

사회적 약자보호를 위한 국가인권보호 활동의 발전방향★

-경찰의 치안대책을 중심으로-

황현락*

요 약

21세기 지식정보화시대에서는 그 특성상 다원화되고 양극화가 급속히 진행되어 사회의 여러 계층과 지역간·빈부간의 격차가 심화되어가는 경향이 있다. 여기서 나타나는 다양한 사회갈등은 정부 어느 한 부처의 독자적인 노력과 활동만으로는 지역사회의 다양한 치안문제에 효율적으로 대응하기 불가능하다. 지방화·분권화·민주화 등 다양한 사회변화에 대처하기 위해 경찰행정에 대한 주민과 지역 사회의 광범위한 참여와 협력이 무엇보다 중요하다. 특히 사회적 약자를 충분히 지키고 보호할 수 있기 위해서는 경찰의 치안대책 뿐만아니라 중앙정부나 지방자치단체 그리고 관련기관에서도 여러 가지 대안이 종합적으로 고려되어야한다. 소고에서는 보편적 인권의 역사적인 발전과정을 간단하게 살펴보고, 경찰업무와 관련하여 사회적 약자의 개념을 모색하고, 평소 경찰의 직무수행 중 나타나는 사회적 약자의 인권침해 실태 분석하고 문제점을 찾아 그에 합당한 해결책을 행정법제의 개선을 통해 모색해보았다.

A study of the police legislative system for the disadvantaged

Hwang Hyun Rak*

ABSTRACT

In the twenty-first century, it tends to deepen rich-poor gap and differences related to geographic location because of characteristic of polarization and diversification. Various social conflict that appear in the twenty-first century preclude independent effort and active of police from responding various public order problem of community

The most important thing is widespread participation and cooperation of inhabitant and community in order to cope with various social change like localization, decentralization and democratization.

Above all things, as human rights guardian in order to gain nation's trust, the police should induce dynamic change to desirable police which is wanted by nation in the organization. To achieve this, the police must overcome many negative customs and obstacles remaining organization despite endeavor of the police. In this manuscript, for this discussion, we search simply historical process of development, seek conception of the disadvantaged in regard to police duty, analyse the reality of human rights violation of the disadvantaged in execution of police duty through statistics and case study, find the problem and seek proper solution through improvement of the police legislative system.

Key words : The disadvantaged, Police legislative system, Protection of minorities

접수일(2012년 4월 30일), 수정일(1차: 2012년 5월 17일),
게재확정일(2012년 5월 22일)

★ 본 논문은 2012년 호원대학교 교내학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

* 호원대학교 법경찰학부

1. 논의의 방향

최근 우리사회가 다문화 사회로 급속한 변화를 보이고 있다. 외국인 근로자의 유입, 이주여성의 폭발적인 증가, 다문화 가정의 사회문제등 사회적 약자에 대한 인권보호의 문제가 새로운 사회적 이슈로 대두되고 있다.

또한, 장애인·어린이·여성등 사회적으로 아무런 저항할 힘이 없는 약자들에게 가해지는 각종 유무형의 폭력은 우월한 지위에 있는 강자에 의하여 거의 무방비 상태에서 상습적이고 지속적이며 비열한 방법으로 진행된다는 점에서 사회적 공분을 일으키고 있다. 이와 관련한 대표적인 사건이 최근 영화화되어 큰 이슈화되고 있는 이른바 광주 인화원에서 발생한 이른바 ‘도가니’ 사건이다.

경찰이 영화 ‘도가니’의 배경이 된 광주 인화학교 원생 성폭행 사건과 관련, 추가 의혹에 대해 28일 수사에 착수했다. 교육당국은 해당 학교 폐쇄 등 대책 마련에 나섰다.

2005년 광주 인화학교 사건은 김모(2010년 사망) 교장과 직원 등 6명이 원생들을 상습적으로 성폭행한 일이다. 2006년 1심에서 교장 등은 징역 5년을 선고 받고 법정 구속됐지만 2008년 항소심에서 징역 2년6월에 집행유예 3년을 받고 풀려나는 등 솜방망이 처벌로 끝나 비난이 일었다. 이후 작가 공지영의 소설 <도가니>와 이를 원작으로 한 동명의 영화가 상영되면서 다시 사회적 파장을 몰고 왔다(2011.9.28, 한국일보 사회면).

이러한 인권유린 범죄는 경찰을 포함한 정부와 국민등 치안협력자 모두가 함께 그 해결책을 찾아가는 것이 필요하다.

본고에서는 이러한 논의를 위해 보편적 인권의 발전과정을 간략하게 조명해보고 국민의 생명과 재산의 보호라는 경찰기본임무와 관련하여 법집행의 대상이 되는 사회적 약자의 개념을 도출정리하고, 직무수

행 중 나타나는 사회적 약자의 인권침해의 실태를 살펴보고 문제점을 찾아 그에 합당한 해결책을 관련법제의 개선을 통하여 모색해보는 순서로 서술하고자 한다.

2. 인권의 보편적 개념과 사회적 약자 보호

2.1 인권의 의의

인권이란 국가로부터 생명, 건강 자유나 재산등 개인적인 법익의 존중을 요구할 수 있는 권리로, 인간이 인간이기 때문에 당연히 가지는 천부적 권리, 즉 인간에 태어남으로써 개인에게 귀속되는 생래적 권리를 말한다 [1]. 결국, 인권이란 자유와 평등에 관한 권리이다.

인권과 기본권의 개념은 유사하기는 하지만 일치하는 것은 아니다. 헌법은 제10조 후문에 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정함으로써 ‘인권과 기본권의 관계’를 표현하고 있다. 인권이 헌법에 실정법으로 규정되지 않은 이상 인권은 국가에 대하여 개인의 단순한 정치적인 요청이나 기대, 소망에 지나지 않는다. 인권은 국가내에서 관철되고 실현되기 위하여 헌법적인 보장을 필요로 한다. 인권은 국가에 의한 확인과 보장을 통하여 헌법이라는 실정법의 구성부분으로 된다. 인권은 인간의 자기결정권을 개인의 법적인 권리로 파악함으로써, 자기결정권의 보장과 실현을 모든 정치적 공동체와 정치적 지배의 유일하고도 최종적인 존재이유이자 목적으로 만든다.

국가인권위원회법 제2조 제1호에서 “‘인권’이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다”고 규정하고 있어 인권의 개념은 국가를 넘어선 세계인류의 항구적이고 영속적 보편적 가치임을 알 수 있다 [2].

2.2. 인권사상의 역사적 발전과정

인권사상의 발전과정을 역사적으로 살펴보면 민주주의의 개념형성 및 발전과 맥을 같이 한다는 점은 공지의 사실이다. 인권에 관한 관념이 체계적으로 정립된 것은 사회계약론과 계몽주의적 자연법론이 대두된 17, 18세기에 들어서면서다. 이 시기 인권 사상형성에 영향을 미친 사조는 개인주의 사상, 평등 사상, 과학정신의 발달, 인간 이성에 대한 낙관론 등이다 [3]. 근대유럽에 있어서 최초의 인권 개념의 등장은 1215년 영국의 Magna Carta에서 비롯되었다. 이 시기에는 인권은 근대적 의미의 인권이라기보다는 국왕으로부터 영지를 수여받았던 귀족들의 요구를 받아들인 현장에 지나지 않았다(Magna Carta는 인권현장이라기 보다는 절대왕권에 대한 견제의 의미가 있다). 그러다가 1628년 권리청원(Petition of Right), 1679년의 인신보호법(Habeas Corpus Act), 1689년의 권리장전(Bill of Rights)등의 역사적 사건을 거치면서 실정권으로 인정되었다 [4].

미국에서는 헌법정신의 모체가 된 1776년 ‘미국독립선언(United States Declaration of Independence)’을 발표하였다. 로크의 자연법론 사상이 담기고 제퍼슨이 기초한 이 선언은 모든 인간은 태어나면서부터 평등하고, 천부불가양의 권리를 부여받았으며, 그 권리 중에는 생명의 자유와 행복을 추구할 권리가 포함되어 있다.

프랑스에서도 1789년 시민혁명으로 ‘인간과 시민의 권리선언(Declaration des droits de l’homme et du citoyen)’을 채택하면서 루이16세의 절대왕정이 붕괴되어 구시대가 소멸되었다. 이 선언의 17개 조항은 1791년에 제정된 헌법의 전문이 되었다. 이 선언은 또한 1793년의 헌법 전문(인권선언으로 개명됨)과 1795년의 헌법 전문(인간과 시민의 권리 및 의무에 관한 선언으로 개명됨)이 되었다.

