

차이는 **이해로**, 차별은 **배려로**
인권은 **존중으로**, 행복은 **제대로!!**

“세계인권선언의 날 기념”

제주대학교 인권심포지엄
국가·지역·인권
제주에서 인권을 말한다.

일 시 : 2019. 12. 12.(목) 12:30~18:30

장 소 : 아라컨벤션홀

주최/주관 : 제주대학교 인권센터, 한국법과인권교육학회

후 원 : 제주대학교, 국가인권위원회



제주대학교 인권센터
CENTER FOR HUMAN RIGHTS JEJU NATIONAL UNIVERSITY

■ 개요

행사명	'세계인권선언의 날(12/10)' 기념 제주대학교 인권심포지엄
일시 및 장소	2019. 12. 12.(목) 12:30 ~ 18:30 . 제주대 아라컨벤션홀
내용	국가지역인권 제주에서 인권을 말한다.
주최·주관	제주대학교 인권센터, 한국법과인권교육학회
후원	제주대학교, 국가인권위원회

■ 일정 및 프로그램

시간	주제	발표자 및 소속
12:30~13:00	등 록	
13:00~13:20	개회식	개회사 : 염미경 제주대학교 인권센터장 환영사 : 송석연 제주대학교 총장 축 사 : 나달숙 한국법과인권교육학회 회장
13:20~13:30	휴 식	
제1부(13:30~14:50) 국가, 법, 인권 사 회 : 나달숙(한국법과인권교육학회)		
13:30~13:50	낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제	김다현(한국교원대학교)
13:50~14:10	직장 내 괴롭힘 금지법의 현황과 과제 - 예방교육을 중심으로 -	김갑석(중부대학교)
14:10~14:30	난민법 현황과 난민 현실	박인현(대구교육대학교)
14:30~14:50	토론	이지혜(서울교육대학교) 박지윤(연세대학교)
14:50~15:00	휴 식	
제2부(15:00~16:40) 대학교 인권, 인권교육의 방향 모색 사 회 : 이소영(제주대학교)		
15:00~15:20	인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육지원법 입법의 의미와 과제	전윤경(북원여자고등학교)
15:20~15:40	대학 인권교육의 현황과 과제	손진희(숭실사이버대학교)
15:40~16:00	대학 내 인권침해유형과 인권교육 방향	김엘림(한국방송통신대학교)
16:00~16:20	대학 안팎의 성평등 문화 확산을 위한 여성주의 페다고지 모색	강경숙(제주여성가족연구원)
16:20~16:40	토론	허종렬(서울교육대학교) 노자은(중앙대학교)
16:40~16:50	휴 식	
제3부(16:50~18:20) 제주지역 인권의 현주소와 전망 사 회 : 김철홍(국가인권위원회 광주사무소장)		
16:50~18:20 (라운드테이블)	제주지역 외국인주민의 현황과 인권 실태	한용길(제주외국인평화공동체 사무처장)
	제주지역 성폭력 실태와 과제	고홍자(제주여성인권연대 부설 제주여성상담소)
	일만아라와 함께 만들어갈 인권	조현아(제주대학교 총학생회 인권국장)
	제주4·3의 기억투쟁, 평화와 인권운동 연대하기	양정심(제주4·3평화재단 조사연구실장)
	제주지역 영영페미니스트 모먼트	김태연(제주여민회 2030위원회 위원장)
	인권운동의 지역화와 연대 모색	신강협(제주평화인권연구소와 연구소장)
	인권의 지역화와 제주출장소의 역할	권혁일(국가인권위원회 제주출장소장)
18:20~18:30	폐회식	
18:30~00:00	만 찬	



개 회 사

염미경(제주대학교 인권센터장)

안녕하십니까? 제주대학교 인권센터장 염미경입니다.

지난 12월 10일은 올해 71주년 되는 세계인권선언의 날입니다.

제주대학교는 세계인권선언 71주년을 기념하고 지난 11월 1일 개소한 국가인권위원회 제주출장소를 비롯해 제주지역 인권단체들 간 지속가능한 연대를 모색하고자 인권심포지엄을 개최하게 되었습니다. 바쁘신 가운데 제주대학교 인권센터가 주최·주관하고 한국법과인권교육학회가 공동 주관하는 「국가·지역·인권 제주에서 인권을 말한다」 심포지엄을 찾아주시고 자리를 빛내 주신 여러분께 감사드립니다.

특히, 이번 심포지엄에 참여해주신 한국법과인권교육학회의 나달숙 회장님 외 발표와 토론을 맡으신 선생님들, 사회를 해주시는 국가인권위원회 광주사무소 김철홍 소장님과 저희 인권센터 교육연구실장 이소영 교수님, 제2부 발표에 참여해주시는 한국방송통신대학교 김엘림 학장님과 제주여성가족연구원 강경숙 성인지정책센터장님, 그리고 제3부 라운드테이블 발표를 해주시는 제주4·3평화재단 양정심 조사연구실장님, 제주외국인평화공동체 한용길 사무처장님, 제주여성인권연대 부설 제주여성상담소 고흥자 선생님, 제주여민회 2030위원회 김태연 위원장님, 제주평화인권연구소 신강협 소장님, 국가인권위원회 제주출장소 권혁일 소장님, 그리고 제주대학교 총학생회의 조현아 발표자께 감사드립니다.

제주대학교 인권센터는 2017년 8월 31일 개소하였고, 올 6월에 인권센터 규정 전부 개정 후 인권상담실과 교육연구실 체제로 구성되었으며, 7월에는 '제주대학교 인권침해 온라인 신고센터'를, 9월부터는 '모두를 위한 인권' 교과목을 개설해 운영 중에 있습니다. 이번 인권심포지엄은 제주대학교 구성원은 물론 지역민의 인권의식과 성인지 감수성 제고에 기여하고, 인권문제에 지역 내외 전문기관과 제주지역 인권단체 간 연대를 모색해나가기 위한 자리로 기획되었습니다. 오늘 심포지엄은 제주대학교와 제주지역 인권의 현실을 공유하고 공동 대응할 수 있는 전국지역 단위 협력체계 구축으로 이어지는 뜻깊은 자리가 될 것으로 기대합니다.

오늘 심포지엄은 「국가·지역·인권 제주에서 인권을 말한다」 주제로 개최됩니다. 이번 심포지엄은 '국가·법·인권'(제1부), '대학과 인권, 인권교육의 방향 모색'(제2부), 그리고 '제주지역 인권의 현주소와 전망'(제3부)에 대하여 논의하는 장으로 구성되었습니다.

오늘 이 자리에 참석해주신 여러분들께서 최근 이슈가 되고 있는 국내 인권 관련법과 인권교육 및 인권문제의 현실과 과제에 대한 다양한 의견을 나눔으로써 인권문제에 대한 사회적 해결책을 찾아가는 계기가 될 것으로 믿습니다. 또한 이번 심포지엄을 통하여 제주지역 인권문제에 대한 공동 대응 협력체제가 만들어지길 기대합니다.

제주대학교 인권센터는 대학구성원 모두가 일상생활 속에서 존엄성과 권리를 누리는 제주대학교, 인권이 살아 숨 쉬는 지역공동체 만들기에 보탬이 될 수 있도록 노력해나갈 것입니다. 여러분의 많은 관심과 지원을 부탁드립니다. 개회사를 마무리하겠습니다. 감사합니다.

목 차

제 1 부

국가, 법, 인권

1. 낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제 1
▶ 김다현(한국교원대학교)
2. 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황과 과제 - 예방교육을 중심으로 - 12
▶ 김갑석(중부대학교)
3. 난민법 현황과 난민 현실 28
▶ 박인현(대구교육대학교)
4. 토론 48
▶ 이지혜(서울교육대학교)
5. 토론 51
▶ 박지윤(연세대학교)

제 2 부

대학과 인권, 인권교육의 방향 모색

1. 인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육지원법 입법의 의미와 과제 57
▶ 전윤경(북원여자고등학교)
2. 대학 인권교육의 현황과 과제 76
▶ 손진희(송실사이버대학교)
3. 대학 내 인권침해유형과 인권교육 방향 96
▶ 김엘림(한국방송통신대학교)
4. 대학 안팎의 성평등 문화 확산을 위한 여성주의 페다고지 모색 107
▶ 강경숙(제주여성가족연구원)

목 차

5. 토론문	114
▶ 허종렬(서울교육대학교)	
6. 토론문	119
▶ 노자은(중앙대학교)	

제 3 부

제주지역 인권의 현주소와 전망

1. 제주지역 외국인주민의 현황과 인권 실태	123
▶ 한용길(제주외국인평화공동체 사무처장)	
2. 제주지역 성폭력 실태와 과제	133
▶ 고흥자(제주여성인권연대 부설 제주여성상담소)	
3. 일만아라와 함께 만들어갈 인권	140
▶ 조현아(제주대학교 총학생회 인권국장)	
4. 제주4·3의 기억투쟁, 평화와 인권운동 연대하기	147
▶ 양정심(제주4·3평화재단 조사연구실장)	
5. 제주지역 영영페미니스트 모먼트	158
▶ 김태연(제주여민회 2030위원회 위원장)	
6. 인권운동의 지역화와 연대 모색	161
▶ 신강협(제주평화인권연구소와 연구소장)	
7. 인권의 지역화와 제주출장소의 역할	163
▶ 권혁일(국가인권위원회 제주출장소장)	

차이는 이해로, 차별은 배려로

인권은 존중으로, 행복은 제대로!!

제 1 부

'세계인권선언의 날 기념' 인권심포지엄

제1부 국가, 법, 인권

1. 낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제
2. 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황과 과제
: 예방교육을 중심으로
3. 난민법 현황과 난민 현실
4. 토론

낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제

김다현(한국교원대학교 일반사회교육과 강사)

낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제

김다현(한국교원대학교 일반사회교육과 강사)

낙태죄에 대한 헌법재판소의 결정

- 2010헌바402 에서 2017헌바127 결정에 이르기까지 -

심판 대상 조항

「형법」

제269조(낙태) ① 부녀가 약물 기타 방법으로 낙태한 때에는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.

제270조(의사 등의 낙태, 부동의 낙태) ① 의사, 한의사, 조산사, 약제사 또는 약종상이 부녀의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 한 때에는 2년 이하의 징역에 처한다.

관련 조항

「모자보건법」

제14조(인공임신중절수술의 허용한계) ① 의사는 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다, 이하 같다)의 동의를 받아 인공임신중절수술을 할 수 있다.

1. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우
2. 본인이나 배우자가 대통령령으로 정하는 전염성 질환이 있는 경우
3. 강간 또는 준강간에 의하여 임신된 경우
4. 법률상 혼인할 수 없는 혈족 또는 인척 간에 임신된 경우
5. 임신의 지속이 보건의학적 이유로 모체의 건강을 심각하게 해치고 있거나 해칠 우려가 있는 경우

『낙태죄』에 대한 헌법재판소의 결정

헌법재판소 2012.8.23 선고 2010헌바402	헌법재판소 2019.4.11 선고 2017헌바127
임신한 여성의 촉탁에 의한 조산사의 낙태 위헌법률심판제청신청 기각	임신한 여성의 촉탁에 의한 산부인과 의사의 낙태 위헌법률심판제청신청 기각
2010. 10. 헌법소원심판 청구 2012. 8. 합헌 4: 위헌 4 합헌 결정	2017. 2. 헌법소원심판 청구 2019. 4. 위헌 3, 헌법불합치 4: 합헌 2 헌법불합치 결정

낙태죄 규정에 의해 제한되는 기본권

- 헌법 제10조 인간의 존엄성으로부터 개인의 일반적 인격권이 보장 → **개인의 자기 결정권이 파생됨**
- **자기결정권**: 인간의 존엄성을 실현하기 위한 수단으로서 인간이 자신의 생활영역에서 인격의 발현과 삶의 방식에 관한 근본적인 결정을 자율적으로 내릴 수 있는 권리 - 여기에는 임신한 여성이 자신의 신체를 임신 상태로 유지하여 출산할 것인지 여부에 대하여 결정할 수 있는 권리가 포함됨
- 형법 제269조 제1항 자기낙태죄 조항은 **임신한 여성의 자기결정권을 제한하고 있음**

	2012 합헌	2019 헌법불합치
목적의 정당성	인정 (태아 생명 보호는 정당한 목적임)	인정 (태아 생명 보호는 정당한 목적임)
수단의 적합성	인정 (낙태방지 위해 형사처벌은 적합한 수단임)	인정 (낙태방지 위해 형사처벌은 목적에 적합한 수단임)
침해의 최소성	인정 (성장단계에 따라 생명보호 차등 둘 수 없음. 이미 모자보건법에서 불가피한 경우 예외 허용하고 있음)	부정 (결정가능 기간 중에 다양하고 광범위한 사회경제적 사유도 예외없이 처벌하는 것은 최소한도 넘어서는 자기결정권 제한임)
법익의 균형성	인정 (임부의 자기결정권 제한 정도는 태아 생명권 보호하는공익에 비해 결코 중하다고 볼 수 없음)	부정 (생명 보호 공익에만 일방적이고 절대적인 우위를 부여하여 공익과 사익 간의 적절한 균형관계 달성 실패함)

	2012 합헌	2019 헌법불합치
태아의 생명권	<ul style="list-style-type: none"> “인간 생명은 고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간 존재의 근원... 생명권은.. 기본권 중의 기본권” 형성중의 생명인 태아에게도 생명에 대한 권리가 인정되어야... 태아가 비록 그 생명의 유지를 위하여 모에게 의존해야 하지만, 그 자체로 모와 별개의 생명체이고, 특별한 사정이 없는 한 인간으로 성장할 가능성이 크기 때문” 태아의 생명을 보호할 국가의 의무 	
성장단계에 따른 차등보호	<ul style="list-style-type: none"> 성장 정도와 상관없이 생명권 주체 착상 이후부터 진통 전까지의 태아에 대하여 단계에 따라 보호의 차등을 두는 것은 정당화 될 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 동일한 생명이라도 법질서가 생명의 발전과정을 일정 단계들로 구분하고 상이한 법적 효과를 부여하는 것이 불가능하지 않음 태아의 독자적 생존가능 시점 : 임신 22주 내외 이후는 훨씬 인간에 근접한 상태 생명 보호 위한 낙태 처벌이 모두 위헌은 아님

헌법재판소 결정의 의미

- 2017헌바127 헌법불합치 결정의 의미 -

태아의 생명권과 임부의 자기결정권에 대한 인식 - 임신과 출산에 대한 사회경제적 요인 영향을 인정

2012년 결정

- 태아의 생명권 보호라는 공익이 법률에 의해 제한되는 사익인 임부의 자기결정권보다 중요한 가치임

2019년 결정

- 태아의 생명권도 중요하나 임신을 유지 또는 종결할 것인지 여부는 깊은 고민을 통한 전인적 결정

임신한 여성이 자신의 임신을 유지 또는 종결할 것인지 여부를 결정하는 것은 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 자신이 처한 신체적·심리적·사회적·경제적 상황에 대한 깊은 고민을 한 결과를 반영하는 전인적(全人的) 결정

형벌을 통한 태아의 생명권 보장에 대한 의문

2012년 결정

- 자기 낙태죄 조항이 형벌로써 낙태를 규제하고 있음에도 불구하고 여전히 불법적인 낙태가 성행하고 있고 그에 대한 처벌이 거의 이루어지지 않고 있는 현실에서 만일 낙태를 처벌하지 않거나 형벌보다 가벼운 제재를 가하게 된다면 훨씬 더 낙태가 만연하게 될 것이다.

2019년 결정

- 형벌을 통한 일반적 예방효과에 대한 의문 : 악용 가능성, 불안정한 낙태수술이 진행됨
- 임부의 임신종결결정은 이미 태아의 생명 박탈에 대한 윤리적 문제와 함께 출산 후 양육을 부담해야 할 사회적·경제적 상황 및 자신의 신체적·심리적·윤리적 부담을 포함하여 태어날 자녀의 미래의 삶까지 고려한 것이기에 자기낙태죄 조항이 임신의 유지 및 출산을 강제하는데 제한적 효과를 가지는 것으로 보인다.

태아의 생명권과 임부의 자기결정권에 대한 인식

- 임신한 여성과 태아의 특별한 관계 고려

2012년 결정

- 태아가 비록 그 생명의 유지를 위하여 모(母)에게 의존해야 하지만, 그 자체로 모와 별개의 생명체이다.

2019년 결정

- 임신한 여성과 태아는 서로 독립적이면서도 의존적인 매우 독특한 관계를 형성. 특별한 예외적 사정이 없는 한, 임신한 여성의 안위(安危)가 곧 태아의 안위이며 이들의 이해관계는 일치한다.

태아의 생명권과 임부의 자기결정권에 대한 인식

- 기간에 따른 태아의 생명권 보호 정도

2012년 결정

- 태아도 그 성장 상태를 막론하고 생명권의 주체로서 보호받아야 하는 존재라는 점에서 수정란이 자궁에 착상한 이후부터 출산하기 이전까지의 태아의 성장단계에 따라 구분하여 보호의 정도를 달리하는 것은 정당화 될 수 없다.

2019년 결정

- 국가에게 태아의 생명을 보호할 의무가 있다고 하더라도 생명의 연속적 발전과정에 대하여 생명이라는 공통요소만을 이유로 하여 언제나 동일한 법적 효과를 부여하여야 하는 것은 아니다. 동일한 생명이라 할지라도 법질서가 생명의 발전과정을 일정한 단계들로 구분하고 그 각 단계에 상이한 법적 효과를 부여하는 것이 불가능하지 않다.

낙태죄 헌법불합치결정 이후의 과제

1. 생명에 대한 '관계적 접근'의 요청

- '생명'은 단지 잉태되고 태어난다고 생명으로서 존재하는 것이 아님. 지속적으로 적절한 보살핌을 받아야만 비로소 독립된 개체로서 존재할 수 있기 때문임.
- '생명'을 단순히 태어난 생명과 죽은 생명이라는 이분법을 넘어서서 부모와 인류, 세상과의 상호의존성을 인식하는 접근법으로 전환할 필요 있음 (왕현아, 낙태에 관한 다초점 정책의 요청: 생명권 대 자기결정권의 대립을 넘어, 70쪽)

2. 낙태에 대한 자기결정권에서 재생산권으로의 전환

- 임신 중단(중결)을 여성의 자기결정권으로만 볼 경우, 자유롭게 '개인 스스로 결정하고 그 결정에 대하여 책임을 진다'는 개인주의적 인간상, 자기책임의 원칙에 기초하게 됨
- 이로 인해 여성과 사회, 태어날 아이와의 관계, 임신과 출산 과정에서의 여성의 자기결정권 보장을 위한 국가의 다양한 급부 및 양육환경 조성의 필요성, 차별금지 등의 특성을 반영하지 못하게 됨.

2. 낙태에 대한 자기결정권에서 재생산권으로의 전환 - 재생산권(reproductive right)

- 1994년 카이로에서 개최된 '국제인구개발회의(ICPD)'에서 채택된 카이로 강령에서 처음 재생산권 정의 등장
- '모든 커플과 개인이 자유롭고 책임 있게 자녀의 수, 터울, 시기를 결정하고 이를 위한 정보와 수단을 가질 권리, 가장 높은 수준의 성과 재생산 건강을 누릴 권리, 차별, 강제, 폭력 없이 재생산 관련 결정을 내릴 권리' 를 포함
- 임신, 출산, 양육을 할 권리와 하지 않을 권리를 모두 요구하는 개념임

2. 낙태에 대한 자기결정권에서 재생산권으로의 전환 - 재생산권(reproductive right)의 세부적인 내용

1. **생명과 생존, 안전의 권리**: 섹슈얼리티와 관련된 권리, 개인의 자유와 안전의 권리, 섹슈얼리티와 관련된 권리, 고문 및 그 밖의 잔혹한 비인간적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌로부터 자유로운 권리
2. **재생산에서의 자기결정권**: 아이의 수와 터울을 결정할 권리, 사생활과 가족의 권리, 자유로운 모성선택과 관련된 권리, 결혼하고 가족을 꾸리 권리, 모성보호 일반 및 고용기간 동안 모성보호의 권리
3. **건강 및 과학적 진보의 혜택과 관련한 권리**: 가장 높은 수준의 건강을 향유할 권리, 건강 및 과학적 진보의 혜택과 관련된 권리, 재생산 건강과 관련하여 갖가지 이유로 차별받지 않고 존중받을 권리
4. **차이로 차별받지 않고 적절한 존중을 받을 권리**: 재생산과 관련하여 갖가지 이유로 차별받지 않고 존중받을 권리
5. **정보와 교육, 의사결정에 관련된 권리**: 재생산 건강과 관련된 적절한 정보를 받고 다른 사람들에게 알릴 권리, 교육받을 권리

<하정옥, 재생산권 개념의 역사화, 정치화를 위한 시론>

2. 낙태에 대한 자기결정권에서 재생산권으로의 전환

- 1) 자유권 : 임신 유지를 원하지 않을 때 임신 상태를 중단할 수 있는 자유(자기결정권, 신체의 완전성의 권리)
- 2) 사회권 : 임신중단 여부 결정 및 임신중단에 필요한 정보와 수단의 확보, '안전한 인공임신중절(safe abortion)' 보장을 비롯하여 임신중단과 관련된 건강 보호를 위해 국가에 급부를 요구할 권리 -> 국가의 권리보장 의무 도출
- 3) 평등한 보호 : 재생산 관련 결정에서 차별 받지 않을 권리

(김정혜, "낙태죄 '폐지'를 말하는 이유 : 임신중단권 보장의 법적 쟁점과 방향", 8-10쪽)

3. 모자보건법 상 '배우자 동의 요건' 의 삭제

- 임신 중절 허용 사유를 사회적 경제적 사유로 확대하여 적용한다 하더라도(기간 규정 방식과 결합한다 하더라도) 모자보건법 제14조 제1항은 배우자의 동의가 있어야 인공임신중절수술을 할 수 있다고 정함
- 여성의 재생산권을 남성의 동의 하에 두고 있는 것 → 가부장제의 유물
- 미국 연방대법원은 배우자의 동의를 위헌이라 결정. 주요 경제협력개발기구 나라 중 배우자 동의 요건을 설정하고 있는 나라는 없음

(조국, 낙태 비범죄화론, 713-714쪽)

감사합니다.

직장 내 괴롭힘금지법의 현황과 과제¹⁾ (예방교육을 중심으로)

김갑석(중부대학교 경찰행정학전공 조교수)

I. 들어가며

2014년 대한항공의 고위경영자가 비행기 승무원의 고객 접대 태도 불만을 이유로 비행기를 회항한 일명 '땅콩회항사건' 이후 우리 사회에 잠재되어 있었던 직장 내 괴롭힘 문제가 촉발되는 계기를 마련하였다. 이 사건을 기점으로 상대적으로 약자의 지위에 있을 수밖에 없었던 근로자들이 직장 내에서 받았던 부당한 대우에 대하여 적극적으로 개선을 요구하면서 국민의 공감대를 얻었으며, 이러한 노력의 결과로 2019년 7월에 직장 내 괴롭힘 금지법이 시행되어 직장 내 괴롭힘을 예방하고 피해자를 보호하기 위한 법적 근거를 마련하게 되었다. 그러나 현재 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 초기에 해당하기 때문에 현장에서 많은 어려움이 발생 되고 있다.

본 발표문은 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황(문제점과 과제)을 살펴본 후, 이러한 직장 내 괴롭힘 금지법이 요구하는 핵심인 자율적인 시스템 구축과 자율적인 해결을 위해서는 직장 내 괴롭힘 예방 교육이 중요하다는 점을 제시한 뒤, 이러한 직장 내 괴롭힘 예방 교육의 현황과 과제를 제시하고자 한다.

II. 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황

1. 직장 내 괴롭힘 금지법의 의의

1) 직장 내 괴롭힘 규정 법률

2019년 1월 15일에 공포된 『직장 내 괴롭힘』을 규정한 개정 노동법은 「근로기준법」, 「산업재해보상법」, 「산업안전보건법」이 있다. 먼저, 「근로기준법」 제76조의2에는 직장 내 괴롭힘에 대한 법적 정의를 규정하고 있다. 동조항에서는 “직장 내 괴롭힘”을 “사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을

1) 이 글은 학회 발표를 위해 작성된 미완의 초고이며, 추후 보완하여 논문으로 발표될 예정이므로 아직 인용 등에 적합하지 않음을 밝혀둡니다.

악화시키는 행위”로 규정하고 있다. 또한, 동법 제76조의3에는 직장 내 괴롭힘 발생 시 사용자의 조치 의무를, 동법 제93조에는 직장 내 괴롭힘 예방 및 발생 시 조치사항에 대한 취업규칙 필수 기재의무를, 동법 제109조에는 직장 내 괴롭힘 발생의 신고·주장을 이유로, 해고 등 불이익 조치 시 형사 처벌에 관하여 규정하고 있다. 「산업재해보상법」 제37조에는 “직장 내 괴롭힘으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병을 업무상 질병”에 포함하는 것을 규정하고 있다. 「산업안전보건법」 제4조 제1항 3에는 “정부의 책무규정에 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원에 관한 사항을 규정하고 있다.

「근로기준법」

제6장의2 직장 내 괴롭힘의 금지

제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니된다.

제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.

② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하여야 한다.

③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.

⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.

⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

제93조(취업규칙의 작성·신고) 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. ~ 10. (생략)

11. 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관한 사항

12. · 13. (생략)

제109조(벌칙) ① 제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제46조, 제56조, 제65조, 제72조 또는 제76의3제6항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제116조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. (생략)

2. 제14조, 제39조, 제41조, 제42조, 제48조, 제66조, 제74조제7항, 제91조, 제93조, 제98조제2항 및 제99조를 위반한 자

「산업재해보상보험법」

제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010. 1. 27., 2017. 10. 24., 2019. 1. 15.>

1. (생략)

2. 업무상 질병

가. 업무수행 과정에서 물리적 인자(因子), 화학물질, 분진, 병원체, 신체에 부담을 주는 업무 등 근로자의 건강에 장애를 일으킬 수 있는 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병

나. 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병

다. 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병

라. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병

3. (생략)

「산업안전보건법」

제4조(정부의책무) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할 책무를 진다.

1.·2.(생략)

3. 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원

4.~9.(생략)

② (생략)

2) 직장 내 괴롭힘에 대한 해외의 입법례

2019년 6월 21일 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)의 제108차 총회에서 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 방지 협약(Convention Concerning the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work)」을 채택하였는데, 이 협약은 직장에서 발생하는 폭력과 괴롭힘을 법률로 금지하는 것을 의무화하고 필요에 따라서 제재를 부과할 수 있는 내용을 담고 있으며, “일의 세계에서 ‘폭력과 괴롭힘’이라는 용어는 단일 또는 반복된 발생 여부에 관계없이, 신체적, 심리적, 성적 또는 경제적 피해를 초래하는 것을 목적으로 하거나 또는 초래할 가능성이 있는 허용할 수 없는 행동과 관행, 위협을 말하며, 젠더(gender)에 기초로 한 폭력과 괴롭힘을 포함한다”고 규정한다.²⁾

직장 내 괴롭힘과 관련하여, 유럽 차원의 사회적 파트너인 유럽노동조합연맹(ETUC/CES), 유럽경영자연합(BUSINESSEUROPE), 유럽중소기업연합(UEAPME), 유럽공공부문사용자 단체(CEEP)가 2007년에 「직장 내 괴롭힘과 폭력에 관한 자율적 기본협약(Transmitting the European framework agreement on harassment and violence at work)」을 체결하였으며, 이 협약은 사용자, 근로자 및 노사 대표들의 직장 내 괴롭힘과 폭력에 대한 인식과 이해를 높이고 모든 단계의 사용자, 근로자 및 노사 대표에게 직장 내 괴롭힘과 폭력 문제를 파악, 관리, 예방할 수 있는 행동 지향적 기본 틀을 제공하는 데에 목적이 있다.³⁾ 이 협약에서 정의하고 있는 직장 내 괴롭힘이란 “한 명 이상의 근로자나 관리자가 업무와 관련된 상황에서 반복적이고 의도적으로 괴롭힘, 위협 또는 모욕을 당하는 행위”이다.⁴⁾

스웨덴에서는 1993년 세계 최초로 직장 내 괴롭힘을 독자적으로 규율하기 하여 「직장 내 괴롭힘 조례(Victimization at Work Ordinance: AFS 1993: 17)」를 제정하였으며, 그 내용으로 1장은 근로자가 괴롭힘의 피해자가 될 수 있는 모든 활동에 적용되고 여기서 직장 내 괴롭힘이란 개인 근로자에 대해 공격적인 방식으로 반복되어 행해지는 비난받을 만하거나 명백하게 부정적인 행동으로서 해당 근로자가 직장 공동체에서 배제되는 결과를 초래하는 행동을 의미하며, 2장은 최대한 괴롭힘을 예방하기 위해 업무를 계획하고 조직하여야 하고 괴롭힘이 직장에서 용인되지 않도록 하여야 할 사용자의 의무를 명시하고 있으며, 3장에는 조기 징후와 문제가 있는 업무를 감지할 수 있는 일상적 조치와 개입 사후조치 등이 강조되어 있고 괴롭힘의 대상인 근로자에게는 조속한 구제 및 지원을 제공하도록 규정되어 있다.⁵⁾

프랑스에서는 직장 내 괴롭힘과 관련하여 2002년 1월 17일자 사회선진화법은 노동법전 내에 직장 내 괴롭힘의 법률적 정의는 “그 어떤 근로자도 자신의 권리 및 존엄성을 훼손당하고 육체 또는 정신 건강을 훼손당하거나 자신의 직업적 미래를 위태롭게 할 가능성이 있는 근로조건의 악화를 목적으로 하거나 또는 결과적으로 이것을 초래하는 반복적인 직장 내 괴롭힘을 겪어서는 아니 된다(노동법전 L.1152-1 조).”고 규정하고, 직장 내 괴롭힘을 방지하기 위한 조치를 취하는 것은 사용자의 몫으로 규정하고 있다(노동법전 제1152-4조).⁶⁾

영국에는 “직장 내 괴롭힘”을 금지하는 별도의 법률은 없지만 「괴롭힘금지법(Protection from Harassment Act, 1997)」에서 괴롭힘 행위 전반을 규율하므로, 사용자 또는 근로자만이 아닌 모든 사

2) 박수경, “직장 내 괴롭힘에 대한 근로자 보호방안 -직장 내 괴롭힘법의 법적 쟁점과 개선방안-”, 사회법연구 제38호, 한국사회법학회, 2019.8, 75-77면.

3) Maarit Vartia, “EU의 직장 내 괴롭힘”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9, 9면.

4) 고용노동부 보도자료, [“직장 내 괴롭힘 금지 법” 현장 안착 추진], 2019.7.18, 14면.

5) Margaretha Strandmark K, “스웨덴의 직장 내 괴롭힘 : 예방 및 대처 방안”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9, 23면.

6) Loic Lerouge, “프랑스 노동법에서의 직장 내 괴롭힘”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9, 32면.

람이 이 법의 적용 대상이 되며(제1조), 괴롭힘 피해에 대한 형사책임(제2조), 민사적 구제(제3조) 등을 규정하고 있고, 「평등법(Equality Act 2010)」에서는 「괴롭힘금지법」과는 달리 직장 내에서의 괴롭힘을 직접 규율하는 조항(제40조, 제41조)이 있다.⁷⁾

캐나다 퀘벡 주(州)의 「노동기준법(Act Respecting Labour Standards)」은 직장 내에서 정신적 괴롭힘을 “근로자의 존엄성 또는 정신적 신체적 온전함(integrity)에 영향을 미치고, 근로자에게 유해한 노동 환경을 초래하는 모든 반복적이고 적대적이거나 또는 원하지 않는 행위, 말, 동작 또는 몸짓 등의 형태로 상대방을 괴롭히는 행동(vexatious behaviour)”으로 정의하고 있으며(제81.18조 제1항), 사용자에 대하여 “사용자는 정신적 괴롭힘을 예방하기 위하여 합리적인 조치를 취해야 하고 그러한 행위를 알게 된 때에는 그것을 중지시키기 위한 합리적인 조치를 취해야 한다.”고 규정하여(제81.91조 제2항) 직장 내 괴롭힘에 대한 예방과 직장 내 괴롭힘 발생 시 중지하도록 의무를 부여하고 있다.⁸⁾

일본에서는 2019년 5월 29일 중의원 본회의에서 통과된 「노동시책의 종합적인 추진과 근로자의 고용의 안정 및 직업생활의 충실 등에 한 법률(労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律)」에서 직장 내 괴롭힘과 관련된 내용이 새롭게 신설되어 대기업의 경우 2020년 4월부터, 중소기업의 경우 2022년 4월부터 적용될 예정이며, 주요 내용으로 정부는 “직장에서의 근로자의 취업환경을 저해하는 언동에 기인하는 문제의 해결을 촉진하기 위해서 필요한 시책을 충실히 할 것”을 규정하고(제4조 14항), 사업주는 “직장에서 행해지는 우월적인 관계를 배경으로 한 언동으로, 업무상 필요하고 상당한 범위를 초월한 것으로 인하여 그 고용하는 근로자의 취업환경이 저해되는 일이 없도록, 당해 근로자로부터의 상담에 응하고, 적절하게 대응하기 위해서 필요한 체제의 정비, 기타 고용관리상 필요한 조치를 강구해야 한다”고 규정하고 있다(제30조의 2 제1항).⁹⁾ 이에 일본에서 직장 내 괴롭힘을 직장 및 직장 외 인접한 장소에서 동료나 상사 등이 특정 근로자를 일시적 또는 계속적으로 심리적, 언어적, 물리적인 고통을 주는 행위의 총칭을 말한다.¹⁰⁾

2. 실태 및 유형

1) 국가인권위원회의 직장 내 괴롭힘 실태조사¹¹⁾

직장 내 괴롭힘 금지법이 제정되기 이전(2017.8.23.-2017.9.7.) 국가인권위원회에서 “우리 사회 ‘직장 내 괴롭힘’ 실태조사”를 실시하였다. 주요 조사 결과로는 [표1]와 같이 최근 1년 동안 직장생활에서 존엄성이 침해되거나 적대적, 위협적, 모욕적인 업무환경이 조성되었음을 한 번이라도 느낀 적이 있는 응답자는 전체의 73.3%였으며, 행위 목록 중 한 가지 이상의 괴롭힘 행위를 월 1회 이상의 빈도로 경험한 비율은 46.5%로 절반에 가까웠다. 한 가지 이상의 괴롭힘 행위를 주 1회 이상 경험한 비율은 25.2%로 네 명 중 한 명꼴이었고, 거의 매일 경험하는 사례도 12.0%로 나타났다.

7) 김민이, “‘직장 내 괴롭힘 금지법’ 실효성 강화 입법례», 최신 외국입법정보 제102호, 국회도서관, 2019.9.10., 3면.

8) 홍성수외, 「직장 내 괴롭힘 실태조사», 국가인권위원회, 2017.11., 61-62면.

9) 박수경, 전개논문, 81-83면.

10) 김민정, “직장 내 괴롭힘의 법적 개념과 성립요건: 직장 내 성희롱과의 비교를 중심으로”, 젠더법학 11권 제1호, 2019.7., 96면.

11) 이하의 설문조사 결과는 홍성수외, 「직장 내 괴롭힘 실태조사», 2017년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회, 2017.11., 97-152면에서 표는 재구성하였고, 내용은 인용하여 정리하였다.

피해빈도	거의매일	주1회정도	월1회정도	월1회미만	객관적 방법에 의한 피해경험률
%	12.0	13.2	21.4	26.8	
누적%	12.0	25.2	46.5	73.3	

[표 1] 직장 내 괴롭힘 피해경험률

주요 행위별 직장 내 괴롭힘에 대한 피해 경험률에 대한 조사에서는 [표2]와 같이 나타났다. 다양한 범주에서 피해 경험이 나타나고 있으며, 이런 결과는 직장 내 괴롭힘의 심각성을 입증해 주고 있다.

범주	경험 있음
나의 업무능력이나 성과를 부당하게 낮게 평가하였다.	43.9%
통상적인 수준을 넘어서, 나에게 다른 동료들보다 힘들고 과도한 업무를 주거나 다른 사람의 업무를 공공연히 떠넘겼다.	37.6%
반드시 필요하지 않은데도, 출근 전, 퇴근 후, 휴일에 업무를 지시하거나 나의 업무 진행을 체크했다.	37.1%
정당한 이유없이 업무와 관련하여 나의 의견이나 생각을 무시했다.	36.7%
업무와 관련하여 나에게 사소한 트집을 잡거나 시비를 걸었다.	36.6%
반드시 필요하지 않은데도, 나에게 도저히 시간 안에 끝낼 수 없을 정도로 많은 양의 일을 요구하였다.	35.0%
교육훈련, 승진, 보상, 일상적 대우 등에서 나를 다른 동료들보다 불합리하게 차별하였다.	33.5%
내 업무에 중요한 정보를 일부러 알려주지 않거나, 일부러 나의 업무에 협조하지 않아 나에게 책임이 돌아가도록 하였다.	32.3%
나에게 줄곧 해왔던 주요 업무를 하지 못하도록 하거나 주요 업무 대신 단순하고 불쾌한 업무를 하도록 지시하였다.	31.9%
나에게 주어진 권리를 요구할 수 없도록 암묵적·직접적으로 압력을 가하거나 내요구를 무시하였다(병가, 휴가, 휴직, 교육훈련 등)	30.1%

[표 2] 행위별 직장 내 괴롭힘 피해경험률(상위10개)

2) 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 한 달 보고서¹²⁾

직장 내 괴롭힘 금지법이 제정되기 전(2017.11.1.-2018.1.20.)에 직장갑질 119에서는 제보사례를 정리한 자료에 의하면 직장에서 따돌리고, 괴롭히는 등 상사 또는 동료 때문에 힘들다고 제보한 건수는 825건으로 확인되었다.¹³⁾ 그 후 직장 내 괴롭힘 금지법이 제정되어서 시행 한달 후 제보건수(2019.7.16.-8.14)는 1073건으로 [표3]에서 같이 나타났다. 이는 예전과 비교하면 법이 시행된 후 제보

12) 이하는 직장갑질 119 보도자료, “직장 내괴롭힘 금지법 시행 한 달 보고서”, 2019.8.15.에서 표는 재구성하였고, 내용은 인용하여 정리하였다(<https://blog.naver.com/gabjil119/221632310967>).

13) 전수경, 「“우리 사회 ‘직장 내 괴롭힘’ 실태:직장갑질 119 제보사례, 직장 내 괴롭힘 실태 파악 및 개선방안 모색 토론회(주최:국가인권위원회·국회의원 한정애·김삼화·이정미·강병원) 자료집」, 2018.2.13., 37-51면.

건수가 더 많아진 것을 확인할 수 있다. 괴롭힘의 종류로는 부당지시 231건, 따돌림·차별 217건, 폭행·폭언 189건, 모욕·명예훼손 137건, 강요 75건 순이었다. 직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 지 한 달이 지났지만, 여전히 근로자에게 폭언을 사용하는 사용자, 법 시행 자체를 알지 못하는 상사, 취업규칙을 바꾸지 않는 회사가 많이 존재하고 있다.

범주	채팅	메일	밴드	전체	유형별비율
폭행·폭언	146	40	3	189	10.2%
모욕·명예훼손	101	36	0	137	7.4%
따돌림·차별	159	56	2	217	11.8%
강요	64	9	2	75	4.1%
부당지시	179	46	6	231	12.5%
기타	183	27	14	224	12.1%
괴롭힘계	832	214	27	1073	58.2%

[표3] 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 한 달 전체 제보

3) 직장갑질 119, 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 100일 설문조사 결과¹⁴⁾

직장인들을 대상으로 직장 내 괴롭힘 금지법의 인식에 대하여 설문 조사를 실시한 결과 [표4]와 같이 시행 전인 2019년 6월 조사에서는 33.4%가 직장 내 괴롭힘 금지법의 시행을 알고 있다고 답변한 반면, 시행 이후인 2019년 10월 조사에서는 72.2%가 직장 내 괴롭힘 금지법의 시행을 알고 있다고 답변하여 법시행 직전보다 인지도가 2.16배 증가한 것으로 조사되었다.

조사기간	비율
2019년 6월	33.4%
2019년 10월	72.2%

[표 4] 직장 내 괴롭힘 금지법에 대한 인식

기업	비율
국내대기업	38.6%
국내중소기업	36.7%
행정부처 및 지자체	48.7%
공공기관	49.3%

[표 5] 기업별 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 후 괴롭힘의 감소율

직장인들을 대상으로 직장 내 괴롭힘 금지법의 시행 후 직장 내 괴롭힘의 감소에 대한 조사결과 전체적으로 법 시행 후 39.2%가 감소한 것으로 조사되었다. [표5]와 같이 기업별 감소율을 살펴보면 가장 많이 감소한 곳은 공공기관으로 49.3%가 감소하였고, 다음으로는 행정부처 및 지자체 48.7%, 국내 대기업 38.6%, 국내 중소기업 36.7% 순으로 감소된 것으로 조사되었다. 이는 국내 중소기업보다 공공기관 및 국가기관에서 괴롭힘의 감소율이 증가된 것을 보여준다. 그 이유는 직장 내 괴롭힘 예방교육과 관련이 있는데 이는 III장에서 자세히 설명하겠다.

14) 이하는 직장갑질119 카드뉴스, “갑질 금지법 시행 100일 통계로 보는 직장갑질”, 2019.10.28.에서 표는 재구성하였고, 내용은 인용하여 정리하였다(<https://blog.naver.com/gabjil119/221691081646>).

3. 문제점과 과제

직장 내 괴롭힘 금지법에 대한 언론과 학술지에 발표된 논문들¹⁵⁾에서는 많은 문제점을 제기하였다. 고용노동부에서는 “직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 가이드”를 발표하여, 이러한 문제점들에 대한 해결의 실마리를 제공하였으나, 결과적으로 법적 한계에 대한 부분은 명확한 해결책을 제시하지 못했다. 지금까지 제기된 문제점 중 직장 내 괴롭힘을 해결하기 위한 실효성이 부족한 부분들에 대한 점을 정리하면 다음과 같다.

1) 가해 행위자에 대한 강력한 처벌 규제 필요

이른바 직장 내 괴롭힘 금지법은 괴롭힘 행위자에 대한 처벌규정이 없고 직장 내에서 징계 및 내부적인 절차로 처리하도록 규정하고 있다. 단지, 「근로기준법」 제76조의3 제4항에 따르면 피해근로자의 요청하면 근무 장소의 변경이나 배치전환 등의 조치를 받을 수 있거나, 제5항에 따른 행위자에 대한 징계와 근무 장소의 변경 등의 필요한 조치를 하도록 되어 있다. 즉, 이에 가해자에 대한 법적 제재의 처벌규정이 없어 법운용의 실효성에 대한 제약이 있을 수 있다.¹⁶⁾ 이에 대해 고용노동부는 “개정법은 직장 내 괴롭힘을 금지하되, 처벌보다는 사업장이 자율적으로 예방·조치하는 시스템을 구축토록 하는 데 중점을 둔 것으로서 노동존중 문화의 실현에 기여할 것으로 기대”한다고 하면서, 지방고용관서에서 “① 취업규칙 심사를 통하여 사업장의 직장 내 괴롭힘에 관한 규율에 관한 사전 점검을 실시하고 ② 직장 내 괴롭힘에 관한 신고가 접수되었을 때 해당 사업장의 직장 내 괴롭힘 실태를 진단하고 사내 예방·대응 시스템을 점검할 수 있으며, ③ 직장 내 괴롭힘 피해자가 피해 신고를 이유로 해고 등 불이익 처우를 당한 경우 관련 조사를 통해 형사처벌(3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하 벌금) 조치를 취할 수 있고, ④ 직장 내 괴롭힘으로 사회적 물의를 일으킨 사업장에 대해서는 특별근로감독을 실시하는 등 엄정하게 대응할 계획임”이라고 밝혔다.¹⁷⁾ 하지만, 직장 내 괴롭힘 금지법은 실제 현장에서 말 조심하자는 분위기가 조성된 것은 맞지만, 직장 내 괴롭힘을 뿌리 뽑기 위해서는 보다 강력한 처벌규정이 필요하다고 판단된다.¹⁸⁾

2) 직장 내 괴롭힘(갑질) 사각지대 존재- 4인이하 사업장

15) 법의 적용 범위의 한계에 따른 쟁점(행위자 및 피해자가 제3자인 경우 사용자의 책임 문제, 근로자성이 인정되지 않는 피해자의 보호 문제, 모집 및 채용과정에서 발생하는 괴롭힘에 대한 대응문제), 둘째, ‘직장’의 의미와 장소적·시간적 범위의 해석문제, 셋째, 직장 내 괴롭힘의 성립유형별 판단기준문제, 넷째, 정의 규정에서 말하는 ‘업무상 적정범위’의 판단문제, 다섯째, 사용자의 조치의 무로서 법인과 개인의 사업장간의 간극의 문제, 여섯째, 균등처우 및 폭행금지 규정과의 관계와 적용문제 등을 제기하였다(이수연, “직장 내 괴롭힘에 대한 법적 쟁점 분석을 통한 대응방안 모색”, 산업관계연구 제29권 제2호, 한국고용노사관계학회, 2019.6. p. 73); 근로기준법상으로 적용되지 못하는 5인 미만의 사업장에 종사하는 근로자, 직접적인 고용관계가 없는 하도급근로자, 특수형태고용종사자 등에게는 법적용이 미치지 못하고, 신고수리주체가 사용자로 되어 있어 가해자가 사용자인 경우에 신고처리의 문제, 가해자에 대한 처벌규정 미비 등에 대한 문제를 제기하였다(박수경, 전개논문, 74면).

16) 미디어오늘, “처벌도 못하는데 직장 내 괴롭힘 방지법이 ‘갈라파고스 규제’?-시행 100일 맞아 경제지 일제히 비판 보도 ‘가해자 처벌 국가 많은데, 한국은 처벌 못해 한계’-”, 2019.10.23.
(<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=203166>).

17) 고용노동부 보도자료, [“직장 내 괴롭힘 금지법” 현장 안착 추진], 2019.7.18., 10며.

18) 디지털투데이, “직장 갑질 막겠다더니...100일 넘은 ‘괴롭힘 금지법’, 실효성 의문 여전”, 2019.11.13.
(<http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=217431>).

이른바 직장 내 괴롭힘 금지법은 「근로기준법」 제6장의2에 규정되어 있다. 이는 곧 직장 내 괴롭힘 금지법의 주체가 사용자와 근로자인 것이고, 이로 인하여 근로기준법상으로 적용되지 못하는 5인 미만의 사업장에 종사하는 근로자, 직접적인 고용관계가 없는 하도급근로자, 특수형태고용종사자 등에게는 법 적용이 미치지 못한다는 문제가 발생된다.¹⁹⁾

3) 대표이사에게 괴롭힘 피해를 입는 경우

직장 내 괴롭힘 금지법인 「근로기준법」 제76조의3 제1항에는 직장 내 괴롭힘 발생 시에 사용자에게 신고하도록 규정하고 있다. 여기서 사용자는 「근로기준법」 제2조 제1항 제2호에 따른 사용자로서 사업주 또는 사업경영담당자, 근로자에 관한 사항에 대해 사업주를 위해 행위하는 자를 말한다. 만약 근로자가 사용자에게 괴롭힘을 당하거나, 사용자에게 신고했지만 조사하지 않는다면, 행위자를 제재하지 않고 피해자를 보호하지 않더라도 「근로기준법」에는 이를 해결할 특별한 규정이 없다.²⁰⁾ 이에 관해 고용노동부는 “대표이사가 행위자로 지목되었고, 피해자가 사내 정식조사절차이행을 요구하는 경우, 조사의 공정성과 신뢰성 확보를 위하여 기업 내 감사나, 외부 전문가, 외부기관 등에서 조사하고 그 결과를 이사회에 보고하도록 별도 체계를 갖출 것을 권고”한다고 하였으며, “이와 별개로 피해자는 사업장에서 적절한 조사와 조치가 이뤄지지 않았다면 관할 지방고용노동관서에 진정을 제기할 수 있고, 진정이 제기되면 지방관서는 사업장에서 실시한 조사 및 조치 사항에 법 위반 사실은 없는지, 명백한 불합리한 내용은 없는지, 취업규칙은 적절한지 등을 확인하고 법 위반 등이 확인된 경우에는 ‘개선지도’ 실시”할 것이라고 하였다.²¹⁾

Ⅲ. 직장 내 괴롭힘 금지를 위한 예방교육의 필요성

1. 직장 내 괴롭힘 금지법의 목적 및 입법취지

직장 내 괴롭힘 금지법은 직장 내에서의 괴롭힘으로 동료를 사망에 이르게 하는 사고가 발생하는 등 직장 내 괴롭힘으로 인한 문제가 심각해지고 있는 현실에서 직장 내 괴롭힘은 근로자의 정신적·신체적 건강에 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 기업에도 막대한 비용부담을 초래하게 되므로 이에 대한 대책이 필요함을 목적으로 제정되었다.²²⁾ 처음 이정미 의원이 발의한 “직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자 보호에 관한 법률안”의 입법취지는 “직장 내 괴롭힘은 직장 내의 지위나 다수의 우월성을 이용하여 직장 안팎에서 특정 근로자를 소외시키거나 괴롭히는 학대행위로서 개인의 차원에서 특정인의 인격을 침해하고 신체적·심리적 고통을 초래하는 동시에 기업 차원에서 근로자의 직무열의를 감소시키고 조직 분위기를 저해하여 기업의 생산성과 경쟁력에도 큰 손실을 초래하게 된다. 또한, 스웨덴, 프랑스 등 여러 국가에서 직장 내 괴롭힘을 규제하는 법률을 시행하고 있으나 우리나라에서는 개별법을 통해 직장 내 괴롭힘

19) 박수경, 전계논문, 74면, 96면.

20) 최혜인, “직장 내 괴롭힘 방지법이 현실에서도 빛을 발할 수 있도록”, 비정규 노동(월간), 135, 2019.11, 35면.

21) 고용노동부 전계 보도자료, 11면.

22) 국회 환경노동위원회장 제안(2018.12), “근로기준법 일부개정법률안(대안)”, 의안번호(17767) 대안의 제안이유에서 재인용함.

에 해당하는 일부 행위에 대해서만 개별적으로 규제하고 있는 실정이다. 최근 국가인권위원회 연구용역 보고서 「직장 내 괴롭힘 실태조사」에서도 약 1,500명의 응답자 중 73.3% 정도가 지난 1년 동안 직장 내 괴롭힘 경험이 있고, 66.9% 정도가 직장 내 괴롭힘으로 인하여 진지하게 이직을 고민하는 등 부정적 영향이 심각한 수준이기 때문에 직장 내 괴롭힘의 예방과 피해근로자 보호에 필요한 사항을 규정하는 이 법률을 제정함으로써 직장에서 근로자의 인권을 보호하고 조화로운 직장문화를 조성하려는 것에 있었다.”²³⁾ 현재 개정 「근로기준법」을 살펴보면, 직장 내 괴롭힘 금지는 사업장에서 자율적으로 취업규칙으로 제정하여, 직장 내 괴롭힘 발생 시에 자율적으로 조사하고, 적절히 조치하도록 규정되어 있다. 또한, 사업자가 신고한 근로자나 피해근로자 등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하지 못하도록 벌칙을 규정하였다. 이러한 측면에서 살펴보면 직장 내 괴롭힘 금지법의 목적은 강력한 처벌 위주의 법률이 아니라 직장 내 괴롭힘을 정의하고 그에 따른 사업장에서의 자율적인 괴롭힘 문제를 해결할 수 있도록 그 밑거름을 제공한 것이라고 할 수 있을 것이다.

2. 직장 내 괴롭힘 예방교육의 필요성

현재 우리사회에는 많은 예방교육이 실시되고 있다. 그 중에 법정 의무교육으로는 성희롱예방교육(남녀고용평등법 제11조), 개인정보보호교육, 퇴직연금교육, 산업안전보건교육, 장애인인식개선교육, 성매매/성폭력/가정폭력예방교육이 있다. 하지만, 법정 의무교육이 아닌 예방교육도 많이 실시되고 있다. 예를 들면 금연예방교육이나 치매예방교육 등은 사회에서 필요한 교육이기는 하나 법정 의무교육은 아니다. 현재 직장 내 괴롭힘 예방교육 또한 그렇다. 법정 의무교육이 아니더라도 의무교육을 많이 실시할 수 있으나, 직장 내 괴롭힘 예방교육은 사업장에서 사용자에 의해 실시되다 보니 잘 시행되지 않을 수도 있다.²⁴⁾ 하지만 예방교육은 그 예방하고자 하는 목적과 내용에 대한 지식을 전달하고, 인지적인 사고를 변화시키는데 효과가 있기 때문에 꼭 필요하다. 이는 학교폭력의 경우²⁵⁾나 게임중독,²⁶⁾ 간접흡연²⁷⁾ 예방교육에 대한 효과성을 검증한 연구를 통해서 인지적인 사고를 변화하는데 긍정적인 효과가 있었다는 것이 입증되었기 때문이다.

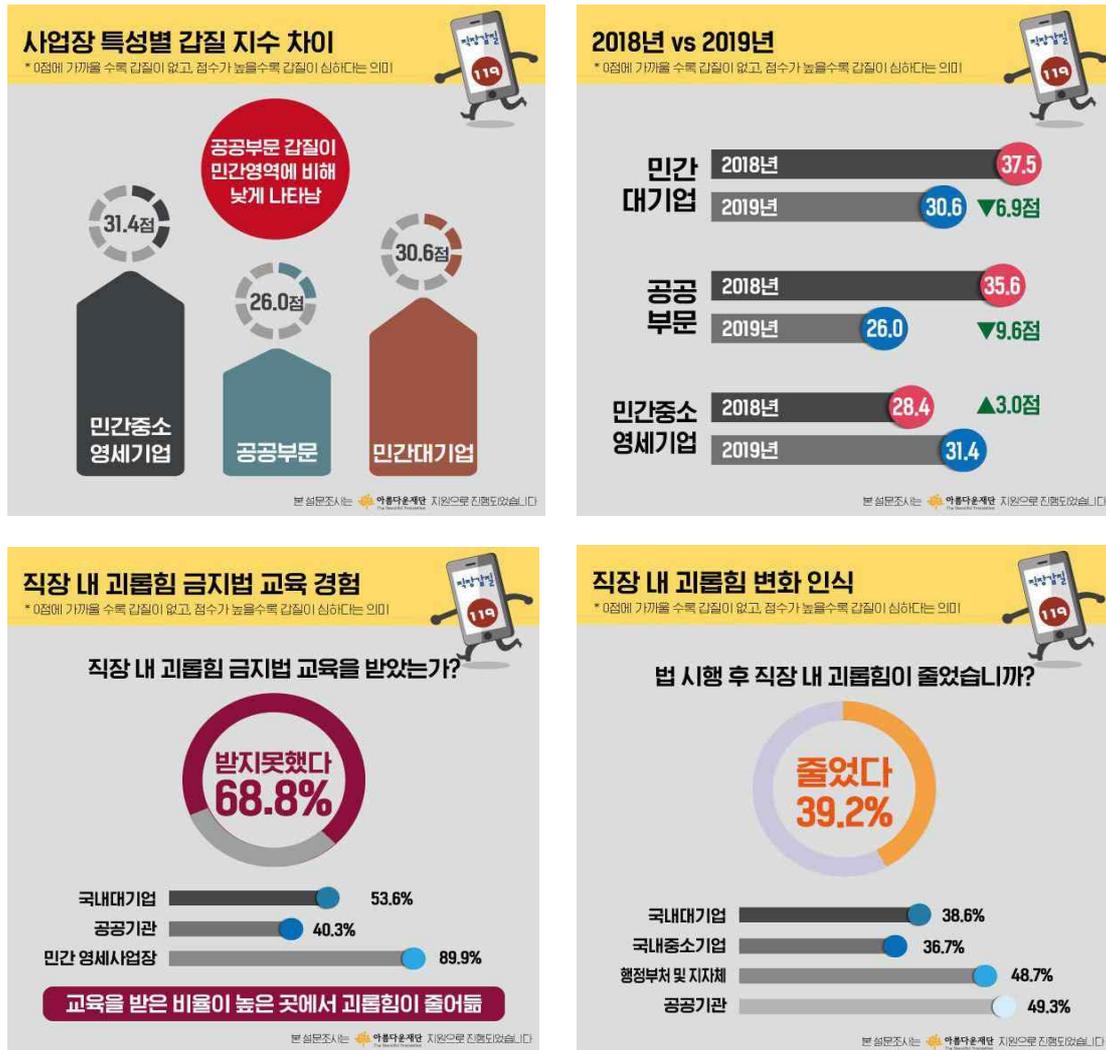
23) 이정미 의원 대표발의(2018.3.2.), “직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자보호에 관한 법률안”, 의안번호(2012272) 제안이유에서 재 인용함.

24) 아래 [그림1] 참조.

25) 예방교육 그 자체로 효과가 있기 때문에 실시하기 전보다 실시한 후에 학생들의 인지적인 사고를 변화시킬 가능성에서 큰 의의를 부여하였다(김진실, “초등학생의 사이버블링 예방교육프로그램의 효과성 검증”, 국민대학교 석사학위논문, 2019).

26) 방성희, “인터넷 게임중독 예방교육 프로그램의 효과 분석:초등학교 5학년 대상”, 인천대학교 석사학위논문, 2011.

27) 박민아·김미예·하영선, “청소년 간접흡연 예방 프로그램의 개발 및 효과”, 지역사회간호학회지 25권 제1호, 한국지역사회간호학회, 2014.3, 44-53면.



[그림 1] 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 100일 설문조사결과²⁸⁾

II-2-2)에서 보는 바와 같이 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 한달 보고서에서는 제보 건수가 증가하였으며, 직장 내 괴롭힘이 여전하며, 취업규칙을 바꾸지 않은 회사도 있다고 하였다.²⁹⁾ 반면에 직장 내 괴롭힘이 줄었다는 보도도 있다.³⁰⁾ 위의 [그림1]에서 보는 바와 같이 직장 내 괴롭힘 금지법이 시행되고 100일이 지난 후에 시행한 설문조사결과에서는 전체 괴롭힘 건수를 확인할 수는 없지만 사업장별로 갑질 지수가 다르게 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다. 특히, 공공부분이나, 민간대기업에 비해, 민간·중소·영세기업일수록 갑질 지수가 높게 나타난 것으로 확인된다. 더욱이 2018년과 2019년의 비교한 자료에서는 공공부분과 민간대기업은 갑질 지수가 낮아진 것에 비해, 민간·중소·영세기업은 갑질 지수가 오히려 높아진 것을 확인할 수 있다. 이는 직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 후, 공공부분과 대기업은 직

28) 이 그림은 직장갑질119 카드뉴스, “갑질 금지법 시행 100일 통계로 보는 직장갑질”, 2019.10.28.

(<https://blog.naver.com/gabjil119/221691081646>)에서 재인용하여 정리한 것이다.

29) 직장갑질119 보도자료, [직장 내괴롭힘 금지법 시행 한 달 보고서], 2019.8.15.

30) 한국일보, “직장 괴롭힘 금지법 100일… “갑질 줄었다””, 2019.10.22.

(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910221624060601?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=>)

장 내 괴롭힘이 조금이나마 줄어들기 시작한 것으로 평가할 수 있고, 민간·중소·영세기업은 오히려 직장 내 괴롭힘이 심해진 것으로 평가할 수 있겠다. 이 자료에서 더욱 놀라운 사실은 직장 내 괴롭힘 금지법 교육 경험을 묻는 질문에서 민간·중소·영세기업이 공공기관과 대기업에 비해 교육을 많이 받지 못한 것으로 확인된다. 직장 내 괴롭힘 금지법에 대한 교육은 일반적으로 직장 내 괴롭힘 금지법에 대한 이해를 높이는 교육으로 이는 직장 내 괴롭힘을 예방하기 위한 교육과 일맥상통한다. 또한, 직장 내 괴롭힘이 줄었느냐는 질문에는 전체적으로 많이 줄지 않았다는 결과를 보여준다. 마찬가지로 민간·중소·영세기업이 공공기관보다 더 적게 줄어든 것으로 확인된다. 이는 곧 “교육을 받으면 직장 내 괴롭힘이 조금이나마 줄어든다”라는 공식이 성립하게 되며, 직장 내 괴롭힘 예방교육이 얼마나 필요한지를 말해준다. 직장 내 괴롭힘 금지법은 사업장의 자율적인 예방 및 근절을 위한 시스템을 구축하는데 중점을 두고 있는 것으로 판단되기에 이러한 자율성을 높이기 위해서는 예방교육이 더욱 필요하다고 할 수 있겠다.

보도에 따르면 “한 고령의 할머니가 기지를 발휘해 오히려 젊은 손녀의 보이스피싱 범죄를 차단해 눈길을 끌고 있다. 특히 영웅이 된 할머니는 경찰의 보이스피싱 예방 교육을 받은 바 있어 그 효과에 관심이 높아지고 있다.”라고 하였다.³¹⁾ 이는 사회문제를 해결하는데 예방교육이 현실에서 얼마나 필요한 교육인지를 말해주는 좋은 예이다. 결론적으로 현 시점에서 직장 내 괴롭힘을 금지 및 예방할 수 있는 가장 좋은 방법 중 하나는 교육이라고 사료된다.

IV. 직장 내 괴롭힘 예방교육의 현황과 과제

1. 현황

1) 법적규정

Ⅱ-1-1)에서 제시한 직장 내 괴롭힘 금지법 조항에는 직장 내 괴롭힘 예방교육에 관해서는 규정하고 있지 않다. 다만, 고용노동부에서 발간한 “직장 내 괴롭힘 판단 및 예방, 대응 매뉴얼”에 취업규칙에 규정할 수 있는 내용 중 하나로 “직장 내 괴롭힘 예방교육”을 명시하고 있을 뿐이다. 즉, 법정 의무규정은 아니고 다만 취업규칙에 정하여 자율적으로 실시하도록 하고 있는 실정이어서 결론적으로는 직장 내 괴롭힘 예방교육에 대한 법적규정은 없다.

2) 고용노동부의 예방교육

고용노동부는 직장 내 괴롭힘 금지 제도에 대한 교육자료를 배포하기도 하였다. 이 교육자료는 “직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 가이드”라는 명칭으로 구성되어 있으며, 직장 내 괴롭힘 실태 및 관련법규와 판단방법, 직장 내 괴롭힘 행위 예시, 취업규칙 마련 예시, 예방교육의 실시, 사후 사건처리절차 등으로 구성되어 있다. 이 교육자료는 고용노동부에서 새로 바뀐 “직장 내 괴롭힘”에 대한 안내와 더불어 적

31) 시선뉴스, “20대 손녀 보이스피싱 피해 막은 할머니...경찰의 예방 교육 효과 [시선특]”, 2018.9.21.
(<http://www.sisunnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=90682>)

용에 대한 구체적인 내용까지 설명하고, 예방교육에 대해서는 년1회 등 주기적으로 실시하라고 설명하고 있다. 또한, 예방을 위해 사업주 등이 정책선언문과 윤리강령 선포를 통해서 근절 의지를 전하는 것도 포함되어 있다. 아직 예방교육자료로서 완벽하지는 않지만 시행단계에서 본다면 적절한 자료라고 판단된다.

