

인권지수 개발을 위한 기초연구

2011. 9

연구수행기관	성균관대학교 산학협력단
연구책임자	구정우(성균관대학교 사회학과)
공동연구원	공석기(서울대학교 아시아연구소) 박병진(한양대학교 사회학과)
연구보조원	김대욱(서울대학교 사회학과) 김연미(연세대학교 정치외교학과) 박문경(서울대학교 정치외교학부) 백은정(고려대학교 사회학과)

인권지수 개발을 위한 기초연구

2011년도 국가인권위원회 인권상황실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2011. 9.

연구수행기관 성균관대학교 산학협력단

연구책임자 구정우(성균관대학교 사회학과)

공동연구원 공석기(서울대학교 아시아연구소)

박병진(한양대학교 사회학과)

연구보조원 김대욱(서울대학교 사회학과)

김연미(연세대학교 정치외교학과)

박문경(서울대학교 정치외교학부)

백은정(고려대학교 사회학과)

- 자문 교수단 명단 (가나다 순) -

김두년 교수 (중원대학교 법학과)

문진영 교수 (서강대학교 신학대학원)

민경배 교수 (경희사이버대학교 NGO학과)

박재홍 교수 (경상대학교 사회학과)

윤영관 교수 (서울대학교 정치외교학부)

이재열 교수 (서울대학교 사회학과)

정진성 교수 (서울대학교 사회학과)

홍두승 교수 (서울대학교 사회학과)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다

- 목 차 -

I. 총론	1
II. 인권지수에 관한 선행연구	2
1. 국제 및 국내 인권지수	2
(1) 국제 인권지수	2
(2) 국내 인권지수	3
2. 인권지수 관련 국제, 국내지수	5
(1) 유사 국제지수	5
(2) 유사 국내지수	7
3. 국제 및 국내 공공기관 평가 사례	9
(1) 국제 공공기관 평가 사례	9
(2) 국내 공공기관 평가 사례	10
III. 인권지수의 이론적 토대	14
1. 인권지수의 개념 및 활용	15
2. 인권지수에 관한 이론적 논쟁 고찰	18
3. 국가기관 인권지수 이론 모형	20
IV. 인권지수의 구성	23
1. 주관적 인권지수의 구성	23
(1) 복합조직으로서 국가기관의 인권영역	23
(2) 주관적 인권지수의 영역별 지표 및 문항의 구성	25
1) 내부자 평가의 영역과 지표	26
2) 외부자 평가의 영역과 지표	28
3) 내외부자 평가 공통 문항	29
(3) 주관적 지수 조사방법	30
1) 내부자 조사	30
2) 외부자 조사	31
(4) 설문지의 예시	32
1) 내부자 설문지	32
2) 외부자 설문지	39

2. 객관적 인권지수의 구성	44
(1) 국가기관의 인권관련 주요 업무 기획	44
(2) 국가기관 인권 관리지표 선정	50
(3) 관리지표의 할당	52
1) 기획재정부	52
2) 지식경제부	54
3) 농림수산식품부	57
4) 문화체육관광부	59
5) 국토해양부	61
6) 교육과학기술부	64
7) 보건복지부	66
8) 고용노동부	69
9) 여성가족부	73
10) 행정안전부	76
11) 외교통상부	79
12) 통일부	81
13) 국방부	83
14) 법무부	86
15) 환경부	89
16) 방송통신위원회	91
17) 중앙선거관리위원회	93
3. 인권지수 구성의 방법론	95
(1) 인권지수의 평가 기준	95
1) 유사 사례 검토	95
2) 국가기관 인권지수 평가 기준	98
(2) 가중치 부여 방안	101
1) 이론적 배경	101
2) 가중치 부여 방식의 예시	103
V. 국가기관 인권지수의 조건 및 활용방안	105
참고문헌	108

- 표 목차 -

(표 II-1) 인권지수 현황	5
(표 II-2) 국가성평등지수의 지표 구성	7
(표 II-3) 사회통합지수의 지표 구성	8
(표 II-4) 기타 지수 현황	9
(표 II-5) 사회갈등영향평가 지표 구성	12
(표 II-6) 공공기관 평가 현황	13
(표 III-1) 인권지표 사례	20
(표 IV-1) 주관적 인권 영역과 영역별 문항 수	26
(표 IV-2) 내부자 평가의 영역과 지표	27
(표 IV-3) 주관적 인권 영역과 영역별 문항 수: 외부자 설문지	28
(표 IV-4) 외부방문자 평가의 영역과 지표	29
(표 IV-5) 기관식별 문항과 응답자 개인에 관한 문항	30
(표 IV-6) 중앙부처의 인권관련 주요업무 영역	45
(표 IV-7) 정치적 테러 스케일 평가 기준	95
(표 IV-8) 자유지수 평가 기준	96
(표 IV-9) 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가 비계량지표 평가등급	97
(표 IV-10) 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가 계량지표 평가방법	97
(표 IV-11) 국가기관 인권지수의 비계량평가 기준	99
(표 IV-12) 국가기관 인권지수의 지표별 평가 기준	100
(표 IV-13) 국가기관 인권지수의 가중치 배분 방안	104

- 그림 목차 -

(그림 II-1) 2010년 공공기관 청렴도 측정모형 구성체계	11
(그림 III-1) 국가기관 인권지수의 이론적 모형	21

- 부 록 -

(부록 1) 국제법에 규정된 인권목록	111
(부록 2) 부처별 관리지표 상세 내역	112

I. 총론

본 연구의 목적은 인권지수란 무엇이고, 이것이 왜, 어떻게 가능한지를 탐색하는 것이다. 인권지수 중에서도 특히 국가기관의 인권 친화적 문화수준, 그리고 각 기관이 한국 사회의 인권신장을 위해 기울이는 정책적 노력을 체계적으로 측정하는 “국가기관 인권지수”에 초점을 맞추는 것을 목표로 삼는다. 이를 위해 우선 그간 국내외에서 진행되어 온 인권지수 및 유관 지수 연구들을 총괄하여 검토하고 한국형 국가기관 인권지수 구축을 위한 밑그림을 확보할 계획이다. 이어 한국형 국가기관 인권지수의 이념 및 목적을 규정하고, 이에 따라 인권지수의 추상적 차원 및 구성요소를 일별한다. 이러한 선행연구 검토 및 이론적 토대 구축에 이어 인권지수를 구성하는 주관적, 객관적 지표들을 개발하고, 이러한 지표들이 왜, 어떻게 가능한지를 보여주며, 나아가 이러한 주관적, 객관적 지표들이 어떻게 통합 인권지수 (composite human rights index)로 변환 가능한지를 보여주고자 한다. 마지막으로 구성된 “국가기관 인권지수”가 어떻게 공공정책에 반영될 수 있고, 이로 인해 기대되는 효과 그리고 그 한계는 무엇인지를 제안하고자 한다.

본 연구팀은 이러한 목표를 달성하기 위해 2011년 3월 22일 연구개시 이후 9월 중순 현재에 이르기까지 10여 차례의 전체 연구팀 회의, 상시적인 조교진과 연구책임자의 접촉과 실무회의, 국민인권의식조사 연구팀과의 수차례의 접촉과 토론, 국가인권위 담당자와의 접촉과 의견교류, 전문가 자문회의, 자문교수단의 자문의뢰, 중간보고회 등의 연구 활동을 통해서 본 최종 보고서에 포함되어있는 연구결과물을 도출해 낼 수 있었다. 특히, 8명으로 구성된 교수 자문단은 국가기관 인권지수의 디자인에서부터 객관적 관리지표의 지표 항목 하나하나에 까지 세심한 자문을 제공하여, 연구의 질을 확보하는데 결정적인 도움을 주었다. 현재까지 수행된 연구의 내용, 즉 본 최종보고서에 포함되어 있는 내용을 보다 구체적으로 적시하면 다음과 같다.

우선, 인권지수와 직간접적으로 연관되는 기존 연구의 흐름의 일단을 비교적 충실히 정리할 수 있었다. 기존의 관련 연구는 국내와 국제의 두 가지 차원 그리고 인권지수, 유관지수, 공공기관지수 세 가지 차원이 2×3으로 교차하는 형태로 정리하였으며, 각 차원을 압축적으로 정리하였다. 두 번째는 인권지수, 특히 국가기관 인권지수가 왜 필요하고, 지수구성의 원칙은 무엇이어야 하는지에 대한 이론적 논의를 정리할 수 있었다. 나아가서 본 연구팀이 채택한 국가인권지수의 이론적 모형을 잠정적으로 확정하고, 이 이론적 모형의 구성요소를 상세히 설명하였으며, 이러한 틀에 따라 실질적인 연구를 진척시킬 수 있었다. 세 번째는 국가기관 인권지수의 첫 번째 축인 주관적 지수 구성을 위한 설문지의 초안을 마련하였고, 이러한 초안이 만들어지게 된 이론적, 경험적 배경에 대한 설명을 제시하였다. 설문지는 조직 내부의 구성원들이 스스로의 인권 감수성을 평가하는 “내부자용 설문지”와 조직과 관계하는 외부자가 보다 객관적으로 평가하는 “외부자용 설문지” 두 개로 구성된다.

네 번째는, 인권지수의 두 번째 축인 객관적 지수 구성을 위한 관리지표군의 구성이다. 각종 국가통계자료, 민간통계자료, 국제기구의 통계자료 등을 포괄적으로 검토하여 첫 단계에서 500여개에 가까운 관리지표 풀을 구성하였다. 이후 수차례에 걸친 전문가 및 자문단 회의, 그리고 인권위로부터의 의견수렴을 거쳐 평가의 대상이 되는 17개 중앙행정기관에 대해 각각 7~18여개의 관리지표를 할당하여, 최종적으로 196개의 지표를 선정할 수 있었다. 국가기관 인

권관리지표의 특성은 무엇인지, 이 지표들이 어떻게 국제적 인권규범과 연결되는지에 대한 토론도 제시하였다. 다섯 번째는, 국가기관 인권지수의 구성요소들에 대한 가중치 부여 방식, 계량, 비계량 관리지표들에 대한 평가/점수화 방식 등 방법론적 이슈들에 대한 체계적인 토론이다. 인권설문지, 인권관리지표 리스트에 대한 검토를 통해서 기술적인 이슈들을 명료화 하였으며, 이 과정을 통해서 국가기관 통합 인권지수 (composit index)가 “어떻게” 가능한지 제시하였다. 마지막으로 국가기관 통합 인권지수를 어떻게 활용할 것인지와 관련된 실질적인 제안들을 제시하였다.

본 연구팀이 지난 6개월여 동안 수행한 작업의 내용은 대단히 포괄적이고, 복잡한 논리적 구조를 갖추고 있으며, 특히 방대한 관리지표 풀로부터, 실제 활용될 수 있는 잠정적인 국가기관 인권 관리지표를 선별하고 배치하는 일은 대단히 어려운 작업이었다. 이러한 작업의 본성을 반영하듯 아직까지 관리지표 선정 및 배치의 불완전성이 곳곳에서 발견될 것이나, 이러한 불완전성은 향후 2차, 3차 연구의 과정을 거치면서 점차 제거될 것으로 기대한다. 특히, 각 지표들의 측정 수준의 차이 (즉, 인구전체에 적용되거나, 특정한 소수집단에 적용되는 지표들의 혼재)는 어떤 의미에서는 인권의 현실을 반영하는 자연스러운 결과이긴 하지만, 통합지수 구성이라는 목적으로 보았을 때, 불완전성을 노정하는 것으로써, 향후 이루어져야 할 보완 연구의 필요성을 새삼 깨닫게 해준다.

II. 인권지수에 관한 선행연구

1. 국제 및 국내 인권지수

(1) 국제 인권지수

사회지표는 어떤 사회의 발전 수준을 측정하는 도구로서 사회과학 분야에서 지속적으로 연구가 진행되어 왔다(Hicks and Streeten 1979). 특히 1970년대 이래로는 국가의 인권 준수 노력을 시계열적으로 측정하는 것을 목표로 인권지표 구축을 위한 다양한 작업들이 진행되어 왔다 (Cingranelli and Pasquarello 1985; Gupta, Jongmon, and Schmid 1994; Welling 2008). 그 중에서도 “정치적 테러 스케일”, “자유지수”, “인간개발지수”, “CIRI 인권 데이터” 등을 상세히 살펴볼 필요가 있다.

1970년대 후반 퍼듀대학의 정치학자들이 주축이 되어 개인이 국가에 의해 행사되는 육체적인 억압으로부터 자유로울 권리, 즉 “개인의 신체권”에 초점을 맞추어 “정치적 테러 스케일 (Political Terror Scale)”을 개발했다. 이 지표에서는 국가가 개인의 신체적 안전과 통합 유지 권리를 침해하는 경우, 즉 고문, 실종, 사법외적 살인, 정치적 구금 등이 측정대상이 된다. 180여개 국가의 인권 상황을 미 국무부 연례 인권보고서 및 국제사면위 연례 인권보고서를 원 자료로 두 명 이상의 평가자들이 5점 척도를 활용하여 평가하고 있다. 그러나 국가가 개인의 안전과 통합 유지권리를 침해하는 경우만 측정 대상이 된다는 점이 본 지표의 한계로 지적되고 있다(정진성 외 2010).

한편 민간단체인 프리덤 하우스는 1970년대 후반부터 정치적 권리 및 시민적 권리를 측정 대상으로 하는 자유지수 (freedom index)를 개발하여 공시하였다(Gastil 1981). 자유지수는 정치적 테러 스케일과는 달리 국가가 정치적·시민적 자유를 보장하는 정도를 포괄적으로 평가한다는 특징을 가지고 있다. 정치적 권리의 경우 정치 지도자 선출, 법안 표결 과정 참여

여부 등이 측정 대상이 되고, 시민적 권리는 프라이버시 보장, 공정한 재판의 과정에 참여할 수 있는지의 여부 등이 측정 대상이다. 구체적인 평가방식을 살펴보면 정치적 자유는 10개 문항, 시민적 자유는 15개 문항의 질문지에 대한 전문가들에 의한 동료 검증 방식을 채택하고 있으며 각각 7점 척도로 구성되어 있다(Freedom House 2010). 2010년을 기준으로 194개국 이상의 자유 지수가 공표되고 있지만 프리덤 하우스의 보수주의적이며 미국 중심적인 관점 때문에 연구결과가 중립적이지 못하다는 비판도 제기되고 있다(정진성 외 2010).

제3세계의 성장, 민간단체의 영향력 강화 등의 사회 정치적 조건 변화에 따라 경제적·사회적 권리에 대한 관심이 커졌고, 자연히 경제·사회적 권리 지표 개발에 대한 요구가 증가했다. 그 연장선상에서 UNDP가 1990년대 이후로 각 국가들의 인간개발지수를 공시하기 시작했다(Hass 1994). 인간개발지수에는 일인당 국민총소득, 출생 시 기대수명, 성인문해율, 취학률 등 네 가지 하위 지표가 포함되어 있고 기존에 집적된 지표들을 2차적으로 가공하여 종합지수로 구축했다는 특징이 있다. 인간개발지수에는 교육 및 보건과 같이 경제 외적인 요인들도 포함되어 있기 때문에 경제·사회·문화적 권리를 포함한 한 국가의 종합적인 발전수준을 측정하는 척도로 널리 활용되고 있다. 2010년의 경우 170개국 내외의 인간개발지수가 발표되었다(UNDP 2010). 그러나 종합지수에 활용된 지표들이 중복되는 측면이 있고 환경에 대한 고려를 반영하는 지표들이 누락되어 있다는 비판도 함께 제기되고 있다.

CIRI 인권 데이터는 인권관행의 세부적 차원에 대한 개별 점수부여 및 계량화를 시도했다는 점에서 기존의 인권지표들과의 차별성을 찾을 수 있다. 개인 통합권 가운데 고문, 실종, 사법외적 살인, 정치적 구금 항목을 별도로 구분하여 측정하고 또한 이들의 통합 권리 지수도 제시하였다. 역능(empowerment) 권리 및 여성의 권리 등에 대해서도 세부변수들을 취합하여 통합 지수를 구성하였다. 자료는 미 국무부 인권보고서를 주축으로 개인통합권 관련 변수에 대해서는 국제사면위 연례 인권보고서도 활용하여 국가별 인권 현황을 평가하였다(정진성 외 2010). 그러나 세부 변수들을 취합해서 통합지수를 구성하는 방식의 타당성에 대한 문제 제기가 있다.

(2) 국내 인권지수

국내에서는 2000년대 들어 “한국형 인권지표”의 필요성에 대한 공감대가 형성되기 시작했고, 몇몇 학자들에 의해 기초적인 연구가 진행된 바 있다 (정근식 외 2003; 문진영 외 2008, 강수택 외 2009, Koo et al. Forthcoming). 그동안 발표된 국내 인권지수는 문진영 등이 개발한 사회권지수, 구정우·공석기·정진성에 의해 실험적으로 개발된 한국형 인권지수, 강수택 외가 개발한 대학인권지수, 광주광역시에서 구축중인 광주인권지수 등이 있다.

먼저 사회권지수에서 사회권의 개념은 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개 영역으로 구분되었다. 그리고 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들이 선택되었다. 소득보장 영역의 경우 빈곤, 소득불평등 등 20개의 지표, 건강권 영역에서는 최선의 의료서비스, 안전작업 등 19개의 지표가 개발되었다. 다음으로 주거권 영역에서는 주택의 적정성, 점유의 안정성 등 12개의 지표, 노동권 영역에서는 전체고용, 경제활동인구 등 20개의 지표, 마지막으로 교육권 영역에서는 중등교육, 평생교육 등 14개의 지표가 개발되었다(문진영 외 2008).

한편 구정우 등의 사회학자들은 공신력 있는 국제인권문서 등에 대한 검토 결과 발굴한 60여개의 자유권과 사회권 지표를 토대로 국가인권지수를 구성하는 성과를 거두었다. 특히 자유권 및 사회권 규약 위원회가 발간하는 “최종적 평가“의 우려 사항 및 권고 사항의 주요 내용을 토대로 지표를 구축했다는 점에서 이 지표는 한국의 특수성과 인권의 보편적·국제적 성격을 함께 반영했다고 할 수 있다. 자유권 지표는 사상 및 표현의 자유, 결사의 자유, 행정적 정의, 수감자의 권리, 여성 및 아동권, 소수자 권리 포함 총 37개 지표로 구성되어 있고, 사회권 지표는 복지권, 인간다운 생활의 권리, 노동권, 여성 및 아동권, 교육권 포함 총 31개 지표로 구성되어 있다(Koo et al.Forthcoming). 본 지표는 자유권과 사회권을 통합한 지표라는 점에서 국가기관인권지표의 구축 과정에서 주는 함의가 크다.

다음으로 특정한 영역에 적용할 수 있는 인권지표를 구축하려는 시도도 진행되고 있다. 강수택 외가 개발한 대학인권지수가 그 사례이다. 대학의 인권영역을 학생, 교수, 직원 및 조교의 세 구성원 영역으로 구분하여 별도의 지표를 선정하였다는 점이 대학인권지수의 특색 가운데 하나이다. 인권의 유형은 인간 존엄권, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리의 여섯 가지로 제시되었다. 한편 대학의 제도 및 운영에 대해서는 대학의 규정, 기구, 재정 및 인력, 시설, 인권증진 프로그램의 다섯 영역으로 평가를 시도하였다. 소수자 집단의 인권에 대한 별도의 지표를 구축한 것을 국가기관의 인권 배태적 서비스 실태를 평가하는 과정에서도 적용할 필요가 있다.

한편 대학인권지수의 지표 선정 과정에서 기본 원칙으로 제시된 타당성, 측정 가능성, 실용성, 비교 가능성, 자료 획득 용이성도 설득력이 있다. 먼저 타당성이란 관찰하고자 하는 현상을 각 지표들이 잘 반영하고 대표해야 한다는 기준이다. 다음으로 측정 가능성이란 각 지표들이 측정 가능하도록 계량화되어야 한다는 기준이다. 실용성은 지표가 관심 있는 사람들의 다양한 정보 욕구를 충족시킬 수 있도록 실용성이 있어야 한다는 조건이다. 비교 가능성은 이 지표들이 국내는 물론 국제적 비교도 가능하도록 만들어져야 한다는 기준이다. 마지막으로, 자료 획득 용이성이란 관련 자료의 확보가 어렵지 않아야 한다는 기준이다(강수택 외 2009). 대학인권지표의 경우 “대학”이라는 특정한 대상에 초점을 두고 있다는 점에서 “국가기관”을 대상으로 하는 본 연구와 유사한 측면이 있다. 따라서 대학인권지표의 지표 선정 과정 및 지표 구성 체계를 참고하면 국가기관의 특성을 잘 반영하는 지표를 구축하는 데 도움을 받을 수 있을 것으로 예상된다.

마지막으로 광주광역시에서 UN지정 인권도시 조성사업 추진의 일환으로 진행중인 인권지수 개발사업은 인권지수를 실제 행정에 적용하는 사례라는 의의가 있다. 광주광역시는 시정업무 전반에 대해 인권지수를 측정할 수 있는 지표를 구축하는 것을 목표로 전국 최초로 인권담당관실을 신설하고 연차별 로드맵을 담은 기본계획을 수립 중이다(광주광역시 2010).

(표 II-1) 인권지수 현황

구분	목적	주요 내용	
글로벌 별	PTS (Political Terror Scale)	국가의 인권준수 노력 측정	국가가 개인의 신체적 안전과 통합유지 권리를 침해하는 정도(고문, 실종, 정치적 구금 등) 측정하였고, 미 국무부 연례 인권보고서 및 국제사면위 연례 인권보고서를 원자료로 5점 척도를 활용하여 평가
	CIRI (Cingranelli and Richards Human Rights Data Project)	인권관행의 세부적 차원에 대한 개별 점수부여 및 계량화 시도	고문, 실종, 정치적 구금 등을 각각 측정하고 이들을 통합하여 신체적 통합 권리 지수 제시하였고, 역능 권리, 여성의 권리 등에 대해서도 세부 변수별로 측정
	자유지수 (Freedom House)	국가가 정치적, 시민적 자유를 보장하는 정도를 포괄적으로 검토	정치적 자유는 지도자 선출, 법안표결과정 참여 여부 등을 측정하고, 시민적 자유는 프라이버시 보장, 공정한 재판의 과정에 참여 여부 등을 측정
	HDI (UNDP)	인간의 삶과 관련된 지표를 조사해 인간 발전의 기본적인 수준 측정	일인당 국민총소득, 출생 시 기대수명, 성인문해율, 취학을 등 네 가지 하위 지표 포함
한국	국가인권지수 (구정우 외)	한국의 특수성과 인권의 보편적·국제적 성격을 함께 반영한 인권지표 구축	UN 자유권 및 사회권 규약 위원회가 발간하는 “최종적 평가”의 권고 사항을 토대로 지표를 구축하였고, 자유권 지표는 사상 및 표현의 자유, 결사의 자유 등 37개 지표, 사회권 지표는 복지권, 노동권 등 31개 지표로 구성
	사회권지수 (문진영 외)	사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육 5개영역으로 구분하여 지표 구축	소득보장(빈곤, 소득불평등 등 20개의 지표), 건강권(최선의 의료서비스, 안전작업 등 19개의 지표), 주거권(주택의 적정성, 점유의 안정성 등 12개의 지표), 노동권(전체고용, 경제활동인구 등 20개의 지표), 교육권(중등교육, 평생교육 등 총 14개의 지표)등의 영역으로 구성
	대학인권지수 (강수택 외)	대학의 인권문화 발전에 필요한 요소들을 중심으로 지수 구축	학생, 교수, 직원 및 조교의 세 구성원 영역별로 인간 존엄권, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리의 여섯 가지 인권 유형 제시
	광주인권지수 (광주광역시)	UN지정 인권도시사업 추진의 일환으로 인권지수 개발	시정업무 전반에 대해 인권지수를 측정할 수 있는 지표를 구축하는 것을 목표로 전국 최초로 인권담당관실 신설

2. 인권지수 관련 국제, 국내지수

(1) 유사 국제지수

국가기관 인권지수의 구축 과정에서 검토할 필요성이 있는 전 세계적 수준의 유관지표로는 민주주의지수, 부패지수, 거버넌스지수, 평화지수, 젠더발전지수 등 인권보장의 기본이 되는 사회적 가치 측정 도구들을 들 수 있다. 먼저 체제평화센터(Center for Systemic Peace)에서 매년 발표하는 민주주의 지수(Polity IV)는 통치제도에 나타나는 민주주의, 권위주의적 권력에 초점을 두고 각국의 체제 유형을 구분하려는 시도의 일환이다. 구체적으로 행정부 총원 및 견제, 정치적 경쟁 등의 요인들을 중심으로 각국의 체제 유형에 대해 -10(세습 왕정)에서 +10(공고화된 민주주의) 사이의 "정체 스코어"를 부여하였다. 2010년을 기준으로 인구 50만 명 이상인 전세계 163개국의 1800년부터의 통계가 구축되어 있다(Center for Systemic Peace 2009).

다음으로 국제투명성기구에서 측정하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)는 1995년부터 매년 발표되고 있으며 공공부문 및 정치부문에서 인식되는 부패 정도를 평

가하기 위한 도구이다. 이 지수는 여러 국제평가기관에서 국내외 기업경영자, 국가분석전문가 등을 대상으로 실시한 부패관련 인식조사 결과를 집계하여 지수를 산출한다는 특징이 있다. 점수산출방식은 2단계로 진행되는데 원천자료의 순위별로 전년도 순위에 매칭을 시켜 전년도 점수를 부여하는 1차 표준화 과정, 국가 간 편차를 증가시키기 위해 베타변환을 실시하는 2차 표준화 과정으로 구분된다. 부패인식지수는 전 세계적으로 널리 인용되고 있지만, 부패수준에 대한 인식 위주의 조사이기 때문에 실무적으로 부패취약분야를 진단하기에는 어려움이 있다는 지적도 존재한다(국민권익위원회 2010).

한편 세계은행에서는 1996년부터 전세계 200개국 이상을 대상으로 거버넌스지수(Worldwide Governance Indicators: WGI)를 발표하고 있다. 이 지수는 거버넌스를 국가 내 권위가 행사되는 전통과 제도로써 정의하고 이에 대한 국가별 비교 데이터를 구축하려는 시도를 볼 수 있다. 구체적으로 언론의 자유, 정치적 책임성, 정부효과성, 규제 질, 법치 수준, 부패 통제 등의 여섯 개의 세부 영역으로 나누어 각국의 거버넌스를 측정하고 있다(Kaufmann etc. 2010). 거버넌스지수는 31개의 국제적인 기관들이 생산하는 자료들이 모집단이 되므로 지수산출에 투입되는 기초자료가 광범위하다는 장점이 있다. 여섯 개의 세부 영역의 전체 개별변수들의 수는 총 276개이다(서울대학교 사회발전연구소 2009).

평화지수(Global Peace Index: GPI)는 국내외의 분쟁, 사회적 안전, 군사화의 세 가지 영역에서 모두 23개의 지표를 선정하여 전세계 153개국의 평화 수준을 측정하고 있다. 특히 사회적 안전 영역에는 해당 국가의 인권 존중 수준도 지표 중의 하나로 포함되어 있다. 평화지수의 구축과정에서 중요한 역할을 한 이론적 전제는 평화의 개념을 “전쟁이 없는 상태”가 아닌 “폭력의 부재(absence of violence)”로 정의한 것이다. 이를 통해 민주주의, 투명성, 교육 등 평화 수준을 결정할 수 있는 다양한 요인들에 대한 탐구가 가능하게 되었다고 할 수 있다(Institute for economics & Peace, 2011). 그러나 모두 23개의 지표를 포함하여 포괄성을 높이는 방향으로 지수를 구성하고 있다는 점에서 간결성의 측면에서 효과적이지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 포괄성과 간결성은 상호배타적인 측면이 있기 때문에 이론적 고려를 통해 지표의 수를 결정해야한다는 것이다(이성우 외 2009)

마지막으로 다양한 젠더 관련 지수들도 발표되고 있다. 그 중에서 유엔개발계획에서 1995년 이후 매년 발표하고 있는 젠더발전지수(Gender-related Development Index: GDI)와 젠더역능척도(Gender Empowerment Measure: GEM)가 대표적인 지수이다. 두 지수 모두 인간발전지수를 기반으로 하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 젠더발전지수는 인간발전지수 각각의 변수를 성에 따라 구분하고 측정하는 방식으로 구성하였으므로 두 지수의 값의 차이를 통하여 인간개발에서의 성불평등의 차이를 확인할 수 있다. 한편 젠더역능척도는 남성과 여성 간의 경제적, 정치적 기회의 차이 즉, 여성참여의 기회를 측정하려는 목적이 더 크다. 한편 세계경제포럼에서 2006년 이후 발표하고 있는 성 격차지수(Gender Gap Index: GGI)는 경제적 발전의 중요성을 강조하는 입장에서 남녀가 그들의 잠재능력을 완전하게 활용할 수 있는지의 여부 측정하려는 목적을 갖는다. 따라서 사회·경제적 자원과 기회 접근에 대한 성별 격차를 측정하는 도구로 볼 수 있다. 이와 같은 젠더 관련 지수 구성 방법론을 참고하면 젠더 주류화된 방식으로 국가기관 인권지수를 구축하는데 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

(2) 유사 국내지수

다음으로 국내적 수준의 유관지표로는 정부 중앙부처 주도로 개발된 국가성평등지수, 사회통합지수와 서울대학교 통일평화연구소에서 매년 발표하는 남북통합지수 등이 있다. 국가 기관 인권지수 구축 및 적용 과정에서는 기존에 이미 개발되어 있거나 지수 구축 작업이 진행되고 있는 다양한 지표들과의 변별점을 강조할 필요가 있다.

여성가족부 주도로 2009년에 개발된 국가성평등지수는 한국의 성평등 상황을 파악하고 성불평등이 심각한 부문과 원인을 파악하기 위한 목적으로 만들어졌다. 가족, 복지, 보건, 경제활동, 의사결정, 교육 및 직업훈련, 문화 및 정보 등 8대 지표로 구성되어 있고 부문별 대표 지표 및 책임관리기관은 아래의 (표 II-2)와 같다. 지표의 결정 과정을 살펴보면, 각 부문별 전문가가 226개 성평등지표군을 만들었고, 전문가 자문회의를 통하여 그 중 149개를 지표로 우선 선정하였다. 그리고 관계자 200명을 대상으로 149개 지표에 대한 중요도, 우선순위에 대하여 조사한 결과를 기초로 최종적으로 활용할 지표를 확정하였다(여성가족부 2010a).

(표 II-2) 국가성평등지수의 지표 구성

부문	부문별 대표지표	책임관리기관/협조기관
가족	가사노동시간의 성비	여성가족부
	셋째 아 이상 출생성비	여성가족부
복지	빈곤 가구주의 성비	보건복지부
	공적연금 가입자의 성비	보건복지부, 교과부, 행안부
	장애인 고용율의 성비	보건복지부, 고용노동부
보건	건강관련 삶의질(EQ-5D)의 성별 격차	보건복지부
	건강보험 진료급여 수급자의 성비	보건복지부
경제활동	경제 활동참가율 성비	고용노동부
	성별 임금격차(성비)	고용노동부
	상용근로자의 성비	고용노동부
의사결정	국회의원의 성비	국회사무처, 중앙선관위
	5급 이상 공무원의 성비	행안부
	관리자(기업의 과장급 이상)의 성비	고용노동부
교육, 직업훈련	남녀 평균교육년수 격차	교과부
	고등교육기관 취학률 성비	교과부
	재직자직업훈련 참여 근로자의 성비	고용노동부
문화, 정보	여가시간의 성비	문화체육관광부
	문화컨텐츠산업종사자의 성비	문화체육관광부
안전	성별 범죄피해에 대한 두려움의 격차	법무부, 경찰청
	강력범죄(홍악범) 피해자의 성비	법무부, 경찰청

출처: 여성가족부. 2010. 『2010년 한국의 성평등보고서』

다음으로 사회통합위원회에서 구축 중인 사회통합지수는 사회통합에 영향을 미치는 요인을 중심으로 지표를 발굴하고 있다. 사회통합지표는 상대지표와 조건지표로 구분되는데, 상대지표는 의식지표와 행지지표로 구분되고, 조건지표는 삶의 영역별 실태를 나타내는 지표들을 의미한다. 조건 지표의 영역은 소득, 고용, 교육, 주거, 건강, 금융, 가족, 정보로 구분되는데, 영역별 세부 지표를 다시 절대적 박탈과 상대적 격차로 구분하였다는 점이 사회통합지수의 주요한 특징 가운데 하나이다. 각 영역별 지표의 구성은 아래의 (표 II-3)과 같다(강신욱 외 2011). 향후 사회통합 국민의식조사 및 실태 조사를 담당할 센터를 설립하고, 정부의 주요 정책이 사회갈등에 어떤 영향을 끼쳤는지를 평가하겠다는 사회통합위원회의 계획에 대해 정책적인 관점에서도 주목할 필요가 있다.

(표 II-3) 사회통합지수의 지표 구성

구분		절대적 박탈	상대적 격차
기본 지표	소득	빈곤율 근로빈곤율(또는 취업빈곤율) 박탈지수	소득배율(5분위 소득격차) 중산층 비중
	고용	실업률 저임금(저소득)근로자 비율	비정규직근로자 비율 성별/학력별/규모별 임금격차
	교육	학교진학률/미진학률 중도탈락학생 비율	사교육비 격차 소득계층별 학업성취도 격차
	건강	의료소외층 의료비 과부담가구 비율	소득계층별 질환발생율 소득계층별 건강보험 자부담금액
	주거	주거상실계층 비율 자산빈곤율	주거비 과부담가구 비율 소득계층별 자산격차
추가 검토 지표	가족	이혼율 자살률	소득계층별 이혼율 소득계층별 자살률
	금융	금융채무불이행자 비율 부채상환 연체율	소득계층별 부채비율 소득계층별 부채상환 연체율
	정보	인터넷미활용인구 비율	소득계층별 인터넷미활용인구 비율

출처: 강신욱 외, 2011. 『한국 사회통합지표 연구(II)』에서 재인용

서울대학교 통일평화연구소에서 발표하는 남북통합지수는 크게 경제, 정치, 사회·문화, 의식분야로 구분된다. 각 분야에 대해 법·제도, 관계, 의식의 통합으로 구분하여 지수를 구축하였다는 특징이 있다. 지수 설계의 원칙으로는 부가성의 원칙, 기준 대비 비교 가능성의 원칙, 포괄성의 원칙이 적용되었다. 가중치 부여 내역을 살펴보면 각 영역 별로 유사한 가중치가 부여되었다. 각 영역별로 법·제도적 통합은 90점, 관계적 통합은 160점을 부과하여 합계 점수인 250점을 기준으로 각 영역의 통합의 단계를 0단계에서 10단계로 분류하였다. 의식의 통합은 단계구분에 이용하지 않고 각 영역의 점수를 더한 합산점수에 부가하는 방식으로 전체통합지수를 작성하였다(서울대학교 통일평화연구소 2010).

(표 II-4) 기타 지수 현황

구분	목적	주요 내용	
글로벌	민주주의지수: Polity IV (Center for Systemic Peace)	민주주의, 권위주의적 통치권력에 초점을 두고 각국의 체제유형구분	행정부 총원 및 견제, 정치적 경쟁 등의 요인들을 중심으로 각국의 체제 유형에 대해 -10에서 +10 사이의 점수 부여
	부패인식지수: CPI (국제투명성기구)	공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패 정도 측정	여러 국제평가기관에서 국내외 기업경영자, 국가분석전문가 대상으로 실시한 부패관련 인식조사 결과를 집계하여 지수 산출
	거버넌스지수: WGI (세계은행)	거버넌스를 국가 내 권위가 행사되는 전통과 제도로서 정의하고 이에 대한 국가별 데이터 구축	언론의 자유, 정치적 책임성, 정부효과성, 규제 의 질, 법치 수준, 부패 통제 등의 차원으로 나누어 각국의 거버넌스 측정
	글로벌평화지수: GPI (Institute for Economics and Peace)	각국의 평화 수준을 폭력의 부재의 관점에서 평가하고 평화를 촉진하는 요인을 확인	국내외의 분쟁, 사회적 안정, 군사화의 세 가지 영역으로 나누어 각국의 평화도를 평가
	젠더발전지수: GDI 및 젠더역능척도: GEM (UNDP)	HDI를 기반으로 인간 개발에서의 성평등성 측정	GDI는 인간발전지수 각각의 변수를 성에 따라 구분하고 측정하는 방식으로 구성했고, GEM은 남녀 간의 경제적, 정치적 기회의 차이를 측정
	성 격차지수: GGI (세계경제포럼)	사회·경제적 자원과 기회 접근에 대한 성별 격차측정	경제적 발전의 중요성을 강조하는 입장에서 남녀가 그들의 잠재능력을 완전하게 활용할 수 있는지의 여부 측정
한국	사회통합지수 (사회통합위원회/ 한국보건사회연구원)	사회통합에 영향을 미치는 핵심적 요인을 중심으로 지표 개발	소득, 고용, 금융, 교육, 건강, 주거, 가족 및 연계망 등 각 개인이 일상생활에서 가장 큰 관심을 갖는 사안들을 중심으로 지표 선정
	국가성평등지수 (여성가족부/ 한국여성정책연구원)	우리나라의 성평등 상황과 개선점 파악 목표	가족, 복지, 보건, 경제활동, 의사결정, 교육 및 직업훈련, 문화 등 8대 지표로 구성
	남북통합지수 (서울대학교 통일평화 연구소)	남북의 통합수준에 대한 실증적인 측정 시도	경제, 정치, 사회·문화분야에 대해 법·제도적 통합 및 관계적 통합 수준 평가, 의식분야 평가

3. 국제 및 국내 공공기관 평가 사례

(1) 국제 공공기관 평가 사례

해외의 공공기관 평가 사례들 가운데 국가기관들의 인권 준수 현황을 평가한 사례는 찾을 수 없었다. 그러나 미국과 영국의 공공기관들에 대한 평가 사례를 통해 국가기관 인권지수 구축 과정에서 정책적인 시사점을 얻을 수 있다. 특히 미국의 연방 인사관리처에 의해 시행되는 대통령우수기관상, 영국의 각 부처에서 실시되는 공공기관 평가에 주목할 필요가 있다.

미국의 공공기관 평가제도로는 대통령우수기관상 시상제도와 회계감사원의 감사제도가 있다. 대통령우수기관상 시상제도는 말콤 볼드리지 모델에 의해 정부가 연방품질연구소(FQI)에 의뢰해 서비스 품질이 우수한 기관에게 시상하는 제도이다(이오, 유승현 2010). 대통령우수기관상은 기업부문에 확산된 "품질경영"의 요소를 공공행정부문에도 확산시키기 위해 도입되었다. 미국 정부는 이 제도의 도입을 통해 우수성과 사례를 공유함으로써 연방정부 조직의 성과 개선을 유도했다. 기업의 "말콤 볼드리지 국가품질상"(Malcolm Baldrige National Quality

Award)을 기초로 도입된 대통령 품질상의 구체적인 심사 기준을 살펴보면 리더십, 전략계획, 고객 및 시장 중시, 정보와 분석, 인적자원 중시, 프로세스 관리, 사업성과 등으로 구성되어 있다(US Office of Personnel Management 2000). 한편 회계감사원의 감사는 재무감사와 성과감사로 나뉘며, 성과감사는 다시 경제성·능률성 감사와 사업 감사로 나뉜다(이오, 유승현 2010). 대통령우수기관상 시상제도의 경우 공공기관들의 자율 참여를 통한 자발적인 성과 개선을 유도한다는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 또한 기관들의 최종적인 성과만을 측정하는 것이 아니라 프로세스의 개선을 초점을 강조하고 있다는 점을 국가기관 인권지수의 도입 과정에서도 참고할 필요가 있다.

영국의 공공기관 평가는 기본적으로 해당기관의 감독부처에서 시행되며 2002년 이후 현재의 공공기관 평가방식이 도입되었다. 영국의 내각사무처는 산하 공공기관을 평가할 때 지켜야 할 원칙으로 충분한 준비, 명확한 일정관리, 타 평가와의 관련성 고려, 집중화된 평가, 적절한 융통성, 공개적인 평가, 미래지향적 평가를 제시하였다. 그런데 중앙정부는 공공기관 평가단의 구성 및 운영과 관련해서 최소한의 원칙만을 제시하고 있다. 실제로 평가단이 평가목적과 평가대상기관의 특성을 반영하여 구체적인 평가방법을 결정하도록 되어 있다는 점도 영국만의 특성이라고 할 수 있다(국회입법조사처 2010). 평가대상은 횡단적으로는 정책결정, 전달 및 집행 체계, 고객만족 등 정책과정 전체를 포괄한다. 한편 종단적으로는 대외적 관점과 대내적 관점으로 구분할 수 있다. 대외적 관점에서 집중적으로 평가하는 부분은 관리감독 부처 공공서비스 협약과의 관계, 이해관계자와의 역할분담 및 협조 체계 등이고, 대내적 관점에서는 조직형태 적정성 및 업무성과 향상 방안이 주된 평가 내용이 된다(이찬구 2009).

영국은 공공기관 경영평가 과정에서 해당 기관의 존속 및 조직 형태의 적절성 여부까지 평가함으로써 효율적인 공공서비스 제공을 유도하고 있다. 또한 5년에 한 번씩 평가를 실시함으로써 평가의 질을 제고하고, 기관들이 장기적 목표에 집중하는 효과를 거두고 있다(국회입법조사처 2010). 국가기관 인권지수의 경우에도 인권과 관련이 높은 업무를 수행하는 공공기관들로 적용대상을 확대하기 위해서는 주요 국가들의 공공기관 평가 경험을 참조할 필요가 있다.

(2) 국내 공공기관 평가 사례

공공기관의 도덕성과 사회적 감수성을 측정하는 지수들로는 국민권익위원회에 의해 매년 공시되고 있는, “청렴도평가” 기획재정부 주관의 “공공기관 고객만족도”, 그리고 여성가족부의 “성별영향평가” 등이 있다. 이 지수들은 이미 정착되어 매년 지속적으로 발표되고 있다는 점에서 국가기관 인권지수의 도입 단계에서 참고할 부분이 많다. 또한 사회통합위원회에서 도입 준비 중인 사회갈등영향평가의 경우도 국가기관 인권지수에 주는 시사점이 크다.

청렴도 평가의 목적은 공공분야의 투명성 향상을 통해 국가청렴도를 제고하는 데 있다. 청렴도는 크게 외부 및 내부청렴도로 구분되고, 외부청렴도는 부패/투명성/책임성지수, 내부청렴도는 청렴문화/업무청렴지수로 구분할 수 있다. 2002년부터 본격적인 외부 청렴도 측정이 시작되었고, 2007년에는 내부청렴도로 대상이 확대되었다. 외부청렴도의 조사대상은 해당 공공기관 및 담당자와 직접 접촉한 경험이 있는 국민이고(2010년 150,454명), 내부청렴도 조사대상은 대상 기관에 근무하고 있는 소속직원이다(2010년 76,401명). 2010년을 기준으로 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방교육청, 공직유관단체 등 712개 기관이 평가 대상이 되었다.

청렴도의 평가영역과 설문항목의 가중치는 부패유발 가능성 및 중요도 차이에 따라 다르게 적용하였다. 학계, 관련 전문가, 시민단체, 평가대상기관 감사담당관 등에 대한 델파이 조사를 통해 가중치를 산출하였다(국민권익위원회 2011a). 구체적인 구성 체계 및 가중치는 아래의 그림 II-1과 같다. 매년 청렴도 평가 결과가 축적됨에 따라 설문항목의 수 및 가중치 비중을 지속적으로 변경하여 지표의 타당성을 향상시켰다는 점을 국가기관 인권지수 구축 과정에서도 참고할 필요가 있다.

(그림 II-1) 2010년 공공기관 청렴도 측정모형 구성체계

종합 청렴도	외부청렴도 (0.735)	부패지수 (0.483)	경험(0.613)	금품, 향응, 편의제공빈도 등 5개 항목
		투명성지수 (0.317)	인식(0.387)	금품, 향응, 편의제공인식 등 4개 항목
		책임성지수 (0.200)		업무처리절차 공개성, 기준 절차 수용 가능성, 법규/규칙/절차 준수 등 6개 항목
	내부청렴도 (0.265)	청렴문화지수 (0.433)	조직문화(0.631)	부패행위 관행화, 윤리규정 내면화 등 3개항목
			부패방지제도 (0.369)	내부고발제도 운영, 부패행위 징계 적정성 등 3개 항목
		업무청렴지수 (0.567)	인사업무(0.413)	부패경험(4개항목),부패인식(2개항목)
			예산집행(0.347)	부패경험(6개항목),부패인식(1개항목)
		업무지시공정성 (0.240)	부패경험(1개항목),부패인식(2개항목)	

출처: 국민권익위원회, 2011. 『2010 국민권익백서』

국민권익위원회에서는 청렴도 조사와는 별개로 2002년도부터 매년 부패인식도 조사를 진행하고 있고, 고위 공직자에 대한 별도의 청렴도 평가도 계획하고 있다. 또한 기관별 맞춤형 청렴정책 지원서비스를 2006년부터 제공하고 있다. 또한 부패영향평가를 통해 법령상의 부패유발 요인을 제거 하는 효과를 거두고 있는데, 2010년의 경우 총 1,269개의 제·개정 법령안에 대한 부패영향평가를 실시, 182개의 법령에 내재하는 403건의 부패유발요인을 발굴하여 소관기관에 개선할 것을 권고하였다(국민권익위원회 2011b).

다음으로 공공기관 고객만족도 조사는 공공기관의 대국민 서비스 제고를 위해 기획재정부 주관 하에 실시되고 있다. 공기업은 1999년, 준정부기관은 2004년, 기타공공기관은 2009년부터 조사 대상에 포함되었다. 2010년을 기준으로 모두 164개 공공기관이 평가 대상이다. 설문 문항 구성은 업무수행을 통한 공공성, 국민행복, 사회적 기여 등 공공부문의 특성이 반영되었다. 고객만족도 조사의 경우 서비스의 수혜자인 국민이 공공기관의 서비스 수준을 직접 평가한다는 점에서 국가기관 인권지수의 외부자 평가에 주는 함의가 크다(기획재정부 2010).

한편 여성가족부에서 실시하는 성별영향평가 국가의 정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별 요구와 차이를 고려하여 양성평등을 도모하기 위해 도입되었다. 성별영향평가는 중앙행정기관, 지자체, 시·도 교육청 등을 대상으로 지난 2005년부터 본격적으로 시행되었다. 세부 지표를 살펴보면 성별통계의 생산 및 활용, 정책의 성별 관련성, 정책 결정과정의 양성평등 참여, 성인지적 예산 편성, 수행방식 및 수혜의 양성평등성, 정책개선 및 환류 등이 있다. 평가 유형은 공무원이 직접 담당 업무에 대해 평가를 하고 보고서를 작성하는 자체 평가와 외부 전문가가 정책을 평가하고 정책 대안을 마련하는 심층 평가로 구분할 수 있다(여성가족부 2010b).

