



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제948호 | 2015년 2월 13일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

국가인권위원회 등급판정 재보류의 쟁점과 과제

조 규 범 *

1. 들어가며

우리나라 국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 지난 2014년 11월 8일 국가인권기구 국제조정위원회(이하 ‘ICC’¹⁾) 승인소위원회(이하 ‘승인소위’)로부터 등급판정을 2015년 상반기로 재보류한다는 권고를 통보받았다. 이는 지난 2014년 3월 31일 ICC의 정기등급심사에서 ‘등급보류’를 통보받은 후 또 다시 판정이 보류된 것으로, 2004년 ICC에 가입한 후 처음으로 한해에 두 번이나 등급심사 보류를 받은 것이다.

2014년 3월 첫 번째 등급보류 판정을 받은 인권위는 ICC 승인소위의 권고를 이행하기 위하여 실무작업반과 특별위원회를 구성하여 「국가인권위원회법 개정안」을 마련하였고, 지명기관의 후보추천위원회의 구성 등에 대한 사항을 담은 ‘국가인권위원회 위원 선출·지명의 원칙과 절차에 관한 가이드라인’을 의결하여 대통령, 국회의장과 대법원장에게 권고하였다.

그러나 ICC는 이러한 조치에도 불구하고 인권위에 2014년 10월 이후의 발전경과에 대한 자료를 같은 해 12월 22일까지 제출해 줄 것을 요구하면서 등급승인 심사를 2015년 3월 중순으로 재차 연기하였다.

이 글에서는 ICC 승인소위 등급판정 재보류의 배경, 2014년 11월 등급판정 재보류의 쟁점과 권고사항 이행을 위한 대응과 제에 대하여 논의하기로 한다.

2. ICC의 등급판정 재보류의 배경

ICC는 UN 헌장이나 국제조약에 따라 설립된 국제기구가 아니라 국가인권기구들이 스위스 민법에 따라 비영리 법인으로 설립한 기구이다. 그럼에도 불구하고 ICC는 UN 인권최고대표실(OHCHR²⁾)이 영구적인 참관인 겸 사무국으로 관여하고 있으며, 이 사무국의 업무는 UN 인권최고대표실 내의 한 부서인 국가인권기구 지역 메카니즘부³⁾가 담당하고 있다. 즉, ICC는 스위스법 상

1) International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

2) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

3) National Institutions and Regional Mechanisms Section.

의 단체이지만 국제인권위원회 결의에 의해 조직의 설립이 지지되었고,⁴⁾ UN 인권이사회 의 참여자격이 부여된다는 점⁵⁾에서 법인격이 국제적으로 인정되는 조직이라 할 수 있다.

우리나라 인권위는 ICC 가입 초기부터 A 등급을 유지해왔으나, 2014년 11월 7일 등급판정이 재보류됨에 따라 2015년 3월 16일부터 18일까지 스위스 제네바에서 개최되는 ICC 승인소위 회의까지 등급판정이 연기된 것이다. 만약 연기된 재승인 심사에서 등급이 B등급으로 강등될 경우 우리나라 인권위는 ICC의 각종 투표권을 상실하게 된다.

ICC 승인소위는 최근 국가인권기구의 등급결정기준을 강화하는 추세인데, 이는 ICC가 국가인권기구의 UN 인권이사회 및 조약기구에서의 역할이 강화되고 있는 상황과 관련이 있다. ICC 등급은 국가인권기구의 역할을 수행할 수 있는 권한과 긴밀하게 연결되어 가고 있는 추세이므로, ICC 승인소위는 국가인권기구의 운영이 파리원칙⁶⁾에 부합하는지 여부를 더욱 엄밀하고 체계적으로 평가하는 추세이다. 이는 기존의 평가기준이 각국의 인권수준과 상황 별로 국가인권기구의 등급을 판정하는 방법으로는 객관적이고 통일된 평가기준 수립에 실패할 확률을 피하기 위한 방편이라 볼 수 있다.⁷⁾

4) United Nations Commission on Human Rights resolution 2005/74.

5) United Nations Human Rights Council resolution 5/1, Rule 7(b).

6) 파리원칙은 1991년 파리에서 열린 제1차 국가인권기구 국제워크숍에서 제정돼 1993년 12월 유엔총회에서 채택된 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙’을 말한다.

