기되었다.

자유권적 환경권 침해에는 여러 가지가 있는데, 생명을 앗아가거나, 질병을 통한 신체적 건강 침해로 나타나거나, 재산상의 불이익을 가져다 준 경우 등이 대표적이다. 사례별로 다음을 들 수 있다.

41) 자연권(natural rights)으로서의 인권은 통상 인간에게 귀속되는 권리를 뜻하는 반면, 환경윤리학에서 논의되는 자연의 권리(rights of nature)는 인간 외적인 자연에 속한다고 주장되는 권리이므로 양자를 분별할 필요가 있다. 후자에 대해서는 다음을 볼 것. R. F. Nash, *The Rights of Nature*, Madison : The University of Wisconsin Press, 1989.

42) 자유 중심의 자유권이 서유럽에서 가장 먼저 등장했고, 이어서 사회주의의 영향을 받아서 평등을 구체화하는 사회권이 제기되었다. 이에 전자를 1세대 인권이라 하고 후자를 2세대 인권으로 부르기도 한다. 그리고 제3세계가 적극적으로 접근하는 발전과 평화, 환경에 대한 권리를 개인이 아닌 집단의 권리로 인식하면서 3세대 인권으로 부르는 경향도 있다. 여기서는 인권 자체가 본래부터 개인에 초점을 맞춘 것이고, 통상 집단의 환경권을 개인 환경권의 집합으로 간주할 수 있으며, 그리고 집단(예, 국가 등)간의 환경 쟁점은 권리 개념이 아닌 환경정의의 접근으로 다가가는 것이 더 낫다고 보기 때문에, 자유권 및 사회권과 분리되는 형태로 환경권을 설정하지 않았다.

○ 생명을 앗아간 사례: 동국합섬 노동자 정희양

구미공단에 있는 동국합섬(주)에 1989년에 입사하여 근무하던 노동자 정희양씨(1963년생)는 1997년 말 가장 열악한 여건의 제2공장으로 전출되었는데, 그곳은 기계 소음이 유난히 큰 곳으로 화학약품을 원료로 사용하면서 스판덱스를 생산하는 곳이다. 그는 이곳서 화학제품을 다루는 일을 수행하면서 코 속이 자주 험게 되었고 편두통을 빈번하게 겪다가 마침내 1999년 2월 쓰러졌다. 정밀검사 결과 귀에 암이 나타난 외이도선암으로 판정을 받았고, 뇌막과 우측 뇌를 들어내는 등 뇌 신경조작을 들어내는 대수술을 받았지만, 의료진으로부터 시한부 삶을 판정 받았다. 근로복지공단에 산업재해보상 승인 신청을 했지만 인과관계 미흡으로 기각되었고, 그에 따라 회사로부터도 아무런 보상도 받지 못하고 젊은 부인과 어린 두 딸(4살, 6살)을 남겨둔 채 같은 해 11월 36살의 나이로 세상을 떠났다.

○ 질병을 통한 신체적 건강 침해 사례: 원진레이온 산재 노동자

공해로 인한 직업병 발생의 으뜸은 원진레이온 산재사건으로 꼽을 수 있다. 인견사를 제조하던 원진레이온은 유해가스 기준치가 느슨했던 상황에서 안전장비도 제대로 구비하지 않음으로써 수많은 노동자를 치유 불가능한 병마의 나락으로 내몰았다. 1987년에 처음 발견된 6명의 피해 환자는 모두 사망했고, 현재까지 50여명이 사망한 것으로 집계되고 있다. 발병은 유해한 이황화탄소 중독으로 인해서 초래되었는데, 뇌에 영향을 끼쳐서 신체 일부를 마비시키는 중풍과 흡사한 증세를 보이게 만든다. 지금도 이 병마와 싸우고 있는 환자는 모두 900여명에 이르고 있는데, 현대의학이 낮게 할 방도를 전혀 갖고 있지 못한 상태다. 결국 회사는 무수한 사회적 논란을 빚다가 1993년에 폐업되었고, 같은 해 9월 피해 노동자의 보상금과 기금으로 '원진직업병관리재단'이 발족되었으며, 이제는 산재 종합병원 성격의 원진녹색병원이 개원되어 치료를 보다 안정적으로 받게 되었다. 그러나 공해병으로 인해 신체적 건강을 유린당한 사태는 결코 보상금으로 되돌릴 수 없는 것임을 여실히 일깨워주고 있다.

○ 재산상 불이익 초래 사례: 울산 모기마을 주민

울산광역시 울주군 청양면 오대마을과 오천마을은 모기마을로 알려져 있다. 작은 냇강인 외항강을 끼고 건너편에 울산석유화학단지가 들어서 있기 때문에 남동풍이 불 때마다 약간의 화학가스 냄새가 날 뿐 아니라 환경상의 요인으로 인해 사계절 내내 모기떼가 극성을 부려서 주민의 입장에서 사는 것이 피곤하고 고단한 지역이다. 이곳 주민들은 인내의 한계를 넘어섰다고 판단된 1994년부터 정부와 국회 등 관계 요로에 이주를 탄원하고 있고, 또 국민고충처리위원회도 1995년 울산시에 '이주대책수립시행권고' 통보를 하였지만, 울산공단의 대기 상태가 점차 개선되고 있다는 정부의 판단에 의해 이주가 이루어지고 있지 못한 상태다. 이런 지경이니 공단이 들어서기 전부터 있었던 주민들 소유의 주택과 전답의 재산 가치는 폭락했고 거주이전의 자유마저 유린되는 신세가 되었다. 심지어 오대·오천마을의 농산물은 속이지 않고서는 시장에서 팔 수 없는 상태가 지금도 지속되고 있다.

최소한의 자유권적 환경권 침해도 구제 받지 못하는 지경이니 배려를 받을 사회적 환경권에 관해서는 두말할 나위가 없다. 물론 사회적 환경권의 경우, 선언적 의미로만 받아들여지는 보수적 입장이 없는 것은 아니지만 위기 심화 정도에 비추어볼 때 그리고 미래세대 인간의 권리⁴³⁾ 존중 차원에서 다가갈 때 보다 적극적으로 환경권을 존중할 필요가 있다는 목소리가 점차 설득력을 얻어가고 있다. 이렇게 보면 환경적으로 건전한 여건에서 행복을 추구할 권리가 존중받아야 한다. 그런데 이런 적극적 환경권이 보장되지 않음으로써 건강상의 잠재적 위해 상태에 놓이는 것이 가능할 수 있다. 다음의 사례가 전형적 유형의 한 형태이다.

○ 사회적 환경권 미보장 사례: 영월 폐광석 댐의 어린이

1991년생인 한군은 강원도 영월군 상동읍 천평리에 살면서 인근 구례초등학교 6학년에 재학 중이다. 그는 아버지와 할머니, 누나와 함께 8년 전에 영월읍에서 천평리로 이주해왔다. 인근에 대한중석이 수십년 전에 중석을 채취하는 과정에서 나온 폐광석을 모아서 쌓아놓은 폐광석 댐이 있고, 이 아이는 마땅한 놀이터도 없는 탓에 이곳에 대한 방송 취제가 시작되던 2002년까지 놀이터 삼아 자주 뛰어 놀곤 했다. 그런데 폐광석 더미에는 인체에 치명적으로 유해한 납과 카드뮴, 알루미늄과 같은 중금속 성분이 다량으로 함유되어 있음을 아무도 알려주지 않았다. 의료진에 따르면 이 아이는 높은 정도로 체내에 납 성분이 축적되어 있고, 그런 연유로 비장이 부어 있으며 간 또한 정상인보다 많이 부어 있는 상태다. 현재 가시적인 질병 상태에 놓여 있지 않지만, 향후 이 아이에게 어떤 질병이 닥칠지 아무도 장담할 수 없는 상황이다.

인간이 살아가는 사회에서는 다양한 형태의 사건이 벌어진다. 이런 사건에는 인권 침해로 나타나는 경우도 비밀비재하다. 통상 그런 것은 직접적 피해로 드러나기 때문에 가해와 피해간의 인과관계 규명이 분명하며, 따라서 시정도 비교적 용이한 편이다.

반면 환경상의 피해는 일반적인 경우와 성격을 달리하는 측면이 많다. 일본 요카이치 천식사전과 미나마타 수은중독사건에서 보듯이 굴뚝의 검은 연기와 폐수구의 오염된 물은 여러 경로를 거쳐 인간에게 피해를 주는 양태로 나타난다. 이렇게 환경오염에 따른 피해는 대체로 간접적이고 우회적일 뿐 아니라 때에 따라 가해자가 불특정 다수일 경우도 있다. 그래서 단일한 직선적 인과관계 규명이 어려워서 많은 경우 자신의 일이 아닌 한 그대로 방치하게 된다. 또한 경제성장

43) 현세대 인간은 미래세대의 권리를 존중하기 위해서 다음과 같은 두 가지 형태의 책임을 자각해야 한다. 첫째, 현세대는 미래세대 인간이 유해한 물질(예, 방사능 폐기물과 유해 화학물질 등)로 인해 자유와 생명 등의 권리를 유린당하지 않도록 할 의무가 있다. 둘째, 현세대는 미래세대가 지금의 우리와 동등한 정도로 자연으로부터 얻게 될 각종 혜택(경제적·정신적·미적 가치의 향유)을 누림으로써 고유의 행복을 추구할 수 있도록 자연을 보전할 의무가 있다.

을 위해서는 불가피한 일이 아니냐는 무심결의 생각이 피해를 구조적으로 용인하게 된다. 더군다나 정책을 입안하고 결정하며 집행하는 공무원의 입장에서는 현장에서 벌어지는 구체적 사안에 대해 알 수 있는 위치에 놓여 있지도 않다고 여긴다.

그러나 환경재난이 빈번하게 발생하는 오늘날에는 이제 달리 생각하지 않으면 안 되는 시점에 와있다. 노동자 정희양의 사례는 그 개인에게 질병 발생의 책임이 없다고 할 수 없다. 산재보상 신청이 기각된 데는 인과관계 규명의 어려움에 따른 나름의 이유도 있을 것이다. 그러나 전후 상황에 따라 평가하면, 정희양의 암 발병에는 환경적으로 유해한 공장 여건과 무관하다고 할 수 없다. 그것이 유일한 이유는 아니라고 하더라도 불교의 다인다과(多因多果) 개념에 비추어보면 중요 원인의 하나일 수 있거나 또는 개연적(蓋然的)으로 그런 결과에 이르렀다고 볼 수 있다. 인과성에 대해 인식한 우리 사회는 한 사람의 생명에 대한 환경권을 침해하고도 아무 보상도 해주지 않은 것이다. 원진레이온 사건은 수많은 노동자에게 치명적 공해병을 안겨줌으로써 건강한 삶의 환경권을 유린했다. 물론 돈으로 보상을 해주었지만 그것으로 병든 몸이 회복될 수는 없다. 오대 및 오천마을 사건은 현재도 진행 중인 사안으로서 국가와 기업은 이주 요구에 부응하거나 생태계 여건을 원상으로 회복시키지 않는 한, 환경문제로써 사유재산권을 침해하고 있는 셈이다. 이런 유형은 모두 유린해서는 안 될 권리를 해친 것이기 때문에 자유권적 환경권을 침해한 것에 해당한다.

폐광석 댐의 어린이 사건은 국가가 건강하고 쾌적한 환경을 확보해주지 못하고 오히려 유해한 여건을 방치함으로써 빚어진 사례로서 국민의 사회적 환경권에 대한 책임을 소홀히 한 데서 초래되었다. 만일 사태가 악화되어 건강에 치명적인 위해 요인으로 작용하게 된다면, 이것은 결코 침해해서는 안 되는 생명에 대한 자유권적 기본권 침해로 이어질 것이다. 문제는 이런 유형의 피해가 또 다른 어디에선가 발생할 수 있으며, 그에 따라서 장차 미래세대의 적극적 환경권도 보호받지 못할 수 있다는 점이다.

3. 성장주의자와 환경주의자의 입장 차이

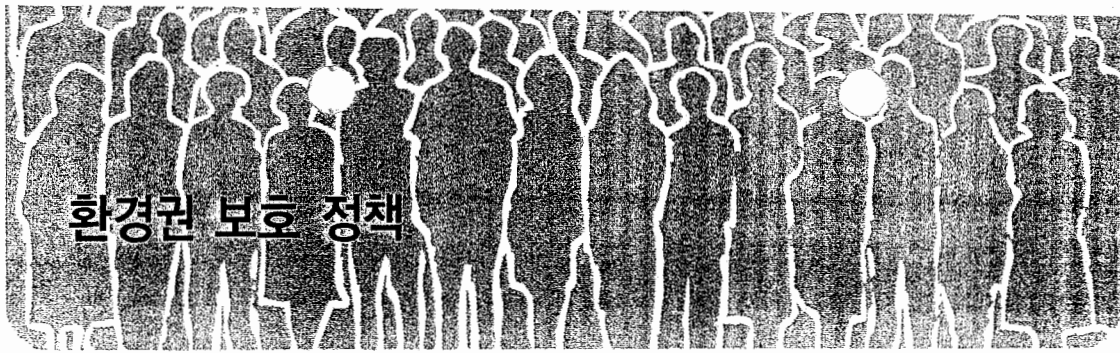
인간은 누구나 다 자신의 물질적 필요를 충족시키고자 하는 욕망이 있다. 특히 국민의 경제적 살림살이를 보다 풍요롭게 조성할 책임이 있다고 여기는 정부는 경제성장이야말로 국민을 위한 길이라고 간주한다. 기업은 성장을 통한 풍요에 도달하기 위해서 아담 스미스(Adam Smith)의 '보이지 않는 손'의 원리가 제시하듯이 경제운영을 시장기능에 맡기면서 각 기업이 오직 자신

만의 이익을 도모할 수 있도록 영리활동에 대한 국가 간섭을 최소화하라고 요구한다. 이런 성장주의의 입장에 서게 되면, 국민 모두를 위한 발전을 위해서 환경오염은 불가피하며 그 과정에서 피해가 나타나는 것도 어쩔 수 없이겠느냐고 반문할 수 있게 된다.

성장주의자의 주장에 공감할 수 있는 대목이 없는 것은 아니다. 그러나 그런 주장이 전적으로 옳은 것은 아니다. 근본적인 환경주의자, 즉 생태주의자는 최소한 몇 가지를 그 이유로 제시할 수 있다. 첫째, 엔트로피 법칙에 따라 지구상의 재생 불가능 자원은 사용 후에 쓸모 없는 에너지로 변모되어 자원 고갈이 필연적으로 야기되고 마침내 성장의 한계에 직면하게 된다. 둘째, 근대의 과학기술이 지금까지 경제성장의 동력으로 작용하여 인류에게 혜택을 가져다주었지만, 자연에 대해 억압적인 태도 환경문제를 해결하는 정도보다 더 크게 문제를 확대 재생산하고 있다. 셋째, 국민 전체를 위한다는 미명 아래 사회적 약자(노동자, 농민, 어민, 도시 빈곤층, 여성, 아동, 미래세대 인간 등)가 입는 환경상의 피해를 어쩔 수 없는 것으로 간주하는 것은 환경 부정의(environmental injustice)를 용인하는 것이다.

여기서 환경 부정은 곧바로 환경권 침해로 귀결된다. 그런데 환경권, 특히 자유권적 기본권으로서의 환경권은 민주주의 사회라면 원칙적으로 침해할 수 없는 성질의 것이다. 국가가 정책 집행과정에서 스스로 인권을 침해해서도 안 되고, 사회 구성원간에 침해가 야기되는 것을 방치해서도 안 된다. 다만 불가피하게 이루어진 침해에 대해서는 언제든지 정의의 시각으로 원상 회복이 가능한 조치를 취해야 한다.

성장주의자와 생태주의자의 입장 차이가 크다면, 앞으로 어떻게 해야 하느냐는 반문이 제기될 수 있다. 당연한 의구심이고 그리고 그 답변이 간단하지도 않다. 그것은 문명 패러다임의 전환을 요구할 정도로 까다로운 문제이기는 하지만 해법이 전혀 불가능한 것은 아니다. 간략하게 진술하면, 자연 친화적 과학기술로 전환하면서, 양적 성장의 한계를 극복하고 질적 발전을 이룩하는, 생태적으로 건전한 지속가능 사회로 이행하되, 사회 구성원 누구나 공정하게 대우를 받는 세상을 구축하는 것이다. 이런 사회에서는 최소한 환경권의 침해가 쉽게 발생하지 않을 것이다.



1. 해외의 환경권 보호 사례

환경재난은 먼저 산업 선진국에서 발생했고, 이에 따른 대책도 마찬가지였다. 일본의 경우 1950년대를 전후로 요카이치, 이따이이따이, 미나마타 사건의 피해자가 연이어 나타났고, 가해 관련 기업의 책임 회피가 지루하게 이어지는 가운데 법원은 1971년과 72년에 원고 승소판결을 내림으로써 피해보상을 가능하게 했고, 뒤이어 법과 정책의 변화를 가져오는 계기를 조성했다. 헌법상에 자연보호를 국가목표로 명시하거나 또는 환경권을 설정하자는 논의가 이 시기에 이루어지기 시작했다.

특히 독일의 경우가 주목을 받았다. 미국의 환경문제 대처에 자극을 받은 당시 서독은 1970년대 초반부터 우리의 헌법에 해당하는 기본법에 자연보호 조항을 국가목표로 설정하는 문제로 쟁점하기 시작했다. 보수적 안은 '인간의 자연적 생활기반'이 국가의 보호를 받도록 하자는 것이고, 진보적 안은 '자연적 생활기반'이 국가의 보호를 받도록 하자는 것이다(박기갑 외, 1996 : 22-37). 전자는 어디까지나 인간을 위해 자연을 보호하자는 표현을 명시하자는 것이고, 사민당(이후 녹색당 참여)이 주장하는 후자는 현세대 인간 중심의 환경보호를 가급적 넘어서자는 것이다. 결국 지속적인 논쟁 속에 1994년에 개정된 독일 기본법 20a조에 양자의 견해를 절충하여 "국가는 미래세대에 대한 책임을 다하기 위해서 ... 자연적 생활기반을 보호한다"로 설정함으로써 성문화에 합의를 보게 되었다. 중요한 것은 이런 근본적 논쟁의 와중에 독일의 환경보호 정책이 상당한 정도로 실효를 거두게 되었다는 점이다.

그런데 또 다른 문제는 환경오염이 그 특성상 간접적이고 우회적이며 광범위하게 야기됨으로써 기존의 법 체계 정비나 보수적 운용만으로는 한계에 봉착할 수 있다는 데 있다. 예컨대 가해와 피해간의 원인 규명이 용이하지 않거나, 가해 또는 피해 집단이 불특정 다수이거나, 피해자가 사회적 약자여서 자신이 입은 피해의 인과관계를 입증하는 데 대단히 어려운 처지에 놓여 있거나, 세월이 너무 많이 경과했거나 또는 피해자는 있지만 가해자가 대단히 불분명한 경우 등이 주종을 이룰 수 있다. 바로 이런 연유로 국가나 일반 국민은 환경문제로 인한 피해에 무관심할 수

있다. 그러나 피해 당사자의 입장에서는 법적 구제를 받지 못함으로써 고통의 세월을 보낼 수 있다. 미국에서는 이런 문제에 대한 새로운 접근이 이루어진 적이 있다.

뉴욕주 러브커널(Love Canal) 사건이 그 계기였는데, 한 사업가가 오대호의 두 호수를 잇는 운하를 파다가 경제상황의 변화로 사업을 중단한 것이 1910년 무렵이다. 후크케미칼(Hooker Chemical Co.)이란 화학회사가 이 땅을 매입하여 1942년부터 10년간 공장에서 나오는 유해한 화학물질을 매립하고 복토한 후에 시교육위원회에 기증을 하였고, 그리고 이곳에 학교와 마을이 들어섰다. 수십년의 세월이 흘러 화학물질을 담은 드럼통이 부식되면서 유독가스가 새어 나오자 마을의 아이들에게 질병이 나타나기 시작했다. 심장질환과 간질 등의 발작증세를 보이기 시작한 것이다. 미 환경처(EPA)가 원인을 밝혀내고 1978년 재난지역으로 선포를 했다. 그러나 수많은 아이들이 비용이 많이 들어가는 질병을 앓고 있었고 또 주택의 재산 가치는 폭락했다. 이 사건의 경우 자유민주주의와 자본주의를 기조로 하는 국가가 할 수 있는 일은 다분히 제한적이었다. 인과관계가 규명되었지만, 가해자가 불분명하거나 세월이 너무 흘렀거나 또는 보상 능력을 갖고 있지 않은 상황이 전개되었기 때문이다. 그런데 당시 대통령 지미 카터(J. Carter)는 1980년에 자유주의를 초월(super)하여 인도주의 정신에 따라 기금(fund)을 조성하여 대처하는 법⁴⁴⁾, 일명 슈퍼펀드(Superfund)법을 제정하여 사태를 원만하게 처리하였는데, 미국이 다원주의를 포용하고 있었기 때문에 가능한 일이었다(Wenz, 67, 244). 그리고 이 기금은 더욱 확대되어 같은 유형의 사태를 해결하는 데 국가가 능동적으로 나서게 되었고, 그 결과 자칫하면 실종될 수 있는 인간의 환경권이 존중되는 계기가 마련되었다.

미국의 경우 환경권 실현을 정의의 차원에서 구조적으로 접근하고 있다. 1992년에 환경처(EPA) 안에 환경정의국(Office of Environmental Justice)을 두었고, 1993년에는 국가환경정의 자문위원회(National Environmental Justice Advisory Council)를 설치하여 부처간의 환경권 침해 소지를 사전에 정책적으로 조율하는 기능을 하도록 했으며, 그리고 1994년 2월 11일 클린턴 대통령은 집행명령(Executive Order No. 12898)을 통해 정부 부처로 하여금 환경정책을 수립할 때 환경정의를 우선적으로 고려하도록 했다(Melosi, 2000 : 51). 이렇게 환경정의의 제도화를 시도한 이유는 미국 내에서 흑인을 비롯한 유색인종과 저소득층, 아동의 환경권 침해가 극심하게 벌어짐으로써 사회문제화로 비화했고, 그리고 환경정의가 환경권 실현에 핵심이 된다고 판단했기 때문이다. 이때 환경정의는 사회정의가 확장된 것인데, 그것은 사회가 자연으로부터 얻는 물질적·정신적 혜택과 그 과정에서 발생하는 사회적 및 환경상의 부담이 사회 구성원 모두에게 공정하게 분배되거나 분담되도록 함으로써 인간 누구나 인간으로서 존엄성을 유지하면

44) 이 법의 정식 명칭은 'Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980' 이다.

서 행복을 추구하되, 자연에 대한 이용을 생태계 생명부양 여력의 감내 범위 안에서 절제하게 함으로써 자연 친화적인 사회를 구축하고자 하는 이념이다.⁴⁵⁾ 현재 환경정의 접근은 1990년대 중반 이후에는 서유럽에서도 커다란 공감을 불러일으키면서 전지구적으로 확산되고 있다.

2. 국내의 환경권 보호 및 예방 정책

한국에서도 환경보호 및 환경권 실현을 위한 노력이 어느 정도 진행되었다. 환경에 관한 법률로서 처음으로 제정된 것은 1963년의 '공해방지법'이다. 환경문제가 발생하지도 않았고 문제 인식도 없던 시기에 이 법이 제정된 데는 당시 선진국의 사례를 목격했던 데서 비롯되었다. 이어서 1977년에 공해방지법이 '환경보전법'으로 그리고 그것은 다시 1990년에 '환경정책기본법'을 비롯한 여러 법률로 세분화하면서 단일법 체계에서 복수법 체계로 분화발전을 거듭했다.