마지막으로 사회통합위원회에서 추진 중인 사회갈등영향평가는 개별 부처의 정책 활동이 사회통합에 어떻게 기여했는지를 측정함으로써 사회통합지향적인 정부정책의 입안 및 집행을 유도하기 위한 목적을 가지고 있다. 평가 지표는 갈등관리 절차 지표, 갈등관리 결과 지표, 사회통합 영향 지표로 구분되며, 외부 전문가에 의한 비계량평가(6등급 평가)와 이해당사자 및 일반국민의 만족도에 대한 설문조사의 가중치 비중이 동일하도록 구성되었다(김동영 외 2010).

(표 II-5) 사회갈등영향평가 지표 구성

평가범주 (%)		평가지표	평가 방법	가중치	등급
갈등관리 절차 (40)	예방 (20)	(1) 갈등 예방을 위한 사전 준비와 활동	6등급평가	20	
	해결 (20)	(1) 갈등 해결을 위한 사전 준비와 활동	6등급평가	20	
갈등관리 결과 (30)	관리 효율 성과 (10)	(1) 정책 이행 실적	6등급평가	3	
		(2) 관리 비용	6등급평가	2	
		(3) 사회적 비용의 최소화	6등급평가	5	
	만족도 (20)	(1) 주요 이해당사자들에 의한 정부 신뢰도	설문조사 점수	-8~8	
(2) 주요 이해당사자들에 의한 갈등관리 절차 만족도		설문조사 점수	-6~6		
(3) 주요 이해당사자들에 의한 정책 결과 만족도		설문조사 점수	-6~6		
사회통합 영향 (30)	통합 (25)	(1) 민간 주요 이해당사자간 관계 개선	설문조사 점수	-15~15	
		(2) 일반적 계층, 지역, 이념, 세대간 통합에의 영향	설문조사 점수	-10~10	
	역량 개선 (5)	(1) 주요 민간 이해당사자들의 갈등해결 역량 개선	설문조사 점수	3	
		(2) 주요 민간 이해당사자들의 정책 내용 학습 및 관심 증가	설문조사 점수	2	
총합				-45~100	

출처: 김동영, 김영욱, 박수선. 2010. 『한국 사회갈등의 영향평가 모형개발』

(표 II-6) 공공기관 평가 현황

	구분	목적	주요 내용	평가 현황
글로벌	미국 대통령 품질상 (연방 인사관리처)	연방 정부 조직의 성과 개선, 우수 성과 사례 공유 촉진	말콤 볼드리지 모델을 기초로 연방품질 연구소에 의뢰해 서비스 품질이 우수한 국가기관을 선정	1988년에 도입하였고, 기관 자율 참여 유도
	영국 공공기관 평가 (해당기관 감독부처)	정책과정의 합리화와 공공서비스 효율화	전 부처 차원에서의 정책목표의 전략성과 연계성을 평가하는 종합평가, 관리감독 부처의 정책목표 집행과 관련하여 산하 기관을 평가하는 사업성평가의 체계	2002년 이후 현재 평가방식 도입
한국	공공기관 청렴도 측정 (국민권익위원회)	공공분야의 공공성 및 투명성 향상으로 국가 청렴도 제고	고객 입장에서 공공기관의 청렴정도를 평가하는 외부 청렴도, 소속직원이 직접 평가하는 내부 청렴도로 구성	중앙 행정 기관, 지자체, 지방교육청, 공직유관단체 등 712개
	공공기관 고객만족도 조사 (기획재정부)	공공기관의 대국민 서비스 제고와 국민 편의 증진 도모	서비스의 수혜자가 공공기관의 서비스 수준을 직접 평가하며, 업무수행을 통한 공공성, 국민행복, 사회적 기여 등 측정	공기업, 준정부기관 등 164개
	성별영향평가 (여성가족부)	정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별 요구와 차이를 고려하여 양성평등 도모	성별통계의 생산 및 활용, 정책의 성별 관련성, 정책 결정과정의 양성평등 참여 등의 지표 점검	중앙 행정 기관, 지자체, 시·도 교육청 등 대상
	사회갈등영향평가 (사회통합위원회)	사회통합지향적인 정부 정책의 입안 및 집행 유도	부처의 정책이 사회통합에 기여한 점, 앞으로 기여하기 위한 개선점 등을 도출	도입 준비 단계

본 연구는 국가기관의 인권감수성 및 인권보장 노력에 초점을 맞추고 있다. 기존 인권 지표 관련 선행 연구를 검토해본 결과 인권보호에 있어서 일차적인 책임이 있는 국가기관의 역할을 도외시한 측면이 있었다는 사실을 발견할 수 있다. 국가의 각종 서비스를 대행하는 국가기관이 어느 정도의 인권감수성을 가지고 있는지 또한 인권의 신장을 위해서 어떠한 정책적 노력을 기울이고 있고, 또 그것의 효과는 어떠한지 등에 대한 검증은 전 세계적으로도 그동안 거의 시도된 적이 없다.

국내외 인권관련 지표 및 지수들을 비교·대조하는 과정에서 국가기관 인권지수 구성을 위한 이론적, 방법론적, 정책적 시사점을 도출할 수 있었다. 이론적으로는 지표 구성의 이론적 분석틀의 제시 및 구성요소의 개념화 과정에 대한 도움을 얻을 수 있었다. 다음으로 지표 구성의 방법론에 대해서는 세부 지표의 표준화 및 가중치 부여, 타당성과 신뢰성의 확보 방안을 검토할 수 있었다. 정책적인 측면에서는 기존에 도입되어 적용되고 있는 지표들의 사례를 통해 국가기관 인권지수를 적용할 때 발생할 것으로 예상되는 문제들에 대한 대응방향을 검토할 수 있었다.

Ⅲ. 인권지수의 이론적 토대

인권은 인간으로서 존엄하다는 가치를 전제하고, 개인 스스로 누려야 할 당연한 권리이다. 그런데 인권은 권력기관에 의해 지속적으로 침해받아 왔고, 이러한 권력 남용으로부터 이를 보호하고 보장하는 갈등의 과정을 노정하고 있다. 과거에는 자유권적 측면에서 볼 때 국가가 인권의 진보를 가로막는다고 주장하였으나, 지금은 사회권과 평등권의 측면에서 볼 때 다국적 기업이나 국제금융기구 역시 인권을 침해하고 있다. 이와 같이 인권은 이론적으로 보편적인 개념이며, 실천적으로는 이미 전지구적 영역으로 확장된 개념으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 보편성과 전지구적 특성의 인권개념이 구체적인 지역, 국가, 공동체에 적용하는 과정에서 많은 저항과 장애물을 마주하게 된다. 그것은 현대의 인권개념은 지나칠 정도로 법률주의에 빠져 있는 한계를 보이고 있다. 국제인권 규약에 따라 인권침해를 지적하고 중단시킬 수 있지만 이를 구체적으로 해결하기 위한 내용은 담아내지 못하고 있다. 또한 보편적 인권원칙을 개별 국가나 지역에 적용하는 과정 즉, 사법화 하는 과정은 일종의 문화적 해석과정으로 볼 수 있기에 많은 변수와 제약조건을 마주할 수밖에 없는 것이다. 결과적으로 국제인권규약을 비준하고, 국내법과 동일한 지위를 부여한다고 할지라도 그것은 단순히 법률적 차원에 그치는 경우가 많다. 법을 뛰어 넘어 경제, 사회, 정치적 조건을 만들어내지 못할 경우 인권 개선은 요원할 수밖에 없는 경우가 비일비재하다. 이런 이유에서 보편적 차원의 인권개념을 보다 구체적인 현실 속에서 구현하기 위해서는 그 과정을 지속적으로 관리 감독하는 것이 절대적으로 중요하다. 이러한 모니터 작업을 위해서는 보다 객관적이고 신뢰할 만한 측정도구가 필요하며, 이것이 바로 인권지수인 것이다.

앞서 인권원칙을 적용하는 것은 하나의 문화적 해석과정이라고 지적한 것처럼 인권지수를 구축하는 작업 역시 인권의 보편성과 문화의 특수성 사이에서의 연관성을 확인하는 지난한 작업인 것이다. 만약 우리가 인권침해를 중단하는 것에 초점을 맞춘다면 법률제정 작업에만 초점을 맞추면 될 것이다. 이런 협의의 차원에서 인권개념을 규정짓는다면 측정의 문제도 그리 복잡하지 않을 것이다. 그러나 문제는 인권은 일회적인 보호 장치를 갖추는 것에서 끝나는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 권리를 완전히 실현할 수 있도록 노력하는 과정이기 때문에, 그 과정을 지속적으로 측정하는 지수 작업 역시 시기에 따라 지속적으로 변할 수밖에 없는 것이다. 사실 인권지수 구성의 어려움은 인권의 철학적, 이론적 논쟁에서 비롯된다고 말할 수 있다. 보편적 인권개념을 논할 때, 우리는 항상 국가주권과 인권의 문제, 인도주의 개입과 인권구현의 관계, 인권의 보편성과 상대성 문제, 소수자 개인의 권리와 집단의 권리의 문제, 그리고 인권으로서의 사회권 구현의 문제 등과 같은 간단치 않은 이론적, 철학적 난제들을 마주하게 된다.

이 장에서는 우선 이러한 논쟁들과 결부시켜 국가기관 인권지수의 개념과 활용 과정에서 마주하는 다양한 장애물을 살펴보고자 한다. 다음으로 인권지수 구성을 위한 첫 시도라는데 의의가 있는 국가기관 인권지수 모형을 제시하고자 한다. 물론 이 모형은 앞으로 지속적인 실제 검증작업을 통해 수정 보완되어야 할 잠정적인 모형임을 밝혀 둔다.

1. 인권지수의 개념 및 활용

왜 인권지수에 주목하는가?

인권이란 ‘한 개인이 인간으로서 혹은 인간이기 때문에 갖는 일련의 권리’를 의미한다. 인간이기 때문에 갖는 권리란, 한 국가의 개인이 시민으로서, 시민이기 때문에 누리는 좁은 의미의 권리를 넘어서 국경과 문화를 초월하는 보편적 지위로서 누리는 권리를 의미한다. 잭 도넬리(Jack Donnelly)는 인권을 구성하는 세 가지 핵심요소로 동등한 권리, 양도할 수 없는 권리, 그리고 보편적 권리를 강조한다. 더 나아가 도넬리는 국제인권 규약으로 합의된 인권의 내용을 시민·정치적 권리, 경제·사회·문화적 권리로 요약하면서 전자에는 비차별, 삶과 신체에 대한 권리, 법에 의한 동등한 보호, 사생활의 자유, 거주지 자유, 사상/양심/종교의 자유, 표현의 자유, 집회 결사의 자유 등을 포함하였다. 후자에는 노동의 자유, 사회보장권, 기본적 생활권, 교육권, 건강권, 생존권, 휴식과 레저의 자유, 자기결정권 등을 포함하였다(Donnelly 2003). 그런데 그는 종종 인권을 구현하는데 있어 국가주권(state sovereignty) 개념이 인권의 진보를 가로 막는다고 주장한다. 사실 도넬리의 이 주장은 논란의 여지가 있다. 인권개념 특히 통치권과 인권사이의 관계를 논할 때, 인권 침해의 근본문제를 해결하기 위해서는 국가주권을 강조하는 국가개입이 필요하다. 왜냐하면 인권을 보호하고 증진하기 위해 어떤 경제, 사회, 정치적 환경을 어떻게 만들 것인가를 강구할 때는 우리는 국가의 개입 혹은 국가주권 주장을 주목하지 않을 수 없기 때문이다. 이런 견지에서 인권개념을 동원하여 모든 정치적인 문제를 해결하려는 순진한 사고에서 벗어날 필요가 있다. 인권의 문제는 더 이상 법률적인 수준에서 해답을 찾을 수 없을 정도로 복잡하고 다차원적이다. 때로는 정치경제학과 발전경제학 분야의 도움을, 때로는 분쟁연구와 민주화 이행과 관련된 정치사회학 분야의 도움을, 때로는 국가, 기업, 시민사회 간의 협업을 강조하는 거버넌스 분야의 도움이 필요하다. 이렇듯 국가는 인권을 보호 및 보장하고, 점진적으로 구현할 책임을 지고 있다. 이러한 구현과정을 “측정”하는 문제 역시 인권 개념의 복잡성을 그대로 반영하게 된다. 즉, 인권의 개념을 논의할 때 측정의 문제는 늘 개념과 함께 고려해야 하는 동전의 양면과 같은 것이다.

인권지수는 인권의 원칙을 구체적 현실로 적용하는 문화해석의 지속적인 과정이다.

인권을 논할 때 우리는 삶의 모든 영역을 포괄하는 개념의 포괄성에 압도된다. 또한 인권은 당위적인 수준에서 이해되고 합의되는 높은 추상성과 비현실성에 좌절하기도 한다. 그러나 인권논의는 더 이상 뜬 구름을 잡는 추상적인 개념도 비현실적인 개념도 아닌 구체적인 실천과 정책으로 구현될 수 있는 수준으로 끌어내려야 한다. 인권은 느끼고 만질 수 있는 실천과 정책의 내용으로 계량화하여 하나의 지수로 보여주는 것이 필요하며, 인권지수는 이런 목적을 달성할 수 있도록 도와주는 하나의 좋은 도구가 될 수 있다. 이러한 인권 규범 혹은 원칙, 인권의 실천 그리고 인권의 결과를 계량화하여 그 발전의 부침을 모니터하는 것을 핵심으로 하는 인권지수는 이러한 인권의 다양한 차원들이 새로운 시대나 맥락에 따라 변화하는 것을 잡아낼 수 있도록 도와준다는 점에서 인권연구자와 인권정책 입안자 모두가 유의미하게 활용할 수 있는 자료가 될 수 있다. 그러나 이 지수화 작업에서 유의해야 할 점은 추상성을 구체화시키는 과정에서 개념의 타당성을 어떻게 견지하는가의 문제이다. 유엔의 사회권규약의 권리목록에는 여성에 대한 차별금지 및 평등 대우, 근로할 자유와 근로에 대한 기회, 공정한 임금 및

적정수준의 근로조건을 누릴 권리, 노동조합을 조직하고 파업할 권리, 사회보장, 모성 및 연소자에 대한 특별보호 권리, 적절한 식량, 의복 및 주거에 대한 권리, 기본적 의료/보건서비스를 받을 권리, 교육을 받을 권리, 문화생활과 과학발전에 참여할 권리 등을 포함하고 있다. 이러한 권리를 측정하고자 할 때 중첩되는 지표가 무수히 많이 존재하며, 하나의 권리를 가장 잘 대표할 수 있는 간결한 지표가 무엇인가를 결정하는 문제도 결코 쉽지 않은 문제이다. 또한 유엔이 제시한 모든 것을 사회권의 지표로 지수화하는 것도 바람직하지 않다는 주장도 설득력이 있다. 각 사회의 발전맥락에 따라 사회권의 지표도 달라질 수 있는 것이다. 다시 말하면 사회권의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 사회권의 지표도 달라질 수 있는 것이다. 최소한의 좋은 삶을 영위할 수 있는 소극적 차원의 조건을 보장하는 것을 넘어서 생계, 의료/보건, 교육의 권리, 사회보장으로까지 확대하여 사회권을 정의하면 그것을 지표화하는 것은 더욱 어려운 작업이 될 것이다. 즉 추상성을 낮추는 지수화 작업은 각 사회의 인권원칙의 지속적인 문화해석 과정이며, 그 사회의 발전 맥락과 긴밀하게 연결되어 있다.

인권지수는 지표들의 단순 총합의 결과가 아니라 타당성을 견지해야 한다.

구체적인 수치로 측정가능한 인권지표를 만들기 위해 전제되어야 할 또 하나의 원칙은 바로 이상적인 사회적, 정치적 세상을 그리기 위해 측정가능한 모든 인권목록을 만드는 것은 올바른 방법이 아니라는 점이다. 이러한 문제는 사회권 논쟁에서도 그대로 드러나고 있다. 유럽에서는 아직까지 사회권을 별도의 조약, ‘유럽사회헌장’(Council of Europe 1961)에 포함시키고 있다. 이는 사회권을 권리로서 부르기는 했지만 여전히 사회가 궁극적으로 달성해야 할 목표로 간주하고 있음을 의미한다. 사회권이 개인이 주장할 수 있는 권리나 국가가 구현해야 할 의무가 아닌 하나의 바람직한 목표나 프로그램적 성격이 강하다는 주장이다. 한국 정부도 이러한 입장을 보여주는 대목이 자주 등장한다. 사회권 규약 정부 보고 심사회에서 한국정부는 법률적 차원의 변화만을 강조하며 구체적인 이행사업에 대한 정확한 근거(facts)를 제시하지 못하고 있다. 이것은 사회권 개념에 대한 명확한 정의 부재에서 비롯되며, 이로 말미암아 사회권 규약에서 제시하고 있는 각각의 권리를 가장 잘 대표할 수 있는 지표를 발굴하지 못하거나, 객관적인 지표를 제시할 경우 받게 될 오명(shaming)에서 벗어나기 위해 타당성이 떨어지는 지표를 막연하게 제시하는 경우가 있다.

만약 여전히 논쟁 중인 사회권 개념을 최대의 범위까지 확대 적용하여 인권지수를 구성할 경우에는 다양한 지표들의 단순총합으로 귀결될 가능성이 높음을 유의해야 한다. 한편 사회권을 누구나 쉽게 동의할 수 있는 최소한의 범위로 제한하여 인권지수를 구성할 경우에는 인권지수의 지표들은 보다 간결하고 대표성을 확보할 가능성이 상대적으로 높다. 그렇다고 해서 사회권을 최소한의 조건 즉, 생계(subsistence)의 문제로 국한할 필요는 없다. 앞서 지적한 것처럼 사회권 범위 규정의 문제는 각 사회의 산업화, 민주화, 세계화의 수준에 따라 달라질 수 있는 것이다. 각 사회의 발전 맥락에 따라 사회권을 규정하면 될 것이다. 다만, 단순총합이 아닌 간결성과 타당성을 견지하기 위해서는 늘 국제적 입장을 고려할 필요가 있다. 인권 지수 속에는 단순히 국내 정책입안자들 및 연구자들의 관점뿐만 아니라 국제인권 레짐(국제기구, 시민단체, 타국정부 등)의 요구 및 입장이 공히 담겨 있어야 한다. 실례로 세계인권선언에 나온 내용은 대략 20가지의 권리 목록으로 요약할 수 있으며, 그것은 크게 안전권, 적정절차의 권리,

기본적 자유권, 정치적 참여권, 평등권, 경제사회적 권리의 6가지 권리로 구분하기도 한다 (Nickel 2010). 이러한 예들을 고려하면서 진화적 관점에서 인권지수의 항목을 지속적으로 확대 하면서 동시에 단순총합이 아닌 타당성을 견지하는 지수구성 전략은 매우 중요하다. 동시에 인권지수 목록으로 포함할 내용은 우선 간결해야 하며, 인권원칙으로 타당해야 하며, 여러 가지 내용을 대표할 수 있는 원칙이어야 한다.

국가기관 인권지수에서 국가인권지수로 확장 발전시켜야 한다.

정부의 정책을 입안, 집행 그리고 평가하는 국가기관이 얼마나 인권친화적인 태도와 관점을 견지하는가는 국가기관이 인권을 개선하고 보호하는데 어느 정도 기여하는가를 가늠하는 가장 중요한 잣대일 것이다. 한국의 경우 산업화, 민주화 그리고 세계화라는 차원에서 볼 때 압축적이고도 과속적인 사회변동과 발전과정을 경험하면서 국가기관은 인권을 보호하기 보다는 제한하는데, 국가안보를 명분으로 국제인권 기준을 적용하기 보다는 왜곡하면서 인권구현의 책임을 담보하지 못하였다. 주지하다시피 사회전체로 보았을 때, 민주화 과정을 통해 인권상황이 놀랍게 개선되었지만 곧 신자유주의 세계화의 역풍을 맞고 다시 한 번 인권수준이 악화되는 것을 경험하였다.

그러나 이러한 역동적 사회변동 속에서 중요한 변화도 관찰되었는데, 그것은 바로 국가에 대한 인식의 전환이다. 과거 일국차원에서 논의되던 인권보호 및 개선이 초국적 차원으로 확대되었고, 그 과정에서 국가의 역할을 새롭게 보기 시작하였다. 과거 시민·정치적 자유권에 초점을 맞추었던 논의에서 국가는 인권개선을 위한 비판의 대상이었지만, 이제 경제·사회·문화적 권리로 인권개념이 확장되면서 국가는 사회권 구현을 위해 절대적으로 필요한 파트너로 인식되기 시작되었다. 인권침해당사자로 인식되었던 국가는 민주화라는 역사적 과정을 거치면서 인권침해자로서의 정체성을 약화시키고 인권신장의 주역으로 당당히 부상하였다. 인권신장을 위한 노력은 사회의 제 영역에서 다양한 주체들에 의하여 동시적으로 진행되는 것이 필요하나 국가의 선도적 노력이 결정적이라는 인식이 광범위하게 확산되었다. 국가인권위원회와 같이 인권을 전담하는 기관의 설치에 의한 일련의 노력의 한 시작이라고 할 수 있다. 이런 견지에서 국가기관에 대한 인권지수 측정은 매우 중요하다. 국가기관 혹은 국가기관의 인권감수성 및 인권보장 수준을 객관적으로 평가할 수 있는 지수화가 이루어지고 이것이 인권공공정책이라는 차원에서 활용될 수 있다면 인권은 새로운 단계로 도약하는 전기를 마련할 수 있을 것이다. 그리고 이 과정에서 인권보장의 궁극적인 책임을 지는 국가인권위원회는 국가기관으로써 적극적인 역할을 수행해야 한다.

그러나 매우 추상적인 수준에서 합의된 국제인권기준 혹은 국제인권 지표를 한국적 맥락을 고려하지 않은 채 기계적으로 적용하는 것 역시 옳바르지 않다. 인권의 보편성뿐만 아니라 한국적 특수성을 반영하지 못한다면 타당한 그리고 대표성을 갖는 지수는 결코 아닐 것이다. 한국의 국가기관 인권지수화 작업은 아래로부터 한국의 특수한 맥락을 올바르게 반영하는 과정을 필수적으로 요청하고 있으며, 이러한 바탕 위에서 국제적 규범으로써 인권의 주요 층위(가령 자유권과 사회권)를 체계적으로 지표/지수 속에 반영할 수 있다면, 국민들로부터 신뢰받는 국가기관 인권지수의 구축이 가능할 것으로 기대한다.

2. 인권지수에 관한 이론적 논쟁 고찰

인권지수 구성과 관련하여 살펴보아야 할 이론적 논쟁으로 우선 인권의 보편성 대 상대성에 대한 논쟁을 들 수 있다. 보편주의 입장은 인권은 모든 사회에 적용될 수 있는 보편적인 원칙이며 규범임을 주장한다. 그러나 아무리 강고한 보편 주의자들이라도 인권이 실현되는 형태나 과정에 있어서는 대체로 상당한 정도의 다양성을 허용하고 있음을 주목할 필요가 있다. 앞 절에서 강조한 것처럼 인권원칙을 해석하는 과정 즉, 지수화 작업과정은 하나의 문화적 해석과정이다. 즉 국제인권규약을 국내법에 적용하기 위한 사법절차를 새롭게 만드는 과정은 특수한 사회적 맥락에 맞도록 재구성하는 인권해석과정인 것이다. 문화적 상대주의만을 강조하여 보편적 인권규범 자체를 부정하는 것은 옳바르지 않다. 동시에 인권의 특수성을 고려해야 한다는 입장을 무조건적으로 비판할 수 없다. 보편적 원칙과 지역적 해석 사이에서 각각의 명확한 근거를 찾는다면 권리의 보편성과 문화적 상대성 사이의 균형을 맞추는데 도움이 될 것이다. 문화적 상대주의에 지나치게 빠질 경우에 차이의 인정에서 차별로 발전할 수 있는 가능성이 크다. 가령 한국사회의 특수성을 인정하는 것은 타당하나 이것을 지나치게 발전시킬 경우 외국인 노동자들의 고유한 문화를 인정하기 보다는 한국사회로의 통합만을 강조하는 문화제국주의적인 정책을 내놓을 수 있는 것이다. 즉, 문화적 차이의 인정이 차별로 발전하지 못하도록 대안을 모색하는 것, 즉 보편적 인권에 대한 동의가 바로 보편성과 문화상대성 간의 균형점을 찾는 예가 될 것이다. 국제인권규범의 위로부터의 동원을 문화제국주의로 치부하는 것은 문화상대주의의 한계이다.

둘째, 인권을 개인의 권리 혹은 집단의 권리로 강제로 구분하는 것은 인권개선의 큰 장애물이다. 우리가 소수자 권리나 다문화주의를 논의할 때 집단의 권리문제가 등장하게 된다. 키플리카(Will Kymlicka)는 집단권을 인정할 경우에만 소수자의 문화를 보호할 수 있다고 주장한다. 때로는 개인의 권리가 제한되는 것이 정당하게 받아들여지는 것은 그 목적이 개인의 권리를 옹호하는 공동체를 보호하기 때문에 궁극적으로 공동체를 통해 개인의 권리가 보장되기 때문이다. 반면에 도널리는 소수민들이 제기하는 문제들을 인권의 원칙으로 모두 해결할 수 없다고 주장한다. 왜냐하면 소수자 집단을 구성하는 개인의 권리는 인권원칙에 부합하는 것일 수 있지만, 소수자 집단의 집단적 권리 즉 집단적 인권은 인권원칙에 해당되지 않기 때문이다. 이렇듯 집단권과 인권 간의 논쟁은 현실의 중요한 문제로 부상하고 있다. 예컨대, '빈곤은 곧 인권 침해'라는 비판을 통해 집단의 권리를 개인의 권리보다 우선시하는 입장이 있다. 이것은 사회적 약자 및 소수자들의 빈곤문제를 어떻게 바라볼 것인가의 문제와 긴밀히 연계되어 있다. 또한 경제적 활동의 자유를 강조하여 초국적 기업들이 지역경제를 침해하는 것을 묵인하는 것은 바람직하지 않다는 입장은 바로 개인의 자유로운 경제 활동권과 지역집단의 발전권 사이의 갈등을 보여주는 것이다. 이러한 상황 속에서 전지구적 차원의 사회적 양극화로 인해 빈곤의 문제가 확산되면서 빈곤의 문제는 개인의 문제, 일국의 문제를 뛰어넘는 초국적 차원의 문제로 인식되게 되었다. 이에 따라 지역의 발전권을 보장하기 위한 국가의 개입, 정책, 보호활동이 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 요컨대, 전지구화가 강화되면서 집단적 권리 주장이 점점 확대되고 있는 상황이다.

셋째, 자유권과 사회권 논쟁의 핵심은 국가발전단계에 따라 이 둘 사이의 우선순위가 달라질 수 있으며, 더 나아가 국가발전 단계에 따라 사회권의 범위가 달라질 수 있다는 주장에 대한 입장 차이로 나타난다. 만약 위의 입장을 견지하게 되면, 자유권과 사회권의 불가분성을

이해하지 못한 것으로 중국에는 인권후퇴를 가져올 수 있다는 비판에서 벗어나기 어려울 것이다. 이와 같이 자유권과 사회권 분리 논쟁은 인권으로서의 사회권을 어떻게 이해해야 하는지의 문제와 긴밀하게 연관되어 있다. 혹자는 사회권을 완전한 권리가 아닌 바람직한 사회적 목표로 이해해야 한다고 주장한다. 사회권이 권리가 아닌 프로그램적 성격을 띤다고 해석하는 입장에서는 사회권은 해당국가의 사회, 경제적 조건에 따라 점진적으로 구성되는 것이다. 실례로 자유권과 달리 사회권은 권리침해에 대한 청원을 받고 그 침해를 조사하고 권리 침해 국가에 대한 통고나 시정 권고를 규정하는 절차와 방식에 대한 규정을 만들지 못하고 있는 실정이다. 이는 사회권이 권리로서 국제적인 합의를 얻지 못하고 있다는 반증인 것이다. 더 나아가 이 입장은 사회권을 단순히 권리를 보호하기 위해 가능한 모든 재화를 동원하여 모든 사람에게 무상으로 공급하는 것으로 생각해서는 안 된다고 주장한다. 즉, 인권(사회권)을 분배적 정의까지 충분히 설명하는 개념으로 보아서는 안 된다는 입장이다.

이런 견지에서 단계론적 사회권 확대주장은 설득력을 얻고 있다. 예컨대, 슈(Schue)는 사회권의 핵심을 ‘생계’로 꼽으면서 “오염되지 않은 공기와 물, 적절한 식량, 의복, 주거, 최소한의 예방 가능한 의료/보건의 보장”으로 사회권을 정의하고 있다 (Schue 1996). 여기서 더 나아가 밴스(Vance)는 생계를 넘어 의료/보건 보장과 교육을 포함하는 사회권 개념을 옹호하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러나 아마타 센(Amartya Sen)의 경우는 밴스 개념보다 사회권의 범위를 더 넓게 바라보고 있다 (Nickel 2010). 한국 사회 역시 21세기 들어 산업화, 민주화, 세계화라는 압축적 사회변동 기제들이 더욱 강화되면서 국가와 시민사회의 관계 속에서 사회권 보장의 확대가 핵심 화두로 등장하고 있다. 그러나 인권으로서의 사회권의 보장 및 확대를 강조하는 것은 분명 타당하지만 단시일 내에 모든 것을 완전히 달성할 수 있는 것이 아니며 점진적인 차원에서 구현되는 것으로 이해할 필요가 있다. 즉 사회권을 장기간에 걸쳐 그 권리를 완전히 실현할 수 있는 대상으로 이해하며, 그 범위는 각 사회의 발전맥락에 따라 변화 가능하다고 보는 것이다. 물론 국가는 이러한 ‘점진적 구현’(progressive implementation)을 구실로 실현가능한 최소한의 기준을 이행하는 것을 게을리해서는 안 될 것이다. 앞서 지적한 생계, 의료, 교육을 ‘최소한의 핵심지표’(minimum core)로 규정한 뒤에, 각 나라가 민주적 의사결정과정을 통해, 사회, 경제적 평등, 즉 사회권 구현에 대한 기준을 만들어 가면서 이를 실현하기 위해 공동의 노력을 경주해야 한다는 주장은 주목할 필요가 있다(Buchanan 2005).

이 최소한의 핵심지표에는 무엇이 들어가는가를 정하는 것은 인권의 발전단계를 고려하면 쉽게 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 바섹(Vasek)은 인권의 발전단계를 고려하여, 1세대의 시민·정치적 권리, 2세대의 사회권 그리고 3세대의 연대권(집단의 권리, 평화, 발전의 권리)과 소수자 권리 등으로 인권 확대를 규정하였다. 물론 이러한 세대적 구분은 자유권과 사회권의 불가분성을 부정하기 보다는 그 복합성을 보여주는 것이며, 동시에 인권구현에 있어서 장기적 차원의 발전단계를 암시하는 것이다. 한국 국가기구의 인권지수를 구성하는 경우에도 이러한 인권의 발전단계를 지수화 작업에 반영할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 인권지표의 대표적 사례를 소개하고 이것을 한국 국가기구의 인권지수 구성에 적용할 때 고려해야 할 이론적 이슈를 살펴보고자 한다. 아래 (표 III-1)에 제시된 것처럼, 인권 지표의 대표적 예로 도넬리와 하워드(Jack Donnelly & Rhoda E. Howard) 4가지 인권, 니켈(James Nickel)이 세계인권선언을 토대로 도출한 7가지 인권 그리고 바섹(D. K. Vasek)의 인권발전의 측면에서 바라 본 3가지 인권 등을 들 수 있다.

(표 III-1) 인권지표 사례

제안자	핵심인권 및 인권지표
J. Donnelley & R. Howard	생존권: 생명권, 식량권, 건강권 귀속권: 가족권, 차별금지, 주거권 권리보호권: 영장청구제도, 국가로부터 개인신체침해 보호권 역능권: 교육권, 언론자유 및 집회결사권
J. Nickel	살인, 집단학살, 고문, 강간 등의 범죄로부터 보호받을 안전권 재판 없는 구금, 비공개 재판, 과도한 형벌 등과 같은 법체제의 남용으로부터 보호받을 적정절차의 권리 종교의 자유, 표현의 자유, 집회/결사의 자유, 이동의 자유 등과 같은 기본적인 자유를 보호하는 자유권 투표, 공무원으로서의 종사, 대화, 집회, 항의 등과 같은 행동을 통하여 인민이 참여할 수 있는 민주적인 정치과정을 요청하는 참정권 평등한 시민의 권리, 법 앞의 평등 및 차별받지 않을 것을 보장하는 평등권 각 개인이 생계, 건강, 교육에 대한 접근권을 가질 수 있도록 정부가 보장할 것을 요구하는 사회권 여성, 아동, 소수자, 선주민 등 특별한 집단의 권리
D. K. Vasek	1세대 권리 로서 시민, 정치적 권리 그리고 참정권 2세대 권리 로서 사회권과 평등권 3세대 권리 로서 연대권 (집단의 권리/ 평화, 발전에 대한 권리)와 소수자 권리

이 세 가지 인권지표에서 나타난 주요특징은 주관적 지표로 접근할 수 있는 내용과 객관적 지표로서 측정할 수 있는 내용이 혼재되어 있다는 점이다. 인권이 하나의 법률적 원칙으로 존재하고 있는지 여부, 인권원칙과 규범이 구체적으로 실천되고 있는 관행에 대한 주관적 의식 조사에 기초한 측정, 그리고 인권정책에 대한 집행 결과의 효과성에 대한 객관적 자료 수집에 기초한 측정을 구분하여 접근할 필요가 있다. 이런 견지에서 본 연구과제는 주관적 및 객관적 차원을 결합한다는 전략 위에서 각 기관에 대한 주관적 의식조사와 객관적 관리지표 결과를 결합하여 인권지수를 구성하는 국가기관 인권지수 모형을 구성하였다.

3. 국가기관 인권지수 이론 모형

본 연구팀이 구성한 국가기관 인권지수의 이론적 모형은 아래의 (그림 III-1)과 같으며, 각각의 구성요인에 대한 설명은 다음과 같다. 첫째, 국가인권지수는 앞서 국내 공공기관 평가 사례로 살펴본 공공기관 청렴도 측정모형과 유사한 구성방식을 택하고 있다. 그러나 청렴지수와 가장 중요한 차이는 인권지수의 주관적 차원에 객관적 차원을 더하여, 이 양측을 동일한 비중으로 다루고 있다는 점이다. 이렇듯 크게 주관적 및 객관적 차원으로 나누어 측정한 인권지수 모형은 먼저 주관적 차원의 경우, 조직을 대상으로 소속 기관의 내부자들이 인권의식을 스스로 평가하는 경우와 해당 기관과의 긴밀한 관계를 유지하거나 특정한 서비스를 경험한 외부자들이 동일 기관에 대한 인권 감수성을 평가하는 외부자 평가로 구성한다.

둘째, 주관적 차원의 내부자 평가의 주요 측정내용으로는 인권인지도(인권친화성), 인권보호수준, 인권침해 및 차별경험, 인권침해시 해결기제 및 제도 유무, 인권 친화적 리더십 여부, 인권교육 실시여부, 그리고 서비스 제공시 인권기준 고려 등을 설문조사를 통해 측정한다.

셋째, 주관적 차원의 외부자 평가(업무협력을 하는 유관기관, 각종 위원회 참석 인사, 서비스 수혜 국민 등)의 주요 측정내용으로는 조사대상 국가기관의 인권보호에 대한 평가, 업

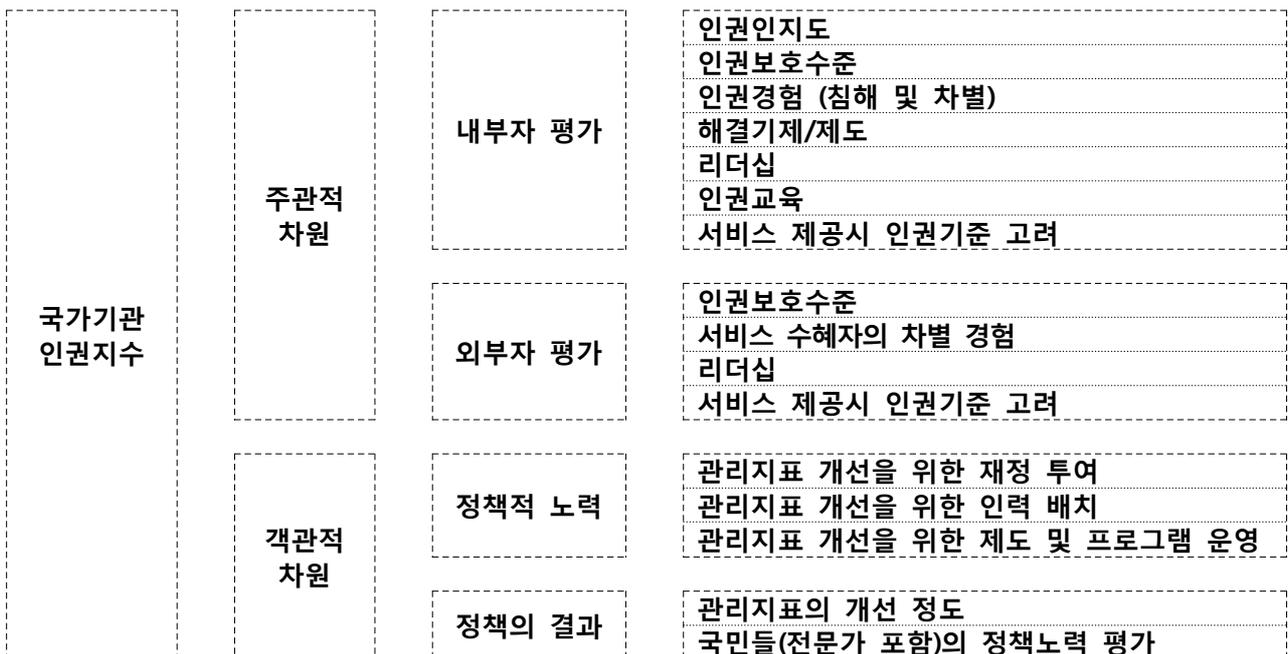
무관계에서 인권 침해 및 차별경험 유무, 조사기관의 인권친화적 리더십 평가, 그리고 서비스 제공시 인권기준 고려 여부 등을 설문조사를 통해 측정한다.

넷째, 객관적 차원의 경우 국가기관의 정책적 노력과 정책결과를 구분하여 객관적인 관리지표를 중심으로 측정한다. 특별히 관리지표를 만들기 위한 많은 객관적인 자료를 참조하였고, 중앙 17개 부처의 조직과 업무에 대한 해박한 지식과 전문성을 겸비한 전문가들의 감수를 통해 각각의 부처의 객관적 인권개선 노력을 측정할 수 있는 '관리지표'를 발굴하였다. 이 지표들은 해당 중앙 부처들이 사회적 양극화 현상을 해소하고, 빈곤층, 장애인, 고령층, 아동, 외국인 노동자, 비정규직 등 사회적 취약계층의 시민·정치적 권리는 물론 경제·사회·문화적 권리를 향상시키기 위한 어떤 정책을 강구하였으며, 그 정책은 어떤 결과를 가져왔는지를 가장 객관적으로 보여줄 수 있는 측정 지표인 것이다. 특별히 이 관리지표는 한국 사회발전 맥락 및 인권개선의 차원과 긴밀하게 연동되어 지속적으로 발굴되고 개선될 것이다. 자유권에서 사회권 더 나아가 집단권 및 연대의 권리로 핵심 인권지표가 변화할 때 국가기관의 관리지표 역시 이를 반영하는 내용으로 바뀔 것이다.

다섯째, 정책적 노력을 측정하기 위해 우선, 관리지표들을 개선하기 위해 재정, 인력을 어느 정도 배정 및 배치하는지를 측정한다. 또한 관리지표를 개선하기 위해 어떤 제도 및 프로그램을 만들어 운영하고 있는지도 포함한다.

여섯째, 정책결과의 경우, 할당된 관리지표들이 지난 1년 동안 어느 정도 개선 혹은 후퇴하였는지를 포괄적으로 검토하여, 평가의 대상이 되는 기관들에게 순위를 부여할 예정이다. 또한 국가기관이 수행한 정책의 결과를 보다 객관적으로 평가하기 위해 국민인권의식조사(일반인/전문가)의 질문 문항을 통해 얻은 국민의 국가기관의 인권보장 노력 평가 점수를 반영할 예정이다.

(그림 III-1) 국가기관 인권지수의 이론적 모형



다음으로 인권지수의 주관적 차원에서 다룰 핵심 요인-인권의식, 일상적인 관행(인권침해 및 차별 경험), 인권 침해 및 차별 해결 기제 및 제도, 인권리더십, 인권의 사회화 및 교육, 그리고 인권배태적 서비스-에 대한 이론적, 경험적 배경을 좀 더 자세히 살펴보자.

우선, 인지적 차원을 들 수 있다. 인권의식을 구성하는 과정은 짧은 시간 내에 이루어지는 것이 아니다. 인권의식은 지속적인 프로그램 참여, 차별경험 후 해결 경험, 조직을 넘어선 시민사회 차원의 인권사회화의 영향으로 인지적 차원의 인권감수성이 제고될 수 있는 것이다. 인권지수의 주관적 차원에서는 이런 인권의식의 구성, 형성, 학습 및 사회화 과정을 측정하고자 한다.

둘째, 인권보호수준인데, 이는 각 국가기관 내에 인권을 존중하는 조직의 문화가 어느 정도로 자리 잡고 있는지를 평가하는 차원이다. 이러한 인권 친화적 조직문화는 국가기관의 내부적인 조건에 따라 차이를 보일 것이고, 이에 대한 내부자 혹은 외부자의 평가는 비교 가능한 수준으로 집적될 것으로 기대한다.

셋째, 일상적 상호작용과정을 통해 인권을 구체적으로 경험하는 경우를 들 수 있다. 특별히 조직 내 관계에서 소수자(젠더, 지역, 종교, 인종, 학력, 연령 등)들이 겪는 인권 침해 및 차별 경험이 일상적인 상호작용을 통해 관행화될 경우 그 조직의 인권감수성은 더욱 저하될 것이다.

넷째, 제도적 차원을 들 수 있다. 인지적 차원이 미시적 수준이라고 한다면 이 제도적 차원은 인권개선을 위한 조직 내 구체적인 제도, 내규, 인권 보호 프로그램의 존재여부가 조직 구성원들의 인권감수성을 제고시킬 수 있다. 특히 인권 침해 혹은 차별을 당했을 때 이것을 제도적으로 해결할 수 있는 제도나 프로그램이 마련되어 있는가의 여부는 해당 조직에 대한 인권감수성을 평가할 수 있는 주요 기준이 된다.

다섯째, 리더십 차원을 들 수 있다. 조직의 문화를 바꿀 수 있는 중요한 요인 중에 하나는 인권 친화적이고 인권 감수성이 높은 리더의 존재 유무이다. 조직의 의사결정이 민주적으로 운영될 수 있는가를 간접적으로 가늠하는 주요한 잣대는 민주적 혹은 투명한 거버넌스가 구축될 수 있도록 리더가 적극적으로 나서는 것이다. 이를 통해 그 조직 내 성원들의 인권감수성은 분명 제고될 것이다.

여섯째, 인권 교육 역시 중요한 차원이다. 인권교육의 실시 여부와 실시 범위는 인권교육이 갖는 독립적인 의미를 고려할 때 별도의 항목으로 측정하는 것이 바람직하다. 조직의 내부 구성원들에게 조직 내 인권교육의 수행여부와 효과에 대해 질문함으로써 이를 확인할 수 있을 것이다.

마지막으로 국가기관에서 일반 국민 혹은 기업 등을 대상으로 서비스를 제공할 때, 자연스럽게 형성되는 상호작용관계에서 인권배태적인 서비스가 어느 정도로 제공되고 있는가를 주목할 필요가 있다. 인권 배태적 서비스가 제공되지 않을 경우에는 내부자 및 외부자의 평가에서 해당 기관에 대한 인권감수성 평가는 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것이다.

한편, 인권지수의 객관적 차원에서 다른 정책적 노력의 주요 내용-인권관리 지표 개선을 위한 재정, 인적확충 및 프로그램 운영-에 대한 이론적, 경험적 배경을 살펴보자. 우선, 관리 지표란 각 국가기관이 업무 추진을 인권 친화적으로 수행하기 위해서 반드시 정책적 노력을 해야 하는 주요 지표들의 묶음을 의미한다. 각 중앙 행정기관에 대해 약 7~18개 정도의 관리

지표가 할당되며, 법무부, 고용노동부, 보건복지부, 국방부, 교육과학기술부, 행정안전부, 여성가족부 등 7개 부처는 인권문제와 보다 직접적으로 관계하는 부처들로 직접국가인권기관으로 그리고 나머지 부처는 상대적으로 인권문제와 덜 직접적으로 연계되는 부처들로 간접국가인권기관으로 분류할 수 있을 것이다. 전자의 경우는 후자보다 좀 더 많은 수의 관리지표를 할당받게 된다. 또한 관리지표는 몇 가지 층위로 나뉘는데, 우선 각 부처가 담당하는 기관 및 시설 (가령, 법무부의 경우 수감시설, 국방부의 경우 군대, 복지부의 경우는 보호시설 등) 내의 인권이 어느 정도 보장되고 있는지를 측정하는 지표들을 포함한다. 둘째, 각 부처가 해당 부처의 인권 관련 분야에서 국민 전체의 인권 향상을 위해 어떻게 노력하고 있으며, 또한 그 결과는 어떠한지를 측정하는 일련의 지표들을 포함한다. 셋째, 국내 인권을 넘어서 동아시아의 지역인권 그리고 국제인권을 위해 각 부처가 어떤 노력을 하였고, 그 결과는 어떤지를 평가하는 지표를 포함한다. 예컨대 기획재정부의 경우 공적개발원조(Official Development Assistance)의 규모 그리고 외교통상부의 경우 평화유지군(PKO) 파병 숫자 등은 지역 및 국제인권에 기여한 지표의 예들이다. 마지막으로 평가대상 부처들이 국가인권위원회의 정책 권고를 어느 정도로 받아들였는지를 평가하는 지표를 포함한다.

관리지표 개선을 위해 재정을 확대하고 인력을 증원해야한다는 원칙은 일반 조직론에서도 강조하는 부분이다. 그러나 관리지표 개선을 위해 각 기관들이 어떤 프로그램을 운영하는지도 이에 못지않게 중요하다. 관리지표의 개선 여부가 각 부처의 정책적 노력을 평가하는 하나의 중요한 잣대라면, 이러한 결과와는 별도로 각 부처가 할당된 관리지표 개선을 위해 어떤 구체적인 노력을 기울였는지를 평가하는 것도 대단히 중요하다. 마지막으로 국민들 및 전문가들이 평가하는 각 국가기관의 인권보장 노력을 평가하는 것은 인권의 담지자이자 향유자가 국민 개개인이라는 점에서 의미가 있다. 이는 국가인권위원회에서 진행 중인 국민인권의식조사와 인권지수 프로젝트를 조화시킨다는 측면에서도 중요한 의미가 있다.

