

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000440-01

2012년도 인권상황실태조사
연구 용 역 보 고 서

국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000440-01

2012년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

2012년도 국가인권위원회 인권상황실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2012. 12.

연 구 기 관 : 한국여성정책연구원

연 구 책 임 자 : 김 태 흥 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

공 동 연 구 자 : 윤 덕 경 (한국여성정책연구원 연구위원)

김 영 택 (한국여성정책연구원 연구위원)

주 재 선 (한국여성정책연구원 연구위원)

배 호 중 (한국여성정책연구원 연구위원)

김 기 곤 (광주발전연구원 부연구위원)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적 및 필요성	3
2. 연구내용과 방법	4
3. 국내외 연구동향	7
II. 인권 개념과 인권지표 구축방법	17
1. 인권개념과 인권지수	19
가. 정량적 인권분석 개요	19
나. 인권의 개념	22
2. 인권의 지표구축단계와 데이터	32
가. 지표화 단계와 작업내용	32
나. 인권 관련 정보와 자료	34
III. 주요 인권지수의 지표체계와 산정방법	37
1. 인권지수의 개발 현황	39
2. 국내외 인권지수의 비교 분석	43
가. 국제 인권지수	43
나. 개별 국가 및 지역 인권지수	76
다. 국내 인권지수	80
IV. 인권지표체계 구축과 방법론 개발	89
1. 지수의 유형과 개발과정	91
가. 지수의 정의와 유형	91
나. 지수개발 과정	91
2. 인권지수의 지표체계와 산정방법	96

가. 인권지수의 영역	96
나. 인권지수의 지표	100
다. 인권지수의 산정방법	108
V. 우리나라 인권 현황과 인권지표 개발	115
1. 시민·정치적 권리 현황과 지표	117
가. 생명권 현황 및 지표	117
나. 신체의 자유 현황과 지표	123
다. 공정한 재판을 보호받을 권리	133
라. 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리	140
마. 이동의 자유 현황과 지표	146
바. 사상, 양심 및 종교의 자유 현황과 지표	150
사. 의견 및 표현의 자유 현황과 지표	170
아. 평화적 집회 및 결사의 자유 현황과 지표	189
자. 참정권 현황과 지표	195
2. 경제·사회·문화적 권리 현황과 지표	200
가. 사회보장에 관한 권리	200
나. 노동권 현황과 지표	221
다. 건강권 현황과 지표	241
라. 주거권 현황과 지표	252
마. 교육권 현황과 지표	259
3. 소외계층 권리 현황과 지표	263
가. 여성 인권 관련 현황과 지표	263
나. 아동·청소년 인권 관련 현황과 지표	281
다. 노인 인권 관련 현황과 지표	305
라. 장애인 인권 관련 현황과 지표	321
마. 소수자(난민, 북한이탈주민, 외국인) 인권 관련 현황과 지표	338
4. 우리나라 인권지표 풀	347

Ⅵ. 연구 요약 및 인권지수개발관련 제안	357
1. 지수 측정기준 및 산정방법 제안	359
2. 인권지수의 지표체계 제안	361
3. 인권지수의 지표	364
4. 인권지수의 산정방법	365
■ 참고문헌	367
■ 부 록	377

표 목 차

<표 I-1> 주요 인권지수 및 지표관련 연구의 지표현황	9
<표 II-1> 자유권을 통한 사회권의 간접적 보호	26
<표 II-2> 니켈의 세계인권선언에 규정된 권리	26
<표 II-3> 세계인권선언의 인권유형	28
<표 II-4> J. W. Nickel의 인권분류	30
<표 III-1> 참정권과 정치적 자유 측정 현황(1950~1984)	40
<표 III-2> C. Humana의 자유권 분류와 지표 현황	43
<표 III-3> C. Humana 지수와 우리나라 인권평가	46
<표 III-4> 인권 지표 내용과 선정방법-CIRI	50
<표 III-5> 참정권 체크리스트	52
<표 III-6> 시민, 자유권 체크리스트	53
<표 III-7> 프리덤하우스 점수부여 방식 및 자유권 평가	55
<표 III-8> 정치적 자유 지표의 영역과 세부 권리	56
<표 III-9> 굽타(D. K. Gupta)의 인권분류와 지표 현황	60
<표 III-10> 도넬리와 하워드의 인권지표	62
<표 III-11> 경제사회권 이행 지수의 인권지표	66
<표 III-12> 서남아시아 인권지수 지표와 순위	77
<표 III-13> 한국의 시민·참정권 지표	81
<표 III-14> 한국의 경제·사회권 지표	83
<표 III-15> 문진영 외의 사회권 지표 구성	85
<표 IV-1> 주요 지표의 표준화 방법	94
<표 IV-2> 주요 인권지수 지표체계의 영역	97
<표 IV-3> 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)	99
<표 IV-4> 인권측정의 분석틀: 원칙, 실제 그리고 정책	102
<표 V-1> 생명권 관련 국내 및 국외 법과 국외 협약	119
<표 V-2> 생명권 관련 인권 지표 제안	122

<표 V-3> 신체의 자유 관련 국제규약 및 국내법	125
<표 V-4> 신체의 자유 관련 인권 지표 제안	132
<표 V-5> 공정한 재판을 받을 권리 관련 국제규약 및 국내법	134
<표 V-6> 공정한 재판을 보호받을 권리 관련 인권 지표 제안	140
<표 V-7> 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 관련 국제규약 및 국내법	142
<표 V-8> 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 관련 인권 지표 제안	145
<표 V-9> 이동의 자유 관련 국제협약 및 국내법	146
<표 V-10> 이동의 자유 관련 인권 지표 제안	150
<표 V-11> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 국내외 규약	151
<표 V-12> 차별 진정사건 사유별 처리현황	154
<표 V-13> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 제1기 인권NAP 핵심 추진과제와 평가 ..	156
<표 V-14> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 제2기 인권NAP 핵심 추진과제	156
<표 V-15> 국가보안법으로 인한 기소 및 구속자 수	162
<표 V-16> 인권지수 개발을 위한 기초 연구 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표 ..	165
<표 V-17> 청소년인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표	166
<표 V-18> 대학 인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표	166
<표 V-19> 아동권리지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표	167
<표 V-20> 광주 인권 지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표	168
<표 V-21> 한국의 시민·정치권 지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표 ..	168
<표 V-22> 국제인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표	169
<표 V-23> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 인권 지표 제안	170
<표 V-24> 표현의 자유 관련 국내외 규약	172
<표 V-25> 의견 및 표현의 자유 관련 제1기 인권NAP의 핵심 추진과제와 평가 ..	174
<표 V-26> 의견 및 표현의 자유 관련 제2기 인권NAP의 핵심 추진과제	175
<표 V-27> 언론자유지수 설문지 영역 구성 및 질문개수	176
<표 V-28> 언론자유지수의 한국순위	178
<표 V-29> 연도별 심의 및 시정요구 현황	181
<표 V-30> 2011년 위반내용별 심의건수 및 시정요구 현황	181
<표 V-31> 인권지수 개발을 위한 기초 연구 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표 ..	185

<표 V-32> 청소년인권지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표	186
<표 V-33> 대학 인권지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표	186
<표 V-34> 아동권리지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표	187
<표 V-35> Humana의 시민적 자유지수 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표	187
<표 V-36> 의견 및 표현의 자유 관련 인권 지표 제안	189
<표 V-37> 평화적 집회 및 결사의 자유 관련 국제규약 및 국내법	190
<표 V-38> 평화적 집회 및 결사의 자유 관련 인권 지표 제안	194
<표 V-39> 참정권 관련 국제규약 및 국내법	195
<표 V-40> 우리나라 각종 선거 투표율	198
<표 V-41> 직급별 여성공무원 비율	198
<표 V-42> 참정권 관련 인권지표 제안	200
<표 V-43> 사회보장 권리 관련 국제규약	201
<표 V-44> 우리나라 최저생계비 기준 빈곤율	205
<표 V-45> 우리나라 중위소득 40% 기준 상대빈곤율	206
<표 V-46> 우리나라 중위소득 50% 기준 상대빈곤율	206
<표 V-47> 우리나라 분위수배율 지수 현황	207
<표 V-48> 우리나라 최근 지니계수 변화 양상	208
<표 V-49> 우리나라 임금근로자의 국민연금, 건강보험 가입률	209
<표 V-50> 우리나라 임금근로자의 고용보험, 산재보험 가입률	209
<표 V-51> 65세 이상 공적연금 수급률	210
<표 V-52> 기초생활보장제도 수급률	211
<표 V-53> 출산휴가·육아휴직 이용지수와 비율	212
<표 V-54> 어린이집 설립 유형별 보육아동 수	212
<표 V-55> 노인장기요양서비스 공급 현황	213
<표 V-56> 최저생계비와 중위소득 50%를 기준으로 한 아동빈곤율	214
<표 V-57> 최저생계비를 기준으로 한 근로연령 빈곤율	214
<표 V-58> 최저생계비와 중위소득 50%를 기준으로 한 노인빈곤율	215
<표 V-59> 문진영의 소득보장영역 지표	216
<표 V-60> 김안나의 소득보장영역 지표	217

<표 V-61> 유엔 최고대표사무소의 사회보장 권리 지표	217
<표 V-62> 사회보장 관련 인권 지표 제안	220
<표 V-63> 노동권 및 직장에서의 권리 관련 국제규약	222
<표 V-64> 최근 우리나라 주요 고용지표 추이	227
<표 V-65> 최근 비정규직근로자 비율 추이	228
<표 V-66> 적용기간별 최저임금 현황	229
<표 V-67> 국가인권위원회 고용차별 진정건수 추이	231
<표 V-68> 김안나의 노동으로부터 배제 지표	236
<표 V-69> 문진영의 사회권 중 노동 지표	237
<표 V-70> 은수미의 사회권 중 노동 지표	238
<표 V-71> 국제노동기구의 양질의 일자리 지표	239
<표 V-72> 노동권 지표 제안	240
<표 V-73> 건강권 관련 국내 및 국외 법 및 국외 협약	244
<표 V-74> 희귀성난치 질환자 수혜율, 요구율, 미충족률	247
<표 V-75> 주관적 건강상태별 자살생각률(2007~2010)	249
<표 V-76> 1차보건의료지표(Primary health care coverage indicators)	249
<표 V-77> 영국의 건강형평성 달성을 위한 주요 국가지표	250
<표 V-78> 건강권 관련 인권 지표 제안	251
<표 V-79> 주거권 관련 국제규약 및 국내법	253
<표 V-80> 우리나라 연도별 주택보급률	256
<표 V-81> UN-HABITAT UNHRP(2003)의 주거권 지표	257
<표 V-82> 문진영 외(2008)의 주거권 지표 구성안	258
<표 V-83> 주거권 관련 인권 지표 제안	259
<표 V-84> 교육권 관련 국내 및 국외 법 및 국외 협약	260
<표 V-85> 연령별 영어교육 방송 회원 수(2009년)	262
<표 V-86> Robinson & Oppenheim의 사회적 배제 지표 중 교육 관련 지표	262
<표 V-87> 교육권 관련 인권 지표 제안	263
<표 V-88> OECD 회원국의 여성경제활동참가율	266
<표 V-89> 여성관련 국제지수 비교	274

<표 V-90> WEOI의 영역과 지표	275
<표 V-91> CIRI인권지표(Cingranelli-Richards Human Rights Indicators)	276
<표 V-92> 경남 여성인권지수 지표 및 산식·지향점	277
<표 V-93> 국가성평등지수의 8개 부문 대표 지표	278
<표 V-94> 지역성평등지수 영역 및 세부지표	280
<표 V-95> 여성 관련 인권지표 제안	280
<표 V-96> 연도별 요보호아동 발생 현황	285
<표 V-97> 연도별 요보호아동 보호 현황	285
<표 V-98> 아동학대 사례유형(중복 포함)	286
<표 V-99> 연령별 3대 사망원인 및 구성비	287
<표 V-100> 연도별 취학률과 진학률	288
<표 V-101> 외국의 아동·청소년권리 관련 지표	290
<표 V-102> 우리나라의 아동·청소년 인권 관련 지표	291
<표 V-103> 청소년의 생존권	292
<표 V-104> 청소년의 보호권	293
<표 V-105> 청소년의 발달권	295
<표 V-106> 청소년의 참여권	296
<표 V-107> 청소년인권 인프라	298
<표 V-108> 새로운 아동·청소년 인권지표체계	300
<표 V-109> 아동·청소년 관련 인권지표 제안	304
<표 V-110> 노인을 위한 UN원칙(UN Principles for Older Persons)	306
<표 V-111> 마드리드 고령화국제행동계획 행동권고 내용	308
<표 V-112> 노인의 소득보장 관련 실태	310
<표 V-113> 노인의 주거권 관련 실태	310
<표 V-114> 노인의 학대유형별 경험률	313
<표 V-115> 노인의 삶의 질 현황 국제비교	314
<표 V-116> 한국의 노인복지지표	316
<표 V-117> 복지지표분류체계에 따른 노인지표현황	317
<표 V-118> 노인복지실천의 관점에서 본 노인 인권 항목	319

<표 V-119> 노인 인권 지표 제안	320
<표 V-120> 장애인의 취업률과 실업률	324
<표 V-121> 성희롱, 성추행, 성폭력 경험 여부	326
<표 V-122> 제2차 국가인권정책기본계획안 중 장애인 관련 기본계획	329
<표 V-123> 장애인 인권 지표 연구의 체계 현황	330
<표 V-124> 장애인 인권증진 기본계획 수립 연구의 지표체계	332
<표 V-125> 장애인복지·인권지표의 지표체계	336
<표 V-126> 장애인 인권 지표 제안	337
<표 V-127> 난민의 지위 관련 국내외 법규 및 협약	340
<표 V-128> 탈북 청소년 연도별 중도탈락 현황 변화 추이	345
<표 V-129> 소수자(난민, 북한이탈주민) 관련 인권 지표 제안	347
<표 V-130> 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)	347
<표 VI-1> 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)	363

그림 목 차

[그림 I-1] 국가인권지수 연구 방안	5
[그림 I-2] 국가인권지수의 지표개발 절차와 방법	6
[그림 II-1] 개념 규정과 측정: 단계와 작업내용	33
[그림 IV-1] 지수의 개발단계	92
[그림 IV-2] 유엔의 지표 틀: 준수와 이행평가	93
[그림 V-1] 국가인권위원회 차별 진정건수	153
[그림 V-2] 연도별 병역거부자 발생현황	159
[그림 V-3] 언론자유지수의 한국순위	177
[그림 V-4] 사회보장 최저선: 생애주기를 고려한 통합적 사회정책	203
[그림 V-5] 빈곤율 추이(중위소득 50%, 가처분소득 기준)	267
[그림 V-6] 우리나라의 성폭력 범죄 발생비	269
[그림 V-7] 노인이 일을 하는 이유	312
[그림 V-8] 노인이 일을 하지 않는 이유	312
[그림 V-9] 노인의 기능 및 신체상태	312

I

서론

1. 연구목적 및 필요성	3
2. 연구내용과 방법	4
3. 국내외 연구동향	7

1. 연구목적 및 필요성

우리나라는 민주화, 국가인권위원회의 출범 등의 역사적 과정을 거치며 법·제도적 측면에서 인권보호와 증진을 위한 다양한 정책 변화를 시도하여 왔으며 시민적·정치적 영역에서 생명, 거주 이전, 사상 및 양심, 종교, 언론, 출판, 집회, 정치참여 등에 대한 국가적 제한을 축소하여 개인의 자유를 확대하고, 필요한 경우 적극적으로 보호하기 위한 노력을 기울여 왔다. 경제·사회적 권리영역에서는 교육, 문화 등에 대한 향유 기회를 제공하여 삶의 질을 향상시키고, 취약계층의 근로의 권리, 건강권 등을 보장하는 노력을 경주해 왔으며, 이 외에도 사회적 약자 및 소수자에 대한 법적, 제도적 차별과 편견을 제거하는 등 이들의 인권 제고를 위한 노력을 하여 왔다. 이러한 인권 증진을 위한 지속적인 노력으로 인해서 국내인권상황이 꾸준히 개선되는 추이를 보여 왔다.

우리나라 인권지수를 개괄적으로 산정한 결과에 의하면, 우리나라 인권수준은 1980년대 후반 이후 지속적인 개선을 보였다. 특히 신체적 존엄성 지수(physical integrity index), 권한관련 권리지수(empowerment right index)는 1990년대 후반에서 2000년대초, 여성의 정치·경제·사회관련 지수는 2000년대 중반이후에 상당히 개선되었다. 그러나 유럽과 북미국가의 인권지수와 비교하면 여전히 낮은 것으로 나타나고 있다.

국가인권위원회는 제1차 및 제2차 국가인권정책기본계획(NAP) 수립 권고 이후, 정부의 정책수립과 추진과정에 있어 인권 보호와 증진이 구체적으로 어떻게 실현되고 있는지를 고려해야 한다. 그러나 현재까지는 국민이 체감하는 인권 보호와 증진의 정도, 인권보호 관점에서 정부 정책의 발전 정도 등을 평가할 수 있는 체계가 미비한 상태이다. 이에 따라 우리나라의 인권 보호와 증진 정도, 정부의 인권정책에 대한 모니터링 및 효과 점검, 정책의 발전 정도를 파악할 수 있는 인권지표 및 지수의 개발이 필요하다. 인권지수는 경쟁력지수, 부패지수 등과 같은 여타의 복합지수와는 달리 포괄하는 범위가 넓고 개별 권리에 대한 개념 정의 등이 필요할 뿐만 아니라 사회권 등은 사회발전단계에 따라 지표를 달리 설정해야 하고, 지표를 산정할 수 있는 데이터의 생산여부 및 성격 규명 등이 필요하다. 이에 따라 국가인권지수의 개발은 연차적·단계적으로 수행할 수밖에 없다.

이에 따라 본 연구에서는 국가인권지수 개발의 첫 해로서 ① 국내외 인권 관련 지표 및 지수 연구의 인권지표 개발 목적, 분석대상 인권내용, 인권 개념 규정

4 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

을 통한 지표화 절차, 인권의 수량적 측정을 위한 자료 성격과 방법 등을 비교 분석한다. 이와 함께 ② 우리나라 인권지수 구축을 위한 방법론을 개발하기 위해 국내외 인권지표 및 지수개발 연구를 비교분석하였다. 또한 ③ 인권지수 개발을 위한 기초 작업으로써 우리나라의 인권 현황 및 주요 이슈, 선행 연구에서 구축한 개별 권리별 지표 체계 및 지표 분석, 그리고 이를 기초로 한 우리나라에 적합한 권리별 지표 풀 즉, 인권지표 풀을 구축하였다.

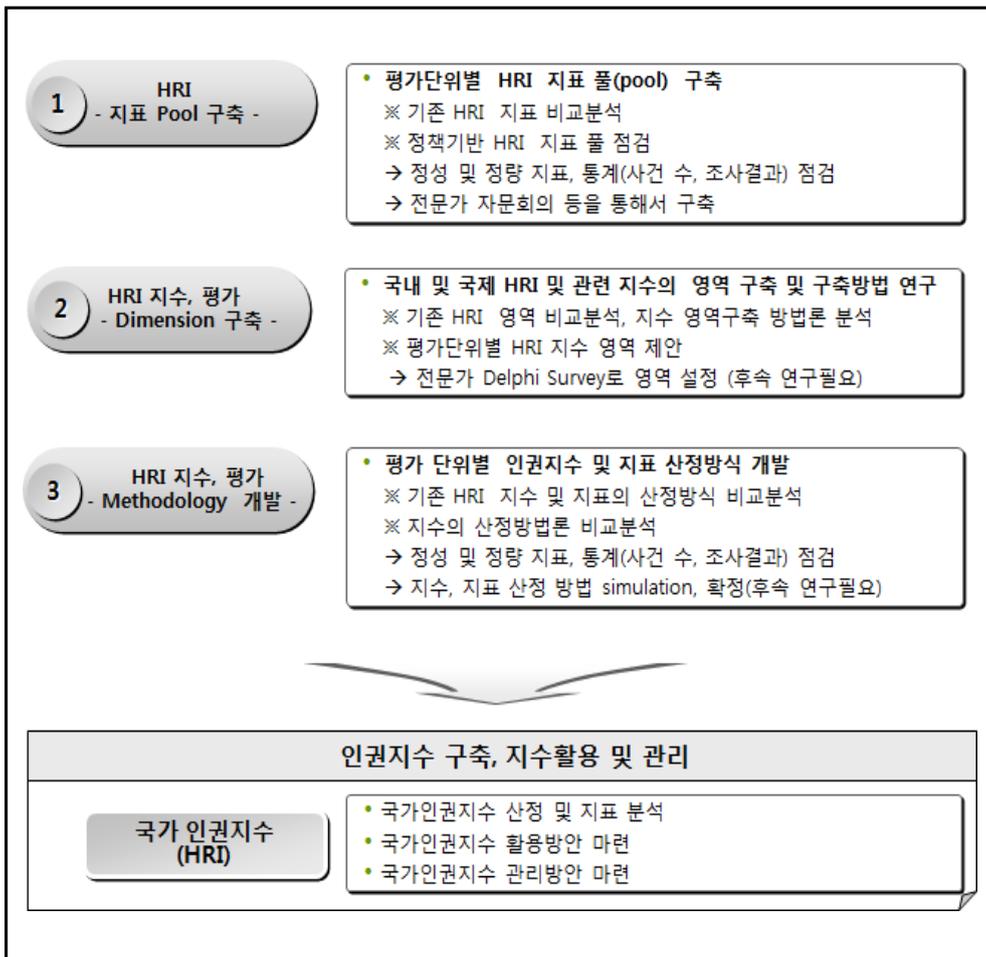
이와 같은 연구가 이루어지면 다음 연구단계에서는 기존에 연구된 인권지표 풀을 기초로 우리나라에 적합 권리별 지표를 확정하고, 국가인권지수를 구성하는 지표의 코딩(coding), 표준화(standardization), 지표 값 산정방식(calculating score) 등을 개발하게 될 것이다. 이와 함께 인권영역별로 가중치(weighting)를 구축하고, 이를 기초로 개발된 인권지수의 지수 값 산정에 대한 모의실험(simulation)을 거쳐서 우리나라에 적합한 인권지수와 지표를 개발할 것이다.

2. 연구내용과 방법

본 연구는 우리나라의 인권 현황 및 주요 이슈, 선행 연구에서 구축한 개별 권리별 지표 체계 및 지표를 분석하고, 이를 기초로 우리나라에 적합한 권리별 지표 풀 즉, 후보지표를 구축하는데 목적이 있다. 이에 따라 2장에서는 [그림 I-1]에서와 같이 인권에 대한 정량적 측정이나 실증적 분석을 할 때에 필요한 인권 관련 개념, 인권의 내용 및 특성 등에 대한 기존 문헌연구를 하였다. 인권을 지표로 설정하기 위해서는 인권 개념이 명확해야 하는데, 이러한 개념은 명확하게 규정되어 있지 않다. 그리고 인권에 대한 정량적인 분석은 규범적이고 실증적인 판단을 요구한다.

이에 따라 본 연구에서는 인권의 수량적 분석을 할 때 직면하는 대표적인 개념적 어려움을 해결하기 위해서, 인권의 보편성, 인권 범주와 내용 그리고 집단적 권리를 차례로 정리하였다. 그리고 2장에서는 인권을 지표로 전환하는 분석틀(framework)에 대한 비교분석을 하였다. 본 연구에서는 인권지표개발과 관련된 대표적인 분석틀인 랜드만과 유엔 인권최고대표사무소의 분석틀을 비교분석하였다. 랜드만 분석틀은 인권을 원칙상 권리, 실제상 권리, 그리고 정책성과를 개념화하여 지표를 발굴, 구축하였다. 이에 비해 유엔 인권최고대표사무소의 분

석 틀은 인권기준에 대한 책무, 책무이행노력, 그리고 노력의 결과를 개념화하여 구조, 과정, 성과지표로 구축하였다.

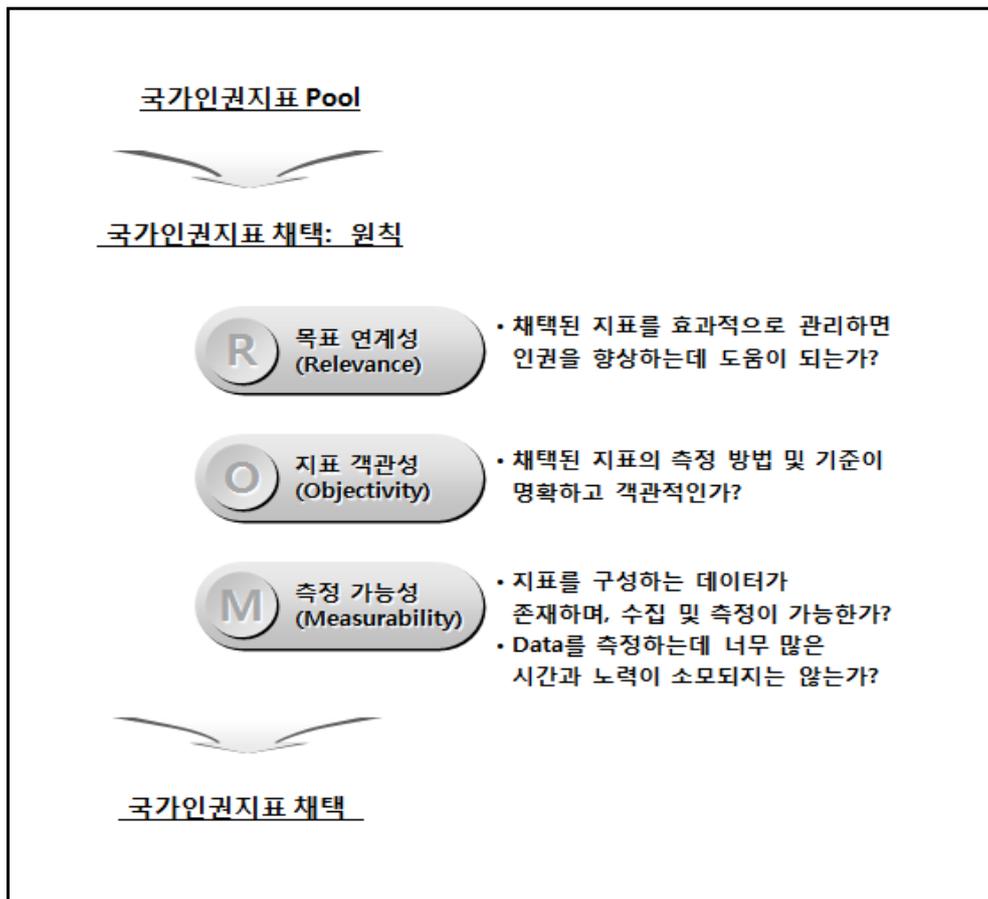


[그림 I-1] 국가인권지수 연구 방안

3장에서는 [그림 I-1]에서와 같이 국내외 인권지수 및 지표를 비교 분석하였다. 인권지수 연구는 크게 국가별 인권수준을 비교 분석하는 연구, 특정한 국가의 인권수준 분석 그리고 특정 국가의 지역별 인권수준을 비교 분석하는 연구로 구분할 수 있다. 그리고 분석으로 하는 권리의 내용에 따라서 시민·정치권, 경제·사회·문화권 혹은 연대권을 각각 분석하는 지수 연구, 시민·정치권과 경제·

6 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

사회·문화권을 모두 분석하는 지수 연구, 그리고 시민·정치권과 경제·사회·문화권, 연대권을 모두 분석으로 하는 지수 연구로 구분할 수 있다. 그리고 단순히 개별 권리에 대한 지표만을 개발한 연구와 영역별 지표를 통합하여 종합 인권지수로 개발한 연구가 있다.



[그림 I-2] 국가인권지수의 지표개발 절차와 방법

3장에서 이와 같은 다양한 국내외 인권지수 연구를 기초로 [그림 I-2]에서와 같이 먼저 기존 연구들을 중심으로 인권지수의 영역(Dimension) 구축과 지표 개발 목적, 그리고 지수 활용 현황 등을 비교분석하였다. 그리고 주요 복합지수 (composite index)와 인권지수의 개발 방법론, 국내외 인권지표의 통계 유형 및

코딩(coding) 등의 분석, 인권지수의 지표 값(scoring) 산정, 복합지수 계산 방법론을 비교 분석하였다.

4장에서는 우리나라의 인권현황을 반영한 인권 지표 및 지수 풀을 구축하기 위해서 먼저 영역별 우리나라 주요 인권현황과 특징, 인권정책 현황 등을 분석하였다. 우리나라 인권현황 및 이슈는 각종 인권 관련 국제협약 이행에 대한 국가보고서 및 각종 유엔 인권관련기구의 ‘한국정부보고서에 관한 최종견해(CO)’, 미국 국무성이 발간한 연도별 ‘인권보고서: 대한민국(Human Rights Report: Republic of Korea)’, ‘유엔 인권이사회 국가별 정례인권검토(UPR)’와 ‘유엔 인권이사회 국가별 정례인권검토(UPR) 후속조치 현황 및 국가보고서’ 그리고 우리나라 인권과 관련된 각종 보고서를 기초로 분석하였다. 이와 함께 인권 관련 전문가와 함께 포럼 및 자문회의를 하여 현황 및 특징을 재검토하고, 인권 관련 사회경제적인 통계를 활용하여 우리나라의 인권현황을 분석하였다. 그리고 이러한 우리나라 인권현황 분석과 함께 기존 선행연구에서 도출한 각 권리에 대한 지표를 감안하여, 권리별 인권지표 풀을 구축하였다.

마지막으로 5장에서는 위의 분석결과를 기초로 우리나라에 적합한 인권지표 체계와 지표 풀을 제시함과 동시에, [그림 I-2]와 같은 인권지표의 선정절차와 지표 값의 산정방법, 그리고 향후 인권지수 개발을 위한 구체적인 방안을 제시하였다.

3. 국내외 연구동향

1970년대 이후 외국에서는 국가의 인권상황을 국제 비교하는 연구들이 상당수 이루어졌다. 그러나 유엔개발기구(UNDP)가 이들 인권수준을 측정할 점수를 활용하여 자유가 경제성장을 강화시키는 연구를 발표한 1991년 이전까지 이들 연구는 거의 공식적인 관심을 끌지 못했다. 그리고 기존 연구들의 국제 인권수준 비교방법(ranking method)이 인권과 경제성장간의 인과관계를 뒷받침할 정도의 신뢰성을 가지고 있지 못함에 따라, 새로운 방법론에 대한 연구가 수행되었다. 그리고 최근 우리나라도 국가 및 개별 권리에 대한 지표연구가 이루어지고 있다. 이에 따라 아래에서는 <표 I-1>에서 정리한 바와 같이 국내외 인권지표관련 연구현황과 내용을 살펴보았다.

가. 해외연구 및 활용 현황 분석

인권수준의 측정과 지수화에 대한 해외 연구로는 C. Humana(1986)의 선도적인 연구가 있다. Humana는 유엔협약과 국제규약을 기초로 자유(freedom)를 판단할 수 있는 40개의 기준을 구축하였으며 1985년 세계인권가이드(World Human rights Guide)에 수록된 자료를 활용하여, 보호되고 있는 자유에 대해서 '1', 침해되고 있는 자유에 대해서 '0'을 부여하여, 국가별 인권순위를 매겼다.

CIRI(Cingranelli-Richards) Human Rights Indicators는 인권데이터 프로젝트(HR Data project)를 통해서 세계 각국의 인권 관련 데이터베이스를 구축하고, 데이터베이스를 기초로 구축된 지표이다. 동 인권지표들은 개별적으로 간략한 변수 설명과 함께 코딩매뉴얼을 통해서, 지표를 개량화한 특징을 가지고 있다.¹⁾ 앞의 인권지표비교에서 살펴본 바와 같이 지표는 크게 4가지 영역 즉, 신체적 존엄권, 권한관련 권리, 여성 정치, 경제, 사회권, 사법부 독립으로 구성되어 있다. 신체적 존엄권 영역에는 4개의 지표 즉, 실종, 사법외적 살인, 정치적 구금, 고문으로 구성되어 있고, 이들 지표를 이용하여 신체적 존엄권 지수를 산정할 수 있도록 구축되어 있다.

권한관련 권리영역도 집회자유, 해외이동자유, 국내이동자유, 언론의 자유, 선거 자기결정권, 종교 자유권, 근로자 권리와 같은 7개 지표로 구성되어 있고, 이들 지표를 이용하여 지수를 산정할 수 있도록 구축하였다. 여성 정치, 경제, 사회권 영역도 동일하게 3개의 지표로 구성되어 있고, 해당 영역의 지수를 산정할 수 있다. 그러나 이들 4개 영역의 지수로 통합된 인권지수(composite human rights index)를 산정할 수 있도록 되어 있지는 않다는 한계를 지닌다. R. L. Barsh(1993) 연구는 1990년 이전에 개발된 인권지수인 Humana 지수(HFI; Human Freedom Index) 등에서 사용하고 있는 서열산정방식(ranking methods)의 문제점을 분석하고, 새로운 측정방법을 제안하였다. 즉, 기존 서열산정방식에 의해서 산정된 인권수준은 경제성장과의 관계를 분석하는데 적절하지 않음을 밝혔고, 새로운 방법론을 제시하였다.²⁾

1) Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), The Cingranelli-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Coding Manual, Manual version 7.30.08. Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), The Cingranelli-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Short Variable Descriptions for Indicators.

2) Russel Lawrence Barsh(1993), Measuring Human Rights: Problems of Methodology

D. K. Gupta(1994)는 국가의 인권분야 성과를 평가하기 위한 복합지수를 연구하였다.³⁾ 즉, 해당 연구 이전에 개발된 인권지수들이 다양한 인권지표에 대해 가중치를 부여하지 않고 또한 전체 인권수준에 따라 서열화도 하지 않는 단점을 보완하기 위해서, Gupta는 여러 가지 인권지표에 가중치를 부여하는 새로운 방법론을 개발, 제안하였다. 동 연구에서는 판별분석(Discriminate Analysis)을 이용하여 Humana 지수를 구성하는 권리 및 자유와 관련된 40개 지표를 3가지 유형 즉, 생명(존엄)권, 참정권(political right), 시민권(civil right)으로 집단화시키고, 각 유형에 대해 가중치를 산정하였다.

T. Landman(2004)은 인권을 계량적으로 측정하는 목적, 측정방법을 정리함과 동시에, 아래와 같이 인권을 측정하기 위한 원칙, 내용 그리고 정책성과를 정리하였다.⁴⁾ 이 외에 J. V. Welling(2008)은 경제, 사회 및 문화권에 대한 국제지표 개발을 정리하기도 하였다.⁵⁾ 지역차원에서 국가 인권수준을 측정하기 위해서 인권지수를 개발하여, 실제로 국가별로 비교하고 있는 지수로는 서남아시아의 인권침해지수(SAARC Human Rights Violators index)를 꼽을 수 있다.⁶⁾ 동 지수는 이들 지역에서 이슈가 되고 있는 9개 인권 관련 영역으로 구성하였다.

〈표 I -1〉 주요 인권지수 및 지표관련 연구의 지표현황

인권 관련 지표(Indicators)		
CIRI Human Rights Indicators	신체적 존엄권	실종, 사법외적 살인, 정치적 구금, 고문
	권한관련 권리	집회자유, 해외이동자유, 국내이동자유, 언론의 자유, 선거 자기결정권, 종교 자유권, 근로자 권리
	여성 정치, 경제, 사회권	여성경제권, 여성정치권, 여성사회권
	사법부 독립	

and Purpose, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 1 (Feb., 1993), pp.87-121.

3) Dipak K. Gupta, Albert J. Jongman, Alex P(1994), Creating a Composite Index for Assessing Country Performance in the Field of Human Rights: Proposal for a New Methodology, *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 1 (Feb., 1994), pp.131-162.

4) Todd Landman(2004), Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy, *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4 (Nov. 2004), p.927.

5) Judith V. Welling (2008), International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 30, (2008), pp.933-958.

6) South Asian Association for Regional Cooperation(SAARC)는 인권지수를 산정하여 회원국의 인권상황을 분석한 보고서를 발간함. Asian Centre for Human Rights(2006, 2008), 『SAARC Human Rights Report』.

10 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

인권 관련 지표(Indicators)			
Humana와 유엔개발기구 (UNDP)의 인간자유지수	권리 지표	...에 대한 권리	자국내 여행, 해외여행, 평화적인 회합 및 집회, 이념교육과 정보 입수, 인권침해 모니터링, 민족특유 언어 등에 대한 권리
		...에 대한 법적 권리	국적, 유죄판결 이전까지 무죄, 무료 법적 지원과 자가 변론, 공개 재판, 즉석 재판(a prompt trial)에 대한 법적 권리
		...에 대한 개인적 권리	서로 다른 종교, 인종간의 혼인, 혼인기간 동안 및 이혼소송절차에서 남녀평등, 혼인기간 동안 남녀평등, 상호 동의한 성인간의 동성애, 종교활동, 자녀 수 결정 등에 대한 개인의 권리
	자유 지표	...으로부터 자유	강제 혹은 아동노동, 의무고용허용, 사법외적 살인, 실종, 국가에 의한 고문 혹은 강압, 사형, 불법 체형, 불법 구금, 강제 정당 혹은 조직 가입, 교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요, 정치적인 언론검열, 우편 혹은 전화검열, 예술에 대한 통제 등으로부터의 자유
...을 위한 자유		평화적인 정치적 반대, 무기명 투표용지에 의한 다당(多黨) 선거, 여성의 사회 경제적 평등, 소수인종의 사회 경제적 평등, 독립적인 신문, 독립적인 출판, 독립적인 라디오와 방송네트워크, 독립적인 법정, 독립적인 노동조합 등을 위한 자유	
Barsh와 유엔개발기구 (UNDP)의 정치적 자유지수	개인의 안전	임의 체포와 구금, 고문·가혹행위 등	
	법의 지배	공정한 심리와 변호, 독립적이고 공정한 재판, 유죄선고에 대한 항소 등	
	표현의 자유	언론 및 방송검열, 연설의 자유 등	
	정치참여	정치참여, 자유롭고 공정한 선거, 지역사회와 지역단위 의사결정 등	
프리덤하우스 인권지수	기회평등	법적 평등보장, 특정 집단에 대한 폭력과 희롱, 경제활동 참여 등	
	시민자유권	개인적인 자유와 개인의 권리, 법규, 표현과 신념의 자유, 집회 및 결사의 자유	
경제사회권 이행지수 SERF Index	참정권	선거과정, 다원주의 정치와 정치참여, 정부의 기능	
	식량권	- 중간소득이하 국가: 영양 상태가 좋지 않은 5세 이하 아동비율 - 고소득국가: 저체중 영아 비율(%)	
	교육권	- 중간소득이하 국가: 초등학교 졸업률, 중등학교 조취학률 평균 - 고소득국가: 과학, 수학 PISA 평균점수, 중등학교 조취학률 평균	
	건강권	- 중간소득이하 국가: 피임기구(약) 사용률, 5세미만 아동 사망률, 전문가지원 출산 - 고소득국가: 5세미만 아동 사망률, 65세 이상 생존율	
적절한 주거권	- 중간소득이하 국가: 개선된 수원에 대한 농촌인구의 접근 비율, 개선된 위생시설 접근성 - 고소득국가: 지표 없음		

인권 관련 지표(Indicators)		
	양질의 노동권	- 중간소득이하 국가: 1일 \$ 2미만의 소득을 가진 인구 (2005년 PPP기준) 빈곤율 - 고소득국가: 평균소득의 50% 미만을 가진 인구비율
J. Donnelly	시민·정치적 권리	비차별, 삶과 신체에 대한 권리, 법에 의한 동등한 보호, 사생활의 자유, 거주 자유, 사상/양심/종교의 자유, 표현의 자유, 집회 결사의 자유 등
	경제·사회·문화적 권리	노동의 자유, 사회보장권, 기본적 생활권, 교육권, 건강권, 휴식과 레저의 자유, 자기결정권 등
J. Donnelly & R. Howard	생존권	생명권, 식량권, 건강권
	귀속권	가족권, 차별금지, 주거권
	권리보호권	영장청구제도, 국가로부터 개인신체침해 보호권
	권한(역능)권	교육권, 언론자유 및 집회결사권
T. Landman	시민권	고문, 임의구금, 공정한 재판, 개인적인 서신, 결사, 집회
	참정권	투표
	경제권	근로권, 노동조합, 단체교섭
	사회권	보건권, 교육권
	문화권	언어, 종교, 소수민족권리
	연대권	연대권
J. Nickel	안전권	살인, 집단학살, 고문, 강간 등의 범죄로부터 보호받을 안전권
	적절한 절차의 권리	재판 없는 구금, 비공개 재판, 과도한 형벌 등과 같은 법체제의 남용으로부터 보호받을 적정 절차의 권리
	자유권	종교의 자유, 표현의 자유, 집회/결사의 자유, 이동의 자유 등과 같은 기본적 자유를 보호하는 자유권
	참정권	투표, 공무원으로서의 종사, 대화, 집회, 항의 등과 같은 행동을 통하여 인민이 참여할 수 있는 민주적인 정치과정을 요청하는 참정권
	시민권	평등한 시민의 권리, 법 앞의 평등 및 차별받지 않을 것을 보장하는 평등권
	사회권	각 개인이 생계, 건강, 교육에 대한 접근권을 가질 수 있도록 정부가 보장할 것을 요구하는 사회권
	특정한 집단의 권리	여성, 아동, 소수자, 선주민 등 특별한 집단의 권리
D. K. Gupta	생명권	사법외적 살인/실종, 불법 구금, 국가에 의한 고문, 강압, 사형, 노예 혹은 아동노동, 의무고용허용, 불법 체형.
	참정권	평화적인 정치적 반대, 우편 혹은 전화검열, 독립적인 라디오와 방송 네트워크, 정치적인 언론검열, 평화적인 회합 및 집회,

12 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

인권 관련 지표(Indicators)		
	시민권	무기명 투표용지에 의한 다당 선거, 인권침해 모니터링, 독립적인 노동조합, 독립적인 출판, 독립적인 신문, 동성애, 강제 정당 혹은 조직 가입, 피임약 및 도구사용 영장 없는 경찰수색, 유죄판결 이전까지 무죄, 개인재산 임의 압류, 즉석 재판, 공개 재판, 독립적인 법정, 이념교육과 정보 입수, 개인사생활 국가개입, 자국내 여행, 해외여행, 예술에 대한 통제, 여성의 사회 경제적 평등, 종교활동, 무료 법적 지원과 자가 변론, 교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요, 국적 박탈안될 권리, 혼인, 이혼소송절차 남녀평등, 소수인종의 사회 경제적 평등, 민족특유 언어 등에 대한 권리, 서로 다른 종교, 인종간의 혼인
D. K. Vasek	1세대 권리	시민, 정치적 권리 그리고 참정권
	2세대 권리	사회권과 평등권
	3세대 권리	연대권(집단의 권리/ 평화, 발전에 대한 권리)과 소수자 권리
SAARC	9개 인권 관련 영역	정치적 자유, 생명권, 사법부 및 법무행정, 국가인권기구의 지위로 효과성, 언론자유, 여성에 대한 폭행, 아동권의 침해, 소수 집단 및 원주민에 권리 침해, 인권 옹호자에 대한 억압
인권NAP	시민적·정치적 권리	생명권, 신체의 자유, 권익피해 구제를 위한 권리, 거주 및 이전의 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심·종교의 자유, 참정권
	경제·사회·문화적 권리	교육받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 경제활동에 관한 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 건강, 보건 및 환경권, 문화, 예술 등에 관한 권리, 가족생활 등에 관한 권리,
	사회적 약자, 소수자인권	여성, 아동, 청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인, 재외동포, 난민, 북한이탈주민, 병력자 및 성적소수자
문진영	사회권	소득보장(20), 건강(19), 주거(12), 노동(20), 교육(14)
구정우	자유권(37개)	사상 및 표현의 자유, 결사의 자유, 행정력 정의, 수감자 권리, 여성 아동권리, 소수자 권리
	사회권(31개)	복지권, 인간답게 생활할 권리, 노동권, 교육권
광주광역시 지역인권지표	시민자치와 참여가 자유로운 도시	이념, 종교, 문화 등 사상의 자유, 집회 및 의사표현의 자유, 자원봉사 참여율, 지역사회 기부 참여율, 헌혈 참여율, 민간분야 인권활동 지원, 인권교육 실시학교 비율, 인권교육 시민참여율, 시민의 자치행정 참여도, 행정정보 청구 및 공개보장, 참여 자치 및 인권 관련 제도 도입, 시민조직 참여율 등
	쾌적한 환경의 안전한 도시	환경피해 민원 발생 및 해소율, 상수도 보급률, 1인당 도시공원 조성 면적, 다중이용시설 실내공기질 준수율, 교통약자를 위한 이동수단 도입, 공공시설물의 노인, 장애인, 임산부를 위한 편의시설 설치율, 시각장애인 음향신호기 및 점자보도블럭 설치율 등

인권 관련 지표(Indicators)	
연대와 문화를 창조하는 도시	교원 1인당, 학급당 학생수, 초중학교 의무교육 수혜율, 초중학교 무상급식 지원, 중고등학교 학업 중단율, 평생교육 참여율, 인터넷활용 가능인구 비율, 과중한 학습스트레스 정도, 문화시설 접근도, 공공도서관 접근도, 문화예술 활동 참여시간 등
삶이 안정된 행복한 도시	빈곤율, 결식아동 비율, 사회복지예산 비율, 경제활동참가율, 실업률, 사회적 일자리 창출, 국민연금가입률, 고용보험가입률, 감염병 발생률, 자살률, 5대 질환 사망자 발생률, 시민스트레스 인지도, 취약계층 건강검진 수검률, 노인치매 조기검진 수검률 등
사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시	비정규직 비율, 부당 해고 및 노동행위 발생률, 노동조합 조직률, 노사분규 발생률, 산업재해 발생률, 최저임금 미달 근로자 비율, 위기 청소년 지원, 소년소녀가장 및 가정위탁아동 지원, 조손가정 아동 지원, 아동보육시설 확보율, 청소년 인터넷 중독률, 장애인 연금 수급률, 장애인 통합특수학교(학급) 설치율, 중증 장애인 활동보조지원 등
강수택	인간 존엄성, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리

서남아시아의 인권지수 9개 영역은 정치적 자유, 생명권, 사법부 및 법무행정, 국가인권기구의 지위로 효과성, 언론자유, 여성에 대한 폭행, 아동권의 침해, 소수집단 및 원주민에 권리 침해, 인권 옹호자에 대한 억압으로 구성되어 있다. 영역별 점수 산정은 특정 영역에서 인권상황에 가장 나쁜 즉, 인권침해가 많은 국가에 대해서는 -7점(비교대상국가 수가 7개국임), 가장 인권침해가 덜한 국가에 대해서는 -1점을 부여하며 점수는 전년도에 수집한 인권침해 건수 혹은 유형에 대한 분석을 기초로 부여된다. 인권지수의 총점은 -7점은 7점, -1점은 1점 등으로 부호를 전환시켜서 9개 영역점수를 합산하고, 이렇게 합산된 총점을 기준으로 국가별 인권수준 순위를 매긴다.

나. 국내 관련 연구 및 활용 현황

국내에서 인권지수 혹은 유사한 지수를 개발한 연구는 최근에 일부 수행되었으나, 지수를 활용한 인권수준 평가 및 인권영향평가(HRIA)와 관련된 연구는 아직 체계적으로 이루어져 있지 않은 실정이다.

최근에 인권지수와 관련된 연구로 구정우 외(2009)는 37개 자유권 지표 즉, 사

상 및 표현의 자유, 결사의 자유, 행정적 정의, 수감자의 권리, 여성 및 아동권, 소수자 권리 등으로 구성하였고, 사회권 지표로 복지권, 인간다운 생활의 권리, 노동권, 여성 및 아동권, 교육권 등 31개 지표로 구성된 지수를 구축하였다. 이러한 방법으로 구축된 통합지수를 이용하여 지난 20년간 우리나라의 인권 궤적을 분석하였다.⁷⁾ 분석결과에 의하면 자유권과 사회권은 1990년대 중반이전까지는 소폭 증가하였으나, 1990년대 말 특히 2000년에 접어들면서 급격히 개선되는 추이를 보였다. 구정우 외(2011)의 연구는 국가기관 인권지수 평가를 위해서, 우리나라 국가행정부처의 인권관리지표를 선정하여 행정기관별로 배분하였다.⁸⁾ 그리고 공석기(2009)는 구정우 외의 연구 자료를 활용하여 우리나라 인권개선의 조건과 한계에 대해서 분석하기도 하였다.⁹⁾

문진영 외(2007)의 연구에서는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개 영역으로 구분하고 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들을 실험적으로 구성·개발하였다.¹⁰⁾ 이들 지표는 5개 하위 차원에 20개 지표로 구성하였으며 해당 연구에서는 지표만을 개발하고, 사회권에 대한 복합적인 지수 구축을 위한 방법론과 지수 산정작업은 하지 않았다. 강수택 외(2009)는 대학인권지표를 구축하였는데, 지표는 크게 인간 존엄성, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리로 구축하였다.¹¹⁾

김기곤(2011)은 광주광역시 인권지표를 개발하였다. 광주광역시는 2010부터 세계인권선언문, 국제인권법 등을 검토하여 인권추진체계를 구축하였다. 광주광역시 인권지표개발은 먼저 행정부서와 연구기관이 500개 예비지표를 발굴하고, 시민사회와 분야별 전문가 의견수렴, 시민공청회 등을 거쳐서 광주의 현실에 비추어 우선적으로 실천하고 관리해야 하는 5개 영역(시민자치와 참여가 자유로운 도시, 쾌적한 환경의 안전한 도시, 연대와 문화를 창조하는 도시, 삶이 안정된 행

7) 구정우(2009), '글로벌 인권개선의 추이 - 국제 인권지표의 분석, 1972-2007', 한국사회학회 2009 국제사회학대회, 2009.12, pp.653-667. 구정우, 공석기, 정진성(2009), 'Measuring National Human rights: a reflection on the Korean Experience', 서울대 사회학과 인권 국제학술대회 발제논문.

8) 구정우 외(2011), 『인권지수 개발을 위한 기초연구』, 국가인권위원회.

9) 공석기(2009), '1990년대 이후 한국인권개선의 조건 그리고 한계', 한국사회학회 2009 국제사회학대회, 2009.12, pp.669-681.

10) 문진영 외(2007), 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, 국가인권위원회. 국가인권위원회(2008), '사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권', 『2008년 사회권 심포지엄』.

11) 강수택 외(2009), 『대학 인권지표 개발 연구』, 국가인권위원회.

복합 도시, 사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시)에 대한 100개 지표를 선정하여 구축하였다.

인권지수 개발과 유사한 연구로는 김태홍(2009)의 『성평등지수 개발과 측정방안 연구』가 있다. 동 연구는 일반적인 지수의 정의 및 개발과정, 국제기구의 성평등지수를 비교분석하고, 우리나라 성차별 수준을 측정하기 위한 국가성평등지수를 개발, 산정 및 지수 활용 및 관리방안을 제안하였다. 그리고 김태홍(2010a)에서는 국제 주요 성평등지수인 UNDP의 GDI 및 GEM, WEF의 GGI, WSF의 GEI, OECD의 SIGI 등을 비교분석하였다.

김태홍(2010b)은 2009년 연구의 후속작업으로 우리나라 국가전체 및 영역별 성평등 점수를 산정, 평가한 『2010년 한국의 성평등보고서』를 발간하였는데, 동 연구에서는 여성가족부, 관련 행정부처와 함께 성차별과 관련된 8개 영역 74개 지표를 각각 정책적으로 책임 관리하는 행정부처와 협조부처를 지정하였다. 이와 함께 74개 지표와 이들 행정부처의 정책들을 연계시킴으로서, 해당 부처에서 지수를 통해서 해당 정책을 모니터링하고 피드백 할 수 있도록 기반을 구축하였다.

또한 김태홍·전기택·주재선(2011)은 우리나라 16개 지방자치단체의 성평등현황을 파악할 수 있는 지역 성평등지수를 개발하였다. 지역성평등지수는 스웨덴, 덴마크, 일본, 미국, 멕시코 등에서 개발하여, 지역간 성평등 현황 파악과 함께 해당 지역의 성평등정책 수립 및 모니터링에 활용되고 있다. 김태홍·문유경(1999)은 고용평등수준에 대한 정책 모니터링과 함께 고용차별에 대한 국민인식을 개선시키고, 장기적으로 고용평등정책의 거시적인 효과를 제고할 목적으로 고용평등지표를 개발하였고 한국사회보험연구원(2005)은 동 연구의 후속작업으로 성별, 연령별, 장애유무별 고용차별 정도를 측정하는 지수를 개발하였다. 고용노동부는 두 연구결과를 기초로 구축한 고용평등지수를 2006년 이후 매년 산정하여 발표하고, 정책모니터링에 활용하고 있다. 2011년에는 김태홍 외(2011)는 고용평등지수가 노동시장의 고용평등 현황에 대한 체감도를 제고시킬 수 있는 방향으로 개선하였고, 동 지수를 이용하여 2011년 고용노동부는 지수를 산정, 정책에 활용하고 있다.

II

인권 개념과 인권지표 구축방법

- | | |
|--------------------|----|
| 1. 인권개념과 인권지수 | 19 |
| 2. 인권의 지표구축단계와 데이터 | 32 |

1. 인권개념과 인권지수

가. 정량적 인권분석 개요

1970년대와 1980년대에 인권과 관련해서 새롭게 확대된 연구가 이루어지기 시작했는데, 이것은 국제인권상태를 모니터링에 초점을 둔 연구들이었다. 이와 같은 유형의 인권연구가 증가하게 된 배경에는 인권과 관련된 횡단면(cross-section)뿐만 아니라 시계열(time series) 분석이 가능한 각종 인권정보가 생산, 보급된 데 기인한다. 즉, 국제사면위원회의 인권정보 수집 및 기록이 크게 확대되었고 프리덤하우스는 인권침해에 대한 연차보고서를 발간하기 시작했으며, 미국 의회는 국무성으로 하여금 국제인권현황에 대한 연차보고서 발간을 요청하였다.¹²⁾ 이와 같은 인권과 관련된 다양한 정보로 인해서 인권에 대한 정량적인 연구가 증가하기 시작하였다.

그러나 이와 같은 인권에 대한 정량적 연구들은 초기에 여러 가지 어려움에 봉착하였다. 이러한 어려움은 그 이후 여러 학자와 연구자에 의해서 상당한 개선이 이루어졌으나, 아직도 몇 가지 문제를 안고 있다. 인권에 대한 정량적 측정이나 실증적 분석에서 봉착하게 되는 어려움은 크게 전략적 어려움(strategic difficulties), 개념적 어려움(conceptual difficulties), 실증적 어려움(empirical difficulties)으로 나눌 수 있다.

먼저 전략적 어려움은 인권지수 연구에서는 심각하게 대두되지 않는 문제로서, 인권에 대한 실증 분석할 때에 공통적으로 직면하는 것은 전략적 결정이다. 인권침해를 독립변수 혹은 종속변수로 처리해야 하는 문제, 집중적으로 혹은 포괄적으로 연구하느냐 하는 문제이다. 인권침해를 독립적 변수로 사용하는 연구에서는 정치적 항거를 설명하거나 혹은 미국의 해외원조지원 지출에 영향을 주는 요인으로 인권을 사용하였다. 인권침해를 독립적 변수로 사용할 경우에는 인권침해를 단일한 지표변수로 사용한다. 이와 같은 경우 복잡한 지표를 과도하게 단순화시키는 위험이 있다.

인권침해를 종속변수로 사용하는 연구들은 주로 경제 제도, 사회경제적 요인,

12) A. D. McNitt(1988), 'Some thoughts on the systematic measurement of the abuse of human rights' in D. L. Cingranelli(1988), 『Human Rights - Theory and Measurement』, Macmillan, p.89.

군사정부 그리고 속국(dependency)의 결과로 인권침해를 분석했다. 이와 같이 인권침해를 종속변수로 분석하는 경우에는 인권침해에 대한 보다 자세한 분석이 가능하다. 그러나 이러한 유형의 연구들은 극히 단순화된 척도로 인권침해를 다루거나 혹은 침해의 한 측면만 보는 경향이 있다.

인권침해를 집중적으로 혹은 포괄적으로 연구할 것이냐의 문제는 인권침해를 측정하는 노력에 영향을 준다. 일반적으로 특정한 한 국가 혹은 지역의 인권침해에 대한 정보를 파악하는 것은 상대적으로 용이하고, 인권침해에 대한 방대한 사례연구(case study)가 가능하다. 그러나 이와 같은 연구는 인권침해 원인이나 결과에 대한 일반화된 이론을 검증할 수 없고, 횡단면적 자료를 추구하기 힘든 어려움이 있다. 이에 비해 인권침해에 대한 횡단면적인 연구와 같이 포괄적으로 연구를 하게 되면 인권침해에 대한 이해를 제고시킬 수 있다. 또한 인권침해에 대한 순환적인 특징을 파악하려면 횡단면적인 시계열 자료를 개발해야 한다. 이와 같은 횡단면적 시계열 풀링(pooling)자료는 자료 입수가 상당히 힘들고, 보다 일관성 있는 측정을 요구한다. 물론 자료수집 문제를 다소 감소시키고 비교가능하며 시계열적인 분석을 하려면, 분석대상을 특정 대륙의 국가 혹은 지역의 하위 수준으로 하면 된다.

두 번째로, 개념적 어려움은 인권에 대한 정량적 측정이나 실증적 분석을 할 때에 필요한 인권 관련 개념과 관련된 것이다. 인권을 지표로 설정하기 위해서는 인권 개념이 명확해야 하는데, 현실적으로 인권 개념은 명확하게 규정되어 있지 않다. 이에 따라 인권에 대한 정량적 분석을 위해서는 규범적이고 실증적인 판단을 해야 하는 어려움이 있다. 예컨대, 인권침해의 구성요소를 결정할 때에는 규범적인 판단이 필요하다. 그리고 권리에 대한 존중을 측정하는 방법을 결정할 때에는 실증적인 판단이 필요한데, 인권 존중의 의미에 대한 합의된 의견이 없다는 문제가 있다. 물론 인권 존중은 민주주의 정의(definition)의 일부로 포함되지만 민주주의와 같지 않다. 민주주의 국가도 종종 인권존중에 실패한다. 또한 민주주의 정의에 인권존중에 대한 정보가 포함되어 있는 연구에서도 인권존중에 대한 하위 척도는 제시되어 있지 않은 문제가 있다.

또한 인권지수의 지표체계를 구성하는데 필요한 인권 내용을 설정하는 과정에서도 어려움에 봉착하게 된다. 인권은 법제의 승인과 관계없이 인간이기 때문에 가지는 도덕적 권리이다. 따라서 인권을 법적 권리만으로 규정하는 것은 불완전

하다. 제2차 세계대전 이후 인권은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 등 국제인권규약과 협약, 국제관습법, 국내법 등과 같은 실정법 형태를 가짐에 따라 이들 법을 통해서 인권 내용을 찾을 수 있다. 그러나 인권은 실정법 이전의 권리이기 때문에 인권내용을 특정한 국가의 실정법으로 확정할 수 없다.¹³⁾ 이에 따라 실정법에 있는 권리 이외에 일반 원칙을 적용하여 인권내용을 유추할 수도 있기 때문에, 인권지표를 구축할 때 인권내용을 어떻게 설정할 것이냐는 문제에 봉착하게 된다.

이 외에 인권의 수량적 분석을 할 때 직면하는 또 다른 개념적인 어려움은 개인의 권리(individual rights)와 집단의 권리(group rights)를 구분하는 것과 관련되어 있다. 즉, 인권을 정의할 때에 집단에 속하는 권리를 포함시켜야 하느냐 아니면 배제시켜야 하느냐의 문제이다. 그와 같은 결정은 인권지수를 하나의 복합지수(composite index)로 개발할 때 특히 중요하다. 왜냐하면 통계적으로나 개념적으로 서로 다른 척도들을 표준화시켜서 복합지수를 구축, 산정하는 것이 상당히 힘들기 때문이다. 집단의 권리는 소수자의 유형별로 그들의 문제를 제기하는 점에서는 소수자 권리와 유사하나, 권리를 구성원이 아니라 집단에 귀속시킨다는 점은 일반적인 소수자 권리와 차이가 있다.¹⁴⁾ 이에 따라 니켈(J. W. Nickel)은 집단의 권리는 인간이기 때문에 가지는 권리가 아니라 특정 국가나 집단의 구성원으로써 가지는 권리이기 때문에 표준적인 의미의 인권이 아니라고 했다. 그리고 도넬리(J. Donnelly)도 집단의 권리는 인권원칙과 맞지 않다고 했다. 그럼에도 불구하고 니켈은 집단의 권리가 인권조약이나 기타 국제법의 다른 영역에 적절하게 포함되어 정당화될 수 있다는 점에 대해서 부인하지 않았다.

세 번째로 실증적 어려움은 정보제공자와 보고하는 집단의 편견, 인권침해에 대한 정보 부족, 침해에 대한 불분명한 책임 소재 등으로 인해서 신뢰할만한 척도개발을 어렵게 하는 어려움이다. 그러나 이러한 실증적 어려움은 인권지수 개발에서만 발생하는 것이 아니라, 지수 개발을 할 때에 일반적으로 봉착하게 되는 어려움이다. 다만 다른 지수개발보다 인권의 경우 이러한 어려움이 더 심각하게 나타날 수 있다. 통상 정보제공자와 수집가가 정쟁(political dispute) 중에 있는 특정한 집단과 연대하는 경우, 폐쇄 사회로 인해서 정보수집이 어려워져 신뢰할

13) 박종보(2011), pp.58-59.

14) 조국(2010), p.225, J. W. Nickel.

수 있는 인권정보 수집이 힘들 경우 그리고 인권침해의 책임소재를 정확하게 파악하기 힘든 경우에는 정보제공자와 보고자의 편견이 정보수집에 영향을 주게 된다.

지금까지 인권에 대한 정량적 측정이나 실증적 분석을 할 때 직면하게 되는 세 가지 유형 즉, 전략적 어려움, 개념적 어려움, 실증적 어려움에 대해서 간략하게 언급하였다. 그런데 이 중에서 전략적 어려움은 정량적 분석을 할 경우에는 필연적으로 나타나는 어려움이기는 하나, 인권지수 개발에서는 큰 문제가 되지 않는다. 그리고 실증적 어려움은 지수 개발한 이후 인권수준을 측정하는 과정에서 나타나는 문제이다.¹⁵⁾ 이에 따라 아래에서는 인권지수 개발의 방향과 방법론에 영향을 주는 개념적 어려움과 관련된 문제를 좀 더 자세히 살펴보았다.

나. 인권의 개념

인권에 대한 정량적 측정이나 실증적 분석을 위해서는 가장 먼저 인권 개념을 명확하게 파악해야 한다. 그런데 인권은 내용이 매우 다양하고 계속 발전하고 있기 때문에 인권의 실체를 하나의 개념으로 명확하게 제시하는 것은 상당히 어렵다. 이에 따라 인권 개념을 구체화하기 위한 첫 번째 단계로서 인권의 특성, 내용, 범주를 살펴보았다. 아래에서는 맥니트(A. D. McNitt)가 언급한 인권의 수량적 분석을 할 때 직면하는 대표적인 개념적 어려움을 해결하기 위해 앞에서 언급한 인권의 보편성, 인권 범주와 내용 그리고 집단적 권리를 차례로 정리하였다.

1) 인권의 보편성과 상대성

인권은 ‘인간이라면 누구나 사회적 조건에 관계없이 인간이라는 이유만으로 누려야 할 평등하고 양도 불가능한 천부적 권리’를 가리킨다.¹⁶⁾ 그리고 국제연합 인권최고대표사무소에 의하면 인권은 인종, 피부색, 성(性) 언어, 종교, 재산, 신

15) 전략적 어려움은 실증분석에서 인권을 독립변수로 사용하여 분석할 것인지 혹은 설명변수로 사용하여 분석할 것인지에 관한 어려움인데, 이와 같은 어려움은 인권지수 연구에서는 나타나지 않음. 실증적 어려움은 자료 수집방법, 출처, 정보부족 등과 같은 어려움으로 인권 뿐만 아니라 다른 정량적, 실증적 연구에서 공통적으로 나타나는 어려움임.

16) Jack Donnelly(1996), 사회과학원, p.28.

분, 출생지 등에 상관없이 인간이라면 누구나 다 누려야 할 권리이다.¹⁷⁾ 그리고 인권은 인간의 존엄과 가치에 대한 존중(respect for the dignity and worth)에 기초하고 있으며, 보편성(universal), 비양도성(inalienable), 불가분성, 상호연관성 그리고 상호의존성(indivisible, interrelated and interdependent)과 같은 특성을 갖는다고 했다.¹⁸⁾

인권의 보편성은 모든 사람에게 차별 없이 동등하게 인권이 보장되어야 함을 의미한다. 비양도성은 누구도 특별한 상황 예컨대, 법정에서 유죄판결을 받은 사람에 대한 자유권의 제한 등과 같은 것을 제외하고 인권을 박탈하거나 양도할 수 없다. 인권은 서로 불가분적, 상호 연관적 그리고 상호의존적이라는 특성을 갖는다. 여기서 인권은 여러 가지를 함축하는데, 먼저 모든 인권은 동등한 지위에 있다는 것이다. 이것은 독립된 인권들이 공통된 규범적 기초 위에 있음을 의미한다. 그리고 다른 모든 인권들의 필수요건을 이행하지 않고서는 특정한 인권과 관련된 의무를 실현하는 것이 불가능함을 암시한다. 또한 불가분성은 각각의 인권 내용은 다른 인권과 본질적으로 연관되어 있고, 상호 지원하며 그리고 심지어 다른 인권을 실행하는데 필수적임을 의미한다.¹⁹⁾

이와 같은 인권의 특성 중에서 지수개발과 관련해서 검토되어야 할 인권의 특성으로 먼저 인권의 보편성(universality)이 있다. 앞에서 언급했듯이 인권의 보편성은 모든 인간이 향유할 수 있는 권리라는 의미이다. 그러나 인권의 보편성과 관련해서는 보편주의와 문화적 상대주의 논쟁이 있다. 급진적 보편주의는 인권을 포함한 모든 가치는 변할 수 없으며, 언제 어디서나 적용 가능한 한 가지 형태의 인권만 존재한다. 그러나 상대주의를 주장하는 집단은 인권의 보편성이 개별 인간의 특성을 무시하는, 서구 국가들이 만든 문화제국주의 이념을 나타낸다고 한다. 상대주의에 의하면 도덕적 가치는 문화적, 역사적으로 보편적이지 않고 특수하다고 했다. 예컨대, 도넬리에 의하면 인권은 국가별, 지역적 그리고 문화적 특수성과 그 이외 다른 형태의 다양성과 상대성의 특성이 있다고 한다.²⁰⁾ 현실적으로도 인권은 보편적으로 실현되어야 하나, 문화적, 역사적, 사회적 상황이

17) UN High Commissioner for Human Rights(2008), Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff, p.2.

18) UN High Commissioner for Human Rights(2008), p.3.

19) A. R. Chapman(2009), pp.1-2.

20) Jack Donnelly(2007), The Relative Universality of Human Rights, *Human Rights Quarterly* 29, p.281.

인권의 실현 조건을 제한할 뿐만 아니라 인권 개념과 그 제도화는 역사적으로 끊임없이 변화되어 왔다.

이에 따라 많은 연구에서 일정 부분 보편적 인권이 존재하는 것을 인정함과 동시에 문화적 다양성을 수용하고 이를 조화시킬 수 있는 것이 적절하다고 했다. 이와 같이 보편주의와 문화적 다양성을 모두 수용하고 조화시키는 방법으로는 문화의 다양성에도 불구하고 모든 문화에 적용되는 도덕적 규칙을 찾아내는 방법과 보편적 원칙을 다양한 문화적, 사회적 맥락에 적합하게 해석, 적용하는 방법이 있다.²¹⁾ 우리나라의 인권지수 개발에서도 보편적 가치로서 합의해야 할 차원의 인권과 우리나라의 문화적 정치적 상황에 따라 상대성을 인정할 수 있는 인권을 적절히 구분하여, 지표 선택과 지표체계 구축을 하는 것이 중요하다. 그리고 이와 같이 구축된 지표도 우리나라의 인권 상황 변화에 따라 적절하게 개편하는 것이 필요하다.

2) 인권 범주와 내용

인권은 실증법과 관계없이 도덕적 근거에 따라 주장할 수 있는 권리이기 때문에 법적 권리만으로 인권을 규정하는데 한계가 있다. 그러나 인권을 실질적으로 보장하기 위해서는 추상적이고 일반적인 권리가 아니라 실증법에 기초한 구체적인 권리어야 한다. 오늘날 인권은 세계인권선언과 국제인권법, 각국의 국내법 등으로 인해서 실증법의 형태를 가졌다.

세계인권선언은 유엔헌장의 인권규정을 구체화하기 위해서 1948년 채택되었는데, 전문과 개별 권리를 규정한 본문 30개로 구성되어 있다. 그리고 1966년에 유엔총회는 세계인권선언 내용을 기초로 법적 구속력이 있는 경제적·사회적·문화적 권리(International Covenant on Economic, Social and Cultural Right; 이하 사회권)에 관한 국제규약과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Right; 이하 자유권)을 채택하였다. 자유권은 국가의 자의적인 간섭으로부터 개인의 자유로운 영역을 확보하거나 정치과정에 참여하기 위한 권리이며 이 권리들은 그 보호를 위해 국가가 적극적으로 개입할 것을 요구하는 것이 아니라 대체로 국가의 소극적인 불개입을 요구하는 권리가

21) 오병선(2011), p.46.

다. 사회권은 사회적 평등을 기초로 배분적 정의에 근거해 가치의 생산과 자원의 배분에서 형평성을 보장받는 권리이다. 다시 말해 이 권리들은 국가의 적극적인 개입을 요구하는 권리라고 할 수 있다.

앞에서 이미 언급했듯이 1991년 세계인권회의의 비엔나 선언(Vienna declaration)은 주요 인권협약에서 나열되는 여러 가지 권리 간의 관계를 불가분, 상호의존적, 그리고 상호 연관적인 특성을 가지고 있다고 했다. 테헤란선언(Proclamation of Teheran)에 담겨 있었던 인권의 불가분성 특성은 1968년 세계인권회의에서 주요 이슈가 되었다. 모든 인권은 불가분, 상호의존적, 그리고 상호연관적이라는 사실은 유엔과 인권기구의 공식적인 방침이 되었다. 대부분의 인권학자들은 공통적으로 모든 인권은 상호 불가분성을 가지고 있다고 한다. 그러나 일부 인권학자들은 계속해서 자유권은 소극적인 권리(negative rights) 즉, 국가가 하지 말아야 하는 권리라고 주장하고, 사회권은 적극적인 권리(positive rights) 즉, 국가가 해야만 하는 권리로 주장하고 있다. 이와 같은 긍정적인 권리와 부정적인 권리 간의 구분은 이러한 권리에 대한 분석방법론에도 영향을 주고 있다.²²⁾

그러나 기본적으로 인권의 개별 권리를 인권지표로 전환할 때 인권의 특성인 불가분성과 상호의존성을 기본적으로 전제를 해야 한다. 예컨대, 인권의 상호의존성은 권리의 사법적 심사가능성(justifiability)과 강하게 결부되어 있다.²³⁾ 즉, 대체로 사회권이나 자유권 어느 것도 의무 또는 실행의 단일 모델을 제공하지 않으며, 자유권은 오직 소극적 의무만을 부과하고 사회권은 오직 적극적 의무만을 부과한다는 전통적인 구분은 정확하지 않다. 즉, 모든 인권은 일련의 적극적, 소극적 의무를 모두 포함한다고 했다.²⁴⁾ 또한 사회권규약의 일부 의무 즉, 차별, 사회권에 속하는 개별 권리실현을 위한 조치나 대책을 수립할 의무들은 점진적 실현이 아니라 즉시적 효력(duties of immediate effect)을 갖는다. 이와 같은 의무는 사회권이 단순한 프로그램 성격이 아니라 직접적인 효력이 나타나는 의무를 부과하고 있음을 나타낸다. 이 외에도 자유권과 사회권의 의무는 종종 겹치고 자유권의 사법심사를 통해서 <표 II-1>과 같이 사회권을 간접적으로 보호할 수 있다.

22) Todd Landman(2004), p.927.

23) '심사가능성'이란 권리침해가 있었고, 앞으로도 침해가 예상될 때 독립적이고 공정한 기구에 구제방안을 진정할 수 있는 가능성을 의미함.

24) C. Courtis(2008), Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justifiability, International Commission of Jurists, pp.10-11. 박찬운 역(2009).

〈표 II-1〉 자유권을 통한 사회권의 간접적 보호

발동된 자유권	보호되는 사회권
생명권	건강·식량·물·교육권
고문/굴욕적인 처우로부터의 자유	건강·주거권
사생활·가족생활에 대한 권리	건강·주거권
재산권	사회보장·주거권, 토착민의 조상대대의 토지에 대한 집단적 권리
아동에 대한 보호	건강·식량·교육권
거주·이전의 자유	주거권, 토착민의 토지에 대한 집단적 권리
결사의 자유	노동조합 결성 및 가입권, 집단 교섭권
강제·강요 노동으로부터의 자유	노동권/공정한 노동조건에 대한 권리

자료: C. Curtis(2008), Box 8, p.184, 박찬운(2009), p.89.에서 재인용.

세계인권선언과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 및 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 근거로 하여 여러 학자들이 인권의 개별 권리목록을 제시하였다. 먼저 니켈(J. W. Nickel)은 세계인권선언에 크게 6개 인권범주 즉, 안전권, 적정절차의 권리, 기본적인 자유권, 정치적 참여권, 평등권, 경제적·사회적 권리의 40개 구체적인 세부 권리를 규정하고 있다고 했다(세부적인 권리는 <표 II-2> 참조).²⁵⁾

〈표 II-2〉 니켈의 세계인권선언에 규정된 권리

권리	조항
안전권	생명, 자유, 안전(제3조)
	고문과 잔인한 형벌의 금지(제5조)
적정절차의 권리	권리의 침해에 대하여 효과적 구제를 받을 권리(제8조)
	인권이 향유될 수 있는 사회적·국제적 질서에 대한 권리(제28조)
	자의적인 체포, 구금, 추방의 금지(제9조)
	형사사건에서 재판을 받을 권리(제10조)
	형사사건에서 무죄추정(제11조)
소급형법이나 소급처벌의 금지(제11조)	

25) J. W. Nickel(2007), 조국(2010), pp.7-8 재인용.

권리	조항
	자의적인 국적 박탈의 금지(제15조) 개인이 저작(著作)한 과학적, 문학적 또는 예술적 창조에서 나오는 정신적·물질적 이익의 보호(제27조 2항)
기본적인 자유권	노예제 또는 예속상태의 금지(제4조) 다른사람의 사생활, 가족, 주거, 통신에 대한 자의적인 간섭 금지(제12조) 거주와 이전의 자유(제13조) 입출국의 자유(제13조) 박해를 피해 다른 나라로 망명할 자유(제14조) 전적으로 자유로운 동의 없는 결혼의 금지(제16조 2항) 개인적으로 또는 집단적으로 재산을 소유할 자유(제17조 1항) 사상, 양심, 종교의 자유(제19조) 견해의 자유 및 표현의 자유(제19조) 평화적인 집회와 결사의 자유(제19조) 노동조합을 결성하고 가입할 자유(제23조 4항) 자식을 위한 교육을 선택할 부모의 자유(제26조) 문화적 활동에 참여할 자유(제27조)
정치적 참여권	직접적으로 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정부에 참여할 권리(제21조 1항) 공직에 대한 평등한 접근권(제21조 2항) 정기적이고 진정한 선거에서 투표할 기회(제21조 3항)
평등권	근본적인 권리와 자유에 대한 평등(제2조) 법 앞에서 인간으로 인정받을 권리(제6조) 법 앞의 평등(제7조) 차별로부터의 자유(제 2, 7조) 혼인과 가족에서의 평등권(제16조) 동일 노동에 대한 동일 임금의 평등(제22조) 혼외출생 아동에 대한 평등한 사회적 보호(제25조 2항)
경제적·사회적 권리	사회보장(제22조) 정당하고 유리한 임금을 받을 권리(제23조 3항) 휴식과 여가(제24조) 건강과 안녕에 대한 적절한 기준(제25조) 건강관리(제25조) 모성과 아동에 대한 특별한 보호(제25조 1항) 교육을 받을 권리(제26조)

우리나라 국가인권위원회(2004)도 세계인권선언에 있는 권리의 내용을 주제별로 구분하였는데, <표 II-3>에서와 같이 자유권에 속하는 권리로는 신체보전권, 법집행에 대한 권리, 시민적 자유권, 정치적 권리 그리고 사회권에 속하는 권리로 최소 필요충족권, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리로 구분하였다.

국가인권위원회는 세계인권선언 이후 인권담론과 법률 및 제도들이 권리의 내용을 더욱 풍부하고 구체화하는 방향으로 발전시켜서, 환경권, 정보권과 의사소통권, 여성·아동·학생·환자·장애우·토착민·난민 등 사회적 소수집단의 신장을 위한 다양한 담론과 제도로 확산되고 있다고 했다.

<표 II-3> 세계인권선언의 인권유형

신체보전권 (세계인권선언 제1조~제6조 및 제15조)	법집행에 대한 권리 (세계인권선언 제8조~제11조)
생명권	정당한 법절차
차별로부터 보호받을 권리	법 앞의 평등권
노예제도 및 매매 금지	인신보호권
법적 인격체로서 인정	자의적 체포, 구금보호 권리
고문으로부터 보호받을 권리	무죄 추정 권리
국적보호, 국적변경권리	법 소급 적용으로부터 보호권
시민적 자유권 (세계인권선언 제18조~제20조)	정치적 권리 (세계인권선언 제19~20조, 제21조)
의견(사상)의 자유	언론의 자유
양심의 자유	결사 및 집회 자유
언론의 자유	정치적 결정과 업무에 참여할 권리
출판의 자유	
집회의 자유	
결사의 자유	
최소 필요 충족권 (세계인권선언 제25조)	경제적 권리 (세계인권선언 제22조~제24조)
기본적 의식주에 대한 권리	노동에 대한 권리
건강보호에 대한 권리	여가와 휴식에 대한 권리
	사회보장권

사회적 권리 (세계인권선언 제2조, 제12조, 제16조, 제26조)	문화적 권리 (세계인권선언 제27조)
가정 및 사생활에 대한 보호	문화공동체에 참여할 권리
가정을 형성할 자유에 대한 보호	문화활동과 그 결과 보호권
동등한 대우에 대한 권리	
사생활보호권	
가족형성권	
교육을 받을 권리	

자료: 국가인권위원회(2004), 인권백서, pp.18~19.

유엔 인권최고대표사무소(2005)의 『국회의원을 위한 인권핸드북』에서는 인권을 자유권과 사회권으로 구분하였다. 그리고 자유권은 10개 세부권리 즉, 생명권, 신체 보전 및 존엄성, 신체 자유, 법 행정(공정한 재판을 보호받을 권리), 사생활·가족생활 보호권리, 이동의 자유, 사상, 양심 및 종교의 자유, 의견 및 표현의 자유, 평화적 집회 및 결사의 자유, 정부에 대한 참여의 권리로 구분하였다. 그리고 사회권은 4개 즉, 사회보장에 관한 권리, 노동권과 직장에서의 권리, 적절한 생활수준에 대한 권리, 교육을 받을 권리로 구분하였다.²⁶⁾

유엔 인권최고대표사무소(2008)는 보편적인 인권기준을 구조화되고 일관성 있는 방식으로 지수로 전환시키기 위해서 개념적, 방법론적 기본구조를 개발하는 과정에서 인권을 12개 권리로 구분하였다.²⁷⁾ 이와 같은 권리는 세계인권선언과 핵심 인권규약, 그리고 인권규약 일반논평을 근거로 하여 선택했는데, 12개 권리는 생명권, 자유와 안전권, 식량권, 최상의 신체적 정신적 건강 수준을 향유할 수 있는 권리, 고문, 잔혹하거나 비인도적이거나, 모욕적인 처우 또는 형벌을 받지 않을 권리, 공무에 참여할 권리, 교육권, 적절한 주거권, 사회보장권, 노동권, 의사표현의 자유권, 공정한 재판받을 권리이다.

또한 니켈(J. W. Nickel)은 국제인권법 즉, 유럽인권협약, 아프리카헌장, 미주인권협약, 사회권규약, 시민·정치권규약 그리고 세계인권선언 등을 검토하여, 인권을 <표 II-4>에서와 같이 크게 7가지로 구분하였다. 니켈은 이와 같이 인권을

26) M. Nowak(2005), Human Rights : A Handbook for Parliamentarians, OHCHR, IPU.

27) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2012), Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implimentation, pp.88-101.

구분하는 것은 시민적·정치적 권리와 사회권으로 구분하던 방식에 비해서 보다 정밀하다고 했다. 뿐만 아니라 이러한 분류는 바섹(K. Vasek)의 1세대 권리 즉, 시민적·정치적 권리, 2세대 권리인 사회권, 3세대 권리인 집단의 권리 및 평화와 발전에 대한 권리를 포함하는 연대권보다 더 식별력이 있다고 했다.

〈표 II-4〉 J. W. Nickel의 인권분류

안전권	참정권	사회권
살인	투표	생계에 대한 접근권
집단학살	공무원으로 종사	건강에 대한 접근권
고문	대화/집회/항의	교육에 대한 접근권
성폭력		
* 유럽인권협약 제2조	* 아프리카헌장 제13조	* 사회권규약 제11조
적정절차의 권리	평등권	특별한 집단의 권리
재판 없는 구금	평등한 시민의 권리	여성
비공개 재판	법 앞의 평등	아동
과도한 형벌	차별받지 않을 권리	소수민
		이주민권리
* 유럽인권협약 제6조	* 미주인권협약 제24조	* 자유권규약 제27조 * 세계인권선언
자유권		
종교의 자유		
표현의 자유		
결사, 집회의 자유		
이동의 자유		
* 유럽인권협약 제11조		

자료: J. W. Nickel(2007), 조국 역(2010), pp.125~126을 표로 재정리.

국가인권위원회(2011)에서는 자유권규약에 규정하고 있는 권리로서 8개 권리 즉, 생명권, 인격적 존재로 대우 받을 권리, 신체의 자유, 거주·이전의 자유, 사상과 표현 및 집회와 결사의 자유, 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리, 정치활동할 권리, 그리고 권리를 구제받을 권리가 있다고 했다. 그리고 사회권규약과 관

런해서도 9개 권리 즉, 노동권, 노동조합에 관한 권리, 사회보장과 사회보험에 관한 권리, 가정의 보호 및 지원에 관한 권리, 아동의 보호에 관한 권리, 적절한 생활수준을 영위할 권리, 가능한 최상의 신체 및 정신 건강을 영위할 권리, 교육받을 권리, 문화에 관한 권리를 규정하고 있다고 했다. 이 외에도 제3세대 인권인 연대권이 있다고 했다.²⁸⁾

이와 같이 세계인권선언과 인권 관련 조약들은 인권목록을 제공하는데, 이러한 목록은 보다 명확한 의미를 인권에 부여하는 역할을 한다. 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이 국내외 인권기구와 연구자가 제시하는 인권목록을 보면 세부 권리 내용이 상당한 편차를 보이고 있다. 인권지수를 개발하는 과정에서 너무 많은 권리를 지표로 설정할 수 없다. 따라서 인권목록이 너무 길지 않은지 혹은 보편성이 충분하지 않고 상대적으로 중요성이 낮은 권리가 포함되어 있는지 그리고 우리나라의 사회, 문화 그리고 정치적인 상황을 담은 권리가 포함되어 있는지 등을 점검하는 것이 필요하다.

마지막으로 인권 개념을 지표로 전환할 때 직면하는 문제는 집단적 권리의 문제이다. 우리 사회도 여성, 장애인, 아동 뿐만 아니라 이주민, 탈북주민 등과 같은 소수자의 인권문제가 심각하게 대두되고 있다. 니켈에 의하면 소수자의 권리는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 먼저 소수자 집단의 구성원을 보호하는 역할을 하는 권리 즉, 소수자에게 적용되는 보편적 권리가 있다. 그 다음은 고유한 소수자의 권리 즉, 소수자의 취약성 및 문제점을 언급하고, 이를 대처하기 위해 특별히 정식화된 권리이다. 마지막으로 집단 구성원인 개인이 아니라 집단 자체가 보유하고 있는 권리인 집단의 권리가 있다.

소수자 권리는 과거 차별금지와 소수자에게 적용되는 보편적 권리를 강조하는 접근에서 점차 고유한 소수자 권리와 집단의 권리를 포함하는 접근으로 이동해 왔다. 그러나 이러한 권리는 특정 개인 혹은 집단의 권리가기 때문에 인권으로 파악하는데 다소 어려움이 있다. 이에 따라 우리나라 인권지수를 구축하는 데에는 집단적 권리는 권리로서 지표화하는데 한계가 있는 것으로 보인다.

28) 오병선(2011), p 61, p.87.

2. 인권의 지표구축단계와 데이터

가. 지표화 단계와 작업내용

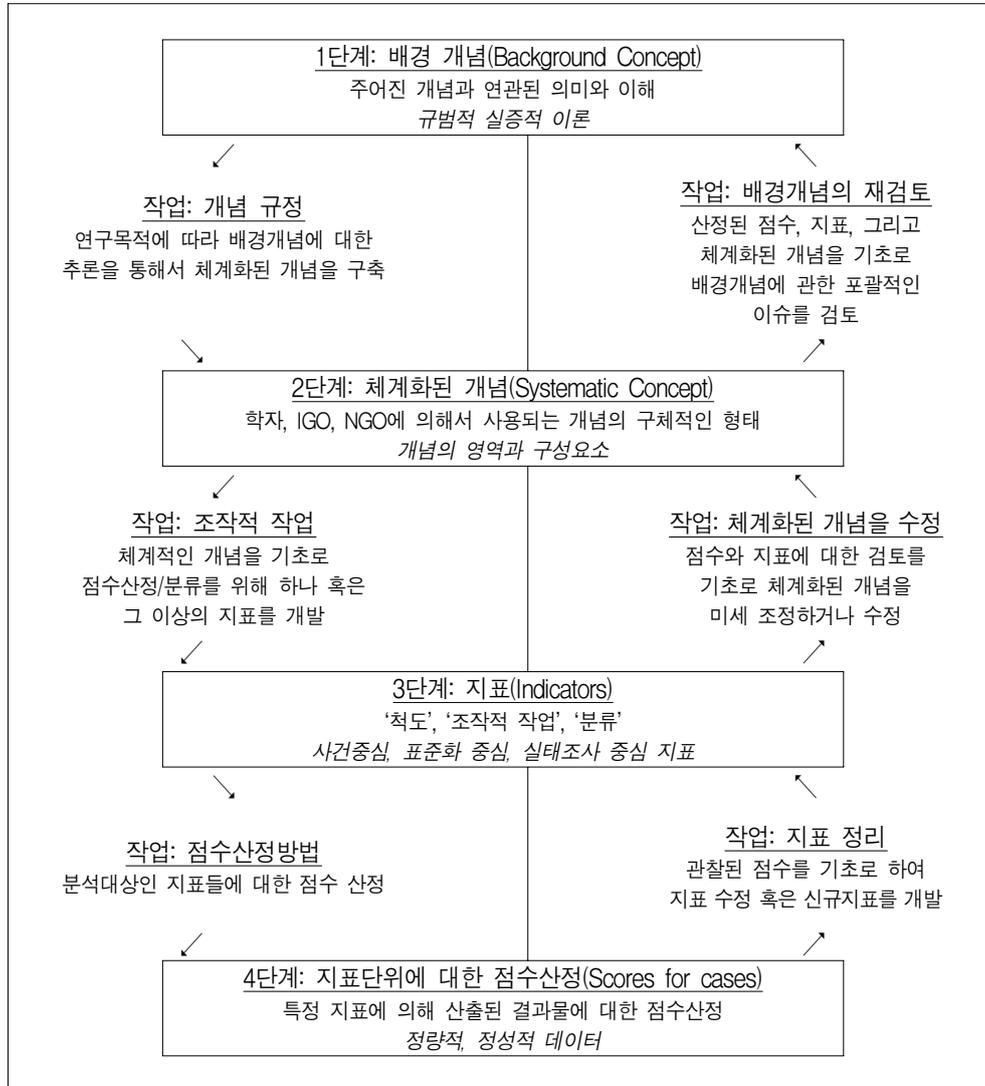
인권침해를 밝히고 규약의무 준수를 평가하며 그리고 기간에 따른 인권개선 정도를 측정하는 최상의 방법에 대해서 수십 년 동안 많은 논의가 진행되었다. 인권의 정량적 측정에 대한 논의는 특히 새로운 방법론이 시급하게 필요했던 경제·사회·문화권 분야에서 많이 이루어졌다. 정량적 데이터는 평가, 모니터링 그리고 인권옹호를 위한 최상의 방법으로 대두되었다. 그리고 정량적 데이터 중에서도 인권지표는 특히 강력한 것으로 확인되었다.

권리에 대한 지표는 다양한 이점을 가지고 있는데 그 대표적인 것이 복잡한 자료를 단순하게 그리고 이해하기 쉽게 만들어 준다는 것이다. 또한 의무에 대한 준수, 권리 이행 그리고 이러한 목적을 달성하기 위한 정부의 노력을 파악할 수 있도록 지표를 설계할 수 있다. 이에 따라 인권지표를 개발한 연구를 보면 가장 많은 연구가 인권의 준수와 이행을 모니터링 하기 위해서 개발되었다. 그 다음은 인간개발의 개선정도를 인권 수준으로 측정하기 위해서 그리고 발전프로그램이 특별한 권리에 미친 영향과 그 성공여부를 측정하기 위해서 개발하였다.²⁹⁾

인권의 정량적 및 정성적 측정과 관련해서는 먼저 측정의 타당성(validity)이 중요하다. 타당성은 측정지표가 측정하고자 하는 특성, 속성 등을 정확하고 충실하게 반영하고 있는 정도를 나타낸다. 일반적으로 측정의 타당성은 인권 개념(concepts)과 관찰(observations) 간의 관계 속에서 파악할 수 있다. 어드코크와 콜리어(R. Adcock and D. Collier)는 [그림 II-1]에서와 같은 4가지 단계로 체계화된 개념과 관찰 간의 관계를 기술하고 있다.³⁰⁾ 이와 같은 개념과 관찰 간의 관계는 인권지표 개발에서 잘 정의된 인권개념들을 유의미한 정량적 척도 혹은 정성적인 범주로 전환시키는 과정과 같다.

29) A. J. Rosga and M. L. Satterthwaite(2009).

30) 체계화된 개념(Systematic Concept)이란 <그림 II-1>에 언급된 바와 같이 학자, IGO, NGO에 의해서 사용되는 개별 권리 개념의 구체적인 형태를 의미함.



자료 : R. Adcock and D. Collier(2001), Figure 1, p.531.

[그림 II-1] 개념 규정과 측정: 단계와 작업내용

[그림 II-1]에서 첫 단계는 개념과 관련된 다양하고 광범위한 의미와 이해를 나타내는 인권에 대한 배경 개념에 대한 것이다. 즉, 개념을 지표로 설정하기 위해서 먼저 배경개념을 분석한다. 두 번째 단계는 측정하려는 권리에 대한 개념을 체계화된 개념으로 발전시켜야 한다. 이 단계에서는 고문 받지 않을 권리 등과

같은 특정한 권리 혹은 시민권과 같은 포괄적인 권리와 같이 측정하려고 하는 개념을 구체화시키고 이러한 개념을 체계화된 개념으로 구축해야 한다. 체계화된 개념은 앞에서 언급한 바와 같이 학자, 연구자, IGO, NGO 등이 사용하는 개념의 구체적인 형태를 말한다. 세 번째 단계는 체계화된 개념을 사건중심, 기준(standard)중심과 같이 의미 있고, 타당하며 그리고 신뢰성 있는 지표 혹은 그 이외 다른 척도로 전환시키는 조작적인 단계이다. 네 번째는 개인, 집단, 국가, 지역 등과 같은 분석단위별 지표에 대한 점수를 산정하는 것이다.³¹⁾

[그림 II-1]에서 작업(tasks)은 각 단계와 관련된 일련의 연구과정을 나타낸다. 왼쪽 첫 번째의 개념 규정은 배경개념에서 체계화된 개념으로 전환시키는 과정을 나타낸다. 조작화 작업(Operationalization)은 체계화된 개념을 지표로 전환, 점수산정은 지표에 점수산정방법을 적용한다. 오른쪽 마지막 작업부터 올라오면서 먼저 지표는 산정된 지표 값을 기초로 다시 정리하고, 체계화된 개념은 지표 값의 점수와 지표에 대한 정보를 검토한 이후에 미세 조정한다. 마지막으로 이와 같은 모든 단계를 재검토한다. 이와 같은 과정에서 가장 중요한 인권의 측정과정은 2~4단계이다.

나. 인권 관련 정보와 자료

특정 국가의 실질적 권리는 정부의 공식적인 책무와 관계없이 집단이나 개인이 실제로 향유하고 발휘할 수 있는 권리를 말한다. 국가의 헌법과 국제인권규약이 명시하고 있는 권리와 실제 향유하는 권리는 일치해야 하지만, 실제 개인과 집단은 그들의 권리를 충분히 보호받지 못하는 경우가 종종 있다. 제2차 세계대전 이후 보다 높아진 인권에 대한 관심은 인권침해 정보를 수집하는 국내 및 국제 비영리 인권기관의 증가로 이어졌다. 비영리기구는 인권과 관련한 기준을 설정하고, 정보를 제공하며, 인권을 침해받은 집단에 대한 지원 등의 활동을 하였다. 이에 따라 특정 국가의 실제 인권상황, 개인의 인권상황 등에 대한 포괄적인 정보를 입수할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 정보는 두루뭉술하고 부정확했다.

실제 인권상황을 측정하는 사용할 수 있는 자료는 세 가지 유형 즉, 사건에 기초한 자료(event-based data), 기준에 기초한 자료(standard-based data) 그리고

31) 인권 개념 규정과 측정을 위한 작업 단계와 내용은 R. Adcock and D. Collier(2001) p.530과 T. Landman(2005) pp.10-13을 정리한 것임.

조사에 기초한 자료(survey-based data)이다. 사건에 기초한 자료는 언제, 무엇이 발생했으며 누가 관련되었는지에 대한 정보를 제공하고, 사건에 대한 기술적이고 수량적인 개요를 기록하고 있다. 일반적으로 이러한 자료는 실제 건수에 비해서 과소 추정되거나, 기간별 혹은 지역별 비교가 가능하지 않는 경우가 많다. 사건중심자료는 시민·정치권을 모니터링 하는데 가장 효과적으로 사용되어 왔는데, 최근에는 이러한 자료가 경제·사회·문화권 수준 변화를 모니터링 하는데도 사용되고 있다. 사건에 기초한 대표적인 데이터는 고문과 불법처형 등의 정보를 수집, 공유하고 있는 URIDOCs 자료인데, 동 자료는 개별 국가의 인권위원회들이 수집한 인권침해의 시계열인 지표를 제공하는 사건중심 자료이다.³²⁾

기준에 기초한 자료(Standards-based data)는 침해의 발생빈도와 정도를 담고 있어서, 이러한 자료를 이용하여 특정한 권리를 비교 가능한 수량적 척도로 쉽게 전환시킬 수 있다. 척도로 되어 있는 동 자료로 이용한 대표적인 인권 관련 지표로는 정치테러척도(political terror scale), 정치적 자유지수(index of political freedom), 고문척도(the torture scale) 등이 있다. 그리고 해서웨이(O. O. Hathaway)는 미국 국무성의 정보를 이용하여 1~5점 척도로 고문을 측정하였다.³³⁾

실태조사에 기초한 자료(survey-based data)는 특정 국가의 표본대상 집단으로 인권 관련 사항을 조사한 결과 자료를 말한다. 이와 같은 척도를 이용하여 개인수준의 인권인식 혹은 권리침해를 파악할 수 있다. 이와 같은 자료로는 유럽연합의 유로바로메타(Eurobarometer), 세계 삶과 가치 조사(World Values Survey)³⁴⁾ 그리고 우리나라의 인권의식조사 등이 있다. 실태조사에 기초한 자료

32) 국제인권정보문서시스템(Human Rights Information and Documentation Systems, International)은 1982년에 설립된 국제인권조직네트워크임. 동 조직의 목적은 M. Ennals에 의해서 명명된 세계 인권정보커뮤니케이션시스템을 위한 작업을 하는 것임. 동 시스템 자체는 정보를 수집하지 않고, 네트워크 참여자를 연계시키는 역할을 함. J. Dueck, M. Guzman, B. Verstappen(2001), HURIDOCs events standard formats: a tool for documenting human rights violations, Revised Second Edition, HURIDOCs 참조.

33) 동 척도에 의하면 연간 300명 이하: 0점, 300~1,000명: 0.5점, 1,000~2,000명: 0.5점, 2,000~4,000명: 1점, 연간 256,000명 이상이면 5점을 부여함. 동 연구에서는 고문 이외에 공정한 재판, 시민자유, 여성의 정치적 평등, 그리고 대량학살 등도 다루고 있음.

34) 세계 삶과 가치 조사(World Value Survey)는 1981년부터 우리나라를 포함한 세계 80여개 국가의 삶과 가치변화를 조사하고 있음. 세계의 삶과 가치조사의 데이터베이스는 Values Surveys Databank, <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAanalyzeIndex.jsp>.

를 보완하는 자료로는 국가에 의해 수집, 확산된 정량적인 정보인 사회경제적 통계가 있다. 이와 같은 자료는 국가의 협조와 국제기구 지도 아래에서 수집되는 행정기록과 통계조사자료이다. 이러한 사회경제적 통계는 경제, 사회 그리고 문화권 뿐만 아니라 사형집행건수, 수형자 수 등 법무행정 이슈 등과 같이 시민정치권과 관련된 정보도 제공한다.

이와 같은 세 가지 유형의 자료 개발과 폭넓은 활용에도 불구하고 동 자료를 이용한 연구는 방법론적으로 여전히 다수의 문제를 나타내었다. 즉, 사건중심데이터는 발생한 사건을 과소 혹은 과대기록하거나, 발생되지 않은 사건을 기록하는 경향이 있다. 즉, 모든 인권침해 사건을 기록할 수 없고, 정보를 수집하는 기관은 분쟁에 시달리는 사회에 집중하는 경향이 있다. 그 결과 이와 같은 데이터를 사용한 연구들은 선택편기와 대표성(selection bias and misrepresenting data) 문제를 노정할 수밖에 없다. 이에 비해 기준중심 데이터는 국가들 간의 인권보호 차이를 절단하는 경향이 있다. 즉, 제한된 척도를 사용함으로써 현실적으로 인권 보호에 상당한 차이를 보이는 국가들을 동일한 집단으로 측정하는 문제가 있다. 마지막으로 조사중심데이터는 인권 관련 표준화된 질문문항에 대해 국가별로 다르게 해석하거나 이해함에 따라 나타나는, 데이터의 문화적 편차(bias) 문제가 나타나기도 한다.

Ⅲ

주요 인권지수의 지표체계와 산정방법

- | | |
|--------------------|----|
| 1. 인권지수의 개발 현황 | 39 |
| 2. 국내외 인권지수의 비교 분석 | 43 |

1. 인권지수의 개발 현황

인권 현황을 파악하기 위한 척도개발은 프리덤하우스(Freedom House)를 필두로 하여 1970년대 초부터 시작되었다.³⁵⁾ 1970년대 이후 국가의 인권상황을 국제 비교하는 연구들이 상당수 이루어졌다. 인권수준의 측정과 지수화에 대한 연구로 C. Humana(1986)의 선도적인 연구가 있다. C. Humana는 유엔협약과 국제규약을 기초로 자유(Freedom)를 판단할 수 있는 40개의 기준을 구축하였다. 그리고 1985년 세계인권가이드(World Human Rights Guide)에 수록된 자료를 활용하여 40개의 지표와 인권지수를 산정하였다.³⁶⁾ 그리고 테일러와 조디서(C. Taylor, D. Jodice)는 프리덤하우스의 지표와 자료를 이용하여 1950~1984년을 대상으로 86개국의 정치 및 시민권을 측정하였다. 정치권지표는 정치참여를 그리고 시민권은 표현의 자유와 사법부 독립으로 측정하였다. 벤하넨(T. Vanhanen)은 정당 수와 유권자의 투표결과 집중도를 기초로 147개국을 대상으로 국가의 민주화 정도를 측정하였다. 매코믹(James M. McCormick)과 미첼(Neil J. Mitchell)은 국제사면위원회 자료로 두 개의 지표 즉, 임의 구금과 살인/고문을 평가하여 정치적 자유권을 측정하였다. 점수는 해당 권리를 침해하지 않았으면 0점 그리고 매우 빈번히 침해했으면 4점을 부여하였다. 이 외에도 참정권과 정치적 자유권을 측정한 연구는 <표 III-1>에서 보는 바와 같이 상당히 많이 이루어졌다.

그러나 유엔개발기구(UNDP)가 이들 인권수준을 측정한 점수를 활용하여 자유(Freedom)가 경제성장을 강화시키는 연구를 발표한 1991년 이전까지, 이들 연구는 거의 공식적인 관심을 끌지 못했다. 그러나 기존 연구들의 국제비교방법(Ranking method)은 인권과 경제성장 간의 인과관계를 뒷받침할 수 있을 정도의 신뢰도를 보이지 않음에 따라, 새로운 방법론에 대한 연구가 수행되었다.

1990년대에는 국가수준의 인권상황을 평가하기 위한 많은 연구가 이루어졌는데, 특히 각국의 인권 준수 의무를 평가하는 문헌들이 나타나기 시작하였다. 이

35) Freedom House는 1941년 설립된 비영리기구로서 전 세계 자유 확산을 위해서 감시하는 기구임. 1973년부터 동 기구는 세계 참정권과 시민자유에 대한 연간조사 보고서인 『Freedom in the World』를 발간하기 시작함. 동 보고서는 매년 기본적인 자유권 지표를 분석하여 등급을 부여한 결과를 담고 있음.

36) C. Humana(1986) 인권지수, 『World Human Rights Guide』, Facts On File Publications.

당시 인권측정과 관련된 국제적 노력을 보면, 먼저 1990년대 초반에는 인권측정에 대한 연구와 함께 인권지표에 대한 많은 논쟁이 있었다. 초기의 논쟁은 인간 자유(human freedom)를 측정하고, 그와 측정 결과에 따라 국가별 서열을 매기는 데서 발생하였다. 자유를 측정하려는 이와 같은 자유권을 측정하려는 이러한 시도들은 C. Humana와 같은 인권연구자 혹은 1989년 정치자유화 물결 속에서 새로운 관심을 받았던 프리덤하우스와 같은 정치연구소에서 시작되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 참정권과 정치적 자유 측정 현황(1950~1984)

	기간 적용 범위	국가 적용 범위	참정권 지표 수*	정치적 자유 지표 수*
Banks (1971; 1979)	연간 자료** 1950-1984	전 세계	4	1
Gastil (1985)	연간 자료 1973-1984	전 세계	1	1
Rummel (1976)	1950, 1955, 1960, 1963, 1965	전 세계	2	2
Taylor and Hudson (1972); Taylor and Jodice (1983)	1950, 1955, 1960, 1965 (공정 선거)	전 세계	1	0
	1960, 1975 (정치적 차별)	전 세계	1	0
	연간 자료** 1950-1977 (정부의 제재)	전 세계	0	1
Nixon (1965; 1960)	1960, 1965	전 세계	0	1
Lowenstein (1967)	1966, 1967	전 세계	0	1
Duff and McCamant (1976)	연간 자료 1950-1970	라틴 아메리카	0	4
Fitzgibbon and Johnson (1976; 1982)	1950**, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980	라틴 아메리카	1	2

주: 1) * 지표 서술 부분을 볼 것

2)**시리즈는 이 논문 이전 기간인 1950년 이전부터 시작됨.

자료: K. A. Bollen(1986), Table 1, p.577.

논쟁은 C. Humana와 프리덤하우스의 Raymond Gastil의 연구뿐만 아니라 유엔개발기구와 세계은행과 같은 국제기구가 1991년 인간개발보고서와 세계개발 보고서에 있는 이와 관련된 특별한 지수들을 개발하고 사용하기 시작하면서 촉발되었다. 1991년과 1992년에 지표에 대한 논쟁은 학술적인 논문에서 민감한 국제정치논쟁으로 옮겨갔다. 그 결과 1991년 유엔개발기구와 세계은행에 의해서 발표된 지수에 대한 강한 반대로 인해서 국가별 순위는 해당 기관의 보고서에서 더 이상 발표되지 않았다.

1990년대 초에는 많은 인권과 자유권지수가 정교하게 설계되어 왔다. 1992년 C. Humana의 세계인권가이드(World Human Rights Guide)는 인권을 나타내는 40개 문항을 구축하였다. 40개 문항은 세계인권선언에서 24개, 시민정치권규약에서 13개 문항을 도출하고, 경제사회문화권 규약에 근거한 3개 문항 즉, 착취로부터 아동보호, 노동조합 결성 및 가입권, 그리고 문화생활권을 도출하였다. 휴매너 지수의 가장 큰 진전은 인권선언에 기초하여 단순하고 명시적인 방법으로 지수를 추구한 점이다. 프리덤하우스 지수는 정치적 자유와 시민적 자유에 관한 지수이다. 8개 문항의 체크리스트는 정치적 자유 그리고 13개 질문의 체크리스트는 시민자유권을 위해서 사용되었다. 정치적 자유와 시민적 자유의 지표 값을 평균하여 자유권 점수로 7점을 부여하였다. 그리고 동 점수를 기초로 국가를 ‘자유’, ‘부분 자유’, ‘비자유’로 각각 구분하였다. 프리덤하우스 지수는 단순히 인권에만 기초한 것이 아니었다. 동 지수는 시민정치권의 존중과 이행정도를 측정할 뿐만 아니라, 과정측면에서 개념화된 민주화 정도를 측정하였다.

프리덤하우스 지수는 최신 지표정보를 제공함에 따라 여러 국가의 정치적 상황을 신속히 평가하고자 할 때 사용할 수 있다. 그러나 방법론이 투명하지 않은 단점이 있다. 즉, 조사방법론에 대한 설명의 경우 조사자료 출처가 완전하게 정의되어 있지 않다. 또한 조사팀의 구성과 평가기준에 대한 설명이 불충분하다.

1993년에는 휴매너와 프리덤하우스 지수를 비판하는 논문이 발표되었는데, 굽타(Gupta)는 지표별로 동일한 가중치를 부여하는 휴매너지수의 가중치문제를 검토하여, 권리별로 서로 다른 가중치를 부여하는 방법을 개발하였다. 바르쉬(Barsh)는 프리덤하우스의 주관적인 평가와 투명성 부족에 대해서 강하게 비판하였다. 휴매너지수의 경우 국가별 순위부여하는 방식의 일관성과 신뢰성 부족에 대해서 비판하였다. 그러나 이러한 비판에도 다소 문제가 있다고 지적하였

다.³⁷⁾

1990대 후반에 자유와 인권의 일반적인 지수를 구축하는 노력이 다시 나타났다. 런던정경대학(London School of Economics)은 국제 거버넌스프로그램의 일환으로서 정치적 자유와 인간 거버넌스를 측정하려는 시도를 하였다. 그러나 거버넌스지수는 상당히 문제가 있는 것으로 나타난 반면에, 권리보다 자유에 초점을 둔 데사이(Desai) 지수는 상당한 호응을 얻었다. 통상적으로 자유권은 긍정적 자유 즉, '무엇으로부터 자유(Freedom from)'와 부정적 자유 즉, '무엇에 대한 자유(Freedom to)'로 구분된다. 가끔 이러한 구분은 정치적(부정적)자유와 경제적(긍정적)자유로 잘못 구분하기도 한다. 정치적 자유는 부정적 자유(임의구금으로부터 자유 등)와 긍정적 자유(투표할 권리 등)가 모두 될 수 있다. 자유의 내용을 정의하는 보다 나은 방법은 인간개발의 토대를 재검토하는 것이었다. 인간개발은 모든 사람이 기본적인 역량(Capability)을 갖도록 보장해주는 것이다. 기본적인 역량은 건강한 삶, 생산적인 활동에 참여, 자유로운 의사소통, 정보에 대한 접근 및 지역사회에서 정치적 사회적 삶에 참여하도록 하는 등의 능력을 의미한다. 자유는 이러한 역량을 보존하게 하고, 자유로운 사회 혹은 개인은 어떤 일을 할 수 있다는 것을 의미한다.

데사이는 모든 개인이 개별적으로나 집단적으로 자유를 향유할 수 있는 집단에 속해 있는 개인의 상황을 정치적 자유로 정의할 수 있다고 했다. 그리고 이러한 자유는 법적으로 가능할 뿐만 아니라 실질적으로 실행되어야 한다고 했다. 그래서 정치적 자유는 참여와 의사소통의 역량과 연관되어 있다. 데사이는 광의의 자유를 5개 범주 즉, '신체존엄권 및 개인의 안전', '법적 지배', '정치참여', '표현의 자유', '법 앞의 평등'이었다. 이러한 자유에 대한 개념정의는 센(A. Sen)의 개발개념과 비슷하다.

2000년대에도 국제적 지표에 대한 논의가 새롭게 시작되었었다. 유엔개발기구(UNDP)는 2000년 인간개발보고서에서 인권지표를 정치화시켰다. 동 보고서에서 제안된 인권지표의 주요한 영역을, 존중, 보호, 이행, 비차별, 적정한 진전(Adequate progress), 참가 그리고 효과적인 대처(Effective remedy)와 같이 제안하였다. 이러한 영역은 인권에 대한 정부가 가진 의무의 여러 측면을 나타낸다

37) Hans-Otto Sano & Lone Lindholt(2000), Human Rights Indicators-Country data and methodology 2000, p.60.

고 했다. 이 외에 2000년에는 국제 공식통계연구회(IAOS, International Association for Official Statistics)가 ‘개발과 인권지표에 대한 회의’를 개최했었다. 그리고 유엔개발원조기구(UNDAF)도 인권지표에 대한 공통적인 국가평가체계를 개발했었다. 유엔개발기구의 인권지표에 대한 정의와 유엔개발원조기구의 공통된 평가체계로 인해서 경제·사회·문화권과 시민·정치권을 포괄하는 일관된 평가틀 개발에 상당한 기여를 하였다.

2절에서는 이러한 인권 현황을 파악하기 위한 척도개발 과정에서 연구된 대표적인 국내외 인권지수의 지표체계, 세부지표, 지표의 산정방법 그리고 특성과 한계점 등을 비교 분석하였다.

2. 국내외 인권지수의 비교 분석

가. 국제 인권지수

1) 휴매너(Humana) 인권지수와 UNDP HFI

가) 휴매너 인권지수

여러 학자들인 인권을 분류하고 측정하려는 연구를 하였다. 그 중에서 인권수준의 측정과 지수화에 대한 연구로 C. Humana(1986)의 선도적인 연구가 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 C. Humana의 자유권 분류와 지표 현황

권 리		
...에 대한 권리 (rights to...)	...에 대한 법적 권리 (legal rights to...)	...에 대한 개인적 권리 (pesonal rights to...)
자국내 여행	국적 박탈받지 않을	서로 다른 종교, 인종 간의 혼인
해외여행	유죄판결 이전까지 무죄	혼인, 이혼소송절차 남녀평등
평화적인 회합 및 집회	무료 법적 지원과 자가 변론	동성애
이념교육과 정보 입수	공개 재판	종교활동
인권침해 모니터링	즉석 재판	자녀 수 결정
민족특유 언어 등에 대한 권리	영장 없는 경찰수색	
	개인재산 임의압류	

자유		
...으로부터 자유 (freedom from...)	...을 위한 자유 (freedom for...)	
강제 혹은 아동노동**	평화적인 정치적 반대	
의무고용허용**	무기명 투표용지에 의한 다당 선거	
사법외적처형/실종**	여성의 사회 경제적 평등	
국가에 의한 고문 혹은 강압**	독립적인 법정	
사형**	소수인종의 사회 경제적 평등	
불법체형**	독립적인 신문	
불법구금**	독립적인 출판	
강제 정당 혹은 조직 가입	독립적인 라디오와 방송네트워크	
교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요	독립적인 법정	
예술에 대한 통제	독립적인 노동조합	
정치적인 언론검열		
우편 혹은 전화검열		

주: **된 지표는 다른 지표와는 달리 '3점'을 부여함.
 자료: C. Humana(1985), 『World Human Rights Guide』를 재정리함.

