

홍성수. 2021. “1990년대 이후 한국에서 인권의 발전과 문제인 정부 5년” 『인권연구』 4(2): 177-198.

Hong, Sung Soo. 2021. “The Development of Human Rights in Korea since 1990’s and the Human Right Policies of President Moon’s Government” *Journal of Human Rights Studies* 4(2): 177-198.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2021.4.2.177>

[한국인권학회 2021년 하반기 학술대회]

1990년대 이후 한국에서 인권의 발전과 문제인 정부 5년*

홍 성 수**

한글초록

인권정책의 관점에서 문제인 정부의 5년을 평가하는 것은 간단한 문제가 아니다. 거의 모든 정부 정책이 인권의 관점에서 평가될 수 있기 때문이다. 세부사항에 대한 평가는 다른 기회로 미루고, 일단 여기서는 평가의 관점을 제시하고, 몇 가지 점에 대한 대략적인 평가를 해보려고 한다. 이를 위해 먼저, 1990년대 이후 한국에서의 인권의 발전을 돌아보고, 문제인 정부가 어떤 시대적 과제를 안고 출범하게 되었는지 살펴본다. 2000년대 이후 한국의 인권 담론은 1) 국제인권 체제에 편입, 2) 인권의제의 분화, 3) ‘인권침해’에서 ‘혐오·차별’로의 이동, 4) 인권의 제도화, 5) 인권의 지역화, 6) 인권교육의 활성화, 7) 인권연구 활성화 등으로 그 특징을 정리해볼 수 있다. 하지만 이명박-박근혜 정부에서 이러한 과제는 정채되거나 퇴행했으며, 문제인 정부는 이를 딛고 인권정책을 재도약시켜야 하는 역사적 과제를 안고 있었다. 하지만 문제인 정부는 일부 성과가 없었던 것은 아니지만, 임기 내내 주요 인권사안에 대해 소극적인 자세를 취했고 실제 성과도 실망스러웠다. 그렇게 된 이유가 무엇인지에 보다 체계적인 분석이 필요하다. 그리고 나서야, 차기 정부에서 우리가 무엇을 요구하고 무엇을 기대할 수 있을지 가늠해 볼 수 있을 것이다.

주제어: 인권, 인권정책, 인권운동, 국가인권위원회, 문제인정부

* 이 글은 2021년 12월 10일에 열린 한국인권학회 학술대회(전환기 인권 정책, 돌아보고 내다보기: 현 정부 인권정책 평가와 새 정부의 과제)의 기초 발표로 준비한 내용을 수정·보완한 것이다.

** 숙명여자대학교 법학부 교수.

목 차

- I. 2세대 인권운동의 시작
- II. 2000년대 이후 인권 담론의 발전
- III. 문재인 정부, 퇴행의 역사를 끝내야 할 시대적 과제 앞에 서다.
- IV. 실망스러운 인권정책 성적표
- V. 성과가 없었던 것은 아니지만...
- VI. 차기 정부에서는 달라질 수 있을 것인가?

인권의 관점에서 정부 정책을 전반적으로 평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 무엇보다 ‘인권’은 매우 포괄적인 개념이다. 정부의 거의 모든 정책이 인권의 관점에서 평가될 수 있다. 세부 쟁점들을 하나하나 다루다 보면 한도 끝도 없을 것이다. 그렇다고 좁은 의미의 인권정책, 예컨대 정부의 인권 주무부서인 법무부 인권국의 담당업무를 평가한다면 그것은 온당한 인권정책 평가라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 임기 5년을 마무리해 가는 문재인 정부의 인권정책을 평가하고 새 정부의 과제를 도출하는 것은 필요한 일이다. 이를 위해 이 글은 문재인 정부 5년의 인권정책을 평가하기 위하여 1990년대 이후 한국에서 인권 담론과 인권정책이 어떻게 발전해 왔는지를 살펴봄으로써, 문재인 정부가 인권정책과 관련하여 어떤 역사적 과제를 부여받았는지를 되돌아보려고 한다. 정확하게는 평가라기보다 평가의 관점을 제공하려는 시도다. 또한 지난 5년 동안 그 과제를 얼마나 수행했는지에 대해 나름의 평가를 해보고, 개략적으로라도 필요한 과제를 도출해 보려고 한다. 국정 전반에 대한 체계적인 평가나, 세부 쟁점에 대한 구체적인 평가에 대해서는 추후의 논의에 기댈 수밖에 없다. 이 글은 향후 더 진전된 논의를 촉발하기 위한 발제로서 준비되었다.

I. 2세대 인권운동의 시작

한국 사회에서 인권에 대한 논의가 언제부터 어떻게 시작되었는지 생각해보는 것도 의미가 있겠지만(이정은, 2008; 2019), 여기서는 1993년 이후의 변화에 주목해 본다. 1993년에는 비엔나 세계인권대회가 열렸다. 이 대회는 국제인권체제의 중요성을 재확인하고 인권이라는 의제의 독자성에도 주목했던 의미 있는 자리였다. 여기서 논의된 주제를 일별해보면, 인권의 불가분성·상호의존성·상호연관성의 원칙, 민주주의·발전 인권의 상호발전, 유엔인권최고대표실과 국가인권기구 등 국제인권 이행을 위한 제도화, 여성 인권, 원주민 인권, 인종차별, 외국인 혐오, 민족·종교적 배타주의, 인권 상대주의와 보편성 논쟁 등 여전히 현재진행형인 중요한 인권 의제들을 포괄하고 있었다. 71개국 정부대표와 수백개의 민간단체, 수천명의 활동가와 전문가가 참여했고, 최종적으로 ‘비엔나선언 및 행동프로그램’을 채택했다.

