

『인권연구』 7(1): 53-95.

Journal of Human Rights Studies 7(1): 53-95.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2024.7.1.53>

[일반논문]

국가인권위원회의 구성과 운영 및 인권위원의 자격*

이 준 일**

한글초록

2001년에 출범한 국가인권위원회를 설치하는 근거법인 「국가인권위원회법」에 따르면 국가인권위원회는 위원장을 포함하여 총 11명의 인권위원으로 구성되는데 인권위원은 대통령이 4명, 국회가 4명, 대법원장 3명을 지명하거나 선출한다. 전체 인권위원 가운데 위원장을 포함한 4명은 상임(full-time)이고, 나머지 7명은 비상임(part-time)으로 위원장과 상임위원 한 명은 대통령이 지명하고, 다른 두 명의 상임위원은 국회가 선출한다. 국가인권위원회의 회의와 관련하여 「국가인권위원회법」은 기본적으로 민주주의의 한 내용으로 이해되는 다수결원칙에 따라 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하면서 상임위원회와 소위원회의 회의에 관한 의사정족수와 의결정족수에 대해서 예외를 인정하고 있는데 이 예외규정의 해석과 관련하여 논란이 발생하고 있다. 「국가인권위원회법」은 인권위원의 기본적인 자격요건으로 전문성, 공정성, 독립성을 요구하면서 추가적인 자격요건으로서 대학교수, 법조인, 인권활동가, 사회적 명망가 중 어느 하나에 해당할 것을 요구한다. 인권위원의 다양성과 민주적 정당성에 대한 확보는 인권위원의 임명과정에 다양한 국가기관의 개입이 아니라 다양한 시민의 참여가 보장될 때 가능하다. 국가인권위원회의 위원장을 포함한 인권위원의 자격요건 가운데 기본적 요건인 “인권문제 관하여 전문적인 지식과 경험”이 최우선적으로 강조될 필요가 있다. 현재처럼 대통

* 이 논문은 2024학년도 고려대학교 법학전문대학원 석탑연구비 지원으로 작성되었음.

** 고려대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사.

령과 국회 및 대법원장이 계속해서 국가인권위원회 위원장이나 인권위원을 지명하는 경우에 후보에 관한 추천이나 의견청취 및 시민사회의 대표성을 확보하는 공개적인 절차가 확보될 필요가 있다. 상임위원회의 회의가 의도적인 회의불참으로 개최되지 못하는 상황을 대비하여 회의에 불참하는 사유가 충분하게 소명되지 않으면 위원장의 직권으로 회의를 개최할 수 있도록 하는 예외적 규정이 추가될 필요도 있다. 원칙적으로 소위원회 위원들 전원의 의견이 찬성이나 반대로 일치하면 그대로 가결하거나 부결하는 의결을 하고, 2명의 찬성과 1명의 반대가 있는 경우 또는 1명의 찬성과 2명의 반대가 있는 경우를 대비하여 전원위원회 회부 여부에 관한 예외규정을 두어야 한다. 국가인권위원회가 관계기관의 인권관련 정책이나 관행에 대해서 권고나 의견을 표명하는 경우에 그러한 정책이나 관행의 근거가 되는 법령이나 제도에 대해서도 권고나 의견을 표명할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다.

주제어: 국가인권위원회, 국가인권위원회법, 인권위원, 국가인권위원회의 독립성, 인권위원의 전문성

목 차

- I. 문제제기
- II. 국가인권위원회의 구성과 관련된 문제점
- III. 국가인권위원회 운영과 관련된 문제점
- IV. 국가인권위원회 인권위원의 자격과 관련된 문제점
- V. 입법정책적 대안
- VI. 결론

I. 문제제기

2001년에 출범한 국가인권위원회¹⁾의 설치를 위한 근거법인 「국가인권위원회법」에 따르면 국가인권위원회는 위원장을 포함하여 총 11명의 인권위원으로 구성된다. 이들 인권위원 중 4명은 대통령에 의해, 다른 4명은 국회에 의해, 또 다른 3명은 대법원장에 의해 지명되거나 선출된다(같은 법 제5조 제1항 및 제2항). 전체 인권위원 가운데 위원장을 포함한 4명은 상임(full-time)이고, 나머지 7명은 비상임(part-time)인데 상임직 가운데 위원장과 상임위원 한 명은 대통령이 지명하고, 다른 두 명의 상임위원은 국회가 선출한다. 헌법의 기본원리인 법치주의와 민주주의는 국가가 실행하고 달성해야 하는 과제와 목표를 제시하는 원리인 동시에 국가를 조직하고 구성하는 원리인데 국가의 조직과 구성에 관한 원리로서 법치주의는 권력분립의 원칙으로, 민주주의는 민주적 정당성의 원칙으로 구체화된다. 이에 따르면 국가기관으로서 국가인권위원회의 구성에서도 권력분립의 원칙과 민주적 정당성의 원칙이 함께 작동한 것으로 평가할 수 있다. 행정권을 가지는 정부의 수반으로서 국민이 직접 선출한 대통령과 국민의 선거로 선출된 국회의원으로 구성되는 입법부인 국회 및 사법부 조직 안에서 최고법원인 대법원의 수장으로서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 대법원장이 끌고루 인권위원을 지명하거나 선출하기 때문이다.

1) 국가인권위원회의 법적 지위를 헌법과 「국가인권위원회법」에 의해 설치된 국가기관으로서 헌법에 그 근거를 둔 일종의 ‘준헌법기관’으로 보아야 한다는 견해가 있다. 임지봉, 정부의 인권위 인원 감축시도에 대한 권한쟁의심판의 실제법적 쟁점, 세계헌법연구 제15권 제2호, 세계헌법학회 한국학회, 2009, 449쪽 참조. 한편 국가인권위원회를 국가행정기관으로서 독립행정위원회로 이해하는 견해도 있다. 이민영, 국가인권위원회법의 개정방향에 관한 연구, 홍익법학 제19권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 440쪽 이하 참조.

국가인권위원회는 기본적으로 그 구성원인 인권위원들이 ① ‘상임위원회’와 ② ‘소위원회’ 및 ③ ‘전원위원회’의 위원이 되어 그 업무를 구체적으로 수행한다. 위원장을 포함한 4명의 상임위원으로 구성되는 회의체가 상임위원회이고, 상임 또는 비상임을 불문하고 3명에서 5명의 인권위원으로 구성되는 회의체가 소위원회이다. 현재 소위원회는 자유권, 평등권, 아동인권, 군인권 등 분야별로 3명의 인권위원으로 구성되어 운영되고 있다. 견고한 관행처럼 굳어진 내부규정에 따라 상임위원이 소위원회의 위원장을 맡고, 비상임위원은 소위원회의 위원으로 활동한다. 이렇게 조직된 국가인권위원회의 회의와 관련하여 「국가인권위원회법」은 기본적으로 민주주의의 한 내용으로 이해되는 다수결원칙에 따라²⁾ 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하면서(같은 법 제13조 제1항) 상임위원회와 소위원회의 회의에 관한 의사정족수와 의결정족수에 대해서 예외를 인정하고 있다. 이 예외규정의 해석과 관련하여 최근에 국가인권위원회 내부를 중심으로 논란이 발생하고 있다. 인권위원이 참여하는 회의는 상임위원회와 소위원회 이외에 인권위원 전원이 참여하는 전원위원회가 있다는 점에서 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하는 회의체는 전원위원회가 된다.³⁾ 내부규정에 따라 전원위원회는 통상적으로 한 달에

2) 헌법재판소는 민주주의와 다수결원칙의 관계를 다음과 같이 설명한다. 현재 2010. 12. 28. 2008헌라7등, 판례집 22-2하, 567, 588쪽: “의회민주주의의 기본원리의 하나인 다수결의 원리는 의사형성과정에서 소수파에게 토론에 참가하여 다수파의 견해를 비판하고 반대의견을 밝힐 수 있는 기회를 보장하여 다수파와 소수파가 공개적이고 합리적인 토론을 거쳐 다수의 의사로 결정한다는 데 그 정당성의 근거가 있는 것이다.”

3) 「국가인권위원회법」에는 전원위원회에 관한 규정이 없고, 국가인권위원회의 내부규정인 「국가인권위원회 운영규칙」에서 전원위원회에 대해서 규율하고 있다. 이에 따르면 전원위원회는 위원장을 포함한 인권위원 11명으로 구성되고(같은 규정 제14조), 재적 인권위원 과반수의 찬성으로 의결하며(같은 규정 제15조), ① 위원회의 운영에 관한 기본 정책, ② 위원회의 예산과 결산에 관한 사항, ③ 「국가인권위원회법」 제6조 제4항에 따라 국무총리에 제출을 건의할 의안에 관한 사항, ④ 법·시행령 및

두 번 정도 개최되고 있다.⁴⁾

한편 국가인권위원회의 구성원인 인권위원의 자격과 관련하여 「국가인권위원회법」은 기본적으로 “인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람”으로 한정한다(같은 법 제5조 제3항). 인권위원의 기본적인 자격요건으로 전문성, 공정성, 독립성을 요구하는 것이다. 국가인권위원회의 독립성을 보장하는 규정(같은 법 제3조 제2항)⁵⁾과 함께 인권위원의 자격요건으로서 이와 같은 기본적인 요건은 인권을 보호하고 향상시켜야 하는 과제를 부여받은 국가인권위원회의 존립목적(같은 법 제1조)⁶⁾이 유지되기 위한 필수

규칙의 제정과 개정에 관한 사항, ⑤ 상임위원회·소위원회 및 특별위원회의 설치 및 운영에 관한 사항, ⑥ 「국가인권위원회법」 제19조 제1호(법령·제도·정책·관행에 관한 권고 또는 의견표명)에 관한 사항 중 중대한 사안으로 위원장이 전원위원회에 상정하도록 한 사항, ⑦ 「국가인권위원회법」 제19조 제6호(인권침해 판단지침·예방조치의 제시 및 권고) 및 제7호(국제인권조약 가입·이행에 관한 권고 또는 의견표명)에 관한 사항, ⑧ 「국가인권위원회법」 제28조(법원·헌법재판소에 대한 의견제출)에 관한 사항, ⑨ 법·시행령·규칙에서 전원위원회가 심의·의결하도록 정한 사항, ⑩ 상임위원회·소위원회의 결정으로 전원위원회에 회부한 사항, ⑪ 그 밖에 전원위원회의 결정으로 전원위원회에서 의결하도록 한 사항을 심의·의결한다(같은 규정 제16조).

- 4) 국가인권위원회 훈령인 「회의 운영 등에 관한 규정」에 따르면 전원위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분되는데 정기회의는 원칙적으로 매월 둘째 및 넷째 월요일 오후 4시에 개최하고, 예외적으로 부득이한 사정이 있는 경우에 회의일정을 조정한다(같은 규정 제9조).
- 5) 「국가인권위원회법」 제3조(국가인권위원회의 설립과 독립성) ② 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.
- 6) 「국가인권위원회법」에 따르면 국가인권위원회의 설치목적은 기본적인 인권의 보호와 향상 및 인간존엄의 실현과 민주주의의 확립에 있다(같은 법 제1조). 물론 기본적인 인권의 보호와 향상은 수단이고, 인간존엄이라는 가치의 실현과 민주주의라는 질서의 확립은 그 수단을 통해 달성하려는 목적이라는 규정양식을 채택하고 있어 마치 인간존엄과 민주주의

적인 요건에 해당한다. 인권위원의 추가적인 자격요건으로 ① 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람, ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람, ③ 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람, ④ 그 밖에 사회적 신망이 높은 사람으로서 시민사회 단체로부터 추천을 받은 사람 중 적어도 하나를 충족할 것을 요구한다. 10년 이상의 경력을 가진 대학교수, 법조인, 인권활동가 또는 일정 기간의 경력과 상관없이 사회적 신망을 가진 사람 중 어느 하나에 해당하면 인권위원이 될 수 있는 것이다.

