

발간등록번호

11-1620000-000159-01

2009 광주국제평화포럼

# 인권조례 제정운동의 전망과

# 국제네트워크 모색


2nd Workshop  
on the Human Rights  
Perspective  
of a Local Autonomous  
Ordinance



| 일시 | 2009. 5. 16~17

| 장소 | 5·18기념문화관 대동홀

| 주최 | 2009 광주국제평화포럼  
2009 Gwangju International Peace Forum

| 주관 |  국가인권위원회 광주인권사무소  
Gwangju Regional Office of NHRC of Korea

2009  
Gwangju  
International  
**Peace**  
Forum

2009 광주국제평화포럼

**인권조례 제정운동의 전망과  
국제네트워크 모색**

2nd Workshop  
on the Human Rights  
Perspective  
of a Local Autonomous  
Ordinance

## 세 부 일 정 <<<<

<첫째 날> 16일(토)

시 간	내 용	비 고
11:30~12:00	접수 및 등록	
12:00~13:00	점심식사	
13:00~13:10	[축사] 광주시의회 의장	강박원
<b>[세션 I] 시작이야기 (진행 : 이정강)</b>		
13:10~13:30	[보고 1] 사회적약자·소수자 관련 조례실태조사(부산)	조소영
13:30~14:00	[보고 2] 지방의원 인권의식 실태조사(광주)	옥경희
14:00~14:30	질의 및 토론	
14:30~14:40	휴식	
<b>[세션 II] 모색, 그리고 1년 (진행 : 안 진)</b>		
14:40~15:40	[사례 1] 안산시 인권조례	문은현
	[사례 2] 진주시 인권조례	이기동
	[사례 3] 광주시 인권조례	조상균
	[별 례] 인권조례 제정과정에 대한 시의회의 입장	이명재
15:40~16:10	질의 및 토론	
16:10~16:30	휴식	
<b>[세션 III] 새로운 접근 (진행 : 김종섭)</b>		
16:30~17:00	[발제1] 일본 인권조례제정의 경험과 발전적 지역모델	도모나가 겐조
17:00~17:30	[발제2] 인권조례 제정운동에 대한 비판적 고찰	이가영
17:30~18:00	질의 및 토론	참가자
18:00~19:00	저녁식사	
19:00~21:00	숙소이동 및 교류	
21:00~	취침	

<둘째 날> 17일(일)

시 간	내 용	비 고
<b>[세션 IV] 연대 (진행 : 이명재)</b>		
8:30~10:00	세미나장 이동 및 아침식사	
10:00~11:00	[발제] 국제연대를 통한 풀뿌리운동의 전망과 전략적 대안	이기호
11:00~12:00	질의 및 토론	
12:00~13:00	점심식사 후 해산	

2nd Workshop on the Human Rights Perspective  
of a Local Autonomous Ordinance

## Day Schedule for 2009 GIPF <<<<

May 16(Sat)

Time	Program	비 고
11:30~12:00	Registration	
12:00~13:00	Luncheon	
13:00~13:10	Keynote Speech(The Chairman of Gwangju local assembly)	Kang BakWon
<b>[Session I ] The Story of Beginning (Moderator : Lee JeongGang)</b>		
13:10~13:30	Research on a Human-Rights Ordinance about social minority (Busan)	Jang MiRa
13:30~14:00	Research on a Human-Rights Consciousness about local assembly man(Gwangju)	Ok KyungHee
14:00~14:30	Discussion	
14:30~14:40	Break	
<b>[Session II ] Grape and After a year (Moderator : Jean Ahn)</b>		
14:40~15:40	1. Human-Rights Ordinance of Ansan city	Mun Enehyeon
	2. Human-Rights Ordinance of Jinju city	Lee GyDong
	3. Human-Rights Ordinance of Gwangju city	Cho SangKyun
	A point of view local assembly about a Human-Right Ordinance Legislation process	Lee MyungJa
15:40~16:10	Discussion	
16:10~16:30	Break	
<b>[Session III ] New Approach (Moderator : Kim Joong-Seop)</b>		
16:30~17:00	The experience of Japan Human-Rights Ordinance Enactment and Developing local model	Tomonaga Genzo
17:00~17:30	Criticize of Human-Rights Ordinance's Enactment Movement	Lee KaYoung
17:30~18:00	Discussion	
18:00~19:00	Dinner	
19:00~21:00	Move to Hotel	
21:00~	Free Time	

May 17(Sun)

Time	Program	비 고
<b>[Session IV ] (Moderator : Lee MyungJai)</b>		
8:30~10:00	Breakfast	
10:00~11:00	A prospect of Human-Rights Movement in Grass-roots with International Cooperation	Lee Giho
11:00~12:00	Discussion	
12:00~13:00	Luncheon and Departure	

**2009**  
**Gwangju**  
**International**  
**Peace**  
**Forum**  
2009 광주국제평화포럼

[세션 I ] 시작이야기

[보고 1]

사회적약자 · 소수자 관련 조례실태조사 (부산)

조 소 영

부산대학교 법학전문대학원 교수

# 사회적 약자·소수자 관련 인권조례실태조사와 검토

## - 부산광역시를 중심으로 -

부산대학교 법학전문대학원 교수 조소영\*

### I. 들어가며(인권조례 실태조사의 목적)

헌법이 지방자치단체에게 지방의회의 조례제정권과 지방자치단체장의 규칙제정권을 내용으로 하는 자치입법권을 부여한 것<sup>1)</sup>은 지방분권을 통하여 권력분립을 실현하기 위한 이유도 있지만, 지방의 문제는 당해 지방의 주민이 가장 잘 판단할 수 있다고 보기 때문이다. 뿐만 아니라 지방 스스로의 책임 아래 자기 지방의 문제를 규율하는 것이 국가운영에 있어서 상대적으로 설득력을 높일 수 있고, 각기 지역의 특성을 고려하여 탄력적으로 대응할 수 있도록 하여 지역공동체를 활성화하고자 하는 것이다<sup>2)</sup>. 그런데 '법령의 범위 안에서' 제정할 수 있는 것인 조례는 지방자치의 성질상 지방자치단체가 내용·목적·범위 등에서 보다 자유롭게 정할 수 있다고 할 것이어서, 주민의 권리 제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙 등과 같이 주민에게 부담을 주거나 권리를 제한하는 사항을 정하는 경우가 아닌 한, 필요한 경우에는 상대적으로 포괄적인 授權도 인정될 수 있다<sup>3)</sup>. 왜냐하면 지방의회는 주민의 선거에 의하여 구성되는 민주적 정당성을 가진 기관이며 지방자치의 성질상 포괄적으로 위임하는 것이 지방자치의 본질상 합당한 경우가 있기 때문이다.

이처럼 조례는 한 국가의 전체적인 체계를 벗어나지 않으면서, 지역공동체 안에서 일상생활을 영위하는 가운데 실현 가능한 고유 사무에 관해서 공동체 자체의 원칙을 정립할 수 있는 독자적인 지위를 가지는 것이라고 할 수 있을 뿐만 아니라, 특히 조례의 제정은 지방자치단체장이나 지방의회 의원들에 의한 경우 이외에도 지역공동체 구성원인 주민들의 발의에 의해서도 가능한 것이기 때문에 제정과정에서의 주민들의 자발적인 참여가 보장되고 제정된 이후에는 주민들의 생활에 구체적이고 실질적인 영향을 미친다는 점에서 존재의의와 검토의 필요성을 찾아 볼 수 있다<sup>4)</sup>.

본 연구에서는 이러한 인식 하에 지방자치단체로서의 부산광역시를 대상으로 하여 부산광역시의 조례 현황과 특징을 검토하되, 사회적 약자 및 소수자를 부산광역시라는 지역공동체의 구성원으로서 품어 안기 위한 인권적 노력과 실현내용이라는 관점에서 구체적으로 검토

\* 부산대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

1) 헌법 제117조 제1항.

2) 정종섭, 헌법학원론, 박영사(2008), 855면.

3) 헌재결 1995. 4. 20, 92헌마264 참조.

4) 조상균, 인권의 관점에서 본 광주광역시 조례 현황, 인권법평론 제2호(2008), 188면.

하였으며, 이러한 작업과정을 통해서 부산광역시의 현행 조례의 실태를 인권적 관점에서 평가하고, 이후 새로운 조례의 제정 여부와 조례의 형태, 바람직한 조례의 내용적 요소들에 대한 일정한 기준과 분석을 정리해 보고자 하였다.

## II. 부산광역시 현행 인권관련 조례의 현황

부산광역시의 인권 관련조례 실태 파악을 위한 대상으로 선별한 조례들은 구체적으로 인권이라는 용어를 사용하고 있는 경우는 물론이고 사회적 약자나 소수자의 권리에 관한 개념을 포함하고 있거나 실질적으로 그러한 인권의 증진이나 선언에 기여하고 있는 모든 조례와 규칙들이다.

### 1. 장애인<sup>5)</sup> 인권 관련의 경우

#### (1) 부산광역시 장애인복지위원회 조례<sup>6)</sup>

부산광역시 장애인복지위원회 조례는 상위법률인 장애인복지법 제13조에서 장애인복지 관련 사업의 기획·조사·실시 등을 하는 데에 필요한 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체에 지방장애인복지위원회를 두도록 하고 있음을 근거로 한다. 따라서 본 조례의 내용은 상위법률의 위임목적과 입법목적은 잘 구현하고 있어야만 한다.

이러한 면에서 부산광역시 장애인복지위원회 조례는 첫째, 장애인복지위원회 위원의 구성에 있어서 제3조에서 단순히 장애인 관련 단체의 장, 장애인문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 부산광역시 소속 3급 이상 공무원 중에서 시장이 위촉 또는 임명하는 자를 위원으로 하되, 위촉위원 중 2분의 1 이상은 장애인으로 하도록 하고 있다. 하지만 상위법령인 장애인복지법 시행령<sup>7)</sup> 제12조 제2항 3호 규정에서는 단순한 지방자치단체 소속공무원이 아니라 ‘해당 지방자치단체 소속 공무원으로서 장애인정책 관련 업무를 수행하는 자’로 규정하여 장애인 복지관련사항을 기획·조사·실시함에 있어서 그 사항들을 심의하기 위한 위원의 전문성과 관련성을 직접적으로 요구하고 있기 때문에, 현행 조례 내용과 같이 “부산광역시 소속 3급 이상 공무원”으로 규정함으로써 장애인 복지와 관련된 업무수행을 요건으로 하지 않은 것은 상위법률에 합치되지 않는 내용으로 볼 수 있다.

둘째, 장애인 복지법에서는 장애인의 복지를 강구하고 실행함에 있어서 특히나 여성장애인에 대한 특별한 보호를 규정하고 있다<sup>8)</sup>. 즉 국가와 지방자치단체는 여성 장애인의 권익을 보호하기 위하여 정책을 강구하여야 한다<sup>9)</sup>라고 규정한다. 상위법의 이러한 입법목적을 고려할 때, 장애인 복지위원회 위원 구성에 있어서도 단순히 위촉위원 중 2분의 1 이상은

5) 여기에서 장애인의 개념은 장애인복지법 상의 정의에 따른다.

6) 제정 2005. 5. 4, 조례 제4005호.

7) 일부개정 2008.12.31 대통령령 제21214호.

8) 김정열 외, 장애인 차별 실태 자료분석을 통한 인권의식 개선방안에 관한 연구, 국가인권위원회(2002) 참조.

9) 장애인 복지법 제9조 제2항 참조.

장애인으로 하도록 하는 것에서 그칠 것이 아니라 장애인 중에서 위축하게 되는 위원의 수 중 일정 수 이상을 여성장애인의 몫으로 규정하는 것을 검토해 보았어야 한다. 여성의 정치적 권리의 보장 그 이상으로 중요한 것이 장애인으로서의 약자의 지위와 여성으로서의 약자의 지위를 동시에 극복해야 하는 여성 장애인들의 권리를 제도적으로 보장하는 것이라고 할 것이기 때문이다.

## (2) 부산광역시 중증장애인 자립생활 지원 조례<sup>10)</sup>

이 조례는 중증장애인이 자기 결정에 따라 사회의 구성원으로서 일상생활 또는 사회생활을 원활히 영위할 수 있도록 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 중증장애인의 자립생활과 사회활동 참여 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 중증장애인의 자립생활을 지원한다는 것은 경제적인 측면의 지원이 주가 될 수 밖에 없고 부산광역시의 지방자치단체 예산능력과 운용이 관건이 될 수 밖에 없는 것이어서, 그만큼 부산광역시를 비롯한 지방행정기관의 부담은 실제적이고 무거워질 수 밖에 없다.

그런데, 상위법인 장애인복지법상 위임규정상, ‘국가와 지방자치단체는 공공주택 등 주택을 건설할 경우에는 장애인에게 장애 정도를 고려하여 우선 분양 또는 임대할 수 있도록 노력하여야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체는 주택의 구입자금·임차자금 또는 개·보수비용의 지원 등 장애인의 일상생활에 적합한 주택의 보급·개선에 필요한 시책을 강구하여야 한다.’<sup>11)</sup>의 “-- 해야 한다”는 규정내용이, 본 조례에서는 “부산광역시는 --- 지원할 수 있다.”로 유예적 규정형식을 보여 준다. 때문에 자칫 본 조례의 규정태도상 실현의 당위성이 실제 실행에서 현안으로 대두되지 못하고 조례규정과 달리 실행시일을 연기하게 되거나 집행력이 무산될 수 있는 위험성을 내재하고 있다.

또한 장애인 복지법 제53조가 규정하고 있는 바, 국가와 지방자치단체는 중증장애인의 자기결정에 의한 자립생활을 위하여 활동보조인의 파견 등 활동보조서비스 또는 장애인보조기구의 제공, 그 밖의 각종 편의 및 정보제공 등 필요한 시책을 강구하여야 한다는 것을 구체화하고 있는 조례 규정이 없다. 다만 조례 제8조에서 장애인 복지법 제55조에 따른 활동보조서비스를 필요로 하는 중증장애인이 그러한 서비스를 받을 수 있도록 노력해야 한다는 것만을 규정하고 있음에 그친다. 또한 장애인 복지법은 임신 등으로 인하여 이동이 불편한 여성장애인에게 임신 및 출산과 관련한 진료 등을 위하여 경제적 부담능력 등을 감안하여 활동보조인의 파견 등 활동보조서비스를 지원할 수 있음을 규정하고 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적 조례 규정도 마련되지 않고 있어서 이 경우 또한 여성장애인에 대한 권리보장이 소홀히 취급되고 있다고 할 것이다.

더군다나 장애인 복지법 시행령 제35조 제3항<sup>12)</sup>은 보건복지가족부장관 또는 특별자치도

10) 제정 2009. 2. 4, 조례 제4352호

11) 장애인 복지법 제27조 참조.

12) 개정 2008. 2. 29.



지사·시장·군수·구청장은 중증장애인 중 선정기준에 맞는 자 중에서 장애 정도나 그 밖의 사유로 일상생활을 영위하기 어려운 자에게는 활동보조서비스를 더 많이 제공하여야 함을 규정하고 있지만, 더 많은 활동보조서비스를 제공받을 수 있는 경우<sup>13)</sup>에 대해서도 상세한 언급이 없어서 위임입법의 체계에서 이것은 중대한 입법불비사항으로서 중증장애인의 자립능력과 사회생활에의 적응을 돕고자 하는 법률의 입법목적을 간과하고 있는 부작위적 행태라고 하겠다.

### (3) 부산광역시 장애인체육시설 설치 및 운영 조례<sup>14)</sup>

이 조례는 체육활동을 통한 재활과 여가활동 등 장애인의 복지증진을 도모하고, 장애인의 전문체육훈련을 지원하기 위하여 부산광역시가 설치하는 장애인체육시설의 관리 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 것이다. 따라서 본 조례의 내용상의 타당성이나 장애인의 복지증진 등에 대한 적실성 여부는 당해 목적이 판단기준이 되어야만 한다. 이러한 검토기준에 의할 때, 본 조례 내용에 있어서 명확하고 현실적 타당성을 견비해야 하는 내용은 시설의 위탁관리운영에 관한 부분이다.

즉 시장은 체육시설의 효율적인 운영을 위하여 사회복지법인, 체육관계 비영리법인·단체 또는 「지방공기업법」에 따라 시가 설립한 공사·공단에 위탁할 수 있도록 하고, 위탁운영기간은 5년 이내로 한다고 규정하고 있으나, 시장이 수탁자를 선정함에 있어서의 선정기준이나 절차에 관한 구체적인 규정이 필요했음에도 불구하고 존재하지 않는 문제점이 있다. 이윤을 추구하는 사기업이나 기타 영리업체가 아닌 자들이 수탁자가 될 수 있다는 것을 제외하고는 장애인 체육시설 설치 및 운영에 관한 위탁의 기준이 제시되어 있지 않다는 것은 자의적이거나 행정편의적인 판단의 우려가 적지 않다는 점에서 분명한 문제점이다. 대개의 경우 장애인체육시설 등은 위탁경영되고 있는 현실에 비추어 조례에서는 시설에 대한 지도와 감독을 정해 두었는데, 규정내용상으로는 지도와 감독의 횟수가 최하한으로 규정되어 최소 한번이라는 것이 실제로 형식적인 지도와 감독으로서의 1번의 횟수가 면책사유가 되어 버릴 위험성이 있음을 보게 된다. 시설을 위탁운영하는 경우, 장애인을 위한 복지증진의 차원에서 지도되고 감독되어야 하는 필요성은 매년 1번 또는 그 이상의 횟수 정도가 아니라 적어도 두 달에 한 번 정도의 면밀하고 구체적인 지도와 감독이 있어야 한다는 것에서 찾아야 할 것이다.

그리고 수탁자가 관계법령 또는 이 조례의 규정을 위반하는 경우, 수탁자가 위탁계약을 위반하는 경우, 수탁자의 법인설립허가가 취소된 경우, 그 밖에 수탁자가 책임질 사유로 체육시설을 정상적으로 운영하기 어려운 경우에는 청문을 실시한 후에 시장이 위탁계약을 해

13) 활동보조서비스 지원대상자 신청 등에 대한 절차적 사항은 장애인복지법 시행규칙[일부개정 2008.12.31 보건복지가족부령 제84호] 제40조 등 참조.

14) 이 조례는 1999년 5월 20일 조례 제3534호로 제정, 2005년 2월 16일 조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정, 2006년 5월 10일 부산광역시 공유재산 및 물품관리 조례로 일부 개정, 2007년 10월 31일 전문개정 조례 제4207호로 지정, 2008년 11월 5일 현재 일부개정 조례 제4321호.

지할 수 있다는 것을 규정하고 있는 것과 관련해서도, 상대방의 고의 또는 과실로 인한 계약해지의 경우로 볼 수 있을 것이고 그 시설을 이용하거나 사용하는 장애인들에 대한 보호적 차원에서도 적정 규모의 손해배상의 경우를 담아낼 수 있어야 했다. 그리고 손해배상 등의 산정에 있어서는 해당 체육시설을 이용하거나 이용해야 할 장애인 전체에 대한 사과의 의미가 포함되어야 한다.

#### (4) 부산광역시 공공시설 내의 매점·자동판매기 등의 설치허가에 관한 조례<sup>15)</sup>

이 조례는 장애인 복지법 제42조가 규정하고 있는 장애인에 대한 생업 지원을 위한 노력의 일환을 지방자치단체 차원에서 규정한 것으로서, 장애인의 생업을 지원함으로써 장애인들의 고단한 삶을 제도적으로 지원하고자 하는 목적의 자치법규이다.

우선 본 조례는 설치자인 부산광역시장 등은 해당 매점이나 자동판매기를 설치할 때에는 사전공고를 하도록 규정하고 있는데, 사전공고기간을 조례에서는 명시하지 않았다<sup>16)</sup>. 하지만 신청대상자인 장애인과 그들의 보호자가 충분히 인지할 수 있는 사전공고기간이 법적으로 확보되는 것은 중요한 사항이다. 또한 사전공고의 방법에 대해서도 조례에서는 규정하는 바 없다. 공고기간이 적절한 경우라 할지라도 공고의 방법이 신청대상자들에 대한 인지효과가 약하거나 미미한 경우라면 제도의 의미가 상실되고 말 것이므로, 장애인 등 해당 신청대상자들이 인지할 수 있는 공고 방법을 정하여 규정해야 한다.

두 번째, 이 조례에서는 설치자의 50% 범위 안에서의 우선 계약의 내용과 제4조의 규정에 의한 신청자가 2명 이상인 경우에는 기초생활보장수급권자로 지정된 장애인과 장애정도 및 등급이 높은 자 각각의 순서로 정하되, 사업 운영에 지장이 없는 자 중에서 설치자가 결정한다는 것을 규정하고 있다. 그런데 신청대상자가 다수인 경우와 50% 범위 내에서의 우선 계약에 해당되지 못해서 탈락하는 자에 대한 형평성의 문제와 결정의 공정성 확보를 위한 절차적 방안으로서의 신청사항에 대한 공시제도가 도입되어야 할 것이다. 신청자와 신청사항 건수 등 결정에 대한 공정성의 시비가 합리적으로 해결될 수 있는 경우여야 장애인에 대한 사회적 배려와 양보가 설득력을 가지게 될 것이기 때문이다.

#### (5) 부산광역시민의 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 조례<sup>17)</sup>

이 조례는 부산광역시라는 지방자치단체의 고유한 사무영역으로서 해당 지방자치단체 주민들의 권익을 보호하고 그러한 환경을 조성하기 위한 목적을 갖는 독자적인 자치입법이라

---

15) 1995년 6월 5일 조례 제3218호(제정), 2001년 7월 19일 조례 제3709호(일부개정), 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례제명뛰어쓰기등일괄개정조례)(일부개정).

16) 울산광역시 장애인 등을 위한 공공시설내의 매점 및 자동판매기 설치에 관한 조례 제3조 비교: 시장·시 소속 행정기관의 장 또는 시 지방공기업의 장은 공공시설 내에 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁하고자 할 때에는 1월전에 시 공보·일간신문 또는 인터넷 등에 사전공고를 하여야 한다.

17) 2000년 10월 26일 조례 제3652호로 제정, 2004년 3월 11일 조례 제3912호(사무의 위임·위탁에 관한 조례) 일부 개정.

는 점에서 의미를 가지며, 21세기의 새로운 권리로서의 환경권의 내용을 구체화해서 실제로 시민들의 기본적 권리로 인식하고 있음을 보여주었다는 점에서 평가될 만한 조례이다. 보행권의 확보와 개선은 각 시민들의 접근권과 이용권을 실체화해 줄 수 있으며, 그 안에서 특히 장애인의 경우에 권리로 보장되어야 할 필요성과 현실성은 더욱 절박한 것이라고 할 것이므로 검토의 가치가 있다.

보행약자로 장애인을 포함하여 이들의 보행권<sup>18)</sup>을 보장하고 보행 환경을 개선하기 위한 계획수립과 정책실행을 위하여 부산광역시에게 책무를 부과하고 있는 이 조례는, 다른 지방자치단체들이 교통약자의 이동편의증진 관련 조례로 통합한 것과는 달리 2000년 제정 이후로 독립적인 조례로 광의적인 이동편의사항과의 관련성은 인정하되 보행권이라는 권리를 그대로 유지·보호하고자 한다. 동일한 지방자치단체장에 의한 계획수립과 정책실행이라는 면에서 양 조례의 통합·폐지도 일견 합리적일 수 있으나, 다수 언덕길 지형의 존재와 협소한 도로 사정 등 부산광역시만의 특유한 보행환경을 고려할 때 보행권의 문제를 집중적으로 검토하고 조명해 볼 수 있다는 것은 부산광역시만의 자치행정적 요소로 의미가 있다.

이 조례는 모든 시민은 편안하고 안전한 보행환경에서 생활할 권리를 가진다는 것과 모든 시민은 보행권 확보와 보행환경 개선시책의 수립 및 추진에 관한 정보에 대하여 알 권리를 가진다는 것, 모든 시민은 시가 추진하는 보행환경 개선사업에 적극 참여하고 협력하여야 하는 의무를 가진다는 것을 규정하고 있다. 하지만 모든 시민의 보행권과 보행 환경 시책 등에 대한 알권리의 보장범위와 행사방법이라든가, 시민의 참여 및 협력의무에 대한 구체적인 규정이 그 이후로 입법되지 않고 있기 때문에, 단순히 선언적 성격의 문서로 끝나는 것은 아닌가를 회의하게 된다. 따라서 장애인 및 장애인의 보행을 도와야 하는 보호자들의 보행권 확보에 관한 시 당국의 시책들과 노력들을 찾아 볼 수 있는 알권리의 행사방법이 구체화되어야만 한다.

또한 조례에서는 시장이 매 5년마다 보행환경 기본계획을 수립해야 하고 매년 연도별 시행계획을 수립하여야 함을 밝히고 있는데, 기본계획의 수립 주기가 지방자치단체장의 임기와 동일하게 됨으로써 단체장의 근무기간에 따른 단발마적인 계획수립에 그칠 수 있는 우려가 있다. 적어도 선거에 의해 임명된 주민의 대표로서의 시장이 그의 재임기간 동안 예측할 수 있었던 것이거나 예측이 불가능했던 것이거나 간에 당해 지역의 사정변경과 지역적 특성을 제대로 반영한 종합적 계획을 수립하는 주기가 단체장의 임기 동안 적어도 2번은 될 수 있도록 조정될 필요가 있다.

마지막으로 교통약자의 이동편의증진법상에서 규정하고 있는 보행우선구역의 지정에 관한

---

18) 보행권은 사실상 신조어라고 할 수 있다. 그 처음이 시민운동으로부터 시작된 개념이고 이것이 지방자치단체 주민의 권리로 자리매김되기 위한 조례제정운동에 포함되었던 바, 서울, 부산, 대전, 수원, 울산 등의 지방자치단체에서 조례로 제정되는 결과를 낳게 되었던 것이다.

내용이 규정되지 않았는데, 보행권과 보행환경의 개선을 위한 조례에 보행우선구역 지정이나 운영과 관련된 내용을 규정했어야 한다.

#### (6) 부산광역시 교통약자를 위한 특별교통수단 운영에 관한 조례<sup>19)</sup>

이 조례는 교통약자의 이동편의증진법에 기한 자치법규로 이동이 자유롭지 못하여 인간으로서의 삶을 자유롭게 영위하지 못하는 교통약자의 인간으로서의 존엄성과 행복추구권을 보장해 주기 위한 내용을 담고 있다.

이 조례는 교통약자의 대중교통에 대한 접근을 지원하여 사회참여를 촉진하기 위하여 교통약자의 이동권 확보와 지역특성을 반영하는 사람 중심의 교통체계를 구축함을 목적으로 한다<sup>20)</sup>.

하지만 울산광역시나 진주시의 조례들과 비교할 때 현행 부산광역시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례는 여러 면에서 문제점이 있다. 첫째, 교통약자의 이동편의증진사업을 효과적으로 지원하기 위한 기구로서 ‘교통약자이동편의증진위원회’의 설치와 자문사항에 대한 구체적 규정이 없고, 위원회의 구성과 운영에 관한 규정도 없다. 둘째, 상위법에서 규정한 ‘저상버스’의 도입과 운영에 대한 규정이 없다. 셋째, 특별교통수단을 이용하려는 교통약자와 특별교통수단을 운행하는 자에게 통신수단 등을 통해 이동에 관한 정보제공 및 서비스연계를 위해 설치, 운영해야 하는 이동지원센터를 규정하고 있으면서도 정작 그 설치와 운영, 기능에 관한 별도의 규정이 없는 입법적 결함이 있다. 이러한 입법적 불비는 위임입법의 정신에도 반하여 본 조례 자체에 대한 위법성의 근거가 될 수 있다.

## 2. 저소득층의 인권 관련 조례

#### (1) 부산광역시 저소득주민의 생활안정과 자활지원에 관한 조례<sup>21)</sup>

이 조례는 생활이 어려운 저소득주민의 인간답게 살 권리를 보장함과 동시에 물질적인 생활에 대한 지원을 필수적으로 필요한 부분에 이루어질 수 있게 함으로써 최소한의 생활을 유지하고 자활할 수 있도록 도와주고자 하는 것이다. 다른 지방자치단체와 달리 본 조례는 저소득주민 뿐만 아니라 갑작스런 사고나 재해로 인해 생활이 어렵게 된 자를 지원대상으로 하는 점에 있어서 특이성이 있다. 하지만 지원대상자의 면에서 「사회복지사업법」에서 정하는 사회복지시설에서 보호를 받는 자 또는 동 시설을 이용하는 자와 같이 생활의 어려움이 내재되어 있거나 명확한 자들에 대한 지원을 간과하고 있다.

지원 내용에 있어서도 자활기반을 다지고 도와주는 데 있어서 지원 내용을 좀더 현실적이

19) 2006년 5월 10일 조례 제4096호로 제정됨.

20) 울산광역시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례 제1조 참조.

21) 1996년 11월 22일 조례 제3339호로 제정. 2004년 1월 29일 조례 제3900호로 전문개정. 2004년 11월 4일 조례 제3962호로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정). 2007년 10월 31일 조례 제4208호로 전문개정됨.

고 구체화할 필요가 있다. 예를 들어, 명절 뿐만 아니라 연말이나 기타 생활고를 겪는 자들에게 지원이 현실적으로 절실한 시기를 재고하거나 긴급 구호비와 같은 상세한 정도의 내용들이 그것이다.

### (2) 부산광역시세 감면 조례<sup>22)</sup>

이 조례는 「지방세법」 규정에 따라 부산광역시세의 과세면제 및 불균일과세에 관한 사항을 규정하여 법령기능을 보완하고 과세의 공평을 기함으로써 지역사회의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하는 것으로 감면내용을 유형화하고 있는데, 그 중 사회복지적 차원에서의 감면 내용 중에 국가유공자 등과 장애인, 한센정착농원지원, 출산 및 양육 지원, 종교단체의 의료업, 부산광역시의료원, 노인복지시설에 대한 것이 구체화되어 있다. 생활유형상 저소득일 수 밖에 없거나 그런 처지로 전락될 위험성이 인정되는 계층에 대한 감세조치들을 규정한 것이다.

또한 서민들과 저소득층 주민들이 주로 이용하는 교통수단으로서의 대중교통 등의 지원을 위한 감면을 규정하고 있고, 서민의 주택문제를 해결하고 그들의 환경적 요소까지 고려하는 감면내용으로 주택과 임대주택, 주거환경개선사업 등에 대한 감면 규정이 있다. 그리고 도시의 경제적·문화적 환경에 비추어 어려움을 겪거나 겪을 수 있는 상황에 대한 실제적 지원을 제공하기 위한 감면조치로서 농어촌 지원을 위한 감면규정을 두고 있어서 농어촌특산물생산단지 등과 농어촌주택개량 등, 농업협동조합중앙회 등에 대한 감면을 규정하고 있다.

### (3) 부산광역시 사회복지기금 조례<sup>23)</sup>

이 조례는 저소득층의 복지증진을 위해서 부산광역시사회복지기금을 설치하고, 그 관리·운용에 관하여 필요한 사항을 규정함이 목적이다. 부산광역시 시민들의 사회 전반적인 복지대책을 실제로 진행하고 실현하기 위한 기본기금의 설치 및 관리라는 측면에서 볼 때, 경제적 기금이 조례내용의 실현에 소요되는 광의의 복지사항들을 통일적으로 정리해 보는 것도 고려해 볼 만하다.

또한 기금 운용과 관리를 실제 사무에서 담당하고 있는 회계관계공무원의 지정과 관련해서도 조례상의 개별 조항의 내용들이 사회복지계정, 노인복지계정, 장애인 복지계정, 자활계정 등으로 구분되어 있음을 고려할 때, 현행 조례의 규정은 업무영역의 고유성과 전문성이라는 차원에서 재검토가 필요하다. 왜냐하면 담당 영역별 전문성은 담당자의 변경에도 불구하고 정책집행상의 통일성을 기할 수 있어야 하는 것이기 때문이다. 따라서 기금출납원의 경우로 한정할 것이 아니라 분임기금운용관의 경우에도 계정별 담당업무과장으로 분리하여

22) 1995년 1월 1일 조례 제3151호로 제정. 1995년 3월 18일 조례 제3191호로 일부개정 - 이후 계속적인 개정을 거쳐 2008년 12월 31일 조례 제4331호로 일부개정됨.

23) 1999년 12월 30일 조례 제3582호로 제정. 2000년 12월 28일 조례 제3671호로 일부개정. 2002년 11월 28일 조례 제3812호로 일부개정. 2003년 10월 16일 조례 제3873호(부산광역시기금설치및관리기본조례)로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례제명피어쓰기등일괄개정조례)로 일부개정. 2006년 2월 1일 조례 제4060호(부산광역시 행정기구 설치 조례)로 일부개정. 2007년 10월 31일 조례 제4209호로 일부개정. 2008년 7월 7일 조례 제4283호로 일부개정됨.

관리할 수 있도록 규정해야 한다.

(4) 부산광역시 사회복지시설 설치 및 운영 조례<sup>24)</sup>

이 조례는 사회복지를 필요로 하는 시민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 하기 위하여 「사회복지사업법」 규정에 따라 부산광역시가 설치하는 사회복지시설의 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 시민의 복지증진과 삶의 질을 향상시키는데 이바지함을 목적으로 한다. "지역사회복지"란 주민의 복지증진과 삶의 질 향상을 위하여 지역사회 차원에서 전개하는 사회복지를 말하는 것이고, 사회복지를 필요로 하는 시민이라 함은 부산광역시 지역 내에 거주하는 주민들 중 사회복지차원의 필요가 제기되어 있는 자들이라고 할 것이며, 이들이 기대하는 "사회복지서비스"라 함은 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말하는 것으로 이해되어야 하므로, 이러한 전반적인 기능들이 원활하게 운영되도록 관리되고 심사되어야 할 것이다.

그런데 사회복지사업법 및 사회복지사업법 시행규칙상의 규정과 비교할 때, 수탁자선정심의위원회에 대한 규정내용에 있어서 부산광역시의 조례는 시설의 위탁시에 선정위원회의 기능을 부산광역시 민간위탁조례에 따라 구성되어 있는 민간위탁심의위원회를 준용하도록 규정하고 있다. 적어도 사회복지시설의 위탁에 관한 적절성과 타당성을 심사함에 있어서 전문성을 제고할 수 있는 위원회의 구성과 운영이 필수적이라고 한다면, 현행 조례상의 위원회 구성상의 문제점이 있다. 사회복지사업법 시행규칙상의 위원 후보는 공무원 중에서도 사회복지사무를 담당하는 공무원으로 제한되어 있음에도 불구하고 부산광역시는 조례에서 단순히 4급이상의 공무원만을 지정하고 있음에 그치며, 그 외의 위원 선정 후보에 관해서도 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자·공익단체에서 추천한 자·그 밖에 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정하는 자와 같이 사회복지이념에 적합한 전문가 또는 해당영역을 이해하고 조정할 수 있는 자들을 중심으로 구체화하고 있는 상위규칙의 내용과는 달리 단순히 대학교수·회계사·변호사 등의 특정직역의 전문가들만을 민간위탁관련분야 전문가로 규정하고 있음에 그친 부산광역시의 현행 조례는 조례입법의 목적에 비추어 적실성이 부족하다.

(5) 부산광역시 사회복지시설 설치 및 운영 지원에 관한 조례<sup>25)</sup>

이 조례는 사회복지시설의 지역적인 균형을 도모하고, 수요자 중심의 복지서비스 전달체계를 확립하며, 사회복지시설에 대한 재정지원의 합리성을 기하기 위하여 사회복지시설 설치 및 운영 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 다른 지방자치단체의 사회복지

24) 2008년 12월 31일 조례 제4334호로 제정됨. 이 조례의 제정으로 인해 부산광역시 장애인종합복지관 설치 및 운영 조례, 부산광역시 맹인복지회관 설치 및 운영 조례, 부산광역시 무의탁자보호소 설치 및 운영에 관한 조례, 부산광역시 노인종합복지관 운영 조례 및 부산광역시 노인건강센터 설치 및 운영 조례는 각각 폐지되었다.

25) 2007년 10월 31일 조례 제4210호로 제정됨.

시설에 관한 현행 조례들과 비교할 때, 사회복지시설 설치 및 운영 자체에 관한 것과는 분리된 설치 및 운영 지원에 관한 별도의 조례라는 점에서 부산광역시장의 특징적인 조례라고 할 수 있다. 또한 동시에 부산광역시의 이 조례는 부산 지역내의 해당 사회복지시설을 설치하고 운영하는 것을 지원함에 있어서 부산광역시장에게 사회복지사업에 민간의 참여를 활성화 하고, 사회복지서비스의 전문성과 효과성을 높이기 위하여 시설의 자율적 설치 및 운영을 최대한 보장하도록 책무를 이행할 것을 입법적으로 요구하고 있다.

그런데 이 조례에 의하면 부산광역시의 보조금을 지원받아 시설을 설치하거나 운영하려는 자는 관할 구청장·군수에게 사업계획서를 붙여 시설설치에 대한 타당성 심사를 미리 요청하여야 하고, 타당성 심사를 요청받은 구청장은 시설설치에 대한 의견서를 작성해서 타당성 심사요청을 받은 날부터 1개월 이내에 당해 사업계획서와 의견서를 시장에게 제출하여야 하며, 시장은 제출된 서류 등을 심사한 결과를 「부산광역시 보조금 관리 조례」에 따라 보조금을 지원하려는 때에 반영할 수 있게 되어 있다. 또한 시장은 보조금지급을 차등적으로 할 수 있게 되어 있기 때문에, 구청장 등의 의견서 작성과 시장의 타당성 심사 결과는 무엇보다도 심사과정 등에 있어서의 공정성과 투명성이 보장될 수 있도록 제도화되어야 한다. 이러한 중요성에도 불구하고 조례에 의하면 시장은 타당성 심사 등에 따른 예비심사를 사회복지사업 심사·평가 관련 비영리법인에게 위탁할 수 있고, 이러한 타당성 심사를 위한 심사 기준, 심사방법 그 밖에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다고만 규정하였을 뿐, 어떠한 기준과 방법이 적용될 것인가에 대해서는 명확한 공시사항이 예고되어 있지 않아서 문제점이 된다. 한편으로 이러한 절차상의 공정성과 정당성 요청의 측면에서 볼 때 조례가 규정하고 있는 바, 구청장이 시설별 서비스 공급계획을 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 게재하도록 한 것과 시장이 게재사항 중 주요사항을 시민이 알기 쉽게 표준화하고 통합하여 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공시할 수 있도록 한 것은 적잖은 평가를 인정할 수 있다고 본다. 다만 구청장의 경우와는 달리 부산광역시장의 주요사항 공시 문제는 할 수 있음에 그치는 소극적인 입법내용이어서 사항의 필요성과 중요성에 비추어 개정이 필요한 규정이라고 하겠다.

### 3. 노인의 인권 관련 조례

사회적 약자로서의 대표적 유형임과 동시에 의학과 기술력의 발전에 따른 노령화 사회가 도래되면서 국가는 물론이고 각 지방자치단체에서도 이들 계층에 대한 복지 차원의 권리보장과 배려가 입법되고 있는 것이 추세이다. 현행 부산광역시의 조례들 중 노인을 직접적인 대상으로 하는 조례로는 ‘부산광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례’가 있을 뿐, 그 밖에는 노인복지와 관련하여 별도의 독립조례가 아니라 사회복지관이나 사회복지금 등 저소득층 등의 사회적 약자의 복지를 보장하기 위한 관련 조례들 속에 내용이 분산되어 있다. 때문에 해당 조례들을 살펴보는 과정에서 이미 살핀 바 있다.

(1) 부산광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례<sup>26)</sup>

이 조례는 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 하는 노인복지법<sup>27)</sup>과 의료법 관련 규정을 근거로 제정된 것이다. 노인전문병원은 노인복지법상의 노인의료복지시설 중의 하나로서 주로 노인을 대상으로 의료를 행하는 시설이며 의료시설에 해당되는 것이기 때문에 다른 의료복지시설과는 달리 의료법에 의한 의료기관을 개설할 수 있는 자(치과의사 및 조산사를 제외함)에 한하여 시·도지사의 허가를 받아 설치할 수 있도록 하고 있다. 때문에 이 노인전문병원의 시설 등에 관한 기준은 「의료법」 제36조에 의한 의료기관의 시설 등의 기준에 관한 규정 중 요양병원에 관한 규정을 준용하되, 보건복지가족부령이 따로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 한다. 또한 노인전문병원에 관하여 이 법에서 규정된 사항을 제외하고는 의료법의 규정을 준용하되, 그 관리 및 운영 등에 있어서는 이를 의료법 제3조 제2항의 규정에 의한 의료기관 중 요양병원으로 간주한다. 그리고 노인전문병원의 입소대상자도 다른 복지시설의 경우와 달리 노인성질환으로 치료 및 요양을 필요로 하는 자나 임종을 앞둔 환자로 제한을 두고 있다.

그런데, 이 조례에서는 노인전문병원 입소대상자에 관해서 치매환자와 노인환자로 구분하고 치매환자의 입원은 의료기관 등으로부터 치매환자로 진단을 받은 자로서 병원의 전문의로부터 별표에 따른 일상활동 자립도 수준이 3군부터 5군까지 판정을 받은 자로 규정하고, 노인환자의 입원은 65세 이상의 노인으로서 의료기관 등으로부터 노인성 뇌혈관 질환으로 진단을 받은 자로 하고 있다. 때문에 상위법 규정상의 노인전문병원 입소대상자의 범위와 차이를 보인다. 즉 노인복지법이나 노인복지법 시행규칙상의 내용과 비교해 보면 범위가 축소되어 있음을 볼 수 있다. 왜냐하면 노인성질환으로 치료 및 요양을 필요로 하는 자로 규정되어 있음에도 불구하고 조례에는 치매환자와 65세 이상의 노인 중 노인성 뇌혈관질환으로 진단받은 자로만 규정하고 있으며, 임종을 앞둔 노인환자의 경우는 대상으로 규정하지도 않았기 때문이다. 지방자치법규가 반드시 상위법령의 위임내용을 그대로 구체화해야만 한다고 해석되고 있는 것은 아니지만<sup>28)</sup>, 적어도 노인복지와 더 나아가 노인을 부양하는 가족공동체의 복지까지도 고려<sup>29)</sup>하고 있는 입법목적에 비추어 볼 때, 거주노인의 질병이나 치매 등으로 인한 고도의 수발부담을 덜어주기 위한 정책의 유용성을 살리기 위해서는 노인질환을 앓고 있는 노인들의 입소대상범위를 상위법규와 같은 정도까지는 넓게 인정해야 한다.

26) 2004년 1월 29일 조례 제3903호로 제정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례제명 띄어쓰기 등 일괄 개정조례)로 일부개정. 2005년 11월 16일 조례 제4042호로 일부개정. 2006년 5월 10일 조례 제4092호(공유재산 및 물품관리 조례)로 일부개정. 2008년 5월 7일 조례 제4267호 (정부조직법의 개정에 따른 부산광역시 사무 위임 조례 등의 정비에 관한 조례)로 일부개정. 2008년 12월 31일 조례 제4336호로 일부개정됨.

27) 일부개정 2008.3.21 법률 제8974호.

28) 박근성, 행정법강의, 박영사(2008) 참조.

29) 심재호, 노인의 인권과 사회복지, 복지동향(2005. 5), 23면.



또한 조례는 수탁자에 대해서 관계법령을 준수하고 환자의 진료 및 인권보호에 최선을 다하여야 하며, 진료의 질적 향상과 쾌적한 환경조성을 위하여 적극 노력하여야 할 것을 요청하고 있으나, 이러한 시설에 거주하고 있는 질병을 앓고 있는 노인들의 특성을 감안할 때 이러한 입원노인환자들에 대한 직원이나 간호사에 의한 매일 더 나아가 수시점검이 실제적으로 이루어지고 있는가 등의 방임여부와 수탁자의 시설의 적합성, 적절한 규모의 직원수가 유지되고 있는가 하는 등의 중요한 요소들<sup>30)</sup>을 어떻게 지방자치단체가 관리·감독할 것인가에 대해서 좀 더 상세하고 구체적인 규정이 입안되어야 할 것이다.

#### 4. 아동 및 청소년 인권 관련 조례

아동과 청소년에게는 현재적인 의미와 아울러 미래지향적인 성장과 발달의 과제가 중요하다. 1990년부터 발효됨으로써 아동과 청소년의 인권을 옹호하기 위한 기본적인 틀을 제시하고 있는 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)은 무차별의 원칙과 최선의 이익 우선원칙을 천명하고 생존권, 발달권, 보호권, 참여권 등의 4가지 주요한 인권영역을 제시하고 있다<sup>31)</sup>. 이러한 원칙을 전제하고 우리나라에서의 아동과 청소년의 인권을 논의할 때, 다수의 실태조사와 연구 속에서 문제로 제기되어 온 것들은 아동학대와 방임, 결식아동과 소년소녀가장문제, 취약한 여건의 청소년에 대한 착취문제, 청소년 노동보호문제, 학교에서의 인권문제, 사회복지시설에서의 인권문제 등이었다. 이 모든 문제들을 입법적으로 해결하고 있다고 할 수는 없지만 부산광역시 현행 조례 중 아동 및 청소년의 인권과 관련된 조례들로는, '부산광역시 보육 조례', '부산광역시 아동보호종합센터 운영 조례', '부산광역시 청소년시설 운영 조례', '부산광역시 청소년시설 운영 조례 시행규칙', '부산광역시 청소년 육성 및 지원에 관한 조례', '부산광역시 어린이집 설치 및 운영 조례', '부산광역시 아동보호종합센터 운영 조례 시행규칙', '어린이교통안전교육장 설치 및 운영 조례', '부산광역시 어린이 통학로 교통 안전을 위한 조례' 등이 존재한다.

##### (1) 부산광역시 보육 조례<sup>32)</sup>

이 조례는 「영유아보육법」에 따라 부산광역시의 영유아 및 방과 후 아동의 보호와 교육의 질을 향상시키고 보육의 공공성을 확보하며, 보호자의 사회·경제적 활동을 원활하게 지원하여 가정복지 증진에 기여함과 더불어 아동의 기본적 인권실현의 보장을 목적으로 하는 것으로, 영유아보육법의 목적과 같다. 이에 부산광역시는 보육관련계획을 수립함에 있어서 보호자는 물론이고 보호자에 딸린 개체로서가 아닌 독립적인 인격체로서의 아동 및 청소년

30) 정경희 외, 무료 및 실비노인요양시설에서의 인권실태 사례조사, 국가인권위원회(2003)/ 김한근, 노인학대의 원인과 전망, 노인학연구 제4집(2003)/ 최성재 외, 지역사회에서의 노인학대 실태조사, 국가인권위원회(2003) 등 참조.

31) 남기철, 아동·청소년의 인권, 복지동향(2005. 5), 8면 이하 참조.

32) 2004년 7월 8일 조례 제3941호로 제정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2005년 6월 8일 조례 제4010호로 일부개정. 2008년 11월 5일 조례 제4306호로 일부개정됨.

년의 인권을 증진시켜야 할 책임을 진다.

지방보육정책위원회로서의 부산광역시보육정책위원회의 구성과 관련하여 부산광역시 보육 조례는 보육교사 대표나 보호자 대표 중에서 시장이 위촉 또는 임명하는 경우에는 선정기준 및 지원일시를 공고하여 공개모집의 방법에 의하여 위촉하도록 규정하고 있어서 특이하다. 이것은 상위법규에 규정되지 않은 부산광역시의 자체 규정으로 다수의 보육교사나 보호자를 대표하는 자를 위촉함에 있어서의 투명성과 공정성을 확보하기 위한 장치로 보인다. 반면에 보육정책위원회가 심의해야 할 사항들의 광범위한 범위에 비할 때 매년 1회의 정기회수는 부족하다고 할 것이며, 보육환경의 변화와 필요성을 시기적절하게 수용하고 반영하기 위한 기구로서의 임무를 적절하게 수행하도록 하기 위해서는 적어도 1년에 2번의 정기회는 확보되어야만 할 것이다. 또한 임시회 소집을 규정하고 있지만, 위원장이 아닌 위원이 소집요구를 할 수 있는 정족수의 숫자로 재적위원 3분의 1 이상을 요구하는 것은 중앙이나 지방행정에 있어서 의회의 기능을 수행하는 것에 비견할 것도 아닐 뿐만 아니라 위원의 제척사유를 규정하고 있는 것을 고려할 때, 임시회 요구 정족수의 수를 재적위원 4분의 1로 조정하는 것이 위원회의 임무와 기능의 면에서 타당하다.