국제인권 규약으로는 1945년 유엔헌장이 제정되었고, 1948년 제3차 국제연합총회에서 채택된 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’은 대표적인 인권법으로 기본적 인권 존중을 그 중요한 원칙으로 하는 국제연합헌장의 취지에 따라 보호해야 할 인권을 구체적으로 규정할 것을 목적으로 하여 채택되었다. 전문과 본문 30개조로 되어 있는데, 그 중 제21조까지는 자유권적 기본권에 관한 규정으로 시민

적·정치적 성질의 자유에 대하여 언급하고 있고, 경제적·사회적·문화적 성질의 자유, 즉 생존권적 기본권에 관해서도 제24조 근로의 권리, 제25조 사회보장, 제26조 교육받을 권리, 제27조 문화생활을 할 권리, 제28조 사회적·국제적 질서에 대한 권리 등을 규정하고 있다 [5].

세계인권선언은 유엔헌장에 정의되지 않았던 여러 종류의 인권을 상세하게 규정하였지만, 법적인 구속력을 가지는 것은 아니었다. 그러나, 동 선언은 유엔이 인권영역으로 적극적으로 활동하는 계기가 되었고 아울러 국제 인권규약, 유럽인권협약, 여러 가지의 차별철폐협약 등 각종의 인권조약이 성립되는 출발점이 되었다.

그후에도 1966년에 자유권 및 사회권규약, 1979년 여성에 관한 차별철폐협약, 1984년 고문방지협약, 1989년 아동의 권리에 관한 협약등이 이어졌다.

2.3. 사회적 약자의 보호

가. 인권의식의 변천

사회적 약자와 소수자의 인권을 이해하기 위해서는 민주주의 인권의식의 핵심가치의 변천과정을 살펴볼 필요가 있다. 프랑스의 법학자 카렐 바샤(Karel Vašák)은 인권의식의 발전을 3세대론으로 정리하고 있다 [6].

제1세대 인권의 핵심적인 가치는 17~18세기로 자유, 즉 시민의 정치적 권리로 영국·미국·프랑스의 혁명을 통해 표현되었다. 이는 적극적인 권리라기보다는 정부의 압제로 부터의 자유라는 소극적인 자유를 강조한다.

제2세대 인권의 핵심적인 가치는 평등, 즉 경제적·사회적인 권리로 현실에서의 형평과 정의에의 요구가 인권의 담론을 이끌었으며 이 가치의 실현을 위해서는 국가의 적극적인 개입이 요구되었다.

제3세대의 인권의 핵심적 가치는 박애, 즉 더불어 사는 사회 공동체를 형성하기 위한 연대를 중심으로 한다. 여기에는 지역공동체, 문화공동체, 소수민족이나 사회적 약자에 대한 권리 등이다. 지구적 차원에서 전개되는 생태공동체 운동 환경문제등이 3세대 인권론의 특성으로 나타나며 개인의 권리뿐만 아니라 공공선·공익·공존등을 위한 배려 또는 도덕적인 의

무 등이 중요시된다.

나. 사회적 약자의 개념과 보호의 필요성

사회적 약자의 개념은 사회적 형평성(social equity)에 대한 인식을 전제로 한다. 사회적 형평성이란 사회적 불평등을 시정하기 위해 공공 서비스의 혜택이 사회적 불우집단에 더 많이 돌아가도록 해야 한다는 가치규범을 말한다. 즉, 정책의 소망성(desirability)을 평가할 때 능률성보다는 형평성이 주요 기준이 되어야 한다는 규범적 기준을 말한다. 사회적 형평성의 이념을 중시한 신행정론에서는 행정이 사회적 불우집단에 더 많은 혜택이 돌아가도록 하는 도덕적 의무를 저야 한다고 주장한다.

행정은 대내적으로나 대외적으로나 모든 면에서 공평하여야 한다는 이념으로 행정의 이념으로서 사회적 형평성은 1970년대에 접어들어 미국의 신행정론 주창자들에 의하여 강조되기 시작하였다.

신행정론(new public administration)에서는 사회적 형평과 공익의 의미를 철학자 롤스(J. Rawls)의 「정의론(A Theory of Justice)」(1971) 중 특히 '정의의 원칙'에 따라 규정하려고 하는데, 모든 사람은 평등하게 가장 광범한 기본적 자유를 누려야 한다는 것과, 공리설(功利說)과는 달리 사회적 다수를 위한 소수의 희생을 용인(容認)하지 않고 누구에게나 유리하다는 범주 내에서만 불평등이 받아들여질 수 있다는 내용이다 [7].

이와 같이 신행정론에서 강조하는 사회적 형평성은 자원이나 지위의 공평한 배분과 관련된 개념으로서, 이는 사회적 약자를 보호하는 것을 그 출발점으로 삼는다. 따라서 자원의 배분은 사회적·경제적·정치적으로 불리한 입장에 있는 사람들에게 우선적으로 혜택을 줌으로써 사회정의를 실현할 수 있다는 관점이다. 그러므로 법집행기관으로서의 경찰의 역할은 공평한 법률의 집행과 사회적 형평성을 고려하여 이러한 정의론에 입각하여 사회적 약자의 보호에 유념할 필요가 있다 [8].

경찰에서 '사회적 약자'라 함은 「인권보호를 위한 경찰관직무규칙」 제2조 제3호에서 "장애인, 19세 미만의 자, 여성, 노약자, 외국인, 기타 신체적·경제적·정신적·문화적인 차별 등으로 어려움을 겪고 있

어 사회적 보호가 필요한 자를 말한다"고 명문으로 규정하고 있다 [9].

국가인권위원회는 사회적 약자의 차별시정 강화를 위한 주요내용으로 국가인권정책기본계획 목표와 주요과제중에서 사회적 약자·소수자의 인권 증진과 관련된 것으로 ①인권 취약계층의 객관적 실태조사 강화 ② 사회적 약자·소수자에 대한 인식 제고 및 인권 증진을 위한 정책이 정리되어있다(국가인권위원회는 2012년 1월 3일 전원위원회에서 제2차 국가인권정책기본계획권고안을 의결하였음). [10] [11]. 이를 토대로 직무수행중 나타나는 한국경찰의 인권침해의 실태를 분석하고 바람직한 경찰업무의 글로벌 패러다임을 차례로 모색해보기로 한다.

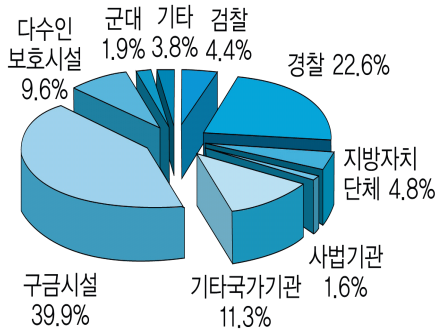
3. 경찰직무수행 중 인권침해실태 분석

3.1. 인권침해 실태

국가인권위원회의 출범 이후부터 2010년 말 까지 인권침해에 대한 진정 건수는 총39,733건이다 [12]. 인권침해 진정사건의 접수현황을 기관별로 살펴보면, 전체 39,733건 중 구금 시설과 관련한 진정이 15,838건으로 전체의 39.9%를 차지했고, 경찰과 관련한 진정이 9,004건(22.7%) 기타 국가기관과 관련한 진정이 4,481건(11.3%), 보호시설에 관한 진정이 3,838건(9.7%)이었다. <표1>에서 보여주는 바와 같이, 2010년에는 총6,457건이 접수되어 그 중 구금시설과 관련한 진정이 1,881건으로 29.1%를 차지했고, 경찰과 관련한 진정이 1,590건(24.6%) 보호시설에 관한 진정이 1,372건, (21.2%), 기타 국가기관과 관련한 진정이486건, (7.5%)이다.

구금시설과 경찰관련 진정이 수위를 유지하며 지속적으로 접수되고 있으며, 보호시설관련 진정이 전년 대비 2.8배 정도 증가하였는데 이는 정신보건시설과 장애인시설 관련한 진정이 증가하는 추세에 따른 것이다.

