

제4차 국가인권정책기본계획 (2023-2027) 평가 토론회

일시 1일차, 2024. 5. 16.(목) 14:00~16:20
2일차, 2024. 5. 17.(금) 13:00~16:20

장소 CGV 명동역 씨네라이브러리

제4차 국가인권정책기본계획 (2023-2027) 평가 토론회

일시 1일차, 2024. 5. 16.(목) 14:00~16:20
2일차, 2024. 5. 17.(금) 13:00~16:20

장소 CGV 명동역 씨네라이브러리

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.

제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 평가 토론회

일시 | 1일차, 2024. 5. 16.(목) 14:00~16:20

2일차, 2024. 5. 17.(금) 13:00~16:20

장소 | CGV 명동역 씨네라이브러리(서울특별시 중구 퇴계로 123, 11층)

주최 | 국가인권위원회

세부내용 |

* 진행 : 윤채원(국가인권위원회 인권정책과장)

구분	시간	내용
	인사말	14:00~14:10 인사말 - 국가인권위원회 위원장 송두환
1일차	세션1	14:10~15:10 (60분) <제4차 인권NAP 수립 과정과 향후과제> 좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장) 발제 이태운(국가인권위원회 인권정책과) 지정토론 1. 조영관(법무법인 덕수 변호사) 2. 김선화(국회 입법조사처 법제사법팀장) 3. 이명희(인권정책연구소 상임연구원)
		15:10~15:20 정리 및 준비
	세션2	15:20~16:20 (60분) <분야별 검토 - ① 자유권/정보/교육·제도> 좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장) 발제 이진석(국가인권위원회 인권정책과) 지정토론 1. 김덕진(천주교인권위원회 상임활동가) 2. 장여경(정보인권연구소 상임이사) 3. 류은숙(인권연구소 창 활동가)

구분	시간	내용	
2일차	세션3	13:00~14:15 (75분)	<p><분야별 검토 - ② 사회적 소수자 분야> 좌장 서수정(국가인권위원회 침해조사국장)</p> <p>1. (여성/성평등)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발제. 최준석(국가인권위원회 성차별시정과) - 지정토론 장서연(공익인권법재단 공감 변호사) - 지정토론 최란(한국성폭력상담소 부소장) <p>2. (장애)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발제. 남경혜(국가인권위원회 장애차별조사1과) - 지정토론 오욱찬(한국보건사회연구원 연구위원) - 지정토론 김미연(유엔장애인권리위원회 위원) <p>3. (아동·청소년)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발제. 김화숙(국가인권위원회 아동청소년인권과) - 지정토론 이은주(동국대학교 사회복지학과 교수) - 지정토론 강미정(세이브더칠드런 아동권리정책팀장)
		14:15~14:20	정리 및 준비
	세션4	14:20~15:10 (50분)	<p><분야별 검토 - ③ 사회적 소수자 분야> 좌장 박홍근(국가인권위원회 군인권보호국장)</p> <p>4. (이주민·난민)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발제. 박혜경(국가인권위원회 인권침해조사과) - 지정토론 김사강(이주와인권연구소 연구위원) - 지정토론 김연주(난민인권센터 변호사) <p>5. (군인)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발제. 유소연(국가인권위원회 군인권보호총괄과) - 지정토론 박문언(한국국방연구원 책임연구위원) - 지정토론 이상윤(법무법인 목민 변호사)
		15:10~15:20	정리 및 준비
	세션5	15:20~16:20 (60분)	<p><분야별 검토 - ④ 노인/사회권 분야> 좌장 박홍근(국가인권위원회 군인권보호국장) 발제. 이동우, 송경숙, 박태성 (국가인권위원회 사회인권과)</p> <p>지정토론</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원영희(한국성서대학교 교수) 2. 윤애림(서울대학교 법학연구소 책임연구위원) 3. 황필규(공익인권법재단 공감 변호사)
	16:20~16:30 (10분)	정리 및 폐회	

목 차

인 사 말 5

세션 1 <제4차 인권NAP 수립 과정과 향후과제>

좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장)
 발제 이태윤(국가인권위원회 인권정책과) 9

지정토론

1. 조영관(법무법인 덕수 변호사) 17
 2. 김선화(국회 입법조사처 법제사법팀장) 21
 3. 이명희(인권정책연구소 상임연구원) 23

세션 2 <분야별 검토 - ① 자유권/정보/교육·제도>

좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장)
 발제 이진석(국가인권위원회 인권정책과) 29

지정토론

1. 김덕진(천주교인권위원회 상임활동가) 34
 2. 장여경(정보인권연구소 상임이사) 37
 3. 류은숙(인권연구소 창 활동가) 45

세션 3 <분야별 검토 - ② 사회적 소수자 분야>

좌장 서수정(국가인권위원회 침해조사국장)

1. (여성/성평등)

발제. 최준석(국가인권위원회 성차별시정과) 55
 지정토론 장서연(공익인권법재단 공감 변호사) 66
 지정토론 최란(한국성폭력상담소 부소장) 68

2. (장애)

발제. 남경혜(국가인권위원회 장애차별조사1과)	77
지정토론 오욱찬(한국보건사회연구원 연구위원)	86
지정토론 김미연(유엔장애인권리위원회 위원)	89

3. (아동·청소년)

발제. 김화숙(국가인권위원회 아동청소년인권과)	95
지정토론 이은주(동국대학교 사회복지학과 교수)	106
지정토론 강미정(세이브더칠드런 아동권리정책팀장)	112

세션 4 <분야별 검토 - ③ 사회적 소수자 분야>

좌장 박흥근(국가인권위원회 군인권보호국장)

4. (이주민·난민)

발제. 박혜경(국가인권위원회 인권침해조사과)	121
지정토론 김사강(이주와인권연구소 연구위원)	138
지정토론 김연주(난민인권센터 변호사)	140

5. (군인)

발제. 유소연(국가인권위원회 군인권보호총괄과)	145
지정토론 박문언(한국국방연구원 책임연구위원)	150
지정토론 이상윤(법무법인 목민 변호사)	153

세션 5 <분야별 검토 - ④ 노인/사회권 분야>

좌장 박흥근(국가인권위원회 군인권보호국장)

발제. 이동우, 송경숙, 박태성(국가인권위원회 사회인권과)	157
--	-----

지정토론

1. 원영희(한국성서대학교 교수)	181
2. 윤애림(서울대학교 법학연구소 책임연구위원)	186
3. 황필규(공익인권법재단 공감 변호사)	196

인사말

안녕하십니까? 국가인권위원회 위원장 송두환입니다.

먼저 바쁘신 중에도 ‘제4차 국가인권정책기본계획’, 즉 ‘제4차 인권NAP’의 평가를 위한 오늘의 토론회에 참석해주신 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

2022년은 제3차 인권NAP(2018~2022)가 종료되는 해였습니다. 우리 위원회는 2022년 8월 3일 향후 5년간(2023~2027) 시급히 해결 또는 개선해야 할 100대 핵심과제를 선정하여 제4차 인권NAP에 반영하도록 대통령에게 권고한 바 있습니다.



인권NAP는 모든 사람의 기본적 인권 보호와 향상을 위한 중요한 수단이며, 법·제도·관행, 사회적 인식 등을 개선하고 변화시키기 위한 정부의 계획과 의지를 보여주는 것입니다. 그런데, 제4차 인권NAP 수립 과정은 상당한 기간동안 지연되어왔습니다. 또한, 사회적 소수자의 참여 미흡의 문제 등 시민사회와 국제사회의 여러 우려가 제기되기도 했습니다.

그러던 중 올해 3월 제4차 인권NAP가 뒤늦게 수립·공포되었습니다. 정부는 제4차 인권NAP를 발표하며 국가인권위원회, 국제인권기구의 권고 등을 수용하여 새로운 인권 수요를 반영하는 한편, 사회적 약자 등에 대한 인권 보호 강화에 힘쓰겠다고 밝혔습니다. 그러나, 그 내용에 대해서는 여러 비판과 우려가 제기되고 있는 것으로 알고 있습니다.

제4차 인권NAP가 우리 사회 인권 신장에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 ‘더 많은 논의와 평가’가 필요하다고 생각합니다. 제4차 인권NAP의 어떤 점이 부족하고, 이를 추진하기 위해 어떤 점이 더 필요한지 논의하는 것은 인권NAP를 통한 인권 수준의 향상을 위한 사회적인 공감대를 형성해가는 과정이기도 합니다.

오늘 토론회는 시민사회, 학계 활동가, 전문가로부터 제4차 인권NAP의 수립 과정, 내용, 향후 과제에 대해 폭넓은 의견을 듣기 위해 마련한 자리입니다. 제4차 인권NAP 내용만이 아니라, 우리 위원회 권고를 포함하여, 인권NAP와 관련한 법·제도·환경 등 다양한 사항에 대한 의견도 제기될 것을 기대하고 있습니다.

이번 토론을 통해 인권NAP가 더 발전적으로 추진될 수 있도록 많은 격려와 비판을 부탁드립니다. 이 자리에 참석한 국가인권위원회 구성원들과 정부 부처 관계자들은 여러 의견을 주의 깊게 듣고 향후 업무에 참고할 수 있기를 바랍니다.

다시 한번 참석하신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.
감사합니다.

2024. 5. 16.
국가인권위원회 위원장 송 두 환

세션 1

제4차 인권NAP 수립 과정과 향후과제

좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장)

발제 이태윤(국가인권위원회 인권정책과)

지정토론

1. 조영관(법무법인 덕수 변호사)
2. 김선화(국회 입법조사처 법제사법팀장)
3. 이명희(인권정책연구소 상임연구원)



제4차 인권NAP 수립 과정과 향후과제

이태윤(국가인권위원회 인권정책과 사무관)

1. 인권의 관한 국가의 계획(인권NAP)

국제사회는 세계인권선언 및 유엔인권협약 등의 인권 원칙을 각 국에서 보다 실질적이고 실천적으로 보호하고 증진하기 위한 제도를 구축하고 강화시키기 위해 노력해 왔다. 이에 따라, 1993년 세계인권회의에서 채택된 「비엔나 선언 및 행동계획」 제7조는 각국이 국가인권정책기본계획(이하 ‘인권NAP’¹⁾)을 수립할 것을 권고했다.²⁾ 인권NAP란 인권의 보호와 증진을 위해 수립하는 범국가적 중장기 행동계획을 말하며, 법무부에 따르면, 2023년 6월 기준 대한민국 포함 전 세계 79개국이 수립·시행 중이다.³⁾

국가인권위원회와 정부는 2003년 ‘인권NAP의 수립과 절차와 관련하여, 인권위가 권고안을 작성하여 정부에 권고하면 이를 바탕으로 정부는 인권NAP를 수립하는 방법’으로 협의한 바 있다. 인권위는 2004년 「인권위법 시행령」 제19조 내지 제20조(인권정책관계자협의회의 설치과 기능) 중 ‘국가인권정책기본계획 권고안의 작성’을 포함시켜 인권NAP 권고안 작성을 명문화했고, 정부는 2006년 「국가인권정책협의회 규정」(대통령훈령 제340호, 2015. 3. 23. 일부개정)을 수립하여 정부 내 인권NAP의 효율적인 수립·시행을 위한 규정 마련했다. 실제로 이와 같은 방법에 따라 2007년 이후 매 5개년 단위로 인권NAP를 수립·이행된 바 있다.

* 제1차 인권NAP(2007~2011) : 인권위 권고(2006) ⇨ 정부 수립·시행(2007)

제2차 인권NAP(2012~2016) : 인권위 권고(2012) ⇨ 정부 수립·시행(2012)

제3차 인권NAP(2018~2022) : 인권위 권고(2016) ⇨ 정부 수립·시행(2018)

제4차 인권NAP(2023~2027) : 인권위 권고(2022) ⇨ 정부 수립·시행(2024)

1) National Plans of Action for the Promotion and Protection of Human Rights

2) The World Conference on Human Rights(1993), Vienna Declaration and Programme of Action, 제7조 세계인권회의는 각 국가는 인권의 증진과 보호를 개선할 수 있는 조치들을 확인하는 국가 행동 계획을 작성하는 것을 고려할 것을 권고한다.

3) 법무부 보도자료, 2024. 3. 26.

2. 제4차 인권NAP 수립 과정

2022년은 제3차 인권NAP(2018~2022)가 종료되는 해였다. 인권위는 2022. 8. 3. 향후 5년간(2023~2027) 시급히 해결 또는 개선해야 할 100대 핵심과제를 선정하여 제4차 인권NAP에 반영하도록 대통령에게 권고했다. 제4차 인권NAP를 앞두고 한 인권위의 권고는 과거 3차례의 권고와 비교해 볼 때 그 구성과 내용에 차이가 있었다.

인권위는 기존 인권NAP 권고 체계와 내용이 이행 가능성보다는 방향성에 초점을 맞추다보니, 각 부처에서는 인권NAP를 행정에 접목시켜야 하는 기본계획이라기 보다는 선언적으로 인식하고 있으며, 모니터링이 어렵다고 판단했다. 이에 적정 수의 핵심 인권 과제들을 선정하고, 각 과제가 권고가 되도록 하되, 과제별로 개선방안을 제안하는 형식으로 구성했다.⁴⁾

법무부의 여러 설명에 따르면, 정부는 2022년 2월부터 제4차 인권NAP 수립을 위한 업무에 착수하여, 사전 의견수렴, 연구용역, 시민사회 및 관계부처 등에 대한 의견조회 등을 실시했다. 다만, 2022년 11월 공청회가 연기된 이후, 상당기간동안 공청회 등이 재개되지 않았고,⁵⁾ 국가인권위원장은 2023년 8월 3일 제4차 인권NAP 수립 권고 1년이 되는 시점에서 시민사회와의 소통을 통한 조속한 계획 수립을 촉구하는 성명을 발표하기도 했다. 결국 2023년 8월 이후 학계·전문가 중심 공청회(8월), 시민사회단체·정부 부처 간담회(9월 2차례), 시민사회단체 면담(11월~12월 4차례), 국가인권정책실무협의회 개최(23. 12), 대국민 의견수렴(24. 2), 국가인권정책협의회 협의(24. 2~3)를 거쳐 제4차 인권NAP 발표(24. 3.)되었다.

제4차 인권NAP는 3부, 6개 정책목표, 31개 분야, 271개 정책과제로 구성되고, 각 분야는 ① 국제적 기준, ② 국내적 기준, ③ 현황, ④ 제4차 기본계획 과제 순으로 기술되어 있다. 향후 계획에 해당하는 각 정책과제는 위 ③, ④의 세부 목차를 구성된다. 이와 같은 편제는 8개 정책목표, 272개 과제였던 제3차 인권NAP와 크게

4) 인권위는 이와 같은 구성이 과제 하나하나가 어떤 의미인지 쉽게 알 수 있어 권고의 수용과 모니터링에 장점이 있지만, 과제로 포함되지 않은 영역과 문제가 있을 수 있다는 단점도 있을 수 있다는 점을 인식하고 있었고, 여러 사정을 고려하여 이와 같은 방법을 선택하였다.

5) 제4차 인권NAP '기본계획의 추진 경과'에는 이 기간동안, '신규과제(디지털 시대의 인권) 발굴 및 소관부처 의견조회('22. 12. ~ '23. 1.), 제4차 NAP 초안 소관부처 의견조회 및 초안 수정·보완('23. 1. ~ 7.)한 것으로 기재되어 있다.

차이가 있지는 않은 것으로 보인다.⁶⁾

3. 인권NAP 수립, 시행, 평가와 관련한 국제적 논의

2022년 유엔이 발간한 ‘Handbook on National Human Rights Plans of Action’(국가인권정책기본계획 안내서)은 인권NAP와 관련한 일반적인 원칙을 아래와 같이 제시한다.

일반 원칙
<ul style="list-style-type: none"> • 절차와 결과 모두 중요하다. • 시민단체 및 국민과의 포괄적이고 집중적인 협의과정이 있어야 한다. • 동 계획은 사회의 모든 요소를 포함한 국가적 위임사항 이어야 한다. • 동 계획은 공개문서이어야 한다. • 동 계획은 세계인권기준의 내용을 포함해야 하며, 이런 규정이 효율적으로 이행되는 방법을 규정해야 한다. • 동 계획의 범위는 포괄적이어야 하며, 인권의 상호의존성과 불가분성을 반영해야 한다. • 동 계획은 실현 지향적이어야 한다. • 효율적인 이행을 위한 모니터링과 평가는 반드시 필요하다. • 동 계획은 다른 계획의 수립으로 연계될 수 있도록 지속적이어야 한다. • 동 계획은 국제적인 중요성을 지닌다.

또한 위 안내서에서 우리나라 인권NAP 수립, 시행, 평가 등과 관련하여 시사점이 있는 사항을 확인할 수 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

6) 제3차 인권NAP 8개 정책목표(1. 모든 사람의 생명·신체를 보호하는 사회, 2. 모든 사람이 평등한 사회, 3. 모든 사람이 기본적 자유를 누리는 사회, 4. 모든 사람이 정의 실현에 참여하는 사회, 5. 모든 사람이 더 나은 미래를 추구하는 사회, 6. 모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회, 7. 인권의식과 인권문화를 높여가는 사회, 8. 인권 친화적 기업활동을 위해 함께 노력하는 사회)는 제4차 인권NAP에서 6개(1. 생명존중과 기본적 자유의 보호와 증진, 2. 인간다운 생활을 할 권리의 보장, 3. 사회적 약자 및 소수자의 인권 보호 강화, 4. 디지털 시대의 인권 보호 및 증진, 5. 기업의 인권준중 책임 강화, 6. 인권의식과 인권준중 문화 확산)로 수정되었다.

- 인권NAP는 높은 수준의 지지를 받고 폭넓은 협의를 확보하는 것, 시민단체에게 중심적인 역할을 부여하는 것, 정부내부에서의 협의와 협력을 강조하는 것이 중요하다.
- 인권NAP는 가능한 다양한 계층의 국민들이 계획의 개발과 이행에 관련되고 중요성을 인지할 수 있도록 대 언론전략이 있어야 한다
- 계획 수립 절차에서는 체계적인 방법이 강구되어야 한다. 현재의 상황에 대한 평가, 분명한 목표, 성과측정 도구에 대한 내용을 제시해야 한다.
- 모니터링은 계획의 이행을 보장하는 충분한 책임이 뒷받침될 수 있도록 정부의 모든 계층과 관련되어 있어야 한다. 평가가 보다 투명하고 객관적이 되도록 시민단체와 이해당사자들의 실제 대표자들이 모니터링 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 권장되어야 한다.
- 정당과 의회의 역할 또한 강조되어야 한다. 야당이 협의과정에 참여하도록 하고, 인권문제에 관심을 가진 모든 정당의 의원들이 참여하도록 많은 노력을 경주해야 한다. 인권 문제를 다루는 의회 위원회는 이를 실천하기 위해 유용한 장치라고 할 수 있다.
- 국가인권기구는 인권NAP 실행을 모니터링하고 전문지식을 제공하며 적절한 조치에 관하여 정부에 권고안을 제시하는 역할을 한다.
- 관련자들과의 협의는 사회의 모든 계층과 국민들에게까지 알려질 수 있도록 해야 한다.
- 인권NAP가 법적 지위를 보유하게 되었을 경우 여러 장점이 있다. 구체적인 입법 대신에 그 계획에 대한 국회의 승인을 구하는 접근방식도 있다.
- 모니터링 및 평가 과정에서 중요한 부분은 전체 계획과 개별적인 활동 모두에 대한 추진일정을 수립하는 것이다.

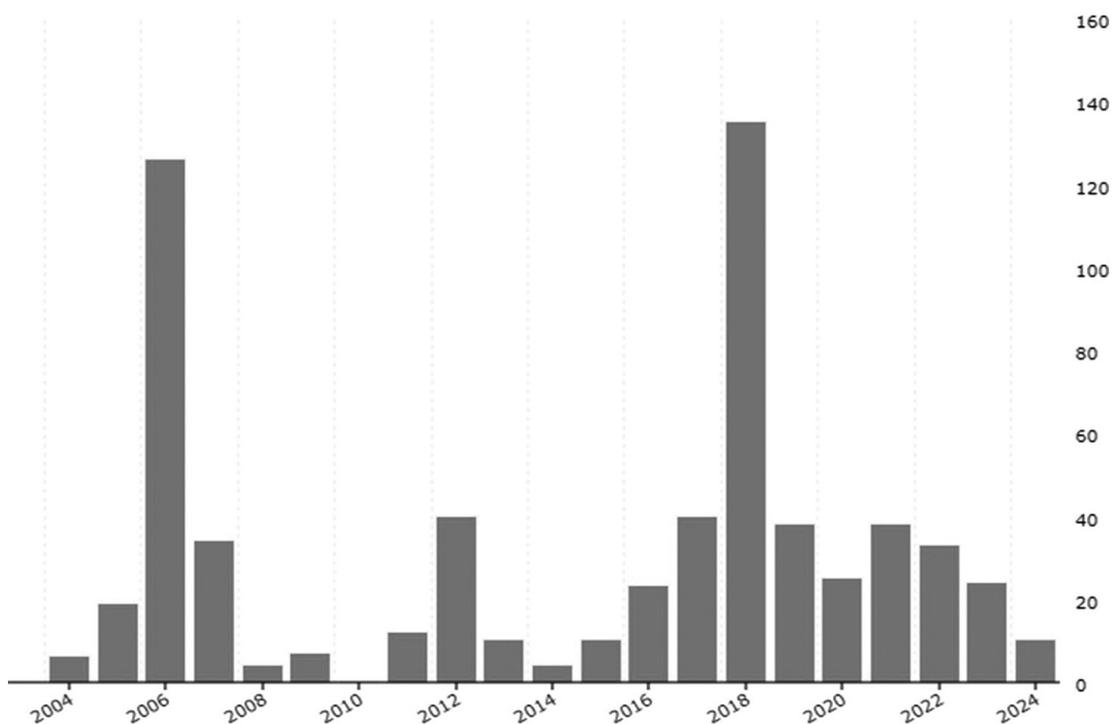
4. 제4차 인권NAP 수립 과정에서 논의된 개선 필요점

인권위의 권고 이후 약 1년 반 정도 이후 제4차 인권NAP가 발표되었는데, 그 사이에 인권NAP의 수립 · 이행·평가와 관련한 여러 논의들이 있었다. 이 중에서는 위 유엔 ‘국가인권정책기본계획 안내서’의 내용에 비추어볼 때 주목할만한 부분이 있다.

첫째, 제4차 인권NAP 수립 지연 그 자체에 관한 우려이다. 제4차 인권NAP 수립이 지연되면서, 시민사회는 정부의 인권 정책 추진 의지가 부족하다는 우려를 제기했다. 유엔 인권이사회의 2023년 1월 제4차 국가별

인권상황 정기검토(Universal Periodic Review: UPR)에서도 ‘제4차 인권NAP 노력 강화가 권고되기도 했다. 제4차 인권NAP 수립 지연과 관련해, 정부는 ‘새정부 정책 기조에 부합하는 계획을 수립하기 위해 2023년 연내에 계획을 수립하겠다’라고 반복적으로 밝혀왔지만, 막상 2023년말까지 계획 수립이 되지 않은 점에 대해서는 그 이유와 향후 계획을 충분히 설명했다고 보기는 어렵고, 이에 대한 비판이 제기되기도 했다.

둘째, 인권NAP 자체에 대한 낮은 인지도 문제이다. 아래 그래프는 빅카인즈 언론분석을 통해 ‘국가인권 정책기본계획’, ‘인권NAP’ 보도량을 시계열적으로 측정한 결과이다.(2024. 4. 30. 기준)⁷⁾ 이를 보면, 인권NAP 관련한 언론의 관심은 절대적으로도 낮지만 수립 차수에 따라 그 추이도 비교적 감소하고 있다. 제1차, 제3차 인권NAP 수립 시점에 비해 이번 제4차 인권NAP 수립 시기, 인권NAP에 대한 언론의 관심도는 현저히 낮고, 제2차와 비교했을 때도 상대적으로 낮음을 알 수 있다.



7) 빅카인즈 뉴스 분석을 통해 전 기간, 전 언론사를 대상으로 ‘국가인권정책기본계획’ 또는 ‘인권NAP’ 중 하나의 단어라도 포함된 기사량을 측정했다. 그 결과 2006년 128건, 2012년은 41건, 2018년은 137건인데 비해, 2023년은 32건, 2024년은 10건이었다.

‘인권NAP는 가능한 다양한 계층의 국민들이 계획의 개발과 이행에 관련되고 중요성을 인지할 수 있도록 대안론전략이 있어야 한다’라는 점에 비추어볼 때 이와 같은 현황은 인권NAP가 형식적으로 수립·이행되지 않도록 할 동력이 부재한 상황이라고 평가할 수 있다.

셋째, 위 문제에 대한 연장선에서 제4차 인권NAP에 포함되어야 할 의제, 계획과 관련한 시민사회 논의의 부족이다. 제4차 UPR(2023. 1.) 권고 중에는 ‘제4차 인권NAP에 포괄적 차별금지법안 채택을 고려할 것’과 같은 내용도 있었고, 시민사회는 제4차 인권NAP 수립 초기 이를 포함한 여러 의제를 제안하기도 했다. 그러나, 계획 수립이 지연되고, 2023년 하반기 들어 공개된 NAP 초안에 대한 비판,⁸⁾ 공청회의 형식적 운영,⁹⁾ 간담회 운영 시의 문제¹⁰⁾ 등 이후, 많은 시민사회단체들은 제4차 인권NAP 수립 과정에 참여하는 것을 거부(보이콧)한 것으로 알려졌다.

이와 관련하여, 국회의 역할은 어떤 것인지에 대해서도 의문이다. 현재 우리나라 인권NAP 수립·이행·평가 단계에서 국회와 정당의 의견수렴 절차, 보고 절차는 어떻게 구성되는지 규정하는 법규는 찾기 어렵고, 실제로 어떻게 이루어지고, 의원들은 어느정도의 관심을 갖는지도 연구된 바 없다. 인권NAP 수립 과정에 정당과 국회의 역할을 강조하는 국제사회의 논의와는 차이가 있다.

넷째, 인권NAP의 평가 과정에 관한 점도 생각할 필요가 있다. 인권NAP가 수립되면, 정부는 연구용역을 통해 매년 전년도 실적을 통해 계획 이행을 평가하고(해당 차수 종료시 전체 실적 평가), 그 결과를 공개한다. 평가에 참여하는 연구진들은 각 중앙부처에서 제공하는 실적에 기반하여 계획 이행 여부를 판단하는 것으로 추정되는데, 그 과정에서 다양한 계층의 국민, 시민사회의 참여가 있다고 볼 수 있는지는 의문이다. 예를 들어 2023년 8월 발표된 ‘제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022) 이행평가’에 따르면, 제3차 인권NAP 272개 과제 중 완료과제 21개 및 ‘정상추진’ 중인 과제 246개를 포함한 이행률은 98.16%

8) 제3차 인권NAP와 유사하게, 제4차 인권NAP 초안에도 성소수자와 직접적으로 관련된 과제는 포함하고 있지 않다. 제4차 인권NAP 내용 전체에 ‘성소수자’, ‘동성애자’, ‘성전환자’와 같은 단어도 기술되어 있지 않고, ‘성평등’이라는 단어는 ‘양성평등’으로 수정되어 성소수자 인권 보호 정책에 반대하는 일부 단체의 주장이 반영되었다.

9) 발제자와 토론자 중 제4차 인권NAP에서 부족한 부분, 인권위 권고와의 차이 등을 언급하며 비판한 사례가 있었다. NAP 작성 주무부처인 법무부가 발제를 맡지 않음으로써 NAP 성안에 참여하지 않은 발제자가 1차 평가를 하고, 토론자가 발제자의 평가를 2차 평가하는 다소 상식을 벗어난 형식으로 진행된 점, 공청회의 발제자와 토론자는 대부분 연구자와 변호사이므로 인권옹호단체 및 취약한 사람들의 의견은 어떻게 반영되는지 설명이 없다는 점, 이번 NAP의 기초와 주요 정책과제는 무엇인지, 인권위 권고 중 반영되지 않은 부분은 무엇이고 그 이유는 무엇인지에 대한 설명이 없는 점 등이다.

10) 촉박한 일정과 짧은 발언시간, 일부 주무부처의 불참, 일부 단체의 부적절한 발언 내용 등

인데,¹¹⁾ 일반 국민과 사회적 소수자의 입장에서 이와 같은 평가는 지나치게 관대하다고 여겨질 가능성도 크다.

평가의 근거가 된 실적의 사실 여부도 의문이 있다. 229번 과제 ‘북한이탈주민보호센터 내의 탈북민 인권 보호 강화’(p471, 추진부처 국가정보원/북한이탈주민보호센터)를 보면, ‘북한이탈주민보호센터 내의 탈북민 인권보호 강화’라는 목표를 위한 ‘정책, 관행의 변화’로 “국가인권위·UN인권사무소의 탈북민 정례 면담 협력”이라는 실적이 기재되어 있다. 그런데, 인권위의 북한이탈주민보호센터를 방문 면접조사는 2018년까지는 진행되기도 했으나, 그 이후에는 이루어지지 않았다.¹²⁾ 이를 ‘정책, 관행의 변화’의 ‘정례 면담 협력’이라는 실적으로 평가하는 것은 어렵고, 구체적인 전후 사정을 고려할 수 있는 방법은 결국 다양한 주체의 참여가 될 수밖에 없는바, 이와 같은 시스템의 부재를 보여주는 문제라고 보인다.

5. 「인권정책 기본법안」, 인권NAP에 관한 과제

제4차 인권NAP가 수립·공포된만큼, 그 이행을 담보하고 필요한 경우 계획보다 더 적극적인 이행을 요구할 수 있도록 하는 것은 중요하다. 이를 위해서는 여러 방안이 있을 수 있고, 그 주요한 방법으로 「인권정책 기본법안」이 논의되기도 한다. 21대 국회에 제출·발의된 두 법안은 결국 단 한차례도 국회에서 논의되지 않고 폐기될 것으로 보인다. 다만, 22대 국회에도 위 법안과 동일·유사한 내용의 법안 발의가 논의될 것으로 예상된다.

「인권정책 기본법안」에 규정된 인권NAP 관련 내용만으로 앞서 살펴본 여러 문제점과 우려를 해소하고, 인권NAP가 당초 목표로 했던 순기능을 다 할 수 있다고 단정하기는 어렵다. 그렇지만, 법안 논의 과정에서 제4차 인권NAP 수립 과정의 여러 개선필요점들을 염두에 둘 필요가 있다고 보인다. 시민사회의 참여 증진, 대국민 홍보 전략의 수립, 국회 및 정당의 참여 구조 마련, 계획의 실효적인 이행을 담보할 수 있는 설득력 있는 평가 체계의 마련 등이다.

현재 인권NAP 수립·이행·평가 과정은 법무부 등 일부 부처 담당자와 연구진의 많은 노력이 있다는 점은 사실이지만, 전 부처로 확장해서 생각해볼 때 어찌면, ‘중앙부처 공무원들의 캐비닛에 있다가 (평가 또는 수

11) 유관기관 반대, 사회적 논의 필요 등으로 ‘추진지연’ 과제는 3개(피고인·피의자 권리 보호증진, 인신보호법제 활성화, 평등권 보장을 위한 차별금지 법제 정비)라고 한다.

12) 그 과정에서, 2017년 북한이탈주민보호센터의 협조 중단 통보, 부처간 협의를 통한 일부 면접 실시 정도가 이루어졌을 뿐, 정례적 면담이 꾸준히 진행되었다고 보기도 어렵다.

립할) 때가 되어야 꺼내 보고, 1년에 한 번 자기 업무와 인권 보호 정책의 연관성을 생각해보며 본인의 실적 또는 계획을 이에 맞게 정리하여 제출하는 정도는 아닐지 의문이 든다.

인권NAP의 본래 가치가 그 정도에 불과하다고 보이지는 않으나, 여러 제도적, 사회 환경적 개선 조치를 통해 훨씬 효율적·효과적인 계획의 수립·이행·평가 가능하도록 논의가 계속될 필요가 있다.

토론문

조영관¹⁾(변호사, 법무법인 덕수)

1. 서론

발제자의 ‘제4차 인권NAP 수립 과정과 향후 과제’에 대해 대부분 동의하고 공감한다. 특히, 지난 3차 인권NAP에 대한 평가를 바탕으로 2022. 8. 보다 실질적이고 검증가능한 과제를 중심으로 제4차 인권NAP를 수립해야 한다는 국가인권위원회의 고민이 담긴 권고가 있었음에도, 지난해 3월 제4차 인권NAP가 발표되기까지의 과정은 문제가 많았다.

특히 발제자가 지적한, 1)제4차 인권NAP 수립 지연, 2)인권NAP에 대한 낮은 인지도, 3)인권NAP 내용에 대한 시민사회와 소통부족, 4)현실과 다른 인권NAP 평가과정의 문제점에 대해서는 전적으로 동의하고 공감한다.

아래에서는 토론자가 2018년부터 법무부 인권정책 자문위원으로 활동하면서 제3차 국가인권정책 기본계획(2018~2022)의 이행상황 점검 및 평가와 제4차 국가인권정책기본계획(2023~2027) 수립 논의과정에 참여하면서 하게 된 몇 가지 실무적인 고민을 나누는 것으로 토론문에 갈음하고자 한다.

2. 인권NAP 수립과정의 문제점

가. 국가인권기본계획의 수립 및 평가과정

발제자의 설명과 같이 국가인권정책 기본계획은 국가인권정책의 청사진으로서 인권과 관련된 법제도와 관행개선을 목표로 하는 범국가적 인권정책 종합계획 및 가이드라인이다. 1993년 세계인권회의에서 채택

1) chobyun@gmail.com

된 「비엔나 선언 및 행동계획」의 권고를 비롯한 국제인권기구에서 ‘국제인권법규에 규정된 기준의 국내법상 구체화와 인권 증진 및 보장 역할을 담당’ 하는 국가차원의 기본계획 수립을 권고하였고 우리나라를 포함하여 세계적으로 약 40개 국가에서 국가인권정책 기본계획을 수립하여 시행하고 있다.

우리나라는 2006년 「국가인권정책협의회 규정(대통령령)」을 제정했다. 위 규정에 따르면, 정부는 주요 인권정책에 대한 관계부처간 협의·조정을 통해 인권업무에 대한 공조체제를 유지하고, 국가인권정책 기본계획을 효율적으로 수립하고 시행하기 위하여 법무부장관 소속 하에 국가인권정책협의회를 마련하도록 했다.

협의회 의장은 법무부장관이며, 위원은 각 부²⁾ 차관 또는 차관급 공무원으로 구성되어있다. 협의회 실무사항을 처리하기 위해서 국가인권정책실무협의회(이하 ‘실무협의회’)가 구성되며, 실무협의회 의장은 법무부 차관이 담당하고 위원은 협의회 소속 기관의 실·국장급 공무원으로 구성된다. 협의회 또는 실무협의회는 인권에 관한 특정 분야별 정책의 수립·시행을 위하여 소위원회를 설치할 수 있다. 협의회-실무협의회/소위원회의 논의를 통해 ‘국가인권정책 기본계획’이 수립된다.

관계부처는 수립된 국가인권정책 기본계획을 성실히 이행하여야 하며, 협의회는 필요한 경우 관계부처 및 소속기관의 장에게 국가인권정책 기본계획의 이행을 촉구하거나 의견을 표명할 수 있고, 이행촉구나 의견 표명을 받은 관계 부처 또는 그 소속기관의 장은 그 이행을 위하여 노력하여야 하고, 이행촉구 또는 의견 표명을 받은 날부터 2월 내에 협의회에 그 결과를 제출하여야 한다.

일반적으로 국가인권정책 기본계획은 5년 주기로 수립되고 있는데, 협의회는 국가인권정책기본계획의 이행에 대한 평가를 위하여 당해 계획이 종료되는 해에 협의회 의 협의를 거쳐 구체적인 평가방법을 결정한 후 평가하며, 평가결과는 다음 기본계획 수립에 반영되어야 한다. 또한, 협의회 의 의장은 필요하다고 인정하는 때에는 학계 전문가, 민간단체 또는 국가인권위원회의 직원이나 관계공무원 그 밖에 사회 각 분야를 대표할 수 있는 전문가 중에서 자문위원을 위촉한다. 법무부는 국가인권정책 기본계획 자문을 위해 법무부 인권정책자문단을 운영하고 있으며, 인권정책자문단은 ‘자유권 분야’, ‘사회권 분야’, ‘소수자 인권 분야’ 로 구분하여 각 분야별 10명 내외의 전문가를 위촉하여 국가인권정책 기본계획 관련 평가 및 의견을 수렴한다.

이처럼 인권NAP는 행정기관인 법무부 중심으로 계획이 수립-운영-평가된다. 국가기본계획이라는 점에서

2) 기획재정부 · 교육과학기술부 · 외교통상부 · 통일부 · 법무부 · 국방부 · 행정안전부 · 문화체육관광부 · 농림수산업부 · 지식경제부 · 보건복지가족부 · 환경부 · 노동부 · 여성부 · 국토해양부 및 국무총리실의 차관 또는 차관급 공무원

행정기관이 계획의 수립과 운영에 주도적인 역할을 하는 것은 필요하지만 하나의 기관이 이러한 절차를 모두 맡는 것은 개선이 필요하다. 특히, '인권'은 권력을 가진 국가기관에 대한 긴장과 견제를 요소로 하는데 국가기관 중에서 가장 강력한 권력을 가진 법무부가 계획의 수립과 운영, 평가를 전담하는 것은 적절하지 않다. 보다 세부적인 개선안에 대한 구체적인 논의는 필요하겠지만, 일응 인권NAP 독립기관이자 국민들이 직접 인권침해 진정을 하는 국가인권위원회에서 접수된 진정사건과 권고등을 바탕으로 실질적으로 개선이 필요한 사항을 중심으로 계획을 수립하고, 계획에 따른 운영은 법무부가 중심이 된 각 부처별 국가인권정책실무협의회에서 하고, 이에 대한 평가는 국회에서 국정감사에 준하는 심사절차를 각 부처별로 진행하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

나. 인권정책기본법 제정

인권NAP가 국가인권정책의 청사진으로서 정부 기관에 실질적인 평가지표로 기능하기 위해서는 이에 대한 법률상 근거와 권한이 분명해야 한다. 그러나 현재 국가인권정책 기본계획을 규정하고 있는 법률은 없고 앞서 살펴본 대통령령이 유일하다. 그마저도 법무부 내부 절차로 운영되고 있어서 실질적으로 각 부처별 계획이 어떤 과정을 거쳐 수립되고, 운영 - 평가되는지 외부에서는 알 수 없다.

국가인권정책 기본계획 - 국가인권정책위원회 - 국가인권위원회가 유기적으로 결합되어서 인권NAP가 국가인권정책의 기본틀로 자리잡고 실질적으로 정부정책과 행정에서의 '인권주류화'(mainstreaming of human rights)를 실현하는 체계로 기능할 수 있기 위해서는 국가인권정책 기본계획의 입법적 근거가 갖추어져야 한다.

지난 2021년 12월 국무회의에서 '인권정책기본법' 제정 법률안이 통과되고, 21대 국회에 관련 법률안이 발의되었지만, 제대로 된 논의도 없이 임기만으로 폐기되었다. 새롭게 구성된 이번 국회에서는 기존에 제출된 인권정책기본법(안)에 대한 폭넓은 의견수렴을 통해 기존에 문제점으로 지적된 부분들을 개선하고, 국회에서 충분한 논의를 거쳐 제정되길 희망한다.

다. 인권NAP 개선과제 선정과 평가 관련 한계점

현행 국가인권정책 기본계획의 수립과정을 보면 기본계획에 제출된 개선과제(목표)는 대부분 소관 기관 스스로 제안한다. 물론 각 기관별로 개별 개선과제를 선정함에 있어 국가인권위원회의 정책권고, 외부

시민사회단체 및 전문가들의 의견등을 수렴하겠지만 결국 스스로 자기 조직에 대한 혁신 및 개선과제를 제안하고, 이에 대한 평가를 예정하고 있는 상황에서는 개선과제의 대상과 범위가 한정적일 수밖에 없다.

특히, 기본계획에 대한 평가는 결국 '수치화'를 통해 이루어지기 때문에, 소관 부처에서는 '수치화'가 가능한 정책과제를 우선하는 경향이 있다. 예를 들어 어떠한 인권문제를 개선하기 위한 평가지표로 내부적으로 관련한 인권교육을 실시(평가지표=교육시간)하는 것이라거나, 접수된 민원의 숫자 등으로 평가하는 것이다. 그러나 과거에 비하여 부당한 인권침해 민원이 비율적으로 일부 감소하였다고 하여 해당 목표가 달성되었다고 평가하는 것은 신중할 필요가 있다. 단 한 건의 침해라도 본질적인 인권의 후퇴로 평가될 수 있다. 감소한 비율에 주목할 것이 아니라, 여전히 발생하고 있는 상황의 문제가 무엇인지 보아야 하기 때문이다.

발제자가 지적한 사례 뿐만 아니라, 대표적으로 경찰은 1차에서 3차에 이르기까지 평화적 집회와 시위 보장을 주요한 정책개선과제로 제안하였고, 실제 매 분기마다 정책과제를 '완료'하였다고 평가했다. 물론 과거에 비해 경찰의 집회 관련 대응이 개선된 지점이 분명하게 있겠지만, 그렇다고 하여 현재 우리나라의 집회 및 시위를 할 권리가 '완료'될 정도로 충분히 보장되었다고 평가될 수 있는지 의문이며 현실과 평가 지표 사이의 괴리감이 존재하는 것을 보여주는 사례라고 생각한다.

또한, 포괄적 차별금지법 제정, 성소수자에 대한 지원정책 마련 등 국제사회를 비롯하여 오래동안 시민 사회에서 요구되어 온 인권보장 정책이 계획단계에서부터 배제되어 결과적으로 어떠한 평가도 할 수 없는 지금의 인권NAP의 문제점은 반드시 개선되어야 한다.

이를 위해, 인권NAP에 대한 평가절차를 행정부가 아닌 입법부가 담당하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 국회에서 매년 인권NAP에 대한 평가절차를 진행하면서 행정기관의 인권개선 노력에 대해 객관적으로 자료를 요청해 평가하고, 이 과정에서 학계, 전문가, 시민사회단체 등 우리사회의 다양한 의견이 반영될 수 있도록 하고, 평가결과를 부처별 경영평가지표에 반영함으로써 인권NAP의 실효성을 담보할 필요가 있다. 끝.

토 론 문

- 인권 일반체계 법안과 국회의 추진체계를 중심으로

김선화(국회입법조사처 법제사법팀장)

발제자께서 지적하신 바와 같이, 2021년 12월 30일에 정부가 제출한 인권정책 기본법안은 법제사법위원회에 회부된 이래 지금까지 논의가 한번도 없었다.

2022년 1월 28일에 의원들이 발의한 인권정책 기본법안의 경우에도 동년 2월 3일 법제사법위원회, 관련위원회로서 국회운영위원회에 회부된 이래로 지금까지 법제사법위원회의 회의는 100회 가까이 개최되었지만, 동 법안이 상정도 논의된 바가 없다.

다만, 2021년 12월 13일에 국회에서 인권정책기본법 제정의 필요성을 주요 주제로 다룬 정책세미나가 개최되었을 뿐인데, 이는 의원들이 주관하기는 하였지만 전문가들이 참여한 것이지고 의원들이 논의한 것이라고 보기는 어렵다. 그러므로 제21대 국회가 며칠 남아 있는 현재로서도 법안이 통과될 가능성은 거의 없다고 보아도 무방하다고 보아야 할 것이다.

이러한 무성과에 대해서 아쉬워 하는 국회상임위원회가 별로 없다는 점을 좀 주목할 필요가 있다. 각 상임위원회는 각가 소관하는 업무와 관련된 인권을 다루고 있고, 종합적인 인권업무는 국회법제사법위원회의 소관이지만 법사위의 소관업무는 워낙 광범위하고 인권을 주요하게 다루기 어려운 구조이다. 그리고 국가인권위원회를 소관하는 상임위원회는 또 국회운영위원회이다. 국정감사자료들을 보면, 국가인권문제들에 대해서 국회운영위원회가 국가인권위원회의 국가인권문제에 대한 여러 대응 상황에 대해서 감사를 하면서 인권문제 전반에 대해서 다시 언급을 하는데, 이것을 인권문제에 대해서 이중으로 더 두텁게 국회가 다루고 있다고 보아야 하는 것인지, 체계가 문제가 있다고 보아야 하는지 혼란스럽기도 하다.

이런 문제들은 국가의 존재의의, 헌법의 가장 중요한 목적이 인간의 존엄과 가치를 실현하는 것이라는 점에서 구조적으로 다시 생각할 필요가 있다

헌법개정논의를 보면, 중요한 이슈가 다루어짐에도 너무 오래 하다보니 일종의 새로 선출된 의장의 큰 아젠다 설정의 하나처럼 식상한 노래같이 들릴 지경이다. 나름 공감대를 이루기도 하면서도 오랫동안 논의 되면서도 심지어 개헌안이 제안도 되었는데도 제대로 추진되지 않는 것은 정치적인 여러 가지 배경도 있지만 국회 구조도 한몫하지 않는가 생각하게 된다.

인권에 관한 문제도 유사하다고 생각한다. 이런 점에서 국회에 국가구조적이고 좀 더 큰 틀에서 생각해야 하는 문제 특히 인권문제를 일반적으로 종합적으로 책임지고 다루는 ‘국회인권상임위원회’ 또는 영국처럼 각 상임위원회에서 1인씩 인권을 특화한 위원을 뽑아서 설치하는 ‘국회인권특별위원회’를 설치하는 문제를 고려할 필요가 있다고 생각한다.

모든 분야와 상관있는 인권은 그래서 모든 분야의 종합적인 문제를 고려하고 유엔 등 세계적인 기관과의 평가와 위상과의 문제에 대해서도 책임지고 다루는 국회 내 추진체계를 설치하는 문제는 진지하게 생각해 볼 때이다.

앞에 잠시 말씀드린 헌법개정의 문제와 함께, 헌법이 개정되어도 항상 헌법이 완결된 것은 아니고 헌법이 상시적으로 개정될 것도 아니지만 헌법현실과 헌법규범 간에 괴리를 늘 감시하고 정리하는 국회의 역할도 필요하다는 점을 고려할 때가 아닌가 한다.

이렇게 설치된 국회내 인권위원회에서는 행정부와 국가인권위원회에 대해서는 국가인권계획수립과 이행에 대해서 감시하고 책임을 묻도록 하며 국제적인 평가에 대해서도 어떤 대책을 수립하는지 감독하며, 국회 내에서는 각 상임위원회가 소관업무와 관련된 인권분야에 대해서 어떤 정도로 문제가 있고 어떤 평가를 받고 있는지 등에 대한 피드백을 하면서 궁극적으로 국민과 국가구성원들의 기본적 인권을 보장하는 역할을 제대로 하는 국민대표기관의 본질적 기능도 할 수 있을 것이다.

헌법의 궁극적인 국가의 존립의의는 모든 국가구성원의 인권을 제대로 보장하는 것이며 인권정책이 어떻게 수립되는지가 국가기관 기능의 본질임을 국회도 심각하게 고려하여야 한다고 강조하면서 토론을 마무리하고자 한다.

토론문

이명희(인권정책연구소 상임연구원)

2022년은 제3차 국가인권정책기본계획(이하 인권NAP)이 종료되는 해였다. 본 토론자는 제4차 인권 NAP 수립 환류체계의 흐름에 있는 제3차 국가인권정책기본계획(NAP) 이행평가 및 제4차 NAP 과제 제시, 연구에 참여하였다. 제3차 인권NAP 이행평가(점검)는 국가인권위원회가 정부에 대한 권고를 목적으로 수행하는 모니터링과 별도로 해당 정책 및 사업 관련 부처, 시민사회(학계 및 관련 분야 전문가 등)가 참여하여 시행하는 인권NAP 관련 종합적인 이행점검으로 진행하였다(이명희 외, 2022). 본 토론회에서는 연구 당시 경험한 몇 가지 한계와 개선사항들을 제시하고자 한다.

1. 국가인권정책 기본계획(인권 NAP) 수립, 이행 그리고 이행점검의 주체가 인권적 관점을 견지하도록 지원하여야 한다.

국가인권위원회는 제1차~3차 인권NAP 권고의 성과와 과제에 대해 평가하면서 '선 인권위 권고, 후 정부 수립 및 이행'을 통해 인권 관점을 확보하였다고 성과로 제시한 바 있다. 다른 한편 각 부처 및 정책 담당자가 인권NAP의 목적과 내용에 대해 잘 모르거나 이행 의지가 미흡하고 정책을 인권적 가치와 원칙에 기반해 이행해야 한다는 인식이 부재하다는 것을 한계로 제시한 바도 있다(국가인권위원회, 2023). 인권 NAP의 수립, 이행, 이행점검의 주체인 각 부처 및 정책담당자가 인권NAP에 대해 잘 모르는 상황에서 인권 관점을 확보하였다는 것은 무슨 의미인가를 곱씹어 보게 된다.

인권정책의 수립-이행-이행점검 과정은 행정청 내에서 인권주류화(모든 정책을 인권의 가치와 원칙에 기반해 마련하고 이행)를 실현해 나가는 과정임과 동시에 국가의 책임인 시민의 인권보호와 증진을 도모하는 과정이다. 그렇기 때문에 행정부처의 정책담당자들이 자신의 정책과 사업을 인권의 가치와 원칙에 따라 수립, 이행, 이행점검할 수 있어야 한다.

이에 인권NAP 수립, 이행 그리고 이행점검 주체의 역량을 강화하는 것이 우선적과제로 제시된다. 향후

‘내 업무의 인권적 의미’, 인권NAP 수립의 의미 등을 내용으로 중앙정부 공무원의 인권교육을 보다 내실 있게 기획하고 진행하도록 국가인권위원회가 권고하고 지원할 필요가 있다.

2. 정부 부처 간, 중앙정부-광역-기초 간 협력과 소통 시스템이 마련되어야 한다.

인권정책은 다양한 영역을 연계하여 고려하고 이행하고 점검해야 하므로 인권NAP 수립, 이행은 물론 이행점검(평가)까지 다른 기본계획과 달리 행정의 전 영역이 연계되어야 한다

이런 의미에서 인권NAP 주무부처인 법무부장을 중심으로 국가인권정책협의회를 구성하여, 중앙 정부의 주요 인권정책에 대한 관계부처 간 칸막이를 극복하고 협의 및 조정을 통해 인권정책 업무에 관한 협력체제를 유지하도록 국가인권정책협의회 규정에 두고 있지만 지난 2022년 이행평가를 진행하면서 경험한 바에 의하면 이 시스템이 행정 내에서 잘 작동하지 않는 것으로 나타났다.

또한 중앙정부의 인권정책을 주민의 삶과 가장 밀착해서 이행하는 기초지자체는 중앙에서 느끼는 것 보다 현장에서 훨씬 더 구체적인 문제와 한계에 봉착하게 된다. 자체적으로 개선방안을 모색하려 노력 하지만 상황적으로 불가능하거나, 광역-중앙정부와의 소통 구조가 없어 포기하거나, 방법을 찾지 못해 기존의 관행대로 이행하는 경우가 적지 않다.

국가인권정책협의회 운영의 정상화를 통한 정부 부처 간 조정과 협력체계를 더 강화할 필요가 있으며 정부의 주동적인 인권NAP 수립과 실천지향적 이행을 위해 중앙-광역-기초지자체의 담당자가 쌍방으로 협의 및 요청할 수 있는 소통체계가 필요하다. 이런 소통과 협력체계는 인권NAP가 방향성과 내용 면에서 다른 계획의 수립으로 또한 연계될 수 있도록 지속적으로 운영될 필요가 있다.

3. 이행점검(평가)의 목적, 수행방법, 수행도구(지표 포함)가 인권의 가치와 원칙에 부합할 수 있도록 평가를 설계해야 한다.

첫 번째 이행점검(평가)의 목적과 수행주체를 명확히 할 필요가 있다.

정부의 제3차 인권NAP 이행평가는 각 부처가 주동적으로 참여한 이행점검이 아니라 민간 연구기관의 연구과제로 수행되었다. 당시 중앙정부의 제3차 인권NAP 이행점검을 위해 각 부처가 제출한 연도별 이행 상황 관련된 한정된 자료를 검토할 수 밖에 없었고, 그 과정에서 해당 부처와의 소통은 전혀 가능하지

않았기에 정량적이고 성과평가 위주의 근거 데이터는 사실 확인조차 쉽지 않았다. 보완적으로 관련 분야 전문가, 시민사회단체, 당사자를 통한 평가를 진행하였지만 결과적으로 정부 주도의 이행점검이라기 보다는 정부 부처와 해당 사업이 평가 대상이 되면서 정책담당자들의 참여를 통한 사업 수행의 동기유발이나 역량강화를 도모하기에는 한계가 있었다.

인권NAP 수립과 이행에 대한 의무는 국가에 있으며 실질적이고 적극적인 이행 책임은 추진부처로서 법무부, 외교부, 교육부, 국방부, 행정안전부, 보건복지부 등 중앙부처에 주어진다(OHCHR, 2002). 이행점검, 모니터링 등의 평가 작업은 환류체계를 확보하여 인권정책의 지속가능성과 실효성을 담보한다. 따라서 이행점검도 정책 이행 책임이 있는 부처가 해당 정책을 인권의 가치에 부합하여 이행하였는지, 정책의 적극적인 이행을 통해 시민의 삶의 현장에 인권적인 유의미한 변화를 가져왔는지 등을 스스로 점검하고 진단하여 개선방안을 마련하는 과정이 되어야 한다.