지금까지 국가기관의 인권지수의 이론적 틀을 간략하게 살펴보았다. 국가기관의 인권지수를 측정하는 것은 전 세계적으로도 유례없는 시도이며 장기적으로 국가인권지수로의 발전을 도모할 수 있는 계기가 될 것으로 보인다. 그러나 앞서 지적한 것처럼, 국가기관 인권지수의 구성 작업은 보편적 인권의 문화적 해석과정이며, 신뢰할 만한 지수를 구성하기 위해서는 실제 검증과정이 필요하다. 국가기관 인권지수의 구축이 궁극적으로 한국의 인권개선에도 유의미한 기여를 할 것으로 기대한다.

IV. 인권지수의 구성

1. 주관적 인권지수의 구성

(1) 복합조직으로서 국가기관의 인권영역

국가의 주요기구 즉, 국가기관의 인권지수를 구성함에 있어 우선적으로 고려할 사항은 복합 조직인 국가기관에서 인권의 보장과 인권개선을 위한 노력이 각 기관의 핵심목표와 어떤 관련성을 맺고 있는가에 관한 것이다. 왜냐하면, 각 기관은 기존의 핵심기능(이는 다음 장 객관적 지수화의 부분에서 보다 상세하게 논의됨)에 대한 안정적 통제력 유지와 대국민서비스의 증대라는 이중적 목표에서 인권신장을 위한 노력을 어디에 위치시키는가에 있어서 차이를 보일 것이고, 이는 결과적으로 각 기관의 인권감수성 차이로 이어질 것이기 때문이다. 본 연구에

서는 인권이란 통제기능에 부수적인 것이기 때문에 보호되지 않아도 그만이거나 여유가 있을 때 비로소 고려하게 되는 사회적 요구가 아니라, 그 자체의 보장과 신장이 국가의 모든 기관의 핵심적 목표이라는 입장을 채택한다. 즉, 인권이란 인간의 복지와 행복을 지향하는 국가 조직 행위의 궁극적 목적 중 하나 라는 인식에 기초한다.

본 장에서는 앞서 이론적으로 확정한 인권 친화적 기관의 평가를 위한 포괄적 영역 중 주관적 평가의 영역을 어떻게 경험적 척도로서 구체화할 것인지에 관해 논의하고자 한다. 이를 위하여 다원화된 현대사회의 요구와 기능을 수행해가는 국가기구의 조직으로서 국가기관이 복합·복잡성을 우선 이해하는 것이 필요하다. 그리고 복잡성을 기본 특징으로 하고 있는 현대사회의 국가기관의 인권감수성에 대한 평가에 이러한 점이 어떻게 반영되어야 하는가 하는 논의를 앞의 장에서 확정한 내용과 연관시켜보도록 하겠다. 국가기관과 같은 복합조직을 이해하는 이론적 입장은 다양하다. 다양한 관점은 실제 국가기관이 가지고 있는 다면적 얼굴 중 특정한 측면을 일관되게 부각시켜 해석해내는 장점이 있는 반면 복합적 측면을 도외시하게 만드는 단점이 있다. 복합조직에 대한 관점을 간략하게나마 논의하는 과정은 본 연구에서 확정한 국가기관 평가의 영역 추출의 타당성을 제고시키는데 기여할 것이다.

국가기관은 해당 기관의 개별적 목적과 이를 달성하기위한 세부적 절차와 과정, 그리고 그 조직적 노력의 효용성이나 효과, 즉 정책적 결과를 중심으로 평가될 수 있다(Scott 1998). 복합조직에 관한 이러한 접근은 기능주의적 접근이다. 이 관점으로부터는 인권보장과 개선을 위한 해당 국가기관의 정책노력의 결과에 대한 객관적 평가의 필요성을 도출할 수 있다. 인권과 관련해서 Landman(2004)은 인권 측정을 인권의 원칙, 인권의 실천 혹은 관행, 그리고 인권 정책의 결과 혹은 효과라는 세 가지 차원을 통해 평가할 필요성을 제기하기도 하였다. 이러한 기능주의적 견해와는 달리, 동일한 규칙과 제도가 있다하더라도 그 조직 내외부에 형성된 문화와 관행에 크게 영향을 받는 것으로 조직을 이해할 수도 있다. 이 경우, 조직의 행위는 더 큰 사회의 제도적 해석에 의하여 평가될 뿐 실제 그 조직이 천명하여 수행한 결과와는 무관하게 평가될 수 있다. 이와 같은 접근은 문화제도적 접근이라 요약할 수 있다. 인권과 관련된 공공조직의 평가는 객관적 효율성보다는 사회가 부여한 특정한 요구를 열심히 수행하고 있을 것이라는 일종의 제도화된 믿음(Institutional Myth)을 산출해내는 역할을 하게 된다(Meyer & Rowan 1977). 한편, 동일한 제도와 유사한 문화를 공유하고 있다하더라도 조직의 리더십의 성격에 따라 해당 조직의 목표가 재해석되고 방향이 전환될 수 있다. 이러한 입장은 조직을 주관적 의도를 지닌 개인의 연장선 속에서 해석하는 것이다. 인권개선을 위한 사회적 노력은 강력한 리더십에 의하여 개선도 개악도 될 여지가 있을 수 있다. 따라서 조직의 리더십의 성격은 인권의 원칙과 제도 및 관행을 변화시킬 수 있는 충분한 여지가 있다는 점이 인식될 필요가 있다. 마지막으로, 조직을 정치사회적 권력관계 혹은 거버넌스의 장(field)으로서 해석할 수 있다. 이 경우, 특정 국가기관의 행위는 서로 갈등하거나 경쟁하고 있는 사회세력 간의 타협과 조정의 산물이자 수단으로 해석할 수 있게 된다. 인권에 관한 의식의 고양과 인권신장을 위한 의도적 정책은 국가기관의 내적 발전에 의해 산출된 것이라기보다는 사회적 요구와 사회적 거버넌스의 변화를 반영하는 것이다(Kong 2006).

복합조직으로서 국가기관에 관한 위의 논의는 인권과 관련하여 국가기관의 어떤 기능이나 제도 및 관행을 평가해야하는지에 관한 밑그림을 그릴 수 있게 한다. 구조기능주의적 입

장에서는 조직목표와 절차 그리고 성과에 관한 측면을, 행위주체자로서의 조직은 조직 내 리더십의 중요성을, 문화제도주의적 입장에서부터는 조직행위의 문화적 해석과 정당성의 문제를 그리고 거버넌스의 입장에서부터는 시민의 의사와 요구의 반영의 제도화에 관한 측면이 부각되게 된다. 본 연구에서는 특정한 이론적 입장을 따르기 보다는 각 입장이 지닌 장점을 절충적으로 채택하여 국가기관의 인권상황을 분석하는데 활용하고자 한다. 특히 인권영역에 관한 기존의 인권이론과는 별도로 복합조직의 평가 영역의 구성에 각 이론적 입장의 장점이 고려된다면 본 연구에서 획정한 인권영역의 타당성을 지지해줄 수 있다고 판단된다.

(2) 주관적 인권지수의 영역별 지표 및 문항의 구성

주관적 지수는 해당 국가기관에 근무하고 있는 공무원과 해당기관과 관련을 맺거나 접촉하고 있는 사용자인 시민들의 주관적 평가에 의하여 측정되는 인권의 차원이다. 다음 장에서 논의될 객관적 지수와 다르게 이 지수는 해당기관과 연관이 있는 개인들의 평가에 기초하여 구성된다. 다시 말해서, 주관적 지수는 기관근무자가 인식하는 인권관련 문항들에 대한 내부적 평가를 위한 설문조사와 해당 기관의 민원인(일반국민 및 공무원 등)을 대상으로 한 설문조사에 의거하여 구성된다.

주관적 지수를 구성하기 위하여 연관성이 있는 선행연구들을 살펴보았다. 먼저 동일한 연구는 아니나 기관연구를 위하여 고려해야 할 사항들을 탐색하기 위하여 국민권익위원회에 의해 매년 공시되고 있는, “청렴도평가” 기획재정부 주관의 “공공기관 고객만족도”, 그리고 여성가족부의 “성별영향평가” 등을 참조하였다(II장의 표 참조). 우선, 각 공공기관이 얼마나 청렴한 조직문화를 확립하고 있는가를 평가하는 “청렴도평가”는 인권 친화적 조직문화의 배양 정도를 측정해 보고자 하는 본 인권지수의 노력에 다각도로 영향을 미쳤고, 각종 질문문항을 구성하는데 도움이 되었다. “공공기관 고객만족도 조사”로부터는 서비스의 수혜자인 국민이 공공기관의 서비스 수준을 직접 평가한다는 점에 착안하여, 본 조사와 연관시키려 시도하였다.

다음으로 개인들을 대상으로 한 기존의 인권관련 설문조사와 지표연구를 위한 선행연구들이 검토하였다(정근식 외 2003; 문진영 외 2008; 강수택 외 2009; Koo et al.Forthcoming; 심영희, 박병진 2009). 문진영 등이 개발한 사회권지수, 구정우·공석기·정진성에 의해 실험적으로 개발된 한국형 국가인권지수, 강수택 등이 개발한 대학인권지수, 그리고 심영희 등의 연구한 대학의 인권에 관한 연구 등이 검토되었다.

우선 사회권지수 연구로부터는 주로 인권이나 기본권 보장의 개념과 하위지표들의 개발에 활용할 수 있었다. 사회권의 개념은 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개영역으로 구분되었다(문진영 외 2008). 구정우 등 사회학자들의 연구는 자유권과 사회권 지표를 토대로 인권지수를 구성하였는데 자유권 지표는 사상 및 표현의 자유, 결사의 자유, 행정적 정의, 수감자의 권리, 여성 및 아동권, 소수자 권리 포함 총 37개 지표로 구성되어 있고, 사회권 지표는 복지권, 인간다운 생활의 권리, 노동권, 여성 및 아동권, 교육권 포함 총 31개 지표로 구성되어 있다(Koo et al.Forthcoming). 한편, 구체적인 복합조직인 대학을 대상으로 한 연구들이 검토되었다. 강수택 외가 개발한 대학인권지수는 대학의 인권영역을 학생, 교수, 직원 및 조교의 세 구성원 영역으로 구분하여 별도의 지표를 선정하였다. 그리고 인간 존엄권, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리의 여섯 가지 인권 유형을 제시하였는데 이는 인

권의 보장과 침해 및 차별을 측정하기 위한 기초적 구분을 예시한 연구이다. 이 연구는 아울러 지표 선정 과정에서 타당성, 측정 가능성, 실용성, 비교 가능성, 자료 획득 용이성이라는 기준의 중요성에 관한 관심을 기울이고 있다는 점에서 방법론적 의의를 가지고 있다(강수택 외 2009). 마지막으로 대학생의 인권실태를 조사한 심영희 등의 연구(2009)에서는 인권의식의 보편적 척도와 개별척도의 구성을 위한 지표, 그리고 인권 침해 및 차별의 측정을 위한 척도들이 개발되어 있어 본 연구에서 활용할 수 있었다.

1) 내부자 평가의 영역과 지표

주관적 차원의 내부자 평가의 주요 측정내용으로는 인권인지도(인권친화성), 인권보호 수준, 인권침해 및 차별경험, 인권침해 시 해결기제 및 제도 유무, 인권 친화적 리더십 여부, 인권교육 실시여부, 그리고 서비스 제공시 인권기준 고려 등을 설문조사를 통해 측정한다. 이상의 일곱 가지 하위영역을 다시 측정 가능한 지표로 세분화하였으며 이 세분화된 영역을 구체적인 문항으로 발전시켜 아래의 (표 IV-1)에 요약하였으며 46개의 구체적인 문항은 설문지에 제시하였다.

(표 IV-1) 주관적 인권 영역과 영역별 문항 수

영역	문항수	영역	문항수
인권의식	4	인권침해 시 해결기제	3
조직의 인권보호	4	인권교육	5
인권차별	10	리더십	3
인권침해	14	인권친화적 서비스	3

먼저 인권의식 영역의 지표는 인권의식이나 인권감수성을 측정하기 위하여 도입된 지표이다. 이는 개인의 배경에 따라 인권에 대한 인지도나 관심의 차이가 발생할 수 있다는 가정하에 도입된 문항들이다. 이 문항들을 통하여 추후 질문되는 설문에 대한 응답의 충실성과 신뢰성을 평가해볼 수 있는 일종의 여과장치(screening devices)라고 하겠다. 통상적인 국내외 인권상황에 대한 이해와 평가 그리고 응답자가 알고 있는 인권침해에 관한 질문으로 구성되어있다. 2005년에 국가인권위원회에서 시도한 <국민인권의식조사>와 2008년 서울대사회발전연구소 산하 인권과 세계화센터가 조사한 ‘한국사회에 대한 의식조사’에 의거한 연구(정진성 외 2010)에 의하면, 한국국민은 점차 시민적·정치적 권리에서 경제적·사회적 권리로 관심을 이동해가는 경향이 발견되고 있다. 이러한 경향에 비추어 본 연구의 대상인 공무원들의 인권의식을 일반국민과 비교해보는 것은 상당히 흥미롭다 하겠다.

그 다음 영역인 조직의 인권보호 영역에서는 조직 내 인권보호와 보장에 관한 정도를 측정하기 위한 지표들로 구성되어 있다. 그리고 인권차별 및 인권침해 영역은 기존의 연구, 예를 들어 인권지표를 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 권리로 구분한 Hass(1994)의 91개 지표 중 사회적 수준이 아닌 개인적 수준에서 측정 가능한 지표들을 선별한 것이다. 인권차별에 해당하는 지표 10개와 인권침해에 해당하는 지표 14개를 선정하여 본 연구에서 채택하였다.

(표 IV-2) 내부자 평가의 영역과 지표

영역	지표	문항	인권 내용
인권의식	인권인지(국내)	I-1	인권의식과 인지
	인권인지(국외)	I-2	인권의식과 인지
	국내의 인권존중	I-3	인권의식과 인지
	인권침해 인지	I-4	인권의식과 인지
조직의 인권보호	조직구성원 인권보호	II-1	조직의 인권보호
	타조직과의 비교	II-2	조직의 인권보호
	조직 내 인권침해유무	II-3	조직 내 인권침해
	조직 내 인권침해 발생 관계	II-3-1	조직 내 인권침해
인권차별	CCTV를 통한 감시 유무	III-1	사생활보호권
	CCTV를 통한 감시 평가	III-2	사생활보호권
	출신학교에 따라	III-3-1	평등권
	성별	III-3-2	평등권
	근무고과에서	III-3-3	평등권
	공무원 노조 여부	III-3-4	평등권
	임용유형에 따라	III-3-5	평등권
	정치적 성향에 따라	III-3-6	평등권
	입직 기수에 따라	III-3-7	평등권
	외모에 따라	III-3-8	평등권
인권침해	연령에 따라	III-3-9	평등권
	지역에 따라	III-3-10	평등권
	의사표현 무시	III-4-1	자유권
	상사의 의견묵살	III-4-2	자유권
	문화활동 제한	III-4-3	자유권
	집회 및 결사의 자유 제한	III-4-4	자유권
	거주이전의 자유 제한	III-4-5	자유권
	개인정보 유출	III-4-6	사생활보호권
	통신(서신왕래)의 자유	III-4-7	자유권
	진급승진의 차별	III-4-8	평등권
	상사로부터의 언어폭력	III-4-9	인격권
	사생활의 자유 침해	III-4-10	자유권
	상사로부터의 부당한 요구	III-4-11	노동권
	억울한(불공정한) 처벌	III-4-12	안정권
성희롱 피해	III-4-13	안정권	
휴일의 미보장	III-4-14	사회권	
인권침해시 구제제도	구제제도 및 절차 유무	IV-1	법적 방어권
	구제제도의 공정성	IV-2	법적 방어권
	인권부서의 주체	IV-3	법적 방어권
인권교육	인권교육의 필요성	V-1	교육권
	인권교육 유무	V-2	교육권
	인권교육의 유용성	V-3	교육권
	인권교육의 충실성	V-4	교육권
	인권교육과 인권의식의 관련성	V-5	교육권
리더십	부서장의 인권신장 동기부여	VI-1	리더십
	부서장의 제도개선 노력	VI-2	리더십
	부서장 인권신장노력 평가	VI-3	리더십
인권배태적 서비스	인권친화적 서비스	VII-1	서비스의 인권배태성
	국민필요정보제공의 적극성	VII-2	서비스의 인권배태성
	사회적 약자에 대한 배려	VII-3	소수자의 인권

다음 영역은 조직으로서 해당 기관에 인권침해 사례가 발생하였을 때 이를 구제하거나 해결할 수 있는 제도나 프로그램의 유무와 공정성 그리고 그 주체를 확인하기 위하여 도입된 영역이다. 이는 인권교육의 유용성과 효율성, 충실성 지표 그리고 조직 내 성원의 인권의식을 고양하고 제도화하고자 하는 적극적 리더십과 함께 개별 기관의 조직적 노력을 측정할 수 있는 영역이며 지표이다. 마지막 영역은 해당 기관이 담당하고 있는 주요 정책이 얼마나 인권친화적인가하는 점을 평가하기 위하여 도입된 지표이다. 조사 대상 기관이 확정될 경우, 다음 장인 기관별 객관적 지표의 장에서 상세히 논의되는 기관별 주요 업무가 얼마나 인권 친화적인가를 측정할 목적으로 구성된 영역이다. 조사대상이 되는 구체적인 기관별로 핵심적 업무를 대상으로 그 업무수행에 있어 인권친화성 정도를 내부자의 시각에서 평가하게 될 것이다. 기관별 주요업무에 따라 특화된 질문은 추후에 만들어지게 된다. 위의 (표 IV-2)는 내부자 설문지를 구성하고 있는 8개의 영역과 각 영역별 지표 및 문항 수를 요약적으로 제시하고 있다. 아울러 각 문항이 기존의 연구에서 적시하고 있는 인권의 어떤 내용과 부합하는지를 보여주고 있다.

2) 외부자 평가의 영역과 지표

국민권익위원회에서 시행하고 있는 공공기관 청렴도 측정은 측정의 신뢰성을 제고하기 위해서 업무를 담당하고 있는 공무원이외에 그 공무원과 업무 상 접촉한 주요 민원인들의 주관적 평가를 포함하여 조사를 하고 있다. 동일한 사안에 대한 내외부자의 시각은 때로는 일치할 수도 있지만 사안에 따라 매우 상이할 수도 있다. 따라서 기관업무의 다양한 측면의 평가를 위해서는 기관소관의 주요 업무를 매개로 상호작용하고 있는 상이한 위치에 포진하고 있는 내·외부 당사자들의 주관적 평가를 공히 고려할 필요가 있다. 본 연구에서도 기관평가를 위하여 선행연구가 취한 방법론적 접근법을 채택하여 외부 민원인에 대한 조사를 내부 공무원평가조사와 함께 병행하고자 한다.

내부자 평가와 외부자 평가를 비교하고 아울러 이를 통합하고자 하는 목적을 위하여 가급적 외부자 평가의 주요 측정내용 역시 내부자용 설문조사와 동일하게 구성할 필요가 있다. 외부자 평가 설문지의 구성영역으로는 방문자의 인권의식, 조사대상 국가기관의 인권보호에 대한 평가, 업무관계에서 인권 침해 및 차별경험 유무, 조사기관의 인권 친화적 리더십 평가, 그리고 서비스 제공시 인권기준 고려 여부를 설문조사를 통해 측정한다. 내부자 설문지와 다른 점은 방문기관의 인권보호에 대한 평가의 설문내용이 다르고, 방문민원인이 겪은 차별이나 인권침해의 내용이 다르게 질문되고 있다는 점이다. 그리고 외부자용 설문지에는 인권침해나 차별 시 이를 구제할 수 있는 제도에 대한 설문과 인권교육이 불필요하여 제거되었다. (표 IV-3)은 외부자 설문지에 포함되어있는 주관적 인권 영역과 영역별 문항 수를 요약하여 제시하고 있다. 유도문항과 인구사회학적 배경문항을 제외하고 33문항으로 최종적으로 선정되었다. 외부자 평가를 위해 구성된 영역과 하위지표 및 구체적 문항 수 및 내용은 (표 IV-4)에 요약되어 있다.

(표 IV-3) 주관적 인권 영역과 영역별 문항 수: 외부자 설문지

영역	문항수	영역	문항수
인권의식	4	인권침해	10
조직의 인권보호	4	리더십	3
인권차별	9	인권친화적 서비스	3

(표 IV-4) 외부방문자 평가의 영역과 지표

	지 표	문 항	인권 내용
인권의식	인권인지(국내)	I-1	인권의식과 인지
	인권인지(국외)	I-2	인권의식과 인지
	국내의 인권존중	I-3	인권의식과 인지
	인권침해 인지	I-4	인권의식과 인지
방문조직의 인권	방문조직 공무원의 인권신장 노력	II-1	조직의 인권보호
	방문조직의 인권문제의 심각성	II-2	조직의 인권보호
	1년 전 상황과 비교	II-3	조직의 인권보호
	다른 조직과 비교	II-4	조직의 인권보호
공무원으로부터의 차별	CCTV를 통한 감시 유무	III-1	사생활보호권
	CCTV를 통한 감시 평가	III-2	사생활보호권
	직위나 직급에 따라	III-3-1	평등권
	성별에 따라	III-3-2	평등권
	장애인이라는 이유로	III-3-3	평등권
	노조원 여부에 따라	III-3-4	평등권
	외모에 따라	III-3-5	평등권
	연령으로 인하여	III-3-6	평등권
	외국인이기에	III-3-7	평등권
	특정단체 소속이라는 이유로	III-3-8	평등권
특정지역 출신이라는 이유로	III-3-9	평등권	
업무상 인권침해경험	방문조건이 까다로움	II-4-1	평등권
	공무원에게 의견전달 묵살	III-4-2	평등권
	업무처리의 지연	III-4-3	평등권
	업무처리의 불투명성	III-4-4	평등권
	업무관련 개인정보 공개	III-4-5	평등권
	업무처리의 불공정함	III-4-6	평등권
	공무원으로부터 불친절한 대우	III-4-7	평등권
	공무원의 강압적 태도	III-4-8	평등권
	공무원으로부터의 과도한 요구	III-4-9	평등권
	해당기관으로부터 억울한 처우	III-4-10	평등권
리더십	부서장의 인권신장 동기부여	VI-1	리더십
	부서장의 제도개선 노력	VI-2	리더십
	부서장 인권신장노력 평가	VI-3	리더십
인권배태적 서비스	인권친화적 서비스	VII-1	서비스의 인권배태성
	국민필요정보제공의 적극성	VII-2	서비스의 인권배태성
	사회적 약자에 대한 배려	VII-3	소수자의 인권

3) 내외부자 평가 공통 문항

주관적 지수를 구성하는데 내부자 평가와 외부자 평가에 공통적으로 조사되는 문항은 기관식별문항과 사회경제적 배경에 관한 문항으로 구성되어있다. 내부자용 설문지에서 근무기관을 그리고 외부자 설문지에서는 방문기관의 식별을 위한 문항으로 구분되어있다. 그리고 양 설문지 공히 성, 연령 등과 같은 설문응답자의 사회경제적 배경을 파악하기 위한 최소한의 기본 문항들로 구성되어있다. 이에 대한 내용은 다음의 (표 IV-5)에 요약되어 있다.

(표 IV-5) 기관식별 문항과 응답자 개인에 관한 문항

영역	문항
내부자용: 기관 식별	소속기관, 기관 근무 기간, 직급(3문항)
외부자용: 방문기관	방문기관, 방문용무(2문항)
응답자 개인변수	성, 국적, 연령, 군복무여부, 직업/지위, 종교, 혼인상태, 주관적 계층, 월가구 소득(9문항)

(3) 주관적 지수 조사방법

1) 내부자 조사

① 조사대상자의 선정

본 연구가 대상으로 하고 있는 기관(조사 예정일 현재 기준)에서 근무하고 있는 소속직원의 명부를 모집단 목록(population list)으로 한다. 이 목록에 포함되어야 할 직원 중 연구의 필요에 따라 기관장, 가급~나급 고위공무원, 일용직, 비정규직 및 근무경력 1년 이하인 직원은 제외할 수 있다. 주요 조사대상은 본부 및 소속기관의 3급 이하(국방부는 대령 이하)과(팀)장 및 직원이다. 직원의 명부는 측정대상기관의 본부, 소속기관별 및 직급별로 구분하여 작성한다. 단 조직 구성의 특성 등을 반영할 필요가 있을 때에는 기관유형별로 조사대상자 명부를 별도로 작성하여 표본추출 시 활용할 수 있도록 한다.

② 표본추출방법

가능한 한 무작위표집원칙이 적용될 수 있도록 표본을 추출하도록 한다. 각 단위 기관별 최소 25명 이상 50명 이하의 대상을 선정하도록 한다. 직원목록을 통해 기관별, 직급별로 층화하고 직급별 비율에 의거하여 비례 할당하여 추출한다.

③ 조사방법

가용한 조사방법은 면대면 조사, 전화조사와 온라인(E-mail)조사 등이 있을 수 있으나 비용과 시간적 효율성을 고려할 때, 온라인조사가 권장된다. 설문문의 문항수가 많지 않고 응답자의 지적능력이 고루 높은 점이 온라인조사가 가능할 수 있는 또 다른 조건이기도 하다. 기관목록 작성 시, 소속직원의 메일주소(휴대폰 번호)를 제출케 하여 온라인 조사를 하도록 한다. 보안성이 최대한 보장되는 전문조사기관의 온라인 DB에 본인확인 절차를 거쳐 접속한 후 설문 응답을 하도록 한다. 이 경우, 조사비용이 상대적으로 저렴하며 자료수집과 DB 구성이 신속하게 진행될 수 있다.

④ 예상 비용

조사비용은 용역인건비와 분석 그리고 집필에 소요되는 부대경비를 제외하고 순전히 전문조사회사에 의뢰하는 비용만을 대략 추산한 액수이다. 조사대상 기관수와 각 기관 내 필요 사례 수, 그리고 조사방법에 따라 달라진다. 개별 조사방법을 택한 후 비용은 사례 수와 조사 난이도에 따라 또한 상이하다. 통상 정부출연 연구소에서 전문조사회사에 제시하는 비용은 전화조사나 온라인조사가 사례(case)당 7,000원(최저가 기준) ~ 15,000원(우수한 회사 기준) 수준이며 면접조사의 경우는 25,000원 내외로 알려져 있다(시기별로 달라질 가능성 있음). 예를 들어, 16개 기관에 하위부서 10개 그리고 각 하위부서별 50명을 대상으로 하여 온라인조사를 할

때의 예상 소요비용은 $16 \times 10 \times 50 \times 15,000=120,000,000$ 원이다. 단위기관별 조사대상을 25인으로 할 경우는 그 절반인 6천만 원 정도로 예상할 수 있다. 단 이 비용은 외부평가가 우수한 전문조사기관에 의뢰할 경우 실 조사비용만을 계산한 경우이다.

2) 외부자조사

① 조사대상자의 선정

외부자조사를 위한 조사대상자의 모집단목록의 구성은 두 단계를 거쳐 구성된다. 먼저 해당 기관별 대민·대기관 업무로 인권과 밀접한 관계가 있는 주요업무 5~10여개를 선정한다. 주요 업무는 객관적 지표 연구에서 제안된 각 기관 주요업무를 참조하여 선정하도록 한다. 그 다음 주요 업무별 기관을 접촉한 국민(공직자 및 민원인)에 관한 목록을 제출받아 민원인 모집단목록을 작성한다. 통계적 유의도를 고려하여 1개 업무별 최소 50표본 이상을 조사하는 것을 원칙으로 하되, 처리 건수가 적은 업무의 경우는 전수조사를 하도록 한다. 응답거절율과 여타 오류 원인을 고려하여 조사표본의 10배 정도에 해당하는 민원인 목록을 작성 제출받도록 한다.

② 표본추출방법

민원인 표본선정은 최종 표본수에 의거하여, 기관 및 업무 수를 고려하여 민원인목록으로부터 다단계비례추출표집을 활용하되 무작위선정의 원칙을 최대한 보장할 수 있도록 한다. 무응답이나 응답자 소멸과 관련하여 사전에 일정비율의 보완표본을 선정하여 예비표본목록을 작성한다. 보완표본은 통상적인 전화조사 응답률(25% 내외, 본 조사에서는 정보가 잘 파악된 민원인을 대상으로 한다는 점에서 일반 전화조사보다 응답률이 높을 것이라 예상됨)을 고려하되 이상적 상태에서의 표본의 특성과 최대한 일치할 수 있도록 한다.

③ 조사방법

설문조사방법은 전화조사방법을 활용한다. 전문조사기관이 구축해놓은 CATI (Computer Aided Telephone Interview: 컴퓨터를 이용한 전화설문조사) 시스템을 활용하도록 한다. 무응답자의 경우 가능한 한 응답자에 대한 재접촉을 강화(단, 조사비용 상승요인)하여 표본의 대표성을 최대한 유지하도록 한다. 그것이 불가능할 경우, 사전에 작성된 보완 표본을 이용하도록 한다.

④ 예상 조사비용

조사비용 시 고려할 사항은 내부자조사와 유사하다고 할 수 있다. 마찬가지로 조사비용은 용역인건비와 분석 그리고 집필에 소요되는 부대경비를 제외하고 순전히 전문조사회사에 의뢰하는 비용만을 대략 추산한 액수이다. 다만 외부민원인의 경우, 응답률을 제고하고 위하여 응답에 따른 사례비가 추가된다. 통상 5,000원 ~ 10,000원내외의 사례비가 지급된다. 개별 조사방법을 택한 후 비용은 사례 수와 조사 난이도에 따라 또한 상이하다. 통상 정부출연 연구소에서 전문조사회사에 제시하는 비용은 전화조사나 온라인조사가 사례(case)당 7,000원(최저가 기준) ~ 15,000원(우수한 회사 기준) 수준이며 면접조사의 경우는 25,000원 내외로 알려져 있다(시기별로 달라질 가능성 있음). 예를 들어, 16개 기관에 하위부서 10개 그리고 각 하위부서별 25명을 대상으로 하여 전화조사를 할 때의 예상 소요비용은 $16 \times 10 \times 25 \times 15,000=60,000,000$ 원이다.

(4) 설문지의 예시
1) 내부자 설문지

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

국가기관의 인권에 관한 조사 (내부 공무원 용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 국가인권위원회의 지원을 받아 국가기관에 종사하는 분들과 국가기관을 이용하시는 시민들의 해당기관의 인권실태에 대한 인식을 파악하기 위한 것입니다. 바쁘시더라도 국가기관의 인권관련 관행과 제도의 개선을 위해 본 연구의 질문에 빠짐없이 응답해주시면 감사하겠습니다.

본 조사는 통계법 제 8조와 제 9조에 의거하여 실시 관리되므로 설문내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 철저히 보장되며 통계목적으로만 이용됩니다. 이 조사에 대하여 의문사항이 있으시면 000로 연락하여 주시면 감사하겠습니다.

2011년 00월

0000 연구소

책임연구자:

공동연구자:

연구원:

연락처:

전자메일:

※ 소속기관분류를 위한 설문문항

1. 현재 선생님께서 **소속된 기관**은 다음 중 어디에 해당합니까?

- 1) 17개부서 예시: 1 - 17
- 2) 부처 내 소속부서: 구체적으로 -----국 -----과

2. (**중앙행정기관 소속이라면**)

그러면, 해당 기관의 어디에 **소속**되어 있습니까?

- 1. 본부(본청) 2. 지방청 3. 소속기관 4. 위원회

3. 선생님께서는 □□기관에서 얼마나 오랫동안 재직하셨습니다?

- 1. 1년 미만 → **조사중단**
(직급1인 경우 재직기관에 상관없이 조사진행)
- 2. 1년 이상 → 아래 질문으로 갈 것

4. 그러면, □□기관에 재직하신 기간은 총 몇 년입니까?

총 ____ 년

5. 선생님의 **현재 직급**은 다음 중 어디에 해당합니까?

- 1. 고위공무원(1-2급), 2. 3~4급 팀장 이상
- 3. 4급 무보직 4. 5급
- 5. 6급 이하 6. 기능직
- 7. 계약직이나 파견직, 비정규직 → **조사중단**

※ **인권**에 대한 인지(혹은 의식)

I. 먼저 **한국사회의 인권상황에 대한 선생님의 생각을** 여쭙 보겠습니다. 해당번호에 O 표시를 해주십시오.

- 1. 선생님께서는 현재 한국사회의 인권상황에 대해 얼마나 잘 알고 있습니까?
1) 매우 잘 알고 있다 2) 어느 정도 알고 있다 3) 잘 모르고 있다 4) 전혀 모르고 있다
- 2. 선생님께서는 다른 나라 혹은 국제 인권상황에 대해 얼마나 잘 알고 계십니까?
1) 매우 잘 알고 있다 2) 어느 정도 알고 있다 3) 잘 모르고 있다 4) 전혀 모르고 있다
- 3. 선생님께서는 한국에서 인권이 얼마나 존중되고 있다고 보십니까?
1) 매우 존중된다 2) 존중된다 3) 보통
4) 별로 존중되지 않는다 5) 전혀 존중되지 않는다 6) 모르겠다(읽어주지 않음)

4. 선생님께서는 인권침해라고 할 때 어떤 사례가 생각나십니까? 다른 사례는 없습니까?

- | | | |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| 1) 경찰 및 수사관에 의한 폭행 | 2) 공무원의 직권에 의한 압박 | 3) 스트라이크 등에 대한 탄압 |
| 4) 언론억압 | 5) 가정 내에서의 압박 | 6) 직장에서의 노동 강화 |
| 7) 이웃 간의 문제(따돌림 등) | 8) 폭행행위 | 9) 학교에서의 체벌 |
| 8) 인신매매 | 9) 군대에서의 폭력 | 10) 교도소 내에서의 강압 |
| 11) 기타 (자세히 _____) | | |

※ 개별 조직에 대한 인권

II. 다음은 현재 선생님께서 근무하고 있는 000 기관의 인권에 대해서 여쭙보겠습니다.

1. 선생님께서는 현재 재직 중인 기관에서 구성원들의 인권이 얼마나 잘 존중되고 있다고 보십니까?

- | | | |
|----------------|----------------|------------------|
| 1) 매우 존중된다 | 2) 다소 존중된다 | 3) 보통이다 |
| 4) 별로 존중되지 않는다 | 5) 전혀 존중되지 않는다 | 6) 모르겠다(읽어주지 않음) |

2. 선생님께서는 다른 국가기관과 비교해 볼 때 귀 기관이 구성원들의 인권을 더 잘 존중한다고 생각하십니까?

- | | | |
|-----------|--------------|------------------|
| 1) 매우 그렇다 | 2) 그런 편이다 | 3) 거의 같다 |
| 4) 그렇지 않다 | 5) 전혀 그렇지 않다 | 6) 모르겠다(읽어주지 않음) |

3. 귀하는 귀 기관 내에서 인권침해나 차별이 존재한다고 생각하십니까?

- | | |
|---------------------|-------------------|
| 1) 없다 (→ 질문 III-1로) | 2) 있다 (→ 질문 3-1로) |
|---------------------|-------------------|

3-1. 귀 기관에서 인권침해나 차별이 가장 심각하게 일어나는 관계는 다음 중 어느 관계라고 생각하십니까?

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 1) 상급자-하급자 (→ 질문 3-2로) | 2) 동료-동료 (→ 질문 3-3로) |
| 3) 기타 _____ (→ 질문 III-1로) | |

↓↓ ≡ 3-2. 상급자-하급자 관계 중에서도 인권침해나 차별이 가장 심각하게 일어나는 관계는 어느 관계라고 생각하십니까? 1) 남상급자-남하급자 2) 남상급자-여하급자 3) 여상급자-남하급자 4) 여상급자-여하급자	↓↓ ≡ 3-3. 동료-동료 관계 중에서도 인권침해나 차별이 가장 심각하게 일어나는 관계는 어느 관계라고 생각하십니까? 1) 남동료-여동료 2) 남동료-남동료 3) 여동료-여동료
---	---

※ 침해와 차별

III. 다음은 지난 1년 간 귀하가 재직하는 동안 경험했을 수 있는 인권 침해나 차별경험에 대하여 여쭙보겠습니다 (차별이란 특정한 차이를 이유로 불이익이나 불공정한 대우를 받는 것을 의미합니다)

1. 선생님께서 일하고 있는 곳 혹은 근처에 CCTV가 설치되어 있습니까?

- | | | |
|-------|-------|-----------|
| 1) 있다 | 2) 없다 | 3) 잘 모르겠다 |
|-------|-------|-----------|

2. 이러한 CCTV가 설치되어 있는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 기물 도난 및 비행 등 기관 내에서 일어나는 사건들을 추적하기 위해 필요하다고 생각한다
- 2) 설치되어 있든 없든 상관없다
- 3) CCTV는 행위를 감시하는 것이므로 설치하지 않았으면 좋겠다
- 4) 기타 ()

3. 선생님께서는 지난 1년 동안 기관 내부에서 다음과 같은 인권 차별을 경험한 적이 있습니까?

경험 여부	① 전혀 없다	② 한두 번 정도	③ 세 네 번 정도	④ 다섯 번 이상
1) 출신학교(학벌)에 따라 상사나 동료로부터 다른 대우를 받은 적이 있다.				
2) 성별에 따라 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
3) 근무성과평가에 따라 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
4) 공무원 노조원이나 아니냐에 따라 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
5) 임용유형에 따라 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
6) 본인의 정치적 성향으로 인해 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
7) 본인의 입직 기수로 인해 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
8) 외모에 따라 상사나 동료로부터 다르게 대우받은 적이 있다.				
9) 나이가 많거나 적다는 이유로 차별을 받은 적이 있다.				
10) 특정 지역 출신이라는 이유로 차별을 받은 적이 있다.				

※ 임용 유형: 고시출신과 비고시출신 (특채, 하위직)

※ 입직 기수: 공무원 시험 등의 기수나 임용동기 기수 등

4. 선생님께서는 지난 1년 동안 기관 내부에서 다음과 같은 상황을 경험한 적이 있습니까?

경험 여부	① 전혀 없다	② 한두 번 정도	③ 세 네 번 정도	④ 다섯 번 이상
1) 의사결정과정에서 본인의 의사가 무시된 적이 있다.				
2) 상사에 의견을 전달할 때 묵살당한 적이 있다.				
3) 자유로운 문화활동이 제한된 적이 있다.				
4) 기관 내 자발적 단체의 조직(공무원 노조)이나 활동에 제약을 받은 적이 있다.				
5) 공무원이라는 이유로 거주이전이 자유롭지 않은 적이 있다.				
6) 개인정보를 공개당한 적이 있다.				
7) 통신의 자유를 침해당한 적이 있다.				
8) 진급과 승진에 차별을 당한 적이 있다.				
9) 상사에게 언어적 폭력(심한 꾸지람, 욕이나 위협적인 언행)을 당한 적이 있다.				
10) 사생활의 자유가 침해당한 적이 있다.				
11) 상사로부터 부당한 요구를 당한 적이 있다.				
12) 상사나 조직으로부터 억울한 처벌을 받은 적이 있다.				
13) 성희롱(원치 않는 언어적, 시각적, 신체적 성적 접근) 피해를 당한 적이 있다.				
14) 휴일이 보장되지 않은 적이 있다.				

IV. 다음은 인권침해에 대한 대응 및 제도에 관한 질문을 드리겠습니다.

1. 선생님께서 속한 기관은 구성원들의 인권침해 및 차별이 발생했을 시 이를 해결하기 위한 구제절차 및 제도를 운영하고 있습니까?

- 1) 그렇다
- 2) 그렇지 않다
- 3) 모르겠다
- 4) 기타 (자세히: _____)

2. 이러한 구제절차 및 제도가 얼마나 공정하게 운영되고 있다고 보십니까?

- 1) 매우 공정하게 운영된다
- 2) 공정한 편이다
- 3) 다소 문제가 있다
- 4) 문제가 많다
- 5) 잘 모르겠다

3. 이러한 구제절차 및 제도의 주된 운영 주체는 누구입니까?

- 1) 평직원
- 2) 고위관료
- 3) 상하급 직원 연합
- 4) 외부 전문가
- 5) 기타 (자세히: _____)

V. 다음은 기관 내 인권교육과 인권신장을 위한 방안에 관해서 여쭙보겠습니다.

1. 선생님께서 재직 중인 기관에서 정기적으로 인권에 관해 교육하는 것이 얼마나 필요하다고 보십니까?

- 1) 매우 필요하다
- 2) 필요하다
- 3) 그저 그렇다
- 4) 불필요하다
- 5) 전혀 불필요하다
- 6) 기타 (자세히: _____)

2. 선생님께서는 재직 중 인권에 관한 교육을 받은 적이 있습니까?

- 1) 그렇다 (→ 질문 3으로)
- 2) 그렇지 않다 (→ 질문 VI-1로)

3. 선생님께서 재직 중인 기관에서 받은 인권교육이 얼마나 유용하다고 보십니까?

- 1) 매우 유용하다
- 2) 유용하다
- 3) 그저 그렇다
- 4) 유용하지 않다
- 5) 전혀 유용하지 않다
- 6) 기타 (자세히: _____)

4. 선생님께서 재직 중인 기관에서 받은 인권교육이 얼마나 충실히 이루어졌다고 생각하십니까?

- 1) 매우 충실했다
- 2) 충실했다
- 3) 그저 그렇다
- 4) 불충실했다
- 5) 전혀 충실히 않았었다
- 6) 기타 (자세히: _____)

5. 선생님께서 재직 중인 기관에서 받은 인권교육은 공무원으로 인권의식을 함양하는데 얼마나 충분하다고 보십니까?

- 1) 매우 충분하다
- 2) 충분하다
- 3) 그저 그렇다
- 4) 불충분하다
- 5) 전혀 충분하지 않다
- 6) 기타 (자세히: _____)

VI. 다음은 귀 기관 기관장의 인권 개선 의지와 노력, 리더십에 대해 여쭙어 보겠습니다.

1. 선생님께서는 귀 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)이 조직 내 인권감수성(인권의식)의 신장을 위한 동기부여에 얼마나 적극적이라고 보십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 선생님께서는 귀 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)이 조직 내 인권감수성(인권의식)의 신장을 위한 제도와 시스템 개선에 얼마나 적극적이라고 생각하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3. 선생님께서는 다른 국가기관의 기관장에 비해 볼 때 귀 기관 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)의 조직 내 인권신장 노력에 대해 어떻게 평가하십니까?

전혀 양호하지 않다	거의 양호하지 않다	별로 양호하지 않은 편이다	보통	다소 양호한 편이다	상당히 양호하다	전적으로 양호하다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

VII. 인권 배태적 서비스

1. 선생님께서는 귀 기관이 주요 대민 서비스(_____)를 제공할 때 인권의 기준을 얼마나 적극적으로 고려한다고 생각하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않은 편이다	보통	다소 적극적인 편이다	상당히 적극적이다.	전적으로 적극적이다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

※본 질문은 각 기관의 주요 업무가 여러 가지일 경우, 필요한 만큼 각각의 업무에 대하여 질문될 수 있도록 추후 수정을 할 것이다.

2. 선생님께서는 귀 기관이 국민들이 필요한 각종 정보를 제공하는 것에 얼마나 적극적이라고 보십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않은 편이다	보통	다소 적극적인 편이다	상당히 적극적이다.	전적으로 적극적이다.
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3. 선생님께서는 귀 기관이 다음과 같은 사회적 약자의 편의를 고려한 행정서비스의 제공에 얼마나 적극적이라고 생각하십니까?

구분	대단히 적극적	적극적	보통	소극적	대단히 소극적
장애인	①	②	③	④	⑤
노인	①	②	③	④	⑤
외국인	①	②	③	④	⑤
저소득계층	①	②	③	④	⑤
여성	①	②	③	④	⑤
아동	①	②	③	④	⑤

2) 외부자 설문지

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

국가기관의 인권에 관한 조사 (기관 방문자 용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 국가인권위원회의 지원을 받아 국가기관에 종사하는 분들과 국가기관을 이용하시는 시민들의 해당기관의 인권실태에 대한 인식을 파악하기 위한 것입니다. 바쁘시더라도 국가기관의 인권관련 관행과 제도의 개선을 위해 본 연구의 질문에 빠짐없이 응답해주시면 감사하겠습니다.

본 조사는 통계법 제 8조와 제 9조에 의거하여 실시 관리되므로 설문내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 철저히 보장되며 통계목적으로만 이용됩니다. 이 조사에 대하여 의문사항이 있으시면 000로 연락하여 주시면 감사하겠습니다.

2011년 00월

0000 연구소

책임연구자:

공동연구자:

연구원:

연락처:

전자메일:

※방문기관분류를 위한 설문문항

1. 현재 선생님께서 방문한 기관은 다음 중 어디에 해당합니까?

- 1 - 17까지 (인권위에서 요청한 해당 정부부처명을 예시한 설문보조도구를 제시하고 그 중 해당하는 기관의 번호를 선택하도록 한다)

2. 선생님께서는 어떤 일과(업무와) 연관하여 현 기관을 방문하셨습니다?

- 1) 기업체관련 2) 직능단체 관련 3) 개인 사업관련 4) 시민단체 관련 5) 하위 정부부서 관련
6) 기타

I. 먼저 한국 사회의 인권 상황에 대한 선생님의 생각을 여쭙 보겠습니다. 해당번호에 O 표시를 해주십시오.

1. 선생님께서는 현재 한국사회의 인권상황에 대해 얼마나 잘 알고 있습니까?

- 1) 매우 잘 알고 있다 2) 어느 정도 알고 있다 3) 잘 모르고 있다 4) 전혀 모르고 있다

2. 선생님께서는 다른 나라 혹은 국제 인권상황에 대해 얼마나 잘 알고 계십니까?

- 1) 매우 잘 알고 있다 2) 어느 정도 알고 있다 3) 잘 모르고 있다 4) 전혀 모르고 있다

3. 선생님께서는 한국에서 인권이 얼마나 존중되고 있다고 보십니까?

- 1) 매우 존중된다 2) 존중된다 3) 보통
4) 별로 존중되지 않는다 5) 전혀 존중되지 않는다 6) 모르겠다(읽어주지 않음)

4. 선생님께서는 인권침해라고 할 때 어떤 사례가 생각나십니까? 다른 사례는 없습니까?