<표1>인권침해 진정사건 기관별 접수 비율 [13]



3.2. 인권침해 주요사례

인권위원회에 경찰관련 진정사건의 주요내용을 <표2>에서 살펴보면 거의 대부분의 사건이 수사나 조사과정에서 발생하는 인권침해사건이다. 수사는 불법체포·구금등 경찰의 강제처분과 관련하여 골고루 나타나고 있으며, 수사를 제외한 사건으로는 경찰의 집회시위관리나 전의경 관리, 경찰관의 폭언이나 반말등 윤리적 문제도 아직 지적되고 있다.

<표2>경찰의 인권침해사건(2010년도)

행위구분	건수	행위구분	건수
피의자·유치인 보호행위미흡	9	과도한 불심검문	3
과도한 경찰장구의 사용	7	정보공개거부	2
반말·폭언	6	초상권침해	2
불법구금·불법체포	6	밤샘조사	2
폭행	5	고문	2
사생활침해	3	인종차별	1
집회신고거부·시위방해	3	사건은폐축소	1
총건수: 52건			

*출처:국가인권위원회, 『2010국가인권위원회간보고서(2011)』, pp.101-110의 내용을 재구성한 것임

이들 경찰의 인권침해 사례가 전부 사회적 약자에 대한 것으로 볼 수는 없지만 현실적으로 법의 충분한 보호를 받지 못하고, 범집행에 있어서 항상 불리한 입장에 서게 되는 것이 보통이므로 경찰의 인권침해 사례중 상당수가 사회적 약자에게 해당되는 것으로 추정해볼 수 있다. 경찰의 범집행 작용은 국민의 자유와 권리를 제한 하는 전형적인 국가권력작용으로 볼 수 있기 때문이다.

4. 사회적 약자 보호를 위한 경찰의 발전방향

4.1. 경찰활동의 국제적 표준

경찰의 직무 수행중 나타나는 인권침해사례를 줄이기 위한 경찰직무의 표준지침은 어떻게 모색하는 것이 좋을까?

최근 우리나라는 FTA등 급속한 사회변화에 따라 국가간의 교류의 증대와 국제적 협력사태가 급속하게 증대하고 있고, 이에 따른 국제적 경찰협력력이 필요한 분야도 크게 늘어나고 있다.

이에 부응하여 경찰작용에 관한 국내의 많은 선행적인 연구와 국내 경찰관련법에 산발적으로 규정되고 있기는 하다. 그러나 이러한 국내법규는 그때 그때 국내적 사정에 따라 필요에 의하여 만들어진 것으로 국제적인 활동기준에 부합하는 지는 의문이므로, 여기서는 UN에서 제정된 경찰활동의 법적인 행동지침을 참고하여 국내경찰관련법과 관련된 내용을 중심으로 글로벌 사회를 지향하는 경찰활동의 국제적인 표준을 모색해보기로 한다.

이와 관련된 대표적인 국제법규는 UN 법규인 ‘법집행공무원 행동 강령(Code of Conduct for Law Enforcement Officials)’으로 선진경찰로 나아가는 지표가 될 수 있을 것이다. 여기서는 이를 중심으로 살펴보기로 한다 [14]. 이 강령은 전문8조로 구성되어 있다.

제1조 【기본임무】

법집행공무원들은 항상 직업이 요구하는 고도의 책임감에 부응하여 법에 규정된 임무를 이행하거

나 불법에 항거하는 모든 사람을 보호하거나 지역 사회에 봉사하여야 한다.

법집행공무원이란 임명되든 선출되든 특히 체포와 구금권을 가지고 경찰권을 행사하는 모든 법률공무원을 포함한다. 법집행공무원의 정의는 제복을 입은 입지 않건 군대 권력에 의해, 또는 나라 보안군에 의해 경찰권이 행사되는 나라에서는, 그와 같은 분야에 종사하는 공무원도 포함한다. 지역사회를 위한 서비스는 특히 개인적·경제적·사회적인 다른 긴급한 이유로 즉각적인 도움이 필요한 지역사회의 구성원을 위한 지원서비스를 제공하는 것을 포함하여야 한다. 이 조항은 모든 폭력적이고 야만적이고 해로운 행위를 다루는 것뿐만 아니라 처벌법규 하에 금지의 범위를 충분히 넓히려는 의도도 있다. 그것은 형법적 책임을 질 수 없는 사람에 의해 행하여지는 행위까지 확장된다.

제2조 【인권보호】

법집행 공무원 들은 그들의 임무를 수행함에 있어 인간의 존엄성을 보호하고 존중해야하고 모든 사람들은 인권을 지키고 보호하여야 한다.

논란의 소지가 있는 인권문제는 국내법과 국제법에 의해 규명되고 보호되어야 한다. 국제기구와 관련된 것들 중에는 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’, ‘시민적 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)’, ‘고문과 다른 야만적·비인간적·차별대우나 처벌로 부터 모든 사람들의 보호 선언(Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)’, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 유엔선언(United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)’, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)’, ‘아파르트헤이트(예전의 남아공의 인종차별정책)범죄의 처벌과 진압에 관한 국제협약

(International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid)’, ‘종족학살 범죄의 예방과 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)’, ‘죄수의 대우에 관한 최소표준규칙(Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)’, 영사관계에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on Consular Relations) 등이 있다 [15]. 국가는 이 조항에 대하여 이러한 권리들을 판단하고 보호하는 지역적이고 국가적인 조항을 명시하여야 한다.

제3조 【무력사용】

법집행공무원들은 오직 최후의 수단으로 필요할 때(strictly necessary)나 그들 임무의 수행을 위해 필요한 범위 안에서만 힘을 사용해야 할 것이다.

이 조항은 법집행공무원에 의한 무력의 사용은 극히 예외적이어야 한다는 점을 강조한다. 법집행공무원은 범죄예방상황이나 범죄자나 의심적은 범죄자의 합법적인 체포에서 도움을 주거나 영향을 주는 상황 하에서 합리적으로 필요한 범위 내에서 힘을 사용할 수 있는 권한이 있음을 의미하긴 하지만, 어떠한 힘도 필요한 한도를 초과하여서는 안된다.

국내법은 일반적으로 법집행공무원에 의한 힘의 사용을 비례의 원칙(principle of proportionality)에 따르도록 제한한다. 이것은 그러한 국내법상 비례의 원칙이 이 조항의 해석함에 있어 원용될 수 있을 것이다. 어떠한 상황에서도 이 조항은 의도하는 합법적인 목적을 넘은 과도한 힘의 사용권한을 부여하는 것으로 해석되어서는 안된다.

총기의 사용은 극단적인 수단으로 간주된다. 총기가 사용되지 않도록(특히 어린이에게는)모든 노력을 기울여야한다. 일반적으로, 무기는 범죄혐의자가 무력에 의한 저항을 하거나 혹은 다른 사람들의 생명을 위태롭게 하거나 차선책이 범죄혐의자를 체포하거나 제지하는데 충분하지 못할 때를 제외하고는 사용되어서는 안된다. 총기가 사용되어질 경우 신속하게 결정권이 있는 부서에 보고되어야 한다.

제4조 【비밀보호】

법집행공무원들이 보유하고 있는 비밀은 업무수행이나 재판상의 필요에 따른 것이 아니라면 보호되어야 한다.

법집행공무원들은 업무의 성격에 따라 개인사생활이나 잠재적으로 특히 다른 사람들의 이익(특히 명예)에 해가될 수 있는 정보들을 수집한다. 이러한 정보를 보호하거나 사용하는데 특단의 주의를 기울여야 하며, 재판상 필요에 의하거나 업무 수행에 필요한 경우에 한하여 그러한 정보들이 사용되어야 한다. 어떤 방식으로든 다른 목적을 위한 정보의 노출은 전적으로 부적절하다.

제5조 【고문·가혹행위금지】

법집행공무원 누구라도 가혹행위를 하거나 선동하거나 고문 또는 다른 비열하고 비인간적인 차별대우나 징벌과 같은 유형의 행동을 해서는 안되며, 법집행공무원 누구라도 고문 또는 다른 비열하고 비인간적인 차별대우나 처벌을 정당화하는데 상관의 명령이나 전쟁 상황이나 전쟁의 위협, 국가안보의 위협, 국내 정치적인 불안정 또는 공공의 긴급사태와 같은 예외적인 상황을 핑계 삼아서도 안 된다.

