

법학평론 제 2 권(2011. 9.), 202-265면

## 파리원칙의 적용사례에 관한 연구 :

국제조정위원회 승인소위의  
결정을 중심으로

**유남영**

법무법인 KCL 파트너 변호사, 전 국가인권위원회 상임위원

인권은 양파와 같다. 한 꺼풀을 벗길 때마다 매워서  
눈물을 흘리면 새로운 속살이 보인다.

## I. 서론

국가인권기구(National Human Rights Institutions)는 일반적으로 각 국가가 인권의 증진과 보호를 주된 업무로 하여 설치한 국가기구를 말한다. 이러한 유형으로 분류할 수 있는 기구가 현재 세계적으로 약 130여 개 설치되어 있다.<sup>1</sup> 1990년대 이전에 이러한 기구를 설치한 국가는 프랑스(1948), 뉴질랜드(1978), 캐나다(1978), 오스트레일리아(1981, 1986), 과테말라(1984), 멕시코(1990), 필리핀(1987), 덴마크(1987) 등이다.<sup>2</sup> 이들 8개 국가를 제외한 나머지 대부분의 국가는 1990년대에 들어와서 국가인권기구를 설립한 셈이다. 이와 같이 1990년대 이후에 세계 각국에 설립된 국가인권기구는 인권의 증진과 보호(promotion and protection)에 관한 업무를 취급한다는 기능이나 그 역사에 있어서 독특하며<sup>3</sup> 전혀 새로운 현상이다.<sup>4</sup>

이러한 새로운 현상을 촉발한 배경에 바로 파리원칙(The Paris Principle)<sup>5</sup>이 있다. 1990년대 이후에 이 파리원칙에 따라 개별국가가

1 국가인권기구의 국제적 협의체인 국제조정위원회(ICC, the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)의 공식적인 인터넷 홈페이지에 의하면, 현재 아프리카 대륙에 34개, 미주대륙에 25개, 아시아 태평양 지역에 20개, 유럽대륙에 53개, 모두 132개의 국가인권기구가 설치되어 있다. 이에 의하면, 전 세계에 활동하고 있는 132개 기구 가운데, 국제조정위원회의 승인소위(Sub-committee on Accreditation)에 의하여 A등급으로 승인을 받아 국제조정위원회의 정회원으로 인정받은 기구는 67개 기구이고, B 내지 C등급으로 평가되어 정회원이 되지 못한 기구가 각각 14개 기구, 7개 기구가 있다. 그 이외의 기구는 국제조정위원회의 승인신청을 하지 아니한 기구들이다.  
<http://nhri.ohchr.org/-EN/National/DirectoryOfInstitutions/Pages/default.aspx> (최종접속일 2011. 6. 16) 참조.

2 Lindsnaes, Birgit and Lone Lindholt, National Human Rights Institutions—Standard Setting and Achievements, *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers*, Ed. Birgit Lindsnaes et al., The Danish Institute for Human Rights, 2001, p.13.

3 위의 논문, p.1.

4 Kjaerum, Morten, National Human Rights Institution Implementing Human Rights, The Danish Institute for Human Rights, 2003, p.5.

5 파리원칙은 1991. 10. 7.부터 9.까지 프랑스 파리에서 열린 국가인권기구에 관

국가인권기구를 설립하는 것은 지구촌에서 있어서 새로운 규범처럼 인식되었다.<sup>6</sup> 이에 따라 국가인권기구의 국제적 협의체인 국제조정위원회는 유엔인권고등판무관실의 지원 아래 개별국가에 설치된 국가인권기구가 이 파리원칙이 정한 기준을 준수하여 설립·운영되는지의 여부를 심사하여 등급을 매기고 그 가운데 A등급으로 평가된 국가인권기구를 국제조정위원회의 정회원으로 승인(accreditation)하고 있다.

이 글은 국제조정위원회가 회원 가입신청을 한 국가인권기구가 파리원칙을 준수하고 있는지 여부를 심사하는 과정에서 파리원칙을 해석·적용한 사례를 조사·분석하고자 한다. 이를 위해서 제3장에서는 파리원칙의 성립배경과 내용 및 발전의 결과에 관하여 설명하고, 제Ⅲ장에서는 국제조정위원회의 승인심사를 위한 절차와 그 해석기준인 (General Observations)을 살펴본다. 다음으로 제Ⅳ장에서 개별 국가인권기구에 대한 승인심사의 구체적인 사례를 분석하고 승인소위의 결정의 의미를 설명하며, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이 글을 결론짓는다.

## Ⅱ. 파리원칙의 성립배경과 내용 및 발전

이 장에서는 유엔이 설립된 이래 파리원칙이 성립하게 된 배경과 그 내용을 살펴보고 파리원칙이 성안된 이후 발전된 결과에 대하여 살펴본다.

---

한 제 1 회 국제워크숍(the First International Workshop on National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)에서 회의 결과 “국가인권기구의 지위에 관한 원칙”(Principles relating to the Status of National Institutions)이라는 이름 아래 성안되었으며 국가인권기구의 기능, 지위, 구성 등에 관한 기준을 명시하고 있다.

<sup>6</sup> Pohjola, Anna-Elina, The Evolution of National Human Rights Institutions, The Danish Institute for Human Rights, 2006, p.2.

## 1. 파리원칙의 성립배경

현재와 같은 형태와 내용으로 국가인권기구와 파리원칙이 성장한 것은 갑작스러운 일이 아니라 유엔이 설립된 이후 50년간 쏟아온 긴 노력의 결과이다.<sup>7</sup> 한 논자는 이 과정을 크게 세 단계로 구분하고 있다.<sup>8</sup> 제 1 단계가 1946년부터 1978년까지 ‘개념의 도입 및 발전’의 단계이고, 제 2 단계가 1978년부터 1990년까지 ‘개념의 대중화’의 단계이며, 제 3 단계가 1990년 이후의 ‘국가인권기구의 확장’의 단계이다.<sup>9</sup>

국제사회에서 국가인권기구가 논의된 시초는 1946년 유엔경제사회이사회(ECOSOC)가 각 회원국가 내에 인권에 관한 정보를 정기적으로 수집, 보고하여 산하기구인 인권위원회(the Commission on Human Rights)와 협조하는 정보그룹 또는 인권기구의 설립이 가능한지의 여부를 검토하기 시작한 것이다.<sup>10</sup> 이와 같은 논의의 시초는 국가인권기구를 회원국가 내에서 인권을 보호하고 증진하는 기구라기보다는 국제인권조직의 업무를 지원하는 국내기구로 상정하였던 것이다.<sup>11</sup> 그러다가 1960년대에는 국가인권기구에 관한 논의가 국가 내에서의 인권상황 모니터링과 교육 및 자문의 기능을 가진 정부를 위한 자문기구의 형태로 발전하였다.<sup>12</sup> 한편 1970년대에는 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 권리협약 등이 발효되었고 이에 따라 회원국가가 정기적으로 조약기구에 보고를 하고 개인이 조약기구에 직접 청원을 할 수 있는 제도가 마련되었다. 그 결과 이러한 국제인권협약을 국내에 어떻게 이행시킬 수 있을지에 관하여 관심이 모아졌다.<sup>13</sup> 1980년대에 들어와 국가인권기구에 관한 논의는

7 위의 책, p.118.

8 위의 책, pp.118-126.

9 위의 책, pp.118-126.

10 위의 책, p.30.

11 위의 책, p.30.

12 위의 책, p.35.

13 위의 책, p.39; Lindsnaes and Lindholt(주 2), p.5; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Fact Sheet No. 19:

더욱더 발전하게 되었다.<sup>14</sup> 그 이전의 시대와 달리 1980년대 중후반부터 인권의 국제적 지위가 점차 상승되어 새롭고 보다 효과적인 인권 기구를 탐색하게 하는 주요한 동력이 되었다.<sup>15</sup>

National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 1993, p.2. Available at OHCHR: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>(최종접속일: 2011. 6. 19.) 이러한 논의는 1979. 11. 23. 개최된 제76차 유엔총회의 결의로 귀결되었다(A/RES/34/49). 이 결의는 1978. 9. 18.부터 29. 사이에 스위스 제네바에서 개최된 국가인권기구에 관한 세미나에서 마련된 기준을 염두에 두고 회원국이 인권의 증진과 보호를 위한 국가기구를 설립하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 요청하였다("1. Invites all Member States to take appropriate steps for the establishment of national institutions for the promotion and protection of human rights, bearing in mind the guidelines referred to above"). 이 세미나는 1977. 12. 16. 유엔총회의 결의(A/RES/33/46)에 따라 개최되었다. 이 세미나에서 국가인권기구의 기능으로서 정부와 공중에 대한 정보제공, 공중에 대한 교육, 입법적·사법적·행정적 조치에 대한 분석과 감시, 인권문제에 관한 정부자문, 인권침해에 관한 개별사건에 관하여 진정의 접수 및 조사 등이 제시되었다(Pohjolainen(주 6), p.46). 이와 같이 유엔총회에서 인용된 기준은 처음으로 국가인권기구에 관한 규범적 기초를 제공해서 그 이후의 국가인권기구의 제도화를 위한 논의의 길을 마련하였다고 평가된다(위의 책, p.47).

<sup>14</sup> 1980년대에는 이미 현실적으로 국가인권기구가 설립되어 활동을 하고 있었으며(주 2 참조) 다양한 국제인권협약이 효력을 발휘하여 조약기구에 의한 개별 국가의 국내인권상황에 대한 모니터링이 진행되었다(Pohjolainen(주 6), p.51). 그러나 이러한 인권협약에 따라 가입국가가 제출한 보고서가 부실하고 조약기구에 의한 모니터링도 취약하다는 점이 제기되었다(위의 책, p.51). 아울러 1980년대 후반에는 전 세계적으로 민주화의 열풍이 불어 민주화로 이행하는 국가에 있어서 인권문제에 대한 관심이 증대하였고(OHCHR(주 13), p.5), 이에 대한 역량강화(capacity building)가 시급한 문제로 대두되었다(Pohjolainen(주 6), p.52). 이에 따라 1985. 12. 13. 개최된 제116차 유엔총회는 국가인권기구의 역할이 매우 중요함을 인정하면서 유엔사무총장이 국가인권기구의 설립 등에 관한 기술적 지원을 할 것을 요청하였다(A/RES/40/123). 이 결의의 원문은 다음과 같다. "2. Emphasizes the importance of developing, in accordance with national legislation, effective national institutions for the protection and promotion of human rights, and of maintaining their independence and integrity". "6. Requests the Secretary General to give due attention to the role of national legislations and non-governmental organizations concerned with the protection and promotion of human rights and to provide all necessary assistance to Member States, upon their request, in the implementation of paragraph 3 and 5 above, according high priority to the needs of developing countries".

<sup>15</sup> Pohjolainen(주 6), p.58; Kjaerum(주 4), p.5.

이상과 같은 노력의 결과로서 1990년대에 들어와 국가인권기구가 국제적인 기준인 파리원칙에 따라 제도화되었다.<sup>16</sup> 이 원칙은 1993. 6. 25. 오스트리아 비엔나에서 개최된 세계인권회의(the World Conference on Human Rights)에서 발표된 비엔나 선언과 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)에 포함되었고,<sup>17</sup> 그 후 바로 1993. 12. 20.에 개최된 제85차 유엔총회에서 채택되었다.<sup>18</sup> 이 유엔총회 결의문은 파리원칙을 환영하면서 국가인권기구에 유엔이 주도하여 마련하거

<sup>16</sup> Pohjolainen(주 6), p.59 참조. 1991. 10. 7.부터 10. 9.까지 프랑스 파리에서 프랑스 정부의 재정적인 후원으로 유엔인권센터(the UN Center for Human Rights)와 프랑스의 국가인권기구인 인권자문위원회가 공동으로 주최하여 제 1 회 국제워크숍(the First International Workshop on National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)이 개최되었다. 이 회의에는 오스트레일리아, 캐나다, 멕시코, 필리핀의 국가인권기구를 대표하는 인사들이 참여하여 주요한 역할을 하였으며 특히 호주의 국가인권기구의 경험과 모델이 논의의 결과에 많은 영향을 미쳤다. 이 논의결과는 “국가인권기구의 지위에 관한 원칙”(Principles relating to the Status of National Institutions)이라는 이름 아래 성안되었으며 국가인권기구의 기능, 지위, 구성 등에 관한 기준을 명시하고 있다. 회의가 개최된 장소의 이름을 따라 파리원칙이라 불리는 이 기준은 국가인권기구의 개념과 기준을 명시한 점에 그 중요한 의의가 있다. Anna-Elina Pohjolainen(주 6), p.59 참조.

<sup>17</sup> 이 비엔나 선언과 행동계획은 국제인권레짐에 있어서 1948년에 발표된 유엔인권선언 이후로 가장 중요한 인권문서로 평가된다. 이 선언이 발표되고 이에 따라 유엔인권고등판무관실(the United Nations High Commissioner for Human Rights)이 설치되었다. 이 선언의 원문은 유엔인권고등판무관실의 홈페이지에 게시되어 있다. 이 선언은 1993. 12. 20. 개최된 제85차 유엔총회에서 지지되었다(A/RES/48/121). 이 선언 제36번에는 파리원칙에 관하여 다음과 같이 선언하고 있다. “36. The World Conference on Human Rights reaffirms the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights, in particular in their advisory capacity to the competent authorities, their role in remedying human rights violations, in the dissemination of human rights information, and education in human rights. The World Conference on Human Rights encourages the establishment and strengthening of national institutions, having regard to the “Principles relating to the status of national institutions” and recognizing that it is the right of each State to choose the framework which is best suited to its particular needs at the national level”. Available at <http://www2.ohchr.org/english/law/vienna.htm>(최종접속일: 2011. 6. 11.).

<sup>18</sup> UN General Assembly, Forty-eighth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights(A/RES/48/134), Dec. 20, 1993.

나 조직한 인권에 관한 자료 및 정보를 유통시키는 기관으로서의 역할이 있음을 확인하고 있다.<sup>19</sup> 이와 아울러 이 결의문은 회원국가가 파리원칙에 따라 국가인권기구를 설립하고 강화할 것을 독려하면서 동시에 회원국가가 자신들의 요구에 가장 잘 맞는 틀을 선택하는 것은 회원국가의 권리라고 인정하고 있다.<sup>20</sup>

이상과 같이 유엔이 주도하여 파리원칙을 승인하고 회원국가에 대하여 국가인권기구를 설립하도록 권고하였다. 그 까닭은 기본적으로 1960년대와 1970년대를 거치면서 인권에 관한 국제기준인 각종 국제인권협약이 마련되어 있다고 하더라도 유엔이나 조약기구는 개별 국가가 그러한 인권협약을 이행하는지의 여부와 개별 시민의 인권침해에 관한 감시 및 조사를 체계적으로 할 수 있는 자원과 능력이 없었기 때문이었다.<sup>21</sup> 그러므로 유엔이나 조약기구가 지역인권체계, 회원국가의 정부 및 시민단체의 지원에 의존할 수밖에 없는 현실 아래에서는 국제인권협약을 이행하고 인권을 증진, 보호하는 역할에 있어서 가장 중요한 행위자는 결국 개별국가의 정부일 수밖에 없다.<sup>22</sup> 물론 개별국가 내에 인권의 보호와 증진의 기능을 담당하는 의회 및 정부의 부서와 사법부가 존재하지만, 인류의 역사는 이들 전통적인 국가기구가 제 역할을 못하였음을 잘 보여준다.<sup>23</sup> 그리하여 유엔을 비롯한 국제사회는 개별국가 내에서 행정부를 포함한 국가기구가 인권을 증진, 보호하고 국제인권협약을 이행하는지의 여부를 감시하는 기구로서 기존의 국가기구로부터 독립된 별도의 국가인권기구를 설립하

19 "9. Affirms the role of national institutions as agencies for the dissemination of human rights materials and for other public information activities, prepared or organized under the auspices of the United Nations".

20 "11. Welcomes also the Principles relating to the status of national institutions, annexed to the present resolution;

12. Encourages the establishment and strengthening of national institutions having regard to those principles and recognizing that it is the right of each State to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level".

21 OHCHR(주 13), p.1.

22 위의 글, p.1.

23 위의 글, p.6.

는 것이 인권의 증진과 보호를 위한 가장 효과적인 방법이라고 판단한 것이다.<sup>24</sup> 이러한 국가인권기구는 유엔 및 지역적인 인권기구나 비정부단체를 대체하는 것이 아니라 이를 보충하여 서로 강화하는 기능을 하게 된다.<sup>25</sup> 유엔의 입장에서 볼 때, 파리원칙에 따라 설립된 국가인권기구는 국제인권레짐의 “현지부서”(national extension)<sup>26</sup> 내지 “현지 파트너”(local partner)<sup>27</sup>로 기능하고 있는 셈이다.

## 2. 파리원칙의 내용<sup>28</sup>

위와 같은 배경 아래에서 성립된 파리원칙은 크게 네 부분 - 권한과 책임(Competences and Responsibilities), 구성 및 독립성과 다원성의 보장(Composition and Guarantees of Independence and Pluralism), 활동방식(Methods of Operations), 준사법적 권한(Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-Jurisdictional Competence) - 으로 구성되어 있다. 이 원칙의 주요한 내용을 요약해보면, (i) 국제적인 인권기준을 이행하는 것을 포함하여 광범위한 업무범위와 권한을 가질 것, (ii) 의회의 입법에 의하여 수립될 것, (iii) 의사

<sup>24</sup> 위의 글, p.2.

<sup>25</sup> 위의 자료, p.6.

<sup>26</sup> Dam, Stubhankar, *Lessons from National Human Rights Institutions Around the World for State and Local Human Rights Commissions in the United States*, Executive Session Papers: Human Rights Commissions and the Criminal Justice System, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2007, p.4. Available at <http://www.hrccj.org>(최종접속일: 2011. 6. 11.)

<sup>27</sup> 국제인권정책이사회(International Council on Human Rights Policy), 국가인권위원회 옮김, 국가인권기구의 효과성 평가, 2005, p.3. 또한 이러한 인식은 200. 4. 20. 개최된 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에서 통과된 결의(E/CN.4/RES/2005/74)에서도 잘 드러나며 이 결의는 다음과 같이 설명하고 있다. “8. Welcomes great efforts by the Office of the High Commissioners to engage national institutions as partners and provide them with opportunities to exchange experiences and best practices among themselves”.

<sup>28</sup> 여기에서 인용되는 파리원칙의 국문번역은 우리나라 국가인권위원회가 출범할 당시 조용환 변호사에 의하여 이루어 졌으며 그 동안 국가인권위원회에서 이 번역본을 사용하여 왔다.



결정과 운영에 있어서 국가로부터 독립될 것, (iv) 의사결정기구에 시민사회 및 취약그룹의 대표가 포함되어 다원적으로 구성될 것, (v) 개별 진정사건을 취급할 것 등이다.<sup>29</sup> 이하에서는 파리원칙의 각 부분을 살펴본다.