Humana는 유엔협약과 국제규약을 기초로 자유(Freedom)를 판단할 수 있는 40개의 기준을 구축하였다. 그리고 1985년 세계인권가이드(World Human Rights Guide)에 수록된 자료를 활용하여 <표 III-2>와 같은 40개의 지표를 구축하였다. C. Humana는 지수의 영역을 2개 즉, 권리 관련 지표와 자유 관련 지표로 구축하고, 각 영역에 세부 지표를 아래와 같이 설정하였다. 이와 같은 지표 중에서 동성애 지표에 대해서는 논란이 많았다. 그러나 전체 지수중에서 2.5% 가중치를 가진다는 관점에서 포함시켰다. Humana 지수는 40개 권리에 대한 점수를 기초로 각국에 대해 백분비 비율을 부여한다. 그리고 각각은 good, fair, poor, bad로 등급을 매겼다.

Humana의 세계인권가이드(1986)에서 측정한 우리나라의 인권현황을 보면 우리나라는 인권수준이 59.0%로 세계 99개 국가 중에서 이집트, 싱가포르와 함께 42위였다. 인권지표별 우리나라에 대한 평가는 아래와 같았다. 그리고 <부표 III-1>은 인권수준이 가장 높은 국가 중의 하나인 스웨덴의 인권지표별 평가를 나타낸다.

평가에서 'YES'는 설문에 명시된 문항과 관련된 자유, 권리에 대한 완전한 존중 혹은 보장하는 범주를 나타낸다. 'yes'는 설문에 명시된 문항과 관련된 자유, 권리에 대한 존중 혹은 보장을 가끔 위반하나, 대체로 만족스럽게 충족되었음을 나타낸다. 'no'는 설문에 명시된 문항과 관련된 자유, 권리에 대한 존중 혹은 보장을 빈번히 침해하는 것을 나타낸다. 마지막으로 'NO'는 설문에 명시된 문항과 관련된 자유, 권리에 대한 존중 혹은 보장을 상시적으로 침해함을 나타낸다.

점수를 산정하기 위해 설정한 이러한 네 가지의 범주에 대해 'YES'에 대해서는 3점, 'yes'는 2점, 'no'는 1점, 'NO'의 경우에는 0점을 부여한다. 모든 설문에 'YES'를 받을 경우 120점이 되고 이를 100%로 환산하였다.³⁸⁾ 그러나 Humana는 40개 인권지표의 심각도가 동일하다고 가정하는 것은 한계가 있다고 하고, 질문 7~13번에는 가중치를 3점 부여하였다. 이에 따라 전체 점수는 33개 질문에 대해서 최대 3점, 7개 질문에 3점을 가점을 부여하였다. 그 결과 총점은 $162(=33 \times 3 + 7 \times 3 \times 3)$ 이고, 이와 같은 점수를 100%로 환산하였다.

38) 세계인권가이드에서 인권지표 평가에서 사용된 지표의 자료출처는 유엔(United Nations)의 인구통계(Demographic Yearbook), 총회결의(General Assembly Resolutions), 인권 국제규범(Human Rights International Instruments), 인구 정책 개요(Population Policy Compendium), 세계통계연보(Statistical Yearbooks), 세계은행(World Bank)의 연차보고서(Annual Report), 세계은행 도감(World Bank Atlas), 세계개발보고서(World Development Reports)임. 그리고 그 외 국제사면위원회(Amnesty International), 노예폐지협회(Anti-slavery Society), 미국 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 월드 팩트북의 국가별 소계자료(The World Fact Book 1984), 이코노미스트 발행물(The Economist Publications ltd), 유럽연차보고서(Europa yearbook), 극동아시아 경제리뷰(Far Eastern Economic Review), 세계경제 평가서비스(International Economic Appraisal Service), 국제전략연구소(International Institute for Strategic Studies), 소수집단의 권리를 위한 모임(Minority Rights Group), 정치인 연보(Statesman's yearbook)임. 그리고 미 국무부, 국가 보고서(U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices), 통계로 본 세계(The World in Figures; EPL, London, 4th edn, 1984)임.

〈표 Ⅲ-3〉 C. Humana 지수와 우리나라 인권평가

FREEDOM TO:		검토의견
1. 자국내 여행	yes	북한접경지역 제외
2. 해외여행	yes	비우방국에 대한 여행 제한
3. 평화적인 회합 및 집회	NO	반정부집회 금지, 평화집회 참석에 대해 학생들에게 장기구속 및 높은 벌금을 부과하기도 함
4. 이념교육과 정보 입수	no	대학에 대한 엄격한 감시. 자유로운 사상에 대한 제약(최근 일부 교수들에 대한 해금조치 단행), 북한서적 소유에 대한 구속
5. 인권침해 모니터링	yes	인권모니터링 조직의 활동 지원에 대한 미국정부의 영향. 일부 인권활동가의 경우 사면됨.
6. 민족특유 언어 등에 대한 권리	YES	단일민족으로 구성
FREEDOM FROM:		
7. 강제 혹은 아동노동**	YES	보장된 권리
8. 사법외적 처형/실종**	YES	보장된 권리
9. 국가에 의한 고문 혹은 강압**	no	국제언론의 관심 덕택에 다소 줄어들었으나 폭행은 여전
10. 강제노역 또는 징용**	YES	보장된 권리
11. 사형제도**	NO	반역, 강도 등에 대해 교수형 또는 총살
12. 불법체형***	YES	보장된 권리
13. 불법구금**	NO	1971년 구금된 양심수들의 일부에 대해서 오랜 기간 지속됨.
14. 강제 정당 혹은 조직 가입	YES	보장된 권리
15. 교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요	YES	보장된 권리
16. 예술에 대한 통제	YES	보장된 권리
17. 정치적인 언론검열	no	엄격한 가이드라인 존재. 편집장 및 언론인에 대한 해고, 정부에 대한 비판 불가
18. 우편 혹은 전화검열	NO	광범위한 감시. 북한의 침입에 대한 지속적인 대비 때문
FREEDOM FOR OR RIGHTS TO:		
19. 평화적인 정치적 반대	no	북한에 대한 타협 또는 비군사적 해결방안 제시는 체제 전복적인 것으로 간주됨
20. 무기명 투표용지에 의한 다당선거	no	대통령(7년 임기) 선출과정에서의 간접 선거.

21. 여성의 정치적·법적 평등	no	여성장관 없음. 부계혈통사회
22. 여성의 사회경제적 평등	no	직업과 경제활동이 남성중심. 유교적 전통이 여성의 순종을 강조. 법조인 1,000명중 2명만 여성
23. 소수자의 사회·경제적 평등	YES	보장된 권리
24. 독립적인 신문	yes	엄격한 가이드라인의 영향을 받음. 정부에 대한 비판 불가
25. 독립적인 출판	yes	빈번한 검열. 상당수의 책이 출판 전 정부의 사전검열 필요
26. 독립적인 라디오와 방송네트워크	no	체제 전복적인 방송 및 공산주의자들에 대한 관리감독
27. 독립적인 법정	yes	정치범 관련 판결의 경우 친정부적으로 조작하기도 함
28. 독립적인 노동조합	no	정치적으로 결성금지, 법률로 보장되어 있음에도 불구하고 파업 금지
LEGAL RIGHTS		
29. 국적 박탈받지 않음	YES	보장된 권리
30. 유죄판결 이전까지 무죄	no	'체제 전복적인' 사안이나 북한과 관련된 사안의 경우 예외
31. 무료 법적 지원과 자가 변론	yes	자산조사 결과에 따라 국선변호사 선임
32. 공개재판	NO	국가안보나 체제 전복과 관련된 사안의 경우 비밀 재판
33. 즉석재판	NO	국가안보법에 따라 장기간 심문사례 발생
34. 영장없는 경찰수색	yes	항상 헌법을 따르지 않음. '사회안정법'에 따른 경찰의 권리침해 발생
35. 개인재산 임의 압류	YES	보장된 권리
PERSONAL RIGHTS		
36. 서로 다른 종교, 인종 간의 혼인	YES	보장된 권리
37. 혼인, 이혼소송절차 남녀평등	yes	유교적 전통과 사회적 편견에 의해 여성이 불이익
38. 종교활동	YES	보장된 권리
39. 자녀 수 결정	YES	정부의 지원
40. 동성애	NO	불법으로 간주

자료: C. Humana(1985), 『World Human Rights Guide』, p.160-162.

나) UNDP 인간자유지수 (HFI)

유엔개발기구(UNDP)의 1991년 인간개발보고서는 인간의 자유에 대한 중요성을 강조하였다. 즉, 자유가 없이는 인간개발이 불완전하다. 역사를 통해서 인간은 국가와 개인의 자유를 위해서 자신을 기꺼이 희생 해왔다. 이에 따라 인간개발지수는 특정한 사회의 인간 자유에 대해 적절한 가중치를 주어야 한다고 했다.³⁹⁾ 그럼에도 불구하고 인간개발지수에 자유가 포함되어 있지 않아서, 자유권에 관련된 지표를 포함시키고자 했다. 자유는 크게 두 가지 범주에 속하는데, 첫째는 어떤 것으로부터의 자유 즉, 불법적인 구금 등과 같은 소극적인 자유(negative freedom)가 있다. 두 번째는 어떤 것을 하는 자유 즉, 노동조합 결정 등과 같은 적극적인 자유(positive freedom)가 있다.

그리고 유엔개발기구(UNDP)는 Humana의 1985년 세계인권가이드(World Human Rights Guide)에 수록된 자료를 활용하여 <표 III-3>과 같은 40개의 지표를 기준으로 인권수준을 평가하였다. 지표 평가는 보호되고 있는 자유에 대해서 '1', 침해되고 있는 자유에 대해서 '0'을 부여하여, 국가별 인권순위를 매겼다. 그리고 Humana는 모든 권리가 동일하지 않다고 인식하고, 1991년 평가에서는 40개 항목 중에서 '※'된 7개 항목에 대해서 3의 가중치를 부여하여, 지수를 산정하였다. Humana 지수는 40개 권리에 대한 점수를 기초로 각국에 대해 백분비 비율을 부여한다. 그리고 각각은 good, fair, poor, bad로 등급을 매긴다.

유엔개발기구가 HFI 지수의 점수를 40점 만점으로 하여 각국의 인권수준을 측정된 결과를 보면, 국제비교에서 상위 국가로는 다음과 같다. 1위부터 순서별로 나열하면, 35점 이상의 높은 점수를 받은 국가로는 스웨덴(38점), 덴마크(38점), 네덜란드(37점), 핀란드(36점), 뉴질랜드(36점), 오스트리아(36점), 노르웨이(35점), 프랑스(35점)가 있다. 반면, 미국은 33점, 일본 32점을 받았고, 한국은 14점으로 20점 이하의 점수를 받았고, 중국이 2점을 받았다.

2) CIRI의 인권지수

Cingranelli-Richards(CIRI) 인권데이터 프로젝트(HR Data project)를 통해서 세계 195개국의 인권 관련 데이터베이스를 구축하고, 데이터베이스를 기초로 지

39) UNDP(1991), 『1991 Human Development Report』, p.18.

표를 구축했다. 동 데이터베이스는 국제적으로 인정된 15개 인권을 대상으로 1981년 이후 정부의 인권존중(respect)에 대한 기준에 따른 수량적인 정보를 담고 있다. 동 데이터베이스는 인권침해의 원인과 결과에 대한 이론을 검증하거나 혹은 여러 제도 변화나 정책이 인권에 미친 효과를 추정하고자 하는 정책수립가나 분석가가 사용할 수 있도록 설계되어 있다.

데이터베이스에 수록된 15개 인권은 다른 인권보다 중요해서가 아니라, 시간과 공간에 걸쳐서 신뢰할 수 있고 체계적으로 입수할 수 있는 정보가 있기 때문에 수록되었다. 이에 따라 동 기관은 가능하면 보다 많은 인권정보가 포함되기를 희망하고 있다.

동 인권지표들은 개별적으로 간략한 변수 설명과 함께 코딩매뉴얼을 통해서, 지표를 개량화한 특징을 가지고 있다.⁴⁰⁾ 동 데이터베이스에 있는 인권지표는 크게 4가지 영역 즉, ‘신체적 존엄권’, ‘권한관련 권리’, ‘여성 정치, 경제, 사회권’, ‘사법부 독립’으로 구성되어 있다. 그러나 이들 4개 영역의 지표를 하나의 통합하는 종합인권지수(Composite Human Rights Index)를 산정할 수 있도록 되어 있지는 않다.

- ① 신체적 존엄권 영역: 4개의 지표 즉, 실종, 사법외적 살인, 정치적 구금, 고문으로 구성되어 있고, 이들 지표를 이용하여 신체적 존엄권 지수를 산정할 수 있도록 구축되어 있다.
- ② 권한관련 권리영역: 집회자유, 해외이동자유, 국내이동자유, 언론의 자유, 선거 자기결정권, 종교 자유권, 근로자권리와 같은 7개 지표로 구성되어 있고, 이들 지표를 이용하여 지수를 산정할 수 있도록 구축하였다.
- ③ 여성 정치, 경제, 사회권 영역: 여성경제권, 여성참정권, 여성사회권과 같은 3개의 지표로 구성되어 있고, 해당 영역의 지수를 산정할 수 있다.
- ④ 사법부 독립: 사법부의 독립성의 정도를 지수화 하여 나타낸 것으로, 독립성의 정도를 3단계로 분화하여 산정하였다.

40) Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), T CingranelliI-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Coding Manual, Manual version 7.30.08. Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), THECingranelli-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Short Variable Descriptions for Indicators.

CIRI 인권지수의 지표 산정방식은 <표 III-4>와 같이 지표의 내용에 따라 점수를 부여하는 방식이 다르다. 점수 부여 방식에 대해 살펴보면, 여성 정치, 경제, 사회권을 제외한 지수에서는 3가지 유형으로 점수를 부여하고 있다. 즉, 부정적인 답변에 대해서는 0점을 주고 중간인 경우 1점을, 긍정적인 답변에 대해서는 2점을 부여한다.

<표 III-4> 인권 지표 내용과 선정방법-CIRI

인권지수 및 지표	지표 내용과 선정방법
1. 신체적 존엄권 지수	4개의 권리에 정부가 전혀 관심이 없는 '0'에서 완전하게 관련 인권을 보장하면 8점 (1-1, 1-2, 1-3, 1-4로 구성됨)
1-1. 실종	실종자 수: 50명 이상 실종='0', 1-49명='1', 없음='2'
1-2. 사법외적 살인	정치적 사법외적 살인: 50명 이상 처형='0', 1-49명='1', 없음='2'
1-3. 정치적 구금	정치적 구금: 50명 이상 감금='0', 1-49명='1', 없음='2', 총감금자수=해당 연도 신규 감금자 +이전부터 계속 감금된 기준감금자 - 해당 연구 석방된 기존 감금자
1-4. 고문	고문: 50명 이상 고문='0', 1-49명='1', 없음='2'
2. 권한관련 권리지수	정부가 아래 7개 권리와 관련된 인권을 방치하면 '0'에서 완전하게 관련 인권을 보장하면 14점
2-1. 집회자유	집회의 자유: 모든 국민에게 엄격히 제한 혹은 불허='0', 모든 국민에게 다소 제한, 일부 집단에 대해 엄격히 제한 혹은 불허='1', 자유로움='2'
2-2. 해외이동자유	해외이동자유: 엄격히 제한='0', 다소 제한='1', 자유로움='2'
2-3. 국내이동자유	국내이동자유: 엄격히 제한='0', 다소 제한='1', 자유로움='2'
2-4. 언론의 자유	검열: 언론매체에 대한 완전한 검열: '0', 제한적 검열: '1', 검열 없음='2'
2-5. 선거 자기결정권	자기결정: 자유롭지도 공정하지도 않은 투표권: '0', 제한적인 투표: '1', 자유롭고 공정한 투표='2'
2-6. 종교 자유권	종교관련 정규규제: 심각하고 광범위함='0', 부분적인 수준='1', 실제적으로 없음='2'
2-7. 근로자 권리	근로권: 엄격히 제한='0', 다소 제한='1', 완전하게 보호='2'
3. 여성 정치, 경제, 사회권	정부가 3개 권리와 관련된 인권을 방치하면 '0'에서 완전하게 관련 인권을 보장하면 14점
3-1. 여성경제권	경제권: 법에 의해서 여성경제권 미보장, 정부의 여성성차별에 대한 관용='0', 법으로 경제적 평등보장, 실제 법을 실행하지 않음='1', 법으로 경제적 평등보장, 법 시행, 그러나 경미한 성차별에 대한 정부의 관용='2', 여성에게 거의 모든 경제권 법적으로 보장, 차별에 대한 정부의 불허='3'
3-2. 여성참정권	참정권: 법에 의해서 보장되지 않음='0', 법으로 정치적 평등보장, 현실은 심각하게 제한, 국회, 정부고위직 여성비율 5%미만='1', 법으로 정치적 평등보장, 국회, 정부고위직 여성비율 5%-30%미만='2', 30% 이상='3'

인권지수 및 지표	지표 내용과 산정방법
3-3. 여성사회권	사회권: 법에 의해서 보장되지 않음='0', 법으로 사회권보장, 정부가 법을 실행하지 않음='1', 법으로 사회권 보장, 정부가 실행, 그러나 여성에 대한 경미한 차별에 대해 정부 관용='2', 거의 모든 사회권 법적으로 보장, 경미한 차별까지 정부 불허='3'
4. 사법부 독립	독립성: 독립적이지 않음='0', 부분적으로 독립='1', 보편적으로 독립='2'

자료: CIRI Variables List & Short Descriptions 정리.

먼저 신체적 존엄권 지수의 경우, 실종, 감금, 처형, 고문이 50명 이상인 경우에는 0점을, 1-49명인 경우에는 1점을, 없는 경우에는 2점을 부여한다. 권한관련 권리지수의 경우, 자유의 정도에 따라서 점수를 부여하는데, 제한이 엄격하면 0점을, 다소 제한할 경우에는 1점을, 자유로운 경우에는 2점을 부여한다.

여성 정치, 경제, 사회권의 경우, 성차별에 대해 관용적이거나 법으로 보장하지 않을 경우에는 0점을, 법은 있으나 실행을 않거나 여성의 비율이 5%미만인 경우 1점을, 경미한 성차별에 대해 관용적이거나 여성의 비율이 5-30%미만인 경우는 2점, 성차별을 불허하는 경우나, 여성의 비율이 30%이상인 경우는 3점을 부여하고 있다. 마지막으로 사법부의 독립의 경우, 독립적이지 않으면 0점을, 부분적이면 1점을, 보편적으로 독립적이면 2점을 부여하고 있다.

CIRI 우리나라 자료의 경우 기본적인 자료는 미국 국무성이 매년 발간하는 한국 인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)를 근거로 작성하였다. 그리고 신체보전권(Physical Integrity Rights)에 속하는 네 개의 권리는 2차 자료 즉, 국제사면위원회의 연차보고서를 사용하였다. 양 자료가 차이가 있는 경우에는 국제사면위원회의 자료를 활용하여 코딩하였다.⁴¹⁾

3) 프리덤하우스 인권지수(FHI)

인권현황을 파악하기 위한 척도개발은 프리덤하우스(Freedom House)를 필두로 하여 1970년대 초부터 시작되었다.⁴²⁾ 1970년대 이후 외국에서는 국가의 인권

41) 일부 학자들은 미국 동맹국에 유리하도록 하는 잠재적인 바이어스(Bias)를 제거하는데 필요하다고 함. 그러나 Poe, *et al.*,(2001)에 의하면 양 자료는 대부분이 동일하다고 함. Poe, Steven P., Sabine C. Carey, and Tanya C. Vazquez. 2001. "How are these pictures Different? A quantitative comparison of the US State Department and Amnesty International human rights reports, 1976-1995." *Human Rights Quarterly* 23.3: 650-677.

상황을 국제 비교하는 연구들이 상당수 이루어졌다. 그러나 UNDP가 이들 인권 수준을 측정할 점수를 활용하여, 자유(Freedom)가 경제성장을 강화시키는 연구를 발표한 1991년 이전까지 이들 연구는 거의 공식적인 관심을 끌지 못했다.

참정권과 시민자유권의 현재 상태를 분석한다. 분석대상 국가는 2011년 경우 전 세계 194개 국가와 14개 준주(Territory)로, 이들 국가를 대상으로 정치권과 시민자유권을 평가한다.⁴³⁾ 조사대상 국가와 준주에 참정권과 시민자유권에 대해 각각 1~7등급을 부여하는데, 1등급은 가장 높은 자유권 수준이고 7등급은 가장 낮은 자유권 수준이다. 국가는 자유, 부분 자유 그리고 자유롭지 않음으로 분류된다. 분석은 개별 국가별로 분석함과 동시에 6개 대륙으로 구분하여 비교분석한다. 자유권 수준은 전년과 비교분석한다.

점수는 10개의 참정권 문항의 체크리스트와 15개 시민권 문항 체크리스트를 기초로 부여한다. 참정권의 영역은 3개 영역 즉, 선거과정(3개 질문문항), 다원주의 정치와 정치 참여(4개), 정부의 기능(3개)으로 구성되어 있다. 그리고 시민적 자유권 영역은 4개 영역 즉, 표현과 신념의 자유(3개 질문문항), 집회 및 결사의 권리(3개), 법규(4개), 개인적인 자유와 개인의 권리(4개)로 구성되어 있다. 체크리스트는 아래의 <표 III-5>, <표 III-6>과 같다.

〈표 III-5〉 참정권 체크리스트

<p>A. 선거과정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 총리 또는 다른 국가 최고당국자는 자유롭게 또는 공정 선거로 선출되는가? - 입법부 대표는 자유롭고 또는 공정 선거로 선출되는가? - 선거법과 선거제도는 공정한가? <p>B. 다원주의 정치와 정치 참여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국민들은 그들의 선택에 따라 다른 정당 또는 경쟁적 정치집단을 구성할 권리가 있는가? 그리고 경쟁관계에 있는 정당이나 집단의 형성과 해산이 개방되어 있는가? - 선거를 통해서 실질적으로 반대 권력집단이 지지세력을 높이거나 혹은 권력을 획득할 수 있는가?
--

42) Freedom House는 1941년 설립된 비영리기구로서 1973년부터 동 기구는 세계 참정권과 시민자유에 대한 연간조사 보고서인 『Freedom in the World』를 발간하기 시작함. 동 보고서는 매년 기본적인 자유권 지표를 분석하여 등급을 부여한 결과를 담고 있음.

43) Freedom House(2012), Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and Their Global Recursions, Freedom in the World 2011, 『Methodology』.
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2011/methodology>.

<ul style="list-style-type: none"> - 군대, 외세의 통치, 전제주의적 정당, 과두제 또는 그 외 권력집단의 통치로부터 국민의 정치적 선택은 자유로운가? - 문화적, 민족적, 종교적 또는 다른 소수집단은 완전한 정치적 권리와 선거 기회를 가지는가? <p>C. 정부의 기능</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 정책을 결정하는 총리 또는 입법대표를 자유롭게 선출할 수 있는가? - 정부는 부패로부터 자유로운가? - 정부는 선거기간에 유권자에 대한 책무를 다하고 있으며, 그리고 공개적이고 투명하게 선거를 운용하는가? <p>추가적인 참정권에 대한 질문</p> <p>A. 정당이나 선거과정이 없는 전통적 군주제 체제에 대해서, 국민과의 진지하고 의미 있는 협의를 할 수 있는 절차를 제공하는 가, 그리고 정책에 대한 공개토론을 장려하고, 통치자에 대한 탄원권을 허용하는가?</p> <p>B. 정부 또는 지배세력은, 다른 집단에게 유리한 정치적 균형을 깨트리기 위해 문화를 파괴하고 임의로 국가의 인종구성을 변화시키고 있는가?</p>

〈표 Ⅲ-6〉 시민, 자유권 체크리스트

<p>D. 표현과 신념의 자유</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자유롭고 독립적인 그리고 문화의 다양성을 표현할 수 있는 매체가 있는가? - 공적으로나 사적으로 종교기관과 공동체는 그들의 신념을 자유롭게 표출할 수 있는가? - 학문의 자유가 있는가, 그리고 교육제도가 정치적 쇠퇴로부터 자유로운가? 사적인 대화를 자유롭게 할 수 있는가? <p>E. 집회 및 결사의 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 집회, 시위, 공개적인 공적토론이 자유로운가? - 비정부기관 조직형성에 자유가 있는가?(시민단체, 이익집단, 재단 등) - 자유노동조합과 농민조직이 있는가? 그리고 효과적인 단체교섭이 존재하는가? 자유롭게 전문기관과 민간단체의 조직이 가능한가? <p>F. 법규</p> <ul style="list-style-type: none"> - 독립된 사법부가 존재하는가? - 민사 및 형사사건에 법의 지배가 적용되고 있는가? - 체제를 지지하거나 혹은 반대하는 집단으로부터 정치적 테러, 불법적 감금, 추방, 고문에 대한 보호가 있는가? 전쟁이나 폭동에 관계없이 자유가 있는가? - 법, 정치, 제도가 다양한 집단에 대한 동등한 처우를 보장하는가?

G. 개인적인 자유와 개인의 권리

- 여행, 거주지, 고용 혹은 고등교육기관 선택에 대한 자유가 있는가?
- 재산소유권, 민간기업을 설립할 권리가 있는가? 공무원, 공안당국, 정당 및 조직 혹은 범죄 조직에 의해서 민간기업활동이 부당하게 영향을 받는가?
- 성평등, 배우자 선택, 가족규모 등에 관한 개인적인 사회적 자유가 있는가?
- 평등기회가 보장되며 경제적 착취가 없는가?

자료: 'Political Rights and Civil Liberties Checklist Questions' in Freedom in the World 2012: the ARAB Uprisings and Their Global Repercussion

위와 같은 질문문항에 대해서 각각 0~4점을 부여한다. 4점은 권리와 자유가 가장 큰 경우 그리고 0점은 가장 적은 경우에 부여된다. 참정권영역에는 이외에도 2개 임의적인 추가질문을 포함하고 있다. 참정권에 부여되는 가장 높은 점수는 40점이고, 시민자유권의 가장 높은 점수는 60점이다. 그러나 참정권의 첫 번째 추가항목에 대해서는 1~4점을 추가적으로 부여하는 반면에, 두 번째 항목에 대해서는 1~4점을 차감한다. 이에 따라 극단적으로 총점이 마이너스가 될 수도 있다.

참정권과 시민자유권에 부여된 총점수는 참정권과 자유권의 등급을 결정하게 된다. 국제인권기준에 부합하는 정도에 따라 각 질문문항에 대한 점수부여방법은 아래와 같다. 이에 따라 참정권의 총점(Total scores)은 최고가 40점이 되는데, 이들 40점을 다시 구분하여 7등급(1등급 36-40점, 2등급 30-35점, 3등급 24-29점, 4등급 18-23점, 5등급 12-17점, 6등급 6-11점, 7등급 0-5점)으로 구성된 등급을 부여한다. 그리고 시민 자유권의 총점은 최고가 60점이 되는데, 이들 40점을 다시 구분하여 7등급(1등급 53-60점, 2등급 44-52점, 3등급 35-43점, 4등급 26-34점, 5등급 17-25점, 6등급 8-16점, 7등급 0-7점)으로 구성된 등급을 부여한다. 그리고 각 국가별로 참정권과 시민 자유권의 등급을 산술평균하여 <표 III-7>과 같이 자유권 수준을 평가하였다.

〈표 Ⅲ-7〉 프리덤하우스 점수부여 방식 및 자유권 평가

< 점수 산정방식 >	
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>0점: 우수한 제도가 없음</p> <p>1점: 일부 우수한 제도가 있거나 혹은 우수한 법이 없다.</p> <p>2점: 다수 우수한 제도가 있거나 혹은 많은 우수한 제도가 있으나 소수 우수한 법이 있다.</p> <p>3점: 많은 좋은 제도가 있거나 혹은 대부분 혹은 거의 모든 제도가 우수하고 다수 좋은 법이 있다.</p> <p>4점: 대부분 혹은 모든 제도가 우수하고 그에 상응한 좋은 법이 있다.</p> </div>	
< 참정권과 시민자유권의 단순 평균한 총점 >	
총점(Total scores)	국가의 인권상태
1.0 to 2.5	자유(Free)
3.0 to 5.0	부분자유(Partly Free)
5.5 to 7.0	자유 없음(Not Free)

자료: 'Methodology' in Freedom in the World 2012.

4) 바르쉬(R. L. Barsh)의 PFI지수

1990년 이전에 개발된 기존의 인권지수인 Hamana지수(HFI; Human Freedom Index) 등에서 사용하고 있는 서열산정방식(Ranking methods)의 문제점을 분석하고, R. L. Barsh(1993) 연구에 의해 UNDP가 1992년에 제안한 정치적 자유지수(PFI; Political Freedom Index)로 새로운 측정방법을 제안하였다. 즉, 기존 서열산정방식에 의해서 산정된 인권수준은 경제성장과의 관계를 분석하는데 적절하지 않음을 밝혔고, 새로운 방법론을 제시하였다.⁴⁴⁾ 여기서 PFI 지수 순위는 UNDP는 정치자유지수에 의한 국가평가결과를 개별 국가별 순위가 아니라, 3개

44) Russel Lawrence Barsh(1993), Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, No. 1 (Feb., 1993), pp.87-121.

집단 즉, 합리적(Reasonable), 적정(Modest) 그리고 저조(Low)한 집단별로 국가를 구분만 하였다.

UNDP 정치적 자유지수(PFI)를 구성하는 지표는 아래와 같이 크게 5가지 영역, 즉, 개인의 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치참여, 기회평등으로 구성되어 있고, 각 인권영역에 속하는 세부 권리는 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-8〉 정치적 자유 지표의 영역과 세부 권리

개인의 안전	법의 지배	표현의 자유
임의 체포와 구금	공정하고 공개된 심리	법, 제도적 제약
고문과 가혹행위	독립적이고 공정한 재판	미디어 검열
불법적 살인	법률 변호	정부의 언론소유
실종	유죄선고에 대한 항소	연설의 자유
	기소 실패	
정치참여	기회평등	
정치 참여	법적 평등보장	
자유롭고 공정한 선거	특정 집단에 대한 폭력과 희롱	
민주주의 체제 연속성	경제활동 참여	
지역차원의 의사결정		

자료: UNDP(1992), p.31, Box 2.2를 재정리함.

자유권은 여러 가지가 있기 때문에 측정방법은 분류와 선택체계를 먼저 구축해야 한다. 일반적으로 가장 폭넓게 사용되는 구분은 개별적 권리와 집단적 권리이다. 먼저 사회는 각기 사회문화적 전통, 규범과 가치체계, 그리고 정치적 경제적 역사 등이 상당히 다르다. 이에 따라 사회에 따라 자유의 개념이 다르고, 자유와 개발 간의 관계가 다르며 이들 관계를 인식하는 방법도 다르다. 특히 중요한 차이는 사회가 개인의 자유를 중시하느냐 아니면 집단의 자유를 중요하게 고려하느냐에 있다. 최근과 같이 국가 간의 상호의존도가 높아져가고 국제이주가 증가하는 상황에서는 이주민의 권리가 상당히 중요하게 된다.

두 번째 권리는 모든 사람이 개별적으로 향유되는 것과 집단적으로 향유되는 것이 있다. 예컨대, 모든 사람은 임의구금으로부터 자유로워야 함과 동시에, 검

열이 없는 상태는 모든 사람이 동시에 향유할 수 있는 자유이다. 이에 비해 성, 인종, 민족에 의한 차별 등과 같이 특정한 집단에게만 적용되는 권리가 있다. 모든 개인적인 자유는 다른 사람의 자유를 침해하지 않아야 하며, 또한 국가의 집단적인 이익을 훼손하지 않아야 한다. 자유는 법적으로 보장될 뿐만 아니라 실질적으로 존중되어야 한다.

정치적 자유지표를 구축하는 첫 번째 단계는 정치적 자유의 핵심구성요소를 밝히는 것이다. 정치적 자유의 핵심구성요소가 정량적으로 분석 가능하려면 권리가 존중되는 지 혹은 침해되는지를 파악할 수 있는 지표 집단으로 구축되어야 한다. 그리고 이러한 지표들은 ‘인간개발과의 관련성’, ‘보편적인 적용가능성’, 그리고 ‘문화적 편견으로부터 자유’와 같은 기준을 충족해야 한다. 유엔개발기구(UNDP)는 정치적 자유의 지표가 이러한 목적으로 사용될 수 있는지를 파악할 수 있는 체크리스트 예시를 제시하였다.⁴⁵⁾ 그러나 이러한 체크리스트는 특정한 지표나 척도의 목록이 아니라 단순한 특정 요인에 대한 기술(Description)에 불과하다. 이에 따라 평가자의 주관적인 개인 평가에 의해서 상황의 심각성이 평가되는 단점이 있다.⁴⁶⁾ 특히 서로 다른 국가의 상황에 대한 이해와 지식의 차이, 문화적 이념적 관점의 차이가 그와 같은 평가에 반영되는 문제가 있다.

또한 정치적 자유지표에 대한 정보는 유엔 인권기구센터, 유엔 인권최고대표 사무소, 그리고 비영리단체 등에서 입수하였다. 그러나 이러한 정보는 개발도상국의 경우 완전하지 않는 등 다수의 문제점을 가지고 있다. 따라서 다른 인권지수와 같이 상당한 주의를 가지고 가용한 정보를 활용하였다. 유엔개발기구는 정치적 자유지수를 전 세계인구의 92%가 거주하는 104개국을 대상으로 측정하였다. 정치적 자유지수는 개인의 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치적 참여, 기회 평등 지표 값을 단순 합산한 값을 두 배로 곱해서 산정하였다. 따라서 총점은 100점인데 점수의 75% 이상이면 자유가 높은, 50~75%는 자유가 적절한, 그리고 50% 미만이면 자유가 낮은 국가로 구분하였다. 그리고 지수산정 결과를 기초

45) 체크리스트의 정치적 참여영역을 보면 ‘결사와 집회의 자유가 있는가?’, ‘법률로 혹은 실제로 복수정당이 허용되는가?’, ‘정적(opponents)에 대한 폭력 혹은 희롱이 있는가?’임. 그리고 기회평등영역의 경제활동참가를 보면 ‘차별로 인한 임금과 고용에서 불평등이 있는가?’, ‘경제활동에 차별적인 제약이 있는가?’, ‘국가가 차별을 지원 혹은 용인하고 있는 가 혹은 평등한 처우를 보장하기 위해 상당한 노력을 하고 있는가?’임. UNDP(1992), p.31.

46) R. L. Barsh(1993), p.107.

로 정치적 자유와 인간개발 간의 관계를 분석한 결과에 의하면 양자는 비슷하게 움직이는 것으로 나타났다. 즉, 인간개발지수가 높은 국가는 정치적 자유지수 값이 평균 84%였고, 인간개발지수 값이 낮은 국가는 평균 48%수준이었다.

5) 굽타(D. K. Gupta)의 인권 지수

인권지표를 개발하여 복합지수(composite index)로 구축하여 인권 수준을 정량적으로 측정할 때 여러 가지 문제점이 발생하는데, 굽타는 이 중에서 지수를 구성하는 영역을 하나의 영역으로 통합할 때 발생하는 상대적 가중치 문제를 분석하였다. 통상 인권침해는 동일하게 중요한 것이 아니고, 국가의 인권 이행에 대한 성과도 다양하기 때문에, 지수를 단순 평균하는 것은 적절하지 않다. 이에 따라 영역별로 적절한 가중치를 산정하여, 부여하는 것이 상당히 중요한데, 굽타는 인권영역 및 지표를 새롭게 구축하고, 계량경제학적 방법을 사용하여 가중치를 산정, 인권을 정량적으로 측정하였다.

휴머니 지표의 경우 앞에서 살펴보았듯이 권리가 동일하지 않음에도 불구하고, 40개의 지표를 단순평균하였다. 이에 따라 굽타는 판별분석(Discriminant Analysis) 즉, 두 개 혹은 그 이상의 집단이 통계적으로 차이가 있는지를 점검하는 분석을 사용하였다. 그는 세계의 국가를 분류하는 방식에 대해서 재검토를 하였다. 굽타는 판별분석을 상용하고 상대적 가중치를 추정하기 위해서 법적 기반에 토대를 둔 Humana의 40개 지표를 사용하였다. 독립변수인 40개의 지표로 두 개의 극단적인 국가집단 즉, 1991년도 기준으로 인권수준이 높은 국가와 낮은 국가를 대상으로 판별분석을 하였다. Humana의 40개 지표는 Tolerance Test를 통과하였다. 분석결과 Humana의 국가분류가 적절한 것으로 나타났다.

또한 K. Gupta는 Humana의 40개 지표를 차별계수별로 서열화하였는데, 가장 유의미한 판별변수는 '사법외적 살인으로부터 자유'(추정계수 0.437)이었다. 이에 비해 가장 덜 중요한 지표는 '피임약 혹은 피임도구의 사용 권리'(0.0312)이었다. 양 지표의 추정계수를 비교하면 사법외적 살인으로부터 자유 지표는 피임약 사용 권리 지표 중요도의 거의 14배나 되었다. 이와 같은 분석결과를 기초로 K. Gupta는 Humana의 지표 가중치가 상당히 임의적이라고 평가하였다. 이에 대해 Humana 지표의 경우, 전체 지표 중에서 33개는 인권이 보호되고 있는 지표에 '1점'을 부여하는 반면에, 7개는 '3점'의 가중치를 부여했다. 그리고 3점의 가중치를

부여한 7개 지표 중에서 3개 즉, ‘사법외적 처형 및 실종’, ‘불법구금’, ‘국가에 의한 고문 및 강압’은 K. Gupta의 연구결과에서 가장 가중치가 높은 것으로 나온 지표였다.

K. Gupta는 세계인권선언과 국제인권협약에 따라 Humana 지표를 생명권, 참정권, 시민권과 같은 범주로 구분할 수 있다고 했다. 인권을 이와 같이 분류하고 생명권에 속하는 지표를 아래의 <표 III-9>와 같이 ‘노예 및 아동노동’, ‘사법외적 살인/실종’, ‘국가에 의한 고문 혹은 강압’ 등 7개로 나타내었다.⁴⁷⁾ 그리고 동 지표들 간에도 상대적인 중요성 즉, 가중치가 차이가 있다고 했다. 참정권을 나타내는 지표로는 ‘평화적인 회합 및 집회’, ‘인권침해 모니터링’, ‘강제 정당 혹은 조직 가입’, ‘정치적인 언론검열’, ‘우편 혹은 전화검열’, ‘평화적인 정치적 반대’ 등 13개 지표로 구성하였다. 그리고 시민권 지표로는 ‘자국내 여행’, ‘해외여행’, ‘이념교육과 정보 입수’, ‘민족특유 언어 등에 대한 권리’ 등 20개로 구성하였다.

마지막으로 K. Gupta는 세 권리영역에서 추정계수가 가장 높은 대표 지표 즉, 사법외적 살인/실종, 평화적인 정치적 반대 그리고 영장 없는 경찰수색을 선택하여, 하나의 복합지수를 만들었다. 이와 같은 지표들의 추정계수를 보면 생명권의 대표 지표가 가장 높은 것으로 나타났고, 그 다음은 시민권, 정치권 순이었다. 그러나 세 지표의 가중치는 모두 30%대로 비슷하였다.

K. Gupta가 개발한 인권지수로 1991년 각국의 인권현황을 조사한 결과를 보면, 우리나라는 분석대상 104개국 중에서 73위였고, 인권영역별 순위를 보면 생명권이 61위, 참정권이 84위 그리고 시민권이 75위였다. 즉, 1991년 우리나라 인권수준을 보면 영역별로 참정권의 인권수준이 가장 낮았고, 그 다음은 시민권 그리고 생명권 순이었다. 인권순위가 가장 높았던 국가는 미국이었는데, 특히 시민권이 세계 1위이었다. 그러나 참정권은 4위, 생명권은 20위로 다소 낮았다. 미국 다음으로 인권순위가 높은 나라는 영국, 프랑스, 네덜란드, 캐나다, 벨기에 순이었다. 참정권 순위가 세계에서 가장 높았던 국가는 호주였고, 생명권은 네덜란드, 벨기에, 스웨덴 등의 다수의 나라가 가장 높았다.

47) K. Gupta는 생명권 지표를 인권침해(Gross Human Rights Violations; GHRV)를 대표하는 지표라고 함. K. Gupta(1994), p.146.

〈표 Ⅲ-9〉 굽타(D. K. Gupta)의 인권분류와 지표 현황

생명권(GHRV) 7개	참정권(Political Rights) 13개	시민권 (Civil Rights) 20개
사법외적 살인/실종**	평화적인 정치적 반대**	영장 없는 경찰수색**
불법 구금	우편 혹은 전화검열	유죄판결 이전까지 무죄
국가에 의한 고문, 강압	독립적인 라디오와 방송네트워크	개인재산 임의압류
사형	정치적인 언론검열	즉석 재판
노예 혹은 아동노동	평화적인 회합 및 집회	공개 재판
의무고용허용	무기명 투표용지에 의한 다당 선거	독립적인 법정
불법 체형	인권침해 모니터링	이념교육과 정보 입수
	독립적인 노동조합	개인사생활 국가개입
	독립적인 출판	자국내 여행
	독립적인 신문	해외여행
	동성애	예술에 대한 통제
	강제 정당 혹은 조직 가입	여성의 사회 경제적 평등
	피임약 및 도구사용	종교활동
		무료 법적 지원과 자가 변론
		교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요
		국적 박탈 안될 권리
		혼인, 이혼소송절차 남녀평등
		소수인종의 사회 경제적 평등
		민족특유 언어 등에 대한 권리
		서로 다른 종교, 인종간의 혼인

주: **된 지표는 해당 인권영역 중에서 가중치가 가장 높은 지표임. 각각의 추정계수를 보면 사법외적 살인/실종이 0.786, 평화적인 정치적 반대 0.716 그리고 영장 없는 경찰수색 0.635임.
 자료: K. Gupta의 'Table 2. 권리와 자유지표의 상대적 가중치'를 참조하여 작성함.

6) J. Donnelly & R. Howard의 인권지수

국제적으로 승인된 권리 목록의 길이는 인권의 정량적 평가에 방해가 될 수 있다. 목록이 너무 길어서 연구자가 상당히 많지 않고는 적절한 데이터를 수집하기 힘들고, 그와 같은 방대한 노력의 결과는 인권측정을 더욱 복잡하게 만든다. 따라서 국가의 인권성과를 평가하기 위한 이론적 틀을 구축하여, 데이터 수집이 필요한 권리목록을 추리는 작업이 필요하다. 도넬리와 하워드도 이를 위해서 핵심적임과 동시에 상당수의 다른 권리의 좋은 대리지표가 되는 10개의 핵심권리를 밝혀내었다. 그리고 이러한 10개의 권리에 대한 국가성과평가는 국가 전반의 인권기록에 대한 포괄적인 평가와 비슷하게 될 것이다.

도넬리와 하워드는 10개의 핵심권리를 4개의 범주로 구분하여 묶었다. 이와 같은 목록은 권리의 계층을 나타내는 것은 아니다. 반대로 <표 III-10>에서 동일한 권리가 반복해서 나타나는 바와 같이 권리는 상호 의존적임을 나타낸다. 그리고 그와 같은 권리들 간의 논리적, 정치적 그리고 도덕적 연관성 때문에, 이러한 권리를 보호하는 국가는 대부분의 다른 인권도 보호한다고 했다. 4개의 범주에 속하는 10개의 핵심권리를 차례로 보면 먼저, 생존권을 보면 생존은 모든 다른 인권의 필수요건이기 때문에, 생명을 보장하는 권리는 요약된 인권목록에 포함되어야만 한다. 생존권은 다시 세 개의 중요한 생존권 즉, 죽음으로부터 보호받을 권리인 생명권, 식량권, 최저생계유지권, 그리고 건강권이다.

두 번째 영역인 귀속권의 경우 인간으로 존재하기 위해서는 사람은 사회의 일원으로 존재해야 하는 권리이다. 가족과 지역사회의 파괴는 통상적인 사람들이 인권의 침해라고 생각하는 사회학적인 국가행동목록의 최상위에 속한다. 이에 따라 귀속권을 요약된 인권목록에 포함시켰다. 도넬리와 하워드는 귀속권은 두 가지 권리 즉, 가족보호와 차별금지를 포함한다고 했다. 이러한 두 개의 권리도 많은 다른 권리의 대리지표로 사용될 수 있다.

세 번째 영역인 보호권의 경우 국가가 생존권을 보호하고 사회의 귀속권을 보장하더라도, 개인은 불법체포 및 구금, 소급입법에 의한 기소 등과 같은 다양한 국가의 권력남용 아래 놓일 수 있다. 그리고 존엄한 삶은 보호권의 준수를 필요로 한다. 이에 따라 인신보호권과 사법부 독립은 상당히 다양한 권리를 대변하는 지표로서 역할을 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 도넬리와 하워드의 인권지표

생명권		권리보호권	
권리	아래 권리의 대리지표	권리	아래 권리의 대리지표
생명권 (D3, C6)	고문 (D5, C7)	인신보호 (D9, C9)	고문 (D5, C7)
식량권 (D25, E11)	개인재산 (D17)		불법(임의)체포 (D9, C9)
건강권 (D25, E12)	사회보장 (D22, E9) 어머니와 아동 (D25)		소급금지원칙 (D11, C15) 무죄 추정 (D11, C14) 구류자 인권 (C10) 정치 참여 (D21, C25)
			고문 (D5, C7) 보통법상의 구제 (D8, C2) 법원 접근권 (D10, C14) 정치 참여 (D21, C25)
귀속권		권한(역능)권	
권리	아래 권리의 대리지표	권리	아래 권리의 대리지표
가족권 (D12, D16, E10, C17, C18, C23)	사회보장 (D22, E9)	교육권 (D26, E13, E14)	문화 (D27, E15)
	문화 (D27, E15)		소수민족 문화 (C27)
	종교 (D18, C18)	언론의 자유 (D19, C19)	사상, 양심, 종교 (D18, C18) 의사표현 (D19, C19) 정치 참여 (D21, C25)
차별금지 (D1, D2, E2, E3, C2, C3) /동등보호 (D7, C14, C26)	소수민족 문화 (C27)	집회결사의 자유 (D20, C22)	정치 참여 (D21, C25)
	아동 인권 (C24)		사상, 양심, 종교 (D18, C18) 의사표현 자유 (D19, C19) 정치 참여 (D21, C25)
	이동의 자유 (D13, C12)		자유노동조합 D23, E8, C22)
	교육 (D26, E13, E14)		사회보장 (D22, E9)
	노예 (D4, C8)		근로 (D23, D24, E6, E7)
	법적 승인 (D6, C16)		의회 (D20, C21)
	국적 (D15)		사상, 양심, 종교 (D18, C18)
	종교 (D18, C18)		의사표현 자유 (D19, C19)
소수민족 문화 (C27)	정치참여 (D21, C25)		
아동 인권 (C24)			
체류 외국인의 인권 (C13)			
채무자 구금 (C11)			
정치 참여 (D21, C25)			

기타권리			
권리	아래 권리의 대리지표	권리	아래 권리의 대리지표
국제질서	외국인 (C13)	재산	재산 (D17)
	난민 (C14)	자기결정	자기결정 (E1 , C1)
	이동 (D13, C12)		
	국적 (D15)		
	국제질서 (D28)		

주: 1) D: 세계인권선언, E: 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약,
 C: 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약을 나타냄.
 2) ()는 해당 국제규약의 조문을 나타냄.

자료: J. Donnelly and R. E. Howard(1988), <Table 1>~<Table 4>를 재정리함.

네 번째 역량강화권리(Empowerment rights)로서 사람은 국가 혹은 다른 사람의 공격으로부터 단순하게 보호만 받을 것이 아니라, 그들이 독자적인 삶을 살 수 있도록 역량강화권리를 가져야만 한다는 것이다. 도넬리, 하워드에 의하면 앞에서 언급한 세 권리는 원칙적으로 소극적인 보호이다. 즉, 개인은 권리의 수혜자이나, 인권 실현을 위해서 투쟁하는 중심인물이 아니다. 이에 비해 역량강화권리는 개인이 이러한 중심적인 역할을 할 수 있도록 하는 권리라고 했다. 적극적인 역량강화가 없으면 앞의 세 권리는 허상이 될 가능성이 크고, 이러한 역량강화권리로 교육권, 언론자유, 집회자유를 들었다.

선정된 10개의 지표에는 서로 상호의존적 관계이므로 어떤 것이 더 중요하다고 할 수 없으며, 각각의 지표의 경우, 당시 국제 비교가 가능한 통계가 존재하여 선정하게 되었다. 연구자들도 지표 선정에 논란이 있을 것으로 판단하였으나, 앞으로의 연구에 있어서 선행적인 역할을 하는 연구가 될 것임에 의의를 두었다.

7) 경제사회권권한이니시티브의 경제·사회권이행지수(SERF)

경제사회권이행지수 경제사회권권한이니시티브(The Economic and Social Rights Empowerment Initiative)에 의해서 생산, 관리되는 지수이다.⁴⁸⁾ 경제사회

48) 경제사회권권한이니시티브는 코네티컷대학의 사키코(Sakiko Fukuda-Parr)와 테라(Terra Lawson-Remer), 수잔(Susan Randolph)에 의해서 창시된 조직으로 미국사회과학협회의와 공동으로 운영되고 있으며 일부 미국 국가과학재단기금(National Science

권지수를 개발한 동기는 이전에 여러 가지 자료를 사용하여 인권측정을 한 연구들이 공통적으로 가진 다음과 같은 세 가지 한계를 극복하기 위함이었다. 먼저 인권측정 연구의 상당수가 주관적인 여론에 기초한 지표(Opinion-based Indicators)를 빈번히 사용하였는데, 이러한 지표들은 본질적으로 정량화하기 힘들고 관찰된 자료가 부재하여 전문가의 주관적인 견해가 담겨 있다는 것이다.

두 번째는 의무이행자의 이행 관점을 무시하고 권리보유자(rights-holder)에 초점을 둔다는 점이다. 예를 들면 경제사회권의 대리지표로 유아사망률 또는 취학을 등과 같은 인간개발과 관련된 사회경제적인 지표가 사용되고 있는데 이들 지표는 경제·사회권을 향유하고 있는 인구비율을 반영하고 있으나, 의무이행자의 복잡한 상황은 전혀 반영되고 있지 않다. 즉, 의무이행자의 책무성을 적절히 측정하는데 필요한 국가의 의무준수 노력이 충분히 반영되어 있지 않았다.

셋째, 시간 혹은 공간별로 비교를 할 수 없는 특정인 사건 혹은 국가데이터를 사용한다는 점이다. 지속적인 국가의무를 모니터링하기 위해서는 기간에 따른 추이를 평가할 수 있어야 하고, 국가별 비교를 위해서는 특정한 인권이 현실적으로 실행가능한 상황이 어떠한 상황인지를 평가할 수 있어야 하는데, 기존 연구는 이러한 점에서 일정한 한계가 있다고 했다.

경제사회권이행지수는 3년간의 자문과정을 통해서 개발된 것으로 이와 같은 한계를 극복하기 위해서 국가별 경제사회권 이행 성과를 측정하기 위해서 국내 및 국제관련 기구에 의해서 발간하는 객관적이고 조사중심의 자료를 사용한다. 경제사회권이행지수는 핵심적인 경제 및 사회권에 대한 각각의 점수를 포괄하는 종합적인 지수이고, 성취가능프로티어를 구축하는 혁신적인 방법을 사용하여 권리의 개별적인 향유보다 국가의 의무에 초점을 두고 최대 가용자원의 제약 아래에서 인권의 점진적 실현을 파악하였다. 점진적 실현 의무를 추정한다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해서 구축된 경제사회권이행지수의 특성을 좀 더 자세히 살펴보면 아래와 같다.

먼저 권리보유자(rights-holder)의 인권향유와 의무이행자(duty-bearer)의 이행 관점을 모두 감안하였다. 사회경제적 지표로 나타낼 수 있는 국민이 실제로

Foundation Grant)에 의해서 지원되고 있음. 동 조직은 인권성과와 그와 같은 성과를 가져온 정책에 대한 심층적인 사례연구를 지원하고 있으며, 정치경제권 이행과 관련 정보 공유를 촉진시키고, 시민사회조직이 경제사회권 모니터링하는데 경제사회권이행 지수를 활용할 수 있는 능력개발을 지원하는 역할을 하고 있음.

향유하는 국가의 경제사회권 이행 성과는 국가가 가용할 수 있는 경제적 자원 규모에 의해서 결정된다. 그 결과 이행의무 측정은 권리보유자의 향유와 정부의 의무를 측정하는 것보다 더 어렵다. 이에 따라 국가의 주어진 특별한 제약과 기회 아래에서 경제사회권 목표를 가장 효과적으로 촉진시킬 수 있는 정책을 추구할 수 있도록 하였다. 두 번째, 경제사회권 향유는 특정한 권리 보장에 상응하는 사회경제적인 통계를 활용하여 측정하였다. 대부분의 국가는 핵심적인 경제사회권과 관련된 자료를 수집해왔고, 국제적으로도 통일된 자료를 개발해왔다. 그러나 차별 및 불평등 측정의 경우 가용할 수 있는 지표로서 해당 인권을 나타내는데 한계가 있기 때문에, 다른 유형의 지표를 대리지표로 활용하였다. 세 번째, 인권은 평등권과 밀접한 관련이 있고 국가는 차별근절을 위한 즉각적인 조치를 할 명시적인 의무를 가지고 있기 때문에 해당 권리향유는 국가평균으로 측정할 수 있다. 그러나 불평등을 측정하기 위해서는 성, 인종, 종교 등에 따라서 특권집단 인구와 한계집단 인구를 파악하고, 전체 경제사회권 향유수준에서 특권집단과 한계집단의 향유 수준을 각각 비교하는 것이 필요하나, 이들 자료를 입수하는데 한계가 있어서 두 개의 다른 핵심권리 즉, 사회보장과 비차별을 지표에 포함시키지 않았다.

마지막으로 지수는 5개 영역 즉, 식량권, 교육권, 건강권, 적절한 주거권, 양질의 노동권으로 구분하여 경제사회권이행을 측정하였다. 그리고 권리는 보편적이지만 저소득 국가와 고소득국가의 권리 향유수준의 범주가 상당히 차이가 나기 때문에, 동일한 지표로 파악하는데 한계가 있다. 예컨대 초등학교 취학률과 문해율은 교육의 성취수준이 낮은 국가 간에는 차이가 있으나, 대부분의 고소득 국가는 이들 두 지표가 거의 100% 수준에 도달했거나 혹은 그와 같은 수준일 것이다. 그래서 이러한 지표에 대한 데이터는 더 이상 고소득국가에서는 수집하지 않을 수 있다. 더욱이 국제법은 특정한 권리에 대해서 가장 달성 가능한 높은 수준의 권리를 사람에게 부여했기 때문에, 고소득국가는 보다 높은 향유수준을 가지고 있다. 이에 따라 동 지표체계에서는 모든 국가에 적용되는 단일한 지표를 구축하기보다, 두 가지 지표로 구축하였다. 중위 및 하위 소득국가에 대해서는 ESRF-1, 고소득국가는 ESRF-2를 구축했다. 경제사회권실현지수는 <표 III-11>과 같이 핵심적인 경제사회권으로 식량권, 교육권, 건강권, 적절한 주거권, 양질의 노동권, 사회보장권, 평등권과 차별금지로 구축하였다. 그리고 <표 III

-11>에 있는 각 경제사회권의 세부 지표의 선택기준은 ‘신뢰성 있는 자료에 기초할 것’, ‘객관적인 방법으로 측정될 것’, ‘국가별 및 시간별로 적법하게 비교가능할 것’, ‘공개적으로 접근가능할 것’이다.⁴⁹⁾

경제사회권이행지수(SERF)는 앞에서 언급한 바와 같이 근본적으로 국가의 경제사회권(Economic and Social Rights ; ESRs) 의무의 점진적인 실현정도를 평가하는데 초점이 맞추어져 있다. 기본적으로 지수는 ‘특정 국가의 국민이 기본적인 경제사회권을 향유하는 정도’(x)와 ‘사회경제권 의무를 이행하기 위한 국가의 자원동원능력’(y)간의 관계로 측정한다. 이와 같은 경우 경제사회권 지수를 국가별 비교할 경우, 사회경제권 의무 이행에 필요한 자원능력이 국가별로 차이가 있기 때문에 앞에서 언급한 바와 같이 고소득국가와 저소득국가로 구분한 두 가지 지표(ESRF-1, ESRF-2) 설정을 제안하였다.

경제사회권 지표를 구축하는 두 가지 방법론 즉, 비율접근법(Ratio Approach)과 성취 가능한 프론티어접근법(Achievement Possibilities Frontier Approach)이 있다. 그리고 두 접근법은 또 다른 두 가지 다른 방식을 가지고 있어서, 모두 네 가지 방법론이 동일한 권리집단과 동일한 지표에 대해서 적용한다. 이와 같은 지표 구축방법을 좀 더 자세히 검토하면 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-11〉 경제사회권 이행 지수의 인권지표

사회경제권	ESRF-1	ESRF-2
식량권	영양 상태가 좋지 않은 5세 이하 아동비율	저체중 영아 비율(%)
교육권	초등학교 졸업률	과학, 수학 PISA 평균점수
	중등학교 조취학률 평균	중등학교 조취학률 평균
	* 자료가 개선되면 교육성취 수준	
건강권	피임기구(약) 사용률	5세미만 아동 사망률
	5세미만 아동 사망률	65세 이상 생존율
	전문가지원 출산	
적절한 주거권	개선된 수원에 대한 농촌인구의 접근 비율	자료입수 불가능
	개선된 위생시설 접근성	

49) Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer, Susan Randolph(2011), SERF Index Methodology Version 2011.1, Economic and Social Rights Empowerment Initiative

사회경제권	ESRF-1	ESRF-2
양질의 노동권	1일 \$ 2미만의 소득을 가진 인구 (2005년 PPP기준): 빈곤율	평균소득의 50% 미만을 가진 인구비율
	* 자료가 개선되면 취약계층고용	미장기 실업률
		* 자료가 개선되면 취약계층고용
사회보장권	자료입수 불가능	자료입수 불가능
평등권과 차별금지	(부문으로 구분된 자료 사용)	(부문으로 구분된 자료 사용)

자료: Sakiko Fukuda-Parr, T. Lawson-Remer & S. Randolph (2009), <Table 1>.

**2) Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer, Susan Randolph (2011)

가) 비율접근법(Ratio Approach)

비율접근법은 두 가지 즉, Version 1A 지표와 Version 1B 지표로 구축할 수 있다. 먼저 Version 1A 지표 구축방법을 보면, Version 1 지표는 ‘특정 국가의 국민이 기본적인 경제사회권을 향유하는 정도’(x)와 ‘사회경제권 의무를 이행하기 위한 국가의 자원동원능력’(y)의 비율로 경제사회권 이행 정도를 측정한다. 그래서 국가의 지수 값은 $z = x/y$ 로 산정된다. 동 비율은 분자 즉, 권리보유자(Right-holders)와 분모인 의무주체(Duty-bearing)인 국가의 의무 정도를 모두 담고 있다. 동 비율의 분자에서 경제사회권 향유의 정도는 ESR 결과를 측정하는 사회경제적인 지표 예컨대, 초등학교 졸업률, 영양실조 비율 등으로서 평가되어진다.

동 비율의 분자인 자원동원능력(Resource capacity)의 대리변수로서는 1인당 GDP의 자연로그가 사용되어진다. 왜냐하면 점진적 실현의 개념은 국가의 의무 범위를 가용할 수 있는 자원에 따라 경제사회권을 이행하도록 하기 때문이다. 자연로그는 이행능력이 1인당 국민소득과 선형관계에 있지 않기 때문이고, 이 외에도 선형관계는 고소득국가에게 너무 가중한 페널티를 주기 때문이다. 그래서 국민총소득이 높으나 사회경제지표가 낮은 국가는, 국민소득은 낮으나 동일한 저성과 지표를 가진 국가에 비해서 지표 값 수준이 낮아지도록 설계하였다. Version 1A는 다섯 개 영역(Dimension)에 속하는 지표의 백분율 성취를 사용하여 지표 값을 계산한다. 예를 들면, 만약 100명당 5명꼴로 영양실조 아동이 있는 국가는 식량권 영역의 지표 값은 95가 된다.

Version 1B 지표의 경우 각 지표에 대한 성취 점수는 먼저 각 지표에 대한 최

대 및 최소 수준을 설정하고, 그 다음에 각 국가가 최대와 최소 사이의 어느 수준에 속하는지를 결정한다. Version 1B 지표에서 기대수명의 최댓값을 85년으로 설정하고, 그 이외 다른 지표들은 모두 100% 성취수준을 최댓값으로 설정했다.

최솟값은 1990년 이후 분석대상이 되는 표본국가에서 관찰되는 최저값을 설정하였다. 예를 들어, 5세 미만 생존율에 대한 성취점수를 계산하는 방식은 식 (1)과 같이, ‘특정한 국가의 생존율과 분석대상 전체 국가 중에서 1990년 이후 가장 낮았던 생존율이 낮았던 국가의 생존률 간의 격차’(value - min)를 ‘최댓값인 100%와 전체 국가 중에서 1990년 이후 가장 낮았던 생존율이 낮았던 국가의 생존율 간의 격차’(max - min)로 나누어서 산정한다.

$$\text{지표의 성취 값: } Achievement\ Score(AS) = \frac{(value - min)}{(max - min)} \dots\dots\dots (1)$$

비율접근법에 의해서 구축한 경제사회권 지표의 점수산정을 방법을 보면, 먼저 Version 1A 방식의 경제사회권리에 대한 지표 점수 산정은 아래와 같다. 점수산정 산식에서 z_k 는 k 권리의 지수점수이고, x_{ji} 는 i 지수의 실행수준(예컨대, 초등학교 졸업률, ‘100-영양실조비율’ 등), $j = H$ 고소득 국가, $j = L$ 낮거나 중간 이하 소득국가, 그리고 y 는 일인당 GDP의 자연로그이다.

① 식량권

저소득 및 중소득국가 : $z_1 = x_{L1}/y$, 여기서 $x_{L1} = 100 - \text{발육장애율}$
 고소득국가 : $z_1 = x_{H1}/y$, 여기서 $x_{H1} = 100 - \text{저체중 비율 } \%$

② 교육권

저소득 및 중소득국가 : $z_2 = (0.5x_{L2} + 0.5x_{L3})/y$,
 여기서 $x_{L2} = \text{초등학교 졸업률}$, $x_{L3} = \text{중등학교 조(gross)취학률}$
 고소득국가 : $z_2 = (0.5x_{H2} + 0.5x_{H3})/y$,
 여기서 $x_{H2} = (0.5 \text{ PISA 과학점수} + 0.5 \text{ PISA 수학점수})/10$
 $x_{H3} = \text{중등학교 조취학률}$

③ 건강권

저소득 및 중소득국가 : $z_3 = (1/3x_{L4} + 1/3x_{L5} + 1/3x_{L6})/y$

여기서 $x_{L4} = (1000 - \text{아동사망률(출생아 천 명당)})/10$

$x_{L5} = \text{기대수명}$

$x_{L6} = \text{숙련된 보건종사자에 의한 출산 비율}$

고소득국가 : $z_3 = (0.5x_{H4} + 0.5x_{H5})/y$

여기서 $x_{H4} = (1000 - \text{아동사망률(출생아 천 명당)})/10$

$x_{H5} = \text{기대수명}$

④ 적절한 주거권

저소득 및 중소득국가 : $z_4 = (0.5x_{L7} + 0.5x_{L8})/y$

여기서 $x_{L7} = \text{개선된 수원(water source)의 접근성}$

$x_{L8} = \text{개선된 위생시설 접근성}$

⑤ 양질의 노동권

저소득 및 중소득국가 : $z_5 = (0.5x_{L9} + 0.5x_{L10})/y$

여기서 $x_{L9} = \text{15세 이상 고용률}$

$x_{L7} = \text{개선된 수원(water source)의 접근성}$

$x_{L10} = 100 - (2005 \text{ PPP})\1 빈곤율

$x_{L8} = \text{개선된 위생시설 접근성}$

그리고 Version 1B 방식의 경제사회권리에 대한 지표 점수 산정을 보면, 점수 산정 산식에서 z_k 는 k 권리의 지수점수이고, 지표(x)는 아래와 같이 정의된다. 아래의 식에서 최하 혹은 최소는 1990년 이후 분석대상 국가 중에서 가장 낮은 수준을 의미한다.

저소득 및 중소득국가 :

$x_{L1} = (\text{영양 상태가 좋은 5세 이하 아동} - \text{최하 영양비율})/(100-\text{최소})$

70 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

$$\begin{aligned}
 x_{L2} &= (\text{초등학교 졸업률} - \text{최하 초등학교 졸업률}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L3} &= (\text{중등학교 조취학률} - \text{최하 중등학교 조취학률}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L4} &= (\text{아동 생존율} - \text{최하 아동 생존율}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L5} &= (\text{기대수명} - \text{최하 기대수명}) / (85 - \text{최소}) \\
 x_{L6} &= (\text{전문가 지원 출산율} - \text{최하 지원된 출산율}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L7} &= (\text{개선된 수원 접근성} - \text{최하 개선된 수원 접근성}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L8} &= (\text{개선된 위생시설 접근성} - \text{최하 개선된 위생시설 접근성}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L9} &= (\text{고용률} - \text{최하 고용률}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{L10} &= (\text{비빈곤율} - \text{최하 비빈곤율}) / (100 - \text{최소})
 \end{aligned}$$

고소득국가 :

$$\begin{aligned}
 x_{H1} &= (\text{정상체중 출산비율} - \text{최하 정상체중 출산비율}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{H2} &= (\text{과학, 수학 PISA 점수 평균\%} - \text{최하 PISA 점수평균\%}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{H3} &= (\text{중등학교 조취학률} - \text{최하 중등학교 조취학률}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{H4} &= (\text{아동생존율} - \text{최하 아동생존율}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{H5} &= (\text{기대수명} - \text{최하 기대수명}) / (85 - \text{최소}) \\
 x_{H6} &= (\text{비장기 실업률} - \text{최하 비장기실업률}) / (100 - \text{최소}) \\
 x_{H7} &= (\text{상대적 비빈곤율} - \text{최하 상대적 비빈곤율}) / (100 - \text{최소})
 \end{aligned}$$

나) 종합 경제사회이행지수(Aggregate ESRF Index)

종합 경제사회이행지수인 Version 2 지표는 경제사회권 이행을 측정하기 위해 성취 가능한 프론티어접근법(APF)을 사용한다. 먼저 각 경제사회권에 대한 성취가능 프론티어를 추정한다. 프론티어는 1인당 국민소득수준에서 분석대상 국가들 중에서 역사적으로 달성했던 최대 지수점수를 기초로, 각 경제사회권 영역에서 주어진 1인당 국민소득에서 성취 가능한 최대수준(x_{max})을 나타낸다. 각 ESR 지표 영역의 특정한 한 국가의 인권이행점수(x^*)는 식 (2)로 결정된다. 여기서 $j=L$ or H 는 저소득 국가들과 고소득 국가들이며, i 는 Version 1에서 정의된 특정 지표이다. 여러 가지 지표에 대해서 가장 최근 지표가 x 로 사용된다. 1인당 GDP는 시간에 따른 비교 가능한 구매력평가지수(PPP)로 측정된다.

$$x_{ji}^* = x_{ji} / x_{ji\max} \dots\dots\dots (2)$$

경제사회이행지수인 Version 2 지표도 두 가지로 구분할 수 있는데, 먼저 Version 2A는 인권이행점수(x^*)가 결정되면, 그러면 각 국가의 경제사회권에 대한 지표점수(z_k)는 아래와 같은 방식으로 산정된다. z_k 의 하첨자 k 는 ESRF지수 Version 1에서 정의한 것과 같다.

저소득 및 중소득국가 :

- 식량권 : $z_1 = x_{L1}^*$
- 교육권 : $z_2 = (0.5x_{L2}^* + 0.5x_{L3}^*)$
- 건강권 : $z_3 = (1/3x_{L4}^* + 1/3x_{L5}^* + 1/3x_{L6}^*)$
- 주거권 : $z_4 = (0.5x_{L7}^* + 0.5x_{L8}^*)$
- 노동권 : $z_5 = x_{L9}^*$

고소득국가 :

- 식량권 : $z_1 = x_{H1}^*$
- 교육권 : $z_2 = (0.5x_{H2}^* + 0.5x_{H3}^*)$
- 건강권 : $z_3 = (0.5x_{H4}^* + 0.5x_{H5}^*)$
- 노동권 : $z_5 = (0.5x_{H6}^* + 0.5x_{H7}^*)$

종합 Version 2A의 경우는 개별 권리에 대한 점수인 z 값이 결정되면, 종합 경제사회지수이행지수는 개별권리의 점수를 합해서 산정한다.

저소득 및 중소득국가 :

$$\text{종합 ESRF 지수 : ESRF-1} = \left[(z_1)^{1/\alpha} + (z_2)^{1/\alpha} + (z_3)^{1/\alpha} + (z_4)^{1/\alpha} + (z_5)^{1/\alpha} \right] / 5^\alpha$$

고소득국가 :

$$\text{종합 ESRF 지수 : ESRF-2} = \left[(z_1)^{1/\alpha} + (z_2)^{1/\alpha} + (z_3)^{1/\alpha} + (z_5)^{1/\alpha} \right] / 4^\alpha$$

각 권리영역에 대한 APF를 추정하기 위해서는, 먼저 1990년부터 2006년까지 자료가 입수가 가능한 모든 연도에 대해서 1인당 GDP에 대한 실제 이행된 지표 값을 산포도를 만든다. 둘째, 산포도의 프로티어에 있는 관찰 값을 확인한다.

셋째는 통계패키지에서 이용 가능한 곡선적합알고리즘(Curve Fitting Algorithms)을 이용하여 함수관계식 $x_{j\max} = f(y)$ 를 추정한다. 1인당 국민소득을 다양한 방식으로 변형시켜서 즉, 1인당 GDP, 1인당 GDP의 자연로그, 1인당 GDP의 제곱 등으로 변형시켜서 추정한다. 함수형태도 선형, 로그, 역, 2차, 멱, 성장 그리고 지수 함수 등으로 다양하게 적용해서 추정한다. 마지막으로 최적의 함수를 이용하여, 주어진 1인당 국민소득수준에 대응하는 $x_{j\max}$ 를 찾는다.

이와 같은 성취 가능한 프론티어접근법의 장점과 단점을 보면 먼저 APF approach의 장점은, 첫째, 1인당 국민소득을 가진 국가가 이행할 수 있는 수준에 대한 실제 특정한 국가가 점진적인 실현의무를 이행한 정도를 평가할 수 있으며, 이러한 평가방식이 이론적인 일관성에 기초한다는 점이다. 둘째, 소득에 따른 성취 가능한 수준이 지표별로 차이가 있다는 점을 평가에 반영한다. 셋째, Version 1과 같이 동 지수도 기간에 따라 쉽게 비교할 수 있다는 점이다. APF approach의 단점은 비율접근법과는 달리 산정방식이 단순하지 않다는 점이다. 각 지표별로 최적의 적합 함수가 각기 다르다. 이와 같은 특성을 정책입안자들이 동 지수를 이해하기 힘들게 한다.

Version 2 지표는 성취 가능한 프론티어접근법(APF)의 단점을 최소화시켜서 비율접근법과 성취 가능한 프론티어접근법의 장점만을 가지도록 하는 것이다. Version 2 프론티어접근법(APF)은 비율접근법보다 1인당 소득수준이 낮은 국가에게 보다 적절한 방식이다. 왜냐하면 비율접근법에서 인권지표에 대한 이행 수준은, 프론티어에서 규명된 것과 같이 분석대상 기간 중에 1인당 국민소득수준이 동일한 국가들 중에서 이행된 최상의 수준과 비교되기 때문이다. 그러나 단순한 APF Version 지수는 특정한 국가의 국민소득이 Y_p 와 동일하거나 혹은 그 이상일 때 이행수준을 조정하지 않는다는 것이다. 여기서 Y_p 는 프론티어함수가 처음으로 최댓값 즉, 100%와 동일한 수준이 되었을 때의 국민소득이다. 그래서 특정지표에 대해 동일한(그러나 100%보다 낮은) 성취수준에 도달한 두 국가의 소득수준이 동일하게 Y_p 이상이면 특정한 국가가 다른 국가보다 소득수준이 5배나 더 높더라도 최대 이행수준을 조정하지 않는다. 이 문제를 해결하는 방법은, 특정한 국가가

100% 이행할 수 있는 충분한 자원을 가졌을 때에, 관찰된 이행수준에서 페널티만큼 차감한 조정된 점수를 부여한다. 그러면 Version 2B, x^* 값은 아래와 같아진다.

$$\text{만약 } x_{ji\max} < x_P \text{의 } 100\%, x_{ji}^* = x_{ji}/x_{ji\max}$$

$$\text{그렇지 않으면, } x_{ji}^* = x_{ji} - \text{penalty}$$

Version 2B의 z 값과 경제사회권이행(ESRF-1, ESRF-2)지수는 Version 2A와 같은 방법으로 산정한다. 동 산정방법에서 가장 중요한 것은 페널티를 결정하는 것 즉, 특정 국가의 1인당 국민소득 수준이 y_P 이상이나 관찰된 인권지수 이행수준이 100%미만인 경우 어떻게 x_{ji} 점수를 조정하는 것에 있다. 페널티 결정함수 즉, 가능한 조정을 평가하는데 사용되는 몇 가지 기준을 보면 아래와 같다. ① 100% 이행에 대해서는 페널티가 없음: 관찰된 지표 값이 x_P 에서 이행수준이 100%이면 조정된 지표 점수는 최솟값인 100%과 동일하다. 이것은 국가가 한번 경제적 혹은 사회적 권리를 완벽히 이행하면, 1인당 국민소득이 증가하여도 더 이상 페널티를 부여하지 않음을 의미한다. ② 점근적 평등(Asymptotic equality): 1인당 소득수준이 y_P 수준에 근접하면, 특정 지표에 대한 조정된 점수는 관찰된 이행수준과 같아지게 된다. 즉, 1인당 국민소득이 y_P 수준 아래에서 그 수준으로 증가하는 경우, 해당 국가의 z 값을 갑자기 증가시키지 않는다. ③ 페널티를 1인당 국민소득과 함께 증가: 1인당 국민소득이 증가함에 따라, 경제권을 이행하는데 필요한 보다 많은 자원을 갖는다. 그래서 1인당 국민소득과 함께 페널티는 증가하는데, 페널티는 1인당 소득과 함께 증가하나 감소하는 비율(Decreasing rate)로 증가한다.

④ 권리이행의 난이도에 따른 페널티 조정: 몇몇 인권지표는 다른 것보다 덜 비용이 소요되는 (즉, 초등학교 이수율을 제고시키는 것은 아동 영양실조 수준을 낮추는 것보다 재정이 덜 소요되는) 것이 있다. 이와 같은 차이는 지표간의 서로 다른 y_P 를 연계시켜서 조정한다. ⑤ 이행수준의 증가와 함께 페널티는 감소: 경제권과 같이 구성원의 권리를 제고시키는데 보다 많은 자원이 소요되면, 이와 같은 지표의 페널티는 이행정도가 증가하면 페널티를 감소시켜야 한다. ⑥ 유의미한 점수범위: 조정된 점수는 0%에서 100%사이 점수이어야 한다. ⑦ 간결성: 조정된 점수의 공식은 이해하기 쉽고 계산하기 용이 해야 한다. ⑧ 유연성: 조정된 점수산정공식은 매개변수가 포함되어 있어야 하는데, 이 매개변수는 1인당 국민

소득이 증가함에도 불구하고 인권의무를 이행하지 못하는 데에 대한 대안적인 페널티 율을 반영하기 위한 것이다.

종합 경제사회이행지수의 두 가지 방안을 보고 대체안을 보면, 동 지수는 1인당 국민소득 대수값에 각 성과지표를 회귀분석함으로써 권리향유와 가용자원간의 관계를 측정하고자 했다. 그리고 각 성과지표에 대한 실제 값과 예측값 간의 차이를 각 인권지수 영역의 점수인 원지수(Raw index) z 점수로 사용한다. x 와 y 는 각각 실제 권리향유 지표값과 1인당 국민소득의 자연로그이다. \hat{x}_i 는 추정계수를 토대로 추정된 권리향유지표 값이다. 이와 같은 인권측정의 접근방식은 Cingranelli and Richards (2007)가 사용한 방식과 상당히 유사하다.

$$\text{추정함수: } x_i = \alpha + \beta(y_i),$$

$$\text{지수 값: } z = (x_i - \hat{x}_i),$$

가능한 조정함수: 아래의 공식에서 세 가지 공통된 구성 요소를 주목해야 한다. 첫 번째, (y/y_p) 는 “소득 비율”이며, 안정적 이행 수준에 도달한 소득에 대한 특정 국가의 소득 비율이다. 동 소득비율은 국가 소득이 y_p 혹은 그 이상이면 언제나 1.0 혹은 그 이상이어야 한다. 두 번째, $(y - y_p)/y_p$ 는 특정 국가의 소득수준이 어느 정도로 y_p 보다 높은 지를 측정한다. 이 값은 0 혹은 그 이상이어야 하며, ‘소득비율 - 1’과 동일하다. 셋째, $(100 - x)$ 는 인권이행 100%에서 미이행 수준을 나타낸다.

다) 경제사회권이행지수 산정과 우리나라 수준

경제사회권이행지수를 선정하기 위해서는 먼저 여러 가지 개별 권리를 반영하는 각각의 지표에 대한 국가의 목표의무수준은 성취 가능한 프론티어수준이 되는데, 이와 같은 수준은 국가가 최대 이용 가능한 자원을 경제사회권 이행에 배분하고, 그와 같은 자원을 효율적으로 사용할 때 달성 가능하다. 그리고 주어진 지표의 성취 가능한 프론티어는 앞에서 설명한 바와 같이 1990~2006년 동안 세계 각국의 1인당 국민소득에 대한 관찰된 지표 값을 그래프로 만들면 구축할 수 있다. 그리고 1990년 이후 관찰된 최저 수준도 지표 값마다 각기 다르다. 그러나 대체로 ‘0’에 가까웠다. 마지막으로 경제사회권이행지수의 지표 값을 산정하기

위해서는 개별 권리를 나타내는 지표 값의 범위를 표준화시키는 것이 필요함에 따라 지표 값은 식 (3)과 같이 지표 값을 재조정하였다. 식 (4)에서 S는 척도가 재조정된 성과지표 값을 나타낸다.

$$S = \frac{(\text{실제수준} - \text{최저수준})}{(\text{성취가능한프론티어수준} - \text{min})} \times 100 \dots\dots\dots (3)$$

권리의 이행수준을 측정하기 위해서 검토해야 하는 것은 프론티어수준이 정점(peak)에 도달해서 그 이후 안정수준을 유지하는 것이다. 이와 같은 프론티어수준이 처음으로 최댓값에 도달했을 때의 최저 1인당 국민소득 즉, Y_p 이다. 그리고 1인당 국민소득이 Y_p 이상인 국가는 소득수준이 Y_p 의 10배 이상 차이가 나 도 재조정된 성과지표 값(S)은 동일하게 된다. 따라서 최종적으로 성과지표 값을 산정하기 위해서 식 (4)에서와 같이 국민소득이 Y_p 이상인 국가의 경우 재조정된 성과지표 값을 산정할 때에 일정 수준 페널티를 삭감하여 지표 값을 산정하는데, 이 지표 값을 최종적으로 조정된 성과지표 값(A)라고 한다. 그리고 페널티를 산정하는 산식은 앞에서 이미 언급한 바와 같은 몇 가지 기준 즉, 공리(axioms)를 기초로 구축하는데, 1인당 국민소득이 Y_p 를 초과할 때의 페널티를 포함한 최종적으로 조정된 지표 값, A는 식 (5)와 같다.⁵⁰⁾ 식 (5)에서 β 는 페널티의 정도를 결정한다.

$$A = S \text{ if } \leq Y_p \dots\dots\dots (4)$$

$$A = S - \text{페널티}(penalty) \text{ if } Y > Y_p$$

$$A = 100 \left[\left(\frac{S}{100} \right)^{\left(\frac{Y}{Y_p} \right)^\beta} \right] \dots\dots\dots (5)$$

그리고 개별 실제적인 권리지수는 식 (6)과 같이 최종적으로 조정된 성과지표 값의 단순평균으로 산정한다. 식 (6)에서 i 는 특정 권리 영역에 속하는 개별 지표 값, j 는 영역 예컨대 교육권 등을 나타낸다. 마지막으로 복합지수인 사회경제

50) 유연성기준(flexibility criterion)을 충족하는 페널티산식(penalty formula)은 Randolph, Fukuda-Parr, Lawson-Remer에 의해서 구축되었음.

권이행지수(Social and Economic Rights Fulfillment Index)는 식 (7)과 같이 각 영역의 실제적 권리지표 가중평균하여 산정한다. 현재 사회경제적이행지수는 $\alpha = 1$ 즉, 단순평균하여 설정하여 산정하나, 향후 권리이행 속도에 따라서 영역별로 α 값을 다르게 설정할 계획이다.

$$R_k = \sum A_i / n \dots\dots\dots (6)$$

$$SERF = [\sum R_k^{\frac{1}{\alpha}} / m]^{\alpha} \dots\dots\dots (7)$$

2011년 기준 우리나라의 경제사회권이행지수를 보면 먼저 우리나라는 고소득 국가집단에 속했다. 평가대상인 고소득국가의 경제사회권 이행 순위를 보면, 우리나라는 핀란드(지수 값 94.6), 스웨덴(92.8)에 이어서 지수 값(92.3)이 세 번째로 높았다. 개별 권리별로 보면 식량권이 99.6으로 가장 높았고, 그 다음은 건강권 97.8, 교육권 95.7 그리고 양질의 노동권 76.2이었다. 즉, 경제사회권 중에서 상대적으로 양질의 노동권의 이행수준이 가장 낮은 것으로 나타났다.

나. 개별 국가 및 지역 인권지수

1) 남아시아지역협력연합의 인권지수(SAARC)

지역차원에서 국가 인권수준을 측정하기 위해서 인권지수를 개발하여, 실제로 국가별로 비교하고 있는 지수로는 서남아시아의 인권지수(SAARC Human Rights Violators index)⁵¹⁾가 있다. 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation : SAARC)은 회원국의 인권상황을 지수화하는 작업을 하였다. 서남아시아의 인권지수는 주요 9개 인권 이슈에 대한 회원국의 기록을 비교 평가할 목적으로 산정하였다. 서남아시아의 주요 9개 인권 이슈는 ①정치적 자유, ②생명권, ③사법부 및 법무행정, ④국가인권기구의 지위 및 효과, ⑤언론자유, ⑥여성에 대한 인권침해, ⑦아동권의 침해, ⑧소수집단 및 원주민에 권리 침해, ⑨인권 옹호자에 대한 억압으로 구성되어 있다. 이 외에도 교도소 환경,

51) South Asian Association for Regional Cooperation(SAARC)는 인권지수를 산정하여 회원국의 인권상황을 분석한 보고서를 발간함. Asian Centre for Human Rights(2006, 2008), 『SAARC Human Rights Report』.

난민, 해고자 등과 같은 다른 이슈들도 분석해왔으나, 지수에 담지는 않았다. 인권과 관련한 정확한 정보와 진정건수 등은 아시아인권센터(Asian Center for Human Rights)에서 제공하고 있다.

인권침해는 어떠한 상황에서도 정당화될 수 없기 때문에, 점수부여는 최악에서 최상으로 서열화하여, 특정한 인권이슈에서 가장 나쁜 기록을 가진 국가 즉, 인권침해가 많은 국가에 대해서는 -7점(비교대상국가 수가 7개국임), 가장 인권침해가 덜한 국가에 대해서는 -1점을 부여한다. 점수는 전년도에 수집한 인권침해 건수 혹은 유형에 대한 분석을 기초로 부여한다. 인권지수의 총점의 경우 -7점은 7점으로, -1점은 1점 등으로 전환시켜서 9개 영역점수를 합산하여 구한다. 이러한 합산된 총점을 기준으로 국가별 인권수준 순위를 매긴다. 지수 영역별 지표 값은 <표 Ⅲ-12>와 같다.

7개 분석대상 국가의 인권수준이 높은 순(ACHR: 2007, 2008)으로 나타내면 2006년에는 방글라데시(1위), 부탄, 네팔, 몰디브, 파키스탄, 스리랑카, 인도(7위)였고, 2008년에는 스리랑카(1위), 방글라데시, 부탄, 파키스탄, 몰디브, 네팔, 인도(7위)였다.

<표 Ⅲ-12> 서남아시아 인권지수 지표와 순위

국가 순위	스리랑카	방글라데시	부탄	파키스탄	몰디브	네팔	인도
	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위
정치적 자유	4	7	6	5	3	2	1
생명권	7	6	2	5	1	3	4
사법부와 사법	4	6	7	1	5	3	2
국가인권기구	4	6	7	5	2	3	1
언론의 자유	6	5	7	4	3	2	1
여성에 대한 폭력	6	4	1	7	3	2	5
아동 권리 침해	7	2	1	6	3	5	4
인권옹호자	7	5	6	4	2	1	3
소수 민족	7	5	6	4	-	3	2
총점	52	45	43	41	23	24	23
총점(소수민족 제외)	45	40	37	37	23	21	21

자료: Asian Centre for Human Rights(2008).

2) 덴마크의 인권지표

덴마크 인권센터는 인권지표와 국가 및 지역 인권 데이터베이스를 구축하였다. 이 데이터베이스는 덴마크인권센터(Danish Centre for Human Rights)에서 사용할 목적으로 개발되었으며, 이후 전략개발과 국가평가를 하는데 사용되었다.⁵²⁾ 이에 따라 동 데이터베이스 구축대상 데이터와 국가의 선택은 국제인권평가가 아니라 지역 및 국가 내 평가의 가능성 여부를 기준으로 이루어졌다.

동 지표는 인권분야에서 필요한 인권이행에 대한 측정, 특히 권리에 대한 존중과 실행차원에 초점을 두고 있다. 그리고 보호차원은 배제하였는데, 이것은 민간인에 의한 인권침해에 대한 정확한 자료가 충분하지 않기 때문이라고 했다. 동 지표를 특정한 국가를 평가하기 위한 도구로서 활용하였으며, 비교는 하여도 일반적인 서열부여는 하지 않는다. 덴마크의 인권 책무의 영역은 네 가지 즉, 공식적인 책무, 시민 및 정치권에 대한 책무, 경제사회문화권에 대한 책무, 그리고 성차별근절을 위한 책무로 구성하였다. 동 책무들에 속하는 개별지표와 지표 값 산정방법을 자세히 살펴보면 아래와 같다.

먼저 공식적 책무지표를 보면 동 지표들은 주로 정부의 인권과 관련한 공식적 및 실제 행동에 초점이 맞추어져 있다. 먼저 공식적인 책무는 지역인권협약, 헌법의 인권규정을 포함하여 인권 관련 법규의 수용정도를 측정한다. 이에 따라 공식적 책무지표는 크게 4가지로 구성된다. 즉, ‘기본적인 국제 및 지역인권기구규약 기준’, ‘다른 유엔협약’, ‘비준한 국제 혹은 지역인권협약에 대한 (실질적으로) 실행’, ‘국내인권법에 국제인권기준을 규정으로 포함’이다.

동 지표에 대한 점수산정은 관련 국제규약 및 협약을 비준하였거나 혹은 국내법에 국제인권기준을 담고 있으면 ‘0’점으로 낮은 점수를 부여하였다. 이에 비해 비준 혹은 관련법이 규정되어 있지 않으면 높은 점수를 부여하였다. 예컨대, 기본적인 국제 및 지역인권규약 비준관련 점수산정을 보면, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 미비준 2점 부여, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 미비준 2점 부여, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제1선택의정서 미비준 1점 혹은 2점 부여, (아프리카, 미주 혹은 유럽) 지역의 일반적인 인권협약 1점부여 등이다. 그리고 다른 국제협약 지표의 경우 주요 6개 협약 즉, 집단살

52) Hans-Otto Sano & Lone Lindholt(2000), Human Rights Indicators -Country data and methodology 2000.

해범죄의 방지 및 처벌에 관한 조약(1948), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(1948), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(1965), 모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 국제협약 (1979), 아동의 권리에 관한 협약(1989), 난민지위에 관한 협약(1951)을 기준으로 한다. 각 협약을 비준하지 않은 경우 각 0.5점을 부여하였는데, 아래와 같이 점수를 소수점을 없애기 위해서 조정하였다. 6개 협약을 모두 비준하면 0점을 부여하고, 4~5개를 비준하면 1점, 2~3개 2점 그리고 0~1개를 비준하면 3점을 부여했다.

시민 및 정치권에 대한 책무, 핵심 국제 및 지역규약에서 규정하고 있는 8개 인권기준 즉, 불법 살인 및 실종, 고문 및 가혹행위, 불법 구금, 불공정한 재판(Unfair trial), 정치참여, 집회의 자유, 표현의 자유, 독립적인 차원으로 측정하는 성차별을 제외한 각종 차별을 국가가 침해했는지 여부를 측정한다.

동 지표 값 산정 방법을 보면, 앞의 지표와 비슷하게 국가의 인권 보호 수준이 높을수록 낮은 점수를 받게 된다. 반대로 각 지표에 대해 침해 사항이 있으면 많을수록 단계적으로 1점씩 점수를 부가한다. 즉, 점수가 높을수록 각 부문에 대한 인권보호 수준이 낮다고 볼 수 있다. 점수는 3가지 유형으로 나뉘며, 8개의 지표는 시민정치권을 위반한 경우, 1점 혹은 어두운 색깔로 표시하고, 미확인 위반한 경우, 0.5점 혹은 회색으로 표시하고, 위반한 경우가 없는 경우, 0점 혹은 흰색으로 표시한다. 인권침해 정도에 대한 기준은 세 가지 정보원 즉, 미국 국무성(US State Department), 국제사면위원회(Amnesty International), 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)의 인권 보고서를 검토한 이후에 설정한다. 그리고 위의 세 정보소스 중에서 두 개 이상에서 인권침해가 있으면 1점을 부여하고, 단지한 정보소스에서 침해가 있고 다른 두 개에 정보가 없으면 흰색(1점)을 표시하는 방식으로 점수를 부여한다.

세 번째는 경제·사회·문화권에 대한 책무인데 동 책무는 정부가 경제, 사회 그리고 문화권을 이행한 정도를 측정한다. 이 지표에는 두 가지 지표 즉, 1994~1998년 보건과 교육을 측정하는 인간개발지표의 변화와 국내총생산 혹은 국민총소득에 대한 평균 보건 및 교육에 대한 정부지출 비율로 구성되어 있다. 지표 값 산정은 보건과 교육을 측정하는 인간개발지표 변화의 경우 1994년을 100으로 하고, 그 이후 백분비 증가율로서 산정한다. 72개 국가의 지표 값이 생산되고 있는데 동 기간 중의 평균증가율인 5%를 기준으로, 전체 점수범위가 0~8점이기 때

문에 3.6~5.4%를 4점을 부여하였다. 그리고 5.5~6.9% 증가했으면 3점, 20~70%이면 0점을 부여하였고, -3.9~-7.0%이면 8점을 부여하였다. 정부지출도 동일한 방법으로 산정하였는데, 평균지출비율이 4%이기 때문에 3.5~4.5%이면 4점, 0~19%이면 8점, 7.0~7.9%이면 0점을 부여하였다.

마지막으로 성차별 지표인데 동 지표는 특정한 국가의 성차별정도를 측정한다. 동 지표에는 두 가지 구성요소가 있다. 즉, 여성개발지표로 정의된 유엔개발기구의 점진적 실현과 함께 모든 정부부문의 여성고용현황으로 되어 있다. 2011년부터 생산, 발표되지 않는 여성개발지표의 산정방법도 경제사회문화권 지표 값 산정과 동일하였다. 이에 따라 1994~1998년 평균 GDI 증가율이 14.4%인 점을 감안하여, 13.0~19.9% 증가했으면 4점, 50% 이상이면 0점 그리고 -9.0~4.0%이면 8점을 부여하였다.

다. 국내 인권지수

1) 구정우의 인권지수

구정우 외(2010)의 연구는 37개 자유권 지표로 즉, 사상 및 표현의 자유, 결사의 자유, 행정적 정의, 수감자의 권리, 여성 및 아동권, 소수자 권리 포함 등으로 구성하고 있다. 그리고 사회권 지표로 복지권, 인간다운 생활의 권리, 노동권, 여성 및 아동권, 교육권 등 31개 지표로 구성된 지수를 구축하고, 자유권과 사회경제권 지수를 각각 산정하였다.⁵³⁾ 구정우 외(2010)의 연구에서 보인 자유권과 사회권 두 가지 지수중에서 먼저 자유권에서 대해서 정리하면 <표 III-13>과 같다.

자유권에는 크게, 사법행정, 재소자 또는 억류자, 사상·신념 또는 표현의 자유, 집회의 자유, 여성과 아동, 소수자 권리(이민 노동자·난민·그 외 소수집단) 등, 6가지로 나누어진다. 사법행정의 경우, 범죄자에게 해당되는 것으로써, 체포된 이후의 상황에 대해 벌어질 수 있는 인권적인 문제에 대해서 구성하고 있다. 재소자 또는 억류자의 경우는 사법행정과는 다른 분류로 정치범이나 재소자들에게 해당되는 것으로, 그들에게 일어나는 인권적인 문제에 대해서 지표를 구성하고 있다. 사상·신념 또는 표현의 자유는 일반적으로 말하는 표현의 자유와 더불어, 우리나라에서는 남자들이 병역의 의무를 지게 되는데, 이때 자신의 신념이나 사

53) 구정우 외(2010), 'Measuring National Human Rights: A Reflection on Korean Experiences', The SSK (Social Science Korea) Human Rights Forum 발제 논문

상에 의해 양심적 병역거부를 허용하는 사항까지 포함되어 있다. 집회의 자유의 경우, 주로 공무원과 교사가 받는 제한에 대해서 지표를 구성하고 있다.

여성과 아동 영역의 경우, 여성 비정규직 근로자는 물론, 부부사이에서 일어나는 일들이나, 호주 승계제, 여성 비하의 법관행에 걸쳐 전반적으로 여성이나 아동이 받을 수 있는 상황에 대해서 지표로 구성하고 있다. 마지막으로 이민 노동자·난민·그 외 소수집단 영역의 경우, 우리나라로 들어오는 외국인 이민 노동자, 난민 혹은 국내 소수집단에 대해서 구성한 지표이다.

이와 같은 분석결과에 의하면 자유권의 경우, 우리나라가 가지고 있는 고유의 문제들에 대한 것을 지표로 구성한 것이 국제 인권 지표에 비해서 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 한국의 시민·참정권 지표

지수영역	지표영역
사법행정 (administrative justice)	1. 형사소송의 개정과 고문에 독립적 이의신청기구 없음 2. 법정절차에 증거로 사용되는 고문 후 자백 3. 체포 후 그 가족에게 바로 통지 4. 변호사와의 소통하는 자유 박탈권 5. 수감시설의 검찰관에 의한 독립적 이의신청절차의 현존 6. 영장거부 비율 7. 사형 허용 법 8. 강도에 사형 적용 9. 시행된 사형수
재소자 또는 억류자	10. 공식적 정치범에 3개월마다 감시 요구 11. 정치범 그들의 신념을 버리게 강요 12. 강제적 조치 사용의 항의/유죄선고 수 13. 정치범 수 14. 재소자의 복원프로그램에 쓰는 주당 시간 15. 징계로 30일간 격리 16. 심문 녹화 시행
사상, 신념 또는 표현의 자유	17. 국가보안법 위반한 사람에 유죄 선고 수 18. 법률에 의해서 양심적 병역거부 허용 19. 북한을 방문한 사람 수 20. 양심적 병역거부한 사람들 소환 수
집회의 자유	21. 시위 기간 중 부상 비율 22. 교사와 기자는 입당 또는 당 설립 금지 23. 교사 집회의 자유의 제한 24. 공무원 집회의 자유의 제한

지수영역	지표영역
여성과 아동	25. 범죄행위로 처우되는 여성 매춘 알선 26. 여성에 비차별을 고무하는 법과 관행 27. 호주승계제 28. 아동 노동 금지법의 제정 년 29. 남녀영아 비율 30. 강간행위의 거부 요건 31. 범죄행위로 인정된 부부사이 강간 32. 보고된 부부사이 강간 사례 수 33. 여성 비정규직 근로자 수 34. 남녀 소득격차 비율
소수자 권리 (이민 노동자, 난민, 그 외 소수집단)	35. 공직을 갖는 외국인 금지법 36. 공인된 난민 또는 선상난민 수 37. 내국인 소수집단의 임금 비율

자료: 구정우 외(2009), 'Measuring National Human Rights: A Reflection on Korean Experiences', The SSK (Social Science Korea) Human Rights Forum 발제 논문

다음으로 사회권에는 크게, 노동, 사회보장, 가족·여성·아동, 적절한 생활수준, 교육 등 5가지로 나누어진다. 먼저 노동의 경우, 대기업과 소기업과의 임금격차의 문제에서부터 시작하여 임시직과 정규직, 장애인 고용에 이르기까지 전반적인 노동 및 고용 상황에 대해서 지표로 구성하고 있다.

우리나라는 기초생활수급자에게는 국가 기초생계안전보장법에 의해 생활에 필요한 최소한의 금액을 제공하고 있다. 또한 국민연금을 전 국민이 들도록 의무화하여 대부분 국민연금에 가입한 상황이다. 그래서 사회보장 영역의 경우, 기초생계안전을 시작으로 하여, 국민연금, 보험, 사회보장지출 비율, 장애인 등을 위한 공공시설에 걸쳐서 정부가 국민에게 제공하여야 하는 부분들에 대해서 지표로 구성하고 있다. 가족·여성·아동 영역의 경우, 가정이나 혹은 사회, 아동의 경우는 탁아시설에서 발생할 수 있는 문제들에 대해서 지표로 구성하고 있다. 적절한 생활수준 영역의 경우, 정부가 국민에게 제공하는 건강부문, 주거부문에 대해서 지표로 구성하고 있다. 마지막으로 교육은 우리나라가 실시하고 있는 중등교육 무상교육에서부터, 사교육, 남녀 대학생의 비율과 법집행관의 인권교육 시간에 대한 부분을 지표로 구성하고 있다.

구정우(2009)의 인권지표들과 자료는 서로 다른 단위(수, 비율 등)와 서로 다른 Scale(이항 혹은 연속 등)로 측정되었다. 그래서 그와 같은 서로 다른 단위와

Scale을 직접적으로 비교 가능한 수량적 혹은 점수로 표준화하는 것이 필요하다. 연구자는 시민참정권과 경제사회권의 서로 다른 영역을 합산하게 될 때 나타나는 오류를 피하기 위해 두 권리영역의 지표를 분리해서 지수화 하였다.

표준점수(Z-score)는 표준편차 단위로 원점수(Raw score)와 평균값 간의 거리를 나타낸다. 이와 같은 점수는 서로 다른 평균과 표준편차를 가진 지표 값을 상대적으로 비교하는데 유용하다. 아래에서 χ 는 표준화된 원(인권)점수, μ 는 지표의 평균, 그리고 σ 는 지표의 표준편차를 나타낸다. 만일 원점수가 지표평균값보다 낮으면 표준점수는 마이너스(-) 값 그리고 높으면 플러스(+) 값이 된다. 그리고 인권지표에서 표준점수는 특정한 국가가 어느 정도 인권을 실현 했는지 혹은 인권이 개선 혹은 악화된 정도를 나타낸다. 즉, 표준점수는 특정 국가에서 연도별로 인권수준이 개선되었는지 혹은 악화되었는지를 나타낸다.

$$Z = (\chi - \mu) / \sigma \dots\dots\dots (1)$$

구정우(2009)연구에서 종합인권지수는 각 영역 지표들의 표준점수를 합산하여, 사용된 지표수로 나누어서 산정된다. 즉, 지표의 단순 평균하여 산정하였다.

〈표 Ⅲ-14〉 한국의 경제·사회권 지표

지수영역	지표영역
노동	1. 10명 이하 사업장에 대한 규제 2. 교사와 방위사업체 근로자의 노동조합 결성 제한 3. 기업규모별 근로자의 임금 격차 4. 산업재해비율(%) 5. 해고 및 일시적 휴직근로자 비율 6. 실업률 7. 소득 상위 20%와 하위 20%의 구성비 8. 임시직과 정규직 비율 9. 비정규직과 정규직의 임금격차 10. 남녀근로자 임금격차 11. 보고된 직장내 성희롱 건수 12. 장애 취업자와 미취업자 비율
사회보장	13. 국가기초생계안전보장법의 규정년도 14. 4대 사회보험의 (인구 1천 명당) 가입자 수 15. 소도시/군 지역 거주자의 국민연금 가입현황 16. 사회보장지출 중에서 군비지출 비율 17. 노숙자, 정신적 장애 가진 사람을 위한 공공시설 수

지수영역	지표영역
가족·여성·아동	18. 여성의 국적을 그 아이에게 부여하는 법조문 19. 호주승계의 폐지 여부 20. 가정폭력의 보고 사례(예: 부부사이 강간) 건수 21. 보육시설 수 22. 아동 성 착취의 보고 건수 23. 소년, 소녀가장 수
적절한 생활수준	24. 공공아파트 임대 25. 건강 부문의 정부 지출 26. 정부재정지원 의료시설 수
교육	27. 중등교육의 무상교육 실시년도 28. 법률 집행 공무원에 대한 인권교육 시간 29. 대학 1학년 대학생의 성비 30. 사교육 시장의 규모 31. 가계부문 소비지출 중 사교육비 비율

자료: 구정우 외(2009), 'Measuring National Human Rights: A Reflection on Korean Experiences', The SSK(Social Science Korea) Human Rights Forum 발제 논문

2) 문진영의 사회권 지표

문진영 외(2007) 연구는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육의 5개 영역으로 구분하고 각 영역별로 사회적 기본권을 보여줄 수 있는 지표들을 실험적으로 구성·개발하였다.⁵⁴⁾ 지표 개발을 위해서 먼저 사회권의 개념과 의미, 탈상품화·사회지표·사회적 배제 등 유사개념에 근거한 실증연구의 동향을 파악하고, 우리나라 사회권 현황을 보여주는 각종 사회정책과 제도, 국제적 기준을 파악하였다. 문진영 연구에서는 문헌연구를 통해서 각 영역별로 구체적인 지표를 개발하고, 전문가 자문가 자문회의를 통해서 액면타당도와 내용타당도를 검증받은 이후에, 시민사회단체의 의견수렴을 통해서 개발하였다. 이와 같은 과정을 거쳐서 개발된 사회권 지표는 <표 III-15>에서와 같이 하위 5개 영역에서 총 85개 지표 즉, 소득보장영역에 20개 지표, 건강영역 19개, 주거 12개, 노동 20개, 교육 14개를 개발하였다.

그리고 각 지표의 중요성을 차등 부여함으로써 다양한 수준에서 활용이 가능하도록 하였다. 즉, 가장 핵심적인 지표는 제1수준(Primary indicators), 2차적 중요성을 갖는 지표는 제2수준(Secondary indicators), 전통적인 사회지표에 포함되어

54) 문진영 외(2007), 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, 국가인권위원회. 국가인권위원회(2008), '사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권', 『2008년 사회권 심포지엄』.

있지 않았던 실험적인 성격을 갖는 지표는 제3수준(Experimental indicators)으로 구분하였다. 동 연구에서는 지표만을 개발하고, 사회권에 대한 복합적인 지수 구축을 위한 방법론과 지수 산정작업은 하지 않았다.

〈표 Ⅲ-15〉 문진영 외의 사회권 지표 구성

영역	차원	지표구성		
		제1수준	제2수준	제3수준
소득보장 (20)	빈곤	- 빈곤율(상대빈곤) - 빈곤율(최저생계비) - 빈곤갭	- 장기빈곤율, 근로빈곤율	
	소득불평등	- 5분위분배율	- 지니계수	
	공적연금·공공부조	- 공적연금수혜율 - 공적연금가입율 - 공적부조수혜율		
	기타 소득보장		- 고용보험가입율, 산재보험 가입율 - 산전후휴가이용률, 상병급여수혜율	- 육아휴직급여이용률 - 폐질·장해급여수혜율
	재분배효과			- 빈곤감소율, 빈곤갭감소율 - 지니계수개선율 - 5분위배율개선율
건강 (19)	최선의 의료서비스	- 건강보장사각지대인구비율 - 건보본인부담률(보장률) - 과부담의료비지출가구비율 - 소아예방접종율	- 의료급여대상자본인부담률 - 활동의사수 - 노인인플루엔자예방접종률 - 자궁경부암검진율 - 국민의료비 중 공공의료비 비중	- 이주민, 이주노동자를 위한 의료시설확보율
	안전작업·생활환경	- 식품미보장률, 상수도보급율		
	건강수준	- 출생시 기대수명 - 총사망률, 영아사망률	- 주요질환에 의한 사망률 - 저체중아출생 - 자가보고 건강수준	- 조기사망
주거 (12)	주택의 적정성	- 최저주거기준 미달가구수 - 주거비 부담정도	- 공공임대주택 거주가구비율	- 노인 및 장애인 편의시설 설치가구비율
	점유의 안정성	- 홈리스 수 - 강제철거가구수	- 비닐하우스 거주가구수 - 쪽방거주 인구수	- 비자발적 이주가구수
	주거권 실현과정	- 개발사업으로 인해 영향 받는 주민에 대한 주거보장	- 주거권 침해에 대한 정보 및 자문제공하는 제도 여부	- 지자체 주택분쟁조정 위원회 설치비율

영역	차원		지표구성		
			제1수준	제2수준	제3수준
노동 (20)	노동시장	전체 고용	- 고용률	- 비경제활동인구비율	- 여성고용률, - 25~34세 여성고용률 - 여성비경제활동인구비율 - 25~34세 여성비경제활동비율 - 혼인, 임신, 출산전후 탈락률
		경제활동인구	- 실업률 - 취업률	- 비임금근로자비중 - 성별청년층실업률	- 자영업과 무급가족종사비율
		비정규인구	- 한시적근로자비율	- 전체비정규직비율 - 저임금근로자비율	- 임시, 일용, 호출근로, 시간제, 파견, 용역, 사내하청
	노사관계	- 전체노동조합조직률	- 고용형태별 조직률	- 단협적용률 - 고용형태별단협적용률	
교육 (14)	중등교육	- 중등교육탈락률	- 연령별탈락률	- 계층간사교육비 비중 - 지역간사교육비 비중	
	평생교육	- 평생학습참여비율	- 저소득층참여율	- 고용형태별 비율, 성별 비율	
	소득격차	- 연령집단별 소득격차 - 학력별 소득격차	- 수도권과 지방대 졸업생간 소득격차	- 성별 소득격차, 학력별 소득격차 - 고용형태별 소득격차	

3) 광주시 인권지표

광주시 인권지표는 김기곤(2011)의 연구에 의해 개발되었다. 광주광역시 2010년부터 세계인권선언문, 국제인권법 등을 검토하여 인권추진체계를 구축하였다. 광주광역시 인권지표개발은 먼저 행정부서와 연구기관이 500개 예비지표를 발굴하고, 시민사회와 분야별 전문가 의견수렴, 시민공청회 등을 거쳐서 광주의 현실에 근거해서 우선적으로 실천하고 관리해야 하는 5개 영역 즉, 시민자치와 참여의 자유로운 도시, 쾌적한 환경의 안전한 도시, 연대와 문화를 창조하는 도시, 삶이 안정된 행복한 도시, 사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시에 100개 지표를 선정하여 구축하였다. 각 영역에 대해 살펴보면 다음과 같다.

- ① 시민자치와 참여의 자유로운 도시: 이념, 종교, 문화 등 사상의 자유, 집회 및 의사표현의 자유, 자원봉사 참여율, 지역사회 기부 참여율, 헌혈 참여율, 민간분야 인권활동 지원, 인권교육 실시학교 비율, 인권교육 시민참여율, 시민의 자치행정 참여도, 행정정보 청구 및 공개보장, 참여자 및 인권 관련

제도 도입, 시민조직 참여율 등

- ② 쾌적한 환경의 안전한 도시: 환경피해 민원 발생 및 해소율, 상수도 보급률, 1인당 도시공원 조성 면적, 다중이용시설 실내공기질 준수율, 교통약자를 위한 이동수단 도입, 공공시설물의 노인, 장애인, 임산부를 위한 편의시설 설치율, 시각장애인 음향신호기 및 점자 보도블록 설치율 등
- ③ 연대와 문화를 창조하는 도시: 교원 1인당, 학급당 학생수, 초중학교 의무 교육 수혜율, 초중학교 무상급식 지원, 중고등학교 학업 중단율, 평생교육 참여율, 인터넷활용 가능인구 비율, 과중한 학습스트레스 정도, 문화시설 접근도, 공공도서관 접근도, 문화예술 활동 참여시간 등
- ④ 삶이 안정된 행복한 도시: 빈곤율, 결식아동 비율, 사회복지예산 비율, 경제 활동참가율, 실업률, 사회적 일자리 창출, 국민연금가입률, 고용보험가입률, 감염병 발생률, 자살률, 5대 질환 사망자 발생률, 시민스트레스 인지도, 취약계층 건강검진 수검률, 노인치매 조기검진 수검률 등
- ⑤ 사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시: 비정규직 비율, 부당 해고 및 노동 행위 발생률, 노동조합 조직률, 노사분규 발생률, 산업재해 발생률, 최저임금 미달 근로자 비율, 위기 청소년 지원, 소년소녀가장 및 가정위탁아동 지원, 조손가정 아동 지원, 아동보육시설 확보율, 청소년 인터넷 중독률, 장애인 연금 수급률, 장애인 통합특수학교(학급) 설치율, 중증 장애인 활동보조 지원 등

IV

인권지표체계 구축과 방법론 개발

- | | |
|---------------------|----|
| 1. 지수의 유형과 개발과정 | 91 |
| 2. 인권지수의 지표체계와 산정방법 | 96 |

1. 지수의 유형과 개발과정

가. 지수의 정의와 유형

지표(Indicator)의 사전적 의미는 ‘방향이나 목적, 기준 따위를 나타내는 표지’이다. 따라서 국가인권지표란 인권에 대한 방향이나, 목적, 기준 따위를 나타내는 표지로 정의할 수 있다. 이에 비해 지수(Index)는 수량의 대비에서 기준치를 100으로 했을 때의 100분비로 나타내는 것을 말한다. 즉, $\text{지수} = (\text{비교량}) \div (\text{기준량}) \times 100$ 으로 구할 수 있다. 그리고 단일한 속성을 가지는 하나의 계열을 취급할 때는 개별지수라 하고, 서로 관련된 많은 계열을 취급할 때를 복합지수(composite indices)라고 한다. 이러한 복합지수는 여러 가지 지표 혹은 하위지수로서 산정한다. 즉, 정교한 지수는 하위지수(sub-indices)로 구성되어 있고, 전체 지수점수는 하위지수에 가중치를 부여하여 산정한다. 이와 같은 지수로 대표적인 것이 환경지속가능성지수(Environmental Sustainability Index), 국가 성평등지수 등이 있다. 단순한 지수로는 하위지표(subset of indicators)로서 구축하는 것이다. 이러한 유형의 대표적인 지수가 유엔개발기구의 인간개발지수(Human Development Index) 등이 있다.