이러한 금지조항은 총회에 의해 채택된, ‘고문과 야만적·비인간적·차별 대우 및 처벌 협약(Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment; 이하 ‘고문방지 협약’이라고 한다)’에서 유추된다. 고문방지협약은 전문과 3장 33조로 구성되어 있다. 고문방지협약에서 1조 1항은 고문에 대해 정의하고 있는데, ‘고문’(torture)이란 “공무원이나 공무수행자 혹은 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래 어떤 특정인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어 낼 목적 등을 위해, 의도적으로 심한 육체적, 정신적 고통을 특정인에게 가하는 행위”를 말한다 [16].

그러한 행동은 인간의 존엄성에 대한 위법행위이고 세계인권선언과 그리고 다른 국제적인 인권기구에

서 선포된 인권과 기본적인 자유에 대한 폭력으로서 국제연합헌장의 목적을 부정하는 것으로 비난받아야 한다. 고문은 ‘죄수의 대우에 대한 최소표준원칙(Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)’에 부합하는 합법적인 제재에 내재하는 것이거나 부수적인 것으로 부터 일어나는 고통이나 괴로움을 포함하지는 않는다”.

“잔인하고 비인간적이고 모멸적인 대우 또는 처벌(cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)”이라는 용어는 총회에 의해 정의되어지는 것이 아니고 육체적이거나 정신적인 남용에 대응하는 가장 폭넓은 보호가능성을 확대하기 위한 것으로 해석되어야 한다.

제6조 【구급자보호】

법집행공무원들은 그들의 관리하에 있는 사람들의 건강을 충분히 보장해주어야 한다, 그리고 특히 언제든지 그들이 치료를 원할 때 즉각적인 조치를 해야 한다.

준의료 활동 종사자와 공인된 의료 종사자를 포함한 의료팀에 의해 제공되는 “의료서비스(medical attention)”는 구급자가 요구할 때나 필요할 때 보장되어야 함을 뜻한다. 의료진이 법집행팀에 포함되어 있더라도, 법집행공무원들은 의료진에게 구급인에게 법집행기관 외부의 의료진에게 수술이나 검진을 받게 하는 것이 타당하다고 건의할 때 이를 고려하여야 한다. 치료행위는 법집행공무원이 위법행위의 희생자나 위법행위과정에서 일어난 사고자에게 치료를 제공해야 하는 것으로 이해하여야 한다.

제7조 【청렴의무】

법집행공무원은 어떠한 부패행위라도 저지르지 않아야 한다. 그들은 또한 이러한 행동들을 단호하게 반대하고 대응하여야 한다.

권한의 남용과 같은 형태의 어떠한 부패행위라도 법집행공무원의 직업과 양립할 수 없다. 법은 정부가 공무담당자들과 그들의 기관에서 법을 집행할 수 없거나 하지 않을 것이라면 시민 사이에 법을 강요하는

것을 기대할 수 없으므로, 부패행위를 저지르는 법집행공무원에 대해 엄격히 집행되어야만 한다.

부패의 정의는 국내법에 따라야하지만, 자신의 업무와 관련한 행위를 하거나 하지않거나 요구하거나 받은 선물·약속·특혜 또는 이미 저질러진 것이나 누락된 이러한 과거의 행위로 부정하게 받은 것들을 포괄하는 것으로 이해하여야한다. ‘부패행위(act of corruption)’의 표현은 미수에 그친 것도 포함한다.

제8조 【법령준수】

법집행공무원들은 법과 강령을 존중해야 한다. 그들은 또한 최선을 다하여 법과 강령을 위반하지 않도록 노력하여야 한다.

현 강령에 위반하는 일이 일어났거나 날거라고 믿을 만한 근거를 가지고 있는 법집행공무원들은 그들의 감독자에게 그 일을 보고하거나 조사나 시정권한을 가지고 있는 필요한 기관이나 부서에 보고하여야 한다. 이 강령은 국내법 또는 관례에 편입된다하더라도 준수되어야 한다. 만약 제정법과 관례가 현재 제도의 것보다 더 엄격하게 규정되어있다면, 그 규정이 준수되어야 한다.

이 조항은 한편으로는 공공의 안전을 광범하게 다루는 기관의 내부규율상의 요구와 다른 한편으로는 기본인권의 위반행위를 다루기 위한 요구 사이의 균형을 유지하고자 한다. 법집행공무원들은 지휘체계 안에서 위반사항을 보고해야 하고 오로지 유용하고 효율적인 다른 수단이 없을 때 지휘체계 밖에서 다른 합법적인 조취를 취해야 한다. 이것은 법집행공무원이 이 강령의 위반행위가 발생했거나 발생하리라는 것을 보고했기 때문에 그들이 행정책임이나 다른 처벌을 받지 않아야 한다는 것으로 이해된다.

“조사나 시정권한을 가진 적절한 권력이나 기관 (appropriate authorities or organs vested with reviewing or remedial power)”이라는 용어는 이 제도의 권한 안에서 국내법아래에 존재하는 당국이나 기관을 말하고, 혹은 이 강령의 범위 내에서 위반행위로부터 발생하는 민원이나 불만을 조사하는 국제법상 법집행을 담당하는 법적 제도적 혹은 여타의 기관 혹은 독립기관을 나타낸다

몇몇 나라에서, 대중매체가 민원조사기능과 같은 일 수행하는 것으로 간주될 수 있다. 그러므로 법집행공무원은 만약 최후의 수단으로서, 그들 자신의 나라의 법과 관습에 따라서 그리고 현재 강령의 제4조(비밀보호)의 규정에 따라 대중매체를 통해서 여론의 주의를 환기시키기 위해 위반행위를 공표하면 정당화될 수 있다.

4.2. 사회적 약자보호를 위한 치안대책

사회적 약자에 대한 경찰의 인권보호기준은 유엔의 ‘인권고등판무관실 (OHCHR)’에서 제작 배포한 ‘경찰을 위한 인권 기준과 관행(Human Rights Standards and Practice for the Police)’에 수록되어 있으며, 이 지침은 경찰(법집행공무원)을 위한 확장된 인권 포켓북으로, 경찰이 휴대하면서 이용할 수 있도록 만들어졌다 [17]. 이 지침은 경찰과 관련된 네 가지 인권 요소 즉, ①조사 ②체포 ③구금 ④무력 사용을 주제별로 구분하였다. 각 주제는 국제인권기준을 적용하기 위해 만들어진 권고안 등의 국제인권기준과 인권관행으로 요약되어 있다.

우리나라의 사회적 약자에 대한 보호대책으로 정부차원에서는 국가인권정책기본계획이 수립·시행되고 있다. 국가인권정책기본계획이란 국가의 인권정책의 청사진으로서 인권과 관련된 법·제도·관행의 개선을 목표로 하는 범국가적인 인권정책 종합 계획으로 인권 상황과 개선 조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 인권 정책 목표와 추진과제를 제시하는 데 목표가 있다.

경찰활동중에서 특히 수사는 침해된 공공질서를 회복하기 위해 범인을 발견해가는 과정에서 개인의 기본권과 충돌이 불가피한 국가작용이다. 실제로 최근까지 국가가 공공질서유지 및 회복에 주안점을 두면서 국민 개인의 인권은 비교적 등한시 되어왔던 것은 사실이었다. 그러나 고문, 폭행, 협박, 강압행위 등의 위법한 수사나 이를 통해 취득한 자백에 의해 무고한 자를 처벌하는 것은 국가권력에 의한 회복할 수 없는 범죄행위이다. 이 때문에 민주주의 국가에서는 그 소송구조의 형태에 관계없이 수사의 절차적 합법성을 도모하고 있으며, 특히 수사과정에서 인권이 침해되는 것을 방지하기 위해 법률상·윤리상 다양한

대책이 필요하다 [18].

다만, 사회적 약자보호 논의에 있어서 간과하지 않아야 할 것은 경찰의 범집행은 기본적으로 모든 국민은 ‘법 앞에 평등’하다는 보편타당한 헌법적인 원칙에 기반하고 있어야 한다는 점이다. 사회적 약자에 대한 경찰의 배려는 일반적으로 범집행에 있어서 사회적 강자입장에서 유리하게 집행되어왔다는 현실인식을 바탕으로 사회적 약자에 대한 법적 제도적 배려를 의미하는 것으로 이해할 필요가 있다.

그러므로 부분적으로 이러한 사회적 약자에 대한 정책적 배려는 경찰기관의 역량을 넘어 정부의 사회복지 정책과도 긴밀한 관련이 있다고 볼 수 있다. 이른바 유관기관과 협력치안의 필요성이 강조되는 영역이다.