한편 부산광역시장의 보육에 관한 정보의 수집·제공 및 상담을 위하여 보육정보센터를 설치·운영하는데 있어서 센터의 운영계획 수립에 관한 사항, 센터의 업무추진에 관한 사항, 그 밖에 센터의 장이 회의에 부치는 사항을 심의하기 위하여 센터에 운영위원회를 둘 수 있음을 규정하고 있다. 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는 이 운영위원회의 구성과 관련하여 조례는 운영위원을 각각 보육전문가, 보육교사 대표, 보호자 대표, 보육시설의 장 대표, 관계 공무원 중에서 센터의 장이 위촉하도록 하되 공무원이 아닌 위원과 공무원인 위원을 그 임기와 구성성원에서 구분하고 있다. 문제가 될 수 있는 부분은 공무원이 아닌 위원의 경우에는 위원 총수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정한 것인데, 적어도 센터의 운영계획수립에 관한 심의함에 있어서는 보육을 실제로 담당하고 있는 보육시설이나 보육교사, 보호자의 경험과 현실적 요청이 적극적으로 반영되어야만 하며, 보육전문가의 객관적 기준 또한 심의에 반영될 수 있어야 하는 것이므로, 각 범주의 대표 1인 정도를 고정하는 현행 규정내용 보다는 적어도 한 범주당 대표로서의 목소리를 대표성과 다양성을 고루 반영해 낼 수 있도록 하기 위하여 최소한 2인 이상을 위촉할 수 있도록 개정할 필요성이 있다.

적어도 이 조례에서 규정한 보육지원의 경우들은 영아·장애아 보육이나 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 저소득층 자녀에 대한 보육의 경우와 같이 복지차원의 논의만이 아닌 생존적·인간으로서의 최소·최저의 기본적 보육여건을 지원하기 위한 경우들이다. 따라서 조례 규정과 같이 시장이 보조금을 지급할 수 있다는 재량적 규정 보다는 필수적 보조금 지급의 경우와 재량적 보조금 지급의 경우를 구분하기 위한 작업이 필요하다고 생각한

다. 복지차원의 정책과 기준들은 재량적 권한에 의거하게 되는 경우에는 우선적인 처리대상으로 여겨지기 어렵다는 점과 시당국으로부터의 배려의 의미가 아니라 가장 기본적인 삶의 권리를 보장한다는 면에서의 접근과 검토가 행해져야만 하기 때문이다. 또한 시장의 보육시설에 대한 정기적인 지도·점검에 대해서도 구체적인 기준과 방법에 대한 별도의 지침이 적어도 조례 안에 수용되어야만 한다.

### (2) 부산광역시 아동보호종합센터 운영 조례<sup>33)</sup>

아동의 복지증진 및 학대아동의 발견, 보호, 치료에 대한 신속한 처리를 도모하기 위하여 설치된 부산광역시 아동보호종합센터의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정한 조례이기 때문에, 아동의 권익보호와 복지증진에 관한 지식 및 기술상의 자문 등을 구해야 할 상시적인 필요성이 있고 해당 자문기구는 임의적인 기구라 아니라 정기적이지는 않더라도 필수적인 기구로 인정되어야 할 것이지만 조례에는 시장의 판단에 기한 임의적 기구로 규정되어 있는 것에 그치고 있다.

센터시설을 위탁운영할 수 있음을 규정하고 있기 때문에 비영리법인이나 단체와 비영리 개인의 경우에 각각 어떠한 조건 하에 위탁을 허용할 것인지에 대하여 좀더 구체적인 규정을 마련해야 할 필요가 있다. 양자의 경우에 현행 조례 하에서는 센터시설의 전부인가 일부인가의 차이 이외에는 구분점이 크지 않은 관계로, 각종 복지시설의 잘못된 운영의 예가 반복될 수 있는 위험성이 있다. 또한 위탁운영을 허용한 경우에는 무엇보다도 수탁자에 대한 지도·감독·관리가 중요함에도 불구하고 최소한의 횡수만을 규정하고 있을 뿐이어서 시장이나 센터장의 개인적 소양에 따라 달리 운영될 수 있는 재량적인 사항으로 전락될 위험성 또한 존재한다고 할 것이다. 게다가 법령 또는 이 조례의 규정에 위반되거나 부당한 사실이 발견된 때에는 지체없이 필요한 조치를 할 수 있다는 것을 규정한 것과 관련해서는 필요한 조치의 구체적인 내용이 규정되지 아니한 것이 피규제자에 대한 경고적 기능을 하지 못할 뿐만 아니라 예측가능성도 확보되지 못하였으므로 개선되어야 한다.

### (3) 부산광역시 청소년시설 운영 조례<sup>34)</sup>

이 조례는 청소년의 건전한 가치관 확립과 정서함양에 이바지하고 청소년활동을 지원하기 위하여 부산광역시가 설치하는 청소년시설의 효율적인 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 것으로서, 이 조례의 시행에 필요한 사항들은 부산광역시 청소년시설 운영 조례 시행규칙<sup>35)</sup>으로 규정해 두고 있다. 주로 시설과 관련된 신청이나 계약 등 절차적인 사항들

33) 1998년 12월 31일 조례 제3501호로 제정. 1999년 7월 29일 조례 제3551호로 일부개정. 2003년 3월 13일 조례 제3835호로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2006년 1월 4일 조례 제4055호로 일부개정. 2006년 5월 10일 조례 제4092호(공유재산 및 물품관리 조례)로 일부개정됨.

34) 1998년 12월 31일 조례 제3498호로 제정. 1999년 12월 30일 조례 제3586호로 일부개정. 2000년 3월 16일 조례 제3614호로 일부개정. 2004년 12월 30일 조례 제3973호로 일부개정. 2006년 2월 1일 조례 제4062호(청소년 육성 및 지원에 관한 조례)로 일부개정. 2008년 4월 2일 조례 제4262호로 전문개정. 2008년 11월 5일 조례 제4308호로 일부개정됨.

에 관한 내용을 규정하고 있다.

조례에 따르면 시장은 시설의 효율적인 관리와 운영의 전문성 확보를 위하여 청소년관련 법령이 정하는 바에 따라 시설을 위탁하여 관리·운영하게 할 수 있다. 그리고 위탁운영의 경우에 수탁자는 시설의 관리·운영에 필요한 사항을 자체운영규정으로 정할 수 있고 그러한 경우에는 미리 시장의 승인을 받도록 규정한 부분에 대해서 검토가 필요하다. 이 규정대로 라면 부산광역시 내에서 청소년시설을 위탁운영함에 있어서 그 관리와 운영에 필요한 사항을 수탁자가 자체운영규정을 마련해서 운영할 수 있다는 것이고, 그러한 자체운영규정에 대한 시장의 승인권은 단독승인사항으로 보여지기 때문이다. 청소년 한 개인이 아닌 부산광역시 내에 거주하는 모든 청소년과 청소년 관련자들의 시설이용 및 운영이 시장 개인의 재량적 판단에만 맡겨지는 것은 행정절차적으로도 타당하지 않다. 다수인으로 구성된 심의기구나 회의체의 공동심의 및 결정이 전제되어야 한다.

#### (4) 부산광역시 청소년 육성 및 지원에 관한 조례<sup>36)</sup>

이 조례는 청소년의 건전한 육성과 지원을 위하여 청소년 기본법에서 규정한 지방청소년 육성위원회와 지방청소년단체협의회, 지방청소년육성기금을 부산광역시에서 설치하고 운영함으로써 부산광역시 내의 청소년을 건전하게 육성하고 지원하기 위한 내용을 담고 있다. 그런데 지방청소년육성위원회의 구성·조직 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 규정함으로써, 포괄적인 위임사항으로 각 지방자치단체에 부여되어 있다는 것과 각 지방자치단체별로 각 지역사정을 반영한 각자의 규정을 마련할 수 있다. 다른 지방자치단체의 청소년육성위원회 규정들과 비교해 보면, 부산광역시의 이 조례에도 위원회 위원의 해촉 사유에 관한 규정을 추가하는 것에 대한 검토가 진행되어야 한다. 해촉사유는 부산광역시 청소년 육성 영역의 고유한 사정과 지역문화가 반영되어야 하지만, 위원이 업무와 관련하여 민원을 야기한 때나 위원이 업무와 관련하여 기밀 등 심의사항을 누설한 때, 혹은 기타 위원으로서의 품위를 손상한 때 등과 같은 해당 사유를 규정해 두어야 할 것이다.

#### (5) 부산광역시 어린이집 설치 및 운영 조례<sup>37)</sup>

35) 1998년 12월 31일 규칙 제3203호로 제정. 2003년 12월 24일 규칙 제3420호로 일부개정. 2005년 2월 16일 규칙 제3473호(규칙 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 규칙)로 일부개정. 2008년 5월 7일 규칙 제3591호로 전문개정됨.

36) 1997년 1월 10일 조례 제3355호로 제정. 1998년 9월 15일 조례 제3475호(행정기구설치조례)로 일부개정. 1998년 11월 19일 조례 제3490호(재해구호기금관리조례등의개정조례)로 일부개정. 2001년 2월 15일 조례 제3678호(행정기구설치조례)로 일부개정. 2003년 10월 16일 조례 제3873호(기금설치및관리기본조례)로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2006년 2월 1일 조례 제4062호로 일부개정. 2008년 7월 7일 조례 제4277호로 일부개정됨. 이 조례의 제정으로 부산광역시 청소년위원회운영조례(조례 제3011호, 93. 4. 23), 부산광역시청소년자립지원사업운영관리조례(조례 제3202호, 95. 4. 17), 부산광역시근로청소년장학금지급조례(조례 제2731호, 90. 11. 5)는 폐지하였다.

37) 1970년 12월 31일 조례 제496호로 전문개정. 1974년 10월 30일 조례 제811호로 전문개정. 1976년 5월 4일 조례 제976호로 일부개정. 1977년 4월 4일 조례 제1115호로 일부개정. 1979년 1월 27일 조례 제1291호로 일부개정. 1981년 9월 30일 조례 제1579호로 일부개정. 1995년 1월 10일 조례 제3162호로 전문개정. 1998년 12월 31일 조례 제3502호(수입증지조례등)로 일부개정. 2004년 4월 22일 조례 제3925호로 일부개

공동체의 미래세대로서의 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 하는 것이 영유아 보육법의 목적이다. 따라서 영유아에 대한 보육<sup>38)</sup>은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하는 것이며, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 해야 하고 영유아가 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 보육되어야 한다. 이러한 보육이념은 국가나 지방자치단체 모두에게 공통되는 것으로서 이들의 책무사항이다.

그런데 국가나 지방자치단체는 국공립보육시설을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 그리고 이 경우에 영유아 보육법에서는 최초 위탁은 공개경쟁의 방법에 따를 것을 요구하고 있다. 하지만 이 법률을 모법으로 제정된 부산광역시 조례에는 시설 위탁과 관련한 공개경쟁의 원칙이나 방법, 절차 규정이 없어서 위임입법의 원칙에 위반된다고 할 것이다.

## 5. 여성 인권 관련 조례

### (1) 부산광역시 한부모가족지원기금 조례<sup>39)</sup>

이 조례는 한부모가족의 생활안정을 도모하고 복지증진에 이바지하기 위하여 설치하는 한부모가족지원기금의 관리 및 운용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 것으로서, 저소득 가정을 지원하는 효과와 한부모가족을 지원하는 효과를 가진다. 하지만 이 조례 자체가 한부모가족을 어떻게, 어떤 경우에 지원하는 것인지를 내용으로 하는 것이 아니어서 기금 운용과 사무에 대한 내용으로만 구성되어 있을 뿐이다. 다만 부산광역시여성정책위원회가 기금운용심의위원회로 간주되어 심의하므로 여성과 가족 관련 사항에 대한 실제적인 심의·운용이 되도록 기능해야 한다.

### (2) 부산광역시 여성발전 기본 조례<sup>40)</sup>

정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2005년 6월 8일 조례 제4011호로 일부개정. 2006년 1월 4일 조례 제4056호로 일부개정. 2008년 11월 5일 조례 제4307호로 전문개정됨.

38) "보육"이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 사회복지 서비스를 말한다.

39) 1995년 8월 14일 조례 제3230호로 제정. 1997년 10월 30일 조례 제3407호로 일부개정. 1998년 9월 15일 조례 제3475호로 일부개정. 1998년 11월 19일 조례 제3490호로 일부개정. 2000년 2월 17일 조례 제3608호로 전문개정. 2003년 10월 16일 조례 제3873호로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호로 일부개정. 2006년 5월 10일 조례 제4088호로 일부개정. 2008년 7월 7일 조례 제4276호로 전문개정.

40) 2003년 12월 24일 조례 제3892호로 제정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호로 일부개정. 2006년 2월 1일 조례 제4060호로 일부개정. 2006년 5월 10일 조례 제4088호로 일부개정. 2008년 7월 7일 조례 제4276호(한부모가족지원기금 조례)로 일부개정. 2008년 7월 7일 조례 제4278호(행정기구 설치 조례)로 일부개정됨. 이 조례의 제정으로 부산광역시여성정책자문위원회조례 및 부산광역시여성발전기금설치및운용조례가 각각 폐지되었다.

여성발전기본법의 기본이념을 공동체 차원에서도 실현해 나가기 위하여 국가와 지방자치단체에 대하여 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 마련할 책무를 부여하고 있다. 이러한 책무를 수행하기 위한 목적으로 부산광역시에서 여성을 위한 기본조례로 선택하여 제정한 것이 여성발전 기본조례로서, 여성관련법령에 의한 부산광역시의 여성정책을 추진하는데 필요한 사항을 규정함으로써 양성평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다. 여성의 평등한 지위의 보장과 기회부여의 제도화는 현재의 개선일 뿐만 아니라 장래의 건강한 사회문화형성을 담보할 수 있기 때문에, 여성발전 기본조례 속에 적극적 조치 조항을 내용으로 담아 낸 부산광역시의 자치입법은 의미를 갖는다.

### (3) 부산여성가족개발원 설립 및 운영 지원 조례<sup>41)</sup>

양성평등사회를 실현하고 건강한 가정을 구현하기 위하여 설립한 재단법인 부산여성가족개발원의 설립 및 운영 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 조례로서, 개발원 담당사무의 내용상 개발원의 활성화는 중요한 사항이고 이와 직접적으로 연관된 중요한 조례이다. 개발원의 여성정책 관련 전문성과 특유성은 부산광역시의 여성정책 분야에서 중요한 기본적 자료와 정보, 정책의 배경이 될 것이기 때문에 개발원의 실제적 기능을 다할 수 있도록 기구의 내실화를 이룰 수 있도록 해주어야 한다.

그런데 부산광역시에산 내에서 출연금과 비용의 일부를 개발원에 지원할 수 있도록 하고 있음에 비추어, 개발원이 사업연도마다 사업계획서와 예산서를 작성하여 사업연도 개시 3개월 전까지 시장에게 제출하도록 하고 있는 것은 예산이 따라야 하는 사업의 실제적 실행이 예산의 문제로 어려워질 가능성을 가질 수 있게 되어 그 기한의 조정이 필요하다. 사업연도 개시 4개월 내지 6개월의 충분한 여유를 두고 시장에게 제출하고 심의하고 결정하고 예산을 지원해 줄 수 있도록 하는 것이 계획의 실행을 확보하는 데에 실제적이라고 할 것이기 때문이다.

또한 시장이 소속 공무원으로 하여금 업무·회계·재산에 대한 검사를 하게 한 후 그 검사결과 위법 또는 부당한 사항이 있으면 개발원에 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 부분에 대해서도, 위법한 사항에 대한 시정명령이나 조치는 객관적인 사항이지만, 부당한 사항에 대한 판단 부분은 재량적인 부분으로서 시비의 여지가 있을 수 있다. 때문에 부당성의 판단 여부에 기한 명령 또는 조치에 대해서는 숙려기간이나 소명의 기간과 절차가 규정되어야 하며, 해당되는 각 경우들에 대한 시장의 처분조치의 내용도 유형화하여 규정하는 것이 행정의 절차적 정당성을 확보할 수 있는 공개행정의 구현책일 것이다.

---

41) 2001년 12월 6일 조례 제3731호로 제정. 2002년 3월 21일 조례 제3762호로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2008년 4월 2일 조례 제4260호로 전문개정됨.

#### (4) 부산광역시 여성회관시설 운영 조례<sup>42)</sup>

이 조례는 여성의 능력을 개발하고 증진하기 위한 시설로서의 여성회관시설의 운영에 관한 개략적인 내용을 담고 있다. 그런데 여성회관은 시당국을 위한 시설이 아니라 부산광역시 내의 여성과 가족이 이용할 수 있는 시설임에 중점이 있다는 점을 인식할 때, 시설이용이 제한되는 자를 열거한 규정은 광의적이거나 다의적이어서는 안된다. 예를 들어 이 조례에서 '시장이 이용자 보호 및 시설물 관리 등을 위하여 입장을 시킬 수 없다고 인정하는 사람'에 해당하는 경우에 회관이용을 제한하거나 퇴장을 명할 수 있도록 하고 있는데, 이용자 보호의 차원과 달리 취급되어야 하는 것이 시설물 관리를 위한 제한 또는 퇴장의 사항이다. 더군다나 실제로 시설의 이용제한이나 퇴장의 조치는 시설물 수탁자나 관리자에 의해서 이루어질 것이기 때문에, 집행인의 자의적이고 주관적인 판단이 작용할 수 있는 여지를 줄이기 위한 구체적인 판단지침이 설정되어야만 할 것이다. 여성과 여성 관련 주민들의 인권으로서의 제반 권리들을 보장하기 위한 시설의 설치와 이용이 적은 부분일지라도 소수의 여성이나 관련 시민들에게 차별적 처우를 해서는 안되기 때문이다. 물론 다른 절차적인 부분들에 대해서는 부산광역시는 '부산광역시 여성회관시설 운영 조례 시행규칙<sup>43)</sup>'을 제정해 두고 있고, 거주외국인에 대한 독립적 조례를 아직 제정하고 있지 않은 부산광역시에서 다문화가정을 지원하기 위한 센터를 운영하거나 상담활동을 하는 등의 내용을 담고 있다.

#### (5) 부산광역시 여성인력개발센터 설치 및 운영 조례<sup>44)</sup>

이 조례는 여성의 인력 개발을 위하여 부산광역시가 설치하는 여성인력개발센터의 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 것이다. 여성의 사회적 진출에 필요한 개발적 부분을 지방자치단체의 차원에서 지원하기 위한 센터의 설치와 운영을 규정한 것이다. 실제로 부산광역시 내의 여러 센터들의 운영은 대부분 위탁계약에 의하여 운영되고 있다. 따라서 위탁받은 수탁자들의 설치와 운영에 대한 지도와 감독은 본질적으로 중요한 요소인 것이다. 그런데 조례에서는 시장이 센터의 운영상황을 지도·감독하고, 필요하다고 인정하면 수탁자에게 위탁사무에 대한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원에게 센터의 운영 상황과 서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있는데, 그 결과 시정되어야 할 사항이 있으면 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있음을 규정하고 있고, 일정한 경우에 시장이 청문을 실시한 후에 위탁계약을 해지할 수 있다는 것도 규정하고 있다. 이와 관련하여 위탁운영에 대한 지도감독의 횟수와 보고 절차와 횟수를 정해두지 않고 있는 것은 문제가 될 수 있다. 기본적으로 필수적인 지도·감독·보고의 횟수는 규정해야 하며, 형식적이고 절차적인 감독이 아닌 실

---

42) 1998년 12월 31일 조례 제3497호로 제정. 2001년 2월 15일 조례 제3689호로 일부개정. 2004년 1월 29일 규칙 제3901호로 일부개정. 2005년 2월 16일 조례 제3984호(조례 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 조례)로 일부개정. 2007년 10월 31일 조례 제4202호로 전문개정.

43) 1998년 12월 31일 규칙 제3202호로 제정. 2004년 1월 29일 규칙 제3424호로 일부개정. 2005년 2월 16일 규칙 제3473호(규칙 제명 띄어쓰기 등 일괄개정 규칙)로 일부개정. 2006년 11월 1일 규칙 제3530호로 일부개정. 2007년 12월 5일 규칙 제3567호로 전문개정됨.

44) 2007년 7월 11일 조례 제4190호로 제정. 2008년 7월 30일 조례 제4289호로 일부개정됨.

제적인 감독과 보고, 심사가 될 수 있도록 방법상의 개선이 필요하다.

#### (6) 부산광역시 저출산대책 및 출산장려지원 조례<sup>45)</sup>

이 조례는 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하고 출산장려를 지원하는데 필요한 사항을 정함으로써 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 고취시키고, 저출산 문제 극복으로 미래성장 동력을 확보하여 모든 세대가 함께 지속가능발전을 위한 사회를 구축하는데 이바지함을 목적으로 하는 21세기적 조례이다. 저출산의 문제는 미래세대의 축소로 인한 국가적·사회적 문제들을 초래하게 될 수 있다는 인식이 지역공동체 내에도 공유되어야 한다는 필요성이 근거에 존재한다. 때문에 실제적인 효과를 나타낼 만한 조례가 되기 위해서는 이 조례의 내용은 보다 구체적이며 보다 더 강력한 유인의 내용들을 담아야만 했다. 하지만 현행 이 조례는 부산광역시의 책무와 시민의 책무와 저출산대책 및 출산장려의 영역에서는 적어도 이 조례가 기본적인 틀임을 밝히는 선언적이고 추상적인 내용에 머물고 있음에 그친다. 하지만 그럼에도 불구하고 부산광역시장에 대해서 5년을 주기로 하는 저출산종합계획과 연도별 시행계획을 수립하고 시행할 것을 요구하고, 그 계획의 내용 속에 저출산종합계획의 기본방향과 추진목표, 다자녀가정의 우대 시책, 출산 및 가사분담 등 가족친화적 사회분위기의 조성 시책, 보육서비스의 강화 방안, 모자보건지원의 확대 방안, 그 밖에 저출산대책 및 출산장려 지원 시책 등을 포함하도록 정하고 있음에 시작으로서의 의미는 인정된다고 할 것이다.

저출산의 문제는 부산지역의 경우에도 예외는 아니어서 이러한 인식 속에서 상징적인 방편으로 조례에 규정한 것이 출산지원금 지급이다. 하지만 실제로 지급되는 지원금의 액수는 출산축하금에 불과하고, 출산 후 양육과 교육의 문제가 합리적으로 연계적 해결이 되지 않는 한 저출산 문제가 기본적으로 해결될 수 없음은 너무나도 자명한 사실이기 때문에 이 조례의 내용 또한 선언적이고 상징적인 의미로 받아들이는 것에 그칠 뿐이다. 따라서 국가적 차원은 물론이고 지역적 차원에서도 좀더 실제적이고 구체적인 방안을 연구하고 시정에 반영할 수 있는 방법들을 모색하도록 해야 한다. 한가지의 예로서 현행 조례 내용에서 지역사회 출산장려 분위기 조성을 위하여 출산장려시책에 참여한 사업체와 기관 등에 대하여 시장이 행정적 지원을 할 수 있다고 한 것에서 더 나아가 이러한 사업체와 기관 등에 대하여 실질적인 인센티브를 제공하는 것과 같은 것들이 있을 수 있다<sup>46)</sup>.

### III. 입법개선을 위한 정리

-부산광역시 인권관련 조례의 특징 및 문제점을 중심으로-

#### 1. 인권기본조례의 부존재

지역사회 공동체 모두의 전체적인 인권을 보장하고 그것을 증진시키기 위한 총체적인 방

45) 2008년 4월 2일 조례 제4261호로 제정됨.

46) 최중암, 저출산 고령사회에 있어서 광역자치단체의 역할에 관한 연구 : 대전광역시를 중심으로, 충북대 박사학위논문(2008) 참조.



향성을 제시하고, 구성원 전체의 인권을 다각적으로 보호함으로써 통일된 지역공동체의 인권의식을 만들어 가고자 하는 것이 기본적 인권조례 혹은 포괄적 인권조례라고 한다<sup>47)</sup>. 이러한 인권기본조례의 제정과 존재는 당해 지역 내에서의 인권의식의 확산과 문화적 공감대 형성을 촉진시키고, 강화해 갈 수 있는 토양적 요소로 기능할 수 있다고 평가된다. 하지만 부산광역시를 비롯한 경남지역의 지방자치단체들의 경우에는 그 지역 내에서의 기본적인 인권의식과 상황을 제고하기 위한 의미에서의 가장 기본적이고 일반적인 인권개념을 선언하거나 규정하고 있는 인권기본조례는 발견되지 않는다. 다만 관련 주체나 영역별 인권을 개괄적으로 다룸으로써 해당 주체나 영역과 관련된 다른 조례들의 기준으로 기능하는 내용의 조례들이 존재할 뿐이다. 예를 들어, 부산광역시의 경우에는 부산광역시 여성발전 기본조례나 부산광역시 환경기본조례 등이 그것이다. 하지만 인권보장과 체계에 있어서 지역공동체를 구성하고 있는 각 구성원들의 각각의 역할과 기능을 구조화하고, 부분별 인권조례의 통일성과 체계적인 조화를 이루게 하는 중심적인 위치체로서의 인권기본조례의 제정은 부산광역시 내에서의 인권조례 제정운동의 궁극적인 목표가 되어야 할 것이다. 그리고 이러한 필요성은 부산광역시의 현행 조례들 중 그 명칭 속에서 명시적으로 '인권'이라는 용어를 사용하고 있는 경우가 드물고, 실제로 현행 조례들의 규정 속에서도 인권 개념의 진화는 크지 않다는 점에서 더 강조되어야 할 요소로 평가되어야 할 것이다.

## 2. 인권과 복지권 관계설정의 혼란과 새로운 인식 정립의 필요성

인권과 복지권의 개념은 有關的이지만 정확하게 동일한 개념일 수는 없다. 개념의 의미는 물론이고 권리의 실현과정과 방법에 있어서도 두 개념은 차이점을 갖기 때문이다. 그럼에도 불구하고 부산광역시의 현행 조례들 속에는 두 개념이 혼재되어 있으며, 경우에 따라서는 불편한 혼용의 경우도 눈에 띈다. 따라서 인권과 복지권 개념의 관계에 대한 새로운 인식의 확산과 공감대 형성은 반드시 선행되어야 하는 우리 지역공동체 속에서의 과제라고 하겠다. 그러므로 인권으로서의 복지권의 개념을 정립하고 체화해 나감에 있어서 조례 제정시에 고려되어야 할 부분들이 있음을 기억해야 한다. 지역공동체 구성원들이 자신들의 지역 내에서 일부 구성원 계층에 대한 복지권의 보장이 지역공동체 구성원 모두의 인권 보장으로 수용될 수 있는 단계적 복지실현 내용으로 점차적인 발전입법이 되어야 한다는 점이 바로 그것이다. 입법목적 달성을 위한 과도한 강제규정이나 의무부과 또는 권리제한 규정의 직접적인 도입 보다는 순차적이고 단계적인 규정 내용의 모색과 적극적인 설명과 설득을 전제한 공동의 가치를 마련해 가야만 할 것이다. 지역공동체의 공간적·문화적 긴밀성이 긍정적인 배경으로 기능할 수 있도록 점차적이되 부단한 과정적 진전을 인권으로서의 복지권의 실현 절차로 밟아가야 한다고 생각한다.

이런 점에서 볼 때 현행 부산광역시의 인권관련조례들은 자치입법의 수혜대상이 되고 있는 주체나 관련쟁점별 내용을 주로 담고 있는데, 이러한 내용들도 특정계층이나 집단을 대

47) 김중섭, 지역사회의 인권발전과 조례제정, 현상과 인식(2007. 겨울), 38면.

상으로 하고 있을 뿐만 아니라 그 내용이 적잖게 수혜 또는 배려로 인식될 만한 것들이 다수 존재한다. 때문에 이러한 조례들의 적용대상이 아닌 공동체의 다수 구성원들에게 그 내용이 인권보장을 위한 내용이 아니라 자신들에 대한 권리제한이나 의무부과를 통한 소수 또는 사회적 약자 계층에 대한 일방적인 배려조치로 인식되어질 위험성이 적지 않다. 따라서 이러한 입법태도는 지양될 필요가 있으며, 개정작업을 진행하면서 좀더 사회 전체적인 합의 점과 공동체 구성원 모두의 목소리와 합리적인 설득을 담아낼 수 있어야 한다.

### 3. 거주외국인 인권 관련 조례의不在

2006년 행정자치부는 지방자치단체가 거주외국인에 대한 지원을 지속적이고 안정적으로 수행하고 외국인에 대한 지방자치단체 및 지역주민의 관심을 높이기 위하여 해당 지역에 거주하는 외국인을 주민으로 대우하고 함께 할 수 있게 하기 위한 '거주외국인 지원 표준조례안'을 마련한 바 있다. 이 표준안을 기준으로 일부 지방자치단체들은 그 지역 내에서의 거주외국인에 대한 지원 조례를 입안하여 제정하였지만, 부산광역시 내에는 아직까지 거주외국인을 조례의 중심주체로 한 조례가 없다. 이는 세계적인 국제도시로 성장·발전하고자 하는 부산광역시의 목표에도 부합되지 않는 현실이며, 법에서 정한 일정기간 동안 해당 지역에서 거주하고 있는 외국인들에게 지방자치단체의 기관구성권을 부여하고 있는 지방자치상의 선거권 인정이라는 정치적 권리의 보장 현실과도 어긋나는 부산광역시의 개선되어야 할 현실이다.

부산광역시 거주 결혼이민자 현황<sup>48)</sup>은 8,488명(여 4,714/ 남 717/ 자녀 3,057), 전국<sup>49)</sup>의 5.3%이고, 외국인 근로자 수도 10,613명(여 1,798 남 8,815)<sup>50)</sup>에 이른다. 점차로 증가하고 있는 지역 거주 외국인은 통계자료에서 보듯이 더 이상 간과될 수 없는 우리 지역 공동체의 구성원들임을 자각하여야 한다. 또한 거주외국인 한사람의 인권문제로 끝나는 것이 아니라 거주외국인의 가족과 우리 지역의 산업경제 등이 연계적으로 반응하게 되는 복합적인 지역문제임을 주목해야만 한다. 즉 지역공동체 속에서 주민으로서 거주하고 있는 거주외국인의 문제는 여성의 문제, 아동 및 청소년의 문제, 근로자의 문제 등 다면적·복합적인 인권보장요청의 중요한 문제라고 하겠다.

48) [http://family.busan.go.kr/08\\_culture/01\\_01.jsp](http://family.busan.go.kr/08_culture/01_01.jsp)

49) 전국 : 160,720명 (여성 89,002 남성 13,711 자녀 58,007 )

50) 부산광역시 홈페이지 참조.

국가	인원	국가	인원	국가	인원	국가	인원
25개국 10,613명							
중 국	1,324	태 국	768	몽 골	312	네 팔 등	610
캄보디아 등	329	우즈베키스탄 등	589	필리핀	947	러시아	116
조선족	2704	베트남	1,697	미국	29	일본	7
인도네시아	1,009	대만	24	기타	148		

그런데 부산광역시는 「다문화가족지원법」<sup>51)</sup>과 「재한외국인 처우 기본법」을 근거로 하여 '다문화가족지원 조례'를 제정하고자 한다는 것에 대해서 입법예고한 바 있다. 그러나 그럼에도 불구하고, 이 입법안의 내용에 있어서도 대상범위의 협소함, 예를 들어 외국인 관리대장이나 국내법상의 유효한 혼인자만을 대상으로 함으로써 실제로 부산지역 내에 머물거나 사실혼 관계에 있는 외국인들과 그들이 포함된 다문화가정에 대한 배려가 포함되지 않는 것과 같은 실제적 타당성이 미진하다고 볼 수 있다.

#### 4. 노인 인권관련 조례의 흠결 보완 필요성

사회적 약자로서의 대표적 유형임과 동시에 의학과 기술력의 발전에 따른 노령화 사회가 도래되면서 국가는 물론이고 각 지방자치단체에서도 이들 계층에 대한 복지 차원의 권리보장과 배려가 입법되고 있는 것이 추세라고 할 수 있다. 현행 부산광역시의 조례들 중 노인을 직접적인 대상으로 하여 그 내용이 입안된 관련 조례로는 '부산광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례'가 있을 뿐, 그 밖에는 노인복지와 관련하여 별도의 독립조례가 아니라 사회복지관이나 사회복지금 등 저소득층 등의 사회적 약자의 복지를 보장하기 위한 관련 조례들 속에 내용이 분산되어 있다. 때문에 독거노인이나 치매 등 중증질환을 앓고 있는 노인층에 대한 사회적 약자로서의 제도적 권리들을 고유하고 전문적으로 입안해 두고 있지 못하다. 뿐만 아니라 노인들의 치료나 요양 차원의 문제가 아닌 노인계층 전체의 복지인권을 제도화하기 위한 부산광역시의 노력이 필요하다. 즉 고령화된 사회에서의 현재와 미래의 주요 구성원인 노인들에 대한 총체적인 권리보장의 측면에서 새로운 권리들이 입안되어야 하며, 현실적으로 생활과 관련된 보장적 조치들이 구체화되어야만 하는 것이다. 예를 들어 고령자들 중에서도 일정 연령 이상의 장수자들에 대한 지방자치단체 차원의 구분된 권리보장이나 실제로 생활수요에 보탬이 될 수 있는 사실상의 권리보장체계들이 필요한 것이다.

#### 5. 여성 인권 보장 제도화에 있어서의 구체성과 다양성 확보의 필요성

부산광역시에서 여성을 위한 기본조례로 선택하여 제정한 것이 여성발전 기본조례로서 여성관련법령의 규정에 의한 부산광역시의 여성정책을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 양성평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다. 남녀평등을 실현하기 위하여 적극적 평등개선조치를 행할 수 있는 근거규정을 두고, 부산광역시 여성상을 수여하며 여성과 가족을 위한 날을 지정하여 그 의미를 새기는 등 다른 어떤 지방자치단체의 경우 보다도 여성을 위한 기본조례의 내용은 상대적으로 구체적이며 다양한 내용을 담고 있다.

하지만 부산광역시의 여성인권관련 조례에 대한 전반적인 평가는 그 내용들이 다소간 추상적이고 상징적인 것에 머물러 있다는 점에서 그리 높지 않다. 현행 조례들의 내용 보다

51) 2008.3.21 제정, 2008.9.22 시행.

더 구체적이고 현실적인 내용이 필요하기 때문이다. 현행 공직선거법상 비례대표제 후보자의 여성비율을 특정화하고 있는 예와 같이 여성의 지위를 권리로 제도화하기 위한 구체적 방안들이 여성단체와 연구자들이 제기하는 필요성으로부터 모색되고 정립되어야만 한다. 또한 장애인 복지법에서는 장애인의 복지를 강구하고 실행함에 있어서 특히나 여성장애인에 대한 특별한 보호를 규정하고 있음<sup>52)</sup>에도 불구하고, 지방자치단체로서의 부산광역시도 여성장애인의 권익을 보호하기 위한 정책의 측면에 있어서 개선되어야 할 사항들이 있다. 여성의 정치적 권리의 보장 그 이상으로 중요한 것이 장애인으로서의 약자의 지위와 여성으로서의 약자의 지위를 동시에 극복해야 하는 여성 장애인들의 권리를 제도적으로 보장하는 것이라고 할 것이기 때문이다. 또한 임신 등으로 인하여 이동이 불편한 여성장애인에게 임신 및 출산과 관련한 진료 등을 위하여 경제적 부담능력 등을 감안하여 활동보조인의 파견 등 활동보조서비스를 지원할 수 있음을 상위법률이 규정하고 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적인 조례 규정이 부산광역시에서는 마련되지 않고 있어서 여성장애인에 대한 가장 기본적인 권리보장이 소홀히 취급되고 있음을 지적한 바 있다.

## 6. 장애인 인권 보장의 실질적 입법화와 실현가능성 제고 필요성

지역공동체 구성원으로서의 장애인의 삶이 고단하거나 소외되지 않도록 배려해야 하는 건 인문과학적 단어로서의 배려의 의미가 아니라 그들의 생애적 인권을 소홀히 다루지 말아야 한다는 것을 의미한다. 이것은 비장애인이 당연히 향유하고 있는 제반의 권리들을 차별 없이 그들도 향유할 수 있도록 권리보장체계가 더 실제적이고 실질적이어야 하는 이유이다. 때문에 장애인의 복지는 배려에서 출발하는 것이 아니라 당연한 권리를 되돌려준다는 또는 제한되지 않도록 한다는 것이 공감대로 전제되어야 하고, 되돌려서 보장해야 하는 정도와 범위에 대해서는 당사자인 장애인들의 현실적인 생활이 기준으로 수용되어야만 한다. 따라서 장애인들의 권리를 지역 공동체의 삶 속에서 실현하기 위하여 제도화된 각종 제도들의 구체적인 적용요건들에 대해서는 장애인들의 적극적인 참여를 보장해야 하며, 부산광역시 자체 조례 속에서 장애인에 대한 권리보장체계가 더 실질적인 내용이 될 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

---

52) 김정열 외, 장애인 차별 실태 자료분석을 통한 인권의식 개선방안에 관한 연구, 국가인권위원회(2002) 참조.

**2009**  
**Gwangju**  
**International**  
**Peace**  
**Forum**  
2009 광주국제평화포럼

[세션 1] 시작이야기

[보고 2] 지방의원 인권의식 실태조사(광주)

옥 경 희

광주대학교 사회복지학부 교수

# 호남지역 지방의회의원 인권의식 실태조사

광주대학교 사회복지학부 교수 옥경희

성균관대학교 대학원 박사과정 박미정

## I. 들어가는 말

2001년 국가인권위원회의 설립과 더불어 2005년 광주, 부산, 대구인권사무소의 설립은 대외적으로는 우리 한국사회가 인권의식의 향상에 관심과 실천의지를 갖고 있음을 보여주었고, 대내적으로는 시민들의 인권과 차별에 대한 의식수준을 높일 뿐 아니라 생활현장에서 침해당한 인권을 되찾는데 필요한 자원의 등장을 의미하였다. 국가인권위원회 광주인권사무소는 국가인권위원회가 계획하고 수행하는 다양한 활동에 참여하면서 동시에 지역사회의 인권향상에 필요한 활동들을 독자적으로 전개하고 있다. 광주인권사무소가 꾸준히 관심을 기울이는 활동 중 하나는 인권의식의 향상이다. 이러한 관심은 광주인권사무소가 호남지역 시·도민과 시민단체 활동가(2006년), 새터민(2007년), 부랑인(2008)을 대상으로 이들의 인권의식이나 인권과 관련된 생활실태조사를 수행하는 활동으로 이어지고 있다. 2009년에는 지방의회의원을 대상으로 인권의식 실태조사를 수행하였으며, 본 장에서는 인권의식과 인권관련 조례와 관련된 내용들만 추려서 소개하고자 한다.

지방의회의원을 대상으로 실시한 인권의식 실태조사는 우리나라 사회 전반과 지역사회의 인권실태를 살펴보기 위한 내용으로 구성되었다. 보다 자세한 내용은 2009년 3월 광주지역 사무소에서 발간한 『지방의회의원 인권의식실태조사 보고서: 광주, 전남·북, 제주지역을 중심으로』를 통해서 살펴볼 수 있다. 이번 발표에서는 앞의 보고서 내용을 인권현안에 대한 인식과 인권관련 조례의 두 부분으로 나누어 정리하였다. 우리 사회의 인권현안에서는 우리사회와 지역사회에서 일어나는 인권침해와 차별에 대한 인식정도를 중심으로 살펴보았다. 인권관련 조례와 관련된 부분은 우선 인권침해나 차별을 방지하기 위한 방법과 인권침해나 차별의 내용을 담고 있는 조례의 존재 여부, 인권조례 제정에 대한 필요성과 그 대상, 그리고 국제결혼 관련 조례에 대한 인식을 살펴보았다.

본 실태조사는 2007년 12월 26일부터 2008년 1월 10에 걸쳐 광주, 전남·북 및 제주지역 지방의회의원을 대상으로 실시되었다. 조사에 포함된 전체 대상은 광주광역시 시·구의원 216명, 전남 도·군의원 119명, 전북 도·군의원 235명, 제주특별자치도 도의원 41명을 포함한 총 611명이었다. 광주광역시 시·구의원을 제외한 조사대상에게 설문지를 자택으로 개별 발송하였으며, 의회사무처에 제출하여 자료를 수집하였다. 광주광역시 의원들은 조사원이 직접 방문하여 자료를 수집하였다. 총 141명의 의원들이 설문에 응답하였고 이들의 지역별 구성은 광주광역시 20명, 전남 62명, 전북 43명, 제주 8명 그리고 지역을 응답하지 않은 8명으로 이루어졌다. 설문에 응답한 의원들은 전체 조사대상자의 일부만을 포함하는데 광주광역시 9.25%, 전남 52%, 전북 18.3%, 제주 19.5%만이 조사에 참여한 것으로 나타나

조사결과를 전체 호남지역 지방의회의원에게 적용하기에는 한계를 지닌다.

## II. 호남지역 지방의회의원 인권의식 및 인권조례 관련 실태조사 결과

### 1. 인권의식

#### 1) 인권현안, 인권침해와 차별

최근 우리사회의 인권현안과 관련하여 논란이 되고 있는 사안들에 대한 인지정도에 대한 조사 결과, 지방의원들은 ‘알고 있다’ 74명(56.5%), ‘모른다’ 56명(42.7%)로 응답하였고 3명은 응답을 하지 않은 것으로 나타났다.

알고 있다고 응답한 74명 중 '우리사회의 인권현안과 정책 중 구체적으로 알고 있는 사안이 무엇인가?' 라는 질문에 대한 응답결과가 <표 1>에 제시되어 있다. 높은 비율을 보인 순으로 응답결과를 살펴보면 비정규직 문제에 관련된 사항(50.7%), 국가보안법 폐지와 관련된 사항(19.2%), 차별금지법에 관한 사항(13.7%), 개인정보에 관련된 사항(12.3%)으로 나타났다. 비정규직 관련 사안이 50%를 선회하는 것은, 우리사회의 노동·고용정책과 관련하여 비정규직이 상대적으로 증가하고 있는 추세이고, 이에 대한 민원관계나 생활고 문제가 생활의 터전인 지역사회에서 해결할 것을 요구하기 때문으로 해석할 수 있다.

<표 1> 우리사회의 인권 관련 정책적 사안 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
국가보안법 폐지와 관련한 사항	14(19.2)
차별금지법 제정에 관한 사항	10(13.7)
비정규직 문제에 관련된 사항	37(50.7)
개인정보에 관련된 사항	9(12.3)
기 타	3(4.1)
합 계	73(100.0)

호남지역 지방의원들에게 '우리사회에서 우선적으로 보호하여야 할 사안'에 대해 물었을 때, 그 응답결과가 <표 2>에 나타나있다. 사생활보호 50명(35.5%)에 이어 개인정보 보호 43명(30.5%)에서 가장 높은 응답비율이 나타났다. 이러한 응답은 현재 우리사회에서 많은 논란이 일고 있는 개인정보를 포함한 사생활이 인터넷이나 IT의 발달로 침해당하고 있는 사례가 자주 보고되기 때문이라고 해석할 수 있다. 더불어 공인의 위치에 있는 지방의원들은 사생활이 자주 언론이나 시민들의 관심으로 보호받지 못할 수 있는 것에 대한 민감함을 보여주는 결과로도 해석할 수 있다.

인권침해를 조사하기 위한 문항은 모두 8문항으로 이루어져 있으며 1번과 4번은 역순으로

해석하도록 내용이 이루어졌다(<표 3>참조). 이에 대한 응답은 , 매우 동의한다, 동의한다, 중간이다, 반대한다, 매우 반대 한다 중 하나를 선택하도록 되어있다. 자세한 문항은 <표 3>에 나타나 있으며, 응답결과는 ‘매우 동의’와 ‘동의’는 ‘동의 한다’로 ‘중간이다’는 그대로 ‘중간 이다’로 ‘매우 반대’와 ‘반대’는 ‘반대’로 분류하여 <표 3>에 제시하였다.

<표 2> 우선적으로 보호해야 할 사안 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
신체의 자유	22(15.6)
사생활 자유	50(35.5)
개인정보 보호	43(30.5)
양심의 자유	14(9.9)
종교의 자유	2(1.4)
집회 및 시위의 자유	7(5.0)
기 타	3(2.1)
<b>합 계</b>	<b>141(100.0)</b>

<표 3> 인권침해의식 문항과 응답결과 (N=140) (단위: 명, %)

인권침해 현안에 대한 의식	동의 한다	중간이다	동의 하지 않음
1. 학교에서 교육을 목적으로 이루어지는 체벌은 허용되어야 한다.	93 (66.4%)	24 (17.0%)	23 (16.5%)
2. 사형제도는 폐지하는 것이 바람직하다.	82 (58.5%)	26 (18.6%)	32 (22.8%)
3. 종교재단이 설립한 학교에서 예배 등 종교의식을 학생에게 의무화 하는 것은 옳지 않다.	99 (70.7%)	23 (16.4%)	18 (12.8%)
4. 경우에 따라서는 경찰이, 소속과 성명을 밝히지 않고 불시에 검문하는 것이 허용 될 수 있다.	15 (10.7%)	18 (12.9%)	107 (76.5%)
5. 자신의 종교적 신념이나 양심에 어긋난다면, 군대에 갈 의무를 거부 할 수 있다	16 (11.6%)	23 (16.7%)	99 (71.7%)
6. 교도소에 수감된 수용자라도 기본적 인권을 보장해야 한다.	122 (87.2%)	14 (10.0%)	4 (2.9%)
7. 학교에서 교사가 학생의 소지품을 검사하는 것은 부당한 일이다	68 (48.6%)	34 (24.3%)	38 (27.2%)
8. 시위나 집회의 자유는 보장되어야 한다.	102 (72.8%)	29 (20.7%)	9 (6.4%)

<표 3>이 보여주는 바와 같이, 교도소에 수감된 수용자의 기본적 인권(87.2%), 경찰 불시검문 허용반대(76.5%), 시위나 집회의 자유 보장(72.8%), 예배 등 종교의식을 학생에게 강요하지 말 것(70.7%), 사형제도의 폐지(58.5%), 학교 교사의 학생 소지품 검사의 부당함(48.6%) 등의 순으



로 인권을 지켜야 한다는 비율이 높게 나타났다. 그러나 종교적 신념이나 양심에 따른 군 입대 거부(10.7%)와 학교 교육현장에서의 체벌 허용(66.4%)과 관련된 문항에서는 낮은 지지도를 보이는 것을 결과를 통해 살펴볼 수 있다. 이와 관련하여 응답자의 71.7%는 종교적 신념이나 양심에 의해 군입대 의무를 거부할 수 없다고 생각하고 있었으며, 교육을 목적으로 이루어지는 체벌이라도 허용되어서는 안된다는 응답자는 16.5%를 차지하는 것으로 나타나 군입대나 학교체벌은 인권과 관련된 문항이라기보다는 사회인으로서의 의무나 교권의 영역을 더 옹호하고 있음을 보여주는 결과이다.

차별과 관련된 현안에 대한 지방의원들의 인식은 <표 4>에 제시된 9문항을 이용하여 살펴보았다. 응답은 인권침해의식과 마찬가지로 5점 척도로 이루어졌으나, 결과는 동의한다, 중간이다, 동의하지 않는다고 분류하여 처리하였다. 조사결과 가장 높은 관심을 보인 문항은 장애인이 지하철, 버스 등의 대중교통수단을 이용하는데 불편이 없도록 장애인용 시설을 의무적으로 설치하는 것이었는데 전체 응답자의 96.4%가 동의하는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 세금이나 요금을 올려서라도 대중교통시설에 장애인용 시설을 의무적으로 설치(85%), 장애인에게, 공무원시험, 취업, 납세, 대학진학 등에서 일정한 혜택을 제공하는 것(84%), 민간 기업에서 직원을 채용하는 과정에서 나이 제한의 폐지와 출신학교 차이의 인정(75%), 국내에 불법적으로 체류하고 있는 외국인에게도 의료보험 혜택을 제공(72%), 비정규직과 정규직의 동일한 보수와 대우(66.5), 공무원 시험, 취업, 진학 등에서 일정비율 여성할당제를 적용(45%), 동성애자의 인정(25.6%) 순으로 나타났다.