1980년 헌법의 환경권 설정은 더욱 특징적이다. 비록 독일에서 자연보호 조항을 어떤 내용으로 기본법에 반영할 것인가와 관련된 논쟁에서 강한 시사를 받은 것이지만 보수적 형태의 환경권이나 그 실현을 헌법에 반영한 것은 미래를 내다보는 일부 법학자의 해안에서 비롯되었다고 할 수 있다. 왜냐하면 당시에는 미국과 독일, 일본을 비롯한 대다수 선진국도 헌법에 반영하지 않은 상태였기 때문이다. 또한 법원은 과거 환경분쟁 사안에 대한 판결에서 원고에게 분명한 인과관계 규명을 요구했지만, 최근에는 환경 피해자가 인과관계의 존재 개연성만 제시하면 충분하고 오히려 피고가 인과관계 미성립을 증명하지 않으면 책임을 면할 수 없다는 개연성 이론을 대법원의 판례로 보여준 것은 대단히 고무적이다(진순석, 1993 : 104-106).

무엇보다도 환경 피해와 관련된 예방적 차원의 법원 판결도 희망적이다. 대표적으로 속리산 문장대용화온천지구 개발사건의 판례를 들 수 있다. 1996년에 경북 상주시가 화북면 중벌리와 운흥리 일대 지역의 온천개발 사업시행을 허가하자 지주조합이 공사 착공에 들어갔고 속리산 자락 수십만평이 파헤쳐졌다. 그런데 지역 개발로 인해 난리가 난 곳은 경북 상주시가 아니라 충북 괴산군이였다. 왜냐하면 이 지역은 남쪽 지리산에서 불 때 백두대간 왼쪽에 있고 또한 한남금북 정맥 위에 있으므로, 개발이 계속 진행될 경우 불소 등을 가득 함유한 오염된 온천 오폐수가 1급 수 상수원 보호구역인 괴산군과 충북 소재의 신월천과 달천을 거쳐 남한강으로 흘러들게 되기 때문이다. 결국 재주는 곰이 넘고 돈은 되놈이 먹는다는 말이 있듯이, 경제적 이익은 상주시와 지주가 보고 그에 따른 직접적 피해는 충북도민과 괴산군민이 보는 형세가 된다. 당연히 충북 괴산군 주민이 실력저지와 함께 법적 소송을 전개함으로써 개발 중단 상태에 놓이게 되었다. 그리

고 고등법원까지 서로 엇갈리는 판결이 나왔다. 마침내 2001년에 대법원은 지주조합이 서류상 다짐하고 있는 역삼투공법에 의해 오페수의 수질을 1급수인 BOD 1ppm 이하로 처리하겠다는 것이 현실적으로 실현 불가능하다는 데 무게를 두면서, 관련 법률이 "개발 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지 보호하려는 데에 있다"는 점을 수용함으로써 개발 중지를 요구한 주민의 손을 들어주었다.⁴⁵⁾ 이것은 주민의 적극적 환경권을 보호하기 위한 예방적 차원의 최종 판결이었다는 점에서 커다란 의미가 있다고 볼 수 있다.

정부 부서의 정책적 진전도 미흡하지만 더디게 이어지고 있다. 예컨대 2002년에는 사전환경성검토제도의 실효성과 효율성을 높이기 위하여 환경정책기본법을 개정(환경부, 2003 : 242)한 것은 다소 환경권 보호와 예방에 다가가는 조치라고 할 수 있다. 환경보호에 대한 인식의 확산은 다음의 표에서 보듯이 우리나라의 환경오염방지 지출의 대 GDP 비율이 선진국 수준으로 올라섰음을 보여준다.

환경오염방지 지출의 대 GDP 비율 (1994)

구분	캐나다	미국	프랑스	독일	한국
비율	1.1	1.6	1.4	1.6	1.5

자료: 통계청, 『통계로 보는 한국의 모습』, 2000, 177쪽.

다만 문제는 전반적으로 환경보호 분위기가 형성되고 있지만, 행정부 개발부서와 보전부서의 정책 입안과 결정, 집행 과정에서 종종 심각하게 국민의 환경권 침해와 보호 부재로 나타나고 있다는 점이다. 환경권에 대한 인식 부족이 바뀌어야 하고 관련된 제도도 개정이나 제정을 통해 보완되어야 한다. 물론 정책도 자연보호와 환경권 존중의 규범적 원리에 충실할 수 있도록 경주되어야 한다. 이렇게 될 때 비로소 헌법의 환경권 조항이 선언에 그치는 수사적 표현이 아니라 실질적으로 현실화할 수 있게 될 것이다.

45) 보다 자세한 것은 다음을 볼 것. 한면희, 『환경정의의 운동의 동향과 과제』, 한국환경정책평가연구원(편), 『환경정책의 분배효과에 관한 정책토론회』, 2003, 63-78쪽; B. Bryant (ed.), Environmental Justice: Issues, Policies and Solutions, Washington, D.C. : Island Press, 1995, pp. 5-6.

46) 대법원(2001. 7. 27), 『용화집단지식자구본설계변경승인처분취소』(선고99두2970판결). 자세한 것은 다음을 볼 것. 한면희, 『환경정의의 관점에서 본 속리산 문장대·용화온천 문제』, 환경과생명사, 『환경과 생명』 제26호, 2000 겨울호, 96-107쪽.



환경권 존중의 자연 친화적 사회 지향

1992년 브라질 리우 UN환경개발회의 이후 국제사회는 '지속가능발전'을 미래사회의 지향 목표로 삼고 있다. 이것은 한편으로 발전의 필요성을 중시하면서 동시에 환경보전을 통한 생태적 지속가능성을 구현하자는 것이다. 그런데 문제는 이것이 성장 지상주의자에게 자칫 생태적 지속가능성을 발전의 들러리로 삼게 함으로써 환경문제 심화에 따른 위기 초래를 속으로 잉태하게 될 것이라는 점이다. 이렇게 되지 않도록 하려면 지속가능발전의 이념과 철학⁴⁷⁾을 분명히 해야 할 것이며, 국가의 정책은 그것에 적극 부응하는 형태로 규범적(normative)이어야 한다.

지속가능발전의 기초적인 규범적 정책원리로 다음의 세 가지를 분별할 수 있다(한면희, 2001 : 8-13). 그것은 효용성의 원리와 정의의 원리, 생태적 건전성의 원리이다.

첫째, 효용성의 원리(principle of utility)는 국가정책이 영향을 받는 최대 다수의 국민에게 최대의 사회경제적 이익을 제공해야 함을 요구한다. 소수 사회적 강자 집단에게 이익이 되지만 다수 시민에게 불이익을 주는 정책이나 또는 비용 대비 이익분석(CBA)이 손해로 귀결되는 정책 등은 지양되어야 한다.

둘째, 국가 정책은 최대 다수를 위한다는 명분 아래 일부 사회적 약자의 인권 침해로 이어져서는 안 되기 때문에 효용성의 원리는 정의의 원리(principle of justice)가 충족되는 전제 속에서 시행되어야 한다. 정의의 원리는 사회적 필요에 따른 자연 이용의 혜택과 부담이 공정하게 분배됨으로써 국민 누구나 응분의 대우를 받도록 요구한다. 따라서 자연 이용의 혜택은 강자 집단에게 그리고 그에 따라서 초래되는 오염의 폐해는 사회적 약자에게 일방적으로 전가되는 것을 차단한다.

셋째, 사회 내에서 정의로운 분배가 이루어지고 그리고 그 부담 대비 혜택이 최대 다수에게 극대화된다고 하더라도 사회가 기반으로 하고 있는 생명부양체계가 허물어질 정도로 자연파괴가 심화된다면, 그 사회는 더 이상 자연적으로 지속될 수 없을 것이다. 이에 사회의 지속성을 위해서 생태적 건전성의 원리(principle of ecological soundness)가 준수되어야 한다. 생태적 건전성의 원리는 한 문화권의 발전과 성숙이 그 토대가 되는 생태계의 생명부양체계를 안정화하는 선에서 이루어져야 함을 요구한다.

이제 국가 정책은 생태적 건전성의 원리가 준수되는 선에서 경제발전과 문화적 성숙을 도모하
 되, 사회 구성원 누구나 인간으로서 최소한의 품위를 지키며 살아가는 것이 가능하도록 물질적
 혜택과 사회·환경적 부담의 분배 정의가 실현되도록 해야 하며, 그런 전제 속에서 경제적 효용
 성과 효율성을 최대화하는 방향으로 전환해야 한다. 이렇게 되도록 진지한 정책적 노력을 경주
 할 때 우리는 미래세대 후손이 자연자원으로부터 얻게 될 공정한 혜택을 누릴 수 있도록 자원 사
 용에 신중하게 되고 또한 미래세대가 치명적 위험에 봉착할 정도로 자연이 오염되거나 파괴되는
 것을 막을 책임을 다하게 될 것이다. 그리고 이 과정에서 우리는 현세대의 환경권을 침해하지 않
 거나 존중하는 것이 가능하게 될 것이다. 따라서 국가와 행정부는 법과 정책을 입안하고 결정하
 며 집행할 때, 자연 친화적인 지속 가능한 사회로의 전환을 지향하면서 도모하되, 그 시행이 규
 범적으로 정당화될 수 있도록 노력해야 할 것이다.



- 47) 지속가능발전의 이념과 철학에 대한 논의는 다양하게 개진되고 있다. 예컨대 1987년에 UN 산하 세계환경개발위원회(WCED)는 브룬트
 란트 보고서로 알려진 『우리 공동의 미래』에서 지속가능발전 개념을 미래세대 환경윤리에 의거하여 정의를 다음과 같이 내리고 있다: “그
 것은 미래세대 인간의 필요 여력에 손상을 주지 않으면서 현세대 인간의 필요에 부응한다.” 반면 생태경제학자 데일리(H. E. Daly)는 인
 간 경제가 지구 생태계의 하위 체계에 속하고, 지구 생태계는 양적 성장은 하지 않고 질적 발전(진화)을 하기 때문에, 양적 크기의 증가를
 뜻하는 지속가능한 성장은 일정한 선에서 멈추게 되고 그 이후에는 질적인 의미의 지속가능한 발전만 가능하다고 주장한다. 데일리 논의에
 대한 구체적 사항은 다음을 볼 것. H. E. Daly, “Sustainable Growth: An Impossibility Theorem,” in H. E. Daly et al. (eds.),
 Valuing the Earth : Economics, Ecology, Ethics, Cambridge : The MIT Press, 1993, pp. 267-73.

■ 읽을거리

- 강경선·정대욱, 『법철학』, 한국방송대학교 출판부, 1999.
- 진순석, 『환경공해의 법률 지식』, 청림출판, 1993.
- 최병두 외 공저, 『녹색전망』, 서울 : 도요새, 2002.
- 이두호·박석순, 『지구촌 환경재난』, 따님, 1994.
- 홍준형, 『환경법』, 한울아카데미, 1994.
- 박기갑 외(공저), 『환경오염의 법적 구제와 개선책』, 서울 : 소화, 1996.
- 환경부, 『환경백서』, 2003.
- 한면희, '환경정의와 NGO운동', 교보생명교육문화재단, 『교보교육문화논총』 제3집, 2000, 537-587쪽.
- 한면희, '세계화시대의 환경정의', 성대 인문과학연구소, 『인문과학』 제32집, 2002, 239-257쪽.
- 한면희, 「환경정책철학의 원리와 필요성」, 환경정의시민연대(편), 『우리시대 환경의 과제』, 서울 : 도서출판 환경정의, 2001.
- Bryant, B. (ed.), *Environmental Justice: Issues, policies, and Solutions*, Washington, D. C. : Island Press, 1995.
- Nash, R. F., *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*, Madison : The University of Wisconsin Press, 1989.
- K. Sale, *The Green Revolution*, New York : Hill & Wang, 1993.
- W. Blackstone, "Ethics and Ecology," W. Blackstone (ed.), *Philosophy & Environmental Crisis*, Athens : University of Georgia Press, 1974.
- P. Wenz, *Environmental Justice*, Albany : State University of New York Press, 1988.
- M. V. Melosi, "Environmental Justice, Political Agenda Setting, and the Myths of History", in O. L. Graham Jr. (ed.), *Environmental Politics and Policy, 1960s-1990s*, University Park, PA : Penn State Press, 2000.

■ 토론거리

1. 쟁점1: 경제성장 대 자연보호

- 1) 입장1: 경제성장이 자연보전에 앞선다.
- 2) 입장2: 자연보전이 경제성장에 앞선다.

2. 쟁점2: 발전 대 지속가능성 대 지속가능발전 거부

- 1) 입장1: 발전이 생태적 지속가능성에 우선한다.
- 2) 입장2: 생태적 지속가능성이 발전에 우선한다.
- 3) 입장3: 지속가능발전도 사이비 개념이므로 거부되어야 한다.

3. 쟁점3: 파이 늘리기 대 환경권 존중

- 1) 입장1: 파이를 늘리는 것이 우선이므로 환경권 침해는 불가피하다.
- 2) 입장2: 환경권 존중을 먼저 하는 선에서 그 다음으로 파이 늘리는 것을 검토해야 한다.

제9장

정보정책과 인권

오늘날의 정보사회에서 개인정보의 지배는
그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건이 되지만,
동시에 타자(정부나 기업체)가 그 개인정보를 지배하는 경우
당해 정보주체를 통제할 수 있는 권력의 기초가 된다.
최근 우리 사회가 정보사회로 빠르게 진입하면서,
개인정보를 중심으로 한 자유와 권력의 이항대립이 정부 대 시민사회 사이에서,
그리고 시민사회 내부에서 첨예하게 나타나고 있다.
개인정보에 대한 통제권을 누가 얼마만큼 장악하느냐에 따라
종래의 국가권력과 시민사회의 관계는 재조정될 것이며,
동시에 시민사회 내부에서는 새로운 권력관계가 형성될 수도 있다.
이는 우리 헌법이 지향하는 자유민주주의체제의 운명을 결정지을 중대한 사안이다.
자유민주주의체제는 한 마디로 국민 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하는 체제이기 때문이다.
개인정보보호의 문제를 단순히 인격보호의 관점에서만 바라볼 수 없는 이유가 여기에 있다.





정보인권 보장의 헌법체계

1. 정보사회에서 정보 · 권력 · 자유의 상관관계

1) 정보사회에서 정보지배는 권력의 기초이자 동시에 자유의 조건이다

‘아는 것이 힘이다’라는 베이컨(1561-1626)의 고전적 명제는 과학적 지식을 통해 인간이 자연에 도전하고 그것을 정복한다고 하는 의미를 지니고 있었다. 이 명제를 정치공동체에 적용하는 경우 ‘정보통제는 곧 권력이다’는 명제로 확장될 수 있다. 사실 이 명제는 비단 정보사회에서만 의미를 갖는 것이 아니다. 서구 중세시대 라틴어로만 쓰인 경전을 성직자만 읽고 해석할 수 있었다는 사실 그 자체가 곧 교회권력을 유지하는 필수 조건이었음을 이해할 필요가 있다.

실로 정보는 단순한 데이터나 지식이 아니라 그 자체가 곧 힘(power)인 것이다. 일정한 정보를 누가 받고 누구는 받지 못하게 조정할 수 있을 때 그의 권력은 강화되게 마련이다. 따라서 정치공동체 내에서 정보를 누가 얼마만큼 장악하고 지배하느냐는 그 공동체의 권력구조 및 국민 개인의 자유를 결정하는 핵심조건인 것이다. 다시 말해서, 정보의 지배는 권력의 기초이자 동시에 자유의 조건이 된다. 문제는 누가 정보를 지배하느냐에 있다.

예를 들면, 오늘날의 정보사회에서 개인정보의 지배는 그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건이 되지만, 동시에 타자(정부나 기업체)가 그 개인정보를 지배하는 경우 당해 정보주체를 통제할 수 있는 권력의 기초가 된다. 최근 우리 사회가 정보사회로 빠르게 진입하면서, 개인정보를 중심으로 한 자유와 권력의 이항대립이 정부 대 시민사회 사이에서, 그리고 시민사회 내부에서 첨예하게 나타나고 있다. 개인정보에 대한 통제권을 누가 얼마만큼 장악하느냐에 따라 종래의 국가권력과 시민사회의 관계는 재조정될 것이며, 동시에 시민사회 내부에서는 새로운 권력관계가 형성될 수도 있다. 이는 우리 헌법이 지향하는 자유민주주의체제의 운명을 결정지을 중대한 사안이다. 자유민주주의체제는 한 마디로 국민 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하는 체제이기 때문이다. 개인정보보호의 문제를 단순히 인격보호의 관점에서만 바라볼 수 없는 이유가 여기에 있다.

2) 자유민주주의체제는 국민 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하는 체제이다

한편, 정보사회에서 무한한 정보자원에 접근할 수 없는 사람들에게 그것은 단순한 지식의 결여만을 의미하는 것이 아니라 곧 권력과 자유의 조건을 상실한다는 것을 의미한다. 오늘날 정보격차(digital divide)의 문제가 단순히 복지차원의 문제로 그칠 수 없는 이유도 또한 여기에 있다.

2. 정보질서의 기본이념과 정보인권의 내용

1) 우리 헌법상 정보질서의 기본구조

정부(Government: 입법부·행정부·사법부를 묶어 통칭하는 개념)가 수립하고 집행하는 각종의 정보정책은 헌법상의 정보질서에 입각하여 마련되어야 한다. 정보질서는 정보의 유통과 통제에 관한 기본질서이다. 그렇다면 자유민주주의를 지향하는 우리 헌법은 대체 어떤 정보질서를 상정하고 있는가?

정보질서는 우리 정치공동체의 기본질서이자 이념인 자유민주주의를 구성하고 실현하는 부분 질서이다. 자유민주주의는 국민 개인의 인간존엄과 자유를 보장함(헌법 제10조)과 동시에 국민의 의사에 따라 국가권력이 구성되고 행사되는 민주주의(헌법 제1조)를 표방한다. 따라서 부분 질서로서의 정보질서는 '국민의 자유와 민주주의의 확보'라고 하는 정치공동체 전체의 기본이념에 봉사하는 것이어야 한다.

이를 위해 우리 헌법은 '정보유통에 대한 통제권이 국민에게 있다'라는 정책지표를 확인·선언하고 있고, 보다 구체적으로는, 국민 개개인이 가지는 정보유통에 대한 통제력을 "정보의 자유"와 "정보프라이버시"라고 하는 두 가지 차원의 정보인권으로 보장하고 있다.

우리 헌법상 정보질서의 기본구조

기본이념: 국민의 자유와 민주주의의 확보

정책지표: 정보유통에 대한 통제권을 국민에게

구현방식: 국민 개개인이 가지는 정보통제력을 두 가지 차원의 정보인권으로 보장

정보의 자유		정보프라이버시
대상	공적 성격의 정보	사적 성격의 정보
내용	· 언론·출판·집회·결사의 자유 · 학문·예술의 자유 · 공개재판을 받을 권리 · 교육을 받을 권리 · 정보공개청구권 · 국회의회의·재판공개의 원칙 · 정보참여권(실질적인 정보의 자유)	· 진술거부권 · 압수·수색의 영장주의 · 사생활의 비밀 보장 · 통신비밀의 보장 · 개인정보자기결정권

2) 정보의 자유 : 「공적 성격의 정보」에 대한 자유로운 유통의 보장

정보의 자유는 “공적 성격의 정보”에 대한 자유로운 유통을 보장한다. 즉, “공적 성격의 정보”는 정부 또는 특정 단체나 개인에 의하여 독점되어서는 안 되며 국민 누구나 널리 자유롭게 접근하고 이용하며 유통시킬 수 있어야 한다는 이념을 담고 있다. 이러한 자유로운 정보유통의 이념은 중세 봉건질서를 타파하고 성립된 근대의 자유민주국가에서 그 헌법전(憲法典)에 “표현의 자유”의 보장으로 최초로 표출되었다.

표현의 자유의 헌법적 보장

- 1789년 프랑스의 「人間과 市民의 權利宣言」 제11조는 “사상 및 의견의 자유로운 커뮤니케이션은 인간의 가장 고귀한 권리의 하나이다. 따라서 모든 시민은 자유롭게 말하고, 저작하고 출판할 수 있다. 단, 모든 시민은 법률에 규정된 경우에만 이 자유의 남용에 대해 책임을 진다.”고 규정하였다.
- 1776년 미국 버지니아주 權利宣言 제12조도 “언론·출판의 자유를 침해하는 것은 전제정부라고 할 수 있다.”고 천명하였다.
- 1787년의 미국 연방헌법은 그 권리장전(Bill of Rights)의 첫머리에서 “미합중국의회는 언론 또는 출판의 자유, 평온하게 집회할 권리, 그리고 고충의 시정을 위하여 정부에 청원할 권리를 침해하는 법률을 제정하여서는 아니 된다.”(중보 제1조)고 분명히 선언하였다.
- 우리 헌법 제21조도 표현의 자유를 보장하고 있다. 제1항에서 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정하고, 제2항에서는 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”고 선언하고 있다.

※ 표현의 자유 = 언론(speech)·출판(press)·집회(assembly)·결사(association)의 형태로 사상과 의견을 주고 받을 수 있는 자유

실로 표현의 자유는 자유민주국가의 중추신경에 해당하는 기본권이다. 모든 국민이 자신의 생각과 의견을 자유롭게 표현할 수 있다는 것이야말로 자유민주사회의 기초이자 생명선인 것이다. 왜냐하면 사상의 자유로운 교환을 위한 열린 공간이 확보되지 않고서 민주정치와 사회의 진보는 결코 기대할 수 없기 때문이다.

표현의 자유와 민주주의의 상관관계

“언론·출판의 자유는 민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소이다. 민주주의는 사회 내 여러 다양한 사상과 의견이 자유로운 교환과정을 통하여 여과 없이 사회 구석구석에 전달되고 자유로운 비판과 토론이 활발하게 이루어질 때에 비로소 그 꽃을 피울 수 있게 된다. 언론·출판의 자유가 보장되지 않는다면, 사상은 억제되고 진리는 더 이상 존재하지 않게 될 것이다. 문화의 진보는 한때 공식적인 진리로 생각되었던 오류가 새로운 믿음에 의해 대체되고 새로운 진리에 자리를 양보하는 과정 속에서 이루어진다. 진리를 추구할 권리는 우리 사회가 경화되지 않고 민주적으로 성장해가기 위한 원동력이며 불가결의 필요조건인 것이다.” (헌법재판소 1998. 4. 30 선고, 95헌가16 결정) (95헌가16=사건번호)

표현의 자유가 수행하는 4가지 기능

1. 견해의 다양성과 공개토론을 통한 자기통치(self-government)를 가능하게 한다.
2. 국민 개인이 타인과의 커뮤니케이션을 통하여 공동사회의 일원으로 기능하게 한다.
3. 국민 개인이 자신의 인격을 발현하기 위한 가장 효과적이고 직접적인 수단으로 기능한다.
4. 진리의 확보를 통해 문화 및 사회의 진보를 가능하게 하는 안전밸브로서 기능한다.

이 같은 자유로운 정보유통의 이념은 그 밖의 다른 헌법규정들에서도 똑같이 표방되고 있다. 즉 헌법은 모든 국민에게 진리를 탐구·전파하는 학문의 자유(제22조 제1항), 미적인 세계를 창작·표현하는 예술의 자유(제22조 제1항), 국가기관에게 자신의 의견·희망·고충을 진술하는 청원권(제26조), 공개재판을 받을 권리(제27조 제3항), 교육을 받을 권리(제31조)를 보장하고 있고, 국회의회의 공개의 원칙(제50조), 재판공개 원칙(제109조)을 선언하고 있으며, 또한 국가의 정보개발의무(제127조)를 규정하고 있다. 이에 더 나아가 헌법재판소는 정부가 보유하는 공적 성격의 정보에 대해 열람·공개를 청구할 수 있는 정보공개청구권(알 권리)이 모든 국민의 기본권을 확인하였다(헌법재판소 1989. 9. 4. 88헌마22 결정; 1991. 5. 13 선고, 90헌마133 결정).