여기서는 국가인권위원회의 국가인권정책 기본계획권고안에 따라 사회적 약자를 ①장애인 ②비정규직노동자 ③이주노동자 난민 ④여성 ⑤아동·청소년 ⑥노인 ⑦병력자 ⑧군사병·전의경 ⑨시설생활인 ⑩성적 소수자 ⑪새터민등 11개 분야로 구분하고 있다. 이들과 관련된 경찰의 치안대책을 중심으로 정리해보기로 한다 [19].

(1) 장애인

“장애인”은 신체적·정신적 장애로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자를 말하며, 장애인의 종류 및 기준은 장애인복지법에 규정되어 있다(2009년도 기준으로 등록장애인은 총2,429,547명임) [20].

장애인은 수사·재판 과정에서 지적능력이 낮은 정신지체, 발달장애, 정신장애인으로 변호사, 대리인, 보조인으로부터 도움받을 권리를 보호받지 못하고 있다. 유엔은 총회에서 정신장애인의 변호인과 개인적 대리인이 모든 심리에 참석하여 진술할 권리가 있다는 내용의 정신장애인의 보호와 정신건강치료의 증진을 위한 원칙(1991년)을 의결하고, 유럽연합(EU)집행위원회는 공정한 재판을 위해 정신장애인에게 특별한 주의를 기울여야 한다는 유럽연합형사절차상 특정한 절차적 권리에 대한 기본결정(2004년)을 채택한 바 있다.

영국, 독일, 미국, 호주 등은 다양한 영역에서 장애

를 이유로 하는 차별금지를 엄격히 요청하고 있는데, 특히 영국은 1984년 실질적 구속력을 지니는 시설운영기준 218개 항목을 마련하여 적용하고 있다. 우리나라에서도 장애인, 특히 정신장애인이 수사나 재판 과정에서 변호사·대리인·보조인에게 조력 받을 권리를 보장받을 수 있도록 형사사법절차의 개선을 서둘러야 할 것이다.

(2) 비정규직

정규 근로가 아닌 고용형태로서 일반적으로 적절 한 계약에 의하지 않거나 급료나 사회적 보호에 대한 일체의 규제를 받지 않는 고용. 비정규 근로, 비전형 근로, 비정형 근로, 임시 근로, 한시 근로 등의 용어가 함께 쓰이고 있으며 고용계약 기간, 근로시간, 고용 계약 주체와 사용자의 일치 여부, 계약의 종류 등의 기준 중에서 어느 한 가지라도 전형적인 형태에서 벗어나는 경우를 모두 일컫는다 [21].

비정규직의 유형을 몇가지 기준별로 보면, 고용 기간별로 보아서 한시적 고용으로 임시직·계약직이 있고, 근로시간으로 분류했을 때 시간제 고용으로 단시간 근로·시간제 근로가 있으며, 고용 주체에 따르면 간접 고용으로 파견근로·용역 근로가 이에 속한다. 계약 형식에 의하면 특수 고용으로 호출 근로·독립도급·가내 근로가 이에 속한다.

1990년대 후반 이후 비정규직 노동자가 계속 늘어났고, 이들의 임금과 근로조건 등에서의 차별상황이 개선되지 못하고 있다(2011.3월 현재 비정규직 규모는 5,771천명으로서, 이는 전체 임금근로자(1,129만4천명) 대비 33.8% 수준임) [22]. 비정규직 노동자는 사실상 노동3권을 보장받지 못하여 사업주의 자의적 고용 관리에 효과적으로 대응할 수 없고, 정규직 노동자와 임금격차가 심화되고 있다.

정부는 법·제도를 개선하여 비정규직 남용을 예방할 뿐만 아니라 비정규직 노동자와 정규직 노동자 간의 고용형태에 따른 임금·근로조건·사회보장에 나타나는 차별을 개선하고 비정규직 노동자의 사회보험 적용을 확대하고 보험료 부과체계를 개선하여 비정규직의 사회복지를 강화하고 비정규직 노동자의 직업훈련을 위한 인프라를 구축하고 직업훈련 참가자에 대한 인센티브 제공으로 비정규직 노동자의 교육과

훈련을 강화해야 할 것이다.

(3)이주노동자

1990년 12월 18일 유엔총회는 ‘21세기형 협약’이라 할 수 있는 이주노동자권리협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Worker and Members of Their Families : MWC)을 채택했다 [23]. 이주노동자권리보호협약은 그 동안 각종 국제조약에서 규정되어 온 권리주체로서의 사각지대에 있는 이주민(migrants), 특히 이주노동자를 보호할 목적으로 채택되었으며, 이주노동자뿐 아니라 그 가족에 대한 보호도 같이 규정하고 있는데 의의가 있다.

이 협약 제1장 제2조 제1항에 따르면 ‘이주노동자’(migrant worker)란 “국적을 부여한 나라(모국)가 아닌 국가 내에서 유급활동에 종사할 예정이거나 아예 종사하고 있거나 또는 종사하여 온 사람을 말한다”고 규정하고 있다.

우리나라 헌법(제6조 제2항)은 국제법과 조약이 정하는 바에 따라 외국인의 지위가 보장된다고 규정하고 있다. 국가인권위원회법(제4조)은 법 적용 범위를 대한민국 국민과 대한민국 영역에 있는 외국인으로 규정함으로써 국내거주 외국인을 국가가 보호해야 하며 권리를 보장해야 할 의무를 명시하고 있다.

이주노동자가 경찰 조사와 재판을 받을 때, 단속과정과 보호수용에 대한 이의신청을 할 때, 그리고 지방노동사무소와 관련된 업무를 처리할 때 다국어로 된 안내문이 없고 통역서비스가 부족하여 권리를 보호 받지 못하고 있다.

또한, 미등록 이주노동자의 단속과정에서 계구가 남용되는 등 무리한 단속과 외국인보호소에서 보호명령에 의한 장기수용 등으로 이주노동자의 인권이 침해되고, 이들에 대한 안전교육과 안전장비가 불충분하여 산재예방이 미흡하고, 산재보험 혜택 및 치료가 끝날 때까지 미등록이주노동자에게 합법체류 자격을 부여하고 있는 보호정책에 대한 홍보가 부족하여마저도 잘 활용되지 못하고 있다.

이에 대한 대책으로, ①고용허가제의 사업장 이동제한 완화하고, ②경찰서, 법원, 외국인보호소, 지방노동사무소, 고용안정센터, 근로복지공단 등 이주노동

자 관련 기관에 어학지원과 상담지원 체계를 구축하며, ③경찰서, 법원, 외국인보호소, 지방노동사무소, 고용안정센터, 근로복지공단 등 이주노동자 관련 기관에 언어지원과 상담지원 체제 구축 ④미등록 이주노동자를 단속하는 공무원에 대한 인권교육 강화, 보호기간 연장에 대한 엄격한 심사절차마련 등 외국인보호소 운영 관련 규정이 개선되어야 할 것이다.

특히 이주여성의 경우에는 국제적 인신매매와 성매매 강요 및 감금 등의 인권침해를 예방하고 피해여성을 구제할 수 있는 제도가 미비하여 문화차이, 언어소통 등으로 갈등을 겪으며, 심할 경우 가정폭력으로 인해 기본적 인권이 침해되는 경우가 허다하다. 국가는 국제적 여성 인신매매를 근절하고, 피해자에 대한 구제 및 보호 방안을 강화하며, 한국인과 결혼한 이주 여성의 인권보호를 증진해야 할 것이다.

이를 위해 ①이주 여성이 해외취업 형태로 국내 유흥업소에 유입되는 경로를 차단하고 사기성 국제결혼 중개업체의 활동을 금지하고 ②인신매매 범죄자의 처벌 및 피해자 보호를 위해 준수해야 할 최소기준을 규정한 유엔국제조직범죄방지협약 및 3개 부속의정서를 조속히 비준하고 관련 국내법을 정비하고 ③결혼 이민자에 대한 가정폭력 예방 및 피해자 구제방안 마련 ④이주 여성의 모자보호시설 입소자격이 인정되어야 한다.

(4) 여성

1979년 12월 18일에 UN총회는 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)’이라는 조약을 채택했다. 이 협약의 목적은 여성에 대한 차별대우의 철폐에 있다 [24].

최근 여성에 대한 권익신장이 두드러지게 이루어지고 있지만, 일부에서는 여성을 차별하는 의식과 관행이 남아있으며, 여성의 존엄성을 무시하고 성적 대상화하는 퇴폐·향락문화와 성폭력, 성매매가 존재하는 것도 현실이다.