차별과 관련하여 가장 높은 긍정적 관심을 보인 문항들은 장애인과 관련된 다음과 같은 문항들을 포함한다: 대중교통시설에서의 장애인이 지하철, 버스 등의 대중교통수단을 이용하는데 불편하지 않도록 장애인용 시설을 의무적으로 설치해야 한다; 이를 위해 필요한 세금이나 요금의 인상해서라도 대중교통시설에 장애인용 시설을 의무적으로 설치해야 한다; 장애인에게 공무원 시험, 취업, 납세, 대학진학 등에서 일정한 혜택을 줌으로 인해, 내가 어느 정도 피해를 받더라도 감수할 수 있다. 이 같은 결과는 실제 실천현장에서는 그대로 적용되지 않더라도 장애에 대해 편견을 갖는 것은 부당하다는 인식은 확실하게 정착되고 있음을 보여준다.

차별관련 현안에서 주목할 점은, 여성에게 공무원시험, 취업, 진학 등에서 일정비율 할당제를 적용하는 것은 바람직하다(45%), 동성애자를 사회적으로 인정해야 한다(25.9%)가 상대적으로 낮게 나타났다. 이는, 여성에 대한 남성의원들의 수용성 정도를 파악할 수 있는데 여성 할당제에 대한 인식이 아직은 보수적인 입장이 우세하고, 동성애자 인정이나 학벌차별에 대해 지방의원들은 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다. 동성애자를 인정해야 한다(25.9%)가 다른 차별현안에 보다 상대적으로 매우 낮은 결과가 나타난 것은 우리사회에서 아직까지 성적소수자에 대해 극단적 의견 차이를 대면하는 결과라 할 수 있다. 이러한 민감한 현안에 대해서는 다양한 논의와 접근으로 많은 사람들의 지혜가 모아져야함을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4> 차별관련 현안에 대한 의식 (단위: 명, %)

문항내용	N	동의 한다	중간이 다	동의하지 않음
1. 여성에게 공무원 시험, 취업, 진학 등에서 일정비율 할당제를 적용하는 것은 바람직하다.	140	63 (45%)	30 (21.4%)	47 (33.6%)
2. 민간 기업에서 직원을 채용하는 과정에서 나이를 제한해서는 안 된다.	140	105 (75%)	24 (17.1%)	11 (7.9%)
3. 장애인에게 공무원 시험, 취업, 납세, 대학 진학 등에서 일정한 혜택을 줌으로 인해, 내가 어느 정도 피해를 받더라도 감수할 수 있다.	135	116 (84%)	19 (13.8%)	3 (2.2%)
4. 비정규직이, 정규직과 같은 일을 하면 정규직과 동일한 보수와 대우를 받아야한다.	140	93 (66.5%)	26 (18.6%)	21 (15%)
5. 동성애자들을 사회적으로 인정해야 한다.	139	36 (25.9%)	31 (22.3%)	72 (51.8%)
6. 장애인이 지하철, 버스 등의 대중교통수단을 이용하는데 불편하지 않도록, 장애인용 시설을 의무적으로 설치해야 한다.	140	135 (96.4%)	5 (3.6%)	-
7. 세금이나 요금을 올려서라도 대중교통시설에 장애인용 시설을 의무적으로 설치해야 한다.	140	119 (85%)	17 (12.1%)	4 (2.8%)
8. 출신학교 차이를 인정해야 한다.	140	13 (9.3%)	22 (15.6%)	105 (75%)
9. 국내에 불법적으로 체류하고 있는 외국인에게도 의료보험 혜택을 부여해야한다.	139	100 (72%)	25 (18.0%)	14 (10.1%)

차별과 관련하여 최근 입법 예고된 차별금지법에 대한 지방의회의원들의 의견을 살펴보고 그 결과는 <표 5>에 제시되었다. 호남지역 지방의회 의원들이 생각하는 최근 입법 예고된 차별금지법에 대해서 ‘매우 찬성한다.’ 33명(23.4%), ‘찬성한다.’ 81명(57.4%)로 80.8%가 찬성하고 있다. 하지만 18명(12.8%)이 ‘잘 모르겠다.’고 응답하였다. 이는 지방의회 의원들의 역할중 하나는 우리사회의 변화된 입법조항들에 대해 누구보다도 먼저 이해하고 지역민들이 혜택을 누릴 수 있도록 하는 역할자로서 소임을 다하기 위해서는 지방의회 자체 내 정기적인 교육 프로그램을 운영하는 것도 ‘잘 모르겠다’(12.8%)는 응답을 줄이는 방법 중 하나일 것이다.

<표 5> 차별금지법에 대한 의견

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
매우 찬성한다	33(23.4)
찬성한다	81(57.4)
잘 모르겠다	18(12.8)
반대한다	3(2.1)
매우 반대한다	-
무응답	5(3.6)
합 계	140(100.0)

## 2) 지역사회 인권침해와 차별

우리지역에서 일어나고 있는 다양한 인권침해들 중 가장 심각하다고 생각하는 것에 대해 1순위와 2순위로 중복응답하게 한 결과가 <표 6>에 제시되어 있다. 우리지역에서 일어나고 있는 인권침해 유형에 대한 응답결과, 1순위에서는, 검찰·경찰이 수사과정에서 불법적으로 연행·구금·심문하는 문제(46.3%), 신문, 방송 등에서 개인의 사생활 및 신상정보를 공개하는 문제(36%), 종교적 신념에 따른 병역거부 및 생각·행동할 자유가 제한되는 문제(5.9%), 공공기관, 언론, 인터넷, 서적 등에 개인의견 표현자유를 제한하는 문제(3.7%), 누구나 자유롭게 집회나 시위를 할 자유를 제한하는 경우(3.7%), 공공기관, 학교 등에서 자신의 신앙에 따라 종교 활동을 제한하는 경우(3.7%), 공공기관, 언론, 인터넷, 서적 등에 개인의견 표현자유를 제한하는 문제 활동을 제한하는 경우(1.5%) 순으로 나타났다.

2순위에서 지적한 인권침해에 대한 조사결과는 신문·방송 등에서 개인의 사생활 및 신상정보를 공개하는 문제(34.8%), 검찰·경찰이 수사과정에서 불법적으로 연행·구금·심문하는 문제(20.0%), 공공기관, 언론, 인터넷, 서적 등에 개인의견 표현자유를 제한하는 문제 활동을 제한하는 경우(15.6%), 공공기관, 학교 등에서 자신의 신앙에 따라 종교 활동을 제한하는 경우(8.9%), 종교적 신념에 따른 병역거부 및 생각·행동할 자유가 제한되는 문제(8.1%), 누구나 자유롭게 집회나 시위를 할 자유를 제한하는 경우(8.1%), 공공기관, 대학 등이 개인의 자유로운 학문, 예술 활동을 제한하는 문제(4.4%) 순으로 나타나고 있음을 <표 6>을 통해서 살펴볼 수 있다.

<표 6> 인권침해의 유형

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
	1순위	2순위
검찰, 경찰이 수사과정에서 불법적으로 연행, 구금, 심문하는 문제	63(46.3)	27(20.0)
신문, 방송 등에서 개인의 사생활 및 신상정보를 공개하는 문제	49(36.0)	47(34.8)
종교적 신념에 따른 병역거부 및 생각, 행동할 자유가 제한되는 문제	8(5.9)	11(8.1)
공공기관, 학교 등에서 자신의 신앙에 따라 종교 활동을 제한하는 경우	4(2.9)	12(8.9)
공공기관, 언론, 인터넷, 서적 등에 개인의견 표현자유를 제한하는 문제 활동을 제한하는 경우	5(3.7)	21(15.6)
누구나 자유롭게 집회나 시위를 할 자유를 제한하는 경우	5(3.7)	11(8.1)
공공기관, 대학 등이 개인의 자유로운 학문, 예술 활동을 제한하는 문제	2(1.5)	6(4.4)
기타	-	-
<b>합 계</b>	<b>136(100)</b>	<b>135(100)</b>

지역사회에서 일어나고 있는 다양한 차별들 중에서 가장 심각하다고 생각하는 차별에 대한 지방의회의원들의 응답결과가 <표 7>에 나타나있다. 지방의원의 경우 1순위에서는, 장애를 이유로 받는 부당한 대우(29.0%), 비정규직이라는 이유로 받는 부당한 대우(17.0%), 학력이나 학벌을 이유로 받는 부당한 대우(12.8%), 남자 또는 여자라는 이유로 받는 부당한 대우(8.0%), 인종·피부색·출신국가나 민족을 이유로 받는 부당한 대우(7.2%), 나이가 많거나 적다는 이유로 받는 부당한 대우(6.4%)순으로 나타났다.

2순위에서는, 학력이나 학벌을 이유로 받는 부당한 대우(19.0%), 비정규직이라는 이유로 받는 부당한 대우(17.2%), 장애를 이유로 받는 부당한 대우(15.3%), 출신지역을 이유로 받는 부당한 대우(10.2%), 나이가 많거나 적다는 이유로 받는 부당한 대우(8.0%), 인종·피부색·출신국가나 민족을 이유로 받는 부당한 대우(5.1%) 순으로 나타났다.

차별이 심각하다고 응답한 결과는 1, 2순위에서 다소 차별성을 보이고 있으나, 지방의회 의원들은 장애차별, 비정규직에 대한 부당한 대우, 학력·학벌차별, 성차별 순으로 나타났다. 특히 인종·피부색·출신국가나 민족을 이유로 받는 부당한 대우에 대해 많은 관심을 가지고 있었다. 이는 최근 급증한 다문화 가족 및 결혼이주여성들의 증가에 따른 차별문제도 함께 증가하고 있음을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

<표 7> 지역사회 일어나는 차별

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
	1순위	2순위
남자 또는 여자라는 이유로 받는 부당한 대우	11(8.0)	3(2.2)
종교를 이유로 받는 부당한 대우	3(2.2)	3(2.2)
장애를 이유로 받는 부당한 대우	40(29.0)	21(15.3)
나이가 많거나 적다는 이유로 받는 부당한 대우	9(6.5)	11(8.0)
학력이나 학벌을 이유로 받는 부당한 대우	18(12.8)	26(19.0)
비정규직이라는 이유로 받는 부당한 대우	24(17.0)	24(17.5)
출신지역을 이유로 받는 부당한 대우	7(5.1)	14(10.2)
인종, 피부색, 출신국가나 민족을 이유로 받는 부당한 대우	10(7.2)	7(5.1)
키, 몸무게, 용모 등 신체조건을 이유로 받는 부당한 대우	3(2.2)	4(2.9)
결혼, 미혼, 이혼, 사별, 별거, 재혼, 사실혼 등 혼인상황을 이유로 받는 부당한 대우	2(1.4)	4(2.9)
한 부모가족(편부, 편모), 미혼모 가족 등 가족상황을 이유로 받는 부당한 대우	1(0.7)	4(2.9)
사상, 정치적인 의견이 다르다는 이유로 받는 부당한 대우	3(2.2)	6(4.4)
전과자라는 이유로 받는 부당한 대우	5(3.6)	7(5.1)
동성애자라는 이유로 받는 부당한 대우	1(0.7)	-
과거, 현재 질병을 가지고 있다는 이유로 받는 부당한 대우	-	1(0.7)
임신, 출산을 이유로 받는 부당한 대우	1(0.7)	2(1.5)
기타	-	-
<b>합 계</b>	<b>138(100)</b>	<b>137(100)</b>

지역사회에서 살아가면서 겪는 차별들 중에서 가장 심각하다고 평가하는 차별유형 역시 1순위와 2순위까지 선택하도록 질문하였다. 조사결과 1순위에서 높게 나타난 차별유형은 직원의 모집·채용 등의 고용이나 퇴직에 관련한 차별(48.1%), 승진·직무배치 및 임금과 관련한 차별(40.5%), 병원, 금융기관, 주택임대 등의 서비스별(5.3%), 동사무소나 법원 등 행정서비스 이용과 관련된 차별(2.3%)순으로 나타났다.

2순위에서는, 승진·직무배치 및 임금과 관련한 차별(38.4%), 직원의 모집, 채용 등의 고용이나 퇴직에 관련한 차별(26.4%), 병원, 금융기관, 주택임대 등의 서비스(14.4%), 동사무소나 법원 등 행정서비스 이용과 관련된 차별(5.6%), 학교의 입학이나 직업훈련기관의 이용 및 교육내용과 관련된 차별(5.6%) 순으로 응답하였다.

지방의회 의원들은 우리사회에서 직원의 모집·채용 등의 고용이나 퇴직에 관련한 차별을 가장

심각하게 느끼고 있었다. 이는 사회적·물리적 기반이 취약하고, 일자리가 타 지역 보다 부족한 상황에서 오는 지역적 특성을 반영한 측면과 노동시장의 유연화, 청년실업의 증가, 비정규직문제의 심화에서 오는 결과라 할 수 있을 것이다.

<표 8> 차별유형 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
	1순위	2순위
직원의 모집, 채용 등의 고용이나 퇴직에 관련한 차별	63(48.1)	33(26.4)
승진, 직무배치 및 임금과 관련한 차별	53(40.5)	48(38.4)
지하철이나 버스 등의 대중교통 이용과 관련한 차별	1(0.8)	5(4.0)
도로나 광장, 공원 등의 공공시설이용과 관련한 차별	2(1.5)	6(4.8)
병원, 금융기관, 주택임대 등의 서비스	7(5.3)	18(14.4)
동사무소나 법원 등 행정서비스 이용과 관련된 차별	3(2.3)	7(5.6)
상점, 음식점, 극장, 체육관, 목욕탕 등의 대중시설 이용과 관련된 차별	-	1(0.8)
학교의 입학이나 직업훈련기관의 이용 및 교육내용과 관련된 차별	2(1.5)	7(5.6)
기타	-	-
합 계	131(100)	125(100)

## 2. 인권침해 및 차별을 위한 해결방법과 인권조례

### 1) 인권침해와 차별을 위한 해결방법

인권침해나 차별을 당한 경우, 선택할 수 있는 가장 효과적인 구제수단이 무엇이라고 생각하는지는 중복 응답한 결과는 <표 9>와 같다. 지방의회의원들의 경우, ‘해당기관에 문제를 제기하거나 시정을 요청한다.’(34.5%), ‘청와대나 국가인권위원회 등의 공공기관에 진정을 접수한다.’(18.7%), ‘시민단체 등의 민간단체에 도움을 요청한다.’(18.0%), ‘변호사 등 법률전문가에게 자문을 구한다(7.9%), 언론기관에 투고하거나 제보한다.’(7.9%)순이다.

2순위에서는, 시민단체 등의 민간단체에 도움을 요청한다(27.0%), 청와대나 국가인권위원회 등의 공공기관에 진정을 접수한다(21.9%), 각종 인터넷 사이트를 통해 부당함을 알린다(10.9%), 언론기관에 투고하거나 제보한다(10.2%), 해당기관에 문제를 제기하거나 시정을 요청한다(10.2%) 순으로 응답하였다. 결과적으로, 지역사회 내에서의 인권침해나 차별을 당한 경우, 시민 사회단체를 구제수단으로 선호하고 있음을 알 수 있다. 이는 시민·사회단체 관계자들이 지역사회에서 인권문제나 차별의 문제가 발생한 곳이면, 어디든지 찾아가서 함께하는 생활정치 활동을 성실하게 수행해온 결과의 반영이며, 그러한 활동에 대한 신뢰의 반영이라 해석할 수 있다.

<표 9> 구제수단

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
	1순위	2순위
해당기관에 문제를 제기하거나 시정을 요청한다.	48(34.5)	14(10.2)
청와대나 국가인권위원회 등의 공공기관에 진정을 접수한다.	26(18.7)	30(21.9)
검찰이나 경찰 등 수사기관에 신고한다.	6(4.3)	14(10.2)
시민단체 등의 민간단체에 도움을 요청한다.	25(18.0)	37(27.0)
변호사 등 법률전문가에게 자문을 구한다.	11(7.9)	13(9.5)
언론기관에 투고하거나 제보한다.	11(7.9)	14(10.2)
각종 인터넷 사이트를 통해 부당함을 알린다.	12(8.6)	15(10.9)
기타	-	-
<b>합 계</b>	<b>139(100)</b>	<b>137(100)</b>

지방자치단체 차원에서 인권지표 및 인권보장 수준에 대한 연구와 지표 개발에 대한 필요성에 대한 조사결과는 <표 10>과 같다. 지방의회 의원들이 인지하는 지방자치단체 차원에서 인권지표 및 인권보장 수준에 대한 연구와 지표개발 필요성에 대해서 응답자 1410명 중 ‘매우 필요하다’ 30명(21.3%), ‘필요하다’ 93명(66.0%), ‘잘 모르겠다’ 12명(8.5%)로 나타났다. 지방자치단체 차원의 인권지표와 인권보장 연구에 대한 81.3%가 필요하다고 느끼고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 지방자치단체 차원의 인권지표 및 인권보장 대한 연구

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
매우 필요하다	30(21.3)
필요하다	93(66.0)
잘 모르겠다	12(8.5)
필요없다	4(2.8)
매우 필요없다	-
무응답	1(0.7)
<b>합 계</b>	<b>140(100)</b>

## 2) 인권관련 조례에 대한 인식

지방의회 의원들에게 소속 자치단체 조례 가운데 인권침해나 차별적인 내용을 담고 있는 조례가 존재하는지에 관해 조사결과는 <표 11>과 같다. 응답결과는, 전체 응답자 140명 중 있다 36명(25.5%), 없다 97명(68.8%)로 소속자치단체의 조례에는 인권침해나 차별적인 내용을 담고 있는 조례가 존재하지 않는다는 견해가 43.3%가 높게 나타났다.

<표 11> 인권침해나 차별적인 내용의 조례 존재 여부 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
있다	36	25.5
없다	97	68.8
무응답	8	5.0
합계	140	100

소속 자치단체 내에서 인권침해나 차별적인 조례가 존재한다고 응답한 36명을 대상으로 그 이유에 대해 조사한 결과, 자치입법에 관한 통제장치의 결여라는 응답에 20명(56%), 지방 의회의 전문성 부족에 13명(36%), 주민의 요구에 추종에 3명(0.8%) 각각 응답하였다. 이는 지방자치 단체의 의원들의 경우 주민들의 의견이나 지역적 특색에 따라 인권침해나 차별적인 조례안 보다는 자치입법에 의한 것을 선호한다고 볼 수 있다.

<표 12> 인권침해 또는 차별적인 조례나 규칙이 존재하는 이유 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
지방의회의 전문성 부족	13	36
자치입법에 관한 통제장치의 결여	20	56
주민의 요구에 추종	3	0.8
기타	-	-
합계	36	100.0

지역차원의 인권조례 제정에 대한 필요성에 관한 지방의회 의원들의 생각을 조사한 결과는 <표 13>과 같다. 전체 응답자 140명 중 '필요하다' 103명(73.1%), '모르겠다' 19명(13.5%), '필요 없다' 13명(9.2%)이다. 지방의회 의원들은 소속지역차원에서의 인권조례 제정이 필요하다는 견해가 73%로 높게 나타났는데 이는 소속지역에서 인권침해나 차별에 관한 조례여부에 관한 응답결과가 '없다'(68.7%)였으며 이에 따른 지역차원의 대안이 필요하다는 인식을 반영한 것이라 할 수 있다.



<표 13> 지역차원의 인권조례 제정 필요성

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
매우 필요하다	21	14.9
필요하다	82	58.2
잘 모르겠다	19	13.5
필요 없다	12	8.5
전혀 필요없다	1	0.7
무응답	5	3.5
<b>합계</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

지역차원에서의 인권침해나 차별에 대한 조례가 필요하지 않다고 응답한 13명을 대상으로 그 이유를 알아본 결과는 <표 14>와 같다. 지역차원의 인권침해나 조례가 존재하지 않는 이유는 ‘인권조례가 없더라도 다른 법률로 해결가능’ 9명(72%), ‘지역에 인권문제가 없다’ 2명(14%), ‘아직 시기적으로 이르다’ 2명(14%)로 조사되었다.

<표 14> 지역차원의 인권조례제정이 필요하지 않는 이유

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
지역에 인권문제가 없다	2	14
아직 시기적으로 이르다	2	14
기업이나 단체의 반대가 심하다	-	-
인권조례가 없더라도 다른 법률로 해결 가능	9	72
<b>합 계</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

지역사회에서 현재 인권보호가 필요한 대상은 누구라고 생각하느냐에 대한 조사결과는 <표 15>에서 보여주고 있다. 장애인 인권 29명(28.4%), 국제결혼이주자 인권 28명(27.5%), 이주 노동자 인권 24명(23.5%), 학생 인권 6명(5.9%), 노인인권 5명(4.9%), 저소득층 인권 5명(4.9%)의 순으로 중요 대상을 지적하였다. 무엇보다도 국제결혼이주자 인권이나 이주노동자 인권에 대한 관심이 매우 높게 나타났는데, 이는 글로벌화(globalization)에 따른 사람과 노동의 이동이 활발해지면서 나타나는 현상이라 할 수 있다. 제3세계 저임금 노동자들이나 결혼이민여성들이 농촌지역을 중심으로 흡수되기 시작하면서 부각되는 사회적 사안으로서 이들에 대한 정책적 제시와 실천의 필요성에

대한 반영이라 할 수 있다.

최근 우리지역의 몇몇 자치단체가 농어촌 총각의 국제결혼을 돕기 위해 ‘국제결혼비용 지원 조례’를 제정하여 실시하고 있는 상황을 반영하여, 이와 같은 조례에 관한 견해에 대해 조사하였다(<표 16> 참조). 국제결혼비용 지원조례에 대한 지방의회 의원들은 ‘찬성한다’ 99명(71.1%), ‘잘 모르겠다’ 13명(9.2%), ‘반대한다’ 27명(19.1%)로 나타났다. 우리지역사회에서 국제결혼비용지원조례에 대해 높은 찬성률이 나타난 것은 ‘농어촌총각 장가보내기’로 시작된 지원 사업으로 시작된 국제결혼 이제는 일반적인 결혼형태의 하나로 인식되고 있음을 반영한 결과라 할 수 있다.

국제결혼 비용 조례가 필요하다고 응답한 99명을 대상으로 그 이유에 대해 구체적으로 조사한 결과는 <표 17>과 같다. 국제결혼비용지원조례가 제정되어야 한다고 생각하는 이유는 ‘농어촌 공동화 문제완화에 기여한다.’ 51명(51.4%), ‘농어촌 총각에게 수혜가 돌아간다.’ 41명(41.4%)로 나타났다. 이는 농어촌 사회의 공동화 현상 심화에 따른 자구책으로 국제결혼을 선택하고, 경제적으로 열악한 상황에 놓여있는 농어촌 미혼남성의 결혼문제를 지방자치단체가 해결하고자 하는 강한 의지라 할 수 있다. 그리고 농어촌 인구감소에 따른 대안이기도 하다.

<표 15> 인권조례가 필요한 대상

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)	
장애인 인권	29	28.4
학생 인권	6	5.9
외국인 근로자 인권	24	23.5
국제결혼 이주자 인권	28	27.5
동성애자 인권	-	-
여성인권	2	1.4
새터민 인권	-	-
아동인권	3	2.9
노인인권	5	4.9
저소득층 인권	5	4.9
합계	102	100

<표 16> 국제결혼비용 지원 조례에 대한 견해

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
매우 찬성한다	14(9.9)
찬성한다	85(60.3)
잘 모르겠다	13(9.2)
반대한다	27(19.1)
매우 반대한다	-
무응답	1(0.7)
합 계	140(100)

<표 17> 국제결혼 비용 조례가 필요한 이유

(단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
농어촌 공동화 문제에 기여한다	51(51.4)
농어촌 총각에게 수혜가 돌아간다	41(41.4)
국제사회에 한국의 위상을 상승시킨다	5(5.1)
주민들이 원하고 있다	2(2.0)
합 계	99(100)

국제결혼비용조례가 필요하지 않다고 응답한 27명을 대상으로 그 이유를 조사한 결과는 <표 18>과 같다. 지역사회에서 국제결혼비용지원조례에 대해 반대한 27명이 응답한 이유는 첫째, 불법적이고 반인권적인 상업적 국제결혼 중개행위일 뿐이다 14명(51.9%), 둘째, 지자체의 비용이 다른 곳에 투입되어야 한다 7명(25.9%), 셋째, 수혜자는 농민이 아니라 국제결혼 중개업체와 지방자치단체장이다 4명(14.8%)순으로 응답하였다. 이는 기존의 국제결혼 알선업체에 대한 관리통제기관의 부재와 지방자치단체에서 농촌총각 결혼보내기 사업을 추진할 때, 지역 내 결혼알선업체를 선정하여 지원하기 때문에 발생하는 불신의 단면이라 할 수 있다. 앞으로 국제결혼 알선업체에 대한 관리 통제의 기능이 강화될 수 있는 방안 마련이 필요하다고 할 수 있다.

<표 18> 국제결혼 비용 조례가 필요하지 않는 이유 (단위: 명, %)

구 분	빈도(%)
국제결혼 자체를 반대한다	2(7.4)
수혜자는 농민이 아니라 국제결혼중개업체와 지방자치단체장이다	4(14.8)
지자체의 비용이 다른 곳에 투입되어야 한다	7(25.9)
불법적이고 반인권적인 상업적 국제결혼 중개행위일 뿐이다	14(51.9)
합계	27(100)

### III. 맺음 말

호남지역 지방의회의원 141명을 대상으로 인권의식과 인권관련 조례에 대한 조사결과를 요약하면 다음과 같다.

우리사회의 인권현안, 인권침해와 차별에 대해서 호남지역 지방의회의원들은 우선 인권현안에 대해서는 중간 정도가 알고 있다고 응답하였으며, 사생활이나 개인정보의 보호에 높은 관심을 보이는 것으로 나타났다. 인권침해에 대해서는 교도소의 수감된 수용자나 경찰의 불시검문 혹은 시위나 집회의 자유보장에 대해서는 관심이 높았으나 종교적 신념이나 양심에 따른 군입대 거부나 학교에서 교육을 목적으로 한 체벌에 대해서는 보수적인 관점을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 차별에 대해서도 장애인 관련 차별에 대해서는 높은 민감성을 보였으나 여성이나 동성애자에 대한 차별에는 보수적이거나 혹은 부정하기 보다는 동조하고 있는 의식수준을 갖고 있다고 종합할 수 있다.

지역사회의 인권침해와 차별에 대해서 호남지역 지방의회의원들은 검찰이나 경찰이 수사과정에서 인권을 침해하는 것을 가장 심각한 인권침해로 지적하였고, 신문이나 방송에서 개인의 사생활을 침해하는 것이 그 다음으로 일어나는 인권침해 문제라고 응답하였다. 지역사회에서 일어나는 차별에 대해서는 장애로 인한 차별을 제일 많이 지적하였고, 비정규직 그리고 학력이나 학벌에 의한 차별이 그 다음으로 심각한 차별문제로 생각하고 있었다. 차별이 적용되는 실천영역으로는 고용이나 퇴직과 승진이나 직무배치 그리고 임금과 관련된 일들이라고 응답하였다.

인권침해 및 차별을 위한 해결방법과 이와 관련한 조례의 제정에 대해서는 다음과 같이 응답하였다. 우선 인권침해가 일어났을 경우에는 해당기관에서 문제를 해결할 것을 가장 선호하고 있으며 그 다음으로 청와대나 국가인권위원회와 같은 공공기관 혹은 시민단체의 도움을 받는 것이 바람직하다고 생각하고 있었다. 응답자들이 속한 자치단체의 조례들 중 인권침해나 차별적인 내용을 담고 있는가에 대한 평가는 3분의 2정도는 없다라고 응답하여 인권과 관련하여서는 긍정적으로 평가함을 알 수 있었다.

지방자치단체에서 인권지표나 인권보장 수준에 대한 연구를 활발히 진행해야 한다고 응답하였고, 지역차원의 인권조례를 제정하는 것도 필요하다는 것에 적극적으로 동의하고 있었다. 인권조례의 제정은 특히 장애인이나 국제결혼 이주자들을 위해서 필요하다고 지적하였으며, 국제결혼비용 지원조례도 그 필요성을 대부분 인정하는 것으로 나타났다.

이와 같은 조사결과를 종합하여 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 호남지역 지방의회의원들이 갖는 인권의식은 별로 높은 수준을 보이지 않는다.

둘째, 호남지역 지방의회의원들은 사생활보호와 장애와 관련한 인권에 대해서 가장 많은 관심을 갖고 있다.

셋째, 호남지역 지방의회의원들은 인권의 중요성에 대해서는 어느 정도 동의하고 있다.

넷째, 호남지역 지방의회의원들은 인권조례의 필요성에 대해서 인정하고 있다.

본 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 지방의원들의 지역사회 인권현안이나 인권문제에 대한 적극적인 활동이 가능할 수 있는 법적, 제도적 장치들을 마련해야 할 것이다.

둘째, 지방의원들의 인권의식 함양을 교육 프로그램을 정부차원에서 개발하여 당선과 동시에 인권에 관한 교육을 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 지방 의원들이 보다 적극적으로 인권의식 함양과 실천을 위한 인적 물적 자원의 지원과 정책들이 개발 되어야 할 것이다.

넷째, 사회적으로 인권문제가 발생한 모든 곳에 언제든지 의원들이 방문하여 실태를 평가하고 진상을 조사하여 문제를 해결할 수 있는 권한이 주어질 수 있는 방법들을 모색하여야 할 것이다.

다섯째, 지방의원들은 자신이 몸 담고 있는 지역차원의 문제를 자체적으로 해결할 수 있는 각 소위원회를 조직하고 조례안을 입안하여 실행할 수 있는 적극적인 활동들 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 국가인권위원회는 보다 적극적이고 효율적인 홍보를 위해 다각적인 노력을 기울이며 지역사회를 중심으로 지방의원들과의 긴밀한 관계를 형성하여 지역사회내의 인권문제가 해결되는 방법들을 만들어 가야 할 것이다.

마지막으로, 지방의원들은 지역의 인권의식 함양과 지역민의 권리가 보장받을 수 있는 조례안을 창안하여 지역민의 인권보장을 위한 법적장치들을 마련해 가야 할 것이다.

2009  
**Gwangju**  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션II] 모색, 그리고 1년

[사례 1] 안산시 인권조례

문은현

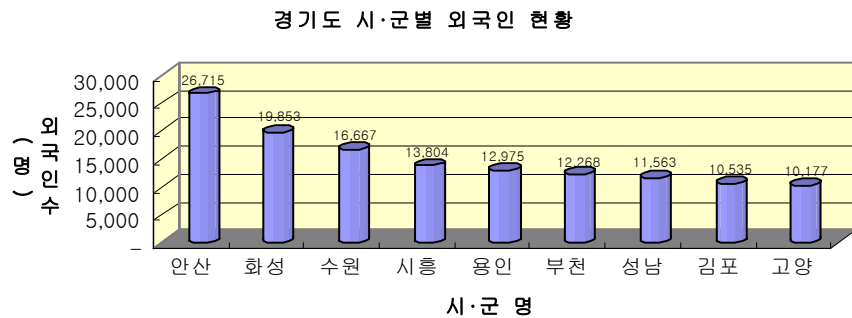
국가인권위원회 조사국 사무관

# 안산시 거주외국인 인권조례

문은현(국가인권위원회 조사국 사무관)

## I. 들어가며

경기도는 거주외국인이 2007. 214,727명으로 전국 외국인 722,686명 중 29.7%를 차지하며 전국 1위를 차지하고 있다. 또한 안산시는 경기도내 시·군별 가장 많은 외국인들이 거주하고 있고, 1990년대부터 이주노동자들의 집단 거주지가 되면서 전국적으로 이주노동자 비율이 가장 높은 곳이다.



전체인구의 7%가 외국인인 경기도 안산시의 경우 관할 거주외국인은 2008. 8. 58개국의 3만 여명으로 구성되어 있고, 이러한 거주외국인들의 복지지원 등을 위해 안산시는 외국인지원 전담 기구인 외국인주민센터를 2008. 3. 23. 개소하였다. 개소 이후 안산시는 외국인 인권 관련 협의차 2008. 4. 10. 국가인권위원회를 방문하였고, 면담 도중 위원회와 이주인권관련 MOU 체결을 추진하기로 하였다. MOU 후속작업으로는 관내 외국인들이 시의 경제, 사회, 문화 등 지역발전에 중요한 참여주체가 되고 있고, 거주 외국인과 더불어 사는 인권친화적인 사회 분위기 조성을 위해 외국인 인권조례 제정을 협력하여 추진하기로 하였다.

그 결과 경기도 및 안산시는 우리 위원회에 관내 거주 외국인의

인권보호와 향상 등을 위하여 역할지원, 거주외국인 인권관련 조례 제·개정을 위한 상호 협력, 인권에 관한 정보공유 또는 제공, 지역 내 인권 연구·조사 공동협력, 거주외국인 인권신장과 역량강화를 위한 인권교육 제공 등과 관련하여 2008. 5. 25. 위원회, 경기도, 안산시 3자가 세계인의 날을 맞이하여 MOU 체결을 하였고, MOU 후속조치로 안산시 거주외국인 인권조례에 대해 국가인권위원회 의견을 수렴하여 2009. 3. 29. 개정 공포하게 되었다.

## II. 안산시 거주외국인 인권조례

### 1. 의미

국내 거주 외국인 100만 명 시대이고, 국가기관에서는 연일 ‘다문화’를 외치고, 미디어에서도 국제결혼 등으로 한국 사회에 안착해 ‘모범적인 구성원’이 된 외국인을 소개하는 프로그램을 볼 수 있다. 5월에는 각 자치단체가 추진하는 외국인과 함께하는 다문화축제가 열리고, 우리 자신도 축제에 참여하여 각국의 다채로운 문화를 즐길 수 있으며 체감하려는 노력이 있다.

하지만 지난해 초 불법체류자에 대한 엄격한 기준을 마련하라는 대통령 지시<sup>53)</sup>가 있는 이후 관련 부서에서는 미등록이주자에 대한 집중단속을 강화하여, 단속으로 인한 사망사고, 부상 등 인권침해 사례가 속출하고 있다. 이렇듯 이제 막 외국인과 함께 살기 걸음마를 시작한 우리 사회에는 극명한 빛과 그들이 공존하는 것을 알 수 있다.

이렇듯 급변하는 사회에서 인권조례는 우리나라에서 최초로 제정되는 거주외국인 인권조례로서 국제기준에 부합하는 외국인 인권

---

53) 정부가 지난 5월부터 불법체류자 ‘썩쓸이 단속’을 벌이고 있다. 지난 3월 대통령이 법무부와 노동부의 업무 보고 자리에서 “불법체류 노동자들이 활개치고 돌아다니게 해서 안 된다. 이들의 집단행동은 용납되어선 안 된다”고 지시한 이후부터다. 서울 600명, 부산 250명... 지역출입국관리소별로는 매월 ‘목표할당인원’이 배정됐다.(2008. 8. 13. 경향신문 참조)



친화적 법제기반을 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서 구축한다는 점에서 그 의미가 있다. 또한, 인권조례는 다른 지방자치단체가 제정하고 있는 '거주외국인 지원조례'에서 한걸음 더 나아가 거주외국인의 '인권보호와 증진' 등 이주민의 인권문제를 지역과 주민의 차원에서 다룸으로써 다른 지방자치단체뿐만 아니라 국내에 거주하는 이주민 전체의 인권보호와 증진에 긍정적인 영향을 미칠 것이 예상된다.

## 2. 조례제정 추진경과(안산시)

- 2008. 4. 2 국가인권위원회 방문 의견 청취
- 2008. 5.25 인권교류협정체결(국가인권위원회-경기도-안산시)
- 2008. 6.11 국가인권위원회 조례안 자문요청
- 2008. 6.12 시민사회단체 간담회
- 2008. 7.25 국가인권위원회 외국인인권전문위원회 회의 참석
- 2008.11. 4~24 입법예고
- 2008.11.27 조례제정 공청회 개최
- 2008.11.27 국가인권위원회 상임위원회 결정 '의견표명 회신'
- 2008.11.28 조례안에 대한 행안부 · 법무부 의견요청
- 2008.12. 4 조례안에 대한 행정안전부 '의견회신'
- 2008.12.18 시민사회단체 간담회(2차)
- 2008.12.29 입법예고등 의견수렴 결과보고
- 2009. 1. 6 의회기획행정위원회 조례안 설명
- 2009. 2. 3 조례규칙심의위원회 심의(원안가결)
- 2009. 2.19 안산시의회 안건 제출
- 2009. 3. 2 안산시의회 기획행정위원회 상정
- 2009. 3. 4 안산시의회 기획행정위원회 수정의결
- 2009. 3. 6 안산시의회 본회의 의결

- 2009. 3. 9 개정조례안 이송(의회 → 시)
- 2009. 3.10 조례규칙심의회 의결
- 2009. 3.11 경기도 사전 보고
- 2009. 3.27 제정 공포

#### 4. 추진 과정 중 애로사항<sup>54)</sup>

- 그간 민간의 영역으로 주로 다뤄왔던 인권을 공공으로 옮겨왔을 때 공공의 역할과 오히려 인권이 제한되지 않을까 등등 인권을 수용해야하는 심리적 부담을 크게 느낌.
- 지자체에서 인권조례를 제정할 수 있는지, 인권이 지자체 고유사무라고 할 수 있는지, 내국인을 위한 기본인권조례도 없는데 외국인을 위한 인권조례를 꼭 만들어야 하는지, 우선 이주민을 특정하지 않는 기본인권조례가 선행되어야 하는 것이 아닌지 등에 대한 시의원이나 지자체 공무원들의 의견이 있었음.
  - ※ 포괄적 조례가 우선인지 부문별 조례가 우선인지에 대해 외국인주민센터에서는 조례가 구체적인 범주를 가져야 한다는 생각에서 부문별 조례도 의미있다고 판단하여 추진함.
- 인권조례에 대한 내용으로 조례의 대상이 미등록외국인까지 포함하는지, 인권조례가 갖는 실천력이 무엇인가, 선언에 불과한 것은 아닌지, 왜 이런 인권조례가 있어야 하나 기존 거주외국인지원조례와 무엇이 다르면 굳이 별도의 조례가 필요한지, 불법까지 포함하게 되면 미등록외국인들이 안산에 몰려 올 수 있지 않은지, 불법까지 포함하게 되면 그에 수반해서 발생될 행정비용이 엄청나지 않을지에 대한 질문이 있었음.

54) 안산시 외국인주민센터 담당계장이 조례추진과정에서의 어려웠던 점에 대한 담당자 의견임.

○ 가장 큰 논란이었던 제3조의 정의와 제5조의 외국인주민 등의 권리 및 책무에 관한 것, 제5조의 외국인주민은 누구나 인권을 향유할 수 있다는 내용은 상위법에 위배될 수 있고, 제5조가 헌법을 초월하여 규정하는 것으로 해석하는 것이 가장 힘들었다고 할 수 있음.

## 5. 인권조례 쟁점 내용

○ 안산시의 경우 기존의 재한외국인처우기본법에 근거 행정자치부가 자치단체에 시달한 ‘거주외국인지원 표준조례’(이하 ‘지원조례’라 함)가 존재함. 지원조례와 인권조례에 대한 입장정리가 필요하였음.

	재한외국인기본법	지원조례	인권조례
기본 관점	처우 (법적 지위에 따른 정당한 대우)	행정적 지원	인권 보장·증진
대상	거주 목적의 <b>합법</b> 체류 외국인 결혼 이민자 국적 취득 후 3년 미만	좌동 (긴급구호 및 불법체류 해소 목적 사업의 경우 <u>예외</u> )	거주 목적의 외국인
지자체의 의무	중앙행정기관의 위임사무에 관한 연도별 <b>시행계획</b> 수립 재한외국인의 처우에 관한 의무	지원시책 추진 실태조사	인권증진 시책 추진 인권증진기본계획 수립 인권교육 권리구제

각 지자체에 시달된 지원조례는 2006. 10. 재한외국인처우기본법이 국회에서 통과되기 이전이며, 표준조례안 제정 이전에도 일부 지자체는 외국인 지원 조례를 제정한 바 있다. 그러나 대부분

의 '지원조례'가 행정안전부 표준안을 그대로 수용함으로써 이주 인권관련 단체로부터 미등록외국인에 대한 기본적 인권보장이 미흡하다는 비판을 받아 왔다. 이러한 상황에서 사실상 동일한 내용을 규정하는 '지원조례'와 '인권조례'가 병존할 경우, 지자체의 업무 혼선과 중복이 예상되므로<sup>55)</sup> 지원조례를 폐지하고, 지원조례에서 규정하는 내용을 반영하여 인권조례를 제정하는 방향이 타당하다는 의견과, 인권조례는 상징적 의미가 강하고, 지원조례는 행정적 절차들을 규정하고 있으므로 지원조례를 인권조례와 통합하려고 하면 현실적으로 인권조례 제정에도 어려움이 있을 수 있다는 의견이 대립하고 있었다.

## ○ 조례의 내용(붙임 2 참조)

### 가. 적용 대상(제1조, 제3조, 제5조)

안산시에 거주하는 모든 외국인으로서 법적인 지위는 불문함. 본 건 조례의 핵심적이고 선도적인 점은 미등록 외국인도 당연히 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 향유할 권리를 가진다는 점을 명확히 하였다는 것이다. 인간은 국적과 피부색, 인종과 민족, 언어와 문화의 차이를 이유로 차별받지 않아야 하고 외국인의 경우 비록 미등록외국인일지라도 인권이 보장되어야만 진정한 인권조례로서의 의미가 있을 것인데, 안산시의 본 건 조례는 이 점을 명확히 하였다.

55) 예.1) 인권조례에서 규정하는 기본계획의 수립이나 시장의 시책 추진이 거주외국인의 행정적 지원을 내용으로 하는 경우에 미등록 외국인이 대상이 되는지 여부, 추진 기구의 중복 문제 등 외국인 업무에 관한 대부분의 경우에 있어서 지원조례와 인권조례의 관점상의 충돌은 피할 수 없는 것으로 보임.

예.2) 인권조례 제5조(주민의 권리 및 책무)와 지원조례 제5조(지원대상)는 내용적으로 충돌하는 것이나, 인권조례 제5조는 '모든 주민은 자신의 법적인 지위를 불문하고 인권을 향유할 권리를 가진다.'고 하여 '주민'을 주체로서 규정함으로써 내용상의 충돌을 표현에 의해 완화하는 것으로 보이지만, '거주외국인'의 지위를 명시적으로 선언하는 것이 바람직함.

#### 나. 거주외국인의 개념(제1조, 제3조, 제5조)

조례안 제1조, 제3조, 제5조에서 거주외국인을 주민의 일원으로 파악함으로써 안산시에 거주하는 외국인도 내국인과 별개의 존재이거나 단순한 대상이 아니라 안산시의 주민이자 지역사회의 주체로 인정하고 있어 인권조례의 기본정신에 부합하다. 또한 거주외국인의 정의를 함에 있어 '안산시에 거주하는 모든 외국인'이라 하여 행정사무의 관점이나 출입국관리법에 근거한 행정적 관점의 접근을 배제하여 안산시에서 일정 기간 이상의 거주여부나 생계 활동 여부를 따지지 않고 안산시에 거주하는 모든 외국인에 대하여 인권을 보장하고 있다.

#### 다. 기업의 책무(제6조)

본 건 조례는 거주외국인의 상당수가 근로자임을 감안하여 기업에게 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률' 등 관련 법규정 준수, 사업장에서의 부당행위와 인권 침해를 방지하기 위한 노력, 외국인근로자의 관습과 문화를 존중하고 종교 활동 등 보장, 한국어 및 한국문화를 습득할 수 있는 기회 제공 노력의 책무를 부여함으로써, 외국인근로자의 인권증진에 직접적인 영향을 줄 수 있는 당사자인 기업의 역할을 강조하였다.

#### 라. 기본계획 수립(제7조, 제12조 이하)

시장은 조례의 목적을 달성하기 위하여 거주외국인의 인권보호 및 증진의 기본방향에 관한 사항, 인권증진 활동을 위한 재원 조달 방안에 관한 사항, 거주외국인 인권의식 함양 및 환경조성에 관한 사항 등 기본적인 종합적인 인권증진기본계획을 4년마다 수립·시행하도록 하였다. 인권조례가 인권증진의 기본정신을 선언하고 확인하는 것만으로는 구체적인 인권보장의 내용을 담보하기 어려운데, 본 규정과 같은 실질적 규정을 둠으로써 본 인권조례가 실질적으로 운영될 수 있도록 하고 있다.

시장의 인권증진에 관한 기본계획 수립 및 시책추진에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 제12조 이하에서 거주외국인인권증진위원회를 설치할 수 있도록 하였고, 위 위원회의 위원으로 공무원, 인권전문가 및

관련 시민사회단체의 활동가, 거주외국인 및 사회 각 분야의 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉할 수 있도록 하여 시민사회의 의견뿐만 아니라 거주외국인들 자신이 직접 인권증진을 위한 기본계획 수립 및 시책추진에 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

#### 마. 그 밖의 규정

본 건 조례는 그 밖에, 시장은 거주외국인의 인권침해 발생을 예방하고 권리구제절차에 필요한 법률상담지원, 언어지원, 정보제공 등 편의 제공에 적극 노력하여야 하고, 거주외국인 인권증진을 위해 소속 공무원 및 산하 공공기관, 시민사회단체, 기업, 다문화가정 등을 대상으로 인권 및 다문화교육을 실시하도록 하였고(제8조),

시장은 거주외국인에 대한 인권의식함양 및 다문화교육, 그 밖에 시장이 정하는 사업을 수행하는 기관 또는 단체에 대하여 비용의 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하였고(제9조),

시장은 거주외국인 인권관련 시책 수립 및 시행을 위하여 각종 현황 조사를 실시할 수 있도록 하였고(제10조),

시장은 국제기구, 외국의 지방자치단체와 국제협력을 통하여 인권관련 정보를 교류하고 국제사회의 노력에 동참하도록 하였다(제11조).

○ 국가인권위원회는 인권조례 목적 및 기본이념의 규정, 주민 등의 개념정의, 기본계획 수립, 인권교육 대상, 인권증진자문위원회의 설치, 외국인의 권리구제 등 그 일부 규정들은 일정 정도의 개선이 필요하다고 판단하여 붙임 1과 같이 안산시에 권고 의견을 표명하였고, 권고의 대부분이 수용되어 인권조례에 반영되었다.

### Ⅲ. 결론

안산시 거주외국인(7만여 명)가운데 미등록 외국인인 3만8천여 명에 이른다. 이들은 미등록이라는 신분 때문에 인간으로서의 최소한의 권리조차 부정당하며, 저임금 장시간 노동, 체불임금과 가혹행위에 시달리고 있다. 또한 교육·의료·주거 등에서도 미등록외국인은 인간적으로 살수 있는 권리가 있다. 안산시가 조례제정 과정에서의 어려움을 이겨내고 외국인의 법적 지위를 불문하고, 이들의 인권을 보호하는 별도조항을 포함시킨 것은 높이 평가할 일이다.

또한 인권조례는 우리나라에서는 처음으로 외국인 인권보호를 위한 실질적인 조례로 외국인 차별 국가라는 오명을 다소나마 씻을 수 있는 계기다 되었다. 하지만 향후 추진과정에서 제도와 정부부처의 뒷받침이 지방자치단체 조례만으로는 실효성을 거두기가 어렵기 때문에 이에 대한 적극적인 협력이 필요하다.

이번 안산시의 이주인권조례 시행으로 인해 최소한 안산시 시민과 기업체들이 외국인(특히 미등록외국인)에 대한 인식을 바꿀 수 있는 좋은 계기가 되었으면 하고, 다른 지방자치단체에서도 외국인은 법적지위에 상관없이 인권을 향유할 권리를 가진 우리 모두와 똑같은 인간이고 우리 지역의 주민임을 상기시켜 외국인의 인권보호를 위한 지방자치단체의 역할의 중요성을 일깨워 줄 것이고, 중앙정부에서도 외국인이 단지 내국인이 일하기 꺼려하는 일자리에선 일정 기간 동안 일하다 돌아가는 소모품에 불과하다는 인식을 지우고 외국인도 그 법적지위와 상관없이 인권을 보장받아야하는 인간임을 깨닫게 해 줄 것으로 보인다.

또한 아직 우리나라가 비준하지 않은 '모든 이주노동자와 그 가족들의 권리보호를 위한 국제협약'의 비준을 위한 준비를 할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보인다. 다른 지방자치단체뿐만 아니라 국내에 거주하는 이주민 전체의 인권보호와 증진에 긍정적인 영향을 미쳤으면 한다.



