

차별시정기구의 국제비교 및 정책적 함의

2004.12

연구책임자 : 박 선 영 (본원 연구위원)

공동연구자 : 김 은 경 (한국형사정책연구원)

이 주 희 (한국노동연구원)

본 보고서는 한국여성개발원이 주관하는 『**인문사회연구회 2004년도 협동 연구사업**』의 일환으로 연구회 소관 국책연구기관과 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 결과입니다. 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발 간 사

모든 사람은 자신의 속성이나 선택의 결과에 의해 편견이나 차별의 대상이 되어서는 안 됩니다. 이것은 ‘인간의 존엄’과 ‘법 앞에 평등’을 규정한 헌법으로부터 모든 사람에게 보장되는 권리입니다. 그러나 애석하게도 그 동안 우리 사회는 차별에 대한 감수성을 가지지 못했던 것이 사실입니다. 차별 문제가 공론화되기 시작한 것은 그 문제의 중요성과 심각성과는 달리 최근입니다.

차별해소에 대한 국민의 기대와 차별시정을 위한 사회·제도적 기반 마련은 차별시정기구가 효과적으로 작동할 때 현실화 될 수 있습니다. 현재, 우리나라에서는 「고용평등위원회」와 「남녀차별개선위원회」, 「국가인권위원회」 등의 차별시정기구가 운영되고 있습니다. 이들 기구들은 차별 피해자의 권리구제와 구조적 차별해소 등을 위한 조직으로 각각 고유의 기능과 역할을 수행하고 있습니다. 그러나 구제 대상의 중복과 기구의 구조와 기능이 차별문제에 대한 지형의 변화에 올바르게 대응하고 있는가에 대한 의문이 제기되고 있는 것이 실정입니다.

이에 본 연구는 인문사회연구회 협동연구인 『국민통합을 위한 차별해소 방안』 연구 중 개별 연구로서 호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 일본의 차별시정기구의 구조와 기능을 살펴보는 것을 통해 ‘우리 사회에서 요구되는 차별시정기구의 역할과 기능은 무엇인지’, 그리고 각각의 ‘차별시정기구 간의 관계 정립은 어떤 방식으로 이루어져야 하는지’에 대한 방안 마련을 위해 수행되었습니다.

본 연구는 본원의 박선영 연구위원이 연구책임자로 기본연구를 수행하고 김은경 박사(한국형사정책연구원, 연구위원)와 이주희 박사(한국노동연구원, 연구위원)가 공동연구진으로 참여하였습니다. 연구진행과정에 활발히 참여하고 원고를 집필해주신 공동연구진 및 비판적 조언을 아끼지 않았던 관계 전문가들에게 감사드립니다. 또한 자료 수집과 자료의 기초 분석을 도와 준 조빈아(연세대학교 국제대학원 석사)에게도 감사드립니다.

2004년 12월

한국여성개발원
원장 서명선

연구요약

1. 연구의 목적과 범위

본 연구는 차별시정 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 차별시정을 위한 효과적인 기구가 마련되어야 한다는 점에 주목한다. 따라서 본 연구는 이를 위해 우리 사회에 시사점을 줄 수 있는 외국의 차별시정기구의 성격과 구조, 기능을 살펴보는 것을 통해 우리 사회와 정합성을 갖는 차별시정기구의 발전 방안을 모색하는 것을 목적으로 수행되었다.

인권이 존중되고 차별이 없는 사회를 구축하기 위해서는 인권 교육 및 반차별 교육을 통한 의식개혁과 함께 차별 피해자에 대한 실효성 있는 구제제도도 필요하다.

차별 피해자에 대한 구제를 충실하게 하기 위해서는 효과적인 사법적 구제를 위한 사법제도 개혁과 함께 피해자의 관점에서 간이·신속·유연한 구제를 할 수 있도록 하는 구제제도를 정비해야 한다.

현재, 우리 사회에서는 차별 피해자 구제를 위해 사법적 구제 이외에 행정 기구, 독립기구에 의한 구제제도를 운영하고 있다. 『고용평등위원회』와 『남녀차별개선위원회』, 『국가인권위원회』가 그것이다.

이상의 기구들은 차별 피해자의 권리구제와 구조적 차별해소 등을 위한 조직으로 각각 고유의 기능과 역할을 수행하고 있다. 그러나 위의 차별시정기구들은 구제 대상의 중복 이외에도 기구의 구조와 기능이 차별문제에 대한 지형의 변화에 올바르게 대응하고 있는가에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 이에 우리 사회에서 요구되는 차별시정기구의 역할과 기능은 무엇인지, 그리고 각각의 차별시정기구 간의 관계 정립은 어떤 방식으로 이루어져야 하는지에 대한 방안 마련이 요구된다.

2. 차별시정기구의 국제비교

가. 외국의 차별시정기구의 유형 및 특징

호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 일본을 중심으로 외국의 차별시정기구의 유형을 기구가 대상으로 하는 영역, 차별영역, 권한의 범위, 구조방식으로 나누

어 살펴보면 다음과 같다.

1) 차별시정기구가 대상으로 하는 영역

외국의 차별시정기구는 다양한 차별사유를 단일 기구를 통해 통합적으로 운영하는 국가와 인권과 평등을 단일구조 하에서 통일적으로 운영하는 국가로 나눌 수 있다. 아일랜드의 『평등위원회』가 전자를 대표한다고 할 수 있다. 아일랜드의 『평등위원회』는 1999년 10월에 통합적인 평등법률의 제정으로 설립되었다. 이 법률은 고용, 교육, 주거, 재화 및 서비스의 영역에 대한 9가지 차별 사유를 금지하고 있다.

호주와 캐나다의 경우가 후자에 속하는 대표적인 국가이다. 기구의 명칭에서도 드러나듯이 호주의 『인권및기회균등위원회』, 캐나다의 『인권위원회』는 인권보장과 차별시정이라는 기능을 통합적으로 운영하고 있다. 일본의 경우도 인권위원회 설치안에 의하면 인권과 평등을 통일적으로 운영하는 것으로 되어있다.

2) 차별시정기구가 대상으로 하는 차별 영역

외국의 차별시정기구가 취급하는 차별 영역을 기준으로 나누어 보면 미국을 제외한 국가의 경우에는 고용과 비고용 영역에서의 차별을 구제 대상으로 하고 있다. 그러나 미국의 『고용기회균등위원회』는 인종, 피부색, 출신국가, 성별, 종교, 나이, 장애를 이유로 하는 고용상의 차별만을 대상으로 한다.

3) 차별시정기구의 권한 범위

외국의 차별시정기구의 권한과 관련해서는 차별시정기구에 준사법적 기능이 부여되어 있는 나라와 그렇지 않은 나라로 구분할 수 있다. 차별시정기구에 준사법적 기능을 부여하고 있는 나라로는 아일랜드와 캐나다가 있다. 아일랜드의 경우는 『평등심사국』에서 진정사건의 조사와 구제명령을 할 수 있다. 캐나다는 인권위원회에서 조정이 실패했을 경우, 인권위원회가 인권재판소에 제소하고 인권재판소가 구제명령을 내릴 수 있는 구조로 되어 있다. 그 이외의 국가는 차별시정기구에 의한 구제조치에 법적 구속력은 없다.

아일랜드와 캐나다는 차별시정기구가 이원화되어 있다. 아일랜드의 경우 『평등위원회』는 정보 및 조언 제공, 법적 서비스, 평등법률 재검토, 연구, 교

육 및 캠페인 등을 담당하고 『평등심사국』은 준사법 기구로서 진정 사건에 대한 조사, 차별 여부에 대한 결정 등을 담당하고 있다. 즉, 평등위원회는 구조적 차별의 해소를 목적으로 운영되고, 『평등심사국』은 개별적 권리구제를 중심으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 캐나다의 경우는 인권위원회는 진정 사건의 조사와 조정을 담당하고 조정이 실패하거나 심층적 조사가 필요한 경우 사건을 인권재판소에 회부한다.

4) 차별시정기구의 구조 방식

마지막으로 외국의 차별시정기구를 그 구조에 따라 구분하면, 기능적 분류를 채용한 국가와 차별 사유별 분류를 채용한 국가로 나눌 수 있다. 아일랜드의 『평등위원회』의 경우, 9개의 차별 요소를 통합해서 업무를 차별 사유별이 아니라 기능으로 나누었다. 반면 호주의 『인권및기회균등위원회』는 장애, 성, 인종, 인권, 원주민 등의 차별 사유별로 구성되어 있다.

나. 외국의 차별시정기구의 기능 및 특징

외국의 차별시정기구의 기능과 역할은 크게 권리구제기능과 정책제언 기능, 차별예방, 방지 기능의 3개의 영역으로 나눌 수 있다.

1) 권리구제 기능 : 차별사건의 진정 수리·조사·구제

가) 진정의 수리, 비공개의 알선·조정

외국의 차별시정기구는 그 직무의 권한을 정하는 차별시정기구 설치법 또는 인권 실정법에서 진정의 수리요건을 정하고 있고, 그 요건이 충족된 진정만이 수리된다. 진정이 수리되면 우선 차별시정기구가 무료로 조사를 시작한다. 그 결과 차별행위가 인정되면 관계 당사자를 대상으로 비공개 조정이 시도된다. 여기서 화해가 성립되면 문제는 해결된다. 캐나다의 『인권위원회』의 경우는 조정에 의해 당사자 간에 합의가 성립되고 위원회가 그것을 승인하면 조정이 성립한다. 이 조정 결과는 법적 구속력이 있다.

차별시정기구는 조정 단계에서 중립적인 제3자로서 당사자 간의 문제해결을 지원하는 역할을 수행한다. 그러나 조정이 성립하지 않고 종결된 경우 캐나다는 인권재판소, 아일랜드는 평등법원, 호주의 주법상의 차별시정기구의 경우에는 행정분쟁재판소에서의 심리가 전제로 되어 있는 경우도 있다. 반면

호주의 『인권및기회균등위원회』의 경우와 같이 조정 불성립으로 조정이 종결되면 차별시정기구의 역할은 그것으로 끝나고, 진정 사건이 법정에서 다투어질 경우에 원고의 지지자로서 법정에서 증언하는 경우도 있다.

나) 공개의 심문절차, 인권재판소에서의 심리와 결정·명령

캐나다의 『인권위원회』에서는 당사자 간의 조정이 성립하지 않는 경우에는 그 사안은 인권재판소라고 하는 준사법기관에서 재판과 유사한 공개 절차에 들어간다. 인권재판소에서는 당사자에 대한 심문과 증거조사를 통해 차별행위의 유무를 심리한다. 그때 증인소환과 증거제출을 명령할 수 있다. 인권재판소의 심리 결과 차별행위가 있다고 판단되었을 경우 인권재판소는 차별행위자에 대해 차별행위의 정지, 차별행위 등을 정정하기 위한 계획·프로그램의 책정, 차별행위에 의해 침해된 권리회복을 명령할 수 있다.

진정인 또는 피진정인이 인권재판소의 결정에 불복할 경우, 재심재판소 또는 연방법원에 불복신청을 할 수 있다.

다) 재판 참가, 재판 제기

외국의 차별시정기구는 조정이 성립되지 않아 종결된 사건의 피해자가 제기한 사법재판에 차별시정기구가 참가하거나 차별시정기구 스스로가 피해자를 위해 사법재판을 제기하는 경우도 있다.

호주의 『인권및기회균등위원회』는 법원의 허가를 얻어 인권과 차별에 관한 재판에 참가하고 법정에서 증언할 수 있다.

미국의 『고용기회균등위원회』는 진정에 관한 조정이 성립하지 않고 끝난 경우에 고용차별이 항상적이거나 악질적이라고 판단되면 『고용기회균등위원회』스스로가 연방법원에 소송을 제기할 수 있다.

2) 구조적 차별시정 기능 : 정책 제언

외국의 차별시정기구는 정부와 의회에 인권과 차별시정 정책을 제언하는 활동을 하고 있다. 법안과 현행법 등을 검토하여 그것이 차별 법령에 해당된다고 판단되는 경우, 법률의 개정 등의 제언을 한다.

대표적인 예로서 호주의 『인권및기회균등위원회』가 있다. 『인권및기회균등위원회』는 직권에 의한 공개조사를 통해 광범위한 조사와 의견 수렴을 토대

로 보고서를 작성하고 그것을 의회에 제출한다. 이것은 법 개정을 포함한 정책 제언을 하는 조사 수법으로 유의미하다.

3) 차별 예방·방지 기능 : 반차별 교육·홍보

반차별 교육·홍보활동은 외국의 차별시정기구의 대부분이 실시하고 있다.

차별을 해소하기 위해서는 인권 교육, 반차별 교육 등이 중요하다. 그러나 그것은 하나의 기관이 담당할 과제는 아니다. 이를 위해 각국의 차별시정기구는 각각의 전문 영역을 정하고 인권 교육과 연수를 실시하고 있다. 또한 다른 활동의 성과에 대한 홍보와 미디어 활용을 통한 교육과 의식 전환이라는 접근 방식을 채용하는 경우도 많다.

호주의 『인권및기회균등위원회』는 구속력이 없는 지침(guideline) 작성과 차별 시정을 위한 행동 계획을 작성한다. 그것도 넓은 의미에서 교육적인 활동에 포함된다. 1999년 법 개정 이후 『인권및기회균등위원회』는 교육과 홍보 중심으로 기능의 중심이 변화되었다.

3. 한국의 차별시정기구 현황 및 문제점

가. 현황

현재 우리 사회의 차별시정기구로는 남녀고용평등법에 의한 분쟁의 조정 기능을 담당하는 『고용평등위원회』와 고용, 교육 재화, 시설, 용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지한 남녀차별금지및구제에관한법률 위반 사건이 발생한 경우 피해자의 진정이나 위원회의 직권으로 조사, 처리하여 피해자의 권리를 구제하는 『남녀차별 개선위원회』, 그리고 성별, 종교, 장애, 나이, 학벌 등을 이유로 하는 18개 차별요소에 의한 차별행위에 대한 조사와 구제를 하는 『국가인권위원회』가 존재한다. 고용평등위원회는 남녀고용평등법 제27조의 “이 법에 의한 분쟁의 조정과 남녀고용평등의 실현에 관한 사항을 협의하기 위하여” 지방노동행정기관에 설치된 기구이다.

남녀고용평등법상에 분쟁이 발생한 경우, 근로자 또는 근로자가 속한 사업장의 노동조합과 당해 사업주의 쌍방 또는 일방은 고용평등위원회에 조정을 신청할 수 있다(남녀고용평등법 제26조). 조정의 신청을 받은 경우, 고용평등위원회는 사실조사와 조정회의를 거쳐 위원들이 조정안을 작성하고 당사자가

조정안을 수락하면 위원회가 조정서를 작성한다. 조정서에 정한 기준에 달하지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고, 무효로 된 부분은 조정서에 정한 기준에 의한다(법 제29조 제3항).

남녀차별개선위원회는 남녀차별금지및구제에관한법률에 의하여 남녀차별에 대한 자료요구 등 조사, 남녀차별여부의 결정·조정·시정권고·고발, 남녀차별적인 법령·제도나 정책 등의 개선에 관한 권고 또는 의견표명, 남녀차별금지에 대한 기준 및 개선지침의 수립·보급 등을 수행하기 위해 여성부장관 소속하에 설치된 기구이다(남녀차별금지및구제에관한법률 제10조).

국가인권위원회는 모든 인권과 차별침해 사안을 조사하고 구제하는 역할을 비롯하여 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항에 관한 권고 및 의견표명, 인권상황에 대한 실태조사 및 인권에 대한 교육·홍보 등의 업무를 담당하기 위해 설치된 독립기구이다.

국가기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판을 제외한다)과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우나 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의하여 평등권을 침해당한 경우에는 국가인권위원회에 진정할 수 있다(국가인권위원회법 제30조 제1항). 국가인권위원회에 진정이 접수되면, 사건의 조사·심의·조정 및 의결을 거쳐 처리함을 원칙으로 한다(인권침해및차별행위조사구제규칙 제20조). 위원회는 진정이 없는 경우에도 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다(법 제30조 제3항). 위원회는 조사중이거나 조사가 끝난 진정에 대하여 사건의 공정한 해결을 위하여 필요한 구제조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다(법 제40조). 위원회는 진정에 대하여 인권침해가 있다고 인정하고 제40조에 의한 합의가 이루어지지 않은 경우에 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 진정을 조정위원회에 회부하여 조정절차를 시작할 수 있다(법 제42조). 국가인권위원회에 의한 조정 또는 조정에 갈음하는 결정은 당사자가 이의를 제기하지 않은 경우에는 재판상의 화해와 같은 효력이 있다(법 제43조).

나. 문제점

이상의 차별시정기구들이 공통으로 갖고 있는 문제점으로는 우선, 권리구

제 절차상의 문제를 지적할 수 있다. 개별 피해자에 대한 권리구제 방식은 조정과 강제라는 두 축이 존재한다. 그러나 현행 제도는 조정과 강제라는 두 축이 효과적으로 작동될 수 있도록 설계되어 있지 않다는 점에 문제가 있다. 차별시정기구가 조정이라는 대안적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)를 채택하고 있는 것은 재판제도가 갖는 내재적 한계를 극복하기 위해서이다.

그러나 우리의 차별시정기구는 조정을 통한 해결이라는 관점에서 설계되어 있지 않다.

다음으로 강제에 대해 살펴보면, 시정명령권 도입 등이 주장되고 있으나 시정명령권 도입을 위해서는 차별시정기구가 준사법적 기능을 수행할 수 있을 정도의 조직적 체계를 갖추고 있어야 한다는 전제가 필요하다. 또한 시정명령권이 도입되더라도 이에 불복할 경우 사건에 대한 판단은 최종적으로 법원이 하게 된다. 따라서 전문성을 토대로 한 간이, 신속한 구제라고 하는 차별시정기구의 구제방식의 장점이 상실될 위험이 있다.

따라서 피해자에 대한 법적지원 방법을 제도적으로 마련하는 것이 중요한 과제이다. 차별사건은 다른 유형의 사건과는 달리 사회적 약자가 피해자가 된다는 특징을 가지고 있다. 사회적 발언권과 권력에서 열세를 가지고 있는 사회적 약자인 차별 피해자가 소송을 한다는 것 자체에 많은 어려움이 따르기 때문에 소송 지원 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 방식으로는 차별시정기구가 차별 피해자를 대신하여 소송을 제기하거나, 차별시정기구가 그 지지자로서 재판에 적극적으로 참여하는 방식을 고려할 수 있다. 직권조사를 통한 직접 소송이라는 방식도 생각할 수 있다.

마지막으로 현재와 같은 차별시정기구의 다원적 구조는 행정과 예산 낭비라는 비난으로부터 자유로울 수 없다. 현재의 다원적 구조는 전문성, 독립성, 효율성이라는 관점에서 통합되어 한다.

4. 차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의

한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점을 크게 ‘차별시정기구의 구조’와 ‘차별시정기구의 역할과 권한의 범위’로 나누어 외국의 차별시정기구가 주는 정책적 함의를 살펴본다.

가. 차별시정기구의 구조 및 구성

차별시정기구의 구조와 관련해서는 ‘현재의 위원회(남녀고용평등위원회, 남녀차별개선위원회, 국가인권위원회)의 관할이나 권한을 확대 강화하여 운영할 것인가’, 아니면 ‘차별시정을 위한 기구를 단일화할 것인가’로 나누어진다.

1) 기구의 다원화가 갖는 장점과 단점

차별시정기구의 다원화는 국민의 다양한 접근성의 보장이라는 측면에서 장점을 가질 수 있다. 그러나 행정과 예산의 낭비라는 지적으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 중복성을 피하고 효과성·독립성·전문성을 가지고 고용·비고용 분야의 차별시정을 통합하여 전담할 기구가 필요하다.

2) 통합기구의 장점과 단점

차별시정기구를 단일화 또는 통합하는 것은 다양한 차별 사유들을 효과적으로 아우를 수 있고, 중복차별과 다양한 형태의 차별에 대해 통일적 대응이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 전문성의 결여와 차별요소들 간의 수직화를 발생시킬 위험이 있다는 단점을 부정할 수 없다.

3) 통일법률 제정의 장점과 단점

차별금지를 위한 통일적인 단일 법률을 제정하는 것은 캐나다, 아일랜드의 경우처럼 차별 요소간의 수직화를 방지하고 통합기구의 실효성을 높이는 데 효과적일 수 있다.

그리고 다양한 법적 기초를 하나의 통일법률로 통합하는 장점은 특히 중복 차별에 대한 진정 사건에 있어서 중복 차별의 피해자와 사회단체들이 법률에 접근하는 것이 용이할 수 있다.

4) 단일화의 방식

다음으로 등장하는 문제는 기구를 단일화할 경우, 단일화의 방식이다. 즉, ‘인권보장과 차별시정을 위한 기구를 각각 분리할 것인가’ 아니면 ‘인권과 평등을 단일한 조직 내에서 운영할 것인가’이다. 이는 어느 경우에도 장단점이 있다.

단일조직으로 통합할 경우, 기능과 자원의 중복을 피하고 인권과 평등을 통

일되게 접근할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 모든 인권 사항을 하나의 기구에 포함시킬 경우, 차별시정이라는 기능에 있어서 초점이 정밀하지 못할 수 있고 효율성이 떨어질 위험성이 있다.

5) 단일기구의 구조 방식

단일기구의 유형은 두 가지로 나뉘는데 하나는 기능중심인 구조이고 다른 하나는 기능적 구조와 차별사유별 구조를 혼합하는 방식이다. 기능적 구조방식은 자원의 중복을 방지하고 차별 사유별로 통합된 의제를 개발할 수 있고, 특정 사유에 한정된 닫힌 접근법의 개발을 방지할 수 있다는 장점이 있다.

반면 호주의 『인권및기회균등위원회』는 기능적 구조와 특별 전문 구조를 혼합한 형태이다. 차별 사유별 전문 부서는 각각의 차별 사유별로 중요 영역에 초점을 맞출 수 있고 이해관계자와 그 단체들이 효과적으로 접근 가능한 접근지로서의 역할을 할 수 있다는 장점이 있다.

나. 차별시정기구의 역할과 권한의 범위

1) 조정과 강제기능의 효과적인 결합

조정 기능의 효과는 공식적인 조사보다 시간이 단축될 뿐만 아니라 당사자들이 조정 과정의 주인이며 결과를 조절할 수 있다. 또한 조정 과정은 과거의 역사(일어난 일)에만 초점을 두는 것이 아니라 미래에 초점을 맞추기 때문에 사법상의 구제보다 효과적일 수 있다.

따라서 우리의 경우에도 이와 같은 조정기능의 효과에 주목하여 그 강화방안의 마련을 중심으로 차별시정기구가 설계되어야 한다.

그리고 조정이 실패하여 합의에 이르지 못할 경우, 피해자에 대한 법적지원 방법을 제도적으로 마련하는 것이 필요하다. 차별시정기구가 차별 피해자를 대신하여 소송을 제기하거나, 차별시정기구가 그 지지자로서 재판에 적극적으로 참여하는 방식을 고려할 수 있다. 그리고 직권조사(공개조사) 기능을 강화하는 것이 필요하다.

2) 차별예방 기능과 전문성의 강화

차별예방 기능의 강화가 필요하다. 차별 예방 기능은 교육기능에 한정되지 않는다. 차별실태 조사를 통한 정책 제언과 주요 인권 및 차별현안에 대한 의

견 등을 선도적으로 제기하고, 이를 정부나 의회, 법원에 제출하는 역할을 해야 한다. 그리고 내부적으로 전문성을 어떻게 확보하고 강화시킬 것인가는 매우 중요한 과제이다.

다. 차별시정기구의 독립성과 책임

차별시정기구가 그 역할과 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 정부로부터 독립되어야 하고 재정과 기능 수행에 있어서 공공의 감시와 평가를 받아야 한다.

라. 차별시정의 실효성 확보를 위한 사법영역의 보완점.

차별시정의 실효성을 확보하기 위해서는 현행 사법제도의 개혁이 필요하다. 차별 피해자의 많은 수는 사회적 약자, 동일 사안에 대한 피해자가 다수라는 점을 감안하면 집단소송에 의한 집단적 구제가 필요하다.

집단소송과 함께 차별시정수단으로 제기 되고 있는 것이 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도의 도입이다.

징벌적 손해배상제도가 갖고 있는 제재적 기능과 우리의 법체계를 고려한 방식으로 고액의 위자료를 법원이 폭넓게 인정하는 방식과 민법 제750조의 개정을 통해 징벌적 손해배상제도를 도입하는 방안이 제기되고 있다.

고액의 위자료 방식이 가해자에 대한 제재적 기능이 없다고 할 수 없지만 그 본질은 손실을 보상하는 것에 있음은 물론이다. 반면 징벌적 손해배상은 손해의 보상을 목적으로 하는 것이라기보다는 그와 유사한 행위를 억제하고자 하는 데에 있다. 따라서 민법 제750조의 개정을 통해 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것이 제도의 취지와 목적에 부합하는 방식이다.

목 차

연구요약

I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 범위	3
2. 연구방법 및 연구의 한계	5
3. 차별시정기구의 필요성	6
II. 차별시정기구의 국제비교	9
1. 호주의 차별시정기구	11
가. 성립배경과 발전과정	11
나. 인권및기회균등위원회	19
다. 반차별·기회균등위원회	33
라. 시사점	35
2. 캐나다의 차별시정기구	37
가. 성립배경과 발전과정	37
나. 캐나다인권위원회	42
다. 캐나다인권재판소	67
라. 시사점	78
3. 미국의 차별시정기구	85
가. 성립배경과 발전과정	85
나. 고용평등기회위원회	87
다. 시사점	98
4. 아일랜드의 차별시정기구	99
가. 성립배경과 발전과정	99

나. 평등위원회	100
다. 평등심사국/평등법원	117
라. 시사점	127
5. 일본의 차별시정기구	127
가. 성립배경과 발전과정	127
나. 후생노동성의 분쟁조정위원회	129
다. 법무성의 인권옹호기관	130
라. 법무성의 인권옹호법(안)에 의한 인권위원회	132
마. 시사점	135
6. 소결	137
가. 외국의 차별시정기구의 유형 및 특징	137
나. 외국의 차별시정기구의 기능 및 특징	139
III. 한국의 차별시정기구 현황 및 문제점	143
1. 고용평등위원회	145
가. 구성과 기능	145
나. 운영 현황	147
다. 문제점	148
2. 남녀차별개선위원회	148
가. 구성과 기능	148
나. 운영 현황	150
다. 문제점	153
3. 국가인권위원회	154
가. 구성과 기능	154
나. 운영현황	156
다. 문제점	158
4. 소결	159

IV. 차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의	163
1. 한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점	165
2. 차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의	166
가. 차별시정기구의 구조 및 구성	166
나. 차별시정기구의 역할과 권한의 범위	170
다. 차별시정기구의 독립성과 책임	173
라. 차별시정의 실효성 확보를 위한 사법영역의 보완점	174
참고문헌	177

표 목 차

<표 II-1> 과거 2년간 전국적으로 접수되어 종결된 진정 건수	25
<표 II-2> 과거 2년간 전국에서 종결된 진정 결과	25
<표 II-3> 주별 진정 건수	25
<표 II-4> 접수되어 종결된 진정 건수(법 종류별)	26
<표 II-5> 법 종류별 진정자 분류	26
<표 II-6> 법 종류별 민족 분류	27
<표 II-7> 진정사건의 접수부터 종결까지의 시간(2002-03)	27
<표 II-8> 인종차별금지법 - 접수되어 종결된 진정 건수	27
<표 II-9> 인종차별금지법의 진정 사유	28
<표 II-10> 인종차별금지법의 진정 영역	28
<표 II-11> 성차별금지법— 접수되어 종결된 진정 건수	29
<표 II-12> 성차별금지법의 진정 사유	29
<표 II-13> 성차별금지법의 진정 영역	29
<표 II-14> 장애차별금지법 - 접수되어 종결된 진정 건수	30
<표 II-15> 장애차별금지법의 진정 사유	30
<표 II-16> 장애차별금지법의 진정 영역	30
<표 II-17> 인권및기회균등위원회법- 접수되어 종결된 진정 건수	31
<표 II-18> 인권및기회균등위원회법의 진정 사유	31
<표 II-19> 2002년 대비 2003년에 최종결정이 내려진 사건수	61
<표 II-20> 진정된 차별사유	62
<표 II-21> 진정사건의 차별영역	63
<표 II-22> 인권재판소 회부로부터 최종결정까지 진행과정	71
<표 II-23> 인권재판소에 회부된 신규 사건수 (1996-2003)	74
<표 II-24> 인권재판소에서의 사건해결율 (1995-2003)	75
<표 II-26> EEOC의 조정 통계 1999~2003	98

<표 II-27> 고용평등법에 따른 고발사례의 사안별 차별사유별 분포-2003년	101
<표 II-28> 종결된 사건 사유 및 현재 진행상황-2003년	102
<표 II-29> 평등지위법에 따른 사안별 차별사유별 분포-2003년	102
<표 II-30> 종결된 사건 사유 및 현재 진행상황-2003년	103
<표 II-31> 고용평등법과 평등지위법에 따른 고발사례의 차별사유별 분포	122
<표 II-32> 2002년 판결 결과	122
<표 II-33> 조정에 회부된 소송사건	124
<표 II-34> 조정의 결과(완료된 조정)	125
<표 II-35> 차별사유에 따른 조정 해결 건수	125
<표 II-36> 차별사유에 따른 조정 미해결 건수	126
<표 II-37> 차별사유에 따라 회부된 조정 건수	126
<표 III-1> 고용평등위원회 개최 현황(처리현황별)-1996~2003년	147
<표 III-2> 연도별 시정신청 접수·처리 현황	151
<표 III-3> 남녀차별 사건 접수·처리 현황	152
<표 III-4> 성희롱 사건 접수·처리 현황	152
<표 III-5> 진정사건 분류('01.11.26.-'04.11.30)	157
<표 III-6> 차별행위 진정사건 처리유형별 현황	157
<표 III-7> 차별행위 진정사건 사유별 접수 및 처리현황	157
<표 III-8> 차별행위사건 영역별 접수현황(2001-2003)	158

그림 목 차

<그림 II-1>	전체 진정 사건 중 법 종류별 비율	26
<그림 II-2>	인권위원회의 임무와 핵심 활동영역	44
<그림 II-3>	캐나다 인권위원회 조직도	45
<그림 II-4>	인권위원회 수행모델의 이행(Shifting of Model)	59
<그림 II-5>	인권재판소의 조직체계	69
<그림 II-6>	인권재판소에서의 청문회 절차 흐름도	73
<그림 II-7>	평등법원의 조직도	119
<그림 II-8>	평등법원에 제출된 사안의 차별사유별 분포	121
<그림 II-9>	일본 인권위원회 조직도	133
<그림 II-10>	일본 인권위원회 구제절차	135

서론

- | | |
|------------------|---|
| 1. 연구의 목적 및 범위 | 3 |
| 2. 연구방법 및 연구의 한계 | 5 |
| 3. 차별시정기구의 필요성 | 6 |

1. 연구의 목적 및 범위

본 연구는 차별시정 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 차별시정을 위한 효과적인 기구가 마련되어야 한다는 점에 주목한다. 이를 위해 본 연구에서는 우리 사회에 시사점을 줄 수 있는 외국의 차별시정기구¹⁾의 성격과 구조, 기능을 살펴보는 것을 통해 우리 사회와 정합성을 갖는 차별시정기구의 모델을 모색하는 것을 목적으로 한다.

‘인권’, ‘차별’ 등의 단어가 우리 시야에 들어오기 시작한 것은 그 단어가 갖는 역사성과 중요성과는 달리 최근의 일이다. 그것은 과거의 권위주의 정치체제의 극복과 민주주의의 발전이 국민의 권리 의식의 확대를 가져와 인권과 차별의 문제를 공론화시키는 계기로 작용하였기 때문이다.

인권이 존중되고 차별이 없는 사회를 구축하기 위해서는 인권 교육 및 반차별 교육 등을 통한 의식개혁이 중요하다는 것은 부언을 필요로 하지 않는다. 그러나 현실에서 다양한 이유로 발생하고 있는 차별 피해자에 대한 실효성 있는 구제제도 또한 반차별 교육과 함께 중요한 과제임에 틀림없다.

차별 피해자에 대한 구제는 헌법을 비롯하여 개별 법률에 의해 보장되어 사법적 구제의 대상이 되기 때문에 기본적으로는 법원의 역할에 속한다. 그러나 현실로 눈을 돌리면 일상에서 발생하고 있는 차별 사건이 법원을 통해 효과적으로 구제되고 있다고 보기 어려운 것이 실정이다. 그것은 재판제도의 개혁을 통해 극복될 수 있는 측면도 있지만 재판제도 그 자체가 갖는 내재적 한계라는 측면을 간과할 수 없다.

따라서 차별 피해자에 대한 구제를 충실하게 하기 위해서는 효과적인 구제를 위한 사법제도의 개혁과 함께 피해자의 관점에서 간이·신속·유연한 구제가 가능하도록 하는 구제제도를 정비하는 것이 필요하다.

1) 이 글에서 차별시정기구란 차별시정을 목적으로 설립된 기구뿐만 아니라 인권보장을 목적으로 하는 기구 또는 인권보장과 차별시정을 함께 추구하는 기구까지를 포괄하는 개념으로 사용한다.

현재 많은 국가에서는 차별 사건에 대해 사법적 구제와는 다른 행정기구 또는 독립기구에 의한 구제체도를 채용하고 있다. 각 나라는 그 나라의 차별 실정 등을 반영하여 대상이 되는 차별과 구제절차 등의 점에서 다양한 내용을 가지고 있고 그 성과 또한 다양하다고 하겠다.

우리 사회 또한 차별 피해자 구제를 위해 사법적 구제 이외에 행정기구, 독립기구에 의한 구제체도를 운영하고 있다. 남녀고용평등법에 의한 분쟁의 조정 기능을 담당하는 『고용평등위원회』와 고용, 교육 재화, 시설, 용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지한 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률 위반 사건이 발생한 경우 피해자의 진정이나 위원회의 직권으로 조사, 처리하여 피해자의 권리를 구제하는 『남녀차별개선위원회』, 그리고 성별, 종교, 장애, 나이, 학벌 등을 이유로 하는 18개 차별요소에 의한 차별행위에 대한 조사와 구제를 하는 『국가인권위원회』가 그것이다.

이상의 기구들은 차별 피해자의 권리구제와 구조적 차별해소 등을 위한 조직으로 각각 고유의 기능과 역할을 수행하고 있다. 그러나 위의 차별시정기구들은 구제 대상의 중복 이외에도 기구의 구조와 기능이 차별문제에 대한 지형의 변화에 올바르게 대응하고 있는가에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 이에 ‘우리 사회에서 요구되는 차별시정기구의 역할과 기능은 무엇인지’, 그리고 ‘각각의 차별시정기구 간의 관계 정립은 어떤 방식으로 이루어져야 하는지’에 대한 방안 마련이 요구된다.

이러한 상황에서 본 연구는 차별시정기구가 효과적으로 작동되고 있다고 알려져 있는 미국, 캐나다, 호주, 아일랜드와 우리와 사회·문화적 지형이 유사한 일본의 차별시정기구에 대한 연구로 진행된다. 이상의 국가를 검토 대상국으로 선정한 이유는 첫째, 인종 차별 문제를 시작으로 차별 문제가 사회적으로 주요 현안으로 등장하여 이의 시정을 위한 국가 개입의 역사가 오래된 점, 둘째, 우리와 같이 차별 시정을 위해 사법부 이외의 행정기구 또는 독립기구로서의 차별시정기구가 별도로 설치되어 있고 그 방식이 각각 차이를 보이고 있다는 점 — 예를 들어 미국은 고용차별분쟁을 다루는 단일한 기구를 운영하고 있고, 아일랜드의 경우는 다양한 차별사유를 단일기구를 통해 통합

적으로 운영하고 있다. 또한 호주와 캐나다는 인권과 차별문제를 통일적으로 운영하는 기구가 설치되어 있다.

또한 미국, 캐나다 등과는 차이를 보이는 일본의 차별시정기구를 검토 대상으로 포함한 이유는 차별을 둘러싼 사회·문화적 상황이 우리와 유사한 점, 그리고 최근 본격화 되고 있는 인권위원회 설치안의 내용은 우리에게 시사점을 줄 수 있다고 판단되었기 때문이다. 따라서 외국의 사례는 차별시정 정책의 후발국인 우리에게 차별시정기구의 구조와 역할, 권한 등을 다면적으로 보여줌으로써 우리의 차별시정기구의 발전 방향에 대한 풍부한 시사점을 줄 수 있다고 생각된다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 외국의 차별시정기구 중 호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 일본의 사례를 중심으로 그 기구의 성격, 구조 및 기능을 살펴본다. 이를 통해 외국의 차별시정기구가 우리 사회에 주는 함의가 명확해진다. 둘째, 한국의 차별시정기구의 현황과 문제점을 살펴본다. 마지막으로 외국의 차별시정기구의 연구 결과를 토대로 우리의 차별시정기구가 올바르게 자리매김하기 위해서 고려되어야 할 점을 구조와 기능, 권한으로 나누어 살펴본다.

2. 연구방법 및 연구의 한계

본 연구는 문헌연구를 중심으로 진행되었다. 외국의 차별시정기구에 대해서는 국제연합(UN), 유럽연합(EU) 등의 국제기구와 각 국가별 차별시정기구 인터넷사이트를 통해 입수한 자료를 중심으로 연구가 진행되었다. 특히 우리에게 상세하게 소개된 적이 거의 없는 호주의 『인권및기회균등위원회』(연방 소속 기구)와 시드니에 설치되어 있는 『반차별청』(주정부소속 기구), 일본의 『인권옹호기관』(법무성 소속)에 대해서는 현지 방문을 통해 관계자와의 면담이 이루어졌다. 그러나 그 밖의 차별시정기구에 대해서는 문헌에 의존할 수 밖에 없었던 한계가 있다.

한국의 차별시정기구의 현황과 문제점에 대해서는 여성부, 노동부, 국가인권위원회의 관련부서를 통해 공식통계 자료를 입수하였고, 차별분쟁처리에 관련된 업무를 담당하거나 연구경험이 있는 전문가의 의견을 청취하였다.

마지막으로 외국의 차별시정기구의 연구 내용 중 각 국가별 차별을 둘러싼 지형의 변화 과정과 차별시정기구간의 관계에 대한 분석이 상대적으로 미흡하다는 한계를 가지고 있음을 밝힌다.

3. 차별시정기구의 필요성

정부로부터 독립되어 차별사건의 구제, 인권교육, 조사, 정책제언 등을 하는 차별시정기구(인권기구)가 국내외적으로 주목받고 있다.

그 배경으로는 첫째, 차별로부터 자유로울 권리에 대한 국제적 합의²⁾와 이에 대한 요청이 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 21세기는 ‘인권의 세기’라고 불릴 만큼 인권의 중요성이 그 어느 때보다 강조되는 시대이다. 따라서 국제적으로 합의된 인권의 내용을 어떠한 방식으로 국내에서 실현할 것인가는 주요한 문제로 부각된다.

둘째, 지금까지의 입법·행정·사법의 구조만으로는 인권 침해와 차별에 적절하게 대응할 수 없다는 인식이 확대되고 있다는 점이다. 여기에는 피차별자와 사회적 소수자 운동에 의해 차별 문제가 사회의 주요 현안으로 등장한 것도 중요한 배경을 이룬다. 일반적으로 형식적 민주주의의 보장, 즉, ‘언론의 자유’, ‘결사의 자유’ 등과 같은 기본적 권리가 어느 정도 보장된 사회에서는 개인이 자신의 속성과 선택의 결과에 의해 부당하게 대우받거나 배제되지 않고 존중 받을 수 있는 법 제도적 장치의 마련이 중요한 정책 과제로 등장하기 때문이다.

2) 차별로부터 자유로울 권리에 대한 국제적 합의는 『정치적및시민적권리에관한국제규약』(1966, A규약), 『경제적,사회적및문화적권리에관한국제규약』(1966, B규약), 『인종차별금지협약』(1966), 『장애인권리선언』(1975), 『여성차별철폐협약』(1979), 『아동권리협약』(1989) 등으로 구체화 되었다.

특히 차별금지를 위해서는 분쟁처리 시스템의 정비가 중요한 의미를 갖는다. 차별 피해자의 대다수는 그 사회의 소수자인 경우가 많기 때문에 실정법상 권리가 보장되어 있다고 하더라도 적절한 분쟁처리 시스템이 마련되어 있지 않으면 실정법상의 권리가 의미를 잃게 되기 때문이다.

셋째, 직장이나 일상생활 속에서 발생하는 차별 사건은 법원 등의 사법제도만으로 해결하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 그 이유는 첫째, 재판은 법과 증거를 토대로 권리·의무관계를 최종적으로 확정하는 것으로 본질적으로 엄격한 수속을 필요로 하기 때문에 신속한 구제가 어렵다. 둘째, 구제조치가 한정적이다. 즉, 현행 불법행위법상의 구제는 사후적인 손해배상으로 한정되기 때문에 간이·신속한 구제와 사안에 따른 유연한 구제가 어려운 경우가 있다. 셋째, 사법적 구제를 받기 위해서는 권리를 침해당한 자에 의한 소송이 전제되어야 한다. 그러나 소송에 드는 시간과 경비, 증거수집 등을 피해자가 부담해야 하는 어려움 때문에 소송을 단념하는 경우가 적지 않다. 따라서 재판은 최종적인 분쟁해결로서는 중요하나 피해자의 관점에서 볼 때 간이·신속하게 이용할 수 있고, 전문성을 토대로 한 유연한 구제체도가 필요하게 된다. 이와 같은 사법적 한계 이외에도 차별 피해자에 대한 별도의 구제체도가 필요한 이유는 차별사건의 경우, 다른 유형의 사건과는 달리 피해자의 많은 수가 사회적인 약자라는 측면과 차별사건의 특수성으로 말미암아 차별과 인권문제에 대한 전문성을 갖고 판단하고 활동할 기구가 필요하기 때문이다.

이 밖에도 차별문제는 피해자에 대한 권리구제 이외에 장애자를 위한 건축설계 지침, 성희롱 예방을 위한 시스템의 정비 등과 같이 정책적으로 해결되어야 할 과제가 많다는 점에 특징이 있다. 이러한 점 또한 전문성을 갖는 차별시정기구에 의한 조사와 정책 제언을 필요로 한다.

II

차별시정기구의 국제비교

1. 호주의 차별시정기구	11
2. 캐나다의 차별시정기구	37
3. 미국의 차별시정기구	85
4. 아일랜드의 차별시정기구	99
5. 일본의 차별시정기구	127
6. 소결	137

1. 호주의 차별시정기구

가. 성립배경과 발전과정

호주는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 인종, 성, 장애 등을 이유로 하는 차별 금지 법률이 정비되어 있고, 『인권및기회균등위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission), 이하 ‘HREOC’』, 옴부즈맨 등의 독립기구가 설치되어 있는 등 인권보장과 차별시정을 위한 정책에서 선진성을 보이고 있다. 그러나 이것은 역으로 심각한 인권침해와 차별이 존재했기 때문에 이와 같은 규범과 제도가 필요했다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 예를 들어 호주 원주민은 1967년 헌법 개정 전까지는 호주시민으로 인정되지 못했다. 장애인, 여성, 동성애자에 대한 차별 또한 광범위하게 존재했다.

그러나 1970년대에 들어서 제도의 준비가 급진전되었다. 옴부즈맨이 각 지역에 설치되어 행정을 감시하기 시작했고, 다문화주의가 공식 정책으로 채용되면서 원주민에 대한 정책도 진전되었다. 1980년대에 들어서면서부터는 차별금지 관련 제반 정책이 도입되었다. 차별금지 관련 정책 중의 하나가 호주의 차별시정기구인 HREOC의 설치이다. HREOC의 구조와 기능에 대해서는 뒤에서 자세하게 살펴본다.

이하에서는 호주 사회의 차별과 차별시정 시스템의 형성·발전과정에 대해 살펴본다.

1) 호주 사회의 차별 현황

호주도 다른 선진공업국과 같이 장애인차별, 성차별, 인종차별 등의 사회적 차별이 존재한다. 그러나 호주는 호주의 역사와 사회를 반영한 차별 문제가 매우 심각한 형태로 존재한다는 특징을 가지고 있다. 즉 다민족 국가인 데서 유래하는 인종 간의 차별과 식민국가인 것을 이유로 하는 원주민에 대한 차별이 그것이다. 이하에서는 호주의 특수성에 유의하면서 호주의 차별

현황을 개괄한다.

호주는 영국 식민자에 의해 건국된 나라이다. 식민화의 과정은 2만 년 전 부터 이 대륙에 거주한 원주민과 테레스 해협 섬 주민 등에 대한 폭력과 억압의 과정이었다.

원주민에 대한 정책은 절멸(絶滅), 격리, 보호, 동화, 통합, 자결로 변화되어 왔다. 그러나 원주민의 경제·사회 환경은 아직도 열악하다. 이를 단적으로 알 수 있는 것이 원주민의 평균수명이다. 그들의 평균수명은 여성이 63.6년, 남성은 55.2년으로 1991년 호주 전체의 평균인 여성 80.2년, 남성 74.4년과 비교하면 20년 가까이 차이가 난다. 구치소와 형무소에서 사망하는 많은 원주민의 문제는 사회문제가 되기도 했다. 이에 ‘원주민 옥중사에 관한 왕립위원회’(Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody)가 설치되어 1991년에 보고서가 발표되었다. 보고서의 제언을 토대로 어느 정도의 대책이 마련되어 실시되고 있지만 원주민 피구금자 총수가 증가하고 있기 때문에 매년 사망자의 절대수는 감소하지 않고 있다.

원주민에 대한 보호·동화 정책이 취해졌던 시기에는 원주민의 아이들은 부모로부터 강제적으로 분리되어 시설에 수용되었다. 원주민의 토지 등에 대한 권리는 1993년에 제정된 원주민권법(Native Title Act)에 의해 인정되었다. 그러나 현실에서는 백인이 이용하고 있는 토지가 원주민에게 자동적으로 반환되는 것은 아니다. 권리 확립의 길은 아직 멀다.³⁾

호주는 이민 국가이다. 해외에서 태어난 호주시민의 비율은 1971년 20.2%에서 1996년 23.3%로 증가하였다. 잘 알려진 바와 같이 호주는 1960년대 말까지 ‘백호주의(White Australia Policy)’를 공식 정책으로 채용하였고 이민은 주로 영국 이외의 유럽국가 출신자로 한정되었다. 현재에는 ‘다문화주의’

3) 호주 원주민에 대한 차별 현황에 대해서는 이하의 문헌을 참조했다. 鈴木青史 『都市のアボリジニー抑壓と伝統のはざままで』、明石書店、1995年。中野不二男 『アボリジニーの國-オーストラリアの先住民の中で』、中公親書、1985。 CERD1994: "Australia.19/09/94.A/49/18,(Concluding Observation/Comments)", in UN Doc., A/49/18, Concluding Observation of the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : (19 September 1994).

가 국가의 기본방침이 되었고 비차별적인 이민정책이 실시되고 있다.

여성, 아동, 장애인, 고령자, 동성애자 등에 대한 차별 또한 다른 선진공업국과 같이 존재한다. 원주민, 비영어권 출신자 중에서 이런 사회집단에 속하는 사람은 더욱 열악한 상황에 처하게 된다.

그중에서도 주목할 문제는 아동 노숙자 문제를 들 수 있다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 HREOC가 공개조사를 통해 정부에 권고한 사항의 많은 부분을 정부가 수용함으로써 어느 정도의 진전을 보았다.

여성에 대한 고용차별과 성희롱의 문제도 심각하다. 여성에 대한 폭력은 더욱 심각해서 1997년에 호주가 제출한 제3회 체결국보고서를 검토한 여성차별철폐위원회는 7%의 여성이 어떤 형태이든 폭력을 경험하고 있는 것에 대해 우려를 표명하기도 했다.

2) 호주의 인권보장 및 차별시정 시스템의 개요와 특징

호주의 인권에 관련된 법제도의 특징은 첫째, 영미법 체계를 채용하고 있다. 따라서 인권조약도 국내법화 되지 않으면 법원에서 효력을 가지지 못한다. 둘째, 연방제 국가로서 헌법에 의한 연방의 권한이 한정되어 있다. 그 결과 인권 기준을 실시하기 위해서는 주정부의 협력이 불가결하다. 셋째, 인권을 보장하고 있는 명문의 인권헌장이 없다. 따라서 인권보장은 보통법(Common Law) 및 개별법에 의존한다. 이상의 특징을 가지고 있는 호주의 인권과 차별금지 관련 법제도를 개괄하면 다음과 같다.

가) 다양한 영역을 포괄하는 인권보장 및 차별금지 관련 법률의 존재

호주 연방헌법에는 포괄적인 인권규정은 없다. 인권에 직접 관련된 규정은 배심원에 의한 재판받을 권리를 보장하는 제80조, 연방이 신조의 자유에 개입하는 것을 금지한 제116조, 주민이 다른 주에서 차별받는 것을 금지한 제117조뿐이다⁴⁾. 다른 인권보장은 연방이나 주의 개별법, 보통법에 의한다.

4) Hilary Charlesworth, "The Australian Reluctance About Rights", in Philip Alston, Towards an Australian Bill of Rights(Center for International and Public Law,

연방의 관할은 헌법에 있어서 노동, 외교 등의 영역에 한정되어 있고 그 밖의 행정 영역(교육, 경찰행정 등)은 주의 관할이다. 그러나 헌법 제51조 제29항이 규정하는 '대의 사항 권한'에 의해 국제인권조약의 실시에 관해서는 연방이 권한을 갖는다. 이 때문에 인권조약의 비준이 진전되어 있는 현재 헌법상의 제한은 문제가 되지 않는다. 많은 연방의 인권관련법은 국제인권법을 근거로 제정되었다⁵⁾.

그러나 현실에서는 주법에 인권조약 위반의 의심이 있는 경우에도 주 의회를 배려해서 연방정부는 행동을 취하지 않는 경우도 있다. 전형적인 사례가 1990년대 후반까지 타스마니아 주에서 동성애 행위가 형법상의 범죄로 규정되었던 것이다. 이 사건에 대해 개인통보에 기인한 규약인권위원회가 규정위반이라는 견해를 분명히 하기 전까지 연방법에 의한 제한은 없었다.

연방이 제정한 인권 및 차별 관련법 중에서 중심적인 역할을 하는 것은 인권및기회균등위원회법, 인종차별금지법, 성차별금지법, 장애차별금지법 등의 사회적 차별을 규제하고 그 구제절차를 규정한 법률이다. 이상의 법률들은 뒤에서 살펴보는 바와 같이 HREOC에 의해 운영되고 있다. 또한 7개 주 모두에 반차별법이 제정되어 있고, 이를 집행하는 기관이 별도로 설치되어 있다.

인권 관련 규정은 이와 같은 반차별법 이외에도 존재한다. HREOC의 홈페이지는 인권에 관한 법률로서 연방·주의 101개의 법률을 예시하고 있다. 이런 법률은 교육 관련법, 형법, 소년법 등과 같이 주에 존재하는 법률, 사회보장법, 가족법, 노동법 등과 같이 연방차원에서 제정된 법률, 사법절차, 사회차별규제법, 원주민의 토지·문화보장에 관한 법률과 같이 양자에 존재하는 것으로 나눌 수 있고 상호관계는 복잡하다.