한국의 인권활동가들도 비엔나세계대회에 ‘유엔세계인권대회를 위한 민간공동대책위’를 결성하여 참여했고,¹⁾ 비엔나 세계대회를 다녀온 활동가들은 인권이라는 의제에 대한 새로운 관심을 갖게 되었다(유엔세계인권대회를위한민간단체공동대책위원회 1994; 이대훈, 1993; 서준식, 1993). 1993년 이전의 인권이 민주화 운동의 일부일 뿐이었다면, 이때부터 인권이라는 의제가 독자적인 관심사로 떠오르게 된 것이다. 이 시기 인권운동을 연구한 정정훈은 이를 ‘2세대 인권운동의 등장’이라고 부르면서, “1970, 80년대에 전개된 인권운동, 즉 민주화운동과 변혁운동의 부문운동으로서 인권운동이 아니라 고유한 의제, 활동방식, 조직체계, 담론 등을 갖춘 독자적 사회운동으로서 인권운동”이 시작되

1) 참여단체는 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 민주화실천가족운동협의회, 불교인권위원회, 국제노동기구(ILO) 전국노동자공대위, 한국기독교교회협의회 인권위원회, 천주교 인권위원회였고, 참관단체는 민족사연구소, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합, 한국정신대문제대책협의회 등이었다.

었다는 분석을 내놓은 바 있다(2020). 인권 일반을 다루는 시민운동단체들이 등장한 것도 이 즈음이다. 지금도 활발하게 활동하고 있는 인권운동사랑방, 다산인권센터, 천주교인권위원회, 인권연대(구 인권실천시민연대), 전북평화와인권연대, 울산인권운동연대 등이 이때를 전후로 활동을 시작했고, 1994년 인권단체들은 상설 연대기구인 ‘한국인권단체협의회’를 결성하기도 했다. 당시 문제가 되었던 이슈를 보면, 국가보안법철폐, 감옥인권, 사회보호법 및 보호감호제 폐지 등의 자유권 문제부터 주거권, 노동권, 금융피해자권리 등 사회권 문제까지 다양한 인권 문제들이 다뤄졌다. 1990년대 후반 국가인권기구 설립 논의가 시작된 것도 이 시기 새로운 인권운동의 산물이다. 국제인권규범의 국내 이행을 위해서는 독립적인 국가인권기구가 필요하다는 문제의식이 생겼고, 결국 그 운동의 성과로 2001년 국가인권위원회가 설립되었다.

II. 2000년대 이후 인권 담론의 발전

1993년 2세대 인권운동이 인권을 독자적인 의제로 부각시키면서, 인권 의제 자체가 동시에 발전하기 시작한다. 필자는 일전에 이러한 인권의 발전을 세계화, 제도화, 지역화로 정리한 바 있다(홍성수, 2014). 최정학(2007)은 1988년부터 1997년까지의 인권상황을 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적 권리, 소수자의 권리(여성, 장애인, 성적소수자, 이주노동자), 과거청산, 국가인권위원회로 나뉘어서 기술한 바 있으며, 류은숙(2019)은 2000년대 이후 인권운동 의제의 다변화를 평화적 생존권의 추구, 사회권 정립 투쟁, 반차별운동, 과거청산운동 등으로 구분하였다. 국가인권위원회에서 발간한 <대한민국 근현대사> (2019) 네 권의 구성을 보면, 1권은 인권의 사상과 제도, 2장은 국가폭력과 인권, 3장은 차별과 혐오, 4장은 인권운동사로 구성되어 있다. 2권과 3권을 통해 국가폭력에 의한 인권침해의 문제가 차별과 혐오의 문제로 이동하고 있음을 엿볼 수 있고, 4권이 다루고 있는 병역거부운동, 장애인운동, 장애여성운동, 성소수자운동, 이주여성운동, 이주노

동자운동, 청소년운동, 사회권운동, 재난과 인권운동 등을 통해 인권 의제가 얼마나 세분화되었는지 짐작할 수 있다. 아래에서는 이러한 논의들을 종합하여, 2000년대 이후 본격화된 변화를 1) 국제인권체제에 편입, 2) 인권의제의 분화, 3) ‘인권침해’에서 ‘혐오·차별’로의 이동, 4) 인권의 제도화, 5) 인권의 지역화, 6) 인권교육의 활성화, 7) 인권 연구 활성화 등으로 나눠서 정리해보려고 한다.

첫 번째는 국제인권규범에 편입되었다는 점이다. 주요 국제인권규약에 가입하면서 한국은 이미 국제인권체제에 공식 편입되었으나, 그것이 실질적인 의미를 갖게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 2001년에는 국제인권규범의 국내 이행을 위한 국가인권기구로 국가인권위원회가 설립되었고, 법무부는 국제인권규범의 국내 이행을 자신의 공식 업무로 설정했다. 시민사회에서도 유엔 인권이사회 등에 협의의 지위를 부여 받아 의견을 내거나, 국제인권기구가 주최하는 각종 회의에 참가하거나, 국내 인권침해사안에 대해 개인통보제도를 활용하는 것이 일상화되었다. 국제인권조약에 따른 정부보고서 제출이나 국가별 정례인권검토(UPR) 시 적극 대응하고, 인권 관련 특별보고관의 한국 방문조사 시 의견을 제시하는 활동도 했다. 국제인권규범을 원용하여 인권을 주장하거나 국제인권기구의 여러 제도적 절차들을 활용하는 것이 일상적 활동이 된 것이다. 2006년 최종 채택된 ‘장애인권리협약’(Disability Rights Convention)에 한국의 인권단체들의 주도적 역할을 한 적도 있었고, 2013년에는 제24차 유엔 인권이사회에서는 한국정부가 ‘지방정부와 인권’(Local Government and Human Rights) 결의안 상정을 주도하기도 했다.

두 번째는 인권 의제의 분화다(류은숙, 2020). 1993년 이후에 인권이라는 민주화운동에서 분리되었고 이후에는 인권의 의제가 다변화되기 시작했다는 것이다. 실제로 인권 일반이 아니라, 인권의 세부주제를 전담하는 인권운동단체들이 속속 등장했다. 여성, 노동과 같이 그 전부터 발달해온 주제는 물론이고, 군대(군인권센터 등), 정보(진보네트워킹센터 등), 평화(전쟁없는세상 등), 청소년(청소년인권행동 아수

나로, 청소년인권운동연대 지음, 21세기 청소년공동체 희망 등), 성소수자(동성애자인권연대, 한국게이인권운동단체친구사이, 한국성적소수자문화인권센터, 청소년성소수자위기지원센터 평동 등), 난민(난민인권센터 등), 이주(한국이주인권센터, 외국인이주노동운동협의회, 이주인권연대, 이주노동자평등연대 등), 빈곤(빈곤과차별에저항하는인권운동연대 등), 교육(인권교육센터 들 등), 국제(대항지구화행동, 인권과평화를위한국제민주연대 등) 등의 다양한 주제를 다루는 단체들이 등장한 것이다.²⁾