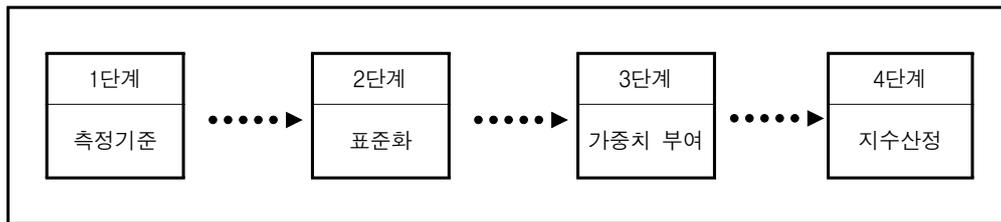
지금까지 개발된 인권지수를 보면 휴매너(Humana) 인권지수는 자유권과 사회권을 포괄하는 하위지수에 가중치를 부여하는 복합지수이고, 경제사회권이행지수는 하위지수에 가중치를 부여하는 사회권 복합지수, 프리덤하우스 인권지수, 유엔개발기구의 정치적 자유지수는 하위지수에 가중치를 부여하는 자유권 복합지수이다. 이 외에 남아시아지역협력연합(SAARC) 인권지수는 하위지표로 구성된 인권지수에 속한다.

나. 지수개발 과정

지수를 개발하기 위해서는 먼저 영역(dimension)을 선택해야 한다. 영역 선택에 있어서 먼저 고려해야 할 사항은 각각 영역의 분산(variance)을 어느 정도로 해야 하는가이다. 두 번째는 영역들 간의 경험적인 관계를 살펴보는 것이다. 이를 위해서는 먼저 특정 영역을 선택하고, 각 영역들 간에 어느 정도 밀접한 상관관계가 있는지를 점검해야 한다. 만일 영역 간에 상관관계가 크면 영역을 통합하

거나 해당 영역 중에서 하나만 선택하든지 해야 한다.

여러 지표 값을 하나의 지수로 만들기 위해서는 [그림 IV-1]과 같은 절차를 거쳐야 하는데, 이와 같은 절차는 지수산정과 여러 지표를 지수화하는 일련의 단계로 볼 수 있다. ① 먼저 인권지수 개발의 시작은 인권을 무엇으로 측정할 것인지 즉, 인권지표의 측정기준을 무엇으로 설정할 것인지를 먼저 설정해야 한다. 인권지표의 경우 인권수준을 인권침해로 측정할 것인지 혹은 인권향유로 측정할 것인지, 투입지표로 평가할 것인지 혹은 산출지표로 평가할 것인지를 설정해야 할 것이다. 앞의 인권지수 개발에 대한 선행연구결과에 의하면 소극적인 권리인 자유권과 관련된 연구는 주로 인권침해 정도 중심으로 측정하고 적극적인 권리인 사회권 연구는 인권향유 정도 중심으로 인권수준을 측정하였다. 그러나 자유권과 사회권에 따라 이와 같은 측정기준으로 인권을 일률적으로 측정하지 않고, 권리마다 측정기준이 다소 다른 특징을 보였다.



자료: 김태홍 외(2009).

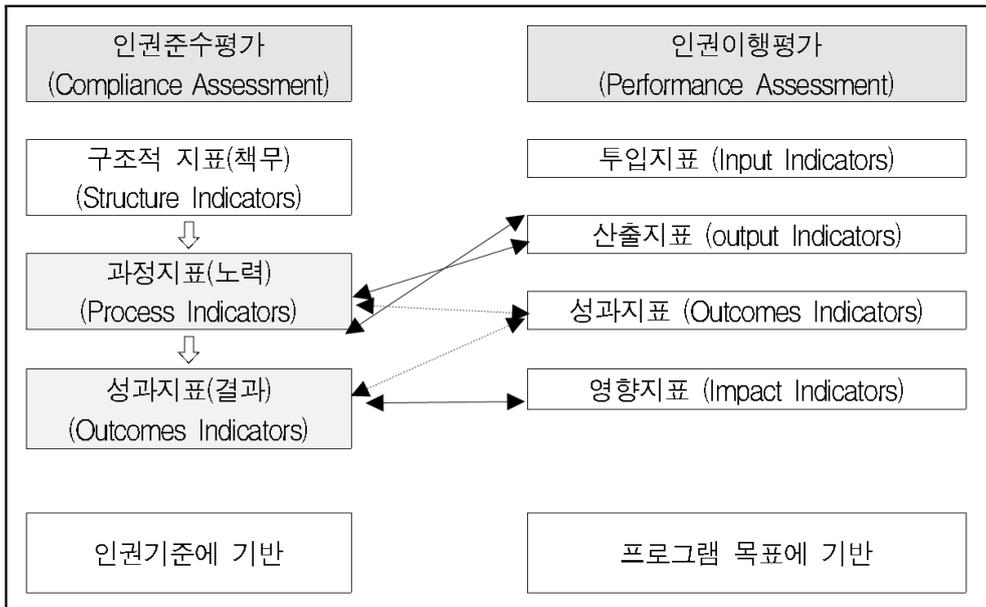
[그림 IV-1] 지수의 개발단계

또한 인권을 측정하는 지표가 어떠한 지표가 되어야 하는지에 대해서도 선택을 해야 한다. 선행연구 분석결과에 의하면 인권을 지표로 전환하는 방법에 따라 원칙상 권리, 실제상 권리 그리고 정책성과를 나타내는 지표로 구분할 수 있고, 인권기준에 대한 책무, 책무의 이행노력 그리고 노력의 결과를 개념화한 구조, 과정 그리고 성과지표가 있다. 실제 자유권 지수, 사회권지수 그리고 자유권과 사회권을 포괄하는 지수들은 투입지표(input or means indicators)와 산출지표(outcomes indicators)를 복합해서 사용한다. 앞에서 언급한 유엔 인권최고대표 사무소에서 개발한 지표개념에서 보면 [그림 IV-2]에서와 같이 대체로 과정지표는 투입지표, 그리고 성과지표는 산출지표를 나타낸다. 그러나 과정지표는 투입

지표 뿐만 아니라 성과지표의 성격도 가진다. 그리고 성과지표는 장기적으로 긍정적 부정적 영향을 미치게 되는 영향지표의 성격도 띤다.

그리고 자유권 지수들은 주로 투입지표, 사회권지수는 산출지표를 주로 사용하여 인권수준을 산정하고 있으나 개별 권리의 특성 혹은 자료 입수한계 등으로 인해서 자유권 지수 혹은 사회권 지수중에서도 투입지표와 산출지표를 혼재해서 권리의 이행 혹은 향유 수준을 측정하기도 한다.

이에 따라 본 연구의 기본적인 목적이 국가인권지수 개발이기 때문에 지표는 유엔 인권최고대표사무소가 개발한 과정지표와 성과지표를 중심으로 지표를 구축할 계획이다. 그리고 자료입수 한계 등으로 인해서 필요하면 자유권, 사회권 그리고 연대권 지표를 각각 구축할 때에도 과정지표와 성과지표를 혼합해서 설정하는 것이 바람직하다.



자료: UN Human Rights Office of The High Commission(2012), Fig XII.

[그림 IV-2] 유엔의 지표 틀: 준수와 이행평가

② 표준화는 여러 개의 지표를 가지고 하나의 지수로 만들기 위해서는 필수적인 요건이다.⁵⁵⁾ 표준화는 각 지표 값의 특성을 유지하면서도, 지표들 간 비교가

능한 값으로 변환하는 것이다. 또한 표준화 과정은 각 지표의 단위를 제거함으로써, 지표들 간 사칙연산이 가능하게 한다. 이러한 표준화 과정은 지표를 동일한 척도로 만들어 주는 필수 절차 중 하나로 다양한 방법들이 사용될 수 있다.

대표적 표준화 방법은 평균과 표준편차를 이용하는 방법 즉, 표준 점수(Z score) 방식이다. 표준점수는 $Z = (x - \mu) / \sigma$ 으로 x 는 정상화되는 원수치, σ 는 표준편차, μ 는 모집단 평균을 나타낸다. 이 외에도 국제기구에서 국가 간 비교를 위해 많이 활용하는 최저 최대(Min-max)방식 즉, $I = [(x - \text{Min}(x)) / ((\text{Max}(x) - \text{Min}(x))]$, 참고점(reference point)으로부터 거리방식, 평균을 기준으로 이상, 이하를 지표화하는 방식, 서열화 $I = \text{Rank}(x)$, 평균이하와 이상 지표화(Indicators above or below the mean) 방식, 연속된 기간 동안 차이의 백분비 방식 $I = (x_t - x_{t-1}) / x_t$ 등이 있다.⁵⁶⁾ 인권지수에서는 경제사회권이행(SERF)지수의 경우 최저 최대방식으로 지표를 표준화하였다. 평균을 기준으로 이상, 이하의 점수를 부여하는 인권지표도 상당수 있다.

우리나라의 인권지수개발에서 지표의 표준화는 개별 권리들에 대한 지표의 성격을 감안한 이후에 적절한 방식을 적용하는 것이 필요하다.

〈표 IV-1〉 주요 지표의 표준화 방법

방식	등식(Equation)
표준점수	$Z = (x - \mu) / \sigma$
최저, 최대 방식	$I = [(x - \text{Min}(x)) / ((\text{Max}(x) - \text{Min}(x))]$
참고점 거리방식	$Y = (x_{ref} - x) / x$
서열화 방식	$I = \text{Rank}(x)$
차이백분비방식	$I = (x_t - x_{t-1}) / x_t$
범주화방식	$I = 0$, 만일 $x_t < p^{10}$, $I = 1$, 만일 $p^{10} \leq x_t < p^{20}$... $I = 10$, 만일 $p^{90} \leq x_t$

③ 지수를 개발하는 과정 중에서 가중치 부여는 가장 중요하면서 어려운 작업

55) 일반적으로 표준화(normalization)는 정규화, 정상화라고도 함.

56) OECD(2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, pp.27~30.

중의 하나이다. 지표의 가중치 부여는 관련 전문가의 의견과 사회적 합의가 이루어져야 하는 부분이 많고 가중치에 대한 영향을 정확히 측정할 수 없어 지수 개발자들이 매우 어려워하는 부분이다. 지표에 대한 가중치를 부여하는 방법은 여러 가지인데, 가장 많이 사용하는 방법은 모든 영역에 동일한 가중치를 부여하는 방식(Equal Weighting)이다. 이와 같은 방식은 모든 지표 혹은 영역이 동일하게 중요하다는 것을 암시하는데, 통상 통계적 혹은 실증적 결과에 기반을 두지 않기 때문에 다소 문제가 될 수 있다. 인권지표의 경우 굽타(Dipak K. Gupta 외)가 휴매너 인권지수가 가진 동일 가중치에 대한 비판이 대표적이다. 굽타는 휴매너 지표들의 상대적인 중요도를 판별분석으로 재계산하여, 새로운 가중치를 부여하였다. 이외에도 표준편차의 변화 등을 이용한 수리적 접근 방법도 있고, 전문가 의견을 통해 가중치를 부여 하는 방법도 있다. 그리고 요인분석(factor analysis), 여론분석법, 예산배분분석(Budget Allocation Process), 자료포괄분석(Data Envelopment Analysis), 계층적 분석법(Analytic Hierarchy Process), 판별분석(Discriminant Analysis) 등과 같은 통계분석을 활용할 수 있다.⁵⁷⁾ 그러나 기존 인권지표에 대한 연구에서도 대부분이 동일 가중치부여 방식을 취하고 있는 것으로 나타났다.

우리나라의 인권지수 개발과 같이 특정 국가의 인권지수를 개발하는 경우에는 국제비교 혹은 지역별 비교 등과 같이 지표별로 여러 국가 혹은 지역의 정보가 있을 때 사용할 수 있는 요인분석, 판별분석 등과 같은 통계적 방법을 사용하여 가중치를 구축할 수가 없다. 또한 권리별 국가이행 수준이 다름에 따라 동일 가중치 부여는 우리나라 인권 현황을 잘 나타내어 주지 못할 가능성이 크다.

이에 따라 본 연구에서는 계층적 분석법(Analytic Hierarchy Process)을 이용하여 인권지수 개발을 위한 가중치를 구축하는 것을 제안한다. 계층적 분석법은 1970년대 초 사티(Saaty)에 의해 개발된 분석방법으로 의사결정 목표나 평가기준이 다수일 때 개별항목의 가중치 산정에 활용되는 대표적인 방법론이다.⁵⁸⁾

57) OECD(2008), pp.31-33.

58) 계층적 분석법에 의한 가중치 산정방법에 대해서는 김태홍 외(2009), pp.172-174 참조.

2. 인권지수의 지표체계와 산정방법

가. 인권지수의 영역

인권지수를 복합지수를 구축하기 위해서는 먼저 하위영역(dimension)과 해당 영역에 속하는 권리를 나타내는 지표로 구성해야 한다. 인권지수를 구성하는 하위영역은 인권의 내용을 어떻게 구분하는지와 밀접한 관련이 있다. 이에 따라 먼저 <표 IV-2>에 나타난 기존 인권지표관련 연구의 인권 내용과 이미 개발된 인권지수 영역을 살펴보았다.

먼저 시민적·정치적 권리(1세대 권리), 경제·사회·문화적 권리(2세대 권리), 연대권(3세대 권리)을 포괄하는 인권지수 혹은 지표를 보면, ① 바섹(D. K. Vasek)은 인권 내용을 ‘1세대 권리, 2세대 권리, 3세대 권리’, 도넬리(J. Donnelly)의 ‘시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리’, 구정우의 ‘자유권과 사회권’ 그리고 우리나라 국가인권정책기본계획(NAP)의 ‘시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리, 사회적 약자와 소수자인권’, 덴마크의 ‘시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리, 성평등권리’로 구분하였다.

② 자유권과 시민권, 연대권으로 구분하지 않고 좀 더 세분된 권리유형별로 구분한 방식으로 랜드만(T. Landmann)의 ‘시민권, 참정권, 경제권, 사회권, 문화권, 연대권’, 니켈(J. Nickel)의 ‘안전권, 적절한 절차의 권리, 자유권, 참정권, 시민권, 사회권, 특정한 집단에 대한 권리’, 도넬리와 하워드(J. Donnelly & R. Howard)의 ‘생존권, 귀속권, 권리보호권, 권한권’, 바르쉬(R. L. Barsh)와 유엔개발기구의 인간자유지수의 ‘개인의 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치참여, 기회의 평등, 시민권, 사회권, 특정한 집단의 권리’ 그리고 국가인권위원회 인권백서의 ‘신체보전권, 법 집행에 관한 권리, 시민적 자유권, 정치적 권리, 최소 필요충족권, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리’ 등이 있다.

두 번째로 시민적·정치적 권리 혹은 경제·사회·문화적 권리만을 측정하는 인권지표에서 구분하고 있는 인권 내용 혹은 지표영역을 보면 ① 시민적·정치적 권리 측정 지표의 경우 휴매너(C. Humana)의 ‘권리관련 지표, 자유관련 지표’, 굽타(D. K. Gupta)의 ‘생명권, 참정권, 시민권’, 프리덤하우스 인권지수의 ‘시민자유권, 참정권’ 등이 있다. 그리고 ② 경제·사회·문화적 권리 측정 지표로는 경제사회이행지수의 ‘식량권, 교육권, 건강권, 적절한 주거권, 양질의 노동권’, 문진영

의 ‘소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육권’ 등이 있다.

이와 같은 인권측정과 관련된 연구에서 설정한 영역 및 인권내용 구분은 측정하고자 하는 인권유형과 방식에 따라 상당히 다르다. 본 연구는 우리나라 인권수준을 측정하기 위한 지수를 개발하는데 목적이 있다. 이에 따라 일반적으로 인권을 구분하는 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리, 그리고 가능하면 연대권을 포괄해야 한다. 그러나 실질적으로 시민적·정치적 권리를 나타내는 지표의 단위(units)와 경제적·사회적·문화적 권리의 단위가 해당 권리 특성과 가용할 수 있는 정보 및 데이터의 한계로 인해서 상당한 차이가 있다.

이에 따라 본 연구에서는 국가인권지수 지표체계의 영역을 <표 IV-2>와 같이 구축하였다. 즉, 먼저 국가인권지수를 ‘시민적·정치적 권리’와 ‘경제적·사회적·문화적 권리’로 구분하고, 각각 별도로 영역을 구축하였다. 이에 따라 시민적·정치적 권리 지수의 영역은 세계인권선언과 시민적·정치적 권리에 관한 규약에 있는 권리 내용을 기준으로 ‘안전권’, ‘적정절차의 권리’, ‘자유권’, ‘참정권’, ‘평등권’으로 구성하였다. 이와 같은 영역구분은 본 연구의 1장에 있는 국내외 인권지표에 있는 니켈(Nickell), 유엔개발기구(UNDP)의 정치적 자유지수, 국가인권위원회 인권백서의 인권유형 구분 등과 비슷하다. 그리고 각 영역의 지표구성을 <표 IV-2>와 같이 하였다.

<표 IV-2> 주요 인권지수 지표체계의 영역

인권지수		
J. Donnelly*	시민·정치적 권리	비차별, 삶과 신체에 대한 권리, 법에 의한 동등한 보호, 사생활 자유, 거주 자유, 사상/양심/종교의 자유, 표현 자유, 집회 결사 자유 등
	경제·사회·문화적 권리	노동권, 사회보장권, 기본적 생활권, 교육권, 건강권, 휴식과 레저의 자유, 자기결정권 등
J. W. Nickell	시민·정치적 권리	안전권, 적절한 절차의 권리, 자유권, 참정권, 시민권
	사회권	사회권
	특정한 집단의 권리	특정한 집단의 권리
C. Humana와 UNDP HFI	권리지표	...에 대한 권리, ...에 대한 법적 권리, ...에 대한 개인적 권리
	자유지표	...으로부터 자유, ...을 위한 자유

98 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

D. K. Vasek*	1세대 권리	시민, 정치적 권리, 참정권
	2세대 권리	사회권, 평등권
	3세대 권리	연대권
T. Landmann*	시민 정치권	시민권, 참정권
	권리	경제권, 사회권, 문화권
	연대권	연대권
국가 인권위원회 인권NAP*	시민적·정치적 권리	생명권, 신체 자유, 권익피해 구제 권리, 거주·이전 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심·종교의 자유, 참정권
	경제·사회·문화적 권리	교육권, 근로권, 근로3권, 경제활동 관한 권리, 인간다운 생활 할 권리, 건강, 보건 및 환경권, 문화, 예술 권리, 가족생활 권리
	사회적 약자·소수자인권	여성, 아동, 청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인, 재외동포, 난민, 북한이탈주민, 병력자 및 성적소수자
구정우	자유권	사상, 표현의 자유, 결사의 자유, 행정력 정의, 수감자 권리, 여성 아동권리, 소수자 권리
	경제·사회·문화적 권리	복지권, 인간답게 생활할 권리, 노동권, 교육권
시민·정치적 권리 지수		
Barsh와 UNDP의 PFI		개인의 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치참여, 기회평등
프리덤하우스 지수		시민자유권, 참정권
J. Donnelly & R. Howard*		생존권, 귀속권, 권리보호권, 권한(역능)권
D. K. Gupta		생명권, 참정권, 시민권
CIRI 인권지표		신체적 존엄권, 권한관련 권리, 여성 경제, 사회권, 사법부 독립
경제·사회·문화적 권리 지수		
SERF Index		식량권, 교육권, 건강권, 적절한 주거권, 양질의 노동권
문진영		소득보장권, 건강권, 주거권, 노동권, 교육권

주: *는 지표체계의 영역이 아니라 인권내용을 구분한 것임.

경제적·사회적·문화적 권리의 영역은 세계인권선언과 시민적·정치적 권리에 관한 규약에 있는 권리 내용을 기준으로 ‘사회보장권’, ‘노동권’, ‘건강권’, ‘주거권’, ‘교육권’으로 구분하였다. 이와 같은 영역구분은 경제사회권이행지수의 영역, 문진영 사회권 지표, 국가인권위원회 인권백서의 인권유형 구분 등과 유사하다. 그리고 각 영역의 지표구성은 <표 IV-3>과 같이 구축하였다.

〈표 IV-3〉 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)

	영역	영역에 속하는 권리 ¹⁾	권리관련 국제협약 및 규약 ²⁾	
시민 정치적 권리	안전권	생명권 신체의 자유	UDHR 1~6조, 9조/ CCPR 6조, 7조	
	적정절차 권리	공정한 재판을 받을 권리	UDHR 6~11조 / CCPR 14~16조, 7조	
	자유권	사생활 및 가족생활 보호받을 권리		UDHR 12조, 16조, CCPR 17~23조
		이동의 자유		UDHR 13조, CCPR 12~13조
		사상, 양심 및 종교의 자유		UDHR 18조, CCPR 18조
		의견 및 표현의 자유		UDHR 19조, CCPR 19조
		평화적 집회 및 결사의 자유		UDHR 20조, CCPR 21조, 22조(1), (2)항
참정권	참정권	UDHR 21조, CCPR 25조		
평등권	*소수집단권리 등			
경제, 사회, 문화적 권리	사회보장권	사회보장, 적절한 생활할 권리	UDHR 22조, 25조, CESC 9조, 11조	
	노동권	근로권, 근로3권, 경제활동권리	UDHR 23조(1), CESC 6조	
	건강권	건강권	UDHR 25조, CESC 12조	
	주거권	주거권	UDHR 25조, CESC 11조	
	교육권	교육권	UDHR 26조(1), CESC 13조, 14조	
소수자 권리		여성, 아동, 장애인, 북한이탈주민, 이주민	CEDAW, CRC, CRPD, CMW,	

주: 1) ‘영역에 속하는 권리’는 하위영역 혹은 지표화하는 권리가 아니고, 참고용으로 영역에 속하는 권리를 나타냄.

2) UDHR: 세계인권선언, CCPR: 시민적·정치적 권리에 관한 규약, CESC: 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, CEDAW: 여성차별철폐협약, CRC: 아동권리 협약, CRPD: 장애인권리협약, CMW: 이주노동자와 그 가족구성원 권리보호협약임.

우리 사회에 다양한 사회적 약자 및 취약계층에 대한 인권침해가 많음에 따라 본 연구에는 인권지수 지표체계에 소수자 인권을 나타내는 지표를 개발하고 지표체계에 포함시켰다. 그러나 이들 사회적 약자 및 취약계층 인권을 하나의 영역으로 별도로 구축하여, 자유권 및 사회권과 함께 복합지수인 인권지수 (composite human rights index)로 구축하는 것은 상당한 어려움이 있다. 그래서 본 연구에서는 소수자 권리 및 취약계층 인권이 모든 인권규범 혹은 원칙에 걸쳐져 있음에 따라 인권지표체계에 별도로 구축하였다.

나. 인권지수의 지표

인권지수에서 가장 중요한 것인 지표 개발인데 보편적인 인권 기준을 체계적이고 일관성 있게 지표로 전환시키기 위해서는 일정한 개념적 방법론적 틀이 마련되어야 한다. 그리고 이러한 방법론적 틀을 이용하여 인권규약의 관련 조문과 인권위원회 일반논평에 나열된 권리의 규범적인 내용을 담은 지표를 도출할 수 있어야 한다. 인권을 지표로 전환하는 대표적인 분석틀로는 랜드만(2005)과 국제인권관련기구(2008)의 연구가 있다.⁵⁹⁾ 랜드만은 인권을 원칙상 권리, 실제상 권리 그리고 정책성과를 개념화하여 지표를 발굴, 구축하는 분석틀을 개발하였다. 이에 비해 국제인권관련기구(2008)는 인권기준에 대한 책무, 책무이행노력 그리고 노력의 결과를 개념화하여 구조, 과정, 성과지표로 구축하는 분석틀을 개발하였다. 아래에서는 인권의 정량적 측정을 위한 이러한 분석틀에 대해서 자세히 살펴해보았다.

랜드만은 인권의 정량적인 측정을 위한 분석틀을 구축하기 위해서 먼저 인권 측정과 관련된 몇 가지 가정(assumptions)을 하였다. 즉, 인권 존재에 대한 철학적 기반의 부재에도 불구하고 국제인권규약은 보호받아야 하는 인권에 대한 이상적인 기준을 제공한다고 가정하였다.⁶⁰⁾ 또한 인권침해는 국가 혹은 비정부 기관이나 개인에 의해서 지속적으로 자행되고 있으며, 인권 침해를 받은 개인, 집단은 관련 정보나 증언을 제공하고 인권전문가는 그런 기록을 정형화된 구조로 제공하며 그리고 정부, 정부간 기구, 비정부기구는 지속적으로 인권침해정도를 수집한다고 가정했다. 마지막으로 인권은 국가에 의해서 완전하게 보호되지 않으며, 보호정도는 특정한 방식으로 측정할 수 있다고 가정했다. 이와 같은 가정은 랜드만 연구 뿐만 아니라 인권 개념을 지표로 전환시켜서 인권을 측정하는 모든 연구들이 기본적으로 전제하는 것이다.

랜드만은 국제 및 국내 법률에 규정된 권리의 규범적인 기준인 원칙(principle),

59) 국제인권기구의 연구는, 유엔 인권최고대표사무소가 국제인권관련기구의 요청에 의해서 인권을 측정하는 분석틀을 개발한 연구를 말함.

International Human Rights Instruments(2008), 『Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation on Human Rights』, HRI/MC/2008/3.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2012), 『Human Rights Indicators : A Guide to Measurement and Implimentation』.

60) Todd Landman(2004), pp.910-911.

정부의 공식적인 책무와 관계없이 개인 혹은 집단이 실제 향유할 수 있고 행사할 수 있는 기반인 실제(practice) 그리고 인권에 영향을 주는 재화와 용역의 제공, 정부정책의 정량적인 성과(policy outcomes)에 의해서 인권을 측정할 수 있다고 했다(<표 IV-4> 참조). 이에 따라 국제인권규약과 국내법에 있는 원칙에 의한 권리(rights in principle)를 나타내는 지표의 경우, 국가의 해당 권리에 대한 법규 구비 여부 등을 반영한다. 원칙적 권리의 측정이란 정성적인 법률 정도를 정량적 정보로 전환시키는 것인데, 동 작업으로 법규가 정량화되면 법률과 실제제도의 비교가 가능하여 인권보호 현황을 파악하거나 추적할 수 있다.⁶¹⁾

실제적 권리(rights in practice)는 이미 언급했듯이 정부의 공식적인 책무와 관계없이 집단이나 개인이 실제로 향유하고 행사할 수 있는 권리를 말한다. 국가의 헌법과 국제인권규약에서 규정하고 있는 권리와 실제 향유하는 권리는 일치해야 하지만, 실제 개인과 집단은 그들의 권리를 충분히 보호받지 못하는 경우가 종종 있다. 실제적 권리를 측정하는 지표 발굴 및 구축을 위해서는 인권 관련 정보와 자료의 입수가 필수불가결한데, 이러한 자료가 가진 문제점과 한계를 정확히 파악하여 측정에 사용하는 것이 중요하다. 예컨대 조사 자료의 경우 권리보호에 대한 표준화 된 질문문항에 대한 의미가 문화적, 정치적 환경 등의 차이로 인해서 국가마다 다르게 이해되는 경우가 있다. 이와 같은 경우 동 조사 자료를 이용한 인권의 국제비교 결과는 편의(bias)를 가져온다. 따라서 실제적 인권측정에서는 자료의 한계를 정확히 인식하는 것이 중요하다.

61) 원칙적 권리를 지표화하여 인권을 측정한 연구를 보면 Henc Van Maarseveen & Ger Van Der Tang(1978)은 유엔인권선언에서 언급하고 있는 권리를 헌법에 포함시키고 있는지를 비교분석함. J. Foweraker and T. Landman(1997)은 제도적 절차지수(institutional procedural index)를 사용하여 정치적 민주주의와 민주주의 이행 시기에 헌법 및 헌법 개정을 검토하여 원칙적 권리를 코딩하여, 브라질, 칠레, 멕시코, 스페인을 대상으로 회귀분석을 사용하여 원칙적 권리와 실제 권리의 상대적 차이를 분석함.

〈표 IV-4〉 인권측정의 분석틀: 원칙, 실제 그리고 정책

	원칙 (Principle)	실제 (Practice)	정책성과 (Policy Outcomes)
정의 (Definition)	- 국제 및 국내 법률에 규정된 권리의 규범적인 기준	- 개인이나 집단이 권리를 향유 할 수 있는 기반	- 인권에 영향을 주는 재화와 용역의 제공, 정부정책의 정량적인 성과
일반 지표 (General Indicators)			
일반 지표	- 국내 헌법에 있는 권리보호에 대한 법규 - 지역 및 국제적 인권기관의 법규에 의한 국가 참여	- 사건에 기초한 침해 기록 - 인권 기준에 기초한 개별 국가의 제도 평가 - 조사에 기초한 인식에 대한 자료	- 총합(거시)통계 - 특정 영역의 법률
특정 지표 (Specific Indicators)			
시민 (Civil)	- 고문, 임의구금, 공정한 재판, 개인적 서신 등	- 고문, 임의구금 등과 같은 권리를 침해 정도	- 사법부의 재정규모 - 경찰서, 교도소 개혁을 위한 투자
정치 (Political)	- 회합, 집회, 투표권	- 개인의 회합, 집회, 투표권 행사를 방해하는 정도	- 등록 유권자 수, 투표자 수 - 시민단체 수
경제 (Economic)	- 근로권, 노동조합결성권, 단체교섭권	- 근로, 노동조합결성, 단체교섭 활동이 발휘되는 정도	- 노동조합원 수 - 평균임금 - 소득불균형
사회 (Social)	- 보건 및 교육권	- 개인과 집단의 보건 및 교육 제도에 대한 접근 방해 정도	- 사회복지, 교육, 보건 제도 - 병원침상, 문해율, 출산 및 사망률
문화 (Culture)	- 언어, 종교 그리고 소수민족 권리	- 언어, 종교 및 인종 차별의 정도 현황	- 소수집단의 사회 및 공간적 이동 - 이중 언어교육에 대한 지출

자료: Todd Landman(2004), p.927.

원칙상의 권리, 실제상의 권리와 함께 정부정책의 성과(policy outcomes)에 대한 집합적인 통계(aggregated statistics)를 사용하여 인권을 간접적으로 측정할 수 있다. 전통적으로 개발경제학에서는 정부정책 성과에 대한 정량적 지표 즉, 국민총생산액, 1인당 국민소득, 소득불평등, 보건, 교육 그리고 복지지출 등을 많이 사용하였다. 비록 인권보호 자체에 대한 직접적인 척도는 아니지만, 이와 같은 척도는 인권에 영향을 주는 정부지원 정도를 설명할 수 있다. 또한 개발지표(development indicators)도 경제, 사회, 문화권의 점진적 실현을 측정하는 대리 척도로 많이 활용해왔다. 이와 같이 개발지표들은 기본적으로 경제 및 사회권을

측정하는데 사용되었으나 총합통계(aggregated statistics)는 시민정치권을 측정하는데도 동일하게 사용될 수 있고 문화적 권리 측정에도 사용될 수 있다.

유엔 인권최고대표사무소(2012)는 국제인권관련기구(2008)가 인권측정을 위한 지표 도출에 정당성을 확보하기 위해서 구축한 조작적 분석틀을 정비하였다. 이와 같은 분석틀에 따라 인권을 지표로 전환시키기 위해서는 권리의 법적 기준에 대한 기술(記述)을 간략하고 명확한 특성(attributes)으로 해석해야 한다. 이러한 권리 특성을 개념 규정하는 작업은 권리 내용을 구체화시킴과 동시에, 권리의 규범적 기준과 지표를 명시적으로 연계시켜준다. 그 결과 권리 특성의 선택은 적절한 지표 혹은 지표군(cluster)의 발굴을 용이하게 한다. 실제 국제인권기구가 지표를 발굴한 권리의 경우 4~5개 특성으로 해당 권리의 핵심적인 규범적 내용을 파악할 수 있다.⁶²⁾ 그리고 국제인권기구는 이러한 방식으로 도출된 지표는 특정 인권기준에 대한 의무주체의 책무(commitment), 책무를 이행하기 위해서 취하는 노력(efforts) 그리고 그와 같은 노력의 결과(results)에 대한 측정이 가능해야 한다고 했다. 이에 따라 국제인권기구는 국가의 책무, 노력, 결과를 파악하기 위해서 유기적으로 결합된 구조-과정-성과(structure-process-outcome) 지표체계를 도출하였다.

유엔 인권최고대표사무소에 의하면 구조-과정-성과지표는 각 인권에 대한 세 가지 의무 즉, 존중, 보호, 이행 의무에 대한 지표를 발굴하는 것보다 두 가지 측면에서 장점이 있다고 했다. 먼저 구조-과정-성과지표는 개발정책분야에서 널리 알려져 있고, 정책입안자와 담당자, 개발 및 인권 전문가에게 익숙한 지표체계이다. 이에 따라 인권 촉진 및 이행에 동 지표를 활용함으로써 인권개념을 보다 구체화시킬 수 있고, 인권기준과 원칙을 정책수립과 개발과정에 적극적으로 반영시킬 수 있다. 또한 존중, 보호, 이행 의무에 대한 정량적 지표를 발굴하는 경우 존중, 보호 및 이행 의무 중에서 단지 하나의 의무만을 나타내는 정량적인 지표

62) 유엔 인권최고대표사무소가 지표를 발굴된 인권의 경우, 평균 4개의 특성으로 해당 권리의 핵심적인 규범적 내용을 파악함. 예컨대, 생명권의 경우 세계인권선언 3조, 자유권규약 6조, 국제인권위원회 일반논평 6에 근거한 불법적인 '생명박탈', '실종', '보건과 영양', '사형'임. 그리고 보건권은 세계인권선언 25조, 사회권규약 12조, 유엔사회권규약 위원회 일반논평 14, 여성차별철폐위원회 일반논평 24, 아동인권위원회 일반논평 3, 4 등에 의한 다섯 개의 속성 즉, '생식 및 재생산관련 보건', '유아사망률', '환경 및 산업 위생', '질병의 예방, 치료 및 통제', '의료시설과 필수약품 접근성' 등임. UN Human Rights Office of The High Commissioner(2012), p.76. UN International Human Rights Instruments(2008), pp.5-6.

를 발굴하는 것은 극히 힘들다. 통상 입수 가능한 행정 및 통계자료에 기초한 지표는 하나 이상의 의무를 나타낸다. 그러나 인권 각각의 특성에 대한 지표를 선택할 때에는 인권의 존중, 보호 그리고 이행에 대한 국가의무를 명시적이고 유일하게 반영하는 모든 지표가 구축되어야 하므로 이와 같은 방법에 의한 지표구축은 다소 한계가 있다.

이에 따라 인권기준에 대한 기술(記述)을 체계화된 개념으로 전환시켜서 도출한 구조, 과정 그리고 성과에 대한 지표를 좀 더 자세히 살펴보면, 이러한 지표는 앞에서 언급한 바와 같이 책무, 노력, 결과라는 측면에서 인권이행 정도를 측정 가능하게 한다. 그리고 유기적으로 결합된 이런 지표들은 지표선택을 단순화시키고 문맥상으로 적절한 정보를 사용토록 하며, 인권 실행을 모니터링 하는데 필요한 지표수를 최소화시킨다.

구조적, 과정적 그리고 성과지표의 특성을 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 구조적 지표(structural indicators)는 인권이행을 촉진시키는데 필요한 국제인권규약 비준 및 채택, 기본적인 제도의 존재 등을 반영한다. 이와 같은 지표는 해당 인권 실현을 위해서 조치를 취해야 하는 국가의 책무와 의지를 파악한다. 이에 따라 구조적 지표는 해당 권리와 관련된 국내법이 국제적 기준을 담고 있는지 그리고 국제적 기준을 촉진하고 보호하는 제도 유무 등에 초점을 두고 있다. 통상 특정 국가의 인권의무는 정책이라는 수단을 통해서 인권이행에 필요한 실현가능한 실천프로그램으로 전환하게 된다. 그래서 서로 다른 권리와 그 권리의 특성에 대한 구조적 지표를 발굴하기 위해서는, 해당 인권과 직접적으로 연관된 이슈에 대한 정책을 파악하는 것도 중요하다.

유엔이 예시한 인권 중에서 양질의 생산적 노동에 대한 접근권에 대한 구조지표는 ‘노동권 관련된 국제인권과 국제노동기구의 규약 및 협약’, ‘헌법 혹은 다른 상위법에서 노동권 시행 시점과 적용범위’, ‘기회평등보장과 제반 고용차별 철폐에 대한 규제를 포함한 노동권 실행을 위한 국내법 시행시기 및 적용범위’이다. 그리고 정책과 관련하여 ‘완전 및 생산적 고용을 위한 국가정책의 시행시기 및 적용범위’, ‘법정 주당 최대노동시간’ 등이다.⁶³⁾ 자유권인 실종의 구조지표는 ‘생명권 관련 국제인권규약 비준’, ‘헌법에 생명권 관련 규정 시행 시점과 적용범위’,

63) UN Human Rights Office of The High Commissioner(2012), Table 8, p.95. HRI/MC/2008/3. p.31.

‘생명권 실행을 위한 국내법 시행시기 및 적용범위’ 그리고 ‘헌법에 규정된 인신 보호영장제도의 시행시기와 적용범위’이다.⁶⁴⁾

과정지표(process indicators)는 정부의 정책수단과 관련이 있다. 정책수단이란 인권 실현이라는 성과를 거두기 위해서 정부가 채택하는 공공프로그램이나 정부 개입 등을 포함한 제반 조치를 의미한다. 따라서 인과관계(cause and effect relationship)를 기초로 과정지표를 구축하면 의무에 대한 국가의 책무성을 보다 쉽게 평가할 수 있다. 따라서 특정 권리에 대한 과정지표를 선택할 때는 해당 권리에 대한 구조지표 혹은 성과지표와 연계성이 있는지, 의무주체의 실행 노력을 명시적으로 측정할 수 있는지를 점검해야 한다. 이러한 과정지표를 이용하면 권리의 점진적 실현 정도 혹은 정부의 권리보호 노력을 훨씬 잘 파악할 수 있다. 유엔이 예시한 양질의 생산적 노동에 대한 접근권에 대한 과정지표는 ‘효과적인 취업지원서비스를 받는 목표집단 비율’, ‘학력별 연간 고용증가’, ‘여성, 남성 그리고 아동의 무급가족돌봄과 무급가족노동에 투입하는 평균시간’ 등이다.⁶⁵⁾ 자유권인 실종의 과정지표는 ‘보고된 기간 중에 재판전 법정 최대 구금 시간을 초과한 사건 비율’, ‘보고기간 중 법정에서 기소된 인신보호영장과 유사한 청원 숫자’ 등이다.

성과지표(outcome indicators)는 인권실현 상태를 반영하고 있다. 즉, 성과지표는 인권의 이행정도 뿐만 아니라 권리의 향유 정도를 파악할 수 있는 척도이다. 성과지표는 변화가 느린 지표이며 과정지표보다 순간적인 변화에 덜 민감하다. 이에 따라 과정지표와 성과지표를 각각 유량변수(flow variable)와 저장변수(stock variable)로 설명하기도 한다.⁶⁶⁾ 또한 과정지표와 성과지표는 상호배타적이지 않은 경우도 있어 특정한 권리에 대한 과정지표는 다른 권리의 성과지표가 될 수도 있다. 유엔이 예시한 양질의 생산적 노동에 대한 접근권에 대한 성과지표는 ‘고용률, 성별, 목표집단 그리고 학력별 고용률’, ‘전체 시간제근로자 중에서 자발적 시간제근로자 비율’, ‘비농림부문 임금근로자 중에서 여성비율’, ‘비정규직 근로자 비율’ 등이다.⁶⁷⁾ 자유권인 실종의 성과지표는 ‘법원에서 불법으로 선고된 체포 및 구

64) UN Human Rights Office of The High Commissioner(2012), Table 14, p.101. HRI/MC/2008/3. p.22.

65) N Human Rights Office of The High Commissioner(2012), Table 8, p.95. HRI/MC/2008/3. p.31.

66) 유량변수는 특정한 기간 동안 측정된 실적상태로 전환된 취업자 수, 저장변수는 2012년 12월말에 측정된 실업자 수 등임.

67) UN Human Rights Office of The High Commissioner(2012), Table 8, p.95.

금비율’, ‘불법 체포 혹은 구금된 이후 출감되거나 보상을 받은 피해자 비율’이다.

이와 같은 구조, 과정, 성과지표 외에 제반 인권규범 혹은 원칙을 포괄하는 인권지표(cross-cutting human rights indicators)는 특정한 집단의 인권 이행만을 배타적으로 나타낼 수 없는 단점이 있으나, 인권의 실행 및 실현되는 과정에 참여, 포용, 역량강화, 평등 그리고 책임성을 담고 있는지를 파악할 수 있는 장점이 있다. 그러나 현실적으로 이러한 포괄적인 규범과 원칙을 명시적으로 모두 반영하는 지표를 개발, 선택하는 것은 상당히 힘들다. 이에 비해 구조, 과정 그리고 성과지표 형식으로 지표를 개발, 선택하여도 (차별유형별로) 데이터를 세분하여 지표를 설정하면 성, 장애, 인종, 종교, 언어 등에 기초한 (차별을) 지표에 담을 수 있다. 즉, 교육에 대한 접근 및 교육권 향유에서 특별집단이 차별받는 정도는 성, 인종, 종교별로 구분된 초등학교 취학률 지표로 파악할 수 있다. 인권의 참여 원칙의 경우 취약 혹은 한계집단이 지표의 선정 과정 혹은 의무주체가 의무 준수를 위해 시행하고 있는 대책을 점검하는 과정에 참여하고 있는 정도를 반영하는 것을 말한다.⁶⁸⁾ 그리고 의무주체가 역량강화원칙을 존중하고 촉진하고 있는 정도를 평가할 수 있는 지표로는 특정한 인구집단의 경제활동참가율과 교육성취 지표가 있다. 마지막으로 지표에 책무성원칙의 반영은 권리의 규범적 내용을 정량적인 지표로 전환하는 과정에서 반영된다.

랜드만과 국제인권기구의 지표체계 구축관련 분석을 비교하면, 랜드만은 앞에서 살펴보았듯이 인권을 원칙상 권리, 실제상 권리, 그리고 정책성과를 개념화하여 지표를 발굴, 구축하였다. 이에 비해 국제인권관련기구는 인권기준에 대한 책무, 책무의 이행노력 그리고 노력의 결과를 개념화하여 구조, 과정, 성과지표로 구축하여 인권을 측정하였다.

이들 두 연구에서 도출한 지표 집단을 비교하면 먼저 지표로 전환하기 위해서 인권을 개념 규정하는 방식에 다소 차이가 있으나 구체적으로 이러한 차이를 비교 분석하는 것은 다소 힘들다. 다만 그와 같은 과정에서 도출된 지표 비교는 가능하다. 이에 따라 두 연구자의 인권 지표를 비교하면 먼저 랜드만의 ‘원칙상 권리를 나타내는 (일반 및 특정) 지표’는 국제인권관련기구의 ‘구조적 지표’와 유사하다. 그러나 랜드만의 원칙상 권리와는 달리 구조적 지표는 국가의 인권책무를

HRI/MC/2008/3. p.31.

68) 이와 관련된 대표적인 지표로는 국가발전과정이 수익배분에 참여, 포섭, 역량강화, 분배 등을 촉진시키는지를 평가할 때 사용하는 지니계수(Gini coefficient)를 들 수 있음.

반영하고 있기 때문에 국제 및 국내 인권 관련 법규 뿐만 아니라 정책을 반영하고 있다. 랜드만의 ‘실제적 권리를 나타내는 지표’와 ‘정책성과 지표’와 국제인권기구의 ‘과정지표’와 ‘성과지표’를 비교하면, 국제인권기구의 성과지표는 랜드만의 실제적 권리를 반영하는 지표와 상당히 비슷하였다. 그러나 국제인권기구 지표는 정부의 노력과 그 노력의 결과를 반영하는 지표로 명확히 구분된다. 이에 비해 랜드만의 실제상 권리를 나타내는 지표와 정책성과 지표의 경우 양 지표가 측정하는 인권실현부문은 일부 중첩된다.

또한 구조-과정-성과지표는 개발정책분야에서 널리 알려져 있고, 정책입안자와 담당자, 개발 및 인권 전문가에게 익숙한 지표체계이다. 이에 따라 인권 촉진 및 이행에 동 지표를 활용함으로써 인권개념을 보다 구체화시킬 수 있고, 인권기준과 원칙이 정책수립과 개발과정에 적극적으로 반영시킬 수 있는 장점이 있다. 뿐만 아니라 최근에는 개별국가가 동 지표체계에서 도출한 특정 주요 지표를 선택하고, 해당 지표 목표치를 설정하고 해당 권리의 이행 수준을 달성하기 위한 자발적인 노력을 함과 동시에 모니터링 하는 방법을 검토하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 앞에서 언급한 유엔 인권최고대표사무소의 방법론으로 지표를 구축하고, 그러한 지표 중에서도 과정지표와 성과지표를 사용하여 인권을 측정하는 것을 제안한다.⁶⁹⁾ 즉, 과정지표와 성과지표로 구성된 각 권리에 대한 지표 풀(indicators pool)을 구축한다. 그리고 이러한 지표 풀에 대한 인권전문가, 인권 관련 공무원, 인권운동가 등을 대상으로 한 자문, 델파이조사 그리고 지표에 대한 통계 생산현황과 특성 등을 점검하여 최종적으로 지표를 구축하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 최종적으로 지표를 선택할 때에는 먼저 적절성(relevance)과 효과성(effectiveness) 즉, 지표개발 목적을 달성하는데 적절하고 효과적인지, 단순하고 적시적(timely)인지를 고려하는 것이 필요하고, 적절한 개수로 지표를 구성해야 할 것이다. 이 외에도 지표통계의 특성과 생산 여부 및 주기 등을 검토하여 최종적으로 선택할 것을 제안한다.⁷⁰⁾

69) 유엔 인권최고대표사무소가 개발한 지표구축방식으로 2011년 네팔이 경제, 사회, 문화권 모니터링을 위한 (S-P-O indicators)지표를 구축함. National Human Rights Commission, Nepal(2011), Indicators for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights in Nepal, A User's Guide.

70) 국제적 통계기준에 적합한지, 성별, 연령별 등 그리고 취약 및 한계집단별로 구분이 가능한지 여부 등을 나타냄. 국제적 통계기준은 유엔의 10대 공식적인 통계의 기본원칙(Fundamental Principles of Official Statistics)을 말함.

다. 인권지수의 산정방법

인권지수의 산정방법은 지표의 측정단위 및 표준화 방식, 지표 혹은 영역별 가중치 부여 방식 등에 따라 상당히 다르다. 이에 따라 아래에서는 여러 가지 지수 값 산정방식과 함께 주요 인권지수의 지표 값 산정방식을 자세히 분석하였다.

① 먼저 가장 단순한 지수 값 방식은 식 (1-1)과 같이 개별 지표를 표준화한 이후에 단순 평균하여 영역별 지표 값을 산정하고, 영역별 가중치를 부여하여 인권지수 값을 산정하는 방법이다. 식 (1-1)에서 s 는 표준화된 개별지표 값, j 는 지표가 속한 영역, i 는 개별지표 그리고 m 은 영역에 속하는 권리를 나타내는 지표 수를 나타낸다. 식 (1-1)에서 w_i 는 j 영역에 속하는 지표 값의 가중치로서 '1'이면 단순 평균을 의미하고, R_j 는 j 영역의 지표 값을 나타낸다. 종합인권지수 산정은 식 (1-2)와 같이 영역별 지표 값(R_j)에 각각의 가중치(w_k)를 적용하여 산정한다.

$R_j = \sum_{i=1}^m w_i s_{ij} / m \dots\dots\dots (1-1)$
$CI = \sum_{k=1}^n w_k R_{jk} / n \dots\dots\dots (1-2)$

휴매너(Humana) 인권지수는 인권지수의 영역이 없기 때문에 식 (1-1)과 다소 차이가 있으나, 상당히 유사하다. 즉, 식 (1-1)에서 전체 지표 40개 중에서 33개의 가중치는 $w_i=1$, 7개는 $w_i=3$ 이다. 휴매너 인권지수에서 자유와 권리가 완전히 보장되는 지표는 '3'점을 부여함에 따라, 모든 지표가 '3'점을 부여받으면 162점=「(33×3)+(7×3×3)」이 된다. 인권지수 값은 이러한 점수를 백분비로 환산하여 산정한다.⁷¹⁾ 휴매너 지표를 이용한 유엔개발기구의 인간자유지수(HFI)는 40개 지표 중에서 권리가 보호되면 '1'점 그렇지 않으면 '0점'을 부과하고, 40개 지표 중에서 7개에 3점의 가중치를 부여하였다. 그리고 식 (1-1)과 같이 부분 가중 평균하여 인권지표 값을 산정하고, 동 점수를 기준으로 국가별 인권순위를 책정하였다.

굽타(D. K. Gupta)는 휴매너 40개 지표를 판별분석(Discriminant analysis)을

71) 휴매너 종합인권지수 값(CI)은 $CI = (x/162) \times 100$ 임. x 는 백분비로 전환하지 않은 인권지수 값임.

하여 3개 영역 즉, 생명권, 참정권, 시민권으로 구분하였다. 영역별 권리지표를 보면 생명권은 7개, 참정권 13개, 그리고 시민권은 20개로 구성되어 있다. 이와 같은 영역별 개별 지표의 설명력을 보면 생명권은 사법외적 살인 및 실종이 0.786, 참정권은 평화적 정치적 참여 0.716, 그리고 시민권은 영장없는 경찰수색 0.635로서, 각 영역 대표 지표의 설명력으로 가중치를 환산하면 대체로 30% 내외로 비슷하였다. 이에 따라 굵타는 식 (1-1)과 같이 각 영역의 대표적인 권리지표에 해당 지표에 새롭게 산정한 가중치를 부여하여 종합 인권지수 값을 산정하였다.

유엔개발기구의 정치자유지수는 식 (1-1)과 같이 5개 영역에 속하는 개별 지표들을 전문가집단이 주관적으로 0~10점을 부여하여 각 영역별로 단순 평균하여 영역별 지표 값을 산정하고, 해당 영역별 지수 값을 식 (1-2)의 형태로 단순 평균한 값을 두 배로 곱하여 복합지수 값으로 하였다. 이에 따라 종합인권지수 값은 100점이 만점이 된다. 그리고 종합인권지수 값을 0~50점, 51~75점, 76~100점으로 구분한 3단계로 국가별 인권수준을 평가하였다.

② 두 번째는 개별 지표의 지표 값을 합산하여 인권지수 값을 산정한 이후에, 해당 인권지수 값을 등급(혹은 구간 값)으로 구분하여 인권수준을 측정하는 방식이다. 이와 같이 방식으로 인권지수를 산정하는 대표적인 지수는 프리덤하우스 지수이다. 동 지수는 참정권 영역(소참자에서 P)에 10개 지표, 시민자유권 영역(소참자 CF)에 15개의 지표로 구성되어 있다. 각 지표에서 권리와 자유가 가장 크면 '4'점을 가장 적으면 '0'점을 부여하고, 단순 평균($w_i, w_j=1$)하여 영역별 지표 값을 산정했다(식 (2-1)). 이에 따라 각각 영역의 지표 값 총점은 40점, 60점이다. 그리고 각 영역의 지표 값을 7단계로 구분하여 각각 점수를 부여한 이후, 단순 평균하여 종합 인권지수 값을 산정하였다(식 (2-2)). 국가별 인권수준은 종합인권지수 값을 3단계로 구분한 구간 값으로 평가한다(식 (2-3)).

$$R_P = \sum_{i=1}^m w_i s_{iP} / m, \quad R_P = \sum_{j=1}^n w_j s_{jP} / n \quad \dots\dots\dots (2-1)$$

$$I_{P(CF)} = 0 \text{ if } R_{P(CF)} \leq 5(7), \dots\dots, I_{P(CF)} = 7 \text{ if } 36(53) \leq R_{P(CF)} < 40(60) \quad \dots\dots (2-2)$$

$$CI = (I_P + I_{CF}) / 2 \quad \dots\dots\dots (2-3)$$

③ 세 번째 방식은 표준점수를 이용하여 각 지표를 표준화하고, 표준화된 지표를 평균하여 특정 권리영역의 지수 값을 산정한다. 그리고 인권지수의 영역이 다수이면, 각 영역의 지표 값을 평균하여 종합 인권지수를 산정한다. 이와 같은 인권지수 산정방식을 사용한 연구로는 구정우(1999)의 연구가 있다. 동 연구에서는 시민정치권과 경제·사회권을 구분하고, 1990~2007년 동안 시민정치권에 속하는 각 지표의 시계열을 이용하여 식 (3-1)과 같은 방식으로 표준점수를 산정하였다. 표준점수를 산정할 때 분석대상 기간 중에 법, 정책 및 제도에 변화가 없으면 표준점수를 산정하지 않았다. 그리고 시민정치권 지수는 식 (3-2)와 같이 각 지표의 표준점수 값을 평균하여 산정하였다. 경제·사회권 지수도 동일한 방식으로 산정하였다. 이 외에도 문(R. J. Moon)은 국가별로 신체존엄권을 구성하는 살인, 고문, 강제실종, 정치적 감금 지표를 표준점수로 환산한 뒤에 식 (3-2)와 같이 단순 평균하여 개인 신체존엄권에 대한 인권수준을 측정하는 지수 값을 산정하였다.⁷²⁾

$Z_i = (x_i - \mu_i) / \sigma_i \quad , \dots\dots\dots (3-1)$ $I = \sum_{i=1}^n w_i Z_i / n \quad \dots\dots\dots (3-2)$

④ 네 번째 방식은 경제사회권 지수를 산정할 때에 주로 사용하는 방법으로 먼저 비율(ratio)방식이 있다. 동 방식은 식 (4-1)과 같이 국민이 의무를 이행하는 국가의 자원동원능력(y_i)에 대한 기본권을 향유하는 정도(x_i)의 비율로 측정한다. 그리고 식 (4-3)과 같이 개별 권리지표 값을 평균하여 경제사회권 지수 값을 산정하는 방식이다.

이와 같은 방식으로 인권지수 값을 산정하는 대표적인 인권지수는 경제사회권 이행(ESRF)지수이다. 경제사회권이행지수는 먼저 개별 권리를 나타내는 각각의 지표에 대한 국가의 목표의무수준을 설정하기 위해서 분석대상 국가의 1인당 국민소득에 대한 특정 지표 값을 프론티어 회귀분석으로 추정하고, 추정계수를 이

72) 개별 지표 값은 5점 순서측도(ordinal scale)로 측정하였는데, 5점은 국가의 억압이 거의 없는 상태이고 1점은 체계적인 억압이 있는 상태를 나타냄(Moon, Rennie J., 2008, p.49).

용하여 국가별 성취가능한 지표의 목표수준(x_i^{AP})을 설정한다. 그리고 1990년 이후 시계열적으로 분석대상 국가 중에서 지표 수준이 가장 낮았던 수준을 최저치로 설정하였다.

$s_i = (x_i / y_i) \dots\dots\dots (4-1)$
$s_i = (x_i - x_i^{Mn}) / (x_i^{AP} - x_i^{Mn}) \dots\dots\dots (4-2)$
$S_j = \sum_{i=1}^n w_{ij} s_{ij} / n \dots\dots\dots (4-3)$
$I = [(\sum_{i=1}^n w_i S_i)^{\frac{1}{\alpha}} / n]^{\alpha} \dots\dots\dots (4-4)$

특정 권리에 속하는 지표들의 값은 식 (4-2)와 같은 방식으로 산정하였다. 그리고 각 영역별 지표 값은 식 (4-3)과 같이 단순 평균하여 동등한 가중치($w_i=1$)를 부여하여 산정하였다. 마지막으로 종합인권지수인 경제사회권이행지수 값은 식 (4-4)와 같은 방식으로 일정한 가중치를 부여하여 산정하였다. 식 (4-4)에서 α 는 권리별로 다른 가중치를 부여하는 것인데, 현재 경제사회권이행지수는 $\alpha=1$ 즉, 단순 평균하여 지표 값을 산정한다.⁷³⁾

⑤ 다섯 번째 방식은 단순한 방법으로 지표 값의 크기순으로 분석대상 국가별을 서열화하여, 순서대로 점수를 부여하는 방식이다. 이와 같은 방식으로 인권수준을 측정할 인권지수는 3장에서 살펴본 남아시아지역협력연합(SAARC) 인권지수이다. 비교대상 국가는 남아시아지역 7개국이고 권리를 나타내는 지표는 정치적 자유, 생명권 등 9개이다. 개별 지표 값 산정은 식 (5-1)과 같이, 특정 권리에 대한 인권침해가 7개 국가 중에서 가장 크면 ‘-7점’, 그리고 적을수록 점수가 커져서 인권침해가 가장 적으면 ‘-1점’을 부여하였다. 그리고 식 (5-1)과 같이 이러한 점수를 합산하여 전체 인권수준의 순위를 측정하였다.

73) 3장에서 언급했듯이 1인당 국민소득이 Y_p (프런티어수준이 처음으로 최댓값에 도달했을 때의 최저 1인당 국민소득)를 초과하는 경우에는 식 (4-3)과 다른 방식으로 측정함.

$$S_i = Rank(x_i), I = \sum_{j=1}^n S_{ij} \dots\dots\dots (5-1)$$

⑥ 본 연구에서는 앞의 지표체계에서 언급하였듯이 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리를 구분해서 접근함에 따라, 인권지수를 개발할 때에 양 권리에 대한 지수 산정방법도 다르게 구축해야 한다. 그리고 본 연구에서는 연도별 인권현황의 시계열적 이행 추이 분석과 함께 횡단면적으로 특정한 연도의 인권 수준을 분석을 모두 함에 따라, 시계열적인 분석과 횡단면적인 분석 등 분석방법에 따라 서로 다른 산정방법을 구축하는 것을 제안한다.

먼저 인권지수를 연도별 인권현황의 시계열적 개선 및 이행 추이 분석할 경우에는 여러 지수산정방식 중에서 세 번째의 표준점수방식으로 지수를 산정하는 것이 적절하다. 즉, 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리를 나타내는 지표를 각각 표준화(normalization)한 이후에 분석대상 기간을 기준으로 표준점수 방식으로 지표 값을 산정하고, 산정된 지표 값을 영역별로 가중(혹은 단순)평균하여 지수 값을 산정해야 할 것이다. 가중 평균할 경우에는 앞에서 언급한 바와 같이 계층적 분석법(Alytic Hierarchy Process)을 이용하여 영역(권리)별 가중치를 구축하는 것이 바람직하다.

횡단면적 분석을 할 경우에는 시민·정치적 권리 지수 산정의 경우 앞에서 언급한 두 번째 지수 산정방법인 개별 지표 값을 합산하여 인권지수 값을 산정한 이후에 해당 인권지수 값을 등급(혹은 구간 값)으로 구분하여 인권수준을 측정하는 것이 바람직하다. 그리고 우리나라 시민·정치적 권리의 이행 수준을 파악하기 위해서 분석년도 첫 해의 지수 값을 최대-최저방식으로 표준화하는 것이 적절하다. 이 때 최댓값과 최솟값은 국제 비교한 시민·정치적 권리 지수에서 국제순위가 가장 높은 국가와 가장 낮은 국가의 점수로 하고, 우리나라 점수를 표준화(normalization)해서 산정한 시민·정치적 권리 지수의 실제 값을 백분비로 전환하면 될 것이다. 그리고 우리나라 인권지수의 개발 첫 해에 백분비를 환산한 지수 값을 기준으로 분석대상 연도의 시계열 인권지수 값도 백분비로 환산해야 한다.

경제·사회·문화적 권리는 기본적으로 경제사회권이행지수와 같은 지표 산정 방식을 사용하되, 우리나라의 인권 현황에 대한 지수를 개발하기 때문에 본 연구

에서는 성취가능한 지표의 목표수준을 프론티어 회귀분석방식 등으로 설정하기 보다는 OECD 회원국의 최고수준 등으로 설정하는 것이 적절하다. 그리고 산정된 지표 값을 영역별로 가중(혹은 단순)평균하여 지수 값을 산정하는 것이 적절하다.

우리나라 인권 현황과 인권지표 개발

1. 시민·정치적 권리 현황과 지표	117
2. 경제·사회·문화적 권리 현황과 지표	200
3. 소외계층 권리 현황과 지표	263
4. 우리나라 인권지표 풀	347

1. 시민·정치적 권리 현황과 지표

가. 생명권 현황 및 지표

1) 생명권의 개념

생명권은 살 권리를 의미한다. 살 권리(right to live) 개념은 인간의 전반적인 기본권 행사 시 신체적 및 생물학적 생존 보장을 뜻하며 생명이 시작해서 끝날 때까지 생존 보장을 계속 이어나가도록 하는 권리로 설명될 수 있다. 생명과 관련된 직접적인 문제 여부에 따라 생명권은 신체불가침과 의미가 상이할 수 있으며 주관적 방어권으로서의 생명권과 객관적 가치질서로서의 생명권으로 구분할 수 있다. 주관적 방어권으로서의 생명권의 개념은 공권력의 침해가 있을 경우 생명을 지키고 유지할 수 있는 방어적 권리를 의미한다. 객관적 가치질서로서의 생명권은 ‘국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다’는 헌법 제10조 제2문에서 명시하고 있듯이 개인이 국가로부터 기본적 인권을 보호받는다라는 의미를 갖고 있다(정문식, 2011).

생명권의 제한적인 측면에서 살펴보면, 국가의 작위로 인한 생명권 제한과 국가의 부작용으로 인한 생명권 제한으로 구분하여 설명되어 질 수 있다. 국가의 작위로 인한 생명권 제한의 의미는 국가 공권력이 생명권 제한의 의미를 가지는 것으로서 경찰, 소방관의 위험지역 투입이 예로 설명될 수 있다. 국가의 부작용으로 인한 생명권 제한의 의미는 국가가 개인의 생명보호를 이행하지 못한 경우를 의미한다. 예로 소극적 안락사는 개인의 일방적인 행동이나 행복추구권으로 간주될 수 있어 국가가 생명권 보호 의무를 이행할 수 없는 경우에 해당되며 헌법상 인정될 수 있다. 그러나 국가가 어떠한 형태로 개인의 생명유지에 공권력으로 간섭할 경우의 적극적 안락사는 헌법상 인정되지 않는다. 이러한 생명권 제한의 정당성 측면에서 고려한다면 기본권인 생명권도 기본권주체의 동의가 존재하면 생명권 제한이 정당화 될 수 있다. 또한 ‘국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우 제한될 수 있다’라는 헌법 제37조 2항에 따라 비례원칙에 의거하여 생명권을 제한할 수 있다. 생명권은 기본권 중 상당히 중요한 권리이지만 다른 헌법적 가치관과 상대적인 의미를 가질 수 있어 생명권 제한과 관련된 다양한 문제들이 발생될 수 있다. 생명권 관련 상대성 비중이 다른 기본권들의 상대성 비중보다 크기 때문에 좀 더 세심하고 조심스러운 접근이 필요하다(정문식, 2011).

그러한 문제들 중 첫 번째로, 유전공학과 관련된 문제이다. 구체적으로 인간복제, 배아줄기세포연구, 착상 전 유전자진단 등에 관한 문제를 들 수 있다. 유전공학 기술 발달로 인한 생명의 창조 및 파괴에 대한 헌법문제는 인간존엄성의 침해 사실 여부, 인간배아에서 배아줄기세포를 형성할 시 인간배아의 파괴로 인한 생명권의 침해 여부, 초기배아 및 착상 전 배아의 생명 보장에 대한 국가의 생명권 보호 의무 가능성이 존재한다. 반면에 환자의 치료를 위한 배아줄기세포 형성 및 질병을 발견하고 착상 전의 생명을 파괴하는 개인의 행복추구권 및 개인의 사생활과 대립하는 경우가 발생하기 때문이다(정문식, 2008). 이에 따라 2010년 ‘생명윤리 및 안전에 관한 법률 전부개정 법률안’이 국회에 제출되었고 구체적인 내용은 다음과 같다. 기관생명윤리심의 위원회 설치대상 조정 및 역량강화, 인간 대상 연구 시 연구대상자 보호 및 IRB 인프라 확대, 배아생성 연구기관 규정 정비, 인체 유해물 연구에 관한 규제 강화, 유전자검사기관 규제 완화 등이다(정상우 외, 2011).

두 번째로, 낙태에 관한 문제이다. 태아의 생명보호권과 여성의 의사결정권이 대립되고 있다. 형법 제269조 및 제270조의 보호법익은 태아는 생명이라고 규정하고 태아의 생명권 침해가 있을 경우 형법상의 제재를 받는다. 또한 모자보건법 제4조에 따르면 보건의학적, 우생학적, 윤리적 적응사유에 대해서만 제한적으로 인공임신중절을 허용하고 있다. 이러한 생명침해권에 대립하여 여성은 특히 사회적 적응사유나 경제적 곤궁상태로 인하여 생명침해권 관련 법적제재에서 벗어나 여성 스스로가 낙태를 결정하는 의사결정권이 필요하다(이미정, 외 2010).

세 번째로, 안락사에 대한 문제이다. 안락사는 환자의 극심한 고통을 줄이고자 생명을 제한하는 것을 의미한다. 안락사의 경우, 생명권의 직접적인 제한으로 간주되나 기본권주체자의 동의가 존재하면 생명권 제한성 관련 위법적 성격에 배제될 수 있다. 그러나 기본주체권자의 생체기능상실로 인하여 의사결정이 추정적으로 이루어질 경우 생명 연장을 중단시키는 요구는 헌법정신에 부합하지 않을 수 있다. 추정적 의사인 경우 연명치료 환자의 자기결정권을 헌법상의 권리로 인정하며 국가가 연명치료환자의 의료비를 책임지는 것이 헌법적인 가치 및 규범적 가치에 위배되지 않는다(김종세, 2010).

네 번째로, 사형제도 문제이다. 사형제도는 생명권의 개념에 직접적으로 반대되는 개념으로 우리나라의 경우는 사형제 존치국가이나 10년 동안 사형이 집행되지 않았다. 사실상 사형 폐지국가이나 여전히 국회 및 헌법재판소에서 사형제 폐지에 대한 논의가 이루어지고 있다. 흉악한 살인 사건을 다루는 형사 재판이

결코 사회의 여론에 좌지우지하는 재판으로 이루어지는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 범죄 현상은 거시적 측면에서 사회적 문제이며 근본적인 원인이 사회적 병리현상으로 간주될 수 있다. 범죄 행위가 사회적으로 용납할 수 없는 경우일지라도 사형제도만이 유일한 대응책이 아닐 수 있다(송진경, 2010).

다섯 번째로, 자살 문제이다. 현재 우리사회의 자살 문제의 원인은 다양한 영역에서 검토될 수 있다. 개인 스스로가 생명권 자체에 대한 권리를 포기하는 원인은 유전적인 정신건강 문제 뿐만 아니라 사회가 개인에 영향을 미치는 사회적 원인에 의한 것일 수도 있다. 예를 들자면, 국가경제위기 시 자살 문제는 심각해지는 경향이 있고 이는 사회가 개인의 재정적 파산에 영향을 주게 되어 개인 스스로가 생명권을 포기하는 경우가 존재한다. 이러한 원인 외에도 사회적 관계 속에서 개인의 정신건강에 영향을 주게 되는 경우가 발생하여 자살로 이어지게 될 수 있다. 이러한 다양한 원인이 존재하여 자살 원인에 대한 보다 엄밀한 분석과 더불어 국가의 보다 적극적인 대책방안이 요구되어진다(2012-2016 국가인권정책기본계획 권고안, 2012). 이에 최근 ‘자살예방 및 생명문화 조성을 위한 법률’이 제정되어 범정부적인 자살예방 노력이 진행되고 있다.

생명권 관련 국내 및 국외 법 및 국외 협약을 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 V-1〉 생명권 관련 국내 및 국외 법과 국외 협약

<p>○ 헌법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(제10조). • 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다(제12조 제1항). • 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(제37조 제2항). <p>○ 형법</p> <ul style="list-style-type: none"> • (형의 종류) 형의 종류는 다음과 같다. 1. 사형, 2. 징역, 3. 금고, 4. 자격상실, 5. 자격정지, 6. 벌금, 7. 구류, 8. 과료, 9. 몰수(제41조) • 부녀가 약물 기타 방법으로 낙태한 때에는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다(제
--

269조 제1항)

- 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 자도 제1항의 형과 같다(제269조 제2항).

○ 모자보건법(제14조 제1항)

- (인공임신중절수술의 허용한계) 의사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에만 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 동의를 받아 인공임신중절수술을 할 수 있다. 1. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우, 2. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 전염성 질환이 있는 경우, 3. 강간 또는 준강간에 의하여 임신된 경우, 4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우, 5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

○ 독일연방공화국 기본법(제1조)

- 인간의 존엄은 침해할 수 없다. 이를 존중하고 보호하는 것은 모든 국가 권력의 의무이다(제1항).

○ 일본헌법(제3조)

- 모든 국민은 인간으로서 존중된다(제3조).

○ 미주인권협약 1장 4조 제4조

- 모든 사람은 자신의 생명을 존중받을 권리를 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호되며, 일반적으로 임신의 순간부터 보호되어야 한다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다.
- 사형을 폐지하지 않은 국가의 경우, 사형은 가장 중대한 범죄에 대하여만 범죄행위 이전에 제정되어 그러한 형벌을 규정한 법에 따라 권한 있는 법원이 내린 확정판결에 따라서만 부과될 수 있다. 그러한 형벌의 적용은 현재 그것이 적용되지 않는 범죄에 대하여는 확대되지 아니한다.
- 사형은 이를 폐지한 국가에서는 다시 도입되지 아니한다.
- 어떠한 경우에도 사형은 정치적 범죄 또는 이와 관련된 일반범죄에 대하여는 부과되지 아니한다.
- 사형은 범행시 18세 미만이나 70세 이상인 자에 대하여는 부과되지 아니하며, 임신부에게도 적용되지 아니한다.
- 사형선고를 받은 모든 사람은 사면, 특사 또는 감형을 청구할 권리를 가지며, 이는 어떠한 경우에도 부여될 수 있다. 사형은 그러한 청원이 담당기관에 의하여 검토되는 동안에는 집행될 수 없다.

○ 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제2조

- 모든 사람의 생명권은 법에 의하여 보호된다. 어느 누구도 법에 규정된 형벌이 부과되는 범죄의 유죄확정에 따른 법원의 판결을 집행하는 경우를 제외하고는 고의로 생명을 박탈당하지 아니한다.
- 생명의 박탈이 다음의 상황에서 절대적으로 필요한 힘의 행사의 결과인 때에는, 이 조에 위반하여 부과된 것으로 간주되지 아니한다. - 위법한 폭력으로부터 사람을 보호하기 위하여, 합법적으로 체포를 하거나 또는 합법적으로 구금된 자의 도주를 방지하기 위하여, 폭동 또는 반란을 진압하기 위하여 합법적으로 취하여지는 행동

2) 우리나라 생명권 현황

사형, 안락사, 낙태, 자살 현황에 초점을 맞춰 우리나라 생명권 현황을 논하겠다.

첫 번째로, 사형제도에 대하여 1997년 12월 23명에 대한 사형 집행이 이루어진 이후 1998년부터 사형집행이 이루어지지 않았다. 현재 거의 12년 동안 우리나라에서는 사형제도는 존재하나 사형집행은 이루어지지 않았다. 그 동안 국회에서의 활발한 사형제도 폐지 논의에 따라 특별 법안이 발의가 되었다. 2005년 국가인권위원회에서도 전원회의를 개최하여 절대적 종신형 등의 검토를 권고하기도 하였다. 이러한 노력으로 2006년 법무부에서도 사형제도의 폐지 및 절대적 종신형 도입여부에 관하여 재검토를 하였다(송진경, 2010).

두 번째로, 2008년 식물인간상태 70대 노인의 가족들이 병원의 치료를 거부하고 헌법상 생명권에 근거한 자기결정권에 관한 법정문제가 발생하였다. 그 당시 법원은 이 사건을 기각하였으나 1심 및 2심 후 결국 대법원 판결에서 연명치료 중단을 인정하게 되었다. 이는 자기행복권과 연계되며 잘 죽을 수 있는 권리를 보장해 주어야 한다는 것이다. 이는 소극적 안락사를 인정하는 경우이고 외국 각국에서도 전반적으로 인정하고 있다. 이러한 소극적 안락사뿐만 아니라 적극적인 안락사도 인정해야 한다는 논의가 진행되고 있다(김종덕, 2010).

세 번째로, 최근의 기존문헌의 자료를 활용하여 여성의 인공임신중절경험을 살펴보면, 1985년부터 1991년까지 15세-44세 연령구간의 유배우부인 중 50% 이상이 1회 이상의 인공임신중절 경험을 한 것으로 나타났다. 인공임신중절의 수용 원인 중 사회경제적 사유를 살펴보면, 자녀불원이 30.0%, 터울조절 16.4%, 경제적 곤란 13.4%, 기타 11.5%, 혼전 임신 7.9%, 취업 중 2.5%, 태아가 딸 2.0%, 가정문제 1.3% 순으로 나타났다. 한편 모자보건법상의 합법적 사유를 살펴보면, 임신부의 건강상태/자궁외 임신 10.0%, 태아이상이 5.0% 순으로 나타났다. 사회경제적 사유가 전체의 85.0%를 차지하는 반면 모자보건법상의 합법적 사유는 15.0%에 해당된다⁷⁴⁾. 이에 따라 여성의 자기 몸에 대한 자기결정권 및 사회경제적 사유를 수용하는 것에 대한 논의가 진행되고 있다(이미정 외, 2010).

네 번째로, 한국의 자살률은 2010년 현재 인구 10만 명 당 33.5명으로 OECD 회원국 중 가장 높은 것으로 나타났다. 여성(21.4명)과 남성(49.8명) 모두 가장 높

74) 김승권 외(2006), 『2006년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』.

은 것으로 나타났다⁷⁵⁾. 이에 따라 현재 기존 1차 및 2차 자살예방 정책의 평가와 더불어 자살예방 조직의 실효성을 평가하고 있으며 3차 자살예방계획에 따른 정부의 적극적 조치가 필요하다.

3) 생명권 지표 구성안

가) 선행연구

생명권 관련 기존의 지표는 상당히 제한적이었다. 최근 UN의 생존권의 결과적 측면에서 지표를 살펴보면, 실종신고 비율, 수감 및 구감된 사람들 중 사망자 수, 영아사망률 및 5세 미만 사망률, 모성사망률, 신생아 기대수명과 관련된 건강과 영양, 사형 집행 수로 구성되어 있다⁷⁶⁾. 한편, 최근 국가인권위원회의 『2012-2016 국가인권정책기본계획 권고안』의 정책과제를 기준으로 구축한 생명권의 세부지표를 살펴보면, 사형제도 및 집행, 생명윤리 및 안전, 자살예방, 낙태, 연명치료로 구성되어 있다.

나) 지표구성안

우리나라 생명권 관련 현황 및 생명표 관련 선행연구와 객관성 있는 자료원 획득 여부를 고려하여 자살률, 인공임신중절을, 사형집행률에 관한 지표안과 거기에 따른 자료원을 제시하였다.

〈표 V-2〉 생명권 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
자살률	통계청 사망원인 통계
사회경제적 사유에 따른 인공임신중절을	전국출산력 및 가족보건·복지실태 조사
사형 집행률	법무부 통계자료

75) 2010년 사망원인통계결과 보도자료

76) United Nations Human Rights. 2012. 『Human Rights Indicators: A guide to measurement and implementation』, p.101.

나. 신체의 자유 현황과 지표

1) 신체의 자유의 개념

신체의 자유는 신체의 자유와 안전, 고문과 인체실험으로 구분할 수 있다.⁷⁷⁾ 세계인권선언은 “모든 사람은 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다”고 선언하였다(제3조). 신체의 안전이란 신체의 생리적 기능과 생물학적 외형을 자신의 의사에 반해 침해당하지 않고 유지할 수 있는 것을 말한다. 법률과 적법절차에 의하지 않고는 신체의 안전성과 자율성을 제한 또는 침해당하지 않을 자유를 의미한다.

자유권 규약은 세계인권선언 제3조를 구체화하여 신체의 자유를 보장하고 있다(제9조). 신체를 가진 사람은 자신의 의지에 따라 자유롭게 자신의 신체를 움직이고 활동할 자유를 가지며 누구든지 자의적으로 체포되거나 억류되지 않는다. 또한 어느 누구도 법률로 정한 이유 및 절차에 따르지 않고는 그 자유를 박탈당하지 않는다(제1항). 체포 시의 절차에 관해서는 체포된 사람은 누구든지 체포 시에 체포이유를 통고받으며, 그에 대한 피의사실을 신속히 통고받도록 규정하고 있다(제2항). 형사절차상 죄의 혐의로 체포되거나 억류된 사람은 법관 또는 법률에 의해 사법권을 행사할 권한을 부여받은 기타 기관에 신속히 회부되어야 하고, 합리적인 기간 내에 재판을 받거나 석방될 권리를 가진다. 재판에 회부되는 사람을 억류하는 것이 일반적인 원칙이 되어서는 안되며, 석방은 재판 기타 사법적 절차의 모든 단계에서 출두 및 필요한 경우 판결의 집행을 위해 출두할 것이라는 보증을 조건으로 이루어 질 수 있다(제3항). 인신보호절차가 보장되어야 하며, 체포 또는 억류에 의해 자유를 박탈당하는 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체없이 결정하고 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위해 법원에 절차를 취할 권리를 가진다(제4항). 자유권 규약은 위법한 구속에 대한 배상도 명시하고 있다. 불법적인 체포 또는 억류에 희생된 사람은 누구든지 보상받을 권리를 가진다(제5항).

고문과 인체실험에 관해서 자유권 규약은 “어느 누구도 고문이나 잔혹하거나 비인도적이거나 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 않는다”고 규정한 세계인권선언 제5조의 규정에 따라 신체에 대한 직접적인 폭력행사인 고문과 잔혹한 형법

77) 국가인권위원회(2011), 『인권의 해설』, pp.70-71.

및 비인도적인 처우와 인체실험을 금지하고 있다.⁷⁸⁾ 즉 어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 않는다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 않는다(제7조).

『고문 및 그밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약』(1984)에 의하면 ‘고문’이란 “공무원이나 그밖의 공무수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인하에 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행했거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대해 처벌하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위”라고 정의한다. 여기서 고문에는 합법적 제재조치로부터 초래되거나 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 포함되지 않는다(제1조 제1항).

고문방지협약은 전쟁 상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치 불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위해 원용될 수 없다고 규정하고 있다(제2조 제2항). 고문방지협약 당사국은 모든 고문행위가 자기 나라의 형법에 따라 범죄가 되도록 해야 하며, 고문 미수, 고문 공모 또는 가담에 해당하는 행위도 마찬가지로 다룰 의무를 진다. 당사국은 이러한 범죄가 그 심각성이 고려된 적절한 형벌로 처벌될 수 있도록 해야 한다(제4조). 인체실험을 포함한 나치 전범에 대한 뉘른베르크 재판의 결과 채택된 『뉘른베르크 강령』(Nürnberg Code)은 인간을 대상으로 하는 연구와 실험에서 지켜야 할 10가지 기본 원칙을 제시하고 있다. 자유권 규약은 국민의 생존권을 위협하는 공공의 비상사태가 공식으로 선포되어 있을 때 당해 사태의 긴급성에 의해 엄격히 요구되는 한도내에서 규약상의 의무를 위반하는 조치를 취할 수 있도록 허용하지만 고문과 인체실험 금지에 관한 제7조에 대한 위반은 허용되지 않는다(제4조 제2항).

『헌법』에서 모든 국민은 신체의 자유를 가지며, 누구든지 법률에 의하지 않고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 않고, 법률과 적법한 절차에 의하지 않고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 않는다는 것을 규정하고 있다(제12조 제1항). 또한 체포 등의 경우 적법한 절차에 따라 법관이 발부한 영장을 제시해야 하고, 구속적부심사를 법원에 청구할 권리가 있으며, 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 경우 유죄의 증거로 삼을 수 없다는 것이 규정되어 있다.

78) 국가인권위원회(2011), pp.72-73.

〈표 V-3〉 신체의 자유 관련 국제규약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언</p> <p>제3조 모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.</p> <p>제4조 어느 누구도 노예나 예속상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도 및 노예매매는 금지된다.</p> <p>제5조 어느 누구도 고문이나, 잔혹하거나, 비인도적이거나, 모욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다.</p> <p>○ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약</p> <p>제9조 1. 모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다. 누구든지 자의적으로 체포되거나 또는 억류되지 아니한다. 어느 누구도 법률로 정한 이유 및 절차에 따르지 아니하고는 그 자유를 박탈당하지 아니한다.</p> <p>2. 체포된 사람은 누구든지 체포시에 체포이유를 통고받으며, 또한 그에 대한 피의 사실을 신속히 통고받는다.</p> <p>3. 형사상의 죄의 혐의로 체포되거나 또는 억류된 사람은 법관 또는 법률에 의하여 사법권을 행사할 권한을 부여받은 기타 관헌에게 신속히 회부되어야 하며, 또한 그는 합리적인 기간 내에 재판을 받거나 또는 석방될 권리를 가진다. 재판에 회부되는 사람을 억류하는 것이 일반적인 원칙이 되어서는 아니되며, 석방은 재판 기타 사법적 절차의 모든 단계에서 출두 및 필요한 경우 판결의 집행을 위하여 출두할 것이라는 보증으로 이루어질 수 있다.</p> <p>4. 체포 또는 억류에 의하여 자유를 박탈당한 사람은 누구든지, 법원이 그의 억류의 합법성을 지체없이 결정하고, 그의 억류가 합법적이 아닌 경우에는 그의 석방을 명령할 수 있도록 하기 위하여, 법원에 절차를 취할 권리를 가진다.</p> <p>5. 불법적인 체포 또는 억류의 희생이 된 사람은 누구든지 보상을 받을 권리를 가진다.</p> <p>제7조 어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.</p> <p>○ 「고문 및 그밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 (1984)</p> <p>제1조 1. 이 협약의 목적상 "고문"이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무 수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌을 하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위를 말한다. 다만,</p>

	<p>합법적 제재조치로부터 초래되거나, 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 고문에 포함되지 아니한다.</p> <p>2. 이 조는 더 광범위하게 적용되는 규정을 포함하고 있거나 포함하게 될 국제문서나 국내 입법을 해하지 아니한다.</p> <p>제2조 1. 당사국은 자기 나라 관할하의 영토 내에서 고문행위를 방지하기 위하여 실효적인 입법·행정·사법 또는 그 밖의 조치를 취한다.</p> <p>2. 전쟁상태, 전쟁의 위협, 국내의 정치불안정 또는 그 밖의 사회적 긴급상황 등 어떠한 예외적인 상황도 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다.</p> <p>3. 상관 또는 당국의 명령은 고문을 정당화하기 위하여 원용될 수 없다.</p> <p>제3조 1. 어떠한 당사국도 고문받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.</p> <p>2. 위와 같이 믿을 만한 근거가 있는지 여부를 결정하기 위하여, 권한 있는 당국은 가능한 경우 관련국가에서 현저하며 극악한 또는 대규모 인권침해 사례가 꾸준히 존재하여 왔는지 여부를 포함하여 모든 관련사항을 고려한다.</p> <p>제4조 1. 당사국은 모든 고문행위가 자기 나라의 형법에 따라 범죄가 되도록 보장하며, 고문 미수, 고문 공모 또는 가담에 해당하는 행위도 마찬가지로 다룬다.</p> <p>2. 당사국은 이러한 범죄가 그 심각성이 고려된 적절한 형벌로 처벌될 수 있도록 한다.</p>
	<p>○ 대한민국 헌법</p> <p>제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.</p> <p>③ 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.</p> <p>⑥ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 적부의 심사를 법원에 청구할 권리를 가진다.</p> <p>⑦ 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.</p>

2) 우리나라 신체의 자유 현황

가) 형사사법절차상 인권보호

형사사법절차상 인권보호 현황을 보면 사법개혁추진의 일환으로 「형사소송법」의 전면개정, 수용자의 처우개선을 위한 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법

률』의 제정, 소년법의 갱생촉진을 위한 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」의 제정 등을 통해 법제도적인 차원에서의 형사사법절차의 개선이 이루어져 왔다. 향후 실질적 제도운영 측면에서 형사사법절차상의 인권보호가 이루어지도록 해야 한다.

형사절차상 인권보호를 위해 공판중심주의가 강화되고 있으나 공판중심주의에 정면으로 배치되는 피의자신문제도로 인해 사법제도 개혁에 한계가 있다. 밀실수사로 인한 인권침해, 국민들의 사법부와 수사기관에 대한 불신의 제도적 원인인 피의자신문조서작성제도를 폐지하는 것이 필요하다. 검찰은 고소가 접수되면 피고소인을 상대로 피의자신문조서를 받아 왔지만 앞으로는 피고소인에 대한 범죄혐의가 분명해지기 전에는 진술조서를 받는 방식으로 수사를 진행하도록 하였다(인터넷 법률신문 2012.11.11.).

현행범인 경우 또는 영장발부 절차를 따를 수 없는 부득이한 상황에서 도주나 증거인멸의 우려가 있다고 판단되어 신속한 체포가 요구되는 경우를 제외하고 체포·구금·압수·수색은 법에 의해 영장이 요구된다. 이 경우 담당 검사 또는 경찰관은 피의자 체포 직후 긴급체포서를 작성해야 하며 경찰은 경찰서에 임의동행한 자를 6시간 이상 심문할 수 없다. 구속 후 20일 이내에 기소가 이루어지지 않을 경우 피의자를 석방해야 하며 예외적인 상황에서는 10일 연장할 수 있다.

‘보석’이란 일정한 보증금의 납부 등을 조건으로 하여 구속의 집행을 정지함으로써 구속된 피고인을 석방하는 제도를 말하며, 중범죄로 기소된 피의자, 도주하거나 피해자에게 위해를 가할 가능성이 있는 자, 혹은 주거지가 분명하지 않은 자에게 일반적으로 보석은 허가되지 않는다.

경찰 심문 등의 과정에서 변호인을 선임할 권리를 법으로 규정하고 있으며, 변호인 접견에는 제한이 없지만 변호인이 심문을 방해하거나 정보를 누설하여 심문을 저해하는 경우에는 당해 변호인의 심문 참석을 제한할 수 있다. 법원은 피고인의 변호인 선임권을 인정하고 있으며, 재판기간 중 그리고 특정한 상황하에서 공판 전 기간 중에 경제적 능력이 부족한 피구금자는 국선변호인을 요청할 수 있다. 구금기간 중 가족면회는 수사 중인 범죄의 경중에 따라 다르지만, 변호인 접견권이 거부되었다는 보고는 없었다.

임의적 체포와 구금은 법으로 금지되어 있으나, 「국가보안법」상 ‘국가의 안전’을 위태롭게 하는 의도된 행위를 한 자를 구금·체포·수감할 수 있도록 하고 있

다. 비정부기구(NGO)들은 금지행위가 명확하게 규정되지 않다는 이유를 들어 「국가보안법」의 철폐 혹은 개정을 줄곧 요구하고 있다. 법무부는 법원이 법조항의 임의적 적용을 배제하는 엄격한 해석을 통해 관례를 제시하고 있다는 입장이다. 2011년 2월에 대법원은 검찰이 2008년에 북한 공작원을 접촉하고 북한 지도자 김정일을 찬양하는 문건을 배포한 혐의로 2010년에 유죄가 확정된 시민단체 회원 4명에 관한 허위정보를 유포한 사실이 없다는 하급법원의 원심판결을 확정했다. 이 사건에서 피고인 2명은 징역형을 선고받았으며 나머지 2명은 집행유예가 선고됐다.

2011년 7월 말 「국가보안법」 위반 혐의로 10명을 구속하고 그 중 6명을 기소했으며, 나머지 4명에 대해서는 수사를 진행하고 있다. 법원은 기소자 중 2명에 대해 유죄를 확정했으며, 나머지 4명에 대해서는 심리가 진행되고 있다. 경찰은 2011년 1월에 북한정부와 지도자를 찬양하는 게시물을 인터넷에 게재한 남성을 체포했으며, 이 남성은 집행유예 2년을 선고받았다.

나) 공무원에 의한 직권남용 및 학대 금지

법집행 공무원에 의한 직권남용 및 학대사례는 형사사법절차에 의한 수사·재판 이외에도 법무부 인권침해신고센터, 경찰청 인권보호 담당관실, 국가인권위원회, 국민권익위원회에 의한 조사가 가능하다.

2010년 국가인권위원회는 경찰관의 폭행사건에 대한 직권조사를 실시한 후 검찰총장에게 수사를 의뢰하였으며, 이에 따라 경찰관 4명이 구속기소되었다. 이 사건 이후 국가인권위원회는 한시적으로 2010년 6월부터 3개월간 고문신고센터를 운영하였는데, 총 15건이 접수되었고, 진정 2건이 각하 처리되었으며, 12건에 대해서는 상담이 이루어 졌다. 2006년 1월부터 2011년 12월까지 수사기관 등의 고문행위 및 부당한 처우에 관해 직권남용권리행사방해죄 55명, 불법체포 및 감금죄 10명, 독직폭행 및 가혹행위 15명, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반죄 33명이 기소되었다.

현재 「형법」에는 고문방지협약 제1조의 고문정의를 규정되어 있지 않다. 형사법개정특별분과위원회에서는 공무원의 가혹행위를 처벌하는 대표규정인 「형법」 제125조를 고문방지협약 제1조의 고문의 정의를 반영하여 개정할 필요성이 있는지를 검토하고 있다.

국가인권위원회는 고문방지협약 선택의정서에서 규정하고 있는 국내예방기구에 상응하는 역할을 수행하고 있다.

다) 시설내 수용자에 대한 처우개선

『형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률』에는 수용자의 도주·폭행·소요 또는 자살의 방지 기타 교도소 등의 안전과 질서유지를 위하여 필요한 경우에 전자장비, 보호실 수용, 진정실 수용, 보호장비의 사용, 강제력의 행사 등을 사용할 수 있으며, 교도소 등의 안전과 질서를 유지하기 위하여 정하는 규율을 위반하는 경우에는 징벌을 부과할 수 있다고 명시하고 있다.

징벌에 관해서 보면, 『형법』, 『폭력행위 등 처벌에 관한 법률』, 그 밖의 형사 법률에 저촉되는 행위, 수용생활의 편의 등 자신의 요구를 관철할 목적으로 자해하는 행위, 정당한 사유 없이 작업·교육 등을 거부하거나 태만히 하는 행위, 금지물품을 반입·제작·소지·사용·수수·교환 또는 은닉하는 행위, 다른 사람을 처벌받게 하거나 교도관의 직무집행을 방해할 목적으로 거짓 사실을 신고하는 행위, 그 밖에 시설의 안전과 질서유지를 위하여 법무부령으로 정하는 규율을 위반하는 행위를 하는 경우 징벌위원회의 의결에 따라 징벌을 부과할 수 있다(제107조).

징벌의 종류에는 경고, 50시간 이내의 근로봉사, 3개월 이내의 작업장려금 삭감, 30일 이내의 공동행사 참가 정지, 30일 이내의 신문열람 제한, 30일 이내의 텔레비전 시청 제한, 30일 이내의 자비구매품(의사가 치료를 위하여 처방한 의약품을 제외한다) 사용 제한, 30일 이내의 작업 정지, 30일 이내의 전화통화 제한, 30일 이내의 집필 제한, 30일 이내의 서신수수 제한, 30일 이내의 접견 제한, 30일 이내의 실외운동 정지, 30일 이내의 금치(禁置)의 14가지가 있다(제108조).

징벌은 동일한 행위에 관하여 거듭하여 부과할 수 없으며, 행위의 동기 및 경중, 행위 후의 정황, 그 밖의 사정을 고려하여 수용목적 달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다(제109조).

청원인지 절차와 관련하여 수용자의 청원과정에 대한 인지도를 높이기 위하여 신입수용자 교육실에 진정·청원에 대한 절차, 방법에 대한 안내문을 게시하고, 신입수용자 입소 후 정기적으로 VTR·구내방송 등을 이용하여 진정·청원제기 절차를 안내하며, 진정·청원제기로 인하여 어떠한 불이익도 받지 않음을 교육하고 있다. 각 수용거실과 작업장·교육장 등에 청원의 취지와 절차, 방법에 관하여 열

람할 수 있는 안내책자를 비치하고, 작업장이나 교육장 등에서 수용자가 진정·청원의 의사를 밝힌 경우에는 해당 수용자로 하여금 편안하고 자유로운 분위기에서 진정·청원서를 작성할 수 있도록 배려하고 있다.

라) 전자감시제도 등 새로운 형사처분 시행에 따른 인권침해 방지

최근 심각한 성범죄사건의 잦은 발생으로 성범죄자들에 대한 국민들의 분노가 고조되었으며, 이에 따라 인권침해소지가 높은 엄벌주의적 제도가 도입되었다(전자위치추적장치, 신상정보 공개제도의 확대, 성충동 약물치료 등). 엄한 형벌만으로 범죄를 줄일 수 있다는 과학적 근거가 없는 상황에서 종합적이고 사회문화적인 범죄감소대책이 마련될 필요가 있다. 성범죄 등 강력범죄에 대한 국민들의 분노를 이유로 인권침해적 「형사소송법」 개정을 추진하고 있는 것에 대한 우려가 있다.

마) 장애인보호시설 등 보호수용자 신체의 자유 침해방지

인권보호의 사각지대인 장애인보호시설, 정신보건시설, 사회복지시설 등에서 보호수용자의 신체의 자유가 침해되지 않도록 노력할 필요가 있다. 정신보건시설에서의 인권침해 가능성을 방지하기 위한 「정신보건법」이 개정되었다(2009년 3월 시행). 보호의무자에 의한 정신질환자의 정신의료기관 입원요건이 강화되고, 자의로 정신의료기관에 입원한 환자에 대하여 정기적인 퇴원의사 확인이 의무화되었으며, 정신보건시설 설치·운영자에 대한 인권교육의무가 신설되었다.

강제입원된 정신질환자의 경우 6개월마다 계속입원치료 여부에 대해 각 시·도 지방정신보건심의위원회의 심의를 받고, 수시로 병원장 또는 시·도지사에게 퇴원요청 또는 처우개선요청을 할 수 있도록 「정신보건법」에 보장되어 있다. 정신의료기관, 요양시설, 미신고시설(정신질환자 입소시설) 등에 환자 인권보호 책임자를 지정하고, 각 시·도 단위로 인권보호 전문가를 초청하여 미신고시설, 정신의료기관 등 인권보호책임자를 대상으로 인권침해방지교육을 연1회 이상 실시하고 있다. 환자나 그 배우자 등이 환자에 관한 기록의 열람·사본교부 등을 요구하는 경우 환자의 치료 목적상 불가피한 경우를 제외하고 의료인 또는 종사자는 그 요구에 응하도록 하고 있다.

국가인권위원회는 필요한 경우 위원회 의결로 다수인보호시설을 방문조사할

수 있고 시설수용자의 진정을 접수받아 조사할 수 있다.

3) 신체의 자유 관련 지표 구성안

가) 선행연구

국제, 국내 인권지수 중 신체의 자유와 관련된 지수를 포함하는 연구들을 살펴본다.

국제 인권지수 중 Humana의 시민적 자유지수(HFI)에서는 권리관련 지표와 자유 관련 지표로 구분하고, 자유 관련 지표에서 국가에 의한 고문 혹은 강압, 불법 체형, 불법 구금을 포함시켰다. CIRI 인권지수는 지표를 크게 4가지 영역(즉, 신체적 존엄권, 권한 관련 권리, 여성 정치·경제·사회권 영역, 사법부 독립)으로 나누고, 신체적 존엄권 영역에 정치적 구금, 고문 등의 지표가 포함되어 있다.

Barsh의 정치적 자유지수(PFI)는 5가지 영역 즉, 개인의 안전, 법의 지배, 표현의 자유, 정치참여, 기회평등으로 나누고, 그 중 개인의 안전영역에 임의체포와 구금, 고문·가혹행위가 포함되어 있다. J. Donnelly의 인권지수는 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리 중 시민·정치적 권리에서 신체에 대한 권리를 다루었으며, J. Donnelly & R. Howard의 인권지수에서는 생존권, 귀속권, 권리보호권, 권한(역능)권의 총 4개의 권리 가운데 권리보호권에서 영장청구제도, 국가로부터의 개인 신체침해 보호권에 관한 지표를 포함하고 있다. J. Nickel의 인권지수에서는 안전권, 적정 절차의 권리, 자유권, 참정권, 평등권, 사회권, 특별한 집단의 권리라는 7개의 권리로 구성하고 있으며, 그 중 안전권의 고문지표와 적정 절차의 권리의 재판 없는 구금, 비공개 재판, 과도한 형벌 등과 같은 법체제의 남용으로부터 보호받을 권리를 지표화하고 있다.

국내 주요 인권지수관련 연구 중 구정우 외(2010) 연구에서는 자유권과 사회권 지표를 나누어 자유권 지표를 행정법, 재소자 또는 억류자, 사상, 신념 또는 표현의 자유, 집회의 자유, 여성과 아동, 이민노동자, 난민, 그 외 소수집단의 6가지로 나누었으며, 이 중 신체의 자유와 관련된 영역은 행정법 영역에 형사소송의 개정과 고문에 이의신청기구 없음, 법정절차에 증거로 사용되는 고문 후 자백, 체포 후 그 가족에게 바로 통지, 수감시설의 검찰관에 의한 독립적 이의신청절차의 존재 여부, 영장거부 비율을 들 수 있다. 또한 재소자 및 억류자 영역에서는

공식적 정치범에 3개월마다 감시요구, 정치범 그들의 신념을 버리게 강요하는 것 등이 포함된다.

나) 지표구성안

신체의 자유가 얼마만큼 이루어지고 있는가와 관련해서는 경찰의 용의자 체포, 구속과정에서 변호인 선임권이나 묵비권 행사가능성을 알려주는 등의 미란다 원칙의 고지가 얼마나 잘 이루어지고 있는가, 그리고 체포 후 가족에게 바로 통지되는 비율을 알아볼 필요가 있다.

체포나 구속이후 자백을 받아 내는 과정에서 고문⁷⁹⁾이 이루어지고 있어 인권침해의 문제가 발생하고 있다. 따라서 수사과정에서의 고문과 관련된 지표와 법집행 공무원의 고문, 학대 사례현황이 신체의 자유와 관련된 주요 지표로 설정되어야 한다. 영장거부비율은 형사소송법상 불구속수사 원칙과 관련하여 불구속수사가 어느 정도 이루어지고 있는지에 관한 지표설정이 가능하다.

수용자 징벌이 어느 정도 이루어지고 있는가와 수감시설에 독립적인 이의신청 절차가 마련되어 있는지가 지표화되어야 한다. 장애인 보호시설, 정신보건시설, 사회복지시설에서의 인권침해가 많이 사회문제화 되고 있는 바, 실제 이러한 인권침해 정도를 알아보기 위한 인권침해 발생건수를 지표화하였다.

성범죄자 약물치료명령, 전자발찌, 신상정보 공개제도와 관련된 인권침해 가능성이 문제되고 있으며, 이에 관한 지표설정이 필요하다.

이상의 지표들은 현재 신체의 자유의 침해정도를 파악할 수 있는 결과지표로서의 의미를 갖는다.

〈표 V-4〉 신체의 자유 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
체포 후 변호인 선임권 등을 고지하는 비율	-
체포 후 가족에게 바로 통지하는 비율	-
법정절차에서 사용되는 증거에 관한 수사공무원의 직권남용에 의한 자백비율	-

79) '고문'은 「형법」상 공무원의 직권남용(제123조), 불법 체포, 불법감금(제124조), 폭행, 가혹행위(제125조)와 관련됨.

지표 안	자료원
영장기각율	대검찰청 자료
법 집행 공무원의 직권남용, 학대사례건수	-
수용자 징벌건수	법무부 자료
수감시설의 독립적 이의신청 절차 존속여부 비율 - 시설 자체의 이의신청 절차 - 국가인권위원회의 이의신청 절차 - 소송절차	법무부, 국가인권위원회 자료
장기간 독방에 구금되어 있는 수감자의 비율	-
장애인보호시설, 정신보건시설, 사회복지시설에서의 인권침해발생건수	-
성폭력범죄자 약물치료명령 집행건수	법무부 자료
성폭력범죄자 위치추적 전자장치 부착명령 집행건수	법무부 자료
신상정보 공개제도에 의한 인권침해사례건수	-

다. 공정한 재판을 보호받을 권리

1) 공정한 재판을 보호받을 권리 개념

공정한 재판을 받을 권리는 권리를 침해당한 사람의 구제받을 권리의 하나로써 보장받아야 한다(국가인권위원회, 2011:82). 세계인권선언은 모든 사람이 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대해 담당국가 법원에 의해 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다고 선언했다(제8조). 권리구제의 최종적 수단은 법원의 재판이며, 공정한 재판을 받을 권리가 그 핵심이다. 재판이 공정하기 위해서는 법원이 독립적이어야 하고, 재판은 공개되어야 하며, 형사사건에서 무죄추정의 원칙과 소급입법에 의한 처벌의 금지 등의 원칙이 적용되어야 한다.

공정한 재판을 받을 권리에 관해 자유권규약은 “모든 사람은 그에 대한 형사상의 죄의 결정 또는 민사상의 권리 및 의무의 다툼에 관한 결정을 위해 법률에 의해 설치된 권한 있는 독립적이고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다(제14조 제1항). ‘모든 사람’에는 외국인을 포함하며, ‘독립적인 법원’이란 입법, 행정 기타 국가권력의 간섭을 받지 않고 법과 양심에 따라 독립적으로 재판권을 행사하는 것이 보장되어 있는 법원을 말한다. 법원의 독립을 위해서는 사법부가 입법부, 행정부와 별도로 조직되어야 하고, 재

판을 담당하는 법관이 독립적이어야 한다. 재판은 합리적인 기간 내에 종결되어야 하며, 유럽인권협약(제6조 제1항)과 미주인권협약(제8조 제1항)은 ‘합리적인 기한 내에 심리받을 권리’를 추가하고 있다.

재판의 공정성을 담보하기 위해서 재판은 원칙적으로 공개되어야 하며 이것은 일반인이 방청할 수 있고, 언론기관이 보도할 수 있도록 개방된 상태를 말한다. 비밀재판은 허용되지 않으나 도덕, 공공질서 또는 국가안보를 이유로 하거나 당사자들의 사생활의 이익을 위해 필요한 경우 또는 공개가 사법상 이익을 해할 특별한 사정이 있는 경우 법원의 판단에 따라 재판의 전부 또는 일부를 공개하지 않을 수 있다(자유권 규약 제14조 제1항). 형사소송절차에 관해 미주인권협약은 정의의 이익을 보호하는데 필요한 경우 이외에는 공개되어야 한다고 하였다(제8조 제5항). 심리는 비공개로 하더라도 판결은 특히 공개하지 않을 필요가 있는 경우를 제외하고는 반드시 공개해야 한다.

무죄추정의 원칙은 모든 형사피의자가 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지 무죄로 추정받을 권리를 가진다는 것으로(자유권규약 제14조 제2항) 피고인의 방어권 보장을 위해 필요한 권리이다. 또한 죄형법정주의, 소급입법에 의한 처벌금지, 이중처벌금지 원칙 및 오판에 대한 보상 등의 권리가 보장되어야 한다.

〈표 V-5〉 공정한 재판을 받을 권리 관련 국제규약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언(제8조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 헌법 또는 법률이 부여하는 기본권을 침해하는 행위에 대하여 담당 국가법원에 의하여 효과적인 구제를 받을 권리를 가진다. <p>○ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약</p> <p>제14조 1. 모든 사람은 재판에 있어서 평등하다. 모든 사람은 그에 대한 형사상의 죄의 결정 또는 민사상의 권리 및 의무의 다툼에 관한 결정을 위하여 법률에 의하여 설치된 권한 있는 독립적이고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다. 보도기관 및 공중에 대하여서는, 민주 사회에 있어서 도덕, 공공질서 또는 국가안보를 이유로 하거나 또는 당사자들의 사생활의 이익을 위하여 필요한 경우, 또는 공개가 사법상 이익을 해할 특별한 사정이 있는 경우 법원의 견해로 엄격히 필요하다고 판단되는 한도에서 재판의 전부 또는 일부를 공개하지 않을 수 있다. 다만, 형사소송 기타 소송에서 선고되는</p>

판결은 미성년자의 이익을 위하여 필요한 경우 또는 당해 절차가 혼인관계의 분쟁이나 아동의 후견문제에 관한 경우를 제외하고는 공개된다.

2. 모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지 무죄로 추정받을 권리를 가진다.
3. 모든 사람은 그에 대한 형사상의 죄를 결정함에 있어서 적어도 다음과 같은 보장을 완전 평등하게 받을 권리를 가진다.
 - (a) 그에 대한 죄의 성질 및 이유에 관하여 그가 이해하는 언어로 신속하고 상세하게 통고받을 것
 - (b) 변호의 준비를 위하여 충분한 시간과 편의를 가질 것과 본인이 선임한 변호인과 연락을 취할 것
 - (c) 부당하게 지체됨이 없이 재판을 받을 것
 - (d) 본인의 출석하에 재판을 받으며, 또한 직접 또는 본인이 선임하는 자의 법적 조력을 통하여 변호할 것. 만약 법적 조력을 받지 못하는 경우 변호인의 조력을 받을 권리에 대하여 통지를 받을 것. 사법상의 이익을 위하여 필요한 경우 및 충분한 지불수단을 가지고 있지 못하는 경우 본인이 그 비용을 부담하지 아니하고 법적 조력이 그에게 주어지도록 할 것
 - (e) 자기에 불리한 증인을 신문하거나 또는 신문받도록 할 것과 자기에 불리한 증인과 동일한 조건으로 자기를 위한 증인을 출석시키도록 하고 또한 신문받도록 할 것
 - (f) 법정에서 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 또는 말할 수 없는 경우에는 무료로 통역의 조력을 받을 것
 - (g) 자기에 불리한 진술 또는 유죄의 자백을 강요당하지 아니할 것. 유죄판결이 파기되었거나 또는 사면을 받았을 경우에는 유죄판결의 결과 형벌을 받은 자는 법률에 따라 보상을 받는다. 다만, 그 알지 못한 사실이 적시에 밝혀지지 않은 것이 전체적으로 또는 부분적으로 그에게 책임이 있었다는 것이 증명된 경우에는 그러하지 아니한다.
5. 유죄판결을 받은 모든 사람은 법률에 따라 그 판결 및 형벌에 대하여 상급 법원에서 재심을 받을 권리를 가진다.
6. 어떤 사람이 확정판결에 의하여 유죄판결을 받았으나, 그 후 새로운 사실 또는 새로 발견된 사실에 의하여 오심이 있었음을 결정적으로 입증함으로써 그에 대한 유죄판결이 파기되었거나 또는 사면을 받았을 경우에는 유죄판결의 결과 형벌을 받은 자는 법률에 따라 보상을 받는다. 다만, 그 알지 못한 사실이 적시에 밝혀지지 않은 것이 전체적으로 또는 부분적으로 그에게 책임이 있었다는 것이 증명된 경우에는 그러하지 아니한다.
7. 어느 누구도 각국의 법률 및 형사절차에 따라 이미 확정적으로 유죄 또는 무죄선고를 받은 행위에 관하여서는 다시 재판 또는 처벌을 받지 아니한다.

제15조 1. 어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 어느 누구도 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다도 중한 형벌을 받지 아니한다. 범죄인은 범죄가 행하여진 후에 보다 가벼운 형을 부과하도록 하는 규정이 법률에 정해진 경우에는 그 혜택을 받는다.

○ 유럽인권협약 제6조(공정한 재판을 받을 권리)

1. 모든 사람은 민사상의 권리 및 의무, 또는 형사상의 죄의 결정을 위하여 법률에 의하여 설립된 독립적이고, 공평한 법원에 의하여 합리적인 기한 내에 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다. 판결은 공개적으로 선고되며, 다만 민주사회에 있어서의 도덕, 공공질서 또는 국가안보를 위한 경우, 미성년자의 이익이나 당사자들의 사생활 보호를 위하여 필요한 경우, 또는 공개가 사법상 이익을 해할 특별한 사정이 있다고 법원이 판단하는 경우 엄격히 필요한 한도 내에서 보도기관 또는 공중에 대하여 재판의 전부 또는 일부가 공개되지 아니할 수 있다.
2. 모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지는 무죄로 추정된다.
3. 모든 형사피의자는 다음과 같은 최소한의 권리를 가진다.
 - a. 그에 대한 기소의 성격 내지 이유를 그가 이해하는 언어로 신속하고 상세하게 통보받을 것
 - b. 자신의 변호의 준비를 위하여 충분한 시간과 편의를 가질 것
 - c. 직접 또는 본인이 선택한 법적 조력을 통하여 자신을 변호할 것, 또는 법적 조력을 위한 충분한 지불수단을 가지고 있지 못하지만 사법상의 이익을 위하여 필요한 경우에는 무료로 법적 조력이 부여될 것
 - d. 자기에게 불리한 증인을 심문하거나 심문받도록 할 것, 그리고 자기에게 불리한 증인과 동일한 조건으로 자신을 위한 증인을 출석시키도록 하고 또한 심문받도록 할 것
 - e. 법정에서 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 또는 말할 수 없는 경우에는 무료로 통역의 조력을 받을 것

○ 미주인권협약 제8조(공정한 재판을 받을 권리)

1. 모든 사람은 자신에 대한 형사기소를 확정함에 있어서나 자신의 민사상, 노동, 재정상 또는 기타 성격의 권리와 의무를 결정하기 위하여, 법률에 의하여 사전에 설립된 권한 있고 독립적이며 공정한 법원에 의하여 정당한 보장을 받으며 합리적인 기한 내에 심리를 받을 권리를 가진다.
2. 형사범죄로 기소된 모든 사람은 법률에 따라 유죄로 입증될 때까지 무죄로 추정받을

권리를 가진다. 소송 계속 중 모든 사람은 적어도 다음과 같은 보장을 완전 평등하게 받을 권리를 가진다:

- a) 피고인이 법정에서의 언어를 이해하거나 말할 수 없는 경우, 무료로 번역인이나 통역인의 도움을 받을 권리
 - b) 피고인에 대한 기소내용의 상세한 통지
 - c) 자신의 변론준비를 위한 충분한 시간과 수단
 - d) 피고인이 자신을 직접 변호하거나 또는 자신이 선택한 변호인의 조력을 받으며, 자신의 변호인과 자유로이 그리고 비공개로 상의할 권리
 - e) 피고인이 자신을 직접 변호하지 못하거나 법률이 정한 기간 내에 변호인을 고용하지 못하는 경우, 국내법이 정하는 바에 따라 유상 또는 무상으로 국가가 제공하는 변호인의 조력을 받을 불가양의 권리
 - f) 법원에 출석한 증인을 심문하고, 사실관계를 밝힐 수 있는 감정인이나 기타 다른 사람들을 증인으로서 출석시킬 방어권
 - g) 자신에게 불리한 증언이나 유죄인정을 강요받지 않을 권리
 - h) 상급법원에 상소할 권리
3. 피고인의 유죄자백은 그것이 어떠한 종류의 강압에 의하지 않고 이루어진 경우에만 유효하다.
 4. 상소할 수 없는 판결에 의하여 무죄선고를 받은 자는 동일한 사유로 새로운 재판을 받지 아니한다.
 5. 형사소송절차는 정의의 이익을 보호하는 데 필요한 경우 이외에는 공개되어야 한다.

제9조(소급입법으로부터의 자유) 어느 누구도 행위시에 적용 가능한 법률에 의하여 형사 범죄를 구성하지 아니하던 작위 또는 부작위로 인하여 유죄로 되지 아니한다. 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있었던 형벌보다 중한 형벌은 부과될 수 없다. 범죄행위 이후의 법률이 보다 가벼운 형의 부과를 규정하는 경우, 유죄판결을 받은 자는 그 혜택을 받는다.

제10조(보상을 받을 권리) 오심에 의한 확정판결로 형을 선고받은 경우, 모든 사람은 법률이 정하는 바에 따른 보상을 받을 권리가 있다.

○ 대한민국 헌법

제12조 ④ 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

⑤ 누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다. 체포 또는 구속을 당한 자의 가족 등 법률이 정하는 자에게는 그 이유와 일시·장소가 지체없이

통지되어야 한다.

- ⑦ 피고인의 자백이 고문·폭행·협박·구속의 부당한 장기화 또는 기망 기타의 방법에 의하여 자의로 진술된 것이 아니라고 인정될 때 또는 정식재판에 있어서 피고인의 자백이 그에게 불리한 유일한 증거일 때에는 이를 유죄의 증거로 삼거나 이를 이유로 처벌할 수 없다.

제13조 ① 모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.

제27조 ① 모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.