나) 시민사회의 참여를 통한 인권 및 차별금지 기준의 형성

앞서 살펴본 바와 같이 헌법상 연방정부의 권한은 한정되어 있기 때문에 연방법의 영역에서 국제인권법이 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 국내의

Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1994)

5) 村上正直ほか『人権條約の國內實施に關する實証的研究・研究成果報告書』(1998.4)

자발적인 입법과정도 매우 중요하다. 연방 차원에서도 인권조약이 집행력을 갖기 위해서는 국내법화 되어야 하기 때문이다.

다른 많은 나라들과 마찬가지로 호주의 입법 과정 역시 복잡하고 특정의 패턴이 있는 것은 아니다. 개별의 행정부처에 의해 입법제안이 이루어지는 경우도 있고, 인권조약의 비준과 대법원의 판결이 계기가 되는 경우도 있다. 그러나 호주의 입법 과정의 특징은 입법 과정에 다양한 의견 제출의 통로가 존재하고 있는 것이다. 이를테면 연방의회의 위원회는 중요 입법안건 시에 공청회를 실시하고 그 과정에서 반드시 광범위한 의견 제출을 모집한다. 주도 거의 같은 프로세스를 가지고 있다.

한시적으로 설치된 독립조사기구에 의한 공개조사도 큰 역할을 한다. 왕립 위원회라고 불리는 조사위원회는 의회에서 일정의 조사 항목을 자문받고 조사 권한과 상당액의 예산을 지원받아 공청회를 열고 의견서 집약 등을 한다. 연방의 ‘원주민의 옥중사에 관한 왕립위원회’는 339개의 제언을 작성, 그 후 원주민 정책에 커다란 영향을 미쳤다. HREOC에 ‘원주민 및 테레스 해협 섬 주민 사회정의 위원회’를 설치하도록 권고한 것도 이 보고서이다.

연방의 HREOC와 주의 반차별·기회균등위원회, 연방·주의 법개정위원회, 옴부즈맨(Ombudsman) 등의 기존 조직도 이런 공개조사를 실시한다. 조사 결과는 의회에 제출되어 입법과 정책에 커다란 영향을 미치는 경우도 있다. 또한 이 과정에서 사회적인 논의를 환기시켜 의견·의사형성 과정에 공헌한다.

이처럼 열려 있는 의사형성 제도는 시민사회의 정책제언 능력의 강화에 기여했다. 인권에 관한 각 기관의 공개조사에서는 각 지역의 법률센터 등도 적극적으로 의견을 제출한다. 전문적인 지식과 다양한 경험을 갖고 있는 사람이 다양한 독립 기관에 분산되어 존재하고 있는 것이 다양한 의견 중에서 더 타당성 있는 의견을 흡수할 수 있는 구조를 가능하게 한다. 이것이 호주의 인권기준 형성의 역동성을 확보하고 있는 제도적·사회적 조건이다.

호주의 인권 및 차별금지 시스템에서 간과할 수 없는 것이 시민사회의 역할이다. 여성에 대한 폭력의 규제는 여성운동의 결과라는 측면을 부정할 수

없다. 원주민의 상황 개선은 당사자 단체의 활동 없이는 실현되지 않았을 것이다. 인종차별과의 투쟁에서는 각 지역의 민족단체협의회들의 역할이 컸다. 특히 사회적 차별의 분야에서 중요한 역할을 하고 있는 조직으로는 지역법률센터(Community Legal Center)가 있다.

지역법률센터는 민간의 무료 법률센터로 2000년 시작 단계에서 호주 전역에 169개 단체가 존재했다. 센터의 상담 내용은 차별과 가정폭력, 파산, 이혼, 소비자문제, 사회보장 등으로 다양하다. 지역법률센터 전국협회의 자료에 의하면 매년 35만 명 이상이 어떤 형태로든 센터를 이용하고 있다. 센터를 운영하는 데는 정부의 지원금이 커다란 역할을 하고 있다. 130개 단체가 전부 또는 부분적으로 연방정부로부터 예산지원을 받고 있다.

지역법률센터는 법률상담, 홍보, 교육, 변호활동, 제언 등의 활동을 한다. 현재 직접 당사자에게 제공되는 연방법률 부조 예산에는 차별사건은 해당되지 않는다. 변호사를 필요로 하는 차별사건의 피해자가 무료로 변호사의 지원을 받을 수 있는 것은 지역법률센터가 유일하다. 그러나 인원이 한정되어 있기 때문에 중요성, 사건의 심각성, 신청인의 능력 등을 감안하여 변호활동 여부를 결정한다.

센터는 정책제언에 관해서도 중요한 역할을 한다. 과제별의 센터는 각각의 과제에 대해 풍부한 지식과 경험을 가지고 HREOC가 하는 공개조사와 의회의 입법과정에 의견서를 제출하는 등 전문성을 정책에 반영시키기 위해 노력한다.

다) 행정에 의한 인권 및 차별금지 정책의 적극적 추진

점점 복잡해지고 있는 현대 국가기관이 사회적·경제적·문화적 권리를 포함한 인권보장을 하기 위해서는 행정기관에 의한 적극적인 정책이 필요하다. 광범위한 정책 분야에서의 인권보장을 위해서는 소수자 정책을 담당하는 부문과 정책실시를 감시·평가하는 기관이 필요하다.

연방의 소수자에 관한 행정기관과 그 활동을 살펴보면 우선 원주민과 테레스 해협 섬주민에 대한 정책과 관련해서는 1990년에 설치된 '원주민 및 테레

스 해협 섬주민위원회'(Aboriginal and Terres Strait Islander Commission)가 중요한 역할을 수행하고 있다. 이 기관은 20명의 원주민 및 섬주민의 이사와 전국 60개 지역협의회에 의해 운영되고, 원주민의 자치조직으로서의 측면과 원주민에게 서비스를 제공하는 연방기관이라는 측면을 가지고 있다.

이민자에 대해서는 연방 차원에서 '이민및다문화부'가 이민과 난민, 비합법 상륙자에 대한 서비스 제공과 정책입안에 관여한다. '이민및다문화부'는 동시에 입관수용시설의 운영 책임자이고 인권침해의 당사자로서의 측면을 갖고 있다. 시설의 운영에 관해서 HREOC와 규약위원회로부터 비판을 받고 있다.⁶⁾

여성관련 정책 전체를 조정하는 것은 수상·내각부에 있는 여성의 지위사무소(The Office of the Status of Women)이다. 직장의 여성기회균등위원회는 기업과 각종 단체에서의 여성의 기회균등 촉진을 목적으로 하고 있고 고용자 100인 이상의 기업·단체에서 여성의 기회균등계획의 제출을 요구할 수 있는 권한을 갖고 있다. 보고를 하지 않는 경우나 내용이 불충분할 경우에는 의회에 보고서가 제출되고 기업명도 공표된다.⁷⁾

아동에 관한 정책은 인적서비스·의료부, 고용·교육·연수부, 사회보장부 등이 담당한다. 연방과 주의 횡단적인 연대도 있고 1993년에는 '호주 청소년 정책'이 연방 및 주의 청소년 관련 장관의 공동정책문서로 채용되었다.⁸⁾

라) 옴부즈맨에 의한 행정의 감시 강화

호주에서는 1971년 서호주 주에서 옴부즈맨이 설치된 이후 주정부가 선도하는 형태로 옴부즈맨의 설치가 진행되었다. 연방 옴부즈맨은 1977년에 설치되었다.⁹⁾ 그 배경에는 정부 기관의 권한 확대에 대한 불신이 있다. 옴부즈맨 설치와 동시에 연방의회는 행정불복신청심판소(Administrative Appeal

6) Department for Immigration and Multicultural Affairs, Annual Report 1997-98.

7) <http://www.eeo.gov.au/aboutus/index.html>.

8) CRC/C/8/Add.31.Initial report of Australia(1 February 1996),

9) Twenty Years of the Commonwealth Ombudsman 1977-1997(Commonwealth Ombudsman's office, Canberra,1997)

Tribunal)의 설치도 결정했다. 현재 행정의 결정행위를 심사하는 준사법기구로는 연방 차원에서는 행정불복신청심판소, 사회보장불복신청심판소, 난민심사심판소, 이민심사심판소 등이 있다. 난민, 이민인정 등 심각한 인권침해의 소지가 있는 행정결정을 독립 기관이 심사할 수 있다는 것은 의미가 크다.

연방 옴부즈맨은 신청 또는 직권에 의해 조사를 하고 개별 행정의 결정과 관행, 제도에 대한 제언을 한다. 행정기관의 시설에 대한 현장 조사, 문서의 제출 요구, 증인을 소환하여 심문하는 등의 강력한 조사 권한을 가지고 있다. 그러나 권고에는 구속력이 없다. 신청인에 대한 조사 결과는 보고되지만 신청인의 인권침해에 대한 구제를 주목적으로 하는 인권기관과는 달리 어디까지나 행정 시스템의 개선이 주목적이다. 조사의 결과에 따른 권고 등은 공개되지만 조사 과정에서 취득한 정보의 비밀은 보장되고 정보공개 대상이 되지 않는다. 옴부즈맨이 독자적으로 공익성이라는 관점에서 필요성이 인정되지 않는 한 법원의 청구가 있어도 제출할 필요는 없다. 이와 같은 조사 결과에 의해 신청인에 대한 구제가 이루어지는 경우는 있지만 개인에 대한 인권 침해와 행정에 의한 피해 구제 그 자체를 위해 설치된 것은 아니다.

옴부즈맨이 취급하는 케이스는 행정의 일상적인 조치에 대한 고충이 가장 많고 경찰 등의 공권력의 감시에 커다란 역할을 수행하고 있다. 경찰과 입관 시설의 인권문제 중에서도 상해 등의 심각한 것은 형사사건으로 조사하는 것이 전제이나 그 실시의 감사는 경찰 내부의 감사기구와 그것을 감사하는 옴부즈맨 등의 관할이 되기 때문이다.¹⁰⁾

이와 같이 호주는 다양한 형태의 인권 및 차별시정 시스템을 가지고 있고 그 시스템들이 유기적으로 작동됨으로써 인권 선진국으로서의 모습을 보이고 있다. 이하에서는 호주의 인권 및 차별시정 시스템 중에서 본고의 검토 대상인 HREOC에 대해 살펴본다.

10) 옴부즈맨의 기능은 옴부즈맨법 Sect.5에 규정되어 있다. Ombusman Act 1976 REPRINT No.5 (Consolidated to 11 June 1997) (Australian Government), Sect.5.

나. 인권및기회균등위원회¹¹⁾

1) 관련법제와 조직 개요

호주의 HREOC는 1986년 「인권및기회균등위원회법(Human Rights and Equal Opportunity Commission Act, 이하 ‘HREOCA’)¹²⁾에 의해 설립된 연방정부 소속의 독립기구이다.

HREOC는 「인종차별금지법(Racial Discrimination Act)¹³⁾에 의해 규정된 인종차별위원회, 「인권위원회법(Human Rights Commission Act)¹⁴⁾에 의한 인권위원회, 그리고 「성차별금지법(Sex Discrimination Act)¹⁴⁾에 의한 성차별위원회를 통합하여 발족한 것이었다. 현재는 「프라이버시법(Privacy Act)¹⁵⁾,

11) 호주의 HREOC의 조직과 기능, 권한 등에 대해서는 HREOC의 Pru Goward(Sex Discrimination Commissioner), Dr. Sev Ozdoeski OAM(Human Rights Commissioner · Disability Discrimination Commissioner) 와의 면담과 HREOC로부터 제공된 자료를 토대로 구성되었다. HREOC, Annual Reports 2001-2002, 2002-2003., www.hreoc.gov.au.

12) HREOCA는 아래와 같은 국제조약을 이행하기 위한 법률이다.

- ① International Covenant on Civil and Political Rights
- ② Convention on the Rights of the Child
- ③ Declaration on the Rights of the Child
- ④ Declaration on the Rights of Disabled Persons
- ⑤ Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons
- ⑥ Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief
- ⑦ Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation

13) Racial Discrimination Act(1975)는 Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination의 이행 의무를 포함한다.

14) Sex Discrimination Act(1984)는 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 과 International Labour Organization(Convention No. 156) on Workers With Family Responsibilities의 이행 의무를 포함한다.

15) Privacy Act(1988)는 1989년 1월 1일부터 시행되었다. 법은 Organization for Economic Development Guidelines on the Protection of Privacy, International Covenant on Civil and Political Rights 제17조의 효력을 발생시킨다. 즉, 연방정부나 기관이 수집한 개인 정보에 대한 보호, Tax File Numbers(TFNs)의 수집과 사용에 대한 제한, 신용보고기관(credit reporting agencies)이 보관하고 있는 정보사용의 규제, 가정 사생활 보호(예. 가정방문판매), 감시, 직접적 마케팅 수행 등의 규제는 포함되지 않는다.

『장애차별금지법(Disability Discrimination Act)』, 『원주민법(Native Title Act)』, 『직장관계법(Workplace Relation Act)』으로 관련 법률이 확대되었다. 이것은 HREOC가 금지하고 있는 차별 사유가 확대되었음을 보여준다.

2004년 현재 HREOC는 한 명의 위원장(Commission president)과 세 명의 특별위원장(commissioner)으로 구성되며 특별위원장들은 각각 특정 차별 요소를 담당하고 있다.¹⁶⁾ 분야는 인권, 성차별, 장애, 인종, 원주민과 테레스 해협 섬 주민에 대한 차별이다.

위의 법률이 금지하고 있는 차별 사유에 대해 살펴보면 인종, 피부색, 출신 지역, 민족적 기원, 종족적 기원(이상 인종차별금지법), 성별, 혼인여부, 임신, 성희롱, 가족상의 책임(이상 성차별금지법), 신체·시청각의 장애, 지적장애, 정신적 질환, 병으로 연결될 수 있는 병원체(HIV 등)의 존재(이상 장애차별금지법) 등이다.

차별 영역으로서는 고용, 시민들이 사용하는 시설, 토지와 주거 등의 거주, 상품·서비스의 판매 및 제공, 노동조합, 클럽 등의 참가, 교육 등이다.

세 명의 특별위원장들은 위원장의 권한에 종속된다. 그러나 예산 할당, 직원 고용, 장려 활동, 소송전략에 기초가 되는 변호 프로그램의 개발과 시행 등에 있어서 자치권이 인정된다. 몇몇 위원장들은 법률에 따라 부가적인 역할을 수행한다. 부가적인 보고서 제출과 지원 기능이 그것이다. 즉 원주민법(Native Title Act)은 원주민과 테레스해협 사회정의 위원장(Aboriginal and Terres Strait Social Justice Commissioner)으로 하여금 법 관련 소송에 대한 보고를 매년 의회에 하도록 규정하고 있다. 성차별 위원장(Sex Discrimination Commissioner) 또한 『직장관계법(Workplace Relations Act)』에 의해 유사한 기능을 수행한다. 위원회 내에 기능적 부서, 즉 법무서(Legal Division)는 정책 부서의 업무 즉 장려 프로그램 등을 지원하고 시행한다.

이러한 특정 차별 요소의 이름을 가진 특별위원장의 존재 자체는 이해관계

16) 1998년 개정에 의해 HREOC는 1명의 위원장과 3명의 특별위원장으로 구성되고 3명의 특별위원장은 사회정의와 인종, 성차별, 인권과 장애를 담당한다, 3명의 특별위원장이 5개의 특별위원회를 담당하고 있는 것은 2명의 특별위원장에 대한 결원을 연방 정부가 충원해 주지 않기 때문이다.

자, 진정자, NGO에게 가시적인 접근지로서의 역할을 하기 때문에 매우 효과적인 것으로 평가된다. 그들은 특정 차별 요소의 필요성과 요구가 내부적으로 사소하게 취급되지 않도록 할 수 있게 보장하고 이러한 요소의 필요나 요구가 미디어의 관심과 주목의 대상이 되는 것을 보장한다. 이러한 점이 HREOC와 NGO가 특별위원장을 따로 두는 것을 선호하는 이유이다. 예를 들어 정부가 지명한 전문가인 “장애차별 위원장”이 하는 말은 장애와 관련이 없는 일반 위원장이 하는 말보다 미디어나 이해 당사자가 받아들일 때 더욱 진지하고 대표성이 있게 여겨지는 것이 사실이다.

최근 호주 연합정부(Australian Coalition government)는 인권과 평등에 대한 예산을 삭감한다는 발표를 한 후 1997년에서 2002년 사이에 HREOC의 예산을 55% 삭감했다. 이 결과 HREOC는 180명의 직원을 60명으로 줄이고 예산 삭감은 소송, 교육, 심리 예산 등의 모든 영역에 영향을 미쳤다. 더욱이 호주 고등법원은 Brandy 대 HREOC의 소송사건 결과 위원회의 진정 관련 결정권이 사법적 결정으로 간주될 수 있기 때문에 호주 헌법의 권력 분립의 원리를 침해하는 것이라고 판시했다¹⁷⁾. 이 사건으로 인해 HREOC, 법무장관 부서, 재정부서가 HREOC의 기능과 구조에 대해 3자 검토를 하게 되었다. 결과적으로 HREOC의 구조와 기능에 대대적인 변화를 권고하였다.

이와 같은 권고는 HREOCA 1998년에 반영되었다. 1998년 법의 최대 특징은 HREOC의 준사법적 기능이 상실되고 교육 기능에 중점을 두도록 했다는 점이다. 배상금 권고권과 Community Relations Council, 권고위원회

17) Brandy vs HREOC 소송 사건은 법정 명령을 받지 않는 HREOC의 결정이 강제력을 가질 수 있다는 계획에 대한 헌법적 효력에 이의를 제기한 사건이다. HREOC 결정은 법적 구속력이 없다. 그러나 HREOC의 법률은 연방정부에 등록된 결정이 마치 연방 정부의 명령인 것처럼 구속력을 가진다고 규정하였다. 따라서 Brandy는 그가 패소한 소송사건의 결과에 승복해야 했다. 그는 법적 구속력을 갖는다는 그 계획이 HREOC에 사법권한을 주는 것과 동일하므로 헌법에서 요구하고 있는 권력 분립의 원칙을 위반한다고 주장하였다. 주요 법적 논쟁은 HREOC의 결정에 대해 연방법원에서 내린 결정과 같이 법적 구속력을 부여하는 것이 호주 헌법의 권력 분립의 원칙에 위배되는 가이다. 연방 고등법원은 법적 구속력을 부여한 그 계획이 위헌이라고 판시했다.

<http://www.law.mq.edu.au/Units/law404/Brandy%20v%20HREOC.htm>

http://www.hreoc.gov.au/racial_discrimination/guide_law/landmark.html

(Advisory Committees)가 폐지되었다.¹⁸⁾ 대신 진정 사건이 연방법원에서 다뤄지게 될 경우 특별위원장은 고문으로 참석하여 진정자를 지지하는 역할을 할 수 있다. 그리고 위원장의 역할과 특별위원장의 역할을 명확하게 구분하였다. 위원장은 진정사건을 취급하고 위원회의 전반적 기능에 대한 최종 권한을 가진다. 특별위원장들은 위원장의 최종 권한에 종속되어 교육과 고문으로서의 기능을 담당한다. 진정 사건에 있어서의 역할이 완전히 위원장에게 이전되었는데 이것은 분쟁 해결 및 정책 기능을 분리하기 위해서이다.

2) 위원회의 역할과 기능

HREOC가 수행하는 역할은 크게 인권에 대한 공공의식의 확대를 위한 인권교육과 연수, 차별구제, 정책제언과 사법 참가 등으로 나눌 수 있다. 이상과 같은 HREOC의 기능에 대해 살펴보면 다음과 같다.

가) 차별사건의 구제

HREOC의 중요한 역할은 인종차별금지법, 성차별금지법, 장애차별금지법, 인권및기회균등위원회법 등의 개별 법률로 규정되어 있는 차별사건의 구제이다. 이상의 법률 규정에 반하는 행위가 있었다고 인정되는 경우, HREOC는 조사·조정을 시도한다.

차별 피해자가 인권위원회에 서면으로 진정서를 제출하면 HREOC는 그것의 형식 여부와 무관하게 정식으로 진정을 접수한다.

진정에 관한 운영권은 위원장에게 있다. 위원장은 이러한 권한을 특별위원장에게 위임할 수 없다. 이것은 정부가 모든 진정 사건의 책임을 위원장에게 중앙화 시키려는 정책을 반영한 것이다. 접수된 진정이 위원회의 관할이 되기 위해서는 첫째, 그것이 당사자 또는 당사자의 대표(노동조합, 대리인 등)

18) HREOC의 권한 축소에 대해 성차별위원장은 차별의 판단 여부는 법원에서 해야 할 일이고 우리는 구조적 차별을 해소하기 위한 교육, 연수, 정책제언 등의 역할을 중심으로 활동해야 한다, 특히 교육은 HREOC의 가장 중요한 역할이라는 점을 강조했다. 반면 장애차별위원장(인권위원장 겸임)은 HREOC 활동에 불만을 가진 정부에 의한 HREOC 권한 축소에 대단히 비판적인 입장을 취했다.

에 의한 것이어야 한다. 둘째, 불법행위의 존재를 주장하는 것이어야 한다. 불법행위에 대한 진정이 아니라고 판단될 때는 각하(decline)할 수 있지만 이 결정은 사법에 의해 심사받을 수 있기 때문에 신중하게 처리한다.

위원장은 진정에 대한 조사를 거부할 권한을 갖는다. 거부하기 위해서는 이하의 요건을 필요로 한다. ① 진정의 대상이 되는 행위가 불법이 아니라고 인식될 때, ② 진정인이 진정을 계속할 의사가 없다고 인식할 것, ③ 사건이 발생하고부터 진정까지 12개월 이상 경과했을 때, ④ 진정이 악의에 의하거나 잘못된 사실인식에 의하거나 또는 주장을 지지할 실체가 없을 때, ⑤ 타 기관에서 취급하고 있는 경우 등이다.

이상과 같이 명확하게 각하해야 하는 것 이외에는 조사가 이루어진다. 조사에서 위원장은 출두 요구와 서류의 제출을 명령할 수 있다. 이에 따르지 않을 경우에는 벌금 등의 벌칙이 규정되어 있지만 그 필요성이 발생한 경우는 거의 없다. 조사는 서류에 의한 사실조회, 증인으로부터의 증언, 경우에 따라서는 현장검증(장애자의 시설에의 접근권의 경우 등)이 이루어진다. HREOC는 절차상의 공정성을 보장하는 관점에서 서류에 의한 사실조회는 당사자에게 고지한다. 이 과정에서 사안이 해결되는 경우도 있다. 해결되지 않은 경우에는 조사관과 조정회의(conciliation conference)를 개최한다. 법적으로는 조정회의에의 출석을 강요할 수 있지만 이 권한은 사용된 경우가 거의 없다.

조정회의는 비공개로 열리며 거기서의 발언은 법정에서는 이용할 수 없다. 합의는 수비의무를 포함하는 것이 많고 조정의 결과도 분명하게 되지 않는 것도 많다. 공적인 이미지 때문에 기업은 재판 대신 조정으로 해결하는 것을 선택한다. 조정의 결과 합의사항의 이행에 대해서는 HREOC는 관여하지 않고 민사상의 계약으로서 재판에서 다루어진다.

조정회의에 의해 해결되지 않는 경우, 진정은 종결된다. 조정이 성립되지 않은 진정사건은 법원에서 다루어지게 된다.

HREOC의 2002-2003 연간보고서에 의하면 진정사건은 1,308건이고 그 중 1,236건이 해결되었다. 해결된 사건 중 종결/각하가 56%로 가장 많고 다음이

합의(32%), 철회(11%)의 순이다.

진정사건 중에서 가장 많이 차지하는 것은 장애차별금지법 관련사건(40%)이고 다음이 성차별금지법 관련사건(31%), 인종차별금지법 관련사건(15%) 등이다.

장애차별 중에서 가장 많은 것이 고용상의 차별(53%), 재화, 용역, 시설상의 차별(24%)이다. 성차별에 있어서도 고용상의 차별이 87%로 가장 높고 다음이 재화, 용역, 시설상의 차별(8%)이다. 인종차별에서도 고용상의 차별(42%)이 가장 많고 다음이 재화와 용역상의 차별(24%), 인종적 증오(13%) 순으로 나타났다. 진정 사유에 대해 살펴보면 인종차별의 경우, 인종에 따른 차별적 대우(30%)가 가장 많고 다음이 민족 출신(29%), 출신국, 혈통(16%) 등의 순이다. 성차별의 경우 임신에 의한 차별이 가장 많고(35%), 성차별(28%), 성희롱(27%), 혼인 여부(4%) 등의 순이다.

진정에서 종결까지 걸리는 시간은 해당 차별 사건에 따라 약간의 차이를 보이고 있으나 대략 1년 이내에 사건이 해결된다.

이상과 같은 HREOC의 차별구제제도에 대해 비판의 목소리도 높다. 첫째, 진정 신청에서 해결까지 걸리는 시간이 긴 반면 그 결과에 구속력이 없다는 것이다. 차별관련법은 HREOC의 조정을 재판에 전치하고 있어 HREOC를 거치지 않고 소송을 제기할 수 없다.

조정에 대한 평가에 대해서도 비판적인 입장이 존재한다. 조정은 법원보다도 조정관의 개인적 능력에 커다란 영향을 받는다. 조정으로 해결되면 결과가 공표되지 않기 때문에 판례가 축적되지 않고 손해배상과 위자료도 저액이기 때문에 구속력이 없는 조정보다 재판이 바람직하다는 것이다.

그러나 HREOC의 1998-99년도의 고객만족도 조사에 의하면 진정인의 59%, 피진정인의 80%가 HREOC의 절차에 만족하고 있고 62%의 진정인, 54%의 피진정인이 절차의 신속함에 만족감을 표시하고 있다. HREOC는 조정을 통해 유효한 구제를 제공하고 있다고 할 수 있다.

<표 II-1> 과거 2년간 전국적으로 접수되어 종결된 진정 건수

	2001-02	2002-03
접수	1271	1308
해결	1298	1236

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-2> 과거 2년간 전국에서 종결된 진정 결과

	2001-02(%)	2002-03(%)
종결/각하	55	56
합의	30	32
철회	14	11
보고(인권 및 기회균등위원회 법만)	1	1

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-3> 주별 진정 건수

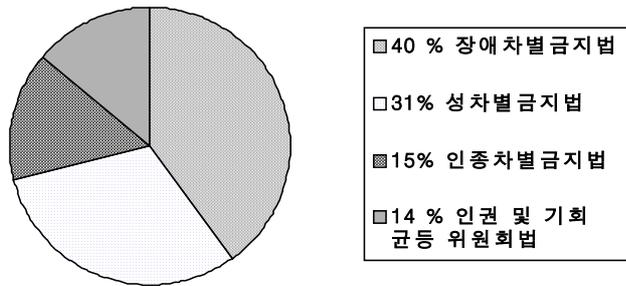
주	계	비율 (%)
New South Wales	525	42
Victoria	256	21
South Australia	164	13
Western Australia	85	7
Queensland	132	11
Australian Capital Territory	25	2
Tasmania	11	1
Northern Territory	31	2
미지/해외	7	1
계	1236	100

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-4> 접수되어 종결된 진정 건수(법 종류별)

법	접수	해결
인종차별금지법(RDA)	182	258
성차별금지법(SDA)	380	395
장애차별금지법 (DDA)	493	463
인권및기회균등위원회 법(HREOCA)	182	192
계	1236	1308

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.



<그림 II-1> 전체 진정 사건 중 법 종류별 비율

<표 II-5> 법 종류별 진정자 분류

	인종차별 금지법	성차별 금지법	장애차별 금지법	HREOCA	계
개인남성	129	49	266	127	571
개인여성	50	331	224	47	652
커플 또는 가족	2	-	3	1	6
피해자 대신	-	-	-	-	-
기관	1	-	-	4	5
커뮤니티, 또는 다른 집단	-	-	-	2	2
계	182	380	493	181	1236

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-6> 법 종류별 민족 분류

	인종차별 금지법	성차별 금지법	장애차별 금지법	HREOCA	계
비영어권 환경	105	96	113	98	412
원주민과 테레스 해협 섬주민	51	11	10	3	75
영어권 환경	26	273	370	80	749
계	182	380	493	181	1236

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-7> 진정사건의 접수부터 종결까지의 시간(2002-03)

	인종차별 금지법	성차별 금지법	장애차별 금지법	HREOCA	누적계수 (%)
0-3 개월	12	16	17	31	18
3-6 개월	21	25	26	25	42
6-9 개월	20	31	33	19	70
9-12 개월	10	17	15	11	84
12개월 이상	11	10	8	10	94
18개월 이상	1	1	1	4	95
24개월 이상	25*	-	-	-	100

* 24개월 이상 걸린 인종차별문제의 23%는 주 행정부서의 결정을 기다려서 보류된 진정임. 이러한 케이스들이 누적계수에서 빠지면 98%의 진정이 12개월 내에 종결되었고 100%의 진정이 18개월 내에 종결되었음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-8> 인종차별금지법 - 접수되어 종결된 진정 건수

	계
접수	182
종결	258

주: 인종중요금지 법조항 하에 제출된 진정 포함

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-9> 인종차별금지법의 진정 사유

인종차별금지법	계	퍼센트 (%)
Association (결혼, 교제)	7	2
피부색	30	8
출신국, 혈통	57	16
민족 출신	102	29
혈통	2	1
인종	107	30
희생자 만들기	6	2
인종적 증오심	41	12
계*	352	100

* 진정사유가 하나 이상일 수 있음.
 자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-10> 인종차별금지법의 진정 영역

인종차별금지법	계	퍼센트(%)
법 앞에 평등권	6	2
장소와 시설 이용	6	2
토지, 주거시설, 다른 수용시설	16	5
재화와 용역	85	24
노동조합의 가입권	-	-
고용	149	42
광고	-	-
교육	3	1
불법적 조항 선동	4	1
기타-section 9	36	10
인종적 증오	47	13
계	352	100

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-11> 성차별금지법— 접수되어 종결된 진정 건수

성차별금지법	계
접수	380
종결	395

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-12> 성차별금지법의 진정 사유

성차별금지법	계	퍼센트 (%)
성차별	184	28
혼인여부	25	4
임신	230	35
성희롱	172	27
부모여부, 가족부양책임	19	3
희생자 만들기	21	3
계*	651	100

* 진정사유가 하나 이상일 수 있음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-13> 성차별금지법의 진정 영역

성차별금지법	계	퍼센트 (%)
고용	568	87
재화, 용역, 시설	39	6
토지	-	-
수용시설	1	-
노년퇴직수당, 보험	-	-
교육	9	1
클럽	7	1
연방법과 행정프로그램	17	3
입사지원서 등	4	1
노동조합, 신용 집단	6	1
계*	651	100

* 한 분야가 각각의 진정 사유로 기록됨. 따라서 하나의 진정이 다수의 분야를 포함 할 수 있음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-14> 장애차별금지법 - 접수되어 종결된 진정 건수

장애차별금지법	계
접수	493
종결	463

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-15> 장애차별금지법의 진정 사유

장애차별금지법	계	퍼센트 (%)
피해자의 장애	862	953
동료	23	3
장애-훈련받은 동물의 도움을 받는 사람	6	1
장애-기구 사용	-	-
괴롭힘	12	1
희생자 만들기	2	-
계*	905	100

* 진정사유가 하나 이상일 수 있음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-16> 장애차별금지법의 진정 영역

장애차별금지법	계	퍼센트(%)
고용	480	53
재화, 용역, 시설	220	24
건물출입	36	4
토지	-	-
수용시설	28	3
불법적 조항 혹은 위반 행위의 선동	-	-
광고	-	-
노년퇴직수당, 보험	17	2
교육	98	11
클럽, 유한회사	10	1
연방법과 행정프로그램	16	2
스포츠	-	-
입사지원서, 정보의 요구	-	-
노동조합, 등록된 기관	-	-
계*	905	100

* 한 분야가 각각의 진정 사유로 기록됨. 따라서 하나의 진정이 다수의 분야를 포함할 수 있음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-17> 인권및기회균등위원회법- 접수되어 종결된 진정 건수

인권및기회균등위원회법	계
접수	181
종결	192

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

<표 II-18> 인권및기회균등위원회법의 진정 사유

HREOCA	계	퍼센트(%)
인종 - ILO 111	-	-
피부색 - ILO 111	-	-
성 - ILO 111	-	-
종교 - ILO 111	16	8
정치적 견해 - ILO 111	1	0.5
국민적 혈통 - ILO 111	-	-
사회적 배경 - ILO 111	2	1
나이 - ILO 111	26	13
건강 기록- ILO 111	-	-
전과 기록- ILO 111	30	15
손상 - HIV/AIDS 여부 포함 (ILO 111)	-	-
혼인여부- ILO 111	-	-
장애- ILO 111	-	-
국가- ILO 111	-	-
성적 취향- ILO 111	20	10
노조 활동- ILO 111	21	11
시민적 정치적 권리에 대한 국제 규약	53	27
아동의 권리에 대한 선언	2	1
정신지체인의 권리에 대한 선언	3	1
장애인 권리에 대한 선언	-	-
아동 권리에 대한 협정	15	8
종교와 신념에 대한 모든 종류의 편견과 차별 철폐에 대한 선언	3	1
사법권 내의 사유가 아님 (Not a ground within jurisdiction)	1	0.5
법에 의해 정의된 "인권"이 아님	6	3
계*	199	100

* 진정에서 차별 요소가 하나 이상일 수 있음.

자료: HREOC, Annual Report 2002-2003.

나) 정책제언과 사법에의 참가

인권으로 보호되는 내용과 차별금지의 사유와 영역은 사회 환경과 의식의 변화에 따라 유동적이기 때문에 인권규정은 항상 재검토되어야 할 필요가 있다.

HREOC는 정책제언을 할 권한을 가지고 있다. 이것은 구체적으로는 HREOCA 제11조에 규정되어 있는 “직권에 의한 조사” 기능에 근거한 것으로 광범위한 조사와 의견수렴을 토대로 보고서를 작성, 법무장관을 통해 국회에 제출하고 정부에 대한 제언과 법개정의 제언을 행한다.

본격적으로 HREOC가 공개조사를 채용한 것은 아동 노숙자에 관한 조사가 처음이다. 이 조사는 1987년부터 2년간에 걸쳐 행해져서 77개의 정책 과제에 대한 권고가 제출되었다. 정신위생에 관한 공개조사를 토대로 작성된 보고서도 정책에 커다란 영향을 미쳤다. 1991년에는 “인종을 이유로 하는 폭력: 호주의 인종주의 폭력에 관한 전국적 조사”라는 보고서를 발표, 그 후 인종차별금지법의 개정으로 연결되었다.

이와 같은 보고서의 권고를 토대로 연방과 주 정부에서 새로운 정책을 채용하는 경우가 많다. 그러나 현 정부는 HREOC의 공개조사 권고에 대해 적극적이지 않다. 따라서 인권위원회는 시민을 대상으로 한 문제제기를 염두에 놓고 실시하고 있다.

HREOC는 재판관의 허가를 얻어 인권 및 차별에 관한 재판에 참가하여 법정에서 증언을 할 수 있다. 지금까지 HREOC가 참가자로서 관여한 주요한 사건으로는 장애자의 피임수술에 관한 것이 많지만 중국의 한 아이 정책을 이유로 한 난민신청 사건, 호주에서 태어난 자녀를 가지고 있는 이민자의 국외퇴거 사건 등도 있다. 중국의 한 아이 정책에 관한 사건에 대한 HREOC의 의견은 대법원의 소수의견에 반영되었다. 국외퇴거 사건의 경우에는 다수파가 HREOC의 의견을 채용했다.

다) 반차별 교육

HREOC는 법률에 의해 교육, 연수를 한다. 현재 HREOC는 학교에서의 인권교육에 관심을 갖고 있다. 1998년 이후 사회과의 교사가 부교재로 사용하

고 있는 잡지에 3회의 특집 기사를 게재했다. 그러나 호주는 헌법상 학교교육은 주정부의 관할이기 때문에 지금까지의 HREOC의 인권교육은 언론을 통한 문제제기, 행정·기업 관계자를 대상으로 한 연수가 중심이 되고 있다.

장애차별금지법 제59조-65조는 장애차별금지법을 실현하기 위한 행동계획서의 작성에 대한 규정이 있고 HREOC가 이를 담당한다. 행동계획은 단체, 기업 등이 각각 작성하는 것이고 그 작성에는 어떤 강제력도 없기 때문에 교육·연수활동의 일부로서 생각할 수 있다. 1999년 6월 현재, 134개의 계획이 HREOC에 송부되었다. 작성한 기관의 내역은 기업·비정부단체·국영기업 31개, 연방정부 29개, 주정부 12개, 지방정부 44개, 교육기관 20개이다.

정책제언을 위한 조사와 보고서의 공포도 넓은 의미에서의 반차별 교육이라고 할 수 있다.

다. 반차별·기회균등위원회

반차별·기회균등위원회는 주정부 소속의 차별시정기구로서 현재 7개의 지역에 설치되어 있다.¹⁹⁾ 이 중에서 NSW주(New South Wales)의 반차별청에 대해 간략하게 살펴봄으로써 주정부 소속의 차별시정기구의 역할과 기능에 대해 살펴보는 것으로 한다.

1) 반차별청(Anti-Discrimination Board of NSW)²⁰⁾

가) 관련법제 및 조직 개요

반차별청은 NSW 주정부 소속의 독립 기관으로 반차별법을 근거 법령으로 하는 기구이다. 반차별법은 차별, 성희롱, 희생자 만들기를 금지하고 있고

19) 주정부 소속의 차별시정기구는 반차별청(New South Wales), 반차별위원회(Queensland, Tasmania, Northern Territory), 기회균등위원회(Victoria, South Australia, Western Australia) 등이 있다. 본고에서는 주정부 소속의 차별시정기구를 통칭하여 차별·기회균등위원회라 한다.

20) NSW의 반차별청에 대해서는 반차별청의 Stepan Kerkyasharian Am(President) Elisabeth Wing(Manager, Enquiries and Conciliation)과의 면담 내용과 제공된 자료를 토대로 구성되었다.

차별의 범위는 직접, 간접차별을 포함한다. 성(임신, 성희롱 포함), 인종, 혼인상의 지위, 성적 지향, 장애(HIV/AIDS, 전염시킬 수 있는 질병 포함), 연령, 트랜스젠더를 이유로 하는 고용, 교육, 재화 및 서비스, 클럽, 수용시설 등에서 차별을 금지하고 있다.

반차별청의 역할은 차별 피해자에 대한 구제를 비롯하여 차별에 대한 전반적인 의식 변화를 위한 교육, 홍보 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 해마다 10,000건의 전화 접수, 1,000건의 사례(서면) 접수가 이루어지고 있다.

반차별청은 한 명의 위원장과 네 명의 위원장(파트타임)으로 조직되어 있고 주지사가 선출한다. 2002-03년 동안 52명의 직원이 근무하고 있다. 부서는 진정해결부서와 교육서비스부서, 법·정책부서, 경영부서로 구성되어 있다. 진정해결부서는 진정에 대한 조사, 차별 진정에 대한 합의, 반차별법 및 정책 홍보와 촉진을 주요 업무로 한다. 교육서비스부서는 교육, 사회단체를 대상으로 하는 교육, 정보제공, 출판, 웹서비스, 차별에 대한 상담 등을, 법·정책부서는 정책 및 법에 대한 조언을 법무부 장관, 의회, NSW 정부부처 직원에게 제공하고 인권관련 법·정책 개선업무를 담당한다. 경영부서는 재정과 정보기술 업무를 담당한다.

반차별청은 시드니 중앙사무소 이외에 Newcastle, Wollongong에 지역 사무소를 설치하고 있고 교육 서비스 및 진정 해결 서비스를 제공하고 있다.

나) 역할과 기능

① 차별구제

반차별청의 차별구제 절차는 다음과 같다. 차별 피해자는 반차별청 위원장에게 서면으로 그 구제를 위한 진정을 해야 한다. 반차별청은 접수된 진정 내용을 다시 서면으로 차별 가해자에게 통보한다. 차별사건에 대한 조사를 통해 차별이 있었다고 인정되는 경우에는 관계 당사자들을 대면하게 하여 양측의 입장이 조정될 수 있도록 도와준다. 이때 반차별청은 중립적인 태도를 보이고 차별 피해자가 피해에 대한 책임을 주장한다. 이때에는 대화를 통하여 문제를 해결하도록 하며 이 과정은 독립적이고 비밀이 보장된 채 진행된다.

당사자 간의 합의가 성립되지 않으면 사건은 행정분쟁재판소(Administrative Decision Tribunal)로 이관된다. 여기서의 결정은 법적 구속력을 갖는다. 반차별청은 행정분쟁재판소에서 사건이 진행되는 과정에서 필요한 증인 출두, 증거 수집, 진위 파악 등의 전 과정에 개입한다.

행정분쟁재판소는 3인의 위원으로 구성되며 이 중 1인은 변호사 자격증을 가지고 있는 자이며 나머지 2인은 차별해소에 적합하다고 판단되는 민간인이다. 분쟁중재소의 결정에 불복하면 상급법원에 항소할 수 있다. 그러나 대부분 분쟁중재소의 결정에 따른다.

반차별청의 2002-03 연간보고서에 의하면 성, 장애, 인종을 이유로 하는 차별에 대한 진정사건이 전체의 60%를 차지하고 이 가운데 성차별(23.4%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 차별 영역은 고용상의 차별이 가장 많고(63.1%), 다음이 재화와 서비스(19.1%) 순이다. 고용상의 차별은 직장환경과 성희롱이 가장 많고(50.9%), 해고(16.7%), 모집·채용(11.5%) 순이다.

② 반차별청의 교육 및 홍보

반차별청은 반차별 교육기관으로서의 정체성을 가지고 있다. 공무원, 개인 사무소, 민간단체, 기업, 반차별 의무 이행자를 대상으로 하는 폭넓은 반차별 교육을 실시하고 있다. 20명의 그룹으로 구성된 교육담당 부서가 별도로 운영되고 있다.

라. 시사점

호주는 인권보장과는 거리가 먼 나라로 출발하여 현재 인권 선진국으로 변모한 국가이다. 이와 같은 변화에는 정부, 의회, 법원, 차별시정기구, 시민사회가 인권보장과 평등이라는 가치 안에 상호 유기적인 협력체계를 구축한 것이 주요 요인으로 작용하였다. 이것은 차별시정은 차별시정기구만의 역할이 아니라 사회전체가 유기적으로 상호 결합되는 것을 통해 가능하다는 점을 보여준다.

특히 연방의 HREOC와 각 주의 반차별·기회균등위원회는 차별 피해자가 쉽게 접근할 수 있는 구제기구로서의 기능뿐만 아니라 정책 제언자로서의 얼굴을 가지고 호주 사회의 인권과 평등정책에 기여하였다.

그리고 IV장에서 살펴보는 바와 같이 HREOC의 구조, 즉 차별사유별 구조 방식은 우리의 차별시정기구가 단일화 될 경우, 채용할 수 있는 방식 중의 하나로 사사하는 바가 크다. 호주의 경험은 차별사유별 구조를 채용할 경우 차별 사유별로 전문성과 독자성을 가질 수 있고, 차별 피해자의 접근을 용이하게 할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 차별사유별로 수직화가 발생할 가능성이 있고 중복 차별에 대처하기 어렵다는 단점이 있다는 것을 보여준다.

또한 최근의 HREOC의 권한 및 규모의 축소는 우리에게 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, 차별시정기구는 정부로부터의 독립이 무엇보다 중요하다는 점이다. 호주의 HREOC 위원은 정부에 의해 임명된다. 따라서 정부와 HREOC의 지향점이 상이할 경우 정부는 HREOC에 대한 지원을 극단적으로 줄일 수 있다. 1997년에서 2002년 사이에 호주 연합정부에 의한 인권과 평등에 대한 예산 삭감은 이를 단적으로 보여주는 사건이다. 예산 삭감은 규모의 축소로 연결되었고 이것은 다시 HREOC 활동의 축소로 연결되었다. 따라서 차별시정기구는 정부의 이념적 지향성으로부터 영향 받지 않고 독립적인 활동을 보장 받을 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

둘째, 차별 피해자의 구제와 관련하여 사법부와의 관계 정립의 필요성이다. 차별 피해자에 대한 구제는 원칙적으로 사법 영역에 속한다. 그러나 사법부만으로는 차별 피해자에 대한 효과적인 구제가 어렵기 때문에 피해자의 관점에서 간이·신속·유연한 구제가 가능한 행정적 구제제도가 등장하는 것이다. 따라서 차별시정기구의 구제 방식은 사법적 구제와는 다른 방식으로 이루어져야 한다.

HREOC는 연방정부 소속의 독립기구로서 사법기관이 아니다. 따라서 HREOC가 내린 결정에 사법상의 판결과 같은 효력은 인정되기 어렵다. 그러나 Brandy사건 이전까지 HREOC의 결정에는 법적 구속력이 있었고, 그것이

사법부와 긴장 관계를 발생시켜, 결국은 위헌 결정으로 이어졌다. 이 결정을 계기로 HREOC의 권한 중 차별 피해자에 대한 구제 기능은 대폭 축소되었고 교육, 홍보 등의 기능이 강화되는 결과를 가져왔다.

2. 캐나다의 차별시정기구

가. 성립배경과 발전과정

캐나다의 핵심적인 차별시정기구는 『캐나다인권위원회(Canadian Human Rights Commission),이하 ‘인권위원회(CHRC)’』와 『캐나다인권재판소(Canada Human Rights Tribunal), 이하 “인권재판소(CHRT)”』로 대표된다. 역사적으로 볼 때 수 세기 전에 창설된 스칸디나비아 옴부즈맨 제도가 가장 앞선 것이긴 하지만, 이 두 기구는 최초의 본격적인 국가인권제도 중 하나이다. 캐나다 인권위원회와 인권재판소 간의 관계는 형사사법 체계상의 경·검찰과 법원 간의 관계와 유사하다. 인권위원회(CHRC)는 경찰(검찰)과 비슷하게 진정을 접수받고 조사를 담당한다. 심층적 조사가 필요하거나 당사자 합의에 의해 분쟁해결에 도달할 가능성이 없을 경우, 인권위원회는 사건 심리를 위해 인권재판소(CHRT)의 청문회(Public Hearing)로 회부한다. 인권재판소는 법원(court)과 비슷한 기능과 역할을 수행한다. 캐나다 차별시정기구의 구조와 특성을 고찰하기에 앞서 먼저 캐나다의 사회문화적 맥락 속에서 인권정책의 지형이 어떻게 형성·발전되었는지를 살펴본다.²¹⁾

1) 캐나다의 사회문화적 특성 : 다문화주의

캐나다의 인종적·문화적 다양성(diversity)은 그 어떤 역사 시점보다도 빠르게 진행되고 있다. 오늘날 캐나다 인구 증가의 과반수를 차지하는 것이 바

21) 여기에 서술된 내용들은 기본적으로 캐나다인권위원회(www.chrc-ccdp.ca) 및 캐나다인권재판소(www.chrt-trdp.go.ca)의 홈페이지에서 제공된 내용 및 자료들에 근거한 것이다. 더 구체적인 내용은 각 기관의 홈페이지를 참조.

로 ‘이민’이다. 이민은 이제 자연 출생률보다 앞서고 있다. 2001년 캐나다에 사는 사람 5명 중 1명은 국외 출생자이며, 약 4백만 명에 가까운 캐나다인들은 스스로에 대해 ‘가시적 소수자(visible minority)’로서의 자기정체성을 가지고 있다. 이는 200개 이상의 출신민족과 연관된다. 한편 ‘원주민 인구(Aboriginal Population)’는 1996년~2001년 사이에 약 22% 증가하였는데, 이로써 캐나다는 뉴질랜드 다음으로 많은 원주민 인구를 가진 나라가 되었다.

이러한 상황은 캐나다로 하여금 국민적 정체성을 어떻게 형성해 나갈 것인지에 대한 과제를 제기한다. 캐나다의 정책 담당자들은 지난 수십 년 동안 다양성 속에서 어떻게 사회적 응집(social cohesion)을 이루어낼 것인가를 고민하였다. 캐나다는 글로벌 시대에 걸맞는 최적의 통치모델로서 “다문화주의(multiculturalism)”정책을 채택하였다. 즉, 캐나다 통치구조의 기본원칙은 “다양성 속에서의 일체성(unity in diversity)”에 기반한다. 이 원칙은 다양성이란 제거해야 할 문제 또는 없애야 할 위협이 아니라 장점이라는 관념에서 출발하고 있다. “다양성 속에서의 일체성”은 캐나다의 정치사회적 목표이자, 강력한 인권정책이 성장·발전하게 된 배경이기도 하다.

실제로 “다문화주의”정책과 “인권보호정책”의 결합은 캐나다인의 국가정체성의 초석이 되고 있다. 일반적으로 캐나다처럼 인종적·지역적으로 다양한 나라에서 사람들은 자신의 출신국가, 언어, 종교 및 지역을 통해서 자기정체성을 규정할 것으로 생각되지만, 『2002년 캐나다 국민정체성에 관한 조사 연구』에 따르면, 캐나다인들은 과거 20년 전에 비해 국가에 대해 더 많은 애착을 가지고, “일차적으로 캐나다인(Canadian First)”으로서의 국민정체성을 선호하는 경향이 더 강하다고 한다. 다양성을 가진 국가에서 강한 국민적 일체감이 존재한다는 것은 상당히 놀라운 일이다. 이러한 결과는 오늘날 캐나다 인권정책이 추구하는 목표이자 또한 성취 결과로서 평가될 수 있다.

2) 다문화주의와 인권정책

어떻게 이러한 현실이 가능해졌는가? 캐나다 역사 초기에는 ‘균일성’이 사회적 목표였고, 따라서 소수자 및 원주민(Aboriginal people)에 대한 동화정

책과 고립정책이 중심이었다.²²⁾ 하지만 캐나다의 정체성은 지난 반세기동안 혁신적인 변화를 겪어왔다. 1960년대 『공식언어법(the Official Languages Act)』 도입을 둘러싼 긴장된 논쟁은 다문화주의 정책이 열리는 시작이었고, 다문화주의를 향한 노력은 오랜 기간을 거쳐서 진보·발전되었다. 실제 20세기 후반에 이르러서야 현행의 다문화주의 정책을 이끌 수 있는 제도적·법률적 틀이 정립되었다. 다양성을 촉진시키는 데 기능했던 주요한 제도적·법률적 틀의 발전 연혁은 다음과 같다.

- 1969 - 이중언어(bilingualism) 및 이중문화주의(biculturalism)에 대한 국가위원회(Royal Commission)가 창설되었고, 다문화주의 정책의 기초를 세움. 즉 “one people, two official languages, many cultures”이라는 관념은 차이(difference)에 대한 관용과 존중을 결합
- 1971 - 세계에서 최초로 다문화주의 정책을 채택
- 1977 - 캐나다인권법(Canada Human Rights Act)이 통과됨. 캐나다인권법은 인종, 종교, 신체장애 등을 포함한 많은 근거사유에 따른 차별을 금지
- 1977 - 캐나다인권위원회(CHRC) 및 캐나다인권재판소(CHRT) 창립
- 1982 - 캐나다권리자유헌장(the Canadian Charter of Rights and Freedoms: 이하 헌장(CCRF))발효됨. 헌장의 평등관련규정은 3년 후부터 실행
- 1986 - 최초로 고용평등법의 제정 및 고용평등에 관한 국가위원회 설립
- 1988 - 캐나다 다문화주의법(the Canada Multiculturalism Act) 채택
- 1998 - 6월 28일, 공식적으로 인권재판소(CHRT)가 독립적 기관이 됨.

지난 20여 년을 거치면서 캐나다 인권관련 입법 및 정책, 그리고 프로그램

22) 1839년 Lord Durham은 캐나다의 프랑스인들을 영어권으로 동화시키는 정책을 제안하였다. 캐나다 원주민을 목표로 삼은 동화주의 정책은 매우 초기부터 시작되었으며, 가령 학교 시스템과 같은 특정 분야에서는 최근까지도 지속되고 있다.