### 가. 권한과 책임

파리원칙은 국가인권기구의 설립과 권한의 범위가 헌법 또는 법률의 규정에 따라 명시되어야 한다고 규정하고 있다(권한과 책임 제 2 항). 즉 국가인권기구의 설립근거가 헌법이나 의회에 의하여 통과된 법률(a constitutional or legislative text)이어야 한다는 것이다. 이와 같은 법적인 설립근거(legal foundation)는 가장 중요한 요건 가운데 하나로써 국가인권기구의 독립성을 보장하고 그 권한을 수호할 수 있는 가장 안전한 방법이다.<sup>30</sup> 헌법은 통상적인 법률과는 달리 개정기 때문에 국가인권기구가 헌법에 근거하여 설립된 때에는 그 지위와 권한을 수호하는 데에 가장 강력한 수단이 될 수 있다.<sup>31</sup> 주로 최근에 민주화를 이행하거나 과거에 인권침해의 오랜 역사를 가지고 있는 국가에서는 국가인권기구가 헌법에 의하여 설립된 예를 찾아 볼 수 있다.<sup>32</sup> 각 국가의 사정에 따라 의회의 법률에 의하지 않고 대통령 내지 행정부의 명령(presidential or executive decree)에 의하여 국가인권기구가 설립된 예도 있으나 이러한 경우에는 파리원칙의 요건을 구비하지 못한 셈이다.<sup>33</sup>

또한 파리원칙은 국가인권기구가 인권을 보호(protect)하고 증진(promote)시킬 수 있는 광범위한 권한(broad mandate)을 가져야 함을 요구하고 있다(권한과 책임 제 1 항, 제 2 항, 제 3 항). 이와 같은 권한에는 입법부와 사법부를 포함하여 모든 국가기관에 대하여 인권문제에 대하여 권고나 의견을 표명할 할 수 있는 권한, 국내의 인권상황에 대

<sup>29</sup> Lindsnaes and Lindholt(주 2), p.2.

<sup>30</sup> 국제인권정책이사회(주 27), p.17.

<sup>31</sup> 위의 책, p.18.

<sup>32</sup> Lindsnaes and Lindholt(주 2), p.6.

<sup>33</sup> 위의 글, p.15.

하여 조사 및 연구를 하여 이를 공표할 수 있는 권한, 인권교육과 홍보에 대한 권한, 국제인권규범의 국내이행에 관하여 감시하고 권고 내지 의견을 표명할 수 있는 권한, 국내의 시민단체와 국제기구와 교류, 협력할 수 있는 권한 등이 포함된다(권한과 책임 제 3 항). 파리원칙이 이와 같이 열거하는 국가인권기구의 권한의 범위를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 입법부 및 사법부를 포함한 모든 국가기관에 대하여 인권문제에 대하여 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한(권한과 책임 제 3 (a)항)

파리원칙은 국가인권기구는 정부, 의회, 그리고 그 밖의 권한 있는 당국에 대하여 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 수 있어야 함을 선언하고 있다. 이와 같은 권한을 행사할 대상으로는 인권과 관련하여 시행중인 법률 및 행정입법과 이들에 대한 입법예고, 인권에 관한 각종 조치 및 정책, 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권 침해상황과 구체적인 국내인권문제 등이다. 이러한 사항에 대한 권고와 의견표명은 새로운 입법, 현행 법률의 개정, 행정조치의 시행이나 시정, 보고서의 준비 및 공표, 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그러한 상황을 끝내는 데 필요한 조치와 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견표명이 포함되어야 한다.

- ② 국제기준의 준수에 대한 감시와 지역적, 국제적 기구와의 협력(권한과 책임 제 3 항 (b)호 내지 (e)호)

파리원칙은 국가인권기구가 국제인권규범의 비준 또는 승인을 촉구하고 그 이행을 보장하고 국내의 법령과 정책 및 관행이 해당 국가가 가입한 국제인권협약에 부합되는지의 여부를 감시하고 그 효과적인 이행을 촉진, 보장하여야 함을 선언하고 있다. 아울러 국가인권기구는 해당 국가가 국제인권협약에 따라 조약에 정한 의무에 따라 유엔의 헌장 기구 및 조약기구, 지역 인권기구에 제출해야 할 보고서의 준비를 지원하고, 필요할 경우 관련 주제에 관하여 의견을 표명해야 한다. 그리고

국가인권기구는 유엔 및 유엔 관련기구, 지역기구 그리고 인권의 보호 및 향상에 관한 권한을 부여받은 해당 국가의 다른 국가기구와 협력해야 한다. 이러한 업무를 함에 있어서 국가인권기구는 국제인권조약에 가입한 국가의 정부를 대신하여 국제기구에 보고서를 제출하여서는 아니 되지만 필요한 경우 자신의 정보에 따라 별도의 보고서를 제출할 수 있다.<sup>34</sup>

이상과 같은 권한을 국가인권기구에 부여한 배경은 국가인권기구가 국제인권레짐에 관한 정보를 교환하여 해당 국가 내에서 전파하는 역할을 할 뿐만 아니라 개별국가 내에 독립된 국가기구로 설치된 국가인권기구가 국제인권협약을 국내에 이행하도록 함에 있어서 유엔기구 및 기타 지역기구들보다도 훨씬 효과적이고 현실적인 현지 파트너가 되기 때문이다.<sup>35</sup>

③ 인권교육 및 정보제공에 관한 권한(권한과 책임 제3항 (f)호 내지 (g)호)

이 권한은 인권의 보호와 증진이 단순히 제도와 절차 및 이에 근거한 조치와 제재에 의하여만 해결되는 것이 아니라, 궁극적으로 사회적인 합의와 각 행위자의 인식과 행동의 전환을 통해야 효과적으로 이루어질 수 있음을 반영하는 것이다. 이러한 차원에서 파리원칙은 국가인권기구가 인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각 급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하여 참여할 것을 요구하고 있다. 따라서 국가인권기구는 정보제공과 교육 및 모든 언론기관을 이용하여 대중의 의식을 향상시킴으로써 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다. 이를 위해서는 일반대중 및 공무원에 대한 프로그램과 캠페인, 인권에 관련된 업무를 수행하는 공무원들에 대한 직업훈련, 소외집단을 위하거나 이에 관한 캠페인 등이 이루어져야 한다.<sup>36</sup>

34 국제인권정책이사회(주 27), p.26.

35 Dam(주 26); 국제인권정책이사회(주 27); International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2004, p.99.

36 국제인권정책이사회(주 27), p.27.

## 나. 구성과 독립성 및 다원성의 보장

독립과 다양성의 보장은 국가인권기구가 효과적으로 활동하는 데 있어서 필요한 가장 중요한 선결조건이다.<sup>37</sup> 국가인권기구의 구성원 임명방식은 국가인권기구의 독립성과 다양성 및 접근가능성을 보장할 수 있도록 이루어져야 한다.<sup>38</sup> 임명절차와 그 과정에서의 다원성 이외에도 독립성을 보장하기 위해서는 의회에 대한 답변기능, 위원의 재임기간과 적절한 대우, 정부의 지시를 받지 않고 이해관계의 상충을 피하는 것, 직무상 행동에 대한 법적인 책임의 면제, 재정적인 독립성 및 적절한 자원의 확보, 직원을 직접 고용할 권한 등이 필요하다.<sup>39</sup> 그러나 파리원칙은 이와 같은 점에 대하여는 자세한 규정을 두지 않고 매우 일반적인 기준만을 제시하고 있다. 나아가 파리원칙은 국가인권기구의 의사결정기구(governing bodies)의 임명절차와 관련해서도 구체적인 임명절차, 의사결정기구의 구성원의 자격기준 등에 대하여는 특별히 규정을 하지 않고 있다. 구성원의 임명절차로서는 시민단체에 의한 지명, 의회에 의한 지명, 행정부 이외의 독립기관에 의한 지명 등의 방식이 있을 수 있다.<sup>40</sup> 그러나 행정부처가 직접 구성원을 임명하는 것은 바람직하지 않으며 지명절차는 개방적이고 투명해야 한다.<sup>41</sup>

파리원칙은 임명절차와 관련하여, 국가인권기구의 구성원 임명과 정에서 인권의 보호와 증진의 활동에 관련된 다양한 사회세력의 대표성이 반영될 것과 이들이 참여 및 협력할 수 있는 절차를 마련할 것을 주문하고 있다. 이러한 사회세력의 예시로 (i) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체,

37 Mohamedou, Mohammad-Mahmoud, *The Effectiveness of National Human Rights Institutions*, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, Ed. Birgit Lindnaes et al., The Danish Institute for Human Rights, 2001, p.49; 국제인권정책이사회(주 27), p.15; Kjaerum(주 4), p.7.

38 국제인권정책이사회(주 27), p.18.

39 위의 책, pp.15-17.

40 위의 책, pp.18-19.

41 위의 책, p.18.

(ii) 철학과 종교 사상의 다양한 그룹, (iii) 대학교 및 자격 있는 전문가들, (iv) 의회 등이 제시되고 있다. 만약 정부대표가 구성원이 될 경우에는 의사결정에는 참여하지 않고 자문자격으로만 심의에 참여해야 함을 명시하고 있다(구성과 독립성 및 다원성의 보장 제 1 항). 또한 파리원칙은 이와 같은 임명절차를 통하여 임명된 구성원의 임기가 공식적으로 보장되어야 하고 그 임기는 갱신될 수 있음을 명시하고 있다(구성과 독립성 및 다원성의 보장 제 3 항). 이와 같은 임기의 보장은 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서이다(구성과 독립성 및 다원성의 보장 제 3 항).

또한 파리원칙은 독립적인 국가인권기구가 효과적으로 활동할 수 있는 하부구조(적절한 재정과 직원 및 공간)가 확보되어야 함을 명시하고 있다(구성과 독립성 및 다원성의 보장 제 2 항). 특히 적절한 재정을 확보하도록 하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보함으로써 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다(구성과 독립성 및 다원성의 보장 제 2 항).

#### 다. 활동방식

이 부분은 국가인권기구가 위와 같이 부여된 권한을 행사하는 과정에서 지켜야 할 원칙을 제시하고 있다. 나아가 이 부분은 파리원칙의 다른 부분과 달리 해당 국가인권기구가 업무를 수행하는 과정에서 효과적으로 업무를 수행할 수 있는 방식을 제시하고 있다. 즉 이러한 원칙은 독립성과 다원성이 구비된 국가인권기구가 소위 효과성(effectiveness)을 증대시킬 수 있도록 하기 위함이다. 아마 특정 국가의 국가인권기구에 관하여 제일 먼저 떠올릴 수 있는 질문사항은 무엇보다도 '정부와 갈등을 일으킬 수 있는 어려운 인권문제를 맞닥뜨릴 준비가 되어 있는가', '시민사회가 우선시하는 문제와 인권침해의 피해자들의 요구에 제대로 부응하는가'일 것이다.<sup>42</sup> 한마디로 인권의 증진과 보호의 활동을 인권의 관점에서 제대로 취급하고 있는냐에 관한 의문이다.

<sup>42</sup> International Council on Human Rights Policy(주 35), p.57.

이 부분은 이와 같이 업무의 효과성을 제고하기 위한 여러 가지 기준으로서 소위 책임성(accountability), 접근성(accessibility), 시민단체 및 다른 국가기관과의 관계설정 등의 기준을 제시하고 있다.

먼저 책임성에 관하여 보면, 파리원칙은 국가인권기구가 필요할 경우나 정기적으로 모든 구성원이 참석하는 회의를 열고 필요한 때에는 일부 구성원들이 참여하는 실무위원회를 구성할 것과 어떠한 경로에 의하든지 해당 국가 내에서 제기된 모든 인권사안에 관하여 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리하고 이 과정에서 필요한 모든 사람의 진술을 듣고 어떠한 정보나 문서도 확보할 것을 명시하고 있다(활동방식 (a)호, (b)호, (d)호). 나아가 파리원칙은 국가인권기구가 이와 같이 취급한 사안에 대한 판단과 권고 내지 입장표명을 대중에게 직접 또는 언론매체를 통하여 공개하고 여론에 호소할 것을 명시하고 있다(활동방식 (c)호). 이러한 기준에 비추어 볼 때, 국가인권기구가 수시로 권고 내지 의견을 공개하고 이를 모아서 정기적으로 또는 수시로 보고서를 작성하여 의회에 제출하거나 대중에게 공개하여 인권의제에 대한 논의를 촉발시키는 일은 공적 책임성을 강화한다는 차원에서 볼 때 매우 중요한 사항에 해당된다.<sup>43</sup>

다음으로 접근성에 관하여 보면, 국가인권기구가 존재해야 할 가장 기본적인 이유 가운데 하나가 자신들의 문제를 해결하기 위해서 전통적인 법적 절차를 이용하는 데에 취약한 위치에 있는 개인 내지 집단에 대하여 아무런 비용 없이 접근 가능한 구제수단을 제공한다는 것이다.<sup>44</sup> 파리원칙은 권리를 효과적으로 행사할 수 없거나 이미 인권침해를 당한 개인 및 집단의 접근을 용이하게 하기 위해서 지역 내지 지방에 하부조직을 만들 것과 이러한 사람들을 대변하는 민간단체와의 관계를 발전시킬 것을 명시하고 있다(활동방식 (e)호, (g)호). 파리원칙이 이와 같이 명시적으로 규정하고 있는 방법 이외에도, 접근성을 높이기 위해서는 직원과 의사결정기구에 참여하는 구성원의 다양성, 소외집단을 겨냥한 홍보활동, 장애인의 접근 및 사용가능, 누구나 자

<sup>43</sup> 국제인권정책이사회(주 27), p.31.

<sup>44</sup> International Council on Human Rights Policy(주 35), p.87.

유롭게 출입할 수 있는 사무소의 소재지 및 주변 환경, 손쉬운 진정접수 절차, 다양한 언어와 방법에 의한 안내 등의 사항이 현실적으로 고려될 수 있다.<sup>45</sup>

마지막으로 시민단체 및 다른 국가기관과의 관계설정에 관하여 보면, 국가인권기구는 국가내의 다른 국가기구에 대하여는 보충하는 역할을 하므로 국가인권기구의 권고 내지 의견이 이행될 수 있도록 하기 위하여 사법부 및 옴부즈맨 등의 기구와 지속적으로 협의하는 것이 필요하다. 또한 국가인권기구는 국가와 인권에 관련된 시민단체 및 비정부기구 사이에 존재하므로 이들과의 관계를 확고히 하는 것이 독립성과 다원성의 보장, 취약계층의 접근성 보장, 공적 책임성의 실현 등의 차원에서 필요하지만, 인권활동을 하는 이들 단체의 활동공간을 넓혀 종국적으로 인권의제가 사회적으로 계속 논의되는 계기를 마련해준다는 차원에서도 이는 필요하다.<sup>46</sup> 파리원칙은 국가인권기구가 사법기관 및 옴부즈맨과 같은 인권의 보호와 증진에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의를 할 것과 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단(어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신 장애인) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와의 관계를 발전시킬 것을 요구하고 있다(활동방식 (f)호, (g)호). 결과적으로 국가인권기구는 다른 국가기구, 국가내의 시민단체 및 비정부기구, 국제기구 및 비정부단체의 삼각형 속에서 이 꼭짓점을 서로 연결하는 매우 중요한 행위자가 된다.

#### 라. 준사법적인 권한

파리원칙은 준사법적인 권한(quasi-jurisdictional competence)을 개별상황에 관한 고발, 진정을 위한 조사, 심의할 수 있는 권한으로 정의하고 있다(준사법적인 권한을 갖는 기구의 지위에 관한 원칙, 전문). 이러한 진정은 피해자인 개인 및 그 대리인만이 아니라 피해자가 아

<sup>45</sup> 국제인권정책이사회(주 27), pp.22-23.

<sup>46</sup> International Council on Human Rights Policy(주 35), pp.91-97.

년 제3자, 민간단체, 노동조합 또는 그 밖의 대표성 있는 단체들이 제기할 수 있다(준사법적인 권한을 갖는 기구의 지위에 관한 원칙, 전문). 이에 관하여 파리원칙은 국가인권기구가 이러한 권한을 갖는 것을 의무사항으로 규정하지 않고 선택사항으로 규정하고 있다. 이러한 전제 위에서 파리원칙은 공개 내지 비공개의 방법으로 조정이나 구속력이 있는 결정을 통하여 우호적으로 해결할 것, 이들 진정을 직접 조사하거나 관계기관으로 이송할 것, 이들 진정에 대하여 선택 가능한 구제수단을 안내, 상담을 할 것 등을 제시하고 있다(준사법적인 권한을 갖는 기구의 지위에 관한 원칙, (a)호, (b)호, (c)호). 그리고 파리원칙은 국가인권기구가 이러한 개별사건을 단순히 일회적인 사건으로 해결하는 데에 만족할 것이 아니라, 이러한 사건을 야기한 근본원인이 되는 법령과 조치 및 정책을 개정 내지 개선하는 권고를 할 것을 주문하고 있다(준사법적인 권한을 갖는 기구의 지위에 관한 원칙, (d)호). 파리원칙은 이상의 몇 가지 기준 이외에는 아무런 기준을 제시하지 않고 있지만, 이러한 권한을 원활하게 수행하기 위해서는 예외 없이 모든 공공기관 및 공적인 기능을 수행하는 민간 기구에 대하여 진정의 접수 가능성이 가능해야 하며 국가인권기구는 적기에 이에 대응하고 전문적인 능력을 구비한 직원을 고용하여야 하며 관계기관 및 관계자에게 진술, 문서의 제출, 현장방문, 피해자에 대한 배상권고, 법원이 취급하는 관련사건에 대한 권고 등을 할 수 있어야 한다.<sup>47</sup>

파리원칙을 성안했던 1991년 파리회의 당시에 국가인권기구에 준사법적인 권한을 부여할지의 여부는 회의의 주요한 쟁점 가운데 하나였으나, 파리원칙이 준사법적인 권한을 보유하는 것을 선택사항으로 규정한 이유에 대해서는 잘 알려지지 않고 있다.<sup>48</sup> 그 당시 여러 국가들이 정부에 대하여 자문을 제공하고 주로 인권의 증진활동을 하는 국가기구를 설립하고 있었고, 옴부즈맨의 경우에도 인권의 영역에서 준사법적 권한을 보유하고 있지 아니하였던 관계로 진정을 접수, 조사할 수 있는 권한을 부여하는 새로운 기준을 마련하는 것이 어렵다는

47 국제인권정책이사회(주 27), pp.29-30.

48 Pohjola(주 6), p.60.



유럽 국가들의 반대가 있었기 때문으로 알려지고 있다.<sup>49</sup>

그러나 파리원칙이 성안된 이후의 상황을 보면, 국가인권기구의 준사법적인 권한행사 여부는 초미의 관심사가 되었다.<sup>50</sup> 그 이유는 여러 가지다. 무엇보다도 인권침해의 피해자들이 제기한 진정을 조사, 분석하는 것이 일반대중의 욕구에 부응하는 것일 뿐만 아니라 그 사회의 인권문제를 확인하는 가장 효과적인 출발점이 되기 때문이다.<sup>51</sup> 나아가 이러한 진정의 절차는 통상적인 사법절차를 이용할 능력이 없는 사람들에게 아무런 비용부담이 없이 가장 손쉽고 효과적인 구제수단을 제공할 수 있으므로 사회적 취약계층(vulnerable groups)에게 접근성(accessibility)을 보장할 수 있는 효과적인 방안이 되기 때문에, 국가인권기구의 준사법적 권한이 주목받은 것이다.<sup>52</sup> 준사법적인 권한을 행사함에 있어서 가장 문제가 되는 것은, 기존의 사법체계와의 관계에서 국가인권기구가 어떠한 방법과 범위 내에서 인권침해의 피해를 구제하도록 허용할 것인지<sup>53</sup>와 국가인권기구의 업무 가운데 이러한 권한의 행사에 대하여 어느 정도의 비중을 둘 것인지의 여부<sup>54</sup>이다.