이러한 인권운동의 성장은 자연스럽게 해당 사안에 대한 인권 담론의 성장과 제도화로 이어졌다. 학생 인권을 예로 들자면, 1987년 이후에 학생회 직선제, 요구, 보충자율학습 폐지운동, 참교육운동 등에서 시작하여, 사학재단비리, 두발자유화, NEIS 반대, 청소년 참정권 운동, 학생회 법제화 운동, 학내 종교화 운동 등으로 심화되며 청소년인권운동의 성장을 일궈냈고, 각 지역에서의 학생인권조례 제정, 각 교육청의 학생인권 담당기구 설치, 인권교육의 활성화로 이어졌다. 학생과 인권, 교육과 인권에 대한 연구도 활발해졌고, 법과인권교육학회 같은 학술단체가 생기기도 했다.

세 번째는 인권 논의의 핵심의제가 ‘인권침해’에서 ‘혐오·차별’로 이동했다는 점이다. 고문, 불법구금, 국가보안법 등 전통적인 인권침해가 국가 공권력에 의해서 사인의 권리가 침해되는 문제라면, 혐오와 차별은 국가뿐만 아니라 사인도 가해자가 될 수 있는 문제라는 점에서 특징이 있다. 사인이 가해자가 될 수 있다는 것은 개인의 자유나 영업의 자유와 같은 논리에 의해 정당화될 여지가 크다는 것을 뜻한다. 또한 차별은 전통적인 인권침해에 비해 판단기준을 정하기가 어렵고, 국민들의 인식 수준도 높지 않다. 법원의 판결을 통한 구제도 쉽지 않기 때문에 인식개선과 교육 등이 중요하고, 차별시정기구에 의한

2) 그 외에도 광주인권운동센터, 한국인권행동, 다산인권센터, 전북평화와인권연대, 울산인권운동연대, 대전충남인권연대 등 지역을 기반으로 한 인권운동도 발달하기 시작했다.

1차적 해결을 위주로 해야 한다는 특징도 있다. 사회적 편견이 혐오 표현, 차별행위, 혐오범죄 등으로 확대되면서 사회 전반에 확산되는 특징을 갖는다. 이에 따라 인권 문제는 국가폭력의 문제를 넘어 사회 곳곳에서 벌어지는 일상의 문제로 진화하기 시작했다. 문제의 양상이 달라졌으니, 이전과는 다른 분석과 대응이 필요해졌다.

네 번째는 인권이 운동의 차원을 넘어 국가와 법에 의해 ‘제도화’되기 시작했다는 것이다. 법률로 보면, 남녀고용평등법(1987), 국가인권위원회법(2001), 장애인차별금지법(2007), 연령차별금지법(2008), 난민법(2016) 등의 인권 관련 법제들이 속속 제정되었고, 국가인권위원회는 인권에 관한 국가 독립기구로 자리잡았다. 정부 내에서는 법무부 인권국이 인권 주무부서가 되었으며, 이외에도 법무부(교도소인권, 외국인·이주자인권, 난민 인권, 피해자 인권), 여성가족부(여성, 아동, 범죄피해자 인권), 보건복지부(아동인권), 국방부(군인권), 고용노동부(노동인권), 외교통상부(국제인권), 보건복지부(장애인권익, 아동권리, 건강권, 복지권, 노인인권) 등 정부 각 부처의 인권 업무가 대폭 늘었다. 특히 법무부 인권국은 외형적으로 성장을 거듭해왔는데, 1962년 검찰국 인권옹호과에서 시작한 것이 1975년 법무실 산하의 인권과를 거쳐, 2006년 인권국으로 확대·개편되어 2021년 현재에는 인권정책과, 인권구조과, 인권조사과, 여성아동인권과를 산하에 두고 있으면서, 국가의 인권업무 종합 정책, 각 부처 간의 협력, 국제인권규약에 따른 정부보고서와 공식 답변 작성, 인권침해조사 등의 기능을 총괄하고 있다.

다섯 번째는 인권의 ‘지역화’(localization)다. 인권은 세계적 보편성을 추구하지만 그 실질적인 이행을 위해서는 결국 등 지역(region)과 국가(nation) 단위에서의 역할이 중요하다는 것이다. 한 국가 내에서 보면, 중앙정부뿐만 아니라, 지방자치단체도 중앙정부와 마찬가지로 인권의 보호·증진의 책무가 있다는 것을 뜻한다. 한국에서도 2009년 광주에서 광주광역시 인권기본조례가 제정된 이후 각 지자체에서의 인권조례운동이 활발하게 일어났다. 2021년 12월 현재 자치법규정 시

스텝에서 ‘인권’이라는 제목으로 검색되는 조례는 589개에 이른다.³⁾ 17개 광역지방자치단체에는 빠짐없이 인권에 관한 기본조례가 제정되어 있고, 기초자치단체 226곳 중에서도 100곳이 넘는 곳에서 인권 기본조례를 제정하고 있다. 인권조례에 따라 조직과 예산이 배치되면서 인권의 지역화는 빠른 속도로 제도화의 길을 걷게 되었다. 각 지자체는 인권기본계획을 수립했고, 인권위원회와 인권 담당 부서(예: 인천광역시 협치인권담당관, 광주광역시 민주인권과, 울산시 인권담당관 등)가 설치되었으며, 공무원 대상 인권교육, 시민대상 인권교육도 활성화되기 시작했다. 인권침해를 조사하고 구제하는 별도의 기구(예: 서울 시민인권보호관, 광주 인권옴부즈맨 등)를 설치한 지자체도 있다.

여섯 번째는 인권교육의 활성화다. 위에서 언급한 인권조례에 따라 지자체 공무원에 대한 인권교육이 법제화된 곳도 있었고, 군, 경찰, 교도소 등에서도 인권교육 수요가 빠르게 늘어났다. 초중고나 대학에서도 인권이라는 제목의 교과목이 개설되거나 수업 내용에 인권 항목이 포함되는 경우도 크게 늘었다. 국가인권위원회에서도 인권교육이 핵심 사업 중 하나로 자리 잡았으며, 2021년에는 교육협력심의관을 설치(인권교육기획과, 인권교육운영과)하고 있다.