3) 민간교육기관의 예방교육

민간교육기관에서는 현재 직장 내 예방교육을 실시하기 위해 온라인과 오프라인 교육과정을 신설하여 홍보하고 있는 것으로 확인된다. 검색엔진에서 검색한 결과 대다수의 예방교육을 전문으로 하는 기관에서는 직장 내 괴롭힘 예방교육과정을 신설한 것으로 확인된다. 이는 사업자가 직장 내 괴롭힘 금지교육을 실시함에 있어서 예방교육과정이 준비되어 있는 것으로 확인할 수 있다.

2. 과제

1) 직장 내 괴롭힘 예방교육의 법제화

현재 근로자들이 받고 있는 ‘법정의무교육’은 산업안전보건교육³²⁾, 성희롱예방교육³³⁾, 개인정보보호교육³⁴⁾, 장애인인식개선교육³⁵⁾을 비롯해, 퇴직연금 가입 사업장 필수 교육인 퇴직연금교육³⁶⁾, 공공기관을 대상으로 하는 성매매/성폭력/가정폭력 예방교육³⁷⁾ 등이 있다. 이는 모두 법정의무교육으로 의무적으로

- 32) 사업주는 사업장의 근로자에 대하여 안전·보건에 관한 교육을 매분기 3~6시간을 실시하여야 한다(「산업안전보건법」 제31조 제1항, 「산업안전보건법 시행규칙」 제33조 제1항). 사업주가 산업안전보건교육을 실시하지 않으면 500만원 이하의 과태료를 부과받게 된다(「산업안전보건법」 제72조 제5항).
- 33) 사업주는 직장 내 성희롱을 예방하고 근로자가 안전한 근로환경에서 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 직장 내 성희롱예방교육을 매년 1회 이상 실시하여야 한다(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제13조 제1항, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령」 제3조 제1항). 사업주가 직장 내 성희롱예방교육을 실시하지 않으면 500만원 이하의 과태료를 부과받게 된다(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제39조 제2항).
- 34) 개인정보처리자는 개인정보의 적정한 취급을 보장하기 위하여 개인정보취급자에게 정기적으로 필요한 교육을 실시하여야 한다(「개인정보 보호법」 제28조 제2항).
- 35) 사업주는 장애인에 대한 직장 내 편견을 제거함으로써 장애인 근로자의 안정적인 근무여건을 조성하고 장애인 근로자 채용이 확대될 수 있도록 장애인 인식개선 교육을 연 1회, 1시간 이상 실시하여야 한다(「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제5조의2 제1항, 「장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령」 5조의2 제1항). 사업주가 장애인 인식개선 교육을 실시하지 않으면 300만원 이하의 과태료를 부과받게 된다(「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제86조 제2항).
- 36) 퇴직연금제도를 설정한 사용자는 매년 1회 이상 가입자에게 해당 사업의 퇴직연금제도 운영 상황 등에 관한 교육을 실시하여야 한다(「근로자퇴직급여 보장법」 제32조 제2항). 사용자가 퇴직연금교육을 실시하지 않으면 1천만원 이하의 과태료를 부과받게 된다(「근로자퇴직급여 보장법」 제48조 제1항).
- 37) 국가기관, 지방자치단체, 초·중·고등학교, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장은 성에 대한 건전한 가치관 함양과 성매매 방지 및 인권보호를 위하여 성매매 예방교육을 실시하고, 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다(「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조 제1항).

국가기관 및 지방자치단체의 장, 「유아교육법」 제7조에 따른 유치원의 장, 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집의 원장, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 각급 학교의 장, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 성교육 및 성폭력 예방교육 실시, 기관 내 피해자 보호와 피해 예방을 위한 자체 예방지침 마련, 사건발생 시 재발방지대책 수립·시행 등 필요한 조치를 하고, 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다(「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조 제1항).

국가기관, 지방자치단체 및 「초·중등교육법」에 따른 각급 학교의 장, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장은 가정폭력의 예방과 방지를 위하여 필요한 교육을 실시하고, 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다(가정폭력방지 및 피해자보호 등에

사업장에서 교육이 실시되고 있다. 하지만 직장 내 괴롭힘 예방교육은 근로기준법에 명시되어 있지 않아서 의무적으로 교육을 받고 있지는 않는 실정이다. 다만, 앞에서 언급한 것과 같이 취업규칙에 명시되어 있을 뿐이다.

Ⅲ-2에 따르면 직장 내 괴롭힘 예방교육과 괴롭힘 지수는 밀접한 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 이는 직장 내 괴롭힘 예방교육의 중요성을 입증해 주고 있다고 볼 것이다. 또한, 국회에서도 “‘직장 내 괴롭힘’에 대해 정부 차원에서 ‘직장 내 괴롭힘’ 근절을 정책과제로 정하고 관계부처 합동으로 대책을 수립하는 한편, 「근로기준법」을 개정하여 2019.7.16.부터 시행하고 있으나, ‘직장 내 괴롭힘’ 예방교육 및 발생 시 조치 등에 관해서는 취업규칙에서 정하도록 하고 있어 그 실효성에 한계가 있고, ‘직장 내 괴롭힘’에 대한 사전대응을 사용자의 재량에만 맡겨 둘 것이 아니라 예방교육의 실시 등을 법률에 규정하여 사용자의 적극적 예방조치를 유도할 필요가 있다”는 이유로 근로기준법 일부개정법률안을 제안하였다.³⁸⁾ 이 법률안은 “직장 내 괴롭힘 예방교육에 관한 사항을 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따른다.”고 규정하고 있는데 이는 “「남녀고용평등법」은 상시근로자 1인 이상 전체 사업장에 적용되지만 「근로기준법」은 5인 이상 사업장에 적용되며 취업규칙은 10인 이상 사업장에 적용되고 있으며, 성희롱예방교육의 의무주체가 사업주인 반면에 직장 내 괴롭힘의 조치 의무 주체는 사용자로 보다 범위가 넓다고 할 수 있어 적용범위와 시행체계의 차이점이 있다”는 아쉬움이 있다.³⁹⁾ 하지만, 사업주가 적극적으로 예방교육 실시해야 하는 법적의무를 규정하여 직장 내 괴롭힘 금지제도의 실효성을 강화할 수 있다는 점에서 의의를 가진다.

또한, 위의 「근로기준법」 일부개정법률안의 국회 환경노동위원회 검토보고서에 의하면 “고용노동부는 「산업안전보건법」⁴⁰⁾은 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 등을 마련하도록 한 규정을 근거로 근로자 안전·보건교육에 직장 내 괴롭힘 관련 사항을 추가하여 시행하도록 할 계획(2020. 1. 16. 예정)이고, 2019. 7. 16. 「근로기준법」 시행 후 직장 내 괴롭힘 금지제도가 현장에 안착되는 과정인 점 등을 고려하면, 우선 시행되는 제도들의 현황을 살펴본 후 예방교육 의무화 등의 논의가 이어지는 것이 바람직해 보인다”고 한다.⁴¹⁾ 앞서 연구자가 Ⅲ-2에 제시한 설문조사 결과에 의하면 현장에 안착되는 과정에서 예방교육의 효과가 매우 큰 것으로 확인된다. 이러한 점을 고려하면 직장 내 괴롭힘 예방교육의 법제화는 꼭 필요하다고 판단된다.

2) 직장 내 괴롭힘 예방교육의 내실화

발표자는 현재 법무부 LawEducator로 활동하고 있으면서, 많은 예방교육을 해 왔다. 예방교육은 사회의 문제점 등을 교육을 통해서 사전에 예방하고자 함이 목적이다. 예방이 중요한 이유는 괴롭힘은 발생 후 피해자가 원상회복되는데 있는 매우 어려움이 있고 기간도 얼마나 걸릴지 예측할 수 없을 정도로 그 피해가 심각하기 때문이다. 그렇기 때문에 사전적 예방의 효과가 있는 예방교육은 교육에 있어 그 내실화가 매우 중요하다. 예방교육의 특징상 매학기 또는 매분기, 매달 반복되는 교육이기에 그 교육의 특

관한 법률 제4조의3 제1항).

38) 김경협의원 대표발의(2019.8.27), “근로기준법 일부개정법률안”, 의안번호(22127) 제안이유 및 주요내용에서 재인용함.

39) 김경협의원 대표발의(2019.8.27), “근로기준법 일부개정법률안검토보고서”, 의안번호(22127) 참조.

40) 제4조(정부의 책무) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할 책무를 진다.

1. · 2. (생략)

3. 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원

41) 근로기준법 일부개정법률안 전계검토보고서” 참조.

성상 같은 내용의 반복으로 인하여 교육에 집중을 못 할 수 있고, 이는 곧 교육의 효과를 떨어뜨리게 되는 요인이 된다. 이러한 여러 가지 이유로 직장 내 괴롭힘 예방교육의 그 교육방법 등에 있어 내실화를 기할 필요성이 충분하다.

이에 예방교육의 내실화를 위해서는 첫째, 대상자별 교육이 실시되어야 한다. 직장 내 괴롭힘 예방교육의 대상은 가해자, 피해자, 방관자, 사용자로 구분할 수 있다. 각 대상자별로 맞춤형교육이 필요하다. 공통된 내용은 별도로 수업을 진행하고, 각 대상자별 교육이 이루어질 수 있도록 해야 그 교육의 실효성이 증대될 것이다. 이는 학교폭력 예방교육에서도 나타나는데, 초등학생, 중학생, 고등학생의 대상자별 수업도 중요하지만, 가해학생, 피해학생, 방관자학생에 대한 교육도 필요하다는 것이 현장에서 교육을 지속적으로 실시해온 연구자의 견해이다. 둘째, 교육프로그램이 다양화 되어야 한다. 예방교육은 같은 주제로 반복적으로 진행되는 경우가 많다. 그렇기 때문에 교육을 받는 대상자는 같은 내용의 반복적인 교육으로 인하여 교육의 효과성이 떨어지는 경우가 발생할 수 있다. 이에 스토리텔링을 비롯하여, 연극, 공익광고 및 UCC제작, 온라인 수업 등의 다양한 방법으로 프로그램을 개발할 필요성이 있다. 셋째, 관련 강의전문가의 양성이 절대적으로 필요하다. 직장 내 괴롭힘 예방교육은 지식의 전달도 중요하지만 가해자의 괴롭힘을 가하려는 마음을 변화하게 하는 것이 더 중요하기에 교육대상자의 마음을 움직이는 강의를 할 수 있는 강의전문가가 절대적으로 필요하다. 특히, 구성원 사이에서 발생하는 직장 내 괴롭힘의 경우에는 한번 괴롭힘이 발생되고 나면 그 후유증이 오래간다. 이는 유사한 괴롭힘이 발생하는 학교폭력도 발생 후 치유되기까지 그 기간이 상당히 오래 걸리는 것으로 나타난다. 이에 이러한 괴롭힘에 대한 문제는 사건이 발생되지 않도록 하는 것이 더욱 중요하다.

또한, 괴롭힘은 법으로 규제하면 약해지기도 하지만, 법에 어긋나지 않은 방법으로 더 교묘하게 피해자를 괴롭히는 경우도 있다. 이에 예방교육의 내실화는 더욱 필요하다고 하겠다.

V. 결론

지금까지 직장 내 괴롭힘의 현황을 알아보고, 이를 해결하기 위해서는 예방교육의 중요성을 통하여 앞으로의 직장 내 예방교육의 방향에 대해서 제시하였다. 일반적으로 괴롭힘에 대한 피해자의 마음은 그 당사자가 아니면 알기 어려운 경우가 많다. 그렇기 때문에 이러한 괴롭힘에 대한 문제의 해결을 위해서는 더욱 적극적인 제도와 정책이 필요하다. 근로기준법에 직장 내 괴롭힘 금지법을 규정한 것만으로도 괴롭힘을 줄이는데 큰 영향력이 있겠지만, 이러한 괴롭힘이 실질적으로 줄어들기 위해서는 예방교육의 법제화와 내실화가 꼭 필요하다고 하겠다. 지금도 어디선가 직장 내 괴롭힘으로 힘들어 하는 자가 없도록 국가와 사회는 지속적인 관심을 가져야 할 것이다.

[참고문헌]

1. 논문 및 단행본

- 김민이, 「“직장 내 괴롭힘 금지법” 실효성 강화 입법례」, 최신 외국입법정보 제102호, 국회도서관, 2019.9.10.
- 김민정, “직장 내 괴롭힘의 법적 개념과 성립요건: 직장 내 성희롱과의 비교를 중심으로”, 젠더법학 11권 제1호, 2019.7.
- 김진실, “초등학생의 사이버블링 예방교육프로그램의 효과성 검증”, 국민대학교 석사학위논문, 2019.
- 박민아·김미예·하영선, “청소년 간접흡연 예방 프로그램의 개발 및 효과”, 지역사회간호학회지 25권 제1호, 한국지역사회간호학회, 2014.3.
- 박수경, “직장 내 괴롭힘에 대한 근로자 보호방안 -직장 내 괴롭힘법의 법적 쟁점과 개선방안-”, 사회법연구 제38호, 한국사회법학회, 2019.8.
- 방성희, “인터넷 게임중독 예방교육 프로그램의 효과 분석:초등학교 5학년 대상”, 인천대학교 석사학위논문, 2011.
- 이수연, “직장 내 괴롭힘에 대한 법적 쟁점 분석을 통한 대응방안 모색”, 산업관계연구 제29권 제2호, 한국고용노사관계학회, 2019.6.
- 최혜인, “직장 내 괴롭힘 방지법이 현실에서도 빛을 발할 수 있도록”, 비정규 노동(월간), 135, 2019.11.
- 홍성수의, 「직장 내 괴롭힘 실태조사」, 국가인권위원회, 2017.11.
- Loïc Lerouge, “프랑스 노동법에서의 직장 내 괴롭힘”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9.
- Maarit Vartia, “EU의 직장 내 괴롭힘”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9.
- Margaretha Strandmark K, “스웨덴의 직장 내 괴롭힘 : 예방 및 대처 방안”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014.9.

2. 기사 및 보도자료

- 고용노동부 보도자료, ““직장 내 괴롭힘 금지 법” 현장 안착 추진”, 2019.7.18.
- 디지털투데이, “직장 갑질 막겠다더니…100일 넘은 ‘괴롭힘 금지법’, 실효성 의문 여전”, 2019.11.13.
- 미디어오늘, “처벌도 못하는데 직장 내괴롭힘 방지법이 ‘갈라파고스 규제’?-시행 100일 맞아 경제지 일제히 비판 보도 ‘가해자 처벌 국가 많은데, 한국은 처벌 못해 한계’-”, 2019.10.23.
- 직장갑질 119 보도자료, “직장 내괴롭힘 금지법 시행 한 달 보고서”, 2019.8.15.
- 직장갑질119 카드뉴스, “갑질 금지법 시행 100일 통계로 보는 직장갑질”, 2019.10.28.
- 한국일보, “직장 괴롭힘 금지법 100일… “갑질 줄었다””, 2019.10.22.

3. 국회 법률안 및 검토보고서

국회 환경노동위원장 제안(2018.12), “근로기준법 일부개정법률안(대안)”, 의안번호(17767).

김경협의원 대표발의(2019.8.27), “근로기준법 일부개정법률안”, 의안번호(22127).

김경협의원 대표발의(2019.8.27), “근로기준법 일부개정법률안검토보고서”

이정미의원 대표발의(2018.3.2.), “직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자보호에 관한 법률안”, 의안번호(2012272).

난민법 현황과 난민 현실

박인현(대구교육대학교)

1. 서론

1980년대 이전에 우리나라에서 난민이라는 개념은 그저 학문상으로만 존재하는 것이며, 우리와는 관계가 없는 것으로 생각하는 것이 일반적이었다. 그러나 1980년대에 접어들면서 급격한 세계화의 물결이 우리에게도 밀어닥쳤고, 세계화 시대의 도래는 우리 사회의 대내외적인 환경에 큰 변화를 가져 왔다. 즉, 세계화는 국제적으로 시장의 단일화를 요구하였고, 자유무역을 기본적인 원칙으로 내세웠기에 당연히 사람들의 왕래는 빈번해지고, 경제적인 이유로 국제적인 이주를 하는 경우도 늘어났다. 보편적인 현상이기는 하지만, 특히 세계화 시대가 도래하면서 경제적인 이유 외에 혼인 등으로 인한 국제적인 이주가 급격히 늘어나면서 근대 국민국가는 자국민과 타국민을 구분하고, 국경을 넘는 경우 승인을 요구하는 등 국경관리도 강화되었다.

우리나라의 경우 1980년 이전에는 위와 같은 이유로 다른 나라로 이주해 가는 사람들이 많은 이민송 출국으로서의 지위에 있었으나, 1980년 이후 그 상황이 변화되어 이민수용국으로서의 지위에 있게 되었다. 이런 현상은 제2차 세계대전 후 우리와 대등한 수준의 경제적 상황에 있던 나라들과의 경제개발 경쟁에서 우리가 월등한 실적을 나타냄으로써 나타나는 자연스러운 결과였다. 이는 마치 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르는 자연의 원리라도 같은 것으로, 주변의 저개발 국민들뿐만 아니라 세계의 많은 저개발 국민들이 우리나라로 몰려 들어오는 현상이 나타났다. 즉, 우리의 의사와는 상관없이 우리나라도 여러 국가로부터 노동을 위한 이주민이나, 결혼을 위한 이주민이나, 심지어 우리의 특수한 상황에서 발생하는 탈북자들까지 수용하는 상황에 이르게 되었다.

이러한 이주민들 중에는 정상적인 절차를 거쳐 우리나라에 들어와 정착하는 이주민도 있지만, 그렇지 못한 사람들도 있다. 소위 자신의 나라에서 종교적인 이유나 인종적인 이유로, 또는 정치적인 이유로 국가나 정당한 권력으로부터 보호를 받지 못하고 박해를 받거나 억압을 받아 쫓겨나가거나 스스로 그 국가를 떠나 다른 나라의 보호를 요청한 사람이 있는 바, 이들이 곧 난민이다. 그러므로 난민은 국적을 가지고 있되 그 국가로부터 권리를 보호받지 못하고 오히려 박해나 억압을 받음으로써 그들의 기본권이 침해되거나 침해될 가능성이 있는 사람들이다.

그런데 현실적으로 난민에 대한 우리의 인식은 아직 매우 낮은 수준이다. 그 이유는 여러 가지로 분석해 볼 수 있으나, 첫째, 역사적으로 우리 사회가 난민을 발생시킬 수 있는 환경에 있지 않았기 때문에 난민에 대한 인식의 필요성이 상대적으로 낮았다는 점이다. 즉, 일반적으로 난민은 한 국가 내의 종교

적, 인종적, 정치적인 이유로 서로 대립하고 갈등하여 그 대립과 갈등이 극단적으로 치달을 때 발생하는 경우가 많은데, 우리나라의 경우 이러한 종류의 갈등은 역사적으로 그 예를 찾기가 힘들다.

둘째, 우리의 경제적·국제적 지위가 난민에 대한 인도적인 관심과 지원을 가지게 될만큼 성장한 것이 비교적 최근이라는 점이다. 우리나라는 1992년 이전까지는 난민협약에 가입하지 않았다. 따라서 국제적인 협약에 가입하지 않았으니 난민을 수용할 필요도 의무도 없었다. 그러나 1992년 12월 우리나라는 난민협약에 가입하게 되는데, 이때가 1960년 이후 2015년까지의 통계상 전 세계 및 OECD국가에 체류하는 난민의 수가 가장 많은 때였다(오태곤, 2016, p.432). 1980년대에 접어들면서 난민의 수가 급격히 늘어나면서 1992년에 피크를 이루게 되는데, 우리의 국제적 위상에서 이러한 난민에 대한 인도주의적인 국제적 움직임에 동참하지 않을 수 없었던 것이다.

셋째, 최근까지 우리에게 난민이라는 개념이 사회적으로 인식될 만큼 현실적인 상황이 없거나 무시될 정도였다는 점이다. 우리나라에서 2000년까지 난민을 신청하여 단 한 사람도 난민인정을 받은 사람은 없다. 2001년에 1명과 2002년에 3명, 2003년에 1명 등이었다(고기복, 2003, p.237). 그러나 2004년 이후, 특히 2009년에는 74명을 비롯하여 2011년까지 무려 258명이 난민으로 인정을 받게 됨으로써 이제 우리나라도 난민의 지위에 대한 인식이나 난민의 권리를 인간의 기본적 권리의 차원에서 바라보지 않을 수 없는 상황에 이른 것이다.

2. 우리나라 난민법의 탄생과 의의

가. 유엔 난민협약과 난민의정서 가입(1992년) 이전 시기

우리나라에서 처음으로 난민을 받아들이는 국가로서의 지위를 가지게 된 사건은 1975년 부산에서 베트남 보트피플이 우리나라 정부에 비호를 신청한 사건과 1977년 여수항을 통해 입항한 베트남 보트피플을 부산의 월남난민구호소에 수용한 사건이 시초이다. 서론에서도 언급한 바와 있지만, 당시 우리나라는 1951년 체결된 유엔 난민지위에 관한 협약에 가입되어 있지도 않았을 뿐만 아니라, 1967년 체결된 유엔의 난민지위에 관한 의정서에도 가입 서명을 하지 않은 상태였다. 따라서 당시의 법규정상으로는 난민을 처리할 수 있는 방법이 없어, 당시 출입국관리법 제14조의 재난상륙허가 조항에 근거하여 이들을 임시 상륙시키고, 임시 구호소에 체류토록 한 후 제3국으로 구호를 알선하여 전원 외국으로 송출하였다(박종일 외, 2013, p.223).

그 후 1980년대를 거쳐 1992년 유엔의 ‘난민지위에 관한 협약’ 가입동의서가 국회에 제출되어 그해 12월 ‘난민의 지위에 관한 협약’과 ‘난민의 지위에 관한 의정서’가 국회에서 비준됨으로써 우리나라도 국제법상 난민에 대한 일정한 책임과 의무를 가지게 되었다. 따라서 우리나라는 국내적인 이행 조치로서 1993년 12월 출입국관리법의 내용을 개정하면서 새로운 章(제8장의2)을 신설하고, 6개의 조문을 둬으로써 최초로 출입국관리법에 난민규정을 가지게 되었다.

나. 출입국관리법상 난민규정 시기(1993년~2012년)

우리나라는 출입국관리법에 난민규정을 신설하고, 개정된 법의 효력발생일을 1994년 7월 1일로 하였으므로 1994년 7월 1일부터 난민신청을 받기 시작한 것으로 본다. 이 법에 따라 1994년 이후 우리나라에 난민인정 신청자가 증가하기 시작하였으나 수년간 난민으로 인정받은 사람은 없었다. 1994년부터 2000년까지 96건의 난민신청이 접수되었으나 난민으로 인정을 받은 사람은 한 사람도 없었다(오승진, 2012, p.92). 이는 우리나라가 1991년 9월 유엔의 회원국(남북 동시가입)이 되면서 난민협약과 난민의 정서에 가입하기는 하였으나 아직 난민인정에 관한 모든 요건을 까다롭게 적용하고 있었기 때문이다.

2001년에 이디오피아인 1인이 최초로 난민으로 인정을 받은 이후, 2002년에 미얀마인 3명이 한꺼번에 난민으로 인정되었다고 주요 일간지에 보도되었다고 소개하였으나(고기복, 2003, p.237), 법무부 통계 자료에는 1명만 난민으로 인정되었고, 인도적 체류허가를 받은 사람은 8명으로 나타났다.

출입국관리법상 난민규정 시기까지의 우리나라 난민신청자 수와 난민인정 및 인도적 체류허가를 받은 사람들의 상황을 보면 아래 표와 같다.

난민법 시행 이전 난민 인정 및 인도적 체류 인정 비율

기간	난민신청	심사완료	난민인정 및 인정 비율(%)		인도적 체류 및 인정 비율(%)		불인정
'94~2009	2,492	1,662	171	10.5	85	5.1	1,409
2010년	423	250	45	18.0	35	17.2	168
2011년	1,011	339	42	12.4	20	5.9	277
2012년	1,143	649	60	9.2	31	4.8	558
2013년	1,574	586	57	9.7	6	1.0	523
합 계	6,643	3,486	375	10.8	177	5.1	2,935

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호의 내용으로 재구성

※ 비율은 난민신청자 중 심사완료자에 대한 비율

다. 단독 난민법 제정 시기

출입국관리법상의 난민규정 시기 20년간의 난민신청 및 난민심사 결정 경향을 분석해 보면, 난민법이 제정되기 직전인 2011년부터 2013년까지 3년간의 난민신청자 수가 20년 전체 신청자 수의 56%를 초과하고, 그 기간 중 난민인정 비율도 전체의 약43%에 육박하고 있다. 2009년 이후 난민인정을 받는 사람이나 인도적 지위를 인정받아 체류허가를 받는 사람의 비율이 늘어난 경우도 있지만 비율의 의미보다는 인정받은 사람의 숫자적인 의미에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 현상은 물론 신청자의 숫자가 많아졌기 때문이라고도 해석할 수 있지만, 2008년 난민정책 선진화를 위하여 출입국관리법이 개정되면서 난민자격을 심사하는 기간에도 취업할 수 있는 근거 규정이 만들어졌으며, 난민의 지위 인정에도 상호주의가 삭제되었고, 난민인정 심사기간이 1년 이내로 단축되는 등의 제도적인 변화의 영향도 있는 것으로 분석된다. 또 2010년 출입국관리법 개정으로 난민인정신청자나 난민불인정 결정에 대한 이의신청을 진행 중인 자에 대해서는 강제퇴거의 집행 유보의 근거 규정을 마련(임현, 2014, p.31)한 것도 영향을 미쳤을 것으로 본다.

그러나 이러한 출입국관리법의 개정에도 불구하고 우리나라의 난민 인정의 여부는 여전히 법무부장관의 재량에 전적으로 맡겨져 있고, 난민 지위 신청도 까다롭고, 절차적인 측면에서 난민의 권리보호가 매우 불분명한 점이 있었다. 설령 난민으로 인정받은 사람의 경우에도 그 지위가 열악하였고, 강제송환금지의 원칙도 분명하게 명시되지 아니하였다. 따라서 출입국관리법상으로 난민에 대한 규정을 두는 것은 우리나라의 국제적 위상에 맞지 아니한다는 논의와 더불어 출입국관리법상 난민의 지위와 처우를 규정하는 것은 한계가 있다는 주장이 힘을 얻으면서 출입국관리법에서 분리·독립된 난민법 제정의 움직임이 구체화되었다(장복희, 2003, p.256; 최윤철, 2016, p.514).

이에 따라 2009년 ‘난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안’이 국회에 제출되었고, 2011년 12월 ‘난민법’이 국회를 통과하여, 2012년 2월 10일 법률로 제정되었다. 이어 대통령령인 시행령과 법무부령인 시행규칙이 제정됨으로써 2013년 7월 1일부터 우리나라의 단일 난민법 시행의 시대가 열렸다. 우리나라가 단일 독립의 난민법을 가지게 되면서 난민신청자 수뿐만 아니라 난민인정을 받는 사람 및 인도적 체류허가를 받는 사람의 수도 더불어 증가한 상황을 볼 수 있는데, 이는 우리나라도 본격적으로 국제 인도적 차원에서 난민에 대한 실질적인 선진화 국가로 이행하기 위한 노력을 하고 있다고 생각된다. 참고로 난민법 시행 이후 난민인정 및 인도적 체류자의 증감 추이를 보면 아래와 같다.

난민법 시행 이후의 난민 인정 및 인도적 체류 인정 비율

기간	난민신청	심사완료	난민인정 및 인정 비율(%)		인도적 체류 및 인정 비율(%)		불인정
2014년	2,896	2,376	93	3.9	539	22.7	1,744
2015년	5,711	2,123	105	4.9	194	9.1	1,824
2016년	7,541	5,321	98	1.8	246	4.6	4,977
2017년	9,942	6,021	121	2.0	318	5.3	5,582
2018년	16,173	3,879	144	3.7	514	13.3	3,221
계	42,263	19,720	561	2.8	1,811	9.2	17,348
2019년 1~9월	10,768	2,999	49	1.6	157	5.2	2,793

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호의 내용을 기준으로 재구성.

※ 비율은 난민신청자 중 심사완료자에 대한 비율

라. 난민법 제정의 의의

우선, 우리나라 난민법의 제정은 동아시아에서는 최초의 단일 독립적인 난민에 대한 법적 체계를 갖추었다는 점(서창록, Breda Lund, 2013, p.11)과 난민의 지위나 권리를 출입국관리 차원의 문제로 다루던 입장에서 단일의 입법적 체제를 갖추었으므로 국제 인도적 차원에서 인간에 대한 권리보호의 문제로 다루기 시작하였다는 데에 의의가 있다. 즉, 국가주권을 우선시하는 시각에서 한 차원 끌어 올려 개인의 인권보호관점에서 법을 마련하였다는 의의가 있다(오탈근, 2016, p.439).

또 최근 우리 사회의 경제적 규모 증대와 더불어, 우리의 의지와는 상관없이 이루어지는 다문화 사회

의 형성은 우리 사회에 단일 혈통주의에 기반한 국민국가에서의 국민과 비국민 논쟁이라는 거대한 담론을 형성시켰고, 그 과정에서 난민인정을 제도화할 수 있는 난민법을 제정하였다는 것은 혈연적, 문화적 민족의 개념에 기초한 국민의 개념과 인식이 변화하고 있다는 것을 보여 주는 것이라는 의의를 찾을 수 있다(박종일 외, 2013,p.227). 구체적인 난민법 제정의 의의는 우리나라 난민법의 구조와 그 주요 내용을 살펴봄으로써 파악할 수 있다.

3. 우리나라 난민법의 내용적 특징

2012년 2월 제정된 우리나라 난민법은, ‘난민 지위에 관한 1951년 협약(난민협약)’ 및 ‘난민의 지위에 관한 1967년 의정서(난민의정서)’ 등에 따라 난민의 지위와 처우를 위하여 제정되었음을 밝히고 있는 법이다. 제1장 총칙에서는 난민과 관련된 용어의 정의를 분명히 하고 있고, 제2장에서는 난민인정 신청과 심사 등에 관한 사항, 제3장에서는 ‘난민위원회’에 대한 사항, 제4장에서는 난민인정자, 인도적 체류자, 난민신청자의 처우에 대한 사항을 규정하고 있으며, 제5장과 제6장에서는 보칙과 벌칙을 두고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 난민 관련 개념의 정립과 강제송환 금지의 명시

난민법은 ‘난민’, ‘난민으로 인정된 사람’, ‘인도적 체류허가를 받은 사람’, ‘난민을 신청한 사람’, ‘재정착 희망 난민’ 등의 정의를 명확히 규정하고 있다.

‘난민’에 대해서는 유엔난민기구(UNHCR)와 난민협약의 규정을 따라, 난민을 ‘인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(상주국)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인’이라고 명확하게 규정하고 있다(난민법 제2조 제1호). 또 ‘재정착희망난민’은 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인이라고 정의함으로써 난민의 범위에 포함시키고 있다.

‘난민신청자’는 난민 중 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인을 의미한다고 규정하고, 신청심사가 진행 중이거나, 불인정에 대한 이의신청이나 재송제기 기간이 경과되지 않았거나, 재송이 진행 중인자를 포함한다(난민법 제2조 제4호). 이렇게 난민신청자의 범위를 나누어 규정하고 있는 것은 난민신청의 단계에 따른 지위와 권리를 더욱 세밀하게 규정하고자 하는 의도가 있는 것으로 해석할 수 있다. 이들 중 난민법에 따라 난민인정을 받은 사람은 ‘난민인정자’가 된다(난민법 제2조 제2호).

‘인도적 체류자’는 난민에 해당하지 않지만, 고문 등의 비인도적 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인이라고 명시하고 있다(난민법 제2조 제3호).

난민법의 또 하나의 주요 내용은 난민인정을 받은 사람뿐만 아니라 난민의 정도에 이르지 않은 인도적 체류자, 그리고 난민으로 인정을 받기 위하여 신청을 한 사람에게까지 본인의 의사에 반하여 강제송환을 하지 못하도록 규정하고 있다(난민법 제3조). 본 규정에서는 난민협약 제33조와 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 제3조를 따른다고 하고 있다. 이러한 강제송환금지의 원칙은 난민협약에서 가장 핵심적인 내용이다(고문헌, 2008, p.10; 오승진, 2012, p.96). 이는 난민의 신청과정에 있는 모든 단계의 사람들을 두텁게 보호할 수 있는 규정으로 우리나라 난민법의 진일보한 인권 보호의 제도적 장치라고 할 수 있다.

나. 난민인정 신청 절차의 현실적 구체화

(1) 체류 중인 외국인의 난민인정 신청

현행 난민법의 주요 내용 중 특징적인 점은 우리나라에 체류하고 있는 외국인에게 난민인정 신청의 기회를 부여하고 있다는 점이다. 이 경우 신청자는 난민인정신청서를 지방출입국·외국인 관서의 장에게 제출하여야 한다(난민법 제5조 제1항). 난민인정신청서에 첨부하는 서류는 여권 또는 외국인등록증(제시할 수 없는 경우에는 사유서), 난민인정 심사에 참고할 만한 문서 등 자료가 있는 경우 그 자료, 최근 6개월 이내에 찍은 사진 1장(난민법 시행규칙 제2조) 등이다. 만일 신청자가 글을 쓸 줄 모르거나 장애 등의 이유로 신청서를 작성할 수 없는 경우에는 담당공무원이 대신 신청서를 작성하고, 신청자와 함께 서명 날인하여야 한다(난민법 제5조 제3항). 난민인정 신청을 받은 법무부장관은 신청자에게 접수증을 교부하여야 하고, 난민신청자는 난민인정 여부에 관한 결정이 확정될 때까지 우리나라에 체류할 수 있다(동법 제5항, 제6항).

(2) 출입국장에서 입국심사 중인 외국인의 난민인정 신청

우리 난민법은 출입국관리법상의 난민규정에서와 달리 출입국장에서 외국인이 입국심사를 받을 때 난민인정 신청을 할 수 있도록 하였다(난민법 제6조 제1항~제5항). 출입국관리법상의 난민규정에는 출입국항에서의 난민인정 신청자는 임시상륙허가를 받은 후 다시 난민의 지위를 신청하도록 규정하고 있었다.

난민법은 출입국장에서 난민인정 신청을 할 경우 출입국관리법에 따른 관할 지방출입국·외국인 관서의 장에게 난민인정 신청서를 제출하도록 하였고, 관할 관서의 장은 7일의 범위 내에서 출입국 항의 일정한 장소에 기본적인 의식주를 제공하며 난민신청자를 체류할 수 있도록 하고 있다(시행령제4조). 신청을 접수한 출입국 항에서는 7일 이내에 정식 난민인정 심사절차 회부 여부를 결정하여야 하며, 7일이 경과하면 입국을 허가하여 국내에서의 난민신청자 지위에 따른 처우를 받을 수 있도록 하고 있다.

난민인정 심사에 회부하기로 결정된 사람에 대해서는 난민신청 접수증이 교부되고 회부가 결정된 시점부터 난민신청자의 지위가 보장된다. 출입국항 사무소장 등은 이 사람들에게 대한 입국심사를 거쳐 90일의 범위내에서 거주지 제한이나, 출석요구 등의 제한을 붙여 입국을 허가할 수 있다. 이 경우 90일 이내에 입국자는 외국인 등록을 하고 기타 체류 자격으로 변경하거나 체류자격을 부여받아야 하며, 체류지를 관할하는 사무소에서 난민인정 심사를 받아야 한다.

다. 난민인정 심사 절차의 구체적 명시

현행 난민법은 난민인정 신청서를 제출받은 지방관서의 장은 난민 관련 업무에 2년 이상 종사하였거나, 법무부장관이 정하는 난민심사관 교육과정을 이수한 5급 이상의 공무원인 난민심사관을 통하여 지체 없이 난민신청자에 대한 면접과 사실조사를 하게 하고, 그 결과를 법무부 장관에게 보고할 의무를 규정하고 있다(동법 제8조, 동법 시행령 제6조). 또 사실조사를 위하여 필요한 경우에는 난민신청자뿐만 아니라 관계인을 불러 질문하거나 문서 및 자료 제출을 요구할 수 있다(동법 제10조 제2항).

난민법은 또 필요한 경우에는 면접과정을 녹음 또는 녹화를 할 수 있을 뿐만 아니라 신청자의 요청이 있으면 반드시 녹음이나 녹화를 하여야 하고, 동일한 성(性)의 공무원이 면접하여야 한다(동법 제8조 제3항, 제2항).

난민협약에 가입한 대부분의 국가들은 명백하게 근거가 없거나 난민제도를 남용하는 신청을 방지하기 위하여 신속한 심사절차를 채택하고 있다. 유엔난민기구(UNHCR) 집행위원회도 명백하게 근거가 없는 난민 지위의 신청이 국가들에게 부담이 되며, 오히려 난민의 자격을 갖춘 사람들의 이익을 해친다고 지적한 바 있다(오승진, 2012, p.105). 따라서 우리나라 난민법도 면접과 사실조사로 이루어지는 난민 심사 절차의 일부를 일정한 경우 생략할 수 있도록 하고 있다. 우선, 서류나 진술이 거짓이나 사실 은폐의 경우와, 둘째, 난민인정을 받지 못하거나 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정변경 없이 다시 난민인정 신청을 한 경우, 셋째, 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하는 경우, 넷째, 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 하는 경우이다(동법 제8조 제5항).

라. 난민신청자의 권리 강화

(1) 변호인의 조력을 받을 권리

우리 난민법은 난민신청자에게 변호사의 조력을 받을 권리를 인정하고 있다(동법 제12조). 이는 우리나라 국민에게 헌법이 보장하는 기본권의 하나인 바, 이러한 권리를 난민신청자에게도 인정하는 것은 난민신청자의 절박한 입장을 고려한 권리 보호의 규정이다.

(2) 통·번역 협조를 받을 권리

난민법은 난민신청자가 한국어에 능숙하여 충분히 자신의 의사를 표현할 수 없는 경우 법무부장관은 일정한 자격을 갖춘 통역인을 통하여 면접이 진행될 수 있도록 하여야 할뿐만 아니라, 면접 후 난민면접 조서의 내용을 이해하지 못하는 경우에도 통역이나 번역을 통하여 내용을 확인할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제14조, 제15조).

(3) 자료의 열람·복사 요청권

난민법은 난민신청자가 자신이 제출한 자료나 난민면접조서의 열람이나 복사를 요청할 수 있는 권리를 인정하고 있다(동법 제16조). 따라서 신청서를 받은 공무원은 이에 응하여야 하며, 열람 시간과 장소를 정하여 통보하고, 면접조서 훼손 방지 등의 조치와 복사물 교부에 필요한 조치를 취하여야 한다(동법

시행령 제9조). 그 밖에 난민법은 난민신청자의 신청이 있으면 난민신청자와 신뢰관계에 있는 사람을 동석시켜 면접을 진행할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제13조).

마. 이의신청 심사의 전문성·독립성·신뢰성 확보 노력

난민법은 난민불인정 결정을 받은 사람에 대하여 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 이의신청에 대한 심의를 위하여 법무부 산하에 15인 이하의 난민위원회 설치 및 운영을 규정하고 있다(동법 제25조). 난민위원회 위원들은 변호사나 대학에서 법학을 가르치는 부교수 이상의 전공자이거나, 난민관련 업무를 담당하는 4급 이상의 공무원, 기타 난민에 관한 전문적인 지식이 있는 사람들로 구성하며, 임기는 3년으로 규정하고 있다(동법 제26조). 난민불인정에 대한 이의신청의 심의를 난민위원회에서 담당하도록 규정한 것은 출입국관리법상 난민규정의 시기에는 규정하지 않아 문제로 지적(박병도, 2007, pp.183~185)되었던 것으로 난민인정 심사에 있어서의 경솔함이나 불합리성을 조금이나마 시정할 수 있는 전문성과 독립성을 기하려는 입법으로 해석된다.

또 유엔난민기구와의 교류와 협력을 의무화하여 난민신청자나 난민인정자 상황, 난민협약 및 난민의정서 이행 상황 및 관계 국내 법령의 상황 등에 대한 자료 제공을 의무화하고(동법 제29조 제1항), 유엔난민기구의 난민신청자를 위한 면접이나 이의신청 심사에 관한 의견 제시 등의 활동에 협력할 의무도 규정하고 있음은 국제적인 객관성과 신뢰성을 확보하기 위한 선진적인 입법으로 해석된다(동법 제29조).

바. 난민인정 신청자의 단계별 처우 명시

(1) 난민신청자에 대한 처우

우선, 난민법은 난민신청자가 생계비 등의 지원신청서를 제출하면 심사를 거쳐 난민신청자에게 6개월의 기간 내에서 생계비를 지원할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제40조 제1항, 동법시행령 제17조 제1항). 또 이들이 난민신청일로부터 6개월이 경과하면 난민신청자에게 출입국관리법 제20조의 규정에 따라 허가의 방법(체류자격외 활동)으로 취업을 허가할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제40조 제2항, 동법시행령 제18조).

둘째, 난민법은 난민신청자에게 주거시설의 지원을 규정하고 있다(동법 제41조). 이는 난민신청자의 신청이 필요치 않으며, 출입국항에서의 난민신청자와 재정착희망난민에게 우선적으로 이용할 수 있도록 규정하고 있고, 6개월의 범위를 정할 수 있도록 하고 있다(동법시행령 제19조 제2항, 제3항).

셋째, 난민법은 난민신청자에게 의료지원도 할 수 있도록 규정하고 있는 바(동법 제42조), 응급의료정보의 제공과 건강검진을 받게 하고, 예산의 범위 내에서 그 검진 비용을 법무부가 지원할 수 있도록 규정하고 있다(동법시행령 제20조).

넷째, 난민법은 난민신청자와 그 가족에게 국민과 같은 수준의 초등교육과 중등교육을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

(2) 난민인정자에 대한 처우

첫째, 난민법은 난민인정자에 대하여 국제법인 난민협약상의 지위를 인정하고 있으며, 난민인정자에 대한 처우를 위하여 국가와 지방자치단체에 일정한 정책적 수립 및 시행에 관한 의무를 부여하고 있다(동법 제30조).

둘째, 난민법은 난민인정자에 대하여 특별히, 외국인에 대한 상호주의 원칙을 규정한 ‘사회보장기본법 제8조’에 대한 예외를 인정하여, 우리나라 국민과 동일한 수준의 사회보장을 받도록 규정하고 있다(동법 제31조 및 제38조(난민인정자에 대한 상호주의 배제)).

셋째, 난민법은 난민인정자에 대하여 특별히, 외국인으로서 특례의 혜택을 받을 수 있는 ‘국민기초생활 보장법 제5조의2’에 해당하는 외국인이 아니지만, 본인이 신청하면 ‘국민기초생활보장법 제7조부터 제15조’까지에서 규정하고 있는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등 기초생활을 위한 보장을 받을 수 있도록 규정하고 있다(동법 제32조).

넷째, 난민법은 난민인정자와 그 가족에게 우리나라 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받을 수 있도록 규정함으로써, 이들이 초, 중등학교 및 그와 동등한 학력을 가질 수 있는 각종 공민학교나 특수학교, 각종학교에 입학 및 편입할 수 있도록 하였다(동법 제33조 제1항). 또 이들이 교육비지원신청서를 작성하여 신청을 하면 교육비 지원 추천서를 발급하여 교육부장관에게 통보하여 교육비를 지원할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제33조 제2항, 동법시행령 제13조, 동법시행규칙 제13조).

다섯째, 난민법은 난민인정자가 가진 학력과 자격에 대하여, 학력의 경우 교육 관계법령에 따라 그에 상응하는 학력을 인정하고, 자격의 경우 관계 법령의 규정에 따라 그 자격의 일부를 인정받을 수 있는 규정을 두고 있다(동법 제35조, 동법시행령 제16조, 동법 제36조).

여섯째, 난민법은 난민인정자에 대하여 사회적응을 위한 한국어 교육 등을 받을 수 있도록 출입국관리법상의 사회통합 프로그램을 시행할 수 있으며(동법 제34조 제1항, 동법시행령 제14조), 난민인정자 중 직업훈련을 원하는 자들에게는 근로자직업능력개발법상 실업자나 기초생활수급권자 및 여성가장이나 청소년들에게 적용되는 직업능력개발훈련 지원대상자로 취급하여 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 것을 규정하고 있다(동법 제34조 제2항, 동법시행령 제15조).

일곱째, 난민법은 난민인정자의 배우자나 미성년인 자녀가 입국을 신청하는 경우, 출입국관리법상 특별히 입국을 제한하는 대상자에 해당되지 아니하면 입국을 허가하여야 할 의무 규정을 두고 있다(동법 제37조).

(3) 인도적 체류자에 대한 처우

우리 난민법은 난민인정자의 지위에 있지는 않지만, 인도적 체류자에 대하여 취업활동을 허가할 수 있다는 규정을 두고 있다(동법 제39조). 이것이 난민인정에 대한 하나의 대안인지는 명확하지 않으나 인정 기준에 대한 자의성을 의심하는 경우도 있어 논란의 여지가 있다(박영아, 2015, p.16).

4. 인권보호적 관점에서 본 우리나라 난민법의 문제점

지금까지 난민의 개념 구성과 더불어 우리나라 난민법이 탄생하기까지의 과정과 구조에 대하여 그 내용을 파악하고 분석하였다. 그런데 이민법제론을 연구하고 강의하는 연구자의 한 사람으로서 난민보호를

인권의 논리로 정당화하는 것은 당연하지만, 난민의 문제는 여전히 국가주권과 긴장관계 혹은 대립관계에 있을 수밖에 없다(同旨:김희강,2015,p.12)는 생각과의 균형을 고민하게 된다. 따라서 인권보호의 차원에서 난민법의 문제점을 파악하는 것이 자칫 국가주권을 도외시하거나 난민과 이민과의 경계선을 인식하지 못하는 등, 일방적 시각으로 인하여 균형적인 관점에서 난민법의 문제점을 지적하는 데에 한계가 있음이 솔직한 입장이다. 그럼에도 불구하고 난민법이 가진 체계와 규정을 가급적 객관적인 인권보호의 관점에서 파악하여 그 문제점을 짚어보기로 한다.

가. 출입국항에서의 난민신청 규정

우리나라 난민법이 출입국항에서의 난민신청 제도를 마련한 것 자체는 평가할 만하다. 그러나 체류 중인 외국인의 난민신청과는 달리 출입국항에서의 난민신청 제도는 두 가지 점에서 인권보호상의 문제점을 지적해 볼 수 있다.

(1) 심사 절차의 불평등

난민법 제6조 제1항에서 외국인이 입국심사를 받을 때 난민인정 신청을 할 수 있도록 하고, 난민인정 신청서를 제출토록 한 바, 이는 정식 난민인정 신청이 아니라 제6조 제3항의 규정에 따라 난민인정 심사에 회부할 것인지를 결정하는 별도의 심사단계를 위한 신청서의 제출이다. 이는 일반적인 난민인정 신청의 경우와 구분하여 규정한 것으로 일반 난민인정 신청 절차와 차별적인 규정이다.

더구나 신청서 제출일로부터 7일 이내에 난민인정 심사에 회부결정이 나거나, 결정이 되지 못한 경우에는 입국이 허용되지만, 심사에 회부하지 않는다는 결정이 난 신청자의 지위는 어떻게 되는지, 또 그러한 결정을 어떻게 다루어야 하는지에 대해서는 법령에 명백한 규정이 없다(실제 강의에서는 송환실 대기 후 송환으로 가르치고 있음)(오승진,2012,p.107;임현,2014,p.41). 또 난민인정 신청과 관련한 이의신청은 난민불인정 결정이나 난민인정 취소 또는 철회에 대하여 할 수 있는 것으로 난민법 제21조는 규정하고 있어, 난민인정심사 불회부 결정에 대해서는 적용되지 않는다(이재강,2014,p.313). 이론적으로 행정청의 결정을 다룰 수 있는 행정심판이나 행정소송이라는 제도가 있지만, 절박한 상황에 처해 있는 난민인정 신청자에게 그러한 절차가 허용되기란 현실적으로 불가능할 것으로 생각된다.

(2) 심사 불회부 결정에 불복하는 신청자의 거주권 및 절차적 권리 보장

난민인정 심사 불회부 결정에 대하여 다루는 경우가 그리 흔하지는 않을 것이나, 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 대부분의 당사자들은 이 결정에 대하여 승복하지 않을 것임은 분명하다. 그러나 만일 결정에 불복하여 행정심판이나 소송으로 다루는 경우, 이들은 어디서 어떻게 거주할 수 있는지에 대한 규정이 없다(김종철,2012,p.32;임현,2014,p.42). 난민법은 난민신청자에게 7일 이내의 범위에서 출입국항의 일정한 장소에 머무를 수 있게 규정하고, 그 외의 다른 규정은 두지 않고 있어 사실상 이들에 대한 보호장치는 없는 셈이다.

그런데, 위와 같은 불복을 위한 행정심판이나 소송 등의 수단을 인정한다 하더라도 이를 위한 절차적 권리 보장이 수반되지 않는다면 무의미하다. 현행 난민법에 규정된 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리나 신뢰자의 동석을 요구할 수 있는 권리, 통역을 받을 수 있는 권리 등은 출입국항에 아무나 출입할 수 있는 것이 아니어서 별도의 규정이 마련되지 않으면 실질적으로 보장되기 어려운 권리들로 보인다.

특히 변호인의 조력을 받을 권리는 이들이 변호사를 선임할 능력이 없다는 것을 뻔히 알면서도 국선변호인 선임과 같은 제도적 장치를 마련하지 않은 것은 전형적인 프로그램적 권리의 설정이라고 본다. 또 이 같은 권리들은 모두 난민법 제2조 제4호가 규정하는 난민신청자에 대해 주어지는 권리이므로 출입국항에서의 난민인정 신청자가 누리기는 어려운 권리이다(이재강,2014,p.326).

따라서 난민법 제2조 제4호에서 규정하고 있는 난민인정을 신청한 사람의 범위에 난민인정 심사 불회부 결정을 다투는 사람도 포함시키고, 난민신청자의 지위를 인정(임현,2014,p.42)하는 것이 인권을 더욱 두텁게 보호하는 제도적 장치라고 생각된다. 또 이러한 경우 이들이 머무를 수 있는 장소에 대한 규정도 분명히 규정하는 것이 난민신청자의 입장에 있는 사람의 권리를 온전히 보호할 수 있는 제도적 장치일 것이다.

나. 심사절차 일부 생략 규정

심사절차의 생략이라 함은 일반적으로 절차를 간소화하는 경우로 이해한다. 그러나 난민법 제8조 제5항의 규정을 자세히 살펴보면 심사절차의 일부를 생략하는 것이 절차를 간소화한다는 의미가 아니라 난민인정 신청과 인정의 남용을 방지하지 위한 제도로 실질적인 기각결정을 의미한다는 것을 확인할 수 있다. 물론 난민인정 신청의 남용을 방지하여야 할 필요성은 충분히 이해할 수 있지만, 이는 난민인정 심사 신청자체를 기각하는 예외적인 경우를 규정하고 있기 때문에, 오히려 이 예외적 규정의 해석이나 적용상 남용의 소지가 있어 난민인정 신청자의 인권 보호가 취약해질 수 있는 가능성이 높다(임현,2014,p.39;오승진,2012,pp.105~106). 어떤 경우가 심사절차의 생략에 해당되는 지를 인권 보호와 관련지어 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 사실을 은폐한 난민인정 신청의 경우

난민법 제8조 제5항 제1호에서는 심사절차 일부 생략의 경우로, 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 한 경우를 정하고 있다. 이 규정은 겉으로 보기에는 별 문제가 없는 규정으로 보이지만, 난민의 상황을 조금 더 이해하고 분석해 보면 난민의 난민인정 신청을 자의적이고 왜곡되게 해석하여 그들의 권리를 지나치게 제한하고 침해할 가능성이 있다(오승진,2012,p.106; 임현,2014,pp.39~40). 말하자면, 난민들은 대부분 박해를 경험한 자들이기에 사실과 다른 진술을 하는 경우가 많고, 도움을 준 사람에 대한 진실을 숨기려고 하는 경향도 있으며, 일반적으로 초기 조사에서 사실을 명확하게 진술하지 못하는 경우가 많다(임현,2014,p.39;오승진,2012,p.106;강은숙,2013,p.132).

또 본국을 떠나오기 전까지 처한 구체적인 상황에 대한 사실의 확정, 확정된 사실에 기초한 박해가능성에 대한 판단이 심사의 핵심이지만, 대부분 여러 가지 사정을 종합적으로 뭉뚱그려서 판단하는 방식으로 이루어지다 보니, 신청인 진술의 신빙성이 불분명하다는 사유로 난민인정 신청이 배척되기도 하는 것이다(박영아,2015,p.14). 말하자면, 심사자 주관의 개입 가능성이 너무나 크다(옥영혜,2015,p.192). 우리나라 법원도 난민신청자의 입증책임의 정도에서 진술 내용에 다소의 불일치가 있거나, 일부 과장된 점이 엿보인다 하더라도 곧바로 난민신청인 진술의 전체적 신빙성을 부정해서는 안 된다는 견해를 보이고 있다(대판2012.4.26., 2010두27448).

(2) 난민 불인정자 혹은 난민인정 취소자가 중대한 사정변경 없이 난민인정 재신청을 한 경우

이 경우는 제8조 제5항 제2호에 규정된 것으로, 이 경우 중대한 사정 변경이 있는지 없는지에 대한 면밀한 사실조사가 난민인정 신청자의 인권 보호에 있어 매우 핵심적인 기준이다. 따라서 중대한 사정변경에 대한 면접과 사실조사가 이루어져야 정확한 사실의 확정을 할 수 있으나 재신청의 경우는 대부분 절차생략에 의하여 기각처분을 한다. 따라서 이같은 경우 절차의 생략에 의하여 기각처분을 할 것이 아니라, 중대한 사정변경에 대한 면접과 사실조사의 보완규정을 마련하여 이들의 인권 보호를 위한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

(3) 체류기간 만료일에 임박한 신청과 강제퇴거 집행을 지연시킬 목적의 난민인정 신청

난민법 제8조 제5항 제3호에서 대한민국에 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나, 강제퇴거 대상인 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우를 절차생략의 경우로 정하고 있다. 소위 이 규정은 난민인정 신청을 언제 하느냐에 따라 절차생략에 의한 기각결정을 할 수 있다는 내용이다. 이는 난민신청자의 실질적 상황을 고려하지 않은 규정으로서 난민신청자의 권리를 침해할 소지가 크다. 또 만료일에 임박했다는 것의 해석 기준과 집행을 지연시킬 목적의 입증 또한 난민신청 자체로는 알기 힘들거나 알 수 없을 뿐만 아니라(임현,2014,p.40) 심사자의 주관에 개입할 여지가 너무 크다.

다. 난민의 처우 보장 규정**(1) 난민신청자의 처우**

현행 난민법에서는 난민신청자에 대하여 생계비 지원과 취업활동 지원, 주거시설 지원 및 의료지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 다음과 같은 제도적 한계와 현실적인 이유로 인하여 난민신청자들의 인권은 실질적으로 상당히 침해되고 있다.

첫째, 난민신청자 처우에 관한 모든 규정이 임의적 재량규정으로 되어 있다는 점이다. 따라서 난민신청자의 권리보호는 매우 유동적일 수밖에 없고 최소한의 인간다운 생활을 보장할 수 없다(임현,2014,p.43).

둘째, 현 규정을 실현시킬 수 있는 절차적 규정이나 제도적 뒷받침이 마련되어 있지 않아 제도의 실현을 현실적으로 기대할 수 없는 경우가 많다. 즉, 생계비 지원의 경우 몰라서 신청을 못하는 경우가 많고, 은행계좌 개설도 쉽지 않고, 기간은 6개월이고, 금액은 2019년 법무부 고시 생계비지원액을 기준으로 난민시설이용자는 1인당 216,450원, 시설을 이용하지 않는 자는 1인당 432,900원이다. 5인 이상의 가족의 경우라 하더라도 5인까지만 지원된다.¹⁾ 그러나 법무부의 엄격한 심사를 거쳐야 한다. 취업활동 지원의 경우도 생계지원을 받은 지 6개월을 경과한 자에 대하여 알선하는 것인데 취업활동 허가를 위한 제출서류로 고용계약서와 사업자등록증을 제출하라는 것은 모순이다. 따라서 난민신청자의 최소한의 인간다운 생활권 보장마저 기대할 수 없다. 의료지원도 난민신청자의 경우 국민건강보험법상 가입자의 지

1) 난민지원시설인 출입국·외국인지원센터 이용자의 경우 2인가구 368,600원, 3인가구 476,950원, 4인가구 585,200원, 5인가구 693,450원이며, 센터를 이용하지 않는 경우 2인가구 737,200원, 3인가구 953,900원, 4인가구 1,170,400원, 5인가구 1,386,900원이며, 올해 1월 1일 이후 지급분부터 적용되고 있다.

위를 가질 수 없기 때문에 난민신청자의 건강권이 위협받고 있다(김세진,2015,pp.24~25)는 지적도 있다.

(2) 난민인정자의 처우

난민법은 제4장 제1절 제30조 이하에서 난민인정자에게 난민협약에 따른 지위를 인정하고, 국민과 동일한 수준의 사회보장과 기초생활 보장, 직업훈련 및 취업알선 등의 처우를 규정하고 있다.

난민인정자의 인권과 관련된 가장 근본적인 제도는 기초생활 보장이라고 판단된다. 왜냐하면 우리나라에서 기초생활수급자로 인정되면 다른 대부분의 정부 지원정책의 수급권자의 지위를 얻기가 수월하기 때문이다. 즉, 의료보장이나 주거지원, 기타의 사회보장 및 직업훈련과 취업알선 등에 있어서 유리한 입장에 있을 수 있기 때문이다. 그리고 난민인정자들 중 상당수가 이 기초생활수급 대상자의 상황에 처해 있는 사람들이다.

그런데 난민인정자에게 이 국민기초생활 보장법에 따른 기초생활수급권자가 되는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 홍보 및 정보 제공의 부족, 언어장벽 등으로 인하여 효과적인 기초생활수급 신청을 하기가 어렵기 때문이다. 난민인정자 대부분이 우리나라에서 구직활동을 하기가 어렵고 생계를 유지하기가 어려운 형편이지만 기초생활수급자가 되기는 어렵다(김세진,2015,pp.22~23). 최소한의 인간다운 생활권과 건강권을 보장하여 주기 위해서는 난민인정자에게 기초생활 보장을 위한 절차를 더욱 구체화하고 현실화하여야 한다. 당사자의 신청에 의한 수동적 정책 집행이 아니라 난민인정을 받은 당사자의 형편을 살펴, 기초생활수급 혜택을 줄 수 있는 능동적이고 적극적인 정책 집행이 이루어져야 한다.

라. 인도적 체류자 규정

난민법은 인도적 체류자에 대한 규정을 두고 있기는 하나, 인도적 체류자의 정의(동법 제2조 제3호)와 인도적 체류자에게 취업활동을 허가할 수 있다는 제39조의 규정을 제외하고는 이들의 지위나 처우 등에 대하여 다른 어떤 규정도 두지 않고 있다.

인도적 체류자 제도는 우리나라뿐만 아니라 국제적으로 난민인정 요건이 엄격하기 때문에 난민인정을 받지 못한 자에 대한 인도적인 차원의 보완적 조치의 하나이다. 그런데 인도적 체류자의 지위는 명백한 규정이 없어 난민인정자의 지위도 난민신청자의 지위도 아닌 상태에서 체류 허가는 받아서 그 국가에서 체류하기는 하나 거주자로서의 제도적 혜택은 거의 받지 못하는 신분적 상태에 있게 된다. 난민이정자와 인도적 체류자의 신분 및 지위를 비교하여 보면 아래 표와 같다.

〈난민인정자와 인도적 체류자 비교〉

제도	종류	난민 인정자	인도적 체류자
체류자격		거주 자격(F2~4)	기타 자격(G1~6)
체류기간		3년(사유소멸시까지 연장가능)	1년(사유소멸시까지 연장가능)
취업		취업가능	취업가능

제도 \ 종류	난민 인정자	인도적 체류자
사회보장	적용	없음
여행증명	발급가능	발급불가
가족결합	배우자 및 미성년 자녀에게 동반(F-1)자격으로 국내 체류 허가	가족결합에 해당되지 않으나 인도적 고려로 기타(G1~6)자격으로 국내체류허가가가능

※ 자료출처 : 법무부

표에서 보는 바와 같이 인도적 체류자의 경우 체류기간이 1년으로 연장은 가능하지만 사회보장이나 여행증명서 발급은 불가하며, 지역 건강보험에 가입할 수 없고, 가족결합 원칙 적용조차 허락되지 않는다(국가인권위원회,2014.1.9;오병훈,2015,p.88재인용). 우리나라 난민인정 제도는 너무 엄격한 기준으로 운영되고 있다는 평가를 받는 가운데, 난민인정을 받지 못한 자들이 돌아갈 곳도 없고, 체류할 곳도 없으므로 결국은 방랑적 유민으로 남게 되며, 이들을 강제로 출국시킬 방안 또한 마땅치 않다면 제도적 대안을 모색하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 만일 인도적 체류라는 말로 비인도적인 처우를 할 수밖에 없는 현실이라면 이는 또 다른 인권 침해이며 모순이 아닐 수 없다.

5. 우리나라 난민의 실태

가. 난민 인정신청 사유의 실태

우리나라의 난민 통계가 시작된 이래 난민 인정신청의 사유로 가장 높은 비중을 차지하는 것이 종교적 이유이다. 그리고 정치적 사유와 특정 구성원이라는 이유로 가해지는 박해나 공포를 피하여 난민 인정 신청을 한 경우가 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 인종이나 국적 등의 사유가 있다. 그리고 이러한 경향은 2019년에도 변함없이 나타나고 있다. 그리고 사유별 비율도 지난 25년간의 평균 비율과 거의 유사하게 나타남으로써 그 경향을 아래 표와 같이 일반화하여 언급할 수 있다.

< 난민 인정신청 사유 >

구분	종교	정치적사유	특정구성원	인종	국적	기타	계
1994~2018년	14,730	10,981	6,260	3,737	245	23,721	59,674
	24.7(%)	18.4(%)	10.5(%)	6.3(%)	0.4(%)	39.7(%)	100(%)
2019년	2,763	1,451	1,039	560	52	4,903	10,768
	25.7(%)	13.5(%)	9.6(%)	5.2(%)	0.5(%)	45.5(%)	100(%)

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호에서 재구성

나. 난민 인정심사 회부신청의 실태

연도별 난민 인정심사 회부신청의 현황을 보면, 난민법 시행 이후 첫해인 2014년은 그 이전과 거의 비슷한 수준의 인정심사 회부신청 경향을 보이고 있으나, 2015년과 2018년에 급격히 늘어난 추세를 나타내고 있다. 매년 난민신청자는 꾸준히 증가하는 데 반하여 난민 인정심사 회부신청자 수는 일정한 경향을 보이지 않고, 해마다 큰 편차를 보이고 있다. 그 원인은 정확히 지적할 수 없으나, 2015년에 파키스탄 난민신청이 급격히 늘어났고, 2018년에는 카자흐스탄, 러시아, 말레이시아 난민신청이 늘어난 것이 원인이 된 것으로 보인다.