들이 제자리를 잡게 되었다. 이러한 입법과 제도적 발전은 다양성의 존중과 사회정의, 그리고 시민참여가 사회적 응집을 촉진시킨다는 관념에 근거한다. 다문화주의 접근의 초기 단계에는 이중언어정책과 이중문화주의에 초점을 두었지만, 이후에는 차별에 더 초점을 두었다. 인권법과 주정부의 인권규약과 현장에서 드러나듯이, 언어와 문화를 넘어서 역사적으로 불리한 처지에 있었던 집단들에 대한 차별에 대한 보다 폭넓은 금지사유를 설정하는 데 중점을 두었다. 고용평등 체계에서는 특히 노동시장에서 전통적으로 불리한 처지에 있었던 특정 집단-여성, 원주민, 신체장애인 및 소수자-들에 초점을 두고 있다.

오늘날 다문화주의에 대한 접근은 다시 진화하고 있다. 다양성은 사람들이 자신을 규정하는 데 사용되는 많은 사회적 및 신체적 특징들과 관련된다. 다양성은 모든 사람을 포함한다. 이것은 단지 인종, 언어, 민족성, 종교뿐만 아니라 성별, 성적 지향성 및 능력과 연령과 같은 특성에까지 확장되었다. 초기에 이중 언어 및 다문화적 사회로 발전시키도록 했던 동일한 접근법이 오늘날에는 개인의 잠재력을 발전시키는 데 저해가 되는 장벽들을 부수는 데 기여하고 있다. 캐나다의 다문화주의, 비차별 및 고용평등과 같은 정책들은 소위 역사적으로 불리했던, 소수자 혹은 주변인들로 규정될 수 있는 사람들 (“the other”)을 주류사회로 이끄는 데 중점을 두고 있다.

3) 글로벌시대의 인권환경 변화와 대두되는 문제들

현재 캐나다의 인권정책은 글로벌시대의 경제정책과도 밀접하게 연결되어 있다. 오늘날 세계는 과거 천연자원 및 제조업 중심으로부터 점차 정보기술 중심 산업으로 이행하고 있다. 이는 노동시장 및 산업구조에도 커다란 영향을 미치고 있다. 캐나다 정부는 인력자본에 의존하는 자국 경제 내 『고용평등법(EEA)』에 명시된 네 개의 집단 구성원들-여성, 원주민, 신체장애자 및 가시적인 소수자-은 전략적 재원이 될 수 있다고 평가한다. 정보기술 중심 산업체계에서 인구의 일정 부분이 지닌 정보와 기술력을 가치화하는 데 실패하는 것은 결국 희소한 인력자원을 포기하는 결과를 가져올 수 있기 때문에

캐나다 정부는 ‘고용평등과 인권보호정책’을 가장 중요한 국가적 이슈로 삼고 있다.²³⁾ 경제적 글로벌화라는 현재의 흐름에서 국제적 경쟁이 증가하는데 직면하여 경제적 토대, 경쟁성 및 고용평등 간의 관계, 그리고 차별로 인한 비용 손실은 연방정부에 의해 지속적으로 강조되고 있다. 이제 평등과 인권 문제는 더 이상 부의 분배 문제가 아니라, 부의 생산 문제로 다루어지게 되었다.

다양성이 캐나다의 주요 특징이기는 하지만 사람들은 여전히 불관용이 캐나다 내에 존재하고 있다고 생각한다. 인구의 절반 이상은 여전히 비백인(유색인종) 차별이 캐나다의 핵심문제라고 평가한다. 해마다 새로운 이주민과 난민들을 받아들이고 있지만, 이들은 높은 실업율과 (자신들이 가진 기술이나 공식화된 자격증명서에 걸맞지 않은) 낮은 임금직종에서 불완전고용을 경험하고 있다. 원주민은 일반적 캐나다인과 비교할 때 여전히 불균형적인 빈곤, 자살, 불충분한 건강상태로 고통 받고 있다. 여성 및 소수자들은 캐나다의 공식적인 정치력 부분에서 여전히 소외되어 있다. 이에 캐나다 정부는 다양성 및 다문화주의를 촉진하기 위해 특별히 두 가지 관리 전략, 즉 인권과 고용평등에 초점을 두고 있다. 연방정부의 다문화주의 정책방안 및 사회프로그램은 포용(inclusion)을 촉진하는 데 초점을 두고 있으며, 교육적 수단, 정책 및 프로그램들은 이주민의 통합을 지원하는 것을, 경제정책은 경제에 대한 참여를 촉진하는 것을 목표로 한다. 바로 이 두 가지 관련 입법-『캐나다 인권법(CHRA)』과 『고용평등법(EEA)』-은 다양성에 대한 캐나다의 접근법의 핵심요소이다.

『캐나다인권법』이 채택된 이래 인권문제의 지형은 상당히 많은 방식으로 변화되었다. 차별이 여전히 인권문제의 전면에 있지만, 차별은 이제 좀더 복잡하고 미묘한 형태로 바뀌어 가고 있다. 현재 캐나다 정부 및 인권관련 조직은 다음과 같은 쟁점들에 주목, 그에 대응할 수 있는 효과적인 대응체계를 준비하고 있다.

23) 노동력 구성의 다양성과 경제성공 간의 관계는 『2000 Davos 세계경제포럼』의 “다양성의 자본화(Capitalising on Diversity)”라는 토론에서 이미 확인된 바 있다.

- 인권법과 그 실천전략은 편견으로부터 야기된 불평등뿐만 아니라 일상적인 정책과 그 실행으로 인한 차별적 영향에서 야기된 불평등을 인식할 수 있도록 발전되어야 한다.
- 개인들은 여전히 차별을 경험하고 있고 따라서 구제를 받아야만 하지만, 만일 여전히 개별 사안에만 초점을 두게 되면 체계적인 차별(systemic discrimination), 즉 집단적인 불평등 유형을 살펴보아야만 불명하게 드러나는 차별의 형태들을 놓칠 수 있다.
- 캐나다의 인구학적 변화-가시적 소수자들의 증가, 젊은 원주민 인구의 등장, 전체 인구의 노령화 등-는 인권제도에 직면한 요구들 및 표면화되는 인권문제의 유형들에 새롭게 영향을 미치고 있다.

나. 캐나다인권위원회(CHRC)²⁴⁾

1) 구조와 기능

가) 기구의 성격과 관련 법제

캐나다인권위원회(CHRC)는 1977년 『캐나다인권법(CHRA)』에 따라 연방 정부 관할 영역 내에서의 차별을 금지하기 위해 인권재판소와 더불어 설립된 독립기구이다. 캐나다인권위원회는 다음 두 개의 법령을 집행한다. ① 1977년 제정, 1998년 6월 최종 개정된 『캐나다인권법(Canada Human Rights Act:CHRA)』과 ② 1986년 제정, 1996년 10월에 최종 개정된 『고용평등법(Employment Equity Act:EEA)』에 근거, 법률에 규정된 위임사항(mandate)을 이행하며, 연방정부의 관할 영역 내에서 평등한 기회 및 차별금지의 원칙들을 보증한다.

24) 여기에 소개된 내용과 자료들은 캐나다인권위원회(www.chrc-ccdp.ca)에서 제공한 『2003 Annual Report』 및 『2002-2003 기관수행보고서(Performance Report)』, 『2002 고용평등연간보고서(Employment Equity: A Year Review)』 및 기타 사이트에 제시된 주요 콘텐츠들을 중심으로 재구성한 것임. 더 구체적인 내용들은 홈페이지에서 본 보고서들을 참조하기 바람.

인권위원회의 주요 위임사항(Mandate)은 다음과 같다.

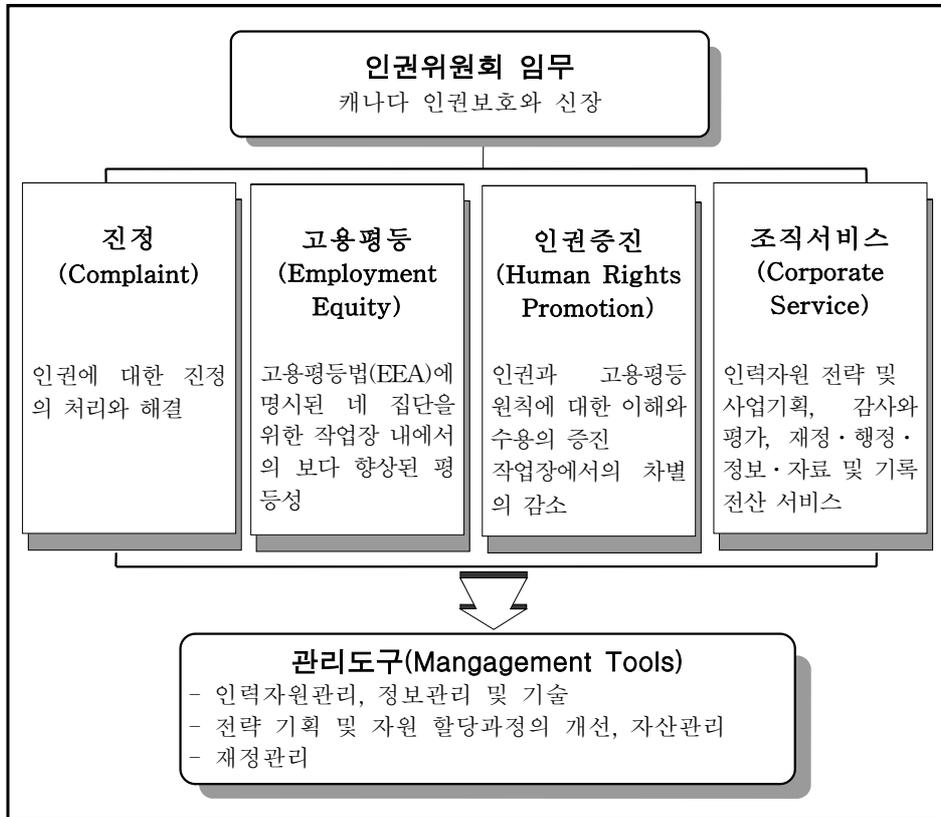
- 고용 및 서비스 제공에 있어서 법에 열거된 금지사유에 근거한 차별에 대한 진정사건을 해결하려는 당사자들을 돕는다.
- 평등한 노동 가치를 수행한 남녀 간에 임금불균형을 주장한 진정사건을 포함하여 차별에 대한 진정을 조사한다.
- 연방정부, 국영기업 및 연방 관리 하에 있는 100명 이상 사업장뿐만 아니라 연방 공공서비스에 대한 감사(audit) 뿐만 아니라 필요한 경우 각, 사업주로 하여금 『고용평등법(EEA)』 준수를 확보하는 조치를 취한다.
- 『고용평등법(EEA)』에 지정된 보호집단들의 인권에 영향을 미칠 수 있는 프로그램, 정책, 입법을 모니터링한다.
- 관련법과 위원들의 역할 및 활동에 대한 대중의 이해를 촉진하기 위한 정보 프로그램을 발전시키고 수행한다.

『캐나다인권법(CHRA)』의 입법 목적은 연방관할 영역 내에서의 차별로부터의 자유 및 기회의 평등을 보장하기 위한 것이다. 『캐나다인권법(CHRA)』은 다음의 11개에 근거한 차별을 금지한다. 즉 ① 신체장애 ② 인종 ③ 국가적 및 민족적 출신배경 ④ 피부색 ⑤ 종교 ⑥ 연령 ⑦ 성 ⑧ 성적 성향 ⑨ 혼인관계 ⑩ 가족관계 ⑪ 실효된 전과 등에 근거한 차별(discrimination)을 금지한다. 한편 표현의 자유 및 불법구금으로부터의 자유 등과 같은 기본적인 인권문제는 『캐나다권리및자유헌장(Canadian Charter of Rights and Freedoms: 이하 헌장(CCRF))』에 의해서 다루어진다. 즉, 인권법(CHRA)에 관련된 문제들은 인권위원회 및 인권재판소를 통해서 다루어지며, 권리자유헌장(CCRF)에 관련된 문제들은 사법체계(court system)를 통해서 다루어진다.

『고용평등법(EEA)』의 입법 목적은 4개의 명시된 집단(여성, 원주민, 신체장애자 및 가시적인 소수자)에 대한 고용 장벽을 제거하고, 이들에게 고용기회의 평등을 제공하며, 실제 노동현장에서 공평하게 비율을 점할 수 있도록 보증하는 데 있다.

나) 인권위원회의 핵심 활동 영역

위원회의 임무는 <그림 II-2>와 같이 네 가지 핵심영역을 통해서 이루어진다. ① 진정처리와 해결(Complaints Management and Resolution) ② 고용평등(Employment Equity) ③ 인권증진(Human Right Promotion) ④ 조직서비스(Corporate Services)는 목표에 대응하기 위한 핵심적 동력이다. 네 영역을 중심으로 관리도구 및 전략을 개발, 인권증진 임무에 대응하고 있다.



<그림 II-2> 인권위원회의 임무와 핵심 활동영역²⁵⁾

25) 인권위원회는 2002-03년 회계연도에 네 가지 전략분야의 성과를 지원하기 위해 총 2,360만 불을 사용하였다. 이 가운데 가장 많이 재정 지원된 분야는 진정처리 및 해결 분야로서 약 1,220만 불(52%)을 지출하였고, 그 다음으로 기관서비스 분야에 440만 불(18%), 인권증진분야 430만 불(18%), 고용평등분야 270만 불(12%) 등을 각기 지출하였다.

다) 조직구성

인권위원회는 2명의 상임위원과 6명의 비상임위원으로 구성되며, 개별적인 진정사건을 결정하고, 인권위원회 정책을 승인하기 위해 정기적인 모임을 갖는다. 위원장의 임기는 7년이며, 다른 비상임위원들의 임기는 3년이다. 수도인 오타와에 중앙사무소가 있고, 퀘벡을 비롯한 6개의 지역사무소가 있다. 캐나다인권위원회의 조직구성은 다음의 그림과 같다.



<그림 II-3> 캐나다 인권위원회 조직도

2003년 새롭게 변화된 조직체계에서 가장 두드러진 특성은 ‘대안적 분쟁해결국(Alternative Dispute Resolution Service)’의 창설이다. 인권위원회는 대안적 분쟁해결 제도(Alternative Dispute Resolution: 이하 ADR)를 적극적으로 선호한다. ADR이란 공적 및 사적 영역에서 점증하는 분쟁을 비적대적 방

법으로 해결하는 것을 의미한다. 캐나다 정부는 최근 의회에 도입된 『공공서비스현대화법(Public Service Modernization Act)』에서도 ADR의 가치를 인식하고 있다. ADR이란 대립적인 판결 과정에 호소하지 않고서도 당사자들의 필요와 이해관계, 그리고 문제해결에 초점을 둬으로써 치유(healing)를 촉진시킬 수 있다. 이 과정은 기본적으로 자발적이고, 신속하며, 상호합의에 근거한 비공개적인 특성을 지닌다. 개별적 사안이 지닌 특별한 상황에 적절한 해결을 모색하도록 고안되었기 때문에, 전통적인 판결을 통한 ‘부과(imposing)’라기보다는 문제의 ‘해결(solving)’을 의미한다. 이미 수년 전부터 인권위원회는 분쟁하는 당사자들에게 적극적으로 ADR 참여를 유도하여 왔다. 대부분 사건들은 인권재판소로 회부되기 전에 당사자 합의에 도달하기 위한 여러 번의 기회를 가지게 된다. 2003년 2월, 인권위원회는 적극적으로 ADR을 활용하기 위하여 조직 내부에 ADR Service Branch를 창설하였다. 사무국은 ADR의 두 형태인 임의조정(mediation)과 강제조정(conciliation)의 실천 방안을 제공한다.

또한 ADR Service Branch 창설 이후 ADR의 통일성과 인권 원칙의 일관성을 지키기 위해 저명 법률가들로 구성된 자문위원단을 설립하였다. 새로운 사무국의 활동 계획은 적체된 사건을 줄이고, 고용주와의 합의를 이끌어냄으로써 임의조정 참여율 증대, 인권보호 및 지연문제를 효과적으로 다루어 전반적인 ADR 참여율을 높이며, 조정자 및 다른 ADR 실천가들과의 네트워크를 발전시키기 위한 것이다. 이밖에도 각 주정부 인권위원회²⁶⁾ 및 다른 인권단체들과 함께 공조체계를 통해서 업무를 수행하고 있다.

26) Prince Edward Island : <http://www.gov.pe.ca/caag/human/index.asp>
 Nova Scotia : <http://www.gov.ns.ca/just/hr.htm>
 New Brunswick : <http://www.gov.nb.ca/acl/rights/index.htm>
 Ontario : <http://www.ohrc.on.ca>
 Manitoba : <http://www.gov.mb.ca/hrc>
 Saskatchewan : <http://www.gov.sk.ca/shrc>
 Alberta : <http://www.gov.ab.ca/~mcb/citizen/hr/hr.htm>
 British Columbia : <http://www.bchrc.gov.bc.ca>

2) 인권위원회의 차별시정 절차와 접근 방법

가) 차별의 규정과 중점 내용

『캐나다인권법(CHRA)』이 규정하고 있는 차별(discrimination)이란 “정당한 이유 없이 사람을 다르게, 부정적으로, 혹은 적대적으로 대우하는 것”(“Discrimination means treating people differently, negatively or adversely without a good reason.”)을 의미한다. 법에 언급된 것처럼 차별이란 금지사유에 근거하여 특정한 사람들 혹은 집단들을 구분하는 것이다.

캐나다인권법(CHRA)에 따르면 다음과 같은 형태들이 차별이다.

- 금지사유²⁷⁾에 근거한 개인이나 집단에 대한 다른 처우(differential treatment)
- 모든 괴롭힘 형태(all forms of harassment)
- 체계적인 차별(systemic discrimination) - 외견상 중립적 정책 및 그 실행이지만 사실상 차별적인 보복인 경우

인권법의 규정을 기초로 인권위원회는 다음과 같은 내용들을 중심으로 차별문제에 접근하고 있다.

- ① 고용(employment) : 작업수행에 영향을 미치지 않는 혹은 적용될 수 있는 신체장애를 이유로 고용을 거부당할 수 없다.
- ② 채용 응모 및 광고(employment applications and advertisement) : 연방 정부에 의해 규율 받는 고용주들은 직업(일)과 명백하게 관련 없는 채용조건(가령 캐나다에서의 이전 경험)을 요구할 수 없다.
- ③ 동등한 임금(equal pay) : 대체로 여성에 의해 수행되는 일이 대체로 남성에 의해 수행되는 동등한 가치의 일보다 더 낮은 임금이 지불되어서는 안 된다. 동등한 가치가 있는 일(직업)로서는 간호보조(nursing

27) race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex(임신과 출산포함), sexual orientation, marital status, family status, mental or physical disability(이전 혹은 현재의 약물 및 알코올의존성 포함), pardoned conviction.

assistants)와 전기기사(electricians) 혹은 비서와 관리보수인력(maintenance staff) 등이 예이다.

- ④ 노동자조직체(employee organizations) : 특정 노동조합이 고용주에게 채용 응모자를 추천할 수 있는 독점권을 누리기도 하는데, 특정 노동조합이 이미 제시된 응모자를 배제하는 것은 차별행위이다.
- ⑤ 상품 및 서비스 제공(provisions for goods and services) : 가령 혼인한 여성이 은행에 대부를 신청할 때, 배우자의 서명을 요구할 수 없다.
- ⑥ 편의도모(accomodation) : 개인이 종교적 이유로 특정일에 일을 할 수 없는 경우, 고용주가 그로 인하여 심각한 곤란이 초래되었다는 것을 증명할 수 없는 한, 해고되거나 채용을 거부당할 수 없다.²⁸⁾
- ⑦ 차별적 언명(discriminatory notice) : 차별을 고무시키는 포스터는 불법이다.
- ⑧ 혐오 메시지(hate messages) : 인터넷과 녹음전화기의 혐오 메시지를 담는 것은 금지된다.
- ⑨ 괴롭힘(harassment) : 고용 및 서비스 상황에서 그 사람의 피부색, 출신, 연령, 신체장애, 성 및 다른 금지사유를 이유로 비열한 논평을 하는 것은 불법이다.
- ⑩ 보복(retaliation) : 인권문제를 제기하였다는 이유로 고용주는 피고용인을 해고할 수 없다. 제소한 사람 또는 제소를 돕거나 증거를 준 사람을 위협하거나 협박, 또는 차별하는 것은 범죄이다. 캐나다인권법은 제소한 사람을 위협, 협박 또는 차별하거나 조사를 방해하는 경우 5만 불까지 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 또한 위원회는 이의 신청인에 대한 보복문제를 조사하거나 다룰 수 있다.

28) 특별히 인권법에 의해서 사용자 및 노동조합은 편의도모의 의무 (the duty to accommodate)를 지닌다. 편의도모의 의무란 피고용인, 장애의 피고용인 또는 규칙, 실행 및 개인에게 적대적인 영향력을 미칠 수 있는 장벽에 의해 초래된 의뢰인들에 대한 차별을 제거하기 위한 적절한 조치를 취하여야 할 의무를 의미한다. 의무는 캐나다인권법 섹션 2-15에 적시되어 있고, 부적절한 고충은 제쳐놓고, 편의도모의 요구는 약정되어 있다.

한편 인권법은 다음과 같은 예외를 인정한다.

- ① 선의의 직업적 요구조건(Bona fide occupational requirement) : 안전하고 효율적이며 신뢰할 만하게 수행할 수 없는 사람에게는 일자리를 거부할 수 있다.
- ② 선의의 정당화(Bona fide justification) : 기한 내에 비용을 지불하지 않은 사람에게는 서비스를 거부할 수 있다.
- ③ 동등한 임금의 가이드라인 : 동일한 가치의 일을 수행하는 남녀 사이의 임금의 차이는 서로 상이한 수행 등급, 연공서열(근속연수 seniority), red-circling, 훈련 및 복귀 직무과제, 내부의 노동력 부족 및 과잉, 그리고 지역적 임금을 등에 의해 정당화된다.
- ④ 모성과 양육 : 고용주는 임신, 출산, 및 양육과 관련하여 피고용인에게 특별휴가 및 이익을 줄 수 있다.
- ⑤ 규정된 은퇴(mandatory retirement) : 노동자는 관련된 일의 유형에 따라 “정상적”인 연령에 은퇴할 수 있다.
- ⑥ 연령 가이드라인 : 가령 어린이와 노인에게는 낮은 운동요금이 적용된다.

나) 진정(complaint)의 기본요건

- ① 캐나다 시민 혹은 현재 합법적으로 캐나다에 살고 있는 사람에 의해²⁹⁾
- ② 관련사건이 발생한 지 1년 이내에 진정되어야 하고,³⁰⁾
- ③ 차별이 11개의 금지사유 중에 하나에 해당해야 하며,
- ④ 고용자, 조합 및 진정사건의 상대방이 되는 서비스 제공자는 연방정부의 사법관할하에 있어야 한다.

29) 진정은 차별로 인해 고통을 받은 사람이 하지만, 특정한 경우 제3자에 의해 이루어질 수도 있다.

30) 일반적으로 진정은 사건 발생 1년 이내에 제기해야만 한다. 하지만 이후에도 진정이 제출될 수도 있다. 위원회는 지연이 된 사유와 그 기간을 고려해야 하고, 지연으로 인하여 사용자, 노동조합, 서비스제공자(소위‘상대방’)가 방어하기 곤란하게 만들었는지 여부를 참작해야 한다. 위원회는 참작할 만한 상황이 있어서 1년 이상 된 진정을 받아들일 수 있는지 결정할 수 있다.

캐나다인권법(CHRA)에서 규정하고 있는 관할 영역은 다음과 같다.

- 연방정부의 부처 및 기관들, 그리고 국영기업 및 국영 자치단체
- 공인은행
- 항공사
- 주 횡단 교통 및 운송 라인
- 인터넷서비스회사, 텔레비전 및 라디오 방송국을 포함한 통신회사
- 원주민고용자(First Nations Employers)(고용과 서비스 문제의 경우에는 인권법의 67섹션 하에서 제외되지는 않는다).
- 연방정부에 의해 규율되는 노동조합
- 신용조합, 곡물기업, 박물관, 핵처리시설 및 우라늄 광산 등 기타

다) 개별적 진정(Individual Complaint) 처리절차

인권위원회에서 개별적인 진정은 다음의 몇 단계를 통해 진행된다. 문의(inquiry)와 접수(intake), 임의조정(mediation), 조사(investigation), 강제조정(conciliation), 인권재판소 회부(referral) 등의 단계를 거친다.

(1) 문의

인권위원회와의 처음 접촉은 안내담당자와 하게 된다.³¹⁾ 매년 인권위원회는 편지, e-메일, 전화, 방문 등을 통해 약 5만 건의 문의를 받는다. 이 가운데 위원회의 관할에 해당하는 사안들이 진정과정(complaint process)으로 접수된다. 만일 인권위원회가 해당 진정을 다룰 적절한 기관이 아닐 경우, 도움을 줄 수 있는 다른 기관으로 회부한다.³²⁾

31) 전화 문의자중 많은 수가 기본정보나 관할 범위 밖의 문제까지 요청해오기 때문에, 적절한 인권문제를 다루는 데 지연사태가 발생하고 있다. 2003년 인권위원회는 신속한 서비스를 위해 몇 가지의 조치를 취하였다. • 24시간 작동하는 새로운 자동대응 전화시스템을 도입. • 접수담당관(intake officer)에게 가는 전화를 선별하고, 초기접촉에서 안내 담당자가 가능한 한 전화대응을 하도록 함. • 웹사이트에서의 정보접근성 강화.

32) 해당사건이 연방정부나 주정부의 인권관련법하에 있지 않을 경우, 진정인이 연방정부의 공무원이라면 Public Service Staff Relations Board와 접촉하게 되고, 연방관할하의 다른 사용자의 피고용인이라면 Labour Program at Human Resources and Skills Development Canada와 의논할 수 있다. 만일 주정부 관할하의 사용자와 일을 한다면, 주정부 노동부(Employment or Human Resources)와 접촉하게 된다.

(2) 접수

진정은 접수단계(intake)에서 시작된다. 주장이 인권법하의 차별사안에 근거한 것인지를 결정하기 위한 추가정보 수집과 분석이 수행된다. 사건이 인권위원회 소관사항일 경우, 접수 담당관은 진정 양식을 작성할 수 있도록 이의 신청인에게 관련서식을 보낸다. 2003년 인권위원회는 위원회의 객관성을 확보하고, 이의 신청자로 하여금 자신의 문제를 다룰 능력을 강화하기 위하여 접수 담당관(intake officer) 대신에 이의 신청자가 직접 진정 양식을 작성토록 하고 있다.

(3) 임의중재

진정 관련 당사자들이 자발적으로 참여하는 분쟁해결(ADR) 형태의 하나이다. 만일 당사자가 임의조정(mediation)을 선택한다면, 당사자들은 진정 및 해결가능성을 논의하기 위하여, 훈련된 공정한 임의조정자(mediator)와 함께 만나게 된다. 임의조정이 성공적으로 수행되면 당사자들이 합의한 해결은 조정자의 도움으로 문서화된 합의문으로 작성되며, 인권위원회는 공익적 관심을 만족시키는지를 확인하기 위해 해결방안을 재검토한다. 만일 어느 한쪽이든 참여를 선택하지 않거나, 임의중재가 아무런 해결 없이 끝날 경우 인권위원회는 조사, 기각, 또는 인권재판소 회부 등 다음 진행단계를 결정한다. 특정한 경우 인권위원회는 강제조정자(conciliator)를 지명하기도 한다. 한편 조정에서의 토론 내용은 양 당사자들이 다른 어떤 다음 단계를 취할 때 아무런 영향을 미치지 않으며, 조정에 참여하였다는 사실이 진정의 신뢰성을 자동적으로 받아들인다는 것을 의미하는 것도 아니다.

33) 임의조정자는 공평무사한 중립적인 촉진자이다. 이들은 조정의 기본원칙과 협상 및 관련문제들을 당사자들과 논의하고, 토론을 공정하게 이끌고 당사자들의 진전된 생각에 피드백을 제공하며, 당사자들에게 “공익적 관심”을 환기시키고, 인권법 및 위원회 정책, 선행사례에 관한 정보를 제공하며, 공익적 관심을 담은 공식적 해결책에 도달할 수 있도록 돕는다. 하지만 조정자는 아무런 의사결정 권한을 가지지 않으며, 법률적 제안을 할 수 없다.

(4) 강제조정

인권위원회가 제공하는 분쟁해결의 또 다른 형태이다. 인권위원회는 진정이 잠재적으로 해결 가능하다고 생각될 때에는 강제조정을 명령할 수 있다. 강제조정(conciliation)과 임의조정(mediation)은 서로 비슷하지만, 세 가지 특징적인 차이가 있다. 첫째, 강제조정자(conciliator)는 인권위원회 위원으로부터 임명되어야 한다. 둘째, 임의조정은 기본적으로 자발적인(voluntary) 반면, 강제조정은 당사자에게 의무적(mandatory)이라는 것이다. 셋째, 강제조정자의 역할은 보다 “평가적(evaluative)”으로 기능한다는 점이다. 임의조정은 재판청문회에 이르기까지 어떤 단계에서도 활용 가능하지만, 일반적으로 진정 초기 과정에서 많이 활용된다.

반면 강제조정은 조사(investigation) 착수 이후 단계에서 주로 활용된다. 물론 인권위원회는 초기 단계에서도 강제조정 명령을 내릴 수 있다. 강제조정자의 역할은 임의조정자와 상당히 비슷하다. 다만 임의조정자와는 달리 강제조정자는 주장, 의견 및 제안의 장단점에 관하여 당사자들에게 직접적인 피드백(feedback)을 제공한다. 만일 조사 이후 열린 강제조정에서 해결에 도달하지 못하면, 이 사건은 인권재판소로 넘겨진다. 조사 초기 단계에 열린 경우라면 인권위원회는 조사를 더 진전토록 하거나 재판회부 및 기각을 결정할 수 있다. 진정이 조정에서 합의되지 못하더라도 이후 과정에 시간을 절약하기 위하여 “사실진술(statement of facts)”에 대해서는 합의를 할 수도 있다.

(5) 조사

조사(investigation)는 전통적으로 인권위원회가 진정을 다루는 주요한 접근 방법이다. 인권위원회는 차별의 주장을 공평하게 조사함으로써 공익적 관심(public interest)하에 일을 담당한다. 조사는 위원회에 의해 임명된 전문적인 조사관(investigator)에 의해 이루어진다. 조사관은 진정된 주장을 평가하는 데 필요한 증거를 모으고 분석하는 ‘공정한 사실 발견자(impartial fact-finder)’로서의 역할을 수행하며, 자료에 근거하여 조사보고서를 준비한다. 조사관의 보고서는 진정을 윤곽 짓고, 양 당사자의 입장을 설명하며, 관

련된 타당한 증거와 조사협조 부족 및 어려움을 함께 보고한다. 또한 위원들에게 사건에 대한 기각(또는 각하) 또는 재판소 회부, 조정 등을 권고한다. 양쪽 당사자들은 조사보고서를 재검토할 기회를 가지며, 조사관이 위원들에게 보고서를 제출하기 전에 의견개진을 할 수 있다. 물론 이의 신청인과 상대방은 조사기간에도 언제든지 타협을 이루거나, 신청인은 진정을 철회할 수 있으며, 이 경우 조사는 중단된다. 조사보고서가 위원회 회의에 제출되면, 위원들은 양 당사자들로부터 어떤 의견제기가 있는지 고려하며, 만일 증거에 의해 지지되지 않는다고 판단되면 사건을 기각할 수 있다. 만일 진정을 입증할 만한 증거가 있다면 인권재판소로 사건을 송부하게 된다. 한편 인권법은 조사를 방해하는 행위를 범죄로 규정하고 있다.

(6) 인권재판소 회부

만일 더 심층적인 조사가 필요하다고 판단되거나 당사자 간의 합의에 도달할 가능성이 없을 경우, 사건을 청문회를 위해 재판소로 회부한다. 이 단계에서 인권위원회는 다음 세 가지 입장 중에 하나를 취할 수 있다.

- ① 차별사건을 입증하기 위해 증거를 제시하는 등 공익적 이해관계에 따라 청문회에 완전히 가담함으로써 crown attorney로서 활동할 수 있다.
- ② 참여는 하되 특별한 이유와 법률적 쟁점에만 제한적으로 한정된 역량으로 참여하고, 전체 청문회 과정에 출석하지 않을 수 있다.
- ③ 전혀 청문회 과정에 참여하지 않는 것을 선택할 수도 있다.

원칙적으로 인권위원회는 이의 신청인도 그 상대방도 대표하지 않는다. 위원회의 역할은 기본적으로 진정 처리의 모든 단계에서 공평무사하고 객관적인 방법으로 '공익적 관심'을 대표하는 것이다. 특정 사건의 경우 공익을 대표하기 위해 인권위원회 변호인단이 인권재판소에 참여할 수 있지만, 모든 사건에 관여하는 것은 아니며 사안에 따라 달라진다.

(7) ADR을 통한 해결책

인권법의 목적은 사람을 처벌하는 것이 아니라, 인권문제에 대한 구제책을

제공하고 재발을 방지하는 것이다. ADR 과정을 통해서 당사자들이 특정 상황에 적절한 해결방안을 찾는 것은 아무런 형식적 구애가 없다. 해결책은 광범위한 금전적 및 비금전적 구제방안 중에서 하나 또는 복합적으로 선택할 수 있다. 대체로 사과, 훈련, 교육, 손실임금, 복직, 고통에 대한 재정적 보상 등이 활용된다. 만일 진정이 차별적 정책(discriminatory policy)과 관련된 것이라면, 해결에는 적절한 새로운 절차의 설립 및 정책 변경을 포함할 수 있다.

라) 체계적인 인권문제에 대한 접근방법

체계적 인권문제(Systematic Complaint)를 해결하는 것은 전체 노동현장 또는 전체 사회영역에 영향을 미칠 수 있다. 가령 2002년 청각장애자의 진정 사건을 협상으로 해결하면서, 캐나다 전체의 공항 내에서 청각장애자들이 보다 쉽게 정보에 접근할 필요성을 경각시켰다. 현재 인권위원회는 체계적인 차별문제를 더 잘 다루기 위해 다음과 같은 조치를 취하고 있다.

(1) 사건 우선성을 위한 선별분류체계의 도입

인권위원회는 사건의 복잡성, 실질적 문제 및 잠재적 영향력에 근거하여 사건의 우선성(priority)을 평가할 수 있는 새로운 “짜여진 접근방법(tailored approach)”을 채택하였다. 특별한 문제에 가장 적절한 해결책을 대응 가능토록 하기 위한 선별분류체계(triage)를 도입한 것이다. 공공조직으로서 위원회는 효율적 자원 활용 및 공정한 정의의 관점에서 보다 건고한 공공행정을 수행할 의무가 있다. 즉 건고한 공공행정 및 진정 과정은 적시에 효율적으로 이루어져야 한다. 기관역량 분석 이후, 공익적 및 영향력이 큰 인권문제에 기관의 자원과 역량을 최대한 투여하기 위하여 다음 10가지 요소를 중심으로 사건의 중요도를 Screen하는 시스템을 도입하였다.

사건 우선성을 확인하기 위한 10가지 스크린 항목(Triage System)
<ul style="list-style-type: none"> • 진정이 폭넓은 정책 및 체계적 이슈에서 제기된 것인가? • 진정이 위원회에 의해 확인된 공공정책 문제에 연관된 것인가? • 진정이 새로운 법적 관점을 제기하지만 입법, 정책 및 프로그램에 의문의 여지와 변화를 남긴 채 해결될 것인가? • 진정이 인권법의 입법 목적을 유의미하게 발전시킬 수 있는가? • 사건에 수반된 사실적, 기술적 및 법률적 복잡성의 정도 • 당사자에게 미치는 영향력 • 잠재적 해결책 • 신뢰가 핵심적 이슈가 되는가? • 기록에 근거한 증거가 충분한가? • 다른 진정과의 사실성, 이슈 및 문제근거의 유사성

(2) 새로운 변화추세에 대한 정책연구 및 공식조사권 활용

체계적인 인권문제의 근원을 더 잘 확인하고 변화를 권고하기 위하여 현행 사건처리시스템 이외에 접근방법을 다양화시켰다. 즉 공공정책조사 및 의회 특별보고서 등 “공식조사권에 의한(inquisitorial)” 접근 방법부터 정책연구와 같은 “상담자문(consultative)” 접근 방법까지 다양하다. 이러한 접근도구들은 이미 인권법의 위임사항 내에서 가용한 자원이다. 최근 정책연구 및 공식조사권 활용을 확대하여, 동성결혼(same sex marriage) 문제 및 원주민통치법(First Nations Governance Act)과 같은 새로운 통치방안이 지닌 인권적 함축에 대한 의회특별제안서를 제출하기도 하였다.

(3) 정보·교육 및 예방 활동 강화

편의도모(accommodation)의 의무와 함께 다양한 노동력으로 구성된 노동시장의 이점 등 체계적 인권문제에 대한 교육 기회를 부여함으로써 예방적 측면에 더 많은 노력을 기울이고 있다. 이와 더불어 인권위원회는 연방정부 및 다른 연방기관들이 인권을 유지하고 갈등을 다룰 수 있도록 자체적인 내부책임체계(internal responsibility system)를 갖추도록 권고하고 있다.

마) 고용평등을 위한 접근방법

인권위원회는 연방정부와 기관, 국영기업뿐만 아니라, 민간 영역이지만 연방에 의해 관리되는 사업장의 『고용평등법(EEA)』의 준수를 확증하고, 모니터링함으로써 고용체계가 캐나다 인구구성의 다양성을 완전하게 반영하도록 하는 임무를 가지고 있다. 캐나다의 정책은 “고용 공정성(employment equity)”이라는 용어에서 나타나듯, 할당제(quotas)에 근거한 미국식 활동 프로그램과는 다르다. 요컨대 고용평등법의 입법 목적은 작업장내의 평등을 성취하는 것이며, 누구도 그 능력과 상관없는 이유로 고용의 기회나 혜택을 거부당할 수 없도록 하는 데 있다. 특히 네 집단-여성, 원주민, 신체장애자 및 소수자-이 경험했던 고용상의 불이익 조건과 상황들을 교정하는 것이다.

고용평등법에 따라 연방정부에 의해 규율되는 사업장의 고용주는 근로자 대표와 협상대리인과 더불어 네 개의 명시된 보호집단을 위한 고용평등계획을 수립·수행하며, 수정과 관련하여 이들과 협의하고, 진전과정에 대해 근로자들에게 충분한 정보를 제공해야 한다. 또한 수행상황에 대해 책임 있는 장관에게 연례적으로 보고하도록 의무화하고 있다. 강력한 집행체계를 갖추기 위해 1991년 인권위원회는 ‘현장의 준수상황 검토(on-site compliance review)’와 필요한 경우 명령을 내릴 권한을 가진 “고용평등재심재판소(Employment Equity Review Tribunal)”를 통해서 법을 집행하고 감독하는 권한을 갖게 되었다. 이미 존재하는 캐나다인권재판소가 이 목적을 위해 재심재판소로서 기능한다. 인권위원회는 기업의 고용평등법 준수과정을 모니터링하고, 고용평등계획 수행에 실패한 사업장에 대한 감사를 시행하는 위치에 있다.³³⁾

감사는 다음과 같은 절차에 따라 시행된다. ① 개시감사(initial audit)는 감사고지 통고를 받은 90일 이내에 감사관(compliance review officer)과 접촉, 고용주에게 감사계획(audit plan) 및 설문서가 전달되면서 시작된다. ② 제출

33) 감사와 모니터링 기능은 특히 중요한데, 그동안 지정된 네 집단의 고용점유율 증가에도 불구하고, 아직까지 각 사업장이 제시한 고용평등 목표의 불과 22-29%정도에만 도달하고 있기 때문이다.

된 설문서의 결과를 가지고 감사관은 법(EEA)의 요구조건이 충족되고 있는지 평가하는 “desk audit”를 수행하고, 현장조사를 통해서 확인한다. ③ 만일 고용주가 법의 요구조건을 준수한다면, 검토의견서는 ‘준수보고서 (compliance review)’로서 최종보고서가 작성된다. ④ 만일 법이 준수되고 있지 않을 경우, 필요한 개선작업 내용 및 준수 시한을 담은 중간보고서 (interim report)가 고용주에게 전달된다. 일정한 준수목표에 도달하기 위하여 통상 1년의 시간이 주어진다. ⑤ 감사관과 고용주 간에 중간보고서의 개선조치에 대한 교섭이 이루어진 후 협의내용에 고용주가 서명, 협약을 하면 개시감사는 끝난다. ⑥ 지정된 시간 이후 고용주가 수행보고서(progress report)를 제출하면, 개선조치의 수행 여부를 평가하기 위한 “사후감사 (follow-up audit)”가 시행된다. ⑦ 고용주가 완전히 법을 준수하고 있다면, 최종보고서가 작성되고 케이스는 종결된다. ⑧ 만일 실패한 경우, 이들을 다시 감사하게 된다. ⑨ 한 번 준수가 이루어졌어도 인권위원회는 고용, 승진 및 비례점유율 등의 진전을 지속적으로 모니터링하며, 만일 충분한 진전이 이루어지지 않을 경우엔 또 다른 새로운 “이행감사(implementation audits)”를 수행할 수 있다. 여기에서는 고용평등계획을 이행하는지에 초점을 두며, 새로운 개선조치를 요구한다. ⑩ 개선조치 이행을 거부하거나 실행하지 않을 경우 또는 감사에 협력하지 않을 경우, 인권위원회는 고용주에게 강제조치로서 시정지침(“Direction”)을 발부한다. “시정지침”에 요구된 조치 및 이행시한을 계약조건으로서 강제하는 것이다. ⑪ 한편 고용주는 시정지침을 받은 경우, 인권재판소에 재심을 요청할 수 있다. 인권위원회도 시정지침이 이행되지 않은 경우, 법원 명령을 요청할 수 있다. ⑫ 최종적으로 캐나다 연방법원(Federal Court of Canada)은 인권위원회와 인권재판소의 결정에 대한 사법적 재심을 수행한다.

3) 운영 현황과 활동 내용

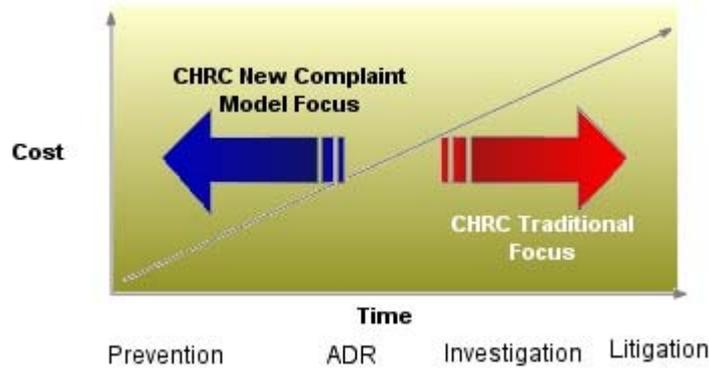
가) 인권위원회(CHRC)의 대응시스템의 개혁과 변화 방향

역사적으로 인권위원회는 인권재판소에서의 청문회를 포함하여 조사 및

소송과정에 대부분의 자원과 에너지를 투입하였다. 하지만 인권문제를 다루는 전통적인 진정(complaint) 시스템은 많은 문제를 가지고 있다. 최근 캐나다인권위원회는 전통적 대응체계가 정의(Justice)의 관점에서뿐만 아니라 효율성(efficiency)의 관점에서도 많은 문제점을 지닌다고 비판하고 새로운 개혁 방향을 모색하고 있다.

먼저 정의(justices)의 관점에서 볼 때, 개별사안에 대한 소송과정에 초점을 둔 전통적 시스템은 결국 “승자”와 “패자”를 창출함으로써 오히려 사회적 취약성을 촉진시킬 수 있다고 본다. 물론 사법결정(adjudication)은 많은 핵심적 사안에 있어서 중요한 수단이지만, 모든 인권분쟁이 대립적(adversarial) 틀을 요구하는 것은 아니다. 사법적 과정은 양자적이고, 적대적이며, 회고적이지만, 많은 문제들은 양자적으로 나뉘기보다는 복합적이다. 또한 당사자들의 관계는 오히려 대립적 과정에서 신랄한 독설과 감정대립 등을 통해 손상되기도 한다. 더욱이 체계적 인권문제들은 정책변화와 같은 재판 결정에서 성취될 수 없는, 폭넓은 체계적인 해결책을 요구하기도 한다.

효율성(efficiency) 관점에서 볼 때, 최초 파일링에서 최종결정까지 걸리는 시간은 매우 길고 고비용을 산출한다. 해마다 소송과정은 더 공식화되고 번거로워지며, 비용도 증가하고 있다. 소송절차가 복잡해질수록 당사자나 납세자가 지불하는 비용은 많아진다. 실례로 인권위원회에서 대체적 분쟁해결기구로서 처리된 사건들은 사건 당 약 4천 불이 소모되었지만, 인권재판소까지 모든 절차를 거친 사건은 약 10만 불(위원회 단계 포함)에 가까운 비용이 지출되는 것으로 나타났다. 바로 이 때문에 캐나다인권위원회는 지난 수년에 걸쳐 조정과 예방, 및 소송 이외의 대안적 방법(공공설문조사 및 특별조사연구 등)에 중점을 두기 시작했다. 캐나다인권위원회가 최근 벌이고 있는 개혁 조치들은 조정적·전통적 관리사건과 체계적·파급력이 큰 인권문제 간에 자원과 에너지를 균형적으로 배분하는 데 목표를 두고 있다.



<그림 II-4> 인권위원회 수행모델의 이행(Shifting of Model)

<그림 II-4>는 캐나다 인권위원회의 대응모델의 이행을 예시한 것이다. 그림은 사건이 정식재판 청문회로까지 진행될 때 해결비용은 반비례하여 증가하게 되는 것을 보여준다. 그림에 제시되듯이 합의조정(mediation)과 같은 대안적 접근법이 인력과 재정비용을 상당히 줄일 수 있는 것으로 평가된다. 사실상 정보, 훈련 및 작업장내 반차별 정책과 같은 치유책들은 많은 학대와 분쟁들을 예방할 수 있다. 협력이나 합의구성을 촉진하는 방법이 아니라 소송에 의존하여 해결하는 것이 훨씬 더 오랜 시간이 걸린다. 따라서 수행모델 이행(shifting Model)은 비용을 절감할 뿐만 아니라, 관련 당사자들이 보다 의미 있고 바람직한 문제해결을 산출하기 위해 이루어진 것이다. 그에 따라 인권위원회는 네 가지 방향의 전략을 다음과 같이 착수하였다.

- ① 조정 프로그램의 확장과 사건처리를 위한 조직내 간소화 과정 도입
- ② 제한된 자원의 최적의 효과적 이용 및 공적 이해관계를 반영한 최선의 방법을 확증하기 위한 위원회 법률 활동의 재편성·재조직화
- ③ 정보, 훈련, 공공 및 사적 영역과의 많은 대화를 통한 예방활동 강화
- ④ 체계적인 인권문제를 다루기 위해 새로운 수단들의 개발

나) 인권위원회의 활동내용과 수행 결과

(1) 관리도구 및 경영방법의 개선

최근 인권위원회의 변화 원칙은 인권문제를 감정적으로나 재정적으로 비용이 많이 들고 상처를 남기는 긴 분쟁(disputes)으로 가기 전에 해결하는 데 노력과 자원을 좀더 투입하는 것을 강조한다. 이는 정책, 정보, 훈련 및 조정과 같은 대체적 분쟁해결수단(ADR)을 사용하고 초기에 인권문제를 해결하려고 노력하는 것을 의미한다. 인권위원회에 의해 새롭게 진행되는 접근법은 조사(investigation), 이의신청에 대한 결정과정(decision process), 그리고 위원회의 전통적 근본원리의 개선을 의미한다. 특히 2003년에는 조정 프로그램(mediation program)의 확대, 간소화된 조사과정(streamlined investigation process), 그리고 신속한 결정과정(faster decision-making) 등 관리개선을 통한 변화를 이끌어내고 있다.³⁴⁾

특히 자동화된 사건관리정보시스템(CMIS)을 재구성하여 더 효율화된 사건관리시스템을 구축하였다. 위원회는 재무이사회로부터 140만 불의 지원을 받아 정보기술혁신(Information Technology Innovation) 프로젝트를 통해 ‘사건관리시스템(Complaint Management System)’과 ‘고용평등감사추적시스템(Employment Equity Audit Tracking System)’의 핵심 프로그램들을 개선, 현대화하였다. 이 프로젝트의 목표는 작업의 흐름도(workflow)를 향상시키고, 이용자가 정보에 더 친숙하고 완전하게 접근하며, 모니터링과 보고과정을 효과적으로 지원하기 위한 것이다.

기존 자원의 한계 내에서 보다 신속하게 조사를 수행하기 위한 가장 결정적인 개혁은 ‘전문분야 협력팀(multidisciplinary team)’의 창설이다. 팀 구성원은 조사, 법률, 정책분야 전문가들로 구성되었다. 이 밖에 결정과정을 정교화하기 위하여, ① 수행을 감독하는 사례지원위원회(Case Support Committee), ② 결정 과정을 간소화하기 위한 기술적 변화(사례의 전산기록양식화 등), ③ 결정회의 개최 증가, ④ 사건의 분류 및 집단화와 같은 방법을 통

34) 구체적 내용으로는 ①조사보고서의 간소화, ②마감시간 엄수, ③위원회 결정시한의 단축 등이 포함되어 있다.

해 사례관리의 신속화 등을 이루었다. 또한 신속한 사건처리를 위하여 인권 위원회는 조사일정에 대한 통제를 강화하고 규제하는 것을 포함한 추가적인 입법제안을 제시해 놓고 있다.³⁵⁾ 그 결과 2003년에는 전년도에 비해 상당히 발전된 결과들을 이끌어 내었다.

(2) 개별적 진정과 사건해결

접수절차의 개선을 통해서 위원회는 더 많은 사건을 처리할 수 있었는데, 2002년 683건의 진정을 인용(signed)한 데 비해, 2003년에는 1,094건을 인용하여 약 60%의 증가된 대응력을 보였다. <표 II-19>은 인권위원회에 진정된 사건이 처리된 현황을 보여준다. 최종결정 해결된 사건 수(예비재판 해결까지 포함)는 317건에서 657건으로 약 77%가 증가하였고, 대체적 분쟁해결

<표 II-19> 2002년 대비 2003년에 최종결정이 내려진 사건수

	2002 최종결정		2003 최종결정	
	건수	비율	건수	비율
다루지 않음 ¹	46	6%	213	16%
각하(또는 기각) ²	312	43%	437	34%
해결 ³	301	41%	457	35%
인권재판소 ⁴	70	10%	200	15%
회부	70	10%	158	12%
잠정회부	-	-	42	3%
총계	729	100.0%	1,307	100.0%

1. 이 사건들은 캐나다인권법 섹션 40-41하에서 주장된 차별행위가 1년이 지난 것이거나, 또는 이의신청인이 먼저 다른 개선절차를 따르거나 다른 이유 때문에 캐나다위원회가 다루지 않기로 결정된 것이다.
2. 여기에는 진정인이 철회를 하거나 진정을 포기하였기 때문에 위원회가 더 이상 과정을 진행하지 않은 사건들도 포함된다.
3. 임의조정과정, 조사과정, 강제조정과정 또는 재판청문회 이전에 해결된 것
4. 여기에 제시된 42명의 이의신청자들은 위원회가 강제조정자를 임명함과 동시에 인권재판소에 사건을 회부하기로 결정한 경우에 해당한다. 이 경우, 당사자들에게 사건해결을 위한 시간은 60일간이 주어진다. 만일 화해조정이 실패하게 되면, 사건은 직접 재판청문회로 진행된다.