### 3. 파리원칙의 채택 이후의 발전

위에서 본 바와 같이 파리원칙이 1993년에 유엔총회에 의하여 채택된 이후 파리원칙에 기초한 국가인권기구는 세계화되어 상당한 정도의 도덕적, 정치적 비중을 차지하게 되었다. 이와 같이 발전한 국가인권기구는 크게 다음의 세 가지 면에서 기존의 국가기구와는 혁명적으로 매우 다르다.<sup>55</sup> 우선, 국가인권기구는 국가기구로서 국내적인 기

49 위의 책, p.60.

50 위의 책, p.8; Kjaerum(주 4), p.7.

51 International Council on Human Rights Policy(주 35), p.71.

52 위의 책, pp.71-88; Dam(주 26), p.4.

53 Lindholt, Lone & Fergus Kerrigan, *General Aspects of Quasi-Judicial Competence of National Human Rights Institutions*, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, Ed. Birgit Lindsnaes et al., The Danish Institute for Human Rights, 2001, p.92.

54 International Council on Human Rights Policy(주 35), p.71.

능을 하면서도 그 주요한 업무 가운데 하나가 유엔기구와 그 밖의 국제적인 지역기구들과 협력을 하는 국제인권기구의 현지 파트너(local partners)의 역할을 한다.<sup>56</sup> 그리고 국가인권기구는 그 기능이 입법, 사법, 행정에 걸쳐 있어서 기존의 권력분립의 원리와의 일치하지 않는다. 또한 국가인권기구는 다른 국가기관으로부터 독립적으로 소관업무를 수행하면서도 원활한 운영을 위하여 재정적, 정치적 지지를 다른 국가기관으로부터 받아야 하는 모순적인 입장에 처하여 있다. 즉 한편으로는 다른 국가기관을 감시하면서도 한편으로는 자문과 협력을 하여야 하는 이중적인 처지에 놓여 있다.<sup>57</sup>

애초 파리원칙이 성안될 당시 모두가 파리원칙을 국가인권기구에 대한 최소한의 국제기준으로 생각하였다.<sup>58</sup> 그리하여 파리원칙을 채택한 1993년의 유엔총회에서도 회원국가가 파리원칙에 따라 국가인권기구의 설립·강화를 독려하면서도 동시에 회원국가가 자신들의 요구에 가장 잘 맞는 틀을 선택하는 것은 그들의 권리로서 인정하고 있다.<sup>59</sup> 유엔총회의 이러한 입장은 지금까지도 계속 견지되고 있다.<sup>60</sup> 유엔총회가 이러한 입장을 취한 가장 근본적인 이유는 현실적으로 법률과

55 Pohjolainen(주 6), p.8.

56 유엔인권고등판무관실의 공식 인터넷 홈페이지에는 국가인권기구의 지위와 역할을 다음과 같이 설명하고 있다: "Paris Principles compliant NHRIs stand out as partners that are central to national human rights protection systems and are important counterparts for OHCHR. They can play a crucial role in promoting and monitoring the effective implementation of international human rights standards at the national level; a role which is increasingly recognized by the international community", Available at OHCHR: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>(최종접속일 2011. 6. 19.).

57 Pohjolainen(주 6), pp.8-9.

58 위의 책, p.8; Dam(주 26), p.3.

59 (주 20) 참조.

60 예를 들면 2009. 12. 18.에 개최된 제36회 유엔총회의 국가인권기구에 관한 결의문(A/RES/64/161)은 이에 관하여 다음과 같이 되어 있다: "5. Recognizes that, in accordance with the Vienna Declaration and Programme of Action, it is the right of each State to choose the framework for national institutions that is the best suited to its particular needs at the national level in order to promote human rights in accordance with international human rights standards".

제도가 아주 다양한 지구상의 모든 국가에 대하여 일률적으로 적용할 수 있는 기준을 제시한다는 것이 불가능하기 때문이다.<sup>61</sup> 그 결과 파리원칙이 제시한 기준은 현실적으로 지구상의 어느 국가도 만족할 수 없는 최대한의 기준이 되었다.<sup>62</sup> 이와 같이 파리원칙은 매우 신축적이기는 하나 국제적인 기준으로서 작용을 해왔으므로 이를 개정하자는 논의는 아직 제기되지 않고 있다.<sup>63</sup> 개별국가가 자신의 제도와 법률의 범위 내에서 파리원칙에 근거한 국가인권기구를 설립한 결과 지구상에는 매우 다양한 국가인권기구가 존재하게 되었다.<sup>64</sup> 한편 파리원칙을 모두 충족하는 국가인권기구가 거의 없다고 할 정도로 이 원칙은

61 Pohjola(주 6), p.14.

62 위의 책, p.14; International Council on Human Rights Policy(주 35), p.108.

63 Kjaerum(주 4), p.9.

64 Anna-Elina Pohjola(주 6), pp.16-20. 국가인권기구를 제도적인 특성별로 구별하여 유형화시켜 보면, 네 가지의 유형으로 구분된다. 제 1의 유형이 다수의 위원으로 구성된 인권위원회(human rights commission)의 유형이다. 이 유형은 정부에 대한 자문과 정책사안 및 인권상황에 대한 조사 및 권고, 교육과 조사연구 등 폭넓은 권한을 가진다. 이 유형의 전형적인 경우가 영연방 국가에 많아 이 유형을 “영연방 유형”이라고 할 수 있다. 제 2의 유형은 제 1의 유형보다 많은 위원으로 구성된 인권자문위원회(advisory committee)의 유형이다. 이 유형은 주로 인권문제에 대하여 정부에 대한 자문을 하는 기능을 위주로 하고 그 나머지 권한은 넓지 않다. 이 유형은 주로 프랑스의 영향을 받는 나라에서 나타나므로 이를 “프랑스 유형”이라고 할 수 있다. 제 3의 유형은 인권문제를 업무범위에 포함시킨 옴부즈맨제도(ombudsman)의 유형이다. 이 유형은 1인의 옴부즈맨으로 구성되며 인권보호와 진정처리 및 이에 기초한 권고기능에 중점을 두고 그 나머지의 업무는 일정한 범위 내에서 수행한다. 이 유형은 남미 및 동부유럽과 북유럽에서 발견된다. 제 4의 유형은 인권연구소(human rights institute)의 유형이다. 이 유형은 정책 사안에 대한 약간의 자문과 주로 연구를 주로 한다. 노르웨이, 독일, 덴마크에서 발견된다. 이에 반하여 미국에서는 인종문제 내지 차별문제를 주로 다루는 인권기구가 1921년 시카고를 필두로 하여 각주와 도시에 대부분 설치되어 있었다. 그러다가 이러한 기구들은 1964년 시민권법과 1965년 선거권법이 제정되면서 차별방지의 기능을 갖는 인권기구로 재조직되었다. 그러나 이러한 미국의 연방 및 지방의 인권기구들은 파리원칙이 성안되기 이전의 영연방 국가에 있었던 인권기구와 유사하게 운영되고 있다(Dam(주 36), p.10). 또한 Fact Sheet No. 19에서는 국가인권기구를 인권위원회의 유형(human rights commission), 옴부즈맨 유형(ombudsman), 전문화된 국가기구(specialized national institutions)로 구분한다. 여기에서 전문화된 국가기구는 위에서 본 미국의 연방 및 주의 차별방지기구 등을 일컫는다.

매우 신축적이기 때문에 해당 국가인권기구가 파리원칙에 부합하는지의 여부를 평가하는 데에 있어서는 심각한 문제가 발생한다.<sup>65</sup>

### Ⅲ. 국제조정위원회의 승인심사

이 장에서는 국가인권기구들의 국제적 협의체인 국제조정위원회가 회원기구에 대하여 진행하는 승인심사절차와 파리원칙의 해석기준인 일반지침(General Observations)을 살펴본다.

#### 1. 국제조정위원회의 승인심사절차

파리원칙을 채택한 1993. 12. 20. 개최된 제85차 유엔총회는 국가인권기구를 강화하고 이와 협력하기 위한 기술적 지원을 증진하는 수단과 방법 및 국가인권기구에 관한 제반문제를 검토하기 위한 국제회의를 1993. 12. 튀니지에서 개최하기로 결의하였다.<sup>66</sup> 이 회의에 참여한 국가인권기구들은 자신들의 네트워크를 조정할 목적으로 국제조정위원회를 구성하였다.<sup>67</sup> 그 후 1998년에 국제조정위원회는 의사규정을 마련하고 각 대륙별로 4개의 기구씩 모두 16개 기구를 회원으로 받아들였으며, 이미 회원으로 가입하였거나 장차 가입을 신청할 기구들이 파리원칙에 부합하는지의 여부를 심사하기 위한 승인심사절차를 도입하였다.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Dam(주 26), p.7.

<sup>66</sup> "10. Welcomes the organization under the auspices of the Centre for Human Rights of a follow-up meeting at Tunis in December 1993 with a view, in particular, to examining the ways and means of promoting the technical assistance for cooperation and strengthening of national institutions and to continuing to examine all issues relating to the question of national institutions".

<sup>67</sup> 유엔인권고등판무실의 공식 인터넷 홈페이지의 국가인권기구에 관한 부분에 튀니지 회의와 국제조정위원회의 설립에 관한 설명이 있음. <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>(최종접속일 2011. 6. 19.).

<sup>68</sup> 위의 자료 참조.

이러한 승인심사절차는 크게 두 가지의 의미를 갖는다. 우선 승인 심사절차는 국제조정위원회가 회원의 자격을 심사하기 위한 필수적인 조치이다.<sup>69</sup> 다음으로 이 승인심사절차에서 A등급을 부여받은 국가인권 기구에 한하여 인권이사회의 의사절차에 참여할 수 있다.<sup>70 71</sup> 이와

69 애초에는 승인심사절차가 체계화되지 못하여 비공식적으로 이루어졌다. 그러다가 2004년에 이르러 국제조정위원회는 승인심사절차를 강화하기 위하여 승인심사소위원회(이하 “승인소위” the Sub-Committee on Accreditation, 이하 ‘승인소위’)를 구성하고 이 승인소위를 위한 의사규칙(SCA Rules of Procedure)을 마련하였다. 또한 국제조정위원회는 2006. 4. 당시의 승인심사절차가 그 진행과 결정의 면에서 더욱 명백하고 엄격하게 운영될 수 있는지의 여부와 국제조정위원회의 회원으로 가입할 때 승인심사를 통해 부여된 등급을 정기적으로 5년마다 재심사(re-accreditation)를 하는 제도의 도입 문제 등을 검토하기 위한 실무회의를 구성하였다. 이에 따라 이 실무회의는 승인심사절차를 더욱 투명하고 엄격하며 독립적으로 하기 위한 절차를 마련하였고, 이 절차는 국제조정위원회의 정관과 승인소위의 의사규칙에 반영되었다. 이 점은 국제조정위원회의 공식 홈페이지에 게시되어 있는 2010. 3. 개최된 승인소위에 대한 최종보고서(ICC Sub-Committee on Accreditation Report - October 2010)에 첨부된 부록 4(Interim Report on the Review of the General Observations developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation)의 부록 A(Discussion Paper on the Proposed Review of the General Observations developed by the ICC Sub-Committee on Accreditation)에 따른다. <http://www.nhri.ohchr.org/EN/ICC/AnnualMeeting/24/Pages/default.aspx>(최종 접속일: 2011. 6. 19.) 참조.

70 유엔인권이사회 공식홈페이지의 국가인권기구에 관한 안내 부분은 다음과 같이 설명하고 있다. “Participation of National Human Rights Institutions (NHRIs) shall be afforded to: those institutions which are accredited by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) as in compliance with the Paris Principles (“A status” institutions) the ICC as the representative body of NHRIs globally; regional coordinating committees of NHRIs, speaking on behalf of “A status” institutions, in line with the strict criteria agreed upon by the ICC at its 19th session in March 2007”. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm>(최종접속일 2011. 6. 19.).

71 2005. 4. 20.에 개최된 제61차 유엔인권위원회 결의문(E/CN.4/RES/2005/74)은 다음과 같이 결의하고 있다. “10. Further Welcomes the practice of national institutions and coordinating committees of such institutions that conform with the Paris Principles of participating in an appropriate manner in their own right in meetings of the Commission and its subsidiary bodies”.

유엔인권이사회가 설립되고 난 이후에도 이러한 관행은 계속되어, 2007. 6. 18. 개최된 제 9 차 유엔인권이사회는 의사절차를 결의하면서 의사규칙(Rule of Procedure) 제 7 조 (b)항에서 이 유엔인권위원회의 결의를 다시 확인하고 있

같은 승인심사절차에 대하여 유엔인권이사회의 전신인 인권위원회(the Commission on Human Rights)는 환영과 승인의 뜻을 표시하였다.<sup>72</sup> 왜냐하면 국제조정위원회의 승인심사절차는 유엔총회에서 승인된 국제기준인 파리원칙을 유엔기구가 아닌 국제기구가 규범으로 인정하여 스스로 집행 및 이행하는 것을 뜻하기 때문이다. 이러한 입장은 유엔인권이사회가 설립된 이후에도 계속 유지된다.<sup>73</sup> 유엔사무총장은 유엔인권고등판무관실에서 진행하는 국가인권기구의 설립과 강화를 위한 활동과 국제조정위원회의 승인심사에 관한 활동 및 그 내역을 매년 유엔인권이사회에 보고하고 있다.<sup>74</sup> 국가인권기구의 활동과 승인심사가 유엔의 공식기구에서 보고, 논의, 승인되는 이유는 파리원칙에 부합하는 국가인권기구가 “강력하고 효과적인 인권보호체계의 핵심지주”로서 “개별국가 차원에서 국제인권기준의 효과적인 이행을 증진, 감시함에 있어서 매우 중요한 역할”을 할 수 있기 때문이다.<sup>75</sup> 이러한 기

---

다. “Participation of national human rights institutions shall be based on arrangements and practices agreed upon by the Commission on Human Rights, including resolution 2005/74 of 20 April 2005, while ensuring the most effective contribution of these entities”.

72 2000. 4. 27. 개최된 제56차 인권위원회 결의문(E/CN.4/RES/2000/76)은 다음과 같이 결의하고 있다. “14. Welcomes the important work of the Coordinating Committee of national institutions, in close cooperation with the Office of the High Commissioner, in assessing conformity with the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights...” 이 점은 2002. 4. 26. 개최된 제58차 인권위원회 결의문(E/CN.4/RES/2002/83)에서 다시 확인된다(“15. Welcomes the important role of the International Coordinating Committee of National Institutions, in close cooperation with the Office of the High Commissioner, in assessing conformity with the Paris Principles...”).

73 2006. 3. 15. 개최된 제72차 유엔총회에서는 2006. 6. 16.자로 유엔인권위원회를 폐지하고 2006. 6. 19. 유엔인권이사회를 설립하기로 결의하였다(A/RES/60/251).

74 2011. 2. 개최된 제16차 유엔인권이사회에 보고된 연례보고서인 Process currently utilized by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights to accredit national institutions in compliance with the Paris Principles(A/HRC/16/77) 참조.

75 (주 74)에 명시한 국가인권기구의 활동에 관한 연례보고서(A/HRC/16/76) 제 II.3항에는 이에 관하여 다음과 같이 설명되어 있다. “3. In compliance with the Paris Principles, NHRIs are essential pillars of national human rights system for the promotion and protection of human rights. They can play a

조는 유엔총회에 의하여도 그대로 승인되고 있다.<sup>76</sup> 나아가 유엔총회에서는 옴부즈맨 제도를 비롯한 그 밖의 인권기구에 대해서도 파리원칙을 준수하고 국제조정위원회를 통한 승인심사를 거치도록 권고하고 있다.<sup>77</sup> 이와 같은 배경을 거쳐서 성립된 국제조정위원회의 승인심사 제도는 현재 유엔인권고등판무관실이 사무국의 역할을 하고 있으며 엄격성·공정성·투명성이 꾸준히 제고되는 역동적인 과정으로 평가되고 있다.<sup>78</sup>

---

crucial role in promoting and monitoring the effective implementation of international human rights standards at the national level”.

<sup>76</sup> 2008. 12. 18. 개최된 유엔총회의 결의문(A/RES/63/172)은 이에 관하여 다음과 같이 결의하고 있다. “Noting with the satisfaction the strengthening the accreditation procedure of the International Coordinating Committee of National Institutions; ... 2. Reaffirms the importance of the development of effective, independent and pluralistic national institutions for the promotion and protection of human rights, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights(“the Paris Principles”); 19. Encourages national institutions to seek accreditation status through the International Coordinating Committee of National Institutions, and notes with the satisfaction the strengthening of the accreditation procedure ...”.

<sup>77</sup> 2010. 12. 21. 개최된 유엔총회 결의문(A/RES/65/207)은 “The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights”라는 제목으로 되어 있다. 이 결의문 제 6 항은 다음과 같이 옴부즈맨 등의 기구가 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고하고 있다. “(a) To operate, as appropriate, in accordance with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights(“the Paris Principles”) and other relevant instruments, in order to strengthen their independence and autonomy and to enhance their capacity to assist Member States in the promotion and protection of human rights; (b) To request, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, their accreditation by the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of Human Rights, in order to enable them to interact effectively with the relevant human rights bodies of the United Nations system”.

<sup>78</sup> (주 74) 참조. 이 보고서에서 유엔사무총장은 국제조정위원회의 승인심사절차에 관하여 다음과 같이 평가하고 있다. “II.5. The accreditation process carried out by the Subcommittee on Accreditation, with the support of OHCHR, is a dynamic process which has over the years increased in its

## 2. 일반지침

국제조정위원회가 진행하는 승인심사절차는 국제조정위원회의 정관(이하 “정관”)과 승인심사에 대한 업무를 담당할 기구로서 설치된 승인소위(Sub-Committee on Accreditation)의 절차규칙에 상세하게 규정되어 있다.<sup>79</sup> 국제조정위원회는 유엔인권이사회 의의 의사절차에 참여하고자 하는 국가인권기구가 파리원칙을 준수하는 “효과적이고 독립적이며 다원성을 구비한(effective, independent, and pluralistic)”<sup>80</sup> 기구인지의 여부를 심사하는 것을 그 주된 활동 가운데 하나로 삼고 있다. 이 절차는 각 회원기구의 승인심사신청,<sup>81</sup> 승인소위의 심사<sup>82</sup> 및 등급

---

rigorousness, fairness and transparency”.

79 정관, 승인소위의 절차규칙, 일반지침은 (주 69)의 승인소위에 대한 최종보고서의 부속서류로 첨부되어 있다.

80 (주 76) 참조.

81 승인심사절차가 시작되는 계기는 크게 다음의 세 가지 경우로 구분된다(정관 제7.2조). 첫째는 신규로 의결권이 있는 회원이 되고자 하는 기구가 심사를 신청하는 경우이다(가입승인신청, new accreditation; 정관 제112조). 기구가 새로이 설립되거나 그 동안 국제조정위원회에 가입신청을 하지 않거나 가입신청을 하였더라도 A등급을 받지 못한 경우 해당기구가 신규로 가입승인신청을 할 수 있다. 둘째는 의결권이 있는 기존의 회원기구가 5년마다 그 자격을 유지하기 위하여 재심사의 신청을 하는 경우이다(정기적인 재승인 신청, reaccreditation; 정관 제15조). 이미 A등급의 판정을 받아 의결권이 있는 회원이 된 기구라고 하더라도 5년 마다 파리원칙의 준수여부를 다시 심사를 받아야 한다. 가입승인신청과 정기적인 재승인 신청을 하는 기구는 국제조정위원회 의장(이하 “의장”)에게 승인을 신청해야 하며, 신청에 필요한 서류를 사무국에 제출하여야 한다(정관 제10조). 여기에서 필요한 서류로는 해당 국가인권기구의 설립 및 권한부여의 근거가 되는 법령 등의 공인 문서, 해당 국가인권기구의 조직(직원 구성 등) 및 연간 예산에 대한 개요, 해당 국가인권기구의 최근 연간보고서 또는 이에 준하는 공인 문서, 해당 국가인권기구의 파리원칙 준수 및 미준수 그리고 준수 계획을 구체적으로 명시한 보고서(statement of compliance) 등을 들 수 있다. 셋째는 기존의 의결권이 있는 회원기구에 새로운 상황이 발생하여 다시 파리원칙의 준수여부를 국제조정위원회에서 직권으로 심사하는 경우이다(특별심사, special review; 정관 제17조). 이미 A등급의 판정을 받은 의결권이 있는 기구에 파리원칙의 준수에 영향을 미칠 정도의 변화가 발생하였다고 인정되는 경우에는 의장 또는 승인소위가 해당 기구의 승인등급에 대한 재심사를 할 수 있다. 이 특별심사의 경우는 해당 기구의 신청 없이 직권으로 이루어지며(정관 제17조) 18개월 이내에 종료되어야 한다(정관 제16.3조).



