국 가 인 권 위 원 회

결 정

제 목 「차별금지법 권고법안」권고

주 문

국가인권위원회는 국무총리에게,

[별첨]의 「차별금지법 권고법안」에 기초하여 차별금지법의 입법 추진을 권고한다.

이 유

Ⅰ. 권고의 배경

그동안 우리사회는 다양한 사회운동과 차별 피해자들의 노력으로 차별에 대한 사회적 인식도 높아지고, 차별의 시정에서 일정한 성과를 거두었다. 그러나 차별의 문제는 여전히 중요한 사회적 과제로 남아 있다. 더욱이 차별은 개개인의 기본권 향유나 권리 행사의 저해뿐만 아니라, 사회갈등의 주요 요인의 하나로 작동하여, 인적자원의 활용을 저해하고, 불필요한 사회적 비용을 발생시키며, 그릇된 편견과 고정관념을 고착화한다. 그리고 차별 피해자의 다수가 우리사회의 약자인 경우가 많

은 바, 차별에 대한 적극적인 구제로 이들의 인권보호 뿐만 아니라, 더 나아가 국민 전반의 인권 향상을 도모하고, 이로써 사회통합의 과제를 실현하는 것이 무엇보다 중요한 시점이다.

우리 헌법은 전문에서 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 할 것을 요구하고 있고, 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"고 명시하고 있다. 또한 헌법상의 평등의 원칙은 교육의 기회균등(제31조 제1항), 여성근로자의 보호 및 부당한 차별의 금지(제32조 제4항), 혼인과 가족생활에서의 양성평등(제32조 제4항) 등의 구체적인 영역에서 특별히 규정되고 있다. 이렇듯 평등의 원칙은 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 핵심 원리라 할 것이다.[1] 차별금지법 제정은 이러한 평등이념을 실현하기 위한 확인적 입법으로서, 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 평등을 추구하는 헌법 이념의 실현을 도모하는 것이다.

국제사회는 '정치적·시민적권리에관한국제규약', '경제적·사회적·문화적권리에관한국제규약', '인종차별금지협약', '여성차별철폐협약', '장애인권리선언' 등의 국제적 합의를 통하여 차별시정의 기준을 제시하고 있다. 특히 우리나라는 '여성차별철폐협약'과 '인종차별금지협약'의 당사국으로서 여성차별철폐위원회(CEDAW)와 인종차별철폐위원회(CERD)로부터 지속적으로 협약의 정신과 내용에 충실한 차별금지법의 제정을 요구받고 있다. 또한 현재 성안 중인 장애인권리협약을 비준할 경우

1) 이러한 맥락에서 헌법재판소는 평등의 원칙을 "국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석하거나 집행함에 있어 따라야 할 기준인 동시에 … 국민의 기본권 중의 기본권"이라고 규정한 바 있다(헌재 1989.1.25. 88헌가7).

장애인차별금지법률 제정 요구도 부상할 것으로 판단된다. 이렇듯 21세기는 '인권의 세기'라고 할만큼 인권의 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있는 바, 국제적으로 합의된 인권의 내용을 우리나라에서 어떠한 방식으로 실현할 것인가에 대하여 구체화를 해야 할 시점이며, 차별금지법의 제정은 이러한 국제사회의 차별시정 요구에 부응하는 것이라 할 것이다. 또한, 미국, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 호주, 독일 등 선진 외국에서는 국제기준에 기반하여 각 사회가 추구하는 이념, 역사적 배경, 차별의 현실, 시민운동의 성격 등에 따라 각기 다양한 차별금지법을 제정하였으며, 특히 자유방임국가의 대표로 알려진 미국이 차별금지법을 마련하는 데 선도적인 역할을 함과 동시에 다른 나라의 모델이 되고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다.