향후 국가인권위원회가 정부에 대한 권고를 목적으로 시행하는 모니터링과 행정부의 주동성이 요구되는 이행점검에 대해 각각의 목적과 주체를 명확히 하고 평가 및 이행점검을 수행할 필요가 있다. 특히 정부 부처가 이행점검의 실질적 주체가 되어 해당 정책과 사업에 대해 인권적 관점에 기반해 점검할 수 있도록 지원방안을 마련해야 한다.

두 번째 정부의 인권NAP 이행점검은 결과평가 중심이 아니라 과정점검으로 설계해야 한다.

제3차 인권NAP의 이행상황은 각 부처가 제출한 성과 위주의 결과평가에 중점을 두고 있다. 인권정책으로서의 정체성은 해당 정책의 수립, 이행 과정, 수행방법 및 절차, 결과가 인권적 가치와 원칙에 근거한 데서 찾을 수 있는데 제3차 인권NAP 이행평가(점검)는 정부 부처가 일반적으로 활용하고 있는 정량적 수치 위주의 단편적인 결과 데이터를 기반으로 수행할 수 밖에 없는 한계가 있었다. .

인권정책은 결과뿐만 아니라 이행과정도 인권의 가치와 원칙에 부합해야 하며 따라서 이행과정에 나타나는 다양한 맥락을 고려하는 조치,수행방법과 과정, 절차 등도 각 부처와의 소통을 통해 이행점검(평가)의 주요한 내용으로 수집해야 하며 과정과 수행방법을 포괄해서 점검할 수 있는 지표의 마련이 필요하다(이명희 외, 2022).

세번째 평가도구(Tool)와 지표도 인권의 가치에 부합해야 한다.

2019년부터 2021년까지 제3차 인권NAP에 대한 272개 정책과제의 이행상황은 구조지표(법률 및 제도적 개선사항), 이행지표(정책 및 관행의 변화), 성과지표(시설 · 예산 · 보장 인원 등)에 따른 개선사항이 포함 된 보고서 형식으로 작성되어 있었다.

기존에 적용한 인권정책 이행점검의 구조지표는 법률 및 제도적 개선사항을 한정하고 있는데, 규범적 확장성을 고려하여 실정법만이 아니라 인권과 관련한 모든 규범(국제인권법, 관습법 그리고 헌법적 가치)에 부합하도록 이행점검할 필요가 있다. 또한 이행지표와 성과지표는 해당 정책사업 및 과제의 추진과정 효율화와 결과중심의 성과를 평가하는 데는 유용하지만 일면적인 지수와 그 수치를 확인하는 차원에서 평가가 진행되기에 인권정책의 가치와 원칙에 부합한 포괄적인 평가 내용을 담보하지 못하는 한계가 있었다(이명희 외, 2022).

이러한 한계를 극복하기 위해 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 '인권 규범 또는 원칙을 기반으로 포괄적 점검을 하기 위한 지표(Indicators for cross-cutting human rights norms or principles)의 개발을 제안한 바 있다(OHCHR, 2012) 예컨대 개별 정책 또는 사업이 일부 집단을 배제하거나 낙인화하지 않았는지, 비차별과 평등을 어느 정도 실현하였는지, 시민(당사자 포함)의 참여를 어떻게 보장하고 있는지, 인권 침해구제에 대한 절차가 어떻게 마련되어 있고 접근이 가능한지 등이 대표적인 예이다(이명희 외, 2022)

2022년 연구 당시 연구진은 인권의 실현 과정이 기본적으로 국가의 '존중(respect)', '보호(protect)', '실현(fulfill)'책무의 이행과 맞닿아 있다는 것에 착안해 유엔의 국가의 인권보장 3대 책무를 도구(Tool)로 하여 포괄적 평가지표와 세부이행점검항목을 개발하여 제3차 인권NAP 이행점검을 진행한 바 있다.

향후 인권NAP 이행점검 시 정량적이고 결과평가 중심의 지표가 아니라 정책과 이행과정에 대한 일관된 인권적 가치를 반영할 수 있는 포괄적 평가(점검)지표를 활용한 점검이 이루어져야 한다.

4. 국가인권위원회의 권고는 지원의 의미가 강조되어야 할 필요가 있다.

무엇보다 인권NAP 추진주체인 중앙정부 부처의 인권역량이 높지 않은 현상황에서 일방적인 선언으로 받아들이거나 주체가 대상화될 수도 있는 국가인권위원회의 권고와 정부의 수동적이고 기계적 수립이 반복된다면 행정 내 인권주류화는 요원할 수밖에 없고 실질적인 시민의 인권 증진에도 도움이 되지 않을 것이다.

물론 국가인권위원회의 권고는 계속되어야 한다. 또한 추진주체의 역량이 높지 않고 동기부여가 되지 않은 상황에서 인권NAP가 형식적으로 수립, 이행, 이행점검되고 있는 현상황은 벗어나야 한다. 이에 인권NAP 수립을 위한 국가인권위원회의 정부에 대한 권고의 방향성, 규모, 방법 등에 대한 다양한 방안을 중앙정부에 대한 지원의 측면에서 모색할 필요가 있다.

세션 2

분야별 검토

① 자유권/정보/교육 · 제도

좌장 이석준(국가인권위원회 정책교육국장)

발제 이진석(국가인권위원회 인권정책과)

지정토론

1. 김덕진(천주교인권위원회 상임활동가)
2. 장여경(정보인권연구소 상임이사)
3. 류은숙(인권운동 창 활동가)



분야별 검토 - ① 자유권/정보/교육 · 제도

이진석(국가인권위원회 인권정책과 사무관)

1. 자유권 분야 제4차 인권NAP 검토

‘자유권 분야’로 통칭하였으나 구체적으로는 「국가인권위원회 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고(2022. 7. 11.)(이하 ‘인권위 권고’)를 기준으로 생명권(핵심과제 1~3), 형사사법절차(핵심과제 7~10), 사상·양심의 자유, 표현의 자유, 집회시위의 자유(핵심과제 18~22), 구금 보호시설에서의 인권(핵심과제 23~26)의 범위이다. 총 16개의 핵심과제에 대응하는 제4차 인권NAP 과제는 일대일 대응이 되지는 않고, 대과제 1~III에 포함되어 있다.

지면상 모든 과제를 세부적으로 살펴보기보다 주요 내용을 요약하면, 16개 인권위 권고 과제 중 13개 과제가 인권NAP에 전부 또는 일부 반영되었고, 3개의 과제는 반영되었다고 보기 어렵다. 반영되지 않은 내용은 아래 표 2-1과 같다.

인권위 권고		제4차 인권NAP	
과제번호	과제명	번호	과제명
18	국가보안법 개정 또는 폐지	1-4-1	「국가보안법」의 남용방지 및 인권침해 문제 해결
21	언론·방송 심의기구 중립성 강화	미반영	미반영
22	공직 선거 관련 표현의 자유 보장	미반영	미반영

반영되지 않은 3개 과제를 구체적으로 살펴보면, 인권위 권고 핵심과제 18(국가보안법 개정 또는 폐지)은 입법적 개선이 필요함을 명확히 하였지만, 제4차 계획은 법 개정보다는 법 적용에 관한 사항을 내용으로 한다는 점에서 차이가 크다. 또한, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회의 정치적 중립성, 독립성을 위한 개선방안을 제시한 핵심과제 21(언론·방송 심의기구 중립성 강화), 선거기간 표현의 자유 보장을 위한 공직

선거법 개정 등 개선방안을 제시한 핵심과제 22(공직 선거 관련 표현의 자유 보장)에 대응하는 내용은 제4차 인권NAP에 포함되지 않았다.

제3차 인권NAP의 국가보안법 관련 과제에는 '남북관계 변화상황 등에 따라 「국가보안법」 제7조 개정 필요성 검토'라는 내용이 있었으나 제4차 인권NAP에서는 삭제되었고, 제3차 계획 '직무 외 영역에서 공무원의 정치적 기본권 원칙적 보장'이라는 내용도 제4차 계획에서는 유사한 내용을 찾을 수 없다. 표현의 자유와 관련한 전통적인 2개 주제에서 제3차 인권NAP와 제4차 인권NAP의 내용 차이는 이번 제4차 인권NAP의 방향성을 드러내는 사항으로 볼 수 있다.

반영된 13개 과제 중에서도 반영된 정도의 차이가 있다. 인권위가 제시한 개선방안과 세부적인 내용에서 차이가 있지만 그 방향성과 취지가 반영된 과제도 있다(핵심과제 2, 7, 10, 20). 그러나 많은 과제가 인권위의 권고 취지에 비해 유보적, 추상적으로 계획되었다. 그 주요 내용은 아래와 같다.

- 핵심과제 3(재난·참사 취약계층에 대한 보호) 관련, 사회적 소수자의 참여, 독립된 조사위원회, 법률 제정 등의 내용 부재
- 핵심과제 8(형사 절차에서 변호인의 조력을 받을 권리 강화) 관련, 형사공공변호인 제도 내용의 부재와 변호인 참여권 관련 추상적 계획
- 핵심과제 9(형사 절차에서 사회적 약자 보호 강화) 관련, 수사관련 규정 상 '사회적 약자'의 범위에 '성소수자'를 포함할 것을 요구하는 내용의 미반영
- 핵심과제 19(감염병 위기 상황에서의 집회·시위 기준 마련) 관련, 인권위 권고는 감염병 상황에서 집회 및 시위의 원칙적 허용·예외적 제한 기준을 마련할 것을 내용으로 하지만, 제4차 계획에서는 현 규정 등을 개정하기보다 법상 '기본권 보장 원칙'을 추상적으로 신설하는 방안을 계획
- 핵심과제 23(수용자 맞춤형 교정 프로그램 강화) 관련, 수용자 교정 프로그램 강화를 위한 여러 방안 중 교육 내용에 초점을 맞추어 계획이 수립되었고, 이를 위한 법령 개선, 예산 배분, 시설 확대 등은 미포함
- 핵심과제 24(구금시설 의료처우 개선) 관련, 형집행정지 제도 및 수용자 정기검진 관련 사항이 미포함
- 핵심과제 25(구금·보호시설 과밀수용 해소) 관련, 과밀 수용 문제에 대응하는 여러 방안 중 시설 증·개축 이외에 가석방, 불구속 수사원칙 등에 사항은 미포함
- 핵심과제 26(구금 중심의 외국인보호소 운영의 개선) 관련, 보호외국인의 처우 및 현행 시설 환경 개선에 관한 부분이 미포함

물론 계획 단계에서 지나치게 세부적이고, 단정적인 내용을 포함하는 것은 적절하지 않을 수 있으므로, 위 내용이 반영되지 않았다는 것 자체에 주목할 필요는 없을 수 있으나, 전체적으로 많은 노력이 요구되는 법제 개선, 예산 배분 등과 관련한 사항이 포함되지 않은 것으로 보인다.

예를 들어 과밀수용(핵심과제 25)와 관련해 살펴보면, 제3차 인권NAP 상 동일한 제목 과제에서는 ‘모범 수형자, 사회적 약자 등 가석방 심사기준 완화를 통한 가석방 확대, 형사사법기관 간 협의체 구성을 위한 노력’ 등의 방안이 포함되어 있었으나, 제4차 인권NAP에서는 위 내용이 포함되지 않았다. 과밀수용 문제가 코로나19 이후 더 심화되고, 법원의 위법성 확인이 계속되는 상황에서, 제4차 인권NAP 내용과 같은 변경은 ‘그정도면 충분하다’라기보다는 논란이 되거나 여러 기관이 관련되는 내용이 제외된 것으로 생각된다.

이와 같은 사항들에 대해서는 제4차 인권NAP 이행 단계에서 전향적인 검토와 추진이 필요하다.

한편, 제4차 인권NAP 과제 중 ‘재난참사 취약계층에 대한 보호’(1-3-11), ‘정보저장매체 임의제출 처리 절차 명확화’(1-7-4), ‘경찰 수사권 남용 방지를 위한 대책 강구’(1-3-10)는 기존(제3차) 인권NAP에는 포함되지 않았던 신규과제이거나 기존 과제의 관점을 변경한 과제들인데, 인권위 권고가 적극 고려되었음을 알 수 있다. 5년 단위의 중장기 계획인 인권NAP에서 위와 같은 변화는 새로운 인권 수요에 대응하고 방향성을 제시한다는 점에서 바람직하다.

2. 정보 인권(디지털 분야) 제4차 인권NAP 검토

인권위 권고는 ‘개인정보자기결정권, 정보접근권’(핵심과제 11~17), ‘인공지능(AI) 기술 발전과 인권 보호’(핵심과제 77~79), 사업장 전자적 감시의 문제 대응(핵심과제 68) 항목으로 정보인권 분야를 권고했다.¹⁾ 이와 관련한 제4차 인권NAP 과제는 대부분 4. 디지털 시대의 인권 보호 및 증진’ 부분에 대응된다. 법무부는 이 부분은 제3차 인권NAP와 차별화되는 부분인데 법무부는 “현 정부의 비전과 디지털 대전환 시대의 인권 수요를 반영하여 ‘디지털 시대의 인권’에 관한 별도의 장을 신설하여 디지털 정보접근권을 보장하는 한편, 개인 정보 보호를 강화하고 디지털을 활용한 인권침해에 대한 국가적 대응을 강화할 예정”이라고 밝힌 바 있다.²⁾

1) 핵심과제 63(사이버 성폭력 예방 및 대응 강화) 등 개별 영역에서 관련 내용이 있기는 하지만 이는 다른 발제에서 검토 하도록 한다.

2) 법무부 보도자료, 2024. 3. 26.

11개 인권위 권고 과제 중 9개 과제가 인권NAP에 전부 또는 일부 반영되었고, 2개의 과제는 반영되지 않았다. 반영되지 않은 과제는 핵심과제 15(개인정보보호에 기반한 감염병 대응 체계 개선), 68(사업장 전자적 감시의 문제 대응)인데, 제3차, 제4차 인권NAP에서 모두 관련 내용이 포함되지 않았다. 위 두 과제는 최근 상당히 많은 논의가 있었다는 점에서 제4차 인권NAP에서 전혀 다루지 않는 이유를 추측하기 어렵다.

한편, 제4차 인권NAP는 '디지털 시대의 인권'을 제3차 인권NAP와 차별화되는 영역으로 설정하고 있는데, 그 내용상으로는 인권위 권고와 차이가 있는 부분도 있다. 예를 들어 제4차 인권NAP에는 인권위가 제안한 문제인 가명정보(핵심과제 14 관련), CI 정보 관련 법률 개정(핵심과제 16 관련), 인공지능 인권영향평가 법제화(핵심과제 78 관련) 등의 내용은 포함하고 있지 않다.

한편, 그 외 형사사법 절차 등과 관련한 정보 인권 분야(핵심과제 11~13)를 살펴보면, 인권위 권고보다 다소 소극적이지만 관련 내용이 반영되어 있음을 알 수 있다. 다만, 제3차 인권NAP에서 '수사과정에서 통신비밀침해 방지' 과제의 '인권보장과 범죄대응체계가 조화를 이루는 통신비밀보호 법제 정비'라는 계획이 제4차 계획에서는 더 구체화되었으나 소극적인 방향으로 계획된 점, 생체정보의 오남용 방지 등을 위한 개인정보보호 대책 마련이 제4차 계획에서 삭제된 점도 확인할 수 있다. 이 두 사항은 계속해서 고민이 필요한 문제라는 점에서 계획상 구체적으로 명시되지는 않더라도 계속 논의될 필요가 있다.

전반적으로 다른 영역에 비해 정보 인권 분야는 인권위 권고와 제4차 인권NAP 간의 차이가 크다고까지 보기는 어렵다. 또한, 인권위 권고 시점(2022)에 비해 제4차 인권NAP 수립 과정에서 인공지능 등 신기술의 발전이 매우 빠르게 이루어졌고, 이에 대한 사회적 관심이 크게 일어나고 있는바, 제4차 인권NAP 4. 디지털 시대의 인권 보호 및 증진 관련 부분들은 주목할 필요가 크다. 제4차 인권NAP의 일부 내용이 추상적이고 해석에 따라 그 방향성이 달라질 수 있는 내용도 있으며, 기술 발전 및 사회 변화에 따라 새로운 문제가 등장할 여지도 크므로, 이행 추진과 평가 단계에서 계속 논의할 필요가 있다.

3. 인권 교육 및 제도

인권위 권고 IV장의 두 영역(3. 인권교육 제도화 및 체계 구축, 4. 인권제도기반 강화 및 지역인권 내실화)과 관련한 부분이다. 핵심과제 84~87, 5개 과제인데, 이 부분은 반영 여부를 판단하기가 다소 어렵다. 이는 인권위 권고에 대응하는 부분이 제4차 인권NAP에 '지역인권제도 확산을 위한 지원체계 구축' 과제 이외는 없기 때문이다. 인권위 권고의 내용이 각 과제에 산재해서 포함되었다고 평가할 수 있는 부분도 있지만, 별도 과제없이 미반영되었다고 평가해야 하는 부분도 있다.

구체적인 비교는 아래 표와 같다.

인권위 권고		제4차 인권NAP	
과제번호	과제명	번호	과제명
83	실효성 있는 인권교육의 제도화	별도 과제없음	각 과제에 산재
84	인권교육 전문인력 및 콘텐츠 내실화	별도 과제없음	각 과제에 산재
85	인권영향평가제도 법제화 및 시행 지원	별도 과제없음	미반영
86	지역인권제도 확산을 위한 지원체계 구축	6-<인식 개선>-4	지역인권제도 확산을 위한 지원체계 구축
87	인권예산 관련 법적 근거 마련 등 제도 구축	별도 과제없음	미반영

인권위 권고가 별도 과제로 '인권교육'을 다룬 것은 '인권교육을 보다 체계적이고 내실 있게 실시하기 위해서는 국가적 차원의 통합적인 인권교육 체계가 필요하다'라는 점에 주목했기 때문이다. 따라서, 개선 방향 중 첫 번째로 “다양한 분야의 인권교육을 국가적 차원에서 지원하고 총괄할 수 있는 인권교육 제도화 관련 법률 제정”을 제시했다. 제4차 인권NAP에는 대상별, 주제별 인권교육 계획이 다수 포함되어 있지만, 인권교육의 통합적 제공과 관련한 부분은 “인권정책 기본법안’ 논의 참여” 부분이 거의 유일하다.

또한, 인권위 개선방향에는 “성소수자나 HIV/AIDS 감염인의 인권 등 우리 사회 소수자의 상황을 올바르게 이해할 수 있는 포괄적인 성교육 및 인권 교육 콘텐츠를 개발하고 보급”이라는 부분이 포함되어 있는데, 제4차 인권NAP에는 “사회적 약자와 소수자 대상 인권교육”이라고 표기되어 있다. 이 ‘사회적 약자’에는 당연히 성소수자, HIV/AIDS 감염인이 포함되어야 할 것이다.

한편, 핵심과제 85~87까지의 내용 중 제4차 인권NAP가 다루는 내용은 ‘국가인권정책기본계획(NAP) 수립·평가 절차 및 지역인권행정 체계 마련, 인권교육 실시 등을 내용으로 하는 「인권정책 기본법안」 논의 참여’라는 부분이 전체라고 볼 수 있다. 그러나, 현재 논의되거나 21대 국회에 발의된 「인권정책 기본법안」의 내용 이외에도 지역인권제도 확산을 위해 필요한 사항이 다수 있다 또한, 인권영향평가, 인권예산 등의 제도적 기반을 마련하기 위한 여러 아이디어들이 구체화되기 위해서는 정부의 지속적인 관심과 노력이 필요하다는 점에서 제4차 인권NAP에 관련 내용이 부재한 점은 아쉽다고 할 수 있다.

토론문

김덕진(천주교인권위원회 상임활동가)

사형제도

대한민국은 1997년 12월 30일 마지막으로 사형이 집행된 이후 25년 넘게 사형이 집행된 적이 없는 사실상 사형폐지국가¹⁾로 분류된다. 인권NAP에서 정부는 사형제도 존폐와 관련한 국민 여론과 법 감정 지속적 확인하고, 사형제도 폐지 법안에 대한 국회 논의 참여하겠다고 밝히면서, “사형제도 폐지 여부는 국가형벌권의 근본과 관련되는 중대한 문제로 사형의 형사 정책적 기능, 국민 여론과 법 감정, 국내외 상황 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토하겠다.”고 기술했다.

정부는 그동안 수차례에 걸쳐 유엔의 국가별정례인권검토(UPR), 자유권위원회(CCPR), 고문방지위원회(CAT) 등에서 사형제도 폐지를 권고 할 때 마다 똑같은 답변으로 일관해 왔다. 최근 2023년 11월 유엔 자유권위원회는 사형 선고의 지속, 사형제도 폐지를 위한 대중 인식 제고 조치 부족 등이 우려되기에, 사형제도의 법적 폐지, 사형제도 폐지에 관한 자유권규약 제2선택의정서 가입, 사형제도 폐지에 관한 대중 인식 제고 조치 시행 등을 정부에 권고하였다.

문재인 정부시절, 대한민국은 2020년 유엔 총회에서 ‘사형집행 모라토리엄(유예) 결의안’에 최초로 찬성 표결하였고 2021년 유엔 인권이사회 ‘사형제 문제’ 결의안에도 찬성 표결하여 사형제도 폐지를 향한 진전이 기대되기도 하였다. 그러나 윤석열 정부 출범이후 개최된 헌법재판소의 사형제도 위헌여부 공개변론에서 “사형제도의 존재 여부가 인권국가를 결정하는 기준이 아니며 사형제도가 생명권의 본질적 내용을 침해하지 않는다.”며 사형제도 존치를 주장하였다. 또, 법무부 장관이 사형집행시설 정비를 지시하고 사형제도와 사형집행은 법질서 유지를 위해 꼭 필요하다는 취지의 발언을 하였다. 심지어 법무부는 사형제도 폐지를 전제하지 않은 채, 가석방 없는 절대적 종신형을 도입하는 형법 개정안을 정부입법으로 국회에 발의하여 마치 형벌강화만이 유일한 범죄 예방수단 인 것처럼 여론 물이를 하고 있다. 사형제도를 비롯한

1) 사형집행유예선언 국가 또는 10년간 사형집행이 없는 국가에 대한 국제엠네스티 분류기준

강성 형벌 정책의 범죄 예방 효과를 증명하는 연구나 통계를 국내외 어디에서도 찾아 볼 수 없음에도 정부가 사형제도와 엄벌주의를 포기하지 못하는 것은 무책임한 자세이다.

사형제도와 같은 강력한 형벌을 추가하는 것으로 범죄를 예방하기 위한 근본적인 대책이 될 수 없다. 사형제도 폐지를 계기로 국가 형벌체계를 다시 정비하는 방향으로의 논의가 필요한 시점이다. 사형집행 중단 모라토리엄을 공식 선언하고 사형제도를 폐지하고 대체형벌을 도입하는 형법개정안을 마련해야 한다. 정부는 국회와 협력하여 사형제도의 완전한 폐지를 위해 사형제도폐지특별법을 통과시키고 유엔 자유권규약 제2선택의정서를 비준해야 한다.

구금시설

수용자들의 교정·교화를 통해 출소 후, 재범 가능성을 줄이고 일상 복귀를 촉진시킬 수 있어야 한다. 교정시설은 수용자를 단순히 가두어 사회로부터 격리하는 공간을 넘어, 다양한 교육과 직업 훈련 프로그램 등을 실시하여 수용자의 사회복귀를 지원하는 터전이 되어야 한다.

4차 인권NAP에서 보고된 교정시설 수용비율(정원 대비 현원 비율) 104.3%는 2023년 9월 기준 118.3%로 상승하였다. 특히 청주여성교도소의 경우 그 비율이 132.7%로 과밀수용의 상황이 매우 심각하다. 정부 스스로 법무부 산하 54개 교정시설 중 29개가 과밀수용이라고 밝히고 있고 국가인권위원회의 개선 권고, 과밀수용에 대한 국가의 손해배상 책임을 인정하는 법원이 판결 등에도 불구하고 시설확충과 인력 증원 등을 통한 근본적인 문제 해결은 요원하다.

감염병 확산 등의 예상치 못한 상황이 벌어진 것을 이유로, 통제와 격리 방침으로 일관했던 것에 대해서는 깊은 성찰이 필요하다. 모든 교정시설에서 가족관계 회복 프로그램은 물론 종교행사, 운동, 접견, 교육, 작업 등이 상당기간 제한되어, 수용자들 모두 사실상 수용거실 안에서만 생활을 하게 되는 열악한 상황이 지속되었는데 이는 그 자체만으로도 심각한 인권침해이다. 가족만남의 집, 귀휴, 가족합동 접견, 종교집회, 문화행사 등의 외부 교통 프로그램은 교정 당국의 결정만 있다면 얼마든지 큰 예산이나 인력을 들이지 않고도 확대 할 수 있다. 잔여형기가 얼마 남지 않은 수용자들은 물론 형기가 많이 남은 수용자들 에게도 가족 또는 외부 교통은 매우 중요하기 때문에 많은 배려가 필요하다.

수용자의 가석방은 정부의 재량이 아니라 수용자의 권리 또는 정부의 의무로 시행되어야 하는 데 현재 우리 법률에서는 이를 권리로 인정하지 않고 있다. 또, 구금시설 의료인들은 그 정원에 크게 못 미치는

수준이며 54개 구급시설 중, 38개는 상근 전문의 배치가 이루어지지 않고 있다. 정규 직원으로 전문의가 배치되어 있지 않다. 수용자 1인당 거실 면적을 국제인권기준에 맞춰 법령에 명시하여 과밀수용을 원칙적으로 차단하고 불구속 수사와 가석방 확대로 과밀수용 문제를 해결해야 한다. 또, 의료 인력을 확보하고 외부 병원 진료를 늘리는 등 수용자들의 의료접근권 개선이 시급하다.

국가보안법

지난 10년간 국가보안법 위반으로 기소된 이는 총 398명으로 연평균 40명에 달하며, 국가정보원의 대공 수사권이 경찰로 이관되기 전 마지막 해인 2023년에는 무려 57명이 기소되었는데 이는 지난 8년간 가장 많은 수치이다. 그럼에도 불구하고 ‘남용 방지를 위한 수사관계자 국가보안법 위반 신중 의율 교육 지속’을 국가보안법에 의한 인권침해를 방지 할 유일한 방안으로 내세우고 있다.

정부는 “안보 위험이 해소되지 않은 상황에서 자유민주적 기본 질서의 수호를 위해 필요”하고 “자유 민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있는 경우에 한 해 최소한으로 적용하여 자의적 법률 적용을 예방하고 있다”고 주장하며 권고를 수용할 의사가 없음을 분명히 밝히고 있다. 사실 국가보안법을 엄격하게 적용하겠다는 것 자체가 모호하고 자의적이며 국정원의 대공수사권 경찰 이관 시기와 맞물려 국가보안법 위반 기소자의 수가 급격하게 증가하였다는 것 또한 국가보안법의 문제점을 여실히 보여준다.

국가보안법은 1991년 일부개정 이후, 단 한번도 개정된 적이 없다. 21대 국회에는 2건의 국가보안법 폐지 법률안과 찬양·고무 등을 처벌하게 하는 근거인 7조를 삭제하는 국가보안법 일부 개정 법률안 등이 2004년 이후 17년 만에 발의되었지만 국회 상임위원회에서 단 한번도 논의되지 못하고 21대 국회 임기 만료로 자동 폐기가 예정되어 있는데 정부와 국회 모두 4년 동안 개선하려는 노력을 전혀 하지 않은 점은 심각한 문제이다.

비록 헌법재판소가 2023년 9월 국가보안법 7조에 대해 합헌결정²⁾ 하였지만, 이적표현물 소지·취득을 처벌하는 조항에 대해서는 헌법재판관 5명이 위헌, 4명이 합헌으로 위헌 의견이 다수였다는 점과 국가보안법 7조가 표현의 자유, 양심과 사상의 자유를 침해하는 위헌적 조항이라는 소수의견도 있었다. 유엔 고문방지위원회, 자유권위원회, 표현의 자유 특별보고관, 진실정의 특별보고관 등은 국가보안법 폐지 또는 개정을 우리 정부에 권고하였고 특히, 국가보안법 7조에 대해서는 즉각적인 폐지를 권고하기도 하였다.

2) 2017 헌바 42 등

토론문

장여경(정보인권연구소 상임이사)

- 법무부는 2024. 3. 26. 제4차 국가인권정책기본계획(이하 '제4차 NAP') 수립을 발표하면서 “디지털 대전환 시대의 인권 수요를 반영하였다”는 점을 특히 강조하였음¹⁾.
 - 제4차 NAP에서는 “디지털 시대의 인권 보호 및 증진” 제하에 별도 장을 신설하고 디지털 시대의 인권 문제에 대한 국가적 대응을 표명함.
- 이는 디지털 시대의 인권 문제를 주목하여 다루지 않았던 제3차 국가인권기본계획보다 진일보한 측면이 있음.
 - 다만 장 독립과 별도로 “인터넷상 표현의 자유” 문제는 제3차에 이어 제4차에서 더욱 제한적인 내용만 다룸. 예를 들어 유엔 의사표현의 자유 특별보고관(2011 한국보고서)과 UPR 심의 등 유엔인권이사회 체제에서 여러 차례 문제를 지적받아 왔고, 국가인권위원회도 개선(2010)을 요구한 통신행정심의 제도에 대한 개선 과제는 전혀 언급이 되지 않음. 현시점 통신심의제도에 의한 표현의 자유 침해 논란이 변함없이 계속되고 있다는 사실이 매우 시사적임.
- 제4차 NAP에서 다루는 디지털 시대의 인권 문제는 크게 보아 1) 기술 격차, 2) 사생활권 침해, 3) 신기술을 이용한 범죄로 구분됨.
 - 이에 대응하는 주제절로는 a) 디지털 환경 인권 보호 기본원칙 마련, b) 디지털 정보접근권 강화, c) 디지털 정보 보호 및 관리시스템 강화, d) 디지털 이용 인권 침해 예방 및 대응 강화를 들고 있음.

1) 법무부(2024). “법무부, 2023-2027 제4차 국가인권정책기본계획 수립 - 디지털시대의 인권 등 현 정부의 비전과 새로운 인권수요에 부응하는 정부의 인권정책 방향을 제시”. 보도자료(2024. 3. 26).

- 그러나 디지털 시대 인권 분야 ‘제4차 기본계획 과제’ 일부는 인권정책보다는 산업정책 또는 산업윤리 정책에 가까움.
 - 표면적으로 내세우는 항목명을 넘어 실제적인 내용 면을 살펴보면 인권정책으로서 부실하거나 역행하는 내용을 담고 있음.
- 예를 들어 “기본원칙 마련” 주제절 이하 항목은 다음과 같이 구성됨.
 - 1) ‘디지털 권리장전’ 수립, 2) ‘디지털 질서 정립(추진계획)’ 수립, 3) ‘성숙한 디지털 이용 문화’ 조성 4) 인공지능 윤리, 제도 정립 5) 메타버스 윤리원칙 보급, 6) 자유롭고 공정한 플랫폼 환경 조성, 7) 국제사회 규범 형성 기여
 - 그러나 이같은 정책 과제들을 ‘인권’ 정책이라고 보기에는 의아스런 점이 있음.
 - ‘질서’, ‘성숙’, ‘윤리’ 등 인권정책적으로 모호한 용어들이 사용됨.
 - 대부분의 현황 또는 과제가 과학기술정보통신부 등 산업기술부처가 주도해온 기존의 정책들을 열거한 수준으로 이들 정책은 인권정책보다는 산업윤리정책에 가까움.
 - 특히 인공지능 ‘윤리기준’의 경우 과기부는 “산업·경제 분야의 자율규제 환경을 조성(2020. 12. 22. 보도 자료)”하기 위함임을 누차에 걸쳐 강조하여 발표하여 왔는데, 이는 국가의 인권보호 책무와 배치됨.
- “인공지능으로 인한 피해 구제 방안 마련” 과제의 경우 항목명과 별개로 그 실제적인 내용상으로는 항목명을 지향하지 않음.
 - 우선 ‘국내 현황’은 피해 구제의 그 필요성을 인정하면서도 “산업 발전의 초기 단계에서 기술 발전을 저해하지 않도록” 할 것을 우선 명시하였으며, 이는 국가의 인권보호 책무와 배치됨.
 - “인공지능 기본법(안) 추진” 과제는 “우선 허용, 사후 규제” 등 AI산업을 위한 규제완화 조항 및 권리구제 조항 부재로 국가인권위원회 개선 의견(2023. 8.)을 받은 상황임.
 - 그밖에는 아무런 실효적 정책 없이 부처의 회의 개최 및 성과가 열거되어 있음.
- 특히 일부 과제의 경우 문제적인 정책을 일방적으로 ‘인권정책’에 포함시킴. 이는 인권 옹호 체계가 지향해야 할 인권 시민사회의 의견 수렴은 커녕, ‘인권’의 이름으로 시민사회의 비판을 억누르는 서술임.
 - 세계 최초이자 유일하게 시행 중인 ‘마이데이터 제도’의 경우, 시행 초기부터 개인정보 유통의 확대를

“불가피하게 개인정보의 유출 및 오 남용 등 개인정보 프라이버시 침해를 불러올 수 있다²⁾”는 우려를 사온 것이 주지의 사실임. 국가인권위원회 또한 마이데이터 사업으로 인한 “정보주체 권리 형해화”를 우려한 바 있음³⁾. 이와 같은 정보주체의 우려를 비롯한 여러 이해 충돌로 마이데이터 정책 시행이 저조한 상황임. 그런데 제4차 NAP은 마이데이터 정책을 ‘기본계획 과제’로 일방 추진하면서 “데이터 산업 발전전략”을 비롯한 국가적 지원의 필요성을 역설함.

- 인터넷 개인식별 연계정보(CI)는 국가인권위원회가 누차에 걸쳐 인권 침해를 지적한 주민등록번호에 기반하여 발급되는 88byte의 문자열 정보임. 주민등록번호에 기반한 인터넷실명제 위한 폐지 전후로 공공과 민간의 모든 사이트에서 공통적인 개인식별자로 공유되어 왔으나, 정보주체들은 자신의 CI가 인터넷 본인 식별을 위해 널리 처리되고 있으며 수사기관에도 제공하고 있다는 사실을 알고 있지 못함. 이에 국가인권위원회는 CI에 대하여 인권침해를 지적한 바 있으며⁴⁾, 2023~2027 국가인권정책기본계획 권고안(2022. 7.)에서도 CI 제도에 대한 개선을 요구함. 헌법재판소는 이 정책에 대하여 2021. 9. 시민사회가 제기한 헌법소원심판청구 사건을 현재 심리 중임. 그럼에도 정부는 정보통신망법 개정 등 입법적으로 이 정책을 강행하여 왔는데, 제4차 NAP은 정보통신망법 법령 개정을 ‘기본계획 과제’로 제시하며 강행 방침을 유지함.

○ 주민등록번호나 연계정보(CI) 제도 개선, 인터넷 익명 표현의 자유, 개인정보보호체계 개선 등 국가인권위원회가 NAP 권고에서 다루었거나 큰 틀에서 반복적으로 권고한 사안에 대하여 거의 반영되지 않음⁵⁾.

- 특히 제4차 NAP 권고에서 국가인권위원회가 강조한 차별 금지 등 인공지능 인권기준 마련, 인권영향 평가 실시, 구제 방안 마련은 전혀 반영되지 않았음.

○ 디지털 인권 정책은 국제인권규범에 기초하여 수립되어야 마땅함에도 ‘현 정부’의 비전 하에 각 부처가 시행중인 회의나 정책을 짜집기한 수준을 벗어나지 못함.

- 국가인권정책에 ‘현 정부’가 시행중인 회의나 정책이 단순 열거되는 것이 바람직한지 전반적인 대검토

2) 국회 입법조사처(2023). “개인정보 전송요구권의 위험요소와 마이데이터의 발전 방향”. <NARS 입법·정책> 제143호 (2023. 12. 27).

3) 국가인권위원회(2022). <지능정보사회의 정보인권 보고서>. p67 이하.

4) 국가인권위원회(2022). p74 이하.

5) 국가인권위원회(2006). 2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안; 국가인권위원회(2012). 2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안; 국가인권위원회(2016). 2017~2021 국가인권정책기본계획 권고안; 국가인권위원회(2022). 2023~2027 국가인권정책기본계획 권고안.

가 필요함.

- 특히 디지털시대 프라이버시권 및 인공지능 인권 정책에 대한 최근 국제 규범이나 주요 국가 동향을 반영하지 못하고 있어 국가 인권정책으로서 매우 부실함.
- 유엔 인권이사회는 신기술이 갖는 영향력, 기회, 도전 과제에 대응하는 인권의 증진 및 보호에 있어 전체적, 포용적, 포괄적 접근방식(holistic, inclusive and comprehensive approach)이 필요하다고 강조하였으나, 이와 같은 접근방식을 찾아볼 수 없음⁶⁾.

○ 디지털 시대 인권의 기준은 2013. 12. <디지털 시대 프라이버시권(The right to privacy in the digital age)>에 관한 유엔총회 결의문(A/RES/68/167) 이후 최소한 유엔 인권규범 하에서는 체계적으로 발전하여 옴.

- 예를 들어 2020. 12. <디지털 시대 프라이버시권> 유엔총회 결의문(A/RES/75/176)은 모든 국가에 대하여 다음을 요구함(축약).

- (a) 디지털통신 등에서 프라이버시권을 존중 및 보호할 것,
- (b) 국내법에서 조치할 것,
- (c) 감청, 대량감시, 개인정보 수집 등 통신 감시는 물론 프로파일링, 자동화된 의사결정, 머신러닝/생체인식기술 사용에 대하여 검토할 것,
- (d) 국가 감시 및 감청에 대한 독립적이고 효과적인 감독 체계 수립할 것,
- (e) 프라이버시가 침해된 개인에게 효과적인 구제수단 제공할 것,
- (f) 법률적으로 효과적인 제재 및 구제 수단으로 개인을 보호할 것,
- (g) 소셜미디어/플랫폼 등 기업이 인공지능 등 기술 설계 등에서 프라이버시권을 완전히 보장하고 권리구제를 하도록 법률적으로 검토할 것,
- (h) 독립적인 권한을 갖춘 개인정보 감독체계를 수립할 것,
- (i) 여성과 아동을 비롯하여 개인에게 영향을 미치는 프라이버시 침해에 대한 방지 및 구제 수단을 제공할 것,

6) Resolution adopted by the Human Rights Council on 13 July 2021, 47. 23. New and emerging digital technologies and human rights. 유엔문서 A/HRC/RES/47/23 (2021. 7. 16).

- (j) 디지털 시대 프라이버시권을 보호하는 성인지 정책을 시행할 것,
- (k) 인권 실사 등 기업에 인권 존중 지침을 제공할 것,
- (l) 디지털 리터러시를 육성할 것,
- (m) 기업에게 프라이버시 간섭 조치를 요구하는 것을 삼갈 것,
- (n) 불법적인 개인정보 처리, 프로파일링, 머신러닝 등에서 개인을 보호할 것,
- (o) 국가기관 제공요청에 대한 기업의 투명성 조치를 도입할 것,
- (p) 개인정보 판매 등으로 인한 개인의 피해를 구제하는 제도를 마련할 것,
- (q) 디지털/생체인식 신원확인 프로그램이 국제인권법을 준수하도록 할 것

○ 유엔 사무총장이 2020. 3. 4. 발표한 보고서는 신기술이 경제·사회·문화적 권리를 포함한 인권에 대한 완전한 향유에 기여하고 인권에 미치는 부작용을 방지하도록 국가 및 기업에 권고함⁷⁾.

- 특히 사무총장은 '신기술에 대한 인권기반 접근(Human rights-based responses to new technologies)'을 강조하며 그 구성요소로 A) 평등과 차별금지 강화 B) 적법성, 합법성, 필수성, 비례성 C) 권리주체 역량 강화 D) 책임성 보장 E) 개인정보에 대한 권리 보호를 제시하였음. 그 결과 각국에 다음 등을 권고함.

- (a) 신기술의 개발, 사용 및 거버넌스에 있어 모든 인권의 보호 및 강화를 중심 목표로서 전적으로 수용하고, 모든 인권에 대하여 온라인과 오프라인에서 동등한 존중과 이행을 보장해야 한다.
- (b) 국가는 민간 부문 활동에 관한 조치를 포함하여 입법 조치를 취해야 할 의무를 재확인하고 준수하여야 하고, 이로써 신기술은 경제·사회·문화적 권리를 포함한 모든 사람들의 인권에 대한 완전한 향유에 기여하고 인권에 미치는 부작용이 방지되어야 한다.
- (c) 국가 간 및 국가 내적으로 정보 격차 및 기술 격차를 해소하기 위한 노력을 가속해야 하고, 신기술의 접근성, 가용성, 경제성, 적응성 및 품질을 개선하기 위한 포괄적인 접근 방식을 촉진해야 한다.

7) Question of the realization of economic, social and cultural rights in all countries: the role of new technologies for the realization of economic, social and cultural rights(A/HRC/43/29), 2020. 3. 4.

- (d) 기술 변화 등에 의해 야기되는 변화와 불안정성으로부터 회복력을 수립할 수 있는 사회적 보호의 권리에 투자하고, 모든 고용 형태의 노동권을 보호해야 한다.
- (e) 공공부문에서 신기술, 특히 인공지능의 이용에 관한 정보를 대중에게 전파하기 위한 노력을 대폭 증진해야 한다.
- (f) 신기술의 개발 및 도입에 관한 의사결정에 모든 관련 이해당사자의 참여를 보장하고, 특히 공공 부문에서 인공지능이 지원하는 의사결정에 대하여 적절한 설명가능성이 보장될 필요가 있다.
- (g) 인권의 향유에 중대한 영향을 미칠 수 있는 신기술 시스템, 특히 인공지능 시스템의 전체 생애주기 동안 체계적으로 인권 실사를 실시해야 한다.
- (h) 신기술이 사용되는 상황에 대해 책임을 완전하게 보장하는 적절한 법률체계와 절차방법을 마련해야 한다. 이를 위해 국내 법제도의 공백을 검토 및 평가하고, 필요한 경우 감독 체제를 수립하고, 신기술로 인한 피해에 대해 국민이 이용할 수 있는 구제 수단이 구비되어야 한다.
- (i) 신기술의 개발 및 사용, 특히 경제·사회·문화적 권리의 향유에 필수적인 제품 및 서비스에 대한 접근에 있어서 차별과 편견을 해소해야 한다.
- (j) 정례인권검토(UPR)와 인권조약기구 하에서 이루어지는 보고 및 검토에 있어 신기술이 경제·사회·문화적 권리에 미치는 영향에 특히 주의를 기울여야 한다.

- 그러나 제4차 NAP은 디지털 기술에 있어 이러한 접근방식을 효과적으로 다루지 못함.

○ 인공지능 문제와 관련해서는 미국이나 유럽연합 등 주요국가에서 인권침해를 방지하기 위한 구체적인 규범이 형성되어 있음.

- 예를 들어 유럽연합 인공지능법(AI ACT)은 고위험 인공지능 활용자에게 기본권 영향평가를 의무화하였고, 미국은 대통령 행정명령으로 연방정부가 조달하는 AI에 대하여 차별방지를 위한 영향평가 및 조치를 요구함.

○ 이때 각국 차별금지법은 인공지능 시대의 차별을 방지하기 위한 핵심적인 제도적 기반으로 작용하고 있음.

- 유럽연합 인공지능법의 경우 다양한 책무에서 차별금지법을 인용함(번역: 한국법제연구원)

전문 (27) ... 다양성, 차별금지 및 공정성이란 유럽연합법 또는 국가법률이 금지하는 차별적 영향과 불공정한 편견을 피하면서 다양한 행위자를 포함하고 평등한 접근, 양성평등, 문화적 다양성을 도모하는 방식으로 AI 시스템이 개발 및 사용되는 것을 말한다.

전문 (28) 인공지능을 활용하여 여러 가지 편익을 얻을 수 있지만, 또 한편으로는 이 기술은 오용될 수 있으며 조작, 착취, 사회 통제를 위한 새롭고 강력한 도구가 될 수도 있다. 이러한 관행은 특히 해롭고 악용될 수 있으며, 인간의 존엄성, 자유, 평등, 민주주의, 법규, 차별 금지, 데이터 보호 및 프라이버시에 대한 권리, 아동 권리 등 헌장에 명시된 기본권을 존중하는 유럽연합의 가치에 위배되므로 금지되어야 한다.

전문 (45) 데이터 보호법, 차별금지법, 소비자보호법 및 경쟁법 등 유럽연합법에 의하여 금지되는 관행은 본 규정의 영향을 받지 않는다.

제10조 데이터와 데이터 거버넌스

1. 데이터로 AI 모델을 훈련하는 기술을 사용하는 고위험 AI 시스템은 데이터 세트를 사용할 때마다 제2항부터 제5항까지에 따른 품질 기준을 충족하는 훈련, 검증 및 시험을 기초로 개발해야 한다.

2. 데이터 세트의 훈련, 검증 및 시험은 고위험 AI 시스템의 설계 목적에 적합한 데이터 거버넌스 및 관리 관행에 따라야 한다. 이러한 관행은 특히 다음과 관련된다.

(f) 사람의 건강과 안전에 영향을 미칠 가능성이 있거나, 기본권에 부정적인 영향을 미치거나, 특히 데이터 출력이 향후 운영에 대한 입력에 영향을 미치는 경우, 유럽연합 법률에 따라 금지된 차별로 이어질 가능성이 있는 편견 가능성을 고려한 조사

- 이런 문제의식에 기반하여 유럽연합 인공지능법은 '생체인식 분류'를 신규 정의하고 '금지'하는 데에 이름⁸⁾.

전문 (30) 개인의 얼굴이나 지문 등 자연인의 생체 데이터를 기반으로 개인의 정치적 의견, 노동 조합 가입 여부, 종교적 또는 철학적 신념, 인종, 성생활 또는 성적 지향 등을 추론하거나 유추하는 생체인식 분류 시스템은 금지되어야 한다. (중략)

8) 기존의 개인정보보호법은 생체인식을 통하여 추론되거나 유추되는 민감정보를 명확히 보호하지 않는다는 점에서 이는 인공지능 시대에 신규 인권과제라 할 수 있음.

- 미국 바이든 대통령 AI 행정명령 역시 연방정부가 조달하는 AI에 대하여 차별금지법에 기반한 조치를 요구함. (OMB 지침, 2023. 11. 1. 초안 기준)

A. AI가 형평성, 존엄성, 공정성을 증진할 수 있도록 조치합니다. 여기에는 최소한 다음 조치가 포함되어야 합니다.

1. [알고리즘 차별 또는 편향에 기여하는 요인을 사전에 파악하고 제거]

기관은 권리에 영향을 미치는 기관 AI가 연방 차별금지법이 보호하는 계층에 대한 알고리즘 차별이나 편향을 초래할 수 있는 방식으로 해당 계층에 대한 정보에 실질적으로 의존하는지 평가해야 합니다. 기관은 또한 대리변수가 권리에 영향을 미치는 기관 AI에 과도한 영향력을 만드는지 여부를 평가해야 합니다. 두 경우 모두, AI가 그러한 정보에 의존하여 보호 대상 계층에 대한 불법적인 차별이나 유해한 편견을 초래하는 경우, 기관은 AI를 의사결정에 사용하기 전에 해당 정보의 사용을 중단해야 합니다.

- 그러나 제4차 NAP은 인공지능 시대에 핵심적인 차별금지법 제정 과제에 이르지 못함. ‘온라인 혐오 표현 확산’에 대하여 우려를 표하면서도 차별금지에 대한 조치는 미디어 윤리 교육과 검열 논란을 빚어온 행정기관의 자의적 통신 ‘윤리’ 심의에 의존하고 있음.

○ 결론적으로 제4차 NAP은 디지털 시대 및 인공지능 시대의 인권 보호를 위한 준비를 전혀 갖추지 못함.

- 국제인권기준이 체계적으로 발전시켜 온 디지털/인공지능 시대 인권 과제 및 규범을 아우르지 못함.
- 국가인권위원회가 권고한 과제들을 내용적으로 반영하지 않음.
- 과제들이 전반적으로 유엔 인권기준에 따른 인권보장의무자인 국가의 인권 존중 의무, 보호 의무 및 충족 의무를 충족하는 정책이라고 보기 어려움. 특히 인권침해로부터 효과적인 권리구제를 포함하고 있지 않고 있다는 점은 인권정책 면에서 중대한 결함임.
- 즉흥적이고 편의적으로 디지털 인권에 대한 용어를 발췌사용하며 인권 정책에 대한 비판을 억누르고 디지털 인권 개념의 올바른 정립에 혼란을 가중시키고 있음.

<끝>

토론문

류은숙(인권연구소 창 활동가)

법무부의 4차 NAP는 인권교육 관련하여 “인권교육 기본계획 가이드라인(Guidelines for National Plans for Action for Human Rights Education, '97)- 국가의 인권교육 기본계획을 수립·시행을 지원하기 위하여, 유엔 인권최고대표사무소가 ‘유엔 인권교육 10개년 행동계획 1995-2004’을 기초로 작성”(461쪽)했다고 밝히고 있다.

NAP가 밝힌 대로 가이드라인에 나와 있는 요소와 단계를 기준으로 질문을 던져본다.

- 인권교육을 위한 국가행동계획에 적용된 원칙, 계획을 향한 단계가 드러나는가? 목적과 세부목표, 전략과 프로그램은 무엇인가? 구체적으로 취하려는 조치는 무엇인가?
- 인권교육을 위한 연구는 무엇이었나? 계획수립을 위한 기초 조사는?
- 인권교육을 위한 세계 프로그램에 따른 변화와 진전을 보여주는가?
- 국가위원회의 역할은?
- 재정 전략은?
- 계획 평가 및 수정 계획은? 평가 방법은?
- 계획 이행의 시간표는?
- 계획의 지속가능성은?
- 인권교육이 얼마나 제도화되었는가? 전문성을 확보하고 있는가?

유감스럽게도, NAP 전반에서 이런 질문에 대한 답은 찾기는 어려웠다. NAP의 원 문서가 어떤 식으로 작성돼 있는지를 살펴보자.

첫째, 부록에 정책과제별 소관부처가 보건복지부, 법무부, 교육부 등으로 표시돼있을 뿐, 각 해당 분야의 계획 수립과 평가에 누가 참여했는지, 조율된 노력이 있었는지, 어떤 의견을 수렴했는지가 드러나지 않는다. 다음표에서 '경찰인권교육협의회'가 제시된 게 유일하다시피하고, 다른 분야의 인권교육에서는 관련 내용이 없다.

<4차 NAP에서 경찰인권교육 관련 내용>

- 「경찰수사규칙」(행정안전부령) 제2조 제1항은 경찰수사 과정에서 성별·종교 등을 이유로 한 차별 금지를 규정하고 있고, 관련 규칙에 따라 사회적 약자 보호를 위해 인권침해 요인을 선제적으로 발굴하여 개선하고 인권교육을 지속적으로 실시 중 (23쪽)
- 경찰관에 대한 지속적이고 체계적인 인권교육으로 경찰 활동 전반에 있어 인권이 보장되고 실현되도록 의식과 행동 변화 견인 필요 (24쪽)
- 형사사법체계 변화와 경찰조직의 재편에 따라 새롭게 요구되는 인권 보호 의무를 이행하고 국민적 신뢰를 높이기 위한 지속적인 경찰 인권교육의 필요성 증대(25쪽)
- '경찰 인권교육 종합계획('23.~'25.) 수립 시 사회적 약자를 포함한 다양한 인권교육 콘텐츠를 개발하여 인권교육을 실시하는 내용을 포함(39쪽)

⑦ 경찰 수사권 남용 방지를 위한 대책 강구

- '제2차 경찰 인권교육 종합계획('23.~'25.) 수립·시행, 경찰청 주관으로 국가인권위원회, 외부인권전문가 등이 참여하는 '경찰인권교육협의회' 구성·운영하여 국민의 눈높이에 맞는 인권교육 실시
- 경찰 인권교육 혁신 방안 수립, 핵심 정책과제 중심의 인권교육 추진, 직무 맞춤형 사이버 콘텐츠 개발 및 교육 관리시스템 체계적 구축(41쪽)
- 경찰의 인권 수준에 대한 국민의 기대와 요구 변화- 경찰은 독자적 책임수사기관으로 권한이 확대되었고 인권 보호 책임도 증대된 상황으로, 경찰관의 인권 보호 책무 수행을 위한 필수적인 역량 지원과정으로서 인권교육의 중요성은 어느 때보다 절실한 상황(463쪽)

둘째, 전반적인 구조를 없는 나열식이다.

보호위탁소년 인권 및 처우 개선, 법무행정 관련, 장애인 거주시설 종사자, 거주시설 내 장애인, 노인복지 시설 내 노인, 요양보호사 등 장기요양 종사자, 선원, 기업의 인권 존중, 국민 일반 대상, 학교 교육, 공무원 및 법 집행공무원, 군장병, 변호사, 사회복지 담당 공무원 및 사회복지시설 종사자, 사회적 약자·소수자라는 제목하에 ‘인권교육 실시’를 반복하는 서술이다.