82 국제조정위원회는 승인소위로 하여금 의장에게 접수된 위와 같은 신청서 및 특별심사를 검토, 분석하고 해당 기구의 파리원칙 준수 여부 및 그 정도에 관한 권고의견을 집행이사회에 제출하는 업무를 수행하도록 하고 있다(승인소위 절차규칙 제 1 조 참조). 승인소위는 공정한 지역 대표성 유지를 위해, ICC정관(제 7 절)에 명시된 바와 같이 4개 지역 그룹, 즉 아프리카, 미주, 아시아 태평양, 유럽을 각각 대표하는 A등급을 보유한 ICC 회원기구로 구성된다(제2.1 조). 위원은 각 지역의 조정위원회에 의해 임명되며 그 임기는 3년으로 재임이 가능하다(제2.3조). 승인소위 의장의 임기는 1년이며, 최대 2차례까지 재임할 수 있으며, 승인소위 내에서 지역별 순환 원칙에 따라 선출된다(제2.2조). 의장으로 임명된 승인소위의 위원이 의장직을 거부하는 경우, 다음 지역 또는 동 지역의 다른 국가인권기구로 의장직이 넘어가게 된다(제2.3조). 의장은 사무국(유엔인권고등판무관실의 관련부서)의 지원을 받아 승인소위의 각 위원에게 해당 기구가 제출한 신청서 및 관련 제출 서류의 사본과 논의 및 심사의 편의를 위해 이들 서류를 요약한 자료를 제공한다(승인소위 절차 규칙 제3.6 조, 제3.8조).

승인소위는 1년에 봄, 가을로 2차례 개최되며 이 회의에 각 지역의 조정위원회(regional coordinating committee)의 대표 및 관계자, 유엔인권고등판무관의 관계자 등이 옵서버 자격으로 참여하여 진술하고 있다(승인소위 절차규칙 제 4.1조, 제4.2조). 국제조정위원회는 전 세계를 아프리카, 미주, 아시아-태평양, 유럽의 4개 대륙으로 나누고, 각 지역별로 조정위원회를 두고 있다(정관 제31 조). 국제조정위원회 집행이사회(ICC Bureau)는 4개의 각 대륙별로 A등급을 받은 회원기구 4곳의 대표자들, 총 16개의 회원기구의 대표자들로 구성되어 승인소위의 권고에 따른 회원의 등급결정 등의 제반 주요한 사항을 심의, 결정하는 역할을 한다(정관 제43조 내지 제46조 참조). 승인소위는 주로 국제조정위원회의 집행이사회와 연례회의를 마친 후 제네바에서 개최되고 있으며 한 회기마다 평균 10개 기구의 승인심사신청을 심리하고 있다. 이러한 심사와 관련하여 해당 기구에 관한 정보를 제공하고자 하는 개인 및 단체는 승인소위 회의의 개최하기 4개월 이전에 사무국으로 자료를 제출하여야 한다(승인소위 절차규칙 제3.7조). 현재까지 승인심사를 신청한 기구에 관하여 정보를 제공할 목적으로 소위 parallel report를 낸 경우에는 아시아지역 인권단체들이 말레이시아, 네팔, 스리랑카 등의 국가인권기구에 대하여 정보를 제공한 경우를 들 수 있다. (주 74)에 적시된 유엔사무총장의 국제조정위원회의 승인심사활동에 관한 보고서는 이와 관련하여 다음과 같이 권고하고 있다(p.8. 참조). "Civil Society organizations can be an effective link between NHRIs and individuals and vulnerable groups. The Subcommittee on Accreditation is encouraged to develop a more systematic cooperation with civil society organizations".

현재 이와 같은 요약자료 및 시민단체 등이 제출한 자료 등에 대하여는 승인소위가 심사를 하기 이전에 해당 기구에게 통지하여 의견을 진술할 기회를 주고 있다. 승인소위는 해당 기구, 사무국, 시민단체 등이 제출한 모든 정보를 가지고 심사를 진행하며 그 과정에서 해당 기구에 대하여 전화로 여러 가지 의문사항에 대하여 질문을 하고 설명을 청취한다. 또한 이 과정에서 유엔인권

결정에 관한 권고,<sup>83</sup> 국제조정위원회 집행이사회의 결정<sup>84</sup> 등의 순서로 이루어진다. 국제조정위원회의 정관은 이러한 절차가 공정하고 투명하며 신뢰성이 있어야 한다고 선언하고 있다(정관 제 7 조). 승인심사 절차를 통하여 A등급을 받은 기구는 국제조정위원회의 의결권이 있는 회원이 되며 유엔인권이사회의 의사절차에 참여할 수 있다.

위에서 본 바와 같이 파리원칙은 구체적인 세부기준을 제시하지 않고 있다. 그리하여 국제조정위원회는 승인소위가 파리원칙에 관한 승인심사를 하기 위해 파리원칙을 해석하는 세부지침인 일반지침(General Observations)을 마련하여 집행이사회의 승인을 받아 승인심사를 하기 위한 구체적인 지침으로 사용할 것을 허용하고 있다.<sup>85</sup> 현

고등판무관실의 지역담당자가 출석하여 해당 기구가 처하여 있는 제반 상황에 대하여 개괄적인 정보를 제공하고 있다.

- 83 승인소위는 파리원칙에 대한 구체적인 해석기준으로 개발하고 있는 일반지침(General Observations)을 판단기준으로 삼아 해당 기구의 등급을 결정한다. 이 등급은 파리원칙에 완전히 부합함을 의미하는 A등급과 파리원칙에 완전히 부합하지 못하거나 등급결정에 필요한 정보가 불충분함을 의미하는 B등급, 파리원칙에 부합하지 않음을 의미하는 C등급 등 세 가지로 구성되어 있다(승인소위 절차규칙 제 5 조). 이 가운데 A등급의 기구는 의결권을 가지며 B등급의 기구는 의결권을 갖지 못하고 회의에 참석하여 발언을 할 수 있는 권리를 갖는다(정관 제38조). 이와 같이 A등급과 B등급 이외의 등급을 갖는 기구는 다른 회원들의 동의 아래 회의에 옵서버로 참석할 수 있다(정관 제39조).
- 84 승인소위는 위와 같은 회의절차를 통하여 해당 기구에 대한 등급을 결정하고 그 이유를 밝혀 집행이사회에 대하여 권고의견으로 제출한다(정관 제12조, 승인소위 절차규칙 제 6 조). 이 권고의견은 해당 기구에게 전달되며 해당 기구는 28일 이내에 의장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다(정관 제12조, 승인소위 절차규칙 제 6 조). 의장은 이 의안을 집행이사회에 상정하여 집행이사회에서 결정하며 집행이사회의 결정은 최종적이다(정관 제12조, 승인소위 절차규칙 제 6 조). 승인등급이 강등되는 결정이 이루어질 때에는 해당 기구가 이러한 결정을 수령한 날로부터 1년 이내에 파리원칙의 준수를 입증하기 위하여 필요한 증빙자료를 서면으로 제출할 기회가 부여되며, 이 1년의 기간 동안에는 승인등급이 강등되지 아니한다(정관 제18조). 그리하여 이 1년의 기간 내에 해당 기구가 관련 증빙자료를 제출할 때에는 특별심사절차가 진행된다.
- 85 승인소위 절차규칙 제6.2항. 이러한 일반지침은 파리원칙을 해석하기 위한 도구(interpretive tools)로서 여러 가지 용도로 사용될 수 있다. 이 지침은 인권 기구들이 파리원칙 준수를 위한 자체 절차 및 메커니즘을 개발하는 경우에 지침으로 기능할 수 있고 일반지침에 명시된 기준을 국가인권기구가 준수하는 것과 관련하여 해당 정부가 이를 해결 또는 시정하도록 각국 정부를 설득하는 기준으로서 작용할 수 있다(승인소위 절차규칙 제6.3항).

재까지 개발된 일반지침을 보면, 파리원칙의 구성에 따라 제 1 조 권한과 책임, 제 2 조 구성과 독립성 및 다원성의 보장, 제 3 조 운영방식, 제 4 조 준사법권한을 가진 기구의 지위에 관한 추가원칙, 제 5 조 추가문제, 제 6 조 절차문제로 구성되어 있다. 이 가운데 제 3 조와 제 4 조에 관하여는 개발된 일반지침이 없으며 제 6 조는 주로 승인소위의 심사절차에 관한 것이다. 현재 개발예정인 사항은 고문방지협약 의정서에 따라 고문예방기구(national preventive systems)로 지정된 국가인권기구의 활동에 관한 사항, 준사법적 권한에 관한 사항, 국가인권기구의 성과(performance)에 관한 사항 등이다.<sup>86</sup> 여기에서는 이러한 일반지침 가운데 파리원칙의 주된 구성부분에 관한 사항인 권한과 책임(제 1 조), 조직구성과 독립성 및 다원성의 보장(제 2 조), 그리고 추가적인 문제(제 5 조)에 관하여만 살펴보기로 한다.<sup>87</sup>

조직과 책임에 관한 부분에서 일반지침은 국가기구의 설립(제1.1 조), 인권보호에 관한 권한(제1.2조), 국제인권조약의 비준 및 가입의 장려(제1.3조), 국제인권제도와의 상호작용(제1.4조), 타 인권기구와의 협력(제1.5조), 국가인권기구의 권고(제1.6조)에 관하여 파리원칙을 보충할 수 있는 지침을 마련하고 있다.<sup>88</sup> 그리고 조직구성과 독립성 및

86 (주 74)에 적시된 유엔사무총장의 국제조정위원회의 승인심사활동에 관한 보고서 p.7 참조. 나아가 이 보고서 p.8에서는 승인소위가 일반지침을 개발하고 새로운 사항에 대하여 일반지침을 개발하는 것을 적극적으로 격려하고 있다.

87 이 일반지침의 국문번역은 국가인권위원회 실무진에서 마련한 것을 그대로 사용하였다.

88 이 부분에 관한 일반지침의 내용을 살펴보면, 국가인권기구의 설립근거에 관하여는 파리원칙에서 설명한 대로 헌법 혹은 법률에 따라 설립되어야 함을 명시하면서 행정부의 행정명령 등에 의하여 설립되는 것은 영속성과 독립성 확보를 위해 적절치 않다고 평가하고 있다(제1.1조). 국가인권기구의 권한에 관하여는 파리원칙에 명시된 바와 같이 인권 보호 및 증진을 위한 구체적인 역할 수행의 권한을 가져야 하며(제1.2조), 그 가운데서도 국제인권협약의 비준 및 가입을 장려하는 역할을 국가인권기구의 핵심 역할로 보고 있으며, 이러한 권한이 해당 국가의 국가인권기구 설립법에 확립될 것을 장려하고 있다(제1.3조). 이러한 내용은 국가인권기구는 되도록 인권의 증진과 보호에 관한 광범위한 업무(broad mandate)를 가져야 한다는 것이다. 아울러 유엔이 개별 국가 내에 국가인권기구 설립을 장려한 이유 가운데 하나가 국제인권기준의 국내에서의 이행이므로 이 지침은 유엔국제인권협약 등의 비준과 가입의 권고를 국가인권기구의 업무 가운데 핵심적인 사항으로 명시하고 있다. 이 지침은 국가인권기

다원성의 보장에 관하여 일반지침은 다원성의 확립(제2.1조), 의사결정기구(운영조직, governing bodies)의 선출 및 임명(제2.2조), 국가인권기구의 정부대표(제2.3조), 파견직원(제2.4조), 면책(제2.5조), 적절한 재원(제2.6조), 국가인권기구의 직원(제2.7조), 상근 구성원(제2.8조), 의사결정기구 구성원의 임기보장(제2.9조), 행정규정(제2.10조)에 관하여 규정하고 있다. 이 부분에서 규정하고 있는 사항은 파리원칙이 가장 중요하게 생각하는 요소들을 구체화하고 있다.<sup>89</sup> 그리고 이 지침은 파리원

구가 유엔 인권기구의 강력한 현지 파트너로 기능하여야 함을 고려하여 국가인권기구가 국제인권제도, 특히 인권이사회 및 그 메커니즘(특별절차 수임자), 그리고 유엔인권조약기구의 활동에 참여하는 것의 중요성을 강조하고 있다(제1.4조). 이는 국가인권기구가 국제인권제도에 기여 및 참여하고, 국내적 차원에서 동 국제인권제도의 권고 사항에 대한 후속조치를 취하는 것을 의미한다(제1.4조). 아울러 국가인권기구는 국제조정위원회 및 그 내부기구(승인소위원회, 집행이사회 그리고 국가인권기구의 지역조정기구)의 활동에도 적극 참여할 것을 요구하고 있다(제1.4조). 또한 이 지침은 국제인권기구와의 교류·협력뿐만 아니라 국내의 다른 인권기구 및 비정부기구와의 협력에 대해서도 규정하고 있다. 즉 국가인권기구는 국가적 차원 또는 주제별 사안에 따라 인권의 보호 및 향상을 목적으로 설립된 국내기구 및 인권 분야에서 활동하는 비정부기구(NGO) 등의 기타 기구들과 긴밀히 협력하고 정보를 공유할 것을 요구하고 있다(제1.5조). 이러한 내용의 지침은 국제인권기구, 국내 관련기구 및 비정부기구와 교류·협력을 하는 활동이 국가인권기구가 독립성을 유지하면서 효과적으로 권한을 행사하는 데에 있어서 매우 중요하다는 인식에 따른 것이다. 마지막으로 이 지침은 국가인권기구의 보고서 내지 권고 등이 국내에서 공식적으로 논의되어야 함을 규정하고 있다(제1.6조). 즉 연례, 특별, 주제별 인권 보고서에 포함된 국가인권기구의 권고 사항은 유관 정부부처 및 의회의 해당 위원회에서 합리적인 시간(발표시점으로부터 6개월 이내의 기간)을 두고 논의되어야 하며, 이러한 논의는 특별히 해당 상황에 맞는 필수적인 후속 조치를 결정하기 위한 목적으로 이루어져야 함을 요구하고 있다. 그리고 국가인권기구는 인권 보호 및 향상의 역할을 수행하는 기구로서 위와 같은 권고 사항에 대한 후속조치가 마련되도록 할 것을 명시하고 있다. 이와 같은 지침이 마련된 까닭은 국가인권기구의 권고 내지 의견이 제대로 전파되지 아니하거나 행정부 내지 의회가 무시하여 논의조차 되지 아니하는 사태가 발생하기 때문이다.

89 우선 다원성의 확립에 관하여 보면, 이 지침도 파리원칙에서 명시된 다원성 요건을 확립할 수 있는 다양한 모델이 있음을 인정하고 있다(제2.1조). 이러한 전제 위에서 이 지침은 국가인권기구가 시민사회와의 지속적인 관계를 유지하는 것의 중요성을 강조하고, 국가인권기구 구성원의 다양화를 통해서 다양성을 실현하는 방안을 제시하고 있다(제2.1조). 이와 같이 구성을 다양화하는 방법으로 (i) 파리원칙에 언급된 다양한 사회 영역을 반영하도록 의사결정기구의 구성원들을 구성, (ii) 의사결정기구의 임명 절차에서 다양한 사회 집단에

서 후보자를 제안 또는 추천, (iii) 자문 위원회, 네트워크, 협의회 및 공공 포럼 등 다양한 사회 집단과 효과적으로 협력할 수 있는 절차, (iv) 사회 내의 다양한 집단을 대표하는 다양한 직원, (v) 여성의 의미 있는 참여 등이 제시되고 있다(제2.1조). 다원성을 확보하는 방법으로 위와 같이 제시된 의사결정 기구의 선출 및 임명이 국가인권기구의 독립성과 다원성을 확보하는 데 있어서 가장 중요한 요소이므로 특히 이 절차가 (i) 투명한 절차, (ii) 선출 및 임명 과정에서의 광범위한 협의, (iii) 공석에 대한 광범위한 광고, (iv) 다양한 사회 집단 출신의 후보자 수의 최대화, (v) 자신이 속한 조직을 대표하기 보다는 개인의 자격으로 일할 수 있는 구성원의 선출 등의 요건을 구비할 것을 강조하고 있다(제2.2조).

국가인권기구에 정부대표가 참여하거나 행정부의 부서에서 공무원들이 관련 업무를 수행하기 위하여 파견된 경우가 있다. 이러한 경우에 있어서 국가인권기구의 독립성을 유지하기 위하여 이 지침은 정부대표가 의사결정권 또는 표결권을 가지지 않아야 하고(제2.3조), 다른 부처의 공무원들이 파견이 되는 경우에도 고위급 직위에는 파견이 될 수 없으며, 파견된 직원의 수는 25%를 초과 할 수 없고, 절대로 국가인권기구 전체 인력의 50% 이상이 될 수 없음을 명시하고 있다(제2.4조).

국가인권기구의 독립성과 관련하여 가장 많은 문제가 제기되는 사항이 바로 적절한 자원 및 예산(adequate funding)의 문제이다. (주 74)에 명시한 유엔사무총장의 국가인권기구의 활동에 관한 연례보고서(A/HRC/16/76) 제V.106항에서는 이 문제에 대해서 다음과 같이 권고하고 있다. "It is important that adequate financial resources be allocated to NHRIs and there is need for them to enjoy financial independence and autonomy for their effective performance". 이 지침은 국가가 제공하는 적절한 자원이란 (i) 적절한 건물 및 시설, 최소한 본부를 위한 자원 할당, (ii) 공공 서비스 급료 및 조건에 상당하는 직원들에 대한 급료 및 수당, (iii) 위원에 대한 급료 (적절한 경우), (iv) 전화 및 인터넷 등의 커뮤니케이션 시스템 구비 등을 포함하여야 하고 합리적인 범위 내에서 조직의 운영 향상 및 임무 수행의 점진적 및 상당한 실행을 보장할 수 있는 수준이어야 함을 명시하고 있다(제2.6조). 또한 이러한 자원의 출처에 관하여 자원의 제공은 국가의 책임이므로 개발 협력체와 같은 외부로부터의 기금은 국가인권기구 자원의 핵심적인 부분을 구성해서는 아니 됨을 부연하고 있다(제2.6조). 나아가 국가인권기구가 완전한 재정적 자율성을 유지하여 절대적인 관리 및 통제권을 보유하는 독립된 별도의 예산의 형식이 필요함을 선언하고 있다(제2.6조). 이와 같이 국가가 국가인권기구에 예산을 부여할 때에 국가인권기구는 공공 기구로 분류되어 이러한 분류가 국가인권기구의 책임, 자원, 보고 계획에 중요한 영향을 미친다. 그러나 이와 같은 분류에 수반되는 행정상의 규제는 국가인권기구의 독립적이고 효과적인 역할 수행 능력을 침해하지 않는 성질의 것이어야 하고, 이를 위해서 정부와 국가인권기구의 관계가 명백히 정의되어야 함을 요구하고 있다(제2.10조).