국가인권기구로서 인권에 관한 정책제시, 권리구제, 교육수행, 시민단체나 국제기구와의 연대형성 등 인권 관련 포괄적인 업무를 담당하는 국가인권위원회의 구성에서 반드시 인권에 대한 전문성을 갖추었다고 볼 수는 없는 대통령, 국회, 대법원장이 인권위원을 지명하거나 선출하도록 하는 절차가 타당한지, 합의제기관으로서 국가인권위원회의 의사진행을 위해 정해진 정족수는 합리적이고 현실적인지, 준사법적 성격을 가진 독립적인 국가인권기구로서 전문성과 다양성 및 민주적 정당성을 동시에 충족해야 하는 국가인권위원회의 구성원인 인권위원의 자격요건으로 전문성, 공정성, 독립성은 어떻게 확보되어야 하는지, 그리고 이러한 기본적인 자격요건을 구체화하기 위하여 추가적으로 요구되는 자격요건으로 법률에 열거된 특정한 직업 등의 항목은 타당하며 기본적 자격요건과 어떠한 관련성을 맺고 있는지 등 국가인권위원회의 구성과 운영 및 인권위원의 자격과 관련하여 현실적으로 발생하는 문제점과 그 대안에 대해서 차례로 검토하기로 한다.

가 상위목적이고, 인권이 하위목적인 것처럼 보이는 외관을 보이도록 한 부분은 아쉬운 대목이다. 헌법의 최종가치는 인간존엄이고, 이러한 인간존엄을 실현하기 위하여 국가의 과제나 목표로서 법치주의, 민주주의, 사회복지주의와 같은 국가원리가 도출되기 때문이다.

II. 국가인권위원회의 구성과 관련된 문제점

1. 인권위원 지명권 및 선출권의 분배에 관한 문제점

열한 명의 인권위원으로 구성되는 합의제 국가기관으로서 국가인권위원회는 권력분립의 원칙과 민주적 정당성의 원칙에 따라 인권위원이 지명되거나 선출된다. 국민의 선거로 선출된 국민의 대표기관으로서 입법권을 가진 국회(헌법 제40조 제1항), 행정권을 가진 정부의 수반으로서 국민이 직접 선출한 대통령(헌법 제66조 제4항), 사법권을 가진 법원의 조직 안에서 최고법원의 지위⁷⁾에 위치하는 대법원의 수장으로 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한 대법원장(헌법 제101조 제1항 및 제2항)이 각각 4명, 4명, 3명의 인권위원을 지명하거나 선출하는 권한을 갖는 것이다. 비슷한 원리가 작동하는 헌법기관으로는 헌법재판소와 중앙선거관리위원회가 있다. 9명의 헌법재판관으로 구성되는 헌법재판소는 대통령, 국회, 대법원장이 각각 3명의 헌법재판관을 지명하거나 선출한다(제111조 제2항 및 제3항). 마찬가지로 9명의 위원으로 구성되는 중앙선거관리위원회도 대통령, 국회, 대법원장이 각각 3명씩 중앙선거관리위원을 지명하거나 선출한다(헌법 제114조 제2항). 형식상 법률기관이지만 실질적으로 헌법기관으로서의 위상을 가지는 국가인권위원회를 구성하는 방식으로 헌법기관의 구성방식을 참고한 것으로 보인다.

권력분립의 원칙은 국가의 권한을 분할하여 서로 다른 국가기관에

7) 현행 헌법은 사법권을 법원에 부여하면서 법원의 조직 안에서 대법원이 최고법원의 지위를 가진다는 점을 명시하고 있다(헌법 제101조 제1항 및 제2항). 따라서 대법원의 최고법원성은 일반적 법원의 조직 내에서만 가지는 지위일 뿐이고, 법원과 헌법재판소를 분리하여 헌법재판에 관한 사법권을 헌법재판소에 부여하고 있는 현행 헌법의 의도를 고려하면 대법원이 헌법법원을 의미하는 헌법재판소를 포함한 사법부 전체에 안에서 최고법원의 지위를 갖는 것은 아니다.

분배함으로써 국가의 권한이 특정한 국가기관에 집중되거나 독점되지 않도록 하여 국가기관 상호간의 견제와 균형을 실현하는 헌법적 원칙이다.⁸⁾ 국가기관 상호간의 견제와 균형은 궁극적으로 기본적인 권을 최대한 보호할 수 있도록 함으로써 기본적 인권의 본질에 해당하는 사적 자율성의 보장을 핵심으로 하는 법치주의의 실현에 기여한다. 헌법재판에 관한 사법권⁹⁾을 일반적인 사법권에서 분리하여 헌법재판소라는 독립적인 국가기관에 분배하는 것은 사법작용의 영역 내에서 대법원을 최고법원으로 하는 일반법원과 헌법법원을 의미하는 헌법재판소 상호간의 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 실현하는 것을 의미한다. 또한 선거관리와 정당사무는 기본적으로 행정의 영역에 속한다는 점에서 이러한 영역의 행정권을 일반적인 행정권에서 분리하여 중앙선거관리위원회라는 독립된 국가기관에 분배하는 것도¹⁰⁾ 행정작용의 영역 내에서 대통령을 수반으로 하는 정부와 헌법기관인 중앙선거관리위원회 상호간의 견제와 균형을 통해 권력분립의 원칙을 실현하는 것을 의미한다. 일반적인 사법권에서 헌법재판권이라는 특수한 사법권을 분리하여 헌법법원으로서 헌법재판소라는 독립적인 사법기관에 부여한 것, 일반적인 행정권에서 선거

8) 권력분립원칙에 대한 헌법재판소의 이해도 크게 다르지 않다. 헌재 2021. 1. 28. 2020헌마264등, 판례집 33-1, 7, 94쪽: “권력분립원칙은 국가기능을 입법·행정·사법으로 분할하여 이를 각각 독립된 국가기관에 귀속시키고, 국가기관 상호간의 견제와 균형을 통하여 국가권력을 통제함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하는 원리이다. 권력분립원칙은 국가권력의 집중과 남용의 위험을 방지하여 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하는 데에 근본적인 목적이 있는바, 이를 위해서는 단순히 국가권력을 분할하는 것만으로는 충분하지 않고 분할된 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 권력간 통제가 이루어져야 한다.”

9) 헌법에 따르면 헌법재판소에 부여된 ‘헌법재판에 관한 사법권’은 위헌법률심판권, 탄핵심판권, 정당해산심판권, 권한쟁의심판권, 헌법소원심판권이다(헌법 제111조 제1항).

10) 헌법은 중앙선거관리위원회의 업무를 ‘선거와 국민투표의 공정한 관리’ 및 ‘정당에 관한 사무의 처리’로 명시하고 있다(헌법 제114조 제1항).

관리권이라는 특수한 행정권을 분리하여 중앙선거관리위원회라는 독립적인 행정기관에 부여한 것 그 자체가 권력분립의 원칙을 실현하는 것이다.

현행 헌법의 제정자는 이에 더하여 헌법기관인 헌법재판소와 중앙선거관리위원회를 구성하는 단계에서부터 다양한 국가기관이 개입하도록 함으로써 헌법기관구성원의 지명권이나 선출권을 분할하여 서로 다른 국가기관에 분배하는 방식으로 권력분립의 원칙을 더욱 강력하게 실현할 수 있을 것으로 기대한 것으로 보인다. 하지만 현실적으로 정부의 수반인 대통령은 일정한 정치적 지향과 노선을 가진 특정한 정당에 소속되어 있고, 국회의 구성원인 국회의원도 대부분 특정한 정당의 구성원이다. 최고법원으로서 대법원의 수장인 대법원장의 경우에도 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하기 때문에(헌법 제 104조 제1항) 현실적으로 최종적 임명권을 가진 대통령의 정치적 지향이나 노선과 무관할 수 없다.¹¹⁾ 헌법재판소와 중앙선거관리위원회의 구성에서 지명권이나 선출권을 가진 대통령과 국회의 정치적 지향성(경향성)은 상당한 영향을 미칠 수밖에 없고, 특정한 정치적 지향이나 노선을 가진 대통령에 의해 임명된 대법원장의 경우에도 정치적 지향성이 완전히 배제될 수는 없다. 결국 헌법재판소든 중앙선거관리위원회든 대통령과 대법원장이 지명하는 인물 전원 및 국회에서 선출하는 세 명 중 여당 몫으로 선출된 두 명을 포함하여 전체 구성원 아홉 명 중 여덟 명은 사실상 동일하거나 유사한 정치적 지향성을 갖는 인사로 구성될 수밖에 없다. 이러한 현실의 문제점이 인정된다고 해도 헌법에서 이러한 구성방식을 선택하고 있는 이상 헌법이 개정되기 전까지 이와 같은 현실은 변할 수 없다.

11) 실제로 이명박 정부와 박근혜 정부는 인권문제와 관련하여 인권친화적이지 않은 정치적 지향을 보여주었는데 이와 같은 국가인권위원회의 위기상황에 대한 비판으로 조백기, 국가인권위원회법 개정안 - 민주적 운영과 진정절차 개선을 중심으로, 인권법평론 제6호, 전남대학교 공익인권법센터, 2010, 149쪽 이하 참조.

국가기관으로서 국가인권위원회의 구성에서도 권력분립의 원칙에 따라 인권위원의 지명권이나 선출권을 특정한 국가기관이 독점하지 않도록 대통령과 국회 및 대법원장이 공동으로 참여한다.¹²⁾ 이에 따라 현실적으로 지명권자나 선출권자인 대통령과 국회 및 대법원장의 정치적 지향성에 따라 인권위원의 지명이나 선출도 영향을 받고 있다. 특히 전체 인권위원 중 상임직인 위원장과 세 명의 상임위원은 대통령과 국회가 지명하거나 선출하기 때문에 위원장과 상임위원의 정치적 지향성은 부인할 수 없는 현실이다. 그러나 헌법재판소나 중앙선거관리위원회와 달리 국가인권위원회는 헌법기관이 아니라 법률에 의하여 설치된 국가기관이므로¹³⁾ 법률에서 인권위원의 지명권이

12) 국가인권위원회의 구성에 대통령, 국회, 대법원장이 참여하도록 한 것은 국가인권위원회가 입법, 행정, 사법 어디에도 소속되지 않는 독립적 국가기구임을 제도적으로 보장하기 위한 조치로 이해되기도 한다. 최정학, 국가인권위원회 10년 - 경찰, 검찰, 교정 분야에 대한 평가, 헌법학연구 제18권 제2호, 한국헌법학회, 2012, 28쪽 참조.

13) 헌법에 의하여 설치되고 권한을 부여받은 ‘헌법기관’과 법률에 의하여 설치되고 권한을 부여받은 ‘법률기관’의 결정적 차이는 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 있는지 여부다. 대표적인 법률기관인 국가인권위원회는 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 없다는 것이 헌법재판소의 입장이다. 헌재 2010. 10. 28. 2009헌라6, 판례집 22-2하, 1, 6쪽: “권한쟁의심판은 국회의 입법행위 등을 포함하여 권한쟁의 상대방의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 때 제기할 수 있는 것이다. 그런데 헌법상 국가에게 부여된 임무 또는 의무를 수행하고 그 독립성이 보장된 국가기관이라고 하더라도, 오로지 법률에 설치근거를 둔 국가기관이라면 국회의 입법행위에 의하여 존폐 및 권한범위가 결정될 수 있으므로, 이러한 국가기관은 ‘헌법에 의하여 설치되고 헌법과 법률에 의하여 독자적인 권한을 부여받은 국가기관’이라고 할 수 없다. 즉, 청구인(국가인권위원회)이 수행하는 업무의 헌법적 중요성, 기관의 독립성 등을 고려한다고 하더라도, 국회가 제정한 국가인권위원회법에 의하여 비로소 설립된 청구인은 국회의 위 법률 개정행위에 의하여 존폐 및 권한범위 등이 좌우되므로, 헌법 제111조 제1항 제4호 소정의 헌법에 의하여 설치된 국가기

나 선출권을 달리 분배할 수 있다. 국가인권위원회의 구성은 반드시 헌법기관인 헌법재판소나 중앙선거관리위원회의 구성과 동일한 방식으로 이루어질 필요는 없다는 뜻이다. 헌법기관인 헌법재판소나 중앙선거관리위원회의 구성에 대통령과 국회 및 대법원장이 관여한다고 해서 법률에 의해서 설치되는 모든 국가기관의 구성이 이와 같은 구성방식에 따라야 하는 것은 아니기 때문이다.¹⁴⁾

물론 국가기관의 구성과 조직을 위한 또 다른 원칙인 민주적 정당성의 원칙을 고려하면 국가인권위원회의 구성에서 대통령과 국회의 개입은 불가피한 측면이 있다. 국가인권위원회의 민주적 정당성을 확보하기 위하여 국가인권위원회의 구성을 국민이 직접 선거를 통해서 진행하는 것이 현실적으로 불가능하다면 국민의 선거를 통해서 민주적 정당성을 부여받은 대통령이나 국회를 통한 간접적인 민주적 정당성의 부여가 차선이기 때문이다.¹⁵⁾ 이러한 관점에서 가장 문제

관에 해당한다고 할 수 없다.” 이와 관련하여 국가인권위원회는 기관소송의 주체가 될 수 있는 견해가 제시된다. 정해영, 국가인권위원회의 독립성 보장을 위한 기관소송, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 23쪽 이하 참조.