<NAP 서술 예시>

- ⑩ 보호·위탁소년 인권 및 처우 개선

- 연 1회 이상 소년 보호기관 수용 실태점검 등을 통한 인권 모니터링 수행, 직원 인권교육 시행 (‘23.~’27.)(43쪽)

- 법무행정 관련 인권침해 예방 및 신속한 조사·구제

- 인권 의식 향상을 위한 직원 인권교육 실시

- * (‘18.) 162회, 6,161명→(‘19.) 157회, 7,211명→(‘20.) 34회, 1,846명→(‘21.) 46회, 1,160명→ (‘22.) 79회, 2,381(83쪽)

<국민 일반 대상 교육>

- 인권교육 진흥 추진

- 인권 및 기본적 자유를 존중하고 준수하며 인권문화의 형성과 증진에 기여하도록 인권교육을 통해 인권침해 예방에 기여할 필요

- 국민 일반 대상 인권교육 및 홍보(461쪽)

이런 나열로는 NAP가 단계별로 어떤 진전을 해왔고 변화됐는지를 감지하고 평가하기 어렵다. 유엔 인권대표사무소의 웹사이트에는 다양한 나라의 인권교육 NAP가 게재돼 있는데, 그중에서 스웨덴 정부의 2001년 보고서에서 인권교육 부분을 살펴봤다. (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/issues/education/training/actions-plans/Sweden.pdf>)

우선, 정부의 진단평가(assessment)가 있고, 정부가 해당 분야 인권교육 상황을 그렇게 진단한 이유와 근거들(background)이 제시돼 있다. 구체적 항목들(취학 전 교육, 학교 교육, 성인 교육, 고등교육, 특수 전문 기관과 사회보험사무소들, 법원, 국방부, 시민사회단체들, 지자체 정부와 의회)에 대하여 각각의 '배경과 취한 조치들'을 서술하고 있다. 마지막으로 인권 관련 지식을 유포하기 위한 정보 전략, 그리고 인권 관련 문서의 번역과 배포에 대해 밝히고 있다.

또 참조할 수 있는 것은 유엔인권대표사무소가 발간한 “World Programme for Human Rights Education(2005-Ongoing)”이다.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/education/training/infographic-wphre.pdf>) 이에 따르면

1국면(2005-2009); 초등과 중등교육 시스템에서의 인권교육,

2국면(2010-2014); 고등교육 시스템에서의 인권교육, 교사와 교육자, 공무원, 법집행공무원과 군사요원에 대한 인권훈련,

3국면(2015-2019); 1단계의 이행을 강화하기, 미디어 전문가와 저널리스트의 인권훈련,

4국면(2020-2024); 청년을 위한 인권교육을 강조하고 있다. 현 NAP에는 국면/단계별 이런 중점사항이 잘 드러나지 않는다.

셋째, 명확한 '변화' 또는 '퇴행'이라 할 것에 대해서는 왜 그렇게 됐는지 타당한 설명책임이 있어야 하는데, 그렇지 않다. 일례로, 3차 NAP와 4차 NAP의 같은 항목을 비교해봤다.

3차 NAP	4차 NAP
<p><인식 개선></p> <p>① 성평등 문화예술 콘텐츠 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> • 성평등 문화 확산 프로그램 제작 지원 - 폭력 예방 및 성평등 관련 동영상(웹드라마, 애니메이션 등), 웹툰, 카드뉴스 제작 지원 <p>② 생활 속 성차별 언어 및 표현 개선과 성평등 실천문화 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> • 생활 속 성차별적 언어 및 표현 실태조사 • 성평등 언어생활 캠페인- 특정 성별을 비하하는 발언 및 표현을 자제하는 캠페인 실시 - 성평등 언어·표현 관련 카드뉴스 제작 • 모든 사람이 평등한 사회를 조성하기 위한 공공언어 사용 지원 - 보도자료 감수 및 평가 시 관련 언어 표현 사용에 대한 기준을 적용하여 감수 - 대국민 대상 공공언어 감수 지원 시, 평등한 언어 표현 사용 권장 • 민관 거버넌스를 통한 성평등 담론 활성화 • 참여형 성평등 캠페인 추진, 양성평등정책 홍보 강화(제3차 국가인권정책기본계획 299쪽) 	<p><인식 개선></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 양성평등 실천문화 확산 <ul style="list-style-type: none"> • 양성평등을 둘러싼 청년층 성별 인식 격차가 심화되고 성별 비하·차별 표현 등 사회적 비용이 발생하는 상황에서 자연스러운 인식 개선을 위한 양성평등 실천문화 확산 필요 ※ 우리 사회가 여성에게 불평등하다는 인식이 20, 30대 여성은 70% 이상이었으나, 10대 남성 31.5%, 20대 남성 29.2%, 30대 남성 40.7%가 이에 동의해 격차를 보임(21. 양성평등 실태조사) ○ 생활 속 차별 언어 및 표현 개선과 양성평등 실천문화 확산 <ul style="list-style-type: none"> • 생활 속 차별 언어 등 표현 개선과 평등 실천 문화 확산을 위해 국어사전의 차별적 표현 개선 및 공공언어 진단 시에 차별 언어 사용 점검 필요 ○ 평등한 가족문화 등 조성 <ul style="list-style-type: none"> • 개인의 권리에 대한 인식이 증대되고 가족 내 성역할 인식은 평등을 지향하는 반면, 가사·돌봄 부담에서 여성에 대한 불평등*과 여성의 돌봄 부담 체감**은 여전 <p>* 맞벌이 부부의 가사 노동시간(1일 평균) : 여성 3시간 7분, 남성 54분</p> <p>** 어린이집·유치원 휴원기간 돌봄공백 경험 : 36.2% (맞벌이 49.4%, 외벌이 21.2%) (‘20. 육아정책연구소)(제4차 국가인권정책 기본계획 465쪽)</p>

3차 NAP	4차 NAP
<p><공무원 및 인권 관련 종사자 교육></p> <p>① 사회적 소수자 인권 교육 지속</p> <ul style="list-style-type: none"> 교육 콘텐츠 및 강의 인력풀 확보- 인식 개선과 편견 해소를 위해 교육 기반 마련 지속 노력- '성소수자의 이해'를 주제로 사이버 강좌 제작 (17. 12.), '병력자(감염인)의 이해'를 주제로 추가 강좌 제작 예정 <p>※ 강좌 이수율을 성과평가에 반영하여 적극적인 수강 유도- 각종 직무매뉴얼과 지침 등에 사회적 소수자 관련 내용을 포함시키고, 국가인권위원회 권고 사례, 언론보도 사례 등을 교육자료로 제작·배포 - 각 지역별로 강의 가능한 인력풀을 구성, 경찰관서별 인권교육 시간 등을 통해 활용하도록 안내(293쪽)</p>	<p><공무원 및 인권 관련 종사자 교육></p> <p>○ 국가공무원 인권교육</p> <ul style="list-style-type: none"> 공무원 및 인권 관련 종사자에 대한 인권교육 요구- 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 사회적 약자· 소수자에 대한 인권 보호를 강화하기 위하여 공무원에 대한 인권교육 프로그램 세분화· 다양화 필요- 「사회복지사업법」의 개정· 시행을 통해 사회복지 담당 공무원, 사회복지시설 종사자 등에 대한 인권교육 의무화· 12년 이후 인재개발 지침 내용 포함, 공무원 교육훈련기관 종합평가 시 인권교육 실시여부 평가 등 인권 관련 교육 활성화 방안 시행 중(463쪽)

‘성평등’이 왜 ‘양성평등’으로 바뀌었는지 설명이 없을뿐더러, 3차의 내용보다 진전이라기보다는 퇴행이라 볼 수 있다. 퇴행을 금지하는 국제인권원칙을 무시하고 있다. 유엔의 인권교육 기본계획 가이드라인의 ‘C. 교육활동의 원칙’에 따르면 ‘차별적이지 않아야’ 하는데, 이와 모순된다. “공공언어 사용시에 차별 언어 사용 점검”이라고 NAP가 서술한 내용과 모순되기도 한다. 사회적 소수자를 지목하여 낙인찍는 것만이 아니라 비가시화하는 것 또한 차별이다. 3차 NAP에 있던 성소수자의 존재가 왜 사라졌는지에 대한 설명이 없다. 또 ‘미등록 외국인’이란 표현을 국내외적으로 널리 쓰고 있는데 “불법체류 외국인 단속과정 등 인권 보호 강화”(34쪽)라는 표현을 지속하고 있다.

이에 인권시민사회단체들은 거센 항의를 하고 있다. “성평등은 성소수자를 포함한다는 억지주장을 하며 혐오선동을 해온 보수개신교 단체의 주장을 수용한 것으로, 이로 인해 보수개신교 단체들로부터 자신들의 성과라는 모욕적인 평가를 받기까지 하고 있습니다.”(2024.4.23. 제4차 NAP를 규탄하는 인권시민사회단체 기자회견 성명서)

제4차 기본계획 과제

<국민 일반 대상 교육>

① 인권교육 진흥 추진

- 학생·공무원 등을 대상으로 인권교육을 실시하도록 하는 「인권정책 기본법안」 논의 참여(475쪽)

마지막으로, 미래지향적인 과제로 제시된 것은 '인권정책 기본법안'인데, '논의 참여'라는 모호한 문구뿐이다. 이에 대해 무엇을 어떻게 전망할 수 있을까?

세션 3

분야별 검토

② 사회적 소수자 분야

좌장 서수정(국가인권위원회 침해조사국장)

1. (여성/성평등)

발제. 최준석(국가인권위원회 성차별시정과)

지정토론 장서연(공익인권법재단 공감 변호사)

지정토론 최란(한국성폭력상담소 부소장)



사회적 소수자 : 여성/성평등

최준석(국가인권위원회 성차별시정과 사무관)

1. 서론 및 검토 범위

사회적 소수자 중에서 성소수자들은 다른 집단에 비해 더욱 열악한 위치에 놓여 있다고 해도 과언은 아니다. 그들은 우리 사회에서 존재 자체를 부정당하고 있는 경우가 많으며 일상에서는 차별과 혐오에 시달리고 있다. 국가인권위원회가 2020년 실시한 ‘트랜스젠더 혐오차별 실태조사’에 따르면 ‘(조사를 기준으로) 지난 1년 동안 혐오차별을 경험한 적이 있다고 답한 사람이 87.0%(설문 참여자 591명 중 514명)에 이른다.

여성 인권이나 성차별 관련하여서는 이전 NAP에서 중요한 과제로 포함되어 있었다. 그러나 우리는 여성 인권이나 성평등 분야에서 실질적으로 개선이 되고 있음을 체감하지 못하고 있다. 그런 상황에서 2022년과 2023년에 우리는 여성가족부를 폐지하려는 시도에 직면해 왔다. 이러한 논란들은 오히려 우리나라의 성평등 정책의 방향을 의심케하기에 충분했다.

이 장에서는 제4차 국가인권정책 기본계획에서 제시된 개선방안과 관련하여 우리 위원회의 권고 배경과 권고 내용, 그리고 제4차 NAP에 포함된 개선 방안등을 소개하며 그 내용을 평가해 보고자 한다.

2. 여성 관련 인권위 권고와 제4차 인권NAP

□ 공공기관 성별 임금격차 해소(과제번호 58)

여성 및 성평등 관련 분야에서 국내외적으로 주요하게 지적 받아온 것 중의 하나는 공공영역에서의 저조한 여성 대표성과 성별임금격차이다. 주지하다시피 대한민국은 1996년 경제협력개발기구(OECD) 가입 이래 성별임금격차는 최하위를 기록하고 있다.

여성가족부가 2021년 9월 1일 성별임금 현황을 공시한 369개 공공기관 근로자를 대상으로 조사한 '2020년 성별임금격차' 결과를 보면 여성 1인당 평균임금은 5,110만원, 남성은 7,980만원이었다. 국제노동기구(ILO)는 2013년 '동일임금 가이드라인'을 통해 성별임금격차를 '차이'와 '차별'요인으로 구분했는데, 인권위의 '남녀임금격차 실태조사(2017) 보고서에 따르면 '성별에 따른 시간당 임금격차는 5,534원인데 이중 합리적으로 설명이 가능한 부분은 2,041원밖에 되지 않음. 이는 성별에 따른 임금격차에서 합리적으로 설명할 수 있는 비율은 36.9%에 불과하다는 것을 의미한다. 이러한 성별임금격차는 우리 사회의 대표적인 구조적 성차별의 한 지표로 볼 수 있다.

성별임금격차 해소 권고는 제3차 NAP에도 구체적으로 포함되어 있는 내용이다. 2023. 5에 제출된 평가를 보면 세부사업에 대한 점검이 필요하다고 평가하고 있다. 특히 남녀고용평등사업자 지도감독은 성별임금격차 해소를 위한 직접적인 사업으로 보기 어렵다고 지적하고 있다.

그럼에도 제4차 NAP에 제시된 개선방안을 보면 성별임금격차 해소를 위한 지속적인 공감대는 있으며 인권위의 권고를 상당 부분 반영한 것으로 평가할 수 있으나, 개선 방안이 지엽적이고 추상적인 것들로 나열되어 있어 아쉽다. 성평등임금공시제의 법제화 또는 관련 조례를 제정하는 등 강력한 의지가 있어야 개선이 가능할 것으로 보인다.

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p style="text-align: center;">공공기관 성별임금격차 해소</p> <ul style="list-style-type: none"> - 경영공시항목 중 인사, 임금 등의 관련 항목에 있어 성별 구분 정보를 제공하도록 하는 등의 성평등임금공시제 법제화 - 성평등임금공시제 등의 추진 근거를 각 지자체에서 조례에 규정 - 모집·채용에 있어 성차별 예방을 위한 지침 및 모니터링 체계 마련 - 공공기관별 주요 보직의 여성 비율 및 여성 관리자 확대를 위한 계획 수립 및 이행 	<p style="text-align: center;"><공정 임금체계 확립></p> <ul style="list-style-type: none"> - 적극적 고용개선 조치의 제도개선 등으로 자발적 성별임금격차 개선 유도 - 공정 임금 체계 확산 - 임금정보 공개 확대, 임금격차 해소와 임금체계 개편 관련 사회적 공감대 형성 <p style="text-align: center;"><성별 임금차별 해소></p> <ul style="list-style-type: none"> - 적극적 고용개선 조치(AA)의 대상 기업 성별 임금현황을 제출을 통해 성별임금 격차 자율개선 지속 추진 - 매년 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원제도 운용 실태에 대한 집중 감독 지속 - 국가직무능력표준(NCS) 기반 능력 중심 인사관리 시스템 도입·확산 지원

□ 성폭력 및 2차 피해방지(과제번호 59)

한국의 치안은 비교적 안전한 편으로 알려져 있다. 그러나 이는 성별에 따라서 매우 다르게 체감된다. 2019년 ‘범죄피해 두려움’관련 조사¹⁾에서 혼자 동네 골목길을 걸을 때 ‘두려운 편이다’ 또는 ‘매우 두려운 편이다’에 응답한 남성은 8.1%였으나, 여성은 31.4%에 이르러 약 4배의 차이를 보였다. 또한 여성의 73.2%가 밤늦게 혼자 다닐때 성범죄를 당할까 두렵다고 했다.(2019년 성폭력 안전실태조사)

또한 경찰청 2020년 범죄통계에 따르면 전체 강력범죄(살인, 강도, 성폭력, 방화) 24,332건중 피해자가 남성인 경우는 2,821건(11.8%), 여성 21,006건(88.2%)으로 나타났다. 강력범죄의 피해자가 대부분 여성인 이유는 강력범죄의 82.4%가 성범죄이기 때문이다. 피해여성은 대부분 30세 이하의 여성이었다.

성폭력과 2차피해 방지와 관련하여서는 상당 부분 위원회 권고 이상으로 반영되었다고 평가할 수 있다.

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p style="text-align: center;">성폭력 및 2차 피해 방지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성폭력 피해자 대응 절차 및 지원기관에 대한 홍보 강화 - 성폭력을 사회구조적 문제이자 함께 해결할 문제로 인식하도록 캠페인 실시 - 피해자가 여러 지원기관 및 서비스 중 한 가지만 피해지원을 요청해도 실질적 지원을 받을 수 있도록 지원 기관 간 네트워크 구축 - ‘2차 피해’에 대한 적극적 수사 및 대응 및 피해자에 대한 보호 강화 - ‘스토킹 처벌법’의 스토킹 피해자 범위 확대 및 가해자 처벌 강화, ‘가정폭력처벌법’의 피해자 지원·보호를 같이 적용 등 보호범위 확대 	<p style="text-align: center;">(2차 피해 방지 및 피해자 안전 강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 여성폭력 및 아동학대 관련 2차 피해 방지 • 경찰청 ‘여성폭력 피해자 지원 챗봇’활용, 피해 신고, 지원기관 연계 활성화, 기능고도화 추진 • 2차 피해 적극적 수사 및 피해자 보호 강화 • 성폭력 범죄 수사 전문성 제고 및 유관 기관과의 협업 시스템 구축 • 스토킹범죄에 대한 엄정 대처 • 반의사 불벌죄 폐지, 온라인 스토킹처벌, 긴급 응급조치 불이행죄 신설 등을 내용으로 하는 「스토킹처벌법」 개정에 따라 매뉴얼 · 지침 정비 실효적인 법 집행 지원

1) 한국형사정책연구원, ‘국민생활안전실태조사’의 2019년 ‘범죄피해 두려움’ 항목

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
	<p style="text-align: center;"><여성폭력 대응체계 구축></p> <ul style="list-style-type: none"> • 촘촘한 여성폭력 대응체계 구축 • 여성대상 신종범죄에 대한 대응강화 및 피해자 보호·지원 <p style="text-align: center;"><가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호></p> <ul style="list-style-type: none"> • 피해자 및 가족에 대한 보호·지원 인프라 확대 • 피해자 보호·치료 기능 강화 및 서비스 질적 수준 제고 <p style="text-align: center;"><성매매 예방 및 피해자 보호></p> <ul style="list-style-type: none"> • 탈성매매 여성보호·지원 프로그램 내실화 추진 <p style="text-align: center;"><수사관 전문성 강화와 점검 체계 구축></p> <ul style="list-style-type: none"> • 가정폭력 담당 수사절차 및 단계별 조치를 중점으로 매뉴얼 개선 • 경찰청 주관 현장점검, 각 시도 경찰청 및 경찰서 수사 점검 체계 구축 <p style="text-align: center;">(스토킹 피해자 지원 강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 스톱킹 피해자보호·지원 근거법 제정·시행 • 피해자 중심 스톱킹 피해자 지원 확대·강화

□ 공공 및 민간영역에서 여성 대표성 강화(과제번호 60)

민주적 대표성은 사회 구성에 비례하여 반영할 때 충실히 작동되는 것으로 여성이 의사결정에 참여하는 정도와 범위는 여성의 경제적 지위와 밀접히 연관된다. 세계경제포럼이 발표한 2022년 성격차지수(Gender Gap Index)²⁾에서 한국은 조사대상 156개국에서 99위에 해당한다고 발표하였는데, 성격차가 가장 심각한 분야는 경제적 기회부문이었다. 경제활동 참가율, 소득격차, 고위직 관리자 비율 등 5개 세부

2) Globla Gender Gap Index 2022. Word Economic Forum

지표를 합산해 산출한 순위에서 112위를 기록하였다. 또한 정치적 기회분양의 성격차 순위는 72위 있는데, 국회의원 비율의 성격차가 두드러졌다. 여성 의원 비율이 남성보다 62.8%p 적어 104위를 기록했다.

공공 및 민간영역에서 여성의 대표성 확대를 위한 개선 방안에도 인권위의 권고가 상당 부분 반영되었다고 평가할 수 있겠으나 이 또한 제도를 도입한다던가 법제화하려는 적극적인 의지보다는 홍보, 관리 등에 편중되어 있다.

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p>공직 및 민간 영역에서의 여성 대표성 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국회의원 및 지방의회의원 선거 후보자 추천 시 비례 의석뿐 아니라 지역구 의석에도 의무화, 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 규정 마련 - 광역 및 기초 지방자치단체장의 후보 공천 시 할당제를 적용하되, 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 할 것 - 기업 내 의사결정 구조의 성별 다양성을 제고하기 위해 공공기관 및 상장법인 이사회의 여성 비율을 지속적으로 확대할 수 있도록 법 개정 	<p><공직 내 여성 대표성 제고></p> <ul style="list-style-type: none"> • 양성평등채용목표제 연장 시행(2023~2027)을 통하여 입직부터 성비 불균형을 완화하고, 고위 공무원 및 본부 과장급 여성 비율 지속 관리 <p><성별 대표성 제고></p> <ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 위원회 위촉직 위원 성별 참여 개선 • 여성인재를 찾고, 활용하기 위한 다각적인 홍보 추진 • 국가·지방자치단체·공공기관 등 수요기관의 활용도 제고, 여성 인재 데이터베이스 등재자 사후 관리 • 기업의 성별 다양성 제고 및 일·생활 균형을 맞춘 조직문화 형성 방안을 제안하는 '성별 균형 포용성장 컨설팅' 제공

□ '친밀한 관계에서의 젠더폭력'방지(핵심과제 61)

2021년 한국여성의 전화 상담통계 분석 보고서에 따르면, 젠더폭력 10건 중 8건은 전·현 배우자 또는 애인 등 '친밀한 관계'에서 일어난 것으로 파악된다. 폭력은 정서적 폭력, 신체적 폭력, 성적 폭력, 경제적 폭력 순이었고, 이중 정서적 폭력은 다른 유형과 중첩적으로 발생하는 비율이 높았다. 그리고 전체 상담의 14.5%가 2차 피해를 경험하였다. 가정폭력 피해자의 이혼 소송과정에서 피해자가 가해 남편에 의해 살해되거나 폭력 또는 협박 받는 사례도 보도되고 있으며 전 연인의 아들을 살해하거나, 게임에서 알게된 여성

이 연락을 피한다면 엄마와 여동생을 죽인 사건, 신변보호를 받던 여성의 집을 찾아가 가족을 살해한 사건 등 스토킹이나 친밀한 관계서는 당사자 뿐만 아니라 그 가족까지도 피해를 입는 사건이 발생하였다.

제4차 NAP에서도 여성폭력 대응 등과 관련하여 여러 개선방안이 제시되고 있으나 교육이나 홍보, 지원 제도 등으로 간접적인 방법으로 반영이 되어 실제 어떤 증진을 이룰 수 있을지는 미지수이다.

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p>친밀한 관계에서의 젠더 폭력 방지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교제 폭력 등 친밀한 관계에서 발생하는 젠더 폭력 피해자 등의 보호를 위한 법적 제도 마련 및 국가 통계 구축 - 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 대상의 범위를 확대하여 친밀한 관계의 폭력 피해자 또한 포함하고, 가해자 처벌 및 피해자 지원을 체계화 - 전 생애에 걸쳐 각 연령대별 친밀한 관계에서의 폭력 예방 프로그램을 접할 수 있도록 학교, 직장 등 교육 프로그램을 보급하는 등 인식 제고 캠페인 실시 - 취약계층(이주 여성, 장애인, 노인 등)을 대상으로 한 가정폭력 신고접근성 강화 및 가족 상담지원 프로그램 강화 - 결혼이주여성의 한국인 배우자에 의한 신원보증제도 전면 폐지 및 관행 시정 	<p>(여성폭력 대응 강화 및 예방환경 조성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 권력형 성범죄, 디지털 성범죄, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹범죄 등 5대 폭력의 여성 피해자에게 일어나는 복합적인 폭력 피해*에 대한 통합지원을 위해 통합사례관리 시범사업 추진 • 여성폭력방지위원회 운영을 통해 연도별 시행 계획 수립 및 실적분석평가, 주요 정책 이행 점검 등 여성폭력 방지 정책 이행력 제고 • 여성폭력·성희롱 실태조사 공표, 가정폭력·성폭력·성매매 실태조사 실시, 여성폭력 통계 생산 등 정책기반 강화 <p>(결혼이민자 가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 구제)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 폭력 피해 이주여성 지원시설의 모국어상담, 무료 법률·의료 서비스 제공, 숙식·주거 지원 및 지원제도에 대한 안내·홍보를 통해 폭력 피해 이주 여성의 인권보호 <p>(법집행 공무원 인권교육 활성화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자에 대한 차별과 인권침해를 예방하기 위한 경찰 인권교육 콘텐츠 활성화

인권위 NAP 권고 주요 내용

□ 재생산권의 실질적 보장(핵심과제 62)

헌법재판소는 2019. 4. 형법의 낙태죄 조항에 대하여 헌법 불합치 결정을 하였다. 헌법재판소의 결정에 따라 낙태죄 조항은 2021. 1.부터 효력을 잃었다. 그러나 낙태로 인한 형사처벌 조항이 없어졌음에도 안전한 임신중지를 보장하는 법제도의 마련과 의료체계는 마련되지 않고 있고, 민간병원에서 임신중절을 거부하는 사례가 발생하고 있어 안전한 임신 중지의 권리조차 위협받고 있다.

여성장애인 임신 및 출산에 대한 지원, 영유아 건강지원제도 등이 계획에 포함되어 있으나, 위원회 권고 중 낙태 비범죄화 등과 관련한 사항은 반영되지 않아 사실상 재생산권 및 안전한 임신중지 등과 관련된 권고의 핵심내용이 누락되었다고 보아야 할 것이다. 특히 낙태죄 폐지 후속 조치로 하나로 WHO 등 국제사회에서 권하고 있는 임신중지 약물의 승인이 지체하고 있는 것은 여성의 건강권 보장에 장애가 되고 있다고 보여 진다.

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p style="text-align: center;">재생산권의 실질적 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공적 의료서비스로서 임신, 임신 유지 및 출산, 중지를 위한 의료시스템 확립과 건강보험 적용으로 특히 혼인 여부 등에 차별 없는 의료 지원 체계 마련 - 여성장애인의 임신과 출산에 대한 지원 강화, 여성장애인 임신 및 출산 특성에 맞는 편의 시설 및 의료장비를 갖춘 의료시설 확충 - 임신중지 및 이에 대한 지원, 성·재생산 건강 권리 보장을 위한 모자보건법 개정 - 약물적 임신중지를 안전한 의료체계 내에서 합법적 보장 방안 마련 - 낙태 비범죄화 	<p style="text-align: center;">(여성 건강증진 강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 청소년 생리대 지원, 여성의 자기 결정권과 태아의 생명권이 조화되는 방향으로 관련 법·제도 정비, 여성 및 태아 건강권을 위한 난임 시술 통계 관리 지속 및 영유아 건강 지원 제도 등 여성 건강증진 강화를 위한 과제 지속 추진 • 여성 장애인 출산비용 지원 대상자를 찾기 위해 지방자치단체, 장애인 단체, 의료기관 등 협력 및 지속적인 홍보 추진 • 장애 친화 산부인과 지정을 확대하고 이미 지정된 7개 기관의 순차적 운영 개시 <p style="text-align: center;">(장애여성에 대한 지원강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 여성 장애인의 출산으로 인한 경제적 부담 경감을 위해 지원금액 상향 등 여성 장애인 출산비용 지원 확대

□ 사이버 성폭력 예방 및 대응강화(핵심과제 63)

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p style="text-align: center;">사이버 성폭력 예방 및 대응 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 불법촬영물 등 사이버 성폭력 미디어에 대해 단순 시청·저장 등의 행위도 가해에 해당한다는 '가해자 인식기준' 확산 및 교육·홍보 강화 - 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등에 따른 사이버 성폭력 행위에 대해서는 무관용 원칙의 엄격한 처벌·규제 적용 - 불법 촬영물 등의 삭제·차단 및 게재자 추적에 대한 국외 수사기관, 해외 인터넷 서비스 공사(ISP)와의 공조체계 구축 	<p style="text-align: center;">(성매매 피해 청소년 지원 강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년 대상 성매매 주요 통로로 악용될 우려가 있는 랜덤 채팅앱에 대한 점검 등 온라인 아동·청소년 성매매 예방 추진 • 아동·청소년 성매매 예방을 위한 모니터링 및 방송통신위원회 등 신고 연계 <p style="text-align: center;">(인신매매 피해 방지 및 구제)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년 성매매 연중 상시 단속 체계 구축 - 랜덤채팅 등 SNS상 성착취 목적 대화(일명'온라인 그루밍')가 아동·청소년 성매매로 발전하는 경우가 많으므로, 「청소년성보호법」상 위장 수사를 활용하여 선제적으로 대응 • 아동·청소년 대상 성착취 목적 대화에 대한 위장 수사 제도 보완 추진 <p style="text-align: center;">(디지털성범죄에 대한 국가대응 강화)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 위장수사 대상 범죄를 '성인'대상 디지털 성범죄까지 포함할 수 있도록 관련 근거 규정을 마련 등 위장 수사 제도확대 검토 • 경찰청'불법촬영물 추적시스템'을 지방자치단체의 피해지원시스템과도 연계하여 디지털 성범죄피해 영상물 삭제·차단 강화 • 국내 영장의 효력이 미치지 않는 해외 수사 자료 확보를 위해 해외 법집행기관·글로벌 플랫폼 기업들과의 공조 확대 • 사이버 범죄예방 전문강사, 학교전담 경찰관 및 교육사이트·유튜브 등 다양한 채널을 활용하여 범죄 예방 교육·홍보 실시

인권위 NAP 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 · 민간 간 디지털 성범죄 대응을 위한 소통 및 협력 강화를 위해 ‘디지털 성범죄 대응 민 · 관 협의회’ 구성 · 운영 추진 • 전국 18개 지방 검찰청에 지정된 ‘디지털 성범죄 전담검사’를 주축으로 ‘전담 대응 체계’ 구축 및 강화 • 개정 법률 반영 등으로 강화된 디지털 성범죄 사건 처리기준을 철저히 준수하며, 관련 범죄에 엄정 대응 • 유관기관과의 협업을 통한 입체적 대응 강화 및 범죄 대응 정책 고도화 추진 • 디지털 성범죄에 대한 전문성 강화교육을 통하여 범죄 대응 수사 역량 강화 • 디지털 성범죄 대응 및 피해자 지원 • 디지털 성범죄물 유통으로 인한 피해자의 신고 및 삭제 요청을 대행 · 지원하는 ‘불법 촬영물 등 신고 · 삭제 요청기관’을 순차적으로 확대 • 범죄수익환수강화를 위한 국제 공조시스템 구축 (사이버 범죄에 대한 국가대응방안 마련 및 강화) • 딥페이크 등 새로운 기술 및 도구를 이용한 신종 범죄에 대한 시스템 구축 검토 등 대응

3. 성소수자 관련 인권위 권고와 제4차 인권NAP

인권위가 실시한 ‘트랜스젠더 혐오차별 실태조사’(2020)에 따르면 조사에 응한 591명중 337명(57.1%)이 우울증에 시달리고 있으며, 143명(24.4%)은 공황장애 진단을 받거나 치료를 받은 적이 있다고 응답하였다. 또한 지난 1년간 자살을 생각한 비율 또한 54.4%에 이르렀다.

뿐만 아니라 트랜스젠더는 재학중에 교사로부터 성소수자 비하 발언의 경험이 있는 응답자가 68.8%이며, 직접적인 언어폭력 등을 당한 경우도 약 4명중 1명(24.1%)에 이른다. 자신의 정체성 때문에 학업을

중단한 트랜스젠더 청소년이 71.4%가 된다는 조사결과가 있다.

국가인권위원회도 최근 몇 년 동안 몇차례 성소수자와 관련된 권고가 있었다. 성별 정정을 위한 요건을 국제인권기준에 부합되도록 대법원장에게 성별정정 관련 예규를 전면개정하라고 권고하기도 하였다. 그리고 보건복지부장관에게 트랜스젠더가 병원에 입원할 경우 법적 성별과 자신이 인식하는 성별의 불일치를 인하여 의료서비스에서 본의아니게 배제되는 것을 방지하기 위해 가이드라인을 제정하라고 권고한 적도 있다. 그리고 통계청 등이 실시하는 인구주택총조사나 중앙행정기관이 실시하는 각종 실태조사에 성소수자를 존재를 파악할 수 있는 항목을 신설하여 인구학적 규모나 그들의 생활적 요구 등을 파악할 것을 권고하였다. 그러나 이 모든 권고들을 수용한다는 어떠한 회신도 없었다.

그간 각 정부 부처들이나 법원이 성소수자와 관련하여 인권위 권고 등을 대하는 태도, 그리고 이번 제4차 NAP에 포함된 성소수자 인권증진 개선방안 등을 본다면 사실상 성소수자와 관련된 정부의 정책이 있기는 한 건지 의심하지 않을 수 없다. 이번 제4차 NAP에서 성소수자와 관련된 방안이 제시되지 않은 것이 매우 우려스럽다.

인권위 권고 주요 내용	제4차 NAP 개선방안
<p style="text-align: center;"><성소수자 지원체계 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관 및 통계작성 지정기관의 국가승인통계조사와 실태조사에서 트랜스젠더를 비롯한 성소수자의 존재를 파악하여 정책 수립 등에 반영 - 보건복지부의 자살·정신건강실태조사에 성적 지향이나 성정체성 항목 추가하여 성소수자를 정신보건정책 내에서 가시화 - 성소수자 맞춤형 심리상담 지원 연구 활성화 및 이에 따른 자살 예방정책 수립 - 성소수자에 대한 인식 개선활동 실시 - 성소수자 심리위기 시 개입하는 정신건강분야 전문가들에 대한 인권·감수성 교육 지원 근거 마련 - 위기 상황 성소수자에 대한 쉼터이용 지원 방안 마련 	미반영
<p style="text-align: center;"><군 내 성소수자 인권보장 방안 마련></p> <ul style="list-style-type: none"> - 병역판정 신체검사 등 검사규칙에서 트랜스젠더 병리화 요건 삭제 - 트랜스젠더가 군인으로서 근무할 수 있도록 군인사법령에 규정 마련 - 체육, 화장실, 목욕시설 숙소 등에 있어 성소수자 친화적 공간으로서 군대 시설 개편 및 다양성 문화 확립 - 「군형법」제92조의6폐지 	미반영

<p style="text-align: center;">다양한 가족 형태를 포괄할 수 있는 체계 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> - ‘건강가정’을 가치중립적인 ‘가족’이라는 용어로 수정 - 민법상 가족의 정의와 범위에 비혼동거커플 등도 포함되도록 민법 제 779조 개정 또는 삭제 - 건강가정기본법 폐지 및 가족정책기본법 제정 - 성소수자가 가족을 형성할 경우의 기본권 보장을 위하여 주거, 의료, 재산 분할 등 공동체 생활유지에 필요한 보호 기능 등이 포함된 법률 제정 	<p>미반영</p>
--	------------

4. 결론

5월 13일부터 유엔 여성차별철폐위원회에서 제9차 대한민국 국가보고서에 대한 심의가 이루어진다. 이 회의에 정부대표 뿐만 아니라 국가인권위원회 대표, 그리고 NGO의 대표들이 참여하였다. 그리고 대한민국 국가보고서에 대해 많은 논의가 있을 것이다.

국가인권위원회도 그렇고 NGO들도 여성가족부 폐지에 대해서 매우 심각하게 문제제기를 하여 왔으며, 이번 국가보고서 심의에서도 다뤄질 것으로 보인다. 인권위는 독립보고서에「여성차별철폐협약」이 보장하는 권리가 국내에서 충실히 이행되기 위해서 여성에 대한 차별 철폐와 성평등 실현을 주요 목표로 하는 정책 기조를 유지하고 강화해야 한다는 의견을 밝혔다. 또한 여성의 대표성, 젠더기반 폭력, 이주여성의 노동권, 성별임금격차, 일본군 성노예제, 기후 위기와 농어촌 여성, 기술매개 성폭력, 부성주의(자녀가 아버지의 성과 본을 따르도록 한 성·본 결정 제도) 등과 관련한 현행 제도를 국제인권기준에 부합하도록 개선해야 하며, 유리 천장 해소를 위한 적극적 고용개선조치를 강화하고, 성소수자, 장애인, 여성의 성재생산 건강과 권리를 보장 등 다양한 의제에 관해 위원회의 독립적인 의견을 제시하였다.

이번 CEDAW의 대한민국 국가보고서 심의에는 제4차 NAP에 포함되지 않은 다양한 의제들이 논의될 것으로 보이며, 유엔 여성차별철폐위원회의 권고와 이에 따른 이행계획이 제시되어야 한다. 이 자리에서 부족한 것이 있다면 더 깊고 세부적인 논의를 통해 여성과 성소수자의 권리 증진 방안이 실현될 수 있도록 하여야 할 것이다.

토론문

장서연(공익인권법재단 공감 변호사)

1. 성소수자 인권분야 제4차 NAP에 대한 총평

- 성소수자 인권증진 계획이 전무함. 1차, 2차, 3차 기본계획에서도 성소수자 인권 계획이 부족하다는 비판을 받아왔음. 그런데 윤석열 정부가 발표한 제4차 국가인권정책기본계획(NAP)은 인권정책에 관한 범국가적 종합계획이라는 말을 무색하게 할 정도로 성소수자 인권에 관한 내용이 실종됨
- 무지개행동은 이미 여러 차례 NAP에 관한 의견을 법무부에 전달한 바 있음. 최소한 대한민국이 가입 비준한 국제인권법규를 준수하고, 이미 여러 국제인권조약기구가 반복적으로 한국정부에게 권고한 내용들을 NAP에 포함시키라고 요구하였음
- 1) 성적지향, 성별정체성을 차별금지사유로 명시적으로 규정한 포괄적 차별금지법 제정, 2) 동성커플이 경제적, 사회적 영역에서 차별받지 않도록 보장하는 법률 마련, 3) 트랜스젠더 성별정정 사건에서 성전환수술 여부 및 혼인여부와 관련된 요건 삭제, 4) 건강보험 포함한 트랜스젠더의 의료접근권 보장, 5) 군형법 추행죄 폐지, 6) 다양한 성정체성에 관한 포괄적인 성교육 프로그램 개발 등은 유엔 국제인권조약기구가 한국정부를 상대로 반복적으로 권고를 한 사항들임
- 국제인권법규를 국내법으로 구체화하라는 NAP의 목적을 고려하면, 제4차 NAP는 이를 정면으로 위배하고 있다고 할 수 있음

2. 인권위 권고의 주요 내용 미반영

- 제4차 NAP는 국가인권위원회가 2022년 권고한 제4차안에서 핵심과제로 삼았던 '성소수자 지원체계 강화'에 관한 내용 등이 명확한 이유 없이 전부 삭제됨

- 성소수자 자살 예방을 위한 정책(보건복지부가 매년 실시하는 자살정신건강 실태조사에 성적지향이나 성정체성 항목을 추가하여 성소수자를 정부 정신보건 정책 내에서 가시화하도록 한 것)과 위기상황 성소수자에 대한 쉼터 이용 지원 방안 마련 등은 성소수자 집단의 정신건강 상태를 고려할 때 국가적으로 해결해야 할 시급한 과제에 해당함

3. 무지개행동의 NAP 관련 종합의견의 미반영

- 무지개행동은 법무부를 통해 아래의 정책과제를 반영해야 한다는 의견을 전달하였으나, 반영된 내용이 전무함

1. 성소수자 인구에 대한 통계파악 및 실태조사 진행
2. 포괄적 차별금지법 제정
3. 동성 커플과 그 자녀에 대한 차별방지
4. 성별정정에 있어 생식능력제거 등 강제적 요건 폐지
5. 교도소 내 성소수자 수용자의 인권보호정책, 지침 마련
6. 성소수자 난민에 대한 인권보호정책
7. 균형법 제92조의6(추행) 폐지
8. 군 내 성소수자 인권보장 방안 마련
9. 성폭력·가정폭력 상담기관 종사자 인권교육
10. 청소년 쉼터 이용 실태 파악 및 차별 예방
11. 성소수자 고용 차별 예방 및 시정
12. 성희롱 관련 대책에 성소수자를 대상으로 한 성희롱 포함
13. 성소수자에 대한 직장 내 괴롭힘 종합대책 마련
14. HIV/AIDS 감염인의 의료차별 등 인권보장을 위한 정책추진
15. 트랜스젠더의 성전환 관련 의료적 조치에 대한 국민건강보험의 단계적 보장
16. 보건의료 서비스에 있어 성소수자 차별을 없애기 위한 정책마련 및 개선
17. 성소수자 자살예방을 위한 정책
18. 형사 기관 및 절차에서 성소수자 인권 개선
19. 주민등록번호 임의번호체계 도입 및 신분서류에서 불필요한 성별정보 삭제
20. 성소수자 배제·차별적 교육 내용 및 환경 개선
21. 대학의 성소수자 차별적 교육이념 및 정책 규제

토론문

최란(한국성폭력상담소 부소장)

제4차 국가인권정책기본계획(이하 '제4차 인권NAP')의 간담회 진행 과정에서 시민사회단체의 의견 수렴은 사실상 불가능했다. 법무부 인권정책과는 2023년 9월 14일(목) 밤 11시경, 제4차 기본계획 수립을 위한 시민사회단체 간담회 실시 안내 이메일을 발송하여, 9월 20일(수) 과천에서 열리는 간담회 참여 의사를 17일(일)까지 회신해달라고 요청하였다. 한국성폭력상담소는 격주로 진행되는 전체 일정으로 이미 일정이 확정된 간담회에 참석이 불가능했다. 참석 불가한 단체는 간담회 하루 전인 19일까지 별도의 의견을 제출해달라는 촉박한 일정에 어떠한 의견도 제출하기 어려웠다. 참석한 단체를 통해 확인된 간담회 상황은 법무부가 시민사회단체의 의견을 수렴하려 했던 것인지 의문을 갖기에 충분했다. 세션별 4개 분과 참석자 25여 명이 80분의 시간 내에 법무부가 작성한 초안에 대한 의견을 내야 했다. 참석자별로 3~4분 정도의 발언 시간이었고, 이마저도 균등하게 배분되지 않아 특정한 단체의 발언이 10분여간 지속되는 등의 문제들도 발생했다. 성평등정책 주무부처인 여성가족부는 해당 간담회에 참석조차 하지 않았다¹⁾.

인권의 법적 보호 강화와 제도적 실천 증진을 목표로 하는 범국가적 종합계획이라는 국가인권정책기본계획의 위상에 맞지 않은 초안과 의견수렴 과정, 그리고 국가인권위원회의 권고안에 비해 부족한 과제로 제4차 인권NAP가 확정되었다. 이 토론문은 발제문에 더하여 인권이 아닌 혐오를, 성평등이 아닌 성차별을 불러오는 구조를 외면하는 국가정책에 책임을 물으며 핵심 과제로 설정되지 않은 의제를 중심으로 토론을 더 하고자 한다.

1) 제4차 국가인권정책기본계획(NAP) 초안 내용과 수립 과정은 인권을 보장하고 있는가, 저해하고 있는가, 한국사이버성폭력대응센터·한국성폭력상담소 외 여성시민사회단체 공동 논평, 2023. 9. 22, <https://www.sisters.or.kr/activity/solidarity/6937>

1. 여성폭력 대응 및 예방환경 조성을 포함한 성평등 정책 총괄기구의 기능 강화

2022년 5월 취임한 윤석열 대통령은 대선 후보 당시 "구조적 성차별은 없다"라며 성평등전담부처인 여성가족부를 폐지하겠다고 선언하고, 여성가족부 폐지를 자신의 소임으로 하는 김현숙 전 여성가족부 장관이 퇴임한 이래, 새로운 장관 후보를 지명하지 않고 차관체제로 운영하여 여성가족부의 역할을 소멸시키고 있다. 양성평등기본법에 근거한 국무총리 소속의 양성평등위원회는 2023년 단 2차례 사면으로 개최되었고, 2024년에는 한 차례도 개최되지 않아 정부 차원의 성평등 정책 추진 심의 및 조정기능은 사실상 멈춰²⁾있다. 여기에 더해 2023년 2월 여성시민사회단체의 격렬한 저항으로 여성가족부 폐지를 담은 정부조직법은 통과되지 않았지만, 지난 9일 윤석열 대통령은 취임 2주년 기자회견에서 저출생대응 기획부 신설을 언급하였고, 여성가족부 기능이 저출생대응기획부로 이관될 것이라는 보도³⁾가 잇따르고 있다. 국가 차원의 성평등 정책 총괄기능이 상실된 채 인구, 가족, 출산이라는 의제로 정부 기구가 편재된다면, 한국사회 내 현존하는 성차별 구조는 더욱 심각한 사회적 차별을 양산할 것이 뻔하다. 법무부가 연구용역한 제3차 NAP 이행과정을 평가 및 제4차 NAP 과제 수립 연구보고서에도 여성 분야에의 '여성폭력 대응강화 및 예방환경 조성'과제에 대해 '이행실적이 정량에 대한 기록에만 치중되어있고, 여성가족부의 여성폭력 대응강화 및 예방환경 조성에 대한 정책적 방향을 살펴보기 어렵다'⁴⁾고 평가하고 있다. 제4차 NAP에 대한 어떠한 이행 과제가 설정되더라도 이를 성평등 관점에서 실행할 주무부처, 정부 기구가 없다면 국가정책은 그 실효를 보장할 수 없다.

2. 여성폭력 대응강화 과제를 위한 구체적인 실행 과제는 비동의 강간죄 도입

한국에서 성폭력, 그중 '강간죄'를 규율하는 형법 제297조 강간죄 구성요건인 '폭행 또는 협박으로, 이를 폐기하고 동의 여부로 그 구성요건을 바꿔야 한다는 사회적 요구도 크다. 형법상 강간죄 개정의 요구는 2018년 미투 운동 이후 법 개정 과제로 사회적 공감대를 형성하여 20대 국회에서는 5개 정당 10명의

2) 대한민국 권리실태 및 권고 사항 유엔 차별철폐위원회(CEDAW)에 제출하는 NGO통합보고서, 한국여성단체연합 포함 19개 시민사회단체, 2024. 4.

3) "윤 대통령이 이날 처음 밝힌 저출생대응기획부 신설은 대선공약이던 '여성가족부 폐지'와 맞물린 정부조직 개편으로 풀이된다. 부총리급 저출생대응기획부가 여성가족부를 흡수해 출범하는 형식이 될 것으로 보인다", 국정전환 'no', 특검 'no' 윤 대통령 '그대로', 프레시안, 임경구 기자, 2024. 5. 9., https://www.pressian.com/pages/articles/2024050914244388725?utm_source=naver&utm_medium=search

4) 제3차 국가인권정책기본계획 이행평가, 법무부, 343페이지

국회의원이 형법상 강간죄 개정안을 대표 발의했고, 21대 국회에서도 2개 정당, 3명의 국회의원이 강간죄 개정 법안을 제출했으나, 아직 국회 문턱을 넘지 못하고 있다.

한국정부는 제8차 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)의 본회의를 앞두고 지난 회차의 권고에도 불구하고 비동의강간죄 도입에 대한 반대 답변을 서면 제출했으며, 제4차 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 협소한 강간죄 정의규정에 대한 권고가 있었으나, 한국정부는 해당 개정안이 국회에 계류하고 있다⁵⁾며 비동의강간죄 도입에 대해 구체적인 실행계획에 답변하지 않았다.

그러나 전국성폭력상담소협의회 2022년 강간 상담 4,765건 분석⁶⁾결과 명시적 폭행·협박없는 강간 피해가 전체 상담 중 62.5%였고, 여성가족부에서 시행하는 성폭력안전실태조사⁷⁾ 결과 2022년 강제추행 피해 중 폭행·협박을 동반한 피해는 10% 미만이었고, 강간의 경우 폭행·협박이 아닌 강요로 인한 피해가 41.1%로 가장 많았다. 형법 제정 이래 70여 년간 유지되어온 낡은 기준인 폭행·협박은 국제인권 규범에도, 현실에도 맞지 않는다는 점에서 여성폭력 대응 및 예방환경 조성과제에서 무엇보다 중요하게 요구 되는 과제는 바로 비동의강간죄 도입이다.

3. 여성폭력 피해자 지원 체계에 대한 정부주도의 일방적 통폐합 중단, 실질적 지원 체계 가동

제4차 인권NAP에서는 여성폭력 대응강화 및 예방환경 조성을 위해 5대 폭력 피해자에게 일어나는 복합 피해에 대한 통합지원을 위해 통합사례 관리 시범사업을 추진한다고 밝히고 있다.

5) “강간죄의 구성요건을 ‘저항이 어려울 정도의 폭행·협박’에서 ‘동의 여부’로 전환하는, 소위 비동의 강간죄의 도입에 대해서도 권고가 있었지만, 대표단은 ‘해당 개정안이 국회에 계류하고 있다’라는 답변으로 일관했다.”, UN 권고도 무시? 한국, 인권브리핑에서 ‘성소수자’ 내용 제외, 제4차 UPR, 17개국 ‘차별금지법’ 요구 … ‘비동의 강간죄’ 언급도, 프레시안, 한계섭 기자, 2023. 1. 27.. <https://www.pressian.com/pages/articles/2023012716503419165>

6) 나무(2023), 폭행·협박에서 동의 여부로:형법 297조 강간죄 구성요건 개정 쟁점과 과제 토론회 자료집, <https://sisters.or.kr/data/report/317>

7) 황정임외(2022), 2022년 성폭력안전실태조사연구, 여성가족부

2023년 정부는 예산안 삭감⁸⁾을 통해 전국에 있던 가정폭력상담소 중 일부를 성폭력·가정폭력통합상담소로 전환하고 이 과정에서 2개 기관에 대한 보조금을 중단하였다. 통합상담소로의 전환은 가정폭력상담소를 대상으로 실시되었으나, 내년도에는 통합상담소를 54곳으로 확대하겠다는 계획도 가지고 있어 통합상담소 전환과정에서 앞으로 얼마나 더 많은 상담소가 통폐합될지는 알 수 없다. 2024년 현재, 복합 피해에 관한 통합사례 관리 시범사업으로 총 5개 기관(경기, 대전, 부산, 서울, 울산 1366센터)이 선정되어 운영되고 있다. 그러나 실제로는 권역별 통합상담기관인 1366에 통합사례관리사(보통 지역별 2인)이 배치되는 수준으로 복합 피해에 대한 통합적 지원의 내용이 분명하게 제시되지 않고 예산과 인력이 실효적으로 배치되어있지 않다는 점, 현장단체와의 소통 없이 일방적 방식으로 운영된다는 점에서 많은 문제점이 지적⁹⁾되고 있다. 지역별 인프라의 격차를 줄이는 지원체계 구축 방안, 다변하고 교차적으로 발생하고 있는 여성폭력에 대한 실질적인 대응이 가능한 지원체계 구축 등의 논의가 필요하나, 이를 위한 시행 과정은 반영되어있지 않다.

4. 형사사법 절차에서의 피해자 권리보장 및 보복성 역고소 제한을 위한 양형 반영

성폭력 및 2차 피해방지 관련 여전히 형사사법 절차상 피해자 권리가 제한되어있고, 피고인에 의한 보복성 역고소가 남발하는 등 형사사법 절차상 2차 피해가 발생하고 있으나 이에 대한 과제가 설정되어 있지 않다. 특히 윤석열 정부 취임 이후, 성폭력 무고 처벌 강화 기조에 따라 검찰의 무고 인지 수사는 증가하였으나, 피고인에 대한 보복성 역고소에 대한 대책은 전무한 실정이다. 2018년 성폭력 피해자가 가해자로부터 무고로 역고소 된 경우, 성폭력 사건 수사 종료 시까지 무고에 대해 수사를 중단하는 내용을 포함한 대검찰청 수사 매뉴얼이 개정¹⁰⁾되었다. 그러나 검경 수사권 분리 이후 성폭력 수사 종료 시점이

8) 정부가 국회에 제출한 여성가족부 예산안은 2023년 12월 21일 국회 본회의 심의과정에서 정부안보다 82억 원 증액되었으나, 여성폭력피해자 지원예산은 삭감된 채 통과되었으며, 성폭력 피해자 의료비 지원예산은 8억 500만 원 삭감, 성인권교육 사업과 디지털 성범죄 예방 교육 콘텐츠 제작, 디지털 성범죄 특화 프로그램 운영, 이주여성 인식개선 및 폭력피해 예방 홍보사업 예산 등은 전액 삭감된 채 통과되었다. 직장 내 성차별, 성희롱을 상담해 온 고용노동부 소관의 고용평등상담실 역시, 고용평등상담 지원예산이 전액 삭감된 채 통과되었다. 최란(2023), 재정의 효율성과 건전성 뒤에 가려진 2024년 여성폭력 피해자 지원예산 삭감과 정부주도의 여성폭력상담소 통폐합, 한국성폭력상담소 회원 소식지 나눔터, 93호.

9) 전윤정(2024), 여성 5대 폭력피해자 통합지원사업 운영과 과제, 국회입법조사처, 2024. 4. 30.

10) 법무부 성희롱·성범죄 대책위원회의 2018. 3.11차 ‘성폭력 범죄 피해자에 대한 2차 피해방지’관련 권고에 따라 검찰 무고 관련 성폭력 수사 매뉴얼 개정되어 피해자들이 무고 고소의 두려움에서 벗어나 안전하게 신고할 수 있도록 시스템 마련, 법무부 보도자료, 2018.5.28., <https://viewer.moj.go.kr/skin/doc.html?rs=/result/bbs/182&fn=1546651600875101>

불명확하고, 명예훼손이나 위증 등 다양한 억고소 등에는 적용되지 않는다. 여성단체가 형사사법 절차상 2차 피해방지를 위해 오랫동안 요구해온 피해자 성 이력 증거채택 금지 조항 신설에 대해 법무부는 2023년 제3차 양성평등정책기본계획에 반영되었던 성폭력법률개정과제에 대해서도 반대 의사를 표시¹¹⁾한 바 있다. 성폭력 피해자가 형사사법 절차상에서 겪는 2차 피해방지를 위해 성폭력특별법 상 피해자의 성 이력을 증거로 채택하는 것을 금지하는 조항을 신설하거나 피고인의 억고소 남용을 성범죄 양형에 반영하는 등 이행 과제 설정이 필요한 현실이다.