< 연도별 난민 인정심사 회부 신청 >

구분	2013년 7~12월	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1~9월	계
신청	27	71	400	187	197	516	143	1,541
회부	15	26	284	67	22	241	7	662
불회부	9	47	108	121	168	264	130	847
철회	0	0	0	7	5	6	10	28

※ 자료출처:법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호 ※ 2019년 9월 말 현재 4건 심사 중

다. 난민신청자 실태

우리나라에 가장 많은 수의 난민신청을 하는 국가는 통계상으로 보아 중국이지만, 파키스탄이나 카자흐스탄 출신의 난민신청자도 중국과 비슷한 규모의 난민신청 사례를 보여주고 있다. 그리고 그 뒤를 이어 러시아와 이집트 출신들의 난민신청이 많은 것으로 나타났다.

전체적인 통계로 보면 그러하지만, 난민신청의 연도별 경향은 국가별로 다르게 나타나는 경향이 있다. 즉, 난민법이 시행되기 이전부터 꾸준히 난민신청을 해 온 나라는 파키스탄으로 난민법이 시행되기 전 난민신청자 전체의 19%에 육박하는 비율을 차지하고 있으며, 난민법 시행 이후에는 매년 난민신청 숫자가 들쭉날쭉하지만, 비교적 높은 비율을 보이고 있다.

그러나 중국의 경우 2016년에 전체 신청자의 14%, 2017년에 14% 등의 비율을 차지하는 등 급증세를 보이고 있다. 카자흐스탄은 2017년에 전체 신청자의 12.3%, 2018년에는 무려 15.4%의 비율을 차지하여 압도적인 난민신청국이 되었고, 금년에도 9월말까지 전체 난민신청자의 14.5%의 비율을 차지하는 등 높은 비율을 기록하고 있다. 금년에는 러시아 출신의 난민신청자들이 큰 폭으로 늘어나고 있으며, 카자흐스탄과 중국 출신의 난민신청자가 그 뒤를 잇고 있다.

< 국적별 난민신청 현황 >

구 분	1994 ~2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1~9월	계
중 국	404	360	401	1,062	1,413	1,200	1,220	6,060
파키스탄	1,253	396	1,143	809	667	1,120	607	5,995
카자흐스탄	2	1	45	539	1,223	2,496	1,562	5,868
러시아	19	7	27	323	692	1,916	1,959	4,943
이집트	121	568	812	1,002	741	870	97	4,211
인 도	35	39	295	218	691	1,120	691	3,089
말레이시아	0	0	3	6	448	1,236	929	2,622
방글라데시	287	63	388	335	383	608	389	2,453
나이지리아	555	202	264	324	486	390	208	2,429
네 팔	530	84	236	217	149	175	221	1,612
기 타	3,437	1,176	2,097	2,706	3,049	5,042	2,885	20,392
총 계	6,643	2,896	5,711	7,541	9,942	16,173	10,768	59,674

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호에서 재구성

라. 난민인정자 실태

우리나라에 난민신청을 통하여 난민으로 인정되는 비율은, 앞의 난민신청 실태에서 나타난 난민신청 비율과 밀접한 관련이 있지 않음을 알 수 있다. 즉, 역대 비교적 높은 난민신청의 비율을 보이는 10개 국가 중 난민인정 건수로 보아 상위를 차지하는 국가는 방글라데시와 파키스탄 단 두 국가에 불과하다.

난민법이 시행되기 전후를 통틀어 가장 많은 난민인정 비율을 보이는 국가는 미얀마로, 난민인정 건수 전체의 31.5%를 차지하고 있다. 파키스탄의 경우 난민신청자에 비하여 난민으로 인정받는 자의 비율은 그리 높지 않다. 최근 난민법이 시행된 이후 난민으로 인정받은 비율의 50% 이상을 차지하는 세 나라, 즉 미얀마, 에티오피아, 방글라데시 출신의 난민인정 비율은 난민법이 시행되기 이전에(65%) 비하여 비율이 낮아진 대신, 파키스탄이나 이란 등과 같은 국가 출신의 난민인정 비율이 높아지고 있는 실정이다. 이는 우리나라에서 난민으로 인정받는 난민 출신 국가들이 다양해지고 있으며, 최근 우리나라 국제적 위상의 상승으로 인하여 난민선호 국가로의 이행이 이루어지고 있다는 것을 의미한다고 생각된다.

< 국가 및 연도별 난민인정자 현황 >

구 분	1994~2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1~9월	계(%)
미얀마	148	4	32	41	35	36	14	310 (31.5)
에티오피아	22	43	11	12	23	14	3	128 (13.0)
방글라데시	73	2	12	9	8	7	5	116 (11.8)
파키스탄	11	12	18	6	9	13	3	72 (7.3)
이란	13	8	7	2	11	7	5	53 (5.4)
기타	107	24	25	28	35	67	19	305 (31.0)
총 계	374	93	105	98	121	144	49	984 (100)

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호에서 재구성

마. 인도적 체류자 실태

우리나라의 난민신청자 심사과정과 결과에서 나타나는 특징 중 하나가 인도적 체류의 허용 비율이 높아지고 있다는 점이다. 인도적 체류의 특징 중 하나는 난민법이 시행되기 이전 20년간 허용되었던 비율보다 난민법 시행 이후 5년여에 이루어진 허용 비율이 무려 91.7%에 이르러 인도적 체류의 대부분이 최근에 집중적으로 이루어지고 있다는 점이다. 특히 난민법 시행 이전에는 인도적 체류자가 단 한 명도 없던 시리아와 예멘 출신의 난민신청자들이 2014년 이후 인도적 체류자의 대부분을 차지하고 있으며, 2018년에는 시리아 출신자들이 줄어들고, 출신국 사정으로 인하여 예멘 출신의 인도적 체류자들이 급격히 늘어났다. 그러나 이러한 현상은 출신국들의 정치적·종교적 상황에 따라 변동되는 것이므로, 매년의 특유한 현상으로 해석할 수는 있어도, 일정한 경향으로 의미를 부여할 수는 없을 것으로 본다.

< 국가 및 연도별 인도적 체류자 현황 >

구 분	1994~2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 1~9월	계
시리아	0	494	149	232	245	54	15	1,189
예멘공화국	0	0	0	2	28	422	134	586
미얀마	26	4	3	0	3	0	1	37
중국	23	0	8	0	3	2	0	36
파키스탄	13	7	7	0	2	3	0	32
기타	115	28	31	18	35	27	11	265
총 계	177	533	198	252	316	508	161	2,145

※ 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2019년 10월호에서 재구성

6. 난민법과 난민 실태에 대한 소견 - 결론에 갈음하여 -

우리나라 난민법이 제정되어 시행된지 만6년이 넘었다. 출입국관리법에서 난민을 단지 출입국관리의 대상으로 취급하던 차원에서 벗어나 국제적인 위상에 맞는 법제도적인 틀을 갖추었다는 것은 매우 고무적이고 선진적인 것이라 평가할 수 있다.

최근 우리나라의 난민 실태를 보면, 2013년 7월 난민법이 시행되고 난 후 2014년부터 난민신청자수는 매년 급격히 늘어나고 있다. 2018년 16,173건을 비롯하여 2019년 1월에서 9월까지 난민신청이 10,768건을 기록하고, 심사완료가 약3,000건에 육박하고 있다. 또 난민인정 신청사유도 다양하게 늘어나 종교나 정치적인 사유 이외에 국가 특정 구성원이라는 이유로 박해를 받거나 배척당하여 난민인정 신청을 하는 경우도 많으며, 인종이나 국적을 사유로 하는 난민신청도 많이 늘어나는 추세를 보이고 있다. 2019년 9월말 현재까지 우리나라에 난민인정을 신청한 사람의 총수는 59,674건이며, 심사결정을 종료한 건수는 26,205건(법무부 출입국.외국인정책 통계월보 2019.10)이다. 난민신청을 하는 국가도 난민법 시행 이전에는 주로 동남아시아 지역 국가이던 것에 비하여 최근에는 아라비아나 아프리카 지역 국가로까지 확대되고 있으며, 인도적 체류자의 경우 지역적 범위가 매우 넓어지고 있는 현상이 뚜렷하다. 이러한 현상은 결국 우리 난민법 제정에 따른 효과이면서, 국제적으로 우리나라도 이제 난민수용의 문제로부터 결코 자유롭지 않으며, 국제법상 인도적인 차원에서의 일정한 역할을 수행하여야 한다는 국가 위상을 확인하는 것이기도 하다.

그러나 앞서서도 언급한 바와 같이 현행 난민법은 난민의 지위에 있는 사람들의 인권을 보호하여야 한다는 관점에서 보아 여러 가지 문제점을 안고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

첫째로 지적할 수 있는 점은 난민신청자나 난민인정자들에게 권리를 부여하고 있지만, 그 권리를 실현할 수 있는 절차적 규정이 미비하거나, 현실적으로 실현될 수 없는 권리를 선언적으로 규정한 것들이 많아 난민의 권리를 실질적으로 보호해 주지 못한다는 점을 들 수 있었다.

둘째는 난민신청을 하는 장소가 어디냐에 따라 심사 절차가 불평등하게 이루어지도록 규정함으로써 난민신청자에게 절차상의 불평등을 가질 수밖에 없도록 제도를 규정하고 있다는 점이었다. 또 절차에 따른 여러 상황의 전개를 고려하여 좀 더 세심한 규정을 마련하여야 함에도 불구하고, 어떤 일정한 상황의 전개에 대한 규정은 두지 않음으로써 그 상황에 처하게 되는 난민의 인권은 침해될 수밖에 없는 불합리한 문제점도 있었다.

셋째, 제도의 본래의 의미를 살리지 못하고, 오히려 제도 운영의 행정적 편의나 난민에 대한 고정관념이나 편향적인 시각을 그대로 반영한 규정인면서 표현 또한 오해를 불러일으킴으로써 결과적으로는 난민의 인권을 침해하는 규정이 있었다.

넷째, 난민에 대한 처우 규정은 거의 대부분 임의적 재량규정으로 되어 있고, 난민에 대한 시혜적인 제도는 모두 난민이 직접 신청하여야 수혜할 수 있도록 규정되어 있어, 난민 인권을 위한 정책 집행은 모두 수동적이고 소극적이라는 문제가 있다.

다섯째, 난민 인정 기준의 엄격함에 따른 난민인정 비율의 하락에 대한 보완적 조치의 하나로 도입한 인도적 체류자에 대한 지위 및 처우에 대한 규정이 상당히 허술하거나 미비한 상태여서 오히려 난민정책상 혼선이 초래될 뿐만 아니라 현실적인 사회 문제로 발전할 가능성까지 있다. 따라서 편법적인 인도적 체류자 제도에 대한 보완이 시급하다는 점이다.

요약하자면, 1990년대를 거쳐 2000년대에 접어들면서 우리나라에도 이주노동자들의 숫자가 급격히 늘

어났다. 그러자 그들도 스스로 자신들의 권리보호를 주장하기에 이르렀고, 그 과정은 우리 사회에 하나의 사건으로 비춰졌다. 그 결과 우리 사회도 그들의 인권에 대해 주목하기 시작하였고, 소위 다문화 환경에 처한 사람들의 인권에 대한 인식의 전환을 위한 인권감수성을 높이기 위한 사회적 노력이 시작되었다. 이러한 인권의식 개선 노력의 결과 우리나라에 거주하는 이주노동자나 결혼이주자에 대한 인권의식은 상당한 정도로 향상되고 있다고 평가하는 사회적 수준에 이르렀다. 그리고 2014년 이후 우리 사회는 난민이라는 또 다른 다문화적 환경에 급속히 직면하게 되었다. 이미 언급한 바 있거니와, 난민보호를 인권의 논리로 정당화하는 것은 당연하지만, 난민의 문제는 여전히 국가주권과 긴장관계 혹은 대립관계에 있을 수밖에 없어서 자칫 국가주권을 도외시하거나 난민에 대한 일방적 시각으로 인하여 균형적인 관점에서 난민법의 문제점을 지적하는 데에 한계가 있다. 그러나 난민에 대한 인권의 침해는 주로 난민을 심사하는 과정에서 이루어지는 면이 많으므로 난민심사 관련 공무원을 대상으로 한 인권교육은 가능한 한 강화되어야 한다. 또 학교교육에서도 난민에 대한 개념 교육으로부터 시작하여 난민의 인권에 대한 교육은 점진적으로 도입되어야 하며, 일반시민을 상대로 한 난민 편견이나 고정관념의 극복, 또 난민들의 생계를 위한 최소한의 취업 배려 등을 상생의 차원에서 교육이나 홍보를 해 나가야 한다고 생각한다.

<참고문헌>

- 강은숙, 2013. 난민, 고통과 희망의 경계에 선 사람들, 진보평론(55) 발언대, 진보평론.
- 고기복, 한국난민법의 문제점에 관한 연구, 아태공법연구 제11집, 2003.
- 고문현, 한국에서의 난민의 현황과 난민인정절차의 개선방안, 세계헌법연구 제14권 3호, 국제헌법학회 한국학회, 2008.
- 고문현, 난민수용의 실태와 인정절차, 공법연구 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011.
- 국가인권위원회, 침해구제 제2위원회결정, 사건14진정0061300, 외국인보호소직원의 폭행, 2014.4.
- 김명기, 국제법상 난민에 관한 일반적 고찰, 사법행정 제35권 10호, 한국사법행정학회, 1998.
- 김세진, 난민지원 체계의 문제점, 월간 복지동향 204, 참여연대사회복지위원회, 2015.
- 김종세, 현행 난민법의 개선점, 법이론실무연구 제7권 제2호, 한국법이론실무학회, 2019.5.
- 김종철, 난민법 제정의 의미와 향후 과제, 월간 복지동향 2012. 2.
- 김희강, 난민은 보호받아야 하는가?, 담론201, 18권 3호, 2015.
- 노동영, 난민법 개정방향과 강제송환금지원칙, 법과 정책연구 제19집 제3호, 한국법정책학회, 2019.9.
- 박병도, 우리나라 난민인정절차의 개선방안, 중앙법학 제9집 제2호, 중앙법학회, 2007.
- 박선영, Refugee's Legal Status From Korean Constitutional Adjudication-Constitutional Review of 2008Hunba161-(헌법재판으로 살펴 본 난민의 법적 지위 -2008헌바161을 중심으로-), 세계 헌법연구 제19권 1호, 국제헌법학회 한국학회, 2013.
- 박영아, 우리나라 난민인정체계의 현황과 쟁점, 참여연대사회복지위원회, 월간 복지동향 204호, 2015.
- 박종일·이태정·유승무·박수호·신종화, 난민의 발생과 국민국가의 대응:난민수용 논란을 통해 본 한국의 이주자 정책, 민주주의와 인권 제13권 제1호, 2013.
- 서창록·Breda Lund, The Refugee Act of Korea-The Limits of Civil Society Influence-, 한국정치학회보 제48권 3호, 한국정치학회, 2013.
- 손철성, 난민의 인권-방문권과 영주권을 중심으로-, 윤리교육연구 제32집, 윤리교육학회, 2013.
- 오병훈, 한국 난민정책의 문제점과 개선방안, 정책개발연구 제15권 제1호, 한국정책개발학회, 2015.
- 오승진, 난민법 제정의 의의와 문제점, 국제법학논총 제57권 제2호, 2012.
- 오태곤, 난민 인정 문제에 관한 법적 함의, 인문사회21 제7권 제1호, 2016.
- 옥영혜, 한국의 난민정책-재정착난민제도를 중심으로-, 동북아시아문화학회 국제학술대회 발표자료집, 2015.11, 동북아시아문화학회.
- 이용호, 난민의 개념과 그 보호, 국제법학회논총 제52권 제2호, 2007.
- 이재강, 출입국항에서의 난민인정신청 문제에 대한 검토, 법학연구 제24권 제1호, 연세대 법학연구원, 2014.
- 임 현, 난민법에 대한 평가와 과제, 법제(Legislation) 2014. 03, 법제처.
- 장복희, 국제난민법의 국내적 이행, 사회과학연구 제19집, 가톨릭대학교 사회과학연구소, 2003.
- 장복희, 국제인권법에서 바라본 단일 난민법 제정의 의의, 저스티스 제110호, 한국법학원, 2009.
- 정영화, 북한주민의 대량 이주에 대비한 법정책론, 통일연구논총 제4권 제2호, 1997.
- 조금주, 제주도 예멘 난민 청소년 교육권 실현을 위한 과제, 청소년학연구 제26권 제9호, 2019.9.
- 최계영 편, 난민법의 현황과 과제, 서울대학교 법학연구소 공익인권법센터, 경인문화사, 2019.
- 최윤철, 한국 이주법제의 변천과 전망, 일감법학 제33호, 건국대학교법학연구소, 2016.
- 한종현·황승종, 우리 난민법제상 인도적 체류허가에 관한 연구, 서울대학교 법학 제60권 제2호, 2019.
- 홍정화·김은혜, 한국 난민정책의 한계와 대안, Crisisonomy Vol.15 No.4, 2019.4, Crisis and Emergency Management : Theory and Praxis.

토론문

이지혜(서울교육대학교 사회교육과)

1. 낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제

본 발표는 임부의 자기결정권과 태아의 생명권에 대한 검토를 통해 낙태죄에 대한 헌법재판소 결정의 의미를 도출하였습니다. 또한 낙태에 대한 관점을 자기결정권에서 재생산권으로 전환함으로써 낙태죄 헌법불합치결정 이후의 사회적 과제를 제시하였습니다. 이에 따라 본 토론도 낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제로 나누어 제시하고자 합니다.

<낙태죄 헌법불합치 결정의 의미- 임부의 자기결정권과 태아의 생명권 >

낙태죄에 대한 헌법불합치 결정은 해당 판례(2017 헌바127)에 제시된 바와 같이 헌법의 인간상은 자기결정권을 지닌 창의적이고 성숙한 개체로서의 국민이고, 그 국민은 자신이 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 사회공동체 안에서 각자의 생활을 자신의 책임 아래 스스로 결정하고 형성하는 민주시민이라고 하면서(헌재1998.5.28.96헌가5; 헌재 006.2.23. 2004헌바80 참조), 헌법 제10조가 정하고 있는 행복추구권에서 파생되는 자기결정권 내지 일반적 행동자유권은 이성적이고 책임감 있는 사람의 자기 운명에 대한 결정·선택을 존중하되 그에 대한 책임은 스스로 부담하는 것을 전제로 하고 있습니다(헌재 2009.10.29. 2008헌바146등). 그러나 소수의견 제시에서도 알 수 있듯이 법질서는 자신의 신체의 자유를 지키기 위해 다른 생명을 희생할 것을 요구하지도, 허용하지도 않으며 임신한 여성의 자기결정권 행사는 타인의 자유 또는 권리를 침해하지 않는 범위 내에서만 가능하다는 일반적 한계가 있습니다. 물론 태아를 어느 시기부터 헌법상 생명권의 보호대상으로 볼 것인가에 대한 합의된 의견 도출이 어렵지만 명백한 것은 태아는 모체의 일부가 아니라 독립된 생명체라는 사실입니다. 이번 헌법재판소 결정을 두고 사회적 찬반여론이 여전히 대립하는 것을 보았을 때, 본 결정은 임신한 여성의 자기결정권을 바탕으로 태아를 낙태할 권리 인정 여부에 대한 사회적 논의 과제를 다시 한 번 제시했다는 점에서 의미가 있다고 봅니다.

<낙태죄 헌법불합치 결정의 과제- 재생산권에서 재생산 건강권으로 >

재생산권은 여성의 결정권을 보장하기 위한 국가와 사회의 역할을 강조하는 개념이라면, 여성의 재생산 건강권은 여성이 재생산 행위로 육체적, 정신적, 사회적으로 건강한 삶을 누릴 권리가 있음을 국가와 사회가 인정하고, 적극적으로 이를 보장해야 하는 개념으로 볼 수 있습니다.¹⁾ 그러나 우리 사회가 재생산 건강권을 충분히 보장하고 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 봅니다. UN 경제적·사회적·문

화적 권리위원회의 성·재생산 건강권리에 대한 일반논평(2016)은 ‘콘돔, 사후 피임약 등의 광범위한 피임법과 일반 의약품들을 포함한 낙태 시술 및 시술 치료를 위한 의약품, 성병 및 HIV 예방과 치료를 위한 의약품 등 필수 의약품 사용이 가능할 것’을 성과 재생산 건강에 관한 권리의 주요 내용으로 제시하고 있으나 우리 사회는 아직 이러한 사항에 대한 기반이 미흡하다고 생각합니다. 따라서 이제는 재생산권 논의와 더불어 낙태와 관련된 재생산 건강권의 실질적 보장을 위한 노력이 필요하다고 봅니다.

2. 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황과 과제

본 발표는 직장 내 괴롭힘 금지법의 문제로 가해 행위에 대한 강력한 처벌 규제가 없음을 지적하고 있습니다. 실제 직장인들을 대상으로 한 설문조사에서도 직장 내 괴롭힘 금지법의 가장 필요한 보완점으로 처벌의 의무(강제성) 없음(34.9%), 괴롭힘 기준의 모호함(29.4%), 회사에 신고하는 등 신고방식 아쉬움(28.9%) 순으로 조사되었습니다.²⁾ 이에 대해 본 토론문은 직장 내 괴롭힘 개념을 폭 넓게 정의하고 이를 예방하기 위한 다양한 법적 규제를 하고 있는 프랑스의 사례를 통해 시사점을 제안하고자 합니다.

프랑스에서는 기업 내 대표적 노동조합이 직장 내 괴롭힘에 대한 피해 노동자의 동의가 있으면 해당 근로자를 위해 정신적 괴롭힘 금지, 피해 근로자 등에 대한 제재·해고·차별 금지 및 그 무효와 관련된 소송을 수행할 수 있습니다(L. 1154-2조). 또한 직장 내 정신적 괴롭힘 행위는 1년의 금고와 15,000유로의 벌금에 처해진다고 명백하게 규정하고 있습니다(L. 1155-2조 제 1항). 또한 정신적 괴롭힘을 당한 사람은 자신에게 발생한 손해 배상을 사용자에게 청구할 수 있습니다. 프랑스 최고법원은 Propara 판결에서 사용자는 근로자들의 안전과 신체적·정신적 건강에 대한 일반적 예방 의무를 부담하는 조항(L. 4121-1조)을 근거로 ‘사용자는 기업 내의 근로자들의 건강 및 안전의 보호에 관해 특히 정신적 괴롭힘에 관해 자신의 근로자들에 대해 결과적 안전의무를 부담하면서 사용자에게 과책이 없다는 것은 그 책임으로부터 사용자를 면제할 수 없다.’고 하여 정신적 괴롭힘의 행위자가 근로자인 경우에 사용자는 피해근로자에 대해 ‘결과적 안전의무’를 부담하므로 자신의 과책 여부와 관계없이 피해근로자에 대해 민사 책임을 부담함을 명확히 하고 있습니다.³⁾

이와 같은 프랑스의 사례는 직장 내 괴롭힘 행위자에 대한 처벌규정이 없고 직장 내의 징계 및 내부 절차로 이를 처리하도록 규정한 우리나라 관련 법과 많은 차이가 있음을 알 수 있습니다. 고용노동부에서는 직장 내 괴롭힘 금지법이 처벌보다는 사용자의 자율적 예방·조치 시스템 구축에 중점을 둔 것이라고 하지만 이는 건강한 조직을 가진 사업장에서 가능한 이상적 선언에 불과하다고 생각합니다. 따라서 프랑스 노동법전 사례에서 볼 수 있듯이 사업자가 직장 내 괴롭힘을 사업장의 위험으로 명백히 인지하고 피해자의 권리를 보장할 수 있는 실질적 법안이 필요합니다.

또한 본 발표는 직장 내 괴롭힘 예방교육의 필요성을 제시하고 있으며 토론자도 이에 적극 동의합니다. 다만 직장 내 괴롭힘 예방교육이 가해자, 피해자, 방관자, 사용자로 구분하여 실시되어야 한다고 주장하였는데 예방교육은 직장 내 괴롭힘을 미연에 방지하는 차원의 교육으로 사후교육과는 성격이 다르기 때문에 교육 대상자를 구분하기 실시하기 어렵다고 생각합니다. 따라서 이보다는 직장 내 괴롭힘 예

1) 김동식(2014). 피임과 낙태 정책에 대한 쟁점과 과제: 여성의 재생산권과 건강권을 중심으로. p.72.

2) 헤럴드경제, 직장내 괴롭힘 신고할 때...직장인 76% “회사 인사팀 못믿어”, 2019.12.08.

3) 조임영, 직장내 괴롭힘과 프랑스 노동법, 노동법논총, Vol.25

방교육이 실효성을 가지기 위해서는 각 직장별 상황에 적합한 맞춤형 교육이 실시되어야 하며, 직장 내 괴롭힘의 문제점을 인식하고 이를 방지하기 위한 실질적 내용으로 예방교육이 구성되어야 한다고 생각합니다.

3. 난민법 현황과 난민 현실

2018년 한국은 제주도에 온 예멘 국적 난민 문제를 계기로 우리 사회의 난민에 대해 그리고 우리나라 난민법에 대한 뜨거운 논쟁이 벌어졌습니다. 난민과 난민법에 대한 청와대 청원, 각종 매체에서 쏟아지는 난민과 난민법의 문제에 대한 보도, SNS를 통해 퍼지는 난민과 관련된 검증되지 않은 사실들로 ‘난민과 난민법’은 그 당시 뜨거운 감자였습니다. 그러나 1년이 조금 지난 지금, 사회의 각종 이슈들에 밀려 난민과 난민법은 이제 사람들의 관심의 대상에서 멀어졌습니다. 난민과 난민법과 관련된 논쟁은 충분한 사회적 합의를 거쳐 해결된 것이 아니라 잠시 보류된 문제로 남아 있기 때문에 언제 또 다시 난민과 난민법에 대한 갈등이 사회 문제로 대두될지 모르는 상황입니다. 이러한 현실에서 본 발표와 같이 관련 문제의 본질적 해결을 위해 난민법의 현황과 난민의 상황에 대해 객관적으로 고찰할 필요가 있다고 생각합니다.

이에 토론자는 법학 전공자가 아닌 교육학자의 입장에서 몇 가지 말씀을 드리고자 합니다. 발표자께서는 난민불인정 결정을 받은 사람이 이의신청을 할 수 있도록 난민위원회 설치 및 운영 규정을 이의신청 심사의 전문성, 독립성, 신뢰성 확보의 노력으로 평가하셨습니다. 그러나 아래 난민법 26조의 내용에서 볼 수 있듯이 변호사 자격증 여부, 법학을 가르친 경력 여부가 난민에 대한 전문성 판단 기준이 될 수 있는지, 또한 난민에 관하여 전문적인 지식과 경험 여부를 어떻게 객관적으로 판단할 수 있는지와 같이 난민위원회의 구성 요건이 모호하여 오히려 전문성과 신뢰성이 의심된다고 생각합니다.

제26조(위원의 임명) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다.

1. 변호사의 자격이 있는 사람
 2. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법률학 등을 가르치는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람
 3. 난민 관련 업무를 담당하는 4급 이상 공무원이거나 이었던 사람
 4. 그 밖에 난민에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람
- ② 위원장은 위원 중에서 법무부장관이 임명한다.
③ 위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있다.

또한 난민인정 심사절차 일부 생략 규정의 문제점에 대해 제시하시면서 심사자의 주관적 개입 문제를 지적하셨습니다. 발표자의 주장에 전적으로 동의하며 면접조사의 객관성과 담당자의 전문적 역할이 난민인정 심사에 있어 중요한 요소라고 생각합니다. 이에 난민인정 심사에서 면접조사의 신뢰도를 높이고 담당자의 전문성을 높이기 위한 실질적 방안 제시가 필요하다고 생각합니다.

토론문

박지윤(연세대학교 문과대학 객원교수)

1. 낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 과제

(1) 임신중단권과 남성의 재생산권

낙태죄 헌법불합치 결정의 의미와 향후의 과제에 대해 좋은 발표를 해주셔서 감사합니다. 저는 생명에 대한 관계적 접근이 요청된다는 발표의 취지에 공감하며 질문을 드리고자 합니다. 질문은 낙태에 대한 자기결정권에서 재생산권으로의 전환과 생물학적 남성의 재생산권 교육과 관련된 것입니다. 발표자께서는 재생산권을 생명과 생존, 안전의 권리, 재생산에서의 자기결정권, 건강 및 과학적 진보의 혜택과 관련한 권리, 차이로 차별받지 않고 적절한 존중을 받을 권리, 정보와 교육, 의사결정에 관련한 권리로 나누어 설명하고 있습니다. 그런 다음, 재생산권에서 자유권만이 아니라 사회권을 들면서 재생산 관련에서 차별받지 않을 권리로서 평등한 보호에 대해서도 언급하고 있습니다. 그런데 임신중단권 보장을 위해서 모자보건법 제14조 제1항에서의 인공임신중절수술 시의 ‘배우자 동의 요건’을 삭제하는 부분을 말씀하시면서 그 근거로 여성의 재생산권을 남성의 동의하에 두는 것은 가부장제의 산물일 뿐만이 아니라 주요 국가 중 배우자 동의요건을 설정하는 국가가 없다는 점을 들고 있습니다. 제가 궁금한 것은 그렇다면 생물학적 남성의 재생산권에 대해서는 우리가 어떤 점을 알려줄 수 있으며, 교육할 수 있을 것인가라는 점입니다. 앞에서 재생산권을 의사결정에 관련한 권리로도 설명하고 있는 만큼, 생물학적 남성이 여성의 재생산권의 실현에 관한 자신의 의사결정과 더불어 자신의 재생산권의 의사결정을 어떻게 형성할 수 있는지를 설득하는 것이 재생산권에 대한 교육에 있어서 필수적인 부분이라고 생각되기 때문입니다.

2. 직장 내 괴롭힘 금지법의 현황과 과제-예방교육을 중심으로 -

(1) 가해자에 대한 강한 처벌 규제의 한계

직장 내 괴롭힘 금지법에 대한 김갑석 교수님의 발표문을 살펴볼 기회를 주셔서 감사합니다. 오늘 유익한 이야기를 많이 나눌 수 있음에도 불구하고 시간이 허락하지 못해 바로 토론으로 들어가야 하는 점에 대해 매우 죄송하게 생각합니다. 먼저, 제가 질문 드리고자 하는 첫 번째 질문은 가해 행위자에 대한 강력한 처벌 규제가 과연 직장 내 괴롭힘에 대한 현실적인 대응으로써 가능할 것인가라는 점입니다. 직

장 내 괴롭힘은 가해행위가 통제할 수 없는 영역에서 은밀하게 이뤄지고, 사용자가 정당한 지시권을 행사한다고 해서 바로잡기 어려운 특성이 있습니다. 또한 괴롭힘 가해 행위자가 위법성에 대해서도 인식하지 못하는 경우가 다수이기 때문에 일반적인 형법상의 범죄행위와도 다르다고 할 수 있습니다. 또한 ‘괴롭힘’을 무조건 법으로 엄벌할 경우, 사람들 간의 의사소통을 저해하고 주체적인 문제해결의 방식을 모색하려는 시도를 차단하여 일괄적이고 형식주의적인 법의 적용 및 의사소통에 대한 왜곡을 일으켜 법에 의한 생활세계의 식민지화를 일으킬 수 있다는 지적이 가능합니다. 이와 같은 괴롭힘에 대한 엄벌주의의 한계에도 불구하고, 직장 내 괴롭힘에 대해 강한 처벌 규제를 말씀하시는 이유에 대해서 설명해주셨으면 합니다.

(2) 교육적 측면에서 ‘괴롭힘’의 정의와 ‘마음읽기’ 능력의 함양

직장 내 괴롭힘에 대해 교육을 해야 할 때에는 직장 내에서의 괴롭힘만이 아니라 ‘괴롭힘’ 자체에 대한 교육이 필요할 것이라는 생각이 듭니다. 교육적 목적에서 ‘괴롭힘’은 어떻게 정의되면 좋을까요? 한편, ‘괴롭힘’과 관련하여 다른 사람의 행동을 마음과 관련하여 이해하는 ‘마음읽기’ 능력과의 연관성이 지적되고 있습니다.¹⁾ 교육에서 괴롭힘과 관련하여 마음읽기 능력을 증진하기 위한 방안이 교수님께서 거론하신 스토리텔링(storytelling) 및 내러티브(narrative)와 어떤 점에서 연결될 수 있을지 여쭙고 싶습니다. 한편, ‘괴롭힘’에 대해 교육할 때, ‘교육적 지도 및 개입’과 괴롭힘의 차이점을 학생들에게 설득할 수 있는 방안에 대해서도 여쭙고자 합니다.

3. 난민법 현황과 난민 현실

(1) 난민지위신청에 대한 고지 및 정보제공과 인권교육

먼저 박인현 교수님의 논문을 통해 우리나라 난민법의 문제점에 대해 접근할 수 있게 되어 매우 영광이라는 말씀을 드리고 싶습니다. 이번에 난민법에 대해 많이 배울 수 있는 기회를 얻게 되었습니다. 그 중에서도 제가 가장 주목하게 된 부분은 교수님께서 언급하신 인권보호적 관점에서 본 우리나라 난민법상의 문제점에 관한 것입니다. 난민법상 난민인정심사를 위한 절차는 대한민국 체류 중 난민인정신청 절차와 출입국항 난민지위신청 절차의 두 가지가 있다고 말씀해주셨습니다. 이 중 특히 인권과 주권의 긴장 관계를 형성하며 국경관리의 측면에서 민감한 문제를 발생시키는 것은 특히 후자인 출입국항난민지위신청절차라고 지적됩니다. 이 점에서 교수님께서 출입국항에서의 난민신청 규정에 대해 심사절차의 불평등을 지적하시고, 특히 심사 불회부 결정에 불복하는 신청자의거주권 및 절차적 권리를 보장해야 한다는 말씀은 꼭 필요하고 중요한 것이라고 생각합니다. 그래서 출입국항 대기실 또는 송환대기실은 물론이고, 도착 후 입국심사를 받을 때까지의 전 과정에서 난민지위신청에 관한 고지 및 정보를 제공할 필요가 있다는 의견에도 수긍을 할 수 있게 되는 것 같습니다.²⁾ 저 또한 난민법에 대한 자국민의 인권교육만이

1) 김혜리, 이진혜, “마음읽기 능력과 괴롭힘 행동”, 「발달」 제19권 제2호, 한국심리학회지, 2006.

2) 김대근, “출입국항 난민지위신청 절차의 법해석적 지평과 대안”, 「고려법학」 93권, 고려대학교 법학연구원, 2019.

아니라 난민(신청자)의 인권보장 및 인권교육이라는 측면에서 단계별로 정확한 정보를 제공하는 것이 매우 필요하다는 생각이 듭니다. 이런 점에서 출입국항 난민인정신청 절차에서 난민(신청자)에게 제공되어야 할 정보가 있다면 어떤 것이 있을지 여쭙고 싶습니다. 이 정보의 제공에 인권교육이 기여하는 바가 있을지요? 아울러 자국민의 관점에서 난민법에 대한 인권교육을 실시하게 될 때, 애국심 함양과 보편적 인권 간의 긴장관계에 대해 어떻게 접근할 수 있을지에 대해서도 해안을 주시면 감사하겠습니다.

차이는 이해로, 차별은 배려로

인권은 존중으로, 행복은 제대로!!

제 2 부

'세계인권선언의 날 기념' 인권심포지엄

제2부 대학과 인권, 인권교육의 방향 모색

1. 인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육지원법
입법의 의미와 과제
2. 대학 인권교육의 현황과 과제
3. 대학 내 인권침해유형과 인권교육 방향
4. 대학 안팎의 성평등 문화 확산을 위한 여성주의
페다고지 모색

인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육법 입법의 교육적 의미와 과제

전윤경(교육학, 복원여자고등학교 교사,
한국교원대학교 겸임교수)

I. 서론 : 인권과 교육, 그리고 법의 균형점 모색

인권 개념은 인간으로서의 권리로 생래적, 천부적 권리이다. 즉, 전국가적·초국가적 권리이다. 따라서 인권은 어떠한 경우도 국가권력에 의해 그 본질이 훼손되거나 침해되어서는 안 된다. 하지만 이와 같은 인권 개념의 본질적 의미도 실정법상의 기본권으로서 향유되기 위해서는 ‘법’에 의해 보장되지 않으면 안 된다. 결국, 생래적이고 천부적인 권리도 법제도 내에서 실현의 문제를 해결해야 한다.

이러한 인권의 실정화에 대하여 조효제는 ‘Legalism Dilemma’라 하여 문제를 제기한 바 있다.¹⁾ 조효제에 의하면 인권은 애초 어떤 도덕적 포부에서 촉발되었고, 역사적 투쟁 속에서 형성되었으며, 인류의 진보적 상상력 속에서 발전되어 온 하나의 거대한 운동이다. 법적 담론은 그러한 움직임을 제도화·성문화한 것에 불과하다. 따라서 법의 원칙과 도덕성의 포부가 항상 일치하는 것은 아니며, 법적 담론이 인권운동의 상상력을 자극한다고 보기도 어렵다. 법을 잘못 이해하면 오히려 인권운동을 딱딱한 법적 권리운동으로 한정할 가능성도 있다고 보았다(조효제, 2015: 26-27).

여기에 더해 인권과 교육의 만남에 대해 Flowers(2000)는 관련 학자들과의 인권교육 개념에 대한 논의를 행한 후, 인권교육 개념의 문제가 얼마나 복잡한가를 이야기하면서, 인권선언이 있는 지 100주년이 되는 2048년에 회의를 열어 이 문제를 논의한다면 그 때에는 확실히 알 수 있지 않을까 하고 말하고 있다. 인권교육의 개념 정립이 이렇게 문제가 되는 것은 몇 가지 점에서 그 이유를 찾을 수 있지만, 가장 중요한 것은 ‘인권’이라는 개념과 ‘교육’이라는 개념이 결합되는 과정에서 나타난 인권교육 개념 정립의 어려움이라고 할 수 있다(이종태 등, 2005: 39 재인용).²⁾

인권교육을 법제화하는 것은 국제적 기준에 의한 인권의 보편성과 특수성의 문제에 더해 해당 국가와

1) 인권담론이 현실적 힘을 갖는 이유는 그것이 강제적 규범력을 가진 법적 담론과 결부되어 있기 때문이다. 인권에서 법적 담론의 효과는 그 어떤 담론의 효과보다 강력하다. 그러나 법은 서로 상충되는 이익들을 정해진 규칙으로 해결하는 데에는 능하지만 법테두리 안에서만 세상을 바라보기 쉽다(조효제, 2015: 26 ; 전윤경, 2019: 117 재인용).

2) Nancy Flowers, Marcia Bernbaum, Kristi Rudelius-Palmer, and Joel Tolman(2000), The Human Rights Education Handbook: Effective Practices for Learning, Action, and Change, Human Rights Resource Center, University of Minnesota.

사회의 교육적 합의가 도출되어야 한다. 또한, 인권에 대한 교육적 합의가 도출되어도, 이를 법문으로 실정화 하는 것은 지난한 과정이 되고 있다.

이와 같은 ‘인권과 교육, 그리고 법의 딜레마’는 국내의 현실에서 인권교육법 입법에 관한 논쟁의 장기화로 현실화 되고 있다. 인권교육 활성화를 위한 인권교육지원법 입법의 움직임은 정치·사회·문화·종교적 시각에 따라 다양하게 해석되고 있는 것이다.

이에 따라 본 글은 인권교육에 관한 국제적 동향을 살펴보고, 그에 따른 국내 인권교육법 입법의 교육적 의미와 과제를 논의하고자 한다. 논의 순서는 다음과 같다.

첫째, 인권교육법안의 대략적인 내용과 구성을 검토한다.

둘째, 인권교육과 관련된 문헌을 통해 인권교육에 관한 국제적 동향을 살펴본다.

셋째, 이를 바탕으로 인권교육법 입법에 대한 교육적 측면의 의미와 과제를 논의한다.

II. 국내 인권교육법안의 추진 경과와 내용

1. 법안 추진 경과

2007년 이후 총 5회 인권교육 관련 법안이 상정되었으나 임기만료 또는 철회되었다. 특히, 2007년은 인권교육지원법안과 함께 민주시민교육지원법안(이은영의원등 15인, 2007. 6. 05), 그리고 법교육지원법안(이주영의 등 17인, 2007. 11. 14)이 함께 제안된 해이기도 하다. 이 중 법교육지원법만이 국회를 통과하였으며, 이후 인권교육지원법과 민주시민교육지원법안은 몇 차례에 걸쳐 제안되었지만 아직까지 통과되지 못하고 있다.

<표 1> 인권교육법안 추진 경과

의안번호	의안명	제안자	제안일자	의결일자	의결결과
177259	인권교육진흥법안 (정성호의원등 12인)	의원	2007.08.28	2008.05.29	임기만료폐기
177687	인권교육에관한법률안	정부	2007.11.02	2008.05.29	임기만료폐기
1811380	인권교육지원에 관한 법률안 (이은재의원등 15인)	의원	2011.11.02	2012.05.29	임기만료폐기
1912027	인권교육지원법안 (유승민의원 등 45인)	의원	2014.10.10	2014.11.06	철회
2015040	인권교육지원법안 (정성호의원 등 20인)	의원	2018.08.24	2018.10.01	철회

2. 법안 구성

법안의 구성은 7개의 법안이 대동소이하다. 그중 최근에 제안되었던 법안의 구성을 보면 다음과 같다.

<표 2> 인권교육지원법안의 구성 (정성호의원 등 20인, 2018. 8. 24 발의)

제1장 총칙	
제1조 (목적)	
제2조 (정의)	1. 인권, 2. 인권교육, 3. 학교인권교육, 4. 사회인권교육, 5. 국가기관 등
제3조 (인권교육의 기본원칙)	
제4조 (인권교육을 받을 권리)	
제5조 (국가 및 지방자치단체의 책무)	인권교육 활성화를 위한 시책 마련
제6조 (인권교육의 실시 등)	-국가기관(공무원, 교원과 학생, 구금보호시설 종사자·수용자), 군인 -초·중등학교 교육과정 -평생교육기관 인권교육 시행 권장
제7조 (다른 법률과의 관계)	인권교육에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용
제2장 인권교육종합계획의 수립 및 시행 등	
제8조 (인권교육종합계획의 수립)	국가인권위원회가 수립
제9조 (인권교육시행계획의 수립·시행)	소관별로 인권교육시행계획 수립 및 시행
제10조 (국가기관등의 협조)	
제11조 (인권교육위원회)	종합계획확정, 지역인권교육센터 지정, 인권교육 관련 조사연구 등
제12조 (인권교육 협력체계 구축)	
제3장 인권교육 기반조성 및 지원 등	
제13조 (인권교육원의 설립)	전문가 양성, 학술연구, 자료 제작 등
제14조 (인권교육원의 운영)	
제15조 (지역인권교육센터의 지정·운영)	
제16조 (인권교육 촉진을 위한 경비 지원)	
제17조 (학교인권교육 지원)	
제18조 (사회인권교육 지원)	
제19조 (실태조사 및 시정 권고 등)	국가기관 등의 장은 권고사항 존중·이행하여야 한다.

3. 법안의 항목별 내용 비교³⁾

가. 인권교육법의 목적

〈표 3〉 인권교육법의 목적

A	제1조(목적) 이 법은 인권교육을 통하여 국민의 인권의식을 증진시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지하기 위하여 인권교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.
B	제1조(목적) 이 법은 인권교육의 촉진에 필요한 사항을 정함으로써 인권교육을 활성화하여 인권침해와 차별행위를 방지하고, 기본적 인권의 보호 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다.
C	제1조(목적) 이 법은 인권교육을 활성화하기 위하여 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 기본적 인권의 보호 수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다.
D	제1조(목적) 이 법은 인권교육을 활성화하기 위하여 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 민주시민으로서 인격을 도야하고 인권의식을 함양하여 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다.
E	제1조(목적) 이 법은 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 인권교육을 활성화하여 모든 사람이 민주시민으로서의 인격을 도야하고 인권의식을 함양하여 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

모든 법안의 제1조 인권교육의 목적은 인권교육의 촉진 및 활성화를 목적으로 하며, 인권친화적이 사회구현을 목적으로 함을 명시하고 있다. 인권교육법의 목적은 선언적·상징적 의미를 담아야 하는 기본법 형식을 취해야 하는지, 아니면 인권교육의 구체적인 목적을 명시해야 하는가에 대한 검토가 필요할 것이다. 예컨대, 유엔 인권교육훈련 제4조 (e)의 경우 “인권교육훈련은 인권침해와 학대 예방에 이바지하고 모든 유형의 차별, 인종주의, 편견과 집단적 혐오를 자극하거나 선동하는 행위 및 이 모든 사항에 기반이 되는 유해한 태도와 편견 등과 싸워 근절시킴에 기여할 것.”이라고 구체화하여 명시하고 있다.

3) 본 장에서는 인권교육법안들을 제안일자를 기준으로 A~E로 표기하였다.

나. 인권교육의 정의

<표 4> 인권교육의 정의

A	<p>“인권교육”이란 인권에 대한 지식 및 이해를 습득·향상시킴으로써 인권을 존중하는 태도와 품성을 키우며, 인권침해에 적극 대응할 수 있는 실천적 역량을 기르고 사회적 약자에 대한 인권보호 등 인권의식을 증대시키기 위하여 구급·보호시설, 군대, 학교, 그 밖의 공공기관, 대통령령으로 정하는 사업장 등에서 실시하는 인권에 관한 교육활동을 말한다.</p>
B	<p>제2조(정의) “인권교육”이란 인권에 대한 이해와 지식을 습득하고, 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며, 인권침해 및 차별행위를 당할 경우 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람 인권의 보호와 증진을 위한 실천력을 길러냄으로써 인권이 존중되는 사회를 만드는 데 이바지하는 일체의 교육적 활동을 말한다.</p>
C	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 자신에 대한 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 태도를 갖추기 위하여 필요한 모든 교육적 활동을 말한다.</p>
D	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며, 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖추어 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는데 이바지하는 모든 교육적 활동을 말한다.</p>
E	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “인권”이란 「국가인권위원회법」 제2조제1호에 따른 인권을 말한다. 2. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖추어 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하는 모든 교육적 활동을 말한다.</p>

이상 인권교육의 정의에 관한 내용은 인권교육의 요소로 제시되는 지식과 기술, 가치·태도·행위, 행동의 요소를 반영하여 개념정의 한 것으로 보인다.⁴⁾ 특이할 만한 점은 A법안의 경우 개념정의와 함께 인권교육의 대상을 구체적으로 명시하고 있다. 이외의 다른 법안들은 개념정의에 따른 범주는 모든 국민을 대상으로 하고 있는 것으로 보인다.

4) 유엔은 인권교육에 다음과 같은 요소가 포함되어야 한다고 명시하고 있다.
 (a) 지식과 기술 : 인권과 인권보호를 위한 기제를 배우고, 습득한 기술을 일상생활에 적용한다.
 (b) 가치, 태도, 행위 : 인권을 지지하는 가치를 발전시키고, 그러한 태도와 행위를 강화한다.
 (c) 행동 : 인권을 보호하고 증진시키는 행동을 취한다.

3. 인권교육의 대상 및 실시

<표 5> 인권교육의 대상 및 실시

<p style="text-align: center;">A</p>	<p>제9조(구금.보호시설에서의 인권교육) ① 구금.보호시설의 장은 소속 종사자 및 구금.보호를 받고 있는 자에 대하여 인권침해의 방지를 위한 인권교육을 매년 2회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>② 구금.보호시설의 장은 제1항의 실시 결과를 위원장에게 제출하여야 한다.</p> <p>제10조(군대에서의 인권교육) ① 각 군 참모총장은 군대 내의 소속 종사자에 대하여 인권침해 방지를 위한 인권교육을 매년 2회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>② 각 군 참모총장은 제1항의 실시 결과를 위원장에게 제출하여야 한다.</p> <p>제11조(학교에서의 인권교육) ① 국가 및 지방자치단체는 학교에서 학생들에 대한 인권교육이 실효성 있게 운영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 설립.운영하는 자에게 인권과 관련된 강좌개설 및 연구소의 설치를 권장할 수 있다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 「평생교육법」에 따른 평생교육단체 및 평생교육시설에 대하여 그 교육내용에 인권에 관한 사항이 포함되도록 권장할 수 있다.</p> <p>제12조(교육과정 및 수업의 보조) ① 위원장은 교육인적자원부장관과 협의하여 학교의 교육과정에 인권의식을 고취시키기 위한 내용이 포함될 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 학교에서 별도의 과목으로 인권교육을 위한 수업을 진행하는 경우 이를 보조할 수 있다.</p> <p>제13조(교사에 대한 인권교육) ① 「초.중등교육법」 제21조제2항에 따른 교사는 매년 1회 이상 인권교육을 받아야 한다.</p> <p>② 제1항의 인권교육은 인권교육시설에 위탁할 수 있다.</p> <p>제14조(그 밖의 공공기관에서의 인권교육) ① 그 밖의 공공기관의 장은 소속 종사자의 인권침해를 예방하고 인권이 존중되는 여건 조성을 위하여 매년 1회 이상 인권교육을 실시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 그 밖의 공공기관의 장은 제1항의 조치결과를 위원장에게 제출하여야 한다.</p> <p>제15조(사업장에서의 인권교육) 사용자는 그가 운영하는 사업장에서 발생하는 인권침해의 방지를 위하여 매년 2회 이상 인권교육을 실시하는 등 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과를 위원장에게 제출하여야 한다.</p> <p>제16조(외국인 고용 사업장에서의 인권교육) ① 외국인을 고용하고 있는 사용자는 고용된 외국인에게 인권을 침해당한 경우 조치할 수 있는 방법에 대하여 매년 2회 이상 교육을 실시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 사용자는 고용하고 있는 내국인이 외국인의 인권을 침해하는 언동을 행하지 아니할 것을 주지시키고 인권을 침해하는 언동을 하는 경우에는 인사 등에 있어서 불이익을 받을 수 있다는 사실을 고지하여야 한다.</p>
<p style="text-align: center;">B</p>	<p>제6조(인권교육의 실시 등) ① 다음 각 호의 기관(이하 “공공기관등”이라 한다)의 장은 인권침해 및 차별행위를 예방하기 위하여 소속 공무원 또는 직원에 대한 인권교육을 실시하여야 한다. 이 경우 공공기관등의 장은 필요하면 소속 공무원 또는 직원을 국내·외의 인권교육 관련 기관에서 일정 기간 인권교육을 받게 할 수 있다.</p> <p>1. 국가기관</p>

	<p>2. 지방자치단체</p> <p>3. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교</p> <p>4. 「국가인권위원회법」 제2조제2호에 따른 구금·보호시설</p> <p>5. 「공직자윤리법」 제3조제1항제10호에 따른 공직유관단체</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 인권교육이 촉진될 수 있도록 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 「평생교육법」 제2조제3호에 따른 평생교육시설과 사업장 등에 대하여 인권교육의 필요성을 홍보하고 그 시행을 적극 권장하여야 한다.</p>
<p>C</p>	<p>제12조(인권교육의 실시 등) ① 공공기관의 장은 그 소속 공무원 또는 직원에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하여야 한다.</p> <p>② 공공기관의 장은 제1항에 따른 인권교육의 실시 결과를 위원회에 매년도 말일부터 3개월 내에 제출하여야 한다.</p>
<p>D</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>2. “학교인권교육”이란 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 보육시설, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하는 모든 인권교육을 말한다.</p> <p>3. “사회인권교육”이란 인권교육 관련 단체와 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등에서 행하는 모든 인권교육을 말한다.</p> <p>제6조(인권교육 실시 등) ① 공공기관의 장은 그 소속 공무원 및 직원, <u>각급 학교 교원이나 학생, 구금보호시설의 종사자·생활인 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하여야 한다.</u></p> <p>② 교육부장관 또는 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도 교육감은 초·중등학교의 교육과정에 인권교육을 반영하여야 한다.</p> <p>③ 국방부장관은 모든 장병 등을 대상으로 입대부터 전역 때까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 지속적으로 인권교육을 실시하여야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체의 장은 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관에 대하여 인권교육의 필요성을 홍보하고 그 시행을 적극 권장하여야 한다.</p> <p>⑤ 공공기관의 장이 제1항에 따라 인권교육을 실시할 때에는 「여성발전기본법」 제17조의2에 따른 성희롱예방교육 및 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조에 따른 성매매예방교육과 함께 실시할 수 있다.</p>
<p>E</p>	<p>제6조(인권교육의 실시 등) ① 국가기관등의 장은 그 소속 공무원 및 직원, <u>각급 학교의 교원이나 학생 또는 구금보호시설의 종사자·수용자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하여야 한다.</u></p> <p>② 교육부장관 또는 특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감은 초·중등학교의 교육과정에 인권교육을 반영하여야 한다.</p> <p>③ 국방부장관은 모든 군인을 대상으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 지속적으로 인권교육을 실시하여야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체의 장은 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관에 대하여 인권교육의 필요성을 홍보하고 그 시행을 적극 권장하여야 한다.</p>

인권교육법안은 국가기관의 인권교육을 법제화하기 위한 지원법으로서의 성격을 지닌다. 즉, 구금·보호시설, 군대, 학교, 그 밖의 공공기관에서의 인권교육을 법제화함으로써 국가기관 내의 인권침해 상황 혹은 국가기관에 의한 인권침해를 방지하기 위한 것으로 보인다. 그러나 초기의 법안의 경우(A) (일반) 사업장과 외국인사업장까지 인권교육의 범위를 확대하였다.

4. 인권교육의 기본원칙

<표 6> 인권교육의 기본원칙

A	<p>제3조(인권교육의 기본원칙) ① 인권교육은 인권의 보편성·불가분성·상호의존성을 기반으로 한다.</p> <p>② 인권교육은 학습자가 차이를 존중하고 인정하며, 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체적 조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등에 근거한 편견·차별행위를 반대하고 개선하도록 하는 것이어야 한다.</p> <p>③ 인권교육은 학습자의 삶과 연관된 인권문제를 보편적인 인권기준에 따라 분석·비판·해결할 수 있도록 하는 것이어야 한다.</p> <p>④ 인권교육은 인권이 보장되는 학습 환경에서 학습자 중심의 다양한 교수방법을 통하여 이루어지도록 하는 것이어야 한다.</p> <p>⑤ 인권교육은 사회적 약자 및 소수자가 스스로 자신의 인권을 인식하고 권리와 능력을 강화하여 인권 침해 및 차별을 받지 아니하도록 하는 것이어야 한다.</p>
C	<p>제3조(인권교육의 기본원칙) 인권교육은 인간의 존엄과 가치를 존중하는 문화를 구축하기 위하여 인권에 대한 감수성을 함양하는 방법으로 이루어져야 한다.</p>
D	<p>제3조(인권교육의 기본원칙) 인권교육은 다음과 같은 원칙에 따라 이뤄져야 한다.</p> <p>1. 인권교육은 인권기준과 원칙, 인권의 토대가 되는 가치관과 인권 보호체계 등에 대한 이해 등을 포함하는 “인권에 대한 교육”이어야 한다.</p> <p>2. 인권교육은 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 방법의 교육과 학습을 포함한 “인권을 통한 교육”이어야 한다.</p> <p>3. 인권교육은 자신의 권리를 실천하고 향유할 수 있을 뿐 아니라 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있는 역량강화를 포함하는 “인권을 위한 교육”이어야 한다.</p>
E	<p>제3조(인권교육의 기본원칙) 인권교육은 다음 각 호의 원칙에 따라 이루어져야 한다.</p> <p>1. 인권교육은 인권의 기준과 원칙, 인권의 토대가 되는 가치관과 인권 보호체계 등에 대한 이해를 포함하는, 인권에 대한 교육이어야 한다.</p> <p>2. 인권교육은 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 방법의 교육과 학습을 포함하는, 인권을 통한 교육이어야 한다.</p> <p>3. 인권교육은 자신의 권리를 실천하고 향유할 수 있을 뿐 아니라 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있는 역량강화를 포함하는, 인권을 위한 교육이어야 한다.</p>

인권교육의 내용 및 기본원칙은 현재 최근 철회된 인권교육지원법의 논란과 직접적인 관련이 있는 것으로 해석해야 할 것이다. 그러나 현재 사회에서 쟁점이 되고 있는 동성애나 양성평등, 외국인의 헌법적 지위에 관한 내용은 확인할 수 없으며, 일반적인 기본원칙이 명시되어 있음을 확인할 수 있다. 다만, B안의 경우 구체적인 내용을 명시되어 있다. 그러나 최근 철회된 D와 E안 기본원칙에 구체적인 주제나 내용이 명시되지 않았다.

III 인권교육의 국제적 동향 : 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획을 중심으로

1. 인권교육에 관한 국제적 기준

1993년 비엔나 세계인권회의⁵⁾는 냉전 종식 이후의 국제사회가 인권의 중요성을 재확인하는 계기를 마련하였다(외교부, 2019).⁶⁾ 그리고 여기서 채택된 ‘비엔나 선언과 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action, VDPA)’은 인권교육을 명시적으로 사용하면서 인권교육의 중요성을 강조했고, 인권교육의 목적과 프로그램의 내용과 방향을 제시하였다(이성훈, 2010: 227).⁷⁾

이외 인권교육과 관련된 국제적 합의에 관한 문헌으로 인권교육세계행동계획(World Plan of Action on Education for Human Rights), 세계인권교육프로그램(UN World Programme for Human Rights Education), 그리고 유엔인권교육훈련선언(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)을 중요하게 거론할 수 있다.

이 중 유엔인권교육훈련선언(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)⁸⁾⁹⁾은 유엔이 인권교육에 관한 국제적 기준을 공식적으로 선언한 최초의 법률 문서이며, 가장 중요한 것은 전체적인(holistic) 인권교육의 범조향을 위한 핵심 요소(education about, through and for human rights)를 모두 포함하고 있다는 것이다(Struthers, 2015).

유엔 인권교육훈련선언은 전문과 14개조 조항으로 구성되어 있으며, 대략의 내용은 다음과 같다.

첫째, 전문을 통해 인종, 성별, 언어, 종교 등의 사항을 구분하지 않고 모든 사람을 위한 모든 영역의

5) Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993 ; 김종서·이계수·김한균 역(1994), 비엔나선언 및 행동계획, 민주주의법학연구회, 7, 332-369.

6) http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3996/contents.do

7) 비엔나선언 및 행동계획에서 인권교육의 내용의 일부를 소개하면 다음과 같다(김종서·이계수·김한균 역, 1994).

1. 세계인권대회는 인권교육, 훈련과 공공정보가 공동체들 사이의 안정되고 조화로운 관계의 신장과 성취, 상호이해와 관용 및 평화의 조성을 위해서 필수적이라고 생각한다.
2. 각 국가는 문명을 근절하기 위하여 노력해야 하며, 교육의 방향을 인간개성의 완전전한 발전과 인권 및 기본적 자유에 대한 존중의 강화에 맞추어야 한다.
3. 국제인권법규와 지역인권법규들에 규정된 것처럼, 인권교육은 인권에 대한 보편적 기여를 강화할 것을 목표로 한 공통된 이해와 자각을 달성하기 위하여 평화, 민주주의, 개발과 사회정의를 포함해야 한다. <후략>

8) Resolution adopted by the General Assembly, [on the report of the Third Committee (A/6/457)], 6/137. United Nations Declaration on Human Rights Education and Training. 국가인권위원회 역, 유엔인권교육훈련선언.

9) 유엔 인권이사회는 2011. 3. 23. 유엔 인권교육훈련선언(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)을 최종 채택하였으며, 2012. 2. 16. 유엔 총회에서 채택하였다.

인권과 기본적인 자유 존중과 증진 및 개선에 대한 유엔 헌장(the Charter of the United Nations)의 본 취지와 원칙을 재천명하였다.

둘째, 제1조에서 인권교육에 대한 접근할 권리를 명시하고 있으며, 제2조에서 인권교육의 개념에 대해 인권에 관한(about) 교육(인권에 관한 지식, 기준, 원칙의 이해), 인권을 통한(through) 교육(인권에 관한 교수학습방법), 인권을 위한(for) 교육(인권교육의 궁극적 목적)을 제시하고 있다.¹⁰⁾ 이는 제1차 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획에서도 동일하게 명시하고 있다.

셋째, 제3조~제6조에서 인권교육의 내용에 대해 명시하고 있는데, 제3조는 평생교육과정을, 제4조~제6조는 인권교육의 관점과 목적 등을 명시하고 있다. 그 중 제4조 (e)조항을 보면 인권교육훈련은 인권 침해와 학대 예방에 이바지하고 모든 유형의 차별, 인종주의, 편견과 집단적 혐오를 자극하거나 선동하는 행위 및 이 모든 사항에 기반이 되는 유해한 태도와 편견 등과 싸워 근절시킴에 기여할 것을 명시하고 있다.

넷째, 인권교육에 관한 책무와 관련하여 제7조~제9조에서 국가의 책무에 대하여, 제10조에서 사회활동가로서 비정부기구, 인권옹호자, 민간부문 등의 역할을, 제11조~제13조에서 유엔과 국제기구의 역할을 명시하고 있다.

2. 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획 : 제1차부터 제4차 행동계획까지

유엔 총회와 인권위원회는 “유엔 인권교육 10년(1995~2004)”에서 채택한 결의안을 상기하며, 인권교육이 평생교육 과정으로 실시될 수 있도록 2005년부터 단계별로 세계 인권교육프로그램을 선언하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

가. 제1차(2005~2009) 세계인권교육프로그램 행동계획 : 초등학교와 중등학교 제도에서 인권교육 행동계획¹¹⁾

제1차 세계인권교육프로그램(2005-2009)에서는 초등 및 중등 교육체계 내에 인권교육을 통합시키는데 중점을 두었으며, 2005년 7월 유엔 총회에서 채택되었다.

초중등학교의 인권교육에서 5개의 요소와 관련되는 사항이 포함되어야 함을 강조하고 있는데, 대략적인 구성과 내용을 정리하면 다음과 같다.

- (a) 정책 - 참여에 의한 개발, 인권에 기반한 교육정책, 규정, 전략을 채택한다. 교육정책에는 교육과정 개정과 교사 및 교육인력 훈련정책 등이 포함된다.

10) 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- (a) 인권에 관한 교육(Education About Human Rights), 인권에 관한 지식 제공, 인권 기준 및 원칙의 이해, 인권보호의 토대가 되는 가치관과 인권보호체계 등에 관한 사항
- (b) 인권을 통한 교육(Education Through Human Rights), 인권교육은 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 교수방법이어야 하며 이런 방식의 교육과 학습 등에 관한 사항
- (c) 인권을 위한 교육(Education For Human Rights), 모든 인권교육훈련의 궁극적 목적은 인권을 위한 것이어야 하고 인권을 지향해야 한다. 다시 말해 인권교육은 자신의 권리를 실천하고 향유해야 하며 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있어야 하며 역량강화를 지향해야 한다.

11) Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, 국가인권위원회 역, 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획.

- (b) 정책 시행 - 적절한 조직적 조치와 모든 관련자의 참여를 활성화하여 위에 언급된 교육정책을 이행하도록 계획한다.
- (c) 학습 환경 - 학교 환경 자체가 인권과 기본적인 권리를 존중하고 증진시킨다. 학교의 모든 행위자(학생, 교사, 직원과 학부모)가 실제 삶의 경험과 활동을 통해 인권을 행사할 수 있도록 그 기회를 제공한다. 이는 아동들이 그들의 견해를 자유롭게 표현하고 학교생활에 완전히 참여할 수 있도록 한다.
- (d) 교수와 학습 - 모든 교수와 학습과정과 도구는 권리에 기초한 것에 기반해야 한다. (예: 교육과정의 내용과 목표, 참여적 민주적 실습과 방법론, 기존 교재의 점검과 수정을 포함하여 적절한 교재의 제공 등)
- (e) 교직원의 교육, 직업적 개발 - 사전 교육과 현장 교육을 통해 교사와 행정가들에게 학교에서 인권의 학습과 실습을 위해 필요한 지식, 이해, 기술, 능력을 제공한다. 덧붙여 적절한 노동환경과 지위도 제공한다.