다양한 관계 법령에 국가 및 지방자치단체가 성희롱, 성폭력, 가정폭력, 성매매 예방교육을 실시하도록 규정하고 있기는 하지만 아직도 그 시행이 충분하지 못하다. 법률적 측면에서도 성희롱·성폭력·가

정폭력·성매매 등에 관한 법령에서 그 개념과 판단 기준이 불명확하여 예방조치와 피해구제가 충분하지 못하고, 2004년부터 성매매를 규제하는 법이 시행되고 있으나 단속과 처벌이 어려운 유사성매매업소와 인터넷을 통한 성매매업이 증가하고 음성화하고 있다.

또한, 재판과 수사과정에서 성감수성이 부족한 관련자에 의해 피해자가 모욕을 당하는 등 제2차적 인권침해가 발생하기도 한다.

국내·외 법률적 기준 및 해외사례를 보면 여성발전기본법(제17조, 제25조)은 성희롱·성폭력·가정폭력 예방, 피해자 보호 및 가해자 교정에 대한 국가와 지방자치단체의 의무를 명시하고 있고, 성희롱에 대해서는 ‘남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률’, ‘국가인권위원회법’, 성폭력에 대해서는 ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률’, 가정폭력에 대해서는 ‘가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 법률’, ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’, 성매매에 대해서는 ‘성매매알선등 행위의 처벌에 관한 법률’, ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 등에서 각각 규제하고 있다.

‘유엔여성차별철폐협약’은 여성에 대한 모든 형태의 인신매매 및 성매매에 의한 착취를 금지하기 위하여 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것을 규정하고 있다(제6조). 유엔여성폭력철폐선언(1993년)은 여성에 대한 폭력을 남녀평등과 여성인권을 침해하는 중대한 문제로 선언하였으며, 유엔여성차별철폐위원회는 정부보고서에 대한 최종평가서를 통해 한국 사회에 만연한 여성에 대한 폭력을 우려하고, 여성에 대한 폭력을 근절하기 위해 관련 공무원의 성감수성 훈련을 포함한 포괄적 방안 마련 및 피해자들을 위한 보호소 제공을 권고하였다.

중요한 여성보호 추진과제로는 ①성 차별·성희롱·성폭력·가정폭력·성매매의 예방과 근절을 위해 각급학교에서 여성인권과 성평등 교육을 강화하고, 관련 교재 및 프로그램을 개발하고 운영할 근거법령 입안하고, ②스토킹이나 사이버 성폭력, 유사성매매업소 등 현행 법령으로 단속과 처벌이 어려운 신종 범죄에 대한 대책 마련하며 ③ 성차별·성희롱·성폭력·가정폭력·성매매 피해자를 위한 상담·보호·

치료 등의 사회복지 서비스 강화 ④성매매 피해자 및 탈성매매자의 직업능력개발, 취업알선, 의료지원 강화 ⑤수사와 재판과정에서 피해자의 인권을 보호할 제도와 절차의 개선책을 지속적으로 마련하여야 한다.

(5)어린이·청소년

유엔 아동권리협약(CRC, Convention on the Rights of the Child)은 아동을 단순한 보호대상이 아닌 존엄성과 권리를 지닌 주체로 보고 이들의 생존, 발달, 보호에 관한 기본 권리를 명시한 이 협약으로, 89년 11월20일 유엔총회에서 만장일치로 채택되었고 우리나라는 91년 가입했다 [25].

협약은 18세 미만 아동의 생명권, 의사표시권, 고문 및 형벌금지, 불법해외이송 및 성적학대금지 등 각종 아동기본권의 보장을 규정하고 있으며 협약가입국은 이를 위해 최대한의 입법 사법 행정적 조치를 취하도록 의무화하고 있다.

우리나라는 이와 관련하여 동 협약의 아동의 무력 분쟁참여에 관한 선택의정서(2004년), 아동의 매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 선택의정서(2004년) 등을 비준하고, 영유아보육법(1991년), 가정폭력범죄의 처벌에 관한 법률(1998년), 청소년보호법(1997년) 등을 제정하고 아동복지법(1991년)을 개정하는 등 아동·청소년의 인권보호 및 학대 예방을 위해 노력하고 있다.

그러나 입시와 경쟁위주의 교육, 가족의 경제력에 의존하는 교육 기회나 질의 차이, 학교 폭력과 가정폭력, 집단 따돌림 등으로 아동과 청소년의 기본적 권리가 침해되고 있다. 청소년기본법(제5조)은 청소년 육성의 모든 영역에서 청소년의 기본적 인권이 존중되어야 함을 명시하고, 청소년복지지원법(제3조)은 인종·종교·성·연령·학력·신체조건 등 여타의 조건에 따라 법 적용에서의 차별을 금지하고, ‘아동복지법’, ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률’, ‘가정폭력범죄의 처벌에 관한 법률’ 등은 아동 학대와 폭력의 금지 및 처벌을 규정하고 있으며, ‘청소년기본법’, ‘청소년보호법’, ‘청소년의 성보호에 관한 법률’ 등은 유해환경으로부터 아동보호, 아동 성매매·성착취 등의 규제와 처벌을 규정하고 있다.

유엔아동권리협약은 아동의 최선의이익의 최우선적

고려(제3조), 아동의 능력발달에 상응한 적절한 감독과 지도(제5조), 입양 시 아동의 최선의 이익을 보호하도록 규정(제21조)하고, 유엔아동권리협약은 아동학대·성매매 예방과 보호를 규정하고(제19조, 제32조 내지 제36조, 제39조등), 아동매매·아동성매매 및 아동음란물에 관한 선택의정서는 아동매매 금지를 규정하고 있다.

유엔아동권리협약(제31조)은 아동이 휴식과 여가를 즐기고 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락 활동에 참여할 권리를 규정하고, 유엔아동권리협약(제40조, 41조)은 사법절차에서 아동의 권리에 대해 규정하고, 유엔아동권리위원회는 헤이그 협약 비준, 아동학대·방임·체벌 개선, 국제기준에 따른 소년사법제도의 개선(1996년), 위탁가정에 대한 재정지원 확대, 아동관련보호시설의 정기적인 감사(2003년) 등을 권고하고 있어 이에 대한 정책방안이 필요하다.

(6) 노인

고령화 사회에 급속하게 접어들고 있는 우리나라는 전체인구 중에서 30%이상의 이미 65세이상의 고령으로 구성되어 있고 노인인구비율의 증가속도도 세계에서 제일 빠르다. 80세이상의 고령자도 2010년 현재 88만7,197명(남266,216명; 여620,981명)으로 추계되고 있다 [26].

이러한 사회적 변화에 따른 시설이나 가정에서 노인에 대한 학대, 재산착취, 유기 등의 사건이 종종 발생함에도 불구하고 이에 대한 구체대책이 미흡하다. 무료 및 실비요양시설대상으로 실시한 국가인권위원회의 조사(2002년)에 의하면 상담부재(73.6%), 종교자유 침해(35.9%), 폭행·폭언 경험(6.0%), 강제노동 및 노역(3.6%), 옷 갈아입힐 때 수치심 유발(4.8%) 등의 사례가 보고되고 있지만, 통계치가 없는 가정에서의 노인 문제도 심각하다.

국내·외 기준 및 해외사례를 보면 노인복지법(제39조의6)은 노인학대를 예방·금지하고, 피해자 구조를 규정하고, ‘노인을 위한 유엔원칙(United Nations Principles for Older Persons, 1991년 발효)’은 시설에 거주하는 노인은 존엄, 신념, 욕구, 사생활을 존중받으며 살 수 있어야 하고 착취와 육체적·정신적 학대로부터 자유로워야 한다고 규정하고 있다.

대부분 가정 내에서 발생하는 노인학대는 가족내의 문제로 여기는 사회정서상 외부 노출을 꺼리고, 학대사실을 인정하지 않는 특성을 가지고 있다. 그러나 최근 급속한 고령화로 노인학대 문제는 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회적 문제이고 그 심각성에 더욱 관심을 기울여야 한다는 사회적 합의에 의해 2004년 노인복지법 개정을 통한 법적 기반을 마련하였다.