5. 임신중지 약물의 신속한 도입을 포함한 재생산권 보장을 위한 구체적인 실천과제 설정 필요

2021. 1. 1. 형법상 '낙태죄' 조항은 효력을 완전히 잃었으나, 정부가 제출한 형법 개정안¹²⁾은 임신중지 허용 시기와 요건을 명시함으로써 임신중지 권리를 제한하고 있다. 한편, 2020년 헌법재판소의 위헌 판결 이후, 유산유도제 도입 절차를 신속하게 추진하겠다고 했던 보건복지부는 형법 개정이 먼저 되어야

11) 법무부, 여가부 '성폭력 관련 법률 개정안' 모두 반대, 한겨레, 이주빈 기자, 2023. 2. 10., <https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1079253.html>

12) 2020.11.25. 형법 일부개정법률안 (정부안)

제270조의2(낙태의 허용요건)

① 제269조 제1항·제2항 또는 제270조 제1항의 행위가 임신 14주 이내에 의사에 의하여 의학적으로 인정된 방법으로 이루어진 때에는 처벌하지 아니한다.

② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 제269조 제1항·제2항 또는 제270조 제1항의 행위가 임신 24주 이내에 의사에 의하여 의학적으로 인정된 방법으로 이루어진 때에는 처벌하지 아니한다.

1. 강간 또는 준강간(準強姦) 등 범죄행위로 임신된 경우
2. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 사이에 임신된 경우
3. 다음 각 목의 요건에 모두 해당하는 경우

가. 임신의 지속이 사회적 또는 경제적 이유로 임신한 여성을 심각한 곤경에 처하게 하거나 처하게할 우려가 있을 것
나. 임신한 여성이 「모자보건법」에 따른 임신의 유지·종결에 대한 상담을 받고, 그 때부터 24시간이 지났을 것

4. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 임신한 여성의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

③ 임신한 여성이 「모자보건법」에 따른 임신의 유지·종결에 대한 상담을 통하여 임신의 지속, 출산 및 양육에 관한 충분한 정보를 얻고 숙고(熟考)한 끝에 임신을 지속할 수 없다는 자기 결정에 이른 경우에는 제2항 제3호가목에 해당하는 것으로 추정한다.

약을 이용한 임신중지를 포함한 모자보건법 개정안 논의가 가능하다¹³⁾며, 안전한 임신중지를 위한 보건 의료 환경과 권리보장 체계를 구축하지 못하고 있다. 제3차 UPR과 유엔 여성차별철폐위원회와 자유권규약 위원회, 유엔 경제·사회·문화권리위원회, 아동권리위원회 등 수많은 국제인권기구가 임신중지의 비범죄화와 국가의 권리보장 책임에 대해 강조하며 한국정부에 임신중지의 권리의 실질적 보장을 위한 보건료 및 지원체계 보장을 권고하고 있다. 따라서 유산유도제의 신속한 도입을 포함한 재생산권 보장의 실질적인 이행 과제를 설정될 필요가 있다.

제4차 인권NAP 수립과정과 초안, 그리고 최종안에 이르기까지 시민사회영역에서는 그간의 국제인권 기구 및 국가인권위원회의 권고안이 반영되지 않아 그 실효와 의미에 대한 의구심을 가지고 있다. 국가의 인권 정책을 견인하는 국가행동계획이라는 이름에 걸맞지 않게 그간의 계획들도 사실상 무력화되었다는 평가와 제4차 인권NAP에는 우리사회에 시급한 인권 과제인 차별금지법 제정과 성소수자, 성평등 용어가 삭제되는 등 핵심적인 인권과제를 외면했다는 이유다. 이 토론문에서 언급한 시급한 여성폭력을 대응 하기 위한 과제들도 모두 누락되었다. 이제 제4차 NAP는 국무회의를 거쳐 시행될 것이다. 그러나 제4차 인권NAP에서 삭제되고 누락된 수많은 시급한 과제들은 더 많이 짊어지고 의제화되고 국가 정책에 반영 되어야 한다. 인권이 아닌 혐오를, 성평등이 아닌 성차별을 불러오는 구조를 외면하고서는 우리 사회는 진전된 사회로 나아갈 수 없기 때문이다.

13) 유산유도제 도입, 복지부가 방해? ... “다 지나간 형법 타령 그만해야”, 현대건강신문, 여혜숙기자, 2023. 12.15., <http://www.hnews.kr/m/page/view.php?no=62876>

세션 3

분야별 검토

② 사회적 소수자 분야

좌장 서수정(국가인권위원회 침해조사국장)

2. (장애)

발제. 남경혜(국가인권위원회 장애차별조사1과)

지정토론 오육찬(한국보건사회연구원 연구위원)

지정토론 김미연(유엔장애인권리위원회 위원)



분야별 검토 - ② 사회적 소수자 분야/장애

남경혜(국가인권위원회 장애차별조사1과 사무관)

1. 서론

장애인은 우리 사회 전반에서 차별과 배제로 인해 비장애인과 동등한 수준으로 사회 활동에 참여하지 못하는 상황이다. 인권위는 3차 인권NAP 권고를 통해 교육권, 소득보장, 접근권, 건강권, 자립생활 기반구축 등 장애인 생활 전반에 걸친 권고를 한 바 있다. 정부는 교육권보장, 교육지원제도 및 최저임금 합리화, 정보 접근권 및 방송향유권 제도 개선, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호, 보호시설 내 수용인의 인권보호, 활동지원제도 확대 및 급여 내실화, 탈시설, 건강권 보장 등의 과제를 포함하였다.

인권위는 제4차 인권NAP에서 장애인 당사자의 욕구와 환경을 고려한 장애인 맞춤형 서비스 제공, 장애인의 자율성과 다양성을 보장하기 위해 탈시설 자립생활을 지원하고 이를 위한 인프라 구축, 정신장애인이 지역사회에서 살면서 치료하고 회복할 수 있도록 지역사회 중심의 정신건강 복지체계 마련, 장애인의 일상을 담보하기 위한 시설물 접근권 및 이동권 개선, 발달장애인을 위한 서비스 지원 체계 강화, 장애인의 자기 결정권 보장을 위한 의사결정제도 개선, 선거 및 노동 영역의 장애인 참여보장 등을 권고하였다.

2. 장애 분야 제4차 인권NAP

장애 분야는 구체적으로는 「국가인권위원회 제4차 국가인권정책기본계획권고(2022. 7. 11.)」를 기준으로 핵심과제 42~47에 해당하며, 정부의 제4차 인권NAP 과제는 III-4에 포함되어 있다.

인권위 권고		제4차 인권NAP	
과제번호	과제명	번호	과제명
42	장애인 탈시설 정책 지원 강화	3-4-4	장애인 자립지원 강화
43	장애인 시설물 접근권 및 이동권 개선	3-4-5 3-4-11	장애인 시설물 접근권 및 이동권 개선, 사법접근성 보장 변호사시험 장애인 시험장 확대운영
44	발달장애인을 위한 서비스 지원체계 개선	3-4-3 3-4-4	장애아동 복지지원 서비스개선 장애인 자립지원 강화
45	지역사회 중심의 정신건강 복지체계 구축	-	별도과제 없음
46	의사결정제도 개선을 통한 자기결정권 존중	3-4-12	의사결정 제도 개선을 통한 자기 결정권 존중
47	선거 및 노동영역의 장애인 참여보장	3-4-10 3-5-13	장애인 고용 개선 선거 및 노동영역의 장애인 참여보장

가. 장애인 탈시설 정책 지원 강화

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 거주공간 형태에 대한 사전 이해와 체험을 통해 자신의 경험에 기반한 거주 결정권이 행사될 수 있도록 제도와 절차 마련 ○ 장애 유형과 정도를 반영한 다양한 주거공간 마련 및 개인 욕구를 반영한 활동지원서비스 강화 ○ 탈시설 로드맵 정책 모니터링 체계 구축과 지방자치단체의 탈시설 계획수립 원칙 및 지침 마련 ○ 재가 장애인을 포함하는 자립생활 지원 방안 수립 ○ 24시간 돌봄과 지원이 필요한 중증장애인을 위해 지역간 편차 없이 24시간 활동지원 서비스를 제공하는 방안을 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 미만 노인성 질환자에 대한 활동 지원 및 지원 대상의 지속 확대 등 장애인의 자립 생활을 지원, 활동지원서비스 지속 확대 • 중증·발달장애인에 대한 돌봄 공백 해소 활동지원사에 대한 인센티브 확대 • 활동지원사에 대한 처우를 개선 • 장애 정도·특성을 고려한 자립지원 전담 인력 배치 및 주거·돌봄 등의 통합서비스를 연계·지원하는 장애인 지역사회 자립 지원 시범사업(22.~24.)을 통해 장애인의 실질적인 자립지원 추진 • 장애인 거주시설의 유형별 다양화 등에 관한 연구용역 연구 결과에 따라 「장애인복지법 시행규칙」 및 관련 지침 개정 예정 • 최중증 발달장애인을 대상으로 일상생활 훈련, 취미활동, 자립생활 지원 등을 통합적으로 제공 추진 • 발달장애인 주간활동서비스의 대상자 및 제공시간을 확대 및 모형 개발 등 지원 강화

유엔은 2022년 장애인 탈시설을 위해 각국 정부가 구체적으로 무엇을 해야 하는지를 밝힌 '유엔 탈시설 가이드라인'을 발표하였고, 대한민국 정부에 대한 유엔장애인권리협약 제2, 3차 최종견해를 통해 정부의 탈시설 로드맵이 유엔장애인권리협약에 부합하도록 장애인 단체와 협의하여 검토하고, 이를 위한 충분한 예산과 기타 필요한 조치를 해 줄 것, 그리고 장애인이 왜 지역사회에 통합되어야 하는지에 대한 인식을 제고해 줄 것을 권고하였다. 정부는 2021년 '탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵' 이행과 관련하여 2024년까지 시범사업을 통해 준비하고 2025년부터 지역사회 거주 전환 지원을 본격적으로 추진하겠다고 발표한 바 있다. 그런데 제4차 인권 NAP에는 장애인 탈시설 정책과 관련하여 개선방안이 대부분 포함되어 있으나, '탈시설 로드맵 정책 모니터링 체계 구축' 등 탈시설을 촉진할 수 있는 방안은 포함되지 않았다.

나. 장애인 시설물 접근권 및 이동권 개선

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 소규모 공중이용시설에 대한 장애인의 접근권을 보장할 수 있도록, 장애인등편의법에서 편의시설 설치의무를 면제하는 바닥면적과 건축일자를 기준을 축소하고, 편의시설 설치가 어려운 경우 정당한 편의제공 의무 부과 ○ 광역급행버스와 시외(고속)버스 등의 저상버스 전환 등 장애인 이동권 확보를 위한 정책 수립 ○ 전국 지하철에 최소한의 이동을 위한 장애인 승강기 설치(1역사 1동선) ○ 제4차 교통약자 이동편의 증진계획에 장애인 콜택시 광역이동교통체계 도입 ○ 특별교통수단(장애인용 콜택시) 보급 확대 및 이동지원센터 및 광역이동지원센터 설치 의무화 및 예산 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 등 보행이 불편한 보행약자가 편의시설 설치 정보를 확인할 수 있는 ‘편의시설 안내 스마트앱’의 고도화 추진 • 1역사 1동선 승강기 설치 지속 추진 • 비도시지역을 중심으로 특별교통수단 법정대수를 상향(23. 7.)하고, ’26년까지 상향된 법정대수 100% 달성 추진 및 특별교통수단의 광역이동, 24시간 운행 등을 위해 운영비 국비지원 추진 • 편의점 등 소규모 근린생활시설의 편의시설 의무설치 면적기준을 삭제하고, 편의시설 의무설치 대상 건축물의 용도를 확대 • 공중의 이용이 많은 시설을 중심으로 민간의 BF 인증제 의무인증 대상에 현행의 초고층 건물, 지하 연계 복합건물에 더하여 대형마트, 백화점, 대형영화관을 추가

장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(이하 장애인등편의법)은 바닥면적과 건축일자를 기준으로 일정기준 미만의 공중이용시설에 대해서는 장애인 편의시설 설치 의무를 일률적으로 면제하고 있음. 이로 인해 소규모 공중이용 시설에 대한 장애인의 접근권이 크게 제한되고 있는데 이에 대해서는 제4차 인권NAP에 일부 반영이 되었음. 그러나 이동권과 관련하여 저상버스 전환에 대한 계획은 없고 특별교통수단에 대한 개선 정책만 있음. 장애인에 대한 이동권 보장을 위해 특별교통수단 개선에 집중하는 것은 근본적인 해결될 수 없는 만큼 저상버스 전환에 대한 정책 수립이 필요하다.

다. 발달장애인을 위한 서비스 지원 체계 개선

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 활동 지원 서비스 판단 기준인 종합조사가 발달장애인의 특성을 반영할 수 있도록 개선 ○ 발달장애인 당사자의 발달 정도 및 여건에 맞는 서비스를 받을 수 있도록 서비스 개발 ○ 발달장애인의 활동 지원, 주간 활동 서비스 등 다양한 사회서비스와 연계하여 발달장애 자립 생활을 지원할 수 있도록 서비스 지원 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 발달 재활서비스 및 장애아 가족 양육지원 사업 지속 확대 • 발달장애인 돌봄 사각지대 해소 및 발달 장애인 가족의 지역사회 자립생활 지원을 위하여 생애주기별 특성과 복지 수요에 부합하는 서비스 제공 및 지원 체계 구축 • 발달장애인 주간활동서비스의 대상자 및 제공시간을 확대하고 고령층, 농어촌 등 개별 특성을 고려한 모형 개발을 추진하는 등 지원 강화 • 발달장애인에 특화된 활동지원사 보조직무 등과 같은 중증 장애인일자리 신규 직무 개발 등을 통해 일자리 지원 확대

국내 발달장애인은 전체 등록장애인의 약 9.4%를 차지함. 지적장애나 자폐성 장애가 있는 발달장애의 경우, 정도의 차이는 있으나 일상생활에서 사회생활에 이르기까지 보조가 필요한 실정임. 우리나라에서 발달장애인을 지원하는 역할은 가족이 담당하고 있어 이에 대한 지원이 중요함. 지난 2018년 정부가 발표가 발달장애인 평생케어 종합대책'을 발표하였으나 성인 발달장애인을 위한 주간활동서비스가 주말을 제외한 하루 최대 5시간30분으로 충분한 자원이 아니라는 지적이 있었음. 인권위도 주간활동 서비스 확대 등에 대한 권고를 하였는데 정부의 제4차 인권 NAP에 인권위의 권고취지가 전반적으로 반영된 것으로 보임.

라. 지역사회 중심의 정신건강 복지체계 구축

유엔 장애인권리협약 및 정신자영인 보호 및 정신보건의료 향상을 위한 원칙은 지역사회 또는 자신이 거주하는 공간에서 개인의 욕구에 기반하여 가급적 신속하게 재활 및 치료받을 권리를 강조하고 있고, 수용위주의 치료가 효과도 높지 않을 뿐만 아니라 비용대비 효과도 낮다는 OECD보고서(2013)도 제출된바, 지역사회에서 인간다운 대우를 받으며 적절한 치료와 회복을 할 수 있는 관련법 및 제도의 정비 가 필요함. 그런데 정부의 제4차 인권 NAP에는 청소년 정신건강 내용에 대해 자살예방 대책, 청소년 사회안전망 강화 등으로 일부 반영되었으나, 주요 내용인 지역사회 중심의 정신건강복지체계에 대한 내용은 반영이 되지 않았음. 정신건강복지예산이 OECD 회원국 평균에 미치지 못하고 지역사회 정신재활 시설이 절대적으로 부족한 만큼 정부가 나서서 이에 대한 정책을 수립해야 할것임.

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역사회 중심의 정신건강복지체계의 비전 과 목표, 실행계획, 탈원화 비율 등에 관한 연차별 로드맵을 범정부적 차원에서 마련 하여 시행 ○ 지역사회 중심의 정신건강복지체계 마련을 위해 정신건강복지 예산을 세계보건기구 가 권고하는 '보건 예산 대비 5%' 수준으로 확대하고, 지역사회 서비스 예산 비중 확대 ○ 정신장애인 시설 이용 욕구 실태조사를 통해 필요한 정신재활시설의 수요를 추계하고, 시군구별 최소 1곳 이상 필요한 유형의 시설 설치 ○ 만성 정신질환의 주요 발병기인 청소년 및 청년 시기의 정신건강 문제에 대해 실태 조사를 실시하고 조기개입을 위한 지역사회 예산 및 프로그램 마련 ○ 정신건강증진시설에서 퇴원한 정신장애인이 재입원하지 않고 지역사회에서 집중 치료 받을 수 있도록 사례관리 모델 개발 	<p>자살 예방, 청소년 정신 건강 등 각 분야에 내용 이 산재되어 있음</p>

마. 의사결정 제도 개선을 통한 자기결정권 존중

유엔 장애인권리위원회는 현행 성년후견제도가 대체의사결정의 연장선에 있어 협약 제12조 위반이라는 사실을 지적하면서 현행 제도를 본인의 자율, 의지, 선호를 존중하는 의사결정 지원제도로 전환할 것을 권고하였음. 이는 전통적 후견제도를 가지고 있는 모든 당사국에 공통적으로 권고한 사항으로 권고를 받은 국가들은 의사결정 지원제도로 전환하는 사회 인프라를 구축하는 추세임.

우리나라도 의사결정 지원제도를 개선할 필요가 있음. 특히 미래 후견 필요성에 대비해 본인이 스스로 후견인을 선임하고 후견인의 직무와 권한 범위를 결정하는 후견계약은 거의 활용되지 못하고 있음. 발달 장애인, 치매환자, 정신질환자를 위한 공공후견 지원사업이 개별 법률에 근거하여 시행되고 있음에도 전문성 있는 후견 서비스가 제공되지 못하고 있음.

위원회의 권고는 의사결정 지원 서비스를 사회서비스의 일환으로 일원화된 지원체계 수립을 내용으로 하고 있으나, 제4차 인권 NAP는 공공후견제도 활성화, 공동신탁 시범사업 실시로 위원회의 권고의 취지를 반영했다고 보기어려움.

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 행위능력 제한과 후견인의 법정대리권(대체 의사결정)을 기초로 하는 현행 후견제도를 보완하여, 본인의 자기결정에 기초한 권리 행사를 강화할 수 있는 '의사결정지원'으로 전환 ○ 장애인의 권익옹호와 법적능력 행사를 위한 의사결정지원서비스를 사회서비스의 하나로 포함 ○ 모든 장애 유형을 포괄하는 효율적인 공공 후견 · 의사결정지원서비스 지원전달체계의 확립 	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정 지원을 위한 공공후견 제도 활성화 • 공공부문 주도로 발달장애인 재산을 관리해주는 공공신탁 시범사업 실시

바. 선거 및 노동영역의 장애인 참여 보장

인권위 권고	제4차 인권NAP
<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공직선거법」을 개정하여 청각, 시각, 발달 장애인에 적합한 선거공보물 제공 및 투표 보조 용구 도입 등을 법률에 의무사항으로 명시 ○ 「공직선거관리규칙」제67조의2(투표소의 설치 및 설비)에 명시된 예외 조항 삭제 ○ 장애인의 의지와 선호를 우선하여 투표권이 행사될 수 있도록 공적 조력인 도입 방안 검토 ○ 정신의료기관 입원환자 등에 대한 선거권 보장을 위하여 거소투표 안내를 철저히 하여 투표권을 적극적으로 보장하는 한편, 거소 투표 시 대리투표 등 부정이 발생하지 않도록 제도 마련 등 ○ 정신장애인의 자격·면허 취득을 제한하는 28개 법률에 대하여 해당 결격 조항 폐지 또는 완화 ○ 중증 장애인도 적정 수준의 임금을 받고 고용안정을 도모할 수 있도록 ‘보충급여제’ 도입 등 제도 개선 필요 ○ 세제감면 혜택 부여 등 장애인 고용 사업주에 다양한 인센티브를 제공하여 장애인 고용 촉진 ○ 장애여성 고용 증진을 위한 교육·훈련 및 직종 개발 강화 등 추가 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 정신의료기관 입원환자 등에 대한 거소투표 안내를 철저히 하여 투표권이 실질적으로 행사될 수 있도록 노력 • 수요자 중심 교육 인프라 운영 및 교육 콘텐츠 개발·보급으로 교육 내실화 도모 • '18년 최저임금 적용 제외 제도 개선 이후 변화와 시사점 등을 토대로 추가 개선방안 검토하되, 장애인 고용에 미치는 영향을 고려하여 최저임금 적용 제외 제도 폐지보다는 적용 제외 근로자 실질적 감소 방향을 우선 검토 • ‘근로장애인 전환지원’ 사업 개선을 통해 저임금 장애인에 대하여 최저임금 이상 양질의 일자리 적극 연계 • 경기남부직업능력개발원 신설을 통해 여성 장애인의 직업능력개발훈련 참여 기회 확대 ('24. 11. 개원 예정)

선거에서 장애유형별 투표 편의가 개선되고 있으나, 장애인에 대한 참정권 관련 진정은 선거 때마다 여전히 장애인의 참정권 제한에 다수의 진정이 접수되고 있다. 참정권이 헌법상 기본권인 만큼 기본권 보장이라는 측면에서 관련 법령개선을 통한 신속한 개선이 필요하다. 이에 위원회의 권고는 는 공직

선거법 개정 등을 골자로 하고 있으나 정부의 인권 NAP에는 ‘철저한 안내’외의 법령 제개정에 대한 내용은 포함되지 않았다.

장애인 고용과 관련된 내용을 보면 주요 OECD 국가들은 보호 고용된 중증 장애인의 생산성 문제로 최저 임금 이하의 임금을 받는 일이 발생하지 않도록 정부가 임금의 일부를 보조하여 장애인의 최저 임금을 보전하는 ‘보조금 고용제’를 실시하고 장애인권리위원회 제1차 최종견해에서도 ‘보충급여제’ 도입을 권고하였으나, 아직 도입되지 않았다. 장애인의 사회참여 및 자립생활을 위해서는 장애인 고용률 확대, 적절한 급여의 제공이 중요한 요소로 인권위는 장애인 고용촉진, 보충급여제, 정신장애인 자격면허 취득 완화, 장애여성 고용증진 강화 방안 마련을 권고하였으나, 교육과 양질의 일자리 적극 연계 등 위원회의 권고 취지를 반영했다고 보기 어려움.

3. 결론

장애분야과 관련한 제4차 인권 NAP를 살펴보면, 발달장애인을 위한 서비스 지원체계 개선의 경우 위원회의 권고 취지가 전반적으로 반영되었고 제3차 인권 NAP 계획에 산재되어 있던 내용이 구체화 되었다는 측면에서 바람직하다고 보인다.

그러나 장애인탈시설 정책 지원 강화, 장애인시설물 접근권 및 이동권 개선, 지역사회 중심의 정신건강 복지체계 구축, 의사결정제도 개선을 통한 자기결정권 존중, 선거 및 노동역역에서 장애인 참여보장의 경우 위원회 권고의 일부 내용이 반영되었으나, 탈시설 정책 촉진 정책의 부재, 저상버스 전환을 통한 이동권 확보 내용 부재, 지역사회 중심의 정신건강 복지체계 부재, 대체 의사 결정 지원 서비스 지원 전달체계 확립과 참정권 보장을 위한 법령 제개정 미포함, 안내와 교육을 위주로 한 참정권과 고용영역에 대한 내용을 보면 위원회의 권고가 제대로 반영되었다고 보기 어렵다.

이와 관련하여 장애 분야에 대해 제4차 인권NAP 이행 단계에서 전향적인 검토와 추진이 필요하다.

토론문

오욱찬(한국보건사회연구원 연구위원)

○ 탈시설화

- 정부의 제4차 인권NAP는 시설 내 인권 보호와 탈시설화의 정책 방향을 동시에 제시하는 모순을 내포하고 있음. 물론 이는 제3차 인권NAP도 마찬가지이지만, 제4차 인권NAP는 거주시설이나 탈시설화 정책을 언급하지 않은 채 '자립지원'이라는 모호한 표현으로 정책 방향을 표현하고 있어 탈시설화 정책 기초의 약화를 보여줌.
- 더구나 유엔 장애인권리위원회가 2017년 일반논평 제5호에 이어 2022년 탈시설화 가이드라인까지 발표한 상황에서, 2023년부터 시행되는 제4차 인권NAP에 적극적인 탈시설화 정책 기초가 보이지 않는 것은 정부의 정책추진 의지를 의심하게 함.
- 2021년 발표된 정부의 '탈시설 로드맵'은 20년의 시계를 가진 장기 정책 방향이기 때문에, 2025년부터 시작될 탈시설 장애인 자립지원 본 사업을 실효적으로 실행하기 위한 정책 수단이 구체화될 필요가 있는데, 이러한 내용이 전혀 담기지 않은 것이 큰 한계라 볼 수 있음.

○ 접근성

- 국내에서 접근성에 대해 지금까지 주로 주목했던 것은 장애인등편의법과 교통약자법에서 정하는 편의시설 설치기준의 적용 범위를 확장하고 기준을 현실화하는 것이었음.
- 그런데 여기에 더해 장애인권리협약 제9조 접근성에 대한 2014년의 일반논평 제2호와 협약 제5조 평등 및 반차별에 대한 2018년의 일반논평 6호에서 제시된 접근성 의무와 합리적 편의제공 의무의 관계 설정에 주목할 필요가 있다고 봄.

- 이에 대한 내용을 요약하자면, 1) 국가는 접근성에 대한 법적 최소기준을 마련하여 이를 지키지 않을 경우 차별로 규율해야 하며, 2) 합리적 편의제공 의무는 접근성 최소기준 이상의 범위에서 작동하며 일정한 조건(과도한 부담 등) 하에 차별로 간주해야 한다는 것임.
- 국가인권위원회가 편의시설 설치에 대한 법적 의무 밖에 있는 소규모 공중이용시설에 대해 정당한 편의 제공 의무를 부과하라고 권고한 것은 바람직하고 당연한 것이지만, 그 전에 법적 설치 의무를 가진 시설을 정당한 편의제공 의무 불이행이 아닌 무조건적인 차별행위로 규율하는 법률적, 행정적 개선 조치를 권고하는 것이 우선됐어야 한다고 판단됨.
- 장애인의 접근성 보장을 위한 수단, 특히 이동권 보장을 위해 일반 교통수단의 개선과 특별 교통수단의 확보가 모두 필요함. 다만 일반 교통수단의 접근성 제고는 주류 수단에 대한 장애 접근성을 높이는 조치 이면서, 적용 범위가 더 넓고, 특별 교통수단의 필요성도 낮춘다는 점에서 보다 우선되어야 한다고 봄. 일반 교통수단의 접근성 보장이 협약 제9조의 접근성 최소기준에 해당한다면, 특별 교통수단은 제20조 개인 이동성에 해당하는 조치이기도 함. 이러한 측면에서 제4차 인권NAP에서 저상버스 전환 정책의 노력을 지적한 발제자의 의견에 적극 동의함.

○ 발달장애인

- 제4차 인권NAP의 발달장애인 정책에 대해 대체로 호의적인 평가를 내린 것으로 보임. 토론자 본인이 보기에도 최근 수년간 한국 장애정책에서 정부가 가장 적극적이었던 분야가 발달장애인 지원이라 생각하며, 앞으로도 당분간 이러한 기조는 지속될 것으로 보임.
- 다만 발달장애인의 특성을 반영하는 종합조사 개선에 대한 국가인권위원회의 권고가 핵심적인 정책 이슈 인가에 대해서는 의문이 있음. 서비스 지원 종합조사의 장애 특성에 따른 형평성 문제는 중요하며, 지속적인 점검과 개선이 필요함. 그런데 현재의 종합조사가 어떤 장애유형에게 불리한가를 선별리 판단하기는 어렵다고 보며, 흔히 주장하는 것처럼 일부 기능제약 지표를 추가한다고 하여 본질적 변화가 나타날 것도 아니라 판단됨. 종합조사가 활동지원 욕구를 보다 잘 반영하도록 하는 것이 목적이라며, 종합조사의 측정 영역이나 활동지원급여 산식에 대한 구조적 접근을 하는 것이 필요하다고 판단됨. 더 나아가 장애 특성을 고려한 추가 지원을 지속적으로 확충함으로써 활동지원급여에 대한 과도한 의존도를 줄이는 것이 바람직한 정책 방향이라 판단됨.

- 국가인권위원회 권고나 정부의 인권NAP에서 아쉬운 점은 발달장애에 전문성을 갖춘 지원인력의 양성을 언급하지 않고 있다는 점임. 새로운 서비스와 사업 모형을 개발하고 제공기관을 확보하려는 노력도 중요하지만 결국 사회서비스의 핵심은 사람이라 할 수 있으며 발달장애인의 경우 그 중요성은 더욱 높을 것임. 발달장애인 전문인력 양성을 위한 교육과 자격 체계, 중장기적인 인력 양성 전략의 수립과 같은 구조적 접근이 중요하다고 판단됨.

○ 의사결정 지원제도

- 국가인권위원회가 장애인에 대한 의사결정지원서비스를 사회서비스의 하나로 포함하도록 권고한 것은 협약과 일반논평 제1호의 취지에 매우 충실한 조치라 판단됨. 또한 이에 대한 언급이 전혀 없는 제4차 인권 NAP에 대해 아쉬운 지점이기도 함.
- 그런데 현실적으로 쉽지 않은 점은, (토론자 본인이 보기에) 법적 행위능력을 제약하지 않는 방식을 취하면서 사회서비스의 형태로 제공되는 의사결정 지원의 효과적인 모델이나 선례가 아직까지 손에 잡히지 않는다는 점임. 이에 대한 관련 부처의 보다 적극적인 발굴/모색/연구를 촉구하는 조치가 필요하다고 판단됨.

○ 전반적 의견

- 인권NAP에 대한 국가인권위원회의 권고나 최종적인 정부의 인권NAP 내용에서 가장 아쉬운 점은 유엔 장애인권리협약에 의해 축소하거나 폐지하여야 하는 전통적인 장애인 지원 방식에 대한 보다 적극적인 언급이 부족하다는 점임.
- 이는 장애인을 주류 사회에서 분리하여 보호하는 지원 방식이라 할 수 있는데, 대표적으로 주거 분야에서 거주시설, 교육 분야에서 특수학교, 고용 분야에서 보호작업장을 들 수 있음. 의사결정 권한을 대체하는 후견제 또한 마찬가지임.
- 이러한 분리/배제 방식의 전통적 보호 방식을 대체할 수 있는 사회통합적 지원을 제시하는 것이 중요하겠지만, 기존 방식을 어떻게 효과적으로 축소시키고 대체할 것인가에 대한 전략이 없다면 정책 추진의 동력에 한계가 있을 수밖에 없음.

토론문

김미연(유엔장애인권리위원회 위원)

1. 유엔장애인권리협약과 선택의정서를 기본 내용과 원칙으로 하는 개별적인 “국가 장애인인권 행동계획”이 먼저 수립되는 것이 필요하다.

- 장애인의 인권은 유엔장애인권리협약과 선택의정서의 제정 그 이전과 이후로 나뉜다고 해도 과언이 아니다. 이는 장애인을 자선, 치료, 사회적 보호의 '대상'에서, 권리를 가진 '주체'로 보는 인권의 관점으로 패러다임 전환을 이루어 장애인 당사자를 자유롭고, 정보에 입각한 동의를 바탕으로, 스스로 권리를 주장하고 자신의 삶을 결정할 수 있는 능동적인 사회구성원으로서 인정하는 노력이 협약에 의해서 본격적으로 시작되었기 때문이다.
- 유엔장애인협약은 21세기 최초의 포괄적 인권조약으로서 장애인에 대한 국가와 사회의 태도와 접근 방식을 바꾸기 위해 유엔과 세계 시민사회 특히 장애인당사자들의 수십 년간의 노력으로 제정된 역사를 가지고 있다. 협약은 명시적인 사회개발 차원을 가진 인권 도구로서 모든 유형의 장애를 가진 모든 사람이 모든 인권과 기본적 자유를 누려야 함을 재확인하고 있다. 이를 위해 모든 범주의 권리가 장애인에게 어떻게 적용되는지 명확히 하고 자격을 부여하며, 장애인이 권리를 효과적으로 행사하기 위해 조정이 필요한 영역과 권리가 침해된 영역, 권리보호를 강화해야 하는 영역을 식별하고 있다. 국가의 장애인인권정책은 이제 유엔장애인권리협약이라는 유엔차원의 국제적 인권규범을 근거로 수립되어야 한다. 대한민국은 개별적으로 2008년에 유엔장애인권리협약을 비준한 당사국이다.
- 유엔장애인권리위원회는 본 협약을 비준한 당사국(현재 190개국)이 완전한 이행을 위해 협약에 따른 국가별 장애인 인권 행동계획 수립(National Action Plan on Disability)을 권고하고 있다. 이는 모든 당사국이 유엔장애인협약의 완전한 이행을 위해 가장 기본적이고 필요한 노력이기 때문이다. 국가 장애인인권 행동 계획은 장애인의 권리를 어떻게 실현할지 구체적인 전략과 목표를 설정하고 실행하는 정책적 노력의 기초이다.

2. 장애인의 인권은 인권 분야의 모든 영역을 관통하는 “복합적이고 교차적인 차별”을 구제하는 접근방식으로 완성된다.

- 유엔장애인권리협약은 현존하는 유엔인권규범들 중 유일하게 “복합차별”의 내용을 포함하고 있다. 협약 전문 (p)와 제6조 장애여성 조항에서 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 및 기타 견해, 국적, 인종적, 토착적 또는 사회적 배경, 재산, 출생, 연령 혹은 기타 신분에 따라 복합적이거나 악화된 형태의 차별의 대상이 되는 장애인, 특히 장애여성들이 직면하는 어려운 상황들을 직시하고 있다. 이에 국가장애인인권행동계획은 장애인의 인권을 보장하기 위해 복합적이고 교차적인 차별을 구제하기 위한 입법적 정책적 노력을 기울여야 한다.
- 장애인의 인권은 국가의 모든 인권정책에서 주류화되어 다루어져야 한다. 장애는 모든 인권 영역에 존재하고 관통하는 교차적 이슈이며 장애인 인권은 모든 국가 인권정책에서 완전하게 포섭되고 포함되어야 완성된다.

3. 국가 장애인인권 행동 계획 수립은 계획 초기에서부터 의사결정 구조에 장애인을 대표하고 대변하는 다양한 장애인 당사자들의 참여를 통해서 완성된다.

- 장애를 겪는 장애인의 사회적 장벽과 차별 그리고 관습적인 편견과 낙인을 제거하고 특별한 권리를 보장하기 위한 구체적인 계획의 수립은 장애 유형을 고려한 다양한 장애인 구성원들을 대표하는 장애인의 참여를 통해 계획되고 실행되어야 한다. 유엔장애인권리협약 제4조 3항은 “본 협약을 이행하기 위한 입법과 정책의 개발 및 시행, 그리고 장애인과 관련된 이슈에 관한 기타 의사결정 과정에 있어 당사국은 장애인 대표 단체를 통해 장애아동을 포함한 장애인들과 밀접하게 논의하고 이들을 적극적으로 참가시켜야 한다.”고 천명하고 있다.

4. 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 장애 분야 평가

- 장애인 인권은 국가인권정책기본계획에서 소수자의 영역으로 포섭하기에는 충분치 않다. 별도의 국가 장애인 인권 행동계획을 수립해야 한다. 장애인 인권은 개별적으로 유엔장애인권리협약에 의해 당사국의 모든 행정 부처를 관통하여 주류화를 통해 보장되고 증진되고 있다. 당사국 정부는 유엔장애인협약의 모든 내용에

다른 이행 보고서를 정기적으로 유엔장애인권리위원회에 제출하고 심의를 통해 구체적인 최종견해를 받는다. 그리고 이를 이행하기 위해 다시 국가계획을 수립한다. 위원회의 권고를 이행하기 위해 입법적 정책적 노력을 다시 시작하는 것이다. 이는 협약과 위원회가 당사국에게, 심의만을 위한 단기적 노력이 아닌, 기본계획에 근거한 지속적인 국가적 노력을 요구하고 있기 때문이다. 그러므로 국가인권정책기본 계획은 별도의 국가장애인인권행동계획이 수립되고 이행된 후 이를 포함할 때 완성된다고 할 수 있다.

- 제4차 국가인권정책기본계획의 장애인 영역은 아쉽게도 유엔장애인권리협약 내용을 일부만 포함하고 있다. 그리고 이행을 돕는 유엔장애인권리위원회의 일반논평 그리고 가이드라인 등의 내용들을 충분히 혹은 정확하게 이해하고 있지 못하고 있는 것으로 평가된다. 특히, 장애인에 관한 “복합적이고 교차적 차별”에 관한 관점이 부족하다. 주요 인권 계획 내용뿐 아니라 여성과 아동 그리고 노인 등의 영역에서도 장애영역이 교차적으로 포함되어야 한다. 또한 “장애”에 관한 개념이 부정확하다. 장애는 장애인 개인의 결함에 주목하는 것이 아니다. 장벽이 되는 환경과 사회적 인식을 바꾸는 것이며 장애인의 접근성을 완성하는 정책이다. 그리고 본 계획에는 대한민국 정부가 유엔장애인위원회로부터 구체적으로 권고 받은 최초 국가보고서와 2-3차 국가 보고서에 대한 최종견해 내용들이 제대로 포함되어 있지 않다. 협약에 관한 충분한 연구와 조사가 필요하며 최종견해의 내용은 반드시 모두 포함해야 한다.
- 마지막으로 인권에 관한 국가인권정책기본계획이 유엔의 국제적 인권규범의 기준과 권고에 부합하여 수립되기 위해서는 각 인권 영역 관련 분야의 전문 연구 인력의 양성과 교육 그리고 지속적이고 체계적인 이행에 관한 모니터링 시스템 구축이 필요하다. 이 시스템에는 각 분야의 당사자들 참여를 통한 연구와 조사가 기반이 되어야 한다. 이를 위한 예산과 지원에 관한 내용이 국가인권기본계획에 포함되어야 한다. 끝.

세션 3

분야별 검토

② 사회적 소수자 분야

좌장 서수정(국가인권위원회 침해조사국장)

3. (아동·청소년)

발제. 김화숙(국가인권위원회 아동청소년인권과)

지정토론 이은주(동국대학교 사회복지학과 교수)

지정토론 강미정(세이브더칠드런 아동권리정책팀장)



제4차 NAP 아동 · 청소년 분야 검토

김화숙(국가인권위원회 아동청소년인권과 조사관)

1. 들어가며

제1차(2007~2011), 제2차(2012~2016), 제3차(2018~2022)에 이어, 올해 3월에 제4차(2023~2027) 국가인권정책기본계획(National Human Rights Plans of Action, 이하‘NAP’)이 수립되었다. NAP는 인권보호와 증진을 위한 범국가적 중장기 종합계획으로서, 인권 관련 법 · 제도 · 관행을 개선하여 실질적인 인권 보호 및 증진에 기여하는 것이 그 목적이다.

국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 NAP 권고안을 마련해 왔는데, 제4차 NAP 수립 관련하여서는 2022. 7. 권고를 하였다. 인권위의 제4차 인권NAP 권고(이하 ‘인권위 권고’)는 기존의 1~3차 권고가 권리별, 권리주체별로 방대한 과제를 제시한 것과 달리, 우선 정부가 추진해야 하는 사항을 명확히 하도록 구성되었다. 시급히 해결할 필요가 있거나 집중적으로 개선해야 할 ‘핵심’ 과제를 제시하는 방식을 취한 것이다.¹⁾ 이와 달리 제4차 NAP는 정책과제 모두를 제시하여, 인권위 권고와 과제 구성 방식에서 차이가 있다.

제4차 NAP의 아동 · 청소년 인권과제는 제3장(사회적 약자 및 소수자의 인권 보호 강화)의 ‘3. 아동 · 청소년’ 분야에서 집중 다루지고 있지만, 일부 과제는 제2장(인간다운 생활을 할 권리의 보장) 등에도 포함돼 있다. 인권위 권고의 경우 제2장(다양한 사회구성원의 차별금지과 존중받는 삶 실현)의 ‘6. 아동 · 청소년’ 항목에서 6개 핵심과제를 제시하였다.

이하에서는 인권위 권고의 핵심과제를 중심으로, 인권위 권고 사항의 NAP 반영 여부 및 세부내용의 적정성 등을 살펴보고자 한다. 앞서 언급하였듯이, 양자의 과제 구성 방식에 차이가 있어 일대일 대응의 평가를 하기에 어려움이 있으나, 인권위 권고가 ‘핵심과제’를 제시한 것이니만큼 이를 중심으로 제4차 NAP를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다.

1) 인권위, 2023~2027 제4차 국가인권정책기본계획 권고(2022.7.), 16쪽

2. 아동·청소년 분야 내용 검토

가. 인권위 핵심과제 관련 NAP 과제

인권위 권고가 제시한 아동·청소년 인권 분야 6개의 핵심과제에 주요하게 대응하는 제4차 NAP 과제는 14개이다. 전체적으로 볼 때, 핵심과제 52(보편적 출생등록제도의 도입)와 56(입양절차 공공성 강화)은 제4차 NAP에 반영된 반면, 그 외 핵심과제는 세부과제의 일부만 포함돼 있다.

인권위 권고		제4차 인권NAP	
과제번호	과제명	번호	과제명
52	보편적 출생등록제도의 도입	III-3-14	보편적 출생등록제도의 도입
53	학대 피해 아동 조사 및 대응체계 개선	III-3-5	아동 학대 예방 및 피해 아동 보호·지원 강화
		III-3-16	보호아동 가정형 보호 확대를 위한 계획 마련
54	디지털 환경에서의 아동 폭력 예방 및 보호	III-3-4	학교폭력으로부터 아동·청소년 인권 보호
		III-3-8	성매매 피해 청소년 지원 강화
		III-3-11	학생·학부모·교직원 대상 학교폭력 예방교육 강화
		III-6-16	인신매매 피해 방지 및 구제
		IV-4-1	디지털 이용 인권 침해 예방 및 대응 강화
55	청소년 노동권 보호지원 강화	II-1-13	청소년 근로권의 보호 지원 강화
56	입양절차 공공성 강화	II-6-6	헤이그 국제아도입양협약 가입 추진
		III-3-12	아동유기, 불법입양 대책 강화
		III-6-4	국외입양인 인권 개선과 지원
57	소년 사법제도의 개선	I-2-10	보호·위탁소년 인권 및 처우 개선
		III-3-15	소년 사법제도의 개선

나. 인권위 핵심과제별 NAP 내용 검토

1) 보편적 출생등록제 도입(핵심과제 52) 및 입양절차 공공성 강화(핵심과제 56)

인권위 권고가 핵심과제로 제시한 ‘보편적 출생등록제 도입’이나 ‘입양절차 공공성 강화’의 세부과제 중 일부는 현재 입법 조치가 이루어진 상태이다. 그 외의 세부과제 또한 제4차 NAP에 반영돼 있다.

인권위 권고가 ‘보편적 출생등록제도 도입’의 세부과제로 제시한 ‘의료기관의 출생통보제’는 2023. 7. 「가족관계 등록 등에 관한 법률」 개정으로 입법 조치가 이루어졌다. 또한 ‘보편적 출생등록제의 도입’이나 ‘통보의무 면제’ 세부과제의 경우 제4차 NAP에 반영되어 있다(III-3-⑭). 특히, ‘보편적 출생등록제도 도입’은 제3차 NAP에는 없었는데 제4차에 포함된 과제로서, 새로운 인권과제의 발굴이라는 점에서 의미가 있다.

인권위 권고는 ‘입양절차 공공성 강화’의 세부과제로 「헤이그국제아동입양협약」 비준 위한 국내법령 및 제도개선, 국제입양 보충성 원칙 등을 명시한 해외입양법 제정 등을 제시하였다. 그런데 세부과제의 상당수가 2023. 7. 18.(2025. 7. 19. 시행) 「국제입양에 관한 법률」 제정 및 「국내입양에 관한 특별법」 개정(「입양특례법」 전부 개정)에 따라 제도화가 이루어진 상황이다. 또한 이와같은 입법조치에 맞춰 「헤이그국제아동입양협약」 가입의 환경이 조성되었고, 제4차 NAP는 동 협약 가입 추진을 과제로 제시하고 있다(II-6-⑧). 우리 정부가 2023. 5. 동 협약에 서명한 후에, 그리고 제3차 NAP에도 포함돼 있었으나, 협약 가입을 위한 뚜렷한 후속조치를 취하지 않았던 것에 비하면 진일보한 셈이다.

다만, 인권위 권고의 핵심과제로 포함되지는 않았으나, 제4차 NAP가 제시한 ‘국외입양인 인권 개선과 지원’ 과제(III-6-④)의 세부내용이 「국제입양에 관한 법률」 시행에 따른 조치에 머물러 있는 것은 아쉬운 지점이다. 해외입양인 손해배상 청구에 대한 법원 결정(2023. 5.), 진실화해위원회의 해외 입양 과정 인권침해 사건 조사를 비롯해 해외입양인에 대한 인권침해 관련 국가 차원의 조치가 요구 되는 상황에서, 이에 보다 적극적으로 응답하는 노력이 요청된다.

2) 학대 피해 아동 조사 및 대응체계 개선(핵심과제 53)

인권위 권고는 아동학대 조사 및 대응과 관련하여, 「아동복지법」 및 「아동학대처벌법」 상의 업무 체계와 절차의 유기적 연계 위한 체계 구축 등의 세부과제를 제시하였다. 제4차 NAP는 ‘아동 학대 예방 및 피해 아동 보호·지원 강화’(III-3-⑤)와 ‘보호아동 가정형 보호 확대를 위한 계획 마련’(III-3-⑯)에서 아동학대 대응 과제를 다루고 있다. 인권위 권고와 NAP 내용이 직접적으로 대응하지는 않으나, 관련 있는 사항으로 묶어보면 다음의 표와 같다.

인권위 권고 내용	제4차 NAP 내용
<ul style="list-style-type: none"> • 아동복지법/아동학대처벌법 상의 업무 체계와 절차의 유기적 연계 체계 구축 • 가정법원 재판에 의한 분리조치로 법제 일원화 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 신고 활성화 및 인식 개선 • 위기아동 발견 및 조기 개입
<ul style="list-style-type: none"> • 전담공무원 배치, 전문성 제고 관련 정책 강화 • 정서적 학대 · 방임 판단기준 마련 현장 매뉴얼 실질화 • 쉼터 확충 계획 이행, 정기 모니터링 규정 · 인력 마련 • 쉼터 대체 대안보호시설 마련 • 아동복지시설 인권옹호관 제도 실질화 	<ul style="list-style-type: none"> • 학대피해아동 보호 · 회복 지원 강화(쉼터 등 인프라 확충 등) • 대응체계 공고화(원가정 분리 아동 맞춤형 인프라 확대, 전담공무원 확충 독려 등)
<ul style="list-style-type: none"> • 학대 피해 아동 탈시설전략 로드맵 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 가정형 거주로의 로드맵 마련 연구용역, 협의체 구성 • 장기계획 마련

인권위 권고에서 「아동복지법」과 「아동학대처벌법」 상의 업무체계와 절차를 유기적으로 연계할 수 있도록 체계 구축, 「아동분리 조치 법제의 일원화」 과제에 대응하는 내용을 제4차 NAP에서는 찾기 어렵다. 물론 제4차 NAP가 「대응체계 공고화」의 내용으로 「지자체 · 경찰 · 아동보호전문기관 합동교육 및 유관기관 공동업무수행지침 등을 통한 협업 활성화」를 제시하고 있지만, 이것을 실효적인 협력 체계 구축의 내용으로 보기에선 충분하지 않다. 또한 인권위 권고가 제시한, 「정서적 학대 등 사례별 판단 기준을 마련하여 전담공무원 현장 매뉴얼 실질화」에 상응하는 내용을 제4차 NAP는 담고 있지 않다. 현행 정책이 보다 실효적으로 작동하게 하는 대안 제시에 있어 NAP가 다소 소극적 태도를 보인다고 할 수 있다.

제4차 NAP는 제3차가 신고 활성화, 인프라 확충, 피해아동 보호지원 강화 등의 과제를 추상적으로 제시한 것에 비해 정책과제를 보다 구체화 하였다는 점에서 바람직하다. 그런데 「학대피해 아동쉼터 인프라 지속 확충」을 밝히면서도 그 계획이 2025년까지만 제시되어 있거나, 「장애아동 쉼터」의 경우는

계획이 없는 등 NAP 이행 관련 계획에서 구체화가 요청된다. 또한 인권위 권고에 포함된 ‘쉼터를 대체할 수 있는 대안보호시설 마련’ 등 중장기적 계획은 제4차 NAP에서 누락되어 있다(이상 NAP III-3-⑤ 과제 관련).

한편, 인권위 권고는 ‘학대 피해 아동 탈시설전략 로드맵 구축’을 세부과제로 제시하였다. 제4차 NAP는 ‘보호아동 가정형 보호 확대를 위한 계획 마련’(III-3-⑥) 과제에서 ‘보호아동 가정형 거주로의 전환 로드맵 마련 위한 연구용역 실시, 의견수렴 협의체 구성’, ‘시설 중심 아동보호체계를 가정형 보호 중심으로 전환 위한 장기계획 마련’을 세부내용으로 담고 있다. 이 과제는 제3차 NAP에 포함되어 있지 않았던 신규과제로서, NAP 속에서 기존 정책 방향의 변화를 시도한다는 점에서 의미가 있다. 다만, 제4차 NAP에서 밝힌 로드맵이 어떤 방향성 속에 있는지 정확히 파악할 수 없기에 이 과제는 NAP 이행 과정에서 좀 더 구체화 되어야 할 부분으로 보인다.

3) 디지털 환경에서의 아동 폭력 예방 및 보호(핵심과제 54)

제4차 NAP는 인권위가 권고한 핵심과제 54와 직접적으로 대응하는 별도의 과제가 없다. 따라서 인권위 권고와 관련한 내용이 일부 있는, ‘III-3. 아동청소년’ 분야의 3개 과제(④학교폭력으로부터 아동·청소년 인권보호, ⑧성매매 피해 청소년 지원강화, ⑩학생·학부모·교직원 대상 학교폭력 예방교육 강화), ‘III-6. 외국인과 재외동포’ 분야(⑩인신매매 피해 방지 및 구제)와 ‘IV-4. 디지털 이용 인권 침해 예방 및 대응 강화’ 분야(①디지털 성범죄에 대한 국가 대응 강화)와 연결하여 살펴보고자 한다. 그 내용을 간략 정리하면 다음의 표와 같다.

인권위 권고 내용	제4차 NAP 내용
<ul style="list-style-type: none"> ● 학교 현장에서 사이버폭력 세부지침 마련·보급, 아동·학부모·교원에 대한 교육 시간 확보 및 프로그램 개발 ● 사이버폭력 피해유형 및 대처방법 정보공유 채널 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 학교폭력 신고체계 정비(117 학교폭력 신고센터 24시간 신고접수 및 상담 등) ● 학교폭력 예방 프로그램 어울림 운영 ● 학부모 대상 소식지 배부, 교육자료 제공 및 학교폭력 예방 온라인 연수 등
<ul style="list-style-type: none"> ● 디지털 성폭력 피해자에 대한 지원 체계 강화 위해 성매매 피해청소년 지원센터에 대한 예산 증액 및 권한 부여, 심리상담 기능 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ● 성매매 피해청소년 지원센터 통한 개별 맞춤형 지원 및 역량 강화 ● 디지털 성범죄 지역특화상담소 확대 등(IV-4-①)*
<ul style="list-style-type: none"> ● 디지털 성착취물 삭제·차단조치의 신속성, 효율성, 실효성 제고 위한 시스템 정비 	<ul style="list-style-type: none"> ● 성착취물에 대한 선제적 모니터링 및 선 삭제 지원(IV-4-①) ● 신고·삭제 요청기관의 순차적 확대 등(IV-4-①)

* 제4차 NAP 'III-3. 아동·청소년' 분야 외 과제만 과제번호를 표시, 이하의 표도 동일함.

먼저, 인권위 권고는 '디지털 환경'에 특별히 주목하여 아동에 대한 폭력 예방과 보호를 위한 별도의 과제를 NAP 담을 것을 주문한 취지이나, 제4차 NAP는 대부분 학교폭력, 디지털 성범죄 대응 관련 현행 정책을 두루 기술함으로써 인권위 권고 취지가 명확히 반영되었다고 평가하기 어렵다. 가령, 학교폭력과 관련하여 제4차 NAP는 제3차와 유사하게 '학교폭력 신고센터 24시간 신고접수 및 상담이나 예방 프로그램 지속 운영', '학부모 소식지 배부' 등을 포함하고 있는데, 이는 인권위 권고가 제시한 '사이버폭력 세부지침 마련'이나 '아동·학부모·교원에 대한 교육 시간 확보' 등 디지털 환경에 주목한 정책 마련 취지에서 볼 때 불충분하다.

한편, 인권위 권고가 '성매매 피해청소년 지원센터에 대한 예산 증액 및 권한 부여' 등을 권고한 것과 달리, 제4차 NAP는 '해당 지원센터를 통해 개별 맞춤형 지원 및 역량 강화'와 같이 대체로 현행 정책의 나열에 집중해 있다. 인권위 권고가 제시한 '디지털 성착취물 삭제·차단조치의 신속성, 효율성, 실효성 제고 위한 시스템 정비' 관련하여서도, 제4차 NAP는 '성착취물에 대한 선제적 모니터링 및 선 삭제 지원'이라는 현행 정책을 기술하고, '신고·삭제 요청기관의 순차적 확대'나 '디지털 성범죄 지역특화상담소 확대' 항목을 밝히면서도 구체적인 계획을 제시하지 않는(후자의 경우 2023년 이후 목표 미 제시) 한계가 있다.