- 14) 국가인권위원회의 헌법기관화를 주장하는 견해가 있다. 곽노현, 국가인권위원회의 비전과 진로, 공법연구 제35집 제2-2호, 한국공법학회, 2006, 186쪽 이하 참조. 이 견해에 따르면 국가인권위원회가 헌법기관이 되었을 때 국가인권위원회의 구성방식의 변경은 헌법개정으로만 가능하게 된다.
- 15) 정부형태에 따라 대통령제(대통령중심제)의 경우에 민주적 정당성이 이원화되어 국민은 선거로 대통령뿐만 아니라 국회에 민주적 정당성을 부여하는 반면에 의원내각제(의회중심제)의 경우에 민주적 정당성이 일원화되어 국민은 선거로 의회에 대해서만 민주적 정당성을 부여하고 행정부의 수반인 수상(총리)은 의회에서 선출된다. 민주적 정당성이 이원화된 대통령제를 채택한 현행 헌법이 헌법기관에 민주적 정당성을 부여하기 위해 불가피하게 선택한 방식인 선거를 통해 인권위원을 선출할 수 없는 현실에서 민주적 정당성을 가진 대통령과 국회가 인권위원의 지명권이나 선출권을 갖도록 함으로써 국가인권위원회에 간접적으로나마 민주적 정당성을 부여하는 방식이 선택된 것으로 판단된다.

가 되는 부분은 대법원장에 부여된 지명권이다. 대법원장은 국민의 선거를 통해 직접적으로 민주적 정당성을 부여받은 것이 아니기 때문이다.¹⁶⁾ 적어도 민주적 정당성의 원칙만 고려하면 대법원장에게 인권위원을 지명하는 권한을 부여하는 것은 문제가 있다. 다만 「국가인권위원회법」에 규정된 인권침해와 차별행위의 개념을 해석하고 적용함으로써 사법적 업무를 수행해야 하는 국가인권위원회의 구성원인 인권위원의 법률적 전문성을 확보하기 위하여 대법원장에게 인권위원의 지명권을 부여하는 것은 어쩔 수 없는 측면이 있다. 실제로 대법원장이 지명한 인권위원의 정치적 지향성은 상대적으로 덜 강하게 드러나는 반면에 법률적 전문성은 비교적 충분하게 확보되는 것이 현실이다. 그렇다면 전문성의 확보를 위하여 대법원장의 지명권을 그대로 유지한다고 하더라도 민주적 정당성의 측면에서 대통령과 국회에 인권위원의 지명권이나 선출권을 부여하면서도 대통령이나 국회가 정치적 지향성을 가짐으로써 발생하는 인권위원의 정치적 지향성의 문제를 어떻게 해결할 것인가가 중요하다.

2. 정치적 편향성

2001년에 국가인권위원회가 출범한 이후로 현재까지 대통령이나 국회가 지명하거나 선출한 국가인권위원회 위원장과 상임위원은 아래 [표 1]와 같다. 그동안 국가인권위원회 위원장과 상임위원은 대체로 법조인, 시민운동가, 대학교수가 맡아 왔다. 「국가인권위원회법」에 따라 인권위원의 자격요건 가운데 직업이나 경력과 관련된 추가적인 자격요건은 충족되었다고 볼 수 있는데 기본적인 자격요건인 전문성, 공정성, 중립성이 충족되었는지에 대해서는 의문이 제기된다. 더욱이 이들에 대한 지명권이나 선출권을 가진 대통령이나 국회

16) 현행 헌법에 따르면 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 (헌법 제104조 제1항), 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(같은 조 제2항).

의 정치적 지향성으로 인하여 이들이 노골적으로 정치적 편향성을 드러내는 문제점도 나타났다.

[표 1] 국가인권위원회 역대 위원장 및 상임위원

위원장	상임위원	경력
1기 김창국 위원장 2001. 11. 25. ~ 2003. 12. 23.	박경서(2001. 11. 25. ~ 2004. 12. 23.)	대학교수
	유 현(2001. 11. 25. ~ 2004. 7. 20.)	판사/변호사
	유시춘(2001. 11. 25. ~ 2004. 3. 12.)	시민운동가
2기 최영도 위원장 2004. 12. 24. ~ 2005. 3. 22.	최영애(2004. 7. 23. ~ 2007. 9. 20.)	시민운동 (여성인권)
	정강자(2004. 12. 24. ~ 2007. 12. 23.)	시민운동 (여성인권)
3기 조영환 위원장 2005. 4. 4. ~ 2006. 10. 1.	김호준(2004. 12. 24. ~ 2008. 2. 3.)	기자
4기 안경환 위원장 2006. 10. 30. ~ 2009. 7. 5.	최경숙(2007. 9. 21. ~ 2010. 10. 10.)	시민운동 (장애인인권)
	유남영(2008. 12. 24. ~ 2010. 11. 4.)	변호사
	문경란(2008. 2. 4. ~ 2010. 11. 4.)	기자
5~6기 현병철 위원장 2009. 7. 17. ~ 2015. 6. 12.	장향숙(2010. 10. 11. ~ 2012. 1. 12.)	시민운동 (장애인인권)
	김영혜(2010. 11. 15. ~ 2016. 11. 27.)	판사/변호사
	홍진표(2011. 2. 21. ~ 2014. 3. 6.)	시민운동
	장명숙(2012. 3. 8. ~ 2015. 3. 15.)	시민운동 (장애인인권)
	유영하(2014. 3. 7. ~ 2016. 1. 11.)	검사/변호사
7기 이성호 위원장 2015. 8. 13. ~ 2018. 9. 3.	이경숙(2015. 3. 16. ~ 2018. 6. 21.)	시민운동(여성 인권)/국회의원
	정상환(2016. 3. 22. ~ 2019. 9. 18.)	검사/변호사
	최혜리(2016. 11. 28. ~ 2020. 1. 12.)	판사/변호사

8기 최영애 위원장	정문자(2018. 6. 22. ~ 2021. 8. 5.)	시민운동 (여성인권)
2018. 9. 4. ~ 2021. 9. 3.	이상철(2019. 9. 19. ~ 2022. 10. 20.)	판사/변호사
	박찬운(2020. 1. 13. ~ 2023. 2. 5.)	변호사/대학교수
9기 송두환 위원장	남규선(2021. 8. 6. ~ 2024. 8. 5.)	시민운동
2021. ~ 2024. 현재	이충상(2022. 10. 21. ~ 2025. 10. 20.)	판사/변호사/ 대학교수
	김용원(2023. 2. 6. ~ 2026. 2. 5.)	검사/변호사

헌법은 모든 공무원에게 “국민전체에 대한 봉사자”로서의 지위를 부여하고 있다(헌법 제7조 제1항).¹⁷⁾ 국민전체에 대한 봉사자로서 공무원은 특정한 국민집단의 봉사자로 편파성이나 당파성을 갖지 않는 불편부당성, 즉 중립성과 공정성을 가져야 한다.¹⁸⁾ 공무원으로서 인권위원도 당연히 중립성과 공정성, 특히 정치적 중립성을 가지고 업무를 수행해야 한다. 이에 따라 인권위원이 정당에 가입하거나 선거에 입후보하는 것은 금지되어 있다(국가인권위원회법 제9조 제1항 제3호).¹⁹⁾ 하지만 앞서 살펴본 대로 권력분립의 원칙이나 민주적 정당성의 원칙에 따라 인권위원은 대통령과 국회 및 대법원장이 지명권이나 선출권을 가지기 때문에 인권위원에게서 일정한 정치적 지향성을 완전히 제거할 수는 없다. 정확히 말하면 국가공동체 구성원 전

17) 헌법재판소는 이 헌법조항에서 대통령을 포함한 모든 공무원의 ‘공익실현의무’를 도출한다. 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1, 판례집 29-1, 1, 37쪽; 2023. 7. 25. 2023헌나1, 판례집 35-2, 119, 150쪽: “헌법 제7조 제1항은 국민주권주의와 대의민주주의를 바탕으로 공무원을 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로 규정하고 공무원의 공익실현의무를 천명하고 있다.”

18) 헌법 제7조 제1항에 규정된 “국민전체에 대한 봉사자”의 의미에 대한 해석과 관련해서는 이준일, 헌법상 공무원조항의 해석, 유럽헌법연구 제43호, 유럽헌법학회, 2023, 217쪽 이하 참조.

19) 「국가인권위원회법」 제9조 ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다. 1. 대한민국 국민이 아닌 사람, 2. 국가공무원법 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람, 3. 정당의 당원, 4. 공직선거법에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록된 사람.

체의 이익과 관련된 의제를 정치적인(political) 것이라고 이해했을 때 인권이라는 의제 자체가 국가공동체의 구성원 전체의 이익과 관련되기 때문에 정치적인 것이다. 이러한 의미에서 인권위원의 정치적 지향성은 완전히 제거할 수는 없어도 인권과 관련된 업무수행에서 정파적이거나 정략적으로 행동하는 정치성, 즉 당파적으로 정치적인(party political) 것은 여전히 배제될 필요가 있다. 본인을 지명하거나 선출한 국가기관 또는 본인의 정파적이거나 당파적인 정치적 지향성을 떠나 인권위원은 중립적이고 공정하게 업무를 수행해야 하는 정치적 중립성의 의무가 엄격하게 요구되는 것이다. 하지만 현실적으로 인권위원이 정파적이거나 정략적으로 의사결정에 참여하는 일이 종종 발생하고 있다. 인권위원의 정파적, 정략적 행동은 자신을 지명하거나 선출해준 국가기관에 대한 보은적 행동일 수도 있지만 이후에 인권위원장이나 상임위원으로 지명되거나 선출되기 위한 전략적 행동일 수도 있다. 심지어 인권위원으로 재직하다가 임기중에 사퇴한 뒤 선거에 출마하거나 인권위원의 경력을 토대로 정치인이 되려는 경우도 자주 목격하게 된다. 인권위원에게 정치적 지향성을 완벽하게 금지하지 않으면서도 정치적 중립성을 엄격하게 확보할 필요가 있는 이유가 여기에 있다.