## 붙임 1. 인권조례 국가인권위원회 의견표명 및 최종안

인권조례 제정안 (최초 조례안 '08.6월)	국가인권위원회 의견표명 ( '08.11.27)	인권조례 (최종 제정 조례 '09.3.27)
<p>제1조(목적) 이 조례는 안산시 거주 외국인의 인권보호와 증진에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 거주외국인이 지역사회 구성원으로서 권리와 의무를 다하고 지역주민과 서로 이해하고 더불어 살아갈 수 있는 사회를 건설하기 위함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) ① 모든 시민이 상호 협력하여 시에 거주하는 외국인의 인권을 보장하고 그들의 원활한 사회경제 활동을 지원하며 인권친화적인 일상 문화환경을 조성함으로써 지역사회 구성원 모두가 조화롭게 번영하는 안산을 만들어 나가는 것을 기본이념으로 한다.</p> <p>② 시의 거주외국인을 위한 모든 시책은 인권증진을 기조로 하여 수립되고 시행되어야 한다.</p>	<p>제1조(목적) '인권보호와 증진' 및 제2조(기본이념) '원활한 사회 경제활동 지원'등의 표현을 보다 구체화하여 <u>'국적, 피부색, 인종, 민족, 언어 및 문화 등을 이유로 차별하지 아니하고, 성숙한 다문화 사회로 나아가는 것'을 제정안의 취지로 함을 명시할 것.</u></p>	<p>제1조(목적) 이 조례는 안산시에 거주하는 외국인주민의 인권을 보장하기 위하여 시, 기업, 시민사회단체 및 주민이 해야 할 사항을 정하고 외국인주민 인권 증진 시책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조 (기본이념) ① 모든 주민이 상호 협력하여 외국인주민의 인권을 보장하고 <u>국적과 피부색, 인종과 민족, 언어와 문화가 다르다는 이유로 차별받지 아니하며, 서로의 차이를 존중하고 성숙한 다문화 사회로 나아감으로써</u> 지역사회 구성원 모두가 조화롭게 번영하는 안산을 만들어 나가는 것을 이 조례의 기본이념으로 한다.</p> <p>② 외국인주민을 위한 모든 시책은 인권 증진을 기조로 하여 수립되고 시행되어야 한다.</p>
<p>제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.</p>	<p>제3조(정의) '거주외국인'에 대한 규정을 <u>'안산시에 거주하거나 생계활동에 종사하는 모든 외국인을 포함'</u>하는</p>	<p>제3조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.</p>

<p>3. <u>“거주외국인”이라 함은</u> 90일을 초과하여 거주할 예정으로 관내에 거주하며 생계활동에 종사하는 외국인과 그 직계 가족을 포함한다.</p>	<p>내용으로 수정할 것.</p>	<p>2. <u>“외국인주민”이란 안산시에 거주하는 자로서</u> 대한민국의 국적을 갖고 있지 않거나 혼인·귀화 등으로 대한민국 국적을 취득한 자를 말한다.</p>
<p><b>제7조(기본계획 수립등) ①</b> 시장은 이 조례의 목적을 달성하기 위하여 인권보호와 증진에 관한 기본적이고 종합적인 <u>인권증진기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</u></p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인권보호 및 증진의 기본방향에 관한 사항</li> <li>2. 인권보호 및 증진을 위한 기반조성에 관한 사항</li> <li>3. 인권보호 및 증진 활동을 위한 자원 확보에 관한 사항</li> <li>4. 인권교육에 관한 사항</li> <li>5. 인권의식 함양 및 환경 조성에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 인권보호 및 증진을 위하여 필요한 사항</li> </ol>	<p>제7조(기본계획 수립등) 관련하여</p> <p>가. ‘인권증진기본계획’ 수립시에 ‘연도별 시행계획’을 함께 수립·추진하고,</p> <p>나. <u>인권증진기본계획을 4년마다 수립·시행 하는 것을 의무화하는 규정을 신설할 것.</u></p> <p>다. 인권증진기본계획 및 연도별 시행계획의 수립 및 추진 등에 관한 사항을 <u>심의·자문하기 위하여 별도의 위원회를 설치할 것.</u></p>	<p>제7조 (기본계획 수립 등) ① 시장은 이 조례의 목적을 달성하기 위하여 외국인주민의 인권보호와 증진에 관한 기본적이고 종합적인 인권 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ <u>시장은 외국인주민 인권 증진 기본 계획을 매 4년마다 수립·시행한다.</u></p> <p><b>제13조 (위원회 설치 등) ①</b> 시장은 외국인주민의 인권 증진에 관한 사항을 <u>심의·자문하기 위하여 안산시 외국인주민인권증진위원회(이하 ‘위원회’라 한다)를 둘 수 있다.</u></p>
<p><b>제8조(거주외국인의 인권증진)</b></p> <p>③ 시장은 피해예방을 위한 프로그램 개발을 장려하고</p>	<p>제8조(거주외국인의 인권증진)제3항 <u>‘인권교육’을 ‘인권 및 다문화교육’으로 수정하고, 인권교육 대상을 소속</u></p>	<p>제8조 (외국인주민에 대한 인권 증진) ① ..... <u>공공기관, 기업, 시민사회단체, 주민, 다문화가족 등을 대상으로</u></p>

<p>인권교육을 실시하여야 한다.</p>	<p><u>공무원 및 산하 공공기관 · 학교 · 시민사회단체 · 다문화 가정 등 구체적으로 명시할 것.</u></p>	<p><u>인권교육, 다문화 이해교육 및 홍보 등을 실시하여야 한다.</u></p>
<p><b>제10조(인권증진자문위원회의 설치 등)</b></p> <p>① 시장은 인권보호와 증진을 위한 제반 사항에 대한 자문과 시책 추진을 위하여 안산시 거주외국인 인권증진 자문위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 위원회의 구성 및 운영은 「안산시 거주외국인 지원조례」 제15조 및 시행규칙 제13조에 따라 구성된 거주외국인 지원 민관협의체로 대신한다.</p>	<p>제10조(인권증진자문위원회의 설치 등)과 관련하여, 가. <u>'인권증진자문위원회'를 별도의 독자적인 심의·자문 및 사업추진 기구로 하는 근거규정을 둘 것.</u></p> <p>나. <u>'인권증진자문위원회'의 구체적인 역할, 기능 및 의무적으로 동 위원회의 심의·자문을 거쳐야 할 사항 등을 명시할 것.</u></p>	<p><b>제13조 (위원회 설치 등)</b> ① 시장은 외국인주민의 인권 증진에 관한 사항을 <u>심의·자문하기 위하여 안산시 외국인주민인권증진위원회(이하'위원회'라 한다)를 둘 수 있다.</u></p> <p>② 위원회는 <u>다음 각 호의 사항을 심의</u>한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본 계획 수립에 관한 사항</li> <li>2. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본 계획에 의한 시책추진에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 외국인주민의 인권 증진 시책에 관한 주요사항</li> </ol> <p><u>제14조 (위원회 구성)</u> <u>제15조 (위원회 운영)</u></p>
<p><b>제13조(권리구제)</b> ① 시장은 거주 외국인이 지역사회 구성원으로서 부당한 대우와 차별을 받지 않도록 권리구제에 적극 나서야 한다.</p> <p>② 시장은 거주외국인에 대한 인권침해가 발생하지 않도록 기업 및 시민사회단체</p>	<p>○제13조(권리구제)와 관련하여, 가. 시장이 제13조 및 제7조 내지 제9조의 의무를 이행하지 않을 경우에는 이를 <u>시의회와 인권증진자문위원회에 보고하여 개선하고, 그 개선 내용을 공개하도록 하는 근거를 마련할 것.</u></p>	<p><b>제11조 (보고서 작성 등)</b> <u>시장은 매년 전년도 인권 증진 활동내용과 시책추진에 관한 보고서를 작성하여 안산시 외국인주민인권증진위원회에 제출하고 그 내용을 공개하여야 한다.</u></p>

<p>에 대하여 연1회 이상의 인권교육을 실시하는 등 예방 조치를 취하여야 하며, 인권 침해 사례가 발생한 때는 관련자에 대하여 적절한 조치를 취하여야 한다.</p>	<p>나. <u>거주외국인들에 대한 법률지원 등의 근거규정을 신설할 것.</u></p>	<p><u>제8조 (외국인주민에 대한 인권 증진)</u>      ② 시장은 인권침해 발생 시 권리구제절차에 필요한 <u>법률상담지원, 언어지원, 정보제공 등 편의 제공에 노력하여야 하며, 이를 위해 인권지원센터를 운영할 수 있다.</u></p>
--	--	---

붙임 2.

## 안산시 외국인주민 인권 증진에 관한 조례

### 제1장 총 칙

**제1조 (목적)** 이 조례는 안산시에 거주하는 외국인주민의 인권을 보장하기 위하여 시, 기업, 시민사회단체 및 주민이 해야 할 사항을 정하고 외국인주민 인권 증진 시책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조 (기본이념)** ① 모든 주민이 상호 협력하여 외국인주민의 인권을 보장하고 국적과 피부색, 인종과 민족, 언어와 문화가 다르다는 이유로 차별받지 아니하며, 서로의 차이를 존중하고 성숙한 다문화 사회로 나아감으로써 지역사회 구성원 모두가 조화롭게 번영하는 안산을 만들어 나가는 것을 이 조례의 기본이념으로 한다.

② 외국인주민을 위한 모든 시책은 인권 증진을 기조로 하여 수립되고 시행되어야 한다.

**제3조 (정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “인권”이란 「국가인권위원회법」 제2조제1호에서 정하고 있는 사항을 말한다.

2. “외국인주민”이란 안산시에 거주하는 자로서 대한민국의 국적을 갖고 있지 않거나 혼인·귀화 등으로 대한민국 국적을 취득한 자를 말한다.

**제4조 (시장의 책무)** ① 시장은 외국인주민을 위한 인권 증진 시책개발을 적극 추진하고 외국인 관계법령에서 규정하고 있는 책무를 성실히 이행하여야 한다.

② 시장은 외국인주민이 시의 공공시설을 이용하거나 시책에 참여함

에 있어 합리적인 이유 없이 차별받지 않도록 노력하여야 한다.

**제5조 (외국인주민 등의 권리 및 책무)** ① 외국인주민은 자신의 법적 지위에도 불구하고 인권을 향유할 권리를 가진다.

② 모든 주민은 외국인주민의 인권을 존중하고 지역사회 인권증진을 위하여 노력하여야 한다.

③ 외국인주민은 기초질서 준수 등 주민으로서 의무를 다하고 지역사회 발전을 위하여 노력하여야 한다.

**제6조 (기업 및 시민사회단체의 책무)** ① 기업은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등 관련 법규정을 준수하며 사업장에서의 부당행위와 인권침해를 방지하기 위하여 노력하여야 한다.

② 시민사회단체는 외국인주민을 위한 인권모니터링, 인권문화확산, 지역주민 인권의식 고양 등 지역사회 인권 증진 활동을 위해 노력하여야 한다.

## 제2장 외국인주민 인권 증진 시책의 수립 및 추진

**제7조 (기본계획 수립 등)** ① 시장은 이 조례의 목적을 달성하기 위하여 외국인주민의 인권보호와 증진에 관한 기본적이고 종합적인 인권 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 인권보호 및 증진의 기본방향에 관한 사항
2. 인권보호 및 증진 활동을 위한 자원 조달 방안에 관한 사항
3. 인권의식 함양 및 환경 조성에 관한 사항
4. 그 밖에 외국인주민 인권보호 및 증진을 위해 필요한 사항

③ 시장은 외국인주민 인권 증진 기본계획을 매 4년마다 수립·시행한다.

**제8조 (외국인주민에 대한 인권 증진)** ① 시장은 외국인주민에 대한 차별행위와 인권 침해를 예방하기 위해 공공기관, 기업, 시민사회단체, 주민, 다문화가족 등을 대상으로 인권교육, 다문화 이해교육 및 홍보 등을 실시하여야 한다.

② 시장은 인권침해 발생시 권리구제절차에 필요한 법률상담지원, 언어지원, 정보제공 등 편의 제공에 노력하여야 하며, 이를 위해 인권지원센터를 운영할 수 있다.

**제9조 (실태조사)** 시장은 외국인주민 인권관련 시책수립 및 시행을 위하여 각종 현황 조사를 실시할 수 있다.

**제10조 (민간단체 등의 지원)** ① 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 「안산시 사무의 민간 위탁 촉진 및 관리 조례」가 정하는 바에 따라 비영리법인 또는 단체에 외국인 인권 증진에 관한 시책의 일부를 위탁할 수 있다.

② 시장은 제1항의 규정에 의하여 업무를 위탁하였을 경우 수탁자에게 예산의 범위 안에서 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

**제11조 (보고서 작성 등)** 시장은 매년 전년도 인권 증진 활동내용과 시책추진에 관한 보고서를 작성하여 안산시 외국인주민인권증진위원회에 제출하고 그 내용을 공개하여야 한다. 다만 국가 안전보장, 개인의 명예 또는 사생활의 보호를 위하여 필요하거나 다른 법률에 의하여 공개가 제한된 사항은 공개하지 아니할 수 있다.

**제12조(국제협력 강화)** 시장은 국제기구, 외국의 지방자치단체 등과 국제협력을 통하여 인권관련 정보를 교류하고 국제사회의 노력에 동참하여야 한다.

### 제3장 안산시 외국인주민인권증진위원회

**제13조 (위원회 설치 등)** ① 시장은 외국인주민의 인권 증진에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 안산시 외국인주민인권증진위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본계획 수립에 관한 사항
2. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본계획에 의한 시책추진에 관한 사항
3. 그 밖에 외국인주민의 인권 증진 시책에 관한 주요사항

**제14조 (구성)** ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 부시장이 되며 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원은 공무원, 시의원, 인권전문가, 시민사회단체 활동가, 외국인주민 등 외국인정책 관련 분야에서 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 다만, 외국인주민을 3분의 1 이상 임명 또는 위촉하여야 한다.

③ 위원의 임기는 2년으로 하며 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 하며 보궐 위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

**제15조 (운영)** ① 위원장은 위원회를 대표하고 사무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

③ 위원회의 회의는 다음 각 호에 따라 위원장이 소집한다.

1. 정기회 : 연2회 이상
2. 임시회 : 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때

④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.



⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 외국인업무담당과(소)장이 된다.

**제16조 (위원의 해촉)** 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 임기 중이라도 위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 임기 중 사임하였을 경우
2. 위원이 장기치료를 요하는 질병 또는 그 밖의 사유로 활동이 어려운 경우
3. 위원의 품위손상 또는 위원회 참석 및 활동 실적이 저조한 경우

**제17조 (비밀유지)** 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

**제18조 (수당 등)** 위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 「안산시 위원회 실비 변상 조례」에서 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

**제19조 (시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

2009  
**Gwangju**  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션II] 모색, 그리고 1년

[사례 2] 진주시 인권조례

이 기 동

세계인권선언기념사업진주시협의회 인권조례연구팀장

# 진주시 인권조례 제정 추진현황

세계인권선언기념사업진주시협의회 인권조례연구팀장 이기동

## I. 지역에서 인권조례 제정의 필요성

### 1. 생활 현장에서 일상적인 인권 보장 필요

- 지역은 인간이 구체적인 삶을 영위하는 생활 현장→인권침해 방지와 인권보장의 일상성을 확보해야(‘지역’과 ‘직장’이라는 생활 현장이 바로 인권침해의 현장이며 인권보장의 시스템이 가동되어야 하는 가장 기초 단위).

- 1차적인 인간관계, 위계적인 인간관계로 인하여 ‘인권’의 문제가 전통, 관습, 풍속, 각종 관계(이해관계와 인적관계) 등으로 부차적인 문제로 보거나 불필요한 인식으로 일상화, 고착화.

- 인권침해 사례 발생 시 근본적인 해결과 재발 방지책 마련에 대한 관심보다 무마나 피해자에게 불이익을 감수하라는 강요의 분위기 만연→인권침해 사례의 되풀이로 생활의 건강성 보장 어려움.

### 2. 진주에서의 인권조례 제정 제기 배경

- 인권 문제에 대한 진주지역의 역사성 : 형평운동, 진주농민항쟁 등 신분차별과 봉건적 질서에 대한 저항과 성취의 경험을 지역 전체가 공유.

- 지역의 역사적 경험에 대한 재조명 움직임의 성과.

- 구체적인 인권침해 사례가 발생하고 이를 해결하는 과정에서 인권 보호의 구조화·제도화의 필요성 제기.

- 2005년 세계인권선언기념일에 ‘진주인권선언’ 채택하고 인권사랑한마당 개최.

## II. 진주지역의 인권조례 제정 추진과정

### 1. 연대활동의 경험 축적으로 소통과 협력관계 구축

- 2005년 진주인권회의 출범과 세계인권선언기념사업 진주협의회(17개 단체) 결성, 인권사랑한마당 개최.

- 이후 세계인권선언기념사업 진주협의회는 느슨한 연대기구로서 인권조례 제정 추진을 맡음.

- 현재 세계인권선언기념사업 진주협의회에는 25개 단체가 참여함 : 경남척수장애인협회진주시지회, 경상대통일평화인권센터, (사)고려장애인부모회(부설 진주장애인복지센터) 공무원노동조합진주시지부, 전국교직원노동조합진주시지회, 진주기독교윤리실천운동, 진주시민노인대학, 진주문화연구소, 진주시약사회, 진주시장애인부모회 다사랑행복나무, 진주시한의사회, 진주여성민우회, 진주연대, 진주오광대보존회, 진주인권회의, 진주YMCA, 진주YWCA, 진주지역자활센터, 진주장애인자립생활센터, 진주참여연대, 참교육학부모회진주시지회, 진주가정법률상담소(내일을여는집), 한누리, 형평운동기념사업회, 새생명광명회

- 범시민단체 참여 유도
- 당파성 단체와 연합기구의 참여 배제→개별단체 참가유도

## 2. 각 단체 기존 활동 경험 활용

- 진주여성민우회(민우학교), 진주인권회의(진주인권학교), 진주참여연대, 장애인단체연합회(장애인인권학교), 형평운동기념사업회(장애인인식개선), 등 시민인권교육 사례의 성과를 조례 제정의 동력으로 활용.

- 조례제정을 위한 시민토론회 개최.
- 다른 지역 사례학습 및 활용(목포 및 울산, 부산, 일본 인권단체 교류 등).
- 전문가 초청 간담회(목포 경실련 김종익 사무국장, 일본 부락해방인권연구소 토모나가 겐지오 소장).

## 3. 전략수립-협약의 조정

- 참여단체 활동가 중심의 워크숍 개최
- 기존의 진주시 조례분석
- 국가인권위원회 인권단체 협력사업으로 채택됨
  - 2007년도(사업명 : ‘인권도시’를 향한 제3회 “진주 인권사랑 한마당” 개최) 사업에 진주인권조례 제정과 관련된 사항(워크숍, 시민토론회 등)을 주요 내용으로 포함 시켰고, 2008년도(사업명 : 진주시 인권조례 제정 기반 조성)에는 구체적으로 인권조례 제정을 추진함.
- 추진 방안 모색하며 시민발의의 장단점 파악
- 현실적 여건 고려하여 진주시의회 의원 대표 발의 방안 채택.
- 채택 가능한 수준의 안으로 조정

### Ⅲ. 진주지역에서 준비하는 인권조례의 내용

추진 과정에서 정제된 결과물로서 만들어진 인권조례 초안을 제60주년 세계인권선언기념일(2008.12.10)인 제4회 진주인권사랑한마당에서 시민들에게 공포함.

#### 1. 초안의 주요 내용

- 가. 인권의 기본이념에 관한 사항(안 제2조)
- 나. 인권의 기본원칙(안 제3조)
- 다. 시, 시민, 지역기관 및 단체의 책무(안 제4조부터 제6조까지)
- 라. 인권기본계획 수립에 관한 사항(안 제7조)
- 마. 인권영향평가 실시(안 제8조)
- 바. 인권위원회 설치에 관한 사항(안 제9조부터 제19조까지)
- 사. 인권기금 설치 운영에 관한 사항(안 제20조부터 제28조까지)
- 아. 인권센터 설치와 운영에 관한 사항(안 제29조부터 제39조까지)
- 자. 인권교육 실시(안 제40조)
- 차. 인권실태조사 보고서 및 인권백서 발간, 인권부서 설치, 인권단체와의 협력 등 인권보호 체계 구축에 관한 사항(안 제41조부터 제47조 까지)

#### 2. 진주시의회 발의안의 주요 내용(양해영 의원 발의)

- 가. 인권의 기본이념에 관한 사항(안 제2조)
- 나. 인권의 기본시책(안 제3조)
- 다. 시, 시민, 지역기관 및 단체의 책무(안 제4조부터 제6조까지)
- 라. 인권기본계획 수립에 관한 사항(안 제7조)
- 마. 인권증진심의위원회 설치에 관한 사항(안 제8조부터 제19조까지)

#### 3. 전망

- 2009년도 상반기 진주시의회임시회에 진주시인권조례 상정하기 위해 사전 정지작업 진행 중 : 원안의 수정작업, 시의원들의 동의 조직 등.
- 그 결과가 어떻게 나올 것인가?
- 인권조례가 제정될 경우 그 이후의 실행에 대한 준비 필요

## 참고자료 1)

### < 인권도시 진주 선언문 >

사람이 존엄성을 누리고 평등하게 대우 받으며 사람답게 사는 것은 하늘이 내린 보편의 권리이다. 인권 존중은 인간 삶의 중심 가치며 일상 안에서 살아 있어야 하는 기본가치다. 하늘이 사람에게 내린 기본 권리, 곧 인권은 누구든지 어느 곳에서나 어느 때에나 누릴 수 있어야 하며, 또 그럴 수 있도록 사회가 보장하여야 한다. 인간 삶의 터전인 공동체는 가정, 지역, 직장 같은 여러 형태로 나타나지만, 그 중심에는 언제나 인권이 자리 잡아야 한다. 인간 사회는 혼자 사는 것이 아니라 서로 돕고 더불어 살아야 하는 것이므로 사람의 공동체는 인권을 존중하고 실현하는 터전에 되어야 마땅하다. 그러므로 인권의 보편성을 받아들이며 인권의 존엄을 복돋우는 일은 오늘 날 우리에게 주어진 엄숙한 책무다.

진주지역 공동체는 인권발전의 자랑스러운 역사를 물려받았다. 임진왜란의 대첩과 순의에서 신분차별을 초월하여 드러낸 애국충절의 역사, 봉건질서의 잔재에서 억압받던 백성들이 불의에 저항한 농민항쟁의 역사, 신분차별을 없애고 평등사회를 추구한 형평운동의 역사가 모두 우리 진주지역 인권 발전의 금자탑들이다. 우리 겨레의 인권발전에 기여한 진주의 역사는 오늘 날 진주에 사는 모든 사람들을 흔들여 깨우고 있다. 이러므로 우리는 선조들의 유산을 떳떳이 가꾸며 선각자들의 높은 뜻을 이어 받아 인권보장을 실천하는 진주지역 공동체로 일어설 것을 제안하면서, 진주지역 모든 구성원이 손잡고 일어나 <인권도시 진주>를 건설하자고 호소하는 바이다.

모름지기 <인권도시 진주>는 사회적 약자를 배려하며 돕고, 지역사회 모든 사람이 인권을 가지런히 누릴 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 진주지역 모든 구성원이 정치, 사회의 권리뿐만 아니라 경제, 교육, 문화의 권리에 대한 국제 사회의 기준에 따라 살아갈 수 있도록 인류사회의 본보기가 되는 인권도시로 만들어 가야 한다. 인권 존중의 가치보다 더 거룩하고 아름다운 가치가 없다는 진리를 확인하며, 지역사회의 모든 일이 인권 존중의 정신에 입각하여 이루어지는 <인권도시 진주>를 만들기로 선언한다.

## 참고자료 2)

### <“진주시 인권조례”안 준비 과정>

#### 2007년

- 1월 31일. 세계인권선언기념사업 진주협의회 제1회 집행위원회에서 진주시 인권조례 제정 준비를 위한 학습을 활동과제로 결정.
- 2월 27일. 제2차 집행위원회에서 “(가칭)진주인권조례 준비를 위한 연구모임” 결성.
- 3월 8일. 2007년도 국가인권위원회 협력사업 신청서(사업명 : ‘인권도시’를 향한 제3회 “진주인권사랑 한마당” 개최)에 인권조례 제정과 관련된 사항(워크숍, 시민토론회 등)을 주요 내용으로 포함시킴.
- 3월 20일. 부문별 인권이해 제1차 워크숍 개최(장소: 진주시 장애인복지관). 주제: 진주시 거주외국인 지원 조례 검토 및 결혼 이주여성 인권(발표: 박영선 진주YWCA 사무총장, 이둘녀 진주YWCA 간사), 이주노동자 인권(발표: 김희아 카톨릭노동상담소 간사).
- 4월 17일. 부문별 인권이해 제2차 워크숍 개최(장소: 진주YWCA). 주제: 장애인과 인권(발표: 유순자 내일을여는멋진여성회 경남지부장). 정충제 진주장애인자립생활센터 소장).
- 6월 19일. 부문별 인권이해 제3차 워크숍(장소: 진주시청소년수련관). 주제: 학생·어린이 인권(발표: 황은덕 참교육학부모회 진주지회장, 배경환 전교조 진주지회 부회장).
- 7월 11일. 부문별 인권이해 제4차 워크숍(장소: 형평운동기념사업회 사무실). 주제: 여성인권(발표: 강문순 진주여성민우회 부설 성과가족상담소 운영위원, 정윤정 진주여성민우회 사무국장).
- 9월 19일. 진주지역 인권조례 제정을 위한 토론회 개최(장소: 진주시청소년수련관). 어린이 청소년인권(발표: 황은덕 참교육을위한학부모회 진주지회장, 토론: 홍순찬 진주장애인복지센터 사회재활교사), 장애인 인권(발표: 요약 및 토론: 권춘현 형평운동기념사업회 사무처장), 저소득층 인권(발표: 강기동 진주지역자활센터 팀장, 토론: 박종철 진주연대 사무처장), 여성인권(발표: 강문순 진주여성민우회 부설 성과가족상담소 운영위원, 토론: 김미선 전교조진주지회 사무차장), 결혼이주여성 인권(발표: 박영선 진주YWCA 사무총장, 토론: 윤종호 진주문화연구소 사무차장).
- 10월 17일. 진주인권조례제정을 위한 심포지움 개최(장소: 경상대학교 사회과학관), 주제: 지역사회 인권증진과 조례제정, 발제: 김종섭(경상대학교 사회학과 교수, 진주인권회의 의장), 김종익(목포경실련 사무국장), 제언 발표: 정대용(진주시의회

의원), 권춘현(형평운동기념사업회 사무처장).

- 11월 10일. 인권활동가 워크숍(국가인권위원회 주최, 장소: 경상대학교 사회과학관, 발제: 토모나가 겐조(友永健三, 일본 부락해방인권연구소 소장), 주제: 인권조례 제정을 위한 NGO의 역할.

- 11월 12일. 전문가 초청토론회(국가인권위원회 주최, 장소: 경상대학교 남명학관 남명홀), 주제: 일본의 인권조례제정 사례와 한국에서의 과제, 발제: 토모나가 겐조(友永健三, 일본 부락해방인권연구소 소장), 제언 발표: 강민아(진주시의회 의원), 박영철(울산인권운동연대 사무국장).

- 11월 24일. 제3회 진주인권사랑 한마당(장소: 경상대학교 국제어학원 강당) 진주인권조례 제정 준비 보고(보고자: 김중섭)

## 2008년

- 2월 28일. 국가인권위원회 인권단체 협력사업 선정됨(사업명: 진주시 인권조례 제정 기반 조성).

- 3월 24일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제1차 워크숍(장소: 예담), 주제: 인권조례 제정 사업의 전반적 검토

- 4월 7일. 모듬별 인권조례 준비모임(장소: 형평운동기념사업회 사무실).

- 4월 23일. 전문가 초청강연회(장소: 진주시청소년수련관 강당, 주관: 형평운동기념사업회, 발제: 국회의원 장향숙, 주제: 차별 없는 세상으로 가는 길).

- 5월 16~17일. 선진 지역 방문. 방문지역: 광주직할시. 목적: 국가인권위원회 광주지역사무소 주최 활동가 워크숍(주제: 지자체 조례에의 인권적 접근 모색) 참석.

- 5월 27일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제2차 워크숍(장소: 채송아트홀, 주관: 진주인권회의), 주제: 진주시 인권조례와 결혼이주여성 정책, 발제: 김중섭(경상대학교 사회대학장), 토론: 양해영(진주시의회 의원), 박영선(진주YWCA 사무총장), 정경우(진주문화연구소 '다문화가정 한국어 교실' 담당).

- 9월 17일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제3차 워크숍(장소: 경상대학교 사회과학관), 주제: 인권 시각에서 진주시 조례 검토 I.

- 10월 1일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제4차 워크숍(장소: 경상대학교 사회과학관), 주제: 인권 시각에서 진주시 조례 검토 II.

- 10월 15일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제5차 워크숍(장소: 경상대학교 사회과학관), 주제: 진주시 인권조례 시안 논의 I.

- 10월 29일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 제6차 워크숍(장소: 경상대학교 사회과학관), 주제: 진주시 인권조례 시안 논의 II.

- 11월 14일. 인권활동 선진지역 사례 조사. 방문지역: 부산, 방문단체: 국가인권위원회 부산지역사무소, 외국인 노동자 인권을 위한 모임, 아시아공동체학교, 부산민주공원 등.

- 11월 19일. 진주시 인권조례 초안 마련을 위한 시민토론회(장소: 진주시 청소년



수련관), 발제: 이기동(자치분권전국연대 집행위원장), 토론: 양해영(진주시의회 의원), 박영선(진주YWCA 사무총장), 김중섭(경상대학교 사회학과 교수).

- 11월 22일. 진주시 인권조례 제정을 위한 국제교류 모임(일본 도쿠시마 인권학습 기행단 29명 진주 방문), 장소: 경상대학교, 진주문화연구소.

- 12월 10일. 제4회 진주인권사랑한마당(장소: 진주산업대학교 산학협력관 강당). '진주시인권조례(안)' 공표.

## 참고자료 3)

# <진주시인권조례(안)>

## 진주시인권조례(안)

2008. 12. 10 조례 제 호

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** ① 이 조례는 진주시(이하 “시”라 한다)의 인권 정책에 관한 기본 이념과 시, 각 기관 및 단체, 시 구성원의 책무를 규정하고 인권보호와 증진에 관한 기본 시책을 정하여 시의 구성원들이 인간 존중과 평등한 대우를 누리도록 함을 목적으로 한다.

**제2조(기본이념)** ① 시는 시의 구성원들이 일상생활에서 기본 인권을 누리는데 필요한 사회적 물리적 환경을 만들도록 한다.

② 시는 시의 거주자나 방문자가 기본 인권을 공평하게 누릴 수 있도록 한다.

③ 시는 시의 사업이 인권 보호와 증진에 부합되도록 추진한다.

④ 시는 제1항, 제2항, 제3항을 여타 시책 실행의 핵심 기준으로 두어 ‘인권도시’를 지향한다.

**제3조(기본원칙)** 진주시장(이하 “시장”이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 인권 정책의 기본원칙으로 한다.

1. 통합적 인권 정책 실행의 원칙
2. 일상적 인권영향평가 수행의 원칙
3. 인권정보 공개와 시민 참여의 원칙
4. 사회적 약자의 인권 보호와 증진 사업에 공익비용 부담의 원칙

**제4조 (시의 책무)** 시장은 인권보호 및 증진을 위하여 헌법과 법률에 근거하여 다음 각 호의 사항에 대하여 기본 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.

1. 헌법과 법률에서 명시한 인권 관련 사항의 실행에 관한 사항
2. 인권 침해 요소의 사전 정비와 제거에 관한 사항
3. 인권침해 사례 발생 시 적극적인 구제와 개선에 관한 사항
4. 인권보호와 증진을 위한 사업의 시 구성원 참여에 관한 사항

**제5조 (시 구성원의 권리와 책무)** ① 시의 모든 구성원은 인간 존엄을 누리고 평등하게 대우받으며 사람다운 삶을 누릴 권리가 있다.

② 시 구성원은 시의 인권시책이 실행되도록 노력하고 협력해야 할 책무를 갖는다.

③ 시 구성원은 일상생활에서 자신과 다른 사람의 인권을 보호하고 증진하여야 할 책무를 가지며, 다음 각 호의 사항을 실천하여야 한다.

1. 시 구성원은 인권 보호와 증진에 저해하는 행동을 하지 않으며, 인권 관련 사항의 합리적인 의견 제시와 문제 해결에 적극 노력을 해야 한다.

2. 시 구성원은 인권침해가 일어났을 때 피해자를 구제하고 관계 기관에 알려 문제를 해결하도록 조치해야 한다.

**제6조 (지역 기관 및 단체의 책무)** ① 각 교육기관은 학생들의 인권을 보장하는 책무를 가지며, 학생들이 인권의식을 갖고 실천하도록 인권교육을 실시하여야 한다.

② 각 언론기관은 시 구성원들의 인권의식 함양과 인권 실행의 사회적 환경을 만드는 책무를 갖는다.

③ 각 민간단체는 회원과 시 구성원의 인권 보호와 증진에 적극 참여하며, 인권시책의 실행에 적극 협력하여야 한다.

④ 각 사업자는 사업장 내의 인권보호와 증진을 위한 자체 지침을 마련하여 실천하고 인권침해가 일어났을 때 이를 해결하기 위해 적극 대처해야 한다. 이때 사업자는 고용인을 둔 작업장, 복지시설 및 인권보호기관 같은 조직을 의미한다.

## 제2장 인권보호와 증진에 관한 기본 시책

**제7조 (인권기본계획 수립)** ① 시장은 인권보호와 증진에 관한 종합적이고 계획적인 사업 추진을 위하여 시 인권기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주택, 산업, 토지, 도로 같은 시 전역의 기간 설비의 인권 관련 사항의 현황과 전망

2. 인권 관련 사항의 현황과 인권침해 요소의 현황 및 개선 방안

3. 인권보호와 증진을 위한 목표와 이를 달성하기 위한 단계별 시책 및 사업계획

4. 어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자, 한 부모가정, 다문화가정 등 인권취약 집단에 대한 특별한 인권보호와 증진 계획

5. 사업 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원 조달 방법

6. 기타 인권보호와 증진에 관한 주요사항

**제8조 (인권영향평가 실시)** ① 시장은 지역 내의 공공사업과 민간사업이 인권환경에 미치는 인권영향평가를 실시하고, 각 사업의 계획과 수행 단계에서 인권보호와

증진이 이루어지도록 사업시행자에게 필요한 조치를 취하도록 요구하여야 한다.

② 제1항의 실행에서 다음 각 호의 사항이 우선하여 시행되도록 해야 한다.

1. 사회기반 시설의 신설과 보수
2. 시행 사업 예산에서 인권보장 관련 소요 비용의 우선 배정
3. 각 시설물과 도로의 안전한 접근성과 이동권 보장
4. 장애인과 노약자 등의 편의 시설 설치

### 제3장 진주시인권위원회

**제9조 (위원회 설치)** 시장은 시 구성원의 인권보호와 증진을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위한 진주시인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치한다.

**제10조 (기능)** 위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 심의 의결한다.

1. 헌법과 법률에 규정된 인권에 관한 사항
2. 시의 전반적인 인권 정책에 관한 사항
3. 인권기금 운용에 관한 사항
4. 인권센터 운용에 관한 사항
5. 기타 인권 관련 주요 사항

**제11조 (구성)** ① 위원회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 15인 이내로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며 위원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 시장이 다음 각 항에서 정해진 사항에서 추천된 자를 위원으로 위촉한다.
  - 가. 시의회 의장이 추천하는 시의원 3인.
  - 나. 인권 단체에서 추천한 인권 활동 경력자 3인.
  - 다. 학계와 교육계의 추천을 받은 인권 관련 연구자와 교육자 3인.
  - 라. 경찰서, 검찰, 인권보호시설에서 추천한 인권 보호 업무 관련자 3인.
2. 시 사회환경국장은 당연직으로 참여한다.

**제12조 (위원의 임기)** ① 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 단, 당연직 위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다.

② 위원의 결원이 있을 때는 시장이 위촉하고, 그 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. 단, 전임자의 잔여 임기가 6개월 미만인 경우는 위촉하지 아니할 수 있다.

**제13조 (위원의 해촉)** 시장은 다음 각 호의 사유가 발생하였을 때는 위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원의 의무를 성실히 수행하지 않을 때

2. 품위손상 등 위원으로 부적당하다고 인정될 때
3. 위원 스스로가 해촉을 원하는 경우

**제14조 (위원장의 직무)** ① 위원장은 위원회 업무를 통합하고 위원회를 대표한다.  
② 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 그 직무를 수행할 수 없을 경우 그 직무를 대행한다.

**제15조 (위원회 운영)** ① 위원회는 전문분야별로 분과를 둘 수 있다.  
② 분과의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제16조 (회의)** ① 회의는 정기회, 임시회로 구분한다.  
② 정기회는 년 4회 소집하고, 임시회는 시장의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 및 재적위원 1/3 이상의 요구가 있을 때 개최한다.  
③ 회의를 개최할 경우 위원장은 위원에게 회의일시, 장소, 토의안건 등을 회의개최 7일 전까지 통보한다. 단, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있을 경우에는 그러하지 아니한다.  
④ 위원회의 회의는 회의록을 작성하여야 하며 회의결과와 내용은 공개를 원칙으로 한다. 단, 위원회에서 공개하지 않기로 결정한 사항은 공개하지 않을 수 있다.  
⑤ 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제17조 (의견청취 등)** ① 위원회의 운영에 관하여 필요하다고 인정할 때는 관계기관, 공무원, 전문가를 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제공 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.  
② 위원회는 업무 수행을 위하여 관계전문가 또는 시 구성원의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우, 시장에게 전문기관, 단체 등을 통한 조사·연구를 건의하거나 공청회, 세미나 등의 개최를 요청할 수 있다.

**제18조 (간사 등)** ① 위원회에 간사 및 서기 각 1인을 둔다.  
② 간사는 시 주민생활지원과장이 맡으며, 서기는 시 주민생활지원과 생활보장담당자가 맡는다.

**제19조 (실비보상)** ① 위원회의 위원에게는 예산의 범위 안에서 진주시 위원회실비보상 조례가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급한다.  
② 위원회에서 업무수행을 위하여 예산의 범위 안에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

## 제4장 진주시인권기금 설치 및 운영

**제20조 (기금의 설치)** ①시장은 인권시책의 개발·연구 및 인권보호와 증진을 위한 사업 등을 지원하기 위하여 진주시인권기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.

② 제1항에 의하여 설치된 기금은 그 계좌를 따로 설치한다.

**제21조 (기금의 재원)** 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 국가 및 지방자치단체의 출연금
2. 기금의 운용으로 발생하는 수익금
3. 기타 수익금

**제22조 (기금의 용도)** ① 기금은 다음 각 호의 사업 또는 활동을 지원하는데 사용한다.

1. 인권보호와 증진을 위한 사업
2. 인권시책의 개발과 연구사업
3. 인권관련 활동 단체의 육성과 지원
4. 기타 인권보호와 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 기금은 당해연도 이자수입액의 범위 내에서 사용하며 기금의 결산 상 이익금이 발생한 경우에는 이를 전액 기금에 적립하여야 한다.

**제23조 (기금의 운용관리)** ①기금은 기금운용계획에 의하여 운용하여야 한다.

② 기금의 수익성과 안정성을 고려하여 진주시금고에 예치하여 관리한다.

**제24조 (회계공무원)** ① 시장은 기금의 효율적인 운용·관리를 위하여 기금운용관과 기금출납원을 둔다.

1. 기금운용관 : 사회환경국장
2. 기금출납원 : 주민생활지원과장

② 기금운용관과 기금출납원은 기금을 적절히 관리하기 위하여 별지 제1호 서식의 기금관리대장을 비치하고, 기금에 관한 증빙서류를 따로 보관하여야 한다.

**제25조 (심의회설치)** 기금의 운용관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의회위원회(이하 “심의회”라 한다)를 두되, 제9조의 규정에 의하여 설치된 진주시인권위원회로 대신할 수 있게 한다.

**제26조 (기금운용계획)** ① 시장은 매 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 기금운용계획서에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 기금의 수입 및 지출에 관한 사항
2. 당해연도 사업계획 및 자금계획에 관한 사항
3. 기금의 대상사업 및 사업비 지원에 관한 사항
4. 기타 기금운용 상 필요하다고 인정되는 사항

③ 제1항에 의하여 수립된 기금운용계획안은 매 회계연도 개시 40일 전까지 시의회에 제출하여야 한다.

**제27조 (기금결산)** ① 시장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금결산보고서를 작성하여야 한다.

② 시장은 제26조의 규정에 의한 기금결산보고서를 매 회계연도 마다 시의회에 제출하여야 한다.

**제28조 (관계규정의 준용 등)** ① 기금의 관리에 관하여는 세제현금의 수입·지출의 절차 및 출납·보관, 공유재산이나 물품의 관리·처분 또는 채권관리의 예에 의한다.

② 제 1항의 규정 이외의 사항에 대하여는 진주시재무회계규칙을 준용한다.

## 제5장 진주시인권센터

**제29조 (인권센터의 설치)** 시장은 시 구성원의 인권보호와 증진을 위한 구체적인 사업을 추진하고, 인권침해에 효율적으로 대처하며, 인권교육을 실시하며, 인권 관련 정보를 수집 배포하기 위하여 진주시인권센터(이하 “인권센터”라 한다)를 설치한다.

**제30조 (위치)** 인권센터는 인권위원회의 심의를 거쳐 시 구성원이 누구나 쉽게 이용할 수 있는 위치를 선정하여 진주시 관내에 설치한다.

**제31조 (구성)** ① 인권센터는 소장과 전임활동가, 자원봉사자로 구성되며, 이에 관한 사항은 별도의 규정으로 정한다.

② 인권센터의 소장과 전임활동가는 인권에 관한 전문지식이나 활동실적이 있는 자 중에서 위원회의 심의를 거쳐 시장이 임명하며, 인권센터의 자원봉사자는 소장이 임명한다.

③ 인권센터에는 상담지원팀, 활동지원팀, 교육홍보팀을 두며, 이에 관한 사항은 위원회의 결의에 따라 별도 규정으로 정한다.

**제32조 (위탁운영)** ① 시장은 인권센터의 효율적인 운영을 위하여 비영리법인이나 비영리단체에 위탁운영하게 할 수 있다.

② 제1항의 경우 수탁하고자 하는 자는 별지 제1호 서식에 의거 신청을 하여야 하며 위탁자의 결정은 전문성과 능력을 고려하여 인권위원회의 심의를 거쳐 시장이 임명한다.

③ 제1항에 의하여 위탁 운영하고자 하는 경우에는 수탁자와 인권센터의 운영, 시설관리책임, 위탁의 취소 등 위탁운영에 필요한 협약(별지 제2호 서식)을 체결하여야 하고 수탁자는 이를 준수하여야 한다.

**제33조 (인권센터 소장의 직무 등)** ① 인권센터 소장은 인권센터 사무를 총괄하고 소속 직원을 지휘 감독하여 인권센터를 대표한다.

② 인권센터 소장이 그 직무를 수행할 수 없을 경우 선임 전임활동가가 그 직무를 대행한다.

**제34조 (업무)** 인권센터의 업무는 다음과 같다.

1. 인권센터 세부운영계획 수립 시행
2. 제6종에 규정된 지역 기관 및 단체의 인권 관련사항 점검
3. 인권침해 사례의 접수 및 구제 활동
4. 인권 교육의 계획 수립과 시행
5. 인권상담에 관한 각종 프로그램 운영
6. 인권보호 관련 자료 개발과 정보 제공
7. 인권 관련 자원봉사자의 조직과 관리
8. 인권 증진을 위한 인권 교류 활동
9. 기타 인권보호와 증진에 관한 사항

**제35조 (자격과 임용)** 제31조의 규정에 의한 인권센터 소장 및 전임활동가의 임용은 다음 각 호에 의한다.

1. 공개채용을 원칙으로 한다. 단 필요한 경우 자격기준에 적합한 자를 인권위원회의 심의를 거쳐 시장이 임명할 수 있다.
2. 임용의 자격 기준은 인권위원회에서 정한다.

**제36조 (전임활동가 등의 복무)** 전임활동가 등의 복무는 공무원에 준하며 활동의 활성화를 위하여 야간종합지원센터를 운영할 수 있다. 이에 관한 사항은 위원회의 심의를 거쳐 정한다.

**제37조 (직원의 면직)** 인권센터의 직원이 다음 각 호에 해당될 경우 인권위원회의 심의를 거쳐 시장이 직권 면직시킬 수 있다.



1. 지방공무원법 제31조 각 호의 1에 해당될 경우.
2. 직제개편 또는 예산편성 등 인력조정이 불가피한 경우.
3. 직무 수행능력이 현저히 부족하거나 품위손상 등으로 직무를 수행하는데 부적합하다고 인정할 경우.

**제38조 (보수)** ① 인권센터 직원의 보수는 시장이 정하는 지침에 의하여 지급한다.  
 ② 인권센터의 운영에 참가한 자원봉사자에게는 예산의 범위 안에서 실비를 지원할 수 있다.

**제39조 (센터의 재정)** 시장은 규정에 의하여 예산의 범위 안에서 재정을 보조하여야 한다.

## 제6장 인권보호 및 증진 체제 구축

**제40조 (인권교육 실시)** ① 시장은 인권 의식을 높이고 인권문화를 확산하기 위하여 다음 각 호에 정하는 바와 같이 인권교육을 실시하고 점검하여야 한다.

1. 각급 교육기관, 공공기관, 사업자는 년 2회 이상의 인권교육을 실시한다.
  2. 복지시설 및 인권 관련 기관은 년 4회 이상의 인권교육을 실시한다.
- ② 시장은 제1항의 결과를 년 1회 진주시의회에 보고하여야 한다.

**제41조 (실태조사 실시 및 보고서 발간)** 시장은 인권 관련사항의 조사를 정기적으로 실시하고 보고서를 발간하여 인권 정책 수립과 인권보호 및 증진활동의 기초 자료를 제공해야 한다.

**제42조 (인권백서 발간)** ① 시장은 시의 인권보호와 증진에 관한 현황을 시 구성원에게 알리기 위하여 3년마다 진주시인권백서를 발간하여야 한다.

② 제1항의 인권백서에는 다음사항을 포함한다.

1. 인권 현황에 관한 사항
2. 인권보장과 증진에 관한 주요 시책의 내용과 추진현황
3. 기타 인권에 관한 주요 사항

**제43조 (인권부서 설치)** ①시장은 인권보호와 증진활동의 구체적인 추진과 지원을 위하여 시 조직에 인권 부서를 설치하여 시의 각 조직이 인권센터와 협력하도록 하여야 한다.

② 인권 부서의 설치와 운용에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다.

**제44조 (인권 기구 및 단체와의 협력)** 시장은 인권보장을 위하여 필요한 경우 국

가, 다른 자치단체, 시 안팎의 인권보호 및 증진을 위한 기구 및 단체와의 협력을 추진한다.

**제45조 (국제협력 강화)** 시장은 외국의 자치단체와 기구, 인권 단체 등과 자매결연 또는 국제협력을 통하여 인권정보와 자료를 교류하며 인간의 존엄성을 지키기 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하여야 한다.

**제46조 (정보 공개)** ① 시장은 인권시책의 신뢰성을 확보하고 시 구성원의 알 권리를 보장하며 인권 보호와 증진에 자발적인 실천과 참여를 촉진하기 위하여 개인, 법인의 권리를 침해하지 않는 범위 안에서 필요한 정보를 공개하여야 한다.  
② 인권시책에 관한 정보의 공개범위, 공개절차 등에 관해서는 인권위원회의 심의의결에 따른다.

**제47조 (시민 참여)** ① 시장은 인권시책의 결정과 집행 과정에 시민의 의견이 반영될 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

**제48조 (시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

**부칙**

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

참고자료 4)

<진주시 인권조례안(진주시의회 양해영 의원 발의안)>

진주시 인권 조례안

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2009. . .