요컨대, 우리 헌법은 “공적 성격의 정보”에 대한 통제권을 모든 국민에게 보장함으로써 이들 정보를 정부 또는 특정 단체나 개인이 독점하거나 지배하지 못하도록 함으로써 국민 개개인의 자유를 보장하고 민주주의를 확보하고자 하는 것이다.

3) 자유로운 정보유통의 철학적 기초 : 사상의 자유시장론

이렇게 중요한 기능을 수행하는 표현의 자유는 과연 절대적인 것인가? 민주발전과 사회진보를 저해하는 유해한 표현들을 어떻게 규제하여야 할 것인가?

이 난제를 풀기 위한 철학적 방법론으로 제시된 것이 이른바 “사상의 자유시장론”이다. 이 이론은 영국의 존 밀턴이 1644년에 출판한 『아레오파지티카』에서 당시 정부가 자행했던 인쇄출판 검열에 대해 항의하는 논리로 전개된 것이었다.

존 밀턴의 '사상의 자유시장론' (『Areopagitica』, 1644년)

“眞理와 虛僞가 대결하게 하라. ... 모든 사람으로 하여금 자유롭게 말할 수 있게 하라. 그러면 진리의 편이 반드시 생존하고 승리한다. 허위와 불간전은 思想의 公開市場(the open market place of ideas)에서 다투다가 마침내는 패배하리라. 權力은 이러한 善惡의 싸움에 일체 개입하지 말라. 설혹 허위가 일시적으로 득세하는 일이 있더라도 선악과 진위가 자유롭게 싸워 나간다면 마침내 선과 진이 자기교정과정(self-righting process)을 거쳐 궁극적인 승리를 얻게 되리라.”

사상의 자유시장론에 따르면, 어떤 사상과 견해가 옳고 그른지, 또는 가치 있고 가치 없는 것 인지를 평가하고 결정하는 것은 ‘정부’가 아니라 ‘사상의 공개시장’이라는 것이다. 설령 유해한 사상이나 표현이라 하더라도 그 해악의 시정은 사상의 공개시장에서 대립되는 사상이나 표현에 의한 경쟁을 통해 이루어져야 한다는 믿음인 것이다. 이처럼 어떤 사상이나 표현의 가치를 평가하는 주체는 원칙적으로 국민의 대리인인 정부가 될 수 없으며 오직 사상의 공개시장, 즉 국민 스스로일 뿐이라는 생각이야말로 언론자유 이념적 바탕인 것이다.

헌법재판소도 “국가는 단순히 어떤 표현(내용)이 가치 없거나 유해하다는 주장만으로 그 표현에 대한 규제를 정당화시킬 수는 없다.”고 선언하면서, 그 논거로 사상의 경쟁메커니즘이 시민사회 내부에 존재하고 있다는 점을 제시하였다.

결국, 사상의 자유시장론은 사상의 공개경쟁을 통해서만 선과 진, 그리고 사회진보가 확보될 수 있다는 신념을 전제로 하고 있고, 다시 그 밑바탕에는 인간이성에 대한 깊은 신뢰가 깔려 있다고 하겠다. 이제 국민은 지도받고 명령받는 예속적 존재가 아니라, 서로 대립되는 증거에 직면하거나 어느 한 편을 선택할 필요에 놓일 경우에는 진실과 허위, 좋은 것과 나쁜 것을 분간할 수 있는 이성적 존재라고 여겨진다. 따라서 진리는 더 이상 권력의 전유물이 아니게 된다. 오히려

헌법재판소의 '사상의 경쟁이론'

"어떤 사상이나 견해가 옳고 가치 있는 것인지를 판단하는 절대적인 잣대가 자유민주체제에서는 존재할 수 없다. 만약 국가 또는 사회의 다수가 그러한 절대적인 잣대를 가지고 사상과 견해를 재단하려 한다면, 그것이야말로 자유민주헌법이 가장 경원시하고 경계해야 할 것이다. 언론·출판에 대한 규제는 통상 그 언론·출판으로 말미암은 해악을 시정하고 방지하기 위한 것이고 이러한 국가의 노력은 정당하고 필요한 것이기는 하나, 국가의 개입에 앞서 그 해악을 해소시킬 수 있는 1차적 메커니즘, 즉 사상의 경쟁메커니즘이 시민사회 내부에 존재한다. 그리하여 만일 시민사회 내부에서 서로 대립되는 다양한 사상과 의견들의 경쟁을 통하여 유해한 언론·출판의 해악이 자체적으로 해소될 수 있다면 국가의 개입은 최소한도에 그쳐야 할 것이다. 압헌민주국가에서 언론·출판의 자유를 거론할 때 견해의 다양성과 공개토론이 강조되는 소이가 여기에 있는 것이다." (헌법재판소 결정, 95헌가16)

진리를 탐구하는 권리는 인간의 불가침·불가양의 권리라고 여겨진다.

4) 정보의 자유에 대한 제한원리 : 법률유보의 원칙과 비례의 원칙

이상의 정보의 자유는 물론 절대적으로 보장되는 것은 아니다. 정당한 목적을 위해 필요한 범위 내에서 제한될 수 있으며, 그러한 한도 내에서 정보의 자유로운 유통은 억제될 수 있다. 예컨대, 우리 헌법은 타인의 명예·권리 및 공중도덕의 보호를 위한 언론·출판의 한계를 밝히고 있고(제21조 제4항), 이에 따라 형사 및 민사의 명예훼손법은 타인의 명예를 훼손하는 정보의 유통을 금지시키며, 음란처벌법 및 미성년자 보호를 위한 규제입법들은 일정한 성표현의 제작 또는 유통을 금지시키고 있다. 이 외에도 국가안보를 위협하는 정보나 기업비밀에 해당하는 정보의 유통을 금지하는 여러 입법들이 존재한다. 나아가 우리 헌법은 저작자·발명가·예술가의 지적재산권을 법률이 정하는 바에 따라 보장함으로써(제22조 제2항) 그 보호범위에 드는 정보의 유통에 대한 통제권을 그 정보생산자에게 부여하고 있고 그 한도 내에서 자유로운 정보유통은 제한을 받게 된다.

그러나 이러한 정보유통의 제한은 결코 그 자체가 목적이 될 수 없다. 그것은 국가안보나 타인의 권리보호 또는 기술혁신과 사회진보의 달성이라고 하는 정당하고도 구체적인 목적을 위해서 예외적으로 허용되는 수단으로서의 성격을 가진다는 점에 유의하여야 한다. 그러므로 예외적인 정보유통의 제한수단이 헌법적으로 정당화되기 위해서는 비례(比例)의 원칙과 법률유보(法律留保)의 원칙을 준수하여야 한다. 즉, 정당하고도 구체적인 목적이 존재하여야 하고 그 목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위 내에서 정보유통을 제한하여야 한다(비례의 원칙). 또 그러한 제

한수단은 민주적 정치과정인 입법절차를 통한 공개토론을 거쳐 법률로써 사전에 명확하게 표명되어야 한다(법률유보의 원칙 · 의회주의 · 명확성의 원칙).

정보인권에 대한 제한정책의 합헌성 판단기준 = 비례의 원칙

비례의 원칙은 과잉금지(過剩禁止)의 원칙이라고도 불린다. 헌법재판소는 인권을 제약하는 정부정책이 헌법적으로 정당한지를 판단함에 있어 다음과 같은 4단계의 내용을 가지는 비례의 원칙을 기본적인 심사 잣대로 사용하고 있다. 그리하여 정보인권을 제한하는 정책이 이 4단계의 질문을 모두 통과하지 못하면 위헌 판단을 받게 된다.

- ㉠ 목적의 정당성 : 인권을 제한하는 목적은 정당한가?
- ㉡ 수단의 적합성 : 선택한 수단이 위 목적달성에 적합한가?
- ㉢ 침해의 최소성 : 목적달성을 위해 선택한 수단 외에 다른 대안이 없는 불가피한 상황이 존재하는가?
= 인권에 대한 제약을 최소화하면서도 목적을 달성할 수 있는 다른 수단이 존재하는가?
- ㉣ 법익의 균형성 : 선택한 수단이 실제로 얻게 되는 공익과 잃게 되는 기본권적 이익 사이에 균형이 맞는가?
(선택한 수단이 목적달성에 실제적으로 기여하지 못하거나, 약간의 기여는 있지만 그로 인해 침해되는 기본권적 이익이 너무 큰 경우에 그 수단선택은 헌법적으로 허용되지 않음)

5) 정보참여권 : 정보의 자유의 실질적 보장을 위한 정보인권

정보사회는 정보자원 및 정보기술의 이용과 활용이 모든 사회적 · 경제적 · 정치적 관계형성의 기본조건이 되는 사회이다. 사이버공간은 놀라운 속도로 현실공간에서의 인간관계들을 확장시키고 있다. 수 없이 다양한 취미와 관심을 가진 사람들이 사이버공간에서 다양한 형태로 사회적 관계를 맺고 있고, 상품과 서비스 시장의 상당 부분이 사이버공간으로 이동했으며, 또한 정치적 토론과 전자표결 등 수많은 정치적 활동이 사이버공간에서 활발하게 전개되고 있다.

이러한 정보사회에서 정보자원과 정보기술에 접근할 수 없는 사람들에게 그것은 단순한 지식의 결여만을 의미하는 것이 아니라, 곧 사회적 · 경제적 · 정치적 참여의 박탈을 의미한다. 이는 자유민주체제의 존립과 직결되는 문제이다. 정보사회에서 정보격차(digital divide)의 문제가 단순히 복지차원의 문제로 그칠 수 없는 이유가 바로 여기에 있다. 그러므로 누구나 정보활동을 통한 관계형성에 참여할 수 있는 이른바 “정보참여권”(right to digital participation) 내지 “정보접근권”(right to digital access)이 정보사회의 기본적 인권으로 인정되어야 한다. 이를 위하여 정부는 정보격차를 해소하는 것을 우선적인 정책목표로 설정하여야 할 것이다.

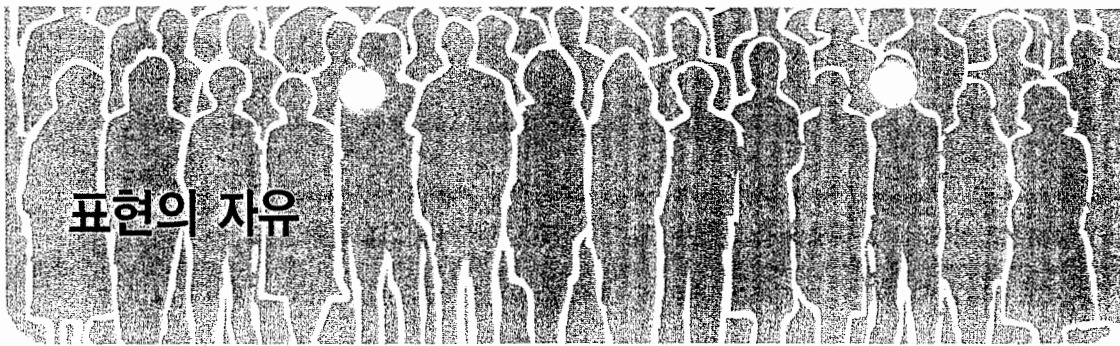
6) 정보프라이버시 : 「사적 성격의 정보」에 대한 정보주체의 자기결정권 보장

한편으로, 우리 헌법은 “사적 성격의 정보”에 대한 통제권을 당해 정보주체에게 줌으로써 정부나 타인의 자의적인 지배가능성으로부터 정보주체의 자유를 확보하고자 한다. 예컨대, 수사기관이 범죄혐의자의 기밀정보를 탐지하는 활동인 압수·수색은 법률의 근거가 있는 경우에만 가능하고(법률유보의 원칙), 나아가 적법절차의 원칙과 영장주의 원칙이 준수되어야 하며(헌법 제12조 제1항·제3항), 모든 국민은 자기에 불리한 진술을 강요당하지 않는다(제12조 제2항). 또 모든 국민은 사생활비밀과 통신비밀을 보장받는다(제17조·제18조). 특히 오늘날 고도의 정보기술에 힘입어 디지털화된 개인정보가 정보주체도 인식하지 못한 채 정부나 기업의 수중에서 무한대로 축적·처리·가공·제공될 수 있는 상황에서 요구되는 개인정보자기결정권은 당해 정보주체에게 그 수집·이용·제3자제공에 대한 통제권을 부여함으로써 더욱 적극적으로 개인의 자유를 보장하는 기능을 수행한다. 이들 정보프라이버시권은 그 보호범위에 드는 사적 정보가 정보주체의 결정권을 무시한 채 함부로 유통되지 못하도록 한다.

물론 이 경우에도 국가안보나 형사법률의 집행 등 정당하고도 구체적인 목적을 위해 정보주체의 통제권을 제한함으로써 사적 성격의 정보의 유통을 예외적으로 허용할 수 있다. 그러나 그것은 어디까지나 예외적으로 채택되는 수단적 성격의 것이기 때문에, 그것이 헌법적으로 정당화되기 위해서는 위에서 살핀 비례의 원칙과 법률유보의 원칙, 그리고 일정한 경우에는 영장주의를 준수하여야 한다.

7) 요약

우리 헌법상의 정보질서는 ‘국민의 자유와 민주주의의 확보’라는 자유민주주의의 기본이념에 봉사하기 위해, ‘정보유통에 대한 통제권이 국민에게 있다’라는 정책지표를 확인·선언하면서, 그 구현방법으로서 국민 개개인이 가지는 정보유통에 대한 통제력을 “정보의 자유”와 “정보프라이버시”라는 두 차원의 정보인권으로 보장하고 있다. 다시 말해, “공적 성격의 정보”에 대해서는 모든 국민 개개인에게 그 유통에 대한 통제권(정보의 자유)을 인정함으로써 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하고 동시에 민주적 정치과정을 촉진하고자 하는 기본정책을 채택하고 있다. 한편, “사적 성격의 정보”에 대해서는 당해 정보주체에게 그 유통에 대한 통제권(정보프라이버시)을 부여함으로써 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하고자 한다. 이 두 가지 방향의 정보정책은 개인의 존엄과 자유를 보장하고 민주적 정치과정을 확보하고자 하는 모든 자유민주국가에서 정보질서의 근간을 이루는 것이다.



표현의 자유

1. 표현의 자유의 보장 현황

1987년 정치적 민주화가 결실을 맺기 시작한 이후 1990년대 들어 헌법재판소가 실질적인 인권보장기관으로 기능하게 되면서부터 우리 사회에서는 비로소 표현의 자유에 대한 가치가 인정되기 시작하였다. 그 이전까지 정치적 표현과 예술표현은 권위주의 언론관 내지 후견적 간섭주의(paternalism)에 의해 정부의 전단적(專斷的)이고 일방적인 행정적 및 형사적 규제를 받아 왔다. 당시 헌법이 표현의 자유를 규정하고 있었음에도, 검열은 일상적이고 당연한 것이었으며, 검열로 인해 잘려나가는 예술표현과 정치적 표현은 정부와 검열관의 입맛에 따라 좌우되었다. 헌법의 규정은 죽은 문자였으며, 사상의 자유시장론은 공허한 외침에 불과하였다.



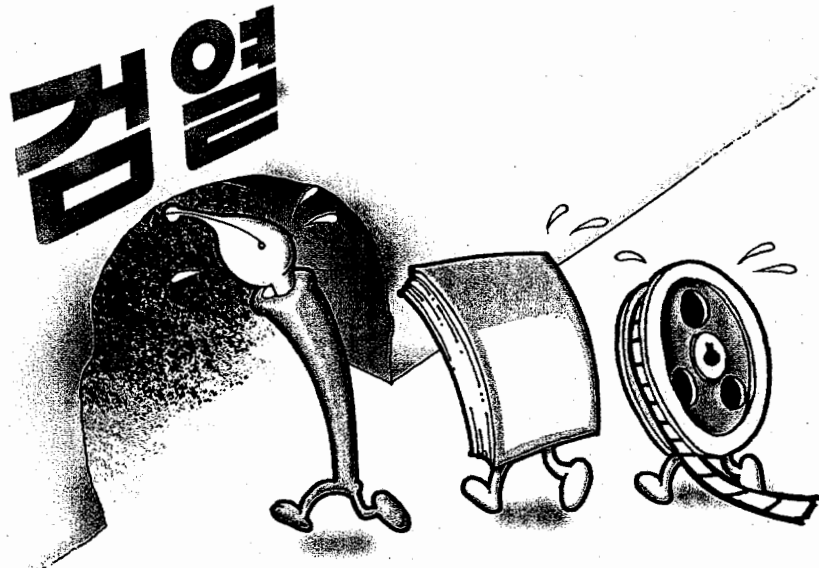
70-80년대의 만화심의에서는 범인을 추적하는 경찰이 "경찰이다. 서라."고 외쳤는데도 서지 않고 달아나는 장면이 '공권력의 권위를 실추시킨다'는 이유로 삭제되는가 하면, 경찰이 체포할 때 피의자가 '잡아도 소용없어. 나는 돈이 많아 좋은 변호사를 고용할테니까'라는 표현은 '위화감을 조성한다'는 이유로 삭제되곤 하였다.

1) 검열과 표현의 자유

이러한 일상적인 검열에 쐐기를 박은 것은 1996년 10월 4일 헌법재판소가 영화검열 사건(93헌가13)에서 당시 영화법상의 영화사전심의제도를 위헌이라고 선언하면서부터이다. 영화 상영 전에 모든 영화필름을 제출받아 당시의 공연윤리위원회가 사전심의의 하고 상영허가를 받은 영화만이 상영될 수 있게 하는 제도는 헌법이 금지하는 검열에 해당한다는 것이었다. 헌법상 죽은 문자에 불과했던 검열금지(檢閱禁止)의 원칙(제21조 제2항)을 비로소 살아있는 규범으로 되살린 것이다. 같은 해 10월 31일 또 다시 헌법재판소는 가수 정태춘씨가 사전심의의 받지 않고 음반을 제작·배포한 사건과 관련하여 당시 음반및비디오물에관한법률상의 음반사전심의제도를 동일한 이유로 위헌선언하였다.

이후 헌법재판소는, 비록 선거운동·국가안보와 관련된 표현영역에서는 소극적인 입장을 견지하긴 했지만, 일반적인 표현영역에서 적극적으로 표현의 자유를 신장시키는 방향으로 나아가고 있다. 위 영화검열결정 이후 영화법이 개정되었는데, 개정법률에서는 심의기관인 영상물등급위원회가 등급을 받기 위해 사전 제출된 영화필름의 내용을 심사하여 문제가 있다고 판단되는 영화에 대해서는 3개월의 범위 내에서 등급분류를 보류할 수 있도록 하고 등급을 받지 않은 영화의 상영을 금지하였다. 등급을 받기 위해서는 문제되는 부분들을 영화제작자가 스스로 삭제해서 재심을 받으라는 취지였다. 이러한 영화등급분류보류제도에 대하여 헌법재판소는 2001년 8월 30일 또 다시 위헌결정을 내렸다(2000헌가9). 이 제도가 여전히 헌법이 금지하는 검열에 해당한다는 이유이다.

이후 다시 개정된 법률은 보류제도 대신 제한상영관제도를 새로이 신설하여, 문제가 있다고 판단되는 영화에 대해서는 “제한상영가” 등급을 부여하고, 그 영화는 제한상영관에서만 상영이 가능할 뿐만 아니라 상영관 밖에서의 홍보나 광고가 전면 금지되고 이를 비디오 등 다른 영상물로 제작하는 것 또한 전면 금지하고 있다. 이 제도가 형사처벌의 대상이 되는 “음란” 영화를 법적으로 허용하는 취지는 아닌 것으로 보인다. 그렇다면 헌법의 보호를 받는 영화 중에서도 일부 영상물등급위원회가 문제 있다고 일방적으로 판단하는 영화들이 제한상영가 등급을 받게 될 것인데, 음란이 아니라 헌법의 보호대상이 되는 영화를 이렇게 과도하게 제한하는 것이 헌법적으로



타당할 것인지 의문이다.

한편, 방송광고와 게임물에 대해서는 아직도 사전심의제도가 존재하고 있다. 이는 방송광고와 게임물이 가지는 표현물의 특성을 반영한 것으로 보이지만, 향후 검열금지의 원칙과의 관계에서 어떤 평가를 받을지는 아직 미지수이다. 그 밖의 표현물에 대해서는 사후심의제도로 전환함으로써 검열금지의 헌법정신을 반영하고 있다는 긍정적인 평가를 일단 내릴 수 있다. 그렇지만 사후 심의를 통한 강력하고 포괄적인 규제체계가 여전히 작동하고 있는 점은 향후 계속해서 표현의 자유를 둘러싼 논쟁의 원인이 될 것이다.

2) 성도덕의 보호와 표현의 자유

헌법은 표현의 자유를 보장하면서도 그로 인해 “공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다.”고 선언하고 있다(제21조 제4항). 사회공동체의 건전한 성도덕을 보호하는 것은 정부의 당연한 책무이다. 문제는 정부가 성도덕의 보호를 위해 성에 관한 정보의 유통을 어느 범위까지 통제할 수 있는가 하는 점이다. 즉, 성인의 시민이 성에 관한 정보를 유통시키고 받아볼 수 있는 자유는 어디까지인가?

이렇게도 현재의 규범상태는 성도덕의 보호에 지나치게 치우쳐 있고 그 만큼 성인의 성표현의 자유는 크게 제약을 받고 있다고 평가할 수 있다. 한 마디로, 현행의 성표현 관련 규범에는 후견적 간섭주의가 여전히 지배하고 있는 것으로 보인다.

현행 법률은 오프라인과 온라인 모두에서 “음란”표현을 제작하여 유통시키는 행위를 형사처벌하고 있다. 이는 성인 시민도 음란정보를 볼 수 없다는 의미이다. 그 만큼 “음란”은 우리 사회에서 법적으로 일체 허용되지 않는 정보이다. 다만, 음란정보를 유통시키지 않고 혼자 집에서 소지하는 것은 처벌하지 않는다. 혼자서 보는 행위까지 규제하는 것은 정부가 사생활영역을 지나치게 침해하는 것이 되기 때문일 것이다.

현행의 성표현 처벌법규

형법

제243조 (음화반포등) 음란한 문서, 도화, 필름 기타 물건을 반포, 판매 또는 임대하거나 공연히 전시 또는 상영한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제244조 (음화제조등) 제243조의 행위에 공할 목적으로 음란한 물건을 제조, 소지, 수입 또는 수출한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률

제65조 (벌칙) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 정보통신망을 통하여 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시한 자
3. 정보통신망을 통하여 공포심이나 불안감을 유발하는 말, 음향, 글, 화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 한 자

② 제1항 제3호의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

성폭력범죄의처벌및피해자보호에관한법률

제14조 (통신매체이용음란) 자기 또는 다른 사람의 성적 욕망을 유발하거나 만족시킬 목적으로 전화·우편·컴퓨터 기타 통신매체를 통하여 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 말이나 음향, 글이나 도화, 영상 또는 물건을 상대방에게 도달하게 한 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다.

“음란”을 규제하는 것은 성도덕보호를 위한 국가의 정당한 책무이다. 헌법재판소도 음란표현은 헌법상의 표현의 자유의 보호범위에 속하지 않는다고 판시한 바 있다(95헌가16). 그러나 문제는 음란의 개념범위가 지나치게 넓어 시대적 변화를 반영하지 못하고 있는 점이다.