35) 현행법 하에서 인권위원회는 조사의 시한규정에 대한 입법적 권한이 없다.

제도(ADR)를 통한 해결 건수는 301건에서 457건으로 약 52%가 증가하였다. 한편 2003년에는 전체적인 사건 처리수가 증가하면서, 인권재판소 회부율은 10%에서 15%의 증가를 보였다.

(3) 진정사건의 차별사유 현황

위원회의 개별적 진정 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 신체장애와 관련된 것으로 전체 인용된 사건(all signed complaints)의 37%를 차지한다. 고용평등법상에서 보호되어야 하는 명시된 집단들 가운데 신체장애인들이 가장 좋지 않은 처우를 받고 있는 것으로 나타난다. 연방 채용 목표의 오직 22%에만 도달하고 있다.

<표 II-20> 진정된 차별사유

	2002		2003	
	진정 potential	인용 signed	진정 potential	인용 signed
신체장애(disability)	888(43%)	438(44%)	795(33%)	495(37%)
성별(sex)	379(18%)	188(19%)	413(17%)	204(16%)
연령(age)	171(8%)	65(7%)	262(10%)	159(12%)
인종(race)	144(7%)	71(7%)	289(12%)	146(11%)
국가민족출신 (national or ethnic origin)	214(11%)	94(9%)	281(12%)	141(11%)
피부색(colour)	56(3%)	30(3%)	89(4%)	59(4%)
가족 상황(family status)	84(4%)	30(3%)	91(4%)	38(3%)
종교(religion)	46(3%)	30(3%)	63(3%)	35(3%)
성적 성향(sexual orientation)	49(3%)	31(3%)	99(4%)	27(2%)
혼인 상황(marital status)	27(1%)	14(2%)	35(1%)	15(1%)
실효된 전과(parton)	8(-)	3(-)	2(-)	1(-)
총계	2,066 (100.0)	994 (100.0)	2,419 (100.0)	1,320 (100.0)

2001년 인구조사에 따르면 캐나다인의 16%가 신체장애를 가지고 있으며, 이들의 60% 정도는 빈곤선(poverty level) 수준 이하에서 살고 있다. 이러한 통계수치는 캐나다의 신체장애자들이 여전히 유의미한 차별수준을 경험하고 있음을 보여준다. 전체 인용된 진정 중 26%는 민족출신, 인종 및 피부색에 근거한 차별이었던 것으로 나타났는데, 이는 전년대비 19% 증가된 수치다. 위원회의 고용평등 감사 자료에 따르면, 이들 가시적인 소수자들을 위한 연방 채용목표의 오직 24%만 충족되었을 뿐이다. 여전히 캐나다 인구 절반 이상이 비백인에 대한 차별이 문제라고 생각하는 것으로 조사되고 있다. 위원회가 다른 사건들과 고용평등 자료들은 이것을 확증하고 있다.

(4) 진정사건의 차별 영역

차별이 발생하는 활동영역은 고용(채용) 관련이 전체의 약 65%로 가장 많은 비중을 차지하고, 작업현장에서의 괴롭힘이 약 16%, 서비스관련 현장에서 차별 문제가 약 12-3% 정도 차지하고 있다.

<표 II-21> 진정사건의 차별영역

	2002		2003	
	진정	인용	진정	인용
고용관련(section 7, 8, 10)	1,212(64%)	666(65%)	1,683(61%)	1,048(66%)
괴롭힘-고용(section 14)	311(16%)	164(16%)	455(16%)	249(16%)
서비스관련(section 5, 6)	290(15%)	128(13%)	456(16%)	195(12%)
보복(section 14.1)	17(1%)	15(2%)	45(2%)	33(2%)
괴롭힘-서비스(section 14)	51(3%)	26(3%)	69(2%)	31(2%)
혐오메시지(section 13)	11(-)	4(-)	29(1%)	10(1%)
고지, 상징, 신호(section 12)	0(-)	2(-)	13(1%)	9(1%)
공정한 임금(section 11)	15(1%)	7(0.5%)	13(1%)	7(-)
노동조합원 자격 (section 9)	7(-)	7(0.5%)	3(-)	2(-)
총계	1,914 (100.0)	1,019 (100.0)	2,766 (100.0)	1,584 (100.0)

(5) ADR 참여율³⁶⁾과 ADR 해결 성공율³⁷⁾

인권위원회는 2003년의 ADR 과정을 통하여 해결된 사건율을 전년도에 비해 52%나 증대시켰다. 2002년에 301건이 ADR을 통해 해결된 것에 비해 2003년에는 457건을 해결하였다. 임의조정(mediation)의 참여율은 2002년 42%에서 2003년에는 62%로 증가한 반면, 강제조정(conciliation)으로 진행된 사건 수는 2002년 159건에서 2003년에는 90건으로 줄었다. 인권위원회는 차별에 대한 효과적 대응으로서 ADR 과정을 강화하기 위한 개선 노력을 지속하고 있다.

한편 2001년 가장 높았던 임의조정 해결율은 72%였다. 강제조정에 의한 해결율은 대체로 50% 안팎이다. 2002-03년의 ADR 해결 성공율을 보면 임의 조정의 경우 66%(201/305건)이었고, 강제조정인 경우엔 51%(81/158건)로서, 전체적으로 61%의 해결율을 보였다. 2003-04년의 전망에 따르면, 임의조정이 71%, 강제조정이 60%로서 전체적으로 약 69%의 해결율을 예상하고 있다.

(6) 진정사건에 대한 조사 완료 건수

2002-03년 회계 기간 동안 697건이 조사 수행되었는데, 이중 588건이 조사되어 보고서가 제출·작성되었고, 7건은 조사과정 중에 해결되었으며, 84건은 조사과정중 또는 종결 후에 임의조정에 회부되었고, 18건은 법의 40-41조항에 적용되는지 검토에 회부되었다. 인권위원회는 연간 400건의 조사를 수행할 역량을 지니고 있으므로 재무이사회로부터의 추가적 지원이 불가피하다.

36) ADR 참여율은 임의조정을 제안받은 모든 사건비율에 대한 양 당사자가 조정에 동의한 사건의 수를 의미한다. 이 지표는 자발적인 임의조정에 관련된 성공에 대한 좋은 지표이다. 강제조정에는 동일하게 적용되지는 않는다. 조정의 자발적 특성은 당사자에게 어떤 호소력을 지니는데, 그것은 편안한 감, 소유감 및 강제과정이 줄 수 없는 권한을 제시한다. 따라서 임의조정에 대한 높은 참여율은 ADR 프로그램에 대한 양 당사자들의 수용도 및 신뢰도의 좋은 지표가 된다. 또한 보다 나은 해결책을 산출할 가능성을 의미하기도 한다. 따라서 높은 참여율을 유지하는 일은 위원회의 목표 중 하나가 된다.

37) 해결율은 조정참여에 동의한 사건비율에 대한 해결사건수를 의미한다. ADR전문가에 따르면 50%의 해결율은 상당히 바람직한 것이고, 70% 범위는 매우 탁월한 것으로 평가한다.

한편 인권위원회의 사건 부담에 대한 좀더 전략적인 접근을 통해 의미 있는 처리시간 감축 효과를 도출하였다. 장기 목표는 새로 접수되는 사건을 1년 이내에 처리하는 단계에 도달하고, 사건 경과 요소들을 추적하며 새로운 전자사건관리시스템(Electronic Case Management System)을 통한 처리기준을 만들어 내는 것이다. 2002년 3월을 기준으로 볼 때 전체 사건의 57% 정도는 2년 이내에 처리된 반면 43%는 2년 이상이 걸렸다. 하지만 2003년 3월에는 2년 이상 걸린 사건 처리율이 약 25% 감소한 것으로 조사되었다.

(7) 임금공정성에 대한 진정

상대적으로 제기되는 사건은 적지만 그 잠재적인 영향력이 크기 때문에 인권위원회 담당 업무 중 최우선적인 중요성을 갖고 있다. 조사는 복잡하며, 광범위한 분석과 다양한 이해관계의 당사자들 간의 토론 및 협상을 요구한다. 조사가 수행되어도 사건들은 흔히 장기간의 소송과정으로 진행되는 경우가 많다. 위원회가 2002-03년 동안 113건의 임금공정성 진정사건을 개시하였고, 같은 기간 동안 65건을 종료하였다.

(8) 고용평등법 준수 여부에 대한 감사

지난 5년 동안 고용평등법하의 대상이 되는 509개 사업장 중 278개(55%)에 대해서 감사를 개시하였는데, 노동력 규모면에서 볼 때 76%를 점하는 수치이다. 여전히 남아 있는 감사대상은 세 그룹이다. ① 전체노동력의 10%를 차지하는 주요 조직인 캐나다 Force, RCMP, CSIS, ② 노동력의 10%를 점유하는 58개 중간 규모의 사업장, ③ 노동시장의 4%를 점유한 170개의 소규모 사업장(고용규모 100-500명 이내) 등이다. 인권위원회는 임무를 최대한 수행하기 위하여, 2004-06년 동안 ①과 ②집단의 개시감사를 시작하는 한편, 300인 이하 소규모 민간사업장에 대해선, 2003년부터 “감사과정의 간소화(simplifying the audit process)”-사후감사를 생략하고 중요한 정보를 제공하는 데 중점을 둔 과정³⁸⁾-를 적용할 예정이다.

(9) 인권증진과 예방 활동

인권위원회는 인권법 및 고용평등법, 그리고 위원회의 역할과 활동에 대한 공중의 이해를 촉진시키는 정보 프로그램을 발전, 수행할 책임이 있다. 정책 개발과 발전 및 국제적 프로그램에 대한 활동과 더불어 차별에 대한 대중의 경각심을 높이고, 차별에 대응하기 위한 자원접근 가능성을 촉진하는 데 주요 활동 목표를 둔다. 정보적인 기능은 차별을 예방하는 핵심적인 구성요소이기도 하다. 예방으로의 초점 전환은 고용주나 피고용자들이 손쉽게 가용할 수 있는 좋은 정보적 도구를 마련하는 것을 의미한다.

2003년의 주요 활동 내용은 다음과 같다.

- 대체적 분쟁해결(ADR)을 증진하기 위한 뉴스레터뿐만 아니라 임의조정 및 강제조정에 대한 소개 책자 발간.
- 고용주를 위해 고용평등감사(Audit)를 준비하는데 도움을 주는 정보제공.
- 여성 수감자의 인권상황에 대한 공공조사보고서(public consultation papers) 및 원주민과 고용에 관한 정책자료(policy statement) 발간.
- 웹사이트의 개발, 웹의 의사소통 도구를 보다 활성화하여 위원회에 대한 접근 가능성을 높임.
- 주요 인권 이슈 제기 : 동성혼인 인정 문제, 캐나다인권법상에 모든 원주민의 포함(inclusion), 공정한 임금(pay equity), 그리고 정부의 새 입법인 『인력현대화법(Human Resources Modernization Act)』에 인권기준이 유지될 수 있는 방법들에 관한 의견서를 정부, 의회 및 법원에 제출.

(10) 법률적 활동

인권재판소 및 법원에서의 소송은 인권문제 및 위원회 활동에 중요한 요소이다. 이것은 매우 고비용과 시간을 요한다. 반면 인권위원회의 법률예산은

38) 소규모의 사업장에 대해서 최초 감사 동안 고용주와 더불어 준수사항에 도달하기 위해 함께 작업하고, 감사가 지속되는 1년 동안에 일정 준수목표에 도달하도록 노력한다. 이러한 과정은 사후감사가 요구되는 통상 3년 정도의 감사에 비해 단기간에 종료된다. 2003년 17개의 소규모 연방정부기관들에 대해 간소화된 감사를 시행한 결과, 감사과정이 지속되는 4개월에서 11개월 사이에 벌써 13개 사업장에서 준수목표에 도달한 것으로 조사되었다.

한정되어 있고, 인권위원회는 ‘공익적 관심’을 대변하는 기관이다. 따라서 위원회는 소송활동과 관련하여 인권문제에 가장 영향력이 큰 쟁점들에 초점을 둔다. 2003년, 인권위원회는 행정적 문제들을 토의하기 위하여 인권재판소와 관련교류협정(Memorandum of Understanding)을 맺었다. 인권위원회가 재판소에 회부한 사건은 2002년 70건에서 2003년에는 158건으로 늘었고, 재판소를 통해 해결이 된 사건들은 2002년 46건에서 2003년에는 64건이었다. 2003년 인권위원회는 모든 예비청문 합의조정(pre-hearing mediations)에 참여하였고, 이를 통해 64개 사건의 해결을 도출함으로써, 공식 청문회에서 발생할 수 있는 예산과 비용을 절약하였다. 64개의 예비청문 참여와 함께 재판소에서 열린 총 80%의 청문회 일자에 해당하는 242일 동안 관련하여 일하였다. 한편 인권위원회는 지난 한 해 위원회 결정에 대한 사법적 재심청구를 42건 받았고, 특히 캐나다 대법원에 3개의 소송에 관련되었다. 즉 퀘벡인권위원회와 청소년법(Morin), Pritchard 대 온타리오인권위원회, 그리고 동성혼인문제 등이 소송중인데, 이는 캐나다 인권보호 및 판결에 중요한 의미를 지니게 될 것이다.

다. 캐나다인권재판소(CHRT)³⁹⁾

1) 구조와 기능

가) 기구의 성격과 관련 법제

캐나다인권재판소(CHRT)는 1977년에 의회법(The Act of Parliament)에 의해 창설되었다. 인권재판소가 의회로부터 직접적으로 기금을 받기 전까진 인권위원회(CHRC)를 통해서 재정지원이 되었으나 1988년 이후 점차 인권위원회로부터 독립·분리되어 활동하기 시작하였다. 1998년 6월 28일, 의회는 인권법(CHRA) 개정을 통해서 공식적으로 인권재판소(CHRT)의 독립성을

39) 여기에 소개된 내용과 자료들은 캐나다인권재판소(www.chrt-tcdp.go.ca)에서 제공한 ‘2003 Annual Report’ 및 ‘2002-2003 기관수행보고서(Departmental Performance Report)’, 기타 사이트에 제시된 주요 콘텐츠를 중심으로 재구성한 것임. 보다 구체적인 내용들은 홈페이지에서 본 보고서들을 참조하기 바람.

확립시켰다.

캐나다인권재판소는 캐나다인권위원회에서 회부된 차별 진정사건을 청문하는 준사법기관(quasi-judicial body)이다. 인권재판소(CHRT)는 법원과 흡사하지만, 행정재판소(Administrative Tribunal)처럼 일반법원에 비해서 많은 유연성을 가지고 있다. 인권재판소는 사람들에게 보다 엄격한 증거규칙에 따르지 않고서도 사건에 대해서 많은 것을 진술·표명할 기회를 제공한다. 인권재판소는 인권위원회와는 독립적으로 기능한다. 여기에서는 양 당사자들이 자신의 주장을 피력할 수 있고, 증인들을 소환할 수 있는 청문회(public hearing)를 개최한다. 재판소는 금지된 사유에 근거한 차별이 존재했는지 여부를 결정한다. 적절한 경우 재판소는 구제절차(remedy)를 명령한다. 인권재판소의 목표는 『캐나다인권법(CHRA)』이 청문회에서 공정하고 공평무사하게 해석되고 적용되도록 하는 것이다.

인권재판소(CHRT)는 인권위원회(CHRC)와 마찬가지로 두 개의 법령을 집행한다. ① 1977년 제정된 『캐나다인권법(Canada Human Rights Act: CHRA)』과, ② 1986년 제정된 『고용평등법(Employment Equity Act:EEA)』에 근거, 연방정부의 관할영역 내에서 평등한 기회 및 차별금지의 원칙들을 보증한다.

나) 조직 구성

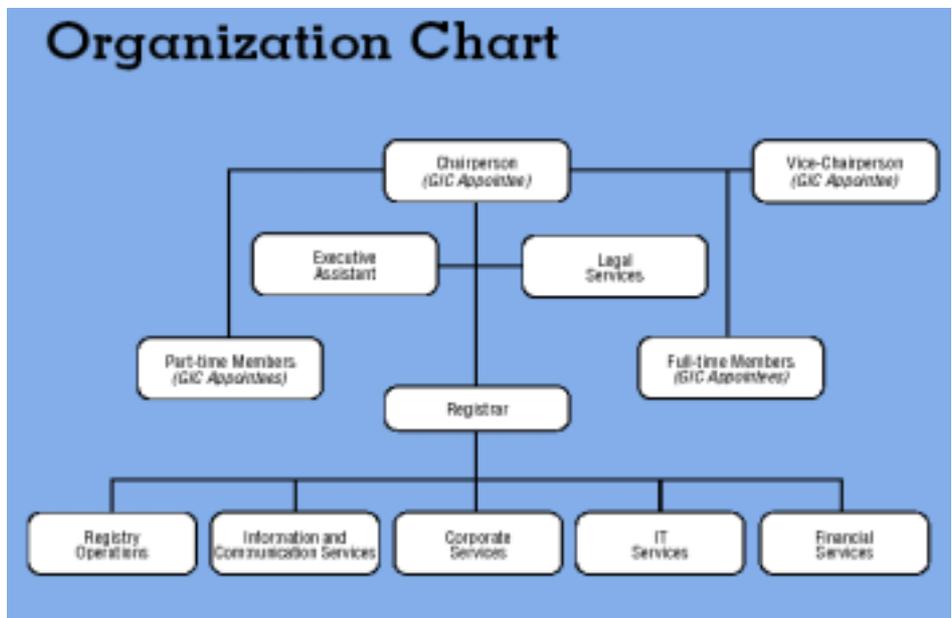
인권재판소는 작지만 독립기구로서, 상임의장 및 부의장과 13명까지의 상임 또는 비상임 재판위원으로 구성된다. 인권재판소의 의장과 부의장은 10년 이상 변호사협회의 회원을 역임해야 한다. 현재 상임재판위원 지위와 더불어 전국적으로 8명의 비상임 재판위원들이 인권재판소에서 활동하고 있다. 재판위원은 Governor-in-Council에 의해 임명되며, 그 자격요건으로서 인권문제에 대한 전문성과 민감성이 요구된다. 재판위원들은 결정문 작성, 증거, 절차 및 인권문제에 대한 심층 분석 등과 같은 훈련 및 논의과정을 위한 정례적인 회합에 참석하며, 대체로 3년에서 5년의 임기를 수행한다.

재판소의 행정책임은 등기소(Registry)에 있다. 이곳에서 청문회를 계획하

고 조정하며, 행정지원을 제공한다. 또한 의회에서 할당된 운영자원에 대한 책임을 지고 있다. 재판소와 등기소의 운영은 기관서비스, 재정서비스, 법률서비스 및 정보기술(IT)서비스 등을 통해 지원된다.

조직서비스(corporate service)는 재판소의 시설관리, 통신, 재물관리, 재화용역의 조달, 정보관리, 보안 및 접수, 우편서비스 등을 제공하며, 서비스개선 방안 및 현대적 감사 시스템(Service Improvement Initiative and Modern Comptrollership)과 같은 범정부적 제도를 발전·수행하는 역할을 담당한다.

재정서비스는 회계 및 재정정보를 제공하고, 법률서비스는 법률적 정보와 권고 및 표명을 제공한다. IT서비스의 주된 초점은 재판소가 효과적이고 효율적인 수행에 요구되는 기술을 가질 수 있도록 보증하는 것이다. 이 부서는 등기소 직원 및 위원들이 내외적으로 가용한 기관체계 및 기술을 사용할 수 있도록 훈련을 제공하기도 한다. 특히 전자정부 및 전자기록 프로젝트 자문위원회(Electronic Filing Project Advisory Committee)와 같은 정부기획의 이행에 관여하고 있다.



<그림 II-5> 인권재판소의 조직체계

2) 인권재판소(CHRT)에서의 구제절차와 과정

가) 청문회 이전

- ① 인권재판소 등기소는 위원회로부터 사건을 회부 받으면 며칠 이내로 각 당사자(진정자, 상대방 및 인권위원회)에게 정보꾸러미 및 소송계획 질의서(case-planning questionnaire)를 보낸다. 질의서는 청문회 일시와 일정을 수립하는 데 필요한 핵심적 정보들을 얻기 위한 것이다.
- ② 정보양식을 받은 후 3주 이내에 각 당사자들은 재판소뿐만 아니라 각 상대방에게 작성된 질문서의 사본을 보내야만 한다.
- ③ 만일 청문회 이전에 예비사안이 다루어지길 원할 경우엔 재판소에 결정(ruling)을 요청하는 재정신청을 제출해야 한다. 가령 어느 일방은 재판소가 본 사건을 다룰 권한이 없다고 생각할 수도 있다. 재정신청은 청문회 이전이나 진행 동안 어느 때든지 신청할 수 있으며, 재판소에 어떤 문제가 고려되는지를 질의할 수도 있다. 재판소는 해당 사안을 어떻게 다루는지를 결정하는 절차 과정을 윤곽 짓는다.
- ④ 작성된 질문서를 받은 후 4주 이내에 등록소는 질문서의 내용 요약본을 모든 당사자들에게 보내고, 청문회 개최 일시와 장소를 고지한다. 만일 청문회 이전에 해결되어야 할 사안이 있으면 재판소는 그것을 해결할 방안에 대한 지침을 제시할 수 있다. 또한 당사자들 간의 핵심정보 교환이 가능한 마감시한을 설정할 수 있다.
- ⑤ 청문회 일정이 잡히면 청문회의 공식 통지문이 개별서안으로 전달된다. 일반적으로 재판소는 회부된 사건 접수 후 통상 4개월 이내에 청문회를 개최하도록 하고 있다.
- ⑥ 개최일시가 확정되면 양 당사자는 청문회에 증거로 제출할 모든 문서와 자료들(증인이 제시할 증언요약 등)을 모은다. 또한 청구인은 원하는 구제절차(해결책)를 제시할 수도 있다. 정보공개(disclosure)라고 불리는 과정 동안 모든 문서들은 당사자들끼리 교환된다. 만일 정보가 특별한 경우, 공개하지 않고 목록만을 교환할 수도 있다. 사건이 재판소로 회부될 경우 인권위원회의 변호인단이 합류하지 않는 한 진정인은 변호사

혹은 그 자신이 재판소에 사건을 입증하기 위해 필요한 증거를 제시해야 한다. 따라서 진정인은 변호사의 선임여부를 결정할 필요가 있다. 기본적으로 청문회는 재판과정에 준하므로, 제소자나 그 상대방 모두 변호사의 도움을 받을 권리를 가지고 있다. 또한 상황에 따라서 재판소는 진정이 상당히 실질적이고 믿을 만하다면 제소자의 법률비용을 그 상대자가 지불하도록 명령할 수도 있다. 한편 사안에 따라 인권위원회가 청문회에 참여할 수 있지만, 위원회는 진정인을 위해서가 아니라 공익적 관점에서 활동한다. 다음의 <표 II-22>는 사건이 인권재판소에서 다루어지는 일정을 요약한 것이다.

<표 II-22> 인권재판소 회부로부터 최종결정까지 진행과정

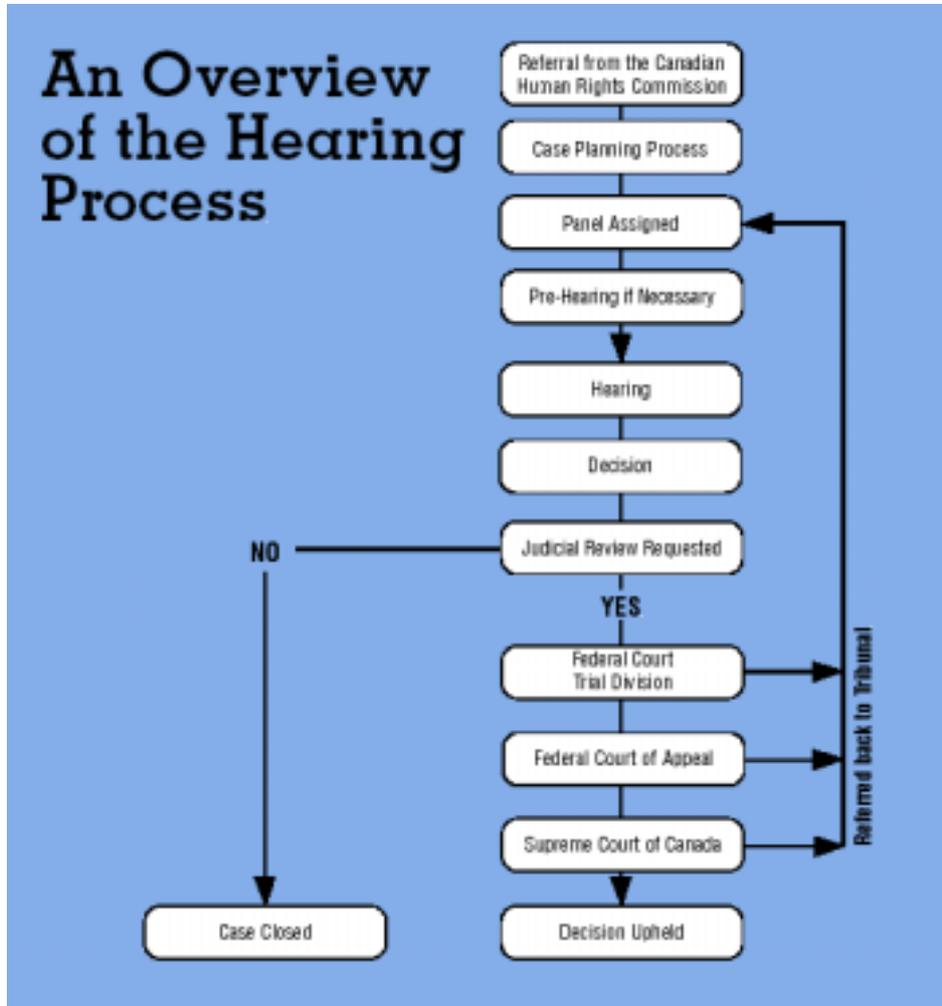
청문회 이전					청문회		청문회 이후	
증거수집 및 논쟁점 준비			청문회를 위한 마지막 준비: 자료복사 및 증인이 선서 또는 무선서 증언을 선택하는지의 결정					
수일동안	3주	4주	약 30일	약 30일	약 30일	10일간 청문회		
재판소가 위원회로부터 사건을 넘겨받음	재판등기소는 사건당사자들에게 편지와 질문서를 보냄	질문서 완성과 파일 작성	등기소는 질문요약본을 보내고, 청문회일시, 정보공개 시한을 정하고, 예비전제 사안처리 방법 등을 정리	위원회/진정자: 정보공개 시한까지 대응	상대자: 정보공개 시한까지 대응	청문회 첫째 날	청문회 최종 일	재판소의 결정 발표

나) 청문회

- ① 청문회는 통상 주장된 차별이 발생된 지역이나 도시에서 수행되며, 장소는 호텔 등의 회의장에서 열린다. 대도시의 경우 연방법원에서 열리는 경우가 많다. 평균적으로 청문회는 10일 정도 지속된다.
- ② 진정한 또는 인권위원회는 차별이 발생했다는 것을 보여주는 증거를 제시하며, 증거는 증인의 증언(직접 심문 'direct examination')이나 자료들로 구성된다. 피제소자의 행위가 차별에 해당하는지에 대한 입증과 함께 해당 행위 결과로 입은 손해를 증명하는 시도를 할 수 있다. 피제소자는 '반대 심문 cross examination'의 권리를 부여받는다. 재판관들 역시 증거를 보다 완전하게 이해하기 위하여 증인에게 추가 질문을 할 수 있다.
- ③ 만일 인권위원회가 소송당사자로서 참여할 경우 진정한에 의해 소환된 증인은 위원회 증인으로서 제출된 사건 내용을 반복할 수는 없지만, 그 내용을 보충하거나 확대하기 위해서 진정한은 같은 증인을 소환할 수 있다.
- ④ 인권재판소(CHRT)의 역할은 판사의 역할에 대비할 수 있는데, 모든 당사자들에 의해 제시된 증거들을 비교·검토함으로써 사건을 공정하고 중립적으로 판단하고, 법이 금지하는 차별이 발생하였는지 결정한다. 인권재판소는 청문회 이후 진정을 각하(혹은 기각) 또는 적절한 구제책을 명령하는 등 최종결정을 내린다. 결정 내용은 통상 청문회 마감 후 4개월 이내에 공표된다.

다) 청문회 이후

- ① 만일 진정한 혹은 그 상대방(피제소인)이 인권위원회 및 인권재판소의 결정(decision)이 잘못된 것이라고 판단되면, 언제든지 이 결정에 대해서 재심재판소(Review Tribunal) 또는 연방법원에 불복신청(appeal)을 할 수 있다. 통상 최종결정 발표 후 30일 이내에 재심을 청구할 수 있다. 특정한 경우, 진정한은 언제라도 캐나다 대법원에 상소할 수 있다.



<그림 II-6> 인권재판소에서의 청문회 절차 흐름도

- ② 재심재판소 또는 연방법원은 불복신청을 청문하고 결정을 내린다. 이 결정에 대해서 대법원에 또다시 불복신청(appeal)을 할 수 있다. 만일 재판소 재정결정(ruling)에 대해 동의하지 않을 경우엔, 사건은 다시 원심으로 돌아가 특정한 심문을 재검토하게 된다.

3) 운영 현황과 활동 내용

가) 사건 처리 수

2003년 인권재판소에 새롭게 회부된 사건은 130건으로서, 2002년에 비교할 때 약 136% 증가하였다. 지난 1996년부터 2000년간의 연평균 건수가 25건인데 비해서 현저히 증가된 수치로서, 1996년에 비해 900% 급증하였다.

<표 II-23> 인권재판소에 회부된 신규 사건수 (1996-2003)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (예상)	계
인권소송	15	23	22	37	70	83	55	130	130	564
고용평등소송	0	0	0	0	4	4	0	0	2	10
소계	15	23	22	37	74	87	55	130	132	574

사건 회부율의 증가는 기본적으로 두 가지 요인에 기인한다. 하나는 인권 위원회에서 접수절차의 개선을 통해서 예전보다 많은 진정 사건을 접수하고 있다는 점이고, 다른 하나는 인권위원회가 사건 적체율을 해소하기 위해 새로운 처리방안을 도입하면서, 매월 회의에서 검토되는 사건 수가 더 많아졌기 때문이다(CHRT Annual Report, 2003:4). 회부되는 사건들은 대체로 인권법(CHRA)에 관련된 진정이 주를 이루며, 고용평등법(EEA)에 관련된 사건은 2000년과 2001년에만 각기 4건, 그리고 2004년에 2건의 소송이 제기되었을 뿐이다. 이는 인권위원회가 고용평등법 준수 전략을 소송보다는 교육과 정보, 설득과 협력방안에 근거해서 자발적 준수율을 높이고 있기 때문이다.

나) 사건 처리 결과

다음의 <표 II-24>는 지난 1995년부터 2003년까지 인권재판소에 회부된 사건들의 처리 결과를 요약한 것이다. 지난 몇년간 사적인 조정에 의한 사건 해결율은 상대적으로 안정적이다. 인권위원회는 인권재판소로 사건을 회부한 이후에도 인권재판소의 조정(Tribunal Mediation) 과정 또는 독립적 해결

협의를 통해서 사건 해결을 지속적으로 시도한다. 그 결과 대체로 청문회 개시 이전에 합의 종결되는 비율은 약 65% 정도에 이른다.

<표 II-24> 인권재판소에서의 사건해결율 (1995-2003)

연도	회부	해결	청문회개시	유예	철회/기각	해결율(%)
1995	26	11	14	1	0	42.3
1996	15	4	11	0	0	26.7
1997	22	18	4	0	0	81.8
1998	18	11	7	0	0	61.1
1999	35	26	8	1	0	74.3
2000	70	47	21	2	0	67.1
2001	83	66	13	4	0	79.5
2002	55	32	21	1	1	58.2
2003	130	49	18	56	7	37.7
소계	454	264	117	65	8	58.2

주: “해결율”은 전체 회부된 사건 중 청문회 개시 전에 합의 종결된 사건을 의미하며, 유예사건은 포함되지 않는다. 당사자 간의 협상타결은 각 해결이 양자의 요구에 부합하고 공익에 기여할 수 있는 한, 인권법의 요구에 부합하며 바람직한 것으로 본다(Annual Report, 2003:10).

2003년, 유예 및 철회된 사건들을 제외하고 청문회 개시 이전에 합의 종결된 사건율은 거의 73%에 이른다. 2002년~2003년 3월까지 재판소에서 전담한 조정 사건 수는 총 45건이었다. 2002년에 조정해결된 건수는 2건, 청문회로 진행된 건수는 3건이었고, 2003년에는 조정해결된 건수는 28건, 청문회로 진행된 건수는 11건, 유예가 1건 등이었다(Annual Report, 2003:7). 2003년에는 조정사건 수가 급증하였는데, 이는 증가된 회부 사건 수에 대응하기 위한 재판소의 전략 변화에 기인한 것이다.

다) 차별근거에 따른 사건 당 평균비용

인권재판소는 최근 소송사건의 차별근거에 따른 평균비용을 조사하였다. 결과에 따르면 ‘임금공정성’에 대한 소송비용이 가장 높아서 사건 당 평균비

용이 1백398천달러(CD)로 조사되었는데, 이는 다른 차별사건에 비해 최소 20배에서 50배까지 높은 액수이다. 그 다음이 ‘피부색, 인종 및 민족적 출신’ 관련 차별사건으로서 사건 당 평균 61,530달러(CD), ‘성 및 혼인지위’ 사건은 평균 39,140\$(CD), ‘성적 지향성’은 평균 36,460\$(CD), ‘연령’차별은 34,180\$(CD), ‘신체장애’관련 차별소송비용은 평균 30,630\$(CD), ‘가족지위’ 관련 소송은 사건당 평균 30,390\$(CD)이었던 것으로 나타났다(Performance Report, 2003:16).

라) 인권위원회의 새로운 방향에 따른 인권재판소 대응시스템의 변화

인권위원회는 급증하는 사건 부담율에 대응하기 위하여 2003년 인권재판소로 사건을 회부할 경우, 대응전략을 혁신적으로 변화시켰다. 인권위원회의 새로운 절차변화를 요약하면 다음과 같다. ① 인권위원회는 연간 20~25건의 사건소송에만 전적으로 참여할 수 있다고 고지하였다. 다시 말해 회부된 100여 건의 소송은 위원회의 도움 없이 소송당사자들이 증거와 법률적 주장을 제시할 책임을 지니게 됨을 의미한다. ② 인권위원회는 모든 청문회에서 법률자문(counsel)을 할 수 있도록 하였지만, 전적으로 참여할 수 없는 사건들에 대해선 법률자문단의 참여는 사실인식 및 법률에 관한 간략한 “개시 진술(opening statement)”에만 제한하였다.⁴⁰⁾ ③ 인권위원회는 재판소로 회부될 예정인 모든 사건들은 그에 앞서 약 60일간의 강제조정(conciliation) 과정을 거치도록 새로운 절차를 도입하였다. 만일 60일 이내에 해결되지 못하면 사건은 인권재판소 청문회로 진행되고, 강제조정에서 해결되면 사건은 재판소에 고지되지 않는다.

이러한 변화는 기본적으로 인권재판소 역시 사건을 다루는 방식에서 개선이 요구됨을 의미한다. 인권위원회의 혁신은 ‘회부율’의 극적인 증가, ‘대리자 없는 소송당사자들(unrepresented parties)’의 증가를 가져왔고, 이에 따른 부

40) 2003년 11월 법무부는 인권위원회가 설정하고 있는 재판과정에서의 제한적 역할 및 “개시진술후의 철수방침”에 대해 이의를 제기하고, 이 절차과정의 문제점을 검토중이다.

담은 인권재판소에서 해결해야 한다. 재판소는 서비스 지연을 최소화하기 위하여 자체역량 및 극적인 사건의 증가추세를 분석하고, 효과적 실행을 위해 몇 가지 관리집행상의 변화를 추진하였다.

- ① 재판소에서 지원되는 조정(Mediation)의 재도입 : 사건증가와 인권위원회의 제한적 참여는 소송과정상 중요한 문제점을 야기한다. 가장 심각한 문제점은 대리되지 않는 이의 신청인과 상대적으로 대응력 있는 고용주 간의 ‘잠재적인 권력 불균형’을 고려하면서 얼마나 공정하고 합리적인 과정 하에 소송이 진행될 수 있는가이다. 재판소의 첫 번째 방안은 ‘조정’의 재도입이었다.⁴¹⁾ 물론 재판소내 조정의 경우에도 당사자들의 만장일치가 요구되며, 재판위원이 ‘조정자’로서 임명된다. 조정은 일반적으로 회부시점 2~3개월 내에 개시되고, 실패할 경우 청문회는 회부시점 6개월 내에 시작된다.
- ② 조정이 지닌 문제점들을 최소화하기 위하여 재판소는 좀더 상세한 문서화된 조정양식, 사전조정을 위한 사건회의 소집, 일반적 해결 결과의 공표(출판) 등 운영과정을 개선하였다.
- ③ 인권문제의 효과적인 조정을 위하여, 재판위원들에 대한 집중적 교육훈련 프로그램을 발전·개최하고, 전문성 강화를 시도하였다.
- ④ 재판소 청문회에 위원회의 제한적 참여결정과 더불어 대리자 없는 당사자 사건이 전례 없이 증가하였다. 이러한 현실은 ‘난해한 법률용어’ 및 ‘절차과정’을 소송 당사자들이 이해하기 쉽도록 하는 쉬운 사용서식(easy to use documents)의 개발 필요성을 자극한다. 따라서 재판소는 소송과정을 간소화하려는 노력과 더불어 법률과정을 쉬운 용어로 설명하는 안내책자를 준비하고 있다. 또한 재판소 직원이 상시로 배치되어 도움이 필요한 사람들에게 법률과정을 설명하도록 하고 있다.

사건이 조정을 통해서 해결되지 않을 경우 공식적 청문과정은 여전히 필수

41) 조정이 야기하는 여러 문제점 때문에 2002년부터 조정서비스를 중지하였지만, 급증하는 대리되지 않는 소송당사자들의 문제를 해결하기 위해서는 불가피하다고 판단함. 조정과정이 이들에게 보다 합리적이고 비공식적인 해결이 가능하도록 기능할 것으로 예상함.

적이고 실행 가능한 방안으로 남아 있으며, 여기에서 중요한 법률적 선례를 확립하여 미래의 비슷한 진정 사건들을 해결할 수 있다. 진정의 특성상 공식 청문회와 결정은 차별이슈를 확인하고 결정하는 데 보다 적절한 방법이 될 수 있다. 가령 체계적인 차별이슈, 안전과 보건이슈, 국가적 정책 및 고용서비스 기준을 세우는 소송사건과 같은 경우에는 공식적 토론과 전문적 의견제시를 통해 합의를 이끌어 낼 수도 있기 때문이다.

마) 인권재판소의 제도적 중립성 확립 : 대법원의 결정

지난 20년 동안 소송 상대자들은 재판소와 위원회를 창설한 법률적 틀에 대해 이의를 제기하고 있다. 주된 관점은 두 조직 간의 어떤 구조적 연관성 때문에 과정의 심문조사단계에서 소송당사자들은 독립적이고 공정한 심판자로부터 공정한 청문회를 받을 수 없다는 점이다. 이에 대해 대법원은 재판소의 오랜 불확정성을 종결짓는 결정을 내렸다. 위원회의 현행 가이드라인은 공정성 관점에서 수용 가능할 뿐만 아니라, 규정(statute)이 정책목표의 진전과 소송 받을 권리 간의 적절한 균형을 확보하고 있으며, 독립적이고 공정한 심판자의 판단이 작동될 수 있음은 분명하다고 결정하였다.

라. 시사점

캐나다 인권정책 및 차별시정기구의 주요 특징을 중심으로 한국의 정책방향 및 차별시정기구와 관련한 쟁점들을 정리해 보기로 한다. 향후 차별시정기구의 체계를 재구축하는 데에 있어서 고려해야 할 중요한 정책적 시사점들은 다음과 같다.

1) 인권정책의 목표와 핵심영역의 설정

캐나다에서 '차별'의 문제는 기본적으로 고용 및 서비스 현장에서의 자유와 기회평등의 문제로서 인식된다. 『캐나다인권법』은 차별의 정의 및 형태를 명확히 규정하고, 11개 금지사유에 근거한 연방관할 영역 내에서의 '고용

및 서비스 이용과 공급'에서의 차별에 초점을 둔다. 한편 표현의 자유 및 불법구금으로부터의 자유 등과 같은 기본적인 인권문제는 『캐나다권리및자유헌장』에 의해 규정된다. 즉 『인권법(CHRA)』에 관련된 문제들은 인권위원회 및 인권재판소를 통해서 다루는 반면, 『권리자유헌장(CCRF)』에 관련된 문제들은 일반 사법체계(court system)를 통해서 다룬다. 다시 말해 캐나다의 인권보호체계는 보호되어야 할 인권내용과 가치영역에 따라 이원적 구조를 형성하고 있다. 이와 같은 사실은 캐나다 인권 관련 입법과 정책이 기본적으로 경제정책, 고용체계 개선과 밀접하게 연결되어 발전되었다는 역사 사회적 맥락에 근거한다.

헌법에 해당하는 권리자유헌장과는 별도로, 준헌법적 성격의 캐나다인권법을 제정하고, 더 나아가 고용평등법(EEA)⁴²⁾을 제정한 입법 배경에는 사실상 노동시장에서의 평등 없이는 권리자유헌장 및 인권법에서 명료하게 표현된 주요한 사회적 목표와 정책이 성취될 수 없다는 인식이 깔려 있다. 고용·서비스 현장에서의 차별금지와 고용평등은 캐나다의 가장 중요한 국가적 이슈이자 인권정책의 최우선적 목표이며 핵심영역이다.

2) 차별시정기구의 전문화와 체계화된 구제절차

차별문제는 일반 사법체계와는 별도로 전문화된 차별시정기구를 통하여 두 단계로 구조화된 구제절차로 다루어진다. 캐나다 차별시정기구의 가장 큰 특징은 기능과 역할은 상호 독립적이지만, 구조적으로 연관되어 있는 두 전문기구, 즉 인권위원회와 인권재판소를 통하여 국민의 재판받을 권리를 최대한 보장하면서 대체적 분쟁해결도구를 통한 조기해결을 도모한다는 점이다. 즉 신속하고 전문성에 근거한 유연한 대체적 분쟁처리제도(ADR)와 사법절차에 따른 강제집행력이라는 두 단계를 통해 합리적이고 실행력 있는 구제절차를 구성하고 있다.

42) 1986년 고용평등법이 제정되었다. 물론 차별문제가 인권관련법제하에서 이미 금지되고 있었지만 전통적인 백인남성 지배적인 작업장에 뿌리박힌 체계와 실천들을 변화시키기 위하여 보다 혁신적인 조치들이 요구되었기 때문이다.

두 기관의 존립 근거는 기본적으로 인권과 차별문제를 기술적으로 다룰 수 있는 전문성에 있다. 캐나다 국민의 각 기관에 대한 신뢰는 바로 전문성에 기인하며, 전문성 강화는 인권정책의 실행에서 핵심요소이다. 최근 인권위원회는 대체적 분쟁해결도구(ADR)의 전문적 실행을 위한 사무국을 설치하고, 조정자 및 ADR 실천가들과의 네트워크를 발전시키며, 조사전문성을 높이기 위한 전문분야 협력팀(multidisciplinary team)을 창설하는 등 다각적인 노력을 하고 있다. 인권재판소에서도 재판위원들의 전문성과 민감성을 높이기 위해 시도되는 인권문제 심층분석 포럼과 교육훈련과정 등이 정례적으로 제공되고 있음은 우리 제도 발전에 시사하는 바가 크다.

3) 소송 중심에서 조정 중심으로

오늘날 전세계적으로 사법체계(Justice)의 패러다임은 크게 변화하고 있다. 그 변화를 이끄는 중심에 바로 “회복적 사법(Restorative Justice)”이 있다. 회복적 사법은 전통적인 처벌적·응보적 소송체계의 비효율성과 적대성 및 피해자 필요에 대한 배려부족 등을 문제 삼고, 대립적 소송과정을 통한 강제적 해결책의 ‘부과(imposing)’보다는 당사자들 상호의 이해와 합의에 근거한 문제의 ‘해결(solving)’과 ‘치유(healing)’를 강조한다. 이미 수년 전부터 캐나다는 회복적 사법이념을 전반적인 사법체계에 적극적으로 결합시키고 있다. 최근 인권위원회 수행모델의 이행 및 인권재판소에서 벌이고 있는 일련의 개혁조치들은 이와 같은 패러다임의 전환에 기인한다. 무엇보다 변화 원칙은 차별문제를 감정적으로나 재정적으로 고비용이 들며, 상처를 남기는 긴 분쟁으로 가기 전에 조기해결을 위한 노력과 자원을 더 투입하는 것을 강조한다. 정책, 정보, 훈련 및 조정(mediation)과 같은 대체적 분쟁해결수단(ADR)은 이 새로운 접근모델의 핵심이다. 이미 수년 전부터 대체적 분쟁해결(ADR) 역량을 강화하기 위한 일련의 조치들을 취하였고, 효과적·효율적 실행을 위하여 인권위원회는 몇 가지 정책 변화를 제안하고 있다. ① 강제조정(conciliation)의 효과적 실행을 위하여 시한규정(time-line)의 설정, ② 연방정부 및 인권법 관할사업장 내부에 자체적인 ADR 메커니즘을 설치, 활용을 촉진하는

방안, ③ 조건적으로 결합된 중재(binding arbitration) 방안 도입 등이 그 주요 골자이다.

4) 고용평등실현을 위한 실질적 제도적 장치 : 감사

캐나다의 고용평등을 위한 접근방법은 단순히 차별에 대한 진정 및 분쟁시 정에만 머물지 않고, 더 적극적으로 고용주(사업주)를 미래지향적인 평등계획 프로그램에 참여시켜, 고용평등을 위한 자발적 법 준수와 구체적인 변화 결과를 이끌어낸다는 점이다. 연방관할 주요 사업장들의 고용평등 감사 참여를 법제도적으로 의무화하고 있는 것은 매우 핵심적이다. 캐나다 고용평등정책은 “고용공정성(employment equity)”이라는 용어에서 나타나듯, 할당제(quotas)에 근거한 미국식 프로그램과는 다르다. 주된 전략은 고용할당제를 강제부과하기보다는 개별 사업장의 향후 고용평등계획을 자체적으로 수립하고, 그 준수목표와 수행과정에 대한 타당성을 감사(audit), 협력(cooperation)과 설득(persuasion) 전략을 통해 고용평등법의 준수를 이끌어 내고 있다.

1986년 고용평등법이 도입된 이래 실제 노동현장에서 네 집단의 점유비율은 가시적으로 증가하였는데, 그 핵심 요인은 바로 인권위원회의 “감사(Audit) 프로그램”에 기인한 것으로 평가된다. 그 증거로서 두 가지 사례를 들 수 있다. ① 인권위원회 감사를 받은 고용주는 그 다음해 이후엔 과소 점유비율의 격차를 좁히려는 시도가 나타났고, ② 지정된 4개 집단의 점유비율은 감사를 받은 해당 사업장에서 그렇지 않은 경우보다 일반적으로 더 높게 나타난다는 점이다. 이와 같은 결과들은 우리의 정책개발에도 시사하는 바가 크다. 즉 단순한 의무부과가 아니라 감사시스템을 통해서 설득과 협력을 유도하고, 구체적인 사업장의 조건과 상황에 맞는 준수목표를 설정, 그에 도달할 수 있는 방법론적 접근을 함께 추진하는 것이 보다 현실적이고 구체적인 변화를 이끌어낼 수 있다는 점이다.

5) 효율적 및 효과적 사건처리를 위한 관리도구의 개선

체계적인 인권문제를 해결하는 것은 전체 사회영역에 큰 영향을 미칠 수

있다. 따라서 캐나다 인권위원회가 최근 벌이고 있는 개혁조치들은 중재적·전통적 관리사건과 체계적·과급력이 큰 인권문제 간에 자원과 에너지 배분을 균형적으로 이루는 데 목표를 두었다. 이를 위해 ① 사건의 우선성을 평가하고 개별 사례에 맞는 도구를 선택하기 위한 짜여진 선별분류체계(triage)의 도입, ② 신속한 서비스 강화를 위한 자동화된 사건관리정보시스템(CMIS) 재구성, ③ 간소화된 조사과정, ④ 위원회 결정시한의 단축, ⑤ 사례지원위원회(Case Support Committee) 및 전문분야협력팀(Multidisciplinary Team)의 창설 등 관리 개선(management improvement)을 통해 변화를 이끌어내었다.

인권위원회는 인권법에 의해 사건의 선별·분류에 대한 재량권을 부여받고 있다고 해석하지만, 절차적 유연성을 도입하기 위하여 입법적 개정이 불가피하다고 본다. 그 주요한 내용은 ① 입법목적에 발전시키지 않는 진정을 거부할 수 있는 권한의 허용, ② 전제의 도입권 및 증인의 강제소환권, 보다 유연한 조사절차를 보장하도록 규정의 개정, ③ 사건과정의 각 단계에서 의무적 시간제한 규정의 도입 등을 제안하고 있다.

6) 체계적 인권문제를 다루기 위한 노력

캐나다 인권위원회 등은 최근의 인권지형의 변화에 주목한다. 즉 공개적 차별 형태들 대신 최근엔 좀더 미묘하고 복잡한 차별의 형태들이 등장하고 있으며, 불평등이 편견뿐만 아니라 정책과 프로그램이 지닌 집단차별적 영향력으로부터 발생할 수 있다는 점을 인식하기 시작하였다. 체계적 인권이슈를 더 잘 확인하고 변화를 권고하기 위하여 ① 현행 사건처리시스템 이외에 공공조사(public inquiry)를 수행할 조사권(inquiry power)의 활용을 확대하였고, 변화추세에 대한 정책연구를 강화하였다. ② 또한 정보제공·교육기회 부여 등을 통한 예방활동 및 ③ 타기관과의 양해각서(MOU) 등을 통한 협력체계 등을 통해 인권보호와 관련한 일관성 있는 종합체계를 구축하는 데 중점을 두고 있다.

최근 캐나다에서는 체계적 인권문제에 대한 시정기구의 접근역량을 강화

하기 위하여 다음과 같은 입법 쟁점들이 논의되고 있다. ① 체계적 조사과정에서 증거수집 권한의 강화, ② 특정 보고서를 위해 일정 기간 동안 정부가 그에 대응토록 요구, ③ 의회 입법안들과 인권법과의 일관성을 재검토하는 확증과정, ④ 고용평등법에서 시행되는 ‘감사’와 비슷한 과정이 인권법하에서도 가능할 수 있도록 “인권감사권” 허용 등이 주된 초점이 되고 있다.

7) 종합적·예방적 및 미래지향적 인권체계 구축을 위한 개혁

캐나다 인권관련 입법과 제도들은 인권환경이 변화됨에 따라 새로운 발전방향과 전략적 목표, 추진체계를 세워나가는 등 꾸준히 자기혁신을 꾀하고 있다. 최근 정치 쟁점화되고 있는 인권체계의 개혁 핵심은 다음과 같다.