다양성을 확보하기 위해서는 위와 같은 절차를 통하여 선출된 의사결정기구 구성원의 독립성을 보장하기 위한 임기 보장 및 해임에 관한 요건과 절차에 관한 명시적이 규정이 필요하다. 이 지침은 이러한 해임에 관한 조항이 국가

칙에 언급되어 있지 않은 사항이나 쿠데타 또는 국가비상사태 상황 가운데 국가인권기구가 하여야 할 역할(제5.1조)과 국가 보안을 위한 국가인권기구의 권한 제한(제5.2조)에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 지침은 해당 국가가 쿠데타 또는 국가 비상사태 상황에 있을 때에도 국가인권기구의 경각심과 독립성을 강화하여 임무를 수행할 것을 규정하고 있다(제5.1조). 이러한 조항을 든 것은 제3세계 국가에서 쿠데타나 국가비상사태 상황이 수시로 발생하기 때문이다. 또한 이 지침은 다수의 국가인권기구의 임무 수행 범위가 국가 보안상의 이유로 제한되고 있음을 주지하면서 이러한 경향이 파리원칙에 본질적으로 반하는 것은 아니지만 이와 같은 제한이 비합리적이 비합리적 또는 임의적으로 적용되지 않고 정당한 절차에 따라 이루어 질 수 있도록 반드시 검토가 필요하다는 점을 부언하고 있다(제5.2조).

#### IV. 승인소위의 파리원칙 및 일반지침의 적용사례

지금까지 파리원칙의 배경과 그 내용, 국제조정위원회 승인소위의 승인심사절차 및 일반지침의 내용 등에 관하여 살펴보았다. 이하에서는 승인소위가 개별 국가인권기구의 승인심사요청에 대하여 구체적으로 어떻게 파리원칙과 일반지침을 적용하는지를 대륙별, 유형별로

---

인권기구의 설립근거에 명시되어 해임의 실체적, 절차적 조건이 엄격이 준수되고 임명기관의 단독적 재량으로 해임이 이루어져서는 안 되며, 해임이 이루어질 경우에는 승임등급의 조정을 위한 특별심사가 이루어질 수 있음을 선언하고 있다(제2.9조). 이 지침은 위에서 본 의사결정기구의 구성원들을 비롯하여 급료를 받고 상시 근무하는 구성원이 포함되어 있어야 함을 요구하고 있다(제2.8조). 그 까닭은 상시구성원(full-time members)이 있어야 구성원들을 위한 안정된 권한이 보장될 뿐만 아니라 국가인권기구의 업무가 이해 상충(conflict of interests)에 의해 영향을 받지 않고 지속적이며 효과적으로 수행될 수 있기 때문이다. 나아가 이 지침은 국가인권기구가 스스로 직원을 임명하는 권한을 가져야 함을 지적하고 있으며(제2.7조), 국가인권기구의 구성원들이 공식적인 업무를 위하여 취해진 조치에 대하여 면책(immunity)이 된다는 점을 명시적으로 법령에 포함시킬 것을 권고하고 있다(제2.5조).

대표적인 국가인권기구를 선택하여 살펴본다.<sup>90</sup> 그리고 승인소위의 결정과 국가인권기구의 효과성의 평가에 관하여 살펴본다.

## 1. 구체적인 적용사례

이 항에서는 승인소위가 승인심사절차에서 파리원칙과 일반지침을 적용한 실제의 사례 가운데 각 지역과 유형별로 아프리카 지역 4개 기구(알제리, 우간다, 가나, 케냐), 미주 지역 4개 기구(에콰도르, 과테말라, 베네수엘라, 파라과이), 아시아 및 태평양 지역 5개 기구(말레이시아, 몰디브, 한국, 태국, 카타르), 유럽 지역 5개 기구(크로아티아, 독일, 영국, 아일랜드, 러시아)의 사례를 살펴본다.

### 가. 아프리카 지역 국가인권기구

#### 1) 알제리 국가인권자문위원회

이 기구는 원래 1992년 대통령령에 의하여 대통령 소속기구로 설립되었다가 2001년에 재정비되어 새로이 출범하였다. 이 기구는 프랑스의 예에 따라 행정부에 대한 자문과 권고 및 평가를 주로 하는 기구로서 개별적인 진정사건을 조사할 준사법적인 권한은 갖고 있지 않다.<sup>91</sup> 이 기구의 위원은 모두 55명으로 각각 행정부 이외의 국가기구 대표 12명, 시민사회 대표 23명, 행정부의 기구를 대표하나 결의권은 없는 10명으로 구성되어 있다. 위원은 국가의 각 기구 및 시민사회의

<sup>90</sup> 국제조정위원 승인소위에서는 2006. 10.부터 2011. 하반기까지 총 제11차례의 회의를 개최하여 기존 회원기구에 대한 승인심사절차를 진행하고 있다. 이 가운데 필자는 2008. 4.부터 2010. 4.까지 총 5차례의 승인소위 회의에 참석하였다. 이하의 회원기구에 대한 승인심사 사례는 필자가 승인심사에 참여한 회의에서 사무국이 제공한 요약서에 근거하여 논의된 것 가운데 일부 회원기구에 대한 승인심사를 선택한 것이다.

<sup>91</sup> 위 대통령령에는 이 기구가 행정적, 재정적인 자율성을 향유하는 독립된 국가기구이며 그 구성은 시민사회의 대표나 각 국가기구의 대표로 이루어진다고 명시되어 있다. 이 기구의 권한은 연구, 교육 및 홍보, 인권현안 및 입법에 대한 자문과 권고, 유엔 등 국제기구와 교류·협력 등이다. 그러나 이 기구가 실제로 어떻게 효과적으로 작동하고 있는지에 관하여 아무런 정보가 없었다.

단체 또는 기구의 대표들의 추천에 의하여 대통령이 임명하고 그 임기는 4년이다.<sup>92</sup> 이 기구는 아프리카 지역의 국제기구와의 교류와 협력에는 신경을 쓰고 있으나 유엔조약기구에 대한 정보제공은 거의 하지 않고 있다. 이 기구는 연례보고서를 작성하여 대통령에게 보고하고 약 2개월 후에 일반에게 공개한다.

이에 대하여 승인소위는 우선 이 기구가 2004년도까지의 연례보고서만 제출하고 최근의 연례보고서를 제출하지 아니한 점에 주목하였다.<sup>93</sup> 나아가 이 기구는 국회의 입법이 아닌 대통령의 집행명령에 의하여 설립되었는데, 이 점은 파리원칙 “권한과 책임” 부분의 제 2항과 일반지침 제1.1조(국가기구의 설립)에 위반된다고 판단되었다. 아울러 이 기구는 다양성이 확보되도록 규정되어 있으나 일반지침 제2.2조(의사결정기구의 선출 및 임명)에 따라 위원의 임명과 해임의 절차에 관하여 더 명시적이고 투명하게 규정되어야 한다고 판단되었다. 마지막으로 일반지침 제1.4조(국제인권제도와의 상호작용)에 따라 유엔조약기구를 비롯한 국제인권기구에 대한 협력활동을 강화하여야 함이 지적되었다. 이러한 네 가지 가운데 가장 결정적인 사항은 이 기구의 설립근거가 대통령령이라는 점이었다. 그리하여 승인소위는 2008. 4. 이 기구를 기존의 A등급에서 B등급으로 강등하여야 한다고 결정하였다.

## 2) 우간다 국가인권위원회

이 기구는 1995년 헌법과 1997년 법률에 의하여 설립되었다. 헌법에는 이 기구가 독립기구이며 어느 기관도 이 기구의 업무에 관여할 수 없다는 취지와 면책특권 등이 명시되어 있다. 예산안은 이 기구가 편성하여 대통령에게 보내면 대통령이 정부예산안과 합하여 의회

92 위원은 형사소추 내지 설립근거인 대통령령의 위반 등의 경우에 해임된다. 위원 전원이 참여하는 전원회의는 3개월에 한 번씩 개최되나 5개의 분과위원회가 있다. 이 기구는 지역사무소 5곳을 가지고 있으며 본부의 직원은 52명이고 예산은 정부에서 제공한 예산안에 따라 이 기구의 전원회의에서 결정된다(2007년도 예산은 미화 400만 달러 정도임).

93 연례보고서란 국가인권기구의 활동을 정리하고 행정부 및 의회 등에 그 동안의 활동성과 권고사항을 알리는 주요한 문건이므로, 이를 발행하지 않는다는 것은 국가인권기구가 제대로 작동하지 않는다는 것을 뜻한다고 판단된다.



에 제출하고 의회에서 결정된다. 현재 정부에서 필요예산의 75%를 제공하고 나머지 예산은 노르웨이, 네덜란드, 유엔 등으로부터 기부 받고 있다. 이 기구는 현재 1명의 위원장과 6명의 위원(모두 상근)으로 구성되는데 대통령이 의회의 인준을 받아 위원을 임명(임기 6년)하고, 해임의 경우에는 대법원 판사의 해임과 동일한 절차에 따른다. 현실적으로 위원은 종교, 지역, 부족 등의 다양한 배경을 가지고 있으며 여성위원이 3명이다. 이 기구는 필요한 직원을 공무원의 인사를 담당하는 기구의 관여 아래 스스로 채용하며 8개의 지역사무소를 설치하고 있다. 이 기구는 진정의 조사 및 해결, 연구, 교육 및 홍보에 관한 권한, 의회에 대한 권고, 국제인권협약의 비준 및 이행의 감시, 구금장소의 방문 등을 포함한 다양한 권한을 가지고 있다. 현재 시민사회 및 유엔인권고등판무실과 협력하여 국내에서 다양한 활동을 펼치고 있으며 유엔을 포함한 국제인권기구와의 협력과 이를 통한 국제인권협약의 이행에 관한 활동도 활발하다. 그리하여 이 기구는 아프리카 지역에 가장 활발한 기구 가운데 하나로 평가되고 있다.

이 기구가 위와 같이 제도적으로나 실제적으로 건실한 활동을 펼치고 있음에도 불구하고 북부지방에서 일어난 무력충돌 사건에 관하여는 적절한 시기에 조사결과를 발표하지 못하였다. 이에 따라 승인소위는 2008. 4.경 중전 등급인 A등급을 부여하면서 아주 예민하고 심각한 인권침해 사건에 관하여 신속하게 조사하여 발표할 것을 권고하였다.

### 3) 가나 국가인권위원회

이 기구는 1992년 헌법과 1993년 법률에 의하여 설립되었다. 이 기구는 인권문제만을 다루는 것이 아니라 행정구제 및 반부패의 기능도 함께 다루고 있어서 위원회 방식의 기구라기보다는 인권문제를 다루는 옴부즈맨이라고 볼 수 있다. 헌법은 이 기구가 어떠한 기관의 개입도 없이 독자적으로 업무를 처리함을 명시하고 있다. 예산은 정부에서 독립된 예산항목으로 다루어져 의회에서 결정된다(2008년도 예산은 미화 380만 달러임). 이 기구는 1명의 위원과 2명의 부위원(모두 상근)으로 구성되어 있으며 자격, 임기, 해임은 대법원 및 고등법원의 각

판사의 경우와 동일하다. 위원은 대통령이 자문회의의 자문을 들어서 임명하는데, 이들 자문회의는 주로 국가의 고위직을 지내거나 각 부족 내지 지역을 대표하는 인사들로 구성되어 있다. 이 기구는 각 지역에 지역사무소를 설치하여 지역대표자가 운영하며 공무원의 인사를 담당하는 중앙부처와 협의하여 자체적으로 직원을 채용하고 있다. 이 기구의 권한은 주로 인권침해, 부정부패, 부당한 행정 등에 대하여 진정을 접수하거나 직권으로 조사하여 여러 가지 방법(조정, 권고 등)으로 구제하는 역할에 중점이 두어지고 있으며 교육과 홍보에 관한 활동이 포함되어 있다. 이 권한에 정책이나 입법에 대한 의견에 관한 사항, 국내 및 국제 인권기구와의 교류 및 협력에 관한 사항은 포함되어 있지 않으나 이 기구는 위 사항들을 현실적으로 수행하고 있으며 특히 유엔개발기구와 같은 국제기구와의 협력은 잘 이루지고 있는 것으로 평가되었다.

이에 대하여 승인소위는 일반지침 제2.1조(다원성의 확립)에 따라 위원 및 부위원의 임명에 관한 자문을 하는 자문회의의 구성원에 시민사회 및 제 세력이 포함되도록 명시하여야 함과 최근의 연례보고서가 승인소위에 제출되지 아니하였음을 지적하였다. 이러한 문제점 이외에는 다른 문제점이 없다고 판단되어 승인소위는 2008. 11. 기존의 A등급을 부여하기로 결정하였다.

#### 4) 케냐 국가인권위원회

이 기구는 2002년 법률(국가인권위원회법)에 의하여 설립되었다. 이 법률에는 이 기구가 독립하여 업무를 처리하며 그 업무에 관하여 면책특권을 보유한다고 규정되어 있다. 이 기구는 임기 5년의 10명의 위원으로 구성되며 위원장은 위원들이 선출하고, 현재 2개의 지역사무소를 개설하고 있다. 2개의 지역사무소를 개설하고 있다. 그러나 이 기구는 법무부 산하에 설치되어 있으며 그 예산을 법무부에 제출하고 법무부의 승인을 받을 뿐만 아니라 연례보고서도 법무부에 제출하면 법무부가 이를 국회에 제출한다. 위원은 고등법원 판사와 동일한 자격을 가져야 하고 위원에 공석이 생길 때에는 일간신문에 공고하여 이

에 따라 원하는 사람들이 공개적으로 임용신청을 한다. 이러한 신청자를 심사하여 적절한 후보자들을 선택하기 위하여 국회에 구성된 위원회에서 적임자를 지명한 이후에 대통령이 임명을 한다. 법률에는 이 과정에서 여성을 포함하여 사회적으로 다양한 배경을 가진 사람들이 지명되도록 명시되어 있다. 위원을 해임하기 위해서는 대법원장이 3인으로 구성된 위원회를 꾸려 해당 위원의 해임사유에 관하여 조사하여 대통령에게 해임여부를 권고하고 그에 따라 대통령이 해임한다. 이 기구는 필요에 따라 스스로 직원을 채용할 수 있으며 현재에는 45명이 고용되어 있다. 그러나 그 수가 절대적으로 부족하여 약 2배 정도의 직원을 필요로 하고 있다. 이 기구는 인권의 보호와 증진에 관한 폭넓은 권한(진정의 조사 및 구제, 정부 및 의회의 법령 및 정책에 대한 자문, 연구, 교육, 홍보에 관한 권한, 시민단체 및 기타 기구와 협력할 권한 등)을 가지고 있다. 국제조약의 가입 및 비준의 권고에 관한 권한은 명시되어 있지는 아니하나 실제로 이 기구는 그러한 업무를 행하고 있다.

이 기구는 법무부 산하에 설치되어 있는 점과 예산에 있어서 독자성과 자율성을 갖지 못하며 재원이 부족한 점을 제외하고는 파리원칙에 따라 매우 잘 정비되어 있다. 승인소위는 2008. 11. 일반지침 제 2.6조(적절한 재원)의 취지에 따라 재정적인 자율성과 충분한 재원을 확보하여야 함과 일반지침 제1.3조(국제인권조약의 비준 및 가입 장려)에 부합한 권한이 근거법에 명시되어야 함을 지적하면서 기존의 등급인 A등급을 부여하기로 결정하였다.

## 나. 미주지역 국가인권기구

### 1) 에콰도르 옴부즈맨

이 기구(the Defensoria del Pueblo)는 1988년 헌법과 법률에 의하여 설립된 기구로서 남미와 중미의 옴부즈맨 유형을 취하고 있다. 옴부즈맨은 대법원판사와 같은 자격을 가진 사람 가운데 국회의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 선출된다. 옴부즈맨은 국민의 인권을 수호하는데 필요한 거의 모든 권한(진정사건 조사, 인권에 관련된 입법 및 행정

조치에 대한 권고, 국제인권조약의 가입 및 비준 등에 관한 권고, 연구, 교육 및 홍보 등)을 가지고 있다. 그럼에도 승인심사 당시 옴부즈맨은 인권보호에 관한 의지가 강력하지 아니할 뿐만 아니라 정부와의 협의, 시민사회 및 국제인권기구와의 교류 및 협력에 관한 활동이 미진하여 인권기구 그 자체의 효과성이 거의 없는 것으로 평가되었다.

이 기구는 파리원칙이 정한 다원성의 요건을 제외하고는 제도적으로는 나무랄 데가 없다. 그러나 승인소위는 이 기구가 일반지침 제 1.4조(국제인권제도와 상호작용)와 일반지침 제 1.5조(다른 인권기구와의 협력)에 부합하는 국제인권조약의 비준 및 가입을 장려에 관한 활동이나 국제인권기구와의 교류 및 협력에 관한 활동을 거의 하지 않았다고 판단하였다. 그리하여 승인소위는 2008. 4. 이 기구의 등급을 기존의 A등급에서 B등급으로 강등할 것을 결정하였다. 승인소위가 위와 같은 등급결정을 한 이후 2008. 6. 에콰도르의 헌법이 개정되어 5개의 권력(입법, 사법, 행정, 투명감시, 선거)이 분립되고 옴부즈맨은 투명감시기구의 일원이 되어 종전의 기구보다 지방분권적이고 자율적인 기구로 변모하였다. 이에 따라 승인소위는 2009. 3. 이 기구에 대하여 A등급을 부여하기로 결정하였다.

## 2) 과테말라 옴부즈맨

이 기구(the Procurador)는 헌법에 의하여 설립되었다. 옴부즈맨은 대법원판사와 같은 자격을 가진 사람 가운데 국회의 3분의 2 이상의 동의를 얻어 선출된다. 이렇게 선출된 옴부즈맨의 임기는 5년이고, 해임은 법률에 정해진 사유에 따라 국회에서 의결된다. 이 기구는 재정적, 행정적으로 독립된 기구로서 예산은 국회에 의하여 결정된다(2008년도 예산은 미화 1,500만 달러임). 옴부즈맨은 국민의 인권을 수호하는데 필요한 거의 모든 권한(진정사건 조사, 인권에 관련된 입법 및 행정 조치에 대한 권고, 국제인권조약의 가입 및 비준 등에 관한 권고, 연구, 교육 및 홍보 등)을 가지고 있다. 옴부즈맨은 직원들을 자유롭게 임용하며 매우 다양한 배경을 가진 사람으로 충원하고 있다. 이 기구는 현재 48개에 달하는 분사무소를 가지고 있으며 직원은 900명 정도이다.

이 기구는 국내에서는 시민사회와 협력을 하고 있으며 국제적으로는 조약기구, 특별보고관 등과 협력을 잘 하고 있으며 각 조약기구에 독자적인 보고서를 내고 있다.

승인소위는 일반지침 제1.5조(타 인권기구와의 협력)에 부합되게 더욱 시민사회 등과 협력할 것과, 현재 이 기구가 인권침해사건을 조사하기 위해 공공기관의 구내에 들어가 조사하기 위해서는 사전의 통고와 판사의 사전영장이 필요한데, 이러한 사전통고와 영장 없이 방문할 수 있도록 법령을 개선할 것을 권고하였다. 승인소위는 2008. 4. 별다른 우려 없이 이 기구에 대하여 기존의 A등급을 유지할 것을 결의하였다.