발 의 자 : 양해영의원 외 인

1. 제안이유

우리 진주는 예로부터 최고의 인권운동으로 평가받는 형평운동과 진주농민운동을 비롯하여 인권운동이 활발하게 일어 난 곳으로, 인권에 관한 시민의 권리 및 의무와 진주시의 인권 정책에 관한 기본책무를 정하고, 인권보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정하여 인권보호와 증진에 기여함은 물론 인권이 존중되는 지역사회를 실현하려는 것임.

2. 주요내용

- 가. 인권의 기본이념에 관한 사항(안 제2조)
- 나. 인권의 기본원칙(안 제3조)
- 다. 시장, 시민, 지역기관 및 단체의 책무(안 제4조부터 제6조까지)
- 라. 인권기본계획수립에 관한 사항(안 제7조)
- 마. 인권증진 심의위원회설치에 관한 사항(안 제8조부터 제18조까지)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치법」 제22조, 「국가인권위원회법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음

## 진주시 인권 조례안

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 인권 정책에 관한 기본 이념과 시, 각 기관 단체 및 시민의 책무를 규정하고, 인권보호와 증진에 관한 기본 시책을 정하여, 시민이 인간 존중과 평등한 대우를 누리도록 함을 목적으로 한다.

**제2조(기본이념)** ① 시는 시민이 일상생활에서 기본 인권을 누리는데 필요한 사회적 물리적 환경을 만들도록 한다.

② 시는 시의 거주자나 방문자가 기본 인권을 공평하게 누릴 수 있도록 한다.

③ 시는 시의 사업이 인권 보호와 증진에 부합되도록 추진한다.

④ 시는 위 제1항, 제2항 및 제3항을 여타 시책 실행의 핵심 기준으로 두어 ‘인권 도시’를 지향한다.

**제3조(기본시책)** 시장은 다음 각 호의 사항을 인권 시책의 기본으로 한다.

1. 통합적 인권 정책 실행
2. 모든 시민의 참여
3. 사회적 약자의 인권 보호와 증진 사업에 공익비용 부담

**제4조(시장의 책무)** 시장은 인권보호 및 증진을 위하여 헌법과 법률에 근거하여 다음 각 호의 사항에 대하여 기본 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.

1. 헌법과 법률에서 명시한 인권 관련 사항의 실행에 관한 사항
2. 인권 침해 요소의 사전 정비와 제거에 관한 사항
3. 인권침해 사례 발생 시 적극적인 구제와 개선에 관한 사항
4. 인권보호와 증진을 위한 사업의 시민의 참여에 관한 사항

**제5조(시민의 권리와 책무)** ① 모든 시민은 인간 존엄을 누리고 평등하게 대우 받으며 사람다운 삶을 누릴 권리가 있다.

② 시민은 시의 인권시책이 실행되도록 협력하고 노력하여야 한다.

③ 시민은 일상생활에서 자신과 다른 사람의 인권을 보호하고 증진하여야 할 책무를 가지며, 다음 각 호의 사항을 실천하도록 노력하여야 한다.

1. 시민은 인권 보호와 증진에 저해하는 행동을 하지 않으며, 인권 관련 사항의 합리적인 의견 제시와 문제 해결에 적극 노력하여야 한다.

2. 시민은 인권침해가 일어났을 때 피해자를 구제하고 관계 기관에 알려 문제를 해결하도록 조치하고 노력하여야 한다.

**제6조(기관 및 단체의 책무)** ① 각 교육기관은 학생들의 인권을 보장하는 책무를 가지며, 학생들이 인권의식 함양과 실천을 위한 인권교육을 실시하도록 노력하여야 한다.

② 각 언론기관은 시민의 인권의식 함양과 인권 실행의 사회적 환경을 만드는 책무를 갖는다.

③ 각 민간단체는 회원과 시민의 인권 보호와 증진에 적극 참여하며, 인권시책의 실행에 적극 협력하여야 한다.

④ 각 사업자는 사업장 내의 인권보호와 증진을 위하여 노력하고 인권침해가 일어났을 때 이를 해결하기 위해 적극 대처할 수 있다. 이때 사업자는 고용인을 둔 작업장, 복지시설 및 인권보호기관 같은 조직을 말한다.

## 제2장 기본계획의 수립 등

**제7조(기본계획의 수립)** ① 시장은 인권보호와 증진에 관한 종합적이고 계획적인 사업 추진을 위하여 인권증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주택, 산업, 토지, 도로 같은 시 전역의 기간 설비의 인권 관련 사항의 현황과 전망
2. 인권 관련 사항의 현황과 인권침해 요소의 현황 및 개선 방안
3. 인권보호와 증진을 위한 목표와 이를 달성하기 위한 단계별 시책 및 사업계획
4. 어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자, 한 부모가정, 다문화가정 등 인권취약 집단에 대한 특별한 인권보호와 증진 계획
5. 사업 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원 조달 방법
6. 그 밖의 인권보호와 증진에 관한 주요사항

## 제3장 인권증진심의위원회 구성·운영 등

**제8조(위원회의 설치)** 시장은 인권의 보호와 증진을 위한 사업을 효율적으로 추진하고 심의하기 위하여 진주시 인권증진심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

**제9조(위원회의 구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 당연직을 제외한 위원 중에서 호선하며, 시장이 임명 또

는 위촉한다.

1. 시 총무국장, 사회환경국장
2. 인권 단체에서 추천한 인권 활동 경력자
3. 학계와 교육계의 추천을 받은 인권 관련 연구자와 교육자
4. 검찰, 경찰이나 인권보호시설에서 추천한 인권 보호 업무 관련자
5. 그 밖에 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 자

**제10조(위원회의 심의)** 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 인권증진 기본계획 수립에 관한 사항
2. 인권영향평가에 관한 사항
3. 그 밖에 시장 및 위원장이 심의에 부치는 사항

**제11조(위원장의 직무)** ① 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 그 직무를 대행한다.

**제12조(위원의 임기)** ① 위원 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 당연직 위원 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다.

② 보궐위원 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다. 다만, 전임자의 잔여 임기가 6개월 미만인 경우는 위촉하지 아니할 수 있다.

**제13조(위원의 해촉)** 시장은 다음 각 호의 사유가 발생하였을 때는 위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원의 의무를 성실히 수행하지 않을 때
2. 품위손상 등으로 위원으로 부적당하다고 인정될 때
3. 위원 스스로가 해촉을 원하는 경우

**제14조(위원회)** ① 위원회의는 정기회와 임시회로 구분한다.

② 정기회는 연 4회 개최하고, 임시회는 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최한다.

③ 위원회를 소집하고자 하는 경우에는 회의일시, 장소 및 부의 안건 등을 회의개최 7일전까지 통보한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 위원회는 회의록을 작성하여야 하며 회의결과와 내용은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 위원회에서 공개하지 않기로 결정한 사항은 공개하지 않을 수 있다.

⑤ 위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결 한다.

**제15조 (분과위원회 운영)** ① 위원회는 전문분야별로 분과위원회를 둘 수 있다.

② 분과위원회의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제16조 (간사)** 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 시 인권업무 담당과장으로 한다.

**제17조 (의견청취 등)** ① 위원회의 운영에 관하여 필요하다고 인정할 때는 관계기관의 직원이나 공무원, 전문가 등을 위원회에 출석하게 하여 의견을 듣거나 필요한 자료제공 등 협조를 요청할 수 있다.

② 위원회는 업무 수행을 위하여 관계전문가 또는 시민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우, 시장에게 전문기관, 단체 등을 통한 조사·연구를 건의하거나 공청회·세미나 등의 개최를 요청할 수 있다.

**제18조 (수당 등)** 위원회 또는 분과위원회에 참석한 위원·전문가 등에 대하여는 「진주시 위원회실비보상 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 수당과 여비 등의 실비를 지급할 수 있다.

**제19조 (운영규정)** 이 조례에서 규정된 사항 이외의 위원회 및 분과위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

## 부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

2009  
**Gwangju**  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션II] 모색, 그리고 1년

[사례 3] 광주시 인권조례

조 상 균

전남대학교 법학과 교수



# 광주광역시 인권기본조례 추진현황과 과제

전남대학교 법학과 교수 조상균

## I. 인권기본조례의 의의

최근 많은 지방자치단체에서 각 지역의 특성을 반영하면서 인권의 보편적 가치를 존중하고 이를 지역에서부터 실천하고자 하는 구체적인 움직임이 나타나고 있다. 그 움직임 가운데 하나가 인권관련 조례제정을 통한 지역공동체 차원의 인권보장의 제도화 및 구체화라고 할 수 있다<sup>56)</sup>. 물론 이러한 움직임과 별도로 지난 10년간 국가차원에서의 국민의 기본권 보장과 인권증진에 기여하는 다양한 법률이 제정되어 국민의 인권의식의 신장에 기여해 왔다는 사실은 부인하기 어렵다<sup>57)</sup>. 이러한 국민들의 인권의식의 신장은 지방자치제도의 정착화 및 국가사무의 지방사무로의 이관 현상 등과 더불어 소수자 인권관련 조례의 비약적인 증가로 이어지고 있어 지역공동체 차원의 인권의 실질적 제도화가 가속화 되어 가고 있는 추세에 있다고 할 수 있다.

이러한 움직임은 인권도시를 표방하고 있는 광주광역시도 예외가 아니어서, 중증장애인의 자립생활지원을 목적으로 하는 ‘중증장애인 자립생활지원 조례(2006.7.15제정)와 인권도시육성을 위한 ‘광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례(2007.5.15제정)’을 제정하는 등 2007년을 전후로 아동, 청소년, 장애인, 환경, 외국인, 다문화가족, 노인 등에 관한 관련 조례가 비약적으로 증가하고 있다<sup>58)</sup>. 그러나 이들 조례들은 제정의 의의가 전혀 무의미하다는 것은 아니지만, 내용이 너무 선언적·추상적이거나, 영역이 개별인권에 한정되었거나, 또는 내용이 지역특성을 반영하지 않고 중앙기관의 표준조례안의 복사판에 불과한 것으로 평가되는 등 인권조례가 담고 있어야 할 주민의 인권증진을 위한 기본적인 방향성을 제시하는데 일정한 한계가 있어왔다<sup>59)</sup>.

---

56) 광주광역시를 비롯하여 울산시, 진주시, 안산시 등도 나름대로의 상황을 고려하여 인권관련 조례를 제정하려는 노력을 하고 있다. 특히 광주광역시의 ‘중증장애인 자립생활지원 조례(2006.7.15제정)와 안산시의 ‘외국인 주민 인권증진조례(2009.3.8)’은 내용 및 제정절차에 있어서 인권조례제정의 가장 모범적인 전형을 보여주고 있다고 평가할 수 있다.

57) 그 역할의 중심에 국가인권위원회법에 의해 설치된 국가인권위원회가 있다. 우리나라 인권위원회는 2004년 ICC(국제인권기구)로부터 'A등급'으로 승인받는 등 인권위의 독립성과 활동 등이 국제적으로 높은 평가를 받고 있다고 할 수 있다.

58) 구체적으로 광주광역시의 인권관련 조례의 현황과 문제점을 분석한 문헌으로서, 조상균, ‘인권의 관점에서 본 광주광역시 조례 현황’ 인권법평론, 제2호, 2008년을 참조.

59) 그 외에 진주시의 사례를 들어, 이들 복지 차원에서 접근하고 있는 사회적 약자 관련 조례(부분별 인권조례)들이 일정한 수준에서 인권보호와 증진에 기여한다는 점은 평가할 수 있지만, 인권과 복지는 적용범위와 문제의식에서 차이가 있기 때문에, 이들 조례들이 적용범위나 내용을 확대하여 사회복지 개념을 뛰어넘어 인권 개

따라서 이러한 한계를 뛰어넘어 지역사회 구성원 모두의 인권증진을 위해서, 주민의 인권증진을 위한 기본적인 방향성을 제시하고, 접근 방법 및 적용범위를 확대하고, 그 실행방향에 있어 구체적이고 실행이 확보되는 조례의 제정이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이러한 필요성이야 말로, 지역공동체 속에서 일상생활을 영위하는 가운데 실천이 가능한 일정한 규범인 조례와 인권이라는 인류보편적 가치가 서로 어울려 주민의 일상적인 삶에 구체적이면서 실질적인 영향을 미치도록 하는 인권기본조례가 갖는 의의라고 할 수 있다. 또한 인권기본조례의 제정은 앞으로 제정되어야 할 학생인권조례 등의 개별적 인권조례의 제정의 당위성과 추진동력으로서 작용할 수 있다는 점에서 그 필요성이 크다고 할 수 있다.

본고는 지역차원에서 ‘인권과 조례의 만남’이 무엇보다 중요하다는 인식하에 그 하나의 방안으로서 최근 광주광역시에서 논의되고 있는 광주광역시 인권기본조례(이하, ‘광주인권기본조례(안)’이라 한다) 제정 움직임에 주제를 맞추어, 앞으로 각 지방자치단체에서 제정될 인권기본조례제정 노력에 일정한 시사점을 제공하고자 하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해서 첫째 광주인권기본조례(안)이 나오기까지의 배경 및 과정, 구체적인 광주인권기본조례(안)의 내용, 그리고 몇 차례의 공청회 및 시집행부와의 간담회 과정에서 도출된 법적·형식적 문제에 대한 해명 등을 중심으로 논하고자 한다.

## II. 인권기본조례 제정 추진 경과

### 1. 본격적인 논의의 시작

광주에서의 인권조례 제정에 대한 본격적인 논의는 2008년 5월에 1박 2일로 있었던 ‘지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍’이 그 출발점이었다. 국가인권위원회 광주인권사무소(구 광주지역사무소)가 주최한 이날 워크숍에는 전국 각지에서 인권조례 제정을 고민하는 연구자, 활동가들이 함께 모인 자리였다. 이들은 각자 지역에서 고민해왔던 지자체 조례에 인권적 관점을 접목시킬 방안에 대한 의견을 중심으로, 이날 워크숍은 조례 및 규칙에 대한 이해와 조례제정 작업의 의미, 인권관점으로 본 지자체 조례 현황, 광주, 전남, 제주, 진주 등에서 진행해왔던 조례제정 운동의 경험과 과제, 인권조례 제정에 있어서의 각계의 역할 토론 등의 내용으로 진행되었다<sup>60)</sup>. 이날 워크숍이 더욱 의미가 있었던 것은 광주에서의 인권조례 제정의 필요성과 당위성을 확인했던 최초의 자리였다는 점이다.

---

넘으로 바뀔 필요가 있다고 지적하는 견해도 있다. 김종섭, ‘지역사회의 인권 발전과 조례 제정’, 현상과 인식, 통권 103호, 2007.12. 41-42쪽 참조.

60) 구체적인 내용에 관해서는 국가인권위원회 광주지역사무소편, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍: 2008 광주지역사무소 인권활동가 연수 프로그램』 국가인권위원회 광주지역사무소, 2008을 참조.

## 2. 인권조례 연구모임의 결성 및 논의

워크숍 이후 광주인권사무소와 전남대 공익인권법센터는 인권조례 제정에 대한 구체적인 논의를 하기 위해 인권조례 연구모임(이하, ‘연구모임’이라 한다)을 구성했다. 이 모임은 시·구의회 관계자 4명, 단체 활동가 6명, 연구자 6명에 교육관계자, 변호사 각 1명씩, 그리고 광주지역사무소 2명 등 총 20명으로 구성되었다. 이렇게 각계 관계자들이 참여하도록 구성을 한 이유는 인권조례에 대해 현장 활동가는 물론이고, 연구자, 실무자, 의회 관계자들이 활발하게 의견을 나눔으로써 내용의 충실함, 과정의 개방성과 함께 조례제정의 가능성을 높이기 위한 의도였다. 연구모임에서는 우선 부문별 인권조례로 접근할 것인지, 포괄적 인권조례로 접근할 것인지, 혹은 동시에 접근할 것인지가 먼저 논의되었다. 장애, 여성, 청소년 등 특정분야에 대한 조례로 접근할 경우 제정 가능성이나 당사자들의 참여도를 높일 수는 있겠지만 포괄적인 내용을 담는 데는 한계가 있을 수 있기 때문이었다. 결국 이러한 문제의식과 함께 광주광역시와 민주인권평화도시를 도시브랜드로 추진하고 있는 것과 관련해 포괄적 인권조례를 추진하는 방향으로 공감대를 형성하였다.

또한, 조례의 입법화 방안에 대해서는 의원발의를 할 것인지, 주민발의를 할 것인지에 대한 논의도 있었다. 의원발의를 할 경우 입법화 가능성은 높일 수 있겠지만 주민참여나 공감대 형성은 미흡할 가능성이 있고, 반대로 주민발의를 할 경우 주민참여를 높일 수 있고 제정과정에서의 운동적 성과를 낼 수 있지만 정치적 지형에 따라 입법화에 어려움을 겪을 수 있기 때문이다<sup>61)</sup>. 연구모임에서는 논의 끝에 연구모임에 단체활동가가 다수 포함되어 있어 시민사회의 의견반영이나 공감대 형성 작업을 동시에 진행할 수 있다는 점, 2008년은 세계인권선언 60주년으로 상징성을 확보할 수 있었던 점 등을 고려해 의원발의 형식을 통해 조속한 입법화를 추진하는 것으로 결정하였다. 특히 광주가 갖는 역사적 상징성을 세계인권선언 60주년과 결부해 나타내기 위해 조례안을 12월 10일 세계인권선언 기념일에 공식발표하는 것을 목표로 추진하기로 하였다.

## 3. 광주인권기본조례 초안 마련 및 검토

이후 전남대 공익인권법센터의 필자가 조례(안)의 초안 작성 책임을 맡았고, 2차 모임부터 매달 초안에 대한 검토와 수정을 하는 방식으로 조례(안)을 마련하는 작업을 진행하였다. 이렇게 마련된 광주인권기본조례(안)은 11월 14일 시민사회단체 공청회를 통해 공개적인 의견수렴의 과정을 거쳤다<sup>62)</sup>. 시민사회단체 대표자 및 정

61) 주민발의를 통하여 ‘광주광역시 중증장애인 자립생활지원조례’가 제정되었던 경험을 가지고 있었지만, 정부(국가인권위원회) 및 학계(전남대 공익인권법 센터)가 중심이 된 연구모임의 특성상 서명작업의 곤란함 때문에 주민발의는 어렵다는 결론에 도달할 수 밖에 없었다.

62) 우선 공청회를 기획하는 단계에서 조례 초안을 시민사회단체 회람을 통해 모임에 단체활동가들이 참여하고

책임당자 40여명이 모인 공청회는 이렇게 모아진 의견을 공개적으로 논의하는 자리였다고 할 것이다. 공청회에서 입법화 방법이나 구체적인 조례 내용에 대한 이견이 제출되기도 했지만 대체적으로 연구모임이 추진하고자 하는 방향에 동의하는 것으로 모아졌다. 특히 다양한 방법으로 시의회를 압박해 연내 또는 명년 초에 입법이 이루어질 수 있도록 시민사회가 힘을 모으기로 했으며, 의원발의가 끝내 무산될 경우 주민발의 형식으로 다시 추진하자는 공감대가 형성되었다.

연구모임은 공청회에서 제출된 의견을 반영해 초안에 대한 수정을 진행했으며, 11월 26일 모임에서 최종안을 확정하였다.

#### 4. 시의회 및 시집행부와의 간담회

이렇게 마련된 최종안을 가지고 조례 추진 초기부터 적극적인 의사를 표시해왔던 시의원들과 의원발의를 위한 논의에 들어갔으며, 올해 2월에는 시의원, 광주시 관련 직원들과 ‘인권조례 제정을 위한 간담회’를 진행하였다. 이날 자리에서 광주시 직원들은 상위법의 부재, 광주인권기본조례(안)과 종래의 ‘광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례’와의 차별성부재, 선례가 없는 조례의 내용에 관하여 문제제기를 하여 제정에 소극적인 태도로 일관하였다. 그러나 이 조례(안)에 관하여 앞으로 몇 차례 공청회를 더 열기로 합의하는 등 처음 대면하는 자리치고는 실질적인 성과도 있었다고 평가할 수 있다.

#### 5. 정리 및 앞으로의 계획

지금까지 진행된 광주인권기본조례(안)의 제정 추진 경과를 정리하면 다음과 같다.

- 5월 16일~17일: ‘지자체조례에의 인권적 접근모색을 위한 활동가워크숍’
- 7월 2일: <인권조례 연구모임> 제안 간담회
- 8월 19일: <인권조례 연구모임> 구성 간담회 및 1차 모임
- 8월 25일: 2차 모임
- 9월 30일: 3차 모임
- 10월 22일: 4차 모임
- 10월 27일 - 11월 10일: 시민사회단체 의견 수렴 및 공청회 기획
- 11월 14일: 시민사회단체 공청회
- 11월 26일: 5차 모임 및 최종안 확정
- 09년 2월 12일: 조례 제정을 위한 시의원 간담회

---

있는 것과는 별도로 공식적인 검토와 의견수렴을 거쳐 그날 공청회에서 실질적 논의가 가능하도록 노력하였다.

결국 광주광역시의 소극적인 태도 때문에 연구모임에서 계획했던 2008년 입법화는 달성하지 못했지만, 올 상반기에 입법화를 하기 위해 다양한 노력을 진행하고 있다. 올 상반기 입법화를 위해 앞으로 시민공청회, 방송토론회 등을 진행할 계획이며, 입법화 이후에는 조례의 실효성 확보를 위한 워크숍, 조례에 있어 선진국이라고 할 수 있는 일본 견학학습 등을 진행할 계획이다. 또한 인권기본조례운동의 성과를 바탕으로 당초 계획했던 여성, 장애, 청소년 등 분야별 인권조례의 추진을 위해 분야별 연구모임도 구성할 계획에 있다.

### Ⅲ. 인권기본조례의 구체적 내용

#### 1. 광주인권기본조례(안)의 기본방향

광주인권기본조례(안)의 초안을 작성할 때, 기본방향으로서 필자가 고민했던 몇 가지를 언급하면 다음과 같다. 첫째, 광주광역시의 인권도시로서의 비전과 목표를 명확히 담을 수 있도록 제정해야 한다. 둘째, 이념과 효율성이 조화될 수 있도록 하여 행정의 과도한 부담을 지우거나, 행정을 과도하게 제한하지 않도록 유의해야 한다. 셋째, 그렇다고 해서 단순히 선언에 그치지 않고 실질적인 내용을 담아야 한다. 넷째, 이전에 제정된 개별적 인권조례와 이후의 인권 관련 조례의 내용을 모두 포섭할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 특히 과도한 행정부담을 지우거나, 과도하게 제한하지 않도록 해야 한다는 점과 행정의 권한을 제한하고 감독해야 하는 조례의 기능과 상충되지 않는가 하는 의견이 있을 수 있겠으나, 초안을 만드는 작업이 단순히 연구모임의 논의의 성과물로서 끝나버리는 것이 아니라, 최종적인 목표인 시의회에서의 제정이라는 결과물을 내오기 위한 불가피한 선택으로 이해해야 하며 게다가 이를 이끌어 낼수 있는 시민사회의 역량, 시의회의 역량 등을 고려해야 한다는 부담감도 있었던 것이 사실이다.

#### 2. 광주인권기본조례(안)의 기본내용<sup>63)</sup>

‘조례 제정을 위한 시의원 간담회’에서 논의된 광주인권기본조례(안)은 시민의 인권증진에 기여함은 물론 인권이 존중되는 지역사회 실현을 목적으로 총4장 22개 조항 및 부칙 2개항으로 구성되어 있다. 주요내용은 다음과 같다.

- 1) 인권증진을 위한 시장, 교육감, 시민 등 주체별 책무(제4조~제6조).
- 2) 인권증진 사업의 체계적인 추진을 위한 5년 단위 인권증진기본계획 수립 및 보고(제7조~제9조).

63) 부록에 수록된 광주광역시 인권 기본 조례(안)을 참조. 이 조례(안)은 연구모임에서 결정된 최종안에 시의회 연구위원이 조례의 형식에 적합하도록 일부 수정한 내용으로 본문에서 논하는 조례(안)의 내용은 이 조례(안)을 기준으로 논하는 것으로 한다.

- 3) 인권증진 활동 단체에 대한 재정적 지원(제12조)
- 4) 인권증진에 관한 계획 및 주요시책의 심의를 위한 인권증진 심의위원회 구성 및 운영(제13조~제18조)
- 5) 인권영향평가(제19조)
- 6) 인권증진을 위한 공무원의 의무(제21조)

### 3. 광주인권기본조례(안)의 구체적 내용

#### 1) 광주인권기본조례(안)의 전문

현재 완성된 조례(안)에는 전문이 없는 형태로 되어 있지만, 인권에 관한 기본조례로서 위치를 갖기 위해서는 조례의 전문이 필요할 것이다. 전문은 조례의 제정취지, 이념, 목적을 담고 있는 것으로, 일반적으로 법적 구속력을 갖지는 않지만 조례의 일부를 이루는 것으로 조례의 각 조항의 해석의 지침이 된다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 당초 초안에는 인권의 기본이념을 5.18 광주민주항쟁의 근원지에 살고 있는 광주시민이 실현하는 것은 우리들의 염원이자 책무임을 밝히면서, 시의 책무와 시민의 결의를 언급하고 있었다. 그러나 논의과정에서 다양한 단체 활동가들이 모인 연구모임의 특성상, 전문에 많은 내용을 담고자 하는 요구가 많아 합의를 보지 못했고, 기왕에 상징성을 갖는 전문이라면 광주지역의 인권관련 전문가의 작성이 필요하다는 의견 등이 제안되어 결국 이후의 과제로 넘어가 현재까지 작성되어 있지는 않다.

#### 2) 제정 목적

조례(안) 제1조에는 제정목적이 기술되어 있다. 즉 인권조례로서 ‘인권에 관한 시민의 권리 및 의무’, ‘광주광역시의 책임’ 및 ‘인권보장에 관한 기본적인 사항’을 규정함으로써 ‘시민의 인권증진에 기여함은 물론 인권이 존중되는 지역사회의 실현’을 그 주된 목적으로 하고 있다. 따라서 종래의 광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례(이하, ‘육성조례’라 한다)의 목적과 비교해 차별화를 갖는다<sup>64</sup>).

#### 3) 정의 규정

조례(안)에서 사용하는 ‘인권’, ‘시민’, ‘공무원 등’에 대해서 조례(안)의 목적에 부합하도록 일반적인 개념보다 확장된 정의규정을 두었다. 첫째, ‘인권’에 개념에 관해서는 현행 국가인권위원회법 제2조 제1호<sup>65</sup>)에서 규정하고 있는 인권의 개념에 ‘세계

64) 구체적인 차별화 내용은 후술한다.

65) 국가인권위원회법 제2조 제1호에서는 ‘인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다’고 규정하고 있다.

인권선언'을 추가하였다. 추가한 이유는 헌법 제6조에서 '헌법에 의해서 체결공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법적 효력을 가진다'고 규정하고 있어, 세계인권선언은 일반적으로 승인된 국제법규로서 국내법적 효력을 갖고 있고, 또한 인권에 있어서 세계인권선언의 중요성을 다시 한번 환기시킨다는 의미를 갖는다. 둘째, '시민'의 개념에 관해서는 광주광역시에 주소를 갖는 자로 한정하지 않고, 거주목적의 체류자 및 외국인 근로자를 고려한 광주광역시 소재 사업장 근로자로 그 범위를 넓혔다.

#### 4) 인권기본조례의 법적지위명시

본 조례(안)는 다른 조례와의 관계에 대해서 인권 및 복지에 관한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 해야 한다는 규정을 두어(제3조), 이 조례(안)이 포괄적 인권조례임을 밝히고 있다. 따라서 이 조례(안)가 제정될 경우 이전에 제정된 개별적 인권조례와 이후의 인권 관련 조례의 내용은 이 조례에 구속되게 된다.

#### 5) 주체별 책무

조례(안) 제4조내지제6조에서는 시장, 교육감, 시민의 인권증진에 대한 기본적인 책무에 대해서 규정하고 있다. 당초 시장의 책무를 구체적으로 열거해 기술하고 있었으나, 기본조례에서 모든 실행력을 담보하려는 것은 욕심에 불과하고, 시장에게 지나친 강제규정을 두다보면 제정자체가 어려움이 있음으로 원칙과 취지가 훼손되지 않는 선에서 인권증진 체계구축과 공무원 등에 대한 인권교육 실시를 구체적으로 명기하고 나머지는 제2장의 기본계획의 수립에서 담고자 하였다.

또한 교육감의 책무에 관해서는 조례에 교육감의 책무에 대해서 규정할 수 있는지 여부가 우선 문제가 되었으나, 육성조례에 그 전례가 있고, 광주광역시 교육청도 광주광역시의 피감기관임으로 기술하는 것으로 하였다. 당초 현재 광주학생인권조례를 제정하기 위한 별도의 '학생인권조례 추진위원회'가 활동하고 있음으로 그 추진력을 확보한다는 차원에서 조례제정을 강제하기 위한 다양한 내용을 기술하고 있었으나<sup>66)</sup>, 최종논의과정에서 교육감 책무에 관해서 시장이 이를 강행하기에는 어려움이 있기 때문에 광주학생인권조례에서 그 구체적내용을 기술하기로 하여 현재와 같이 다소 추상적인 내용으로 되었다.

마지막으로 시민의 책무에 관해서도 규정을 두어 시민이 단순히 인권의 대상으로

66) 당초 연구모임이 작성한 안에서는 1.인권교육 기본 계획 수립, 2. 인권교육 프로그램 및 교재 개발지원, 3. 학생·교원·교육행정직에 대한 인권교육실시, 4. 인권 친화적 학생생활규정 제정 및 점검, 5. 학교 인권침해구제 및 조정을 위한 위원회 구성을 교육감의 책무로 기술하고 있었다.

끝나지 않고, 인권의 주체가 되어야 한다는 점을 강조하였다.

## 6) 인권증진기본계획의 수립

조례(안)에서는 인권증진 사업의 체계적인 추진을 위하여 시장으로 하여금 5년 단위<sup>67)</sup> 인권증진기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다)<sup>68)</sup>를 수립·시행하도록 하고(제7조), 시장이 기본계획을 수립하고자 하는 경우 민주성을 확보하기 위하여 반드시 공청회를 열도록 했으며(제8조), 기본계획을 기초로 매년 평가의무를 부과하였다(제9조). 그 외에 시장에게 국가인권위원회와의 협력의무(제10조)을 부과하였다. 특히, 현재 광주광역시 시 내부에 인권시책을 집행할 부서가 없는 관계로 필요한 인력을 확충하는 등 지원체계를 신설할 수 있는 근거규정을 두었으며(제11조)<sup>69)</sup>, 인권활동단체를 지원할 수 있는 근거규정을 따로 마련하였다(제12조)<sup>70)</sup>.

## 7) 인권증진심의위원회 구성

조례(안)에서는 인권증진에 관한 주요시책 및 계획을 심의하기 위하여 시에 광주광역시 인권증진심의위원회(이하 ‘위원회’라 한다)를 두도록 하고(제13조), 시장이 수립하는 인권증진기본계획 수립, 제19조에서 규정하고 있는 인권영향평가 등에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다(제14조)<sup>71)</sup>. 위원회의 구성 및 활동과 관련하여 연구모임에서 가장 고민했던 부분은 어떻게 하면 위원회의 기능을 강화시키고, 위원회의 독립성과 정치적 중립성을 보장할 것인가, 그리고 위원회에 대한 시민의 직접 참여가 가능할 것인가의 문제였다. 실제로 육성조례에 근거해 시장이 설치해야 할 ‘광주광역시평화도시시민위원회’는 이 조례가 시행 된지 2년이 다되어 가지만 현재 까지 설치조차 되지 못하고 있기 때문에, 실질적이고 효율적인 위원회 활동이 가능하기 위해서는 결국 행정책임자인 시장의 의지에 달려있다고 해도 과언은 아니지만<sup>72)</sup>, 일단 어느 정도의 강제성을 부여하여 시장이 피해갈 수 없도록 부칙 제2조에

67) 작년 11월의 공청회에서는 기본계획의 수립시기를 시장의 임기에 맞게 4년 단위로 조정해야 한다는 의견이 있었으나, 기본계획은 한번 수립할 때마다 수행해야 하는 실태조사 및 공청회 등 여러 행정절차가 복잡함으로 자주 바뀌는 것은 좋지 않을 뿐만 아니라, 시장의 임기에 맞추어 바뀌게 될 경우 그 정치적 영향력으로부터 자유롭지 못하다는 이유로 기본주기는 5년으로 하되 매년 시행계획을 수립하고 평가할 수 있도록 하였다. 조례(안) 제9조 참조.

68) 기본계획은 1. 인권증진의 기본이념, 2. 분야별 인권과제의 현황, 3. 분야별 인권증진계획 및 전략, 4. 시민의 인권의식의 향상을 위한 시책, 5. 인권증진의 전달체계, 6. 인권증진에 관한 협력체계 구축, 7. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 마련을 포함하도록 하고 있다. 조례(안) 제7조 참조.

69) 현재 광주광역시에는 5.18정신선양사업을 주역할로 하는 자치행정국내 민주정신선양과가 존재하고 있으나, 기본조례가 시행될 경우 업무의 증가로 인하여 시행의 효율이 떨어질 것을 예상하여 새로이 인권증진관련전문부서를 신설할 것을 권고하는 측면도 갖는다.

70) 어떤 단체가 인권활동단체인지에 관한 기준의 모호함과 지원이 과도할 경우의 독립성의 문제가 있기 때문에 이후 논란이 될 여지가 있는 것도 사실이다.

71) 조례(안) 제14조에 규정하고 있는 위원회의 심의 기능 이외에 시의 인권현안, 시책 등과 관련하여 시장에게 적극적으로 인권보호 및 증진 등을 권고할 권한, 현안에 대하여 의견을 표명할 권한 등을 추가해야 한다는 의견이 있었으나, 일단 제정이 된 이후에 활동영역을 넓혀가자는데 의견을 모았다.



따로 위원회를 이 조례가 공포된 날부터 6개월 이내에 구성하도록 하였다(부칙 제2조). 또한 위원회의 독립성을 보장하기 위하여 활동의 간섭배제 및 위원의 임기를 보장하도록 하였다(제17조). 그리고 시민의 직접참여가 가능하도록 시장이 위원회의 위원을 위촉할 시 국가인권위원회 광주지역사무소가 추천하는 자 및 시민사회단체가 추천하는 자를 위촉하도록 하여 시민의 의사가 반영되도록 노력하였다(제15조 2항)<sup>73</sup>. 그리고 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있으며 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 하였다(제15조 4항)<sup>74</sup>.

## 7) 인권영향평가

인권영향평가제도는 원래 지난 16대 국회에서 국가인권위원회법을 개정하고자 하는 일환으로 제시된 것으로 환경영향평가제도와 유사한 개념의 제도로 이해할 수 있다. 이 제도는 국민의 인권을 침해할 가능성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시정을 요구할 수 있도록 하기 위한 제도로 만약 조례(안)이 이대로 제정되기만 한다면 가장 획기적인 사례가 될 것으로 예상된다<sup>75</sup>. 그 내용을 보면, 우선 시장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 시장에게 인권영향평가서를 위원회에 제출하도록 하고, 위원회는 평가결과에 따라 개선 및 중단을 권고하도록 하였다. 위원회의 권고는 시장을 직접 구속하고 있지는 않지만, 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 있다(제19조)<sup>76</sup>.

## IV. 관련 문제

조례제정과정에서 가장 논란이 되었던 문제는 첫째, 현재 재정되어 시행되고 있는 육성조례와 차별성이 없는데 굳이 제정할 필요가 있겠는가, 만약 문제가 있다면 개정하면 되는 것은 아닌가 하는 문제와 둘째, 관련 상위법이 없기 때문에 제정이 곤란하다는 의견이었다. 이와 같은 문제에 대한 몇 가지 의견을 제시하면 다음과 같다.

---

72) 따라서 . 조례(안) 부칙 제2조 참조.

73) 위원회의 독립성을 확보하기 위해 시의 공무원등이 당연직 위원으로 들어가는 종래의 조례와 달리 정하고 있지만, 현실적으로 위원회가 집행기능이 없는 점을 고려하여 부시장 등이 당연직 위원으로 포함되어야 한다는 의견도 있다.

74) 보궐위원의 임기를 전임자의 남은 임기로 했을 경우, 심의기능의 계속성 등에 문제가 있을 수 있기 때문에, 기본계획의 심의 및 시행을 점검할 수 있도록 보궐위원의 임기도 2년으로 해야 한다는 의견도 있다.

75) 정책수립이나 집행과정뿐만 아니라, 조례제정이나 개정과정에서도 인권영향평가는 중요하다고 강조한 문헌으로 김중섭, 앞의 논문, 44-45쪽 참조.

76) 인권영향평가에 대한 논의과정에서 시장에게 구속력을 부여하지 않는 한 위원회는 하나의 장식품으로 전락할 위험성이 많다는 의견이 있었으나, 일단 도입되어 실제 권고가 이루어질 경우, 시장의 정치적 부담감은 생각보다 클 것으로 예상되어 단순히 권고하는 쪽으로 정리되었다.

## 1. 육성조례와의 차별성<sup>77)</sup>

### 1) 제정목적에서의 차이점

일반적으로 인권조례라고 했을 때는 지역공동체의 구성원의 인권의 실현 및 보장을 목적으로 해야 한다. 그러나 육성조례는 제1조에서 밝히고 있는 바와 같이 광주광역시를 ‘세계적인 민주.인권.평화도시로 육성’함을 목적으로 하고 있고, 기존조례(안)은 ‘시민의 인권증진에 기여함은 물론 인권이 존중되는 지역사회의 실현’을 목적으로 하고 있다. 따라서 육성조례는 민주.인권.평화라는 테마를 가지고 경쟁력 있는 도시를 만들기 위한 자원으로 삼자는 취지에서 접근한 도시발전 육성을 위한 시행조례라는 점에서 인권기본조례와 큰 차이점을 발견할 수 있다.

### 2) 인권조례로서의 내용의 차별성

#### ① 민주.인권.평화 개념간의 불균형

육성조례의 제7조부터 제12조까지는 이 조례의 구체적 시책의 추진에 관한 사항을 규정하고 있다. 그런데 그 시책 어디에도 인권을 강조하고 있는 부분은 보이지 않고, 오히려 ‘평화도시 선언(제7조)’, ‘평화도시 육성 시책 적극 반영(제8조)’, ‘세계적인 평화도시로서의 위상 제고(제9조)’, ‘평화도시 학습체계 구축(제10조)’, ‘평화도시 이미지를 구축하기 위한 광주인권.평화센터 등 조성(제11조)’ 등 평화도시에 중심이 맞추어져 조례의 내용이 이루어져 있다<sup>78)</sup>. 결국 평화도시조례에 인권의 의미가 구색 맞추기로 활용되지 않았나 싶을 정도의 내용의 편협성이 보여지고 있다는 점에서 내용에 있어서 차별성을 갖는다. 게다가 최근 광주광역시의 행동으로 보아 ‘평화도시’의 의미가 ‘시위가 없는 도시’에 맞추어져 있지 않느냐 의구심도 드는게 사실이다<sup>79)</sup>.

#### ② 주민의 인권증진을 위한 계획 미비

조례 제3조에서는 시장의 책무로 민주.인권.평화도시로 육성하기 위한 관련시책 및

77) 구체적인 내용은 조상균, 앞의 논문, 194-197쪽을 주로 참조하였다.

78) 물론, 육성조례 제2조의 정의규정상 민주인권평화도시를 이하에서는 ‘평화도시’라 한다고 규정하고 있어, 인권의 내용도 포섭하고 있다는 반론이 가능하지만, 실제적인 내용상 이 조례가 평화에 맞추어져 있다는 인상을 지울 수 없다.

79) 당초 육성조례의 초안 제12조(폭력시위 방지)에서는 ‘시장은 일년 이내에 평화도시 선언이 지향하는 평화적 시위문화를 저해하는 폭력시위 전력이 있는 단체 등에 대해 사회단체보조금 지원심의위원회의 심의를 거쳐 보조금 지급을 제한할 수 있다’는 규정을 두었으나, 시민단체의 반발로 삭제되었고, 또한 경찰이 현재 시범운영하고 있는 평화적인 시위문화 조성을 위한다는 미명하에 헌법상 집회결사의 자유를 침해할 소지가 많은 ‘평화시위구역’을 광주에 유치하는 등 사례로 보아 결국 조례에서 지향하고 있는 평화도시라는 것이 시위나 노동쟁의가 없는 도시를 의미하는 것은 아닌지 의구심이 드는 것이 사실이다.

사업을 추진하도록 하고 있으면서, 이를 위해서 시장에게 광주를 세계적인 민주·인권·평화도시로 육성하도록 기본계획을 수립하도록 하고 있다(제6조 참조). 그런데 기본계획에 반드시 포함되도록 하고 있는 각호에 규정된 내용을 보면, 인권기본조례로서 필수적이라 할 수 있는 주민의 인권증진계획에 관해서는 보이지 않고, 추상적인 민주·인권·평화도시로서의 역사성(제1호), 평화도시 육성을 위한 중장기 목표 및 기본방향(제2호), 평화도시 이미지 제고 및 세계화 전략(제3호), 각종 시책의 개발 및 추진전략(제4호), 사업추진을 위한 자원 조달 방안(제5호)만을 필수적 기재사항으로 하고 있다.

그런데 조례 제5조 시민의 책무에서는 ‘시민은 민주와 인권을 존중하며 평화를 애호하는 자랑스러운 시민으로서 긍지를 갖고 생활 속에서 실천할 수 있도록 노력하여야 한다.’고 하여 시장은 인권증진을 위한 계획을 추진하지도 않는데, 시민에게만 인권을 존중하는 의무를 부과하고 있다. 따라서 이 조례는 진정한 인권조례로서 역할을 다하지 못하고 있다.

#### 4) 실효성 부재

현재 육성조례에 규정되어 있는 ‘평화도시시민위원회’는 구성조차 되지 못하고 있다. 물론 그러한 이유는 시의 적극적인 시행의지가 없다는 것을 보여주는 반증일 수 있지만, 제정과정에서 공청회나 시민의 의견을 듣지 않았다는 데 더 큰 문제점이 있다. 그러나, ‘인권기본조례’는 제정과정에서부터 인권위원회, 시의회, 학계, 시민단체 등이 공동으로 참여해 제정안을 마련하고, 이를 공청회를 통해서 보다 많은 사람들의 의견을 수렴해 가면서 변화하고 수정해가는 과정을 거치고 있어 만약 기본조례가 제정된다면 그 힘이 추진 원동력이 되어 실효성을 가질 수 있을 것이다.

### 2. 지방의회의 조례제정권 범위와 한계

지난 2001년 울산광역시의 시민단체의 주도로 인권기본조례를 제정하기 위해 시민청원과 의원발의를 추진했지만, 관련 상위법이 없다는 이유로 제정되지 못했다는 사실은 주지의 사실이다. 광주광역시에서도 울산광역시와 마찬가지로 시 집행부는 소극적인 자세로 일관하고 있다. 그러나 이는 지방의회의 조례제정권의 범위와 한계를 잘못 오인한 것으로 근거가 없다고 생각된다.

#### 1. ‘법령의 범위 안에서’의 해석

지방자치단체의 조례제정권은 자치권의 성격상 자치업무의 수행에 관한 모든 사무 분야를 포괄하여 이에 관한 권리를 갖는다. 다만, 법질서와의 연관성 및 통일성을 고려하여 ‘법령의 범위 안에서’ 조례의 제정이 인정되는 것으로 하고 있고, 주민

의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(지방자치법 22조 단서). 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안<sup>80)</sup>’이란 조례가 법령의 명문 규정이나 전체적 입법취지와 모순 저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있음을 의미하는 것이지 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 의미는 아니다. 왜냐하면, 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안’이란 조례는 국가의 현행법령에 위반하여 제정할 수 없다는 의미이며, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때와 같이 법령의 위임이 있어야 하는 것은 아니기 때문이다.

따라서 지방자치단체는 헌법에 의해 자치입법권이 인정되고 있고, 이 자치입법권 하에서 행정각부의 법규명령 등과는 달리 개별적 법률의 위임을 받지 않고, 개개 법률로부터 독립하여 조례를 제정할 수 있다.

## 2. 구체적 사례(대법원 1992.6.23., 선고 92추17판결)

이 사례에서 원고인 청주시장은 정보공개사무는 국가 전체에 공통된 이해관계를 가지기 때문에 전국적으로 통일되게 처리할 것이 요구되므로 이에 대하여는 법률에 의하여 체계화된 기준이 마련된 후 그 범위 안에서만 조례제정이 가능하다 할 것임에도 이 사건 정보공개조례안은 이러한 법령의 근거 없이 제정된 것이어서 조례의 제정범위를 일탈한 것이라는 주장에 대하여 ‘우선 지방자치법 제15조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있되 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데, 이 사건 정보공개조례안은 앞에서 본 바와 같이 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니라 할 것이다.’고 하여, 국가의 입법미비를 들어 지방자치단체의 조례제정권의 행사를 가로막을 수는 없다고 판단하였다.

## V. 결론

본고는 지역공동체차원에서 ‘인권과 조례의 만남’이 무엇보다 중요하다는 인식하에, 광주광역시의 사례를 중심으로 첫째 광주인권기본조례(안)이 나오기까지의 배경 및 과정, 구체적인 광주인권기본조례(안)의 내용, 그리고 몇 차례의 공청회 및 시집

80) 학설상으로는 조례의 소관사항, 효력 등이 법률에 의해 정하여 진다는 취지의 규정이라는 견해와 단순히 조례가 법률에 위반할 수 없다는 취지의 규정이라는 견해가 있다. 강수경, ‘지방자치단체의 조례제정권의 한계’, 법학연구 제24권, 2006.11. 51-52쪽 참조.

행부와의 간담회 과정에서 도출된 법적·형식적 문제에 대한 해명 등에 관하여 논하였다.

이상과 같은 논의속에서 몇가지 시사점 및 과제를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 광주인권기본조례(안)이 나오기까지 지역차원의 모범적인 조례제정운동이 있었다. 특히 국가인권위원회 광주지역사무소, 시의회 등의 지방기관과 학계 및 시민사회의 유기적인 협조속에서 이루어진 조례제정운동은 지방여론을 움직이게 하였고, 조례안의 작성, 의견수렴, 조례안의 발의 등 조례제정을 위한 모든 과정속에서 지역공동체의 의견이 집약되는데 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 특히, 국가인권위원회 지역사무소는 인권조례 연구모임의 구성, 각 단체와의 연락, 여론의 관심끌기 등 이번 조례제정운동 과정에서 보여준 활동은 국가인권위원회 지역사무소 폐쇄움직임과 맞물려 지역사무소의 새로운 기능의 발견 및 왜 지역사무소가 필요한 것인가를 보여준 하나의 반증이라고 생각된다.

둘째, 조례제정작업시 내용의 기본방향을 명확히 세워야 한다. 우선 조례라는 지역규범의 성질상, 지역의 특성을 반영하여 지역의 비전과 목표를 명확히 담을 수 있어야 한다. 또한 조례제정운동의 최종 목표가 조례의 제정자체가 아니라, 제정 이후의 그 인권조례가 살아있는 지역의 규범으로서 구속력을 갖는데 있다고 한다면, 관·학·민의 협조 및 관심을 유도해 낼 수 있고, 이후에 추진력을 확보할 수 있도록 그 내용에 있어서 다소 불만족하다 하더라도 이념 및 효율성이 서로 조화될 수 있도록 노력해야 한다.

셋째, 조례 본연의 기능에 대한 이해의 확산이 선행되어야 한다. 사실 지금까지 지방자치가 시작된지 20여년이 되어 가지만, 주민들속에 조례가 우리에게 어떠한 존재이고, 인권과 조례의 만남이 왜 중요한가에 대한 이해가 부족한 것도 사실이다. 이러한 이해 없이 조례가 제정된다면 추상적이고 선언적인 글귀에 불과할 것이고, 지역 주민의 무관심속에서 시 집행부를 움직일 수 있는 추진동력도 갖지 못할 것이다. 따라서 조례가 갖는 의미 즉, ‘상위 법령의 인권 보호 정신과 취지가 자치법규에 제대로 반영될 때만이 헌법적 인권가치의 실질적 구현이 이루어 질 수 있다는 인식<sup>81)</sup>’이 함께 공유되어야 한다.

앞으로 인권기본조례(안)은 몇차례의 공청회 등의 여론수렴과정을 거쳐 제정여부가 결정나겠지만, 인권영향평가에 대한 구체적 기준모델을 만드는 작업이 이루어져야 하는 등 아직도 많은 과제가 남아있다. 그러나 현재까지의 광주의 경험이 다른

---

81) 이명재, ‘인권조례 제정운동의 의의와 과제’, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍: 2008 광주 지역사무소 인권활동가 연수 프로그램』 국가인권위원회 광주지역사무소, 2008. 15쪽 참조.