- 1) 경찰 및 수사관에 의한 폭행 2) 공무원의 직권에 의한 압박 3) 스트라이크 등에 대한 탄압
4) 언론억압 5) 가정 내에서의 압박 6) 직장에서의 노동 강화
7) 이웃 간의 문제(따돌림 등) 8) 폭행행위 9) 학교에서의 체벌
8) 인신매매 9) 군대에서의 폭력 10) 교도소 내에서의 강압
11) 기타 (자세히 _____)

※개별 조직에 대한 인권

II. 다음은 선생님께서 현재 방문하신 기관의 인권 신장을 위한 노력에 대해 질문하겠습니다.

1. 선생님께서 현재 방문한 기관에 소속된 공무원들은 인권신장을 위하여 얼마나 노력한다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 노력하지 않는다 2) 별로 노력하지 않는다 3) 그저 그렇다
4) 대체로 노력한다 5) 매우 노력한다

2. 선생님께서 현재 방문한 기관에서 일어나고 있는 인권문제가 얼마나 심각하다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 심각하지 않다 2) 별로 심각하지 않다 3) 그저 그렇다
4) 대체로 심각하다 5) 매우 심각하다

3. 위 기관의 인권상황이 1년 전과 비교하여 어떻게 달라졌다고 생각하십니까?

- 1) 많이 나아졌다 2) 조금 나아졌다 3) 1년 전과 유사하다
4) 조금 나빠졌다 5) 매우 나빠졌다 8) 모르겠다

4. 선생님께서 이전에 방문한 다른 기관에 비해 현 기관은 인권신장을 위하여 얼마나 노력한다고 생각하십니까?

- 1) 전혀 노력하지 않는다 2) 별로 노력하지 않는다 3) 그저 그렇다
4) 대체로 노력한다 5) 매우 노력한다

IV. 다음은 방문하신 기관의 기관장의 인권개선을 위한 리더십에 관하여 질문하겠습니다.

1. 선생님께서는 방문하신 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)이 조직 내 인권감수성(인권의식)의 신장을 위한 동기부여에 얼마나 적극적이라고 생각하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 선생님께서는 방문하신 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)이 조직 내 권감수성(인권의식)의 신장을 위한 제도와 시스템 개선에 얼마나 적극적이라고 생각하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3. 선생님께서는 다른 국가기관의 기관장에 비해 볼 때 방문하신 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)의 조직 내 인권신장 노력에 대해 어떻게 평가하십니까?

전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	별로 그렇지 않은 편이다	보통	다소 그런 편이다	상당히 그렇다	전적으로 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

4. 전반적인 상황을 고려할 때, 방문하신 기관의 기관장(○○○부 장관, 위원장, 청장, 처장)의 조직 내 인권신장을 위한 노력에 대해 어떻게 평가하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

V. 다음은 방문하신 기관이 제공하는 서비스가 얼마나 인권을 고려는 지에 관하여 질문하겠습니다.

1. 선생님께서는 현재 방문하신 기관이 주요 대민 서비스를 제공할 때 인권의 기준을 얼마나 적극적으로 고려한다고 생각하십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 선생님께서는 현재 방문하신 기관이 국민들이 필요한 각종 정보를 제공하는 것에 얼마나 적극적이라고 보십니까?

전혀 적극적이지 않다	거의 적극적이지 않다	별로 적극적이지 않다	보통	적극적이다	상당히 적극적이다	전적으로 적극적이다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 객관적 인권지수의 구성

국가기관 인권지수의 두 번째 핵심적 축은 각 부처에 할당되는 관리지표를 중심으로 구성되는 객관적 인권지수이다. 각 부처의 인권관련 주요업무를 구획하고, 각각의 업무영역을 측정하는 지표를 할당하여, 인권관리 지표군을 만드는 것이 그 출발이 된다. 할당된 인권관리 지표의 개선을 위해 각 국가기관이 어떤 정책적 노력을 기울였으며, 이를 통해 실제로 어느 정도의 인권개선이 있었는지, 또 노력의 결과를 전문가들 혹은 국민들은 어떻게 평가하는지를 종합적으로 고려하여 최종적으로 객관적 지수가 계산된다.

(1) 국가기관의 인권관련 주요 업무 구획

인권의 보호의 증진을 이루는데 가장 직접적이고 중추적인 책임을 지는 것이 각 국가의 정부라는 점은 재론의 여지가 없으며, 오랜 동안 국제사회에 의해 인정되어 왔다. 그럼에도 불구하고 정부 주무 부처들이 어떠한 범위에서 인권보호의 책임을 져야하는지에 대한 학계 및 국제인권공동체의 논의는 거의 없었던 것이 사실이다. 그러나 이렇게 인권보장과 관련된 책임의 범위를 확정하는 것은 대단히 중요하고, 이것이 그리 어려운 것만은 아니다. 특히 인권과 보다 직접적인 연관성을 갖는 부처들은 (가령, 법무부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 교육과학기술부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부), 인권의 핵심인 시민/정치적 권리, 경제/사회/문화적 권리의 보호 및 보장에 결정적인 책임을 진다고 볼 수 있다.

가령, 법무부는 피의자 및 교정시설 수용자들과 같이 기본적 보장에 취약한 집단들을 법적으로 관리, 감독하는 기관이며, 국방부는 군복무자들의 기본권 보장에, 행정안전부는 집회/결사의 자유를 포함한 공무원들의 기본권 보장을 위해 법적 책임을 지는 기관들이다. 교육과학기술부는 최근 인권논쟁의 중심에 서 있는 학생인권의 보호 및 보장에, 여성가족부는 성매매 여성 등 취약계층의 인권의 보장에, 그리고 문화체육관광부는 체육인 및 연예인들의 기본권 보장에 일차적인 책임을 지는 국가기관이라고 볼 수 있다. 보건복지부는 병원 등 공공의료시설과 사회적 취약계층을 그리고 고용노동부는 노동취약계층을 대상으로 이들의 기본권 및 일할 권리의 보장을 위해 법적인 기능을 하는 것으로 이해할 수 있다.

각 중앙 부처들은 이렇듯 각 부처가 특히 관심을 기울여야할 인권담지집단 혹은 취약집단에 대한 정책적 배려 뿐 아니라 국민 전반을 대상으로 하여 이들의 기본권 보장, 일할권리 제공, 사회보장 및 복지 제공, 적절한 생활수준 보장노력 등을 경주해야할 법적, 행정적 책임을 지고 있다. 국가인권위원회, 국민권익위원회와 같은 특정한 국가기구만이 인권 보장의 일차적 책임을 진다는 생각은 편협한 것이며, 국가가 국민의 인권보호의 책임을 지는 헌법적 의무를 폭넓게 적용하였을 때 국가기구 대부분이 각 부처의 핵심 업무와 접목되는 선에서 국민들의 인권보호에 책임을 진다고 보는 것이 적절하다.

나아가 인권과 직접적으로 연관을 맺는 부처 뿐 아니라 다른 부처들도 정도의 차이는 있으나 국민들의 인권보호에 일정한 책임을 진다고 보는 것이 합당하다. 가령, 농림수산식품부는 국민들의 먹을 권리에, 국토해양부는 주거권 보장 및 지역간 격차/차별 방지에, 통일부는 한반도 긴장완화를 통한 국민의 표현의 자유 확대에, 방송통신위원회는 국민의 알권리 및 정보권 확대에, 그리고 중앙선거관리위원회는 국민의 참정권 보장에 법적 책임을 지고 있다고 이해할 수 있다. 인권과 별다른 관련이 없을 것처럼 생각되는 기획재정부, 지식경제부 조차도, 전자

는 인권관련 예산배분, 공평한 조세정책을 통한 소득분배 개선에, 그리고 후자는 중앙과 지방의 발전격차완화 및 대기업과 중소기업의 상생협력에 책임을 지고 있고, 이러한 점에서 인권보호에 일정한 책임을 지고 있다고 판단할 수 있다. 환경부의 경우 인권의 주요 영역중 하나인 환경권 보호에 일차적 책임을 지고 있다는 것은 의심의 여지가 없다.

외교통상부의 경우 업무의 성격이 외국과의 통상교섭, 외교정책 수행 등과 관계되기 때문에 상대적으로 국민의 인권보호와의 연관성이 작은 부처이기는 하지만, 재외국민의 보호를 그 업무 중 하나로 규정하고 있는 점을 고려할 때, 인권과 분리시켜 논의할 수 없다. 또한 보편적 인권보장을 위한 전 세계 국가, 기업, 시민사회의 전인류적 책임을 강조하고 있는 최근의 세계적 추세를 고려할 때, 인권보장의 범위를 자국 국민 뿐 아니라 세계시민의 인권보장으로 그 영역을 확대하는 것이 필요하며, 이런 점에서 외교통상부는 해외인권 및 세계시민의 인권보장이라는 -법적이라기보다는- 도덕적, 규범적 책임을 지는 것으로 이해할 수 있다. 인권분야는 아니지만 개발 분야에서 한국정부가 다른 나라와 그 국민들의 이익과 권익을 위해 공적개발원조와 같은 형태로 개입하는 것이 좋은 예이며, 같은 맥락에서 외교통상부의 인권관련 업무 규정의 (가령, 국제인권보호, UN인권기구참여, 인권에 기반을 둔 개발 등) 정당화가 가능하다.

(표 IV-6)은 17개 각 중앙부처가 담당하는 인권관련 주요 업무의 영역을 요약하고 있다. 그리고 이 각 주요 업무가 국제법상 보장되고 있는 인권의 영역 중 어디에 해당하는지를 보여주고 있다. 가령, 기획재정부의 다양한 인권관련 주요업무는 인권 영역에서 불평등완화, 조세정의, 노동권, 복지권, 개발권, 적절한 생활수준 향유권, 국내인권보호체계 확립 등과 관계된다. 문화체육관광부가 관장하는 인권 업무영역은 대체로 생명권, 사회보장권, 휴식과 레저권, 문화적 생활권, 소수자 문화권, 지적재산보호권, 국내인권 보호체계확립 등과 연관된다. (표 IV-6)에 제시된 인권 영역들은 세계인권선언, 시민적/정치적 규약, 경제적/사회적/문화적 규약 등 국제인권법에서 언급되어, 보편적으로 인정되고 있는 인권의 영역들이며, 이들을 포괄한 인권 리스트는 도넬리(2003: 24쪽)와 타드만(2006: 16쪽)의 저작에 요약되어 있다. 이 리스트는 본 보고서의 (부록 1)에 포함되어 있으며, 이 부록에는 도넬리와 타드만이 요약한 리스트에 더해 연구진이 기타 국제법적 문서들 (가령, 조약기구 최종견해 등)을 참조하여 첨부한 추가적 인권영역이 포함되어 있다.

(표 IV-6) 중앙부처의 인권관련 주요업무 영역

부처명	인권관련 주요 업무	인권 영역
기획재정부	소득분배 개선 취업 취약계층 지원 강화 인권직접 기관에 인권관련 예산 배분 해외 인권 개발 원조 제공 적정한 생활기준 확보 인권관련 정책수용 유도	불평등완화
		조세정의
		노동권
		복지권
		개발권
		적절한 생활수준 향유권
		국내인권보호체계 확립

부처명	인권관련 주요 업무	인권 영역
<p>지식경제부</p>	<p>중앙·지방간 경제격차 완화 기업의 사회적 책임 고양 대기업·중소기업 상생협력 강화 국민기초 생활보장 해외 인권 인권관련 정책수용 유도</p>	<p>차별금지 일할권리 개발권 여성권 환경권 소수자권리 적절한 생활수준 향유권 개발권 국내인권보호체계 확립</p>
<p>농림수산식품부</p>	<p>농업 부분 안정화 농어업인 생존권 보장 식량권 보장 인권관련 정책수용 유도</p>	<p>일할권리 사회적약자 보호 적절한 생활수준 향유권 생명권 건강권 가족의 보호 및 지원 먹을 권리 국내인권보호체계 확립</p>
<p>문화체육관광부</p>	<p>예능·예술인인권보호 일반시민 문화권 보장 소외계층 문화 복지 확대 저작권 보호 인권관련 정책수용 유도</p>	<p>생명권 사회보장권 휴식과 레저권 문화적 생활권 소수자 문화권 지적재산보호권 국내인권보호체계 확립</p>
<p>국토해양부</p>	<p>지역균형발전 촉진 주거권 보장(취약계층 포함) 교통약자 이동권 보장 장애인 이동권 보장 인권관련 정책수용 유도</p>	<p>차별금지 개발권 조세정의 거주권 적절한 생활 향유권 이동권 소수자권리, 국내인권보호체계 확립</p>

부처명	인권관련 주요 업무	인권 영역
교육과학기술부	학생인권 보장 학습권 보장 인권교육 인권관련 정책수용 유도	아동건강권
		생명권
		교육권
		자유와 개인의 안보
		차별금지
		인권교육권
		국내인권보호체계 확립
보건복지부	사회보장 및 사회복지 증대 건강권 보장 보육정책 개선 소수자 복지 확대 인권관련 정책수용	생존권
		사회보장권
		주거권
		건강보험권
		공공서비스 접근권
		건강권
		아동건강권
		가족의 보호 및 지원
		적절한 생활수준 향유권
		장애인 생존권
		노인보호
		아동보호 소수자권리 국내인권보호체계 확립
고용노동부	일할 권리 보장 취약계층 고용평등 달성 근로기준의 인권친화성 노사관계의 인권친화성 산업재해 방지 인권관련 정책수용	일할권리
		불평등완화
		사회보장권
		장애인노동권
		여성노동권
		외국인노동권
		휴식과 레저권
		노동조합참여권
		작업장환경권 국내인권보호체계 확립

부처명	인권관련 주요 업무	인권 영역
여성가족부	양성평등 촉진 성폭력 및 가정폭력 완화 가족·다문화·청소년 관련 정책 추진 인권관련 정책수용	여성권
		여성정치권
		가족보호
		소수자문화권
		외국인사회보장
		외국인 교육권
		아동보호 국내인권보호체계 확립
행정안전부	공무원 인권 보장 경찰 및 전·의경 인권 보장 시민적 자유 보장 복지 공무원 확대 개인정보보호 및 격차해소 정보권 보장 인권관련 정책수용	평등권
		외국인노동권
		여성노동권
		장애인노동권
		휴식과 레저권
		자유와 개인의 안보
		집회와 시위의 자유
		노동조합참여권
		공공서비스 접근권
장애인 정보권 국내인권보호체계 확립		
외교통상부	재외국민 생존권 보장 북한 인권 보호 국제 인권 보호 UN 인권기구 참여 확대 인권에 기반한 개발 인권관련 정책수용	생명권
		자유와 개인의 안보
		국제인권보호체계
		개발권
		국내인권보호체계 확립
통일부	북한이탈주민 인권보호 납북자 및 국군포로 인권보호 남한 장기수 인권보호 남북 긴장 완화 인도적 대북지원 확대 남북 간 이동권 보장 이전의 자유 보장 인권관련 정책수용	적절한 생활수준 향유권
		일할권리
		불평등완화
		사상, 양심의 자유
		생존권
		거주, 이전의 자유
		국내인권보호체계 확립

부처명	인권관련 주요 업무	인권 영역
국방부	군대 내 인권보호 양심적 병역거부자의 양심의 자유 보장 해외인권신장 인권관련 정책수용	생명권
		자유와 개인의 안보
		인권교육
		사상, 양심의 자유
		국제인권보호체계 확립
		국내인권보호체계 확립
법무부	피의자 인권보호 교정시설 수용자 인권보호 국가보안법 선별 적용 인권교육 강화 법률구조 외국인인권보호 인권 친화적 법/제도 구현	법 앞의 동등한 보호
		자유와 개인의 안보
		일할 권리
		사상, 양심의 자유
		의견 및 표현의 자유
		인권교육/공정한 재판권
		법적구제/국적보장/난민지위권
		외국인 생존권
		국내인권보호체계 확립
환경부	환경지표 개선 환경보전 (대기, 소음, 수질 등) 환경친화적 개발 유도 폐기물 안전관리 강화 지구환경 보전 환경관련 교육 인권관련 정책수용	환경권
		환경보전권
		환경친화적 개발
		교육권
		국내인권보호체계 확립
방송통신위원회	표현의 자유 보장 공영 방송 강화 통신자료 보호 방송통신 접근권 확대 소외계층 및 장애인 방송 접근권 확대 인권 친화적 법/제도 구현	의견, 표현의 자유
		소수자 문화권
		프라이버시보호
		정보권
		불평등완화
		사회적약자보호
		국내인권보호체계 확립
중앙선거관리위원회	국민의 참정권 보장 투표 참여율 제고 부정선거 예방 인권 친화적 법/제도 구현	정치적참여권
		민주주의
		국내인권보호체계 확립

(2) 국가기관 인권 관리지표 선정

17개 중앙부처 및 위원회의 인권관련 업무영역을 구획하고 이를 뒷받침하는 인권영역을 규정한 후, 각 부처의 해당 인권영역을 비교적 잘 대변 혹은 측정하는 것으로 생각되는 관리지표들을 추출하였다. 인권직접관련 기관은 15~20개 여개, 간접기관의 경우는 10개 내외의 지표들을 추출할 목적으로 광범위한 지표 확정 및 추출작업을 진행하였다. 이를 위해 그간 인권지표와 관련된 학술논문과 연구보고서, 국가인권기구의 NAP, 부처에 대한 정책 권고안 목록, 각종 국가통계자료, 국제 및 국내 민간단체 자료 등을 포괄적으로 검토하였고, 1단계에서 500여개가 넘는 관리지표 풀을 구성하였다. 2배 수 이상의 관리지표군을 만든 후, 수차례에 걸친 연구진 내부의 협의, 중간보고회, 전문가 자문회의, 자문단으로 부터의 의견수렴 등의 과정을 거쳐 200여개의 관리지표를 잠정적인 최종지표로 확정하였다. 국가기관 인권관리지표는 (부록 2)에 제시되어 있다.

각각의 관리지표에 대한 상세한 설명에 앞서 국가기관 인권관리지표의 주요 특성에 대해서 논의할 필요가 있다.

1) 관리지표의 구조

관리지표의 구조는 우선 해당 부처가 중점 관리하는 인권취약계층의 인권보장 수준을 측정하는 지표들을 먼저 배치하고 (가령, 법무부의 경우 피의자 인권, 국방부의 경우 군인인권, 교육과학기술부의 경우 학생인권 등), 그 후 일반국민에게 적용되는 인권지표들을 배치하였다. 그리고 해당 사항이 있는 경우, 해외인권을 배치하였으며, 마지막으로 인권위의 권고수용률로 측정되는 “인권관련 정책수용도”를 포함시켰다. (부록 2)에는 부처 각각의 인권관련 주요업무를 측정하는 지표들이 지표명과 더불어 제시되어 있고, 각 지표가 무엇을 구체적으로 측정하는지를 보여주는 지표 내용이 포함되어 있다. 또한 각 지표가 어떤 인권영역과 관계되는지를 보여주는 부분이 포함되어 있으며, 마지막으로 그 출처가 제시되어 있다.

2) 가용한 표준 지표 중심

대부분의 지표들은 현재 구성되어 여타 목적으로 활용되고 있는 지표들을 중심으로 추출하였다. 즉, 향후에 부가적인 노력을 통해 새롭게 만들어야 하는 지표들을 최소화하고, 국가통계포털, e나라지표, 통계청 연감, 각 부처의 통계연보 등을 통해 공개되어 있는 지표들이 중심이 된다는 의미이다. 많은 경우, 각 부처가 연감, 연보 등을 통해 자체 제작하고 관리하는 지표들이며, 이런 의미에서 각 부처의 자발적인 책임성을 강조하는 국가인권지수의 기본 정신과도 접목된다고 볼 수 있다. 여기에는 각 부처가 수행한 실태조사 결과도 포함되어 있다 (가령, 정보통신부의 정보접근성 실태조사, 문화체육관광부 문화예술인 실태조사, 행정안전부 주거취약가구 실태조사 등). 또한 국제기구, 국제민간단체, 국제적 연구기관 등에서 공신력 있게 공표하고 있는 각종 종합지수들 (composit index)도 지표들로 적극 포함시켰다. UNDP의 남녀평등지수 및 여성권한척도, OECD DAC의 참여민주주의, 굿거버넌스 (PP/GG) 지수, Freedom House의 세계언론자유지수, 예일대 환경법정책연구센터의 환경성과지수 (ESI), 환경취약지수 (EPI) 등이 그것이다. 이러한 종합지수들은 측정수준이나, 그 하위구성 요소의 복잡성이라는 차원에서 기타의 지표들과 차별성을 보이는 것은 사실이나, 그 신뢰성과 타당성이 이미 검증되어 있는 지표들이라는 점에서 국가기관 인권관리 지표로써 충분히 타당하다는 판단을 하게 되었다.

3) 인권관련 여론의 고려

추출된 인권관리 지표들이 실제로 국민들이 느끼는 인권문제 및 이슈를 충실히 반영하고 있다는 점을 명확히 하기 위해, 본 연구진은 주요 신문 (한겨레, 조선, 동아일보)에서 비중 있게 다룬 인권이슈들을 정리하여, 가급적 선택된 지표들이 이러한 인권관련 여론을 반영할 수 있도록 배치하였다. 여론에서 거의 언급이 없는 내용들은 최종 지표군에서 탈락하였으며, 주요 신문에서 반복적으로 언급되었으나 지표에 반영되어 있지 않은 이슈들은 다시금 지표 추출과정을 거쳐 반영하는 절차를 밟았다. 이러한 과정을 거쳐 지표 선정 과정에서 연구진들이 남용할 수 있는 “자의성”이 최소화 되도록 노력했다.

4) 성취 가능한 것 중심

국가인권지수가 각 중앙행정부처의 인권감수성 및 보장노력을 총체적으로 평가하는 지수임을 고려할 때, 각 부처가 담당하는 업무 영역에서 인권을 최대한 보장하려는 자발적인 노력이 절대적으로 중요하다. 이러한 차원에서 선택된 지표들의 상당수는 각 부처가 개선을 위한 정책적 노력을 통해 개선이 가능한 비교적 성취 가능한 지표들을 중심으로 선정하였다. 만약 관리지표가 “과도하게 추상적”이고 실현 가능하지 않은 수준에서 구성이 된다면, 그래서 각 부처에 비현실적인 정책적 부담을 안기게 된다면, 실제로 각 부처의 자발적 개선 노력을 끌어내는 것은 요원한 일이 될 것이다. 그러나 반대로 관리 지표는 각 부처가 특별한 개선 노력 없이 용이하게 개선을 도모할 수 있는 “과도한 구체성”을 띄어서도 안 된다.

과도 추상성을 띄는 대표적인 지표는 출산율, 자살률, 실업률 등이 대표적이다. 반대로 과대 구체성을 띄는 지표들은 수많은 사례가 있을 수 있겠으나, 승강기 사고건수, LP 가스사고 숫자, 도시가스 보급률, 농산물 안전관리 예산, 아버지 출산간호휴가제 도입 수준 등이 될 것이다. 전자, 후자 모두 최종적인 지표군에서 탈락하였다. 그러나 자살률의 경우, 생명권과 연관되어 인권의 이슈로써 광범위하게 회자되고 있는 상황을 고려할 때, 지표로써의 타당성을 가지고 있다는 점이 인정되었다. 따라서 군대자살률, 노인자살률, 연예인자살률 등으로 나누어, 국방부, 보건복지부, 문화체육관광부 세 부처가 각각 관리할 수 있도록 각 부처의 관리지표에 귀속시키는 단계를 거쳤다. 책임 소재를 분명히 하고, 정책투입에 대한 결과가 비교적 선명하게 나오도록 유도하기 위한 결정이었다.

5) 인권위의 정책 리더십 강조

특히 국가기관 인권 관리지표는 인권위의 정책 리더십을 강조하는 방식으로 구성되었다. 지표선정 과정에서 인권위가 각 부처에 대해 수행한 정책 권고들을 적극적으로 활용한 것도 그 하나의 방식이 되겠지만, 보다 중요하게는 각 부처가 초점을 맞추는 인권관련 주요 업무 중의 하나로 “인권관련 정책수용 유도”를 지정하고 이를 측정하는 지표로 인권위의 권고안을 수용한 연 비율 (annual rates)을 선정한 것이 그러하다. 물론 이것이 인권위의 정책권고가 절대적이고, 무소불위의 권위를 가진 것이라고 보는 것은 아니다. 그러나 최소한 인권위가 국가기구로써 각 국가기관의 인권관련 업무를 총괄하고, 각 부처의 정책이 인권 침해적·차별적으로 흐르는 오류에 빠지지 않도록 감시·감독하는 역할을 한다는 점에서, 그 권위를 인정될 필요가 있다는 것이다. 각 정부 부처가 감사원의 감사 결과를 존중하듯, 인권위의 ‘인권 감사’를 존중하고, 정책이 인권 친화적으로 입안될 수 있도록 최대한 협조해야 한다는 의미이다.

(3) 관리지표의 할당

1) 기획재정부

1-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

기획재정부는 국가의 전반적인 경제 및 사회의 발전 방향을 설정하고 연도별 경제 정책 방향을 수립하고 총괄하는 기관으로써, 이에 필요한 국가의 재원을 국가 기관에 배분하고 예산을 평가한다. 또한 조세 정책을 기획하고 이와 관련된 제도를 총괄한다. 국고, 국유재산, 정부회계, 국가채무와 관련된 정책을 수립하며 외국환 및 국제금융과 관련된 정책을 총괄한다. 또한 대외 협력 및 남북경제교류 협력을 위한 업무를 담당하고 있으며, 공공기관 운영을 관리하며 감독하는 역할을 담당한다.

기획재정부는 인권과 직접적으로 관련한 부서는 아니지만, 기획재정부가 총괄하는 재정 정책이 인권 개선의 제반 조건들에 영향을 준다는 점에서 인권지수를 적용할 수 있다. 기획재정부는 소득분배 개선을 통해 조세정의를 실현하고 불평등을 완화할 수 있다. 또한 취업 취약계층을 지원하여 노동권을 보장하며, 복지 예산 확대로 복지권의 전반적인 증진을 도모하며, 공적개발원조와 수원국 중심 개발을 통해 해외 개발권 증진에 기여할 수 있으며, 물가 안정은 일반 시민의 적절한 생활수준 향유권을 보장한다.

구체적으로, 기획재정부는 간접세, 종부세, 법인세 등을 조정하여 조세 방향을 결정하여 소득분배 구조에 영향을 미친다. 성장과 분배라는 큰 도식 구조에 따르면, 상속세, 증여세, 종부세 등의 직접세율 인하는 분배 보다 성장을 우선시 하는 조세 정책이며, 직접세율 인상은 소득 재분배 효과를 가지는 조세 정책이다. 또한 기획재정부는 기초수급자, 저임금노동자 등의 취업 취약계층에 대한 사회보험료 지원, 근로장려금 지원, 일자리 창출 등의 형태의 정책을 시행하고 있다.

또한 기획재정부는 특히 최근 활발하게 논의되기 시작한 복지 정책과 밀접한 관련을 가지며 이에 대해 비교적 명확한 입장을 일관되게 표명해 왔다. 기획재정부는 2011년부터 주요 이슈로 다루어진 무상의료, 반값 등록금 등의 복지 정책이 재정건전성을 위협할 소지가 크다는 점을 이유로 인권과 직접적으로 연관된 복지 관련 부서의 예산 증대를 제한하였다. 또한 기획재정부는 물가 조정에 정책 차원의 상당한 노력을 기울이고 있다. 특히 원자재 가격 상승 및 가격 불안정 등으로 인한 외부 요인에 의한 물가 상승에 대한 대책을 마련하는 역할을 해야 한다.

이러한 최근 주목받고 있는 업무들을 포함하여, 기획재정부는 국가의 전반적인 인권 수준 개선과 관련된 다각적인 업무를 관장한다. 기획재정부의 인권 지수 구축을 위해서 다음과 같은 영역에 초점을 맞출 수 있을 것이다. 1) 소득분배 개선, 2) 취업 취약계층 지원 강화 3)인권 직접 기관에 인권관련 예산 배분, 4) 해외 인권, 5) 개발원조 제공, 6)인권관련 정책수용 유도.

1-2) 기획재정부 인권 지표

가. 소득분배 개선

총 국세 수입 중 상속세 및 증여세 비중이 높을수록 조세정책을 통한 소득재분배 효과가 강화된다. 소득분배는 사회 불평등을 완화하며 조세 정의를 실현할 수 있다. 이에 총 국세 수입 중 상속세 및 증여세 비중을 지표로 활용하였다.

나. 취업 취약계층 지원 강화

취업 취약계층 지원에 할당하는 예산은 기획재정부의 취업 취약계층의 고용안정에 대한 의지를 반영하는 지표이다. 이는 노동권 증진과 관련한다. 부서의 관련 예산액 증가가 반드시 인권을 증진시키는 데 기여하지는 않지만, 인권 개선을 위한 조건과 밀접한 업무에 배분된 예산 수준은 부서의 적극적인 의지를 반영하는 지표로 유효하다고 볼 수 있다. 이에, 매해 예산 및 기금 운용계획안의 취업 취약계층 지원의 전년대비 예산액 증감률을 지표로 활용하였다.

다. 인권 직접기관에 인권관련 예산 배분

기획재정부는 국가 전체의 예산을 각 주무 부처에 분배하는 업무를 관장한다는 점에서, 복지 관련 예산의 상대적 비중이 기획재정부의 인권 증진 노력을 반영한다고 보았다. 이를 국방 예산 대비 복지 예산으로 지표화 하였다.

라. ODA 예산 지원

GNI 대비 ODA 비율은 소득수준에 따른 지원규모를 비교할 수 있는 대표적 지표로 알려졌다. 해외 인권 증진과 관련하여, 기획재정부는 개발권을 증진시키는 공적개발원조(ODA)를 관장한다. 공적개발원조는 GDP 대비 공적개발원조 예산액으로 지표화 하였다.

마. 개발 원조 제공

비구속성(untied) 원조는 국제경쟁입찰을 통해 개발 원조 프로젝트에 필요한 물자 및 인력을 조달하는 것으로, 국제사회에서는 공적개발원조의 질적인 측면을 평가하는 대표적인 지표로 쓰이고 있다. 기획재정부가 주관부처인 유상 원조 가운데 비구속성 원조의 비율을 지표로 활용하였다.

바. 적절한 생활기준 확보

물가는 실질 구매력을 결정하여 일반 시민의 삶의 질에 영향을 미친다. 특히 지나친 물가상승은 소득 하위계층의 삶의 질에 치명적인 영향을 미쳐 적절한 생활 수준을 향유할 권리를 위협한다. 이에 소득 1,2,3분위 소득 증가율 대비 소비자 물가 상승률을 지표로 활용하였다.

사. 인권 정책 개선

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 기획재정부에 적용한다. 기획재정부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

2) 지식경제부

2-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

지식경제부는 수출과 교역과 관련된 정책을 수립하며 외국인 투자 유치와 관련된 업무를 담당한다. 또한 국내외 자원 개발을 위한 정책을 수립하고 에너지 공급 확보와 에너지 사업 육성을 총괄하며, 지역 경제를 진흥시켜 국가의 지역 균형 발전을 도모한다. 한편 산업 분야에서는 기술 개발, 산업 표준화, 디자인 산업 육성 등을 담당하며 주력 기간산업 및 신성장산업 육성을 총괄한다.

지식경제부는 인권과 직접적으로 관련된 중앙행정기관은 아니지만, 경제업무 전반을 총괄적으로 관리하기 때문에 국민들의 인권, 특히 사회권에 미치는 영향이 매우 클 수밖에 없다. 특히, 중앙·지역 간의 격차, 대기업·중소기업 간의 격차의 심화는 국민의 경제·사회적 권리 보장에 걸림돌이 될 수 있고, 따라서 이러한 문제 해결을 조직의 주요업무로 삼는 지식경제부 역시 인권개선에 중추적인 역할을 담당할 수 있다. 또한 에너지/가스 보급과 같은 지식경제부의 또 다른 업무 영역은 국민의 기본적인 생활의 보장이라는 차원에서 인권과 연관된다.

특히 최근 지식경제부의 대기업-중소기업의 상생협력 강화 정책은 주요 이슈로 부각되고 있다. 지식경제부는 대기업에 납품가 깎기 자제를 요청하며, 대기업이 하도급법을 준수하도록 독려하며, 대기업-중소기업의 상생을 적극적으로 모색하고자 초과이익공유제를 제안하기도 하였다. 또한 사회적 책임이 국제 표준화되자 국내에서도 기업의 사회 책임이 주목받기 시작하였다. 현재 지식경제부는 관련 지식과 정보를 공유할 수 있는 지속가능경영 포털을 개설하고, 지방 중소기업을 대상으로 한 교육 프로그램을 계획하고 있다. 한편 국민 기초 생활 보장과 관련하여 지식경제부는 저소득층 에너지 쿠폰 발급과 주택 단열 지원 정책 등을 시행해왔다.

지식경제부는 이외에도 국가의 전반적인 인권 수준 개선과 관련된 다각적인 업무를 관장한다. 지식경제부의 인권 지수 구축을 위해서 다음과 같은 영역에 초점을 맞출 수 있을 것이다. 1) 중앙과 지방간의 경제 격차 완화, 2) 기업의 사회적 책임 고양 3) 대기업-중소기업 상생협력 강화, 4) 국민 기초 생활 보장, 5) 해외인권, 6)인권관련 정책수용 유도.

2-2) 지식경제부 인권 지표

가. 중앙·지방간 경제격차 완화

지식경제부가 초점을 맞추는 중앙·지방의 경제 격차 완화 지역경제 활성화는 인권 개선을 하나의 중요한 조건이라고 볼 수 있다. 지방의 경제사회적 잠재력을 고갈시키는 고질적인 문제로 지적되어 온 수도권 집중 현상은 국민 다수에 대한 기회 차별을 초래한다. 이를 평가하기 위한 지표들은 다음과 같다. 1)지역고용형태, 2) 시도별 종합소득세, 3)지방 재정지원 확대.

①지역고용 수

지식경제부는 2003년부터 시·도 단위별로 고용 수 및 형태(정규직 혹은 비정규직)를 상술하는 지역 및 고용형태별 동향 정보를 제공한다. 각 지역의 고용 현황은 지역별로 기본권을 보장할 수 있는 결정적인 조건을 반영한다. 지역고용 수는 일할 권리에 대한 차별 실태를 함의한다고 볼 수 있다. 이에, 지역별 고용 수준 격차를 수도권 지역의 일자리 수 대비 지방 지역의 일자리 수 비율로 지표화하였다.

② 시도별 종합소득세

종합소득세란 개인이 지난해 1년간의 경제활동으로 얻은 소득에 대하여 납부하는 세금으로서 모든 과세대상 소득을 합산하여 계산한다(국세청). 시도별 종합소득세는 지역별 소득 수준을 집약적으로 나타내 개발권에 대한 차별 실태를 함의한다고 볼 수 있다. 이에 수도권 대비 지방 지역 종합소득세 비율을 지표로 활용하였다.

③ 지방 재정지원 확대

지역경제 활성화를 위해 지방에 할당하는 예산(균특회계)은 지식경제부의 지역균형발전 의지를 반영하는 지표라 판단하였다. 이는 개발권에 대한 차별 실태를 보여준다. 부서의 관련 예산액 증가가 반드시 인권을 증진시키는 데 기여하지는 않지만, 인권 개선을 위한 조건과 밀접한 업무에 배분된 예산 수준은 부서의 적극적인 의지를 반영하는 지표로 유효하다고 볼 수 있다. 이에 균특회계의 전년대비 예산액 증감률을 지표에 반영하였다.

나. 기업의 사회적 책임 고양

최근 국내에서 주목받기 시작한 기업 인권 개념으로 지식경제부의 여러 기업 관련 정책을 인권의 측면에서 평가해 볼 수 있다. 기업 인권과 관련하여 다음의 두 가지를 고려할 수 있다.

①ISO 26000을 채택한 기업 수와 ②Global compact에 가입한 기업 수.

① ISO26000을 채택한 기업 수

국제표준화기구(International Organization for Standardization, ISO)에서는 6개의 이해관계자 그룹(기업관계자, 각국 정부관계자, 소비자단체, 노동자, NGO, 전문가그룹)과 함께 2010년 ISO 26000을 제정했다. ISO 26000은 사회적 책임의 방법과 사회적 책임의 이슈에 대한 전 세계적인 컨센서스를 도출하는 한편, 사회적 책임 원칙이 효과적으로 실천될 수 있는 지침을 제공하고, 국제적인 모범사례에 대한 정보를 활용하게 함으로써 사회적 책임의 국제표준의 역할을 한다(한국생산성본부). ISO 26000채택은 기업의 일할 권리, 여성권, 환경권, 소수자 권리 등의 인권 보장 의지를 반영한다고 볼 수 있다. 이에 ISO 26000을 채택한 기업 수를 지표로 활용하였다.

② Global compact에 가입한 기업 수

글로벌 콤팩트는 인권, 노동, 환경과 반부패 분야에서의 기업전략을 글로벌 콤팩트의 10대원칙과 결합시켜 나갈 수 있도록 하는 틀을 제공한다. 유엔글로벌콤팩트는 세계 최대의 자발적 기업 시민 이니셔티브로서, 100여 개 이상의 국가들의 수천여 회원들로 이루어져 있으며, 기업과 세계시장의 사회적 합리성을 제시하고 발전시키는 것을 목적으로 한다(Global Compact Network Korea). Global compact 가입은 기업의 일할 권리, 여성권, 환경권, 소수자 권리 등의 인권 보장 의지를 반영한다고 볼 수 있다. 이에 Global compact에 가입한 기업 수를 지표로 활용했다.

다. 대기업·중소기업 상생협력 강화

지식경제부가 총괄하는 대기업·중소기업의 상생협력 강화는 중소기업에 고용된 근로자의 노동권, 복지권 등을 보장하기 위한 필수조건 중 하나이다. 이와 관련하여, 지식경제부가 관장하는

‘대기업과 중소기업 간의 상생 협력’을 평가하기 위한 지표로는 다음의 두 가지를 고려할 수 있다. ①대기업과 중소기업 영업 이익률 간 격차(%)와 ②대기업과 중소기업 근로자 임금 격차(%)

① 대기업과 중소기업 영업 이익률 간 격차(%)

국세청법인세신고업체 중 제조업 분야 대기업과 중소기업을 대상으로 하는 대기업과 중소기업 영업 이익률 간 격차는 대중소기업간 수익성 양극화를 보여주는 핵심 지표로 알려졌다. 이 격차는 개발권에 대한 차별 실태를 나타낸다고 볼 수 있다.

② 대기업과 중소기업 근로자 임금 격차(%)

국세청법인신고업체 중 제조업 분야 대기업과 중소기업을 대상으로 하는 대기업과 중소기업 근로자 임금 격차는 대중소기업간 근로자의 소득 양극화를 보여주는 핵심 지표로 알려졌다. 이 격차는 일할 권리에 대한 차별 실태를 나타낸다고 볼 수 있다.

라. 국민 기초 생활 보장

지식경제부가 관장하는 저소득층 계층에 대한 에너지 및 가스 보급은 저소득층이 적절한 생활 수준을 향유할 권리 보장에 기여한다. 이를 평가하기 위한 지표로 ①전기, 가스 요금 감면 수혜율 증가율(%)을 활용하였다.

① 기초생활수급자에 대한 에너지 요금 할인 및 공급중단 유예

매해 지식경제부의 예산 및 기금운용 계획안은 저소득층에 대한 전기 및 가스 요금 감면 수혜율을 명시한다. 예산안의 수혜율은 저소득층의 기본권 증진을 위한 지식경제부의 의지를 반영한다고 보아 이를 전년대비 전기 및 가스 요금 감면 수혜율 증가율(%)로 지표화 하였다.

마. 해외 인권

지식경제부는 해외 여러 국가들 중 경제개발 파트너를 선정하는 업무를 총괄한다. 특정 국가의 인권 개선 수준을 파트너 선정 기준으로 고려하는 지침은 개발권과 관련한 해외 인권 증진을 간접적으로 장려한다고 볼 수 있다. 이를 평가하기 위한 지표로 ①경제개발 파트너십에서 인권 기준 고려 여부를 활용하였다.

① 경제개발 파트너십에서 인권기준 고려 여부

경제개발 파트너십 선정 시 해당 국가의 인권 수준을 고려하는지 여부는 지식경제부의 해외 인권 개선 의지를 반영한다고 볼 수 있다.

바. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 지식경제부에도 적용한다. 지식경제부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

3) 농림수산식품부

3-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

농림수산식품부는 식량을 안정적으로 공급하고 농수산물에 대한 소비자 안전을 보장하며 식품 산업을 진흥시키고 농수산물 유통을 관장한다. 또한 농어업인의 안정된 소득과 경영환경을 보장해주고 농어업인의 복지 업무를 총괄하며 농수산업 및 관련 산업을 육성한다.

농림수산식품부는 상대적으로 열악한 사회경제적 환경에 처해있는 농어업인의 인권 증진과 직접적으로 연관된 업무들을 총괄한다. 구체적으로, 농어업인의 일할 권리, 적절한 생활수준을 향유할 권리, 생명권을 보장한다. 또한 농림수산식품부는 적절한 생활 수준 향유권과 건강권을 보장하고 가족을 지원하여 농어업인의 생존권을 보장한다. 또한 일반 국민의 먹을 권리를 담당한다.

특히 최근 농림수산식품부는 농업 부분 안정화를 위한 정책 시행이 각별히 주목받고 있다. 농림수산식품부의 구제역과 태안 기름유출 사건에 대한 배상, 농지연금 지원에 대한 평가가 이루어져 왔다.

이를 포함한 농림수산식품부의 주요 업무 중 인권과 직결되어 있는 업무들을 1) 농업 부분 안정화, 2) 농어업인 생존권 보장, 3) 식량권 보장, 4) 인권관련 정책수용 유도 네 가지로 구분하였다.

3-2) 농림수산식품부 인권지표

가. 농업 부분 안정화

농림수산식품부가 관장하는 농업 안정 지원은 농업인의 생존권 보장과 직접적으로 관련한다. 농업 안정 지원과 관련된 인권 지표는 다음과 같다. ①농어업인 및 농가 취약계층 지원, ②농가 부채 규모, ③농업 재해 방지 대책.

① 농어업인 및 농가 취약계층 지원

농어업인 및 농가 취약 계층 지원에 할당하는 예산은 농림수산식품부의 농업 안정을 위한 노력을 반영하는 지표라 판단하였다. 이는 사회적 약자인 농어업인과 농가 취약계층을 보호하고 이들의 일할 권리를 보장해주는 수준을 반영한다. 부서의 관련 예산액 증가가 반드시 정책의 실효성을 보장하거나 실현된 정책에 기반하여 인권을 증진시키지는 않지만, 인권 개선을 위한 조건과 밀접한 업무에 배분된 예산 증감은 부서의 적극적인 의지를 반영하는 지표로 유효하다고 판단하였다. 이에 대해 예산 및 기금 운용계획안의 농어업인 및 농가 취약계층 지원의 전년 대비 예산액 증감률을 지표에 반영하였다.

② 농가 부채 규모

농가 부채는 농업인들의 기본권 보장에 위해적 요소로 작용한다. 농가 부채 감소는 전반적인 농업인의 적절한 생활을 향유할 권리를 보장하는데 필수 요인으로 판단하였다. 농가 부채는 통계청에서 공시한 농가의 자산 대비 부채 규모를 지표로 활용할 예정이다.

③ 농업 재해 방지 대책

농어업인의 작업 재해에 대비한 재해공제 지원은 농어업인의 소득 안정에 기여하여 인권을 증진시키기 위한 노력의 일환으로 판단하였다. 농업 재해는 특히 농어업인의 생명권과 관련한다. 다만, 작업 재해 수 증가로 인한 재해공제 지원액 증가에 대한 논의가 더 필요하다. 농어업인의 재해공제 지원은 전년대비 농어업인 재해 공제 지원 예산액 증감률(%)로 지표화하였다.

나. 농어업인 생존권 보장

농어촌지역의 낙후한 복지 실태는 농어업인들의 인권 보장을 저해하는 요소로 작용한다. 농어촌지역의 복지 개선을 위한 노력은 농어업인들의 인권을 증진시키는 유의미한 일환이다. 이를 평가하기 위한 지표들을 크게 세 가지 농가 하수 및 목욕 시설 실태, 농어업인 복지 현황, 농어촌지역 생활 인프라 보급 현황으로 구분하였다. 이와 관련된 지표들은 총 다음의 세 가지이다 : ①농어촌지역 상수도 보급 ②농어촌인구 1000명당 의료기관 수, ③농어촌인구 1000명당 보육시설 수.

① 농어촌지역 상수도 보급

농촌 지역의 열악한 생활 인프라는 농어업인들의 인권 증진을 방해하는 요소로 작용한다. 상수도 보급은 농어업인의 적절한 생활을 향유할 권리를 보장하는데 필요조건으로서, 상수도보급률을 농림수산식품부의 농어업인 인권 증진을 위한 노력을 평가하는 지표로 사용할 예정이다.

② 농어촌지역 의료기관

나라지표에 따르면, 의료기관 수는 농어촌지역 생활 인프라의 전반적인 수준을 파악하는데 중요한 척도이다. 의료기관은 농어업인의 건강권 보장에 있어서 중요한 역할을 한다. 특히 농어촌지역에 소재하는 의료기관수가 '99년 2,948개소에서 '07년 6,857개까지 증가하다가 '09년 4,776개로 감소하는 추세는 농어촌지역의 인권 수준에 역동적인 영향력을 미쳤으리라 짐작된다. 농어촌지역의 의료기관 수준을 농어촌인구 1000명당 의료기관 수로 지표화 시켰다.

③ 농어촌지역 보육시설

나라지표에 따르면, 보육시설 수 역시 농어촌지역 생활 인프라 수준을 가늠하는 중요한 기준이다. 농어촌 여성과 아동의 기본 생활 여건과 특히 밀접한 관련을 가지는 보육시설 현황은 농어촌 가족을 보호하고 지원하는 수준을 반영한다고 볼 수 있다. 이에 농어촌지역의 보육시설을 농어촌인구 1000명당 보육시설 수로 지표화하였다.

라. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로서 인권위 권고 수용률을 농수산식품부에도 적용한다. 농수산식품부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

4) 문화체육관광부

4-1) 주요업무 및 인권지수의 초점

문화체육관광부는 소외계층의 문화 복지를 증진시키고 기부문화 확산시키는 업무를 총괄한다. 또한 공정거래와 창의적 문화공간을 위한 환경을 마련하며 저작권 유통환경을 구축하고 콘텐츠 산업을 육성한다. 한편 문화관광을 개발하고 국민여가를 활성화 시키는 업무를 총괄하며 대외적으로는 스포츠와 문화 브랜드의 경쟁력 제고를 관장한다.

문화체육관광부는 예술인과 예능인의 인권과 직접적으로 연관하는 부서이다. 또한 문화체육관광부는 일반 시민의 전반적인 문화권 보장과 관련한 정책을 시행하며 사회 소외계층의 문화 복지 증진을 별도로 지원한다. 또한 저작권 보호 정책을 총괄하여 지적재산권을 적극적으로 보호하는 역할을 담당하고 있다.