이 행동계획은 학교제도 내 인권교육에 대한 국가차원의 이행전략으로 현재 학교제도 내 인권교육 상황분석(1단계), 우선순위 결정 및 국가적 이행전략 개발(2단계), 이행과 점검(3단계), 평가(4단계)를 제안하여 행동계획을 이행하는 것을 돕는 구체적인 지침을 제공하고 있다.

이상의 제1차 행동계획의 기본적인 틀은 이후 이어지는 제2차~제4차 행동계획의 틀을 구성하는데 기초가 되고 있다.

나. 제2차(2010~2014) 세계인권교육프로그램 행동계획 : 고등교육에서 인권교육 및 공무원, 법집행관 및 군인의 인권훈련을 위한 행동계획¹²⁾

제2차 행동계획은 2010년 인권위원회 결의문에 의거하여 유엔 인권 최고대표사무소(OHCHR)는 유네스코(UNESCO)의 자문을 받아 행동계획 초안을 준비했으며, 이 과정에는 제1차 세계인권교육프로그램(2005~2009) 행동계획을 주요한 기초자료로 참고하였다.

본 문헌에서 고등교육이란 권한이 있는 국가당국으로부터 고등교육기관으로 인증을 받은 대학이나 기타 교육기관에 의하여 제공되는 중등과정 이후에서의 모든 연구, 훈련, 조사연구를 위한 훈련과정으로 정의한다. 이러한 고등교육 영역에는 다양한 차원에서 일하는 교사, 사회복지사 및 의료와 법률 종사자의 훈련과 자격증을 제공하는 기관이 포함된다고 밝히고 있다.

제2차 행동계획에서 특징할 만한 부분은 고등교육과 관련하여 초중등학교의 인권교육과는 추진 전략에서 약간의 차이가 있다는 것이다. 고등교육의 인권교육에서는 학문의 자유가 중시 되어야 하더라도 인권교육은 가장 기본적인 본질적인 사항으로 보고 있으며, 이를 위해 제1차에서 제시하고 있는 인권교육의 기본원칙을 일부 변형하여 추진 전략으로 “교육을 통한 인권(Human rights through education)”과 “교육에서의 인권(Human rights in education)”을 강조하고 있다. 또한, 고등교육은 인권쟁점이 직면할 수 있는 지구적 지식(Global knowledge)을 생성해야 할 책임을 강조하고 있다.

이외에 국가의 행위자로서 시민들의 인권의 존중, 보호, 실현의 책임을 갖고 있는 공무원, 법집행관,

12) Draft plan of action for the second phase(2010-2014) of the World Programme for Human Rights Education Note by the United Nations High Commissioner for Human Right, 국가인권위원회 역.

군인을 위한 인권교육 행동계획 수립을 제안하고 있다. 특이할 만한 부분은 언급된 전문직 집단은 매우 다른 역할과 책임을 가지고 있으며 제도적·조직적으로 다른 문화를 가지고 있고, 광범위한 범주가 주어 져 있어 본 행동계획에서는 해당 전문가를 위한 전략들 중 일부만을 소개하고 있다.

다. 제3차(2015~2019) 세계 인권교육프로그램 행동계획 : 제1·2차 세계인권교육프로그램의 이행 강화 및 언론인과 미디어 전문가 대상 인권교육 촉진을 위한 행동계획¹³⁾

유엔 인권이사회 결의안 24/15에 따라 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 유엔 협약, 제1차 (2005-2009) 및 제2차(2010-2014) 세계인권교육프로그램 행동계획, 유엔 인권최고대표사무소와 기타 유엔 기구 발행 자료들을 기반으로 2014년 제3차 세계인권교육프로그램 행동계획을 마련하였다.

유엔 총회에 따르면, 저널리즘은 의견과 표현의 자유의 실천에서 온라인은 물론 오프라인에서 온갖 다양한 정보와 아이디어를 추구, 수집, 전달하는 언론사, 사적 개인, 다양한 기관들의 제공물까지 포함하는 방향으로 지속적으로 진화하고 있다. 이는 전통적 채널 또는 인터넷과 인터넷 통신기술, 또는 소셜미디어를 통해 공유되며 공공 및 민간 언론매체뿐만 아니라 언론매체에 정식으로 고용되어 있지는 않지만 저널리즘 활동에 종사하는 개인이 전파하는 정보를 포함한다.

이에 따라 유엔 인권위원회는 저널리즘을 “전문 직업인으로서의 기자와 분석가들은 물론이고 인쇄, 인터넷 또는 기타 방식으로 자가 출판 활동에 종사하는 블로거 등을 포함하는 다양한 행위자들에 의해 공유되는 기능”이라 정의하고 있다.

이에 따른 언론인과 미디어 전문가를 대상으로 한 인권교육프로그램의 세부목표는 다음과 같다.

- (i) 인권 증진과 보호에서의 그들의 역할을 강조한다.
- (ii) 미디어 전문가 및 언론인을 위한 효과적인 인권훈련 프로그래밍에 대한 지침 제공한다.
- (iii) 관련 지속가능한 인권훈련 전략의 개발, 도입, 이행을 지원한다.
- (iv) 언론인과 미디어 전문가에 대한 보호와 안전이 보장되는 환경 조성의 중요성 강조한다.
- (v) 지방, 국가, 지역 및 국제 차원의 기구에 의한 미디어 전문가 및 언론인 대상 인권훈련 지원을 촉진한다.
- (vi) 지방, 국가, 지역 및 국제 정부기관 및 비정부기관 간 네트워킹 및 협력 지원한다.

라. 제4차(2020-2024) 세계인권교육프로그램 행동계획 : 인권교육을 통한 청소년(Youth) 역량 강화¹⁴⁾

인권이사회 결의 39/3에 따라 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2019년 제4차 (2020-2024)에 대한 행동계획을 작성하였다.

본 행동계획에 따르면 청소년에 대하여 국제적으로 합의된 개념정의는 없다. 청소년의 범주는 고정된 연령 그룹 보다는 개인적 역량에 따라 유동적이고 비균질적인 카테고리에 의한 다양한 접근이 반영된다. 청소년에 관한 정체성은 삶의 일시적인 기간이며, 사회문화적 환경에 따라 다르게 나타난다. 또한, 이들은 나이, 성별, 민족 등의 다양한 기준에 따라 다차원적이고 교차하는 정체성을 지닌다. 이에 따라 본 행동 계획은 유엔사무국의 ‘14세에서 24세’의 통계적 목적의 정의를 인정함과 동시에, 청소년에 관한 회

13) United Nations General Assembly, Plan of Action for the third phase (2015-2019) of the World Programme for Human Rights Education, 4 August 2014, 국가인권위원회 역.

14) United Nations General Assembly, Draft plan of action for the fourth phase (2020-2024) of the World Programme for Human Rights Education, 26 July 2019

원국과 다른 단체들의 다양한 정의를 인정한다.

제4차 행동계획에서 특징할 만한 사항은 인권교육프로그램의 이행에 있어 교육 대상자인 청소년을 중요한 파트너로 강조해야 한다는 부분이다. 즉, 청소년의 인권교육프로그램에 있어 청소년 자신의 직접 설계해야 한다는 것이다. 예컨대, 학습자 중심, 성(gender) 인지, 맥락적 방법과 접근을 통해 청소년의 적극적인 참여를 유도해야 함을 명시하고 있다.

IV. 국제적 동향에 비추어 본 인권교육법안의 검토

본 장은 인권교육에 관한 국제적 동향에 비추어 인권교육법안의 내용을 검토하고자 한다. 특히, 현재 제4차까지 발표된 있는 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획에 비추어 인권교육법안을 검토하고자 한다. 비록 이 행동계획은 인권교육에 관한 실질적인 전략을 중심으로 하여 구성되었지만, 그 내용은 이전의 인권교육 관련 문헌을 모두 포섭하는 동시에 인권교육의 국제적 동향을 파악할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 법안 검토를 위한 항목과 내용은 <표 7>과 같다.

<표 7> 법안 검토를 위한 항목과 내용

검토 항목	검토 내용
목적 및 개념정의	- 법안은 인권교육의 입법 목적과 인권교육의 정의를 반영하고 있으며, 사회적 합의 가능한가?
대상 및 실시	- 인권교육의 대상이 되는 범위는 타당한가?
기본원칙	- 인권교육의 기본원칙을 어떻게 이해해야 하는가?

<표 7>의 법안 검토를 위한 항목과 내용은 인권교육의 개념과 목적, 기본원칙, 대상 및 실시 범위로 총칙에 해당하는 부분으로 한정하였다. 이외의 소관부처나 집행기관 등의 법적 권한과 절차에 대한 사항은 제외하였다. 논의의 내용과 범위를 제한한 이유는 현재 인권교육법안에서 가장 논쟁적인 요소는 인권교육의 법제화에 대한 사회적 합의의 문제라 보고, 이에 대한 논의를 위해 교육적 측면에서 인권교육법안의 의미와 과제를 논의하고자 한다.

1. 인권교육의 목적 및 개념정의 측면

법안 중 인권교육의 목적 및 정의에 관한 조항을 일부 소개하면 다음과 같다.

제1조(목적) 이 법은 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 인권교육을 활성화하여 모든 사람이 민주시민으로서의 인격을 도야하고 인권의식을 함양하여 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다(법안).

“인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며 인권침해 및 차별 행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖추어 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하는 모든 교육적 활동을 말한다(법안).

상기 인권교육의 목적과 정의에 관한 조항은 인권교육의 정체성을 명확히 하기 위해 유엔의 인권교육 개념을 인용한 것으로 보인다. 일반적으로 인식되는 인권교육의 목적과 개념정의라 하겠다.

이와 관련하여 인권은 1948년 세계인권선언을 통해 인권의 보편성이 선언되었지만, 개별 국가와 지역의 정치이념과 문화적 차이로 인하여 다양한 관점으로 이해되어 왔다. 따라서 인권교육 개념도 정치문화적 이해에 의해 많은 영향을 받아왔다(이성훈, 2010: 217).¹⁵⁾ 이는 현재 인권교육법 입법 논의 과정에 있는 국내의 현실에서도 그대로 재현되고 있다.

그렇기 때문에 입법 과정에서 인권교육의 목적과 개념정의 부분은 인권의 보편성과 해당 국가의 교육적 여건이 조화될 수 있는 방안을 마련하는 것이 관건이라 하겠다. 이는 곧 인권교육의 틀(frame) 문제이다.

과거 2000년 Banks의 미국 인권교육에 관한 조사 보고서를 보면, 미국의 주 40%가 인권교육을 학교 교육과정에 포함시켰으나, 해당 주들은 인권교육에 대한 용어 및 개념 이해의 기준이 일관성이 없었다고 발표한 바 있다(Struthers, 2015: 44 재인용).¹⁶⁾

국내의 현실도 마찬가지다. 2005년 이종태 등의 인권교육 개념에 관한 연구 보고서에 의하면 인권운동 맥락에서 사용하고 있는 인권교육의 개념과 학교교육에서 사용하고 있는 그것이 서로 다르며, 또한 개념 차원의 문제와 실천 현장에서 의미하는 바가 서로 다르다. 아울러 시민교육, 평화교육, 인성교육 등 여러 인접 영역과의 중첩에서 오는 혼란도 있다(이종태 등, 2005).¹⁷⁾

이러한 개념적 혼란은 지속되고 있다. 이와 관련하여 구정화는 ‘인권교육의 의미의 재탐색’이란 주제로 인권교육의 의미를 논의한 바 있다. 이를 보면 인권교육과 사회적 갈등의 문제, 인권교육에서의 의무와 책임 교육의 문제, 인권교육 대상자의 인권 침해 문제로 인권교육의 개념 논의를 확장하였다.¹⁸⁾ 이와 관련하여 최근의 인권교육법안에 대한 일부의 부정적 인식과 여론도 근원적으로는 인권교육의 목적과 개념 인식에서 비롯된 것으로 보아야 한다.¹⁹⁾

그러나 중요한 것은 인권교육에 관한 문헌들은 공통적으로 인권교육은 인권과 관련한 기본적 권리로 인식하고 있다는 것이다. 세계인권교육훈련 행동계획은 인권교육의 배경 및 정의를 다음과 같이 제시하고 있다.

15) 이성훈(2010), 인권교육의 국제적 동향과 과제, 연대 공공거버넌스와 법, 1(2), 215-252.

16) D N Banks, 'Promises to Keep: Results of the National Survey of Human Rights Education 2000' (2002) University of Minnesota Human Rights Resource Center.

17) 이와 관련된 이성훈의 연구를 보면 제도권을 대변하는 국가인권위원회는 인권교육을 “인간이 가진 기초적이고 보편적인 권리로서 자신이 가진 권리를 알고, 인권을 존중하고 보호하기 위한 행동양식과 기술, 인권을 존중하는 태도의 형성을 동시에 추구하도록 하기 위한 일체의 교육적 노력”으로 정의하고 있으며, 이와 대조적으로 시민사회의 인권운동을 대변하는 인권운동 사랑방은 인권교육을 “학습자의 인권이 존중되는 과정을 통해 인권에 대한 지식을 획득하고 인권을 존중하는 태도를 형성하며 인권을 옹호하고 방어할 수 있는 행동능력을 길러냄으로써, 인간의 잠재된 능력을 개발하고 현실에 존재하는 다양한 사회적 억압과 착취적 현실로부터 스스로를 해방시킬 수 있는 힘을 길러내기 위해 의도적으로 설계된 교수학습의 과정”으로 정의하고 있음을 제시한 바 있다(이성훈, 2010: 218).

18) 이에 대한 구체적인 논의 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 인권교육은 친사회적이지 않은가?, 둘째, 인권교육에서 책임도 함께 가져야 하지 않은가?, 셋째, 인권 관련 담당자 대상 인권교육에서는 그 담당자의 권리를 왜 강조하지 않은가?에 관한 논의였다. 구정화(2017), 인권교육의 의미 재탐색-최근 제기되는 의문을 중심으로, 교육문화연구, 23(4), 5-23.

19) 여성신문, ‘반동성애’ 혐오에 또 철회된 인권교육지원법...최영애 인권위원장 “유감”, 2018. 10.8

유엔 인권교육훈련선언 제1조

1. 모든 사람은 자신이 향유할 수 있는 인권과 기본적 자유에 관한 정보를 알고 청구하고 인정받을 권리를 갖고 있으며 인권교육 훈련을 받을 수 있으며 접근할 수 있어야 한다.
2. 인권교육훈련은 인권의 보편성, 개별성, 상호의존성 등의 인권원칙에 따라 모든 이의 인권의 보편적 존중과 기본적 자유의 수호의 증진을 위해 필수적이다.

국제공동체는 인권교육이 인권을 실현하는 데 근본적인 기여를 하리라는 데 점점 합의하고 있다. 인권교육은 모든 이들이 각 공동체와 사회에서 인권을 실현하는 데 공동의 책임이 있음을 이해하도록 하는 데 목적이 있다. 이 점에서 인권교육은 장기적으로 인권침해와 폭력적인 갈등을 방지하고, 평등성과 지속가능한 개발을 증진하며, 사람들이 민주적 제도 안에서 의사결정 과정에 참여하도록 돕는 데에 기여한다(유엔 세계인권교육훈련 행동계획 제1차~4차).

인권교육법안의 입법에서 인권교육의 목적과 개념정의에 있어 인권교육은 인권 증진을 위한 필수적 수단임과 동시에 모든 국민은 권리 향유자로서 인권교육을 받을 권리가 있음이 강조되어야 할 것이다.²⁰⁾ 이와 관련된 논의는 이어지는 기본원칙에 관한 논의가 필요하다.

2. 인권교육의 대상 및 실시

현재 인권교육법안의 인권교육 대상자를 보면 법안마다 약간의 차이가 있으나 초·중등학교, 군대, 지자체의 평생교육시설, 공무원과 같은 공공기관의 종사자들을 대상으로 한다. 이는 전통적 인권이론에 따라 국가에 의한 인권침해를 방지한다는 의미에서는 타당할 것이다. 그러나 이에 대한 문제를 제기하면 다음과 같다.

첫째, 현대사회에서 개인 간의 관계에서 인권침해의 문제가 발생하며, 인권이론도 이를 반영하고 있음을 고려해야 한다. 예컨대, ‘학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률’에서 정하는 학원이나 근로기준법이 적용되는 사업체와 같은 경우도 인권교육의 대상이 될 필요가 있다(송기춘, 2007).²¹⁾

둘째, 앞서 제시한 제3, 4차 세계인권교육훈련 행동계획을 보면 인권교육의 대상을 저널리즘(journalism)과 청소년(youth)으로 확대하고 있다. 유엔은 저널리즘의 개념 범주를 전통적 언론의 개념보다 훨씬 더 광범위하게 보고 있으며, 청소년의 개념 범주 또한 유동적이고 비균질적인 것으로 보고 있다. 예컨대, 현대사회는 사이버 공간에서의 가짜정보를 통한 차별과 혐오는 점점 더 증가하는 추세로 중요한 인권침해의 문제로 대두되고 있다.

셋째, 인권교육의 대상은 가해자와 피해자 모두가 해당한다. 그렇다면 인권교육의 주요 대상은 사회적 약자도 그 대상이 된다.

이를 종합해 보면, 인권교육법안에서 인권교육의 의무자를 국가의 대리자만을 주요 대상으로 규정하는 것은 현실적이지 못하다. 하지만 반대로 인권교육을 모든 국민을 대상으로 하는 법안을 만드는 것은 더 현실적이지 못하며 반인권적이다.²²⁾

20) 이와 관련하여 Kazunari Fujii는 2011년 한국 국가인권위원회와의 간담회에서 권리향유자와 의무부담자 개념을 제시한 바 있다. (당시 Kazunari Fujii는 소카가카이국제네셔널(Soka Gakkai International: SGI) 유엔 담당사무소 소장이자, 유엔협력 비정부기구 컨퍼런스 인권교육훈련 NGO 실무그룹(CoNGO) 의장의 자격으로 간담회에 참석하여 발표했다.) 구체적인 내용은 다음과 같다.

“권리향유자와 의무부담자의 개념은 인권교육의 효과적인 이행에 적용되어야 한다. 의무부담자, 특히 정부 및 모든 수준의 정부 부처는 인권교육에 대한 책무를 부담해야 한다. 권리향유자는 인권교육을 받을 권리와 제공할 권리 모두를 보장받을 필요가 있다.” 국가인권위원회(2011), 해외인권교육전문가 초청 간담회 자료. 국가인권위원회.

21) 송기춘(2007), 인권교육에 관한 법률(안)에 관한 토론 ; 국가인권위원회(2007), 인권교육에관한법률(초안) 관련 공청회 자료집, 국가인권위원회.

이에 따라 법안은 권리의 향유 측면에서 보는 것이 타당할 것이다. 그렇다면 인권교육법안은 인권교육의 정신을 담은 일종의 문서로 이해하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 원론적 측면에서 헌법 제31조의 교육 받을 권리와 국가의 교육에 관한 의무 규정에 근거한 교육법정주의에 따라 국민(사람)의 인권교육을 받을 권리와 국가의 인권교육에 관한 책무에 관한 규정을 인권교육의 목적과 정의 조항에 반영하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

3. 기본원칙

앞서 제시한 인권교육법안 중 최근의 법안인 D안과 E안은 인권교육의 기본원칙으로 ‘인권에 대한 교육’, ‘인권을 통한 교육’, ‘인권을 위한 교육’을 제시하고 있다. 이는 유엔의 인권교육에 관한 기본원칙을 인용한 것으로 보인다.

유엔 인권교육훈련선언 2(2)

- (a) 인권에 관한 교육(Education About Human Rights), 인권에 관한 지식 제공, 인권 기준 및 원칙의 이해, 인권보호의 토대가 되는 가치관과 인권보호체계 등에 관한 사항
- (b) 인권을 통한 교육(Education Through Human Rights), 인권교육은 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 교수방법이어야 하며 이런 방식의 교육과 학습 등에 관한 사항
- (c) 인권을 위한 교육(Education For Human Rights), 모든 인권교육훈련의 궁극적 목적은 인권을 위한 것이어야 하고 인권을 지향해야 한다. 다시 말해 인권교육은 자신의 권리를 실천하고 향유해야 하며 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있어야 하며 역량강화를 지향해야 한다.

이상의 인권교육법안의 기본원칙은 국제적 기준에 따라 인권교육의 원칙과 이념을 잘 표현한 것으로 보인다. 그러나 이는 비법적(non-legal) 개념으로 보아야 할 것이다. 즉, 법의 명확성 측면에서 다양한 해석의 우려가 있다. 이와 관련하여 Struthers는 유엔 인권교육훈련선언 2(2)의 명확한 이해에 대한 문제를 제기하면서 해외의 여러 국가의 사례를 통해 인권교육의 기본원칙에 대한 포괄적이고 상세한 설명이 없다면, 이에 대한 파편화된 이해만 존재할 뿐이라고 보았다(Struthers, 2015).

즉, 인권교육의 기본원칙은 국제적 기준에 의한 원리이자 일반적 기준으로 인정되지만, 비법적 표현으로 이해해야 할 것이며, 이에 대한 해석은 각 국가의 정책 실행을 통해 현실화 된다. 인권교육에 관한 정책 실행에 있어 기본원칙을 어떻게 해석하느냐에 따라 완전히 다른 인권교육의 장면이 펼쳐지기 때문이다.

이와 관련하여 제2차 세계인권교육프로그램의 내용 중 고등교육의 추진전략에 관한 내용을 참고할 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 학문적 자유의 향유는 고등교육기관의 자율성을 요구하는 반면 공공재로서의 고등교육은 모든 정부의 책임성과 재정적 지원 사항이어야 한다. 고등교육기관은 그들이 갖고 있는 핵심적 기능(조사연구, 교육, 지역공동체에 대한 서비스 등)을 통하여 평화 구축, 인권 수호 및 민주적 가치 등에 대해 책임의식이 있는 도덕적 시민을 교육해야 할 사회적 책임을 갖고 있을

22) 만약 인권교육법안이 공공기관 종사자들을 만들 대상으로 한다면, 이는 법률의 형식이 아닌 해당 국가기관의 시행령을 통해서 할 수 있는 것 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다. 이와 관련하여 국가인권위원회의 2007년 당시 공청회자료를 보면 ① 인권교육에 관한 기본적인 사항만을 규정하고 일부 사항에 대하여는 법적 근거만 규정하지는 안, ② 기본법으로서 더 구체적으로 규정하지는 의견, ③ 지원법의 성격을 취하지는 의견 등이 제시되었으나, 선언적·상징적 의미를 담은 기본법 형식을 취하고 세부 내용은 시행령에서 규정하는 것이 바람직하다고 본 바 있다. 윤기원(2007), 인권교육에관한법률 제정의 필요성과 법안의 주요 내용. 국가인권위원회.

뿐만 아니라 빈곤퇴치 및 차별철폐, 분쟁 후 재건, 지속가능한 개발 및 다문화의 이해 등과 같은 현재 인권쟁점이 직면할 수 있는 지구적 지식(Global knowledge)을 생성해야 할 책임 또한 갖는다.

2. 따라서, 고등교육에서 인권교육의 역할은 기본적으로 본질적인 사항이다. 교육이 “교과과정의 내용뿐만 아니라 교육적 과정, 교육학적(pedagogical) 방법과 교육이 이루어지는 환경”을 고려할 때 고등교육내의 인권교육을 아래의 사항을 포함하고 있는 과정의 하나로 이해되어야 한다 :

(a) “교육을 통한 인권”이란 교육과정, 교재, 방법, 훈련을 포함한 학습 모든 요소와 과정들이 인권에 대한 학습에 이바지하도록 보장한다.

(b) “교육에서의 인권”이란 고등교육체계 안에서 모든 행위자의 인권의 존중과 권리의 실현을 보장할 것.

이상 내용을 보면 고등교육에 있어서도 인권교육은 기본적으로 본질적인 사항임을 명시하고 있다. 하지만 이와 동시에 학문의 자유가 보장되는 대학의 교육은 초중등교육과는 구별되어야 한다고 보고 있다. 이에 대한 구체적인 추진 전략으로 인권교육의 기본원칙과 비교하여 차별화 된 전략으로 ‘교육을 통한 인권’과 ‘교육에서의 인권’으로 표현한 것으로 보인다.

현재 인권교육법안은 국가에 대하여 다양한 인권교육 의무자를 설정해 놓았으며, 지원법의 형식으로 그 시행과 대상을 구체화 해 놓았다. 하지만 인권교육의 기본원칙은 비법적 표현으로 이에 대한 해석은 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 이에 대한 심도 있는 고민이 필요하다.²³⁾ 재차 강조하지만 인권교육은 기본적으로 본질적 사항이지만, 이에 대한 구체적인 실현과 추진 전략의 고민은 법률안을 통해서가 아니라 하위법 등을 통해 각 국가기관이나 단체의 상황에서 고려되어야 할 사항이다.

V. 결 론

기존의 통일교육지원법, 법교육지원법, 경제교육지원법 등 교육 관련 지원법들은 그 목적과 개념 부분에서는 특별한 논쟁이 없었던 것으로 보인다. 그러나 예외적인 사례가 인성교육지원법일 것이다. 역설적이게도 인성 함양이라는 목적 자체는 보편적으로 인정하는 가치이지만 그 주체가 누가인가에서 의견이 나뉜 것으로 보인다.

인권교육의 경우도 인권은 인류의 보편적 가치임에도 인권교육의 주제와 방향에 대해 합의가 되지 않는 것으로 보인다. 이는 최근 2014년과 2018년 두 법안이 모두 철회된 부분에서 짐작할 수 있다. 이러한 논쟁은 학생인권조례나 민주시민교육지원법안에 관해서도 논쟁이 재현되고 있다. 이와 같은 일련의 현상들을 보면 인권교육은 인권의 문제인 동시에 교육의 문제이기 때문인 것으로 보인다. 예컨대, 공교육의 영역의 경우 더 이상의 국가의 독점적 교육 권한이 유지되지 않기 때문이다.

이에 따라 보면 인권교육법안의 문제도 법적 권한과 절차의 문제 이전에 인권교육의 목적과 개념에 대한 논의가 중심이 된다고 본다. 국제사회가 인권교육훈련선언이나 세계인권교육프로그램 행동계획 등을 통해 인권교육을 기본적으로 본질적 사항으로 인식함으로 고려하면 이에 대한 성숙한 논의가 필요하다

23) 이와 관련된 사례로 2019년 대학에서의 인권교육 필수과목 지정에 대한 논란이 발생하였다. 이는 학문의 자유가 보장되는 고등교육과 인권증진을 위한 기본적으로 필수적 수단이 되는 인권교육이 갈등이 빚어진 사례라 하겠다. 과거 가장 많은 국회의원이 제안한 D법안(유승민의원 등 45인)의 경우 학교인권교육의 범주에 고등교육법 제2조 따른 대학의 교원과 학생을 대상으로 한 인권교육을 명시하고 있다. (관련기사: 프레시안, "연세대가 생각하는 인권은 무엇인가" 연세대 학생들, 인권교육 필수과목 재지정 촉구, 2019. 11. 26)

논의 내용의 간략한 정리를 통해 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 인권교육의 목적과 정의에 대한 사회적 합의가 필요하다. 인권교육은 교육을 받을 권리로서 기본적이고 본질적 사항임이 강조되어야 한다.

둘째, 인권교육의 실시 대상에 있어 인권교육의 국제적 동향은 그 범위가 확대되고 있다. 인권교육법 안도 기본법으로서 이에 대한 반영을 위해 고민이 필요하다.

셋째, 이를 위해 인권교육의 기본원칙에 대한 심도 있는 이해가 필요하며, 기본원칙을 바탕으로 구체적인 실시 대상과 추진 전략에 대해서는 하위법을 통해 실현함이 마땅할 것이다.

<참고문헌>

- 구정화(2017), 인권교육의 의미 재탐색-최근 제기되는 의문을 중심으로, 교육문화연구, 23(4), 5-23.
- 국가인권위원회(2011), 해외인권교육전문가 초청 간담회 자료. 국가인권위원회.
- 여성신문, ‘반동성애’ 혐오에 또 철회된 인권교육지원법…최영애 인권위원장 “유감”, 2018. 10.8
- 윤기원(2007), 인권교육에관한법률 제정의 필요성과 법안의 주요 내용. 국가인권위원회.
- 이성훈(2010), 인권교육의 국제적 동향과 과제, 연대 공공거버넌스와 법, 1(2), 215-252.
- 전윤경(2019), 사회과 인권교육 개념에 관한 재검토, 인권교육인가? 기본권교육인가?-초·중·고 사회과 교육과정·교과서 내용을 기반으로-, 사회과교육연구, 26(4), 115-134.
- 조효제(2015), 인권의 문법, 후마니타스
- 프레시안, "연세대가 생각하는 인권은 무엇인가" 연세대 학생들, 인권교육 필수과목 재지정 촉구, 2019. 11. 26
- Banks, D. N.(2002) ‘Promises to Keep: Results of the National Survey of Human Rights Education 2000’ University of Minnesota Human Rights Resource Center.
- Flowers, N. et al.(2000), The Human Rights Education Handbook: Effective Practices for Learning, Action, and Change, Human Rights Resource Center, University of Minnesota.
- Struthers, A. E. (2015). Human rights education: Educating about, through and for human rights. The International Journal of Human Rights, 19(1), pp. 53-73.
- United Nations General Assembly, Draft plan of action for the second phase(2010-2014) of the World Programme for Human Rights Education Note by the United Nations High Commissioner for Human Right, 국가인권위원회 역.
- United Nations General Assembly, Plan of Action for the third phase (2015-2019) of the World Programme for Human Rights Education, 4 August 2014, 국가인권위원회 역.
- United Nations General Assembly, Revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, 국가인권위원회 역.
- United Nations General Assembly, Draft plan of action for the fourth phase (2020-2024) of the World Programme for Human Rights Education, 26 July 2019
- Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993 ; 김종서 · 이계수 · 김한균 역(1994), 비엔나선언 및 행동계획, 민주주의법학연구회, 7, 332-369.

대학 인권교육의 현황과 과제

손진희(송실사이버대학교)

I. 서론

인권은 인간이 사회생활을 영위해 가면서 마땅히 누려야 할 권리로, 세상에 태어나서 성장해가면서 바라는 것, 희망하는 것, 요구하는 것들을 권리의 개념으로 승화시킨 개념으로(유네스코한국위원회, 2000: 정성은, 2019), 더 이상 정치적 이슈가 아니라 중요한 삶의 조건으로 인식되고 있으며, 사회 전체적으로 인권에 대한 관심이 증대되고 있다. 우리나라에서는 2001년 5월 인권법 제정 및 11월 국가인권위원회 조직을 시작으로 2018년 8월 「3차 국가인권정책기본계획(National Action Plan for the Human Rights, 인권에 관한 국가행동계획, 약칭 NAP)」이 발표되기까지 국민의 인권 보장을 위해 국가의 제도적인 차원에서의 적극적인 노력이 이어져 오고 있다. 그러나 이러한 변화가 우리사회에서 인권이 보호되는 것을 의미하는 것은 아니다(손진희, 2016). 법이나 제도적 장치는 인권을 침해당하는 상황에서 사람들을 보호하고 구제하는 역할을 한다. 이는 문제를 사전에 예방하지 못하고 위기가 발생한 후에 보호하는 역할을 하게 된다(김자영, 2012: 손진희, 2016). 이러한 한계는 법과 제도가 사회의 변화보다 느리게 생성되고 변화하는 속성 때문에 발생한다(김자영, 2012). 법과 제도를 통한 인권 보호는 한계가 있는데, 이러한 한계를 극복하고 근본적인 실현을 위해서는 인권보호에 대한 가치관을 형성하고 인권 침해가 일어나는 상황에 적극적으로 대응하고 인권을 실현하려는 의식의 전환이 필요하다(김자영, 2011).

인권 의식 형성을 통해 자신과 타인의 권리를 존중하고 이를 적극적으로 실현하며, 권리들 간의 충돌을 조화롭게 해결하는 것은 중요하다. 이에 공식적인 국제기구인 유엔과 다양한 형태의 비정부기구가 인권 보호와 인권 의식 향상을 위한 활동을 전개해왔다(국가인권위원회, 2015). 인권을 보호하고 인권 의식을 형성하도록 돕는 교육이 바로 인권교육이다(김도환, 2008). 인권교육의 궁극적인 목적은 인권 의식의 향상을 통해 사람들 스스로 권리의 주체임을 인식하도록 하고 자신의 권리를 행사할 줄 알게 하며 타인의 인권도 침해하지 않고 존중하도록 하는 것이다.

인권교육은 우리 사회를 살아가는 있는 사회구성원 모두에게 중요한 주제이다. 특히, 사회구성원이 타인의 삶을 존중하고 다른 문화를 이해할 수 있도록 돕는다는 점에서 더욱 의의가 있다(정상우, 강은영, 2017). 그러나 우리 사회가 인권에 대해 관심을 가지고 인권교육을 실행 한 것은 그리 오래 되지 않았으며 그 동안 시행된 많은 인권교육도 실질적인 인권침해 방지를 위한 인식제고의 측면이 아니라 형식적인 측면에서 접근되었다. 이는 대학생의 인권 의식 수준 저하와 인권침해에 대한 대응부족이라는 결과로 나타나게 되었다(국가인권위원회 2009). 대학은 문화 창달과 인재대국 건설에 기여할 건강하고 성숙한 학문공동체의 구현을 목적으로 인류 문화 창달에 힘쓰고 사회발전에 기여할 양질의 인재 양성에 동

참한다(국가교육위원회, 2018). 인류의 역사는 교육의 역사라고 할 만큼 교육에 영향을 받고 있다. 특히, 대학교육은 사회진입을 위한 중점적인 교육이 진행되며 민주시민으로서 가치관을 형성하는 중요한 단계라고 할 수 있다. 따라서 선진국들은 과거와 차별화된 새로운 교육을 통해 국가우위를 지키고 국가경쟁력을 높이려고 하고 있다. 단순히 생산성이 높은 일꾼이 배출하는 것이 아니라 국제적인 대화능력과 타문화에 대한 이해를 갖춘 인권감수성이 뛰어난 국제적 시민의식을 양성하는 것이다. 그러나 고등교육에서의 인권교육의 중요성이 강조되고 양적으로 확대되는 현실에도 불구하고 대학에서의 인권교육에 대한 실태파악이나 학문적인 논의는 거의 이루어지지 않고 있다.

인권의 중요성 증대에 발맞추어 인권교육에 대한 국제사회에서의 논의도 발전해 왔다. 2004년 유엔에서는 인권교육을 지식과 기술, 태도 형성을 통해 인권에 관한 보편적 문화를 구축할 목적으로 이루어지는 훈련, 전파, 정보전달과 관련된 노력으로 정의하였다(나달숙, 2011; 김진희, 2019). 특히, 국제적으로 인권교육은 사회의 모든 구성원들에게 필요한 인권의식의 함양과 관련된 행동 계획적 측면에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 고등교육이 이루어지는 대학에서도 인권감수성을 통한 인권의식함양을 위한 교육이 이루어져야 한다는 목소리가 크다. 본 연구에서는 대학교육 안에서 인권교육의 현황과 실태를 확인함으로써 앞으로 대학에서 이루어져야 하는 인권교육의 방향을 제시하고자 한다.

II. 인권과 인권교육

1. 인권

인권에 대한 개념은 시대에 따라 발전하였으며, 현대사회에서 인권은 광범위하고 보편적으로 사용되고 있다. 20세기 중반에 시작한 인권개념은 평등주의를 강조하였으나 점차 개인주의적인 성격을 보이다가 최근에는 국제적인 개념이 강조되는 특성을 보이고 있다(Nickel, 1987). 인권은 인간으로서 인간다운 삶을 영위하기 위해 갖는 보편적인 권리임과 동시에 한 국가의 구성원인 시민으로서 행사해야 할 특정한 권리를 포괄하는 개념으로 시민권을 포함하는 개념이라고 말할 수 있다. 즉, 인간이면 누구나 갖고 있는 인권은 인간이라는 사실 자체가 인권의 근거가 되기 때문에 인권은 제도적 권리가 되기 이전에 도덕적 권리고, 시민권은 법과 제도적으로 인정된 권리이다. 인권은 법이나 제도, 협약에 의해 규정된 권리가 아니라 인간이기 때문에 존재하는 권리인 것이다.

인권의 범위는 그 사회의 시대적 문화적 상황에 따라 변화하기 때문에 인권의 개념을 명확히 정의하는 것은 어렵다. 인권을 가장 기본적으로 정의하면 인간이기에 당연히 갖는 권리라고 정의할 수 있다. 이런 관점은 고대 그리스의 자연법사상에서 인권의 기원을 찾으려는 관점에서 비롯된 것이다(Vasak, 박홍규역 1986). 인권에 관한 서구의 전통은 흄스에서 로크로 이어지는 자유주의 사상에 있다. 흄스는 자신의 자연적 본질 즉, 생명을 보전하기 위해 자신의 힘을 사용할 수 있는 자유를 자연권으로 보았고 그 자유는 어디에도 양보할 수 없다고 하였다. 로크는 권력이 존재하지 않는 자연 상태에서 각자는 독립적이고 평등하며 자연법에 의해 불가침의 인권을 부여받고 있기 때문에 타인의 권리를 존중하는 것도 자연법에 의해 요청된다고 보았다(석인선 역, 1995). 로크의 자연권은 자신의 권리가 소중한 만큼 다른 사람의 권리도 소중하고 존중되어야 한다는 오늘날의 인권의 의미와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

유엔은 1948년 「세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948)」을 채택했다. 인권과

기본적 자유가 보편적 가치를 가진 것으로 인정되는 문서로 상세하게 진술되어 국제적인 조직에 의해 채택된 역사상 최초의 일이었다. 그 전문에는 ‘모든 인류는 타고난 존엄성과 평등하고 남에게 넘겨줄 수 없는 권리를 가지고 있다’라고 선언했으며, 제1조에서는 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다며 인간의 속성을 정의한다(유엔인권고등판무관실, 2004). 세계인권선언에 나타난 인권은 인간이 태어나면서부터 누구나 평등하게 당연히 가지게 되는 천성적인 권리로 양도 불가능한 불가침의 성격을 가진 것이다. 이러한 인권의 개념은 이후 1966년 「경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)」에서도 일관되게 주장된다. 이 규약 전문에는 인류 사회의 모든 사람이 나면서부터 가지고 있는 존엄성과 평등하고 남에게 넘겨줄 수 없는 권리는 인간의 고유한 존엄성에서 나오는 것임을 인정한다며 인권에 대한 속성이 나타나 있다(인권운동사랑방 인권교육실, 1999). 이 규약에서도 인권은 인간의 고유한 존엄성에서 나오는 것으로 생래적이며, 평등하고, 양도 불가능한 것이다.

2. 인권교육

1) 인권교육의 개념

인권교육은 인권의 내용을 배우고 지식화하는 것 만이 아니라 인간의 존엄성을 존중하고 인간답게 살 수 있는 방법을 배우는 것이며 더 나아가 그것을 내면화하고 행동화하는 것까지 포함한다(손진희, 노자은, 2018). 이는 인권이 갖는 의미와 특징에서 비롯되었다. 인권교육은 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 자신에 대한 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 이와 함께 다른 사람의 인권을 존중하는 태도를 갖추기 위하여 필요한 모든 교육적 활동이다(정규형, 2016). 즉, 인권교육은 인권에 대한 교육(Education about human rights)으로 그쳐서는 안 되며 동시에 인권을 위한 교육(Education for human rights), 인권을 통한 교육(Education through human rights)이 되어야 하는데, 이는 곧 인권이 무엇인가에 대한 지식을 가르치고, 그에 따르는 책임과 의무가 무엇인지를 가르치는 것(about)과 어떻게 권리를 보호하고 예방하며 비폭력적 인권문화를 증진하게 할 것인가를 가르치는 것(for), 인권을 인권적인 방법으로 가르치는 것(through) 을 의미한다. 이러한 인권교육의 목표는 인권에 대한 기본지식을 기반으로 개인과 타인에 대한 인권 감수성 향상과 더불어 인권보호 환경을 조성하는 것이다(백승민, 김민지, 2016).

인권교육은 지식 획득에 그치지 않고 행동의 변화와 습관화를 목적으로 한다. 따라서 인권교육은 자신이 무엇을 원하는지 알고 표현하여 자신의 욕구와 권리를 실현할 수 있도록 행동의 변화를 이끌어 내야 한다. 또한 인권교육은 자신과 타인의 권리가 균형을 이루고 상호존중을 기반으로 한 자기표현이 가능하도록 하여야 한다. 상대방의 권리나 느낌을 고려하지 않고 자신의 권리나 욕구만을 내세운다면 상대방을 불쾌하게 만들고 대인관계에서도 어려움을 야기 시킬 수 있다. 그와 반대로 자신의 욕구나 권리 등을 표현하지 않고 상대방을 충족시키기 위해 일방적인 행동을 강요받는다면 자신이 바라는 바가 좌절되기 때문에 상대에 대한 저항감이 생기게 된다. ‘나’와 ‘타인’ 간의 바람직한 인간관계는 서로간의 이해와 존중의 바탕 위에서 각자의 권리를 주장하고 누리려고 할 때에 이루어질 수 있으므로 개인적, 사회적 측면을 모두 고려한 인권교육에 대한 중요성은 점차 커진다고 할 수 있다(우진경, 2017).

2) 인권교육의 근거

인권교육에 대한 관심이 지속적으로 커지고 교육의 필요성도 꾸준히 제기되어 오고 있다. 국가인권위원회(2016)의 국민인권인식조사에서는 조사대상자의 82%가 인권교육이 필요하다고 응답하였다. 인권교육을 통해 인권인식을 함양하고 인권감수성을 높여 친사회적 행동을 유도할 수 있기 때문이다(이미나, 백현옥, 2015). 따라서 일반시민 및 청소년을 대상으로 한 정규 학교 교육과정뿐만 아니라 청소년 및 일반 시민을 대상으로 한 인권교육을 더욱 활성화하기 위해 다양한 기관 및 단체 등에서 지속적으로 노력하고 있다.

인권교육의 목표는 인권에 대한 기본지식을 기반으로 개인과 타인에 대한 인권 감수성 향상, 그리고 더 나아가 그런 개인들이 지켜질 수 있는 인권보호 환경 조성이다. UN의 인권교육 역시 이러한 목표를 가지고 체계적이고 지속가능하기 위해 회원 국가들의 제도권 교육을 대상으로 장기적 계획을 실행했다(백승민, 김민지, 2016). 인권교육의 필요성과 중요성을 강조하는 것은 우리나라뿐만 아니라 전 세계적 추세라고 할 수 있다. 유엔은 인권이 유엔의 가장 핵심의 업무임을 천명하고, 세계인권선언 제26조, 1993년 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언 및 행동계획 제33조 이후, 2011년 UN총회결의로 채택된 유엔인권교육훈련선언 까지 인권교육의 중요성과 필요성을 강조하고 각 국가에 인권교육법을 제정할 것을 권고하고 있다. 유엔의 여러 기구 내에서는 유네스코 인권교육 및 인권 이사회 유엔 개발 프로그램 등 많은 기구들이 인권신장을 위한 프로그램을 개발하고 있다.

3. 인권교육 운영실태

국가인권위원회가 진행하고 있는 인권교육 실시현황을 살펴보면 집계가 처음 시작된 시기부터 지속적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2018년에는 5,189건의 교육에 343,627명이 인권교육에 참여하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 교육과정은 427건에 19,957명, 484건의 방문프로그램에 8,542명, 2,116건의 인권특강에 106,189명이 참여하였다. 사이버교육에도 165,248명이 참가한 것을 확인할 수 있다.

<표 1> 인권교육 실시 현황

(단위: 횟수, 명)

구분		합계	교육과정	방문 프로그램	인권특강	사이버교육	콘텐츠공통 활용교육
2018	횟수	5,189	427	484	2,116	1,133	1029
	인원	343,627	19,957	8,542	106,189	165,248	43,691
2017	횟수	4,447	494	533	1,968	915	537
	인원	249,428	28,916	10,974	101,482	79,799	28,257
2016	횟수	4,247	734	380	1,760	828	545
	인원	242,147	33,953	5,930	96,302	71,434	34,528
2015	횟수	2,797	438	239	1,479	353	288
	인원	161,432	18,468	9,194	83,025	34,635	16,110

구분		합계	교육과정	방문 프로그램	인권특강	사이버교육	콘텐츠공통 활용교육
2014	횟수	2,503	334	206	1,506	288	169
	인원	180,558	14,325	4,926	110,080	34,744	16,483
2013	횟수	2,011	245	159	1,280	150	177
	인원	180,323	11,382	4,588	112,956	39,654	11,743
2012	횟수	1,456	214	119	858	109	156
	인원	140,867	10,456	2,204	90,727	21,550	15,930
2011	횟수	1,316	166	153	777	71	149
	인원	121,402	7,064	3,019	89,333	14,681	7,305

출처: 국가인권위원회 통계(2018)

2018년 국가인권위원회가 공공영역, 학교영역, 시민영역에서 진행한 인권특강에는 공공영역 385건에 41,681명이 참여하였고 학교영역에는 1,180건에 44,841명이 참여하였다. 시민영역에는 551건에 19,667명이 참여하였다.

<표 2> 인권특강 현황

(단위: 횟수, 명)

구분	공공영역		학교영역		시민영역	
	횟수	인원	횟수	인원	횟수	인원
2018	385	41,681	1,180	44,841	551	19,667
2017	327	37,136	1,191	39,681	450	24,665
2016	254	28,793	888	42,401	618	25,108
2015	196	17,780	806	44,097	477	21,148
2014	279	27,958	801	52,196	426	29,926
2013	226	24,283	711	69,989	343	18,684
2012	61	2,815	698	84,715	99	3,197
2011	334	28,965	302	54,518	141	5,850

출처: 국가인권위원회 통계(2018)

4. 국내·외 인권교육 동향

1) 국내 인권교육동향¹⁾

국내적으로 인권교육의 중요성이 강조되고 필요성에 대한 인식이 커지고 있다. 교육현장에서는 제7차 교육과정부터 통합교과 형태로 인권교육을 실시하고 있고, 학생의 존엄과 가치가 학교교육과정에서 보장되고 실현될 수 있도록 각 교육청에서 제정한 학생인권조례 등 인권을 법과 제도적으로 도입하고 정립하고 있다. 우리나라 인권교육은 대부분 국가인권위원회에서 담당하고 있으며 현장교육 아니라 인권교육센터 홈페이지를 통해 사이버인권교육(<http://edu.humanrights.go.kr>) 등을 진행하고 있다. 국가위원회에서 발표한 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안에 따라 대상을 확대하여 인권교육을 강화하고 있고, 학교의 교과 및 비교과 교육을 통한 학생대상 인권교육과 군인, 경찰, 초중고 교사, 법집행공무원과 같은 공직자 대상 인권교육, 그리고 오프라인 형태의 특강과 사이버 인권교육을 통한 일반시민 대상의 인권교육이 진행되고 있다(나달숙, 2011).

법무부에서는 인권국을 두어 법무부내 인권관련 정책수립에 관한 조정·총괄, 인권옹호에 관한 종합정책의 수립 및 시행, 국가인권위원회와의 협력 등에 관한 사항, 국내 다른 과의 주관에 속하지 않은 인권관련 업무를 진행하고 있다. 이를 위해 인권정책과, 인권구조과, 인권조사과, 여성아동인권과를 두어 인권관련 업무를 담당해오고 있다(나달숙, 2011). 인권구조과는 범죄피해자의 보호·지원과 범죄피해자지원법인의 등록·지도·감독, 법률구조증진, 법류구조법인의 지도·감독을 진행하고 인권조사과에서는 법무행정분야의 인권침해예방, 법무행정 분야의 제도 개선, 법무행정 관련 인권 침해 사건의 자체 조사 및 개선을 담당하고 있다. 여성아동인권과에서는 여성·아동 인권관련 정책의 수립과 시행, 여성·아동 인권관련 법제개선, 피해자 국선변호사 운영 및 진술조력인 양성, 아동인권증진사업을 시행하고 있다. 특히, 교정과 인권, 출입국관리와 인권, 검찰과 인권, 소년보호와 인권, 보호관찰과 인권 등 인권교재를 발간하여 배포함으로써 인권에 대해 알리고 있다(나달숙, 2011). 그러나 여전히 인권교육에 대한 연수나 강좌는 지속적으로 이루어지지 않고 있어 법무부 소속 공무원이나 관련 직원의 인권교육이 필요하며 이를 위한 인권교육자 양성교육이 또한 시급한 실정이다(나달숙, 2011). 특히, 국가인권정책기본계획에서 제시하는 인권교육은 비교적 체계화되어 긍정적인 평가를 받지만 인권교육 네트워크 지원이나 인권교육 방법론에 대한 개선방안에 대한 부족함이 한계점으로 나타나고 있다. 또한 인권조례에 따라 인권교육은 모든 광역자치단체에서 의무화 하고 있으나 실제 서울, 광주, 부산을 제외하고는 매우 저조한 실정이다(서울특별시, 2015). 이에 인권교육이 지속가능할 수 있도록 인권교육을 수행할 수 있는 인권 강사단 양성계획과 교재개발 등의 사업을 마련하여 인권교육 매뉴얼과 강사 인력풀을 제공해 주는 과제를 제시해야 할 것이다. 무엇보다 학교와 공직자, 시민사회, 기업, 지방자치단체 등 대상에 맞는 인권교육 모델을 보급하는 것이 중요하며 이는 인권교육 활동, 인권교육 전문가 또는 강사, 인권교육 교재와 콘텐츠, 인권교육 모니터링 등을 토대로 개발된 것이어야 할 것이다.

1) 나달숙(2011). 인권교육의 국내외적 현황과 지향 과제를 기초로 작성되었음.

2) 국외 인권교육동향

(1) 프랑스

프랑스에서의 인권교육은 시민교육에서 비롯되었다고 할 수 있는데 1980년대 인권교육의 중요성이 사회적으로 중요한 문제로 부각되면서 강화되었다. 프랑스 시민교육은 프랑스 시민혁명의 인권 사상과 그 바탕위에 보편적 인권교육이 더해졌다고 할 수 있으며 프랑스 시민교육의 특징은 프랑스 민주주의가 발달한 독특한 역사적, 이념적 바탕과 보편적 인권교육이 조화를 이루는 것이라고 할 수 있다(나달숙, 2011). 프랑스의 시민교육에서는 자유와 권리의 보장에 대한 내용이 강조되고 있으며 유엔 인권선언, 아동권리협약 등을 시민교육의 전 과정에서 다루어야 할 기본적 문헌으로 다루고 있다. 우리나라의 사회과에 준하는 시민교육(education civique)은 하나의 개별교과로서 초등학교 1학년부터 고등학교 3학년까지 필수과목으로서 이수해야 하는데 프랑스에서의 시민교육은 일반적 교수-학습 방법인 지식의 전달을 통하여 이루어지기보다는 사회적 문제에 대한 자발적인 참여를 통해 정치적인 의견을 적극적으로 표명할 수 있는 민주적 시민성을 체득하는 것으로 인식되었다(김태수, 2007). 이러한 시민교육에서는 다문화 교육을 통해 소수 인종과 민족에 대한 차별과 편견의 문제를 중요하게 다루기도 하는데 토론과 논술 등을 통해 이에 대한 인식과 가치관을 정립하는 훈련을 하고 있으며 이러한 훈련 과정은 프랑스 사회를 살아가는 시민이 가져야 할 의식과 태도로서 강조되고 있다(구정화, 2010). 프랑스 교육부가 제시한 시민교육의 목표를 살펴보면(노숙영, 2004) 학급과 학교의 규칙이 정한 집단생활에 적극적으로 참여하는 사람, 친구들을 존중하고 차이를 수용하는 사람, 학교의 일상생활에서 폭력을 거부하는 사람, 집단생활이 개인의 자유에 주는 제약을 조화롭게 조절할 수 있는 사람, 세계 인권선언에 근거한 가치를 기준으로 절대적인 가치를 아는 사람 등으로 규정하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 시민의 모습은 인권교육 목표와의 유사성을 보이기도 하며 아동의 실생활은 물론 하나의 공동체 안에서 살아가는데 필요한 태도와 자질을 포함하고 있다고 할 수 있다.

프랑스 사회과에서 다루어지는 내용의 특징을 분석한 연구(권태덕, 2008)에 따르면 프랑스의 교과서는 실제 생활과의 연결이 상대적으로 강조되는데 이는 학교생활의 적응을 중시하고 실생활 속의 구체적인 목표를 강조하는 사회과 교육과정과 밀접한 관련을 가지기 때문인 것으로 보았다. 따라서 교과서 구성에 있어 일상생활을 소재로 하여 사회현상을 파악할 수 있는 다양한 자료를 제시함으로써 학생들이 살아가는 실제 세계와 연관 지어 생각해볼 수 있도록 일상생활 속에서의 교육을 강조한다고 하였다. 예를 들어 남녀 간의 차별, 계층 간의 차별, 일상생활 속에서의 자유의 모습 등을 주제로 하여 내용 구성과 전개에서 자료로서 적절하게 구조화시켜 자유와 평등에 대한 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 비판적 사고력을 길러줄 수 있도록 한다. 이와 같이 프랑스 사회과에서 인권을 다루는 내용은 주로 현실 생활 속에서 인권에 대한 문제를 통해 접근하고 있으며 각 개인의 경험을 통해 이루어진다는 특징을 가지고 있다.

(2) 독일

독일의 인권교육은 주로 학교 교육을 기본으로 지방자치단체, 각종 연구 단체 그리고 시민단체 등 다양한 주체에 의해 이루어지고 있으며 민주적 정치교육 중심의 인권교육의 특성을 보인다고 할 수 있다(정명진, 2015). 또한 아동을 대상으로 학교에서 시작되어 성인을 대상으로 하는 인권교육은 평생교육으로 이루어지고 있다. 독일의 인권교육에서 다루고 있는 주제들은 남녀평등, 청소년 폭력문제, 외국으로 부터의 이민자 그리고 유럽 통합 문제에 이르기까지 사회전반적인 문제들을 다루고 있으며 사회 통합이

라는 커다란 목적을 가지고 있다. 이를 위해 인간존중, 관용, 갈등해결 능력, 일상생활 속 민주 참여적 정치행동의 실천을 중요한 목표로 삼고 있다. 독일의 초등학교에서는 범교과(fächerübergreifend)주제를 수업에서 다루게 되는데 독립된 교과 과목에서 교사가 자율적으로 다양한 주제들을 수업할 수 있다. 범교과적 교육주제는 주로 보건교육, 자유교육, 다문화 및 상호문화 교육, 환경교육, 사회생활의 방법, 정치교육, 안전교육, 평화교육 등 이다. 이러한 범교과적 주제들은 현재와 미래의 실생활 속에서 필요한 지식들을 다루고 있다고 할 수 있는데 각 개인의 삶속에서 하나의 주체로서 살아가기 위한 지식과 방법들을 다루는 것은 물론 한 사회의 공존과 공생을 위한 지식과 가치를 얻기 위한 주제들을 볼 수 있다. 이러한 점을 통해 범교과적 주제들이 인권교육에서 다루어야 할 주요 문제들을 많이 포함하고 있다는 것을 알 수 있다.

(3) 일본

일본에서의 인권교육은 국민이 그 발달단계에 따라 인권존중의 이념에 대한 이해를 심화하고 이를 체득할 수 있도록 하는 것을 목표로 하며 일본 구헌법 및 교육기본법을 비롯해 국제인권규약, 아동의 권리에 관한 조약 등의 정신에 준거하여 기본적 인권존중정신을 올바르게 체득할 수 있도록 하는데 중점을 둔다. 그리고 지역의 실정을 고려하면서 학교교육과 사회교육을 통하여 추진된다(법무부, 2010). 인권교육의 주체로는 학교, 사회교육시설 및 단체, 민간단체 등이 있으며 유아, 아동, 학생의 발달단계에 따라 그리고 학교교육 활동전체를 통해 인권존중의식을 고양하도록 한다. 유치원에서는 교육내용의 기준인 유치원 교육요령에 따라 놀이를 중심으로 이루어지며 타인에 대한 존중과 배려를 배울 수 있도록 한다. 초, 중, 고등학교에서는 각 교과와 특별활동 등 교육 활동 전반에 걸쳐 인권존중 의식을 높이는 교육을 하고 있으며 2002년 이후 새로운 학습지도요령에서는 구체적인 생활 속에서 실현하는 것이 강조되기도 하였다. 일본의 인권계발의 현황을 살펴보면 특히 법무성의 인권옹호기관이 일반국민을 대상으로 인권존중사상의 고양을 위해 다양한 계발활동을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 2008년 계발 활동의 중점은 국민 한 사람 한 사람이 주체적으로 풍부한 인권의식을 기르고 생명의 고귀함과 중요함과 타인과의 공생, 공감의 중요함을 느낄 수 있도록 계발활동을 전개하는 것이었다(법무부, 2010). 이러한 계발 활동은 ‘인권주간’ 등을 통해 아동과 사회적 약자의 인권을 지키기 위한 의식 고양을 목적으로 전국적인 활동으로 펼쳐진다. 최근 일본의 국제이해교육, 다문화 교육에서는 차별의 문제, 인권의 문제가 부각되고 있는데 다른 문화를 가진 사람들과 함께 살아가기 위한 자질과 능력을 육성하는 것을 중요한 것으로 인식하고 일본의 각 학교에서는 사회, 도덕, 특별활동과 종합적인 학습시간을 통해 다문화교육을 실시하고 있다. 종합적인 학습의 시간은 2002년부터 도입되어 국제이해 및 다문화공생을 위한 교육활동을 하는데 결정적인 역할을 담당하고 있다(천호성, 2011). 이러한 교육활동은 주로 3F를 기본형으로 하여 외국요리(Food), 민족의상(Fashion), 공연(Festival)을 통해 이루어지는데 이렇게 외국문화의 편견을 없애고 외국 문화를 즐기는 것이 차별과 인권의 문제로 다가가는 것보다 다문화에 대한 이해를 높일 수 있다고 보기도 한다(박영준, 2015). 이러한 다문화 활동은 우리나라와 달리 지방정부가 중심이 되어 지원이 되고 있다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다(천호성, 2010a).

Ⅲ. 고등교육에서의 인권교육

1. 인권존중 상황에 대한 평가

국가인권위원회(2016)의 국민인권인식 조사에서 조사대상자들에게 국내의 인권상황에 대해 알고 있는 정도를 확인한 결과에 따르면, 42.8%의 응답자가 국내의 인권상황을 인지하고 있다고 응답하였다. 연령대에 따른 차이를 보면 대학생이 포함되는 15-29세 연령층의 46.4%가 알고 있고 응답하였고 53.6%가 모른다고 답하였다. 특히, 우리나라의 전반적인 인권존중 상황에 대한 평가를 확인한 결과에 따르면 전체 응답자의 33.4%가 전반적인 인권존중이 이루어지고 있다고 생각하는 것을 확인할 수 있다. 15-29세의 청소년과 청년층은 존중된다는 의견이 34.0%로 다른 연령층에 비해 많았으나 존중되지 않는다는 의견도 18.7%로 가장 많았다.

<표 3> 우리나라 인권존중 상황에 대한 평가

(단위 : 명, %)

구분	존중된다.			보통	존중되지 않는다.			
	전체	매우	존중		전체	존중안됨	전혀존중안됨	
성별	남	38.1	1.2	36.9	44.3	16.9	15.8	1.1
	여	28.9	1.0	27.9	52.2	17.4	15.7	1.7
연령	15-29	34.0	1.7	32.3	45.8	18.7	17.3	1.4
	30-49	33.6	0.3	33.2	51.2	15.1	13.8	1.2
	50이상	33.3	1.6	31.4	47.0	18.3	16.8	1.6
교육	고졸이하	31.6	1.4	30.3	49.3	17.8	16.0	1.8
	대학이상	35.2	0.9	34.3	47.5	16.6	15.5	1.0

출처: 국가인권위원회(2016). 국민인권인식조사.

2. 국가인권정책기본계획 이행상황

인권의 법적 보호강화와 제도적 실천 증진을 위한 범국가적 종합계획인 국가인권정책기본계획이 시행 중인 현재 인권교육 기본 정책과제 전반에 걸쳐 양호한 이행상태를 보이고 있다(국가인권정책협의회, 2014). 특히, 본 연구에서 살펴보고 있는 고등교육기관인 대학에서의 학교인권교육과 관련한 국가인권정책기본계획의 이행을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4> 학교인권교육_대학부분 이행상황

추진부서	교육부 : 대학정책과/ 대학학사평가과	
주요내용	대인인권교육 활성화 - 인권관련 학과 개설 및 교육과정 운영 유도 - 대학학생정원 조정계획에 인권관련 학과 관련 정보 제공	
추진상황	정상추진	
이행경과	인권관련 학과를 비롯한 전국 대학 학과 개설 정보 제공 - 전국 대학 주요 관련 기관 책자 배포 및 교육부 홈페이지 탑재	
분석	추진성과	복지계열, 인문계열 등 인권과 관련한 모집단위에 관심 유도
	장애요인	해당없음
향후추진계획	- 모집단위별 입학정원 책자 제작 및 안내 - 국립대학이 인권관련 학과 개설을 위한 정원 조정 요청시 검토	

출처 : 국가인권정책협의회(2014)

3. 국가인권위원회와 대학의 MOU

인권교육 증진을 위한 대학 MOU는 2006년 전남대를 시작으로 가장 최근에는 서울대까지 총 14개교와 MOU를 맺었다. 인권위원회는 MOU를 통해 학내 인권보호·증진에 기여했다고 밝혔다(국가인권위원회, 2018).

<표 4> 학교인권교육_대학부분 이행상황

학교명	MOU체결시기
전남대학교	2005. 12. 6
영남대학교	2007. 4. 27
인하대학교	2007. 10. 31
한양대학교	2007. 11. 1
고려대학교	2007. 11. 21
이화여자대학교	2007. 11. 22
전북대학교	2007. 12. 21
충남대학교	2008. 5. 7
부산대학교	2008. 5. 16
경상대학교	2008. 11. 18
충북대학교	2012. 10. 9
동국대학교	2016. 8. 5
연세대학교	2017. 12. 11
서울대학교	2018. 2. 7

IV. 대학에서의 인권교육²⁾

1. 전국 학부/대학원 인권 교과 개설 현황

백승민(2019)의 한국 대학에서의 인권교육 연구에서는 전국 4년제 대학을 대상으로 2009년 1학기부터 2018년 1학기까지 대학 내 인권 교과 개설을 조사하였는데, 2009년 1학기부터 2018년 1학기까지 학부에서 개설된 총 901개의 인권 교과목들을 수집하여 분석하였다. 해당 연구에서 분석한 우리나라 4년제 대학의 학부에서 개설된 인권관련 과목은 학기당 평균 47과목이었으며, 가장 많은 수업이 개설된 시기는 2016년 2학기(75개)와 2017년 2학기(80개), 2018년 1학기(79개)였다. 이를 개설 학교별로 구체적으로 살펴보면 전남대(64개 교과), 연세대(서울, 45개 교과), 전북대(40개 교과), 동국대(서울, 38개 교과), 한양대(서울, 31개 교과)는 조사 기간 전체에 걸쳐 수업을 많이 개설하였다.