3. 다양성과 전문성의 양립불가능성

인권위원을 대통령과 국회 및 대법원장으로 하여금 지명하거나 선출하도록 한 목적은 ‘인권위원의 다양성’을 확보하려는 데 있다고 볼 수도 있다.²⁰⁾ 다양한 경로를 통해 인권위원이 지명되거나 선출되면

20) 국가인권기구의 다양성은 1993년 12월 20일 유엔총회의 결의로 채택된 「파리원칙(The Principles relating to the Status of National Institutions: the Paris Principles)」에서도 국가인권기구가 충족해야 할 여러 요건 중의 하나로 이해되고 있다. 파리원칙, 구성 및 독립성과 다양성의 보장 1. 국가인권기구의 구성과 구성원의 임명은 선거 또는 다른 방법을 통해 이루어져야 하며, 이는 인권의 보호와 향상에 관여하는 (시민사회의) 사

다양한 지식과 경험을 가진 인물이 인권위원회에 임명될 수 있기 때문이다. 대체로 대통령이나 국회는 법률가나 인권활동가 중에서 인권위원을 지명하거나 선출하는 반면에 법률적 전문성을 우선시하는 대법원장은 인권위원으로 법대교수나 변호사와 같은 법률가를 선호하는 것으로 보인다. 법률가는 비법률가에 비해서 인권침해나 차별피해의 구제를 위하여 법률을 해석하고 적용하는 일종의 사법작용을 의미하는 국가인권위원회 권한을 상대적으로 더 전문적이고 효과적으로 수행할 수 있는 것도 사실이다.²¹⁾ 하지만 인간의 보편적 권리를

회적 세력의 다양성을 확보하기 위하여 필요한 보장책을 제공하는 절차에 따라 확립되어야 한다. 특히, 다음과 같은 기관의 대표와의 효과적인 협력을 가능하게 할 권한을 갖거나 그러한 대표의 참여를 통해 이루어져야 한다: (a) 인권 및 인종 차별을 대응하는 비정부 기구, 노동조합, 관련된 사회 및 전문 기구(예: 변호사 협회, 의사 협회, 언론인 협회 및 우수한 과학자 협회); (b) 철학적이거나 종교적 사고의 흐름; (c) 대학 및 자격을 갖춘 전문가; (d) 국회; (e) 정부 부서(이들이 포함된 경우, 그들의 대표는 자문 기능만으로 회의에 참여해야 한다)[The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure **the pluralist representation of the social forces** (of civilian society) involved in the protection and promotion of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of: (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists; (b) Trends in philosophical or religious thought; (c) Universities and qualified experts; (d) Parliament; (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity)].

21) 사실 국가인권위원회가 지향하는 궁극적 가치인 인권의 의미는 「국가인권위원회법」에서 정의되고 있는 바와 같이 “대한민국 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서

의미하는 인권과 관련된 사안은 인권의 주체인 시민들이 자율적으로 형성하는 의사공동체인 시민사회의 다양한 시각과 관점에서 판단하는 것도 중요하기 때문에 서로 다른 지식과 경험을 가진 인물이 인권위원회에 임명됨으로써 국가인권위원회의 다양성을 확보하는 것도 중요하다. 여기서 전문성과 다양성의 조화가 필요한데 현실적으로 전문성과 다양성은 양립불가능한 성격을 가질 수 있다. 일종의 사법작용을 담당하는 국가인권위원회의 전문성을 확보하기 위하여 오로지 인권침해나 차별피해의 구제를 위한 법리나 판례와 관련하여 전문적 지식과 경험을 가진 법률가만을 인권위원으로 임명하면 국가인권위원회의 다양성은 훼손되기 때문이다. 반대로 국가인권위원회의 다양성을 확보하기 위하여 다양한 분야에서 경험이나 통찰력을 가진 비법률가를 인권위원으로 임명하면 인권침해나 차별피해를 구제하는 일종의 사법절차에서 필수적으로 요구되는 법리나 판례에 관한 전문성은 떨어질 수밖에 없는 것도 현실이다.

III. 국가인권위원회 운영과 관련된 문제점

1. 상임위원과 비상임위원의 구분과 위계

국가인권위원회를 구성하는 인권위원은 ‘상임위원’과 ‘비상임위원’으로 구분된다.²²⁾ 상임위원은 인권위원의 업무에만 전념하는 전임자

인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”이기 때문에(같은 법 제2조 제1호) 인권에 대하여 헌법학이나 국제인권법학에서 정교하게 법리적으로 이해되는 내용에 가깝다고 볼 수 있다.

- 22) 정확하게 말하면 「국가인권위원회법」은 단지 ‘상임위원’만을 언급하고 있고, ‘비상임위원’에 대해서는 명시적인 언급이 없다. 통상적으로 상임위원의 의미를 오로지 인권위원의 직무에만 전념하는 인권위원으로 이해하면서 그에 상응하여 인권위원의 직무를 겸직하는 인권위원을 비상임위원으로 지칭하고 있을 뿐이다.

이고, 비상임위원은 자신의 본업인 다른 직업을 가진 채 인권위원을 겸임한다. 「국가인권위원회법」은 국가인권위원회가 ‘인권위원’으로 구성된다고 하면서 인권위원 가운데 위원장과 상임위원이 포함된다고 본다(같은 법 제5조 제1항). 위원장이나 상임위원도 역시 국가인권위원회를 구성하는 열한 명의 인권위원 가운데 한 명이라는 뜻이다. 다만 위원장은 「국가인권위원회법」에 따라 명시적으로 국가인권위원회를 대표하며 국가인권위원회의 업무를 총괄하는 지위를 부여받는다(같은 법 제6조 제1항). 그러나 상임위원은 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때 위원장으로부터 미리 지명을 받은 경우에 위원장의 직무를 대행할 수 있는 지위를 부여받을 뿐이다(같은 법 제6조 제2항). 오히려 모든 인권위원은 상임위원과 비상임위원을 불문하고 신분이 보장되고(같은 법 제8조),²³⁾ 법적 책임이 면제된다(같은 법 제8조의2).²⁴⁾ 이처럼 상임위원과 비상임위원은 법률상 동등한 지위를 부여받았음에도 불구하고 양자의 관계를 직급상 서열(위계질서)로 인식하는 권위주의적 의식을 가진 일부 상임위원도 존재할 수 있는 가능성을 부인할 수 없다. 이러한 위계의식이 소위원회의 위원장을 상임위원이 맡는 내부규칙으로 정해져 바꾸기 어려운 관행으로 굳어졌을 수도 있고, 이와 같은 규칙과 관행이 그와 같은 위계의식을 강화시켰을 수도 있다.²⁵⁾ 물론 위원장과 상임위원은 별

23) 「국가인권위원회법」 제8조(위원의 신분 보장) 위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 다만, 위원이 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행하기가 극히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.

24) 「국가인권위원회법」 제8조의2(위원의 책임 면제) 위원은 위원회나 제12조에 따른 상임위원회 또는 소위원회에서 직무상 행한 발언과 의결에 관하여 고의 또는 과실이 없으면 민사상 또는 형사상 책임을 지지 아니한다.

25) 국가인권위원회의 규칙인 「국가인권위원회 운영규칙」으로 이러한 관행이 형성되어 왔는데 이에 따르면 국가인권위원회 위원장은 상임위원을

도의 ‘상임위원회’라는 회의체를 구성하는 구성원이 된다(같은 법 제 12조 제2항).²⁶⁾ 다만 「국가인권위원회법」은 상임위원회의 소관사항에 대하여 구체적인 규정을 두지 않고, 필요한 사항을 국가인권위원회 규칙으로 정하도록 위임하고 있다(같은 조 제4항). 결국 상임위원회의 지위와 업무는 국가인권위원회 구성원인 인권위원 전체가 합의하여 자율적으로 결정할 수 있는 사항이다.²⁷⁾ 비상임위원은 전원위원회에 참여하여 상임위원으로 구성되는 상임위원회에 어떠한 지위와 업무를 부여할지를 결정할 수 있는 법적 지위를 부여받고 있는 것이다.

비상임위원의 경우에도 아래 [표 2]와 같이 대체로 대학교수, 법조인, 시민운동가나 인권활동가가 임명되었다. 인권위원의 다양성을 확보할 수 있고, 인권위원 개인의 측면에서도 자신의 본업은 계속하면서 본인의 전문성을 살려 인권위원으로 활동할 수 있으며, 국가인권위원회 전체의 측면에서도 상임위원의 활동에 소요되는 비용을 절감할 수 있다는 측면에서 비상임위원제도는 불가피한 측면이 있다. 이러한 비상임위원제도의 필요성을 고려한다고 해도 현재 국가인권위원회가 부담해야 하는 업무의 분량과 강도를 고려할 때 상임위원의 추가적인 확보가 필요하며 만약 상임위원의 숫자를 증원할 수 없다면 일곱 명으로 되어 있는 비상임위원은 숫자는 대폭 확대될 필요가 있다. 더욱이 비상임위원제도가 인권위원의 다양성을 확보하기 위한 제도로 활용될 수 있다면 비상임위원의 인원을 증원하여 성별이나

소위원회의 위원장으로 지정하며 각 소위원회의 위원 구성을 결정할 수 있다(같은 규정 제23조).

- 26) 국가인권위원회의 훈령인 「회의 운영 등에 관한 규정」에 따르면 상임위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분되는데 정기회의는 매주 목요일 오전 10시에 개최를 원칙으로 하되 부득이한 사정이 있는 경우에 회의일정을 조정할 수 있다(같은 규정 제21조).
- 27) 앞에서 언급한 대로 「국가인권위원회 운영규칙」에 따라 설치된 전원위원회는 상임위원회의 설치 및 운영에 관한 사항에 대해서 심의하고 의결할 수 있는 권한을 가진다(같은 규칙 제16조 제5호).

장애뿐만 아니라 사회적 소수자의 다양한 특성을 반영할 수 있도록 인권위원의 다양한 배경을 확보할 필요도 있다.

[표 2] 국가인권위원회 역대 비상임위원

위원장	비상임위원	경력
1기 김창국 위원장	조미경(2001. 11. 25. ~ 2004. 12. 23.)	대학교수(가족법 전공)
	김오섭(2001. 11. 25. ~ 2004. 12. 23.)	판사/변호사
	신동운(2001. 11. 25. ~ 2004. 12. 23.)	대학교수(형사법 전공)
	정강자(2001. 11. 25. ~ 2004. 12. 23.)	시민운동가(여성인권)
	김덕현(2001. 11. 25. ~ 2005. 3. 14.)	판사/변호사
	이진강(2001. 11. 25. ~ 2002. 11. 29.)	검사/변호사
	곽노현(2001. 11. 25. ~ 2003. 2. 23.)	대학교수(헌법 전공)
	류국현(2002. 12. 12. ~ 2003. 2. 23.)	검사/변호사
2기 최영도 위원장 및 3기 조영황 위원장	이홍록(2003. 5. 1. ~ 2005. 4. 18.)	변호사
	나천수(2004. 12. 24. ~ 2006. 6. 28.)	판사/변호사
	김만흠(2003. 8. 1. ~ 2006. 19. 24.)	시민운동가
	이해학(2004. 12. 24. ~ 2006. 12. 31.)	시민운동가 (외국인인권)
	정인섭(2004. 12. 24. ~ 2007. 12. 23.)	대학교수 (국제인권법 전공)
	최금숙(2004. 12. 24. ~ 2007. 12. 23.)	대학교수(민사법 전공)
	신혜수(2005. 3. 15. ~ 2008. 3. 9.)	시민운동가(여성인권)
4기 안경환 위원장	원형은(2005. 6. 1. ~ 2008. 9. 9.)	시민운동가(목사)
	윤기원(2006. 10. 25. ~ 2009. 12. 28.)	변호사
	정재근(2007. 9. 21. ~ 2010. 10. 10.)	승려
	조 국(2007. 12. 24. ~ 2010. 11. 15.)	대학교수(형사법 전공)
	황덕남(2007. 12. 24. ~ 2011. 1. 18.)	판사/변호사
	김양원(2008. 9. 10. ~ 2011. 9. 27.)	목사
	최윤희(2008. 9. 4. ~ 2012. 1. 2.)	검사/변호사/판사/ 대학교수
5~6기 현병철 위원장	김태훈(2006. 8. 10. ~ 2012. 8. 9.)	판사/변호사
	장주영(2009. 12. 29. ~ 2012. 8. 27.)	변호사
	양현아(2011. 1. 19. ~ 2014. 1. 18.)	대학교수 (젠더법학 전공)
	김성영(2011. 9. 28. ~ 2014. 11. 2.)	대학교수 (신학 전공)/목사