우리 대법원은 지난 수십년 동안 “음란”을 “일반 보통인의 성욕을 자극하여 성적 흥분을 유발하고 정상적인 성적 수치심을 해하여 건전한 성풍속이나 선량한 성적 도의관념에 반하는 것”이라고 일관되게 해석해 오고 있다. 그리하여 단원 김홍도가 그린 춘화를 잡지에 실은 것도 음화반포죄로 처벌된다.

김홍도 성풍속도의 잡지게재는 음화반포죄

서울지방법원은 1996년 10월 17일 조선시대 풍속화가 단원 김홍도가 그린 춘화 등을 잡지에 실은 혐의로 구속기소되어 검찰로부터 징역 1년 6월을 구형받은 피고인에 대해 음화반포죄를 적용, 벌금 60만원을 선고하였다. 법원은 “피고인이 낸 월간지 「스파크」에 수록된 단원 등의 작품은 예술성을 인정받은 것이지만 독자의 호기심을 자극시키려는 의도로 편집한 행위는 사회의 정상적인 성적 도의관념을 해치는 것”이라며, “하지만 국부를 모자이크방식으로 처리하는 등 정상참작의 여지가 있어 벌금형을 선고한다”고 설명하였다. (대한매일 1996. 10. 18, 23면)

그러나 대법원의 이 같은 넓은 음란개념은 성인시민이 성에 관한 정보를 유통시키고 볼 수 있는 자유를 지나치게 제약하는 것이다. 보지 않을 자유가 정보수용자의 기본권으로 인정되는 자유민주체제에서 성인시민의 성적 흥분을 억제시키고 성적 수치심을 보호하는 것이 과연 정부의 책무에 해당될 수 있는지 의문이다. 성적 수치심을 느끼는 성인이나 성적 흥분을 자제하고자 하는 성인은 자신의 자유의지에 따라 그 수용여부를 언제든지 선택할 수 있다. 만약 우리 사회의 성인 시민이 '성적 흥분을 유발하고 성적 수치심을 초래하는 성표현'에 접하여 이를 자체적으로 해소할 수 없다고 판단하는 것이라면, 이는 곧 정부가 시민사회의 자율성을 모독하는 것이 될 것이다.

이러한 관점에서 1998년에 헌법재판소가 새롭게 제시한 음란개념은 대법원의 이 같은 후견적 간섭주의를 극복하고 있는 것으로 판단된다. 헌법재판소는 "음란"을 헌법의 보호영역에서 제외하면서도 그 개념범위를 매우 좁게 설정하고 있다. 즉, 음란이란 "인간존엄 내지 인간성을 왜곡하는 노골적이고 지나친 성표현으로서 오로지 성적 흥미에만 호소할 뿐 전체적으로 보아 하등의 문학적, 예술적, 과학적 또는 정치적 가치를 지니지 않은 것"이라고 판시하고 있다(95헌가 16). 향후 성도덕의 보호를 위한 정보정책을 수립하고 집행함에 있어 이러한 헌법재판소의 판시 내용에 유의하여야 할 것이다.

3) 청소년의 보호와 표현의 자유

음란이 아닌, 성인 시민이 볼 수 있는 진한 성표현이나 과격한 폭력장면도 청소년이 그것에 접근하는 것은 제한할 필요가 있다. 성인 시민과는 달리 인격의 형성 중에 있는 청소년은 완전한 소화능력이 없다고 인정되기 때문이다. 그리하여 현행 법률은 음란에 해당하지 않는 성인정보의 생산은 허용하되, 청소년에게의 유통을 금지시키는 기본정책을 채택하고 있다.

따라서 만약 정부가 청소년보호를 위한다는 명목으로 성인정보의 생산 자체를 금지하거나 유통을 전면 금지한다면, 그것은 헌법상 허용되지 않는다. 헌법재판소는 성인이 볼 수 있는 "저속"한 간행물을 출판했다는 이유로 행정청이 그 출판사의 등록을 취소시키는 것은 위헌이라고 결정하였는데, 이 결정에서 헌법재판소는 청소년보호를 위한 표현규제의 헌법적 한계를 제시하였다. 즉, 헌법의 보호를 받는 저속표현을 청소년보호를 위해 그 유통방식이나 범위를 규제할 수는 있지만, 저속표현의 출판 자체를 전면 금지시키는 것은 과도한 수단선택이고 또 "청소년보호라는 명목으로 성인이 볼 수 있는 것까지 전면 금지시킨다면 이는 성인의 알권리의 수준을 청소년의 수준으로 맞출 것을 국가가 강요하는 것이어서 성인의 알권리까지 침해하게 된다"고 판시하였다

(95헌가16).

현재 청소년보호를 위한 표현물규제시스템은 연령을 기준으로 한 “연령등급분류제도”를 한 축으로 하고, 청소년에 유해한 표현물에 청소년이 접근하는 것을 차단하기 위한 “청소년유해매체물제도”를 또 다른 한 축으로 하여 구성되어 있다.

연령등급분류제도는 각종의 표현매체별로 심의를 위해 설치된 여러 심의기관들이 사전 또는 사후심의를 통해 표현물의 내용을 평가하여 연령별로 접근이 가능한 등급을 매기는 제도이다. 이 연령등급분류제도의 대상은 정부기관의 표현을 제외한 민간의 거의 모든 매체와 모든 표현이다. 헌법재판소는 1996년에 영화검열 사건에서 청소년보호를 위해 이러한 등급심사를 사전에 하더라도 이는 헌법상 금지되는 검열이 아니라고 설시한 바 있다(93헌가13). 한편, 심의기관들의 심의과정에서 특정 표현물이 청소년유해매체물로 결정·고시되면, 청소년보호법에 의해 여러 가지 법적 의무가 부과된다.

청소년보호법상의 청소년유해매체물에 대한 규제내용

- (1) 청소년유해매체물의 제작자 또는 제공자는 청소년유해표시를 해야 하고, 포장이 가능한 경우에는 포장의무를 진다(제14·15조).
- (2) 유통업자는 상대방의 연령을 확인하여야 하고, 19세 미만의 청소년에게 유통시켜서는 안 되며, 청소년유해표시 없는 상태에서 또는 비포장상태에서 전시 또는 진열하는 것이 금지된다(제17조).
- (3) 유통업자는 구분·격리하여 전시·진열해야 하고, 자동판매기에 의한 판매가 원칙적으로 금지된다(제18조).
- (4) 방송프로그램은 청소년시청보호시간대에 방송할 수 없다(제19조).

※청소년시청보호시간대 : 평일 : 오후 1시 ~ 오후 10시

공휴일 및 방학기간 : 오전 10시 ~ 오후 10시

- (5) 위 모든 위반에 대하여는 2년 또는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금
- (6) 청소년보호위원회는 표시·포장 없이 유통되는 청소년유해매체물의 소유자 또는 유통업자에게 그 수거를 명할 수 있고, 수거명령대상자가 불명이거나 불이행시에는 직접 수거 또는 파기할 수 있다(제36조).

★ 2002년 헌법재판소는 등급분류를 받지 않은 불법게임물을 행정청이 즉시 수거·폐기하는 것은 헌법에 위반되지 않는다고 결정하였다(2000헌가12). 그러나 이 결정에서 2인의 헌법재판관은 “수거”는 그 필요성이 인정되지만 이를 “폐기”하는 것은 피해의 최소성의 요건에 위배되는 과도한 입법으로서 헌법에 위반된다고 반대의견을 개진하였다.

현행 표현물 심의제도의 현황

심의기관	근거법률	심의대상	심의형태	심의내용	조치사항
한국간행물 윤리위원회	출판및인쇄진흥법	간행물(소설·만화·사진집·화보 집, 전자출판물 포함), 수입추천 외국간행물, 정기간행물	사후심의	유해성	수거·폐기명령
				청소년유해성	연령등급분류
방송위원회	방송법	방송(지상파방송·종합유선방송 ·위성방송), 중계유선방송, 전 광판방송, 인터넷방송	사후심의	공정성 ·공공성	시청자에 대한 사과명 령, 프로그램의 정정 ·중지, 관계자 징계
				청소년유해성	연령등급분류
		방송광고	사전심의	공정성 및 공공성	방송 거부 결정
정보통신 윤리위원회	전기통신사업법	전기통신화선을 통하여 일반에 게 공개를 목적으로 유통되는 모든 정보	사후심의	불법성	거부, 정지, 제한명령
				청소년유해성	전자적 표시의무 (정보통신망법)
영상물등급 위원회	음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률	음반	사후심의	청소년유해성	청소년이용불가결정
		비디오물·게임물	사전심의	청소년유해성	연령등급분류· 등급분류보류· 이용불가(게임물) 결정
	영화진흥법	영화	사전심의	청소년유해성 ·제한상영여부	연령등급분류· 제한상영결정
	공연법	공연물(음악·무용·연극 등), 선전물	사후심의 (신청에 의한 사전심의)	연소자유해성	연령등급분류
	청소년보호법	다른 심의기관의 심의대상물 및 상업적 광고선전물	사후심의 (신청에 의한 사전심의)	불법성	관계기관에 형사처벌 및 행정처분 요청
청소년보호 위원회	청소년보호법			청소년유해성	연령등급분류

4) 인터넷과 표현의 자유

역사적으로 볼 때, 새로운 미디어의 출현에 대해 통상 권력당국인 정부는 그 새로운 미디어가 지니는 언론자유와 함축을 충분히 인식하지 못하여 왔다. 오히려 새로운 커뮤니케이션 기술에 대한 두려움과 의혹은 신기술에 대한 규제를 불러 오는 원인이 되었다. 일찍이 15·16세기 인쇄 매체의 출현에 대해 당시의 권력당국이었던 교황청과 세속정부는 가혹한 검열과 통제로 대응하였었다. 인터넷이라는 새로운 매체에 대해 우리 정부가 대응하는 방식도 두려움과 의혹이 앞선

나머지 일방적인 규제체제를 지향하고 있는 것으로 평가된다.

그 대표적인 것이 “불온통신규제”라고 하는 행정규제시스템이다. 전기통신사업법에 마련된 이 규제시스템은 불온통신(不穩通信)에 대한 정보통신부장관의 거부·정지·제한명령제도를 한 축으로 하고, 그 집행을 담보하기 위한 정보통신윤리위원회의 내용심의제도를 다른 한 축으로 하여 구성되어 있다. 이 제도는 사이버공간에서 건전하지 못한 불온통신을 제거함으로써 건전한 사이버문화를 촉진하기 위한 정당한 목적을 가지고 있다. 그러나 그 방식이 표현의 자유를 과도하게 그리고 일방적으로 제한하는 것이라는 데에 문제가 있었다.

이 규제체제는 이러하다. “불온통신을 억제하고 건전한 정보문화를 확립하기 위하여” 전기통신사업법에 의하여 설립된 정보통신윤리위원회가 사이버공간에서 유통되는 모든 정보를 심의하여 그 결과 불온통신이라고 판단되면, 전기통신사업자에게 ① 불온통신을 행한 이용자에 대한 경고, ② 해당 정보의 삭제, ③ 이용정지나 이용해지를 요구하고, 전기통신사업자가 이러한 시정요구에 불응하면 정보통신윤리위원회는 정보통신부장관에게 건의하여 법적 효력을 가지는 동일한 시정명령을 내리도록 한다. 이 시정명령을 거부하는 전기통신사업자는 형사처벌(2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금) 및 행정제재(사업폐지 또는 사업정지)를 받게 된다.

불온통신규제에 관한 법률내용

전기통신사업법 제53조(불온통신)

- ① 전기통신을 이용하는 자는 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 하여서는 아니된다.
- ② 제1항의 규정에 의한 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 것으로 인정되는 통신의 대상 등은 대통령령으로 정한다.
- ③ 정보통신부장관은 제2항의 규정에 의한 통신에 대하여는 전기통신사업자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다.

불온통신규제의 흐름도

정보통신윤리위원회에 의한 포괄적 사후심의 및 불온통신 결정 → 전기통신사업자에게 시정요구
→ 불응 → 정보통신부장관에게 거부·정지·제한명령 건의 → 정보통신부장관의 거부·정지·제한명령 → 불이행 → 형사처벌 및 행정제재

그러나 이 불온통신규제시스템은 헌법재판소에 의하여 2002년 6월 위헌(6:3)으로 선언되었다(99헌마480). 이 사건에서 헌법재판소는 인터넷을 “가장 참여적인 시장”, “표현촉진적인 매체”라고 규정하면서, 불온통신의 개념, 즉 법 제53조 제1항의 “공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신” 개념이 너무나 불명확하고 애매해서 명확성의 원칙에 위배되며, 이러한 불온통신의 유통을 전면 금지시키는 것은 이 “개념의 모호성·추상성·포괄성으로 말미암아 필연적으로 규제되지 않아야 할 표현까지 다함께 규제하게 되어 과잉금지원칙에도 어긋난다”고 판시하였다. 안녕질서나 미풍양속의 기성질서에 단순히 “有害하다”는 이유로 표현행위를 금지시킨다면, 반대의견이나 소수의견은 차단되어 다양한 의견간의 자유로운 토론과 비판의 가능성은 봉쇄되고 말 것이다. 특히, 기성의 질서와 내재적으로 긴장관계에 있을 수밖에 없는, 창조성·혁신성·고도의 주관성을 본질로 하는 예술표현은 질식되고 말 것이다.

위헌결정 이후 개정된 법률은 불명확한 “불온통신” 개념을 “불법통신(不法通信)”으로 바꾸고, 정보통신부장관의 취급거부·정지·제한명령제도를 그대로 존치시키면서, 헌법재판소가 설시한 의견진술기회를 부분적으로 인정하고 있다. 불온통신규제시스템이 규제의 기본 골격을 그대로 유지한 불법통신규제시스템으로 대체된 것이다. 이 규제시스템에서 기본적으로 문제되는 것은, 표현내용의 “불법성” 판단이 법원의 사법절차에 의해 확정되기 전에, 행정기관의 성격을 지닌 정보통신윤리위원회가 일방적으로 심의 및 불법성 판단을 한 다음 전기통신사업자로서는 거역할 수 없는 시정요구를 함으로써 해당정보를 삭제하거나 이용정지 또는 이용해지를 시킨다는 점에 있다. 진지하게 검토되어야 할 쟁점이다.

건전한 사이버문화의 달성과 청소년보호를 위한 정부의 노력은 정당하고 필요한 것이다. 이를 위해 현재 정보통신윤리위원회가 수행하는 여러 선도 및 계몽활동, 예컨대 정보통신윤리교육, e-Clean Korea 캠페인, 음란스팸차단소프트웨어의 개발 및 보급, 청소년유해정보신고센터(Internet 119)의 운영, 청소년권장사이트 지정, 사이버명예훼손·성폭력분쟁조정센터의 운영 등은 타당하고 필요한 정책방향이라고 하겠다. 그렇지만, 이에 더하여 정보통신부와 정보통신윤리위원회가 사이버공간에서 일방적인 행정규제기관이자 검열관으로 기능한다면, 사이버공간에서 표현의 자유는 심각하게 위축되고 시민사회의 자율성은 그만큼 축소되고 말 것이다. 위 불온통신사건에서 헌법재판소가 “유해성에 대한 막연한 의심이나 유해의 가능성만으로 표현물의 내용을 광범위하게 규제하는 것은 표현의 자유와 조화될 수 없다”고 판시한 것을 깊이 되새겨 볼 필요가 있다.

요컨대, 행정기관의 “일방적인” 불법성 판단에 의한 강제적인 삭제·이용정지·이용해지의 불

법통신규제시스템은 검열금지 및 적법절차의 헌법정신과 조화되기 어렵다고 판단된다. 물론 검열금지 및 적법절차의 원칙이 절대적일 수는 없다. 헌법의 보호대상이 아닌 불법정보를 신속히 차단시켜야 할 긴급한 상황이 명백히 인정되는 경우에는 그 예외가 인정되어야 한다. 다만, 그 예외가 헌법적으로 정당화되기 위해서는 첫째, 긴급한 상황의 존재를 정부측이 입증하여야 하고, 둘째 불법성 판단절차에 있어 최소한의 공정성과 신속성이 담보되어야 할 것이다. 여기서 최소한의 공정성이라 함은 적어도 대립당사자적 구조 하에서 불법성 여부가 결정되어야 한다는 것이고, 신속성이라 함은 불법성 결정이 신속하게 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

표현규제에 적용되는 적법절차의 원칙 -미국 연방대법원의 판결-

미국 연방대법원은 영화에 대한 검열 자체가 곧 위헌이 되는 것은 아니라고 하면서도, 그러나 검열이 표현의 자유에 미치는 위험을 최소화할 수 있는 절차적 보장이 갖추어져 있을 때에만 그것은 헌법적으로 허용된다고 판시하고 있다. 그리고 그 절차적 보장의 내용으로서, ① 당해 필름이 헌법상 보호되지 않는 표현이라는 것의 입증책임이 검열관에게 주어지고, ② 사전제출을 명할 수는 있지만 그에 대한 허가여부가 법령에 정해진 신속한 기간 내에 이루어지도록 규정되어야 하며, ③ 검열위원회는 허가를 하든지 아니면 법원에 금지를 구하는 제소를 할 수 있을 뿐이지, 검열위원회가 상영을 직접적이고 최종적으로 금지할 수 있어서는 아니되며, ④ 그에 관한 사법부의 결정도 신속히 이루어져야 한다는 것 등을 제시하였다. *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51 (1965). 이 판결 이후 Maryland 주는, 영화필름제출 후 5일 이내에 검열위원회가 결정을 하고, 상영불허가결정을 할 경우 3일 이내에 검열위원회가 상영금지를 구하는 injunction을 법원에 신청하며, 신청 후 7일 이내에 사법부의 결정이 나고, 불허가에 대한 입증책임을 검열위원회가 부담하는 것으로 법을 개정하였으며, 이 개정법에 대하여 연방대법원은 다시 심리한 결과 4:4(Douglas 대법관 불참)로 팽팽히 의견이 갈렸고 결과적으로 합헌으로 종결된 셈이 되었다. *Grove Press, Inc. v. Maryland State Board of Censors*, 401 U.S. 480 (1971).

2. 사례로 본 표현의 자유

1) 익명표현의 자유는 보장되는가? - 게시판실명제와 3진아웃제

참여정부가 출범한 2003년 초 정보통신부는 인터넷에서 익명성 때문에 건전한 토론문화가 정착되지 못하고, 명예훼손이나 협박 등의 범죄행위가 횡행하고 있다고 판단하고, 인터넷의 정화와 건전한 토론문화의 정착을 위해 정보통신부 홈페이지 게시판에 실명제를 도입하였다. 그리하

여 정보통신부의 게시판에 글을 쓰고자 하는 국민은 자신의 주민등록번호와 이름을 입력하여 실명확인을 한 후에야 표현행위를 할 수 있게 되었다. 실명확인에는 정보통신산업협회와 한국신용평가정보가 수집하고 있는 개인신용정보와 대조하는 방식으로 이루어진다. 또한 2003년 4월 초 청와대 게시판은 욕설과 비방 글을 3회 올린 실명 네티즌에 대해 1주일간 로그인을 막는 '3진아웃제'를 도입하는 게시판운영원칙을 공지하였다. 또 익명으로 운영되는 자유게시판에는 하루 한 IP주소 당 10회로 글쓰기를 제한하였다.

정부의 이러한 게시판정책에 대해 대다수 시민단체들은 네티즌들 사이에서 건전한 인터넷문화 정착을 위한 자정운동이 벌어지고 있는 상황에서 강제적인 실명제 도입 방침은 역효과는 물론 프라이버시 침해 논란을 야기할 수 있다고 지적하고 있다. 게시판실명제는 네티즌에게 '자기검열'을 요구해 건전한 토론문화를 유도하기는 커녕 토론문화 자체를 없애버릴 우려가 있다는 주장이다. 그러나 한편으로 표현의 자유의 남용을 막기 위한 게시판실명제에 찬성하는 입장도 상당수 존재한다.

이 문제는 우리 사회가 익명표현의 자유를 얼마나 수용할 수 있는가에 달려 있다. 익명표현의 자유는 자신의 신원을 밝히지 않은 채 익명 또는 가명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 자유를 말한다. 익명표현의 자유는 특히 억압적이고 권위주의적인 정부규제나 사회규범 아래에서 그 빛을 발하게 된다. 특히 사회적 약자나 소수자에게 있어서 익명표현의 자유는 중요한 의미를 지닌다. 자신의 신원이 밝혀져 보복이나 괴롭힘 또는 차별에 대한 두려움 없이 소수자로서 또는 새로운 사상가로서 일반대중에게 익숙하지 않은 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하고 전파할 수 있을 때에 다수가 강요하는 부당한 진리와 사상이 교정될 수 있는 가능성이 열리는 것이다. 또한 온라인 익명은 흔히 오프라인 세계에서 엘리트연사가 담론을 지배하는 것을 가능하게 해주는 여러 신분징표들, 예컨대 인종, 계층, 성, 출신민족, 그리고 나이 등을 숨길 수 있도록 하여 줌으로써 누구나 사회적 담론을 주도할 수 있는 가능성을 열어 준다.

아직 이 주제에 대해 헌법재판소나 대법원에 의한 법적 평가가 내려진 바가 없지만, 미국의 연방대법원은 전통적으로 기본권으로서의 익명표현의 자유를 인정하고 있다. 일찍이 1960년에 미 연방대법원은 전단배포자의 신원확인을 강제하는 것은 익명표현의 권리(right to anonymous speech)를 침해하는 것이라고 결정하였으며(Talley v. California), 1995년에는 선거유인물을 발행하는 사람이나 선거본부의 이름과 주소가 명기되지 않은 경우에 그 유인물의 배포를 금지시키는 Ohio주 법률을 위헌 선언하였다(McIntyre v. Ohio Elections Commission).

2) 중학교 미술교사 성기묘사그림 홈페이지 게시 사건

중학교 미술교사가 자신의 홈페이지에 자신이 제작한 미술작품과 사진 등의 영상을 게시하였다. 문제가 된 게시내용은 ① 여성의 다리를 벌려 노출된 성기를 정면으로 세밀하게 묘사한 그림인 '그대 행복한가', ② 환자용 변기에 놓인 남성의 성기를 그린 '무제', ③ 본인과 임신 중인 처가 전나로 함께 서서 정면으로 성기를 노출하여 촬영한 사진 '우리 부부', ④ 청소년이 등장하여 성기가 발기된 채 양주먹을 불끈 쥐고 있는 그림인 '남자라면', ⑤ 발기되어 있는 남성의 성기 및 그 성기에서 분출되는 정액을 화면 중앙에 세밀하게 그린 '남근주의', ⑥ 여성의 음모, 팬티, 엉덩이 등이 노출된 하드코어 포르노물의 일부장면을 동영상으로 편집하고, 그 밑으로 '헉헉'이라는 글자가 오른쪽에서 왼쪽으로 진행되도록 구성한 동영상 '포르노나 볼까' 등이다.