4) 청소년 노동권 보호지원 강화(핵심과제 55)

인권위 권고가 아동·청소년 분야에서 ‘청소년 노동권’ 과제를 다루고 있다면, 제4차 NAP는 제2장의 ‘인간다운 생활을 할 권리의 보장’의 ‘1. 노동권’ 분야에서 ‘㉓청소년 근로권의 보호 지원 강화’ 과제로 담고 있다. 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

인권위 권고 내용	제4차 NAP 내용
<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 친화적 공공일자리 제공, 일자리 정보 연계 기능 개선 통한 진입 유인책 마련 	
<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 다수사업장 대상 노동계약서 작성 감독 강화, 노동권 침해 예방 및 지도 강화, 법 위반 행위 증가 시기에 대한 근로감독기능 강화 • 청소년 전담 근로감독관 지정관 지정 • 학교 밖 청소년과 가출청소년 대상 교육 자료의 개발 및 보급 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘청소년 근로권익센터’ 통해 노동환경개선 교육·홍보, 신속 상담·권리구제 서비스 지속 • 다양한 상담채널 통한 상담 지원 • 소규모 사업장 중심 자율개선 중심의 지도 점검 강화 • 노무사 등에 의한 상담 등 문제 해결 창구 운영
<ul style="list-style-type: none"> • 초중등학교 노동인권 표준교육과정 마련, 학교 내 상담 및 구제 체계 마련 	
<ul style="list-style-type: none"> • 학습권·노동권의 두터운 보장 위해 현장 실습제 관련 법제도 개선, 사업장 책무 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 직업계 고교생 노동인권 및 산업안전보건 온라인 교육내용 개편 및 운영 지속

제4차 NAP는 사업장에 대한 근로감독이나 상담 및 권리구제 사항에 초점을 두고 있다. 이러한 방향은 제3차 NAP와 유사하나, 다만 세부적으로 볼 때 제3차가 청소년 다수 사업장에 대한 근로감독 강화라면 제4차는 소규모 사업장 중심으로 노무관리지도 등 자율개선 중심의 지도점검 강화에 역점을 두고 있다. 인권위는 2022. 9. 청소년 근로계약서 작성·교부 안내자료 제작·배포, 사업주의 안내자료 게시에 대한 지도·감독, 표준 근로계약서 개발·배포 등을 권고하였다. 제4차 NAP에 구체적으로 드러나 있지는 않지만, 2022년 인권위 권고의 이행 내용이 NAP의 ‘사업장 근로감독 강화’ 관련 사항에 녹아 있다. 하지만 인권위 권고에서 제시한 ‘청소년 전담 근로감독관 지정’ 관련 사항은 제4차 NAP에 반영되어 있지 않다. 또한 상담과 권리구제에 앞서 ‘청소년 친화적인 일자리 제공’에 대한 검토가 필요하다는 인권위 권고 취지를 반영한 과제도 부재하다.

그리고 인권위 권고가 제시한 ‘학교 내 노동인권 교육을 위한 표준교육과정 마련’과 관련된 사항이 제4차 NAP에는 포함되어 있지 않다. 인권위의 ‘청소년 노동 인권상황 실태조사’(2020)에 의하면 최근 1년 사이 노동인권교육을 받은 청소년 비율이 응답자의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(42.8%). 2022년 개정 교육과정의 고등학교 전공공통과목에 ‘노동인권과 산업안전보건’이 추가되었지만 이는 직업계교(특성화고, 마이스터교)에 한정된 교과목이고, 일반 교과에는 노동인권 관련 내용이 전무하다시피 한 실정이다. 인권위는 2022년 ‘청소년 노동인권 증진 제도개선 권고’에서 교육부장관에게, 청소년 노동인권교육 법제화를 추진하되, 법제화 이전이라도 노동인권교육의 독립 과목화, 교육 내용 내실화 등을 추진하여 청소년 노동인권교육을 활성화 할 것을 권고하였다. 노동인권 교육의 중요성을 고려할 때, 제4차 NAP 이행 과정에서, 인권위의 ‘초중등학교 노동인권 표준교육과정 마련’ 권고 취지에 부합하는 과제를 추가로 검토할 필요가 있다.

한편, 제4차 NAP에는 ‘현장실습제도’ 관련 과제가 있다. 2020년 기준 현장실습 참여 학생이 2만 4천여 명인데, 현장실습 중 사망 사고 발생, 전공과 무관한 또는 비교육적 산업체 현장실습, 장시간 노동 등 인권침해 문제가 계속 제기돼 왔다. 이러한 배경에서 인권위는 제4차 NAP에 ‘현장실습 관련 법제도 개선’ 등의 과제를 담을 것을 주문하였다. 하지만 NAP는 ‘직업계 고교생 노동인권 등 온라인 교육내용 개편 및 운영’ 과제를 제시하는 데 머물러, 사실상 인권위 권고 취지를 반영하고 있지 않다. 청소년 노동권 보장관련 법률이 단일한 법체계로 구성돼 있지 않고, 현장실습 관련 정책 방향이 학생 이자 근로자로서의 지위 모두를 포괄하고 있지 않은 등의 문제 해결이 시급함에도 불구하고 이와 관련 과제가 NAP에 포함되지 않은 것이다.

5) 소년 사법제도의 개선(핵심과제 57)

인권위 권고는 ‘소년 사법제도 개선’의 세부과제로, 우범 소년 관련 규정 삭제, 선도 교육프로그램 강화 등을 제시하였다. 제4차 NAP는 소년원 시설 현대화 지속 추진이나 교육(1-2-⑩ 보호·위탁소년 인권 및 처우 개선/ VI-2. 인권교육 및 인식개선)과 함께 선도교육 프로그램 강화, 우범소년 제도 개선(III-3-⑩ 소년 사법제도의 개선) 등의 과제를 담고 있다.

인권위 권고 내용	제4차 NAP 내용
<ul style="list-style-type: none"> • 소년사법 관련자교육 및 훈련 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 소년원 시설 현대화 지속 추진 등(1-2-⑩) • 소년보호기관 수용 모니터링 및 직원 인권 교육 등(1-2-⑩) • 관련 전문가 등 인권교육(VI-2. 인권교육 부분에 포함)
<ul style="list-style-type: none"> • 소년법 상의 우범 소년 관련 규정 삭제 • 비구금형 조치 다양화 • 성인과 분리수용 원칙 준수 위한 규정 등 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 우범소년에 대한 최소한의 사법적 개입은 유지하되, 적절한 처우와 보호기능 유지 위한 제도개선 추진 • ‘제2차 아동정책기본계획’에 우범소년 제도 개선 추진과제 포함, 관계부처간 협의 통해 보완책 마련 추진
<ul style="list-style-type: none"> • 선도 교육프로그램 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 위기청소년에 선제적 개입으로 관리 강화 (비행예방교육 활성화, 위기청소년 초기면담 강화, 사후 연계 지역사회 민간자원 발굴 등) • 비행초기 선도프로그램 운영 활성화(경찰 선도제도 근거 규정 마련 법 개정 추진 등)

제4차 NAP는 인권위 권고 중 ‘소년사법 관련자 교육’이나 ‘선도 교육프로그램 강화’ 외의 과제를 반영하고 있지 않다. 특히, NAP는 우범소년 제도 개선과제로 ‘제2차 아동정책 기본계획에 우범소년 제도 개선 추진 과제가 포함되어 있으며 관계부처 간 협의 통해 보완책 마련 추진’을 밝혔는데, ‘제2차 아동정책 기본계획’이 2024년에 종료되는 계획이고 그 내용 ‘제2차 아동정책기본계획’에는 “우범소년에 대한 사회적 낙인 예방, 인권 보호를 위해 각계 전문가 의견, 국제인권기준 등을 종합 고려하여 제도 개선 추진”, “우범소년 제도 개선의 일환으로 비행 초기단계 아동·청소년 대상 비행예방교육 강화 등 소년법 개정 검토”를 제시하고 있음.

또한 추상적인 수준에서 제시되고 우범소년 규정의 삭제라는 방향에서 계획된 것이라 보기도 어렵다. 유엔 아동권리위원회가 우범소년 제도 폐지를 권고하였고, 인권위 또한 2021. 7. 법무부장관에게, 「소년법」 제4조 제1항 제3호의 우범소년 규정을 삭제하고 이를 소년복지 차원의 지원방안 및 보호대책으로 대체할 것을 권고한바 있다. 인권위는 성인과 달리 명백한 범죄이지 않더라도 비행의 가능성을 이유로 소년에게 보호처분을 부과하고 있어 비차별원칙에 어긋날뿐만 아니라, 그 사유도

불명확하여 법률유보원칙과 적법절차원칙에 위배될 수 있으며, 통고제도(보호자 또는 학교·사회복지 시설·보호관찰소의 장이 경찰, 검찰 등 수사기관을 거치지 않고 직접 사건을 법원에 접수시키는 절차)와 결합하여 오·남용될 수 있는 등 다양한 문제가 존재한다고 판단함.

전반적으로 볼 때, 제4차 NAP는 소년사법제도 관련하여 법제도 개선을 위한 과제가 미흡하다고 볼 수 있다.

다만, 제3차 NAP가 ‘소년보호시설의 소규모 생활실 조성 및 신축’ 등 주로 물리적 공간의 확보에 집중한 것에 비하면, 제4차 NAP가 선도교육 프로그램 강화와 같은 과제를 포함한 것은 바람직한 방향이라 보인다.

다. 그 외 제4차 NAP 주요내용

제4차 NAP는 ‘아동·청소년’ 분야에서, 위에서 언급하지 않은 여러 과제를 제시하고 있다. ‘아동·청소년 활동 지원’(III-3-①) 등 11개 과제가 그것이다. 여기에는 ‘청소년 대중문화예술인의 인권 보호’(III-3-⑦)와 같이 제3차 NAP에 포함되지 않았으나 제4차에서 다룬 과제도 있는데, 새로운 인권과제 발굴 노력을 보여 준다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 또한 NAP의 다른 분야 속에 포함된 과제도 있는데, ‘의견표명 기회 확대’(I-6-①), ‘교육을 받을 권리’(II-4), ‘이주아동 인권 보호’(III-6-⑦) 등이 이에 속한다.

그런데 이러한 과제들 또한 법제도 개선과 관련한 내용을 거의 다루지 않고 있다. 또한 세부과제의 상당 수가 이미 시행되고 있는 정책을 그대로 기술하고 있어, 인권정책 추진의 범국가적 청사진 제시라는 NAP 위상에 부합한다고 볼 수 없다. 그리고 과제 이행의 단계적 목표를 구체적으로 설정하지 않은 경우가 상당 수 있고, 제시한 경우에도 모호하게 처리하고 있다. 가령 ‘청소년 방과 후 아카데미 운영 개선’(III-3-②) 과제에서 ‘방과 후 돌봄 지원을 위한 인프라 확대’를 제시하였으나 목표 설정을 “2023년 이후”라고 기술해, 이러한 부분은 NAP 이행 과정에서 보완이 필요할 것이다.

3. 나오며

지금까지 인권위 권고의 핵심과제를 중심으로 제4차 NAP 내용을 살펴보았다. 전체적으로 볼 때, NAP는 인권위 권고가 제시한 법제나 추진체계 개선과 같은 중장기적 성격의 과제를 반영하지 않은 것으로 보인다.

하지만 NAP가 인권보호와 증진을 위한 범국가적 중장기 종합계획임을 고려할 때, 이러한 과제 구성 방식은 개선이 요청된다.

또한 최근 사회적으로 이슈가 된, 교사의 교육활동 권한과 학생인권과 관련한 인권현안, 즉 '인권친화적 학교 조성' 관련 과제를 제4차 NAP에 반영하지 않은 것은 매우 아쉬운 지점이다. 그런데 제3차 NAP에는 '인권교육 및 인식개선' 분야에서 '인권친화적 교과서 개발 및 관리', '교원 대상 인권교육 지속 추진' 등의 과제 외에 '인권친화적 학교문화 조성' 과제(세부내용으로 '학교규칙 운영 매뉴얼 개정' 등이 있음)가 있었는데, 제4차에서 전자의 2개 과제는 동일하게 반영된 반면 후자의 과제는 포함되지 않았다(VI-2).

한편, 아동·청소년과 관련하여 제2차 아동정책기본계획(2020~2024)과 제7차 청소년정책기본계획(2023~2027)이 수립되어 있는데, NAP 수립에 있어 이들 기본계획과의 연계나 각 기본계획의 특성에 맞는 구성 방식, 상호 모니터링 등에 대한 고민이 필요해 보인다. 또한 제7차 유엔 아동권리협약 이행에 대한 심의가 예정돼 있는만큼, 인권조약기구의 권고 사항의 이행 또한 고려되어야 할 것이다.

토론문

이은주(동국대학교 사회복지학과 교수)

NAP 아동 분야 발제문은 정부의 제 4차 NAP 수립과 관련하여 인권위의 권고사항이 NAP에 어느정도 반영되었고, 부족한 부분이 무엇인지 구체적으로 잘 밝혀주었으며, 발제 내용에 기본적으로 동의한다. 본 토론문은 유엔아동권리위원회 권고사항을 기준으로 추가의견을 제안하고자 한다. 특히 NAP 이행점검과 정책수립과 관련하여 아동권리위원회의 주요 권고사항 중 반영되지 않은 부분을 중심으로 NAP 추진 과정에서 고려해야 할 사항을 제안하고자 한다.

1. NAP 이행점검 모니터링: 법과 정책의 실효성 파악

전체적으로 정부의 제 4차 NAP 수립과정에서 유엔아동권리위원회의 권고사항을 지표중심으로 이행점검해야 한다. 제 3차 NAP 이행점검 보고서를 보면, 이행사항 모니터링을 법률과 정책수립으로만 평가하고 있으며, 실제 대상자의 변화를 나타낼 수 있는 지표를 확인하지 않고 있다. 우리나라 법률과 정책만을 보면 외국보다 오히려 제도적으로 더 고도화되어있는 면이 있다. 그러나 낮은 예산지원 등 법과 제도의 실효성과 정책 대상자의 체감수준은 매우 낮은 것으로 평가되고 있다. 따라서 아동 관련 NAP 이행점검은 유엔아동권리위원회 권고사항에 대한 사회지표를 기본 평가기준으로 설정하여, 지속적인 모니터링을 통해 법과 정책의 실효성 여부를 반영해야 한다. 또한 정책 이행을 위한 예산을 외국과 비교분석하여 향후 관련 정책 추진이 원활하게 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

2. 가정양육과 대안양육

1) 가정양육지원과 보육서비스 강화

31-1. '영유아보육법' 개정을 포함하여, 돌봄 서비스의 범위와 적절한 유연성을 늘리고, 모든 아동이 국적에 관계없이 보육시설 및 재정적 지원에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 것

제 4차 NAP는 가정양육자의 보육시설이용 편의를 위해 보육서비스 지원 확대와 공보육 확대를 추진계획을 수립하였다. 그러나 유엔아동권리위원회의 권고사항에 따르면 '모든 아동이 국적에 관계없이 보육시설과 재정지원을 동등하게 받을 수 있도록 해야 할 것'으로 명시되어있다. 따라서 단편적으로 공보육 서비스를 확대하기 위해 어린이집 설치 확대 추진과 함께 '모든 아동'이 국적과 무관하게 보육서비스를 받을 수 있도록 하는 법적근거 마련을 우선적으로 추진해야 한다.

2) 한부모가족 아동의 양육지원과 양육비 이행

(1) 한부모가족 아동의 양육지원 확대와 양육비 이행 실효성 제고

31-4 양육비 지급 명령에 따른 지급 이행을 보장하고, 불이행에 따른 제재가 아동 최상의 이익을 위태롭게 하지 않을 것

31-5 한부모가족에 대한 편견과 차별 방지 및 근절을 위해 필요한 모든 조치를 취하고, 양육비 지원자격도 그에 따라 개정할 것

한부모가족 미성년 자녀를 위해 한시적으로 양육비를 지원하는 서비스 지원요건이 엄격하고 까다롭다는 지적이 있으며, 실제 지원내용을 보면 1인당 20만원 약 9개월간 정도이다. 2021년 기준 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모가족은 전체 가구의 7.7%이며, 아동양육비 지원을 받는 중위소득 60% 이하 저소득 한부모가족은 18만 5000가구로 전체 18세 이하 아동양육 한부모 가구의 50% 수준이다. 한부모가족의 월평균 소득 245.3만원으로 일반 가구 평균소득 416.9만원의 58.8% 수준이다. 정부의 한부모가족 양육비 지원을 20만원에서 21만원으로 상향조정하고 현행 기준을 중위소득 60%-63%로 조정해도 여전히 약 50%에 해당하는 한부모가족 아동은 정부의 지원을 받지 못하고 있다.

여성가족부의 2021. 10~2023. 6 양육비 제재조치는 전체 677건인데, 2023년 5월 기준 양육비 채무 전금 지급 현황은 8.7% 수준이다. 여성가족부 2021년 실태조사 결과 비양육부모의 양육비 채무 불이행 비율은 72.1%로 높은 편인데, 양육비 이행률이 높은 이행원 소속변호사를 통한 직접소송(이행률

58.1%)보다 법률구조기관에 위탁해 진행하는 위탁소송(이행률 23.2%)이 전체 양육비 이행소송의 약 80%를 차지하고 있으므로, 정부 조직인 양육비이행관리원의 역할을 강화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다(대한뉴스, 2023. 6. 20)

특히, 유엔아동권리위원회 권고사항인 한부모가족에 대한 편견과 차별방지 근절을 위한 필요한 조치에 관한 NAP 추진계획은 거의 마련되지 않았다. 앞으로 한부모가족에 대한 사회적 차별 예방을 위한 정책 수립을 통해 권고사항 이행을 추진해야 할 것이다.

31-3 '면접교섭센터'도입 확대 및 기타 대안적인 해결책 마련을 포함하여, 이혼 가정 아동의 면접교섭권을 보장할 것

정부의 제 4차 NAP는 23년 18개 면접교섭센터-> '24년 모든 가족센터 설치를 계획하였으나, 2024년 5월 현재 2025년까지 전국 18개 면접교섭센터 개소 추진 예정으로(면접교섭센터, <https://mannam.scourt.go.kr/index.do>) 정부의 NAP 추진계획이 제대로 이행되고 있지 않고 있다. 유엔아동권리위원회의 권고사항인 이혼가정 아동의 면접교섭권 보장을 위한 대안적인 해결방법을 위해 서울 가정법원에서 제공하고 있는 화상면접지원서비스 확대를 위한 기술적 지원을 추진해야 하며, 면접교섭이 제대로 이행되지 않을 경우 강제할 수 있는 방안도 모색해야 할 것이다.

3. 아동청소년 활동 지원

제 4차 NAP에서 수립된 아동 청소년 활동 지원은 청소년 체험활동 강화와 방과후 돌봄 지원을 위한 인프라 확대에 중점을 두고 있다. 위기 아동을 위한 Wee 프로젝트 기능을 강화하여 학교생활에 어려움을 경험하고 있는 학생 지원을 확대하고 있다. 특히 학교폭력 신고체계를 정비하여 온오프로 즉시 신고하고 감시할 수 있는 지원시스템을 제공하고 스스로 예방활동을 할 수 있도록 지원을 강화하고 있어 긍정적 효과가 기대된다.

42-6 청소년 임신 및 HIV/AIDS 예방에 특별히 유의하고, 성적 지향 및 성 정체성을 적절히 포괄하여 각 연령에 적합한 성교육을 제공할 것. 그리고 학교 성교육 표준안에서 차별적이고 성 고정관념을 드러내는 표현을 삭제할 것

그러나 유엔아동권리위원회가 권고하고 있는 청소년 임신과 HIV/AIDS 예방, 성적체성을 포괄적으로 포함하고 있는 성교육 제공과, 학교 성교육 표준안에 내포된 차별적 표현 삭제 등 소수 학생들의 인권을 보호할 수 있는 구체적 조치가 마련되지 않은 점은 한계로 볼 수 있다. 특히 청소년 에이즈 감염자가 급증하고 있음에도 불구하고, 70% 청소년들이 관련 교육을 받지 못하는 것으로 나타나(한국가족보건협회, 2020), 이들을 위한 성교육 제공이 시급한 실정이다. 또한 성적 치향성에 관한 차별이 발생하지 않도록 성 정체성에 관한 차별적 용어를 삭제하여 학교 성교육 표준안이 성적 소수자 아동청소년을 차별하지 않도록 해야 할 것이다.

4. 아동 유기와 불법 입양 대책 강화

제 4차 NAP에서 수립된 정책은 출생통보제 추진과 보편적 출생등록제도의 도입으로 아동보호에 대한 국가 책임을 강화하고 있고, 외국인 아동의 출생등록을 체류가격과 관계없이 신청할 수 있도록 인프라를 확대하여 사각지대 발생을 예방하기 위한 시스템을 구축하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 아동권리 위원회의 권고사항에 대한 이행상황을 점검하여 이행을 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

- 22-2 모든 아동이 출생 직후 등록될 수 있도록 미혼부가 그들의 자녀를 등록하는 절차를 간소화할 것
- 22-4 출생등록의 중요성에 대한 인식 개선 캠페인을 실시할 것
- 23 종교단체가 운영하면서 익명으로 아동유기를 허용하는 '베이지박스'를 금지할 것
- 익명으로 병원에서 출산할 수 있는 가능성을 허용하는 제도의 도입을 최후의 수단으로 고려할 것

2023년 3월 헌법재판소는 미혼부의 출생신고를 어렵게 하는 가족관계등록법 제46조 제2항 등이 헌법에 어긋난다는 결론을 내렸지만, 가족관계등록법 개정 이전까지 미혼부들은 출생신고를 하는데 어려움을 경험하고 있다. 헌재가 제시한 입법시한은 2025년이다. 현재 개정안이 발의되었지만 법사위에서 계류중이다. 미혼부가 출생신고를 위한 유전자 검사를 하기 위해 가정법원에 친부 소송을 제기하고 그 이후 입증 과정을 통해서만 검사가 가능하지만 시간적 비용적 부담으로 소송을 망설이는 경우가 많아 소송을 통하지 않고 유전자 검사를 할 수 있는 공적 제도 마련을 위한 요구를 고려해야 한다(매일경제, 2023. 10. 6).

'위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법'은 2024년 7월 법 시행까지 아동 이익 최우선의 원칙에 따라 다양한 후속조치를 세부적으로 논의해야 하는데 이와 관련된 실질적인 절차과정에 대한 추가 논의를 해야 한다.

5. 우범소년 제도 개선

제 4차 NAP는 우범소년을 위한 적절한 처우와 보호기능을 유지할 수 있는 제도 개선을 지속적으로 추진하여 '보호아동 가정형 거주로의 전환 로드맵'을 마련하는 정책을 통해 가정형 보호를 확대하고 있다. 그러나 유엔아동권리위원회의 권고사항인 아동사법전문법원 설립과 아동 관련 법률전문가들을 대상으로 하는 교육과 훈련 강화를 위한 정책 수립도 필요하다. 특히 우범소년에 대한 '소년법' 폐지에 대한 논의를 통해 권고사항을 조속히 이행해야 할 것이다.

47-1 적절한 자원을 지원받아, 법에 저촉된 아동과 관련된 모든 사건을 다루는 **아동사법전문법원을 설립** 할 것: 아동 전담 법관 및 법 위반 아동과 함께 일하는 전문가들이 아동권리에 대한 적절한 교육과 지속적인 훈련을 받을 수 있도록 할 것

47-5 우범소년에 관한 '소년법' 제4조제1항 제3호를 폐지할 것

6. 제 4차 NAP에 대한 제언

NAP는 국가의 인권수준을 판단할 수 있는 정부는 중장기 종합계획이며, 실질적으로 인권 보호와 증진에 기여할 수 있는 정책과제로 수립되어야 한다. 성공적으로 NAP 수립과제를 이행하기 위해서 우선적으로 이전에 수립된 NAP 이행상황을 엄격하게 점검해야 하고, 주요 권고안과 사회적 시급성을 고려하여 중장기 계획을 순차적으로 마련해야 한다. 아동·청소년 분야의 인권증진을 위한 제 4차 NAP가 성공적으로 이행되기 위해 인권위 권고안과 아동권리위원회 권고사항에 기초하여 이행현황을 명확하게 파악할 수 있는 평가틀을 마련할 필요가 있다. 특히 유엔아동권리위원회의 권고사항을 우선적으로 이행수준을 점검하여 추후 반복적으로 권고사항을 받지 않도록 해야 한다. 관련 법률 제(개)정과 정책을 수립할 뿐만 아니라 법률과 정책의 실효성을 보장할 수 있는 예산배정 등을 면밀히 검토하여 정책의 실효성을 강화해야 한다. 정책 대상자와 정책 제공자, 정책 이행 관계자 등을 포함한 종합적 사회조사를 정기적으로 실시하여 다각적으로 NAP 이행 상황을 모니터링 할 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

대한뉴스(2023. 6. 20). 양육비 한번도 받은 적 없는 2,053명, 양육비이행관리원이 직접 소송으로 법률 지원 가능하도록 법개정 추진한다.

매일경제(2023. 10. 6). 미혼부 “내 자식인데 왜”...출생신고 못하고 어린이집 못보내

한국가족보건협회(2020). 2020 청소년 HIV/AIDS 인식 실태조사 보고서

토론문

강미정(세이브더칠드런 아동권리정책팀장)

1. 들어가며

정부는 2024년 하반기 제3차 아동정책기본계획(2025-2029) 발표를 준비하고 있다. 지난 해 아동권리 보장원의 연구¹⁾에 따르면, 제2차 아동정책기본계획의 '권리 주체 아동권리 실현' 전략은 보호와 발달 영역에서의 전략과 다르게 관련 지표를 모두 미달성하였다. 학교에 가는 것이 즐겁다고 생각하는 아동·청소년 비율(73.4%)과 아동의 주관적 건강 수준(63.1%)은 24년도 목표치에 미달하였을 뿐 아니라 전년도 보다 그 수치가 낮아졌다.

2021년 15세 아동·청소년의 삶의 질은 OECD 35개국 중 31위²⁾, 여전히 우리 사회의 아동·청소년은 행복하다고 이야기하기 어렵다. 인권은 상충되는 것이 아님에도 불구하고 교사의 인권과 아동의 인권은 대립과 경쟁의 프레임 안에 갇혀 있으며, 충남과 서울을 이어 학생인권조례를 폐지하려는 시도는 계속되고 있다.

이러한 상황에서 제4차 인권NAP가 향후 5년 간 실질적인 아동·청소년 인권 보호와 증진을 위한 정책계획으로서 보완되고 실효적으로 작동되도록 논의하는 것은 매우 뜻깊다 할 수 있다. 유엔이 제시한 인권NAP의 원칙에 따라 이번 계획은 제3차 아동정책기본계획을 포함하여 아동과 청소년의 권리를 보장하는 다양한 정책으로 연계될 수 있어야 할 것이다.

1) 아동권리보장원(2023). 제3차 아동정책기본계획 수립을 위한 기초연구.

2) 세이브더칠드런·서울대학교 사회복지연구소(2021). 지표를 통해 본 한국 아동 삶의 질 V

2. 인권위 권고와 아동권리협약에 비춰본 제4차 인권NAP 과제

1) 보편적 출생등록제도와 입양절차

발제에서 제시된 바와 같이 보편적 출생등록제도와 입양 절차 공공성 강화는 다른 과제 보다는 인권위 권고가 NAP에 대부분 반영되어 있다. 지난 해 출생통보제 도입을 위한 「가족관계 등록 등에 관한 법률」 일부개정안이 통과되었으며, 국가가 주도하는 아동 중심의 입양을 위한 관련 법률의 제개정(「국내입양에 관한 특별법」, 「국제입양에 관한 법률안」) 또한 이루어졌다.

그러나 제4차 인권NAP는 보편적 출생등록제도를 외국인 아동에 한하여 기술하고, 출생통보제 시행을 ‘아동유기, 불법 입양대책 강화’의 과제로 두고 있다. 이는 출생등록을 국민과 외국인 아동으로 나누어 보아 아동 기본권 보장으로서의 출생등록제도의 보편성에 대한 시각이 부재함을 드러낸다. 또한 원가정 양육 지원 및 위기임산부에 대한 지원체계 마련 등과 같은 아동유기나 불법 입양의 근본적인 원인에 대한 대책도 부재하다. 정부는 제4차 인권NAP에서 「위기임신보호출산법」에 따라 보호출산을 상담하는 위기임산부에 한해 아동의 원가정 양육 지원을 위한 상담과 서비스를 제공하겠다고 밝히고 있다. 상기 법안들의 제개정에 있어 촉발점이 된 감사원의 ‘출생 미신고 아동 실태조사’ 후에 발표된 보건복지부 감사 결과보고서³⁾는 사회 복지시설 외 가정 등에서 양육 중인 출생 미신고 아동에 대해 복지혜택 제공 및 출생 등록 지원이 미비함을 지적하였으나 이에 대한 대책 또한 미비하다. 올해 7월 시행을 준비 중인 보호출산제는 원칙적으로 생모의 동의 없이는 자녀가 생모의 식별 정보에 접근할 수 없어 아동의 부모를 알 권리와 정체성을 형성할 권리가 침해되는 근본적인 문제를 가지고 있다. 그러나 제4차 인권NAP는 국제조약에도 위배가 되는 현행 보호출산제를 아동 양육 및 보호의 인권 과제로 두어 제도의 시행에 앞서 입법적·행정적 보완이 필요한 상황이다.

2) 학대 피해 아동 조사 및 대응 체계

아동학대와 관련한 인권위의 인권 과제는 시급성과 중요성 측면에서 제4차 NAP에서 주요하게 반영되어야 하나, 발제에서 지적한 바와 같이 주요 권고가 누락되어 있다.

지난 해 정서적 학대방임 판단기준을 둘러싼 교권 보호 논의는 현재까지도 아동복지법 상 정서적 학대에 대한 위헌심판제청으로 이어지고 있다.⁴⁾ 제4차 인권NAP는 2025년까지 240개의 학대피해아동쉼터 확충

3) 감사원(2023.10.19.). 보건복지부 정기감사.

4) 초등교사노조 “정서적 학대’ 기준이 뭐냐”...위헌심판제청 신청 (newsis.com)

계획을 담고 있으나, 세부적으로 아동의 성별, 지역 등을 고려한 계획이 보완되어야 한다. 지난 해 8월 기준 전국 229개 시군구 중 학대피해아동쉼터가 없는 지자체가 130개가 넘었다. 이에 지역사회 안에서 보호받을 수 있는 쉼터가 없어 피해아동 10명 중 1명 이상이 원래 거주하던 지역이 아닌 타 지역에서 보호받고 있다.⁵⁾ 올해 9월 「아동학대처벌법」은 시행 10주년을 맞으나, 「아동복지법」과의 절차적 연계 미비와 컨트롤 타워의 부재 문제는 지속되고 있다. 지방자치단체장에 폭넓은 재량을 부여한 즉각분리제도는 명확한 법적 증거와 근거 없이 시행되는 문제가 있어 사법절차에 따른 일원화가 필요하나 제4차 인권NAP에 포함되어 있지 않다. 학대 피해 아동 탈시설전략 로드맵 구축도 시급하다. 2022년 기준 쉼터에서 퇴소한 아동은 원가정으로 돌아가지 못하는 경우가 가장 많았다. 2021년 친인적 보호와 가정위탁이 늘어나며 학대피해아동의 시설 입소 비율이 30.4%까지 떨어졌으나, 2022년 다시 73.5%로 크게 증가하였다.⁶⁾ 이는 전체 보호대상아동의 가정형 보호가 확대된 것과 대비되는 흐름이다.

종합적으로 제4차 인권NAP는 현재 추진 중인 정책과제를 나열하는 것을 넘어서 아동 중심의 아동학대 대응체계가 실효적으로 작동하고 모니터링 될 수 있도록 세부적인 과제가 추가되어야 할 것이다. 또한 아동 학대를 둘러싼 사회적 논란을 헌법과 국제조약을 기준으로 명확히 해소할 수 있도록 '모든 형태의 폭력과 학대에 대한 인식개선 및 교육 프로그램을 강화'하라는 유엔아동권리위원회의 권고(CRC/C/KOR/CO/5-6) 또한 정책과제로서 추가될 필요가 있다.

3) 디지털 환경에서의 아동 폭력

2019년 유엔아동권리위원회는 사이버 괴롭힘 등 폭력을 근절하기 위한 아동 및 전문가의 역량 강화, 중재절차, 통일된 지침 등의 조치를 강화할 것을 권고한 바 있다. 학교 현장에서의 사이버폭력 관련 인권위의 권고는 국제사회의 권고를 포함하여 팬데믹 기간 동안 심화된 디지털 상 폭력에의 경고등이기도 하다. 그러나 이번 NAP는 인권위의 권고뿐 아니라 유엔아동권리협약 이행의 측면에서도 관련 과제를 충분히 담고 있지 못하다고 평가할 수 있다.

5) 국회의원 강선우-세이브더칠드런(2023). 2023 국정감사 정책자료집. 아이들의 죽음에서 배울 의무-아동학대 예방, 자립준비청년 지원

6) Ibid.

디지털 환경이 진화되는 속도와 달리 아동을 보호하는 국가 차원의 입법과 제도의 개선은 미진하다. 최근 보고에 따르면 지난 5년 간 불법촬영과 비동의 유포 등 디지털 성범죄 피해를 호소한 4명 중 1명 이상이 10대 이하이다.⁷⁾ 아동·청소년 디지털 성착취물 삭제 규정 또한 협소한 삭제 대상 범위, 성착취 가해자에 대한 저조한 구상권 행사, 임의적 몰수 및 폐기로 인한 재유포 위험 등의 문제가 지속해서 제기되고 있다.⁸⁾ 이러한 실태를 고려할 때 디지털 성착취물의 삭제 및 차단 조치에 있어 인권위가 권고한 신속성, 효율성, 실효성 측면에서의 시스템 정비를 위한 제도개선에 대한 종합적인 검토가 선행될 필요가 있다. 또한 2020년 개정된 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 근거한 성매매 피해청소년 지원센터가 조기발견, 긴급구조 등의 역할을 충분히 할 수 있도록 관련 인력 및 온라인 신고 등에서의 권한이 확대되어야 한다.

무엇보다 발제에서 지적된 바와 같이 아동·청소년에 대한 디지털 상 폭력예의 예방과 대응은 별도의 관심을 두고 정부의 보다 적극적인 관심과 노력이 필요한 정책 과제로 다루어져야 한다.

4) 청소년 노동권

지난 해 직업교육훈련 촉진법은 근로기준법의 강제근로 금지, 폭행의 금지, 직장 내 괴롭힘의 금지 등의 조항을 준용하도록 개정되었다. 일하는 청소년에 대한 국가 차원의 보호가 진전되었다는 의미가 있다. 그러나 국제노동기구(ILO) 총회가 발표한 ‘양질의 도제제도에 관한 권고’⁹⁾ 등에 따라 추가적인 제도개선이 필요하다. 청소년 현장실습을 포함하여 청소년 노동에 적합한 직업이나 직종에 관한 일반적인 기준과 일하는 청소년의 건강, 안전, 학습 등에의 권리가 보장되도록 하는 규제나 관련 제도 마련이 필요하다. 인권위의 권고는 청소년 친화적 공공일자리 제공, 청소년 전담 근로감독관 지정, 현장실습제 사업장 책무 강화 등을 포함하고 있는데, 제4차 인권NAP에 이러한 내용이 충분히 포함될 필요가 있다. 인권위가 권고한 청소년 노동인권교육 관련 과제 또한 권리의 주체로서 청소년이 자신의 노동권을 행사하는데 필요한 교육을 받을 수 있도록 필수적으로 검토되어야 할 사항으로 보이며, 나아가 관련 법제화에 대한 사회적 논의도 지속되어야 할 것이다.

7) 5년간 디지털성범죄 피해상당 1만3천명...4명 중 1명 '10대 이하' | 연합뉴스 (yna.co.kr)

8) 이경하(2023). 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 법제 정비 방안- 처벌규정 및 삭제·절차 규정과 지원제도를 중심으로-. 제1회 여성·아동인권대회, 한국여성변호사회.

9) International Labour Conference adopts new apprenticeship standard, among other key decisions | International Labour Organization (ilo.org)

5) 소년 사법제도의 개선

인권위 뿐 아니라 제5·6차 유엔아동권리위원회는 대한민국 정부에 대한 국가심의 최종견해에서 우범 소년 규정 삭제를 위해 소년법을 개정할 것을 권고한 바 있다. 정부는 ‘제 2차 아동정책기본계획’을 통하여 국제인권기준 등을 종합적으로 고려하여 우범소년 제도 관련 보완책을 마련하겠다고 하였으나, 제4차 인권NAP는 우범소년에 대한 최소한의 사법적 개입을 유지하는 것에 그쳤다. 2022년 법무부가 발표한 ‘소년범죄 종합대책’은 구금에 있어 아동과 성인을 분리하기 위한 형집행법 및 수용 지침을 개정할 것을 포함하였으나, 제4차 NAP에 이 또한 제대로 반영되어 있지 않다.

2001년 유엔사무총장은 소년사법에 있어 효과적인 교육에의 기회, 안정적인 가정환경 및 아동의 특별한 요구에 대응하는 지역사회기반의 프로그램 등 청소년 비행을 막기 위한 특별한 노력을 강조한 바 있다¹⁰⁾. 이에 정부는 소년 범죄의 예방과 재범방지, 소년의 사회복귀에 있어 현행 제도가 가진 한계와 개선점을 종합적으로 파악해야 한다. 이러한 소년 사법제도의 개선은 ‘소년비행방지를 위한 유엔지침(1990)’에 부합되어야 할 것이다. 제4차 NAP는 선도교육 프로그램 강화를 포함하였으나, 증거 기반의 회복적 사법 프로그램을 기반으로, 다이버전(Diversion) 및 보호처분의 다각화, 교육 및 직업 프로그램의 강화 등에 대한 다양한 대안이 추가 검토되어야 할 것이다. 유엔아동권리협약에 따라 소년사법제도는 예방과 조기개입의 관점에서 인간 존엄성과 가치에 대한 인식을 높일 수 있는 방식의 처우에 기초해야 합니다.

3. 나가며

국가인권정책기본계획(인권NAP)은 그 내용의 적정성 뿐 아니라 향후 관련 계획의 이행을 점검하고 평가하며, 아동·청소년 분야와 같이 세부분야와 관련한 정책계획의 관리 지표와 긴밀하게 연계되는 것이 중요하다 할 것이다. 그러나 이를 규정하는 법적 근거가 부재하다는 큰 공백이 있다. 21대 국회에 발의되어 있는 「인권정책기본법」은 임기 만료로 곧 폐기될 예정이다. 「아동복지법」 제8조에 따라 매년 관계 부처와 지방자치단체가 전년도 아동정책기본계획 추진 실적과 다음 년도 시행계획을 평가받는 것과 대조적이다. 인권NAP가 범국가적 중장기 계획으로서 세부 분야의 인권 정책을 견인하기 위해서는 무엇보다 관련 법률의 제정이 시급하다.

10) UN, Secretary-General (2001). We the Children: end-decade review of the follow-up to the World Summit for Children: report of the Secretary-General

2024년 대한민국의 아동·청소년 인권은 후퇴하고 있다. 제4차 NAP 수립이 한참 늦춰진 만큼 우리 사회의 인권의 원칙은 흔들렸다. 정부는 사회구성원으로서 차별받지 않고 존중 받아야 할 아동·청소년 인권 과제에 있어 국가인권위원회의 권고를 최대한 반영해야 할 것이다. 올해는 대한민국이 유엔아동권리협약을 채택한지 35주년이 되는 해이며, 2025년 대한민국은 유엔아동권리협약 제7차 국가심의를 앞두고 있다. 제4차 인권NAP가 권리의 주체인 아동·청소년 당사자의 목소리를 충실히 듣고 사유하며, 정쟁이 아닌 아동의 삶을 중심에 두고 보완되기를 바란다. 그것은 아동의 존엄성을 존중하며 아동의 최상의 이익을 보장하겠다고 약속한 국가의 엄중한 책무이다.

세션 4

분야별 검토

③ 사회적 소수자 분야

좌장 박홍근(국가인권위원회 군인권보호국장)

4. (이주민·난민)

발제. 박혜경(국가인권위원회 인권침해조사과)

지정토론 김사강(이주와인권연구소 연구위원)

지정토론 김연주(난민인권센터 변호사)



분야별 검토 - ③ 사회적 소수자 분야(이주·난민)

박혜경(국가인권위원회 인권침해조사와 조사관)

1. 서론 및 검토 범위

다양한 인권 분야 중 사회적 소수자에 대한 국가인권정책은 사회에서 가장 보호를 필요로 하는 집단에 대한 사회안전망의 역할을 수행할 수 있다. 특히 난민과 이주민의 경우 언어와 문화적 차이, 국내법의 이해 부족 등으로 자신의 인권보호와 증진을 위한 사회적 행동이 어려운 집단으로 국가의 정책 수준이 그들의 인권보호 수준과 직결될 수 있다.

따라서 정부 인권정책에 대한 지속적인 점검이 필요하고 이행여부에 대해 상시적인 모니터링이 요구되며, 국가인권위원회 권고안을 중심으로 정부 NAP 수용여부를 진단하는 것은 제4차 NAP과제 이행(2023~2027)과 제5차 NAP(2028~2032)의 방향성을 제시하는 역할이 될 것이다.

2022. 7. 국가인권위원회 권고(이하'위원회 권고') 중 이주·난민과 관련된 핵심과제는 8개이며, 이중 7개 과제가 제4차 인권 NAP에 일부 반영되었고, 1개 과제는 반영되지 않았다. 반영 현황은 아래 표 1과 같고, 발제는 미반영된 부분과 미흡한 부분 위주로 하고자 한다.

<표1> 제4차 인권NAP관련 인권위 권고와 정부계획 비교

인권위 권고		제4차 인권NAP	
34	난민 심사 과정의 공정성 강화	3-6-20	난민심사 제도 기반 개선
35	난민인정자와 인도적체류자 정착 지원 강화	3-6-21	난민 사회통합 강화 및 처우개선
36	이주민 보건의료 서비스 보장 강화	미반영	미반영
37	이주노동자 고용허가제 개선	3-6-8	이주노동자 인권침해 예방 및 인권보장
38	이주노동자 노동권 보호 체계 강화	3-6-9	이주노동자 노동권 보호체계 강화
39	다문화가정지원법 개정	3-6-10	다문화가족 사회통합 지원제도 개선
40	인신매매 피해방지 및 구제	3-6-17	인신매매 피해 방지 및 구제
41	이주아동에 대한 인권 보호	3-6-14 3-6-17	이민배경아동의 교육권 보장 이주아동에 대한 인권보호

2. 권고 미반영

가. 이주민 보건의료 서비스 보장 강화(핵심과제 36)

건강은 그 자체로 중요할 뿐 아니라 삶의 다른 영역과도 깊은 관계가 있다는 점에서 중요성이 강조된다. 그러므로 건강권은 넓은 의미에서 보건의료 서비스나 의료보장제도에 대한 권리를 넘어 소득, 교육, 주거, 노동, 고용, 사회적차별 같은 건강에 영향을 미치는 사회적·경제적 요소들인 ‘건강의 사회적 결정 요인’을 모두 포함하고 있다. 그런데 이주민의 건강과 관련된 정책은 제4차 인권NAP에서도 찾아볼 수 없다.

2019년 7월 국민건강보험법 시행규칙 개정으로, 장기거주 성격의 체류자격을 부여받은 외국인이 6개월 이상 체류하는 경우 건강보험 지역가입자 당연적용 대상에 포함된다. 일반적으로 건강보험료는 경제적인 수준에 따라 부과하는 것이 원칙이다. 그런데 이주민은 소득과 재산 파악이 곤란하고 언제든지 출국할 수 있다는 상황이 고려되어 보험료 산정기준을 전체가입자의 평균보험료로 하여 부담이 크게 증가하였다. 또한 보험료 체납 시 내국인과 달리 보험급여가 즉시 중단되고, 체류자격 연장에도 불이익이 있어, 부당결부

금지원칙 위반이라는 비판이 있으며, 관련한 헌법재판소 결정¹⁾도 있었다. 내국인은 세대주의 직계존비속, 미혼인 형제자매 등을 폭넓게 동일세대로 인정하는 것에 비해, 외국인은 원칙적으로 개인을 하나의 세대로 하여 보험료를 산정하고, 예외적으로 세대주의 배우자와 19세 미만 자녀만 동일세대 구성원으로 인정하고 있다.

한국에 생활 기반을 둔 장기체류 이주민이 증가하고 있는 점, 외국인 지역가입자의 보험료 산정기준이 내국인에 비해 차별적인 점, 전체 외국인건강보험 재정수지가 매년 흑자를 이루고 있는 점 등을 고려할 때, 차제에는 위원회 권고 핵심과제 36등이 반드시 포함되어 이주민의 건강권이 보장될 수 있도록 해야 할 것이다.

<표2> 등록외국인 연도별 증감추이

(단위 : 명)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년 12월
인원	1,171,762	1,246,626	1,271,807	1,145,540	1,093,891	1,189,585	1,881,921
전년대비 증감률	0.90%	6.40%	2.00%	-9.90%	-4.50%	8.70%	11.40%

1) 2023. 9. 26. 2019헌마1165 전원재판부 결정은 아무런 예외 없이 보험급여를 제한하여 빈곤 등 경제적 사유로 평균 보험료를 납부할 능력이 없는 외국인 지역가입자에게는 질병 또는 사고 상해 발생 시 건강에 대한 치명적 위험성에 더하여 가족 전체의 생계가 흔들리게 되는 결과를 낳게 할 수 있으며, 보험재정의 건전화라는 공익을 추구하면서도 저소득층 외국인 가입자에게 최소한 필수적인 치료에 한하여 보험급여를 제공하는 등 양자 간의 균형을 이루는 방식이 존재할 수 있으므로, 내국인 등과 달리 보험료를 체납한 경우에는 다음 달부터 곧바로 보험급여를 제한하는 「국민건강보험법」(2019. 1. 15. 법률 제16238호로 개정된 것) 제109조 제10항이 청구인들의 평등권을 침해하므로 2025. 6. 30.까지 개선입법이 이루어지도록 하였다.

<표3> 연도별 외국인 지역가입자 평균보험료 및 내외국인 비교²⁾

외국인 지역가입자 평균보험료	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
	113,050원	123,080원	131,790원	140,070원	143,840원

내외국인 건강보험료 비교 (2023년)	월소득	100만원	200만원	300만원	400만원
	내국인	33,990원	79,980원	119,970원	159,960원
	외국인	143,840원	143,840원	143,840원	159,960원

<표4> 연도별 외국인 건강보험 재정수지³⁾

(단위: 억 원)

연도	보험료부과(A)			급여비(B)	재정수지 (A-B)
	계	직장	지역		
2022	17,286	12,373	4,913	11,838	5,448
2021	15,793	11,145	4,648	10,668	5,125
2020	15,417	10,808	4,609	9,542	5,875
2019	12,965	10,260	2,705	9,229	3,736
2018	10,113	8,910	1,203	7,793	2,320
2017	9,167	8,166	1,001	6,602	2,565
2016	7,756	6,984	772	5,544	2,212

2) “유엔인종차별철폐위원회 위원과의 간담회(이주민 건강권 관련)” 발표 자료(2023. 10. 4. 국가인권위원회·공익인권법재단 공감 공동주최)

3) 국민건강보험공단 제출자료(2023. 12. 6.), 국회입법조사처 이슈와 논점 제1940호 “외국인 건강보험제도 현황과 가입자의 수용성 제고를 위한 개선방향”(2022. 4. 20.), 유엔인종차별철폐위원회 위원과의 간담회(2023. 10. 4.) 발표자료를 재구성

3. 권고 반영 미흡

가. 난민관련

제4차 NAP에는 난민심사제도 기반 개선(3-6-20), 난민 사회통합 강화 및 처우 개선(3-6-21)계획이 포함되었는데, 이는 제3차 NAP(2018~2022)의 과제였던 ‘난민심사 인프라 확충 및 신속한 난민인정 심사 절차 진행’, ‘난민 특성에 맞는 사회통합 프로그램 개발’과 크게 다르지 않으며, 위원회 권고 핵심과제 34(난민심사 과정의 공정성 강화)와 핵심과제 35(난민인정자와 인도적체류자 정착 지원강화)의 내용이 일부 반영된 것으로 보인다.

그러나, 공정하고 전문적인 이의신청제도 운영을 위한 난민위원회(난민위원장을 포함)민간위원 비율 확대와 회의 상설운영, 전문성과 독립성을 갖춘 별도의 기관 설립, 출입국항에서의 난민신청 시 명백히 난민이 아닌 경우 등을 제외하고 난민인정심사에 회부하도록 관련 규정 개정, 취약한 난민신청자에 대한 법률지원 방안 강구, 난민신청서 작성과정에서 전문인 조력 지원 근거규정 마련, 난민법에 규정된 난민 인정자의 사회보장권이 보장될 수 있도록 개별 법령 정비, 인도적 체류허가를 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 난민법을 개정하되, 개정 전이라도 안정적인 체류와 취업허가 요건 완화 등의 처우 개선, 긴급구제의 필요성이 있는 난민신청자에 대한 생계비 지원 강화 등은 포함되지 않았다.

특히 ‘난민심사제도 기반 개선’이라는 다소 큰 틀에서의 긍정적인 변화를 기대하게 하는 제목과 다르게 난민심사관 교육, 난민인정자의 사회통합 지원, 난민신청자를 위한 통·번역 지원, 난민위원회 위원 증원 등 다소 지엽적인 계획들이 대부분이라 아쉬운 측면이 있다. 그럼에도 정부의 계획이 충실히 이행되길 바라며, 난민위원회에서 신청인의 의견진술 관련 규정 마련, 난민불인정결정 통지 시 이의신청 방법 및 처리 절차 등에 대한 안내 강화 등의 계획은 충실히 이행되어 난민심사의 절차적 정당성이 확보될 수 있기를 기대한다.

나. 이주노동자 관련

제4차 NAP에는 이주노동자 인권침해 예방 및 인권보장(3-6-8), 이주노동자 노동권 보호체계 강화(3-6-9) 등이 과제로 분류되었는데, 이는 제3차 NAP의 이주노동자 인권침해 예방 및 인권보장 과제에 하나의 과제가 더해진 형태이다. 이주노동자의 임금체불과 열악한 주거환경이 지속적으로 문제시되는 가운데, 인권위 권고 핵심과제 37(이주노동자 고용허가제 개선)과 핵심과제 38(이주노동자 노동권 보호 체계 강화)의 내용을 일정부분 반영한 것으로 보여진다.

그런데, 위원회 권고는 고용허가제의 사업장 변경 제한을 폐지하는 것을 전제로 하고 있는데 반해 제4차 NAP는 현 제도 내에서의 근로조건 개선과 지원에 관련한 내용이 대부분이다.

정부는 고용허가제의 사업장 변경 금지 규정이 사실상 강제노동에 가깝다는 국내외 비판에 따라 사업장 변경을 예외적으로 허용하고 점차 확대하는 추세였는데, 2023. 7. 사업장 변경 가능 업종 제한, 권역(지역) 변경 금지 등의 규정을 추가한 고용허가제 개편 방안을 발표하였다. 사업장 변경 금지가 원칙인 이상, 노동자의 사용자에 대한 종속성이 발생하고, 이로 인해 국제인권규약에서 금지하는 본인 의사에 반하는 노동이 이루어진다는 문제가 지속될 우려가 있다.

또한, 제4차 NAP는 미등록 이주노동자의 체불임금 구제계획을 포함하지 않았고, 지속적 제도 개선 및 지도 점검을 통해 고용허가제 외국인 근로자의 근로조건 개선 노력을 하겠다고는 하나 구체적인 내용이 없으며, 더욱이 고용허가제 소수업종 사업장을 중심으로 지도점검 계획을 밝힌 점을 고려할 때, 부분적인 점검에 그칠 우려도 있다.

또한, 임금체불 사업주에 대해 고용허가 금지 및 처벌 강화라는 위원회 권고가 있었고, 최근 이주노동자의 임금체불 피해 규모가 늘어나고 있음에도 불구하고 이를 해결하고자 하는 계획이 없고, 이주노동자의 안전과 관련한 예방 및 사후조치 계획과, 인신매매 및 강제노동 이슈가 있는 외국인 선원의 인권보장을 위한 내용 역시 찾아볼 수 없다.

한편, 제4차 NAP는 외국인 노동자에 대한 법률상담 등 지원체계 강화를 포함하였는데, 지난해 정부는 (2023. 9. 6.) 기존에 운영되고 있던 외국인노동자 지원센터(2023년 기준 거점센터 9곳, 소지역센터 35곳) 예산(2023년 기준 7억 800만원)을 전액 삭감하여 폐쇄시킨 바 있다. 정부는 외국인노동자 지원의 성과 및 효율성 제고를 위해 고용노동부 및 한국산업인력공단이 해당 사업을 직접 수행하겠다고 하였는데, △상담은 지방고용노동관서△ 한국어 등 교육은 한국산업인력공단, △지역 체류지원 서비스는 '외국인근로자 지원 정책 지원사업'⁴⁾(지자체 공모 보조금사업 예산 18억, 9곳)으로 분산 편성되어, 상담 대상인 이주노동자 입장에서 효율성 제고가 가능한 구조인지 우려된다.