1) 학부 교양과목으로서의 인권 교과 개설 현황

백승민(2019)의 연구에서는 학부에서 개설된 인권관련 전체 901개 과목 중 553개 과목이 교양, 348개 과목이 전공으로 개설되었다. 학부에서 교양과목으로 개설된 과목을 학교별로 살펴보면, 전북대가 18과목, 광운대와 덕성여대, 한국외대, 한경대가 각각 19과목, 동국대가 27과목의 교양 과목이 개설되었다. 충남대의 경우, 19학기 동안 개설된 전공과 교양 전체 64개 과목 중에 교양 교과가 61개일 정도로 교양 중심의 인권교육이 이뤄지고 있었다.

개설된 과목명을 기반으로 주제를 분류하면 다음과 같다. 인권과 정의, 인권과 사회, 인권의 이해 등의 거시적인 인권의 내용을 다루고 있는 일반·사회 영역을 다룬 과목이 392개로 가장 많았고, 법이나 범죄를 다룬 인권과 법, 법과 인권, 헌법과 인권, 범죄와 인권 등의 과목은 86개가 운영되고 있었다. 인권과 복지, 사회복지가 말하는 인권, 인권으로 이해하는 복지 등의 사회복지 영역이 26과목, 여성과 인권, 인권과 장애인 등의 소수자 인권영역이 16개였다. 광주와 전남일원에서 신군부의 집권 음모를 규탄하고 민주주의의 실현을 요구하며 전개한 민중항쟁광주민주화 운동과 관련된 과목도 4개로 나타났고 북한의 인권과 관련된 과목은 5개가 개설되어 운영되었다.

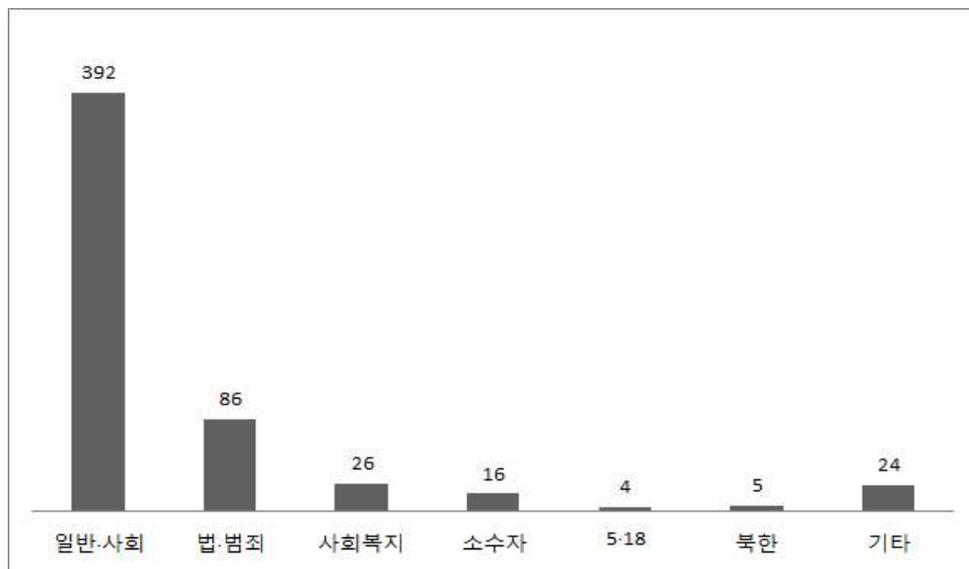
학부 교양과목으로서의 인권 교과 개설 현황을 통해 우리나라 고등교육기관인 대학에서의 인권교과목의 특징을 확인한 결과, 대학에서의 인권교육이 과거에 비해 양적으로는 확대되었지만 인권의 개념 및 구성요인 등을 살펴보는 지식전달 위주의 명시적이고 내용 중심적인 과목이 주를 이루고 있었다.

2) 백승민(2019). 한국대학에서의 인권교육 연구. 이화여자대학교. 박사학위논문을 중심으로 기술하였음.

〈표 5〉 교양개설 인권교과목
(조사기간 : 2009. 1학기- 2018. 1학기)

분류	과목명	개설 수
일반·사회	인권과 정의, 현대사회와 인권, 인권과 사회, 인권의 이해, 사회적 이슈와 인권, 인권·NGO·세계시민사회, 인권과 불평등, 젊은이의 삶과 인권, 현대사회와 인권론, 인권과 이슈, 지구화 시대의 인권과 평화, 인권 바로 알기, 국제사회와 인권, 인권의 시민교양, 폭력과 인권, 전쟁·종교 그리고 인권, 현대사회의 이슈와 인권, 인권이 만난 세상, 인권의 창으로 본 세상, 인권과 표현의 자유, 국가 사회와 인권, 인간의 존엄성과 인권, 인권과 국제정의, 인권과 인간존엄성, 인권과 국가, 인권의 현대적 이해, 민주시민과 기본적 인권, 국제인권, 인권과 평등, 인권과 세계 시민주의, 인권: 생각에서 실천까지, 지구촌평화인권특강, 인권론, 인권과 현대사회, 인권의 사회학, 다문화사회와 인권, 민주사회와 인권	392
법·범죄	인권과 법, 법과 인권, 헌법과 인권, 범죄와 인권, 국제사회의 인권과 법, 인권과 노동법, 인권과 법의 이해, 다문화법제와 인권, 국제인권법, 범죄와 인권복지	86
사회복지	인권과 복지, 사회복지가 말하는 인권, 인권으로 이해하는 복지, 인권과 복지사회	26
소수자 (젠더, 아동·청소년, 장애인)	젠더·섹슈얼리티 그리고 인권, 여성과 인권, 인권과 장애인, 장애인의 인권과 권리 옹호, 세계와 아동인권, 장애와 인권	16
5·18	광주민주화 운동과 인권, 518과 민주인권	4
북한	북한인권과 탈북자 문제, 국제인권 체제와 북한인권	5
기타	인권과 교육, 창업자 인권과 글로벌 비즈니스, 세계 문학 속의 인권, 인권과 인성교육, 대학생인권의 이해, 다문화 및 인권교육론(교직)	24

출처: 백승민(2019)



[그림 1] 교양개설 인권교과목

2) 학부 전공과목으로서의 인권 교과 개설 현황

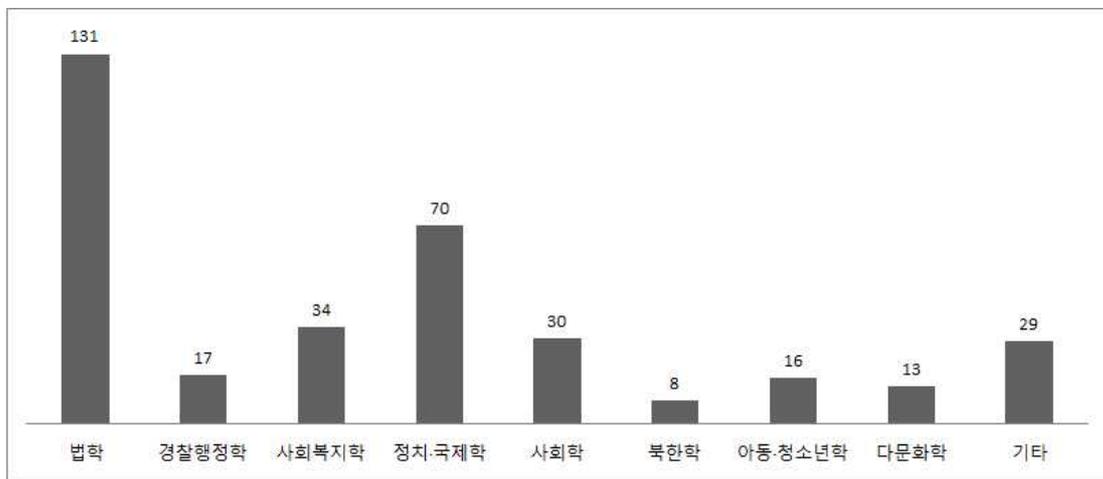
백승민(2019)의 연구에 따르면 전공과목에서 개설되는 인권교과의 수는 증가나 감소 없이 비슷하였다. 전공과목을 개설하는 학교는 연세대가 30개로 가장 많았고, 전북대 22개, 부산대 17개, 숙명여대 16개, 한양대 15개였다. 과목명으로 구체적으로 살펴보면 인권·법률상담론, 인권법, 법치주의와 인권, 이민법과 인권, 헌법과 인권 등의 법학 영역이 131개로 가장 많이 개설되었고, 인권과 국제정치, 인권과 정의, 인권의 정치, 인권과 정치 등의 정치·국제학이 70개로 많았다. 인권과 사회복지실천, 인권과 사회복지, 인권과 복지 등의 사회복지 영역이 34개, 인권과 사회운동, 인권과 해외개발원조, 인권운동론, 인권이론 연구 등의 사회학이 30개가 개설되었다. 법과 인권, 경찰과 인권 등의 경찰행정학은 17개가 개설되었고, 청소년 인권과 참여, 아동권리, 청소년 인권 등의 아동·청소년학은 16개였다. 다문화가 빠르게 진행되고 현대사회의 특성을 반영하면서 다문화와 관련된 이주노동자의 인권과 복지, 이주와 인권, 국제인권법, 소수자와 인권 등의 과목이 13개 개설되었다. 복학과 관련한 과목도 8개가 진행되었다. 대학에서 전공과목으로 이루어지고 있는 인권교육은 법률 및 제도 중심의 내용이 중심을 이루고 있었으며, 경찰행정, 교정 등의 특정 학문에서 지엽적으로 이루어지고 있었다. 법학과를 제외하면, 인권과 밀접한 관련이 있는 전공분야에서조차 인권교과목이 개설되고 있지 않다. 예컨대, 직업의 성격상 인권문제가 빈번하게 발생할 수 있는 교육관련 전공(사범대, 교대, 교육대학원 등)이나 의약계열 전공(약대, 의대, 간호대 등), 그리고 군 / 검 / 경 관련 전공(경찰학과, 교정학과, 사관학교, ROTC 교육과정 등)에서 도 인권교과목이 개설된 경우는 거의 없다(국가인권위원회, 2011).

〈표 6〉 전공개설 인권교과목
(조사기간 : 2009. 1학기- 2018. 1학기)

분류	과목명	개설 수
법학	인권·법률상담론, 인권법, 법치주의와 인권, 이민법과 인권, 헌법과 인권, 헌법과 인권, 법과 인권, 인권법, 인권과 법, 국제인권법, 국제인권개념의 역사와 논점, 영화 속의 법과 인권, 인권법사례연구, 인권의 제도적 보호, 국제환경·인권법, 아시아와 국제인권, 국제인권사례, 인권의 제도적 보호, 인권법개론, 인권사, 인권침해구제론, 인권발전사, 인권법세미나, 인권정책론, 인권문서연구, 인권정책과 법, 인권론	131
경찰행정학	법과 인권, 경찰과 인권, 형사절차와 인권, 경찰인권론	17
사회복지학	인권과 사회복지실천, 인권과 사회복지, 인권과 복지, 장애인 인권교육, 사회복지와 인권	34
정치·국제학	인권과 국제정치, 인권과 정의, 인권의 정치, 인권과 정치, 인권, EU와 인권, Human rights and humanitarian in Global politics, Human rights in divided Korea, Human rights and conflict resolution, International Human rights, Human rights: Foundation and Contemporary issues, Human Rights in East Asia, 세계화 평화와 인권, 인권의 발견, 인권과 국제기구, 인권과 국제정의, 세계화와 인권, 환경·NGO·인권과 국제정치, 인권과 세계화	70
사회학	인권과 사회운동, 인권과 해외개발원조, 인권운동론, 인권이론연구, 인권과 지역사회, 국제인권, 인권과 사회, 인권사회학	30

분류	과목명	개설 수
북한학	북한인권문제, 북한과 인권문제, 한반도 평화와 인권	8
아동·청소년학	청소년 인권과 참여, 아동권리, 청소년 인권	16
다문화학	이주노동자의 인권과 복지, 이주와 인권, 국제인권법, 소수자와 인권, 다문화법제와 인권	13
기타	인권과 교정보호, 교정윤리와 인권, 사서와 인권, 개발과 인권, 민사소송 집행법과 인권, 인권의학, 인권으로 치유하기, 인권과 사회정의, 인권과 윤리, 스포츠 인권과 윤리학, 법과 인권(사회교육), 법·인권교육입문, 법·인권교재연구, 사회정의와 인권(신학)	29

출처: 백승민(2019)



[그림 2] 전공개설 인권교과목

V. 대학에서의 인권교육의 방향

인권교육 실태 및 시사점 등을 바탕으로 대학에서의 인권교육 활성화를 위하여 개선해야 할 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 인권교육에 대한 법과 제도적 개선방안

2011년부터 지속적으로 인권교육법에 대한 논의가 계속되고 있지만 2019년 현재, 인권교육법은 여전히 국회에 계류 중이며 법제화되지 못하고 있다(법무부, 2015). 인권교육이 지속적으로 진행되기 위해서는 관련 법령의 제정이 필수적으로 요구된다. 앞으로 새롭게 논의될 인권교육법에는 기존에 제시되었던 인권교육의 정의 및 기본원칙, 인권교육을 받을 권리, 국가 및 지방자치단체의 인권교육 책무, 인권교육

종합계획, 인권교육위원회, 인권교육협의회, 인권교육센터, 인권교육실시 및 평가, 인권교육 지원 외에도 인권교육에 대한 세부적이고 체계적인 논의가 진행되어야 할 것이다. 특히, 인권교육 영향평가제도 도입, 인권교육 지원 예산확보방안, 인권교육 통합정보시스템구축 등 최근 인권교육 현안도 함께 포함될 수 있는 포괄적 법률 개정이 필요하다(법무부, 2015).

인권교육 관련 법적 근거가 마련되더라도 실질적인 제도적 지원이 미비하면 인권교육의 활성화를 기대하기 어렵다. 우리나라 고등교육기관인 대학에서의 인권교육의 질적 발전을 위한 제도적 개선방안을 제시하면 먼저, 인권교육의 영역에서 상대적으로 소외되었던 고등교육에서의 인권교육에 대한 실질적인 방향에 대한 논의도 함께 진행되어야 할 것이다. 대학인권교육의 활성화를 위해 진행되었던 장기적인 계획 중의 일부인 인권관련 학과 개설 및 교육과정 운영 유도, 대학학생정원 조정계획에 인권관련 학과 관련 정보 제공 등에 대한 확대에 대한 구체적이고 현실적인 제도 마련이 함께 논의되어야 할 것이다. 이를 위해 기관과 조직 수준에서 수합되고 있는 대학인권교육데이터를 체계적으로 관리해야 한다. 예를 들어, 인권교육 통합 정보공개시스템을 구축할 수 있는데, 인권교육 진행과 관련한 정보공개시스템이 필요하다. 인권교육 통합정보시스템이 구축되면 데이터를 가공, 분석하여 국민들에게 공시하는 제도 운영, 즉 인권교육 관련 지표 및 표준화된 정보 공시체계를 체계화해야 할 것이다.

2. 대학 인권교육의 방향

인권교육은 인권의식 향상을 통해 자신과 타인의 권리를 존중하고 이를 적극적으로 실현하며, 권리들 간의 충돌을 조화롭게 해결할 수 있게 한다. 인권의식 향상에 효과가 증명된 인권교육은 현대사회 구성원들의 시민성향상을 위해서도 반드시 필요하다. 따라서 고등교육기관인 대학에서 인권 전공 교과목을 확대하고 교양 필수로 지정하는 등 대학생 전체가 인권관련 교육을 이수할 수 있도록 하는 노력이 요구된다(법무부, 2015).

본 연구에서 백승민(2019)의 연구결과를 통해 확인한 대학에서의 인권교육은 과거에 비해 양적으로는 확대되었지만 인권의 개념 및 구성요인 등을 살펴보는 명시적이고 내용 중심적인 과목이 주를 이루었다. 인권은 다양한 방면에 여러 부분에 걸쳐있는 개념으로 이러한 인권의 다양성은 현재 대학의 인권교과목 개설에는 거의 반영되어 있지 않은 것으로 보인다. 따라서 인권의 다양성을 담보하기 위한 인권과 관련한 다방면의 과목개설이 필요하다(법무부, 2015). 특히, 인권상황에서 합리적인 사고를 할 수 있도록 돕는 참여형 토론 수업을 중심으로 구성된 수업의 구성이 요구된다.

3. 대학 인권교육의 내용

효과적인 인권교육이 지닌 목표는 인권에 대해 배우는 것과 인권을 위해 배우는 것으로 인권에 관한 기준을 만들뿐 아니라 가치와 태도에 대한 변화를 가져오고, 행동의 변화를 가져올 수 있다. UN의 인권교육의 방향에서는 대학생인 청년들은 인권교육을 통해 보편적 규준으로서의 인권에 대한 지식을 함양하고 개인 의식과 행위 수준에서의 인권의 통합하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 시민조직에의 참여와 시민적 책임의 완수, 시민적 불복종 감소, 공동체적 봉사와 실현을 이루는 것이다.

그러나 현재 우리나라에서 대학생을 대상으로 이루어지고 있는 많은 인권교육은 인권문제를 토론하고 문

제점을 찾아가 인권에 대한 지식을 쌓고 시민성을 함양하기 보다는 인권에 대한 지식, 특히 법이나 제도에 대한 지식을 함양하는 것을 목표로 하고 있다. 인지에 대한 교육이 대부분을 차지하는 경우가 많아 정서나 행동 영역의 향상을 중요하게 다루는 접근, 즉 인권교육에 관한 종합적 접근이 부족하다. 이는 인권교육이 궁극적으로 지향하고 있는 교육목표에 반하는 것이다. 따라서 앞으로 대학에서 유엔인권교육훈련선언에서와 같이 인권에 대해서(about), 통해서(through), 그리고 위해서(for) 가르쳐야 한다고 제시한 것 역시 인권의식의 세 영역 중 인지, 정서, 행동 영역을 골고루 다루는 인권교육을 상정해야 한다. 인권의 정의, 인권 관련 국제 규약 및 국내외 제도에 관한 지식 및 이런 지식을 적용할 수 있는 기술을 습득하는 인지적 측면에 더해 인권수호를 위해 요구되는 가치나 태도를 발전시켜 나가는 정서적 측면, 그리고 인권교육을 받는 학습자들로 하여금 이 교육을 통해 인권을 수호하는 행위자(activist)가 되기를 주문하는 인권교육의 행동적 측면은 인권 친화적 교수학습법의 개발과 적용, 친인권적 교육문화의 조성이 이루어져야 할 것이다(김진희, 2019).

<표 6> 인권교육 체계도

수준	<ul style="list-style-type: none"> • 청년기, 중·고등학생(15-17세), 성인
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 기준으로서의 인권에 대한 지식 • 개인의식과 행위 수준에서의 인권의 통합
핵심개념	<ul style="list-style-type: none"> • 도덕적 포섭/배제 • 도덕적 책임/교양
행위목표	<ul style="list-style-type: none"> • 시민조직에의 참여 • 시민적 책임의 완수 • 시민적 불복종 • 공동체적 봉사와 실현
관련 인권문제	<ul style="list-style-type: none"> • 대량 학살 • 고문 • 전쟁 범죄
관련 기준 및 제도적 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 제네바 협약 • 특정화된 협약들 • 인권 규범들의 전개, 진화

출처: UN High Commissioner for Human Rights, 1989; 문용린, 2003에서 재인용.

인권교육은 인권에 대한 지식, 기술과 가치를 개발하는 모든 과정으로 민주적이고 다원적 사회에서 시민성을 키우는 데 핵심이 된다. 대학에서 이루어지는 인권교육의 기본방향은 유엔총회에서 선언한 ‘인권교육을 위한 세계 프로그램’의 인권교육 정의를 기초로 두어야 한다. 이 선언은 ‘인식의 고양, 인권의 보편적 문화의 발달, 인권의 효율적인 실현의 추구, 모두에게 동등한 기회와 보장, 그리고 인권침해의 예방에 대한 기여’를 주요한 목적으로 두고 있다(UN 인권교육 및 훈련에 관한 선언 제2조, 2012). 첫째, 인권에 관한 교육(Education About Human Rights)으로 인권에 관한 지식 제공, 인권 기준 및 원칙의 이해, 인권보호의 토대가 되는 가치관과 인권보호체계 등에 관한 사항을 다루어야 한다. 둘째, 인권을 통한 교육(Education

Through Human Rights)을 통해 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 학습 및 교수법이 다루어져야 할 것이다. 셋째, 인권을 위한 교육(Education For Human Rights)으로 자신의 권리를 향유하고 실천해야 하며 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있게 하는 역량강화를 포함해야 한다. 이러한 요소들을 정리하여 인권교육의 주요 영역과 내용을 제시하면 다음과 같다.

<표 7> 인권교육의 주요영역과 내용

지식(Knowledge about HR)	<ul style="list-style-type: none"> . 인간의 권리와 의무의 내용 . 인권의 역사 . 불평등, 차별의 여러 형태 . 인권을 위한 규약과 법
기능(Skills for HR)	<ul style="list-style-type: none"> . 경청과 의사소통 . 비판적 사고 및 판단력 . 자신의 의견제시 및 합의도출 능력 . 의사결정에 대한 참여능력 . 문제해결력
태도(Attitudes in HR)	<ul style="list-style-type: none"> . 인간 존엄성에 대한 자각과 . 자신과 타인에 대한 존중 . 차이의 수용과 반차별적 태도, 개방적 태도 . 사회정의에 대한 믿음과 사회적 책임감 인식.

VI 결론

인권 교육의 필요성에 대한 인식 확대와 함께 다양한 교육이 진행되고 있는데, 국가인권위원회법의 제정과 인권위원회의 설치, 유엔 산하 인권위원회이사국 선임 등의 상황 전개로 인하여 인권 교육이 강조되고 있다(허종렬 외, 2011). 특히, 국가인권위원회 출범과 함께, 인권교육이 지속적으로 진행되고 있고 이를 통해 인권교육이 양적으로 확장되는 결과를 가져왔다(양천수 외, 2011). 인권교육은 단순히 인권의 내용을 배우고 지식화하는 것이 아니라 인간의 존엄성을 존중하고 인간답게 살 수 있는 방법을 배우는 것이며 그것을 내면화하고 행동화하는 것까지 포함한다(손진희, 노자은, 2018). 우리나라에서는 현재 법무, 군, 경찰, 행정, 사회복지 등에서 인권교육이 지속적으로 운영되고 있다. 이와 같은 변화에도 불구하고 고등교육 분야에서는 인권교육의 미흡점이 발생하고 있다. 현재 많은 대학에서 인권교육이 진행되고 있지만 인권교육을 담당할 전문 인력의 부족, 교육과정 및 교육 프로그램 개발이 미흡하다. 이로 인해 고등교육기관에서 인권교육을 체계적으로 수행할 수 있는 기반이 구축되지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 현재 고등교육기관에서 진행 중인 인권교육 실태에 대한 정확한 진단을 통해 문제점을 파악하고 개선점을 제시하였다.

첫째, 인권교육법의 법제화 및 실질적인 제도적 지원이 이루어져야 한다. 특히, 대학에서의 인권교육의 질적 발전을 위해, 인권관련 학과 개설 및 교육과정 운영 유도, 대학학생정원 조정계획에 인권관련 학과 관련 정보 제공 등에 대한 확대가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 인권교육 통합 정보공개시스템을 구축하여 데이터를 가공, 분석하여 국민들에게 공시하는 제도 운영, 즉 인권교육 관련 지표 및 표준화된 정보 공시체계를 구축해야 한다. 둘째, 고등교육기관인 대학에서 인권교과목을 확대하고 교양 필수로 지정하는 등 대학생 전체가 인권관련 교육을 이수할 수 있도록 하는 노력이 요구된다(법무부, 2015). 특히, 인권상황에서 합리적인 사고를 할 수 있도록 돕는 참여형 토론 수업을 중심으로 구성된 수업의 구성이 요구된다. 또한 인권관련 교과목의 수적인 증가도 필요하다. 셋째, 인권교육을 통해 보편적 규준으로서의 인권에 대한 지식을 함양하고 개인의식과 행위 수준에서의 인권을 통합하고 이를 통해 시민조직에의 참여와 시민적 책임의 완수, 시민적 불복종 감소, 공동체적 봉사과 실현할 수 있도록 해야 한다. 앞으로 대학에서 진행되는 교육은 인권의 정의, 인권 관련 국제 규약 및 국내외 제도에 관한 지식 및 이런 지식을 적용할 수 있는 기술을 습득하는 인지적 측면에 더해 인권수호를 위해 요구되는 가치나 태도를 발전시켜 나가는 정서적 측면, 그리고 인권교육을 받는 학습자들로 하여금 이 교육을 통해 인권을 수호하는 행위자(activist)가 되기를 주문하는 인권교육의 행동적 측면을 함께 강조해야 할 것이다. 또한 대학에서 이루어지는 인권교육의 기본방향은 유엔총회에서 선언한 ‘인권교육을 위한 세계 프로그램’의 인권교육 정의를 기초로 두어서, 인권에 관한 교육, 인권을 통한 교육, 인권을 위한 교육으로 진행해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 구정화(2010). 인권교육 연구학교 운영에 나타난 '인권교육'의 실천적 특성과 한계. 사회과교육. 49(3). 1-16.
- 국가교육위원회(2018). 고등교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 연구보고서.
- 국가인권위원회(2003). 인권교육 실태와 발전방향: 국가인권교육계획 수립을 위한 모색. 국가인권위원회
- 국가인권위원회(2009). 대학교 인권관련 교과목 실러버스 모음집. 국가인권위원회
- 국가인권위원회(2011). 인권교육 10개년 행동계획안 관련 연구. 연구보고서.
- 국가인권위원회(2015). 인권과 지방자치. 연구보고서.
- 국가인권위원회(2016). 국민인권의식조사. 연구보고서.
- 국가교육위원회(2018). 고등교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 연구보고서.
- 국가인권위원회(2018). 인권교육 통계자료. 국가인권위원회 홈페이지 검색
- 국가인권정책협의회(2014). 2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황. 국가인권정책협의회.
- 권태덕(2008). 한국·프랑스·독일 중학교 사회과 교과서의 구성 체제와 기능 비교. 한국교원대학교. 석사 학위논문.
- 김도환. (2008). 고등학생의 인권의식에 관한 연구: 경기도 고등학생을 중심으로. 석사학위논문. 강원대학교 교육대학원.
- 김자영(2012). 청소년 인권의식의 유형 및 영향요인에 관한 연구. 서울대학교. 박사학위논문
- 김진희, 김자영(2019). 학교 현장의 인권의식 제고를 위한 인권교육. 시민교육연구. 51(2). 71-95.
- 김태수(2007). 표현의 자유와 법익형량 : 인격권 침해적 표현을 중심으로. 공법연구. 35(4). 407-432.
- 나달숙(2011a). 인권교육의 국내외적 현황과 지향과제. 교육법학연구, 23(1)
- _____(2011b). 세계 인권교육 프로그램 행동계획에 비추어 본 공무원인권 교육의 현황과 과제. 85-121
- 노숙영(2004). 제7차 교육과정 중학교 사회과 교과서의 '세계화'에 대한 인식과 서술내용 분석. 교육과정 평가연구. 7(1). 221-235.
- 박영준(2015). 일본의 다문화교육의 전개와 문제점. 다문화콘텐츠연구. 19(19). 113-138.
- 백승민(2019). 한국대학에서의 인권교육 연구. 이화여자대학교. 박사학위논문
- 백승민, 김민지(2016). 한국 고등교육에서의 인권교육. 법과인권교육연구. 9(1). 27-50.
- 법무부(2010). 일본의 인권교육·개발 현황(11-1270000-000618-01). 법무부.
- 법무부(2015). 인권교육의 실태와 지리적 발전을 위한 제도적 개선방안. 연구보고서.
- 서울특별시(2015). 서울시 인권교육 중장기계획 수립 연구. 연구보고서.
- 손진희, 노자은(2018). 청소년 돌봄서비스 영역에서의 인권교육의 현황과 과제. 법과인권교육연구. 11(1). 125-150.
- 손진희(2016). 군인청소년의 인권의식과 관련요인에 관한 연구. 법과인권교육. 9(1). 51-73.
- 스기하라 야스오(1995). 인권의 역사. 석인선 역. 서울:한울.
- 양천수(2011). 다문화적 인권의 가능성. 법과정책연구. 11(2). 369-394.
- 우진경(2017). 상호존중 자기표현 중심 인권교육 프로그램 실행과정에서의 아동의 변화 탐색.
- 유엔인권고등판무관실(2004). 유엔인권해설집: 유엔특별보고관 17가지 관련 FAQ. 국가인권위원회.
- 이미나, 백현옥(2015). 그림책을 활용한 인권교육활동이 유아의 자아존중감과 친사회적 행동에 미치는

- 효과. 홀리스틱융합교육연구. 19(1). 99-119.
- 인권운동사랑방 인권교육실(1999).
- 정규형(2016). 청소년의 차별피해경험이 차별가해경험에 미치는 영향. 1. 31-55.
- 정명진(2015). 인권교육법 제정에 관한 연구. 창원대학교. 박사학위논문.
- 정상우, 강은영(2017). 북한이탈주민의 인권교육 경험에 따른 인권의식 차이 분석. 법과인권교육연구. 10(2). 175-208.
- 정성은(2019). 장애학생 인권교육 실행의 어려움 및 지원방안 연구. 특수교육재활과학연구. 58(1). 101-127.
- 천호성(2011). 한국과 일본의 다문화교육 비교 연구. 사회과교육. 50(4). 189-202.
- 허종렬(2011). 인권교육지원법 제정의 필요성과 추진과정 검토. 법과인권교육연구. 4(2). 19-36.

대학 내 인권침해유형과 인권교육 방향

김엘림(한국방송통신대 제주지역대학 학장/법학과 교수)

I. 논의의 필요성과 방법

1. 대학 내 인권침해의 심각성과 중대성

1) 대학 내 인권침해의 다발성과 심각성

대학은 고등 학문과 고등교육이 실시되고 인재양성을 하는 고등교육기관으로서 자율성과 사회적 책무를 가지며 그에 따른 예우와 지원도 받고 있고 “지성의 전당”이라는 사회적 기대도 받고 있다.

그런데 우리나라에서 권력형 성폭력인 성희롱 사건과 그에 관한 분쟁은 대학에서 많이 발생하여 오고 있다. 우리나라 최초의 성희롱 소송사건은 1993년 10월에 당시 국립 S대에서 조교로 근무했던 여성이 교수의 성적 언동에 대하여 불응했다는 이유로 해임당했고 이에 대한 탄원을 대학이 무시했다며 교수와 총장 및 대한민국을 상대로 손해배상소송을 제기한 사건이다. 국가인권위원회가 성희롱에 관하여 첫 번째로 시정 권고한 사건은 S대 의과대학 교수이자 부속병원 의사가 간호사들에 대하여 행한 성적 폭언과 폭력 등을 행한 인권침해 사건에 대하여 2003년 9월에 결정한 것이다. 대법원이 2018년 4월에 처음으로 “피해자의 관점을 중시하는 성인지적 감수성”이란 판단기준을 제시했던 대상 사건은 대학교수가 손녀 뺨인 여학생들을 대상으로 “뽀뽀해주면 추천서 써주겠다”는 등의 발언을 하고 신체접촉 등의 성희롱을 하여 해임당한 사건이다. 지금도 S대를 포함한 여러 대학에서 학생들이 성희롱·성폭력을 한 교수의 퇴진과 대학의 재발방지 대책을 요구하며 시위를 하고 있고, 교수들이 성희롱·성폭력으로 징계나 형벌을 당하고 학교를 떠나는 사태가 계속 발생하고 있다. 피해자들이 자퇴, 휴학하는 일도 발생하고 있다. 근래에는 여러 대학의 남학생들이 단톡방에서 여학생과 여교수를 헐뜯고 성적 비하를 일삼다가 적발되는 사태도 끊이지 않고 발생하고 있다. 대학 내 성희롱·성폭력 사건에 관련한 고소, 진정, 소송, 소청 등의 법적 분쟁은 전국 거의 모든 대학에서 발생하고 있다.

또한 대학에서 성차별, 장애차별, 연령차별, 출신지역, 출신학교, 종교, 국적, 성적 소수자에 대한 차별 등의 평등권 침해 시비도 끊임없이 발생하고 있다.

한편, 2015년 7월에 D대 교수가 대학원생을 야구방망이로 때리고 인분을 먹이는 등의 가혹행위를 하고 다른 제자들을 그에 가담시킨 혐의로 구속당하고 2016년 8월에 교수·제자 모두 실형을 선고받은 사건, 2017년 6월에 Y대 대학원생이 텀블러를 이용한 폭발물 장치를 만들어 논문지도 교수를 다치게 하여 그해 11월에 징역형을 선고받은 사건 등은 큰 사회적 충격을 주었다. 이를 계기로 대학원생들의 인

권실태조사가 이루어지고 여러 대학에서 「대학원생 권리장전」, 조교의 표준근로계약서, 대학인권센터도 등장하였지만, 대학원생들이 “교수 갑질”로 인한 인격권, 연구·학습권 및 노동권 등의 인권의 침해와 대학의 인권 경시에 대하여 문제 제기를 하는 건수는 더욱 많아지고 있다. 2017년 12월 23일에 출범한 전국대학원생노동조합, 2018년 1월에 문을 연 대학원생들 대상의 정보검색창인 김박사넷(www.phdkim.net)의 교수 평가, 직장갑질 119와 전국대학원생노동조합이 교수들의 갑질 제보와 대학원생들의 권리 수호를 위한 상담을 하기 위해 2019년 1월초에 만든 <대학원생 119>란 밴드는 대학 내 인권침해의 다발성과 심각성을 드러내는 창구가 되고 있다.

2) 대학 내 인권침해의 중대성

대학에서 교원은 학생에 대하여 고등교육을 실시하고 학업을 지도하여 학생을 학문적으로나 인격적으로 고양시키며 학생은 교원에 대하여 신뢰와 경의를 가지고 교원의 지도와 평가에 따르며 미래를 꿈꾸고 준비하는 교육기관이다. 또한 대학은 교원과 직원, 대학원생 조교들에게는 직무를 수행하는 일터가 된다.

그러므로 대학에서 발생하는 성희롱·성폭력과 차별행위, “교수 갑질” 등의 인권 침해 문제는 인권문제·교육문제·노동문제가 복합된 문제가 된다. 그리하여 피해자에게 인격권, 성적 자기결정권, 평등권 등의 기본적 인권 뿐 아니라 학습권, 교권, 노동권 등의 업무상의 인권도 침해되는 피해를 준다. 또한 다른 대학구성원들에게도 자긍심과 연구와 교육환경·노동환경이 악화되는 불이익을 준다. 혐의자나 행위자에게도 명예나 인권, 사회적 지위가 훼손되고 장계나 처벌 등의 책임도 부담하는 문제를 초래한다. 대학도 대학구성원들 간의 분쟁과 학과·동아리 등의 대학공동체 파괴, 학내 분쟁과 법적 분쟁으로 운영과 기능이 저하되고 대외적 신뢰도가 훼손되는 등의 손해를 입게 된다.

전국 거의 모든 고등교육기관에서 인권침해 시비로 분쟁이 지속적으로 발생하고 기능이 저하되는 문제는 대학 내부의 문제로 그치지 않고 사회적·국가적 문제가 된다.

2. 대학 내 인권침해의 특수성과 다양성

1) 대학 내 인권침해의 특수성

대학에서 발생하는 인권침해는 일반사업장과 초중등학교의 경우와는 다르게 그 형태와 문제가 다양하며 관련한 학내·법적 분쟁이 많이 발생하고 장기화되며 해결이 어려운 특수성이 있다.

이러한 특수성은 연구·교육·학생지도를 하는 교원(교수, 강사)과 피교육자인 학생(학부생, 대학원생), 학생이자 노동자인 대학원생 조교, 교원과 학생에 대한 지원 업무를 하는 직원으로 구성되는 대학의 인적 구조와 구성원의 구분별로 그 역할과 지위, 적용법규가 다름에 기인한다. 그런데 교수는 고등교육기관의 핵심기능인 고등교육과 인재양성, 학술연구를 수행한다. 그리하여 대학 운영에 관한 의사결정에 주도적으로 참여하고 보직교수는 직원에 대한 업무 지휘를 한다. 학생에 대하여는 입학, 수업, 시험출제, 성적 평가, 장학생이나 진학·취업의 추천, 논문심사, 졸업과 그 후의 사회진출에 이르기까지 큰 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있다. 그리하여 대학은 구조적으로 교수 중심의 비대칭적 위계구조가 형성되

어 있다.

<표 1> 대학 구성원의 유형과 지위

지위	구분	적용법규
교원	국공립대학 전임교수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공통 : 「고등교육법」, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(교원지위법), 「양성평등기본법」 ■ 「교육공무원법」
	사립대학 전임교수	■ 「사립학교법」
	강사	■ 「근로기준법」
직원	공무원	■ 「국가공무원법」
	대학회계직(정년보장)	■ 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」, 「근로기준법」
	비정규직 직원(기간제 대학회계직 등)	■ 「근로기준법」, 「기간제법」
	사립대학 직원(정년보장)	■ 「사립학교법」, 「근로기준법」
학생	학부생·대학원생	■ 「교육기본법」, 「대학원생 권리장전」
	대학원생·연구조교	■ 「근로기준법」, 조교 표준계약서, 「대학원생 권리장전」

2) 대학 내 인권침해의 다양성과 복합성

대학 내 인권침해란 대학구성원 상호간에 발생하는 인권침해를 말한다. 대학에서 ‘직장 내 성희롱’, ‘직장 내 괴롭힘’ 은 교원 또는 직원이 교원 또는 직원을 대상으로 인권침해를 하는 경우에 발생한다. 대학에서 교육 관련 성희롱과 인권침해는 교원 또는 직원이 학생을 대상으로 하거나 학생이 교원 또는 직원이 대상으로 하여 인권침해를 하는 경우에 발생한다. 그런데 인권과 대학구성원의 유형은 다양하고 <표1>에서 보는 바와 같이 대학구성원의 지위별로 적용법규도 다르기 때문에 대학 내 인권침해는 매우 다양하고 복합적이다.

그런데 대학 내 인권침해의 혐의자와 행위자는 주로 교수이고 피해자는 주로 취약한 지위를 가지는 학생과 비정규직 직원이다. 성별로 보면 인권침해의 혐의자와 행위자는 주로 남성이고 피해자는 여성인 경우가 많다.

이러한 현상은 권위주의적이고 가부장적인 대학의 위계구조와 문화에서 권한남용과 젠더의 문제가 복합되어 발생하는 것이라 볼 수 있다.

3. 논의의 필요성과 방법

1) 논의의 필요성

그런데 우리나라는 2006년 8월 30일 성희롱예방교육의 실시를 비롯하여 대학을 포함한 모든 공공기관에 성희롱·성폭력·가정폭력·성매매의 예방교육을 실시해야 할 법적 의무를 부과하고 있다. 그리고 국가인권위원회, 여성가족부, 교육부는 2018년부터 전개된 미투 운동을 계기로 교육분야에서의 성희롱·성폭력의 근절을 위한 대책을 강구하고 있으며 대학에 예방교육 실시를 저극 촉구하고 있다. 국가인권위원회는 대학의 성희롱·성폭력 외에도 대학원생의 인권 문제에도 적극 나서서 실태조사를 실시하고 대학원생의 권리장전에 관한 가이드라인을 제시하고 정부부처와 대학에 대학 내 인권침해에 대처하기 위한 정책 권고를 하여 오고 있다. 이에 따라 많은 대학에서 성희롱·성폭력에 관한 상담소등의 고충처리절차를 인권센터로 전환하고 예방교육을 강화하는 등의 노력을 하고 있다.

그럼에도 대학 내에서 성희롱·성폭력, 교수 갑질 등의 인권침해 사건은 지속적으로 발생하고 있고 있다. 그러므로 대학에서 실시하고 있는 예방교육과 방지조치의 실효성을 심각하게 점검하고 대학에 적합한 대안을 모색해야 할 필요가 있다. 그러기 위해서는 대학에서 인권침해가 어떠한 행태로 발생하고 있는지, 현재 실시되고 있는 예방교육에 어떠한 문제가 있는지를 정확하게 파악하고 대처를 논의하는 것이 필요하다.

2) 논의의 방법

이 발제는 우리나라 대학의 인권침해와 대처의 현황과 문제를 파악하기 위해 다음과 같은 방법을 취하였다.

- (1) 성희롱·성폭력, 인권침해에 관한 우리나라 법제도를 고찰하여 연혁과 현황, 문제점을 파악하고자 하였다.
- (2) 또한 구글에서 ‘대학 성희롱·성폭력사건’, ‘대학 인권침해’, ‘교수 갑질’을 키워드로 검색하여 2018년 1월부터 2019년 12월까지 발생한 사건과 시비 등을 파악하고자 하였다.
- (3) 아울러 실제 발생한 사건에 관한 판례와 결정례를 고찰하여 사건의 경위와 판단 및 처리를 파악하고자 하였다.
- (4) 일본의 대학들(동경대, 와세다대, 릿쿄대학, 일본대학, 일본여자대학)이 대학 내 인권침해 문제에 어떻게 대처하고 있는지에 관한 정보와 자료의 수집·검토하여 시사점을 얻고자 하였다.

II. 대학 내 인권침해의 유형

1. 개요

대학에서 가장 오래되고 또한 많이 발생하는 인권침해는 성희롱·성폭력과 성차별이다. 그런데 대학에

서 차별에 관한 시비는 대학 구성원이 다양해지고 인권의식이 높아짐에 따라 장애차별, 연령차별, 출신 지역, 출신학교, 종교, 국적, 성적 소수자에 대한 차별에 대한 문제제기도 종종 제기되고 있으며 최근 종교와 성적 소수자에 대한 차별 시비는 대학의 난감한 현안문제가 되고 있다.

현재 우리나라 대학은 성희롱·성폭력·가정폭력·성매매를 예방하기 위한 교육을 의무적으로 실시해야 하고 방지조치를 해야 할 뿐 아니라 2019년 7월 1일부터는 「근로기준법」(제76조의2, 제76조의3)에 따른 직장 내 괴롭힘의 방지와 피해자 보호조치를 해야 한다.

그런데 일본에서는 예방교육을 법적으로 강제하지는 않는다. 대학들이 자율적으로 교육이나 인권센터 설치 등의 방지조치를 하고 있다. 조사 대상 대학들은 2000년대부터 대학에서 발생하는 인권침해를 “캠 퍼스 하라스먼트”라 이름 붙이고 이를 섹슈얼 하라스먼트(성희롱·성폭력), 아카데미 하라스먼트(연구·교육권 침해), 파워 하라스먼트(직장 내 괴롭힘, 노동·복지권 침해), 연령 하라스먼트, 알코올 하라스먼트(음주강요), 기타 하라스먼트 등으로 세분화하며 그 각각에 대하여 방지 선언과 대책을 강구하고 있다.

그런데 대학에서 발생하는 인권침해의 유형은 매우 다양하다. 이 발제에서는 대학에서 사건이나 시비가 가장 많이 발생하는 인권침해 행위의 유형으로 차별행위, 성희롱·성폭력(섹슈얼 하라스먼트), 연구·교육권 침해(아카데미 하라스먼트), 노동·복지권 침해(직장 내 괴롭힘, 파워 하라스먼트)로 구분하고자 한다.

2. 차별행위

차별행위란 특정인 또는 특정인과 같은 특성을 가진 사람들의 집단에 대하여 그 특성을 이유로 합리적 이유없이 불이익을 주는 행위를 말한다.

「국가인권위원회법」은 차별의 사유에 대하여 19가지를 제시하고 있다. 이 발제에서는 2019년에 발생한 차별 사건이나 차별에 관한 분쟁 사례를 제시한다.

1) 성차별 사례

- (1) I 국립대의 총학생회는 교수가 수업 중에 “여자들은 취직(취업+시집)만 잘하면 되지, 학업은 중요하지 않다”거나 “여자는 마흔 넘으면 여자가 아니다. 갱년기 넘은 게 여자냐”는 등의 성차별, 성희롱 발언을 상습적으로 하고 시험 중 부정행위로 적발된 학생에게 손찌검도 했다고 주장하며 2019.10.14.에 파면을 촉구하는 기자회견을 하였다.¹⁾
- (2) C 신학대학 총학생회 학생들은 5명의 신학과 교수들이 수업과 채플 등에서 성차별·성희롱 발언을 한 전수 조사결과를 공개하였다. 그 발언 중에는 “여성들의 경우에는 성관계의 결과, 아이가 생기면 아이를 낳아야 되거나 아니면 낙태를 해야되는 심각한 결과를 책임져야 된다”며 “근데 남자는 뭐, 사실은 저지르고 나서는 책임을 안 져도 될지는 모르지만...”이라는 발언, “난 영계가 좋지, 노계는 별로다”, “여학생들이 화장하는 것이 외국에서 보면 매춘행위, 몸 파는 여자들이 하는 행동이지 정상이 아니다”는 발언도 있다. 학생자치회는 학교 측에 △진정성 있는 사죄와 교수 징계 △피

1) 연합뉴스(2019.10.4.), “인천대 교수, 수업 중 성차별 발언에 학생 폭행까지 했다-인천대 총학생회 대책위 구성하고 17일 파면 촉구 기자회견”

해·제보 학생 신원보호 △수업권 침해 대책마련 △예방·교육 및 재발방지 등 제도적 장치 재정지원 △문제 처리 과정을 공개·매뉴얼 구축 등을 요구했다.²⁾

2) 장애 차별 사례

진정인은 교육대학 입시를 준비하는 장애인인데 서울·경인·청주·진주·춘천교대 등의 2020학년도 신입생 입학전형 시행계획은 정신장애인, 자폐성장애인, 지적장애인 등을 장애인 전형 지원자격에서 제외하고 있는 데 대하여 국가인권위원회에 장애 차별이라며 2019년 2월에 진정을 냈다.

3) 학력·출신학교·연령 차별 사례

- (1) 사법시험준비생모임(사준모)은 2019.4.3. 인권위에 “서울대, 연세대, 고려대 로스쿨의 입학에 있어 학력과 나이 차별 행위를 조사해 인권침해 사실이 인정되면 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선의 권고를 해달라”고 진정을 냈고, 인권위는 조사에 착수하였다.³⁾ 더불어민주당 김해영 최고위원은 11일 최근 5년간 서울대 로스쿨 입학생 현황을 거론하며 “그동안 비수도권 대학 출신과 나이가 많은 지원자를 사실상 차별해온 결과일 가능성이 많다”고 말했다. 그는 “최근 5년간 763명의 입학생 중 비수도권 대학 출신은 단 2명으로 지나치게 적다”며 “41세 이상은 한 명도 없고 35~40세도 2명에 불과하다”고 지적했다.
- (2) 인권위 차별시정위원회는 A 대학교 교수채용 공고에 55세 응시자에게 면접 시험에서 면접관들이 “교수로 임용이 되면 제일 어린 교수의 역할을 해야 하는데 자신이 있나”, “나이가 몇 살인가, 교수 정년을 아는가” 등을 물어본 후 최종 불합격시킨 사건에 대하여 연령차별로 인정하고 대학교 이사장에게 “향후 교원 채용 시 면접심사에서 나이와 관련된 질문 등으로 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련하라”고 2019.7.17. 권고했다.⁴⁾

4) 성적 소수자 차별 사례

SS대는 성 소수자 모임 회원들이 2015년에 송실대 강의실을 빌려 인권 영화제를 열려고 하였으나 성 소수자를 주제로 한 영화를 상영하는 것은 학교 설립 이념에 맞지 않는다고 대관을 허가하지 않았다. HD대는 2017년 대학 내 미등록 학생자치단체가 페미니즘과 동성애를 주제로 강연회를 열려고 하자 건학이념을 이유로 행사를 허가하지 않았는데 그럼에도 해당 단체가 강연회를 강행하자 이들 단체 학생들에게 무기정학과 특별 지도 처분 등을 내렸다.

이 사건에 대하여 국가인권위원회는 2018년에 기독교에 기반한 건학이념 등을 이유로 대학 내 성 소수자 관련 행사를 불허하고 징계를 내린 것은 집회의 자유 침해이자 차별행위라며 징계처분 취소

2) 조선일보(2019.11.19.), “‘총신대 성희롱 교수 사태’ 녹취 들어보니...성희롱·여성비하 ‘심각’”; 여성신문(2019.11.27.), “‘성차별 발언’ 논란 총신대 교수 “나는 당당하다.”; KBS 뉴스(2019.11.19.), “난 영계가 좋지”...총신대 교수들 또 성희롱 막말 논란”

3) MSN뉴스(2019.4.3.) “서·연·고 로스쿨 선발, 학벌·나이 차별”...인권위 진정; 법률신문(2019.4.12.), “SKY대 로스쿨 입시, ‘학벌·나이’ 차별 여부 조사”; 연합뉴스(2019.10.11.), “김해영 “서울대 로스쿨, 비수도권대학 출신·고령 지원자 차별”

4) 뉴스원(2019.7.18.), “블라인드 교수채용 면접서 나이 물었다면...인권위 “차별”

등을 권고했다. 그러나 두 대학은 이 권고 수용을 거부하며 인권위가 건학이념을 무시하고 월권을 했다며 비판했다.

국가인권위원회는 2019.5.3., 두 대학이 성 소수자 인권 침해와 차별에 관한 인권위의 시정 권고를 거부했다는 사실을 공개하고 시정을 재차 촉구했다.⁵⁾

3. 성희롱·성폭력(섹슈얼 하라스먼트)

성폭력은 상대방이 원하지 않는 성적인 언동을 수반한 모든 폭력행위를 말한다. 현행법은 성폭력에 관한 정의를 하지 않고 「성폭력처벌법」에서 형사처벌의 되는 성폭력범죄를 33가지로 열거하고 있다. 그 유형은 강간 관련죄, 추행 관련죄, 간음 관련죄, 음란 관련죄, 몰래카메라등을 이용하여 성적 수치심을 유발할 수 있는 신체 촬영행위 관련죄(몰래카메라), 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위 관련죄로 구분된다.

성희롱(sexual harassment)은 업무(고용, 교육 등)와 관련하여 지위를 이용하여 상대방이 원하지 않는 성적 언동을 하여 성적 굴욕감을 느끼게 하거나 업무상의 불이익을 주는 행위로서 업무관련 성폭력, 권력형 성폭력과 성차별이 결합된 행위를 말한다. 대학에 적용되는 「양성평등기본법」은 “성희롱”을 “업무, 고용, 그 밖의 관계에서 국가기관·지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체의 종사자, 사용자 또는 근로자가 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 또는 성적 요구 등으로 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위 또는 상대방이 성적 언동 또는 요구에 대한 불응을 이유로 불이익을 주거나 성적 언동 또는 요구에 따르는 것을 조건으로 이익 공여의 의사표시를 하는 행위”(제3조 제2호)로 정의하고 있다.

일본의 대학들이 인권침해 또는 성희롱에 관하여 규정한 문서들을 보면, 성희롱을 성적인 언동으로 제한하지 않고 성역할에 관한 전통적 고정관념에 기반한 언동을 젠더희롱이라고 하고 섹슈얼 하라스먼트에 포함시키는 경향들이 있다.

2019년에 우리나라에서 발생한 대학 성희롱·성폭력과 관련한 사례는 다음과 같다.

- 1) J지방법원은 2019.2.13., 시내 모 임시주차장에서 여학생을 꺼안는 등 추행한 혐의를 받은 J대 A교수에 대하여 업무상 위력 등에 의한 추행죄를 인정하고 징역 6개월에 집행유예 2년을 선고하고, 성폭력 치료강의 수강과 240시간의 사회봉사, 아동·청소년 관련 기관 등에 5년간 취업제한도 함께 명령했다. 재판 과정에서 교수는 혐의사실을 부인했으나 법원은 피해자의 진술이 구체적이고 일관돼 신빙성이 있다며 교수의 혐의를 모두 인정했다. 판사는 “피고인은 교수의 지위와 권세를 이용해 밀폐된 공간에서 피해자를 추행했다”며 “차 안에서 성관계를 언급하는 등 부적절한 언사도 하는 등 죄책이 무겁다”고 유죄 선고 이유를 설명했다.⁶⁾
- 2) K 교육대학의 일부 남학생들이 카카오톡 단체 채팅방을 통해 여학생들과 여교수의 실명을 거론하며 성희롱을 수년간 하여 왔던 정황이 언론사의 조사로 확인되었다. 학교측은 학교 차원서 징계 내리는 방안을 검토하고 있다. 또한 S교대에서도 남학생들이 신입 여학생들의 외모품평 등을 담은 책자인 일명 ‘스케치북’을 만들고 단체대화방에서 재학생과 졸업생들이 자신이 가르치는 초등학교 5학년 여학생과 여학생들을 거론하며 성적으로 희롱한 사실이 적발되었다. S교육청은 S 교대에 대하여 감사를 실시하고 현직교사 3명과 임용예정

5) 한국경제(2019.5.3.), “송실대·한동대, ‘성소수자 차별금지’ 놓고 인권위와 갈등”

6) 뉴시스(2019.2.13.), “여제자 성추행 혐의 국립대 교수 집행유예”

자들에 대하여 징계처분을 내렸다.⁷⁾ 또한 CH 교대에서도 2019.11.9., 학내에 해당 남학생들이 소셜미디어에서 특정 여학우들의 사진을 올려 외모를 비하하는 등 성적·여성혐오적 발언을 일삼았다는 내용을 폭로하는 대자보가 붙으면서 논란이 불거졌다.

- 3) 서울행정법원은 2019.9.29, 수업 중에 여학생 머리 냄새를 맡거나 “너는 생리 언제 하니? 너는 했니?”라고 말하는 등 학생들이 성적 수치심을 느낄 수 있는 발언을 일삼고 음료를 들고 있는 남학생에게는 무정자증·남성불임 등 성희롱 발언을 수시로 했고 신체접촉까지 시도한 교수에 대하여 D대학이 해임한 조치가 정당하다는 판결을 내렸다. 법원은 교수가 “자신의 잘못을 반성하지 않고 학생들이 거짓 진술을 하고 있다거나, 자신의 행동이 성희롱이 아니라는 식의 변명만을 반복하고 있다”고 지적하며 “교원에게는 일반 직업인보다 더 높은 도덕성이 요구되고 교원의 비위행위는 본인은 물론 교원사회 전체에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있다”고 했다.⁸⁾
- 4) KW법원 S지원은 2019.4.2., CH 대학의 여교수에 대하여 사무처장의 보직교수가 염문설을 허위로 유포해 여교수를 명예훼손한 죄를 인정하고 400만원의 벌금형을 선고하였다.⁹⁾
- 5) 2019년 5월과 6월에 SO 대학의 모 학과 재학생과 졸업생들이 비상대책위를 구성하고 교수가 수업 중에 남학생들에 대하여 성희롱과 막말을 일삼은 교수에 대하여 교육부와 인권위에 진정하고 학교에 파면을 요구하였다.¹⁰⁾
- 6) 교육부는 2019.8.27., 학부생 2명에게 부적절한 성적 언행, 신체 접촉 등 성추행·성희롱을 했음에도 재임용된 교수의 해임을 SS대학에 요구했다.¹¹⁾
- 7) 2019.9.29., HO대학 학생회는 학생들에게 수년간 지속적으로 교수의 지위를 이용해 성희롱과 인권침해를 저질러 온 교수에 대하여 학교가 2019.7.31, 정직 3개월의 처분을 내린 데 대하여 파면 요구 집회를 개최하였다.¹²⁾
- 8) J대의 사범대 교수가 연구실에서 남학생과 여학생을 추행하는 등의 성희롱과 갑질을 했으며 학생들의 고소사건에 대하여 J법원은 2019.4.5., “피고인은 대학교수로서 자신의 연구실에서 학부생들인 피해자들을 상대로 추행했고 피해자들로부터 용서도 받지 못했다. 다만 피고인이 반성하고 있고 추행정도가 매우 무겁다고 보기는 어렵다”며 벌금 2000만원, 40시간의 성폭력치료프로그램 이수 및 아동·청소년 관련기관 3년간 취업제한을 명령했다.¹³⁾
- 9) J서부경찰서는 2019.11.29., 자신이 가르치던 여제자와 식당에서 저녁식사를 하고 노래주점으로 이동해 피해자의 신체 중요 부위를 만진 혐의를 받고 있는 J대 B교수를 입건해 조사 중이다. 경찰은 B의 죄질이 불량하다고 판단해 구속영장을 신청했지만 기각됐다. J지방법원 영장전담판사는 “도주와 증거 인멸의 우려의 없다”며 영장 기각 사유를 밝혔다. 사건을 통보받은 J대는 바로 당일 B를 학과장 자리에서 면직 처리했고 수업에 참여할 수 없도록 배제 조치를 내렸다. J대 인권센터에서도 관련 내용을 전달 받아 자체 조사에 착수했고 추후 해당 교수를 통해 직접 진술서를 받고 조사위원회를 꾸려 진상파악에 나서기로 했다.¹⁴⁾

7) 아시아경제(2019.3.21.), “여학생에 교수까지 성희롱...경인교대 단톡방 일파만파”; 중앙일보(2019.5.9.), “교사가 ‘초5 예쁜애는 따로...’ 서울교대 단톡방 성희롱 파문”; SBS 뉴스(2019.9.25.), “‘단톡방 성희롱’ 서울교대 교사들은 결국 어떻게 됐을까?”; 조선일보(2019.11.15.), “‘단톡방 성희롱 논란’ 청주교대 ‘사안 무겁다...재발 방지에 최선’ 담화문 발표”

8) 중앙일보(2019.9.29.), “수업 중 학생에 ‘언제 생리하나’ 발언한 교수...法 ‘해임 정당’”

9) 서울신문(2019.4.2.), “동료 교수 명예훼손한 청암대 사무처장 400만원 벌금형”

10) 동아닷컴(2019.9.2.), “너 정자 좀 보자...대학교수, 수업중 성희롱 논란”

11) 여성신문(2019.8.27.), “교육부, 성신여대에 ‘성추행 교수’ 해임하라”-수업 중 학생 2명에게 성추행 논란에도 재임용해 논란 커져”

12) 오마이뉴스(2019.9.29.), “한예중 학생들, ‘정직 3개월’ 성희롱 교수, 파면 요구 집회”

13) 연합뉴스(2019.4.15.), “남녀 제자 성추행한 국립대 교수 벌금 2천만원 선고”

14) 제주의 소리(2019.11.29.), “제주대 교수 또 여제자 성추행 의혹 ‘구속영장은 기각’”; 제주매일(2019.11.29.), “제주대학교 교수 여학생 성추행 사건 연이어 발생”

4. 연구·교육권 침해(아카데믹 하라스먼트)

일본 동경대학의 「아카데믹 하라스먼트 방지선언」은 “아카데믹 하라스먼트”에 대하여 “대학의 구성원이 교육·연구상의 권력을 남용하고, 다른 구성원에 대하여 부적절하고 부당한 언동을 함으로서, 그 자에게 수학·교육·연구 내지 직무수행상의 불이익을 주거나 혹은 그 수학·교육·연구 내지 직무수행에 지장을 주는 정신적·신체적 손해를 주는 것을 내용으로 하는 인격권 침해”라고 하였다. 동경대학이 구성원 전원에게 보장하고 있는 “개성과 능력을 만전에 발휘할 수 있는 공정한 교육·연구·노동환경”을, 당사자 간의 힘 관계의 비대칭을 배경으로 하는 권력의 남용으로 파괴하거나 빼앗는 언동은 널리 지칭하는 것이라고 했다. 와세다 대학의 「하라스먼트(harassment) 방지에 대한 가이드라인」은 아카데믹 하라스먼트에 대하여 교원간이라면 권한이 있는 동료 등에 의한 연구방해나 승임차별, 퇴직권장 등, 교원과 대학원생 및 학생간이라면 지도교원으로부터의 퇴학·유학권유, 지도거부, 지도상의 차별행위, 학위 취득방해, 취직상의 지도차별, 공평성이 결여된 성적평가 등이 고려되고 보다 구체적으로는 승임심사, 학위심사 및 연구 지도에서 특정한 자를 다른 자와 차별하고, 필요이상으로 엄격한 지도를 부과하는 것, 지도를 초월하여 인격을 부정하는 언동을 반복하는 것 등이 있다고 하였다.

우리나라 <대학원생 119>에 따르면 올해 초부터 6개월 간 교수 갑질 탓에 피해를 입었다는 대학원생의 제보·신고가 총 159건에 이르렀다. 피해 양상은 폭력·괴롭힘(45.9%), 노동 착취(37.7%), 연구저작권 강탈(11.3%), 금품요구(5%) 등으로 다양하다. 대학원생 119의 간사는 “대학원생 상당수가 갑질을 당하고도 보복이 두려워 피해 사실을 알리지 못한다는 걸 고려하면 실제 인권침해는 훨씬 많을 것”이라고 밝혔다.¹⁵⁾ 제보된 사례 중 교수의 자녀를 논문저자에 무단으로 올리게 하고 교수 자녀의 논문 등을 대필하게 하는 일, 지도교수 변경을 거부 하고 변경 요청을 한 학생에 대하여 차별하는 등의 일, 논문투고 방해, 연구비 횡령 등의 가담 지시 등은 아카데믹 하라스먼트에 해당된다.

교육부는 2018.8.30. 대학원생 조교의 권리강화를 위한 「대학원생 조교 운영 및 복무가이드 라인」을 제시하고 이들의 학업·연구권, 부당업무거부권, 인격권을 보장하라고 대학에 촉구하였다. 그리고 2019.3.26. 「성균관대 교수 갑질 및 자녀 입학비리」 관련 조사결과를 발표하고 성균관대 A교수가 자녀 입시 준비를 위한 동물실험, 논문 작성 등에 연구실 대학원생들을 사적으로 동원했다는 것을 확인하고 학교에 대하여 조치를 요구하고 수사를 의뢰했다.

5. 노동·복지권 침해(직장 내 괴롭힘, 파워 하라스먼트)

파워 하라스먼트란 직장에서 직무상의 우월적인 지위에 있는 자가 행하는 부적절한 언동·지도·대우를 말하고, 이로 인하여 상대방의 취업의욕이나 취업환경을 저해하는 것, 직장 등의 힘(파워)을 배경으로 본래의 업무의 적절한 범주를 초월하여 계속적으로 인격이나 존엄을 침해하는 언동으로서 취업자에게 일하는 환경을 악화시키거나 고용불안을 주는 언동이라 할 수 있다.

우리나라 「근로기준법」은 “직장 내 괴롭힘”에 대하여 “직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행

15) 중앙일보(2019.10.13.), “‘교수 갑질’에 멎는 대학원생…개밥 주기, 통장 압수, 성폭력에 ‘논문 강탈’까지”

위”(제76조의2)라고 정의하였다.