2001년 6월 검찰은 미술교사를 음화반포죄로 기소하였으나, 1심 법원과 2심 법원은 모두 무죄를 선고하였다. 1심 법원의 무죄이유는 다음과 같다. "[이들 그림과 사진은] 피고인이 호색적인 흥미를 돋우기 위한 것이 아니라, 오히려 성상품화에 반대한다는 제작의도를 강조하기 위한 것이라는 점, '포르노나 볼까'는 언뜻 보면 포르노그라피를 연상하게 하는 동영상처럼 보이지만, 조금만 더 보면 누구나 포르노그라피가 아니라는 것을 어렵지 않게 알아차릴 수 있는 점, 이 사건 그림 등의 전반적인 인상이 선정적으로는 보이지 않도록 제작되었다는 점, 나아가 이 사건 그림 등과 피고인의 홈페이지에 게시된 다른 미술작품 및 사진들과의 상관관계 및 전체적인 구성, 피고인의 홈페이지의 독특한 전개방식 등에서 성상품화를 반대하는 피고인의 제작의도가 쉽사리 파악되는 점에 비추어 보면, 이 사건 그림 등이 전체적으로 보았을 때 사회통념상 허용 범위를 벗어날 정도로 주로 호색적 흥미를 돋우기 위한 것이거나, 공연히 성욕을 흥분 또는 자극시키고 또한 보통인이 정상적인 성적 수치심을 해하고 선량한 성적 도의 관념에 반하는 것이라고 인정하기 어렵다." (대전지법 홍성지원 2001고합54 판결, 2002. 12. 27 선고).

이 판결은 종래의 "성기노출=음란물"이라는 등식을 깨었다는 점과 겉모습만을 보고 예술작품을 재단하려는 검찰과 사회에 경종을 울렸다는 데에 큰 의미가 있다. 그러나 당사자인 미술교사는 검찰에 의해 긴급체포되고 학교로부터 3개월 정직처분을 받았을 뿐만 아니라, 이후 다른 학교로 복직하면서 학부모들로부터 '음란죄로 벌 받은 사람이 왜 우리 학교에 오느냐'는 괴로운 항의를 받기도 하였다. 검찰의 기소 후 1년 6월만에 무죄판결이 났지만, 그 동안 당사자가 겪은 고초는 쉽게 회복될 수 없을 것이다. 표현행위를 과도하게 그리고 일방적으로 규제하는 정책은 이미 그 존재 자체만으로 표현에 대한 '위협적 효과'(chilling effect)를 가진다.

3) 리니지게임 청소년불가 판정

표현물이 청소년유해매체물로 결정·고시되면 많은 법적 규제와 제한이 곧 바로 가하여지고 사실상의 파생적 효과 또한 적지 않다. 지난 2002년 10월 17일 영상물등급위원회는 엔씨소프트(주)의 유명한 온라인게임인 [리니지]에 대해 청소년이용불가 판정을 내림에 따라 18세 미만의 청소년에게 리니지 게임을 이용하게 하는 것이 곧 바로 불법이 되었다. 엔씨소프트(주)에 따르면, 당시 리니지 게임의 이용자 중 18세 미만이 30-40%에 이르렀다고 한다. 이 결정 직후 주식 시장에서는, 리니지 게임으로부터 전체 수익의 37%를 얻고 있던 엔씨소프트(주)의 주식이 곤두박질하면서 계속 하한가를 기록하였다. 이 사건은 행정기관에 의한 일방적인 청소년유해매체물 결정의 파급효과가 어떤 것인지를 보여주는 단적인 예이다. 이후 엔씨소프트(주)는 문제된 플레이어 킬링 부분을 고쳐 12살·15살 등급을 다시 받았다.

이처럼 엄청난 법적 및 경제적 효과를 수반하는 청소년유해매체물 결정이 행정기관에 의해 일방적으로 행하여지고, 그 결정에 대해서는 행정법의 일반법리에 따라 이른바 공정력(公定力)이 인정되어 행정소송을 통해 그 결정이 취소되기까지는 유효한 것으로 통용되어진다. 따라서 설령 수개월 또는 수년 후에 행정소송에서 취소판결이 내려진다고 하더라도 그 동안 청소년에게 유통이 금지되는 효과는 표현행위자에게는 가히 치명적이라고 하지 않을 수 없다.

한편, 2003년 10월 10일 영상물등급위원회는 「리니지2」에 대해서도 청소년이용불가(18살 이용가) 판정을 내렸는데, 그해 1월 공개시범서비스를 앞둔 사전심의 때에는 '15살 이용가' 판정을 내린 바 있었다. 유료화 전환에 따른 재심의과정에서 동일한 내용물에 대한 등급판정이 바뀐 것이다. 표현물에 대한 일방적 규제의 문제점을 검토해 볼 필요가 있다.

3. 표현의 자유의 실현과제

첫째, 현행 표현물규제시스템에 담긴 후견적 간섭주의를 극복해야 한다. 사회의 성문화관에도 상당한 변화가 일어나고 있고, 이제 우리 시민사회의 구성원들도 성숙한 민주시민으로서의 자질을 가지고 있다고 보아야 한다. 유해한 표현에 접하여 성인 시민이 스스로 그 해악을 해소할 수 있는 시민사회의 자율성을 긍정하여야 할 것이다. 정부가 “시민”을 “백성”으로 취급하는 과거 권위주의 언론관에서 벗어나야 할 것이다. 또한 정부는 높은 수준의 성도덕을 요구하거나 도덕국가로 지향해서는 안 된다. 높은 도덕을 실현하려는 법은 많은 국민이 지키기 어려워 대다수의 국

민을 잠재적인 범법자로 만들 것이고, 그 결과 법집행기관의 자의적인 단속에 걸려 재수 없게 법의 제재를 받는 범위반자는 자신의 범위반사실에 대해 더 이상 수치심을 느끼지 않을 것이며, 준범의식은 사라지고 법의 권위는 실추되어질 것이기 때문이다.

둘째, 행정청에 의한 일방적인 규제시스템을 헌법이 요구하는 적법절차의 원칙에 입각하여 재검토하여야 한다. 행정청이 일방적으로 유통금지 결정을 내리고, 이 결정에 불복이 있으면 국민이 행정소송을 제기하여 다투라고 하는 것은 표현의 자유에 대한 심각한 위축효과를 가져온다.

셋째, 디지털 정보혁명이 담고 있는 언론자유와 가치를 충분히 인식하여야 한다. 디지털 전자매체는 기존의 아날로그 전자매체가 형성시켰던 중앙집권적이고 폐쇄적인 커뮤니케이션 환경을 분권적이고 개방적인 구조로 변화시키고 있다. 탈중앙화된 분배구조와 정보수문장의 부존재, 무한한 정보생산능력과 정보유통채널의 존재, 정보전달에 있어서 시간과 공간의 극복, 매우 저렴한 정보생산과 유통의 비용, 정보전달의 쌍방향성, 정보구성의 연상적 구조(Hypertext), 상대적 익명성, 암호도구의 사용 등의 특성으로 인해, 인터넷은 인류역사상 유례없이 사상과 정보의 자유로운 교환을 가능하게 하는 놀라운 표현매체로 등장하였다.

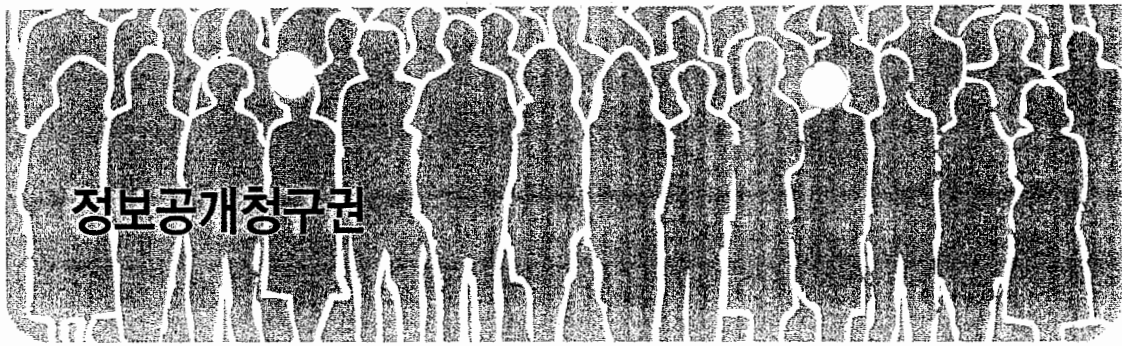
사이버공간의 이 같은 분권적이고 개방적인 커뮤니케이션 구조야말로 자유민주헌법의 언론자유조항이 담고 서 있는 물적 토대의 가장 이상적인 모델인 것이다. 인쇄매체의 출현으로 형성되었던 분권적이고 개방적인 커뮤니케이션 구조가 500여년이 지나 인터넷매체에 의해 진정 그 참모습이 드러나게 된 것이다. 그러므로 이 사이버공간이야말로 언론자유와 헌법적 가치가 진정으로 꽃필 수 있는 공간이며, 따라서 이 표현매체에 대한 정부의 내용적 및 구조적 규제는 헌법적으로 쉽게 용인되어서는 안 된다. 국회와 행정부 그리고 법원은 모두 언론자유와 헌법적 가치가 실현될 수 있도록 헌법해석을 해야 하는 의무를 진다.

■ 읽을거리

- 로렌스 레식 지음, 김정오 옮김, 『코드 - 사이버공간의 법이론』, 나남, 2002.
- 박용상, 『표현의 자유』, 현암사, 2002.
- 박용상, 『표현의 자유와 음란규제 및 청소년보호』, 『헌법논총 제13집』, 헌법재판소, 2002.
- 이인호, 『디지털시대의 정보법질서와 정보기본권』, 『정보사회에 대비한 일반법연구 IV』, 정보통신정책연구원, 2002. 12.
- 이인호, 『예술의 자유와 성도덕의 보호 : 음란개념에 대한 새로운 해석관점』, 『스포츠와 법 제4권』, 한국스포츠법학회, 2003.
- 이인호, 『방송·통신의 융합과 언론의 자유』, 『공법연구 제28집 제4호 제1권』, 한국공법학회, 2000.
- 정재황 외 4인, 『사이버공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구』, 헌법재판소, 2002.
- 황성기, 『현행 게임물 내용심의제도의 법적 문제점』, 『인권과 정의 제327호』, 대한변호사협회, 2003년 11월호.
- 황승흠·황성기, 『인터넷은 자유공간인가?』, 커뮤니케이션북스, 2003.

■ 토론거리

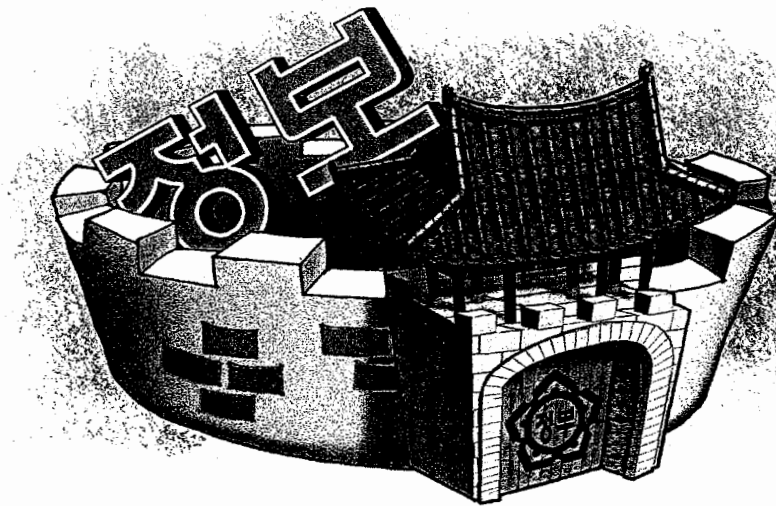
1. 성인시민이 보아서는 안 되는 폭력표사가 있을 수 있는가? 정부는 성인을 보호하기 위하여 폭력표현을 어디까지 규제할 수 있는가?
2. 표현의 자유와 명예·초상권·프라이버시 등의 인격적 이익을 어떻게 조화시킬 것인가?
3. 자유로운 정보유통의 가치와 저작권보호의 가치를 어떻게 조화시킬 것인가?
4. 사이버공간에서 성인의 표현의 자유를 함부로 제한하지 않으면서 동시에 청소년을 보호하기 위한 정책적·기술적 방안이 무엇인가?
5. 사이버공간의 기술은 점차 익명의 가능성을 상실시키는 방향으로 가고 있다. 사이버공간에서 익명의 가치는 존중되어야 하는가? 익명으로 표현하고 행동하고자 하는 욕구는 민주시민에게 인정되어야 할 근원적인 욕구인가? 익명의 자유를 얼마만큼 인정해야 할 것인가?



1. 정보공개청구권의 보장 현황

정부가 국민으로부터 부여받은 권한을 남용하지 않도록 하기 위한 방법 중의 하나는 정부활동이 투명하게 이루어지게 하는 것이다. 이 투명성이 확보됨으로써 주권자인 국민은 언제든지 정부활동을 평가하고 또 감시할 수 있게 된다. 헌법이 국회의회의공개의 원칙(제50조)과 재판공개의 원칙(제109조)을 선언하고 있는 것은 모두 이러한 취지이다. 정부활동의 투명성을 확보하기 위한 또 다른 방법이 모든 국민에게 정보공개청구권을 인정하는 것이다. 즉, 정부활동의 과정 및 결과를 담고 있는 정보를 공개하도록 요구할 수 있는 권리를 국민 개개인에게 주는 것이다. 국민 개개인은 이 권리의 행사를 통해서 주권자로서의 위신과 기능을 행사하게 된다.

헌법재판소는 일찍이 1989년과 1991년에 두 차례에 걸쳐 이러한 정보공개청구권이 헌법상의 기본권임을 선언한 바 있다. 이후 국회는 이 기본권을 구체화하는 법률로서 1996년에 「공공기관



의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라 한다)을 제정하였고, 이 법률은 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다.

정보공개법은 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 등의 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드·컴퓨터기록 등의 정보를 원칙적으로 공개하도록 하는 기본정책을 표방하고 있다. 다만, 국가안보를 담당하는 기관에서 안보목적으로 수집·작성된 정보는 처음부터 이 법률의 적용을 받지 않으며, 법률이 정하고 있는 비공개대상정보에 대해서는 공공기관이 비공개결정을 내릴 수 있도록 하고 있다.

아무튼 이 법률에 의하여 모든 국민은 정보공개청구권을 가지며, 공공기관은 이 권리가 존중될 수 있도록 이 법률을 운용하여야 하고 그에 맞게 소관 관련법령을 정비하여야 한다. 더 나아가, 공공기관은 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하여야 하는 의무를 진다.

한편, 정보기술의 활용을 통하여 대국민 고객지향성이라는 이념 하에 시민위주의 질 좋은 행정서비스를 제공하는 이른바 “전자정부”의 이념은 점차 구체화되고 있다. IT강국으로 부상하기 위해 우리 정부는 1998년부터 꾸준히 전자정부사업을 추진한 결과 여러 부문에서 가시적인 성과를 거두고 있다.

전자정부 단일창구(www.egov.go.kr)를 통해 인터넷민원신청 및 발급서비스를 제공하고, 각 기관의 홈페이지를 통해 유익한 정보들을 풍부히 제공하며, 행정정보소재안내시스템을 통해 정부가 보유하는 데이터베이스에 직접 연결시켜 정보검색을 용이하게 하고 있다. 또한 이러한 전자정부 구현을 법제도적으로 뒷받침하기 위하여 「전자정부 구현을 위한 행정업무등의 전자화촉진에 관한 법률」(일명 “전자정부법”)을 제정하여 2001년 7월부터 시행하고 있다. 이 법률은 “정부기관의 생산성·투명성 및 민주성”을 정책목표로 설정하고 있다.



우리나라의 전자정부지수

유엔이 2002년 6월에 세계 190개국을 대상으로 전자정부지수(E-government Index)를 평가한 결과에 따르면, 우리나라는 2.30으로 세계 15위를 기록하여 최고수준그룹에 속하고 있다. 전체 평균이 1.62이고, 미국이 3.11로 1위를 차지했으며 프랑스가 14위(2.33), 일본이 26위(2.12)를 기록하였다.

정보공개청구권을 실질적으로 구현하는 이러한 전자정부의 노력은 높이 평가되어야 한다. 다만, 투명성과 민주성의 정책목표를 달성하기 위해서는 보다 더 적극적인 정보공개정책을 추진해

나가야 할 것이다. 1996년에 제정된 현행 정보공개법은 당시 전자정부의 이념이 충분히 내재화 되지 못한 상태에서 마련되었기 때문에, 공공기관이 예외적으로 공개하지 않을 수 있는 비공개 대상정보(제7조)를 제1호에서부터 제8호까지 매우 광범위하게 규정하고 있다. 이들 광범위한 예외규정은 자칫 정보공개의 원칙을 무색하게 만들 수도 있음에 유의하여야 할 것이다.

정보공개정책의 기본지침

공공기관의정보공개에관한법률

제3조 (정보공개의 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

제5조(공공기관의 의무) ① 공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다.

② 공공기관은 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하여야 한다.

제6조(정보공개청구권자) ① 모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.

제7조(비공개대상정보) ① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

1. ~ 8. 생략

② 공공기관은 제1항 각호의 1에 해당하는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개의 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다.

제12조 (부분공개) 공개청구한 정보가 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.

제21조 (정보제공) 공공기관은 공개청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다.

제22조(주요 문서목록의 작성·비치등) ① 공공기관은 일반국민이 공개대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요 문서목록 등을 작성·비치하여야 한다.

② 공공기관은 정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 한다.

전자정부 구현을 위한 행정업무등의 전자화촉진에 관한 법률

제9조 (행정정보공개 원칙) 행정기관이 보유·관리하는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개되어야 한다.

2. 사례로 본 정보공개청구권

판공비 공개청구 사건

최근 정부의 기관장이 사용하는 업무추진비라는 명목의 판공비에 대한 정보공개가 사회적 이슈가 된 적이 있다. 예산 집행의 투명성 확보와 국민의 알권리 보장 차원에서 공개되어야 한다는 입장이 있는 반면, 공개를 거부하는 기관장 입장에서는 정보공개법상 비공개사유인 “업무수행에 현저한 지장” 또는 “사생활침해”를 이유로 들고 있다. 기관장이 특정 인사를 만나 오찬을 했거나 행사를 개최한 내용에 대해 시기와 장소, 이름 등을 공개할 경우 참가한 사람의 신분이 공개되어 프라이버시를 침해할 소지가 있다는 것이다.

이 문제는 결국 법원이 정보공개 쪽으로 판결을 내림으로써 일단락되었다. 속초시의 시민단체가 속초시장 및 속초시의회의장을 상대로 기관운영업무추진비 등을 지출하면서 작성한 지급결의서, 업무추진비집행내역서, 일상경비정리부, 현금출납부 내지 집행내역확인서, 영수증 등 지출증빙서류 등을 사본교부의 방법에 의하여 공개하여 줄 것을 청구한 사안에서, 1심 법원(춘천지방법원)과 2심 법원(서울고등법원)은 공개의 이익이 사생활보호의 이익보다 크고 업무수행에 현저한 지장을 초래하지도 않는다는 이유로 공개결정을 내렸으며, 3심인 대법원도 2심 법원의 판결을 승인하였다(대법원 2000두10926 판결, 2003. 5. 30 선고).

3. 정보공개청구권의 실현과제

첫째, 정보공개청구권을 보장하는 기본취지는 원래 “국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보”(정보공개법 제1조)하고자 하는 데에 있었다. 그러나 오늘날 정부가 구축·보유하는 방대한 정보들은 민간기업 등에서 그 활용가치가 매우 높은 것들이 많다. 예컨대, 법원행정처가 구축하고 있는 방대한 판례DB는 현재와 같이 대법원 홈페이지에서 그 일부 원문만을 부분적으로 제공하는 단편적인 정보제공의 형태로서는 그 효용가치가 현저히 낮을 수밖에 없다. 반면에, 그 판례DB를 민간의 상업적인 법률정보 데이터베이스회사에서 가공하여 보다 다양한 분류와 서비스가 가능한 양질의 판례DB를 생산해내도록 허용한다면 우리 법문화의 수준은 분명한 단계 업그레이드될 것이다. 많은 비용을 투입하여 구축한 법원행정처의 판례DB를 기업적 가

치창출의 원리에 따라 민간기업에게 개방한다면 그로 인한 사회의 이익은 배가될 것이다. 이제 정보공개청구권은 전통적인 정부활동의 감시기능을 넘어서서 공공기관 보유 정보를 활용한 사회적 가치의 창출기능으로 그 의의가 확장되고 있다. 전자정부법 제9조가 “국민생활에 이익이 되는 행정정보는 적극적으로 공개되어야 한다”는 원칙을 천명하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

둘째, 현행 정보공개법상 공공기관이 공개하지 않을 수 있는 비공개대상정보(제7조)가 1호에서부터 8호까지 매우 광범위하게 규정되어 있으나, 이들 각호 규정상의 불확정개념들을 가급적 좁게 해석·적용함으로써 정보공개의 원칙이 실질적인 것이 될 수 있도록 정책집행이 이루어져야 한다.

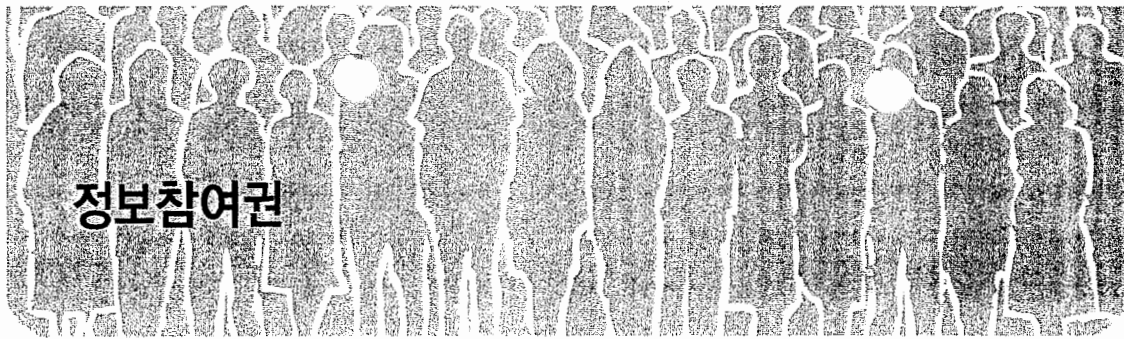
셋째, 설령 비공개대상정보라도 그 비공개의 필요성이 없어진 때에는 적극적이고 전향적인 자세로 당해 정보를 공개하여야 한다. 그리고 비공개로 분류된 정보에 대하여 정기적으로 공개 여부를 재평가하는 체계를 구축해야 한다.

■ 읽을거리

- 경건, '공공정보의 공개·제공법제의 개선방안 : 접근성확대를 위한 공공정보의 관리', 『인터넷법률 제16호』, 법무부, 2003년 3월호.
- 성낙인, '정보공개법의 시행과 문제점에 관한 고찰', 『법학 제120호』, 서울대학교 법학연구소, 2001.
- 한위수, '정보공개법 : 현행법에 따른 운영실태 및 평가', 『시민과 변호사 제112호』, 서울지방변호사회, 2003년 5월호

■ 토론거리

1. 정보공개청구권과 사생활보호의 가치는 어떻게 조화되어야 할 것인가?
2. 행정업무의 원활한 수행과 정보공개청구권을 어떻게 조화시킬 것인가?



정보참여권

1. 정보참여권의 보장 현황

정보참여권은 정보의 자유를 실질적으로 보장하기 위한 적극적인 성격의 정보인권이다. 때문에 정부는 이 기본권의 보장을 위해 능동적으로 정보격차를 해소해야 하는 책무를 진다. 정부의 적극적인 의지와 노력 없이 이 정보참여권은 실현될 수 없기 때문이다.

그 동안 우리 정부는 국가사회의 정보화를 촉진하기 위한 많은 시책을 수립·시행하여 오고 있다. 1995년에는 정보화촉진기본법을 제정하여 그 동안 추진해 온 정보통신기반을 더욱 고도화하고 정보통신산업을 보다 활성화하기 위한 제도적인 기본틀을 마련하였다. 그 결과 국가사회의 정보화기반은 세계적인 수준에 이르고 있다.