노인학대에 대한 지속적인 국민들의 인식제고와 학대피해노인 및 가족을 위한 전문상담을 위해 2004년 이후부터 2010년까지 전국 16개 광역시·도에 1개의 중앙노인보호전문기관 및 23개 지역노인보호전문기관을 단계적으로 설치·운영하였다. 동 기관을 활용하여 노인학대 신고접수부터 현장조사, 학대피해노인 및 가족에 대한 통합적 지원, 노인학대 예방교육 및 홍보, 학대피해노인을 지원하기 위한 지역사회 네트워크구축 등 학대받는 노인의 권익향상을 위해 지속적인 활동을 펼치고 있다. 실제 노인학대 상담건수는 2005년 13,836건에서 2010년 47,988건으로 노인학대 신고건수는 2005년 2,038건에서 2010년 3,068건으로 지속적으로 증가하고 있다 [27].

국가는 가정·노인요양보호시설 및 생활영역에서 노인의 인권침해를 예방하고 노인을 학대로부터 보호하기 위한 시스템을 지속적으로 구축해 나아가야 한다.

(7) 병력자(病歷者)

유엔인권위원회, 세계보건기구, 국제노동기구 등은 HIV/AIDS 감염인에 대한 집단검사와 감염을 이유로 하는 해고금지 등을 규정하여 HIV/AIDS 감염인의 존엄성 보호 및 사회적 차별을 받지 않을 권리 보장을 요구하고 있다.

그런데도 HIV/AIDS 감염인과 한센인은 사회적 편견으로 합리적 이유 없이 직업선택의 자유, 거주 이전의 자유 등의 기본권을 제한받아 왔을 뿐 아니라 보건의료시설 이용에서의 차별 등 일상적 차별을 받아온 것이 현실이다. 따라서 정부는 HIV/AIDS 또는 한센병, B형 간염 등 병력을 이유로 하는 인권침해 및 차별을 해소하기 위해 법과 제도를 개선할 필요가 있다.

<표2>HIV/AIDS 감염 내국인 발생 및 사망

신고현황 [28]

년도	감염인수	사망자수	누적감염 인수	누적생존 자수
2009 현재	771	133	6,888	5,671

(8) 전·의경

전·의경의 구타와 가혹행위는 한 사람의 인권과 존엄성을 침해할 뿐만 아니라 자체사고의 직접적 원인이 되고 있다 [29]. 주요원인을 보면, 전·의경의 안전과 기강확립을 도모하는 과정에서 불필요한 기합이 행하여지고 무조건적인 복종을 강요하는 관행이 있어왔다. 전·의경에 관련된 사고처리방식과 수사관행에서 전·의경 의문사와 사고의 원인을 여전히 내부보다는 외부에서 찾는 것에 불만이 제기되고 있는 실정이다.

피해자의 인격권을 침해하고 수치심과 모멸감으로 내무생활을 어렵게 하는 성폭력 문제가 근절되지 않고, 인권상담 또는 고충상담을 할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않거나 제대로 작동되지 않아 불만과 고민이 해소되지 못하여 가혹행위 및 사망사고의 원인으로 작용하기도 한다.

전의경의 사고를 미연에 방지하기 위해서는

- ① 가혹행위 등을 근절하기 위한 근본적인 대책을 수립하고 인권상황의 점검 강화
- ② 복무와 관련하여 주요 금지사항을 법령화하여 금지행위의 규범력과 명확성 제고
- ③ 체계적인 인권교육 프로그램 및 교재 개발과 지속적인 인권교육을 통해 전·의경의 지휘관 및 동료의 인권의식 함양
- ④ 가혹행위와 의문사의 수사과정에 민간단체의 참여 보장, 철저한 수사규정 준수 등으로 수사의 투명성과 객관성 증진
- ⑤ 부대 내 성폭력을 예방하고, 피해자를 구제할 수 있는 제도적 장치 마련
- ⑥ 인권상담을 할 수 있는 내부 시스템을 구축하고, 상담내용에 대한 비밀보장
- ⑦ 필요한 경우에는 상담자를 최대한 보호하면서 문제를 처리하는 장치 마련
- ⑧ 중장기적 관점에서 전·의경 조직의 대테러임무와 국가재난상황 등의 임무를 수행하는 직업경찰조직

으로 전환

- ⑨ 인권유관기관의 제한 없는 방문조사 허용
- ⑩ 전의경인권보호규칙 제정등을 들 수 있다고 본다.

(9) 시설생활인

보건복지부 자료에 따르면 2009년말 보건복지부소관 사회복지시설수는 3,770개소이며 생활인원은 142,254명으로 나타났다 [30].

<표3> 사회복지시설수와 생활인원

년도	시설수	생활인원			종사자
		계	남	녀	
2009 현재	3,770	142,254	56,459	85,795	62,183

정부는 그동안 사회복지생활시설의 설립기준 완화, 지원확대를 통해 사회복지생활시설의 공급을 늘리는 정책을 추진하고, 미신고시설의 양성화를 통한 시설생활인의 인권향상을 도모하고 있지만, 지역사회통합과 탈시설화 등을 통한 시설생활인의 인권보장은 여전히 미흡하고 또한 사회복지생활시설에서 생활인 인권침해, 사생활 침해, 사유화, 회계부정 등의 문제가 여전히 지속되고 있어 이에 대한 대책이 강구되어야 한다.

(10) 성적 소수자

성적 소수자는 숫자에 무관하게 성적 취향(동성애자)등 성적인 문제로 사회의 주류에서 벗어나 있는 집단을 의미한다. 현대 민주주의에서는 다수결의 원리가 적용되기 때문에 자칫 소수자의 의견이 무시되는 경향이 발생한다. 따라서 성적 소수자의 문제도 다수결의 결함을 보완하는 제도로 다수의 횡포와 전제로부터 성적 소수자를 보호하기 위한 소수자의 권리가 강조되고 있다.

한국 사회에서 성적 소수자는 오해와 편견으로 차별을 받고, 형법과 군형법 등에도 성적 소수자의 차별 조항이 있다(예, 형법제257조 ‘강간죄’관련규정등). 이러한 현실은 유럽연합의 암스텔담조약(The Amsterdam Treaty, 1997년)과 유럽연합의 결의안

(2000년)이 규정하고 있는 성적지향에 근거한 차별을 금지하는 국제기준에 미흡한 것이다. 암스텔담 조약(The Amsterdam Treaty)은 회원국의 의무조항에 성적 지향을 이유로 한 차별을 금지시키고 유럽연합의 결의안(2000년)은 성적 지향에 근거한 차별을 철폐하기 위해 회원국들이 적절한 조치를 취해야 한다는 의무를 규정하였다 [31].

성적 소수자를 위한 행사장소를 확보하기 어려울 정도로 시설을 사용할 때의 차별, 국가기관 또는 사회 단체의 행사·모임에 참여하는 것에서의 차별, 성적소수자 관련사이트를 유해사이트로 차단하는 통신·인터넷 영역의 차별 등 성적소수자의 차별이 심각하며, 형법에서 강간죄 구성요건 중 객체는 부녀로, 범죄행위는 성교행위로 규정하고 있어 일반적으로, 강간범죄로부터 성전환자 및 동성간 성폭력 피해자를 보호하지 못한다. 다만, 2009년 선고된 대법원 판결에서 “성전환자가 여성으로서의 정체성을 가지고 있고, 오랜 생활 여자로 살아왔다면 비록 법률상으로는 남성이더라도 강간죄의 객체인 ‘부녀’에 해당한다”고 판단하여 성전환자에 대한 성폭력피해자로서의 보호 여지를 열어 놓았다는 점에서 일부 진전이 있었다고 할 수 있다(대법원, 2009도3580).

또한, 군형법(제92조)에 계간(鷄姦)이라는 비하적 언어를 사용하는 등 동성애에 대한 편견이 있다. 직장에서 동성애자임이 밝혀질 경우 대부분 해고되고, 성전환자의 고용기회가 매우 제한되는 등 고용 과정에서 성적소수자에 대한 차별도 심각하다.

성적 프라이버시권 및 성적 자기결정권을 존중하여 차별과 기본권 침해로부터 성적소수자를 보호하기 위해 법제를 개선하고, 인권교육을 지속적으로 실시해야 할 것이다.