4) 2024. 1. 31. 지원사업 선발지역 : 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 충청남도, 전북특별자치도, 경상남도(김해), 경상남도(양산), 경상남도(창원) - 1월 공모, 4월부터 운영되어 3개월의 공백이 있었고, 서울 경기지역은 제외된 반면, 경상남도 지역은 3군데가 선정되어 편중된 경향이 있음. 서울 경기를 제외한 7개 지역은 기존 외국인지원센터 운영법인과 그대로 하고 있는 상태

아울러 위원회 권고에는 담겨있지 않지만, 2015년 부터 도입되어 운영중인 농어촌 계절이주노동자 제도는 여권 압수 및 임금 체불 등 이주노동자들에 대한 인권침해 문제가 끊임없이 발생하고 있다. 최근 더욱 심화된 농촌 인력난에 따라 해당 제도가 급격히 확대되고 있는 가운데 정부 정책은 이탈 방지 관리에만 집중되어 있는바, 계절이주노동자들의 인권침해 문제를 해결하기 위한 NAP 과제가 요구된다.

다. 다문화 가족 및 이주아동

제4차 NAP에는 다문화가족 사회통합 지원제도 개선(3-6-10), 이민배경아동의 교육권 보장(3-6-14), 이주아동에 대한 인권보호(3-6-17) 계획이 포함되었는데, 제3차 NAP와 동일하고, 인권위 권고 핵심과제 39(다문화가족지원법 개정)와 핵심과제 41(이주아동에 대한 인권보호)과 관련된다.

그런데, 다문화가족지원을 위한 위원회 권고와 제4차 NAP의 관련 계획은 접근방식이 상이하다. 위원회 권고는 「다문화가족지원법」개정과, 결혼부터 노후까지 다문화가족이 경험하는 사회문제를 기반으로 하여 개선방안을 제시한 반면, 제4차 NAP는 다문화가족을 한국사회로 통합시키는 과정 자체에만 초점을 두고 있다.

가족과 함께 장기 체류하는 이주민이 증가하고 있음에도 「다문화가족지원법」이 귀화를 포함하여 한국인과 혼인관계로 이어진 가족만을 지원 대상으로 하고 있어, '같은 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 가족, 서로 다른 나라 출신이 결혼하여 한국에 정착한 가족, 다른 문화권에 살던 동포로 한국에 정착한 가족' 등은 원천적으로 정책 대상자에 포함되지 못하고 있다.

법정부 차원의 국가계획인 「외국인정책 기본계획」에 따라 수립되는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관련 정책도 '다문화 가족 곧 결혼이주민 및 그들의 자녀 관련 사업 중심으로 구성되어 있어, 정부의 외국인 정책에서 다른 형태의 다문화가족이 배제되어 사실상의 차별적 상황을 조성하게 된다.

따라서 국내 체류 이주민과 그 가족이 사회구성원으로서 거주하는 현실을 반영한 정부 정책의 수립이 요구되며, 가족의 범주에 인종·국적·체류자격에 따라 이주민과 그 가족이 배제되지 않도록 해야 할 것이다

이주아동과 관련된 제4차 NAP는 공교육 진입과 학교생활 적응을 바탕으로 하여 작성되어 있다. 의무교육이 아닌 영유아 보육 및 유아교육에 대한 계획은 부재한데, 대한민국국적 아동 및 난민아동은 소득과 상관없이 어린이집 또는 유치원 지원비를 받고 있지만, 난민아동을 제외한 이주아동은 지원대상에서 배제되어 있다. 이로인해 어린이집 또는 유치원 비용을 감당할 수 없는 이주민 가정에서는 이주아동

이 부모가 일하는 동안 방에 홀로 방치되거나 보육 능력이 검증되지 않은 지인에게 맡겨지는 등 적절하지 못한 보육환경에 처한 경우가 많고, 관련한 위원회 권고도 2차례⁵⁾ 있었다.

또한, 부모와 함께 입국하였다가 혹은 한국에서 출생한 이후 미등록으로 체류하고 있는 이주아동들은 언제라도 강제퇴거 당할 수 있는 가능성을 안고 살아가고 있는데, 위원회는 2020. 3. 법무부장관에게 이와 같은 장기체류 미등록 이주아동들에 대하여 무조건적 강제퇴거를 중단하고, 아동 최상의 이익을 고려한 구체적이고 공개적인 심사기준에 따라 적절한 체류자격을 부여할 수 있도록 관련제도 마련을 권고⁶⁾하였다.

5) 이주아동의 보육권 보장을 위한 제도 개선 권고 (2019. 5. 2.), 이주아동에 대한 유아학비 지원 제외에 따른 차별(22진정 0091400, 2023. 4. 12.)

6) 위원회는 2020. 3. 31. '장기체류 미등록 이주아동의 체류자격 부여제도 부존재로 인한 인권침해' 진정사건과 관련하여 ▲장기체류 미등록 이주아동에 대한 무조건적인 강제퇴거를 중단하고, 이들이 국내에 지속적인 체류를 원할 시 체류 자격을 신청하여 심사 받을 수 있는 제도를 마련하고, ▲제도마련 이전이라도 현행 법·제도 상 가용절차를 활용하여 체류자격 부여 여부를 적극 심사할 것을 법무부장관에게 권고했다.

이에 정부는 일정 기준에 해당하는 아동들에게 한시적으로 체류자격을 부여⁷⁾하고 있지만, 가족 모두에게 개별적으로 책정되는 범칙금 납부에 대한 부담, 형제자매 간에도 해당 요건 충족 여부가 다르고, 자녀가

7) 국내 장기체류 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 제도(법무부 출입국외국인정책본부 운영)

□ 신청 기간 : '22. 2. 1.부터 '25. 3. 31.까지

□ 구제 대상 아동

○ 신청 당시 아래 요건을 모두 충족하는 자

① 국내에서 출생 또는 영·유아기*(6세 미만)에 입국

② 6년 이상 국내에서 체류

③ 신청일 기준 국내 초·중·고교 재학 또는 고교 졸업

* “영·유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말함(영유아보육법제2조제1호)

○ 신청 당시 아래 요건을 모두 충족하는 자

① 영·유아기가 지나서 국내 입국

② 7년 이상 국내에서 체류

③ 신청일 기준 국내 초·중·고교 재학 또는 고교 졸업

※ 제도시행일 당시 자격요건을 충족하지 못하였더라도 시행 기간인 '25. 3. 31.까지 상기 요건을 모두 충족하게 된 자도 신청 가능

□ 아동에 대한 조치

- 출입국·외국인청(사무소)는 신청 접수 후 실태조사 등을 거쳐 아동에게 준수 조건*을 달고 체류자격 부여

* 법질서 준수, 성실한 학업생활 유지 등

가. 신청일 현재 중·고교에 재학 중인 경우

- 고교 졸업 시까지 학업을 위한 체류자격(D-4) 부여

나. 신청일 현재 고교를 졸업한 경우

- 유학 또는 취업 자격요건을 갖추는 경우 해당 체류자격으로 변경

- 유학이나 취업 체류자격 변경 요건을 갖추지 못하는 경우 1년간 임시체류자격(G-1)으로 체류자격 부여 또는 변경

다. 퇴학 조치나 범법행위 등 조건을 미준수한 경우

- 출입국관리법에 따라 체류자격을 취소하거나 체류 기간 연장 불허

□ 아동의 부모에 대한 조치

- 출국 조치가 원칙이나, 미성년 아동의 양육을 위해 자녀가 고교를 졸업하거나 성인이 될 때까지는 한시적으로 국내 체류를 허용

가. 부모의 법 위반에 대한 범칙금 부과

- 아동의 체류허가 신청 시 아동의 부모에게 부모 본인의 불법체류에 대한 범칙금 부과* 등을 안내

* 원 범칙금액의 30% 부과, 다만, 아동의 체류 허가 신청 관련 실태조사에서 범칙금 납부 능력이 부족하거나, 없는 사유가 있는 경우 범칙금 감면 적극 시행

- 부모가 범칙금을 납부하면 아동이 고교 졸업할 때까지 임시체류자격(G-1) 부여 및 아동의 양육을 위한 체류자격 외활동허가 등 조치

나. 한시적 체류 허용 및 출국 조치

- 아동이 고교를 졸업하거나 성년이 되면 스스로 출국하여야 하며, 출국하지 않고 불법체류하는 경우에는 출국 조치 및 재입국 제한

고등학교를 졸업하면 부모가 자진 출국해야 하는 것에 대한 거부감 등으로 신청율⁸⁾이 낮다. 그럼에도 미등록 체류에 대한 책임이 없는 자녀들에 대한 구제 대책은 지속될 필요가 있다.

4. 결론

NAP는 헌법의 기본권과 우리가 가입한 국제인권조약의 각종 인권조항을 효율적으로 이행하기 위한 행동계획을 말한다. 다양한 권리들이 헌법과 국제인권조약에 규정돼 있다고 해서 곧바로 이주민과 난민이 이러한 권리들을 향유할 수 있는 것은 아니다. 그들의 권리는 국가정책으로 집행하지 않으면 종이 위의 권리에 지나지 않는다.

제4차 NAP에 대한 위원회 권고 미반영 및 미흡한 부분을 위주로 발제하였는데, 부족한 부분은 차제에 필히 반영되길 바라며, 아무쪼록 제4차 NAP가 충실히 이행되어 대한민국의 인권 수준이 한 단계 올라갈 수 있길 바란다.

8) 2023년 국정감사에 따르면, 2023년 8월 말 기준 구제대책 신청자는 772명에 불과함. 해외에서 출생하여 국내에 입국해 미등록이 된 아동만 8월 말 기준 5,141명이며, 규모를 정확히 알 수 없는 국내 출생 미등록 아동까지 합치면 미등록 아동 숫자는 훨씬 더 많을 것이어서 실제 구제대책 신청 비율은 10%에 한참 못 미치고 있는 것임(2023. 11. 이주배경 청소년지원재단 이슈브리프 제8호, 이진혜 ‘이주아동의 교육받을 권리’).

참고 > 이주·난민 분야 제4차 인권NAP 권고(인권위) 및 정부 계획 비교

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
34	난민 심사 과정의 공정성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 단기적으로 난민위원회를 상설화 하면서 민간 위원의 비율을 높이고, 난민위원회 위원장도 민간위원이 임명될 수 있도록 개선하고, 장기적으로 전문성과 독립성을 갖춘 별도의 기관 설치 • 난민법시행령 5조에 따른 난민인정 심사회부결정 시 불회부사유는 명백히 난민이 아닌 경우 등을 제외하고 난민인정심사에 회부하도록 관련 법령 개정 • 난민심사관 1인당 적정 사건수와 관련한 내부지침을 마련하고, 난민심사관 증원을 통해 신속·공정한 난민심사 운영 • 출입국항의 난민신청자, 구금중인 난민신청자, 폭행피해를 받은 난민신청자 등 특히취약한 난민신청자에 대한 법률지원 방안강구 • 난민신청서 작성 과정에서 전문인 조력지원근거규정마련 	3-6-20	난민 심사 제도 기반 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 신속하고 전문적인 난민심사를 위한 심사 인프라 확충 • 난민법령제 · 개정 등을 통한 난민 제도 개선 • 공정하고 전문적인 난민이의신청 제도 운용 • 국가정황정보 조사 · 분석 · 관리체계 고도화
35	난민 인정자와 인도적 체류자 정착 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 난민인정자에게 실질적으로 사회보장 서비스가 적용되도록 관련 법령을 재정비 • 인도적체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적보호취지에 부합되도록 「난민법」 등 관련법령을 개정하고, 관련법령의 개정전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 및 절차간소화 등 인도적 체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등개정 	3-6-21	난민 사회 통합 강화 및 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 난민 등이 책임 있는 사회구성원으로 자립 및 정착할 수 있도록 정착지원 • 민 · 관협력을 통한 난민지원 체계 강화

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
35	난민 인정자와 인도적 체류자 정착 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 노동능력이 없는 취약계층이나 부상, 질병으로 생계유지 활동을 할 수 없는 등 긴급한 구제의 필요성이 있는 난민 신청자의 경우 생계비지원 강화 	3-6-21	난민 사회 통합 강화 및 처우 개선	
36	이주민 보건 의료 서비스 보장 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 이주민에 대해서만 체납 시 보험급여가 즉시 중단되고 체류 연장에도 불이익을 주는 제도 개선 • 이주민의 건강보험 지역가입 건강보험료 산정방식개선 • 취약계층 이주민에게 체류자격에 상관없이 의료보장제도에 접근할 권리보장 • 세대합가(배우자와미성년자녀만세 대합가해주는문제)제한 문제 개선 • 감염병 유행 상황에서 이주민이 위기 대응 및 지원체계에서 배제되거나 차별받지 않도록 다국어지원, 물적 자원지원 등 시스템구축 	미반영	미반영	미반영
37	이주 노동자 고용 허가제 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 고용허가제의 사업장 변경 제한을 점진적으로 개선·폐지하여 사업장 변경의 자유 보장 • 이주노동자의 구직활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 구인사업장 명단을 충분히 제공 	3-6-8	이주 노동자 인권 침해 예방 및 인권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적 제도 개선 및 지도점검을 통해 고용 허가제 외국인 근로자 근로조건 개선 노력 • 농축산업, 어업, 건설업 이주노동자인권보장 - 고용허가제 소수업종 사업장을 중심으로 지도점검 • 외국인력상담센터를 통한 내실있는 상담 서비스 제공 • 귀국이주노동자에 대한 출국만기보험금지급및보험금미신청출국자에대한찾아주기 사업운영

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
38	이주 노동자 노동권 보호 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 임금체불 사업주에 대해 고용허가 금지 및 처벌 강화 • 미등록이주노동자가 강제퇴거위험 없이 체불임금 등 구제받을 수 있도록 노동청진정사건을 출입국관리법의 '통보의무면제' 범위에 포함되도록 개선 • 산재가입이 적용되지 않는 5인미만 농어업사업장 노동자도 대지급금(구소액체당금)을 신청할수있도록 제도개선 • 이주노동자가 고용되는 영세사업장에 대한 안전진단과 개선지원 정책 확대 • 신규입국 이주노동자들에 대해 1년 이내에 현장상황에 맞게 모국어로 교육을하여 위험대응역량강화, 사업주교육 및 근로감독강화 • 농어업, 5인미만기업 이주노동자 등 사각지대 이주노동자의 산재보험 등 사회보험가입률 제고 • 선원이주노동자의 휴식시간 기준과 합리적인 근로조건을 법률을 통해 보장하며 '선원최저임금고시'에 차별적조항을 삭제할것 • 임시가건물(컨테이너,비닐하우스,조립식패널 작업장부속방등)숙소 제공 금지 및 기숙사 환경기준강화, 공공 기숙사건립 확대 • 외국인 근로자 숙식 정보제공 및 비용 징수관련업무지침(숙식비징수지침) 폐지하고 숙식비 사전공제 규제 	3-6-8	이주 노동자 인권 침해 예방 및 인권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적 제도개선 및 지도점검을 통해 고용 허가제 외국인근로자 근로조건 개선노력 • 농축산업, 어업, 건설업이주노동자인권보장 <ul style="list-style-type: none"> - 고용허가제 소수업종 사업장을 중심으로 지도점검 • 외국인력상담센터를 통한 내실 있는 상담 서비스제공 <ul style="list-style-type: none"> - 통역 상담지원 - 임금체불·사업장 내 어소통 문제·일상생활 고충·행정지원 등 상담 지원 강화, 지방고용노동관서에 다국어 상담원 추가 배치로 접근성 향상 • 귀국 이주노동자에 대한 출국만기보험금 지급 및 보험금 미신청 출국자에 대한 찾아주기사업 운영

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
38	이주 노동자 노동권 보호 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지자체의 지원사업으로 '이주 노동자공공기숙사' 건립사업 확대 • 외국인 노동자 보장을 위한 법률상담 등 지원체계 강화 	3-6-9	이주 노동자 노동권 보호 체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 노사의견수렴을 거쳐 합리적인숙식비 공제 개선방안을 마련하고자 노사단체가 참여하는 숙식비 관련실무 TF운영 등을통해개선 방안 마련('23.7.,외국 인력정책위원회의결) - 기존숙식비 지침을 폐지하고 1개 숙소에다 른 근로자 공동거주시 숙소비 공동부담 '주거 관련 가이드라인' 마련 시행(2023. 11.)
39	다문화 가정지원 법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화 가족지원법에 근거한 이주 가족 프로그램의 확대 및 효율적 시행 • 다문화가족의 해체로 인해 발생하는 새로운정책대상인 귀화결혼이주여성 과 재외다문화가족에대해 이혼절차, 자녀의양육권문제 지원 등 행정적, 사법적 접근 시스템 마련 • 적어도 한명의 구성원이 한국인이 아니어도모든가족이 동일한 지원을 받을수 있도록 다문화가족지원법의 '다문화가족' 정의확대 • 다문화가족'명칭을(예시)이주가족 등 비하의의미가 없는 적절한 명칭 으로 변경 	3-6-10	다문화 가족 사회 통합 지원 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가족 정보제공 • 다문화가족 정착 및 자녀양육지원 • 국제결혼중개업관련 문제개선 • 다누리콜센터(1577-1366)를 통한 이주여 성지원 강화

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
40	인신매매 피해방지 및 구제	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기구의 인신매매 피해자 식별 지표 활용하여 성매매 피해 (이주) 여성을 식별하고 피해자 권리 구제 방안을 마련 • 인신매매방지법에서 노동력 착취 목적의 인신매매를 정의하고 피해자 식별지표를 개발 • 인신매매행위에 대한 적극적인수사 및 기소 	3-6-16	인신매매 피해 방지 및 구제	<ul style="list-style-type: none"> • 인신매매 관련 범죄 엄정 대응 • 인신매매 피해자 보호 조치 강화 • 인신매매 등 인권침해 사범 특별단속 • 인신매매 등 피해자에 대한 효과적 지원을 위해 유관기관과 업무 협의 확대 • 범죄피해자 보호지원 관련 교육강화 • 도서 지역의 염전 종사자·선원 등에 대한 인권침해 등 불법행위 근절을 위해 유관기관 협업을 통해 일제점검 실시 • 강제근로 등 노동력 착취 뿐만아니라성매매·성착취 등 다양한 유형의 인신매매에 대해 지속적으로 엄정 대응 • 아동·청소년 성매매 연중 상시 단속체계 구축 • 아동·청소년 대상 성착취 목적 대화에 대한 위장 수사 제도 보완 추진 • 선원근로감독관의 선원노동 현장에서의 인신매매식별능력 강화와 안전문화를 위한 교육

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
40	인신매매 피해방지 및 구제	<ul style="list-style-type: none"> 국제기구의 인신매매 피해자 식별 지표 활용하여 성매매 피해 (이주) 여성을 식별하고 피해자 권리 구제 방안을 마련 인신매매방지법에서 노동력 착취 목적의 인신매매를 정의하고 피해자 식별지표를 개발 인신매매행위에 대한 적극적인수사 및 기소 	3-6-16	인신매매 피해 방지 및 구제	<ul style="list-style-type: none"> 선원근로감독관의 증원 및 전문성확보를 통해 외국인선원근로 감독·노동인권 보호 강화, 개정 「선원법」에 따라 선사 및 선원에 대한 노동인권교육 시행 근해외국인어선원 최저 임금을국적선원 최저 임금수준으로 '23년부터 '26년까지 단계적으로인상하여 차별 해소('22.1.노사합의) 지정교육기관업·단체 및 선원노련 등 15개 기관으로 구성된 선내 인권침해 예방 네트워크를 운영하여 인권 보호 실태 모니터링 외국인어선원인권보장 및 관리제도개선 방안('20.6.)이 현장에 정착되도록 근해 외국인 어선원대상 근로실태 조사지속 추진(연2회) 인도네시아·베트남 등 송출국 정부와 협력 확대 추진, 피해자 식별지표(안) 고시 및 관계부처사용권고(23) 인신매매 등 피해자 통계자료확보 및 현장을반영한 지속적인 식별지표수정및개발 ('24.~'27.)

위원회 권고			정부계획		
과제 번호	과제명	개선방안	과제 번호	과제명	개선방안
41	이주아동에 대한 인권 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육 대상에 국내에 거주하는 모든 아동을 포함하도록 법적 근거 마련 • 다양한 경로를 통해 학령기 이주아동에 대한 입학절차, 교원 대상 미등록 이주아동 신상정보 통보의무 면제 조항 등을 적극 안내 • 이주아동의 증가 추세와 온전한 교육권 보장 등을 위해 학사 일정 등과 관련하여 이주 배경 학부모와 소통할 수 있는 제도 마련 • 이주아동의 차별 없는 보육서비스 제공을 위해 영유아보육법 개정 및 보육 지원 실시 • 중도입국 이주아동이 재학중인 학교에서 한국어 교육을 받을 수 있도록 교과과정 마련 및 교사 배치 • 부모 또는 본인의 체류 자격과 무관하게 이주아동이 건강보험에 가입할 수 있도록 하거나 유사한 의료 서비스를 받을 수 있도록 하는 제도 마련 • '미등록 이주아동 사회적 기본권 보장방안'(2021년 11월 24일, 제21차 사회관계장관회의에서 발표)의 충실한 이행 	3-6-14	이민 배경 아동의 교육권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 국적 및 체류자격과 관계없는공교육진입 지원 • 입국초기한국어· 한국 문화 집중교육을 위한 한국어학급 설치 확대를 통한 학교 조기적응 지원
			3-6-17	이주 아동에 대한 인권 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 이주아동의 공교육진입을 위한 안내문자 및 자료 지속 보급 • 시·도 교육청 협의회 등을 통해 「출입국관리법」 위반자에 대한 교원의 통보의무 면제 사실(「출입국관리법 시행령」 제92조의2)을 학교 및 유관기관에 적극 안내 • 현장수요에 맞춰 다국어 가정통신문을 지속적으로 개정하고, 번역언어를 단계적으로 추가보급 • 한국어교육이 필요한 중도입국· 외국인학생 재학 현황 등을 고려하여 한국어(KSL)교육 과정을 활용한 한국어학급 확대 운영 • 시·도 교육청 및 다문화교육지원센터와 협의하여 통번역 서비스 지속제공 • 이주배경가족 자녀의 건강한 성장을 위한 맞춤형 지원체계 지속 강화 추진

토론문

김사강(이주와인권연구소 연구위원)

발제문에서 제4차 국가인권정책기본계획(이하 기본계획)의 이주민·난민 분야에서 국가인권위원회의 권고를 반영하지 않은 부분과 반영은 했으나 미흡하게 포함한 부분을 잘 정리해주었다. 본 토론문에서는 몇 가지 근본적인 문제와 발제문에서 언급되지 않은 부분을 짚어보고자 한다.

기본계획이 사회적 약자 및 소수자의 인권을 별도로 다루는 이유는 이미 기본계획에 포함된 자유권과 사회권 증진 및 보장 과제가 모든 사람에게 해당되는 것을 전제로, 사회적 약자 및 소수자 집단의 특별한 취약성으로 인해 간과되거나 배제될 수 있는 인권 영역을 발굴하여 구체적인 보호 방안을 제시하기 위한 것이라고 생각한다. 예를 들어 취약근로자와 영세사업주의 인권보호 과제에 농어업인에 대한 지원이 포함되었지만, 여성 인권 부분에서 여성 농어업인의 권익 향상을 위한 별도의 과제를 둔 것이 그러한 맥락일 것이다. 그런데 유독 이주민은 이주민을 꼭 집어서 언급하지 않은 한, 기본계획에 담겨 있는 자유권과 사회권 분야의 과제에서 다 제외되고 있다. 무엇보다 사회보장의 권리와 건강권 같은 대표적인 사회권이 법적·제도적으로 이주민을 배제하거나 차별하고 있음에도 이에 대한 개선 과제를 제시하기는커녕 현황으로 검토조차 하지 않은 것은 기본계획의 근본적 한계를 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

또, 기본계획은 국가인권위원회의 권고만 제대로 반영하지 못한 것에서 그치지 않았다. 기본계획의 수립 근거를 2001년 유엔 사회권 위원회의 권고라고 밝히고 있고, 기본 원칙으로 평등과 차별금지를 꼽으면서 어떠한 종류의 차별도 없이 자유권과 사회권을 존중·보장하는 것과 인종차별 철폐가 국가의 의무라고 명시하고 있으며, 매 과제마다 유엔 인권조약의 조항을 나열하고 부록으로 조약기구의 최종견해를 실어 두었음에도 인권조약의 조항과 조약기구의 권고를 과제에 반영하는 것에는 실패했다. 특히 이주노동자의 사업장 변경 제한 폐지나 이주민의 사회보장권 보장, 이주아동에 대한 구금 금지, 이주노동자 권리협약 비준 등은 여러 조약기구가 반복해서 권고해온 내용이지만 기본계획의 과제에는 포함되지 않았다. 발제에서 지적되었듯이 이주노동자의 사업장 변경 제한은 심지어 지역 변경까지 제한하는 방식으로 악화되어 이주노동자의 자유권과 사회권을 심각하게 침해하게 된 상황임에도 언급조차 없었다.

한편 기본계획의 이주·난민 분야 과제 중에는 인권 보호나 증진과는 무관한 것들도 적지 않다. 예를 들어 재외동포, 이주민, 난민, 다문화가족의 사회통합 지원 과제들은 기존 사회통합 프로그램을 계속해서 진행하겠다는 수준인데, 올 1월 발표된 제4차 외국인정책기본계획(2023~2027)에 의하면 사회통합 프로그램 이수 의무화 대상은 늘리면서 기존 무상으로 제공되던 교육 프로그램이 유료화될 전망이다. 결국 제시된 사회통합 과제가 이행되면 이주민들의 부담만 증가하게 될 뿐인 것이다. 또, 외국인·이주민에 대한 인식 개선 과제에는 세계인의 날 기념행사, 재한외국인 미담사례집 발간 등이 포함되어 있는데, 이 역시 인권 보호 및 증진과는 거리가 멀다. 제도적 차별을 개선하거나 인종차별과 외국인혐오를 조장하고 선동하는 행위를 금지하는 등의 적극적 조치 없이 진행되는 일회성 행사는 요식 행위에 그칠 수밖에 없다. 외국인 입국 규제제도의 합리적 운영 과제에는 중대 범죄자에 대한 입국규제 강화가 언급되어있다. 도무지 인권 기본계획에 포함된 이유를 알 수 없는 과제이다.

반면 중첩된 취약성을 가진 이주민들에 대한 과제는 미흡하거나 아예 없다. 예를 들어 이주아동과 관련해서는 교육권 보장에 대한 내용만이 포함되어 있을 뿐 여타 사회권 보장은 빠져있다. 유엔 아동권리위원회가 2019년 발표한 최종견해에서 난민신청아동 및 난민아동, 이주아동에게 아동수당을 포함한 보육 지원, 보건의료 서비스와 건강보험, 경제적 지원과 주거지원, 학대 받은 경우 보호 및 지원 서비스를 한국 아동과 동등하게 누릴 수 있도록 법적·관행적 장벽을 없앨 것을 권고했으나 관련 내용은 포함되지 않았다. 한편 장애가 있는 이주민에 대한 과제는 전무하다. 유엔 장애인권리위원회가 2022년 최종견해에서 장애가 있는 이주민 및 난민이 기초생활보장과 장애수당과 같은 사회보장 및 사회복지 지원을 받을 수 있도록 즉각적인 조치를 취할 것을 권고했음에도 그러하다. 장애 이주민의 인권 보호에 대해서는 아예 고려하지 않고 있는 것이다.

국가인권위원회의 권고와 유엔 인권조약 기구들의 권고가 제대로 반영되지 않은 현재의 기본계획은 설사 제시된 과제들이 모두 이행되더라도 이주민과 난민의 인권 보호 및 증진에 별 도움이 되지 않을 가능성이 크다. 국가인권위원회와 시민사회가 적극적으로 의견을 개진해 기본계획에는 포함되지 않았지만 이주민과 난민의 인권 보장을 위해 반드시 필요한 정책들이 마련되고 시행될 수 있도록 해야 할 것이다.

토론문

김연주(난민인권센터 변호사)

제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP)에서 이주난민 정책에 대한 계획은 전반적으로 사회적 약자 및 소수자의 인권 보호 강화라는 국가인권정책기본계획의 목표와는 거리가 있어 아쉬움. 발제문 가운데 난민 정책부분에 대하여 의견을 덧붙이고자 함.

1. 난민심사제도 기반 개선 관련

출입국항 난민신청제도 개선에 대한 언급이 없음. 난민불회부결정취소소송의 국가패소율이 90% 이상에 육박하는 상황에서 회부심사 정책에 대한 근본적인 개선이 필요함에도 인권위의 권고에도 불구하고 이에 대하여 아무런 계획이 없다는 것은 문제임.

난민법령 제·개정 등을 통해 난민제도를 개선하겠다고 하지만, 2021. 12. 17. 발의된 난민법 일부개정 법률안의 핵심은 난민인정 재신청자에 대한 적격심사 제도를 도입하려는 것으로 이에 대하여 국가인권위원회, 유엔난민기구 등 관계부처·시민사회에서 우려의 의견을 표하는 법안임. 또한 2023. 12. 13. 입법 예고한 난민법 일부개정법률안은 ‘국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려’를 난민 불인정결정 사유에 추가하고, 난민인정자의 난민인정을 취소할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임. 당국의 태도가 난민심사제도 개선보다는 난민 등의 권리를 제한하는 방향의 입법들을 추진하고 있어 심히 우려됨.

전반적으로 난민의 절차적 권리보호의 측면이 미흡함에도 이에 대한 내용은 기본계획에 포함되어 있지 않음. 국가인권위원회에서 2020. 9. 10. 난민신청자에게 난민면접 녹음녹화파일 열람복사를 보장할 것을 권고하였으나(18진정0572400), 여전히 이행되지 않고 있음. 서울행정법원에서 2024. 1. 18. 난민 면접 영상녹화파일을 거부하는 관행의 위법함을 확인하는 판결을 선고하였음에도(서울행정법원 2023구합 60339) 항소를 제기하여 다투고 있음. 또한, 난민신청과정에서 통번역 지원이 전무(全無)함에도 난민

신청서와 난민이의신청서는 한국어 또는 영어로만 받고 있음. 국가인권위원회에서도 유사한 취지로 난민 신청서 작성과정에서 전문인 조력·지원 할 수 있는 근거규정을 마련하도록 권고하였지만(발제문), 계획에는 포함되어 있지 않음. '제3차 국가인권정책기본계획 이행경과'에는 난민신청 가이드북을 다국어로 번역했다 밝히고 있지만, 여전히 난민신청자에게 제공되고 있지 않고, 비문해인, 장애인 등에 대한 편의제공 내지는 접근성에 대한 보장도 미흡함.

난민 이의신청 제도 운용과 관련하여 난민위원회에서의 의견진술권 보장을 위한 정책마련, 심의 품질 개선을 위한 환류체계 구축, 교육 강화 등은 유의미한 계획으로 보임. 다만, 이의신청제도가 실질적인 절차로서 역할하기 위해서는 이의신청 과정에서의 통번역 지원, 심사 적체 개선과 충실한 심사를 위한 난민 조사관 인력 보강, 난민조사관 등 심사주체가 난민신청자와 적극적으로 협력할 의무의 강화, 난민협약의 해석기준에 부합하는 심사 진행, 이의신청 결정 사유서 교부 등 심사과정의 투명화 등의 과제가 있다고 생각됨. 이에 대한 개선 계획이 없는 것이 아쉬움.

2. 난민 사회통합 강화 및 처우 개선 관련

난민 사회통합 강화 및 처우개선 관련한 부분이 특히 부실함. 이는 기존의 난민 사회통합 및 난민신청자 등의 처우에 관한 정책의 공백을 여실히 보여주는 것으로 보임.

난민인정자 사회통합과 관련 제3차 국가인권정책기본계획에서 언급되었던 '난민인정자에 대해 영주권 취득요건·귀화요건을 완화하여 우리사회 영구적 구성원으로 정착을 유도'하고자 하는 목표가 오히려 제4차 국가인권정책기본계획에서는 빠져있어 난민의 사회 정착 및 통합의 과제가 후퇴하는 것에 대한 우려가 됨. 재정착 난민에 대하여는 '지역사회정착을 위한 교육실시와 심리지원 강화' 등의 일부 과제를 포함하고 있는데, 이 부분이 제대로 이행되어야 함(투명하게 모니터링 될 수 있어야 함)과 동시에 동일한 지위에 놓여 있는 난민인정자에 대하여도 사회통합지원제도가 활성화되어야 함에도 이에 대하여는 아무 언급이 없는 등 차별적으로 정책 계획을 수립하고 있는 부분은 심각한 문제라 생각함.

기본계획 '현황'부분에서는 인도적체류자의 국내 정착 지원과 사회통합 촉진을 위한 제도적 지원이 필요함을 언급하고 있고, 국가인권위원회에서도 인도적체류자에대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 '난민법'등 관련법령을 개정하고, 관련법령의 개정 전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선되도록 관련지침 등 개정을 권고하였다 하나, 이에 대한 기본계획이 전무(全無)함. 인도적체류자는 현재 불안정한 체류자격으로 인해

생계, 취업, 건강 등의 모든 영역에서 어려움을 겪고 있음. 가족재결합이 인정되지 않아 수년간 가족이 떨어져 살고 있고, 영주자격 변경과 귀화의 길도 막혀 있음.

난민신청자의 처우 개선에 대하여도 국가인권위원회에서 노동능력이 없는 취약계층이나 부상, 질병으로 생계유지 활동을 할 수 없는 등 긴급한 구제의 필요성이 있는 난민신청자의 경우 생계비 지원을 강화하도록 권고하였으나(발제문), 생계비를 포함한 난민신청자 처우지원에 대한 언급이 없음. '지방자치단체, 유엔난민기구(UNHCR), 시민단체와 협력하는 등의 실질적 지원방안 모색'이라는 유일한 계획은 사실상 난민처우개선을 위한 아무런 계획이 없다는 의미로 읽힘. 여전히 난민심사 적체가 심각한 상황에서 [2023년 기준 1차 심사결과 평균 대기기간은 12.1개월, 1차 심사 최장기 기간은 5년(60개월)] 난민신청자의 열악한 처우와 불안정한 체류의 문제는 당장의 시급한 해결 과제임.

난민신청자 생계지원에 관한 유일한 제도인 생계비 예산은 계속해서 삭감되어 2024년에는 전체 난민신청자 중 200명에게만 지원할 수 있는 규모로 축소되었음(20% 삭감). 이 적은 규모의 예산은 전부 집행되지도 않고 있는데, 2022년도 예산 기준 난민신청자 생계비 예산의 29%만이 집행되었음. 2023년에도 전체 난민신청자의 2%만이 생계비를 지원받았고, 평균 3.3개월만 지급되었음. 생계비 지원을 위한 정책의 부재로 매년 생계비 집행이 잘 되지 않고, 이것이 예산삭감의 결과로 이어짐. 여전히 기본계획에서 생계 지원에 대한 고민조차 없는 점이 매우 유감임.

제3차 국가인권정책기본계획에서 언급하였던 출입국·외국인지원센터를 운영하여 난민신청자 초기 정착 지원을 하겠다는 계획은 제4차 기본계획에서는 찾아볼 수 없음. 난민신청자 초기 주거지원을 목표로 난민예산의 많은 부분을 투입하여 설립 및 운영하고 있는 센터가 실제 난민신청자의 주거지원제도로 전혀 기능하지 못하고 있는 상황인데 이에 대한 근본적인 정책 목표가 필요하다고 생각함.

발제문에 언급된 바와 같이 난민신청자를 포함한 아동의 보육료 지원과 미등록 이주아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여정책의 개선 및 지속적인 추진이 꼭 필요함

세션 4

분야별 검토

③ 사회적 소수자 분야

좌장 박흥근(국가인권위원회 군인권보호국장)

5. (군인)

발제. 유소연(국가인권위원회 군인권보호총괄과)

지정토론 박문언(한국국방연구원 책임연구위원)

지정토론 이상윤(법무법인 목민 변호사)



분야별 검토 - ③-5. 사회적 소수자 분야 (군인)

유소연(국가인권위원회 군인권보호총괄과 조사관)

1. 서론 및 검토범위

우리 위원회에서는 2022. 7. 제3차 NAP에 대하여 100대 핵심과제로 구성된 내용의 권고문을 의결하였고, 이후 법무부에서는 2024. 3. 26. 제4차 인권NAP를 수립하여 발표하였다.

2018년~2022년을 기준으로 한 제3차 인권NAP에서의 군 분야 정책과제¹⁾로는 양심적 병역거부자 대체복무제 검토 과제, 군 장병 인권보호 및 교육 강화, 군 장병 의료접근권 향상, 군 장병 인권교육 등 4가지가 있으며, 2023년~2027년을 기준으로 한 제4차 인권NAP에서는 양심적 병역거부자 대체복무제 관련 과제가 삭제되었고, 대신 군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합 지원체계 보강(1-10-5), 미래세대 병영환경 조성(2-3-24)이 새로 추가되었다.

본 발제문에서는 제3차 인권NAP의 내용의 차이를 비교한 뒤, 위원회 권고가 제4차 NAP에 얼마나 잘 반영되었는지 평가해보고, 향후 제5차 NAP에 추가되면 좋을 만한 과제들까지도 논해보고자 한다.

2. 사회적 소수자 분야(군인) 정책과제 검토

가. 제3차 인권 NAP의 ‘양심적 병역거부자 대체복무제 검토(3-1-3)’과제

제3차 인권 NAP, 인권위 권고사항, 제4차 인권 NAP 내용은 아래 <표 1>과 같다. 우선 제3차 인권 NAP가 2019년에 작성된 만큼, ‘양심적 병역거부자 대체복무제 검토 (3-1-3) 과제가 먼저 눈에 띈다. 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」(이하 ‘대체역법’이라 한다.)의 제정은 2019년 12월에 이루어졌으며, 시행령과

1) 해당 발제문에서 ‘군인 분야 정책과제’란, 인권NAP 보고서에서 관련 부처가 ‘국방부’로 기술되어 있는 정책과제를 말한다.

시행규칙을 바탕으로 한 실질적 대체역 심사와 복무는 2020년 6월 이후 이루어졌다. 이에 따라 2020년 12월 기준 730명이 대체역으로 편입되었고 106명이 소집되면서, 제4차 인권 NAP에서도 해당 과제가 삭제된 것을 알 수 있다. 그러나 아직 양심적 병역거부자 대체복무 제도는 국제인권 규범 기준에 부합한다고 보기 어려운 수준으로, 복무기간이 현역보다 현저히 긴 36개월이라는 점, 복무 장소가 교정시설 등으로 제한되어 있어 징벌적인 성격이 강하다는 면에서 여전히 제도 개선이 필요하다. 이에 대한 위원회의 권고²⁾도 있었으나, 권고내용의 일부만 수용하는 것에 그쳐 여전히 아쉬움이 남는 상황이다.

제3차 인권 NAP(2019)		인권위 권고(22.7.)		제4차 인권 NAP(2024)	
번호	과제명	번호	과제명	번호	과제명
3-1-3	양심적 병역 거부자 대체 복무제 검토	30	군 인권보호 체계 개선	1-10-2	군 장병 인권 보호
4-1-2	군장병 인권 보호 및 교육강화	31	장병 병영생활 보호 제도 개선	1-10-5	군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합 지원 체계 보강
5-3-7	군 장병 의료접근권 향상	32	군내 성폭력 피해자 예방 및 지원체계 보강	2-3-5	군 장병 의료 접근권 향상
7-2-(3)-4	군 장병 인권교육	33	군인의 의료접근권 개선	2-3-24	미래세대 병영환경 조성
				6-2-3	군 장병 인권교육

<표 1> 제3차 인권NAP, 인권위 권고사항, 제4차 인권NAP 간의 비교

나. '군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합지원 체계 보강(1-10-5)'검토

한편 제4차 인권 NAP에서는 3차에서 찾아볼 수 없었던 과제도 새롭게 등장하는데, 인권위에서 2022. 7. 권고한 내용 중 '군내 성폭력 피해자 예방 및 지원체계 보강(32)'과 관련된 '군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합지원 체계 보강(1-10-5)'이 그러하다. 그러나 해당 과제가 인권위 권고사항을 온전히 반영했다고 보기에는 여전히 부족한 측면이 있다.

2) '양심적 병역 거부자에 대한 징벌적 대체 복무로 인한 인권침해(21-진정-0536400)'

인권위 권고 내용은 사전예방적인 관점에서의 규정 개선을 권고하는 내용과 사후 조치 상 절차 개선 등의 내용이 기술³⁾되어 있다. 그러나 제4차 인권 NAP에서 '군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합지원 체계 보강(1-10-5)'에 실제 반영된 내용은 성희롱 행위자 재발 방지 교육, 성고충전문상담관 증원, 사건처리 관계자 및 업무 담당자 위탁교육, 군내 성폭력 피해자에 대한 상담 및 의료 등 지원 서비스 강화, 성희롱 성폭력 예방 교육의 실효성 제고, 양성평등소통자치협의체, 맞춤형 성인지 감수성 컨설팅, 군 성폭력 실태 조사 등 의견 수렴 등으로, 사전 예방 차원의 대책은 교육에, 그 외의 대책은 사후 지원책에 초점이 맞추어져 있다. 결국 '군인권 보호체계 개선(30)'의 권고사항과 일부 겹칠 뿐 아니라 사전 예방을 위한 법령 및 규정 개선에 대한 내용이 반영되어 있지 않음을 알 수 있다.

위원회가 권고 주문을 의결한 2022년 이후로 군 내 성폭력이 유사한 형태로 반복되는 상황⁴⁾으로, 인식 개선을 위한 의무 교육도 좋지만 좀 더 실질적인 효과가 나타날 수 있는 개선책을 계속하여 모색하여야 할 것이다.

다. '군 장병 인권 보호(1-10-2)' 및 '미래세대 병영환경 조성(2-3-24)' 검토

'군 장병 인권 보호(1-10-2)'는 국방부 내부의 군인권 업무 체계 정비, 상담채널의 다양화, 자살예방 전문 교관 양성, 인권침해 구제 및 자문 제도 확대 등 인권위 권고사항 중 '군 인권보호체계 개선(30)'과 '장병 병영생활 보호제도 개선(31)'의 내용을 담고 있다. '군 인권보호체계 개선(30)'에서는 국방부의 권리구제 체계를 신속성과 효과성이 담보될 수 있도록 개선할 것을 권고하고 있으며, '군 장병 인권 보호(10)'에서는 군인권개선추진단과 상담 및 침해 구제 운용의 내실화 등의 내용으로 반영되고 있다. '장병 병영생활 보호 제도 개선(31)'은 장병의 자살 방지를 위한 예방관리 차원의 개선방향을 담고 있으며, 제4차 인권 NAP의 '군 장병 인권 보호(1-10-2)'에서는 구체적인 내용은 조금 다를 수는 있으나 자살예방 전문교관 양성, 민간

3) ▲ 초급간부 양성 교육 과정에 인권 교육을 정규 교과목으로 편성하고 지휘관을 포함한 모든 군에 실질적인 성폭력 예방 및 인권교육이 활발하게 이루어질 수 있는 체계를 만들 것 ▲ 대대장급 이상 지휘관이 복무 중점 사항에 '인권증진' 항목을 추가하고 이 항목에 '성폭력 사고예방활동' 계획을 포함시킬 것 ▲ 성희롱 성립 여부 판단에 있어 부대장의 재량권 일탈 남용을 예방하기 위해 외부 민간 전문가가 참여하는 성희롱 고충심의위원회 자문 절차를 통해 판단하는 방법으로 「부대관리훈령」제246조 개정 ▲ 성폭력 피해자에 대한 비밀유지의무 위반에 대한 징계양정을 「군인·군무원 징계 업무처리 훈령」[별표3]에 별도로 규정 ▲ 성폭력 피해자의 신상보호를 위해 청원휴가 복귀 시점과 정기인사 시기를 일치시킬 수 있도록 2차피해 방지를 위해 성폭력 발생 시 사용 가능한 청원휴가를 최대 180일까지 확대 ▲ 신속하고 투명한 사고 조사 및 사고 처리 시스템 개선

4) 23-직권-0000200 '해군 여부사관 사망사건에 대한 직권조사' 등

심리상담 확대 등 유사한 경향성을 가진 내용으로 반영되어 있다.

한편 제4차 인권 NAP에서 새롭게 눈에 띄는 점은, '미래세대 병영환경 조성(2-3-24)'과제가 신설되었다는 것이다. 해당 과제에는 침구류 및 피복 개선, 급식환경 개선 등의 내용이 반영되어 있는데 기존 제3차 인권 NAP 및 인권위 권고사항에서는 없었던 새로운 과제이다. 이는 장병들의 후생복리와 관련된 내용으로, 위원회의 권고사항에는 없었으나 국방부에서 현안을 파악하여 선제적으로 조치한 사항으로 평가할 수 있다.

라. '군 장병 의료접근권 향상(2-3-5)' 검토

제3차와 제4차 인권 NAP 모두 군 장병 의료접근권 향상이라는 동일한 과제카드를 포함하고 있는데 내용에는 일부 차이가 있다.

3차에서는 ▲ 격오지 부대 원격진료, AI영상 판독시스템, 이동형 원격진료 시범운영, 진료비 지원 등 장병 의료접근성 보장 ▲ 군 병원 내 정신건강증진센터 개설을 통한 장병의 정신건강 증진 ▲ 응급처치가 가능한 의무후송전용헬기 확보 등 의료접근성 확보를 위한 기술적인 방안을 주로 모색한 것으로 보이며, 많은 부분이 개선되어 제4차에서는 외진셔틀 버스 증차, 격오지 및 함정 원격진료 확대, 의무후송헬기 추가 배치, 국군의료종합상황센터 내 첨단기술 기반 통합관제시스템 구축 등 3차 인권 NAP에서 추진한 개선사항을 확대 실시하는 방향으로 반영하고 있다.

군 장병 의료접근권은 계속하여 확대되는 것이 바람직할 것이나, 현재와 같이 기술적인 사항에 더하여 군 의료인력 부족 문제 등 근본적인 원인에 대한 해결책까지도 함께 검토될 필요가 있다.

3. 결론

제4차 인권 NAP는 위원회의 권고사항뿐 아니라 후생복리 차원의 과제까지도 반영하고자 노력한 것으로 평가된다. 다만, 양심의 자유, 평등권과 맞닿아 있는 양심적 병역거부자 대체복무제 과제가 삭제된 점은 아쉽게 생각되며, 다른 과제들도 마찬가지로 인권 교육을 통한 인식개선뿐 아니라 규정 개정, 군의관 처우 개선 등 실효적인 방안으로써 권고 사항을 반영할 필요가 있다.

아울러, 제3, 4차 NAP 보고서에서는 검토되지 않았지만, 군 조직 내 다양성에 대한 수용도를 높이기 위한 과제가 추가적으로 반영될 필요가 있다. 그 예시로, 최근 변희수 하사의 순직이 인정되었음에도 불구하고 아직

까지 복무 중 성전환수술을 한 군인에 대해 군복무를 지속할 수 있게 하는 근거 규정이 마련되지 않은 상황이며, 해외생활을 오래한 병사가 군 조직에 적응하지 못한 채 괴롭힘을 당하다가 사망한 사례⁵⁾도 있다. 또 향후 저출생 상황과 다문화가정 2세 인구의 성장이 맞물리면서 입대 장병 중 다문화 자녀의 비율이 높아질 것으로 예상되는데, 이에 대해 충분히 대비하여야 인권 침해 상황을 선제적으로 예방할 수 있다.

다음에 발표될 인권 NAP에서는 기존 반영된 과제들에 더불어 군대 내 더욱 기본권과 밀접한 분야들까지도 새롭게 검토되어 인권친화적인 병영 문화에 더욱 다가갈 수 있기를 바란다.

5) 22-진정-0982000(육군 지오피 부대의 병력관리 소홀 등으로 인한 병사 사망)

토 론 문

박문언(한국국방연구원 책임연구위원)

군인권보호총괄과 유소연 주무관님이 2019년의 제3차 국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights, NAP)과 그 이후 국가인권위원회의 권고사항 및 제4차 NAP 중 군인권 관련 내용을 잘 설명해 주셨다고 생각합니다.

제3차 NAP에서는 ① 양심적 병역거부자 대체복무제, ② 군장병 인권보호 및 교육강화, ③ 군 장병 의료 접근권 향상, ④ 군 장병 인권교육이 있었습니다. 올해 수립된 제4차 국가인권정책기본계획에는 ① 군 장병 인권보호, ② 군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합지원 체계 보장, ③ 군 장병 의료 접근권 향상, ④ 미래세대 병영환경 조성, ⑤ 군 장병 인권교육이 포함되어 있습니다. 군 장병 인권보호와 군 장병 인권교육, 군 장병 의료 접근권 향상은 동일하게 제3차 및 제4차 NAP에 모두 포함되어 있고, ② 군 내 성폭력 예방활동 및 피해자 통합지원 체계 보장, ④ 미래세대 병영환경 조성이 새롭게 제4차 NAP에 포함되었습니다.

먼저, 기존 NAP상에 있던 계획들이 얼마나 잘 실행되고 있는지 살펴볼 필요가 있습니다. 군 장병 인권보호와 관련해서 제3차에서는 병영생활 전문상담관 운영규모 확대, 장병의 기본권 보장, 장병 인권 침해 신고시스템 적극 지원, 체계적인 인권교육 프로그램 개발과 지속적인 인권교육에 중점을 두고 있었습니다. 대부분 이런 내용은 국방부가 매년 군인복무기본정책서 세부 시행계획을 작성하여 관련 내용의 진행을 지속적으로 확인하고 있습니다.

다만, 일과 중 휴대폰 사용과 관련해서 이미 시범 실시를 통해 긍정적인 효과를 확인했음에도 아직 전면 시행을 하지 못하고 있는데, 장병의 휴대폰 사용 확대는 장병의 알권리와 사생활 자유 보장뿐만 아니라 간부들의 행정업무 경감을 위해서도 적극적으로 검토되어야 할 것입니다. 최근 병영생활전문상담관을 660명까지 증원하여 여단급에도 상담관 배치가 가능해졌다. 그럼에도 장병의 정신적 스트레스 해소와 상담 요청에 대한 즉시적 지원을 위해 병영생활전문상담관의 증원 및 상담을 위한 추가적 지원이 필요합니다.

지휘관들의 지나친 지휘책임과 관련해서 국방부는 「부대관리훈령」을 개정하여 ① 지휘·감독 의무 위반

과 사건·사고 발생 사이에 상당 인과관계가 없는 경우, ② 지휘·감독 책임자로서 미리 예견할 수 없거나 불가항력적인 사유로 사건·사고가 발생한 경우, ③ 기타 지휘·감독 의무를 이행할 수 없었던 특별한 사정이 인정되는 경우 책임을 면책할 수 있는 규정을 신설하였습니다. 지나친 지휘책임 때문에 지휘관이 오히려 장병의 인권을 침해하는 상황이 발생하지 않도록 지속적으로 노력할 필요가 있습니다.

최근 국방부에서 정신전력 강화, 과학기술 발전, 안보상황 변화에 대응하는 방향으로 국방조직 개선을 검토하고 있는데, 군인권개선추진단 해체가 논의되고 있습니다. 장관 직속으로 군인권 문제를 담당하는 조직을 마련하자는 민관융합동위원회의 논의에 대해 가장 현실적인 방안으로 차관 직속의 군인권개선추진단을 신설했는데, 2년도 지나지 않아 이런 논의가 있다는 자체가 다소 걱정이 됩니다. 물론 군인권개선추진단이 해체된다면 관련 업무가 적정한 부서로 재분배 되겠지만, 인권정책, 진정조사, 성폭력 문제 등의 인권 문제를 종합적으로 검토하고 시행하는 부서의 존속은 반드시 필요하다고 할 것입니다.

2022년 국방부「군 인권업무 훈령」개정을 통해 군인권자문위원회가 군인권개선협의회로 변경되면서 민간의 의견을 수렴할 수 있는 장은 그대로 존속되고 있지만, 군장병의 인권에 대한 실질적인 논의가 진행되지 못하고 있습니다. 위원회 회의는 반기 1회, 국방부에서 진행된 군인복무기본정책서상의 실시사항 보고 정도에 거치고 있습니다. 민간위원의 의견을 보다 적극적으로 수렴하고 구체적인 장병의 인권문제에 대해 좀 더 논의할 시간이 필요하다고 할 것입니다.

최근 병력자원 감소로 인해 입영기준이 완화되어 실제로 입영 후 현역부적합으로 전역하는 인원이 증가하고 있습니다. 부대의 관리 책임을 줄이고 부대에서 장병의 원활한 적응을 지원하되, 현역복무가 어려운 경우 신속하게 전역 조치를 할 수 있는 절차를 마련하는 것이 필요합니다. 병역관리심사대의 역할과 조직에 대한 재검토도 필요하다고 할 것입니다.

장병의 의료접근권과 관련하여 군 의료 측면에서 많은 변화가 있었던 것도 사실이지만, 장병들이 군 의료보다는 민간의료 기관에서 진료를 받기를 희망하는 현실이나 전문적인 군 의료 인력의 확보가 어려운 현실에 대한 근본적인 문제 해결이 필요하다고 할 것입니다.

인권교육과 관련하여 다양한 인권업무 종사자에 대한 교육과 부대 인권교관 대상 교육이 계속적으로 진행되고 있습니다. 하지만, 부대 인권교관 모두에 대한 지속적인 교육이 현실적으로 어려운 측면이 있어 이에 대한 근본적인 개선 방안이 필요합니다. 그렇다고 민간의 전문인력이 완전한 해결책이 될 수도 없습니다. 부대 인권교관을 지속적으로 활용하면서도 민간의 전문인력을 적극적으로 지원받는 방안을 모색해야 합니다. 인권교육의 내용도 인권의 내용과 침해 구제절차에 대한 교육을 넘어 인권감수성 향상을 위한 실질적 교육을 실시해야 할 것입니다.