우리나라의 정보화수준

- (1) 국내 인터넷 이용자수(6세 이상 월평균 한번 이상 인터넷을 이용하는 사람)는 2002년 6월 현재 2,565만명(58%)으로서 2001년 말 2,438만명(56.6%)에서 127만명(1.4%) 증가하였다.
- (2) 정보통신부 조사에 따르면, 초고속 인터넷 가입자 수는 2002년 6월 말 기준으로 921만명에 이르며, 이는 전국 1,450만 가구 기준으로 64%, 4,700만 인구 비율로는 20%에 해당된다.
- (3) 국내 홈페이지는 2000년말 약 40만개 수준에서 2002년 6월 현재 약 88만개로 증가하고 있다(인터넷통계월보 2002년 6월, 한국인터넷정보센터).
- (4) 2002년 7월 24일 대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 일본의 노무라경제연구소를 인용하여 발표한 바에 의하면, 우리나라의 인터넷 보급률이 아시아에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 2001년 말 현재 한국의 인터넷 보급률은 51.5%로 미국(53.9%)에 비해 낮았으나 홍콩(39.3%), 일본(37.8%), 대만(35.1%), 싱가포르(29.9%)보다 높은 것으로 나타났다. 특히 ADSL 등 인터넷 고속접속망의 세대 보급률(100가구당 가입자)은 한국(48.7%)이 홍콩(29.4%), 싱가포르(18%), 대만(17.9%), 미국(7.4%), 일본(6.4%) 등에 비해 단연 높은 것으로 나타났다.

그러나 이 같은 높은 수준의 정보화기반에도 불구하고, 계층간·세대간·도농간·학력간 정보격차의 문제는 해소되지 않고 있어 중요한 사회문제가 되고 있다.

정보화촉진기본법은 “지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무제공”(제3조 제

정보격차 현황

	소득	장애유무	지역	연령	성
	400만원 이상	비장애인	대도시거주자	10대 이하	남 성
	73.4	59.4	61.6	91.4	65.2
	100만원 미만	장애인	농어민	50대 이상	여 성
	22.9	22.4	11.9	9.3	53.6
	50.5	37.0	49.7	82.1	11.6

출처: 한국인터넷정보센터, 한국정보문화진흥원(2002년 12월말 인터넷 이용률 기준)

4호)을 정보화시책의 기본원칙의 하나로 제시하고 있지만, 그 동안 정보화정책은 정보화의 양적 팽창 및 산업발전에 보다 중점을 두어 왔다고 할 수 있다. 이제 정보격차의 해소에도 높은 수준의 정책적 비중을 두어야 할 때이다.

그리하여 정부는 2001년에 「정보격차해소에관한법률」을 마련하여 저소득자·농어촌지역 주민·장애인·노령자·여성 등 경제적·지역적·신체적 또는 사회적 여건으로 인하여 생활에 필요한 정보통신서비스에 접근하거나 이용하기 어려운 자에 대하여 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 정보이용을 보장하기 위한 제도적 틀을 마련하였다. 이 법률에 의하면, 5년 마다 정보격차해소 종합계획을 수립하고, 이에 따라 관계중앙행정기관은 매년 정보격차해소 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다. 그리고 정보격차해소를 위한 사업을 추진하기 위한 기구로서 한국정보문화진흥원을 설립하여, 지금까지 주부인터넷, 빈곤층에 대한 PC보급, 농어촌정보화, 교도소정보화, 소년소녀가장에 대한 PC 보급, 장애인정보화사업의 실시, 그리고 빈민지역과 정보화소의 지역에 지역정보센터를 설립하고 정보화교육을 실시하는 등 여러 정책을 의욕적으로 추진하고 있다. 물론 이 같은 노력은 긍정적으로 평가되어야 할 것이지만, 그 동안 양적 팽창에 치중한 감이 없지 않다. 이제는 정책의 추진목표가 양적 팽창에서 질적 향상으로 전환되어야 할 것이다.

2. 사례로 본 정보참여권

정보소외계층을 위한 정보통신부 홈페이지의 기능강화

2002년 시민단체가 정부기관 홈페이지를 대상으로 접근성을 평가했을 당시 이용자가 마이크로소프트의 인터넷 익스플로러를 사용해야만 홈페이지상의 자료를 제대로 볼 수 있었다. 그런데

2003년 11월 현재 정보통신부는 정보소외계층을 위한 접근성을 대폭 높이고 있다. 우선 네스케이프나 모질라와 같은 공개 소프트웨어로 접속하더라도 깨지는 현상이 없어졌으며, 다양한 소프트웨어 제공을 통해 특정 소프트웨어가 없더라도 문서를 읽을 수 있도록 하고 있다. 또한 전화 모뎀 사용자와 시각장애 네티즌을 배려하는 기능도 추가하고 있다. 첫화면에서 '텍스트' 모드를 선택하면 다음 화면부터는 광고나 그림 없이 문자만 떠 빠른 속도로 자료를 받을 수 있으며, 시각장애 네티즌들은 '시각장애인용' 모드를 선택하면 문서 내용을 음성으로 들을 수 있도록 하였다. 또한 리눅스나 매킨토시 이용자들이 전자민원을 이용하지 못하는 문제를 해결하는 작업도 진행하고 있다고 한다. 정보참여권의 보장은 조그마한 것에서부터 세심한 배려를 필요로 한다.

3. 정보참여권의 실현과제

첫째, 정보소외계층의 국민들은 우선 사이버공간이라고 하는 정보활동을 통한 새로운 관계형성의 장이 존재한다는 사실 및 그것의 유익함을 알 수 있어야 한다. 변화하는 정보기술과 정보문화를 알지 못하는 사람들에게 있어서 정보혁명만은 무의미한 것이다. 교육과 홍보를 통해 정보문화를 확산시켜야 할 정부의 책무가 여기에서 나온다.

둘째, 어떤 지역의 사람이든지 사이버공간에 용이하고 효율적으로 접근할 수 있도록 충분한 정보통신기반시설이 확보되어야 하고, 또한 신체적 장애를 가진 사람들도 쉽고 편하게 사이버공간에 접근할 수 있도록 정보기술의 응용이 이루어져야 한다. 이를 위해 기반시설의 확충 및 응용기술의 개발을 위한 정부투자 및 정책개발이 시급하게 이루어져야 할 것이다.

정부는 2001년 12월에 「장애인, 노인 등의 정보통신접근성 향상을 위한 권장지침」을 마련하여, 향후 민간기업들이 장애인 등 정보소외계층의 정보활용능력을 높이기 위한 서비스나 단말기의 개발에 관심을 갖도록 촉구하였으며, 2002년 5월에는 그 일환으로 장애인 등을 위한 접근성 관련 기술의 표준화 및 정책방향을 제시하기 위하여 「정보통신접근성향상 표준화포럼(IABF)」을 창립하였다. 실질적이고 내실 있는 활동을 기대해 본다.

셋째, 누구나 언제 어디서나 적당한 요금으로 사이버공간에 접속할 수 있어야 한다. 따라서 보편적 의무(universal service) 개념이 초고속인터넷에도 원칙적으로 적용되어야 할 것이다. 현행 전기통신사업법 제3조의2는 모든 전기통신사업자에게 보편적 의무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다고 규정하고 있다. 그러나 통신시장이 완전 민간 경쟁체제로 바뀌는 현재의 상황에서 보편적 의무 제공의무를 집행하는 것이 현실적으로 쉬운 일은 아니다. 지난

2002년 7월 30일 정보통신부는 현행의 보편적 의무제도에 대한 개선안을 새로이 마련하고 초고속인터넷을 보편적 의무에 포함시키겠다는 방침을 발표한 바 있다. 기본방향은 올바르게 설정되었다고 평가된다. 지속적으로 제도개선과 정책개발을 추진해 나가야 할 것이다.

보편적 의무제도의 운영

현재의 보편적 의무제도는 2년마다 시내전화, 공중전화, 도서무선, 선박무선 등 서비스 제공에 비용이 과다하게 드는 보편적 의무를 제공하는 통신사업자를 정보통신부장관이 지정하고 발생손실을 총 매출액 50억원을 초과하는 기간통신사업자들이 일정 비율에 따라 분담하도록 하고 있다. 그리하여 보편적 의무사업자로 지정된 KT가 2000년에 7599억원의 손실을 봤으며 이 중 10.6%인 803억원을 14개 손실분담사업자로부터 보전받았다. 손실보전율이 10% 남짓이기 때문에 KT에게는 과도한 부담이라고 하겠다. (전자신문 2002년 7월 31일)

넷째, 정보참여권은 단순히 인터넷서비스를 쉽게 제공받을 수 있고, 이용능력을 향상시킨다는 관점에서만 바라보아서는 안 된다. 다시 말해서, 정보소외계층을 단순한 정보소비자로 이해해서는 안 되며, 그들이 진정한 정보의 생산자로서 그 표현능력을 제고하는 방향으로 정보참여권이 실현되어야 한다. 향후의 정보격차해소정책에서 깊이 고려되어야 할 요소이다.

■ 읽을거리

- 김정현, '정보격차 해소를 위한 접근성보장 지침의 인식 및 제정', 『한국행정논집 제15권 제2호』, 한국정부학회, 2003.
- 최선희, '글로벌 정보격차 해소 노력과 전략적 시사점', 『정보통신정책 제319호』, 정보통신정책연구원, 2003. 3.

■ 토론거리

1. 정보참여권을 실질적으로 신장시킬 수 있는 정책적·기술적 방안이 무엇인가?

1. 정보프라이버시의 의미

“프라이버시권”(right to privacy)이라는 개념은 원래 19세기 후반 미국에서 “홀로 있을 권리”(right to be let alone)라는 의미로 출발하였다. 당시 유명인의 사생활을 들추어내어 이윤만을 쟁기는 황색신문들에 대한 반작용으로 사생활보호의 가치가 사회적으로 승인되었고, 이것이 법적으로 수용된 것이었다. 이후 미국 연방대법원은 1960년대 프라이버시권을 헌법상의 기본권으로 승인하면서 이 권리개념에 “사적 사항에 대한 자기결정권”이라는 의미를 보태었다. 우리 헌법 재판소는 간통죄 사건(89헌마82)에서 ‘자신의 사생활에 대한 자기결정권’을 헌법 제10조의 행복추구권에 포함되는 권리라고 인정하였다. 결국 “프라이버시” 또는 “사생활보호”라는 개념에는 “개인의 사적 영역에 대한 존중”이라는 가치가 담겨 있다. 실로 이 가치는 개인의 인격발현과 존엄성보장 및 이에 기초한 자유민주체제의 구현을 위한 기본전제이다.

이러한 사생활에 대한 자기결정권으로서의 프라이버시권은 개인의 사생활을 비롯한 모든 활동이 디지털정보로 전환되어 축적되는 정보사회에서 다시 한번 그 의미를 확장하지 않을 수 없게 되었다. 즉 ‘개인정보에 대한 자기결정권’이라는 가치가 프라이버시권에 포함된 것이다. 이 개인정보자기결정권은 종래 사생활비밀에 해당하는 은밀한 정보의 외부적 공개를 거부하는 권리인 ‘사생활비밀’이나 ‘통신비밀’과는 그 성격을 달리 한다.

종래의 ‘홀로 있을 권리’로서의 사생활권이 ‘은둔으로서의 사생활보호’라는 소극적 성격의 것이었다면, 개인정보자기결정권은 ‘참여로서의 사생활보호’라는 적극적 성격을 지닌다. 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 참여로서의 사생활보호 모델은 정부나 기업이 개인정보처리의 남용을 통해 정보주체를 감시하고 통제하고자 하는 위험을 차단시키는 역감시의 기능을 수행한다.

결국 이들 정보프라이버시권은 넓게 보아 ‘사적 성격의 정보에 대한 정보주체의 자기결정권’을 보장하는 것으로서, 인간존엄의 보장과 자유민주체제의 실현에 기여한다.



2. 개인정보처리의 필요성과 위험성

개인의 모든 활동이 디지털화되는 정보사회에서 각 개인은 자신을 드러내고 싶지 않아도 사회적 관계를 맺기 위해서는 불가피하게 자신을 드러낼 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 이 거역할 수 없는 상황 속에서 이들 디지털화된 개인정보는 당해 정보주체도 인식하지 못한 상태에서 정부나 기업의 수중에서 무한대로 수집·처리·이용·제공될 수 있게 되었다. 그에 따라 당해 개인의 실존인격과 분리된 또 하나의 인격상이 정부나 기업의 수중에서 조작될 수 있는 가능성이 점차 현실화되고 있다. 즉, 실존인격이 가상인격에 의해 규정될 위험성이 커져가고 있는 것이다. 더 나아가, 이들 개인정보가 놀라운 정보기술에 의하여 통합처리되는 경우, 개인은 문자 그대로 유리처럼 들여다 볼 수 있는 발가벗겨진 상태에 놓여 있게 된다. 이렇게 개인정보를 축적·처리하는 공·사의 기관은 개인에 대한 강력한 통제와 감시의 수단을 확보하고 있는 셈이다. 그리하여 이들 개인정보를 토대로 일정 부류의 사람들을 사회적으로 낙인화하는 일(예컨대, 신용불량자나 취업기피인물명단의 작성·유통)이 얼마든지 가능해지게 되고, 그 결과 그들을 사회로부터 고립시키거나 선택권을 제한하게 만들 수 있다.

그러나 개인정보처리의 위험성만을 지나치게 강조해서 개인정보의 수집과 유통을 전면 금지시킨다면 그것은 곧 정부와 시장의 기능을 마비시킬 것이고, 심지어 시민사회도 제대로 기능할 수 없게 될 것이다. 사회공동체는 타자에 대한 평가를 통해 일정한 결정을 내림으로써 유지되기

때문이다. 정부는 개인정보를 수집·처리할 수 있어야 한다. 정부의 기능과 역할이 커지면 커질수록 개인정보 수집 및 처리의 필요성은 커지게 된다. 예컨대, 효과적인 법집행, 복지사기의 방지, 조세포탈자의 추적, 국민보건의 증진 등은 개인정보의 수집 및 처리가 없이는 불가능한 일이다. 민간의 시장 또한 소비자의 개인정보를 수집·처리함으로써 자원배분의 효율성을 극대화할 수 있고, 또 소비자에 대한 맞춤서비스를 제공할 수 있다.

여기서 정부가 해야 할 일은 개인정보처리의 위험성과 필요성 사이의 균형을 맞추는 일이다. 그 균형추로서 기능하는 것이 “개인정보자기결정권”이라는 정보인권인 것이다. 이를 통해 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 수집·이용·제공되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있는 것이다. 따라서 정보주체의 결정권을 무시한 채 정부나 기업이 개인정보를 수집·이용·제공하는 경우 개인정보자기결정권을 침해하는 것이 된다.

3. 개인정보처리의 12대 기본원칙

세계의 민주국가들에서 이제 개인정보보호는 중요한 인간의 가치임과 동시에 민주적 정치질서의 핵심적인 요소로 인식되고 있다. 개인정보보호의 가치는 민주주의체제와 전체주의체제를 구분하는 기준으로 평가된다. 또한 세계의 여러 정부들은 개인정보를 보호하는 것이야말로 인터넷과 전자상거래를 활성화시키는데 필수적인 요소라는 점을 분명히 선언하고 있다. 온라인에서의 믿음과 신뢰는 개인정보보호 없이는 불가능한 것이다.

지난 30여년에 걸쳐, 세계의 국제기구와 각 정부들은 개인정보의 처리와 관련한 정보주체의 자기결정권을 보호하기 위해 요구되는 개인정보처리의 기본원칙들을 확인하여 왔다. 이들 원칙은 1980년의 OECD 가이드라인, 1980년의 유럽이사회 협약, 1990년의 국제연합(UN) 가이드라인, 1995년의 유럽연합(EU) 개인정보보호지침 등의 국제규범과 각국의 개인정보보호법 및 산업계의 자율규제규범(Code of Conduct)에 구현되어 있다.

이제 공·사의 개인정보처리기관이 ‘개인정보보호 친화적인 정책’을 추구한다는 것이 무엇을 의미하는지에 대해 광범위한 세계적 합의가 형성되어 있다. 이것은 다음과 같은 12개의 기본원칙으로 정리될 수 있다.

1980년 OECD 가이드라인 8대 원칙

「프라이버시보호 및 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인」
(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)

- ① 수집제한의 원칙 (Collection Limitation Principle)
- ② 정보정확성의 원칙 (Data Quality Principle)
- ③ 목적구체성의 원칙 (Purpose Specification Principle)
- ④ 이용제한의 원칙 (Use Limitation Principle)
- ⑤ 안전성확보의 원칙 (Security Safeguards Principle)
- ⑥ 공개의 원칙 (Openness Principle)
- ⑦ 개인참여의 원칙 (Individual Participation Principle)
- ⑧ 책임의 원칙 (Accountability Principle)

1) 익명거래의 원칙

「정보주체는 정부 또는 기업과 온라인 교섭 내지 거래를 할 때 불필요하게 자신의 신원을 밝히지 않고 거래할 수 있어야 한다.」

오스트레일리아 프라이버시헌장(Privacy Charter)

제10조(익명의 거래) 사람들은 거래를 할 때 자신의 신원을 밝히지 않을 선택권을 가져야 하고, 이 선택권은 압도적인 공익 또는 사익에 의해 정당화되는 경우에 한하여 제한을 받는다.

독일 정보통신정보보호법(TDDSG)

제4조 ① 서비스제공자는 기술적으로 가능하고 합리적인 범위 내에서 이용자가 익명 또는 가명으로 서비스를 이용하고 또 비용지불을 할 수 있도록 하여야 한다. 서비스제공자는 이러한 선택에 대해 이용자에게 고지하여야 한다.

2) 합법성의 원칙

「개인정보처리시스템은 법률의 의사에 따라 합법적으로 구축되어야 한다.」

정부기관이 개인정보처리시스템을 구축하는 경우 법률에 명시적인 근거가 있어야 한다. 이러한 법률유보의 헌법정신은 중요한 인권의 침해가능성이 있는 시스템을 도입하면서 국민의 대표기관인 의회에서 충분한 공개토론을 통해 시스템의 위험성과 필요성을 명확히 하고 결과적으로

입법자가 정치적 책임을 지는 명시적인 결정을 내림으로써 국민적 합의를 도출해 낼 것을 요구하는 것이다. 그럼으로써 민주적 의사형성과정을 촉진하고 동시에 사후에 발생할 수 있는 소모적인 논쟁을 예방할 수 있게 된다. 이 점은 전국단위 교육행정정보시스템(NEIS)의 추진과정에서 빚어진 혼란·사회적 갈등·예산낭비·소모적 논쟁의 교훈에서 확인할 수 있다.

한편, 민간기관이 개인정보처리시스템을 구축하는 것은 원칙적으로 자유이나, 명시적인 법률의 의사에 위반되어서는 아니될 것이다.

3) 분리처리의 원칙

「특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다.」

정보주체의 총체적인 인격상을 한 눈에 볼 수 있도록 정보구성이 이루어지거나 관리되어서는 안 될 것이다. 이 원칙은 실존인격과 분리된 개인의 총체적인 인격상이 정부나 기업의 수중에 들어가는 것을 사전에 방지하기 위한 것이다. 물론 분리처리의 원칙이 절대적일 수는 없다. 그렇지만, 개인정보의 통합이 허용되기 위해서는 기본권제한의 헌법원칙인 법률유보의 원칙과 비례의 원칙을 충족시켜야 할 것이다. 즉, 명시적인 법률의 근거 하에서 중대한 공익을 위해 불가피한 경우에 한하여 필요한 범위 내에서 한시적으로 개인정보의 통합이 허용될 수 있다.

4) 시스템공개 원칙

「개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다.」

비밀리에 운용되는 개인정보처리시스템은 그 자체 개인정보자기결정권에 위협적인 요소가 된다. 시스템공개 원칙은 정보주체가 정보처리에 참여할 수 있는 전제조건이다.

5) 수집제한의 원칙

「개인정보의 수집은 (i) 정당한 수집목적 하에 (ii) 필요한 범위 내에서 (iii) 공정하고 합리적인 방식으로 (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야 한다.」

여기서 수집방식의 합리성이란 예컨대 수집되는 개인정보에 기초해서 당해 정보주체에게 불이익한 결정이 내려질 수 있는 경우에는 가능한 한 당해 정보주체로부터 직접 수집되어야 한

다는 것을 의미한다.

그리고 수집에 있어서의 정보주체의 동의는 반드시 절대적일 수는 없다. 법률의 의사가 사전에 명시되어 있다면 그 입법의사는 정보주체의 의사에 우선하는 것이다. 그렇지만 정보주체의 인식명확성 요건은 언제나 충족되어야 한다. 즉, 수집기관은 정보주체에게 i) 어떤 법적 근거 하에서 정보를 수집하는지, ii) 왜 정보를 수집하는지, iii) 수집된 정보가 어떻게 이용될 것인지, iv) 정보의 정확성·보안성을 보장하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지, v) 정보제공이 강제적인 것인지 아니면 임의적인 것인지, 제공하지 않는 경우 어떻게 되는지, vi) 어떤 구제방법과 절차가 있는지 등을 적정한 방법으로 알려주어야 한다.

6) 목적구속의 원칙

「개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치하여야 한다(목적일치성).」

7) 제공제한의 원칙

「수집기관 외부의 제3자에게 개인정보를 제공하는 것은 정보주체의 사전 동의 또는 분명한 인식 하에 이루어져야 한다.」

정보주체의 사전 동의 없이도 명확한 법률의 근거 하에 제공될 수 있다. 그러나 이 경우에도 수집제한의 원칙이 요구하는 제공목적의 정당성·제공범위의 필요최소성·제공방식의 합리성·정보주체의 인식명확성의 요건과 목적구속의 원칙이 요구하는 목적의 특정성·목적의 일치성 요건이 준수되어야 한다. 아울러 이들 요건의 준수를 확보하기 위해서는 누가 언제 어떤 목적으로 어떤 개인자료에 접근했는지에 관한 기록이 상세하고 정확하게 보존·관리되어야 한다.

8) 정보정확성의 원칙

「개인정보는 정확성·최신성·적실성을 항상 유지하여야 하며, 처리과정에서 부당하게 변경·훼손되어서는 아니 된다.」

부정확한 오류의 개인정보는 정보주체에게 예상할 수 없는 현실적인 피해를 가져 올 수 있다. 때문에 개인정보는 정확하게 입력되어야 할 뿐만 아니라 잘못된 정보에 대한 수정이 신속하게 이루어져야 한다. 또한 시간이 경과하여 이미 입력된 자료의 내용이 시의성을 가지지 못하는 경우에도 개인정보의 정확성은 손상된다. DB프로그램의 내재적인 문제로 인하여 출력된 개인정보

가 체계적으로 왜곡될 수도 있으며, 하드웨어의 오작동이나 관리자의 실수에 의해 개인정보의 정확성이 훼손될 수 있다. 또한 컴퓨터결합의 과정에서 자료가 잘못 통합되거나 재분류되는 경우 출력된 개인정보는 정확성을 상실하게 될 것이다.

9) 참여의 원칙

「정보주체는 자신에 관한 정보의 소재를 확인할 권리를 가지며, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보의 내용을 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의해 알기 쉬운 형태로 열람할 권리를 가진다. 정보주체는 정확성·시의성·적실성을 상실한 자기정보를 수정·보완·삭제를 요구할 권리를 가진다. 이들 권리가 거부되는 경우 효과적인 구제수단을 보장받아야 한다.」

설령 구제절차를 통해 구제결정을 받지 못한다 하더라도 적어도 기록된 개인정보가 부정확하거나 부당하다고 하는 진술을 그 기록파일에 적어 넣을 권리를 가져야 한다. 이 진술은 영구히 당해 기록에 부착되어야 하고, 장차 기록에 대한 정당한 제3자의 요청이 있는 경우 함께 제공되어야 한다.