3. ICC 등급판정 재보류 권고의 쟁점

ICC 승인소위는 2014년 11월 국가인권위원회가 마련한 국가인권위원회법 개정안과 가이드라인이 기존의 권고사항에 부합하지 않음을 지적하면서 또 다시 다음과 같은 권고사항과 함께 등급판정을 2015년 상반기로 연기하였다.⁸⁾

첫째, 우리나라 「국가인권위원회법」이 인권위원 선출시 자격에 기반하여 선출하지 않고 충분히 투명하고 참여적인 선거과정을 거치도록 규정되어 있지 않기 때문에 보다 명백하고 투명하며 참여적인 선출 및 임명 과정을 법률이나 규정 또는 구속력 있는 행정지침에 포함할 것을 권고하였다.

둘째, 현재 「국가인권위원회법」에는 인권위 구성원 선출에 있어 성별의 다양성에 대한 조항은 포함되어 있지만, 그 외의 다양성을 보장하는 조항은 포함되지 않는다고 지적하면서, 인권위원 및 직원의 다양성을 보장하는 조항이 법에 포함되도록 노력할 것을 권고하였다.

셋째, 국가인권위원회의 구성원이 공무중선의로 행한 행동에 대한 책임으로부터 그들을 보호할 수 있도록 법적 조항을 두도록

7) 2014년 5월 23일 현재 ICC 등급을 부여받은 국가는 총 106개 국가인데, 이 중 A등급을 받은 국가가 71개국이나 되는 것은 각 국가별 인권수준과 상황을 고려한 상태에서 각국의 인권기구들의 등급을 판정하였기 때문임. 따라서 A등급을 받은 국가라고 하더라도 인권상황이나 수준이 열악한 국가일 수 있는 결과가 나왔던 것임.

8) ICC의 등급판정 재보류 권고의 내용은 첫 번째 등급판정 보류의 권고와 대체로 유사함. 이에 대해 자세한 내용은 졸고, 국가인권위원회 등급판정 보류의 쟁점과 과제, 이슈와 논점 제861호, 국회입법조사처, 2014.5.29. 참조.

노력할 것을 권고하였다.

넷째, 국가인권위원회가 효과적으로 임무를 수행하기 위해서 모든 관련 이해당사자의 정기적이고 건설적인 참여가 필요하며, 시민단체 또는 협력단체 등과의 교류협력에 대한 정보를 제공할 것을 권고하였다.

ICC의 일관된 권고내용의 핵심은 파리원칙에서의 국가인권기구의 독립성 확보이며, 이를 평가하기 위한 지표 또는 기준은 인권위원의 인선절차와 신분보장인 것이다.

4. ICC 승인소위 권고이행을 위한 과제

ICC 승인소위 권고사항에 관한 타당성과 현실성 여부를 우리나라 현실에 비추어 검토할 경우 다양한 견해가 있을 수 있으나,⁹⁾ 일단 그 권고사항이 옳다고 가정하여 다음과 같이 이행과제를 도출하고자 한다.

(1) 인권위원 선임의 투명성·참여성 확보

ICC 승인소위 권고를 이행하기 위하여 인권위원 선임의 투명성·참여성을 보장하기 위한 방안을 고민할 필요가 있다.

ICC에 의해 모범입법례로 평가¹⁰⁾되고 있는 동티모르의 인권보호기구인 인권정의사무소¹¹⁾의 경우, 인권위원장 후보를 공개적

9) 이에 대해서는 필자가 별도의 국회입법조사처 보고서를 준비 중임.

10) 국가인권위원회는 ICC 승인소위의 승인심사 결정 연기 통보에 따라 아시아 태평양 포럼(Asia Pacific Forum)에 모범입법례 등 파리원칙 준수를 위한 정보를 요청하였고, 포럼의 법률고문인 그렉 히섬(Greg Heesom)이 우리나라 승인심사와 관련한 모범입법례를 제시하였음; 국가인권위원회, APF의 ICC 승인관련 모범입법례 정보 접수보고, 2014.5.19.

11) Office of the Provodur for Human

으로 추천받고 그 중 덕망이 높고 정직하며 지식이 많은 자를 국회에서 선출하고 있다.

우리나라의 경우도 인권위원 선임의 투명성·다원성·참여성을 보장하기 위해서 인권위원을 공개적으로 추천하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 하나의 방안으로 인권위원 후보추천위원회 제도와 인권위원 인사청문 제도 도입을 고려할 수 있을 것이다.

이러한 제도를 도입하면 공개모집 과정에서 공석에 대한 공고가 이루어져 투명성이 확보되고 공개모집에는 누구나 응모할 수 있기 때문에 다양한 계층의 참여를 유도할 수 있을 것이다.