제4차 NAP에 추가된 내용 중 성폭력 관련 내용은 제3차 NAP에서 장병인권보호 부분에 있었지만 별도로 분리하여 좀 더 구체적으로 계획을 추가한 것으로 보입니다. 공군과 해군 부사관의 성폭력 사건 이후 민간군합동위원회의 권고를 국방부에서 수용하여 관련 제도가 잘 정착되어 가고 있다고 생각합니다. 다만, 인권교육에 있어서와 같이 성인지감수성에 대한 실질적 교육이 어려운 부대 현실과 성고충전문 상담관들의 역량을 증진하기 위한 추가적인 제도 개선이 필요하다고 할 것입니다. 어느 정도 관련 제도가 정착된다면 조사절차에서 피해자뿐만 아니라 혐의자로 인정되는 장병의 방어권 보장 측면에서 문제는 없는지 동시에 검토할 필요성도 있다고 할 것입니다.

그리고 군사법 제도와 관련하여 채상병 사건처럼 민간법원에 관할권이 있는 사건(군내 사망사고, 성폭력 사고, 입대 전 사고)에 대해 군 수사기관과 민간 수사기관 사이의 업무수행 절차를 보다 명확하게 할 필요성이 있다고 할 것입니다.

이와 더불어, 제4차 NAP에서 미래세대 병영환경 조성이라는 제목 아래 침구류·피복개선, 급식환경 개선에 대해서만 언급되어 있습니다. 2025년 병의 보수가 실질적으로 월 200만 원 상당까지 인상될 경우 병영 내 자율과 책임의 조화가 이루어져야 합니다. 이를 위해 교육훈련의 강화를 통한 장병의 역량 향상과 자율적 복무를 유도하는 제도를 마련해야 합니다.

제4차 NAP에 별도로 언급되지 않았지만, 장교뿐만 아니라 부사관의 획득이 계획 수준에 미달하고 있는 상황에서 지속적인 간부 인력 유지도 어려운 것이 현실입니다. 복무에 있어 워라벨의 중요성과 복무 여건 개선이 장병의 인권보장 측면에서뿐만 아니라 앞으로 병력유지 측면에서도 중요하게 작용할 것입니다. 전방이나 격오지 지역에서 간부의 휴가 사용이나 추가 근무에 대한 정당한 수당의 지급, 육아를 위한 휴직을 적극적으로 사용할 수 있는 여건 조성에 관한 내용도 앞으로 NAP에 포함되어야 할 것입니다.

마지막으로 군이 민간으로부터 가장 비판을 받고 있는 사항 중의 하나가 폐쇄적인 조직문화입니다. 군에서 발생하고 있는 사실에 대해 군사기밀이 아님에도 군이 지나치게 관련 자료나 정보를 공개하지 않고 있습니다. 성폭력 관련 자료, 성소수자 관련 자료, 군내 사고 관련 자료, 장병의 인권실태 조사결과 등이 제대로 민간에 공개되지 않다보니 장병의 인권보호를 위한 제도 개선 방안의 마련에 있어 어려움이 있는 것이 사실입니다. 군이 민원인이 정보공개 신청을 하지 않더라도 장병의 인권상황에 대해 국방통계연보에 국민이 궁금해 하는 자료를 제공하는 것이 궁극적으로 장병의 인권보호와 건설적인 제도를 마련하는 초석이 될 것이라고 생각합니다.

군 인권 관련 국가인권정책기본계획 과제

이상윤(법무법인 목민 변호사)

1. 「군형법」제92조의6 추행죄 관련

: <제4차 NAP 핵심과제 28 군 내 성소수자 인권 보장 방안 마련> 관련

국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 2016. 7. 제3차(2018~2022) 국가인권정책기본계획(NAP) 권고에서 성소수자 인권보호를 위한 핵심 추진과제로 「군형법」제92조의6 추행죄 폐지를 명시하였다. 이후 상황은 많이 개선되었다. 대법원은 2022. 4. 21. 전원합의체 판결을 통하여 동성인 군인 사이의 성적 행위가 ‘사적 공간에서 자발적 의사 합치에 따라 이루어지는 등’ 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 직접적, 구체적으로 침해한 것으로 보기 어려운 경우에는 「군형법」제92조의6(추행)이 적용될 수 없다고 판시하였다.

위 대법원 전원합의체 판결에도 불구하고, 사적 영역과 공적 영역이 중첩되는 상황, 예컨대 근무시간 이후 영내 독신자 숙소 등에서 같은 부대 소속 동성 군인 사이에서 상호 합의하에 성적 행위가 이루어진 경우에 이것이 처벌의 대상인지 여부가 불분명하다.

더욱이, 공적 공간에서 이성 군인 사이에 이루어지는 성적 행위와 달리(공적 공간에서 행해지는 이성 군인 간 성적 행위는 징계처분의 대상일지언정 형사처벌의 대상은 아니다), 공적 공간에서 발생한 동성 군인 간 성적 행위만 형사처벌하는 것은 과잉금지원칙 위반일 뿐만 아니라 명백한 성소수자 차별이다.

대법원 전원합의체 판결 이후 헌법재판소는 군형법 제92조의6을 합헌이라 결정(2023. 10. 26. 선고 2017헌가16 결정)하였으나, 재판관 3인은 반대의견을 통하여 이 조항의 위헌성을 지적한 바 있다.

따라서 5차 NAP에 성소수자 인권보호를 위한 핵심 추진과제로 군형법 제92조의6 폐지를 명시할 필요가 있다.

2. 의무복무 군인의 순직 인정 원칙을 강화하고 순직 예외사유를 축소할 필요

지난 2022. 7. 「군인사법」 개정으로 의무복무기간 중 군인이 사망한 경우 순직자로 분류한다는 규정(제54조의2 제2항)이 신설되었으나, 단서조항에서 순직 예외 사유를 너무 광범위하게 설정함으로써 의무복무 기간 중 사망한 군인을 순직자로 분류한다는 원칙이 제대로 적용되지 않고 있다. 실제로 의무복무 군인의 순직 인정 비율은 신설된 규정이 적용되기 전보다 더 감소한 것으로 나타났다.

따라서 「군인사법」 제54조의2 제1항 제2호를 개정하여 순직Ⅱ형과 순직Ⅲ형을 통합하는 한편, 같은 법 제54조의2 제2항이 명실상부한 순직 인정 원칙으로 기능할 수 있도록, 강력범죄 등 대통령령으로 정한 중죄를 범하고 이를 원인으로 사망하였거나 공무와 무관한 개인적 행위를 주요 원인으로 하여 사망하였다고 인정되는 경우에만 일반사망자로 분류하도록 하는 등 순직 예외 사유의 범위를 축소해야 한다.

군인이 의무복무기간 중 사망한 경우 순직자로 “분류한다”는 현행 규정의 표현도 “본다”, “간주한다”, “추정한다” 등으로 수정하는 한편 국가가 입증책임을 진다는 취지 또한 법문에 명시해도 좋을 것이다. 국가가 입증하는 경우, 독립적 군사망사고 조사기구에서 이를 전담하게 하여 유족과 국민의 신뢰를 담보할 수 있을 것이다.

3. 국가배상법 신설 규정 관련

현행 국가배상법에 따르면, 전사, 순직 군경의 유족들은 국가에게 자신의 정신적 손해에 대하여 청구할 권리가 없다. 그러나 법원은 전상, 공상 군경의 가족들의 정신적 손해를 인정하고 있다.

법무부는 유족들의 정신적 손해에 대한 청구권을 보장하는 규정이 2023. 10. 24. 국무회의의 의결을 거쳤다고 발표하였고, 다음날 국회에 개정안을 제출하였다(의안번호 2125167).

그러나 위 개정안 부칙 제2조 제1항은 이 법 시행 이전에 전사하거나 순직한 군경 등의 유족에게는 위자료를 줄 근거가 없다는 취지로 규정되어 있다.

경향신문의 보도에 따르면 창군일인 1948. 11. 30. 이후 군 사망자는 232,397명이며, 전사자 등을 제외하고 사망사고 처리된 군인은 74,674명이다. 위 규정대로라면 최소 7만여 명의 유족들은 정신적 손해에 대한 배상을 받을 수 없다는 결론에 이르게 되므로, 이는 법의 시행일을 기준으로 유족들을 차별하는 결과에 낳게 된다.

특히 이는 이중배상금지 원칙과도 일부 연관이 있는 것으로, 국가인권정책기본계획에 포함시킬 필요가 있어 보인다.

세션 5

분야별 검토

④ 노인/사회권 분야

좌장 박홍근(국가인권위원회 군인권보호국장)

발제 이동우, 송경숙, 박태성(국가인권위원회 사회인권과)

지정토론

1. 원영희(한국성서대학교 교수)
2. 윤애림(서울대학교 법학연구소 책임연구위원)
3. 황필규(공익인권법재단 공감 변호사)



분야별 검토(사회권 분야) - ④ 노인

이동우(국가인권위원회 사회인권과 사무관)

1. 서론 및 검토 범위

정부(법무부)는 2024. 3. 제4차 국가인권정책기본계획(이하 ‘제4차 인권NAP’)을 발표하면서, <1부 서론> III. 주요 과제로 제시한 3. 사회적 약자 및 소수자 인권 보호 강화¹⁾에 ‘노인’을 포함하고 있습니다. <2부 정책 과제>에서는 VI. 모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회²⁾에 ‘4. 노인 분야’를 담았습니다.

이 장(VI. 모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회) 서문에서, 정부는 인권의 보편성에 대한 실질적 이해는 사회적 약자 보호의 우선성을 요청하며, 특히 사회적 약자의 개인적·사회적 취약성은 자유롭고 안전한 삶을 저해하므로, 인권정책의 우선순위로써 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 북한이탈주민, 외국인·이주민·난민의 보호를 고려하여야 한다고 밝혔습니다.

이하에서는 정부의 제4차 인권NAP의 내용과 2022. 7. 「국가인권위원회 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고」(이하 ‘인권위 권고’) 내용을 살펴보고, 인권위 권고와 관련 국제인권규범 및 조약심의기구 최종견해 권고 등에 비추어 볼 때 정부의 제4차 인권NAP가 적절하게 수립되었는지 살펴보겠습니다.

2. 제4차 인권NAP 노인 분야의 내용

정부는 노인 분야와 관련하여, ① 노인학대 예방 및 상담·치유 프로그램 개발, ② 노인복지시설 내 노인 인권 보호, ③ 폭력·학대 등으로부터 노인 인권 보호, ④ 노인 건강권 보장, ⑤ 단체·문화 활동, 사회공헌 활동 참여 강화, ⑥ 노인 소득보장 대책 마련, ⑦ 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화, ⑧ 노인 돌봄을 위한

1) 평등 증진, 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 외국인과 재외동포, 북한이탈주민

2) 1. 여성 분야, 2. 아동·청소년 분야, 3. 장애인 분야, 4. 노인 분야, 5. 이주민 지원과 사회 통합

사회적 필수서비스 강화, ⑨ 농지연금 활성화를 제시하고 있습니다.³⁾

정부가 제4차 인권NAP 노인 분야에서 제시한 과제별 내용은 아래와 같습니다.

① 노인학대 예방 및 상담·치유 프로그램 개발

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
① 노인학대 예방 및 상담·치유 프로그램 개발	노인학대 홍보·예방 강화	노인학대예방의날(6.15.) 행사 확대 및 나비새김 캠페인 활성화 추진
		학대 감지, 응급신고, 영상녹화 등 ICT 기술 활용해 가정·시설 내 학대 사건 예방, 노인복지생활시설 종사자 중심의 인권 지킴이 활동 강화
	학대피해노인 및 가해자에 대한 사후관리 프로그램 강화	인프라 확충 및 인원 확대 등을 통해 효과적인 사후관리 대응
		지역사회 자원 연계해 상담, 심리프로그램 및 법률·의료·일자리 등 수요에 맞춰 체계적인 지원체계 마련
	학대 사건 조사 실효성 확보를 통해 예방효과 확대	노인학대 조사원 역량교육 강화, 사례·판례집 등 발간
		조사 거부, 방해, 거짓 진술 등에 대해 과태료 부과 등 법적 제재수단 규정(조사 실효성 확보)

3) 정부는 제4차 인권NAP 노인 분야에서, '라. 제4차 기본계획 과제'번호에 오기(499쪽 ② 중복)가 있는바, 총 9개 과제이나 8개로 기술되어 있음.

② 노인복지시설 내 노인 인권 보호

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
② 노인복지 시설 내 노인 인권 보호	장기요양기관 CCTV 설치 의무화 추진(재가급여 제공기관 제외)	노인시설 노인학대 예방을 위해 장기요양 기관 CCTV 설치 의무화 추진 (장기요양보험법 개정, 2023. 6. 시행)
		시설 운영자, 종사자, 전문가 등 관계자 협의해 하위법령 및 세부 가이드라인 마련
	인권교육, 인권지킴이 활동을 통해 인권보호 교육 및 인권보호 제공	요양보호사 등 장기요양 종사자 대상 직무 교육 시 인권교육 실시
		시설에서 일상적, 예방적 인권보호 활동 강화를 위해 인권지킴이 활동 확대

③ 폭력·학대 등으로부터 노인 인권 보호

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
③ 폭력·학대 등으로부터 노인 인권 보호	노인학대 예방 및 조기발견 대책	노인학대 신고앱 '나비새김'홍보 강화
		요양시설 내 노인학대 예방을 위한 CCTV 설치 의무화(2023. 6.)
	노인복지법 개정 및 이행	학대행위자 대상 사후관리 의무화(교육·상담) 개정 완료(2020. 12.)됨에 따라, 효율적인 이행 위한 인력증원 등 추가 예산 반영 필요
		학대피해노인전용쉼터 확충

④ 노인 건강권 보장

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
④ 노인 건강권 보장	일차의료 만성질환관리 시범사업 본사업 전환 추진	ICT 기반 케어코디네이터 시범사업 추진 (안) 검토
		만성호흡기질환 대상 시범사업 방안 마련
	저소득층 노인 개안수술비 지원 및 실명 예방 추진	안 검진 등 실명예방사업 추진
		대상자 발굴로 수술지원 대상자 확대
저소득층 무릎인공관절 수술 지원	무릎관절증 인공관절 수술사업 지속적 홍보 대상자 발굴	

⑤ 단체·문화 활동, 사회공헌활동 참여 강화

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
⑤ 단체·문화 활동, 사회 공헌활동 참여 강화 <지역사회 노인들의 여가, 문화 등 노인복지증진>	다양한 특성 고려한 맞춤형 여가·문화 등 노인복지 증진	노인여가시설 중심 노인 욕구 문화예술교육
		문화예술 프로그램 제공 확대(복지관, 경로당)
		노인여가프로그램 개발 및 서비스 지원 (공모)
		민간 자원 활용한 노인여가 활성화 지원

⑥ 노인 소득보장 대책 마련

기본계획 과제	세부 과제 내용(계획)
⑥ 노인 소득보장 대책 마련 <국민취업 지원제도 도입>	장년 맞춤형 취업지원서비스 고도화
	국민취업지원제도 보장성(수당 수준 등) 강화 검토
	장년층 참여 확대 위한 맞춤형 홍보채널 확대 및 적극적 모집·발굴 추진

⑦ 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화

기본계획 과제	세부 과제 내용(계획)
⑦ 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화	제5차 국민연금 재정계산 추진계획 수립 및 착수(2022. 8. ~)
	제5차 재정계산 통해 장기재정전망 도출, 재정전망 결과 기반으로 실현 가능한 연금개혁 방안 마련(~ 2023. 10.) - 기초연금 적정성 평가 시행 및 연금개혁과 연계한 단계적 인상 방안 마련

⑧ 노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화

기본계획 과제	세부 과제 내용(계획)
⑧ 노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화	공립요양시설(병원) 없는 시군구 우선 지원, 지역별 수요와 현황을 고려한 다양한 유형의 기관 추가 설치 지원 등으로 장기요양서비스 사각지대 해소 노력 - 장기요양기관 지정갱신제 내실화 통해 민간시설 품질제고 도모 공공성 강화

⑨ 농지연금 활성화

기본계획 과제	세부 과제	내용(계획)
⑨ 농지연금 활성화	농지연금 활성화 위한 가입대상 확대 및 홍보 강화	가입연령 기준 완화(만 65세 이상·만 60세 이상) 고령 농업인과 자녀세대에 대한 맞춤형 홍보 실시
	담보농지 이용 효율성 제고 제도개선 추진(~ 2023.)	고령 농업인 농지를 한국농어촌공사가 매입 또는 임차하여 청년농 등에게 매도, 임대 농지 유희화 방지, 농업인력구조 개선
	농지연금 수급권 보호 강화 (2023. ~ 2024.)	담보농지 상속 또는 압류, 제한물권 설정 등 담보농지 권리 변동에 따른 약정해지 방지 위한 신탁형 농지연금, 부기등기 제도 도입

한편 인권위 NAP 권고 중 노인에 대한 권고는 핵심과제 '48. 폭력·학대 등으로부터 노인 인권보호', '49. 노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화', '50. 노인 돌봄 위한 사회적 필수서비스 강화', '51. 유엔 노인권리협약 성안 적극 참여' 총 4개의 주요 현안에 관한 것이었습니다.

인권위 권고의 세부 내용은 다음과 같고, 인권위 권고와 제4차 인권NAP의 내용을 비교하면 대체적으로 인권위 권고가 반영되지 않았다고 볼 수 있습니다.

인권위 권고		권고 반영	제4차 인권NAP	
번호	과제명(세부 내용)		번호	과제명(세부 내용)
48	폭력·학대 등으로부터 노인 인권 보호	반영	라-③	○노인학대 예방 강화 ○학대피해노인 및 가해자 사후관리 프로그램 강화 ○학대피해노인전용쉼터 확충
49	노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화	미반영	라-⑦	○제5차 국민연금 재정계산 착수 ○제5차 재정계산 장기재정전망 도출, 연금개혁방안 마련 ○장년 맞춤형 취업지원서비스 고도화 ○농지연금 활성화
50	노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화	일부 반영	라-⑧	○공립요양시설(병원) 없는 시군구 우선 지원 ○장기요양서비스 사각지대 해소 노력 ○장기요양기관 지정갱신제 내실화 ○민간시설 품질제고 도모하여 공공성 강화
51	유엔 노인권리협약 성안 적극 참여	미반영		

3. 인권위 권고의 취지와 제4차 인권NAP 반영 여부 검토

인권위 권고의 취지는 먼저 노인 인구수, 노인학대 신고 접수 및 학대사례가 지속적으로 증가하고 있어, 가정뿐 아니라 노인요양시설 내에서 폭력·학대 등으로부터 노인의 인권을 보호하여야 할 필요가 있다는 취지에서 비롯된 것입니다. 또한 노인 빈곤율이 다소 줄었다고는 하나 여전히 한국사회는 노인 빈곤율이

OECD 회원국 중 가장 높은 수준을 지속하고 있기 때문에, 현세대 노인의 노후 소득보장에 관한 사회안전망을 두텁게 보장할 필요가 있습니다. 그리고 초고령사회에서 노인은 자신의 보금자리, 삶의 터전에서 계속해서 살아갈 수 있기를 바라는바, 이를 위한 보건, 공공의료, 돌봄 등 지역사회 통합 돌봄을 위한 사회적 기반을 확충할 필요가 있다고 판단하였습니다. 이러한 인권위 권고의 취지를 제4차 인권NAP가 제대로 반영했는지를 과제별로 살펴보도록 하겠습니다.

① 핵심과제 48(폭력·학대 등으로부터 노인의 인권 보호)의 경우, 인권위는 노인학대 유형, 장소, 학대 행위자 등에 대한 면밀한 분석을 통하여 노인학대 예방 및 조기발견에 초점을 맞춘 대책 마련, 학대행위자 대상으로 한 교육 및 상담 등 사후관리 강화, 학대피해노인전용쉼터를 전국에 고르게 확대 설치하여 학대피해노인이 쉼터를 이용할 수 있도록 접근성을 보장할 것을 권고하였습니다. 이는 인권위가 2022. 12. 1. 권고한 「학대피해노인의 인권 보호와 노인학대 예방을 위한 제도개선 권고 및 의견표명」에서도 자세히 살펴볼 수 있습니다.

한국사회에서 노인 학대는 2005년에 집계를 시작한 이후로 계속해서 증가하는 추세이고, 통계수치의 이면에는 가정에서 학대를 감내하는 노인도 많이 계시리라 추정할 수 있습니다. 보건복지부와 중앙노인보호전문기관이 발표한 「노인학대 현황보고서」(2022년 현황, 2023. 6. 15. 발표)에 따르면, 전국 노인보호전문기관에 접수된 노인학대 신고 건수 1만 9552건(전년 대비 0.8% 증가) 중 학대로 판정된 건수는 6,807건(전년 6,774건보다 0.5% 증가)이었습니다. 특히, 눈여겨봐야 할 것은 재학대하는 사례(817건, 전체 학대 사례의 12%, 전년 739건 대비 10.6% 증가)가 늘어나고 있다는 사실입니다.

이에 인권위는 국회의장에게 국회 계류 중인 「학대피해노인 권리보호와 지원에 관한 법률안」(의안번호 제6172호)에 대하여 보완⁴⁾ 입법하는 것이 필요하다는 의견표명과 함께, 보건복지부장관에게 학대피해노인은 누구나 쉼터를 이용할 수 있도록 각 광역지방자치단체에 <학대피해노인전용쉼터> 설치를 확대할 것을 권고하였습니다.

제4차 인권NAP(2024. 3.)에는 학대행위자를 대상으로 한 교육·상담 등 사후관리 강화 이행을 위한 인력증원 등 추가 예산 반영이 필요하고, 학대피해노인전용쉼터 확충⁵⁾을 위한 예산 협의를 재정 당국

4) 노인학대 신고 및 응급조치 의무, 노인학대 행위에 대한 상담·교육 제공, 노인학대 예방 홍보영상, 인권교육 실시 등 현행 「노인복지법」에 산재되어 있는 조항들과 학대피해노인의 인권 보호와 노인학대 예방을 위한 「노인복지법 일부개정 법률안」을 포함하여 학대피해노인에 관한 단일법으로 정비

5) 전국 17개 시·도 지역노인보호전문기관 37개소 중 학대피해노인전용쉼터 20곳(경기남부노인보호전문기관 2022. 11. 1. 개소)에만 설치되어 있는 실정

및 국회와 할 예정이라고 밝혔으나, 2023년부터 2027년까지 5개년 계획을 수립하는 국가인권정책기본 계획(NAP) 정책과제로 보기에는 추상적인 수준에 머물러 있다는 한계를 노정하고 있는 것으로 보입니다.

인권위 권고에 대한 정부(보건복지부)의 회신 내용을 살펴보면, “지역별 노인인구 수, 노인학대 신고 증가 추이, 지방비 부담 능력과 수요조사 결과 등 종합적으로 고려하여 설치·확대 검토 필요”하다고 밝혔는바, 구체적인 세부 이행계획을 확인할 수가 없으므로 보다 신속하고 적극적인 이행을 독려할 필요가 있다고 판단됩니다.

- ② 핵심과제 49(노인 빈곤 해소 및 사회안전망 강화)는 노인의 빈곤 문제는 경제적 어려움뿐 아니라 노인 자살 등 심각한 사회적 위험으로 이어질 수 있기 때문에, 사회구조적 요인으로 인하여 취약계층으로 내몰리는 빈곤 노인을 위하여 최소한의 사회적 안전망을 강화하는 등 존엄한 노년의 삶을 보장할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다는 권고였습니다.

인권위는 인권NAP 권고(2022. 7.) 이후, 2023. 7. 13. 「빈곤으로 인하여 일할 수밖에 없는 노인의 인권 보호를 위한 제도개선 권고」 하였는바, 세부 권고 내용은 소득하위계층 노인의 적절한 노후생활을 보장하기 위하여 기초연금 지급 대상인 노인의 소득수준에 따라 기초연금액을 차등 지급할 것과, 기초생활보장 급여 산정 시 기초연금 수급액을 소득으로 산입함에 따라 극빈층 노인이 기초연금제도를 향유하지 못하는 불합리 개선방안을 마련하라는 것이었습니다.

제4차 인권NAP에는 제5차 국민연금 재정계산으로 장기재정전망을 도출하고 그 결과를 기반으로 실현 가능성 있는 연금개혁 방안을 마련(~ 2023. 10.) - 기초연금 적정성 평가 시행 및 연금개혁과 연계한 단계적 인상 방안 마련을 제시하였을 뿐, 현재 빈곤한 노인을 위한 구체적인 계획은 포함되어 있지 않습니다.

다만, 정부가 제4차 인권NAP에서 장년 맞춤형 취업지원서비스 고도화, 국민취업지원제도 보장성(수당 수준 등) 강화, 장년층 참여 확대를 위한 맞춤형 홍보채널 확대 및 적극적 모집·발굴을 추진하겠다고 밝혔으나, 이와 같은 정부의 계획이 적용 대상(장년층과 70세 또는 75세 이상 후기고령 노인 구분)이나 보장성(일을 통한 소득보장 방식과 고령으로 인하여 더 이상 일할 수 없는 노인)에 대한 사회보장 구분에 있어 적절한 소득보장 대책인지 의문입니다.

노인 빈곤을 둘러싼 문제는 현세대 취약계층 노인에게는 더욱 특별한 시기적 문제일 수 있다는 사실을 확인할 수 있기 때문에, 현세대 노인층과 미래의 노인층을 구분할 필요가 있고, 이러한 구분에 따라 노인 빈곤에 대한 대응 방안도 연금개혁 논의에서 벗어나 있는 현세대 빈곤한 노인을 보호하기 위한 대책에 초점을 맞출 필요가 있다고 판단됩니다.

따라서 인권위가 NAP 권고에서 제시한 개선 방향(△노후소득보장제도 적절성 여부와 국가 지급 보장 검토, △기초연금제도 보장성 강화 위한 기초연금액 상향, △기초생활보장제도 부양의무자 기준(의료급여) 폐지, △무급 가사노동 여성을 위한 연금크레딧 제도 도입 검토 등)을 비롯해, 2023. 7. 13. 「빈곤으로 인하여 일할 수밖에 없는 노인의 인권 보호를 위한 제도개선 권고」 주문과 같이, 현세대 소득하위계층 노인의 적절한 노후생활을 보장하기 위한 정부의 보다 적극적인 대책이 필요합니다.

- ③ 핵심과제 50(노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화)은 노인돌봄서비스가 노인의 건강과 존엄한 일상적 삶을 위한 사회안전망으로 적절히 기능할 수 있도록 인권에 기반한 돌봄서비스 체계를 구축할 필요가 있다는 권고입니다. 이와 관련하여 인권위는 지속적으로 노인 돌봄의 공공성 강화와 노인돌봄 노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고 및 의견을 표명한 바 있습니다.⁶⁾

한국사회는 인구감소와 초고령사회로의 이행, 지방소멸이라는 인구구조 변화에 직면하고 있으며, 인구가 수도권과 대도시로 몰리면서 지역사회에는 유소년인구 감소와 고령인구 증가 현상이 뚜렷하며 갈수록 심화될 것으로 예상됩니다. 인구감소지역(전국 89개 지자체)의 노령화 지수, 건강수명, 기초생활수급자 비율 등을 살펴보면, 사회경제적으로 취약한 계층이 집중되어 있는 반면, 돌봄과 공공의료 및 필수 생활 서비스를 제공할 수 있는 기반은 매우 취약한 실정인바, 이는 돌봄과 보건, 공공의료 등의 심각한 공백을 초래할 수밖에 없을 것입니다. 인구감소지역이 갖는 현실적인 문제는 해당 지역에서 살고 있거나 이주하려는 사람이 나이가 들어가면서 늙고 아플 때 곁에서 돌봐줄 사람이 없다는 것으로, 이미 초고령사회에 진입한 인구감소지역에서 노인 돌봄, 장기요양 및 의료보호 등이 미흡하거나 부재하다는 것은 시급한 인권 현안입니다.

제4차 인권NAP에는 공립요양시설(병원)이 없는 지자체(시·군·구)를 우선으로, 지역별 수요와 현황을 고려하여 다양한 유형의 기관 추가 설치 지원 등으로 장기요양서비스 사각지대 해소를 위해 노력하겠다고 밝혔는바, 이에 대한 5개년(2023~2027) 구체적인 계획이 수립되어 추진될 필요가 있다고 판단됩니다.

한편, 국회에서도 노인, 고령장애인 등의 보건의료와 요양·돌봄 등 복합적인 욕구가 계속해서 증가하는 상황에서, 살던 곳에서 건강하고 자립적인 생활을 유지하기 위해서는 보건의료, 장기요양, 돌봄과 사회 복지 관련 사업들이 빈틈없이 통합적으로 제공될 필요가 있다는 입법 배경에서, 「의료·요양 등 지역

6) 「노인돌봄 공공성 강화를 위한 단기보호 제도개선 권고」(2020. 8. 28.)
 「제4차 치매관리종합계획안에 대한 인권위 의견표명」(2020. 9. 24.)
 「노인장기요양보험법 일부개정법률안에 대한 의견표명」(2021. 12. 2.)
 「노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선 권고」(2022. 2. 17.)

돌봄의 통합지원에 관한 법률」대안⁷⁾이 2024. 2. 29. 의결되어, 지역 내 보건의료, 건강관리, 장기요양 서비스를 확대할 뿐만 아니라 서비스 간 상호 연계 강화를 위한 국가 및 지자체 책임 규정⁸⁾ 등에 대한 법적 근거를 마련하였습니다. 노인이 지역사회에서 자율적이고 독립적으로 계속 거주하기 위해서는 공공 의료시설의 확충과 생애 말기 돌봄과 치료를 제공할 수 있는 호스피스기관, 적절한 돌봄서비스 등을 제공할 수 있는 지역사회 기반이 필요합니다.

7) 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률안(대안)

의안번호	26565
------	-------

제안연월일 : 2024. 2.
제안자 : 보건복지위원장

1. 대안의 제안경위

가. 다음 7건의 법률안을 보건복지위원회에 각각 상정한 후 제안설명 및 검토보고와 대체토론을 거쳐 법안심사소위원회에 회부함.

건명	의안번호	대표발의자	발의일	전체회의 상정
지역사회통합돌봄법안	2104946	정준숙	2020.11.4	2021.2.17
지역사회통합돌봄법안	2111356	진재수	2021.7.6	2021.11.11
지역돌봄보장법안	2121940	남인순	2023.5.11	2023.9.18
지역사회 통합돌봄에 관한 법률안	2122302	신현영	2023.5.26	2023.9.18
노인 돌봄등의 통합지원에 관한 법률안	2123246	최영희	2023.7.13	2023.9.18
의료·요양·돌봄 통합지원을 위한 특별법안	2124407	최재형	2023.9.12	소위 직접 회부
노인등 의료·요양·돌봄서비스 제공 및 이용에 관한 법률안	2125696	최종윤	2023.11.24	소위 직접 회부

8) 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 노쇠 등으로 일상생활 유지에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 생애 말기까지 건강하고 존엄한 생활을 영위할 수 있는 여건을 조성하도록 노력하여야 한다.

분야별 검토 - ④ 사회권 분야 (노동권, 사회보장권, 건강권)

송경숙(국가인권위원회 사회인권과 사무관)

1. 검토 범위¹⁾

	분야	제4차 NAP 추진 과제
II. 인간다운 생활을 할 권리의 보장	1. 노동권	'청년 맞춤형 근로 지원' 등 19개 과제
	2. 적절한 생활수준에 관한 권리	'취약근로자와 영세사업주 사회보험 지원' 등 18개 과제
	3. 건강권 및 보건·환경에 대한 권리	'공공보건의료 서비스 제고' 등 24개 과제

2. 노동권 분야

가. 제3차NAP와의 비교

1) 제4차NAP 노동권 분야 추진과제는 '청년 맞춤형 근로 지원' 등 19개 과제임. 제3차계획과 비교할 때 추진과제 수는 동일하고, 17개는 과제명 동일, 1개는 과제명 변경, 1개는 신규과제(직장내 괴롭힘 방지)임.

1) 제4차NAP <II. 인간다운 생활을 할 권리>에 포함된 교육에 관한 권리, 문화·예술 및 과학의 진보를 향유할 권리, 가족 생활에 관한 권리 분야는 인권위 제4차NAP 권고에 관련 권고 사항이 없었고, 제3차NAP와 비교해 추진과제별 정책적 연속성이 유지되는 가운데 유사하게 수립된 것을 고려하여 검토 범위에 포함하지 않음.

3차와 과제명 동일	과제명 변경 또는 교체
<ul style="list-style-type: none"> (1) 청년맞춤형 근로지원 (2) 장애인 고용지원 제도 개선 (3) 차별없는 여성 일자리 환경 구축 (4) 여성과학기술인 경력단절 방지 (5) 직장내 성희롱·성폭력 근절 (6) 외국인근로자 근로조건 지도·감독 및 개선 (7) 비정규직 보호 및 차별 해소 (8) 사내하도급근로자·특수형태근로종사자 보호 (9) 산업안전보건 제도 개선 (10) 최저임금 합리화와 감독 강화 (11) 평생직업능력개발 강화 및 훈련 사각지대 해소 (12) 신중년근로자 등 장기근속 및 전직지원 (13) 청소년 근로권익 보호 지원 강화 (15) 근로자 이해대변 기구 제도개선 및 미조직 노동자 권익 보호 강화 (16) 임금체불근절 및 체불노동자 보호 (17) 공정 임금체계 확립 (19) 장시간근로개선 	<p># 과제명 일부 변경</p> <p>(14) 노사정간 대화를 통한 노동존중 사회 실현(3차) ⇒ (14)대화와 타협을 통한 상생·연대의 노사 문화 구축(4차)</p> <p># 삭제(3차) : (19)일·생활 균형 근로문화 확산</p> <p># 신규(4차) : (18)직장내 괴롭힘 방지</p>

2) 제3차계획에 노동관계 법령 제·개정 등 제도개선 목표를 명확히 한 과제들이 상당수 포함²⁾되어 있었던 것에 비하면, 제4차계획에는 제도개선 과제³⁾보다는 현행 법령 위반에 대한 감독 및 지도 강화, 컨설팅 제공, 교육 및 정책홍보 강화, 간담회·공청회 등 의견수렴 절차 강화, 지원 프로그램 추진 등에 초점이 맞추어져 있어 2027년까지 5년간 추진하고자 하는 기본계획이라고 하기에는 목표 제시 측면에서 매우 미흡하다고 평가할 수 있음.

2) 한국형 실업부조 제도 도입, 공공기관 청년고용 의무 비율 상향 조정, 「남녀고용평등법」 상시 5인 미만 사업장 적용 제외 규정 삭제, 「가사근로자 고용개선 등에 관한 법률」 제정 추진, 생명·안전업무의 기간제·파견노동자 사용금지 법제화 추진, 수급인 근로자에 대한 산재예방 조치의무가 있는 도급인 범위 확대, 특수형태근로종사자 법적도적 보호방안 마련, 최저임금 1만원 달성 지원, 최저임금 산입범위 등 제도개선, 상습체불 사업주에 대한 징벌적 손해배상 제도 도입, 주52시간 명확화 및 연장근로 한도가 적용되지 않는 특례업종 최소화 등

3) 「채용절차법」을 「공정채용법」으로 전면 개정 추진, 다양한 노무제공자의 기본적 권리를 보장하기 위한 제도화 방안 마련, 상습체불 사업주에 대한 경제적 제재 강화 및 미지급 임금에 대한 지연이자 지급대상 재직중근로자까지 확대 등

- 3) 제3차계획에 없던 ‘외국인 근로자 주거시설 등 근로조건 개선’ 과제가 (7)외국인근로자 근로조건 지도·감독 및 개선에 새롭게 추가된 점 정도가 긍정적으로 평가할 부분임.

나. 인권위 및 국제인권조약기구 권고 반영 여부

- 1) 인권위가 노동권 분야에서 권고한 13개 과제(노동법령 개선 6개 과제, 사각지대 종사자 보호 3개 과제, 간접고용근로자 인권 증진 4개 과제) 가운데, 제4차NAP 추진과제에 일부라도 포함된 과제는 66번(장시간 노동문제 개선), 67번(직장내 괴롭힘 방지), 69번(상병제도 도입 및 운영), 70번(특수형태근로종사자), 71번(플랫폼 종사자에 대한 보호), 75번(위장도급의 문제 대응) 등 6개 정도임. 그러나 6개 과제의 경우에도 법령 개정 등을 권고한 인권위 권고 취지와 달리 주로 현행 법령 위반 사실 조사와 지도·감독 강화에 초점이 맞추어져 있어, 인권위 권고가 반영되었다고 평가하기는 어려움.
- 2) 인권위와 유엔 사회권위원회 등이 노동권 분야에서 지속적으로 권고한 과제 가운데, 제4차계획에 그 권고 취지가 수용되어 구체적인 추진계획이 제시된 과제는 전무하다고 평가할 정도임.
 - 「근로기준법」, 「중대재해처벌법」 등 공정하고 우호적인 근로조건 및 사회보장을 받을 권리를 보호하는 법을 경제 전 분야에 걸쳐 확대 적용할 것(특히, 농업·어업·가사노동, 4인 이하 사업장 등)
 - 합법파업 요건 완화 및 파업 손해배상 청구 제한을 위한 「노동조합법」 개정, 간접고용 노동자·특수형태근로종사자 등의 단체교섭권 보장을 위한 「노동조합법」 제2조·3조 개정
 - 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자에 대한 산재보험 적용, 집단적 권리 인정
 - 도급이 금지되는 유해·위험작업의 범위 확대를 위한 「산업안전보건법」 개정 등 주요한 법제 개선 권고 사항이 제4차계획에는 전혀 포함되지 않음.

3. 적절한 생활수준에 관한 권리

가. 제3차NAP와의 비교

- 1) 제4차NAP 사회보장권 분야 추진과제는 ‘취약근로자와 영세사업주 사회보험 지원’등 18개 과제임. 제3차계획과 비교할 때 추진과제 수가 1개 줄었고(19→18개), 15개는 과제명 동일, 3개는 신규과제임.

3차와 과제명 동일	과제명 변경 또는 교체
(1) 취약근로자와 영세사업주 사회보험 지원 (2) 고용·산재보험 사각지대 해소 (3) 수도물 수질기준 관리 및 개선 (4) 깨끗한 물의 확보를 위한 수질관리 강화 (5) 물환경 위해관리체계 강화 (6) 농축산물 안전관리 강화 (7) 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 (8) 수산물 안전관리 강화 (9) 급식관리 공공성 및 먹거리 안전관리 강화 (10) 주거권에 대한 인식 및 국가 역할 정립을 위한 노력 지속 (11) 저소득층 주거환경 개선사업 지속 추진 및 법령 정비 (12) 임대주택 공급정책의 지속적 추진 (13) 주거안정을 위한 금융지원 확대 (14) 저소득층 주거 안정 지원 확대 (15) 안전과 편리성을 갖춘 노인주거 여건 마련	# 삭제(3차) (1) 공공부조 혁신 (4) 고용·산재보험 보호 수준 강화 (7) 안전한 물환경을 위한 물관리 일원화 (19) 원스톱 주거지원 안내시스템 구축 # 신규(4차) (16) 세입자 보호 및 주거 안정을 위한 정책 마련 (17) 상병제도 도입 및 운용 (18) 농산촌 지원 강화 및 성장환경 조성

2) 제3차계획에 포함되었던 ‘공공부조 혁신 과제(부양의무자 기준 단계적 폐지)’가 제4차에서는 삭제된 것이 가장 눈에 띈다. 유엔 사회권위원회(4)와 인권위(5) 모두 모든 기초생활급여의 부양의무자 기준을 완전히 폐지하라고 권고·의견표명한 바 있고, 의료급여의 경우 중증장애인의 경우를 제외하면 아직 부양의무자 기준이 존치 중인데, 부양의무자 기준 폐지에 대한 계획이 제4차에 포함되지 않음.

3) ‘(10) 주거권에 대한 인식 및 국가역할 정립을 위한 노력 지속 과제’ 관련, 제3차 계획에는 ‘쾌적하고 안정적으로 거주할 수 있는 권리를 국민의 권리로 인정하고 이에 상응하는 국가 역할을 정립하는 내용’이 포함되어 있었으나 제4차에는 이 부분이 빠지고 6) 주거취약계층에 대한 홍보만 남음.

4) 유엔 사회권위원회 제4차 최종견해 42~43항

5) 국가인권위원회, 부양의무자 기준 폐지를 위한 「국민기초생활보장법 일부개정법률안」에 대한 의견표명(2020. 12. 28.)

6) 2018년 국회에 제출된 헌법 개정안은 제35조 제4항에 “모든 국민이 쾌적하고 안정적인 주거생활을 할 권리를 가진다.”고 명시하는 내용임(의결정족수 미달로 통과되지 못함). 현행 헌법은 제35조 제3항에서 국가의 노력 의무만을 규정하고 있음.

- 4) ‘(12) 임대주택 공급정책의 지속적 추진’ 관련, 제3차계획에 비하여 공공임대 공급 목표가 감소(연평균 17만호→10만호)하였고, 제4차계획에는 신혼부부·청년·노인 등 취약계층 대상 공급 목표가 명시되지 않고 있음.

나. 인권위 및 국제인권조약기구 권고 반영 여부

- 1) 인권위의 제4차NAP 권고에 포함된 ‘사회보장권’과 관계된 권고는 노동권 분야 권고에 포함된 69번 (상병제도 도입 및 운영) 뿐이고, 상병제도 도입은 신규과제로 제4차NAP에 포함되었음. 인권위 권고 100대 핵심과제에 사회보장권, 주거권, 식수권 등 관련 권고가 거의 포함되지 않았다는 것에 대해 생각해 볼 필요가 있음.
- 2) 유엔 사회권위원회는 제4차 최종견해에서 주거권과 관련하여 노숙인을 위한 장기적 해결책 마련, 사회 주택 등 적절한 가격대의 주거에 대한 이용성 증대, 임차인의 장기적 주거안정성 도모, 퇴거 시 적합한 대체주택에 대한 접근성 및 적절한 법적 보장 등을 권고함. 제3차 및 제4차계획 모두 노숙인, 퇴거민 주거안정성 보장에 대한 목표나 계획을 제시하지 않고 있음.

4. 건강권 및 보건·환경에 대한 권리

가. 제3차NAP와의 비교

- 1) 제4차NAP 건강권 및 보건·환경권 분야 추진과제는 ‘공공보건의로 서비스 제고’ 등 24개 과제임. 제3차 NAP와 비교할 때 추진과제 수가 2개 늘었고(22→24개), 17개는 과제명 동일, 6개는 신규과제임.

3차와 과제명 동일	과제명 변경 또는 교체
(1) 공공보건의료 서비스 제고 (2) 치매에 대한 대응과 국가 지원 강화 (3) 의료기관의 환자안전지표 개발·보급 (4) 희귀질환 치료제 등 필수약품의 특례 공급 지속 지원 (5) 군장병 의료접근권 향상 (6) 학교급식 위생 및 안전성 확보 (7) 흡연·음주 예방교육 강화 (8) 마약류 유통관리 및 오남용 예방 강화 (9) 환경보건 기반 구축 지원 (10) 예방적 환경보건관리 강화 (11) 환경성 질환 예방·관리 개선 (12) 인체위해물질 및 제품에 대한 위해성 평가 및 안전 강화 (14) 미세먼지 걱정 없는 쾌적한 대기환경 조성 (15) 생활소음 대책 마련 (16) 국토 및 환경계획의 지속가능발전 기반 확보 (17) 필수·고가의약품 접근가능성 제고 (18) 의료서비스 이용 차별 개선	# 과제명 일부 변경 (16) 기후변화 적응법제 및 대응역량 강화(3차) ⇨ (13) 기후위기에 대한 대응역량 강화(4차) # 삭제(3차) (2) 비급여 진료관리체계 개선 (3) 지역균형 공공보건의료체계 구축 (9) 학교 성교육 내실화 방안 수립·추진 (20) 진료비 정보공개 확대 #신규(4차) (19) 화학물질 유해정보 확보·공개 (20) 구급시설 의료처우 개선 (21) 간호간병통합서비스 확대 (22) 지역돌봄 실현을 위한 근거법 마련 (23) 예방적 건강관리 강화 (24) 미래세대 병영환경 조성

2) 건강권 및 보건·환경권 분야는 다른 분야에 비해 상대적으로 추진과제 및 내용 측면에서 연속성이 유지되고 있는 편임. 제4차계획에 추가된 6개 신규과제는 구급시설의 열악한 의료처우, 급격한 고령화 추세, 간호간병에 대한 사회적 책임 강화 필요성 등을 고려할 때 적절한 과제라고 평가할 수 있음.

나. 인권위 및 국제인권조약기구 권고 반영 여부

1) 인권위가 건강권 분야에서 권고한 과제는 88번(공공의료서비스 강화 및 공공의료기관 확충), 89번(중증응급 지역기반 대응체계 마련) 등 2개 과제임.

○ 이 가운데 '공공의료서비스 강화 및 공공의료기관 확충' 권고는 제4차계획 '(1)공공보건의료 서비스 제고'에 일부 관련된 내용을 포함하고 있지만, 노숙인에 관한 사항, 취약계층별 건강권 보장 방안,

연도별 중장기 종합계획 수립 등의 내용은 포함하고 있지 않고 공공의료를 국가보건의료정책의 중심에 두는 정도의 계획이라 보기는 어려움.

- '중증응급 지역기반 대응체계 마련'은 3차계획에 포함된 '지역균형 공공보건의료 체계 구축(보건 의료자원의 지역간 불균형 완화, 분만취약지 거주 산모 및 의료기관에 대한 지원 등)' 과제가 제4차 계획에서 빠지게 되면서 제대로 반영되지 못하였음.
- 2) 인권위 권고 24번 구급시설 의료처우 개선 과제는 4차계획에 새롭게 추가되어 반영되었음. 인권위 권고한 의무관 총원 등 의료인력 확보, 정신질환 수용자에 대한 적절한 의료처우 등 일부 내용이 반영되었으나, 형집행정지제도 및 수용자 정기검진 관련 사항은 포함되지 않음.
- 3) 인권위는 제4차NAP 권고에 포함하지는 않았지만 개별 정책권고를 통해 정부에 간호간병통합서비스 확대 등을 권고한 바 있고, 유엔 사회권위원회도 노인, 장애인 등에 대한 시설 중심 돌봄을 지역사회 돌봄으로 전환하기 위한 체계 구축을 권고한 바 있음. 제4차계획에서 관계부처, 지자체, 공공기관, 학계, 의약단체 등 의견이 반영된 '지역돌봄 실현을 위한 근거법안'을 마련하여 국회에서 논의하겠다는 상당히 의지가 담긴 계획을 제시하고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 4) 유엔 사회권위원회가 권고한 국민건강보험의 보장성과 보편성 강화, 재난적 의료비 부담 경감을 위한 구체적 추진과제는 포함되지 않음.

5. 국제인권기준의 국내 이행 강화(사회권규약 선택의정서 관련)

가. 제3차NAP와의 비교

- 1) 사회권규약 선택의정서 비준에 대해서는 제3차NAP에 관련 추진계획이 없었음. 제4차NAP에는 '사회권규약 선택의정서' 가입 · 비준 가능성에 대한 연구 및 검토가 포함됨.

7) 국가인권위원회, 간병의 사회적 책임 확대를 위한 권고 및 의견표명(2022. 11. 3.)

나. 인권위 및 국제인권조약기구 권고 반영 여부

- 1) 인권위는 제4차NAP 권고 81번(미비준 국제인권조약 등에 대한 비준)에서 “사회권의 사법심사 가능성, 외국인에 대한 권리 영역 확대 등에 적용할 수 있도록 국내법 개정하여 사회권규약 선택의정서 비준”을 권고하였고, 유엔 사회권위원회도 제3차 및 제4차 최종견해를 통해 사회권규약 선택의정서 비준을 지속적으로 권고하였음.
- 2) 그간 정부는 2014년 사회권규약 선택의정서 비준에 관한 연구용역, 2023년 사회권위원회의 결정례 분석 연구용역을 추진하였는데, 2027년까지의 추진계획 역시 가입·비준 가능성에 대한 연구 및 검토에 머무르고 있음.

6. 소결

- 전반적으로 노동권, 사회보장권 분야는 제3차NAP에 비하여 추진목표가 매우 소극적으로 수립되었음. 제4차NAP는 국제인권규범이 요구하는 수준의 인권 증진을 위해 필요한 법제 개선 목표를 제시함 없이, 현행법 체계 내에서 정책프로그램 개발 및 운영, 지도·감독 강화, 컨설팅 및 관련 지원 예산 확대 등에 초점을 두고 있음. 특히 노동권 분야 NAP의 후퇴가 가장 두드러짐.
- 인권위 및 국제인권조약기구의 주요 권고를 이행하기 위한 중장기 계획을 매 5년마다 수립하는 인권 NAP에 담고 과제별 달성 목표와 일정을 최대한 명시할 필요가 있으나, 제4차NAP에서는 그런 진취적인 접근을 거의 찾아보기 어려움.

분야별 검토(사회권 분야) - ① 기업과 인권

박태성(국가인권위원회 사회인권과 사무관)

1. 서론 및 검토범위

정부(법무부)는 2024. 3. 제4차 국가인권정책기본계획(이하 '제4차 인권NAP')을 발표하면서, '기업의 인권 존중 책임 강화' 부분을 별도의 장(章)으로 구성하였습니다. 정부는 우리 사회에서 기업의 영향력이 증대됨에 따라 기업 활동에서의 인권 보호와 존중에 대한 기대가 증가하고 있기 때문에 기업과 인권 부분을 별도의 장으로 구성한다고 서두에 밝혔습니다.

이하에서는 정부의 제4차 인권NAP의 내용과 2022. 7. 「국가인권위원회 제4차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 권고」(이하 '인권위 권고')의 내용을 살펴보고, 인권위 권고 및 관련 국제 규정 등에 비추어 볼 때 제4차 인권NAP가 적절하게 수립되었는지 살펴보도록 하겠습니다.

2. 제4차 인권NAP 기업과 인권 부분의 내용

정부는 기업과 인권과 관련하여 '(1) 인권경영의 제도화와 (2) 고충처리·구제 절차 실효성 제고'라는 2개의 목표와 하위 11개의 세부 목표를 제시하면서, 제3차 인권NAP 이행 결과 및 제4차 인권NAP를 기술하고 있습니다.

'(1) 인권경영의 제도화의 세부 목표는 7개로 '① 기업의 인권 존중 책임 확보', '② 지속가능경영 종합시책 수립 및 시행', '③ 사회적 책임을 고려한 공공조달', '④ 생활제품 소비자 안전 확보', '⑤ 기업의 아동권리 영향 평가 등 아동보호프레임 체계 수립', '⑥ 다자간 국제기구에서 인권 보호', '⑦ 해외진출기업 현지노동자 인권 침해 방지 및 예방'로 구성되어 있고, '(2) 고충처리·구제 절차 실효성 제고'의 세부 목표는 4개로 '① 가습기 살균제 피해구제 및 재발방지', '② 소비자 친화적 리콜제도 운영', '③ 정부 기반 구제의 실효성 제고', '④ 다수 피해자 보호를 위한 제도 개선'으로 구성되어 있습니다. 목표에 대한 세부 계획의 내용은 다음과 같습니다.

목표	세부 목표	계획(내용)
(1) 인권 경영의 제도화	① 기업의 인권 존중 책임 확보	· 개발협력사업 참여기관의 인권준중 책임 강화 - 인권기반 평가 강화, 인권영향평가 실시 확대, 현지 사업장 구제절차 마련 등 · 국제 기준 상응하는 정책환경 조성 - 정책연구, 포럼, 「인권정책기본법」 논의 참여 · 공정임금체계확립 - AA ¹⁾ 대상 사업체 성별임금 격차 개선 유도
	② 지속가능경영 종합시책 수립 및 시행	· 업종별 K-ESG 가이드라인 마련 · 인권환경 공급망실사 컨설팅 지원 · 제2차 지속가능경영 종합시책 수립
	③ 사회적 책임을 고려한 공공조달	· 약자지원, 고용창출 등을 하는 기업에 가점 지원 지속 · 인권개선을 위한 기준 개정 지속 확대
	④ 생활제품 소비자 안전 확보	· 제3차 어린이제품 안전관리 기본계획(22-24)에 따른 과제 추진 · 안전교육 프로그램 확대 등
	⑤ 기업의 아동권리 영향평가 등 아동보호프레임 체계 수립	· 아동권리 보장을 위한 지도감독 · 청소년근로권익센터 통한 보호 추진 · 지속 실태조사, 교육·홍보
	⑥ 다자간 국제기구에서 인권 보호	· 기업인권 증진 위해 WTO, ILO, OECD 등 논의 참여 · 유엔기구 질의에 대응
	⑦ 해외진출기업 현지노동자 인권침해 방지 및 예방	· 주요 진출국 공관 홈페이지를 통한 정보 제공 · 현지 공관 설명회 등 개최
(2) 고충처리·구제절차 실효성 제고	① 가습기 살균제 피해구제 및 재발방지	· 가습기구제특별법에 따른 적극 구제 · 생활화학제품안전관리법에 따른 이행 기반 구축
	② 소비자 친화적 리콜제도 운영	· 리콜 가이드라인(~23) 마련, 자동차제작사 시정률 제고 추진 · 위해제품 리콜 강화 및 홍보 등
	③ 정부 기반 구제의 실효성 제고	· 이해관계자 정기적 소통 및 NCP 기능 홍보 확대
	④ 다수 피해자 보호를 위한 제도 개선	· 단체소송 활성화를 위한 소비자기본법 개정 노력 지속

1) 적극적 고용개선조치(Affirmative Action)

한편 인권위 권고 중 기업과 인권 부분에 대한 권고는 총 4개였고, '90. 공기업 및 공공기관 인권경영 제도 개선', '91. 기업 인권·환경 실사 의무화', '92. 다수 피해자 보호를 위한 배상 및 구제제도 마련', '93. 정부의 해외진출 한국 기업의 인권침해 대응 체계 구축'이었습니다.