일곱 번째는 인권연구의 활성화다. 체감상으로도 인권 관련 학술자료들의 숫자가 크게 늘었는데, 간단한 조사를 해봐도 쉽게 확인된다.

3) 인권기본조례 뿐만 아니라 체육인(음성군 체육인 인권보호 및 증진 조례), 장애인(충청북도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례), 청소년(예: 해남군 청소년 노동인권 보호 및 증진 조례) 경비원(목포시 공동주택 경비원 인권 증진에 관한 조례), 외국인(경기도 외국인 인권 지원에 관한 조례 등) 등에 관한 조례들이 제정되어 있다. 조례 명에 인권이라는 말이 포함되진 않았지만 사실상 인권조례라고 할 수 있는 것들까지 포함하면 그 수는 훨씬 더 늘어날 것이다. 예컨대 성평등 관련 조례(경기도 성평등 기본조례 등), 차별 관련 조례(경상남도 고용상의 차별행위 금지에 관한 조례 등), 외국인 관련 조례(충청남도 외국인노동자 보호 및 지원에 관한 조례 등), 다문화 관련 조례(부산광역시 다문화가족 지원 조례), 청소년 관련 조례(예: 청주시 아동 인권 조례) 등이 있다.

KCI논문 중 ‘인권’이라는 키워드로 검색되는 논문의 숫자는 2001년 8건에서, 매년 늘어나 2010년에는 595건, 2015년 667건, 2012년에는 878건으로 검색된다. 인권 관련 학술단체로 한국인권학회, 인권법학회, 국제인권법학회, 법과인권교육학회 등이 설립되어 운영되고 있으며, 인권연구(인권학회/인권법학회), 국제인권법(국제인권법학회), 인권법의 이론과 실제(한양대), 인권이론과 실천(영남대), 인권법평론(전남대), 인권복지연구(한국인권사회복지학회), 인권법연구(가톨릭대), 인권과평화(성공회대), 법과인권교육연구(법과인권교육학회), 공익과인권(서울대) 등 다양한 인권 관련 학술저널이 발간되고 있다.

III. 문제인 정부, 퇴행의 역사를 끝내야 할 시대적 과제 앞에 서다.

1993년 인권이 독자적인 의제로 등장한 이후, 2000년대 이후에는 명실상부하게 국제인권체제에 편입되었고 인권 의제는 더욱 세분화되었으며, 혐오와 차별이라는 문제가 새롭게 부각되었다. 또한 인권의 제도화, 인권의 지역화라는 새로운 현상이 나타났고 인권교육과 인권연구도 활성화되었다. 모든 면에서 빠르게 발전하는 한국이지만, 인권의 발전 속도 역시 놀라울 정도였다. 해외에서는 ‘인권의 인플레이’(human rights inflation)를 우려하는 논의들이 진행되었는데(Baxi, 2001; Ignatieff, 2014; Theilen, 2021), 한국도 이제 너무 많은 문제를 인권에 포괄하고 있는 것은 아닌지 하는 돌아봐야 하는 지적이 제기되고 있을 정도다.

하지만 2008년 이후 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 국가 의제로서의 인권정책은 상당 부분 중단되거나 후퇴했다. 다행스러운 것은 정부를 제외한 지역사회, 시민사회, 교육계, 학계 등에서는 인권에 대한 논의가 꾸준히 발전해 왔다는 점이다. 2017년 문제인 정부는 한편으로는 퇴행의 역사를 끝내야 할 시대적 과제를, 다른 한편으로는 시민사회에서 힘겹게 발전시켜온 인권이라는 의제를 재도약시켜야 하는 역사적 임무를 안고 임기를 시작한 것이다. 촛불항쟁으로 탄생한 문

재인 정부에 거는 각계 각층의 기대가 있었지만, ‘인권’에 관련해서도 각별한 기대가 있었던 것이다. 한편으로는 퇴행했던 것들은 원상복귀 시켜야 했고, 다른 한편으로 혐오·차별이나 사회권 이슈 같이 당장 직면한 현안, 기업과 인권, 신기술과 인권, 기후변화와 인권, 재난과 인권 등 새롭게 부각되는 문제들에 적극 대처해야 했다.

하지만 문재인 정부의 국정 청사진이라고 할 수 있는 국정과제 목록들은 실망스러운 수준이었다. 가장 강조된 인권정책은 인권위 조직의 원상 복귀와 위상 강화이었고, 그 외에는 국가폭력 근절 및 피해자 지원, 개인정보 보호 강화, 공공기관에서의 인권 등 사회적 가치 실현, 형사공공변호인제도 도입, 검경수사권 조정, 경찰위원회 실질화, 경찰 인권영향평가제 실시, 장애인 지원 강화, 장병 인권 보호, 인권 등 글로벌이슈 관련 기여 같은 것 정도에서 인권친화적 정책의 흔적을 발견할 수 있는 정도였다. 안타깝게도 10년 가까이 퇴행했던 인권정책을 재도약하게 하겠다는 의지나 총체적인 비전이나 계획을 찾아보긴 어려웠다.

우려는 현실로 나타났다. 정부 초기 여러 가지 개혁과제들을 내걸었지만, 국정과제로 채택된 인권 과제 중 속도감 있게 성과를 낸 것은 인권위 조직의 정상화 정도밖에 없었다. 인권정책의 청사진을 찾아보기 힘들었고, 정권 초기부터 민감한 인권 의제들은 하나둘 외면되기 시작했다. 2018년 8월 문재인 정부의 인권정책 청사진인 <제3차 국가인권정책기본계획>이 발표되었을 때 실망감은 극에 달했다. 시민사회단체와 18차례의 간담회를 거쳤지만, 결국 사회적 약자의 목록에서 성소수자가 제외되었고, 차별금지법 제정, 사형제 폐지, 대체복무제 도입에 대한 의지도 잃어내기 어려웠다. 인권단체들은 결국 “‘적당히’와 ‘나중에’로 점철되어 버린 제3차 국가인권정책기본계획! 인권을 존중하겠다는 문재인정부의 약속 파산을 규탄한다!”는 성명을 발표했다.