<대학원생 119>에 제보된 내용 중 무급 또는 최저임금이하의 노동, 일방적 해고, 장시간 근무, 따돌림, 사생활에 대한 과도한 제한 등은 노동·복지권 침해, 직장 내 괴롭힘, 파워 하라스먼트에 해당된다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 대학인권교육의 필요성과 방향

1. 대학인권교육의 법적 기반의 정비

- 1) 현재 우리나라 모든 대학은 「양성평등기본법」에 따라 매년 성희롱예방교육을 실시해야 한다. 또한 「성폭력방지법」에 따른 성폭력예방교육, 「가정폭력방지법」에 따른 가정폭력예방교육, 「성매매방지법」에 따른 성매매예방교육을 각각 매년 1시간씩 실시해야 하거나 성평등 관점에서 통합하여 실시할 수는 있되, 교육시간 수를 줄이지 못한다. 그리고 교육은 다양한 방법으로 실시할 수 있되, 반드시 대면교육은 실시해야 한다. 이러한 경직성은 교수의 수강을 어렵게 만든다. 온라인으로도 수강할 수 있도록 해야 할 것이다.
- 2) 교육부가 소관하는 교육관계법령에는 차별과 성희롱·성폭력, 인권침해를 방지하기 위한 규정이 없다. 대학에서 인권교육의 실시를 의무화하는 법규정이 필요하다.
- 3) 학생을 성희롱예방교육의 수강의무대상에서 제외하고 국가인권위원회에 학생간의 성희롱에 대하여 진정할 수 없게 하고 있는 현행 법령을 개정해야 한다.

2. 대학인권교육의 실시 방향

- 1) 대학의 인권교육은 차별과 성희롱·성폭력, 연구교육권 침해, 노동·복지권 침해 등에 관한 내용이 통합되어 구성해야 하고, 인권침해의 구체적 사례들이 제시되어 수강자들이 인권에 관한 이해와 공감대, 경각심을 느끼게 해야 한다.
- 2) 대학의 인권교육은 전임교수, 강사, 직원, 조교, 대학원생, 학부생별로 구분하여 실시하여 대상별 맞춤형 교육을 해야 한다.
- 3) 대학의 인권교육에 관한 영상자료와 책자, 리플릿을 정부가 무료로 대학에 제공해야 한다.
- 4) 대학의 인권교육 이수를 의무화시키고 강의와 승진, 교수 평가, 장학금 신청, 졸업 등의 요건에 포함시켜야 한다.

[참고문헌]

- 국가인권위원회, 「성희롱시정 권고 결정례 제1집~7집」, 2007년~2016년.
- _____, 「대학교 성희롱·성폭력 실태조사 - 피해구제를 중심으로」(연구자 : 서울대학교 여성연구소 신상숙 외 4인), 2012.10.
- _____, 「대학원생 연구 환경에 대한 실태조사 보고서」(연구자 : (사) 한국교육연구소 이 인규 외 5인), 2015.9.
- _____, 「도대체 법제 도는 어디에?」(미투운동 연속토론회 2차 자료집), 2018.4.12.
- 국가인권위원회·충남대학교·민주화를 위한 교수협의회, 「대학, 인권을 만나다」(2017년 제3차 한국인권교육포럼, 제2차 인권교육연구 중심대학 협의회), 2017.12.4.
- 김엘림, “권력과 젠더의 사회문화적 문제, 성희롱의 대처”, 「고독한 나에서 함께 하는 우리로」, 지식의 날개, 2016.1.
- _____, “교수의 성희롱에 관한 법적 분쟁”, 「법학논집」 제20권 제3호, 이화여자대학교 법학연구소, 2016.3.
- _____, 「남녀평등과 법」(2016년 개정판), KNOU PRESS(한국방송통신대학교 출판문화원), 2016.7.
- _____, “대학의 성희롱·성폭력 관련 법제의 현황과 개선방안”(발제문), 「대학양성평등문화 확산과 성폭력예방정책」(세미나 자료집), 한국양성평등교육진흥원·한국대학교육협의회, 2016.9.29.
- _____, “대학성희롱·성폭력, 교육관계법의 외면과 대처”(발제문), 「도대체 법제도는 어디에?」(미투운동 연속토론회 2차 자료집), 국가인권위원회, 2018.4.12
- _____, “미투운동으로 드러난 법의 문제와 과제”, 「미투운동과 법제도」(세미나 자료집), 제주대학교 법과 정책연구소, 2018.5.18.
- 김엘림·은혜경외(2017), 「방송대 성희롱·성폭력 예방 및 대처 교육 프로그램 개발 연구」, 2017.2, 한국방송통신대학교 원격교육연구소.
- 한국양성평등교육진흥원·한국대학교육협의회, 「대학양성평등문화 확산과 성폭력예방정책」(세미나 자료집), 2016.9.20.

대학 안팎의 성평등 문화 확산을 위한 여성주의 페다고지 모색

강경숙(제주여성가족연구원 성인지정책센터장/
여성가족부 제주성별영향평가센터장)

1. 왜, 지금, 성평등교육을 말하는가?

- 지난 11월 제주대학교에 성평등교육을 주제로 하는 반가운 행사가 열렸음. 제주대학교 여교수협의회 창립 20주년을 기념하는 학술심포지엄이 바로 그것으로, 주제는 ‘지역사회와 국립대학 연계, 양성평등 문화정착과 교육방향 모색’이었음
- 당시 발표자의 관심을 끈 내용은 ‘제주대학교 학생들의 양성평등의식과 양성평등 교육 요구 조사’였음. 주요 조사 결과를 정리하면 아래와 같음
 - 제주대학교 학생들의 양성평등의식 수준(평균 4.34점)은 높은 것으로 나타났지만, 성별 차이(여학생 평균 4.61점, 남학생 평균 3.98점)가 있는 것으로 나타남
 - 양성평등교육의 필요성에 대해 응답자의 64.5%가 필요하다고 응답하였으나, 대학교 입학 후 양성평등교육을 경험한 학생은 19.8%에 그치는 것으로 나타남
 - 양성평등교육의 효과적 방법에 대해서는 현재 제주대학교와 같이 비교과프로그램으로 운영하거나 온라인교육 등을 추진하기보다는, 전문가 초청 특강 및 행사 등 참여형 프로그램과 교과목 개설을 통한 안정적 운영이 필요하다는 응답이 우세하였음
- 요컨대, 제주대학교를 비롯한 각 지역 대학에서 성평등교육에 대한 필요성과 실행 방안에 대한 논의들이 이루어지고 있다는 사실에 주목할 필요가 있음
- 그런데 오늘 이 자리를 비롯하여, 왜, 지금, 대학에서 성평등교육에 대한 이야기가 그 어느 때보다 활발하게 이루어지고 있는가? 이는 우리 사회의 페미니즘 또는 성평등에 대한 관심 및 요구가 폭발하고 있는, ‘페미니즘 리부트’¹⁾ 현상과 이에 대한 반격, 그리고 다양한 이해관계자들의 갈등과 서로를 이해하고 싶은 욕구 등 모두를 포함한다고 할 수 있음

1) 2015년을 전후로 한 페미니즘 붐 현상을 말함.

2. 대학 내 여성학 및 성평등교육의 흐름

- 성평등교육(Gender Equality Education)은 페미니즘교육 또는 여성학(Women's Studies)과 맥을 같이 함. 한국사회의 여성학의 흐름을 살펴보면 다음과 같음
- 1980년대 후반~1990년대
 - 한국사회에서 페미니즘교육은 1980년대 이후 민주화운동의 흐름과 함께 이루어졌는데, 특히 여성운동 진영에서 대중 여성들에 대한 의식화 및 임파워먼트 교육이 활발하게 이루어졌음
 - 이와 관련하여 여성운동은 대학 내 여학생들의 활동과 결합하여 서울을 중심으로 전국의 대학에 여성학과를 설립하거나 교양 강좌로 여성학 관련 과목을 개설하는데 일조하였음
 - 이처럼 1990년대까지만 하더라도 여성운동과 여성학은 밀접한 관계가 있었음
- 2000년대
 - 경제위기 이후 강화된 신자유주의의 물결과 함께 여성학과 여성운동의 '위기' 의식이 생겨남
 - 그러나 이러한 경향은 한국사회에서 여성학의 제도화와 활성화 이후에 여성학의 '위기' 담론이 나타났다는 점에서 여성학이 대학 내에 '자리 잡지 못 한' 대다수의 지방 대학들의 현실과는 거리가 있을 수 있음. 실제로 한국사회에서 여성학의 제도화가 활발하게 이루어지던 시기에도 부산과 대구 등 몇몇 지역을 제외하고는 대부분의 지방 대학에서는 교양과목으로 여성학 교과목이 개설되어 있는 수준이었고, 제주대학도 이와 유사하게 초기부터 여성학 관련 교과목이 교양과목으로 '여성학'이라는 제목의 강좌가 유일하게 개설되어 있음(1990년대 ~ 현재)
- 2010년 중후반
 - 2010년 중후반 페미니즘 리부트 현상과 페미니즘교육 필요성에 대한 요구들은 대학교육과정에 어떠한 영향을 미쳤는가?

3. 제주대학교에서의 성평등교육 운영 방향

- 대학, 특히 지방국립대학은 대학과 지역사회의 성평등 문화 확산을 위해 어떠한 역할을 해야 할 것인가? 여기서는 제주대학교에서의 성평등교육을 위한 다음의 두 가지 방향을 제시하고자 함
- 첫째, 대학 내 양성평등문화 구축의 일환으로 교과과정으로 성평등교육을 강화할 필요가 있음. 이를 위해서는 향후 체계적이고 다양한 교과목을 개발하고 교육과정에 반영할 수 있는 방안 마련이 필요함(예: 여성학 또는 젠더학 연계전공과정 신설). 이와 같은 성평등교과과정은 학내 양성평등 추진계획 및 인권센터 등과 유기적인 협력관계 구축과 함께 대학 내 양성평등 문화확산 체계의 한 축으로 마련될 필요가 있음

- 둘째, 제주대학교가 지역 성평등 문화확산을 위한 지역사회와의 연계를 보다 강화할 수 있는 방안으로 지방자치단체와 연계한 성평등교육 추진을 고려할 수 있음. 아래 표와 같이 양성평등기본법에 따르면, 대학은 국가와 지방자치단체에서 의무적으로 실시해야 하는 성인지교육(gender training)을 수탁 이행할 수 있는 전문기관임. 따라서 현재 제주특별자치도가 추진하고 있는 성평등교육정책²⁾의 수행 주체로서 대학의 참여와 역할에 대해 진지하게 고민해 볼 필요가 있음

※ 국가와 지방자치단체 성평등교육(성인지교육) 전문기관 추진 근거

양성평등기본법

제18조(성인지 교육) ① 국가와 지방자치단체는 사회 모든 영역에서 법령, 정책, 관습 및 각종 제도 등이 여성과 남성에게 미치는 영향을 인식하는 능력을 증진시키는 교육(이하 "성인지 교육"이라 한다)을 소속 공무원 등에게 실시하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 성인지 교육을 한국양성평등교육진흥원 또는 대통령령으로 정하는 관련 전문기관에 위탁할 수 있다.

③ 성인지 교육의 대상·내용·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

양성평등기본법 시행령

제14조(성인지 교육의 수탁기관) 법 제18조제2항에서 "대통령령으로 정하는 관련 전문기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 「지방공무원 교육훈련법」 제8조제1항에 따른 지방공무원교육원
2. 「고등교육법」 제2조 제1호에 따른 대학
3. 국가 또는 지방자치단체가 출연한 기관

※ 국가 및 지자체의 성평등교육 과정의 예

교육분야	교육과정	교육 대상
1. 성인지 정책과정	성인지력 향상 교육	공공기관(지자체, 교육청, 의회, 학교, 경찰 등 공직유관단체) 종사자, 지역리더 등
	다문화 감수성 함양 교육	
	성평등정책 교육	
	성별영향평가 교육	
	성인지예산 및 통계 교육	
	여성친화도시 교육	

2) 제주특별자치도는 공무원, 도민, 공공-민간기관 관계자 등 다양한 주체를 대상으로 성평등교육을 추진 중에 있으며, 특히 민선 7기 제주특별자치도지사의 공약 사항으로 지역 특색을 고려한 지역 내 성평등 교육 전문기관 설치 계획을 수립하고 추진 중에 있음. 성평등교육 전문기관의 설치 목적은 제주지역 성평등 문화 확산을 위한 체계적 교육기반 조성에 있으며 이를 위해 성평등을 위한 지역 특성화 교육 지원 및 연구, 교육관련 단체 및 전문가 네트워크 구축을 통한 지역 내 허브 역할, 다양한 형태의 성평등 문화 확산 관련 활동 전개 등의 역할을 추진할 예정임(제주특별자치도 내부자료, 2019)

교육분야	교육과정		교육 대상
2. 폭력예방 교육과정	성희롱·성폭력 고충상담원 교육		공공기관(지자체, 교육청, 공직유관단체), 대학 내 고충상담 업무담당
	젠더폭력예방교육		공공기관(지자체, 교육청, 의회, 학교, 경찰 등 공직유관단체) 종사자, 지역리더, 도민 등
3. 여성 역량 강화과정	청년여성인재 교육		청년여성
	지역여성리더 교육		지역사회여성리더, 봉사자, 전문분야 여성리더 등
	여성관리자 교육		재직여성(중간관리자, 고위관리자)
4. 도민 성인지 감수성 함양과정	성평등활동가 교육		NGO 및 풀뿌리 지역 활동가
	시민사회 성 주류화를 위한 성평등교육		교사, 사회복지사, 주민자치위원 등 지역사회리더
	다문화 감수성 함양 교육		생애주기별 도민, 다양한 영역 종사자 등
	생애주기별 도민 성평등교육		생애주기별 도민, 다양한 영역 종사자 등
5. 전문가 양성과정	강사 양성 과정	폭력예방교육 강사양성	도민 및 전문강사
		성평등교육 강사양성	
		성별영향평가 강사양성	
		강사역량 강화	전문강사
	성평등정책전문가 양성		도민, 성인지정책 컨설턴트, 모니터링단 등

4. 성평등교육의 여성주의 페다고지 모색

- ‘성평등’ 또는 ‘젠더’ 등의 용어처럼 그 의미와 목적에 대한 사회적 합의가 어려운 경우도 드물 것임. 성평등교육은 정해진 답을 제시하는 교육이 아니라 사회 구성원이 함께 만들어가는 교육이 되어야 그 효과를 발휘할 수 있음. 따라서 지역의 다양한 행위 주체들의 소통을 통한 교육방법론이 요구되며 이를 위해 여성주의 페다고지 모색이 필요함
- 파울루 프레이리의 ‘페다고지’는 1960~70년대 브라질의 독재 정권에 저항하기 위한 민중들의 문해 교육에서 출발하였음<페다고지: 피억압자의 페다고지>. 프레이리는 ‘교육이란 무엇인가’라는 근본적인 물음을 제기하며, 은행저금식 교육 중심인 기존의 전통적인 교육을 비판하고 그 대안으로 대화를 통한 문제제기식 교육을 제안하였음. 이는 교사와 학생의 이분화와 일방적 주입을 거부하고 의사소통을 중요시하는 교육으로 이를 통해 자신들이 세계 속에서 존재하는 방식을 비판

적으로 인식하게 된다는 것임. 요컨대, 프레이리에게 교육이란 교사와 학생의 상호작용을 통한 변화의 과정이라고 할 수 있음. 변화의 궁극적인 목적은 인간화에 있으며, 그 바탕에는 인간은 윤리적 존재라는 인간 본성에 대한 관점이 담겨있음

- 여성주의 페다고지를 모색하는 작업은 이와 같은 프레이리를 비롯한 비판적 페다고지 논의에 기대고 있지만, 동시에 이를 여성주의적 시각에서 재규정하고자 하였음. 대표적으로 Weiler(1991)는 ‘차이’의 맥락에서 프레이리의 페다고지 전반에 녹아있는 보편적 휴머니즘의 관점을 넘어서고자 하였음. 구체적으로 교사와 학생 또는 억압자와 피억압자의 관계가 각각 단일한 계급으로 단순하게 이분화되는 것이 아니며, 젠더, 인종, 계급, 문화 등 다른 억압 기제가 상호작용하는 복합적인 양상을 띠고 있다고 문제제기함³⁾
- 본 글에서는 마지막으로 프레이리의 페다고지-대화식 접근법-를 전 세계 성인교육에 적용 제인 벨라(2006)의 실천 과정을 살펴보고자 함. 벨라는 실제 현장에서 프레이리의 대화식 접근법이 일방적인 독백으로 가르쳐지고 있음에 경계하면서, 실제 사례를 들어 12가지 원리로 설명하고 있음. 제인 벨라는 지역사회 개발이란 곧 지역사회를 교육하는 것으로, 이때 지역주민을 스스로 학습과 발전의 주체로 보았음. 즉, 지역 사회를 교육하는 것이란 지역 사람들이 지역사회 개발 프로그램의 의사결정자(주체)가 되도록 하는 것이라고 할 수 있음. 제인 벨라가 제안한 12가지 학습 원리 중, ‘학습의 요구와 자원 조사’ 및 ‘팀워크’ 원리를 중심으로 제주대학교의 여성학 및 성평등교육 계획 및 실행 과정을 적용해 보면 다음과 같음
- 선행 단계: 계획의 7단계(누가, 왜, 언제, 어디서, 무엇을, 무엇을 위하여, 어떻게)수립
 - ① 누가 - 강의를 수강하는 성별, 전공, 민족, 학년이 다양한 대학생
 - ② 왜(현재 상황) - 성차는 성별에 따른 구조의 차이이며 시대나 사회의 차이로 인식함으로써, 성차를 대립 구도로 보지 않고 서로의 차이를 사회에 따라 유동적이라는 사실을 알 필요가 있음
 - ③ 언제 - 주간 수업 시간(2시간)
 - ④ 어디서 - 학교 교실 및 현장 학습
 - ⑤ 무엇(내용: 기술, 지식, 태도) - 페미니즘 및 젠더에 대한 지식과 실천
 - ⑥ 무엇을 위하여(성취 기반 목표) - 비판적 사고, 자신과 세계(지식)를 연결
 - ⑦ 어떻게(학습의 요구와 자원 조사, 학습 과제 및 자료)
 - 팀작업, 소모임 토론을 통하여 학습의 주체가 되는 활동을 함. 여기서 나눈 주제가 주요한 학습 주제가 되도록 참가하고 이것이 다음 교재가 될 수 있도록 함
 - 학습자의 요구와 자원 조사(첫 수업 시간 서면 조사, 전체를 대상)
 - : 교수자가 준비한 강의 계획을 첫 수업 시간에 공유하고 요구도와 자원을 조사하여 초안

3) 이러한 문제제기는 페미니즘(여성주의)의 역사와 맥을 같이 함. 페미니즘은 서구에서 19세기 중반 이후 ‘여성의 권리에 대한 옹호’의 의미로 사용되기 시작하였으며, 한국에서는 페미니즘 또는 여성주의라는 용어로 사용되고 있음. 페미니즘은 이론과 운동(실천) 모두를 의미하는 것으로, 불평등한 젠더 관계를 변화시키고자 하는 정치적 실천의 의미를 포함함(이재경, 2007). 1970년대 이후 서구 페미니즘에서 젠더뿐만 아니라 인종, 계급, 성적체성 등 여성 내부의 차이의 문제가 제기되는 맥락이 있었고, 한국사회에서는 1990년대 중반 이후 독자적 여성운동을 펼쳐온 단체들이 여성 내부의 차이의 문제를 간과하고 있다는 문제제기가 이루어짐

을 수정가능하도록 함

- ‘학습의 요구와 자원 조사’: 학습자가 무엇을 원하는지 또는 무엇을 필요로 하는지 알 수 있음. 다음과 같은 문항을 중심으로 조사를 실시
 - 이 강의를 수강하게 된 계기 및 기대는 무엇인가요?
 - 강의계획서를 보고 나서, 여러분이 이 강의에서 무엇을 바라는지 알려주세요. 즉, 수업이 끝났을 때 무엇을 배우고 이루었기를 바랍니다?
- ‘팀워크’ 원리: 학습자들이 팀작업 및 소모임 토론과 같은 그룹 활동에 참여시키는 학습 과제를 계획 할 때의 학습 원리. 특히 여성학 및 성평등교육에서는 참여자 간의 성별 차이가 가시화될 수 있는데 이러한 차이들이 어떻게 팀워크를 만들어 낼 수 있을지는 중요한 문제가 될 것임. 수업에서 학습자들은 성차 또는 어떤 주제에 대한 성별에 따른 의견 차이에 대해 관심을 가지고 있으며, 이에 대해 나눌 수 있는 기회를 갖는 것이 중요함. 따라서 성별, 전공, 학년을 다양하게 섞어서 구성하고 매번 개인 평가지를 통하여 과정에서 요구도 조사를 실시하도록 할 것 등

5. 나가며

- 앞에서 살펴본 제주대학교 학생들의 설문 조사 결과에서 알 수 있듯이, 제주대학교 학생들은 다수가 양성평등교육이 필요하다고 생각하는 한편 대학교 입학 후에 관련 교육을 경험한 학생들은 20%에 그치는 것으로 나타남. 이는 학생들의 성평등에 알고자 하는 욕구에 대학 측이 부응하지 못하고 있음을 말해주며, 이러한 성평등교육 기회의 부족은 현재 우리사회의 페미니즘과 성평등을 둘러싼 다양한 이해관계자들 간의(성별, 세대, 교수-학생 등) 갈등과 불통으로 초래되는 사회적 문제를 방치하는 결과가 될 수 있음. 이는 지금 성평등교육이 왜 필요한지, 어떠한 방식으로 접근해야 하는지 등에 대한 보다 심도 있는 논의 과제를 남긴다고 할 수 있음
- 이러한 문제를 해결하기 위해 여성주의 페다고지를 모색하는 과정은 중요한 과제라고 할 수 있음. 아울러 대학뿐만 아니라 대학 밖의 지역사회와의 관계가 중요하며 이를 위해서는 전국적인 차원과 지역적인 차원 모두에서 성평등교육 교수자 및 연구자 간의 연대 그리고 여성운동 및 풀뿌리운동과의 연대가 필요함. 이러한 연대를 통하여 학교(교수, 행정)와 지역사회에서 성평등교육에 대한 이해를 높이는 방안이 마련될 수 있기를 기대할 수 있음

[참고문헌]

1. 파울루 프레이리(2002), 『페다고지』 남경태 역, 그린비.
2. 제주대학교 여교수협의회(2019), 「양성평등 문화정착과 교육방향 모색」, 제주대학교 여교수협의회 창립 20주년 학술심포지엄 자료집.
3. 제인 벨라(2006), 『효과적인 교육은 대화에서 시작된다』 허진 역, 베이스캠프.
4. Kathleen Weiler(1991), “Freire and a Feminist Pedagogy of Difference.”, Harvard Educational Review. 3(4)

대학과 인권, 인권교육의 방향 모색에 대한 토론

허종렬(서울교육대학교 법과인권교육연구소 소장)

오늘 제주대학교 인권센터와 한국법과인권교육연구소가 국가인권위원회의 후원을 받아 “세계인권선언의 날” 기념 인권 심포지엄 : “국가, 지역, 인권 - 제주에서 인권을 말한다.”라고 하는 주제 하에 개최하는 학술발표회에 제2부 종합 토론자로 참여하게 된 것을 기쁘고 감사하게 생각합니다. 발제문을 통해 대학 인권교육의 현황과 과제, 대학 내 인권침해 유형과 인권교육 방향, 대학에서의 성평등 교육의 방향, 인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육법 입법의 과제 등에 관해서 새로운 여러 가지 점들을 배울 수 있었습니다. 발제자님들이 발표하신 순서에 따라서 차례대로 소견을 말씀드리겠습니다(이하 존칭 생략).

1. 손진희 교수님의 대학 인권교육의 현황과 과제 관련 토론이다.

종합적으로 볼 때 대학에서의 인권교육 관련 손진희 교수님의 방향 제시에 공감한다. 손교수님은 첫째, 인권교육법의 법제화 및 실질적인 제도적 지원이 이루어져야 한다. 둘째, 고등교육기관인 대학에서 인권교과목을 확대하고 교양 필수로 지정하는 등 대학생 전체가 인권관련 교육을 이수할 수 있도록 하는 노력이 요구된다. 셋째, 인권의 정의, 인권 관련 국제 규약 및 국내외 제도에 관한 인지적 측면의 교육에 더해 인권수호를 위해 요구되는 가치나 태도를 발전시켜 나가는 정서적 측면, 인권교육을 받는 학습자들로 하여금 이 교육을 통해 인권을 수호하는 행위자(activist)가 되기를 주문하는 인권교육의 행동적 측면을 함께 강조하고 계시다. 그 외 인권교육 전반에 관한 외국의 동향이나 국내 동향에 관한 소개도 오늘 논의에 매우 유용한 자료를 제공해주시는 것이라고 생각한다..

내용적으로는 다루어야 할 것들을 다 짚고 있지만, 좀 더 명확한 제언을 위해 교육과정 요소 분류법에 따라서 이것을 구체적으로 세분화하여 제안하는 것도 한 좋겠다.

예컨대, 대학 인권교육의 성격, 목표, 내용, 방법, 평가 등으로 분류하는 것이다. 특히 방법에 대한 논의는 독자적으로 다룰 만하다고 본다. 인권교육은 강의실에서 강사의 일방적 지식 전달과 설명 위주의 강의보다 인권감수성 함양을 위한 독서토론, 비판적 사고력 및 합리적 의사결정력, 문제해결능력 등의 함양을 위한 토론 및 그밖의 다양한 강의기법의 적용, 예컨대, 모의체험(모의법정, 모의국회), 판례등을 활용한 사례연구법(Case Study), 현장견학(국가인권위원회, 법무부 인권국, 법원, 검찰청 등), 사회참여(여성, 탈북민, 다문화가족 학교밖청소년 등 관련 지원 및 상담시설) 등의 거론이 도움이 될 것이다.

2. 전윤경 박사님의 인권교육에 관한 국제적 동향과 인권교육법 입법의 교육적 의미와 과제에 대한 토론이다.

전 박사님의 발제문은 국회에서 인권교육지원법이 통과되도록 하는 방향 모색에 구체적으로 도움이 된다. 최근의 국회 입법동향과 유엔의 인권교육훈련계획 동향을 일목요연하게 잘 정리해주고 있다. 이 발제는 구체적으로 인권과 교육, 그리고 법의 균형점 모색, 인권교육법안의 추진 경과와 주요 내용, 유엔 세계인권교육프로그램 행동계획을 중심으로 한 인권교육의 국제적 동향, 국제적 동향에 비추어 본 인권교육법안의 검토 등을 다루고 계시다. 이 발제는 결론적으로 세 가지를 제안하고 있다.

첫째, 인권교육은 교육을 받을 권리로서 기본적으로 본질적 사항임이 강조되어야 한다. 그러나 인권교육의 목적과 정의에 대한 사회적 합의가 필요하다. 둘째, 인권교육의 실시 대상에 있어 인권교육의 국제적 동향은 그 범위가 확대되고 있다. 셋째, 인권교육법안은 기본법으로서의 성격을 갖는 것이다. 기본법을 잘 만들기 위해서는 인권교육의 기본원칙에 대한 심도 있는 이해가 필요하다. 기본원칙을 바탕으로 구체적인 실시 대상과 추진 전략에 대해서는 하위법을 통해 실현한다.

이러한 제안과 관련하여 토론자는 기본적으로 발제자와 생각이 같다. 인권교육은 교육을 받을 권리로서 기본적으로 본질적 사항임이 강조되어야 한다는 점, 그러나 인권교육의 목적과 정의에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점, 인권교육의 실시 대상에 있어 인권교육의 국제적 동향은 그 범위가 확대되고 있는 점을 참고할 필요가 있다는 점에 공감한다.

다만 마지막에 인권교육법안은 기본법으로서의 성격을 갖는 것이라고 하면서, 기본원칙을 바탕으로 구체적인 실시 대상과 추진 전략에 대해서는 하위법을 통해 실현하자는 제안을 하고 있는데 토론자는 이렇게 생각한다. 인권교육지원법안은 인권교육에 관해서는 기본법이지만, 교육일반을 규정하고 있는 교육기본법이나 초중등교육법, 유아교육법, 고등교육법 평생교육법에 대해서는 특별법이다. 따라서 인권교육에 관해 기왕에 별도의 법으로서 이 법의 제정을 생각하는 것이라면 이 법에 담을 만한 것들은 모두 이 법에 담는 것이 법의 제정과 적용 등 모든 측면에서 효과적이며 현실적이다. 차제에 몇 가지 더 첨언을 하고자 한다.

첫째, 토론자는 국가인권위원회가 2006년 인권교육법 제정안을 연구할 때부터 태스크포스팀에 참여한 바 있다. 그로부터 지금 13년이 흘렀음에도 아직 법이 만들어지지 않고 있다. 반면에 법교육지원법안은 그것이 연구된 것이 2007년 전후임에도 2008년 2월에 바로 통과되었다. 후자는 가능했는데 전자가 통과되지 못한 까닭이 무엇인가 하는 점을 짚어 보아야 한다. 이 점과 관련해서는 국회 속기록 등을 확인하여 그 사유를 따져볼 필요가 있다. 발제자도 적절히 지적하다시피 특히 인권교육의 내용 및 기본원칙 중 현재 사회에서 쟁점이 되고 있는 동성애 등에 관한 의원 상호간의 입장 차이가 변수로 작용했을 수가 있다. 한 가지 방법은 일단 이러한 쟁점 사항들을 법안에서 배제하여 일반적인 기본원칙만 명시하는 것이다.

둘째, 오늘 본 세션의 주제 중에도 있지만 대학에서의 인권교육 관련 사항이 법안에 포함되도록 하는 것이 좋겠다. 발제자의 자료에 의하면 최근 나온 법안들도 이 점을 분명히 한 것으로 보인다. 다만 대학의 자율성 보장과 관련하여 법으로도 이것을 강제하기 어려운 점이 있음은 하나의 한계 사유라 할 것이다. 그래서 국가인권위원회법도 대학에 대해서는 권고에 그치고 있다. 그럼에도 불구하고 발제자의 자료에도 나와 있지만 유엔의 제2차 세계인권교육프로그램의 내용 중 고등교육의 추진전략에 관한 내용은 고등교육기관에서의 인권교육의 당위성을 뒷받침하는 중요한 근거가 된다.¹⁾ 이러한 점을 고려하여 가급

적 대학이 의무에 준하는 정도의 부담을 가지게끔 하는 뭔가 제도적인 장치를 강구하는 것이 바람직하다.

셋째, 인권교육을 초·중·고등학교에 확산하려면 교사들에 대한 교육훈련이 필요하다. 발제자의 자료에 의하면 법안 중에도 이 점을 반영한 것이 보인다. 현직 교사에 대해서 매년 정기적으로 연수가 필요하다고 규정하고 있다.²⁾ 토론자는 여기에서 나아가 예비교사를 양성하는 기관인 교대나 사대 교육과정에 이것이 제대로 반영되어야 한다고 생각한다. 예비교사들이 대학에서 이 점에 관해 충분히 검토하고 익혀서 배출되도록 할 필요가 있다.

3. 김엘림 교수님의 “대학 내 인권침해유형과 인권교육 방향”에 대한 토론이다.

김 교수님은 발제문에서 내용을 크게 대학 내 인권침해의 유형, 대학인권교육의 필요성과 방향으로 구분하여 발표하고 계시다. 특히 대학 구성원의 유형과 지위에 따라서 적용법조가 어떻게 다른 것인지를 일목요연하게 표로 제시해주신 것이 많이 참고가 된다. 전체적인 요지는 다음과 같다.

우리나라에서 권력형 성폭력인 성희롱 사건과 그에 관한 분쟁은 대학에서 많이 발생하여 오고 있다. 대학에서 발생하는 성희롱·성폭력과 차별행위, “교수 갑질” 등의 인권 침해 문제는 인권문제·교육문제·노동문제가 복합된 문제가 된다. 전국 거의 모든 고등교육기관에서 인권침해 시비로 분쟁이 지속적으로 발생하고 있는데 사회적·국가적 문제로까지 인식되고 있다.

대학에서 발생하는 인권침해는 일반사업장과 초·중·고등학교의 경우와는 다르게 그 형태와 문제가 다양하며 관련한 학내·법적 분쟁이 많이 발생하고 장기화되며 해결이 어려운 특수성이 있다. 이것은 대학의 인적 구조와 구성원의 구분별로 그 역할과 지위, 적용법규가 다름에 기인한다. 대학은 구조적으로 교수 중심의 비대칭적 위계구조가 형성되어 있다. 대학 내 인권침해의 혐의자와 행위자는 주로 교수이고 피해자는 주로 취약한 지위를 가지는 학생과 비정규직 직원이다. 성별로 보면 인권침해의 혐의자와 행위자는 주로 남성이고 피해자는 여성인 경우가 많다. 이러한 현상은 권위주의적이고 가부장적인 대학의 위계구조와 문화에서 권한남용과 젠더의 문제가 복합되어 발생하는 것이라 볼 수 있다.

교육부가 소관하는 교육관계법령에는 차별과 성희롱·성폭력, 인권침해를 방지하기 위한 규정이 없다. 대학에서 인권교육의 실시를 의무화하는 법규정이 필요하다. 학생을 성희롱예방교육의 수강의무대상에서 제외하고 국가인권위원회에 학생간의 성희롱에 대하여 진정할 수 없게 하고 있는 내용도 개정해야 한다. 일본대학에서는 예방교육을 법적으로 강제하지는 않는다. 대학들이 자율적으로 교육이나 인권센터 설치 등의 방지조치를 하고 있다.

1) 1. 학문적 자유의 향유는 고등교육기관의 자율성을 요구하는 반면 공공재로서의 고등교육은 모든 정부의 책임성과 재정적 지원 사항이어야 한다. 고등교육기관은 그들이 갖고 있는 핵심적 기능(조사연구, 교육, 지역공동체에 대한 서비스 등)을 통하여 평화 구축, 인권 수호 및 민주적 가치 등에 대해 책임의식이 있는 도덕적 시민을 교육해야 할 사회적 책임을 갖고 있을 뿐 아니라 빈곤퇴치 및 차별철폐, 분쟁 후 재건, 지속가능한 개발 및 다문화의 이해 등과 같은 현재 인권쟁점이 직면할 수 있는 지구적 지식(Global knowledge)을 생성해야 할 책임 또한 갖는다. 2. 따라서 고등교육에서 인권교육의 역할은 기본적으로 본질적인 사항이다. 교육이 “교과과정의 내용뿐만 아니라 교육적 과정, 교육학적(pedagogical) 방법과 교육이 이루어지는 환경”을 고려할 때 고등교육내의 인권교육을 아래의 사항을 포함하고 있는 과정의 하나로 이해해야 한다 : (a) “교육을 통한 인권”이란 교육과정, 교재, 방법, 훈련을 포함한 학습 모든 요소와 과정들이 인권에 대한 학습에 이바지하도록 보장한다. (b) “교육에서의 인권”이란 고등교육체계 안에서 모든 행위자의 인권의 존중과 권리의 실현을 보장할 것이어야 한다.

2) 예컨대, A 법안 제13조는 ‘교사에 대한 인권교육’이라 하여 ① 「초·중등교육법」 제21조제2항에 따른 교사는 매년 1회 이상 인권교육을 받아야 한다. ② 제1항의 인권교육은 인권교육시설에 위탁할 수 있다.는 조문을 제안하고 있다.

발제자는 이상의 논의를 마친 다음 결론적으로 대학인권교육의 실시 방향을 크게 네 가지로 나누어서 제안하고 있다.

첫째, 대학의 인권교육은 차별과 성희롱·성폭력, 연구교육권 침해, 노동·복지권 침해 등에 관한 내용이 통합되어 구성해야 하고, 인권침해의 구체적 사례들이 제시되어 수강자들이 인권에 관한 이해와 공감대, 경각심을 느끼게 해야 한다.

둘째, 대학의 인권교육은 전임교수, 강사, 직원, 조교, 대학원생, 학부생별로 구분하여 실시하여 대상별 맞춤형 교육을 해야 한다.

셋째, 대학의 인권교육에 관한 영상자료와 책자, 리플릿을 정부가 무료로 대학에 제공해야 한다.

넷째, 대학의 인권교육 이수율 의무화시키고 강의와 승진, 교수 평가, 장학금 신청, 졸업 등의 요건에 포함시켜야 한다.

토론자는 일본 대학들이 2000년대부터 대학에서 발생하는 인권침해를 “캠퍼스 하라스먼트”라 이름 붙이고 이를 섹슈얼 하라스먼트(성희롱·성폭력), 아카데미 하라스먼트(연구·교육권 침해), 파워 하라스먼트(직장 내 괴롭힘, 노동·복지권 침해), 연령 하라스먼트, 알코올 하라스먼트(음주강요), 기타 하라스먼트 등으로 세분화하며 그 각각에 대하여 방지 선언과 대책을 강구하고 있다는 점에 주목하게 된다. 학내 구성원들이 스스로 당할 수 있는 인권침해의 사례들을 범주화함으로써 인권침해에 대해 새롭게 그러나 분명하게 인식을 할 수 있게 한다.

한편 발제자의 제안 중 대학은 전임교수, 강사, 직원, 조교, 대학원생, 학부생별로 구분하여 대상별 맞춤형 인권교육을 해야 한다는 주장에 공감한다. 다만 그 구체적인 프로그램은 서로 다를 것이다. 대학생들에 대한 인권교육프로그램을 교양필수로 지정하되, 방법론상으로는 학생들의 호응을 얻도록 토론과 참여 중심의 인권교육이 중요하다고 생각한다.

4. 강경숙 센터장님의 “대학 안팎의 성평등 문화 확산을 위한 여성주의 페다고지 모색”에 대한 토론입니다.

1. 발제자는 소주제로 왜, 지금, 성평등교육을 말하는가? 대학 내 여성학 및 성평등교육의 흐름, 제주대학교에서의 성평등교육 운영 방향, 성평등교육의 여성주의 페다고지 모색 등 네 가지를 중심으로 발표하였다. 본 발제를 통해 다시 한번 파울로 프레이리의 교육론을 상기하면서 거기에 더하여 제인 벨라(2006)의 실천 과정 12가지 원리 중 두 가지 ‘학습의 요구와 자원 조사와 팀워크 원리를 접한 점도 좋았다.
2. 이 발제에 대해서는 크게 두 가지를 토론하고자 한다. 첫째는 파울로 프레이리의 페다고지와 제인벨라의 실천과정상의 원리에 관한 생각이다. 둘째는 이러한 교육방법론을 대학 강좌로 개설하는 경우 그 강좌의 내용에 관한 질문이다.
3. (1) 발제자가 소개한 파울로 프레이리의 교육론이나 제인 벨라의 학습의 요구와 팀워크의 원리 등은 생각해보면 교수방법론을 추구하는 사람이라면 상대적인 차이는 있겠지만 누구나 따르게 되는 보편성을 지닌 제안이다. 꼭 “피억압자를 위한 페다고지”로만 한정할 것이 아니라고 생각한다.
4. 첫째, 발제자의 소개에 의하면 파울루 프레이리는 ‘교육이란 무엇인가’하는 물음에 대하여 교육이란 “교사와 학생의 상호작용을 통한 변화”, 즉 인간화의 과정이라고 주장하면서 은행저금식 교육 중심인

기존의 전통적인 교육을 비판하고 그 대안으로 대화를 통한 문제 제기식 교육을 제안하였다는 것인데, 사실 요즘 우리가 지향하는 학교교육에서도 다들 이러한 방법론을 적용하기 위해 노력하고 있는 것이 아닌가 생각한다.

5. 특히 발제자가 성평등교육에 이 방법론을 적용하고자 한 시도는 매우 적절한 접근이라 생각한다. 그 이유는 발제자 스스로 밝히고 있듯이 ‘성평등’ 또는 ‘젠더’ 등의 용어처럼 그 의미와 목적에 대한 사회적 합의가 어려운 경우도 드물 것이며, 따라서 성평등교육은 정해진 답을 제시하는 교육이 아니라 사회 구성원이 함께 만들어가는 교육이 되어야 그 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.

둘째, 프레이리의 페다고지-대화식 접근법을 전 세계 성인교육에게 적용한 제인 벨라(2006)의 실천 과정 12가지 원리 중 우선 소개된 두 가지 즉, ‘학습의 요구와 자원 조사와 팀워크 원리도 사실 요즘 학교현장에서 강조되는 학습자 중심 학습방법론과 통하는 것들이라고 생각한다.

관련하여 한 가지 같이 생각해볼 것은 팀워크원리로서 성별, 전공, 학년을 다양하게 섞어서 구성하는 제안을 하고 있는데, 대학 강좌로서 관련 강좌를 개설하는 경우 현실적으로 쉽게 적용이 가능할 것인가 하는 점이다. 학교는 대개 학년별로 서로 다른 교육과정을 운영하고 있다.

6. (2) 대학 내 양성평등문화 구축의 일환으로 교과과정을 개설하는 경우 발제자가 제안한 것처럼 첫째, 체계적이고 다양한 교과목을 개발하고 교육과정에 반영하여 이 강좌가 폐강의 염려 없이 안정적으로 운영되도록 할 것과 한편으로는 대학이 국가와 지방자치단체에서 의무적으로 실시해야 하는 성인지교육(gender training)을 수탁 이행할 수 있는 전문기관으로서의 역할을 하기 위해 지방자치단체와 연계한 성평등교육 추진할 것을 제안하고 있는데 사정을 잘 모르는 입장에서 타당한 제안이라고 생각한다.

여기에서 한 가지 질문은 “양성평등기본법에 근거한 국가 및 지자체의 성평등교육 과정의 예”에서 특히 어떤 것들을 중요한 내용으로 생각하는지 궁금하다. 토론자는 성평등교육에서 평소 “평등”을 주장하는 것과 동시에 실력으로서 성차가 없다고 하는 점을 보여주는 것이 중요하다고 본다. 그런 점에서 ‘여성 역량 강화과정’으로서 ‘청년여성인재 교육, 지역여성리더와 전문분야 여성리더 교육, 여성관리자 교육’ 등의 요목들이 주목된다.

토론문

노자은(중앙대학교)

‘대학과 인권, 인권교육의 방향 모색’에 대한 토론

몇 년 전, ‘우리는 차별에 찬성합니다’라는 책을 흥미롭게 읽었습니다. 저자가 대학 강의를 하며 ‘경쟁 우위를 위해 어떤 차별도 서슴지 않는 것을 공정하다고 여기는’ 이십대의 실체를 사회구조적 측면에서 분석한 내용입니다. ‘인권과 평화’라는 과목을 강의하던 중 ‘KTX 여승무원들의 철도공사 정규직 전환 요구’문제를 꺼내면서 직면한 강의실의 분위기에 대한 묘사가 생생하게 기억납니다. 비정규직이라는 대표적인 ‘사회적 약자’에 관한 이슈를 보편적 인권의 차원으로 설명하려는 저자의 의도와는 달리 경영학과 4학년 학생이 “날로 정규직 되려고 하면 안 되잖아요!”라고 대답하면서 벌어진 찬반토론. 독자로서 글을 통한 간접 체험이었는데도 저 강단에 서 있는 것처럼 곤혹감을 함께 느끼며, 또한 긴장하며 읽어 내려갔던 기억이 있습니다.

한 대학 내 학생생활상담센터장님의 고민을 들었던 경험도 기억이 납니다. 어떤 대학생이 휴학 중에 성범죄를 저지른 것이 복학 이후 학기 중에 밝혀지는 일이 있었다고 하면서, 요새 같아서는 대학생 대상으로도 성범죄 경력 조회를 하든지 뭔가 조치가 필요하다는 고민이었습니다. 다른 학생들이 혹시 모를 피해를 입을 수 있어 이로부터 보호해야 한다는 입장이었습니다. 상상해보았습니다. ‘대학생을 대상으로 성범죄 경력 조회를 한다면 대학생들은 어떤 반응을 보일까. 인권을 침해당한다고 여길까, 인권을 보호 받는다고 여길까.’

인권은 일상적인 관심의 대상 정도가 아니라 중요한 삶의 조건으로서 권리라고 할 수 있습니다. 특히 사회가 점점 더 복잡해지고, 민주화가 확산되어 개개인의 목소리가 점점 더 중요시됨에 따라 오히려 인권이 침해될 수 있는 경우도 많아지고 있습니다. 인권의 중요성과 인권침해가 사회에서 갖는 파급력을 생각하면 대학에서의 인권강의는 의무에 가깝다고 할 수 있습니다. 즉 대학 내 인권관련 강좌는 다른 강좌와는 달리 인간이 마땅히 가져야 할 보편적인 권리를 그 내용으로 한다는 점에서 반드시 필요한 것이라 할 수 있습니다. 그러나 국가인권위원회(2014)의 조사결과 인권과목의 개설 필요성에 대해서는 교수나 학생 모두 대다수가 공감하고 있으나, 현실적으로 인권과 관련한 강좌는 개설되지 않거나 개설되더라도 소수의 과목만 있는 것으로 나타났습니다.

이러한 현실에서 네 분의 발표자료가 가지는 의미가 큼니다. 김엘림교수님의 자료를 통해 대학 내 발생할 수 있는 인권침해의 근간을 짚는 동시에 그 유형을 살펴볼 수 있었고, 이를 해결할 수 있는 방안 중 하나인 대학 인권교육이 현재 얼마나 이루어지고 있는지 그 양적인 측면에서의 경향을 손진희교수님의 자료를 통해 파악할 수 있었습니다. 더불어 강경숙센터장님께서 제시해주신 대학 인권교육의 구체적 방법을 보며 대학 인권교육의 질적 수준을 향상시킬 수 있겠다는 기대 또한 가질 수 있었습니다. 이 당

연하고도 중요한 일이 왜 이리 실행하기 어려운 것인지에 대한 답답함을 전윤경선생님의 글을 보며 입법 측면에서의 기준에 따라 정리해볼 수 있었습니다.

인권교육의 방향을 설정하고자 할 때는 그 출발점이 명확해야 할 것입니다. 각 발표자료에 대한 세세한 궁금증은 잠시 뒤로 하고, 대학 인권교육의 중요성과 그 제도화의 필요성에 대한 동의를 전제로 발표자들에게 다음 두 가지에 대한 의견을 여쭙고자 합니다.

1. 대학 내 인권교육이 필요한 이유는 무엇이라고 보시는지요? 왜 대학이어야 하며, 대학의 누구를 대상으로, 또한 그들의 어떤 특성에 초점을 맞추어 기획 및 운영되어야 한다고 보시는지요?
2. 대학 내 인권교육과 성평등교육의 관계를 어떻게 설정하고 계시는지, 또는 어떻게 설정해야 한다고 생각하시는지요? (대학 내 여성학 강좌는 인권강좌로 카운트 가능한지, 성인지 교육에 대해서는 법으로 명시되어 있고 인권교육은 그렇지 않은 현재 어디에서 접점을 찾을 수 있을지 등)

[참고문헌]

- 국가인권위원회 (2014). 「고등교육기관에서의 인권교육 실태조사: 2014년도 인권상황 실태조사 연구용 역보고서」. 서울: 국가인권위원회.
- 오찬호 (2013). 「우리는 차별에 찬성합니다」. 고양: 개마고원.

차이는 이해로, 차별은 배려로

인권은 존중으로, 행복은 제대로!!

제 3 부

'세계인권선언의 날 기념' 인권심포지엄

제3부 제주지역 인권의 현주소와 전망

1. 제주지역 외국인주민의 현황과 인권 실태
2. 제주지역 성폭력 실태와 과제
3. 일만아리와 함께 만들어갈 인권
4. 제주43의 기억투쟁, 평화와 인권운동 연대하기
5. 제주지역 영영페미니스트 모먼트
6. 인권운동의 지역화와 연대 모색
7. 인권의 지역화와 제주출장소의 역할

제주 거주 이주노동자의 현황과 실태

한용길((사)제주외국인평화공동체 사무처장)

1. 도내 거주 이주노동자현황

가. 등록(90일이상 체류) 외국인 현황 : 총 25,868명¹⁾

- 이주노동자(E1,E2,E3,E5,E6,E7,E9,E10,H1,H2) 10,873명(42%), 결혼이민자(F6) 2,150명 (8.6%), 유학생 1,802명(4.7%), 기타체류 외국인 10,937명(43.8%)

나. 미등록체류자(제주무사증 체류자중 체류기관이 경과한자) 현황

- 15개국 13,812명(여성 6,091명, 남성 7,721명)²⁾
- 미등록체류 이주노동자 현황 : 10,801명(건설 5,940명, 농어촌 3,240명, 요식업 1,080명, 기타 541명)³⁾

다. 도내 체류 전체 외국인주민현황 : 39,680명

- 등록외국인 25,868명+미등록체류외국 13,812명/도내 거주 인구수(670,610명)의 5.9% 차지
- 도내 거주 이주노동자 현황 : 23,873명(등록10,873명 + 미등록 13,000명)

<표 1-1> 제주지역 세부체류자격별 외국인주민 현황

(단위: 명)

구분	성별	총계	거주 (F-2)	비전문 취업 (E-9)	특정 활동 (E-7)	결혼 이민 (F-6)	영주 (F-5)	선원 취업 (E-10)	방문 동거 (F-1)	유학 (D-2)	기타
합계	소계	25,868	4,357	4,016	3,471	2,150	2,659	2,025	1,687	1,802	3,701
	남	14,521	2,128	3,894	1,284	304	1,144	2,025	623	1,014	2,105
	여	11,347	2,229	122	2,187	1,846	1,515	0	1,064	788	1,596
제주 시	계	16,578	1,937	2,367	1,954	1,490	2,126	1,152	1,207	1,783	2,562

1) 출처 : 법무부출입국외국인정책본부 등록외국인 지역별·세부체류자격별 현황(2019.09.30. 현재)
 2) 출처 : 제주출입국외국인청(2019.08.04. 현재)
 3) 출처 : 제주출입국외국인청 불법체류외국인추정치(단속제보기준)

구분	성별	총계	거주 (F-2)	비전문 취업 (E-9)	특정 활동 (E-7)	결혼 이민 (F-6)	영주 (F-5)	선원 취업 (E-10)	방문 동거 (F-1)	유학 (D-2)	기타
제주 시	남	9,173	941	2,279	665	223	926	1,152	451	1,005	1,531
	여	7,405	996	88	1,289	1,267	1,200	0	756	778	1,031
서귀포시	계	9,290	2,420	1,649	1,517	660	533	873	480	19	1,139
	남	5,348	1,187	1,615	619	81	218	873	172	9	574
	여	3,942	1,233	34	898	579	315	0	308	10	565

<표 1-2> 제주지역 국적별 외국인주민 현황

(단위: 명)

구분	성별	총계	중국	한국 계층 국인	베트남	인도네시아	네팔	스리랑카	필리핀	미국	캄보디아	일본	예멘	기타
합계	소 계	25,868	10,935	1,677	3,693	1,796	1,339	877	654	671	538	283	120	3,285
	남	14,521	4,713	909	2,094	1,771	1,010	855	231	337	368	92	103	2,038
	여	11,347	6,222	768	1,599	25	329	22	423	334	170	191	17	1,247
제주 시	계	16,578	6,841	1,312	2,415	1,237	1,000	416	472	217	386	223	86	1,973
	남	9,173	2,823	725	1,272	1,219	703	394	198	125	271	73	73	1,297
	여	7,405	4,018	587	1,143	18	297	22	274	92	115	150	13	676
서귀포시	계	9,290	4,094	365	1,278	559	339	461	182	454	152	60	34	1,312
	남	5,348	1,890	184	822	552	307	461	33	212	97	19	30	741
	여	3,942	2,204	181	456	7	32	0	149	242	55	41	4	571

라. 비전문취업(E-9-1~8)자격 이주노동자 현황

- 외국인근로자고용등의 관한 법률(제정2003) 제2조에 명시된 이주노동자를 뜻함.
- 우리나라 외국인인력 정책인 고용허가제도 절차에 의해 도입된 단순노무직 근로자를 칭함.
- 제조업, 건설업, 농업, 어업(20톤 미만) 및 양식업, 냉장냉동, 재료수집, 축산업 등에서 종사하고 있음.
- 제조업 종사자 : 화북공업단지, 한림읍 금능농공단지, 대정읍 대정농공단지, 구좌읍 행원농공단지 등과 전지역 영세 제조업체에 골고루 분포함. 주로 석재가공, 플라스틱 컨테이너 제작, 유리가공, 금속용접, 콘크리트 제조, 흡관 제조, 엔진 제작, 제지업, 스티로폼 가공, 냉동, 당면 제조, 식품 가공 등 다양한 형태로 근무하고 있음.
- 어업(20톤 미만) 및 양식업 : 비전문취업 노동자 중 다수 상위 차지. 도내 각 지역의 당일 입·출항 20톤 미만의 어선과 양어장 및 양식장에서 근무하고 있음.
- 비전문취업 체류자격 이주노동자 중 1차 산업에 종사하는 노동자는 2,3차 산업의 노동자보다 매우

열악한 환경에서 노동하고 있음.

- 제도적으로는 내국인 노동자와 동일하게 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「임금채권보장법」등 노동 관계 법령에 의해 노동기본권을 보호받게 되어있으며 「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」등 사회보장 관계 법령에 의해 사회적 기본권도 보장받을 수 있음.
- 현행 고용허가제도는 이주노동자들의 업무에 대한 적성 및 관계 여부에 대한 고려 없이 무조건적인 송입으로 노동자 당사자뿐만 아니라 고용주 모두에게 막대한 피해를 가져오고 있음.
- 비전문취업(E-9)자격의 노동자는 정주(5년이상 체류시 국적취득 신청 자격 부여)화 방지로 인하여 **최장 4년 10개월동안 국내에서 근로** 할 수 있으며 출입국관리법 및 외국인근로자고용등의 관한 법률에 의거 체류자격의 문란 방지 및 자국기업보호 차원에서 **사업장 이동은 3회로 제한**함.
- 이에 동법 제25조에 명시된대로 계약만료나 합법적인 사유가 없으면 사업장이동을 할 수 없으며 만일 이외의 사유로 이동을 하게 된다면 **반드시 고용주의 동의**가 있어야 하므로 **사실 이동에 대한 자유권이 결여된 상황**임.
- 노동자를 고용할 업체의 고용주나 내국인직원들이 이주노동자 국가 문화에 대한 상호문화 이해 및 관련 교육 없이 무조건적으로 고용과정이 이루어져서 상호 간의 부적응이나 문화충돌이 이루어질 수 밖에 없으며 이로 인하여 약자이면서 소수자인 이주노동자의 입지는 다수인 내국인들의 의견에 위해서 좌지우지 될 수 밖에 없는 상황임.

마. 선원취업(20톤 이상 선적 근무 어선원의국인근로자 E-10)자격 이주노동자 현황

- 우리지역의 또 하나의 이주노동자 인권 문제로 수년전부터 대두해온 약자중의 약자 어선원 이주노동자 문제가 매우 심각한 상황에 놓여 있음. 제주에 체류하고 있는 어선원 이주노동자는 제주시, 한림, 서귀포, 성산포, 추자도 등지에서 선원으로 일하고 있음.
- 선원 이주노동자(E-10)는 해양수산부의 관리를 받는 「선원법」 대상 집단임. 2007년 선원 산업연수제가 폐지되면서 어선원 이주노동자 제도가 선박 톤수(20톤)를 기준으로 ‘고용허가제’와 ‘외국인 선원제’로 이원화 됨.
- 어선원 이주노동자의 도입 및 관리는 폐지된 산업연수생제도와 여전히 동일한 방식을 취하고 있음.
- 「선원법」 적용대상인 선원 이주노동자는 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「임금채권보장법」등 노동 관계 법령에 의해 노동기본권을 보호받을 수 없음.
- 일부 사회보장 관계 법령에 의해 사회적 기본권도 보장받을 수 있도록 되어 있으나 국민건강보험, 국민연금 등의 가입은 전무후무하고 고용보험적용도 받을 수 없어 제도적으로 매우 취약한 상태임.
- **전국해상산업노동조합연맹의 횡포**
수협중앙회와 전국해상산업노동조합연맹 간에 자율적으로 합의한 단체협약으로 인하여 어선주가 어선원 이주노동자 어선승선에 따른 특별회비를 매월 1인당 5~6만원 정도(50,000원×2,025명×12월 = 1,215,000,000원)를 관련 노조에 지급하고 있으나 어선원이주노동자를 위해서 선원의 근로조건 개선과 복지증진을 위해서 어떻게 사용되어지는지 어느 누구도 알 수 없음.
- 선적 변경과 이탈
선원이주노동자들은 임금체불이나 폭언, 폭행 등을 견디다 못해 업체를 변경하는 경우가 많다. 그러나 선주나 관리업체가 허락하지 않아 문제가 지속 되면 이탈을 선택하게 됨. 이탈을 선택하는 이유는 노동강도에 비해 월급이 적고, 열악한 근로 환경, 임금체불, 폭언 및 폭행등의 이유임.

- 신분증 압류

「출입국관리법」 제27조에 따라 국내 체류하는 17세이상 외국인은 항상 여권 등 신분증을 본인이 지니고 있어야 하며 동법 제 33조 2에 따라 외국인의 여권이나 외국인등록증등을 취업에 따른 계약 또는 채무이행의 확보 수단으로 제공 받거나 그 제공을 강요하는 행위를 할 수 없음. 선원이주 노동자들은 대부분 여권이나 외국인등록증을 본인이 갖고 있지 않고, 선주가 소유 하고 있음. 이들을 상담할 때 기본적으로 내담자의 신분확인부터 시작하는데 거의 대부분 선원이주노동자들이 신분증을 가지고 있지 않았고, 선주와 관리업체에서 분실 우려와 이탈 방지 이유로 신분증과 여권, 통장을 돌려주지 않으려고 함.

바. 예술흥행(E-6-1~2)자격 이주노동자 현황

- 예술 활동 참여를 목적으로 입국하는 외국인들은 예술흥행비자(E-6)소지자이며, E-6-1와 E-6-2 두 종류가 있다. 예술흥행비자(E-6)는 영상물 등급심의위원회에 외국인의 여권과 프로필을 보내면 공연의 적합 여부를 판정한 후 발급되는데, 유효 기간은 1년이고 계속하여 비자 연장이 가능함.
- E-6-1비자는 상설공연장에서 일정 규모를 이상으로 정기적인 공연을 하는 예술인에게 발급되고, 전문적인 공연으로 보고 외국인 대상 교육이 모두 면제 됨. E-6-2는 소규모 공연장에서 공연하는 예술인에게 발급됨. 국내 대다수의 유흥업소가 이 체류 자격을 편법적으로 악용하여 여성 노동자에게 성매매화 하거나 접대부 등으로 치부하고 있음. 이에 많은 인권 침해문제가 발생하고 있다. 그러나 은연중에 은밀하게 자행되어지고 있어 당사자의 내부 고발 없이는 찾아내기가 매우 어려운 상황임.
- 제주지역에서 활동하고 있는 외국인 공연팀(E-6-1비자)은 제주특별자치도 문화정책과에서 공연추천서를 발급 받고 있음. 서커스월드(서귀포시 안덕면 동광리), 점보빌리지(서귀포시 안덕면 덕수리), 더마파크(제주시 한림읍 월림리), 포니벨리(서귀포시 표선면 성읍리), 아쿠아플라넷(서귀포시 성산읍 고성리) 등이 있음.
- 예술흥행비자(E-6-1)를 소지한 공연자들은 팀별로 계약이 이루어지며 숙식을 제공하고, 급여는 대부분 팀별로 계약이 진행된다. 이들은 주로 단체로 움직이기 때문에 구성원 간에 갈등이 있거나 이탈자가 없으며, 공연시 사고 예방 및 조치를 위해 산재보험, 영업책임배상에 가입되어 있음.
- 예술흥행 비자(E-6-2)를 악용하는 사례는 끊이지 않고 있음. 제주지방법원은 지난 4월 연예기획사 대표 A씨(44)에게 징역 10개월을 선고했음. 그는 연예인 파견업을 목적으로 설립된 연예기획사를 운영했지만 2013년부터 2016년까지 공연계약을 체결한 적은 없었음. 하지만 예술흥행 비자를 받기 위해 허위 공연계약 서류를 제주출입국외국인청(구, 제주출입국관리사무소)에 제출함. 이후 필리핀 여성 수십명을 입국시켜 유흥주점 접대부로 공급함. 또 자신이 직접 제주시에 유흥주점을 차리고 지난해 6월부터 8월까지 필리핀 여성 7명을 접대부로 불법 고용함.⁴⁾
- 이들도 제주 지역에 거주하는 동안 외국인주민으로서 다양한 복지서비스를 받을 수 있는 시설 이용 기회가 주어져야 함. 따라서 제주 거주 외국인주민들의 체류자격과 업종별 특성을 고려하여 행정과 복지 서비스 지원 방안이 마련되어야 함.

4) 국민일보(2019.10.22.), “연예인 시켜준다더니... 이주여성 성매매 내문 ‘예술흥행 비자’”

사. 미등록이주노동자 현황

- 2016년부터 제주 지역 무사증 입국자들의 문제가 연일 도내 최고의 화두로 떠오름. 제주출입국관리사무소에 따르면 연도별 제주지역 무사증 입국 미등록(불법 체류) 자는 2011년 282명에서 2012년 371명, 2013년 731명, 2014년 1,450명, 2015년에는 4,353명으로 급증함. 2017년 12월 31일 기준까지 발생한 미등록 자는 12,000명에 이름.
- 우리단체 부설 제주이주민센터의 상담 내용에 따르면 미등록 다수가 중국 국적으로 도내 1차 산업을 비롯한 영세 산업 분야와 건설업 현장 등 다양한 분야에서 1일 노동 및 단기 계약 형태의 근로자로 근로하고 있음을 알 수 있음.
- 이들의 체류자격외의 활동을 악용하여 송출 브로커, 고용주, 취업 알선자 등 관련자들의 횡포와 협박으로 당사자들에 대한 피해가 증가 하고 있음. 상당수의 미등록이주노동자들 대부분은 1인당 고액(1,500만원~400만원)의 임금 체불 해결을 가장 많이 호소하고 있음. 이들 대부분은 자국 송출브로커의 알선으로 도내 영세 개인 및 업체 등에 고용되어지는데 초기 입국자 대부분은 언어 소통의 부재 및 지역사회에 대한 정보 미흡, 국내 노동 관련 법 등에 인지가 전혀 되어 있지 않아 고용관계자들 대부분이 다수의 노동자들의 임금을 지불하지 않고 본인이 소유한 채 사라져버리는 일명 '먹튀' 현상이 발생하여 문제 해결에 많은 어려움이 있음.
- 주거 형태는 주거 공간 규모가 매우 협소한 방에 많게는 5인이상 주거하고 있어 이들의 주거권에도 많은 문제가 발생하고 있음. 더욱이나 이들은 국민건강보험이 적용되지 않아 평소 질병 등 발생시 진료를 받지 않거나 자국에서 구비해온 상비약을 현재 질환과 관계없이 복용하는 등 건강권에도 많은 문제들이 발생하고 있음.
- 미등록이주노동자들의 업무상재해와 관련해서는 상기와 같이 우리나라에서 이들의 근로자성과 관련하여 이들 역시 노동관계법의 적용을 받는 근로자임을 인정한 바 있어 업무상 재해 발생시 산업재해보상보험법을 적용받고 있음. 그러나 사업자등록이 되어 있지 않은 업체나 개인에게 일용직으로 채용되어 무허가 시설 설치 등 작업시 발생한 재해에 대해서는 산재보험 적용이 안되므로 당사자 간의 협의나 소송으로 진행 할 수밖에 없으며 재해 발생 후 업주가 소재지 불분명이 되었을 경우에는 해결할 방법이 난무함.
- 미등록이주노동자의 입국 유형은 가족단위(부부), 남성개인, 여성개인 등 이주하여 다양한 형태로 나타나고 있음. 미등록이주여성노동자인 경우 대부분 내국인이 기피하는 도내 음식업, 숙박업, 농업, 육가공, 용역 업체 등 주로 경중도의 노동력을 요하는 곳에 많이 채용되고 있음. 주로 이들은 업체내, 간이 숙소에서 숙박을 하는데 심각한 것은 고용주나 내국인 동료가 이들의 불안정한 체류적 신분을 악용하여 협박하므로 고용주 및 내국인 동료에 의한 성범죄(성폭력, 강간 등) 사례가 발생하고 있으며 표면적으로 드러나지 않은 건수까지 생각한다면 지속적으로 증가될 것으로 예측됨.
- 도내 미등록 이주노동자들은 각종 인권의 사각지대에 노출되어 있으나 이들에 대한 지원은 미비한 상황임. 오히려 도민 사회에서는 합법 무사증 입국자들의 강력 범죄율 증가로 미등록이주노동자에 의한 범죄로 잘못 치부하고 있음.