- ③ 모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.

- ④ 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

- ⑤ 형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.

제28조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 자가 법률이 정하는 불기소처분을 받거나 무죄판결을 받은 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가에 상당한 보상을 청구할 수 있다.

제109조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

2) 공정한 재판을 보호받을 권리 현황

무죄추정의 원칙, 자백의 증명력 제한, 신속한 재판을 받을 권리, 상소권, 소급효 금지의 원칙과 일사부재리 등 형사재판 피고인의 권리를 법으로 규정한다. 재판은 공개재판을 원칙으로 하지만, 판사가 방청인이 재판 진행에 방해가 된다고 판단할 경우 방청을 제한할 수 있다. 배심원제가 시행되고 있으나 배심원 평결은 법적 구속력이 없다. 피고인이 스스로 변호인을 선임할 수 없는 경우 국가는 국선변호인을 선정하며 비용은 국가가 부담한다.

참고로 2008년부터 배심원이 참여하는 ‘국민참여재판’(『국민의 형사재판 참여에 관한 법률』 제2조 제2호)이 시행되고 있다. 국민참여재판에서 배심원은 유·무죄에 관한 평결을 하고 양형에 관한 의견을 개진하는데, 이것이 ‘법관에 의한 재판을 받을 권리’를 침해하는지가 문제된다. 국민참여재판에서 배심원의 평결과 양형에 관한 의견은 법원을 기속하지 않고 권고적 효력만을 가지므로(같은 법 제46조 제2, 4, 5항), 재판의 주체는 여전히 법관이다. 따라서 국민참여재판은 법관에 의한 재판을 받을 권리를 침해하지 않는다(통설).

피의자가 구속 수감 중인 경우, 1심 판결은 구속 후 6개월 이내에 내려져야 하며, 대체로 판사들은 검찰측과 피고인측 모두에게 증인 심문기회를 충분히 부여한 것으로 보인다. 피고인은 출석하여 변호사와 상의할 권리가 있으며, 반대 증인에게 반박하거나 질문을 할 수도 있으며, 자신을 위해 증인과 증거를 제시할 수 있다. 피고인은 정부가 보유한 관련 증거들을 열람할 수 있다.

현재 법원에는 독립성과 공정성을 갖춘 민사절차가 갖추어져 있으며, 시민은 법원에 대하여 인권침해에 대한 손해배상을 청구하거나 중지명령을 요청할 수 있다. 잘못된 결정에 대한 시정요구를 위한 행정적, 사법적 구제제도가 마련되어 있다.

3) 공정한 재판을 보호받을 권리 지표 구성안

가) 선행연구

공정한 재판을 보호받을 권리와 관련된 인권지표는 Humana 인권지표 중 권리관련 지표의 유죄판결 이전까지 무죄, 무료 법적 지원과 자가 변론, 공개재판, 즉석재판에 대한 법적 권리가 포함된다. Barsh 지표에서는 법의 지배 영역의 공정한 심리와 변호, 독립적이고 공정한 재판, 유죄선고에 대한 항소 등이 포함되었고, J. Nickel 지표는 적정절차의 권리 영역에 재판없는 구금, 비공개 재판, 과도한 형벌 등과 같은 법체제의 남용으로부터 보호받을 권리를 포함하고 있다.

구정우 인권지표에서는 자유권 영역의 행정법 분야 중 변호사와의 소통하는 자유의 박탈이 공정한 재판을 받을 권리와 관련된다.

나) 지표구성안

우리나라에서는 공정한 재판을 가능하게 하기 위해 공정한 심리와 변호를 위한 형사소송법상의 여러 가지 제도를 두고 있다. 여기서 구정우 인권지표의 예에 서처럼 변호사와의 소통하는 자유를 제공하기 위해 형사사건에서 변호사 선임비용이 어느 정도인지를 알아 볼 필요가 있다. 이 지표는 공정한 재판을 보호받을 권리의 개념을 잘 반영할 수 있는 지표라 할 수 있다.

그와 함께 경제적인 이유 등으로 변호사를 선임하기 어려운 사람에게는 국선 변호인을 지원하고 있는바 국선변호인의 선임비용을 포함함으로써 변호인을 지원받을 권리 나아가 공정한 재판을 받을 권리가 제대로 지켜지고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다. 또한 형사재판에 있어서 검사가 상소한 사건에 대한 검사의 패소율을 지표에 포함하여 소송이 남발되는 정도를 알아보는 것이 필요하다.

위 지표들은 공정한 재판을 보호받을 권리의 달성정도를 보여 줄 수 있는 결과지표로서의 의미를 갖는다.

〈표 V-6〉 공정한 재판을 보호받을 권리 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
변호사 선임비용 - 국선변호인 선임비용	대법원 자료, 국선변호사선임건수/형사사건범죄자수
변호인이 있는 피고인의 처벌비용	-
검사가 상소를 제기한 사건의 검사 패소율	-
형사소송절차에서 무죄재판을 받은 자에 대한 형사보상건수	대법원 자료

라. 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리

1) 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 개념

가) 사생활을 보호받을 권리

사생활의 자유는 개인이나 국가가 타인의 간섭을 받지 않고 살 권리를 보장한다(국가인권위원회, 2011:79). 유럽인권협약은 모든 사람이 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다고 인정한다(제8조 제1항). 주거의 자

유는 사적 생활공간의 평온을 보장하며, 통신의 자유는 우편이나 전기통신으로 멀리 떨어진 곳에 있는 사람간에 정보나 의사를 전달하는 것을 보장한다. 자유권 규약은 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 않는다고 규정하고 있다(제17조 제1항). 이 권리의 행사는 법률로써 제한될 수 있지만 공공당국이 개입할 수 있는 사유는 국가안보, 공공안전 또는 국가의 경제적 복리, 질서유지와 범죄의 방지, 보건 및 도덕의 보호, 또는 다른 사람의 권리 및 자유를 보호하기 위해 민주사회에서 필요한 경우여야 한다(유럽인권협약 제8조 제2항).

사생활의 보호는 종래 형법상 명예훼손이나 민법상 불법행위책임의 문제로 이해되었으나, 1980년 미국의 워렌·브렌다이스의 프라이버시권(The Rights to Privacy)이라는 논문이 나온 이래 정보사회의 진전에 따라 1965년 미국연방대법원의 판례를 통하여 수정헌법 제14조의 보호를 받는 권리로 인정되었다. 프랑스에서도 사생활 보호는 주로 법원의 판례를 통하여 정립되어 왔으나 1970년 민법 제9조에 사생활보호 조항을 삽입하였으며, 그 후 오늘날에 이르러서는 헌법적 가치를 갖는 권리로 인정되고 있다.

우리나라의 경우 현행 헌법은 제17조에서 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 규정하여 사생활의 비밀과 자유의 불가침을 보장하고 있다. 사생활의 비밀과 자유의 내용으로는 사생활의 비밀의 불가침, 사생활의 자유의 불가침, 자기 정보의 관리·통제 등이 포함된다. 사생활의 비밀의 불가침이라 함은 본인의 의사에 반하여 감시, 도청, 비밀녹음, 비밀촬영 등에 의하여 사생활의 비밀을 탐지하거나 생활의 평온을 침입하여서는 안 되고, 허위의 사실을 공표하거나 사실을 과장·왜곡되게 공표하여 특정인을 진실과 다르게 인식하지 않도록 하는 것이다.

나) 가족생활을 보호받을 권리

세계인권선언은 성년에 이른 남녀가 인종, 국적, 종교에 따른 어떠한 제한도 받지 않고 혼인해서 가정을 이룰 권리를 인정했으며, 자유권규약은 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위”라고 선언하면서 가정이 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다고 규정하였다(제23조 제1항). 또한 이들은 혼인 기간 중

및 그 해소시 혼인에 관해 동등한 권리를 가지며(제16조 제1항), 혼인은 양 당사자의 자유롭고 완전한 합의없이 성립되지 않는다(제23조 제3항). 따라서 강제 결혼이나 매매혼은 금지된다. 자유권규약은 혼인 기간 중이나 혼인해소시에 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등을 확보하기 위해 국가가 적절한 조치를 취해야 하고, 혼인해소의 경우에는 자녀에 대한 보호조치를 취할 의무를 진다(제2조 제4항). 미주인권협약은 법률로써 서출자와 적출자의 동등한 권리를 보장하도록 규정했다(제17조 제5항).

〈표 V-7〉 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 관련 국제규약 및 국내법

<p>가) 사생활을 보호받을 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 세계인권선언(제12조) 어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 그러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다. ○ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조 1. 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다. 2. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다. ○ 유럽인권협약 제8조 1. 모든 사람은 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다. ○ 대한민국 헌법 제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다. 제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다. <p>나) 가족생활을 보호받을 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 세계인권선언 제16조 2. 결혼은 양당사자의 자유롭고도 완전한 합의에 의하여만 성립된다.

<p>3. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.</p> <p>○ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약</p> <p>제23조 1. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.</p> <p>2. 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고, 가정을 구성할 권리가 인정된다.</p> <p>3. 혼인은 양당사자의 자유롭고 완전한 합의 없이는 성립되지 아니한다.</p> <p>4. 이 규약의 당사국은 혼인 기간 중 및 혼인 해소시에 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등을 확보하기 위하여 적절한 조치를 취한다. 혼인 해소의 경우에는 자녀에 대한 필요한 보호를 위한 조치를 취한다.</p> <p>○ 미주인권협약</p> <p>제17조 5. 법률은 서출자와 적출자에 대하여 동등한 권리를 인정한다.</p> <p>○ 대한민국 헌법</p> <p>제36조 ① 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.</p>

2) 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 현황

가) 사생활을 보호받을 권리

우리나라는 사생활, 가정, 주거 및 통신에 관한 자의적 침해행위는 법으로 금지되어 있다. 「통신비밀보호법」은 범죄수사의 경우 최장 2개월, 국가안보 관련 사안의 경우 최장 4개월 간 전화, 우편 및 기타 통신수단을 감시할 수 있는 상황을 폭넓게 규정하고 있다. 법원이 허가한 감청건수는 2010년 상반기 589건에서 2011년 상반기 58건으로 대폭 감소하였다. 도청 등에 사용되는 각종 전기·전자 제품의 생산·유통소지의 허가제나 등록제를 실시, 국가에서 엄격히 통제하고 있다. 「형법」, 「통신비밀보호법」 등 관련 법률에 불법도청행위 등에 대한 강력한 처벌내용을 규정하고 있으며, 수사 등 목적의 합법적인 감청도 영장주의를 채택, 수사기관의 자의적 감청을 근절하고 있다.

「통신비밀보호법」상 일정기간마다 감청건수 등을 보고해야 하는 등 국회 상임

위원회나 국정감사·조사를 통해 불법적인 도청에 대한 철저한 감시가 행해지고 있어 별도의 독립기구 설립은 필요하지 않은 것으로 보고 있다.

개인정보의 대량 유출로 주민등록번호의 도용 및 오·남용 우려가 증가하고 있으며, 이에 따라 주민등록번호 변경 요구와 함께 주민등록번호 시스템 폐기 문제까지 제기되고 있다. 즉, 주민등록번호 오·남용에 대한 방지대책이 마련되어야 한다. 정부는 주민등록제도가 국가서비스를 위한 기초적 제도로 계속 유지될 필요가 있다는 입장이다. 다만 주민등록번호 이용에 따른 사생활 침해의 위험성을 방지하기 위해 ① 주민등록표 등·초본 발급제한 ② 주민등록 전산자료 제공범위 축소, ③ 신원확인 수단으로서의 주민등록번호 사용 억제, ④ 부정사용 처벌 등을 추진하고 특히 전산 시스템 사용자에게 대한 교육을 강화하고 있다. 또한 대가를 받고 타인의 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자에 대한 처벌조항을 신설하고, 2011년 1월부터는 공공기관의 서식에 포함된 주민등록번호를 생년월일로 대체하도록 하였다.

2012.2.17 개정(2012.8.18 시행)된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」에서는 인터넷을 포함한 정보통신서비스 제공자의 주민등록번호 수집 및 이용이 제한되고, 정보통신서비스 제공자가 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 주민등록번호 사용 이외의 본인 확인방법을 제공하도록 의무화되었다. 이 법에서는 주민등록번호 사용 이외의 본인 확인방법에 관해 별도로 규정하고 있지 않으나 일반적으로 대면확인, 신용카드, 휴대전화 인증, 공인인증서, I-PIN 등이 여기에 해당되는 것으로 이해되고 있다.

나) 가족생활을 보호받을 권리

여아의 혼인가능연령을 남아의 혼인가능연령까지 높일 것을 권고(아동권리위원회 2003년 최종견해 28항)하였고, 현재 「민법」개정으로 남녀 공히 18세면 혼인이 가능하도록 되었다. 혼인과 가족관계에서의 평등과 관련하여 혼인기간 동안의 증가한 재산에 관련된 검토가 필요하다. 혼인의 해소에 있어서 유형 재산과 연금 및 저축예금과 같은 무형 재산이 모두 부부 재산의 일부로 인정될 수 있도록 할 필요가 있다(여성차별철폐위원회 2011년 최종견해 39항). 여성차별철폐협약 제16조 및 혼인과 가족관계에서의 평등에 관한 여성차별철폐위원회 일반권고 제21호(1994년)와 일치하게 이혼에 따른 부부재산의 평등한 분할의 원칙이 법률

에 반영될 수 있도록 하는데 필요한 입법적 조치를 취해야 한다(여성차별철폐위원회 2011년 최종견해 39항). 이혼의 경제적 결과에 대한 결정에 있어서 ‘과실(fault)’에 대한 고려를 배제하기 위한 입법적 조치를 취할 것(여성차별철폐위원회 2011년 최종견해 39항)을 권고하였다.

3) 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 지표 구성안

가) 선행연구

사생활을 보호받을 권리와 관련해서는 Humana인권지표 중 자유 관련 지표의 정치적인 언론검열, 우편 혹은 전화검열이, J. Donnelly의 시민·정치적 권리지표의 사생활의 자유가 관계된다.

가족생활을 보호받을 권리에 관해서는 Humana지표 중 권리관련 지표에서 서로 다른 종교, 인종간의 혼인, 혼인기간 동안 및 이혼소송절차에서 남녀평등, 자녀수 결정 등에 관한 개인의 권리가 해당된다.

사생활 및 가족생활을 보호받을 권리와 관련된 지표는 국내외 인권지표에서 다루고 있는 지표가 한정적이며, 특히 국내 지표에서는 거의 다루고 있지 않다.

나) 지표구성안

사생활을 보호받을 권리와 관련하여 주민등록번호 오남용과 관련된 문제점을 검토하여 대체 방안을 강구하는 것이 필요하므로 주민등록번호에 의한 오남용 사례비율을 지표화하는 것이 필요하다. 가족생활을 보호받을 권리와 관련하여 혼인과 가족생활에서의 평등정도를 알아보기 위하여 혼인 기간 중에 증가한 재산이 여성에게 동등하게 배분되는지와 관련하여 재산분할청구사건의 여성의 재산분할비율을 지표화하였다.

〈표 V-8〉 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
감청(통신조회, E-mail 검색, CCTV 촬영 등) 건수	법무부 자료
주민등록번호 부정사용 처벌건수(소송제기 건수)	행정안전부 자료
이혼시 여성의 재산분할비율	-

마. 이동의 자유 현황과 지표

1) 이동의 자유 개념

거주의 자유란 적극적으로는 개인이 자기의 생활 본거지를 정하고 머물러 사는 자유를 말하고, 소극적으로는 자기 의사에 반해 특정 장소에 거주하거나 체류할 것을 강요당하지 않을 자유를 말한다(국가인권위원회, 2011:73). 이전의 자유는 적극적으로는 생활 본거지인 거주지와 체류지를 옮기거나 여행, 통학 등 자기가 원하는 장소로 이동할 자유를 말하고, 소극적으로는 자기 의사에 반해 체류나 거주지 장소를 이전하지 않을 자유를 의미한다. 거주·이전의 자유는 국내 거주·이전의 자유 뿐만 아니라 국외 거주·이전의 자유를 포함한다.

자유권규약 제12조는 거주·이전의 자유를 보장한다. 합법적으로 어느 국가의 영역내에 있는 모든 사람은, 그 영역내에서 이동의 자유와 거주에 관한 권리를 가지며(제1항), 자국을 포함해서 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다(제2조) 여기서 ‘퇴거’는 일시적으로 떠나는 것 뿐 아니라 영구적으로 떠나는 것도 포함한다. 국내외 거주·이전의 자유는 법률에 의해 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕, 타인의 권리와 자유를 보호하기 위해 필요한 범죄에 대해서만 제한될 수 있다(제3항). 예컨대 범죄를 저지른 혐의가 있는 자에 대한 출국금지나 공공질서의 관점에서 정당화될 수 있으나 자국민의 입국자유는 절대적으로 보장된다. 누구라도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 않는다(제4항).

〈표 V-9〉 이동의 자유 관련 국제협약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언</p> <p>제13조 1. 모든 사람은 각국의 영역 내에서 이전과 거주에 관한 권리를 가진다.</p> <p>2. 모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.</p> <p>제14조 1. 모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다.</p> <p>○ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약</p> <p>제12조 1. 합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은, 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주에 관한 권리를 가진다.</p>
--

2. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다.
3. 상거 권리는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 필요하고, 또한 이 규약에서 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다.
4. 어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다.

제13조 합법적으로 이 규약의 당사국의 영역 내에 있는 외국인인, 법률에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 그 영역으로부터 추방될 수 있으며, 또한 국가안보상 불가피하게 달리 요구되는 경우를 제외하고는 자기의 추방에 반대하는 이유를 제시할 수 있고 또한 권한 있는 당국 또는 동 당국에 의하여 특별히 지명된 자에 의하여 자기의 사안이 심사되는 것이 인정되며, 또한 이를 위하여 그 당국 또는 사람 앞에서 다른 사람이 그를 대리하는 것이 인정된다.

○ 미주인권협약 제22조(이전과 거주자의 자유)

1. 합법적으로 당사국 영역 내에 있는 모든 사람은 법률에 따라 그 안에서 이전과 거주자의 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 국가로부터도 자유로이 퇴거할 권리를 가진다.
3. 위의 권리의 행사는 법률에 의하여 규정되고 범죄를 예방하거나 국가안보, 공공안전, 공공질서, 공중도덕, 공공보건 또는 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 범위 내에서만 제한될 수 있다.
4. 제1항에서 인정된 권리의 행사는 공익을 위하여 지정된 지역에서는 법률에 의하여 제한될 수 있다.
5. 어느 누구도 자신의 국적국으로부터 추방될 수 없으며, 국적국으로 입국할 권리를 박탈당하지 아니한다.
6. 합법적으로 이 협약당사국의 영역 내에 있는 외국인인 법률에 따라 내려진 결정에 의하여서만 추방될 수 있다.
7. 정치적 범죄 또는 이와 관련된 일반범죄로 인하여 추적받고 있는 경우, 모든 사람은 외국에서 그 국가의 법률과 국제협약에 따라 비호를 구하고 부여받을 권리를 가진다.
8. 외국인인 특정 국가에서 인종, 국적, 종교, 사회적 지위 또는 정치적 견해를 이유로 그의 생명이나 신체적 자유에 대한 권리가 침해당할 위험에 처한 경우, 그 국가가 자신의 출신국인지 여부와 상관없이 어떠한 경우에도 당해 국가로 추방되거나 송환될 수 없다.
9. 외국인의 집단추방은 금지된다.

○ 대한민국 헌법

제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

2) 이동의 자유 현황

우리나라에서 일반적인 이동의 자유는 잘 이행되고 있다고 할 수 있으나 장애인, 시설의 장기입소 노인이나 정신질환자, 망명신청자 등 사회적 약자의 이동의 자유가 문제된다고 할 수 있다.

이동의 자유와 관련된 대책을 보면 먼저, 교통약자의 이동권 증진 등을 위한 대책으로는 교통약자의 이동편의를 증진하기 위해 지속적으로 저상버스로 대체해 나갈 예정이며, 특별교통수단(장애인콜택시)은 법정대수(2,785대)를 도입, 운영할 수 있도록 지방자치단체(시장, 군수)에 추진을 독려할 계획이다. 도서와 도서 간의 교류 증진 및 도서민의 정주여건 개선을 위하여 지속적으로 여객운임을 지원하되, 운임 인상 및 이용객 증가에 따른 실 소요예산이 요구된다. 도서지역 주민의 경우 내륙과 도서간 이동에 있어 육상교통수단에 비하여 월등히 높은 내항여객선 운임으로 인한 부담을 겪고 있다.

과도한 출입국 규제의 경우 거주이전의 자유는 국내적인 차원의 문제만이 아니므로 해외입출국의 자유도 충분히 보장되어야 한다. 외국인의 입출국도 그에 준하여 보장될 필요가 있다. 2010년도 내국인 출입국자는 2,558만5,627명으로 전년도 1,958만6,995명보다 30.6% 대폭 증가했고, 외국인 출입국자도 2009년 1,561만9,509명보다 11.4% 증가한 1,740만2,474명을 기록해 계속 증가하는 추세이다. 그러나 여권발급 거부 기준이 명확하지 않아 발급거부가 자의적으로 이루어질 수 있으며 외국인의 입국금지 기준도 구체적이지 않아 입국거부의 남용 우려가 있다. 대법원은 황장엽씨의 미국방문을 위한 여권발급이 거부된 사건에 대하여 여권발급 신청인이 북한 고위직 출신의 탈북 인사로서 신변에 대한 위해 우려가 있다는 이유로 신청인의 미국 방문을 위한 여권발급을 거부한 것은 거주이전의 자유를 과도하게 제한하는 것으로 위법하다고 판결한 바 있다(대판 2008. 1. 24. 2007두10846).

국내 이동의 자유, 외국여행, 이민, 송환을 법으로 규정하고 있으며, 정부는 유엔난민고등판무관 사무소 및 기타 인도주의 기구들과 협력하여 국내 실향민, 난민, 복귀 난민, 망명 신청자, 무국적자, 기타 대상자를 보호, 지원하고 있다. 북한을 방문하려는 여행자는 많은 경우 사전에 통일부 방북교육을 이수해야 하며, 방북자는 정치적인 목적의 여행이 아니며 북한을 찬양하거나 한국 정부를 비난할 계획이 없다는 사실을 입증해야 한다. 또한 일부 북한이탈주민에게 여권 발급을 거부함으로써 이동을 제한하고 있으며, 외교통상부는 2년 이상의 징역이 확정된 자에게는 여권 발급을 거부할 수 있다.

사회적 시설 수용자들에 대한 ‘이전의 자유’ 보장과 관련해서는 ‘장기입소 노인 시설 보건의료서비스 제공현황과 개선방안연구’(1999)에 따르면, 시설이 허락하는 경우에만 외출이 가능한 경우가 68.7%, 본인이 원할 때 언제든지 가능한 경우

가 14.0%, 아주 특별한 경우만 외출이 가능한 경우가 8.0%, 전혀 외출할 수 없는 경우가 9.3%로 나타났는데, 시설 수용자들의 거주이전의 자유 보장이 시급하다. 한국의 고령화는 매우 빠른 속도로 진전되고 있으므로 노인시설 수용자의 인권 문제는 더욱 심각해질 가능성이 높다.

정신질환자의 입원요건을 강화하고, 신체적 제한 등에 대한 명확한 근거보충 등으로 인권침해 예방과 권익강화를 위해 2008년 「정신보건법」을 일부 개정하여 2009년 시행하고 있다. 「정신보건법」의 실제 운영에 있어서 정신질환자들의 인권보호가 강화되었는지에 대해서는 의문이 제기되고 있는 실정이다. 정신병원시설의 강제입원제도 및 시설 내에서의 인권침해는 사회적으로도 많은 문제를 야기하고 있다.

3) 이동의 자유 지표 구성안

가) 선행연구

이동의 자유와 관련하여 국제 인권지표 중 CIRI지표에서는 권한관련 권리에서 해외이동자유, 국내이동자유를 포함시켰고, Humana지표에서는 권리관련 지표에서 자국내 여행, 해외여행을 포함하고 있다. J. Donnelly지표에서는 시민·정치적 권리 중 거주 자유를 포함하였고, J. Nickel지표에서는 자유권에서 이동의 자유가 포함되어 있다.

나) 지표구성안

이동의 자유는 국내외에서의 이전의 자유문제와 관계된다. 교통약자의 시설 접근·이용이나 이동권 보장을 위하여 신체 장애인들이 콜택시나 저상버스를 어느 정도 이용할 수 있는지와 관련하여 동 교통수단들의 증감율을 지표로 구성하고자 한다. 보안관찰법의 운영과 관련하여 보안관찰처분이 얼마나 시행되고 있는지를 지표화하고, 여권발급에 관한 거부건수도 알아 볼 필요가 있다.

과도한 출입국 규제와 관련하여 여권발급이 거부되는 건수와 안보목적이 아닌 과학기술, 학술교류 등에 대한 출, 입국 불허건수를 지표화하였다. 사회적 시설 수용자들의 이전의 자유보장과 관련하여 장기입소 노인시설에서의 외출허가 비율이나 정신질환자의 강제입원비율을 지표화하였다.

다음의 지표들은 이동의 자유의 달성정도를 파악할 수 있는 결과지표로서의 의미가 있다.

〈표 V-10〉 이동의 자유 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
신체장애인 콜택시, 저상버스 증감비율	보건복지부 자료
여권발급 거부건수	외교통상부 자료
과학기술·학술교류 목적의 출·입국 불허비율	-
장기입소 노인시설 외출허가 비율	보건복지부 자료

바. 사상, 양심 및 종교의 자유 현황과 지표

1) 사상, 양심 및 종교의 자유 개념

사상, 양심 및 종교의 자유는 시민적 권리로 국가의 통치권에 대항해 발전해 온 고전적 인권이다. 이 권리는 사상의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유의 세 가지 개념을 포함 한다⁸⁰⁾. 첫째, 사상의 자유는 타인의 견해와는 관계없이, 하나의 사실이나 관점 또는 사상을 유지하거나 생각하기 위한, 개인의 자유를 말한다. 이는 표현의 자유 개념과는 구별되지만 밀접한 관련이 있다. 둘째, 양심의 자유는 외부로부터 속박을 받지 않고, 자신의 양심에 따라 행동하는 자유를 의미한다. 사람의 정신적 활동을 법률로 금지하거나 강제하지 않도록 하기 위해, 인간 기본권의 하나로 여러 나라 헌법에서 이를 보장하고 있다. 양심의 자유는 양심형성의 자유, 양심유지의 자유(침묵의 자유, 양심추지의 금지, 양심에 반하는 행동을 강제당하지 않을 자유), 양심실현의 자유를 그 내용으로 한다⁸¹⁾. 그리고 종교의 자유는 종교를 믿거나 믿지 아니하는 자유를 말한다. 대한민국 헌법은 제헌헌법에서 종교의 자유와 양심의 자유를 함께 규정하다가 제3공화국헌법 이래 양자를 분리하여 규정하고 있다⁸²⁾. 종교의 자유에는 종교의 선택·변경의 자유, 무종교의 자유, 종

80) 위키백과

81) 김철수(2007), 『헌법학개론』, p.563.

82) 한편, 대한민국 헌법 제19조는 ‘모든 국민은 양심의 자유를 가진다’고 하여 사상의 자유를 따로 보장한 규정은 없는데, 이는 양심의 자유와 사상의 자유를 하나로 보았기 때문이다.

교적 사상발표의 자유, 예배집회의 자유, 종교결사의 자유를 포함하고 있고, 종교를 이유로 하는 법적 차별대우도 당연히 부정된다. 모든 국민은 종교의 자유를 가지며, 국교는 인정되지 아니하고, 종교와 정치는 분리된다고 규정한다.

하지만 사상, 양심 및 종교의 자유의 경우 법률에 규정되어 있고, 또 공공의 안녕·공공질서·공중건강·도덕·타인의 기본적 권리와 자유를 보호하기 위해 필요한 경우는 제약 받을 수 있다(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(제18조 제3항)). 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(제9조 제3항)은 이런 제약에 덧붙여 “민주사회에서 필요한 경우”라는 조건을 추가하고 있다⁸³⁾. 그리고 대한민국 헌법 제37조 2항은 국민의 모든 자유도 질서유지와 공공복리 또는 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있다고 명시함으로써, 종교의 자유 또한 법률로 제한될 수 있음을 명시하고 있다. 한편 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제8조 3항 ©와 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제4조 3항 b호는 종교의 자유와 관련하여 군사적 성격의 의무, 또는 양심적 병역거부가 인정되고 있는 국가에서 병역의무 대신 실시되는 의무는 강제적 또는 의무적 노동의 범위에서 제외한다고 규정한다.

사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 국제규약과 국내법에서 정의한 개념을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 V-11〉 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 국내외 규약

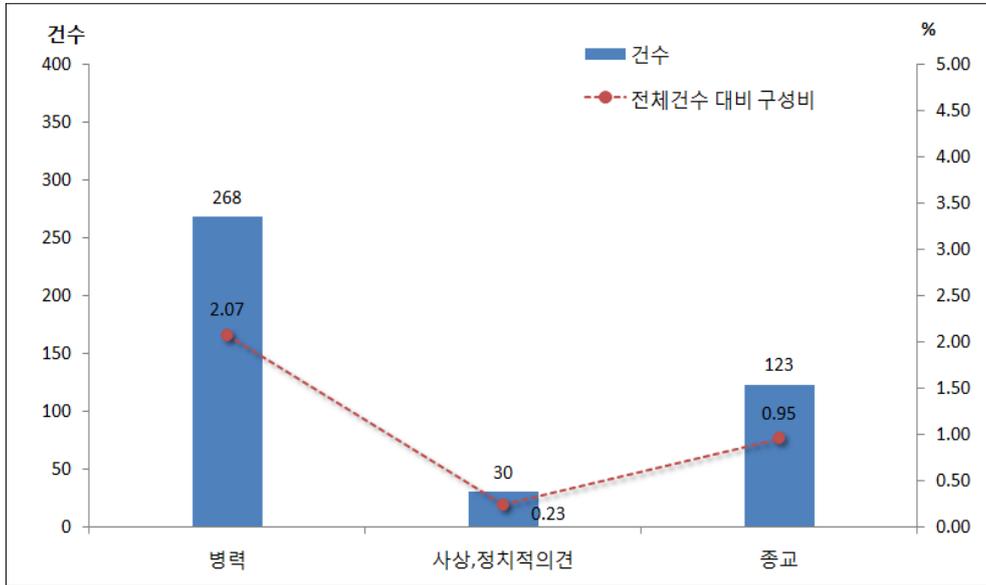
<p>○ 세계인권선언(제18조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 자신이 선택한 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유와 예배, 의식, 행사 및 선교에 있어서 단독으로 또는 다른 사람들과 공동으로, 그리고 공적으로 또는 사적으로 자신의 종교나 신념을 표명할 자유를 포함한다. <p>○ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(제18조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사람은 누구나 사상·양심·종교의 자유를 누릴 권리를 가진다. 이 권리에는, 자기가 선택하는 종교 또는 신념을 가지거나 받아들이는 자유, 자기 혼자서 또는 남들과 함께, 공공연히 또는 은밀하게 예배·의식·행사·강론이라는 형태로 자기의 종교 또는 신념을 밝히는 자유가 포함된다(제1항). • 아무도 자기가 선택하는 종교 또는 신념을 가지거나 받아들이는 자유를 해칠 우려가 있는 강제를 강요당하지 않는다(제2항).
--

83) 국가인권위원회(2011), 『인권의 해설』, p76.

- 법률에 규정되어 있고, 또 공공의 안녕·공공질서·공중건강·도덕·타인의 기본적 권리와 자유를 보호하기 위해 필요한 제한에 의해서만 종교 또는 신념을 표명하는 자유가 제약 받는다(3항).
 - 이 협약의 가맹국은 부모(경우에 따라서는 법정후견인)가 자신의 신념에 따라 그 자녀에게 종교적 및 도덕적 교육을 베푸는 자유를 존중할 의무를 진다(제4항).
- 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(제9조)
- 모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 자기의 종교 또는 신념을 변경하는 자유와 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 예배, 선교, 행사와 의식에 의하여 그의 종교 또는 신념을 표명하는 자유를 포함한다(1항).
 - 자기의 종교 또는 신념을 표명하는 자유는 법률에 규정되고, 공공의 안전, 공공질서, 보건, 또는 도덕, 또는 다른 사람의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에 있어서 필요한 경우에만 제한받을 수 있다(2항).
- 미주인권협약(제12조)
- 모든 사람은 양심과 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 자신의 종교나 신념을 유지하거나 변경할 자유와, 자신의 종교나 신념을 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 고백하거나 전파할 자유를 포함한다(1항).
 - 어느 누구도 자신의 종교나 신념을 유지하거나 변경할 자유를 침해하게 될 제한을 받지 아니한다(제2항).
 - 자신의 종교와 신념을 표명할 자유는 법률에 규정되고 공공의 안전, 질서, 보건, 도덕 또는 타인의 권리나 자유를 보호하는 데 필요한 경우에만 제한받을 수 있다(제3항).
 - 부모 또는 경우에 따라서 후견인은 그들의 신념에 따라 자녀나 피후견인에게 종교적, 도덕적 교육을 제공할 권리를 가진다(제4항).
- 대한민국 헌법(제19조, 제20조, 제37조)
- 모든 국민은 양심의 자유를 가진다(제19조).
 - 모든 국민은 종교의 자유를 가진다(제20조 1항).
 - 국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다(제20조 2항).

2) 우리나라 사상, 양심 및 종교의 자유 현황

인권은 법적, 제도적 수준보다 실제 이행 수준이 더 중요하다. 국가인권위원회 진정사건 처리 현황을 통해 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 한국의 인권 수준을 살펴보면 [그림 V-1]과 같다.



주: 2012년 7월 31일 누적 현황

[그림 V-1] 국가인권위원회 차별 진정건수

2001년 11월 25일부터 2012년 7월 31일까지 국가인권위원회에 차별 진정사건의 사유별 처리현황을 보면 총 12,937건이 접수되고 이중 12,205건이 종결된 것으로 나타난다. 차별 사유 중 사상, 양심 및 종교의 자유와 관련된 누적건수는 총 421건이며, 이중 399건이 사건 종결되었다. 사건종결처리는 각하가 263건(65.9%)으로 전체의 2/3를 차지하였고 다음으로 기각이 96건(24.1%)으로 높았다. 한편 권고는 28건이고 조사중지가 2건으로 나타났다.

진정사건을 사유별로 보면 병력은 268건으로 전체 진정사건 중 2.07%를 차지했고, 사상·정치적 의견과 종교는 각각 30건(0.23%), 123건(0.95%)으로 나타났다. 병력 진정사건의 경우 2007년 한해 26건에서 2010년 46건으로 크게 증가했지만, 2011년 30건으로 감소했고 2012년 7월 말 23건의 진정사건이 접수되었다. 2012년 7월 말 현재 누적된 병력 진정접수 건수 중 250건이 종결되었다.

〈표 V-12〉 차별 진정사건 사유별 처리현황

(단위: 건, %)

구분	접수	종결	조정	권고	고발	징계 권고	합의 종결	각하	이송	기각	조사 중지	조사중
2006 누적 현황	병력	84	72	0	2	0	2	50	0	18	0	0
	사상·정치적의견	18	18	0	0	0	1	12	0	5	0	0
	종교	38	34	0	1	0	1	26	0	6	0	0
	소계	140	124	0	3	0	4	88	0	29	0	0
2007	병력	31	38	0	4	0	1	29	0	4	0	0
	사상·정치적의견	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
	종교	12	13	0	3	0	0	7	0	3	0	0
	소계	45	52	0	7	0	1	37	0	7	0	0
2008	병력	15	13	0	1	0	0	12	0	0	0	7
	사상·정치적의견	3	4	0	2	0	0	2	0	0	0	0
	종교	12	9	0	2	0	0	5	0	2	0	6
	소계	30	26	0	5	0	0	19	0	2	0	13
2009	병력	39	29	0	4	0	0	16	0	8	1	17
	사상·정치적의견	3	3	0	1	0	0	2	0	0	0	0
	종교	18	22	0	0	0	0	13	0	9	0	2
	소계	60	54	0	5	0	0	31	0	17	1	19
2010	병력	46	51	0	2	0	1	34	0	14	0	12
	사상·정치적의견	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	종교	18	16	0	2	0	0	8	0	5	1	4
	소계	65	68	0	4	0	1	42	0	20	1	16
2011	병력	30	34	0	3	0	3	17	0	11	0	8
	사상·정치적의견	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
	종교	17	13	0	0	0	0	8	0	5	0	8
	소계	48	48	0	3	0	3	26	0	16	0	16
2012 7월	병력	23	13	0	1	0	1	10	0	1	0	18
	사상·정치적의견	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	종교	8	13	0	0	0	0	10	0	3	0	3
	소계	33	27	0	1	0	1	20	0	5	0	22
2012 7월 누적 현황	병력	268	250	0	17	0	8	168	0	56	1	18
	사상·정치적의견	30	29	0	3	0	1	18	0	7	0	1
	종교	123	120	0	8	0	1	77	0	33	1	3
	소계	421	399	0	28	0	10	263	0	96	2	22

주: 2006년도 현황은 2001.11.26~2006.12.31 기간 동안의 누적현황.

2006년도 이외의 처리현황은 각 연도별 발생현황을 나타냄.

고발 항목은 2010년부터 조사 시행, 조사 중 항목 2008년부터 조사를 시행함.

자료: 국가인권위원회(각 연도), 웹사이트

처리방법을 보면 대부분을 각하(168건)와 기각(56건)하였으며, 권고와 합의종결 처리는 각각 17건과 8건으로 나타났다. 사상, 정치적 의견은 30건의 접수사건 중 29건을 종결한 것으로 나타난다.

종결된 사건의 처리는 각하가 18건, 기각이 7건이었고, 권고와 합의종결은 3건과 1건이었다. 종교 진정사건은 총 123건 중 120건이 종결되었는데, 각하와 기각이 77건과 33건으로 대부분을 차지하였고 권고와 합의종결, 조사중지가 각각 8건, 1건, 1건으로 나타났다. 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 사전처리 현황을 전체 진정사건 처리와 비교하면 각하 비중은 높고 이외 처리는 약간 낮은 비율로 나타난다.

국가인권위원회는 「2007~2011 국가인권정책기본계획」(제1기 인권NAP)을 수립하여 이행하였고, 이를 평가한 후 「2012~2011 국가인권정책기본계획」(제2기 인권NAP)을 마련하였다. 제1기 인권NAP에서 사상, 양심 및 종교의 자유와 관련하여 핵심적으로 추진했던 4개의 과제와 평가는 <표 V-13>과 같다.

첫째 추진과제는 양심의 자유를 침해하는 국가보안법을 폐지하고 국가보안법 관련 사범문제를 해결하는 것이고, 둘째 과제로는 양심에 의한 병역거부 인정과 적절한 대체복무제 도입이다. 이 두 과제에 대한 평가는 부정적으로 나타난다. 즉, 국가보안법에 대해서는 정부의 인권NAP는 국가보안법의 폐지보다 남용방지에 치중했다고 평가했다. 국가보안법의 개폐문제가 제17대 국회 주도로 활발히 논의 되었으나, 정부는 인권NAP에서 국회논의의 결과를 지켜보자는 유보적 입장을 취했고 이에 따라 성과 없이 끝났다고 보았다. 대체복무제 도입과 관련해서도 인권NAP는 국민적 공감대를 형성하고자 노력한 점에 대해서는 긍정적 평가를 하였지만 시행에는 유보적 태도를 보였다고 평가했다. 하지만 핵심으로 추진되었던 과제 중 세 번째 과제인 ‘학생의 학교 선택권을 보호하는 방향으로 개선하고 학교의 종교 교과목이나 종교 행사에 대한 학생의 선택권 부여’와 네 번째 과제인 ‘군인의 종교 활동 선택권을 보장하고, 3대 종단으로 한정된 군종장교임명대상을 확대하여 군대에서 종교의 자유를 확대’는 추진 결과에 대해 긍정적 평가를 받았다. 학생의 종교 자유와 관련해서는 학교 선택권이 배제된 종립 고등학교에서 특정 종교의 예배와 종교교육을 강요하는 것은 학생들의 신앙의 자유를 침해한다는 대법원의 판결(2010.4.22)이 있었고, 3대 종단으로 한정된 군종장교의 임명 대상 확대, 부대 내 종교 편향 행위 방지, 개인의 다양한 선택권 보장, 군대내 종교행사

참석 강요 금지 등의 조치를 통해 군인의 종교 자유를 확대했다. 하지만 긍정적 평가를 받은 학생의 종교 자유는 사실상 종립학교에 강제로 배정되는 상황에서 학생의 학교 보장권에 대한 논의가 진행되어야 한다고 권고하였다.

<표 V-13> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 제1기 인권NAP 핵심 추진과제와 평가

제1기 인권NAP 핵심 추진과제	제1기 인권NAP 평가
1) 양심의 자유를 침해하는 국가보안법을 폐지하고 국가보안법 관련 사법문제 해결	- 정부의 인권NAP는 「국가보안법」의 폐지보다 남용방지에 치중함
2) 양심에 의한 병역거부 인정과 적절한 대체복무제 도입	- 인권NAP는 대체복무제의 시행에 유보적 태도를 보임
3) 학생의 학교 선택권을 보호하는 방향으로 개선하고 학교의 종교 교과목이나 종교 행사에 대한 학생의 선택권 부여	- 학생 등의 종교의 자유 확대를 위해 노력함
4) 군인의 종교 활동 선택권을 보장하고, 3대 종단으로 한정된 군종장교임명대상을 확대하여 군대에서 종교의 자유를 확대	- 군인의 종교의 자유 확대를 위해 노력함

이에 국가인권위원회는 「2012~2013 국가인권정책기본계획」(제2기 인권NAP)을 마련하여 제1기 인권NAP에서 미진했던 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 3개의 핵심과제에 대해 다시 제2기 인권NAP의 핵심 추진과제로 선정하였다. 핵심 추진과제로 선정된 3개의 과제는 <표 V-14>와 같다.

<표 V-14> 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 제2기 인권NAP 핵심 추진과제

가) 인권보장 차원에서 「국가보안법」의 남용을 방지하고 인권침해가 발생하지 않도록 법의 정비(특히 제7조) 등을 포함한 대책 수립
나) 대체복무제도 도입 및 이에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안 마련(재권고)
다) 학생의 종교교육의 선택권 보장(재권고) 및 종립학교 배정 거부권 인정(신규)

제2기 인권NAP의 핵심과제를 중심으로 사상, 양심 및 종교의 자유 인권과 관련된 국내외 주요 이슈에 대한 권고와 판결 등을 살펴보면 다음과 같다⁸⁴⁾.

84) ‘사상, 양심 및 종교의 자유’는 사상의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유로 구분하고 있으나, 주요 이슈는 이들의 자유들이 복합적으로 관련되어 나타남. 즉, 세 차원의 자유가 동시에 관련되어 있어, 실제 명확히 구분되지 않음. 본 연구에서 구분한 종교의 자유와 사상·양심의 자유로 나누어 수준을 분석하는 것은 편리상 구분된 것임.

가) 종교의 자유

① 양심적 병역거부자와 대체복무제도

한국 정부는 종교의 자유를 헌법에 보장하고 있고 법률은 정부 혹은 민간 주체에 의한 억압으로부터 종교의 자유를 보호하고 있다. 학교의 경우 공립학교에서는 종교교육을 허용하지 않고 있고 사립학교는 자유롭게 종교 활동을 할 수 있다.

하지만 이런 종교의 자유는 병역에 있어 일부 제한하고 있다. 한국 헌법은 모든 남성에게 병역의무를 갖도록 하고, 양심적 병역거부는 인정하지 않는다. 양심적 병역거부자는 병역의 의무가 부과된 시민이 폭력에 반대하는 평화주의신념에 따라 병역 또는 그보다 국한된 집총(執銃)을 거부하는 사람으로 신념에 따른 병역거부라고도 한다. 미국, 유럽, 중국, 독일, 러시아, 오스트리아, 프랑스, 벨기에, 스웨덴 등 50개 이상의 국가에서는 신념과 양심에 따른 병역거부권을 인정하여 면제하거나, 그들에 대해 병역을 대신하도록 하는 대체복무제 등을 법률로써 보호해 주고 있다. 현재 양심적 병역거부자를 처벌하는 나라는 전세계 중에 대한민국, 아르메니아, 터키 등 일부 나라에 불과하며, G20 국가 중에는 대한민국이 유일하다. 최근 이들 나라들에 대해서도 유엔인권위원회와 유럽인권재판소는 ‘양심적 병역거부자를 처벌하는 것은 국제법에 위배되는 것이고 양심과 사상, 종교의 자유를 침해하는 것’이라고 잇따라 판결을 내리고 있다.

한국은 2002년 병역법 위반 혐의로 구속 기소된 이모(21)씨가 “대체복무를 인정하지 않는 병역법 규정이 헌법에 위반된다”며 낸 신청을 받아들여 헌법재판소에 위헌심판을 제청했고 재판부는 심리를 중지하고 이씨의 보석신청을 받아들여 석방을 허가한 적이 있으며, 2004년에는 종교적 이유로 입영을 거부한 여호와의 증인 신자 3명에게 처음으로 무죄를 선고하기도 했다. 하지만 헌법재판소는 양심적 병역거부자에 대해 이를 처벌하는 병역법(2009.6.9. 법률 제9754호로 개정된 것) 제88조 제1항에 대한 헌법소원에서, 2002년과 2004년은 물론 2011년도에 합헌 판결을 내린 상태이다.

2005년 12월 26일에 열린 제26차 전원위원회에서 양심적 병역거부권은 「헌법」 제19조와 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제18조의 양심의 자유의 보호 범위 내에 있음과 병역의 의무가 국가의 안전보장을 위한 국민의 필요적 의무임을 확인하였으며, 국회의장과 국방부 장관에게 양심적 병역거부권과 병역의무가

조화롭게 공존할 수 있도록 대체복무제도의 도입을 권고하였다(양심적 병역거부, 인권위결정문, 2005). 그리고 2007년 정부는 종교적 사유의 신념에 따른 병역거부자들에게 대해서 대체복무를 허용할 방침이라고 발표하였고 2008년 3월 국제사면위원회가 이명박 대통령에게 양심적 병역거부자의 인권상황을 개선하도록 촉구하였으나, 2009년 대체복무제가 국민정서에 맞지 않는다는 이유로 취소되었다. 국방부가 이와 같이 종전의 입장을 뒤엎은 이유의 주요 근거는 2008년 12월에 실시한 여론조사 결과 때문이었다. 국방부의 의뢰로 실시된 여론조사에서 응답자의 68.1%가 대체복무제 도입에 반대하는 것으로 나타났다. 하지만 비슷한 시기 외부 기관에서 실시한 여론조사 결과는 38.7%만이 반대하고 절반 가량은 대체 복무제 도입을 찬성하는 것으로 나타났다⁸⁵⁾.

우리나라의 양심에 따른 병역거부자는 일제 식민지 시절이던 1939년 최초의 처벌 기록이 보고 된 이래 지금까지 처벌된 누적 숫자가 1만 6천여 명에 이른다.⁸⁶⁾ 2011년 12월 1일을 기준으로 761명의 병역거부자가 1년 6개월 이상의 형을 선고받고 전국 교도소에 수감 중이다⁸⁷⁾. 지난 10년간 연도별 병역거부자 현황을 살펴보면 다음과 같다. 종교적 신념 등을 이유로 병역을 거부한 사람은 2001년에서 2012년 8월까지 7,532명에 이르며, 2002년과 2005년 각각 825명, 828명으로 매우 많았지만, 2009년 이후 점차 감소하는 추이를 보인다. 거부 사유로는 여호와와의 증인이 2,722명으로 대부분을 차지했으며, 20명은 전쟁반대, 평화주의 등의 이유로 병역을 거부한 것으로 나타난다. 한편 2001년부터 2011년 12월 말까지 병역법 제88조 제1항으로 실행선고를 받아 확정된 사람은 6,428명이고, 그 중 99.65%인 6,405명이 1년 6개월의 실행을 선고받은 것으로 나타났다⁸⁸⁾. 이들은 종교적 신념 또는 양심의 자유를 이유로 병역을 거부했다. 한편, 2004년 10월 경에는 여호와증인 신자인 김모씨는 병역을 거부하다가 캐나다에서 종교 난민으로 인정받기도 하였고, 2009년에는 평화적 신념과 동성애자로서의 인권침해

85) 미국 국무성(2011)의 DRL(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)에 제출된 2010 한국의 인권보고서 참조 할 것.

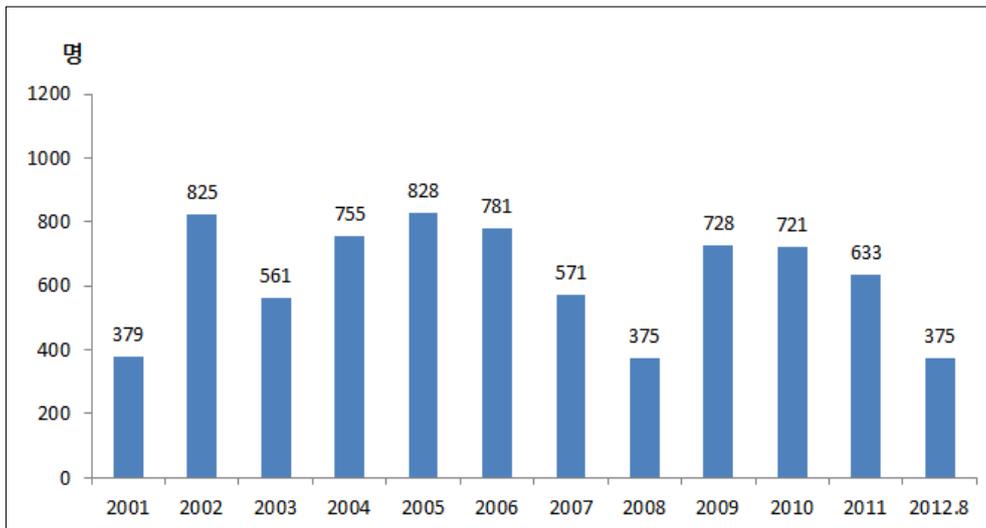
86) 대한변협인권보고서(2011), 특집 ‘양심적 병역거부와 인권’ 참조.

87) 서울대공익인권법센터, 건국대법학연구소, 대한변협인권위원회(2012), ‘한국의 양심적 병역거부권-대체복무제 도입의 가능성-’ p37 참조.

88) 2012. 1. 12.자 병무청의 정보공개자료 “연도별 병역거부자 현황 및 형사처벌 통계”임. 미국 국무성(2011)의 DRL(Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor)에 제출된 『2010 한국의 인권보고서』에 의하면 양심적병역거부자는 최고 3년의 징역에 처해질 수 있고, 대부분의 양심적 병역거부자들은 6개월에서 1년형을 선고받고 있음.

를 피하기 위해 병역거부를 택한 김경환씨가 캐나다에서 난민지위를 획득하기도 했다.

국가인권위원회는 제2기 인권NAP에서 사상, 양심 및 종교의 자유와 관련하여 대체복무제도 도입 및 이에 따른 부작용을 최소화하기 위한 방안 마련을 재권고하고 있다. 이는 양심상 또는 교리상의 이유로 감옥을 선택할 수밖에 없는 사람이 끝없이 양산되는 현실과 대체복무제도의 도입에 관한 국제사회의 권고를 무조건 외면할 수가 없고 양심의 자유 또는 종교의 자유는 본질적 내용만큼은 침해해서는 안 된다는 것이 헌법 이론적 요청이다. 정부는 대체복무제도의 도입을 위한 국민적 공감대의 형성에 주력할 필요가 있어, 제2기 인권NAP에 재권고하고 있다.



자료: 연합뉴스(2011. 12. 15) 및 병무청 국정감사 질의 자료.

[그림 V-2] 연도별 병역거부자 발생현황

② 중립학교와 종교의 자유

우리나라는 공립학교에서는 종교교육을 허용하지 않지만, 사립학교는 자유롭게 종교 활동을 할 수 있다. 하지만 학생의 학교 선택권이 충분히 보장되지 않는 상황에서 중립학교의 종교교육 시 특정 종파의 교육을 사실상 강요를 막기 어렵고, 일반교육 및 행사 진행과정에서 특정 종교의식을 강제하여 학생의 종교 선택

의 자유를 침해될 소지가 있다. 이에 제1기 인권NAP는 학생의 종교 자유 확대 과제를 추진하였고 일부 개선이 있었다. 2010년 4월 22일 대법원은 중립학교의 종교행사 불참에 대하여 사실상 불이익을 부과함으로써 참석을 사실상 강제하고 대체과목을 개설하지 아니하고 실질적인 참가의 자율성도 보장하지 않은 종교과목 수업은 학생의 종교에 관한 인격적 법익을 침해하는 위법한 행위로 보았다(2008다38288). 중립학교가 고등학교 평준화정책에 따라 학생 자신의 신앙과 무관하게 입학하게 된 학생들을 상대로 종교적 중립성이 유지된 보편적인 교양으로서의 종교교육의 범위를 넘어서서 하는 종교교육은 위법성을 인정할 수 있다는 것이다⁸⁹⁾. 하지만 대다수의 중립학교에서는 아직도 특정 종교과목 이외의 대체과목을 개설하지 않고 있으며 특정 종교의 예배를 강요하고 있는 것이 현실이다. 따라서 제2기 인권NAP는 학생의 신앙의 자유와 중립학교의 종교교육의 자유를 조화적으로 보장하기 위해서는 학생들에게 학교에 대한 선택권을 보장하는 것이 바람직한 해결책이 될 수 있는 것으로 보고, 중립학교에 입학하고 싶지 않은 학생에 대해서는 다른 학교에 배정해줄 것을 요구할 수 있는 권리를 부여하는 것을 핵심적 추진과제로 권고하고 있다.

③ 종교적 신념

종교적 자유는 헌법에 보장된 권리이지만, 이와 관련해서 부모의 양심을 인정하지 않는 경우도 있다. 2010년 여호와의 증인 신도인 부모가 자신의 종교적 신념이나 후유증발생의 염려만을 이유로 의사가 하고자 하는 수혈을 거부하여 결국 자녀를 사망에 이르게 한 사건⁹⁰⁾이 있었다. 대법원은 이 사건에 대해 아무리 생모라 하더라도 자신의 종교적 신념이나 후유증발생의 염려만을 이유로 환자에 대하여 의학상 필요한 치료를 제대로 받지 못한 채 사망에 이르게 할 수 있는 정당한 권리가 있다고 할 수 없으며, 환자 본인이 수혈을 거부하였다 하더라도 생모의 행위는 유기치사죄에 해당한다고 판시했다. 즉, 이 사건은 종교적 신념인 부모의 양심을 인정하지 않았다.

종교의 자유와 관련된 또 다른 사례는 국기에 대한 경례를 거부한 어느 여호

89) 유엔의 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 이행에 대한 제4차 국가보고서를 참조할 것.

90) 나달술(2010), “양심의 자유에서의 양심 개념의 비교적 고찰”, 『법학논총』, 34(2).

와의 증인 신도 학생이 해당학교로부터 제적처분을 당한 사건이 있었다. 당시 그 학생은 종교의 자유를 침해한 것이라 주장하며, 제적처분이 부당하다는 취지의 소송을 제기했다. 이 사건에서 대법원은 “종교의 자유 역시 그들이 재학하는 학교의 학칙과 교내질서를 해치지 아니하는 범위 내에서 보장되며, (중략)부득이 제적처분하기에 이르렀다면 재량권을 일탈한 위법 처분이라고 볼 수 없다” 하여 학생을 교칙위반으로 제적한 학교측의 조치는 정당하다는 취지의 판결을 내렸다(대법원. 1976.4.27. 75누249참조). 이는 미국에서 충성선서가 양심의 자유를 침해한다고 판단하여 양심문제로 다루고 있는 것과 비교되는 판결이다.

나) 양심·사상의 자유

① 국가보안법

양심과 사상의 자유와 관련된 인권 문제 중 가장 많이 나타나는 쟁점은 국가보안법이다. 국가보안법은 남북의 분단 이후 ‘국가의 안보’라는 측면에서 국민들의 사상, 표현, 양심의 자유를 제한하고 있는 법이다. 이 법은 제정과정에서부터 ‘반민주성’이라는 태생적 문제점을 내포하고 있어, 그동안 인권 침해 소지로 인하여 국내외에서 폐지 여론이 높았던 법이다. 이에 국가보안법은 1992년 유엔자유권위원회의 한국정부에 대한 최종견해, 1995년 유엔 표현의 자유 특별보고관 한국방문보고서, 1999년 동위원회 최종견해, 2008년 UPR 한국정부 보고서에서 국가보안법을 단계적으로 혹은 즉각 폐지할 것을 권고 받아 왔고, 2012년에는 UN 인권이사회의 국가별 정례인권검토 심의에서 한국에 대해 사형제 등과 더불어 국가보안법 등의 개선권고를 거듭 요구해 왔다. 국내적으로도 국가인권위원회는 2004년 국가보안법이 사상의 자유를 침해한다고 하여 국가보안법 폐지 권고를 결정한 바 있다.

국가보안법 위반자 수는 2007년까지 감소하다가 이후 2009년까지 소폭 증가하지만, 2001년과 비교하여 전반적으로 감소추이를 보인다. 하지만 입건자 중 기소된 비율은 2005년 이후 증가추이를 보여주고 있다. 즉, 2005년 기소비율은 55.2%로 나타나지만, 2009년은 75.4%로 크게 상승한다. 2010년은 다소 낮아졌으나, 여전히 73.1%의 높은 기소율을 보인다. 구속자 비율 또한 2001년 49.5%에서 2005년 16.4%로 크게 하락하지만, 이후 지속적으로 증가하여 2008년 입건자의 34.8%가 구속된다. 이후 소폭 하락하여 2010년 입건자 중 구속자 비율은 30.8%로 나타난다.

〈표 V-15〉 국가보안법으로 인한 기소 및 구속자 수

(단위: 명, %)

연도	입건자수	기소		불기소	기타
			구속		
2001	222	126(56.8)	110(49.5)	96	0
2002	236	145(61.4)	115(48.7)	91	0
2003	149	101(67.8)	72(48.3)	48	0
2004	98	69(70.4)	31(31.6)	29	0
2005	67	37(55.2)	11(16.4)	28	2
2006	50	29(58.0)	11(22.0)	20	1
2007	45	28(62.2)	13(28.9)	14	3
2008	46	32(69.6)	16(34.8)	10	4
2009	57	43(75.4)	18(31.6)	9	5
2010	52	38(73.1)	16(30.8)	14	0

주: ()는 입건자수 대비 비율.

자료: 대검찰청(각 연도), 『범죄분석』.

② 보안관찰법

보안관찰법은 특정범죄를 범한 자에 대하여 재범의 위험성을 예방하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위해 보안관찰처분을 함으로써, 국가의 안전과 사회의 안녕을 유지할 목적으로 제정한 법률(전문개정 1989.6.106 법률 제4132호)이다. 보안관찰처분대상자는 보안관찰해당범죄⁹¹⁾ 또는 이와 경합된 범죄로 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형기 합산 3년 이상인 자로서 형의 전부 또는 일부의 집행을 받은 사실이 있는 자이며, 보안관찰처분의 기간은 2년이다.

우리나라에서 보안관찰제도가 처음 시행된 것은 일제강점기 때이다. 이 제도는

91) 여기서 보안관찰해당범죄란 첫째, 「형법」 제88조, 제89조, 제90조의 내란목적살인, 그 미수 및 예비, 음모, 선동, 선전, 제92조 내지 제98조, 제100조 및 제101조에 규정된 외환유치, 여적, 모병이적, 시설제공이적, 시설파괴이적, 물건제공이적, 간첩 및 그 미수와 예비, 음모, 선동, 선정 등이며, 둘째, 「군형법」 제5조 내지 제8조의 반란, 반한목적의 군용물탈취, 그 미수와 예비, 음모, 선동, 선전, 제9조 제2항의 이적목적의 반란불보고 및 제11조 내지 제16조의 군대 및 군용시설제공 이적, 군용시설 등 파괴이적, 간첩, 일반이적, 그 미수와 예비, 음모, 선동, 선전에 규정된 범죄, 셋째, 「국가보안법」 제4조, 제5조, 제6조, 제9조 제1항, 제3항, 제4항의 반국가단체의 목적수행, 자진지원, 금품수수, 잠입, 탈출, 편의제공에 규정된 범죄 등임.

주로 항일독립투사들을 감시하기 위한 목적으로 만들어졌다가, 대한민국 정부수립 후 1975년 7월 제정된 「사회안전법」(법률 제2769호)에서 보호관찰제도를 도입하였다. 하지만 1989년 「사회안전법」이 폐지되고, 대체입법으로 「보안관찰법」이 제정되어 기존의 보호관찰제도가 보안관찰제도로 개정되어 지금까지 유지되고 있다.

보안관찰처분에 관한 사안을 심의·의결하기 위하여 법무부에 보안관찰처분위원회를 두고 있으며 보안관찰처분위원회는 위원장 1인과 6인의 위원으로 구성한다. 위원장은 법무부차관이 되고 위원은 법무부장관의 추천으로 대통령이 임명 또는 위촉하고 임기는 2년이다. 이 위원회는 보안관찰처분 또는 그 기각의 결정, 면제 또는 그 취소결정, 보안관찰처분의 취소 또는 기간의 갱신결정에 대한 사안을 심의·의결한다.

보안관찰처분은 검사의 청구에 의하여 보안관찰처분위원회의 의결을 거쳐 법무부장관이 결정함으로써 부과된다. 단지, 「군사법원법」 제2조 제1항 각호의 1에 적용되는 자에 대한 보안관찰처분 심의의결은 국방부에 군보안관찰처분심의위원회를 두고 별도로 심의한다.

보안관찰처분을 받은 자는 자신의 인적사항과 가족 및 동거인 상황과 교우관계, 직업, 월수입, 본인 및 가족의 재산상황, 학력, 경력, 종교 및 가입단체 등을 신고한 후, 3월 간의 주요활동사항, 자신이 회합·통신한 다른 보안관찰처분대상자의 인적사항 및 일시 장소, 내용, 3개월 간 행한 여행에 관한 사항 등을 정기적으로 관할 경찰서장에게 신고하여야 한다. 또한 피보안관찰자가 주거지를 이전하거나 국외여행 또는 10일 이상 주거지를 이탈하여 여행하고자 할 때는 미리 거주 및 예정지를 신고하여야 한다. 또한 검사 및 사법경찰관리는 피보안관찰자의 재범을 방지하기 위한 적절한 지도와 회합·통신을 금지하거나 집회 또는 시위장소의 출입을 금지하는 등의 재범방지조치를 할 수 있다. 만약 이와 같은 의무를 이행하지 않을 경우 보안관찰법은 이를 형사처벌 할 수 있도록 함으로써 형벌과 같은 효과를 지니고 있다(벌칙조항 법 제27조).

보안관찰제도는 현재 필요 최소한으로 엄격하게 적용되고 있으며, 보안관찰대상자의 내면의 사상이나 신념이 아닌 동종 범죄로 자유 민주적 기본질서에 위협을 끼칠 수 있는 위험성을 판단기준으로 삼고 있기 때문에 양심의 자유를 침해하는 것은 아니라는 견해가 있다. 2007년 11월 헌법재판소(92헌바28결정)는 “보안관찰처분은 대상자의 내심의 자유를 문제 삼는 것이 아니라 보안관찰처분대상

자가 보안관찰해당범죄를 다시 저지를 위험성이 내심의 영역을 벗어나 외부에 표출되는 경우에 재범의 방지를 위하여 내려지는 특별 예방적 목적의 처분이므로, 이 법상의 보안관찰처분이 양심의 자유를 보장한 헌법규정에 위반된다고 할 수 없다”고 결정한 바 있다. 더욱이 제2차 주기 UN 국가별 정례인권검토(UPR) 국가보고서에서 국가인권위원회는 보안관찰제도에 대해 현재 필요최소한으로 엄격하게 적용되고 있고 보안관찰대상자의 내면의 사상이나 신념이 아닌 동종 범죄로 자유민주주의적 기본질서에 위해를 끼칠 수 있는 위험성을 판단기준으로 삼고 있기 때문에 양심의 자유를 침해하는 것은 아니라는 의견을 제시하였다.

하지만 그 반론도 만만치 않다. 보안관찰제도는 국가보안법이나 그 외에 일정한 형법, 군형법 상의 일부 죄목에 의해 이미 처벌을 받은 사람들에게 ‘재범의 행위’로 인한 처벌이 아닌 ‘재심의 위험성’으로 불이익을 주고 있기 때문에 명백히 양심과 사상의 자유를 침해하는 것으로 보는 견해가 있다. 특히 보안관찰 해당 범죄를 범하고 형의 전부를 집행 받은 자에게 보안관찰처분을 부과하는 것은 동일한 범죄로 거듭 처벌받지 않는다는 ‘이중처벌금지의 원칙(헌법 제13조 1항)’과 충돌하며 다른 출소자에 비하여 사회적 신분에 따른 합리적 이유 없는 차별로써 “평등권”을 침해하는 것으로 보는 견해가 많다⁹²⁾. 또한 보안관찰처분은 법원의 재판에 의하지 않고, 법무부장관의 결정으로 행하기 때문에 헌법상 적법절차의 원리와 법관에 의해 정당한 재판을 받을 권리(헌법 제27조) 등을 침해하고 있고 시민·정치적 권리규약(제12조, 제17조, 제18조)에도 위배되는 것으로 본다. 현재 보안관찰대상자 통계는 2002년 국가인권위원회가 『보안관찰대상자 인권침해 실태 조사』를 실시한 바 있으나, 정확한 통계가 생산되고 있지 않다.

3) 사상, 양심 및 종교의 자유지표의 구성

가) 선행연구(국내)

사상, 양심 및 종교의 자유지표에 대한 국내 연구를 살펴보면 다음과 같다. 구정우(2011)의 『인권지수 개발을 위한 기초연구』는 인권지수 중에서도 특히 국가기관의 인권 친화적 문화수준, 그리고 각 기관이 한국 사회의 인권신장을 위해 기울이는 정책적 노력을 체계적으로 측정하는 “국가기관 인권지수”에 초점을 맞

92) 송소연 외(2002), 『보안관찰대상자 인권침해 실태』, p.4.

추고 개발되었다. 이 연구에서 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표관리는 국방부, 법무부, 통일부에서 하도록 설계하였다. 국방부는 ‘대체복무허용 계획안’을 관리지표로 선정하여, 전향적 노력일 때 5점을 그리고 대단히 미흡일 때 1점을 부가하도록 하였다. 법무부는 ‘국가보안법 기소자 숫자’를 관리할 인권지표로 제안하였다. 이 지표는 인권위에서 법무부에 국가보안법 폐지를 권고한 바 있고 집회, 결사, 양심의 자유를 포함하는 표현의 자유가 얼마나 보장되는지를 살펴보는 하나의 척도가 될 것으로 보였다. 통일부는 북한이탈주민 인권과 납북자 및 국군포로 인권, 인도적 대북지원 확대를 “사상, 양심 및 종교 자유”에 대한 주요 관리지표로 보고 ‘납북자 및 국군포로 인원수’, ‘복송 비전향장기수 및 강제전향 장기수 인원수’, ‘인도적 남북회담 개최 횟수’를 인권관리지표로 제시하였다.

〈표 V-16〉 인권지수 개발을 위한 기초 연구 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

부처명	주요업무	개별지표
국방부	양심적병역거부자의 양심의 자유 보장	대체복무허용: 대체복무허용 계획안
법무부	국가보안법 선별 적용	국가보안법 기소자 현황: 국가보안법 기소자 숫자
통일부	북한이탈주민인권보호	납북자 및 국군포로 송환: 송환 납북자 및 국군포로 인원수
	납북자 및 국군포로 인권보호	비전향장기수 및 강제전향장기수 복송: 복송 비전향장기수 및 강제전향 장기수 인원수
	인도적 대북지원 확대	인도적 남북회담 개최: 인도적 남북회담 개최 횟수

자료: 구정우 외(2011), 『인권지수 개발을 위한 기초연구』.

한국청소년정책연구원은 청소년인권과 관련된 국제인권조약과 권고사항에 기초하여 우리나라 청소년인권 수준의 실태와 문제점을 검토하고, 국가적 정책과제를 도출하기 위해 청소년인권지표를 개발하여 발표하였다. 청소년인권지표는 7가지 기본방향⁹³⁾으로, 대분류 5개, 관심영역 20개, 세부관심영역 56개에 총 157개의 개별지표를 개발하였다. “사상, 양심 및 종교 자유”와 관련된 지표는 청소년

93) 첫째, 지표체계에 따라 청소년인권 하위 구성영역을 분류하고, 둘째, 국제기준에 맞는 지표항목을 개발함. 셋째, 청소년의 인권과 관련된 삶의 특성을 반영하고, 넷째, 청소년 인권에 대한 질적 정보를 확충함. 다음으로 다섯째, 청소년인권과 관련된 다양한 정보 수요를 충족하는 지표를 선정하고 여섯째, 성별, 연령별, 교급별, 지역별 등 집단별 비교가 가능한 지표를 개발하여 일곱째, 가용통계자료를 적극 활용하여 개발함.

년 참여권 영역, 자기결정권(청소년의견존중) 관심영역으로 구성된 종교결정권이다. 종교결정권은 구체적으로 이를 측정하기 위해 3개의 측정지표로 구성되어 있다. 즉, ‘청소년의 종교자유에 대한 부모 존중도’, ‘종교재단별 설립 학교 수 및 재학생 비율’, ‘종교 대체과목 개설 및 자유선택 허용비율’이다.

〈표 V-17〉 청소년인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

개별지표	구체적 측정지표
종교 결정권	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년의 종교자유에 대한 부모 존중도 • 종교재단별 설립 학교 수 및 재학생 비율 • 종교 대체과목 개설 및 자유선택 허용비율

자료: 최창욱 외(2006), 『국제기준대비 한국 청소년의 인권수준 실태연구 I -청소년인권지표 개발-』.

대학인권지표는 2009년 국가인권위원회에서 개발한 지표이다. 대학은 사회의 여러 영역 가운데 인권침해가 상대적으로 적은 곳에 속하지만, 대학 역시 인권의 안전지대는 결코 아님을 고려하여 개발되었다. 대학 인권지표는 제1단계로 총 311개의 지표항목으로 구성한다. 그리고 이를 바탕으로 지표항목의 인권영역별 대표성, 중요성, 시급성, 상징성 등을 고려하여 최종적으로 30개의 지표항목을 확정하였다. 지표항목은 학생인권체계로 10개, 교수인권체계로 7개, 직원과 조교 인권체계로 7개, 그리고 제도와 운영인권체계로 6개의 지표를 설정하였다. 이들 지표 중 “사상, 양심 및 종교 자유”와 관련된 항목은 학생인권체계에서 2개를 제시하고 있다. 하나는 ‘종교의 자유 규정’이고 다른 하나는 ‘입학/졸업 요건에 종교 활동 강제성’이다.

〈표 V-18〉 대학 인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

지표체계	중분류	측정 지표
학생의 인권지표	종교자유권	입학/졸업 요건에 종교 가입 여부나 활동 정도를 반영하고 있나? ①있다 ②없다
일반직원 및 조교의 인권지표	양심·사상·종교자유권	지난 1년 동안 학교에서 특정 이념이나 사상에 대한 공식적 혹은 비공식적 억압이나 강요가 이루어졌거나 혹은 특정 종교로의 개종이나 특정한 종교 활동에의 참여를 강요한 적이 있었는지? ①있다 ②없다

자료: 강수택·김중섭·박재홍(2009), 『대학 인권지표 개발 연구』.

아동권리지표는 국가적·세계적 수준에서 아동권리 모니터링을 위한 전략을 개발하여 아동권리협약 당사국이 아동권리협약 이행 상황에 대한 국가보고서를 제출하는데 기여하고, 아동복지를 위한 사업의 계획, 실행 및 평가를 위한 정보 시스템의 유지에 도움을 주기 위해 개발되었다.

이 지표의 기본 방향을 구체적으로 다음의 다섯 가지로 제시하였다⁹⁴⁾. 첫째, 아동의 삶의 특성을 반영하여야 하고, 아동의 기본적인 배경 요인들을 포함하되 아동권리의 고유성을 최대한 반영하여 포괄적이고도 체계적으로 나타낼 수 있도록 분산되어 있는 아동 및 아동 관련 자료를 집약하여 체계를 갖추어야 한다. 둘째, 아동권리지표가 아동권리협약의 이행을 모니터링하는 하나의 도구로서의 가치를 지니기 위해서는 국제아동권리협약에서 제시하고 있는 아동의 권리가 구체적으로 반영될 수 있어야 한다. 셋째, 지표는 특정 영역의 개선을 목표로 실시된 프로그램의 효과 측정에도 도움을 주어야 한다. 넷째, 아동권리의 질적 측면이 포함되어야 하며, 아동이 단순한 수혜자가 아닌 권리의 주체로서 인식되어야 한다. 다섯째, 가용 통계자료의 적극적 활용이 가능해야 한다.

이러한 기본 방향에 따라 아동권리지표는 8개 분야, 16개 관심영역, 41개 세부 관심영역, 112개의 개별지표로 구성되었다. 이 중 “사상, 양심 및 종교 자유”와 관련된 지표는 종교로 ‘종교 대체 과목 개설 및 자유선택 허용비율’을 개별지표로 제시하고 있다.

〈표 V-19〉 아동권리지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

분야/관심영역	세부관심영역	개별지표
시민적 권리와 자유	종교	종교 대체 과목 개설 및 자유선택 허용비율

자료: 서문희 외(2003), 『아동권리지표의 생산과 정책과제』.

광주 인권지표는 광주광역시가 가지고 있는 민주, 인권, 평화의 정신과 가치를 모든 시민들의 삶 속에 뿌리내리도록 하기 위해 작성되었으며, 시민이 행복한 실질적인 인권도시로서의 위상을 정립해 나가기 위한 의지를 담고 있다. 이 지표는 5대 영역, 18대 실천과제에 100개의 지표로 구성되어 있다. 광주 인권지표의 100

94) 서문희 외(2003), 『아동권리지표의 생산과 정책과제』 참조.

대 지표는 대부분은 측정 가능한 지표로 구성되어 있다. 사상, 양심 및 종교의 자유는 이 항목자체를 하나의 지표로 측정하고 있다. 측정 방법은 이념, 종교, 사상의 자유에 대한 설문조사로 이루어진다.

〈표 V-20〉 광주 인권 지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

영역	측정 지표
시민자치와 참여의 자유로운 도시	이념, 종교, 문화 등 사상의 자유 ※ 설문조사로 측정

한국의 시민·정치권지표는 6개의 영역에 총 37개의 측정지표로 구성되어 있다. 이중 “사상, 양심 및 종교 자유”와 관련 있는 항목 4개로 <표 V-21>과 같다.

〈표 V-21〉 한국의 시민·정치권 지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

관심영역	측정 지표
사상, 신념 또는 표현의 자유	17. 국가보안법 위반한 사람에 대한 유죄 선고 18. 법률에 의해서 양심적 병역거부 허용 19. 북한을 방문한 사람들 20. 제한적 병역거부한 사람들 소환

자료: 구정우 외(2009), ‘Measuring National Human Rights: A Reflection on Korean Experiences’, The SSK (Social Science Korea) Human Rights Forum 발제 논문

나) 해외 연구에서 나타난 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

한편 사상, 양심 및 종교의 자유지표에 대한 해외 연구를 살펴보면 다음과 같다. 해외 연구에서 “사상, 양심 및 종교 자유”에 대한 다양한 연구가 있으나, 구체적으로 측정지표로 제시한 연구는 적다. Humana는 이 지표에 대해 측정 지표로 종교활동과 교육기관에서 강적인 종교 및 이념 강요를 제시하며, 이외 CIRI의 인권지수, J. Nickel의 인권지수, J. Donnelly의 인권지수는 구체적 측정지표가 아닌 종교의 자유가 있는지로 인권을 파악하고 있다.

〈표 V-22〉 국제인권지표 중 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 지표

인권 지수 연구	영역	측정 지표
Humana	권리 관련 지표	종교활동
	자유 관련 지표	교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요
CIRI의 인권지수	종교자유권	
J. Donnelly의 인권지수	사상/양심/종교의 자유	
J. Nickel의 인권지수	자유권	종교의 자유

③ 사상, 양심 및 종교의 자유지표 구성안

사상, 양심 및 종교의 자유는 최근 발표한 광주인권지표에서 ‘사상 및 의사표현의 자유와 소통의 기회보장’을 첫 번째 실천과제로 선정할 만큼 중요하게 생각했지만, 선행연구를 보면 사상, 양심 및 종교의 자유는 지표에서 많은 부분을 차지하지 않고 있다.

이에 대해 국가인권위원회의 제2기 인권NAP의 중점추진과제와 국내외적 쟁점 및 권고 사항, 국내외 문헌연구를 통해 “사상, 양심 및 종교 자유”를 측정할 수 있는 지표구성을 제안하고자 한다.

제안한 지표는 총 5개이다. 제안한 지표 중 “사상, 양심 및 종교 자유”의 권리 달성 정도를 보여주는 지표는 ‘학생의 종립학교 배정을 거부할 권리(종립학교 외 다른 학교에 배정해 줄 것을 요구할 권리) 유무’ 지표 1개이다. 이 지표는 학교생활에서 상대적 약자인 학생의 종교 자유를 점검하는 지표로 제안했다. 그리고 ‘학교급(초·중·고·대학) 종교 재단 대비 대체과목 개설 및 자유선택 허용비율’은 현재 정부가 추진하고 있는 정책의 현황과 효과를 파악하기 위한 지표로 선정했다. 반면 나머지 세 개 지표는 한국 고유의 인권상황을 파악하는 지표로 과정지표 2개와 결과지표 1개를 제시하였다. 과정지표 2개는 ‘국가보안법의 입건자수 및 기소비율’과 ‘병역거부자 형사 처벌 비율’로써, 제2기 인권NAP의 핵심추진과제로 한국고유의 인권을 보여 주는 지표이다. 이 지표들은 국제인권단체는 물론 국내 인권단체에서 꾸준히 문제를 제기하고 있는 만큼, 국가보안법에 의한 입건자수와 기소비율과 병역거부자 형사 처벌 비율은 한국 인권과 깊은 관계를 갖는 지표이다. 한편 ‘국가보안법, 형법, 군형법으로 처벌 받은 사람 중 보안관찰처분 대상자 비율’은 한국 고유의 인권을 볼 수 있는 결과 지표로 제시했다.

〈표 V-23〉 사상, 양심 및 종교의 자유 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
국가보안법의 입건자수 및 기소비율	대검찰청, 『범죄분석』
국가보안법, 형법, 군형법으로 처벌 받은 사람 중 보안관찰 처분대상자 비율	법무부 내부자료
학교급(초,중,고,대학) 종교 재단 대비 대체과목 개설 및 자유선택 허용 비율	-
학생의 종립학교 배정을 거부할 권리 (종립학교 외 다른 학교에 배정해 줄 것을 요구할 권리)	교육과학기술부 내부자료
병역거부자 형사 처벌 비율	병무청 내부자료

사. 의견 및 표현의 자유 현황과 지표

1) 의견 및 표현의 자유 개념

표현의 자유는 사람의 내심의 정신작용을 외부로 향해 공표하는 정신 활동의 자유를 말한다. 표현의 자유는 민주주의의 근간을 이루는 권리로, 다른 자유들과 인권에 결정적으로 영향을 미치는 중요한 지표이다. 표현의 자유 중 대표적인 것은 언론의 자유와 출판의 자유이며, 이 지표는 누구든 자유롭게 생각하고 느끼고 상상할 자유, 생각하고 느끼고 상상한 것을 인쇄물, 영상 등으로 표현하며 다른 이들과 나눌 수 있도록 평등한 인프라를 향유할 자유, 자신의 생각과 상상, 느낌을 다른 이들과 함께 행동으로 표현할 수 있는 자유로 정의한다. 즉, 표현의 자유는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통해 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다. 민주사회에서 표현의 자유는 보도의 자유 및 언론의 자유에 한정하지 않고, 예술 등의 창작적 활동에 대해서도 폭넓게 인정되어야 하는 것으로 받아들여지고 있다. 이 경우를 특히 창작의 자유라 부르고 있다. 그리고 최근 정보통신기술의 향상으로 소통이 활발해지고 정보접근성이 확대됨에 따라 알권리와 정보 접근권까지 표현의 자유 영역으로 확장되고 있다.

의견 및 표현의 자유 개념에서 시민적 및 정치적 권리(자유권)는 자유를 중심으로 하고 있다. 시민적·정치적 권리로의 접근은 세계인권선언에서 찾을 수 있다. 세계인권선언 제18조~제20조는 사적, 공적부문을 국가나 타인의 간섭으

로부터 보호하기 위한 것으로 의견의 자유, 양심의 자유, 언론의 자유, 출판의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유 등에 대한 권리를 명시하고 있다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(제19조) 제1항은 간접받지 아니하고 의견을 가질 권리를 명시하고 제2항에서는 표현의 자유에 대한 권리를 명시하고, 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다고 명시하고 있다. 다만 이러한 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따르게 되어, 권리의 행사에 제한을 받을 수 있다고 규정한다(제3항). 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제19조 제3항은 표현의 자유 행사 제한은 타인의 권리 또는 신용의 존중과 국가안보, 공공질서, 공중보건, 도덕의 보호를 위해 제한될 수 있으며, 반드시 법률에 의하여 규정된 경우에 가능하다고 명시하고 있다. 이와 같은 제한은 미주인권협약 제13조 제2항에서도 동일하게 규정하고 있고 제5항은 전쟁의 선전과 인종, 피부색, 종교, 언어 또는 민족적 출신을 이유로 사람 또는 집단에 대하여 불법적인 폭력 또는 기타 유사한 행동을 선동하는 민족적, 인종적 또는 종교적인 증오의 주장은 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 간주한다(제5항). 한편 방송의 공공성이 강조되는 유럽의 경우 표현의 자유가 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가제도를 금지하는 것은 아니며(인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제10조 제1항), 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약 또는 형벌에 따를 수 있음(인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제10조 제2항)을 명시하고 있다.

의견 및 표현의 자유와 관련하여 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약은 제15조 제1항에 이를 담고 있다. 제1항은 문화생활에 참여할 권리, 광학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리, 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리를 규약하며, 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수 불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다고 명시한다.

대한민국 헌법은 제18조, 제21조, 제22조를 통해 통신, 언론·출판의 자유, 학문

과 예술의 자유에 대해 법률로 보호하고 있다. 헌법 제18조는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”고 하여 통신의 비밀 침해를 받지 않을 권리를 규정한다. 헌법 제21조 제1항은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 명시하고(제1항), 제22조 제1항은 학문과 예술의 자유를 보장하도록 규정하고 있다. 그러나 헌법 제21조와 제22조에 대한 자유와 권리는 헌법 제37조 제2항에 의해 국가안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있게 되어 있다. 단, 이 조항은 “제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 명시한다. 다음은 “표현의 자유”에 대한 국제규약과 국내법을 정리한 것이다.

〈표 V-24〉 표현의 자유 관련 국내외 규약

<p>○ 세계인권선언(제19조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 의견과 표현의 자유에 관한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭받지 않고 의견을 가질 자유와 모든 매체를 통하여 국경에 관계없이 정보와 사상을 추구하고, 접수하고, 전달하는 자유를 포함한다. <p>○ 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(제19조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리를 가진다(제1항). • 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다(제2항). • 이 조 제2항에 규정된 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다. 따라서 그러한 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만, 그 제한은 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 경우에만 한정된다(제3항). <ul style="list-style-type: none"> (a) 타인의 권리 또는 신용의 존중 (b) 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호 <p>○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제15조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다. <ul style="list-style-type: none"> (a) 문화생활에 참여할 권리 (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리 (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리 • 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반조치가 포함된다. • 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수 불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.

- 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화 분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.

○ 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(제10조)

- 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공공당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 이 조항이 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가제도를 금지하는 것은 아니다(제1항).
- 이러한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약 또는 형벌에 따르게 할 수 있다(제2항).

○ 미주인권협약(제13조)

- 모든 사람은 사상과 표현의 자유에 관한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면, 인쇄물, 예술의 형태로 또는 스스로 선택하는 기타의 매체를 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고, 접수하며, 전달하는 자유를 포함한다(제1항).
- 위의 조항에 규정된 권리의 행사가 사전검열을 받지 아니하나, 사후적 책임부과에는 복종하여야 한다. 이는 다음을 보장하는 데 필요한 범위 내에서 법률에 의하여 명시적으로 규정되어야 한다(제2항):
 - a) 타인의 권리 또는 신용의 존중
 - b) 국가안보, 공공질서 또는 공중보건이나 도덕의 보호.
- 표현의 권리는 신문용지, 무선방송 주파수 또는 정보의 보급에 사용되는 장비에 대한 정부나 민간의 규제남용과 같은 간접적 수단이나 방법에 의하여, 또는 사상과 의견의 전달과 유포를 저해할 수 있는 다른 수단에 의하여 제한될 수 없다(제3항).
- 위 제2항에도 불구하고, 공공오락은 어린이와 청소년의 도덕적 보호를 위하여 그에 대한 접근을 규율할 목적에서만 법률에 의한 사전검열을 받게 할 수 있다(제4항).
- 전쟁의 선전과 인종, 피부색, 종교, 언어 또는 민족적 출신을 이유로 사람 또는 집단에 대하여 불법적인 폭력 또는 기타 유사한 행동을 선동하는 민족적, 인종적 또는 종교적인 증오의 주장은 법률에 의하여 처벌되는 범죄로 간주되어야 한다(제5항).

○ 대한민국 헌법(제18조, 제21조, 제22조)

제18조 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제22조 ① 모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다.

② 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

2) 우리나라 의견 및 표현의 자유 현황

의견 및 표현의 자유의 측정은 언론의 자유, 영상물 및 문학 표현의 자유, 인터넷에서의 표현 자유, 알권리와 접근권 등 다양한 부분에서 그 수준을 파악해야 한다. 하지만 이들 수준을 하나의 통계로 파악하기란 매우 어렵다.

2007년에 발표한 국가인권위원회의 제1기 인권NAP에서 언론의 자유를 확대하여 국민의 표현의 자유를 증진시키겠다는 목적으로 4개의 핵심 추진과제를 제안했다. 이 중 의견 및 표현의 자유와 관련된 내용은 2개로 <표 V-25>와 같다.

<표 V-25> 의견 및 표현의 자유 관련 제1기 인권NAP의 핵심 추진과제와 평가

제1기 인권NAP 핵심 추진과제	제1기 인권NAP 평가
1) 국가기밀을 이유로 하는 비공개정보에 관련된 법령을 정비하여 국민의 알권리 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 알권리 보장과 행정의 투명성 제고 및 정보공개제도 운영은 일정 정도 개선된 것으로 평가 : ‘정보목록의 범위를 확대하고 정보공개 운영 메뉴얼을 보완·보급’, ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 개정, ‘공공기관의 정보공개제도의 절차적 측면 개선’ 등에서 일부 개선되었다고 평가함. - 알기 쉬운 법령 만들기 및 자막방송의 확대와 웹 접근성 제고는 일부 개선으로 평가: ‘알기 쉬운 법령 만들기 5개년 계획’
2) 자신의 의견이나 사상, 정보 등을 언론기관에 공표할 수 있는 액세스권 확대	<ul style="list-style-type: none"> - ‘자막방송의 확대 시행과 정보취약계층을 위한 웹 접근성 제고 사업’ 등에서 일부 개선으로 평가함. - 언론·출판에 대한 사실상의 검열이나 압력 금지, 정부의 언론·출판에 대한 명예 훼손 소송 남발 억제, 정보통신망을 통한 의사표현에 대한 과도한 규제 금지 등에 대한 조치가 거의 고려되지 않고 있다고 평가함.

첫 번째 핵심과제는 ‘국가기밀을 이유로 하는 비공개정보에 관련된 법령을 정비하여 국민의 알권리 보호’이다. 이 과제는 국가기밀을 이유로 비공개정보 조항이 불명확하게 규정되어 국민의 알권리가 제약됨을 개선하는 것이다. 이를 위해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 개정을 통해 공개정보의 범위 확대, 대상정보의 자발적 공개 의무화, 비공개정보에 대한 공개 재분류 절차의 제도화 등이 추진되었고, ‘알기 쉬운 법령 만들기 5개년 계획’의 지속 추진으로 기존 법률에 대한 이해를 일정 정도 제고하고자 했다.

제1기 인권NAP 이행평가를 보면, 이런 노력들은 제도의 운영개선과 인권의 확대에 일정 부분 기여했다는 긍정적 평가를 하고 있다. 단, 여전히 공공기관의 정보공개제도에서 비공개정보의 범위가 많이 남아 있고, 정보의 부존재를 이유

로 한 비공개 등의 사례가 적지 않아, 정보공개시스템의 지속적인 개선 노력이 필요하다고 평가했다. 두 번째 핵심과제로 추진되었던 것은 ‘자신의 의견이나 사상, 정보 등을 언론기관에 공표할 수 있는 액세스권 확대’이다. 주요 추진 내용은 자막방송의 확대시행과 장애인·노인 등의 웹접근성 제고 사업이다. 이 두 사업의 이행평가는 일부 긍정적 효과가 있다는 것이다. 자막방송의 확대 시행과 정보취약계층을 위한 웹 접근성 제고 사업은 사회적 약자들의 인권을 신장하는 데 도움이 되었다고 보이나, 아직도 임의적 규정으로 되어 있는 부분의 개선이 요구되고, 정보취약계층의 일반정보 접근성을 제고하기 위한 제도적·기술적 노력도 필요한 것으로 보았다.

이에 제2기 인권NAP는 제1기 인권NAP의 이행평가를 기반으로 의견 및 표현의 자유에 대한 2개의 핵심과제를 선정하였다. 하나는 ‘자유민주주의의 근간이 되는 표현의 자유 확대’를 신규로 포함하여, 정부 정책에 대한 비판의 자유에 대한 실질적 보장과 선거운동에 있어서 정치적 표현의 자유 증대, 그리고 아동과 청소년의 의사표현에 관한 자유 보장을 세부 과제로 제시하였다. 두 번째로 제시한 핵심 추진과제는 ‘언론의 대내외적 독립성 확보를 위한 제도적 장치 강구’이다. 세부과제로 제1기 인권NAP의 핵심추진과제였던 언론에 대한 국민의 액세스권 강화를 재권고하였고 공영방송의 정치적 독립성 보장과 민영방송의 공정성 확보를 신규로 포함하였다.

〈표 V-26〉 의견 및 표현의 자유 관련 제2기 인권NAP의 핵심 추진과제

제2기 인권NAP 핵심 추진과제	세부 과제
1) 자유민주주의의 근간이 되는 표현의 자유 확대 (신규)	- 정부 정책에 대한 비판의 자유 실질적 보장 - 선거운동에 있어서 정치적 표현의 자유 증대 - 아동과 청소년의 의사표현에 관한 자유 보장
2) 언론의 대내외적 독립성 확보를 위한 제도적 장치 강구	- 공영방송의 정치적 독립성 보장(신규) - 언론에 대한 국민의 액세스권 강화(재권고) - 민영방송의 공정성 확보(신규)

가) 언론, 영상물 및 문학 표현의 자유

① 언론자유지수

현재 이 인권지표와 관련한 국내외적 이슈는 언론자유와 인터넷 자유이다. 이

에 두 이슈에 대해 언론자유지수와 방송통신심의위원회의 통신심의 현황을 분석하여 한국의 의견 및 표현의 자유에 대한 수준을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 언론자유지수(Press Freedom of Index)는 국제 언론인 인권보호 단체이자 언론 감시 단체인 국경없는 기자회가 집계하여 발표하는 국가별 언론자유 점수이다. 이 지수는 국경없는 기자회가 발송한 설문항목을 국경없는 기자회의 협력기관(다섯 대륙의 표현의 자유와 관련된 18개 단체)과 전 세계의 150명의 특과원, 언론인, 연구원, 법률전문가와 인권운동가 등이 작성한다.

설문조사는 언론인과 미디어에 대한 직접적인 공격과 언론의 자유에 대한 간접적인 압력에 대해 실시한다. 단, 국경없는 기자회는 언론의 자유에 대한 것만 다루며, 저널리즘의 질에 대한 평가는 하지 않는다. 설문지는 7개 영역에 총 44개의 문항으로 구성되어 있다. 7개 영역은 저널리스트에 대한 폭력과 여타 위반, 저널리스트 폭력과 폭행에 책임 있는 자들의 처벌에 있어 국가역할, 검열과 자체 검열, 미디어 일반, 미디어 법, 미디어에 대한 사법적, 업무 및 행정적 압력, 인터넷과 신생 미디어 등으로 구분한다. 저널리스트에 대한 폭력은 기자에 대한 고문, 구속, 납치, 협박과 뉴스미디어에 영향을 미칠 수 있는 모든 형태의 위반 문제를 총 17개 문항으로 질문하고 있다.

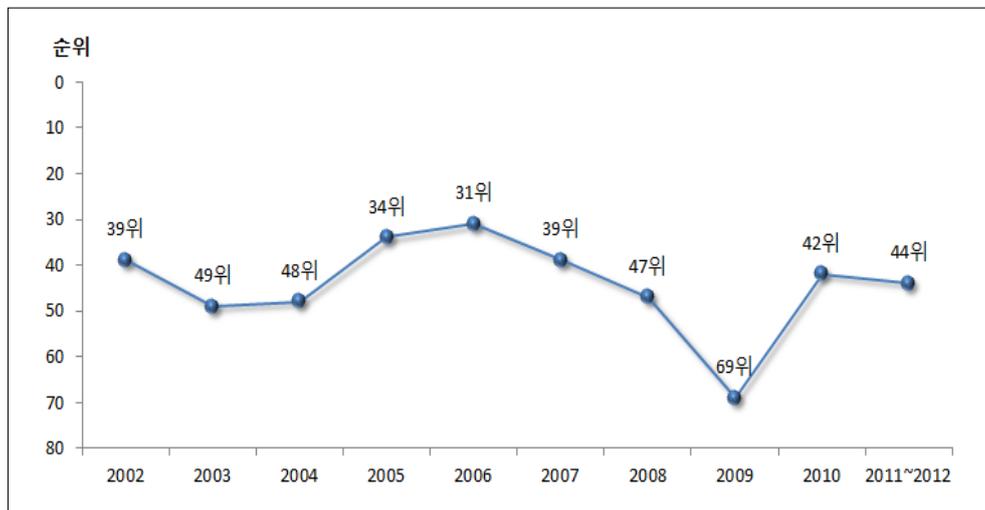
〈표 V-27〉 언론자유지수 설문지 영역 구성 및 질문개수

영역	질문개수
저널리스트에 대한 폭력 및 여타 위반 - 폭력 및 위반 종류 - 미디어에 대한 폭행의 국가책임	17개 문항 - 11개 문항 - 6개 문항
폭력과 폭행에 책임 있는 자들의 처벌에 있어 국가역할	2문항
미디어 검열과 자체 검열	4문항
미디어 일반	5문항
미디어 법	2문항
사법적, 업무 및 행정적 압력	8문항
인터넷과 신생 미디어	6문항

17개의 문항은 얼마나 많은 기자, 미디어 보조원 혹은 언론자유 활동가들이 고문, 구속과 같은 폭력에 노출되어 있는가이다. 저널리스트 폭력에 책임 있는 자

들의 처벌에 대한 국가책임은 언론의 자유 위반에 대한 책임을 가진 자의 처벌 수준을 파악하는 2개의 질문으로 구성하여, 저널리스트에 대한 체포, 구금, 신체적으로 공격할 경우 정부가 가해자에 대해 처벌 노력을 하느냐를 측정한다. 또한 미디어 검열과 자체 검열의 수준 4문항과 미디어 일반적인 사안을 평가하는 5문항을 두어, 언론이 보도와 비판을 할 수 있는 능력을 측정한다. 미디어 법의 영역은 2개의 문항으로 정보공개법과 미디어 보호 조항에 대한 질문을 하고 있고 사법적, 업무 및 행정적 압력 영역은 언론의 법적형태와 공공미디어의 독립성 정도를 파악하고 있다. 마지막으로 인터넷과 신생미디어 영역은 인터넷 상의 언론 자유의 위반정도를 반영한 질문을 포함한다. 즉, 언론의 인터넷 접근성에 대한 정부의 의지와 표현의 자유정도, 정부의 온라인 감시 등에 대한 자유를 반영하고 있다.

이 지수는 기존 '0'점(완전언론자유)부터 점수가 매겨졌으나, 2011~2012년 발표부터는 (-)의 점수를 허용하여 점수를 부여하고 있다. 국경없는 기자회가 세계 언론자유지수를 조사하기 시작한 2002년 39위를 기록했던 한국은 2003년 49위, 2004년 48위로 하락했으나 이후 2005년 34위, 2006년 31위, 2007년 39위, 2008년 47위로 상승하여 30위권 내를 유지해 왔다.



[그림 V-3] 언론자유지수의 한국순위

그러나 2008년 한국의 언론자유 지수는 47위로 하락하며, MBC <PD수첩> 제작진 체포 등이 있었던 2009년에는 69위로 크게 하락한다. 이후 2010년에는 42위로 다시 상승했으나, 2011년 한국의 언론자유 지수는 두 단계 하락한 44위로 나타난다.⁹⁵⁾ 한국의 언론자유수준은 일본과 비교하여 2003년~2007년 사이는 순위에서 큰 차이가 없다. 하지만 2008년 들어 점차 순위에서 차이가 벌어졌고 2012년 발표에서는 22위의 차이를 보인다. 한편 언론자유수준이 가장 높은 국가는 핀란드로 2009년 이후 1위 자리를 지키고 있다.

〈표 V-28〉 언론자유지수의 한국순위

(단위: 순위, 점수)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011~2012
한국	39 (10.50)	49 (9.17)	48 (11.13)	34 (7.50)	31 (7.75)	39 (12.13)	47 (9.00)	69 (15.67)	42 (13.33)	44 (12.67)
핀란드	1	1	1	1	1	5	4	1	1	1
일본	26	44	42	37	51	37	29	17	11	22

주: ()는 점수이며, 낮을수록 좋음.

② 공영방송의 정치적 독립성 보장

2008년 촛불집회 이후 정부는 명예훼손 소송의 남발, 공영방송에 대한 영향력 증대 등으로 인하여 UN 표현의 자유 특별보고관, 국경없는 기자회, 프리덤하우스로부터 언론의 자유가 위축되고 있다는 지적을 받고 있다. 특히 공영방송에 대한 영향력 증대는 현 정부 집권 초반부터 지속적으로 진행되었다. 방송정책 총괄 기구의 대표인 방송통신위원장을 비롯하여, KBS와 MBC, YTN 등 주요 방송사 사장에 대통령 후보시절 특보들을 앉힘으로써 언론사의 지배구조에 독립성을 심각하게 훼손시킨 것으로 나타난다. 더불어 PD수첩을 비롯한 정부와 사회에 비판적인 목소리를 내는 프로그램을 폐지하거나 출연자들을 교체시키거나 명예훼손·업무방해 등으로 기소하기도 하며, 미디어법 개정을 통해 공공영역을 축소하고 자본의 진출을 용이하게 함으로써 언론의 다양성이 심각하게 훼손되었다는 평가를 받고 있다.

95) 보수 성향의 국제인권감시단체 프리덤하우스 역시 2011년 5월 한국을 '언론자유국'(free)에서 '부분적 언론자유국'(partly free)으로 강등시킴.

③ 영화등급분류제도와 출판물 표현의 자유⁹⁶⁾

모든 영화는 2006년 제정된 『영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(이하 영비법)』 제29조에 따라 영상물등급위원회로부터 ‘상영등급’을 부여받아야만 상영될 수 있다. 만약 위반할 경우, 영화상영관 경영자는 “영업정지 및 영화관 등록취소”(영비법 45조), 영화를 상영한 자는 “3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금”(영비법 94조)이라는 처벌을 받도록 규정하고 있다. 영비법의 문제는 영리 목적이 아닌, 정보 및 교육 등을 위해 제작된 영화를 상영하는 비영리 목적의 영화제에서 상영하는 영화, 실험적으로 제작되는 창작물이나 대학 상영관에서 상영하는 영화를 포함하여 모든 영화에 대해 적용하고 있다는 점이다. 그리고 이처럼 영상산업과 관계없는 비영리 독립제작 영화에 대해서도 상영등급분류를 강제적으로 의무화하는 것은 표현의 자유에 대한 과도한 규제로 보는 견해가 많다. 영비법은 상영등급 분류의 예외규정으로 “상영등급분류면제추천”(영비법 29조 1항 2호)이 있다. 이것은 국가 행정기관(영화진흥위원회)의 ‘추천’을 받은 영화제에서 상영하는 영화는 ‘상영등급분류’를 면제한다는 것이다. 그러나 해당 행정기관의 추천을 받지 않으면 상영관을 확보할 수 없다. 즉, 추천 없이 상영할 경우 위 처벌규정을 피할 수 없다는 측면에서 예외조항이라고 볼 수 없는 것이다.

언론·출판의 자유 또한 민주주의 발전과 인격의 발현수단으로 중요한 가치를 가지고, 시민사회 내부에 사상의 경쟁메커니즘이 존재하기 때문에 국가의 개입은 최소한에 그쳐야하는 부분이다. 왜냐하면 자유로운 사상의 경쟁에 의해 부적절한 표현물은 국가의 개입 없이도 걸러질 수 있기 때문이다. 따라서 언론·출판의 자유는 폭넓게 보호되어야 하며, 언론 출판으로 인한 해악이 존재 하더라도 1차적으로 시민 사회에서 스스로 해결되어야 하고 2차적으로 국가가 개입하는 것을 원칙으로 한다. 현재 헌법상 언론 출판의 자유에 의한 보호를 받을 수 없는 경우는 첫째, 출판의 표현의 해악이 시민사회의 자기교정기능에 의해서도 처음부터 해소될 수 없는 정도인 경우, 둘째, 다른 사상이나 표현에 의해 해소되기를 기다리기엔 너무 심대한 해악을 지녔을 경우이다. 이러한 경우가 아님에도 2008년 한국정부(국방부)는 도서 23권을 불온으로 분류 금서로 지정한 적이 있다. 이 중에는 한국작가회의 전 이사장이자 고문인 현기영 작가의 작품집 『지상의 순가

96) 본 내용은 「2010 한국 표현의 자유 보고대회 -프랭크 라 튀 유엔 의사표현의 자유 특별보고관 방한에 즈음하여-」에 수록된 ‘제3장 언론의 자유, 영상물 및 문학 표현의 자유’의 일부내용을 요약하여 정리하고 수정한 것임.

락 하나』와 국가보안법에 관련하여 오랜 옥고를 치른 후 사망한 김남주 시인의 시선집 『꽃속에 피가 흐른다』, 『김남주 평전』이 포함되어 있다. 특정 책을 금서로 규정하는 것은 책에 대한 사형 선고이자 작가에 대한 큰 위협이다. 이미 국민적 베스트셀러였던 현기영 작가의 작품집을 불온화하고, 김남주 시인 서적을 금서화하는 것으로 이는 헌법의 제한사항을 지나치게 광범위하게 적용한 것으로 여겨지고 있다.

나) 인터넷에서의 표현의 자유

① 방송통신심의위원회의 시정요구

2011년 7월 현재 만 3세 이상 국민의 인터넷이용률은 78.0%이며, 이용자수는 3,718만 명으로 나타났다. 연령별로는 10~30대 젊은 층의 인터넷 이용률(99% 이상)이 높았다. 일반 시민의 미디어 접근이 쉽지 않은 언론 출판 환경 속에서 인터넷은 한국의 일반 시민에게 필수적인 표현 매체로 자리 잡고 있는 것이다.

이에 표현의 자유의 핵심 중 하나로 떠오른 한국의 인터넷 자유에 대해 살펴보면, 다음과 같다. 한국은 인터넷에서 자유로운 표현을 하도록 하고 있으나, 폭력적이거나 노골적 성 표현, 인터넷 도박 등의 사이트에 대해 통신제약을 하고 있다. 방송통신심의위원회는 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하고 정보통신의 올바른 이용환경을 조성하기 위해 정보통신망을 이용하여 일반에게 부호·문자·음성·음향·동영상 등의 형태로 공개되어 유통되는 불법정보와 청소년유해정보를 심의하고 있다. 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』 제44조의 7에 따른 위원회의 심의대상⁹⁷⁾ 건수는 2011년 총 57,944건이었고, 이중 53,485건(92.3%)에 대해서 시정요구 결정을 내렸다. 심의건수는 방송통신심의위원회가 발족한 2008년 29,589건에서 2009년 24,346건으로 감소하지만, 이후 매년 크게 증가하여 2010년 45,758건, 2011년 57,944건으로 크게 증가한다. 심의건수 대비 시정요구 비율은 더욱 가파르게 상승하여, 2008년 50.7%에서 2011년은 92.3%로 나타난다. 이처럼 시정요구비율이 높아지는 이유는 방송통신심의위원회가 사법기관은 아니지만 시정요구를 거부하였을 경우 서비스를 중지하는 행정명령을 내릴 수 있기 때문이다. 그리고 이것으로 인해 방송통신심의위원회의 인터넷 심의는 표현의 자유침해로 보는 견해가 많다.

97) 심의대상 정보는 『2011 방송통신심의연감』, p.80을 참조할 것.

〈표 V-29〉 연도별 심의 및 시정요구 현황

연도	심의 건수	시정요구					계
		삭제	접속차단	이용정지	이용해지	기타	
2008	29,589	6,442	4,731	80	3,686	65	15,004(50.7)
2009	24,346	4,538	7,043	-	5,829	226	17,636(72.4)
2010	45,758	7,320	22,853	-	10,771	159	41,103(89.8)
2011	57,944	9,058	31,357	-	12,398	672	53,485(92.3)
계	157,637	27,358	65,984	80	32,684	1,122	127,228(80.7)

주: ()는 심의건수 대비 시정요구 비율.
 자료: 방송통신심의위원회(2012), 『2011 방송통신심의연감』.

특히 ‘권리침해’ 항목은 인터넷 상 명예훼손이나 초상권 침해 등을 다루는 항목으로, 방송통신심의위원회의 자의적 잣대가 개입될 여지가 높다는 비판이 제기되는 심의 내용이다. 2011년 위반내용 중 권리침해에 대한 심의건수는 2,833건 이었고 이에 대해 100% 시정요구를 한 것으로 나타난다. 권리침해에 대해 시정요구 방법으로는 삭제가 52.1%로 가장 많았고, 접속차단이 47.8%를 차지했다.

〈표 V-30〉 2011년 위반내용별 심의건수 및 시정요구 현황

위반내용	심의 건수	시정요구					청소년유해매체물	
		삭제	접속차단	이용해지	기타	계	결정	결정 취소
음란·선정	10,667	1,449 (15.5)	3,998 (42.8)	3,292 (35.2)	604 (6.5)	9,343 (100.0)	361	2
권리침해	2,833	348 (52.1)	319 (47.8)	1 (0.1)	-	668 (100.0)		
폭력·잔혹·혐오	100	21 (44.7)	25 (53.2)	1 (2.1)	-	47 (100.0)		
사행심조장	21,444	49 (0.2)	14,951 (70.7)	6,138 (29.0)	-	21,138 (100.0)		
법질서위반	22,900	7,191 (32.3)	12,064 (54.1)	2,966 (13.3)	68 (0.3)	22,289 (100.0)		
계	57,944	9,058 (16.9)	31,357 (58.6)	12,398 (23.2)	672 (1.3)	53,485 (100.0)	361	2

자료: 방송통신심의위원회(2012), 『2011 방송통신심의연감』.

② 인터넷을 통한 공공적 비판⁹⁸⁾

‘허위의 통신’이라는 죄목은 1983년 제정된 것이다. 이 법은 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 운동이전 까지만 해도 사문화된 것이나 다름없는 죄목이었다. 하지만 미국산 쇠고기 수입반대 운동이 휴대전화 문자메시지와 인터넷으로 퍼지자, 수사당국은 이 문자메시지를 최초로 발신한 청소년을 ‘허위의 통신’ 혐의로 입건하고 형사기소 한다. 이 사건은 1심과 2심에서 무죄판결을 받은 상태이다.

촛불시위에서 진압과 연행 과정 중 전경의 시민에 대한 강간설, 사망설 및 전경 이탈설 등을 제기한 인터넷 이용자들도 ‘허위의 통신’ 혐의로 구속 및 형사기소 되고 일부는 유죄 판결을 받는다. 또한 2009년 1월 정부의 외환정책을 비판하는 인터넷 게시물을 올린 ‘미네르바’라는 필명의 이용자도 ‘허위의 통신’ 혐의로 형사기소 및 구속된다. 이 사건으로 정부의 경제정책을 비판해 오던 다른 이용자들이 연달아 절필을 선언하는 등 ‘위축 효과’가 확산된다. 2009년 4월 1심 법원에서 무죄를 선고하였으나 검찰이 항소한 상태이다.

또한 경찰과 정부는 자기 부처 비판에 대해서 명예훼손 형사고소로 대응하는 빈도가 높아졌다. 2008년 촛불시위 관련 인터넷 논쟁 과정에서 한 이용자에 의해 신분이 발각된 경찰서장은 해당 이용자를 명예훼손 혐의로 형사고소 한다. 이 사건에 대해 1심 법원은 선고 유예하였으나 대법원은 무죄를 판결하였다. 2009년에는 전경을 풍자한 노래 가사를 인터넷에 공개하고 음반을 제작하려한 전경출신 이용자에 대해서, 경찰은 음반에 대한 사전제작금지가처분, 명예훼손 형사고소 및 민사상 손해배상을 제기한다. 이 사건 또한 법원과 검찰로부터 각 소송기각 및 무혐의 처분을 받았다. 또한 2010년 문화관광부는 피겨스케이팅 스타 김연아 선수가 문화부 장관의 포옹을 피하는 듯한 영상을 배포하였다는 이유로 인터넷 이용자 8명을 명예훼손 혐의로 형사 고소한다. 이와 같은 고소는 대부분은 무혐의로 끝난다. 하지만 경찰과 정부 부처에 대한 인터넷 비판 글에 대하여 이처럼 명예훼손 혐의로 형사고소가 잇따른다면 추후 무죄 판결을 받더라도 공공 비판에 대한 위축으로 이어질 것은 분명하다.

98) 이 내용은 「2010 한국 표현의 자유 보고대회 -프랭크 라 튀 유엔 의사표현의 자유 특별보고관 방한에 즈음하여-」에 수록된 ‘제6장 인터넷에서의 표현의 자유’의 일부내용을 요약하여 정리한 것임.

③ 인터넷실명제

인터넷실명제는 2004년 3월 12일 개정 공포된 ‘공직선거 및 선거부정방지법’에 규정된 개념으로, 인터넷 언론사의 게시판에 선거에 관한 의견을 게시할 때 의견 게시자가 기입하는 성명과 주민등록번호의 일치 여부를 확인한 후 일치하는 경우에 한하여 의견을 게시할 수 있도록 하는 기술적 조치를 말한다⁹⁹⁾.

이 제도는 제17대 국회의원총선거에 대비해 익명성을 악용해 인터넷 공간에서 불법 선거운동을 하지 못하도록 하자는 취지에서 도입되어, 2007년 7월부터 공공기관과 하루 평균 이용자수가 30만 명 이상인 인터넷 언론, 포털서비스 제공자, UCC 사이트를 대상으로 인터넷실명제가 도입되었다. 이후 2009년 1월 28일부터는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 개정안에 따라 사이트 유형 구분 없이 하루 평균 방문자 수가 10만 명 이상인 인터넷사이트 등으로 대상(153개 사이트)이 확대되었다.

하지만 인터넷실명제는 인터넷 언론사의 범위에 대한 불명확성, 익명 표현의 자유에 대한 침해, 주민등록정보의 노출에 따른 개인 인권의 침해, 국민의 정치 참여 제한 등 여러 가지 문제점이 제기되었다. 또한 글의 게시자가 글이나 언사를 통해 상대 개인의 인권이나 권리에 영향을 끼쳤다고 검찰이 판단할 경우 피해 당사자가 고소를 하지 않아도 검찰에서 자체 판단을 하여 기소할 수 있는 법률적 내용을 포함하고 있고 있어, 표현의 자유를 심각하게 억압할 수 있다는 견해가 많았다.