IV. 실망스러운 인권정책 성적표

지난 5년 동안 제기되어왔던 인권 의제들을 살펴보면, 실망스러운 기억이 더 많이 떠 오른다. 무엇보다 새롭게 떠오른 의제인 혐오와 차별 문제에 대해 뚜렷한 성과를 보여주지 못했다는 것은 크게 실망스러운 일이었다. 시민사회에서는 혐오와 차별에 관한 활발한 활동을 벌여왔다. 차별금지법제정연대에만 162개 단체가 모여 활동하고 있고, 21대 국회에서의 차별금지법안 발의는 전적으로 시민사회의 힘이었었다. 그 결과 최근 여론조사에서는 차별금지법 찬성 의견이 3분의 2 넘게 나온다. 시민들의 수준은 이렇게 높아졌는데, 정부의 대응은 지지부진했다. 차별금지법이 없어서만은 아니다. 법 없이도 할 수 있는 차별금지 정책은 차고 넘치지만 제대로 한 것은 없었다. 2021년 찬바람이 불기 시작해서야, 대통령과 국무총리가 차별금지법의 필요성을 이야기하기 시작했다. 그마저도 말뿐이었고, 임기가 6개월도 채 남지 않은 시점이었다.

차별금지법 제정은 특별히 언급할 만하다. 차별금지법 입법은 노무현 정부 때부터 시도되었던 해묵은 과제였으나, 그 이후 2013년까지 여섯 차례 의원입법으로 차별금지법안이 발의되었을 뿐 제정되지 못했다. 특히 2013년 두 개의 법안이 ‘철회’되었던 사건은 최악의 선례가 되었다. 차별금지법 추진은 위험한 일로 치부되기 시작했고, 실제로 20대 국회(2016-2020)에서는 입법안 발의조차 없었다. 2020년 21대 국회 출범 직후 장혜영 의원이 대표 발의한 차별금지법안이 발의될 때까지 무려 7년의 세월이 필요했다. 21대 국회에는 네 개의 법안이 발의되어 있으나,⁴⁾ 중복 서명한 의원을 빼면 국회의원 300명 중 불과 37명만이 차별금지법안에 이름을 올린 셈이다. 상임위 논의 테

4) 차별금지법안(장혜영 의원 등 10인), 평등에 관한 법률안(이상민 의원 등 24인), 평등에 관한 법률안(박주민 의원 등 13인), 평등 및 차별금지에 관한 법률안 권인숙 의원 등 17인)

이불에조차 오르지 못한 상황이니 아직도 갈 길이 멀다.

오히려 이명박-박근혜 정부에서는 정부 차원의 차별금지법 논의가 이어졌다. 이명박 정부에서는 2010년 법무부 법무자문위원회 산하에 학계, 관련단체, 관련부처 등의 관계자들로 구성된 ‘차별금지법 특별분과위원회’를 설치하여 일반평등대우법안을 마련한 바 있고, 2012년 수립된 제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016)에 차별금지법 제정을 포함시켰다. 박근혜 정부는 국정과제에 차별금지법 제정을 포함했고, 2013년 법무부 차별금지법 TF를 운영하여 일반평등대우법안을 성안하기도 했다. 하지만 문재인 정부의 국정과제에는 차별금지법 제정이 누락되었고, “다양성을 상호존중하며 어떠한 차별도 없는 공정한 사회를 지향”한다는 정도의 내용만 기술되었다. 유엔 사회권위원회, 자유권위원회, 인종차별철폐위원회, 여성차별철폐위원회, 국가별인권상황정기검토 등에서 차별금지법 제정 권고를 받았지만 ‘검토 중’이라는 답변만 내놓았을 뿐 정부 차원의 움직임은 없었다. <제3차 국가인권정책기본계획 (2018-2022)에 차별금지법 제정 방안 마련 포함되었으나 실제로 진행된 것은 없었다. 이명박-박근혜 정부가 대단한 일을 했다는 얘기를 하려는 게 아니다. 그전에는 정부 차원에서 법안을 만들거나, 국정과제에 포함시켜 명맥이라도 유지했던 것이 문재인 정부에서는 완전히 사라졌다는 점을 지적하는 것이다.

그렇다고 다른 인권 과제들이 속 시원히 해결된 것도 아니다. 국가보안법 폐지법안이 두 건 발의되었으나,⁵⁾ 별다른 진전은 없었고, 결국 시민단체들은 2021년 ‘국가보안법폐지국민행동’을 결성하여, “국가보안법과 함께 맞는 이 74번째 12월 1일에 대한 가장 큰 책임은 문재인 정권과 집권여당 더불어민주당에 있다.”고 선언했다. 문 대통령의 개인적 소신이라는 사형제 폐지는 법안이 발의되긴 했지만 논의조차 시작하지 못했고,⁶⁾ 정부가 UN ‘사형집행 유예’ 결의안에 처음으로 찬

5) 국가보안법 폐지법률안(민형배 의원 등 21인), 국가보안법 폐지법률안(강은미 의원 등 10인).

6) 사형 폐지에 관한 특별법안(이상민 의원 등 30인).

성표를 던진 게 유일한 성과였다. 법률적 폐지는 아니더라도, 정부 차원의 모라토리엄 선언으로 사형집행은 더이상 한국의 선택지가 될 수 없다고 뜻을 박았어야 하는게 아닌가 하는 아쉬움을 지울 수가 없다. 사형제 문제도 결국 호주제, 트랜스젠더 성별정정, 양심적 병역거부 같은 사안처럼 대법원과 헌법재판소가 해결해주길 기다려야 하는 상황이 되었다. 군대에서는 인권침해와 성폭력 사건이 끊이지 않았으나, 평시 군사법원 폐지는 실패했고, 살인·성폭력에 한해서만 민간법원이 처리하는 것으로 어정쩡하게 마무리되었다. 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에 따라 군인권보호관 설치가 예정되었지만 여러 사건들이 터진 이후에야 우여곡절 끝에 국가인권위원회에 군인권보호관을 설치하게 되었다. 하지만 군인권보호관의 위상이나 조사 권한 등은 애초에 기대했던 것에 미치지 못했다. 고 이중사 아버지가 국회에 직접 가서 “군인권보호관 권한 더 달라.”고 호소했지만, 상임위원 증원, 인권본부 설치, 불시 부대방문조사권 등은 수포로 돌아갔다.