지역에서 일어나고 있는 인권기본조례 제정운동에 구체적인 시사점이 되어 모든 지방자치단체에 인구기본조례가 제정된다면 머지않은 장래에 현재 논의되고 있는 차별금지법, 인권교육법 등의 제정을 촉발시켜 인권이 존중되는 사회구현이 이루어지기를 기대해 본다.

<부록>

## 광주광역시 인권 기본 조례안

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 인권에 관한 시민의 권리 및 의무와 광주광역시의 책임을 정하고 인권보장에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 시민의 인권증진에 기여함을 물론 인권이 존중되는 지역사회의 실현을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인권”이라 함은 세계인권선언 및 「국가인권위원회법」 제2조제1호에 따른 인권을 말한다.
2. “시민”이란 광주광역시에 주소를 갖는 자, 거주를 목적으로 체류하고 있는 자, 광주광역시에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 자를 말한다.
3. “공무원 등”이란 광주광역시공무원 및 광주광역시장(이하 “시장”이라 한다)의 지도감독을 받는 법인 또는 단체에 파견된 공무원을 말한다.

**제3조(다른 조례와의 관계)** 인권 및 복지에 관한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합되도록 하여야 한다.

**제4조(시장의 책무)** 시장은 인권증진 체계를 구축하고 공무원 등에 대한 인권교육을 제도화 하는 등 인권증진을 위한 관련시책을 적극 발굴하고 추진하여야 한다.

**제5조(교육감의 책무)** 광주광역시교육감은 자라나는 청소년들이 올바른 인권의식을 함양할 수 있도록 교육과정 등에 적극 반영하여야 한다.

**제6조(시민의 책무)** 시민은 가정, 학교, 직장, 지역 등에서 스스로 인권의식을 높이고 이를 생활속에서 실천할 수 있도록 노력함과 동시에 시의 인권증진계획에 협력하고 타인의 인권을 존중해야 한다.

### 제2장 기본계획의 수립 등

**제7조(기본계획의 수립)** ① 시장은 인권증진 관련 시책 및 사업을 체계적으로 추진하기 위해 인권증진기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행

하여야 한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 인권증진의 기본이념
  2. 분야별 인권과제의 현황
  3. 분야별 인권증진계획 및 전략
  4. 시민의 인권의식의 향상을 위한 시책
  5. 인권증진의 전달체계
  6. 인권증진에 관한 협력체계 구축
  7. 사업추진을 위한 재원 조달 방안
  8. 그 밖에 인권을 증진하기 위해 필요한 사항
- ③ 시장은 제1항의 계획에 따른 사업의 효율적인 추진을 위해 정기적인 실태조사를 실시하여야 한다.

**제8조(공청회)** 시장은 기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

**제9조(시행계획의 수립 및 평가)** ① 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립·평가하여야 한다.

② 시장은 제1항의 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 매년 제13조에 따른 위원회에 보고하여야 한다.

**제10조(관계기관과의 협력)** 시장은 인권증진 사업을 추진하는데 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체의 관계기관과 협력하여야 한다.

**제11조(지원체계 강화 등)** 시장은 인권증진 관련 시책의 효율적인 추진을 위해 필요한 인력을 확충하는 등 지원체계 강화를 위한 제반 방안을 강구하여야 한다.

**제12조(인권증진단체 지원)** 시장은 인권증진 활동을 하는 단체에 대하여 사업내용 등을 평가하여 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

### 제3장 인권증진심의위원회 등

**제13조(인권증진심의위원회)** 인권증진에 관한 주요시책 및 계획을 심의하기 위하여 시에 광주광역시 인권증진심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

**제14조(위원회의 직무)** 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 인권증진기본계획 수립에 관한 사항



2. 인권영향평가에 관한 사항
3. 그 밖에 시장 및 위원장이 심의에 부치는 사항

**제15조(위원회의 구성)** ① 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 15명 이내로 구성한다.

② 위원은 인권증진에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.

1. 국가인권위원회 광주지역사무소가 추천하는 자
2. 시민사회단체가 추천하는 자
3. 시의회가 추천하는 자
4. 그 밖에 지역사회에서 신망이 높은 자

③ 위원장 및 부위원장은 위원 가운데 호선한다.

④ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있으며 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

⑤ 위원회 심의사항의 전문적인 검토 등 위원회 운영의 효율성을 도모하기 위해 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

⑥ 위원회 사무를 처리하기 위해 간사를 둔다.

**제16조(위원장의 직무)** ① 위원장은 회무를 총괄하며, 위원회를 대표하고 회의를 소집한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 그 직무를 대행한다.

**제17조(임기의 보장)** ① 위원은 위원회 활동에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.

② 시장은 다음 각호에서 정하는 사유에 의하지 아니하고는 위원의 의사에 반하여 해촉할 수 없다.

1. 위원이 임기 중에 사망하였을 경우
2. 위원이 장기치료를 요하는 질병, 그 밖의 사유로 임무를 감당하기 어려운 경우
3. 위원이 인권에 반하는 활동으로 위원회의 품위에 손상이 있다고 위원회가 의결한 경우

**제18조(회의)** ① 회의는 위원장이 소집하며 그 의장이 된다.

② 위원장은 위원의 3분의 1이상이 연서하여 회의에 부의할 사항을 제시하고 회의의 소집을 요구한 때에는 지체 없이 회의를 소집하여야 한다.

③ 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 위원의 해촉의결의 경우에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

로 의결한다.

**제19조(인권영향평가)** ① 위원회는 시장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 시장에게 인권영향평가서(이하 “평가서”라 한다)를 작성·제출하도록 요구할 수 있다.

② 위원회는 시장이 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토 결과 필요할 경우, 시장에게 추진 중인 조례·정책 등의 개선 및 중단을 권고할 수 있다.

③ 시장은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 위원회의 요구를 받을 때에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

**제20조(수당과 여비)** 시 소속공무원이 아닌 위원이 위원회에 출석하거나 공무로 출장할 때에는 「광주광역시 각종 위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

#### 제4장 보칙

**제21조(공무원 등의 의무 등)** ① 공무원 등은 기본계획수립 및 정책을 추진함에 있어 이를 필요로 하는 모든 시민에게 적용하도록 노력하여야 한다.

② 공무원은 시민이 인권증진계획에 관하여 필요로 하는 정보를 공개하고, 이를 홍보하여야 하며, 보도기관의 보도 또는 취재의 자유 기타의 표현의 자유를 최대한 존중하여야 한다.

③ 공무원은 인권증진업무와 관련하여 알게 된 개인·법인 또는 단체의 비밀을 관계법령이 정하는 바에 의하여 보호하여야 한다.

**제22조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

#### 부칙

**제1조(시행일)** 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

**제2조(위원회 구성)** 제3장에서 규정하고 있는 위원회는 이 조례가 공포된 날부터 6개월 이내에 구성하여야 한다.

**2009**  
**Gwangju**  
**International**  
**Peace**  
**Forum**  
2009 광주국제평화포럼

[세션II] 모색, 그리고 1년

[별 례]

인권조례 제정과정에 대한 시의회의 입장

이 명 자

광주광역시의회 의원

# ‘인권조례 제정’ 인권신장 의식의 확산 계기로

광주광역시의회 의원 이명자

작년 12월 10일은 인권을 인류 보편적 가치로 선언한 세계인권선언 60주년이 되는 기념비적인 해였고 이제 내년이면 최소한의 인권 보장을 외치며 전태일 열사가 산화해 가신지 어느덧 40주년이 된다.

오늘날 우리가 이 정도로나마 자유와 인권이 보장되는 사회 속에서 살고 있는 것은 그동안 이 땅의 민주주의와 자유·인권의 보장을 위해 자신의 목숨까지 아낌없이 희생하면서 투쟁해 오신 열사들이 있었기 때문이라고 생각한다.

우리나라는 그동안 많은 사람들의 피땀 어린 노력의 결과, 인권신장에 있어서 상당한 진전을 이뤄냈다. 그러나 여전히 우리사회는 불합리한 법과 제도, 사회구조, 인권의식의 미비 등으로 인해 인권의 사각지대에 놓여 있는 수 많은 사람들이 있는 것도 사실이다.

특히, 현 정부는 민주화 운동의 성과라고 할 수 있는 국가인권위원회를 축소하려 하고 있고 각종 시국현안의 처리에서도 퇴보된 인권의식을 보여주고 있음은 참으로 안타까운 일이다.

인권조례 제정은 민주와 자유, 인권신장을 위한 지역사회 차원의 대응이라는 차원에서 출발한다고 본다. 그동안 인권위와 시민단체 활동가들을 중심으로 추진해 왔던 인권조례 제정이 지자체의 반대에 부딪혀 난항을 겪고 있는 것이 사실이다. 그러나 조례제정 자체도 중요하지만 이러한 과정이 지역사회에서 인권신장에 대한 인식전환의 계기가 될 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 일이라고 생각한다.

그동안 몇몇 지역의 인권조례 추진과정에서 나타나고 문제점과 현상들의 원인은 결국 인권신장에 대한 인식의 차이와 접근방법에서 기인한다고 할 수

있다.

인권신장은 인류의 보편적 가치임과 동시에 헌법정신에도 그대로 담겨있다. 그러나 상당수 사람들은 여전히 인권신장과 지방행정을 연결하는데 고개를 갸우뚱거리고 있다.

특히, 행정가들은 인권조례 이야기가 나오면 인권업무가 '국가사무'인지 '지방사무'인지 구분하려는 태도부터 보이고 있다. 그것은 행정의 구조상 법적으로 정해진 사무를 처리하는데 익숙한 탓이기도 하거니와 인권이라는 주제에 대해 정도의 차이는 있지만 무겁게 인식하고 또, 부담스러워 한다는 것이다.

쉽게 손에 잡히는 행정업무 프로세스에 익숙한 공무원들에게 범위도 애매하고 다소 철학적이기 까지 한 사항에 대해 조례로 정한다니 쉽게 응하기 어려운 것이다. 또한, 행정행위는 책임성이 따르는 것인 만큼 인권조례제정에 따른 사후 성과평가 등에 대한 우려도 있을 것으로 미루어 짐작된다.

조례제정의 반대논리로서 인력의 문제, 예산의 문제 등을 들고 있지만 그것은 부차적인 문제이고 오히려 핵심은 '인권신장' 이라는 업무를 왜 지방행정에서 해야 하는지?에 대한 근본적인 인식과 확신의 부재라 할 수 있다. 이는 딱히 지자체와 공무원만을 탓할 일은 아니라고 본다.

우리나라는 본격적인 지방자치가 시작된 지 불과 14년에 불과하고 지방분권의 수준도 미미한 실정이다. 특히, 인권신장을 지방행정의 범주에서 다뤄본 전례도 없다. 따라서, 이런 현실을 무시하고 당위론적으로만 접근하게 되면 의견차이를 좁힐 수 없게 된다.

또한, 법령 입안자들은 대부분 법령에 가능한 한 많은 사항을 포함해 입법정신을 구현하려는 경향을 지니고 있다고 한다.

현재 준비하고 있는 조례안에도 이러한 부분은 없는지 살펴볼 필요가 있다. 즉, 현재의 행정여건에서 실현 가능한 것인지 과도한 행정부담을 줄 우려는 없는 것인지에 대해 지자체와 머리를 맞대고 허심탄회하게 대화함으로써 현실성 있는 방안을 찾을 수 있도록 하는 적극적인 노력이 필요하다.

또한, 인권조례가 제정될 경우 투여되는 행정력에 비해 얻어지는 실질적인 성과는 어떤 것이 있는지에 대한 분석과 비전제시를 통해 설득하는 과정도 필요하다.

광주는 멀리 동학혁명으로부터 출발해서 일제강점기 광주학생독립운동, 4·19, 5·18민주화 운동 등의 역사가 말해주는 것처럼 민주수호와 인권존중, 평화 애호의 자랑스러운 전통과 숭고한 정신을 간직하고 있는 곳이다. 따라서 이러한 차별화된 도시정체성을 지역경쟁력의 원천으로 삼고자 하는 노력이 필요하다. 이러한 선상에서 제도적 근간이 되는 인권조례제정은 반드시 필요하다고 본다.

광주시의회는 지난 2월18일 집행부와 첫 간담회에서 조례제정 자체에 대해서는 견해차를 확인하는 정도였으나 광주가 지닌 역사성을 바탕으로 한 지역차원의 인권신장 노력의 필요성에 대해서는 공감하는 자리였다고 생각한다.

앞으로 의회차원의 조례제정 공청회 개최 등을 통해 인권조례 제정의 필요성에 대한 인식을 확산해 나가면서 폭넓은 의견수렴을 통해 조례가 제정되기까지 최선을 다해 노력해 나갈 것이다.

조례가 제정 된다 할지라도 입법의도대로 제대로 시행되지 않거나 형식에 그치는 것은 우리가 바라는 바가 아니다. 조례의 실효성 확보차원에서 볼 때는 공감대 형성 없이 조례가 제정되어 사문화되는 것 보다는 이러한 어려운 논의와 설득의 과정을 거쳐 제정되는 것이 훨씬 도움이 될 것이라 생각한다.

첫술에 배부를 수는 없다. '좋은 것은 쉽게 얻어지는 법이 없다'라는 동서고금의 명언을 생각하면서 용기를 갖고 노력해 나간다면 반드시 좋은 성과가 있으리라 기대한다.

지금 우리는 진정한 의미의 민주·인권·평화도시로 가는 도상에 있다.

2009  
Gwangju  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션Ⅲ] 새로운 접근

[발제 1]

일본 인권조례제정의 경험과 발전적 지역모델

도모나가 겐조

부락해방·인권연구소소장

# 日本における 人権条例の制定について ～経過・現状・課題～

友永健三  
(部落解放・人権研究所理事  
反差別国際運動事務局次長)

1

# 일본에서의 인권조례 제정에 대해서

- 경과 · 현상 · 과제

도모나가 겐조  
(부락해방·인권연구소이사  
반차별국제운동사무국차장)

## 1,はじめに

(1) 1988年以降、日本の部落解放運動と  
韓国の衡平社運動の精神を受け継いだ取り  
組みとの連帯を積み上げてきた。

(資料①)

(2) 2007年11月、韓国国家人権委員  
会釜山事務所と慶尚大学平和統一センター  
共催による国際ワークショップが開催され、  
日本における人権条例制定の経験を報告さ  
せて頂いた。

2

## 1. 시작하면서

(1) 1988년 이후, 일본의 부락해방운동과 한국의  
형평사운동의 정신을 계승한 조치들을 서로  
연대하여 왔음

(자료①)

(2) 2007년 11월 한국국가인권위원회 부산사무소  
와 경상대학 평화통일센터 공동주최의 국제  
워크숍이 개최되어, 일본에서의 인권조례제정  
의 경험을 보고했음

国際ワークショップ  
「日本の人権条例と韓国における課題」  
2007年11月12日・慶尚大学・南冥ホール



3

국제워크숍

「일본의 인권조례와 한국의 과제」  
2007년 11월 12일 경상대학 남평홀



(3)今回、その延長線上に、民主化闘争の輝かしき歴史を持つ光州市において、自治体レベルでの人権条例の制定を求めた取り組みについて報告する機会を与えて頂いた主催者の皆様に感謝したい。

(4)日本の地で人権条例の制定に取り組んできたささやかな経験を紹介したい。

4

(3) 이후, 그 연장선상에서 민주화투쟁의 빛나는 역사를 갖는 광주광역시에서, 자치단체 수준에서의 인권조례 제정을 요구했던 움직임에 대해서 보고할 기회를 주신 주최 측에 감사함

(4) 일본에서 인권조례제정에 관한 일을 하면서 느낀 경험들을 나누고 싶음

## 2. 日本での人権条例制定の背景

(1)国レベルでの取り組みが消極的であったので、自治体から取り組みを求めていくこととなった。  
例：部落問題の解決

(2)地方分権の流れ→あらゆる分野で自治体が果たす役割が大きくなってきた。  
例：2000年4月 地方分権一括法施行

(3)情報公開の流れ。国のみでなく自治体レベルでも情報公開条例が制定されていった。→条例等の根拠なしに予算の確保や人員の配置が難しくなってきた。

5

## 2. 일본에서의 인권조례제정의 배경

(1) 정부차원의 조치가 소극적이어서, 지방자치단체가 나서서 해결해 나감.  
예 : 부락해결의 문제

(2) 지방분권의 흐름 → 모든 분야에서 자치단체가 담당할 역할이 점점 확대됨  
예 : 2000년 4월 지방분권일괄법 시행

(3) 정보공개의 흐름. 정부뿐만 아니라 지자체 단위에서도 정보공개 조례가 제정되어 감. → 조례 등의 근거없이 예산확보와 인원의 배치가 어렵게 됨.

## 3. 人権条例制定の経過

### (1) 部落差別調査等規制等条例等の制定

1975年 部落地名総鑑差別事件の発覚



1985年 国が法律を制定しないため大阪府 部落差別調査等規制等条例の制定  
(資料②)

熊本県(1995年7月)、福岡県(1995年10月)香川県(1996年7月)、徳島県(1996年12月)でも 部落差別調査規制条例が制定

6

## 3. 인권조례제정의 경과

### (1) 부락차별 조사 규제 등에 관한 조례 제정

1975년 부락지명총람 차별사건의 발각



1985년 국가가 법률을 제정하지 않았기 때문에 오사카부 부락차별조사, 규제 등에 관한 조례제정(자료②)

熊本현(1995년7월), 福岡현(1995년10월), 香川현(1996년7월), 徳島현(1996년12월)에서도 부락차별 조사규제조례가 제정됨.

## (2) 部落差別撤廃・人権擁護条例等の制定

- ① 1985年 部落解放基本法の制定を求めた運動の開始
- ② 1990年代初頭 国の壁が厚いため、足元から部落解放基本法制定を求めた運動を展開
- ③ 1993年6月 徳島県阿南市で阿南市部落差別撤廃・人権擁護に関する条例制定(資料③)
- ④ 1993年9月 大阪府泉佐野市で泉佐野市における部落差別とあらゆる差別をなくす条例制定(資料④)

7

## (2) 部落差別撤廃・人権擁護条例等 制定

- ① 1985년 부락해방기본법 제정을 요구하는 운동 개시
- ② 1990년대초 국가가 법률을 제정하지 않았기 때문에 부락해방기본법 제정을 요구하는 운동의 전개
- ③ 1993년 6월 徳島현 阿南市에서 阿南市 부락차별철폐·인권옹호에 관한 조례 제정(자료③)
- ④ 1993년 9월 大阪府 泉佐野市에서 泉佐野市の 부락차별과 모든 차별을 없애는 조례 제정(자료④)

## (3) 人権尊重の社会づくり条例の制定

- ① 96年5月 地域改善対策協議会意見具申 部落問題解決を他の人権課題の解決と結びつける方向が提案される。

### ② 地方分権の流れ



1996年8月 鳥取県人権尊重の社会づくり条例の制定(資料⑤)

その後、三重県(97年)、大阪府(98年)、大分県(08年)等においても制定

8

## (3) 人권을 존중하는 사회만들기 조례 제정

- ① 96년 5월 지역개선대책협의회 의견수렴  
부락문제해결을 다른 인권문제의 해결과 연관 짓는 방향을 제안
- ② 지방분권의 흐름  
↓  
1996년 8월 鳥取현 인권존중사회만들기 조례의 제정(자료⑤)  
이후, 三重현(97년), 大阪府(98년), 大分현(08년)에서도 제정됨

## (4) 人権侵害救済条例の制定

2005年10月 鳥取県人権侵害救済条例の制定

2006年3月 メディアと弁護士会等から批判が出る→施行凍結  
見直し検討委員会の設置

2007年11月 見直し検討委員会意見書提出

2009年3月 廃止、但し鳥取県人権尊重の社会づくり条例を改正し、人権相談のネットワークを整備

9

## (4) 인권침해 구제 조례를 제정

2005년 10월 鳥取현 인권침해 구제 조례 제정

2006년 3월 미디어(매체)와 변호사회 등으로부터 비판이 나옴 → 시행동결 평가 및 검토위원회 설치

2007년 11월 검토위원회 의견서 제출

2009년 3월 폐지, 단 鳥取현 인권존중사회만들기 조례를 개정하고, 인권상담네트워크 정비

## (5) 여성과子ども等の人権条例の制定

### ①男女共同参画推進条例の制定

男女共同参画社会基本法(1999年6月 公布・施行)の制定を受けて条例が制定されてきている。

(資料⑥)

### ②子どもの人権に関する条例も制定されてきている。

(資料⑦)

### ③その他

2006年10月 千葉県障害者差別禁止条例制定

10

## (5) 여성과 어린이를 위한 인권조례

### ① 남녀공동참여 추진 조례

· 남녀공동 참여 사회기본법(1999년 6월 공포·시행)을 제정

(자료⑥)

### ② 아동인권에 관한 조례도 제정되고 있음

(자료⑦)

### ③ 그 외

· 2006년 10월千葉현 장애인 차별 금지 조례 제정

## 4, 人権条例の制定状況 (資料⑧)

### (1)都道府県レベル

47都道府県中 15府県16条例

### (2)市区町村レベル

(2007年1月29日現在)

1835市区町村中 399市町村  
399条例

11

## 4. 인권조례 제정의 상황(자료⑧)

### (1) 都道府현 레벨

47都道府현 중 15부현 17조례

### (2) 市區町村 레벨

(2007년 1월 29일 현재)

1835市區 町村 중 399市町村  
399조례

## 5, 条例の名称による分類

### ①人権尊重の社会づくり条例

222(53.8%)

### ②部落差別をはじめあらゆる差別撤廃条例

122(29.5%)

### ③部落差別撤廃・人権擁護条例

41(9.9%)

### ④その他

28(6.8%)

12

## 5. 조례의 명칭에 따른 분류

### ① 인권을 존중하는 사회만들기 조례

222(53.8%)

### ② 부락차별을 비롯한 모든 차별철폐 조례

122(29.5%)

### ③ 부락차별철폐·인권옹호조례

41(9.9%)

### ④ 그외

28(6.8%)

## 6, 人權尊重の社會づくり条例の 主要内容 (資料⑨)

- (1) 名称  
人權が尊重される〇〇をつくる条例  
〇〇人權尊重の社會づくり条例
- (2) 前文  
經過、理念等が格調高く謳われている。
- (3) 目的
- (4) 自治体の責務
- (5) 住民の責務(企業を含む)

13

## 6. 人權을 존중하는 社會만들기 조례의 주된내용(자료⑨)

- (1) 명칭  
人權이 존중되는 〇〇을 만드는 조례  
〇〇人權존중의 社會만들기 조례
- (2) 전문  
경과, 이념 등을 격조높게 구가하고 있음
- (3) 목적
- (4) 지자체의 책임과 의무
- (5) 주민의 책임과 의무

- (6) 關係機關との連携
- (7) 人權施策基本方針の策定(詳しくは次頁)
- (8) 体制の整備
- (9) 審議会の設置(詳しくは次次頁)
- (10) その他
  - ① 実態調査の実施
  - ② 実施状況の定期的報告
  - ③ その他

14

- (6) 關係 機關과 제휴
- (7) 人權시책 基本방침 제정(다음 項에서 상세히)
- (8) 制度의 정비
- (9) 審의회 설치(다다음항에서 상세히)
- (10) 그 외
  - ① 실태조사 的 실시
  - ② 실시상황의 정기적 보고
  - ③ 그 외

## 人權施策基本方針に盛り込むべき内容

- ① 人權尊重の基本理念に關すること
- ② 人權意識の高揚に關すること
- ③ 相談支援体制に關すること
- ④ 部落問題、女性、子ども、障害者、  
高齢者、外国人等の人權に關すること
- ⑤ その他

15

## ○ 人權시책이 基本방침에 込아야 할 내용

- ① 人權존중의 本이념에 關한 것
- ② 人權의식 高揚에 關한 것
- ③ 상담지원체제에 關한 것
- ④ 부랑문제, 여성, 어린이, 장애인, 고령자 등의  
人權에 關한 것
- ⑤ 그 외



## 審議会に関する規定に盛り込むべき内容

### ①定数

ジェンダー比、当事者を含む。

### ②権限

- ・ 首長の諮問に応じる。
- ・ 首長に意見を述べるができる。

### ③任期

16

## ○ 審議会に 関한 規定에 答아야 할 내용

### ① 인원수

젠더 비, 당사자를 포함

### ② 권한

- ・ 수장의 자문에 응함
- ・ 수장에게 의견을 말할 수 있음

### ③ 임기

## 7, 制定運動について

### ①制定運動の組織化

民間運動団体を中心に、さまざまな団体や個人の参画をえた組織の結成

### ②条例案の検討

- ・ 立法事実(条例が必要となる事実)をまとめる。
- ・ どのような条例が望ましいかの検討をする(専門家の協力を得る)

### ③学習会の開催、冊子の発行

### ④署名運動(ピラやリーフレットを作成する)

17

## 7. 제정운동에 대하여

### ① 제정운동의 조직화

민간운동 단체를 중심으로 각종 단체나 개인이 참여하는 조직 결성

### ② 조례안의 검토

- ・ 입법사실(조례가 필요하다는 사실)을 정리
- ・ 어떤 조례가 필요한지 검토(전문가의 협력)

### ③ 학습모임을 연다

### ④ 서명운동(전단지나 소책자 작성)

### ⑤自治体や議員(各党派含む)への要請行動

### ⑥理事者提案の場合

- ・ 学識経験者による検討委員会の設置
- ・ 検討委員会報告
- ・ 条例案の策定 ⇨ 議会にかける。

### ⑦議員提案の場合

- ・ 検討委員会の設置
- ・ 条例案の策定 ⇨ 議会にかける。

18

### ⑤ 자치체나 의원(각모임을 포함)에게 요청행동

### ⑥ 이사진 제안의 경우

- ・ 학식이 있거나 경험자에 의한 검토위원회 설치
- ・ 검토위원회 보고
- ・ 조례안 책정 → 의회에 요청

### ⑦ 의원제안의 경우

- ・ 검토위원회 설치
- ・ 조례안 책정 → 의회에 요청

⑧ 議会開催中

- ・傍聴活動
- ・山場到大集会の開催

⑨ 条例制定

- ・大集会の開催

⑩ メディアへの働きかけも必要

19

⑧ 의회개최 중

- ・방청활동
- ・산장(山場)에서 대집회 개최

⑨ 조례제정

- ・대집회 개최

⑩ 미디어에 지원요청

## 8, 条例制定後の取り組み

- (1) 自治体職員研修に位置づける。
- (2) 住民への啓発
- (3) 審議会委員の選任、審議会の開催、答申の取りまとめ。
- (4) 基本方針、基本計画、実施計画の策定
- (5) 実施状況の報告、施策評価と計画の改定
- (6) 定期的実態調査

20

## 8 조례제정의 후의 조치

- (1) 자치체 직원연수에 포함
- (2) 주민에게 알림
- (3) 심의회 의원의 선임, 심의회 개최, 답신 정리
- (4) 기본방침, 기본계획, 실시계획의 책정
- (5) 실시상황의 보고, 시책평가와 계획의 개정
- (6) 정기적인 실태조사

(7) 自治体内の体制の整備

- ① 人権施策推進本部の設置
- ② 事務局を担う人権室の設置

(8) 条例の実施を求める運動の継続

(9) 条例制定自治体間のネットワークの構築

- ① 経験交流
- ② 未制定自治体支援
- ③ 国への働きかけ
- ④ 国際連帯

例：ユネスコが提唱して創設された差別撤廃都市連合 資料⑩

21

(7) 자치체내의 체제정비

- ① 인권시책 추진본부 설치
- ② 사무국을 책임질 인권실 설치

(8) 조례의 실시를 요구하는 운동을 계속

(9) 조례제정 자치체 간의 네트워크 구축

- ① 경험 교류
- ② 조례를 제정하지 않은 자치체 지원
- ③ 대정부 활동
- ④ 국제간 연대

## 9, 人権条例制定の効果

- (1)人権の視点から自治体の取り組みを見直す機運が生まれてきた。
- (2)人権に関する予算の確保、体制の整備等の法的根拠ができた。
- (3)住民の人権に関する意識の高揚に役立っている。
- (4)基本方針、基本計画、実施計画が策定され具体的な施策が実施されてきている。(資料⑩)

22

## 9. 인권조례제정의 효과

- (1) 인권이라는 시각에서 자치체의 움직임을 다시 보는 움직임 생김
- (2) 인권에 관한 예산 확보, 체제 정비 등에 관한 법적 근거 생김
- (3) 주민의 인권의식 고양에 앞장섬
- (4) 기본방침, 기본계획, 실시계획이 책정되어 구체적인 시책 실시(자료⑩)

## (5)注目される施策

- ①人権センターの設置(資料⑫)  
展示室、図書室、会議室  
相談、研修などを実施
- ②人権相談
- ③人権啓発  
・人権啓発推進協議会  
・リーダー養成
- ④人権のまちづくり

23

## (5) 주목되는 시책

- ① 인권센터설치(자료⑫)  
전시실, 도서실, 회의실  
상담, 연수 등 실시
- ② 인권상담
- ③ 인권개발  
・인권개발추진협의회  
・리더양성
- ④ 인권거리 만들기

## 10, 今後の課題

- (1)まだまだ、条例が制定されていない自治体が多い  
→条例未制定自治体での条例制定
- (2)宣言にとどまっている条例が少なくない  
→条例の改正・充実(審議会、計画策定、実態調査の実施等の規定が欠落)
- (3)条例がまだまだ知られていない  
→条例の普及・宣伝と具体化
  - ①普及・宣伝
  - ②職員研修

24

## 10. 향후과제

- (1) 아직도 조례가 제정되지 않은 자치체가 많음  
→ 조례가 제정되지 않은 자치체에 조례가 제정되어야
- (2) 선언에 그쳐버린 조례가 적지 않음  
→ 조례를 개정하고, 충실하게 지키도록(심의회, 계획책정, 실태조사실시 등의 규정 정비)
- (3) 조례가 아직 알려져 있지 않음  
→ 조례의 보급·선언과 구체화
  - ① 보급·선언
  - ② 직원연수

#### (4) 条例が具体化されていない

→ 条例の具体化が必要

- ① 審議会の開催、答申の取りまとめ
- ② 計画の策定(基本方針、基本計画、実施計画)
- ③ 実施状況の定期的報告、評価、計画の見直し

25

(4) 조례가 구체화 되어 있지 않음

→ 조례 구체화 필요

- ① 심의회 개최, 답신 정리
- ② 계획책정(기본방침, 기본계획, 실시계획)
- ③ 실시상황의 정기적 보고, 평가, 계획 수정

(5) 自治体の財政難で人権施策関係  
予算が大幅に削減されてきている。

(6) 反人権・国権主義勢力が人権条例の  
制定に反対している。

注・この勢力は日本の侵略戦争に伴う戦争  
責任も否定している。

(7) 国のレベルで人権基本法が制定されて  
いないし、人権施策基本方針、基本計画、  
実施計画が策定されていない。人権省  
(庁) が整備されていない。

26

(5) 자치체의 재정난으로 인권시책 관계예산 대폭  
삭감

(6) 반인권·국권주의세력에 의한 인권조례 제정 반대  
→ 이 세력은 일본의 침략전쟁을 수반한 전쟁책  
임도 부정

(7) 국가차원의 인권기본법이 제정되어 있지 않고  
인권시책 기본방침, 기본계획, 실시계획이 책  
정되어 있지 않음. 인권성(청) 정비되고 있지  
않음

### 1 1, 条例制定の意義

(1) 条例の基本的な意義

- ① 住民と自治体当局との最も重要な契約
- ② 住民相互の守るべき最も重要なルール

(2) 地方分権の流れを踏まえた意義

あらゆる面で自治体の果たすべき役割が  
大きくなってきている。

27

### 11. 조례 제정의 의의

(1) 조례의 기본적 의의

- ① 주민과 자치당국이 맺는 가장 중요한 계약
- ② 주민상호간 지켜야 할 가장 중요한 규칙

(2) 지방분권의 흐름을 꿰뚫은 의의

모든 면에서 자치체가 수행할 역할 증대



(3) 정보공개の流れのなかで人の配置や  
予算執行の根拠となる。

(4) 国の法律の自治体での具体化になるととも  
に国に法律や体制の整備を促す。

(5) 国が締結した人権条約を自治体で履行す  
る根拠となる。

例：国際人権規約、女性差別撤廃条約、  
人種差別撤廃条約等

28

(3) 정보공개의 흐름 속에서 인력배치나 예산집행  
의 근거

(4) 국가법률이 자치체내에서 구체화 되도록 함과  
동시에 정부로 하여금 체제정비 촉구

(5) 국가가 체결한 인권조약을 자치체 내에서 이행  
할 근거마련

예 : 국제인권규약, 여성차별철폐조약, 인종차별  
철폐조약 등

## 12, おわりに

(1) 今年は、人種差別撤廃条約が国際的に発効  
して40周年、女性差別撤廃条約が採択さ  
れて30周年、子どもの権利条約が採択さ  
れて20周年の年

(2) この年に、韓国の自治体で人権条例制定の  
実現を!!

29

## 12. 마치며

(1) 올해는 인종차별철폐조약이 국제적으로 발효된  
지 40주년, 여성차별철폐조약이 채택된지 30  
주년, 아동권리조약이 채택된 지 20주년이 되  
는 해

(2) 올해 안에, 한국의 자치체에 인권조례제정의  
실현을!!

おわり

30

감사합니다

## 資料① 韓国と部落解放・人権研究所との交流の歴史

- ・ 1988年 5月 韓国人権ツアー 金永大さん等との交流
- ・ 1988年 7月 金永大さん招聘  
金永大著『朝鮮の被差別民衆』翻訳出版
- ・ 1993年 2月 金仲燮先生（慶尚大学）招聘
- ・ 1993年 4月 衡平社創立70周年記念国際学術会議（慶尚大学）に参加
- ・ 1997年 2月 鄭棟柱さん招聘 鄭棟柱著『神の杖』翻訳出版
- ・ 2003年 4月 衡平社80周年記念国際学術会議（慶尚大学）参加、  
国家人権委員会訪問  
パネル・冊子『朝鮮の被差別民衆「白丁」・衡平運動』制作  
金仲燮著『衡平運動』翻訳出版
- ・ 2004年 4月 晋州五広大招聘
- ・ 2007年11月 国家人権委員会釜山支部、慶尚大学平和統一センター共催の  
国際ワークショップに参加 日本における人権条例について報告  
国家人権委員会釜山事務所訪問
- ・ 2009年5月 今回の企画に参加

## 資料②

○大阪府部落差別事象に係る調査等の規制等に関する条例

昭和六十年三月二十七日

大阪府条例第二号

大阪府部落差別事象に係る調査等の規制等に関する条例をここに公布する。

大阪府部落差別事象に係る調査等の規制等に関する条例

(目的)

第一条 この条例は、同和地区に居住していること又は居住していたことを理由になされる結婚差別、就職差別等の差別事象(以下「部落差別事象」という。)を引き起こすおそれのある調査、報告等の行為の規制等に関し必要な事項を定めることにより、部落差別事象の発生を防止し、もつて府民の基本的人権の擁護に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 同和地区 歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域をいう。
- 二 興信所・探偵社業 府の区域内において、他人の依頼を受けて、個人調査、法人調査その他いかなる名目の調査であるかを問わず、特定の個人についてその信用、資産、経歴、素行その他の個人に関する事項を調査し、かつ、報告する営業をいう。
- 三 興信所・探偵社業者 興信所・探偵社業を営む者をいう。

(府、興信所・探偵社業者及び府民の責務)

第三条 府は、国及び市町村と協力して、第一条の目的を達成するため必要な啓発に努めるものとする。

2 興信所・探偵社業者は、その営業について、社会的責任を自覚し、第一条の目的に反する行為をしないよう努めなければならない。

3 府民は、第一条の目的に反する調査又は調査の依頼をしないよう努めなければならない。

(適用上の注意)

第四条 この条例の適用に当たっては、興信所・探偵社業者及び府民の自由と権利を不当に侵害するようなことがあつてはならない。

(自主規制)

第五条 興信所・探偵社業者の組織する団体は、その構成員である興信所・探偵社業者に次に掲げる事項を遵守させるため必要な規約を設定するよう努めなければならない。

- 一 特定の個人又はその親族の現在又は過去の居住地が、同和地区にあるかないかについて調査し、又は報告しないこと。
- 二 同和地区の所在地の一覧表等の提供及び特定の場所又は地域が同和地区にあることの教示

をしないこと。

2 興信所・探偵社業者の組織する団体は、その構成員である興信所・探偵社業者に前項の規約を遵守させるため必要な指導を行うよう努めなければならない。

3 興信所・探偵社業者の組織する団体は、第一項の規約を設定したときは、速やかに、当該規約の内容その他の規則で定める事項を知事に届け出なければならない。その届出に係る事項を変更し、又はその届出に係る規約を廃止したときも、同様とする。

(届出)

第六条 興信所・探偵社業を営もうとする者は、あらかじめ、次に掲げる事項を知事に届け出なければならない。

一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつては、その代表者の氏名

二 営業所の名称及び所在地

2 前項の規定による届出をした興信所・探偵社業者は、同項各号に掲げる事項に変更を生じたとき、又はその営業を廃止したときは、その日から十日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

(遵守事項)

第七条 興信所・探偵社業者は、その営業に関し、第五条第一項各号に掲げる事項を遵守しなければならない。

2 興信所・探偵社業者は、その営業に関し従業者に第五条第一項各号に掲げる事項を遵守させるため必要な指導及び監督を行わなければならない。

(帳簿等の備付け)

第八条 興信所・探偵社業者は、規則で定めるところにより、その営業所ごとに、その営業に関する帳簿及び従業者名簿を備え、規則で定める事項を記載しなければならない。

(指示、営業停止及び聴聞の特例)

第九条 知事は、興信所・探偵社業者が第七条第一項の規定に違反したときは、当該興信所・探偵社業者に対し必要な指示をすることができる。

2 知事は、興信所・探偵社業者が前項の指示に従わないときは、当該興信所・探偵社業者に対し、一月を超えない範囲内で期間を定めて、その営業の全部又は一部の停止を命ずることができる。

3 知事は、前項の規定による処分をしようとするときは、大阪府行政手続条例(平成七年大阪府条例第二号)第十三条第一項の規定による意見陳述のための手続の区分にかかわらず、聴聞を行わなければならない。

(平七条例三・改正)

(指導及び助言)

第十条 知事は、興信所・探偵社業者の組織する団体に対し第五条第一項の規約の設定について、興信所・探偵社業者に対し第七条第二項の指導及び監督について必要な指導及び助言をすることができる。

(報告の徴収等)

第十一条 知事は、第七条の規定の実施に必要な限度において、興信所・探偵社業者に対しその営業に関し報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に、興信所・探偵社業者の営業所に立ち入り、帳簿及び書類(これらの作成又は備付けに代えて電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。)の作成又は備付けがされている場合における当該電磁的記録を含む。)の検査をさせ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

(平一七条例四・一部改正)

(規則への委任)

第十二条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

(罰則)

第十三条 第九条第二項の規定による命令に違反した者は、三月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。

(平四条例三・一部改正)

第十四条 第十一条第一項の報告若しくは資料の提出をせず、若しくは同項の報告若しくは資料の提出について虚偽の報告若しくは資料の提出をし、又は同項の規定による検査若しくは質問を正当な理由なく拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、三万円以下の罰金に処する。

(平四条例三・一部改正)

第十五条 次の各号の一に該当する者は、科料に処する。

一 第六条第一項の規定に違反してあらかじめ届出をせず、又は同条第二項の規定に違反して変更若しくは廃止の日から十日以内に届出をしなかつた者

二 第八条の規定に違反した者

(両罰規定)

第十六条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して前三条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑又は科料刑を科する。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、昭和六十年十月一日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の際現に興信所・探偵社業を営んでいる者に関する第六条第一項の規定の適用については、同項中「あらかじめ」とあるのは、「昭和六十年十一月三十日までに」とする。

附 則(平成四年条例第三号)

この条例は、平成四年四月一日から施行する。

附 則(平成七年条例第三号)抄

(施行期日)

1 この条例は、平成七年十月一日から施行する。

附 則(平成一七年条例第四号)抄

(施行期日)

1 この条例は、平成十七年四月一日から施行する。

### 資料③

阿南市部落差別撤廃・人権擁護に関する条例

平成5年9月17日（目的）第1条 この条例は、すべての国民に基本的人権の享有を保障し、法の下での平等を定める日本国憲法の理念及び同和対策審議会答申の精神にのっとり、市民の責務、市の施策等その他部落差別撤廃・人権擁護に関し必要な事項を定めることにより、部落差別撤廃・人権擁護を図り、もって平和な明るい地域社会の実現に寄与することを目的とする。（市民の責務）第2条 市民は、部落差別及び人権侵害に関する行為をしてはならない。2 市民は、相互に基本的人権を尊重し、国及び地方公共団体が実施する部落差別撤廃・人権擁護に関する施策に協力するように努めなければならない。（市の施策等）第3条 市は、部落差別の撤廃のために必要な環境改善対策に関する事業を迅速かつ計画的に実現させるとともに、就労対策、産業の振興、教育対策、啓発活動及び人権擁護に関する施策を積極的に推進するものとする。この場合においては、住民の自主性を尊重し、自立向上の意欲を助長するよう配慮しなければならない。（市の施策等の推進）第4条 市は、前条の諸施策を推進するため、総合的な計画を策定する。（実態調査等）第5条 市は、この条例の施行時点において、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和62年法律第22号）の適用を受ける地域とされている地域の実態等について継続的に把握するため、5年ごとを目途に必要な調査を行うこととし、その結果を市の施策の策定及び推進に反映させる。（行政組織の整備）第6条 市は、部落差別撤廃・人権擁護に関する施策を推進するため、行政組織の整備に努める。（審議会）第7条 市は、部落差別撤廃・人権擁護に必要な施策の策定及び推進に関する重要事項を調査審議するため、部落差別撤廃・人権擁護に関する審議会をおく。2 審議会の組織及び運営については、別に規則で定める。 附則 この条例は、平成5年9月1日から施行する。

## 資料④

○泉佐野市における部落差別撤廃とあらゆる差別をなくすことをめざす条例

平成5年9月28日

泉佐野市条例第28号

市及び市民は、国際的な人権尊重の潮流を踏まえ、「すべての国民が基本的人権を享有し、法の下での平等」を保障している日本国憲法及び「すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。」とした世界人権宣言を基本理念とし、部落差別をはじめ、在日外国人、障害者、女性等への差別など、あらゆる差別をなくし、人権意識の高揚を図り、差別をしない差別を許さない世論の形成や人権尊重の社会的環境の醸成に努めるため、この条例を制定する。

(目的)

第1条 この条例は、重大な社会悪である部落差別をはじめ、あらゆる差別により今なお人間の尊厳が侵されていることに鑑み、根本的かつ速やかにあらゆる差別をなくし、市民一人ひとりの参加による人権擁護都市の建設をめざし、もって差別のない明るい国際都市・泉佐野市の実現に寄与することを目的とする。

(市の責務)

第2条 市は、前条の目的を達成するため、必要な施策を積極的に推進するとともに、行政のすべての分野で市民の人権意識の高揚に努めるものとする。

(市民の責務)

第3条 すべての市民は、相互に基本的人権を尊重し、部落差別をはじめ、あらゆる差別をなくすための施策に協力するとともに、自らも差別及び差別を助長する行為をしないよう努めるものとする。

(施策の総合的かつ計画的推進)

第4条 市は、部落差別をはじめ、あらゆる差別をなくすため、生活環境の改善、社会福祉の充実、産業の振興、職業の安定、教育文化の向上及び人権擁護等の施策を、総合的かつ計画的に推進するよう努めるものとする。

(実態調査等の実施)

第5条 市は、前条の施策の策定及び推進に反映させるため、必要に応じ、実態調査等を行うものとする。

(啓発活動の充実)

第6条 市は、市民の人権意識の高揚を図るため、啓発媒体の活用、人権啓発指導者の育成及び人権関係団体等との協力関係の強化など、きめ細かな啓発事業の取組と啓発組織の充実に努め、差別を許さない世論の形成や人権擁護の社会的環境の醸成を促進するものとする。

(推進体制の充実)

第7条 市は、部落差別をはじめ、あらゆる差別をなくす施策を効果的に推進するため、国・府及び人権関係団体等との連携を強め、推進体制の充実に努めるものとする。

第8条 削除

付 則

1 この条例は、平成5年12月1日から施行する。

2 泉佐野市同和対策協議会条例(昭和43年泉佐野市条例第16号)は、廃止する。

附 則(平成12年12月25日泉佐野市条例第34号)抄

(施行期日)

第1条 この条例は、平成13年4月1日から施行する。

附 則(平成13年12月26日泉佐野市条例第22号)

この条例は、公布の日から施行する。

## 資料⑤

鳥取県人権尊重の社会づくり条例

(前文) すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳及び権利について平等であり、人間として尊重され、基本的人権の享有が保障されなければならない。これは、人類普遍の原理であり、自由と正義と平和の基礎であり、かつ、法の下での平等及び基本的人権の保障を定めた日本国憲法の本質にかんがうものである。この理念の下に、お互いの人権が尊重され、誇りをもって生きることができ、差別と偏見のない社会が実現されなければならない。ここに、我々鳥取県に暮らすすべての者は、豊かな自然に抱かれ、歴史と文化を育んできたふるさと鳥取の地で、共に力を合わせてこの使命を達成することを決意し、真に人権が尊重される社会とするため、この条例を制定する。(目的)第1条 この条例は、人権尊重に関し、県、市町村及び県内に暮らすすべての者の果たすべき責務を明らかにするとともに、その施策の基本となる事項を定めることにより、同和問題、女性の人権に関する問題、障害者の人権に関する問題などの人権に関する問題への取組みを推進し、差別のない真に人権が尊重される社会づくりを図ることを目的とする。(県の責務)第2条 県は、前条の目的を達成するため、人権尊重の社会づくりに関する施策(以下「人権施策」という。)を積極的に推進するとともに、県行政のあらゆる分野で人権に配慮し、人権尊重の社会的環境づくりと人権意識の醸成及び高揚を促進しなければならない。2 県は、人権施策を推進するに当たっては、国、市町村及び関係団体と連携協力しなければならない。3 県は、市町村が実施する人権施策について、必要な助言その他の支援を行うものとする。(市町村の責務)第3条 市町村は、県が実施する人権施策に協力するとともに、自らの行政分野で人権尊重に配慮し、人権意識の醸成及び高揚に努めなければならない。(県内に暮らすすべての者の責務)第4条 県内に暮らすすべての者は、相



互に人権を尊重し、自らが人権尊重の社会づくりの担い手であることを認識し、人権意識の向上に努めるとともに、県が実施する人権施策に協力しなければならない。(基本方針)第5条 知事は、人権施策の総合的な推進を図るため、人権施策の基本となるべき方針(以下「人権施策基本方針」という。)を定めるものとする。2 人権施策基本方針は、次に掲げる事項を定めるものとする。一 人権尊重の基本理念二 人権に関する意識の高揚に関すること。三 差別実態の解消に向けた施策に関すること。四 相談支援体制に関すること。五 前三号に掲げるもののほか、人権尊重の社会づくりのための重要な施策に関すること。六 同和問題、女性の人権に関する問題、障害者の人権に関する問題などの人権に関する問題における分野ごとの施策に関すること。七 前各号に掲げるもののほか、人権施策を推進するために必要な事項(鳥取県人権尊重の社会づくり協議会)第6条 人権施策基本方針その他人権施策に県内に暮らすすべての者の意見を反映させるため、地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定に基づき、鳥取県人権尊重の社会づくり協議会(以下「協議会」という。)を設置する。2 知事は、人権施策基本方針を定めるに当たっては、あらかじめ、協議会の意見を聴くものとする。3 協議会は、人権尊重の社会づくりに関する事項に関し、知事に意見を述べることができる。第7条 協議会は、委員26人以内で組織する。2 委員は、人権に関し学識経験を有する者のうちから、知事が任命する。3 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。4 委員は、再任されることができる。5 前各項に定めるもののほか、協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。附則 この条例は、平成8年8月1日から施行する。

## 資料⑥

男女共同参画条例の制定状況 (2008年4月1日現在)

都道府県・・・46 (千葉県を覗くすべての都道府県で制定)