이에 2010년 손모씨 등 청구인들은 인터넷실명제가 표현의 자유를 침해한다면서 헌법소원심판을 청구했고 2012년 8월 23일 헌법재판소 재판관의 만장일치로 위헌결정이 내려졌다. 현재는 인터넷실명제가 헌법이 보장하는 개인 표현의 자유를 침해할 뿐 아니라 공익의 효과도 미미하다고 보았다. 그동안 인터넷실명제를 실시했음에도 불구하고 불법게시물의 수가 크게 감소하지 않은 것으로 보았다. 오히려 주민등록번호가 없는 외국인은 국내 사이트 게시판을 사용에 어려움을 겪는 등의 부작용이 많아, 국내의 많은 인터넷 이용자들이 익명성이 보장되는 해외사이트로 도피하는 등 인터넷실명제를 시행함으로써 발생하는 문제점이 제도 시행의 공익적 효과보다 크다고 판단하여 제도 시행 5년 만에 인터넷실명제는 폐지되게 되었다.

99) 두산백과 사전

④ 정보통신망법상 정보에 대한 임시조치

권리침해정보에 대한 임시조치는 정보통신망법에서 규정하고 있는 권리침해 정보에 대한 규제제도로서 명예훼손이나 사생활침해 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 인터넷에서 유통될 경우 피해를 주장하는 신청인이 해당 정보의 삭제 등을 요청하면 해당 정보통신서비스 제공자는 지체 없이 해당 정보를 삭제하는 등의 필요한 조치를 취하도록 하는 일체의 제도를 말한다(정보통신망법 제44조의 2 제3항).

임시조치 제도는 2001년 정보통신망법에 도입되었다가 2007년 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 제도는 현행 저작권법의 ‘고지 후 처리’ 절차(notice & take down)와 흡사하지만, 이와 달리 게시자의 이의 신청권을 보장하지 않으며 임시조치 후 해당 게시물의 처리를 어떻게 할 것인지에 대해 명확한 규정을 가지고 있지 않다. 인터넷 업체에 따라 임시조치 30일이 지나면 해당 게시물이 자동 복구되는 경우가 있는가 하면, 당사자의 복구 요청이 없으면 영구 삭제되는 경우도 있다. 따라서 부당하게 임시 조치되었다 하더라도 절차의 복잡성과 위축효과로 인하여 게시자가 권리를 회복하기가 쉽지 않다. 설령 30일이 지나 복구된다 하더라도 그 글의 효력은 게시가 금지되는 동안 끝났을 수밖에 없다. 가장 큰 문제는 이 제도가 정부에 대한 비판일 경우 신속하게 삭제하는 수단으로 사용되고 있다는 점이다.

임시조치는 경찰, 국회의원 등에서 요구가 많다. 2008년 5월과 7월 경찰은 경찰청장 동생을 비판한 인터넷 게시물에 대해 명예훼손이라고 임시조치를 요구한 것과 2009년 노동절 집회에 참석한 시민들에게 경찰간부가 진압봉을 휘두른 폭력 행위를 비판하는 게시물에 대해 임시조치를 요구했다. 그리고 국회의원은 자신을 비판하는 인터넷 게시물에 대해 임시조치제도를 이용해 왔는데, 2008년 한 의원에게 ‘만취한 채 폐 끼친다’라고 지적인 게시물을 임시조치하였고, 2009년 철거민들이 경찰 진압 과정에서 화재로 숨진 용산 참사에 대하여 국회의원들의 발언 내용을 링크하고 이들을 ‘인두껍을 쓴 이들’이라고 비판한 게시물이 해당 의원의 신고로 임시조치되었다. 이 외에도 2009년 조선일보 사주의 성접대 의혹을 거론한 게시물에 대해 해당 신문사의 신고로 임시조치되기도 했다.

임시조치제도는 인터넷을 통해 잘못된 정보의 확산을 신속하게 막고 피해자의 권리를 보호하는 제도이지만, 이러한 과정에서 정보게재자의 권리는 무차별적으로 침해될 수 있고, 권력에 대한 비판을 신속하게 삭제하는 수단이 될 수 있다.

또한 정보복원 권리가 보장되지 않는다면 표현의 자유에 대한 심각한 훼손이 우려되는 제도이다.

3) 의견 및 표현의 자유 지표의 구성

가) 국내외 선행연구 비교 분석

구정우 외(2011)는 부처별 관리지표에서 표현의 자유를 법무부와 방송통신위원회 인권지표로 제시하고 있다. 법무부 관리지표로 제안한 표현의 자유 지표는 국가보안법 기소자 현황으로써, 본 연구는 이 지표를 “사상, 양심 및 종교 자유”에 포함하고 있다. 구정우 외(2011)의 연구는 의견 및 표현의 자유 관련 지표로 방송통신위원회가 관리해야 할 지표로 두 가지를 제시한다. 하나는 언론자유지수로 국경없는 기자회가 집계하는 언론자유보장 정도에 대한 지표이다. 언론자유지수는 언론인과 미디어에 대한 직접적인 공격과 언론의 자유에 대한 간접적인 압력에 대한 항목을 묻는 만큼 한국에서의 언론자유 침해의 심각성을 다른 나라와 비교할 수 있다고 판단하여 관리지표로 선정하였다. 그리고 다른 하나는 인터넷상 표현의 자유와 관련된 지표로 방송통신심의위원회에 상정된 인터넷 게시물 삭제 요청 건수 대비 삭제 결정 건수 비율을 측정지표로 제시하였다.

〈표 V-31〉 인권지수 개발을 위한 기초 연구 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표

부처명	주요업무	개별지표
방송통신위원회	표현의 자유 보장	언론자유지수 인터넷 표현의 자유: 방송통신심의위원회에 상정된 인터넷게시물 삭제요청 건수 대비 삭제 결정 건수 비율

자료: 구정우 외(2011), 『인권지수 개발을 위한 기초연구』.

청소년인권지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표는 두 가지를 제시한다. 하나는 사적취향의 표현으로, 구체적 측정지표는 ‘두발 및 복장 자율화하는 학교 비율’과 ‘부모의 청소년의 두발 및 복장에 대한 규제’로 구성하였다. 다른 하나는 학생으로서의 의견 표현으로, ‘교지 및 학교신문 발행하는 학교 비율’, ‘교내 징계 시 의사 소명권이 있는 학교비율’, ‘학생으로서 의견 표명정도’ 등 세 개의 측정지표를 제시하고 있다.

〈표 V-32〉 청소년인권지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표

개별지표	구체적 측정지표
사적취향의 표현	두발 및 복장 자율화하는 학교의 비율 부모의 청소년의 두발 및 복장에 대한 규제
학생으로서의 의견 표현	교지 및 학교신문 발행하는 학교 비율 교내 징계 시 의사 소명권이 있는 학교 비율 학생으로서 의견 표명 정도

자료: 최창욱 외(2006), 『국제기준대비 한국 청소년의 인권수준 실태연구 I-청소년인권지표 개발-』.

대학인권지표 중 의견 및 표현의 자유와 관련된 지표는 학생, 교수, 일반직원/조교 지표체계 각각에서 제시하고 있다. 법적 방어권으로 학생, 교수, 일반직원/조교의 인권지표 모두에 ‘징계 절차상 피의자 소명이나 재심 요청의 기회가 있는가’를 의견 및 표현의 자유 관련 지표로 제시하였고, 교수의 인권지표에서는 법적 방어권과 더불어 언론출판 자유권을 측정하기 위해 ‘지난 1년간 대학당국이나 재단에 대한 비판적 발언과 집단행동으로 인해 승진누락이나 중징계(해임 포함) 등의 불이익을 받은 사례가 있었는지’에 대한 지표를 추가 구성하였다.

〈표 V-33〉 대학 인권지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표

지표체계	중분류	지표 항목
학생의 인권지표	법적 방어권	징계 절차상 피의자 소명이나 재심 요청의 기회가 있나? ① 피의자 소명이나 재심 요청의 기회가 없다. ② 피의자 소명 기회는 있으나 재심 요청의 기회는 없다. ③ 피의자 소명 기회는 없으나 재심 요청의 기회는 있다. ④ 피의자 소명과 재심 요청의 기회가 모두 있다. ⑤ 피의자 소명이나 재심 요청 규정은 있으나 실행된 적이 없다.
교수의 인권지표	법적 방어권	징계에 대한 이의신청, 혹은 구제 제도가 존재하는가? ① 그렇다 ② 아니다
	언론출판 자유권	지난 1년간 대학당국이나 재단에 대한 비판적 발언과 집단행동으로 인해 승진누락이나 중징계(해임 포함) 등의 불이익을 받은 사례가 있었는지? ① 있다 ② 없다
일반직원/조교의 인권지표	법적 방어권	징계절차에서 징계 대상자에게 자신의 입장을 스스로 변호할 기회가 주어지며, 징계 및 처벌 결과에 대한 이의신청 혹은 구제 제도가 존재하는지 여부? ① 자기변론 기회가 주어지며 이의신청 혹은 구제 제도가 존재한다. ② 자기변론 기회의 제공과 이의신청 혹은 구제 제도 가운데 한 가지만 존재한다. ③ 이 모든 것이 존재하지 않는다.

자료: 강수택·김중섭·박재홍(2009), 『대학 인권지표 개발 연구』.

아동권리지표 중 의견 및 표현의 자유와 관련된 지표는 시민적 권리와 자유 영역으로 구성하여 네 가지 개별지표로 구성하고 있다. 네 가지 개별지표는 ‘교지 및 학교신문 발행 학교 비율’, ‘두발 및 복장 자율화 학교 비율’, ‘학교운영위원회에 학생 참여 학교 비율’, ‘학생의 의견 표명 정도’로 이 중 자료원이 확인된 지표는 ‘학생의 의견 표명 정도’이고 이 외의 지표는 통계생산이 되지 않는 것으로 나타났다.

〈표 V-34〉 아동권리지표 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표

분야/관심영역	세부관심영역	개별지표
시민적 권리와 자유	의사표현	교지 및 학교신문 발행 학교 비율 두발 및 복장 자율화 학교 비율 ‘학교운영위원회’에 학생 참여 학교 비율 학생의 의견 표명 정도

자료: 서문희 외(2003), 『아동권리지표의 생산과 정책과제』.

Humana의 시민적 자유지수의 경우 자유지표에서 8개의 지표를 발표한다. 제시한 지표는 ‘정치적인 언론검열’, ‘우편 혹은 전화검열’, ‘예술에 대한 통제’ 등으로부터의 자유 3개 지표와 ‘독립적인 신문’, ‘독립적인 출판’, ‘독립적인 라디오와 방송네트워크’, ‘독립적인 법정’, ‘독립적인 노동조합’ 등을 위한 자유 5개 지표이다.

〈표 V-35〉 Humana의 시민적 자유지수 중 의견 및 표현의 자유 관련 지표

구분	개별지표
자유관련 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적인 언론검열 • 우편 혹은 전화검열 • 예술에 대한 통제 • 독립적인 신문 • 독립적인 출판 • 독립적인 라디오와 방송네트워크 • 독립적인 법정 • 독립적인 노동조합

나) 의견 및 표현의 자유에 대한 지표 구성안

의견 및 표현의 자유는 민주주의의 필수불가결한 기본권으로 대표적인 것은 언론과 출판의 자유이다. 그리고 언론과 출판의 자유의 핵심은 사전 검열이나 강

제 보도 통계 등과 같은 국가권력에 의한 탄압이 없어야 한다는 것이다¹⁰⁰). 이에 의견 및 표현의 자유 지표구성은 이 권리의 개념과 쟁점을 잘 보여주는 지표를 선정하여 <표 V-36>과 같이 구성하였다.

지표구성은 권리의 달성정도를 파악하는 결과지표로 6개를 선정하였고 정부가 추진하는 정책의 현황과 효과를 파악하는 과정지표로 4개를 제안하였다. 과정지표의 경우 국가인권위원회의 제1기의 이행평가와 제2기 인권NAP 권고에서 나타난 논의를 중심으로 선정하였다. 과정지표로 선정된 지표는 ‘국영 및 민영 미디어의 편집 정책 통계 여부’, ‘공공기관의 정보공개요청 거부 건수’, ‘방송편성 건수 대비 자막방송 건수 비율’, ‘교내(초/중/고/대) 징계 시 의사 소명권이 있는 학교 비율’이다. ‘국영 및 민영 미디어의 편집 정책 통계 여부’ 지표는 제2기 인권NAP의 핵심추진과제인 언론의 대내외적 독립성 확보를 위한 제도적 장치 강구(특히 공영방송의 정치적 독립성 보장)에 대한 측정지표로 선정되었다. ‘공공기관의 정보공개요청 거부 건수’와 ‘방송편성 건수 대비 자막방송 건수 비율’은 제1기 인권NAP부터 진행해온 공공기관의 정보공개제도의 절차적 개선과 국민의 알권리 차원으로 실시한 자막방송의 확대에 대한 정책효과를 보고 위해 제안했다. 그리고 ‘교내(초/중/고/대) 징계 시 의사 소명권이 있는 학교 비율’은 제2기 인권NAP 핵심 추진과제로 새로 제안하고 있는 아동과 청소년의 의사표현에 관한 자유 보장에 대한 효과를 측정하는 지표로 선정되었다.

현재 권리의 달성정도를 파악하는 결과지표로 선정된 4개의 지표 중 ‘언론자유지수’는 언론의 자유를 측정하는 종합지수이다. 이 지표는 국내언론자유에 대한 전반적 지위를 보여줄 뿐 아니라 국제비교가 가능한 지표이기 때문에 종합지수이지만 의견 및 표현의 자유의 구성 지표로 선정하였다. ‘인터넷게시물 심의 건수 대비 삭제 결정 비율’의 경우 방송통신심의위원회가 사법기관이 아님에도 불구하고 행정명령만으로 서비스를 중지시키는 것은 명백한 표현의 자유 제약이기 때문에 측정 지표로 선정하였다. 또한 ‘정보통신망법상의 정보에 대한 임시조치 건수’는 정부 등 권력에 대한 비판을 차단하는 수단으로 활용되는 경향이 높다. 이는 결과적 권리 침해로서, 표현의 자유에 대한 침해로 선정하였고, 더불어 ‘정부의 언론·출판에 대한 명예훼손 소송 건수’를 추가하여 정부 정책에 대한 비판의 자유가 실질적으로 보장되는지를 파악하는 지표로 선정하였다.

100) 네이버 지식백과 ‘표현의 자유’에서 인용함.

〈표 V-36〉 의견 및 표현의 자유 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
언론자유지수	국경없는 기자회, Press Freedom Index
기자과 미디어 보조원, 언론 활동가 등의 일시적 구금 및 수감 건수	국경없는 기자회, Press Freedom Index
국영 및 민영 미디어의 편집 정책 통제 여부	국경없는 기자회, Press Freedom Index
불온 서적 지정 건수	국방부 등
인터넷게시물 심의건수 대비 삭제 결정 비율	방송통신심의위원회, 『방송통신심의연감』
공공기관 및 일평균 10만명 이상 이용자 사이트 중 인터넷 실명제 실시 비율	방송통신심의위원회
정보통신망법상 정보에 대한 임시조치 건수	방송통신심의위원회
공공기관의 정보공개요청 거부 건수	-
정부의 언론·출판에 대한 명예훼손 소송 건수	-
자막방송 건수	방송통신심의위원회
교내(초/중/고/대) 징계 시 의사 소명권이 있는 학교 비율	-

아. 평화적 집회 및 결사의 자유 현황과 지표(101)

1) 평화적 집회 및 결사의 자유의 개념

인간은 정신활동을 통해 인격을 발현하는 존재로서, 자기 생각을 외부세계에 밝히고자 끊임없는 활동을 추구한다. 집회 및 결사의 자유를 집단적 표현의 자유라고 부르기도 하며, 이는 기본적 자유를 보호하는 자유권의 핵심 권리이다. 집회는 평화적인 경우에만 보호를 받는데, 국가는 이러한 권리를 보장함과 동시에 국가기관과 민간 당사자들의 간섭으로부터 동 권리를 보호하기 위해 적극적 조치를 해야 할 의무가 있다. 결사의 자유는 같은 생각을 가진 사람들과 연합체를 설립하거나 기존의 연합체에 가입할 수 있는 권리가 보장된다. 이에 따라 어느 누구도 직접적으로든 간접적으로든 정당, 종교집단, 상업적 조직 또는 스포츠클럽에 가입하도록 국가나 민간당사자의 강요를 받아서는 안 된다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약에서도 평화적인 집회의 권리가 인정되

101) ‘시민·정치적 권리 현황과 지표’ 중 ‘평화적 집회 및 결사의 자유’ 부분은 김기곤(광주발전연구원)의 원고를 재구성함.

어야 하며, 이 권리의 행사에 대해서는 법률에 따라 부과되고 또한 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과해서는 안 된다고 하고 있다. 그리고 동 규약 제22조 제1항에 의하면 모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입하는 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다.

또한 국제노동기구(ILO)에서도 공공부문 노동자는 공무원노조에 가입함으로써 어떠한 차별도 받지 않도록 보호되어야 하고, 가입 탈퇴할 것을 고용조건으로 하는 것에 반대하며, 공무원 노조 가입원이라는 이유 또는 단체의 정상적 활동에 참가하였다는 이유로 해고하거나 기타 불이익을 받지 않을 것을 규정하고 있다.

우리나라의 경우 헌법 제21조에서 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가지며, 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회 및 결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

〈표 V-37〉 평화적 집회 및 결사의 자유 관련 국제규약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언(제20조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 평화적 집회와 결사의 자유에 관한 권리를 가진다(제1항). • 어느 누구도 어떤 결사에 소속될 것을 강요받지 아니한다(제2항). <p>○ 미주인권협약</p> <ul style="list-style-type: none"> • '비무장'의 평화적 집회여야 한다는 점을 강조한다(제15조). <p>○ 아동권리협약</p> <ul style="list-style-type: none"> • 당사국은 아동의 결사의 자유와 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 인정한다(제15조). <p>○ 인종차별철폐협약</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인종·피부색·민족·종족의 구별 없이 의견과 표현의 자유, 평화적 집회와 결사의 자유를 평등하게 보장한다(제5조). <p>○ 국제인권법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 군대와 경찰의 구성원이 결사의 자유를 행사하는 데 대해 합법적인 제한을 부과할 수 있음을 인정 (자유권 규약 제22조 제2항, 유럽인권협약 제11조 제2항, 미주인권협약 제16조 제2항·제3항).

2) 우리나라 평화적 집회 및 결사의 자유 현황

우리나라의 ‘평화적 집회 및 결사’의 자유는 ‘집회 및 시위 관련 제도’ 운영의 합리성을 내세우면서 집회·결사의 자유 신장에 대한 의지가 미약하였다고 평가할 수 있다. 유엔 자유권위원회는 자유권규약 보고서 심의 후 한국정부 최종견해 1차(CCPR/C/79/Add.6, 25.Sep.1992)에서 평화적인 집회에 대한 권리의 이행에 대한 제한을 더욱 축소하기 위한 조치들을 취하도록 했다. 최종견해 2차(CCPR/C/79/Add. 144, 1 Nov.1999)에서 서울의 주요 도로에서 모든 집회를 금지하는 것은 광범위한 권리제한이라고 했다. 또한 유엔 인권이사회는 2008년 UPR 한국정부 보고서(A/HRC/8/40) 심의 후 집회결사의 자유를 보장하는 법을 마련하라고 권고하기도 했다.

아동권리위원회에서는 아동의 의견, 표현 및 결사의 자유의 효과적 향유를 위한 노력을 권고했다(1996년 최종견해, 26항). 모든 아동이 학교 내(in the school context)를 포함한 정치적 활동을 하거나 정치적 활동에 참여하고 학교운영위원회에 의미 있게 참여할 수 있도록 허용하는 것을 포함했다. 또한 집회 및 표현의 자유에 대한 자신의 권리를 충분히 향유할 수 있도록 보장할 것을 권고했다(2011년 최종견해, 41항).

‘표현의 자유에 관한 특별보고관’은 대한민국 정부에 헌법 제21조에 위배되는 사실상의 사전 허가 관행을 모두 중지함으로써 표현의 자유에 관한 권리의 집합적 행사 형태인 모든 개인들의 집회의 자유에 관한 권리를 보장할 것을 권고했다. 또한 법집행공무원들에 의한 무력의 과도한 사용에 관한 모든 혐의들이 효과적으로 수사되고, 책임 있는 이들이 처벌되도록 조치를 취할 것을 촉구했다.

그동안 국제인권기구 차원의 권고에서 한국의 표현의 자유에 대한 지속적인 권고가 있었다. ① 평화로운 집회의 권리 실행에 대한 제한을 보다 축소하는 조치 권고(자유권규약위원회 1992년 최종견해, 9항), ② 아동의 의견, 표현 및 결사의 자유의 효과적 향유를 위한 노력 권고(아동권리위원회 1996년 최종견해, 26항), ③ 아동이 학교 내·외에서 정책결정과정과 정치적 활동에 적극적으로 참여하고 표현 및 결사의 자유를 완전히 향유할 수 있도록 법령과 교육인적자원부 지침, 학교운영규칙 개정 권고(아동권리위원회 2003년 최종견해, 37항), ④ 아동권리위원회의 우려(학생의 표현의 자유 및 집회의 자유)와 관련하여 입법·사법분야 개선을 위한 조치를 취할 것(유엔 인권이사회 2008년 국가별 정례인권검토

(UPR) 결과보고서, 법에 규정된 집회·결사의 자유 보장 64-6항과 9항), ⑤ 아동 권리협약 제12조 내지 제17조의 측면에서, 아동의 의사결정절차 및 학교 내·외 모두에서의 정치적 활동에의 적극적인 참여를 촉진할 수 있도록, 법률, 교육과학기술부에 의하여 제시된 지침, 학칙을 개정할 것(아동권리위원회 2011년 최종견해, 41항) 등 그리고 ⑥ 국제노동기구(ILO)가 5급 이상 공무원과 소방관, 교도관, 교육기관 종사 공공노동자, 근로감독관 등의 자율적인 조직 결성 및 가입권을 보장할 것을 한국정부에 권고(2007년 6월 96차 총회), ⑦ 우리 정부에게 ‘공무원의 노동조합 가입권과 파업권에 부과된 제한을 제거하고 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 ILO 제87호와 관련하여 ILO 전문가 위원회에 의하여 2001년 제시된 의견에 부합하도록 공무원에 관한 법률을 개정할 것을 권고’(2009년 유엔사회권 위원회) 등이다.

2008년 촛불집회 이후 정부의 집회 저지 및 불허가가 남발하고 이전 정부에 비해 집시법 관련 구속자 대폭 증가, 집회 및 시위 참여자에 대한 감시, 불법·폭력시위 예방 및 근절을 이유로 한 과도한 경찰권 발동 등으로 국가인권위원회의 우려가 표명되기도 했다. 2009년 1월 용산철거민 사망사건, 5월 화물노동자들의 파업, 7~8월 쌍용자동차 노동자 파업에 대한 과도한 공권력의 남용으로 집회의 자유가 심각하게 침해되기도 했다. 2009년 11월 ILO 305차 이사회에서 채택된 결사의 자유위원회 보고서는 “정부가 이주노동자의 노조 설립신고를 즉각적으로 인정할 것과 이주노동자의 노조설립신고에 대해 모든 노동자가 결사의 자유에 대한 권리를 완전히 행사할 것을 보장받아야 한다는 원칙을 인정하는 가운데 국가의 판단이 이루어지도록 할 것을 요청”했고, 또한 “노조 지도부들을 체포하고 추방하는 등 노조 활동에 대한 심각한 방해 위협이 있는 조치들을 중단할 것”을 요청하기도 했다.

최근에는 「집회 및 시위에 관한 법률」의 불합리한 규제, 경찰당국의 자의적 법 집행, 행정 편의적 관행 등으로 민주적 공동체가 기능하기 위해 불가결한 기본권인 집회·시위의 자유가 과도하게 제한받고 있다는 주장과 왜곡된 집회·시위 문화로 인한 일반 국민의 피해가 심각해 집회·시위에 대한 규제를 강화해야 한다는 주장이 대립하고 있다.

3) 평화적 집회 및 결사의 자유 지표 구성안

가) 선행연구

프리덤하우스(Freedom House)는 각국의 정치적 권리와 시민적 자유를 평가하기 위한 체크리스트를 만들었는데, 앞 장에서 언급한 바와 같이 ‘시민적 자유’ 영역에서 ‘결사와 집회의 자유’ 항목의 세부적인 리스트는 다음과 같다. ① 집회, 시위, 공개적인 공적토론이 자유로운가?, ② 비정부기관 조직형성에 자유가 있는가?(시민단체, 이익집단, 재단 등), ③ 자유노동조합과 농민조직이 있는가? 그리고 효과적인 단체교섭이 존재하는가? 자유롭게 전문기관과 민간단체의 조직이 가능한가? 이다.

휴매너(C. Humana, 1984)는 국제 엠네스티 보고서, 국제인권규약의 항목 등을 평가하여 구체적인 인권을 분류하였다. 이러한 자료와 설문조사 결과를 토대로 인권의 40대 핵심지표를 개발하고, 이 지표 각각에 대해 4점 척도를 사용하여 점수를 부여하였다.¹⁰²⁾

휴매너가 제안한 40개의 지표는 크게 ‘① 자유로운 정도 ② 각종 자유와 권리 ③ 법적 권리 ④ 개인적 권리’라는 네 가지 범주로 구성된다. 자유로운 정도를 가늠하는 지표에는 자유로운 여행, 집회와 결사의 자유, 사상과 정보의 자유, 자국에 대한 자유, 고문이나 실종으로부터의 자유, 태형으로부터의 자유, 언론검열로부터의 자유 등이 포함된다. 자유와 권리에는 평화로운 정치적 저항의 자유, 보편적 선거의 자유, 성적 평등, 언론의 자유 등이 포함된다.¹⁰³⁾

하스(Michael Hass)는 시민적·정치적 권리 분야에 50개 하위지표를 구성하고 집회 및 결사의 자유와 관련해 ‘평화로운 결사와 회합의 자유’, ‘독립적인 노조를 결성하고 가입할 자유’, ‘평화적으로 정치적 반대 의사를 표명할 권리’ 등을 구성했다.¹⁰⁴⁾

102) Hass, M.(1994).

103) 정진성 외(2010), p.36

104) 하스는 1994년 휴매너의 40개 인권항목들을 기반으로 인권을 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 두 차원으로 나누고, 각각 50개와 91개의 하위 세부지표를 국제인권법에 기반을 두어 추출함.

나) 지표구성안

평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 지표구성은 다음 사항을 고려하였다. ① 현대사회의 보편적 기본권이라는 측면에서 국제기구나 국제규약에 규정하는 해당 권리항목을 준수하고자 하였다. ② 국제적으로 논의 및 사용되고 있는 인권지표 중에서 비교 가능한 인권지표 항목을 검토하여 재구성하였다. ③ 국제기구 등에서 한국의 인권상황에 대한 권고 사항을 반영하여 국제수준의 보편성을 반영하도록 하였다. ④ 문화적 다양성, 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 열린사회를 지향하는 세계적 흐름과 부합되는 새로운 인권항목을 발굴하여 이를 인권지표로 선제적으로 구성하였다. ⑤ 대의제 민주주의의 근간을 지키고, 헌법이 규정하는 인격의 실현(제10조), 민주주의 및 국민주권의 실현(제1조)을 보장하기 위한 각종 제도의 문제점을 극복하고 개선할 수 있는 현실적인 지표를 구성하였다.

〈표 V-38〉 평화적 집회 및 결사의 자유 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
집회와 시위 건수	경찰청 자료 (※집회의 성격점검)
집회 신청 대비 불허 비율	경찰청 자료
집회 및 시위자 부상자 비율	경찰청 자료
특수고용노동자 노동조합 가입 허용	노동부 자료
공무원의 노동조합 가입률	행정안전부 자료
공무원의 노동조합 설립 허가 건수	행정안전부 자료
공무원 노조 조합원에 대한 징계 건수	행정안전부 자료
노동조합 가입률	노동부 자료
이주노동자 결사의 보장 건수(신청 대비 허가 수)	법무부, 경찰청 자료
집회 및 결사의 자유 규제 개혁 건수	법무부 자료
학생들의 집단적 의사 표현 허용	
초중고생 평화적 집회 및 시위 규제 건수	교육청, 경찰청 자료
집회 신고 및 집회 금지 규제 정비 건수	법무부

자. 참정권 현황과 지표¹⁰⁵⁾

1) 참정권의 개념

참정권은 19세기 정치적 자유를 추구하는 데 있어서 기본적인 권리로 선거권을 핵심으로 하면서 등장하였다. 참정권은 국민이 국가 기관의 구성원으로서 정치 활동에 직간접적으로 참여할 수 있는 권리를 말한다. 즉 참정권은 국민이 국정에 참여할 수 있는 권리를 총칭한다.

참정권은 국민주권의 구현방법이며 대의민주주의를 가동하는 필수요소라는 점에서 우월적 지위를 가지며, 선거권·피선거권·국민투표권·국가조사권 및 공무원과 배심원이 되는 권리 등을 말한다. 협의의 개념으로는 이들 중 특히 국민의 자격에 의해 법률상 당연히 향유할 수 있는 권리를 의미한다.

공무담임권은 국민이 국가나 지방자치단체 기관의 구성원이 되어 공무를 담당할 수 있는 권리를 말한다. 이는 각종 선거에 입후보하여 당선될 수 있는 피선거권과 공직에 임명될 수 있는 공직취임권을 포함하는 개념이다. 공무담임권은 선거권과 함께 민주주의의 요소 중 ‘국민에 의한 정부구성’을 실현하는 두 축이다.

특히 공직취임이 보편화된 오늘날 비선거직에 관한 공무담임권은 참정권으로서의 성격보다 사회·경제적 자유로서의 성격이 더 강하며, 이런 점에서 참정권으로서 공무담임권의 핵심은 선거직의 공무담임권, 즉 피선거권에 있다고 볼 수 있다.

〈표 V-39〉 참정권 관련 국제규약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언(제21조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 직접 또는 자유롭게 선출된 대표자를 통해, 자국의 정치에 참여할 권리가 있다(제1항). • 모든 사람은 자국의 공무에 취임할 동등한 권리를 가진다(제2항). • 국민의 의사는 정부의 권위의 기초가 된다. 이 의사는 보통 및 평등 선거권에 의거하며, 또한 비밀 투표 또는 이와 동등한 자유로운 투표 절차에 따라 실시되는 정기적이고 진정한 선거를 통하여 표현된다(제3항).

105) ‘시민·정치적 권리 현황과 지표’ 중 ‘참정권’ 부분은 김기곤(광주발전연구원)의 원고를 재구성함.

- 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(제25조)
 - 모든 사람은 차별이나 불합리한 제한 없이 다음의 권리 및 기회를 가진다.
 - (a) 직접 또는 자유로이 선출한 대표자를 통하여 정치에 참여하는 것
 - (b) 보통, 평등 선거권에 따라 비밀투표에 의하여 행하여지고, 선거인의 의사의 자유로운 표명을 보장하는 진정한 정기적 선거에서 투표하거나 피선되는 것
 - (c) 일반적인 평등 조건 아래서 자국의 공무에 취임하는 것
- 여성차별철폐협약(제7조 가호, 나호)
 - 선거·국민투표에서의 투표권 및 선거에 의해 선출되는 공공기구에서의 피선거권을 남성과 동등한 조건으로 보장하고, 그리고 정책입안·정책시행에의 참여, 공직담당 및 공무수행할 권리를 남성과 동등한 조건으로 보장한다.
- 인종차별철폐협약(제5조 c항)
 - 인종·피부색·민족·종족의 구별 없이 선거에 참가할 권리, 보통·평등 선거의 기초 위에서 투표하고 입후보할 권리, 공무행사는 물론 정부에 참여할 권리 등을 평등하게 보장한다.
- 대한민국 헌법
 - 모든 국민에게 법률로 정하는 선거권이 있다(제24조).
 - 모든 국민에게 법률에 따라 공무를 맡을 권리가 있다(제25조).

2) 우리나라의 참정권 현황

공무담임권은 현실적 권리가 아니고 공무담임의 기회를 보장한다는 것이기 때문에 선거에서의 당선이나 채용시험에서의 합격 등에 의하여 제한되고 있다. 피선거권은 대통령은 40세로 제한되고(67조), 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장은 25세로 제한한다(공직선거 및 선거부정방지법 제16조). 여성공천할당제, 공무원의 양성채용목표제, 정부위원회의 여성참여목표제, 여성과학기술인의 채용목표제, 국공립대학이 여교수채용목표제 등이 실시되고 있다. 유엔여성차별철폐위원회는 정당의 여성 대표자 비율을 최소한 30%까지 높이고 사법 및 민간 영역에서 여성참여율을 높이는 정책을 마련하라고 권고하였다.

참정권과 관련하여 정부는 국가인권정책기본계획에 따라 장애인유권자, 농어촌지역 유권자 등의 투표권을 실질적으로 보장하기 위한 편의 제공 방안과 재외국민 선거제도 도입, 선거운동의 자유 확대, 성별·장애·지역·경제적 여건을 고려

한 균형 있는 공직진출 기회 보장을 위한 노력을 계속하고 있다. 그러나 여전히 많은 투표소가 지하 및 2층에 설치되어 지체장애인들의 접근권을 막는 등 제도적으로 보완해야 할 사항이 많다.

공무원법(제65조 제1항)과 공직선거 및 선거부정방지법(제9조)은 공무원의 정치활동을 포괄적으로 제한하고 있다. 또한 대학교수의 정치활동은 허용되고 있지만 초·중등 교사의 정치활동은 제한되어 있다. 현실에서는 부정선거운동을 방지한다는 이유로 선거운동을 과도하게 제한하여 자유선거의 원칙 및 국민의 알권리를 지나치게 제한하는 경향이 있다. 학생의 정치적 표현의 자유에 대한 제한을 당연하게 받아들이는 제도와 문화가 존재하고 있다. 2003년 2월 유엔아동권리위원회는 18세 이하의 아동 및 청소년 학생들이 의사 결정과정과 정치적 활동에 적극 참여할 수 있도록 관련 법규를 개정할 것을 한국정부에 권고하기도 했다.

국가인권위원회는 2009년 10월 중앙선관위의 UCC물 운용기준의 판단기준이 명확하지 않아 자의적 집행가능성이 크다고 지적하고, 인터넷 매체의 특성을 감안하여 선거UCC물에 대한 과도한 규제를 지양하고 공직선거법이 허용하는 범위 내에서 표현의 자유를 침해하지 않도록 운용기준의 개선을 권고한 바 있다.

2007년 7월 헌법재판소 나라 밖 국민에게 참정권을 부여하는 결정을 내렸다. 선거권 또는 국민투표권을 행사할 때 주민등록 등 국내거주 요건을 요구해 대한민국 국적의 해외 영주권자가 참정권을 행사할 수 없도록 한 법률조항에 대해 헌법불합치 결정을 내린 것이다. 유학생과 지사·상사 직원을 비롯해 해외에 일시적으로 거주하는 사람은 물론 영주권자에게 재외 동포 참정권을 보장하는 선거가 2012년 제19대 국회의원 선거부터 적용되고 있다.

2009년 국가인권위원회는 2008년 7월 30일 실시된 서울시교육감선거 당시 장애인 편의시설이나 투표보조용구를 설치하지 않은 것은 장애인차별금지법을 위반한 차별행위라며 중앙선거관리위원장 등에 시정권고 조치를 내린 바 있다. 이러한 상황은 장애인 등 신체적 약자들이 참정권을 행사할 수 있는 환경이 마련되지 않아 권리행사에 심각한 침해를 받고 있다는 것을 말해준다.

참정권 중에서 투표권이 얼마나 실현되고 있는가를 보여주는 것으로 투표율을 참조할 수 있다. OECD 주요 회원국들의 국회의원 선거 투표율은 호주 95%, 룩셈부르크 92%, 벨기에 91%, 이탈리아 81%, 네덜란드 80%, 독일 78%, 노르웨이 77%, 그리스 74%, 일본 67%, 영국 61%, 프랑스 60%, 미국 48% 등이다. OECD 평균 투표율이 70% 정도임에 비해 한국은 40%대에 그치고 있다.

〈표 V-40〉 우리나라 각종 선거 투표율

대통령 선거	투표율(%)	국회의원 선거	투표율(%)	동시지방 선거	투표율(%)
13대(1987)	89.2	15대(1996)	63.9	1회(1995)	68.4
14대(1992)	81.9	16대(2000)	57.2	2회(1998)	52.7
15대(1997)	80.7	17대(2004)	60.6	3회(2002)	48.8
16대(2002)	70.8	18대(2008)	46.1	4회(2006)	51.6
17대(2007)	63.0	19대(2012)	54.3	5회(2010)	54.5

자료: 중앙선거관리위원회(각 연도), 「역대선거정보시스템」.

또한 참정권 중에서 공무담임권이 얼마나 평등하게 잘 실현되고 있는가를 보여주는 지표는 여성공무원 비율을 통해 확인해 볼 수 있다. 2010년 기준 행정안전부 통계에 의하면 전체 공무원 987,754명 중 41.8%인 412,800명이 여성이었다. 여성공무원 비율은 2004년 35.4%, 2005년 38.1%, 2006년 38.8%, 2007년 40.1%, 2008년 40.8%, 2009년 41.0% 등 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

반면, 우리나라의 중앙 행정기관 여성 공무원 비율은 전체 공무원의 30.0%임에도 불구하고 그 중 고위직이 3.9%, 3급이 4.0%, 4급이 8.4%, 5급이 14.8%밖에 안 된다. 이는 영국의 고위공무원단 여성비율이 31.2%(2010년)이고 미국 역시 꾸준히 증가해 현재 31.0%(2010년)에 이르고 있는 상황과는 대조적이다.

〈표 V-41〉 직급별 여성공무원 비율

(단위: 명, %)

계급	전체 (A)	여성 (B)	비율 (B/A)	전체누적 (AA)	여성누적 (BB)	누적비율 (BB/AA)
계	108,267	32,446	30.0	-	-	-
고위공무원	1,032	40	3.9	1,032	40	3.9
3급	652	26	4.0	1,684	66	3.9
4급	5,504	464	8.4	7,188	530	7.4
5급	12,779	1,886	14.8	19,967	2,416	12.1
6급	25,613	5,146	20.1	45,580	7,562	16.6
7급	29,026	8,551	29.5	74,606	16,113	21.6
8급	20,748	10,116	48.8	95,354	26,229	27.5
9급	12,913	6,217	48.1	108,267	32,446	30.0

자료: 행정안전부(2012), 내부자료.

참정권과 관련하여 정부는 국가인권정책기본계획에 따라 장애인유권자, 농어촌지역 유권자 등의 투표권을 실질적으로 보장하기 위한 편의를 제공하는 방안과 재외국민 선거제도 도입, 선거운동의 자유 확대, 성별·장애·지역·경제적 여건을 고려한 균형 있는 공직진출 기회 보장을 위한 노력을 계속하고 있지만, 법적·제도적 장치 등을 마련해 실질적인 권리 향상이 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 우리나라 참정권 지표 구성안

가) 선행연구

프리덤하우스는 1972년 이후 매년 자유지수를 발표하고 있다. 자유나 인권지표 뿐만 아니라 시민적·정치적 권리의 현황에 대한 평가도 담고 있다. 정치적 자유는 시민들이 정치지도자를 선출하고 법안에 대해 표결하는 과정에 자유롭게 효과적으로 참여하도록 유도하는 역할을 한다. 프리덤하우스는 앞 장에서 언급했듯이 참정권과 관련된 지표를 선거과정, 다원주의 정치와 정치참여, 그리고 정부의 기능에 대한 설문조사를 기초로 구축하였다.

유엔개발기구의 정치적 자유지수에서는 정치참여지표를 정치참여, 자유롭게 공정한 선거, 그리고 지역사회와 지역단위 의사결정 등으로 구성하였다. 하스(M. Hass)의 시민적·정치적 권리 영역 중에서 참정권과 관련된 지표는 ‘다당정치: 복수 정당, 비밀·보통선거’와 ‘투표권의 제한’ 등으로 구성되어 있다.

나) 지표구성안

참정권 지표(안)은 아래와 같은 사항을 고려하여 구축하였다. ① 국제적 기준을 고려하여 일반 국민의 정치활동을 확대할 수 있도록 참정권 영역을 확장한다. ② 사회적 약자·소수자의 공무담임권 증진을 위해 각종 제도의 정책화 과정을 지표화한다. 특히 성별, 장애, 지역, 경제적 여건을 고려한 균형 있는 공직 진출 기회를 보장하기 위한 제도 등을 지표화한다. ③ 신체적 약자들이 참정권 행사에 걸림돌이 되고 있는 제도적 문제나 물리적 환경을 개선하는 지표로 구성한다.

〈표 V-42〉 참정권 관련 인권지표 제안

지표 안	자료원
대선, 총선, 지방선거 평균 투표율	중앙선거관리위원회 통계
각종 선거 재외국민 투표율	중앙선거관리위원회 통계
장애인 등 참정권 피해 인권위 진정 건수	국가인권위원회 통계
참정권 피해 관련 소송 건수	법무부 조사 통계
각종 선거의 여성 후보 공천자 수	중앙선거관리위원회 통계
여성 정치인 공천 비율	각 정당 조사 자료 및 중앙선관위 자료
여성 고위 공무원 비율	행정안전부 자료
등록장애인 투표율	중앙선거관리위원회 통계 및 조사
투표장 무장애 환경 조성 비율	중앙선관위 조사

2. 경제·사회·문화적 권리 현황과 지표

가. 사회보장에 관한 권리¹⁰⁶⁾

1) 사회보장에 관한 권리 개념

사회보장에 관한 권리는 사회권을 구성하는 중요한 요소 중 하나로, 인간다운 생활을 할 권리, 생존권, 복지권과 밀접한 관련이 있다. 세계인권선언에서는 ‘사회보장을 받을 권리’, ‘존엄성과 인격의 자유로운 발전’을 위한 권리를 규정하고 있고, 이를 보장하기 위한 경제적 사회적 수단인 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회서비스를 규정한다. 뿐만 아니라 실업, 질병, 장애, 사별, 노령 등 각종 사회적 위험과 생애주기상 겪을 수 있는 사회적 위험에 대해서도 언급하고 있다.

국제인권선언보다 당사국의 법규 이행이 더 강제적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에서는 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지는 것을 인정한다”고 규정하고, 보다 구체적으로 제10조에서는 가족의 성립, 어린이 양육과 교육을 위한 지원, (근로) 임신부 보호, 어린이와 연소자를 위한 보호를 규정하고, 제11조에서는 적당한 생활수준

106) ‘경제·사회적 권리 현황과 지표’ 중 ‘사회보장에 관한 권리’ 관련 내용은 류연규(서울신학대학교 사회복지학과 교수)의 원고를 재구성함.

을 누릴 권리와 생활조건을 개선할 권리를 규정하고 있다. 국제인권규약에서도 ‘사회보험’제도를 비롯한 사회보장제도에 대한 권리, 생애주기상의 보호 및 지원, ‘적당한 생활수준’을 규정하고 있다.

〈표 V-43〉 사회보장 권리 관련 국제규약

<p>○ 세계인권선언</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리가 있으며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여 그리고 각국의 조직과 자원에 따라 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다(제22조). • 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다(제25조, 1). • 모자는 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 아동은 부모의 결혼 여부에 관계없이 동등한 사회적 보호를 향유한다(제25조, 1). <p>○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제10조 이 규약의 당사국은 다음 사항을 인정한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회의 자연적이고 기초적인 단위인 가정에 대하여는, 특히 가정의 성립을 위하여 그리고 가정 이 부양 어린이의 양육과 교육에 책임을 맡고 있는 동안에는 가능한 한 광범위한 보호와 지원이 부여된다. 혼인은 혼인 의사를 가진 양당사자의 자유로운 동의하에 성립된다. 2. 임신부에게는 분만 전후의 적당한 기간 동안 특별한 보호가 부여된다. 동 기간 중의 근로 임신부에게는 유급휴가 또는 적당한 사회보장의 혜택이 있는 휴가가 부여된다. 3. 가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여야 한다.…… 당사국은 또한 연령제한을 정하여 그 연령에 달하지 않은 어린이에 대한 유급노동에의 고용이 법률로 금지되고 처벌될 수 있도록 한다. • 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다(11조).
--

이와 같이 사회보장 권리에서 사회보장제도는 인간다운 생활수준을 누리기 위한 필수적인 제도인데, 사회보장제도의 최저기준에 대해서는 국제노동기구(ILO)에서도 구체적인 기준을 제시하고 있다. 국제노동기구(ILO)는 사회보장에 대한 국제 조약과 권고문을 제시하는 국제기구로서, 1952년 사회보장 최저 기준에 대

한 협약(Social Security (Minimum Standards) Convention)을 채택하고, 최근인 2012년 6월 14일에는 ILO 총회에서 사회보장 최저 수준에 대한 권고(Social Protection Floors Recommendation)를 채택함으로써 사회보장 최저 수준에 대한 기준을 재확인하였다.

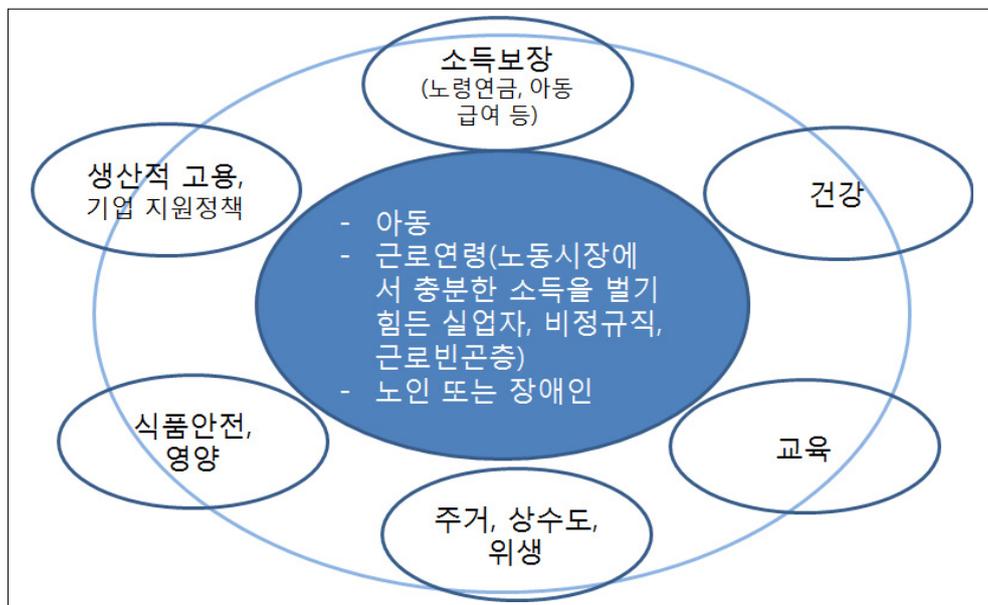
ILO가 1952년 채택한 사회보장 최저기준에 대한 협약은 9개 주요 사회보장분야, 즉 의료보험, 상병급여, 실업급여, 노령급여, 업무상 재해급여, 모성급여, 장애급여, 유족급여를 한 제도 속에서 다루고 있다. 협약내용의 정의와 운영, 정기적 급부 산정기준, 재원, 향소에 관한 일반적인 조항과 더불어 본 협약은 각 분야마다 최소 보호내용, 급여수준, 적용기간, 수급자격 요건 등의 정의에 관한 적절한 내용을 다루고 있다. 적용범위는 근로자층, 경제활동인구층, 거주민 생활수단의 분류에 따라 일반적으로 3가지로 분류되며, 선택은 비준국에 달려 있다. 정기적 급부의 경우 급여수준은 해당국가의 임금수준에 준하여 결정된다.

2012년에 채택한 사회보장 최저선에 관한 ILO 권고에서는 사회 보장에 대한 권리가 인권임을 재확인하며, 사회보장에 대한 권리는 고용 증진과 더불어 발전과 진보를 위해 경제·사회적으로 필수임을 확인하며, 사회보장은 빈곤과 불평등·사회적 배제·사회 불안을 줄이고 예방하며, 평등한 기회와 성·인종의 평등을 증진시키며, 비공식 고용에서 공식 고용으로의 전환을 지원하는 중요한 도구라는 것을 천명하였다.

‘사회보장 최저선에 관한 권고’의 내용은 사회보장제도의 목적, 범위, 원칙, 국가 사회보장 최저선에 대한 권고를 포함하고 있다. 국제노동기구 회원국은 사회보장제도 운영시 사회적 연대에 기반한 보호의 보편성, 국가 법률로 명시된 급부에 대한 권리, 급부의 적절성과 예측 가능성, 비차별·성평등, 특별한 요구에 대한 반응, 비공식 경제에 속한 사람들의 포함, 사회보장 포괄 국민의 권리와 존엄성 존중, 재원 제공자와 급여 수급자간 책임성과 이익의 최적 균형, 재정 마련과 전달체계를 포함하는 방법과 접근의 다양성, 투명하고 책임성 있는 재정 운영, 재정적 경제적 지속가능성, 사회·경제·고용정책과의 일관성, 양질의 공공서비스, 권리구제절차의 효율성과 접근성, 정기적인 이행 모니터링과 평가, 노동자 단체협상 존중, 노사정 참여 등의 원칙을 제시한다.

또한 사회보장 최저선에는 모성보호를 포함한 필수적인 건강보호를 구성하는 재화와 서비스에 대한 접근, 아동에 대한 기본적 소득 보장과 최소 수준의 영양,

교육, 돌봄 서비스, 경제활동 연령 인구에 대한 기본 소득 보장, 질병·실업·출산·장애시 기본 소득 보장, 노인에 대한 기본 소득 보장 등을 구체적으로 언급하여 사회보장제도에서 ‘생애주기’에 따른 소득과 서비스의 보장의 필요성을 강조하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 주로 법규범과 국제조약에서 규정된 사회보장 권리의 개념과 주요 내용을 정리해 보면, 사회보장 권리를 구성하는 요소는 ‘인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활 수준’, ‘사회보장제도를 통한 기본적인 사회적 보호’, ‘생애주기상 발생할 수 있는 사회적 위험에 대응 수준’의 세 가지 요소로 정리할 수 있다.



자료: ILO(2011), Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization, Report of the Social Protection Floor Advisory Group, Figure 2, p.11.

[그림 V-4] 사회보장 최저선: 생애주기를 고려한 통합적 사회정책

우리나라 국내법을 보면 먼저 대한민국 헌법 제34조는 사회보장에 관한 권리를 총괄한 조항으로서 제1항에서는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’고 규정하고, 제2항에서는 이러한 사회보장에 대한 권리에 대응하는 국가의 의무(제2항 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다)를 규정하고 있다.

우리나라의 사회보장제도에 대한 내용을 총괄하는 규범인 사회보장기본법은 헌법에서 규정한 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보다 구체적으로 규정하고 있다. 현행 사회보장기본법 제2조에서는 사회보장의 기본 이념으로서 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다”고 규정하고 있다.¹⁰⁷⁾ 또한 제9조에서는 “모든 국민은 사회보장 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리(사회보장수급권)를 가진다”고 규정하고, 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장 급여의 수준 향상을 위해 노력하고, 사회보장 급여 수준은 최저생계비와 최저임금 등을 고려하여 결정한다고 규정하고 있다(제10조).

이렇게 사회보장기본법에 나타난 사회보장에 관한 권리는 ‘건강하고 문화적인 생활’을 유지할 수 있도록 하는 기준과, 건강하고 문화적인 생활을 영위하지 못하는 경우 사회보장제도를 통해 최저생계비와 최저임금 이상의 소득 수준을 보장하도록 하는 ‘제도를 통한 생존권 보장’의 두 가지 기본적인 기준으로 구분될 수 있다.

헌법과 사회보장기본법에서 규정하는 사회보장에 대한 관리는 국제법 또는 규범에서 먼저 정의되었다. 1948년 제3차 국제연합총회에서 채택된 세계인권선언 규정과 1966년 제21차 국제연합총회에서 채택한, 국제조약의 형식을 취한 국제인권규약의 규정에서도 사회보장에 관한 권리의 내용을 규정하고 있다.

2) 우리나라 사회보장에 관한 권리 현황

우리나라 사회보장에 관한 권리 현황 분석을 위해 위의 개념 정의에서 정리된 세 가지 요소, ‘인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활수준’, ‘사회보장제도를 통한 기본적인 소득 보장’, ‘생애주기상 발생할 수 있는 사회적 위험 수준’으로 구분하였다.

107) 2013년 1월 27일부터 시행된 새로운 사회보장기본법 규정에서는 “사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다”고 규정하여, 다양한 사회적 위험으로부터의 보호, 자립, 사회참여 등의 이념을 강조함.

가) 인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활수준

‘인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활수준’이라는 개념은 객관적이고 수량적으로 정의되지 않은 추상적 개념이지만, 여러 연구들과 통계들에서는 이를 ‘빈곤’과 ‘불평등’으로 개념을 조작화하고 있다. 인간적인 생활수준을 유지하기 위한 최저한의 생활수준은 절대적, 상대적 기준에 따라 달라지고, 인간적인 생활을 유지하기 위해서는 소득이 필요하므로, 절대적 상대적 소득 기준에 따른 빈곤과 소득불평등 현황이 인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활수준을 간접적으로 나타낼 수 있다.

① 절대빈곤과 상대빈곤

일정 수준의 기준빈곤선 미만의 인구 비율, 기준빈곤선 미만 가구 비율을 나타내는 절대빈곤율은 3년 주기로 계측하는 최저생계비에 미달하는 빈곤인구비율로 측정한다. 최근 우리나라의 시장소득, 경상소득, 가처분소득을 기준으로 한 빈곤인구비율과 빈곤가구비율은 <표 V-44>와 같다. 시장소득을 기준으로 했을 때 절대빈곤율이 높게 나타나는데, 2003년 빈곤인구비율과 빈곤가구비율은 각각 7.8%, 9.3%였으나, 2009년 10.9%, 13.0%까지 증가하였다. 절대빈곤율은 전반적으로 증가하고 있는 양상이다.

<표 V-44> 우리나라 최저생계비 기준 빈곤율

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
빈곤율	시장소득	7.8	8.2	9.4	9.7	10.0	10.2	10.9	10.0
	경상소득	6.1	6.1	6.8	6.8	7.0	7.0	7.0	6.3
	가처분소득	6.9	6.9	7.9	7.7	7.7	7.8	8.1	7.1
빈곤 가구율	시장소득	9.3	9.5	10.7	11.2	11.8	12.1	13.0	12.2
	경상소득	7.1	7.0	7.7	7.9	8.1	8.4	8.5	7.6
	가처분소득	7.9	7.7	8.7	8.8	8.9	9.1	9.7	8.6

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

<표 V-45>에서와 같이 중위소득 40%를 기준으로 한 상대빈곤율은 절대빈곤율 양상과 유사하다. 절대빈곤율과 마찬가지로, 2003년부터 2010년까지 상대빈곤율 수준도 꾸준히 증가하고 있는데, 중위소득 50%, 60%로 소득 기준을 높일수록 상대빈곤율은 더욱 높아진다(표 V-45, 표 V-46).

〈표 V-45〉 우리나라 중위소득 40% 기준 상대빈곤율

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
빈곤율	시장소득	8.3	8.9	9.5	10.1	10.7	10.4	10.8	10.5
	경상소득	6.9	7.2	7.5	7.9	8.1	7.7	7.5	7.5
	가처분소득	6.7	7.0	7.2	7.6	7.8	7.5	7.4	7.4
빈곤가구율	시장소득	10.1	10.8	11.1	11.8	12.5	12.3	13.1	12.6
	경상소득	8.3	8.4	8.6	9.1	9.5	9.3	9.3	9.1
	가처분소득	8.0	8.2	8.5	8.9	8.9	9.0	9.0	8.9

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

소득 기준을 중위소득 50%로 올리면 빈곤인구비율, 빈곤가구비율은 경상소득 기준 2003년 13.1%, 14.9%까지 증가하고, 2010년은 14.9%, 17.3%까지 증가한다. 중위소득 60% 기준으로 하면 2010년 빈곤인구비율은 시장소득 기준 20.1%, 빈곤가구비율은 22.4%까지 증가하여 전체 인구의 1/5이 빈곤한 것으로 나타난다.

〈표 V-46〉 우리나라 중위소득 50% 기준 상대빈곤율

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
빈곤율	시장소득	13.1	13.8	14.7	14.8	15.5	15.0	15.4	14.9
	경상소득	11.5	12.1	12.8	12.8	13.1	12.9	12.8	12.1
	가처분소득	11.1	11.8	12.4	12.1	12.6	12.6	12.2	12.0
빈곤가구율	시장소득	14.9	15.4	16.2	16.7	17.1	16.9	17.5	17.3
	경상소득	12.9	13.4	14.1	14.2	14.6	14.4	14.5	14.1
	가처분소득	12.5	13.1	13.8	13.7	14.2	14.2	14.1	13.8

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

② 소득불평등

소득불평등은 빈곤율과는 달리 전반적인 소득분포, 소득분배상황을 나타내는 것으로 사회의 불평등 수준이 높아질수록 빈부격차가 심화되어 사회통합을 저해한다. 또한 사회보장제도의 핵심적인 기능이 소득재분배라는 것을 고려할 때 소득불평등은 사회의 삶의 질, 권리 실현 정도를 나타내는 지표라 할 수 있다. 소득불평등 지수는 여러 종류가 있는데, 고소득층과 저소득층의 소득분배율을 나타내는 5분위배율, 10분위배율, 전반적인 소득 불평등 정도를 측정하는 지니계수로 나타낼 수 있다.

먼저, 최근 우리나라 5분위배율 현황을 살펴보면, <표 V-47>과 같다. 먼저, 하위 20% 소득계층의 소득 대비 상위 20% 소득계층의 소득 비율을 보면, 시장소득을 기준으로 할 때 2003년 2.39배에서 2007년 2.67배까지 증가했다가 2010년에는 2.53배로 주춤했다. 가처분 소득을 기준으로 할 때에는 그 차이가 조금 감소하는데, 이는 조세제도와 사회보장제도를 통한 소득재분배효과의 영향이라 할 수 있다. 하위 10% 소득계층 소득 대비 상위 10% 소득계층 소득은 5분위 배율의 2배에 조금 못 미치는 배율을 나타낸다. 10분위 배율 역시 2008년 4.94배까지 증가하였다가 2010년 4.79배로 감소하였다.

<표 V-47> 우리나라 분위수배율 지수 현황

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5분위배율	시장소득	2.39	2.51	2.51	2.60	2.67	2.64	2.64	2.53
	경상소득	2.34	2.42	2.43	2.5	2.51	2.47	2.49	2.39
	가처분소득	2.31	2.36	2.38	2.43	2.46	2.42	2.45	2.38
10분위배율	시장소득	4.09	4.35	4.5	4.69	4.89	4.94	4.85	4.79
	경상소득	3.82	4.02	4.16	4.09	4.28	4.36	4.22	4.08
	가처분소득	3.74	3.96	4.11	4.04	4.21	4.24	4.22	4.07

자료: 통계청(각 연도), 「가계동향조사」 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

지니계수를 통해 소득불평등 현황을 살펴보면, <표 V-48>과 같다. 지니계수의 양상도 분위수배율 지수 양상과 유사하다. 2003년 시장소득 기준 지니계수 값

이 0.292였었는데, 2008년 0.323으로 증가했다가 2010년 0.314로 주춤했다. 경상소득을 기준으로 하면 2003년 0.281에서 2008년 0.303으로 증가했다 2010년 0.291로 감소했다. 가처분소득은 분위수배율과 유사하게 시장소득, 경상소득을 기준으로 할 때보다 낮은 수치로 나타나 조세정책과 소득보장정책의 소득재분배 효과를 가늠해 볼 수 있다.

〈표 V-48〉 우리나라 최근 지니계수 변화 양상

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
시장소득	0.292	0.301	0.306	0.312	0.321	0.323	0.320	0.314
경상소득	0.281	0.289	0.292	0.296	0.302	0.303	0.297	0.291
가처분소득	0.275	0.282	0.285	0.288	0.293	0.294	0.290	0.283

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

나) 사회보장제도를 통한 기본적인 사회적 보호

사회보장제도를 통한 사회보장은 지금까지 주로 사회보험 가입률, 급여 수급률로 구분하여 나타내었다. 예컨대 우리나라의 대표적인 소득보장제도인 공적연금 은퇴 이후 노령기 소득 보장을 위한 급여제도이지만 급여를 기반으로 한 제도라는 점에서 공적연금 가입률 역시 사회보장 권리를 위한 중요한 지표라고 볼 수 있다. 사회보장제도는 크게 사회보험, 공공부조, 사회서비스 제도로 구분될 수 있고, 점차 사회서비스제도의 중요성이 강화되면서 보육서비스, 요양서비스 등의 공급 수준도 중요한 기준이 되었다.

① 사회보장제도 가입률

〈표 V-49〉는 우리나라 임금근로자의 사회보험 가입률을 나타낸다. 2007년부터 2011년까지 전체 근로자의 국민연금과 건강보험 가입률은 87% 수준까지 높아졌다. 특히 정규직 근로자는 96% 수준까지 증가하여 거의 모든 근로자가 국민연금과 건강보험에 가입된 것으로 나타난다. 그러나 비정규직 근로자의 국민연금과 건강보험 가입율은 2011년 현재 국민연금 48.1%, 건강보험 50.6%에 그쳐 비정규직 근로자에 대한 사회보장제도 적용이 매우 시급하다고 할 수 있다.

〈표 V-49〉 우리나라 임금근로자의 국민연금, 건강보험 가입률

(단위: %)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	국민연금	건강보험								
전체 근로자	86.2	86.6	86.8	86.9	87.1	87.4	87.5	87.5	87.0	87.2
정규직 근로자	94.2	94.7	94.9	95.1	96.4	96.6	96.6	96.8	96.1	96.4
비정규직 근로자	47.3	49.6	47.2	49.1	46.8	49.7	46.9	49.5	48.1	50.6
재택/가내	18.6	19.4	20.4	17	21.0	18.3	20.5	19.0	19.0	18.6
파견/용역	87.3	88.3	88	89.6	88.8	90.3	87.9	87.7	87.7	89.1
일일	13.4	14.1	15.1	15.4	12.5	14.8	10.5	12.3	13.6	14.0
단시간	26.2	26.9	25.9	26.4	24.7	25.4	24.2	25.5	27.8	26.8
기간제	80.3	82.5	82	83.3	81.2	84.3	83.2	86.3	84.5	89.5
한시직	18.3	19.0	19.9	20.9	17.7	17.5	16.1	16.9	15.8	17.5

자료: 통계청, 「근로형태별 근로실태조사자료」

〈표 V-50〉은 2007년~2011년 우리나라 임금근로자의 고용보험, 산재보험 가입률이다. 전체 근로자의 산재보험 가입률은 2007년부터 95%에 가까웠고, 비정규직 근로자의 산재보험 가입률도 2011년 94.2%까지 증가했지만, 여전히 비정규직 근로자의 고용보험 가입률은 2011년에도 여전히 53.5%에 불과하다.

〈표 V-50〉 우리나라 임금근로자의 고용보험, 산재보험 가입률

(단위: %)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	고용보험	산재보험								
전체 근로자	85.2	95.0	85.5	95.2	85.9	96.2	86.0	96.8	85.1	96.3
정규직 근로자	93.0	95.8	94	95.9	95.6	97.0	95.7	97.6	94.9	96.8
비정규직 근로자	52.1	90.9	51.3	91.5	51.9	92.3	52.1	93.1	53.5	94.2
재택/가내	19.5	69.1	14.7	77.9	15.2	73.5	15.9	73.0	16.2	74.4
파견/용역	88.5	94.8	89.4	94.3	90.4	95.0	88.0	96.3	87.1	96.8
일일	31.7	90.9	35.7	93.1	36.8	92.3	38.6	93.9	44.6	95.9
단시간	28.3	79.1	27.1	80.3	27.1	82.9	27.4	82.7	28.9	86.2
기간제	80.6	94.7	83	94.7	81.5	96.3	82.2	97.7	83.1	96.9
한시직	24.6	86.0	25.6	83.9	25.1	84.2	25.7	84.7	25.5	88.1

자료: 통계청, 「근로형태별 근로실태조사자료」

② 사회보장제도 수급률

<표 V-49>, <표 V-50>에서 살펴본 바와 같이 임금근로자의 사회보험 가입률은 매우 높지만, 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 낮고 자영업자의 가입률도 높지 않다. 또한 현재 노인 세대의 경우 국민연금 등 공적연금 제도 가입 시기가 늦거나 가입을 하지 못한 노인이 많아 공적연금 수급률은 매우 낮다. 이는 <표 V-51>에 나타난 바와 같다. 사회보장제도 중 노후소득을 보장하는 공적연금 수급률은 2007년 22.4%에서 2011년에는 31.8%까지 증가했지만, 여전히 전체 노인의 1/3도 되지 않는다. 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 70%의 노인은 기초노령연금을 수급할 수 있지만, 급여액이 노인 1인당 20~94천원밖에 되지 않아 충분한 소득을 보장받지 못한다.

〈표 V-51〉 65세 이상 공적연금 수급률

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
계	22.4	25	27.6	30.0	31.8
국민연금	19.6	22	24.4	26.7	28.3
공무원연금	2.5	2.6	2.8	2.9	3.0
사학연금	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4

자료: 통계청(각 연도), 『고령자통계』, 『국민연금통계연보』, 『공무원연금통계』, 『사학연금통계연보』.

기초생활보장제도 수급률을 살펴보면 2001년부터 2010년까지 수급자 수와 수급자 비율은 꾸준히 증가하고 있지만, 앞서 살펴보았던 절대빈곤율과 상대빈곤율에 훨씬 미치지 못하는 기준이라 사회보험제도와 공공부조제도를 통해 충분한 사회보장을 받지 못하고 있는 것이라 유추할 수 있다.

〈표 V-52〉 기초생활보장제도 수급률

	수급자수 (명)	주민등록인구 (명)	기초생활보장제도 수급률(%)	절대빈곤율 (%)	상대빈곤율(%) (중위소득 50% 기준)
2001	1,419,995	48,021,543	2.96		
2002	1,351,185	48,229,948	2.8		
2003	1,374,405	48,386,823	2.84	7.8	13.1
2004	1,424,088	48,583,805	2.93	8.5	13.8
2005	1,513,352	48,782,274	3.1	9.4	14.7
2006	1,534,950	49,268,928	3.11	9.7	14.8
2007	1,549,848	49,540,367	3.13	10	15.5
2008	1,529,939	49,773,145	3.07	10.2	15
2009	1,568,533	50,515,666	3.11	10.9	15.4
2010	1,549,820	50,734,284	3.05	10	14.9

자료: 보건복지부(2012), 「기초생활보장제도 수급자 현황자료」, 통계청(각 연도), 「시군구별 주민등록인구 통계」

과거에는 노령, 실업, 빈곤, 질병 등의 위험에 대해서만 사회보장제도를 통해 소득을 보장하도록 하였으며, 여타선진국들에 비해 늦기는 하였지만 최근 들어 출산과 양육에 대해서도 중요한 사회적 위험으로 규정하고 고용보험제도를 통해 출산휴가급여와 육아휴직급여를 지급하도록 하였다. 2002년 이후로 출산휴가자 수는 꾸준히 증가하고 있다. 육아휴직 이용률도 지속적으로 증가하였으나 55.1%에 불과하다(표 V-53). 이는 육아휴직급여의 소득대체율이 40%에 불과하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 V-53〉 출산휴가·육아휴직 이용자수와 비율

(단위: 명, %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
출산휴가자 수		22,711	32,133	38,541	41,104	48,972	58,368	68,526	70,560	75,742
육아 휴직자 수	계	3,763	6,816	9,304	10,700	13,670	21,185	29,145	35,400	41,733
	여성	3,685	6,712	9,123	10,492	13,440	20,875	28,790	34,898	40,914
	남성	78	104	181	208	230	310	355	502	819
육아휴직 이용률		16.6	21.2	24.1	26.0	27.9	36.3	42.5	50.2	55.1
남성근로자 이용률		2.1	1.5	1.9	1.9	1.7	1.5	1.2	1.4	2.0

자료: 한국고용정보원(2011).

사회보장제도에서도 ‘새로운 사회적 위험’(new social risks)에 대한 관심과 보호의 필요성이 증대됨에 따라 사회보험, 공공부조를 통한 소득보장 외에도 사회적 ‘돌봄서비스’를 통한 사회보장 권리의 보장이 중요한 제도로 자리매김하였다. 보육료 지원이 확대되면서 보육서비스 공급도 확대되었다. 보육서비스를 이용하는 아동이 1995년 293천명에서 2010년 1,279천명으로 4배 이상 확대되었으나, 국공립 어린이집 비중이 10% 내외에 그쳐 보육서비스 공급에 대한 공적 지원이 요청된다.

〈표 V-54〉 어린이집 설립 유형별 보육아동 수

(단위: 명, %)

	전 체	국공립	법 인	법인 외	민간개인	가 정	직 장	부모협동
1995	293,747	78,831	77,187	591	92,634	42,116	2,388	미분류
	(100.0)	(26.8)	(26.3)	(0.2)	(31.5)	(14.3)	(0.8)	
2000	686,000	99,666	157,993	15,949	336,625	67,960	7,807	미분류
	(100.0)	(14.5)	(23.0)	(2.3)	(49.1)	(9.9)	(1.1)	
2005	989,390	111,911	125,820	56,374	552,360	129,007	12,985	933
	(100.0)	(11.3)	(12.7)	(5.7)	(55.8)	(13.0)	(1.3)	(0.1)
2010	1,279,910	137,604	114,054	51,126	671,891	281,436	21,901	1,829
	(100.0)	(10.8)	(8.9)	(4.0)	(52.5)	(22.0)	(1.7)	(0.1)

자료: 보건복지부(2011), 「보육통계 2010년」.

노인장기요양서비스 역시 2008년 노인장기요양보험제도가 도입된 이후 급격히 확대되었다. 2008년 8,318개소였던 노인장기요양서비스 기관이 2010년에는 14,979개소로 확대되었는데, 국공립기관의 비율이 2% 내외에 불과하다. 노인장기요양보험제도에 의한 장기요양서비스를 받는 인원은 2008년 149,656명에서 2010년 348,561명으로 확대되었고, 요양비와 급여비는 약 6배가량 증가했다.

〈표 V-55〉 노인장기요양서비스 공급 현황

	2008	2009	2010
재가요양기관 수(개소)	6,618	11,931	11,228
시설요양기관 수(개소)	1,700	2,629	3,751
합계(개소)	8,318	14,560	14,979
지자체	182	227	215
법인	3,054	3,889	3,585
개인	4,856	10,135	11,113
기타	226	309	66
재가급여(억원)	1,640	9,856	13,740
시설급여(억원)	2,628	7,513	10,283
장기요양실인원(명)	149,656	291,389	348,561
요양비(억원)	4,808	19,718	27,456
급여비(억원)	4,268	17,369	24,023
급여율(%)	89	88	88
실인원 1인당 월평균 요양비(원)	267,735	563,905	656,410
실인원 1인당 월평균 급여비(원)	237,644	496,728	574,335

다) 생애주기별 빈곤율

사회보장제도에서 다루는 위험도 다양화되고, 제도도 정교화 됨에 따라 전체적인 빈곤율과 불평등 수준 뿐만 아니라 세대별, 생애주기별, 또는 인구학적 특성별 빈곤율 역시 사회보장지표로서 확인할 필요가 있다.

먼저, <표 V-56>은 시장소득과 가치분소득을 기준으로 한 아동빈곤율을 제시한다. 우리나라의 아동빈곤율은 절대빈곤율만 고려했을 때에는 노인빈곤율에

비해 훨씬 낮지만, 상대빈곤율을 기준으로 할 때에는 중간 정도 순위에 불과하다. 시장소득과 가처분소득 빈곤율의 차이는 2%p 차이가 난다. 2003년에는 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 차이가 크지 않았는데, 보육료 지원 등 아동이 있는 가구에 대한 소득·서비스 보장제도가 확대되면서 시장소득과 가처분소득을 기준으로 한 빈곤율의 차이가 생겼다.

〈표 V-56〉 최저생계비와 중위소득 50%를 기준으로 한 아동빈곤율

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
절대빈곤율	시장소득	6.5	6.9	8.1	7.8	8.0	8.0	7.9	7.4
	가처분소득	6.2	6.3	7.0	6.2	6.4	5.9	5.8	5.4
상대빈곤율 (중위소득 50%)	시장소득	11.1	12.2	12.9	12.0	12.2	11.3	11.6	10.8
	가처분소득	10.0	10.7	11.2	10.0	10.6	9.6	8.8	8.6

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

〈표 V-57〉의 근로연령 빈곤율은 아동빈곤율보다 높은 수준이다. 시장소득을 기준으로 한 빈곤율은 2006년 12.3%였고, 2010년까지 12% 내외의 수준이 유지되고 있고, 가처분소득을 기준으로 한 빈곤율 역시 2003년부터 10.6%에서 2009년 11.2%까지 증가했다가 2010년 10.8% 정도로 감소했다.

〈표 V-57〉 최저생계비를 기준으로 한 근로연령 빈곤율

(단위: %)

		2006	2007	2008	2009	2010
절대빈곤율	시장소득	12.3	12.4	12.5	12.8	12.5
	경상소득	10.5	10.8	11.0	11.1	10.5
	가처분소득	10.6	10.8	11.1	11.2	10.8

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

아동빈곤율과 근로연령 빈곤율에 비해 노인빈곤율은 훨씬 높다. 절대빈곤율을 기준으로 할 때 노인빈곤율은 2003년 31.8%에서 2010년에는 40.0%까지 증가했

다. 가처분소득을 기준으로 한 노인빈곤율은 아동빈곤율이나 근로연령빈곤율에 비해 감소폭이 크다. 이는 기초생활보장제도 수급자 중 노인 비율이 크고, 경로연금, 기초노령연금 등 노인을 대상으로 하는 수당 제도가 있기 때문이라 생각된다. 가처분소득을 기준으로 한 절대빈곤율은 2010년 27.0% 수준이다. 상대적 빈곤율은 절대적 빈곤율에 비해 전반적으로 10%p 이상 큰 수치를 보인다.

〈표 V-58〉 최저생계비와 중위소득 50%를 기준으로 한 노인빈곤율

(단위: %)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
절대빈곤율	시장소득	31.8	30.3	32.0	34.7	35.4	36.3	40.0	40.0
	가처분소득	24.5	21.6	23.4	26.7	26.2	27.1	28.8	27.0
상대빈곤율 (중위소득 50%)	시장소득	44.6	42.7	45.0	48.1	48.6	46.9	49.5	50.9
	가처분소득	36.1	33.5	34.8	37.0	37.8	37.2	37.0	38.3

자료: 통계청(각 연도), 『가계동향조사』 원자료, 한국보건사회연구원(2011), 『빈곤통계연보(2011)』에서 재인용.

3) 사회보장에 관한 권리 지표 구성안

가) 선행연구

사회보장 권리 지표를 제안한 국내의 기존 연구들을 살펴보면, 노대명(2008), 문진영 외(2008)의 연구를 들 수 있다. 이들 연구에서는 사회보장권을 ‘소득보장’, ‘빈곤’ 등의 지표를 통해 구체화하는 방안을 제시하였다. 먼저, 노대명(2008)은 이에 대해 정책결과와 정책 노력이 혼재되어 있어 수정이 필요하며, 사회적 지표는 직접적으로 정책 노력을 보여주기보다 정책결과를 보여주고 그것에 대한 수준별 접근과정에서 어떤 영역과 대상 집단에 대한 정책 노력이 필요한지 제안하는 형식을 취할 필요가 있으며, 하위 집단별 현황 지표에서는 데이터 가용성의 문제를 지적하였다.

노대명(2008)은 각 지표가 나타내는 함의를 보다 종합적으로 정리해야 하고, 단순히 실태를 보여주기보다는 이 작업을 통해 정책과제를 도출할 수 있는 지표가 필요하다고 역설하였다. 동 연구에서 제안하는 소득보장관련 지표로는 상대빈곤율, 절대빈곤율, 빈곤갭, 빈곤감소 효과, 5분위 소득배율, 지니계수, 공적연금

및 공공부조 수혜율 및 가입률이였다. 문진영(2008)의 연구에서는 사회적 배제, 사회통합 지표에 대한 검토를 바탕으로 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타소득보장, 재분배효과 등 5가지 영역에 걸친 20개 지표를 제안하였고, 그 밖에도 생애주기별(인구학적 특성별), 사회적 소수자 소득보장지표를 제시하기도 하였다.

〈표 V-59〉 문진영의 소득보장영역 지표

영역	소득보장영역 지표
소득 보장 영역	빈곤: 빈곤율, 빈곤갭, 장기빈곤율, 근로빈곤율 소득불평등: 5분위분배율, 지니계수 공적연금·공공부조: 공적연금 수혜율, 공적연금 가입율, 공공부조 수혜율 기타소득보장: 고용보험 가입율, 산재보험가입율, 산전후휴가 이용률, 상병급여 수혜율, 육아휴직급여 이용률, 폐질·장애급여 수혜율 재분배효과: 빈곤감소율, 빈곤갭감소율, 지니계수 개선율, 5분위배율개선율
생애 주기별 소득보장	아동기: 아동빈곤율, 장기빈곤율, 빈곤아동가구 공공부조수혜율 성인기: 근로빈곤율, 장기빈곤율, 공적연금가입율, 근로빈곤가구 공공부조수혜율 노년기: 노인빈곤율, 장기빈곤율, 공적연금 수혜율, 노인빈곤가구 공공부조 수혜율
사회적 소수자 소득보장	장애인: 장애인가구빈곤율, 장기빈곤율, 저소득장애인 가구 공공부조수혜율, 폐질·장애급여 수혜율 여성: 여성가구주 가구 빈곤율, 여성가구주 가구 장기빈곤율, 빈곤여성가구주 가구 공공부조 수혜율, 공적연금 가입율, 유급산전후휴가 이용률, 육아휴직급여 이용률 외국인근로자: 근로빈곤율, 고용보험가입율, 산재보험가입율

자료: 문진영 외(2008), pp.52-53.

사회보장 권리 지표를 제시하지는 않았으나 사회보장 권리 실현 여부를 나타내는 중요한 요소라 할 수 있는 ‘사회적 배제’ 지표를 제시한 연구로는 김안나 외(2008)의 연구가 있다. 김안나 외(2008)의 연구에서는 사회적 배제 지표의 대표 영역으로 빈곤, 노동시장, 의료, 주거 영역, 대상으로는 아동, 장애인, 노인 영역으로 구분하여 제시하였으며, 대상별로는 핵심지표와 고유지표를 구분하였다. 사회보장 권리와 밀접한 관련이 있는 소득 영역의 지표로는 절대빈곤여부(최저생계비), 상대빈곤 여부(경상소득기준 중위소득 50%)만을 지표로 제시하고 있다. 아래의 지표들을 살펴보면, 사회보장 권리를 주로 ‘소득’의 빈곤 또는 ‘소득보장제도’ 중심으로 구성하였다는 것을 알 수 있으며, 사회적 배제 지표의 경우 데이터 가용성의 문제가 제기될 수 있다.

〈표 V-60〉 김안나의 소득보장영역 지표

영역	소득보장영역 지표
소득영역 지표	절대빈곤여부, 상대빈곤여부
노인 영역 고유지표	평생교육 프로그램 참여경험 여부, 노인사회단체 참여 여부, 가족 및 친척과의 접촉빈곤, 친구 및 이웃과의 접촉 빈곤
장애인 영역 고유지표	교육수혜정도, 가족형태와 가족관계, 사회서비스 이용여부, 사회생활 만족도
아동영역 고유지표	월평균 사교육비, 학교생활 적응도, 자존감

자료: 김안나 외(2008).

최근 인권 또는 사회보장 권리 지표에 대한 연구는 UN(2012)과 ILO(2011)의 연구에서도 나타난다. UN(2012)의 연구에서는 사회보장에 대한 권리 지표를 <표 V-61>과 같이 제시하였다. 이 표에 나타난 사회보장 권리의 영역은 근로자 소득보장, 의료서비스의 충분한 접근성, 가족, 아동, 장애인, 노인에 대한 지원, 공공부조 등의 전체 영역을 포함하고, 사회보장 권리 보장의 구조, 과정, 결과로 구분하여 지표를 제시하였다.

〈표 V-61〉 유엔 최고대표사무소의 사회보장 권리 지표

	지표 유형	
	과정지표	성과지표
사회보장권리 (공통)	사회보장권에 대한 권리구제가 실현된 비율	사회보장급여 전후 빈곤선 이하 인구 비율(빈곤 탈피율)
	사회보장급여에 대한 정보 제공 비율	
	공공사회보장지출 비율을 통해 나타난 권리 실현 정도	
근로자를 위한 소득보장 권리	신규 소득보장 가입 근로자 수	사회보장제도에 포괄되는 근로자 비율
	실업급여, 노령연금 등 급여 신청비율	사회보장급여를 신청하고 수급한 근로자 비율
	기여금에 대한 이의신청이 정부 또는 기관에 의해 효과적으로 받아들여진 비율	
	행정 명령에 순응한 기업 비율	

	지표 유형	
	과정지표	성과지표
의료서비스에 대한 충분한 접근성 보장권리	1인당1차 의료기관의 공공지출	건강보험 적용인구 비율
	의료급여 수급자 수	12개월간 경제적 이유로 의료서비스를 못받은 인구비율
	가구별 의료비용/공공지원	
	의료인을 통한 출산수 (MDG관련지표)	
가족, 아동, 장애인 등 지원 권리	가족에 대한 공공지출 비율	수급 자격 있는 가족 비율
	공적 지원에 의해 제공된 아동 또는 장애인에 대한 가구소비지출 비율	
	보육서비스, 요양서비스기관증가율	
공공부조 제도 권리	공공부조 급여 요구 비율	공공부조 급여 수급 비율
	급여 제공기관 증가율	
	공공부조 급여 요구 비율	

자료: UN(2012). Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. United Nations Office of the High Commissioner

ILO(2011)는 노인, 장애인, 아동에 대한 의료서비스와 소득보장, 실업자들과 근로빈곤층에 대한 일자리 정책과 소득보장까지 포함하는 다차원적인 제도들을 포함하는 사회보장제도들을 제시하였다. 빈곤과 사회적 배제의 다양한 원인을 해결하고, 일할 수 있는 근로자들에게 근로 기회를 보장하며, 소득 이전과 사회서비스 제도를 통해 젠더 형평성을 높이는 것까지 포함하는 광범위한 영역이다. 따라서 이전의 사회보장 권리 지표들과는 달리 소득보장제도뿐만 아니라 사회서비스제도까지 사회보장권리 지표에 포괄하는 사회보장 권리 지표들이 제시되어야 할 것으로 보인다.

나) 지표구성안

2013년부터 시행될 새로운 사회보장기본법에서도 사회보장제도의 영역을 기존의 소득보장제도 중심으로 규정하거나 사회적 위험을 빈곤, 노령, 실업, 질병 등 구사회적 위험(old social risks)에 한정하지 않고, 사회보장제도를 통해 대응해야 할 사회적 위험을 신사회적 위험까지 확대하도록 규정하였다. 사회보장

기본법의 제3조에서는 ‘사회보장’에 대한 정의를 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다(법 제3조 1항)”고 정하였고, ‘사회서비스’에 대한 정의는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, ‘돌봄’, ‘정보의 제공’, ‘관련 시설의 이용’, ‘역량 개발’, ‘사회참여 지원’ 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(법 제3조 4항)”고 규정하였다.¹⁰⁸⁾ 또한 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회적 위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 ‘평생사회안전망’이란 용어로 정의하였다(법 제3조 4항).

이에 따라 인권지수 중에서 사회보장 관련 지표는 국제인권규약의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 규약, 국제노동기구 사회보장 최저기준 협약 등과 같은 국제기구에서 규정하고 있는 ‘인간적인 생활을 유지할 수 있는 생활 수준’과 대한민국 헌법과 사회보장기본법에 규정된 사회보장제도들을 감안하였다. 또한 사회적 위험의 다양화와 생애주기에 따른 삶의 질 보장 등을 고려하여 다음과 같이 최대한 포괄적인 지표 풀을 제시하였다. 단, 데이터 가용성을 고려하여 선정하였다.

108) 현행 사회보장기본법의 사회보장과 사회서비스에 대한 정의는 다음과 같음.

1. “사회보장”이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다.
4. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다.

〈표 V-62〉 사회보장 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
절대빈곤율	통계청, 가계동향조사
상대빈곤율	통계청, 가계동향조사
아동빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
근로연령빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
노인빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
여성가구주 가구 빈곤율	통계청, 가계동향조사
장애인빈곤율	한국보건사회연구원, 장애인실태조사(매3년)
5분위배율	통계청, 가계동향조사
지니계수	통계청, 가계동향조사
사회보험가입률(정규직근로자, 비정규직근로자, 자영업자): 국민연금, 고용보험, 산재보험	통계청, 경제활동인구조사 부가조사
공적연금 수급자 비율	통계청 고령자통계, 국민연금통계연보, 공무원연금통계, 사학연금통계연보 각 연도
실업급여 수급자 비율	한국고용정보원, 고용보험통계연보
출산휴가, 육아휴직 급여 수급자 비율	한국고용정보원, 고용보험통계연보
기초생활보장급여 수급률	보건복지부, 국민기초생활보장수급자 현황, 통계청, 가계동향조사
보육료 지원 보육서비스 이용 아동 비율	보건복지부, 보육통계
장기요양보호서비스 이용자 비율	국민건강보험공단, 장기요양보험통계연보
평균임금 대비 최저생계비	고용노동부, 고용형태별근로실태조사 보건복지부 고시 최저생계비
최저생계비 대비 기초노령연금액	보건복지부 고시 최저생계비 국민연금관리공단
최저생계비 대비 장애인연금액	보건복지부
최저생계비 대비 한부모가구 자녀양육비	보건복지부 고시 최저생계비

나. 노동권 현황과 지표

1) 노동권의 개념과 주요 내용

가) 노동권 개념

노동권은 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 말한다. 이에 따라 세계인권선언 제23조에서와 같이 모든 사람은 근로의 권리, 직업을 자유롭게 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다. 이와 같은 측면에서 볼 때 노동은 단순한 임금노동 이상의 것으로, 집단 또는 사회의 수요를 충족하고 그 집단 또는 사회에 서비스를 제공하는 활동수행을 의미한다.

이에 따라 사회권규약 제6조에서와 같이 국가는 노동권을 보장하기 위해서 먼저 노동과 관련된 국가의 의무를 완전고용 달성을 궁극적인 목적으로 하여 가능한 안정적이고 높은 고용 수준을 달성하고 유지해야 하며, 자유롭게 선택한 직업에서 자신의 생계비를 벌 수 있는 노동자의 권리를 효과적으로 보호해야 한다. 이와 함께 모든 근로자를 위한 무상 고용서비스를 제공하고 유지해야 하며, 적절한 직업지도, 훈련 및 재활을 제공하거나 촉진해야 한다.

그리고 국가는 정책 또는 사업을 통해서 노동권과 그 이행에 관한 법률을 제정할 때에는 고용차별이 없도록 해야 하며, 여성, 고령자, 장애인 등과 같은 특정 집단의 노동시장 진입을 용이함과 하는 동시에, 근로자가 자유로운 직업선택을 통해서 자신의 생계비를 벌수 있는 권리를 보호하고 유지해야 한다.

직장에서의 권리는 근로자가 공정하고 유리한 노동조건을 향유할 수 있는 권리를 말한다. 여기서 공정하고 유리한 노동조건은 사회권규약 제7조에 기술된 바와 같이 ① 모든 노동자에게 공정한 임금과 동등가치노동에 대한 동일임금을 보장하고, 여성근로자에 대해서도 동등가치노동 동일임금을 보장하며 남성보다 열악하지 않은 노동조건을 보장하고, 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 보장하는 것을 말한다. 또한 ② 안전하고 건강한 노동조건, ③ 근속연수와 능력에 기초한 모든 사람에게 동등한 승진 기회를 제공, ④ 합리적인 노동시간, 휴식, 여가 및 정기유급휴일, 유급 공휴일을 제공하는 것을 말한다.

〈표 V-63〉 노동권 및 직장에서의 권리 관련 국제규약

<p>○ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제6조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다. • 국가의 완전한 근로권 실현을 위하여 취하는 제반조치에는 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 경제적, 사회적, 문화적 발전과 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 기술이 포함되어야 한다.
<p>○ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제7조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가는 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다. <ul style="list-style-type: none"> (a) 모든 근로자에게 공정한 임금과 동등노동 동일임금, 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 제공하는 보수 (b) 안전하고 건강한 근로조건 (c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회 (d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일
<p>○ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제8조 제1항)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리 (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리 (c) 노동조합은 법률로 정하거나 국가안보, 공공질서, 타인의 권리 및 자유 보호 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리

노동권은 대한민국 헌법에서 보장하는 기본권의 하나이다. 즉, 대한민국 헌법 제32조에 의하면 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다’라고 하고 있다. 또한 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 하며, 근로조건 의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하는 것으로 규정하고 있다.

이와 같이 대한민국 헌법의 노동권 조항은 단순히 직업선택의 자유를 인정한

것이 아니라 적극적 의미로 생존권적 기본권으로서의 노동권을 인정한 것이다. 자본주의 사회에서 노동의 권리가 갖는 의미는 단순한 생존권의 보장을 넘어선다. 특히 자본주의 사회에서 노동의 기회를 상실하고 실업자가 된다는 것은 단순히 개인적인 차원의 소득 상실 이상의 사회적 손실을 초래한다.

대한민국 헌법은 국가의 의무와 관련하여 ‘노력’ 규정을 채택함으로써 ‘사회권 규약’에 비해 미흡한 성격을 갖는 것으로 보인다. 노동의 권리에 대하여 자유로이 노동할 권리를 국가에 의해서 방해 혹은 침해받지 않는다는 점만을 강조해서 자유권적 기본권으로 보는 견해도 있으나, 헌법의 구성을 볼 때 사회권으로서 노동의 권리를 인정하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 직업선택의 자유와 강제노동을 당하지 않을 권리라는 차원에서는 자유권의 성질을 가진다.

나) 고용 및 차별관련 내용

국제노동기구(ILO)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에서 역점을 두고 있는 권리에 대해서 정기적으로 정보를 제공했는데 그 대표적인 권리가 사회규약 제6조(노동권), 제7조(공정하고 유리한 근로조건), 제9조(파업권을 포함한 노동조합 결성권), 제9조(사회보험을 포함한 사회보장권리), 제10조(가족권), 제11조(적당한 생활수준을 누릴 권리), 제12조(보건권), 제15조(문화생활권)이다.¹⁰⁹⁾ 이와 같은 노동권을 노동할 권리, 고용차별금지, 정당한 보수, 최저 근로조건 보장, 그리고 안전한 곳에서 노동할 권리, 노동조합 결성 및 단체교섭에 대한 권리, 강제노동 및 아동노동 금지, 최저근로연령 등으로 구분하여, 이러한 권리에 대한 내용을 기술하고 있는 국제협약이나 규약을 살펴보면 아래와 같다.

먼저 노동할 권리와 관련된 국제협약으로는 국제노동기구(ILO)의 ‘고용정책에 관한 협약(제122호)’이 있다. 동 협약은 회원국이 경제성장과 발전을 촉진하고 생활수준을 향상시키고 인력수요를 충족시키는 한편, 실업 및 불완전 고용을 해소하기 위하여 완전 고용을 촉진하는 적극적인 정책을 추진하도록 요구하고 있다. 또 다른 노동할 권리와 관련된 국제노동기구의 협약으로는 ‘고용촉진 및 실업보호에 관한 협약(제168호)’이 있다. 동 협약에서는 회원국으로 하여금 국내법

109) E. Riedel(2006), Monitoring the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in ILO(2006), Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision, Proceedings of the International Colloquium, 24-25 November 2006, pp.4-5.

령 및 국내관행에 따라 여성, 연소근로자, 장애인, 노령 근로자, 장기실업자, 자국에서 합법적으로 영주하는 이민근로자, 구조적 변화의 영향을 받고 있는 근로자와 같이 계속적 고용으로 취업함에 있어서 곤란을 겪고 있거나 곤란을 겪을 우려가 있는 보호가 필요한 근로자에 대하여 추가적인 취업기회와 고용지원을 촉진하고, 자유로이 선택된 생산적인 고용을 장려하기 위한 특수한 프로그램을 확립하도록 촉구하고 있다.

고용차별과 관련된 국제협약으로는 ‘고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(제111호)’이 있다. 본 협약은 고용과 직업에 있어서 모든 형태의 차별을 철폐할 목적으로 국가정책을 결정·추진함으로써 기회와 대우의 평등을 촉진하고자 하는 근본 목표를 협약 비준국에게 부여하고 있다. 본 협약의 제1조에 규정되어 있는 차별대우란 ‘인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 출신에 의거하여 행하여지는 모든 차별, 배제 또는 우대로서, 고용 또는 직업에 있어서의 기회 또는 대우의 균등을 파괴하거나 저해하는 효과가 있는 것’, ‘고용 또는 직업에 있어서의 기회 또는 대우의 균등을 파괴하거나 저해하는 효과가 있는 다른 차별, 배제 또는 우대로서, 당해회원국이 대표적인 사용자단체 및 근로자단체가 있는 경우에 그 단체 및 기타 적합한 단체와 협의한 후 결정하는 것’이라고 한다. 고용차별과 관련된 또 다른 협약으로는 가족부양책임이 있는 남녀 근로자에 대한 기회 및 대우 균등에 관한 협약(제156호)이 있다. 본 협약은 남녀 근로자에 대한 기회와 대우의 효과적인 균등을 창출하기 위해서 국내여건에 따라 다음과 같은 모든 조치를 취하여야 한다고 했다. 정당한 보수와 관련된 국제협약으로는 국제노동기구(ILO)의 동일보수협약(제90호)과 동일가치노동에 대한 남녀 동일보수에 대한 협약(제100호)이 있다. ‘동일가치노동에 대한 남녀 동일보수라고 함은 성별에 따라 차별 대우 없이 결정되는 보수를 의미한다’고 규정한다. 최저 근로조건 보장과 관련된 협약으로는 최저임금결정제도의 수립에 관한 협약(제26호)이 있다. 동 협약에 의하면 회원국은 임금이 예외적으로 낮은 산업 또는 산업의 일부분(특히 가내근로산업)에 고용되어 있는 근로자를 위하여 최저임금률을 결정할 수 있는 제도를 수립하거나 유지해야 한다고 했다(제1조). 또한 우리나라의 최저임금법을 보면 동 법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 명시하고 있다.

안전한 곳에서 노동할 권리와 관련된 국제노동기구협약으로는 산업안전·보건 및 작업환경에 관한 협약(제155호)이 있다. 본 협약에서 보건이라 함은 작업과 관련하여 단순히 질병이나 질환이 없는 상태만을 가리키는 것이 아니라 작업상의 안전과 위생에 직접적으로 관련된 보건에 영향을 미치는 정신적·육체적 요소도 포함된다(제3조).

다른 나라와 달리 우리나라는 고용형태별 차별문제가 주요한 사회이슈 중의 하나다. 이에 따라 비정규직근로자에 대한 차별금지 및 근로조건 개선과 관련 법률, 즉, ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’과 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’ 및 ‘노동위원회법’을 제정·시행하고 있다. 즉 동 법에 의하면 기간제 근로의 남용을 제한하고자 기간제 근로의 총 사용기간을 2년으로 제한하고, 2년 초과시 정규직(무기근로계약) 근로자로 간주한다. 파견근로자와 관련해서는 파견대상 업무 위반, 무허가 파견 등 모든 불법파견을 막기 위해서 고용의무 적용을 명문화하고 있다.

다) 강제노동 및 아동노동 관련 내용

강제노동 및 아동노동 금지와 관련된 국제협약으로는 먼저 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약(제182호)이 있다. 본 협약에서 ‘가혹한 형태의 아동노동(the worst forms of child labour)’이란, 모든 형태의 노예제 또는 노예제와 유사한 관행으로서, 아동매매, 밀매, 채무담보, 농노 및 무력분쟁에 이용하기 위해 아동을 강제 또는 의무적으로 징용하는 등의 강제 또는 의무노동, 매춘, 음란물 제작 및 음란행위를 위한 아동의 사용, 주선 및 제공 등이라고 했다(제3조). 본 협약의 ‘아동’이라 함은 18세 미만의 모든 자를 말한다. 그리고 회원국은 긴급한 사안인 가혹한 형태의 아동노동의 금지와 근절을 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다(제1조). 강제노동과 관련된 국제노동기구 협약은 강제근로의 폐지에 관한 협약(제105호)이 있다. 동 협약에서는 회원국으로 하여금 강제근로의 즉각적이고도 완전한 폐지를 보장하기 위하여 효과적인 조치를 하도록 규정하고 있다(제2조). 국제노동기구는 아동근로의 효과적인 철폐를 확보하고, 취업의 최저연령을 연소자의 심신의 완전한 발달에 가장 적합한 수준까지 점진적으로 높일 것을 목적으로 동 협약을 채택하였다. 우리나라도 근로기준법에 최저근로연령을 규정하고 있다. 그리고 노동부가 발급하는 취직인허증을

소지하지 않은 15세 미만 청소년의 고용을 금지하고 있다. 또한 18세 미만 청소년이 취업하려면 친권자나 후견인의 서면 동의를 얻어야 함은 물론 그 가족에 대한 가족관계기록사항에 대한 증명서를 사업장에 갖추어야 한다.

라) 결사 자유 및 단체교섭 관련 내용

국제노동기구는 1998년 86차 총회에서 ‘노동에서의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)’을 하였다.¹¹⁰⁾ 동 선언에 규정된 핵심적인 4대 노동권은 ‘결사의 자유 및 단체교섭권 보장’, ‘모든 형태의 강제노동 철폐’, ‘아동노동의 효과적 철폐’, ‘고용과 직업상 차별철폐’이다. 먼저 노동조합 결성 및 단체교섭과 관련된 국제규약을 보면 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제8조 제1항이 있다. 이 규약에 의하면, 국가는 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계 단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리, 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다. 그리고 국제노동기구의 단체교섭 촉진에 관한 협약(제154호), 단결권과 단체교섭권과 관련된 협약 제98호에 의해서 단체교섭권과 단결권을 보장하고 있다.

마) 취약계층 노동 관련 내용

국제노동기구(ILO)는 특별히 장애인과 이민근로자의 노동권을 보장하는 협약을 채택하였다. 동 협약의 내용을 보면 먼저 ‘장애인 직업재활 및 고용에 관한 협약(제159호)’에 의하면 장애인과 일반적인 근로자간의 동등한 기회원칙에 토대를 두어야 하고, 남녀장애인에 대한 기회 및 대우에 있어서의 평등은 존중되어야 한다. ‘이민근로자의 기회 및 대우 균등 증진에 관한 협약(제143호)’에 의하면 모든 이민근로자의 기본적인 인간의 권리는 존중되어야 한다(제1조). 또한 이민근로자가 취업을 목적으로 회원국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건하에, 해당 이민근로자는 일자리를 잃어버렸다는 단순한 사실로 인하여 불법적인 또는

110) ILO(2009), Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work, ILO Helpdesk Factsheet No. 4.

비정상적인 상태에 놓인 것으로 간주되어서는 아니 되며, 취업상실 자체가 해당 이민근로자의 거주권 박탈을 의미해서는 안 된다고 규정하고 있다(제8조).

2) 우리나라 노동권 및 직장에서의 권리 현황

가) 고용, 차별 및 산업안전관련 현황

① 고용 및 근로조건

사회권규약에 의하면 앞에서 살펴보았듯이 국가는 완전고용 달성을 궁극적인 목적으로 하여 가능한 안정적이고 높은 고용수준 달성을 유지하게 해야 하며, 자유롭게 선택한 직업에서 자신의 생계비를 벌 수 있는 노동자의 권리를 효과적으로 보호해야 한다고 했다.

이에 따라 우리나라의 고용상태를 나타내는 주요한 지표인 고용률을 보면 2000년 58.5%에서 등락을 보이면서 소폭 증가하는 추이를 보였다. 그 결과 2005년 59.7%였고, 금융위기가 있었던 2009년에는 58.6% 그리고 2011년에는 59.1%였다. 실업률 추이를 보면 2000년 4.4%, 2001년 4.0%, 2005년 3.7% 그리고 2011년 3.4%로 소폭 하락하는 추이를 보였다. 이러한 실업률은 OECD 회원국 평균 8.0%보다 훨씬 낮은 수준이다.¹¹¹⁾ 우리나라 비경제활동인구 비율을 보면 2000년 39.0%에서 2004년 38.0%로 약간 하락하였으나, 그 이후 다소 증가하여 2011년 39.1%이었다. 그러나 청년층실업률을 보면 2011년 6.9%로 전체실업률보다 훨씬 높아서, 청년층 취업난이 다소 심각하다. 우리나라 1기 인권NAP 평가에서도 청년실업 등 새로운 문제에 대한 대응 계획이 취약했던 것으로 평가되었다.¹¹²⁾

〈표 V-64〉 최근 우리나라 주요 고용지표 추이

(단위: %)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
고용률	58.5	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7	59.1
실업률	4.4	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4
비경제활동 인구비율	39.0	38.1	38.3	38.3	38.6	39.3	39.2	39.1

자료: 통계청(각 연도), 『경제활동인구조사』.

111) OECD(2012), Employment Outlook 2012., p.222.

112) 국가인권위원회(2012), 2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안, p.162.

그리고 우리나라 고용의 질을 나타내는 비정규직근로자 비율(임금근로자 중 비정규직 근로자가 차지하는 비율)을 살펴보면 2003년 32.6%, 2011년 34.2%, 2012년 33.3% 등으로 나타나고 있어 임금근로자 3명 중 1명은 비정규직근로자이다. 또한 사업체에서 고용하고 있는 기간제근로자는 2011년 12월 현재 1,254천명으로 전체근로자의 11.0%이었다. 그리고 2011년에 근속 1년 6개월 이상 된 계약기간 만료자의 누계는 86,809명이었는데, 이 중에서 계약종료 근로자비율은 49.6%, 정규직 전환 비율은 23.8%, 계속고용 비율은 26.1%이었다.¹¹³⁾ 비정규근로자에 못지않게 특수형태근로자 또한 노동자성을 확보하지 못함에 따라 보호대책이 필요한 것으로 나타났다.¹¹⁴⁾

〈표 V-65〉 최근 비정규직근로자 비율 추이

(단위: %)

	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
고용률	32.6	36.6	35.9	33.8	34.9	33.3	34.2	33.3
실업률	27.6	31.5	31.5	28.8	28.2	27.1	27.8	27.2
비경제활동 인구비율	39.5	43.7	42.1	40.8	44.1	41.8	42.8	41.5

주: 비정규직 비율=비정규직근로자/임금근로자×100

자료: 통계청(각 연도), 『경제활동인구조사』, 『근로형태별 부가조사(8월 기준)』.

임금 및 근로조건을 보면 우리나라는 2010년에 비해 최소생계비가 5.1% 증가함에 따라 2011년 최저임금을 시간당 4,320원(약\$3.73)으로 설정하였다. 2011년 빈곤통계연보에 따르면, 2인 가족의 월간 최저 생계비는 942,197원(약\$800)이었고, 전체 가구의 25%는 소득이 최저 생계를 충족하지 못하고 있다. 그리고 2012년 4,580원 그리고 2013년에는 4,860원으로 확정·고시되었다.

최저임금 적용 연도별 최저임금 미만 임금근로자의 연도별 추이를 보면 <표 V-66>과 같이, 적용대상 근로자 수 및 수혜 근로자 수는 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다.

113) 고용노동부(2011), 사업체 기간제근로자 현황조사.

114) 국가인권위원회(2012), p.163.

대한민국 정부(2012), 『2012~2016 국가인권정책기본계획』, p.102.

〈표 V-66〉 적용기간별 최저임금 현황

(단위: 원, %, 천명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
시간급 최저임금	2,840	3,100	3,480	3,770	4,000	4,110	4,320	4,580	4,860
전년대비 인상률(%)	13.1	9.2	12.3	8.3	6.1	2.75	5.1	6	6.1
영향률(%)	8.8	10.3	11.9	13.8	13.1	15.9	14.2	13.7	14.7
적용대상 근로자 수	14,149	14,584	14,968	15,351	15,882	16,103	16,479	17,048	17,510
수혜 근로자 수	1,245	1,503	1,784	2,124	2,085	2,566	2,336	2,343	2,582

자료: 최저임금위원회(각 연도), 「임금실태조사보고서」

주: 영향률=수혜근로자 수 /적용대상 근로자 수×100,

2002.9-2003.8 적용 최저임금 심의시부터 한국노동연구원이 경제활동부가조사 결과 등을 이용하여 상용·임시 및 일용근로자를 포함한 전체 근로자를 기준으로 영향률과 수혜근로자 수 추정(이전에는 상용근로자임)

우리나라는 최저임금과 관련해서 최저임금 미만 근로자의 권리 보호가 필요한 것으로 평가되었다. 이를 위해 제도 이행상황 점검, 지속적인 지도·감독 및 처벌 강화 등이 필요한 것으로 나타났다.

2004년부터 우리나라는 법정 근로시간을 기업규모에 따라 단계적으로 주 40시간으로 제한하기 시작하였다. 2011년 7월부터는 5인 이상 20인 미만 사업장까지 주 40시간제를 적용하였다. 그 결과 5인 미만 사업장을 제외하고 모든 사업장에 주 40시간제가 적용되었다. 그러나 근로시간 단축에도 불구하고 연장근로와 휴일근로가 여전히 연간 실 근로시간은 2008년 2,057시간, 2009년 2,074시간, 2010년 2,111시간 등 오히려 증가추세에 있으며, 2010년 OECD 국가 평균인 1,692시간과 비교할 때 연간 419시간 더 길었다. 이와 같은 장시간근로는 산업재해, 노동생산성, 일 가정양립 등에 부정적인 영향을 미침에 따라, 2010년 노사정 경제사회위원회에서 장시간근로 관행의 해소와 생산적 근로문화의 조성을 위하여 2020년까지 연간 근로시간을 1,800시간대로 단축하기로 합의하였다.

우리나라 근로기준법은 노동자에게 4시간 작업 시 30분의 휴식 시간을 주고, 8시간 작업을 하면 한 시간의 휴식을 허용해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 수출자유지역 (EPZ: Export Processing Zone)에서 있는 외국인투자기업은 ‘간 휴식(주휴)’이라 불리는 유급휴가에 대한 권한을 위임받는 것을 포함하여 일부 노동 규정에서 면제를 받고 있다. 그리고 고용주와 직원 모두가 동의한 경우, 그 주

동안 하루 12시간을 초과할 수 있으며, 1주일 동안 최대 56시간 근로하도록 요청할 수 있다.

또한 우리나라는 노동 착취로부터 아동을 보호하고자, 고용노동부에서 인증하는 취직인허증이 없는 15세 이하의 청소년의 고용을 금지하고 있다. 취직인허증 발급 현황에 대해서 살펴보면, 우리나라는 중학교까지 의무교육이기에 현재까지 15세 미만 청소년의 취직인허증은 거의 발급되지 않았다. 그리고 18세 미만의 아동 및 청소년은 취업하려면 부모 또는 보호자의 서면 승인을 받아야 한다. 근로기준법에 따르면, 미성년자의 초과 근무 시간을 제한하고 있으며, 고용노동부의 승인 없이 밤에 미성년자를 고용하는 것을 금지하고 있다. 정부는 아동 및 청소년에 대한 노동착취를 사전에 방지하고자 정기적으로 조사를 하고 있다.

② 차별

우리나라 고용차별 현황을 통계적으로 정확히 파악하기 힘들지만 차별진정건수를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 국가인권위원회 출범 이후부터 2010년 말까지 고용차별 진정건수는 3,414건인데, 연도별 추이를 보면 소폭 증가하는 추이를 보였다. 즉, 2003년 209건에서 2005년 503건으로 증가하였고, 2008년 467건, 2010년 571건으로 나타났다.

고용차별 진정을 세부 유형별로 보면 입직구에 해당하는 모집, 채용이 가장 많았다. 특히 모집관련 차별진정건수가 2006년에 101건이었고, 이후 매년 100건 이상의 진정이 있었다. 채용차별의 경우도 2005년 148건을 기록하였고, 이후 매년 90여건의 진정이 있었다. 다음으로 많은 차별은 해고, 임금, 배치, 승진, 퇴직, 정년 등의 순으로 나타났다. 고용관련 차별 중에서 비정규근로자에 대한 고용차별은 2007년부터 노동위원회가 차별시정 신청사건을 처리하고 있다.¹¹⁵⁾ 이에 따라 노동위원회의 차별시정 신청사건(중앙노동위원회 재심사건 포함) 접수건수를 보면 2008년 1,966건, 2009년 100건, 그리고 2010년 199건이었다. 이와 같은 노동위원회의 차별시정 신청건수를 국가인권위원회의 차별진정건수에 포함시키면 고용차별 진정건수는 훨씬 많아진다.¹¹⁶⁾

115) 2007년 7월 1일부터 상시근로자 300인 이상인 사업장(공공부문은 근로자 1인 이상 포함 사업장)에 근무하는 차별적 처우를 받은 기간제근로자·단시간근로자·파견근로자에게 적용됨. 상시근로자 100인 이상 300인 미만은 2008년 7월 1일, 상시근로자 5인 이상 100인 미만은 2009년 7월 1일부터 단계적으로 시행되었음.

우리나라의 경우 연령차별관련 법 시행으로 인해서 연령차별이 점차 개선되고 있으나, 일부 중소기업 등에서 모집·채용 상 나이 표시 등 연령차별 관행이 잔존하는 것으로 나타났다.

〈표 V-67〉 국가인권위원회 고용차별 진정건수 추이

(단위: 원, %, 천명)

	채용	해고	모집	임금	기타	배치	승진	임금외 금품	자금 용자	퇴직	정년	교육	전체
2002	18	10	6	17	5	1	9	6	0	1	0	1	74
2005	148	45	90	50	86	17	36	12	0	10	3	6	503
2008	55	49	105	66	103	30	15	17	0	12	4	11	467
2010	112	43	114	63	126	33	16	8	1	18	32	5	571

자료: 국가인권위원회(각 연도), 보도자료

또한 성별 고용률을 비교하면 우리나라 남녀고용률은 각각 74.5%, 53.1%로서, 성별 고용률 격차(gender gap employment rate)가 21.4%p나 된다. 이러한 성별 고용률격차는 OECD 회원국 중에서 터키(41.4%p), 멕시코(34.4%p) 다음으로 크다. 그리고 여성고용률이 50%대인 프랑스, 아일랜드, 스페인 등의 성별 고용률 격차도 각각 8.5%p, 7.3%p, 11.3%p로 우리나라보다 훨씬 낮았다. 이 외에도 주요 선진국과 비교하면 우리나라 성별임금격차는 상당히 격차가 큰 것으로 나타났다. 즉, 우리나라 성별임금차이는 36.7%으로 OECD 회원국 중에서 가장 컸다.

이에 따라 제2기 인권NAP에서도 여성고용률 제고를 위해서 육아기 고용유지 및 경력단절 여성 취업 촉진 및 고용서비스 제공과 관련된 정책을 담고 있다. 그리고 금년에 53개 NGO의 국가별인권상황 정기검토(UPR)와 관련한 제2차 보고서에서도 언급한 바와 같이 남녀임금격차와 여성 비정규직화 문제는 주요 현안 중의 하나이다.¹¹⁷⁾

116) 중앙노동위원회(해당 연도 월), 『노동위원회 브리프』.

117) The Korean NGO Coalition(2012), The 14th Session of the Universal Periodic Review (UPR) Republic of Korea, 23 April 2012.

③ 장애인 및 외국인근로자 고용

우리나라는 장애인의 고용촉진을 위해서 의무고용제도(공공기관은 상시근로자의 3%, 상시근로자 50인 이상 사업주는 2.3%를 장애인으로 의무적으로 고용하는 제도)를 시행하고 있다. 동 제도에 의해서 장애인 고용인원이 의무고용인원에 미달하면 부담금을 부과하고, 의무고용률이 2.7%를 초과하면 장려금을 지급한다. 2011년 12월을 기준으로 장애인 의무고용 사업체(24,083개소)의 장애인 근로자는 133,451명이고 장애인 고용률은 2.28%였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 15세 이상 장애인 2,540천명 중에서 취업자는 901천명으로, 장애인고용률은 35.5% 수준에 그쳤다. 뿐만 아니라 업무수행 능력을 갖추었으나 장애로 인하여 업무 수행에 어려움을 겪는 중증장애인이 안정적·지속적으로 직업 생활을 할 수 있도록 근로지원 서비스 제공이 필요한 상황이다.