이명박 정부 시절 중요한 인권 의제로 떠올랐던 ‘표현의 자유’에 대해서는 문제인 정부에 대한 기대가 정말 컸다. 정파적 이익을 떠나 민주주의 사회의 기본 규칙이 마련될 수 있으리라 기대했다. 하지만 허위조작정보 엄정 대처방안, 대통령 모욕죄 고소, 언론에 대한 징벌적 손해배상 도입 등을 내놓는 등 선뜻 이해하기 어려운 행보를 이어갔고, 정작 규제가 필요한 혐오와 차별을 조장하는 표현에 대해서는 손도 대지 못했다. 그사이 보수세력이 ‘표현의 자유 투사’로 변신하는 아이러니한 일이 벌어졌다. 사실적시 명예훼손죄 폐지, 명예훼손죄·모욕죄 적용 요건 강화 등 이명박-박근혜 정부 시절에 치열하게 논의되었던 대안들은 더 이상 진전되지 못했다. 정권을 잡고 나니 생각이 달라진 것 아니냐는 비아냥을 들어도 할 말이 없게 된 것이다.

이주자와 난민 문제는 한 국가의 인권 수준의 바로미터라고 할 수 있다. 박근혜 정부에서 통과되었던 난민법은 예멘 난민 사건, 아프가니스탄 난민 사건 등을 거치면서 입법 취지가 무색해졌다. 예멘 난민이 제주도에 입국했을 때 난민 혐오가 극에 달했지만 정부는 뒷짐을

지고 있었고, 아프간에서 탈출한 이들을 애써 특별공로자라고 칭하며, 마치 대한민국에 기여한 사람만이 난민 자격이 있는 것 같은 모양새를 만들어냈다. 난민인권활동가들이 즐기치게 주장했던 인도적 체류 절차와 처우의 개선, 난민 인정 기준과 절차의 개선, 난민위원회 운영 개선, 난민 관련 지침 공개 등의 사안 또한 진전되지 못했다. 이주자유입에 따른 다문화 사회의 도래는 이미 피할 수 없는 미래가 되었지만, 이전 보수 정부에 비해 이주 정책의 뚜렷한 변화는 없었고, 그 와중에 화성외국인보호소 가혹행위 사건과 같은 충격적인 사건이 발생했다.

성소수자 집단은 지금껏 단 한 번도 국가정책의 대상이 된 적이 없었고, 문재인 정부에서도 달라진 것은 없었다. 차별금지법 없이도 할 수 있는 무수한 정책들이 있었지만, 시도된 것이 거의 없었다. 대학인권센터 설치 의무화법이 통과되었지만, 정부 차원의 후속 조치는 아직 지지부진하여 자칫 허울만 좋은 법률이 될 위기에 처해있다. 기업과 인권은 기존의 기업의 사회적 책임 논의, 최근의 ESG 경영과 맞물려 앞으로 가장 중요한 이슈가 될 가능성이 높지만, 법무부와 인권위가 협약을 맺고 기업과 인권 포럼을 연 것 외에 특별한 관심을 받지 못하고 있다.

최근 코로나19와 함께 교도소 집단감염, 과도한 개인정보 침해 논란, 불필요한 집회 시위의 자유 제한 등의 인권침해 문제가 부각되었다. 인권, 보건 관련 활동가와 전문가들은 <코로나19 인권대응네트워크>를 결성하고 ‘코로나19 인권 가이드라인’을 만들어 대응하는 등 적극적 경고에 나섰지만, 정부는 아직까지 방역체제 내에 인권 영향을 평가할 수 있는 체계적인 시스템을 갖추지 않고 있다. 국제인권규범의 국내이행, 국가인권정책기본계획(NAP) 추진, 인권교육, 지자체 인권행정, 학생인권 등에 관련해서는 그동안 상당한 진전이 있었으나, 법률적 근거와 체계적인 정부 시스템의 미비가 계속 발목을 잡고 있다. 이를 해결하는 방안 중 하나가 인권정책기본법의 제정이었지만, 임기를 5개월 앞둔 시점이 되어서야 정부입법안이 발의되었다.

그 와중에 인권과 관련된 국회의 입법은 사실상 정지 상태에 놓였다. 입법은 원칙적으로 국회의 몫이긴 하지만, 정부 발의도 가능하고 입법 과정에서 정부의 의지가 중요한 요소로 작동한다는 점에서 정부에도 일부 책임이 있다. 2013년부터 2017년은 인권 관련 정책 추진이나 법안 통과 등이 사실상 중단된 암흑기나 다름 없었는데, 문제인 정부 하에서도 분위기를 바꾸지 못했다. 실제로 2013년 차별금지법 철회 사건 이후, 이렇다 할 인권 입법이 없었다. 19대 국회에서는 인권교육지원법안(유승민 의원 등 45인)과 증오범죄 통계법안(이종걸 의원 등 11인)이 발의되었다고 철회되었고, 20대 국회에서는 인권위법 개정안⁷⁾, 인권교육지원법안, 혐오표현규제법안, 정보통신망법 개정안, 성차별·성희롱금지법안⁸⁾ 아동복지법 개정안 등이 철회되었다. 인권 관련 법안에 반대하는 세력들을 집요하게 법안 철회를 요구했고 국회의원들은 멀쩡한 법안을 발의하고도 무기력하게 그들의 요구를 받아들였다. 이에 힘입은 반대 세력들은 법안 철회 요구에 그치지 않고 인권위법상 차별금지사유 중 성적 지향 삭제하는 등 보다 적극적인 내용을 담은 법안까지 내놓기 시작했다.⁹⁾ 국회의 이러한 상황은 2021년 지금까지도 현재진행형이다.