### 3) 베네수엘라 옴부즈맨

이 기구(the Defensoria Del Pueblo)는 1999년 헌법 및 2004년 법률에 의하여 설립되었다. 이 헌법은 국가의 권력을 입법, 사법, 행정 이외에 시민의 권력부, 선거관리부로 구분하고 이 시민의 권력부에 검찰, 옴부즈맨, 예산부의 3개 기구를 두고 있으며 이 3개의 기구는 서로 대등하고 독립된 관계에 있다. 헌법에는 시민의 권력부가 시민의 권력부가 조직적, 행정적, 기능적, 재정적으로 독립하고 있다는 점과 업무와 관련하여 면책특권이 있다는 점이 명시되어 있다. 사회 각층을 대변하는 25명 이하의 선정위원회에서 복수의 후보자를 찾아서 의회에 제출하면 의회에서 이러한 후보자 가운데 한 사람을 3분의 2의 결의로 임기 7년의 옴부즈맨으로 선출한다. 의회는 명시적인 사유가 있을 때 옴부즈맨을 해임할 수 있다. 이 기구는 스스로 조직 및 인원에 관한 규정을 스스로 만들 수 있으며 이 규정에 따라 현재 609명의 직원이 임용되어 있다. 이 기구의 예산은 시민의 권력부의 예산으로 편성되어 의회에서 결정한다. 이 기구는 인권의 보호와 증진에 관한 매우 폭넓고 강력한 권한(진정의 조사와 구제, 국가기관의 감시, 인권침해 행위에 대한 형사소추 및 징계의 권고 등, 입법 및 정책에 대한 제시, 구금장소의 방문, 연구, 교육 및 홍보에 관한 권한, 국제인권협약의 비준 등에 관한 권고 및 감시, 시민사회 및 다른 국가기구, 국제적인 인권기구 등

과의 교류 및 협력 등)을 가지고 있다. 이 기구는 이러한 권한에 근거하여 국내의 시민사회 및 다른 국가기구, 유엔기구를 포함하여 국제적인 인권기구와의 교류 및 협력의 활동을 하고 있다.

이 기구는 매우 특별한 헌법 구조 아래에서 설립되었고 거의 대부분의 점에서 파리원칙에 부합하고 있다. 다만 이 기구는 1인의 옴부즈맨에 의해 통제되는 기구인 관계로 운영조직(의사결정기구)에 여러 위원이 참석하여 다원성을 확보할 수 없다는 제도 자체의 한계를 갖는다. 승인소위는 2008. 4. 국내의 활동뿐만 아니라 일반지침 제1.3조(국제인권조약의 비준 및 가입 장려), 제1.4조(국제인권제도와와의 상호작용), 제1.5조(다른 인권기구와의 협력)의 취지에 맞도록 국내의 시민사회 및 국제인권기구와 협력을 강화하고 국제인권조약의 이행에 노력할 것을 권고하면서 기존의 A등급을 그대로 유지시킬 것을 결정하였다.

#### 4) 파라과이 옴부즈맨

이 기구(the Defensoria Del Pueblo)는 1992년 헌법과 1995년 근거법에 의하여 설립되었다. 이 기구는 국회에 의하여 설립된 기구로서 전형적인 옴부즈맨의 유형을 취하고 있다. 헌법 및 근거법에는 이 기구가 독립하여 업무를 처리하며 예산(2008년도 예산은 미화 91만 달러 정도임)을 스스로 작성하여 국회에 제출하면 국회가 국가예산의 일부로서 의결됨이 명시되어 있다. 이 기구는 직원을 자율적으로 채용하며 현재 86명의 정규직 직원이 근무하고 있다. 새로운 옴부즈맨은 상원이 선출 공고를 한 후 신청자 가운데 적절한 후보자를 채택하여 하원에 제출하면 하원에서 의석 3분의 2의 결의를 통하여 선출된다. 이렇게 선출된 옴부즈맨은 국회의원과 동일한 특권을 가지고 임기 또한 국회의원의 임기(5년)와 동일하며 오직 일정한 사유가 있을 때 탄핵에 의하여 해임된다. 이 기구는 매우 폭넓고 강력한 권한(진정의 조사와 구제, 국가기관의 감시, 인권침해 행위에 대한 형사소추 및 징계의 권고 등, 입법 및 정책에 대한 제시, 구금장소의 방문, 연구, 교육 및 홍보에 관한 권한, 국제인권협약의 비준 등에 관한 권고 및 감시, 시민사회 및 다른 국가기구, 국제적인 인권기구 등과의 교류 및 협력 등)을 가지고 있다.

승인소위는 이 기구의 직원들이 다른 국가기관의 직원들보다 낮은 급료를 받고 있으므로 일반지침 제2.6조(적절한 자원)의 취지에 따라 재원을 확보할 것을 지적하였다. 아울러 승인소위는 2008. 11. 일반지침 제1.4조(국제인권제도와와의 상호작용)와 제1.5조(다른 인권기구와의 협력)에 따라 국내의 시민단체 및 다른 기구, 그리고 국제적인 인권기구와 더 적극적으로 교류, 협력할 것을 주문하면서 기존의 등급인 A등급을 부여하기로 결정하였다.

#### 다. 아시아, 태평양 지역 국가인권기구

##### 1) 말레이시아 국가인권위원회

이 기구(SUHAKAM)는 1999년 법률(국가인권위원회법)에 의하여 설립되었다. 이 법에는 이 기구가 독립하여 업무를 처리한다고 규정되어 있으며 정부가 필요한 예산(2007년도의 예산은 미화 299만 달러임)이 모두 지급되어야 한다는 점, 직원은 이 기구가 선발, 임용할 수 있다는 점이 각각 규정되어 있다. 이 기구는 20명 이하의 위원으로 구성되고 심사 당시 18명으로 이루어졌다. 위원은 “다양한 종교적, 인종적인 배경을 가진 사람”을 포함하여 “고결한 인격”을 가진 사람 가운데에서 수상의 추천에 따라 국왕이 임명한다. 이와 같이 임명된 사람의 임기는 2년이고 위원이 재임명이 될 수 있는지에 관하여는 아무런 규정이 없어서 현실적으로 수상의 재량에 따른다. 실제로 정부에 대하여 비판적인 의견을 보고했던 위원 2명이 다른 위원들과는 달리 재임명되지 아니한 경우가 있었다. 해임사유가 여러 가지 열거되어 있지만, 일부 사유는 매우 불분명하다.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> 이 기구는 교육 및 홍보에 관한 권한, 국제인권협약에 가입 및 비준을 권고할 권한, 연구에 관한 권한, 접수된 진정 등을 조사하여 발표할 권한, 정부에 대하여 자문을 할 권한 등이 부여되어 있다. 실제로 이 기구는 정부에 대하여 국제인권협약에 가입하거나 가입하면서 설정된 유보를 철회할 것을 권고하고 국내인권상황에 관하여 조사를 하여 보고를 한 바가 있다. 독자적인 보고서를 낸 시민단체의 견해에 의하면, 이 기구와 시민단체와의 교류·협력은 제대로 이루어지지 않고 있으며, 정부가 이 기구의 권고에 대하여 일반적으로 무시하기 때문에 이 기구를 아무런 힘이 없는 기구라고 평하고 있다. 승인소위가 위

이에 대하여 승인소위는 위와 같은 임명절차가 행정부의 수반인 수상에 의하여 아무런 기준 내지 시민사회 및 그 밖의 기관의 관여나 참여 없이 전적인 재량으로 이루어지고 있음으로써 이 기구의 독립성과 다원성을 침해하므로 파리원칙 제 1 항(구성과 독립성 및 다원성의 보장)과 일반지침 제2.2조(운영조직의 선출 및 임명)에 부합되지 않는다고 판단하였다. 이와 함께 임용된 위원의 임기가 2년으로 단기여서 이 점 또한 일반지침 제2.9조(운영조직의 구성원의 임기보장)에 부합되지 않는다고 판단하였다. 이상과 같은 배경에서 승인소위는 2008. 4. 이 기구가 독립성에 있어서 매우 문제가 있다고 판단하여 기존의 A등급에서 B등급으로 강등하는 것이 타당하다고 결정하였다. 이 결정이 있는 이후에 말레이시아 의회에서 국가인권기구에 관한 법률을 개정하여 승인소위의 결정을 일부 반영하였기 때문에 승인소위는 2010. 10. A등급을 부여하기로 결정하였다.

## 2) 몰디브 국가인권위원회

이 기구는 2005년 법률에 의하여 설립되었다. 이 법률에는 이 기구가 독립기구이며 그 활동에 대하여 면책특권이 인정됨을 선언하고 있다. 이 기구는 인권의 보호와 증진을 위한 대부분의 권한을 보유하고 있으나 다만 근거법상 인권의 범위를 몰디브의 헌법과 몰디브가 가입한 국제조약상의 인권으로 한정하고 있다. 이 기구는 임기 5년인 5명의 위원으로 구성되나 이 위원은 모두 대통령의 추천에 따라 의회에서 인준되며 그 인준에 따라 대통령이 임명한다. 이와 같이 임명된 위원을 해임할 때에도 동일한 절차가 적용되나 법에 명시된 해임사유 가운데 태만한 업무수행과 같은 사유가 들어 있다. 헌법에 모든 국민은 회교도여야 한다고 규정함에 따라 이 기구의 위원도 회교도일 것이 명시적으로 요구되고 있다. 이 기구의 예산은 대통령을 경유하여 의회에 제출되어 결정되며(2007년의 예산은 미화 57만 달러임), 12명의 직원을 고용하고 있다. 이 나라에서는 아직까지 시민단체가 존재하지

---

와 같은 결정을 함에 있어서는 시민단체가 제출한 보고서가 상당한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.



않으며 국제인권기구와 교류 및 협력한 활동도 미미하다.

승인소위는 이 기구가 어려운 여건 속에서 노력을 하고 있음을 인정하면서도 이 기구의 위원이 회교도일 것을 요구하는 것은 다양성을 존중한다는 차원에서 수용하기 어려우며 이 요건이 삭제되지 않는 한 승인심사를 할 수 없다고 결의하였다. 이러한 취지에서 승인소위는 2008. 4. 이 기구의 신규가입 승인심사에서 B등급을 부여할 것을 결정하였다. 이와 더불어 이 기구가 인권의 범위를 보다 넓게 규정하고 국제인권기구와의 교류 및 협력을 강화할 것과 대통령이 위원의 후보자를 선택하는 과정에서 보다 투명하고 많은 당사자들이 관여하는 절차를 마련할 것 등을 지적하였다.

### 3) 대한민국 국가인권위원회

이 기구는 2001년 법률(국가인권위원회법)에 의하여 설립되었다. 이 법률은 이 기구가 그 밖의 다른 국가기구에 소속함이 없이 독립하여 업무를 처리함을 명시하고 있다. 이 기구는 예산의 수립에 관하여는 법원 등의 다른 독립기관과는 달리 일반 중앙부처와 같이 취급되어 예산관련 중앙부처의 통제를 받고 이 예산부처가 다른 중앙부처의 예산과 함께 국회에 제출하고 국회가 이를 결정한다(2008년도 예산은 약 미화 2천만 달러). 이 기구의 조직과 인원은 대통령령에 의하여 정하도록 되어 있기 때문에 대통령령이 규정하는 범위 내에서 조직을 운영하고 직원을 보충할 수 있으며 일정 직급 이하의 직원에 관하여만 자율적으로 임용할 수 있다(이 기구의 직원은 220명 정도임). 이 기구는 1명의 위원장(상근), 3명의 상임위원(상근), 7명의 비상임위원 합계 11명의 위원으로 구성되어 있다. 이들 가운데 4명은 대통령이 추천 없이 임명하고 또 다른 4명은 국회의, 나머지 3명은 대법원장의 추천을 받아 대통령이 임명한다. 그러나 임명 내지 추천의 주체가 후보자를 선발하는 기준 및 절차에 관하여는 아무런 규정이 없다. 이들 11명 가운데 3분의 1(4명)이 최소한 여성이어야 한다는 점은 명시되어 있으나 그 밖에 다원성을 확보하기 위한 절차 및 기준에 관하여도 아무런 규정이 없다. 한편, 이 기구는 진정의 접수 및 구제, 인권상황에 대한

조사, 정부 및 의회에 대하여 입법 및 정책에 관한 권고 및 자문, 연구, 교육, 홍보에 관한 권한, 시민단체 및 다른 국내, 국제 국가기구와 협력, 국제인권협약의 가입 및 승인에 관한 권고, 구금장소 방문 등 폭넓은 권한을 가지고 있다. 그리고 이 기구는 여러 가지 채널을 통하여 시민사회와 협력하고 있으며 유엔을 비롯한 국제인권기구와도 교류, 협력을 하고 있다. 이 기구는 2008. 5.부터 3개월간 진행된 촛불집회에 관하여 진정을 받아 조사하여 2008. 10.경에 그 결과를 발표하였다. 이에 대하여 시민사회에서는 이 기구가 일부러 녹장을 부린다는 비판이 있었다.

이 기구와 관련하여 가장 문제로 보이는 것은 2008. 2. 새로운 정부가 출범하면서 이 기구를 대통령 직속기관으로 만들려고 하였다는 점이다. 승인소위는 행정부가 이 기구의 행정적, 재정적 사항에 대하여 계속 관여하려고 할 경우 이 기구가 일반지침 제2.10조(행정규정)에 부합되게 독립적이고 자율적으로 운영되어야 하며 예산에 관하여도 독립기관과 동일한 지위를 받아야 함을 지적하였다. 또한 승인소위는 위원의 임명절차와 관련하여 일반지침 제2.1조(다원성의 확립)와 제2.2조(운영조직의 선출 및 임명)에 따라 그 절차가 투명하고 개방적이며 다원성을 확보할 수 있도록 되어야 하고 직원의 임용과 관련하여 일반지침 제2.7조(국가인권기구의 직원)에 따라 이 기구가 좀 더 많은 자율권을 가져야 함을 지적하였다. 마지막으로 승인소위는 2008. 11.경 이 기구가 긴급한 인권문제에 관하여 시의적절하게 입장을 발표할 것을 권고하면서 기존의 등급인 A등급을 그대로 부여할 것을 결정하였다.

#### 4) 태국 국가인권위원회

이 기구는 1997년 헌법과 1999년 법률에 의하여 설립되었다. 그런데 2007년 다시 헌법이 개정되어 이 기구가 인권피해자를 대신하여 법원에 소송을 제기할 권한이 추가로 부여되었다. 이 기구는 헌법상의 독립기구로 설치되어 아무런 기관으로부터 간섭을 받지 않고 업무를 수행한다는 점이 법률에도 명시되어 있다. 이러한 배경에서 이 기구는 자신들이 이 나라에서 쿠데타가 발생할 당시에라도 계속하여 독립적으

로 업무를 수행하였다는 점을 강조하였다. 이 기구가 자신의 예산안을 수립하여 국무회의에 제출하면 국무회의는 이 예산안을 국가예산의 일부로서 의회에 제출하고 의회에서 최종적으로 결정한다. 이 기구의 2007년도 예산은 미화 435만 달러 정도로 이 기구가 제대로 기능을 하기에는 부족한 액수다.

이 기구는 위원장 1인과 10인의 위원(2007년도 헌법에는 위원장 1인과 6인의 위원, 각 임기 6년)으로 구성되어 있고 이들은 모두 의회에서 선출되어 국왕에 의하여 임명된다. 의회에서의 선출을 위하여 후보자 선정위원회가 구성되는데 이들은 주로 사법기관 및 의회의 구성원으로 이루어져 있다. 이 선정위원회가 2배수 이상의 후보자를 선정하여 그 명단을 의회에 보내면 의회에서 선출한다. 위원의 해임 또한 의회에서 결정되나 그 해임사유가 “공공의 이익에 대한 고려가 없거나 편파적일 때 등”과 같이 추상적이다. 이 기구는 자유로이 직원을 채용할 수 있으며 현재 96명의 정규직원과 80명의 임시직원이 일하고 있다. 이 기구는 파리원칙이 요구하는 인권의 보호와 증진에 관한 광범위한 권한을 보유하고 있으며 인권피해자를 대신하여 법적인 소송을 제시할 권한까지 보유하고 있다. 이 기구는 산하 33개의 소위원회를 구성하여 여기에 시민사회의 구성원들이 참여하고 있으며 국제기구와 협력 및 국제인권조약의 가입 및 이행에 관한 활동도 하고 있다.

이 기구는 이 나라의 자금세탁방지를 위한 기구의 청사에 입주하여 있어서 일반 민원인들이 출입하기 위해서는 반드시 신원확인 및 보안을 위한 절차를 거쳐야 한다. 승인소위는 이러한 점에 대해 국가를 상대로 하여 피해를 호소하기 위한 민원인들의 출입을 억제할 수 있다는 우려를 표시하면서 아울러 일반지침 제2.6조(적절한 자원)에 따라 별도의 청사와 지역사무소의 개설, 그리고 충분한 인력의 보강에 필요한 재원이 확보되어야 함을 지적하였다. 또한 승인소위는 일반지침 제2.1조(다원성의 확립)와 제2.2조(운영조직의 선출 및 임명)에 따라 위원이 선출 및 임명되는 과정이 보다 투명하고 개방적인 다양한 배경을 가진 시민사회의 인사들이 참여할 수 있어야 함과 일반지침 제2.9조(운영조직 구성원의 임기보장)에 따라 위원에 대한 해임의 사유가

보다 구체적으로 명시되어야 함을 지적하였다. 그리고 승인소위는 이 기구가 권고한 내용이 일반지침 제1.6조(국가인권기구의 권고)에 따라 정부부처 및 의회에서 제대로 논의되어야 함을 지적하면서 2008. 11. 종전의 등급인 A등급을 부여하기로 결정하였다.

#### 5) 카타르 국가인권위원회

이 기구는 2002년 국왕의 포고령에 의하여 설립되었으나 2008년 법률에 의하여 다시 보강되었다. 법률에는 이 기구가 독자적인 예산을 가진 기구임이 명시되어 있으나 업무에 관한 면책특권이 있는지와 예산이 의회에 의하여 승인되어야 하는지에 관하여는 아무런 언급이 없다. 위원은 최소한 7명 이상이어야 하며(현재는 9명임) 국왕에 의하여 임명되며 시민사회의 대표 및 정부 부서의 대표로 구성되나 정부대표는 표결에 참여할 수 없다. 법률에는 시민사회의 대표가 위원(임기 3년)으로 선출되어야 한다는 규정은 있으나 그 임명 및 해임의 기준과 절차, 다원성의 보장의 방법 등에 대하여는 아무런 규정이 없다. 이 기구는 직원을 자율적으로 채용할 수 있고, 현재 108명의 직원이 있으며 이 중 절반 이상이 여성이다. 이 기구의 권한은 시민사회와 국내 및 국제 인권기구와의 협력, 국제인권협약의 가입 및 비준 그리고 이행에 관한 권한을 포함하여 파리원칙이 요구하는 권한을 대부분 포함하고 있다. 특히 이 기구는 인구의 절대다수인 외국인 노동자(약 125만 명)로부터 진정을 접수하여 조사, 구제하고 있다.