우리나라의 경우, 고용 허가제(EPS: The Employment Permit System)를 포함한 규정들은 이주외국인근로자에 대한 법적 보호 장치를 제공하고 있다. 허가를 받은 근로자는 특정 업종에서만 일할 수 있고 이직에 제한을 받지만, 일반적으로 내국인과 같은 권리와 특권을 누릴 수 있다. 2011년 11월 외국인근로자는 약 547천명인데, 이 중에서 497천명이 고용허가제를 통해 입국했다. 그런데 외국인근로자는 근로환경이 열악한 50인 미만의 소규모 사업장에 주로 근무하여 산업재해 발생 위험에 대한 노출 빈도가 높고, 언어소통 장애, 낮은 근로환경 등으로 외국인근로자에게 산업재해 예방을 위한 지식 및 정보 전달에 어려움이 있어 안전보건교육의 저하 및 산업재해 증가로 이어질 수 있는 것으로 나타났다.

제도와 법규에도 불구하고 시민단체와 언론은 외국인근로자들은 장시간 근로와 내국인근로자보다 낮은 임금으로 고용주에게 신체적 학대와 착취를 당하는 경우가 있다고 했다.

④ 산업안전

앞에서 언급했듯이 각국 정부는 보건 및 안전 기준을 설정하고 이러한 기준에 대한 업계의 준수를 감독할 책임이 있다. 우리나라는 현재 전국에 310여 명의 산업 안전·복지 감독관이 활동하고 있다. 한국산업안전보건공단에 따르면, 감독관들은 사업주 또는 관리자의 반대로 인해 감독활동에 어려움을 겪고 있다고 했다.

우리나라는 산업재해 관련 사망자 수와 질병자 수에 관한 현황을 분기별로 웹

사이트에 게시하고 있다. 2011년 산업재해자 수는 93,292명이고, 재해율은 0.65%이다. 이와 같은 재해자 수는 2010년 98,645명에 비해서 -5.43% 감소한 수준이다. 사망자 수는 2011년 2,114명으로 전년 2,200명에 비해서 다소 감소하였다. 외국인근로자 재해자 수는 2011년 6,509명으로 부상자가 6,398명, 사망자가 111명이었다. 유엔 인권이사국의 제2차 정례인권검토(UPR)에 의하면 특수형태근로자에 대한 산재보험 적용은 진전되었으나, 이들 종사형태가 다양하여 직종별 특성에 맞는 대책을 마련하는 것이 필요하다고 했다.¹¹⁸⁾

나) 노사관계 관련 현황

우리나라 노동조합 및 노사관계조정법은 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하고 있다. 우리나라의 노동조합은 2010년 말 기준 4,420개, 조합원은 1,643천명(남 1,272천명, 여 371천명)으로 노조조직률은 9.8%이다.¹¹⁹⁾ 2009년과 비교하면 노동조합이 269개 감소하였고 조합원수는 3천명이 증가하였다.¹²⁰⁾ 우리나라의 노사분규는 2011년 12월 말 현재 65건으로 1987년 민주화 이후 최저치이며, 파업으로 발생한 사회적 손실을 나타내는 근로손실일수도 429천일로 상당히 낮았다. 특히, 근로자 1,000인당 근로손실일수는 24.7일로 OECD 국가 평균(26.8일, 2008년)보다 낮았다.

또한 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 산업현장에서 발생하는 사용자의 부당노동행위에 대하여 노동위원회를 통한 구제절차(제82조)와 함께 형사처벌제도(제90조)를 통해 정당한 노동조합 활동을 보호하고 있다. 2011년 지방고용노동관서에 부당노동행위로 신고된 사건은 732건으로 2010년과 비교하여 67.5% 증가하였다. 2011년도에 처리된 신고사건 중 90건(18.9%)은 부당노동행위가 인정되어 기소의견으로 검찰에 송치한 반면, 280건(58.8%)은 부당노동행위로 볼 수 없어 불기소의견으로 검찰에 송치하고 나머지 106건(22.3%)은 당사자 간 합의

118) Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review(2012), Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review-Republic of Korea, Fourteenth session, Geneva, 22 October - 5 November 2012.

119) 노사관계관련 통계는 고용노동부(2012), 「2012년판 고용노동백서」 참고자료에서 발췌함.

120) 규모별 노조조직률은 조합원 500인 이상의 대규모 노동조합이 353개, 조합원 1,290명으로 전체 조합수의 8.0%, 조합원수의 78.6%이며, 조합원 50인 미만의 소규모 노동조합은 2,021개, 조합원 33천명으로 전체조합수의 45.7%, 조합원수의 2.0%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

등으로 행정종결하였다.

우리나라는 2010년 1월 1일 「노동조합 및 노동관계조정법」이 개정됨에 따라 2011년 7월 1일부터 근로자들은 초기업단위 노동조합은 물론 사업(장) 단위에서 2개 이상의 노동조합을 자유롭게 설립하거나 가입할 수 있게 되었다. 그리고 복수노조를 허용하면서 복수의 노동조합이 사용자와 교섭하기 위해서는 모든 노동조합이 교섭창구를 단일화하여 교섭대표노동조합을 결정하도록 하였다. 다만, 예외적으로 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한(14일) 내에 사용자가 교섭창구단일화 절차를 거치지 않기로 동의한 경우에는 개별교섭을 할 수 있도록 하였다.

「집회 및 시위에 관한 법률」은 근로자들이 노동조합 또는 조합원을 차별에 대해 불공정 노동 관행에 이의를 제기할 수 있으며, 노동조합 또는 그 구성원에 대한 차별을 금지하고 노조 활동으로 인해 해고당한 노동자의 복직을 허용하고 있다. 헌법과 법률은 특정 분야의 파업에 대해서 제한하고 있다. 전력, 수도 또는 방위 제품 생산 등의 분야에서 일하는 사람들은 파업을 할 수 없다. 필수 서비스 분야 뿐 아니라 국가와 지방정부 공무원 또한 파업이 금지되어 있다.

법률은 일부 공무원의 단체교섭권을 인정하되 예산이나 정책 입안 등과 관련된 사안들에 대해서는 공무원노조의 단체교섭권을 제한하고 있다. 특정직공무원의 경우 6급 이하의 외무행정·외교정보관리직공무원을 제외하고는 노조에 가입할 수 없도록 규정하고 있다. 공무원노조는 지속적으로 증가하여 2011년 말 현재 총 99개의 노조에 총 165,611명의 공무원이 가입하여 활동하고 있다.

정당에 가입하거나 특정정당 혹은 후보자를 공개 지지하는 것을 금지하는 규정 등 교육직 근로자의 정치 활동을 사실상 금지하는 법률로 인해 교직원 노조가 자신들의 입장을 천명하는데 제한을 받고 있다. 헌법과 법률에 의해 근로자의 쟁의권이 보장되고 합법적인 쟁의행위인 경우 법적 책임이 면제되는 것은 사실이지만 실제로는 근로자가 여타 불법 행위에 동참한 경우 해당 근로자에게 벌금이 부과될 수 있다. 일례로, 폭력을 사용하거나 불법 행위에 동참한 근로자는 ‘업무방해죄’로 기소될 수도 있다.

3) 노동권 및 직장에서의 권리 지표 구성안

가) 선행연구

노동권 지표관련 연구를 살펴보면 우선, 인권지수 개발의 일환으로 노동권 지표가 개발된 연구가 있다. 이러한 연구에서의 노동권 지표를 보면, 먼저 CIRI 인권지표(2008)에서는 노동권과 관련해서는 사업장에서의 결사의 자유와 사용주와의 교섭의 자유, 그리고 이 외에 권리의 보장 정도를 지표로 사용하였다. T. Landman(2002)은 인권측정의 원칙, 현실 그리고 정책을 설명하면서 인권의 특정 지표에 해당되는 경제권과 관련된 지표로 근로할 권리, 노동조합 결성 권리, 단체교섭권을 들었다. 그리고 이와 같은 경제권과 관련된 정책성으로 ‘노동조합원’, ‘평균임금’ 그리고 ‘소득불균형’을 들었다.¹²¹⁾

국내 연구로 구정우(1999)의 연구에 의하면 경제사회권 지표를 우리나라 국가 보고서에 대한 사회권위원회의 최종견해(CO)에서 제기되었던 주된 관심사를 기초로 구축하였다. 구정우의 경제·사회권지표는 31개인데 이 중에서 12개를 노동권 지표로 구성하였다. 즉, ‘상시근로자 5인 미만인 사업장에 대한 규제’, ‘교사와 방위산업체 종사 근로자의 노동조합 결성 제한’, ‘기업규모별 근로자의 임금격차’, ‘산업재해율’, ‘해고 및 일시적 휴직근로자 비율’, ‘실업률’, ‘소득 상위 20%와 하위 20% 구성비’, ‘정규직근로자에 대한 비정규직근로자 비율’, ‘정규직과 비정규직의 임금격차’, ‘남녀임금격차’, ‘보고된 성희롱’, ‘장애인취업자 대비 실업자 비율’이다.

인권으로서 노동권 지표와 관련된 또 다른 연구는 각국이 공통적인 상황이거나 혹은 개별 국가의 독특한 사회경제적 상황을 극복하기 위해서 계획 혹은 목적을 달성하기 위한 지표로서 노동권 지표를 개발한 연구가 있다. 이와 같은 연구는 1980년대 유럽의 주요한 사회적 과제 중의 하나인 사회적 배제(social exclusion)를 극복하기 위한 방법으로 지표를 개발한 연구들이다. 사회적 배제에 대한 개념은 처음에는 사회적 보호망 밖에 위치하는 집단에 대해 사용되었으나 이후 고용보험 미가입 근로자, 장기실업자, 일탈청소년, 소외된 개인, 장애인을 포괄하는 개념으로 그리고 더 나아가서는 기본적인 권리에 대한 인식결여 또는 권리 실현에 필요한 정치적·법적 제도에 대한 접근에서 배제되는 집단을 일컫는 것으로 확대되었다.

121) Todd Landman(2002), p.17, Table 1.

유럽연합이사회는 2001년 빈곤과 사회배제에 대한 유럽공통 지표인 레이켄 지표(Laeken indicators)를 설정하였다. 동 지표는 18개 지표 즉, 1차 지표(primary indicators) 10개와 2차 지표(secondary indicators) 8개로 구성되어 있고, 유럽연합 회원국에 공통적으로 적용된다. 동 지표에서 노동권과 관련된 지표로는 1차 지표에서 ‘장기실업률’, ‘무직가구의 가구원 수’ 그리고 2차 지표에서 ‘장기실업률’과 ‘초장기 실업률’이 있다. 이후 레이켄 지표는 새롭게 개선되어 국가 전략보고서에 사용되었는데 새로운 지표 중에서 노동권과 관련된 지표는 ‘장기실업률’, ‘무직가구에 거주하고 있는 인구 수’, ‘이주자와 비이주자 고용률 격차’이다.¹²²⁾

우리나라에서도 사회적 배제 지표를 개발한 연구가 다수 있다. 먼저 김안나(2008)의 노동분야 사회배제 지표는 <표 V-68>과 같다.

<표 V-68> 김안나의 노동으로부터 배제 지표

		기본지표	하위지표
기본 지표	전체	고용률	여성 고용률
	실업	실업률	장기실업률 신규실업률 실업경험(횟수)
	소득	저임금근로자 비율 저소득자영업자 비율	여성 저임금근로자 비율 청년 저임금근로자 비율
	고용불안	비정규직 비율	임시적 근로자 비율 특수직 근로자 비율
	노사관계	노조조직률	단체 협상 적용률
보완 지표	근로빈곤층	근로빈곤층 비율	중사지위별 빈곤층 비율
	사회보험	사회보험 가입률	취업상태별 사회보험 가입률 중사지위별 사회보험 가입률
	주관적 지표	일자리 만족도	소득, 고용안정에 대한 만족도

자료: 김안나 외(2008), p.119.

문진영의 연구에서는 사회권을 제1수준, 제2수준, 제3수준으로 구분하여 소득 보장, 건강, 주거, 노동, 교육 등 총 5개의 영역으로 구분하였다. 5개의 영역 중 노

122) Beil Sebastian, Kolb Jan-Philipp, Münnich Ralf, part of the research project Advanced Methodology for European Laeken Indicators (AMELI) funded by the European Commission within the 7th Framework Program.

동권을 크게 노동시장 영역과 노사관계 영역으로 보았고, 그 중 노동시장 영역의 경우, 전체고용, 경제활동인구, 비정규인구로 다시 세부분할을 하였다. 이를 통해 문진영은 총 20개의 지표로 구성하였다. 20개의 세부지표는 <표 V-69>와 같다.

<표 V-69> 문진영의 사회권 중 노동 지표

		제1수준	제2수준	제3수준
노동 시장	전체 고용	고용률	비경제활동인구비율	여성고용률 25~34세 여성고용률 여성 비경제활동인구비율 25~34세 여성비경제활동비율 혼인, 임신, 출산전후 탈락률
	경제 활동 인구	실업률 취업률	비임금근로자비중 성별청년층실업률	자영업과 무급가족종사비율
	비정규 인구	한시적근로자비율	전체비정규직비율 저임금근로자비율	임시, 일용, 호출근로, 시간제, 파견, 용역, 사내하청
노사 관계		전체노조조직률	고용형태별 조직률	단체협약 적용률 고용형태별 단체협약 적용률

자료: 문진영외(2007), p.iii.

은수미(2008)의 연구에서는 유럽의 사회적 배제지표가 고용에 한정되어 있음을 지적하고, 노동인권과 기업의 사회적 책임에 관한 지표는 고용, 집단적 노사관계, 임금 및 근로조건 등과 같은 제반 인권문제를 포괄하고 있음을 고려하여 노동권 지표를 구성하였다. 은수미(2009)는 노동권을 크게 노동시장과 노사관계로 나누어 살펴보았고, 그 중 노동시장 영역의 경우, 전체고용, 경제활동인구, 비정규인구로 다시 세부분할을 하였다. 이와 같은 구성원칙에 입각하여 노동시장과 노사관계 영역에서의 노동관행과 관련된 다양한 지표를 개발하되 개별 지표의 중요성 수준을 구분하여 차등 적용하며 다양한 수준에서의 활용이 가능하도록 했다.

해당 연구에서는 지표가 사회적 배제가 이루어지지 않도록 하는 최소선을 의미하는 것인지 아니면 표준적인 기준의 확립에 목표를 두는지에 따라 지표의 성격이 달라진다고 보고 사회적 배제를 완화하거나 없앨 수 있는 최소한의 기준에 보다 중점을 두고 연구를 진행하였으며 표준적인 기준이나 규범의 확립은 향후의 목표로 삼았다. 이를 바탕으로 은수미(2009)가 구성한 노동권 지표는 <표 V-70>과 같다.

〈표 V-70〉 은수미의 사회권 중 노동 지표

	제1수준	제2수준	제3수준
노동시장	고용수준 실업률 경제활동참가 기간제, 시간제 수준	성별고용률 청년층 경제활동참가율	여성의 경력단절 비임금근로자의 규모
노사관계	노조조직률 단협적용률	노동쟁의 정도	부당해고/부당노동행위 노동관련 구속자 수
임금, 근로조건 및 기타	저임금근로자비중 근로시간 산업재해	최저임금 적용비중 임금불평등 정도 장시간 노동비율	

자료: 은수미(2008), pp.172-173.

그리고 노동권과 관련된 지표는 양질의 일자리와도 상당한 관련이 있다. 2000년을 전후하여 주요 선진국에서 공통으로 경제의 고용창출능력 감소, 경기침체 등으로 보다 많은 일자리(more jobs) 즉, 일자리 창출에 대한 관심이 높아졌다. 그러나 일자리의 양적 증가를 위한 정책 추진으로 근로빈곤층 증가, 소득분배 악화 등과 같은 노동시장 양극화가 진행되면서, 일자리 질(better jobs)에 대한 관심도 높아졌다. 이에 따라 다양한 일자리 개념이 생겨났다.¹²³⁾

많은 연구자들이 활용하고 있는 ‘좋은 일자리(Good Jobs)’라는 개념은 일반적으로 경제적인 측면에서 임금수준이 평균보다 높은 일자리이다. 아울러 ‘양질의 일자리’는 보상수준(경제적 측면)과 직무만족도(심리적 측면)가 높고 사회적 측면에서 사회적 위세(social status)가 높은 일자리로 많이 개념정의를 했다. 이러한 양질의 일자리는 노동권의 기본적인 요건과 상당히 유사하다.

이에 따라 ILO는 4개의 전략적 목표 즉, 국제노동기준과 기본원칙에 기반한 노동권, 고용과 소득기회, 사회적 보호와 사회안전, 그리고 사회적 대화를 달성하기 위해서 양질의 일자리를 측정하는 11개 분야의 지표를 제시하고 있다. 주요한 지표 영역을 보면 <표 V-71>과 같이 고용기회, 철폐되어야 할 노동, 적정한 노동강도 및 근로시간, 일 가정양립, 고용평등, 안전한 작업환경, 사회보장 등이다.

123) 김태홍 외(2009), 『퍼플잡 창출·확산 기본계획 수립 및 추진방향 연구』, 여성가족부.

〈표 V-71〉 국제노동기구의 양질의 일자리 지표¹²⁴⁾

영역	지표	
	ILO	아시아태평양 적용지표
경제사회적 맥락	비공식 고용	
고용기회	경제활동참가율, 고용률, 실업률 청년고용률, 비농업부문 임금노동 비율	경제활동참가율, 고용률 실업률, 교육수준별 실업 청년실업, 청년 비경제활동인구 청년 NEET 비율
적정한 수입과 생산적 노동	저임금 고용 비율 주요직종 평균임금	근로빈곤층, 임시일고용고 임금, 제조업 임금수준, 실질1인당 임금수준
양질의 노동시간	장시간 노동 비율 (근로시간관련) 과소고용비율	(근로시간관련)과소고용비율, 노동생산성
일 가정의 양립	의무교육 연령 이하 자녀를 둔 여성 취업률	
철폐되어야 할 노동	학교에 다니지 않는 아동 비율 임금노동 또는 자영업 종사 아동 비율	10-14세 취업아동노동, 5-14세 미취학아 동노동
고용안정성	재직기간이 1년미만 임금근로자 비율 임시직 근로자비율	
고용평등	성별 직종 격리 경영관리직종의 여성비율	성별 산업, 직종격리 성별 경제활동참가율 격차
안전한 작업환경	치명적 부상 빈도 근로감독관 비율 산업재해보험 적용을 받는 임금근로자 비율	
사회보장	공공사회보장지출(GDP대비) 현금소득보전지출(GDP대비) 현금소득보전 수혜자 비율 연금수혜자비율(65세이상) 연금가입자비율(경제활동인구대비) 평균연금액(중간또는최소수입대비)	
사회적 대화 (근로자, 사용자 대표)	노조가입률 단체임금협약 적용률 파업과 직장폐쇄 빈도	차별분쟁건수

자료: ILO(2012), ILO Regional Office for Asia and the Pacific(2008).

124) ILO(2012), Decent Work Indicators: Concepts and definitions - ILO MANUAL, First version, ILO Regional Office for Asia and the Pacific (2008), Decent Work Indicators for Asia and the Pacific-A Guidebook for Policy-makers and Researchers.

나) 지표구성안

경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 규약, 국제노동기구의 협약 등과 같은 국제기구에서 규정하고 있는 노동권에 대한 정의와 정부의 책무 등을 기본적으로 감안하고, 근로의 권리, 직업을 자유롭게 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리, 그리고 공정한 임금과 동등가치 노동에 대한 동일임금 보장, 안전하고 건강한 노동조건, 이 외에도 결사 자유 및 단체교섭권 등과 같은 권리의 특성(attributes)을 기초로 적절한 지표를 설정하였다. 또한 지표는 4장에서 언급한 바와 같이 과정지표와 성과지표를 중심으로 구축하였으며, 우리나라 노동권 현황을 기초로 하여 지표 풀(indicators pool)을 구축하였다. 지표 풀은 지표를 개발하기 위한 후보 지표성격을 가지기 때문에, 기존 노동권관련 지표들을 가능하면 포괄하는 원칙에서 <표 V-72>와 같이 구축하였다.

<표 V-72> 노동권 지표 제안

세부 지표 풀(Pool)	자료원
고용률	통계청, 「경제활동인구조사」
장애인고용률	보건복지부, 「장애인실태조사」
육아 출산기 여성고용률(30~34세)	통계청, 「경제활동인구조사」
실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
장기실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
청년층실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
연간 실근로시간	고용노동부, 「사업체노동력조사」
장시간 근로하는 근로자 비율	고용노동부, 「사업체노동력조사」
성별 장시간 근로자비율 격차	고용노동부, 「사업체노동력조사」
임금 상위 10%와 하위 10% 근로자 임금격차	고용노동부, 사업체노동력조사
저소득 자영업자 구성비(취업자 중)	통계청, 경제활동인구조사
평균임금 대비 최저임금 수준	고용노동부, 고용형태별근로실태조사 최저임금심의위원회 자료
최저임금 수혜 근로자 비율	최저임금심의위원회 자료
임금체불 피해 근로자 수	고용노동부, 무로법률구조사업 행정자료

세부 지표 풀(Pool)	자료원
비정규근로자 비율	통계청, 경제활동인구조사-특별조사
기간제근로자 비율	통계청, 경제활동인구조사-특별조사
특수형태근로자 비율	통계청, 경제활동인구조사-특별조사 고용노동부, 고용형태별근로실태조사
고용형태별 임금격차	고용노동부, 고용형태별근로실태조사
근속기간별 이직률	고용노동부, 사업체노동력조사
15세 미만 연소근로자관련 법 위반 사업체 비율	고용노동부, 연소근로자 고용사업장 점검자료
산업재해 신고 중에서 판정건수	고용노동부, 산업재해관련 행정자료
노동조합조직률	고용노동부 내부행정자료
단체교섭 적용률	고용노동부 내부행정자료
부당노동행위 건수	고용노동부 내부행정자료
노동조합 결성 제한 집단 여부	고용노동부 내부행정자료
파업과 직장폐쇄 빈도	고용노동부 내부행정자료
강제노동관련 신고사건 중 행정처리 건수	고용노동부, 근로감독 행정자료

다. 건강권 현황과 지표

1) 건강권의 개념

건강권은 자유권적 성격과 사회권적 성격으로 구분되나 본 연구에서 사회권적 성격에 초점을 맞춰 논하겠다. 건강권은 개인이 자유롭게 선택할 자유권적 성격과 사회권적 건강권으로 설명될 수 있다. 자유권적 성격은 ‘알권리, 치료과정에서 자기결정권, 사전 동의, 진료상의 비밀을 보장 받을 권리’ 등이 포함되어 있다. 사회권적 성격의 건강권은 ‘모든 사람이 도달 가능한 최고수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하는 데 필요한 최선의 의료서비스’를 받을 수 있는 권리를 포함하고 있다(문진영 외, 2007).

또한 건강권에는 근로자의 안전한 작업 및 생활환경의 보장 권리 등이 포함된다. 건강권의 대상에서 특히 근로자의 건강권에 대한 최근 기존 연구를 살펴보면, 경제성장 후 산업재해 및 환경피해 증가로 인한 국민 보편적인 건강권 보다 근로자에 대한 건강권 보장의 필요성을 강조하고 있다. 근로자의 건강권에서 사

각지대로 간주되어 질 수 있는 소규모 사업장의 근로자의 건강권에 대한 보장성의 강화에 대한 주장의 배경으로는 저임금·장시간근로 등으로 인한 만성적 피로 축적 및 신체적 건강 손실 등으로 설명될 수 있다. 또한 기술혁신으로 인한 새로운 직무에서 적응하지 못한 사업장에서의 해고 등의 불안으로 인한 직무스트레스 증가 등으로 설명될 수 있다. 이러한 신체적 건강과 정신적 건강의 상호작용이 근로자에 대한 총체적인 건강손실로 나타날 수 있다. 이러한 손실을 방지하기 위한 산업안전보건법이 제정되어 근로자에 대한 건강권을 보호하려고 노력하고 있다. 그러나 이러한 법 제정은 사용자에 대한 의무와 책임을 초점으로 구성되어 있어 근로자의 건강권 측면에서 다루어진 것이 아니다. 근로자에 대한 건강권은 사용자의 의무적인 관점에서 지양하여 근로자 스스로가 건강권에 대한 문제의식 및 해결할 수 있는 능력을 배양하고 사용자는 적극 협조하는 사회적 분위기로 전환이 필요하다. 또한 이러한 노력은 인간의 존엄권과 행복추구권과 밀접한 연관성이 존재하며 근로자 건강권에 대한 새로운 개념 정립이 필요하다(김교숙, 2010).

이러한 건강권과 관련하여 국내 헌법 및 보건 의료 관련 법령을 살펴보면, 헌법 제10조의 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다’, 헌법 제34조인 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’, 헌법 제36조를 살펴보면, ‘모든 국민은 국가의 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다’ 등의 기본법이 존재하고 있다. 한편, 보건의료기본법적 측면에서 살펴보면, ‘보건의료와 국민의 존엄과 가치 및 건강한 삶을 가지도록 제도와 여건 조성, 보건의료의 형평과 효율’을 기할 수 있는 목적을 가지고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체의 국민건강의 보호 및 증진을 위한 법적 및 제도적 장치와 재원을 마련함을 기본 내용으로 하고 있다. 의료법적인 측면에서 살펴보면, 국민건강 수준의 향상을 위하여 필수적인 국민의료에 대한 사항을 포함하고 있다. 의료보험은 사회보장기본법 제3조 제1항에 근거한다. 제3조 제1항의 내용은 ‘질병·장애·노령·실업·사망 등 각종 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호’하여 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함을 목적으로 하고 있다. 국가가 제공하는 사회보장제도는 ‘사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도’로 정의 될 수 있다. 의료보험의 헌법적 근거로 헌법 제34조 제1항은 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’고 정의 되고 있다. 또한 의료보험의 헌법적 근거로 제34조 제2항에

서 ‘국가는 사회보장·사회복지 증진에 노력할 의무를 진다’라고 규정하고 있다. 사회보장제도 중 건강보험제도는 ‘질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여’를 실시함으로써 국민건강을 향상시키고 사회보장 증진을 목적으로 하고 있다(국민건강보험공단, 2012).

건강권과 관련한 주요 국제헌장 및 규약을 살펴보면, 1946년 세계보건기구 헌장은 인종, 종교, 정치, 사회적 조건과 관계없이 달성 가능한 최고 수준의 건강을 보장한다는 요지로 발효되었다. 1948년 세계인권선언 제3조 및 제25조에서도 사회권 관련 건강권을 강조하고 있다. 국제연합 사회권 규약 제12조에서는 ‘도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강을 향유할 권리’로서 사회권으로서의 건강권을 보다 구체적으로 설명하고 있다. 2000년 유엔의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제 규약에서도 ‘도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강’을 강조하고 있으며 구체적으로 그러한 목표를 달성하기 위하여 유아사망을 감소, 환경 및 산업위생 개선, 다양한 질병(전염병, 풍토병, 직업병 등)의 예방 및 치료와 통제 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 이러한 건강권은 사회적 취약 계층(1989), 아동(1990), 여성(1981) 등을 대상으로 국제협약의 내용을 살펴보면, 각 대상별 건강권에 관한 내용이 포함되어 있다.

최근 김희성·홍은경(2012)의 건강권 및 의료접근권에 관한 법적고찰에 관한 기존연구를 살펴보면, 건강권과 의료접근권을 분리하여 외국 주요국가에 대한 헌법적 이해를 비교하고 있다. 국내·외의 건강권은 중요한 기본적 권리로 보장되어야 할 권리라는 공통적인 성격은 있지만 국가별 차이가 있는 헌법, 노동법, 의료법령, 건강보험법 등이 존재하기 때문에 각 국가별 건강권에 관한 다양성과 상이성을 인정해야 하고 획일적인 기준은 지양하는 것이 바람직하다고 지적하고 있다.

건강권 관련 국내 및 국외 법 및 국외 협약을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 V-73〉 건강권 관련 국내 및 해외 법 및 국제 협약

<p>○ 대한민국 헌법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(제10조). • 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(제34조 제1항). • 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다(제34조 제2항). • 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다(제35조 제1항). • 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다(제36조 제3항). <p>○ 보건의료기본법(제10조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민은 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다(제1항). • 모든 국민은 성별·연령·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다(제2항). <p>○ 국제연합 사회권 규약(제12조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강을 향유할 권리 <p>○ 세계인권선언문(1948)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다(제3조). • 모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 노령, 또는 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 가진다(제25조). <p>○ 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(1976)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다(제12조 제1항). • 이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다. <ul style="list-style-type: none"> (a) 사산율과 유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육 (b) 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선 (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제 (d) 질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성(제12조 제2항). <p>○ 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(1969)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제2조에 규정된 기본적 의무에 따라 체약국은 특히 아래의 제 권리를 향유함에 있어서 인종, 피부색 또는 민족이나 종족의 기원에 구별없이 만인의 권리를 법 앞에 평등하게 보장하고 모든 형태의
--

인종차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다... (e) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 특히... (iv) 공중보건, 의료, 사회보장 및 사회봉사에 대한 권리(제5조)

○ 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1981)

- 당사국은 고용 분야에서 남녀평등의 기초 위에 동일한 권리 특히 다음의 권리를 확보할 목적으로 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. ... (f) 건강보호에 대한 권리 및 생식기능의 보호조치를 포함한 노동조건에 대한 권리(제11조 제1항)
- 당사국은 남녀평등의 기초 위에 가족계획에 관련된 것을 포함한 보건 사업의 혜택을 확보하기 위하여 보건 분야에서의 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다(제12조 제1항).
- 본조 제1항의 규정에도 불구하고 당사국은 여성에 대해 임신 및 수유기 동안의 적절한 영양 섭취를 확보하고 임신, 해산 및 산후조리 기간과 관련하여 적절한 직무제공을 확보하여야 하며, 필요한 경우에는 무상으로 이를 제공하여야 한다(제12조 제2항).

○ 아동의 권리에 관한 협약(1990)

- 당사국은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 인정한다. 당사국은 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 아니하도록 노력하여야 한다(제24조 제1항).
- 당사국은 이 권리의 완전한 이행을 추구하여야 하며, 특히 다음과 같은 적절한 조치를 취하여야 한다.
 - (a) 유아와 아동의 사망률을 감소시키기 위한 조치
 - (b) 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치……(제24조 제2항)
- 당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취하여야 한다(제24조 제3항).
- 당사국은 이 조에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 국제협력을 촉진하고 장려하여야 한다. 이 문제에 있어서 개발도상국의 필요에 대하여 특별한 고려가 베풀어져야 한다(제24조 제4항).

2) 우리나라 건강권 현황

우리나라 건강권 현황을 살펴보기 전에 앞에서 언급된 사회권적 건강권 개념에 초점을 맞추어 현황을 제시하겠다. 사회권적 건강권의 정의는 크게 두 가지로 구분하여 설명할 수 있다. ‘최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리’ 측면과 ‘안전하고 건강한 직업 및 생활환경 확보권리’로 나누어진다. 첫 번째로, ‘최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리’ 측면에서의 구체적인 주요내용으로는 ‘보건의료

서비스 보장수준, 보건의료서비스 사각지대에 속하는 규모, 건강권 보장을 위한 의료지원 규모, 국가의 재정 투자규모'를 포함하고 있다. 두 번째로, '안전하고 건강한 작업 및 생활환경 확보권리' 측면에서는 '안전한 작업환경과 건강을 보장하는 기본적 생활환경'을 포함하고 있다(신영전, 2011).

첫 번째로, 신영전(2011)이 제시한 최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리측면에서 우리나라 현황을 '건강보험 보장률, 의료급여 부담률, 과부담 의료비 지출 가구비율, 의료 미충족률, 활동 의사 수, 국민의료비 중 공공의료비 비중' 순으로 살펴보겠다.

『2009년도 건강보험환자 진료비 실태조사』 결과에 따르면 건강보험 보장률의 두 가지 측면에서 입원 보장률이 64.3%였고, 외래 보장률은 59.9%였다. 입원 보장률은 2007년 66.5% 보다 약간 낮아졌으며 외래 보장률은 2007년 58.7% 보다 약간 높아졌다. 전체의 건강보험 보장률은 70.3%로 이러한 보장률은 2007년 기준 OECD 평균 79.8%보다 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2007).

우리나라와 비슷한 의료보장제도를 갖고 있는 일본과 비교한 기존의 연구를 살펴보면, 2006년도 국민전체의료비 대비 본인부담률이 우리나라의 경우 36.8%인 반면 일본은 15.1%로 나타나 일본보다 두 배나 높고 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 두 번째로 높은 것으로 나타났다(정희정 외, 2011).

2007년 기준 한국의 가계직접부담 의료비 비율이 약 35.0%로 나타나 OECD 평균 18.5%보다 17.5%p 높으며 OECD 최고 수준으로 나타났다. 2010년 한국경제보고서에 따르면, 2007년 기준 식품비를 제외한 기초생계지출의 40%를 넘는 과부담 의료비를 경험한 한국의 가구는 영국의 40배로 높게 나타났다(김경아 외, 2011, p.78 재인용).

김수정과 허순임(2011)의 연구결과에 따르면, 의료급여빈곤 및 의료급여차상위 계층에서 필요한 의료서비스 이용을 포기하거나 지연한 경험으로 정의 되는 미충족 의료 경험이 큰 것으로 나타났다. 2006년 차상위의료계층 조사 자료를 분석한 결과를 살펴보면, 조사가구의 12.1%가 1년동안 아픔에도 불구하고 병원을 방문하지 못하였거나 치료 중단을 경험한 것으로 나타났다. 의료급여차상위가구의 31.0%, 의료급여빈곤가구의 26.0%, 건강보험빈곤가구의 24.0% 순으로 미충족 의료경험이 발생한 것으로 나타났다.

미충족 의료 경험자 중 사회의 소수계층에 발생하는 희귀난치성 질환자를 위

한 의료비 지원 관련 현황을 살펴보면, 의료비 지원의 미충족률이 57.3%, 생계비 지원의 미충족률이 63.4%, 시설 이용인 경우 미충족률이 80.6%, 임대주택 제공, 주거비 용자인 경우 미충족률이 79.5%, 방문간호 및 이동보건서비스인 경우 미충족률이 81.8%, 의료용품 및 장비이용인 경우 미충족률이 89.1%, 가사 및 간병 지원인 경우 미충족률이 94.0%, 무료상담 및 서비스인 경우 미충족률이 91.4%, 후원사업 및 기타인 경우 미충족률이 87.5%로 나타났다(박현영, 2008).

〈표 V-74〉 희귀성난치 질환자 수혜율, 요구율, 미충족률

서비스 종류	수혜율(%)	요구율(%)	미충족률(%)
의료비지원	23.2	54.3	57.3
생계비지원	10.1	27.7	63.4
시설이용 (재활·복지서비스 등)	4.9	25.4	80.6
임대주택제공, 주거비 용자	4.4	21.7	79.5
방문간호 등 이동보건서비스	2.5	13.6	81.8
의료용품 및 장비이용	1.7	15.8	89.1
가사 및 간병 지원	1.0	16.5	94.0
무료상담 서비스	0.7	8.6	91.4
후원사업 및 기타	0.2	11.9	87.5

자료: 박현영(2008), 희귀난치성질환 심포지움 자료, 『희귀난치성 질환 정부지원 현황 및 발전 방안』.

활동 의사 수 측면에서는 현재 우리나라의 활동 의사 수는 상대적으로 적으나 지속적으로 의사양성과 배출이 되고 있어 큰 문제는 되지 않는 것으로 예측되었다(박은철, 2012). 그러나 전문 의사인력의 수급불균형 문제 및 도시와 농촌간의 지역간의 격차문제는 심각하다. 특히 고위험 임신모의 응급 분만 및 합병증 관리가 사회적 문제로 대두되고 있는 원인은 비수도권 산부인과 병원 폐업 등으로 지역적으로 안전한 분만 지역이 급격히 감소되는 것으로 지적되고 있다. 또한 상급종합병원 산부인과 전공의가 상당히 부족한 실정이다(김동식 외, 2011).

한국은 OECD 국가와 비교 시 아직 국민의료비 공적 비중이 낮은 것으로 나타

났다. 이러한 까닭으로 개인의 의료비 부담이 큰 것으로 나타난다고 지적하고 있다. 2009년 OECD 주요국의 국민의료비 지출 중 공공지출비율을 살펴보면 OECD 평균이 71.5%인 반면 한국의 경우에는 59.0%로 나타나고 있다(이태정, 2012).

두 번째로, 신영전(2011)이 제시한 안전하고 ‘건강한 작업 및 생활환경 권리’에 대한 현황을 살펴보겠다. 고용노동부 자료에 따르면 2010년 산업재해율은 0.69%이며 재해자 수는 98,620명으로 나타났다. 업무상 사망자 수는 1,307명이며 업무상 사고 사망만인율은 0.92%인 것으로 나타났으며 업무상 질병자 수는 7,784명인 것으로 나타났다¹²⁵⁾.

건강권과 밀접한 생활환경 중 식품 미보장이 존재한다. 식사를 거르거나 자주 배고픔을 느끼는 식품 미보장 가구 비율이 전국 가구 중 5.4%인 것으로 나타났다(김기량 외, 2009; 신영전, 2011, p.211 재인용). 식품 미보급율과 마찬가지로 건강한 밀접한 생활환경 중 상수도 보급률이 존재한다. 환경부 자료에 따르면 우리나라 전체 인구 중 7.3%가 상수원에 의한 안전한 식수를 제공받지 못하는 것으로 나타났다(환경부, 2010; 신영전, 2011, p.211 재인용).

추가적으로, 지금까지 의료보장의 제도 측면에서 건강권을 살펴보았지만, 이러한 의료보장 제도의 결과적 측면에서의 건강상태에 관한 현황을 고찰하고자 한다. 건강수준을 알아볼 수 있는 현황의 근거로 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 주관적 건강수준과 객관적 건강수준으로 나눌 수 있다. 주관적 건강수준은 객관적 건강수준 보다 건강수준을 파악하는데 용이하고 실제 객관적 건강수준과 상관성이 높은 것으로 알려져 있다. 예컨대 주관적 건강수준은 현재 사회의 심각한 문제인 자살현상과 연관성이 존재한다. 주관적 건강수준이 ‘매우 나쁨’이 ‘매우 좋음’ 보다 자살비율이 상당히 크게 나타나고 있다.

125) 고용노동부, 『2010년 산업재해 발생현황』, 2011.1 자료 인용.

〈표 V-75〉 주관적 건강상태별 자살생각률(2007~2010)

(단위: %)

	여성				남성			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
주관적 건강상태								
매우 좋음	14.8%	13.2%	11.3%	10.8%	2.6%	7.8%	7.7%	5.6%
좋음	15.2%	15.6%	16.3%	13.8%	5.8%	7.8%	7.3%	4.6%
보통	17.1%	18.6%	18.0%	18.7%	9.3%	11.8%	9.6%	9.1%
나쁨	34.5%	35.4%	33.9%	30.4%	23.3%	23.6%	17.9%	21.6%
매우 나쁨	62.9%	54.5%	56.5%	55.5%	32.4%	41.0%	41.4%	41.7%

자료: 국민건강영양조사, 2007-2010

3) 건강권 지표 구성안

가) 선행연구

건강권 관련 지표 선행연구를 통해 1차보건의료(primary health care coverage indicators)와 관련한 지표를 살펴보았다. 1차의료란 가장 근간이 되는 건강영역의 생명권에 포함된다. 질병의 예방 측면에서 신생아 예방 접종율, 가임기 여성을 대상으로 하는 파상풍 관련 산모대상 예방 접종율, 피임약이나 도구를 사용하는 가임기 여성 비율 등을 포함하고 있다. 특히 안전한 물을 사용하는 인구, 적절한 위생에 접근할 수 있는 인구 등은 기본적인 생명권의 중요한 요소이기도 하다.

〈표 V-76〉 1차보건의료지표(Primary health care coverage indicators)

신생아 예방 접종률(%)	DPT3 OPV3 BCG 홍역(Measles)
파상풍 특소이드 예방접종을 받은 산모비율(%)	
훈련된 보건의료인력이 참여하는 출생률(%)	산모(Pregnant women) 분만(Deliveries)
피임약이나 도구를 사용하는 가임기 여성 비율(%)	
안전한 물을 사용할 수 있는 인구(%)	전체, 도시, 농촌
적절한 위생에 접근할 수 있는 인구(%)	전체, 도시, 농촌

자료: WHO. 문진영 외(2007), 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, p.67 재인용.

건강형평성 달성 관련 지표는 사회계층별 건강불평등 이론에 기인하고 있다. 사회계층에 따른 건강불평등 이론은 건강 형평성 문제로 불리며 우리나라 국민 건강증진종합계획의 주요 목표 중 하나로 포함되어 있다. 국민건강 2010(Health Plan 2010)에서 건강 형평성 제고는 건강 수명 연장과 함께 주요 2대 목표로 설정된 바 있다. 최근 수립된 제3차 국민건강증진종합계획(National Health Plan 2020)을 살펴보면, 건강 형평성 항목은 매우 중요한 목표로 설정되어 있다. 이러한 건강형평성 관련 지표를 살펴보면, 주요 질병에 의한 사망률, 10대 임신, 도로 사고, 1차의료 서비스 접근성, 인플루엔자 예방접종, 신체운동과 학교스포츠, 흡연 등과 직접적인 보건 관련 지표가 존재한다. 한편 건강불평등의 근본적인 원인이 될 수 있는 사회적 지표인 교육 수준, 음식(과일과 채소 섭취량), 주거, 빈곤 아동 노숙자 가구를 포함하고 있다.

〈표 V-77〉 영국의 건강형평성 달성을 위한 주요 국가지표

주요 지표	지표
1. 주요질병에 의한 사망률	국가평균 대비 가장 높은 20%의 지역에 사는 75세 이상 인구 중 주요사망원인질환(암, 심혈관질환)에 의해 사망하는 인구 10만 명 당 연령표준화 사망률
2. 10대 임신	18세 이하 여성의 임신율
3. 도로 사고	취약지역의 교통사고 사상자 수
4. 1차의료 서비스 접근성	인구 10만 명당 1차의료 전문가 수
5. 인플루엔자 예방접종	65세 이상 노인인구 중 인플루엔자 예방 접종자 비율
6. 흡연율	육체노동집단과 임신여성의 흡연율
7. 교육 수준	16세 중 5GCSEs에 상응하는 A* to C수준의 학력을 인정 받는 비율
8. 과일과 채소 소비	5분위 소득분포 상 가장 낮은 계층에서 1일 섭취 과일과 채소의 종류가 5가지 이상인 인구의 비율
9. 주거	기준미달 주택 거주 가구 비율
10. 신체운동(PE)과 학교 스포츠	체육수업 또는 교과과정 내외를 막론한 학내 스포츠를 최소 일주일에 2시간 이상 참여하는 학생 비율
11. 빈곤 아동	저소득 가구의 아동 비율(지속적인 최저임금 이하 가구의 아동 비율)
12. 노숙자 가구	임시 수용시설에 거주하는 자녀를 가진 홈리스 가족의 수

자료: 문진영 외(2007), 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, p.69 재인용.

나) 지표 구성안

지금까지의 건강권 개념, 현황에 관련 선행연구 및 건강권 지표에 관한 외국 지표개발을 고려하여 지표구성안을 제시하겠다. 특히 최근 신영전의 건강권 지표 구성안을 상당히 반영하였다. 그러한 이유는 건강권 지표의 객관성 및 OECD 국가 간 비교를 통한 현재 우리나라의 건강권으로서 현 주소를 비교적 잘 반영하고 있기 때문이다. 또한 본 연구의 사회적 취약계층인 소수계층 관련 건강권 지표의 중복을 피하기 위하여 본 건강권 영역의 대상은 국민전체로 간주하였다. 그러나 기존의 연구¹²⁶⁾에서 지표를 구성한 후에 ‘주석’을 통하여 성, 연령, 사회계층 등에 따른 상이성을 확인하여야 한다는 언급을 하고 있어 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

신영전(2011)이 제시한 ‘최선의 보건의료서비스를 제공받을 권리’ 측면과 ‘안전하고 건강한 직업 및 생활환경 확보권리’와 관련한 건강권 지표의 일부로 구성하였다. 추가적으로 구조, 과정, 결과적 측면에서 살펴본 인권지표 구성의 프레임에 따라¹²⁷⁾ 제도 및 과정의 결과적 측면에서 건강상태를 잘 나타낼 수 있는 지표안을 제시하였다.

〈표 V-78〉 건강권 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
건강보험 보장률	국민건강보험공단 자료
건강보험/의료급여 본인부담률	국민건강보험공단 자료
과부담 의료비지출 가구비율	국민건강보험공단 자료
희귀 난치성 질환 의약품 및 장비 미충족률	국민건강보험공단 자료
지역별 활동 의사 수	보건복지부 통계자료
국민의료비 중 공공의료비 비중	국민건강보험공단 자료
산업재해율	산업안전보건공단 자료
결식인구 비율	보건복지부 통계자료
상수도 보급율	환경부 통계자료
주관적 건강상태	국민건강영양조사 자료

126) 문진영 외(2007), 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, p.76, 표. “주”-성, 연령, 소득, 교육수준, 인종, 지역 등에 따라 불평등이나 차별이 없는지를 확인해야 함. 특별히 취약계층의 지표들과 전체 지표와의 차이를 모니터링 해야 함.

127) United Nations Human Rights(2012), 『Human Rights Indicators: A guide to measurement and implementation』.

라. 주거권 현황과 지표¹²⁸⁾

1) 주거권의 개념

인간에게 주거는 삶의 기반이다. 인간으로서 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 최소한의 주거수준(housing minimum standard)이 확보되어야 하고, 적절한 주거(adequate housing)가 유지되어야 한다. 주거권은 말 그대로 인간다운 주생활을 누릴 수 있는 인간의 권리를 말한다. 즉, 주거권은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최소한의 주거수준으로서의 적절한 주거에 대한 권리를 의미한다.

사회적 의미로서의 주거는 적절한 사회적, 문화적, 경제적 환경을 향유할 수 있는 권리로, 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받을 수 있고, 직장과의 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 등의 주변 사회적 연계망으로부터 소외·배척당하지 않을 권리를 의미한다.¹²⁹⁾ 이와 같이 주거권은 현실상황에서 보면, 경제적·사회적·문화적 권리로 볼 수 있는 기본적인 권리 중의 하나이다. 모든 인간들은 자신의 경제적 능력, 종교, 민족, 성, 연령 등에 얽매이지 않고 적절한 주거를 향유할 수 있는 권리가 있다는 것이다.¹³⁰⁾

적절한 주거란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안정성, 점유 안정성, 구조적인 내구성, 적절한 조명·난방·환기·물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 멀지 않은 적절한 입지 등을 의미하며, 이 모든 것을 '부담할 만한 적절한 지출' 등을 통해 이용할 수 있어야 한다(유엔 하비타트 의제).

128) '경제·사회적 권리 현황과 지표' 중 '주거권' 관련 내용은 김기곤(광주발전연구원)의 원고를 재구성함.

129) 국가인권위원회(2008), p.85.

130) 김대권(2012), p.203.

〈표 V-79〉 주거권 관련 국제규약 및 국내법

<p>○ 세계인권선언(제25조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회의무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다. <p>○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제11조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가진다. • 이 사회권 규약은 이후 주거권에 대한 국제법적 근거의 기초가 되었다. • 유엔사회권규약위원회는 일반논평 4 '적절한 주거에 관한 권리(제11조 1항, 1991)'를 통해 주거권을 주거의 접근권, 안정적인 거주 보장 및 주거의 질적 보장 등을 강조하며 적절한 주거를 누릴 권리를 개인이 안전하고 평화로우며, 존엄을 지키며 거주할 권리를 포괄하는 확장된 개념으로 이해해야 함을 강조한다. • 특히 강제철거는 유엔사회권규약의 요구조항에 배치되는 것으로 지극히 예외적인 상황에서만, 그리고 국제법의 관련 규정들을 준수하는 경우에 한해서만 정당화될 수 있다고 규정한다. <p>○ 유엔의 주거 권리의 7가지 조건</p> <ul style="list-style-type: none"> • 점유자의 법적 보호: 점유형태에 상관없이 모든 사람은 강제퇴거의 위협, 괴롭힘 등으로부터 임차 기간을 보호받을 수 있어야 한다. • 서비스, 공공재, 지역기반시설 이용: 적절한 주거는 깨끗한 물, 전기, 빛, 도로, 에너지 사용 등에 필요한 시설이 갖추어져야 한다. • 경제적 적절성: 각자의 경제적 처지에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 한다. 집의 가격이 높아서 다른 기본 욕구를 충족할 수 없을 정도가 되어서는 안 된다. • 주거가능성: 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 바람 등을 막을 수 있는 수준이 되어야 한다. • 접근 가능성: 노인, 장애인, 어린이, 환자 등의 조건에 상관없이 접근이 용이해야 한다. 사회적 약자들에게도 주거가 보장되어야 한다. • 위치성: 생산활동 기반과 사회시설로부터 인접한 곳에 위치해야 한다. • 문화적 적당성: 주택의 건설방식에 있어서 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 한다. 현대적인 건축기술이나 개발이 문화적 특징을 희생시켜서는 안 된다(UN 경제위원회, 1991). <p>○ 인간정주 밴쿠버 선언과 행동방침</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해당 영토 내 이주의 자유와 주거지 선택의 자유는 국가가 보장해야 한다. • 모든 사람들은 그들의 정주에 관련된(주택, 도시계획 등) 정책과 프로그램에 개인적 혹은 집단적으로 참여하는 것은 권리이자 의무이다. • 자연적 혹은 인위적 재난을 통해 집을 잃을 경우 재정착이 가능하도록 모든 노력을 경주하는 것을 가장 높은 우선순위에 둔다.

- 적절한 수준의 주택과 서비스의 확보는 인간의 기본적 권리로 규정하며 국민 주거안정을 위해 정부는 책임을 진다(제1차 하비타트, 1976)
- 대한민국 헌법(제35조)
- 모든 국민에게 쾌적한 환경에서 살 권리가 있으며, 국가와 국민은 환경을 보전하기 위하여 노력하여야 한다(제1항).
 - 환경권의 내용과 그것을 누리는 일에 관한 사항은 법률로 정한다(제2항).
 - 국가는 주택개발정책을 마련하여 모든 국민이 쾌적한 집에서 살 수 있도록 노력하여야 한다(제3항).
 - 국가는 주택개발정책을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다(제35조 제3항).
 - 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(제122조).

2) 우리나라 주거권 현황

대한민국 헌법에는 ‘주거권’이라는 명시적 표현은 없다. 다만 헌법에서 명시적으로 주거권을 제시한 것은 아니지만 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제11조 제1항에 따라 주거 권리의 실현을 위한 적절한 조치를 취하며 이를 국제적 협약으로 규정하고 있다. 우리나라는 이 규약을 비준함으로써 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’는 헌법 제6조 제1항의 규정에 따라 주거권을 국민의 기본권의 하나로 인정하게 된다.¹³¹⁾

우리나라는 주거권에 대한 사회적·정책적 인식이 제대로 자리 잡지 못하고 있으며, 적절한 주거공간에서 생활하는 것은 권리가 아니라 마땅히 집안의 가장이 해결해야 할 문제로 여겨졌기 때문에 개인의 능력으로 환원되어왔다. 최근 들어서는 주거문제를 사회복지의 문제로 접근하고 대안을 모색하고자 하는 주거복지 차원의 접근들이 시도되고 있으며, 또한 사회적 배제의 관점에서 주거문제를 다루는 연구들도 시도되었다.¹³²⁾ 한국은 1990년 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제 규약에 가입한 이후, 총 세 차례에 걸쳐 정부보고서를 사회권 위원회에 제출하고 그에 따른 심의를 받았다.

131) 김대권(2012), p.214.

132) 국가인권위원회(2008), p.85.

- 1995년 첫 번째 심의에서는 대한민국 내의 주거권 일반에 대해서 우려스럽다는 평가를 받았으며, 주거 대책이 없는 철거에 대해서도 중단할 것을 권고 받음
- 2001년 두 번째 심의에서는 권고와 우려사항이 좀 더 구체화 되었으나, 개선된 사항은 보고되지 않았음
- 2009년 세 번째 심의는 종전 두 번의 심의보다 더 혹독한 평가를 받음

유엔 인권이사회의 보편적 정례검토(Universal Periodic Review)에서 NGO들의 보고에 따르면 2008년 현재, 비닐하우스, 쪽방, 지하실 등 2,550천채의 집이 국내법 및 조례에 규정된 최저 주택 기준에 못 미치는 곳으로 분석되었다. 정부는 저렴하고 안정적인 주거 공간 확보를 위한 임대주택 공급 계획을 수립하였으나, NGO들은 미등록된 주거 및 세입자를 보호할 효과적인 주거 정책이 부족하다고 보고했고, 합리적인 가격의 주택 공급과 현실적인 공공임대주택 대상자 선정기준이 마련되어야 한다고 권고했다. 정부는 저소득층의 노후불량 주거지 등 주거환경 개선사업을 추진하고 있는데, NGO들은 정부가 공공 혹은 사설 건설 프로젝트에서 강제 퇴거 주민을 위한 임시 임대주택 건설을 의무화하여야 한다고 권고했다.

또한 사회권규약위원회는 강제퇴거가 최종수단으로만 사용되어야 하며, 용산 사건에서와 같이 폭력으로 이르지 않도록 하기 위해 어떠한 개발 또는 도시정비 사업도 영향을 받는 사람들을 위한 사전 통보 및 임시 주거가 마련되지 않고서는 수행되어서는 안 된다고 권고했다. 한국은 주거권에 대한 인식이 부족하여 강제철거와 강제퇴거 등으로 인한 주거권 침해가 빈번히 발생하고 있는 상황이다.

우리나라의 주택 점유 형태는 자가·민간임대·공공임대가 각각 60.0%, 35.0%, 5.0% 수준으로 공공임대 비중이 매우 낮다. 우리나라의 주택보급률은 2008년 이후 100%를 넘어섰지만, 자가 가구 비율은 2008년 현재 56.39%로 내 집을 소유하지 않거나 못하고 있는 비율이 저소득층의 경우 43.86%에 이르고 있다.¹³³⁾ 2012년 현재, 서울에만 3.3㎡가 채 안 되는 작은방(쪽방)이 붙어 있는 이른바 쪽방촌이 9개 지역에 산재해 있고 전국적으로는 8,000여 개의 쪽방이 있는 것으로 추정된다. 주택보급률이 빠르게 향상되고 자가 소유가 늘면서 전반적인 주거 수준이

133) 김대권, p.217.

높아졌지만 쪽방촌과 비닐하우스촌은 십 수년째 그대로 방치되는 등 저소득층의 주거여건은 여전히 열악한 상태를 벗어나지 못하고 있다.¹³⁴⁾

〈표 V-80〉 우리나라 연도별 주택보급률

(단위: 천호, 천가구, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
가구수	16,105	16,364	16,619	16,862	17,339	17,719
주택수	15,987	16,295	16,733	17,071	17,672	18,131
주택보급률	99.2	99.6	100.7	101.2	101.9	102.3

주: 주택보급률=(주택수/일반가구수)×100

자료: 국토해양부(각 연도), 행정자료.

정부는 주거의 문제를 복지와 결합시키면서 각종 제도와 장치를 만들어가고 있다. 2003년 주택법을 개정하는 과정에서 최저주거기준이 추가되었다. 2012년 2월에는 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’(이하 주거약자지원법)이 제정·공포되었다. 이 법은 주거약자용 주택의 의무건설 비율을 설정하는 한편, 주거약자용 주택이 갖추어야 할 주요 편의시설을 구체적으로 명시했다. 30년 이상 임대목적의 공공건설임대주택의 경우 수도권은 100분의 5, 그 밖의 지역은 100분의 3이상을 주거약자용 주택으로 건설해야 한다.

3) 주거권 지표 구성안

주거권 지표를 도출하기 위해서는 주거권에 관한 유엔 사회권위원회의 ‘일반논평4(적절한 주거)’와 ‘일반논평7 강제철거’를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 특히 유엔 주거권프로그램(UN Housing Rights Programme)의 주거권 모니터링(Monitoring Housing Rights, 2003)에서는 ‘적절한 주거’와 관련하여 일반논평4의 구성요소를 중심으로 각국의 주거권 실현과정을 모니터링 하기 위한 주거권 지표를 만들고, 이를 다시 검토한 후 주거권 지표를 수정 제안하였다.

134) 서울경제신문, 2012.11.25.

〈표 V-81〉 UN-HABITAT UNHRP(2003)의 주거권 지표

영역	세부영역	지표	
주택의 적절성	주택의 질	임시 혹은 퇴락한 구조의 주택에 거주하는 가구비율	
	과밀	한 방에 2인 이상 거주하는 가구의 비율	
	서비스 접근성		음용가능한 물을 이용할 수 있는 가구비율
			적절한 위생설비를 구비한 가구위생
	저렴주택	중위가구의 월소득 대비 주거비 비율	
입지	재해위험지역에 거주하는 가구비율		
주거권 부정 및 침해	홈리스 인구	1,000명당 홈리스 수	
	슬럼인구	비공식 거처 내지는 슬럼거주 가구비율	
	점유안정성	특정기간 혹은 지난 12개월 동안 1,000명당 강제퇴거된 사람 수	
	대체된(displaced) 인구	1,000명당 대체된 인구	
주거권 실현과정	국제인권 기준 및 지표의 집행	ICESC 인준 여부	
		사회권 위원회 보고서 제출여부	
	국내법의 집행	주거권에 대한 법제화와 집행	
		여성과 남성에게 동등하게 적용되는 주거권에 대한 법 제정 및 집행	
		장애인의 공동주택 접근성을 보장하는 법 혹은 규정	
	정책환경과 제도구조	주거권 특히 주거권침해를 다루는 정부기구의 존재 여부	
법정에서 부동산/주택분쟁을 해결하는데 소요되는 평균시간			

자료: 국가인권위원회(2008), p.92 재인용

하스(Hass)의 인권지표 항목의 경제적·사회적·문화적 권리 영역의 주거와 관련한 지표로는 ‘주택에 투자된 국내 총생산량의 비율’, ‘주택분야 중앙정부 예산 비율’을 구성하였다. 국가인권위원회의 수탁과제로 수행된 문진영 외(20098)의 연구에서는 UN-HABITAT가 주거권 모니터링을 위해 개발한 지표의 구성체계를 토대로 주택의 적정성, 점유의 안정성, 주거권 실현과정 등 3개 영역을 중심으로 한국의 주거특성을 보여줄 수 있는 대표적 지표를 구성하였다.

〈표 V-82〉 문진영 외(2008)의 주거권 지표 구성안

영역	지표	세부항목	수준
주택의 적정성	최저주거기준 미달가구수	면적 및 방수기준 미달가구 수 시설미달 가구 수 구조·성능·환경미달 가구 수	제1수준
	주거비 부담정도	중위소득가구의 월 소득 대비 주거비 비중	제1수준
	공공임대주택 거주가구 비율	일반가구수 대비 공공임대주택 거주가구 비율	제2수준
	노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	일반가구수 대비 노인·장애이편의시설 설치가구 비율	제3수준
주거권 침해 및 부정	홀리스 수	거리노숙인과 쉼터 노숙인의 수	제1수준
	비닐하우스 거주가구수	비닐하우스 거주가구 수	제2수준
	쪽방거주 인구수	쪽방 거주인구 수	제2수준
	강제퇴거 가구수	강제퇴거 가구 수	제1수준
	비자발적 이주가구수	개발사업 대상지역주민, 재해지역 주민수 등을 합한 수	제3수준
주거권 실현과정	개발사업으로 인해 영향을 받는 주민에 대한 주거권 보장여부	주거권을 보장한 법, 규정 여부	제1수준
	지자체 주택분쟁조정위원회 설치비율	공동주택분쟁조정위원회 설치비율 임대주택분쟁조정위원회 설치비율	제3수준
	개인이 주거권 침해를 당한 경우 정보 및 자문을 받을 수 있는 제도여부	주거권 침해에 대한 정보 및 자문을 제공하는 제도 여부	제2수준

자료: 문진영 외(2008), p.99.

주거권 지표 풀은 다음과 같은 원칙에서 구성하였다. 먼저 국제적 기준을 염두에 둔 지표 구성으로 국제적 비교가 가능하고 한국사회의 특수한 주거문화 환경을 반영한 지표를 중시한다. 둘째, 주거권은 사회복지적 관점에서 국가의 제도와 정책들이 효과적으로 작동해야 실현되기 때문에 국가정책적 차원의 지표를 포함한다. 셋째, 주거권은 사회적 약자의 생존과 직결된 문제라는 점에서 신체적·경제적 취약계층의 주거비용 부담과 주거환경 개선을 고려하여 지표를 구성하였다.

〈표 V-83〉 주거권 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
최저주거기준 미달 가구 수	국토해양부 통계 및 자체 조사
주거약자용 주택의 의무 건설 비율	국토해양부 자료(주거약자지원법 근거)
주거비 부담액	-
공공임대주택 거주 가구 비율	국토해양부 자료
임대주택 등 저소득층 주택공급률	국토해양부
노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	국토해양부 자료
임대주택 무장애 환경(BF인증) 조성 비율	국토해양부
강제퇴거 가구 수	-
홀리스 수	-
비닐하우스 거주 가구 수	-
쪽방 거주 인구 수	-
개발사업으로 인해 영향을 받는 주민의 주거권 보장 법, 규정 여부	법무부 조사
지자체 주택분쟁조정위원회 설치율	-
주거비 보조 제도(주택바우처 등)의 예산 증가율	국토해양부 조사

마. 교육권 현황과 지표

1) 교육권의 개념

2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안에 따르면, 교육권의 핵심은 취약계층의 교육 기회를 더 많이 주자는 데 있다. 세부적 내용으로는 교육내용 정비, 평등한 교육 환경 조성, 사회적 취약 계층들이 경험하는 사회적 편견과 차별을 줄이자는 데 있다. 이러한 목적 외에도 학생들 대상으로 징계 및 체벌 문제를 학생 인권 문제로 다루고 학교 폭력 문제 근절 프로그램 개발 및 실업계 고등학교 현장실습생 대상 인권침해 문제 등을 해결함을 목적으로 하고 있다.

교육권의 법적 근거로 헌법 제31조 1항이 존재한다. 헌법 제31조 1항에서 모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가지고 있다고 정의하고 있다. 또한 교육기본법 제17조의 2에서는 남녀가 동등히 평등한 교육의 중요성을 강조하고 학교 및 사회교육기관에서의 성적 차별이 없게끔 법으로서 금지하고 있다. 그

러나 사회적 취약계층의 교육의 불평등은 공교육과 사교육 시장에서 분리되어진 상황에서 나타난다(성병창, 2007).

또한 ‘교육을 할 권리’와 ‘교육을 받을 권리’에 대한 논쟁 및 교유권이 자유권이냐 사회권이냐에 따라 법의 해석 측면에서 논란이 되어 왔다. 그러나 교육권은 교육을 할 권리와 교육을 받을 권리인 동시에 개인의 자발적 의사에 의한 학습의 의미인 자유권과 국가가 학생들에게 더 나은 교육환경조성을 하는 데에서 사회권으로도 간주되어진다(노기호, 2004).

현재 한국의 교육 영역에서 사교육에서 과잉투자 뿐만 아니라 교육열 또한 과열 양상을 보이고 있다. 이러한 문제는 학생들 자신들 속에 잠재되어 있는 능력을 찾지 못하게 하고 삶의 전반적인 완전성을 실천하는 데 부정적으로 영향을 끼친다. 교육권에서는 학생들의 교육 질적인 측면의 권리를 보장하여야 한다(류미향, 2011). 한편, 보호자, 교원, 학생의 교육권에 관한 갈등에 관한 측면에서는 학생의 교육권을 우선시 하고 보호자의 교육권은 기본권 제한 요건을 충족할 경우 제한이 가능하다. 또한 교원과 보호자 교육권이 갈등이 생길 경우 교육권 보장의 극대화 측면에서 해결되어야 함을 강조하고 있다(손희권, 2007). 최근 교권이 학생의 학생인권조례 제정으로 인하여 침해당하는 것을 막기 위하여 교권을 법적 개념으로서 교육권으로 명료화하고 이에 대한 평가가 필요하다(최인화, 2011).

〈표 V-84〉 교육권 관련 국내 및 해외 법 및 국외 협약

○ 대한민국 헌법

- 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(제10조).
- 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다(제31조 제1항).
- 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다(제31조 제2항).
- 의무교육은 무상으로 한다(제31조 제3항).
- 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다(제31조 제4항).
- 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다(제31조 제5항).
- 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다(제31조 제6항).

<p>○ 교육기본법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다(제4조 제1항). • (의무교육) 의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다. 다만, 3년의 중등교육에 대한 의무교육은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다(제8조 제1항). <p>○ 초·중등교육법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가는 교육기본법 제8조 제1항의 규정에 의한 의무교육을 실시하여야 하며, 이를 위한 시설의 확보 등 필요한 조치를 강구하여야 한다(제12조1항). • (취학의무) 모든 국민은 그가 보호하는 자녀 또는 아동이 만6세가 된 날의 다음날 이후의 최초 학년 초부터 만12세(제27조의 규정에 의하여 조기진급 또는 조기졸업을 하는 자의 경우에는 만12세에서 해당 연수를 뺀 연령을 말하고, 출석일수의 부족 등으로 인하여 진급 또는 졸업하지 못한 자의 경우에는 해당 연수를 더한 연령을 말한다)가 되는 날이 속하는 학년말까지 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 취학시켜야 한다(제13조 제1항). <p>○ 국제연합아동권리협약(1989)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 아동은 경제적으로 착취당해서는 안되며, 건강과 발달을 위협하고 교육에 지장을 주는 유해한 노동으로부터 보호받아야 한다(제32조).

2) 우리나라 교육권 현황

현재 교육수준의 불평등을 야기하는 요인은 사교육 투자가 높아 저소득층의 자녀들은 양질의 교육을 받지 못하고 있다. OECD 국가와 비교하여 한국의 사교육 비중은 상당히 높은 것으로 나타났다. 이에 정부는 공교육의 질을 높이는 데 많은 노력을 기울이고 있다. EBS 방송 교육의 질을 높여왔던 것이 좋은 예이다. 또한 시험문제 유형을 EBS 방송교재 수준으로 맞추어 왔던 것도 가계의 사교육 지출을 최대한 줄여보겠다는 목적을 가지고 있다.

방송 및 인터넷 무료 영어학습 환경 확대·강화 관련 자료를 살펴보면, EBS 영어교육 전용방송의 총 회원 수는 2,008,891명이며 8~13세와 30~39세 구간에서 18.0%로 가장 높게 나타났다(국가인권정책기본계획 이행상황, 2009).

〈표 V-85〉 연령별 영어교육 방송 회원 수(2009년)

연령	0~7세	8~13세	14~16세	14~19세	20~24세	30~39세	40~49세	50세~
회원수	47,045	362,527	427,429	255,224	215,496	361,291	266,620	73,259
%	2.0%	18.0%	21.0%	13.0%	11.0%	18.0%	13.0%	4.0%

자료: 법무부(2009), 『국가인권정책기본계획 이행 상황』.

이러한 영어 방송교육의 만족도를 살펴보면, 학생은 실력향상에 도움이 된다고 66.3%, 학부모인 경우 77.0%, 교사인 경우, 84.2%가 실력향상에 도움이 된다고 응답하였다. 만족도인 경우 학생은 70.2%, 학부모인 경우 71.2%, 교사인 경우 86.5%가 만족한다고 응답하였다. 영어사교육비 절감 효과가 57.3%로 나타나고 있다(법무부, 2009).

3) 우리나라 교육권 지표 구성안

가) 선행연구

Robinson & Oppenheim의 사회적 배제 지표 중 교육 관련 지표가 포함되어 있다. GCSE(General Certificate of Secondary Education) 평점 추이 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 16세의 주요 소속별, GGCSE 평점별 취득 비율 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이 등으로 구성되어 있다.

〈표 V-86〉 Robinson & Oppenheim의 사회적 배제 지표 중 교육 관련 지표

영역	지표
교육	1. GCSE 평점 추이 2. 성별, 인종별, GCSE 평점별 취득 비율 3. 16세의 주요 소속별, GGCSE 평점별 취득 비율 4. 근로연령에 있는 사람의 최고 교육자격 취득률 추이

자료: Robinson & Oppenheim(1998).

나) 지표 구성안

지금까지의 교육권 관련 선행연구를 고려함과 동시에 지표의 타당성 및 객관

성을 고려하였다. 교육권 지표에 학교 중퇴자 비율, 사교육비 비율, 학교중도 탈락자 비율, 평생교육 참여 비율로 구성하였다.

〈표 V-87〉 교육권 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
학교 중퇴자 비율	교육과학기술부 관련 통계자료
사교육비 비율	교육과학기술부 관련 통계자료
평생교육 참여 비율	교육과학기술부 관련 통계자료

3. 소외계층 권리 현황과 지표

가. 여성 인권 관련 현황과 지표¹³⁵⁾

1) 여성 인권의 개념

1993년 비엔나에서 유엔의 인권보호를 위한 제도적 보호장치 마련 및 인권보호에 대한 인식증대를 목적으로 개최된 세계인권회의(The World Conference on Human Rights)에서 채택된 ‘비엔나 인권선언 및 행동계획’(Vienna Declaration and Programme of Action)에서는 여성과 여아의 인권은 불가양, 불가결, 불가분한 보편적 인권의 한 부분이며, 국가, 지역, 국제차원에서 여성이 정치, 시민, 경제, 사회, 문화생활에 대한 동등한 참여와 모든 성차별의 철폐를 국제사회의 우선목표로 설정하고 있다.

이 선언은 여성과 여아의 인권촉진을 위하여 여성들의 인권의 완전·평등한 향유의 촉구, 공적·사적 생활에서의 여성에 대한 폭력의 제거, 모든 형태의 성희롱, 착취, 인신매매의 제거, 사법운영에 있어서의 성별에 근거한 편견의 제거, 여성의 권리와 전통, 관행, 편견간의 갈등의 불식, 여성에 대한 모든 형태의 차별금지의 촉구, 교육에 대한 평등한 접근권과 보건 및 가족계획 서비스에 대한 재확인, 여성에 특유한 인권폐습의 인식 및 조사, 정부·지역조직·국제조직에 있어서의

135) ‘소외계층 권리 현황과 지표’ 중 ‘여성 인권’ 관련 내용은 이남희(서울대학교 여성연구소)의 원고를 재구성함.

결정권을 행사하는 직위에 대한 여성의 접근과 참여의 촉진을 촉구하고 있다. 여기서 인권의 완전한 향유에 중대한 장애가 되는 상황에 성차별을 포함하고 있다.

우리나라에서 성차별은 「헌법」에 의해 금지되어 있다. 대한민국 헌법 제11조 제1항에 따르면 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다’고 명시되어 있다. 제34조 제3항에는 ‘국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다’고 함으로써 노인, 청소년, 신체장애자 등과 나란히 규정하고 있다.

국제적 기준으로는 세계인권선언(제1조, 제2조, 제6조, 제7조, 제25조 제2항)과 자유권규약, 사회권규약(제2조 제1항, 제3조, 제16조, 제26조)에서 ‘남녀의 동등한 권리’, 성별에 따른 ‘차별금지’를 명시하고 있으며 자유권 규약에 규정된 모든 시민적 및 정치적 권리 향유에 대한 남녀 동등한 권리와 사회권 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리 향유에 대한 남녀 동등한 권리를 보장하도록 되어 있다.

유엔인권 협약 가운데 1979년 채택된 “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW 이하 여성차별철폐협약)은 특별히 여성차별에 관한 것이다. 우리나라는 1984년 12월 27일, 이 협약을 비준했고 1985년 1월 26일부터 적용하고 있다. 여성차별철폐협약에서는 ‘여성차별’을 “정치적, 경제적, 사회적, 문화적 시민적 또는 기타 분야에서 결혼 여부와 관계없이 남녀 동등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한”으로 풀이했다.

국가인권위원회는 ‘차별행위’를 인간의 평등권침해의 행위로 정의한다. 즉, 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 병력(病歷)을 이유로 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함)에 있어 특정한 사람을 우대, 배제, 구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 정의하고 있다. 국가인권위원회의 국가인권기본계획은 여성차별철폐협약을 중요한 기준으로 삼고 있으며 장

에 인권리협약 제6조의 여성관련 조항도 포함하고 있다.¹³⁶⁾

국가인권정책기본계획에서는 사회적 약자 및 소수자의 인권 분야에 ‘여성’ 항목을 따로 분류하고 있다. 사회적 약자, 소수자에는 여성 이외에 장애인, 비정규직 노동자, 이주노동자·난민, 아동·청소년, 노인, 병력자, 군인/전·의경, 시설생활인, 성적소수자, 새터민 등 11개 계층이 포함됐다.

현재 인권정책에서 ‘여성’은 여전히 사회적 약자 및 소수자 부분의 일부를 차지하지만, 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리 등 각 분야별로 여성의 권익을 증진하고, 성차별을 개선하기 위한 정책적 노력 또한 함께 추진하고 있다. 이런 방향은 1995년 북경 세계여성대회 이후로 국제적 수준에서 지향하는 여성정책의 흐름인 ‘성주류화(Gender Mainstreaming)’와 연관이 있다.

성주류화는 모든 정책에 성별화된 관점을 반영하는 것을 목표로 하고 있으며 여성의 지위 개선을 넘어서 양성평등을 목표로 설정하고 있다. 성주류화란 ‘모든 정치적, 경제적, 사회적 영역의 정책과 프로그램에 대한 디자인, 실행, 모니터 활동에서 여성과 남성의 관심과 경험을 통합함으로써 여성과 남성이 동등하게 혜택 받고 불평등이 조장되지 않도록 하기 위한 전략’이며, 그 궁극적인 목적은 ‘양성평등(Gender Equality)을 이루는 것’으로 유엔은 정의(UN/DAW/ECLAC, 1998)했다.¹³⁷⁾

따라서 인권지수의 개발에 있어서도 이러한 정책 동향이 반영되어야 할 것이다. 즉 인권지수 항목 전반에 걸쳐 성평등의 관점을 반영할 수 있는 지표를 각 부문별로 포함시키되, 사회적 약자 및 소수자 부분의 ‘여성’ 항목에서는 특히 현 사회에서 부과되는 ‘여성성’으로 인해 초래되는 두드러진 차별 또는 가장 시급하게 해결해야 할 차별의 문제를 반영하는 지표를 강조, 포함하는 방식으로 해야 할 것이다.

참고로 『2012-2016 국가인권정책기본계획』에서는 사회적 약자 및 소수자 부분의 ‘여성’ 항목에는 성매매 예방 및 피해자 보호·지원, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호·지원, 성폭력범죄에 대한 친고죄 규정 폐지, 『가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』상 ‘긴급입시조치제도’의 실효성 제고, 성희롱 예방 내실화

136) 이하 국가인권정책기본계획을 인용할 때는 국가인권위원회(2012), 『2012-2016 국가인권정책기본계획』.

137) 온라인행정학용어사전 중 김혜영 ‘성주류화(Gender Mainstreaming)’ 항목 설명에서 인용. http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=134&page=25&term_cate=&term_word=&term_key=&term_auth=

및 제도 사각지대 개선, 성별영향평가 내실화 및 성인지 예산서의 연계 강화, 농촌 여성의 지위와 권익 향상, 여성문화예술인의 창작 환경 개선이 포함됐다.

2) 우리나라 여성 인권 현황

한국 사회에서 여성의 지위는 짧은 시간 내에 괄목할 만한 변화가 있었다. 『여성발전기본법』에 근거해서 1998년 이후 5년 주기의 ‘여성정책기본계획’이 3차에 걸쳐 시행된 이래, 현재 ‘제4차 여성정책기본계획(2013~2017)’의 수립과 시행을 앞두고 있다. 법과 제도 면에서 보면 그동안 호주제 폐지, 고용차별 금지 및 적극적 고용조치 시행, 가정폭력 및 성폭력금지법의 제정, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률의 제·개정 등 큰 변화가 있었다. 최근에는 여성이 공부나 가정, 직장에서 우위를 차지한다는 알과결과 베타보이 담론도 나오고, 남성들이 ‘역차별’을 거론할 정도로 여성의 지위와 발언권이 크게 달라진 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 사회 각 분야에서 실질적인 성별 격차는 여전히 줄어들지 않고 있다. IMF 이후 남성 1인 가장부양모델이 무너지고, 맞벌이 모델이 선호되고 있으며 가족임금경제에서 여성의 기여에 대한 기대가 높아지고 있지만 직장, 가정, 사회에서 여성을 부차적인 생계부양자로 보는 차별의식과 성별격차는 지속되고 있다.

경제 분야를 살펴보면 여성의 경제활동참가율(2010년 49.4%, 통계청)과 남녀 임금비(2010년 남성임금이 100일 때 여성임금 63.9)는 선진국 수준에 크게 못 미치는 편이다. 우리나라 여성은 가사 및 육아 부담으로 인한 경력단절을 경험하고 재취업 시 근로조건이 하향화하는 현상이 두드러진다.

〈표 V-88〉 OECD 회원국의 여성경제활동참가율

한국	미국	영국	덴마크	호주	OECD 평균
54.9%	76.8%	70.4%	76.1%	70.5%	61.8%

자료: OECD(2012), 『OECD Employment Outlook 2012』

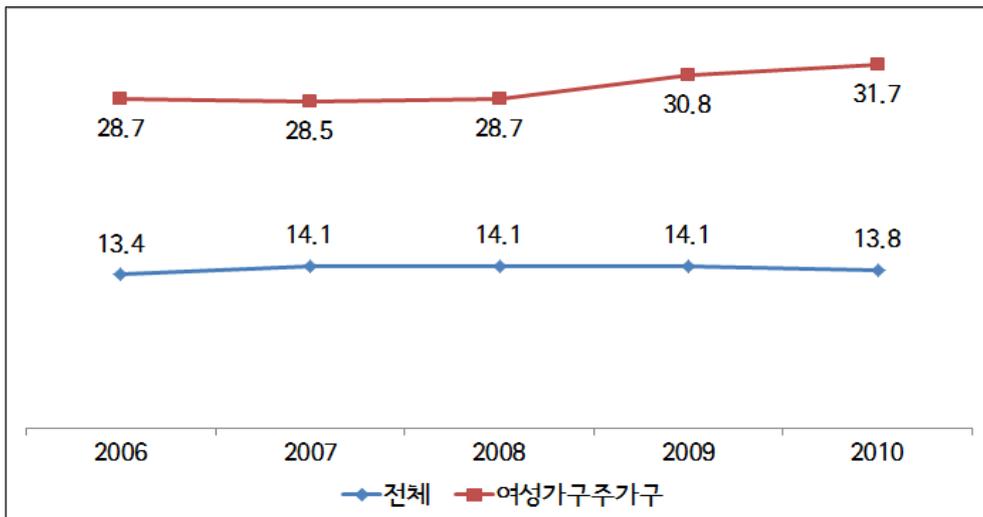
고용 지위도 불안정하여 전체 여성임금근로자 중 42.8%가 비정규직에 종사(2011년, 통계청)하고 있는 실정이다. 공공부문에서도 여성 비정규직의 비율이

높은데, 특히 학교 비정규직의 경우 15만 명중 95.0%가 여성비정규직이다.¹³⁸⁾

여성이 다수인 특수고용노동자와 가사서비스노동자들은 노동자로서의 지위를 인정받지 못하고 있으므로 산재보험이나 실업보험의 혜택을 받을 수 없다.

경제 여건의 악화와 맞벌이 선호, 성차별적 노동조건과 제반 관행의 온존 효과로 인해 지난 수년간 남녀 모두 결혼과 출산을 연기하는 경향이 두드러졌다. 또한 유례없는 초저출산율 현상¹³⁹⁾이라는 요소가 복합되면서 1인 가구 및 무자녀 가구가 증가했다. 그 밖에도 한부모가구 증가, 유자녀가족의 자녀수 감소 등으로 가족 규모가 다양해지고, 소규모화 됐다. 따라서 기존의 부부와 자녀로 구성된 4인 가족 중심의 복지 체계는 전면 재검토를 요구받고 있다.

전문직과 고위직을 포함한 여성의 사회적 진출이 늘어나고 있지만, 동시에 ‘빈곤의 여성화’ 현상이 지속되고 여성 내부의 차이와 양극화 현상도 심화되고 있는 실정이다.



자료: 한국보건사회연구원, 『빈곤통계연보』

[그림 V-5] 빈곤율 추이(중위소득 50%, 가처분소득 기준)

138) 기간제 교사를 포함하여 사서, 영양사, 조리사, 과학실험보조원, 교무업무보조, 청소노동자, 행정실 직원 등 비정규직으로 채용되는 직종만 학교 내에 20가지가 넘음(2007, 민주당 최순영 의원실 자료).

139) 합계출산율은 1.47(2000)→1.15(2009)→1.24(2011)로 급감 후 다소 회복하였으며, 2020년에는 1.01(하위 추계)~1.63(고위추계) 사이로 낮은 출산율이 전망됨.

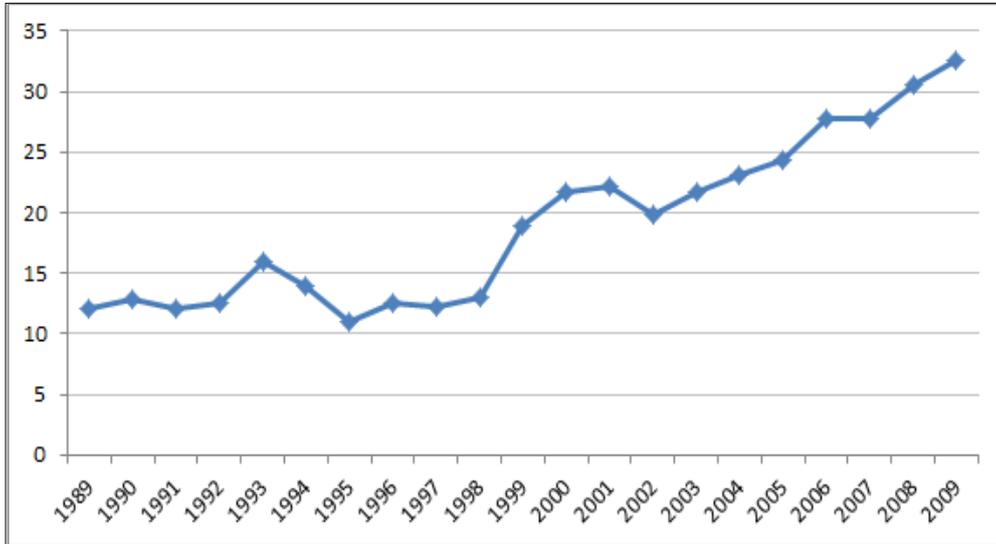
10, 20대에 많은 시간제 일자리의 경우 고용보험에 가입되지 않은 비율이 높고, 영세업체가 대부분이며 성희롱에 노출되어 있는 경우가 많다.¹⁴⁰⁾ 30인 미만 서비스업종을 대상으로 한 전국 실태조사(2,351명)에 의하면 7명 중에 1명꼴로 성희롱을 당한 경험이 있고 그 일로 인해 직장을 그만두는 등 피해자가 불이익을 당하는 경우가 많은 것으로 조사되었다(한국여성노동자회, 2012).

성희롱 사건은 비단 영세업체에서만 일어나는 것이 아니라 한국 사회의 특권층에서도 발생한다. 특히 2009년 한 여성연예인의 자살 사건을 계기로 대기업과 금융, 언론, 정치계 등의 성상납 연루 의혹이 드러났으나 제대로 밝혀진 바가 없다. 이는 한국사회의 남성중심 조직문화를 보여주는 전형적인 형태로 거래 관계에 있는 상대에게 대가로 성(性)을 알선, 권유하는 행위가 암암리에 광범하게 발생하고 있음을 보여주는 사례이다.

무엇보다 최근 가장 심각하게 느끼는 위협은 여성에 대한 폭력 증가와 안전에 대한 위협이다. 그동안 각종 법과 지원 대책이 추진되었음에도 불구하고 여성이 느끼는 폭력에 대한 두려움은 줄어들지 않았으며 안전에 대한 갈구는 오히려 커졌다. 실제로 지난 20년 동안 우리나라에서 발생한 전체 범죄율은 지속적으로 증가했으며, 형법범죄의 증가비율이 높고, 형법범죄를 강력범죄·살인, 강도, 성폭력 범죄로 나뉘보면 특히 성폭력 범죄의 증가율이 높다.¹⁴¹⁾

140) 한국여성노동자회, 「여성노동정치행동이 제안하는 2012 대선 여성노동정책과제」 (2012.11.19.)

141) 1989년 인구 10만명당 성폭력 범죄 발생비는 12건이었으나 2009년 발생비는 32.5건으로 3배 가까이 증가. 1994년 성폭력 특별법이 제정되고 감소추세에 있던 성폭력법은 1999년에 인구 10만명당 성폭력 발생비가 18.9건으로 급속히 증가함(대검찰청의 범죄백서, 범죄분석).



주: 발생비는 인구 10만명당 발생건수(대검찰청, 범죄분석)

[그림 V-6] 우리나라의 성폭력 범죄 발생비

국가인권위원회가 2009년 여성연예인과 연예인 지망자를 대상으로 한 『여성연예인 인권상황 실태조사』(2010)에 따르면 60.2% 여성연기자가 성접대 제의를 받아본 경험이 있으며 63.6%는 폭언, 인격모독 등의 언어폭력을 겪었다고 답했다. 또한 55.0%가 유력인사와의 만남 주선을 제의 받은 적이 있고, 직접적으로 성관계를 요구받은 경험도 21.5%로 나타났다.

연예인은 청소년이 선호하는 직업군으로 전망의 대상인데, 이들이 제대로 된 계약서를 쓰거나 학습권을 보장받거나 성상납, 성희롱의 위협에서 안전할 수 있는 장치는 전혀 마련되어 있지 않다. 여성가족부가 2010년 『청소년 연예인 성보호·근로권·학습권 실태분석』(2010)에서는 조사대상인 103명(남53명, 여 50명) 가운데 과다노출, 선정적 행위 경험 등 성적(性的) 침해가 나타나고, 여성청소년 연예인의 60%는 ‘강요에 의한 노출’이라고 답변했다. 또한 여성청소년 연예인은 56.1%가 다이어트를 권유받았고, 14.6%가 성형수술을 권유받았다. 18세 미만 청소년연예인 중에 36.0%가 8시간 이상 초과근무를 경험하고, 학습권을 보장받지 못한다고 느끼는 경우도 40.0%가 됐다.

영국 등 다른 나라의 정부나 국제기구(UN, EU, UNICEF)등은 아동·청소년 출연자 보호를 위한 가이드라인을 마련해서 과도한 착취를 방지하고 신체적, 정신

적, 도덕적 발전을 할 수 있도록 보호하고 있다. 우리나라는 헌법 제32조 제5항과 근로기준법 제66조~제70조에 연소자 근로 보호가 규정됐음에도 불구하고, 연예인을 특수형태근로자로 분류해서 노동자성을 인정하지 않고, 근로기준법의 연소자 근로보호 조항에도 적용되지 않고 있다.

성상품화가 심화되고, 성적 대상으로 ‘여성’이 부각될수록 용모차별에 대한 우려는 커지고, 그 여파는 성형열풍으로 나타난다. 공식 채용공고에 용모기준을 명시적으로 제시하는 것을 금하고, 용모차별을 초래할 수 있는 사진, 키, 몸무게 등의 정보를 배제한 표준이력서를 고용노동부에서는 권고했지만, 실제로 공공기관이나 민간기업 모두 이를 채택하는 경우는 거의 없다. 한국은 세계성형외과협회 집계로는 2010년 성형수술건수로 세계 8위이고 인구대비 성형수술건수로는 1위를 차지했으며, 한국여성 5명 중 1명이 성형했다는 통계도 있다(조선일보 2012.4.24.). 성형은 개인의 선택에 의한 행위 같지만, 무분별한 상업광고, 용모에 대한 과도한 강조, 압도적으로 높은 여성시술 비율 등을 종합해서 판단할 때 명백히 여성에 대한 외모강조와 성상품화가 초래한 사회적 압력의 결과이므로 차별로 볼 수 있다.

최근 무엇보다 가장 심각하게 느끼는 위협은 여성에 대한 폭력 증가와 안전에 대한 위협이다. 그동안 각종 법과 지원 대책이 추진되었음에도 불구하고 여성이 느끼는 폭력에 대한 두려움은 줄어들지 않았으며 안전에 대한 갈구는 오히려 커졌다. 실제로 지난 20년 동안 우리나라에서 발생한 전체 범죄율은 지속적으로 증가했으며, 형법범죄의 증가비율이 높고, 형법범죄를 강력범죄·살인, 강도, 성폭력범죄로 나뉘보면 특히 성폭력 범죄의 증가율이 높다.

범죄 위협에 대해 불안하게 느끼는 여성이 비중도 해마다 늘어나고 있다. 야간 보행 시 두려움을 느끼는 여성의 비율이 높고(통계청, 『사회조사(2010)』, 여성의 60.1%가 불안), 실제로 강력범죄 피해자 비율은 여성이 더 많다(대검찰청, 『범죄분석(2010)』, 피해자중 여성이 77.3%).

성폭력범죄 신고건수 증가에 반해 법원에서의 처벌은 저조하고, 2차 피해방지를 위한 제도 역시 미흡하며 담당자들의 인권감수성이 낮다는 평가가 있다. 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성폭력피해자의 경우 지원을 받기 위해서는 자신의 신상정보를 등록해야 하므로 언제든 원치 않는 정보공개가 발생할 위험이 있다. 특히 여성폭력방지 시설을 이용하는 경우 ‘사회복지통합관리망’을 사용하게 되어

있는데, 이 관리망에서는 수집한 정보를 5년간 보관하도록 되어 있어 자칫 낙인 효과를 갖거나 관리소홀로 가해자에게 신원이 노출될 수도 있다. 실제로 가해자가 입소자에게 지급되는 의료급여증 발급상황을 의료보험관리공단을 통해 확인하고 해당 시청에 와서 협박한 사례도 있다고 한다. 가정폭력쉼터에 피해자와 동반한 아동의 경우 보육비 지원정보나(e-보육시스템)나 학교정보(교육행정정보시스템 NEIS)를 통해 공개되어 노출된 사례도 있다.¹⁴²⁾ 피해자 인권보다 행정편의를 우선으로 하는 정보수집 행위에 대해 적절한 조치가 있기를 관련 단체들은 요청하고 있다.

이주여성노동자의 경우 법적으로는 한국인과 마찬가지로 성폭력 및 직장 내 성희롱에 대한 법적 보호를 받을 수 있다. 그러나 현실에서 피해여성들은 해고 및 추방의 위협, 피해 입증의 어려움 등으로 신고를 기피한다. 또한 체류기한 초과인 경우 강제추방의 대상이 되기 때문에 신고가 어렵다는 약점이 있어서 신고를 기피하는 요인이 된다. 현재 ‘성매매방지법’에는 외국인 여성에 대한 특례조항이 있어서 인신매매 수사를 위한 외국인 피해여성에 대해 수사절차가 종결될 때까지 강제퇴거를 유예한다고 되어있다. 하지만 수사기간 동안 임시체류자격이 부여되고, 수사가 끝나면 피해자로 판명이 나더라도 강제 퇴거될 수밖에 없다. 이런 상황은 이주여성이 피해를 말하기 꺼리는 요인이 된다.

국가인권정책 가운데 ‘여성’ 항목의 중요한 추진 근거 중 하나는 유엔여성차별철폐협약이고, 유엔여성차별철폐협약을 채택한 국가들은 매4년마다 협약 이행정기 보고서를 제출하여 심의받을 의무가 있다. 2011년 7월 19일 대한민국 제7차 정기보고서에 대한 심의가 유엔본부에서 진행됐고, 8월 3일 유엔여성차별철폐위원회는 심의 결과에 따른 최종 견해를 발표했다.

심의 결과에 따른 최종 견해를 살펴보면 우선 ① 협약 이행을 위해 많은 법률 제·개정이 이루어진 것, 특히 혼인 최저 연령 규정, 아동 대상 성폭력 친고죄 폐지, 난자 기증 빈도 및 횟수 제한한 정책, ② ‘가정폭력방지종합대책’ 수립(2011), ③ 개발협력부문에 성인지적 관점 통합한 것과 장애인 권리 협약을 비준한 것 등은 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 향후 개선을 요하는 중요 권고 사항 또한 다수 제시됐으므로 인권지수 선정에서도 중요하게 고려되어야 한다. 최종권고

142) 한국여성단체연합 외(2011), 『2006~2009 UN 여성차별철폐협약 제7차 한국정부보고서에 대한 NGO Report』, p.17.

가운데 가장 강도가 높은 촉구 사항 가운데에는 위에서 언급한 여성에 대한 폭력방지조치 이외에도 정치적, 공적 생활에서 여성 대표성 제고, 비정규직 여성노동자 보호, 보육시설 공급 증대, 남성의 육아휴직 사용 장려, 정신 건강 악화에 대처, 낙태관련 형법의 재검토 등이 포함됐다.¹⁴³⁾

국가인권위원회는 유엔여성차별철폐협약에 따른 최종 권고가 나온 후 ‘입법 및 사법 분야 여성차별철폐협약 권고 이행 과제 및 이행 방안 토론회’(2012.9.19.)를 개최하여 입법과 사법 분야에서 유엔 권고사항이 어떻게 이행됐는지 점검했다. 이 자리를 통해 인권 및 사법 관련 NGO에서는 ① 사법부가 사법통계를 작성하는 데 있어 여성폭력의 실태와 처리결과가 정확히 드러날 수 있도록 사법연감을 작성하고, 필요할 경우 연구·조사를 통하여 사법연감 작성 외에 별도의 통계를 마련, ② 사법부 내 여성의 대표성 강화할 것 등의 요구를 내놓은 바 있다. 이런 내용도 인권지수에 반영이 필요하다.

요약해보면 인권지수의 여성 관련 지표를 구상할 때는 ① 사회적 소수자로서의 ‘여성’의 권익을 행사할 수 있는 ‘여성 인권’ 지표, ② 시민으로서 동등한 정치, 경제, 사회적 권리를 남녀 모두 형평성 있게 향유하기 위한 기본항목으로서의 ‘젠더관점’의 지표 양쪽이 모두 필요하고, 한국 사회에서 변화된 성역할 및 그에 따른 사회적 갈등과 고통을 최소화하는 방향이 무엇인가에 대한 국내적 동향 검토와 더불어 유엔여성차별철폐협약의 심의 결과에 따른 최종권고, 국제 사회 기준으로 한국의 성평등 현황 등 최근 국제 사회의 동향과 요구를 수렴하는 것이 중요한 과제이다.

3) 여성 인권 지표 구성안

가) 선행연구

우선 국제지수를 살펴보면, 유엔개발계획(UNDP)에서는 1995년부터 2009년까지 매년 『인간개발보고서(Human Development Report)』를 발간해 남녀평등지수(GDI)¹⁴⁴⁾와 여성권한척도(GEM)¹⁴⁵⁾를 측정하여 발표했고, 이 두 가지 지수는

143) 권고의 강도는 촉구>요청>권고>장려. 최종권고 내용은 여성가족부 홈페이지 참조 http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide05_02_02d.jsp

144) 남녀평등지수(GDI: Gender-related Development Index)는 국가별로 교육수준, 국민소득, 평균수명 등에 있어서의 남녀평등 정도를 측정하는 것으로 성별 기대수명, 성인

그간 한국 여성정책 추진의 중요한 근거가 되었다. 그런데 UNDP는 2010년부터 두 개의 지수를 통합하여 성평등지수(GII)¹⁴⁶를 발표하는 것으로 전환했다. 기존의 두 가지 지수가 선진국 및 엘리트 여성 중심의 지표로 구성되었다는 주장이 지속적으로 제기되었기 때문이다. 위의 지수 외에 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서는 성 격차지수(GGI)를 매년 발표하고 있다.¹⁴⁷

남녀평등지수(GDI)를 보면 2001년 이후 우리나라의 남녀평등지수 순위는 20 위권을 유지했다. 2009년 발표에 따르면 우리나라의 남녀평등지수는 155개국 중 25위이다. 우리나라는 평균수명이나 취학률에서는 상대적으로 다른 나라에 뒤지지 않지만, 소득에서 남녀격차가 거의 2배 정도 되기 때문에 이 부분이 개선되지 않으면 순위가 변동되기 어렵다.

우리나라는 여성권한척도(GEM), 즉 정치적 참여와 결정권, 경제적 참여와 결정권, 소득 등에서 남녀 격차를 측정하는 순위는 상대적으로 낮은 편이다. 1995년 90위/116개국에서 시작하여, 2003년 63위/70개국, 2005년 59위, 2006년 53위까지 갔다가 2008년 68위로 다시 떨어졌다. 우리 순위에 결정적인 요소는 남녀소득 격차와 국회의원과 고위관리직 여성비율이다.

성불평등지수(GII)는 건강영역 가운데 여성특화지표인 모성사망률(임신, 분만과 관련하여 출생 10만 명당 사망하는 여성의 수)과 청소년출산율(15~19세 여성인구 1,000명당 출산 수)만 반영하는데, 우리나라의 경우 청소년출산율이 상대적으로 현저히 낮아져서 순위가 올라갔다. 또한 경제영역 분야에서는 경제활동 참가율만 고려한다. 따라서 남녀임금격차, 노동시장 직종격리, 남녀의 시간사용 격차, 그리고 재산권, 가정폭력, 지역에서의 권한 등 복지영역은 반영되지 않는

문맹률, 초·중·고등학교 취학률, 예상소득으로 구성됨.

145) 여성권한척도(GEM: Gender Empowerment Measure)는 정치, 경제 분야의 여성 참여 정도를 지표화한 것임. GEM은 여성의 정치적 대표성, 전문 관리직, 소득에 있어서 성 격차를 측정하여 정해지는데, 여성국회의원 비율과 입법·고위임직원, 관리직, 전문직, 기술직 등의 여성비율 그리고 남성소득에 대한 여성의 추정소득비율이 포함됨.

146) GII는 UNDP가 2010년부터 각국의 성불평등성을 측정하기 위하여 새로 도입한 지수로, 여성권한 척도(GEM)와 남녀평등지수(GDI)를 대체한 것임. 생식 건강(Reproductive health), 여성 권한(Empowerment), 노동 참여(Labour market) 3개 부문에서 모성사망률, 청소년 출산율, 여성의원 비율, 중등 이상 교육받은 인구, 경제활동 참가율 등 5개 지표를 통해 성불평등을 측정함.

147) 성 격차지수(GGI: Gender Gap Index)는 여성권한이 아니라 성별 격차 정도를 지표화한 것인데, 측정 분야는 경제참여와 기회, 교육적 성취, 건강과 생존, 정치권한 등임.

다.¹⁴⁸⁾

유엔에서 관리하는 국제지수 이외에 다보스포럼으로 알려진 스위스의 세계경제포럼에서 발표하는 성격차지수(GGI)를 보면 한국의 순위는 낮다.¹⁴⁹⁾

〈표 V-89〉 여성관련 국제지수 비교

지수명	GII	GDI	GEM	GGI
발표기관	UNDP (2010년 발표)	UNDP (1995년~2009년)	UNDP (1995년~2009년)	WEF (2006년~2010년)
우리나라 순위	20위/138개국 (2010년)	25위/155개국 (2009년)	61위/109개국 (2009년)	104위/134개국 (2010년)
지수 구성요소	<ul style="list-style-type: none"> ·모성 사망률 ·청소년 출산율 ·여성의원비율 ·중등학교 이상 교육받은 비율 ·경제활동참가율 	<ul style="list-style-type: none"> ·평균기대수명 ·문자해독률 ·취학률 ·남녀 추정소득 	<ul style="list-style-type: none"> ·여성의원비율 ·여성행정관리직비율 ·여성전문기술직비율 ·남녀소득비 	<ul style="list-style-type: none"> ·경제참여와 기회 ·교육적 성취 ·건강과 생존 ·정치권한

자료: 여성가족부, 2010년 11월 5일 보도자료

여성경제기회지수(Women's Economic Opportunity Index: WEOD)는 법, 제도, 집행, 관습과 태도에서 자영업자 또는 임금근로자로서 여성이 남성과 동등한 조건으로 참여하는지 측정하는 것인데, 총 26개 지표로 구성된다. 2010년 한국의 여성경제기회지수(WEOD)는 113개국에서 35위로 나타났는데, 금융에 대한 접근도가 21위로 높았고, 여성의 법적 사회적 지위가 66위로 가장 낮았다.

종합적으로 살펴보면 각종 성평등 관련 국제지수에서 우리나라의 순위는 큰 편차가 있다. 우리나라는 경제활동 분야에서 성별격차가 큰 편이고 여성고위직 비율이 낮은 편이라서 이런 분야의 지표가 비중이 높으면 순위가 떨어진다.

148) 여성가족부·한국여성정책연구원(2011), 『2011년 한국의 성평등보고서』, p.82.

149) 표의 출처는 WEF에서 제공하는 『The Global Gender Gap Report』 각 연도에서 재구성. <http://www3.weforum.org/docs>

〈표 V-90〉 WEOI의 영역과 지표

영역		지표
노동 정책과 집행	노동 정책	동일노동 동일임금
		비차별
		출산휴가 및 육아 휴직 수당
		여성 직업에서의 법적 제한
	노동 집행	남성과 여성의 법적 퇴직(연금수급)연령 차이
		동일노동 동일임금
		비차별
		직장 내의 여성에 대한 사실상 차별대우 정도 보육서비스의 유용성, 이용 가능성 및 질적 우수성과 보육에서 확대가족의 역할
금융에 대한 접근	신용도 구축(신용도를 구축할 수 있는 능력의 복합 측도)	
	금융 프로그램에 대한 여성의 접근	
	금융 서비스 제공	
	민간부문 신용	
교육과 훈련	여성의 초·중등교육기관 취학률	
	여성의 고등교육기관 취학률	
	성인 여성 문해율	
	중소기업(SME) 지원/개발 훈련을 제공하는 정부나 비정부 프로그램의 존재	
여성의 법적·사회적 지위	여성에 대한 폭력(폭력으로부터 여성을 보호하는 법의 존재)	
	여성의 이동 자유권	
	재산소유권	
	청소년의 출산율(여성 1,000명 당 연령별 출산율, 15~19세)	
	여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(CEDAW)에 대한 국가 승인	
일반적 사업 환경	규제품질	
	사업 시작을 위한 최소 자본 비용, 절차, 기간(사업 시작에 대한 복합지표)	
	기반구조 위험	
	주민 100명당 휴대폰 사용자	

인권 분야에서 여성, 아동, 소수자 등 특정 집단에 대한 권리를 포함한 지표가 있는 지수 중 대표적인 것으로 CIRI인권지표(Cingranelli-Richards Human

Rights Indicators)가 있다. 인권데이터 프로젝트(HR Data project)를 통해서 세계 각국의 인권 관련 데이터베이스를 구축하여 만든 지표로¹⁵⁰⁾ 크게 4개 영역 즉, 신체적 존엄권, 권한관련 권리, 여성의 권리, 사법부 독립으로 구성되어 있다. 그 가운데 여성의 정치·경제·사회권을 구성하는 지표는 다음과 같다.

〈표 V-91〉 CIRI인권지표(Cingranelli-Richards Human Rights Indicators)

여성의 정치권	여성의 경제권	여성의 사회권
<ul style="list-style-type: none"> - 투표권 - 출마할 권리 - 선출직 및 임명직 진출권 - 정당 가입권 - 공직 청원권 	<ul style="list-style-type: none"> - 동일노동 동일임금 - 직업선택의 자유(남편 및 남성후견인 동의 없이) - 고용될 권리(남편 및 남성후견인 동의 없이) - 취업 및 승진에서 평등 - 직업의 안정 - 고용주의 차별금지 - 일터에서 성희롱받지않을 권리 - 야간작업의 권리 - 위험직업군에서 일할 권리 - 군인 및 경찰직에서 일할 권리 	<ul style="list-style-type: none"> - 동등한 상속의 권리 - 혼인시 남성과 동등한 권리 - 해외여행 할 권리 - 여권을 가질 권리 - 자녀와 남편에게 시민권을 부여할 권리 - 이혼을 청할 권리 - 혼인시 가져온 재산을 소유, 획득, 관리, 유지할 권리 - 사회, 문화, 지역 활동에 참여할 권리 - 교육의 권리 - 거주 선택의 권리 - 어린이와 성인 모두 동의 없이 할례 받지 않을 권리 - 강제 불임시술 받지 않을 권리

① 국내 개발 지수

국내 개발 지수는 지역 차원의 지수와 전국 단위의 지수로 나눌 수 있다. 서울시는 민선4기 시절 서울시 여성의 지위나 현황을 객관적 수치를 통해 평가하고 향후 도달 수준을 제시하는 『서울시 성인지지표(Gender Sensitive Indicator: GSI)』를 개발한 바 있다. 성인지지표 개발 목표는 성인지 지수의 변화를 통해 서울시 성평등의 전개를 살펴보고자 하는 것이고, 개발 당시 1차 특정기간은 2007~2010년으로 설정되었다. 또한 여성친화도시 정책의 일환으로 추진된 여행프로

150) Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), THE CIINGRANELLI-RIICHARDS(CIIRI) Human Rights Data Project - Coding Manual, Manual version 7.30.08. Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), THE CIINGRANELLI-RIICHARDS(CIIRI) Human Rights Data Project - Short Variable Descriptions for Indiicators.

젝트의 성과를 평가하고 민선 5기의 방향을 잡고자 ‘서울시 여성친화도시지표’도 개발했다.¹⁵¹⁾

서울시 성인지지표는 2006년도에 5개 영역 25개 지표로 개발됐다가 2008년에 5개 영역 26개 지표로 구성됐다. 최종적으로 서울시 성인지 지수 산출을 위해 선정된 것은 4개 영역 19개 지표이다. 4개 영역은 1)여성의 경제 세력화 2)소수자 여성 사회통합 3)여성의 사회문화권 확대 4)여성의 대표성 제고로 지표값은 남성을 1로 보았을 때 여성의 달성 정도를 의미한다. 위의 지표에 의해 산출한 결과를 보면 “2009년 서울시의 양성평등지수는 46.7로 전년도에 비해 상승”했고 매년 미약하지만 개선되는 양상을 보였다.

경상남도에서는 2008년 세계여성인권대회 유치를 계기로 「경남여성인권지수」를 자체 개발하여 경남의 여성의 지위를 측정하고 개선을 위한 노력의 참고 자료로 삼고자 했다.¹⁵²⁾ 1)경제활동 활성화 2)소수여성 인권보장 3)폭력과 성착취 근절 4)여성편의시설 확대 5)경제정책 동등참여 등 5개 영역에서 48개 예비 지표를 선정했다. 다음 단계로 학계와 공무원 등 전문가 자문을 거쳐 최종 선정했다. 지표구성과 산식은 다음과 같다.

〈표 V-92〉 경남 여성인권지수 지표 및 산식·지향점

영역	지표
경제활동활성화	맞벌이부부 가사노동시간 사용 성비, 경제활동참가율 성비, 상용직 성비, 평균임금 성비, 평가인증 보육시설 이용 아동 비율
소수여성인권보장	노령연금수급률 성비, 소수여성 대상 예산 증감률, 기초생활수급자 성비, 다문화여성 지원사업 비율
폭력과 성착취 근절	셋째아 이상 출생 성비, 여성의 범죄피해에 대한 두려움, 일반유흥주점 증감률, 폭력피해자지원관련 예산 증감률
여성편의시설확대	여성화장실 비, 여성 장애인화장실 확보율, 여성휴게실 확보율, 임산부 우선 주차공간 확보율
경제정책동등참여	기초의회·광역의회·국회의원 성비, 단체장 성비, 5급 이상 공무원 성비, 도 위원회 위원 성비, 초중고교 교사중 관리직교사 성비, 성별분리통계 생산 비율, 여성정책 예산 증감률, 성별영향평가 건수 증감률

151) 김창연·성유진(2010), 『2010 서울시 성인지지표(GSI) 측정 및 발전방안 연구』, 여성가족재단; 조영미·장미혜·김유나·임현지(2008), 『서울시 성인지 지표(GSI) 평가 및 지수개발』, 여성가족재단.

152) 심인선(2012), 『2011 경남여성인권지수』, 경남발전연구원.

고용부문의 평등수준을 진단하는 지표로는 「고용평등지표」가 있다. 고용평등지표는 고용평등수준에 대한 정책 모니터링과 고용차별에 대한 국민인식을 개선하고 고용평등정책의 거시적인 효과를 제고할 목적으로 1999년과 2005년에 걸쳐 연구·개발됐다.¹⁵³⁾ 2006년 고용평등지표안이 마련되었고, 이후 해마다 「성별 고용평등지표」를 측정 발표하고 있다. 성별 고용평등지표는 고용부에서 남성과 여성의 지위를 종합적으로 나타내는 지표로서 ①노동참여도 ②노동보상도 ③노동위상도 ④직업안정도 등 4개 하위지표로 나누어 측정한 후 이를 다시 가중치를 두어 산출한 종합지표로 구성된다.¹⁵⁴⁾

전국 단위에서 성평등 정도를 종합적으로 파악할 수 있는 지표로는 2010년 개발된 「국가성평등지수」가 있다.¹⁵⁵⁾ 지수의 정의와 개발과정, 국제기구의 성평등지수를 비교분석한 후 우리나라의 성차별 수준을 측정하기 위한 국가성평등지수를 개발·산정하고 활용 및 관리방안을 제안했다. 2010과 2011년에는 동 연구를 기반으로 우리나라 국가 및 영역 및 성평등 점수를 산정 평가한 『한국의 성평등 보고서』(각 연도)를 발간했다. 연구결과 및 관련 행정부처와 2010~2011년 협의 조정을 거쳐 최종 선정된 대표 지표는 8개 부문 20개 지표이다. 또한 최종 선정된 관리지표는 가족부문 4개, 복지 4개, 보건 6개, 경제활동 5개, 의사결정 8개, 교육·직업훈련 9개, 문화·정보 5개, 안전부문 3개로 총 44개이다. 구체적인 대표 지표 목록은 <표 V-93>과 같다.¹⁵⁶⁾

〈표 V-93〉 국가성평등지수의 8개 부문 대표 지표

가 족	의사결정
가사노동시간의 성비	국회의원의 성비
셋째 아 이상 출생성비	공무원 중 5급 이상 공무원의 성비
	관리자(기업의 과장급 이상)의 성비

153) 김태홍·문유경(1999), 『남녀고용평등지표 개발』, 대통령직속 여성특별위원회.

김용하 외(2005), 『고용평등지표의 개발과 정책과제』, 한국사회보험연구소.

154) 고용노동부 여성고용과, 『고용평등지표 설명자료(2009.11.17.)』.

155) 김태홍·전기택·주재선(2010), 『2010 국가성평등보고서』, 여성가족부.

김태홍 외(2009), 『2009 성평등지수개발과 측정방안 연구』, 여성가족부.

156) 김태홍·전기택·주재선(2011), 『2011년 국가성평등보고서』, 여성가족부.

복 지	교육·직업훈련
비빈곤 가구주 가구의 성비	성별 평균교육연수 격차(성비)
공적연금 가입자의 성비	고등교육기관 취학률 성비
장애인 고용률의 성비	재직자직업훈련 참여 근로자의 성비
보 건	문화·정보
건강관련 삶의 질의 성별 격차	여가시간의 성비
건강보험 요양급여 수급자의 성비	문화콘텐츠산업 종사자의 성비
건강검진 수검률 성비	
경제활동	안 전
경제활동참가율 성비	범죄위험에 대한 사회안전 인식 성비
성별 임금 격차(성비)	강력범죄 피해자의 성비
상용근로자의 성비	

국가성평등지수 측정 결과는 2년차에 불과하기 때문에 변화를 측정하기는 이르지만, 2009년에 비해 2010년에는 전반적으로 향상됐으며 영역별로 보면 경제활동은 2008년 금융위기 이후 하락에서 2010년 상승세로. 가족, 복지, 교육 부분의 성평등지표 값은 지속 증가, 의사결정, 안전, 보건, 문화 및 정보 부문은 악화로 나타났다.