7) 국가인권위원회법 일부개정법률안(장정숙 의원 등 13인); 국가인권위원회법 일부개정법률안(장정숙 의원 등 14인); 국가인권위원회법 일부개정법률안(조원진 의원 등 10인); 국가인권위원회법 일부개정법률안(김정재 의원 등 10인); 국가인권위원회법 일부개정법률안(조경태 의원 등 10인)

8) 인권교육지원법안(정성호 의원 등 20인), 혐오표현규제법안(김부겸 의원 등 20인), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(신용현 의원 등 10인), 성차별·성희롱 금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(이정미 의원 등 10인); 성차별·성희롱의 금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(전혜숙 의원 등 10인); 아동복지법 일부개정법률안(박인숙 의원 등 11인)

9) 국가인권위원회법 일부개정법률안(김태흠 의원 등 17인); 국가인권위원회법 일부개정법률안(안상수 의원 등 40인)

V. 성과가 없었던 것은 아니지만...

물론 성과가 없었던 것은 아니었다. 특히, 인권위의 정상화는 큰 성과였다. 인권위는 이명박-박근혜 정부 이전보다 조직 규모가 더 커졌다. 차별시정국, 교육심의관 등 필요한 조직이 갖추어 졌고, 군인권보호관도 조만간 설치될 예정이다. 인권위는 혐오차별대응기획단 및 혐오차별대응특별추진위원회를 설치하여 혐오차별에 대한 사업을 활발히 펼쳤고, 평등법 권고법안을 제출하며 차별금지법 제정 논의에 불을 붙이기도 했다. 인권 관련 현안이 있을 때마다 인권위가 적극적으로 목소리를 냈던 것 또한 반가운 변화였다. 하지만 인권위의 권고가 정부 차원에서 충분히 받아들여진 것은 아니었다. 정부가 할 일을 인권위에 미뤄놓고 정부는 관망만 하고 있었던 것이 아닌지, 비판적인 지적을 하는 사람들이 늘어나고 있다.

과거사나 사회적 참사에 관련해서는 군의문사(군의문사진상규명위원회), 과거사(진실화해를위한과거사정리위원회), 5.18민주화운동(5·18진상규명조사위원회), 사회적 참사(사회적 참사 특별조사위원회)를 설치하여 서서히 성과를 내고 있다. 스포츠 인권과 관련해서는 인권위 스포츠인권특별조사단 설치, 스포츠윤리센터 설치, 스포츠기본법 제정 등의 성과가 있었고, 블랙리스트 문제로 촉발된 문화예술인들의 인권 보장 투쟁은 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률 제정이라는 성과를 낳았다. 국가권력기관의 개편과 관련해서는 국정원, 검찰, 경찰의 일부 개혁이 성과가 있었다. 스포츠인과 문화예술인들의 투쟁은 스포츠인과 문화예술인의 권리를 보장하는 법과 제도의 개선으로 이어졌고, 미투운동은 성폭력에 대한 문제의식을 환기했고, 관련 법 개정과 제도 개선을 이끌어냈다.

시민사회의 움직임도 활발했다. 차별금지법 제정운동은 그 어느 때보다 뜨겁다. 2021년 3월에는 100여개 단체가 모여, 국가보안법폐지 국민행동을 결성했다. 10만 입법동의 청원을 9일 만에 성사시켰고, 제주에서 서울까지 전국대행진을 진행했다. 지역 시민사회는 인권조례운

동을 추동해냈고, 여러 지방자치단체는 어려운 상황에서도 꾸준히 인권행정체제를 갖추어 나가고 있다. 대학원생 인권침해에 대한 꾸준한 문제 제기는 대학인권센터 설치로 이어졌으며, 아예 인권센터 설치를 의무화하는 법안이 통과되기에 이르렀다. 학생인권조례와 각 교육청 인권행정은 서서히 자리잡기 시작했고, 학생인권운동가들의 분투는 학생인권법안의 발의로 이어졌다. 인권과 관련한 연구 성과가 기하급수적으로 늘어났고, 인권학회와 인권법학회가 창립되어 활동하고 있으며, 대학에는 인권을 주제로 한 연구소도 늘었다. 각 지자체와 공공기관, 민간기관에서 실시되는 인권교육 건수도 크게 늘었다. 한편 인권 교육 수요는 넘치나 콘텐츠와 전문 강사가 턱없이 부족하다는 지적이 수년 전부터 제기되어 오고 있는 상황이다.

VI. 차기 정부에서는 달라질 수 있을 것인가?

이 글을 작성할 때쯤, 문제인 정부의 인권정책에 대한 설문조사 두 개를 접하게 되었다. <한국인권학회>에서는 회원들을 대상으로 문제인 정부의 인권정책을 평가해달라는 조사를 진행했는데, 정부의 인권정책 성과가 미흡하다는 응답이 63.1%, 정부의 인권정책 전문성이 미흡하다는 응답은 58.4%로 나타났다.¹⁰⁾ 인권단체들의 연대체인 <인권운동더하기>에서는 인권활동가들에게 인권 현실을 보여주는 사건/장면을 꼽아달라고 했는데, 코로나19 방역과 집회의 자유 제한 및 감시 강화, 코로나19와 시설 문제, 국가보안법 철폐, 차별금지법, 고 변희수 하사 싸움, 페미니즘 백래시, ‘가짜난민’ 논란, 사법농단 사태, 반복된 노동자 사망사고, 5인 미만 사업장 근로기준법 적용 제외 합헌 결정, 공공부문 비정규직 대책, 세월호 참사 진상 규명, 플랫폼 노동 등 불안정 노동의 확산, 현장실습생들의 죽음 등이 선정되었다. 인권활동가

10) 자세한 조사 결과는 다음의 “2021 문제인 정부 및 국가인권위원회 정책 평가 조사 결과” 참조

들은 “촛불에 담긴 열망을 무너뜨리며 공허한 말 잔치에 그쳤을 뿐”이라는 뼈아픈 결론을 내렸다.