특히 최근 급증한 연예인 자살은 그동안 묵시되어온 연예인의 인권 침해를 새로운 사회 이슈로 부각시키고 있다. 자살은 기본권 중 하나인 생명권 보장을 극명히 저해하는 사회적 현상으로 볼 수 있다. 연예인 자살 이외에도 청소년 연예인의 학습권을 침해하는 연예계약을 단속하여 청소년 연예인의 인권을 보장하는 업무를 담당하고 있다. 또한 생활고로 인한 방송작가 최고은의 사망은 대다수 문화예술인이 처한 열악한 생활상을 고발하는 시초로 작용하여 이후 예술인복지법 제정에 대한 논의를 확산시켰다. 이외에도 문화관광체육부는 소외계층에 문화바우처를 발급하여 소외계층의 문화 복지를 증진시키는 정책을 시행하고 있다.

이러한 최근 주요 이슈들을 포함한 문화체육관광부의 업무와 밀접한 연관을 가지는 인권 지표들을 다음의 영역에 초점을 맞추었다. 1)예능인 인권보호, 2) 일반시민 문화권 보장, 3) 소외계층 문화복지 확대, 4)지식재산권 보호, 5)인권관련 정책수용 유도.

4-2) 문화체육관광부 인권지표

가. 예능·예술인 인권 보호

예능인과 예술인은 문화체육관광부의 정책과 밀접하게 연관되어 있다. 일부 최상위 예능인·예술인을 제외하고 다수의 예능인과 예술인은 불안정한 사회경제적 지위로 인해 기본권을 보장받지 못하고 있다. 예능인과 예술인의 인권 보호와 관련된 지표로 다음의 지표를 활용할 예정이다. ①연예인 자살률, ②문화예술인 생활 실태.

① 연예인 자살

연예인 자살은 최근 급증하는 현상으로서 새로운 사회 문제로 대두했다. 사회과학은 자살을 사회적 현상으로 간주한다. 자살은 사회 구성원의 물질적·정신적 만족 수준을 단적으로 나타내는 현상으로서, 생명권에 위배된다. 이에 연예인 자살률을 지표로 활용하고자 한다. 현재까지 연예인 자살률은 공식적으로 집계된 바 없다. 연예인 자살률을 지표로 활용하기 위해서는 인지도가 높은 연예인 뿐 아니라 인지도가 높지 않은 연예인의 자살 현황을 정확히 반영할 수 있는 추가 집계가 요구된다.

② 문화예술인 생활 실태

다수 문화예술인의 열악한 생활상은 시나리오 작가 최고은의 생활고로 인한 요절 이후에 최근

주목받기 시작했다. 대다수 문화예술인들의 불안정한 직업과 저소득은 문화예술인들의 기본권을 위협한다. 법과 제도의 사각지대에 놓인 문화예술인들의 생활을 개선시키는 정책의 요구가 증가하고 있다. 문화예술인의 4대보험 지원은 문화예술인의 사회 보장권에 대한 지원이다. 이에, 문화예술인의 4대 보험 가입률을 지표로 활용하고자 한다.

나. 일반시민 문화권 보장

문화체육관광부가 관장하는 여가 산업 인프라 구축은 일반 국민의 여가 수준과 직접적으로 관련한다는 점에서 인권 증진에 영향을 미친다. 문화체육관광부의 업무와 긴밀한 연관성을 가지는 인권 지표로서 다음의 지표를 활용할 예정이다. ①여가경쟁력지수, ② 생활체육 지원액.

① 여가경쟁력지수

여가경쟁력지수는 문화체육관광부가 국민들이 여가를 어떻게 인식하고 어떤 방식으로 여가생활을 하고 있는지를 조사하여 생활양식의 변화 및 삶의 질적 수준을 파악하고자 2007년부터 매해 실시한 '국민여가활동조사'에서 활용되는 지표이다. 66개국 간의 비교가 가능한 여가경쟁력지수는 휴식과 레저권을 평가할 수 있는 지표라 볼 수 있다.

② 생활체육 지원액

문화체육관광부 산하 국민체육진흥공단은 일반 국민의 생활체육 지원을 총괄한다. 생활체육에 적합한 환경을 조성하고 이를 지원하는 업무는 국민의 문화적 생활권 보장과 밀접한 관련을 가진다. 이에 관한 지표로 생활체육 지원액을 지표로 활용했다.

③ 인터넷 중독률

인터넷 보급이 확산되면서 인터넷 중독이 새로운 사회 문제로 부상했다. 현재 문화관광체육부는 인터넷 중독 해소 방안과 관련된 업무를 담당하고 있다. 인터넷 중독은 문화적 생활권에 위배된다. 이에 인터넷 중독률을 지표로 활용하고자 한다.

다. 소외계층 문화 복지 확대

다문화가정, 저소득층, 장애인 등은 사회 취약계층으로서, 문화적 혜택을 누리는 데에 상대적으로 더 많은 사회경제적 어려움을 겪는다. 이러한 사회 취약 계층의 문화적 기회를 보장하는 정부 차원의 지원은 인권 보장 수준과 밀접한 관련을 가진다고 볼 수 있다.

① 소외계층 문화 활동 지원

다문화사회 문화 환경 조성, 저소득층 문화 활동, 장애인 문화 및 체육활동 지원은 소외계층인 다문화가정, 저소득층, 장애인의 소수자 문화권 보장과 관련한다고 볼 수 있다. 소외계층 문화복지에 할당하는 예산은 문화체육관광부의 소외계층의 문화적 혜택을 증진시키려는 노력을 반영한다. 부서의 관련 예산액 증가가 반드시 인권을 증진시킨다고 볼 수는 없지만, 인권 개선을 위한 조건과 밀접한 업무에 배분된 예산 증감은 부서의 적극적인 의지를 반영하는 지표로 유효하다고 보았다. 이에 대해 예산 및 기금 운용계획안의 문화 환경 조성 전체 예산 대비 관련 예산액 비율을 지표로 활용하였다.

라. 저작권 보호

저작권은 문예, 학술, 미술 등 문화적 창작에 관한 지식재산권의 한 종류로서 인간의 지적 창작물에 부여된 재산권에 준하는 권리이다. 문화체육관광부는 저작권 주무부처로서 저작권 보호와 관련된 업무를 총괄한다. 이와 관련하여 저작권법 위반건수 증감률을 지표로 활용한다.

① 저작권 침해 현황

문화체육관광부는 저작권법 위반건수는 저작권 보호의 실태를 효과적으로 보여주는 지표다. 2009년도 저작권법 위반 건수는 2008년 90,979건 비해 1,569건이 감소했으며, 저작권 위반자 처리결과를 2008년과 비교해 보면, '고소장 각하'는 12,446건에서 24,702건으로, '기소유예' 처분은 16,520건에서 24,676건으로 증가한 반면, '공소권 없음'은 전년 51,255건에서 27,150건으로 대폭 줄었다고 밝힌 바 있다(문화체육관광부).

바. 인권 친화적 법/제도 구현

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 문화체육관광부에도 적용한다. 문화체육관광부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

5) 국토해양부

5-1) 주요업무 및 인권지수의 초점

국토해양부는 4대강 사업을 관장하며 국토 개발과 관련한 지속가능한 일자리 창출과 관련한 업무를 맡고 있다. 철도 중심의 교통기반을 구축 하며 기타 국토해양 개발을 담당한다. 또한 안정된 서민 생활을 위한 보금자리 공급을 지원한다.

국토해양부는 인권 증진과 직접적으로 관련이 있는 정책을 주로 담당하는 부서는 아니지만, 국토해양부가 담당하는 지역균형발전, 주거 시설 관련 정책과 교통시설관리 등은 일반 시민의 기본권 보장에 중요한 역할을 한다. 지역균형발전은 개발권과 조세정의의 보장을 차별금지를 실현하며, 적절한 주거 공급은 주거권을 보장하여 거주권과 적절한 생활을 향유할 권리를 증진시킨다. 또한 교통약자와 장애인의 이동권을 보장하는 시설 제공은 도서지역주민의 이동권과 소수자 권리를 증진시킨다.

특히 전월세 대란과 특정 지역으로 편향된 주택 수요로 서민 주거비 부담에 대한 우려가 확산되는 근래 상황은 일반 시민의 주거권 보장 방안에 대한 논의를 확산시켰다. 국토해양부는 노인 전용 보금자리를 포함한 보금자리 주택지구 및 임대주택 건설을 총괄하여 일반 시민의 주거권을 보장하는 역할을 맡고 있다. 특히 쪽방 거주자, 기초 생활 수급자 등 주거 취약계층에게는 임대주택 우선권을 부여하고 주택대출금리 혜택을 제공하는 정책을 별도로 시행한다. 또한 송파구 문정지구를 포함한 '장애물 없는 도시' 계획에 해당하는 지역의 시설들을 통해 장애인의 이동권을 증진시키는 업무도 관장한다.

이러한 최근 주요 이슈들을 포함한 국토해양부의 업무와 밀접한 연관을 가지는 인권 지표들을 다음의 영역에 초점을 맞추었다. 1)지역균형발전 촉진, 2) 주거권 보장, 3)취약계층 주거권 보장, 4)교통약자 이동권 보장, 5)인권관련 정책수용 유도.

5-2) 국토해양부 인권지수

가. 지역균형발전 촉진

지역균형발전은 국민의 보편적인 인권 신장에 영향을 미친다. 지방지역의 소득 수준을 보장하고 사회 인프라를 구축하는 지역균형발전 없이는 기본권 및 사회권을 보장하는 데에 물리적인 한계가 존재할 수밖에 없다. 지역균형발전을 평가하기 위한 지표는 다음의 지식경제부 인권지수와 동일하다. ①수도권 대비 지방 지역 일자리 수, ②수도권 대비 지역 총생산(GRDP) 비율.

① 지역고용 수

지식경제부는 2003년부터 시도 단위별로 고용 수 및 형태(정규직 혹은 비정규직)를 상술하는 지역 및 고용형태별 동향 정보를 제공한다. 각 지역의 고용 현황은 지역별로 기본권을 보장할 수 있는 결정적인 조건을 반영한다. 지역고용 수는 일할 권리에 대한 차별 실태를 함의한다고 볼 수 있다. 이에, 지역별 고용 수준 격차를 수도권 지역의 일자리 수 대비 지방 지역의 일자리 수 비율로 지표화하였다.

② 시도별 종합소득세

종합소득세란 개인이 지난해 1년간의 경제활동으로 얻은 소득에 대하여 납부하는 세금으로서 모든 과세대상 소득을 합산하여 계산한다(국세청). 시도별 종합소득세는 지역별 소득 수준을 집약적으로 나타내 개발권에 대한 차별 실태를 함의한다고 볼 수 있다. 이에 수도권 대비 지방 지역 종합소득세 비율을 지표로 활용하였다.

나. 주거권 보장

국토해양부가 관장하는 주택 지원은 주거권 보장과 밀접하게 관련한다. 주택 지원과 관련한 지표는 다음과 같다. ①임대주택건설 실적, ②주거비 비중.

① 임대주택건설 실적

주택 투기 풍토와 수도권 집중 현상으로 인해 전국적인 주택의 초과 공급에도 불구하고 자가를 소유하지 못한 가구 수가 상당하다는 점에서 한국 사회에서 주거 실태는 특기할 만하다. 이러한 사회적 맥락에서 주거비용을 절감시키는 임대주택이 주거권 보장 차원에서 주목받고 있다. 임대주택은 더 많은 사람들의 주거권을 보장한다는 점에서 임대주택건설 실적은 거주권 보장과 관련성을 가지는 지표라 볼 수 있다. 임대주택건설 실적은 기존 연구에서 활용된 바 있는 일반 가구 수 대비 공공임대주택 거주 가구 비율(%)로 지표화 하였다.

② 주거비 비중

최근 전세 값 폭등으로 인한 주거비 상승은 일반 시민의 적절한 생활을 향유할 권리를 저해시키는 요인으로 작용한다. 이에 소득 대비 주거비를 지표로 활용하고자 한다.

다. 취약계층 주거권 보장

① 비주택 거주자 현황

썩방, 비닐하우스, 노숙인 쉼터에 거주하는 사람들을 비주택 거주자로 분류한다. 대다수가 사회

취약계층으로 분류되는 비주택 거주자들은 적절한 생활을 향유할 권리를 보장받지 못하여 인간다운 삶을 누리지 못한다. 이와 관련하여 비주택 거주자 수를 지표로 활용하고자 한다.

② 강제퇴거 가구수

뉴타운 개발과 강제 철거와 같은 국토개발부 관할 하의 여러 사업을 추진하는 과정에서 철거민의 인권 침해 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 강제퇴거는 국토 개발 및 재건축 등의 과정에서 주거권을 강제로 박탈하여 거주권을 침해한다. 이와 관련한 지표로는 기존 연구에서 활용된 바가 있는 강제퇴거가구수를 활용한다.

라. 교통약자 이동권 보장

도시 지역 주민들을 교통시설을 이용하는 데 열악한 조건에 처하여 이동권이 제약된다. 교통시설이 불리한 계층들에 대한 교통시설 지원은 이동권 보장에 일정 수준 기여한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 도시지역 해상교통 지원을 지표로 활용하고자 한다.

① 도시지역 해상교통 지원

도시지역에 대한 해상교통 지원은 도시 지역 주민의 이동권 보장에 일정 수준 기여한다고 볼 수 있다. 도시지역 해상교통 지원에 할당하는 예산은 국토해양부의 도시지역주민의 이동권을 개선시키려는 노력을 반영한다. 부서의 관련 예산액 증가가 반드시 인권을 증진시킨다고 볼 수는 없지만, 인권 개선을 위한 조건과 밀접한 업무에 배분된 예산 증감은 부서의 적극적인 의지를 반영하는 지표로 유효하다고 보았다. 이에 대해 예산 및 기금 운용계획안의 도시지역 해상교통 지원의 전년대비 예산액 증감률(%)을 지표화하였다.

마. 장애인 이동권 보장

이동권은 접근권의 하위 개념으로서 물리적 장벽을 없애는 것으로서의 권리를 의미한다. 접근권은 장애인이 사회 전 분야에 걸쳐 기회의 균등과 적극적 사회 참여를 목적으로 교육, 노동, 문화생활을 향유할 수 있는 근본적 권리이다(장애인 이동권 연대). 이와 관련하여 '장애물 없는 생활환경 디자인' 채택 현황을 지표로 활용하였다.

① 장애물 없는 생활환경 디자인 채택 현황

국토해양부와 유관한 한국장애인개발원은 장애인의 시설 접근을 원활하게 하는 편의시설·이동편의시설의 설치·관리 여부를 공신력 있는 기관이 평가하여 인증하는 제도를 운영한다. 이는 장애인 접근권을 보장한다. 2011년 9월까지 본 인증 22개, 예비인증 105개의 건축물이 현재 장애물 없는 생활환경 디자인을 채택하고 있다. 장애물 없는 생활환경 디자인 채택 현황은 장애인 접근권 보장을 위한 노력을 반영한다고 볼 수 있다. 이에 장애물 없는 생활환경 디자인 인증 건축물 수를 지표로 활용하고자 한다.

마. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 국토해양부에도 적용한다. 국토해양부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

6) 교육과학기술부

6-1) 주요업무 및 인권지수의 초점

교육과학기술부는 국가의 교육 체제를 구축하며 학교 교육의 만족도를 제고시키는 역할을 담당한다. 또한 기초학력미달 제로 플랜, 맞춤형 국가 장학제도, 전 국민 평생학습 활성화 등의 정책으로 교육 복지 기반을 확충한다. 한편, 과학기술 분야의 국가 전략을 수립하고 대학 및 연구기관의 핵심역량과 하부구조를 강화시키는 업무를 관장한다.

교육과학기술부는 학생의 인권과 직접적으로 연관하는 업무를 총괄한다. 교육과학기술부의 업무는 건강권, 생명권을 포함한 학생 인권 전반과 유관하며 특히 학생 교육권 보장과 긴밀하게 관련한다. 또한 교육과학기술부는 인권교육을 통해 차별을 금지하며 인권교육권 증진에 기여할 수 있다.

특히 최근 불거진 학생인권조례 채택과 관련한 논란은 학교 내 차별 금지 및 두발 자유 등의 인권 침해 소지가 높은 기존 관행 개선에 대한 논의를 확산 시켰다. 경기도 교육청의 학생인권조례의 채택 이후 서울시 교육청도 학생인권조례의 내용의 일부인 학생 차별 전면 금지를 시행하였다. 한편 여·야당 모두 대학등록금과 사교육비 문제의 심각성에 동의하여 실질적인 해결책 마련을 위한 노력이 이루어지고 있다.

이러한 최근의 업무들을 포함하여, 교육과학기술부의 주요 업무 중 인권 수준과 관련이 있는 업무를 다음과 같은 분류에 초점을 맞춰 지표화 작업을 하였다. 1)학생인권 보장, 2)학습권 보장, 3)인권 교육, 4)인권관련 정책수용 유도.

6-2) 교육과학기술부 인권지수

가. 학생인권 보장

교육과학기술부는 학생 인권 전반에 직접적으로 연관한다. 교육과학기술부는 학습권 뿐 아니라 학생의 건강권과 기본권 보장과 관련한다. 이에 ①아동, 청소년 비만과 ②청소년 자살과 관련한 지표를 활용하고자 한다.

① 아동·청소년 비만

아동·청소년 비만은 서구사회에서 심각한 사회 이슈로 여겨져 왔다. 국내 아동·청소년 비만은 꾸준히 증가하여 사회 문제로 인식되고 있다. 비만은 아동·청소년의 건강권 보장을 저해한다. 이와 관련하여 전체 학생 대비 아동·청소년 비만율을 지표로 활용하고자 한다.

② 청소년 자살

청소년 자살은 청소년의 삶의 질을 단적으로 보여주는 현상으로서, 생명권에 위배된다. 이에 청소년 자살률을 지표로 활용하고자 한다.

나. 학습권 보장

교육과학기술부는 다양한 교육 체제를 통해서 국민의 학습권을 보장하는 업무를 총괄하는 부서이다. 이와 관련하여 교육 체제에 대한 평가는 학습권과 관련된 인권의 수준을 반영한다고 볼 수 있다. 학습권 증진과 관련된 지표는 다음과 같다. ①대학 등록금, ②사교육 실태, ③교육 환경.

① 대학 등록금

우리나라 대학 등록금은 근래 꾸준히 인상되어 학생 사회 안팎에서 주요이슈로 부각되고 있다. 상당 수준의 대학 등록금은 고등교육에 대한 접근을 제한시켜 교육권을 저해하는 요인이라 볼 수 있다. 이에 1인당 국민소득(GDP)대비 등록금 비율을 지표로 활용했다.

② 사교육 실태

사교육비 증가는 단순히 보편적인 교육권 및 학습권을 저해할 뿐만 아니라 공교육의 수준과 반비례하여 공교육 실태를 간접적으로 반영하기도 한다. 사교육비 증가는 계층 간 교육 혜택을 격화시킬 뿐 아니라 사교육비 증가와 높은 상관관계를 가지는 공교육의 수준 저하로 인해 사회 소외계층에 대한 교육 서비스 기능을 마비시킨다. 따라서 사교육비는 학습권 및 교육권과 밀접한 관련을 가진다고 볼 수 있다. 이를 위한 지표로는 기존 연구에서 활용된 바 있는 가계지출에서 사교육이 차지하는 비중을 사용했다.

③ 교육환경

나라지표에 따르면, 교원 1인당 학생 수는 재적 학생 수/ 교원 수(전임교원)로 산출되며 교육 여건의 수준을 파악할 수 있는 가장 중요한 지표이다. 수치가 낮을수록 상대적으로 교육 여건이 좋은 것으로 볼 수 있다. 이는 교육권과 관련한다. 이에 초중고 각급 학교별 교원 1인당 평균 학생 수를 지표로 활용했다.

다. 인권 교육

① 학생인권조례 채택

학생인권조례 채택은 학생의 자유와 개인의 안보, 차별 금지와 관련하여 학교 차원의 학생 인권 보장 의지를 반영한다. 이에 학생인권조례 채택률을 지표로 활용했다.

② 초, 중, 고교 내 개설된 인권 강좌(특강)수

인권 교육은 인권에 대한 인식을 제고하고자 하는 인권교육권 보장에 대한 적극적인 의지를 반영한다고 볼 수 있다. 이와 관련한 지표로는 초, 중, 고교 내 개설된 인권 강좌(특강) 수를 사용할 수 있다. 현재까지 초, 중, 고교 내 개설된 인권 강좌에 대한 공식적인 집계는 이루어지지 않아 이를 지표로 활용하기 위한 관련 추가 집계가 요구된다.

③ 대학에 개설된 인권 강좌 수

인권 교육은 인권에 대한 인식을 제고하고자 하는 인권교육권 보장에 대한 적극적인 의지를 반영한다고 볼 수 있다. 이와 관련한 지표로는 대학에 개설된 인권 강좌 수를 사용한다.

라. 인권 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 교육과학기술부에도 적용한다. 교육과학기술부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

7) 보건복지부

7-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

보건복지부는 국민의 보건과 복지 정책의 수립을 관장하는 중앙행정기관으로써, 국가의 보건·식품·의학 정책, 약학정책, 사회복지, 공적부조, 의료보험, 국민연금, 가정복지에 관한 업무를 관장하며, 빈곤·질병·노령 등 사회적 위협으로부터 국민을 보호하고, 일자리와 균등한 사회참여 기회를 제공하며, 평생복지를 위한 생애주기별 맞춤형 보건 복지 가족 정책으로 국민의 '삶의 질'의 향상을 도모한다.

보건복지부는 보건과 복지를 관장하고 있는 조직의 특성상 그 업무 전반이 국민의 사회권과 직접적으로 연관을 맺고 있다고 볼 수 있다. 특히 사회 및 건강 안전망을 확충하고, 저소득층·장애인·노인·아동 등 사회적 약자에 대한 지원 정책을 체계화하는 한편, 여성가족부와 함께 보육 정책을 담당하고 있다. 따라서 보건복지부의 업무 성과를 인권적 관점에서 새로이 측정하고자 하는 시도는 보건복지부의 향후 업무 방향을 제시하는 동시에, 국민의 사회권에 대한 보장이 어느 정도 수준에 이르렀는가를 측정하기 위한 지표로서도 유의미하다 할 수 있다.

보건복지부의 인권보장의 수준을 측정하는 보건복지부 인권지수는 다음과 같은 다섯 개의 영역에 초점을 맞출 수 있다고 본다. 1) 사회보장 및 사회복지 증대, 2) 건강권 보장, 3) 보육정책 개선, 4) 소수자 복지 확대, 5)인권관련 정책수용 유도.

7-2) 보건복지부 인권지표

가. 사회보장 및 사회복지 증대

사회적 안전망 확충과 균등한 사회참여기회 제공은 보건복지부의 역점추진과제이자, 사회보장 제도에 대한 권리 이전에 인간 존엄에 대한 권리 수준을 가늠하는 지표가 된다 할 수 있으며, 따라서 이를 측정하는 다양한 지표를 고려할 필요가 있다. 고려된 지표는 다음의 다섯 가지이다. 1)빈곤 감소, 2)국민연금, 3)공공부조 수혜, 4)취약계층 생존권, 5)주거기준 미달가구.

① 빈곤 감소

복지재정지출의 소득재분배 효과를 평가할 수 있는 지표이다. 재분배 이전 빈곤율 대비 재분배 이후 빈곤율 비율로 측정한다. 빈곤은 인간의 생존권을 직접적으로 위협하는 요소로, 복지지출의 규모 측면에 더해 그 실질적인 효과가 어느 정도로 나타나는가를 알 수 있다. 그리고 이에 따라 지출에 비해 효과가 미미하다고 판단될 경우, 복지제도의 방향까지 재설정해야 할 수 있다.

② 국민연금

전체 가입대상 인구 중 국민연금 가입자 비율로 측정한다. 국민연금은 사회보장제도로서의 사회보험으로, 국민들이 자발적으로 노후를 대비하기 힘든 상황에서 노년기 생활 안정을 도모하는 수단이 된다. 또한, 국민연금은 개인의 소득수준과 상관없이 전체가입자의 평균소득을 기초로 하는 '균등부분(평등주의)'과 개인의 가입기간 동안의 평균소득을 기초로 하는 '소득비례부분(능력주의)'을 혼합하여 급여액을 산정함으로써 소득재분배 효과까지 있다. 낮은 국민연금 가입률은 대부분 상당수는 연금 부담 능력이 없는 소득 계층의 보험료 미납에 기인하며, 따라서

사회보험 사각지대에 놓인 인구가 그만큼 많다는 것을 의미한다. 따라서 국민연금 가입률 진작은 전반적인 사회안전망 확충과 직결된다.

③ 공공부조 수혜

소득과 재산 등을 환산한 소득 인정액이 최저생계비 미만이지만 부양의무자 기준에 걸려 기초생활 수급자가 되지 못하는 '비수급 빈곤층'을 추정한다. 실제로 이들의 생활여건은 수급 빈곤층에 비해 열악한 경우가 많음에도 불구하고, 복지의 사각지대에 놓여있는 경우가 많다. 국민의 사회보장권 보장을 위해서는 지원이 필요한 대상을 재산정하고 복지전달체계를 보완하는 대책이 필요하다.

④ 취약계층 생존권

거리 노숙인, 쉼터 노숙인, 그리고 쪽방, 비닐하우스 거주자 숫자의 총합으로 추산하며, 이는 국민의 생존권과 직결된다. 기본적인 의식주마저 충족시키지 못하는 이들은 질병에도 쉽게 노출된다. 한편, 노숙인은 노동권을 박탈당한 상태에서 국가의 사회보장시스템의 사각지대에 위치하여 거리로 전락한 경우가 많다. 그렇기에 국가의 취약계층에 대한 생활안전망의 구축 수준 역시 평가할 수 있는 지표가 된다.

⑤ 주거기준 미달가구

최저주거기준은 주택법 제5조의 규정에 의해 '국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최저한도의 주거기준'으로 정의된다. 즉, 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 최소한의 주거권 기준이라 할 수 있다. 아울러 낡고 불량한 주거환경은 날씨와 자연재해 등 불안정한 외부환경에 대비하기 어렵다는 점에서 이 같은 분류기준에 해당하는 인구의 대다수는 생존권과 건강권 역시 위협받고 있다고 할 수 있다.

나. 건강권 보장

① 건강보험 본인부담률 또는 건강보험 보장률

전체 의료비 중 공적 건강보험에서 부담하는 급여비의 비율을 측정한다. 보장률이 높을수록 환자 개인이 부담하는 의료비가 줄어들게 되며, 이는 건강보험의 보장성을 반영한다. 저소득계층의 경우, 수급비를 받는다고 해도 진료비 부담에 적절한 치료를 받지 못하는 경우가 있을 수 있으며, 중증·고액·입원환자에 대한 의료비 부담은 나아가 이들의 생명권과도 직결될 수 있다.

② 건강 사각지대

건강 사각지대에 놓은 사람, 즉, 전체 인구 중 보험료체납으로 인한 자격 정지자, 이주노동자 등의 비율을 측정한다. 건강보험 체납자 200만 가구 중 95%는 연 소득 1000만원 미만인 빈곤층이며, 따라서 건강보험 혜택이 정지되면 어떠한 의료 서비스에도 접근하지 못할 가능성이 높다. 따라서 사각지대를 줄이고, 건강권 보장을 위해 사회보장적 의료 지원 혜택을 높이고자 하는 정부의 의지를 측정하는 지표가 필요하다.

③ 공공보건의료 시설

현재 우리나라의 공공의료기관은 전체 의료기관의 10% 정도로, 국민의 건강권에 대한 민간의료기관의 부담률이 상당히 높은 수준이다. 한편, 위험부담이 크거나, 환자부담이 높은 질병에 대해서도 양질의 의료 서비스를 제공하는 공공보건의료 시설의 확충은 국민의 건강권과 직결된다. 특히, 공공보건의료 시스템을 강화함으로써 국민의 건강을 위협하는 각종 질병에 대한 총체적 예방 및 관리를 할 수 있고, 의료취약지역에 대해서도 공공의료 서비스를 제공할 수 있다.

④ 영아사망

영아사망률은 한 나라의 보건수준을 파악할 수 있는 지표이며, 보건의료시스템의 효과성 뿐 아니라 어머니와 신생아의 건강에 미치는 사회 경제적 수준을 반영한다. 특히 영아의 생존은 산모의 건강상태, 양육조건 등의 영향을 강하게 받으므로, 영아사망률은 영아의 생명권 이외에도 산모의 건강권 보장 수준까지 반영할 수 있다.

다. 보육정책 개선

① 보육비용 분담

보육은 아동의 성장과 발달을 위해 필수적으로 제공되어야 할 조건이다. 따라서 보육의 공공성을 강화하여 아동권을 보호하고, 가족을 지원하는 대책이 필요하다. 아울러 부모의 보육료 부담이 높아지면 양극화 현상이 나타날 수도 있다.

라. 소수자 복지 확대

① 장애인 연금

장애인 가구의 월평균 소득은 비장애인 가구에 비해 절반 수준 밖에 되지 않으며, 장애로 인하여 추가로 지출해야 하는 비용 역시 있어 부담을 가중한다. 그럼에도 불구하고 장애인 취업률은 낮다는 점에서 장애인의 기본 소득 보장은 이들의 생존권과 직결된다. 따라서 이들에게 장애인 연금은 장애라는 조건과 관계없이 적절한 생활수준을 향유할 권리를 누리도록 하는 바탕이 된다.

② 장애인 시설 및 사업

장애인이 시설 이용에 불편이 없도록 하기 위해서는 편의시설 설치를 통해, 이들의 이동권과 생존권을 보장해야 한다. 이는 차별의 관점에서 평가할 수 있다. 이에 공공·민간 건물에 대한 장애인 편의시설 설치율을 지표로 활용하였다.

③ 아동빈곤

아동 빈곤은 아동의 학습권, 발달권, 생활권, 생존권 등 아동의 많은 권리들을 박탈할 수 있는 조건이다. 아울러 빈곤 아동의 확대는 사회적 양극화를 촉진한다. 따라서 빈곤 아동 가구에 대한 지원을 확대하고, 가난의 대물림을 차단할 수 있는 경로를 마련하기 위한 지표의 측정이 필요하다.

④ 아동 복지시설

부모가 자녀를 양육, 보호할 능력이 없을 때 대리보호 서비스로서 제공되는 아동 복지시설은 아동의 생존권과 발달권 등을 전담한다고 볼 수 있다. 부모 세대의 양극화가 아동 발달 과정에 개입되는 것을 차단하는 수단으로서도 가능하다.

⑤ 노인 빈곤

65세 이상 노인 중 소득이 중위소득의 50%에 못 미치는 소득층을 측정하여 노인 빈곤율을 추산한다. 노인들은 근로 활동을 하지 못하는 사례가 많으며, 따라서 노후 대비 수단이 따로 없으면 경제생활을 영위하는 것이 불가능한 경우가 대부분이다. 따라서 노인 빈곤은 노인들의 생존권과 직결되며, 이들에 대한 사회안전망 정도를 측정하는 지표가 된다.

⑥ 노인 자살

노인빈곤율과 노인자살률은 높은 상관관계를 보인다. 노인을 위한 사회안전망이 제대로 갖춰지지 못한 상태에서 경제적 능력을 갖추지 못한 경우, 자살로 이어지는 사례가 많다. 특히 이들은 인권 영역에서도 주류에서 벗어나 있어, 노인 인권은 그대로 방치될 위험이 있다.

⑦ 다문화 가구 아동 학습권

다문화 가구 아동의 경우, 학교생활에 대한 적응, 따돌림, 그리고 교육비 부담 등으로 인하여 입학 자체를 하지 않았거나, 중도에 탈락하는 비율이 높다. 그러나 이는 소수자 권리, 그리고 아동의 학습권이 보호받지 못하고 침해받는 대표적인 사례라 할 수 있으며, 아울러 이들의 취학률을 높이는 것은 잠적적인 빈곤층으로 추락할 것을 예방하는 효과도 있다.

마. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 보건복지부에 적용한다. 보건복지부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

8) 고용노동부

8-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

고용노동부는 노동에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로써, 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 고용평등과 일·가정의 양립 지원, 근로조건의 기준, 근로자 복지후생, 노사관계의 조정, 노사협력의 증진, 산업안전보건, 산업재해보상보험, 국제협력과 그밖에 고용과 노동에 관한 사무 등을 주요 업무로 삼고 있다. 고용노동부는 '국민 누구나 일할 수 있고 일을 통해 행복한 나라'를 조직의 비전으로 삼고 있다.

개인의 노동권은 인권의 핵심 목록 중 하나이며, 따라서 고용노동부는 업무 전반이 인권 사무를 관장하는 주요인권부처라 할 수 있다. 그 중에서도 근로의 권리, 자유로운 직업 선택권, 공정하고 유리한 근로조건에 관한 권리, 실업으로부터 보호받을 권리 등은 각각 개별적으로 노동권의 중요한 일부를 구성하는데, 이들 권리의 보장 정도를 측정하는 것은 곧 고용노

동부의 업무 성과를 측정하는 것인 동시에, 한국 사회에서 노동권의 수준을 측정하는 것이라 할 수 있다.

고용노동부의 인권보장의 수준을 측정하는 고용노동부 인권지수는 다음과 같은 다섯 개의 영역에 초점을 맞춘다. 1) 일할 권리 보장, 2) 취약계층 고용평등 달성, 3) 근로기준의 인권친화성, 4) 노사관계의 인권친화성, 5) 산업재해 방지, 6) 인권관련 정책수용 유도.

8-2) 고용노동부 인권지표

가. 일자리창출 및 고용안정 도모

① 청년 실업

일할 권리는 적절한 생활수준을 향유할 권리의 수단적 권리로서 인간의 기본권 중 하나로 간주된다. 그중 특히 청년 실업은 노동 시장에 최초로 진입하는 인구가 구직을 하는 과정의 어려움을 대변한다. 따라서 한 사회의 고용안정성과 사회보장성을 반영하는 지표로서 청년 실업률은 유효하다.

② 근로빈곤 해결

가족 구성원 가운데 1명 이상이 취업을 해 현재 일을 하고 있음에도, 소득이 육체적 능력을 유지하는 데 필요한 최소한의 생활수준인 빈곤선(貧困線)을 넘지 못하는 계층을 말한다. 이들은 현재적 빈곤으로 인한 생존권 위협에 더해 실직위험성도 높다. 즉, 근로빈곤율은 명시적인 취업률에 더해 현재 구성되어 있는 직업들의 안정성과 수준을 반영한다.

③ 임금 격차

동일한 노동 강도에 대한 비정규직 노동자와 정규직 노동자의 임금격차는 정당하지 못한 근로조건 상의 차별 실태를 나타낸다. 이는 노동자의 양극화 현상을 불러오며 비정규직 노동자와 그의 가족들은 빈곤층으로 전락할 위험성이 있다.

④ 최저임금법 준수

최저임금법 위반 사건에 대해 형사처벌을 받거나 과태료를 내는 건수를 측정한다. 최저임금법은 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기하기 위하여 제정되었다. 그럼에도 불구하고, 근로자들의 노동권을 법률 위반 상황에 대해 이에 대한 처벌을 유예 혹은 면제하는 것은 노동자들의 적절한 근로조건을 부여받을 권리 향상에 대한 낮은 정부의 의지를 반증한다.

⑤ 고용보험 가입

고용보험은 근로자가 실직한 경우에 생활안정을 위하여 일정기간 동안 실업급여를 지급하고, 재취업을 촉진하는 것을 그 목표로 한다. 그러나 비정규직, 영세사업장 근로자 등 고용 불안층·저임금자일수록 가입률이 저조한 것으로 나타나며, 따라서 임금근로자의 실직이 바로 빈곤으로 이어질 가능성이 높다. 사회보험의 공공성을 높이기 위한 방안으로써 고용보험 가입률을 평가할 수 있다.

나. 취약계층 고용평등 달성

① 사업 규모별 임금 격차

30~99인 소규모 사업장의 월평균임금(정액급여+초과급여)을 100으로 했을 경우, 100~299인의 사업장과 고용규모 300명이상 비교적 대형 사업장의 임금 수준을 통해 사업 규모별 임금 격차를 측정한다. 이와 같은 사업장 규모에 따른 임금 격차는 소득 불평등을 반영하는 지표로서 유의미하다.

② 장애인 고용

장애인들은 신체적 혹은 정신적 부자유로 인하여 노동 시장에서 차별에 쉽게 노출되고, 심지어 노동의 기회조차 얻지 못하는 경우가 많다. 그러나 이는 장애인 고용은 이들에 대한 특혜가 아니라, 최소한의 사회안전망 성격을 띤다. 따라서 이들의 노동권 보호를 위한 정부의 노력을 측정하는 지표로서 장애인 고용율을 채택하였다.

③ 남녀고용평등지표

노동권에 있어서도 성별 권리를 측정하는 남녀고용평등지표는 노동참여도(임금노동자 비율), 노동보상도(시간당 임금 비율), 노동위상도(관리자 비율), 직업안정도(상용직 비율) 평균을 측정한다. 실제로 여성이 경제활동에 얼마나 참가하는가, 그리고 그에 따른 보상 수준은 어느 정도인가 등에 대한 종합적인 평가를 통해 여성 노동권의 신장 정도를 가늠할 수 있다.

④ 외국인노동자 임금체불

임금 체불 혹은 임금 지급 거부하는 노동자들의 노동권을 위협하는 가장 직접적인 요소이다. 한편, 외국인 근로자의 경우, 의사소통의 부자유, 그리고 체류 신분상의 불안정성으로 인해 이같은 위험에 노출될 가능성이 높다. 따라서 외국인 노동권 수준을 평가하는 지표로서 외국인노동자 임금체불 현황을 활용하였다.

⑤ 외국인노동자의 작업장 이전

외국인노동자에 대한 차별적인 관행에 따라 이들은 임금지급과 임금체불, 폭행 등의 인권침해에 쉽게 노출되어 있다. 그럼에도 불구하고 문제가 발생했을 때 작업장 이동의 부자유로 인하여 차별해소와 인권개선이 이루어지지 않는 경우가 많다. 이에 따라 고용허가제상 외국인이주노동자의 작업장이전신청건수 대비 불허된 건수를 지표로 활용함으로써 외국인 노동자의 노동권 수준을 평가한다.

다. 근로기준의 인권친화성

① 노동시간

노동자의 휴식권은 세계인권선언 24조에도 명시되어있는 기본권 중의 하나이다. 따라서 과도한 근로시간은 이와 같은 권리를 침해하는 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 OECD 회원국 평균 대비 노동자의 연간 노동시간의 정도를 지표로 활용함으로써 근로기준의 인권친화성을 평가하고자 한다.

라. 노사관계의 인권친화성

① 노동조합 조직 현황

노조 조직률은 노동조합의 가입 자격이 있는 근로자수를 노조에 가입한 전체 조합원수로 나눈 수치다. 이는 산업현장에서 노동조합의 영향력을 측정하는데 유효한 수치이다. 한편 노조 조직률에 영향을 미치는 요소로는 조직비용이 크게 작용하며, 노사관계의 갈등 정도가 낮을수록 그 비용이 적게 나타나는 경향이 있으므로 이를 통해 노사관계의 인권친화성을 측정하고자 하는 시도는 유효하다.

② 공무원 노조 징계

세계인권선언 20조와 24조에 명시된 ‘노동조합을 결성하고 가입할 권리’는 노동자의 기본권 중의 하나이다. 아울러 국제노동기구(ILO) 역시 공무원 노조에 대한 단결권과 단체교섭권을 인정하고 있다. 따라서 이는 공무원노조 조합원에 대한 징계, 특히 해임 여부를 통해 국가근로자의 노동권 보장 정도를 가늠하는 충분한 근거가 된다.

③ 전교조 징계

자신의 정치적 입장에 따라 징계를 받은 교육근로자는 노동조합참여권에 더하여 노동권과 생존권까지 위협받는 상황에 이른다. 따라서 전교조 조합원 해직 숫자를 노사관계의 인권친화성을 평가하는 지표로 활용하고자 한다.

마. 산업재해 방지

① 산재보험 가입

산재보험은 근로자가 산업재해로 부상을 당하거나 사망한 경우 사용자의 근로기준법상 재해보상책임을 보장하기 위하여 국가가 사업주에게서 소정의 보험료를 징수하여 산재근로자에게 보상을 해주는 제도이다. 이를 통해 피해근로자나 가족을 보호하고자 하는 목적을 띤다. 그럼에도 불구하고, 사업장 단위로 가입하는 특성에 의해 보험료 부담 등을 회피하기 위해 보험가입을 하지 않는 사례들이 발생한다. 그러나 이는 안전한 근로 환경에 관한 권리, 사회보장에 관한 권리에 반하는 것으로, 산재보험 가입률을 진작시키기 위한 정부의 노력을 평가하는 지표가 필요하다.

② 산업 사망률

산업재해란 노동 과정에서 업무상 일어난 사고 또는 직업병으로 말미암아 근로자가 받는 신체적·정신적 장애를 의미하며, 따라서 근로 중 발생한 산업재해 사망률은 인권친화적인 근로조건을 반영한다. 높은 산업재해 사망률은 낮은 수준의 작업장 환경에 따라 생명권까지 위협받을 수 있음을 나타낸다.

바. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 보건복지부에 적용한다. 보건복지부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

9) 여성가족부

9-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

여성가족부는 여성정책을 수립, 총괄, 지원하는 기능을 맡고 있는 중앙행정기관으로써, 여성정책기획·종합, 여성의 사회참여 확대, 정책의 성별영향 분석·평가, 가족폭력 성폭력 예방 및 피해자 보호, 여성인력의 개발·활용, 성매매 방지 및 피해자 보호, 여성단체 및 국제기구와 협력 등을 주요업무로 삼고 있다. 또한, 기존의 여성부 업무 뿐 아니라, 청소년의 육성·복지 및 보호, 여성·아동·청소년에 대한 폭력피해 예방 및 보호, 가족과 다문화 가족정책의 수립·조정·지원 등 가족에 대한 전반적인 업무를 담당하고 있다.

한편, 일반적으로 여성, 성폭력피해자, 성매매피해자, 그리고 한부모가족과 다문화가족 등 여성가족부 업무의 주요 관할 대상이 '소외' 및 '차별'의 피해자이거나, 사회의 관심과 보호가 필요한 대상인 만큼, 여성가족부는 인권사회 구현에 핵심적인 국가기구라 할 수 있다. 따라서 인권개선을 위한 조직의 노력을 측정하는 지표는 소수자의 인권 개선을 위한 공공의 성과를 보여주는 지표로서 유의미하다 할 수 있다.

여성가족부의 인권보장의 수준을 측정하는 여성가족부 인권지수는 다음과 같은 여섯 개의 영역에 초점을 맞출 수 있다고 본다. 1) 양성평등 강화, 2) 성폭력 및 가정폭력 완화, 3) 가족제도 강화, 4) 다문화주의 고착, 5) 청소년 인권보장, 6) 취약여성 인권보장, 7) 인권관련 정책 수용 유도.

9-2) 여성가족부 인권지표

가. 양성평등 강화

① UNDP 남녀평등지수

국가별로 교육수준, 국민소득, 평균수명 등에 있어서의 남녀평등 정도를 측정하여 UNDP에서 발표하는 지수로, 성별 기대수명, 성인문맹률, 초, 중, 고등학교 취학률, 예상소득으로 구성된다. 남녀평등지수가 1에 가까울수록 남녀가 평등에 가깝다는 것을 나타내는 비율이며, 순위는 UNDP 측정국가 중 지수가 높은 순으로 그 순위를 나타내는데, 2001년 이후 우리나라의 남녀평등지수 순위는 대부분 20위권을 유지하고 있으며, 현재 우리나라 UNDP 남녀평등지수는 추정소득에 있어 남녀간에 2배 가까이 차이(남성 소득이 여성 소득의 1.91배)를 보이고 있다.

② UNDP 여성권한척도

여성권한척도는 정치·경제 분야의 여성 참여 정도를 지표화한 것으로 여성과 남성이 동등하게 참여하고 있는지를 측정하기 위한 지수이다. 정치·경제 분야의 중요한 정책결정의 행사에서 여성참여 정도(국회의원 여성비율, 입법, 고위임직원 및 관리직(행정관리직) 여성비율, 전문기술직 여성비율, 남녀소득비) 등이 고려되며, 지표별 점수가 1에 가까울수록 여성권한척도가 높다는 의미이다. 우리나라는 모든 분야에서 하위권이며, 특히 여성행정관리직 비율은 일부 중동국가와 함께 세계 최하위권에 속한다. UNDP에서 인간개발보고서(HDR)에 매년 발표된다.

나. 성폭력 및 가정폭력 완화

① 성희롱/폭력피해자 지원

성폭력 관련법, 성폭력 가해자·피해자에 대한 무료상담, 여성폭력 지원센터, 여성긴급전화 1366 등 성폭력 관련 서비스에 대한 인식 정도를 측정한다. 이러한 지원 서비스들은 실제로 구축이 되어 있음에도 불구하고 홍보가 부족하여 실제 서비스 필요 대상자에게까지 혜택이 돌아가지 않고 있는 경우가 많으며, 적극적인 여성권 보장을 위해 인식 정도를 신장시키는 노력이 필요하다.

다. 가족제도 강화

① 미혼모 학업 중도탈락률

미혼모는 실제로 이들 중 대다수가 학업 지속 의지를 가지고 있음에도 불구하고 육아, 사회적 시선 등을 이유로 학업을 중단하는 경우가 많다. 그러나 이와 같은 학업 중도탈락은 전생애적 관점에서 볼 때 이후 그들의 발달과 삶에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 더욱이 10대 미혼모의 학업중단은 청소년 발달권과 학습권 측면에서도 중요한 사안이다.

② 출산율(합계출산율)

출산율 중에서 한 여자가 가임기간(15세~49세)동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타내는 합계출산율을 측정한다. 한편 우리나라의 경우 출산 기피 이유로 교육비와 출산에 따른 육아가 지적되고 있는 만큼, 이는 보육 및 가족보호에 대한 사회보장 정도를 나타낸다고 해석할 수 있다.

③ 탄력적 근무 지원

탄력적 근무 지원제는 일상생활 속에서 육아에 필요한 시간을 확보하는 데 목적이 있다. 따라서 보육을 병행해야 하는 여성근로자들의 근로 부담을 줄이는 보육 및 가족보호 정책의 일환으로 해석할 수 있다. 따라서 본 제도에 대한 실질적인 도입률을 측정하는 시도는 가족제도 강화에 대한 평가 지표로서 유효하다.

라. 다문화주의 고착

① 한국사회 적응교육 만족도

결혼이민자의 한국사회 적응교육의 도움 받은 정도를 묻는 설문지에 '매우 도움이 됨' 혹은 '약간 도움이 됨'이라고 응답한 설문자의 비율을 측정한다. 연고 없이 결혼이민을 통해 한국에 거주하게 된 이들의 사회 적응을 위해서는 소수자 문화권의 차원에서 국가적인 지원이 이루어져야 한다. 이에 따라 현재 이루어지고 있는 적응교육을 통해 실질적인 도움을 받은 정도에 대한 측정 결과를 지표로서 활용하고자 한다.