2. 제주특별자치도외국인근로자지원센터 이주노동자 상담 및 쉼터 입소 현황

가. 2019년 이주노동자 상담 현황(한국 고용주 등 내국인 상담 포함)

- 기 간 : 2019. 1. 1. ~ 10. 31.
- 대 상 : 도내 거주 이주노동자 등 기타 체류 외국인
- 내 용 : 고충처리 상담 등
- 상담건수 : 총 34개국, 2,743건(각종 노동문제, 출입국관련, 의료 관련 등)

<표 2-1> 2019년 제국적별 이주노동자 상담현황(2019.1.2 ~ 10.31)

국가	유형	임금 체불	산업 재해	폭행	의료	사업장 변경	출입국 관련	기타	합계
1	남아프리카공화국							2	2
2	네 팔	43	1	7	23	109	20	275	478
3	동티모르	8	1		3	3	4	8	27
4	대 만							3	3
5	라 오 스	3						4	7
6	라이베리아							1	1
7	러 시 아						3	8	11
8	모 로 코			3				6	9
9	몽 골	1				1		9	11
10	미 국							11	11
11	미 얀 마					1		10	11
12	방글라데시						2	7	9
13	베 트 남	38		13	8	104	16	195	374
14	브 라 질							7	7
15	세 네 갈						4	6	10
16	스리랑카	7		1	10	59	10	116	203
17	우즈베키스탄	3					1	18	22
18	영 국							1	1
19	예 멘	34		1	19	3	12	194	263
20	이 집 트							3	3
21	이 란							2	2
22	인 도	4						8	12
23	인도네시아	29		21	1	86	10	65	212
24	일 본							6	6
25	중 국	1,404	45	22	6	12	45	423	1,957
26	카자흐스탄							7	7
27	캄보디아	28				62	2	106	198
28	캐 나 다							1	1
29	키르기스스탄	11				5	2	10	28
30	태 국	5			1	9	2	32	49
31	파키스탄						9	7	16
32	필 리 핀	83		6	5	14	23	175	306
33	한 국	81	5	11	6	20	14	114	251
34	호 주							6	6
합계		1,782	52	85	82	488	179	1,846	4,514

<표 2-2> 2019년 월별 이주노동자 상담현황(2019.1.2 ~ 10.31)

월 \ 유형	임금 체불	산재	폭행	의료	사업장 변경	출입국 관련	기타	합계
1	152	7	11	9	36	26	185	426
2	73	1	2	10	46	10	214	356
3	82	3	1	3	29	18	132	268
4	252	4	13	8	77	20	218	592
5	243	12	7	7	63	14	181	527
6	171		6	11	78	21	131	418
7	274	13	21	11	34	27	179	559
8	307	6	3	7	28	20	257	628
9	105	4	5	9	38	14	195	370
10	123	2	16	7	59	9	154	370
합계	1,782	52	85	82	488	179	1,846	4,514

<표 2-3> 2019년 성별 이주노동자 상담현황(2019.1.2 ~ 10.31)

성별 \ 유형	임금 체불	산업 재해	폭행	의료	사업장 변경	출입국 관련	기타	합계
남	1,360	40	51	67	433	124	1,165	3,240
여	422	12	34	15	55	55	681	1,274
합계	1,782	52	85	82	488	179	1,846	4,514

3. 제주 지역 외국인주민을 위한 법적, 제도적 부문

제주특별자치도의 외국인정책은 크게 대상자별로 구분해서 살펴볼 수 있으며 거주외국인을 대상으로 하는 정책과 결혼이민자와 그 가족을 대상으로 하는 다문화가족정책과 거주외국인을 대상으로 하는 정책으로 양분됨.

가. 거주외국인 부분

- 거주외국인과 관련 제주특별자치도는 2007년 『제주특별자치도 거주외국인 등 지원조례(제정 2007. 5. 9. 조례 제237호, 일부개정 2008. 5. 14 조례 제363호)』를 제정함. 제정된 조례는 2008년 5월 14일 일부 개정되었으며, 3개의 장 18조와 부칙으로 구성되어 있음. 기존 자치행정국에서 담당하던 것을 보건복지여성국 여성가족과가 전담하고 있음. 조례는 거주 외국인의 차별방지와 지역사회 적응 및 생활편익 향상을 도모하고, 자립생활에 필요한 행정적 지원방안 마련을 통해 지역사회 정착을 지원하는 것을 주요 목적으로 하고 있음. 지난 11월 20일 제주특별자치도는 제377회 제주특

별자치도의회 임시회 제2차 본회의(2019년 10월 31일)에서 의결된 제주특별자치도거주외국인 등 지원 조례를 일부개정 『제주특별자치도 외국인주민 지원조례(제 2399호)』 공포함.

- 2011년 『제주특별자치도 외국인주민 인권보장 및 증진 조례(제정 2011. 6. 29. 조례 제753호)』는 4개의 장 22조와 부칙으로 구성되어 있음. 조례는 제주에 거주하고 있는 외국인주민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 외국인의 차별 금지와 시민사회 단체의 역할 등을 담고 있음.
- 외국인 자녀 돌봄과 관련 『제주특별자치도 외국인 자녀 전용 보육시설 설치·운영 등에 관한 조례(제정 2009. 12. 30. 조례 제582호)』가 있음. 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제167조에 따라 외국인 자녀 전용 보육시설의 설치·운영 등에 관한 사항을 정하고 있는 것으로 15개의 조문으로 되어 있음.
- 마지막으로 『제주특별자치도 외국인자문위원회 설치·운영 조례(제정 2011. 11. 2. 조례 제807호)』가 있음. 이 조례는 국내에 거주하는 외국인전문가의 의견과 요구를 수렴하여 국제자유도시 조성과 외국인 관련 정책에 적극 반영함으로써 제주특별자치도를 성공적인 국제자유도시로 조성하고 제주특별자치도의 외국인 관련 정책을 지속적으로 발전시키기 위하여 외국인자문위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있음. 조례는 모두 16개 조문과 부칙으로 구성됨.

나. 결혼이민자 부분

- 결혼이민자와 관련해서는 『제주특별자치도 다문화가족 지원조례』가 2008년 제정됨. 모두 5개 장 29조 부칙으로 구성되어 있으며, 제주에 거주하는 다문화가족 구성원이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정책을 마련하도록 하고 있음. 조례는 다문화가족 구성원이 개인의 존엄과 양성평등이 유지되는 건강한 가족생활을 보장받고 더불어 살아갈 수 있는 환경과 평화롭게 공존할 수 있는 법적 제도를 토대를 지역수준에서 마련하였다는데 의의가 있음.
- 반면 다문화와 관련해서 폐지된 조례는 『제주특별자치도 국제결혼가정 지원에 대한 조례(조례 제 222호)』가 있음. 본 조례를 제정할 당시 국제결혼가정을 지원하는 조례로 제정하였으나, 국제결혼의 매매혼을 명문화하였다는 지적과 함께 여성의 성 상품화 등 여성관련 단체의 문제 제기로 조례 폐지 요구가 강하게 대두되면서 폐지됨.

4. 제언

제주지역은 핵심 산업인 농·수·축산업과 관광업 등 지역 경제 활성화를 위하여 외국인력이 절대적으로 필요한 노동 및 고용시장 상황에 직면해 있음. 또한 정부나 학계 등 많은 관련 기관에서도 인구절벽, 경제절벽 등 저출산 초고령화로 인한 각 유형의 사회구조 변화에 대비하여 단기적으로는 지속적인 이민자 유입 정책을 대안으로 제시하고 있음. 그럼에도 불구하고 여전히 국내 노동시장에서는 외국인력 유입이 내국인의 노동시장을 보완하기보다는 대체한다는 가설이 많은 비중을 차지하고 있음. 그러나 1, 2차 산업을 중심으로 하는 제주지역사회의 경제구조상 보완이든 대체이든 이런 상황과는 무관하게 많은 다수의 수요자가 외국 인력의 공급에 목매이고 있는 실정임.

이에 제주 지역사회는 이주노동자는 물론이고 지속적으로 이민자의 유입이 증가 할 수 밖에 없음. 이주 노동자에 대한 시선을 단지 우리가 필요하여 수입한 노동력의 차원으로 바라보는 것이 아니라 사람의 문제, 권리적 차원, 인권적 차원으로 이들을 환대하여야 하고 문제에 접근해야 함. 앞으로 정부와 제주도는 이민정책 차원에서 이주노동자의 가족동반과 더불어 결혼이주여성이 가족동반 등 다양한 신이민 현상에 대하여 예측하고 실질적인 연구와 정책개발로 다문화사회 제주, 실질적인 국제자유도시 제주로의 면모를 갖추어나가도록 노력하여야 할 것임. 이에 몇 가지 제주형 이민정책 실현에 대하여 제안하고자 함.

가. 사람 중심의 지원시스템 ‘가칭)제주외국인주민센터’ 건립 제안

- 사람은 누구나 인종, 민족, 종교, 계층, 국가, 지역 등의 차이로 법적·제도적·사회적 편견과 차별은 물론 어떠한 불이익을 받아서는 안 되는 것이 인간의 보편적 권리임. 이런 기본 원칙에 입각하여 제주지역 통합·상생·공존의 문화조성을 위해 지역주민과 외국인주민과의 교류를 촉진시켜 나가는 교류의 장을 마련해야함. 이를 위해 도내 거주 외국인 주민들에게는 통합적이며 원스톱으로 서비스를 지원 할 수 있는 체계를 마련해 주어야 하며 지역 주민들에게는 다문화사회 제주 공동체 구현을 위한 공감, 나눔, 배려의 정신을 교감 할 수 있는 장을 제공해주어야 함. 이를 위해 가칭) 제주외국인주민센터의 건립은 필수불가결한 상황에 와 있다고 생각함.

나. ‘가칭)외국인주민협력지원과’ 외국인주민 지원 전담부서 설치 등 행정 지원 조직의 일원화

- 현재 외국인 관련 업무(표3-1)가 이원화되어 있는데, 이를 일원화하여 전담할 수 있는 제주특별자치도 실국내 과 단위 전담부서 신설이 필요함. 향후, ‘가칭)외국인주민협력지원과’를 신설하고, 부서에서는 이주노동자(미등록체류자 포함), 국제결혼이주자가족, 그 외 다양한 외국인주민 관련 업무를 담당할 수 있는 전담계를 배치함으로 코디네이터 역할을 수행하고 민간단체와 협력하여 제주지역의 외국인주민들이 생활하는데 어려움이 없도록 지원해야 함.
- 또한 인식개선에 대한 전담계 신설을 통하여 도민의 국제화를 위한 인권 교육, 시민교육 또는 다문화사회 이해 교육 등을 통해 거주 외국인을 이해하고 다문화사회 유지 필요성을 홍보하는 정책이 필요함.

<표 3-1> 외국인주민 관련 제주특별자치도 부서별 주요 업무 내용

관련부서	업무
여성가족과(가족친화계)	다문화가족 및 거주외국인 지원
경제정책과(노사정책팀)	. 도내 거주 외국인 근로자 지원업무 전반 제주특별자치도외국인근로자지원센터 위탁 운영(2019~) . 외국인계절근로자 관련 업무
관광정책과(관광마케팅계)	제주출입국외국인청 근무지원 (제주항 외국인 무사증 검색 지원)
관광정책과(투자유치계)	외국인 투자유치 총괄계획 수립, 투자유치 홍보 업무, 국외 투자유치설명회, 외국인 투자가에 대한 중국어 서비스 제공, 투자유치 자문관 운영
해양산업과(해운항만물류과)	외국인선원 무단이탈 선박 등의 무역항 출입허가 등에 관한 지침

관련부서	업무
평생교육과	영어교육도시 조성사업 관리
보건건강위생과(위생관리계)	외국인 일반숙박시설, 음식점 이용 점검 등
기획조정실(국제자유도시계)	제주미래비전 외국인자문위원회 운영
인재개발원(사회교육과)	재외도민 향토학교 운영, 국제화교육 강화 및 지원, 외국어상용화에 관한 사항
고용센터(취업지원과)	비전문취업 체류자격(E-9)외국인근로자 고용허가 업무

출처 : 제주특별자치도 홈페이지(<http://www.jeju.go.kr>)

다. 제주형 이민정책 연구를 위한 ‘가칭’제주이민정책연구원’ 설립 제안

법무부출입국외국인정책본부 통계월보 자료에 의하면 현재 국내 체류외국인은 250만 명으로 계속 유입 되고 있음. 이에 정부 등 관련 유관 기관에서는 다년간 외국인 유입 인구를 최대 500만명까지 증가 할 것으로 예측하고 있음. 이는 광역도시 2~3배정도의 인구가 미래에 우리 이웃으로 살아간다는 것임. 이에 여러 가지 이질적 요인으로 갖가지 상황이 발생 할 수 있음. 더욱이나 우리 지역은 국제자유도시 선정과 비자면제협정으로 인하여 관광객을 비롯한 다양한 이주 배경을 가진 외국인들의 유입으로 신이민현상이 가속화 될 것임. 따라서 우리지역의 노동정책, 인구정책, 외교정책, 경제정책, 국경관리정책(안보), 체류관리정책, 사회통합정책 등 지역사회 전반에 걸친 다양한 영역에서의 ‘제주형 이민정책’연구가 매우 시급한 상황임. 그러므로 실질적인 국제자유도시제주, 평화의 섬 제주, 특별자치도 제주, 다문화사회 제주 등 세계인과 더불어 살아가는 공동체 구현을 위하여 가칭) 제주이민정책연구원 설립을 제안함.

마무리하면서 인간으로서의 권리는 외국인에게도 보장되어야 하고, 등록, 미등록이주노동자라고 해서 다르게 취급되어야 할 이유가 없음. 인간으로서의 존엄과 행복추구권은 물론 특별한 사유가 없는 한에서는 평등권과 자유권적 기본권, 그리고 이러한 기본권을 보장하기 위한 수단으로서의 청구권적 기본권 및 인간의 권리로서의 성격을 가지는 사회권적 기본권도 보장되어야 함. 노동자에게 보장되는 기본권은 그가 외국인이라 하더라도 우리나라에서 노동자로서 체류하고 있다면 보장되는 것이 타당함. 아직까지 비준하지 않은 UN 이주노동자권리협약 등 이주노동자의 인권을 보장하기 위한 국제협약을 적극적으로 수용하고 준용하는 태도가 필요함. 우리나라의 이주노동자 관련 제도는 그들을 일회성 노동력으로 취급하는 등 처음부터 많은 문제점을 안고 있었으며, 내·외국인의 동등한 공존을 꿈꾸기에는 사회적·정치적 인식이 동반되지 못하였던 것이 사실임. 이제 전 세계는 하나의 연결 고리로 여전히 국제화, 세계화를 가속화시키고 있음. 자본은 물론 노동력의 이동까지 활발해지는 오늘날, 많은 국가 등 인권의 관점에서 외국인의 기본권을 비차별적으로 보장하려는 노력을 기울이고 있음. 노동자유입 현상을 20년 이상 겪어온 우리나라도, 이제 시대와 인권의 흐름에 발맞추어 이주노동자 권리 보호를 위한 이해와 노력을 아끼지 말아야 할 것임. 이러한 노력은 우리 각 개인을 비롯한 지역, 국가 등 우리 모두가 이주노동자를 포함한 외국인들을 모두가 더불어 평등하게 공존하는 세계 속의 한 시민으로 인정하는 성숙된 자세가 요구되어야 할 것임.

제주지역 성폭력 실태와 과제

고흥자((사)제주여성인권연대부설 제주여성상담소)

1. 들어가는 말

2018년은 ‘미투’가 한국사회에 이슈화 되면서 제주여성상담소에서도 제주지역 ‘미투’와 관련한 상담과 사건을 지원하였다. 이를 통한 상담은 ‘제주지역 #미투선언지지 기자회견’을 지역사회 여성단체들과 연합하여 진행하였으며 이는 제주 지역사회에도 미투운동을 공론화하는 계기가 되었다.

제주지역의 성폭력 상담소 현황을 살펴보면 장애인 통합 상담소 1곳, 성폭력·가정폭력 통합 상담소 1곳, 성폭력 상담소 2곳이 운영되고 있다. 그러나 4곳 상담소의 성폭력상담에 대한 통계를 함께 분석한 사례가 없는 상태이다. 그래서 제주여성상담소의 최근 4년간의 상담통계로 제주지역의 성폭력실태를 분석하기에는 분명한 한계점이 있음을 분명히 하면서 2015년부터 2018년까지 제주여성상담소 상담통계를 중심으로 성폭력실태와 과제를 살펴보고자 한다.

2. 제주여성상담소 상담통계로 바라본 성폭력실태

1) 2015년부터 2018년까지 상담현황

2015년부터 2018년까지 상담건수의 추이를 살펴보면 성폭력 상담건수는 매년 증가하는 경향을 보여 주는데, 이는 단순히 성폭력 사건의 증가뿐만 아니라 더 이상 성폭력을 숨기지 않고 문제를 제기하려는 방식으로 인식이 변화하고 있음을 반영한 것으로 보여 진다.

성폭력피해사례 중 2016년에 성폭력 피해사례가 급격히 늘어난 것은 2015년부터 경찰로부터 상담소로 연계되는 사례가 많아지면서 사례수가 증가 하였고 2017년부터는 경찰로부터 연계되는 사례가 없음으로 인해 감소를 보이고 있다. 그러나 2018년도에 ‘미투’와 관련한 기자회견 및 전국성폭력상담소협의회와 같이 했으며 뜻이 있는 제주지역단체들과 연대하여 공대위를 진행하는 등 피해자들과 함께하였다.

〈표 1〉 연도별 피해사례 및 상담건수

(단위: 명, 건)

구분	성폭력 피해사례	소계	성폭력	성상담	성매매	가정 폭력	이혼	부부 갈등	가족 문제	중독	기타
2015	96	924	729	3	10	92	26	18	2	2	42
2016	165	1,138	931	3	2	81	53	24	8	0	36
2017	77	1,290	1,061	2	2	118	25	13	26	0	43
2018	68	1,419	1,222	1	7	104	17	7	8	1	52

피해자지원 내용에서는 심리·정서지원이 많은 건수를 차지하는 건 성폭력피해 등을 접수하고 이에 관해 상담할 때 피해자를 정서적으로 지지하고 피해상황을 살필 수 있도록 하는 것으로 상담에 있어서 가장 기본적인 지원에 해당한다. 자신의 피해에 대해 자신의 잘못이 아님을 타인으로 부터 인정과 위로를 받고 힘을 얻어 문제를 해결해 나가는 동력이 되기 때문이다.

수사·법적지원도 계속 증가하고 있으며, 2018년도 소송지원 건수가 전년대비 57% 증가한 것은 피해자들이 자신의 피해에 대해 법적으로 대응하기 위한 많은 노력들이 동반된 것으로 해석할 수 있다. 이는 기본적인 법률 정보의 전달, 경찰·검찰 수사과정 및 법원의 증인신문 등에의 동행, 재판 모니터링 등 형사·사법절차에서의 지원, 그리고 법률상담, 형사·사법절차 및 민사·가사 소송에서의 대리 및 변호를 제공하는 대한법률구조공단 등의 관계 기관에 필요한 협조 및 지원을 요청하는 것이 포함된다. 의료지원에는 피해자의 질병치료와 건강관리를 위하여 의료기관에 인도하는 등의 지원이 포함된다.

〈표 2〉 성폭력 피해자 지원 내용 (총계불일치)

(단위: 건)

구분	계	심리·정서적 지원	수사·법적지원				의료지원			시설입소 연계외 기관연계	정보 제공	기타
			수사 의뢰	수사 동행	법률 상담	소송 지원	치료 동행	치료비 지원	의료기관 연계			
2015	729	343	2	17	41	61	31	7	-	115	-	112
2016	951	439	-	3	17	83	15	7	-	133	-	254
2017	1,117	692	3	13	74	78	61	62	0	38	-	96
2018	1,277	835	5	7	106	137	73	61	0	14	31	12

*총계불일치 : 수사법적지원/ 의료지원은 동시 지원된 건임.

성폭력피해유형을 살펴보면 여전히 70%가까이 강제추행과 강간 및 유사강간이 대다수의 피해로 상담이 진행되었으며 그 외에도 통신매체이용음란, 카메라촬영, 기타(성희롱 등), 스토킹의 순으로 나타났다. 그리고 2018년도에는 통신매체이용음란이 전년대비 3배의 증가폭을 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 카메라나 온라인, 디지털 기기를 이용한 성폭력의 심각성을 유추하게 한다.

<표 3> 성폭력 피해 유형 (총계불일치)

(단위: 건)

구 분	계	강간 및 유사강간	강제추행	통신매체 이용음란	카메라이용등 촬영	스토킹	기타
2016	173	53	92	3	14	3	8
2017	64	25	26	2	3	1	4
2018	70	24	24	7	3	2	10

* 총계불일치 : 이중피해임.

성폭력피해자의 연령별 비율을 살펴보면 20대와 30대, 40대의 비율이 많이 차지하고 있음을 알 수 있다. 범주상 19~60세 미만이 가장 많은 연령을 포괄하므로 비율도 제일 높을 수 밖에 없다.

<표 4> 성폭력 피해자의 연령

(단위: 건)

구 분	계	7세미만	7-13세	14-19세	20대	30대	40대	50대	60대 이상	미파악
2015	96	10	2	6	31	13	9	7	5	13
2016	165	3	6	10	62	31	17	21	2	13
2017	64	1	4	4	28	9	2	5	2	9
2018	68	1	2	5	29	8	8	6	2	7

2015년부터 2018년까지의 가해자유형 중 2018년도 직장관계자 가해자가 전년대비 80%증가하였고, 동급생 및 선후배 가해자도 3배 증가. 교사강사 가해자도 4배 증가하였다. 이는 친족 및 친·인척, 애인, 배우자 등 친밀한 관계에서부터 직장동료, 동네사람, 동급생·선후배, 교사·강사 등 일상에서 관계를 맺고 살아가는 사람들 사이에서 성폭력이 발생한다는 것을 보여주는 것으로 모르는 사람에 의한 피해보다는 아는 사람에 의한 피해가 월등히 많음을 알 수 있다.

2015년부터 2018년까지의 가해자유형 중 모르는 사람의 비율은 평균적으로 13.3%의 비율을 차지하고 있는데 이와 달리 대검찰청의 『2017 범죄분석』에서는 2016년 성폭력범죄 중 타인에 의한 성폭력을 68.2%로 제시하고 있어 상담소 운영실적의 통계와 큰 차이를 보여준다. 이러한 간극은 성폭력상담소에 상담을 요청하는 사례들은 친밀한 관계나 아는 관계에서 일어난 성폭력이 많고, 이 경우 가해자와의 관계나 처해있는 조건상 형사고소하기 어려운 경우가 많거나, 형사고소 했어도 인정되지 않는 비율이 높다는 것을 의미할 수 있다. 즉, 형사·사법절차에 미처 닿지 못하거나, 절차 안에서 피해로서 인정되지 못하는 피해들이 존재한다는 것이다

<표 5> 성폭력 가해자 유형(총계불일치)

(단위: 건)

연도		2015	2016	2017	2018
계(중복)		88	161	61	75
친족 및 친·인척	친족	0	4	2	2
	4촌이내혈족	1	1	1	0
	4촌이내인척	0	1	1	1
	기타	0	0	2	2
배우자		3	5	6	3
애인		1	15	4	5
직장관계자		2	23	10	18
동네사람		1	4	1	3
동급생선후배		0	5	5	14
교사강사		0	0	2	9
종교인		0	0	0	0
복지시설근무자		0	1	0	0
서비스제공자		0	9	2	0
채팅상대자		0	3	1	3
모르는사람		1	50	7	7
단순대면인		0	18	7	4
미파악		79	13	10	4

* 총계 불일치 : 피해자 1명에 가해자가 다수이거나 가해자 1명에 피해자가 다수인 경우임.

3. '미투운동'으로 바라본 성폭력지원의 시사점

2016년 '강남역 여성 살인사건' 이후 여성폭력 에 대한 감수성이 확산되고, 2018년 초 '미투운동'의 영향은 '성폭력 피해경험 말하기 운동' 일명 '미투운동'을 “공론화, 신고·고소 여부와 관계없이 자신의 성(Sexual/Gender)폭력 경험을 말하거나, 기록함으로써 피해자가 피해경험을 주체적으로 재해석하고, 유·무형적으로 다른 피해자들과 연대하는 행위”로 정의할 수 있다

피해자·가해자의 관계가 아동·성인이거나 친족관계인 경우, 직장 내에서 피해를 입은 경우, 공동체 내에서 교수, 선생 등으로부터 피해를 입은 경우에는 위력이 작동하는 권력관계로 인해 피해자들은 피해사실을 말할 수 없었다.

‘미투운동’은 이전에 호명할 수 없었던 ‘불편한 경험’이 폭력임을 학습시켰고, 많은 피해자들에게 공감과 치유의 힘을 주었다. 즉, 피해를 말한다는 것은 과거에 머무르는 것이 아니라 피해를 재해석하여 새로운 삶의 가능성을 만들어내는 미래지향적 운동으로 분석될 수 있다. 그리고 ‘미투운동’이 가져온 가장 큰 변화는 기존의 ‘피해자다운 피해자’의 이미지가 피해자들 스스로에 의해 도전받았다는 것이며 이는 현재의 법·제도적 시스템과 문화적 인식 속에서 ‘나약한 피해자’, ‘피해자다운 피해자’가 만들어지고 있다면, 이와 반대로 ‘강한’ 피해자, ‘싸우는’ 피해자 역시 사회적 조건 속에서 만들어질 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

4. 과제

1) 최협의설의 폐지

성폭력 발생의 판단과정에서 가해자에게 책임을 부과하는 가장 좋은 방안 중 하나는 피해자에게 저항의 증거를 요구하지 않는 것이다.

피해자에게 저항을 요구하는 현재의 성폭력 관련법들은 피해자에게 위험을 초래할 수 있다. 성폭력 과정에서 피해자의 저항, 특히 격렬한 신체적 저항은 성폭력 미수의 결과를 이끌 수도 있지만, 폭행으로 인해 회복하기 어려운 상해 등이 피해자를 더 위험에 빠뜨릴 수 있기 때문이다(Wong & Balemba, 2018). 이런 맥락에서 외국의 경우, 성폭력 예방 교육 내용에 저항하지 않았다고 해서 죄책감을 가지지 말 것¹⁾과, 공격을 당한다면 다른 무엇보다 생존에 집중할 것, 그리고 맞서 싸우지 않고 공격에 저항하지 않은 것이 동의로 간주되지 않는다는 점을 강조하고 있다.²⁾ 따라서 현재피해자 저항 여부에 의해 범죄 구성 요건을 타진하고 있는 최협의설은 폐지되어야 한다.

2) 비동의 간음죄의 신설

동의를 요건으로 법을 제·개정한다는 것은 피해자의 저항을 요구하지 않는다는 것을 의미하며, 이는 성범죄 구성요건에 변화가 생기는 것을 의미한다.

피해자의 저항을 증거로 요구했던 기존의 강간법이 개정되고 있는 것은 그간 피해자들이 왜 적극적으로 저항하지 못했는가에 대한 이해가 확장되고 있음을 시사한다. 피해자들의 경험에서 드러나는 것처럼 두려움에 압도되어 의사를 표현할 수 없었거나, 또는 적절하게 저항하지 못했거나, 반대 의사를 분명히 표현했으나 가해자에 의해 무시되고 제압되었던 것들이 동의로 간주되었던 문제점을 인식한 것이다(Diehl, 2015).

적극적 동의는 성적 관계에 참여하는 각 일방이 적극적, 의식적, 자발적 동의를 하였는지를 성폭력의 판단 기준으로 삼는다. 이 규정에 따르면, 항의와 저항의 결여, 그리고 침묵은 동의를 의미하지 않는다.

1) University of Oklahoma, “Facts about sexual assault”, 출처: <http://www.ou.edu/oupd/trust-your-instincts.pdf>

2) California State University, “Sexual Violence Prevention and Education Statement”, <https://www.csuci.edu/campuslife/student-conduct/sexual-violence-prevention.pdf>

동의를 성관계 중이라도 어느 한쪽의 요구에 의해서 어느 시점에서라도 철회될 수 있고, 이전의 성관계에 대한 동의가 미래의 성적 관계에 대한 동의를 의미하지도 않는다.³⁾

현재 20대 국회에서는 피해자의 적극적인 저항이 없는 경우라도 부동의(不同意) 의사에 반하여 간음한 경우 형법상 강간죄로 처벌하도록 하는 법률안(김수민 의원 발의, 의안번호 2014982), 형법상 강간죄의 ‘폭행 또는 협박’의 정도를 ‘피해자의 반항을 곤란하게 한 정도’로 완화하여 강간죄의 성립범위를 확대하는 법률안(최경환 의원 발의, 의안번호 203099) 등이 계류 중에 있으며, 향후 관련 학자, 여성단체들의 의견을 적극적으로 반영하여 개정할 필요가 있다.

3) 처벌 가능성의 제고

피해자의 압도적인 다수가 여성인 성폭력의 두드러진 특징 중 하나는 제대로 신고 되지 않는 범죄라는 것이다. 어떤 범죄 피해가 수사기관에 제대로 신고 되지 않는 가장 중요한 이유 중 하나는 피해신고가 범죄자 처벌로 이어질 것에 대해 확신을 가지기 어려운 현실과 관련이 깊다. 대검찰청의 『2017 범죄분석』 통계자료에 따르면, 2016년 성폭력범죄로 검거된 자는 모두 29,289명이다. 이 중 11,401명만이 기소되어 기소율은 38.92%에 그치고 있다. 이는 수사기관에 신고 된 성범죄의 절반 이상이 재판에조차 이르지 못하고 있음을 의미한다. 어느 사회를 막론하고, 성폭력에 대한 낮은 신고율은 성폭력을 신고한 이후에 마주하게 되는 상황과 관련이 깊다. 성폭력을 신고한 자, 가해자를 고소한 자가 도리어 부당한 일을 겪게 되는 사회, 신고 된 성폭력가해자가 처벌받지 않고 피해자에 대한 복수를 감행하는 사회에서 성폭력범죄는 신고 되지 않고, 더욱 과감해진 방식으로 지속된다. 언론에 보도된 특정 범죄에 대한 본보기 식의 높은 유죄선고 형량이 전반적으로 성폭력피해를 근절시키기를 기대하기보다는, 타인에 대한 성적 침해의 책임을 확실하게 묻고 가해자 면책의 요건을 제거하는 개입 방향이 수립되어야 한다.

4) 역고소 남용의 제한 규정 신설

지난 2018년 3월, 한국정부에 대하여 UN CEDAW(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약)는 성폭력피해자에 대한 형사소송 남용을 막기 위해 모든 조치를 취할 것을 권고하였다. 성폭력역고소는 한국에서 특히 두드러지는데, 따라서 그간의 법과 제도를 치밀하게 검토하고 분석해야 할 필요와 함께 아래와 같은 개선이 요구된다.

「검찰사건사무규칙」 69조(불기소처분)의 4항에서는 「형사소송법」 제223조, 제225조부터 제228조까지의 규정에 따라 고소권자가 아닌 자가 고소한 경우, 고소·고발장 제출 후 고소인 또는 고발인이 출석요구에 불응하거나 소재불명되어 고소·고발사실에 대한 진술을 청취할 수 없는 경우, 고소·고발 사건에 대하여 사안의 경중 및 경위, 고소·고발인과 피고소·피고발인의 관계 등에 비추어 피고소·피고발인의 책임이 경미하고 수사와 소추할 공공의 이익이 없거나 극히 적어 수사의 필요성이 인정되지 아니하는 경우 및 고발이 진위 여부가 불분명한 언론 보도나 인터넷 등 정보통신망의 게시물, 익명의 제보, 고발 내용과 직접적인 관련이 없는 제3자로부터의 전문(傳聞)이나 풍문 또는 고발인의 추측만을 근거로 한 경우

3) California SB 967 § 67386(a)(1)

등으로서 수사를 개시할만한 구체적인 사유나 정황이 충분하지 아니한 경우 사건을 각하하도록 되어있다. 이 규정들에 비추어보면 성폭력 역고소는 “고소·고발 사건에 대하여 사안의 경중 및 경위, 고소·고발인과 피고소·피고발인의 관계 등에 비추어 피고소·피고발인의 책임이 경미하고 수사와 소추할 공공의 이익이 없거나 극히 적어 수사의 필요성이 인정되지 아니하는 경우”에 해당될 수 있다. 수사관은 성폭력 고소·고발에 따른 가해자의 보복적 의도가 의심될 경우 각하할 수 있도록 지침이 필요하다.

5. 나오며

친밀한 관계에서 피해가 있었을 경우 피해 당시 폭행·협박이 없고 저항행위가 동반되지 않는 경우가 많아 성폭력 피해경험을 말하기 어려웠으며 오히려 자신의 행동을 스스로 비난하거나 죄책감을 갖는 경우들을 볼 수 있었는데, 이는 성폭력에 대한 통념이 강한 사회에서 ‘성별’은 여전히 그 자체로 하나의 권력이 될 수 있음을 보여주며, 이는 위력뿐 아니라 성별권력관계에 대한 근본적인 문제제기가 필요함을 시사한다고 볼 수 있다.

가해자가 현재까지 우월적 지위를 유지하고 있는 것에 대한 분노와 또 다른 피해를 막기 위한 ‘공공의 목적’이 강했으며 심리적 호소로는 지역사회에 알려졌을 때 가해자 및 주변인들로부터 받을 비난, 두려움 등의 있었다. 그러나 아무에게도 알리지 못하고 두려워했던 성폭력피해에 대한 불안과 분노를 꺼내 놓는 과정은 성폭력을 예방하고 근절하기 위해 지속적으로 기울여야 할 사회적 노력이 무엇이어야 하는지를 분명히 말해주고 있다고 할 것이다.

[참고자료]

여성가족부(2018), 『성폭력 피해상담 분석 및 피해자 지원방안 연구』, 여성가족부.
 제주여성인권연대(2017, 2018, 2019), 『제주여성인권연대 정기총회』, 제주여성인권연대.
 여성가족부 외 (2019), 『미투가 말한것, 말하지 못한것』/성폭력피해상담과 지원과정 분석 연구포럼. 여성가족부.한국성폭력상담소부설연구소 울림.전국성폭력상담소협의회.

일만아라와 함께 만들어갈 인권

조현아(제주대학교 51대 만인 총학생회 인권국장)

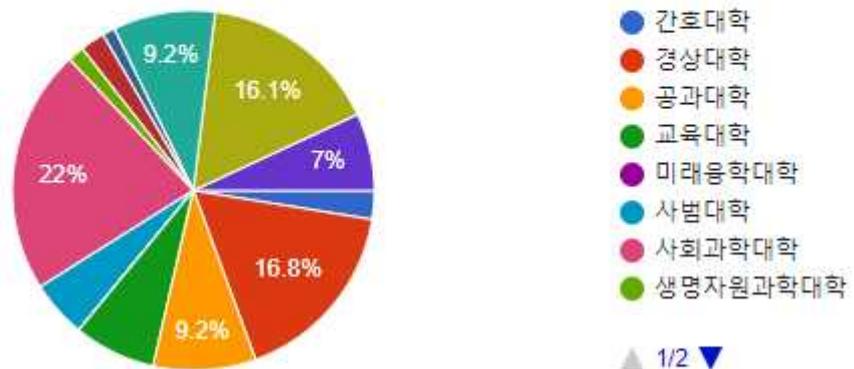
1. 제주대학교 재학생 대상 인권침해 실태조사

만인 총학생회에서는 지난 11월 20일부터 30일까지 제주대학교 학생 대상 인권침해 실태조사를 진행했다. 이 조사는 2019년 한 해 동안 겪은 인권침해 사례에 대해 알아 본 설문이다. 총 273명이 설문에 참여했고, 각 단과대학별 비율은 아래 [자료1]과 같다. 학년으로 나누면 3학년이 29.3%로 가장 높았고 그 뒤로 1학년, 2학년, 4학년 순이다. 성별로 나누면 여성이 50.9%였고, 남성이 49.1%를 나타냈다.[자료2]

[자료 1 - 응답자 기본사항(소속)]

1. 귀하의 소속 단과대학을 기재해 주십시오.

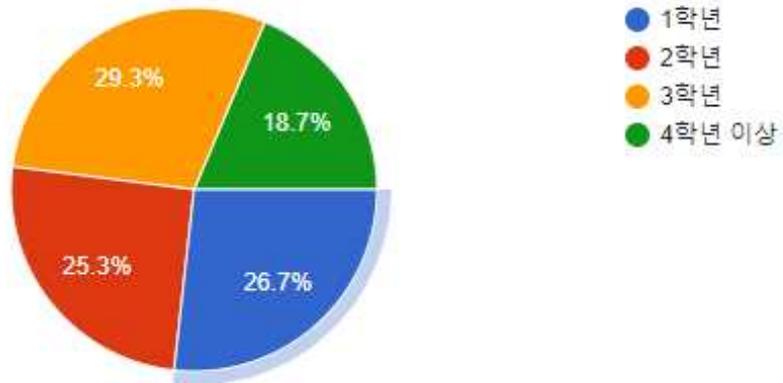
응답 273개



[자료 2 - 응답자 기본사항(학년 및 성별)]

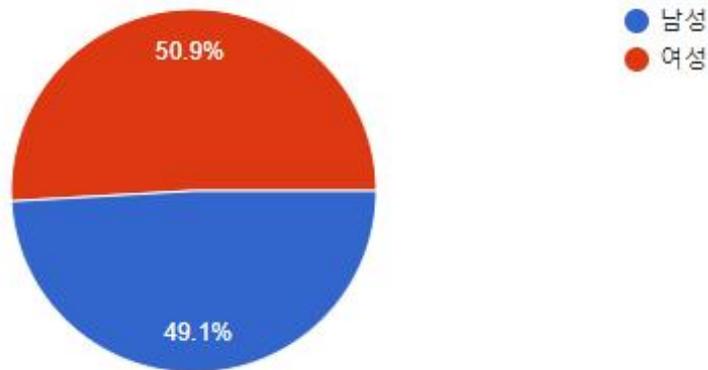
2. 귀하의 학년을 기재해 주십시오.

응답 273개

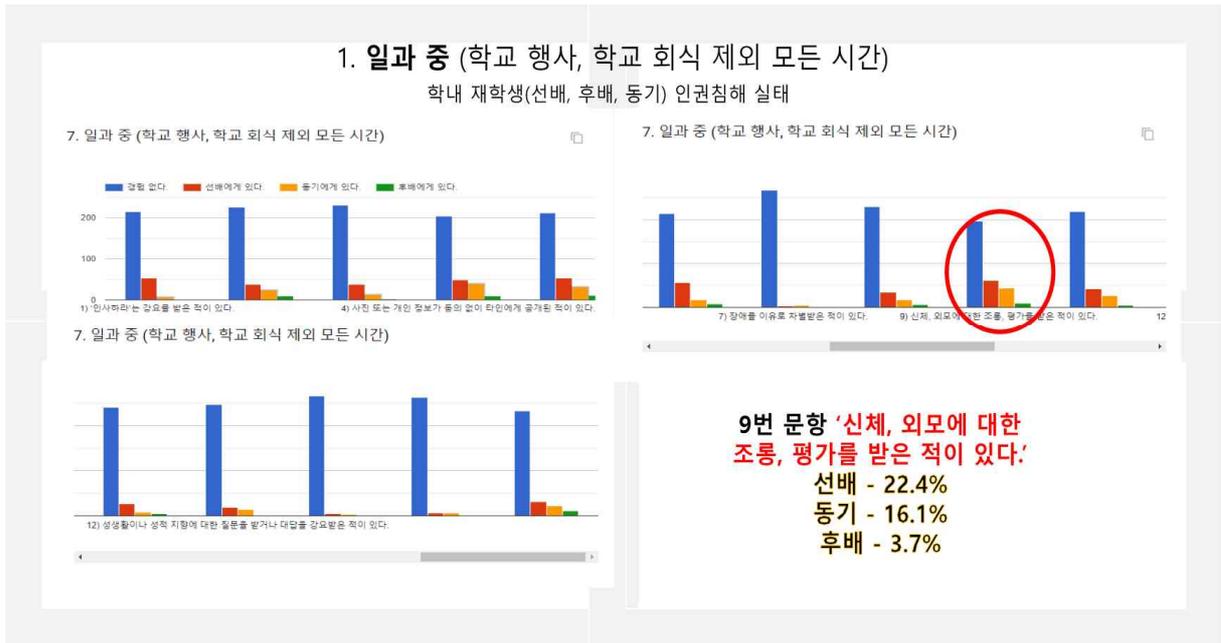


3. 귀하의 성별을 기재해 주십시오.

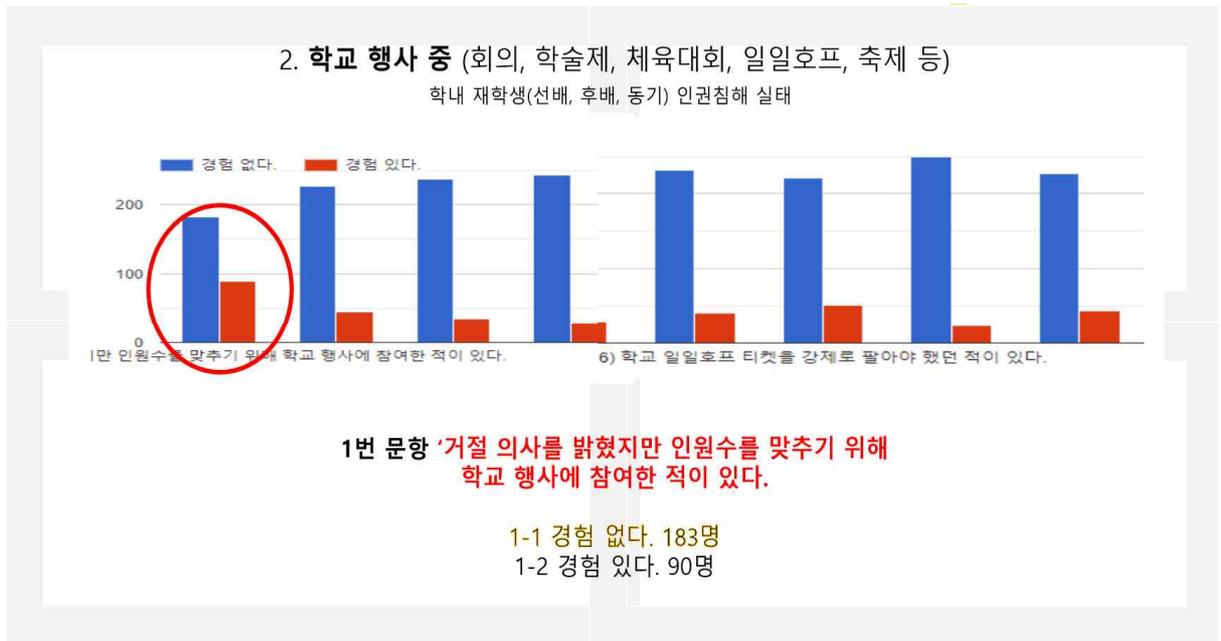
응답 273개



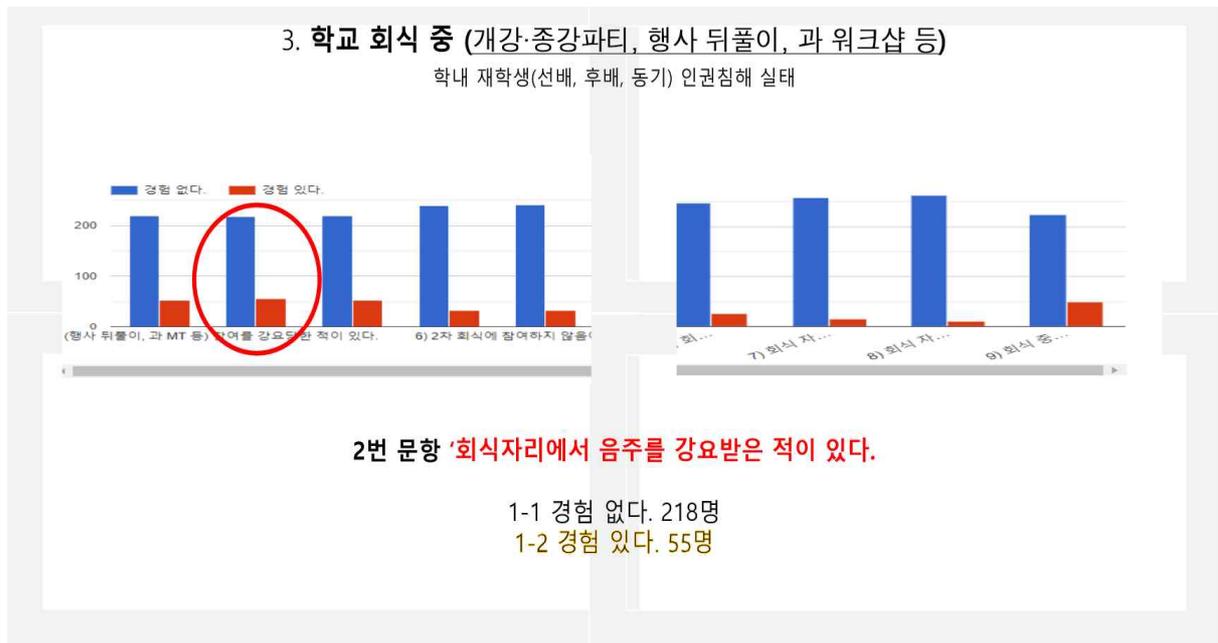
학내에서 선배, 동기, 후배 사이에서 일어날 수 있는 인권침해 사항에 대해 설문을 총 3가지로 나눴다. 첫 번째로, ‘학교 행사, 학교 회식을 제외한 모든 일과 중’ 부분을 보면 일과 중에서 조사한 문항 15개 중 경험이 있는 경우가 가장 많았던 것은 9번 문항에 ‘신체, 외모에 대한 조롱, 평가를 받은 적이 있다.’였다. 22.4%가 선배에게 겪었다가 가장 많았고, 그 뒤로 16.1%로 동기, 3.7%가 후배 순으로 나타났다.



두 번째로, 회의, 학술제, 체육대회, 일일호프, 축제 등 학교 행사 중에 관한 문항에서는 '거절 의사를 밝혔지만 인원수를 맞추기 위해 학교 행사에 참여한 적이 있다.'라는 문항에 경험 있다는 응답이 전체에 33%로 가장 많았다.



마지막으로 개강, 종강 파티, 행사 뒤풀이, 과 워크숍 등 학교 회식 중 일어날 수 있는 인권침해 상황에 대한 문항 중 '회식자리에서 음주를 강요받은 적이 있다'가 전체에 20.2%로 문항 중 가장 높았다.



학생들 간에 가장 흔히 일어날 수 있는 인권침해에 대한 문항들을 담아 설문을 진행했다. 그 안에는 ‘학교 행사에 의사와 달리 참여한 적이 있다’, 또는 ‘회식자리에서 성차별적인 말을 들은 적이 있다’, 또는 ‘인권침해 발생 시 묵인하거나, 대처 없이 넘어가자는 분위기를 겪은 적이 있다.’ 등 어찌면 꽤 많은 학생들이 선배, 후배, 동기에게 한번쯤은 들었거나, 경험했을 수 있는 문항으로 구성했다.

그리고 마지막에는 인권문제와 관련해 제주대학교 총학생회에게 하고 싶은 말을 적어달라는 문항을 넣었다. 이 부분에서 학교에서 흔하게 일어나는 일이고, 단순히 대학 문화라고 생각했던 것들이 인권침해에 한 부분이라는 것에 놀랐고, 알게 되어서 다행이라는 응답이 다수를 차지하였다.

설문을 만들고 진행한 총학생회 인권국 또한 ‘이런 부분들도 있었지’, ‘이것도 인권침해에 해당할 수 있겠다’라고 생각하며 진행한 실태 조사였다. 설문 마무리 후 이 내용을 기초로 가이드라인을 만들고 각 단과대학 회장들에게 전달하여 각 과로 전달될 수 있게끔 진행할 예정이다.

한 번에 모든 것이 바뀌진 않겠지만 문제를 인지하고 고치려고 할수록 더 좋은 대학 문화가 만들어질 것이라고 생각한다.

2. 교내 근로자와 함께하는 만인

2019년 현재 학내에는 총 94명의 청소, 경비, 조경 근로자분들이 근무를 하고 있다. 그분들께서는 매일 아침에 출근하셔서 제주대학교 학생들이 더 나은 환경에서 공부할 수 있게끔 도와주시는 분들이다. 총학생회에서는 미화 선생님들께 감사한 마음으로 두 가지 행사를 진행했다. 첫 번째로는 5월 1일 근로자의 날을 맞아 교내 근로자분들에게 상품권 증정을 하며 감사 인사를 전했고, 두 번째로

는 제주대학교병원과 연계하여 ‘제주대학교 교내 근로자 무료 혈당체크’를 진행했다. 근로자의 날에는 모든 학내 근로자 분들에게 상품권을 전달하였고, 제주대학교 교내 근로자 무료 혈당체크에서는 총 40여 명의 미화 선생님들께서 참여하셨다.



5월 1일 근로자의 날 

제주대학교 교내 근로자분들에게
감사한 마음을 담은 상품권 증정



3. 달라진 아라대동제

마지막 주제는 ‘달라진 제주대학교 아라대동제’이다. 제주대학교 총학생회에서는 매년 5월 말에 아라대동제라는 큰 축제를 연다. 매년 수만 명이 제주대학교를 찾는 큰 축제인데, 만인 총학생회에서는 올해 아라대동제를 더 많은 사람들이 즐기게 하기 위해 두 가지 정책을 내세웠다. 첫째, 베리어프리존 설치, 둘째, 유학생과 함께하는 축제. 매년 많은 대학교들이 축제 때 베리어프리존을 설치하고 있는 추세다. 베리어프리존이란 고령자나 장애인들이 축제를 함께 볼 수 있게끔 특별한 좌석을 만드는 것으로 이번 총학생회에서는 제주대학교 내 장애인 인권위원회에 이번 축제 때 베리어프리존을 설치할 것이라는 것을 전달 후 신청자를 받아 무대 맨 앞자리에 보호자와 동행하여 축제를 참여할 수 있게끔 자리를 마련하였다. 10명 정도 신청했고, 축제를 진행하면서도 수시로 베리어 프리존을 운영하고 있다는 것을 알리며 제주대학교 학생뿐 아니라 다른 곳에서 축제를 보러 온 분들도 이용할 수 있게끔 진행했다.



문화도 다르고, 언어도 다른 타지에 온 유학생들도 똑같은 제주대학교 재학생이고 축제를 즐겼으면 하는 취지로 유학생과 함께하는 프로그램을 진행하게 되었다. 유학생 회장을 통해 이러한 프로그램이 진행 예정이라고 영어로 번역한 내용을 전달하였고, 10여 명이 신청하여 한국인 학생들과 2인 1조로 팀을 짜서 무대에서 프로그램을 진행할 수 있었다.



이렇게 매년 진행되었던 축제지만 더 발전하고 더 많은 사람들과 소외되는 사람 없이 일만 아라와 함께하는 축제를 만들기 위해 노력했다. 누구나 제주대학교 학생이라면 즐길 수 있는 축제, 정말

로 일만 아라와 함께 만든 축제가 되었다고 생각한다.

끝으로 제주대학교에서 일어난 작년 멀티미디어 교수 사건을 보면서 얼마나 많은 학생들이 어떠한 이유 때문에 인권침해를 참아왔을지 가늠이 되지 않는다. 아마 아직도 대학 곳곳에서는 인권침해가 일어나고 있을 것이라고 생각한다. 누구나 인권이 지켜져야 하고 누구도 인권침해를 할 수 없다. 앞으로 인권에 대한 의식이 높아져서 인권국이라는 총학생회 국이 할 일이 점점 사라지고, 더 이상 존재하지 않아도 될 만큼 모두가 아픔 없이 평등하게 권리를 누렸으면 한다.

제주4·3의 기억투쟁, 평화와 인권운동 연대하기

양정심(제주4·3평화재단 조사연구실장)

1. 들어가며

해방공간은 극적인 시대였다. 해방과 분단, 좌익과 우익, 혁명과 반혁명의 시간이 공존했다. 해방의 기쁨과 새로운 세상에 대한 열망은 벼락처럼 왔다가 한순간의 꿈처럼 사라져갔다. 고작 채 3년도 안된 시간이었지만 해방공간은 독립의 감격 속에서 새로운 세상에 대한 열망이 곳곳에서 분출되는 나날들이었다. 그러나 그 희망의 세상에 좌절의 무게가 더해가는 시간들이기도 했다. 그것은 한반도 끝자락인 제주도 마찬가지였다.

제주4·3은 1948년 4월 3일 새벽 한라산과 주위의 오름에서 일제히 봉화가 오르면서 진행되었지만, 그 시작은 우리의 '해방 3년사'와 함께 할 수밖에 없었다. 해방 직후 좀 더 나은 세상을 향한 제주도민의 바람이 해방 3년사에 녹아있다. 그리고 그를 가로막는 벽들도, 그것을 뛰어넘기 위한 제주도민의 저항도, 그리고 좌절도 그 시간에 있었다. 해방공간은 그 어떤 시절보다 정치적인 시간의 나날들이었다. 평범한 사람들도 새로운 나라 건설이라는 열망에 휩싸이고 한편으로는 생활을 이어가는 일상과 정치가 결합된 나날들이었다.

제주4·3이 발생한 원인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 1947년 경찰이 제주도민에게 발표한 사건인 '3·1사건' 이후 계속된 미군정과 우익, 경찰의 탄압에 대한 제주도민의 자위적인 성격이다. 또 다른 하나는 남한만의 단독선거를 저지하고 통일정부를 이루고자 했던 정치적 투쟁이었다. 1948년 5·10단독선거저지투쟁은 당시 전국 각지에서 일어났고 4·3은 그 가운데 가장 조직적인 투쟁이었다는 역사적 평가를 받고 있다.

그러나 그 대가는 참혹했다. 2019년 12월 현재 희생자는 14,442명으로, 이는 희생자 신고를 통한 공식적인 수치라는 점을 고려할 때 더 많은 사람들이 죽어갔음을 짐작할 수 있다. 봉기 주도 세력인 산사람들의 봉기와 군인과 경찰들의 토벌 사이에서 제주도민 10분의 1에 가까운 인명이 희생되었다. 그 당시 죽어간 사람들은 대부분 민간인이었지만, 빨갱이로 불려졌고 제주는 붉은 섬이었다. 반공정권은 4·3을 '공산폭동'으로 규정했다. 그 후 40여 년에 걸친 침묵과 금기의 시간이 이어졌다.

1980년대의 민주화운동과 더불어 4·3에 대한 기억들이 분출되기 시작했고, 이는 조직적인 진상규명운동으로 결집되었다. 결국 1999년 말 '제주4·3특별법' 통과로 그 결실을 보게 되었고, 2003년에는 『제주4·3사건진상조사보고서』가 발간되기에 이르렀다. 진상조사보고서가 제주4·3은 '국가 공권력에 의한 인권유린'으로 규정함으로써 이제 제주4·3에 대한 공식 역사가 바뀌기 시작한 것이다. 이후 노무현 대통령의 사과와 위령제 참배가 있었다.

4·3뿐만 아니라 20세기 말에 한국의 과거사 청산운동은 새로운 국면으로 접어들었다. 강요된 침묵, 눈물어린 투쟁의 역사에서 제도권으로 넘어가는 공식 역사로 탈바꿈이 시작된 것이다. 거창, 제주4·3, 친일파문제, 일제하 강제동원, 한국전쟁전후민간인학살 등 아픔의 근현대사가 공식무대에 등장했다.

그 가운데에서도 제주4·3은 과거사청산의 모범적인 사례로 꼽히고 있다. 4·3은 위령공원(제주4·3 평화공원)과 기념관, 재단이 결성되었고, 최근에는 국가추념일로 지정됨으로써 탄탄한 명예회복 과정이 진행되고 있다.

진상규명과 명예회복운동은 금기의 역사를 공식 무대로 등장시키기 위한 지난한 기억투쟁의 노력이었다. 제주4·3에는 학살과 희생의 역사가, 그 속에는 저항의 역사가 녹아있다. 지금도 4·3에 대한 기억투쟁은 여전히 진행 중이다.

2. 제주4·3의 기억투쟁¹⁾

1) 4·19직후 양민학살진상규명운동

반공이데올로기 공세 속에서 1950년대에는 제주4·3을 말할 수 없었다. 무수한 죽음과 그 상흔은 제주 사람들을 침묵하게 만들었다. 4·3에 대한 기억이 표출되기 위해서는 4·19라는 혁명적 상황을 기다려야 했다.

4·19혁명 직후 1960년 5월 23일 국회에서 거창, 함양, 산청, 남원, 영암, 함평, 문경 등지의 양민학살사건조사단 구성안이 의결되자 제주지역에서도 4·3진상규명에 대한 여론이 높아졌다. 그 첫 번째 계기는 제주대학생 7명으로 구성된 ‘4·3사건 진상규명동지회’가 진상규명의 필요성을 주장하는 호소문을 『제주신보』에 발표한 것이었다. 동지회는 “과도정부가 4·3사건시 양민학살, 방화 등 모든 야만적 행위를 규명하여 도민의 한을 풀어줄 것”과 “도민, 과도정부 각료, 언론인들에게 이에 대한 협조”를 호소하는 광고를 제주신보에 실었다. 이는 제주4·3에 대한 최초의 진상규명운동이라고 할 수 있다.

이 호소문이 실리자 제주지역의 진상규명에 대한 여론은 더욱 커져갔다. 제주신보는 1960년 5월 26일부터 29일까지 4차례에 걸쳐 ‘4·3 및 유지사건 규명 어떻게’라는 제목으로 기자회견 기사 실었다. 5월 27일에는 모슬포에서 유족 등 300여 명이 모여 “1948년 12월 11일의 특공대 참살, 1950년 7월 7일의 양민집단학살 책임자 처벌” 등을 요구하는 최초의 고발 시위가 감행되었다.

이와 같은 상황 속에서 국회 양민학살사건 진상조사특별위원회는 5월 30일 ‘국회 조사단 제주 파견’의안을 의결하고 6월 6일 하루 동안 동 위원회 경남반(최천, 조일재, 박상길)이 제주 현지에서 조사할 것을 결정했다. 이들의 현지 출장 조사에 맞추어 제주신보는 6월 2일부터 6월 10일까지 양민학살 신고서를 접수하였다. 이 결과 총1,259건, 인명피해 1,457명이 신고서가 작성되어 국회 진상조사위원회에 제출되었다.

최천을 단장으로 조일재, 박상길 의원으로 구성된 ‘제주도 양민학살 국회조사단’의 조사는 고담룡 의원과 제주지사, 도의회의장, 제주시장 등의 지방 요인과 유족들이 모인 가운데 1960년 6월 6일 11

1) 이 글은 양정심, 『제주4·3항쟁-저항과 아픔의 역사』의 일부를 수정·보완한 것임

시 반 제주도의회의 의사당에서 이루어졌다.

국회조사단이 도의회에서 증언을 청취하는 과정에서 “애월면 하귀의 장갑순을 비롯해서 4·3사건 진상규명동지회의 고순화, 그리고 제주신보 신두방 전무와 대정읍 하모리 거주 김평중 등 증언대에 나선 유족대표들은 한결 같이 학살 당시의 불법성과 잔인성을 폭로하고 이들 희생자들은 모두 억울한 죽임을 당한 것이라고 호소했다.”

10일간의 현지조사를 마치고 귀경한 국회양민학살사건조사단은 6월 10일 제1차 전체회의를 열고 각 지방에서 발생한 양민학살사건의 조사결과를 청취한 끝에 11일 내무, 법무, 국방 등 3부 장관을 출석시켜 동 학살사건 발생 당시의 현지 주둔 부대 및 관련자를 규명하고 또한 가해자 격인 그들 주둔 부대장 및 관련자를 상대로 조사하기로 방침을 세웠다. 그리고 이에 조사가 끝난 후 늦어도 이번 국회의 회기 중에 본회의에 보고할 예정이라고 최천 위원장은 발표했다. 제주도양민학살사건 관련해서는 육군의 함병선 중장과 해병대의 신현준 소장 그리고 당시의 진해통제부 사령관을 출석시켜 청취할 예정이라고 했다.

하지만 국회조사단의 조사 활동은 제대로 이루어지지 않았다. 국회양민학살사건 진상조사특별위원회는 6월 18일 조사 결과를 보고하기 위해 보고서까지 만들었으나, 보고서가 불완전하다는 이유로 위원회 스스로 본회의 보고를 철회했다. 10일간의 현지조사라는 짧은 시간 속에서 양민학살에 대한 진상규명이 제대로 이루어지기는 힘들지만, 이는 시작일 뿐이었다. 따라서 국회 본회의에서 특별법 제정을 논의할 수도 있고 진상규명이 한 걸음 더 나갈 수 있는 기회였음에도 이를 막아버린 것이다. 이는 전국 각지에서 터져 나오는 양민학살진상규명 요구에 의해서 어쩔 수 없이 국회 내에 특별위원회를 구성했지만 실제적으로는 국회를 비롯한 정권의 진상 규명 의지가 미약했음을 보여주는 것이다. 제주4·3에 대한 진상 조사도 당초 조사 계획이 없었던 것을 고담룡, 김두진, 현오봉 3명의 제주 출신 민의원들의 강력한 요구에 의해서 결의된 것이었다.

그러나 일반 민중의 양민학살에 대한 진상규명 요구는 계속되었다. 1960년 6월 21일에는 십수명의 재경제주학우회의 학생들이 “4·3사건의 진상을 규명하고 범법자를 처단하라”는 삐리를 살포하면서 국회 앞에서 시위를 했다. 이어 6월 23일에는 제주신보 신두방 전무가 양민학살진상규명 신고서 1,259통 가운데 고발조건이 구비된 생후 10일의 영아를 포함한 일가 10인의 학살사건을 제주 검찰청에 고발함으로써 제주도에서의 ‘양민학살 고발 제1호’를 기록했다. 7월 1일에는 신현준 예비역 해병중장 외 1명을 상대로 부친의 학살 사건의 책임을 묻는 서귀포 거주 강희철이 고발한 ‘학살고발 제2호’가 제주검찰청에 접수되었다.