물론, 우리나라에도 차별금지 관련 법률이 존재한다. 하지만, 기존의 법률은 차별금지의 선언적인 표명에 그치는 경우가 대부분이거나, 특정 분야에 한정되어 있거나, 차별의 구제에 있어 미흡하다는 비판이 제기되어 왔다. 따라서 기존의 법률을 보완하여 보다 효과적으로 차별을 시정하고, 광범위하게 발생하고 있는 차별의 문제를 포괄적으로 다루는 법률 마련이 필요하다 할 것이다. 특히 차별의 의미와 판단기준을 구체적으로 제시함으로써, 차별에 대한 사회적 인식을 높이고, 적극적인 차별 구제를 도모해야 할 필요성이 있다.

이에, 국가인권위원회(이하 "위원회"라 한다)는 사회적 약자의 삶의 질 향상, 개인의 기본권 보호 강화, 인권친화적 문화조성을 구축하기 위하여서는, 차별의 판단기준을 제시하고 불합리한 차별관행이나 제도 등을 시정하기 위한 실효성 있는 법률 마련이 필요하다고 보고, 국가인권위원회

법 제19조 제1호에 근거하여 「차별금지법 권고법안」(이하 “권고법안”이라 한다) 작성에 착수하였다.

Ⅱ. 「권고법안」 작성의 주요 추진경과

1. 차별금지법제정추진위원회 활동

위원회는「권고법안」 작성을 위하여, 2003년 1월 학자, 법률가, 인권단체 등 각 분야의 차별전문가로 구성된 차별금지법제정추진위원회(이하 “추진위”라 한다)를 구성하였다. 추진위는 차별관련 주요쟁점을 검토하고, 외국의 입법례를 분석하였다. 또한 다양한 분야의 전문가와 여러 차례 간담회를 실시하여 의견 수렴한 결과, 2004년 8월에 추진위안을 마련하였다.

2. 차별금지법검토팀 활동

위의 추진위안에 기초하여 보다 심도 있는 논의를 하기 위하여, 위원회는 2005년 5월에 차별금지법검토팀(이하 “검토팀”이라 한다)을 조직하였다. 검토팀은 추진위안에서 드러난 각종 쟁점에 대하여 심도있는 연구를 하였으며, 법학자, 차별전문가 등과 함께 분야별로 검토 작업을 진행하였다. 그리하여 2005년 9월에 검토팀안이 마련되었다.

3. 차별금지법특별위원회 활동

위원회는 2005년 10월, 제21차 전원위원회에서 「권고법안」을 보다 내실 있게 하기 위하여, 인권위원 4인을 중심으로 하는 차별금지법특별위원회(이하 “특위”라 한다)의 구성을 결정하였다. 특위는 인권위원 워크숍을 비롯하여, 차별관련 부처와 차별전문가 및 인권단체 간담

회 등을 진행하였고, 그 결과, 특위시안을 2006년 1월에 마련하였다. 이후 특위는, 일반국민 의견수렴, 관계부처 의견조회, 학계 및 차별전문가와 인권단체 의견수렴 등의 과정을 거쳤고, 지난 2006년 3월에는 학자, 법률가, 인권단체, 재계 등에 대한 의견수렴의 장으로 공청회를 개최하였다. 이러한 의견수렴에 기반하여, 보다 심도 있는 논의를 거쳐 특위안을 마련하였고, 2006년 7월 24일 전원위원회에서는 특위안을 최종적으로 심의함으로써, 3년 반 동안 추진한 「권고법안」을 의결하기에 이르렀다.

Ⅲ. 「권고법안」의 주요내용

「권고법안」은 제1장(총칙), 제2장(국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무), 제3장(차별금지 및 예방조치), 제4장(차별의 구제)의 총 4개의 장, 43개조로 구성되어 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

1. 차별의 정의 및 금지대상의 구체적인 적시

「권고법안」제2조는 금지대상 차별의 범위를 적시하고 있다. 먼저, 차별을 직접차별, 간접차별, 괴롭힘(harassment)을 포괄하는 것으로 정의하고 있다. 여기서, 직접차별이라 함은 성별, 장애, 나이, 인종 등을 이유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 것을 말하며, 간접차별이라 함은 중립적인 기준을 적용하였으나, 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 불리한 결과를 야기하고, 그 기준의 합리성 내지 정당성을 입증하지 못한 경우를 의미한다(안 제2조 제1항 내지 제3항). 「권고법안」은 괴롭힘을 개인이나 집단에 대하여 신체

적 고통을 가하거나 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 일체의 행위로 정의하고 있는데(안 제4조 제9호), 그 적용을 성별, 장애, 인종, 출신국가, 출신민족, 피부색, 성적지향(이하 “성별, 장애, 인종”이라 한다)에 한정하고 있다.