	곽관주(2012. 1. 3. ~ 2015. 2. 4.)	검사/변호사
	한태식(2013. 4. 18. ~ 2016. 6. 15.)	대학교수 (불교학 전공)/승려
	강명득(2012. 8. 13. ~ 2016. 9. 22.)	변호사
	윤남근(2014. 1. 19. ~ 2017. 1. 31.)	판사/대학교수 (민사소송법 전공)
	이선애(2014. 1. 19. ~ 2017. 3. 23.)	판사/변호사
	최이우(2014. 11. 3. ~ 2017. 12. 24.)	목사
	한위수(2012. 8. 10. ~ 2018. 8. 9.)	판사/변호사
	이은경(2015. 2. 5. ~ 2018. 8. 26.)	판사/변호사
7기 이성호 위원장	장애순(2016. 6. 16. ~ 2019. 7. 8.)	대학교수 (불교학 전공)/승려
	김기중(2016. 9. 23. ~ 2020. 1. 12.)	변호사
	배복주(2017. 12. 15. ~ 2020. 2. 7.)	시민운동가(여성/ 장애인인권)
	한수웅(2017. 2. 1. ~ 2020. 2. 27.)	대학교수(헌법 전공)
	조현욱(2017. 6. 21. ~ 2020. 12. 10.)	판사/변호사
8기 최영애 위원장	양정숙(2020. 1. 13. ~ 2020. 2. 23.)	변호사(여성/ 외국인인권)
	임성택(2018. 8. 27. ~ 2021. 8. 26.)	변호사
	김민호(2018. 8. 27. ~ 2021. 10. 14.)	대학교수(행정법 전공)
	문순희(2019. 7. 9. ~ 2022. 11. 21.)	승려
	이준일(2020. 2. 28. ~ 2023. 2. 27.)	대학교수(헌법 전공)
	서미화(2020. 5. 1. ~ 2023. 6. 29.)	시민운동가 (장애인 인권)
	석원정(2020. 7. 3. ~ 2023. 7. 23.)	시민운동가 (외국인 인권)
	윤석희(2021. 2. 19. ~ 2024. 2. 18.)	변호사(여성 인권)
9기 송두환 위원장	김수정(2021. 8. 27. ~ 2024. 8. 26.)	변호사 (여성/아동 인권)
	한수웅(2023. 2. 28. ~ 2024. 2. 29.)	대학교수(헌법 전공)
	한석훈(2021. 10. 15. ~ 2024. 10. 14.)	검사/변호사/대학교수
	김종민(2022. 11. 22. ~ 2025. 11. 21.)	승려
	이한별(2023. 6. 30. ~ 2026. 6. 29.)	시민운동가(북한 인권)
	원민경(2023. 7. 24. ~ 2026. 7. 23.)	변호사(여성 인권)
	김용직(2024. 3. 15. ~ 2027. 3. 14.)	변호사
강정혜(2024. 3. 15. ~ 2027. 3. 14.)	변호사/대학교수	

2. 의사절차에 관한 규정의 불명확성

국가인권위원회는 위원장과 상임위원으로 구성되는 ‘상임위원회’ 이외에 상임 또는 비상임 인권위원으로 구성되는 ‘소위원회’를 둘 수 있다(같은 법 제12조 제1항). 「국가인권위원회법」은 소위원회의 예시로 침해구제위원회, 차별시정위원회를 들고 있다. 현재 소위원회로서 침해구제위원회는 ① 제1위원회와 ② 제2위원회로 구분하여 설치되고, ③ 차별시정위원회, ④ 장애인차별시정위원회, ⑤ 아동권리위원회, ⑥ 군인권보호위원회²⁸⁾가 소위원회로 설치되어 총 6개의 소위원회가 운영되고 있다.²⁹⁾ 아래 [표 3]에서 볼 수 있듯이 침해구제위원회와 장애인차별시정위원회에서 처리하는 건수의 숫자가 차별시정위원회나 아동권리위원회에서 처리하는 건수의 숫자보다 상대적으로 많다.³⁰⁾ 소위원회는 3명 이상 5명 이하의 위원으로 구성될 수 있는

28) 군인권보호위원회는 2022년 1월 4일 개정되어 2022년 7월 1일부터 시행된 「국가인권위원회법」에 따라 설치되었다. 군인권보호위원회의 위원장은 군인권보호관으로 하는데 군인권보호관은 대통령이 임명한 상임위원이 된다(같은 법 제50조의3 제1항 및 제2항). 군인권보호관제도의 근거로서 2015년에 제정된 「군인복무기본법」과 군인권보호관제도에 대한 상세한 논의는 이승택, 군인의 인권과 군인권보호관제도, 법학연구 제24권 제1호, 한국법학회, 2024, 100쪽 이하 참조.

29) 「국가인권위원회 운영규칙」에 따르면 ① 침해구제 제1위원회는 조사총괄과 관장 사항, ② 침해구제 제2위원회는 인권침해조사과 관장 사항, ③ 아동권리위원회는 아동청소년인권과 관장 사항, ④ 차별시정위원회는 차별시정총괄과 및 성차별시정팀 관장사항, ⑤ 장애인차별시정위원회는 장애차별조사1과 및 장애차별조사2과 관장사항, ⑥ 군인권보호위원회는 군인권보호국 관장 사항을 관장하도록 되어 있다(같은 규칙 제22조 제1항).

30) 차별시정위원회의 처리 건수가 상대적으로 적은 것과 관련하여 사적 부분의 차별사건에 대해서 더 많은 노력을 기울일 필요성이 있다는 비판이 제기된다. 윤영미, 국가인권위원회 진정제도의 현황과 개선방안, 안암법학 제52호, 안암법학회, 2017, 44쪽 이하 참조.

데 현재 상임위원 1명과 비상임위원 2명으로 소위원회가 구성되어 있으며 대체로 한 명의 인권위원이 2개의 소위원회에 참여한다. 내부규정에 따라 관행적으로 상임위원이 위원장을 맡는데 앞서 언급한 대로 상임위원과 비상임위원 간의 서열상 위계질서는 인정될 수 없으므로 반드시 상임위원이 위원장을 맡아야 하는 것은 아니다. 「국가인권위원회법」에 따라 국가인권위원회의 회의 가운데 오로지 인권위원 전체가 참여하는 회의(전원위원회)만이 위원장이 주재하도록 명시되어 있다는 점(같은 법 제13조)을 고려할 때도 소위원회의 위원장을 상임위원이 맡는 것이 법적으로 당연한 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다. 내부규정을 변경하여 상위위원이나 비상임위원 누구나 소위원회의 위원장을 맡을 수 있는 새로운 관행을 형성할 필요도 있다.

[표 3] 소위원회별 상정안건수

소위원회	연도	2018	2019	2020	2021	2022
	침해구제 제1위원회		918	842	1,027	1,022
침해구제 제2위원회		1,251	1,103	1,007	1,493	1,395
차별시정위원회		403	680	562	595	561
장애인차별시정위원회		1,219	819	929	907	1,045
아동권리위원회		233	220	220	314	413

자료: 국가인권위원회, <2022 국가인권위원회 통계>, 2023

한편 「국가인권위원회법」은 전원위원회와 상임위원회 및 소위원회의 회의와 관련하여 의사정족수 및 의결정족수에 대해서 규정하고 있다(같은 법 제13조). 이에 따르면 전원위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하고, 상임위원회와 소위원회는 구성위원 3명의 출석과 3명의 찬성으로 의결한다. 우선 상임위원회의 회의와 관련하여 상임직인 인권위원은 위원장과 상임위원을 포함하여 4명으로 구성되기 때문에 상임위원 2명이 회의에 참석하지 않으면 회의를 개최할

수 없게 된다. 현재 위원장은 전 정부에서 임명되었고 상임위원 한 명은 당시 여당에서 지명되었지만 다른 상임위원 한 명은 현 정부에서 대통령이, 또 다른 상임위원 한 명은 여당의 지명으로 임명되었다. 이에 따라 위원장을 포함한 상임위원회 구성원의 의견이 2대2로 팽팽하게 분리되어 두 명의 상임위원이 회의 자체를 거부하고자 고의적으로 회의에 불참하면 상임위원회 회의가 개최될 수 없는 상황이 벌어지는 문제점이 발생하기도 한다.

다음으로 소위원회의 회의와 관련하여 위원장을 제외하고 소위원회에 참여할 수 있는 인권위원이 열 명에 지나지 않는다는 현실적 한계 때문에 소위원회는 상임위원 한 명과 비상임위원 두 명으로 구성되고 있는데 법률적으로 의결정족수가 위원 3명의 찬성으로 규정되어 있어(같은 법 제13조 제2항)³¹⁾ 문제가 발생하고 있다. 소위원회의 구성원인 인권위원 세 명이 만장일치로 찬성해야만 의결(가결)될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 최근에 소위원회의 구성원 중 한 명의 인권위원이 상정된 의안에 반대하는 경우에 해당 의안은 부결이 되어야 한다는 주장이 국가인권위원회 내부에서 제기된 것으로 알려져 논란이 되었다. 하지만 국가인권위원회는 출범 이래로 소위원회의 회의에서 세 명의 인권위원이 전원 합의하면 그 내용에 따라 가결(인용) 또는 부결(기각)로 의결하되 한 명의 인권이라도 이견이 있으면 전원위원회에 회부하는 합의제 관행을 유지하여 왔다.³²⁾ 여기서 「국가인권위원회법」의 의결정족수에 관한 규정을 소위원회의 회의에서 어떠한 의미로 이해해야 할지에 대한 논쟁이 발생하고 있다.

31) 「국가인권위원회의 운영규칙」도 소위원회는 위원 3명 이상의 출석과 3명 이상의 찬성으로 의결한다고 규정하여 법률의 규정을 그대로 반복하고 있다(같은 규칙 제24조).

32) 「국가인권위원회의 운영규칙」에 따르면 소위원회는 상정된 안건의 내용이 사회적으로 중대하거나 사회적으로 미칠 영향이 광범위할 것으로 예상되는 경우에 그 안건을 전원위원회에 회부할 수 있는데(같은 규칙 제25조 제3항) 위원 전원의 의견이 일치하지 않는 경우에 이 규정을 넓게 해석하여 전원위원회에 회부하는 관행을 유지해온 것으로 추정된다.

3. 국가인권위원회 업무와 권한의 불일치

「국가인권위원회법」은 국가인권위원회에 다양한 업무를 부여하고 있는데 그 가운데 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행에 대하여 권고나 의견표명을 하는 업무도 포함된다(같은 법 제19조).³³⁾ 이를 구체화하기 위하여 국가인권위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관 등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한이 보장된다(같은 법 제25조). 「국가인권위원회법」에 따른 국가인권위원회의 ‘업무’인 권고나 의견표명의 범위에는 인권 관련 법령이나 제도가 포함되어 있는 반면에 이를 구체화하기 위한 국가인권위원회의 ‘권한’인 권고나 의견표명의 대상에는 인권 관련 법령이나 제도가 제외되어 있는 것이다. 인권과 관련된 문제에서 관계기관의 관행이나 정책은 대체로 법령이나 제도와 관련되어 있다. 그럼에도 불구하고 국가인권위원회의 권한과 관련하여 관계기관에 대한 권고나 의견표명의 대상에서 법령이나 제도가 제외된 것은 문제가 있다. 이에 따라 법률의 규정에도 불구하고 국가인권위원회는 그동안 법령이나 제도에 대한 권고나 의견표명을 제시하여 왔다. 이러한 규범과 현실의 불일치가 해결될 필요가 있다. 의결정족수에 관한 법률규정과 그에 대한 해석의 관행 사이에서 발

33) 「국가인권위원회법」 제19조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다), 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명, 2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제, 3. 차별행위에 대한 조사와 구제, 4. 인권상황에 대한 실태 조사, 5. 인권에 관한 교육 및 홍보, 6. 인권침해의 유형, 판단 기준 및 그 예방 조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고, 7. 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명, 8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력, 9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류, 협력, 10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항.