1960년 5월 말부터 시작된 4·3진상규명의 요구는 국회조사단의 조사 활동이 있었던 6월에 이르러 절정에 달했다. 하지만 국회 내에서의 진상조사 활동이 흐지부지되면서 7월에 들어서면 운동의 여세는 가라앉기 시작했다. 그리고 7·29 총선이 다가옴에 따라 관심의 정도가 더욱 약해졌다. 특히 6월 내내 4·3관련 진상규명 관련 내용을 보도한 제주신보에서도 이에 대한 기사를 거의 신지 않는다. 이후 민주당 정권의 무관심 속에서 해를 넘겨 김성숙 의원이 1961년 1월 26일 제주도민 학살사건의 진상과 대책을 묻는 대정부질의서를 민의원에 제출하는 것을 끝으로 더 이상 논의의 진전은 이루어지지 못했다. 그러다가 5·16쿠데타가 일어나고 제주신보의 신두방 전무와 진상규명동지회 학생들이 구금됨으로써 최초의 4·3진상규명운동은 막을 내렸다.

4·19 이후 전국적으로 일어난 양민학살 진상규명운동과 더불어 전개된 유족을 비롯한 제주도민의

자발적인 투쟁이었던 최초의 4·3진상규명운동은 정부의 진상규명 활동이 흐지부지함에 따라 조직적인 발전을 못하고 결국 5·16쿠데타로 끝나고 말았다. 하지만 그 성격은 이후의 진상규명운동과 비교해 볼 때 대단히 강한 것이었다. 특히 '학살의 책임자를 처벌할 것을 요구'하는 유족들과 제주도민의 태도는 이후의 4·3진상규명운동과 비교해볼 때 직접적이고 단호했다. 유족들은 학살 책임자를 검찰에 직접적으로 고발하기도 하였고, 진상규명신고서의 요망사항에 "진상규명과 더불어 학살책임자를 처벌할 것"을 요구한 유족들도 많이 있었다.

4·3이 종결된 지 10여 년이 채 흐르지 않은 시간적 조건과 4·19라는 혁명적인 상황과 맞물려 양민 학살 책임자 처벌을 요구하는 분위기가 대규모 학살을 당한 마을의 유족들을 중심으로 이루어졌다.

이 시기에도 4·3에 대한 논의는 반공을 벗어날 수 없었다. 반공이데올로기 강화와 그동안의 피해 의식 때문에 4·3에서 좌익적 성향을 배제하려는 노력은 진상규명운동 과정 곳곳에서 드러났다. 그러나 5·16쿠데타가 일어나자 4·3의 희생자를 빨갱이 폭도에서 분리시키려는 노력은 더 이상 진행될 수 없었다. 4·3진상규명 요구는 용공혐의를 받았고, 4·3관련 위령비는 철거되었다. 이제는 4·3가해자인 학살자 처벌의 요구는커녕 4·3의 진상규명 요구 자체를 할 수 없게 된 것이다. 이후 계속된 군사독재정권으로 인해 4·3에 대한 논의는 20여 년 간 이루어지지 못했다.

2) 민주화운동과 진상규명운동(1987~1999)

5·16쿠데타 이후 계속된 극우반공체제하에서 4·3에 대한 언급은 금기시되었고 망각을 강요받았다. 이 금기를 깬 것은 제주출신 작가 현기영이었다. 1978년 『창작과 비평』에 발표된 현기영의 소설 「순이삼촌」은 4·3의 참혹상과 그 상처를 폭로해 충격을 주었고 진상규명의 물꼬를 트는 데 결정적인 계기가 되었다. 하지만 작가는 정보기관에 연행되어 고초를 겪는 등 본격적인 진상규명운동으로 이어지지 못했다.

4·3진상규명운동이 본격화된 것은 1980년대의 민주화 투쟁 과정 속에서이다. 1986년 『녹두서평』에 이산하의 시 「한라산」이 발표되면서 4·3은 제주도 이외의 대중들에게 알려지기 시작했다. 학계에서도 80년대의 민주화 투쟁과 더불어 4·3을 현대사 속에 올바르게 자리매김하려는 작업이 시작되었다. 이 때에 이르러 부분적으로나마 미군정 보고서 등 관련 자료들이 공개되고 제주지역에서의 헌신적인 증언채록의 결과로 4·3연구에 활기를 띠었다. 1988년에는 4·3을 다룬 『제주민중항쟁』과 『잠들지 않는 남도』가 출간되어 4·3연구의 선도적 역할을 했다. 이어서 본격적인 학술연구로 양한권의 정치학 석사학위논문이 나왔다. 40여 년 동안 사실 자체가 잘 알려지지 않았기 때문에 80년대의 연구는 역사적 사실을 복원함으로써 항쟁이 갖는 역사적 의의를 되새기는 데 초점이 맞추어졌다.

특히 80년대의 민주화운동은 지난 40여 년 동안 침묵 속에서 한을 삼켜왔던 유족들에게도 영향을 끼쳐 유족들이 목소리를 내기 시작했다. 그동안 반공이데올로기 공세로 인해 유족들은 두려움 속에서 입을 다물고 있었다. 4·19 이후 1987년 6월항쟁 이전까지 유족들의 공적인 증언 활동이 단 한 건도 없었다는 것은 그 동안의 세월이 4·3을 기억하려는 노력이 얼마나 힘들었는지를 보여주고 있다. 이전에 마을 단위로 4·3희생자에 대한 명단과 내용을 정리했던 노력은 있었지만 이것은 개인적으로 기록되고 소장되어 왔을 뿐이다. 유족들에 의한 4·3에 대한 공식적인 증언과 진정서 작성은 1987년 이후야 이루어질 수 있었다. 이 당시 조천면 북촌리의 홍순식, 한경면 조수리의 문기방, 토산면 김병학 등은 마을에서의 4·3희생에 대한 내용을 증언하고 기록함으로써 4·3진상규명운동에

앞장 선 대표적 유족들이다. 이들은 이 때까지만 하더라도 세월이 어떻게 바뀔지 몰라 침묵하고 있었던 유족들을 설득하고 마을 내의 4·3피해를 국가에 공식적으로 인정함으로써 4·3을 공론화하는데 기여했다.

1980년대 진상규명의 성과물은 비록 그 논의가 소장 학자와 재야세력에게 한정된 것이긴 했지만, 제주도라는 변방을 벗어나 4·3을 본격적으로 중앙의 무대로 진출시킨 것이었다. 역사적으로 제주도민의 정서에는 “수만 명이 죽어갔는데도 관심을 보이지 않는 이유는 육지가 아니라 변방의 섬에서 일어났기 때문이다”라는 소외감이 내재되어 있었다. 그런데 80년대의 민주화 투쟁과 더불어 4·3은 제주도만의 4·3이 아니라, 통일운동이자 민중항쟁으로 한국현대사에 자리매김하게 된 것이다. 이제 비로소 4·3은 40여 년 동안의 공산폭동이었다는 음지를 벗어나 투쟁의 역사로 주목받기 시작한 것이다.

하지만 이와 같은 상황을 반기면서도 한편으로는 4·3이 정치적인 슬로건으로 이용당하는 점을 경계하면서 수난사적인 측면에 비중을 두는 사람들이 있었다. 그들은 독재정권의 칼날 속에서도 몰래 4·3위령제를 지내기도 하고 4·3의 진상규명을 위해 끊임없이 노력해온 제주 출신 인사들이었다. 그 중심부에는 재야 사회운동가, 소설가·시인·화가 등 예술인, 교수·교사·대학원생 등 학술연구자들이 적은 수로나마 포진해 있었다. 1980년대에 이르러 4·3에 대한 본격적인 논의가 시작되는 데에는 이들의 숨은 노력이 있었다. 이들의 활동 근거지는 서울과 제주도 현지 두 군데였다. 초기의 인적 역량과 물질 토대는 취약한 편이었지만, 서울과 제주에 거점 조직을 만들어 상호 유기적인 관계 속에서 그 역할을 분담해나갔다. 서울의 제주사회문제협의회와 아시아·아프리카·라틴아메리카연구원(일명 아라리연구원), 제주의 제주4·3연구소였다. 전자는 비공개 조직이었고, 후자 두 단체는 연구기관을 표방하면서 운동단위로도 기능하였다.

특히 1989년 5월 10일에 발족된 제주4·3연구소는 제주도민이 현장에서 직접적으로 진상규명을 위한 조직적인 작업에 나서게 되었다는 데 그 의미가 있다. 연구소의 주요 사업은 4·3피해 증언조사, 자료수집, 연구 및 출판 활동, 유적지 발굴 및 순례, 추모행사 참여 등이다. 창립 직후부터 4·3연구소는 제주4·3의 현대적 의미를 모색하고자 하는 사전작업으로서 4·3증언채록집인 『이제사 말함수다』^{1·2}를 출간했다. 또한 4·3연구소는 1990년 제42주년 4·3추모제가 4월 1일 제주교대와 성균관대 등에서 4월제 공동준비위원회와 제주사회문제협의회 주최로 각각 열리는 동안, 제주 카톨릭회관에서 ‘민족사속에에서의 4·3’을 주제로 한 세미나를 개최했다. 이 세미나에서 4·3특별법 제정을 위한 입법추진위원회의 발족이 주장되었다.

이 시기에 이르러 처음으로 4·3추모제가 개최되었다. 그러나 이 때 추모제는 ‘반공유족회’와 시민단체가 주축이 된 ‘4월제 공동준비위원회’가 따로 주최하여 열리는 등 유족들과 4·3관련 시민단체의 간격이 메워지지 않고 있었다. 아직까지도 유족들은 레드콤플렉스 속에서 4·3진상규명에 적극적이지 못했다. 반공유족들만이 큰 소리를 높이고 있었다.

1990년대 제주지역을 중심으로 이루어진 4·3의 진상규명 노력은 열악한 상황에서 진행되었지만 많은 성과물들을 만들어냈다. 제주4·3연구소의 헌신적인 증언채록과 1990년 6월부터 신문에 연재되었던 제민일보의 『4·3은 말한다』가 출판되면서 4·3의 원인과 전개과정 그리고 피해상황 등 전 면모가 드러나기 시작한 것이다.

1992년은 제44주기 사월제 행사와 세미나가 제주도 차원을 벗어나 전국적 단위로 확대 개최되었다는 점에서 제주4·3쟁점의 전국화가 추진된 해였다. 우선 전국 15개 대학교에서 제주4·3희생자 추

모집회가 개최되었다. 또한 민주주의민족통일전국연합, 민족문학작가회의, 제주사회문제협의회 등 제주와 서울의 10개 재야단체들로 구성된 사월제 공준위는 4월제 행사의 일환으로 한·미 정부와 UN에 진상규명을 촉구하는 서신을 보냈다. 사월제 공준위는 4월 1일부터 7일까지를 ‘4·3영령추모기간’으로 정하고 집체극과 추모제, 슬라이드 상영, 유적지 순례, 토론회 등을 개최하기도 했다. 한편으로는 처참한 다량취굴 유해가 발굴되어 충격을 주기도 했다.

뿐만 아니라 제14대 대통령 선거운동 기간 동안 김대중 대통령 후보가 “4·3의 진상을 규명하고 도민명예회복을 위해 4·3특별법을 제정해 정사를 밝힘으로써 역사적 명예회복과 함께 제주도를 평화의 메카로 만들어 나가겠다”고 밝힌 후, ‘제주도 개발특별법철폐 및 민주화실천범도민회’가 결성되어 제주4·3진상규명 및 치유방안 마련 등 10대 과제를 발표하면서 유권자들을 대상으로 한 선전 활동을 펴 나갔다.

제주4·3진상규명운동과 관련하여 1993~1999년에 4·3연구소와 4·3유족회를 비롯한 4·3관련단체 활동의 또 다른 성과는 재야적 성격을 극복하고, 공식적, 제도적 기구를 통한 해결책을 모색하기 시작했다는 점이다. 대표적인 예로는 이 단체들이 4·3특별법 제정을 위해 제주도의회 4·3특위의 협력관계를 증진하고 대국회 정치활동을 수행한 것이 있다.

제주도의회 4·3특위는 1993년 3월 20일에 본격 출범했다. 4·3특위는 제주4·3의 역사적 진상규명과 도민명예회복을 위한 다음 3단계 활동계획을 수립했다. 우선 1단계는 기초조사 단계로 4·3관련 자료수집, 증언 및 희생자 신고창구 설치, 각 마을별 4·3희생자 조사 등을 수행하고, 2단계에서는 기초조사를 바탕으로 전문기관에 용역조사를 의뢰하고 4·3의 역사를 정립, 집필한 후, 3단계에서는 도민 명예회복을 위한 각종 활동을 벌이는 것이었다.

1993년 4·3특위의 가장 두드러진 활동은 제주지역총학생회협의회 및 도민 17,000여 명이 서명한 ‘국회4·3특위 구성에 관한 청원서’를 국회에 제출한 것이었다. 1994년에 제주도의회는 ‘4·3피해신고실’을 개설했다. 1994년은 4·3관련 시민단체와 유족회가 같이 주최한 첫 합동위령제가 열린 해이기도 하다. 그 동안은 제주지역 12개 운동단체들이 모여 결성한 ‘사월제 공준위’가 1989년부터 5년째 4·3추모제를 열어왔고, ‘4·3유족회’는 1991년부터 3년째 위령제를 봉행하는 등 서로 입장을 달리하는 두 단체가 갈등을 빚으며 각각 다른 장소에서 행사를 벌여왔다. 이에 제주도의회가 중재에 나서 ‘합동위령제’를 개최하게 된 것이다.

1995년에 들어 민선도지사 선거가 실시되자 제주4·3문제의 해결이 공약으로 등장하였고, 당선된 제주도지사는 중앙정부에 대해 4·3특별법 제정을 촉구했다.

제주도의회는 ‘4·3피해조사 1차 보고서’를 발간했다. 도의회 4·3특위의 활동에 힘입어 1996년 1월 27일 14대 국회운영위원회는 15대 국회에서는 4·3특별위원회를 구성할 것임을 결의했다. 또한 같은 해 4월 총선에서는 제주지역 출마자들이 4·3문제 해결을 공약하고 나섰고, 4·3특위는 ‘국회4·3사건 진상규명특별위원회 구성결의안’을 발의하기에 이르렀다.

4·3진상을 규명하기 위한 노력은 4·3 발발 50주년을 앞두고 더욱 커져갔고 전국적인 조직의 결성을 가져왔다. 1997년 4월 1일 제주도민 뿐만 아니라 재야와 학계인사들과 연대하여 전국적인 조직으로 ‘제주4·3 제50주년 기념사업 추진 범국민위원회’가 발족되었다. 진상규명운동은 4·3발발 50주년인 1998년에 이르러 최고조에 이르렀다. 또한 이때는 50년 만에 평화적인 정권교체가 이루어진 해여서 제주도민은 진상규명에 많은 기대를 걸고 있었다.

50주년 범국민위원회는 학술행사, 추모제, 전시회, 서명운동 등 4·3관련 행사를 개최하여 4·3의 진

상을 널리 알리기도 했지만 가장 중점을 둔 사업은 ‘4·3특별법 제정’ 운동이었다. 그래서 1998년을 4·3명예회복의 해로 정하여 국회에 4·3특위를 설치하고 4·3특별법 제정을 통한 공식적인 진상규명을 촉구한 것이었다. 파행정국 속에서 국회 차원의 논의는 제대로 이루어지지 못한 채 지루하게 한 해를 넘겼지만 1999년 4월 국회에 ‘4·3특별위원회’가 구성되었다. 범국민회의와 도민연대 등 진상규명운동 세력은 ‘20세기의 사건을 21세기로 넘길 수 없다’는 슬로건 아래 1999년 12월 말 제15대 국회 폐회 전에 특별법 제정 운동을 전개했다. 그 결과 12월 16일 ‘제주4·3특별법’이 통과되었다.

제주4·3진상규명운동의 시작단계인 1988~1992년에는 정치적 민주화 흐름에 힘입어 4·3연구소와 4·3유족회 등 다수의 4·3관련 단체들이 발족되었다. 이 시기 진상규명 활동은 40여 년 이상 거론 자체가 금기시되던 제주4·3을 정치 쟁점화하고 일반 대중들에게 사건의 진상을 선전하는 데 주력했다. 그러나 이와 같은 활동은 정부의 탄압과 정책결정자의 무관심으로 주로 재야적, 비공식적 성격을 통해 표출되었다. 게다가 4·3관련단체들의 시각차나 이데올로기적 차이도 극복할 수 없었으며 이에 따른 대립 및 충돌도 지속적으로 존재하고 있었다.

다음으로 4·3특별법이 제정되기까지의 단계인 1993~1999년에 두드러진 성과는 4·3관련단체들의 유기적 협력관계가 서서히 형성되어 제주4·3진상규명 문제에 대한 정치적 제도화가 시도되었다는 점이다. 더욱이 30여 년 만에 치러진 1991년 지방의회선거와 1995년 지방자치단체장 및 지방의회 선거의 실시와 함께 시작된 지방자치 시대는 제주4·3문제 쟁점화가 중앙정부 차원뿐만 아니라 지방 차원에서도 해결할 수 있는 제도적 틀을 형성했던 것이다. 이에 따라 4·3관련 단체들은 4·3특별법 제정이라는 공동목표를 설정하여 상호 연대와 협력관계를 모색하면서 지방정부를 통해 중앙정부에 4·3문제 해결을 위한 제반 압력을 가했다.

민중항쟁에 초점을 둔 1980년대와는 달리 1990년대의 4·3진상규명운동은 인권과 휴머니즘 차원으로서 ‘민간인희생’에 중점을 두어 진행되었다. 이는 80년대에도 제주 지역을 중심으로 한 축에서 줄곧 견지되고 있던 입장이기도 했다. 많은 사람들이 죽어간 현장이기 때문에 ‘억울한 죽음을 해원’하는 작업이 더 큰 일로 여겨졌기 때문이다. 그래서 제주지역과 제주출신 인사들로 이루어진 90년대 진상규명운동 세력은 4·3을 제도권에서 공론화하고 국가가 직접 나서서 4·3 문제를 해결하는 것을 주된 목표로 삼았다. 그리고 그것을 이루기 위해 “4·3은 양민학살이다”라는 인권과 휴머니즘 차원에서의 논의를 이끌어냈다. 즉 양민학살론은 대중의 호응을 얻을 수도 있고 나아가 정치적인 차원에서 4·3을 해원할 수 있는 현실적인 방법으로 인식되었던 것이다.

3) 제주4·3특별법과 기억의 제도화투쟁(2000~)

1999년 12월 16일 국회에서 여야 만장일치로 통과된 제주4·3특별법은 이듬해 2000년 1월 12일 대통령에 의해 공포되었다. 특별법 규정에 따라 국무총리를 위원장으로 하는 4·3중앙위원회가 구성되었고, 위원회 산하에 4·3진상조사보고서작성기획단 및 행정자치부 소속 4·3처리지원단을 두었다. 또한 제주도지사를 위원장으로 하는 4·3실무위원회, 제주도에 4·3지원사업소가 설치되었다. 이에 따라 4·3희생자 및 유족의 신고가 접수되기 시작했고, 그 결과 14,028명의 4·3희생자가 접수된 한편, 2002년 11월 20일에는 이 중 1,715명이 정부에 의해 처음으로 희생자로 인정되었다. 또한 4·3평화 공원에 대한 기본계획도 수립되어 2003년 4월 3일 1단계 조성사업이 착공되었다. 뿐만 아니라 제주

4·3에 대한 정부의 공식문서인 4·3진상조사보고서(안)가 2003년 2월 25일 확정되었다. 보고서 초안에는 4·3의 발생부터 피해상황까지의 정확하고 자세한 기록을 물론, 4·3에 대한 대통령의 사과와 4·3평화공원 및 4·3평화인권재단 조성 등에 대한 적극적 지원, 희생자 유골 발굴, 생계 곤란자 지원 등의 권고사항 등이 기재되었다.

특별법 제정 이후 4·3진상규명 세력의 활동은 특별법의 실질적 이행 및 4·3진상조사보고서 가안을 작성하고 이를 4·3중앙위원회가 승인할 수 있도록 압력을 가하는데 집중되었다. 4·3관련 단체와 시민단체들은 2003년 2월 진상조사보고서가 작성될 때까지 직면할 수 있는 각종 문제들에 보다 신중하게 대처하기 위해 범도민적 합의와 결정이 요구된다고 판단하고, 도내외 18개 4·3관련단체와 유족회, 제주시민단체들의 연대조직인 ‘제주4·3진상규명과 명예회복을 위한 연대회의(제주4·3연대)’를 결성했다.

한편 2001년 3월 3일 제주도4·3사건민간인희생자유족회와 제주4·3행방불명인유족회가 ‘제주도4·3사건희생자유족회(4·3유족회)’로 통합되었다. 이후 이 조직은 4·3위령제는 물론 행방불명인 진혼제, 형무소 옛 터 및 민주성지 전국순례, 대마도 수장(水葬) 위령제 조사, 4·3을 왜곡하는 『월간조선』에 대한 소송과 4·3을 왜곡하는 자들에 대한 강력한 항의, 대전 골령골 건물 철거 및 부지매입 투쟁, 수형인을 희생자로 인정할 것을 촉구하는 총궐기대회 유족들의 단결을 위한 수련회 등 많은 자체 사업들을 진행해 나갔다. 또한 도 내외 4·3단체를 비롯해 여수, 거창, 대전 등 지역의 유족회 및 사회단체들과 연대를 굳건히 했을 뿐 아니라, 주요사안마다 각종 간담회 및 토론회, 기자회견을 개최해 이에 적극 대응했다. 특히 2002년에는 4·3희생자 선정 문제의 해결을 위해 토론회를 개최하여 그 심각성을 전국에 홍보했고, 대통령 선거 기간에는 4·3정책 및 공약을 발표하는 기자회견을 개최하기도 했다.

하지만 특별법 제정 이후에도 제주4·3의 역사적 의미를 왜곡하고 진상조사 규명을 방해하려는 시도는 계속되었고, 4·3진상조사보고서(안)을 둘러싼 위원회 내의 의견 충돌도 끊이지 않았다. 결국 2003년 3월 28일 발표된 진상조사보고서는 9월 28일까지 새로운 자료나 증언이 나타나면 위원회의 추가 심의를 거쳐 진상조사보고서를 수정하기로 하는 조건부와 함께 채택되었다. 진상조사보고서 가안은 “이승만 전 대통령이 (4·3사건에 대해) 강경작전을 지시한 사실이 이번 조사를 통해 밝혀졌다”고 규정하고, 따라서 “(4·3 사건)의 최종 책임은 이 전 대통령에게 돌아갈 수밖에 없다”고 명시했다.

진상조사보고서 가안을 둘러싸고 가장 첨예하게 대립되었던 부분은 ‘공권력에 의한 피해의 부각’이었다. 4·3진상조사기획단(단장 박원순)이 작성한 진상조사보고서에 대한 합의 도출 과정에서 격론이 벌어지면서 일부 위원회 회의 불참과 함께 의원직 사퇴 의사를 밝히기도 했다. 특히 군경측 위원들이 반발했는데, 이들은 “보고서가 4·3사건의 원인보다는 과잉 진압에만 초점을 맞추고 있다”고 비판하며, “1948년에 일어난 남북간 정치전을 현재의 정서로 판단해서는 안 된다”고 주장했다. 또한 이들은 진상조사보고서가 “4·3사건을 역사적 안목이 아니라 단순한 가해자와 피해자라는 편 가르기 식으로 서술하고 있다”고 주장했다. 이에 따라 4·3진상조사보고서는 확정되지 못하고 6개월간 유예를 전제로 발표될 수밖에 없었던 것이다.

6개월간의 유예기간을 거쳐 2003년 10월 15일 확정된 진상조사보고서에 따르면 “1948년은 제주 섬에서 ‘제노사이드 범죄의 방지와 처벌에 관한 국제협약’과 같은 국제법이 요구하는 기본 원칙이 무시됐고 국가공권력이 법을 어기면서 민간인 살상 등 중대한 인권유린과 과오가 있었다”는 점이 지적되었다. 그리고 “제주4·3당시 집단 살상에 대한 책임은 당시 군통수권자인 이승만 대통령과 한

국군의 작전통제권을 쥐고 있던 미군에게 있으며 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 많았던 비극적 사건”이라 밝히고 있다.

2003년 10월 31일에는 노무현 대통령이 제주4·3사건과 관련하여 “국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 유족과 도민여러분께 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다”며 국가차원의 사과를 표명했다. 노무현 대통령은 제주 라마다호텔에서 가진 제주시민과 오찬간담회에서 “정부는 4·3평화공원 조성, 신속한 명예회복 등 4·3사건 진상규명위원회의 건의사항이 조속히 이뤄질 수 있도록 적극 지원하겠다”고 밝혔다.

4·3진상조사보고서가 채택되기까지의 단계인 2000~2003년 4·3관련단체들의 활동은 4·3특별법의 실질적 집행 및 4·3진상조사보고서 작성에 집중되었고, 그 결과 ‘국가공권력에 의한 인권유린’으로 규정한 보고서가 확정되었다. 이제 오랫동안 공식 역사 속에서 공산폭동으로 규정되어온 제주4·3에 대한 공식 역사가 바뀌기 시작한 것이다.

4·3담론이 공적인 영역으로 이동하면서 4·3복원사업 또한 제도화되기 시작했는데, 그것의 핵심사업은 ‘평화공원 조성안’이다. 1980년대 이후 기억투쟁에서 두드러진 것은 각종 형태의 기념물 사업을 포함한 기념사업이었다. 민주화운동이나 과거청산의 과정에서 세워진 기념물은 대항이데올로기 집합적 정체성을 드러낸다는 점에서 다른 기념물 조성과는 질적으로 다르다. 87년 6월 항쟁 전까지만 하더라도 “누가, 무엇을” 표현하는가가 문제였지만, 이제는 “어떻게”가 더욱 중요한 문제로 부상되고 있는 것이다. 이에 따라 제주발전연구원에서는 2001년 <제주4·3평화공원조성기본계획>을 작성하였지만, 기념 공간의 내용을 어떻게 채울 것인가에 대한 논란은 여전히 계속되고 있다.

위령제 또한 위령공원부지가 봉개동에 정해지자 2000년부터는 그곳으로 위령제의 장소가 바뀌어졌고, 2001년부터는 범도민위령제봉행위원회가 매년 새로 구성되어 위령제의 개최를 주관했다. 유족회의 위령제는 제주시 신산공원에서, 사월제공준위의 추모제는 탐동광장에서 따로 거행되던 것이 합동위령제가 되면서 제주시 종합경기장에서 치러졌고, 특별법 제정 이후는 위령공원 부지로 장소를 옮기게 된 것이다.

이전의 유족회의 ‘위령제’는 헌화·분향·종교의식을 내용으로 하여 시종 엄숙한 분위기로 일관되었던 반면에 사월제공준위의 ‘추모제’는 굿과 노래 공연을 통해 망자와 산자들의 교감어루어지기를 바라는 데 그 특징이 있었다. 그런데 합동위령제가 되고부터는 참석자의 범위와 인원은 해를 거듭할수록 확대되었지만, 그 형식은 마치 학교 조회와도 같은 모양의 제의형식으로 굳어진 채 별로 바뀌지 않았다. 특별법 채택 이후 위령제가 제주도 중심으로 치러지면서 점차 정형화된 기념행사로 고착되어가고 있는 것이다.

4·3평화공원조성사업은 2001년부터 2017년까지 1~3단계로 진행되어, 위령제단 및 위패봉안실, 평화기념관, 평화교육센터, 그리고 행방불명인표석, 각명비, 유해봉안관 등을 설립하고 공원을 조성해왔다. 현재도 트라우마 센터, 복합센터 등 평화공원 조성에 대한 논의는 계속되고 있다.

기억투쟁이 제도화 단계에 이르면 증언, 의례, 기념 자체보다는 어떤 증언, 어떤 의례, 어떤 기념이 보다 바람직한 것인가에 대한 물음이 제기될 수밖에 없다. 이것은 곧 지난 시기의 각종 복원 사업에 대한 성찰이자 비판의 의미를 지닌다. 즉 제도화 이후에도 제도화된 권력을 뛰어넘는 역사를 창출할 수 있는가라는 문제가 대두되는 것이다.

3. 제도권과 같이, 제도화를 넘어 - 적극적인 인권·평화운동으로

특별법 제정 이후 4·3진상규명운동은 특별법의 실질적 이행 및 4·3진상조사보고서 가안을 작성하고 이를 4·3중앙위원회가 승인할 수 있도록 압력을 가하는 데 집중되었다. 보고서 작성 이후는 제도권 내에서 명예회복 과정이 진행되었기 때문에 진상규명운동의 발걸음은 멈추어져 있었다.

60주년인 2008년에는 4·3의 정명(正名)에 대한 문제를 제기했다. 특별법을 통한 진상규명과 명예회복이 일정정도 성과를 거두면서, 4·3의 올바른 이름 찾기가 대두된 것이다. 이는 특별법 제정 과정에서 배제되었던 ‘항쟁의 역사’를 주장하는 논의와 맞물려 있다. 4·3 추모행사 직후 제주4·3진상규명 명예회복추진 범국민위원회가 주관한 ‘4·3의 정명을 위한 토론회’가 서울에서 열렸고, 제주4·3연구소 주최의 ‘4·3 60주년 국제학술회의’에서도 제기되었다. 그러나 제도권에서 희생에 초점을 맞춘 명예회복이 대중의 설득을 얻고 있는 상황에서 항쟁의 역사 찾기는 현실적으로 힘을 얻지 못하고 있다.

새천년에 제정된 제주4·3특별법에 기반하여 2003년 10월15일 정부 차원의 진상조사보고서인 《제주4·3사건진상조사보고서》가 나왔고, 노무현대통령은 같은 달 31일 과거 국가권력의 잘못에 대해 공식 사과했다. 보고서는 4·3은 “국가 공권력에 의한 인권유린”으로 규정했다. 이제 제주4·3에 대한 공식 역사가 바뀌기 시작한 것이다.

진상조사보고서 채택 이후 본격적으로 4·3 명예회복 과정이 진행되었다. 제주4·3평화공원이 조성되고, 4·3기념관, 4·3평화재단이 조직되었다. 2006부터 2009년에는 4·3 최대 암매장지로 파악된 제주공항을 비롯해 부분적으로나마 희생자 유해발굴이 이루어졌다. 현장의 참혹함은 유족과 도민에게 4·3의 여전히 진행 중임을 일깨워주었다.

이명박 정부 이후 극우세력의 4·3흔들기가 계속됐으나, 그때마다 실패로 끝났다. 이에 적극적으로 대응한 것은 유족회였다. 특별법 제정 과정 속에서 4·3의 피해자인 유족들의 인식과 역할도 크게 달라졌다. 2001년 3월 통합된 ‘제주도4·3사건희생자유족회’가 조직되면서, 이제 유족들은 진상규명의 주체로서 그 역할을 다하고 있다.

제주도민과 유족들을 중심으로 한 4·3진상규명운동은 결국 박근혜정부가 2014년 4·3을 국가추념일로 제정하는 성과를 얻어냈다. 보수정권의 공식 인정을 끌어낸 것이다.

2018년 70주년을 전후해서 4·3진상규명운동의 한 단계 더 나아가는 노력들이 전개되었다. 2017년에 들어서면서 4·3 70주년을 준비하는 활동이 본격화되었다. 2017년 3월 1일, ‘제주4·3 70주년 기념사업위원회’가 3·1절 제주도대회 70주년을 기념하는 행사를 개최하면서 출범되었다. 기념사업위원회는 4·3유족회, 4·3연구소, 민예총, 4·3도민연대 등 4·3단체와 제주지역의 시민사회단체들이 모여 결성한 연대기구이다. 또한 4월 8일, 범국민 조직인 ‘제주4·3 제70주년 범국민위원회’가 서울에서 출범되었다. 범국민위원회는 200여개가 넘는 전국 시민사회단체와 각계 저명인사를 망라한 조직으로서 4·3의 전국화를 위해 결성되었다.

기념사업위원회와 범국민위원회는 4·3 70주년 기념사업을 도민과 국민의 참여를 통해 진행해야 한다는 방향 아래 △제주4·3문제의 정의로운 해결을 통한 진상규명운동과 명예회복의 새로운 단계 구축 △제주4·3의 정명(正名) 찾기와 세대 전승, △4·3의 전국화와 세계화를 주요 목표로 설정했다. 이를 위해 특별법 개정을 통한 배·보상 문제 공론화, 4·3수형인 문제 해결, 미국의 책임문제를 주요 해결과제로 제기했다.

4·3 70주년 기념사업의 실행은 민·관 합동 체계를 통해 업무를 분담함으로써 사업 집행의 효율성과 효과적인 결과를 도모하고자 했다. 제주도는 2017년 9월 5일, 2018년 4·3 70주년 ‘제주방문의 해’ 선포식을 갖고 기념사업을 활발히 추진해나갔다. 교육청은 4·3평화인권교육, 도의회도 4·3특위 활동을 통해 4·3기념사업에 함께 했다.

민·관 합동 체계로 준비해 온 70주년 기념사업은 2018년 초입부터 본격적으로 진행되었다. 70주년 제주4·3 평화인권주간(3월 21일~4월 10일)을 선포하고 지방공휴일 지정, 다양한 문화예술 사업이 진행되었다. 추념식이 끝나고 나서는 70주년 해원상생굿을 통해 희생자들과 유족들을 위무하는 시간이 이어졌다.

전국화의 주요사업은 대한민국역사박물관 4·3아카이브 전시회(3월 30일~7월 3일), 광화문 국민문화제, 광화문을 비롯한 전국 20여개 도시 분향소 운영과 추모제로 진행되었다. 또한 “제주4·3은 대한민국의 역사입니다” 릴레이 캠페인과 영상 콘텐츠 제작, 소셜미디어를 통해 4·3알리기를 확대시켜 나갔다. 서울의 중심부인 광화문에서 열린 문화행사는 제주4·3이 제주만의 역사가 아니라 대한민국의 역사로 자리매김하고 4·3이 미래세대와 만나는 자리이기도 했다.

70주년 기억사업의 주요 과제 중 하나인 미국의 책임 추구를 위한 10만인 서명운동이 유족회를 중심으로 이루어졌고, 그 결과 10월 31일 미국 책임 서명 전달식을 가지고 미 대사관에 전달했다.

4·3 70주년 기념사업은 70주년을 4·3 해결의 전환점으로 설정하고 4·3의 추모와 기억사업을 추진해왔다. 4·3의 아픔을 제주만이 아니라 전국적으로 공유하고, 대중의 공감을 이끌어 내고자 노력했다. 하지만 피해자 배·보상을 담은 4·3특별법 개정을 이루지 못하고 70주년 기념사업을 마무리해야 하는 상황이었다. 4·3특별법 개정운동이 활발히 전개되었지만, 아직도 국회에 계류임으로써 70주년 기념사업은 끝이 아니라 계속되어야 함을 보여주고 있다.

1990년대 이후 4·3기억투쟁의 핵심은 평화와 인권이었다. 평화와 인권 담론은 유족들을 위무하고 시민들을 설득할 수 있었고, 그 결과 제주4·3특별법을 쟁취할 수 있었다. 또한 국가인권위원회 조직 등 우리 사회의 인권감수성이 확대되는 시대적 변화에 힘입어 진상규명이 이루어졌다.

그러나 4·3의 평화와 인권 정신이 현재 일어나는 제주와 우리사회의 다른 사안에도 적극적으로 같이 연대하느냐는 질문에는 “그렇다”라고 대답하지는 못할 것이다. 그것은 우리 4·3진영의 한계이기도 하다. 개인적으로 개별적으로 제주사회의 환경, 인권 문제에 참여하기는 하지만, 조직적으로 하지 못하고 있다. 4·3의 인권과 평화가 현재의 인권 문제에 적극적으로 고민해야 고민은 이제 다 시금 시작해야 할 것이다.

71년 전 제주에는 수많은 인적 물적 피해뿐 아니라 공동체 파괴를 겪었다. 그 고통 속에서도 진상 규명운동 과정은 제주도민 내부의 갈등을 치유해가는 과정이기도 했다. 4·3유족회와 제주경우회가 화해를 하는 과거사청산의 모범적인 사례를 만들어가고 있다. 또한 4·3평화교육이 진행됨으로써 4·3은 미래세대와 만나고 있다. 제주도민에게 4·3의 상처는 여전히 현재진행형이지만, 그 상처를 극복하는 노력도 현재진행형이다. 그 현재진행형에 4·3만의 인권과 평화가 아니라, 우리 사회의 모순에 적극적으로 행동하는 인권과 평화, 그리고 화해와 상생의 4·3정신을 어떻게 실천할 것인가는 또 다른 우리의(나의) 과제이다.

제주지역 영영페미니스트 모먼트

김태연(제주여민회 2030위원회 위원장)

- ‘제주’에서 살아간다는 것
- ‘제주’에서, ‘청년’으로 살아간다는 것
- ‘제주’에서 ‘여성’ ‘청년’으로 살아간다는 것

1. 제주, 여성, 청년

청년담론이 거센 요즘 같은 때에 한국사회에서 청년으로 살아간다는 것과 제주에서 여성 청년으로 살아간다는 것은 다른 접근이 필요하다. 제주, 여성, 청년이라는 키워드는 개별적으로 존재하는 듯 보이지만 때로는 교집합처럼 묶여서 자기장을 형성하기 때문이다. 이번 토론에서는 지방의 청년담론과 페미니즘 리부트가 교차하는 지점에서 ‘제주’에서 살고 있는 ‘여성’ ‘청년’은 어떤 조건 위에서 자신의 서사를 만들어나가고 있는지 짚어보려고 한다.

2018년 여성운동단체인 제주여민회에 2030위원회가 생겼다. 위원회가 생겨난 배경은 2017년으로 거슬러 올라간다. 제주여민회에서 진행했던 ‘2030 제주 여성 페미니즘 아카데미&캠프’에서 페미니즘에 관심을 가진 청년들이 꽤 많다는 것을 확인하면서다. 페미니즘 리부트 이후 생겨난 관심들을 모을 곳이 필요했다. 페미니즘을 아우르는 다양한 관심사를 매개로 제주의 청년 페미니스트 혹은 영영페미니스트들을 만나기 위해 위원회를 꾸렸다. 그저 ‘청년’이나 ‘여성’이라고 하는 단일 지위가 아니라 ‘페미니스트’의 시각으로 제주라는 지역 안에서 새로운 상상을 펼쳐나가는 것을 목표로 삼았다.

우리가 나아가려면 제주지역의 여성들이 처해있는 현실을 살펴봐야 했다. 2017년 제주여민회에서 ‘여성친화도시 제주 실현을 위한 제주 여성 100인 원탁회의’의 결과에 주목했다. △정치 △안전 △경제 △문화 △돌봄 등을 주제로 다루는 자리에서 처참한 현실을 나타내는 여러 지표가 나타났다. 제주 여성이 더 나은 삶을 살기 위해 필요한 분야를 묻자 ‘유리천장을 뚫자’는 응답이 33%를 차지하며 1위로 꼽혔다.

여성이 대표를 맡아본 경험을 묻자 여성이라는 이유로, 남성이 아니라는 이유로 기회가 없고 의견이 묵살된 경우가 40%로 절반에 가까웠다. 스스로 수동적인 의식으로 단념하는 경우도 20%로 다섯명 중 한 명이었다. 실제 사례를 들자면 주민자치위원회의 부위원장 2명 중 1명은 여성이어야 한다.

위원장은 줄곧 남성이었기 때문이다. 여성인 부위원장은 손님이 오면 의전이나 다과를 준비하는 한정된 역할이 주어진다.

격변하고 있는 한국사회에서 ‘여성대표성’과 ‘정치세력화’는 핫이슈이다. 제주사회에선 그 필요성이 더욱 두드러진다. 선거에서 주체로 떠오르기 시작한 청년 세대들이 맞닥뜨려야 할 현실이기 때문이다. ‘지금-여기’에서 벌어지는 이 상황을 마주보지 않으면, 유리 천장은 계속 유리 천장으로만 남아있을 것이다. 이것들을 들추는 것은 우리 사회에 만연해있고 고착화되어버린 남성 가부장 중심의 사고와 구조를 낫설게 보게 하고 의문을 갖게 하고 불균형에 주목하게 한다고 여겼다.

2. 동료와 공동체

2030위원회는 지역 내 영영페미니스트의 관계망을 형성하려고 크게 아카데미와 소셜클럽 등의 프로그램을 진행해왔다. 아카데미로 이론적인 흐름을 파악하고, 일상의 실천으로 이어가자는 전략이었다.

먼저 ‘제주청년 페미니즘 아카데미-돌 바람 그리고 페미니스트’라는 이름을 달고 있는 아카데미는 우리 위원들 스스로 페미니즘에 대한 지적 호기심을 충족하는 것이면서 지역의 영영페미니스트와 접점을 찾는 다른 청년들을 위한 계기였다. 2018년 아카데미 커리큘럼은 교육을 받을 청년 수요자들의 니즈를 바탕으로 짰다. △1강 제주청년, 페미니즘을 만나다 △2강 귀어와 페미니즘의 연결고리 △3강 정치, 이젠 여성이 할 때! △4강 페미니즘 시각으로 대중문화 들여다보기 △5강 여성, 나의 몸과 대화하다 등 입문 과정이었다. 2019년 강연은 지난해 다뤘던 내용을 바탕으로 세부 주제로 파고들었다. △1강 "남자친구 있어? 라는 질문에 답하는 법" △2강 이런 연애는 하지 않겠습니다: 한국에서 탈연애를 이야기하다 △3강 다양한 가족의 모양을 상상하다 △4강 온전히 존재하는 '나'로서 살아가기) 등의 강연을 열었다.

소셜클럽은 책과 영화, 이야기모임 등으로 진행됐다. 제주여민회 서가에 꽂혀있는 다양한 페미니즘 서적을 모여서 읽고, 제주여성영화제에서 소개하거나 여성주의 시각으로 불만찬 영화를 모여서 보고, 다양한 세대의 페미니스트들이 한자리에 모여 이야기를 나누면서 서로가 이어져있음을 확인했다.

우리는 영영페미니스트들이 온라인에서만 존재하는 익명의 누군가가 아니라 같은 시공간에서 함께 살아가고 있으며, 서로를 지지하고 격려할 수 있는 동료임을 자각할 수 있는 연대 공동체를 만들고 싶었다. 온갖 혐오와 차별, 고정관념과 편견 안에서 고군분투하면서도 혼자가 아니라는 사실에 안도하고, 구구절절 한탄을 하지 않아도 말이 통하는 동료를 하나 둘 씩 찾으면서 연대의 싹을 틔우고 공동체의 기반을 마련하고 있다.

3. 지역사회 안에서 연대의 확산

우리의 활동을 '모먼트'(moment)라고 부르는 것은 아직은 국면을 뒤집을 조짐 정도의 단계이기 때문이다. 오랜 시간 고착화된 가부장제와 가부장 중심의 문화와 지역에 단단하게 뿌리내린 인식을 단숨에 뒤집으려면 지역사회 안에서 연대의 확산이 필요하다. 지역사회에서 벌어지는 일에 관심을 갖고, 다른 단체와 협력하며 결정적인 무언가를 만들어내기 위한 일에도 나섰다.

2018년 10월에는 제주대학교 멀티미디어디자인 갑질 교수의 엄중한 징계를 촉구하는 현수막을 게시하며 제주대 학생들과의 연대를 도모했고, 2019년 5월에는 왜곡된 젠더 의식으로 문제가 됐던 모인사의 제주대 강연을 반대하면서 여성주의활동단체와 함께 성명을 냈다. 같은 해 9월에는 제주도의 청년정책심의위원 위촉대 논란을 빚었던 선거사범을 해임을 촉구하는 공동 성명서를 냈다.

더불어 올해에는 제주청년협동조합과 뜻을 모아 '제주청년 성평등 네트워크'를 만드는 일에도 힘을 모았다. 6월부터 10월까지 활동하면서 제주도내 다양한 청년단체와 이야기 모임을 갖고, 젠더 관점에서 제주도의 정책을 점검하고, 우리가 살고 있는 지역사회를 살펴보는 시간을 보냈다. 공정한 참여, 안전과 제주, 여성의 노동과 일, 제주도청 PR 모니터링 등 '성평등'이라는 의제로 제주의 청년들이 머리를 맞대며 온-오프라인을 넘나들었던 경험은 '지역사회' 안에서 '청년담론'과 '여성운동'이 공통분모를 만들어내는 연대의 기반이 될 것이라고 믿는다.

인권운동의 지역화와 연대 모색

신강협(제주평화인권연구소와 연구소장)

[인권과 인권운동]

- ‘인권’ : 인간의 존엄을 중심으로 세상을 바라보는 시각으로, 인간다운 삶을 목표로 하여 권력의 상하 관계를 넘어서며, 모든 인간들의 존엄하면서 평등한 삶을 추구하는 이상.
- ‘인권운동’ : 인권에 대한 실천적 운동으로서, 모든 삶의 현장에 있어서 권력구조에 의한 인간 소외와 배제, 차별을 폭로하고, 보다 인간다운 삶을 구현하고자 하는 실천.

[인권운동의 지역화]

- 인권에 대한 이상을 가지고, 각 지역의 고유한 현상과 특성, 문화와 자연, 그리고 사람들의 이야기를 중심으로 하여, 지역과 괴리되지 않는 인간적인 삶을 구성하는 것
- 지역내 인권운동 세력들 간의 상호적인 네트워크를 통해 인권적 목표를 달성하고자 하는 지역 협력 구조
- 인권을 기반으로 한 지역 활동 및 문화의 형성과 확산 : 지역 사회의 이슈에 대한 인권적 성찰과 실천 제시

[인권운동 지역화의 주체]

- 시민인권단체 : 인권지역화의 핵심적 주체로서, 인권운동의 당사자이자 현장 / 자기 권리인식을 통해 권리 실현을 주장하며, 실제적인 권리 증진의 대상자.
- 행정/교육행정 : 소수자들의 인권, 또는 인권현장을 개선하고 실제적인 인권증진 조치를 취할 수 있는 공적 인권기구.
- 의회 : 모든 법령/조례는 인권을 규정하고 있음. 사회의 기본적 규칙을 인권적 감수성을 가지고 재검토하여 수정하거나 새롭게 구성함.

[인권운동의 연대]

- 소수자의 목소리 찾기와 공감 : 지역사회의 소수자의 목소리, 인권침해의 현장을 면밀하게 드러내고, 그들의 현실에 대한 공감
- 공론의 장 마련 : 인권 현장에 대한 다양한 인권이해관계자들의 가감없는 의사표현의 장
- 주체간 상호 이해 : 각 주체들 간의 신뢰성 있는 정보 제공과 상호 이해
- 협의기구를 통한 실천 : 각 주체들의 정기적 또는 권한을 가진 명시적 협의체와 구체적 실천
- 인권에 관한 성찰과 감시, 그리고 다시 실천 기능 : 인권전문가들의 인권적 관점으로 보는 성찰과 감시, 그리고 다시 인권활동가들의 이론적 배경과 근거가 되는 순환적 구조

[제주지역 인권운동의 지역화 모색]

- 제주지역에 맞는 인권기구의 설립 : 제주특별법에 근거한 법적 인권기구 설립 - 최대한의 법적 근거 마련을 통한 인권기구의 법적/도덕적 권한 상승
- 공적 인권기관들의 적극적인 시민인권단체와의 접촉 확대 및 협의체 상설화 노력
- 지역내 인권소수자의 목소리 대변 및 시민인권단체 활동가 양성 및 인권적 역량 강화 필요.

인권의 지역화, 제주출장소의 역할

권혁일(국가인권위원회 제주출장소장)

1. 인권의 지역화¹⁾

가. 지역사회 인권제도화 및 문화 확산

나. 인권 실천 관행과 기준의 형성과 확산

- 1) 사회적 약자의 현안 발굴 대응 실천 - 인권보장의무 이행 주체 세우기 - 실천 관행 형성 - 국제인권기준(국제규범, 관행) 형성 작용
- 2) 인권의 역사, 인권 목록 확장과 적극적 조치를 만들어 실천
- 3) 국제인권기준 → 국내 이행 → 지역 이행 → 모든 사람의 삶의 현장 ('가장 가까운 곳')

다. 인권 국제국내이행체계²⁾ - 의무이행주체의 확대

국제기구 - 국가 - 지역 - 단체, 기업 - 개인

〈표1: 인권의 이행체계〉

	세계	지역	국가	지방
규범	세계인권선언 국제인권규약	지역인권규약 (예: 유럽인권협약 등)	헌법 인권 관련 법령	인권 관련 조례
기구	국제인권기구 (예: 유엔 인권이사회, 인권조약기구 등)	지역별 인권기구 (예: 아프리카 인권기구, 유럽인권재판소 등)	정부, 국가인권기구 (예: 국가인권위원회 등)	지자체, 지자체 인권기구 (예: 인권옴부즈맨 등)

〈한국인권재단, 한국인권회의 (2016) 자료집, 380쪽〉

인권 증진 및 보호의 책임은 기본적으로 국가(중앙정부)에 있고, 국제인권조약을 비준한 국가는 지방자치단체를 포함한 하위 층위의 정부에 그 이행을 위임하거나, 의무이행을 위한 절차와 통제 수단을 마련하는 등 지방자치단체나 관련 기관에 적절한 조치를 취합니다. 이에 따라 지방자치단체나 관련 기관은 보완적 역할을 하거나 인권기준을 지역적으로 실제로 적용시키는 역

1) 국가인권위원회법 제2조 (정의) 인권이란 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
 2) 세계인권선언 제28조. 모든 사람은 이 선언의 권리와 자유가 온전히 실현될 수 있는 체제에서 살아갈 자격이 있다.

할을 맡게 됩니다. 특히 지방자치단체의 장이나 관련기관의 장은 국가의 인권정책 수립과정에 참여하기도 하고, 보다 주도적이고 적극적인 역할을 수행하는 등 중앙정부와 지방자치단체, 유관 기관 간의 제도화된 협력이 중요합니다.³⁾

라. 인권의 존중 의무, 보호 의무, 이행 의무

인권의무이행은 유형별로 존중의무, 보호의무, 이행의무라는 전형적인 국가의 세 가지 인권의무를 따릅니다.

존중 의무란, 국가나 지방자치단체, 관련 기관 소속 실행자들이 어떤 행위를 할 때 인권을 침해해서는 안된다는 것으로, 관할 내 모든 사람들이 권리와 자유를 누리는 것을 방해하지 않아야 한다는 것입니다. 예를 들어, 의무이행주체는 단체의 집회장소 사용에 대해 과도한 제한 및 금지를 해서는 안된다거나, 건강권 등 항목별로 특정 집단에 대해 보건의료시설에 접근하지 못하도록 제한을 가해서는 안된다는 등의 유형입니다.

보호 의무란, 개인의 권리와 자유를 제3자가 침해하지 못하도록 보장 수단을 마련해야 한다는 것입니다. 예를 들어, 지방자치단체는 아동이 누군가로부터 등교를 방해받는 일이 없도록, 여성 등에 대한 폭력의 위험이 감소된 보다 안전한 도시 환경 조성을 하도록 제3자에게 필요한 조치를 취할 것을 포함합니다.

이행 의무란, 모든 사람이 권리와 자유 향유를 가능토록 하기 위해 의무이행주체들이 적극적 시정조치를 취해야 한다는 것입니다. 예를 들어 의무이행주체는 사회적 약자들의 차별받지 않을 권리의 이행 의무를 적극적으로 수행하기 위해 관련 실행규정을 제정 시행하거나, 옴부즈퍼슨이나 반차별 업무전담기관 등 지역인권체계를 마련할 수도 있을 것입니다.⁴⁾

2. 국가인권기구의 역할

가. 업무 절차 (인권중심 접근법)

- 1) 분야별 사회적 약자의 인권침해 및 차별 실태 조사 - 상담 진정사례, 실태조사 연구
- 2) 당사자 인권보장을 위한 단계별 의무이행주체들의 의무사항 확정
- 3) 의무이행주체 들의 참여협력형 개선과제, 실행계획 수립 및 이행

나. 인권 관련 유관기관·시민사회단체 등과의 협력사업 운영

- 인권조례의 실효적 이행을 위한 지역 유관 기관 및 단체 협력 강화
- 지역 특성을 반영, 인권문화 확산을 위한 협력 프로그램 운영
- 인권시민사회단체 등과 지역 인권증진의 역사적 현장을 발굴하고 탐방하는 시민참여형 지역 인권문화사업 추진

3) 유엔 인권이사회, 2015년 9월 제21차 회기, 자문위원회의 ‘지방정부와 인권’ 보고서 (Role of local government in the promotion and protection of human rights - Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee (A/HRC/30/49), 제21항

4) 인권이사회, 위 자문회의 보고서, 제27항

- 시민참여형 ‘지역인권증진역사 테마기행’
- 인권실천현장 탐방 (현장교육 및 해설 연계)
- 세계인권선언 기념일 인권주간 공동 협력 개최

다. 사회적 약자 분야별 인권협의체 구축 및 운영

- 사회적 약자 분야별로 지자체의 인권보장의무 실천을 위한 이행단계별 (미이행 - 규정 마련 - 약한이행 - 강한이행) 제도화 및 이행체계 구축 및 지속적 운영
- 사회적 약자 분야별 인권상담 협의체 구축 및 운영(상담사례회의, 인권현안 발표회, 찾아가는 순회상담, 상담서비스지도 구축 등)
- 사회적 약자 분야별 이행체계 제도화 및 협의체 구축 운영 (분야별 인권조례 제개정, 분야별 지역 이행과제 도출 토론회, 국가인권위원회 관계자 등 참여 지역이행협의체계 운영 등)
- 기초 지자체(군구) 권역별 인권증진협의체 구축 및 운영 (인권증진팀, 유관부서, 지역 권리보호기관, 행복주민센터, 기초 지자체 담당자, 인권시민사회단체 관계자, 당사자 등 참여, 사례회의, 지역이행협의체 운영)

3. 국가인권위원회의 지자체 인권업무 개요(2020년도 업무계획 포함)

2020년 국가인권위 지자체 인권 업무 추진계획(안)

1 지방자치단체 인권 업무 관련 추진 현황

■ 인권조례 제정 및 확산 노력

- 2012. 4. 12. 인권 기본조례 제.개정 권고
- 2017. 6. 8. 인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명
- 2017. 6. 15. 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건
- 2018. 1. 25. 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」 폐지 반대 의견표명

■ 지방자치단체 업무 관련 현안

분 야	세부 내용	현 안
제 도	· 인권조례	· 인권위는 이제까지 조례 확산에 초점을 맞췄으나 조례만 만들고 실제 인권행정은 하지 않는 곳들이 대부분 · 인권조례의 양적 확대가 아닌 질적 개선 이 필요한 상황 · 특히 조례 반대 움직임에 대해 대응할 필요성
	· 권리구제방안	· 지방자치단체 업무 권한 내 인권 권리구제의 독립성 확보 에 대해 지속적인 논의가 있어 왔음. 이에 대한 검토 필요
정 책	· 기본계획 · 실태조사 · 영향평가	· 인권적 관점에서 추진하는 행정의 무엇인지에 대해 지방자치단체가 가장 궁금해 하는 부분임. · 인권 관점이 지방자치단체 모든 행정과 정책에 반영될 수 있도록 정책 내실화 를 위한 작업을 추진할 필요가 있음
교 육	· 공무원 · 시민 · 사회복지시설 종사자	· 인권조례가 없거나 조례 제정 후 별다른 활동이 없는 곳에서도 그나마 추진하는 것이 인권교육임 · 인권교육을 통해 인권 문화 조성 이 가능한 바, 이 부분에 대한 다방면적인 지원 이 필요함
협 력	· 시민 대상 사업 · 지방자치단체 간 협력 사업	· 지방자치단체에서 가장 쉽게 추진할 수 있는 부분 · 정보공유 등을 통해 자력 문제해결 을 할 수 있도록 협력

2 2019년 주요 사업 내용 및 2020년 업무 계획(안)

■ 2019년 부서별 주요 사업 내용

부서	주요 내용	세부 내용
인 권 정책과	■ 인권 조례 확대를 위한 제도 개선	■ 인권조례 제정 추진 지방자치단체에 대해 자문 ■ 인권조례 제·개정 상황 모니터링
	■ 지방자치단체 인권정책 현황 실태조사 실시	■ 지방자치단체 인권정책(조례 제정, 기본계획, 실태조사, 인권영향평가 등) 현황 및 수립 절차 등과 관련한 실태조사 실시
	■ 지방자치단체 인권영향평가 관련	■ 인권영향평가 실시 지방자치단체 추진 현황 파악을 위한간담회 개최 및 관련 토론회 개최
	■ 서울경기인천지역 지자체 간담회	■ 서울경기인천지역 지자체의 인권업무 관련 내용 공유 및 향후 협력방안 논의

홍보협력과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방인권기구 협력 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권옹호자회의 개최(2019. 8) <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 인권업무 담당 공무원, 인권센터 등 위탁기관, 지자체 인권위원회 관계자 등 참가 - 전국적 교류, 인권행정 경험 공유 등 ■ 인권위 및 지자체 간 자료 공유를 위한 인권네트워크(www.humanrightstogether.com) 개설·운영 ■ 기초자치단체 인권위원회 위원 워크숍 개최(2019. 12)
인권교육기획과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권행정 담당자 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체 인권교육업무 담당자 워크숍 ■ 지자체 조사구제업무 담당자 워크숍
지역인권사무소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역단위 상시적 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역별 토론회, 간담회, 워크숍 등 진행

■ 2020년 부서별 주요 사업 계획(안)

부서	주요 내용	세부 내용
인권정책과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권조례 내실화를 위한 제도개선 등 검토 ■ 지자체 인권행정 가이드라인 수립 ■ 유엔 '지방정부와 인권' 담론 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권조례 제·개정 상황 수시 모니터링 및 대응 ■ 조례 제·개정 반대 민원에 대한 대응방안 검토 ■ 기본계획, 인권영향평가 등 분야별 인권행정 모델 또는 가이드라인 수립 ■ 지자체 인권행정 현황 분석을 통한 지역 특성에 맞는 지역 인권정책 개발 역량 제고 ■ 유엔 인권이사회 등 국제적 '지방도시와 인권' 의제 공유 및 관련 내용 반영 방안 검토 ■ 유엔 '지방정부와 인권' 보고서 관련 문서 번역
홍보협력과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방인권기구 상시적 협력 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권옹호자 회의 개최 ■ 인권네트워크 홈페이지(www.humanrightstogether.com)를 통한 정보 공유 ■ 기초 지자체 인권위원회 위원 워크숍 ■ 인권위-지방인권기구간 상시적 협력체계 구축
인권교육기획과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 인권기구 및 담당자 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 시도 지자체 인권교육 협의회 ■ 지자체 인권교육담당자 워크숍 ■ 지자체 인권보호관 워크숍
지역인권사무소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역단위 상시적 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역별 토론회, 간담회, 워크숍 등 진행

4. 국가인권위원회 제주출장소의 역할 (2020년도 업무계획안)

구분	주요 내용	세부 내용
문제해결형 상담 및 신속한 조사구제절차	<ul style="list-style-type: none"> 문제해결형 상담 정착 	<ul style="list-style-type: none"> 상담 사례회의, 유관기관 및 단체 협력형 인권위 결정례 지역 모니터링 강화
	<ul style="list-style-type: none"> 신속한 조사구제절차 	<ul style="list-style-type: none"> 진정사건 처리 단계별 점검 강화, 내외부 자문 확대 신속한 현장 조사, 구제조치 강화
지역 시민사회단체 인권기구 협력	<ul style="list-style-type: none"> 지방인권기구·단체 상시적 협력 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 인권증진협의체, 권리보호기관 네트워크 구축운영 정책 기획 및 사례회의, 협력 회의 역량강화 프로그램 운영 협업 현안 대응 사례회의, 의무이행주체 모듬 회의
인권교육 활성화 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 인권예의인권 교육 실현 인권 실천가 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 도민 참여형 방문프로그램 운영 인권특강, 인권감수성 교육 협력 인권실천가 양성 프로그램
주민참여형 홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> 주민 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 언론기관 협조 인권문화 행사 운영

5. 몇 가지 제안

가. 가장 가까운 곳에서 인권 실현 - 지역 현안대응형 다자협력체계 운영

나. 의무이행주체들의 특성과 관계자 찾기에 함께 하겠습니다.

사회적 약자의 인권은 사람으로서의 인권과 사회적 특수성에서 나오는 인권을 고루 주장하고 실현할 수 있어야 합니다. 인권 문제는 당사자들이 누구를 만나고, 어떠한 지원을 받으며, 인권 침해 및 차별예방을 위한 인권보장 제도를 얼마나 활용할 수 있고, 인권침해 및 차별사태가 발생했을 때 어떻게 구제를 받고 있는가 등 단계별로 다양한 의무이행주체들과 실행자들의 역할에 따라 달라진다고 하겠습니다.

특히 사회적 약자의 인권문제가 그러하듯이, 당사자 인권의 내용을 세부적으로 촘촘히 확인하는 것도 중요하지만, 인권관점에서 의무이행주체들을 만들고 찾는 과정이 더욱 중요하며, 특히

사전예방 및 사후구제 절차의 제도화 형태를 확인하고 지속적으로 발전시켜 나가는 것이 필요합니다.

다. 의무이행주체별 실행자 및 담당 실천가(활동가)들과 협력

사람의 인권증진을 위해 의무이행주체별 실행자 및 담당 실천가(활동가)들은 ① 당사자의 인권관점으로 접근하여, ② 당사자의 인권에 대한 제한을 최소화해야 할 경우와 ③ 적극적 개입과 이행조치가 필요한 경우를 구분하고, ④ 다른 의무이행주체 (국가, 지자체, 국가인권기구, 기업, 개인 등)과 협력하며, ⑤ 인권교육을 주기적으로 실시하고, 다른 활동가와 주기적으로 교류하며 발전시켜 나가야 할 것입니다.

아래에서는 지역적 차원에서 현행 이행체계를 지속 발전시킬 수 있는 몇 가지 협력과제를 제안하고자 합니다.

- 1) 인권상담, 인권교육 활성화, 인권정책(법제) 개선을 위한 지역차원의 활동가인권네트워크 운영
- 2) 당사자에 대한 정기 인권상담 및 개별 사례회의 실시 및 협력
- 3) 당사자 참여형 인권교육실천가 양성 프로그램 공동 협력 운영
- 4) 지역적 이행차원에서 유관 기관 단체 관계자들의 협력체 구성, 인권증진 활동 추진 (조례 제정, 당사자에 대한 혐오표현 등 차별예방 활동, 사례회의 등)

'세계인권선언의 날' 기념 제주대학교 인권심포지엄
국가·지역·인권 제주에서 인권을 말한다.

비매품

인 쇄 일 2019년 12월 10일
발 행 일 2019년 12월 12일
발 행 처 제주대학교 인권센터
제주특별자치도 제주시 제주대학로 102
제주대학교 본관 동쪽 2층
TEL. (064) 754-3096, E-Mail. help365@jejunu.ac.kr
출 판 처 성민출판사
제주특별자치도 제주시 청골로 22
TEL. (064) 723-1008