政令市・・・17 (すべての政令市で制定)

区市町村・・・443 (1861区市町村の23.8%で制定)

出典：内閣府男女共同参画局『地方公共団体における男女共同参画社会の形成または女性に関する施策の推進状況について(平成20年度)』2008年より

## 資料⑦

子どもの権利条例の制定状況（2008年7月31日現在）

都道府県・・・8（47都道府県中）

政令市・・・4（18政令市中）

区市町村・・・35（1781区市町村中）

注：政令市と区市町村の数は、2009年5月時点

出典：札幌市のウェブサイトより

資料⑧

自治体における人権条例の現状把握調査

2007年1月29日現在

	都道府県	市区町村数	条例
北海道		180	0
青森県		40	0
岩手県		35	0
宮城県		36	0
秋田県		25	0
山形県		35	0
福島県		60	0
茨城県		44	0
栃木県	人権条例	33	2
群馬県		38	0
埼玉県	趣旨採択	71	0
千葉県		56	0
東京都		62	0
神奈川県		35	0
新潟県		35	0
富山県		15	0
石川県		19	0
福井県	人権条例	17	1
山梨県		28	0
長野県	請願採択	81	76
岐阜県		42	0
静岡県		42	0
愛知県		63	0
三重県	人権条例	29	22
滋賀県	人権条例	26	19
京都府		28	1
大阪府	人権条例/規制条例	43	42
兵庫県		41	3
奈良県	人権条例	39	20
和歌山県	人権条例	30	7
鳥取県	人権条例/救済条例※	19	19
島根県		21	0
岡山県		27	1
広島県		23	4
山口県		22	0
徳島県	規制条例	24	24
香川県	規制条例	17	16
愛媛県	人権条例	20	14
高知県	人権条例	35	9
福岡県	規制条例	66	50
佐賀県	人権条例	23	17
長崎県		23	0
熊本県	規制条例	48	32
大分県		18	17
宮崎県		31	0
鹿児島県		49	3
沖縄県		41	0
合計	17条例	1835	399

※施行は凍結

(注)  
都道府県と市区町村の条例の合計416条例

## 資料⑨

大分県人権尊重社会づくり推進条例

平成20年12月19日公布 大分県条例第49号

目次

前文

第一章 総則（第一条—第六条）

第二章 人権尊重施策の実施（第七条—第十二条）

第三章 大分県人権尊重社会づくり推進審議会（第十三条・第十四条）

第四章 雑則（第十五条）

附則

人権は、すべての人が個人としての生存と自由を確保し、社会において幸福な生活を営むために欠かすことのできない権利であり、人間の尊厳に基づく固有の権利である。すべての人は、様々な個性をもった存在であり、人間として皆同じように大切な人権を有しているのである。

しかしながら、今日なお、社会的身分、門地、人種、民族、信条、性別、年齢、障がい、疾病等による不当な差別その他の人権侵害が存在し、私たちの解決すべき課題となっている。一人ひとりが自分の人権のみならず他者の人権についても正しく理解し、配慮するとともに、相互に人権を尊重し合い、その共存を図っていくことが重要である。すべての個人が自律した存在としてそれぞれの幸福を追求することができる平和で豊かな社会の実現は、県民すべての願いである。

ここに、私たち大分県民は、すべての人の人権が尊重される社会づくりを進めるために、たゆまぬ努力を続けていくことを決意し、この条例を制定する。

第一章 総則

（目的）

第一条 この条例は、人権が尊重される社会づくりについて、基本理念を定め、並びに県、県民及び事業者の責務を明らかにするとともに、人権が尊重される社会づくりに関して県が実施する施策（以下「人権尊重施策」という。）の基本となる事項を定めることにより、人権尊重施策を総合的に実施し、もってすべての人の人権が尊重される社会づくりを推進することを目的とする。

（基本理念）

第二条 人権が尊重される社会づくりの推進は、すべての人が自己決定を尊重され、自己実現を追求できる社会、すべての人が差別及びその結果生じる不合理な較差の解消に取り組む社会並びにすべての人が多様な価値観と生き方を認め合う社会の実現に寄与することを旨として行わなければならない。

（県の責務）

第三条 県は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、人権尊重

施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

2 県は、人権が尊重される社会づくりの推進に当たっては、県民（県民がその構成員である団体を含む。以下同じ。）、事業者、市町村及び国と連携して取り組むものとする。

3 県は、人権尊重施策を実施するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。  
（県民の責務）

第四条 県民は、基本理念にのっとり、家庭、地域、学校、職場その他社会のあらゆる場において、人権が尊重される社会づくりが推進されるよう努めなければならない。

2 県民は、人権尊重施策に協力するよう努めるものとする。  
（事業者の責務）

第五条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動に関し、人権が尊重される社会づくりが推進されるよう努めなければならない。

2 事業者は、人権尊重施策に協力するよう努めるものとする。  
（市町村との協働）

第六条 県及び市町村は、それぞれが実施する人権が尊重される社会づくりに関する施策について、相互に協力するものとする。

## 第二章 人権尊重施策の実施

### （人権尊重施策基本方針）

第七条 知事は、人権が尊重される社会づくりを総合的に推進するため、人権尊重施策基本方針（以下「基本方針」という。）を策定しなければならない。

2 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 人権教育、人権啓発その他人権意識の高揚を図るための施策の方針

二 相談、苦情解決その他人権侵害の救済に関する施策の方針

三 社会的弱者に係る人権の諸課題に関する取組の方針

四 前三号に掲げるもののほか、人権が尊重される社会づくりを推進するために必要な事項

3 知事は、基本方針を策定するに当たっては、県民の意見を反映することができるよう適切な措置を講じなければならない。

4 知事は、基本方針の具体化の方策としてその実施に関する計画を定めるものとする。

### （差別をなくす運動月間及び人権週間）

第八条 差別の解消の取組を進めるために差別をなくす運動月間を、人権についての理解を広めるために人権週間を設ける。

2 差別をなくす運動月間は八月一日から同月三十一日までとし、人権週間は十二月四日から同月十日までとする。

3 県は、差別をなくす運動月間及び人権週間の趣旨を普及するとともに、その趣旨にふさわしい取組を行うものとする。

4 市町村は、地域の実情に応じて、差別をなくす運動月間及び人権週間の趣旨にふさわし

い取組を行うよう努めるものとする。

(顕彰)

第九条 知事は、基本理念にのっとり、人権が尊重される社会づくりの推進に寄与し、県民の模範となる取組を行ったと認められるものを顕彰することができる。

2 知事は、前項の規定による顕彰を行うに当たっては、大分県人権尊重社会づくり推進審議会の意見を聴くものとする。

(事業者を支援する施策)

第十条 知事は、人権教育及び人権啓発の活動に取り組む事業者に対して、その活動を支援する施策を行うものとする。

(調査研究)

第十一条 知事は、人権尊重施策の策定及び実施に関して、県民意識の把握その他の必要な調査研究を行うものとする。

(年次報告等)

第十二条 知事は、毎年、人権尊重施策の実施状況についての報告書を作成し、これを公表するものとする。

### 第三章 大分県人権尊重社会づくり推進審議会

(大分県人権尊重社会づくり推進審議会)

第十三条 次に掲げる事務を行うため、大分県人権尊重社会づくり推進審議会（以下「審議会」という。）を置く。

- 一 第七条第一項の規定による基本方針の策定に当たって意見を述べること。
- 二 第九条第二項の規定により顕彰について意見を求められた事項について、意見を述べること。
- 三 前二号に掲げるもののほか、人権が尊重される社会づくりの推進に関する重要な事項について、知事に提言すること。

(組織及び任期)

第十四条 審議会は、知事が任命する委員二十人以内をもって組織する。

2 委員の任期は、二年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 委員は、再任されることができる。

### 第四章 雑則

(委任)

第十五条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

### 附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成二十一年四月一日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の際現に策定されている大分県人権施策基本計画は、第七条第一項の規定により策定された人権尊重施策基本方針とみなす。

3 この条例の施行に伴い新たに任命される委員の任期は、第十四条第二項の規定にかかわらず、平成二十二年九月十日までとする。

## 資料10

アジア・太平洋の窓

ユネスコの「反人種主義・差別撤廃アジア・太平洋地域都市連合」が「包括的な社会をめざす差別撤廃のためのアジア・太平洋都市連合」に改称

藤本 伸樹（ふじもと のぶき） ヒューライツ大阪研究員

### ■ より肯定的なニュアンスの名称へ

ユネスコがアジア・太平洋地域の自治体に呼びかけて2006年8月に設立した「反人種主義・差別撤廃アジア・太平洋地域都市連合」の加盟都市の増加と活性化をめざした第1回暫定運営委員会の会合が、07年6月5日?6日にカンボジアのプノンペンで開かれた。正式加盟の手続きとして意思表示書に署名をした自治体や自治体連合・連盟に加え、この都市連合の取り組みに関心を示す自治体やNGO、専門家などが参加した。

設立後約10ヵ月を経て、都市連合に加盟しているのは、プノンペン、バンコク、スバ(フィジー)、マカティ(フィリピン)、クルネガラとマータレ(スリランカ)、インチョン(韓国)の各都市のほか、都市・自治体連合-アジア太平洋支部、全インド地方自治体協会、タイ全国自治体連盟、フィリピン自治体連盟と合計11都市・自治体連合にとどまっている。

今回の会合で最初に議論となったのは、都市連合の名称についてであった。アジア・太平洋地域の多くの国や自治体関係者のあいだで、「人種主義」という概念じたいが十分に認識されていなかったり、自分の国や自治体において「人種主義など存在しない」といった声がしばしば聞かれることから、都市連合に対する賛同が拡がりにくいのではないかという現状が確認されたのである。また、「反人種主義・差別撤廃」という文言を使用している都市連合の現名称が否定的なニュアンスに響くことから、もっと肯定的な名称に変更すべきではないかという意見が多く出たのである。

そうした問題提起を受けた議論の末、「反人種主義・差別撤廃アジア・太平洋地域都市連合」として発足した都市連合は、「包括的な社会をめざす差別撤廃のためのアジア・太平洋都市連合」へと改称することでコンセンサスに達したのである[1]。

ただ、発足時に合意された10項目のコミットメント(行動計画)[2]に関しては変更されるこ

となく、都市連合がめざす骨格と方向性はそのまま維持されたのである。

ちなみにヨーロッパでは、「反人種主義ヨーロッパ都市連合」として04年に発足し、すでに67都市が加盟しており、07年5月にはドイツのニュルンベルグで第1回総会が開催されるなど拡がりを見せている。都市連合の取り組みを担当するユネスコ人文・社会科学局人権・反差別部の諸橋淳さんによれば、ヨーロッパでも当初はたとえば、「文化的多様性のための…」といったもっと肯定的なタイトルの方が促進しやすいのではないかと、という意見があったものの、そうしたポジティブなタイトルに至るまでに解決しなければならない問題、つまり人種差別の問題を無視することになりはしまいかという意見が圧倒的に強く、結局は現在のタイトルに落ち着いたという。

#### ■ 「世界都市連合」の結成に向けたアジアでの地盤固め

会合のなかで、「アジア・太平洋都市連合」は今後、さまざまな機会を利用してより多くの自治体に対して、加盟を求めめるために努力することを確認した。とりわけ、都市・自治体連合(UCLG)[3]の第2回世界大会が07年10月28日から31日まで韓国の済州島で開催されることから、同アジア太平洋支部は、ユネスコおよび済州特別自治道と協力してその機会に「アジア・太平洋都市連合」の周知と加盟都市数の拡大を図るための企画を練ることとした。

今回の会合には日本からは、06年の発足式に続き、堺市人権局から2名の担当者が参加している。堺市は「アジア・太平洋都市連合」には未加盟であるものの、会合ではユネスコの要請を受けて、同市の女性や外国人をめぐる課題をはじめとした人権施策について報告を行った。

09年8月14日から80日間の日程で世界都市博覧会を開催するインチョン市を先頭に韓国の諸都市がメンバーになりつつあるなか、同じく東アジアの日本の自治体が加盟することへの期待も徐々に高まっている。

ユネスコの「都市連合」の取り組みは、ヨーロッパとアジア・太平洋地域に加え、アフリカ、ラテン・アメリカとカリブ地域、北米(カナダ)においても結成されており、アラブ地域も準備のプロセスにある。

ユネスコでは、世界人権宣言60周年にあたる08年の7月3日?4日にフランスのナント市で開催が予定されている「第3回世界人権フォーラム」(World Forum on Human Rights)の場において、各地域都市連合を象徴的に集約するかたちで「世界都市連合」のネットワークを構築する計画である。

1. 「反人種主義・差別撤廃アジア・太平洋地域都市連合」(Coalition of Cities against Racism and Discrimination in Asia and the Pacific)から 「包括的な社会をめざす差別撤廃のためのアジア・太平洋都市連合」(Towards an Inclusive Society : Coalition of Cities against Discrimination in Asia and the Pacific)へと改称された。
2. 10項目のコミットメントの骨子は、次の通りである。?人種主義と差別に関する現状把握および自治体政策のモニタリングを行う、?差別や社会的排除の問題と取り組むために、自治体お



よび地域社会における政治的リーダーシップを实践する、?インクルーシブな社会の促進、?人種主義や差別の被害者に対する支援の強化、?情報へのアクセスを通じて市民の広範な参加とエンパワメントを促進する、?機会均等の雇用者およびサービス提供者としての都市(行政)を促進する、?機会均等実践の積極的な支持者としての都市(行政)を促進する、?教育を通じて人種主義や差別に対抗する、?文化的多様性の促進、?人種主義者による扇動および関連する暴力を予防し克服する。

3. 都市・自治体連合は、「世界各国における民主主義及び地方自治の促進」「グッド・ガバナンス、持続可能な発展、ソーシャル・インクルージョンという原則の基に、経済、社会、文化、職業、環境における発展を促し、公的サービスを促進すること」「人種及び男女平等を促進し、あらゆるかたちで現れる差別や偏見に立ち向かうこと」などの目的を枠組みとして掲げた世界の自治体の連合体である。日本は、浜松市が加盟している。

## 資料⑩

### 大分県人権施策基本計画目次

(頁)

#### 第1章大分県人権施策基本計画に課されているもの

I 計画策定の根拠と意義 1

II 計画の性格と課題 2

#### 第2章人権をめぐる社会の取組

I 国際社会(国連)の取組 3

II 国内の取組 3

III 県内の取組 3

#### 第3章人権をめぐる県民の意識

I 平成15年度「人権問題に関する県民意識調査」の概要 6

II 調査結果の特徴 6

#### 第4章人権尊重社会の確立に向けた取組の基本とするもの

I 人権尊重の基本理念 8

II 人権尊重の社会づくりを担う行政の推進 9

#### 第5章人権施策の総合的な推進

I 人権教育・啓発の推進 10

1 あらゆる場における教育・啓発の推進 10

1) 家庭や地域社会における教育・啓発の推進 10

2) 学校や保育所における教育・啓発の推進 11

3) 企業・団体における教育・啓発の推進	1 3
4) 特定職業従事者に対する教育・啓発の推進	1 4
2 推進環境の整備	1 5
1) 人材の養成と活用	1 5
2) 教材の整備と活用	1 6
3) プログラムの開発	1 7
4) 情報提供システムの充実	1 8
5) 国・市町村との連携	1 8
6) N P Oとの協働	1 8
II 相談・支援・権利擁護の推進	1 9
第6章様々な分野における人権行政の推進	
I 同和問題	2 1
II 女性の人権問題	2 4
III 子どもの人権問題	2 6
IV 高齢者の人権問題	2 9
V 障害者の人権問題	3 1
VI 外国人の人権問題	3 4
VII 医療をめぐる人権問題	3 6
VIII 様々な人権問題	3 8
1 プライバシーの保護	3 8
2 犯罪被害者やその家族の人権問題	3 9
3 ネット社会の人権問題	4 0
4 性同一性障害や異性愛外（同性愛等）の人権問題	4 1
5 その他の人権問題	4 1
第7章計画の推進方策	
I 県の推進方策	4 2
II 関係団体との連携と県民との協働	4 2
III 計画の推進期間と見直し	4 2
<b>【資料編】</b>	4 3

## 資料⑫ 三重縣人權センター



### 概要

三重県人權センターは、人權尊重の思想を広く県民に普及し、部落差別をはじめとするあらゆる差別をなくしていくための拠点施設として、1996年（平成8年）11月に開館しました。

人權センターおよび教育委員会人權・同和教育室調査研究グループ（人權・同和教育センター）で構成され、常設展示室・図書室・多目的ホール・会議室などがあります。

### 事業案内

・年間予定・企画パネル展・差別をなくす強調月間・啓発映画テレビ放映・ミニ人權パネル展・人權ポスター・人權フォトコンテスト・相談員スキルアップ講座・啓発ポスター・テレビスポット・県民人權講座・人權啓発冊子・人權メッセージ・アトリウム特別企画展

[www.pref.mie.jp/jinkenc/hp/](http://www.pref.mie.jp/jinkenc/hp/) - 14k

## 자료 ② 대판부(大阪府) 부락차별 사건과 현상에 관한 조사 등의 규제 등에 관한 조례<sup>82)</sup>

1985년 3월 27일  
대판부(大阪府) 제 2호

대판부(大阪府) 부락 차별 사건과 현상에 관한 조사 등의 규제에 관한 조례를 여기 공포한다.

대판부(大阪府) 부락 차별 사상에 관한 규제에 관한 조례

(목적) 제 1조 이 조례는 동화지구에 살고 있다는 사실, 또는 거주하였다는 사실을 이유로 받는 결혼 차별, 취직 차별 등 차별 사상(差別事象)(이하 「부락차별사상(部落差別事象)」이라 한다。)을 일으킬 위험이 있는 조사, 보고 등 행위의 규제 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써, 부락차별사상의 발생을 방지하고, 그러므로써 부민의 기본적 인권의 옹호에 이바지 할 것을 목적으로 한다.

(정의) 제2조 이 조례에서, 다음 각 호에 드는 용어의 의미는, 해당 각 호에 정하는 바에 따른다.

- 1 동화지구 역사적 사회적 이유에 의해 생활환경 등의 안정과 향상이 저해되어 있는 지역을 말한다.
- 2 흥신소·탐정사업 부(府)의 구역 내에서, 타인의 의뢰를 받아, 개인조사, 법인조사 및 그 외 어떠한 명목의 조사를 막론하고, 특정 개인에 대하여 그 신용, 자산, 경력, 소행 및 그 외 다른 개인에 관한 사항을 조사하여 보고하는 영업을 말한다.
- 3 흥신소·탐정사업자 흥신소·탐정사업을 업으로 삼는 자를 말한다.

(부(府)、흥신소·탐정사업자 및 시민의 책무) 제 3조 부(府)는, 정부 및 시정촌(市町村)과 협력하여, 제1조의 목적을 달성하기 위해 필요한 계발에 노력한다.

2 흥신소·탐정사업자는 그 영업에 있어서 사회적 책임을 자각하여, 제 1조의 목적에 반(反) 행위를 하지 않도록 힘써야 한다.

3 부민(府民)은, 제1조의 목적에 반(反)하는 조사 또는 조사의 의뢰를 하지 않도록 힘써야 한다.

(적용상의 주의) 제4조 이 조례의 적용을 함에 있어서, 흥신소·탐정사업자 및 부민(府民)의 자유와 권리를 부당하게 침해하는 일이 있어서는 아니 된다.

(자주(自主)규제) 제5조 흥신소·탐정사업자가 조직하는 단체는, 그 구성원인 흥신소·탐정사업에 다음에 열거하는 사항을 준수시키기 위해 필요한 규약을 설정하도록 힘써야 한다.

一 특정 개인 또는 그 친족의 현재 또는 과거의 거주지가, 동화지구에 있는지 아닌지에 대하여 조사하고, 도한 보고하지 않을 것.

二 동화지구인 소재지의 일람표를 제공하거나 특정장소 또는 지역이 동화지구에 있다는 지침을 주지 않을 것.

2 흥신소·탐정사업자가 조직하는 단체는, 그 구성원인 흥신소·탐정사업자에게 앞 항의 규약을 준수시키기 위해 필요한 지도를 실시하도록 힘써야 한다.

3 홍신소·탐정사업자가 조직하는 단체는, 제1항의 규약을 설정했을 때, 신속하게, 해당규약의 내용과 그 외 규칙으로 정한 사항을 지사(知事)에게 전하여야 한다. 그 신고에 관한 사항을 변경하거나 또는 그 신고에 관한 규약을 폐지했을 때도 마찬가지이다.

(신고) 제6조 홍신소·탐정사업을 하려고 하는 자는, 미리, 다음에 열거하는 사항을 지사에게 신고해야 한다.

一 성 또는 명칭 및 주소, 법인에는 그 대표자의 성

二 영업소의 명칭 및 소재지

2 앞 항의 규정에 의한 신고를 마친 홍신소·탐정 사업자는, 같은 항 각 호에 열거하는 사항에 변경 사항이 생겼을 경우, 또는 그 영업을 폐지했을 때는 그 날부터 10일 이내에, 그 취지를 지사에게 신고해야 한다.

(준수사항) 제 7조 홍신소 탐정사업자는 그 영업에 관하여, 제 5조 제 1항 각 호에 열거하는 사항을 준수하여야 한다.

2 홍신소·탐정사업자는, 그 영업에 관하여종업원에게 제5조제 1항 각 호에 열거하는 사항을 준수 시키기 위해 필요한 지도 및 감독을 실시해야 한다.

(장부 등을 비치) 제8조 홍신소·탐정사업자는, 규칙에서 정하는 바대로, 그 영업소마다, 영업에 관한 장부 및 종사자 명부를 비치하고 규칙에서 정한 사항을 기재하여야 한다.

(지시, 영업정지 및 청문의 특례) 제9조 지사는 홍신소·탐정사업자가 제7조 제 1항의 규정에 위반했을 때는 해당 홍신소·탐정사업자에 대하여 필요한 지시를 할 수 있다.

2 지사는 홍신소·탐정사업자가 앞 항의 지시에 따르지 않을 때는, 해당 홍신소·탐정사업자에 대하여, 일 개월을 넘지 않는 범위 안에서 기간을 정하여, 그 영업의 전부 또는 일부 정지를 명할 수 있다.

3 지사는, 앞 항의 규정에 의한 처분을 하고자 할 때, 대판부(大阪府) 행정 수속조례(1995년 대판부(大阪府)조례 제2호)제13조 제 1항의 규정에 의한 의견진술을 위해 수속을 구분하지 않고 청문을 하여야 한다.

(평(平)7조제 3·개정)

(지도 및 조언) 제 10조 지사는 홍신소·탐정사업자가 조직하는 단체에 대하여 제5조 제1항의규약설정에 관하여, 홍신소·탐정사업자에게 제7조제2항의 지도 및 감독에 관한 필요한 지도 및 조언을 할 수 있다.

(보고의 징수 등) 제 11조 지사는, 제7조의 규정을 실시하는데 필요한 한도에서, 홍신소·탐정사업자에 대하여 그 영업에 관한 보고나 자료를 제공을 요구하고, 또는그 직원에게, 홍신소·탐정사업자의 영업에 개입하여, 장부나 서류(이러한 작성 또는 비치에 대신하여 전기적 기록(전자적 방식(電子的方式), 자기적 방식(磁氣的方式)이나 그 외 타인의 지각에 의하여서는 인식할 수 없는 방식으로 만들어진 기록이며, 전자계산기에 의한 정보처리용으로 구비된 것을 말한다.)의 작성 또는 비치되어 있는 경우 해당 전기적 기록을 포함한다.)의 검사를 하며, 또 관계자에게 질문할 수 있다.

2 전 항의 규정에 의하여 현장검사를 하는 직원은, 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고, 관계자에게 제시하여야 한다.

(평 17조례 四 · 일부 개정)

(규칙 위임) 제 12조 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(벌칙) 제 13조 제 9조 제 2항이 규정에 따른 명령에 위반한 자는 3개월 이하의 징역 또는 10만원 이하의 벌금에 처한다.

(平四조례三 · 일부개정) 제 14조 제11조 제 1항의 보고 또는 자료를 제출하지 않거나 동 항의 보고나 자료를 제출하는데 있어서 허위로 보고 또는 자료를 제출하거나 규정에 의한 검사 또는 질문을 정당한 이유없이 거부하고, 피하며, 기피한 자는 3만원 이하의 벌금에 처한다.

(평四조례三 · 일부 개정) 제 15조 다음 각 호의 一에 해당하는 자는 과태료에 처한다.

- 一 제 6조 제 1항의 규정에 위반하여 미리 신고를 하지않고, 또는 동 조 제 2항의 규정을 위반하고 변경 또는 폐지일부터 10일 이내에 신고를 하지않은 자
- 二 제8조의 규정을 위반한 자

(양벌 규정) 제 16조 법인의 대표자 또는 법인이나 사람의 대리인, 사용인 그 외 종업원이, 그 법인 또는 사람의 업무에 관하여 앞의 3조에 위반하는 행위를 한 경우는, 행위자를 벌할 뿐만 아니라, 그 법인 또는 사람에 대하여서도, 각 해당 조의 벌금 형 또는 과태료형에 처한다.

부칙

(시행기일)

1 이 조례는, 1985년 10월 1일부터 시행한다.

### 자료③ 阿南시 부락 차별철폐 · 인권옹호에 관한 조례(1993년 9월17일)

(목적) 제1조 이 조례는, 모든 국민에게 기본적 인권의 향유를 보장하고, 법 아래 평등을 정한 일본국 헌법의 이념 및 동화정책 심의회 답신의 정신에 본받아, 시민의 책무, 시의 시책 등 그 외 부락차별철폐 · 인권옹호에 관하여 필요한 사항을 정하므로써, 부락차별철폐 · 인권옹호를 꾀하며, 보다 평화롭고 명량한 지역사회의 실현에 기여할 것을 목적으로 한다.

(시민의 책무) 제2조 1 시민은 부락차별철폐 및 인권침해에 관한 행위를 해서는 아니 된다.

2 시민은, 상호간의 기본적 인권을 존중하고, 국가 및 지방공공단체가 실시하는 부락차별철폐 · 인권옹호에 관한 시책에 협력하도록 힘쓰지 않으면 아니된다.

(시의 정책 등) 제3조 시는, 부락차별철폐를 위해서 필요한 환경 개선 대책에 관한 사업을 신속하고도 계획적으로 실현시킴과 동시에, 취로대책, 산업의 진흥, 교육대책, 계발활동 및 인권옹호에 관한 시책을 적극적으로 추진하도록 한다. 이 때, 주민의 자주성을 존중하고, 자립향상의 의욕을 조장하도록

록 배려하지않으면 아니된다.

(시의 정책 등을 추진) 제 4조 시는 , 앞 조의 모든 시책을 추진하기 위해서, 총합적인 계획을 책정한다.

(실태 등 조사) 제5조 시는, 이 조례의 시행시점에 있어서, 지역개선대책 특정사업에 관계되는 정부의 재정상의 특별조치에 에 관한 법률 (1987년 법률 제22호) 의 적용을 받는 지역이 된 지역의 실태 등에 관하여 계속적으로 파악하기 위해, 5년을 기준으로 삼아 필요한 조사를 실시하고, 그 결과를 시의 시책 책정 및 추진에 반영시킨다.

(행정조직의 정비) 제 6조 시는,부락차별철폐· 인권옹호에 관한 시책을 추진하기 위해, 행정조직의 정비에 노력한다.

(심의회) 제 7조 1 시는 부락차별철폐· 인권옹호에 필요한 시책의 책정 및 추진에 관한 중요사항을 조사심의하기 위해, 부락차별철폐· 인권옹호에 관한 심의회를 둔다.

2 심의회의조직 및 운영에 관하여서는, 별도로 규칙에서 정한다.

부칙 이 조례는 1993년 9월 1일부터 시행한다.

## 자료④ 泉佐野시의 부락차별 철폐와 모든 차별을 없앨 것을 목표로 한 조례

2003년9월28일

泉佐野시 조례 제28호

시와 시민은 , 국제적인 인권존중의 조류에 따라 모든 국민이 기본적인 인권을 향유하고, 법 아래 평등함」을 보장하고 있는 일본국 헌법 및 「모든 인간은, 나면서부터 자유로우며, 또한, 존엄과 권리에 있어서 평등하다。」 라고 한 세계인권선언을 기본 이념으로 삼아, 부락 차별을 비롯하여, 제일 외국인, 장애인, 여성에 대한 차별 등, 모든 차별을 없애고, 인권의식의 고양을 꾀하여, 차별을 하지 않고 차별을 허용하지 않는 세론의 형성이나 인권존중의 사회적 환경을 양성하는데 노력하기 위해 이 조례를 제정한다

(목적) 제 1조 이 조례는 중대한 사회악인 부락차별을 비롯하여, 모든 차별에 의하여 지금 다시 인간의 존엄이 침해당하고 있는 사실을 비추어볼 때, 근본적이고도 신속하게 모든 차별을 없애고, 시민 한 사람 한 사람이 참가하는 인권옹호 도시의 건설을 목표로, 절대 차별이 없는 명랑한 국제 도시·泉佐野시를 실현시키는데 기여할 것을 목적으로 한다.

(시의 책임과 의무) 제 2조 시는, 앞 조의 목적을 달성하기 위해서, 필요한 시책을적극적으로 추진함과 동시에, 행정상의 모든 분야에서 시민의 인권의식을 고양시키는데 노력한다.

(시민의 책임과 의무) 제3조 모든 시민은, 상호간 기본적인 인권을 존중하고, 부락차별을 비롯하여, 모든 차별을 없애기 위한 시책에 협력함과 동시에, 스스로도 차별 및 차별을 조장하는 행위를 하지 않도록 노력한다.

(시책의 종합적이고 계획적인 추진)

제4조 시는, 부락차별을 비롯하여, 모든 차별을 없애기 위해, 생활환경을 개선하고, 사회복지를 충실히 하며, 산업을 진흥시키고, 직업을 안정시키며, 교육문화의향상 및 인권옹호 등에 관한 시책을, 종합적이고도 계획적으로 추진하도록 노력한다.

(실태조사 등 실시) 제5조 시는, 앞 조의 시책을 책정 및 반영시키기 위해서, 필요에 따라, 실태조사 등을 실시한다.

(계발 활동의 충실) 제6조 시는, 시민의 인권의식을 고양시키기 위해서, 계발 매체를 활용하고, 인권계발지도자의 육성 및 인권관계 단체 등과 협력관계를 강화하며, 빈틈없는 계발 사업을 조직하고 계발 조직이 충실하도록 노력하여 차별을 허용하지 않는 세론의 형성이나 인권옹호의 사회적 환경을 양성하는데 이바지한다.

(추진체제의 충실) 제7조 시는, 부락차별을 비롯하여, 모든 차별을 없애는 시책을 효과적으로 추진하기 위해, 정부·부(府) 및 인권관계 단체 등과의 연대를 강화하고, 추진체제의 충실에 노력한다.

제8조 삭제

부칙

1 이 조례는, 1993년 12월1일부터 시행한다.

2 泉佐野시 동화대책 협의회 조례

(1968년 泉佐野시 조례 제 16호)는 폐지한다.

부칙(平成2000년12월25일 泉佐野시 조례 제34호号)抄

(시행기일)

제1조 이 조례는, 2001년 4월1일부터 시행한다.

부칙(2001년12월26일 22호)

이 조례는, 공포한 날로부터 시행한다.



## 자료⑤ 鳥取현 인권을 존중하는 사회만들기 조례

전문(前文)

모든 인간은、생래적으로 자유로우며、또한、존엄하고 권리에 대하여서는 평등하며、인간으로서 존중되고、기본적인 인권의 향유가 보장되어야 한다。이것은、인류보편의 원리이며、자유와 정의와 평화의 기초인 한편 법 아래 평등하며 기본적 인권의 보장을 정한 일본국헌법의 정신에 부합되는 것이다。이 이념 아래、서로의 인권이 존중되어、공지를 가지고 살 수 있는 차별과 편견이 없는 사회가 실현되어야 한다。여기 우리 鳥取현에 사는 모든 사람은、풍요로운 자연의 품에서、역사와 문화를 키워온 고장 鳥取 땅에서、함께 힘을 합하여 이 사명을 달성할 것을 결의하며、참으로 인권이 존중되는 사회를 만들기 위해、이 조례를 제정한다。

(목적) 제 1조 이 조례는、인권존중에 관하여、현(県)、시정촌(市町村) 및 현내에 사는 모든 사람들이 수행하여야 할 책무를 명확히 밝힘과 동시에、그 시책의 기본이 되는 사항을 정하므로써、동화문제、여성의 인권에 관한 문제、장애인의 인권에 관한 문제 등에 관한 조치를 추진하여、차별이 없는 참으로 인권이 존중되는 사회를 만드는 것을 목적으로 한다。

(현의 책무) 제 2조 1 현은、앞 조의 목적을 달성하기 위해서 인권을 존중하는 사회만들기에 관한 시책(이하「인권시책이라 한다。)을 적극적으로 추진함과 동시에、현행정의 모든 분야에서 인권을 배려하고、인권을 존중하는 사회적 환경 만들기과 인권의식의 양성 및 고양을 촉진하여야 한다。  
2 현은、인권시책을 추진하는데 있어서、정부、시정촌(市町村)및 관계단체와연대 협력하여야 한다。  
3 현은、시정촌(市町村)이 실시하는 인권시책에 관하여、필요한 조언과 지원을 아끼지않는다。

(시정촌(市町村)의 책무) 제 3조 市町村은、현이 실시하는 인권시책에 협력함과 동시에、스스로 행정분야에서 인권존중을 배려하고、인권의식의 양성 및 고양에 힘써야 한다。

(현내에 사는 모든 사람들의 책무)제 4조 현내에 사는 모든 사람은、상호간에인권을 존중하고、스스로가 인권을 존중하는 사회 만들기의 담당자임을 인식하고 인권존중의식의 향상에 힘쓰고 동시에、현이 실시하는 인권시책에 협력하여야 한다。

(기본방침)제5조 1 지시는、인권시책의 종합적인 추진을 꾀하기 위해서、인권시책의 기본이 됨직한 방침(이하「인권시책기본방침」이라 한다。)을 정하기로 한다。

2 인권시책 기본방침은、다음에 열거하는 사항을 정하기로 한다。

一 인권존중의 기본이념

二 인권에 관한 의식의 고양에 관한 것。

三 차별실태의 해소를 위한 시책에 관한 것。

四 상담지원체제에 관한 것。

五 앞 3호에 열거한 것 외에、인권을 존중하는 사회 만들기를 위한 중요한 시책에 관한 것

六 동화문제、여성의 인권에 관한 문제、장애인의 인권에 관한 문제 등에 관한분야의 시책에 관한 것

七 앞 각 호에 열거해 있지는 않지만、인권시책을 추진하기 위해 필요한

(鳥取현 인권을 존중하는 사회 만들기 협의회)

제6조 인권시책 기본방침 외 인권시책으로 현내에 사는 모든 사람의 의견을 반영하기 위해서, 지방자치법(1947년 법률 제 67호)제 138조의 4 제 3항의 규정에 기초하여, 鳥取현 인권을 존중하는 사회 만들기 협의회(이하 「협의회」라 한다.)를설치한다. 2 지사는, 인권시책 기본방침을 정하는데 있어서, 미리, 협의회의 의견을 듣기로 한다.

3 협의회는, 인권을 존중하는 사회만들기에 관한 사항에 관하여, 지사에게의견을 말할 수 있다。第 7条 협의회는, 위원 26명 이내에서 조직한다。

2 위원은, 인권에 관하여 학식과 경험을 가진 자 중에서 지사가 임명한다.

3 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 보궐위원의 임기는, 전임자의 자여기간으로 한다.

4 위원은, 재임될 수 있다.

5 전항 각 호에 정한 것 외, 협의회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙에서 정한다.

부칙 이 조례는, 1996년 8월 1일부터 시행한다.

## 자료⑥ 남녀공동참여조례 제정현황(2008년 4월 1일 현재)

도도부현 ··· 46(치바현이 하는 것을 보고 모든 도도부현에서 제정)

정령시 ··· 17(모든 정령시에서 제정)

구시정촌 ··· 443(1861구시정촌의 23.8%에서 제정)

출전 : 내각부 남녀공동참여기획국 『지방공공단체에 있어서 남녀공동참여사회의 형성 혹은 여성에 관한 시책 추진현황에 관하여(2008년도)』 2008년 에서

## 자료⑦ 어린이 권리조례 제정현황(2008년 7월 31일 현재)

도도부현 ··· 8 (47도도부현 중)

정령시 ··· 4(18정령시 중)

구시정촌 ··· 35(1781 구시정촌 중)

주 : 정령시와 구시정촌의 수는 2009년 5월 시점

출전 : 삿포르시의 웹사이트 에서

자료 ⑧

自治体における人権条例の現状把握調査

2007年1月29日現在

	都道府県	市区町村数	条例
北海道		180	0
青森県		40	0
岩手県		35	0
宮城県		36	0
秋田県		25	0
山形県		35	0
福島県		60	0
茨城県		44	0
栃木県	人権条例	33	2
群馬県		38	0
埼玉県	趣旨採択	71	0
千葉県		56	0
東京都		62	0
神奈川県		35	0
新潟県		35	0
富山県		15	0
石川県		19	0
福井県	人権条例	17	1
山梨県		28	0
長野県	請願採択	81	76
岐阜県		42	0
静岡県		42	0
愛知県		63	0
三重県	人権条例	29	22
滋賀県	人権条例	26	19
京都府		28	1
大阪府	人権条例/規制条例	43	42
兵庫県		41	3
奈良県	人権条例	39	20
和歌山県	人権条例	30	7
鳥取県	人権条例/救済条例※	19	19
島根県		21	0
岡山県		27	1
広島県		23	4
山口県		22	0
徳島県	規制条例	24	24
香川県	規制条例	17	16
愛媛県	人権条例	20	14
高知県	人権条例	35	9
福岡県	規制条例	66	50
佐賀県	人権条例	23	17
長崎県		23	0
熊本県	規制条例	48	32
大分県		18	17
宮崎県		31	0
鹿児島県		49	3
沖縄県		41	0
合計	17条例	1835	399

※施行は凍結

(注)  
都道府県と市区町村の条例の合計416条例

## 자료⑨ 오이타현(大分縣)인권존중사회만들기 추진조례

2008년 12월 19일 공포 오이타현 조례 제49호

목차

전문

제1장 총칙(제1조-제6조)

제2장 인권존중시책의 실시(제7조-제12조)

제3장 오이타현인권존중사회만들기추진심의회(제13조·제14조)

제4장 잡칙(제15조)

부칙

인권은 모든 사람이 개인으로서의 생존과 자유를 확보하고, 사회에서 행복한 생활을 영위하기 위해 빼놓을 수 없는 권리이며, 인간의 존엄에 근거한 고유의 권리이다. 모든 사람은 다양한 개성을 가진 존재이며 인간으로서 모두 똑같이 소중한 인권을 가지고 있다.

하지만 오늘날 사회적 신분, 집안, 인종, 민족, 신조, 성별, 연령, 장애, 질병 등에 의한 부당한 차별 및 기타 인권침해가 존재하여 우리가 해결해야 할 과제가 되고 있다. 한 사람 한 사람이 자기의 인권뿐만 아니라 다른 사람의 인권에 대해서도 바르게 이해하고 배려함과 동시에 서로 인권을 존중하며 공존을 도모해 나가는 것이 중요하다. 모든 개인이 자율적인 존재로서 각각의 행복을 추구할 수 있는 평화롭고 풍요로운 사회의 실현은 현민 모두의 바람이다.

여기서 우리 오이타 현민은 모든 사람의 인권이 존중되는 사회만들기를 추진하기 위해 끊임없는 노력을 계속해 나갈 것을 결의하고 이 조례를 제정한다.

(목적)

제1조 이 조례는 인권이 존중받는 사회만들기에 대해 기본이념을 정하고 현, 현민 및 사업자의 책무를 명확히 함과 동시에 인권이 존중받는 사회만들기에 관해 현(縣)이 실시하는 시책(이하 「인권존중시책」이라 한다)의 기본이 되는 사항을 정함으로써 인권존중시책을 종합적으로 실시하고, 따라서 모든 사람의 인권이 존중받는 사회만들기를 추진할 것을 목적으로 한다.

(기본이념)

제2조 인권이 존중받는 사회만들기의 추진은 모든 사람이 자기결정에 대해 존중받고 자기 실현을 추구할 수 있는 사회, 모든 사람이 차별 및 그 결과 생기는 불합리한 격차의 해소에 임할 수 있는 사회 및 모든 사람이 다양한 가치관과 삶의 방식을 서로 인정하는 사회의 실현에 기여할 것을 목적으로 이루어져야 한다.

(현의 책무)

제3조 현(縣)은, 前條에서 정한 기본이념(이하 「기본이념」이라 한다)을 바탕으로 인권존중시책을 종합적으로 책정하고 실시할 책무를 가진다.

2. 현(縣)은, 인권이 존중받는 사회만들기 추진을 맞아 현민(현민이 그 구성원인 단체를 포

함. 이하 마찬가지로), 사업자, 시정촌(市町村) 및 국가와 연계하여 하도록 한다.

3. 현(縣)은, 인권존중시책을 실시하기 위해 필요한 조치를 강구하도록 노력해야 한다. (현민의 책무)

제4조 현민(縣民)은, 기본이념을 바탕으로 가정, 지역, 학교, 직장 기타 사회 모든 곳에서 인권이 존중되는 사회만들기가 추진될 수 있도록 노력해야 된다.

2. 현민(縣民)은, 인권존중시책에 협력하도록 노력하기로 한다. (사업자의 책무)

제5조 사업자는 기본이념을 바탕으로 그 사업활동에 관해 인권이 존중되는 사회만들기가 추진되도록 노력해야 한다.

2. 사업자는 인권존중시책에 협력하도록 노력하기로 한다. (시정촌(市町村)과의 협동)

제6조 현 및 시정촌(市町村)은 각각 실시하는 인권이 존중되는 사회만들기에 관한 시책에 대해 서로 협력하기로 한다.

## 제2장 인권존중시책의 실시

(인권존중시책기본방침)

제7조 지사는 인권이 존중되는 사회만들기를 종합적으로 추진하기위해 인권존중시책기본방침(이하 「기본방침」 이라한다)을 책정해야 한다.

2. 기본방침은 다음에 말하는 사항에 대해 정하기로 한다.

一 인권교육, 인권계발 기타 인권의식의 고양을 꾀하기 위한 시책의 방침

二 상담, 불평 해결 기타 인권침해 구제에 관한 시책의 방침

三 사회적 약자에 관한 인권의 여러 과제에 관한 방침

四 앞 3호에 기재한 것 외에 인권이 존중받는 사회만들기를 추진하기 위해 필요한 사항

3. 지사는 기본방침을 책정함에 있어서 현민의 의견을 반영할 수 있도록 적절한 조치를 강구해야 한다.

4. 지사는 기본방침의 구체화 방책으로, 그 실시에 관한 계획을 정하기로 한다.

(차별을 없애는 운동월간 및 인권주간)

제8조 차별해소를 위한 사업을 추진하기 위해 차별을 없애는 운동월간을, 인권에 대한 이해를 넓히기 위해 인권주간을 둔다.

2. 차별을 없애는 운동월간은 8월1일부터 8월31일까지고 하고 인권주간은 12월4일부터 12월 10일까지로 한다.

3. 현은, 차별을 없애는 운동월간 및 인권주간의 취지를 보급함과 동시에 그 취지에 맞는 사업을 하기로 한다.

4. 시정촌(市町村)은, 지역의 실정에 맞게 차별을 없애는 운동월간 및 인권주간의 취지에 맞는 사업을 하도록 노력하기로 한다.

(표창)

제9조 지사는 기본이념을 바탕으로 인권이 존중되는 사회만들기 추진에 기여하고 현민의 규범이 되는 사업을 했다고 인정되는 자를 표창할 수 있다.

2. 지사는 전항(前項)의 규정에 의한 표창을 함에 있어서 오이타현(大分縣)인권존중사회만들기추진심의회(大分縣)의 의견을 듣기로 한다.

(사업자를 지원하는 시책)

제10조 지사는 인권교육 및 인권계발 활동에 힘쓰는 사업자에 대해 그 활동을 지원하는 시책을 하기로 한다.

(조사연구)

제11조 지사는 인권존중시책의 책정 및 실시에 관해 현민(縣民)의식의 파악, 기타 필요한 조사연구를 하기로 한다.

(연차보고 등)

제12조 지사는 매년 인권존중시책의 실시상황에 대한 보고서를 작성하고 이것을 공표하기로 한다.

### 제3장 오이타현(大分縣)인권존중사회만들기추진심의회

(오이타현(大分縣)인권존중사회만들기추진심의회)

제13조 다음에 언급할 사무를 행하기 위해 오이타현(大分縣)인권존중사회만들기추진심의회(이하 「심의회」라 한다)를 둔다.

- 一 제7조 제1항의 규정에 의한 기본방침의 책정을 맞아 의견을 말할 것.
- 二 제9조 제2항의 규정에 의해 표창에 대한 의견이 요청된 사항에 대해 의견을 말할 것.
- 三 앞의 2호에 언급한 것 외에 인권이 존중되는 사회만들기 추진에 관한 중요한 사항에 대해 지사에게 제언할 것.

(조직 및 임기)

제14조 심의회는 지사가 임명하는 위원 20인 이내로 조직한다.

2. 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보결 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
3. 위원은 재임할 수 있다.

### 제4장 잡칙

(위임)

제15조 이 조례로 정하는 것 외에, 이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

(시행기일)

1. 이 조례는 2009년 4월 1일부터 시행한다.

(경과조치)

2. 이 조례를 시행할 때 현재 책정되어 있는 오이타현(大分縣)인권시책기본계획은 제7조 제

1항의 규정에 의해 책정된 인권준중기본방침으로 간주한다.

3. 이 조례의 시행에 따라 새로 임명된 위원의 임기는, 제14조 제2항의 규정과 상관없이 2010년 9월 10일까지로 한다.

## 자료 ⑩

### 아시아·태평양의 창

유네스코 「반인종주의·차별철폐 아시아·태평양지역도시연합」이 「포괄적인 사회를 도모하는 차별철폐를 위한 아시아·태평양도시연합」으로 개칭

후지모토 노부키(藤本伸樹) 휴-라이즈 오사카연구원

#### ■ 보다 긍정적인 뉘앙스를 가진 명칭으로

유네스코가 아시아·태평양지역의 지자체에 호소하여 2006년 8월에 설립한 「반인종주의·차별철폐 아시아·태평양지역도시연합」의 가맹도시의 증가와 활성화를 꾀한 제1회 잠정운영 위원회의 회합이 07년 6월 5일~6일에 캄보디아의 프놈펜에서 열렸다. 정식가맹 수속으로 의사표명서에 서명한 지자체와 지자체연합·연맹과, 이 도시연합의 도모하는 사업에 관심을 표한 지자체나 NGO, 전문가 등이 참가했다.

설립 후 약 10개월을 거쳐 도시연합에 가맹하고 있는 곳은 프놈펜, 방콕, 수바(피지), 매카티(필리핀), 쿠루네가라와 마타레(스리랑카), 인천(한국) 등 각 도시 외에 도시·지자체연합-아시아태평양 지부, 전(全)인도지방지자체협회, 타이 전국지자체연맹, 필리핀 지자체연맹 등 함께 11개 도시·지자체연합에 머물러 있다.

이번 회합에서 가장 먼저 논의된 것은 도시연합의 명칭에 대해서였다. 아시아·태평양지역의 많은 국가와 지자체관계자 사이에 「인종주의」라고 하는 개념 자체가 충분히 인식되어 있지 않거나, 자기 나라와 지자체에서 「인종주의 따위 존재하지 않는다」라는 목소리를 흔히 듣게 되는 것에서 볼 때, 도시연합에 대한 찬동이 확대되어 나가기 어렵지 않을까 하는 현상이 확인된 것이다. 또 「반 인종주의·차별철폐」라는 용어를 사용하고 있는 도시연합의 현재 명칭이 부정적인 뉘앙스를 풍기기 때문에 좀 더 긍정적인 명칭으로 변경해야 하지 않을까, 라는 의견이 많이 나오게 된 것이다.

그런 문제제기를 받아들여 논의한 끝에, 「반인종주의·차별철폐 아시아·태평양지역도시연합」으로 발족한 도시연합은 「포괄적인 사회를 도모하는 차별철폐를 위한 아시아·태평양도시연합」으로 개칭하는 것으로 합의에 이른 것이다.1)

다만, 발족 시에 합의된 10개 항목의 commitment(행동계획)2)에 관해서는 변경없이 도시연합이 목표로 하는 골격과 방향성은 그대로 유지되었다.