10) 보안의 원칙

「개인정보는 적절한 보안장치를 통해 내부자 및 외부자에 의한 불법적인 접근·사용·훼손·변조·공개 등의 위험으로부터 보호되어야 한다.」

11) 책임의 원칙

「개인정보의 관리주체를 명확히 설정하고, 관리주체에게는 상술한 원칙들이 지켜지도록 필요한 조치를 취해야 할 책임이 부여되어야 한다.」

12) 감독의 원칙

「개인정보처리원칙의 이행 여부를 감시·감독할 수 있는 전문적이고 독립적인 감독체계가 마련되어야 한다.」

개인정보보호를 위한 훌륭한 법제가 잘 정비되어 있고 개인의 권리를 충분히 법적으로 보장하고 있다고 하더라도 그 법제운용이 미숙하거나 권리실현이 사실상 불가능 내지는 어렵게 되어 있는 경우 개인정보보호의 가치는 충분히 실현될 수 없다. 자기정보에 대한 열람청구권과 갱신

청구권을 법률에서 구체화하고 있다고 하더라도 그 실현을 위한 이니셔티브는 각 정보주체에게 있기 때문에 언제나 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 개인정보보호와 관련한 문제의 심각성은 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제공된다는 사실에 있고, 이러한 현실에서 개인에게 주어지는 법률상의 권리는 무의미한 것이 될 수도 있다. 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성이 없기 때문이다.

나아가, 설령 개인정보처리의 원칙 중 수집제한의 원칙과 시스템공개의 원칙이 잘 지켜져 개인정보의 수집과 처리에 대한 정보주체의 인식이 있다 하더라도 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사할 수도 없다. 더 나아가, 설령 그것을 정보주체가 충분히 파악했다고 하더라도 자신의 노력과 주도 하에 법원을 통한 그 복잡하고 장기적인 소송절차를 밟아서 권리구제를 받으라고 하는 것은 오히려 무책임한 일일 것이다. 또한 개인정보처리는 특정 개인이 아니라 수많은 개인들을 대상으로 하는 것이기 때문에 위법적인 개인정보처리의 영향은 그들 모두에게 똑 같이 미칠 수 있다. 즉, 위법한 개인정보처리에 따르는 피해는 대규모적이고 집단적인 성격을 지니고 있다. 마지막으로, 법원을 통한 권리구제는 언제나 사후적인 것이기 때문에, 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요구된다. 때문에 전문적이고 독립적인 감독기관에 의한 감독체계가 반드시 필요하다.

4. 정보프라이버시의 보장 현황과 수준

우리 사회에서 개인정보보호의 가치는 이미 사회적 승인을 받고 있으며, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」(이하 “공공기관개인정보법”이라 한다), 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 “정보통신망법”이라 한다), 「신용정보의이용및보호에관한법률」등에 의해 구체적으로 구현되어 있다. 이들 개인정보보호법은 참여로서의 사생활보호 모델을 구체화하고 있는 법률이다.

그런데 우리의 보호법제는 정부부문과 민간부문간에 체계부조화 현상을 빚고 있다. 개인정보처리의 위험성이 높고 그만큼 보호필요성이 큰 정부부문에서는 보호수준이 매우 낮은 반면, 시장의 자율규제와 기술적 보호가 가능한 민간부문(온라인)에서는 오히려 강력한 행정적·형사적 규제를 통한 높은 보호수준을 유지하고 있다. 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이, 현행 공공기관개인정보법은 개인정보처리의 기본원칙이 실질적인 면에서 거의 무시되고 있으며, 개인정보 “보호”

정부보유 개인정보DB 현황 (2001. 8. 30 현재)

구분	보유기관수	DB종류	DB개수
총계	4,373	452	8,421
중앙행정기관	56	99	218
지방자치단체	3,886	126	7,529
각급 학교	347	22	383
정부투자기관 및 기타	84	205	291

법이러기보다는 개인정보 “이용” 법이라고 할 수 있을 정도이다.

정부부문에서는 많은 정부기관들이 조세정보·여권정보·재산정보·주민정보·지문정보·인구조사정보·호적정보·범죄정보·교육정보·복지수혜정보·의료정보 등 매우 민감한 개인정보들을 체계적으로 검색할 수 있는 DB들을 구축하고 있고, 정부 내의 이들 개인정보DB는 공익이라는 단일의 관점에서 언제든지 용이하게 통합될 수 있는 가능성이 항상 존재한다. 심지어 2001년에 제정된 전자정부법은 이들 개인정보를 공동이용하도록 의무지우고 있다(제21조). 더구나, 우리나라는 전 국민을 대상으로 단일 체계의 표준개인식별자인(universal identifier) 주민등록번호를 강제로 부여하고 있고, 이 주민등록번호를 중심으로 하여 정부 내의 모든 개인정보 DB가 구축되어 있기 때문에, 실로 포괄적인 개인정보통합관리시스템의 구축이 언제든지 가능하고 그에 따라 정부는 개인의 총체적인 인격상을 손쉽게 파악할 수 있는 상태에 있다.

이와는 달리 민간부문에서는 수많은 개별 기업들이 각자 독립된 법적 주체로서 서로 대립되는 이해관계 속에 있기 때문에 각자 보유하는 개인정보DB를 통합하기란 어렵고 통합하더라도 부분적으로만 이루어질 뿐이다. 또한 산업별로 자율규제의 가능성과 그 효과도 충분히 고려될 수 있다. 그리고 민간기업의 보유목적은 많은 경우 마케팅목적이기 때문에 그 남용에 따른 위험성은 정부부문에 비해 상대적으로 약하다고 하겠다.

세계적으로 민간부문의 개인정보보호정책은 미국과 유럽이 그 접근방법을 달리하고 있다. 미국은 시장중심적 접근방법(a market-dominated approach)을 가지고 시장의 자율규제를 중시하면서 보호의 필요성이 강한 영역별로 개별적 법률에 의한 보호장치를 마련하고 있는 반면, 유럽연합은 권리중심적 접근방법(a rights-dominated approach)을 취하면서 각 회원국들이 포괄적인 보호입법을 갖추도록 요구하고 있다. 그렇지만 공공부문의 개인정보보호정책은 미국이나 유럽이나 모두 강력한 보호체계를 일찍부터 채택하여 왔다. 1973년에 스웨덴은 국가차원에서

최초의 개인정보보호법을 제정하였고, 1977년에 독일이, 1978년에는 프랑스가 프라이버시보호법을 제정하였다. 미국이 1974년에 제정한 프라이버시법(Privacy Act)은 정부부문의 개인정보보호법이고, 1988년에는 연방정부의 DB를 상호 연결하는 컴퓨터연결(computer matching)을 규제하기 위해 동 법률을 개정하였다. 우리의 공공기관개인정보법이 그 20년 후인 1994년에야 비로소 제정된 것과 크게 대조될 뿐만 아니라, 그 보호수준 또한 20년 전의 미국과 유럽의 그것에도 훨씬 미치지 못하고 있다.

한편, 민간부문에서도 정보통신부문과 신용정보부문에서는 개인정보자기결정권을 실질적으로 구체화하는 법률이 마련되어 있지만, 그 밖의 의료부문·근로관계부문 등에서는 관련 법률이 비밀보호만을 규정하고 있을 뿐 달리 참여로서의 사생활보호 모델을 채택하고 있지 않다. 그 결과 일정한 경우 개인정보처리의 현실적 필요성과 사회적 효용을 원천적으로 봉쇄하는 결과를 빚고 있다. 예컨대, 최근 의료정보를 통합·공유하는 병원정보시스템(HIS)이 적극 추진되고 있지만, 현행 의료법과 보건의료기본법은 의료정보의 비밀보호에 초점을 맞추어 형사처벌로 규율하고 있다. 이러한 규범상태에서는 병원정보시스템을 구축하여 의료정보를 통합·공유하는 것은 범죄행위가 될 것이다. 의료정보의 통합·공유가 사회적으로 필요하다면 그 명시적인 법률 근거를 만들고, 동시에 그 남용을 방지할 수 있도록 개인정보자기결정권을 완전히 구현해야 할 것이다.

공공기관개인정보법의 보호내용과 한계

공공기관의개인정보보호에관한법률	
제정일	1994. 1. 7(공포), 1995. 1. 8(시행), 일부개정 1999. 1. 29
적용분야	공공부문
공공기관의 범위	국가행정기관 · 지방자치단체 · 학교 · 정부투자기관 · 특수법인
보호대상	컴퓨터에 의하여 처리되는 생존하는 자연인의 개인정보(단, 개인정보DB에 수록된 개인정보만 보호) ※체계적인 검색시스템(DB)을 구축하지 않는다면, 아무런 제한 없이 개인정보 수집 가능함
적용제외 개인정보	· 통계법에 의해 수집되는 개인정보 · 국가안전보장 목적으로 수집되는 개인정보
수집제한의 원칙	· 사상 · 신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 수집 자체가 금지 됨(단, 동의가 있거나 다른 법률에서 명시적으로 수집을 허용하고 있는 경우에는 수집 가능) · 소관업무 수행에 필요한 범위 안에서 개인정보DB 보유 가능 · 보유절차: 공고사항(보유목적 · 수집방법 · DB수록 항목 등)을 행정자치부 장관에게 사전통보 → 연 1회 이상 관보게재 (8가지의 광범위한 예외를 인정하고 있음) · 보유기관: 위 공고사항을 기재한 개인정보DB대장을 작성 · 비치 ※개인정보의 개별 수집에 대해 동 원칙을 요구하는 것이 아님 ※정보주체의 인식명확성 요건이 사실상 결여되어 있음
목적구속의 원칙	· 원칙: 사전에 공시된 개인정보DB의 보유목적이 아닌 다른 목적으로 개인정보를 이용하거나 제공 하는 것을 금지 · 예외: 8가지의 광범위한 예외를 인정하고 있음 - 소관업무 수행을 위해 이용할 상당한 이유가 있는 경우 - 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우 - 기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우 등 ※광범위한 예외 때문에 원칙이 형해화될 가능성이 있음 ※정보주체의 동의나 인식 없이 목적외 이용 · 제3자 제공 가능
시스템공개 의 원칙	· 원칙: 개인정보DB 내역을 관보게재, 개인정보DB대장 작성 · 비치 · 예외: 상당한 DB가 관보게재 · DB대장수록 · 일반인의 열람에서 제외 통계목적 · 국가안전보장목적의 DB는 아예 이 법의 적용을 받지 않음 ※시스템공개원칙이 유명무실해질 가능성이 높음
정보정확성 의 원칙	· 보유기관의 장은 처리정보의 정확성 · 최신성 확보 노력 ※선언규정에 불과함
보안의 원칙	· 보유기관의 장은 안전성확보에 필요한 조치를 강구하여야 함(선언규정) · 개인정보취급자는 개인정보의 누설 또는 부당목적 이용이 금지됨(형사처벌)
참여의 원칙	· 정보주체는 개인정보DB에 기재된 범위 안에서 서면으로 열람 · 정정을 청구할 수 있음 · 일정 업무의 경우 업무수행에 중대한 지장이 있을 때 열람제한 가능
감독의 원칙	· 행정자치부가 법상의 집행기관이나, 위법사실에 대한 감시 · 감독 · 집행을 권한과 기능을 가지지 못함.

정보통신망법상의 개인정보 보호내용과 한계

정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률	
제정일	1999. 2. 8(개인정보보호규정 신설), 1999. 7. 1(시행), 전문개정 2001. 1. 16
적용분야	민간부문 (온라인 일반 및 오프라인 일부)
규율대상 기관	· 영리목적의 정보통신서비스제공자 · 전기통신사업자 및 온라인정보제공 · 매개자 · 오프라인 민간사업자 · 여행업자, 호텔업자, 항공운수사업자, 학원 · 교습소, 기타 정보통신부령으로 정하는 자
보호대상	규율대상기관이 수집하는 생존하는 자연인에 관한 일체의 개인정보 ※단, 서비스제공자의 서비스를 이용하는 이용자의 개인정보만을 보호 ※서비스제공자-이용자 관계가 설정되지 않는 경우에는 보호대상에서 제외
수집제한의 원칙	· 사상 · 신념 · 과거의 병력 등 개인의 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 수집 자체가 금지됨(단, 이용자의 동의가 있는 경우에는 가능) · 이용자의 개인정보 수집시 사전에 동의를 얻어야 함 · 고지의무: 동의를 얻기 전에 일정 사항을 고지 또는 이용약관에 명시 · 개인정보관리책임자의 성명 · 연락처 등, 수집 · 이용목적, 제3자 제공시 제공받는 자 · 제공목적 · 제공할 정보내용, 이용자의 권리 · 행사방법 · 서비스제공에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 함 · 만 14세 미만의 아동으로부터 수집할 때에는 부모의 동의를 받아야 함 · 위반시 시정명령, 과태료 또는 형사처벌 ※정보주체의 선택적 동의권을 인정하지 않고 있음. 일괄동의의 방식에 의해 수집제한의 원칙과 목적구속의 원칙을 우회할 가능성이 있음
목적구속의 원칙	· 원칙: 사전에 고지된 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공하는 것을 금지 · 예외: 이용자의 별도의 동의가 있거나 요금정산에 필요한 경우 · 영업의 양도 · 합병 · 상속의 경우 이용자에게 통지의무 · 수집목적을 달성한 때에는 당해 개인정보를 지체 없이 파기해야 함 · 위반시 시정명령, 과태료 또는 형사처벌 ※정보주체의 명확한 인식 하에 제3자 제공이 이루어져야 함
보안의 원칙	· 처리기관은 안전성 확보에 필요한 기술적 · 관리적 조치를 강구하여야 함 · 개인정보취급자는 개인정보의 훼손 · 침해 또는 누설을 금지함 (형사처벌)
참여의 원칙	· 정보주체는 언제든지 동의를 철회할 수 있음 · 열람 및 정정청구권 인정. 처리기관은 이에 필요한 조치를 취하여야 함. · 손해배상청구권 인정. 고의 또는 과실에 대한 입증책임을 전환함.
감독의 원칙	· 정보통신부가 위법사실에 대한 감시 · 감독 · 집행의 권한과 기능을 가짐. · 개인정보분쟁조정위원회가 분쟁조정기능 수행 · 한국정보보호진흥원의 개인정보침해신고센터가 고충처리 · 모니터링 수행

5. 사례로 본 정보프라이버시

1) 교육행정정보시스템(NEIS)을 둘러싼 갈등과 대립

교육인적자원부는 전자정부사업의 일환으로 2002년 10월 학생정보를 비롯한 모든 교육행정 정보를 통합시키는 전국단위 교육행정정보시스템(National Education Information System; 이하 "NEIS"라 한다)을 구축하였다. 이 시스템은 16개 시·도교육청 단위별로 교육행정DB를 분산·구축하고 이들을 인터넷으로 통합시킨 것이다. 그리하여 전국의 모든 교육행정기관 및 초·중등학교(10,061개교)가 이 통합DB에 인터넷으로 접속하여 단위학교 내 행정처리는 물론이고 전 교육행정기관에서 처리해야 할 교무/학사, 보건, 인사, 예산, 회계 등 27개 교육행정 전체 업무를 전자적으로 연계 처리하도록 하고 있다. 16개 시·도교육청 DB가 물리적으로는 떨어져 있으나 동일한 프로그램으로 서로 연결되어 있기 때문에 기능적으로는 단일의 DB인 것이다. 또한 이 DB는 교육인적자원부가 직접 구축하고 있는 통계DB·행정DB와 연계되어 있을 뿐만 아니라, 외부의 민원서비스시스템(G4C), 중앙인사위원회 인사정보DB, 대학 및 산하기관과도 연계되어 있다.

NEIS의 업무 영역 중 교무/학사, 입(진)학, 보건의 3개 영역이 학생의 정보인권을 심각하게 침해한다는 이유로 전교조를 비롯한 시민단체들이 극렬한 반대투쟁을 전개하였고, 2003년 5월 12일 국가인권위원회가 NEIS의 인권침해 가능성을 인정하는 권고결정을 내렸다.

NEIS에 대한 국가인권위원회의 권고결정

1. NEIS의 27개 영역 가운데

- 가. 사생활의비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력대상에서 제외하고,
- 나. 교원인사 기록 중 별자목록 기재 항목은 사생활의비밀침해 등 인권침해 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 '교육공무원인사기록및인사사무처리규칙'을 개정하고,
- 2. 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화조치를 강구할 것

권고결정에도 불구하고 교육인적자원부가 물러서지 않는 가운데 사건은 급기야 법적 분쟁으로 전개되어 3건의 손해배상청구와 2건의 헌법소원심판청구로 이어졌다. 정부와 시민사회의 갈등은 더욱 증폭되었고, 이를 중재하기 위해 국무총리실 산하에 교육정보화위원회가 구성되어 활동하고 있으나, 2003년 11월 현재 해결의 기미는 좀처럼 보이지 않고 있다. 그 결과 시스템개발

에 투입된 수백억의 예산이 소모될 가능성, 사회적 및 교육적 갈등의 증폭, 논쟁에 휘말린 수많은 교사들의 시간과 인력의 낭비 등 그 피해는 실로 헤아릴 수 없을 정도이다.

상황이 이렇게까지 전개된 데에는 중대한 인권침해가 있을 수 있는 정보시스템을 명시적인 법적 근거와 기준 및 국민적 합의가 없는 상태에서 무리하게 일방적으로 추진한 정부에게 그 1차적 책임이 있다고 할 것이다. 그러나 더 중요한 점은 지난 수십년 동안 학생정보처리와 관련한 법적 기준과 원칙이 전혀 확립되지 못했다는 점이라고 하겠다. 특히 법적 기준과 원칙이 아직도 확립되어 있지 않다는 문제는 비단 NEIS뿐만 아니라 기존의 수기기록이나 S/A(Stand Alone), C/S(Client-Server) 방식에서도 동일하게 해당되는 문제이다. 이는 그 동안 우리의 학교교육제도가 피교육자인 학생의 정보프라이버시권과 부모의 교육권에 대해 얼마나 무관심했었는지를 여실히 반증하는 것이다. 흔히 C/S는 문제가 없고 NEIS는 문제라는 시각은 이 점에서 똑 같이 비판받아 마땅하다.

이제라도 수기기록을 포함한 모든 학생정보시스템에 있어서 학생의 정보프라이버시권을 정보주체인 학생 또는 학부모에게 되돌려줄 수 있도록 법과 기술을 전면 재검토해야 할 것이다. 우리는 이 사례에서 법률유보의 헌법정신을 다시 한번 되새겨보아야 한다. 법률유보의 헌법정신은, 중요한 인권의 침해가능성이 있는 시스템을 도입하면서 국민의 대표기관인 의회에서 충분한 공개토론을 통해 시스템의 위험성과 필요성을 명확히 하고 결과적으로 입법자가 정치적 책임을 지는 명시적인 결정을 내림으로써 국민적 합의를 도출해 낼 것을 요구하는 것이다. 그럼으로써 민주적 의사형성과정을 촉진하고 동시에 사후에 발생할 수 있는 소모적인 논쟁을 예방하고자 하는 것이다.

2) 경찰청 지문정보의 DB화

주민등록법은 주민등록증에 성명·사진·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관을 수록하도록 규정하고 있다(제17조의8 제2항). 그리고 동법 시행령은 주민등록증을 발급받는 자는 발급신청서에 지문을 날인하여 신청하도록 규정하고 있고, 이 발급신청서 서식에는 열 손가락의 지문을 날인하는 난을 두고 있으며, 엄지손가락의 경우에는 회전지문과 함께 평면지문도 날인하도록 하고 있다(시행령 제33조 제2항 및 별지 제33호 서식). 그런데 이렇게 해서 날인된 열 손가락의 지문원지는 그 동안 경찰청장이 보관하면서 범죄수사목적에 활용하여 왔고, 1990년 이후에는 이 열 손가락 지문을 컴퓨터에 전산입력하여 DB화하고 있다.

이에 대하여 1999년 9월 1일 위헌확인을 구하는 헌법소원심판이 청구되었다. 이 헌법소원청

구에서는 첫째, 열 손가락의 지문원지를 경찰청장이 보관하면서 범죄수사목적에 활용하는 권력적 사실행위와, 둘째, 이들 지문정보를 전산처리하고 있는 권력적 사실행위가 헌법에 위반되는 지를 다툰 것이다. 그로부터 4년이 지났지만 이 사건은 아직 헌법재판소의 심리 중에 있다.

전 국민의 지문정보를 DB화하여 범죄수사나 사고로 인한 사상자의 신원확인목적에 활용하는 효용가치는 분명히 적지 않다. 그러나 지문은 정보주체에 고유한 민감한 개인정보이고, 그 고유성 때문에 개인식별자로 활용될 수도 있다. 또한 지문은 정보주체가 그 공개를 인식하지 않는 상태에서 일상생활 속에서 무한정 공개되고 있다. 지문은 은밀한 정치모임에서, 연인의 밀회장소에서, 그야말로 손길이 닿는 모든 곳에서 발견될 수 있기 때문이다. 따라서 DB화된 지문정보는 종이 위에 찍은 지문과는 그 성격을 달리 한다. 주민등록 목적으로 제공된 전 국민의 민감한 지문정보를 명시적인 법률적 근거도 없이 경찰청이 DB화하여 보관하면서 범죄목적으로 활용하는 것은 국민의 정보프라이버시를 경시한 사례라고 하겠다.



경찰청의 주민별 얼굴사진자료 수신관련 국가인권위원회의 의견

경찰청이 계획 중인 행정자치부에 대한 주민 사진자료 일괄 송부 요청 및 수사목적상 활용은 헌법 제10조 및 제17조, 개인정보보호의 시민적·정치적권리에 관한 국제규약 제17조 등의 국제적 기준 등에 비추어 볼 때, 인권 침해할 수 있으므로 신원파악이 지극히 곤란한 경우 등에는 사전별로 행정자치부에 자료를 요청하고, 개별적으로 제공받는 방법에 의하여 사진자료의 필요성이 해결되도록 하여야 한다. (2003. 3. 24. 국가인권위원회 제1소위원회)

3) 국군보안사 민간인 사찰 사건

1990년 10월 4일 구 국군보안사령부(현 국군기무사령부)에서 근무하던 윤 이병은 1,300여 명의 정치인·법조인·언론인·종교인·교수·재야인사 등 민간인들을 대상으로 수집·작성된 사찰관계 자료의 일부를 가지고 부대를 이탈하여 이를 공개하면서 국군보안사령부의 민간인 사찰행위를 폭로하였다. 그 자료에는 동향파악 대상자의 성명·생년월일·카드번호·본적·직책·인적사항·가족사항·학력 및 경력·자격면허·해외여행·정당 및 사회활동·교우 및 배후인물·개인특성·주요 동향·사진·용모·가족 형태·주변 상황·동거인 현황·직장 위치·출퇴근 수단·보유차량 등 개인의 상세한 사생활정보가 기재되어 있었다. 이들 동향파악 대상자에는 현 노무현 대통령도 포함되어 있었다.

대법원은 1998년 7월 24일 이러한 사찰행위는 법령에 규정된 직무범위를 벗어나 사찰대상자

의 헌법상의 기본권인 사생활권을 침해한 불법행위라고 판단하고 국가의 손해배상책임을 인정하였다(96다42789). 이 판결에서 대법원은, 국민의 알 권리의 보장 차원에서 그 사생활권이 제한될 수 있는 공적 인물이라 하더라도, 일반 국민의 알 권리와는 무관하게 국가기관이 평소의 동향을 감시할 목적으로 개인의 정보를 비밀리에 수집한 경우에는 그 대상자가 공적 인물이라는 이유만으로 면책될 수 없다는 점을 확인하였다.