(11) 새터민

1990년대 중반 이후 새터민이 매년 증가하여 2011년 4월 현재 총 20,000여명이 넘고 있다. 북한 및 해외에서 오래 생활한 새터민이 우리 사회에 적응하기 위해 정부·지방자치단체·시민사회의 각별한 관심과 보호가 필요한 실정이다. 한국에 거주하는 북한이탈주민을 말함. 정부에서 기존의 탈북자라는 용어를 대신하여 ‘새로운 터전에서 삶을 시작하는 사람’이라는

순 우리말로 2005년부터 사용했다. 새터민은 탈북자에 대한 부정적인 이미지를 불식하고 긍정적·미래지향적 이미지 제고를 위해 선정하였다 [32].

정부는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 따라 새터민의 정착지원을 위해 정착금·주거·교육을 지원하고 있지만, 아직도 새터민은 교육, 고용, 심리적 안정, 지역사회와의 통합 등 많은 측면에서 적응하는데 어려움을 겪고 있다.

새터민이 초기 입국시 조사과정과 사회 적응 및 직업교육 등에서 관련 공무원들부터 인권을 침해당하기도 하며, 새터민의 실업률이 40%에 달하고, 취업이 되더라도 대부분이 단순 기술적 업종에 종사하고 있다.

새터민 청소년은 학교생활에서의 따돌림과 교과과정의 차이 등으로 학업 중도 탈락률이 일반학생의 10배에 달할 정도로 적응에 어려움을 겪고 있다.

또한, 취약계층새터민(무연고청소년, 장애 새터민, 모자세대, 노인 세대 등)의 취업·의료·교육 등의 보호대책이 미흡하고, 가족관계법령이 새터민의 특성을 반영하지 못하고 있어서 북한에 배우자 등 가족이 있는 새터민이 한국에서 새로운 가족관계를 형성하려고 할 때 어려움이 있다. 국민들의 새터민에 대한 이해와 배려의 부족이 직장과 지역에서 새터민에 대한 차별을 유발시키는 요인이 되기도 한다.

이러한 새터민의 인권문제를 해소하기 위해, 새터민 관련 업무를 담당하는 공무원의 인권교육을 실시하여 업무수행 과정에서의 인권침해와 차별을 해소하고, 새터민의 직업훈련 및 취업알선 강화, 새터민 고용업체에 대한 인센티브 제공 등을 통한 새터민 고용을 활성화하며 새터민 청소년의 원활한 정착을 위한 교육지원 등 대책 마련하여야 한다.

그리고, 취약계층새터민(무연고청소년, 장애, 모자세대, 노인 세대 등)에게 필요한 보호 대책 마련하고, 새터민의 정착을 지원하기 위한 가족관계법령 정비하고, 새터민에 대한 이해를 높일 수 있도록 교육도 강화해 나아가야 할 것이다.

5. 결어-정책제언

민주주의 국가에서의 경찰의 소명은 시대와 국가를 막론하고 국민의 생명과 재산을 지키는 일이며, 이는 인권의 수호자로서 경찰에 주어진 책무이기도 하다. 과거 권위주의 시대하에서 경찰은 엄격한 법집행만을 강조하다가 국민과의 소통이 제대로 이루어지지 못하고 사회적 약자의 인권보호에 다소 소홀한 측면이 있어왔음을 부정할 수 없다.

21세기의 현대사회의 치안활동은 지역치안의 책임기관인 경찰의 독자적인 노력과 활동만으로는 지역사회의 다양한 치안문제에 부응하기 불가능하다. 지방화·분권화·민주화 등 다양한 사회변화에 대처하기 위해 경찰행정에 대한 주민과 지역 사회의 광범위한 참여와 협력이 전제되어야 한다. 이는 지역주민과 경찰의 동반자 관계 형성이라는 1980년대 이후의 지역 사회 경찰활동의 기본 전략과도 맥을 같이 한다 [33]. 그동안 우리사회에서 소외되고 관심을 가지지 못했던 사회적 약자에 대한 경찰활동의 관심은 선진민주경찰로서 경찰의 수준을 높이는 계기가 될 것이다.

이제 소통과 화합을 지향하는 참여민주주의 하에서 사회적 약자 보호를 위한 인권경찰의 비전과 철학의 문제를 제대로 정립하고 경찰개혁의 방법론을 정립할 필요가 있다.

경찰개혁의 지향점은 시민참여를 경찰행정의 필요적 전제로 인식하고 이를 법치주의 영역 안에서 구현하는 “협력적 법치주의”를 추구하고 이를 위해 협력치안체제를 구축하는 방안으로, 그동안 범죄예방론으로만 소개된 ‘Community Policing(사회공동체 중심의 경찰활동)’을 경찰혁신의 기본철학으로 받아들여 혁신의 기법으로서 가치혁신의 내재화가 필수적이다.

또한, 경찰개혁을 역동적으로 끌어가기 위해서는 인권보호를 위한 경찰직무에 대한 평가와 반성이 학술적으로 지속적으로 논증되는 것이 바람직할 것이다.

“경찰이 곧 시민이고 시민이 경찰”이라는 영국 근대경찰의 선구자인 로버트 필경의 인식은 오늘날 우리나라 경찰이 명실상부한 인권경찰로서 거듭나기 위한 주요 테마이자 지향점이기도 하다.

참고문헌

- [1] 한수용, ‘헌법학’, 법문사, 2011.
- [2] 권영성, ‘헌법학원론’, 법문사, 2010.
- [3] 국가인권위원회, ‘인권의 해설’, pp.11-12, 2011.
- [4] Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/1,1988; BD.III/2,1944; Bleckmann, Das Staatsrecht II Grundrechte, 4. Aufl.,1997; 김철수, ‘헌법학개론’, 박영사.
- [5] http://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_des_Droits_de_l'Homme_et_du_Citoyen
- [6] http://en.wikipedia.org/wiki/Karel_Vasak
- [7] http://en.wikipedia.org/wiki/A_Theory_of_Justice
- [8] Michael J. Sandel, Justice : what's the right thing to do(이창신 譯), 김영사, pp.33-36, pp.233-255, 2010.
- [9] 경찰청, ‘인권보호를 위한 경찰관직무규칙(경찰청 훈령 제461호), 2005.
- [10],[11] 국가인권위원회, ‘국가인권정책기본계획권고안’, 2012.
- [12] 국가인권위원회, ‘2010국가인권위원회연간보고서’, p97, 2011.
- [13] 국가인권위원회, 위의 책, p100.
- [14] 유엔인권담당고등판무관실홈페이지 (<http://www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm>).
- [15] ‘경찰관 행동강령(Code of Conduct for Law Enforcement Officials:1979.12.17 총회의결)’ 제2조 해설 참조(유엔인권고등판무관실 홈페이지) <http://www2.ohchr.org/english/law/codeofconduct.htm>
- [16] http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Convention_Against_Torture
- [17] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human Rights Standards and Practice for the Police-Expanded Pocket Book on Human Rights for the Police-”, United Nations New York and Geneva, 2004.
- [18] 국가인권위원회, ‘수사와 인권’, pp.1-2,2009.
- [19] 국가인권위원회, ‘국가인권정책기본계획권고안’,

pp.23-98, 2006.

- [20] 보건복지부, '2010 보건복지통계연보', p204, 2011.
- [21] 여성부, '여성정책용어사전', p32,2002.
- [22] 고용노동부 홈페이지
(<http://www.moel.go.kr/policyinfo/protection/view.jsp?cate=2&sec=1#ixzz1cADnpX6X>)
- [23],[24],[25] 유엔고등판무관실 홈페이지
(<http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>)
- [26] 보건복지부, '2010 보건복지통계연보', p5, 2011.
- [27] 보건복지부, '2010보건복지백서', p27, 2011.
- [28] 보건복지부, '2010보건복지통계연보',p85, 2011.
- [29] 박동수, "전의경폭행사고의 예방대책에 관한 연구", 동국대 대학원 석사학위 논문, 2007.
- [30] 보건복지부, '2010보건복지통계연보',p201, 2010.
- [31] 국가인권위원회, '국가인권정책 기본계획 권고안', pp.67-68, 2006.
- [32] 기획재정부, '시사경제용어사전', 2010.
- [33] Linda S. Miller/ Kären M. Hess, Community Policing, Thomson Wardsworth, pp.20-21, 2005.

[저자소개]



황 현 락 (Hyun Rak Hwang)

1980년 영남대학교 법학과(법학사)

2000년 경북대학교 행정대학원

(행정학석사)

2006년 한양대학교 대학원(법학박사)

1986-2005년 경찰청 근무

2006-현재 호원대학교 법경찰학부

교수

email : 21chhr@hanmail.net