그러나, 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우나, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 차별의 예외로 규정하고 있다(안 제3조).

「권고법안」이 금지의 대상으로 하는 차별의 사유는 성별, 장애, 나이, 인종, 학력, 성적지향 등 20개이며, 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업훈련, 그리고 법령과 정책의 집행에 있어서 특정 개인이나 집단을 차별하는 공권력의 행사(行事) 또는 불행사(不行事)를 차별의 영역으로 하고 있다(안 제2조 제1항). 이는 현행 국가인권위원회법에서 규정한 차별의 사유와 영역을 기본으로 한 것이다.

이렇듯「권고법안」은 차별의 개념을 구체적으로 정의하고 있으며, 적용이 되는 차별의 분야를 상세히 적시하고 있다.

2. 차별시정에 대한 국가 및 지방자치단체 등의 의무 명시

「권고법안」제2장은 국가 및 지방자치단체 등에 대하여 차별시정을 위한 책임을 부과하고 있다. 그 대표적인 것이 차별시정기본계획의 수

립으로, 이는 국가 차원의 차별시정 과제 및 실행을 담보하기 위한 것이다. 먼저 국가인권위원회가 관계중앙행정기관과의 협의를 거쳐 5년 단위의 차별시정기본계획권고안을 마련하여 대통령에게 제출하도록 규정하고 있다. 이 권고안에는 차별시정정책의 기본방향과 추진목표, 차별금지 및 구제에 관한 법령·제도 개선 사항, 기타 대통령령이 정하는 차별시정을 위한 주요시책을 포함하도록 하고 있다. 이 기본계획권고안을 존중하여 대통령은 차별시정기본계획을 수립하도록 규정하고 있다(안 제8조).

그리고 차별시정기본계획에 따라, 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·시장·도지사·군수·구청장 및 시·도교육감은 연도별 세부시행계획을 수립하도록 명시하고 있다(안 제9조 제1항). 그리고 차별 예방의 토대가 될 수 있는 교육에서의 차별시정 노력이 중요하다고 판단하여, 시·도교육감에 대하여, 교육기관의 교육·직업훈련에서의 차별시정을 위한 사항을 포함하도록 의무를 부과하고 있다(안 제9조 제2항).

3. 차별금지 및 예방조치 규정

「권고법안」제3장은 차별금지의 실체적 규정을 적시한 것으로, 총 5개의 절로 구성되어 있다. 먼저, 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업훈련 등 영역별 차별금지 규정을 명시하고 있다(안 제11조 내지 제22조).

그리고 차별예방을 위하여 특별히 필요한 조치들을 적시하고 있는 바, 장애인 및 특정 신체조건을 가진 자의 참정권 행사와 행정서비스 이용 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 의무, 사용자의 적절한 편의제공 의무, 청각장애인에 대한 방송사업자의 방송서비스 제공 의무, 수사·재판 절차, 의료서비스 이용시의 차별예방을 위한 조치, 피교육자에 대한 교육기관의 장의 적절한 편의제공 등 차별예방조치에 관한 사항이 이에 해당한다(안 제23조 내지 제28조). 또한 성별, 장애, 인종, 성적지향을 이유로 한 괴롭힘 금지를 규정하고 있다(안 제29조).

위 규정들은 우리사회의 대표적인 차별 유형이라 할 수 있는데, 「권고법안」에서 차별금지 및 예방조치에 관한 사항을 구체적으로 명시한 것은, 차별판단의 기준을 명확히 제시하여 차별구제의 효과를 제고하기 위함이다.