- ① 오늘날 차별의 의미는 새로운 집단과 근거들을 함유하면서 확장되고 있다. UN 등 국제인권단체가 제안하듯 사회경제적 지위로 인하여 특별히 취약한 빈곤계층들을 차별로부터 보호할 수 있도록 인권법의 확장을 검토하고 있다. 인권위원회는 “사회적 조건(social condition)”을 새로운 차별근거로서 인권법에 추가할 것을 제안하고 있다.
- ② 인권법의 목표는 지속적인 불평등 패턴을 변화시키고 새롭게 출현하는 이슈를 확인하는 것이다. 이를 위해 인권체계는 보다 예방적 및 미래지향적 체계를 구축해야 한다. 현재 이와 관련하여 검토되는 쟁점은 연방관할 사업장에서 인권기준을 유지하고 갈등을 다룰 수 있는 자체적인 “내부책임체계(internal responsibility system)”를 갖추도록 하는 것, 그리고 캐나다 인권상황 및 정책영향에 대한 공공조사 역량을 강화하는 것(미래지향적 체계)이다. 특히 새로운 정부통치방안 혹은 입법이 미치는 영향을 평가하는 분석기법을 발전시키고, 과정평가를 가능하게 하는 인권지표를 발전시키는 것이 주요 과제가 되고 있다.
- ③ 인권위원회의 주요임무 중 하나는 연방관할사업장에서의 차별금지 및 고용평등을 보장하는 것이다.⁴³⁾ UN원칙이 강조하듯 인권위원회의 독립성은 그 임무수행의 핵심요소이다. 최근 캐나다에서 인권위원회 독립

43) 실제 50% 이상의 개별사건들은 연방정부 및 관련기관들이 피제소인으로서 지목되었다.

성과 관련한 논쟁이 제기되고 있는데, 이는 우리나라의 국가인권위원회 위상과 관련하여 시사하는 바가 크다.

현행 제도적 문제로서 지적되는 것은 인권위원회와 정부의 관계가 상호 기능적으로 구조화됨으로써 자칫 독립적 및 중립적 실행을 방해할 수 있다는 점이다. 청문회에서 연방정부의 변호사는 법무부로부터 나오고, 인권위원회 예산 및 재무이사회를 위한 증인도 같은 정부에서 나온다. 또한 법무부는 캐나다 인권법 개정 제안의 책임이 있으며, 재무이사회는 모든 공무원의 공식적인 고용주이고, 공공영역의 고용관련 사건에 책임이 있다. 더욱이 재무이사회는 인권위원회 예산 집행안을 감독하고, 인권위원회의 필수적인 보고조건들을 지시하는 중심기관이다. 반면 고용평등법하에서 수행되는 인권위원회의 감사는 종종 재무이사회가 책임을 지고 있는 정책이나 프로그램에 이의를 제기해야 하는 경우가 있고, 종종 정부에 비판적이고, 심지어 인권재판소나 법원에서 정부와 대립하는 입장에 놓이게 된다. 따라서 인권위원회의 책임성과 책무성에 전혀 다른 체계가 요청된다는 점이 논쟁의 핵심이다. 최근 그 대안으로서 논의되고 있는 개혁 방향은 ‘재정과 보고의 관점’에서 의회와 인권위원회와의 관계가 강화될 필요가 있다고 본다.

또 다른 문제는 전반적 인권통치구조의 일관성이다. 인권법은 기본적·준헌법적 성격을 가지고 있다. 인권법과 다른 입법 사이에 상충이 발생할 경우 인권법이 우선한다. 따라서 인권위원회의 위임사항이 다른 기관이나 인권재판소에 의해 과도하게 침식당하지 않도록 해야 한다. 그렇지 않으면 정부는 인권기준을 미봉책(patchwork)으로 발전시킬 위험이 있다. 인권이 해석기관에 따라 달라지면 인권위원회 및 재판소의 전문화된 지식은 인권분쟁을 적절하게 다루지 못할 수도 있다. 최근 캐나다 인권위원회는 중복을 줄이고 일관성을 유지하기 위하여 두 가지 방안을 강구하고 있다. 하나는 인권법 해석과 관련된 기본적 이슈가 다른 토론(forum)을 야기할 때, 필요하다면 위원회가 인권을 증진하기 위하여 사법권(jurisdiction)을 가질 수 있도록 인권법 개정을 고려하고 있다. 다른 하나는 양해각서(MOU) 등과 같은 협약을 통해서 다른 기관과 파트너십을 증진하면서 함께 협력 작업을 지속하는 방안이다. 이

와 같은 방안들은 우리나라처럼 차별시정기구가 다원적으로 구조화되어 있을 경우, 인권 원칙과 기준의 일관성을 어떻게 유지할 수 있을 것인가에 대한 좋은 본보기가 될 수 있다.

3. 미국의 차별시정기구

가. 성립배경과 발전과정

미국의 반차별법인 시민권법과 「고용평등기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission), 이하 ‘EEOC’)와 같은 차별시정기구의 설립은 1960년대 미국의 주요 도시를 휩쓴 흑인폭동의 영향 하에 이루어졌다. 1963년 케네디 대통령은 급박한 위기상황에 대한 행정부의 권고에 따라 1964년 시민권법의 모태가 된 법안을 의회에 제출하였다.

물론 그 이전에도 미국에 차별시정기구가 없었던 것은 아니다. 1941년 루즈벨트 대통령은 행정명령 8802호를 통해 방위산업의 정부조달기업 계약서에 인종, 종교, 피부색, 혹은 국적으로 인한 차별금지를 요청하는 조항을 포함하였으며, 차별과 관련된 고발내용을 접수하고 조사할 수 있는 ‘공정고용 관행위원회(FEPC: Fair Employment Practice Committee)’를 설립하였다. 5인으로 구성된 FEPC는 2년 뒤 선포된 행정명령 9346호에서 7인으로 확대되어 방위산업뿐 아니라 전 산업에서의 차별관련 고발사항을 조사할 수 있게 되었으나, 제2차 세계대전이 끝난 후 의회는 이 위원회를 해체하였다.

시정 권한을 가진 최초의 기구는 케네디 대통령이 선포한 행정명령 10925호를 통하여 탄생한 ‘대통령 직속 고용기회평등위원회(PCEEO: President’s Commission on Equal Employment Opportunity)’였다. 이 위원회는 정부와 계약을 맺은 기업에서의 고용차별을 금지하고, 또 미국 역사상 처음으로 정부조달기업이 제한된 형태의 적극적 조치를 취할 것을 요청한 바 있다. 그러나 이행을 강제할 수 있는 권한을 가졌음에도 불구하고 PCEEO는 조달기업

에 대한 제재조치를 취한 적은 없었다.

현재까지 미국의 주요한 차별시정기구로 발전해 온 EEOC의 법적 근거는 1964년 시민권법에 다음과 같이 명시되어 있다. “사용자가 인종, 피부색, 종교, 혹은 국적을 이유로 채용을 거부하거나 해고하는 것은 불법적인 고용관행이다. … EEOC의 임무는 인종, 피부색, 종교, 혹은 국적에 기반한 모든 고용차별을 제거하는 1964년 시민권법을 최대한도로 준수하도록 하는 것이다.” 이후 더욱 구체적인 차별금지법이 제정됨에 따라 EEOC는 다음과 같은 고용차별을 금지한 법들 역시 집행한다. ① 동일노동에 대한 임금상의 차별을 금지한 1963년의 『동등임금법(EPA: Equal Pay Act)』 ② 40세 이상의 자를 연령을 이유로 차별하는 것을 금지하는 1967년의 『고용상의연령차별금지법(ADEA: Age Discrimination in Employment Act)』 ③ 장애가 있는 연방정부 고용인들에 대한 고용상의 차별을 금지하는 1973년의 『재활법(Rehabilitation Act)』 ④ 연방정부를 제외한 공공, 그리고 사부문에서의 장애에 기반한 차별을 금지하는 1990년 『장애인법 제1편(Title I of the ADA: Americans with Disabilities Act)』. EEOC가 관장하는 기관의 범위는 초기 100인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사용자, 노동조합, 그리고 인력회사 등으로 제한되었으나 이후 포괄 범위가 25인 이상을 고용하는 사용자로 확대되었다.

1964년 시민권법이 통과된 이후 1년 동안의 유예기간이 주어졌다. 그러나 그동안 EEOC가 제대로 기능할 수 있도록 하는 어떤 조치도 취해지지 않았다. 법 집행 3개월 전까지 EEOC는 지도력도, 직원도, 사무실도 없는 상태였다. 초기 EEOC는 이러한 준비 및 예산부족으로 제대로 기능할 수 없었다. 1976년까지 미처 처리하지 못한 사안은 125,000건이 누적되었다. 법으로는 고발사례가 60일 이내에 처리되어야 한다고 되어 있지만, 평균적으로 사례의 해결에 걸리는 시간은 16개월에서 2년에 이르고 있었다.⁴⁴⁾

44) Skrentney, John David. 1996. *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America*. Chicago: The University of Chicago Press, p124.

나. 고용평등기회위원회(EEOC)

1) 조직 개요 및 활동내용⁴⁵⁾

EEOC는 대통령이 임명하고 상원의 승인을 받은 5명의 위원과 똑같은 절차를 거쳐 임명된 최고법률고문으로 구성된다. 위원의 임기는 5년이며, 최고법률고문의 임기는 4년이다. EEOC는 미국 수도인 워싱턴 D.C.에 있는 본부와 미국 전역에 걸쳐 있는 51개의 지방사무소를 통해 업무를 수행한다. 2002 회계연도의 EEOC 예산은 310.4백만 달러였으며, 지방사무소까지 포함한 총 직원수는 2,782명이었다. 위원회의 조직구조는 다음과 같다.

지역프로그램국(Office of Field Program): 지역프로그램국의 주요 책무는 공공 부문과 사부문에서의 고용차별을 금지하는 법을 행정적으로 집행하는 것이다. 차별을 예방하는 교육 및 홍보업무도 지방사무소를 통하여 이 국에서 실시한다. 차별사안을 효율적으로 처리하는 일이 지역프로그램국의 핵심적인 업무로, 최근에는 자원과 시간을 절약하기 위해 자발적 분쟁해결을 강조하는 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution) 전략을 강화하고 있다.

연방프로그램실행국(Office of Federal Operations): 연방프로그램실행국은 연방기구의 적극적 조치 프로그램 실행을 위한 정책 가이드라인을 작성하고, 차별분쟁이 연방기구 내에서 발생하였을 경우 공정하게 해결되도록 지침을 제공하고 관련된 청문회를 관장한다. 덧붙여 이 국에서는 연방부문의 고용인을 대상으로 평등고용기회(EEO: Equal Employment Opportunity) 훈련프로그램을 제공하기도 한다.

법률고문단(Office of Legal Counsel): 법률고문단은 여러 고용차별금지법의 집행과 관련하여 EEOC에 광범위한 법률적 조언과 자문을 제공한다. 또한 EEOC가 피고가 되는 소송과 행정청문회에서 위원회를 대표하며, 고용기

45) 이 부분은 EEOC의 조직과 활동상황에 대한 대략적 이해를 위해 2002년 EEOC 연례 보고서에 보고된 내용을 참조하여 작성하였다. 1990년대 말부터 2000년대 초까지 EEOC의 운영상 큰 차이는 없었다 (EEOC 연간보고서 각 년도).

회의 평등과 관련된 연방정부의 여타 법령에 대한 조정기능 역시 가진다.

평등기회국(Office of Equal Opportunity): 평등기회국은 EEOC 내부에서 적극적 조치 프로그램을 개발하고 시행하며, 내부 차별고발 사안에 대한 절차를 밟고 해결을 도모하는 역할을 한다. 예를 들어 2002년에는 미처 처리되지 못한 고발 건수는 71건이었고, 그 해에 42건의 추가 고발사안이 접수되었다. 2002년 한 해 평등기회국은 총 60건의 사안을 해결하였다.

재무행정서비스국(Office of the Chief Financial Officer and Administrative Services): 재무행정서비스국은 EEOC의 운영을 위한 예산을 확보하고 감시, 통제하는 기능 및 EEOC의 운영에 필요한 계약과 물품조달 등을 집행한다.

보도 및 법률사무국(Office of Communications and Legislative Affairs): 보도 및 법률사무국은 EEOC의 언론, 의회, 지지그룹과 일반인 대상의 커뮤니케이션의 일차 통로로서 기능한다.

인적자원국(Office of Human Resources): 인적자원국은 EEOC의 운영에 필수적인 인력을 모집하고 개발하며, 유지하는 데 필요한 모든 활동을 총괄한다.

연구정보기획국(Office of Research, Information and Planning): 연구정보기획국은 EEOC의 운영과 관련된 자료와 정보 수집을 통해 위원회의 목표와 장기적인 목적을 전략적으로 기획하는 데 기여한다. 이 국은 또한 EEOC와 일반인들에게 도서 및 자료검색 서비스를 제공한다.

정보기술국(Office of Information Technology): 정보기술국은 IT기술의 활용을 통해 EEOC의 업무 내용과 조사 자료의 체계적인 공유 프로그램을 개발한다.

감사국(Office of Inspector General): 감사국은 EEOC의 운영이 공공의 이익에 부합하는 방식으로 이루어지고 있는지를 검토하는 일을 보조하는 책임을 가진 독립적이고 객관적인 조직이다.

2002년 EEOC는 사부문에서 84,442건의 고발을 신고 받아 고용차별 피해자들에게 310.5백만 달러의 보상금을 지급하는 성과를 거두었다. 이 기간의

미결 사건은 29,041건으로, 180일 이내에 사건의 70% 가량을 해결하여 평균 사건처리에 들어가는 기간을 171일로 단축시켰다. 같은 해 EEOC의 '전국적 조정 프로그램(National Mediation Program)'은 고발사안 중 7,858건을 해결했다. 조정을 통해 차별 피해자들이 보상받은 액수는 111.5백만 달러에 이른다. 총 조정건수 대비 해결건수는 69%였고, 조정에 들어간 평균 일수는 82일이었다. 연방 부문과 관련된 활동 역시 계속되었다. EEOC는 각 지역사무소의 청문회 프로그램을 계속해서 강화하여 총 11,666개의 고발사안을 해결하였고, 총 15,147명에게 91백만 달러의 보상금을 획득해 주었다. EEOC는 또한 주나 지방정부의 '공정고용실행기구(FEPAs: Fair Employment Practices Agencies)'와 협력하여 고발사안을 분담한다. 2002년 FEPAs는 7,258건을 EEOC로 이관하였다. FEPAs는 2002년 총 58,459건을 해결하고 65,833건을 미결 상태로 남겼는데, 이것은 2001년의 66,170건에 비해 감소한 것이다. 고발사건에 대한 처리 외에도 EEOC는 지방 사무소를 활용하여 총 360,836명을 대상으로 4,136개의 교육, 훈련, 홍보 이벤트를 주최했다.

2) EEOC의 구제절차

미국 의회는 EEOC의 설립 초기 이 위원회에 비공식적인 중재를 시행할 권리만을 부여하였고, 그 때문에 EEOC는 집행능력이 매우 제한되었다. 앞에서 설명한 바와 같이 해결되지 않은 고발사건의 누적과 그 비효율성에 대한 비판이 거세짐에 따라 1972년 의회는 EEOC가 진정자를 대리하여 직접 소송에 참여할 수 있는 권한을 부여하게 된 것이다.⁴⁶⁾ 그에 따라 초기 비공식적인 중재와 소송이 공존하던 상태에서 점차 소송을 통한 차별시정이 지배적인 EEOC의 차별시정 모델로 정착되어가기 시작하였다⁴⁷⁾.

46) 1964년 미국 의회는 180일 동안 EEOC가 충분히 사건을 조사하고 종결지을 수 있을 것이라 생각하고 법원을 통한 사법적 구제는 최종적인 수단으로 여겼다. 의회는 실질적인 보상과 빠른 분쟁해결을 위해 EEOC에 준사법적 권한을 줄 것인가를 두고 격론을 벌인 바 있지만, 결국 EEOC에 소송대리권을 주는 것으로 결론지었다 (Baker 2002).

47) Smith, Jr., Arthur B. 1980. "The Law and Equal Employment Opportunity: What's

EEOC의 설립과 더불어 미국에서 마련된 고용차별에 대한 시정 절차는 다음과 같다. 우선 차별 피해자는 연방법원에 차별소송을 제기하기 전에 차별 발생 시점부터 300일 내에 EEOC에 구제신청을 하여야 한다. 이 300일 제한은 그러나 차별 피해자가 거주하는 주 또는 지방정부에 EEOC가 인정한 차별조사 및 집행기구가 존재하는 경우에 한하며, 만일 별도의 차별시정기구가 없고 EEOC만이 유일한 구제신청 기관이라면 해당 차별 피해자는 180일 이내에 EEOC에 고발 조치하여야 한다.

고발된 사례에 대해 EEOC는 180일 동안 조사할 수 있는 권한을 가진다. 이 기간 동안 차별 피해자는 EEOC에 조사를 종료하도록 요청하거나 혹은 의미 있는 결과와 함께 조사가 종료될 수 있도록 기다릴 수 있다. 만일 피해자가 조사종료를 요청하면 EEOC는 소송제기권(right-to-sue)을 이 피해자에게 발송해야 하고, 피해자는 이 문서를 받은 후 90일 이내에 연방 법원에 소송을 제기할 수 있다.

차별 피해자가 EEOC에 사건의 조사를 요청하고 끝나기까지 기다린다면 다음의 세 가지 결과중의 하나를 얻을 수 있다. ① 차별 무혐의 ② 차별 발견, 조정 실시 ③ 차별 발견, 조정 실패, EEOC가 대신 소송제기. 이미 설명한 바와 같이 ①의 결과를 얻는다면 원고는 소송제기권을 명시한 문서를 받고 연방법원에 직접 소송을 제기할 수 있다. 2000년의 EEOC 자료에 근거하여 살펴볼 때 EEOC에 들어온 사안 중 단 8.8%의 진정사례에서 차별의 혐의가 발견되고, 그 중 1/4(2.2%의 총 진정안)만이 성공적으로 조정되며, 나머지 6.6% 중 0.35%에 대해서만 EEOC가 직접 소송을 제기한다. 나머지는 소송제기권을 받는 것으로 처리된다. 따라서 총 97.45%의 진정안이 취소되거나 소송제기권을 받는다.⁴⁸⁾

EEOC의 예산과 인적자원은 이 업무를 단기간에 처리하기에는 매우 제한적이다. 따라서 평균적인 차별 피해자 혹은 고용차별소송의 원고는 EEOC의

past should not be prologue" Industrial and Labor Relations Review. 33:4,

48) Baker, Aaron, 2002. "Access vs. Process in Employment Discrimination: Why ADR suits the US but not the UK," The Industrial Law Journal. 31:2.

결정을 약 1년간 기다리며, 약 3개월간 소송을 맡아 줄 변호사를 선임하고, 1년간 소송 끝에 약식재판에서 패배하거나 혹은 재판까지 1~2년을 소비하게 된다. EEOC에의 구제신청 이후 최종적인 원고 사례의 해결에 총 3년이 걸리는 것이다. 그러나 1991년 제정된 시민권법 제102조에 의해 보상적 손해배상과 징벌적 손해배상제도⁴⁹⁾가 도입되었기 때문에 만일 재판에서 승리할 경우 원고는 법정 최고 한도액 범위 내에서 수십만 달러에 이르는 금전적 보상을 받을 수 있다 (Baker 2002).⁵⁰⁾

3) 차별시정 수단으로서의 “조정”의 활용

이러한 미국 차별시정기구의 특성과 사법적 구제방식에 대한 의존으로 인해 중재 및 조정의 필요성이 크게 대두되었다. 실제로 미국에서는 1998년 『대안적분쟁해결법(ADRA: Alternative Dispute Resolution Act)』이 도입됨에 따라 다양한 조정과 협상, 그리고 분쟁전 중재합의가 실시되었다. EEOC는 고발된 사례의 약 반 정도를 위원회 내부의 조정프로그램으로 이관한다. 따라서 미국의 고용차별사건 원고는 분쟁해결 과정에서 다음과 같은 사례를 모두 경험할 수 있다. ① EEOC 조정 ② EEOC 중재 ③ 소송 제기 전 협상 ④ 법원 명령에 따른 조정 ⑤ 판사가 중립적 중재자로 참여하는 협상 ⑥ 자발적인 법원 중재 ⑦ 항소 조정(Baker 2002).

그러나 미국의 사용자들은 대체로 EEOC나 법원에 고발이 제기된 이후에는 강제성을 띤 중재를 선호하지 않는 것으로 나타났다. 한 가지 예외는 분쟁이 발생하기 이전 고용계약 혹은 단체협약 체결 당시 맺어지는 분쟁

49) 시민권법 제7편에 의하면 법원은 위법한 차별에 대하여 (1)차별행위의 금지, (2)소급 임금(back pay)의 지급을 포함한(또는 포함하지 않는) 복직 또는 재고용 등 적극적 시정조치, (3)기타 법원이 적절하다고 여기는 형평적 구제를 명할 수 있다. 이 7편의 차별구제는 형평적 구제이기 때문에 보통법상의 구제, 즉 손해배상에 의한 구제는 인정되지 않는 것이 기존 판례의 입장이었지만, 1991년 제정된 시민권법 제102조는 제7편 위반에 대한 구제로서 손해배상을 입법적으로 인정하였다. 즉, 불법적이고 의도적 차별에 대한 재산 및 정신적 손해를 전보하는 보상적 손해배상과, 차별행위가 피고의 약의 혹은 원고의 권리에 대한 무분별한 무시에 의해 이루어진 경우 징벌적 손해배상이 도입되었다(조용만, 2004).

50) Baker, op.cit.

이전 강제중재합의제도(PMAAs: Pre-dispute Mandatory Arbitration Agreements)이다. 이 합의가 맺어지면 차별과 관련된 분쟁이 발생하는 경우 사용자는 구속력 있는 중재를 받을 의무를 갖게 된다. PMAAs의 경우 한 명의 중재자가 총 6개월(평균적으로는 264일이 걸리는 것으로 드러났음) 내에 사건을 종결짓는데, 비용은 소송보다 적게 드는 것으로 나타났다. 고용차별에 대한 고발 이후 사용자가 강제성을 띤 중재를 선호하지 않는 이유는 무엇보다도 미국의 차별구제 절차의 특성, 즉 차별사안 조사기간의 장기간 지연, EEOC를 거쳐야 하는 사법적 구제절차의 복잡성, 그리고 소송에 들어가는 막대한 비용이 원고로 하여금 적은 보상액에도 불구하고 빠르게 합의에 이르게 할 수 있기 때문이다. 특히 사용자들은 판사에 비해 중재자들이 피고보다는 원고측과 더 친밀하여 그들의 진술을 더 신뢰하며, 그 결과 원고의 고발사례가 차별로 판명되기에는 매우 약한 증거만을 가진 경우에도 중재의 결과 어느 정도의 보상액을 지불하여야 한다는 점에서 중재를 선호하지 않는다. 그에 비해 강제력이 없는 조정에 대한 사용자의 거부감은 크지 않다. 조정은 때때로 소송사례에 대해 좀더 잘 검토하고, 상대방의 증거와 접근법에 대해 살펴볼 수 있는 기회를 주기 때문이다. 만일 원고와 피고가 조정에 의해 사안이 해결되기 어렵다고 판단하면, 즉시 조정의 참여를 그만두고 공식적인 소송절차에 들어갈 수 있다.⁵¹⁾

EEOC 조정프로그램에 대한 참여자의 만족도는 매우 높지만,⁵²⁾ 사용자들이 조정에 대해 호의적이지만은 않다. 앞의 강제적 중재보다는 정도가 낮지만, 이들은 유사한 문제점을 지적하면서 조정프로그램에의 참여를 꺼리고 있다. 고용차별의 혐의를 받는 사용자들이 조정프로그램 참여를 거부하는 이유는 무엇보다도 그들이 고발당한 내용이 “조정”받을 만큼 심각한 것이 아니라는 점과, 더불어 그럼에도 불구하고 EEOC가 차별의 합리적 원인을 찾아내

51) Baker, op.cit.

52) 2000년 EEOC 조정프로그램 참여자를 대상으로 실시된 조사에 따르면 사용자의 96%와 91%의 고발자가 만일 다시 이런 경우가 생긴다면 조정프로그램에 참여하겠다고 밝혔으며, 조정 기간, 조정을 통해 얻은 정보의 질 등에 대해 높은 만족도를 보였다. 더 자세한 결과는 McDermott et al. (2000) 참조.

리라고 믿지 않기 때문이다. 또한 사용자들이 조정으로 인해 일정 정도의 금전적 보상을 요구 받을 수 있다는 인식을 하고 있는 것 역시 그들의 조정프로그램 참여를 꺼리게 하는 요인이다.⁵³⁾

이하에서는 EEOC 조정프로그램의 내용과 발전과정을 구체적으로 살펴본다⁵⁴⁾

가) 조정(Mediation)의 정의

조정은 전통적인 조사나 소송 과정의 대안으로서 EEOC에서 제공하는 대안적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 한 형태로, 중립적인 제3자가 차별에 관한 문제로 대립하고 있는 이들을 자발적인 합의와 협상에 이르게 도와주는 비공식적 과정이라 할 수 있다. 즉 조정은 이들 당사자들에게 제기된 쟁점에 대해 토론할 수 있는 기회를 제공하여, 이들의 의견 차이를 조절해 합의의 영역을 찾아 해결에 이르게 하는 것이다. 조정자(mediator)는 누가 옳고 그른지를 판단하거나 당사자들에게 어떠한 결정을 강요하는 권위를 가지지 않으며, 다만 차별 피해자와 사용자가 함께 그들의 차이를 조사하고 조정할 수 있게 도와주는 역할을 한다. 조정의 과정은 엄격하게 비밀로 붙여지며, 조정기간 동안에 밝혀진 정보는 다른 EEOC 직원들을 포함해 누구에게도 누설되지 않는다.

EEOC는 조정의 장점을 다음과 같이 열거하고 있다

- 누구든 비용을 지불하지 않고 이용할 수 있는 조정은 시간과 돈을 아낄 수 있는 효율적인 과정이다. 성공적인 조정은 조사에 소모되는 시간을 아낄 수 있고, 사건의 신속한 해결을 가져온다. 또한 조정의 대부분은 첫 번째 세션(session) 내에 완수되며, 하나의 세션은 보통 1시간에서 5시간 동안 진행된다.
- 조정은 공평하다. 조정자는 어떠한 이해관계도 없는 중립적인 제3자로,

53) McDermott, E. Patrick, Anita Jose, and Ruth Obar. 2003. "An Investigation of the Reasons for the Lack of Employer Participation in the EEOC Mediation Program". EEOC.

54) 이하 내용은 EEOC의 내부자료(2003. 11. 24), "조정(Mediation)"에 근거하여 작성되었다.

이들의 역할은 당사자들이 고소를 해결하는 데 도움을 주는 것이다. 조정자가 아니라 당사자 각자가 조정과정에서 동등한 발언기회를 가지고, 해결을 결정하는 것이다.

- 조정과정은 비밀에 붙여진다. 세션 내용을 녹음하거나 기록하는 일은 없다.
- 조정기간 동안 성립된 합의문(settlement agreement)에서 사용자는 법률위반사안을 인정할 필요가 없다. 조정과정에서 유죄 혹은 무죄의 결정은 없다.
- 조정은 장황하고 불필요한 소송을 피할 수 있게 한다. 조정은 보통 고발과정의 초기에 발생하며, 대부분의 조정은 한 번의 회의로 완료된다. 법률 혹은 다른 형태의 진술들은 필수사항이 아닌 선택사항이다.
- 조정은 작업장에서의 분쟁을 해결할 수 있는 방안을 제시하고, 그럼으로써 작업장에서 발생하는 불만과 불평을 감소시킨다. 고발사안이 EEOC에 의해 혐의가 없는 것으로 판정되었다 하더라도 사업장에서 잔존하는 문제는 다른 근로자와 인적자원 관리자들에게 나쁜 영향을 끼칠 수 있기 때문이다.
- 당사자들은 정보 공유를 통해 작업장에 영향을 끼칠 수 있는 쟁점에 대해 이해력을 증진시키고, 이러한 의사소통의 향상을 통해 양 측에 만족스러운 해결을 가져올 수 있다.

나) EEOC의 대안적 분쟁해결 정책에 대한 입장

EEOC는 적절한 상황에서 적절히 사용되는, 대안적 분쟁해결(ADR)은 작업장에서 발생하는 차별을 없애는 데 있어 적은 비용과 갈등으로 더 빠르고 생산적인 결과를 가져올 수 있다고 판단하고 있다. 그런 의미에서 대안적 분쟁해결 프로그램은 법 집행 기구로서의 EEOC의 임무에 충분히 부합하는 것이다. 대안적 분쟁해결 프로그램은 1964년 『시민권법 제7편』, 『고용상의연령 차별금지법』, 『평등임금법』, 『장애인법』에 기초하고 있으며, ‘행정명령 12778호’와 ‘12871호’, 그리고 ‘전국적 성과평가(National Performance Review)’에

도 그 실행근거를 확실히 가지고 있다.

EEOC는 다음과 같은 핵심 원칙 하에 대안적 분쟁해결을 실행하려 노력하고 있다. 무엇보다도 위원회의 대안적 분쟁해결 프로그램은 기관의 주요한 미션과 임무를 수행하는 데 도움이 되는 것이어야 한다. 또한 공정하게 실시되어야 하는데, 이때 공평성은 자발성(voluntariness),⁵⁵⁾ 중립성(neutrality),⁵⁶⁾ 비밀보장(confidentiality),⁵⁷⁾ 집행력(enforceability)⁵⁸⁾을 의미한다.

그리고 또한 EEOC는 위원회의 구역사무소(District Office)가 직면하는 각각의 상황들이 다르다는 것을 인정하여, 실행에 있어 사안마다 유연하게 대응하려 하고 있다. 왜냐하면 각 지역 사무소는 다른 문화와 환경에서 작동하고 있고, 각 사무소마다 고발사례가 매우 다양하기 때문이다. EEOC는 모든 프로그램들을 위해 잘 기능할 수 있는 하나의 대안적 분쟁해결 모델을 개발하는 일은 불가능하다는 점을 인정하고, 위원회 직원들이 위원회가 정한 한계 내에서 최대한의 유연성을 가지고 상황에 따라 필요한 적합한 프로그램을 선택할 수 있도록 장려한다.

55) 고용차별에 관한 법률에 따르면 연방 재판소는 권리를 침해당한 개인들이 언제나 이용할 수 있도록 요구하고 있기 때문에, 위원회에 의해 발전된 대안적 분쟁해결 프로그램은 당사자들의 자발적 참여로 이루어져야 한다. 위원회는 당사자들이 의식적으로, 그리고 자발적으로 대안적 분쟁해결 과정에 들어와야 한다고 믿고 있다.

56) 위원회의 대안적 분쟁해결 과정은 중립적인 제3자에 의지해 분쟁의 해결을 돕는 것이다. 대안적 분쟁해결 과정은 분쟁의 결과와는 아무런 이해관계가 없고, 당사자들이 분쟁의 해결을 시도하도록 하는 중립적이고 공정한 제3자가 있을 때 성공할 수 있다. 중립성은 대안적 분쟁해결 프로그램의 효율성과 내적 정합성을 유지할 수 있게 해준다. 중재자의 사건 당사자들에 대한 의무는 중립적이고 정직하며, 신의성실한 자세로 행동하는 것이다. 이들은 또한 EEO 법안에 대한 철저한 지식을 가지고 있어야 하며, 조정 이론과 기술에 대한 훈련이 되어 있어야만 한다.

57) 비밀보장은 성공적인 대안적 분쟁해결 프로그램에 있어서 매우 중요한 요소이다. 대안적 분쟁해결 과정에서 비밀보장은 각 당사자들, 대안적 분쟁해결 과정과 관련된 EEOC 직원들, 그리고 외부의 중립자 혹은 다른 대안적 분쟁해결 스태프들 모두에 의해서 지켜져야 한다. 그것이 당사자들이 어떤 불안도 없이 대안적 분쟁해결 과정에 거리낌 없이 접근하여, 솔직한 진술을 할 수 있게 한다.

58) 대안적 분쟁해결 과정을 통해 도달하게 되는 합의는 집행 가능한 것이어야 한다. 대안적 분쟁해결의 합의안이 불이행되었다는 진술이 있을 시에는 바로 해당 EEOC 직원에게 알려야 한다. EEOC는 그런 진술의 사실 여부를 검토하고 조사한 후 합의안의 집행을 위해 EEOC의 권위와 자원을 사용할지 여부를 결정할 것이다.

한편, EEOC가 후원하는 대안적 분쟁해결 프로그램에는 훈련과 평가의 요소가 포함되어야 한다. 대안적 분쟁해결 프로그램이 성공적이기 위해서는 EEOC가 직원, 일반인, 사용자, 근로자, 제3자 등에 대해 대안적 분쟁해결에 대한 적절한 교육과 훈련을 제공하여 이들의 프로그램에 대한 이해를 높일 필요가 있기 때문이다. 또한 프로그램의 목적을 성취하고, 프로그램이 더욱 효과적이고 더 나은 결과를 가져올 수 있도록 어떻게 개선되어야 할지를 결정하기 위해서 대안적 분쟁해결 프로그램에 대한 평가를 매우 중시하며 철저히 실시하고 있다.

다) EEOC 조정 프로그램의 역사

1991년 EEOC는 네 곳의 현장 사무소(Field Office)에서 시험적인 조정 프로그램(pilot mediation programs)을 시작했고, 그 뒤 계속해서 실험 프로그램은 모든 구역 사무소(District Office)로 확대되었다. 성공적인 실험과 대안적 분쟁해결 Task Force의 추천에 따라 위원회는 조정(Mediation)이 고용차별과 관련된 문제를 해결하기 위해 EEOC가 사용해 온 전통적인 조사 방법에 대한 실용적인 대안이라 결론짓고, 대안적 분쟁해결 프로그램으로 이행하게 되었다. 1995년 EEOC는 대안적 분쟁해결 프로그램을 위한 핵심 원칙을 수립하는 대안적 분쟁해결 정책선언(Policy statement on ADR)을 채택하였다.

초기부터 EEOC의 조정 프로그램은 고용차별과 관련된 고소·고발사건을 해결하는 데 매우 성공적이었다. 그리고 프로그램의 효율성을 평가하고 잠재적인 개선안을 만들기 위해 독자적인 연구자들에 의해 여러 연구가 이루어졌다. 한 연구에 의하면 1999년에서 2003년에 걸쳐 52,400건 이상의 조정이 시행되었는데 35,100건 이상의 고발사건, 즉 69%가 평균 85일내에 성공적으로 조정이 이루어졌다. (EEOC Mediation Statistics FY1999 through FY2003)

EEOC의 프로그램은 EEOC에 고용된 내부 조정자들과 외부의 계약 조정자들에 의해 이루어진다. 현장 사무소들은 또한 자원 봉사 법률가, 그리고 조정 전문가들을 이용할 수 있다. 모든 조정자들은 EEOC에 의해 집행되는 법과 조정에 대해 훈련을 받는다. 중립자로서의 조정자들은 그들의 지식과 경

힘으로 근본적인 분쟁의 원인을 찾고, 양방 모두가 만족할 수 있는 해결책을 찾도록 해야 한다.

2002년 EEOC는 만일 필요하다면 차별의 혐의가 발견된 이후 중재 단계에서도 조정을 사용할 수 있도록 그 범위를 확대하였다. 1999년 이후 EEOC는 EEOC에 의해 집행되는 법으로 보호되는 고용주와 개인들에게 조정 프로그램을 교육시키기 위해서 활발한 훈련을 펼치고 있다.

2002년과 2003년에 EEOC는 조정과 대안적 분쟁해결의 이용을 장려, 확대하기 위해서 여러 가지 시도들을 했다. EEOC는 국가 수준, 지역 수준에서 사용자들이 조정에 대한 전면적 합의(Universal Agreements to Mediate: UAMs)에 이르게 장려했다. EEOC는 또한 재회부 프로그램(Referral Back Program)을 시험적으로 시행하였다. 이런 실험적 프로그램을 통해서 EEOC는 당분간 사건의 처리를 중지하고 그 사안을 사용자 자신이 내부적 대안적 분쟁해결 프로그램을 통해 해결할 수 있도록 조치하고 있다.

라) 조정담당기관: EEOC의 구역사무소

EEOC의 조정 프로그램은 주로 워싱턴 현장 사무소를 비롯해 전국에 걸쳐 있는 현장 사무소와 24곳의 구역 사무소를 통해서 제공된다. 각 현장 사무소는 사무소 지역 관할내의 고용차별 소송을 조정하는 책임자를 두고 있다. 소송이 있을 때, 그들은 적절한 조정이란 무엇인지를 결정하고 재검토한다. 그리고 소송 당사자와 접촉해 조정 과정에 참석할 수 있는지를 알아보고, 만약 참석할 수 있다고 한다면 소송을 당한 당사자를 만난다. 양쪽 모두 조정에 참석 의사를 보이면 조정 과정으로 들어가게 된다.

조정은 EEOC의 조정자 혹은 ‘연방조정및중재서비스(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)’와 같이 EEOC가 계약을 맺은 기관의 조정자들에 의해 이루어진다. 모든 조정자들은 EEOC에 의해 집행되는 법과 조정 기술에 대해 훈련을 받고 그것을 경험하게 된다. 조정자들은 중립적이고 조정은 비밀이 보장되어야 하기 때문에, 각 현장 사무소는 조사과정과는 분명히 분리되는 조정 과정을 수립하였다.

<표 II-26> EEOC의 조정 통계 1999~2003

	1999	2000	2001	2002	2003
해결	4,833	7,438	6,987	7,858	7,990
집행된 조정	7,397	11,478	10,588	11,457	11,595
해결 비율	65.3%	64.8%	65.9%	68.5%	68.9%
평균적 조정일수	86일	96일	84일	82일	85일
금전적보상액(백만달러)	58.6	108.4	90.3	111.5	115.9
금전적 보상을 받은 사람	4,271	6,175	5,897	6,967	6,896
금전적 보상을 받지 못한 사람	993	1,034	927	1,002	1,005

자료: EEOC Mediation Statistics FY1999 thought 2003

위의 <표 II-26>은 1999년부터 2003년까지 EEOC가 실시한 조정 관련 통계를 보고하고 있다. 조정건수는 해마다 증가하는 추세를 보여주고 있으며, 해결되는 사안의 비율도 해마다 조금씩 높아지고 있다. 평균적 조정일수는 85일로, 본격적인 소송에 필요한 시일보다 현저히 적다. 이러한 대체적인 추세는 여러 가지 문제점에도 불구하고 미국에서 조정서비스가 점차 대안적 차별시정의 기능과 역할을 점차 넓혀가고 있다는 점을 시사한다.

다. 시사점

미국의 EEOC는 준사법적 기능 혹은 시정명령권을 가지고 있지 않다. 따라서 미국의 차별시정은 법원에 의한 사법적 구제방식에 궁극적으로 의존하게 된다. 사법적 구제방식은 -만일 고발사안이 차별로 밝혀진다면- 원고에게 상당량의 금전적 배상이 이루어지지만, 그런 판결을 받는 사례는 극히 제한적이며, 그것을 얻기 위해 들어가는 시간과 비용 역시 무시할 수 없을 정도로 매우 많다. 우리나라의 경우는 미국 차별소송의 영향력 제고에 필수적인 집단소송이나 징벌적 손해배상제도가 실시되고 있지 않기 때문에 미국식 사법적 구제방식의 효과는 더욱 제한적이라 예상된다.

바로 이러한 이유 때문에 미국에서는 사법적 구제방식의 대안으로 재판외 분쟁해결 방식인 “조정”이 광범위하게 사용되고, 그 기능과 역할이 점차 확

대되어가고 있는 추세를 확인할 수 있었다. 그러나 조정은 원고가 충분한 증거를 제시할 수 없으리라고 사용자가 판단하는 경우 이러한 방식을 거부하고 소송을 선택할 수 있으며, 또한 유죄 및 무죄의 판단을 보류하는 조정의 성격 상 실질적으로 발생한 차별사안에 대한 선고를 통한 예방, 교육효과가 감소하는 문제점이 발견된다. 따라서 비록 조정서비스가 미국에서는 어느 정도 실효성을 보고 있다 하더라도, 아직 본격적인 차별소송이 제기되어 본 경험이 일천할 뿐 아니라, 차별시정기구의 예방 및 교육기능이 부족한 우리나라에서 미국과 같은 수준으로 활용하기에는 어려운 측면이 있다. 그런 의미에서 미국식 차별시정기구 및 절차를 우리나라에 도입하는 문제에 대해서는 좀 더 심도 있는 검토가 필요하다고 할 수 있다.

4. 아일랜드의 차별시정기구

가. 성립배경과 발전과정

1980년대 초반까지도 유럽에서는 경제적으로 뒤쳐진 국가였던 아일랜드는 1990년대 놀랍게 빠른 성장을 통해 단숨에 경제 강국으로 등장하였다. 이러한 변화에 큰 역할을 한 것으로 평가되는 것이 전 국가적인 사회적 파트너십 프로그램들이다. 1980년대 말부터 2000년대 초반까지 총 5번의 주목할 만한 사회적 합의가 탄생되었다. 1987년이 ‘국가재건계획(Programme for National Recovery (PNR))’, 1990년의 ‘경제사회개발프로그램(Programme for Economic and Social Progress (PESP))’, 1993년의 ‘경쟁력과 일자리창출을 위한 사회적 합의 프로그램(Programme for Competiveness and Work (PCW))’, 1996년의 ‘파트너십 2000(Partnership 2000)’, 그리고 2000년의 ‘번영과 형평성 제고를 위한 사회적 합의 프로그램(Programme for Prosperity and Fairness (PPF))’ (Taegue and Donaghey, 2004).

다른 국가들에서의 사회적 합의와는 달리, 아일랜드의 사회적 파트너십에

는 노사정은 물론 여성운동단체나 실업자조직 등 기타 사회운동관련 시민단체까지 포함되었다. 아일랜드의 사회적 파트너십 활동 중에서 주목할 만한 사실은 합의의 주요 내용이 임금인상률 결정 뿐 아니라 사회통합을 증진시킬 수 있는 주요한 공공정책까지 포함하였다는 점이다. 특히, 고용인들이 차별 없이 좋은 근로조건을 유지할 수 있도록 보장하면서도 경제조직의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 전통적 노동시장규제 방식을 탈피, 보다 개방된 의견조율과정을 제도화하였다. 바로 이러한 이유로 이 절에서 살펴보고 있는 아일랜드의 차별시정기구 활동은 사회적 파트너십 프로그램과의 밀접한 연계 하에서 진행되고 있다.

나. 평등위원회

1) 관련법제와 조직개요

아일랜드의 차별시정기구는 미국과 달리 평등위원회(Equality Authority)와 평등심사국/평등법원(Office of the Director of Equality Investigations/Equality Tribunal)으로 이원화되어 있다.

평등위원회는 1998년 『고용평등법(Employment Equality Act)』에 근거하여 설립된 기관으로, 고용평등의 촉진과 고용차별의 시정을 위하여 행정적 차원에서 법의 운영에 관여하고 입법개선 활동을 수행한다. 고용평등법은 인종, 종교, 장애, 성적지향, 성, 혼인상의 지위, 연령, 가족형태, 유랑커뮤니티 소속여부 등 9가지 차별사유로 인한 고용차별을 금지하는 법이다. 2000년에는 『평등지위법(Equal Status Act)』이 제정되어 고용평등법상의 9가지 차별사유에 의한 주택, 사적클럽 등 재화 및 용역(서비스)의 제공, 그리고 광고에서의 차별 역시 규제한다. 평등위원회는 법무·평등·법개혁부 장관(Minister for Justice, Equality and Law Reform)이 임명하는 4년 임기의 12인으로 구성되는데, 위원회의 구성원 중 남녀는 각각 최소 5인이 되어야 한다. 위원회에는 노동조합과 사용자단체, 그리고 해당분야 전문가 공익위원들이 참여한다. 평등위원회의 공식 직원은 53명이고 위원장 밑에 보도부, 개발부, 행정

부, 법무부, 연구부 등 총 5개의 부서가 있다.

2003년 평등위원회는 총 1,353건의 차별관련 사례를 처리하였는데, 그중 559건이 1998년의 고용평등법, 2건이 1977년의 고용평등법, 그리고 나머지 792건이 2000년의 평등지위법과 관련되어 있었다. 두 법을 통틀어 가장 많은 차별 사유는 인종 및 유랑커뮤니티였다(Equality Authority, 2003).

<표 II-27>에 잘 나타나 있듯이 고용평등법과 관련된 고발 사례 중 가장 많은 32%가 근로조건과 관련되어 제기되었고, 두 번째로 많은 18%가 해고와 관련이 있었다. 종결된 사건 이외에 더 많은 조사와 판결이 필요한 사건들은 평등법원이나 노동법원으로 보내진다(<표 II-28> 참조).

<표 II-27> 고용평등법에 따른 고발사례의 사안별 차별사유별 분포-2003년

고용 평등법	성별	혼인 여부	가족 지위	성정 체성	종교	나이	장애	인종	T.C.	혼합	총계
고용 접근용이성	6	0	0	2	3	14	25	22	5	6	83
승진 접근용이성	15	0	0	0	0	9	7	1	0	6	38
교육 접근용이성	0	0	0	0	0	1	3	3	0	0	7
작업 조건	43	2	6	4	1	11	24	77	0	10	178
고충	8	2	0	2	0	2	11	8	0	8	41
해고	32	0	1	4	0	4	16	34	4	8	103
동일 임금	19	1	0	0	0	2	1	12	0	0	35
성희롱	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28
희생화	7	0	0	1	0	0	1	2	0	4	15
광고	2	0	0	0	0	1	0	1	0	1	5
조언	4	1	0	1	0	6	2	5	0	8	27
집행 행위	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
총계	164	6	7	14	4	50	90	166	9	51	561

자료: Equality Authority(2003), p42.

<표 II-28> 종결된 사건 사유 및 현재 진행상황-2003년

종결된 사건 사유	사례수	진행중인 사례	사례수
배상 판정	33	진행중-평등법원으로 회부	84
차별사유부족	47	진행중-노동법원으로 회부	44
절차진행 거부	81	진행중-순회법원으로 회부	3
승소	17	검토중	122
패소	3	종결된 사건	308
사무번호사에게 회부	2	총계	561
노동조합에 회부	45		
원고가 사건 수리	30		
EAT에 회부	1		
EEA 범위 밖	28		
제소 기간종료	10		
분쟁해결	11		
총계	308		

자료: Equality Authority(2003), p43.

<표 II-29> 평등지위법에 따른 사안별 차별사유별 분포-2003년

평등지위법	성별	혼인 여부	가족 지위	성정 체성	종교	나이	장애	인종	T.C.	혼합	총계
서비스 제공											
면허 자격	4	0	4	8	0	21	15	8	220	2	272
보험	4	0	0	2	0	21	5	5	1	3	41
상점	1	0	2	0	0	1	5	4	12	4	29
사회복지	4	2	1	3	0	4	2	3	0	4	23
보건위원회	4	0	1	0	0	3	15	1	2	2	28
지역기관	0	1	2	0	0	2	10	5	11	3	34
주 부서와 기관	8	4	1	3	1	2	15	12	0	4	50
은행/금융	0	2	0	1	1	4	6	1	0	0	15
기타	9	3	2	5	6	12	28	16	38	10	129
편의시설											
민간 편의시설	2	0	2	0	0	0	2	4	2	2	14
공공거주시설	1	1	0	0	0	0	1	6	24	3	36
교육	7	0	1	2	7	2	18	12	16	13	78
골프클럽	10	0	0	0	0	1	2	0	0	0	13
총계	55	13	17	25	15	70	138	80	327	52	792

자료: Equality Authority(2003), p.45.

<표 II-30> 종결된 사건 사유 및 현재 진행상황-2003년

종결된 사건 사유	사례수	진행중인 사례	사례수
승소	13	진행중-평등법원으로 회부	242
패소	11	조사중	141
해결	43	종결된 사건	401
원고 절차진행 거부	146	진행중-지역법원으로 회부	7
증거 불충분	50	진행중-구역법원으로 회부	1
사무 변호사에게 회부	22	총계	792
지원그룹에 회부	4		
기타의 부서에 회부	5		
법률 범위 밖	41		
원고 사건 수리	53		
해결	12		
대리인 철회	1		
총계	401		

자료: Equality Authority(2003), p47.

평등지위법에 따라 제기된 차별 사례들은 주로 사회복지나 면허자격 등 서비스 제공과 관련되어 고발되었는데, 교육과 관련된 고발사례도 78건으로 적지 않은 편이다. 이 역시 평등위원회에서 해결되는 사례보다 평등법원으로 이송되는 사례가 더 많은 편이다. (<표 II-29>과 <표 II-30> 참조)

2) 위원회의 역할과 기능

평등위원회가 전개하고 있는 다양한 영역에서의 고용평등의 촉진과 차별 개선 활동은 다음과 같다.⁵⁹⁾

가) 서비스 제공에서의 평등 확보

첫째는 삶의 질에 영향을 미치는 교육과 보건서비스 분야에서의 평등 확립을 위한 교육과 정보제공 활동이다. 평등위원회는 2000년 초반, 전략적 계획

59) 이하 내용은 평등위원회 연간보고서(2003), “평등에 대한 주제별 접근”의 내용에 기초하여 작성되었다.

(The Strategic Plan, 2003-2005)를 수립하면서 작업장에서의 평등확보를 위한 작업과 재화와 서비스 제공에 있어서의 평등 성취를 위한 노력 간의 균형을 확보하려고 노력해 왔다. 사람들의 삶의 질에서 공공 부문이 가지는 중심적 역할과 9가지 차별사유에 해당하는 차별시정 요청 내용 중에 공공 부문이 중요하게 관여하고 있는 점을 고려해 볼 때, 공적 부문은 이 주제 내에서 평등위원회가 특별히 중요시하는 영역이다. 그중에서도 교육과 건강 서비스 제공이 가장 우선시 된다.

(1) 교육

교육 부문의 중점은 초등교육과 그 이후 단계에서의 학교교육 관행 개선에 두어진다. 이것은 평등지위법의 조항에서 요구하고 있는 것으로 차별철폐와 평등 촉진을 가져올 수 있는 중요한 시스템 확보와 제도적 측면을 다룬다.

이를 위한 첫 단계로, 평등위원회는 평등지위법에 대한 정보의 제공과, 평등과 학교교육 관행에 관한 논의가 활성화되어야 함을 강조한다. 특히 차별을 금지하고 방지하는 학교, 모든 아홉 가지 사유에 걸친 다양성을 존중하고 조절하는 학교, 아홉 가지 사유에 해당하는 모든 학생들을 위해 긍정적인 경험과 소속감과 성과를 추구하는 통합적인 학교(inclusive school)가 주요한 핵심 주제가 되고 있다.

평등위원회는 교육제도의 차별로 인한 소송과 관련하여 평등지위법 하에서 저촉될 수 있는 여러 사례연구(casework)를 진행해오고 있는데, 이것은 전략적으로 매우 중요하다. 2003년도에 78건의 사례가 처리되었고, 주로 장애, 유랑자, 인종, 종교, 성별, 성적 성향, 연령, 가족지위와 같은 사유를 다뤘다.

평등위원회는 이러한 목적 달성을 위해 다양한 정부 부처와 협조를 하고 있다. 교육과학부 장관 Noel Dempsey TD는 평등위원회와 교육과학부와 함께 『학교와평등지위법(School and the Equal Status Act)』이라는 제목의 책을 출판했다. 이 2개 국어로 만들어진 책자는 평등지위법에서 학교가 가지는 주요 평등 의무와 통합적인 학교를 창조하는 데에 그것이 기본원칙으로 이용될 수 있는 방법에 대해 서술하고 있다. 그 책은 모든 초·중등학교뿐만 아

나라 광범위한 다른 단체나 개인들에게도 배포되었다.