② 결혼이민자 사회보험

결혼이민자의 경우, 빈곤, 다중적 차별 상태에 놓여있음에도 불구하고 적절한 사회보장의 혜택을 받지 못하는 사례가 많다. 그러나 다문화주의를 안정적으로 정착시키기 위해서는 우선 이들

의 생활을 안정시키는 노력이 필요하다. 이에 따라 자국민과 결혼한 이민자 역시 사회보험의 대상으로 확대하려는 노력을 평가하고자 한다.

③ 결혼이민자 자녀 학습권

청소년기의 아동은 국적과 관계없이 아동발달의 측면에서 교육받을 권리가 있다. 한편 결혼이민자 자녀의 경우, 부모의 국적 혹은 외모의 차이에 따라 학교에서 따돌림을 받아 적응하지 못하거나, 혹은 학업수준을 따라가지 못하지만 학업을 이어나갈 적절한 지원을 받지 못해 중도 탈락하는 경우가 많다. 따라서 이들의 학습권을 보장하고자 하는 정부의 노력을 평가하는 지표로서 결혼이민자 자녀의 초·중고 미취학률을 활용하고자 한다.

마. 청소년 인권보장

① 청소년 범죄 예방

소년사범(법률을 위반하여 수사기관에 입건된 만 19세 미만인 자)의 수를 측정한다. 아직 발달 과정에 있으며, 보호자의 법적 보호 아래에 있는 청소년의 법률 위반은 형벌에 대한 대처가 아닌 비행으로 취급한다. 이에 따라 소년사범 수를 측정하는 지표는 청소년 보호의 측면에서 평가되어야 한다.

② 청소년 자살 숫자

한 사회의 자살률은 해당 공동체의 정신건강을 반영한다. 따라서 청소년 자살률은 청소년의 정신건강 수준을 나타내는 한편, 생명권에 대한 위협 정도를 반영한다. 특히 현재 한국 사회에서 청소년 사망원인 중 가장 큰 요소가 자살로 나타난 만큼, 이들의 행복추구권과 발달권, 생명권 등이 위협수준에 있는 것으로 평가할 수 있다.

③ 청소년 성폭력 방지

청소년 성폭력이 점차 심각한 사회 이슈로 부각되고 있다. 이는 아동 보호의 측면에서 아동의 권리를 심각하게 저해하는 것으로, 가해자 처벌에 앞서 예방이 우선시되어야 한다. 따라서 청소년 성폭력 사건 피해자 수를 청소년 인권 보장을 측정하는 하나의 지표로서 활용하고자 한다.

바. 취약여성 인권보장

① 탈북여성 노동권

탈북여성 취업 정도를 측정한다. 이는 여성 노동권의 측면과 소수자 보호, 그리고 대다수의 북한이탈주민이 기본적인 생계조차 유지하지 못하는 빈곤층 전략의 위협에 직면해있다는 점에서 사회보장의 측면에서 해석할 수 있다.

사. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 여성가족부에 적용한다. 여성가족부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

10) 행정안전부

10-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

행정안전부는 정부 운영과 지방자치, 재해·재난 관리를 총괄하는 중앙행정기관으로써, 전자정부 운영을 통한 민원서비스 개선 및 국가통합전산망 관리, 건전한 지방자치 실현 및 지방재정 구현, 국가적 차원의 균형발전지원 및 선진국 수준의 재난·안전관리 체계 확립 등을 주요 업무로 삼고 있다. 행정안전부의 조직의 목표는 첫째 재난과 사고로부터 안전한 사회 구현이고, 둘째 지방자치를 선진화하고 지역경제를 활성화하는 것이고, 셋째 국정성과와 만족도가 높은 정부를 구현하는 것이며, 넷째 인사의 공정성을 기하는 것이다.

행정안전부는 일차원적으로는 공공부문 업무종사자에 대한 처우와 후생에 직접적으로 영향력을 행사할 수 있는 조직이다. 공공부문에서 소수자에 대한 차별이 얼마나 개선되었으며, 평등하고 공정한 정부가 구현되었는가는 국가가 나아가고 추구하는 방향을 조망할 수 있는 척도가 된다. 한편, 이와 관련하여 전국공무원노동조합이 허가된 지 몇 년 지나지 않았으며, 이마저도 허가 이후 노조원의 탈퇴를 종용한 사실이 드러나 파문이 인 바 있다.

아울러 행정안전부의 업무는 국민의 안전한 삶을 보장하고 대비하며, 위기상황에 대응한다는 점에서 생명권 등과도 관련이 있다. 또한, 지방의 경쟁력을 강화하고 지역경제를 활성화하여 일자리를 창출함으로써 서민생활 안정화에 기여할 수 있다. 국가정보화전략과 관련하여서는 개인정보보호 및 점차 커지고 있는 정보화격차 문제가 대두되며 이것이 정보화인권으로까지 논의되고 있는 실정이다.

행정안전부의 인권보장의 수준을 측정하는 행정안전부 인권지수는 다음과 같은 여섯 개의 영역에 초점을 맞출 수 있다고 본다. 1) 공무원 인권 보장, 2) 경찰 및 전의경 인권 보장, 3) 시민적 자유 보장, 4) 복지 공무원 확대, 5) 개인정보보호 및 격차해소, 6) 정보권 보장, 7) 인권관련 정책수용 유도.

10-2) 행정안전부 인권지표

가. 공무원 인권 보장

① 공공부문 비정규직

비정규직은 고용불안정성에 노출되어 있으며, 각종 정규직 근로자에 비해 차별에 쉽게 노출될 가능성이 높다. 그런 만큼, 공공부문 업무종사자에 대한 처우를 관장하는 행정안전부의 업무를 인권적 관점에서 평가하는 데에 있어 공공부문 비정규직 비율을 지표로서 활용하는 것은 유의미하다.

② 다문화 지방공무원 임용

다문화사회를 정착시키고자 하는 행정안전부의 노력을 평가하고자 하는 지표이다. 전체 공무원 수 대비 외국인 지방공무원(일반직 특별임용) 비율로 측정하며, 공공부문에서 외국인 노동권 개선을 확인할 수 있는 지표이다.

③ 간부급 여성 비율

여성권한척도를 공공부문에 적용시킨 것으로 볼 수 있다. 단순히 공공부문 근로자의 여성 비율

이 높아지고 있는 것은 최근 각종 국가고시에 대한 여성의 시험 응시율과 합격률이 높아지고 있는 현상과 분리시켜 설명할 수 없다. 따라서 간부급이라 할 수 있는 5급 이상 공무원의 비율을 측정함으로써 공공부문에서 여성노동권의 질적 측면을 평가하고자 한다.

④ 공공부문 장애인 고용

장애인 고용은 장애인의 일할 권리, 그리고 생활 유지를 위해 필요한 생활권과 생존권 증진에 필수적인 요소이다. 한편, 그중에서도 중앙행정기관 장애인 고용율은 장애인 의무고용이 당위적인 구호에 그치지 않고, 공공부문이 실제로 민간부문에서의 장애인 고용율 상승을 유도하고 실천수범할 의지가 있는가를 평가하는 지표가 될 수 있다.

⑤ 직장 내 복지

공공부문과 민간부문은 근로자의 권리 측면에서 볼 때 다르지 않다. 따라서 여성공무원의 출산 휴가는 이들의 보육권리와 휴식권 측면에서 볼 때 보장되어야 하는 권리이며, 공무원 인권 보장의 지표 중 하나로서 활용가능하다.

나. 경찰 및 전의경 인권 보장

① 전의경 가혹행위 방지

폭력 및 가혹행위는 어떠한 경우에서라도 개인의 자유와 안보를 심각하게 저해하는 위협요소이다. 그중 전의경부대 내에서의 가혹행위의 경우, 군복무 중의 사건사고로서 행정안전부 관할 기관이니만큼 이를 예방하고 재발을 방지하는 노력이 필요하다. 이에 전의경부대 가혹행위 신고 및 적발건수를 지표로서 활용하고자 한다.

다. 시민적 자유 보장

① 집회, 시위의 자유 보장 수준

집회·시위의 자유는 개인의 기본권인 표현의 자유 중 하나로서 정부는 이를 보장할 의무를 담보한다. 한편, 과도한 시위 진압 과정에서 발생하는 부상자의 발생은 집회·시위의 자유 뿐 아니라, 신체권까지 위협한다. 이에 집회/시위자 중 부상자 비율을 시민적 자유를 측정하는 지표 중 하나로서 활용하고자 한다.

② 집회 금지

집회의 자유 정도를 나타내는 집회금지율은 신고가 접수된 집회에 대해 금지 통고를 내린 비율로서 측정한다. 이에 집회금지율을 지표로서 활용하고자 한다.

③ 공무원 집회 및 결사의 자유

공무원 행동강령에 따라 허용된 교사 및 공무원 집회/결사의 자유 수준을 평가한다. 자유 목록에 대한 완전한 보장을 100으로 보았을 때, 허용되지 않는 자유의 목록의 비중을 산정하여 측정한다.

④ 공무원단체 가입현황

공무원도 역시 노동조합참여권과 단체교섭권을 가지고 있는 행위자로, 시민적 자유로서 이러한 권리들의 보장 정도를 측정하는 공무원 단체 가입률을 지표로서 활용하고자 한다.

라. 복지 공무원 확대

① 복지전담 공무원 인력

복지 분야 공무원 한 명이 담당하는 주민 수는 공공서비스의 질과 보다 근본적으로는 공공서비스에 접근할 권리를 결정한다. 공무원 한 명이 담당해야 할 주민수가 현실가능성이 없을 정도로 많을 경우, 각각의 혜택이 주민들 개개인에 돌아가지 못하거나 낮은 수준의 서비스만 제공될 가능성이 높다. 따라서 사회복지 공무원 인력부족 해소는 현재 마련되어 있는 복지 혜택들의 적극적인 활용과, 그에 따른 인권 개선에 기여한다.

마. 개인정보보호 및 격차해소

① 장애인 웹접근성

웹 접근성(web accessibility)은 장애를 가진 사람과 건강한 사람 모두가 웹사이트를 이용할 수 있게 하는 방식으로서, 장애인의 정보권 보장에 핵심적인 조건이다. 따라서 국가 주요기관 홈페이지의 웹 접근성을 측정함으로써 장애인 권리의 보장 정도를 평가하고자 한다. 한편, 해당 지수를 측정하는 서로 다른 기관(한국장애인인권포럼, 정보통신부)이 존재하고, 두 지수의 수치간에 차이가 있어 여기에서는 두 지수의 평균값을 활용하고자 한다.

바. 정보권 보장

① 공공기관 정보공개

공공기관의 정보를 청구하는 것은 공공서비스에 접근할 권리를 행사하는 것이다. 더욱이 행정 감시를 목적으로 한 정보공개 청구는 시민으로서의 권리 행사와도 맞닿아 있다. 따라서 정보공개 청구인의 요구에 대해 적절한 정보를 공표하는 것은 국가의 의무 행사와 국민의 권리 보장 양자에 모두 해당한다. 이에 중앙정보 비공개율을 정보권 보장에 대한 지표로서 활용하고자 한다.

사. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로서 인권위 권고 수용률을 행정안전부에 적용한다. 행정안전부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

11) 외교통상부

11-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

외교통상부는 외교, 외국과의 통상교섭, 조약, 기타 국제협정, 재외국민의 보호, 국제사정 조사 및 이민에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로써, 외교에 관한 정책 수립, 외국과의 통상 및 통상교섭, 대외경제관련 외교정책의 수립, 시행, 종합, 조정, 재외국민의 보호 및 지원, 문화협력, 조약 기타 국제협정에 관한 사무관장 등을 주요 업무로 삼고 있다.

외교통상부의 업무는 주로 대외관계 상에서 이루어지는 만큼, 국내의 인권보다 국제 인권에 보다 주목하는 측면이 있다. 국제안보의 유지가 평화권에 기여하는 바는 차치하고라도, 한반도 평화교섭본부가 관장하고 있는 대북 관련 정책 하에서 통일부와 함께 재외 북한이탈주민 관련 업무와 북한 내 인권 현실에 대한 문제제기 등은 외교를 통한 인권개선이라는 외교부의 노력을 측정하는 지표가 될 수 있다. 또한, 외교통상부 국제기구국 산하에 직접적으로 '인권'이라는 명칭을 두고 있는 인권사회과 제반의 업무와 개발협력국 산하의 개발도상국에 대한 협력 및 인도적 지원 업무 등은 그 업무 성과에 따라 해외 인권에 기여할 수 있는 바가 크다 할 것이다.

외교통상부의 인권보장의 수준을 측정하는 외교통상부 인권지수는 다음과 같은 다섯 개의 영역에 초점을 맞출 수 있을 것이다. 1) 재외국민 생존권 보장, 2) 북한 인권 보호, 3) 국제 인권 보호, 4) UN 인권기구 참여 확대, 5) 인권에 기반한 개발, 6) 인권관련 정책수용 유도.

11-2) 외교통상부 인권지표

가. 재외국민 생존권 보장

① 해외재난 사건·사고 수

재외국민이 당한 사건·사고의 건수를 측정한다. 이러한 사건·사고의 유형으로는 폭행, 행방불명, 피살, 납치 및 감금, 절도 등이 있으며, 이는 국민의 생명권과 재산권과 연결된다. 따라서 본 지표를 통해 거주 혹은 체류 지역과 관계없이 이와 같은 권리가 안전하게 보장받을 수 있는지 여부를 판단할 수 있다.

나. 북한 인권 보호

① 재중 탈북자 보호

강제 송환된 재중 탈북자에 대한 보호는 이들의 거주이전의 자유 뿐 아니라, 개인의 안보와도 직결된다. 재중 탈북자들은 합법적인 경로를 통해 거주지를 택할 자유를 갖고 있지 못한 한편, 기본적인 식량 및 생필품 등을 구하기 위해 본국을 떠난 이들이 많다. 특히 북한으로 강제송환될 경우, 박해를 받을만한 충분한 근거가 있기에 이들을 불법체류자로 간주하기보다, 망명자 혹은 난민으로서 보호해야 할 필요가 더 크다. 그리고 자국민 보호의 측면에서 볼 때, 이들의 강제송환을 막기 위한 정부 차원의 다각적 노력이 필요하다.

② 재중 북한여성 보호

제3국 현지인과 결혼한 탈북 여성들은 결혼을 하고, 자녀를 낳은 이후에도 여전히 북송의 위협에 노출되어 있다. 이에 따라 그 자녀들은 거주국가의 국적도 갖고 있지 못하고, 부모의 지위는 불안정한 상황에서 친부모가 아닌 타인의 보호를 받는 경우가 많다. 따라서 자유와 개인의

안보 차원에서, 그리고 아동권의 측면에서 이들에 대한 지원을 확대하고 보호하는 한국정부의 정책을 평가하는 작업이 필요하다.

다. 국제 인권 보호

① 우리나라의 PKO 참여현황

평화유지군(PKO)은 분쟁으로 깨진 어느 국가의 평화 상태를 회복하여 유지하는 것을 도와주는 임무를 띤다. 분쟁지역 감시 외에도 인도적 지원, 선거지원, 국가 재건활동 지원 등의 임무도 수행한다. 이 모든 임무들을 아우르는 최종 목표는 국제평화의 유지이며, 이는 국제인권 보호 체계와 맥을 같이 한다.

② 재건지원 사업 참여

해외 재건지원 금액은 주로 불안정한 국가에서 현지 기간산업을 복구와 평화정착을 위해 쓰인다. 재건사업을 진행하는 과정에서 인권을 최우선으로 두고 현지인들의 보호에 힘쓰는 것과는 별도로, 인권의 고려 범위를 국내 뿐 아니라 국제까지 확장하는가 여부를 확인할 수 있다.

라. UN 인권기구 참여 확대

① UN 인권기구 참여현황

UN 인권이사회에서 채택하고, UN 인권기구들이 관리하는 국제인권조약 중 추가의정서를 포함하여 유보한 조약의 수를 통해, 국가의 국제인권보호체계 수용 의지를 평가한다.

마. 인권에 기반한 개발

① ODA

GNI 대비 및 1인당 ODA는 곧 경제규모 대비 원조 의지를 나타낸다고 볼 수 있다. 대다수 개도국의 경우, 개발에 필요한 기본적인 재원조차 마련되어 있지 않기에 대외원조를 통한 개발 재원 마련은 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발에 필수적이다. MDGs에 따라 국제적으로 합의된 준수 의무는 0.7%이다.

② 개도국 무상 원조

우리나라의 경우, 유상원조는 기획재정부가, 그리고 무상원조는 외교통상부가 관장하고 있다. 그 중 후자는 개발도상국의 빈곤 퇴치를 목표로 하고 있으며, 경제 교류 확대를 목표로 하는 전자에 비해 인도주의적인 고려가 크다 할 수 있다. 따라서 현지 개발도상국 국민들의 인권 증진과 연결될 수 있는 보다 적실한 원조 수단이라 할 수 있다.

③ 거버넌스, 인권기준 고려

세계은행에서 참여적 개발 및 굿거버넌스(participatory development/good governance) 관련 지원 내역으로 측정한다. 원조 규모에 더하여 원조의 질을 평가할 수 있는 지표로서, 원조를 통하여 현지 국가에서 개발이 얼마나 참여적으로 이루어지고, 거버넌스가 잘 구축되는가를 평가할 수 있다.

바. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 외교통상부에 적용한다. 외교통상부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

12) 통일부

12-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

통일부는 통일업무를 전담하는 중앙행정기관으로써, 통일 및 남북 대화·교류·협력, 인도 지원에 관한 정책 수립, 통일교육, 기타 통일과 관련된 제반을 주요 업무로 삼고 있다.

통일부의 인권관련 업무는 북한 주민의 인권에 주목할 수밖에 없는데, 인도적 대북지원과 북한인권 문제에 대한 정책 수립 등을 통해 간접적으로 북한의 인권 상황 개선에 대한 의지를 보일 수 있다. 그밖에 북한이탈주민의 정착지원, 이산가족교류 등은 국내에 거주하는 북한이탈주민의 인권 그리고 국민들의 이동권 등의 보장과 관련된다고 할 수 있다. 나아가 그간 국가보안법을 매개로 남북한 간의 긴장 및 대립이 국민들의 기본권(특히, 집회, 결사, 및 양심의 자유를 포함한 표현의 자유)을 침해해 왔다는 점을 상기해 볼 때, 남북한 간의 긴장완화 및 평화적 관계의 수립이 인권에 기여하는 바는 대단히 크다고 볼 수 있다.

통일부의 인권보장의 수준을 측정하는 통일부 인권지수는 다음과 같은 여섯 개의 영역에 초점을 맞출 수 있다고 본다. 1) 북한이탈주민 인권보호, 2) 남북자 및 국군포로 인권보호, 3) 남한 장기수 인권보호, 4) 인도적 대북지원 확대, 5) 남북 긴장 완화, 6) 남북간 이동권 보장, 7) 이전의 자유보장, 8) 인권관련 정책수용 유도.

12-2) 통일부 인권지표

가. 북한이탈주민 인권보호

① 북한이탈주민 정착 지원

직업훈련 수료, 자격취득, 취업 등에 주어지는 정착 장려금, 탈북자 고용기업에 지원하는 고용 장려금, 탈북자가 대학에 입학하는 경우 학비의 전액 또는 절반을 제공하는 교육지원금 등 북한이탈주민의 안정적 사회 정착을 위한 장려금 수혜율을 측정한다. 이러한 장려금은 남한 사회에서 아무런 기반 없는 이들의 적절한 생활수준 향유권을 보장한다.

② 북한이탈주민 시설 및 보호 지원

합동심문은 국내 입국한 탈북자에게 국적을 부여하고 정착지원을 하기 전까지 위장 탈북 여부 등을 가리기 위해 국가정보원 주도로 진행되는 절차이다. 그러나 이 기간이 장기화될 경우, 사실상 구금 상황이 연장되는 것이며, 이들이 받게 될 정신적 압박도 커지게 된다.

③ 북한이탈주민 고용 지원

북한이탈주민의 한국 사회 적응을 돕기 위해서는 지속적인 관리가 필요하며, 궁극적으로 이들이 자립 정착할 수 있도록 해야 한다. 취업 보장을 통해 이들은 잠재적 빈곤층이 될 가능성을 낮춘다. 따라서 북한이탈주민의 취업률은 이들의 일할 권리와 생활권, 생존권 등의 보장 정도를 함의한다고 볼 수 있다.

④ 북한이탈주민 생활수준

임시직과 일용직 등 근로수준이 낮은 직업에 종사할 경우, 비록 소득은 있을지라도 근로빈곤층으로 전락할 수 있다. 더욱이 북한이탈주민의 경우, 차별과 배제의 대상이 되어 근로임금에서의 차별을 받을 가능성마저 있다. 따라서 평균임금 대비 탈북자들의 월평균 근로소득을 측정하는 것은 이들의 평균적인 생활수준과 차별 정도를 가늠할 수 있게끔 한다.

나. 납북자 및 국군포로 인권보호

① 납북자 및 국군포로 송환

납북자 및 국군포로의 경우, 자발적인 의사와 관계없이 납치 혹은 인질이 되어 송환되지 못하고 북한에 머물고 있는 이들을 말한다. 이들은 거주이전의 자유에 더하여 사상 및 양심의 자유 등 각종 인권 침해 상황에 노출되어 있다. 한편, 체류 지역에서 이들의 권리가 보호받지 못하고 있다면, 국가적 차원에서 나서서 적극적으로 보호할 책임이 있다. 따라서 납북자 및 국군포로 송환 촉구 등에 대한 국가의 의지를 평가할 수 있다.

다. 남한 장기수 인권보호

① 비전향장기수 및 강제전향 장기수 복송

국가보안법·반공법·사회안전법으로 인해 7년 이상의 형을 복역하면서도 사상을 전향하지 않은 장기수이다. 한편, 강제전향 장기수는 최소한의 생존권조차 위협받은 상황에서 전향이 강요된 경우가 많다. 이처럼 이들 역시 북한체류 납북자 및 국군포로와 마찬가지로 사상 및 양심의 자유를 침해받았으며, 송환을 희망함에도 불구하고 이를 실현시키지 못하는 것은 거주이전의 자유 역시 보장받지 못하고 있음을 의미한다.

라. 인도적 대북지원 확대

① 인도적 남북회담 개최

인도적 남북회담에서는 주로 이산가족 상봉, 수해복구 지원, 구호물자 전달 등의 사안이 논의된다. 한편, 이들은 모두 분단 상황에 의해 관련 주민들에 대한 완전한 권리 보장이 어려운 사안에 해당한다. 따라서 간접적으로나마 인도적 남북회담의 개최 횟수를 통해 정부의 이에 대한 개선 의지를 평가할 수 있다.

② 인도적 대북 지원

당국차원, 민간단체를 통한 지원, 국제기구를 통한 지원, 식량차관을 포함하여 정부차원에서 지원한 인도적 대북지원의 액수를 측정한다. 이와 같은 인도적 대북지원의 경우, 남북의 정치적 대립 상태와는 별개로 북한 주민들의 빈곤과 기아 상태 개선을 목표로 한다. 따라서 이같은 지원 금액의 증감 여부를 통해 기본적인 생존권 보장 영역을 정치 수단으로 활용하는가, 인권 논리의 진정성이 확보되는가를 평가할 수 있다.

마. 남북 긴장 완화

① 남북 군사회담 개최

남북 간의 군사회담 개최는 갈등 상황에 대한 평화적인 해결 가능성을 높이고, 군사적 도발을 막는 효과가 있다. 또한 이러한 긴장 완화는 남북 간의 잠재적 갈등요소를 줄여 양측 거주자 모두의 불안감을 낮춘다.

② 남북 군사회담 합의

남북 간의 군사회담에서의 합의점 도출로 나타나는 결과는 양측의 문제상황 개선에 대한 적극적인 의지를 반영한다. 따라서 본 지표를 통해 회담 개최 수에 더해 실제로 평화 진작을 위한 논의가 어느 정도로 이루어졌는가를 평가할 수 있다.

바. 남북간 이동권 보장

① 이산가족 상봉 현황

가족구성원 간의 만남을 거부당하고 연락조차 자유롭지 않은 이산가족의 경우, 사회구성의 기본 단위로서의 가족을 구성할 권리를 비자의적으로 박탈당했다고 볼 수 있다. 아울러 거주이전의 자유로서의 고향에 돌아갈 권리 역시 침해받는다. 한편, 국가 안보 등 현실적인 고려에 따라 남북 민간인들 간의 교류가 어려운 상황에서 이산가족 상봉 인원수는 정부의 이산가족 인권에 대한 개선 의지를 반영한다.

사. 이전의 자유보장

① 북한 방문자 숫자

북한 방문자 통계 역시 통일부에 의해 관리되며 기본권중 하나로써 남북 간의 이동의 자유가 얼마나 보장되고 있는지를 측정하는 지표로 활용될 수 있다.

아. 인권관련 정책수용 유도

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 통일부에 적용한다. 통일부가 인권 친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

13) 국방부

13-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

국방부는 국가의 안보를 총괄하는 중앙행정기관으로써, 군대 및 국방인력의 육성, 남북 관계와 관련된 군사적 지원, 한미 군사동맹의 발전과 국방외교 외연의 확대 등을 주요 업무로 삼고 있다. 국방부는 조직의 목표로 크게 세 가지를 설정하고 있는데, 첫째는 외부적 군사적 위협과 침략으로부터의 보위이고, 둘째는 평화통일을 뒷받침하는 것이며, 셋째는 지역안정과 세계평화에 기여하는 것이다.

국방부는 국가안보를 목적으로 하는 조직의 특성상 계급화·서열화된 조직구조로 특징 지어지며, 그 관장 하에 있는 군대와 국방인력 모두 엄격한 규율에 따라 통제·감독되는 특징을 가지고 있다. 조직의 규율과 목적을 그 어느 정부 조직보다도 우선시 하는 특성 때문에 개인의 자유, 선택, 존엄을 중시하는 인권의 원리와 마찰을 일으킬 개연성이 크고, 이러한 이유에서 조

직 내외에서 관찰되는 인권침해의 정도 그리고 인권개선을 위한 조직의 노력을 측정하는 지표의 개발이 더욱 절실하다고 할 수 있다.

특히, 최근 벌어진 군대 내 총기난사 사건은 군대 내의 구타, 가혹행위, 언어적 폭력, 집단 따돌림이 여전히 심각한 수준이며, 이에 따른 구성원들의 신체권이 심대하게 위협받고 있다는 것을 잘 보여주고 있다. 또한 조직구성원들은 군대 등의 극도로 통제된 공간 속에서 각종 표현의 자유, 거주이동의 자유 등 기본권이 “정당하게” 제한되는 상황에 놓여 있으며, 이러한 상황에서 어느 정도까지 사병 등의 기본권이 허용되어야 하는가에 관한 많은 논쟁이 지속되고 있다.

국방부의 인권보장의 수준을 측정하는 국방부 인권지수는 다음과 같은 네 개의 영역에 초점을 맞출 수 있다고 본다. 1) 군대인권, 2) 양심적 병역거부자의 양심의 자유보장, 3) 해외인권신장, 4) 인권관련 정책수용 유도.

13-2) 국방부 인권지표

가. 군대인권 보호

국방부의 소관 기관인 군대에서 발생하는 인권 문제는 국가 전체의 인권수준을 가늠하는 지표가 될 만큼 그 중요성이 크다고 할 수 있으며, 따라서 이를 측정하는 다양한 지표를 고려할 필요가 있다. 고려된 지표는 다음의 다섯 가지이다. 1) 인구 10만 명당 (20~29세) 자살자 숫자, 2) 실종, 군무이탈자 숫자, 3) 군대폭력사건 숫자, 4) 병영생활만족도 여론조사, 5) 인권교육 실시 정도.

① 인구 10만 명당 (20~29세) 자살자 숫자

국방부 인사기획관실 병영정책과는 매년 군사망사고 현황을 공시하고 있다. 군사망사고는 크게 안전사고와 군기사고로 나뉘는데, 군기사고의 경우 대부분이 자살사고로 이루어져있다. 군사망사고는 통계가 작성되기 시작한 1999년 이래 꾸준한 감소 추세에 있음에도 불구하고, 여전히 120여명 이상의 사병들이 매년 목숨을 잃는 것으로 보고되고 있다. 자살사고를 중심으로 한 군기사고의 경우 199년에 114건이던 것이 2010년에는 82건으로 줄어들었지만, 여전히 높은 수치로써 인권의 관점 (특히, 신체권)에서 검토해야할 주요 지표로 간주될 수 있다.

② 실종, 군무이탈자 숫자

새사회연구원은 군복무중 실종 및 군무이탈자 현황에 대한 자료를 최근부터 공시하기 시작했다. 자살자 숫자와 더불어 사병들의 신체권의 보호와 관련되는 중요한 지표라고 할 수 있다.

③ 군대폭력사건 숫자

새사회연구원은 사병들의 신체권 증진을 위한 또 다른 척도로써 군대폭력사건 숫자를 제안하고 있다. 군대폭력사건 숫자는 내부적으로 보고되지 않고, 은폐되는 폭력사건이 훨씬 많을 것이라는 점을 고려할 때, 그 자체가 군대폭력의 실상을 그대로 드러내고 있다고 보기는 어려우나, 군대폭력의 일단을 가늠하게 해준다는 점에서 유의미한 지표라고 할 수 있겠다.

④ 병영생활 만족도

사병들의 병영생활에 대한 의견을 나타내는 지표로써, 사병들이 무엇을 요구하고 병영문화가 얼마만큼 그 요구에 부응하고 있는지를 파악해 사병의 기본권이 얼마만큼 준수되고 있는지 측정할 수 있는 지표라고 할 수 있다.

⑤ 인권교육 실시 정도

UN을 비롯한 국제인권기구는 지속적으로 법집행기관 및 담당자들의 인권교육을 인권개선을 위한 주요 조건으로 언급해왔다. 이런 점을 고려할 때 국방부 관할의 기관 (특히, 군대)에서 인권교육이 어느 정도로 (우선, 배정시간) 이루어지고 있는지를 살펴보는 것이 중요하며, 이를 지표화하여 세밀히 관찰할 필요가 있다.

나. 양심적병역거부자의 양심의 자유 보장

① 대체복무허용

양심적 병역거부 및 대체복부의 허용 여부는 군대라는 공간에서 개인의 양심의 자유를 어느 정도로 허용할 것인지를 가늠하는 중요한 사회적 이슈로 여겨져 왔다. 인권위는 이미 양심적 병역거부자에 대한 대체복부 허용에 대한 정책 권고를 한바 있으나, 국방부는 아직까지 이에 대한 수용을 하지 않은 상태이다. 대체복부허용을 인권에 우호적인 것으로 간주하고 이의 제도적 도입을 위한 준비상황을 평가하여 지표화 할 수 있다. 이 지표는 다른 변수들과는 달리 정책적 노력에 대한 다면적 평가를 바탕으로 4~5단계의 척도로 평가할 예정이다 (5: 전향적 노력, 1: 대단히 미흡).

다. 해외 인권 신장

① 국제평화협력

한국 국가기관이 국제 및 지역인권에 기여하는 정도를 인권지수의 하나의 차원으로 고려하는 본 지수팀의 구상을 국방부 인권지수에 적용해 볼 때, 가용한 지표는 UN PKO 파병숫자이다.

② UN PKO 파병숫자

UN PKO는 유엔 안보리결의안에 의해 권한을 위임 받아서 분쟁지역에서 정전감시, 선거지원 등 분쟁 확산 방지 및 평화정착을 돕기 위한 활동으로 한국의 경우 '93.3월 소말리아에 최초 파병한 이후 현재 10여 개국에서 평화유지활동에 참여하고 있다. 2004년도에는 64명에 불과했으며, 2010년에는 718명의 평화유지군이 파견되었다. 자료는 매해 합동참모본부 작전본부 해외 파견과에 의해 수집·공표되고 있다.

라. 인권관련 정책수용 유도

① 인권위 권고 수용률

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 국방부에도 적용한다. 국방부가 인권친화적인 법과 제도의 구현을 위해 얼마나 노력하고 있는지를 보여주는 잣대로 활용될 예정이다.

14) 법무부

14-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

법무부는 법치국가 및 법에 의한 통치를 실현하기 위해 기능하는 중앙행정기관이다. 법질서의 확립, 국민의 인권옹호, 그리고 법무서비스의 제공이라는 세 가지를 조직의 주요 목적으로 삼고 있으며, 보다 구체적으로는 1) 법질서의 확립, 2) 범죄방지 시스템구축, 3) 인간의 존엄성 보장, 4) 경제 살리기 법적 기반 조성, 5) 사회적 약자 보호 강화, 6) 개방과 조화의 외국인 정책 추진, 7) 법무 행정 지원기반 강화라는 일곱 개의 영역을 조직의 전략 목표로 삼고 있다.

법무부는 중앙행정기관 중에서 인권과 가장 밀접하게 연관된 기관이라고 보아도 무방하다. 인권옹호를 조직의 세 가지 주요 임무 중 하나로 명시적으로 규정하고 있는 점도 그렇거니와 비교 국가적으로 보았을 때에도 대부분의 국가에서 법무부가 인권옹호에 직접적인 책임을 진다는 면에서도 그렇다. 최근에는 100여개 이상의 국가들이 인권위를 설립하여 인권옹호의 1차적 책임을 지우고 있지만, 미국, 일본 등 주요 선진국을 비롯한 많은 국가는 여전히 법무부를 인권보호의 책임기관으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 아시아, 라틴아메리카, 동유럽, 아프리카 등에서는 인권을 보호하는 주체로서의 법무부가 정반대로 국민들의 기본권을 침해하고 있다는 비판들이 여전히 나오고 있으며, 과거 권위주의 정권 하에서 한국의 법무부도 예외는 아니었다. 이러한 여러 가지 이유에서 법무부가 얼마나 인권보호를 위해 노력하고 있는지를 측정하는 인권지수를 개발하여 활용하는 것은 각별한 의미가 있다 하겠다.

법무부의 인권보장 노력을 측정하는 인권지수가 다루는 영역은 매우 다양한데, 다음과 같은 십여 개의 영역을 구체화하여 지표화 하는 노력이 필요하다고 보여 진다. 1) 피의자 인권 보호, 2) 교정시설 수용자 인권보호, 3) 국가보안법 선별적용, 4) 인권교육 강화, 5) 법률구조, 6) 외국인 인권보호, 7) 인권관련 정책수용 유도.

14-2) 법무부 인권지표

가. 피의자 인권 보호

① 즉결심판 청구건수 및 비율

검찰에 의한 즉결 심판 청구는 피의자의 재판권 및 법적 보호권을 위협할 수 있다는 비판 때문에 인권에 친화적이지 않은 절차의 하나로써 간주되고 있다. 이러한 인식 때문에 즉결심판의 숫자 및 비율은 지속적으로 감소 추세에 있다. 1990년대 중반에는 즉결심판 청구가 한 해에 백만 건수를 넘었지만, 2009년에는 그 숫자가 7만 5천 여 건으로 10분의 1 이하로 줄어들었다. 그러나 현 정부 들어서 즉결심판 청구건수를 급속도로 늘어나는 추세이며, 이에 대한 사회적인 비판과 우려가 커지고 있다.

② 구속수사 현황

경찰이 신청한 구속영장 기각률이 매년 증가하고 있고 일부 경찰서 구속영장 기각률은 80%에 이르고 있다. 구속영장 기각비율을 통해 경찰이 피해자들의 인권을 고려하지 않은 채 수사편의대로 구속영장 신청을 남발하는 것이 아닌지, 피해자 인권 보장이 어느 정도 되는지 지표가 될 수 있다. (국정감사자료집 참고)

나. 교정시설 수용자 인권

① 교정시설 폭력사건 숫자

교도소, 구치소 등의 교정시설에서 벌어지는 폭력사건 숫자는 교정시설 수용자들의 기본적인 인권의 침해 정도를 가늠하는 하나의 척도로 간주될 수 있다. 군대 내의 폭력사건의 숫자가 사병들의 인권보호 따라서 국방부의 인권 보장 노력을 측정하는 것과 마찬가지로의 논리이다.

② 수용자의 기본권 보장

수용자의 기본권 (표현, 양심, 이동의 자유 등) 준수 정도를 측정하기 위해 운동, 접견, 집필, 서신수수 등을 측정한 것처럼, 교정시설에서 보장되는 수감자들의 기본적인 인권을 측정하기 위해 유사한 지표를 개발하여 활용할 수 있다. 자유운동 허용시간, 접견 횟수, 집필 허용정도, 그리고 서신수수의 횟수 등을 포괄적으로 측정하는 지표이다.

③ 교정시설 규율 및 징벌의 인권친화성

규율 및 징벌의 인권친화성에 대한 요구는 2004년 4월 인권위의 대 법무부 의견표명에서 제시된 바 있다. 교정시설에서 적용되는 규율 및 징벌의 구체적 내용에 대한 검토를 통해 얼마나 인권 친화적인지를 “기준에 기반한 척도 (standard-based scale)”를 통해 점수화 할 수 있다 (5점: 인권친화적, 1점: 인권에 배타적).

④ 수형자 사회복지지원

수형자의 자립기반을 조성하여 사회복지 준비를 위해 교정시설 내에서 얼마나 지원하는지 또한 인권보호 수준을 측정하는 기준이 될 수 있다. 이는 교정 시설 내 직업훈련, 취업 및 창업 프로그램의 시행여부, 수형자들의 출감 후 취업률 등을 통해 측정할 수 있을 것으로 보인다. 출처는 e-나라지표이다.

다. 국가보안법 선별적용

① 국가보안법 기소자 현황

대검찰청公安부가 “검찰통계시스템”을 통해 공표하는 국가보안법 기소자 숫자의 증감은 집회, 결사, 양심의 자유를 포함하는 표현의 자유가 얼마나 보장되는지를 살펴보는 하나의 척도가 될 수 있다. 2001년 국가보안법 기소자 숫자는 138명이었고, 2010년도에 그 숫자가 52명으로 현저하게 줄어들었지만 현 정부 들어 기소자 숫자가 다소 증가하였고, 이에 대한 비판이 제기되고 있는 상황이다. 인권위는 법무부에 국가보안법 폐지를 권고한 바 있다.

라. 인권교육 강화

① 인권교육 수준

법집행자 (law enforcement officer)에 대한 인권교육의 실시는 UN 인권조약기구들을 포함한 국제사회가 오랫동안 강조해 온 항목이다. 판사, 검사 등 고위법집행자들 뿐 아니라 교도소 등 보호관찰시설 종사자에 대해 실시된 인권교육 시간을 하나의 지표로 삼고자 한다.

② 사법계 내 인권 교육의 보편화

인권교육이 얼마나 광범위하게 확대되었는가를 평가하기 위해 사법연수원과 대학에서 개설되는 인권관련 강좌의 숫자 및 전체강좌대비 비율 등을 지표로 삼고자 한다.

마. 법률구조

① 법률구조활용

법무부의 인권국 내 인권 구조과는 법률구조인구의 비율을 매년 공시하고 있다. 법률구조는 경제적으로 어렵거나 법을 몰라서 법의 보호를 충분히 받지 못하는 국민들에게 법률구조를 제공하여 이들의 기본적인 인권을 옹호하고 법률복지를 증진하고자 하는 취지에서 마련되었다. 본 제도는 시민적 권리에서 법적 보호의 권리에 해당하는 내용으로 일정한 수준 이상의 법적 구조는 보편적이어야 한다는 인식 속에서 등장했다.

② 국가배상청구인용

국가배상청구의 처리율이 얼마나 되는가를 통해 국민의 권익이 제대로 구제되고 있는지 판단할 수 있어 인권수준을 평가하는 지표가 될 수 있다. 국가배상 전치주의가 적용되던 2001년도 이전에는 인용율이 40%대에 머물렀으나, 국가배상 전치주의가 폐지되면서 신청을 거치지 않고 바로 법원에 소송을 제기할 수 있게 됨에 따라 2002년 이후 신청건수가 급감했고, 2010년도에는 인용율이 50% 중반 대를 기록했다.

바. 외국인인권 보호

① 국적 취득

해마다 외국인 입국과 체류 외국인의 수가 증가하고 있는 시점에 여전히 한국의 외국인 인권 보장 수준은 낮은 것으로 알려져 있다. 우리나라에 체류하고 있는 외국인의 국적취득률이 그 수준을 반영하는 중요한 지표가 될 것으로 생각된다. (법무부의 출입국외국인통계연보 참조)

② 난민지위 인정 비율

법무부 산하 출입국관리소는 난민지위 인정 신청자 대비 난민지위 인정자 숫자에 바탕을 두어 난민지위 인정 비율을 산정하여 이를 공표하고 있다. 한국은 유사한 경제규모의 국가 혹은 서구선진국에 비해 난민 인정율이 대단히 낮은 것으로 알려져 있다. 국제인권 및 외국인인권의 보장이라는 차원에서 중요한 지표가 될 것으로 본다.

③ 외국인 강제퇴거 숫자/비율

역시 법무부 산하 출입국관리소에 의해 관리, 공표되며, 외국인 강제퇴거에 대해서는 신중을 기해야 한다는 인권위의 정책권고가 있었다.

사. 인권관련 정책수용 유도

① 인권위 권고 수용률

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 법무부에도 적용한다.

15) 환경부

15-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

환경부는 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염 방지에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 각종 환경오염으로부터 국토를 보전하고, 국민들이 쾌적한 자연, 맑은 물, 깨끗한 공기 속에서 생활할 수 있도록 함으로써 국민 삶의 질을 향상하고, 나아가 지구환경보전에 기여하는 것을 조직의 목표로 삼고 있다. 구체적인 주요업무영역은 생활환경관리, 자연환경관리, 대기환경관리, 물환경관리, 자원순환정책, 환경관리홍보, 국제환경협력 등을 포함한다.

환경권이 인권, 특히 경제·사회·문화적 권리의 대표적인 항목임에도 불구하고, 그간 주류 인권의 논의에서 환경권은 거의 다루어지지 못했다고 봐도 과언이 아니다. 그러나 최근 지구환경문제, 기후변화, 그리고 이를 고려한 “지속 가능한 개발”의 필요성 등에 대한 인식이 광범위하게 확대되고 있고, 이에 따라 환경권에 대한 관심이 자연스럽게 늘어나고 있는 추세이다. 특히, 환경권은 국민들이 쾌적한 환경을 향유할 권리에만 초점을 맞추는 것이 아니라, 환경 이슈의 전 지구적 속성을 고려해 볼 때, 한국을 넘어선 세계시민들의 환경 향유권까지 지향할 수 있다는 점에서 초국가적인 특징을 지닌다. 따라서 환경부 인권지수는 국내적 차원을 넘어 국제적 차원으로 확장될 수 있는 잠재성이 크다고 볼 수 있다.

환경부 인권지수를 구성하게 될 인권지표들은 다음과 같은 다섯 가지 영역에 초점을 맞춘다. 1) 환경지표 개선, 2) 환경보전 (대기소음, 오염 등), 3) 수질보전, 4) 환경친화적 개발유도, 5) 폐기물 안전관리 강화, 6) 지구환경보전, 7) 환경관련 교육강화, 5) 인권관련 정책수용 유도.

15-2) 환경부 인권지표

가. 환경지표 관리

① 한국형 환경지표

「환경정책기본법」에 근거를 두고 정부는 2003년 ‘환경보전중기종합계획’을 수립하여 최상위 국가환경계획인 ‘환경비전 21’을 추진하기로 밝혔고 그 후속으로 진행되는 계획이 ‘국가환경종합계획’(2006~2015)이다. 그러나 최근 시민환경연구소의 발표에 따르면 국가환경종합계획의 목표달성율이 낮다고 밝혀졌다. 이에 명목상의 계획이 되지 않도록 국가환경종합계획의 달성율을 지표 삼아 예의주시할 수 있겠다.

② 국제환경지표

환경지속가능지수(ESI), 환경성과지수(EPI), 환경취약지수(EVI) 평균 랭킹을 통해 국제환경지표를 알아본다.

나. 환경보전

① 대기오염도

환경부 환경정책실, 기후대기정책관실, 그리고 기후대기정책과는 매년 대기 오염도를 아황산가스, 이산화질소, 미세먼지로 나누어 공표하고 있다. 주요 대도시별 오염도 차이에 관한 자료도 함께 공지하고 있다. 최근에는 이 세 가지 오염원 모두에서 대기오염이 거의 개선되지 않거나 다소 악화되는 추세에 있는 것으로 보고되고 있다. 세 가지 오염원을 통합하여 대기오염 지표를 산출할 예정이다.

② 소음도 (나라지표)

환경부 환경정책실, 환경보건정책관실, 생활환경과는 “환경통계연감”을 통해 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위한 환경정책의 목표치인 소음환경기준을 마련하여 매년 공표하고 있다. 주요 44개 대도시별로 낮 시간대와 밤 시간대로 나누어 소음도가 공지된다. 지난 수년간 대부분의 도시에서 일정한 정도의 소음도 개선이 있었던 것으로 보고되고 있다.

③ 토양오염도 기준초과비율

환경부 물환경정책국, 상하수도정책관실, 토양지하수과는 “토양측정망 및 실태조사”를 통해 토양오염도 및 기준초과비율을 공지하고 있다. 특히 “우려기준” “대책기준”의 두 가지로 구분하고 있는데, 전자는 “사람의 건강 및 재산에 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 기준”을 의미하며, 후자는 “우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산과 동·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 기준”을 뜻한다. 이 두 기준 모두에서 기준초과비율이 전국적으로 높아지고 있는 것이 현 추세이며, 따라서 적극적인 정부의 대응을 요청하고 있다.

다. 수질보전

① 수질측정치

환경부 물환경정책국, 유역총량과는 “환경통계연감”을 통해 4개강의 오염도를 측정하여 발표하고 있다. 4개강의 매주 수질 측정치의 연평균을 내어 공지하고 있으며, 주요 기준이 되는 BOD에 따르면 전체적으로 수질이 개선된 것으로 보고되고 있고, 참고자료로 쓰이는 COD에 따르면 한강과 낙동강을 중심으로 수질이 다소 악화된 것으로 분석되고 있다.

② 상수도 보급률

환경부는 「상수도통계」를 통해 전국적인 상수도 보급률에 대한 통계를 제공한다. 총인구중 수도물을 공급받고 있는 인구의 비율을 나타내는 상수도 보급률은 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

③ 하수도 보급율 (환경부 하수도 통계, 나라지표)

환경부 물환경정책국, 상하수도정책관실, 생활하수도과는 “하수도통계”를 통해서 전국적인 하수도 보급률에 대한 통계를 제공하고 있다. 하수도 통계는 최소한의 삶의 기준을 충족시킨다는 점에도 인권에 유의미한 통계라고 할 수 있다. 2001년도에 73%에 머물던 보급률이 2009년에는 89%를 넘어서면서 큰 폭으로 상승하였지만, 아직 전인구의 10% 가까운 가구에 하수도가 공급되지 않고 있는 실정이다.