4. 구제수단의 다양화 및 구제의 실효성 제고

「권고법안」제4장은 차별이 발생하였을 때, 이를 구제하는 적절하고 다양한 장치를 담고 있는데, 크게 위원회와 법원의 구제조치로 나

뉜다.

가. 위원회의 구제조치

「권고법안」에서 차별을 구제하기 위한 위원회의 일반적인 조치는 조정 및 시정권고로, 이와 관련된 절차는 국가인권위원회법에 의하도록 하고 있다(안 제30조).

특별한 구제조치로서, 차별을 한 자가 위원회의 권고 결정에 대하여 정당한 사유 없이 이행하지 않고, 차별의 양태가 심각하고 공공의 이익에 미치는 영향이 중대한 경우의 제한적인 범위에서 위원회가 시정명령을 발할 수 있도록 하고 있다(안 제31조). 그리고 시정명령 전에 의견 제출의 기회를 부여하고(안 제32조), 시정명령에 불복할 경우에는 이의신청(안 제34조) 및 소의제기(안 제35조)를 할 수 있도록 명시하고 있다.

그리고 차별의 피해자에 대한 적극적인 구제를 위하여, 차별로 인정된 사건 중에서 피진정인이 위원회의 결정에 불응하고 사안이 중대하다고 판단되는 경우에는 당해 사건의 소송을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(안 제37조).

나. 법원의 구제조치

「권고법안」은 법원에 대하여, 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에 본안 판결 전까지 차별의 중지 등 적절한 임시조치를 명

할 수 있으며, 차별적 행위의 중지 등의 판결을 할 수 있고, 필요한 경우 이행명령을 할 수 있도록 하고 있다(안 제38조). 이는 차별의 유형에 따라 구제방식도 다양하다는 점을 고려하여, 법원이 개별 사안에 따라 적절한 방법으로 구제할 수 있도록 하기 위함이다.

그리고 손해배상의 특례제도로서, 차별행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우, 통상적인 재산상 손해액 이외에 별도의 배상금(손해액의 2배 이상 5배 이하) 지급 판결을 할 수 있되, 배상금의 하한을 5백만원 이상으로 규정하고 있다(안 제39조 제4항). 이때 '악의적'이라 함은 차별의 고의성, 차별의 지속성 및 반복성, 차별 피해자에 대한 보복성, 차별 피해의 내용 및 규모를 고려하여 판단하도록 하고 있다(안 제39조 제5항).

또한 「권고법안」에서 금지한 차별과 관련한 소송에서 증명책임은 차별을 받았다고 주장하는 자의 상대방이 부담하도록 하여(안 제40조), 증명책임의 전환 규정을 두고 있다. 이는 차별분쟁 해결에서 차별을 한 자에게 정보가 편재되어 있는 현실, 간접차별의 증가 등을 고려할 때, 차별의 피해당사자가 차별을 증명하는 것이 현실적으로 어렵고, 이로 인하여 효과적인 구제가 힘들 것으로 판단하였기 때문이다.

이와 같이, 「권고법안」은 차별 구제의 수단을 다양화하고 신속하고 실질적인 구제가 이루어지게 함으로써, 구제의 효과를 제고하고자 한 것이다.

Ⅳ. 향후 「권고법안」의 입법 추진에 대한 위원회의 입장

이에 위원회는 국무총리에 대하여 [별첨]의 「권고법안」을 입법화 할 것을 권고하기로 결정한다.

우리 위원회는 정부가 이「권고법안」에 기초하여, 관련 기관 및 이해당사자의 진지한 토론과 범사회적인 의견수렴을 거쳐 조속한 시일 내에 정부발의로 입법화 할 것을 기대한다.

2006. 7. 24.

위 원 장 조 영 황

위 원 최 영 애

위 원 김 호 준

위 원 정 강 자

위 원 김 만 흠

위 원 이 해 학

위 원 정 인 섭

위 원 최 금 숙

위　　원　　신 혜 수

위　　원　　원 형 은

정본입니다.

2006. 7. 27.

국 가 인 권 위 원 회

행정주사 조 정 희 (인)