6. 정보프라이버시의 실현과제

첫째, 장기적으로는 [개인정보보호기본법]과 [부문별 개별입법]의 체계를 구축하여야 할 것이다. [개인정보보호기본법]에서는 공공부문과 민간부문의 개인정보를 포괄하는 기본적인 보호체계를 그 내용으로 담는다. 개인정보의 개념과 보호범위, 수집할 수 없는 개인정보의 종류, 개인정보처리의 기본개념들, 개인정보처리의 기본원칙, 정보주체의 권리(열람·정정·삭제청구권, 처리된 개인정보에 근거하여 자동결정이 이루어지는 경우 그에 대한 고지를 받을 권리 및 효율적인 불복청구권 등), 효과적인 특별 분쟁해결절차, 그리고 이를 감독·집행하기 위한 전문적이고 독립된 감독기구(가칭 “프라이버시보호위원회”)의 조직과 권한이 포함될 수 있을 것이다. [부문별 입법]에서는 예컨대 정부부문, 신용정보부문, 의료부문, 상거래부문, 교육부문 등 각 부문별로 개인정보처리의 필요성과 위험성의 정도에 따라 보호수준과 기준을 보다 구체적으로 설정한다.

둘째, 전문적이고 독립된 감독기구를 설치하여야 할 것이다. 전문성과 독립성을 갖춘 감독기구의 존재는 전자정부의 신뢰성을 확보하는 관건이다. 유럽연합(EU)의 개인정보보호지침은 회원국이 독립된 감독기구를 갖추도록 요구하고 있고, 최근 미국에서도 통합감독기구의 필요성을 강조하는 주장이 나오고 있다.

셋째, 현재 참여모델로서의 개인정보보호체계를 갖추고 있지 않은 부문에서 개별입법을 마련할 필요가 있다. 예컨대, 의료정보보호법, 학생정보보호법, 범죄·수사정보보호법, 근로자프라이버시법 등을 들 수 있다.

넷째, 현행 공공기관개인정보법을 선진국 수준으로 개정하여야 할 것이다. 이와 함께 통계법, 주민등록법, 호적법 등 공공부문 개별 입법상의 개인정보 관련 규정과의 관계를 검토하여 이를 정비하여야 한다.

다섯째, 전자정부사업의 일환으로 구축되는 각종의 개인정보처리시스템의 법률적 근거를 각

사업의 소관법률에서 마련할 필요가 있다. 아울러 개인정보처리시스템을 구축하기 전에 그 필요성과 위험성을 사전에 객관적으로 평가해 봄으로써 정책판단을 위한 명확한 인식을 얻고 그 결과를 국민에게 공개함으로써 민주적 참여의 가치를 높일 수 있도록 하기 위해 프라이버시영향평가제를 제도화할 필요가 있다.

여섯째, 주민등록번호체계를 재조정하는 연구를 시작하고, 당장이라도 주민등록번호의 수집·이용·제공을 제한하는 입법을 마련하여야 한다.

일곱째, 암호기술을 포함한 개인정보보호기술이 활성화될 수 있는 법적 기반을 마련하고, 아울러 민간부문의 자율규제체계를 강화하기 위한 법제를 정비하여야 한다.

■ 읽을거리

- 강준모, '직장내 모니터링 행위에 관한 법률문제와 제도 개선방안', 『정보통신정책 제308호』, 2002. 9.
- 권영설, '사용자의 근로자 이메일전자감시와 사업장에서의 사생활권', 『개인정보연구 제2권 제1호』, 한국정보보호진흥원, 2003.
- 김일환, '정보사회에서 개인정보보호기관의 권한과 기능에 관한 유형별 고찰', 『토지공법연구 제16집 제1호』, 한국토지공법학회, 2002.
- 양창수, '사생활비밀의 보호 : 사법적 측면을 중심으로', 『저스티스 제76호』, 한국법학원, 2003. 12.
- 이인호, '공공부문 개인정보보호법제에 대한 분석과 비판 : 공공기관의개인정보보호에 관한 법률을 중심으로', 『정보법학 제6권 제1호』, 한국정보법학회, 2002.
- 이인호, '개인정보보호에 대한 국제적 동향 분석 : 3가지 집행모델과 그 통합론을 중심으로', 『인터넷법률 통권 제18호』, 법무부, 2003.
- 이인호, '학생의 정보프라이버시와 교육행정정보시스템(NEIS)', 『인권과 정의 제329호』, 대한변호사협회, 2004년 1월호
- 정태호, '비디오감시의 헌법적 문제점 및 규율모델로서의 독일의 관련 법률적 규율에 대한 검토', 『인권과 정의 제328호』, 대한변호사협회, 2003년 12월호
- 한위수, '사생활비밀의 보호 : 그 공법적 측면', 『저스티스 제76호』, 한국법학원, 2003. 12.

- 한국정보보호진흥원, 『개인정보보호백서, 2002』, 2003.
- 근로자 이메일 무단열람 사건에 대한 형사판결(서울지방법원 2002. 9. 10 선고, 2002고단 3514 판결[1심]; 서울지방법원 제5형사부 2003. 5. 14 선고, 2002노9492 판결[2심]; 대법원 2003. 8. 22 선고, 2003도3344 판결[3심])

■ 토론거리

1. 경찰에 의한 방법목적의 CCTV 설치는 정당한가? 사생활보호와 조화를 이룰 수 있는 합리적인 방안이 무엇인가?
2. 주민등록번호는 전국민 표준개인식별자(universal identifier)로 기능하고 있다. 그 필요성과 위험성을 논하여 보자. 위험성을 상쇄시킬 수 있는 다른 대안이 무엇인가? 주민등록번호의 무분별한 사용을 억제할 수 있는 정책적 대안은 무엇인가?
3. 사생활보호의 가치는 절대적인 것인가? 국가안보나 효율적인 법집행을 위해 사생활권은 어디까지 제한될 수 있는가? (특히 통신비밀과 관련해서)
4. 미국경영자협회(AMA)는 2001년의 작업장감시에 관한 조사에서 미국 주요 기업의 77.7%가 업무 수행 중 근로자의 전화사용, 이메일, 인터넷서핑, 컴퓨터파일 등 일반적인 커뮤니케이션활동을 감시하는 것으로 밝힌 바 있다. 근로자감시는 기업비밀의 유지, 근로자의 생산성 유지, 근로자에 의한 온라인상에서의 불법행위(명예훼손 등)의 방지, 기타 지적재산권 침해의 방지라는 정당한 목적에서 설령 허용될 수 있다 하더라도, 그 한계는 어디까지인가?

제10장

향후 과제

인권 보호 사회 구축을 위하여

인권은 끊임없이 변해 가는 존재이다.
그러면서도 모든 인간에게 요구되는 보편적인 실행 대상이다.
헌법을 비롯하여 우리나라 법률에서 인권을 보장하고 있지만,
실제 사회에서 실행되지 않으면 의미가 없다.
그렇기 때문에 인권의 보편적 실행을 위하여 적절한 사회적 장치가 필요하며,
사회 구성원들이 적극적으로 노력해야 한다.
특히, 정부 조직체가 인권 실행을 구체적으로 실천하기 위하여 노력해야 한다.
그것은 정책 형성과 집행으로 나타나며,
행정 조직 운용이나 예산 편성에도 반영되어야 한다.
이러한 행정 전체를 이끌어 가는 핵심 요원인 공직자가
인권 실행에 앞장서야 한다는 것은 두말할 필요가 없는 것이다.



공직자는 인권 국가의 초석



인권 국가 건설은 시대의 사명이자 국제 사회의 요구이다. 사람이 사람답게 사는 세상을 구현하는 것이 곧 국가의 지상 목표인 것이다. 그렇기 때문에 공직자들은 인권 국가를 건설하는데 핵심적인 위치에 있게 된다. 공직자들이 어떤 생각을 갖고 있고, 또 어떻게 행동하느냐에 따라 우리나라가 인권 국가로서 올바르게 설 수 있나 결정되게 되는 것이다.

인권은 끊임없이 변해 가는 존재이다. 그러면서도 모든 인간에게 요구되는 보편적인 실행 대상이다. 헌법을 비롯하여 우리나라 법률에서 인권을 보장하고 있지만, 실제 사회에서 실행되지 않으면 의미가 없다. 그렇기 때문에 인권의 보편적 실행을 위하여 적절한 사회적 장치가 필요하며, 사회 구성원들이 적극적으로 노력해야 한다. 특히, 정부 조직체가 인권 실행을 구체적으로 실천하기 위하여 노력해야 한다. 그것은 정책 형성과 집행으로 나타나며, 행정 조직 운용이나 예

산 편성에도 반영되어야 한다. 이러한 행정 전체를 이끌어 가는 핵심 요원인 공직자가 인권 실행에 앞장서야 한다는 것은 두말할 필요가 없는 것이다. 공직자들은 인권 국가 건설의 초석 역할을 하기 위해서 다음과 같은 점이 우선적으로 요구된다.

1. 인권 의식이나 인권 감수성을 높여야 한다.

인권은 사회적 소수자나 약자들에게만 요구되는 것은 아니다. 보편적으로 존중되며, 실행되어야 하는 것이다. 그렇지만, 가장 인권 침해의 가능성이 높은 집단은 바로 그들이다. 그렇기 때문에 그들의 입장에서 생각하고 도움을 주는 '역지사지'의 자세가 필요하다. 이러한 자세의 바탕에는 인권 의식과 인권 감수성이 깔려 있어야 한다.

인권 의식은 인간에 대한 기본 인식을 반영하고 있다. 모든 사람이 존엄성을 누리며 평등하게 살아가야 한다고 믿는 것이다. 인권 의식이 투철해지면, 사람의 관계를 다르게 보게 된다. 아울러 인권에 대하여 느끼는 감수성이 높게 되면, 사회 전반의 인권 실행에 대한 기대가 높아지며, 또 인권 실천 여부를 평가하는 기준도 높아지게 마련이다.

모든 사람들이 인권 의식을 갖고, 사회 전반적으로 인권 감수성이 확산된다면, 인권은 훨씬 순조롭게 실행될 것이다. 그렇기 때문에 특히, 공직자들이 인권 의식과 인권 감수성을 갖는다면, 사회 전반적으로 인권 실행의 수준은 한결 높아지게 될 것이다. 그 결과, 공직자들은 인권이 실천되는 장치를 마련하는데 앞장서며, 실질적으로 사회 전반의 인권 실행을 높이는 원동력이 될 것이다.

2. 정책 수립과 집행에 '인권 중심의 사고방식'이 필요하다.

정책 자체는 국정 목표를 실현하는 구체적인 방안이므로 다양한 측면이 고려되어야 할 것이다. 그렇지만, 인권 국가에서는 모든 정책은 인권 보호와 증진에 부합되어야 한다. 곧, 정책 입안의 출발로부터 입법 과정, 정책 집행에 이르기까지 인권 중심의 사고방식(human rights oriented thinking)이 요망되는 것이다.

이것은 실질적으로 정책을 수립하고 집행하는 실질적인 행위자인 공직자들이 인권 중심의 사고방식을 갖고 있어야 한다는 것을 의미한다. 공직자가 인권 중심으로 생각하고 판단할 때 가장 인권 친화적인 정책 수립 및 집행이 될 것이다.

3. 사회 전반의 인권 문화 확산에 기여하여야 한다.

인권은 인간의 존엄성을 강조하는 삶의 자세를 반영하는 것이다. 인권은 언제나 위협받고 침해될 수 있는 대상이다. 따라서 인권 보장을 위해 항상 사회적 감시가 필요하다. 이러한 점을 고려할 때 인권 보호와 증진의 실질적인 토대는 '사회'의 인권 의식이나 인권 중심의 행위, 그리고 인권 문화에 있다.

인권 문화의 확산은 개인이 갖는 인권 의식이나 인권 감수성이 사회적으로 널리 퍼져있다는 것을 의미한다. 따라서 인권 의식, 인권 감수성, 인권 문화는 같은 뿌리이며, 일상생활에서 인권 실행이 잘 이루어지게 만드는 사회적 토양이다. 사회 전체가 인권을 중요하게 여기는 문화 풍토가 조성되었을 때 진정으로 인권이 존중되는 사회가 될 것이다. 이런 점에서 인권 국가를 건설하기 위해서는 인권 문화의 확산이 중요한데, 이를 위해 모든 사람들이 노력하여야 할 것이다. 특히, 인권 국가 건설에 가장 큰 책임과 의무를 지고 있는 공직자들의 역할이 중요한 것이다.

이상 간단히 살펴본 바와 같이 인권 국가 또는 인권을 존중하는 사회를 건설하기 위해 공직자의 인권 의식, 인권 중심의 사고방식이나 태도, 그리고 인권 문화 확산에의 참여가 중요하다는 것을 확인할 수 있다. 공직자들이 그러한 의식이나 태도를 갖기 위해서는 공직 사회 전체가 끊임 없이 노력하여야 한다. 공직 사회에서는 그러한 노력으로서 크게 두 가지 방안을 강구할 수 있을 것이다.

첫째, 지속적인 인권 교육이 이루어져야 한다.

인권 교육은 인권에 대한 지식을 전달하는 것만이 아니라 인권 중심의 삶의 태도를 갖고 행동하도록 만드는 것이다. 인권 교육을 통하여 인권 발전의 역사, 국제 사회의 노력을 알게 된다. 그리고 인권을 실현하기 위해 사회적 장치가 필요하며, 인권 실행의 구체적인 방안을 모색하는 것이 중요하다고 깨닫게 된다. 더 나아가 투철한 인권 의식이나 인권 중심의 사고방식을 갖게 되고, 인권 문화의 확산에 앞장서게 된다.

공직자들은 인권 교육을 통하여 인간다운 삶에 대한 사회 요구, 인권의 철학적 근거와 영역 확대의 추세, 국제 사회의 인권 실천 경향, 인류 사회의 기대와 전망(vision) 등을 알게 되며, 그 결과 사회적 요구와 시대적 조류, 미래 사회에 대한 전망을 인식하게 되면서 국가와 국민에게 봉사하는 기본 소양을 갖추게 될 것이다. 특히, 인권이 소극적인 실천(인권 침해 방지)으로부터 적극적인 실천(인권 보호와 증진)으로 바뀌어 가는 세계적 추세에 비추어, 또 인권 국가 건설이 국제

사회의 요구이자 우리 사회의 시대적 소명이라는 점에서 인권에 대한 교육은 공직자들의 봉직 자세에 변화를 가져오며, 적극적으로 인권 국가 건설에 앞장서게 할 것이다.

둘째, 인권 침해에 대한 대응 체계를 갖추어야 한다.

인권 증진을 위해서는 개인적인 차원의 인식과 태도 변화도 중요하지만, 사회 제도로써 인권 침해를 방지하고 증진하는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 인권은 성격상 언제나 어디에서나 침해당할 수 있다는 점에서 인권 침해가 일어나면, 즉각 그에 대하여 피해자를 구조하는 시스템을 갖추는 것이 사회 전체에 필요하며, 그 시스템의 운용에 공직 사회가 앞장서야 할 것이다. 또한, 공직 사회 내에서 인권 침해가 일어날 때 신속하고 적절하게 대응하는 체계를 갖추는 것도 필요하다. 국가기관 내에 인권정책담당관과 같은 제도를 도입하는 것도 하나의 방안일 것이다. 이런 것들은 궁극적으로 인권 침해 피해자를 보호하게 되고, 더 나아가 인권 침해를 통한 사회적 손실을 최소화하는 기본 장치가 될 것이다. 아울러 공직자가 국가와 국민에 충실히 봉사해야 한다는 기본 정신에도 부합되는 장치인 것이다.



인권 실행을 위한 체제 구축을

앞에서 인권 보호와 증진을 위한 공직자의 태도를 강조하였는데, 이제는 인권 실행을 위한 체제 구축의 중요성을 살펴보자.

오늘날 국가에서는 국민의 뜻을 받들어 통치하는 민주주의 원칙이 중요하고, 또 그에 따라 국민의 공공복리를 추구하는 체계를 갖추는 것이 필요하다. 그 핵심 내용으로서 인권 보호와 보장을 간과할 수 없을 것이다. 특히, 21세기는 인권의 시대라고 일컬어지며, 또 인권 주류화(human rights mainstreaming)나 인권 지배체제(human rights regime)로 규정되는 시대적 요구와 국제 사회의 추세에 비추어 인권 실행의 체제를 구축하는 것이 중요하다. 이런 점에 부응하기 위한 주요 과제로서 다음 사항을 들 수 있을 것이다.

1. 헌법을 포함한 국내 법률과 국제 사회에서 요구하는 인권 실행 기준에 맞는 정책 형성 및 집행이 필요하다.

우리나라 헌법과 여러 법률은 인권을 국민들이 누릴 권리로 명시하고 있다. 또 국제 사회는 여러 협약과 선언을 통해 인권의 지평을 넓혀가고 있다. 이것은 인권이 선택하여 누릴 수 있는 것이 아니라 필수적으로 실행되어야 한다는 것을 밝히고 있다. 인권 실행은 명시적이건, 묵시적이건 국정 목표의 주요 내용이며, 그에 근거하여 행정이 이루어져야 한다는 것이다.

그러므로 인권은 국정 목표를 반영하는 정책의 형성과 집행 과정에서 중요한 기준이 되어야 한다. 인권 실천이 오늘날 국제 사회의 주요 요구 사항이라는 점에서 인권 국가로서 올바르게 서는 것은 국제 사회에서 우리나라의 위상을 정립하는 데에도 기여하게 될 것이다.

정책은 인권 보호 및 증진에 직결되어 있는 것도 있고, 전혀 무관한 것처럼 보이는 것도 있다. 인권과 직결되어 있는 것은 말할 것도 없지만, 무관해 보이는 정책조차 인권과의 관련성을 면밀하게 검토하는 것이 중요하다. 인권은 인간이 관계되는 모든 사안에 관련되어 있다는 점에서 어떠한 정책도 인권과 무관할 수 없다. 따라서 인권 요소가 고려되어야 하는 것이다.

2. 인권 보호와 증진을 중시하는 행정 협조가 필요하다.

인권 실천은 선언의 수준이 아니라 실질적인 행정 과정 단계마다 요구되는 기준이다. 인권을 보호하고 증진하는 정책을 입안하고 집행하려는 정부의 의지도 중요하지만, 그것을 실현하려는 조직 구성, 예산 편성, 인원 배치 등이 병행되어야 한다.

인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립하고 집행하기 위해서는 예산의 뒷받침이 필요하고, 공직자의 인권 의식이나 실행 의지도 중요하고, 조직이나 기구의 협력이 요구되기도 한다. 또 인권 관련 사항을 해결하는 기구 확장이 필요하고, 그에 따라 적절한 인원의 배치도 이루어져야 한다. 이렇게 행정 전반의 협력이 있을 때 비로소 인권 실행은 효율적으로 이루어지게 된다.

인권 증진을 위한 행정 기관에서는 인권에 관련된 정보를 교환하며 정책 수립을 위한 협력이 필요하다. 때에 따라서는 인권 실행을 증진하기 위한 정책 수립과 집행을 위한 협력 기구의 설립도 요망된다.

3. 인권 전문가의 자문이 필요하다.

인권의 범위와 내용은 시대 상황에 따라 발전해 가고 있다. 때에 따라 사회의 관습이나 제도, 또는 사람들의 행동 방식과 충돌하는 경우도 있다. 심지어 여러 내용을 담고 있는 인권의 특정 뜻으로 인권끼리 충돌하기도 한다. 그렇기 때문에 행정 과정에서 '인권 문제'를 판단하는 것이 간단한 일이 아니다. 이런 점에서 행정 과정, 특히 정책 수립과 집행 과정에서 인권 전문가의 자문을 받는 것이 필요하다.

우리나라는 국가인권기구로서 국가인권위원회를 설치하고 있으며, 정책의 형성이나 집행 과정에서 협의를 하도록 규정하고 있다.(국가인권위원회법 제20조 참조). 이러한 제도적 장치와 규정을 최대한 활용하고 준수함으로써 행정 과정에서 빚어지는 인권 관련 갈등을 미리 예방할 수 있을 것이다.

4. 정책적 지원 방안

위와 같은 과제를 실행하면서 아울러 실질적인 인권 실행 제고에 기여할 것으로 판단되는 제도는 아주 많을 것이다. 그 가운데 보기를 들어, 다음과 같은 방안이 필요하다고 판단된다.

1) '인권영향평가' 제도의 도입.

정책 수립 과정에서 그 정책이 인권 측면에 미칠 영향을 미리 평가하여 정책 도입 여부를 결정하는 것이 필요하다. 건축이나 토목 공사를 할 때 환경영향평거나 교통영향평가를 하듯이 새로운 정책을 입안하고 집행할 때 그것이 인권에 어떻게 영향을 미칠 것인가 미리 전문가의 판단을 구하는 것이다. 그렇게 함으로써 인권을 존중하는 사회를 만드는데 기여하게 될 것이다.

2) '인권정책협의회'의 구성

인권 실행은 일상생활에서 이루어지게 마련이다. 따라서 삶의 현장에서 인권 보호와 증진이 이루어질 수 있도록 행정 지원을 하는 것이 중요하다. 이런 측면에서 각 지역 사회 수준에서 인권을 보호하고 증진하기 위한 행정 지원 시스템을 구축함으로써 실질적으로 인권 실행의 수준을 높일 수 있을 것이다. 예를 들어, 각 지방자치단체에서 인권을 담당하는 각 부처 연락관끼리 연락 및 협력 체계를 강화하여 인권 실행의 감시와 개선 방안을 집단적으로 도모하는 '인권정책협의회'를 구성한다면 인권 증진의 효과는 더욱 커질 것이다. 또 시민 사회가 발전하면서 인권 관련 시민사회단체를 지원하며 협력하여야 할 일이 많아졌는데, 이러한 기구 또는 조직이 이 일을 맡는다면 훨씬 효과적일 것이다.

또한 이러한 기구나 조직은 삶의 현장에서 일어나는 인권 실행을 감시하고 평가하며, 또한 인권 침해의 원인과 개선 방향 등을 모색하는 데에도 기여하게 될 것이다. 인권 증진은 어느 한 부처의 활동으로 이루어지는 것이 아니라 여러 부처의 유기적인 협력, 더 나아가 시민 사회 단체와의 협력을 통하여 더욱 효과를 얻을 수 있기 때문이다.

지금까지 인권 국가를 건설하기 위한 향후 과제를 간략하게 살펴보았다. 오랜 세월 우리 사회는 민주화를 위해 노력해 왔다. 이제 인간 존엄과 평등, 삶의 질 향상을 강조하는 인권 실천이 요구되는 시점에 왔다. 인권을 보호하는 사회를 만들어 가는 것은 이 시대 우리에게 주어진 과제이며 사명이다. 이 일은 또한 공직자의 임무이자 책임이다. 따라서 사회 시스템 자체가 인권 보장과 증진을 위해 구축되어야 하는 것과 함께 행정 전반이 인권 실행을 위해 일해야 한다는 시대적 요구를 받고 있다.

행정의 중심은 공직자이다. 공직자들이 인권 의식을 갖고, 인권 중심의 사고방식에서 일을 하며, 인권 감수성과 인권 문화가 사회 전반에 확산되는 것에 기여하게 된다면, 우리 사회의 인권 존중은 아주 빠르게 실현될 것이다. 우리 사회가 모두 서로 존중하며 공평하게 사는 인권 국가가 되는데 공직자의 역할이 절대적으로 중요한 것이다.