한편 『지역성평등지수』는 시·도별 성평등 수준과 성평등 정책의 효과를 측정하여 지역 여성정책을 활성화하고 성평등 수준을 제고하기 위해 여성가족부가 한국여성정책연구원에 의뢰하여 2011년부터 산정하고 있는 지수로 4개 영역 16개 지표로 구성되었다. 『2012년 지역별 성평등 수준분석 연구(2011년 기준)』를 보면 ①대표성 제고 ②경제참여와 기회 ③가정과 안전한 삶 ④복지로 나뉘고 세부지표는 아래 표와 같다. 2012년 세부지표 가운데 이전과 달라진 부분은 ‘광역·기초 의원 성비’를 통합해서 넣었고, ‘초중고 교장의 성비’를 신규로 넣었으며, ‘전문직 성비’ 대신 ‘상용직 근로자 성비’로, ‘가정폭력 건수’를 ‘강력범죄 피해자 성비’로 변경했다.

〈표 V-94〉 지역성평등지수 영역 및 세부지표

영역	세 부 지 표
대표성 제고	광역·기초 의회의원 성비, 광역·기초 자치단체장 성비, 5급 이상 공무원 성비, 초중고 교장의 성비
경제 참여와 기회	고용률 성비, 관리직의 성비, 상용직 근로자 성비, 남녀 임금격차
가정과 안전한 삶	가족관계 만족도 성비, 가사노동시간의 성비, 육아휴직 사용 성비, 사회안전에 대한 인식도 성비, 강력범죄피해자 성비
복지	기초생활보장자 성비, 공적연금 가입자 성비, 노후준비자 성비

주: 1) 격차(Gap)는 차이(Difference)를 나타냄. 이에 따라 실제 계산은 남녀 상대비(Relative ratio)인 성비(Sex ratio)로 계산함(성비는 여성 대비 남성의 비로 계산).

2) 16개 지표 모두 수치가 높을수록 긍정적인. 강력범죄피해자, 기초생활보장자 비율은 부정적인 지표이나 역산하여 계산.

자료: 여성가족부, 보도자료(2012.12.6.)

나) 여성 인권 지표 구성안

앞부분에서는 한국 사회에서 여성의 지위가 상당히 개선되고 남녀관계도 변화의 와중에 있으나 여전히 ‘여성’이라는 이유로 약자로 지목되고 인권이 침해되는 분야와 그 이유를 알아보았다. 그 다음에는 국제적으로 성평등을 측정하는 지수에 대해 조사, 검토 했으며 국내에서 자체 개발한 성평등 및 여성 인권 관련 지수 및 각 항목을 살펴보았다. 그리고 마지막으로 이상의 논의를 종합하여 인권지수에 포함시켜야 할 예비지표를 산출해보았다.

〈표 V-95〉 여성 관련 인권지표 제안

분야	지표안	자료원
고용	상용직 근로자 성비	고용노동부
	부부가사노동시간	생활시간조사
	성별육아휴직자 비율	(여성육아휴직자수/전체육아휴직자수)*100
성폭력·성매매·성희롱	강력범죄 피해자 성비	법무부, 경찰청
	여성의 범죄피해 두려움	통계청, 사회조사
	여성·아동에 대한 폭력의 공공캠페인에 대한 사회비용지출 비율	-
	가정폭력피해 경험률	여성가족부, 가정폭력실태조사

분야	지표안	자료원
	성매매 알선 처벌 건수	법무부
	성구매자 교육 및 처벌건수	법무부
	성산업에 종사하는 이주자비율	
	직장내 성희롱 진정건수	국가인권위원회 「연차보고서」
	직장내 성희롱 경험있는 근로여성 비율	-
대표성 제고	여성 국회의원 비율	중앙 선거관리위원회자료
	5급 이상 공무원 중 여성비율	행정안전부 자료

위에서 제시한 예비지표 가운데 일부는 ‘여성’ 항목에 따로 분류되어 들어갈 수 있지만, 상당 부분은 각 분야별로 분산, 흡수되는 것이 바람직할 수도 있다. 현재 여성 인권 체감도를 높여줄 변화는 ‘여성’으로 분리된 분야에서 일어나는 것만으로는 한계가 있다. 성주류화의 입장에서 모든 정책분야에 성별 관점을 도입하고, 결과에서 형평성을 실현하고자 노력하는 것이 중요하다.

다만 사회적 약자 및 소수자 분야에 ‘여성’을 포함시켜 따로 분리하는 이유는 성평등의 관점에서 볼 때 여성이 우리 사회에서 여전히 낮은 지위에 있는 분야, ‘여성’임으로 인해서 눈에 띄게 불이익을 받는 부분에 대한 선제적 보완의 의미로 생각한다. 예를 들어 노동시장에서의 취약한 지위, 성폭력 등 특정 사안에 따라서는 ‘여성’이기 때문에 불이익을 겪거나 남성에 비해 느끼는 체감도가 매우 다를 수 있다. 그 경우 여성은 사회적 소수자로 분류될 수 있으며 한시적이거나 차별을 완화하기 위한 적극적 조치가 필요하다. 또한 여성 내부의 양극화가 심화되는 가운데 여성 중에서도 상대적으로 취약한 계층과 상황에 있는 경우 별도의 정책적 배려가 할애되어야 하는데, 이 경우도 지표선정에 따른 관리가 필요하다.

나. 아동·청소년 인권 관련 현황과 지표(157)

1) 아동·청소년 인권의 개념

아동·청소년도 성인처럼 권리를 가진 인격체라는 평범한 사실이 국제사회에

157) ‘소외계층 권리 현황과 지표’ 중 ‘아동·청소년인권’ 관련 내용은 이용교(광주대학교 사회복지학과 교수)의 원고를 재구성함.

서 보편적으로 인정된 것은 그리 오래지 않다. 아동의 권리가 국제협약으로 제정된 것은 1989년 국제연합총회에서 채택된 ‘아동의 권리에 관한 국제협약’(The UN Convention on the Rights of the Child)에서 비롯된다.

아동의 권리에 관한 국제협약은 그 심의과정에서 ‘아동관’에 획기적인 변화를 가져왔다. 아동을 권리향유의 주체로 파악하는 아동관에서 권리행사의 주체로 인식하는 아동관으로 변화되었다. 단적인 예가 아동의 사상 양심 종교의 자유에 관한 조항이고, 또한 매스미디어에 대한 아동의 접근에 관한 조항이다. 이 협약은 1989년 11월 20일 UN총회에서 전원 일치의 찬성으로 채택되었고, 1990년 9월 2일부터 국제법으로 발효되고 있다.

한편, 한국은 아동의 권리에 관한 국제협약을 1990년에 서명하고, 1991년 11월 20일에 비준하였다. 한국 정부는 비준과정에서 부모와의 면접교섭 유지권, 입양허가, 상소권보장 등 3개 조항을 유보하였다. 국제조약은 헌법에 의해서 국내법과 동일한 효과가 있다고 할 때, 아동의 권리에 관한 국제협약은 ‘일반적으로 승인된 국제법규’로서 ‘국내법과 같은 효력’을 갖는다(헌법 제6조).

또한 「헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고, 제34조 제4항은 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 아울러, 아동의 권리보장에 대해서는 「아동복지법」 제2조에 청소년의 권리보장에 대해서는 「청소년기본법」 제5조에 다시 규정되어 있다.

여기서 아동의 권리에 관한 국제협약은 무차별의 원칙, 아동의 최선의 이익우선과 함께, 아동의 생존, 보호, 발달과 참여권리라고 하는 4개의 주요 영역(① 생존의 권리: 적절한 생활수준을 누릴 권리, 의료서비스를 받을 수 있는 권리, ② 발달의 권리: 교육, 놀이, 여가, 정보를 누릴 권리, 문화활동, 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리, ③ 보호받을 권리: 각종 착취와 학대, 가족과의 인위적인 분리, 형법 등의 폐습으로부터 보호받을 권리, ④ 참여의 권리: 자신의 의사를 표현할 자유와 자기 생활에 영향을 주는 일에 대하여 말할 수 있는 권리, 책임감 있는 어른이 되기 위해 아동자신의 능력에 부응하여 적절한 사회활동에 참여할 기회를 가질 권리)을 포함하고 있다.

아동의 권리에 관한 국제협약은 전문과 본문 54개조로 되어 있으며, 본문 54개

조는 3부로 나뉘어져 있다. 제1부는 협약의 실제인 아동의 권리 조항(제1조~제41조), 제2부는 유엔아동권리위원회와 당사국의 관계규정(제42조~제45조), 제3부는 협약가입 등 절차와 협약 개정절차에 관한 규정(제46조~제54조) 등이다. 그 중 제1부의 주요 내용을 간추려보면 다음과 같다. ① 협약의 대상인 아동을 18세 미만의 자(제1조)로 정의하고, 출신이나 성별을 포함한 무차별의 원칙(제2조), 아동의 최선의 이익 우선(제3조), ② 아동을 보호의 대상뿐만 아니라 적극적인 권리의 주체로 규정하며 아동의 생명권(제5조), 아동이 국적을 가질 권리(제7조), 표현, 종교, 집회의 자유(제13조~제15조), 고문이나 사형 또는 무기형금지(제37조) 등의 시민의 권리에 관한 적극적인 보장, ③ 부모로부터의 분리제한(제9조), 불법해외 이송금지(제11조), 부모나 보호자의 양육책임(제18조), 아동학대로부터의 보호(제19조), 요보호 아동에 대한 국가보호(제20조), 입양에 있어서의 아동의 최선의 이익 우선(제21조) 등 가정환경보호, ④ 아동의 생존과 발달의 보장(제6조), 장애아 보호(제23조), 건강관리, 질병과 영양실조 퇴치, 산모보호, 가족 계획, 유해한 전통관습의 폐지(제24조), 사회보장권(제24조), 영유아보육서비스 제공(제18조) 등 제반 아동복지 보장, ⑤ 의무교육(제28조), 여가와 문화적 활동 보장(제32조), ⑥ 난민아동(제22조), 전쟁시의 아동(제32조) 등 위급한 상황에 처한 아동보호, 체포나 구금(제37조)과 형사 피의자(제40조)가 된 아동의 권리보호, 아동의 노동력 착취금지(제32조), 성적학대(제34조), 마약으로부터의 보호(제33조) 등 아동학대로부터 보호받을 권리를 규정하고 있다.

모든 아동은 아동의 권리에 관한 국제협약에 부응한 적절한 수준의 아동권리를 보장받아야 하지만, 현실세계에서 아동은 권리를 침해받을 수 있다. 한국의 아동은 영유아기, 초등학생기, 청소년기 등 발달단계마다 다음과 같은 권리를 침해받기 쉽다. 따라서 국가와 사회도 아동의 권리를 보장하기 위해서는 보다 섬세한 접근이 필요하다.

2) 우리나라 아동·청소년 인권 현황

가) 시민적 권리와 자유

아동·청소년의 시민적 권리와 자유에는 이름과 국적, 신분의 유지, 표현의 자유, 사상 양심과 종교의 자유, 결사와 집회의 자유, 사생활의 보호, 정보접근권, 고문과 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리 등이 포함된다.

한국사회에서 아동·청소년은 이름과 국적, 신분의 유지 등은 비교적 잘 보장받고 있지만, 표현의 자유, 사상 양심과 종교의 자유, 결사와 집회의 자유, 사생활의 보호 등은 상대적으로 낮은 수준이다. 아동·청소년의 대부분은 학생인데, 학생들은 학교에서 교사에 의하여 일상적으로 용모·복장·소지품 검사를 받기도 한다. 중·고등학생들 중에서 1년에 한 번 이상 용모검사를 받은 사람은 69.9%이고, 복장검사는 62.3%이며, 소지품검사는 28.8%로 나타났다. 특히 용모검사는 주 3회 이상 검사를 받은 사람이 11.7%이고, 주 1~2회가 6.4%, 월 1~2회가 26.1%로 적어도 한 달에 한 번 이상 받은 학생은 44.2%에 이른다(임희진 외, 2011: 59).

유엔아동권리위원회에서 한국 정부에 강력히 권고한 교사에 의한 학생의 체벌 금지도 아직 달성되지 않고 있다. 중·고등학생들 중에서 최근 1년간 교사에 의한 체벌을 당한 경험은 39.4%이다. 즉 초등학생의 40.7%, 중학생의 46.4%, 일반계 고등학생의 30.9%가 체벌을 당한 경험이 있었다. 그 중 중학생의 체벌 빈도는 주 3회 이상이 0.8%, 주 1~2회가 2.9%, 월 1~2회가 10.0%, 연 1~2회가 32.8%로 전체 중학생의 13.7%는 월 1회 이상 교사에게 체벌을 당했다고 한다(임희진 외, 2011: 76). 이러한 통계는 한국사회에서 아동·청소년의 시민적 권리와 자유의 수준이 매우 낮을 뿐만 아니라, 학생의 권리를 지켜주고 옹호해주어야 할 학교 교사가 이들의 권리를 침해할 가능성이 높다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

나) 가정환경과 대안양육

아동·청소년의 가정환경과 대안양육 관련 권리에는 부모의 지도와 책임, 부모로부터의 분리, 가족의 재결합, 아동을 위한 양육비 회수, 가정의 보호를 받지 못하는 아동, 입양, 아동학대 등이 포함된다.

보건복지부가 밝힌 요보호아동을 보면 매년 8,500~9,300여 명이 발생하고 있다. 2011년 6월까지 발생한 아동 4,286명의 발생사유를 보면 부모의 빈곤, 실직 등으로 보호자가 보호하기 어려운 경우가 65%이고, 그 다음은 미혼모의 아동이 32%, 기·미아가 3%로 나타났다. 최근 5년간의 발생사유의 추이를 보면 기·미아는 별 변화가 없고 미혼모의 아동을 다소 늘어나며 빈곤·실직은 줄어드는 경향이 있지만, 부모의 빈곤·실직이 가장 큰 요인이었다.

〈표 V-96〉 연도별 요보호아동 발생 현황

(단위: 명, %)

연도	계	기·미아	미혼모 아동	빈곤, 실직 등
2011년 6월	4,286(100%)	109(3)	1,390(32)	2,787(65)
2010년	8,590(100%)	401(4)	2,804(33)	5,385(63)
2009년	9,028(100%)	257(3)	3,070(34)	5,701(63)
2008년	9,284(100%)	353(4)	2,349(25)	6,582(71)
2007년	8,861(100%)	342(4)	2,417(27)	6,102(69)

요보호아동이 발생되면, 국가는 아동의 욕구와 보호자의 상황에 따라 가정보호나 시설보호를 하고 있다. 2011년 상반기의 경우에는 시설보호가 57.0%이고, 가정보호가 43.0%로 시설보호가 더 많았다. 시설보호는 아동복지시설에 보호하는 것이 대부분이고, 극히 일부만 장애아시설에 입소시킨다. 가정보호는 가정위탁보호가 28.7%이고 입양이 12.5%, 소년소녀가정은 1.8%이었다. 요보호아동의 보호추이를 보면 가정보호보다는 시설보호가 다소 늘어났고, 입양, 소년소녀가정이 조금 줄며 가정위탁보호는 큰 변화가 없었다.

〈표 V-97〉 연도별 요보호아동 보호 현황

(단위: 명, %)

연도	계	시설보호			가정보호			
		소계	아동 시설	장애아 시설	소계	소년소녀 가정	입양	위탁 보호
2011년 6월	4,286 (100%)	2,442 (57.0)	2,432 (56.7)	10 (0.3)	1,844 (43.0)	78 (1.8)	534 (12.5)	1,232 (28.7)
2010년	8,590 (100%)	4,842 (56.4)	4,819 (56.1)	23 (0.3)	3,748 (43.6)	231 (2.7)	1,393 (16.2)	2,124 (24.7)
2009년	9,028 (100%)	4,767 (52.8)	4,732 (52.4)	35 (0.4)	4,261 (47.2)	213 (2.3)	1,314 (14.5)	2,734 (30.2)
2008년	9,284 (100%)	4,964 (53.4)	4,925 (53)	39 (0.4)	4,320 (46.5)	178 (1.9)	1,304 (14)	2,838 (30.6)
2007년	8,861 (100%)	3,245 (36.6)	3,206 (36.2)	39 (0.4)	5,616 (63.3)	247 (2.8)	1,991 (22.4)	3,378 (38.1)

많은 아동·청소년이 부모의 이혼·별거·사망 등으로 한부모가정에서 살고 있고, 한부모가족의 상당수는 경제적으로 어렵기에 아동·청소년의 인권이 가정에서 취약할 수도 있다. 국가와 지방자치단체는 「국민기초생활보장법」, 「아동복지법」 등을 통해서 요보호아동이 발생하면 우선 가정에서 보호하고, 부득이한 경우에는 시설에서 보호하지만, 국가는 아직도 50명 이상이 함께 사는 대규모 아동양육시설에 대한 지원에 비교하여 공동생활가정, 가정위탁, 입양에 대한 지원을 적게 하여 아동복지서비스가 선진국 수준에 미달되는 것으로 나타났다.

아동학대도 꾸준히 늘어나고 있다. 2011년에 아동보호전문기관이 집계한 아동학대를 보면 6,058명이고, 이를 유형별로 보면 중복학대가 43.3%로 가장 많고, 그 다음은 방임 29.4%, 정서학대 15.0%, 신체학대 7.7%, 성학대 3.7%, 유기 0.9% 등이었다. 아동학대가 늘어난 것은 이에 대한 사회적 인식이 높아져 신고율이 높아진 탓도 있겠지만, 부부갈등으로 인한 이혼·별거와 같은 가정상황과 경제적 위기, 실업, 양극화와 같은 사회적 위기 속에서 아동이 가정에서 적절히 양육받지 못함을 알 수 있다.

〈표 V-98〉 아동학대 사례유형(중복 포함)

기간	계	신체학대	정서학대	성학대	방 임	유 기	중복학대
2000. 10~12	464	180	30	23	205	26	-
2001	2,105	476	114	86	672	134	623
2002	2,478	254	184	65	814	212	949
2003	2,921	347	207	134	965	113	1,155
2004	3,891	364	350	177	1,367	125	1,508
2005	4,633	423	512	206	1,635	147	1,710
2006	5,202	439	604	249	2,035	76	1,799
2007	5,581	473	589	266	2,107	59	2,087
2008	5,578	422	683	284	2,237	57	1,895
2009	5,685	338	778	274	2,025	32	2,238
2010	5,657	348	773	258	1,870	14	2,394
2011	6,058	466	909	226	1,783	53	2,621
계	50,253	4,530	5,733	2,248	17,715	1,048	18,979

다) 장애, 기초적 보건과 복지

아동·청소년의 장애, 기초적 보건과 복지 관련 권리에는 장애아동에 대한 특별한 보호, 생명, 안전, 건강, 보건, 복지 등 생존권과 보호권 관련 사항이 대부분 여기에 속한다. 한국인의 기대여명은 경제협력개발기구(OECD) 32개국 중에서도 비교적 높은 것으로 나타났다. 한국여성정책연구원이 발표한 ‘OECD 통계로 보는 여성 고령자의 삶’ 자료에 따르면 2011년 한국 여성의 출생시 기대여명은 83.8년으로 32개국 중 6번째로 길고, 한국 남성은 76.8년으로 20번째였다(뉴시스, 2012.7.6). 이는 한국인의 기초보건이 비교적 잘되고 있다는 뜻이다.

그러나 한국인의 연령대 사망원인 통계를 보면 10~19세의 사망원인 1위가 자살이고, 20~29세와 30~39세도 자살이었다. 1~9세의 경우에는 1위가 암이고, 2위가 운수사고이며, 10~19세의 사망원인 2위도 운수사고인 점에서 안전사고와 자살에 대한 대안을 시급히 마련해야 할 것이다.

한국의 자살률은 인구 10만명당 31명으로 2위인 일본의 21명보다도 훨씬 늘어났다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 한국인의 자살률이 높은 것은 아동기부터 공부압박이 심하고 청소년기에는 대학진학 등으로 심한 스트레스를 겪고, 대학을 진학한 이후에도 취업 등으로 압박을 받기 때문으로 보인다. 학생들은 상급학교로 갈수록 스트레스를 강하게 받고, 학습시간을 늘리기 위하여 수면시간을 과도하게 줄이며, 방과후에도 학원 등을 다니느라 여가를 즐기지 못하고 있다.

〈표 V-99〉 연령별 3대 사망원인 및 구성비

(단위: %, 인구 10만 명당)

	1위		2위		3위	
	사망원인	구성비	사망원인	구성비	사망원인	구성비
1~9세	암	17.8	운수사고	14.2	선천기형	9.2
10~19세	자살	26.5	운수사고	22.6	암	14.6
20~29세	자살	47.2	운수사고	15.3	암	10.2
30~39세	자살	36.7	암	18.7	운수사고	8.1
40~49세	암	28.1	자살	18.1	간 질환	8.4
50~59세	암	37.6	자살	10.1	심장 질환	7.2
60~69세	암	42.3	뇌혈관 질환	8.5	심장 질환	8.1
70~79세	암	33.3	뇌혈관 질환	11.6	심장 질환	9.9
80세 이상	암	16.1	심장 질환	12.5	뇌혈관 질환	12.2

자료: 통계청

라) 교육, 여가와 문화적 활동

아동·청소년의 교육, 여가와 문화적 활동에 관련 권리에는 교육에의 권리, 교육의 목표, 여가 오락과 문화적 활동 등이 포함된다.

한국의 취학률은 연도별로 지속적으로 상승하고 있다. 2012년의 경우 유치원 취학률은 44.0%이고, 무상의무교육인 초등학교는 98.6%, 중학교는 96.1%이며, 고등학교 취학률은 92.6%이고, 고등교육기관의 취학률도 68.4%이다. 경제개발협력기구에 속하는 선진국에 비교하여 보아도 한국의 취학률은 결코 낮지 않다.

〈표 V-100〉 연도별 취학률과 진학률

(단위: %)

		2002	2004	2006	2008	2010	2012
유치원	취학률	28.4	29.5	33.7	37.8	40.2	44.0
초등학교	취학률	97.6	98.1	98.8	99.0	99.2	98.6
	진학률	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
중학교	취학률	94.8	92.3	96.2	93.2	97.0	96.1
	진학률	99.5	99.7	99.8	99.7	99.7	99.7
고등학교	취학률	88.2	89.3	90.3	90.0	91.5	92.6
	진학률	74.2	81.3	82.1	83.8	79	71.3
고등교육기관	취학률	56.4	61.4	67.8	70.5	70.1	68.4

자료: 한국교육개발원/통계청 장래추계인구(2011년 10월 작성)

그러나 중고등학교를 중도에 탈락한 청소년도 꾸준히 늘고 있어서 전체 학생의 2%내외가 중도탈락한 것으로 알려져 있다. 광주광역시의 경우에는 중도탈락 학생이 2009년 2,102명이고, 2010년 2,335명이며, 2011년 2,062명으로 매년 2000명을 넘어섰다. 특히 학교 부적응으로 인해 고등학교 학업을 중단한 학생은 매년 증가하여 2009년 402명, 2010년 543명, 2011년 619명으로 늘어났다(광주드림, 2012. 11. 23).

학교는 단순히 공부만 하는 곳이 아니라 다양한 여가와 문화활동이 이루어지고, 아동·청소년은 학교에서 친구와 다양한 특기·적성 활동을 할 뿐만 아니라 방과후에도 지역사회에서 주로 친구들과끼리 여가활동을 하기 때문에 이들의 여가와 문화활동에 대한 체계적인 지원이 필요하다.

마) 특별보호조치

아동·청소년의 특별보호조치에 관련된 권리에는 법적 분쟁상의 아동, 착취 상황하의 아동을 위한 권리보장이 포함된다. 법적 분쟁상의 아동은 난민아동, 무력 분쟁하의 아동, 소년사범, 자유가 박탈된 아동, 사회복지지원 등이 포함되는데, 한국에서는 소년사범이 주된 관심 영역이다. 착취 상황하의 아동은 경제적 착취, 마약, 성적 착취와 학대, 기타 형태의 착취로 구성되는데 한국에서는 아르바이트 등에서 경제적 착취, 성매수 등으로 인한 성적 착취와 학대가 주된 이슈이다.

중고등학생은 아르바이트 경험이 늘어나지만, 아르바이트를 하면서 임금체불, 신체적 폭력, 성폭력 등을 당한 경험 등 인권 침해사례도 늘어나는 것으로 나타났다. 청소년의 근로조건과 아르바이트 청소년의 보호 등은 노동정책에서도 사각지대에 놓여 있다.

또한 국가는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등을 통해서 아동·청소년의 성을 매수하는 성인들을 형사처벌하지만 아동·청소년을 대상으로 하는 성매수 등 성적 착취는 감소되지 않고 있다.

3) 아동·청소년권리 지표 구성안

가) 선행연구

국외, 국내에서의 아동·청소년권리 지표 선행연구를 보기로 하겠다.

아동·청소년권리 지표와 관련된 연구는 여러 나라에서 비교적 활발하게 이루어졌다. 그 이유는 유엔아동권리위원회가 유엔아동권리협약 이행 상황을 지속적으로 평가할 수 있도록 세계 각국에 자국 상황에 맞는 아동인권지표를 개발할 것을 적극적으로 권고하였기 때문이다. 아동·청소년권리 지표는 이들의 권리보호 상황을 보다 효과적으로 모니터링하기 위한 것이다. 지표를 통해서 협약의 이행 상황 정도를 모니터링하는 통계자료를 산출하여 아동·청소년의 실제 생활을 평가해 볼 수 있다(임희진, 2011: 30).

아동·청소년권리 지표의 개발과 관련된 국제적 노력으로 가장 대표적인 연구 중 하나는 1993년부터 1998년까지 국제아동보호기구(Child Watch International, CWI)와 캠브리지대학교 가족연구센터에 의해 행해진 아동권리지표개발 연구이다. 이 연구는 2단계로 진행되었는데, 1단계인 1993년부터 1996년까지는 니카라

과, 세네갈, 태국, 베트남, 짐바브웨의 5개 국가에서 아동권리지표 개발 사업이 실시되었으며, 2단계인 1997년부터 1998년에는 이러한 지표를 각국에 적용하기 위하여 지표개발 및 적용에 대한 필수적인 기능들을 각국 관계자들에게 훈련시키는 사업을 진행하였다(임희진, 2011: 30).

아동·청소년권리 지표 개발은 국제단체, 각 국가, 아동관련 단체들에 의해 다양하게 이루어졌다. 그중 몇 가지를 소개하면, 짐바브웨 아동권리지표, 미국의 아동 웰빙 프로파일, 미국의 아동지표, 독일의 아동·청소년 권리지표, 아이슬란드의 아동권리지표 등이 있다(임희진, 2011: 32).

〈표 V-101〉 외국의 아동·청소년권리 관련 지표

지표 명	지표 체계와 부문 내용
짐바브웨 아동권리지표(1997)	부모-자녀 관계, 사회적/경제적 착취, 보호와 생존, 청소년범죄 예방/재활/이행, 교육과 발달, 감시와 기록의 6개 영역으로 구성
미국의 아동 웰빙 프로파일(2010)	저체중 아동 비율, 영아사망률, 아동사망률, 10대 사망률, 10대 출산율, 학교에 다니지 않거나 고등학교 중퇴자의 비율, 학교와 직장에 다니지 않는 10대 비율, 비정규직이거나 직장이 없는 부모와 살고 있는 아동비율, 아동빈곤비율, 한부모가정의 아동비율로 구성
미국의 아동지표(2011)	아동인구, 아동빈곤, 가족구조, 가족 수입, 아동 건강, 아동기아와 영양, 유아기교육, 아동 복지, 소년사범, 총기사고 등 11개 부문 142개 지표
독일의 아동·청소년 권리지표(2010)	가족 내에서의 아동의 권리, 거주 지역에서의 아동의 권리, 학교 혹은 기관에서의 아동의 권리, 여가 활동에서의 아동의 권리, 발달과 건강, 기타 주제 등 6개 부문 56개 지표
아이슬란드의 아동권리지표(2011)	교육, 건강, 물질적 행복, 아동보호 등 4개 부문 19개 지표

위에서 소개된 5가지 지표를 합쳐서 재분류하면 다음 몇 가지로 범주화시킬 수 있다.

첫째, 주로 가족 내에서 아동권리에 관한 것은 가족구조, 한부모가정, 비정규직 부모, 부모-자녀관계를 다루고 있다. 아동기의 사회적·경제적 지위는 부모의 그것과 밀접히 관련되어 있다고 볼 때, 가족수입, 아동빈곤, 사회적·경제적 착취, 물질적 행복도도 이 범주에 속할 것이다.

둘째, 주로 아동의 생존과 보호와 관련된 지표는 영아사망률, 아동사망률, 10대 사망률, 10대 출산율, 아동기아, 저체중아동비율 등이 이 범주에 속할 것이다. 아동인구, 유아기, 아동보호, 아동복지 등도 대체로 이 범주에 속할 것이다.

셋째, 아동의 발달과 교육에 관련된 지표는 발달과 건강, 아동건강, 교육, 고등학교 중퇴자, 무직 10대, 학교에서의 권리, 여가에서의 권리, 거주지역에서의 권리 등이 여기에 속할 것이다.

넷째, 소년사법과 관련된 지표는 청소년범죄, 총기사고 등이 여기에 속할 것이다.

아동·청소년의 권리를 크게 생존권, 보호권, 발달권, 참여권으로 나누어볼 때, 여러 나라의 권리 지표에는 생존, 보호, 발달에 관한 것들은 상당히 많이 개발되었지만, 아동·청소년의 참여권에 관한 것은 거의 없다는 것을 확인할 수 있다. 지표의 이행상황을 점검하는 것도 ‘감시와 기록’ 하나 밖에 없다는 점에서 다소 미진하다.

한국에서도 아동·청소년권리 지표 관련 연구는 상당히 다양하게 이루어졌다. 그중 대표적인 것을 소개하면 정영순의 아동복지지표, 이종원 외(1997)의 한국의 청소년지표, 이소희 외(1999)의 청소년복지지표, 길은배 외(2001)의 청소년인권 지표, 한국아동권리학회(2001)의 한국의 아동지표, 서문희 외(2003)의 아동권리 지표, 최창욱 외(2006)의 청소년 인권지표 등이다. 각 연구자별 지표명, 지표체계와 부문내용을 표로 정리하면 다음과 같다(임희진 외, 2011: 36).

〈표 V-102〉 우리나라의 아동·청소년 인권 관련 지표

지표 명	지표 체계와 부문 내용
아동복지지표 (정영순, 1997)	인구/가족/지역, 경제적 상황, 부모상황, 보건, 교육, 사회복지 등 6개 부문 25개 영역 111개 개별지표
한국의 청소년지표 (이종원 외, 1997)	인구, 가족, 교육, 건강, 문화, 복지, 비행 등 7개 부문 26개 영역 104개 개별지표
청소년 복지지표 (이소희 외, 1999)	인구/가족/지역, 경제적 안정, 부모상황, 보건, 교육, 문화, 정보/통신, 사회복지 등 8개 부문 36개 영역 104개 개별지표
청소년인권지표 (길은배 외, 2001)	인구, 건강과 생존, 가족, 교육, 문화와 여가, 사회보장, 시민권과 자유, 사회적 약자 청소년의 인권 등 8개 분야 15개 관심영역 36개 세부관심영역 142개 개별지표
한국의 아동지표 (한국아동권리학회, 2001)	인구, 생명과 생존, 보건, 보육, 교육, 가족, 사회성 발달, 사회보장, 경제적 안정, 문제행동과 사회적 환경의 10개 영역 277개 개별지표
아동권리지표 (서문희 외, 2003)	인구, 생존과 건강, 가족, 시민적 권리와 자유, 교육, 사회복지, 문화와 여가, 특별보호 등 8개 분야 16개 관심영역 41개 세부관심영역 112개 개별지표
청소년인권지표 (최창욱 외, 2006)	청소년생존권, 보호권, 발달권, 참여권, 청소년인권 인프라 등 5개 대분류 20개 관심영역 56개 세부관심영역 152개 개별지표(정량지표 77개, 정성지표 75개)

한국에서 아동·청소년권리 지표에 관한 선행 연구 7개 중에서 이중원, 길은배, 최창욱의 연구 등 세 개의 연구가 한국청소년정책연구원에서 수행되었다. 그 중에서 최창욱 등이 2006년에 수행한 ‘국제기준대비 한국 청소년의 인권수준 실태 연구’는 국제적인 기준을 참고하여 청소년의 인권지표를 크게 생존권, 보호권, 발달권, 참여권과 청소년인권 인프라 등 5개 영역으로 분류하여 체계적으로 개발하였다. 이 연구는 기존 연구를 집대성하여 청소년 인권지표를 체계적으로 발굴했다는 점에서 큰 의의를 가진다. 그 체계와 지표를 보다 자세히 소개하면 다음과 같다.

첫째, 청소년의 생존권은 기초적인 생명을 유지할 수 있는 권리인 고유의 생명권, 신체적인 건강을 유지하면서 생존할 권리인 신체적 생존권, 삶의 질을 유지할 권리인 질적 생존권으로 구성되어 있다.

〈표 V-103〉 청소년의 생존권

관심영역	세부영역	지표내용
고유의 생명권	출생	15-19세 여성 청소년 1,000명당 출산율
	생명	청소년 인공 임신중절률
		청소년 타살률
사망	청소년 사망률	
신체적 생존권	수명	15세 청소년 기대여명
	빈곤	하루 1달러 미만으로 사는 청소년의 비율
		최저생계비 미만 청소년의 비율
	질병	청소년 유병률
		청소년 주요만성질환 유병률
		청소년 HIV/AIDS 감염률
	영양	청소년 1일당 영양권장량 75%미만 섭취자 비율
		청소년 아침식사 결식 비율
	신체충실도	청소년 신체질량지수상 저체중률
		청소년 신체질량지수상 비만율
	건강	청소년 장애유형별 장애율
		청소년 흡연율
청소년 음주율		

관심영역	세부영역	지표내용
		청소년 규칙적 운동실천율
		청소년 주관적 건강평가
		청소년 스트레스 인식정도
	치료	청소년 건강보험 가입자의 외래수진율
		청소년 건강보험 가입자의 입원수진율
		청소년 의료급여 대상자의 비율
	안전	범죄피해에 대한 청소년의 두려움
		사회 안전에 대한 청소년의 인식
		학교 급식의 안전도에 대한 인식
	사고	청소년 자동차 사고 사망률
		청소년 가정 내 안전사고 발생률
		청소년 학교 안전사고 발생률
학교급식으로 인한 식중독 발생률		
질적 생존권	자살	청소년 자살률
	가족	소년소녀가정 비율
		조손가족 청소년 비율
		가출청소년 비율
	사회보장	청소년 국민기초생활 수급자의 비율
		기초생활보장 급여에 대한 청소년의 만족도

둘째, 청소년의 보호권은 학대 및 착취로부터 보호받을 권리, 차별로부터 보호받을 권리, 위기나 응급상황에서 보호받을 권리, 청소년유해환경으로부터 보호받을 권리로 구성되어 있다.

〈표 V-104〉 청소년의 보호권

관심영역	세부영역	지표내용
학대 및 착취로부터의 보호	신체적 학대	학교폭력발생률
		체벌경험률
	성매매 및 성적착취	청소년의 성폭행피해발생률
		성매매의 연간발생률

관심영역	세부영역	지표내용
	경제적 착취	미혼부모의 발생률
		18세 미만 청소년의 유해사업취업률
		평균근로시간
		성인 근로자 평균 임금대비 청소년 임금비율
		최저임금미보장 근로청소년비율
		근로여건 만족도
차별로부터의 보호	성차별	양성평등의식지수
	민족차별	인종별 취학률
		혼혈청소년에 대한 사회의 인식도
		이주가정 청소년에 대한 사회의 인식도
	지역차별	지역차별에 대한 청소년의 인식
	연령차별	연령차별에 대한 청소년의 인식
고용차별	청소년의 직종별 취업 인구	
장애차별	장애 청소년의 취학률	
	장애청소년취업률	
	장애청소년에 대한 인식	
위기·응급상황으로 부터의 보호	대안적 양육	대안적 양육을 받는 청소년의 비율
		대안적 양육시설 운영예산
	범죄로부터의 보호	청소년 범죄율: 유형별/연령별/동기별/교육수준별
		범죄 및 비행의 피해를 경험한 청소년 비율
		누범률
		청소년문제해결전화(1388)접수건수 대비 처리율
		소년사건 중 형사사건과 보호사건 비율
	범죄청소년 1인당 교정예산액	
가출로부터의 보호	가출청소년 비율	
	가출청소년보호시설수	
	가출청소년의 보호시설 수용비율	
청소년유해환경으로부터의 보호		학교주변유해업소 수 및 연간 단속 수
		청소년유해매체모니터링실적
		청소년통행금지, 제한구역 수

셋째, 청소년의 발달권은 인간발달의 각 영역별로 적절한 환경에서 성장발달할 권리와 그 발달의 결과를 평가하는 지표들로서, 인지적 발달, 정서적 발달, 사회적 발달, 직업적 발달, 신체적 발달이라는 5개 영역의 권리로 구성되어 있다.

〈표 V-105〉 청소년의 발달권

관심영역	세부영역	내용
인지적 발달	인지발달 기회	취학률
		중퇴율
		대학진학률
		학생 1인당 사교육비 비율
	인지능력	창의성 지수
		문제해결능력 지수
		자기주도학습 준비도
		지능지수
정서적 발달	정서발달 환경	부모와의 긍정적인 의사소통 정도
		교사와의 긍정적인 의사소통 정도
		지역사회의 청소년에 대한 가치부여 정도
		청소년 여가시간
		청소년 여가시설 수
	정서적 안정	우울증 지수
		스트레스 지수
		행복(심리적 안녕감) 지수
사회적 발달	사회성 발달기회	청소년 1인당 평균 단짝 친구 수
		청소년 1인당 청소년단체/시설 프로그램 참여횟수
		청소년 1인당 월평균 자원봉사 시간
		청소년 1인당 평균 가입 동아리 수
		사회적 고립감 인식 정도
	사회성 발달정도	갈등이해능력 지수
		문화감수성(타문화수용능력) 지수
		리더십 능력 지수

관심영역	세부영역	내용
직업적 발달	진로준비 기획	월평균 진로교육 실시 시간수 진로탐색기회의 충분성 진로교육에 대한 만족도
	직업능력	진로성숙도 지수 직업기초능력 수준
신체적 발달	신체발달 기획	청소년의 주당 평균 운동시간 청소년의 1일 평균 수면시간
	신체적 능력	50미터 달리기
		근지구력(팔굽혀펴기/팔굽혀매달리기)
		근지구력(윗몸일으키기)
순발력(제자리멀리뛰기)		

넷째, 청소년의 참여권은 자신의 생각이나 생활 방식을 스스로 결정할 수 있는 자기결정권과, 자신의 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 권리인 표현의 자유, 집단을 구성하여 자신들의 의지와 이익을 구현할 수 있는 권리인 집회 결사의 자유, 그리고 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리인 정보접근권, 마지막으로 사회에 참여할 권리인 사회참여 및 참정권으로 구성되어 있다.

〈표 V-106〉 청소년의 참여권

관심영역	세부영역	지표내용
자기 결정권	종교결정권	청소년의 종교 자유에 대한 부모의 존중도
		종교재단별 설립 학교 수 및 재학생의 비율
		종교대체과목 개설 및 자유선택 허용비율
	가정사에 대한 결정권	가정의 대소사 결정 시 부모의 청소년 의견 존중 정도
부모의 이혼이 청소년의 부모선택권에 반영되는 사례 비율		
부모의 이혼 시 면접권 확보비율		
교육 및 진로 결정권	상급학교 선택 시 부모의 청소년 의견 존중 정도	
	진로선택 시 부모의 청소년 의견 존중 정도	
문화·여가 활동결정권	문화 및 여가활동 선택에 대한 부모의 청소년 의견 존중정도	

관심영역	세부영역	지표내용
표현의 자유	사적취향의 표현	두발 및 복장 자율화하는 학교의 비율
		부모의 청소년의 두발 및 복장에 대한 규제의 정도
	학생으로서의 의견표현	교지 및 학교신문 발행하는 학교의 비율
		교내 징계 시 의사 소명권이 있는 학교의 비율
학생으로서 의견 표명 정도		
집회·결사의 자유	학교 내에서의 집회·결사	교내 자치회가 있는 학교의 비율
		학생자치회에 참여한 학생의 비율
	학교 외에서의 집회·결사	청소년관련단체에 가입한 청소년의 비율
		청소년 관련단체 가입 및 단체 활동에 대한 학교 규제 정도
정보 접근권	도서·에 대한 접근	청소년 도서 발행비율
		청소년 1인당 도서대출 현황
	인터넷에 대한 접근	청소년 가구의 컴퓨터 보유율
		청소년 가구의 초고속 인터넷 가입비율
일주일 평균 인터넷 이용시간		
사회참여 및 참정권	사회참여	청소년 자원봉사활동 참여율
		부모나 학교의 청소년 아르바이트 제재 정도
		청년 실업률
		청소년 정책관련 활동 동아리 참여율
	참정권	학생 대표 피선출권 제한(성적 등을 통해)하는 학교비율
		교칙 제·개정 학생 참여 허용 학교비율
		학교운영위원회에 학생참여 보장하는 학교비율
		청소년의 선거참가율

다섯째, 청소년인권 인프라는 청소년인구, 법/제도 구축, 비정부조직 등으로 구성되어 있다.

〈표 V-107〉 청소년인권 인프라

관심영역	세부영역	지표내용
청소년인구	청소년 총인구	총인구수
	특수 청소년인구	장애 청소년 인구수
		한부모가정 청소년 인구수
		이주노동자 자녀 청소년 인구수
		다문화가정 자녀 청소년 인구수
법/제도 구축	청소년 인권 관련법의 정비 및 기능	청소년인권 관련법의 정비 실태와 기능
		청소년인권을 보장하기 위한 법의 종류
		실제 청소년인권 향상 효과
	중앙행정조직의 정비 및 활동 노력	청소년인권 관련 중앙정부의 정비 현황
		행정조직의 청소년인권 보호 정도
		중앙정부의 청소년인권 향상 노력
		중앙정부의 청소년인권 증진 효과
비정부조직	청소년인권 관련 비정부조직	비정부조직의 구성 현황
	청소년인권 관련 비정부조직의 활동 노력	비정부조직의 청소년인권 증진 노력
		비정부조직의 청소년인권 증진 실적
		비정부조직의 인권운동에 대한 인지도

최창욱 등이 연구한 인권지표는 그 수가 너무 많을 뿐만 아니라, 유엔아동권리위원회가 권고한 클러스터의 분류와도 일치하지 않아서 국가보고서의 작성이나 국제적 비교의 틀에서 적합성이 떨어진다는 의견도 있다. 즉 임희진 연구팀은 2011년에 ‘새로운 아동·청소년 인권지표 체계’를 제안하였다. 임희진 연구팀은 최창욱 등(2006)의 연구가 생존권, 보호권, 발달권, 참여권의 4개 영역으로 구분되어 있는데, 이들은 인과관계의 중첩성, 상호 배타성 미확보 등의 문제 뿐 아니라, 유엔아동권리협약 이행 국가보고서와도 체계가 부합하지 않아 정책적 활용에도 제한이 있다고 평가했다.

임희진 연구팀은 새로운 지표체계를 작성하기 위하여 유엔아동권리위원회의 정기보고서 작성지침(UN Committee on the Rights of the Child, 2010)과 UNICEF(2007)의 아동권리협약 이행 체크리스트, 인권지표 개발에 관한 선행연구들을 참고하였다. 정기보고서의 작성 지침은 협약의 각 조항을 클러스터별로 분류하는데, 이러한 방식은 협약이 취하고 있는 아동권리의 전반적인 시점, 즉 아동의 권리영역은 상호불가분의 관계에 있으며, 또한 협약에서 규정하고 있는 각각의 아동의 권리는 공평하게 중시되어야 함을 반영한 것이다(임희진, 2011: 47).

임희진 연구팀은 유엔아동권리협약 국가보고서의 클러스터는 협약 이행을 위한 일반적 조치, 아동의 정의, 일반원칙, 시민적 권리와 자유, 가정환경과 대안양육, 장애·기초보건과 복지, 교육·여가와 문화적 활동, 특별보호 조치 등 8개로 나뉜다고 소개한다. 하지만 8개 중에서 협약 이행을 위한 일반 조치, 아동의 정의, 일반적 원칙 등은 모든 조항에 포함되어야 하므로 3개 클러스터를 제외한 5개 클러스터별로 새로운 지표체계를 제안하였다(임희진, 2011: 47~49).

임희진 연구팀은 개별지표에 대해서는 모상현 외(2010)가 제안한 바와 같이 기존의 개별지표에 대해 각각의 텍스트를 재검토하여 새로운 지표체제로 범주화시켰다. 이를 위해 각 클러스터의 하위내용을 담고 있는 각 조항을 해석하고, 지금까지 제출한 국가보고서의 통계자료도 참고하였다. 그러나 한국의 국가보고서에 담긴 통계는 유엔아동권리위원회도 여러 차례 지적한 바와 같이 충분하지 않고 부적절한 부분도 있어서 참고자료로만 활용하였다고 한다.

‘새로운 아동·청소년 인권지표체계’의 개발은 한국청소년정책연구원이 홀수년에는 생존권, 보호권을 중심으로 조사하고, 짝수년에는 발달권, 참여권을 조사하기에 2011년에 생존권, 보호권을 중심으로 인권지표체계를 제안했다는 제한점이 있다. 이러한 제한점에도 불구하고 이 연구는 기존의 생존권, 보호권, 발달권, 참여권으로 분류된 틀을 벗어나서, 유엔아동권리협약 국가보고서의 클러스터의 틀을 따랐다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 임희진 연구팀이 제안한 ‘새로운 아동·청소년 인권지표체계’는 시민적 권리와 자유, 가정환경과 대안양육, 장애 기초적 보건과 복지, 교육 여가 및 문화적 활동, 특별보호조치 등 5가지 범주로 다음과 같이 분류된다(임희진, 2011: 52~54).

〈표 V-108〉 새로운 아동·청소년 인권지표체계

영역	하위영역	지표
시민적 권리와 자유	이름과 국적	
	신분의유지	
	표현의자유	
	사상, 양심 및 종교의 자유	
	결사 및 집회의 자유	
	사생활의 보호	학교에서의 용모/복장/소지품 검사 경험률, 학교에서의 용모/복장/소지품 검사에 대한 인권침해 인식률
	정보접근권	유해매체 이용률, 유해매체 예방교육 경험률
	고문 및 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리	체벌경험률, 체벌에 대한 부정적 인식률, 모욕적인 말/욕설 경험률, 모욕적인 말/욕설에 대한 부정적인 인식률, 학교에서의 피해 경험률, 사이버 공간에서의 피해경험률
가정환경과 대안양육	부모의 지도와 책임	
	부모로부터의 분리	
	가족의 재결합	
	아동을 위한 양육비 회수	
	가정의 보호를 받지 못하는 아동	대안적 양육을 받는 아동·청소년비율, 소년소녀가정 현황
	입양	국내/외입양 현황, 가출청소년 비율, 가출시 관련 서비스 이용 경험률, 가출청소년 보호시설 수
	불법 해외 이송 및 미귀환	-
	아동학대, 유기 및 신체적 심리적 회복과 사회복귀	학대피해아동 보호건수, 연령별 아동학대 사례유형, 방임 경험률
양육 및 보호기관에 대한 심사		
장애, 기초적 보건과 복지	장애	장애 아동·청소년 취학률, 장애 청소년 취업률, 장애 아동·청소년에 대한 인식
	생존 및 발달	인공임신중절률, 15~19세 출산율, 0세의 기대여명, 사고 사망률, 교통사고로부터의 안전성 인식률, 자살률, 가정내 안전사고 발생률, 학교내 안전사고 발생률, 범죄 피해건수, 범죄로부터의 안전성 인식률
	보건서비스	영아사망률, 아동·청소년 사망률, 건강검진율, 질병에 대한 대처방식, 의료급여 대상자 수
	신체적, 정신적 건강 증진	주관적 건강평가, 건강에 대한 보호자의 관심도, 비만율, 운동실천율, 아침식사 결식률, 수면시간, 스트레스 인지율, 행복도
	청소년의 생식보건 관리	성교육 경험률

영역	하위영역	지표
	약물남용방지 대책	흡연율, 음주율, 담배 구입 시도 성공률, 주류 구입 시도 성공률, 유해업소 이용 성공률, 약물남용 예방교육 경험률
	사회보장 및 아동보호시설	빈곤율
	생활수준	국민기초생활보장 수급자 비율, 경제적 이유로 인한 결식률, 사회복지서비스 수혜율, 사회복지서비스 만족도, 정부의 지원수준에 대한 인식
교육, 여가 및 문화적 활동	교육에의 권리	
	교육의 목표	
	여가, 오락 및 문화적 활동	
특별보호 조치	법적 분쟁상의 아동	난민아동, 무력분쟁하의 아동, 소년사범, 자유가 박탈된 아동, 사회복지지원
	착취 상황하의 아동	평균 근로시간, 최저임금 미보장 연소근로자 비율, 근로여건 만족도, 아르바이트 부당 처우 경험률
	성적 착취 및 학대	성매매 발생 및 검거 조치수, 성매매 경험률, 성피해 경험률

다) 지표구성안

아동·청소년권리 지표를 개발할 때에는 선행 연구와 함께 국가인권위원회가 2012년 1월에 발표한 ‘2012-2016 국가인권정책기본계획 권고안’과 법무부가 2012년 3월에 발표한 ‘2012-2016 국가인권정책기본계획’(NAP)의 아동·청소년 인권 관련 부분을 참고하였다.

국가인권정책기본계획은 인권과 관련된 법·제도·관행의 개선을 목표로 관련 부처 및 기관이 함께 참여하는 범정부 종합계획으로, 2007년 5월 수립되어 작년 말에 종료된 제1차 기본계획(2007-2011)에 이어 인권정책에 관한 두 번째 기본계획이 제시된 것이다.

법무부는 제2차 기본계획은 제1차 기본계획의 전반적인 구성 체계를 그대로 유지하되, 국가인권위원회의 권고안을 존중하고, 2008년 이후 국제인권기구의 권고를 최대한 고려하였다고 한다. 제2차 기본계획은 정부 내 다른 중장기 계획에 포함된 인권 관련 과제는 내용에 반영하고, 관계부처 협의를 거쳐 초안을 작성하고, 공청회 등 일반 의견수렴 후 최종적으로 국가인권정책협의회에서 계획을 확정하는 것이라고 밝혔다.

제2차 기본계획은 6부, 총 209개 과제(대분류)로 구성되어 있다. 제1부 서론,

제2부 시민적·정치적 권리의 보호와 증진 44개, 제3부 경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진 83개, 제4부 사회적 약자 및 소수자의 인권 66개, 제5부 인권교육, 인권 관련 국내·외 협력 및 국제인권규범의 이행 16개, 제6부 향후 국가인권정책기본계획의 운영으로 구성되어 있다. 제2부 내지 제5부는 국내적 기준, 국제적 기준, 현황, 쟁점, 추진과제 및 이행방안으로 구성되어 있다.

정부는 제2차 기본계획을 통해 학교폭력으로부터 아동·청소년의 인권 보호, 여성 장애인의 모성 보호, 최저임금 미만 근로자의 권리 보호, 결혼이주여성의 안정적 법적 지위 보장, 다문화가정 학생 맞춤형 교육 지원, 인신보호법 상 구제청구 활성화, 사회적 차별 시정을 위한 법·제도 개선, 건강보험의 보장성 강화, 국제인권기준에 대한 교육 및 홍보 등 67개 신규 과제를 제시했다.

국가인권위원회는 아동·청소년부문에서 제1기 인권NAP 권고의 핵심 추진과제로 국가의 아동 양육과 보호 책임 강화, 아동의 기초보건 및 복지서비스 강화, 보육·교육 혜택 확대, 아동의 참여권 보장을 제시하였다. 이를 영역별로 평가하면 다음과 같다(국가인권위원회, 2012).

첫째, 아동양육과 보호책임은 아동에 대한 최우선의 권리임에도 불구하고 정부의 인권NAP는 이를 수용하지 않았다. 특히 아동학대는 가장 심각한 아동 인권침해 문제인데 이에 대한 언급이 없었다. 권고안의 시설보호아동의 인권침해 예방 과제는 수용되지 않았다.

둘째, 인권NAP는 드림스타트 사업 시행으로 저소득층 아동에 대한 복지 서비스 강화 노력을 볼 수 있다. 그러나 아동의 기초보건, 특히 빈곤아동과 이주노동자 자녀와 같은 취약 계층 아동에 대한 보건 서비스는 거의 제시 되지 않았다.

셋째, 아동보육과 교육 혜택을 확대하려는 인권NAP의 노력이 거의 없었다. 특히 공공보육시설 확충과 무상교육 및 보육료와 같은 영유아 보호와 교육지원, 입시경쟁 완화를 위한 교육정책 수립,中等교육의 단계별 무상화 추진, 지역사회 아동종합지원센터 설치, 가출청소년 지원센터 등에 대한 언급이 없었다.

넷째, 인권NAP는 아동의 참여권을 보장하기 위해 청소년 참여위원회, 참여기구 설치 및 운영 확충을 하였다. 권고안 이외에 아동옴부즈퍼슨 및 옴부즈키즈 제도, 아동·청소년 권리센터 설치 운영을 하였다. 다른 권고안에 비해 가장 많이 수용된 내용이기도 하지만 학교생활규정 정비와 이혼시 자녀의사 반영에 대한 관련법 정비는 수용되지 않았다.

다섯째, 인권NAP는 모든 아동·청소년을 대상으로 하여 생애주기별 기본적 권리를 보장하는 차원이 아니라 청소년 문제의 해결을 중심으로 접근한 경향이 있다. 모든 아동의 권리보장 및 증진을 추구하는 정책 수립이 아니라 청소년을 주 대상으로 하는 문제 해결방안을 제시하는 것에 집중되어 있다.

여섯째, 아동·청소년과 관련하여 인권NAP는 문제 청소년만을 주요 정책대상으로 선정하는 경향이 있으며 상대적으로 영유아 및 아동이 주요 정책대상에서 배제되어 결과적으로 아동·청소년의 권리보장 및 증진과 관련된 정책 방향을 제시하지 못하였다. 인권NAP는 모든 아동·청소년의 보편적 복지증진과 기본 권리 보장을 위한 정책수립이 아니라 문제중심적이고 취약계층 중심의 접근방법을 고수하여 아동의 인권증진과 복지확대 욕구를 충족시키지 못하였다.

국가인권위원회는 아동·청소년인권과 관련하여 제2기 인권NAP의 목표, 국가 정책방향, 핵심추진과제를 다음과 같이 권고하였다. 인권NAP의 목표는 취약계층 아동·청소년에 대한 특별한 보호와 함께 모든 아동·청소년을 대상으로, 모든 영역에서의 인권보장 체계를 마련한다. 국가 정책방향은 아동·청소년의 발달단계별 복지 확대, 모든 영역에서 아동·청소년에 대한 인권침해 예방 및 인권 보장 대책을 마련하여 아동·청소년의 실질적인 인권 보장 체계를 구축한다. 핵심추진과제는 크게 7가지 즉, ① 영유아 기본 예방접종 지원 확대, 정신건강 지원서비스 체계 강화 등 아동·청소년의 발달단계별 기본건강 보장(재권고), ② 공보육과 공교육 지원 강화(재권고), 학교학업중단 아동이나 청소년미혼모, 이주아동 등 취약계층 아동·청소년의 교육권 보장(신규), ③ 학대 및 폭력 특히 집단 따돌림으로부터 아동·청소년 보호를 위한 정책강화(재권고), ④ 아르바이트 아동·청소년, 학생운동선수, 청소년미혼모, 아동연예인 등 인권 사각지대 아동의 인권 보장을 위한 대책 마련(신규), ⑤ 학생의 표현의 자유, 양심 및 종교의 자유, 사생활의 비밀과 자유 보호를 위한 학교규칙 개정 등의 대책 마련(신규), ⑥ 아동의 견해존중을 위한 관련 법률의 개정 및 아동의 실질적인 참여권 보장을 위한 조치 마련(신규), ⑦ 시설보호 아동의 인권보장 및 개선을 위한 대책 마련(신규)이다.

기존 연구와 국가인권위원회의 ‘2012-2016 국가인권정책기본계획 권고안’과 법무부가 발표한 ‘2012-2016 국가인권정책기본계획’을 참고하여 ‘아동·청소년 인권지표안’을 제안한다. 다음 표는 지표안과 자료원을 밝힌 것이다. 다만 개별지표에 대한 조작적인 정의와 지표의 산식에 대해서는 좀 더 심도 있는 논의가 필

요하겠다. 예컨대 영아사망률은 국제적으로 표준화된 정의가 있고 산식이 있지만, ‘학교에서 종교적인 활동 강요 경험률’은 국제적으로 표준화된 정의가 없기 때문에 학교의 범위에 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교를 모두 포함시킬 것인지 아니면 한국에서 흔히 종교적 배경을 가진 학교법인이 운영하는 사립학교가 많은 중학교와 고등학교에 한정시킬 것인지 등을 논의해야 할 것이다. 또한 ‘종교적인 활동 강요’에 대해서 입학식 등과 같은 주요 행사에서 예배로 시작하는 수준인지, 학생들에게 매주 채플참석을 의무화시키는 것인지 등에 대한 논의도 필요하다. 여기에서 “강요”가 지나친 권유, 명시적인 독려, 불출석시 성적을 주지 않는 등 어느 수준까지 포함시킬 것인지도 논란이 될 수 있을 것이다.

여기서 유엔아동권리위원회가 권고한 클러스터 범주와 임희진의 연구들에 따라 다음 과 같은 지표들을 제안한다. 지표는 국제적으로 비교할 수 있는 지표를 포함하면서도 한국의 특수성을 반영하고자 하였다. 흔히 국제적으로 비교할 수 있는 지표는 경제적으로 낮은 나라를 포함하여 지나치게 낮은 수준의 지표(예를 들면, 문맹률 혹은 문해율)를 채택한 경우가 많은데, 한국은 초등학교, 중학교가 의무교육이기 때문에 ‘고등학교 학업중단율’, 학업중단율이 일반계고등학교보다 더 높은 ‘특성화고등학교 학업중단율’ 등에 관심을 갖는 것이 바로 그것이다.

〈표 V-109〉 아동·청소년 관련 인권지표 제안

영역	지표안	자료원
교육	학생이 교사로부터 체벌을 받은 경험률	한국 아동·청소년 인권실태 연구, 2011.
	집단따돌림을 받은 경험률 - 사이버공간에서의 피해 경험률	한국 아동·청소년 인권실태 연구, 2011.
	고등학교 학업중단율 - 특성화고등학교 학업중단율	교육과학기술부, 교육통계연보, 2012.
안전	아동·청소년 성폭력피해지수	대검찰청, 범죄분석
	학대피해아동 비율 - 학대유형별 피해아동 비율 - 재학대피해아동 비율	중앙아동보호전문기관, 전국아동학대현황보고서, 2011.
	가출청소년의 비율 - 가출청소년 중 청소년쉼터 이용률	여성가족부, 청소년백서, 2011.
건강	영아사망률	통계청, 사망원인통계, 2011.

영역	지표안	자료원
복지·보육	국공립보육시설의 이용률	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.
	지역아동센터 서비스 수혜율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.
	가정위탁을 받는 아동·청소년 비율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.
	아동복지시설에서 사는 아동·청소년 비율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.
	최저생계비 이하 빈곤율 - 기초생활보장수급자 비율	여성가족부, 청소년백서, 2011.

다. 노인 인권 관련 현황과 지표¹⁵⁸⁾

1) 노인 인권의 개념

노인 인권을 노인의 보편적인 권리로 볼 때, 기본적 자유권에서 정치권, 사회권으로 확대되어온 권리 개념의 역사 속에서 노인 인권을 정의해야 할 것이다. 사회권은 건강보호서비스, 공공교육과 같은 복지국가에서 제도화된 다양한 사회서비스 권리를 의미한다. 그런 관점에서 본다면 노화의 문제에 직면해있는 노인이라는 약자가 인간다운 생활을 하기 위해 국가에게 일정한 물질적 급부와 적절한 배려를 요구할 수 있는 권리로 이해될 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 노인 개인의 권리와 이에 대응하는 국가의 적극적 의무로 보아야 할 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 노인 인권 즉 노인의 권리에 대한 정의를 내림에 있어 출발점을 제공할 수 있는 것이 국제적으로 공유되고 있는 노인의 권리와 관련된 논의일 것이다. 아래에서 관련된 주요 논의를 정리해보면 다음과 같다.

먼저 1948년 노인 권리선언은 세계인권선언이라는 기반위에서 노인에게 확보되어야 할 10개의 권리를 제시하고 있다. 즉, ① 공공부조를 받을 권리(right to assist), ② 주거에 대한 권리(right to accommodation), ③ 식품에 대한 권리(right to food), ④ 피복에 대한 권리(right to clothing), ⑤ 건강보호에 대한 권리(right to the care of physical health), ⑥ 정신건강에 대한 권리(right to the care of moral health), ⑦ 오락에 대한 권리(right to recreation), ⑧ 노동에 대한 권리(right to work), ⑨ 안정에 대한 권리(right to stability), ⑩ 존경받을 권리(right to respect)를 노인이 누려야할 주요 권리로 보고 있다.

158) '소외계층 권리 현황과 지표' 중 '노인 인권' 관련 내용은 정경희(한국보건사회연구원 선임연구위원)의 원고를 재구성함.

1969년 미국은 노인헌장을 발표한다. 이 헌장은 백악관 노인회의에서 채택된 것으로 노인의 권리를 9개의 주요 권리로 제시하고 있다. 그 내용을 보면 ① 인간으로서의 역할을 수행할 수 있는 권리, ② 각자의 능력에 따라 취업을 할 수 있는 권리, ③ 노후생활의 궁핍을 면할 수 있는 권리, ④ 여가, 교육 및 의료에 대한 지역사회 자원을 공평하게 향유할 수 있는 권리, ⑤ 노후의 필요를 충족시킬 수 있는 집에 거주할 수 있는 권리, ⑥ 가족의 최선의 이익에 반하지 않는 한 정신적, 경제적 원조를 받을 수 있는 권리, ⑦ 본인이 원하는 경우에는 독립하여 생활할 수 있는 권리, ⑧ 생존이나 사망시까지도 인간으로서의 존엄성을 잃지 않을 권리, ⑨ 노후를 풍부하게 보내는데 필요한 모든 지식에 접근할 수 있는 권리를 주요 권리로 제시한다.

1991년은 UN총회에서 ‘노인을 위한 UN원칙(UN Principles for Older Persons)’이 채택된다. 이 UN원칙은 독립, 참여, 보살핌, 자아실현, 존엄성의 5가지 영역의 18개의 항목을 제시하고 있다. 이는 인권권리장전 내 사회적 규약의 내용과 깊은 연관이 있는 것으로, 그 내용을 자세히 살펴보면 아래 <표 V-110>과 같다.

<표 V-110> 노인을 위한 UN원칙(UN Principles for Older Persons)

영역	항목 내용
1. 독립	① 노인은 소득보장, 가족과 지역사회의 지원 및 스스로의 힘을 통해 적절한 음식, 식수, 주거, 의복, 의료서비스 등에 접근할 수 있어야 한다. ② 노인은 일할 수 있는 기회와 소득창출의 기회를 가져야 한다. ③ 노인은 직장에서 은퇴할 수 있는 시기를 스스로 결정할 수 있어야 한다. ④ 노인은 적절한 교육 및 훈련 프로그램에 참여할 수 있어야 한다. ⑤ 노인은 개인적인 기호와 능력에 적합하고, 안전한 환경에서 생활할 수 있어야 한다. ⑥ 노인은 가급적 오랫동안 가정에서 살 수 있어야 한다.
2. 참여	⑦ 노인은 사회와 통합하여 노인복지에 직접적으로 영향을 끼치는 정책의 수립과 실행에 능동적으로 참여하고, 젊은 세대와 더불어 노인들의 지식과 기량을 공유하여야 한다. ⑧ 노인은 사회봉사를 위한 기회를 찾고 개발하며, 노인의 흥미와 능력에 알맞은 위치에서 자원봉사자로 활동할 수 있어야 한다. ⑨ 노인은 노인권익옹호운동 또는 노인단체를 결성할 수 있어야 한다.
3. 보호	⑩ 노인은 각 사회의 문화가치 체제에 따라 가족과 지역사회가 제공하는 보살핌과 보호의 혜택을 누려야 한다. ⑪ 노인은 의료혜택을 누려서 육체적, 정신적, 정서적인 복지를 최적수준으로 유지하거나 되찾을 수 있도록 도와주고, 또 질병을 예방하거나 지연시킬 수 있도록 해야 한다. ⑫ 노인은 그들의 자율성과 보호 및 간호 등을 강화하기 위한 사회적 또는 법적 서비스를 제공받아야 한다. ⑬ 노인은 인간적이고 안전한 환경에서 적절한 수준의 보호, 재활, 사회적 또는 정서적 격려를

영역	항목 내용
	제공하는 시설보호를 활용할 수 있어야 한다. ⑭ 노인은 그들의 존엄성, 신념, 욕구 및 사생활에 대한 완전한 존중을 보장받아야 하며, 그들의 건강보호와 삶의 질에 관하여 결정할 수 있는 권리가 주어져야 할 뿐만 아니라 어떤 주거시설 또는 보호 및 치료시설에 거주할 때라도 인권과 기본적인 자유를 향유할 수 있어야 한다.
4. 자아실현	⑮ 노인은 그들의 잠재력을 최대한 개발할 수 있는 기회를 추구할 수 있어야 한다. ⑯ 노인은 사회의 교육, 문화 정신 그리고 여가에 관한 자원을 이용할 수 있어야 한다.
5. 존엄성	⑰ 노인은 스스로의 존엄성을 지킬 수 있고, 안전하게 살 수 있으며, 착취대상이 되어서도 안 되고, 육체적이나 정신적인 학대를 받아서도 안 된다. ⑱ 노인은 연령, 성별, 민족이나 인종, 장애나 다른 지위 등에 관계없이 모두가 똑같이 존중되어야 한다.

자료: 정경희 외(2002), 『무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사』.

그리고 2002년 개최된 제2차 고령화 회의에서는 UN의 마드리드 고령화에 관한 국제행동계획(MIPAA: Madrid International Plan of Action on Ageing)이 발표된다. MIPAA는 UN이 제시하고 있는 가장 최근의 고령화 관련 정책방향성으로, 기본 주제에 인권에 대한 강조뿐만 아니라 노인 인권의 범위를 구체화할 수 있는 개념 틀을 제시하고 있다는 점에서 큰 의의를 갖는다.

MIPAA의 기본 주제는 ① 모든 사람의 인권과 모든 노인들의 기본적인 자유의 완전한 실현, ② 노년기의 빈곤해소라는 목표 및 노인을 위한 UN원칙에 대한 재확인을 통한 노후 안정성 확보, ③ 노인들이 소득활동과 봉사활동을 포함한 다양한 경제·정치·사회적 생활에 충분하고도 효과적으로 참여할 수 있도록 노인의 역량 강화, ④ 노인들이 동질적인 집단이 아니라는 사실을 염두에 두면서, 평생 교육 및 지역사회참여 등을 통해 노후뿐만 아니라 평생에 걸친 개인개발, 자아실현 및 복지의 기회 제공, ⑤ 개인의 경제적, 사회적, 문화적 권리 및 시민적·정치적 권리의 완전한 향유와 노인에 대한 모든 형태의 폭력과 차별의 철폐, ⑥ 성차별의 철폐를 통한 노년기의 성평등 달성, ⑦ 사회개발에 있어서의 가족, 세대간 상호의존성, 연대와 호혜주의의 중요성 인식, ⑧ 예방 및 재활관련 보건의료를 포함한 노인을 위한 보건의료, 지원, 사회적 보호의 제공, ⑨ MIPAA를 실제적인 행동으로 전환함에 있어 정부, 시민사회, 민간영역, 노인 간의 협력관계 촉진, ⑩ 개도국의 과학적 연구와 전문적 지식을 강화하고, 특히 고령화가 개인, 사회, 건강 분야에 갖는 영향력에 초점을 둔 기술적 잠재력 구현, ⑪ 노화과정에 있는 노인 고유상황과 노인들의 특수한 환경, 노인들에게 직접적인 영향을 미치는 결정

에 노인들이 자신들의 목소리를 효과적으로 낼 수 있는 방법 모색의 필요성에 대한 인식 등 11개로 구성되어 있다.

고령화에 관한 마드리드 국제행동계획에 제시하고 있는 기본방향과 과제 및 권고행동 뿐만 아니라 이에 기초하여 지역별로 마련되고 있는 이행전략은 개별 국가가 국가별 전략마련에 있어 출발점이 되고 있다. 이는 11개의 주제를 기반으로 하여 「노인과 개발」, 「노년기까지의 건강과 안녕 증진」, 「능력을 부여하고 지원하는 환경 확보」 등 세 가지의 주요 방향을 채택하였다. 이를 달성하기 위한 정책적 대응방안으로 「노인과 발전」의 경우 8개의 과제와 총 107개의 세부행동을 포함하고 있는 14개의 권고행동을, 「노년기까지의 건강과 안녕 증진」의 경우 6개의 행동 하에 81개의 세부행동을, 「능력을 부여하고 지원하는 환경 확보」는 총 4개의 과제 하에 8개의 행동이 권고되고 있으며 총 51개의 세부행동이 제안되었다.

〈표 V-111〉 마드리드 고령화국제행동계획 행동권고 내용

방향	세부 과제	
1. 노인과 개발	① 사회와 개발과정의 적극적인 참여 ② 경제활동과 노동력의 고령화 ③ 농촌개발, 이주와 도시화 ④ 노인의 지식, 교육, 훈련에의 접근성 제고	⑤ 세대 간 연대 ⑥ 빈곤해소 ⑦ 소득보장 ⑧ 위급상황 하의 노인계층 보호
2. 노년기까지의 건강과 안녕 증진	① 전 생애과정에 걸친 건강증진과 복지 ② 보편적이고 평등한 건강보호서비스 ③ 노인과 HIV/AIDS	④ 보건전문가와 노인보호자 훈련 ⑤ 노인과 정신건강 ⑥ 노인과 장애
3. 능력을 부여하고 지원하는 환경 확보	① 주택과 주거환경 ② 노인보호자에 대한 보호와 지원	③ 노인 학대와 폭력 ④ 노인 이미지 개선

고령화에 관한 마드리드 국제행동계획의 이행실태는 5년 주기로 점검이 이루어지고 있는데, 현재 국제적인 차원에서의 2차 주기의 점검이 마무리되고 있다. 2012년 UN은 MIPAA 10주년을 기념하여 UNFPA와 고령화 관련 대표적인 NGO인 HelpAge International과 함께 Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge를 발간하였다. 이에 제시된 향후 노년 인구에게 기회를 극대화하기 위한 10대 과제는 다음과 같다. ① 모든 관계자에게 인구고령화

와 그에 대응하는 적절한 준비의 불가피성을 인식하여야 한다. 이는 이해를 증진시키고, 국가 및 지방의 능력을 강화하고, 정치, 경제 및 사회적 개혁을 해가야 할 것이다. ② 모든 노인이 존엄성, 안정성을 갖고 중요한 의료 및 사회서비스에 접근할 수 있고 국가적인 안전망 구축을 통하여 최소한의 소득을 확보할 수 있어야 한다. ③ 허약한 노인이 필요한 장기요양보호서비스를 받을 수 있도록 지역 사회와 가족을 지원하며, 지역사회에서의 노화를 촉진할 수 있도록 활기차고 건강한 노화를 고양한다. ④ 건강한 습관, 교육과 고용기회, 의료서비스에의 접근성, 노동자에 대한 사회보장을 확보하는 것이 미래를 위한 최선의 투자이다. 현 노인세대들의 노동시장에의 통합을 촉진하기 위하여 유연근무제, 평생교육과 훈련기회 제공 등이 장려되어야 한다. ⑤ 고령화에 관한 비교연구를 위한 국제사회와 국가적이 차원의 노력이 이루어져야 하며 정책수립에 도움이 될 수 있는 젠더, 문화를 고려한 자료와 증거들이 수집되어야 한다. ⑥ 모든 성별 정책에 고령화를 주류화하여야 하며 고령화 정책에 성(남자노인과 여자노인)별 특화된 욕구가 반영되어야 한다. ⑦ 모든 국가발전정책과 프로그램에 노화와 노인의 욕구를 포함하여야 한다. ⑧ 국가의 인도주의적 대응, 기후변화, 이주, 재해관리, 준비성 등의 프로그램에 노화와 노인의 욕구를 포함하여야 한다. ⑨ 2015년 이후 개발목표 설정 시 구체화된 목표와 지표의 개발 등을 통하여 고령화 이슈가 반영되어야 한다. ⑩ 권리에 기초한 새로운 시각, 노화와 노인에 대한 사고와 사회적 태도의 변화- 복지수혜자로부터 활동적이고 사회에 기여하는 존재로 노인을 보는 관점-가 이루어져야 한다. 이는 국제적이라는 수단의 인권 발전과 국가의 법, 규제, 우대수단 등을 통하여 구현되어야 할 것이다.

2) 우리나라 노인 인권 현황

노인 인권에 대한 국제 및 국내 논의를 정리해보면 노인의 인권과 관련한 주요 관심영역은 소득, 주거, 노동, 사회참여, 건강 등의 영역이 도출된다. 또한 인권의 침해가 발생하는 구체적인 사례인 안전위협 및 학대 실태를 살펴보고자 한다.

가) 노인 권리구현 현황

노인의 실제 총소득이 노인이 생각하는 적정 생활비에 비하여 부족한 것으로 나타나고 있다. 적정 생활비 대비 실제 총소득은 73.0%의 규모에 불과하다. 이렇

게 충분하지 못한 소득 수준은 일상생활에서도 영향을 미쳐 19.4%가 사회적 무시/따돌림을 경험한 적이 있다고 응답하고 있다. 또한 소득이 부족한 노인에게 사회적 안전망이 되고 있는 국민기초생활보장 급여나 의료급여와 관련해서도 차별을 경험하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 V-112〉 노인의 소득보장 관련 실태

내용	
주관적 적정 생활비	137만원
실제 총소득	100만원
경제형편이 어려운 노인의 사회적 무시/따돌림 경험률	19.4%
국민기초생활보장 급여나 의료급여 신청 과정에서 차별 경험	10.8%

자료: 국가인권위원회(2009), 『노인 인권상황 실태조사』.

주거와 관련해서는 67.4%가 자가에 거주하고 있지만 전세(13.7%) 및 월세(14.0%)에 거주하고 있는 노인의 주거 안정성 확보에 대한 관심이 필요하다. 2011년도 노인실태조사에 의하면 생활비중 가장 부담을 느끼는 항목이 주거비로 조사된 바 있다. 또한 자녀 소유의 집에서 거주하는 경우 독자성이 부족하다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

주거의 편리성에 대한 응답을 살펴보면 12.3%가 불편하다고 응답하고 있다. 더불어 2011년도 노인실태조사에 의하면 노인의 안전사고(집안내 화재, 가스누출, 누수 등) 경험률을 살펴보면 전체의 4.9%가 경험한 것으로 보고되고 있다.

〈표 V-113〉 노인의 주거권 관련 실태

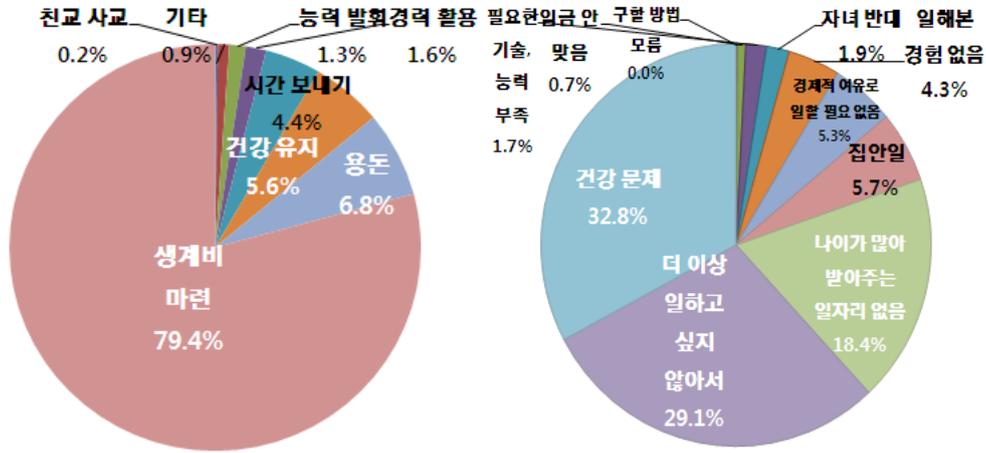
내용	
입주형태	
자가: 본인소유	41.6
배우자 소유	12.5
자녀 소유	12.7
그 외 가족원	0.7
전세	13.7

내용	
월세	14.0
기타	3.2
모름	1.6
향후 2내의 주거 불안정 가능성	
매우 가능성 높음	1.2
가능성 높음	6.6
별로 가능성 없음	22.8
전혀 가능성 없음	59.5
모르겠다	10.0
주택의 편리성	
매우 편리	16.2
편리한 편	70.7
불편한 편	10.0
매우 불편	2.3
기타	0.9

자료: 국가인권위원회(2009), 「노인 인권상황 실태조사」.

노동권과 관련해서는 2011년도 노인실태조사에 의하면, 노인의 29.9%가 현재 경제활동을 하고 있을 뿐만 아니라 향후에도 일을 계속할 의향이 있으며, 3.9%는 현재 경제활동을 하고는 있으나 향후에는 일할 의향이 없는 반면, 8.6%는 현재 경제활동을 하고 있지 않으나 향후에 할 의사가 있고, 57.7%는 현재 경제활동을 하고 있지 않을 뿐만 아니라 향후에도 할 의향이 없는 것으로 나타났다. 즉 욕구와 불일치하는 노인이 12.5%인 것이다. 또한 이들이 일을 하는 주요 이유는 생계비 마련으로 79.4%에 달하고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다. 이들을 위한 소득보장 강화되어야 하는 이유이다. 현재 일을 하지 않고 있는 노인의 미취업 이유로는 건강이 좋지 않아서가 32.8%, 더 이상 일을 하고 싶지 않아서가 29.1%, 나이가 많아서 받아주는 곳이 없어서가 18.4%의 순이다.

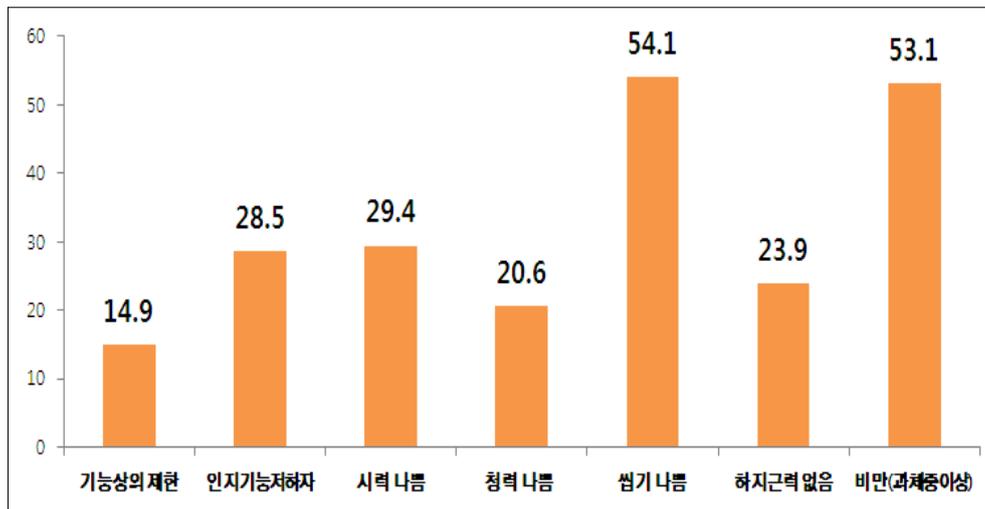
한편 노인의 다양한 여가활동과 관련해서 살펴보면 TV시청을 제외하고는 매우 소극적인 참여가 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 자원봉사의 경우 참여율이 3.9%에 불과하며 동호회 활동도 3.8% 수준에 머물고 있다.



[그림 V-7] 노인이 일을 하는 이유 [그림 V-8] 노인이 일을 하지 않는 이유

자료: 정경희 외(2012), 『2011년도 노인실태조사』.

다음으로 노인의 건강권과 관련된 내용을 살펴보면 88.5%가 만성질환을 갖고 있으며 평균 만성질환수는 2.5개이다. 14.9%가 기능상의 제한을, 28.5%가 인지기능저하를 경험하고 있으며 53.1%는 비만인 것으로 나타났다.



자료: 정경희 외(2012), 『2011년도 노인실태조사』.

[그림 V-9] 노인의 기능 및 신체상태

이들 기능상태의 제한을 경험하고 있는 노인 중 76.3%가 수발을 받고 있는데, 수발률에 있어 남녀차이가 매우 커 남자노인은 87.4%인데 비하여 여자노인은 70.9%에 불과하다. 수발자의 대부분(72.1%)이 가족원이며, 외부서비스를 이용하는 비율이 11.4%, 가족과 외부서비스를 함께 이용하는 경우가 13.1%이다. 즉 수발을 받는 노인 중 외부서비스를 받는 비율이 24.5%로 노인장기요양보험제도가 도입된 이후 상당부분 증가한 것으로 나타났다.

의료서비스와 관련하여 미충족 의료 실태를 지난 1년간 진료 또는 검사의 필요성이 있었으나 받지 못한 경우를 기준으로 하여 살펴보면 약 20% 전후의 미충족률을 보이고 있으며 후기 노인에게서 그러한 미충족 의료경험률이 높다.

나) 노인의 인권침해 현황

노인의 인권이 침해당하고 있는 상황을 살펴보면 다음과 같다. 노인의 신체적 안전과 관련하여, 노인학대 경험률은 12.7%이다. 학대 경험실태를 학대유형별로 살펴보면 타인으로부터의 신체적 고통(신체적 학대) 0.5%, 타인의 말과 행동으로 인하여 감정이 상함(정서적 학대) 9.4%, 가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않음(방임) 2.5%, 타인으로부터의 금전적 피해(경제적 학대) 1.5%, 가족이나 보호자가 돌봐 주지 않음(방임) 1.4%이다.

〈표 V-114〉 노인의 학대유형별 경험률

특성	학대 경험률	학대 유형별 경험률					대상자수
		타인으로부터의 신체적 고통	타인의 말과 행동	타인으로부터 금전적 피해	가족이나 보호자가 돌봐 주지 않음	가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않음	
비율(%)	12.7	0.5	9.4	1.5	1.4	2.5	(10,540)

자료: 정경희 외(2012), 『2011년도 노인실태조사』.

한편, 노인이 권익침해에 대하여 소극적인 자세를 갖고 있어 스스로의 권리를 주장하기 어려운 상황에 있음을 볼 수 있다. 구체적으로 학대 경험 시 어떻게 대응할 것인가에 대한 질문에 노인보호전문기관·경찰·주민센터 등에 신고한다가

40.7%, 참는다가 36.3%, 가족이나 이웃에게 적극적인 도움을 요청하겠다는 22.5%, 기타 0.6%순으로 나타났다. 즉 노인이 학대 경험 시 대응방안으로 생각하고 있는 내용에는 다양성이 있다.

다) 빈곤율과 자살률 현황

한국노인의 삶의 질 현황의 부정적 측면을 집약하여 보여주는 자살률의 경우 65~74세군의 경우 59.8, 75세 이상의 경우 97.3으로 미국의 12.5와 16.8, 일본의 28.8과 29.6에 비하여 월등히 높은 수준이다. 이는 또한 15~24세군의 9.3에 비해서도 월등히 높으며, 미국이나 일본에서 발견되는 연령군별 차이에 비하여 매우 큰 차이를 보이고 있다.

빈곤율의 경우 OECD 국가중 가장 높은 수준이 45.1%로 아동 빈곤율의 10.2%에 비하여 약 35%포인트 높은 수준이다. 아동의 경우 빈곤율이 OECD 평균보다 낮은 수준임에 비하여 노인빈곤율이 OECD 평균보다 월등히 높은 것으로 한국노인의 경제상황이 다른 연령층에 비하여 매우 열악함을 보여주는 것이다. 따라서 노인의 빈곤을 해결하여 노인의 기본적인 욕구 충족을 실현해야 할 것이다.

〈표 V-115〉 노인의 삶의 질 현황 국제비교

	자살률(명/10만명)			빈곤율(%)	
	15~24세	65~74세	75세 이상	아동	65+
한국	9.3	59.8	97.3	10.2	45.1
OECD 평균	-	-	-	12.4	13.3

자료: 보건복지가족부, 『2009 OECD 사회통계지표』.

라) 서비스 선택권과 자기결정권의 제한

노인이 자신의 기능상태와 가족상황을 고려하여 서비스를 선택할 수 있어야 한다. 그러나 장기요양서비스의 양과 급여의 종류가 부족한 상황이다. 현재 노인 장기요양보험에서는 요양등급 1~3등급(노인의 5.8%)에 대해 요양급여를 지급하고 있다. 이들 요양급여는 시설급여와 재가급여로 이루어지며, 재가급여는 방문요양 중심의 급여가 중심이 되고 있다. 장기요양보험은 잔존능력 유지 및 증진

을 목표로 하고 있으나, 제공되는 서비스는 일상생활을 지원하는 수발서비스이며, 특히 방문요양급여에서는 가사지원 중심의 서비스로 노인의 기능 악화를 예방하는 서비스는 부족한 실정이다. 또한 재가급여 유형의 다양성도 부족하여 재가급여의 이용자의 88.8%가 방문요양에 집중화되고, 방문간호, 주야간보호는 10% 미만이다. 또한 현재 노인장기요양서비스는 노인장기요양보험 제도에 의해 대부분 보장되며, 노인돌보미 바우처 사업을 통해 등급 외 A등급 중 소득수준과 지자체 예산 정도에 따라 일부 요양서비스를 지급하고 있다. 전 생애 건강관리의 측면에서 노년기 이후에는 질병의 예방 뿐 아니라 기능악화를 막고, 장기요양 상태로의 진입을 예방하는 것이 매우 중요함에도 불구하고 장기요양 등급 진입 예방을 위한 체계는 구축되어 있지 못한 실정이다.

3) 노인 인권 지표 구성안

가) 선행연구

① 국가인권정책기본계획 권고안

국내에서 노인 인권과 관련한 가장 구체적인 권고안으로 ① 의식주 등을 보장받을 권리, ② 수발을 요구하고 받을 권리(수발청구권), ③ 적절하고 충분한 의료를 보장받을 권리, ④ 적절한 노동과 이에 상응하는 소득을 보장받을 권리, ⑤ 재산상의 권리, 재산보호를 받을 권리, ⑥ 정치 및 정책에 참여할 권리, ⑦ 문화적 생활을 누릴 권리, ⑧ 권리구제를 요구할 권리라는 8가지 노인 인권의 영역을 제시하였다(국가인권위원회, 2006).

② 노인복지지표

노인복지지표는 우리나라 노인의 삶을 둘러싸고 있는 배경, 그들의 생활과 제공받고 있는 서비스 현황을 객관적 지표를 통하여 파악하고, 이에 대해 노인이 느끼는 만족도를 주관적인 지표를 통해 살펴볼 수 있도록 체계를 구성하였다. 지표체계는 배경, 생활현황, 서비스현황, 생활만족도, 서비스만족도 등 5개 부분과 23개 영역, 53개 하위영역, 120개 개별지표로 구성되어 있다.

〈표 V-116〉 한국의 노인복지지표

		세부영역	개별지표	
배경	재정	정부	GDP 대비 사회복지세출/ 정부예산 대비 사회복지세출/ GDP 대비 노인복지지출/ 정부세출대비 노인복지지출/사회복지세출 대비 노인복지지출	
		비정부	공동모금액 대비 노인복지배분액/종교단체의 복지사업비 대비 노인복지배분액/기업의 복지사업비 대비 노인복지배분액	
	가치관	부양태도	경제적 부양에 대한 태도/신체적 부양에 대한 태도/정서적 부양에 대한 태도	
		이미지	노인에 대한 사회적 이미지	
		연령차별	가족 내 연령차별/고용 상 연령차별/사회 내 연령차별	
	지적자원	교육수준	교육수준/컴퓨터 이용률/인터넷 이용률	
		정보화지수	교육수준/컴퓨터 이용률/인터넷 이용률	
기본생활	건강	신체적 건강	ADL제한비율/IADL제한비율/65세 이후 장애출현율/만성질환률/영양상태/결식비율	
		정신적 건강	치매유병률/우울감/자살률	
		주관적 건강	주관적 건강	
		건강행위	운동실천율/음주율/흡연율/건강검진율	
	경제생활	소득·소비	자산보유액/월평균 가계소득/평균 부채액 소득원/월평균 생활비/월평균 용돈액수	
		주관적 경제상태	주관적 경제상태	
	경제활동	경제활동참가율/직업별 구성비/종사상의 지위		
사회적 안전망	보건·의료	보건·의료 서비스	노인전문병원수/노인전문의료인력수/진료수진율/ 의료서비스 미충족도/의료서비스 만족도	
		소득·고용	국민기초생활보장 수급자 비율/경로연금 수급자 비율/노후소득지원 만족도 고용서비스 고용서비스 시설수/고용기관 종사자수/취업알선율/고용서비스 만족도	
	사회보호	재가보호서비스	재가복지시설수/재가복지시설종사자수/ 재가복지서비스 이용경험률/재가복지서비스 만족도	
		시설보호서비스	장기입소시설수/장기입소시설종사자수/ 장기입소 시설별 노인보호비율/장기입소서비스 만족도	
	환경	주택 내 안전	주택 내 안전장치 설치율/가정 내 안전사고 경험률	
		지역사회 내 안전	편의시설 설치율/이동지원서비스/긴급구조서비스 /긴급구조서비스 만족도/범죄피해율/범죄로부터의 안전감/교통사고율	
	사회적 연계	비공식적 지지망	가족	유배우율/생존자녀수/생존형제자매수/기타 친척수/가족에 대한 만족도
			친구·이웃	친구·이웃수
부양			경제적 부양의 교환유형/신체적 부양의 교환유형/정서적 부양의 교환유형	

		세부영역	개별지표
	사회활동	자원봉사활동	자원봉사참여율/자원봉사시간
		종교활동	종교활동참여율/종교활동빈도
		단체활동	단체활동참여율/단체활동시간
		만족도	사회활동만족도
	연계지원	가족지원서비스	가족지원서비스기관수/가족지원서비스 종사자수/ 부양지원서비스/가족지원서비스 만족도
		사회활동 지원서비스	자원봉사지원기관수/자원봉사지원기관 종사자수
사회적 배려	권익보호	사적권익	자아존중감/사적공간확보 비율/가족내 노인의 역할/ 가족내 영향력(노인가구주 비율)/가족내 학대경험률
		공적권익	시설내 학대경험률/학대서비스기관수/학대서비스기관종사자수/ 노인권익단체수
	자아실현	평생교육	평생교육참여율/평생교육시설수/평생교육시설종사자수/ 평생교육서비스만족도
		문화여가	여가활용방법/여가활동시간/공연문화향유율/여가복지서비스 이용경험률/ 여가복지시설수/여가복지시설 종사자수/여가복지서비스 만족도

자료: 정경희 외(2002), 『한국의 노인복지지표 개발에 관한연구』.

③ 복지지표체계상의 노인 인권

유사한 맥락에서 노인만을 대상으로 하지는 않았지만 생애주기별로 새로운 복지 지표를 개발·제시한 안상훈 외(2010)의 연구는 자립, 형평성, 건강, 사회응집을 주요 범주로 제시하고 있다. 노년기와 관련된 지표를 정리해보면 <표 V-117>과 같다.

<표 V-117> 복지지표분류체계에 따른 노인지표현황

범주	영역	지표명
자립	사회적 상황	노인의 경제활동참가율
		노인 취업률 현황
		신업 및 종사상 지위별 고령자 비율
		노인 일자리 및 노후생활 현황
		노인의 생활비 원천, 생활비 마련 방법
		만65세 이상 노인의 의존 소득원

318 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

범주	영역	지표명		
		노인 가구 소득 중 개인소득의비중		
		노인복지사업 욕구 인식		
		노후생활지원에 대한 인식		
		노후준비방법		
	복지 노력	노인취업알선 실적, 정부지원 노인일자리수		
		공적연금 수급률		
		GDP 대비 노인복지예산 및 지출		
		노인돌보미 서비스 수급 현황		
		노인 대상 사회서비스 지출 현황		
		노후소득보장현황		
		GDP 대비 연금지출		
		평균 연금액		
		노령연금의 평균 소득 대체율		
		형평성	사회적 상황	노인 빈곤율
연금 수급자의 빈곤율				
노령인구 빈곤갭				
주택 소유 여부에 따른 노령인구의 빈곤 발생				
기초생활수급노인의수 및 이들에 대한 지출 현황				
복지 노력	기초노령연금 수급자 수 및 수급률			
	노인의 공적 연금 수급자 및 수급률			
	건강		사회적 상황	노인의 운동실천 여부, 주된 운동종목
				치매노인수 및 치매유병률
				연령대별 치매 유병률
만성질환 발생률				
장기요양보험에 대한 인식				
복지 노력	노인1인당 진료비(월평균)			
	65세 이상 노인장기요양보험 대상자수			
	노인장기요양서비스 수급자 수			
	건강보험 노인성질환 지출 현황			
	노인장기요양보험 지출 현황			

범주	영역	지표명
사회응집	사회적 상황	노인자살률
		노인학대 발생률
		노인투표율
		노인 대상 범죄율
		노인의 우울증 발병률
		노인의 삶의 만족도
	복지 노력	-

자료: 안상훈 외(2010), 『새로운 복지지표체계 발굴 및 정책과의 연계 방안』.

④ 노인복지실천의 관점에서 본 노인 인권 항목

노인복지가 노인 인권의 보호와 증진을 위한 실천행위임을 강조하는 입장에서 노인 인권의 범위를 제시한 연구(권중돈, 2010)에서는 억압에 맞서고 권한을 부여하고 강점을 강화시키는 사회복지 실천을 통하여 노인의 인권이 증진될 수 있다는 것으로 인간존엄권, 자유권 및 사회권 등을 제시하고 있다.

〈표 V-118〉 노인복지실천의 관점에서 본 노인 인권 항목

영역	인권항목
인간 존엄권	행복추구권과 평등권
자유권	신체자유권/사생활자유권/정신적 자유권/경제적 자유권/정치적 자유권
사회권	경제권/노동권/주거권/건강권/평생교육권/문화생활권/사회참여권/가족유지권/소통권
법절차적 권리	

자료: 권중돈 (2010), 『인권관점 노인복지시설 방안 모색』.

나) 노인 인권에 대한 지표 구성안

노인 인권에 대한 다양한 정의와 노인 인권실태에 기초해볼 때 노인의 인권실태의 체계적인 파악을 위해서는 최소한 다음과 같은 구성의 지표가 필요한 것으로 판단된다.

〈표 V-119〉 노인 인권 지표 제안

영역	개별지표	자료원
소득	노인빈곤율	복지패널
	국민기초생활보장 수급자 비율	행정통계
	국민연금 수급자 비율	노인실태조사
	가구소득중 노인 개인 소득의 비중	노인실태조사
	경제상태 만족도	노인실태조사
주거 교통	자가소유율	노인실태조사
	지난 1년간 거주지역 변동률	인구총조사
	최저주거기준 주택 거주율	주거실태조사
	가정내 안전사고 경험률	노인실태조사
	외출시 불편한 사항	노인실태조사
	교통사고 경험률	노인실태조사
	운전율	노인실태조사
노동	경제활동참가율	노인실태조사
	직업분포	노인실태조사
	경제활동참여 욕구대비 충족률	노인실태조사
	노동권 침해 경험	노인 인권상황 실태조사
	평생교육참여율	노인실태조사
	자원봉사참여율	노인실태조사
사회참여	단체활동참여율	노인실태조사
	문화공연향유율	사회조사
	사회활동만족도	노인실태조사, 노인 인권상황 실태조사
건강	만성질환율	노인실태조사
	기능제한율	노인실태조사
	치매유병률	노인실태조사
	미충족의료	한국의료패널
	장기요양보험급여 이용률	행정통계
	수발률	노인실태조사
	주관적 건강만족도	노인실태조사

영역	개별지표	자료원
안전 위협	노인학대 경험률	노인실태조사
	사기 등 경험률	노인실태조사
노인 존중	노인에 대한 이미지	노인 인권상황 실태조사
	연령차별 경험률	노인 인권상황 실태조사

라. 장애인 인권 관련 현황과 지표

1) 장애인 인권의 개념

장애인 인권은 장애인이 비장애인과 동등한 대우를 받기 위한, 인권의 확장된 개념이다¹⁵⁹⁾. 즉, 장애인도 인간의 존엄성을 지니고 있으므로 기본적인 권리를 주장하고 대우 받을 수 있어야 한다는 것이다.

『헌법』 제34조에 의하여 모든 장애인은 인간다운 생활을 할 권리를 가지게 된다. 제34조에 의하여, 사회보장급여는 개인의 국가에 대한 권리로서, 개인은 헌법상 기본권의 주체로서, 최저생활을 보호받을 권리가 있다. 특히 동조 제5항은 “신체장애자 등 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”고 규정하여, 장애인에 대한 국가의 의무를 강조하고 있다. 또한 동법 제10조와 제11조에 의해 장애인은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지며, 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니할 권리를 갖는다고 명시한다. 이러한 기본적 가치는 세계인권선언(제1조, 제2조, 제6조, 제7조), 자유권 규약(제2조 1항, 제16조, 제26조), 사회권 규약(제2조)에도 동일하게 언급되어 있다. 그리고 아동권리협약 제23조는 장애아동의 특별한 보호를 받을 권리, 장애아동과 그 양육책임자에 대한 지원(가능한 한 무상 제공)에 대해 명시하고 있다.

국제사회에서 장애인에 대한 접근 패러다임은 1990년 이래 수혜차원에서 인권차원으로 전환되기 시작했다. 이에 미국, 호주, 영국, 스웨덴, 노르웨이 등에서 「장애인차별금지법」이 제정되기 시작했고, 2006년 12월 UN에서는 생활 전 영역에서 장애인의 권리보장을 담은 「장애인의 권리에 관한 협약」(Convention on

159) 인터넷 위키백과

the Rights of Persons with Disabilities) (이하 ‘장애인권리협약’)이 채택되기에 이른다. UN의 장애인권리협약은 국가 간 약간의 차이들이 존재하였지만, 장애인이 모든 인권과 기본적인 자유를 완전하고 동등하게 향유하도록 촉진하고 보호하는데 모든 국가가 한 목소리를 내었다. 장애인권리협약은 권리의 관점에서 장애인의 권리보장이 국가의 의무임을 국제사회가 강조했다는데 그 의미가 크다. 이 협약은 전문, 총칙, 자유권 및 경제·사회·문화권, 통계와 모니터링, 비준 등의 절차에 대한 규정으로 총 50개 조항으로 구성되어 있고, 장애인권리침해에 대한 개인진정절차 등 협약의 절차법적 효력을 확보하기 위해 18개조로 이루어진 선택의정서를 별도로 포함하고 있다. 각 조에서는 장애인 고유의 특성을 반영한 규정을 명시하고, 장애인에게 다양한 형태의 접근성 보장, 장애로 인한 차별금지, 인간의 천부적 존엄성과 가치 존중, 다양성의 인정, 장애인 인권의 촉진과 보호 등을 규정하고 있다.

한편 유럽 연합(European Union, EU)은 인권보장에 대해서 포괄적인 규정을 두는 방식이 아니라 특히 장애가 차별기준으로 되기 쉬운 영역에 대해서 집중적으로 규율하는 방식을 택하고 있다. 특히 고용차별에 대해서 ‘집행위원회의 지침’을 제정하여 “장애인에 대한 ‘동등한 처우’라 함은 장애를 근거로 한 직접적·간접적인 차별행위가 없어야 함을 의미한다”고 규정하였다. 즉, 차별이 없어야 한 다거나 차별을 금지한다는 것을 규정하는 것이 아니라, 동등한 처우가 있어야 함을 전제로 하여 이를 구현해가는 방식을 규정하고 있다는 점이다¹⁶⁰).

우리나라는 이러한 국제적 추세와 사회적 요구를 반영하여 한국장애인인권헌장(1998년)을 제정하고, 장애관련법(장애인복지법, 장애인고용촉진 및 직업재활법, 특수교육진흥법, 장애인·노인·임산부등의 편의증진 보장에 관한 법률) 정비를 통해 장애인 차별개선과 권리보호에 노력해 왔다. 그리고 2008년에 『장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률』(이하 장애인차별금지법)이 시행되면서 장애인 차별 문제에 대한 우리 사회의 인식이 상당 부분 변화였고, 이와 더불어 장애인 차별 문제를 전담하고 있는 국가인권위원회의 실질적 역할에 대한 관심과 기대가 높아졌다. 장애인차별금지법의 시행 전까지 장애를 이유로 한 차별은 국가인권위원회법에 따라 권리구제를 받아왔으나 법규 내용에 구체성이 없거나 구제의 실효성이 미약했었다. 『장애인차별금지법』이 시행되면서 ‘괴롭힘’, ‘간접차별’(장애 고

160) 조한진 외(2012), 『장애인 인권증진 기본계획 수립 연구』, p.11. 인용.

러 많은 기준을 획일적으로 적용해 결과적으로 장애인을 불리하게 대우하는 행위), ‘광고에 의한 차별’(장애인에 대한 불리한 대우를 표현하는 광고 행위) 등 보다 광범위하고 구체적인 영역에서 차별행위를 규제할 수 있게 되었다. 장애인차별금지법은 직접 차별, 간접 차별, 정당한 편의제공 거부, 광고에서의 차별 등에서 이론적으로나 거론되어 왔던 차별의 개념을 구체화했고 고용, 교육, 재화와 용역의 제공 및 이용, 사법·행정절차 및 서비스와 참정권, 모·부성권 및 성, 가족·가정·복지시설, 건강권 등 각종 영역에서의 차별행위를 구체적으로 금지하고 있다.

2) 우리나라 장애인 인권 현황

가) 장애인 노동권

인권차원에서 노동권은 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 노동을 통해 자신의 생계를 유지하고 자아를 실현할 수 있는 권리이다. 즉 노동을 통한 생존권 확보의 권리이다. 여기에는 고용의 이전과 이후에 차별받지 않으며 노동할 수 있는 일체의 권리가 포함된다. 둘째, 노동자로서 자유롭게 조직을 결성하고 이를 통해 자신의 이해를 표출해 낼 수 있는 권리이다. 좁은 의미의 노동기본권을 의미한다. 장애인 노동권은 이러한 일반적인 노동권에 대해 보편적인 측면과 특수적인 측면을 동시에 함축하고 있다. 우리나라는 1990년에 ‘장애인고용촉진 등에 관한 법률’을 제정하여 의무고용제도를 도입하며, 2000년에는 취업 취약계층 장애인에 대한 지원 기능을 강화하고자 동 법을 ‘장애인고용촉진 및 직업재활법’으로 개정한다. 개정법에서는 상대적으로 근로 능력이 현저히 상실되어 취업이 어려운 중증장애인의 직업생활을 통한 자립 기반을 구축하기 위해 직업재활 기능을 강화하고 이에 대한 지원을 확대하고 있다. 장애인의 노동권 보장을 위한 법률상의 근거는 장애인고용촉진 및 직업재활법(제3조, 제13조, 제27조, 제28조 등), 장애인복지법(제21조, 제42조, 제46조 등), 장애인차별금지법(제4조, 제10조 등), 장애인 등에 대한 특수교육법(제23조), 장애인권리협약(제27조) 등에서 찾아볼 수 있다.

전체 장애인 중 취업인구는 901.5천명으로 추정된다. 이중 장애인 취업률은 2011년 92.2%로 점차 상승한다. 반면 실업률은 7.8%로 2008년 이래 하락추이를 보인다. 장애인 의무고용 비율을 보면 국가 및 자치단체의 장애인공무원은 2006년 12,219명에서 2009년 16,232명, 2010년 17,207명, 2011년 18,141명으로 지속 증

가하고 있고, 이에 따라 장애인공무원 고용비율도 2006년 1.50%에서 2011년 2.52%로 증가하고 있다. 2011년 국가 및 자치단체의 공무원이 아닌 근로자에 대한 장애인 고용비율은 2.35%로 의무고용제를 적용받게 된 2010년도에 비해 고용비율이 다소 하락하였으나 법정 고용비율을 상회한다. 공공기관의 장애인근로자는 2006년 3,839명에서 2009년 6,156명, 2010년 6,775명, 2011년 7,427명으로 지속 증가하고 있고, 이에 따라 장애인 고용 비율도 2006년 2.16%에서 2011년 2.72%로 증가하였다. 민간기업의 장애인근로자도 2006년 63,422명에서 2009년 91,665명, 2010년 98,238명, 2011년 103,026명으로 지속적으로 증가하고 있고, 이에 따라 장애인 고용률도 2006년 1.32%에서 2011년 2.22%로 증가하였다.

장애인 월평균 임금수준(3개월 평균)은 2011년 142만원이다. 장애유형별로 보면 간장애가 196만원으로 가장 많으며 다음이 신장장애(189만원), 지체장애(155만원), 언어장애(141만원) 등의 순서로 나타난다. 하지만 장애인 취업자의 평균 임금은 우리나라 전체근로자 평균임금 260만원¹⁶¹⁾과 비교하면 54.6% 수준이다.¹⁶²⁾ 한편 주당 평균 근로시간은 42시간으로 나타난다. 장애유형별로 언어장애자의 근로시간이 주 53시간으로 가장 높고 안면장애가 21시간으로 가장 낮았다.

〈표 V-120〉 장애인의 취업률과 실업률

(단위: %)

구분	2008		2009		2011	
	취업률	실업률	취업률	실업률	취업률	실업률
전체	89.4	10.6	91.4	8.6	92.2	7.8
남성	89.3	10.7	91.2	8.8	91.2	8.8
여성	89.7	10.3	91.8	8.2	95.1	4.9

자료: 한국보건사회연구원(각 연도), 「장애인실태조사」.

나) 장애인 건강권

2011년 장애인실태조사 결과를 보면 장애인이 우리 사회와 국가에 바라는 복지요구는 소득보장(38.2%)을 희망했고 다음으로 의료보장(31.5%)을 꼽았다. 이

161) 고용노동부, 「사업체 노동력조사」.

162) 장애인실태조사는 1인 이상 사업체를 대상으로 하고 고용노동부의 사업체노동력조사는 5인 이상이므로 임금비교는 다소 한계를 가짐.

는 장애를 가지고 있는 사람도 건강에 대한 관심과 욕구가 비장애인과 다르지 않고, 예외적이지 않음을 보여주는 것이다.

2011년 장애인실태조사에 의하면, 장애인이 의료기관 이용시 차별 경험에 대해서는 ‘안 받았다’가 96.3%, ‘받았다’는 3.7%였다. 장애유형별로는 간장애와 안면장애 100.0%가 의료기관 이용시 차별받지 않았다고 응답하여 가장 많았고, 차별을 받았다는 경우는 자폐성장애가 19.4%로 가장 많았다.

장애인 건강권 확보를 위해 보건복지부는 장애인의 의료비를 지원하고 있다. 지급 대상은 의료급여법에 의한 의료급여 2종 수급권자인 장애인, 차상위 의료급여 2종 수급권자였던 만성질환자, 18세 미만 아동은 2009년 4월 1일부터 건강보험의 차상위 본인부담 경감대상자로 전환되더라도 계속하여 장애인의료비 지원 대상으로 한다. 1차 의료급여기관 진료의 경우 본인부담금은 1,500원 중 750원 지원(원내 직접 조제) 혹은 1,000원 중 750원 지원(그 외의 경우)하며, 2차, 3차 의료급여기관 및 국·공립결핵병원 진료의 경우 의료급여수가 적용 본인부담 진료비 15%(암, 심장 및 뇌혈관질환은 본인부담진료비 10%) 전액을 지원하되 본인부담금 식대 20%는 지원하지 않고 있다.

여성장애인은 여성과 장애인이라는 이중 제약으로 열악한 환경에 노출된 반면에 여성장애인의 모성권 보장을 위한 특화된 출산 및 육아 지원 정책은 다소 미흡한 상황이다. 다행인 것은 2012년 이후 장애인가정 출산지원금이 출산 가정당 100만원으로 증액되었다는 것이다. 하지만 제2기 국가인권기본계획에서는 여성장애인의 장애 특성 및 복지 욕구를 고려한 모성권 보장 지원 정책을 검토할 필요가 있다고 판단하고 이에 대한 정책추진을 권고하고 있다.

한편 성희롱, 성추행, 성폭력을 경험한 장애인 비율은 0.8%로 낮으나, 이 경험은 여성이 2.0%이고 남성은 거의 없는 것으로 나타난다. 연령별로 17세 이하에서 성폭력 등의 경험이 5.0%로 가장 높고 장애정도로 보면 이들 성폭력에 대처하기 어려운 중증(1~2급) 장애자의 경험 비율이 1.4%로 나타났다.

〈표 V-121〉 성희롱, 성추행, 성폭력 경험 여부

(단위: %, 천명)

구분	성별		연령별				장애정도			전체
	남자	여자	~17	18~44	45~64	65+	중증	경증	계	
있다	0.0	2.0	5.0	2.6	0.4	0.1	1.4	0.7	0.9	0.8
없다	100.0	98.0	95.0	97.4	99.6	99.9	98.6	99.3	99.1	99.2
전국추정 인구수	1,514	1,097	90	453	1,054	1,014	574	1,943	2,517	2,611

자료: 한국보건사회연구원(2011), 『장애인실태조사』.

다) 장애인 이동권

장애인 이동권이란 장애인들이 일상생활에서 비장애인들과 마찬가지로 원하는 곳으로 이동하고자 하는데 불편함이 없이 움직일 권리를 말한다. 일반적으로 거리나 건물의 설계가 비장애인을 기준으로 설계되어 있기 때문에(높은 문턱, 휠체어를 수용할 수 없는 버스나 택시, 각종 장애물이 많은 보도 등) 장애인을 위한 배려가 되어 있지 않는 경우, 장애인이 이동하는데 불편을 초래할 환경적 요소가 많다.

장애인의 이동 수단을 보면, 자가용이 32.3%, 일반버스가 32.1%로 높게 나타났다. 지하철 13.3%, 일반택시 7.2%, 도보 6.7% 등의 순으로 나타났다. 장애유형별로는 자폐성장애가 60.9%로 자가용 이용이 높게 나타났으며, 일반버스 및 지하철 등의 대중교통이용에서는 간질장애(70.8%), 장루·요루장애(66.2%), 정신장애(62.6%)가 비교적 높게 나타났다. 즉, 장애인의 주요 교통수단은 자가용을 제외하면 일반버스가 가장 많다. 하지만 일반버스의 이용은 저상버스가 아니면 지체 장애인이 이용하기에는 어려움이 매우 크다. 우리나라는 2005년 제정된 교통약자이동편의증진법에 따라 제1차 교통약자이동편의증진 5개년 계획(2007~2011년)이 시행돼 저상버스 확대 계획이 정해졌다. 이 계획에 의하면 2011년까지 저상버스를 전체의 31.5%까지 확대하고자 하였으나, 실제로는 12%에 그쳤다. 장애인들의 교통수단 이용 시 어려운 이유로는 ‘버스·택시가 불편해서’가 61.1%로 가장 많다. 그리고 ‘엘리베이터 등 편의시설이 부족해서’가 20.4%, ‘장애인 콜택시 등 전용 교통수단이 부족해서’가 14.2% 순으로 나타났다. 따라서 장애인들이 대중교통을 더 편리하게 이용할 수 있도록 저상버스 확대 및 엘리베이터 등 편

의시설이 더 확충되어야 하며, 장애인 콜택시 등 전용 교통수단도 늘려야 할 것이다.