인권정책이 왜 이런 신세가 되었는지, 다각도로 분석해볼 필요가 있지만, 그중에서도 정부 조직적 차원의 문제를 생각해볼 필요가 있다. 현재 인권정책의 추진체계상 정부에는 법무부가 주무 부서로 지정되어 있고, 독립기구인 국가인권위원회는 이를 감시하고 권고하는 역할을 한다. 인권은 여러 부처의 업무와 관련된 포괄적인 의제인데, 이걸 법무부라는 특정 부처에 맡겨두는 방법으로는 한계에 부딪힌 것 같다. 인권위가 중요한 역할을 하지만, 국정 전반에 영향을 미치기에는 역부족이다. 그렇다고 한국식 대통령제에서 국무총리실이 전반적인 인권정책을 조율해나가는 것도 쉬운 일이 아니다. 청와대에 인권 담당 비서관 같은 기구를 두면 좀 나아질까? 국무총리실이 인권의제로 국무조정을 할 수 있는 방안은 없을까? 정부, 지자체, 인권위, 시민사회가 인권을 놓고 어떻게 협력할 것인지를 규정한 인권정책기본법안의 입법 과정에서 치열한 고민이 필요하다.

한국 사회는 이미 대선 국면에 접어들지 오래다. 다음 정부에서는 상황이 달라질 수 있을까? 문재인 정부는 촛불항쟁의 결과로 국민 다수의 강력한 지지를 얻고 탄생한 정부였다. 대통령은 인권변호사 출신이었다. 인권에 대한 이해도가 높은 인물들이 그 어느 때보다 많이 청와대에, 정부에, 국회에 포진되어 있었다. 하지만 결과는 실망스러운 수준이다. 시민사회의 열망이 낮아서가 아니었다. 앞서 살펴보았듯이 오히려 인권에 관한 관심은 예전에 비해 비약적으로 늘어났다. 수많은 인권단체들이 여전히 활발히 활동하고 있고, 인권을 연구하겠다는 젊은 학생들이 늘고 있다. 정부 밖의 상황을 보면, 인권은 오히려 ‘성장산업’인 것이다. 정부는 그저 손가락만 얹으면 되었던 것인데 그것조차 제대로 해내지 못한 것이다. 도대체 왜 이런 상황이 되었을까? 그 이유에 대한 분석이 마무리된 이후에야, 다음 정부에 무엇을 요구하고 무엇을 기대할 수 있을지 가늠해 볼 수 있을 것 같다. 인권 관계자들과 정치인, 행정가들이 모여 문재인 정부 5년의 인권정책을 놓고 며

철이 걸리더라도 끝장 토론을 벌여 보면 어떨까. 이대로 있다가는 다음 정부에서도 이 흐름이 획기적으로 개선될 거 같지 않다. 돌파구가 필요하다.

당장 해결해야 할 문제도 있다. 미뤄두었던 입법은 확실히 마무리하고 넘어가야 한다. 국가보안법 폐지법안, 차별금지법안, 인권정책기본법안, 사형제지법안은 더 이상 미뤄둘 수가 없다. 대선 국면이지만, 정치적 상황을 고려하다 보면 영원히 손대지 못할 것이다. 대선 끝나면 정권 초기라 힘들고, 바로 이어지는 지방선거라 어렵고, 그다음은 또 총선이 기다리고 있어 어렵다는 변명이 나오게 될 것이다. 정치 일정 핑계로는 아무것도 할 수 없다는 것을 우리는 이미 여러 차례 경험했다. 이런 해묵은 과제조차 차기 정부로 넘길 수는 없다.

참고문헌

- 국가인권위원회(편). 2019. 『대한민국 근현대사 (총 4권)』. 서울: 국가인권위원회.
- 류은숙. 2019. “인권운동사 개관.” 『대한민국 인권근현대사4: 인권운동사』, 서울: 국가인권위원회.
- 서준식. 1993. “우리의 인권운동. 어디로 가야하나.” 『민주법학』 6(1): 219-231.
- 유엔세계인권대회를위한민간단체공동대책위원회. 1994. “'93 유엔 세계인권대회 자료집.”
- 이대훈. 1993. “비엔나세계인권대회의 성과와 교훈.” 『민주법학』 7: 10-19.
- 이정은. 2019. “민주화운동과 조직적인 인권운동의 발전.” 『대한민국 인권근현대사4: 인권운동사』, 서울: 국가인권위원회.
- 이정은. 2008. “해방 후 인권담론의 형성과 제도화에 관한 연구, 1945~1970년대 초” 서울대학교 박사학위논문.
- 정정훈. 2020. “한국 2세대 인권운동의 형성과 전개.” 중앙대학교 박사학위논문.
- 최정학. 2007. “1987-2007, 한국의 인권, 인권운동.” 『민주법학』 35: 49-80.
- 홍성수. 2014. “한국사회에서 인권의 변동: 세계화, 제도화, 지역화.” 『안암법학』 43: 31-75.
- Baxi, Upendra. 2001. “Too Many, or Too Few, Human Rights.” *Human Rights Law Review* 1: 1-10.
- Ignatieff, Michael. 2014. “Rights Inflation and Role Conflict in the Office of the High Commissioner for Human Rights”. *The United Nations High Commissioner for Human Rights Conscience for the World*. Brill Nijhoff, 33-44.
- Theilen, Jens T. 2021. “The inflation of human rights: A deconstruction”. *Leiden Journal of International Law*: 1-24.

<Abstract>

The Development of Human Rights in Korea since 1990's and the Human Right Policies of President Moon's Government

Sung Soo Hong*

It would not be an easy task to review President Moon's Government from the viewpoint of human rights. This is because human rights is a very broad term covering almost every government's policies. More detailed reviews should be tried next time and this article will address some issues during the period of President Moon's Government. Most of all, this article focuses on the development of human rights in Korea since 1990's and on the human rights policy agendas which were given to President Moon's Government. The human rights discourse in Korea since 1990's has the following features: 1) using the international human rights system, 2) the appearance of detailed human rights issues, 3) from human rights violation to discrimination, 4) the institutionalization of human rights, 5) the localization of human rights, 6) the proliferation of human rights education, and 7) the proliferation of human rights research. However, these tasks were not addressed in the previous two Governments so that President Moon's Government had to develop these tasks more actively. However, President Moon's Government were reluctant to execute human rights policies and the outcome were not satisfactory. We need to analyze the reason of this disappointing result and then it would be possible to

* Professor, Sookmyung Women's University

198 인권연구 제4권 제2호(2021. 12.)

propose what is needed for the next Government to execute human rights policies.

Keywords: human rights, human right policies, human rights movement, national human rights commission of Korea, President Moon's Government