인권위 권고의 세부 내용은 다음과 같고, 인권위 권고와 제4차 인권NAP의 내용을 비교하면 대체적으로 인권위 권고가 반영되지 않았다고 볼 수 있습니다.

인권위 권고		권고 반영	제4차 인권NAP	
번호	과제명(세부 내용)		번호	과제명(세부 내용)
90	공기업 및 공공기관 인권경영 제도 개선 : 경영평가 위원에 인권전문가 포함, 인권경영 배점 확대	미반영	(1)-①	(1) 인권경영 제도화 ① 기업의 인권 존중 책임 확보 : 개발협력사업 참여기관의 인권존중 책임 강화
91	기업 인권·환경 실사 의무화 : 인권·환경실사 기본법 제정, 공시 법제화	미반영	(1)-① (1)-②	(1) 인권경영 제도화 ① 기업의 인권 존중 책임 확보 ② 지속가능경영 종합시책 수립 : 「인권정책기본법」 논의 참여 : 인권환경 공급망실사 컨설팅 지원
92	다수 피해자 보호를 위한 배상 및 구제제도 마련 : 배상 및 구제제도 법제화, 징벌적 손해제도 확대	일부 반영	(2)-④	(2) 고충처리·구제 절차 실효성 제고 ④ 다수피해자 보호를 위한 제도 개선 : 소비자 기본법 개정 노력 지속
93	정부의 해외진출 한국기업의 인권침해 대응체계 구축 : NCP 실효성 확보, 교육 실시, 현지 공관 및 KOTRA 등에 인권전문자 포함	일부 반영	(1)-①, (1)-⑦ (2)-③	(1) 인권경영 제도화 ① 기업의 인권 존중 책임 확보, ⑦ 해외 진출기업 현지 노동자 인권침해 방지 및 예방 : 현지사업장 구제절차 마련, 현지 공관 설명회 등 개최 (2) 고충처리·구제 절차 실효성 제고 ③ 정부 기반 구제의 실효성 제고 : 미디어 활용하여 NCP 기능 홍보 확대

3. 결론 : 인권위 권고의 취지와 제4차 인권NAP 반영 여부 검토

인권위 권고의 취지는 공공영역 및 민간영역에서의 인권경영 제도화(과제 90, 91)와 기업의 인권에의 악영향에 대한 실효적인 구제절차 마련(과제 92, 93)이라고 볼 수 있습니다. 이러한 인권위 권고의 취지를 제4차 인권NAP가 제대로 반영했는지를 과제별로 살펴해보도록 하겠습니다.

① 과제 90(공기업 및 공공기관 인권경영 제도 개선)의 경우 인권위가 2015년부터 2022년까지 공기업 및 공공기관에 인권경영을 내재화하기 위해 했던 권고²⁾의 내용과 일맥상통합니다.

주요한 세부 권고 내용은 공기업 및 공공기관 경영평가시, 인권에 전문성을 가진 사람을 평가 위원으로 둘 것과 경영평가 항목에서 인권경영의 배점을 현실화하라는 것이었습니다.

제4차 인권NAP에는 개발협력사업 참여기관에 한정하여 인권평가를 강화하겠다는 내용밖에 없고, 공공분야의 인권경영 내재화에 대한 내용은 포함되어 있지 않습니다.

우리 정부(기획재정부, 행정안전부)는 우리나라 공기업 및 공공기관 경영평가 위원 구성에 있어 여러 분야의 전문가를 참여시키고 있다고 밝히고 있으나, 인권전문성을 가진 전문가가 필수적으로 참여하는 지에 대한 보장이 없고, 현재 평가지표에서 '윤리경영'의 배점이 매우 낮게 책정³⁾되어 있어 인권전문성을 가진 전문가가 필수적으로 참여한다고 하더라도 공공분야에서 적극적으로 인권경영을 실천할 동력이 낮은 상황입니다.

따라서 정부는 공공분야 경영평가에 있어 인권위가 권고한 바와 같이 인권경영(윤리경영) 배점을 현실화하고, 그 심의에 있어 인권전문성을 가진 전문가가 평가할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있습니다.

② 과제 91(기업 인권·환경 실사 의무화)은 인권경영을 제도화하려는 국제 흐름에 맞춰 국내 민간영역에서 인권경영에 대한 법제화를 촉구하는 권고였습니다. 세부 권고 내용은 인권·환경실사 의무화 기본법을

2) 2015년 공공기관 인권경영 실행을 위한 인권경영 매뉴얼 적용 권고, 2016년 공공기관 경영실적 평가제도 개선 권고, 2018년 공공기관 인권경영 실행을 위한 인권경영 매뉴얼 적용 권고, 2022년 공기업 인권경영 보고 및 평가지침 적용 권고

3) 공기업 및 준정부기관의 경우, 100점 만점에 윤리경영 배점이 2.5점에 불과(2023년 공공기관 경영실적 평가계획, 기획재정부)지방공기업의 경우, 공사·공단은 100점 만점에 윤리경영 배점이 5점, 상·하수도 공사·공단은 100점 만점에 윤리경영 배점이 4점에 불과(2023년 지방공기업 경영평가 편람, 행정안전부)

제정 및 일정 규모 이상 대기업에 대한 비재무 정도 공시 법제화입니다.

제4차 인권NAP에는 「인권정책 기본법안」 논의에 참여하겠다는 내용과 인권·환경에 관한 공급망 실사 컨설팅을 지원하겠다는 내용이 포함되어 있을 뿐, 기업 인권·환경 실사 법제화에 대한 내용은 포함되어 있지 않습니다.

2023. 9. 정태호 의원(민주)이 발의한 「기업의 지속가능경영을 위한 법률안」은 유럽 기업 지속가능성 실사 지침(CSDDD)에 대응한 인권·환경 실사법안인데, 해당 법률안에 대해서도 기획재정부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부에서 모두 기업과 산업 전반에 부담이 있고 시기상조라는 이유로 반대 입장을 표명⁴⁾한 바 있습니다.

그러나 2024. 4. CSDDD가 EU의회를 통과함에 따라 EU에 수출하는 기업, EU에서 일정 매출 이상을 발생시키는 기업, EU 기업과 거래하는 공급망의 경우 CSDDD에 따라 이르면 2027년경부터는 인권·환경실사를 해야 하는 상황이 도래하게 됩니다. CSDDD 외에도 이미 EU 산림벌채규정(EUDR), 배터리 규정(EUBR), 탄소국경조정제도(CBAM), 미국 캘리포니아 기후공시 등 개별 산업별로 인권실사 혹은 환경실사를 하도록 의무화하는 제도가 속속 시행되고 있으므로 인권·환경실사 법제화를 추진하는 것이 시기상조라는 우리 정부의 입장에 대한 재고가 필요합니다.

- ③ 과제 92(다수 피해자 보호를 위한 배상 및 구제 제도 마련)은 기업의 행위로 인해 다수의 피해자가 발생했을 경우 효과적으로 구제받을 수 있도록 배상 및 구제제도를 법으로 제정하고, 징벌적 손해배상제도를 확대하라는 권고입니다.

제4차 인권NAP에서는 소비자 단체소송 활성화를 위한 「소비자기본법」 개정 노력을 지속하겠다는 내용과 「가습기 살균제 피해구제를 위한 특별법」에 따른 적극적인 구제 추진 등이 포함되어 있어 일부 인권위 권고를 반영한 것으로 보입니다.

-
- 4) ○ 기획재정부 : 국내 주요기업의 복잡한 원하청 관계, 주요국 대비 높은 제조업 비중 등을 고려할 때 공급망 전체에 대한 실사는 극히 어려워 기업과 산업 전반에 과도한 부담, 직접 관련성이 낮은 인권과 환경을 단일법으로 규정하는 것은 기존 법체계와 충돌함. 전세계적으로 실사법을 제정한 국가가 극소수이므로 선부르게 법 제정해서는 안 됨
 - 산업통상자원부 : 시정명령, 손해배상, 벌칙 규정이 기업에게 큰 부담. 정부가 ESG 경영을 규제하기 보다 지원해야 함
 - 중소벤처기업부 : 중소기업에 이 법의 일부를 적용하지 않는다는 예외규정이 있으나, 공급망에 중소기업이 포함될 경우 실질적으로 법 적용이 불가피하므로 신중한 검토 필요 (출처: 국회 기획재정위원회 검토보고, 2023. 11.)

다만, 「가습기 살균제 피해구제를 위한 특별법」에 따른 구제 실효성에 대한 비판이 여전하고, 「소비자 기본법」 개정 외에 「소비자집단소송법안(이학영의원 대표발의)」, 「소비자의 권익보호를 위한 집단소송법안(박주민의원 대표발의)」 등 단체소송 외 집단소송⁵⁾을 도입하자는 법안도 제21대 국회에서 논의되었던바, 이에 대해서도 정부가 적극 검토할 필요가 있습니다.

④ 과제 93(정부의 해외진출 한국기업의 인권침해 대응체계 구축)은 우리나라 기업의 해외 진출이 확대됨에 따라 해외진출기업의 활동이 인권침해와 연결되지 않도록 모니터링하고, 다국적기업의 인권침해에 대한 구제절차인 국내연락사무소(NCP)를 활성화하며, 해외 공관 및 KOTRA에 노동·환경·인권 전문가들을 배치하라는 권고입니다.

제4차 인권NAP에는 개발협력사업에 참여하는 기업 해외사업장의 인권영향평가 실시, 해외사업장 인권 침해 신고창구 구축, 현지 공관 및 KOTRA와 연계한 노무관리 설명회 개최, NCP 기능 홍보 확대 등의 내용이 포함되어 있어, 인권위 권고(과제 93) 내용의 일부가 포함되어 있다고 할 수 있습니다.

그러나 인권위 권고의 취지는 개발협력사업 뿐만 아니라, 우리나라 기업의 해외 활동 전반에 대한 인권 침해를 모니터링하라는 것인바, 제4차 인권NAP의 내용은 다소 미흡하다고 할 수 있고, NCP 활성화에 대해서는 NCP 홍보 외에 특별한 내용이 없습니다.

공급망 실사에 대한 국제 규제가 강화되고 있고, 우리나라 기업의 해외 투자가 활성화됨에 따라 해외 진출 한국기업의 인권침해 대응은 필수적으로 관리해야 하는 요소가 되고 있습니다. 따라서 정부는 개발 협력사업 외 전분야에서의 해외진출 한국기업의 인권침해에 대해 모니터링하고 관리할 필요가 있고, NCP에 대해서도 인권위 권고에 따라 NCP의 독립성 확보 및 위원 구성의 다변화 등을 추진할 필요가 있습니다.

5) 집단소송과 단체소송의 차이 (출처: 국회 법제사법위원회 검토보고, 2020. 9.)

집단소송	단체소송
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다수인에게 집단피해가 발생한 경우 피해자 중 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 손해배상 등을 구하는 소송 ○ 소송의 효력은 원칙적으로 제외신청을 한 피해자 이외에 피해자 모두에게 미침(Opt-out 방식) ○ 영국 등의 경우 미국과 달리 참가신청을 한 피해자에게만 효력이 미치는 방식도 인정함(Opt-in 방식) ○ 손해배상의 청구에 중점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공이익이 침해된 경우 일정 요건을 갖춘 단체가 원고가 되어 그 단체이름으로 침해행위의 금지를 구하는 소송 ○ 위법행위의 금지청구(부작위청구)에 중점 ○ 단체가 승소한 경우에만 소액 다수의 피해자들에게 판결의 효력이 미침

토론문

원영희(한국성서대학교 교수)

국가인권정책기본계획(인권 NAP)은 5년동안 추진해야 할 국가인권정책 청사진(靑寫眞)으로 인권과 관련된 법, 제도, 관행 개선을 위한 범국가적 인권 정책종합계획임. 인권 NAP에서의 노인분야는 우리나라 노인인권 보호와 증진을 위한 가이드라인이라 할 수 있음. 다음에서 제4차 NAP 노인분야에 인권위 권고가 반영되어 적절히 수립되었는지 등을 살펴보고 이에 대한 제언을 하고자 함.

1. 핵심과제 48: 폭력·학대 등으로부터 노인의 인권 보호

노인학대로 인한 중상해, 사망 등 심각한 노인학대 사건이 지속적으로 발생하고 있음. 노인학대에 대응하기 위한 다양한 대책이 마련되어 왔으나 노인학대 발생건수는 증가 추세로 노인인권 보호체계 강화를 위한 대책 마련이 시급함.

「노인복지법」에서 노인학대 관련 조항들은 학대금지 규제 및 처벌 위주의 내용으로 구성됨. 2018년 개정시 노인학대 피해자 보호 관련 조항으로 제39조의 20(노인학대의 사후관리 등)이 포함됨. 「아동복지법」 및 「장애인복지법」에 규정된 학대 예방 및 대응 관련 규정과 달리 「노인복지법」에서 국가의 노인학대 등 인권 보호 및 증진에 대한 책임이 명시되어 있지 않음. 또한 피해 노인보호계획 수립, 노인학대정보 시스템, 학대신고인에 대한 보호조치 등 관련 조항이 부재함. 선의로 노인학대를 신고시 민사 또는 형사상 법적 책임을 지지 않도록 하는 면책조항이 고려됨.

‘노인보호전문기관’ 및 ‘학대피해노인전용쉼터’등 노인학대예방 인프라를 지속적으로 확대해 나가야 함. 그동안 노인보호전문기관, 학대피해노인전용쉼터가 확충되어 왔으나, 여전히 관할 범위가 넓고, 적은 인력이 현장 출동조사, 학대사례 접수·조사, 사후 관리 등 관련 업무를 담당하고 있어 긴급 및 필요 대응에 한계가 있음.

지역노인보호전문기관 총 37개소로 2020년 기준 노인보호전문기관 직원(상담원) 1인당 접수하는 신고건수는 62.4건, 상담 횟수는 672.2건에 달하는 등 업무 과부하 상태에 있음. 학대피해노인전용쉼터는 전국 20개에 불과하며, 쉼터 1곳이 관할하는 지역에 거주하는 노인수는 평균 47만명임. 쉼터의 입소 정원은 5명 내외로 입소가 쉽지 않아 그 역할을 제대로 하지 못하는 상황임(서울신문, 2022.2.2). 쉼터에 입소 하더라도 머무를 수 있는 기간이 4개월, 재입소 경우 연간 6개월 이내로 이용할 수 있어(노인복지법 시행규칙 제29조의24 3항) 재학대·보복 등 방지를 위한 시스템이 부족한 실정임. 발제자 의견대로 학대피해 노인전용쉼터 확충과 관련 예산 투입 등 보다 구체적이고 실효성 있는 방안이 제시되어야 함.

2. 핵심과제 49: 노인빈곤 해소 및 사회안전망 강화

우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노인빈곤이 1위임. OECD (2023)에서 발표한 ‘Pensions at a glance 2023’ 보고서에 따르면 우리나라 노인빈곤율은 40.4%로 OECD 38개 국가 중 압도적 1위로 나타남. 생계 때문에 일할 수밖에 없는 빈곤한 노인이 최소한의 인간다운 생활을 영위하도록 해야 할 것임. 인권위는 노인의 소득수준에 따른 기초연금액 차등 지급 및 기초생활보장 급여 산정시 기초연금 수급액을 소득으로 산입하는 것에 대한 개선방안 마련을 권고함.

제4차 인권 NAP에서는 제5차 국민연금 재정계산으로 장기재정 전망을 도출하고 그 결과를 기반으로 실현가능성 있는 연금개혁 방안, 기초연금 적정성 평가 시행 및 단계적 인상 방안 마련이 제시됨. 이는 미래 노인층을 대상으로 설정된 것으로 현 노인세대의 빈곤 해소에 크게 도움되지 않음. 지금의 소득하위층 노인의 노후생활을 보장하기 위한 정부의 보다 적극적 대책이 필요함.

인권위가 권고한 노후소득보장제도 적절성 여부와 국가지급 보장 검토, 기초연금제도 보장성 강화를 위한 기초연금액 상향, 국민기초생활보장제도 부양 의무자 기준(의료급여) 폐지, 무급 가사노동 여성을 위한 연금크레딧 제도 도입 검토 등이 재권고되어야 함. 이의 내용에 대한 보충 의견을 제시하면 다음과 같음.

소득수준에 따른 기초연금액 차등 지급은 합당하며, 소득기준별 이외에도 연령기준별 접근을 통한 다층적 체계의 노후소득보장제도 강화가 필요함(김태완·이주미, 2022). 또한 노인의 기초생활보장 급여 산정시 기초연금 수급액을 소득에 산입하지 않도록 개선되어야 함. 제5차 국민연금종합운영계획(안)에 따르면 노후소득보장 강화 등을 위해 경제활동을 하는 노령연금 수급자의 연금액 감액제도 폐지를 추진한다고 표방하였음(보건복지부, 2023). 장애인연금 등 공공부조 차원의 급여가 기초생활보장 소득 산정 과정에서 제외되고 있음.

의료급여 부양의무자기준 완전 폐지와 관련, 정부는 중증장애인이 있는 수급가구에 해당한다고 발표함. 이는 생계급여와 동일하게 부양의무자 소득, 재산기준(연소득 1억원, 일반재산 9억원) 초과시 지원대상이 될 수 없어 폐지가 아닌 완화라 할 수 있음. 중증장애인만이 아닌 빈곤노인에게 의료급여 부양의무자 기준 폐지가 확대되어야 함.

3. 핵심과제 50: 노인 돌봄을 위한 사회적 필수서비스 강화

우리 사회 돌봄과 공공의료 및 필수 생활서비스를 제공할 수 있는 기반은 취약한 실정으로 미흡한 노인 돌봄, 장기요양 및 의료보호 등은 시급한 노인인권 현안이라 할 수 있음.

제4차 인권 NAP에서 공립요양시설(병원)이 없는 지자체(시·군·구)를 우선으로, 지역별 수요와 현황을 고려하여 다양한 유형의 기관 추가설치 지원 등 장기요양서비스 사각지대 해소를 제시함. 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(약칭: 돌봄통합지원법)은 2024년 3월 26일 제정, 2026년 3월 27일 시행 예정임. 이 법은 일상생활에 어려움을 겪는 노인 등이 자신이 살던 곳에서 건강하고 자립생활을 유지할 수 있도록 보건의료, 요양 등 돌봄 지원을 통합적으로 제공하기 위한 제도적 기반 마련을 목적으로 함. 돌봄통합지원법 시행 이전 약 2년간 돌봄 사각지대에 대한 실효성 있는 대응이 필요함.

노인돌봄 사회적 필수서비스 강화를 위한 인권위 권고와 더불어 공립요양 시설(병원) 확충 등에 대한 구체적 계획의 수립·추진, 호스피스 기관, 적절한 돌봄서비스 제공을 위한 지역사회 기반이 필요하다는 발제자 주장에 전적으로 동의함.

돌봄서비스 품질과 종사자들의 노동조건 개선을 위해 공공책임을 높이는 조치가 필수적임. 제4차 인권 NAP에서 장기요양서비스 사각지대 해소에 대한 노력과 관련, 틈새돌봄에 대한 공공성 확보에 더욱 주목해야 함. 돌봄대상자 상태가 중중이어서 두 사람 이상 돌봐야 할 경우, 대상자 상태에 따라 1일 다회 방문이 필요한 경우, 이동시간이 긴 오지의 서비스를 제공해야 하는 경우 수익성을 고려할 수밖에 없는 민간 기관에서는 돌봄서비스 제공이 매우 어려운 상황임. 틈새 돌봄서비스는 공공돌봄 차원에서 공적 돌봄기관에서 수행하는 것이 바람직함. 돌봄의 공공성 강화를 위해 서비스 직접 제공 등을 목표로 사회서비스원이 출범하였으나 최근 민간 서비스의 고도화라는 명목으로 중앙 및 지방정부의 재정 완전 삭감이 결정되어 공공돌봄 인프라 축소 및 틈새돌봄 서비스 제공의 현저한 위축이 우려되고 있음. 따라서 현행법상 보호받지 못하는 돌봄 사례에 대한 인권 보호 차원에서 점검 및 시급한 대응이 필요함.

이외에도 「노인장기요양보험법」상 종사자의 안전 및 건강보호 관련 조항이 부재하여 이의 보완이 필요함. 제35조의 3(인권교육) 2항에서 “장기요양 급여 수급자에게 인권교육을 실시할 수 있다”고 명시된 바, 수급자, 가족대상 인권 교육 의무화 규정이 필요함. 관련 지표가 기관평가에 포함되어 인권교육이 보다 내실화됨으로써 수급자 및 장기요양요원 모두에게 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대됨.

4. 기타

인권위가 제시한 핵심과제 51(유엔 노인권리협약 성안 적극 참여)은 제4차 인권 NAP에 반영되지 않았음. 전세계적으로 인구고령화 진전 및 노인빈곤 등 심각한 인권문제에 직면하는 가운데 여성, 아동, 장애인 등 주요 소수 집단과 달리 노인을 다루는 규범력을 지닌 국제협약이 부재한 실정임. 유엔 노인인권협약 성안에 대한 적극 참여, 그리고 관련 지원이 필요한 상황에서 인권위의 권고는 시의적절하다고 봄. 그러나 국가 차원에서의 인권 NAP에 이의 내용을 포함하기에 구체성이나 당위성 차원에서 다소 어려움이 있었을 것으로 사려됨. 이의 권고가 제4차 인권 NAP에 반영되지 않더라도 인권위 차원의 주요 정책 과제로 설정하여 노인권리협약 성안 참여에 대한 국내외 관심과 적극적 지원을 이끌어내는 것이 바람직하다고 판단됨.

최근 노인인권 관련 이슈 중 하나는 노인(인권)기본법 제정이라 할 수 있음. 우리나라 경우 국가와 지방자치단체의 구체적 책무와 인권의 보호와 증진, 인권정책의 기본방향 제시 등 노인인권을 실현하기 위한 기본법 형식의 법률이 부재함. 노인을 권리주체로서 인정하고, 고용, 건강 돌봄, 공적 소득보장, 주거, 안전, 사회참여 등 노인인권 관련 제분야의 제도 및 정책 방향성 제시, 그리고 노인 관련 개별 법률을 규율하는 노인(인권)기본법 도입이 제안됨.

참고문헌

김태완·이주미(2022). 노인빈곤과 노후소득보장에 대한 제언. 보건복지포럼, 305(6), 60-73.

보건복지부(2023.10.27). 제5차 국민연금 종합운영계획(안) 심의·발표자료.

서울신문(2022.2.2). “노인학대 112신고 95% 늘었는데…노인 47만명당 보호 쉼터 1곳뿐”.

<https://www.seoul.co.kr/news/society/2022/02/02/20220202500094>

OECD(2023). Pensions at a Glance 2023: OECD AND G20 INDICATORS.

법제처(<https://www.law.go.kr/>)

「노인복지법」, 「노인복지법 시행규칙」

「노인장기요양보험법」

「아동복지법」

「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」

「장애인복지법」

제4차 국가인권정책기본계획의 노동권 평가

윤애림(서울대학교 법학연구소 책임연구원)

I. 평가 대상 분야 및 정책과제

1. 분야 : 인간다운 생활을 할 권리의 보장

2. 정책과제 :

- 1) ㉞ 비정규직 보호 및 차별 해소
- 2) ㉟ 사내하도급 노동자·특수형태근로종사자 보호
- 3) ㊱ 청소년 근로권의 보호 지원 강화

II. 비정규직 보호 및 차별 해소

1. 제4차 NAP 정책과제

- 비정규직 남용 및 차별 의심 사업장 지도·감독 등 지속 추진
 - 기간제 쪼개기 반복·갱신 사업장, 비정규직 차별 발생 사업장에 대한 근로감독 물량 확대 등 현장 지도 강화
 - 민간부문 고용구조개선 지원 및 차별 해소
 - 차별시정제도 실효성 강화를 위한 제도 개선 추진
 - 기업의 정규직 전환 및 사업장 고용구조개선, 차별 해소 지원
- ※ ‘고용구조개선지원단’, ‘차별없는 일터 지원단’을 통한 사업장 고용구조개선·차별 해소 진단 및 개선이행 지원

2. 평가

- UN 사회권규약위원회의 관련 권고

- 사회권규약위원회는 한국사회에서 만연한 비정규직 고용이 노동권을 사실상 박탈하고 산업재해의 위험을 전가하는 수단으로 활용되고 있는 점을 지적하면서 특히 도급, 파견, 개인사업자의 형태 하에서 활용되는 비정규직 노동자를 비롯하여 모든 노동자(“all categories of workers”)에게 노동관계법령을 적용할 것을 권고하였음.¹⁾

28. 위원회는 2006년 제정된 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제8074호」의 도입에도 불구하고 장기 임시 고용(long-term temporary employment)을 포함해 당사국 내 만연한 비정규직 고용에 대하여 여전히 우려한다. 나아가 위원회는 노동 비용을 최소화하고 산업 재해의 위험을 이전하기 위한 목적으로 대기업에서 노동자의 노동권을 박탈하는 하청·파견·독립 계약자 제도 등을 활용하는 것을 여전히 우려한다(제7조).

29. 위원회는 당사국이 노동자의 권리에 대하여 완전한 보호를 제공하지 못하는 비정규직 노동의 남용을 억제하기 위해 효과적인 조치를 취할 것을 촉구한다. 이런 맥락에서 위원회는 (a) 노동 관계법령을 하청노동자, 파견노동자, 독립계약자로 고용된 노동자 등 모든 형태의 노동자에 대해 적용하고 (b) 사용자가 부당하게 계약 갱신을 거부하는 것을 금지한 2007두1729 대법원 판결의 완전한 이행을 위하여 위반자에 대하여 억제적인 제재(deterrent penalties)를 부과하는 등 입법 및 규제 조치를 취하며 (c) 근로감독을 통해 비정규직 고용의 남용을 효과적으로 감독할 것을 권고한다.

- 직접고용·상시고용 원칙을 법·제도적으로 재정립 필요

- 근로자파견제 확대 정책 중단

: 정부는 파견 허용업무 확대 등을 추진하기 위해 경제사회노동위원회 내 전문가 중심으로 노동시장 이중구조연구회를 구성·운영하여 정부안을 마련 추진할 계획을 발표함. 파견 허용대상 확대는 노동시장 이중구조를 더욱 악화시키게 될 것이므로 이러한 방향으로의 근로자파견 법제 개악은 재고되어야 함.

- 생명·안전과 직접 관련되는 업무에 대해서는 기간제·간접고용 노동자 사용을 금지

1) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 규약위원회, 대한민국 제4차 보고서에 대한 견해, 2017.

- 공공기관에서부터 자회사 방식의 간접고용 남용 규제
 - 자회사 방식의 간접고용 남용을 규제하기 위해 우선적으로 금지되어야 할 출연 및 출자의 목적을 규정하는 것으로 「공공기관 운영에 관한 법률」개선
 - 모회사가 고용관계를 넘어 자회사 노동자에 대한 지배권을 행사하는 것에 상응하는 책임을 지게 하는 것이 필요함. 특히 노동3권과 관련하여서는 자회사 노동자들의 처우에 대해 사용자에게 준하는 책임, 혹은 자회사와 공동의 사용자로서 책임을 지도록 함.

III. 사내하도급 노동자·특수형태근로종사자 보호

1. 제4차 NAP 정책과제

- 파견·사내하도급 사용 사업장에 대한 근로감독을 통해 불법파견 사용 근절
 - 일시간헐적 사유 위반 등 파견제도를 위법하게 운영하는 사례유형별로 집중감독을 통해 비정규직 남용 방지, 파견법의 취지가 산업현장에 정착되도록 감독 강화
 - 고용구조개선지원단 컨설팅 등과 지방관서의 근로감독을 연계하여 불법파견 등에 대한 제재 강화
- 원·하청 노동자간 불합리한 격차 완화
 - '사내하도급 근로자 보호 가이드라인' 을 토대로 사내하도급 사용 사업장 등에 고용구조개선 컨설팅 제공
 - 컨설팅 참여 사업장 등 대상으로 가이드라인 준수 협약 체결 추진
- 다양한 노무제공자의 기본적 권리를 보장하기 위한 제도화 방안 마련
 - 전문가 논의, 종사자·업계 의견수렴 등을 거쳐 플랫폼종사자, 특수형태근로종사자 등 다양한 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항에 대한 제도화 방안 마련

2. 평가

- 불법 근로자파견의 소지가 큰 사내하도급 남용에 대한 규제의 부재
 - 원청(원도급인)의 사용자책임 부과하는 제도개선 미흡
 - 2019년 개정 산업안전보건법에 따른 도급 금지 범위는 화학적 요인 중심으로 규정하고 있어 전부

개정 전과 크게 다르지 않음. 더욱이 도급 금지 작업에 해당하더라도 '일시적·간헐적 작업'일 경우에는 사업주 판단으로 도급이 가능하도록 하여 위험의 외주화가 여전히 가능함.

※ 관련 국가인권위원회 권고

- 간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고(2019.10.22.)

위험의 외주화로부터 노동자의 생명과 안전을 보장하기 위해,

가. 산업구조의 변화 및 각 산업별 특수성, 작업장·작업환경·도구·기계·설비, 작업공정과 같은 물질적 작업요소 등 다양한 요인을 고려하여, 「산업안전보건법」에 따라 도급이 금지되는 유해·위험작업의 범위를 확대하기 바람.

나. 생명·안전과 직접 관련되는 업무를 구체화하고, 직접고용원칙에 따라 외주화가 제한되는 생명·안전업무의 기준을 마련하기 바람

☞ 인권위의 권고에 대해 고용노동부는 2020.1.29. 개정법의 운용상황을 지켜보면서 중장기적으로 검토 하겠다고 회신함.

- 간접고용을 통한 사용자책임 회피를 규제하고 노동시장 이중구조를 개선할 수 있는 노조법상 사용자 책임 확대 법 개정 관련 고용노동부가 반대 입장 표명

※ 관련 국가인권위원회 권고

- 간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고(2019.10.22.)

3. 사내하청노동자의 노동3권 보장을 위해,

가. 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등에 관하여 실질적 영향력이 있는 자 까지 포함하는 개념으로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조의 사용자 정의규정을 개정 하거나, 원청의 단체교섭의무를 명시하는 등 관련규정을 개정하기 바람

나. 사내하청노동자의 노동3권을 보장하기 위해 하청노동조합이 원청을 상대로 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기할 수 있도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 관련 조항을 개정 하는 등 원청의 부당노동행위 책임 확대방안을 마련하기 바람

☞ 인권위의 권고에 대해 고용노동부는 2020.1.29. 이행계획 없이 중장기적으로 검토하겠다고 회신

☞ 「노동조합 및 노동관계조정법 개정안」 관련 브리핑(2023.2.20.)

□ 노동조합법 개정안은 첫째, 법치주의의 근간을 흔드는 입법입니**다**법적 안정성과 예측 가능성이 없기 때문입니다.

개정안*은 “실질적·구체적 지배·결정”이라는 추상적 표현으로 근로계약 관계가 없는 원청 사업주에게 노동조합법 상 사용자로서 모든 의무를 부여**하고 있습니다.

* 제2조(정의)제2호 단서 신설: 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

** △단체교섭 상대방으로, 교섭을 거부할 경우 부당노동행위로 처벌(2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금), △단체협약 이행 의무를 지며, 이를 지키지 않으면 형사처벌 대상(법 제92조, 1천만원 이하의 벌금), △하청노조의 쟁의행위 수인의무, 대체근로금지 의무 등

○ 하지만 사용자인지를 판단할 수 있는 기준이 구체화되지 않아

- 원청은 자신이 하청노조의 단체교섭 상대방인지, 단체교섭의 범위는 어디까지인지 등을 예측할 수 없어 법적 안정성이 저해*될 수밖에 없습니다.

* 실질적 지배력은 추상적 개념으로 ▲단체교섭 주체: 교섭요구시마다 개별적 사용자성 판단, ▲단체교섭 범위: 교섭의제별 실질적 지배력 있는지 여부 판단 등을 해야 하는 문제 발생

- 이러한 상황에서 사용자가 단체교섭에 응하지 않았을 경우 형사처벌을 받게 되어 죄형법정주의의 명확성 원칙에도 위반됩니다.

○ 이에 따라 노동조합법이 개정된다면, 단체교섭의 장기화, 교섭체계의 대혼란, 사법 분쟁 증가 등 노사관계의 불안정 및 현장의 혼란만 초래될 것입니다.

* (예) 여러 개의 하청노조가 있는 원청사는 수차례의 단체교섭과 파업을 수인할 의무를 부담할 수 있고, 모든 하청, 위·수탁 업체는 원청만을 상대로 교섭을 요구하는 경우도 발생 가능

** (예) 하청노조가 원청사업주와 직접 교섭을 통해 하청사업주와 체결한 임금·근로시간 등 주요 근로계약 내용과 상충되는 단체협약을 체결할 수 있음

- 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자에 대한 사회보험 적용의 한계
 - '21년 개정 고용보험법은 고용보험법을 적용하는 특수형태근로종사자를 “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 사람”이라고 규정함. 따라서 특수고용 노동자를 사용하는 사업주와 직접 노무제공계약을 맺지 않으면 고용보험 적용에서 배제됨(예: 의료기관에서 노무를 제공하는 간병인)
 - * 2017년 한국노동연구원 실태조사에 따르면, 현행 산재보험법이 적용되는 특수형태근로종사자들 중에서도 약 40%가 사업주와 계약을 체결하지 않고 일을 하고 있음.²⁾
- UN 자유권규약위원회의 관련 권고³⁾

결사의 자유

57. 위원회는 해고노동자의 노조 가입 허용 등을 통해 노동조합을 결성하고 가입할 권리에 관한 일정한 제약을 제거한 2021년 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 관련 법률 개정을 환영한다. 그러나 위원회는 모든 공무원, 교사, “특수고용노동자(dependent contractors)”, “플랫폼 노동자”와 같은 비정형 고용 형태 속 노동자가 이 권리를 누릴 수 있는 것은 아니라는 점, 교사·공무원의 단체교섭권 및 단체행동권에 대한 많은 제약이 여전히 적용되고 있다는 점을 우려한다. 이에, 위원회는 당사국이 본 규약 제22조 관련 유보를 유지하고 있다는 사실에 유감을 표한다. 또한 전국건설노동조합 사무실에 대한 수차례의 압수수색, 고액의 과징금, 조합원에 대한 소환조사, 구속 및 징역형 등 사법적 탄압과 낙인찍기를 포함하여 2022년부터 벌어진 노동조합 활동에 대한 심각한 탄압에 관한 보고에 우려한다(제22조).

58. 당사국은 모든 개인이 결사의 자유에 대한 권리를 완전히 누리도록 보장해야 하며 이 권리의 행사에 대한 어떠한 제한도 본 규약 제22조 제2항의 요건을 엄격히 준수해야 한다. 특히 당사국은:

2) 황덕순 외, 「고용보험제도 분석과 개선방안 연구: 특수형태근로종사자 근로실태 연구」, 고용노동부 · 한국고용정보원 고용보험평가센터 위탁연구사업, 2017.

3) 시민적 및 정치적 관한 규약 위원회, 대한민국 제5차 보고에 대한 견해(2023. 11.)

- (a) 공무원, 교사, 비전형 고용 노동자를 포함하여 모든 노동자가 노동조합을 결성하고 가입할 권리, 단체교섭권, 파업권을 완전히 행사할 수 있도록, 이러한 권리에 대한 제한은 본 규약 제 22조에 엄격하게 부합하도록 노동조합및노동관계조정법과 여타 관련법을 개정해야 한다.
- (b) 노동조합에 대한 낙인찍기, 개입, 사법적 괴롭힘이 없도록 하고 결사의 자유에 대한 권리 행사에 우호적인 환경을 조성해야 한다.
- (c) 본 규약 제22조에 대한 유보 철회를 검토해야 한다.

3. 과제

- 고용형태와 상관없이 특수고용, 플랫폼 노동자를 비롯한 모든 노동자에게 적절한 보수, 동일가치노동에 대한 동일임금, 장시간노동으로부터의 보호, 건강하고 안전한 노동환경에 대한 권리를 보장하도록 근로기준법, 최저임금법, 노동조합 및 노동관계조정법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 노동관계법령의 차별없는 적용 추진.

※ 관련 국가인권위원회 권고⁴⁾

- 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명(2021. 11. 22.)

가. ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자’의 경우 「근로기준법」 등에 따른 근로자로 추정하고 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 명시하고, (후략)

4) “ILO 제198호 「고용관계에 관한 권고」(2006) 제11조는 “회원국은 고용관계의 존재를 결정하기 위한 다양한 방법의 허용, 하나 또는 그 이상의 고용관계의 지표가 존재하는 경우 고용관계의 존재를 법적으로 추정하는 제도 도입 등 고용관계의 존재를 쉽게 결정할 수 있도록 국가정책에서 고려하여야 한다.”고 규정하고 있다. 특히 미국의 ABC 테스트, 독일 연방노동사회부의 「플랫폼 경제에서의 공정한 노동」 정책 등의 경우 플랫폼 종사자의 근로자 지위 확인을 보다 용이하게 할 수 있도록 플랫폼 종사자를 우선 근로자로 추정하거나 입증책임을 플랫폼 기업에게 부담하는 방식을 제도화하고 있음은 주목할 만하다. 각국은 플랫폼 노동에 대응하여 주로 기존 노동관계법을 통한 보호 방식을 채택하는 흐름이다(「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명, 9~10쪽).”

- 특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명(2017. 4. 6.)

1. 고용노동부장관에게,

특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나, 노동조합 및 노동관계 조정법 상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고한다. (후략)

- 실질적 지배력을 보유한 사업주에 대한 노동관계법상 사용자책임 인정

※ 관련 국가인권위원회 권고

- 「부당노동행위 제도 개선 권고 및 의견표명」(2022. 5. 4.)

나. 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 노동조건이나 노동조합 활동에 관하여 실질적 · 구체적으로 지배력·영향력이 있는 자는 사용자로 볼 수 있도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(사용자 정의) 규정의 개정을 추진할 것을 권고합니다.

- 「노동조합 및 노동관계조정법」에 대한 의견표명(2022. 12. 28.)

국가인권위원회는 국회의장에게, 노동조합 및 노동관계조정법 개정에 관한 의견을 다음과 같이 표명합니다.

가. 우리나라의 경우 노사분쟁 과정에서 쟁의행위가 법률적 제약으로 적법성을 인정받기가 어려운바, 국제인권기준에 따라 노동조합 및 노동관계조정법 제2조를 다음과 같은 내용이 포함되도록 개정하는 것이 필요함

- (1) 경제적·사회적 환경과 노무제공 방식의 변화를 반영하고, 국제노동기구의 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약과 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약에 부합하도록, 개인사업자 외양을 띠지만 타인의 사업을 위하여 노무를 제공하고 보수를 받아 생활하는 특수형태근로종사자나 플랫폼종사자도 제2조 제1호 근로자의 정의 규정에 포함되어야 함
- (2) 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 노동조건이나 노동조합 활동에 관하여 실질적 · 구체적으로 지배력·영향력이 있는 자도 제2조 제2호 사용자의 정의 규정에 포함되어야 함

- 간접고용, 위장 개인사업자 남용을 규제하기 위해 근로감독의 강화 및 제도개선

※ 관련 국가인권위원회 권고

- 간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고(2019.10.22.)
2. 노동관계법 회피 목적으로 발생하는 위장도급 문제를 근절하기 위해,
- 가. (중략)
- 나. 합리적 이유 없는 사건처리 지연, 행정부작위 등 문제점을 개선하고 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 위반에 대한 신속한 근로감독 및 수사가 가능하도록 개선방안을 마련하기 마람

IV. 청소년 근로권익 보호 지원 강화

1. 제4차 NAP 정책과제

- ‘청소년 근로권익센터’ 운영을 통해 청소년에 특화된 노동환경개선 교육·홍보 및 신속한 상담·권리구제 서비스 지속
- 다양한 상담채널 운영(대표전화, 문자, SNS 등)을 통해 근로청소년 상담 지원
- 소규모 사업장 중심으로 노무관리지도 등 자율개선 중심의 지도점검 강화
- 근로 청소년의 부당처우를 실질적으로 지원하기 위해 노무사 등에 의한 상담 등 문제

해결 창구 운영

- 직업계 고등학교 학생 노동인권 및 산업안전보건 온라인 교육내용 개편 및 운영 지속
- 직업계 고등학교 현장실습생의 능동적인 안전사고 예방 태도 함양을 위해 학생 눈높이에 맞는 교육 제공

2. 평가

- ILO 전문가위원회의 권고(2024. 2.)

“위원회는 현장실습생에 대한 안전 보장 및 충분한 훈련 감독의 부재에 관한 상황을 우려한다. 「취업 최저연령 협약」(제138호, 1973) 제3조 제1항은 노무의 성격 또는 그것이 이루어지는 환경으로 인하여 청소년의 건강·안전·도덕이 위태로워질 수 있는 경우 동 노무의 취업최저연령은 18세 미만이어서는 아니된다고 규정하고 있다. 협약 3조 3항은 다음과 같은 조건을 충족할 경우에는 16세 이하의 청소년에게도 일정 정도의 위험한 종류의 고용을 허용한다. 그 조건은 (1) 노사단체와 사전에 협의할 것 (2) 청소년의 건강·안전·도덕이 완전하게 보호되어야 함 (3) 관련 활동 분야에서 충분한 구체적 지도 또는 직업훈련을 완료할 것 등이다. 위원회는 위의 전제조건은 도제제도 또는 직업훈련 참가자를 포함하여 모든 청소년에게 적용되어야 함을 상기한다. 위원회는 따라서 정부가 18세 미만의 현장실습생이 위험한 종류의 노무, 특히 근로기준법 65조에 따른 18세 미만 금지 직종에 해당하는 노무를 수행하지 않도록 할 것을 요청한다. 16세 이상 현장실습생이 도제 훈련 또는 직업훈련 과정에서 위험한 형태의 노무를 수행한다면 이러한 위험한 업무의 수행이 본 협약 제3조 제3항에 명시된 대로, 청소년의 건강·안전 및 도덕이 완전하게 보호되고 이들이 관련 활동분야에서 충분한 구체적 지도 또는 직업훈련을 받았을 때에만 허용되도록 할 것을 촉구한다.”

“위원회는 협약 9조 1항이 동 협약 조항들의 효과적인 시행을 보장하기 위하여 적절한 처벌부과를 포함한 모든 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있음을 상기한다. 따라서 위원회는 정부가 “현장실습제도” 또는 “일학습병행제도”에 참여하는 모든 이들에게 다음을 위해 필요한 조치를 취할 것을 요청한다.

: 16세~18세의 청소년을 안전 및 훈련 조건을 준수하지 않고 고용하거나 18세 미만의 청소년을 근로기준법 65조 또는 여타 규정에 따라 금지된 위험한 종류의 일에 고용할 시 협약 9조 1항에 따라 경고나 지도를 넘어 적절한 (효과적이고 그 행위를 단념시킬 만큼 충분한) 처벌을 부과할 것.

토론문

황필규(공익인권법재단 공감 변호사)

I. 의의 및 배경

1. 구성

- 제1차 국가인권정책 기본계획에는 기업과 인권 관련 내용이 없었고, 제2차 때는 인권 관련 국내외 협력이라는 애매한 항목에서 NCP 개선과 사회적책임 가이드라인 정도가 다루어짐. 시민사회의 강력한 문제제기로 제3차 기본계획에서는 기업과 인권내용이 별도의 장으로 구성되고 제4차 기본계획에서도 '기업 활동에 대한 인권정책의 특구성과 최근의 중요성을 고려'해 별도의 장으로 구성함. 비록 독립된 NAP로 구성하지 못한 아쉬움은 있지만 어느 정도 바람직하다고 볼 수 있음. (2018. 4. 기업과인권네트워크 입장 참조)
- 담당부처와 관련해서 법무부는 NAP 주무부처임에도 불구하고 기업과 인권 관련 영역에서는 매우 소극적인 역할만 담당하는 구조를 가지고 있고 기업과 인권 전체를 총괄하는 단위가 존재하지 않아 매우 산발적이고 파편적으로 개별 과제들이 진행되거나 진행되지 않을 위험성이 다분함. 법무부는 기본계획의 기업과 인권 관련 11개 과제 중 기업의 인권 존중 책임 확보, 다자간 국제기구에서 인권 보호 등 2개의 항목에 대해서만 외교부, 고용노동부와 공동으로 담당하는 것으로 되어있음. (2024. 8. 기업과인권네트워크 토론문 참조)

2. 국제적 기준

- 기본계획의 다른 영역과는 달리 유엔, OECD, ILO 등의 비구속적 국제기준을 주로 제시하고 있고, 유엔 조약기구의 일반논평과 최종권해까지 국제적 기준에 포섭시키고 있는 것은 긍정적인 점.
- 다만 다른 조약기구의 일반논평이나 최종권해가 누락된 것은 부적절하고, 유엔인권이사회의 UPR이나 특별절차 한국방문보고서에 나오는 권고 및 개인통보사건에서의 공동성명 등의 내용이 충분히 다루어지지 못한 것은 바람직하지 못함.

3. 국내적 기준

- 인권환경실사 등 기업과 인권의 핵심적인 내용이 아닌 안전 등을 위주로 구성되어 국제적 기준과 간극이 상당함. 그 간극을 어떻게 좁힐 것인가가 향후 정책적 주된 고려가 되어야 할 것임.

4. 국내 현황

- 기본적인 방향이나 내용이 긍정적임을 전제로 추가적인 개선이 필요함 정도를 제시하고 있는데 상황이 이처럼 긍정적인지는 의문임. 국제개발협력 기본계획에서의 '시민사회와 함께 우호적 사업환경 조성'이 이해관계자들과의 실질적인 관계 형성이라고 보기 어렵고, EU 등의 움직임과 ESG 영향력 확대로 기업의 대응 정부의 정책지원의 필요성이 증가하였고 하고 있지만 그 현실인식이 얼마나 심각하고 진지한지는 검증이 필요함.
- 공공조달과 관련한 사회적 책임 조항은 추상적이고 해외진출한국기업의 인권침해 문제는 '노무관리, 인권경영 지원 필요성'으로 둔갑하고 있음.
- 실효적인지 많은 NCP와 소비자단체소송의 실효성 제고를 언급하지만 과연 효과적인 방으로 이어질 수 있을지 의문임.

5. 제3차 기본계획 이행 경과

- KOICA의 ODA 관련 '인권경영 체계 구축 및 전략 고도화'가 과연 기업과 인권 관련 정부의 제의 성과로 제시될 수 있는지 의문임. 문제가 된 사례에서 어떻게 대응했는지를 함께 살펴봐야 함. 주요 기업들은 인권문제가 가시화되기 전에는 인권경영을 표방하다가도 문제가 가시화되면 반인권경영이 드러나고 지극히 반인권적인 방식으로 대응해왔음.
- 기업과 인권의 내용이 들어간 인권정책기본법안을 언급하고 있지만 국회에서 제대로 논의조차 한번 되지 않은 현실에 대한 냉정한 평가는 전혀 찾아볼 수가 없음.
- 해외진출기업의 인권침해 방지 및 예방 문제는 상황 인식과 동일하게 '노무관리 고충처리, 지원' 수준에 머물고 있어 기업과 인권의 문제를 기업에 대한 지원으로 축소시킨 기이한 접근의 원인이 무엇인지, 구체적인 사례의 해결을 어떻게 이루어졌는지에 대한 분석이 필요함.
- 가습기 살균제 피해구제 및 재발 방지에 있어 상당한 양적, 질적 발전이 있었다는 듯한 평가를 하고 있지만 그 판단기준의 불명료함, 피해구제의 지연 등 아직까지 피해자들은 추가 피해에 노출되어 있음.

- NCP 관련해서는 위원 선임절차 개선, OECD 동료평가 후 운영 개선, 분쟁사례집 발간 등을 긍정적인 변화로 열거하고 있지만, 실제로 필요한 만큼의 조직적, 내용적 변화가 있었는지는 의문임.

II. 기본계획 과제

1. 기업의 인권 존중 책임 확보

- 인권경영 제도화의 최우선적 과제가 왜 '개발협력사업'의 '무상원조' '참여기관'에 국한되는 인권환경실사 제도, 구제절차, 커뮤니케이션 활성화가 되어야 하는지 의문임. 국내의 문제적 환경이 개선되지 않은 채 국외의 일정 부분을 변화시키겠다는 접근은 '불가능'이나 '형식적' 결과를 초래할 위험성이 높음. 기재부 (EDCF), 수출입은행 등도 전혀 다루어지고 있지 않음. (2024. 8. 기업과인권네트워크 토론문 참조)
- 국내 환경 조성과 관련해서는 국제기구 권고의 구체적 이행 조치를 수년간 활용되지 못한 법무무 매뉴얼의 '활용 방안 연구'와 학술대회 등 주최로 바라보고, 인권정책 기본법안 '논의 참여'를 주요 내용으로 포함시키는 등 그 방향성과 진정성 모두에서 신뢰하기 어려움.
- 최근 몇 년 동안 국내외적인 집중적인 논의가 이루어지고 있는 인권환경실사법 제정과 ESG 공시 법제화의 문제가 전혀 언급되지 못한 것도 이해하기 어려움. 오히려 이러한 흐름과 그 발전을 기본계획의 주요 과제에 포함시키고 그 원칙과 내용을 부분적으로라도 기본계획 내에 제시함으로써 그 방향을 명확히 할 수 있다고 판단됨. 기본과제의 수정이나 기본과제 실행계획의 구체화를 통해 기본계획의 핵심 내용으로 자리잡도록 해야 할 것임. (2024. 5. 국가인권위 발표문 참조)
- 국가인권위의 공기업 및 공공기관의 인권경영 제도 개선 권고와 그 실행은 비록 얼떨결에 진행되고 형식적으로 흐른 면이 없지 않음 하지만 이것은 기업과 인권 영역의 발전에서 일정 정도 유의미한 성과가 있었고 매우 중요한 근거지가 되고 있기에 '경영평가 위원에 인권전문가 포함, 인권경영 배점 확대' 등 그 제도의 내실화는 당연하게도 기본계획의 주요 내용이 되었어야 했음. 기본계획에 명시적인 내용은 없으나 세부적 명시 내용은 예시일 수 있음을 확인하고 공기업 및 공공기관 관련 내용이 실행계획 등에는 충분히 담길 수 있도록 노력해야 함. (2024. 5. 국가인권위 발표문 참조)

2. 지속가능경영 종합시책 수립 및 시행

- 업종별 K-ESG 가이드라인 마련, 공급망 인권환경실사 컨설팅 지원 등을 제시하고 있는데 어떤 원칙 하에 어떤 내용을 담아왔고 담을 것인가에 대한 예측가능성을 제시하지 않으면 유명무실한 내용이 될 수 있음.

3. 해외진출기업 현지노동자 인권침해 방지 및 예방

- 주된 내용을 기업에의 정보 제공, 노무관리 설명회 등을 언급하고 있고 그 담당부처로 고용노동부만을 명시하고 있음. 오히려 실질적인 사례 개입을 위해 노력했던 제3차 기본계획 기간의 활동보다도 축소된 형태의 과제를 제시하고 있음.

4. 가습기 살균제 피해구제 및 재발 방지

- 2020년의 관련 특별법의 개정으로 적극적인 구제의 내용을 담았다고 주장하지만 대부분 이전부터 지적되고 표방해 온 내용이 대부분이라 실제로 얼마나 유의미한 변화를 있을지 의문임.

5. 정부 기반 구제의 실효성 제고

- 사건당사자와의 직접적인 소통기회 확대, 이해관계자 및 전문가 등이 참여하는 정기적인 소통채널 운영이 얘기하지만 최근의 흐름을 보면 오히려 이러한 소통이 축소되는 경향도 보이고 있음,
- 무엇보다 두 번에 걸쳐 있었던 국가인권위의 NCP 관련 권고 내용과 OECD 동료평가의 내용이 정부정책에 충실히 반영되어야 함을 명시적으로 분명히할 필요가 있음. 특히 위원 구성에서 '다양성과 전문성', '노동조합 및 시민사회의 대표성'이 실질적으로 관철될 수 있도록 구체적인 실행계획이 제시될 필요가 있음. (2018. 4. 기업과인권네트워크 입장 참조)
- 또한 인권침해가 해외에서 벌어진 경우 최소한 한국기업의 인권침해 문제대응이 해외공관의 업무로 명문화될 필요가 있고, 더 나아가서는 민관합동협의회 형태의 기구 설립 및 관련 법적 근거 마련, 예산 확보 등을 통해 인권문제의 실질적인 해결을 도모해야 할 것임. (2018. 4. 기업과인권네트워크 입장 참조)

6. 다수 피해자 보호를 위한 제도 개선

- 다수 피해자 보호의 문제를 소비자만의 문제로 축소시키고 있는 것에서부터 그 접근방식에 근본적인 결함이 있다고 볼 수 있음.

제4차 국가인권정책기본계획 (2023-2027) 평가 토론회

발행일 2024년 5월

발행처 국가인권위원회

주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

전화 (02)2125-9824 FAX (02)2125-0922

인쇄처 디자인모장

전화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992

I S B N 979-11-7214-011-3 95340