라. 환경친화적 개발유도

① 기업과 환경

기업에 인권법 준수가 어느 때보다도 높게 요구되는 때, 환경법 위반업체를 알아보고 그 숫자를 수치화하는 것 또한 기업인권의 수준을 파악하는 중요한 지표가 될 것으로 보인다.

마. 폐기물 안전 관리 강화

① 폐기물 관리

1) 생활쓰레기 재활용률

생활쓰레기 재활용률이 높다는 것은 그 나라의 환경 발전 수준과 환경 보호에 얼마나 중점을 두고 있는지를 가늠케 해주는 중요한 지표이다. 우리나라의 경우 음식물쓰레기의 재활용률이 매년 늘고 있는 추세이다.

2) 사업장 폐기물 재활용률

한국환경공단은 환경자원종합정보를 통해 폐기물 재활용률 정보를 제공하고 있다.

바. 지구환경보전

① 국내온실가스 증가율

환경부 온실가스정보센터는 국내의 온실가스 증가량에 대한 통계를 매년 공지하고 있다. 온실가스 배출기준의 강화와 배출억제에 관한 국제적 압력에도 불구하고 한국의 경우 지난 수년간 1~3% 정도로 꾸준히 온실가스 배출이 늘고 있다.

사. 환경관련 교육

① 환경관련 교육현황

환경관련 교육현황은 여러가지 면에서 측정될 수 있으나, 수능, 행정고시 등 주요 국가주관 시험에서 환경관련 문항의 숫자 및 비율을 지표로 고려하고자 한다. 대학의 인권관련 강좌의 숫자 역시 고려할 수 있다.

아. 인권관련 정책수용 유도

① 인권위 권고 수용률

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 환경부에도 적용한다.

16) 방송통신위원회

16-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

방송통신위원회는 방송 정책 및 규제 기능과 과거 정보통신부의 통신서비스 정책과 규제 기능을 총괄하고 있다. 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 이를 통해 방송과 통신의 균형 있는 발전을 꾀하고 국제경쟁력을 강화하는 것을 설립 목적으로 하고 있다. 방송통신위원회의 주요 기능은 1) 방송통신 융합정책의 수립과 융합서비스의 활성화, 2) 전파에 관한 정책 수립 및 전파자원의 관리, 3) 방송통신정책의 수립과 방송통신 시장의 경쟁 촉진, 4) 방송통신망의 고도화와 방송통신의 역기능 방지, 5) 방송통신 이용자 보호정책의 수립 및 사업자의 불공정행위 조사 및 분쟁조정 등을 포괄하고 있다.

방송통신위원회는 중앙행정부처는 아니지만 관장하는 업무의 영역이 방송과 통신관련 제반 정책을 총괄하고 있고, 이 두 영역이 국민들의 삶의 질과 인권 문제에 깊게 연관된다는 점에서 지수 구성의 대상이 된다. 방송은 국민들의 사회화 및 교육에 직접적으로 연관된 매체

이며, 전화/휴대폰/인터넷 등을 포괄하는 통신은 특히, 정보인권과 깊은 연관을 갖는 영역이라고 볼 수 있다. 특히, 인권침해의 대표적 유형으로써 사생활 침해가 빈번하고 일어나는 곳이 바로 방송과 통신의 영역이다. 디지털화가 가속화되면서 국제사회는 정보인권 문제에 점점 더 많은 관심을 기울이고 있다.

방송통신위원회 인권지수 및 지표를 구성하기 위해서 주목해야할 영역은 크게 다음과 같은 다섯 가지의 주제이다. 1) 표현의 자유 보장, 2) 공영방송강화, 3) 통신자료 보호, 4) 방송통신 접근권 확대, 5) 소외계층 및 장애인 방송 접근권 확대 6) 인권관련 정책수용 유도.

16-2) 방송통신위원회 인권지표

가. 표현의 자유 보장

① 언론자유 지수

국경 없는 기자회가 집계한 세계언론 자유지수에서 우리나라의 순위를 알아보고 언론 자유가 보장되는지에 대한 지표로 활용한다. 세계언론 자유지수는 언론인과 미디어에 대한 직접적인 공격과 언론의 자유에 대한 간접적인 압력에 대한 항목을 묻는 만큼 우리나라의 언론자유 심각성을 다른 나라와 비교하여 더 체감할 수 있다.

② 인터넷상 표현의 자유

방송통신심의위원회에 상정된 인터넷 게시물 삭제 요청 건수 대비 삭제 결정 건수 비율을 통해 인터넷 상 표현의 자유 보장 정도를 측정한다.

나. 공영방송강화

① 공익프로그램 비율

지상파 방송의 전체 프로그램 대비 공익프로그램의 비율을 그 숫자 그리고 방송시간을 통해 산출하여 지표로 활용한다.

② 공익광고 비율

지상파 방송의 전체 광고 대비 공익광고의 비율을 그 숫자 그리고 방송시간을 통해 산출하여 지표로 활용한다.

다. 통신자료보호

관련지표로써 다음을 고려하여, 개인의 정보권 침해의 정도를 측정하고자 한다.

① 프라이버시 침해

통신비밀보호법에 의한 (군 수사기관에 의한) 통신사실 확인자료 제공 숫자

② 프라이버시 침해

통신비밀보호법에 의한 (군 수사기관에 의한) 감청숫자

③ 개인 정보권 침해

개인정보침해건수 (한국인터넷진흥원, 나라지표)

라. 방송·통신 접근권 확대

① 정보격차지수

일반국민의 정보화수준을 기준으로 하여, 전체국민과 정보취약 계층 간 상대적 정보격차 수준을 지수화한 것으로써, 2004년 이래 한국정보화진흥원에 의해 작성, 공표되고 있다. 통계가 작성되기 시작한 2004년에는 격차 지수가 55였으나, 2010년에는 28.9로 상당히 그 격차가 해소되었지만, 여전히 격차는 크다고 할 수 있다.

마. 소외계층 및 시청각 장애인

① 저소득층 방송, 통신요금

정보격차의 심화를 유도하는 대표적 매체인 스마트폰 사용을 포함하여 저소득층에 대한 방송, 통신요금 면제/감면의 비율을 지표로 활용한다.

② 장애인 자막 제공 비율

총 방송 프로그램에서 장애인 자막을 제공하는 프로그램의 숫자 및 그 방송시간을 지표로 활용한다.

바. 인권관련 정책수용 유도

① 인권위 권고 수용률

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 적용한다.

17) 중앙선거관리위원회

17-1) 조직의 목적 및 인권지수의 초점

중앙선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 국가기관으로 국회·정부·법원·헌법재판소와 유사한 지위를 갖는 독립적인 합의제 헌법기관이다. 주요 업무의 영역은 1) 선거관리체제의 구축, 2) 선진정치환경조성, 3) 건전한 정당발전 기반 조성 등을 포함하고 있다.

중앙선거관리위가 관장하는 선거, 정당 등의 영역은 정치적 권리의 핵심을 이루는 영역들로써, 이 두 개의 영역에 국민들이 얼마나 폭넓고 적극적으로 참여하고 있는지는 정치적 권리의 보장 정도를 평가하는 핵심이 된다고 볼 수 있다. 또한 이 두 가지 정치 영역에서 국민들의 참여를 촉진하기 위해 이루어지는 민주시민정치교육은 중앙선거관리위가 국민들의 정치적 권리에 대한 의식을 고양시킬 수 있는 주요 촉진제가 되며, 인권교육과의 연관성도 높다고 할 수 있다.

중앙선거관리위가 인권개선을 위해 주안점을 두어야 하는 영역은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다 1) 국민의 참정권 보장, 2) 투표참여율 제고, 3) 부정선거 예방, 4) 인권관련 정책수용 유도.

17-2) 중앙선거관리위원회 인권지표

가. 국민의 참정권 보장, 투표 참여율 제고, 부정선거 예방

① 선거제도 개선

중앙선거관리위원회의 선거제도 관련 공청회, 토론회 개최 횟수를 통해 얼마나 선거제도를 총체적으로 개선하고자 하는지 알아보는 지표로 활용한다.

② 정치 참여율

대선, 총선, 및 지방선거 투표율은 중앙선거위가 관리하는 핵심 자료로써 국민들의 정치적 관심과 참여를 측정하는 근본적인 지표이다. 투표율의 과도한 저하는 정치무관심과 정치참여의 축소를 뜻하며 결과적으로 국민들의 정치적 참여 권리를 제약한다는 것으로 해석할 수 있다.

③ 여성 정치참여

대선, 총선, 및 지방선거에서 공천된 여성 후보자 숫자를 지표로 여성의 정치 참여가 얼마나 활발해졌는지, 여권 신장 정도를 측정할 수 있다.

④ 재외국민투표율

역시 중앙선거위가 관리하여 공포하는 자료이며, 해외에 거주하는 한국인들의 정치참여 수준을 측정하는 지표로 활용된다.

나. 투표 참여율 제고

① 장애인유권자 편의제공 정도

취약계층 정치참여를 독려하는 중앙선거위의 정책적 노력을 평가하는 지표로써 장애인 유권자들에 대한 편의가 어느 정도로 제공되는 가를 고려한다. 이에 대한 특정 지표가 없는 관계로, 해당 년도에 중앙선거위의 정책적 노력을 종합적으로 평가하여 “기준에 기반한 척도”를 통해 계량화 할 계획이다. 본 자료의 신뢰성이 충분히 확보되지 못할 경우, 장애인유권자 투표율도 함께 고려할 수 있다.

② 선거제도 교육

올바른 선거문화를 위해 선거제도 교육을 얼마만큼 진행하고 있는지 그 운영 정도를 파악하여, 지표로 활용하고자 한다.

③ 새내기 유권자 교육

새내기 유권자 교육실시 빈도와 시간을 지표로 고려한다.

다. 부정선거 예방

① 불법기부행위 근절

기부행위위반사례 신고포상금 집행 실적을 지표로 고려할 수 있다.

라. 인권관련 정책수용 유도

① 인권위 권고 수용률

국가기관에 공히 적용되는 지표로써 인권위 권고 수용률을 적용한다.

3. 인권지수 구성의 방법론

(1) 인권지수의 평가 기준

1) 유사 사례 검토

국가기관 인권지수 측정 과정에서는 기관 내부자 설문조사 결과, 외부자 설문조사 결과, 대국민 인권조사 결과, 관리 지표 개선을 위한 재정 투여, 관리 지표 개선 결과 등 다양한 방식의 평가 방법이 활용될 예정이다. 따라서 세부 지표들의 특성을 반영할 수 있는 적절한 평가 방식의 도입이 매우 중요하다. 특히 비계량 평가의 경우에는 구체적인 평가 기준을 제시해야 자의적 평가 기준이라는 비판을 피할 수 있다. 본 장에서는 주요 인권 지수 가운데 정치적 테러 스케일 및 자유지수의 평가 기준을 상세히 검토할 예정이다. 또한 기획재정부에서 매년 실시하는 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가에서 활용되는 계량지표와 비계량지표의 평가 기준을 구체적으로 검토하여 국가기관 인권지수의 평가 기준 구성 과정에서 적극적으로 도입할 계획이다.

정치적 테러 스케일의 5점 척도 기준은 영역 (scope), 집중도 (intensity), 범위 (range)이다. 영역은 정치적 구금, 고문, 사법외적 살인과 같이 국가에 의해 수행되는 인권침해의 종류를 뜻한다. 한편 집중도는 국가가 일정한 형태의 인권남용을 범하는 빈도를 가리킨다. 마지막으로 범위는 이러한 인권남용이 대상으로 삼는 인구의 부문을 뜻한다. 이와 같은 기준에 따라 1점으로 구분되는 국가들은 법이 개인과 집단의 권리를 보호하는 국가로 볼 수 있다. 2점은 제한된 숫자의 국민들을 대상으로 예외적으로 인권침해가 발생하는 국가이다. 한편 3점을 부여 받은 국가들은 2점으로 분류되는 국가에 비해 인권 침해가 광범위하게 관찰되는 국가이고, 3점에 해당되는 관행들이 보다 많은 국민들에게 확대된 국가는 4점을 부여 받는다. 나치 독일 시기와 같이 극도로 억압적인 시기는 전체 인구에 대해 인권 침해가 진행되었으므로 5점으로 구분한다(정진성 외 2010). 보다 구체적인 척도의 구분 기준은 아래의 (표 IV-7)과 같다.

(표 IV-7) 정치적 테러 스케일 평가 기준

구분	정치적 구금	고문 및 구타	정치적 살인 및 재판 없는 구금	정신병원에서의 감금
1	거의 드물거나 예외적으로 발생하며, 법이 개인과 집단의 권리를 보호하는 국가			
2	제한적 (제한된 숫자의 국민들이 해당)	예외적	예외적 (소규모의 테러리스트 조직에 의한 것)	정치적 반대자들의 목소리를 잠재우는 수단으로 활용되지 않음
3	광범위하게 존재하거나 최근에 진행됨	광범위하게 관찰됨	정치범에 대한 제한되지 않은 구금이 받아들여짐	의약품의 강제적인 사용과 병행
4	3에 해당하는 관행들이 많은 숫자의 국민들에게 확대 (기본적으로 정치 및 이데올로기 영역에 관련되는 사람들에 대해서만 적용됨)			
5	4에 해당되는 관행들이 전체 인구에 대해 확장되는 국가 예) 나치 독일 및 스탈린 치하 러시아의 가장 억압적인 시기			

출처: 정진성 외, 2010. 『인권으로 읽는 동아시아』 내용을 토대로 재구성

다음으로 자유지수는 정치적 자유와 시민적 자유로 구분되고 7점 척도로 각국의 인권 상황을 평가하고 있다. 정치적 자유의 경우 1점은 완전 경쟁 선거가 실시되고, 선거에 의해 선출된 공직자들이 국가를 통치하는 민주주의 상태를 의미한다. 2점은 경제적 불평등, 문맹률, 폭력 등의 요인으로 인해 제도의 효율성이 떨어지는 상태이다. 3-5점은 민주주의적 과정이 효율적으로 이행되지 않는 경우이고 그 정도의 차이에 따라 3점에서 5점 사이의 점수를 부여하게 된다. 6점은 경쟁적 선거과정 자체가 존재하지 않는 경우, 7점은 독재자에 의해 국가가 통치되는 상황을 의미한다(정진성 외 2010).

한편 시민적 자유의 7점 척도는 다음과 같다. 1점은 출판과 언론의 자유가 보장되고, 개인의 권리가 보장되는 민주주의 상태를 의미한다. 2점은 어느 정도 시민적 자유가 보장되지만, 경찰과 사법부에 권위주의 전통이 유지되고 있는 상태이다. 3-5점은 양심수가 존재하고, 언론검열 및 고문이 이루어지느냐가 핵심적인 판단 기준인데 그 정도에 따라 3점에서 5점 사이의 점수를 부여하게 된다. 6점으로 분류되는 국가들은 시민적 자유가 보장되지 않고 있지만 사적인 공간에서의 표현의 자유가 남아있고 불법적인 시위가 벌어질 개연성이 남아 있다는 면에서 7점에 비해 나은 상태이다. 7점은 사회전반에 걸쳐 공포가 만연하고, 표현의 자유가 거의 보장되지 않는 경찰국가적인 정치 환경을 의미한다(정진성 외 2010).

(표 IV-8) 자유지수 평가 기준

구분	정치적 자유	시민적 자유
1	완전 경쟁 선거가 실시되고, 선출된 공직자들이 국가 통치	출판 및 미디어의 자유가 보장, 법원은 개인을 보호, 개인의 권리가 일반적으로 보장되는 국가
2	경쟁적 선거제도가 확립되어있고, 선출 공직자에 의한 통치가 이루어지지만 그 효율성이 떨어지는 국가	1과 비교하면 경찰과 사법부에 권위주의 전통 유지
3-5	민주주의적 과정이 효율적으로 이행되지 않는 경우 (정도의 차이에 따라 3점에서 5점 사이의 점수 부여)	양심수 존재, 언론검열 및 고문이 이루어지는 경우 (정도에 따라 3점에서 5점 사이의 점수를 부여)
6	경쟁적 선거과정 자체가 존재하지 않는 경우	사적인 공간에서의 표현의 자유가 남아있고, 불법 서적들이 통용되며, 불법적인 시위가 벌어질 개연성이 남아 있다는 면에서 7점에 비해 나은 상태
7	정치적 독재자에 의해 국가가 운영됨	사회전반에 걸쳐 공포가 만연하고, 표현의 자유가 거의 보장되지 않는 경찰국가적인 정치 환경

출처: 정진성 외. 2010. 『인권으로 읽는 동아시아』 내용을 토대로 재구성

마지막으로 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가는 크게 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 부문으로 지표를 구성하여 각 공공기관들의 성과를 측정한다. 비계량지표의 경우 관리방법, 실행, 학습의 3가지 평가 관점을 기준으로 6등급 기준을 부여한다. 아래의 (표IV-9)와 같이 E는 모든 측면에서 노력이 부재한 단계이다. D단계는 초기 도입 단계, C단계는 실행 중이지만 효과가 없는 단계이다. B단계는 실행의 효과가 일부 영역에서 나타나는 반면, A단계는 대부분의 영역에서 실행 효과가 나타난다. 마지막으로 S단계는 모든 영역에서 효과가 나타나는 이상적인 상태이다. 한편 계량지표는 아래의 (표 IV-10)과 같이 지표별 특성에 따라 목표부여, 목표부여(편차), 목표 대 실적, β분포, 추세치 가운데 한 가지 방법으로 평가한다(기획재정부 2009).

(표 IV-9) 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가 비계량지표 평가등급

구분	E	D	C	B	A	S
관리 방법	관리방법 부재 (임의적 접근)	가장 기본적인 관리방법 적용 시작 특정 영역에서만 기본적인 관리방법 적용	지표에서 요구되는 대부분의 영역에서 기본적인 관리방법 적용 이 방법이 체계적 효과적이라는 증거는 미약	지표에서 요구되는 일부 영역에서 적합한 관리방법 적용 이 방법이 일부 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재	지표에서 요구되는 대부분의 영역에서 적합한 관리방법 적용 이 방법이 대부분의 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재	지표에서 요구되는 모든 영역에서 적합한 관리방법 적용 이 방법이 모든 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재
실행	관리방법을 체계적으로 실행하고 있다는 증거 없음	관리방법의 체계적 실행 시작 단계 특정 영역에서만 관리방법의 체계적 실행 시작	대부분의 영역에서 관리방법을 비교적 체계적으로 실행의 효과 없음	일부 영역에서 관리방법을 체계적으로 잘 실행 일부 영역에서 실행의 실질적 효과가 나타남	대부분의 영역에서 관리방법을 큰 차이 없이 체계적으로 잘 실행 대부분의 영역에서 실행의 실질적 효과가 나타남	모든 영역에서 관리방법을 문제 없이 체계적으로 잘 실행의 실질적 효과가 모든 영역에서 나타남
학습	실행결과를 관리하기 위한 평가체계가 구축되어 있지 않음 문제가 나타날 경우에만 대응	실행결과를 관리하기 위한 평가체계 구축의 초기단계 개선지향적 체계로 변화하는 초기 단계	실행결과를 관리하기 위한 평가체계가 구축되어 있음 지표관리를 위해 핵심 프로세스를 평가하고 개선하는 체계적인 관리 시작	핵심 프로세스의 효과성과 효율성 평가를 통해 프로세스를 개선하는 체계적인 관리 방법 실행 개선의 성과가 대부분의 영역에서 공유되기 시작	평가를 통한 개선과 성과의 공유를 통한 조직학습이 대부분의 영역에서 주요한 경영툴이 됨 공유와 학습의 결과로서 혁신이 대부분의 영역에서 이루어진 증거 존재	평가를 통한 개선과 성과의 공유를 통한 조직학습이 모든 조직 단위에 걸쳐 주요한 경영툴이 됨 전사차원의 공유와 학습의 결과로서 개선과 혁신이 모든 조직에서 광범위하게 발생

출처: 기획재정부, 2009. 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』

(표 IV-10) 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가 계량지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	적용대상
목표부여	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있거나 신뢰하기 곤란한 경우
목표부여 (편차)	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 측정되고 신뢰할 만한 경우
목표 대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년 ~10년이하로 측정되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년이상 측정되고 신뢰할 수 있는 경우

출처: 기획재정부, 2009. 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』

2) 국가기관 인권지수 평가 기준

구체적인 평가 기준을 마련하는 작업은 국가기관 인권지수의 정책적인 활용을 위해 반드시 필요하다. 먼저 주관적 차원은 주로 설문 조사의 결과를 토대로 기관별 평가를 시도하게 되므로 객관적 차원에 비해 평가 기준이 단순하다. 내부자 평가의 경우 내부자 대상 설문 조사 결과를 반영하고, 외부자 평가는 외부자 대상 설문조사 결과를 평가 기준으로 한다. 만약 지표별로 척도가 다르다면 이를 표준화하는 단계를 거쳐야 기관별로 상호 비교 가능한 평가 점수를 산출할 수 있다. 지표별 가중치 부여 방안에 대해서는 다음 장에서 상세히 논의할 예정이다.

다음으로 객관적 차원의 경우 지표의 성격에 따라 다양한 평가 방식을 도입할 필요가 있다. 우선 관리지표 개선을 위한 재정투여 지표와 관리지표의 개선 정도 지표는 어느 정도 계량화가 가능하므로 계량평가 방식을 도입한다. 그러나 관리지표 개선을 위한 인력배치 지표와 관리지표 개선을 위한 제도 및 프로그램 운영 지표는 계량화가 불가능하기 때문에 비계량평가를 도입할 수밖에 없다. 마지막으로 국민들(전문가 포함)의 정책노력 평가 지표는 기본적으로 인권의식 설문조사의 결과를 활용하여 부처별 평가를 시도할 필요가 있다.

관리지표 개선을 위한 재정투여 지표와 관리지표의 개선 정도 지표에 활용되는 계량평가 방식은 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가의 기준을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 특히 국가기관 인권지수는 아직 평가대상 실적치가 축적된 상태가 아니기 때문에 목표 부여 평가나 목표 대 실적 평가 같이 평가대상 실적치가 5년 미만인 경우의 평가 기준을 참고하여 단순한 평가 기준을 만들 필요가 있다.

공기업 및 준정부기관 경영실적 평가의 목표 부여 평가의 산식은 당해 연도 실적과 최저목표의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누는 것이다. 목표부여 지표의 평가방법은 기준치에 일정 수준을 고려한 최고목표와 최저목표를 설정하여 득점구간을 설정하여 측정하는데 기준치는 통상적으로 전년도 실적치를 활용한다. 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가의 목표 대 실적 평가 산식은 실적을 목표로 나누는 것이다. 목표 대 실적의 비율은 목표달성도를 의미한다. 두 산식을 수식으로 표현하면 아래와 같다(기획재정부 2009).

$$\text{목표 부여 평가 산식} = \frac{\text{당해 연도 실적} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}}$$

$$\text{목표 대 실적 평가 산식} = \frac{\text{실적}}{\text{목표}}$$

두 평가 방식 모두 결국 목표치의 설정을 어떻게 하느냐에 따라 평가의 타당성과 신뢰성이 결정된다. 국가기관 인권지수의 계량지표들은 아직 도입 단계이기 때문에 신뢰할만한 데이터가 축적된 상태가 아니다. 따라서 적절한 목표를 설정하기가 어려운 상황이다. 기관들이 높은 점수를 얻기 위해 의도적으로 목표치를 낮게 설정하는 것을 막기 위해서는 목표치의 설정 과정에 인권위가 적극적으로 개입할 수 있어야 한다. 부처의 자체 설정 목표와 인권위의 권고 수준을 정책 협의 과정을 통해 조율하는 방법이 지수 도입 초기에 활용할 수 있는 유력한

대안이다. 즉 당해연도 실적과 직전년도 실적을 당해연도 목표와 직전년도 실적의 차이로 나눈 값을 평가 결과로 하는 것이다. 여기서 당해연도 목표는 인권위와 해당 지표 관리 부처의 협의 과정을 거쳐 확정하게 된다. 국가기관 인권지수의 측정이 정례화 되어 평가대상 실적치가 축적이 되면 기존의 결과치를 활용할 수 있으므로 보다 정밀한 평가 방법을 도입할 수 있다. 가령 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가의 사례에서처럼 목표부여(편차), β분포, 추세치 평가 등의 평가 방법을 활용할 수 있을 것이다.

$$\text{국가기관 인권지수 계량지표 산식} = \frac{\text{당해연도 실적} - \text{직전년도 실적}}{\text{당해연도 목표} - \text{직전년도 실적}}$$

관리지표 개선을 위한 인력배치 지표와 관리지표 개선을 위한 제도 및 프로그램 운영 지표는 비계량평가 평가를 활용해야 한다. 특히 인력배치 지표는 인력 배치를 포함한 조직의 운영 전반에 대해 비계량 평가를 실시할 필요가 있다. 비계량 평가는 피평가기관으로부터 평가 기준에 대한 비판을 받을 가능성이 높기 때문에 구체적인 평가 기준의 마련이 필수적으로 요구된다.

국가기관 인권지수의 비계량평가 기준은 자원의 투입, 결과의 산출, 장기적 영향 및 과급력으로 요약 할 수 있다. 자원의 투입은 해당 부처에 할당된 인권 관리지표의 개선을 위해 인력 배정, 전담부서 설치, 제도 및 프로그램 도입 등의 노력을 하는 것을 의미한다. 결과의 산출은 자원의 투입 결과 발생하는 실질적인 실행의 효과를 의미한다. 장기적 영향 및 과급력은 실행의 효과가 쌓여서 그 영향력의 시·공간적 범위가 확장되는 것을 의미한다. 이와 같은 기준에 따라 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가의 기준을 준용하여 구성한 비계량 평가 기준은 아래와 같다.

(표 IV-11) 국가기관 인권지수의 비계량평가 기준

등급	인력 배치	제도 및 프로그램 운영
E	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위한 노력이 부재한 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위한 노력이 부재한 단계
D	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 전담 인력을 두거나 담당 부서를 설치하는 등의 노력을 일부 시도하고 있는 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 새로운 제도나 프로그램의 도입을 준비하고 있는 단계
C	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 전담 인력을 두거나 담당 부서를 설치했으나 그 결과는 아직 효과적이지 못한 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 특정한 제도나 프로그램을 도입하여 운영하고 있으나 그 결과는 아직 효과적이지 못한 단계
B	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 전담 인력을 두거나 담당 부서를 설치했고, 일부 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있는 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 특정한 제도나 프로그램을 도입하여 운영하고 있고, 일부 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있는 단계
A	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 전담 인력을 두거나 담당 부서를 설치했고, 대부분의 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있는 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 특정한 제도나 프로그램을 도입하여 운영하고 있고, 대부분의 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있는 단계
S	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 전담 인력을 두거나 담당 부서를 설치했고, 모든 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있으며 그 학습 효과가 다른 부처에도 확산되고 있는 단계	해당 부처에 할당된 인권관리지표 개선을 위해 특정한 제도나 프로그램을 도입하여 운영하고 있고, 모든 영역에서 실행의 효과가 나타나고 있으며 그 학습 효과가 다른 부처에도 확산되고 있는 단계

(표 IV-12) 국가기관 인권지수의 지표별 평가 기준

차원	세부영역	지표	평가 방식
주관적 차원	내부자 평가	인권인지도	내부자 대상 설문 조사 결과 반영
		인권보호수준	
		인권경험 (침해 및 차별)	
		해결기제/제도	
		리더십	
		인권교육	
		서비스 제공시 인권기준 고려	
	외부자 평가	인권보호수준	외부자 대상 설문 조사 결과 반영
		인권경험(침해 및 차별): 서비스 제공자의 경험	
		리더십	
서비스 제공시 인권기준 고려			
객관적 차원	정책적 노력	관리지표 개선을 위한 재정투여	계량 평가
		관리지표 개선을 위한 인력배치	비계량 평가
		관리지표 개선을 위한 제도 및 프로그램 운영	비계량 평가
	정책의 결과	관리지표의 개선 정도	계량 평가
		국민들(전문가 포함)의 정책노력 평가	인권의식 설문조사 결과 반영

국가기관 인권지수 전체 지표의 평가 기준은 위의 (표 IV-12)와 같이 정리할 수 있다. 이 평가 기준은 매우 잠정적인 것으로 정책 수행 환경의 변화나 지표 체계의 변화에 따라 지속적으로 개선할 필요가 있다. 특히 계량 평가를 실시하는 지표들은 평가 자료가 축적되면 보다 엄밀하고 정확한 평가 방법론의 도입이 가능할 것으로 판단된다. 비계량평가 지표의 경우에도 평가 경험이 축적되어야 보다 정확한 질적 기준을 마련하는 것이 가능하다. 설문조사 결과를 평가 기준으로 활용하는 지표들의 경우에도 설문 대상자들의 인권 인지 정도를 평가 과정에 반영하는 방법을 모색할 필요가 있다. 다음 장에서는 지표별 평가 결과를 토대로 각 지표의 점수를 표준화하고 차원별/세부영역별/지표별 점수와 전체 점수를 합산하는 과정을 검토한다. 이 과정에서 핵심적인 문제는 차원별/세부영역별/지표별 가중치를 어떻게 배분하느냐의 문제이다. 따라서 가중치 부여와 관련된 기존의 이론들에 대한 검토, 유사 지표들의 사례를 중점적으로 검토한다. 이와 같은 작업의 최종 목표는 실무적으로 활용할 수 있는 가중치 배분 체계를 구성하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 다양한 가중치 부여 방식들을 국가기관 인권지수 지표 체계에 실제로 적용해보았다.

(2) 가중치 부여 방안

1) 이론적 배경

가중치 부여방식은 일반적으로 수리적 방식과 주관적 방식으로 구분할 수 있다. 수리적 방식은 회귀분석, 요인분석, 상관분석과 같은 통계기법을 이용하여 가중치를 수리적으로 도출하는 방식이다. 주관적 방식은 평가 관련자들이 각 항목 또는 지표의 중요도를 판단하여 임의로 부과하는 방식으로 대표적인 예로는 분석적 계층화 과정법(Analytical Hierarchical Process: AHP)이 있다.

수리적 방식 가운데 회귀분석을 이용하는 방법은 가중치 부여 대상인 지표들을 독립변수, 해당지표의 상위 항목을 종속변수로 회귀분석을 실시하여 추정되는 회귀계수값을 가중치로 설정하는 방법이다. 그러나 회귀분석에 의해 가중치를 구하려면 종속변수의 값을 사전에 알고 있어야 한다는 제약 때문에 이 방법에 의하여 가중치를 설정할 수 있는 경우는 제한적이다. 또한 간접효과는 회귀계수에 반영되지 않기 때문에 개념적으로 중첩되거나 상관관계가 높은 지표나 항목들 사이의 가중치 설정 과정에서 문제가 될 수 있다. 마지막으로 세부지표 각각을 서로 다른 개념을 갖는 원인 변수로, 그리고 상위항목을 결과변수로 가정하는 회귀분석의 기본가정의 타당성에 대한 의구심도 존재한다(김태일 1999).

다음으로 요인분석을 이용하는 방법은 요인점수계수를 가중치로 설정하는 것으로서 요인분석을 이용하여 추상적 개념 변수값을 측정하는 방법이다. 탐색적 요인분석에 의해 추상적 개념변수를 반영하는 문항들을 추출한 후, 각 문항의 점수의 합 또는 평균값을 해당 개념변수의 값으로 선정한다. 실제의 요인점수계수 값은 각 지표들 사이의 공변량 크기에 의하여 결정된다. 여기서 어떤 지표가 다른 지표들과 많은 공변량을 갖는다는 것은 상위항목과의 상관관계가 크고 가중치 값이 큰 것을 의미한다. 이 방법의 문제점은 이론적으로 아무리 중요한 지표라도 세부지표로 함께 포함된 다른 지표들과의 상관관계가 낮다면 낮은 가중치가 설정된다는 점이다. 또한 요인점수계수는 각 지표들 사이의 공변량에 의하여 결정되기 때문에 가중치를 부여하기 위한 지표들이 이론적으로 다른 차원인 경우 이 방법을 활용할 수 없다(김태일 1999).

마지막으로 상관관계분석을 이용하는 방법은 회귀분석 및 요인분석을 이용하는 방식을 혼합한 형태이다. 가중치 설정대상 지표들의 상위항목에 대한 값을 직접적인 질문을 통하여 구한 후에 가중치 설정대상 지표와 상위항목과의 상관계수를 확인하여 이를 가중치로 설정한다. 그러나 이 방법은 가중치 부여대상 지표들의 상위항목 값을 미리 알아야 한다는 회귀분석의 문제점과 상위 항목과 개별 지표 사이의 상관관계에 의해서 가중치를 설정한다는 요인분석의 문제점을 모두 가지고 있다(김태일 1999).

한편 가중치 부여의 주관적 방식으로는 종합적 평가 방법, 가치도출 방법 등을 들 수 있다. 종합적 평가 방법은 대안에 대해 의사결정자가 종합적 선호를 표현하게 하는 방법이다. 의사결정자들은 가상의 사례로 이루어진 연속적인 질문에 대해 생각되는 중요도의 범위를 표현하고 이 결과를 취합하여 가중치를 부여한다. 다음으로 가치도출 방법이란 의사결정자들이 각 속성 또는 차원에 대한 선호를 직접적으로 표현하게 하는 방법이며 대표적인 기법으로는 분석적 계층화 방법이 있다. 분석적 계층화 방법은 정책학 분야에서 널리 활용되고 있는 기법이므로 국가기관 인권지수의 가중치 부여 과정에서 참고할 필요가 있다.

분석적 계층화 방법은 1970년대 초 개발된 방법론으로 의사결정의 목표 및 평가기준이 다수인 경우에 상호 배반적인 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정 지원법이다(우윤석·이윤식 2006, 사회발전연구소 2009). 분석적 계층화 방법은 다음과 같은 가정에 기초하고 있다. 먼저 역수성(reciprocal)의 가정에 따르면 의사결정자는 동일한 계층 내에 있는 두 개의 요인을 짝지어 비교할 수 있어야 하고, 그 선호의 정도를 표현할 수 있어야 한다. 다음으로 동질성(homogeneity)은 중요도는 제한된 범위 내에서 정해진 척도에 의해 표현 되어야 한다는 것을 의미한다. 한편 종속성(dependency)은 한 계층의 요인들은 인접한 상위계층의 요인에 대하여 종속적이어야 한다는 것을 의미한다. 마지막으로 기대성(expectations)은 계층이 의사결정 목적에 관한 사항을 완전하게 포함하고 있다고 가정한다(김윤주, 심준섭 2007).

분석적 계층화 방법을 적용하는 과정은 4단계로 구분된다. 1단계에서는 의사결정 문제를 상호 관련된 결정 요소의 기준별로 구체화하여 의사결정 계층구조를 만든다. 2단계에서는 각 요인간의 쌍대비교를 통해 행렬로 나타낸다. 3단계에서는 쌍대비교를 통해 작성한 행렬을 이용하여 각 계층의 기준들에 대한 상대적 가중치를 추정한다. 4단계에서는 상대적 가중치를 종합하여 최상위 계층의 의사결정 문제에 최하위 계층의 기준들이 얼마나 영향을 미치는지 확인한다(Zahedi 1986, 유일 외 2005).

분석적 계층화 방법의 장점은 객관적인 지표는 물론 만족도나 선호도와 같은 주관적인 견해에 대한 측정치를 대상으로 적용할 수 있다는 점이다. 또한 의사결정자로 하여금 최선의 대안을 선택하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 선택의 분명한 근거를 제시해 준다. 그러나 이론의 개념적 토대가 빈약하다는 비판이 흔히 제기된다. 또한 방법론에 있어서도 상호의존적인 기준들에 대해 적용이 어렵고, 임계치를 가지고 있는 기준에 대해서는 적용이 어렵다. 또한 쌍비교의 방법에 의존함으로써 상호독립적인 서열이 만들어 질 수 없고, 척도의 기준에 대한 문제제기도 존재한다(김윤주, 심준섭 2007).

지금까지 살펴본 각각의 가중치 부여 방식들이 국가기관 인권지수 구축 과정에서 어떻게 활용될 수 있을지를 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 수리적 방식의 방법론의 경우 국가기관 인권지수의 측정이 정례화 되고 신뢰할만한 데이터가 축적된 다음에야 도입을 검토해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 각 지표들이 실제 어느 정도 중요한지에 대한 이론적인 고려 없이 주어진 자료들로부터 통계적인 방식으로 가중치를 도출한다는 점에서 국가기관 인권지수의 초기 도입 단계에 적용하기에는 어려움이 따르기 때문이다.

한편 주관적 방식 중 분석적 계층화 방법은 객관적인 지표는 물론 설문조사 결과와 같은 주관적 측정치에도 적용할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 객관적 차원과 주관적 차원을 통합하는 과정을 통해 측정되는 국가기관 인권지수의 도입 과정에서 적극적으로 활용할 필요가 있다. 관련 전문가를 대상으로 국가기관 인권지수의 각 차원, 세부영역, 지표들의 우선순위에 대한 설문조사를 실시하는 것은 분석적 계층화 방법의 본격적 적용을 위한 디딤돌의 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 가중치 부여 방식의 예시

앞서 살펴본 바와 같이 다양한 가중치 부여 방식들을 국가기관 인권지수 구축 과정에서 적용할 수 있다. 국가기관 인권지수의 도입 과정에서는 현실적으로 동일 가중치 부여 방식 및 전문가 설문을 통한 가중치 부여 방식을 적용할 수 있을 것으로 보인다. 동일 가중치 부여 방식은 국가기관 인권지수와 유사한 지수 작성 과정에서 흔히 사용되는 방식으로 모든 지표에 동일한 가중치를 부여하므로 직관적으로 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 한편 전문가 설문을 통한 가중치 부여 방식은 인권 전문가, 공공기관 평가 전문가 및 관련 실무 담당자들을 대상으로 국가기관 인권지수의 각 차원, 세부영역, 지표들의 우선순위에 대한 설문조사를 실시하여 그 결과를 토대로 가중치를 부여하는 방법이다.

총점을 100점, 주관적 차원과 객관적 차원에 각각 50점의 동일한 가중치를 부여한다는 기본 원칙을 토대로 구상할 수 있는 가중치 부여 방식의 사례로 세부영역 및 지표별 동일 가중치 부여 방식(1안), 세부영역 별도 가중치, 지표별 동일 가중치 부여 방식(2안), 전문가 설문 조사를 통한 세부영역, 지표별 별도 가중치 부여 방식(3안) 등이 있다.

먼저 세부영역 및 지표별 동일 가중치 부여 방식(1안)은 세부영역 및 지표별로 모두 동일한 가중치를 부여하는 방법이다. 먼저 주관적/객관적 차원의 세부영역에 각각 25점을 배분한다. 그리고 각 세부영역의 총점을 지표의 수로 나누어 가중치를 부여한다. 이 방식은 가장 단순하고 직관적인 방식이지만, 각각의 차원, 세부 영역, 지표의 중요성이 동일하다는 점을 정당화하기 어렵다는 문제가 있다.

다음으로 세부영역 별도 가중치, 지표별 동일 가중치 부여 방식(2안)은 세부영역 별로 서로 다른 가중치를 부여하고, 세부지표별로는 동일한 가중치를 부여하는 방법이다. 예를 들어 내부자 평가 결과가 외부자 평가 결과보다 중요하고, 투입지표(정책적 노력)가 결과지표(정책의 결과)에 비해 중요하다는 광범위한 합의가 있다면 세부 영역별로 서로 다른 가중치를 부여할 수 있다. 이와 같이 세부영역 별로 임의로 총점을 배분한 다음, 각 세부영역의 총점을 지표의 수로 나누어 가중치 부여하게 된다. 이 방안을 실제로 적용하기 위해서는 내부자 평가와 외부자 평가, 정책적 노력과 정책의 결과 지표의 중요성에 대한 논리가 타당한지를 검토해야하고, 여전히 각 세부영역의 지표의 중요성이 동일하다는 점을 정당화해야한다는 과제가 있다.

마지막으로 전문가 설문조사를 통한 세부영역, 지표별 별도 가중치 부여 방식(3안)은 전문가 설문조사를 통해 세부영역 및 지표별 우선순위를 확인하고 그 결과에 따라 가중치를 배분하는 방식이다. 전문가 설문조사를 통해 주관적 차원에서의 내부자 평가/외부자 평가, 객관적 차원에서의 정책적 노력/정책의 결과에 대한 우선 순위를 집계한다. 만약 설문조사 결과 내부자 평가가 외부자 평가에 비해 중요하다고 판단하는 응답자가 많다면 그 비율에 따라 가중치를 배분한다. 아래의 (표 IV-13)에서는 내부자 평가에 35점, 외부자 평가에는 15점을 배분하였다. 다음으로 지표별로도 유사한 방식으로 우선순위를 토대로 가중치를 배분할 수 있다. 아래의 표에서는 지표별로 기본 점수를 부여하고 우선순위에 따라 추가점수를 부여하는 방식을 도입하였다. 평균 우선순위의 편차를 가중치에 반영하는 과정에서의 자의성을 피하기 위해서는 전문가들이 설문조사 과정에서 직접 가중치를 배분하도록 할 수도 있다. 이 방안을 도입하기 위해서는 전문가 설문조사라는 과정을 거쳐야 한다는 점이 도입의 제약 조건으로 작용할 수 있다.

(표 IV-13) 국가기관 인권지수의 가중치 배분 방안

차원	세부 영역	지표	1안 가중치	2안 가중치	3안	
					가중치	평균우선순위
주관적 차원 (50점)	내부자 평가	인권인지도	3.6	4.3	2+(6)	1.6
		인권보호수준	3.6	4.3	2+(5)	2.5
		인권경험 (침해 및 차별)	3.6	4.3	2+(4)	2.7
		해결기제/제도	3.6	4.3	2+(3)	4.1
		리더십	3.6	4.3	2+(2)	4.6
		인권교육	3.6	4.3	2+(1)	6.0
		서비스 제공시 인권기준 고려	3.6	4.3	2	6.5
	소계		(25점)	(30점)	(35점)	
	외부자 평가	인권보호수준	6.3	5	2+(4)	1.8
		인권경험(침해 및 차별): 서비스 제공자의 경험	6.3	5	2+(2)	2.4
		리더십	6.3	5	2+(1)	2.5
		서비스 제공시 인권기준 고려	6.3	5	2	3.3
		소계		(25점)	(20점)	(15점)
	객관적 차원 (50점)	정책적 노력	관리지표 개선을 위한 재정투여	8.3	10	8+(4)
관리지표 개선을 위한 인력배치			8.3	10	8+(2)	2.0
관리지표 개선을 위한 제도 및 프로그램 운영			8.3	10	8	2.5
소계			(25점)	(30점)	(30점)	
정책의 결과		관리지표의 개선 정도	12.5	10	9+(2)	1.3
		국민들(전문가 포함)의 정책노력 평가	12.5	10	9	1.7
		소계		(25점)	(20점)	(20점)

서로 다른 가중치를 적용한 결과를 사후적으로 비교하여 상관관계의 정도에 따라 각각의 방식의 유사성을 확인할 수 있다. 따라서 다양한 방식의 가중치 부여 방식을 적용하여 시뮬레이션 결과를 토대로 최종적인 가중치를 결정할 필요가 있다. 또한 선행 연구에서 살펴본 여러 지표의 사례에서와 같이 임의적인 가중치 부여 방식은 논리적으로 정당화하기 어렵기 때문에 국가기관을 대상으로 실제 평가를 진행하는 것을 목표로 하고 있는 국가기관 인권지수의 작성 과정에서는 가급적 지양해야 할 것으로 판단된다.

한편 국민권익위원회의 청렴도 평가 사례에서와 같이 지속적으로 지표별 가중치를 조정할 필요가 있다. 학계와 관련 전문가, 평가대상기관 감사담당관 등의 의견을 토대로 산정된 가중치는 2009년에 내부 청렴도 설문이 조정되고 적발 내역이 청렴도에 반영되면서 일부 수정되었다. 또한 2010년에는 전문가들의 의견을 수렴하여 내부 가중치를 축소하였고, 외부 청렴도 항목 중 유사한 항목을 요인분석을 통하여 22개에서 19개로 축소하였다(국민권익위원회 2011b). 인권과 관련된 국가기관들의 정책 환경도 지속적으로 변화할 것으로 예상된다. 따라서 지표의 가중치도 연도별로 누적되는 결과 값 및 평가 방식의 변화를 고려하여 지속적으로 조정할 필요가 있다.

V. 국가기관 인권지수의 조건 및 활용방안

주지하다시피, 특정한 목적으로 국가기관을 평가하는 것은 그 필요성에도 불구하고 평가의 결과가 가진 사회적 파급성으로 인하여 조직적 저항을 불러일으킬 수 있다. 평가 결과의 공개와 그 결과에 대한 책무성 문제는 관료사회와 조직에 있어서 대단히 민감성을 가진 것이기 때문이다. 또한, 불가피하게 존재할 수밖에 없는 부처 간 권력 비대칭 문제는 국가인권기구의 실현가능성에 대한 의문을 제기하게 만들 수도 있다. 나아가 국가의 리더십과 이 리더십이 인권을 어떻게 바라보느냐 하는 점은, 국가인권지수의 확정과 책무성 부과 그리고 평가의 범위, 책임소재의 명료화 등의 주요 이슈들에 영향을 미칠 수 있는 결정적인 조건이 된다. 구체적인 활용방안 및 의의를 제시하기 우선 국가기관 인권지수의 실현을 위한 법적, 정치적 조건에 대해 간략히 언급하고자 한다.

법제화와 적절한 예산편성이 필요하다. 국가기관 인권지수에 관한 최초의 아이디어가 법률안의 형태로 정치권에서 제시되었음은 이미 널리 알려져 있다. 이러한 정치적 환경의 변화는 국가기관 인권지수의 이념과 내용이 무엇이 되어야하는지에 관한 토론을 즉각적으로 촉발시켰고, 이러한 토론의 결과물의 하나로써 본 보고서가 작성될 수 있었다. 정치권이 선구적으로 인권지수의 필요성에 주목했다는 점은 고무적인 것이며, 향후 국가기관 인권지수의 실현을 위해서 정치권이 어떠한 역할을 해야 하는지에 대한 하나의 방향을 제시하고 있다. 국가인권지수를 뒷받침하는 법제화는 인권지수 실현을 위한 중요한 조건이 된다. 별도의 법률을 만드는 방안과 『국가인권위원회법』을 개정하여 국가기관 인권지수 평가에 필요한 최소한의 권한을 국가인권위원회에 부여하는 방안 가운데 어떤 방안을 선택하는가의 문제는 크게 중요하지 않다. 다만 적절한 법제화가 이루어져서, 주무 부처가 될 국가인권위원회에 최소한의 권한을 부여하지 않는다면, 앞서 지적한 인권지수의 민감성, 각 부처 간의 권력 비대칭 문제 등의 이유로 국가기관 인권지수가 실현되지 못할 가능성이 크다. 그러나 이러한 법제화에 앞서 국가기관 인권지수의 필요성에 대한 공감대를 이끌어 내는 것이 중요하다.