생하는 논란과 유사한 논란을 미리 제거할 필요가 있는 것이다. 법률 규정에 대한 다양한 해석가능성이 존재하는 경우에 해석의 확립된 관행을 정립하는 것과 함께 명확한 규정을 통해 논란의 가능성을 애초에 배제하는 것이 합리적이기 때문이다.

IV. 국가인권위원회 인권위원의 자격과 관련된 문제점

1. 전문성의 결여

국가인권위원회의 구성원인 인권위원의 기본적인 자격요건으로 무엇보다도 ‘전문성’이 요구된다.³⁴⁾ 이에 따라 「국가인권위원회법」에 따르면 국가인권위원회 인권위원은 “인권문제 관하여 전문적인 지식과 경험”을 가지고 있어야 한다.³⁵⁾ 이처럼 인권 관련 지식과 경험을 충족하려면 인권과 관련된 충분한 연구나 활동이 확보되어야 한다. 이러한 기본적인 요건에 더하여 추가적인 요건으로 대학교수, 법조인, 인권활동가, 사회적 신망을 가진 사람의 자격이 요구된다. 중요한 것은 기본적인 요건으로서 인권에 관한 전문성과 추가적인 요건으로서 일정한 자격은 반드시 동시에 충족해야 한다는 점이다. 두 가지 요건은 양자택일적인 것이 아니라 동시충족적인 것이다. 하지만 그동안 인권위원의 임명에서 이러한 두 가지 필수적 요건이 동시에 충족되지 못한 경우가 많았다. 무엇보다도 대학교수, 특히 법대교수

34) 국가인권위원회는 권리구제를 위한 준사법기관으로 이해되기도 한다. 김선기, 인권보장기구로서 국가인권위원회의 성격과 독립성 확보방안, 법학연구 제25권 제4호, 경성대학교 법학연구소, 2017, 52쪽 이하 참조. 이 경우에 인권위원의 전문성은 준사법기관의 성격에 부합하는 전문성으로 이해될 필요가 있다.

35) 이러한 자격요건을 인권위원의 다양성을 확보하기 위한 것으로 이해하기도 한다. 조재현, 인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계, 헌법학연구 제14권 제2호, 한국헌법학회, 2006, 78쪽 참조.

나 법조인이 모두 인권에 관한 전문성을 가졌다고 볼 수 없는데도 법대교수나 법조인이라는 이유만으로 인권위원장이나 인권위원으로 임명된 경우가 종종 발생하였다.³⁶⁾ 법학자의 전공영역이나 법조인의 활동영역은 다양하고, 특히 인권법학이나 인권변호업무는 법학이나 변호사직역의 독자적인 영역을 형성하고 있기 때문에 법학이나 법조의 영역에서 일반적으로 연구하거나 실무를 수행했다는 사실만으로 모두 인권의 전문성을 증명하지는 못한다.

국가인권위원회의 업무는 다양하지만 인권위원이 참여하는 분야는 대체로 인권정책의 수립과 권고 및 인권침해의 조사와 구제다. 특히 대부분의 업무는 인권침해의 조사와 구제가 차지하고 있는데 사실상 이 영역은 「국가인권위원회법」에 따른 인권침해행위와 차별행위의 의미를 해석하고 개별적인 인권침해사건이나 차별사건에 적용하는 사법적 업무의 특성을 갖는다. 이러한 의미에서 국가인권위원회는 준사법기관으로 불리기도 한다. 조사와 구제의 대상이 되는 자유권침해의 경우에 헌법적 권리인 기본권에 대한 침해 여부를 판단할 때 적용되는 헌법적 원칙인 과잉금지원칙의 구조와 부분원칙에 대한 법리적으로 체계적인 이해가 전제되어야 하고, 평등권침해의 경우에 평등심사의 구조와 단계 및 기준에 대한 엄격한 법리적 이해가 전제될 필요가 있다.³⁷⁾ 법대교수나 법조인이 인권위원에게 요구

36) 예를 들어 이명박 정부와 박근혜 정부에서 이러한 임명이 많았는데 이를 “보은인사”나 “나눠먹기식 인사권행사”로 비판하기도 한다. 명숙, 현 정부의 인권위 독립성 훼손 평가와 제도적 보완방향, 인권법평론 제6호, 전남대학교 공익인권법센터, 2010, 118쪽 이하 참조. 또한 최근에 판사와 대학교수 출신의 현직 상임위원이 에이즈환자와 성소수자에 대한 혐오발언을 직무수행 과정에서 지속적으로 행한 점에 대해서 인권관련 시민사회단체들의 사퇴요구가 일어나기도 했다. 민주주의법학연구회, 민주법학 제83호, 2023, 317쪽 이하 참조.

37) 물론 헌법재판소의 논증방식과 국가인권위원회의 논증방식이 달라야 한다는 주장은 꾸준히 제기되어 왔다. 대표적으로 이호중, 국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 - 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심

되는 전문성에 상대적으로 더 부합하는 이유가 여기에 있다.

다만 소위원회의 위원 모두가 이러한 전문성을 갖출 필요는 없을 것이고, 적어도 한 명 이상이 법대교수나 법조인 등 법률가라면 충분하다고 보이기 때문에 법률가가 인권위원의 대부분을 차지할 필요는 없을 것이다. 실제로 인권침해나 차별행위에 대하여 판단할 때 법률가인 인권위원과 비법률가인 인권위원 사이에서 논쟁이 벌어지는 경우가 종종 발생한다. 논리적이고 체계적인 개념정의과 법리를 강조하는 법률가와 일반적인 상식과 통념 및 법감정을 강조하는 비법률가가 사건을 평가하고 판단하는 관점이 상이하기 때문이다. 인권위원의 전문성을 이해할 때 인권에 관한 사법적 논리와 일반적 상식 가운데 어디에 강조점을 둘 것인지에 대하여 일정한 판단이 필요한 이유가 여기에 있다.³⁸⁾ 국가인권위원회의 판단은 모든 인간이 향유하는 보편적 인권에 관한 전문적인 사법적 판단이라는 점을 고려하여 소위원회 위원 세 명 중 두 명은 법률가, 한 명은 비법률가로 구성함으로써 전문가의 법리적 판단을 우선시키면서도 일반인의 상식적 판단으로 법리적 판단을 보완하는 균형이 필요할 것으로 보인다.

2. 사회적 신망의 불명확성

인권에 관한 전문성 이외에 요구되는 추가적인 요건과 관련하여 “사회적 신망이 높은 사람”이라는 자격요건의 개념은 그 의미가 매우 불명확하다. 사회적 신망이 높은 사람은 대체로 도덕성이나 정직성 또는 청렴성의 수준이 높다고 볼 수는 있으나 그것만으로 그 사

으로, 민주법학 제33호, 민주주의법학연구회, 2007, 87쪽 이하 참조.

38) 이와 관련하여 인권위원이 법률가 중심으로 임명되는 현실에 대해서 국가인권위원회가 “실정법 중심의 법리 논증으로 호를 수밖에 없고 인권에 대한 상상력을 제약받는다”는 비판이 제기되기도 한다. 김두식, 이명박 정부하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가?, 법과 사회 제39호, 법과사회이론학회, 2010, 69쪽 참조.

람이 곧바로 인권의식이 분명하고 투철한 사람임을 입증하는 것도 아니다. 이를테면 다른 직역에 비해서 상대적으로 도덕성이나 정직성 또는 청렴성의 수준이 높다고 평가되는 목사나 신부, 승려 등 성직자가 모두 높은 인권의식을 가졌다고 볼 수는 없다. 성소수자에 대한 인식에서 볼 수 있듯이 오히려 자신이 신봉하는 종교적 교리에 따라 인권, 특히 차별의 전제가 되는 평등권의 보호에 명백하게 배치되는 의식을 가지는 성직자도 얼마든지 존재할 수 있다. 사회적 신망이 높은 성직자의 경우에도 인권에 관한 지식과 경험이 요구되는 이유가 바로 여기에 있다. 인권을 보호하고 향상시키며 인권침해나 차별피해를 구제해야 하는 인권위원이 단지 사회적 신망이 높다는 이유만으로 지명되는 것은 적절치 않으며 굳이 사회적 신망이 높은 사람을 인권위원으로 지명하려면 인권에 관한 전문성을 갖추면서 사회적 신망이 높은 사람으로 한정해야 한다. 더욱이 이러한 사회적 신망이 높은 명망가는 객관적으로 증명할 수 있는 일정한 기간의 경력이 없이도 시민사회단체로부터 추천만 받으면 되는데 모든 시민사회단체가 인권옹호적 단체인 것도 아니다. 인권문제와 관련하여 반인권적 주장을 반복하는 시민사회단체도 존재하는 것이 현실이기 때문이다. 시민사회단체로부터 추천받은 인사가 모두 인권에 관한 지식과 경험을 갖추지는 못하는 이유가 여기에 있다.

3. 인권위원 후보추천절차의 미비

「국가인권위원회법」에 따르면 대통령, 국회, 대법원장이 인권위원을 지명하거나 선출할 때 “다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 인권의 보호와 향상에 관련된 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록” 해야 한다(같은 법 제5조 제4항). 규정의 형식은 의무규정인 것처럼 보이지만 이러한 의무를 위반한 경우에 어떠한 법적 효과가 발생하는지에 대한 아무런 규정도 없는 혼시규정에 지나지 않는다. 인권위원에 대한 지명권이나 선출권을 가

진 대통령, 국회, 대법원장이 자율적으로 후보추천절차를 만들어 자발적으로 그에 따라 줄 것을 기대할 수밖에 없는 것이다.³⁹⁾ 더욱이 후보에 관한 추천이나 의견청취, 대표성의 반영에 관한 절차의 대략적인 내용에 관한 규정도 없다.⁴⁰⁾ 인권위원 지명권이나 선출권을 가진 대통령, 국회, 대법원장이 자율적으로 그러한 절차의 내용을 결정할 수 있다는 뜻인데 그렇게 정해진 절차의 투명성이나 공정성에 대해서 사후적 평가가 불가능한 것이 현실이다.⁴¹⁾ 결국 구조적으로 인권위원 후보에 관한 추천이나 의견청취 및 대표성의 반영이 현실적으로는 의례화되고 형식화될 수밖에 없는 문제점을 안고 있다.⁴²⁾

-
- 39) 세계국가인권기구연합(GANHRI)은 한국의 국가인권위원회에 대한 등급 심사를 할 때마다 후보추천위원회의 공개절차를 통한 인권위원 지명이 이루어지지 않는 점을 꾸준히 지적했다. 이에 따라 대통령은 후보추천위원회의 구성과 절차에 관한 내용을 공개했으나 대법원은 여전히 이를 공개하고 있지 않다.
- 40) 같은 취지에서 인권위원의 선임절차와 관련된 투명한 검증절차의 미비를 지적하면서 인사청문회나 추천위원회와 같은 법제도적 개선방안을 제시하기도 한다. 조백기, 국가인권위원회의 개혁방향, 서강법률논총 제1권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2012, 208쪽 이하 참조.
- 41) 인권위원회의 임명절차와 관련된 폭넓은 재량의 인정은 “대통령 측근인사 임명의 엽관화, 국회의 정파 간 나눠먹기 식의 정치화, 대법원의 고위 판사들에 대한 선심성 인사방편”이라는 비판이 제기된다. 정태욱, 국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고, 법학연구 제13집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2010, 253쪽 참조.
- 42) 국가인권위원회의 규칙인 「인권위원의 선출·지명 관련 국가인권위원회의 사무에 관한 규칙」에 따라 위원장은 인권위원의 임기만료 등에 관한 정보를 다양한 방법을 통하여 시민사회 등 외부에 공지해야 하는데 이때 후임 인권위원 선출·지명에 대하여 의견을 제출하게 할 수 있고, 그에 따라 제출된 의견을 해당 선출·지명기관에 전달할 수 있는데(같은 규칙 제3조) 이 정도가 인권위원 후보추천 절차에 관한 법규화된 내용의 전부이다.