(2) 인권위원의 다원성 보장과 자격기준 명시

ICC 승인소위의 권고를 이행하기 위해서는 인권위원 선임의 다원성 보장에 관한 규정과 인권위원 지원자 심사에 대한 객관적·공개적 기준을 마련할 필요가 있다.

뉴질랜드의 경우 ICC 가입 후 한번도 등급판정이 보류되지 않고 A등급을 유지하고 있는데, 1993년 뉴질랜드 인권법 제11조에서 인권위원장과 위원장 대리에 대한 자격¹²⁾을 다음과 같이 인정하고 있다.

- 다음 분야의 지식 또는 경험자 중에서 후보자를 추천함
 - 위원회가 다루게 될 문제의 다양한 측면에 대한 경험
 - 인권에 관한 뉴질랜드법, 다른 국가의 인권법 및 국제인권법
 - 와이탕기조약(Treaty of Waitangi)과 원주민들의 권리
 - 경제·고용 및 사회에 관한 현안
 - 뉴질랜드 사회의 다양한 이익과 인구집단의 문화적 이슈
- 다음 분야의 기술 혹은 경험을 가진 자 중에서 후보자를 추천함
 - 변호(advocacy)와 공교육에 관한 기술과 경험
 - 기업·산업·경제·산업·금융 혹은 인사관리
 - 지역사회문제
 - 공공행정 및 공공행정 관련법

Rights and Justice.

한편, 프랑스의 경우 국가인권자문위원회의 구성은 다음과 같다.

- 인권 또는 인도주의 분야 비정부기구 종사자
- 주요 노동조합 종사자
- 인권전문가
- 국제인권기구에 종사하는 프랑스인 전문가
- 하원에 의해 임명되는 위원
- 상원에 의해 임명되는 위원
- 옴부즈만
- 총리실과 관련 장관실의 대표자(오직 토론권만 가짐)

우리나라의 경우도 외국의 모범입법례를 참조하여 인권위원 선임의 다양성을 보장하고 객관적·공개적 기준에 따라 인권위원 지원자를 심사하는 방안을 정할 필요가 있다.

(3) 국가인권위원회 구성원에 대한 면책

ICC 승인소위의 권고에 따라 인권위는 인권위법 개정안에 직무상 행한 발언과 의견에 관하여 위원회 외에서 책임을 지지 아니한다는 규정(안 제8조의2 제1항)과 위원 또는 위원회 직원의 직무수행 중 불법행위로 인한 손해배상책임을 부담하지 아니한다는 규정(안 제8조의2 제2항)을 신설하였다. 신설된 안은 인권위원이 투명하고 광범위한 협의절차에 따라서 인선된 이후에도 업무수행의 독립성을 보장받을 수 있으므로 ICC 권고에 부합할 것으로 보인다.

(4) 인권단체와 협력관계 증진

ICC 승인소위는 국가인권기구가 사법부 등 국가기구, 법정인권기구, 비정부기구, 민간단체 등 인권관련 기관·단체와 협력관계를 유지해야 함을 강조하고 있다.

현행 우리나라 인권위법에는 인권단체와의 협력 취지의 규정을 두고 있지 않지만,

12) (New Zealand) Human Rights Act 1993, Sec.11. Criteria for appointment.

인권위원 가이드라인에 ‘인권위원은 시민사회의 다양한 계층, 집단과의 교류를 통해 협력적으로 업무를 수행할 수 있다’라고 규정하고 있다. 그러나 ICC 승인소위는 인권위원 가이드라인이 구속력이 없음을 지적하고 있다는 점에서 이 가이드라인은 파리원칙과 ICC 승인소위 일반논평을 충족할 수 없을 것으로 보인다.

따라서 인권위법에 국가인권위원회가 각종 인권관련 기관·단체와 협력관계를 유지할 수 있도록 의무규정을 둌으로써 ICC 권고사항을 충족하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5. 나가며

약 한달 후인 2015년 3월 중순이면 ICC 승인소위의 등급판정 결과가 나올 예정이다. ICC 등급판정에서 요구하는 핵심적인 내용은 국가인권기구의 독립성 확보를 위한 노력을 강구하라는 것이다.

2008년 A등급의 유지와 동시에 받은 권고사항, 2014년 3월 첫 번째 등급판정 보류시 권고사항, 2014년 11월 두 번째 등급판정 보류시 권고사항의 내용은 일관되게 국가인권기구의 독립성 확보를 위하여 인권위가 노력하라는 것이다. 따라서 인권위는 독립성을 강화하기 위한 제반 법적·제도적 개선 노력을 병행해 나감과 동시에, 국회에서는 입법을 통한 인권위 독립성 강화에 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.