이 기구가 그 동안 B등급을 보유하고 있다가 여러 가지 노력(법률에 의한 설립, 예산의 증가, 외국인 노동자에 대한 구제, 시민사회 출신 위원의 임명, 정부대표의 의결권제한 등)을 한 다음 승인심사요청을 한 점에 대하여 높이 평가되었다. 그러나 일반지침 제2.6조(적절한 자원)와 다르게 예산이 정부예산과 별도의 항목으로 마련되어 의회의 승인을 받지 않는 점, 일반지침 제2.1조(다원성의 확립), 제2.2조(운영조직의 선출 및 임명), 제2.9조(운영조직 구성원의 임기보장)의 취지와 다르게 위원의 선출 및 임명절차가 투명하거나 개방적이지 않으며 다원성이 확보되는 방향으로 명시적으로 규정되어 있지 않으며 해임의 사유 및

절차도 그러하다는 점이 문제점으로 지적되었다. 그리고 일반지침 제 1.4조(국제인권제도와와의 상호작용)의 취지에 맞게 이 기구가 국제인권 협약과 관련한 정보를 전파하고 국제인권기구와 독자적으로 협력하는 활동을 계속하여 강화할 것을 권고하였다. 승인소위는 2009. 3. 이와 같은 문제점을 인식하면서도 격려의 차원에서 이 기구의 승인심사신청에 대하여 A등급을 부여하였고, 위와 같은 권고사항이 제대로 이행되었는지를 1년 뒤에 다시 검토하기로 결정하였다.

## 라. 유럽지역 국가인권기구

### 1) 크로아티아 옴부즈맨기구

이 기구(the People's Ombudsman)는 1992년 헌법과 법률(옴부즈맨법)에 의하여 설립되었다. 헌법은 이 기구가 독립기구이며 다른 국가 기구나 공적인 권위가 부여된 기구로부터 인민의 헌법적, 법적 권리를 보호하기 위한 기관임이 명시되어 있다. 예산안은 재정부를 통하여 의회에 제출되어 의회에서 결정한다. 2007년도 예산은 85만 유로로 넉넉하지 아니하여 업무공간, 지역사무소, 적정한 인력을 구비하지 못하고 있다. 이 기구는 1인의 옴부즈맨과 3인의 부옴부즈맨(모두 상근)으로 구성되어 있는데, 이들은 모두 15년 이상의 경력을 가진 법률가의 자격을 가져야 하며 의회에서 선출되고 해임된다. 이 기구는 직원을 채용할 권한이 있으며 현재는 22명의 직원을 임용하고 있다. 아울러 이 기구 외에도 아동 보호를 담당하는 옴부즈맨과 성적 평등을 담당하는 옴부즈맨이 따로 설치되어 있다. 이 기구의 권한은 주로 시민의 권리의 보호에 관한 업무를 폭넓게 규정하여 진정사건의 조사 및 해결, 인권침해의 구제를 경고, 권고 및 기타의 조치를 취할 권한, 연간보고서의 작성 및 배포, 권리의 보호에 관한 입법의 개정 등을 포함한다. 이 기구는 시민사회와 여러 가지 협력을 하고 있으며 유엔과 유럽연합의 국제인권기구와도 협력하고 있다.

승인소위는 우선 이 기구가 일반지침 제1.4조(국제인권제도와와의 상호작용)와 제1.5조(다른 인권기구와의 협력)의 취지에 따라 인권에 관

한 업무를 하는 다른 옴부즈맨이나 국제인권기구와 더욱 더 협력을 할 것을 권고하였다. 또한 이 기구는 옴부즈맨의 전통적인 역할에 충실하게 권한이 정하여져 있는 관계로 파리원칙 “권한과 책임” 부분 제 1항, 제 3항 및 일반지침 제1.2조(인권보호에 관한 권한)에 부합하게 인권의 증진과 보호에 관한 폭넓은 권한을 갖도록 입법을 정비할 것과 일반지침 제2.6조(적절한 자원)에 따라 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 재원을 확보하고 이에 따라 지역사무소도 개설할 것을 권고하였다. 이 기구는 여러 가지 인종갈등을 겪은 신생국가에서 설립되었기 때문에 앞으로도 많은 역할이 기대되지만 사회적인 여건은 이에 부응하지 못하고 있다. 이에 따라 승인소위는 2008. 4. 이 기구의 신규 가입신청에 대하여 A등급을 부여하기로 결정하였다.

## 2) 독일 인권연구소

이 기구는 국가인권기구의 여러 유형 가운데 연구소 유형에 속한다. 이 기구는 법률에 의하여 설립되지 아니하고 2000년 독일연방의회의 만장일치의 결의안에 따라 설립이 되었으며 이 결의안에는 이 기구의 목적 및 기구 등에 관하여 언급하고 있다. 그러나 그 자세한 내용은 이 기구의 정관에 규정되어 있다. 결의안 및 정관에는 이 기구가 행정부로부터 독립된 기구임이 명시되어 있다. 이 기구의 의사결정기관은 임기 4년의 16명의 이사로 구성된 이사회(Board of Trustees)이다. 이사회는 총 16명으로 구성되고 여기에는 독일 인권단체들의 연합조직, 연방의회, 연방정부, 기타 여러 단체에서 선출된 사람들에 의하여 구성되며 그 임기는 4년이다. 이 가운데 연방정부를 대표하는 이사 1명은 의결권이 없으나 연방의회를 대표하는 이사 2명은 의결권이 있다. 이 이사회에서 연구소의 소장과 부소장(이들 2명은 상근)을 임명한다. 정관은 이 연구소의 권한으로 정보와 자료의 수집, 연구, 연방정부 및 의회에 대한 정책자문, 교육, 국내 및 국제에 있어서 단체 및 기구들과의 협력 등을 명시하고 있다.

이 기구의 가장 큰 문제점은 이 기구가 법률에 의하여 설립되지 아니하고 그 권한도 주로 연구, 교육, 자문 등의 역할에 제한되어 있

다는 점이다. 이러한 점은 파리원칙 권한과 책임에 관한 조항과 일반 지침 제1.1조(국가기구의 설립)와 제1.2조(인권보호에 관한 권한)를 충족하지 못하고 있다. 아울러 연방의회를 대표하는 이사 2명이 의결권을 보유한 점 역시 일반지침 제2.3조(국가인권기구내의 정부대표)와 어긋난다. 그러나 이 기구가 시민사회 및 국제인권기구와의 협력을 비롯하여 활발히 활동하고 있는 점을 고려하여 승인소위는 2008. 11. 기존의 등급인 A등급을 부여하기로 결정하였다.

### 3) 영국 평등 및 인권위원회

이 기구는 2006년 평등법에 의하여 설립되었다. 이 법률에 따라 기존의 있던 3개의 기구(고용평등, 인종차별, 장애인 문제를 담당하던 3개의 기구)가 하나로 통합되었고 각종 사유에 의한 차별이 금지되게 되었다. 이 기구는 소위 정부부처에 속하지 않는 공공기구(non-departmental public body)로서 정부각료의 통제 아래에 있어서 행정적, 재정적으로 이 정부각료에 대하여 책임을 진다. 물론 예산은 최종적으로 의회에 의하여 결정된다(2008년도 예산은 7,100만 파운드). 이 기구는 총 10명 이상 15명 이하의 위원으로 구성되며(현재는 기구의 전환기여서 18명의 위원이 있음, 위원장은 상근) 임기는 2년 이상 5년 이하로서 해당 정부각료에 의하여 임명되고 해임된다. 위원의 임명과 해임의 기준과 절차에 관하여는 아무런 규정이 없다. 직원들의 수 및 임용 조건은 해당 각료의 동의를 받아 이 기구가 자체적으로 임용을 한다(2008년 당시 390명이며 2009년 말에는 525명이 될 것으로 예상). 이 기구의 권한은 주로 차별의 금지와 인권의 증진을 위한 교육 및 홍보활동, 시민단체 등과의 협력, 정부 등 공공기구에 대한 입법 등에 대한 자문, 인권상황 및 개별진정에 대한 조사 및 구제활동 등이 포함되어 있다. 그러나 국제인권기준의 국내이행을 위한 가입 등의 권고 및 국내입법에 대한 자문은 이 기구의 권한에 명시적으로 포함되어 있지 않다.

우선 이 기구에 대한 가장 큰 문제점은 이 기구가 해당 각료의 아래에 설치되어 해당 각료에 대하여 행정적, 재정적으로 책임을 지

며, 이 각료가 법률에 명시적으로 기준과 절차가 정하여짐 없이 위원을 임명 또는 해임하며, 해당 각료의 동의를 얻어 직원의 채용과 그 조건, 위원에 대한 보수의 지급 등이 결정된다는 점이다. 그러나 이 기구는 이와 같은 절차는 영국의 중앙부처가 아닌 공공기구에 대하여 오래 기간에 걸쳐 확립된 실무관행에 의한 것이며 이 과정 자체가 이 기구의 독립성을 침해하지는 않는다고 설명하고 있다. 즉 위원의 선임도 일정한 절차에 따라 개방적이고 투명하게 운영된다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 승인소위는 2008. 11. 이 기구의 신규가입신청에 대하여 A등급을 부여하였다. 그러면서 이 기구가 파리원칙에 따라 인권의 보호(인권침해에 대하여 진정을 접수하여 조사하는 권한을 포함)에 관하여 명시적인 권한을 가져야 하고 일반지침 제1.3조(국제인권조약의 가입 및 비준)에 따라 국제인권조약의 국내이행에 관한 명시적인 권한을 가져야 하며, 일반지침 제2.1조(다원성의 확립)에 따라 위원의 선정과정에서 다원성이 확보되어야 하며, 일반지침 제2.9조(운영조직 구성원의 임기보장)에 따라 위원의 해임에 관하여 명시적인 사유와 절차가 규정되어야 한다고 지적하였다.

#### 4) 아일랜드 국가인권위원회

이 기구는 영국과 아일랜드 사이의 북아일랜드 분쟁이 종료되면서 그 평화조약의 내용을 이행하기 위한 법률(국가인권위원회법)에 따라 2001년 설립되었다. 이 법률에는 이 기구가 독자적으로 업무를 수행한다고 되어 있으나 예산은 법무부의 예산의 일부로 편입되어 법무부서에서 재무부의 동의를 받아 결정한다(2008년도 예산은 200만 파운드정도임). 이 기구는 1명의 위원장(상근)과 14명의 위원으로 구성되며 임기는 5년 이내에서 임명주체인 행정부에서 결정한다. 이들 위원의 임명은 행정부에 의하여 이루어지나 절차와 자격에 관하여 아무런 규정이 없으며 이들의 해임 또한 법에 정하여진 추상적인 사유에 따라 행정부에 의하여 이루어진다. 최근 행정부에서는 독자적인 위원회를 구성하여 공고, 신청서 접수, 심사 등의 절차를 거쳐서 후보자를 추천, 임명하였다. 위원에 대한 보수 및 직원(12명)의 채용과 보수는 행정부



의 동의를 얻어야 한다. 다만 법률에 다양한 인사가 위원이 되도록 하여야 함과 과반수가 여성이어야 함이 명시되어 있다. 이 기구의 권한은 매우 폭넓게 규정되어 있다(연구, 교육, 홍보에 관한 권한, 시민단체 및 국제기구와 협력하는 권한, 국제인권규약의 이행에 관한 권한, 정부의 정책 및 입법에 대한 자문, 개인이 제출한 진정의 접수 및 조사 등). 실제로 이 기구는 시민단체 및 국제기구와 협력과 국제인권규약의 이행에 관하여 노력을 하고 있다.

이 기구의 가장 큰 문제점은 예산이 독자적인 항목으로 의회에 의하여 결정되지 않고 행정부 부처에 의하여 결정된다는 점이며 그 결과 2009년도 예산이 상당히 삭감되었다. 그리고 위원의 임명 및 해임이 오로지 행정부처에 의하여 이루어지고 있다는 점은 승인소위에서 일반지침 제2.2조(운영조직의 선출 및 임용), 제2.9조(운영조직 구성원의 임기보장)에 충실하지 않다고 지적되었다. 아울러 행정부처가 이 기구의 인사 및 재정에 관하여 상당히 관여를 하는데, 이러한 점은 일반지침 제2.10조(행정규정)에 따라 이 기구의 독립성과 자율성에 영향을 미치지 않도록 운영되어야 한다는 지적이 있었다. 위에서 지적된 사항이 파리원칙에 비추어 문제의 소지가 있지만 이 기구의 독립성과 자율성에 심각한 영향을 미치지 않는다고 보아 승인소위는 2008. 11. 종전의 등급인 A등급을 부여하기로 결정하였다.

##### 5) 러시아 국가인권위원회사무소

이 기구(the Office of the Commissioner for Human Rights)는 헌법과 1998년 법률에 의하여 설립되었다. 이 법률에는 이 기구가 독립적으로 활동하며 업무와 관련하여 면책특권을 가짐을 선언하고 있다. 이 기구가 수립한 예산은 연방정부 예산 가운데 독자적인 항목으로 의회에 의하여 법률의 형식으로 승인된다(2008년도 예산 미화 680만 달러). 이 기구는 의회에서 선출된 임기 5년인 1인의 위원에 의하여 운영되며 그 후보자는 연방대통령, 하원의원 등에 의하여 추천된다. 이와 같이 선출된 위원은 일정한 사유가 발생하면 의회에서 해임된다. 이 기구는 현재 180명의 직원을 임용하고 있고 정부가 부여한 제한(200명)

의 범위 내에서 자율적으로 임용한다. 이 기구는 옴부즈맨 유형의 국가인권기구가 갖는 광범위한 권한을 그대로 가지고 있다(연구, 교육, 홍보에 관한 권한, 시민단체 및 국제기구와 협력하는 권한, 국제인권규약의 이행에 관한 권한, 정부의 정책 및 입법에 대한 자문, 개인이 제출한 진정의 접수 및 조사, 인권상황에 대하여 정기 내지 특별한 보고서의 제출 등). 이 기구 이외에도 83개의 지역 가운데 48개의 자치정부에서 인권을 담당하는 위원들이 활동하고 있으며 이들 위원들은 연방정부에 속하는 이 기구와는 별도로 활동한다. 이 기구는 매년 3회 정도 이 지역담당 인권위원들과 조정회의를 갖고 서로 협력하며 시민사회 및 유엔 등의 국제기구와도 협력을 하고 있다.

승인소위는 이 기구가 일반지침 제1.4조(국제인권제도와의 상호작용)와 제1.5조(다른 인권기구와의 협력)에 부합하게 유엔과 유럽연합의 국제인권체계 및 기구와 좀 더 체계적으로 협력을 하고 시민단체 및 러시아 각 지방에 설치되어 있는 지방인권위원들과의 협력을 강화할 것을 권고하였다. 아울러 승인소위는 일반지침 제1.6조(국가인권기구의 권고)에 따라 이 기구의 권고 및 의견표명 등이 연방정부 부처 및 의회에서 충분히 논의되도록 할 것과 일반지침 제2.2조(운영조직의 선출 및 임명)에 따라 위원의 선출과 임명과정의 좀 더 투명하고 개방적이어야 할 것을 권고하였다. 이러한 권고를 하면서 승인소위는 2008. 11. 이 기구의 신규가입신청에 대하여 A등급을 부여하기로 결정하였다.

## 2. 승인소위의 결정에 대한 평가

승인소위의 위와 같은 등급결정은 국제조정위원회 집행이사회에 대한 권고의 효력을 가지는데 집행이사회에서 대부분 승인되었다.<sup>95</sup> 위와 같은 결정례를 보면, 파리원칙이 당초의 예상대로 '최소한의 기

<sup>95</sup> 물론 기존의 등급인 A등급에서 B등급으로 하락된 기구의 경우에는 1년 이내에 법령을 정비하는 등의 노력을 하여 다시 신청을 하여 재심을 신청할 수 있다(예를 들면, 말레이시아, 에콰도르). 나아가 B등급을 받는 해당 기구의 경우에는 언제든지 다시 승인심사신청을 할 수 있다(예를 들면, 우크라이나).

준'이 아니라 어떠한 국가인권기구도 충족하기 어려운 '최대한의 기준'이 되었다는 점이 확실하게 확인된다. 승인소위는 위와 같은 결정을 하면서 두 가지의 접근방법(단계적 접근방법과 제도적 접근방법)을 택하고 있다.

우선 단계적 접근방법을 본다. 위와 같은 승인심사절차는 2006년도 이후에 비로소 체계화되어 도입되었으므로 아직 각국의 국가인권기구들이 이를 이해하고 이에 대한 준비를 하는 데에 현실적으로 시간이 충분하지 아니하였다고 판단된다. 국제조정위원회는 되도록 많은 국가가 파리원칙에 근거하여 국가인권기구를 설립하여 이 국가인권기구가 충분하지는 않지만 어느 정도의 범위 내에서라도 부족하나마 인권의 보호와 증진을 위한 활동을 펼치기를 목적으로 하고 있다. 또한 국제조정위원회란 국가인권기구들의 국제적인 협의체이므로 이 기구가 진행하는 위와 같은 승인심사절차는 소위 동료에 의한 심사로서 구속력과 강제력을 수반하기는 어려운 것이 현실이다. 이 점은 유엔조약기구 내지 인권이사회의 결의 내지 권고가 개별 국가에 대하여 미치는 현실적인 효력의 정도를 보아도 잘 알 수 있다. 그러므로 이러한 현실 아래에서 승인소위는 2006년도에 도입된 기존 회원기구의 재심사를 통하여 제 1 단계로서 A등급을 받은 기존의 모든 기구에 대하여 파리원칙에 근거하여 평가를 하고 그 부족한 점을 권고하면서 특별한 사정이 없는 한 기존의 등급을 그대로 유지하는 태도를 견지하였다. 그러므로 승인소위의 입장에서는 2012년도부터 시행되는 제 2 단계의 승인심사절차를 진행함에 있어서 제 1 단계에서 각 국가인권기구에 부여하였던 권고사항이 제대로 이행되지 아니하였을 경우 각각의 권고사항에 대하여 어느 정도의 비중을 둘 것인지를 결정하고 그에 따라 기존의 A등급을 유지하는 결정을 내릴지 아니면 그 등급을 강등하는 결정을 내릴지 판단을 하여야 하는 숙제를 안고 있다.

다음으로 제도적 접근방법을 본다. 위와 같은 사례에서 본 바와 같이 승인소위는 파리원칙과 일반지침의 내용이 각 국가인권기구의 설립근거법의 내용에 그대로 반영이 되었는지의 형식적인 관점을 견지하였다. 이 과정에서 가장 중요하게 여긴 사항은 국가인권기구의 설

립근거가 입법인지 아니면 행정부의 행정명령인지와 국가인권기구 구성원의 선출 및 임명의 과정이 오로지 행정부의 재량에 의하여 진행되는지의 여부라고 할 수 있다. 이러한 태도는 승인소위에 국한되지 않는다. 기존 대부분의 국가인권기구에 대한 학술적인 논의도 파리원칙의 내용을 구현하였는지에 관한 규범적이고 제도적인 측면에 집중하고 있다.<sup>96</sup> 이와 같은 접근방법을 취하는 배경에는 국가인권기구가 효과적으로 작동 및 활동하기 위해서는 무엇보다도 우선 파리원칙이 제시하고 있는 제도적인 사항이 구비되어야 한다는 인식이 깔려 있다.<sup>97</sup> 물론 특정 국가인권기구가 효과적으로 작동을 하는지에 관하여는 현실적으로 그 제도적인 내용뿐만 아니라 그 밖의 다양한 요소가 작용을 한다.<sup>98</sup> 그러하지만 파리원칙에 부합하는 기구를 설립한다는 것 자체가 그러한 내용의 기구에 대한 정치적 합의가 이미 상당히 형성되었다는 점을 의미하며 이러한 요소는 이 기구의 효과성에 기여하는 바가 크다.<sup>99</sup>

승인소위가 위와 같은 접근방법을 취함에 따라 파리원칙의 준수 여부를 평가함에 있어서 실제로 해당 국가인권기구가 해당 국가에서 어떻게 작동을 하고 있는지 그리고 과연 효과적으로 인권의 보호와 증진의 업무를 수행하고 있는지(소위 효과성의 문제)에 관하여는 거의 관심을 두지 아니하였다. 이 효과성은 국가인권기구가 독립성과 자율성을 어느 정도 확보하고 난 뒤에 비로소 고려할 수 있는 문제이기도 하다.<sup>100</sup> 현실적으로도 승인소위가 이와 같은 점을 평가한다는 것은 특별한 경우를 제외하고는 거의 불가능하다고 하겠다. 이러한 작

<sup>96</sup> International Council on Human Rights Policy(주 35), p.8; Lindsnaes and Lindholt(주 2), p.4; Mohamedou(주 37), p.5. Lindsnaes and Lindholt(주 2)에서는 이러한 접근방법을 “institution framework approach”라고 부르고 있다.