평등위원회는 또한 교육과학부에서 중등교육과정을 위한 성교육과 남녀관계를 담당하는 팀 직원들과 유랑자 교육(Traveller Education)을 위한 방문 교사 서비스 부서의 직원, 그리고 초등학교의 학교 발전 계획 서비스 직원을 포함한 수많은 교육 파트너들을 위한 훈련과정에 필요한 정보를 제공한다. 평등위원회가 ‘가톨릭초등학교 경영자협회의 주교단 교육간사(Diocesan Education Secretaries of the Catholic Primary School Managers Association)’, ‘아일랜드 국립 교사조직(Irish National Teacher’s Organization)’의 평등위원회, ‘아일랜드 학생연합(Union of Students in Ireland)’과 ‘교장단 국립협회(the National Association of Principals and Deputy Principals)’를 위해 강연회를 개최하는 것도 이러한 활동의 일환이다. 평등위원회는 아일랜드 전역에 있는 대학들에서 평등문제에 관한 일련의 토론회와 훈련과정을 제공하여 왔다.

평등위원회는 교육과정과 평가를 위해서 ‘국립의회(National Council)’에 의한 2차 수준(중등교육수준)에 맞는 상급 교육과정(Senior Cycle Curriculum)의 검토에도 기여하였다. 여기서 다음 사항의 중요성이 강조되었다.

- 교육과정은 아홉 가지 차별사유에 해당하는 모두에게 접근이 용이해야 한다.
 - 장애 학생들을 위한 합리적인 수용시설이 마련되어야 한다.
 - 새로운 과목의 강의 계획안에서 다양성을 추구하고, 차별과 차별의 요인들을 찾아내도록 한다.
 - 교육과정 설계와 수행에서 평등을 보장할 수 있는 기초를 마련한다.
- 2003년에 진행된 교육 분야와 관련된 세 가지 연구 프로젝트는 다음과 같다.
- 평등과 교육: 이 연구는 아홉 가지 차별사유에 걸친 모든 수준의 교육과 관련해 발생한 불평등 경험을 조사한다.
 - 장애인/특수교육을 필요로 하는 사람들이 교육에 참여하거나 접근하는데 있어서의 평등: 이 연구는 아일랜드의 장애인이나 특수교육을 필요로 하는 학생들이 이용할 수 있는 교육과 지원체계의 중요한 질적 분석

을 제공한다.

- 학교에서의 평등정책 실시: 이 프로젝트는 평등정책과 계획을 개발하는 데서 학교가 겪고 있는 문제를 조사하고 좋은 실천의 사례를 제공한다. 또한 이러한 문제들을 극복할 수 있는 실질적인 방법에 대해 묘사한다.

(2) 보건

보건 부문과 관련해서 평등위원회에서 개발된 전략은 보건 기관 내에서 평등한 서비스 제공의 기초를 발달시키는 것을 강조한다. 평등 기반시설은 평등내용검토(equality reviews), 평등효과평가(impact assessments), 평등 정책과 평등 훈련과 관련된 것이다. 평등 기반시설은 각각의 기관이 계획적이고 체계적인 방법으로, 그리고 특수한 요구와 환경에 적합한 방법으로 평등 확보에 접근할 수 있도록 해 주는데, 이를 위해 평등위원회는 관련 기관과의 파트너십 제고를 무엇보다 중시하고 있다.

그 한 예로 평등위원회는 보건 서비스 범위에 대한 평등현황평가(equal status review)를 실시하기 위해 ‘북서부 보건위원회(North Western Health Board)’와 ‘법무·평등·법개혁부(Department of Justice, Equality and Law Reform)’와 협력한 바 있다. 이 평가는 서비스 계획, 평등 기반, 정책, 절차와 실행, 서비스의 접근성과 아홉 가지 차별사유에 걸쳐 나타나는 평등 효과에 대한 직원과 고객의 인식 조사를 포함한다. 이 조사를 위한 선행 작업으로 보건 서비스와 평등지위법에 관한 팜플렛이 발간되었다. 이 팜플렛의 주요 목적은 보건 서비스 제공 시 아홉 가지 차별사유에 걸쳐 다양성을 중시하는 인식을 증진시키는 것으로, 그러기 위해 보건 서비스 제공자와 관련된 평등지위법의 조항을 요약하여 보여주고, 보건 서비스 제공에 있어서 효과적으로 평등을 증진시키기 위해 필요한 단계들을 규정해 놓았다.

또한 평등위원회는 ‘보건및아동부(Department of Health and Children)’와 함께 평등 도입을 위한 공동노력을 시작하였다. 보건및아동부서의 사회적 통합 문제를 담당하는 직원과의 접촉, 노인서비스 담당 부서에 의해 소집된 부서간 그룹과의 공동작업, 국립보건전략자문포럼(National Health strategy

Consultative Forum)에 참여하는 것 같은 활동이 진행되었다.

평등위원회는 이 밖에도 보건 영역을 대상으로 하는 다양한 교육훈련 이벤트에 참여하였다. 2003년에 진행된 보건영역과 관련된 세 가지 연구 프로젝트는 다음과 같다.

- 평등과 보건 부문: 이 연구는 아일랜드의 보건정책과 보건 서비스가 어떻게 아홉 가지 사유에 걸친 평등의 문제를 다루고 있는지를 조사하고, 보건 서비스가 더욱 평등을 인식하고, 평등에 초점을 맞출 수 있는 방법들을 제시한다.
- 레즈비언, 게이, 양성애자들의 보건 서비스와 개인 사회 서비스에의 접근에 있어서의 평등: 이 프로젝트는 북서부 보건위원회 지역에서 레즈비언, 게이, 양성애자들이 평등한 보건 서비스를 받기 위한 한계와 도전은 무엇인지를 조사한다.
- 성전환자의 보건서비스에의 접근: 이 프로젝트는 성전환자들의 보건 서비스에의 접근에 관한 전망을 알아보고, 아일랜드에서의 성전환자들을 위한 보건서비스 이용도를 조사하고 있다.

나) 노동시장에서의 평등 실현

둘째는 노동시장에서의 평등 확보 노력이다. 평등위원회는 이와 관련하여 작업장에서의 완전한 평등을 실현하기 위해서는 보다 계획적이고 체계적인 접근이 필요하다는 것을 강조한다. 1990년대 아일랜드에서 실시된 다양한 사회적 합의에 기초하여 ‘평등고용기획위원회(Equal Employment Framework Committee)’를 구성하여 기업들에게 평등한 작업장의 토대를 마련할 수 있는 구체적인 자료를 제공하는 것, 그리고 중소기업에서의 고용평등을 저해하는 장애제거 방안과 관련된 연구 프로젝트를 지원하는 것 등이 이와 관련된 대표적인 활동이다.

아일랜드에서는 거의 30년 이상 작업장에서의 성별이나 혼인 여부 등에 의한 차별을 없애기 위한 평등 입법조치에 관심을 기울여 왔다. 특히 IBEC(아일랜드 경영자연합)와 의회와 같은 사회적 파트너는 작업장 평등을 위한 중

요한 대변자였다.

그럼에도 불구하고 작업장 평등에 대한 현재의 대처는 모두 너무 임의적이고 대처에 급급한 한편, 또 비공식적이었다는 것이 평등위원회의 입장이다. 즉, 지금까지의 대응은 직장에서의 평등을 장려하고, 다양성을 도모하고, 차별을 방지하기에는 아직 미흡하다는 것이다. 평등위원회는 평등정책, 평등과 다양성 훈련, 평등 감시와 실천 계획, 직장 내 평등위원회 만들기와 같은 제도적 발전을 통해서만이 작업장에서의 차별 철폐를 위한 계획적이고 체계적인 접근이 이루어질 수 있다고 여기고 있다. 이러한 평등위원회의 노력과 활동을 아래에서 구체적으로 살펴본다.

(1) 평등기회 구성위원회(Equal Opportunities Framework Committee)

번영과 형평성 제고를 위한 ‘사회적 합의 프로그램(Programme for Prosperity and Fairness)’ 하에 만들어진 평등기회 구성위원회는 의회대표, 아일랜드경영자연맹, 지역정부관리 서비스위원회(Local Government Management Services Board), 보건서비스 고용주 대표기관(the Health Service Employers Agency), 법무·평등·법개혁부, 재정부(the Department of Finance), 동등기회 네트워크(the Equal Opportunities Network)의 대표들로 구성된다. 이 위원회는 평등위원회에 의해 만들어졌다.

구성위원회 설립의 핵심 목적은 앞에서 강조된 바와 같이 작업장 평등에 관한 계획적이고 체계적인 접근을 지원하기 위해서다. 구성위원회는 효과적인 평등 기반시설을 만들고자 하는 기업체를 도와줄 수 있는 자료를 출판하고 있는데, 이것은 작업장 평등을 증진시키기 위해 필요한 제도적인 발전을 지지할 두 가지의 자금 확보 계획을 수반하였다. 그것은 기업 차원의 이니셔티브를 자극하고 지지할 수 있는 기업 외부의 제도적인 발전, 그리고 평등 정책과 평등과 다양성 훈련을 발전시키기 위한 기업 내부에서의 제도적 개선이다.

구성위원회 및 구성위원회의 대표들이 추진하고 있는 프로젝트의 사례들은 다음과 같다. 의회는 희롱 및 성희롱 방지를 위한 대처 방안 개발, 그리고 동성애자 및 양성애자의 작업장에서의 평등, 그리고 장애인에 대한 훈련과

설비제공을 위한 방안 모색 등을 위해 책자를 발행하고 관련된 다수 연구 프로젝트에 대한 자금 지원을 했다. 보건서비스 고용주 대표는 평등과 다양성 제고를 위한 교육훈련, 그리고 평등 성취를 위한 파트너십을 발전시키고 있다. 아일랜드경영자연맹은 훈련 비디오를 제작하고, 조직 내 노동력의 다양성 증진을 위한 진단 도구 및 능력 개발을 담당하였다. 북서부 보건위원회는 2002-2003년에 이루어진 채용에서 차별이 발생하지 않았는지 검토하였다. 테스코 아일랜드(Tesco Ireland)는 모든 개별 관리자들과 기업 노동조합 위원들의 훈련 필요 분석과 이 두 집단에 대한 평등훈련을 실시하였다. 마지막으로 웨스포드 지역 파트너십(Wexford Area Partnership)은 기업 솔루션 팩킷(Enterprise Solutions Pack)을 마련하고 보급한다.

중소 규모의 기업에서의 고용평등을 막는 장벽에 관한 연구 프로젝트 역시 평등기획 구성위원회에 의해 출판되었는데, 거기에 기업 수준의 평등 이니셔티브를 지원할 수 있는 자원제공의 어려움이 지적되어 있다. 이러한 문제 해결을 돕기 위해 평등정책을 개발하거나 평등과 다양성 훈련을 위한 전략을 확립하려는 기업체에게 5일 이하의 상담을 지원하는 계획이 확립되었다.

(2) 고용평등 리뷰와 실천 계획

평등위원회는 또한 고용평등 리뷰와 실천 계획을 작업장 평등을 위한 계획적이고 체계적인 접근에 있어서 매우 중요한 핵심 요소로 여기고 있다. 이러한 자료들이 평등과 관련된 쟁점과 평등 전략에 있어서의 의사결정에 기반이 되는 증거를 마련해주기 때문이다. 또한 그것은 작업장에서의 평등 성취가 왜 중요한 목적이 되어야 하며, 그러한 목적을 성취하기 위해 어떤 단계를 거쳐야 하는지 기업체에게 잘 보여줄 수 있기 때문이다.

고용평등 리뷰는 특히 아홉 가지 차별사유와 관련하여 피고용인들을 위한 평등에 영향을 미치는 조직들의 정책, 절차, 실행, 인식을 조사한다. 이러한 리뷰 결과를 통해 평등위원회는 평등과 관련된 상황을 개선시키기 위한 실천 계획을 발전시킬 자료들을 축적시킬 수 있었다. 이러한 고용평등 리뷰는 사용자와 근로자, 그리고 노동조합의 대표들로 구성된 파트너십위원회

(partnership committee)에 의해 감독된다.⁶⁰⁾

(3) 일과 생활의 조화(Work Life Balance)

가족 우호적인 정책을 위한 ‘전국 구성위원회(The National Framework Committee)’는 번영과 형평성 제고를 위한 사회적 합의 프로그램(Programme for Prosperity and Fairness)에 의거하여 만들어졌으며, 지속적인 국가적 합의 과정(Sustaining Progress national agreement)하에 계속되고 있다. ‘기업·무역·고용부(the Department of Enterprise, Trade and Employment)’와 관장하는 이 위원회는 평등위원회 외에도 ‘법무·평등·법개혁부’, ‘사회및가족부(the Department of Social and Family Affairs)’, 전국경영자연맹과 의회가 관여하고 있다. 이 위원회의 주요한 목적은 유연한 노동제도에 대한 정보의 발전과 보급, 그리고 기업이 그러한 제도를 발전시킬 수 있는 기반시설의 지원, 이러한 제도의 발전에 기초한 지식 축적, 그리고 이러한 제도적 변화를 이끌어나가는 주체인 기업과 조직에 대한 리더십 제공이다.

이러한 지속적 발전(Sustaining Progress)을 위한 사회적 합의 하에서 일과 생활의 조화를 추구하는 전국 구성위원회는 이전에 가족 우호적인 정책을 위한 전국 구성 위원회의 업무를 대신하게 되었다. 중요한 차이는 이제 위원회가 부모의 육아 의무를 도와주기 위해서 뿐만 아니라 광범위한 개인(예를 들어 부모, 친척, 친구를 돌보고 있는 자, 적절한 편의시설과 같은 조화로운 노동 생활을 할 수 있게 하는 제도를 필요로 하는 장애인을 돌보고 있는 자, 퇴직을 앞둔 노인, 멀리 여행을 하려는 사람, 연구자, 장거리 출퇴근자, 자선 사업에 종사하기를 원하는 자, 이행해야 할 종교적 의무가 있는 사람 등)에게도 필요한 작업장 제도에도 중점을 두기 시작하였다는 점이다.

60) 다음의 조직들에 고용평등 리뷰가 지원되었고, 국가 발전 계획(National Development Plan)하에 계속적으로 자금이 지원되고 있다: Waterford Crystal; Aer Rianta; 더블린 대학(University College Dublin); Galway City Partnership; Cope(Galway에 근거한 조직으로 재난 시 주거서비스 및 커뮤니티에서의 보호서비스를 제공한다.); Kerry Education Service; 아일랜드 항공위원회(The Irish Aviation Authority); South Kerry Partnership.

구성 위원회의 전문가 패널들은 일과 생활의 조화를 확립하고 발전시키려는 적은 수의 중소기업에 상담하는 활동을 지속하였다. 이는 250명 이하의 정규 직원을 고용하고 있는 조직에 3일 이하의 상담을 제공하는 것으로, 새로운 일-생활 조화 방법 소개 혹은 현존하는 방법의 발전을 자극해 주기 위한 것이다. 상담 비용의 4분의 3은 구조위원회가 부담한다.

구성 위원회의 또 다른 활동은 직원의 일과 생활의 조화를 증진시키거나 가족에게 더 우호적인 작업 환경을 만들기 위한 조직들이 실시하는 프로젝트에 자금을 지원하는 일이다. 2003년도에는 총 41개의 신청서를 받아 그 중 7개 조직⁶¹⁾을 선택하여 지원하고 있으며, 이 프로젝트들은 2004년 실시된다.

(4) 평등공동체 이니셔티브(Equal Community Initiative)

평등위원회는 아일랜드의 평등공동체 이니셔티브에서 핵심적인 주류화 지원 역할도 하고 있다. 평등공동체 이니셔티브는 노동 시장에서의 불평등과 차별 철폐를 위한 EU 차원의 자금조달 프로그램(EU funded programme)이다. 평등공동체의 핵심 목적은 현재 이 프로그램이 지원하고 있는 21개의 프로젝트에서 나타나는 모든 지식을 주류화시키는 것이다.

(5) 평등연구단(Equality Studies Unit)

평등위원회는 국가발전계획 2000-2006(the National Development Plan 2000-2006)의 고용과 인적 자원개발 프로그램(Employment and Human Resources Development Operational Programme: EHRDOP)에 따라 평등연구단(ESU)을 운영하고 있다. 2001년에 설립된 ESU는 장애인, 노인 근로자, 소수민족(특히 망명자), 유랑자(Travellers) 등 네 종류 집단에 대한 노동시장의 불평등 이슈와 이들을 대상으로 한 노동시장 정책의 함의를 중점적으

61) 지원 허가가 떨어진 7개 조직은 다음과 같다. Ballymun Job Centre, Galway Association, Leitrim Country Council, South West Wexford Community Development Projects, National Youth Federation, NUI Galway, and NUI Maynooth. 2002/03년도에 지원된 프로젝트에 대한 평가를 웹사이트(www.worklifebalance.ie)에서 볼 수 있다.

로 연구한다.

다) 장애, 인종, 가족지위 사유에 따른 차별철폐 운동

평등위원회는 개별적인 차별사유의 시정을 분리하여 실시하지 않고, 기회의 평등을 촉진시키는 한편, 동시에 아홉 가지 차별사유 모두를 포함한 통합적인 차별 철폐 방법을 추구한다. 이러한 접근의 필요성은 하나 이상의 차별사유를 포함하고 있는 신고 사례의 비율에서도 분명히 나타난다. 그것은 평등 확립을 위한 전략상 행정 및 조직의 단순화를 이룩하는 데에도 효과적이다.

물론 대부분의 차별신고는 주요한 차별사유를 위주로 접수되기 때문에 평등위원회가 하나의 차별사유에 중점을 두는 것이 필요한 때도 있다. 또한 평등위원회는 각 사유에 대한 특정한 포커스가 없이, 통합적인 접근으로는 볼 수 없는 것들이 있을 경우, 또 특정 사유를 둘러싼 이슈 제기를 통해 그 문제에 대한 사회적 관심을 이끌어낼 수 있을 때 특정 차별 사유 해소에 전력을 기울이기도 한다.

이러한 유연한 접근 하에 평등위원회는 2003~2005년간의 전략적 계획의 주요한 사업 중 하나로 장애, 인종, 유랑자, 가족 지위 등의 사유로 인한 차별 철폐에 특히 관심을 기울이고 있다.

(1) 적절한 편의시설

장애가 있는 근로자와 소비자를 위해서 고용평등법과 평등지위법에서는 특별히 장애 차별사유와 관련된 요구사항을 만들어 놓고 있다. 즉, 장애인을 위한 적절한 편의시설을 제공하라는 것이다.

평등위원회는 평등 입법조치의 의무로서 뿐 아니라, 장애인 평등을 이루는 실질적인 수단으로서, 그리고 핵심적인 평등 확보 목적의 일환으로 적절한 편의시설 제공에 대한 인식 확대를 강조한다. 그러기 위해 평등위원회는 장애인을 위한 편의시설에 대한 기본 지식을 발전시키고, 적절한 편의시설의 실질적 내용에 대한 자료를 만들고, 이 영역에 있어서의 새로운 이니셔티브를 북돋으려 노력한다.

적절한 편의시설에 대한 논쟁은 평등위원회에 들어온 신고 사례에서도 종종 나타난다. 792건 중에서 138건이 평등지위법상 장애인 차별사유와 관련된 것이며, 실질적으로 논쟁의 대부분은 적절한 편의시설 제공에 관한 것이었다. 고용평등법에서는 561건 중 90건이 장애인 차별사유와 관련된 것인데, 이것의 상당수 역시 적절한 편의시설 제공에 대한 논쟁을 포함하고 있다.

평등위원회는 장애인을 위한 적절한 편의시설을 만드는 조직을 지원하기 위해 전국적인 시민사회단체와의 협력 하에 분기별로 열리는 ‘장애자문위원회(Disability Advisory Committee)’를 설립하였다. 또한 평등위원회는 적절한 편의시설의 개념을 일깨우기 위한 TV광고의 실시와 더불어, 다양한 안내책자들의 발간, 도서관 이용, 은행권과 금융권 시설에서의 편의시설 현황 조사도 함께 실행중이다. 장애학생들을 위해 학교의 편의시설 문제 관련 이니셔티브를 지원하기 위한 다양한 활동도 최근 전개되고 있다.

(2) 반인종차별 관련 활동

아일랜드의 유랑자들과 흑인들은 세대에 걸쳐 인종차별을 경험하여 왔지만, 최근 그러한 현상이 더욱 가시화되어 평등위원회가 특히 작업장에서의 이주 노동자들에 대한 인종차별금지활동에 중점을 두기 시작하였다.

2003년의 고용평등법에 의한 차별신고 561건 중에서 166건이 인종차별과 관련된 것이었으며, 또 561건 중 9건은 유랑자들과 관련된 것이었다. 이러한 차별신고들에서는 특히 이주 노동자들의 고충과 해고 경험, 작업 환경의 어려움에 관한 것이 두드러졌다. 또한 구직에서의 인종과 유랑자 지위로 인한 차별 소송도 나타나기 시작하였다.

이러한 차별 해소를 위해 평등위원회는 반인종차별 작업장 주간을 만들고, 의회, 전국경영자연맹, 소규모 회사연합(Small Firms Association), 건설산업연맹, 인종차별알리기모임 등과 공동으로 행사를 개최하였다. 각각의 조직과 그 직원들은 작업장에서의 인종차별을 해소할 것을 지지하는 선언을 하기 위해 초대되었고, 평등위원회는 직장에서의 인종차별에 반대하는 포스터와 인쇄물을 배포하였다.⁶²⁾

(3) 보살핌노동 종사자

가족성원을 보살피는 사람들은 평등에 관한 논쟁에 잘 등장하지 않는 집단이고, 가족지위 사유는 평등위원회의 차별 신고에서도 그다지 많이 나타나지 않는 것이지만, 전략적 계획 2003-2005에서 평등위원회는 보살핌노동 종사자를 위한 평등 이행에 관한 보고를 위해 ‘고문위원회(advisory committee)’를 조성하여 이 집단에 대한 차별을 철폐할 것임을 분명히 하였다. 이런 활동의 일환으로 평등위원회는 가족보살핌과 노동(Caring and Working)이라는 영역의 연구를 지속적으로 지원하고 있으며, 이 연구는 보살핌과 노동시장 참여의 상호작용에 관한 자료와 논쟁을 대략적으로 제시하는 성과를 보여왔다. 현재 평등위원회는 일하는 가족보살핌노동자가 필요로 하는 보호 서비스와 지원 형태를 조사하고 있다.

라) 전국적, 지역적 차원에서의 효율적인 평등전략의 발전 지원

네 번째 평등위원회의 주요 활동은 전국적, 지역적 차원에서 효율적인 평등전략의 발전을 지원하는 것이다.

(1) 평등 입법조치(Equality Legislation)

평등위원회는 법무·평등·법개혁부가 세 가지 EU지침-성별 평등대우 지침, 인종 지침, 그리고 고용기반 지침-을 아일랜드 입법 조치로 전환하도록 하는 작업을 추가로 지원하였다. 이 작업에서 가장 중요한 활동은 『다양성 속에서의 평등-새로운 평등 지침』(Equality in Diversity- The New Equality Directives)을 공동 출판한 것이다. 이 보고서 모음집은 아일랜드의 평등법에 대한 전반적인 개관과 함께 유럽공동체의 평등법에 대한 분석과 비

62) 2003년 11월 제4회 반인종차별 작업장주간에는 『다문화 작업장에서의 평등 획득-실천의 의제』라는 제목의 출판물이 발행되었다. 이것은 국제노동사무소(International Labour Office)의 Patrick Taran과 비엔나 사회혁신 센터(the Centre for Social Innovation in Vienna)의 August Gachten에 의해 준비되었다. 이 출판물은 작업장에서의 인종차별 철폐와 평등 증진을 위해 일하는 사람들을 실질적으로 지원하는 데 목적이 있다. 이 출판물은 고용주, 피고용인, 노동조합들에 배포되었다.

판, 그리고 EU지침의 적절한 수행을 위한 전문적인 시각을 제시하고 있다.

(2) 평등 보강(Equality Proofing)

지속적인 발전을 위한 전국적 사회적 합의에는 새로운 평등보강위원회도 포함되어 있다. 평등보강위원회는 “평등 입법조치 하에서 보호되는 집단에 부정적 영향을 끼치는 것을 방지하고 최적의 자원사용과 정책적 조율을 하기 위해 공공영역에서의 서비스와 정책을 보강”하는 작업을 맡고 있다.

평등위원회는 번영과 형평성 제고를 위한 사회적 합의 프로그램에 의해 설립되고, 법무·평등·법개혁부에 의해 소집된 평등보강 업무그룹(the equality proofing working group)에 참여하면서, 이 그룹을 돕는 프로젝트를 실시하고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 빈곤과 사회적 소외에 대항한 전국 실천 계획, 전국 고용액션 플랜과 관련된 평등보강 활동
- 고용평등 감찰 프로그램
- 북서부 보건위원회와 함께하는 시험적 평등 지위 검토
- 빈곤과 평등에 대한 통합적 보강 시도

이것에는 평등위원회의 성주류화, 빈곤해소, 평등 영향력 평가 실시 경험 이 반영되어 있다. 이러한 통합된 보강 운동의 사례는 지금 법무·평등·법개혁부와 사회 및 가족부의 정책 영역에 적용되고 있다.

(3) 지역 평등 기반시설 건립(Building Local Equality Infrastructures)

평등위원회는 또한 도시와 지역개발 평의회(City and Country Development Boards; CDBs)도 지원한다. 이와 관련된 평등위원회의 첫 번째 활동은 평등위원회가 개발한 평등 영향력 평가(equality impact assessment) 지침서를 도시와 지역개발평의회에 의해 개발된 조치들(measures)에 적용하는 것이었다. 평등위원회는 이 지침서를 적용하는 방법에 대한 교육과 훈련을 제공하였다.

두 번째로 평등위원회가 중점을 둔 것은 평등을 이루기 위해 지역적으로

전략적인 준거들을 마련하고자 하는 도시와 지역개발평의회를 지원하는 것이다. Wicklow 지역개발평의회(Wicklow Country Development Board)는 특히 이러한 활동에 매우 적극적이었는데, 그들은 주택공급 섹션을 위한 평등 지위 정책을 만들기 위해 해당 지역기관들과 협력한 바 있다.

(4) 평등관련 자료

평등위원회는 평등 데이터를 중점적으로 지원하는 중앙통계사무소(the Central Statistics)와 함께 활동하고 있다. 평등위원회의 평등연구단의 임무는 노인, 유랑자, 장애인, 소수자들에 관한 자료를 모으고 분석하는 데 필요한 교육과 훈련 프로그램을 지원하는 것이다.

(5) 유럽 연합(EU)

평등위원회는 EU의 남녀평등 기회자문위원회에도 적극적인 참여를 하고 있다. 이 위원회는 성 평등에 대한 의견, 구조적 기금, 그리고 성 평등과 관련된 예산 마련, 새로운 성 평등 지침에 관한 의견을 제시하는 EU차원의 공동 위원회이다. 또한 평등위원회는 인종차별과 외국인차별에 대해 유럽연합의 감시센터(European Union Monitoring Centre)와도 같이 일하고 있다.

평등위원회는 또한 여타 EU 네트워크의 평등기관의 활동에도 참여하고 있다. 이것은 8개의 다른 회원국들과 정보를 교환하고, 법률적 개념을 함께 마련하고, EU의 인종차별 지침을 국가적 입법조치로 바꾸는 것을 지원하는 네트워크이다. 이 네트워크는 EU의 반차별 부서로부터 지원을 받으며, 각 평등기관들 간의 정보 교환을 계속하기 위한 새로운 접근방법을 개발하고 있다.

마) 차별철폐와 빈곤 및 소외해소와의 연계활동

평등위원회는 불평등과 차별의 경험, 그리고 빈곤의 경험에는 중요한 접점이 있음을 인식하고, 평등 입법조치에 의한 아홉 가지 차별사유에 해당하는 집단들은 상시 빈곤의 위험에도 노출된 존재로 여기고 있다. 이러한 이유 때문에 평등위원회는 반 빈곤 전략에 초점을 둔 평등 확보를 위해서도 적극적

인데, 이 작업에서 평등위원회의 중요한 파트너는 사회 및 가족부의 사회통합사무소, 그리고 빈곤철폐기관이다. 사회통합사무소와 함께 평등위원회는 빈곤과 사회적 소외에 대항한 국가적 실천 계획(National Action Plan) 2003-2005라는 혁신적인 운동을 발전시켰다.

평등 보장은 모든 의사결정에 있어 평등이 어떻게 확보될 수 있는가를 연구하도록 하는 것이다. 그것은 모든 계획이나 제안, 정책의 주요 목적을 평등 성취로 여기게 함으로써 불평등을 경험하는 집단들에게 일정 정도의 혜택을 보증하도록 애쓰는 하나의 과정이다. 이러한 목적 달성을 위해 평등위원회는 특히 다양성에, 그리고 다양성을 수용할 수 있는 계획과 제안, 정책능력 개발에 초점을 두고 있다. 이러한 평등보장운동은 국가적 실천계획의 초안에 그 필요성이 명시되어 있다. 아일랜드의 국가적 실천계획은 EU 사회적 통합(EU Social Inclusion) 전략의 한 부분으로서 모든 EU 가입국들의 유사 계획들과 함께 실시되고 있다.⁶³⁾

다. 평등심사국/평등법원

1) 관려법제 및 조직개요

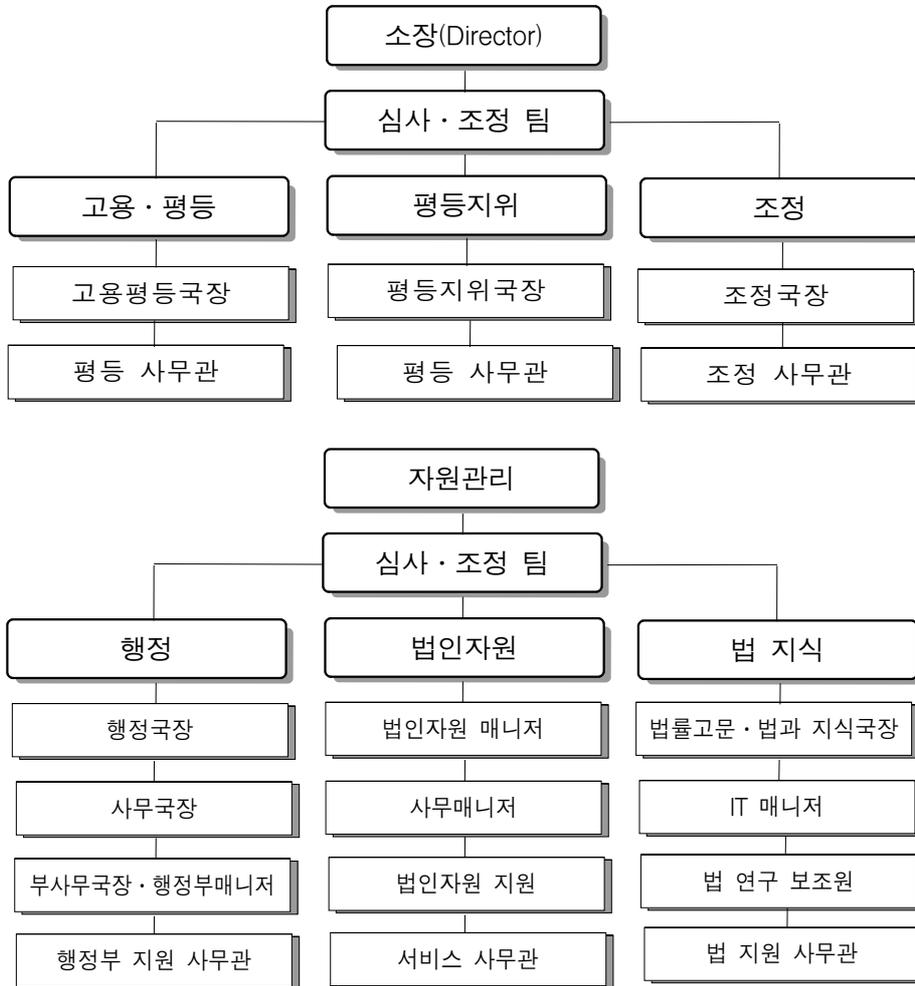
『평등심사국((Office of the Director of Equality Investigations)』은 평등위원회와 마찬가지로 고용평등법에 근거하여 1999년 10월 차별시정기구의 하나로 설립되었고, 법무·평등·법개혁부 장관의 지원 하에 운영되고 있다. 평등심사국은 위에서 설명한 9가지 차별사유에 따른 고용 및 재화와 서비스에의 접근과 관련된 차별로 인한 고발사안을 조정하거나 판결하는 것을 핵심

63) 이러한 평등위원회의 노력은 빈곤철폐기관의 공동 연구 보고서인 『빈곤방지를 위한 평등원칙의 적용』(Applying an Equality Dimension to Poverty Proofing)에 잘 나타나 있다. 이 공동 보고서는 빈곤과 불평등 간의 연결성에 관한 이해를 돕는 데 기여하고 있으며, 아일랜드 정부의 빈곤 방지를 위한 평등원칙의 적용이라는 안내서의 실질적인 실시 방식을 제시하고 있다. 이러한 평등위원회의 공동파트너십 활동은 평등/빈곤 방지 절차의 발전을 위해 일하고 있는 정책 입안자들에게 일종의 본보기를 제공하며, 성별, 빈곤, 그리고 더 넓은 의미의 평등에 초점을 둔 모든 의제를 통합시키는 데 기여하고 있다.

기능으로 하는 독립적인 법률 기관이다. 이 기구의 목적과 기능을 일반에게 보다 분명히 알리기 위해 평등심사국은 2002년부터 “평등법원”(Equality Tribunal)이라는 별칭을 사용하고 있다(이하부터 평등법원이라 지칭). 평등법원은 고용평등법과 평등지위법에 더하여, 1990년의 연금법(Pensions Act)의 집행과 관련된 기능도 수행한다. 평등법원은 차별로 인한 해고(노동법원에 해당) 및 등록된 클럽(구역법원에 해당)과 관련된 사안을 제외한 모든 차별사안을 다루는데, 성을 차별사유로 고용차별을 제기하는 원고는 평등법원 뿐 아니라 순회법정에도 이 사안을 직접 고발할 수 있다. 2002년의 경우 평등법원은 법무·평등·법개혁부를 거쳐 재무성(Exchequer)으로부터 총 1.608백만 유로의 예산을 지원받았고, 총 직원은 29명이다(Equality Tribunal, 2002a). <그림 II-7>은 평등법원의 조직도를 보여주고 있다. 소장 아래 평등심사 및 조정팀, 그리고 자원관리팀이 존재하며, 각각의 팀들은 다시 구체적인 업무내용에 따라 세 부서로 나뉘어져 있다.

심사 및 조정팀에 속해 있는 고용평등국의 평등사무관들은 고용평등법에 의거해 고소된 사안을 검토, 심사하고 조정한다. 2002년 고용평등국 사무관들은 총 56개의 판결을 내렸다. 평등지위법상의 차별위반 소송을 다루는 평등지위국의 사무관들은 총 137건의 판결을 내렸다. 효과적인 조정을 위해 조정국 직원들에 대한 전문적인 교육이 2002년 실시되었다. 조정 사무관들은 또한 해외 및 국내에서 적절한 회의와 워크숍 참여를 통해 추가교육을 받았다. (Equality Tribunal, 2002a)

법원에 대한 서비스 지원은 자원관리팀의 3개 부서에서 담당한다. 법 지식 부서는 법률고문, IT매니저, 법률연구 보조원과 사법지원 사무관으로 구성되어 있다. 법률고문은 법원의 재판업무에서 명백하고 공정한 절차를 유지하는데 일차적인 책임을 진다. IT매니저는 사무실의 업무를 용이하게 하고 극히 분주한 업무량을 효과적으로 관리하는 데 필요한 전자지원 서비스를 제공한다. 특히 사건관리체계의 도입과 데이터베이스의 수립, 웹사이트의 유지와



<그림 II-7> 평등법원의 조직도

주: 평등 사무관은 조정 사무관으로도 일한다.

자료: 평등법원 2002년 연간보고서(Equality Tribunal, 2002a), p37.

조직내 개발을 수행한다. 행정부서는 고용평등법과 평등지위법에 따른 고발 사례를 분류하고 다루는 작업을 한다.

이 부서에 속한 5명의 행정부 지원사무관은 사례의 적절성을 평가하고, 양 당사자에게 조정을 받아볼 것을 제안하는 것과 같은 작업을 실시한다. 법인 자원부서는 소장과 팀들이 맡은 업무를 능률적이고 효과적으로 수행할 수 있도록

록 최적의 지원서비스를 제공한다. 이 부서는 편의시설, 재정, 고객 서비스 등과 관련된 사무국의 일상 운영의 책임을 맡고 있다(Equality Tribunal, 2002a).

아일랜드의 평등법원의 운영방식 중 주목할 만한 점은 평등사무관(Equality Officers)에 대한 집중적이고 지속적인 교육훈련이다. 평등사무관이 다루어야 하는 여러 가지 고발사건은 행정법, 고용법, EC법, 그리고 보험이나 주류허가 등과 같은 서비스와 관련된 여러 법규에 대한 광범위한 지식을 요구한다. 평등사무관은 철저하고 계속적인 훈련, 그리고 주요한 이슈에 뒤떨어지지 않기 위해 지속적으로 법률 전문가와 접촉함으로써 차별사건의 처리가 요청하는 높은 수준의 지식을 습득하게 된다. 평등사무관은 더불어 다양한 전자법률 자료를 활용하고, 직원 또한 높은 수준의 IT 훈련을 지속적으로 받고 있다(Equality Tribunal, 2002a).

2) 평등법원의 기능 및 역할

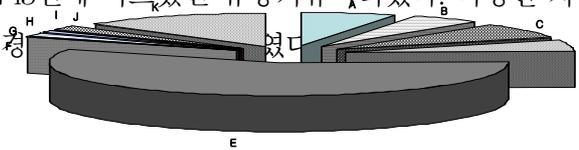
평등법원은 차별사안을 해결하기 위해 그 내용을 조사하고 법적 구속력을 가지는 구제명령을 내리며, 준사법적 과정에 대한 대안으로서 조정을 실시하기도 한다. 조사는 평등법원의 사무관이 수행하는 준사법 과정으로, 차별은 개인, 대리인, 혹은 차별위원회에 의해 차별사건이 제기될 때 시작된다.

평등법원의 조사는 기본적으로 사실 파악을 주목적으로 하며, 사무관은 사안과 관련된 합동청문회를 개최하기 전에 양측으로부터 모든 정보를 요구하고 그것을 꼼꼼히 검토한다. 차별로 판명된 사안에 대해서는 구제를 위해 다음 중 하나 혹은 그 이상의 보상이 이루어져야 한다. 구제명령의 종류는 다음과 같다. ① 동일임금원칙 위반의 경우 구제신청 이전 3년간의 임금차액에 대한 금전적 배상 ② 구제신청 이후의 동일임금지급 ③ 구제신청 이전 6년간 발생하였던 차별행위로 발생한 손실에 대한 임금지급 ④ 동등한 대우 ⑤ 특정인에게 차별시정을 위해 특정한 행위를 하도록 명령.

불법적인 차별에 대한 평등사무관의 판결은 법적 집행력과 구속력을 가진다. 그 결정은 청문회 이후 문서로 작성되는데, 그 문서는 보통 그러한 결정이 내려지게 된 충분한 이유를 설명하고 있으며, 이후 출판되어야 한다. 그

결정에 대한 항소는 고용평등법에 의거한 결정의 경우 노동법원에, 평등지위법에 의거한 결정의 경우는 순회법원(Circuit Court)에 제기할 수 있다 (Equality Tribunal, 2002a).

2002년 총 1298건의 사안이 평등법원에 회부되었다. 사안별로 차별사유가 어떻게 분포되어 있었는가가 <그림 II-8>에 잘 나타나 있다. 가장 많은 차별사유는 총 745건에 이르렀던 유랑커뮤니티였다. 다양한 차별사유가 복합적으로 존재한 경우



A : 성별 = 85	B : 연령 = 68	C : 장애 = 94
D : 인종 = 69	E : 유랑자 커뮤니티 = 85	F : 혼인 여부 = 68
G : 가족 지위 = 94	H : 성정체성 = 69	I : 종교 = 5
J : 기타 사유 = 68	K : 복수 사유 = 94	

<그림 II-8> 평등법원에 제출된 사안의 차별사유별 분포

자료: 평등법원 연간보고서(Equality Tribunal, 2002a) p.12.

2002년의 경우 고용평등법에 관련된 사안은 309건인 반면, 약 989건에 이르는 사안이 평등지위법에 근거한 것이었다(<표 II-31> 참조). 평등법원은 고용상의 차별과 관련되어 제기된 고발사안의 29%에 대해서, 그리고 평등지위법과 관련되어 제기된 고발사안의 53%에 대해 원고의 승소를 판결하였다. 같은 해 조정에 회부된 179개 사안 중에서는 52%가 성공적으로 합의에 이르렀다(<표 II-33> 참조). 평등법원의 구제명령이 이루어진 시일부터 42일 이내에 원고 혹은 피고는 노동법원에 재심을 신청할 수 있고, 그 노동법원의 판결에 대해서는 역시 42일 이내에 다시 지방법원에 상소할 수 있다(Equality Tribunal, 2002a).

<표 II-31> 고용평등법과 평등지위법에 따른 고발사례의 차별사유별 분포

	고용평등법			평등지위법		
	2002	2001	2000	2002	2001	2000
성별	78	118	72	7	14	0
연령	39	23	19	29	37	3
장애	44	26	10	50	18	0
인종	43	27	2	26	21	1
유량자 커뮤니티	4	3	4	741	641	4
혼인여부	2	1	3	1	2	0
가족지위	5	2	2	15	6	0
성정체성	5	5	1	6	8	0
종교	1	1	1	4	1	0
기타 사유	13	11	0	12	20	0
복수 사유	75	43	25	98	86	0
총계	309	260	139	989	854	8

자료: 평등법원 연간보고서(Equality Tribunal, 2002a) p.12.

<표 II-32> 2002년 판결 결과

판결	사람수	해당법	결과
73	73	평등지위법	청구 인정
64	64	평등지위법	청구불인정
16	19	고용평등법	청구인정
40	492	고용평등법	청구불인정

자료: 평등법원 연간보고서(Equality Tribunal, 2002a) p.13.

평등법원은 조직의 핵심가치로 공정성(impartiality), 전문성(professionalism), 접근성(accessibility), 그리고 적시성(timeliness)을 추구한다. 평등법원의 공정성은 노동법원에 항소된 14건 중 7건에 대해 평등사무관의 결정이 인정되었고, 4건은 부분인정, 그리고 단 3건만 기각된 점에서도 살펴볼 수 있다. 아주 적은 수의 항소사례와 이런 통계를 함께 고려한다면 평등법원의 판결이 공정함을 유추해 볼 수 있다. 평등법원의 전문성은 앞 절에서 설명한 평등사

무관과 직원에 대한 철저한 교육훈련을 통해 유지된다. 평등법원은 또한 최적의 접근성을 보장할 수 있는 더블린 크론멜 가에 위치하고 있다. 법원서비스는 무료로 제공되며, 웹사이트에는 노동법원과 상급법원의 판례가 담긴 데이터베이스가 있고, 편의시설로서 음성통신, 점자와 음성으로 된 문서, 휠체어 이용을 위한 시설과 수화통역을 위한 기술, 그리고 청각장애자 고객을 위한 설비가 갖추어져 있는 회의실을 가지고 있다. 평등법원은 전 노사관계위원회의 평등서비스(the former Equality Service of the Labour Relations Commission)로부터 상당한 양의 고발사건을 이어받아 1990년대의 연간 60~80건 수준에서 전체적으로 1,200% 정도 증가하였다. 이것은 적시 서비스를 제공하고, 정해진 시간에 재판을 종료하는 것을 예상보다 어렵게 만들어 미처리 사건을 남기게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해 평등법원은 다음과 같은 두 가지 방법을 채택하였다.

- ① 재판보다 빠르게 접수된 지 7개월 이내에 결과를 얻을 수 있는 조정의 활용(심사의 경우 평균 18개월 소요).
- ② 최종 청문회 혹은 최종적인 정보 접수 이후 3개월 이내에 60%의 판결을 내리도록 노력(Equality Tribunal, 2002a).

평등위원회와 마찬가지로 평등법원도 다양한 관련기구 및 조직과의 협력과 네트워크 형성을 추진하여 왔는데, 여기에는 평등법원의 주된 고객을 대상으로 하는 포럼을 만들어 운영하는 것 외에도 유럽연합의 국제파트너십 프로젝트 참여, 그리고 해외 차별시정기구를 방문하여 그 운영방식을 연구하는 것도 포함된다.

3) 평등 조정의 내용과 성과

평등법원의 조정 서비스는 1998년 고용평등법의 78조(Section 78), 그리고 2000년 평등지위법의 24조(Section 24)에 근거하여 제공된다. 조정사무관은 평등사무관 직무로부터 충원되며, 특별한 조정훈련을 받는다. 조정 과정은 전적으로 자발적인 것이며, 조정합의안은 당사자들에게 구속력을 가지지만 내용이 공개되지는 않는다. 평등조정은 준 사법적 평등사무관의 조사에 대한

대안으로서 장려되었다. 평등 조정은 노사관계의 중재보다는 전통적인 가족 조정 모델에 더 가깝다. 조정은 당사자들이 조사과정의 어떤 시점에서든 자유롭게 선택할 수 있다. 사정에 따라 조정에 의한 해결 기회를 주기 위해 청문회가 휴회하기도 한다(Equality Tribunal, 2002b).

<표 II-33>과 <표 II-34>는 전반적으로 조정에 회부된 사례가 2002년의 경우 전년도보다 128%가 증가하였는데도 불구하고 조정 사례의 해결율도 전년도보다 52%나 증가한 사실을 보여주고 있다. 해결된 사례의 약 반이 첫 번째 조정 세션에서 대체적인 합의에 이른다. 일반적으로 조정은 합의서가 공식적으로 조인되거나 해결 불가능으로 여겨지기까지 두 세션 이상을 필요로 하지 않는다. 가장 짧은 사건은 1개월 후에 종결되었고, 가장 길었던 사건은 종료까지 20개월이 걸렸으나, 대부분의 사건(61%)은 7개월 안에 해결된다(Equality Tribunal, 2002b). 참고에 제시한 표들은 회부된 조정건수, 그리고 해결되거나 미해결된 사건들이 9가지 차별사유에 따라 어떤 분포를 보여주는가에 대한 추가적인 정보를 담고 있다.

<표 II-33> 조정에 회부된 소송사건

		2002		2001	
		개별청구	소송	개별청구	소송
고용평등법	개별	51	51	23	23
	그룹	11	4 ¹	33	2 ²
고용평등 소계		62	55	56	25
평등지위법	개별	44	44	17	17
	그룹	73	22 ³	29	11
평등지위 소계		117	66	46	28
총계		179(+75%)	121(+128%)	102	53

1. 2명이 각각 2건의 소송을 제기, 1명은 5건의 소송제기(다른 피고들과 노동재판회부) 2명이 한 그룹
 2. 9명이 한 그룹, 24명이 한 그룹(총계: 33명 2그룹)
 3. 11명이 한 그룹, 8명이 한 그룹, 4명이 여섯 그룹, 2명이 열두 그룹 (총계 : 73명 22그룹)
 4. 4명이 세 그룹, 3명이 한 그룹, 2명이 일곱 그룹(총계: 29명 11그룹)
 자료: 평등법원 2002년 조정 연간보고서(Equality Tribunal, 2002b)

<표 II-34> 조정의 결과(완료된 조정)

		2002		2001	2000
		해결	미해결	해결	미해결
고용평등법	개별 그룹	13 11(9)	17 12(2)	2	8
고용평등 소계		14	18	2	8
평등지위	개별 그룹	13 63(21)	8 54(15)	4 25	2 16
평등지위 소계		19	13	6	3
총계		33(56)	31(42)	8	11
변화 %		+313%	+182%		
해결 %		52%		42%	

- 1. 9명이 한 그룹
 - 2. 1명이 2건의 소송
 - 3. 11명이 한 그룹, 2명이 다섯 그룹(총계: 21명 6그룹)
 - 4. 4명이 두 그룹, 3명이 한 그룹, 2명이 두 그룹(총계: 15명 5그룹)
 - 5. 3명이 한 그룹, 2명이 한 그룹, 6. 2명이 한 그룹
- 자료: 평등법원 2002년 조정 연간보고서(Equality Tribunal, 2002b)

<표 II-35> 차별사유에 따른 조정 해결 건수

		2002		2001		
		차별원인	건수	차별원인	건수	
고용평등	개인	성	4	장애	1	
		장애	4	유랑	1	
		인종	2			
		연령	1			
		혼인상의 지위	1			
		기타	1			
		집단	인종	1		
소계			14		2	
평등지위	개인	유랑	6	장애	1	
		인종	2	유랑	3	
		성	1			
		연령	1			
		가족	1			
		기타	2			
		집단	유랑	5	유랑	2
		연령	1			
	소계			19		6
	총계			33		8

자료: 평등법원 2002년 조정 연간보고서(Equality Tribunal, 2002b)

<표 II-36> 차별사유에 따른 조정 미해결 건수

		2002		2001	
		차별원인	건수	차별원인	건수
고용평등	개인	성	5	장애	3
		장애	6	성	1
		연령	3	성적지향	1
		성적지향	1	복수	3
		복수사유	2		
	집단	성	1		
소계			18		8
평등지위	개인	유랑	3	장애	2
		장애	1		
		연령	1		
		혼인상의 지위	1		
		복수사유	2		
	집단	유랑	5	유랑	1
소계			13		3
총계			31		11

자료: 평등법원 2002년 조정 연간보고서(Equality Tribunal, 2002b)

<표 II-37> 차별사유에 따라 회부된 조정 건수

		2002			
		차별사유	건수		
고용평등	개인	성	11		
		장애	11		
		연령	10		
		인종	5		
		성적지향	1		
		가족지위	2		
		혼인상의 지위	1		
		복수사유	10		
			집단	성	2
				복수사유	2
소계			55		
평등지위	개인	유랑	21		
		장애	5		
		인종	4		
		연령	3		
		가족	3		
		성	1		
		혼인상의 지위	1		
		복수사유	6		
			집단	유랑	20
				연령	2
소계			66		
총계			121		

자료: 평등법원 2002년 조정 연간보고서(Equality Tribunal, 2002b)

라. 시사점

아일랜드는 차별시정을 위해 행정적 구제를 중시하고 있는데, 비록 평등위원회와 법원으로 이원화되어 있지만, 우리나라 노동위원회 구제제도와 상당히 유사하다(조용만, 2004:177). 앞서 미국의 사례에서 살펴보았듯이 우리나라의 사법 시스템이 차별사안의 해결에 효율적인 제도를 갖추지 못하고 있는 만큼, 아일랜드의 사례는 준사법적 기능을 가진 독립된 차별시정기구의 설립 필요성에 대해 긍정적으로 검토할 만한 충분한 시사점을 주고 있는 것이 사실이다.

그러나 아일랜드 차별시정기구의 성공은 사회적 파트너들(시민단체, 노동조합, 사용자단체 등)의 적극적인 협력을 이끌어 낼 수 있었던 사회적 협의문화에 크게 기인한다는 점에서 우리에게 그러한 인프라가 있는지의 여부, 그리고 그것을 어떻게 마련할 것인가에 대한 고민이 병행되어야 할 것이다. 또한 우리나라는 아직 행정적 구제를 담당할 수 있는 전문 인력이 매우 부족한 상태이다. 준 사법적 행정기관으로 차별시정기구가 효과적으로 마련되기 위해서는 일단 전문성 있는 조사를 시행하고 판결을 내릴 수 있는 행정인력의 확보와 교육이 시급하다고 할 수 있다.