부처별 인권영역 구획에 관한 해당 부처의 협조와 동의가 선행되어야 한다. 국가기관 인권지수의 필요성 및 중요성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 과정에서 우선적으로 이루어져야 할 작업은 부처별 인권영역 구획에 관해서 각 해당 부처들로부터 협조와 동의를 이끌어내는 것이다. 즉, 본 보고서가 제안하는 부처별 인권영역에 대한 정당화 과정이 필요하다는 것인데, 각 부처로부터의 자발적인 동의와 협력을 이끌어 내는 것이 하나의 출발점이 될 수 있을 것이다. 나아가 부처별 인권영역에 대한 해당 전문가와 시민단체의 검증 과정 역시 필요하다. 이러한 토론과 협의의 과정을 통한 인권영역의 최종적 확정에는 국가기관 인권지수의 당위성을 제고하고 부처의 구체적 인권영역에 대한 책무성을 높이는데 크게 기여하게 될 것이다. 토론과 협의의 과정을 거친 후 부처별 핵심영역(이견이 없는)과 협조영역(영역확정에 논란과 이의가 있는) 그리고 보류영역 등으로 구분하여 인권지수를 세련화하고, 정당한 평가 영역을 확정하는 것도 영역 정당화와 이에 대한 평가의 당위성을 확보하는 하나의 방법론이 될 수 있을 것이다.

국가기관 인권지수의 구성을 위한 본 연구는 다음과 같은 여러 차원에서 중요한 정책적, 학문적 기여를 할 것으로 보이며, 또한 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

국가기관 인권지수 구축은 인권가치의 확산에 기여할 수 있다. 정부 내 제 기관에 형성된 인권감수성은 자연스럽게 기업과 일반 국민에게까지 확산되어, 궁극적으로는 정부, 기업, 시민사회가 인권 감수성 제고를 위한 각각의 책임성을 갖고 상호 견제, 경쟁, 더 나아가 협력하는 인권 거버넌스(Human Rights Governance)를 구축할 수 있다. 특별히 인권 거버넌스를 통해 인권지수의 지속적인 모니터링이 보다 용이하게 이루어지며, 정부는 그 결과에 기초하여 인권 환경개선을 위해 구체적인 정책 결정과 집행을 담당할 것이다. 대통령의 권한이 막강한 한국 정부의 경우, 대통령의 인권감수성 제고도 매우 중요한 차원이다. 인권지수 측정을 통한 정부부처에 대한 인권지표 개선 노력을 모니터링 함으로써 그 결과를 최고 통치권자인 대통령에게 보고될 때, 이것은 정부는 물론 대통령 자신에게도 큰 정책적 도전과제가 될 것이다.

국가기관 인권지수 구축과 모니터링을 통해 인권거버넌스를 위한 조직개편을 단행할 정당한 근거를 확보하게 된다. 인권은 거의 사회 전 영역을 커버할 정도로 광범위한 개념이며, 다양한 요소들로 구성되어 있다. 앞서 살펴 본 것처럼 정부부처별 인권 관리지표를 구축하는 과정에서 인권 직접국가기관과 간접기관으로 분류하였다. 지금까지 정책결정자 혹은 정책 엘리트들은 1세대 권리개념(시민·정치적 권리)에 토대를 둔 인권에 대한 이해방식을 발전시켜왔다. 그러나 점차 2세대 권리 개념인 사회권에 초점을 맞춘 이해방식이 설득력을 얻고 있으며, 점차 국제사회를 중심으로 확산되고 있는 추세이다. 본 연구가 제안하는 국가기관 인권지수가 국가인권정책의 하나로 활용될 수 있다면, 인권에 대한 이해방식이 정부부처를 중심으로 넓어지게 될 것이며, 인권 직접국가기관의 범위도 점차 넓어지는 긍정적인 결과가 도출될 것이다. 많은 정부 부처들이 사회권을 이상(理想)적인 목표 혹은 프로그램으로서의 접근이 아닌 반드시 구현해야 할 의무로서 바라보게 될 것이며, 사회 구성원 개인 모두가 누려야 할 권리로 받아들임과 동시에, 관련된 문제를 해결하기 위해 적극적으로 노력하게 될 것이다.

국가기관 인권지수는 국가에 대한 기존의 편협한 사고를 전환시킬 수 있는 좋은 계기를 제공할 것이다. 국가기관 인권지수를 측정하여 주요 정책의 하나로 삼는 것은 이미 “국가는 더 이상 인권을 침해하는 대상이 아니다”라는 것을 선언하는 것과 같다. 정부 스스로 인권보호와 보장을 위해 적극적으로 나서고 있음을 상징적으로 보여줄 수 있는 것이다. 따라서 본 프로젝트는 그 동안 정부와 일정정도 거리를 두고자 했거나 때로는 적대적이기까지 했던 시민사회단체로 하여금 정부와의 파트너십을 적극적으로 모색하여 정부를 설득하고 협력하는 관계를 추구할 수 있는 계기를 제공하게 될 것이다.

국가기관 인권지수를 활용하기 위한 전략적 접근을 고려할 필요가 있다. 인권의 사회화가 국가기관 모두에게 기대 수준이상으로 이루어진 것은 결코 아닌 것이 현실이다. 국가기관별 인권인지도와 인권의식은 다양한 변이가 있다. 인권을 단순히 미사여구로 활용하는 부처가 있는가 하면, 인권 보호와 보장을 정책 결정과 집행에 매우 중요한 잣대로 여기는 부처 역시 존재한다. 이런 다양한 변이의 환경을 고려할 때, 획일화된 방법으로 인권신장을 위한 시도를 하는 것은 지혜로운 자세가 아닐 것이다. 국가인권위원회가 국가기관 인권지수 구축을 추진하고자 할 때 분명 다양한 반응과 저항을 마주할 것이 분명하다. 이런 경우에는 보다 전략적이고 유연한 자세로, 여러 정부부처들로부터의 저항을 최소화하고, 광범위한 동의를 끌어내는 방식으로 국가인권지수를 활용할 필요가 있다. 우선, 인권 직접기관을 우선적인 국가기관 인권지수 측정 대상으로 삼는 방안이 있을 수 있다. 왜냐하면 이 기관들은 상대적으로 인권감수성이

높으며, 인권을 정책 결정과 집행과정에 이미 깊게 개입해 있고, 이러한 인권정책을 세련화하고자 하는 강한 열망을 갖고 있기 때문이다. 두 번째는, 인권관리지표의 개선 정도 (즉, 결과)를 측정하는 -다소 논쟁적일 수 있는- 단계를 생략하고, 주관적 지수 그리고 객관적 관리지수에 대한 각 부처의 개선 노력만을 평가하여, 통합 국가인권지수를 구성하는 방식이다. 국가인권지수를 크게 네 가지 축으로 이해한다고 했을 때 (즉, 내부자평가, 외부자평가, 관리지표 개선을 위한 정책적 노력, 그리고 이에 따른 관리지표의 개선), 가장 논쟁적일 수밖에 없는 마지막 단계를 제외하는 것이다. 세 번째 방식은, 이러한 네 가지 차원을 유지하되, 관리지표의 경우 일반성 수준 혹은 적용범위가 넓은 “핵심지표”를 만들 대상으로 하여 통합 국가인권지수를 구성하는 방법이다. 즉, 현재 각 부처별로 7~18개로 할당되어 있는 지표들을 5개 전후로 줄여서, 각 부처의 부담을 비교적 줄여주는 방법이다. 마지막 방안은 인권 직접기관을 포함하여 관리지표에 대한 강한 제도적 저항이 있는 경우, 또한 객관적 지수구성과 실현을 위한 범정부적 혹은 국민적 공감대 구성을 위한 더 많은 시간이 요청되는 경우, 공통적인 주관적 설문조사로 구성되는 주관적 지수만을 가지고 정부의 인권감수성을 평가할 수도 있다. 현재, 주관적 지수를 핵으로 하는 국민권익위원회의 청렴지수가 일정한 공감대를 얻어 정부의 주요 정책으로 자리 잡고 있음을 기억할 필요가 있다.

보다 큰 차원에서 바라볼 때, 국가기관 인권지수 프로젝트는 한국을 인권선진국으로 변모시킬 잠재성을 가지고 있다. 아시아 지역을 중심으로 여러 국가들이 롤 모델로 삼고 싶은 제1순위 국가로 한국을 꼽게 될 가능성도 높다. 한국은 그동안 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가, 원조 수혜국에서 공여국으로 변신하여 DAC회원이 된 첫 번째 국가로 한국의 이미지 개선을 위해 노력했다. 그러나 세계사회의 구성원들이 보기에 가장 매력 있고 닮고 싶은 국가는 아마도 산업화, 민주화, 그리고 세계화의 변화 속에서 마주하는 복합위기를 가장 주체적으로 해결할 수 있는 능력을 갖춘 국가일 것이며, 그것은 바로 인권을 최우선시 하는 국가일 것이다. 세계 최초로 모색되고 있는 “국가 인권지수”의 궁극적 목표중의 하나가 바로 여기에 있다.

국가인권지수의 전략을 제시하는 본 연구는 인권에 대한 —법적, 사회과학적— 학문적 연구에 의미 있는 기여를 할 수 있다. 따라서 본 연구의 의의와 활용 가능성을 단순히 정책적인 차원으로 한정짓는 것은 인권지수가 가진 영향력을 여타 학문적 영역으로 확산시킬 수 있는 가능성을 제한시키는 오류를 범하는 것이다. 인권지수에 관한 연구는 이미 국제학계에서 지난 30여 년 간 중요한 학문적 주제로 다루어져 왔고, 현재도 그 논쟁은 진행 중이다. 특히, 일국적 인권지수의 가능성과 역할에 대해서는 그 논쟁이 가속화될 전망이다. 비단 인권지수 자체에 관한 학문적 논쟁을 넘어서서, 국가기관 인권지수에 관한 토론은 인권신장 및 개선에 관한 조건을 탐색하는 학문적 논의에도 영향을 줄 것으로 본다. “인권이 어떤 요인 및 조건에 의해 개선되는가?” 라는 질문은 “인권의 사회과학”에서 정수를 이루는 연구주제이며, 그간 많은 연구가 진행되어 왔다. 그러나 국가 및 그 국가의 국가기관이 인권의 개선에 어떤 영향력을 행사하는가에 대한 본격적인 토론은 아직 이루어지지 못했다. 본 연구를 계기로 국가기관 인권지수가 현실화되어, 국가기관이 인권보장을 위한 진일보한 노력을 경주할 수 있다면, 인권 개선을 위한 국가의 역할에 관한 학문적 논쟁이 본격화될 수 있을 것으로 판단된다.

(참고문헌)

- Center for Systemic Peace, 2009. *Global Report 2009 Conflict, Governance, and State Fragility*
- Cingranelli, David L. and David L. Richards. 2010. The Cingranelli-Richards(CIRI) Human Rights Dataset
- Cingranelli, David L. and Thomas E. Pasquarello. 1985. "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries." *American Journal of Political Science* 29:539-63.
- Donnelly, Jack. and Rhoda E. Howard. 1988. "Assessing National Human Rights Performance: A Theoretical Framework." *Human Rights Quarterly* 10: 214-48.
- Donnelly, Jack. 2003. *Universal Human Rights in Theory and Practice* Cornell University Press.
- Freedom House. 2010. *Freedom in the World 2010*.
- Freeman, Michael. 2005. *Human right:An Interdisciplinary Approach* 『인권: 이론과 실천』 김철효 역. 아르케.
- Gastil, Raymond D. 1981. *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*. Greenwood Press.
- Gupta, Dipak K., Alberta J. Jongmon and Alex P. Schmid. 1994. "Creating a Composite Index for Assessing Country Performance in the Field of Human Rights: Proposal for a New Methodology." *Human Rights Quarterly* 16: 131-62.
- Hass, Michael. 1994. *Improving Human Rights*. London. Praeger.
- Hertel, Shareen, Lyle Scruggs, and Patrick Heidkamp. 2007. "Human Rights and Public Opinion: From Attitudes to Action," Unpublished manuscript.
- Hibbes, Douglas A., Jr. 1973. *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*. New York: Wiley.
- Hicks, Norman and Paul Streeten, 1979, "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick", *World Development* Vol. 7, pp. 567-580
- Institute for economics & Peace, 2011, *GLOBAL PEACE INDEX 2011 METHODOLOGY, RESULTS & FINDINGS*
- Nickel, J. W. (2007). *Making Sense of Human Rights*, Wiley-Blackwell.
- Humana, Charles. 1992. *World Human Rights Guide*. New York. Oxford University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430
- Koo, Jeong-Woo. 2007. "The Origins of the Public Sphere and Civil Society: Private Academies and Private Academies in Korea, 1506-1800," *Social Science History* 31: 381-409.
- Koo, Jeong-Woo and Francisco O. Ramirez. 2009. "National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Adoptions of National Human Rights Institutions, 1966-2004." *Social Forces*. 87: 197-216.
- Koo, Jeong-Woo, Suk-Ki Kong, and Chinsung Chung. Forthcoming. "Measuring National

- Human Rights: A Reflection on Korean Experiences." Paper Presented at the American Sociological Association annual meeting, Atlanta, Georgia, August.
- Landman, Todd. 2004. "Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy." *Human Rights Quarterly* 26: 906-31.
- Marshall, Monty G. and Benjamin R. Cole. 2009. *Global Report 2009: Conflict, Governance, and State Fragility*
- Morris, Morris D. 1979. *Measuring Conditions of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. New York: Pergamon.
- Nickel, J. W. (2007). *Making Sense of Human Rights*, Wiley-Blackwell.
- Poe, Steven C. and C. Neal Tate. 1994. "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis." *American Political Science Review* 88:853-872.
- Poe, Steven C., C. Neal Tate, and Linda Camp Keith. 1999. "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993." *International Studies Quarterly* 43:291-313.
- Transparency International. 2010. *Annual Report 2009*
- UNDP. 2010. *Human Development Report 2010*
- US Office of Personnel Management. 2000. *Presidential Award for Quality- Model of the 2000 Award*
- Welling, Judith V. 2008. "International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights." *Human Rights Quarterly* 30: 933-58.
- Wood, Reed M. and Mark Gibney. 2010. "The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI". *Human Rights Quarterly*, Volume 32, Number 2, May 2010, pp. 367-400
- Zahedi, Fatemeh, 1986. "The Analytic Hierarchy Process: A Survey of the Method and Its Applications", *Interfaces*, Vol. 16, No. 4 (Jul. - Aug., 1986), pp. 96-108
- 강수택, 김중섭, 백재홍. 2009. 『대학 인권지표 개발 연구』. 국가인권위원회 용역보고서
- 강신욱, 노대명, 전지현, 박수진, 2011. 『한국 사회통합지표 연구(II)』, 사회통합위원회 2011-1
- 광주광역시. 2010. "인권담당관실 2010년도 12월중 주요업무계획"
- 국민권익위원회. 2010. "2010년도 공공기관 청렴도 측정 결과"
- _____. 2011a. "2011년도 공공기관 청렴도 측정 제2차 실시계획"
- _____. 2011b. 『2010 국민권익백서』
- 국회입법조사처. 2010. "공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제". 『현안보고서』 Vol. 102
- 기획재정부, 2009. 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』.
- _____, 2010. "2010년도 공공기관 고객만족도 조사결과". 기획재정부 보도자료(2010. 12.24)
- 김동영, 김영욱, 박수선. 2010. 『한국 사회갈등의 영향평가 모형개발』. 사회통합위원회 용역 보고서
- 김윤주, 심준섭, 2007. "가중치 추출 기법의 비교: AHP, JA, Swing기법을 중심으로". 『국가정책연구』 제21권 제1호: 5-33

- 김태일, 1999. “수리적 기법에 의한 평가모형체계와 가중치 부여방식에 관한 논의”. 『한국행정학보』 제33권 제 4호(1999 겨울): 243-258
- 노대명. 2009. “사회통합의 현황과 향후 정책과제”. 『보건복지포럼』 (2009.4)
- 문진영, 김진욱, 신영전, 은수미, 홍인옥. 2008. 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』. 국가인권위원회 용역 보고서
- 서울대학교 사회발전연구소, 2009, 『노블레스 오블리주 지표개발을 위한 연구용역』 행정안전부 연구용역
- 서울대학교 통일평화연구소. 2010. 『2009 남북통합지수』
- 사회투자지원재단. 2009. 『사회투자지표 및 지수개발 연구』
- 심영희, 박병진, 김병수, 박찬운. 2009. 『인권친화적 대학문화 조성을 위한 조사연구』. 국가인권위원회 용역 보고서
- 이성우 외, 2009, 『세계평화지수 연구』 제주평화연구원 연구총서 10
- 이오, 유승현, 2010, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구: '08년 경영실적 평가제도를 중심으로』, 감사원 감사연구원
- 이찬구. 2009. “영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의”. 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호: 337~373
- 여성가족부. 2010a. 『2010년 한국의 성평등보고서』
- _____. 2010b. 『2009년 성별영향평가 종합 분석 결과보고서』
- _____. 2010c. 『성평등 정책 실현을 위한 2011년 성별영향평가 지침』
- 외교통상부. 2007. 『경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제규약 제3차 정부 보고서』
- 우윤석, 이윤식, 2006. “AHP를 이용한 통합국정평가 부문별 가중치 산정 및 피평가기관의 유형화에 관한 연구”, 『정책분석평가학회보』 제16권 제1호: 49~78
- 유일, 김재전, 조건, 소순후, 박이숙, 2005. “AHP를 이용한 제3자 물류업체 선정평가기준에 관한 연구”. 『한국정보전략학회지』, 8(1), pp.1-19
- 정근식, 서승, 정용화, 이정은. 2003. 『한국형 인권지표의 모색』. 경인문화사
- 정진성, 공석기, 구정우. 2010. 『인권으로 읽는 동아시아』. 서울대학교 출판문화원
- 한국문화관광연구원, 2009. 『다문화지표 개발 연구』 기본연구 2009-04

(부록 1) 국제법에 규정된 인권목록

번호	인권 목록	번호	인권 목록
1	차별금지	37	난민지위권
2	생명권	38	재산권
3	자유와 개인의 안보	39	의무교육권
4	노예제로부터의 보호	40	전정포로의 인간적 지위
5	고문으로부터의 보호	41	채무자 투옥금지
6	법적 개인	42	자의적 외국인추방 방지
7	법앞의 동등한 보호	43	전쟁선동금지
8	법적 구제	44	소수자문화권
9	임의적 구속, 구금, 및 추방으로부터의 보호	45	시민적 의무 불이행으로 인한 투옥 금지
10	독립적이고 공평한 재판권	46	공공서비스 접근권
11	무죄추정원칙	47	민주주의권
12	사후법으로부터의 보호	48	과학향유권
13	프라이버시 보호	49	지적재산보호
14	거주, 이전의 자유	50	국제인권보호체계 확립
15	국적보장	51	정치적 자결권
16	결혼 및 가족구성권	52	경제적 자결권
17	가족의 보호 및 지원	53	여성권
18	당사자의 동의에 의한 결혼	54	사형금지
19	결혼에서 남녀 평등권	55	아파트하이트 금지
20	사상, 양심, 종교의 자유	56	생존권
21	의견 및 표현의 자유	57	주거권
22	집회의 자유	58	건강보험권
23	결사의 자유	59	아동건강권
24	정부참여권리	60	장애인생존권
25	사회보장권	61	노인보호
26	일할권리	62	국내인권보호체계 확립
27	작업장환경권	63	사회적 약자보호
28	노동조합 참여권	64	불평등완화
29	휴식과 레저권	65	고용불평등완화
30	적절한 생활수준 향유권	66	정보권
31	교육권	67	개발권
32	문화향유권	68	조세정의
33	자기결정권	69	환경권
34	아동보호	70	환경보전권
35	먹을 권리	71	환경친화적 개발
36	건강권	72	정보권

(부록 2) 부처별 관리지표 상세 내역

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
1	기획재정부	소득분배 개선	상속세 및 증여세	1	총 국세수입 중 상속세 및 증여세 비율	불평등 완화 조세 정의	기획재정부 국세 징수 실적
		취업 취약계층 지원 강화	고용유지 지원	2	전년대비 고용 유지 지원 및 사회취약 계층 지원 예산액 증감률	노동권	기획재정부 예산 및 기금 운용계획
		인권직접 기관에 인권관련 예산 배분	복지 예산	3	전체 예산 대비 복지 예산 비율	복지권	기획재정부 (Koo et al)
		해외 인권	공적개발원조	4	GDP 대비 공적개발원조 예산액	개발권	기획재정부 예산 및 기금 운용 계획
		개발 원조 제공	수원국 중심 개발	5	유상 원조 중 비구속성 비율	개발권	지식경제부
		적정한 생활기준 확보	물가와 삶의 질	6	1,2,3분위소득증가율 대비 소비자물가 상승률	적절한 생활수준 향유권	통계청
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	7	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
2	지식경제부	중양, 지방간 경제격차 완화	지역 고용 형태	1	수도권 대비 지방 지역 일자리 수	차별금지; 일할권리	지식경제 통계포털
			시도별 종합소득세	2	수도권대비지방지역종합소득세비율	차별금지; 개발권	국세청
			지방 재정지원 확대	3	균특회계 예산 증감률	차별금지; 개발권	지식경제부 예산 및 기금 운용 계획
		기업의 사회적 책임 고양	기업의 인권 개선 노력	4	ISO 26000을 채택한 기업 수	일할권리; 여성권; 환경권; 소수자권리	
				5	Global Compact에 가입한 기업 수	일할권리; 여성권; 환경권; 소수자권리	
		대기업, 중소기업 상생협력 강화	대중소기업 상생협력현황	6	대기업과 중소기업 영업이익률 격차(%)	차별금지; 개발권	한국은행'기업경영분석', 중기중앙회 '중소기업위상지표' (e나라지표)
				7	대기업과 중소기업 근로자 임금격차(%)	차별금지; 일할권리	상동

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
		국민기초 생활보장	기초생활수급자 등에 대한 에너지 요금 할인 및 공급중단 유예	8	전기, 가스요금 감면 수혜율 증감률	적절한 생활수준 향유권	지식경제부 예산 및 기금운용계획
		해외 인권	인권에 기반한 개발	9	경제개발 파트너십에서 인권기준 고려 여부	개발권	지식경제부
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	10	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
3	농림수산식품부	농업 부분 안정화	농어업인 및 농가 취약계층 지원	1	관련업무예산액증감률(%)	일할권리; 사회적 약자 보호	농림수산식품부 예산 및 기금운용 계획
			농가 부채 규모	2	농가의 자산 대비 부채 규모	적절한 생활수준 향유권	통계청
			농업재해 방지대책	3	농어업재해보험 지원액	생명권	농림수산식품부 예산 및 기금운용 계획
	농어업인 생존권 보장	농어촌지역 상수도보급	4	농어촌지역 상수도 보급률	적절한 생활수준 향유권	환경부(e-나라지표)	
		농어촌지역 의료기관	5	농어촌인구1000명당의료기관수	건강권	보건복지부(e-나라지표)	
		농어촌지역 보육시설	6	농어촌인구1000명당보육시설수	가족의 보호 및 지원	보건복지부(e-나라지표)	
	식량권 보장	식품검사	7	식품검사 부적합률	먹을 권리	식품의약품안전청(e-나라지표)	
	인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	8	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회	
4	문화체육관광부	예능·예술인인권보호	연예인 자살	1	연예인 자살률(%)	생명권	
			문화예술인 생활 실태	2	문화예술인 4대보험 가입율(%)	사회보장권	문화체육관광부 문화예술인 실태조사
		일반시민 문화권 보장	여가 수준 및 여가 연관 산업 인프라	3	여가경쟁력지수	휴식과 레저권	통계청
				4	생활체육 지원액	문화적 생활권	국민체육진흥공단
			인터넷 중독	5	인터넷 중독률	문화적 생활권	행정안전부

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
		소외계층 문화복지 확대	소외계층 문화활동 지원	6	문화환경 조성 전체 예산 대비 관련 예산(다문화사회 문화환경 조성, 저소득층 문화활동 지원, 장애인 문화활동 지원)액 비율	소수자 문화권	문화체육관광부 예산 및 기금운용 계획안
		저작권 보호	저작권 침해 현황	7	저작권법 위반건수 증감률	지적재산 보호권	문화체육관광부
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	8	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
5	국토 해양부	지역균형발전 촉진	지역 고용 형태	1	수도권 대비 지방 지역 일자리 수 비율	차별금지; 개발권	지식경제 통계포털
			시도별 종합소득세	2	수도권 대비 지방 지역 종합소득세 비율	차별금지; 조세정의	국세청
		주거권 보장	임대주택건설 실적	3	일반 가구수 대비 공공임대주택 거주 가구 비율	거주권	문진영 외(국토해양부)
			주거비 비중	4	소득 대비 주거비 (월세+보증부월세평가액+전세평가액+자가평가액+주택설비 및 수선비+기타주거)	적절한 생활 향유권	LG경제연구원(통계청, 도시가계연보)
		취약계층 주거권 보장	비주택 거주자 현황	5	비주택 거주자 수(쪽방, 비닐하우스, 노숙인 쉼터)	적절한 생활 향유권	행정안전부(주거취약가구 현황조사'11) 보건복지부(노숙인,부랑인현황조사'11)
			강제퇴거	6	강제퇴거 가구수	거주권	문진영 외
		교통약자 이동권 보장	도서지역 해상교통 지원	7	전체 교통지원 예산 대비 관련 예산액 비율	이동권	국토해양부 예산 및 기금 운용 방안계획안
		장애인 이동권 보장	장애물 없는 생활환경 디자인 채택 현황	8	장애물 없는 생활환경 디자인 인증 기관 수	소수자 권리	국토해양부
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	9	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
6	교육 과학 기술부	학생인권 보장	아동, 청소년 미만 (건강권)	1	전체 학생 대비 아동, 청소년 미만율(%)	아동건강권	보건복지부
			청소년 자살	2	청소년 자살률(%)	생명권	통계청
		학습권 보장	대학 등록금	3	1인당 국민소득(GDP)대비 등록금 비율	교육권	OECD
			사교육 실태	4	총 가계 지출 대비 사교육비 비율	교육권	구정우
			교육 환경	5	초중고 교원 1인당 평균 학생 수	교육권	교육과학기술부(e-나라지표)
		인권교육	학생인권조례 채택	6	학생인권조례를 채택한 지역의 초,중,고 교 비율	자유와 개인의 안보; 차별 금지	
			인권 교육	7	초,중,고교 내 개설된 인권 강좌(특강) 수	인권교육권	
			인권교육	8	대학 개설 인권 강좌 수	인권교육권	국가인권위원회
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	9	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
7	보건 복지부	사회보장 및 사회복지 증대	빈곤 감소	1	재분배전 빈곤율 대비 재분배후 빈곤감소율 비율	생존권	문진영외(2008)
			국민연금	2	전체 가입대상 인구 중 국민연금 가입자 비율	사회보장권	한국보건사회연구원 기초보장연구실 보건복지정보통계실, 문진영외(2008), Koo et al. Forthcoming
			공공부조 수혜	3	빈곤인구(절대/상대) 중 공공부조급여 수혜자 비율	사회보장권	문진영외(2008)
			취약계층 생존권	4	거리노숙인, 쉼터 노숙인 숫자, 쪽방, 비닐하우스 거주자 숫자 총합	생존권	보건복지부
			주거기준 미달가구	5	최저 주거기준 미달 가구 숫자	주거권	국토해양부 주거실태조사
		건강권 보장	건강보험 본인부담률 또는 건강보험 보장률	6	본인이 직접 부담해야 하는 의료비 비율	건강보험권	보건복지가족부, 국민건강보험공단 '건강보험환자 진료비 부담 현황조사', 문진영외(2008), Koo et al

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
			건강 사각지대	7	전체 인구 중 보험료체납으로 인한 자격정지자, 이주노동자 등 비율	공공서비스 접근권	국민건강보험공단, 문진영외(2008)
			공공보건의료 시설	8	공공보건의료 시설 수	건강권	보건복지부
			영아사망	9	영아 사망(첫 돌 이전 사망)률	아동건강권	보건복지부 기획조정실 정책통계담당관
		보육정책 개선	보육비용 분담	10	보육비용의 보호자의 분담 비율	가족의 보호및지원	보건복지부 저출산고령사회정책실 보육정책과(국가통계포털KOSIS)
		소수자 복지 확대	장애인 연금	11	해당인구 대비 장애인연금수급자 비율	적절한 생활수준 향유권	보건복지부 장애인정책국 장애인연금도입TF
			장애인 시설 및 사업	12	장애인 편의시설 설치율	장애인 생존권	보건복지부 장애인정책국 장애인권익지원과(국가통계포털KOSIS)
			아동빈곤	13	아동 빈곤율	아동보호	문진영외(2008)
			아동 복지시설	14	아동복지관 및 아동전용시설 수	아동보호	보건복지부 저출산고령사회정책실 아동복지과(국가통계포털KOSIS)
			노인 빈곤	15	65세이상 노인 중 소득이 중위소득의 50%에 못 미치는 소득층	노인보호	OECD
			노인 자살	16	우리나라 인구 10만명 당 65세 이상 노인 자살자 수	노인보호	OECD
	다문화 가구 아동 학습권	17	결혼이민자 자녀의 취학률	소수자권리	여성가족부 청소년가족정책실 다문화가족과		
	인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	18	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회	
8	고용 노동부	일할 권리 보장	청년 실업	1	청년 실업률	일할권리	통계청 경제활동인구조사 Koo et al. Forthcoming
			근로빈곤 해결	2	가구주가 근로연령인 가구의 빈곤율	불평등완화	OECD(한국노동연구원'근로빈곤의 실태와 지원정책')(문진영외(2008))

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
			임금 격차	3	비정규직 노동자와 정규직 노동자의 임금격차	불평등완화	고용노동부, Koo et al. Forthcoming
			최저임금법 준수	4	최저임금법 위반 건수 대비 형사처벌 건수	불평등완화	고용노동부('투명사회를 위한 정보공개센터' 청구자료)
			고용보험 가입	5	고용보험 가입률	사회보장권	한국보건사회연구원 기초보장연구실 보건복지정보통계실(문진영외(2008))
		취약계층 고용평등 달성	사업 규모별 임금 격차	6	30~99인 소규모 사업장의 월평균임금(정액급여+초과급여)을 100으로 했을 경우, 100~299인의 사업장과 고용규모 300명이상 비교적 대형 사업장의 임금 수준	불평등완화	고용노동부 Koo et al. Forthcoming
			장애인 고용	7	장애인 취업률	장애인노동권	보건복지부 장애인정책국 장애인정책과(Koo et al. Forthcoming)
			남녀고용평등지표	8	노동참여도(임금노동자 비율), 노동보상도(시간당 임금 비율), 노동위상도(관리자 비율), 직업안정도(상용직 비율) 평균	여성노동권	고용노동부
			외국인노동자 임금체불	9	임금이 체불된 국내 외국인노동자들의 수	외국인노동권	고용노동부 (한나라당 박대해 의원 청구자료)
		근로기준의 인권친화성	노동시간	11	OECD 회원국 평균 대비 노동자의 연간 노동시간	휴식과 레저권	OECD
				12	조합원수/(임금근로자-공무원(철도,체신 등 기능직 공무원과 현업직공무원과 초,중등교원 제외)*100	노동조합참여권	고용노동부 노사정책실 노사협력정책관 노사관계법제과(문진영외(2008))
				13	공무원노조 조합원 해직 숫자	노동조합참여권	행정안전부
		노사관계의 인권친화성	노동조합 조직 현황	12	조합원수/(임금근로자-공무원(철도,체신 등 기능직 공무원과 현업직공무원과 초,중등교원 제외)*100	노동조합참여권	고용노동부 노사정책실 노사협력정책관 노사관계법제과(문진영외(2008))
			공무원 노조 징계	13	공무원노조 조합원 해직 숫자	노동조합참여권	행정안전부
		산업재해 방지	산재보험 가입	15	산재보험 가입률	사회보장권	고용노동부 고용정책실 노동시장정책관 노동시장분석과(문진영외(2008))
			산업 사망률	16	근로자 1만명 당 산재사망자 비율	작업장환경권	고용노동부 산업재해 현황
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	17	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
9	여성 가족부	양성평등 강화	남녀 평등	1	UNDP남녀평등지수(성별 기대수명, 성인문맹률, 초, 중, 고등학교 취학률, 예상소득으로 구성)	여성권	UNDP 「 Human Development Report」 (e-나라지표)
			여성 권한	2	UNDP여성권한척도(여성의식, 고위 임직원/전문직, 남녀 소득비율 등으로 구성)	여성정치권	UNDP 「 Human Development Report」 (e-나라지표)
		성폭력 및 가정폭력 완화	성희롱/폭력피해자 지원	3	성폭력 관련 서비스 인식 정도	여성권	여성가족부 권익증진국 권익지원과
		가족제도 강화	미혼모 학업 중도탈락률	4	학업을 중단한 미혼모 비율	가족보호	교육과학기술부 미혼모 실태 조사 (대구가톨릭대 제석봉 교수팀)
			출산율(합계출산율)	5	한 여자가 가임기간(15세~49세)동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수	가족보호	사회통계국 인구동향과
			탄력적 근무 지원제	6	탄력적 근무 지원제도 도입비율	가족보호	여성가족부 청소년가족정책실 가족정책과 (국가통계포털KOSIS)
		다문화주의 고착	한국사회 적응교육 만족도	7	결혼이민자의 한국사회 적응교육의 도움받은 정도	소수자문화권	여성가족부 청소년가족정책실 다문화가족과(국가통계포털KOSIS)
			결혼이민자 사회보험	8	결혼이민자의 사회보험가입비율	외국인사회보장	여성가족부 청소년가족정책실 다문화가족과(국가통계포털KOSIS)
			결혼이민자 자녀 학습권	9	결혼이민자 자녀의 초중고 미취학율	외국인 교육권	교육과학기술부 「국제결혼가정 자녀 시도별 학교급별 현황」 (한나라당 원희목 국회의원)
		청소년 인권보장	청소년 범죄 예방	10	소년사범(법률을 위반하여 수사기관에 입건된 만 19세 미만인 자)의 수	아동보호	대검찰청 (검찰통계시스템)
			청소년 자살 숫자	11	만 19세 이하 고의적 자해(자살)로 인한 인구 10만명 당 사망률	아동보호	사회통계국 인구동향과
			청소년 성폭력 방지	12	청소년 성폭력 사건 피해자 수	아동보호	경찰청 (민주당 문학진 의원)
		취약여성 인권보장	탈북여성 노동권	13	탈북여성 취업률	여성노동권	통일부
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	14	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
10	행정 안전부	공무원 인권 보장	공공부문 비정규직	1	공공부문 비정규직 비율	평등권	행안부 연보
			다문화 지방공무원 임용	2	전체 공무원수 대비 외국인 지방공무원 (일반직 특별임용) 비율(%)	외국인노동권	http://news.hankooki.com/lpage/society/200910/h2009102202445121950.htm
			간부급 여성 비율	3	5급 이상 여성 비율	여성노동권	행안부 연보
			공공부문 장애인 고용	4	중앙행정기관 장애인 고용율	장애인노동권	행안부 연보
			직장 내 복지	5	여성공무원의 출산휴가 이용률	휴식과 레저권	행정안전부 지방자치단체 여성공무원 통계(한국보건사회연구원 저 출산고령사회연구센터)
		경찰 및 전의경 인권 보장	전의경 가혹행위 방지	6	전의경부대 가혹행위 신고 및 적발건수	자유와 개인의 안보	경찰청(조승수 의원 제출자료)
		시민적 자유 보장	집회 시위의 자유 보장 수준	7	집회/시위자 중 부상자 비율	집회와 시위의 자유	경찰통계연보
			집회 금지	8	집회 금지율	집회와 시위의 자유	경찰통계연보
			공무원 집회 및 결사의 자유	9	교사 및 공무원 집회/결사의 자유 허용 정도	집회와 결사의 자유	경찰통계연보
			공무원단체 가입현황	10	공무원단체 가입률	노동조합참여권	행안부 연보
		복지 공무원 확대	복지전담 공무원 인력	11	복지분야 공무원 1명이 담당하는 주민 수	공공서비스 접근권	보건복지부 통계연보
		개인정보보호 및 격차해소	장애인 웹 접근성	12	공공기관 홈페이지 장애인 웹 접근성 수준평가 평균값	장애인 정보권	한국장애인인권포럼 웹 접근성 사용자 평가 보고서, 정보통신부 2007년 접근성 실태조사
		정보권 보장	공공기관 정보공개	13	중앙부처 정보 비공개율	공공서비스 접근권	행정안전부 정보공개 연차보고서, 행정안전부 해명자료
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	14	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
11	외교통상부	재외국민 생존권 보장	해외재난 사건·사고 수	1	재외국민 사건·사고 수	생명권	외교통상부
		북한 인권 보호	재중 탈북자 보호	2	강제송환 재중 탈북자 인원수	자유와 개인의 안보	USCRI(미국 난민이민위원회) World Refugee Survey
			재중 북한여성 보호	3	중국 남성과 결혼한 북한 여성 및 자녀에 대한 지원 액수	자유와 개인의 안보	외교통상부
		국제 인권 보호	우리나라의 PKO 참여현황	4	우리나라의 PKO 파견 인원수	국제인권보호체계	외교통상부 PKO 참여현황(e-나라지표)
			재건 지원사업 참여	5	재건 지원사업 참여 금액	개발권	외교통상부
		UN 인권기구 참여 확대	UN 인권기구 참여현황	6	유보한 인권조약의 수	국제인권보호체계	국가인권위원회 주요 국제인권협약 가입 현황
		인권에 기반한 개발	ODA	7	GNI대비 및 1인당 ODA	개발권	OECD 「International Development Statistics Online DB」 (e-나라지표)
			개도국 무상 원조	8	양자원조 중 무상원조 비율	개발권	KOICA 공적개발원조 실적
			거버넌스, 인권기준 고려	9	참여적 개발 및 거버넌스(participatory development/good governance) 관련 지원 내역	개발권	OECD DAC
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	10	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
12	통일부	북한이탈주민 인권보호	북한이탈주민 정착 지원	1	북한이탈주민 정착 장려금 수혜율	적절한 생활수준 향유권	북한이탈주민학회 연구자료(서울시 북부하나센터 김선화 부장)
		북한이탈주민 시설 및 보호 지원	2	하나원 평균 합동심문 기간		통일부	
		북한이탈주민 고용 지원	3	북한이탈주민 경제활동 참가율	일할권리	고용노동부 고용정책실 고용서비스정책과	
		북한이탈주민 생활수준	4	평균임금 대비 탈북자들의 월평균 근로소득	불평등완화	통일부	
		납북자 및 국군포로 인권보호	납북자 및 국군포로 송환	5	송환 납북자 및 국군포로 인원수	사상, 양심의 자유	통일부
		남한 장기수 인권보호	비전향장기수 및 강제전향장기수 복송	6	복송 비전향장기수 및 강제전향장기수 인원수	사상, 양심의 자유	통일부

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처	
		인도적 대북지원 확대	인도적 남북회담 개최	7	인도적 남북회담 개최 횟수	사상, 양심의 자유	통일부 회담1과	
			인도적 대북 지원	8	정부차원 인도적 대북지원 액수 (당국차원, 민간단체를 통한 지원, 국제기구를 통한 지원, 식량차관)	생존권	통일부	
		남북 긴장 완화	남북군사회담 개최	9	남북군사회담 숫자			국방부정책기획관실 북한정책과 (2차 e-나라지표)
			남북군사회담 합의	10	남북군사회담 합의서 숫자			국방부정책기획관실 북한정책과 (2차 e-나라지표)
		남북간 이동권 보장	이산가족 상봉 현황	11	이산가족 상봉 인원수	거주, 이전의 자유	통일부	
		이전의 자유 보장	북한 방문자 현황	12	북한 방문자 숫자	거주, 이전의 자유	통일부	
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용률	13	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회	
13	국방부	군대인권보호	자살자 수	1	인구 10만명 당 20~29세 자살자 숫자	생명권	국방부 병영정책과	
			실종 및 군무이탈	2	실종, 군무이탈자 숫자	자유와 개인의 안보	새사회연구원	
			군대 폭력	3	군대폭력사건 숫자 (성폭력 포함)	자유와 개인의 안보	새사회연구원	
			병영생활 만족도	4	병영생활 만족도 여론조사	자유와 개인의 안보	국방부	
			인권교육	5	인권교육 실시 정도	인권교육	국방부	
		양심적병역거부자의 양심의 자유 보장	대체 복무 허용	6	대체복무허용 계획안	사상, 양심의 자유	국방부	
		해외인권신장	국제평화협력	7	UN PKO 파병 숫자	국제인권보호체계 확립	외교통상부	
		인권관련 정책수용	인권위 권고 수용률	8	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회	

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
14	법무부	피의자인권 보호	즉결심판 청구	1	즉결심판 비율	법앞의 동등한 보호	법무부
			구속수사 현황	2	구속영장 기각비율	법앞의 동등한 보호	법무부
		교정시설 수용자 인권 보호	교정시설 폭력방지	3	교정시설 폭력사건 숫자	자유와 개인의 안보	법무부
			수용자 기본권 보장	4	운동, 집견, 집필, 서신수수 등 허용정도	자유와 개인의 안보	법무부
			교정시설 규율 및 징벌의 인권친화성	5	규율 및 징벌의 인권친화성	자유와 개인의 안보	법무부
			수형자 사회복귀지원	6	수형자 취업률	일할권리	법무부
		국가보안법 선별적용	국가보안법 기소자 현황	7	국가보안법 기소자 숫자	사상, 양심의 자유; 의견및 표현의자유	대검찰청 공안부
		인권교육 강화	인권 교육 수준	8	법집행자 인권교육 실시 정도	인권교육	법무부
			사법계 내 인권 교육의 보편화	9	사법연수원의 공익/인권법 관련 강좌 비율	공정한 재판권	법무부, 인권위
		법률구조	법률구조 활용	10	법률구조인구 비율	법적구제	법무부 인권구조과
			국가배상청구인용	11	국가배상처리율	법적구제	법무부 (e-나라지표)
		외국인 인권 보호	국적취득	12	외국인국적취득 비율	국적보장	법무부 출입국외국인 정책통계연보
			난민 인정	13	난민지위 인정 비율	난민지위권	법무부 출입국외국인 정책통계연보
			외국인 강제 퇴거	14	외국인 강제퇴거 숫자/비율	외국인 생존권	출입국관리소
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용	15	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처
15	환경부	환경지표 개선	한국형 환경지표	1	국가환경종합계획 달성지표	환경권	환경부 (사회권 3차 정부 보고서)
			국제 환경지표	2	환경지속가능지수(ESI), 환경성과지수(EPI), 환경취약지수(EVI) 평균 랭킹	환경권	에일대 환경법정책연구센터 (ESI, EPI), 유엔환경계획(UNEP) (2차: e-나라지표)
		환경보전(대기소음, 오염 등)	대기오염	3	대기오염도	환경보전권	환경부 『대기환경연보』 (e-나라지표)
			소음	4	소음도	환경보전권	환경부 『환경통계연감』 e-나라지표
			토양오염	5	토양오염도 기준초과비율	환경보전권	환경부 『토양측정망 및 토양오염 실태조사』 (e-나라지표)
		수질보전	수질	6	수질측정치	환경보전권	BOD, COD평균치
			상수도 보급	7	상수도 보급율	환경보전권	환경부 상수도 통계
			하수도 보급	8	하수도 보급율	환경보전권	환경부 하수도 통계
		환경 친화적 개발 유도	기업과 환경	9	환경기준 위반 기업 숫자	환경친화적개발	환경부
		폐기물 안전관리 강화	폐기물 관리	10	생활 쓰레기 재활용률	환경보전권	환경부 환경종합정보서비스
				11	사업장 폐기물 재활용율	환경보전권	환경부 환경종합정보서비스
		지구환경보전	온실가스 배출	12	국내온실가스 증가율	환경권	국가온실가스배출통계(e-나라지표)
		환경관련 교육	환경 교육	13	환경관련 교육현황	교육권	e-나라지표
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용	14	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회
16	방송통신위원회	표현의 자유 보장	언론자유 지수	1	세계언론자유지수	의견,표현의 자유	Freedom House
			인터넷상 표현의 자유	2	방송통신심의위원회에 상정된 인터넷 게시물 삭제 요청 건수 대비 삭제 결정 건수 비율	의견,표현의 자유	방통위
		공영방송 강화	공익 프로그램 운영	3	공익 프로그램 비율	소수자문화권	방통위
			공익 광고 운영	4	공익 광고 비율	소수자문화권	방통위

구분	부처명	인권관련 주요 업무	지표명	순번	지표 내용	인권영역	출처		
		통신자료 보호	프라이버시 침해	5	통신비밀보호법에 의한 (군수사기관에 의한) 통신사실 확인자료 제공 숫자	프라이버시보호	경찰청		
			프라이버시 침해	6	통신비밀보호법에 의한 (군수사기관에 의한) 감청숫자	프라이버시보호	경찰청		
			개인 정보권 침해	7	개인정보침해건수	정보권	한국인터넷진흥원 (e-나라지표)		
		방송통신 접근권 확대	정보격차	8	정보격차지수	정보권; 불평등완화	한국정보화진흥원 (e-나라지표)		
		소외계층 및 장애인 방송 접근권 확대	저소득층 방송, 통신요금	9	저소득층 방송, 통신요금 면제/감면 정도 (스마트폰 포함)	사회적약자보호	방통위		
			장애인 자막	10	자막, 수화통역, 화면해설 방송 비율	사회적약자보호	방통위		
		인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용	11	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회		
		17	중앙선거관리위원회	국민의 참정권 보장	선거제도 개선	1	선거제도 관련 공청회, 토론회 개최숫자	정치적참여권	선관위
					정치참여율	2	대선, 총선, 및 지방선거 평균 투표율	정치적참여권	선관위
					여성 정치참여	3	대선, 총선, 및 지방선거에서 공천된 여성 후보자 숫자	정치적참여권	통계청 『경제활동인구조사』
					재외국민 투표	4	재외국민투표율	정치적참여권	선관위
투표 참여율 제고	장애인 유권자 지원			5	장애인유권자 편의 제공 정도	정치적참여권	선관위		
	선거제도 교육			6	선거제도 교육과정 운영 정도	민주주의	선관위		
	새내기 유권자 교육			7	새내기 유권자 교육실지 정도	민주주의	선관위		
부정선거 예방	불법기부행위 근절			8	기부행위위반사례 신고포상금 집행실적	민주주의	선관위		
인권관련 정책수용 유도	인권위 권고 수용			9	관련 부처가 인권위 권고안을 수용하는 비율	국내인권 보호체계 확립	국가인권위원회		