V. 입법정책적 대안

1. 다양성과 민주적 정당성의 보장

국가인권위원회가 담당하는 인권 관련 업무를 분리하여 국가인권위원회라는 독립적 국가기관에 분배하는 것 자체가 권력분립원칙의 실현으로 이해될 수 있다. 따라서 권력분립원칙을 실현하기 위하여 추가적으로 국가인권위원회의 구성에서 대통령, 국회, 대법원장이 모두 개입해야 할 필수성은 인정될 수 없다. 헌법기관인 헌법재판소나 중앙선거관리위원회의 구성방식은 헌법적 예시에 불과하다. 법률에 따라 설치되는 모든 국가기관이 헌법재판소나 중앙선거관리위원회의 구성방식을 따를 필요는 없다. 더욱이 헌법재판소나 중앙선거관리위원회의 구성방식은 사실상 대통령과 그가 속한 정당(여당)의 정치적 지향성을 공유하는 인사가 대부분의 구성원을 차지하여 사회적 다양성을 반영하기 어려운 것이 현실이다. 물론 국가인권위원회의 민주적 정당성 확보라는 측면에서 국민의 선거를 통해 민주적 정당성을 획득한 국회나 대통령이 국가인권위원회의 구성에 개입할 필요성이나 당위성을 정당화할 수도 있다. 하지만 민주적 정당성은 주권자인 국민이 부여하는 것이기 때문에 선거를 통해 민주적 정당성을 부여 받은 국회나 대통령을 통한 간접적인 방식이 아니라 애초에 국민이 국가인권위원회의 구성에 참여하여 직접적으로 민주적 정당성을 부여하는 방식이 민주적 정당성의 확보라는 측면에서는 타당하다고 판단된다. 게다가 이러한 방식은 시민사회의 다양한 의견을 반영하여 인권위원의 다양성을 확보할 수 있는 대안이 될 수도 있다. 인권위원의 다양성과 민주적 정당성에 대한 확보는 인권위원의 임명과정에 다양한 국가기관의 개입이 아니라 다양한 일반시민의 참여가 보장될 때 가능하다. 그렇다면 현실적 한계를 고려하여 현재처럼 대통령, 국회, 대법원장으로 다양한 후보추천경로를 유지하되 각각의 경로에서 다양한 시민의 참여가 보장될 수 있도록 공개적이고 독립적인 후보

추천절차가 확보될 필요가 있다. 대법원장 지명권의 경우에도 민주적 정당성의 결함은 존재하지만 법률적 전문성을 갖추면서도 다양한 배경을 가진 인물이 일반시민을 통해 추천될 수 있다는 점에서 인권위원의 필수적 자격요건 가운데 하나인 전문성을 고려하여 공개적인 후보추천절차만 보장된다면 그대로 유지되어도 문제는 없을 것이다.

2. 전문성의 확보 및 제고

국가인권위원회는 무엇보다도 ‘인권’과 관련된 전문성을 가진 독립된 국가기관이 되어야 한다. 따라서 국가인권위원회의 위원장을 포함한 인권위원의 자격요건 가운데 기본적인 요건인 “인권문제 관하여 전문적인 지식과 경험”이 최우선적으로 강조될 필요가 있다. 이와 같은 기본적인 자격요건이 충족된 경우에만 직업적 활동이나 경력과 관련된 추가적인 요건이 검토되어야 한다. 그러므로 추가적인 요건이 충족된다고 해도 기본적인 요건인 인권 관련 전문성을 확인하기 위하여 대학교수의 경우에 인권 관련 저서나 논문 또는 강의의 편수나 횟수와 내용, 법조인의 경우에 인권 관련 재판이나 수사 또는 변호의 횟수와 내용, 인권활동가의 경우에 인권 관련 활동의 경험과 기간을 구체적으로 증명할 필요가 있다.⁴³⁾ 이러한 정량적 평가가 후보추천에서 절대적일 수는 없지만 반드시 충족해야 하는 최소한의 자격요건으로 요구될 수는 있을 것이다. 특히 시민사회단체가 후보를 추천하는 경우에는 해당 시민사회단체의 인권 관련 활동이 우선적으로 평가되어야 한다. 인권위원 후보를 추천하는 시민사회단체 스스로 인권위원 후보를 추천할 수 있는 지식과 경험을 충족하고 있는지가 증명하여야 하기 때문이다.

43) 권위있는 대학교수, 법조인, 인권활동가 등으로 인권위원 후보의 전문성을 평가하는 독립된 위원회를 구성하여 인권위원의 전문성에 관한 정량적 및 정성적 평가를 진행하는 방안도 고려해볼 수 있다.

3. 후보추천절차

현재처럼 대통령과 국회 및 대법원장이 계속해서 국가인권위원회 위원장이나 인권위원을 지명하는 경우에 후보에 관한 추천이나 의견 청취 및 시민사회의 대표성을 확보하는 공정한 절차가 확보될 필요가 있다. 이를 위해서는 「국가인권위원회법」을 개정하여 후보추천에 관한 절차의 내용을 지금보다 더 상세하게 구체화하여 최소한의 법적 요건이 지명권자나 선출권자인 대통령과 국회 및 대법원장에게 제시되어야 한다. 구체적으로 대통령, 국회, 대법원장이 각각 자율적으로 마련해야 할 후보추천절차와 관련하여 그 절차를 운영하는 후보추천위원회의 구성방식, 추천위원의 자격요건, 후보추천의 절차 등에 관한 내용이 최소한의 법적 요건으로 제시될 수 있다. 특히 일반 시민이 후보추천위원회에 참여함으로써 인권위원의 민주적 정당성과 다양성이 확보될 수 있는 내용, 무엇보다도 후보추천위원회의 위원 가운데 반드시 일반시민으로 채워져야 할 일정한 최저비율이 후보추천절차와 관련된 최소한의 법적 요건에 포함되어야 한다. 이처럼 후보추천절차에 관한 구체적 규정을 「국가인권위원회법」에 명시하는 경우에만 후보추천절차의 구성 여부나 내용을 지명권이나 선출권을 가진 국가기관의 자율적 판단에 맡기지 않을 수 있는 방안이 될 수 있다.⁴⁴⁾

4. 위원회의 의사정족수 및 의결정족수

국가인권위원회의 상임위원회가 그 설치와 운영의 근거법인 「국가

44) 내부적인 후보추천절차를 거친다고 알려진 대법원의 경우에도 최근에 공식적이고 공개적인 후보추천절차를 진행하라는 시민사회단체의 요구가 제기되었다. 상세한 내용은 국가인권위 바로잡기 공동행동, 대법원에서 공식적으로 후보추천위원회를 통하여 국가인권위원회 비상임위원을 지명하기를 요청합니다, 민주법학 제84호, 민주주의법학연구회, 2024, 226쪽 이하 참조.

인권위원회법」에 따라 위원장과 3명의 상임위원으로 구성됨에도 불구하고 의사정족수를 ‘구성원 중 3명의 출석’으로 규정한 것은 나름의 입법목적이 있다고 보인다.⁴⁵⁾ 상임위원회의 회의를 위원장이 독단적으로 또는 상임위원 일부가 일방적으로 운영하는 것을 방지하기 위한 입법목적이 그것이다. 이러한 목적을 실현하기 위한 수단은 재적 위원 과반수의 동의이고, 상임위원회가 네 명으로 구성되기 때문에 회의의 개최에 동의하는 재적 위원 과반수는 적어도 세 명이라는 점도 분명하다. 하지만 이 규정은 상임위원회 구성원 중 두 명 이상이 회의를 저지하거나 방해하기 위한 목적에서 서로 사전에 협의하여 의도적으로 회의에 참석하지 않는 현실을 예상하지 못한 규정이다. 실제로 현재도 의도적 회의불참이 발생하고 있으며 앞으로 반복될 가능성도 배제할 수 없다. 이처럼 상임위원회의 회의가 회의개최를 저지하거나 방해하려는 객관적으로 분명한 목적을 가진 의도적인 회의불참으로 성립되지 못하는 상황을 대비하여 상임위원이 회의에 불참하는 정당한 사유가 충분하게 소명되지 않아 의사정족수가 충족되지 않으면 위원장의 직권으로 회의를 개최할 수 있도록 하는 예외적 규정이 추가될 필요가 있다. 물론 이러한 예외적 규정을 악용하여 위원장이나 상임위원 일부가 독단적이고 일방적으로 회의를 진행할 우려가 없는 것은 아니지만 예외적 회의개최의 요건을 ‘회의불참의 정당한 사유가 충분히 소명되지 않은 경우’로 엄격하게 한정함으로써 그러한 악용의 가능성을 배제할 수 있을 것이다.

한편 소위원회의 회의에서 그 의결정족수가 위원 3명의 찬성으로 규정되어 있는 것과 관련하여 위원 가운데 단지 한 명이라도 반대의 의견을 제시하면 부결되는지 여부에 대해서 법률에 명시할 필요가 있다. 3명의 찬성은 단지 가결(인용)의 의결만을 의미하기 때문이다. 물론 소위원회의 회의에서 3명의 위원 중 3명이 모두 찬성하면 가결

45) 「국가인권위원회 운영규칙」도 법률의 규정에 따라 상임위원회의 의사정족수를 3인 이상의 출석으로, 의결정족수를 3인 이상의 찬성으로 규정하고 있다(같은 규칙 제19조).

로 의결되고, 3명이 모두 반대하면 부결(기각)로 의결되는 것은 소위원회 의결정족수에 관한 규정의 반대해석상 당연하다. 다만 2명의 찬성과 1명의 반대 또는 1명의 찬성과 2명의 반대로 의견이 갈리는 경우에는 합의제기관으로서 국가인권위원회가 설립된 때부터 지금까지 형성된 오래된 ‘합의제의 관행’을 고려할 필요가 있다. 국가인권위원회의 오래된 관행은 소위원회에서 의견의 불일치가 있는 경우에 필수적으로 전원위원회에 회부하여 최종적으로 결정할 수 있도록 하는 것이었다. 이에 따라 의결정족수와 관련된 논란을 방지하기 위하여 합의제의 관행을 국가인권위원회의 의사진행원칙으로 명시하는 방향으로 「국가인권위원회법」의 개정이 필요할 것으로 보인다. 원칙적으로 소위원회 위원들 전원의 의견이 찬성이나 반대로 일치하면 그대로 가결하거나 부결하는 의결을 하되, 2명의 찬성과 1명의 반대가 있는 경우 또는 1명의 찬성과 2명의 반대가 있는 경우를 대비하여 전원위원회 회부 여부의 결정에 관한 예외규정을 두어야 한다. 「국가인권위원회법」은 기각의 사유로 세 가지를 명시하고 있으므로⁴⁶⁾ 심지어 기각사유와 관련하여 소위원회 위원들 전원의 의견이 일치하지 않은 경우에도 전원위원회에 회부하도록 하는 규정을 도입할 필요도 있다.

5. 인권과 관련된 포괄적 권한의 명시

국가인권위원회는 독립적인 국가인권기구⁴⁷⁾로서 인권과 관련된

46) 「국가인권위원회법」에 따르면 국가인권위원회는 진정을 조사한 결과 ① 진정의 내용이 사실이 아님이 명백하거나 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우, ② 조사 결과 인권침해나 차별행위에 해당하지 아니하는 경우, ③ 이미 피해 회복이 이루어지는 등 별도의 구제 조치가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우에 기각할 수 있다(같은 법 제39조 제1항).