5. 일본의 차별시정기구

가. 성립배경과 발전과정

일본은 선주민인 아이누족 차별에서부터 제일 한국인, 부락민, 여성, 장애인, 아시아계 외국인 등 소수자에 대한 차별이 광범위하게 존재하는 나라이다. 그러나 일본은 그 사회가 가지고 있는 차별의 심각성과는 달리 차별 문제에 대한 공론화는 본격적으로 진행되고 있지 않다. 이 점이 차별 문제에 대한 일본의 특수성이라고 할 수 있다. 차별 문제를 둘러싼 일본의 상황은 피해자만 있고 가해자는 없는 상황과 매우 흡사하다.

이의 배경으로는 소수자 인권운동의 취약성, 즉 차별피해 당사자의 목소리가 미약한 것도 원인으로 작용할 수 있으나 근본적으로는 사회구성원이 차별을 심각한 문제로 인식하지 않을 만큼 차별이 일상화 되었다는 점에 있다.

따라서 국가에 의한 차별시정정책 또한 다른 선진국과는 달리 매우 후진적이다. 차별금지법이나 인권법과 같은 법률은 제정되어 있지 않고 국가로부터 독립되어 차별구제와 정책제언, 교육 등의 역할을 하는 차별시정기구도 존재하지 않는다. 미국의 사법부 형사국 인권옹호반(Civil Rights Section)의 기구를 참조로 1948년 만들어진 법무성의 인권옹호기관이 공적 기관으로는 유일하다. 그러나 인권옹호기관은 뒤에서 살펴보는 바와 같이 임의조사와 임의조치 이상의 권한이 없기 때문에 차별피해자에 대한 구제에는 근본적인 한계를 갖고 있는 조직이다.

이런 상황에서 인권보장에 관한 국내외적 요구와 인권침해에 의해 발생, 또는 발생할 우려가 있는 피해의 적정하고 신속한 구제와 실효성 있는 예방을 위한 인권위원회설치안은 유의미하다. 그러나 뒤에서 살펴보는 바와 같이 독립행정위원회로서의 인권위원회안은 그 기구의 위상과 권한 등의 면에서 시민사회의 요구가 제대로 반영되어 있지 않을 뿐만 아니라 국제규범에도 부합되지 않는 등 많은 문제점을 내포하고 있어 시민사회로부터 비판을 받고 있다.

이하에서는 일본의 차별시정기구에 대해 살펴본다.

일본의 차별시정기구로서는 현재 고용분야에 있어서 「남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보등에 관한법률」(이하 ‘균등법’)과 「개별노동관계분쟁의 해결의 촉진에 관한 법률」에 의한 분쟁조정위원회와 법무부 내의 인권옹호기관이 있다. 그리고 아직은 현실화되고 있지 않지만 인권위원회 설립이 추진되고 있다.

분쟁조정위원회와 법무성의 인권옹호기관, 그리고 인권위원회 설립 방안에 대해 법무성(한국의 법무부에 해당)의 인권옹호법안을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

나. 후생노동성의 분쟁조정위원회

분쟁조정위원회는 개별노동관계분쟁의 해결의 촉진에 관한 법률을 근거법으로 설치되는 위원회로 노동조건과 그 밖의 노동관계에 관한 사항에 대해 개별노동자와 사업주와의 분쟁(노동자의 모집 및 채용에 관한 사항에 대한 구직자와 사업주간에 분쟁을 포함)을 알선하는 것을 통해 신속하고 적절한 해결을 도모하는 것을 목적으로 하는 기구이다.

위원회의 구성과 역할에 대해 살펴보면 다음과 같다.

- 지방관청[都道府縣]의 노동국장은 개별노동관계에서 분쟁의 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 알선의 신청이 있고 당해 노동관계분쟁의 해결을 위해 필요하다고 인정될 때에는 분쟁조정위원회에 알선을 하게 한다(법 제5조).
- 위원회는 지방관청 노동국에 설치되고 위원 3인 이상 12인 이내로 조직된다. 위원은 학식과 경험을 가지고 있는 자 중에서 후생노동성 장관이 임명한다(법 제6-7조).
- 위원회는 분쟁당사로부터 의견을 청취하는 것 외에 필요에 따라 참고인으로부터 의견을 청취하고 또는 그들로부터 의견서의 제출을 요구할 수 있다. 그리고 사건의 해결에 필요한 알선 안을 작성하여 그것을 분쟁 당사자에게 제시할 수 있다(법 제13). 위원회는 당해 당사자의 신청이 있을 때 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 위원회가 설치되어 있는 지방관청의 노동국 관할구역 내의 주요한 노동단체 또는 사업주단체가 지명하는 관계노동자를 대표하는 자 또는 관계사업주를 대표하는 자로부터 당해 사건에 대해 의견을 듣는다.

또한 당해 위원회에 소속하고 있는 사건을 해결하기 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정청에 대해 자료의 제공과 그 밖의 필요한 협력을 요구할 수 있다.

이상은 고용상의 분쟁 일반에 관한 것으로 고용상의 성차별의 경우, 즉 균등법 위반 분쟁의 경우에는 이하와 같다.

- 균등법상의 분쟁의 경우, 즉 고용상의 성차별 사건에 경우에는 지방관청의 노동국장은 당해 분쟁 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 해결에 대한 원조를 요구받았을 때에는 당해 분쟁 당사자에 대해 필요한 조언, 지도 또는 권고를 할 수 있다(법 제13조).
- 또한 지방관청의 노동국장은 당해 분쟁 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 조정의 신청이 있을 때에는 그 해결을 위해 필요성이 인정될 경우, 앞서의 분쟁조정위원회에 조정을 하게 할 수 있다. 3인의 조정위원으로 구성되는 위원회는 조정안을 작성하여 수락을 권고할 수 있다(법 제14, 제15조, 제18조).

다. 법무성의 인권옹호기관⁶⁴⁾

법무성 내의 인권옹호기관은 법무성 인권옹호국, 법무국·지방법무국의 인권옹호부문과 각 지부의 인권옹호 담당 직원에 더해 각 시정촌(市町村)에 배치되어 있는 전국의 1만3998명의 인권옹호위원으로 구성되어 있다. 인권옹호위원은 시정촌의 구역 내에서 인권활동을 할 임무를 갖고 있는 사람들로, 지역주민 중에서 인격과 식견이 있는 사람을 선정하여 그 협력을 얻어 인권존중 사상의 보급과 고양을 도모함과 동시에 인권침해가 발생하지 않도록 감시하고 인권을 옹호하기 위해 만들어지는 것으로 다른 나라에서는 그 예를 찾기가 어려운 일본 특유의 제도라고 할 수 있다.

법무성의 인권옹호기관은 인권상담과 차별사건의 조사처리를 통해 차별피해자에 대해 신속하고 유연하게 구제하기 위해 노력하고 있다. 2003년 인권침해사건에 대한 상담 건수는 약 35만 건으로 이 중에 정식으로 접수된 사건은 1만8천 건에 이른다.

이와 같은 법무성의 인권옹호기관의 역할은 크게 반차별교육, 인권상담,

64) 일본 법무성의 인권옹호기구, 인권옹호법(안)과 (가칭)인권위원회안에 대해서는 법무성의 神村昌通(참사관, 검사), 江口幹太(법무전문관)씨, 일본변호사연합회의 神田安積, 岩海映씨와의 면담 내용과 법무성과 일본변호사연합회로부터 제공된 자료를 토대로 구성되었다.

차별 사건의 조사·처리, 민사법률부조 등으로 나눌 수 있다. 그중에서 차별 사건의 구제절차에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 기능과 역할

가) 차별사건의 조사와 처리

인권침해(차별적 대우, 폭행·학대, 프라이버시 침해, 성희롱 등 법률에 위반한 사건뿐만 아니라 헌법과 인권에 관한 조약, 세계인권선언 등에 반하는 행위면 인권침해에 해당됨)를 받은 당사자는 법무국·지방 법무국 및 그 지부에 피해를 신고하면 즉시 조사가 진행된다. 조사 결과 인권침해 사실이 인정되면 구제조치를 취하게 되는데, 그 구제조치의 내용은 다음과 같다.

- 원조: 피해의 구제·예방을 위한 법률상의 조언과 관계 기관 소개.
- 조정: 상대방과의 대화를 중재.
- 요청: 피해의 구제를 효율적으로 대응할 수 있는 자에 대해 필요한 조치를 취할 것을 요구.
- 실시: 상대방에 대해 인권침해를 중단할 것을 주의
- 권고: 인권침해 사실을 적시하고 문서로 필요한 권고를 함.
- 통고: 관계 행정기관에 대해 적절한 조치를 취할 것을 요구.
- 고발: 형사소송법의 규정에 의해 고발 조치함.

그러나 이상의 차별사건에 대한 조사처리제도는 법무장관 훈령이라는 내규를 근거로 하는 제도이다. 임의조사에 의해 차별 유무를 확인하고 이것이 인정될 경우 권고, 실시 등의 조치를 취하는 것을 통해 가해자를 교육하고 차별상태의 제거, 재발방지를 도모하는 등 오로지 임의적 방법에 의해 차별사건의 해결을 꾀하는 것이다. 따라서 현행의 인권옹호기구는 다음과 같은 한계와 문제점을 가지고 있다는 점을 부정할 수 없다.

첫째, 임의조사에 의존하고 있기 때문에 상대방과 관계자의 협력을 얻지 못하는 경우에는 조사에 지장을 받아 차별여부의 확인이 곤란하다는 점이다.

둘째, 가해자가 확실히 범인일 경우, 임의로 피해자구제를 위한 행동을 취할 것을 기대할 수 없다. 셋째, 정부기관인 법무성 인권옹호국을 중심으로 하는 제도이기 때문에 공권력에 의한 차별사건에 관한 공정한 조사처리가 확보될 수 없다. 넷째, 인적자원의 질과 양이 한정되어 있고 전문적 대응과 신속한 조사처리가 곤란한 경우가 많다. 다섯째, 이상의 결과로서 국민 일반으로부터 높은 신뢰를 얻고 있다고 말하기 어렵다는 점 등이다.

이와 같은 한계와 문제를 해결하기 위해 법무성은 그 기능과 권한을 확대한 인권위원회 설치방안을 담은 인권옹호법(안)을 마련하여 2002년 3월 국회에 제출하였다. 그러나 비판 의견이 많아 2003년 폐안되었다. 그러나 법무성은 앞으로 인권옹호법안에 대한 비판의견 등을 수렴하여 다시 국회에 제출할 계획을 가지고 있다.

법무성의 인권옹호법(안)을 토대로 법무성이 구상하고 있는 인권위원회의 기능과 권한에 대해 살펴보면 다음과 같다.

라. 법무성의 인권옹호법(안)에 의한 인권위원회

1) 조직 구성

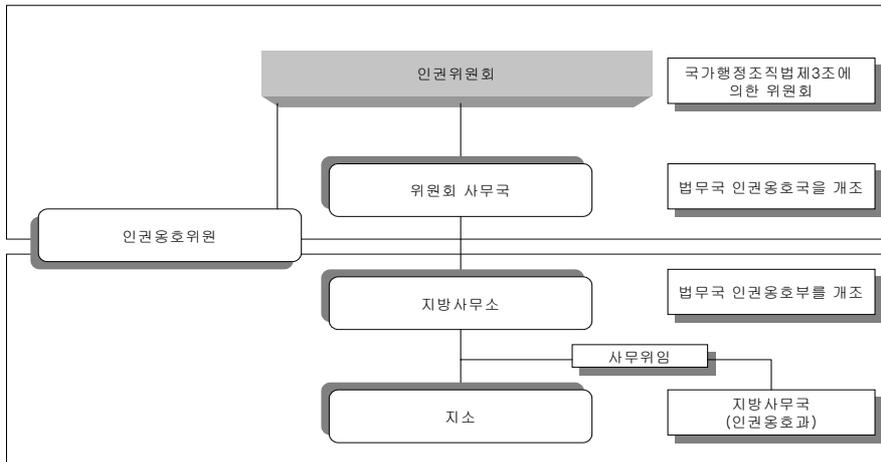
인권옹호법은 “인권침해에 의해 발생하는 또는 발생할 우려가 있는 피해의 적정 그리고 신속한 구제 또는 그 실효적인 예방과 함께 인권존중의 이념을 보급시키고 그것에 관한 이해를 심화시키기 위한 계발에 관한 조치를 강구함으로써 인권 수호에 관한 시책을 종합적으로 추진하고 인권이 존중되는 사회의 실현에 기여함”을 목적(제1조)으로 한다. 이 법에서 말하는 인권침해란 사회생활의 영역에서 인종 등을 이유로 하는 부당한 차별적 대우와 학대 등 타인의 인권을 침해하는 행위를 말한다.⁶⁵⁾

인권옹호법에 의해 설치되는 인권위원회는 국가행정조직법 제3조2항의 규정에 근거하여 법무성 외국(外局)으로서 설치된다. 인권위원회는 인권구제,

65) 사회생활의 영역이란 국가, 지방공공단체 등의 공무, 상품·서비스·시설의 제공, 고용, 교육을 말한다. 인종 등이란 인종, 민족, 신조, 성별, 사회적 신분, 문지, 장애, 질병, 성적지향을 말한다.

인권교육, 정부에의 원조, 국회에 대한 조언 등을 하며, 위원장 1인, 위원 4인(3인은 비상근)으로 구성된다. 위원장 및 위원의 임기는 3년이다. 위원장 및 위원은 내각총리대신이 양 의원의 동의를 얻어 성별 균형 등을 배려하여 임명한다. 위원장 및 위원은 독립적으로 직권을 행사하고 법정의 사유가 없는 한 면책되지 않는다.

인권위원회는 사무 처리를 위해 인권위원회에 사무국을 설치한다. 사무국의 지방기구로서 지방사무국을 설치해야 하고 매년 국회에 소관 사무에 관한 보고를 해야 한다.



<그림 II-9> 일본 인권위원회 조직도

2) 구제절차

인권구제 절차는 일반구제절차와 특별구제절차, 구제절차의 특례 등으로 구별된다. 일반구제절차는 인권상담과 함께 신청 또는 직권에 의해 인권침해 사건에 대해 조사를 하고 일반구제조치를 강구한다. 일반구제조치로서는 피해자에 대한 조언, 관계행정기관 등의 소개와 그 밖의 원조, 가해자에 대한 설시(說示), 계발(啓發) 및 그 밖의 지도, 피해자와 가해자의 관계조정 등이다.

다음으로 특별구제절차에 대해 살펴보면 인권위원회는 일반구제조치 이외에 특별인권침해 즉 ① 차별대우 ② 공무원에 의한 학대 ③ 사회복지시설 의

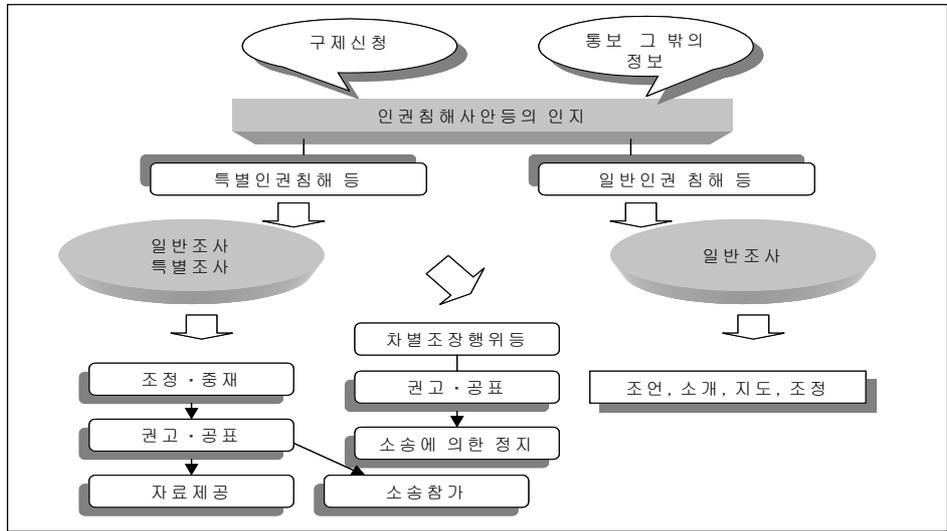
료시설, 학교 등에서의 학대 ④ 아동학대, ⑤ 우자, 동거하는 고령자·장애자 등에 대한 학대 ⑥ 인종 등을 이유로 하는 괴롭힘, 지위를 이용한 성희롱, ⑦ 보도기관에 의한 인권침해 ⑧ 이상에 준하는 인권침해로 피해자가 처해 있는 상황 등에서 피해자가 스스로 배제, 피해회복을 꾀하는 것이 곤란하다고 인정되는 인권침해에 관해서는 당사자의 진정에 의해 조정 및 중재를 하고 조정에 있어서는 직권으로 중재회부를 할 수 있다. 그리고 조정 및 중재를 담당할 인권조정위원을 선임한다. 인권조정위원은 인권위원회가 임명한다. 조정 및 중재는 인권위원회의 위원장, 위원, 인권조정위원 중에서 사건마다 인권위원장이 지명하는 3인의 위원으로 조직하는 조정위원회 및 중재위원회에 의해 이루어진다. 인권위원회는 권고를 한 특별인권침해에 대해 피해자의 신청이 있는 경우에는 관계자의 이해 등을 고려하여 인권위원회가 보유한 관계자료를 제공할 수 있고 필요가 있다고 인정될 때에는 소송에 참가할 수 있다. 그리고 ⑦ ⑧을 제외한 특별인권침해 행위에 대해서는 과태료의 제제를 가할 수 있는 조사를 할 수 있다. 즉 사건 관계자의 출석을 요구하거나 질문하는 것, 인권침해 등에 관계있는 문서 등의 소지인에 대해 제출을 요구하는 것, 인권침해가 행해지고 있거나 의심이 있는 장소에 대해 문서 등을 조사하고 관계자에게 질문할 수 있다.

특별인권침해 중 차별조장행위⁶⁶⁾에 대해서는 구제를 위해 필요할 경우, 그 행위자에 대해 그 정지 등을 권고할 수 있다.

그 행위자가 이에 따르지 않을 때에는 그 취지 및 권고의 내용을 공표할 수 있고 차별행위의 정지 등을 청구하는 소송을 제기할 수 있다.

마지막으로 구제절차의 특례로 고용에 있어서의 차별적 대우 등에 대해서는 후생노동대신이 일반구제를 행하고 특별구제절차 중 조사 및 조정, 중재, 권고·공표, 자료제공은 후생노동성 장관이 한다.

66) 차별조장행위란 차별대우를 조장할 목적으로 불특정 다수자의 인종 등의 속성에 관한 정보를 공연으로 적시하고 또는 불특정 다수에 대해 차별대우를 할 의사를 공연으로 표시하는 행위를 말한다.



<그림 II-10> 일본 인권위원회 구제절차

마. 시사점

이상으로 일본의 차별시정기구에 대해 살펴보았다. 일본은 다른 선진국과는 달리 인권보장 시스템이 후진성을 보인다는 특징을 갖고 있다. 즉, 차별금지법이나 인권법과 같은 법률이 존재하지 않을 뿐만 아니라 차별 피해자에 대한 실효성 있는 구제제도 역시 미비한 것이 실정이다. 이런 제도적 결함은 결과적으로 제일 한국인, 부락민 등의 사회적 소수자에 대한 차별을 유지시키는 기제로 작동되고 있다.

이와 같은 상황에서 인권보장과 차별시정에 대한 국내외적인 요구에 부응하기 위한 인권위원회 설치안은 긍정적으로 평가된다. 그리고 그동안 공적 기관에 의한 인권침해, 특히 경찰, 형무소, 입국관리국 등 인권침해가 발생하기 쉬운 영역에서 행정행위에 대한 사법적 구제가 실효성을 결여하고 있다는 점을 감안하면, 인권위원회의 설치구상은 주목할 만하다. 또한 인권위원회는 공적 기관에 의한 인권침해뿐만 아니라 사인에 의한 인권침해도 그 구제대상으로 하고 있다. 이것은 그동안 입증의 어려움, 경제적, 시간적 비용 때문에

소송을 할 수 없었던 피해자에게 간단하고 신속한 피해구제의 길을 열어놓은 것으로 유의미하다.⁶⁷⁾

앞서 살펴본 인권위원회 설치안 중 구제절차와 관련해서, 인권침해의 유형에 따라 일반구제절차와 특별구제절차로 구분하여 인권위원회의 권한의 범위를 달리하는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉, 차별대우를 포함한 특별인권침해의 경우 일반구제절차와는 달리 조정 및 중재를 실시하고 권고를 한 경우에는 피해자의 신청이 있을 경우 인권위원회가 보유한 자료를 제공할 수 있고 필요하다고 인정되는 경우 소송에 참가할 수 있다. 또한 차별조장행위에 대해서는 구제를 위해 필요한 경우, 행위자에게 차별행위의 정지를 권고할 수 있고 이에 응하지 않을 경우 차별행위의 정지 등을 청구하는 소송을 직접 제기할 수 있다.

그러나 인권위원회 설치안은 인권위원회의 위상과 권한 등에서 적지 않은 문제점을 내포하고 있는 것 또한 사실이다.

인권옹호법안에 의한 인권위원회의 위상과 권한과 관련하여 문제점으로 지적할 수 있는 것은 첫째, 인권위원회의 역할이 정부로부터 독립되어 차별구제, 정책 제언 등의 기능을 하는 조직이라는 점을 감안하면 인권위원회를 법무성 외곽 조직으로 설립하는 것은 독립성이 훼손될 위험성이 크다는 점이다. 즉, 인권위원회가 형무소, 구치소, 입국관리국을 관할하는 법무성에 설치할 경우 실효성을 기대하기 어렵고 국민도 신뢰하지 않는다는 것이다. 따라서 인권위원회를 법무성 산하가 아닌 내각부 소속의 독립기구로 설치해야 한다고 본다.

둘째, 인권위원회의 독립성 보장을 위해서는 인권위원의 인선에 있어서 적절성과 투명성이 확보되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 인권위원 추천위원회를 국회에 마련해야 하고, 추천위원회의 위원은 입법, 사법, 행정, 미디어, 학식 경험자 중에서 선임하고 추천된 후보자에 대해서는 공개 청문회를 개최하여 자질을 검증해야 한다.

67) 松井茂記, “人勸擁護法案とマスメディアの表現の自由”, 『法律時報』924, 2002. 11, 53쪽.

셋째, 인권위원회의 업무와 권한과 관련해서는 헌법, 국제인권조약에 규정된 인권 옹호를 임무로 해야 한다는 것이다. 특히 공권력에 의한 침해가 대상이 된다는 것과 입법, 행정에 대한 정책 제언, 인권교육의 실시, 국제인권기관 및 NGO와의 협력에 관해서 권한과 책무를 갖는다는 것을 명기해야 한다.

6. 소결

이상으로 호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 일본의 차별시정기구에 대해 살펴 보았다. 이하에서는 본고의 검토대상국가의 차별시정기구를 유형과 기능으로 나누어 그 특징을 검토하면 다음과 같다.

가. 외국의 차별시정기구의 유형 및 특징

앞서 살펴본 바와 같이 외국의 경우도 우리와 같이 사법적 구제제도 이외의 행정 또는 독립기구로서 차별시정기구가 별도로 설치되어 있다. 그러나 그 구조와 기능은 국가마다 차이를 보이고 있다.

호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 일본의 차별시정기구를 대상으로 기구가 대상으로 하는 영역, 차별영역, 권한의 범위, 구조방식으로 나누어 살펴보면 다음과 같은 유형으로 나눌 수 있다.

1) 차별시정기구가 대상으로 하는 영역

외국의 차별시정기구는 다양한 차별사유를 단일 기구를 통해 통합적으로 운영하는 국가와 인권과 평등을 단일구조 하에서 통일적으로 운영하는 국가로 나눌 수 있다. 아일랜드의 평등위원회가 전자를 대표한다고 할 수 있다. 아일랜드의 평등위원회는 1999년 10월에 통합적인 평등법률의 제정으로 설립되었다. 이 법률은 고용, 교육, 주거, 재화 및 서비스의 영역에 대한 9가지 차별 사유를 금지하고 있다. 평등위원회의 역할은 9개 차별 사유에 의한 차

별을 해소하고 고용에서의 기회평등을 장려하는 것이다.

호주와 캐나다의 경우가 후자에 속하는 대표적인 국가이다. 기구의 명칭에서도 드러나듯이 호주의 인권 및 기회균등위원회, 캐나다의 인권위원회는 인권보장과 차별시정이라는 기능을 통합적으로 운영하고 있다. 일본의 경우도 인권위원회 설치안에 의하면 인권과 평등을 통일적으로 운영하는 것으로 되어있다.

2) 차별시정기구가 대상으로 하는 차별 영역

외국의 차별시정기구가 취급하는 차별 영역을 기준으로 나누어 보면 미국을 제외한 국가의 경우에는 고용과 비고용 영역에서의 차별을 구제 대상으로 하고 있다. 그러나 미국의 고용기회균등위원회는 인종, 피부색, 출신국가, 성별, 종교, 나이, 장애를 이유로 하는 고용상의 차별만을 대상으로 한다.

3) 차별시정기구의 권한 범위

외국의 차별시정기구의 권한과 관련해서는 차별시정기구에 준사법적 기능이 부여되어 있는 나라와 그렇지 않은 나라로 구분할 수 있다. 차별시정기구에 준사법적 기능을 부여하고 있는 나라로는 아일랜드와 캐나다가 있다. 아일랜드의 경우는 평등심사국에서 진정사건의 조사와 구제명령을 할 수 있다. 캐나다는 인권위원회에서 조정이 실패했을 경우, 인권위원회가 인권재판소에 제소하고 인권재판소가 구제명령을 내릴 수 있는 구조로 되어 있다. 그 이외의 국가는 차별시정기구에 의한 구제조치에 법적 구속력은 없다.

앞서 살펴본 바와 같이 호주의 인권및기회균등위원회의 경우, 준사법적 기능을 가지고 있었으나 Brandy사건에 의해 인권및기회균등위원회의 결정을 마치 연방법원의 결정과 같이 법적 구속력을 부여하는 것은 호주 헌법의 권력분립 원칙에 위배된다는 위헌 판결 이후 준사법적 기능이 상실되었다. 준사법적 기능이 없는 대다수의 차별시정기구의 주요 기능은 권리 구제와 관련해서는 조정이 주요 역할이고, 그 밖에는 교육, 캠페인, 조사연구, 법률 재검

토, 정책 개발 등의 구조적 차별을 해소하는 역할을 담당하고 있다.

아일랜드와 캐나다는 차별시정기구가 이원화되어 있다. 아일랜드의 경우 「평등위원회」는 정보 및 조언 제공, 법적 서비스, 평등법률 재검토, 연구, 교육 및 캠페인 등을 담당하고 평등심사국은 준사법 기구로서 진정 사건에 대한 조사, 차별 여부에 대한 결정 등을 담당하고 있다. 즉, 평등위원회는 구조적 차별의 해소를 목적으로 운영되고, 평등심사국은 개별적 권리구제를 중심으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 캐나다의 경우는 인권위원회는 진정 사건의 조사와 조정을 담당하고 조정이 실패하거나 심층적 조사가 필요한 경우 사건을 인권재판소에 회부한다.

4) 차별시정기구의 구조 방식

마지막으로 외국의 차별시정기구를 그 구조에 따라 구분하면, 기능적 분류를 채용한 국가와 차별 사유별 분류를 채용한 국가로 나눌 수 있다. 아일랜드의 평등위원회의 경우, 9개의 차별 요소를 통합해서 업무를 차별 사유별이 아니라 기능으로 나누었다. 반면 호주의 인권및기회균등위원회는 장애, 성, 인종, 인권, 원주민 등의 차별 사유별로 구성되어 있다.

나. 외국의 차별시정기구의 기능 및 특징

본고의 검토대상국가의 차별시정기구의 기능과 역할은 크게 권리구제기능, 정책제언기능, 차별예방·방지기능으로 나눌 수 있다. 이를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 권리구제 기능 : 차별사건의 진정 수리·조사·구제

가) 진정의 수리, 비공개의 알선·조정

외국의 차별시정기구는 그 직무의 권한을 정하는 차별시정기구 설치법 또는 인권 실정법에서 진정의 수리요건을 정하고 있고, 그 요건이 충족된 진정만이 수리된다. 진정이 수리되면 우선 차별시정기구가 무료로 조사를 시작한

다. 그 결과 차별행위가 인정되면 관계 당사자를 대상으로 비공개 조정이 시도된다. 여기서 화해가 성립되면 문제는 해결된다. 캐나다 인권위원회의 경우는 조정에 의해 당사자 간에 합의가 성립되고 위원회가 그것을 승인하면 조정이 성립한다. 이 조정 결과는 법적 구속력이 있다.

차별시정기구에 의한 조정이 민사조정과 다른 점은 그것이 차별금지라고 하는 사회정의를 실현하기 위한 전문기관에 의해 행해진다는 점이다. 그런 의미에서 차별시정기구의 조사에는 위법 행위를 바로잡는다는 검찰적인 색채가 있음을 부정할 수 없다.

비공개 조정은 비대칭적 또는 원칙으로서 비강제적인 방법으로 피진정자에 대한 설득을 통한 당사자 간의 합의를 목표로 진행된다. 호주의 인권및기회균등위원회의 경우, 사실관계의 확인 단계에서도 당사자에게 출두와 서류제출을 명령할 수 있다. 이처럼 차별시정기구는 조정 단계에서 중립적인 제3자로서 당사자 간의 문제해결을 지원하는 역할을 수행한다. 그러나 조정이 성립하지 않고 종결된 경우 캐나다는 인권재판소, 아일랜드는 평등법원, 호주의 주법상의 차별시정기구의 경우에는 행정분쟁재판소에서의 심리가 전제로 되어 있는 경우도 있다.⁶⁸⁾ 반면 호주의 인권및기회균등위원회의 경우와 같이 조정 불성립으로 조정이 종결되면 차별시정기구의 역할은 그것으로 끝나고, 진정 사건이 법정에서 다투어질 경우에 원고의 지지자로서 법정에서 증언하는 경우도 있다.

나) 공개의 심문절차, 인권재판소에서의 심리와 결정·명령

캐나다의 인권위원회에서는 당사자 간의 조정이 성립하지 않는 경우에는 그 사안은 인권재판소라고 하는 준사법기관에서 재판과 유사한 공개 절차에 들어간다. 인권재판소에서는 당사자에 대한 심문과 증거조사를 통해 차별행위의 유무를 심리한다. 그때 증인소환과 증거제출을 명령할 수 있다. 인권재판소의 심리 결과 차별행위가 있다고 판단되었을 경우 인권재판소는 차별 행

68) 호주의 NSW주(New South Wales)의 반차별청(Anti-Discrimination Board)이 여기에 해당한다.

위자에 대해 차별행위의 정지, 차별행위 등을 정정하기 위한 계획·프로그램의 책정, 차별행위에 의해 침해된 권리회복을 명령할 수 있다.

진정인 또는 피진정인이 인권재판소의 결정에 불복할 경우, 재심재판소 또는 연방법원에 불복신청을 할 수 있다.

다) 재판 참가, 재판 제기

외국의 차별시정기구는 조정이 성립되지 않아 종결된 사건의 피해자가 제기한 사법재판에 차별시정기구가 참가하거나 차별시정기구 스스로가 피해자를 위해 사법재판을 제기하는 경우도 있다.

호주의 인권및기회균등위원회는 법원의 허가를 얻어 인권과 차별에 관한 재판에 참가하고 법정에서 증언할 수 있다.

미국의 고용기회균등위원회는 진정에 관한 조정이 성립하지 않고 끝난 경우에 고용차별이 항상적이거나 악질적이라고 판단되면 고용기회균등위원회 스스로가 연방법원에 소송을 제기할 수 있다.

차별시정기구는 반차별법에 관한 전문적 지식과 인권침해·차별사건을 해결해 온 풍부한 경험을 갖고 있다. 법원에 참가 또는 스스로가 재판을 제기하는 것은 재판의 장을 활용하여 진행되는 법에 대한 교육이라는 측면을 간과할 수 없다.

2) 구조적 차별시정 기능 : 정책 제언

외국의 차별시정기구는 정부와 의회에 인권과 차별시정 정책을 제언하는 활동을 하고 있다. 법안과 현행법 등을 검토하여 그것이 차별 법령에 해당된다고 판단되는 경우, 법률의 개정 등의 제언을 한다.

정책을 책정하는 것은 본래 정부와 의회의 역할이다. 그러나 정치과정만으로는 인권이 무시될 가능성이 항시적으로 존재한다. 의회에 의한 대의민주주의는 결과적으로 수의 승부의 세계이기 때문이다. 따라서 차별 피해자는 소수자인 경우가 대부분이기 때문에 정치과정에 어떤 형태로든 개입하는 것이 필요하다.

대표적인 예로서 호주의 인권및기회균등위원회가 있다. 인권및기회균등위원회는 직권에 의한 공개조사를 통해 광범위한 조사와 의견 수렴을 토대로 보고서를 작성하고 그것을 의회에 제출한다. 이것은 법 개정을 포함한 정책 제언을 하는 조사 수법으로 유의미하다.

3) 차별 예방·방지 기능 : 반차별 교육·홍보

반차별 교육·홍보활동은 외국의 차별시정기구의 대부분이 실시하고 있다. 파리원칙⁶⁹⁾에는 인권에 관한 교육, 연수 프로그램의 작성 지원, 정보·교육 및 모든 보도기관의 활용을 통해 인권보장에 대한 관심을 제고시키는 것을 국내 인권기구의 임무로 하고 있다.

차별을 해소하기 위해서는 인권 교육, 반차별 교육 등이 중요하다. 그러나 그것은 하나의 기관이 담당할 과제는 아니다. 이를 위해 각국의 차별시정기구는 각각의 전문 영역을 정하고 인권 교육과 연수를 실시하고 있다. 또한 다른 활동의 성과에 대한 홍보와 미디어 활용을 통한 교육과 의식 전환이라는 접근 방식을 채용하는 경우도 많다.

호주의 인권및기회균등위원회는 구속력이 없는 지침(guideline) 작성과 차별 시정을 위한 행동 계획을 작성한다. 그것도 넓은 의미에서 교육적인 활동에 포함된다. 1999년 법 개정 이후 인권및기회균등위원회는 교육과 홍보 중심으로 기능의 중심이 변화되었다.

69) 파리원칙이란 1993년 유엔총회에서 채택된 “국내 인권기구 지위에 관한 원칙”을 말하며, 국제인권법의 국내적 실시를 그 임무의 하나로 하는 독립적인 국내 인권기구의 지침이 제시되어 있다.

Ⅲ

한국의 차별시정기구 현황 및 문제점

1. 고용평등위원회	145
2. 남녀차별개선위원회	148
3. 국가인권위원회	154
4. 소결	159

현재 우리 사회의 차별시정기구로는 남녀고용평등법에 의한 분쟁의 조정 기능을 담당하는 『고용평등위원회』와 고용, 교육 재화, 시설, 용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서 남녀차별을 금지한 남녀차별금지및구제에관한법률 위반 사건이 발생한 경우 피해자의 진정이나 위원회의 직권으로 조사, 처리하여 피해자의 권리를 구제하는 『남녀차별개선위원회』, 그리고 성별, 종교, 장애, 나이, 학벌 등을 이유로 하는 18개 차별요소에 의한 차별행위에 대한 조사와 구제를 하는 『국가인권위원회』가 존재한다.⁷⁰⁾ 고용평등위원회는 노동부, 남녀차별개선위원회는 여성부 산하에 설치되어 있는 행정위원회이고, 국가인권위원회는 독립기구로서의 성격을 갖고 있다. 각 위원회의 성격과 기능, 운영 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 고용평등위원회

가. 구성과 기능

고용평등위원회는 남녀고용평등법 제27조의 “이 법에 의한 분쟁의 조정과 남녀고용평등의 실현에 관한 사항을 협의하기 위하여” 지방노동행정기관에 설치된 기구이다.

고용평등위원회는 남녀고용평등법상의 모집과 채용에서의 남녀차별(법 제7조), 동일가치노동 동일임금원칙의 위반에 관한 사항(법 제8조), 임금외의 금품 등의 지급에 있어서 남녀차별(법 제9조), 교육·배치 및 승진에서의 남녀차별(법 제10조), 정년·퇴직 및 해고에서의 남녀차별(법 제11조), 직장 내 성희롱에 관한 사항(법 제12조)에 관한 분쟁의 조정과 지방노동행정기관의 장의 요청이 있을 경우, 남녀고용평등법 위반 여부에 관한 의견을 제출하는

70) 이 밖에도 근로기준법 제33조의 정당한 이유없는 해고 등의 구제를 담당하는 노동위원회가 존재한다. 따라서 노동자가 성별, 혼인, 임신, 출산, 육아를 이유로 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 등의 고용상의 성차별을 받았을 때에는 노동위원회에 구제신청을 할 수 있다. 그러나 노동위원회는 차별시정을 그 목적으로 하는 조직이 아니기 때문에 여기서는 포함시키지 않는다.

기능을 가지고 있다.

위원회의 구성은 위원장을 포함한 15인의 위원으로 근로자를 대표하는 자, 사업주를 대표하는 자, 공익을 대표하는 자 각 5인으로 구성한다(법 제28조 제1항).⁷¹⁾ 그 밖에 위원회에 분쟁의 조정에 필요한 사항에 대한 조사와 위원회 업무의 지원을 위해 2인 이내의 상근 전문위원을 둔다(법 제28조 제2항).⁷²⁾ 또 위원회에는 간사 1인을 두되(시행령 제20조), 당해 지방노동청의 근로여성과 장으로 한다(고용평등위원회 운영규정 제8조).

위원회에는 소속위원 전원으로 구성되는 전체회의와 공익위원으로 구성되는 공익위원회를 둔다(남녀고용평등법시행령 제17조 제1항). 공익위원회는 직장내 성희롱에 관한 사항과 위원장이 필요하다고 판단하여 토의에 부치기로 한 사항을 처리하고 전체회의는 그 외의 사항을 처리한다(동 시행령 제17조 제3항).

남녀고용평등법상에 분쟁이 발생한 경우, 근로자 또는 근로자가 속한 사업장의 노동조합과 당해 사업주의 쌍방 또는 일방은 고용평등위원회에 조정을 신청할 수 있다(법 제26조). 조정의 신청을 받은 경우, 고용평등위원회는 사실조사와 조정회의를 거쳐 위원들이 조정안을 작성하고 당사자가 조정안을 수락하면 위원회가 조정서를 작성한다. 조정서에 정한 기준에 달하지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고, 무효로 된 부분은 조정서에 정한 기준에 의한다(법 제29조 제3항). 그러나 당사자가 조정을 받아들이지 않으면 그것으로 조정은 종결된다.

-
- 71) 공익위원은 ①일반직 4급 이상 또는 이에 상당하는 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 자, ②판사·검사·변호사 또는 공인노무사의 자격이 있는 자, ③관련 공익단체에서 임원으로 재직하고 있거나 재직하였던 자, ④고등교육법에 의한 학교에서 사회학·심리학·여성학·법학·경제학 등 관련분야의 조교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 자 및 ⑤그 밖에 남녀고용평등 관련 분야에 대하여 학식과 경험이 풍부하다고 노동부장관이 인정하는 자 중에서 위촉한다(남녀고용평등법시행령 제14조).
- 72) 상근전문위원은 ①일반직 6급 이상 또는 이에 상당하는 공무원으로서 노동행정에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람, ②노사관계, 근로여성관계 그 밖에 이와 관련된 분야의 석사학위 이상을 소지한 사람으로서 대학 또는 관련단체에서 근로여성업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람, ③노동행정에 10년 이상 종사한 사람으로서 노동부장관이 자격이 있다고 인정하는 사람 중에서 위촉한다(남녀고용평등법시행령 제19조).

나. 운영 현황

<표 III-1>은 1996년부터 2003년 9월 현재까지의 고용평등위원회의 개최 현황을 정리한 것이다. 고용평등위원회의 개최는 2000년 들어 증가하였지만, 20건 미만이다. 이것은 건수에 대한 것으로 그 대상자 수는 더 많을 수 있다. 고용상의 성차별은 단일 사건에 대상자가 많다는 특징이 있기 때문이다. 예를 들어 임금차별이 있다고 할 때 한 명의 여성만이 대상자가 되지 않는다. 이것은 고용평등위원회에 대한 진정이 개인보다는 노동조합, 직장내 여성회 등을 통해 이루어지는 것을 통해서도 알 수 있다. 따라서 사건 수만으로 활용도를 판단하기는 어렵다. 그러나 20건 미만의 개최 현황은 그 활용도가 높다고 할 수는 없다.⁷³⁾

<표 III-1> 고용평등위원회 개최 현황(처리현황별)-1996~2003년

년도	계	조정신청	의견청취	협의
1996	4	-	-	4
1997	2	-	-	2
1998	6	-	-	6
1999	5	-	-	5
2000	15	-	12	3
2001	15	1	1	13
2002	14	3	8	3
2003 (9월현재)	11	2	4	5

자료: 정형욱(2003), 윤덕경·장영아(2003)에서 재인용

<표 III-1>에서 눈에 띄는 것은 조정신청보다 의견청취 건수가 많다는 것이다. 의견청취란 지방노동행정기관의 장의 요청에 의해, 남녀고용평등법 위반 여부에 관한 의견을 제출한 것이다. 이것은 차별 피해자가 고용평등위원

73) 고용평등위원회의 활용도가 낮은 이유는 2001년 법 제정 전까지 조정신청권자가 당사자가 아니라 지방노동행정기관의 장이었던 것과 관련된 절차상의 문제에서 연유하는 측면이 존재한다. 그러나 법 개정 이후에도 고용평등위원회 개최 현황이 크게 증가하고 있지 못한 점은 고용평등위원회가 조정을 통한 분쟁해결이라는 제도의 취지가 제대로 실현되고 있다고 보기는 어렵다.

회에 진정하기보다는 근로감독관에게 진정하는 비율이 높다는 것을 반증한다. 그 이유는 고용평등위원회 A위원의 말을 인용하면 “근로감독관은 사법경찰관으로 형사처벌이 가능하기 때문에 차별 피해자는 고용평등위원회보다 근로감독관에게 진정하는 것이 사용자와의 관계에서 유리하다고 판단하기 때문”이라고 한다. 따라서 근로감독관에게 진정한 사건의 조정율도 높을 수 밖에 없다고 한다.

다. 문제점

앞의 표에서 알 수 있듯이 고용평등위원회의 저조한 활용은 고용평등위원회가 가지고 있는 제도상의 결함에서 기인한다. 고용평등위원회의 주요 역할은 당사자 간의 분쟁을 조정하는 것이다. 그러나 고용평등위원회의 조정안은 당사자가 동의하지 않을 경우 조정은 이루어지지 않는다. 이것은 조정제도가 갖는 내재적 한계이다. 이와 같은 조정제도가 갖는 문제점에 근거하여 현실에서는 고용평등위원회의 조정안이 작성되어 조정이 성립되기보다는 조정 전 합의 권고가 주로 사용된다. 그러나 고용평등위원회는 합의에 대한 이행 심사권은 물론 불이행에 대한 제재 기능이 없기 때문에 합의이행을 강제하기 어렵다는 문제가 지적되고 있다.⁷⁴⁾

2. 남녀차별개선위원회

가. 구성과 기능

남녀차별개선위원회는 남녀차별금지및구제에관한법률에 의하여 남녀차별에 대한 자료요구 등 조사, 남녀차별여부의 결정·조정·시정권고·고발, 남녀차별적인 법령·제도나 정책 등의 개선에 관한 권고 또는 의견표명, 남녀

74) 윤자야, “고용상의 차별해소를 위한 권리제도의 실효성 확보 - 간접차별 분쟁 구제 절차상의 문제와 대안을 중심으로-”, 『고용상의 간접차별, 어떻게 판단하고 대응할 것인가』, 제8회 여성주간 기념토론회 자료집, 2003. 46쪽.

차별금지에 대한 기준 및 개선지침의 수립·보급 등을 수행하기 위해 여성부장관 소속하에 설치된 기구이다(법 제10조).

위원회는 시정신청 사건에 대해 합의권고, 조정, 또는 시정조치 권고, 차별제도의 개선에 관한 의견표명, 수사기관에 고발, 소송지원을 할 수 있다(법 제25조, 제26조, 제28조, 제34조, 제35조).

위원회는 위원장과 상임위원 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.⁷⁵⁾ 위원장은 여성부장관이 되고, 상임위원은 여성부 차별개선국장이 겸임한다(시행령 제5조).

위원회의 회의는 위원 전원으로 구성되는 전원회의와 위원장 또는 상임위원 1인과 비상임위원 4인 이내로 구성되는 소회의가 있다(법 제11조). 전원회의에서는 ① 위원회의 운영에 관한 일반적인 사항, ② 남녀차별금지에 대한 기준 및 개선지침의 수립, ③ 위원회에서 종전에 의결한 결정·의견 등을 변경할 필요가 있는 사항, ④ 소회의에서 의결되지 아니하거나 소회의가 전원회의에서 처리하도록 결정한 사항, ⑤ 제32조의 규정에 의한 이의신청에 대한 재결 및 ⑥ 기타 전원회의에서 스스로 처리하는 것이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의·의결한다(법 제12조). 소회의는 성희롱을 제외한 남녀차별사항을 담당하는 제1 소회의와 성희롱사항을 담당하는 제2소회의로 구분된다(남녀차별개선사무운영및처리절차등에관한규칙 제24조)

소회의에서는 전원회의에서 심의·의결하기로 한 사항 이외의 사항에 대하여 심의·의결하고 있다. 소위원회 회의는 위원장 또는 상임위원이 주재하며, 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결한다(법 제13조 제2항).

남녀차별사항의 시정신청 사건은 피해자의 신청(법 제21조)이나 위원회의

75) 법 제10조의2에 의하여 위원은 ①대학이나 공인된 연구기관에서 15년 이상 여성관련 학문을 강의하거나 연구한 경력이 있고 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 자, ②2급 이상 또는 이에 상당하는 공무원의 직에 있던 자로서 남녀평등 또는 여성관련 업무에 3년 이상 근무한 자, ③판사·검사 또는 변호사로서 10년 이상 근무한 자, ④ 남녀평등관련 분야에서 15년 이상 활동한 경력이 있고 식견과 덕망이 있는 자 중에서 여성부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

직권(법 제22조 제2항)으로 조사를 개시할 수 있다. 시정신청을 접수한 경우 위원회는 지체 없이 그 사실에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다(법 제22조 제1항). 시정신청에 대한 실무조사는 상임위원이 지정한 조사관이 담당한다(남녀차별개선사무운영및처리절차등에관한규칙 제4조 제2항).⁷⁶⁾ 위원회는 시정신청을 조사하는 과정에서 필요하다고 인정될 때에는 시정신청에 대한 남녀차별 여부를 결정하기 전에 신청인 및 피신청인에게 합의를 권고할 수 있다(법 제25조). 그러나 합의권고에 따른 합의가 이루어지지 아니한 경우에는 위원회에 조정을 신청할 수 있다(법 제26조 제1항).

한편 조사 결과 남녀차별사항에 해당한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있을 때에는 남녀차별임을 결정하고 당해 공공기관의 장 또는 사용자에게 시정을 위하여 필요한 조치를 권고해야 한다(법 제28조). 위원회는 남녀차별사항의 시정신청에 대한 결정을 신청인 및 당해 공공기관의 장 또는 사용자에게 통지하여야 한다(법 제30조). 이러한 위원회의 시정조치의 권고에 대하여 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 갖추어 위원회에 이의신청을 할 수 있다(법 제32조).

위원회는 시정조치의 권고나 개선권고 또는 의견과 처리결과의 내용을 공표할 수 있으며(법 제33조), 남녀차별사항을 조사한 결과 그 내용이 관계법률의 형사처벌규정에 위반된다고 인정할 때에는 관할 수사기관 등에 고발할 수 있다(법 제34조). 남녀차별로 결정된 사항에 대하여 피신청인이 시정조치 권고에 불응하여 신청인이 이를 민사소송으로 다투고자 할 때 일정한 요건을 갖춘 경우 여성발전기금으로 소송을 지원할 수 있다(법 제35조).

나. 운영 현황

남녀차별금지및구제에관한법률 시행 5년(1999.7~2004.6) 동안 남녀차별사건 시정신청 접수 및 처리현황은 아래의 <표 III-2>와 같다.

76) “조사관”이라 함은 위원장을 보좌하여 위원회의 남녀차별사항의 조사 등 업무를 담당하는 공무원을 말한다(남녀차별개선사무운영및처리절차등에관한규칙 제2조 제3호).

<표 Ⅲ-2> 연도별 시정신청 접수·처리 현황

(단위: 건)

구 분	시정신청 접수 (전년도 이월)			시정신청 처리 (처리중·차년도 이월)		
	합 계	남녀차별	성희롱	합 계	남녀차별	성희롱
1999년 (7월~)	85	68	17	72 (13)	61 (7)	11 (6)
2000년	220 (13)	100 (7)	120 (6)	199 (34)	84 (23)	115 (11)
2001년	297 (34)	155 (23)	142 (11)	286 (45)	155 (23)	131 (22)
2002년	136 (45)	47 (23)	89 (22)	145 (36)	60 (10)	85 (26)
2003년	152 (36)	65 (10)	87 (26)	168 (20)	70 (5)	98 (15)
2004년 6월 기준	105 (20)	48 (5)	57 (15)	90 (35)	40 (13)	50 (22)
합 계	995	483	512	960	470	490

자료: 여성부, '남녀차별금지법 시행('99.7월) 이후 5년간 사건현황—남녀차별사건 통계분석 결과', 2004.8.25 보도자료.

<표 Ⅲ-2>에 의하면 남녀차별개선위원회에 접수된 사건 중 남녀차별사건은 48.5%, 성희롱 사건은 51.5%로 성희롱 사건이 약간 많은 것으로 나타났다. 성희롱 사건의 비율이 높은 것은 성희롱 사건의 경우, 가해자와 피해자가 명확하고 남녀차별사건과 비교해 입증에 상대적으로 용이하기 때문인 것으로 보인다.

사건 유형별로 보면 남녀차별은 고용상의 차별(67%)이, 성희롱은 육체적 성희롱(56.2%)이 가장 높은 비율을 보이고 있다. 남녀차별사건 중 고용상의 차별이 차지하는 비율이 높은 것은 외국의 차별시정기구에서도 공통적으로 나타나는 현상이다.

처리사건에서 시정권고율은 성희롱의 경우 22.9%이고 남녀차별사건은 4.9%이다. 조정율은 남녀차별사건은 0%이고, 성희롱 사건은 0.2%이다. 합의 권고의 경우는 남녀차별사건이 0.2%, 성희롱이 1.4%로 시정권고율이 높은 것을 알 수 있다. 조정율이 0%와 0.2%로 나타난 것은 남녀차별개선위원회의 조정 기능이 거의 작동하고 있지 않다는 것을 보여준다.

<표 III-3> 남녀차별 사건 접수·처리 현황

(’99.7.1-’04.6.30, 건)

구 분	남 녀 차 별					
	합계	고용	교육	재화등	법정책	기타
접수현황	483 (100%)	324 (67.1)	10 (2.1%)	28 (5.8%)	46 (9.5%)	75 (15.5%)
처리계	470	317	10	27	46	70
시정권고	23	15	1	3	4	-
합의권고	1	1	-	-	-	-
조정	-	-	-	-	-	-
의견표명	4	2	1	-	1	-
기각	25	17	-	3	3	2
각하	1	1	-	-	-	-
상정계	54	36	2	6	8	2
취하	258	206	4	15	14	19
이송	41	20	2	-	8	11
조사제외	77	27	1	4	14	31
조사종결	40	28	1	2	2	7
미상정계	416	281	8	21	38	68
처리중	13	7	-	1	-	5

자료: 여성부, ‘남녀차별금지법 시행(’99.7월) 이후 5년간 사건현황—남녀차별사건 통계분석 결과’, 2004.8.25 보도자료.