라) 장애인 교육권

장애인 교육은 일반인과 함께 교육을 받게 하는 통합교육과 장애인만을 위한 특수교육이 있다. 먼저 특수교육은 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 의해 국가 및 지방자치단체가 장애인 및 특별한 교육적 요구가 있는 사람에게 통합된 교육 환경을 제공하고 생애주기에 따라 장애유형·장애정도의 특성을 고려한 교육을 실시하여 이들의 자아실현과 사회통합을 하는데 기여하는 데 목적을 두고 있다. 특수교육 지원 여건을 보면 장애인의 교육권을 확보하기에 많은 어려움이 있다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따라 특수교육대상 학생 4명마다 1명의 비율로 특수교사를 배치하도록 규정하고 있으나, 교육과학기술부로부터 제출받은 자료에 의하면, 법정정원이 16,831명인데, 실제 배치된 특수교사는 9,416명으로 법정정원 확보율이 55.9%에 그치고 있는 것으로 나타난다. 이에 현재 특수교사 1인당 담당하는 장애학생 수는 약 5.1명(2012년 8월 기준)으로, 미국(3명), 일본(1.67명, 2010년 기준)과 비교하여 매우 많다.

또한 특수교육대상 학생 고등학교 졸업자의 대학진학률은 2011년 2월 특수교육대상학생 고등부 졸업생 5,532명의 진학률을 기준으로, 특수학교 졸업생의 진학률이 51.0%, 특수학급(특수교육대상자의 통합교육을 실시하기 위하여 일반학교에 설치된 학급) 졸업생은 34.8%, 일반학급 배치 특수교육대상학생 졸업생이 56.9%이며 전체 진학률은 45.3%로 나타났다. 이는 전체 고등학교 졸업자의 진학률이 72.5%(2011년)인 것과 비교하여 매우 낮다. 한편 장애인 등에 대한 특수교육법 제2조 제11항에 의해 특수학급 수는 1971년 이래 점차 증가하여 2011년 8,415학급으로 증가하였다. 이는 2011년 4월 현재 일반학교 대비 특수학급 설치 학교의 평균 비율은 31.7%이며 학교과정별로는 유치원 3.0%, 초등학교 63.6%, 중학교 46.4%, 고등학교 32.7%로 나타났다.

마) 장애인 정보접근권, 소비자 권리, 사회복지 행정 등

장애인은 정보 접근에 있어서도 많은 어려움을 가지고 있다. 한국정보화진흥원의 「장애인정보격차실태조사」에 의하면 장애인과 일반인의 정보화 격차(일반

국민 정보화 수준-일반국민 대비 장애인 정보화 수준)는 2011년 접근에서 6.5%p, 역량에서 24.9%p, 활용에서 27.1%p의 차이가 난다. 즉, 접근보다 역량에서, 그리고 활용에서 더 많은 차이를 보인다.

한편 장애인 중 심신상실자 및 심신박약자는 생명보험 가입을 불허하고 있다. 제2기 국가인권정책기본계획은 이를 장애인의 주요 차별로 보고 이 법에 대한 개정안을 국회 제출하여 개정할 것을 권고하고 있다. 개정은 「상법」 제732조에 대한 것이며, 심신미약자 중 의사능력이 있는 경우에는 이들과 생계를 같이하는 유족 보호를 위해 생명보험 가입을 제한적으로 허용할 수 있도록 추진할 예정이다. 마지막으로 장애인 복지예산을 보면 2010년 6,821억원에서 2011년 8,089억원으로 크게 증가하였고(18.6%), 2012년은 9,343억으로 증가될 예정이다.

3) 장애인 인권 지표 구성안

가) 선행연구

제1차 국가인권정책기본계획 권고안에서 장애인 권리는 사회적 약자·소수자의 인권보호로 접근하여 장애인의 인권보호와 차별시정, 교육권 보장, 노동기회 보장, 이동권과 접근권 보장, 건강권과 생활권 보장의 5개의 시정과 보장을 중점으로 권고하고 있다. 그리고 제2차 국가인권정책기본계획에서는 그동안 추진했던 인권정책을 검토하여 미진하거나 쟁점이 되는 부분은 다시 정리하고 추진과제 및 이행방안을 제안하고 있다. 제2차 국가인권정책기본계획안은 장애인의 쟁점을 5가지로 보았다. 첫째는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 장애인차별금지법)에 따른 법적·제도적 정비이다. 장애인차별금지법 상 ‘정당한 편의제공’을 위한 단계적 이행 전략을 수립하는 것이다. 두 번째로 장애아동에게 적절한 복지지원 제공이고, 세 번째로는 여성장애인의 모성보호이다. 여성장애인 모성보호는 여성장애인 출산비용 지원과 여성장애인이 모성권 보장을 위한 지원정책과제 개발하는데 초점을 둔다. 네 번째로, 장애인 활동지원제도 확대 및 급여 내실화로, 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 중증장애인에 대한 지원 대상을 확대하고 장애인 활동지원급여의 내실화를 목표로 추진된다. 마지막으로 다섯 번째는 「상법」 제732조의 개정이다. 즉, 심신상실자, 심신미약자를 피보험자로 하는 생명보험 가입을 불허하는 「상법」 제732조를 개정하는 것이다.

쟁점이 되는 부분과 더불어 장애인에 대한 기본적 권리들 중 필수적으로 포함되어야 할 부분은 제2차 국가인권정책기본계획안의 영역별 구분 속에 포함하고 있다. 이에 대한 내용은 <표 V-122>와 같다. 여기서 기본계획에 제시된 지표는 특별히 장애인에 대해 추진하는 과제들이다.

<표 V-122> 제2차 국가인권정책기본계획안 중 장애인 관련 기본계획

권리	대분류	기본계획
시민적·정치적 권리의 보호와 증진	언론·출판·집회·결사의 자유	장애인방송의 확대 시행 장애인·노인 등의 웹 접근성 제고
	참정권	장애인 공직 진출 확대 지속 추진
경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진	교육을 받을 권리	장애인의 교육 보장
	근로의 권리	장애인 고용 지원 제도 개선
	인간다운 생활을 할 권리	직업활동을 하는 장애인의 안정적 탈수급 유도 장애인·고령자 등 주거약자 지원
사회적 약자 및 소수자의 인권	장애인	장애인차별금지법 상 편의증진 이행을 위한 기본전략 수립 장애아동에 대한 적절한 복지지원 서비스 제공 여성장애인의 모성 보호 장애인 활동지원제도 확대 및 급여 내실화 「상법」 제732조 개정 추진

장애인 인권지표에 대한 연구는 측정 목적에 따라 다양하게 이루어지고 있다. 최근에 이루어진 종합적 지표체계에 대한 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 2002년 박옥순은 석사논문에서 「장애인 인권지표 연구」를 통해 13개의 대분류에 따라 33개의 중분류, 그리고 72개의 소분류로 총 72개의 인권지표 체계를 제안했다. 박옥순(2002)이 제안한 인권지표 체계는 지표의 타당성과 중요성, 그리고 측정가능성과 자료 수집의 가능성 등을 고려하여 검토되었다. 지표체계의 구성은 5가지의 원칙을 두고 구성하고 있다. 첫째는 장애를 가진 사람들이 참여하고, 둘째는 장애를 가진 사람들의 특별한 욕구를 최대한 반영하는 지표, 셋째는 장애를 가진 사람들의 상황의 변화 정도를 적절하게 반영할 수 있는 지표, 넷째는 장애를 가진 사람들의 권리 실현 정도를 구체적으로 반영할 수 있는 지표,

다섯째는 장애를 가진 사람들의 권리와 지위 향상을 위한 정책 수립에 반영할 수 있는 지표, 여섯째는 각 지표에 대한 이론적 근거와 사례들을 제시할 수 있는 지표로 구성하고 있다.

이와 같은 원칙으로 지표 구성은 장애인 인권 침해 사례를 근거로, 장애인 인권과 연관된 UN의 사회권·자유권 규약의 조항들을 지표 체계의 대분류로 정하고, 이를 다시 중분류와 소분류로 구분하여 개념화하고 있다. 대분류 13개 권리 중 6개 권리는 경제적·사회적 및 문화적 권리 규약으로 분류하고, 나머지 7개 권리는 시민적·정치적 권리 규약으로 구성하였다. 경제적·사회적 및 문화적 권리 규약의 6개 권리는 노동권, 여성장애인권리, 생존권, 건강권, 교육권, 문화향유권으로 구분하여 39개의 개별지표를 배치하였다. 그리고 시민적·정치적 권리 규약의 7개 권리는 형사상의 권리, 생활시설 장애인의 권리, 가족권, 참정권, 소비자 권리, 접근권, 정보 접근권으로 구분하여, 33개의 개별지표로 구성하고 있다.

〈표 V-123〉 장애인 인권 지표 연구의 체계 현황

분 야	대분류 (관심영역)	중분류(세부관심영역)	소분류 (지표 항목)
경제적 · 사회적 및 문화적 권리 규약	노동권	노동기회	1.취업 기회 박탈 / 2.채용 시 탈락
		노동환경	3.부당 해고 / 4.직업 훈련 차별
		임금	5.적절한 직무 환경 및 업무 배치 차별
		산재·보상	6.직장 내 인간관계에서 차별 7.임금 체불 / 8.저임금 9.보상 시 장애인 차별 / 10.산재 인정 차별
	여성장애인 권리	모성권	11.산전·산후 조리 차별 12.양육권 침해 / 13.낙태 강요
		성차별	14.성차별
		폭력	15.가정 내 성폭력 / 16.성폭력 / 17.가정폭력
	생존권	생계유지권리	18.생활고 19.적절한 생계유지를 위한 정부 대책 부재 20.생계유지를 위한 수단 제한
	건강권	진료권	21.진료계획 참여 및 알 권리 침해 22.건강에 대한 교육받을 권리 침해 23.병·의원 진료 거부 / 24.서비스 기관 부재
		적절한 치료	25.수술비 필요 / 26.치료비 필요
		의료도우미	27.간병 제도 미비

분 야	대분류 (관심영역)	중분류(세부관심영역)	소분류 (지표 항목)
	교육권	재활서비스 제공	28.의료재활치료 필요
		교육 기회	29.취학 기회 박탈 / 30.취학 시 탈락 31.교육 기관 부재
		교육 환경	32.통합교육 거부 33.학급내 인간관계의 차별
		학습 지원	34.적절한 시험 환경 부재 35.학습 도우미 요구 36.수화·점역 자료 등 교재 요구 37.교육비 지원
	문화향유권	참여권	38.참여거부
		문화공간 편의시설	39.문화공간 편의시설 미비
	시민적 · 정치적 권리 규약	형사상의 권리	적법 절차 위반
피해자로서 권리 침해			42.의사소통 제한으로 인한 수사 미진 43.진술의 신빙성 불인정
생활시설 장애인권리		사생활권	44.자기결정권 침해 / 45.사생활 권리 침해
		폭력	46.폭력 / 47.성폭력
		적절한서비스 받을 권리	48.적절한 서비스 받을 권리 침해
가족권		거주이주의 권리	49.거주이주 권리 침해
		결혼할 권리	50.결혼 차별
		가족생활권	51.자기결정권 침해 / 52.가정 폭력 53.가정 내 성폭력 54.장애로 인한 이혼·별거 55.부모 임의로 시설 입소 추진 56.장애 자녀 출산 이유로 이혼
참정권		선거권	57.투표권 침해
		선거 접근권	58.선거 정보 접근권 침해 59.투표소 접근권 침해
소비자 권리		보험·금융사용권	60.보험 차별 / 61.금융 대출 차별
		구매권	62.음식점 등 상가 출입 거부
		이동권	63.안내표지판·안내 방송 등 미비 64.편의시설 미비
접근권		건축물접근권	65.건축물 편의시설 미비 / 66.주차장 제한
정보접근권		도우미지원	67.심리 상담 필요 / 68.이동 도우미 필요

분 야	대분류 (관심영역)	중분류(세부관심영역)	소분류 (지표 항목)
			69.가정 도우미 필요 70.수화 통역·점역 서비스 필요
		정보권	71.장애인복지시책 문의

자료: 박옥순(2002), 『장애인 인권지표 연구: 한국 사회의 장애인 차별 실태를 중심으로』, 중앙대학교 사회복지개발대학원 석사학위 논문.

조한진 외(2012)는 『장애인 인권증진 기본계획 수립 연구』에서 장애인 인권 실태조사를 위한 지표를 개발하였다. 이 연구는 서울시 장애인인권증진에 관한 조례에 의거하여 장애인 차별금지·인권보장에 관한 중장기 정책 방향을 제시하고 동 조례에 따른 기본계획을 수립하는 것을 목적으로 작성되었다. 지표 구성은 장애 여성·아동의 권리 보호, 이동권·정보접근권의 보장, 건강권 보장과 의료 지원, 노동권과 소득의 보장, 주거와 자립의 생활권 보장, 문화·여가의 향유, 교육 강화와 사회적 인식 제고, 행정·사회복지 서비스 지원 등 8개의 영역으로 구분하여 세부 영역과 개별지표로 구성하였다.

〈표 V-124〉 장애인 인권증진 기본계획 수립 연구의 지표체계

영역	세부영역	개별지표
장애 여성·아동의 권리 보호	모성 보호 및 폭력 예방	- 임신·출산 등 모성 보호 관련 지원 프로그램·서비스사업의 건수·만족도 - 자녀가 있는 장애여성의 이혼 등으로 인한 양육권 포기율 - 전체 장애인 중 성폭력을 비롯한 각종 폭력을 경험한 여성장애인의 비율
	노동권 보장 및 가사 지원	- 전체 장애인 중 여성장애인의 취업률 - 전체 취업 장애인 중 여성장애인의 임금 수준 - 동일 직장 내 여성장애인의 승진율 - 여성장애인을 위한 보육·가사도우미 사업의 건 수
	교육권 보장과 재활 치료 지원	- 전체 아동 대비 장애아동 보육비 지원 증가율 - 장애아 통합·전담 시설 수 - 장애아동 가족을 위한 지원 사업 건 수 - 장애아동의 일반학교 진학률·졸업률 - 장애아동의 특수학교 진학률·졸업률 - 장애아 재활치료교육센터의 설치 여부 - 전체 장애아 대비 재활치료 프로그램의 이용률

영역	세부영역	개별지표
이동권·정보 접근권의 보장	이동권의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 자동차 보급률 - 장애인 콜센터 이용 건 수 - 장애인 심부름센터 수 - 장애인 심부름센터 이용 건 수 - 저상버스 1대당 등록장애인 수 - 저상버스 이용률 - 장애인 이동보조기구 지원율 - 이동기술 훈련을 제공하는 전문기관 수 - 장애인 1인당 이동기술 훈련 지원 비율 - 전체 장애인 대비 이동기술 훈련을 받은 장애인 비율 - 이동기술 훈련을 이수한 장애인 전문 담당자의 비율 - 이동기술 훈련 프로그램에서 장애인과 장애인 전문 담당자의 만족도 - 이동기구 관련 사고율 - 장애인 보행자의 사고율 - 시각장애인을 위한 점자표지판, 점형블록, 유도신호장치 등이 설치된 횡단보도의 비율 - 여객시설의 이동편의시설 설치율
	정보접근 권의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 정보통신망 이용률 - 장애인 정보화 교육 횟수 - 도서관, 병원, 국·공립 병원, 일정 규모 이상의 놀이공원 등의 시설에 장애인을 위한 안내인, 낭독인, 전문 수화통역사의 배치 여부 - 점역 도서를 제작·보급하는 국·공립 도서관의 수 및 일반 자료와의 비율 - 정보통신 기기에 대한 장애인의 접근성을 높이도록 기술·체제의 고안과 개발, 생산과 보급 과정에 정부가 지원한 사업 건수와 지원액수 - 지상파 방송의 자막 방송, 수화 방송, 화면해설 방송의 비율 - 웹 접근성 표준지침을 이행하는 공공기관, 병원, 문화체육시설 등의 웹사이트 수와 그 비율 - 장애인의 정보통신 기기 보급률 - 비장애인 대비 장애인의 인터넷 이용률
건강권 보장과 의료 지원	-	<ul style="list-style-type: none"> - 장애의 영역별 발생 원인·비율 - 장애인 중 의료급여 수급률 - 장애인보조기구 소지율 - 장애인 의료비 본인부담금 지원액 - 간병 도우미 이용률 - 장애인 가구당 평균 재활·치료 비용
노동권과 소득의 보장	노동기회의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 경제활동참가율 - 직업군에 대한 통계 - 비장애인 대 장애인의 창업 지원 비율 - 비장애인 대 장애인의 창업률 - 구직·직업훈련 프로그램에 참여한 비장애인 대비 장애인의 비율 - 구직·직업훈련 프로그램에 참여한 비장애인 대비 장애인의 6개월 이내 취업 비율 - 생산 가능 장애인 대비 취업 장애인의 비율

영역	세부영역	개별지표
		<ul style="list-style-type: none"> - 전체 취업자 대비 장애인 취업자의 비정규직 비율 - 전체 취업자 대비 장애인 취업자의 급여 수준 - 의무고용에 의해 고용된 장애인 비율 - 공공기관의 장애인 고용 비율 - 장애인 일자리 사업 참여자 비율
	노동환경의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 노동자에 대한 노동기준 준수 여부의 조사를 받은 기업 비율과 빈도 수 - 장애인 노동자에 대한 노동기준 준수 여부의 조사를 통해 행정적 조치나 기소로 이어진 비율 - 법적 장애인 편의시설 준수율 - 장애인 노동권 관련 인식 개선 교육 시간의 의무화 및 이수 시간 - 장애인의 작업·노동 환경 만족도 - 장애인 노동자의 승진 비율 - 산업재해 발생률 - 산업재해 인정 비율과 보상 비율
	부당한 해고의 방지	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인의 성별·장애유형별 퇴직률 - 전체 노동자 대비 비정규직 노동자의 비율 - 정규직에서 비정규직으로의 전환 비율 - 비정규직에서 정규직으로의 전환 비율 - 장애인에 대한 노동권 위반 사례 및 이에 대한 보상 비율
	소득의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자가구 대비 장애인가구의 소득 수준 - 전체 장애인 중 기초생활수급자 비율 - 장애급여 수급자 비율 - 20~59세 장애인의 국민연금 가입률 - 장애인 자립자금 대여 건 수 증가율 - 장애인 생활안정 지원액 증가율
주거와 자립의 생활권 보장	시설 내 생활권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 생활시설 입소율 - 생활시설당 거주자 수 - 생활시설 종사자 수 - 생활시설 종사자 1인당 거주 장애인 수 - 생활시설 지원 예산 증가율 - 생활시설 만족률
	탈시설 생활권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지 소유 형태 및 부채 비율 - 단독주택, 아파트, 원룸 등 주거 형태 - 공공임대주택 보급률 중 장애인에 대한 보급률 - 장애인 주거환경 개선 사업 건 수 - 저소득 중증장애인 전세보증금 지원 액수 및 지원 가구 수의 증가율 - 탈시설 공동자립생활가정의 증가율 - 주거환경 개선 희망률 - 활동지원서비스의 본인부담금의 증가율 - 탈시설 장애인의 기초생활급여 수급률 - 탈시설 장애인의 긴급생계급여 수급률

영역	세부영역	개별지표
문화·여가의 향유	-	- 영화, 연극, 콘서트 관람 등 문화 인프라 이용 비율 - 문화·여가 생활 만족도 - 문화·여가 시설의 장애인 시설 비율 - 장애인 문화·여가 사업 건 수 - 장애인 문화·여가 시설의 수
교육 강화와 사회적 인식 제고	장애인에 대한 교육 강화	- 장애 아동·청소년의 초·중·고별 취학을 - 장애 아동·청소년의 초·중·고별 퇴학을 - 학교 내 장애인 편의시설 설치율 - 학력 인정이 되는 특수학교의 수 - 특수학교 교사의 선발 및 운영진의 구성 기준 - 특수학교 교사 1인당 장애인 학생 수 - 30세 이상 장애인의 학력 - 장애인 교육을 위한 사업의 건 수
	비장애인의 사회적 인식 제고	- 장애인 인식 개선을 위한 사업 건 수 - 조례상 규정된 교육 실시 횟수 - 장애인 인권 교육과 관련한 단기, 중·장기 계획의 존재 여부 - 장애인 인권 교육 프로그램 지원을 위한 예산 증가율
행정·사회복지 서비스 지원	-	- 공공기관 장애인의 편의시설 설치율 - 장애인복지 담당 공무원의 수 - 장애인복지 담당 공무원 1인당 등록장애인 수 - 장애인복지 담당 공무원의 근무 연속성과 교육·연수 횟수 - 전체 예산 중 장애인복지 관련 예산액 및 그 증가율

자료: 조한진 외(2012), 『장애인 인권증진 기본계획 수립 연구』.

한편 한국장애인단체총연맹에서는 시·도별 장애인 복지·인권 수준을 측정하기 위하여 지난 2005년부터 『장애인 복지·인권 비교 연구』를 매년 실시¹⁶³⁾하고 있다. 장애인 복지·인권 지표는 장애인이 처해있는 상황을 총체적이고 집약적으로 나타내어 현재 우리나라 장애인복지수준을 파악하는 지표이다. 이 지표의 개발 목적은 지역에서 제공되고 있는 사회복지 서비스와 정책들이 16개 시도의 장애인의 복지·인권수준을 얼마나 만족시키고 있는가에 대해 평가하고 개선하기 위한 것이다. 이에 지표의 구성은 지역사회 장애인의 삶의 질을 최대한 향상시키기 위해 필요하다고 판단되는 개별지표 중 측정 가능하고 계량화가 가능한 통계 자료들로 선정되어 있다.

2011년 『장애인복지·인권지표』는 교육 분야에 13개 지표, 복지 분야에 5개 영역 50개 지표, 총 63개의 지표로 구성되어 있다. 복지 분야의 5개 영역은 소득 및

163) 단, 2010년은 실시하지 않음.

경제활동 지원, 보건 및 자립 지원, 복지서비스 지원, 이동(편의)·문화여가·정보 접근, 복지행정 및 예산 영역이며, 구체적인 소득 장애인 복지·인권지표는 <표 V-125>와 같다.

<표 V-125> 장애인복지·인권지표의 지표체계

분야	영역	지표
교육분야	-	① 특수교육대상자 1인당 특수교육 예산액, ② 특수교육예산 지원비율, ③ 특수학급 설치율, ④ 특수교육대상자 100명당 특수교육 담당교원 수, ⑤ 특수교육 대상 학생 교육비율, ⑥ 통합교육 학생비율, ⑦ 학급당 특수교육대상자 수(역점수), ⑧ 고등학교 졸업생 진학 및 취업비율, ⑨ 특수교육담당 자격소지비율, ⑩ 장애인편의시설 설치율, ⑪ 장애성인교육 1인당 예산액, ⑫ 장애인교원고용비율, ⑬ 교육청 웹접근성
복지분야	소득 및 경제활동 지원	① 민간부문 의무고용률, ② 장애인공무원 고용비율, ③ 시도공무원 수 대비 장애인생산물 우선구매물품액, ④ 1인당 장애아동수당 추가지급액, ⑤ 1인당 장애수당 추가지급액, ⑥ 자립자금 및 창업자금 대여 비율, ⑦ 매점·자판기 우선 배정 비율, ⑧ 장애인일자리사업 참여비율, ⑨ 직업재활시설 지원예산 비율, ⑩ 직업재활시설 장애인근로자 비율
	보건 및 자립 지원	① 장애인 1인당 장애인의료비 지원액, ② 보장구 의료급여 실시비율, ③ 재활보조기구 무료 보급비율, ④ 재활병원비율(장애인 1,000명당 재활병원 수), ⑤ 활동보조서비스 실인원 비율, ⑥ 활동보조서비스 평균 급여량, ⑦ 여성장애인 도우미 지원비율, ⑧ 장애인 1인당 장애인자립생활센터 지원액, ⑨ 여성장애인 1인당 출산 및 검진 지원액, ⑩ 장애인 건강검진 수진율
	복지서비스 지원	① 지역사회재활시설 I (장애인복지관) 종사자 1인당 등록장애인 수(역점수), ② 지역사회재활시설 II 종사자 1인당 등록장애인 수(역점수), ③ 직업재활시설(보호작업장) 종사자 1인당 18세 이상 등록장애인 수(역점수), ④ 거주시설 종사자 1인당 거주장애인 수(역점수), ⑤ 지역사회재활시설 III(기타 장애인시설) 종사자 1인당 등록장애인 수(역점수), ⑥ 장애아 통합 및 전담어린이집 비율, ⑦ 장애인복지시설 장애인종사자 비율, ⑧ 지역사회재활시설 이용충족률(등록장애인 1만명당 지역사회재활시설 수), ⑨ 직업재활시설 이용충족률(성인장애인 1만명당 직업재활시설 수), ⑩ 기타거주시설 이용충족률(등록장애인 1만명당 기타거주시설 수)
	이동(편의)·문화여가·정보접근	① 장애인콜택시 의무달성비율, ② 저상버스 의무달성비율, ③ 등록장애인 1인당 문화·체육·여가예산 지원액, ④ 지방자치단체 웹접근성, ⑤ 장애인 편의시설 설치율, ⑥ 장애이해교육 실시율, ⑦ 장애인 문화 활동 지원 사업 비율, ⑧ 등록장애인 1인당 정보통신접근 예산 지원액, ⑨ 공공기관 배리어프리 인증 시설 비율(등록장애인 1만명 당 시설 수), ⑩ 장애인정보격차 지수

분야	영역	지표
	복지행정 및 예산	① 장애인 관련 위원회 개최횟수(광역), ② 등록장애인 1만명 당 장애인복지 담당공무원 수, ③ 장애인관련조례건수(광역), ④ 등록장애인 1인당 장애인 복지예산, ⑤ 지자체 예산 중 장애인복지 예산비율, ⑥ 장애인복지예산 지방비율, ⑦ 광역자치단체 장애인복지예산증가율, ⑧ 장애인관련 연구용역 예산비율, ⑨ 등록장애인 1인당 장애인단체 지원액, ⑩ 장애인복지 담당공무원 근무 연속성

자료: 한국장애인단체총연맹(2011), 「장애인 복지·인권 비교 연구」

나) 장애인 인권에 대한 지표 구성안

장애인 인권 지표 구성은 국가인권위원회의 제2기 국가인권정책기본계획과 기존지표체계를 기반으로 각 영역별로 대표할 수 있는 지표를 중심으로 선정하였다. 지표체계는 크게 8개의 영역을 두고 각 영역별 개별지표 24개로 구성하였다. 지표는 장애인의 인권 현황을 보는 것과 일반인과 비교하여 보여 줄 수 있는 것을 함께 배치하였다. 전반적으로 지표의 구성은 정부가 추진하는 정책의 현황과 효과를 파악하는 과정지표가 저상버스 1대당 등록 장애인 수 등 총 12개와, 현재 장애인의 권리의 달성정도를 볼 수 있는 결과지표 또한 동일하게 12개를 구성했다. 이에 선정한 장애인 인권 지표는 <표 V-126>과 같다.

<표 V-126> 장애인 인권 지표 제안

영역	개별지표	자료원
이동권	저상버스 1대당 등록 장애인 수	국토해양부
	시간장애인을 위한 점자표지판, 점형블록, 유도신호장치 등 이 설치된 횡단보도의 비율	-
	보행자 사고자 중 장애인 보행자 비율	-
정보접근권	방송 대비 자막방송 비율	방송통신심의위원회
	각종 회의 등에서 수화통역 및 점역 서비스 받아 본 비율	-
	점역 도서를 제작·보급하는 국·공립 도서관의 수 및 일반자료 대비 비율	-
	일반인 대비 장애인의 정보화 격차	한국정보화진흥원, 장애인 정보격차 실태조사

영역	개별지표	자료원
주거권	지역별 일반인 대비 장애인 주거 만족도	국토해양부, 주거실태조사(장애인)
	공공임대주택 보급률 중 장애인에 대한 보급률	-
노동권	장애인 취업률	한국보건사회연구원, 장애인실태조사
	일반인 대비 장애인 임금 비율	고용노동부
	장애인 의무고용 비율 상승 추이	고용노동부
교육권	장애아동의 일반학교 진학률 및 졸업률	교육과학기술부
	전체 아동 대비 장애아동 보육비 지원 증가율	-
	특수교육대상 100명당 특수교육담당교원수	교육과학기술부, 한국교육개발원
	일반학교 대비 특수학급 설치 비율	교육과학기술부, 특수교육연차보고서
건강권과 여성폭력	여성장애인 1인당 출산 및 검진 지원액	보건복지부
	의료기관 이용시 차별 경험	한국보건사회연구원, 장애인 실태조사
	장애인 1인당 장애인의료비 지원액	국민건강관리공단
	여성 장애인 중 성폭력을 비롯한 각종 폭력을 경험한 비율	한국보건사회연구원, 장애인실태조사
소비자권리	장애인의 보험 가입 거부 건수	-
	심신 장애인의 생명보험 가입 여부	-
사회복지행정	장애인 복지 담당 공무원 1인당 등록 장애인수	행정자치부
	전체 예산 중 장애인 복지 관련 예산액 및 증가율	행정자치부

마. 소수자(난민, 북한이탈주민, 외국인) 인권 관련 현황과 지표¹⁶⁴⁾

1) 난민, 북한이탈주민 현황 및 지표

가) 난민에 대한 인권 개념

난민의 일반적인 의미는 생활이 곤궁한 국민, 전쟁이나 천재지변으로 곤궁에 빠진 이재민을 말한다. 그러나 최근에는 주로 인종적, 사상적 원인과 관련된 정

164) ‘소외계층 권리 현황과 지표’ 중 ‘소수자인권’ 관련 내용은 신미녀((사)새롭고 하나된 조국을 위한 모임)의 원고를 재구성함.

치적 이유에 의한 집단적 망명자를 포함시켜 난민이라고 일컫고 있다.¹⁶⁵⁾ 이러한 난민보호를 위한 본격적인 행보는 국제법 제정 또는 국제연합난민고등판무관 사무소(UNHCR) 설립 이후 1951년 난민의 지위에 관한 협약과 1967년에 난민지위에 관한 의정서가 만들어지면서 난민보호의 기준을 정립했다.

한국은 1992년 난민지위에 관한 협약(이후 난민협약)과 난민지위에 관한 의정서(이후 난민의정서)에 가입을 하면서 국내 관련법을 제정하였다. 2001년부터 증가한 난민신청은 2008년 이후에는 매년 300명 이상이며, 그 가운데 30~70여 명이 난민으로 지위를 인정받고 있다.¹⁶⁶⁾ 또한 2010년에는 ‘난민 등의 지위 및 처우에 관한 법률’에 관한 공청회가 개최되고 사회적으로 난민과 난민신청자에 대한 사회적 권리와 처우에 대한 관심이 증대되는 등 한국의 난민보호제도는 난민의 지위 인정 절차에 관한 논의에서 더욱 발전되는 모습¹⁶⁷⁾을 보이고 있다. 하지만 신청자 중 인정자가 약 10% 미만의 수치를 보이고 있어 여타 다른 나라들에 비해 인정자수나 제도에 있어서 아직 많은 미비점을 보인다.

난민협약과 난민의정서가 인정하고 있는 권리와 혜택은 신체적 안전은 물론, 기본권을 비롯해 합법적으로 거주하는 외국인과 동등한 법적지위와 권리를 인정해 주는 것으로 하고 있다. 하지만 난민들의 사회적 보장에 대해서 현행 법규는 난민인정증명서 교부, 3년의 거주 및 취업(F-2-2)자격부여(갱신가능), 신청에 따라 유효기간 1년의 난민여행증명서를 발급하는 것 외에 사회권에 관한 보장규정이 전무한 상태이다. 즉, 출입국관리법이 정부의 난민협약상 권리의 보장, 난민지원시설을 통한 지원들을 규정하고 있지만 난민의 사회적 권리의 성격, 내용, 범위 등을 정확하게 규정하고 있지 못하고 있다.¹⁶⁸⁾ 난민의 지위에 관한 협약을 정리하면 아래와 같다.

165) “난민”, <네이버 지식 백과>, 검색일 2012.12.03

166) 대한민국: 2010년 11월 기준, 328명 신청, 42명 인정, 영국: 2008년 30,547신청, 4,752명 인정, 2008년 말 기준 영국에 거주하는 총 난민의 수는 292,097명

167) 법무부(2010), 『2010 한국체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우개선을 위한 정책 방안』, p.13.

168) 황필규, “난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안상 난민 등의 권리-난민 등의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 중심으로-”, 『제3회 난민 사회권의 제도적 보장: 현황과 과제 국회인권포럼(2010년11월17일)』, p.16.

〈표 V-127〉 난민의 지위 관련 국내외 법규 및 협약

<p>○ 난민의 지위에 관한 협약(1951년)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국제법상 최초로 난민에 대한 일반적인 정의를 내렸음. • “난민”이라는 용어의 정의: 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자(제1조). • 강제송환금지원칙: 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다(제33조 1항). • 추방: 체약국은 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우를 제외하고 합법적으로 그 영역에 있는 난민을 추방하여서는 아니된다(제32조 1항). • 일반적 의무: 모든 난민은 자신이 체재하는 국가에 대하여 특히 그 국가의 법령을 준수할 의무 및 공공질서를 유지하기 위한 조치에 따라 의무를 진다(제2조). • 무차별: 체약국은 난민에게 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별 없이 이 협약의 규정을 적용한다(제3조). • 비호의 제공이 특정 국가에 과중한 부담을 가져올 수 있으므로 만족스러운 해결책은 국제 협력을 통해서만 가능함. • 난민보호는 인도적인 조치이므로 비호 제공이 국가간 긴장을 야기해서는 안됨. • 국제연합 난민고등판무관이 주어진 임무를 수행하고, 본 협약의 적절한 이행을 감독하는 역할을 다 할 수 있도록 국가는 국제연합 난민고등판무관과 협력해야 함. <p>○ 난민의 지위에 관한 의정서(1967년)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 의정서의 체약국은 협약의 정의에 해당하는 난민에게 협약의 시간적, 지리적 제한없이 협약의 규정을 적용하기로 동의함. • 협약 및 또는 의정서의 당사국은 협약의 특정 조항을 적용하지 않는다는 혹은 수정할 경우에만 적용하겠다는 점을 명시적으로 언급할 수 있음. 그러나 이러한 유보는 협약 및 또는 의정서의 모든 당사국이 수용해야만 하는 제1조 (난민의 정의), 제3조 (인종, 종교 또는 출신국에 의한 무차별원칙), 및 제33조 (강제송환금지원칙) 등 핵심 조항에 대해서 인정되지 않음. <p>○ 난민법(법률 제11298호, 2012.2.10. 제정, 2013.7.1. 시행)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘난민, ‘인도적체류자’, ‘난민신청자’ 등의 개념 정의를 명확히 함으로써 국제법에 입각한 난민제도 운영이 가능토록 함(제2조). • 난민신청자, 인도적체류자 및 난민신청자는 국제법에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니함(제3조).
--

- 난민인정을 받으려는 사람은 법무부장관에게 난민인정 신청을 하여야 하고, 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 대한민국에 체류할 수 있도록 함(제5조).
- 난민인정 심사절차 및 난민인정 심사에 필요한 자료수집, 사실조사, 관계 행정기관 등의 협조, 변호사의 조력을 받을 권리, 신뢰관계에 있는 사람의 동석, 통역, 난민면접조서의 확인, 자료 등의 열람·복사, 인적사항 등 공개 금지 등에 관한 사항을 정함(제8조부터 제17조까지).
- 난민인정자는 난민협약에 따른 처우를 받으며, 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받고, 『국민기초생활 보장법』에 따른 보호를 받을 수 있으며, 난민인정자나 그 자녀가 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초·중등교육을 받고, 외국에서 이수한 학력 및 외국에서 취득한 자격을 인정받을 수 있음(제30조부터 제36조까지).
- 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 입국을 허가하도록 함(제37조).
- 인도적 체류자에 대해서는 취업활동을 허가할 수 있도록 함(제39조).
- 법무부장관은 난민신청자에 대하여 생계비, 주거시설, 의료 지원을 할 수 있고, 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인인 국민과 같은 수준의 초·중등교육을 받을 수 있음(제40조부터 제43조까지).

2) 우리나라 소수자 인권 현황

가) 난민

체류기간이 초과되었거나 불법 입국한 경우 난민신청을 하더라도 법적지위가 부여되지 않고, 합법적인 체류상태에서도 난민지위를 신청하여 체류자격을 얻더라도 이 경우 취업지원이나 생계지원이 전혀 이루어지지 않고 있다.

난민인증서가 발급되더라도 의료보험의 혜택만을 받을 수 있을 뿐 다른 추가적 사회보장은 받을 수 없다. 그러나 난민인증서가 발급된 난민들에 한해서 의료보험 서비스가 제공 되고 있고, 심사기간에 있는 난민들에게는 이 또한 제공되지 않고 있는 것이 현실이다. 다행히 보건복지부가 2010년 상반기부터 「외국인근로자 등 사회계층을 위한 무료진료 사업」에 난민신청자를 포함시키면서 난민신청자들도 국립의료원을 비롯한 전국의 64개 병원에 입원하는 경우에는 최대 500만원까지 지원을 받을 수 있게 되었지만 오히려 감기와 같은 일상의 경미한 질병의 경우에는 아무런 의료지원을 받을 수 없어 고가의 병원비를 내야만 하는 문제가 발생했다.¹⁶⁹⁾

169) 법무부(2010), 『2010 한국체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우개선을 위한 정책 방안』.

한국은 난민업무를 위한 전담기관이 따로 지정되어 있지 않고 법무부 소속인 출입국관리소에서 담당하고 있으며, 그 예하에 난민인정협의회를 두고 있다. 그리고 난민인정협회의 인원은 13명으로 출입국관리법 시행규칙 제6장의 2, 제1절(난민인정협의회 구성·운영 등)에 보면 “난민인정협회는 위원장 1인과 12인 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 법무부의 차관이 되고, 그 위원은 법무부의 인권국장, 출입국·외국인정책본부장, 외교통상부의 국제기구 국장과 관계기관의 공무원 및 관계전문가 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉하는 자로 한다”¹⁷⁰⁾고 되어 있다.

이에 반해 영국의 경우 이민국적국(Immigration and Nationality Directorate)으로 약칭으로는 IND로 부르고 있으며, 난민업무를 수행하기 위해 입국 전 통합심사기능에 20명, 입국 중 출입국 심사관 4,290명, 입국 후 난민신청 처리를 위한 통합심판관 3,260명 난민신청자 지원을 위한 국립 난민 지원처에 600명, 국적업무 처리에 통합심판관 200명 등 총 8,370명의 인원이 배치되어 있어¹⁷¹⁾ 우리와는 조직구성이나 인원수에서 큰 차이점을 보이고 있다. 이러한 조직구성과 인원의 문제는 점점 증가하는 한국 내 난민 문제를 처리하는데 있어서 전문성과 공정성이 크게 결여 될 수 있다는 문제점들이 발생할 수 있다.

현재 한국에서는 난민지위인정 여부에 대한 일차적 심사와 결정은 서울출입국사무소에서 담당하고 있으며, 이의신청에 대한 판단은 법무부의 난민인정협의회에서 담당하고 있다. 난민신청의 절차는 신청서 접수→출입국관리 공무원의 면담→사실조사 및 심사→난민인정의 결정 및 통지→이의신청의 순으로 이루어지고 있다. 그 후 이의신청에서도 난민인정이 불허되면 그 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 서울행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다. 그러나 여기서 몇 가지 절차상의 문제점들이 나타나고 있다. 신청서의 접수 단계에서는 공항의 출입국심사대 바깥에서 난민신청 의사를 밝히거나 요구할 경우, 완전히 입국한 것으로 인정되지 않기 때문에 난민인정신청이 받아들여지지 않는다. 또한 담당 공무원의 자의적인 판단에 따라 접수가 보류되거나, 난민에 해당되지 않는다고 설득하는 행위가 종종 발생하고 있다. 출입국관리 공무원의 면담과정에서는 난민 신청자들이 증가하면서 지역 또한 다양해지고 있는데 통역이 제대로 이루어지지 않

170) 국가법령정보센터, 검색일: 2012.12.03

171) 김준호(2008), “한국 난민정책의 특징과 정책제안(2001년~2007년 난민인정사례를 중심으로)” 경상대학교 대학원 석사학위논문, pp.9-10.

고, 면담 시 변호인 또는 법적 대리인의 동석을 법으로 규정하지 않고 있다. 마지막으로 면담을 마치고 면담기록부를 작성하는데 난민신청인의 자국어도 되어 있지 않고 한국어로 되어 있기 때문에 심사과정의 공정성에 대한 문제가 제기되고 있는 실정이다.¹⁷²⁾

나) 미등록 외국인에 대한 보호

미등록 외국인 단속·보호 과정에 있어서 인권 보호를 위한 노력에도 불구하고 인권침해에 대한 문제가 계속적으로 제기되고 있다. 보호외국인의 평균 보호기간은 11일이나, 체불임금 해결, 난민인정 신청 등을 이유로 보호기간이 장기화되는 사례가 발생하여 이에 대한 인권침해 논란이 제기되고 있다. 미란다원칙 고지(진술거부권 및 변호인 선임권, 이의신청), 단속된 외국인의 차량 내 장기간 보호방지, 단속반 편성 시 여성공무원 포함, 단속업무 개시 전 단속직원에게 교육 실시(적법절차 준수, 인권보호, 안전사고예방, 보호장비 및 보안장비 사용기준 등) 등이 이루어질 필요가 있다.

『출입국관리법』 제63조에 따라 보호기간이 3개월을 넘는 경우 3개월마다 미리 법무부 장관의 승인을 받도록 하는 등 보호기간 장기화를 방지하기 위한 절차적 통제 장치에 따라 승인 여부 심사를 강화하고 있다(2010.11 시행). 법무부장관의 승인과 관련하여 승인심사절차가 형식적으로 진행되고 있다는 일부의 문제제기가 있다. 보호외국인은 법무부장관의 승인심사절차와 별도로 출입국관리소장이나 외국인보호소장에게 보호의 일시해제를 청구할 수 있다. 2011년 1년간 보호 일시해제가 승인된 보호외국인은 137명이었다. 또한 강제퇴거명령을 받고 외국인보호소에 보호된 이후 난민인정을 신청한 사람에 대하여 그 인권 보호를 위해 난민인정 심사를 신속히 진행하도록 하고 있다.

공무원이 그 직무를 수행할 때 『출입국관리법』 위반사실을 통보하는 업무와 관련하여 이를 완화하는 법 개정이 이루어 졌다(2012.7. 시행). 공무원이 직무수행시 『출입국관리법』을 위반한 사람을 발견하면 지체없이 출입국관리사무소장 등에게 알리도록 의무화하고 있었으나, 법 개정에 따라 일정한 업무를 담당하는 공무원에게 『출입국관리법』 위반사실을 알리지 않을 수 있는 예외가 인정되었

172) 법무부(2010), 『2010 한국체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우개선을 위한 정책 방안』.

다. 국내 체류 외국인의 권리구제절차 이용 가능성이 개선될 것으로 기대된다.

다) 북한이탈주민

북한이탈주민에 대한 부정적 인식은 무엇보다도 노동시장의 폐쇄성과 고용차별화를 야기한다. 전화를 통한 구직 시 목소리를 듣고 북한 출신이라며 바로 전화를 끊거나, 노골적으로 채용을 거부하는 사람들이 많다. 또한 면접 시에도 북한 출신에 대한 차별은 직업을 자유롭게 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건, 실업으로부터 보호받을 권리를 가질 수 없게 만든다. 자신의 생계비를 벌 수 있는 노동자로서의 권리를 보호해야 한다. 이를 위해 무엇보다도 개개인의 노력도 중요하지만 정부의 세밀한 지원정책과 국민들의 인식개선이 중요하다. 현재 정부는 고용주에게 고용지원금과 북한이탈주민 근로자에게는 취업장려금을 지원해 주고 있다. 그러나 4대 보험에 진입자체가 어려운 시점에서 다양한 정책을 통해 노동시장의 진입장벽을 낮춰져야 한다. 북한이탈주민 채용을 꺼리는 이유 중 ‘편견과 고정관념 때문에’ 응답률이 남한주민(36.8%)과 북한이탈주민(60.4%)에게서도 동시에 높게 나왔다. ‘정세/여론 등 주변 환경에 신경을 써야 하기 때문에’라는 응답률은 남한주민들 속에서는 상위 순으로 두 번째(23.2%), 북한이탈주민 속에서는 하위 순으로 두 번째(5.5%)를 차지해 현저한 대조를 보였다(신미너, 2011).

북한이탈주민 건강에 관한 문제는 신체적 건강보다는 정신적 건강이 심각하다고 볼 수 있다. 북한이탈주민의 우울증과 자살 증가는 사회문제가 되기도 한다. 북한 및 중국가족에 대한 걱정과 죄책감, 사회적응에 대한 스트레스, 미래에 대한 불안감 등은 이들에게 우울증을 유발하고 있다. 또한 이성간의 문제와 사회적 배제는 자살의 주요 원인이 되기도 한다. 이들에 대한 언어·사회문화적 장벽 해소, 심리·사회적지지망 확충, 역량강화, 커뮤니티 형성, 긍정적인 삶을 이끌어 갈 수 있도록 코칭과 같이 스스로 일어날 수 있는 세부적인 프로그램과 관심이 필요하다. 또한 병원이나 의료지원 단체에 ‘정서안정 종합센터’를 만들어 의사와, 상담사, 도우미들이 상호유기적인 활동을 통해 정신건강 증진 서비스를 할 수 있도록 해야 한다. 북한이탈주민 경우 남한주민에 비해 영양결핍과 무분별한 약물오남용으로 인해 면역력이 약해져있다. 그러다보니 많은 북한이탈주민들이 만성적 질환과 전염성 질환에 노출되어 있고, 의료기관의 재방문을 역시 높은

편이다. 현재 북한이탈주민은 하나원 수료 후 의료급여 1종 수급자가 된다. 북한 이탈주민들은 남한 입국 전 정상적인 의료서비스를 받을 수 없기 때문에 건강상태가 좋지 않은 상태로 입국하는 경우가 많다. 대다수의 북한이탈주민에게 치료가 필요하지만 병원 의료서비스에 대한 접근성이 어려운 것으로 나타나고 있다.

현재 남한에 거주하고 있는 24,308명의 북한이탈주민 중에 학교에 재학 중이어야 하는 10~19세는 2,764명으로 약 10%를 조금 넘는 비율을 보이고 있다.¹⁷³⁾ 북한이탈청소년에 대한 교육지원은 일반적인 공교육과, 북한이탈청소년만을 위한 대안학교 그 외에 공교육에 대한 부족한 점을 보완하고자 초등학교 대상의 방과 후 학교가 운영되고 있다. 한국교육개발원 산하 탈북청소년교육지원센터에서는 북한이탈청소년들에 대한 다양한 연구 및 맞춤형 교재 개발을 하고 있다. 또한 일부 기관 및 단체에서는 대학입시 상담, 멘토링, 장학금제도 같은 지원을 하고 있다. 북한이탈주민청소년은 심리·사회적으로 불안정한 상태에서 적응이라는 과제와 함께 자아정체감 형성, 교과과정을 따라가야 하는 문제를 안고 있다. 또한 이들 대부분은 부모와 오랜 기간 헤어져 있다가 재회를 했거나, 보호자 없이 입국한 경우도 있다. 북한이탈청소년들이 안고 있는 이러한 문제들은 학교 부적응과 일탈현상으로 나타나기도 한다. 북한이탈청소년들의 학업부적응과 중도이탈에 대한 원인으로서는 남한 학생과의 관계에서 발생하는 왕따 및 차별대우 등의 인권적 무시, 학교 교육의 부적응, 가족 내부의 갈등, 무연고 학생에 대한 관리시스템 부족 등으로 볼 수 있다(신미녀, 2011).

〈표 V-128〉 탈북 청소년 연도별 중도탈락 현황 변화 추이

(단위: 명, %)

구분	초등학교					중학교					고등학교				
	'05	'06	'07	'08	'09	'05	'06	'07	'08	'09	'05	'06	'07	'08	'09
재학생	247	248	341	495	562	131	168	232	288	305	43	78	114	783	276
중도탈락생	3	7	12	7	5	5	17	30	26	26	3	10	32	26	25
중도탈락률	1.2	2.8	3.5	1.4	0.9	3.8	10.1	12.9	9.0	8.5	7.0	12.8	28.1	14.2	9.1

자료: 교육과학기술부 발표자료(2010)

173) 통일부, 통계자료

(<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>, 2012.12)

북한이탈주민, 외국인, 재외동포, 난민은 소수이민자의 범주에서 각각의 법적 제도 하에서 지원을 받고 있다. 그러나 제도적 지원이 아직 부족한 면이 많고, 제도적으로 보장을 수 있는 권리도 얼마나 실질적으로 이루어지고 있는지 다시 살펴보아야한다. 예를 들자면 북한이탈주민의 경우 누구나 고용이나 임금에 있어서 차별을 받지 않을 권리를 보장받고 있지만 현실은 전혀 그렇지 않다. 아직도 사회적 편견은 물론 이질감을 느끼고 있는 것이 현실이다. 그렇기 때문에 소수이민자들이 받을 수 있는 인권적 차별은 제도적인 차원에서는 많이 발전되었지만 국내 현지인들에게 받는 상대적 차별감과 이질감은 아직 크게 변하지 않았다고 볼 수 있다. 거시적인 관점에서 소수이민자들에 대한 적응 및 정착지원도 중요하지만 현지인과의 융화를 통한 사회적응 정책 프로그램이 활성화되어야 한다고 본다.

3) 소수자 인권 지표 구성안

가) 선행연구

『2007-2011 국가인권정책기본계획』의 정책과제를 살펴보면, 난민 대상 소수를 위한 세부지표는 난민담당 인력확충 및 전문성제고, 난민인정 신청자 권익 보호, 난민 인정자에 대한 사회보장지원 및 지원시설, 난민인정 심사절차의 공정성 확보로 구성되어 있다. 북한이탈주민 대상 세부지표는 북한이탈주민 보호 및 정착지원, 자활, 자립지원 강화, 거주지 정착지원, 탈북 청소년의 학교적응력 강화로 구성되어 있다.

나) 지표구성안

우리나라 현황을 고찰한 결과와 객관성 있는 자료원 획득 여부를 고려하여 난민자격 인정비율, 미등록 외국인 연행비율, 미등록 외국인 출국조치에 대한 이의신청건수, 난민 인정자를 위한 사회보장지원 건수, 북한이탈자 취업률, 북한이탈자 학교 중도 탈락률, 북한이탈자 자활, 자립지원 건수에 관한 지표안과 그에 따른 자료원을 제시하였다.

다) 소수자(난민, 북한이탈주민) 대상 지표개발

〈표 V-129〉 소수자(난민, 북한이탈주민) 관련 인권 지표 제안

지표 안	자료원
난민자격 인정비율	법무부 통계자료
미등록 외국인 연행비율	법무부 통계자료
미등록 외국인 출국조치에 대한 이의신청건수	법무부 통계자료
난민 인정자를 위한 사회보장지원 건수	보건복지부 통계자료
북한이탈자 취업률	노동부 통계자료
북한이탈자 학교 중도 탈락률	교육과학기술부 통계자료
북한이탈자 자활, 자립지원 건수	보건복지부 통계자료

4. 우리나라 인권지표 풀

지금까지 인권의 개별 권리별 인권지표를 본 연구에서 제안한 인권지표체계에 따라 정리하면 아래의 <표 V-130>과 같다.

〈표 V-130〉 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
<시민·정치적 권리>		
안전권	<생명권>	
	자살률	통계청 사망원인 통계
	사회경제적 사유에 따른 인공임신중절율	전국출산력 및 가족보건·복지실태 조사
	사형 집행률	법무부 통계자료
	<신체의 자유>	
	체포 후 변호인 선임권 등을 고지하는 비율	-
	체포 후 가족에게 바로 통지하는 비율	-
	법정절차에서 사용되는 증거에 관한 수사공무원의 직권남용에 의한 자백비율	-
영장기각률	대검찰청 자료	

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	법 집행 공무원의 직권남용, 학대사례건수	-
	수용자 징벌건수	법무부 자료
	수감시설의 독립적 이의신청 절차 존속여부 비율 - 시설 자체의 이의신청 절차 - 국가인권위원회의 이의신청 절차 - 소송절차	법무부, 국가인권위원회 자료
	장기간 독방에 구금되어 있는 수감자의 비율	-
	장애인보호시설, 정신보건시설, 사회복지시설에서의 인권 침해발생건수	-
	성폭력범죄자 약물치료명령 집행건수	법무부 자료
	성폭력범죄자 위치추적 전자장치 부착명령 집행건수	법무부 자료
	신상정보 공개제도에 의한 인권침해사례건수	-
	적정 절차의 권리	<공정한 재판을 보호받을 권리>
변호사 선임비율 - 국선변호인 선임비율		대법원 자료, 국선변호사선임건수 형사사건범죄자수
변호인이 있는 피고인의 처벌비율		-
검사가 상소를 제기한 사건의 검사 패소율		-
형사소송절차에서 무죄재판을 받은 자에 대한 형사보상건수		대법원 자료
자유권	<사생활 및 가족생활을 보호받을 권리>	
	감청(통신조회, E-mail 검색, CCTV 촬영 등) 건수	대법원 자료
	주민등록번호 부정사용 처벌건수(소송제기 건수)	행정안전부 자료
	이혼시 여성의 재산분할비율	-
	<이동의 자유>	
	신체장애인 콜택시, 저상버스 증감비율	보건복지부 자료
	여권발급 거부건수	외교통상부 자료
	과학기술·학술교류 목적의 출·입국 불허비율	-
	장기입소 노인시설 외출허가 비율	보건복지부 자료
	<사상, 양심 및 종교의 자유>	
국가보안법의 입건자수 및 기소비율	대검찰청, 『범죄분석』	
국가보안법, 형법, 군형법으로 처벌 받은 사람 중 보안관찰 처분대상자 비율	법무부	
학교급(초,중,고,대학) 종교 재단 대비 대체과목 개설 및	조사실시	

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	자유선택 허용 비율	※ 서울교육청 등 일부 교육청 조사실시
	학생의 종립학교 배정을 거부할 권리 (종립학교외 다른 학교에 배정해 줄 것을 요구할 권리)	교육과학기술부
	양심적 병역거부자 중 형사 처벌 비율	병무청 내부자료
	<의견 및 표현의 자유>	
	언론자유지수(Press Freedom Index)	국경없는 기자회, Press Freedom Index
	기자 및 미디어 보조원, 언론 활동가 등의 일시적 구금 및 수감 건수	국경없는 기자회, Press Freedom Index
	국영 및 민영 미디어의 편집 정책 통제 여부	국경없는 기자회, Press Freedom Index
	불온 서적 지정 건수	-
	인터넷게시물 심의건수 대비 삭제 결정 비율	방송통신심의위원회, 『방송통신심의연감』
	국가에 의한 정보통신망법상 정보에 대한 임시조치 건수	방송통신심의위원회 등
	공공기관의 정보공개요청 거부 건수	-
	정부의 언론·출판에 대한 명예훼손 소송 건수	-
	자막방송 건수	방송통신심의위원회 등
	교내(초/중/고/대) 징계 시 의사 소명권이 있는 학교 비율	조사필요
	<평화적 집회 및 결사의 자유>	
	집회와 시위 건수	경찰청 자료
	집회 신청 대비 불허 비율	경찰청 자료
	집회 및 시위자 부상자 비율	경찰청 자료
	특수고용노동자 노동조합 가입 허용	노동부 자료
	공무원의 노동조합 가입률	행정안전부 자료
	공무원의 노동조합 설립 허가 건수	행정안전부 자료
	공무원 노조 조합원에 대한 징계 건수	행정안전부 자료
	노조가입률	노동부 자료
	이주노동자 결사의 보장 건수(신청 대비 허가 수)	법무부, 검찰청 자료
	집회 및 결사의 자유 규제 개혁 건수	법무부 자료
	학생들의 집단적 의사 표현 허용	
	초중고생 평화적 집회 및 시위 규제 건수	교육청, 경찰청 자료
	집회 신고 및 집회 금지 규제 정비 건수	법무부

350 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
참정권	<참정권>	
	대선, 총선, 지방선거 평균 투표율	대선, 총선, 지방선거 평균 투표율
	각종 선거 재외국민 투표율	각종 선거 재외국민 투표율
	여성 정치인 공천 비율	여성 정치인 공천 비율
	참정권 피해 인권위 진정 건수	참정권 피해 인권위 진정 건수
	참정권 피해 관련 소송 건수	참정권 피해 관련 소송 건수
	각종 선거의 여성 후보 공천자 수	각종 선거의 여성 후보 공천자 수
	등록 장애인 투표율	등록 장애인 투표율
	여성 고위 공무원 비율	여성 고위 공무원 비율
	청소년 정치참여권 보장 조례 제정 건수	청소년 정치참여권 보장 조례 제정 건수
	투표장 무장애 환경 조성 비율	투표장 무장애 환경 조성 비율
평등권	* 소수집단권리 등	
<경제·사회·문화적 권리>		
사회 보장권	절대빈곤율	통계청, 가계동향조사
	상대빈곤율	통계청, 가계동향조사
	아동빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
	근로연령빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
	노인빈곤율(절대, 상대)	통계청, 가계동향조사
	여성가구주 가구 빈곤율	통계청, 가계동향조사
	장애인빈곤율	한국보건사회연구원, 장애인실태조사 (매3년)
	5분위배율	통계청, 가계동향조사
	지니계수	통계청, 가계동향조사
	사회보험가입률(정규직근로자, 비정규직근로자, 자영업자): 국민연금, 고용보험, 산재보험	통계청, 경제활동인구조사 부가조사
	공적연금 수급자 비율	통계청 「고령자통계」, 「국민연금통계연보」, 「공무원연금통계」, 「사학연금통계연보」 각 연도
	실업급여 수급자 비율	한국고용정보원, 고용보험통계연보
	출산휴가, 육아휴직 급여 수급자 비율	한국고용정보원, 고용보험통계연보
	기초생활보장급여 수급률	보건복지부, 국민기초생활보장수급자 현황, 통계청, 가계동향조사

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	평균임금 대비 최저생계비	고용노동부, 고용형태별근로실태조사 보건복지부 고시 최저생계비
	최저생계비 대비 기초노령연금액	보건복지부 고시 최저생계비 국민연금관리공단
	최저생계비 대비 한부모가구 자녀양육비	보건복지부 고시 최저생계비
노동권	고용률	통계청, 「경제활동인구조사」
	장애인고용률	보건복지부, 「장애인실태조사」
	육아 출산기 여성고용률(30~34세)	통계청, 「경제활동인구조사」
	실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
	장기실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
	청년층실업률	통계청, 「경제활동인구조사」
	연간 실근로시간	고용노동부, 「사업체노동력조사」
	장시간 근로하는 근로자비율	고용노동부, 「사업체노동력조사」
	성별 장시간 근로자비율 격차	고용노동부, 「사업체노동력조사」
	임금 상위 10%와 하위 10% 근로자 임금격차	고용노동부, 「사업체노동력조사」
	저소득 자영업자 구성비(취업자 중)	통계청, 「경제활동인구조사」
	평균임금 대비 최저임금 수준	고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 최저임금심의위원회 자료
	최저임금 수혜 근로자비율	최저임금심의위원회 자료
	임금체불 피해 근로자 수	고용노동부, 무료법률구조사업 행정자료
	비정규근로자 비율	통계청, 「경제활동인구조사-특별조사」
	기간제근로자비율	통계청, 「경제활동인구조사-특별조사」
	특수형태근로자 비율	통계청, 「경제활동인구조사-특별조사」 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」
	고용형태별 임금격차	고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」
	근속기간별 이직률	통계청, 「경제활동인구조사」
	15세 미만 연소근로자관련 법 위반 사업체 비율	고용노동부, 연소근로자 고용사업장 점검자료
	산업재해 신고 중에서 판정건수	고용노동부, 산업재해관련 행정자료
	노동조합조직률	고용노동부 내부행정자료
	단체교섭 적용률	고용노동부 내부행정자료
부당노동행위 건수	고용노동부 내부행정자료	

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	노동조합 결성 제한 집단 여부	고용노동부 내부행정자료
	파업과 직장폐쇄 빈도	고용노동부 내부행정자료
	강제노동관련 신고사건 중 행정처리 건수	고용노동부, 근로감독 행정자료
건강권	건강보험 보장률	국민건강보험공단 자료
	건강보험/의료급여 본인부담률	국민건강보험공단 자료
	과부담 의료비지출 가구비율	국민건강보험공단 자료
	희귀 난치성 질환 의약품 및 장비 미충족률	국민건강보험공단 자료
	지역별 활동 의사 수	보건복지부 통계자료
	국민의료비 중 공공의료비 비중	국민건강보험공단 자료
	산업재해율	산업안전보건공단 자료
	결식인구 비율	보건복지부 통계자료
	상수도 보급율	환경부 통계자료
주관적 건강상태	국민건강영양조사 자료	
주거권	최저주거기준 미달 가구 수	국토해양부 통계 및 자체 조사
	주거약자용 주택의 의무 건설 비율	국토해양부 자료(주거약자지원법 근거)
	주거비 부담액	자체 조사
	공공임대주택 거주 가구 비율	국토해양부 자료
	임대주택 등 저소득층 주택공급률	국토해양부
	노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율	국토해양부 자료
	임대주택 무장애 환경(BF인증) 조성 비율	국토해양부
	강제퇴거 가구 수	자체 조사
	홈리스 수	자체 조사
	비닐하우스 거주 가구 수	자체 조사
	쪽방 거주 인구 수	자체 조사
	개발사업으로 인해 영향을 받는 주민의 주거권 보장 법, 규정 여부	법무부 조사
	지자체 주택분쟁조정위원회 설치율	자체 조사
	주거비 보조 제도(주택바우처 등)의 예산 증가율	국토해양부 조사
교육권	학교 중퇴자 비율	통계청 자료 및 사회통계조사 자료
	사교육비 비율	통계청 자료 및 사회통계조사 자료
	평생교육 참여 비율	교육부 관련 통계자료

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
<소수자 권리>		
장애인	<이동권>	
	저상버스 1대 당 등록 장애인 수	국토해양부
	시간장애인을 위한 점자표지판, 점형블록, 유도신호장치 등 이 설치된 횡단보도의 비율	-
	보행자 사고자 중 장애인 보행자 비율	-
	<정보 접근권>	
	방송 대비 자막방송 비율	방송통신심의위원회
	각종 회의 등에서 수화통역 및 점역 서비스 받아 본 비율	-
	점역 도서를 제작·보급하는 국·공립 도서관의 수 및 일반자료 대비 비율	-
	일반인 대비 장애인의 정보화 격차	한국정보화진흥원, 장애인 정보격차 실태조사
	<주거권>	
	지역별 일반인 대비 장애인 주거 만족도	국토해양부, 주거실태조사(장애인)
	공공임대주택 보급률 중 장애인에 대한 보급률	-
	<노동권>	
	장애인 취업률	한국보건사회연구원, 장애인실태조사
	일반인 대비 장애인 임금 비율	고용노동부
	장애인 의무고용 비율 상승 추이	고용노동부
	<교육권>	
	장애아동의 일반학교 진학률 및 졸업률	교육과학기술부
	전체 아동 대비 장애아동 보육비 지원 증가율	-
	특수교육대상 100명당 특수교육담당교원수	교육과학기술부, 한국교육개발원
	일반학교 대비 특수학급 설치 비율	교육과학기술부, 특수교육연차보고서
	<건강권과 여성폭력>	
	여성장애인 1인당 출산 및 검진 지원액	보건복지부
	의료기관 이용시 차별 경험	한국보건사회연구원, 장애인실태조사
	장애인 1인당 장애인의료비 지원액	국민건강관리공단
	여성 장애인 중 성폭력을 비롯한 각종 폭력을 경험한 비율	한국보건사회연구원, 장애인실태조사

354 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	<소비자권리>	
	장애인의 보험 가입 거부 건수	-
	심신 장애인의 생명보험 가입 여부	-
	<사회복지행정>	
	장애인 복지 담당 공무원 1인당 등록 장애인수	행정자치부
	전체 예산 중 장애인 복지 관련 예산액 및 증가율	행정자치부
여성	<고용>	
	상용직 근로자 성비	고용노동부
	부부가사노동시간	생활시간조사
	성별육아휴직자 비율	(여성육아휴직자수/전체육아휴직자수)*100
	<성폭력·성매매·성희롱>	
	강력범죄 피해자 성비	법무부, 경찰청
	여성의 범죄피해 두려움	통계청, 사회조사
	여성·아동에 대한 폭력의 공공캠페인에 대한 사회비용지출 비율	-
	가정폭력피해 경험률	여성가족부, 가정폭력실태조사
	성매매 알선 처벌 건수	법무부
	성구매자 교육 및 처벌건수	법무부
	성산업에 종사하는 이주자비율	
	직장내 성희롱 진정건수	국가인권위원회 『연차보고서』
	직장내 성희롱 경험있는 근로여성 비율	-
	<대표성 제고>	
	여성 국회의원 비율	중앙 선거관리위원회자료
5급이상 공무원 중 여성비율	행정안전부 자료	
아동	<교육>	
	학생이 교사로부터 체벌을 받은 경험률	한국 아동·청소년 인권실태 연구, 2011.
	집단따돌림을 받은 경험률 - 사이버공간에서의 피해 경험률	한국 아동·청소년 인권실태 연구, 2011.
	고등학교 학업중단을 - 특성화고등학교 학업중단을	교육과학기술부, 교육통계연보, 2012.

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원	
	<안전>		
	아동·청소년 성폭력피해자수	대검찰청, 범죄분석	
	학대피해아동 비율 - 학대유형별 피해아동 비율 - 재학대피해아동 비율	중앙아동보호전문기관, 전국아동학대 현황보고서, 2011.	
	가출청소년의 비율 - 가출청소년중 청소년쉼터 이용률	여성가족부, 청소년백서, 2011.	
	<건강>		
	영아사망률	통계청, 사망원인통계, 2011.	
	<복지·보육>		
	국공립보육시설의 이용률	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.	
	지역아동센터 서비스 수혜율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.	
	가정위탁을 받는 아동·청소년 비율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.	
	아동복지시설에서 사는 아동·청소년 비율	보건복지부, 보건복지통계연보, 2011.	
	최저생계비 이하 빈곤율 - 기초생활보장수급자 비율	여성가족부, 청소년백서, 2011.	
	노인	<소득>	
		노인빈곤율	복지패널
국민기초생활보장 수급자 비율		행정통계	
국민연금 수급자 비율		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
가구소득중 노인개인 소득의 비중		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
경제상태 만족도		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
<주거교통>			
자가소유율		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
지난 1년간 거주지역 변동율		인구총조사	
최저주거기준 주택 거주율		주거실태조사	
가정내 안전사고 경험률		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
외출시 불편한 사항		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
교통사고 경험률		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
운전율		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
<노동>			
경제활동참가율		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
직업분포		보건복지가족부, 「노인실태조사」	
경제활동참여 욕구대비 충족률		보건복지가족부, 「노인실태조사」	

영역	세부 지표 풀(Pool)	자료원
	노동권 침해 경험	국가인권위원회, 「노인 인권상황 실태조사」
	평생교육참여율	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	자원봉사참여율	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	<사회참여>	
	단체활동참여율	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	문화공연향유율	사회조사
	사회활동만족도	보건복지가족부, 「노인실태조사」, 국가인권위원회, 「노인 인권상황 실태조사」
	<건강>	
	만성질환율	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	기능제한율	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	치매유병률	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	미충족의료	한국의료패널
	장기요양보험급여이용률	행정통계
	수발률	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	주관적 건강만족도	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	<안전위협>	
	노인학대경험률	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	사기 등 경험률	보건복지가족부, 「노인실태조사」
	<노인 존중>	
	노인에 대한 이미지	국가인권위원회, 「노인 인권상황 실태조사」
연령차별경험률	국가인권위원회, 「노인 인권상황 실태조사」	
난민·북한이탈주민	난민자격 인정비율	법무부 통계자료
	미등록 외국인 여행비율	법무부 통계자료
	미등록 외국인 출국조치에 대한 이의신청건수	법무부 통계자료
	난민 인정자를 위한 사회보장지원 건수	보건복지부 통계자료
	북한이탈자 취업률	노동부 통계자료
	북한이탈자 학교 중도 탈락률	교육과학기술부 통계자료
	북한이탈자 자활, 자립지원 건수	보건복지부 통계자료

VI

연구 요약 및 인권지수개발관련 제안

1. 지수 측정기준 및 산정방법 제안	359
2. 인권지수의 지표체계 제안	361
3. 인권지수의 지표	364
4. 인권지수의 산정방법	365

우리나라는 인권 증진을 위한 지속적인 노력으로 인해서 국내인권상황이 꾸준히 개선되는 추이를 보여 왔다. 그리고 2007년 이후 1차, 2차 국가인권정책기본계획을 수립, 시행하고 있다. 이와 같은 정부의 인권정책 수립과 추진과정에서는 인권보호와 증진이 구체적으로 어떻게 실현되고 있는지를 고려하는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 아직 국민이 체감하는 인권 보호와 증진의 정도, 인권보호의 관점에서 정부 정책의 발전 정도 등에 대한 평가 체계가 미비한 상태이다.

이에 따라 본 연구에서는 우리나라 인권보호와 증진 정도, 정부의 인권정책에 대한 모니터링 및 효과 점검, 정책 발전 정도를 파악할 수 있는 인권지표 및 지수 개발을 위한 기초 작업을 하였다. 인권지수는 경쟁력지수, 부패지수 등과 같은 여타의 복합지수와는 달리 인권이 포괄하는 범위가 넓고, 개별 권리의 보호 및 향유 정도를 나타내는 지표 측정단위 등이 상당히 다르다. 따라서 인권지수 개발을 연차적, 단계적으로 수행할 수밖에 없어서, 본 연구에서는 인권지수 개발을 위한 기초 작업으로 지수의 지표체계(안), 권리 개념의 지표화를 통한 지표 풀(Pool) 구축, 기존 인권지수의 지표 산정방법론에 대한 비교분석 등을 하였다. 그리고 아래에서는 본 연구결과를 요약함과 동시에 우리나라 인권지수 개발에 필요한 내용들을 제안하였다.

1. 지수 측정기준 및 산정방법 제언

일반적으로 지수 개발을 위해서는 ① 먼저 인권을 무엇으로 측정할 것인지 즉, 인권지표의 측정기준을 설정해야 한다. 인권 이행 수준의 측정기준으로는 인권침해 혹은 인권향유, 투입지표 혹은 산출지표 중에서 어느 것으로 할지를 선택해야 한다. 인권 이행수준을 측정하는 기준은 크게 인권침해와 인권향유로 설정할 수 있다. 기존에 개발된 인권지표들을 보면 소극적인 권리인 자유권은 인권침해 정도로 그리고 적극적인 권리인 사회권은 인권향유 정도로 인권수준을 측정하였다.

또한 인권을 측정하는 지표가 어떠한 지표가 되어야 하는지에 대해서도 선택을 해야 한다. 유엔 최고대표사무소는 인권을 정량적으로 측정하기 위해서 인권의 기준에 대한 책무, 책무의 이행노력 그리고 노력의 결과를 개념화한 구조지표, 과정지표 그리고 성과지표를 제안하였다. 이러한 지표 중에서 과정지표는 투입지표, 성과지표는 산출지표를 나타낸다. 그러나 과정지표는 투입지표 뿐만 아니라 성과

지표의 성격을 띤다. 그리고 자유권 지수들은 주로 투입지표, 사회권지수는 산출지표를 사용하여 인권수준을 측정하고 있으나, 개별 권리의 특성 혹은 자료 입수한계 등으로 인해서 일부 자유권 지수 혹은 사회권 지수는 투입지표와 산출지표를 혼재해서 권리 수준을 측정하기도 한다. 본 연구는 기본적으로 국가인권지수를 개발하는 것이기 때문에 일률적인 측정기준으로 자유권과 사회권을 측정하기 보다는, 권리에 따라 측정기준을 다르게 설정하는 것이 적절하다. 즉, 권리에 따라 과정지표와 성과지표를 혼합해서 설정하는 것이 적절하다.

② 인권지수 개발을 위해서 필요한 두 번째 작업은 여러 개의 지표를 하나의 지수로 만들기 위한 표준화(normalization) 작업이다. 표준화는 각 지표 값의 특성을 유지하면서 비교 가능한 값으로 변환시키는 것이다. 또한 표준화 과정은 각 지표의 단위를 제거함으로써, 지표들 간 사칙연산이 가능하게 한다.

표준화의 대표적인 방법은 평균과 표준편차를 이용하는 방법 즉, 표준 점수(Z score) 방식이다. 표준점수를 산정하는 산식은 $Z = \frac{x - \mu}{\sigma}$ 인데, 여기서 x 는 원수

치(raw score), σ 는 표준편차, 그리고 μ 는 모집단 평균을 나타낸다. 이 외의 표준화방식으로는 국제기구에서 국가 간 비교를 위해 많이 활용하는 최저-최대

(Min-max)방식 즉, $I = \frac{x - \text{Min}(x)}{\text{Max}(x) - \text{Min}(x)}$, 참고점(reference point)으로부터 거

리방식, 평균을 기준으로 이상, 이하를 지표화하는 방식, 서열화 $I = \text{Rank}(x)$, 평균이하와 이상 지표화(Indicators above or below the mean) 방식, 연속된 기

간 동안 차이의 백분비 방식 $I = \frac{x_t - x_{t-1}}{x_t}$ 등이 있다. 기존 인권지수에서는 경

제사회권이행지수의 경우 최저 최대방식으로 지표를 표준화한다. 그리고 평균을 기준으로 이상, 이하를 점수를 부여하는 인권지표도 상당수 있다. 본 연구에서는 개별 권리들에 대한 지표의 성격이 상당히 다양하기 때문에, 위에서 제안한 방법 중에서 지표의 특성을 감안하여 적절한 표준화 방식을 사용하는 것을 제안한다.

③ 지수를 개발하는 과정 중에서 가중치 부여는 가장 중요하면서 어려운 작업 중의 하나이다. 지표의 가중치 부여는 관련 전문가의 의견과 사회적 합의가 이루어져야 하는 부분이 많고 가중치에 대한 영향을 정확히 측정할 수 없어 지수 개발자들이 매우 어려워하는 부분이다. 지표에 대한 가중치를 부여하는 방법은 여

러 가지인데, 가장 많이 사용하는 방법은 모든 영역에 동일한 가중치를 부여하는 방식(Equal Weighting)이다. 이와 같은 방식은 모든 지표 혹은 영역이 동일하게 중요하다라는 것을 암시하는데, 통상 통계적 혹은 실증적 결과에 기반을 두지 않기 때문에 다소 문제가 될 수 있다. 인권지표의 경우 굽타(D. K. Gupta 외)가 제기했던 휴매너 인권지수가 가진 동일 가중치에 대한 비판이 대표적이다. 굽타는 휴매너 지표들의 상대적인 중요도를 판별분석으로 재계산하여, 새로운 가중치를 부여하였다. 이외에도 표준편차의 변화 등을 이용한 수리적 접근 방법도 있고, 전문가 의견을 통해 가중치를 부여 하는 방법도 있다. 또한 요인분석(Factor Analysis), 예산배분 분석(Budget Allocation Process), 자료포괄분석(Data Envelopment Analysis), 여론분석법, 계층적 분석법(Analytic Hierarchy Process), 판별분석(Discriminant Analysis) 등과 같은 통계분석을 활용할 수 있다. 그러나 기존 인권지표에 대한 연구에서도 대부분이 동일 가중치부여 방식을 취하고 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 우리나라의 인권지수를 개발하기 때문에 국가별 비교를 위한 인권지수와 같이 지표별로 여성 국가의 정보가 있을 때 사용할 수 있는 요인분석, 판별분석 등과 같은 통계적 방법을 사용하여 가중치를 구축할 수가 없다. 또한 권리로 인권이행 수준이 다름에 따라 동일한 가중치 부여는 우리나라 인권 현황을 나타내는데 한계가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 계층적 분석법(Analytic Hierarchy Process)을 이용한 가중치 구축을 제안하였다.

2. 인권지수의 지표체계 제안

인권지수를 복합지수로 구축하기 위해서는 먼저 하위영역(dimension)과 해당 영역에 속하는 권리를 나타내는 지표로 구성해야 한다. 인권지수를 구성하는 하위영역을 인권의 내용을 어떻게 구분하는 것과 밀접한 관련이 있다. 이에 따라 먼저 기존 인권지표관련 연구의 인권 내용과 이미 개발된 인권지수의 영역을 살펴해보았다.

먼저 시민적·정치적 권리(1세대 권리), 경제·사회·문화적 권리(2세대 권리), 연대권(3세대 권리)을 모두 포괄하는 인권지수 혹은 지표를 보면, ① 바섹(D. K. Vasek)은 인권 내용을 '1세대 권리, 2세대 권리, 3세대 권리', 도넬리(J. Donnelly)의 '시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리', 구정우의 '자유권과 사회권'

그리고 우리나라 국가인권정책기본계획(NAP)의 ‘시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리, 사회적 약자와 소수자인권’, 덴마크의 ‘시민적·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리, 성평등권리’로 구분하였다.

② 자유권과 시민권, 연대권으로 구분하지 않고 좀 더 세분해서 구분하는 방식으로 랜드만(T. Landmann)의 ‘시민권, 참정권, 경제권, 사회권, 문화권, 연대권’, 니켈(J. Nickel)의 ‘안전권, 적절한 절차의 권리, 자유권, 참정권, 시민권, 사회권, 특정한 집단에 대한 권리’, 도넬리와 하워드(J. Donnelly & R. Howard)의 ‘생존권, 귀속권, 권리보호권, 권한권’, 바쉬(R. L. Barsh)와 유엔개발기구의 인간자유지수의 ‘개인의 안전, 법률 규칙, 표현의 자유, 정치참여, 시민권, 사회권, 특정한 집단의 권리’ 그리고 국가인권위원회 인권백서의 ‘신체보전권, 법 집행에 관한 권리, 시민적 자유권, 정치적 권리, 최소필요 충족권, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리’ 등이 있다.

두 번째로 시민적·정치적 권리 혹은 경제·사회·문화적 권리만을 측정하는 인권지표에서 구분하고 있는 인권 내용 혹은 지표영역을 보면, ① 시민적·정치적 권리 측정 지표의 경우 휴메너(C. Humana)의 ‘권리관련 지표, 자유관련 지표’, 굽타(D. K. Gupta)의 ‘생명권, 참정권, 시민권’, 프리덤하우스 인권지수의 ‘시민자유권, 참정권’ 등이 있다. 그리고 ② 경제·사회·문화적 권리 측정 지표로는 경제사회이행지수의 ‘식량권, 교육권, 건강권, 적절한 주거권, 양질의 노동권’, 문진영의 ‘소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육권’ 등이 있다.

이와 같은 인권측정과 관련된 연구에서 설정한 영역 및 인권내용 구분은 측정하고자 하는 인권유형과 방식에 따라 상당히 다르다. 본 연구는 우리나라 인권수준을 측정하기 위한 지수를 개발하는데 목적이 있다. 이에 따라 일반적으로 인권을 구분하는 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리, 그리고 가능하면 연대권을 포괄해야 한다. 그러나 실질적으로 시민적·정치적 권리를 나타내는 지표의 단위(units)와 경제적·사회적·문화적 권리의 단위가 해당 권리 특성과 가용할 수 있는 정보 및 데이터의 한계로 인해서 상당한 차이가 있다.

이에 따라 본 연구에서는 국가인권지수 지표체계의 영역을 <표 VI-1>과 같이 구축하였다. 즉, 먼저 국가인권지수를 ‘시민적·정치적 권리’와 ‘경제적·사회적·문화적 권리’로 구분하고, 각각 별도의 영역을 구축하였다. 이에 따라 먼저 시민적·정치적 권리 지수의 영역은 세계인권선언과 시민적·정치적 권리에 관한 규약에

있는 권리 내용을 기준으로 ‘안전권’, ‘적정절차의 권리’, ‘자유권’, ‘참정권’, ‘평등권’으로 구성하였다. 아울러 우리 사회의 다양한 사회적 약자 및 취약계층에 대한 인권침해가 발생하고 있음에 따라 본 연구에는 인권지수 지표체계에 소수자 인권을 나타내는 지표를 개발하고 지표체계에 포함시켰다.

〈표 VI-1〉 본 연구의 국가인권지수 지표체계(안)

	영역	영역에 속하는 권리1)	권리관련 국제협약 및 규약2)
시민 정치적 권리	안전권	생명권	UDHR 1~6조, 9조/ CCPR 6조, 7조
		신체의 자유	
	적정절차 권리	공정한 재판을 받을 권리	UDHR 6~11조 / CCPR 14~16조, 7조
	자유권	사생활 및 가족생활 보호받을 권리	UDHR 12조, 16조, CCPR 17~23조 UDHR 13조, CCPR 12~13조 UDHR 18조, CCPR 18조 UDHR 19조, CCPR 19조 UDHR 20조, CCPR 21조, 22조(1), (2)항
		이동의 자유	
		사상, 양심 및 종교의 자유	
		의견 및 표현의 자유	
	평화적 집회 및 결사의 자유		
참정권	참정권	UDHR 21조, CCPR 25조	
평등권	*소수집단권리 등		
경제, 사회, 문화적 권리	사회보장권	사회보장, 적절한 생활할 권리	UDHR 22조, 25조, CESC 9조, 11조
	노동권	근로권, 근로3권, 경제활동권리	UDHR 23조(1), CESC 6조
	건강권	건강권	UDHR 25조, CESC 12조
	주거권	주거권	UDHR 25조, CESC 11조
	교육권	교육권	UDHR 26조(1), CESC 13조, 14조
소수자 권리		여성, 아동, 장애인, 북한이탈주민, 이주민	CEDAW, CRC, CRPD, CMW,

주: 1) ‘영역에 속하는 권리’는 하위영역 혹은 지표화하는 권리가 아니고, 참고용으로 영역에 속하는 권리를 나타냄.
 2) UDHR: 세계인권선언, CCPR: 시민적·정치적 권리에 관한 규약, CESC: 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, CEDAW: 여성차별철폐협약, CRC: 아동권리 협약, CRPD: 장애인권리협약, CMW: 이주노동자와 그 가족구성원 권리보호협약임.

3. 인권지수의 지표

인권지수에서 가장 중요한 것이 지표 개발인데 보편적인 인권기준을 체계적이고 일관성 있게 지표로 전환시키기 위해서는 일정한 개념적 방법론적 틀이 마련되어야 한다. 이러한 방법론적 틀은 먼저 인권규약의 관련 조문과 인권위원회 일반논평에 나열된 권리의 규범적인 내용을 담은 지표 도출이 가능해야 한다. 그리고 이러한 틀에 따른 인권의 개념규정은 모든 인권을 동일 선상에 놓이게 함으로써, 시민, 정치, 경제, 문화 그리고 사회권의 상호의존성과 불가분성이 기본적으로 반영되어야 한다. 이 외에도 인권을 존중, 보호 그리고 이행해야 하는 의무주체의 의무가 반영되어야 하고, 그리고 지표선택과 평가과정에서 모든 권리에 적용되는(cross-cutting) 인권규범과 원칙인 차별금지과 평등, 불가분성, 책무성 그리고 권능이 반영되는 것이 필요하다.

유엔 인권최고대표사무소는 인권기준에 대한 책무, 책무의 이행노력, 그리고 노력의 결과를 개념화하여 구조, 과정, 성과지표로 구축하여 인권을 측정하는 분석틀을 개발하였다. 이러한 분석틀에 따라 인권 기준에 대한 기술(記述)을 체계화된 개념으로 전환시켜서 도출한 구조, 과정 그리고 성과에 대한 지표를 구축할 수 있고, 이러한 지표는 책무, 노력, 결과라는 측면에서 인권이행 정도를 측정가능하게 한다.

이에 따라 본 연구에서는 앞에서 언급한 바와 같이 유엔 인권최고대표사무소의 방법론으로 지표를 구축하고, 그러한 지표 중에서도 과정지표와 성과지표를 사용하여 인권을 측정하는 것을 제안한다. 즉, 과정지표와 성과지표로 구성된 각 권리에 대한 지표 풀(indicators pool)을 구축한다. 이 외에도 우리나라의 각종 권리 이행의 기초가 되는 각종 국제 및 국내 인권 관련 규약 및 법제의 비준, 제정 및 개정을 위해서 구조지표에 해당되는 국제인권조약 비준 현황과 유엔 인권이사회에서 권고하는 인권 관련 국내인권법제의 정비 유무(국제인권조약 비준 및 국제인권위원회의 우리나라에 대한 법제관련 권고에 대해서는 <부표 III-2> 참조)를 지표로 설정하였다.

그리고 이러한 지표 풀에 대한 인권전문가, 인권 관련 공무원, 인권운동가 등을 대상으로 한 자문, 델파이조사 그리고 지표에 대한 통계 생산현황과 특성 등을 점검하여 최종적으로 지표를 구축하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 최종적으로 지표를 선택할 때에는 먼저 적절성(relevance)과 효과성(effectiveness) 즉,

지표개발 목적을 달성하는데 적절하고 효과적인지, 단순하고 적시적(timely)인지를 고려하는 것이 필요하고, 지표를 적절한 개수로 구성해야 한다. 이 외에도 지표통계의 특성과 생산 여부 및 추가 등을 검토하여 최종적으로 선택해야 한다.

4. 인권지수의 산정방법

인권지수의 산정방법은 지표의 측정단위 및 표준화 방식, 지표 혹은 영역별 가중치 부여 방식 등에 따라 상당히 다르다. 이에 따라 앞에서 여러 가지 지수 값 산정방식과 함께 주요 인권지수의 지표 값 산정방식을 자세히 분석하였다.

먼저 가장 단순한 방식은 ① 개별 지표를 표준화한 이후에 단순 평균하여 영역별 지표 값을 산정하고, 영역별 가중치를 부여하여 인권지수 값을 산정하는 방법이다. ② 두 번째 방식은 개별 지표의 지표 값을 합산하여 인권지수 값을 산정한 이후에, 해당 인권지수 값을 등급(혹은 구간 값)으로 구분하여 인권수준을 측정하는 방식이다. 이와 같이 방식으로 인권지수를 산정하는 대표적인 지수는 프리덤하우스 지수이다. ③ 세 번째 방식은 표준점수를 이용하여 각 지표를 표준화하고, 표준화된 지표를 평균하여 특정 권리영역의 지수 값을 산정한다. 그리고 인권지수의 영역이 다수이면, 각 영역의 지표 값을 평균하여 종합 인권지수를 산정한다. ④ 네 번째 방식은 경제사회권 지수를 산정할 때에 주로 사용하는 방법으로 먼저 비율(ratio)방식이 있다. 동 방식은 주어진 자원동원능력에서 국가가 의무를 이행해야 하는 기본권 수준 대비 국민이 해당 기본권을 국민이 기본권을 향유하는 정도의 비율로 측정한다. 그리고 개별 권리지표 값을 평균하여 경제사회권 지수 값을 산정하는 방식이다. 이와 같은 방식으로 인권지수 값을 산정하는 대표적인 인권지수는 경제사회권이행지수이다. ⑤ 다섯 번째 방식은 단순한 방법으로 분석대상 국가별로 지표 값의 크기순으로 서열화하여, 순서대로 점수를 부여하는 방식이다.

본 연구의 인권지수 개발은 앞의 지표체계에서 언급하였듯이 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리를 구분해서 접근함에 따라, 양 권리에 대한 지수 산정방법도 다르게 구축하는 것을 제안하였다. 이에 따라 연도별 인권현황의 시계열적 이행 추이 분석과 함께 횡단면적으로 특정한 연도의 인권 수준을 분석을

모두 하는 것을 목적으로 함에 따라, 양 분석방법에 따라 다른 산정방법을 구축하는 것이 바람직하다.

이에 따라 먼저 인권지수를 개발하여 연도별 인권현황의 시계열적 이행 추이 분석할 경우에는 표준점수방식으로 지수를 산정하는 것이 바람직하다. 즉, 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리를 나타내는 지표를 각각 표준화한 이후에 분석대상 기간을 기준으로 표준점수 방식으로 지표 값을 산정하고, 산정된 지표 값을 영역별로 가중(혹은 단순)평균하여 지수 값을 산정한다. 가중 평균할 경우에는 앞에서 언급한 바와 같이 계층적 분석법(AHP)을 이용하여 영역(권리)별 가중치를 구축하는 것이 바람직하다.

횡단면적 분석을 할 경우 시민·정치적 권리 지수의 산정은 앞에서 언급한 두 번째 지수 산정방법인 개별 지표의 지표 값을 합산하여 인권지수 값을 산정한 이후에 해당 인권지수 값을 등급(혹은 구간 값)으로 구분하여 인권수준을 측정할 것이다. 그리고 우리나라 시민·정치적 권리의 이행 수준을 파악하기 위해서 분석년도 첫 해의 지수 값을 최대-최저방식으로 표준화할 계획이다. 이 때 최댓값과 최솟값은 국제 비교한 시민·정치적 권리 지수에서 국제순위가 가장 높은 국가와 가장 낮은 국가의 점수로 하고 우리나라 점수를 표준화해서 산정한 뒤에, 이를 기준으로 우리나라 시민·정치적 권리 지수의 실제 값을 백분비로 환산한다. 즉 그리고 우리나라 인권지수를 개발한 첫 해의 백분비를 환산한 지수 값을 기준으로 분석대상 연도의 시계열 인권지수 값도 백분비로 환산할 수 있다.

경제·사회·문화적 권리는 기본적으로 경제사회권이행지수 산정방식으로 하되, 경제사회권이행지수와는 달리 우리나라 인권지수를 개발하는 것이기 때문에 성취가능한 지표의 목표수준을 프론티어 회귀분석방식 등으로 설정하기보다는 OECD 회원국의 최고수준 등으로 설정할 계획이다. 그리고 산정된 지표 값을 영역별로 가중(혹은 단순)평균하여 지수 값을 산정하는 것이 적절할 것이다.

참고문헌

- 강수택 외(2009). 『대학 인권지표 개발 연구』, 국가인권위원회.
- 고용노동부(2012). 『2012년판 고용노동백서』.
- 국가인권위원회(2004). 『인권백서』.
- 국가인권위원회(2008). 『국회의원을 위한 인권 핸드북』.
- 국가인권위원회(2008). 『사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권』, 2008년 사회권 심포지움.
- 국가인권위원회(2009). 『노인 인권상황 실태조사』.
- 국가인권위원회(2011). 『국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 기초연구』.
- 국가인권위원회(2011). 『인권의 해설』.
- 국가인권위원회(2012). 『2012~2016 국가인권정책기본계획』.
- 국가인권위원회(2012). 『2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안』.
- 국가인권위원회(2012). 『유엔 인권이사회 UPR심의 대비 토론회』, 2012. 11. 29. 국가인권위원회.
- 국민건강보험공단(각 연도). 『장기요양보험통계연보』.
- 국민건강보험공단(2012). 국민건강보험 개요. www.nhic.or.kr
- 공석기(2009). ‘1990년대 이후 한국 인권개선의 조건 그리고 한계’, 『한국사회학회, 2009 국제사회학대회 자료집』.
- 구정우(2009). ‘글로벌 인권개선의 추이 - 국제 인권지표의 분석, 1972-2007’, 『한국사회학회 2009.12 국제사회학대회』.
- 구정우·공석기·정진성(2009). 『Measuring National Human rights: a reflection on the Korean Experience』, 서울대 사회학과 인권 국제학술대회 발제논문.
- 구정우 외(2011). 『인권지수 개발을 위한 기초연구』, 국가인권위원회.
- 권중돈(2010). 『인권관점 노인복지시설 방안 모색』.
- 김경아 외(2011). 건강보험환자의 고액 본인부담 진료비 지출에 관한 연구, 『보건경제와 정책연구』, 17(3), pp.75-79.
- 김기량·김미경·신영전(2009). 한국 식품 미보장 현황 및 특성, 『보건사회연구』, 29(2), pp.268-292.
- 김교숙(2010). ‘근로자의 건강권’, 『한국비교노동법학회』.
- 김기곤(2011). 『한국사회의 문화권 구성과 제도화』, 전남대학교 5.18 연구소.

- 김동식·김영택·김태희(2011). 『고령 임신부의 임신결과 및 정책지원 방안』. 한국여성정책연구원.
- 김선옥·윤덕경(1996). 『북경여성회의 행동강령이행을 위한 정책과제연구』, 한국여성개발원.
- 김수정·허순임(2011). 우리나라 가구 의료비부담과 미충족의료 현황: 의료보장 형태와 경제적 수준을 중심으로, 『보건경제와 정책연구』, 17(1), pp.47-70.
- 김안나(2008). 『사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구 : 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 김안나 외(2008). 『사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 김용하 외(2005). 『고용평등지표의 개발과 정책과제』, 한국사회보험연구소.
- 김종덕(2010). 안락사 허용여부에 대한 기초론적 고찰, 『법학연구』, 37, pp.123-146.
- 김종세(2010). 생명권에 대한 자기결정권과 국가의 보호의무: 회생불가능한 연명치료 환자의 생명을 중심으로, 『法學研究』, 38, pp.1-20.
- 김준호(2008). 『한국 난민정책의 특징과 정책제안-2001년~2007년 난민인정사례를 중심으로』, 경상대학교 대학원 석사학위논문.
- 김창연·성유진(2010). 『2010 서울시 성인지표(GSI) 측정 및 발전방안 연구』, 서울시 여성가족재단.
- 김철수(2007). 『헌법학개론』.
- 김태홍(2009) 외, 『성평등지수 개발과 측정방안 연구』, 여성가족부.
- 김태홍(2010b). 『2010년 한국의 성평등보고서』, 여성가족부.
- 김태홍·문유경(1999). 『남녀고용평등지표 개발』, 한국여성개발원.
- 김태홍·전기택·주재선(2010). 『2010 국가성평등보고서』, 여성가족부.
- 김태홍·전기택·주재선(2011). 『2011년 국가성평등보고서』, 여성가족부.
- 김태홍 외(2009). 『퍼플잡 창출·확산 기본계획 수립 및 추진방향 연구』, 여성가족부.
- 김태홍 외(2011). 『국격 제고를 위한 차별 없는 사회기반 구축』, 한국여성정책연구원.
- 김희성·홍은경(2012). 건강권 및 의료 접근권에 관한 비교법적 고찰: 입법배경 및 사회문화적 관점을 중심으로, 『강원법학』, 36, pp.233-262.
- 나달술(2010). 양심의 자유에서의 양심 개념의 비교적 고찰, 『단국법학』, 34(2), pp.97-124.
- 노기호(2004). 독일교육법상 교육관련 당사자의 교육권 개념과 권한관계 정립에 관한 연구, 『공법학연구』, 5(3), pp.343-380.

- 노대명(2008). 소득보장 지표로 본 사회권 현황. 『사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권』. 2008 사회권 심포지엄 자료집, 2008년 12월 11일.
- 대검찰청(각 연도). 『범죄분석』.
- 류미향(2011). 부정적 교육열로부터의 탈주와 아동의 교육권 찾기: 들뢰즈와 불교 육망론이 주는 시사점 탐구, 『아동과 권리』, 15(4), pp.541-561.
- 문진영 외(2007). 『사회권 지표개발을 위한 기초연구』, 국가인권위원회.
- 박옥순(2002). 『장애인 인권지표 연구 -한국 사회의 장애인 차별 실태를 중심으로』, 중앙대학교 사회복지개발대학원 석사학위 논문.
- 박은철(2012). 한국 보건의료정책의 현황과 방향, 『Journal of Korean Medical Association』, 55(10), pp.930-931.
- 박종보(2011). 『인권의 해설 : 인권에 대한 종합적 이해를 위한 기획도서』, 국가인권위원회.
- 박현영(2008). 『희귀난치성질환 심포지움 자료, 희귀난치성 질환 정부지원 현황 및 발전 방안』.
- 방송통신심의위원회(2012). 『2011 방송통신심의연감』.
- 법무부(2010). 『2010 한국체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우개선을 위한 정책 방안』.
- 백승호(2011). 노인인권(사회권)에 대한 다차원적 비교연구, 『노인 인권 논문집』, pp.163-188, 국가인권위원회.
- 보건복지가족부(2009). 『2009 OECD 사회통계지표』.
- 보건복지가족부(2011). 『보육통계 2010년』.
- 서문희 외(2003). 『아동권리지표의 생산과 정책과제』.
- 성병창(2007). 『2007년 개정 교육과정의 적용 지원을 위한 중등학교 시설 개선 방안』, 한국교육과정평가원.
- 성병창(2007). 교육 공공성의 개념 체계와 정립원리, 『초등교육연구』, 20(3), pp.229-249.
- 손희권(2007). 보호자의 교육권이 법리, 『教育法學研究』, 19(2), pp.49-78.
- 송소연 외(2002). 『보안관찰대상자 인권침해 실태』.
- 송진경(2010). 생명권과 사형제도, 『인권복지연구』, 6, pp.19-41.
- 신미녀(2011). 『북한 이탈주민의 신체건강 및 의료이용 실태』, 북한이탈주민의 남한 사회적응과 건강문제 해결을 위한 정책토론회 2011.
- 신영전(2011). 사회권으로서의 건강권: 지표개발 및 적용가능성을 중심으로, 『상황과

복지』, 32, pp.181-222.

- 안상훈 외(2010). 『새로운 복지지표체계 발굴 및 정책과의 연계 방안』, 보건복지부.
- 이미정 외(2010). 『낙태행위의 사회경제적 사유 분석과 관련 정책 개선방안』, 한국여성정책연구원.
- 이준일(2012). 『인권법, 사회적 이슈와 인권』, 홍문사.
- 이태정(2012). 의료비 공제 제도 개선 방안, 『한국세무회계학회지』, 32, pp.67-87.
- 임희진(2011). 『한국 아동·청소년 인권실태 연구』, 한국청소년정책연구원.
- 장미혜·김유나·임현지(2008). 『서울시 성인지 지표(GSI) 평가 및 지수개발』, 서울시여성가족재단.
- 전영평 외(2011). 『한국의 소수자운동과 인권정책』, 집문당.
- 정경희 외(2002a). 『무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사』, 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2002b). 『한국의 노인복지지표 개발에 관한연구』, 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2012). 『2011년도 노인실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정근식 외(2004). 『한국형 인권지표의 모색』, 경인문화사.
- 정문식(2011). 『기본권으로서의 생명』, 전남대학교 법률행정연구소
- 정문식(2008). 형성중인 생명에 대한 국가의 기본권 보호의무, 『법학논총』, 28(2), 365-404쪽.
- 정상우 외(2011). 『국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 기초연구』, 국가인권위원회.
- 정인섭(2000). 『국제인권조약집』, 유네스코 한국위원회, 도서출판 사람생각.
- 정진성 외(2010). 『인권으로 읽는 동아시아』, 서울대학교출판문화원.
- 정희정·송민정·이석원(2011). 한국과 일본 의료부담제도 비교 연구: 본인부담률을 중심으로, 『일본근대학연구』, 31, pp.209-233.
- 조국(2010) 역, 『인권의 좌표』, 명인문화사, (James W. Nickel(2007), Making Sense of Human Rights, 2d rev. edn. Blackwell Publishing).
- 조한진 외(2012). 『장애인 인권증진 기본계획 수립 연구』.
- 중앙노동위원회(2011). 『노동위원회 브리프』.
- 최인화(2011). 교육의 교육권 보람과 그 한계, 『美國憲法研究』, 22(3), pp.433-462.
- 최창욱 외(2006). 『국제기준대비 한국 청소년의 인권수준 실태연구 I -청소년인권지표 개발-』.

- 한국보건사회연구원(2011). 『빈곤통계연보』. 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원(2011). 『장애인실태조사』
- 한국장애인단체총연맹(2011). 『장애인 복지·인권 비교 연구』.
- 황문수(1981). 『인권과 자유 (Cranston Maurice)』, 문예출판사.
- A. D. McNitt(1988). Some Thoughts on the Systematic Measurement of the Abuse of Human Rights' in D. L. Cingranelli(1988), Human Rights - Theory and Measurement, Macmillan.
- Ann Janette Rosga and Margaret L. Satterthwaite(2008). The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 08-59, New York University.
- A. R. Chapman(2009). The Divisibility of Indivisible Human Rights, Working Paper 9, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- Asian Centre for Human Rights(2006, 2008). SAARC Human Rights Report.
- C. Curtis(2008). Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights : Comparative Experiences of Justiciability, International Commission of Jurists. 박찬운 역(2009).
- C. Humana(1985). World Human Rights Guide, Oxford University Press.
- Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008). THE Cingranelli-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Coding Manual, Manual version 7.30.08. Cingranelli, David L. and David L. Richards(2008), THE Cingranelli-Richards(CIIRI) Human Rights Data Project - Short Variable Descriptions for Indicators.
- C. Jeffords(2011). Constitutional Environmental Human Rights: A Descriptive Analysis of 142 National Constitutions, Working Paper 16, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- D. J. Whelan(2008). Untangling the Indivisibility, Interdependency, and Interrelatedness of Human Rights, Working Paper 7, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- Desai, Meghnad(2003). Measuring Political Freedom, in Readings in Human Development, Oxford University Press.
- Dipak K. Gupta, Albert J. Jongman, Alex P(1994). Creating a Composite Index for Assessing Country Performance in the Field of Human Rights: Proposal for a New Methodology, Human Rights Quarterly, 16(1).

- D. L. Richards & K. C. Clay(2010). Measuring Government Effort to Respect Economic, Social, and Cultural Rights, Working Paper 13, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- E. Riedel(2006). Monitoring the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in ILO(2006), Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision, Proceedings of the International Colloquium.
- Freedom House(2012). Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and Their Global Repercussions, Freedom in the World 2011, Methodology. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2011/methodology>.
- Hans-Otto Sano & Lone Lindholt(2000). Human Rights Indicators-Country Data and Methodology.
- Hass, M.(1994). Improving Human Rights, Praeger.
- Hathaway, O. (2002) Do Treaties Make a Difference? Human Rights Treaties and the Problem of Compliance, *Yale Law Journal*, 111, pp.1193-2042.
- Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review(2012). Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review-Republic of Korea, Fourteenth session, Geneva, 22 October -5 November 2012.
- ILO(2009). Declaration on the Fundamental Principles and Rights at Work, ILO Helpdesk Factsheet No. 4.
- ILO(2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization: Report of the Social Protection Floor Advisory Group.
- Jack Donnelly(2007). The Relative Universality of Human Rights, *Human Rights Quarterly*, 29 (2007).
- Jack Donnelly & R. Howard(1988). Assessing National Human Rights Performance: A Theoretical Framework, *Human Rights Quarterly* 10 (1988).
- James W. Nickel(2007). Making Sense of Human Rights, 2d rev. ed. Blackwell Publishing.
- James W. Nickel(1987). Making Sense of Human Rights, University of California Press.
- Judith V. Welling (2008). International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 30 (2008).
- Kenneth A. Bollen(1986). Political Rights and Political Liberties in Nations: An

- Evaluation of Human Rights Measures, 1950 to 1984, *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, No. 4, pp.567-591.
- L. Minkler(2007). Economic Rights and the Policy Maker's Decision Problem, Working Paper 5, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- Moon, Rennie J.(2008). Teaching world citizenship: The cross-national adoption of human rights education in formal schooling, Stanford University, ProQuest Dissertations and Theses.
- M. Nowak(2005). Human Rights : A Handbook for Parliamentarians, OHCHR, IPU.
- OECD(2007). Health Statistics 2007.
- OECD(2012). 『Employment Outlook 2012』.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2012). Human Rights Indicators : A Guide to Measurement and Implementation.
- P. Nolan Guyer & S. Fukuda-Parr & Susan Randolph & Louise Moreira Daniels(2009). Measuring the Progressive Realization of Economic and Social Human Rights in Brazil: A Disaggregated Economic and Social Rights Fulfillment Index.
- Poe, S. P., Sabine C. Carey, and Tanya C. Vazquez(2001). How are these pictures Different? A Quantitative Comparison of the US State Department and Amnesty International Human Rights Reports, 1976-1995. *Human Rights Quarterly*, 23(3).
- R. Adcock and D. Collier(2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research, *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3, Sep., 2001, pp.529-546.
- Reporters Without Borders(2012). Press Freedom Index.
- Russel Lawrence Barsh(1993). Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, *Human Rights Quarterly*, 15(1).
- S. Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer, Susan Randolph(2011). SERF Index Methodology Version 2011.1, Economic and Social Rights Empowerment Initiative.
- S. Fukuda-Parr(2007). Human Rights and Human Development, Working Paper 4, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- S. Fukuda-Parr(2010). The Metrics of Human Rights: Complementarities of the Human Development and Capabilities Approach, Working Paper 14,

Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.

- S. Fukuda-Parr & Terra Lawson-Remer & Susan Randolph(2008). Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment, Working Paper 8, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- S. Fukuda-Parr, T. Lawson-Remer, Susan Randolph (2011). SERF Index Methodology: Version 2011.1, Technical Note, <http://www.serfindex.org/data/>
- S. Hertel & Lanse Minkler(2007). Economic Rights: The Terrain, Working Paper 1, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- S. Hertel & Lyle Scruggs & C. Patrick Heidkamp(2007). Human Rights and Public Opinion: From Attitudes to Action, Working Paper 3, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- S. Randolph & M. Green(2011). Bringing Theory Into Practice: Operational Criteria for Measuring Implementation of the International Right to Development, Working Paper 15, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- S. Randolph & I. Gaye & I. Hathie & R. Perez-Escamilla(2007). Monitoring the Realization of the Right to Food: Adaptation and Validation of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity Module to Rural Senegal.
- S. Randolph & M. Prairie & J. Stewart(2009). Economic Rights in the Land of Plenty: Monitoring State Fulfillment of Economic and Social Rights Obligations in the United States.
- S. Randolph & S. Fukuda-Parr & T. Lawson-Remer(2009). Economic and Social Rights Fulfillment Index: Country Scores and Rankings, Working Paper 11, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut
- S. Randolph & P. Guyer(2011). Tracking the Historical Evolution of States' Compliance with their Economics and Social Rights Obligations of Result: Insights from the Historical SERF Index, Working Paper 19, Economic Rights Working Paper Series, University of Connecticut.
- The Korean NGO Coalition(2012). The 14th Session of the Universal Periodic Review (UPR) Republic of Korea, 23 April 2012.
- Todd Landman(2002). Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy, Paper prepared for the Seminar on Statistics and Human Rights, Brussels 27 - 29 November 2002.
- Todd Landman (2004). Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy,

Human Rights Quarterly, 26(4).

Todd Landman (2005). The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators, Paper prepared for the AHRI-COST Action meeting 11-13 March 2005, Oslo.

UNDP(1991). 『1991 Human Development Report』.

UN High Commissioner for Human Rights(2008). Human Rights : A Basic Handbook for UN Staff.

UN(2012). Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation. United Nations Office of the High Commissioner

國際女性法研究會 編(1993). 國際女性條約·資料集, 東信堂.



부 록

〈부표 Ⅲ-1〉 Humana 지수와 스웨덴 인권평가

FREEDOM TO:		검토의견
1. 자국내 여행	YES	보장된 권리
2. 해외여행	YES	보장된 권리
3. 평화적인 회합 및 집회	YES	보장된 권리
4. 이념교육과 정보 입수	YES	보장된 권리
5. 인권침해 모니터링	YES	보장된 권리
6. 민족특유 언어 등에 대한 권리	YES	보장된 권리
FREEDOM FROM:		
7. 강제 혹은 아동노동**	YES	보장된 권리
8. 사법외적 처형/실종**	YES	보장된 권리
9. 국가에 의한 고문 혹은 강압**	YES	보장된 권리
10. 강제노역 또는 징용**	YES	보장된 권리
11. 사형제도**	YES	보장된 권리
12. 불법체형***	YES	보장된 권리
13. 불법구금**	YES	보장된 권리
14. 강제 정당 혹은 조직 가입	YES	보장된 권리
15. 교육기관에서 강제적인 종교 및 이념 강요	YES	보장된 권리
16. 예술에 대한 통제	YES	보장된 권리
17. 정치적인 언론검열	YES	보장된 권리
18. 우편 혹은 전화검열	YES	보장된 권리
FREEDOM FOR OR RIGHTS TO:		
19. 평화적인 정치적 반대	YES	보장된 권리
20. 무기명 투표용지에 의한 다당선거	YES	3년에 한 번씩 349명의 대표 선출. 비례대표방식
21. 여성의 정치적·법적 평등	YES	의원의 25%와 각료의 상당수가 여성
22. 여성의 사회경제적 평등	yes	차별에 대한 옴부즈만제도 활성화.
23. 소수자의 사회·경제적 평등	yes	노르딕 이민자의 경우 비노르딕 출신에 비해 이점이 있음.
24. 독립적인 신문	YES	보장된 권리
25. 독립적인 출판	YES	보장된 권리

380 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

26. 독립적인 라디오와 방송네트워크	YES	지배구조의 다양화. 대표는 국가에 의해 지명, 국가가 방송에 대한 정치적 압력은 행사하지 못함.
27. 독립적인 법정	YES	보장된 권리
28. 독립적인 노동조합	YES	보장된 권리
LEGAL RIGHTS		
29. 국적 박탈받지 않음	YES	보장된 권리
30. 유죄판결 이전까지 무죄	YES	보장된 권리
31. 무료 법적 지원과 자가 변론	YES	자산조사 결과에 따라 선택권
32. 공개재판	YES	보장된 권리
33. 즉석재판	YES	기소없이 12시간 이내로
34. 영장없는 경찰수색	YES	'자연시 위험 수반' 허가 또는 2년 이상 징역선고가 예상되는 사안에 대해서는 영장없는 수색 가능
35. 개인재산 임의 압류	YES	보장된 권리
PERSONAL RIGHTS		
36. 서로 다른 종교, 인종간의 혼인	YES	보장된 권리
37. 혼인, 이혼소송절차 남녀평등	YES	보장된 권리
38. 종교활동	YES	보장된 권리
39. 자녀 수 결정	YES	보장된 권리
40. 동성애	YES	15세 이상은 합법

주: C. Humana(1985), 『World Human Rights Guide』, pp.160-162.

〈부표 Ⅲ-2〉 우리나라의 국제인권 관련 협약 비준 현황

	비준 여부	유보 등 현황
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약	○	
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	○	
- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서	X	
- 사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서	X	
- 고문 및 그 밖에 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약	○	- 협약의 고문 정의에 맞춰 국내법의 개정
- 고문 및 그 밖에 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서	X	- 제16조 제1항 (g) 가족성(姓) 및 직업 선택 권리 등 부부로서 동등한 개인적 권리
- 고문방지협약 선택의정서	X	
- 강제실종협약	X	
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	○	
- 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	X	
ILO 주요협약		
- 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)		
- 단결권 및 단체교섭에 관한 협약(제98호)	X	
- 강제근로협약(제29조)		
- 강제근로폐지협약(제105호)		
- UNESCO 교육에서의 차별에 관한 협약	X	
- 팔레르모 의정서	X	
- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약	○	
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약	○	
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약선택의정서	○	- 차별금지법 제정 권고(성적지향, 국적 차별금지 포함)
- 아동의 권리에 관한 협약	○	
- 아동권리협약 제3선택의정서	X	
- 국가 간 입양에 관한 아동보호 및 협력에 대한 헤이그 협약	X	
- 아동의 무력충돌 참여에 관한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서	○	
- 아동 매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동의 권리에 관한 협약 선택의정서	○	

382 국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

	비준 여부	유보 등 현황
- 인신매매 금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약	○	
- 장애인 권리에 관한 협약	○	- 협약 제25조마호의 생명보호 관련 규정 유보 - 상법 제732조 장애인 생명보험 가입 제한 조항 개정
- 장애인 권리에 관한 협약 선택의정서	X	
- 난민의 지위에 관한 협약	○	
- 난민의 지위에 관한 의정서	○	
- 이주노동자권리협약	X	

자료: 국가인권위원회(2012), 국가인권위원회 법규집, 2012. 12.

국가인권위원회(2012), 유엔 인권이사회 UPR 심의대비 토론회, 2012. 11. 29.

국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구

| 인쇄일 | 2012년 12월 24일

| 발행일 | 2012년 12월 26일

| 발행처 | 국가인권위원회

| 주 소 | 100-842 서울시 중구 무교동길 41 금세기 빌딩

<http://www.humanrights.go.kr>

| 전 화 | 인권정책과 02)2125-9700

| F A X | 02)2125-9718

| 제 작 | 도서출판 한학문화 (02) 313-7593 (代)

ISBN : 978-89-6114-288-5 93330 비매품