47) 국가인권기구로서 국가인권위원회의 법적 지위에 대해서는 박선욱, 국가인권기구의 역할과 우리 국가인권위원회에 대한 평가, 가천법학 제6권

법령, 제도, 정책, 관행 등에 대해서 포괄적으로 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한을 가져야 한다.⁴⁸⁾ 특히 관계기관의 인권 관련 정책이나 관행에 대해서 권고나 의견표명을 하는 경우에 그러한 정책이나 관행의 근거가 되는 법령이나 제도에 대해서도 권고나 의견표명을 할 수 있어야 한다. 물론 법령이나 제도에 대한 권고나 의견표명은 해당 관계기관이 아니라 의회입법이나 행정입법 또는 자치입법에 관한 권한을 가진 기관에 대해서 할 수밖에 없다. 국가인권위원회의 권한이 법령이나 제도에 대한 권고나 의견표명에 한정되어 법적 구속력을 갖지 않는 이상 그것이 권고나 의견표명을 받는 기관의 입법권을 본질적으로 침해하는 것은 아니기 때문이다. 실제로 국가인권위원회는 정책이나 관행에 대해서 권고나 의견표명을 할 때 그 근거가 되는 법령이나 제도에 대해서도 권고나 의견표명을 해오는 관례를 출범 이후 줄곧 유지하여 왔다. 이러한 현실을 반영하여 법률의 문구도 현실에 맞게 변경될 필요가 있다. 혹시라도 발생할 수 있는 법률규정에 대한 불필요한 해석논란을 회피하기 위하여 규범과 현실의 불일치는 해소되어야 하기 때문이다.

사실 용어에서부터 ‘법령’은 법률과 명령을 포함한다고 규정되며 ‘제도’는 법제도로써 다수의 법규범이 일정한 원칙에 따라 질서정연하게 구성된 체계로 명확하게 정의될 필요도 있다. 법령은 법률과 명령을 포함할 수도 있고 오로지 법적 명령만을 포함할 수도 있으며 제도는 다양한 사회제도를 의미할 수 있고 법제도로 한정하는 경우에도 법령과 제도의 관계가 불명확하기 때문이다. 법률과 명령을 모

제4호, 가천대학교 법학연구소, 2013, 345쪽 이하 참조.

48) 국가인권기구의 권한과 관련하여 파리원칙이 강조하는 바가 포괄적인 권한을 부여받는 것이다. 파리원칙, 권한 및 책임 2. 국가인권기구는 **가능한 한 광범위한 권한**을 부여받아야 하며, 이는 그 구성과 권한 범위가 명시된 헌법 또는 법률의 조문에 명시되어야 한다(A national institution shall be given *as broad a mandate as possible*, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence).

두 포함하는 의미에서 법령은 특정한 법령에 국한되어 있는 반면에 제도는 특정한 법령에 국한되지 않고 다양한 법령에 산재되어 있지만 일정한 원칙에 따라 하나의 통일된 체계로 구성할 수 있는 다양한 범규범을 의미한다는 점에서 차이가 있다. 따라서 법령에 대한 권고나 의견표명은 특정한 법령에 국한되지만 제도에 대한 권고나 의견표명은 해당 제도를 구성하는 다양한 법령으로 확장될 수 있다. 바로 이러한 법령과 제도의 차이를 미리 법률에서 정의규정을 통해 명확하게 확인해 줌으로써 법령과 제도를 구분한 취지를 정확하게 제시하여 굳이 양자를 구분하여 나열한 필요성과 함께 그러한 취지를 해석의 근거로 삼을 수 있도록 방향을 제시해 줄 필요도 있다.

VI. 결론

국가인권위원회는 출범 이후 인권의 보장과 실현 및 향상에 기여해 온 것도 사실이다. 하지만 국가인권위원회의 위원장과 인권위원을 지명하거나 선출하는 과정에서 자격과 자질을 갖추지 못한 인물이 위원장이나 인권위원으로 지명되거나 선출되는 경우가 빈번하게 발생하였다. 이에 따라 인권의 보장과 실현 및 향상에 기여해야 하는 국가인권위원회가 심지어 인권의 침해나 방해 또는 후퇴에 영향을 미친 것도 사실이다. 국가인권위원회의 구성원인 인권위원의 자격요건을 사전에 투명하고 엄격한 절차에 따라 심사해야 하는 이유가 여기에 있다. 또한 최근에는 국가인권위원회의 운영에서 회의의 의사정족수 및 의결정족수와 관련된 문제점, 국가인권위원회의 업무와 권한에서 법률과 현실이 불일치하는 문제점도 확인되었다. 국가인권위원회는 출범 이후 지속적으로 합의제 정신을 유지하여 왔기 때문에 국가인권위원회의 회의와 관련된 의사정족수나 의결정족수는 그와 같은 합의제 정신을 반영하는 방향으로 적용되어야 하고, 만약 논란이 있다면 그러한 정신을 의사진행원칙으로 명시하는 방향으로 법률을 개정할 필요도 있다. 그리고 국가인권위원회가 인권과 관련된

사항에 대해서 포괄적으로 권한을 가지는 방향으로 「국가인권위원회법」은 해석되고 개정될 필요도 있다. 국가인권위원회는 국가인권기구로서 인권에 관한 의제를 포괄적으로 설정하고 그에 관한 사회적 합의를 도출하는 공개적 토론의 장이 되어야 한다.⁴⁹⁾ 이러한 토론의 장에서 인권위원회는 인권에 관한 다양한 사회적 목소리를 반영하여 본인의 전문적 지식과 경험을 토대로 합의제의 정신에 따라 공정하고 중립적인 판단을 제시해야만 한다. 따라서 정치적으로 편향되어 중립적이지 않거나 인권에 관한 전문성이 결여되어 반인권적 발언이나 행동을 반복하거나 독단적인 의사를 일방적으로 관철시키려는 인사는 공정하고 중립적이며 공개적인 후보추천위원회의 절차를 통해 원천적으로 인권위원으로 지명되거나 선출되는 못하도록 배제될 필요가 있다. 이를 위해서는 구체적으로 후보추천위원회의 운영에 통상적인 상식과 법감정을 가진 일반시민의 참여를 강화하고, 현재처럼 대통령과 국회 및 대법원장이 인권위원을 지명하는 경우에 그 구성과 의사결정절차를 모든 일반시민에게 투명하게 공개해야만 한다.

(논문접수일: 2024. 05. 15, 논문심사일: 2024. 06. 05, 게재확정일: 2024. 06. 15)

49) 같은 맥락에 국가인권위원회의 위상 가운데 하나를 “국가와 시민사회의 매개”로 이해하는 견해에 주목할 필요가 있다. 홍성수, 법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거 - ‘정규 국가기구’로서의 인권의 기능과 위상, 고려법학 제58호, 고려대학교 법학연구원, 2010, 179 쪽 이하 참조.

참고문헌

- 곽노현, 국가인권위원회의 비전과 진로, 공법연구 제35집 제2-2호, 한국공법학회, 2006, 177-188쪽.
- 김두식, 이명박 정부하의 국가인권위원회, 위기인가 기회인가?, 법과 사회 제39호, 법과사회이론학회, 2010, 49-74쪽.
- 김선기, 인권보장기구로서 국가인권위원회의 성격과 독립성 확보방안, 법학연구 제25권 제4호, 경상대학교 법학연구소, 2017, 47-68쪽.
- 명숙, 현 정부의 인권위 독립성 훼손 평가와 제도적 보완방향, 인권법평론 제6호, 전남대학교 공익인권법센터, 2010, 109-144쪽.
- 박선욱, 국가인권기구의 역할과 우리 국가인권위원회에 대한 평가, 가천법학 제6권 제4호, 가천대학교 법학연구소, 2013, 341-372쪽.
- 윤영미, 국가인권위원회 진정제도의 현황과 개선방안, 안암법학 제52호, 안암법학회, 2017, 31-63쪽.
- 이민영, 국가인권위원회법의 개정방향에 관한 연구, 홍익법학 제19권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 427-452쪽.
- 이승택, 군인의 인권과 군인권보호관제도, 법학연구 제24권 제1호, 한국법학회, 2024, 99-120쪽.
- 이준일, 헌법상 공무원조항의 해석, 유럽헌법연구 제43호, 유럽헌법학회, 2023, 211-241쪽.
- 이호중, 국가인권위원회 결정이 국가기관에 미친 영향 - 법무부/검찰/경찰에 대한 영향을 중심으로, 민주법학 제33호, 민주주의법학연구회, 2007, 59-91쪽.
- 임지봉, 정부의 인권위 인원 감축시도에 대한 권한쟁의심판의 실제법적 쟁점, 세계헌법연구 제15권 제2호, 세계헌법학회 한국학회, 2009, 445-464쪽.
- 정태욱, 국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고, 법학연구 제13집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2010, 229-264쪽.
- 정혜영, 국가인권위원회의 독립성 보장을 위한 기관소송, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 13-46쪽.
- 조백기, 국가인권위원회법 개정안 - 민주적 운영과 진정절차 개선을 중심으로

- 로, 인권법평론 제6호, 전남대학교 공익인권법센터, 2010, 145-188쪽.
- 조백기, 국가인권위원회의 개혁방향, 서강법률논총 제1권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2012, 193-234쪽.
- 조재현, 인권보장제도로서의 국가인권위원회제도의 의의와 한계, 헌법학연구 제14권 제2호, 한국헌법학회, 2006, 67-97쪽.
- 최정학, 국가인권위원회 10년 - 경찰, 검찰, 교정 분야에 대한 평가, 헌법학연구 제18권 제2호, 한국헌법학회, 2012, 223-263쪽.
- 홍성수, 법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거 - '정규 국가기구'로서의 인권위의 기능과 위상, 고려법학 제58호, 고려대학교 법학연구원, 2010, 58-151쪽.

<Abstract>

Composition and Operation of the National Human Rights Commission and Qualifications of Human Rights Commissioners

ZOONIL YI*

According to the National Human Rights Commission Act, enacted to establish the National Human Rights Commission launched in 2001, the commission is composed of a total of 11 human rights commissioners, including the chairperson. The commissioners are appointed or elected as follows: the President appoints four, the National Assembly appoints four, and the Chief Justice of the Supreme Court appoints three. Among all commissioners, including the chairperson, four are full-time and the remaining seven are part-time. The President appoints the chairperson and one full-time commissioner, while the National Assembly elects the other two full-time commissioners. Regarding the meetings of the National Human Rights Commission, the National Human Rights Commission Act generally stipulates that decisions shall be made by a majority vote of the attending commissioners, following the principle of majority rule, which is understood as a fundamental aspect of democracy. However, exceptions regarding the quorum and decision-making quorum for meetings of the standing committee and subcommittees are recognized. There is controversy surrounding the interpretation of these exceptions. The National Human Rights Commission Act requires human rights commissioners to possess

* Prof. Dr., Korea University School of Law

basic qualifications of expertise, fairness, and independence. Additionally, they must meet one of the following additional qualifications: being a university professor, a legal professional, a human rights activist, or a person of social renown.

Ensuring diversity and democratic legitimacy in the appointment process of human rights commissioners is possible when there is guaranteed participation from various citizens rather than intervention from various state institutions. Among the qualifications for human rights commissioners, including the chairperson of the National Human Rights Commission, the fundamental requirement of “expertise and experience in human rights issues” needs to be prioritized. In cases where the President, National Assembly, and Chief Justice of the Supreme Court continue to appoint the chairperson or commissioners of the National Human Rights Commission, it is necessary to establish procedures to secure recommendations, opinions, and representation from civil society regarding candidates. To address situations where meetings of the standing committee cannot commence due to intentional absence, an exceptional provision allowing the chairperson to convene meetings if sufficient justification for absence is not provided needs to be added. Principally, if all members of subcommittees agree or disagree, the decision should be accepted or rejected accordingly. Exceptions should be made for cases where there are two in favor or one against, or one in favor and two against, regarding the referral to the plenary committee. When the National Human Rights Commission expresses recommendations or opinions on the policies or practices related to human rights of relevant institutions, it should also be able to express recommendations or opinions on the laws or systems that serve as the basis for such policies or practices.

Keywords: National Human Rights Commission, National Human Rights Commission Act, National Human Rights Commissioner, Independence of the National Human Rights Commission, Expertise of the National Human Rights Commissioner