<표 III-4> 성희롱 사건 접수·처리 현황

(’99.7.1-’04.6.30, 건)

구 분	성 희 룡				
	합계	육체	언어	시각	기타
접수현황	512 (100%)	288 (56.3%)	186 (36.3%)	17 (3.3%)	21 (4.1%)
처리계	490	280	176	15	19
시정권고	112	55	54	1	2
합의권고	7	2	3	1	1
조정	1	1	-	-	-
의견표명	5	4	1	-	-
기각	29	14	13	1	1
각하	1	-	1	-	-
상정계	155	76	72	3	4
취하	254	169	73	6	6
이송	12	6	4	-	2
조사제외	42	18	17	3	4
조사종결	27	11	10	3	3
미상정계	335	204	104	12	15
처리중	22	8	10	2	2

자료: 여성부, ‘남녀차별금지법 시행(’99.7월) 이후 5년간 사건현황—남녀차별사건 통계분석 결과’, 2004.8.25 보도자료.

다. 문제점

남녀차별개선위원회의 역할은 피해자 구제기능과 구조적 차별 개선기능으로 나눌 수 있다. 이와 같은 기능을 중심으로 문제점⁷⁷⁾을 살펴보면, 피해자 구제 기능과 관련해서 문제점으로 지적되고 있는 것은 첫째, 남녀차별개선위원회가 차별이라고 결정하여 당사자에게 시정권고를 하더라도 행정지도에 불과한 시정권고 권한으로는 이에 따르지 않을 경우 어떠한 법적 제재도 가할 수 없기 때문에 피해자 구제에 한계가 있다는 것이다. 따라서 노동위원회와 같은 시정명령권의 도입이 주장되기도 한다. 그러나 시정명령권이 도입되기 위해서는 남녀차별개선위원회가 준사법기구적 성격을 가지고 있느냐에 대한 평가가 선행되어야 한다. 위원회에 시정명령권을 부여한다는 것은 행정기관 내에 설치된 기구가 사법적 작용을 하는 것으로 국민의 재판 받을 권리, 통치조직의 기본원리인 권력분립의 원칙을 기준으로 그 위헌성 여부에 대한 엄격한 심사를 받아야 하기 때문이다. 그 심사 요건으로는 첫째, 조정 및 중재기구가 독립성이 보장되어 있는 준사법기구적 성격을 가지고 있는가의 여부, 둘째, 심의 절차의 신중성 및 공정성 역시 거의 사법절차에 준할 정도로 보장되어 있는지의 여부 등이다.

둘째, 사회적 발언권과 권력에서 열세에 놓여있는 사회적 약자인 차별 피해자가 소송을 한다는 것 자체에 많은 어려움이 따르기 때문에 소송 지원 등의 제도적 장치는 중요한 의미를 갖는다. 그러나 위원회의 소송지원 기능과 관련해서 1999년 7월 이래 소송지원 실적은 한 건도 없다. 이것은 소송지원 요건이 중대한 남녀차별 사항으로 피해자의 신청이 전제로 되어 있는 등 그 요건이 제한적이기 때문에 소송지원 수혜자의 요건에 맞는 경우가 드물기 때문에 나타나는 것이다. 따라서 소송지원 대상 요건이 완화될 필요가 있다.⁷⁸⁾

셋째, 직권조사 기능과 관련하여 보면, 직권조사란 사건의 중대성과 자연

77) 남녀차별개선위원회의 문제점과 발전방향에 대해서는 김선택, 『성차별개선을 위한 국가기구 발전방안-남녀차별개선위원회를 중심으로-』, 여성부(2003)에서 자세하게 논하고 있다.

78) 윤덕경·장영아, 앞의 글, 47쪽.

인이 실명으로 조사신청을 하기 곤란하거나 불가능한 경우에 남녀차별개선 위원회가 직권으로 조사를 실시함으로써 남녀차별을 해소할 수 있도록 하는 제도이다. 그러나 남녀차별금지및구제에관한법률시행령 제15조의2는 남녀차별개선위원회가 직권조사 할 수 있는 사항을 남녀차별로 인하여 다수의 피해자가 발생하였다고 인정되는 직권조사의 발동요건으로 믿을 만한 입증자료가 있을 것을 요구하고 있다. 이것은 직권조사가 그러한 입증자료를 찾아내는 것이라는 점에서 사실상 남녀차별사항에 대한 직권조사를 무의미하게 할 정도로 제한하는 것이 될 수 있다. 따라서 직권조사사항을 사회의 모든 영역에서 남녀평등을 실현하는 것에 중요한 의미가 있는 남녀차별사항과 중대한 남녀차별에 대한 합리적 의심이 있는 사항으로 확대하는 것이 필요하다.⁷⁹⁾

다음으로 차별시정기구의 기능 중 구조적 차별 시정을 위한 정책 제언 기능이 매우 중요함에도 불구하고 위원회의 구조적 차별시정 기능은 거의 작동하고 있지 못하다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 그 이유로 남녀차별개선위원회가 구조적 차별개선을 위하여 취할 수 있는 조치가 개선권고와 의견표명으로 한정되어 있고, 위원회의 구조 자체도 구조적 차별 시정을 위한 기구로 설계되어 있지 않기 때문이다. 또한 여성부 산하의 위원회가 정책 제언 등의 구조적 차별시정 기능을 담당하는 것은 그 자체로 한계가 있다.

3. 국가인권위원회

가. 구성과 기능

국가인권위원회는 모든 인권과 차별침해 사안을 조사하고 구제하는 역할을 비롯하여 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항에 관한 권고 및 의견표명, 인권상황에 대한 실태조사 및 인권에

79) 김선태, 『성차별개선을 위한 국가기구 발전방향-남녀차별개선위원회를 중심으로-』, 여성부, 2003, 95쪽.

대한 교육·홍보 등의 업무를 담당하기 위해 설치된 독립기구이다.

국가기관, 지방자치단체 또는 구금·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판을 제외한다)과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우나 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의하여 평등권을 침해당한 경우에는 국가인권위원회에 진정할 수 있다(법 제30조 제1항). 여기서 말하는 ‘평등권 침해의 차별행위’란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 병력(病歷)을 이유로 한 ① 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)에 있어서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위와 ② 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용에 있어서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다(법 제30조 제2항).

위원회는 전원위원회와 소위원회로 나누어진다. 전원위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 위원으로 구성되고, 소위원회는 3인의 위원으로 구성된다(법 제5조 및 제12조). 현재 정책 및 대외협력 소위원회, 인권침해조사 소위원회, 차별행위조사 소위원회 및 상임위원회와 조정위원회가 운영되고 있다. 위원회는 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 두며(법 제16조), 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사·연구업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 전문위원을 둘 수 있도록 하고 있다(국가인권위원회법시행령 제17조).

위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인을 포함한다), 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명한다.

국가인권위원회에 진정이 접수되면, 사건의 조사·심의·조정 및 의결을 거쳐 처리함을 원칙으로 한다(인권침해및차별행위조사규칙 제20조). 위

위원회는 진정이 없는 경우에도 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다(법 제30조 제3항). 위원회는 조사중이거나 조사가 끝난 진정에 대하여 사건의 공정한 해결을 위하여 필요한 구제조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다(법 제40조). 위원회는 진정에 대하여 인권침해가 있다고 인정하고 제40조에 의한 합의가 이루어지지 않은 경우에 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 진정을 조정위원회에 회부하여 조정절차를 시작할 수 있다(법 제42조). 국가인권위원회에 의한 조정 또는 조정에 갈음하는 결정은 당사자가 이의를 제기하지 않은 경우에는 재판상의 화해와 같은 효력이 있다 (법 제43조).

나. 운영현황

국가인권위원회 출범에서부터 현재(2004년 11월)까지 접수된 진정사건 중 차별행위 진정사건이 차지하는 비율은 7.2%로 인권침해(82.3%)와 비교할 때 매우 적음을 알 수 있다(<표 III-5>).

<표 III-7>에 의하면 차별행위 진정사건 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 평등권 침해(30.2%), 사회적 신분(13.9%), 장애(8.4%), 성별(7.9%) 등의 순으로 나타났다. 영역별 접수·처리현황은 고용과 관련된 진정이 282건으로 가장 많고 다음이 재화 등 공급이나 이용 71건, 교육시설 등 이용분야 27건 등의 순으로 나타났다. 고용상의 차별에 대한 진정이 가장 많은 것은 어느 나라에서나 보여지는 특징이다. 고용상의 차별이 개인이 치러야 하는 경제적, 사회적 비용이 가장 높기 때문인 것으로 생각된다. 고용영역에는 채용 72건(13.2%), 해고 71건(13.0%), 임금43건(7.9%), 모집 27건(4.9%) 등으로 나타났다. 재화·용역 등 공급이나 이용영역에서는 재화이용 관련이 59건으로 가장 많고, 용역관련이 5건(0.9%) 등이며, 교육시설 이용영역에는 교육시설관련이 21건(3.8%), 직업훈련 관련이 6건(1.1%)으로 나타났다. 위의 3개 영역에 해당되지 않으면서 차별사건으로 분류된 기타사건은 166건으로 총 진정 건수의 30.3%를 차지하고 있다(<표 III-8> 참조).

다음으로 진정사건의 처리유형을 살펴보면 기각과 각하가 89%로 매우 높은 비중을 차지하고 그 다음이 권고가 38건으로 9.5%, 합의종결이 5건으로 1.3%, 이송이 1건으로 0.2% 순이다. 기각과 각하가 89%에 이른 것은 우리 사회의 차별에 대한 인식이 주관적임을 보여주는 것으로 차별에 대한 사회적 합의를 위한 교육과 홍보 등이 필요함을 보여준다(<표 III-6> 참조).

<표 III-5> 진정사건 분류('01.11.26.-'04.11.30)

단위: 건(%)

분류	인권침해	차별행위	기타	계
건수	10,259(82.3)	902(7.2)	1,313(10.5)	12,474(100.0)

자료: 국가인권위원회 발표 자료(2004)

<표 III-6> 차별행위 진정사건 처리유형별 현황

구분	접수 (이월)	처리유형						조사진행 (이월)
		소계	권고	합의종결	기각	각하	이송	
사건수 (비율%)	547	398(100)	38(9.5)	5(1.3)	66(16.6)	288(72.4)	1(0.2)	149
2002년	189	102	8	2	18	73	1	87
2003년	358(87)	212(84)	14(16)	2(1)	23(25)	173(42)	-	146(3)

* 2002년 통계는 2001.11.26-12.31. 접수된 사건 포함.

* ()는 2002년 접수된 사건 중 2003년에 이월되어 종결된 사건임.

* 권고: 재발방지 권고, 인권교육 권고, 제도·정책·관행 등의 시정 또는 개선 권고

자료: 2003년 국가인권위원회 연간보고서.

<표 III-7> 차별행위 진정사건 사유별 접수 및 처리현황(2002-2003)

(단위: 건)

차별사유	성별	종교	장애	나이	사회신분	출신지역	출신국가	출신민족	용모	혼인여부	임신출산	가족상황	인종	피부색	사상	전과	성적지향	병력	학벌	평등권침해	기타	
접수계	547	43	11	46	26	76	7	28	1	6	6	15	3	1	1	11	8	6	25	27	165	35
2002년	189	9	6	32	5	40	5	19	0	2	2	0	1	1	1	4	7	4	10	0	38	3
2003년	358	34	5	14	21	36	2	9	1	4	4	15	2	0	0	7	1	2	15	27	127	32
구성비(%)	100	7.9	2.0	8.4	4.8	13.9	1.3	5.1	0.2	1.1	1.1	2.7	0.5	0.2	0.2	2.0	1.5	1.1	4.6	4.9	30.2	6.4
종결	398	36	10	37	21	54	6	23	1	3	6	14	3	1	1	8	8	4	22	0	113	27
미결	149	7	1	9	5	22	1	5	0	3	0	1	0	0	3	0	2	3	27	52	8	

* 기타: 광고계재에 있어 신문사 차별, 부당한 학점처리 등

자료: 2003년 국가인권위원회 연간보고서

<표 III-8> 차별행위사건 영역별 접수현황(2001-2003)

(단위: 건)

차별사유	고용에 있어서의 차별(283건)												재화 등 공급이나 이용에 있어서의 차별(71건)						교육시설 등 이용차별(27건)		기타
	모집	채용	교육	배치	승진	임금	임금외 금품	정년	퇴직	해고	기타	재화	용역	교통 수단	상업 시설	토지	주거 시설	교육 시설	직업훈 련기관		
접수계	547	27	72	1	15	20	43	10	3	7	71	14	59	5	2	3	1	1	21	6	166
2002년	189	6	18	1	1	9	17	6	0	1	10	5	30	3	2	2	0	1	7	3	67
2003년	358	21	54	0	14	11	26	4	3	6	61	9	29	2	0	1	1	0	14	3	99
구성비 (%)	100	4.9	13.2	0.2	2.7	3.7	7.9	1.8	0.5	1.3	13.0	2.6	10.8	0.9	0.4	0.5	0.2	0.2	3.8	1.1	30.3
총결	398	17	37	1	10	18	25	7	2	6	62	13	52	5	2	3	1	1	12	4	120
미결	149	10	35	0	5	2	18	3	1	1	9	1	7	0	0	0	0	0	9	2	46

자료: 2003년 국가인권위원회 연간보고서

다. 문제점

앞서 살펴본 고용평등위원회와 남녀차별개선위원회와는 달리 국가인권위원회는 정부로부터 독립하여 인권과 평등문제를 단일 기구 내에서 통일적으로 수행하는 기구로서의 특징을 가지고 있다. 위원회는 차별시정과 관련하여 평등권 침해의 차별행위에 대한 구제절차를 마련하고 있다. 그러나 인권침해와는 달리 차별에 대해서는 무엇이 차별행위에 해당하는지에 대한 개념 정의와 차별유형이 구체적으로 규정되어 있지 않다는 문제가 있다. 그리고 차별 구제 절차와 관련해서 볼 때, 차별행위가 인정될 경우 국가인권위원회는 ‘조정’ ‘합의권고’ ‘조정에 갈음하는 결정’ 등의 구제조치를 할 수 있다. 앞의 <표 III-6>을 통해서도 알 수 있듯이 조정보다는 합의권고에 의해 사건해결이 이루어지는 비중이 높다. 이는 국가인권위원회가 당사자간의 자주적인 해결을 위한 ‘조정자’의 기능보다는 일종의 ‘심판자’로서의 기능을 통해 사건을 해결하고 있음을 보여준다. 그러나 심판자로서의 기능은 당사자 중 일방이 이의를 제기하면 그것으로 종결된다는 한계를 갖는다. 이는 사법부가 아닌 차별시정기구가 갖는 내재적인 한계라는 측면을 간과할 수 없다. 이와 같은 경우에 피해자는 사법부에 소송을 제기하던가 아니면 포기하던가의 선택만이 남

게된다. 따라서 조정과 합의권고 등을 통한 사건해결이 이루어지지 않을 경우, 피해자에 대한 지원체계의 수립이 무엇보다 필요하다.⁸⁰⁾

4. 소결

이상으로 각 위원회별로 구조와 기능 그리고 문제점에 대해 간략하게 살펴 보았다. 이하에서는 우리의 차별시정기구가 공통으로 갖고 있는 문제점을 살펴보면 우선, 권리구제 절차상의 문제를 지적할 수 있다. 개별 피해자에 대한 권리구제 방식은 조정과 강제라는 두 축이 존재한다. 그러나 현행 제도는 조정과 강제라는 두 축이 효과적으로 작동될 수 있도록 설계되어 있지 않다는 점에 문제가 있다. 차별시정기구가 조정이라는 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 채택하고 있는 것은 앞서도 살펴본 바와 같이 재판제도가 갖는 내재적 한계를 극복하기 위해서이다.

조정이란 중립적인 위치에 있는 제3자가 분쟁 당사자들의 동의를 얻어 분쟁 당사자 또는 대리인이 쉽게 협상을 할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법이다. 분쟁 당사자가 협상에서 합의를 할 것인지의 여부에 대한 결정 권한을 가지고 있고 조정위원은 당사자들의 협상을 도와주는 권한만을 갖는다. 이러한 점이 대체적 분쟁처리제도가 사법제도와 다른 점이다.

그러나 우리의 차별시정기구는 조정을 통한 해결이라는 관점에서 설계되어 있지 않다. 하나의 예로 조정위원의 자격이 높다는 점을 지적하고 싶다. 앞서의 위원회들은 법률로 조정위원의 자격을 명시하고 있다. 그러나 대부분 조정위원의 수가 제한되어 있고, 조정위원의 자격이 지나치게 높게 규정되어 있다. 그리고 조정위원은 별도의 직업을 가지고 있는 경우가 많기 때문에 이로 인해 조정 기능이 활성화되기 어렵다. 바쁜 조정위원들에게 충실한 조정절차의 수행을 주문하기는 어렵기 때문이다. 그리고 해당 분야의 전문가나 법률전문가가 차별문제의 전문가라는 보장은 어디에도 없고, 조정 전문가일

80) 윤덕경·장영아, 앞의 글, 57쪽.

수도 없다. 따라서 조정위원 수를 대폭 늘리고 그 자격요건을 완화하고 조정은 3인 정도로 구성된 조정부에서 완결하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 조정위원이 되기 위해서는 일정 기간 이상의 조정 프로그램을 이수하도록 하는 방안 마련이 필요하다.⁸¹⁾

다음으로 강제에 대해 살펴보면, 차별행위가 있었음이 인정되더라도 조정이 성립하지 않을 경우 남녀차별개선위원회와 국가인권위원회가 할 수 있는 역할은 시정권고를 하는 것이다. 그러나 시정권고는 법적 구속력이 없기 때문에 피해자의 권리구제에는 한계가 있다. 시정명령권 도입 등이 주장되고 있으나 시정명령권 도입을 위해서는 차별시정기구가 준사법적 기능을 수행할 수 있을 정도의 조직적 체계를 갖추고 있어야 한다는 전제가 필요하다. 또한 시정명령권이 도입되더라도 이에 불복할 경우 사건에 대한 판단은 최종적으로 법원이 하게 된다. 따라서 전문성을 토대로 한 간이, 신속한 구제라고 하는 차별시정기구의 구제방식의 장점이 상실될 위험이 있다. 또한 차별시정기구의 결정에 법적 구속력을 부여할 경우, 관계 당사자의 접근이 용이하지 못하게 될 가능성이 있음을 고려해야 한다.

따라서 조정이 실패하여 합의에 이르지 못할 경우, 시정명령이라는 방식도 유의미할 수 있으나, 이것은 현실화에 많은 어려움이 예상되고 그 효과도 예측하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 피해자에 대한 법적지원 방법을 제도적으로 마련하는 것이 중요한 과제라고 생각된다. 차별사건은 다른 유형의 사건과는 달리 사회적 약자가 피해자가 된다는 특징을 가지고 있다. 사회적 발언권과 권력에서 열세를 가지고 있는 사회적 약자인 차별 피해자가 소송을 한다는 것 자체에 많은 어려움이 따르기 때문에 소송 지원 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 방식으로는 차별시정기구가 차별 피해자를 대신하여 소송을 제기하거나, 차별시정기구가 그 지지자로서 재판에 적극적으로 참여하는 방식을 고려할 수 있다. 직권조사를 통한 직접 소송이라는 방식도 생각할 수 있다.

81) 유병현 외, 『행정형 대체분쟁처리제도(ADR)의 현황과 개선방안』, 대통령비서실 참여 혁신수석실, 2003, 360-363쪽 참조.

조정이나 조정 전 합의를 통해 합의가 이루어진 경우, 이의 이행 여부를 파악, 강제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점 또한 문제이다. 이행 심사권 또는 불이행에 대한 제재 기능이 마련되어야 한다.

마지막으로 현재의 차별시정기구의 다원성으로 발생하는 문제를 지적할 수 있다. 외국의 경우 차별사유별로 차별시정기구가 존재하는 경우는 있지만 차별 사유가 중복되는 경우는 발견할 수 없었다. 구제대상의 중복으로 인한 업무의 중복성에 대해, 접근과 선택의 가능성을 넓힐 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가하는 견해도 있을 수 있지만⁸²⁾, 기능의 중첩은 국가예산의 낭비를 초래할 수 있고, 피해자가 어느 기관에 구제를 청구해야 할지 선택이 어려워 구제기간을 초과할 우려가 있다. 또 잘못 청구할 수 있는 문제도 있어 피해자의 권리구제를 저해할 수 있다는 부정적인 측면을 간과할 수 있다.⁸³⁾ 그리고 차별의 속성상 중복 차별이 발생할 소지가 많고 인권보장과 인권 의식의 발전은 차별사유와 영역을 확대시킨다는 점을 감안하면 차별 문제를 통일적으로 처리하는 독립된 기구가 필요하다. 이때 고려할 사항에 대해서는 뒤에서 살펴보는 것으로 한다.

82) 김선택, 앞의 글, 60쪽.

83) 임중호, 앞의 글, 25-26쪽 참조.

IV

차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의

1. 한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점 165
2. 차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의 166

1. 한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점

이상으로 한국과 외국의 차별시정기구의 현황에 대해 간단하게 살펴보았다. 이하에서는 외국의 차별시정기구가 우리에게 주는 함의에 대해 살펴본다. 이를 위해 한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 차별시정기구 간의 업무의 중복성 문제와 다양화되고 있는 차별사유와 차별영역은 현재의 차별시정기구로는 대처하기 어렵다는 점이다. 이것은 현실에서 ‘다양한 차별요소를 하나의 법률로 통합해야 하는가?’ ‘차별 요소별로 서로 다른 법률을 제정해야 하는가?’ 이와 관련하여 ‘차별시정기구들을 통합해야 하는 가’ 아니면 ‘현행 구조를 유지한 상태에서 각 기구들의 기능을 강화시켜야 하는 가’의 문제로 등장한다.

둘째, 차별시정기구의 역할과 권한의 범위에 대한 확정이다. 즉, ‘차별시정기구의 역할인 구조적 차별해소와 개별적 권리구제 기능을 어떤 방식으로 운영할 것인가’와 ‘개별적 권리구제에 있어서 기구의 권한을 어디까지 부여할 것인가’이다. 특히 우리의 경우, 차별시정기구의 실효성 제고를 위해 법적 구속력을 부여하자는 주장이 강하게 제기되고 있는 현실을 감안할 때 이 문제를 어떠한 방식으로 해결할 것인가는 매우 중요하다.

셋째, ‘차별시정의 실효성을 확보하기 위해 필요한 사법영역은 어떠한 방식으로 보완되어야 하는 가’이다. 우리의 경우 차별사건이 많음에도 불구하고 소송이 적은 이유는 소송을 통해 얻는 이익이 높지 않기 때문이다. 따라서 시민사회단체에서는 차별시정기구에 의한 소송수행, 집단소송 등이 주장되고 있다. 또한 차별시정의 수단으로 미국과 같이 차별사건에 징벌적 손해배상제도의 도입 등이 제기되고 있다.

2. 차별시정기구의 국제비교를 통한 정책적 함의

앞에서는 한국의 차별시정기구를 둘러싼 쟁점을 살펴보았다. 이하에서는 쟁점을 크게 ‘차별시정기구의 구조’, ‘차별시정기구의 역할과 권한의 범위’로 나누어 외국의 차별시정기구가 주는 정책적 함의를 중심으로 살펴본다.

가. 차별시정기구의 구조 및 구성

현재 차별시정기구의 구조와 관련해서는 ‘현재의 위원회(남녀고용평등위원회, 남녀차별개선위원회, 국가인권위원회 등)의 관할이나 권한을 확대 강화하여 운영할 것인가’, 아니면 ‘차별시정을 위한 기구를 단일화할 것인가’로 나누어진다.

1) 기구의 다원화가 갖는 장점과 단점

앞서 살펴본 바와 같이 외국의 차별시정기구의 유형을 볼 때 차별사유별로 기구가 다원화되어 있는 경우는 존재하나, 우리와 같이 차별사유가 중복된 형태로 기구가 다원화 되어 있는 경우는 발견할 수 없었다.

차별시정기구의 다원화는 국민의 다양한 접근성의 보장이라는 측면에서 장점을 가질 수 있다. 그러나 행정과 예산의 낭비라는 지적으로부터 자유로울 수 없다. 또한 현재와 같이 국가인권위원회를 제외한 남녀고용평등위원회와 남녀차별개선위원회가 행정부 소속으로 설치되어 있는 것은 정부로부터 독립성이 침해될 가능성 또한 배제할 수 없다. 따라서 중복성을 피하고 효과성·독립성·전문성을 가지고 고용·비고용 분야의 차별시정을 통합하여 전담할 기구가 필요하다.⁸⁴⁾

이하에서는 차별시정기구가 단일화 될 경우의 장·단점을 시작으로 단일화의 방식과 구조 등을 중심으로 살펴본다.

84) 한국여성개발원, 『국민통합을 위한 차별해소방안 세미나』(2004), 180쪽.

2) 기구의 일원화가 갖는 장점과 단점

차별시정기구를 단일화 또는 통합하는 것은 다양한 차별 사유들을 효과적으로 아우를 수 있고, 중복차별과 다양한 형태의 차별에 대해 통일적 대응이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 전문성의 결여와 차별요소들 간의 계급화를 발생시킬 위험이 있다는 단점을 부정할 수 없다.

단일화가 성공하기 위해서는 차별시정기구가 평등 의제(Agenda)를 수행하는 접근방법이 명확해야 한다. 따라서 기구가 단일화될 경우 목표, 구조, 기능이 이러한 의제를 수행할 수 있도록 설계되어야 한다. 그것이 가능할 때 다양한 차별 요소들, 즉 나이, 장애, 인종, 종교, 성, 성적 지향 등이 서로의 가치를 손상시키는 관계가 아닌 상호 보완적 관계로 발전할 수 있다.

3) 통일법률 제정의 장점과 단점

차별금지를 위한 통일적인 단일 법률을 제정하는 것은 캐나다, 아일랜드의 경우처럼 차별 요소간의 수직화를 방지하고 통합기구의 실효성을 높이는 데 효과적일 수 있다. 이를 통해 다양한 차별 요소를 기반으로 한 평등의식을 보급할 수 있고, 분리의 위험을 줄임으로써 행정의 간소화를 이룰 수 있기 때문이다. 또한 사람들이 다양한 정체성을 가지고 있다는 개념을 촉진시킬 수도 있다. 예를 들어 장애 여성이나 장애를 가진 남성 동성애자의 존재 등이다.

그리고 다양한 법적 기초를 하나의 통일법률로 통합하는 장점은 특히 중복 차별에 대한 진정 사건에 있어서 중복 차별의 피해자와 사회단체들이 법률에 접근하는 것이 용이할 수 있다.

그러나 호주나 미국과 같이 다양한 법률을 가지고 있는 경우와 같이 단일화된 기구지만 단일화된 법률이 없이도 차별시정기구는 효과적으로 운용될 수 있음을 보여준다.

우리 사회의 특수성을 고려할 때 통합 법률은 행정 부처와의 협력관계에 장애물로 등장할 가능성이 있다는 점에 유의해야 한다. 차별시정 정책이 효과적으로 작동되기 위해서는 구제기능의 단일화와 차별시정정책의 강화가

함께 이루어져야 한다.

차별금지를 통합된 법률로 제정 할 경우, 차별시정정책을 담당해야 할 행정부처가 부처 소속 법률이 아니라는 이유로 차별시정정책에 미온적인 태도를 보일 가능성이 있기 때문이다.

차별시정은 호주와 같이 차별시정기구, 정부, 의회, 시민사회와의 유기적이고 협력적인 관계를 형성할 때 가시적인 성과를 가져올 수 있다는 점을 감안하면 차별시정기구와 행정 부처와의 관계 설정은 중요하다.

4) 단일화의 방식

다음으로 등장하는 문제는 기구를 단일화할 경우, 단일화의 방식이다. 즉, ‘인권보장과 차별시정을 위한 기구를 각각 분리할 것인가’ 아니면 ‘인권과 평등을 단일한 조직 내에서 운영할 것인가’이다. 이는 어느 경우에도 장단점이 있다.

개인의 자율과 다양성의 존중이라는 원리는 인권과 평등이라는 가치 안에 존재하는 가치이다. 인권과 평등을 단일조직으로 통합할 경우, 기능과 자원의 중복을 피하고 인권과 평등을 통일되게 접근할 수 있다는 장점이 있다. 호주, 캐나다의 경우는 인권과 평등 모두를 아우르는 차별시정기구를 가지고 있고 인권과 평등을 통일된 시각으로 본다.

그러나 모든 인권 사항을 하나의 기구에 포함시킬 경우, 차별시정이라는 기능에 있어서 초점이 정밀하지 못할 수 있고 효율성이 떨어질 위험성이 있다.

5) 단일기구의 구조 방식

어떤 형태로든 차별시정기구가 단일화될 경우, 문제는 ‘차별시정기구의 구조를 어떤 형식으로 하는 것이 차별시정의 효율성을 높일 수 있느냐’이다. 단일기구의 구조는 다양성, 개방성의 가치와 효율성, 신뢰성이라는 가치가 반영되어야 한다.

단일기구의 유형은 두 가지로 나뉘는데 하나는 기능중심인 구조이고 다른

하나는 기능적 구조와 차별사유별 구조를 혼합하는 방식이다. 아일랜드, 미국, 캐나다가 취하는 기능적 구조는 독립된 사법서비스, 법인서비스 (corporate service), 정책부서와 그 밖의 부서들로 구성된다. 기능적 구조방식은 자원의 중복을 방지하고 차별 사유별로 통합된 의제를 개발할 수 있고, 특정 사유에 한정된 닫힌 접근법의 개발을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 특히 차별요소가 복합적으로 관련된 케이스들을 많이 다루는 데 장점이 있다. 그러나 이 방식은 차별요소에 대해 중점적인 초점을 맞추겠다는 확신 없는 특정 차별요소가 소외되거나 모든 차별요소들이 융합될 위험성이 있다.

반면 호주의 인권및기회균등위원회는 기능적 구조와 특별 전문 구조를 혼합한 형태이다. 호주의 인권및기회균등위원회는 특별위원장의 직접적 감독 하에 특정 차별요소의 전문가가 24시간 일하는 구조로서 상당한 자치권을 가지고 정책개발, 장려, 법적 강제력 전략을 개발한다. 기능적 부서는 법적, 홍보, 법인서비스를 제공한다. 차별 사유별 전문 부서는 각각의 차별 사유별로 중요 영역에 초점을 맞출 수 있고 이해관계자와 그 단체들이 효과적으로 접근 가능한 접근지로서의 역할을 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 운영과 효율성이 차별사유를 담당하는 특정 위원장들의 리더십에 좌우될 가능성이 있다. 또한 차별 사유별로 분리된 접근법을 제도화하여 결과적으로 각각의 부서 간에 재정상 그리고 자원분배에 있어서 도움이 안 되는 경쟁을 야기할 수도 있다.

기능적 구조이든 차별요소별 구조이든 단일기구의 구조를 짜는 것은 어떠한 것을 선택하든 어려움이 따른다. 우리가 도입할 수 있는 유형은 차별사유별 모델로서 호주의 모델과 유사하게 독립된 자치적인 차별요소별 위원회를 만들고 그 위에 위원장을 두는 방식이다. 이것은 차별요소별 전문성을 강화하고 이해관계자들의 접근을 용이하게 할 수 있다. 하지만 차별요소를 통합하는 활동을 어렵게 할 수 있다는 단점이 있는데 이것은 단일기구가 제공할 수 있는 장점을 없애는 결과를 가져올 수 있다. 문제는 부서들이 얼마나 협동할 의지와 능력이 있느냐와 중앙조정부서의 효율성과 권한에 달려 있다.

나. 차별시정기구의 역할과 권한의 범위

외국의 차별시정기구의 경험을 통해 볼 때 차별시정기구의 역할은 앞서 살펴본 바와 같이 권리구제, 구조적 차별 시정, 차별 예방·방지 기능으로 나눌 수 있다.

이 중 문제가 되는 것은 권리구제와 관련된 차별시정기구의 권한의 범위이다. 권리구제 기능과 관련해서 차별시정기구는 조정과 강제라는 기능을 효과적으로 결합하는 것이 필요하고 이를 효과적으로 수행할 수 있도록 차별시정기구가 설계되어야 한다.

1) 조정과 강제기능의 효과적인 결합

미국, 캐나다, 호주 등의 외국의 차별시정기구의 대부분은 조정 권한을 가지고 있다. 조정이 시작되는 단계는 진정이 접수되고 조사가 시작된 후에 이루어지는 경우와 진정 접수 후 바로 조정에 들어가는 방식으로 나눌 수 있다. 캐나다 인권위원회의 경우, 1998년부터 조사 이전에 공평한 중재서비스를 제공하는 프로그램을 시작했는데 이것은 이전의 조사를 마치고 조정을 시작했던 것과는 다르다. 프로그램은 부분적으로 성공적이었다. 60%의 참여율과 56%의 성공률을 기록했으며 점점 증가하는 추세다. 미국의 고용평등기회위원회는 현재 국가 조정 계획을 통해 50% 정도가 해결되고 있다.⁸⁵⁾

조정이란 매우 전문적인 영역이기 때문에 일부 국가의 차별시정위원회는 조정기능을 차별시정기구 내부에 독립된 부서로 설치하거나 완전히 독립된 기구로 두는 경우도 있다. 최근에 캐나다의 인권위원회는 ‘대체적 분쟁해결 도구의 전문적 실행을 위한 사무국’을 설치하였다.

조정 서비스는 개인은 구제할 수 있으나 전반적인 사회체제의 행동변화를 보장할 수는 없다는 이유로 부정적으로 평가되기도 한다. 그러나 외국의 경험은 결과적으로 조정으로 해결된 사건이 더 큰 구제책이 될 수 있다는 것을

85) EU, Specialized bodies to promote equality and/or combat discrimination final report, 2002. www.europa.eu.int.

보여준다. 즉, 차별금지 교육, 직원 구성 재검토, 임금제도 재검토, 비장애인과 장애인들의 관계를 도모하는 인턴십 프로그램 등을 제공하는 것이 가능하기 때문이다. 또한 차별문제는 감정적으로나 재정적으로 고비용이 들며 상처를 남기는 긴 분쟁으로 들어가기 전에 조기해결을 위한 노력과 자원을 투입해야 한다는 점에서 조정기능의 역할을 긍정적으로 평가할 수 있다. 아일랜드의 평등심사국은 두 가지 방식으로 진정사건을 진행하고 있다. 즉 공식적 조사와 조정이다. 평등심사국이 사용하는 조정 방식은 국제적으로 공인된 방식인데 교육을 받은 평등중재사무관(equality mediation officer)이 중립적이고 공평하게 당사자들이 받아들일 수 있는 합의에 도달하도록 도움을 주는 역할을 한다. 이 과정은 자발적으로 이루어지며 당사자 중 한쪽에 의해 그 과정은 언제든지 종결될 수 있다. 그 과정에서 조정이 성립하면 조정은 법적 구속력을 갖는다. 아일랜드의 평등심사국의 조정 과정은 동의(양쪽 당사자가 독립적으로 동의해야 함), 공평함(중재서비스는 공평하게 제공됨), 자발적 과정(양쪽의 동의는 필수적이고 양쪽 누구든 언제든지 중재 과정을 취소할 수 있음), 접근성(중재는 무료이며 보편적으로 접근 가능 하도록 만들어져 있음), 참여(소송에 관여한 당사자들의 적극적 참여를 기반으로 함), 힘의 균형(조정자는 균형 있는 협상을 보장하고, 조종하거나 협박하는 협상 기술은 사용할 수 없음), 제3자(제3자의 참여는 중재과정에서 환영 받음), 기밀성(중재는 사적으로 이루어지며 중재의 조건은 공식적으로 발표되지 않음) 등의 원리에 입각해서 진행된다.⁸⁶⁾

이처럼 조정 기능의 효과는 공식적인 조사보다 시간이 단축될 뿐만 아니라 당사자들이 조정 과정의 주인이며 결과를 조절할 수 있다. 또한 조정 과정은 과거의 역사(일어난 일)에만 초점을 두는 것이 아니라 미래에 초점을 맞추기 때문에 사법상의 구제보다 효과적일 수 있다.

따라서 우리의 경우에도 이와 같은 조정기능의 효과에 주목하여 그 강화방안의 마련을 중심으로 차별시정기구가 설계되어야 한다.

86) Office of the Director of Equality Investigation, Mediation Procedures and Guidelines, 2000)

다음으로는 조정이 성립되지 않았을 경우의 차별시정기구의 역할이다. 앞서 한국의 차별시정기구의 문제점으로 지적한 바와 같이 조정이 실패하여 합의에 이르지 못할 경우, 피해자에 대한 법적지원 방법을 제도적으로 마련하는 것이 필요하다. 차별사건은 다른 유형의 사건과는 달리 사회적 약자가 피해자가 된다는 특징을 가지고 있다. 사회적 약자인 차별 피해자가 소송을 한다는 것 자체에 많은 어려움이 따르기 때문에 소송 지원 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 방식으로는 차별시정기구가 차별 피해자를 대신하여 소송을 제기하거나, 차별시정기구가 그 지지자로서 재판에 적극적으로 참여하는 방식을 고려할 수 있다.

그리고 직권조사(공개조사) 기능을 강화하는 것이 필요하다. 이는 차별 시정을 위해서는 사회 전반에 존재하는 차별을 찾아내서 이를 적극적으로 시정할 필요성이 있기 때문이다. 호주의 인권및기회균등위원회의 경우, 아동노숙자, 인종을 이유로 하는 폭력, 정신질환자의 인권 등의 공개조사를 통해 법률제·개정 등의 성과를 이루어냈다. 이와 같은 인권및기회균등위원회의 활동은 우리에게 시사하는 바가 크다.

2) 차별예방 기능과 전문성의 강화

차별예방 기능의 강화가 필요하다. 차별해소를 위해 교육의 역할이 무엇보다 중요하다는 것은 부언을 필요로 하지 않는다. 그 대상은 사회의 모든 공적 영역이 될 수 있다. 차별시정기구가 차별예방과 방지 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 반차별 교육기관으로서의 정체성을 분명히 가지는 것이 중요하다.

또한 차별 예방 기능은 교육기능에 한정되지 않는다. 차별실태 조사를 통한 정책 제언과 주요 인권 및 차별현안에 대한 의견 등을 선도적으로 제기하고, 이를 정부나 의회, 법원에 제출하는 역할을 해야 한다.

기구가 통합될 경우, 차별사유별, 영역별로 포괄해야 하는 범위가 확대된다. 특히 고용상의 차별이 전체 진정사건 중에서 차지하는 비율이 가장 높을 것으로 예측된다. 이는 외국의 차별시정기구에서 공통적으로 보여지는 현상

이기 때문이다. 그러나 고용상의 차별은 직접차별보다는 간접차별 등의 구조적 차별이 증가하는 현실을 감안하면 조사와 차별 여부에 대한 판단에 고도의 전문성을 요구하고 있다. 내부적으로 전문성을 어떻게 확보하고 강화시킬 것인가는 매우 중요한 과제이다.

그리고 고용상의 차별은 진정사건 처리에 한정되지 않고, 사업장에서 차별이 발생하지 않도록 하는 감시업무도 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서는 노사관계를 담당하고 있는 노동부와의 협력체계 구축이 필요하다. 노동부와의 협력체계는 지역주민의 접근성 보장이라는 측면에서도 고려되어야 한다.

다. 차별시정기구의 독립성과 책임

차별시정기구가 그 역할과 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 정부로부터의 독립성이 선결요건이다. 따라서 국내인권기구에 관한 국제규범인 파리원칙에서도 차별시정기구(국내인권기구)란 법률로서 보장된 독자의 권한을 갖고, 어떤 외부세력으로부터도 간섭받지 않는 독립성을 갖는 기관으로 정의하고 있다.

그러나 차별시정기구는 정부로부터 완전하게 독립적일 수 없다. 그것은 예산과 임명권의 문제로부터 발생한다. 따라서 독립성에 대한 도전은 두 가지 형태로 나타난다. 호주의 인권및기회균등위원회와 같이 거대한 예산 삭감과 위원장 임명에 있어서의 개입이다. 이것은 파리조약에 위배되는 것으로 통합기구는 파리원칙에 따라 그 기능과 역할이 보장될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

차별시정기구는 재정과 기능 수행에 있어서 공공의 감시와 평가를 받아야 한다. 외국의 경우에도 차별시정기구에 대한 책임 구조는 미개발 상태이다. 호주, 캐나다, 미국의 평가 구조는 위원회가 얼마나 많은 진정사건을 처리했는가라는 양적 수행과 정보제공의 능력수행에 중점을 둔다. 그러나 호주의 경우는 이와 같은 기준이 예산삭감의 근거로 사용되었다. 따라서 질적인 결과보다는 양적인 결과에 치중하는 경향을 낳는다. 캐나다의 인권위원회도 이

러한 면에서 비판을 받았는데 기구가 소송을 전략적으로 사용하여 의미있는 판례를 만들기 보다는 진정이 들어오는 것을 양적으로 처리하는 데만 치중했다는 것이다.

그러나 이해관계자의 만족도를 알아보는 구조가 없는 상태에서 차별시정기구의 활동에 대해 질적 평가를 하는 것은 상당한 어려움이 따른다.

아일랜드의 평등위원회에는 고객 서비스 매니저가 있고, 그가 고객과 이해관계자간의 피드백을 모니터링 하고 있는데 이것은 좋은 모델이 될 수 있다.⁸⁷⁾

라. 차별시정의 실효성 확보를 위한 사법영역의 보완점

차별시정의 실효성을 확보하기 위해서는 현행 사법제도의 개혁이 필요하다. 우리의 경우 차별피해자가 적지 않음에도 불구하고 이것이 법정에서 다투어지는 경우는 매우 적다는 특징을 가지고 있다. 그 이유는 앞서 살펴본 와 같이 사법제도 그 자체가 갖고 있는 내재적 한계로부터 연유하는 측면과 함께 차별 문제에 대한 법원의 보수성으로부터 기인하는 측면이 크다는 점을 부정할 수 없다. 이것이 차별시정기구에 의한 소송수행이 필요한 이유이다. 그러나 차별시정기구가 피해자를 대신하여 직접소송을 제기하는 것만으로 문제는 끝나지 않는다. 사법제도가 차별사건을 효과적으로 예방하고 제재하는 기능을 가져야 하기 때문이다. 이점과 관련하여 최근 제기되고 있는 것이 집단소송(class action)과 징벌적 손해배상(punitive damages)제도의 도입이다.

차별 피해자의 많은 수는 사회적 약자이다. 또한 차별 사건은 개인이 아니라 특정 집단을 대상으로 발생하는 경우가 많다는 특징을 가지고 있다. 다른 유형의 사건과 다른 차별 사건의 특징을 고려할 때 차별사건은 집단소송에 의한 집단적 구제가 필요하다.

집단소송과 함께 차별시정수단으로 제기 되고 있는 것이 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도의 도입이다.

87) Colm O'Coinneide, A single Equality Body: Lessons from abroad, 2003.

미국 등의 영미권 국가에서 실시되고 있는 징벌적 손해배상제도는 ‘사회적 범죄행위’나 ‘공적 부당행위’의 발생을 막기 위해서 국가가 처벌의 성격을 띤 손해배상을 부과하는 제도이다. 징벌적 손해배상이 적용되는 대상은 공공의 이해와 안전, 시민의 기본권과 관련된 사안에 우선적으로 적용된다. 따라서 악의적인 차별사건은 징벌적 손해배상의 대상이 될 수 있다.

이와 같이 징벌적 손해배상제도는 손해배상에 제재적 기능을 인정한다는 점에 특징이 있다. 그러나 우리의 경우 민사책임은 형사책임과는 달리 손해의 전보가 주 목적이고 현행 민법상의 불법행위로 인한 손해배상은 기본적으로 직간접적인 피해액을 보상하는 것에 한정되어있다. 따라서 미국과 같은 형태의 징벌적 손해배상제도를 직접적으로 도입하는 것에는 법체계상 어려움이 존재한다. 이에 징벌적 손해배상제도가 갖고 있는 제재적 기능과 우리의 법체계를 고려한 방식으로 고액의 위자료를 법원이 폭넓게 인정하는 방식과 민법 제750조의 개정을 통해 징벌적 손해배상제도를 도입하는 방안이 제기되고 있다. 참여연대 공익법 센터가 지난 4월 사법개혁위원회에 제출한 의견서에 의하면 민법 제750조(불법행위의 내용)를 다음과 같이 개정하여 징벌적 손해배상제도의 도입을 주장하고 있다. “ ①고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다. ② (신설) 고의적이거나 악의적인 의도로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자에 대해 법원은 동 행위의 재발을 방지하기 위해 합리적인 범위에서 ①의 범위를 넘는 손해배상 액수의 지급을 명할 수 있다.”이다.

고액의 위자료 방식이 가해자에 대한 제재적 기능이 없다고 할 수 없지만 그 본질은 손실을 보상하는 것에 있음은 물론이다. 반면 징벌적 손해배상은 손해의 보상을 목적으로 하는 것이라기보다는 그와 유사한 행위를 억제하고자 하는 데에 있다. 따라서 앞서와 같은 내용으로 민법 제750조의 개정을 통해 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것이 제도의 취지와 목적에 부합하는 방식이라고 생각된다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2003), 『2003 국가인권위원회 연간보고서』.
- 국미애(2003), 『직장 내 성희롱 규제의 실효성 제고를 위한 사용자 책임 강화 방안』, 이화여자대학교 대학원 여성학과 석사학위 청구논문(미간행).
- 김선택(2003), 『성차별개선을 위한 국가기구 발전방향-남녀차별개선위원회를 중심으로-』, 여성부.
- 김엘림·박현미(1993), 『성차별 고용분쟁의 처리제도에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 여성노동법률지원센터(2002), 『여성의 노동권 침해에 대한 구제제도의 문제점과 개선방향』, 여성노동법률지원센터 창립 2주년 기념토론회 자료집.
- 유병현 외 (2003), 『행정형 대체분쟁처리제도(ADR)의 현황과 개선방향』, 대통령비서실 참여혁신수석실.
- 윤덕경·장영아(2003), 『남녀차별처리기구의 운영현황과 효율성 제고방안-고용상성 차별분쟁을 중심으로-』, 한국여성개발원.
- 이원희(2002), 『남녀차별금지 및 구제제도의 현황과 발전방향』, 남녀차별금지법시행 3주년기념 세미나자료집, 여성부.
- 이주희(1999), 『성차별 분쟁조정기구 및 분쟁처리절차 비교연구』, 대통령직속여성특별위원회.
- _____(2000), 『성차별 분쟁조정기구의 국제비교: 미국의 동등고용기회위원회(EEOC)와 캐나다 인권위원회를 중심으로』, 한국행정학회 발표논문.
- 임중호 외(2002), 『직장내 성차별 관련 권리구제절차의 문제점 및 개선방향에 관한 연구』, 노동부
- 정형욱(2003), 『고용상의 성차별 분쟁처리절차의 문제점-행정적 권리구제기구를 중심으로 -』, 『페미니즘연구』제3호, 한국여성연구소편.
- 조용만(2004), 『고용차별금지법의 국제비교』 한국노동연구원.
- NMP研究會・山崎公士(2000), 『國內人權機關の國際比較』、現代人文社.
『特集=人權救濟機關設立をめぐって』、『法律時報』907號、2001.02.
- 全國人權擁護委員連合會人權擁護委制度調査檢討委員會, 『人權救濟制度と人權擁護委員の役割』(2000.7.4).
- 『特集=人權擁護の推進・啓發に向けて』, 『ジュリスト』,1165号,1999.11.
- 鈴木青史 『都市のアボリジニー抑壓と伝統のはざま』、明石書店、1995年.

中野不二男 『アボリジニの國-オーストラリアの先住民の中で』、中公親書、1985.
村上正直ほか 『人權條約の國內實施に關する實証的研究・研究成果報告書』, 1998.
松井茂記, “人勸擁護法案とマスメディアの表現の自由”, 『法律時報』924, 2002.

Anti-Discrimination Board of NSW, "Annual Report 2002-2003"

Baker, Aaron, 2002. "Access vs. Process in Employment Discrimination: Why ADR suits the US but not the UK," *The Industrial Law Journal*. 31:2.

Canadian Human Rights Commission, 2002 Employment Equity : A Year Review, www.chrc-ccdp.ca/pdf/reports/2002EEen.pdf.

Canadian Human Rights Commission, 2002-03 Departmental Performance Report, ww.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/CHRC-CCDP/CHRC-CCDP03D_e.asp

Canadian Human Rights Commission, 2003 Annual Report, www.chrc-ccdp.ca/pdf/reports/2003ARen.pdf.

Canadian Human Rights Tribunal, 2002-3 Departmental Performance Report, www.chrt-tcdp.go.ca/pdf/Dpr03_eng.pdf.

CERD1994: "Australia.19/09/94.A/49/18,(Concluding Observation/Comments)", in UN Doc., A/49/18, Concluding Observation of the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : (19 September 1994).

Colm O'Conneide, A single Equality Body: Lessons from abroad

Department for Immigration and Multicultural Affairs, "Annual Report 1997-98".
EEOC, 2002, "2002 Annual Report"

EEOC, 2003, "Mediation" <http://www.eeoc.gov/mediate/index.html>

EEOC, 2003, "Handbook for the Resolve Program: EEOC's Internal Alternative Dispute Resolution Program."

Equality Authority, 2003, "Annual Report 2003"

EU, Specialized bodies to promote equality and/or combat discrimination final report, 2002

Hilary Charlesworth, "The Australian Reluctance About Rights", in Philip Alston, *Towards an Australian Bill of Rights*(Center for International and Public Law, Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1994)

Human Rights and Equal Opportunity Commission, "Annual Report 2002-2003"

McDermott, E. Patrick, Anita Jose, and Ruth Obar. 2003. "An Investigation of the Reasons for the Lack of Employer Participation in the EEOC Mediation

Program." EEOC.

McDermott, E. Patrick, Ruth Obar, Anita Jose, and Mollie Bowers. 2000. "An Evaluation of the Equal Employment Opportunity Commission Mediation Program."

ODEI-the equality tribunal, 2002. "Annual Report 2002"

_____, 2002 "Mediation Review 2002"

Skrentney, John David. 1996. *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Smith, Jr., Arthur B. 1980. "The Law and Equal Employment Opportunity: What's past should not be prologue" *Industrial and Labor Relations Review*. 33:4.

Teague and Donaghey, 2004. "The Irish Experiment in Social Partnership" in Harry C. Katz, Wonduck Lee, and Joohee Lee eds., *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*, Ithaca and London: Cornell Univ. Press.

Twenty Years of the Commonwealth Ombudsman 1977-1997(Commonwealth Ombudsman's office, Canberra, 1997)

인문사회연구회
협동연구총서 2004-07

2004 연구보고서 270-07

차별시정기구의 국제비교 및 정책적 함의

2004년 12월 27일 인쇄

2004년 12월 30일 발행

발행인 : 서 명 선

발행처 : 한국여성개발원

서울시 은평구 불광동 1-363

Tel. 02) 3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한학문화

Tel. 02) 313-7593 (代)

사전 승인없이 보고서 내용의 무단복제를 금함.

ISBN-89-8491-093-7 93330

<정가 6,500원>