<sup>97</sup> 국제인권정책이사회(주 27), p.8. 한편 이 책에서는 국가인권기구의 효과성을 측정하는 기준으로서 벤치마크와 지표를 설정하고 이 가운데 벤치마크는 “국가인권기구가 소기의 목적을 달성하기 위하여 갖출 필요가 있는 최소한의 기준”을 의미한다고 정하고 있다. 위의 책, pp.11-13 참조.

<sup>98</sup> 위의 책, p.8.

<sup>99</sup> Lindsnaes and Lindholt(주 2), p.4, 45.

<sup>100</sup> Mohammad-Mahmoud Mohamedou(주 37), p.49.

업은 해당 국가인권기구가 소재한 개별국가의 구체적인 인권상황을 파악하고 국가인권기구가 여기에 얼마나 효율적으로 대처하고 그에 따른 변화가 있었는지를 평가하는 작업에 해당되기 때문이다. 나아가 이러한 작업을 함에 있어서 다양한 국가인권기구에 대하여 보편적으로 적용할 수 있는 객관적 지표를 마련한다는 것 또한 현실적으로 어려워,<sup>101</sup> 결과적으로 이러한 평가는 매우 정성적이고 주관적일 수밖에 없을 것이다.

### 3. 국가인권기구의 효과성

위에서 본 바와 같이 승인소위는 회원기구가 파리원칙을 준수하는지의 여부를 심사함에 있어서 매우 형식적인 규범적 평가에 그치고 있다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 어느 누구든지 국가인권기구를 떠올릴 때 가장 먼저 제기하는 의문은 국가인권기구가 '정부와 갈등을 일으킬 수 있는 어려운 인권문제를 맞닥뜨릴 준비가 되어 있는가', '시민사회가 우선시하는 문제와 인권침해의 피해자들의 요구에 제대로 부응하는가' 라는 소위 효과성의 문제이다.<sup>102</sup> 파리원칙이 국가인권기구에 대한 보편적인 기준으로 승인된 이후 약 20년이 지난 현재의 시점에 볼 때, 중요한 논점은 파리원칙을 이행하는 것이 바람직한지의 여부가 아니라 과연 파리원칙에 부합한 국가인권기구가 어떻게 효과적으로 업무를 수행할지에 있다고 하겠다.<sup>103</sup>

유엔은 세계인권선언을 구체화한 각종의 국제인권협약을 성안하여 인권의 보편적인 기준을 마련한 다음 이러한 보편적인 기준을 각 개별국가에서 이행하는 효과적인 현지 파트너로서 파리원칙에 입각한 국가인권기구의 설립을 추진하여 왔다. 이러한 국가인권기구의 업무 범위는 기존의 입법, 행정, 사법의 기능을 보충하기 위해서 이 전통적인 3권의 업무를 포괄하고 있다. 파리원칙과 이에 근거한 일반지침에

101 국제인권정책이사회(주 27), p.12.

102 International Council on Human Rights Policy(주 35), p.5, 57

103 위의 책, p.121.

의할 때, 국가인권기구는 이러한 임무를 수행하는데 있어서 효과적인 동반자로서 국내의 시민사회 및 국제의 인권단체, 유엔을 비롯한 국제인권기구와 협력하여 개별국가의 정치영역으로 인권문제를 계속하여 투사하는 역할을 담당하고 있다. 그렇기 때문에 승인소위는 회원기구에 대한 승인심사를 하는 과정에서 항상 파리원칙의 권한과 책임에 관한 제3항의 (b)호 내지 (e)호 및 이에 근거한 일반지침 제1.3조(국제인권조약의 비준 및 가입 장려), 제1.4조(국제인권제도와의 상호작용), 제1.5조(다른 인권기구와의 협력)의 준수 여부에 비중을 두어왔다. 이와 같은 역할은 국가인권기구가 인권이라는 보편적인 기준에 근거하여 개별국가, 시민사회, 유엔 등 국제인권기구의 세 꼭짓점을 연결하는 촉매제로서의 활동을 하여야 함을 의미한다. 이러한 점에서 볼 때, 국가인권기구는 입법, 사법, 행정과 관련한 권한을 가지고 시민사회와 유엔 등의 국제인권기구와 협력을 한다는 점에서 지금까지 누구의 소유나 영역도 아닌 '새로운 땅'(no man's land)을 개척하여야 한다.<sup>104</sup> 국가인권기구의 효과성은 이러한 새로운 땅을 어느 정도 범위 내에서 얼마나 차지하느냐에 달려 있다.

그러나 현실적으로 이러한 인권의 보편적인 기준인 국제인권협약은 개별국가의 다양한 법질서 및 문화와 비교하여 해석의 여지가 넓을 뿐만 아니라 매우 논쟁적이고 정치적인 이슈를 유발하고 있다. 따라서 인권은 시민활동가와 정치인에게는 늘 살아있고 변화하는 현실이고 국가기관에 대하여는 법률의 집행과 행정에 대한 거추장스러운 제한이 된다.<sup>105</sup> 따라서 국가인권기구가 인권의 보편적인 기준에 호소하면 호소할수록 다른 국가기관과의 갈등을 유발하게 되고 정치적 공격의 대상이 되어 현실 정치세력 간의 정치투쟁에 연루되고 보편적인 인권문제가 정치화될 수밖에 없다.<sup>106</sup> 더구나 2000년대 이후의 반테러리즘(anti-terrorism)의 경향으로 인하여 전 세계적으로 개인의 전통적인 자유에 대한 제한이 강화되고 있는 현실은 발전된 민주주의 국가

104 Mohammad(주 37), p.54.

105 Kjaerum(주 4), p.10.

106 위의 책, p.10; International Council on Human Rights Policy(주 35), p.59

를 포함하여 이러한 정치화의 가능성을 더욱 높이고 있다.<sup>107</sup> 이러한 현실을 염두에 두고 국가권력의 시각에서 국가인권기구의 효과성의 문제를 보면, 이 문제는 ‘인권이 어느 정도의 범위 내에서 국내정치영역에 영향을 미치도록 허용할 것인가’, 다시 말하면, ‘국가권력을 감시하는 기구인 국가인권기구가 강해지는 것을 얼마나 허용할 것인가’ 하는 문제로 환치된다.<sup>108</sup>

국가인권기구라는 새로운 제도의 도입과 출범 그 자체가 다양한 정치적, 사회적 세력의 타협에서 출발하였으므로,<sup>109</sup> 그러한 타협의 뒤에는 국가인권기구를 둘러싸고 시민사회, 국가권력, 국제인권기구의 세 꼭짓점 사이에 정치적 알력과 긴장이 계속된다. 그러므로 국가인권기구의 효과성의 문제는 국가인권기구가 처하여 있는 사회의 정치적, 역사적 맥락과 그 변화의 동력의 소산이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 효과성의 평가는 승인소위가 감당할 수 있는 몫이 아니고 결국 해당 국가의 정치과정에 맡겨두어야 할 사항일 것이다.

## V. 결 론

이상에서 파리원칙이 성립된 배경과 이에 기초하여 국가인권기구가 전 세계적인 규모에서 설립되고 있음을 살펴보았다. 이러한 현상은 1980년대 이후 냉전의 종식과 민주주의의 진전에 따라 인권의 국제적, 국내적인 지위가 상승하였기 때문일 것이다. 그리하여 민주주의가 발전된 국가에서는 기존의 사법체계를 보충하여 주로 다종다양한 차별을 시정하는 기구로서 국가인권기구가 출범하고 있고, 민주화의 이행을 경험하고 있는 나라에서는 사회의 모든 정치세력의 타협의 결과로서 과거와의 단절을 위해서 국가인권기구가 출범하고 있다. 그뿐만 아니라 민주주의가 덜 발달된 국가에서도 이러한 국제여론을 회피하기

107 International Council on Human Rights Policy(주 35), p.117.

108 위의 책, p.20.

109 위의 책, p.59.

위한 위장으로서 국가인권기구가 설립되고 있다. 심지어 북한도 유엔 인권이사회에 보편적 정례검토(UPR)를 받을 때 국가인권기구의 설립을 검토하겠다고 발언한 바 있다. 각 국가에서 그 정치적 배경과 동기가 어떠하든지 간에 국가인권기구가 탄생하여 작동하기 시작하면, 정치권력과 갈등하지 아니하는 비정치적인 영역에서만이라도 인권문제가 사회적 의제로 되는 것을 원천적으로 막을 수는 없을 것이다. 필자가 국제조정위원회 승인소위에 참여하여 아프리카의 작은 나라에서 태평양에 있는 섬나라를 거쳐 북반구에 있는 거대한 나라에 이르기까지 모든 나라가 인권을 놓고 이를 회피, 위장하거나 발전하기 위하여 씨름하고 있는 것을 목도하였다.

파리원칙은 이러한 세계적인 현상의 배후에 있는 보편적인 기준이다. 물론 이 보편적인 기준을 얼마나 수용할 것인지는 각 개별국가의 재량사항이다. 그러나 위 사례에서 본 바와 같이 어느 나라의 국가인권기구도 파리원칙과 이에 기초한 일반지침을 충분히 준수하고 있지는 않다. 이러한 현실 아래에서 국제조정위원회는 소위 승인심사라는 자율규제적 절차를 통하여 파리원칙의 이행 여부 및 그 정도를 심사하고 있다. 승인심사에서 A등급을 받으면 그 대가로 국가인권기구의 국제적 협의체인 국제조정위원회에서 정회원으로 활동하고 유엔 인권이사회에서 발언할 수 있는 자격이 주어진다. 국제회의에 참석해보면, 이 자격이 크지는 아니하나 무시할 수 없는 당근이라는 것을 금방 알 수 있다. 한마디로 A등급을 받지 아니하면 소위 '행세'할 수 없기 때문이다. 필자가 승인소위 및 관련 국제회의에 참석할 때, 유감스럽게도 필자가 몸담았던 우리나라의 국가인권위원회에 관한 이야기가 나올 때마다 부끄러워 쥐구멍을 찾고 싶은 심정이었다. 이러한 명예심 및 자존감이라는 부드러운 수단을 통하여 국제조약도 아닌 파리원칙이 승인소위의 승인심사절차에서 간접적으로 이행되고 있는 셈이다.

물론 승인소위가 파리원칙을 적용함에 있어서 현재로서는 단계적 접근방법과 제도론적 접근방법을 취한 관계로 국가인권기구가 제도적으로 어느 정도 치장이 되면 모두 A등급을 받고 있다. 비유하면, 환자의 건강상태, 활동성, 성격을 오로지 환자의 엑스레이 사진만을 보고



판단하는 것과 유사하다고 할 수 있다. 현재의 단계와 여건 아래에서는 이러한 접근방법이 옳다고 판단된다. 그러나 장래의 어느 시점에서 파리원칙의 적용기준을 더욱 엄격히 하면서 이와 함께 국가인권기구가 제도로 규정된 바와 같이 제대로 기능을 하는지, 나아가 얼마나 효과적으로 일을 하고 있는지에 관한 소위 효과성의 문제에 직면할 수밖에 없다. 국가인권기구의 효과성의 문제는 결국 사회의 정치적, 역사적 맥락과 변화의 동력의 소산이기 때문에 승인소위가 이를 객관적으로 평가하는 것은 지난하다고 하겠다. 국제조정위원회 및 승인소위가 이 효과성의 문제에 조금이라도 대처하기 위해서는 결국 시민사회의 조력이 필요하다. 시민사회가 국제조정위원회에 대하여 대화상대자로서 독자적인 정보와 평가를 제공하는 것이야말로 국가인권기구의 유효성의 문제에 조금이라도 접근하는 방법이 될 것이다.

## 참고문헌

### — 국내문헌

국제인권정책이사회, 국가인권위원회 옮김, 국가인권위원회의 효과성 평가, 국가인권위원회, 2005.

### — 국외문헌

Dam, Stubbhankar, Lessons from National Human Rights Institutions Around the World for State and Local Human Rights Commissions in the United States, Executive Session Papers: Human Rights Commissions and the Criminal Justice System, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2007.

International Council on Human Rights Policy, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2004.

Kjaerum, Morten, National Human Rights Institution Implementing Human Rights, The Danish Institute for Human Rights, 2003.

Lindsnaes, Birgit & Lone Lindholt, National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, Ed. Birgit Lindsnaes et al., The Danish Institute for Human Rights, 2001.

Mohamedou, Mohammad – Mahmoud, The Effectiveness of National Human Rights Institutions, National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers, Ed. Birgit Lindsnaes et al., The Danish Institute for Human Rights, 2001.

Pohjolainen, Anna – Elina, The Evolution of National Human Rights Institutions, The Danish Institute for Human Rights, 2006.

### — 국제연합 문헌

UN Commission on Human Rights, Fifty – sixth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (E/CN.4/RES/2000/76), Apr 27, 2000.

———, Fifty – eighth Sess. National Institution for the Promotion and

- Protection of Human Rights (E/CN.4/RES/2002/83), Apr 26, 2002.
- , Sixty—first Sess. National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights (E/CN.4/RES/2005/74), Apr 20, 2005.
- UN General Assembly, Thirty—third Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/33/46), Dec 14, 1978.
- , Thirty—fourth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/34/49), Nov 23, 1979.
- , Fortieth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/40/123), Dec 13, 1985.
- , Forty—eighth Sess. World Conference on Human Rights (A/RES/48/121), Dec 20, 1993.
- , Forty—eighth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/48/134), Dec 20, 1993.
- , Sixty—second Sess, Report of the Human Rights Council (A/62/53), 2007.
- , Sixtieth Sess. Human Rights Council (A/RES/60/251), Mar 15, 2006.
- , Sixty—third Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/63/172), Dec 18, 2008.
- , Sixty—fourth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/64/161), Dec 18, 2009.
- , Sixty—fifth Sess. The Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights (A/RES/65/207), Dec 21, 2010.
- UN Human Rights Council, Sixteenth Sess. National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (A/HRC/16/76), Feb 2, 2011.
- , Sixteenth Sess. Process Currently Utilized by the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights to Accredite National Human Rights Institutions in Compliance with the Paris Principles (A/HRC/16/77), Feb 3, 2011.

UN OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights), Fact Sheet No. 19: National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 1993.

－온라인 자료

국제조정위원회(International Coordinating Committee), <http://nhri.ohchr.org>,  
최종접속일: 2011. 6. 19.

유엔인권고등판무관실(UN OHCHR), <http://www.ohchr.org> 최종접속일: 2011.  
6. 19.

유엔인권이사회(UN Human Rights Council), [http://www2.ohchr.org/english/  
bodies/hrcouncil](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil), 최종접속일: 2011. 6. 19.

## 국문초록

파리원칙은 국가인권기구가 어떠한 지위를 가지고 어떠한 원칙 아래 설립, 운영되어야 하는지를 선언하고 있다. 이 파리원칙은 국제조약으로서의 효력이 없는 권고적 의견으로서 성립된 관계로 그 이행을 오로지 각 국가에게 맡기고 있다. 1991년 파리원칙이 유엔총회에 의하여 승인된 이래 약 20년이 지난 지금 많은 국가가 이 조약에 따른 국가인권기구를 설립, 운영하고 있다. 그러므로 현재의 시점에서 과연 현실적으로 활동하고 있는 국가인권기구들이 파리원칙이 선언하고 있는 원칙에 따라 설립, 운영되고 있는지를 살펴보는 것은 그 의미가 크다고 하겠다. 현재 유엔 인권고등판무관실의 후원아래 개별 국가인권기구들이 국제적인 연합조직인 소위 국제조정위원회(ICC)를 만들어 활동하고 있으며 그 산하에 승인소위(the Subcommittee on Accreditation)을 두어 회원기구(International Coordinating Committee, 이하 ICC)에 가입하거나 가입하려고 하는 개별 국가인권기구가 파리원칙을 준수하는지의 여부를 심사하여 등급을 결정하는 의견을 내도록 하고 있다. 이 논문은 파리원칙의 성립과정을 개괄적으로 살펴본 다음 이 승인소위가 내린 등급결정에 관한 의견을 살펴본다. 승인소위의 의견을 보면, 파리원칙은 성안 당시에 기대된 바와 같이 국가인권기구의 설립 및 운영에 관한 최소한도의 원칙을 선언하고 있는 것이 아니라 오히려 지구상의 어떠한 국가인권기구도 모두 충족하기 어려운 최대한의 원칙을 정하고 있는 것으로 평가된다. 나아가 승인소위는 파리원칙의 준수여부를 심사하면서 규범적, 제도적인 측면에 중점을 둔 형식적인 심사에 치중하고 있고 그에 따라 과연 국가인권기구가 개별 국가 내에서 효과적으로 운영되고 있는지에 관한 효과성에 대하여는 거의 접근을 하지 못하고 있다. 그 까닭은 국가인권기구가 효과적으로 활동하고 있는지를 심사하는 것은 결국 개별국가 내에서 보편적인 인권기준이 제대로 이행되고 있는지를 심사하는 것으로 귀착되기 때문이다. 그러므로 국가인권기구의 효과성을 평가하기 위해서는 결국 시민사회가 국가인권기구의 등급심사에 적극적으로 조력, 참여하여야 할 것이다.

주요어: 국가인권기구, 국제조정위원회, 승인, 승인소위, 파리원칙

# A Study of Cases on the Application of Paris Principle

Namyung Yoo

Principles Relating to the Status of National Institutions, so called “the Paris Principle”, was adopted in 1993 by the UN General Assembly. Since this adoption, the Paris Principle has become the universal guideline for the establishment and operation of national human rights institutions(NHRIs). As of the year of 2010, 132 NHRIs are reported to have been set up all over the world. The global association of NHRIs, so called the International Coordinating Committee(ICC), has set up the Subcommittee on Accreditation(SOC) to manage the accreditation process, which is the procedure to review whether and how much its own member institutions are compliant with the Paris Principle. The SOC is also allowed to develop its own interpretation of the Paris Principle, so called “General Observations”. Since its set-up in 2006, the SOC has accredited approximately 10 to 15 ICC member institutions every year for the purpose of accreditation, re-accreditation, and special review.

This essay explains and analyzes how the SOC has applied and interpreted the Paris Principle and General Observations in the course of accrediting 18 NHRIs(4 African, 4 American, 5 Asia-Pacific, 5 European). The SOC takes two approaches in the accreditation process: step by step approach and institutional framework approach. These two approaches seem to be appropriate because this process has not yet finished the first round. But these two approaches naturally cannot avoid facing the effectiveness of NHRIs. This effectiveness issue is a piece which the ICC(SOC) can hardly chew. Nonetheless, if the ICC wants to face even a little bit of this

issue, it has to more sincerely request the help and participation on the part of civil society.

Keywords: Accreditation, International Coordinating Committee, National Human Rights Institutions, Paris Principle