참고로 유럽에서는, 「반인종주의 유럽도시연합」으로 40년에 발족하여, 이미 67 도시가 가맹해 있고 07년 5월에는 독일의 뉘른베르크에서 제1회 총회가 개최되는 등 확대되는 경

향을 보이고 있다. 도시연합의 사업을 담당하는 유네스코 인문·사회과학국 인권·반차별부의 제교순(諸橋淳) 씨에 의하면, 유럽에서도 당초에는 예를 들어 「문화적 다양성을 위한 ……」 등등 보다 긍정적인 타이틀을 다는 편이 촉진되기 쉽지 않을까, 라는 의견이 있었지만 그런 명확한 타이틀에 이르기 까지 해결해야 될 문제, 즉 인종차별 문제를 무시하게 되지는 않을까, 하는 의견이 압도적으로 많아 결국은 현재의 타이틀로 일단락되었다고 한다.

■ 「세계도시연합」의 결성을 향한 아시아에서의 기반다지기

회합(會合)에서 「아시아-태평양도시연합」은 앞으로 각종 기회를 이용해 보다 많은 지자체가 가맹하도록 노력할 것을 확인했다. 특히 도시·지자체 연합(UCLG)3의 제2회 세계대회가 07년 10월 28일부터 31일까지 한국의 제주도에서 개최하게 되자, 同 아시아태평양지부는 유네스코 및 제주특별자치도와 협력하여 이 기회에 「아시아-태평양도시연합」을 널리 알리고 가맹도시 수의 확대를 꾀하기 위한 기획에 힘쓰기로 했다.

이번 회합에 일본에서는 06년 발족식에 이어, 사카이시(堺市)인구국에서 담당자가 2명 참가하고 있다. 사카이시(堺市)는 「아시아-태평양도시연합」에는 가맹하고 있지 않지만, 회합에서 유네스코의 요청을 받아들여 시의 여성과 외국인을 둘러싼 과제를 비롯하여 인권정책에 대해 보고했다.

09년 8월 14일부터 80일간의 일정으로 세계도시박람회를 개최하는 인천시를 선두로 한국의 여러 도시가 멤버가 되고 있는 가운데, 일본의 지자체가 가맹하는 것에 대한 기대도 서서히 고조되고 있다.

유네스코의 「도시연합」사업은 유럽과 아시아-태평양지역에 더해 아프리카, 라틴아메리카와 카리브 지역, 북미(캐나다)에서도 결성되어 있고 아랍지역도 준비과정에 있다.

유네스코에서는 세계인권선언 60주년에 해당하는 08년 7월 3일·4일에 프랑스의 낭트시에서 개최할 예정으로 있는 「제3회 세계인권포럼」(World Forum on Human Rights)의 장(場)에서, 각 지역도시연합을 상징적으로 집약하는 형태로 「세계도시연합」네트워크를 구축할 계획이다.

1) 「반인종주의·차별철폐 아시아-태평양지역도시연합」(Coalition of Cities against Racism and Discrimination in Asia and the Pacific)에서 「포괄적인 사회를 도모하는 차별철폐를 위한 아시아-태평양도시연합」(Towards an Inclusive society : Coalition of Cities against Discrimination in Asia and the Pacific)으로 개칭되었다.

2) 10개 항목의 commitment(행동계획)의 골자는 다음과 같다.

- 인종주의와 차별에 관한 현상파악 및 지자체정책의 모니터링을 한다
- 차별이나 사회적 배제 문제에 맞서기 위해 지자체 및 지역사회에서 정치적 리더쉽을 실천한다
- 포용적인 사회의 촉진
- 인종주의나 차별의 피해자에 대한 지원의 강화
- 정보의 접근을 통해 시민의 광범위한 참가와 성장을 촉진한다
- 기회균등의 고용자 및 서비스제공자로서의 도시(행정)을 촉진한다
- 기회균등실천의 적극적인 지지자로서의 도시(행정)을 촉진한다
- 교육을 통해 인종주의나 차별에 대항한다
- 문화적 다양성의 촉진



- 인종주의자에 의한 선동 및 관련된 폭력을 예방하고 극복한다

3) 도시·지자체연합은 「세계각국의 민주주의 및 지방자치의 촉진」 「좋은 정부, 지속가능한 발전, 사회적 포용이라는 원칙하에, 경제, 사회, 문화, 직업, 환경에서의 발전을 촉진하고 공적 서비스를 촉진할 것」 「인정 및 남녀평등을 촉진하고 모든 형태로 나타나는 차별이나 편견에 맞설 것」 등의 목적을 기본 틀로 하여 내 건 세계 지자체의 연합이다. 일본은 하마 마츠시(浜松市)가 가맹하고 있다.

## 자료 ⑪ 오이타현 인권시책기본계획 목차

페이지

제1장 오이타현 인권시책기본계획에 부과되어 있는 것	
I 계획책정의 근거와 의의	1
II 계획의 성격과 과제	2
제2장 인권을 둘러싼 사회의 과제	
I 국제사회(국제연합)의 과제	3
II 국내의 과제	3
III 현내의 과제	3
제3장 인권을 둘러싼 현민의 의의	
I 2003년 「인권문제에 관한 현민 의식조사」 개요	6
II 조사결과의 특징	6
제4장 인권존중 사회의 확립을 향한 과제의 기본이 되는 것	
I 인권존중의 기본이념	8
II 인권존중사회만들기를 꾀어낸 행정의 추진	9
제5장 인권시책의 종합적인 추진	
I 인권교육·계발의 추진	1 0
1 모든 장애 있어서의 교육·계발의 추진	1 0
1) 가장과 지역사회에 있어서의 교육·계발의 추진	1 0
2) 학교와 보육소에 있어서의 교육·계발의 추진	1 1
3) 기업·단체에 있어서의 교육·계발의 추진	1 3
4) 특정직업 종사자에 있어서의 교육·계발의 추진	1 4
2 추진환경의 정비	1 5

1) 인재의 양성과 활용	1 5
2) 교재의 정비와 활용	1 6
3) 프로그램의 개발	1 7
4) 정보제공 시스템의 충실	1 8
5) 국가·시정촌과의 제휴	1 8
6) NPO와 협동	1 8

II 상담·지원·권리옹호의 추진	1 9
-------------------	-----

## 제6장 여러가지 분야에 있어서의 인권행정의 추진

I 동화문제	2 1
II 여성의 인권문제	2 4
III 어린이의 인권문제	2 6
IV 고령자의 인권문제	2 9
V 장애인의 인권문제	3 1
VI 외국인의 인권문제	3 4
VII 의료를 둘러싼 인권문제	3 6
VIII 여러 사람의 인권문제	3 8
1 프라이버시의 보호	3 8
2 범죄피해자와 그 가족의 인권문제	3 9
3 네트(net) 사회의 인권문제	4 0
4 성 동일성 장애와 이성애 외(동성애 등)의 인권문제	4 1
5 기타 인권문제	4 1

## 제7장 계획 추진 방향

I 현의 추진방책	4 2
II 관계단체와의 제휴화 현민과의 협동	4 2
III 계획의 추진기간과 재검토	4 2
자료편	4 3

## 자료⑫ 미에현 인권센터



### 개요

미에현 인권센터는 인권존중 사상을 널리 현민에게 보급하고 부락차별을 비롯한 온갖 차별을 없애 나가기 위한 거점 시설로서 1996년 11월 개관했습니다.

인권센터와 교육위원회 인권·동화교육실조사연구그룹(인권·동화교육센터)으로 구성되어, 상설전시실, 도서실, 다목적 홀, 회의실 등이 있습니다.

### 사업안내

연간예정  
기획 패널전  
차별을 없애는 강조 월간  
계발영화 텔레비전 방영  
미니 인권 패널전  
인권 포토콘 테스트

상담원 스킬 업 강좌  
계발 포스타  
텔레비전 포트  
현민 인권강좌  
인권계발책자  
인권 메시지  
원형극장 특별기획전

## 部落差別撤廃・人権条例の制定の経過・現状・今後の課題

友永健三（部落解放・人権研究所所長）

### 1. はじめに

2002年3月末に、「地対財特法」が期限切れとなり失効した。この失効は、同時に1969年に制定された「同和対策事業特別措置法」以降33年間続いてきた一連の「特別措置法」に基づく部落差別撤廃の取り組みの終焉でもあった。しかしながら、このことは、部落差別が撤廃されたことを意味するものではない。「特別措置法」終了後を見越して、部落差別撤廃に向けた今後の方向を審議した地域改善対策協議会は、1996年5月、意見具申を取りまとめたが、その「同和問題に関する基本認識」の中で、①これまでの取り組みによって改善されてきてはいるが、依然として課題が残されていること、②同和問題をはじめとした人権問題の解決は、国際的な責務となってきたこと、③同和対策審議会答申の基本精神を踏まえ、今後とも国、地方公共団体、国民が主体的に同和問題の解決に取り組む必要があること、④同和問題解決に向けて残された課題の解決を、他の人権課題の解決と結びつけるという新たな方向性を見出していくこと等を提起した。そして、「今後の主な課題」として、①根深く存在している差別意識を払拭するための教育・啓発活動の推進、②教育や就労・産業面などの残されている較差の解消、③人権侵害の被害者の効果的な救済等、④施策の適正化、の4点が必要であると指摘した。

その後1996年12月、「人権擁護施策推進法」が制定され、これに基づき人権擁護推進審議会が設置された。この審議会から1999年7月、今後の人権教育・啓発のあり方に関する答申が出され、国民的な運動の盛り上がりのなかで、2000年12月、「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」（「人権教育・啓発推進法」）が制定された。ついで、2001年5月、同審議会から今後の人権救済制度のあり方についての答申、同年12月、人権擁護委員制度の改革に関する追加答申が出され、2002年3月、「人権擁護法案」が国会に上程された。この法案では、部落地名総鑑の流布・販売や就職差別等が禁止されるとともに、新たに人権委員会を設置し人権侵害の救済にあたることとされた。しかしながら、メディアの人権侵害も対象とされたこと、新たに設置される人権委員会の独立性や実効性などの面で各方面から批判が高まり、2003年10月、衆議院の解散で廃案となった。

一方、2000年4月から地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（「地方分権一括法」）が施行され、国と、自治体との関係が、従来の中央集権・上意下達型から、地方分権・切磋琢磨型に大きく転換されることとなった。この結果、部落差別を撤廃していく上で、自治体の果たす役割が大きくなってきた。また、情報公開条例の制定が各地で拡大するなかで、部落差別撤廃等に関する施策を実施する場合であっても、確固とした根拠なしに、自治体として予算を執行し職員を配置することが困難になってきた。こうして、部落差別

撤廃、あるいは部落をはじめあらゆる差別を撤廃していく上で、条例が重要な役割を果たすところとなってきている。このため、各地で条例制定が取り組まれてきたが、市町村合併の急速な進行で、その様相が大きく変容してきている。また、折角条例が制定された自治体においても、条例が十分活用されていない自治体も少なくない実情がある。

このため、部落解放・人権研究所で、2006年6月から2007年1月にかけて、全国の自治体を対象に、部落差別撤廃・人権条例に関する動向を調査した。本稿では、この調査結果も踏まえ、部落差別撤廃に向けた条例の制定の経過、市町村合併の影響、条例の活用現状、今後の課題等を明らかにするものである。

## 2. 部落差別撤廃に向けた条例制定の経過

部落差別撤廃に向けた条例制定の経過は、以下のように整理することができる。

### (1) 部落差別調査等規制等条例の制定

1985年3月、大阪府部落差別調査等の規制等に関する条例が制定された。これは、1975年11月以降次々と発覚してきた部落地名総鑑事件の究明活動のなかから、興信所・探偵社などの調査業者の深刻な部落差別調査の実態が明らかになったこと、当初国のレベルでの法的規制の必要性が各方面から指摘されたが、国がなかなか法的規制を行おうとはしないという事態のなかで、この事件が集中的に現れた大阪府段階で、条例を制定しようということになり、条例が制定されたものである。この条例の眼目は、調査業者が部落差別調査をしないこと、部落の所在地の一覧の提供や部落の所在地を教示しないことなどを求めたもので、このために①自主規制を求め、②違反行為が判明した場合、大阪府知事が「指示」することができ、③「指示」に従わなかった場合、営業停止命令を出すことができ、④営業停止命令にも従わなかった場合、罰則が用意されている点にある。その後、熊本県（1995年7月）、福岡県（1995年10月）、香川県（1996年7月）、徳島県（1996年12月）で部落差別調査を規制する条例が制定されているが、これらの条例では、違反事例があった場合、知事が「指示」をすることができ、この「指示」に従わなかった場合、「公表」ができることとなっている。

(注1)

### (2) 部落差別をはじめあらゆる差別をなくす条例等の制定

従来の「特別措置法」に基づく取り組みでは、住環境面の改善等では効果があるものの、差別事件や差別意識の払拭等には限界があるということで、1985年5月から「部落解放基本法」の制定を求めた運動が本格的に開始された。しかしながら、その展望がみえてこないだけでなく、「特別措置法」の打ち切りが濃厚になってきた。このような状況下で、1990年代初頭より、自治体レベルで「部落解放基本法」の内容を盛り込んだ条例の制定を求めた運動が開始された。(注2)

全国に先駆けて、1993年6月、徳島県阿南市で、阿南市部落差別撤廃・人権擁護に関する条例が、同年9月には、大阪府泉佐野市で泉佐野市における部落差別撤廃とあらゆる差別をなくす条例が制定された。その後、各地に同様の条例が制定されていくこととなった。これらの

条例では、部落差別をはじめあらゆる差別を撤廃し人権を確立することが目的に明記され、自治体の責務、市民の責務、定期的な調査の実施、総合的な計画の策定、推進体制の整備、審議会の設置等に関連した条文が盛り込まれた。（注3）

### （3） 人権尊重の社会づくり条例の制定

先に紹介した1996年5月の地域改善対策協議会の意見具申、地方分権の流れ、まちづくりの必要性の高まりといった一連の状況の変化を受けて、1996年8月、鳥取県人権尊重の社会づくり条例が制定された。その後、同様の条例が三重県（1997年7月）、大阪府（1998年10月）等においても制定され、近年この形の条例が各地で制定されるようになっていく。この条例の場合、差別をなくし人権が尊重された社会を構築することが目的に明記され、自治体の責務、住民の責務、基本方針や基本計画の策定、審議会の設置等が盛り込まれている。（注4）

### （4） 市町村合併の進行と部落差別撤廃・人権条例の変容

以上のような経過を経て、2004年10月20日時点で、3035市区町村のなかで部落差別撤廃・人権条例を制定している自治体は764（47都道府県では16条例）が制定されるようになった。その後、市町村合併が進行し、2007年1月29日時点では、市区町村数は1812となった。これに伴って、これまで制定されていた条例は変容を余儀なくされ、市区町村での部落差別撤廃・人権条例も396（47都道府県では17条例）となった。

（表・自治体における部落差別撤廃・人権条例制定の推移 参照）

その内容をみると、①合併した市町村がおのおのほぼ同様の条例を制定していたため、合併に際しても同様の条例が継続された事例（例：香川県さぬき市）、②編入合併の場合で、編入を受け入れた自治体が条例を定めていたためその条例が合併後も維持された事例（例：鳥取県倉吉市）、③合併した市町村が異なった条例を定めていたか、一部の市町村だけが条例を制定していたため、合併にあたって新たな条例を制定した事例（例：三重県伊賀市）、④合併した一部の市町村だけが条例を制定していたが、合併に伴って条例がなくなってしまった事例（例：三重県員弁市）などがある。（注5）

### （5）鳥取県人権侵害救済条例の制定

これも先に紹介したように、2002年3月、「人権擁護法案」が国会に上程されたが、メディア規制や新たに設置される人権委員会の独立性等の問題があり、各方面からの批判が強く、2003年10月、衆議院の解散とともに同法案は廃案となった。「人権擁護法案」の問題点のなかでも特に大きなものが、東京にだけ人権委員会が設けられ、法務局が設置されている都道府県では地方事務所が、それ以外の府県では地方法務局に事務委任されるというものであった。これでは、現状と変わらないこと、差別や人権侵害は日常生活に密着した地域で生起すること、従って都道府県単位に人権委員会を設置し人権侵害の救済に効果的に対応する必要性が各方面から指摘されるようになった。その結果、2005年10月、鳥取県議会は、議員提案の鳥取県人権侵害救済推進および手続きに関する条例（「鳥取県人権侵害救済条例」）を可決した。この条例は、部落差別をはじめとした差別やさまざまな人権侵害を禁止するとと

もに、新たに設置される人権委員会が、調査、勧告、勧告の公表等ができることとされた。しかしながら、この条例についても弁護士会やメディア関係者から委員会の独立性や権限が強すぎることに對する批判が寄せられ、2006年3月、同条例の施行停止条例が採択され、2007年夏をめどに、条例の見直し検討委員会で見直しが行われている。(注6)

一方、千葉県議会は、2006年10月、千葉県は、障害がある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例を制定した。この条例では、障害者に対する各分野の差別を定義するとともに、差別の禁止、被害者の救済の仕組みに関する条文を盛り込んでいる。格差拡大社会の到来、フリーターやワーキングプアの増大等に象徴される時代的背景を考慮したとき、今後、悪質な差別や人権侵害が増加するおそれは大きく、鳥取県人権侵害救済条例のような条例制定の必要性が高まることが予想される。

### 3. アンケート調査結果の概要

次に、2006年6月から2007年1月にかけて実施したアンケート調査結果の概要を、以下に報告する。

#### (1) アンケート調査項目の概要

2006年6月20日、市町村合併を踏まえた部落差別撤廃・人権条例等の現状把握のために、全国1887(2007年1月29日時点では、1882)自治体を対象に、アンケート調査を実施した。調査項目は、部落差別撤廃・人権条例の有・無、審議会の有・無、基本方針・基本計画・実施計画の有・無等であった。2007年1月末時点で、1161の自治体から回答をえた。なお、今回の調査で調査対象とした部落差別撤廃・人権条例としては、①人権尊重の社会づくり条例、②部落差別撤廃条例、③部落差別をはじめあらゆる差別を撤廃するための条例、④部落差別撤廃・人権条例、⑤部落差別調査規制条例に限定し、男女共同参画条例や子どもの権利条例、障害者に係わった条例、個人情報保護条例等は含まなかった。

#### (2) 条例、審議会、計画の状況

回答があった1161の自治体のうち、「条例がある」との回答をした自治体(都道府県と市町村)は411であった。複数の条例を制定している自治体があるため条例の数は413である。また、回答をえた自治体の内、「審議会等を設置している」との回答をした自治体は296であった。また、審議会等の名簿が「あり」と回答した自治体は200、答申が「あり」と回答した自治体は98であった。さらに、「基本方針・基本計画・実施計画等いずれかの計画がある」と回答した自治体は160であった。これらの計画についても、複数の計画を策定している自治体があるため、回答があった計画の総数は198で、このうち、「基本方針(指針)」は87、「基本計画」は86、「実施計画」は25である。これらの結果を見たとき、審議会の設置や基本方針・基本計画等の策定を義務付けていない条例が少なくなく、こうした条例の場合は宣言条例にとどまっていると考えられる。また、審議会が設置されていても委員が任命されておらず答申も出されていない自治体も少なからず存在していること、さらに、審議会から答申が出されていても、それをうけた基本方針や基本計画等が策定されていない自治

体も少なくないことがわかる。(注7)

### (3) 条例、審議会、計画の内容分類

条例の名称等から内容を見たとき、人権尊重の社会づくり条例(219/53, 0%)、部落差別をはじめあらゆる差別撤廃条例(122/29, 7%)、部落差別撤廃・人権擁護条例(51/12, 3%)が多いことが分かる。(注8) 審議会の名称等を見たとき、人権審議会(163/55, 1%)、部落差別をはじめ差別撤廃審議会(79/26, 7%)、部落差別撤廃・人権審議会(41/13, 9%)が多いことが分かる。基本方針、基本計画、実施計画等を見たとき、人権全般を対象にしたもの、部落差別をはじめあらゆる差別撤廃を対象にしたもの、人権教育・啓発を対象にしたもの等が多いことが分かる。また、基本方針の策定にとどまっていて、基本計画、さらには実施計画まで策定しているところがあまり多くない実態が読みとれる。

### (4) 条例、審議会、計画の広報等の状況

条例の住民への普及に関して、「ウェブサイトへの記載あり」と回答があったのは205、「解説書あり」は15(うち、解説書の「ウェブサイトへの掲載あり」は5)、「広報あり」は167(うち、リーフレットが51,パンフレットが48,イベント開催が30など)となっている。また、条例に関する自治体職員への研修について尋ねたところ、「職員全体研修あり」は151,「新採職員研修あり」は132であった。

審議会の設置要項の有無を尋ねたところ、「あり」は207,審議会設置要項のウェブサイトへの記載について「あり」は95,審議会議員名簿の有無について尋ねたところ、「あり」は200,委員名簿のウェブサイトへの記載について「あり」は19であった。また、審議会からの答申の有無について尋ねたところ、「あり」は98,答申のウェブサイトへの掲載「あり」は15であった。審議会の審議過程についてウェブサイト上での公表の有無については「あり」が21であった。

基本方針(指針)のウェブサイトへの記載について尋ねたところ、「あり」は24,「広報あり」は48(うち、リーフレット15,パンフレット15,イベント開催3など)であった。基本計画についてウェブサイトへの記載「あり」は22,「広報あり」は44(うち、パンフレット14,リーフレット12,イベント開催2など)であった。実施計画のウェブサイトへの記載「あり」は3,実施計画の評価について「あり」は20であった。

## 4. 部落差別撤廃・人権条例の意義

ここで、改めて条例が持つ意義、とりわけ部落差別撤廃・人権条例が持つ意義についてまとめておきたい。

### (1) 条例の基本的な意義

いうまでもなく、条例は、自治体の法律であり最高の取り決めである。具体的には、2つの大きな意義があり、一つは、住民と自治体当局との最も重要な契約であるという点がある。自治体は住民によって構成され、その財政は住民の税金等によって成り立っている。自治体を構成



している住民は、安心して快適な生活を営むために必要な自治体当局（首長、役所、議会等）を形成するが、その際、当局にしてもらいたいこと、してもらいたくないことなどを定める必要があり、その中で重要なものが条例となる。もう一つの意義は、当該自治体に暮らす住民が、安心して快適な生活を営む上で、守らなければならない共通のルールがあるが、それらのなかで重要なものが条例で定められているという点である。

#### （２） 地方分権の流れと条例の意義

「はじめに」でも触れたが、地方分権一括法施行（２０００年４月）以降、国と都道府県と市町村の関係が、従来と大きく変化してきた。法律的には、国と都道府県と市町村とが、それぞれ対等の存在として認められることとなり、従来国が保持していたいくつかの権限が都道府県や市町村に委譲されることとなった。この結果、あらゆる面で自治体の果たす役割が大きくなってきている。部落差別をはじめとした差別撤廃や人権尊重の社会づくりの面でも同様で、従来ならば、その多くが国の法律や制度、予算の動向に左右されていたが、２０００年４月以降、都道府県や市町村の果たす役割は格段に大きくなってきている。このためには、この面でも自治体の役割を明記し住民の努力を盛り込んだ条例の必要性は高まっている。（注９）

#### （３） 情報公開の流れと条例の意義

これも「はじめに」で触れたが、今日、情報公開条例が多くの自治体で制定されている。住民や関係者によって、情報公開条例に基づき、自治体当局の予算の執行状況や職員の配置・執務状況が問われ、正当な根拠がない場合には訴訟に持ち込まれ、裁判で返還命令等が出される事態となってきている。このような状況を直視したとき、部落差別をはじめとした差別撤廃や人権尊重の社会づくりに関する施策の実施や職員等の配置についても、その根拠が必要となってきており、この面からもこれらに関わった条例の制定が求められているのである。

#### （４） 国に法律や体制の整備を促す上での意義

２０００年４月の「地方分権一括法」以降、自治体の果たす役割が大きくなってきているが、国の役割がなくなったわけでない。女性差別や障害者差別等の撤廃等と比較したとき、部落差別撤廃、民族差別撤廃、外国人の人権保障等の分野では国の取り組みは大きく遅れているといわねばならない。たとえば、女性差別撤廃については、男女共同参画基本法が制定され、内閣府に男女共同参画局が設置されている。また、基本法に基づく計画も策定されている。さらに、都道府県はもとより市区町村段階においても男女共同参画条例が制定されてきている。

（注１０）しかし、部落差別撤廃について言えば、２００２年３月末に総務庁地域改善対策室が廃止されて以降、国のレベルでは、部落差別を撤廃するための総合調整・企画立案機能を持った部局は存在しないし、国としての計画、これらの根拠法も存在しない。このことは、民族差別撤廃、外国人の人権保障についても同様である。また、国のレベルでは、人権を基礎に日本社会を作り変えていくための明確な法律も、担当する府省庁も存在しない。一方、自治体レベルでは、これまで紹介してきたように、４１１の自治体で、部落差別をはじめとする差別撤廃条例や人権尊重の社会づくり条例が制定されている。また、企画立案や総合調整機能を持った人権部や課が存在し、各種の計画を策定している。このような現状をみたとき、自治体

レベルの取り組みを踏まえ、国レベルでも部落差別撤廃・人権尊重社会づくりの面でも法律の制定、体制の整備、計画の策定等が求められてきているといえよう。（注11）

#### （5） 人権諸条約を自治体で実施する上での意義

近年、日本は国連が採択した国際人権諸条約を締結してきている。たとえば、1979年6月には国際人権規約、1995年12月には人種差別撤廃条約を締結した。この結果、日本政府はもとより自治体もこれらの条約を誠実に実施する義務を負うところとなってきている。たとえばこのことは、人種差別撤廃条約の場合、条約の第2条1項(a)に、「各締約国は、個人、集団または団体に対する人種差別の行為または慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保することを約束する。」と規定されていることに示されている。また、2001年8月30日に社会権規約委員会から出された日本政府報告書の審査を踏まえた総括所見のなかで、「委員会は、締約国が、兵庫県に対し、特に高齢者及び障害のある人びとに対するコミュニティ・サービスを改善および拡大するよう奨励することを勧告する。」（54パラグラフ）、「委員会は、締約国に対し、日本におけるホームレスの規模および原因を評価するための調査をみずからおよび都道府県と共同で行うことを促す。締約国はまた、生活保護法のような現行法の全面適用を確保するための十分な措置もとり、ホームレスの人びとに対して十分な生活水準を確保すべきである。」（56パラグラフ）との勧告が含まれていることにも示されている。部落差別をはじめとする差別撤廃条例や人権尊重の社会づくり条例は、日本が締結した国際人権規約や人種差別撤廃条約を自治体として実施していくための根拠となるという意義があるといえよう。

## 5. おわりに

おわりに、今後の課題を以下に列挙する。

### （1） 条例未制定自治体での制定

部落差別をはじめとする差別撤廃条例や人権尊重の社会づくり条例は、全国の自治体のなかで2割強の自治体で制定されているにすぎない。今後、これらの条例が制定されていない自治体での条例制定が求められている。また、少なくとも都道府県レベルで、差別を禁止し被害者の効果的な救済に役立つ条例制定が望まれる。

### （2） 条例の改正

条例が制定されている自治体においても、宣言条例にとどまっていた審議会の設置や基本方針・基本計画の策定、実態調査の実施、推進体制の整備等の条項をもっていない場合、この条例に実効性を持たせるためには、これらの条項を伴ったものへと改正することが望まれる。

### （3） 条例制定自治体での条例の普及・宣伝と実施

条例が制定された自治体においても、①住民への普及・宣伝、②自治体職員への系統的な研修、③審議会の委員委嘱、審議会の開催、答申の取りまとめ、④実態調査の定期的実施、⑤基本方針、基本計画、実施計画の策定に基づく施策の実施、⑥実施した施策の評価、⑦計画の見直し、⑧庁内体制の確立と事務局部局の明確化、⑨条例の活用を求めた住民運動の強化、⑩人

権尊重のまちづくりへの活用、等が求められている。(資料12)

(4) 条例を制定した自治体間でのネットワークの構築

条例を制定した自治体間の府県別、全国的ネットワークの構築が求められている。このネットワークの目的としては、①経験交流、②未制定自治体への条例制定支援、③国のレベルでの法制度の整備を求めた働きかけ、④国際連帯、等が考えられる。

(5) 自治体間での国際的なネットワークの構築

2001年の8～9月、南アフリカのダーバンにおいて、国連主催の反人種主義・差別撤廃世界会議が開催され、「ダーバン宣言・行動計画」が採択された。(注13) この「ダーバン宣言・行動計画」を具体化するため、ユネスコは反人種主義・差別撤廃都市連合の結成を呼びかけている。この呼びかけに応じてヨーロッパでは2004年12月、ドイツのニュルンベルク市において立ち上げのための会合が開催されているし、北米でも、2005年からカナダ都市連合結成に向けた取り組みが行われている。アフリカの都市連合は、2006年9月にケニアのナイロビで立ち上げられ、ラテンアメリカとカリブ地域連合も2006年10月にウルグアイで正式に発足している。日本もその一員であるアジア・太平洋都市連合は、2006年8月、タイにおいて結成された。これらの各地域での連合の結成を踏まえ、2008年には国際都市連合の結成が目指されている。日本からは、2006年4月に政令都市の仲間入りをした堺市がアジア・太平洋都市連合の結成過程に参加し、正式加盟を検討しているが、部落差別をはじめとする差別撤廃条例や人権尊重の社会づくり条例を制定している自治体の積極的な参加が望まれる。(注14)

(注1) 大阪府部落差別調査等規制等条例については、部落解放研究所編『部落差別調査等規制条例の制定と意義』1985年7月、解放出版社 参照

(注2) 部落差別をはじめあらゆる差別をなく条例等の制定を呼びかけた資料としては、部落解放基本法制定要求国民運動中央実行委員会編 人権ブックレット39『足元からの部落解放基本法実現へ 条例・宣言をつくろう』1993年3月、解放出版社 参照 また、阿南市や泉佐野市等における条例制定については、部落解放基本法制定要求国民運動中央実行委員会編『「部落解放基本法」制定にむけて 全国で「条例・宣言」を!』

1994年7月、解放出版社 参照

(注3) 阿南市の部落差別撤廃・人権擁護に関する条例は、2005年9月、阿南市人権尊重のまちづくり条例の制定に伴い廃止された。

(注4) 鳥取県人権尊重の社会づくり条例の制定については、(社)部落解放研究所編『人権条例とまちづくり 地方分権の視野から』1997年11月 参照

(注5) ④の事例はそれほど多くないが、群馬県尾島町は、太田市に合併されるまで、尾島町部落差別とあらゆる差別なくすことをめざす条例をもっていたが、合併に伴いこの条例は失効した。しかし、新たにできた太田市のまちづくり基本条例のなかに、「市民一人一人の人権が保障され、何人も差別されることなく、その個性及び能力が十分に発揮されるまちづくりを行

います。」との条文が盛り込まれた。

(注6) 鳥取県人権侵害救済条例については、部落解放・人権研究所編集発行 月刊雑誌『ヒューマンライツ』212号(2005年11月)、222号(2006年9月)参照

(注7) 今回のアンケートに関する回答のなかに、同和対策審議会設置条例や隣保館設置条例等が含まれていたが、これらは今回の調査の趣旨とは異なるので、集計には含めなかった。同様に、部落差別撤廃・人権条例に基づかない審議会や計画等についても回答が寄せられたが、同様の理由で集計には含めなかった。

(注8) 堺市は、2006年12月、堺市平和と人権を尊重するまちづくり条例を制定したが、人権尊重とともに平和の尊重を条例の目的に明確に掲げている点が注目される。

(注9) 地方分権一括法が施行されたことによって、法律上は国と自治体とは対等の関係になった。また、国がもっていたいくつかの権限は自治体に委譲された。しかし、肝心の税や財政面での分権が行われる必要がある。

(注10) 男女共同参画条例の制定状況については、地方自治総合研究所のウェブサイトに掲載されている。なお、最近の保守化傾向の強制のなかで、男女共同参画条例等に対するバックラッシュの動きがあることに警戒する必要がある。

(注11) 日本の人権法制度の整備に関する包括的な提言としては、2006年12月、人権の法制度を提言する市民会議から「日本における人権の法制度に関する提言」が公表されている。(同市民会議のウェブサイトに掲載)

(資料12) 部落差別撤廃・人権条例の活用、とりわけ人権のまちづくりへの活用については、(社)部落解放・人権研究所編『人権のまちづくり 参加・交流・パートナーシップ』2000年6月 解放出版社、『地域に根ざす人権条例 人をつなげるまちづくり』2003年11月、解放出版社 参照

(注13) ダーバン宣言・行動計画については、ダーバン2001編『反人種主義・差別撤廃 世界会議と日本』、月刊誌『部落解放2002/502号』2002年5月、解放出版社 参照

(注14) 反人種主義・差別撤廃都市連合については、部落解放・人権研究所編集発行 月刊誌『ヒューマンライツ』223号(2006年10月) 参照

※ この論文は、(社)部落解放・人権研究所発行の『部落解放研究』第175号、2007年4月に掲載するために執筆したものです。

## 부락차별철폐 · 인권조례 제정의 경과 · 현상 · 앞으로의 과제

토모나가켄죠(부락해방 · 인권연구소소장)

### 1. 머리말

2002년 3월말에 「地對財特法」의 기한이 끝나 효력을 잃었다. 동시에 이것은 1969년 제정된 「同和對策事業特別措置法」이후 33년간 계속되어 온 일련의 「특별조치법」에 근거한 부락차별철폐 사업에 종언을 고하는 것이기도 했다. 하지만 이것이 부락차별이 철폐된 것을 의미하는 것은 아니다. 「특별조치법」종료 후를 내다보고, 부락차별철폐를 향한 앞으로의 방향을 심의한 지역개선대책협의회는 1995년 5월 상세한 의견을 종합 정리했는데, 그 「동화문제에 관한 기본인식」속에서,

① 지금까지의 사업으로 개선되고는 있지만 여전히 과제가 남아있는 것, ② 동화문제를 비롯한 인권문제의 해결은 국제적인 채무로 되어 있는 것, ③ 동화대책심의회 답신의 기본정신을 바탕으로 앞으로도 국가, 지방공공단체, 국민이 주체적으로 동화문제 해결에 힘쓸 필요가 있다는 것, ④ 동화문제해결을 향해 남아있는 과제의 해결을, 다른 인권과제의 해결과 연결지어 가고자 하는 새로운 방향성을 끌어내어 가야할 것 등을 제기했다. 그리고 앞으로의 주요 과제로서 ① 뿌리깊이 존재하고 있는 차별의식을 불식시키기 위한 교육 · 계발활동의 추진, ② 교육이나 취로 · 산업면 등에 남아있는 격차의 해소, ③ 인권침해 피해자의 효과적인 구제 등, ④ 시책의 적정화, 라는 4가지 점이 필요하다고 지적했다.

그 후 1996년 12월, 「인권옹호시책추진법」이 제정되어, 이에 바탕을 둔 인권옹호추진심의회가 설치되었다. 이 심의회에서 1999년 7월, 앞으로의 인권교육 · 계발 모습에 관한 답신(答申)이 나와 국민적인 운동의 고조 속에서 2000년 12월, 「인권교육 및 인권계발의 추진에 관한 법률」(「인권교육 · 인권계발법」)이 제정되었다. 계속해서 2001년 5월, 동 심의회에서 앞으로의 인권구제제도의 모습에 대한 답신, 같은 해 12월, 인권옹호위원제도의 개혁에 관한 추가답신이 나와 2003년 3월, 「인권옹호법」이 국회에 상정되었다. 이 법안에서는 부락지명총감(部落地名總鑑)의 유포 · 판매나 취직차별 등이 금지됨과 동시에 새로이 인권위원회를 설치하여 인권침해의 구제에 임하도록 했다. 하지만 미디어의 인권침해도 대상이 된 점, 새로이 설치된 인권위원회의 독립성이나 실효성 등의 면에서 각 방면으로부터 비판이 심해져 2003년 10월, 중의원의 해산으로 폐지안이 되었다.

한편, 2000년 4월부터 지방분권 추진을 피하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(「지방분권일괄법」)이 시행되어, 국가와 자치제와의 관계가 종래의 중앙집권·상의하달형에서 지방분권·절차탁마형(切磋琢磨型)으로 크게 전환되게 되었다. 그 결과 부락차별을 철폐해 나가는데 있어서 자치제가 하는 역할이 커져 왔다. 또 정보공개 조례의 제정이 각지에서 확대되는 가운데 부락차별철폐 등에 관한 시책을 실시하는 경우라도 확고한 근거 없이 지자체로서 예산을 집행하고 직원을 배치하기가 곤란해져 왔다. 이리하여 부락차별철폐, 또는 부락을 비롯한 모든 차별을 철폐해나가는데 있어서 조례가 중요한 역할을 하게 되었다. 이 때문에 각지에서 조례제정에 힘써 왔지만 각 시정촌(市町村) 합병이 급속히 진행되는 가운데 그 양상이 크게 변용되어 오고 있다. 또 애써 조례가 제정된 지자체에서도 조례가 충분히 활용되지 못하고 있는 지자체도 적지 않은 실정이다.

이 때문에 부락해방·인권연구소에서 2006년 6월부터 2007년 1월에 걸쳐 전국의 지자체를 대상으로 부락차별철폐·인권조례에 관한 동향을 조사했다. 본고(本稿)에서는 이 조사결과도 포함하여 부락차별철폐를 향한 조례 제정의 경과, 시정촌(市町村) 합병의 영향, 조례 활용의 현상, 앞으로의 과제 등을 명확히 하는 것이다.

## 2. 부락차별철폐를 향한 조례제정의 경과

부락차별철폐를 향한 조례제정의 경과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

### (1) 부락차별조사 등 규제 등 조례의 제정

1985년 3월, 오사카(大阪)부락차별조사 등의 규제 등에 관한 조례가 제정되었다. 이는 1975년 11월 이후 계속해서 발각되어 온 부락지명총감사건의 구명활동 속에서 흥신소·탐정사 등의 조사업자의 심각한 부락차별조사의 실태가 분명한 것, 당초 국가 차원에서의 법적규제의 필요성이 각 방면에서 지적되었지만, 국가가 좀처럼 법적규제를 하려고 하지 않는 사태 속에서 이 사건이 집중적으로 나타난 오사카 단계에서 조례를 제정하고자 하여 조례가 제정된 것이다. 이 조례의 요점은 조사업자가 부락차별조사를 하지 않는 것, 부락 소재지 일람의 제공이나 부락의 소재지를 교시하지 않는 것 등을 요구한 것으로, 이 때문에 ① 자주규제를 요구하고, ② 위반행위가 판명된 경우, 오사카 지사가 지시할 수가 있고, ③ 지시에 따르지 않는 경우 영업정지명령을 내릴 수 있고, ④ 영업정지명령에도 따르지 않은 경우 벌칙이 준비되어 있다는 점이다. 그 후 구마모토현(熊本縣, 1995년 7월), 후쿠오카현(福岡縣,

1995년 10월), 카가와현(香川縣, 1996년 7월), 토쿠시마현(德島縣, 1996년 12월), 에서 부락차별조사를 규제하는 조례가 제정되어 있지만 이러한 조례에서는 위반사례가 있을 경우 지사가 '지시'를 할 수 있고, 이 지시에 따르지 않을 경우 '공표'(公表)할 수 있도록 되어있다. (주1)

### (2) 부락차별을 비롯한 모든 차별을 없애는 조례 등의 제정

종래의 특별조치법에 기초한 사업에서는 거주 환경면의 개선 등에서는 효과가 있지만 차별사건이나 차별의식의 불식 등에는 한계가 있다고 하여 1985년 5월부터 「부락해방기본법」 제정을 촉구하는 운동이 본격적으로 개시되었다. 하지만 그 전망이 보이지 않을 뿐만 아니라 특별조치법의 중지가 농후해져왔다. 이러한 상황 하에서 1990년대 초부터 지자체 차원에서 「부락해방기본법」의 내용을 담은 조례의 제정을 촉구한 운동이 개시되었다. (주2)

전국에서 가장 먼저 1993년 6월, 토쿠시마현 아난시(阿南市)에서 아난시 부락차별철폐·인권옹호에 관한 조례가, 같은 해 9월에는 오사카부 이즈미사노시(泉佐野市)에서 이즈미사노시에서의 부락차별철폐와 모든 차별을 없애는 조례가 제정되었다. 그 후 각지에 비슷한 조례가 제정되게 되었다. 이러한 조례에서는 부락차별을 비롯한 모든 차별을 철폐하고 인권을 확립하는 것을 목적으로 명기되고, 지자체의 책무, 시민의 책무, 정기적인 조사의 실시, 종합적인 계획의 책정, 추진체제의 정비, 심의회의 설치 등과 관련된 조문이 담겼다. (주3)

### (3) 인권존중 사회 만들기 조례의 제정

앞에서 소개한 1996년 5월의 지역개선대책협의회의 의견모으기, 지방분권의 흐름, 마을만들기의 필요성의 고조 등 일련의 상황변화를 받아들여 1996년 8월, 돗토리현(鳥取縣) 인권존중 사회만들기 조례가 제정되었다. 그 후 비슷한 조례가 미에현(三重縣, 1997년 7월), 오사카부(大阪府, 1998년 10월) 등에서도 제정되고, 최근 이러한 형태의 조례가 각지에서 제정되게끔 되었다. 이 조례의 경우, 차별을 없애고 인권이 존중되는 사회를 구축하는 것이 목적으로 명기되고, 지자체의 책무, 주민의 책무, 기본방침이나 기본계획의 책정, 심의회의 설치 등이 담겨있다. (주4)

### (4) 시정촌(市町村) 합병의 진행과 부락차별철폐·인권조례의 변용

이상과 같은 경과를 거쳐 2004년 10월 20일 시점에서, 3035개 시구정촌(市區町村) 가운데 부락차별철폐·인권조례를 제정하고 있는 지자체는 764(47都

道府縣에서는 16조례)가 제정되게 되었다. 그 후 시정촌(市町村) 합병이 진행되어 2007년 1월 29일 시점에서는 시구정촌(市區町村) 수가 1812로 되었다. 이에 따라 지금까지 제정되어 있던 조례는 부득이하게 바뀔 수 밖에 없게 되어 시구정촌(市區町村)에서의 부락차별철폐·인권조례도 396(47 都道府縣에서는 17조례)가 되었다. (표·지자체에서의 부락차별철폐·인권조례제정의 추이 참조)

그 내용을 봤을 때 ① 합병된 시정촌(市町村)이 각각 거의 비슷한 조례를 제정하고 있었기 때문에 합병할 때에도 비슷한 조례가 계속된 사례(예: 카가와현 사누키시), ② 편입 합병된 경우, 편입을 받아들인 지자체가 조례를 정한 상태여서 그 조례가 합병 후에도 유지된 사례(예: 돗토리현 쿠라요시시(倉吉市)), ③ 합병된 시정촌(市町村)이 다른 조례를 정해놓고 있던 경우거나, 일부 시정촌(市町村)만 조례를 제정하고 있었기 때문에 합병을 맞아 새로운 조례를 제정한 사례(예: 미에현 이가시(伊賀市)), ④ 합병된 일부 시정촌(市町村)만 조례를 제정하고 있었는데 합병에 따라 조례가 없어져 버린 사례(예: 미에현 이나베시(員弁市) 등이 있다. (주5)

#### (5) 돗토리현(鳥取縣)인권침해구제조례의 제정

이것도 앞서 소개한 바와 같이 2002년 3월, 「인권옹호법안」이 국회에 상정되었지만 미디어 규제와 새로이 설치 될 인권위원회의 독립성 등의 문제가 있어 각 방면으로부터의 비판이 거세어지자 2003년 10월 중의원 해산과 함께 동 법안은 폐지되었다. 「인권옹호법안」의 문제점 중에서도 특히 큰 것이 도쿄(東京)에만 인권위원회가 설립되고 법무국이 설치되어 있는 도부현(都府縣)에서는 지방사무소가, 그 외의 부현(府縣)에서는 지방법무국에 사무 위임되는 형태였다. 이렇게 되면 현 상황에서 바뀌지 않는다는 점, 차별이나 인권침해는 일상생활에 밀착된 지역에서 발생하는 점, 따라서 도도부현(都道府縣) 단위로 인권위원회를 설치하여 인권침해 구제에 효과적으로 대응할 필요성이 각 방면에서 지적되게 되었다. 그 결과 2005년 10월, 돗토리 의회는 의원제안의 돗토리현인권침해구제추진 및 수속에 관한 조례(「돗토리현인권침해구제조례」)를 가결했다. 이 조례는 부락차별을 비롯한 차별이나 각종 인권침해를 금지함과 동시에 새로이 설치될 인권위원회가 조사, 권고, 권고의 공표 등을 할 수 있게 했다. 하지만 이 조례에 대해서도 변호사회나 미디어 관계자로부터 위원회의 독립성과 권한이 너무 강한 것에 대한 비판이 나와 2006년 3월 동 조례의 시행정지조례가 채택되어 2007년 여름을 목표로 검토위원회에서 조례의 재검토가 행해지고 있다. (주6)



한편 치바현(千葉縣) 의회는 2006년 10월, 치바현은 장애가 있는 사람이나 없는 사람 모두 살기 편한 치바현만들기 조례를 제정했다. 이 조례에서는 장애자에 대한 각 분야의 차별을 정의함과 동시에 차별의 금지, 피해자의 구제 방법에 관한 조문을 담고 있다. 격차확대사회의 도래, 비정규직(아르바이트로 먹고사는 사람)나 워킹 파워의 증대 등으로 상징되는 시대적 배경을 고려했을 때 앞으로 악질적인 차별이나 인권침해가 증가할 염려가 크고, 돗토리현 인권침해구제조례와 같은 조례제정의 필요성이 고조될 것으로 예상된다.

### 3. 앙케이트 조사결과 개요

다음으로 2006년 6월부터 2007년 1월에 걸쳐 실시된 앙케이트 조사결과 개요를 다음과 같이 보고한다.

#### (1) 앙케이트 조사 항목의 개요

2006년 6월 20일, 시정촌(市町村) 합병을 기초로 한 부락차별철폐·인권조례 등의 현상과약을 위해 전국 1887(2007년 1월 29일 시점에서는 1882) 지자체를 대상으로 앙케이트 조사를 실시했다. 조사항목은 부락차별철폐·인권조례의 유무·심의회 유무, 기본방침·기본계획·실시계획의 유무 등이었다. 2007년 1월말 시점에서 1161의 지자체에서 회답이 왔다. 또한 이번 조사에서 조사대상으로 한 부락차별철폐·인권조례로서는 ① 인권존중하는 사회만들기 조례, ② 부락차별철폐조례, ③ 부락차별을 비롯한 모든 차별을 철폐하기 위한 조례, ④ 부락차별철폐·인권조례, ⑤ 부락차별조사규제조례에 한해 남녀공동참여조례와 어린이의 권리조례, 장애자에 관련된 조례, 개인정보보호조례 등은 포함시키지 않았다.

#### (2) 조례, 심의회, 계획의 상황

회답이 온 1161 곳의 지자체 중, 「조례가 있다」고 회답한 지자체(都道府縣과 市町村)는 411 곳이었다. 복수의 조례를 제정하고 있는 지자체가 있기 때문에 조례의 수는 413곳이다. 또 회답한 지자체 중 「심의회 등을 설치하고 있다」고 회답한 지자체는 200, 답신이 「있다」고 회답한 지자체는 98곳이었다. 더 나아가 「기본방침·기본계획·실시계획 등 어느 하나라도 할 계획이 있다」고 회답한 지자체는 160 곳이었다. 이러한 계획에 대해서도 복수의 계획을 책정하고 있는 지자체가 있기 때문에 회답한 계획의 총수는 198이고, 그 중 「기본방침(지침)」은 87, 「기본계획」은 86, 「실시계획」은 25이다. 이런 결과를 볼 때 심의회 설치와 기본계획·실시계획 등의 책정을

의무적으로 해놓지 않은 조례가 적지 않고, 이러한 조례의 경우는 선언조례에 멈추어 있다고 여겨진다. 또 심의회가 설치되어 있어도 위원이 임명되어 있지 않고 답신도 나와 있지 않은 지자체도 꽤 많이 존재하고 있는 점, 더 나아가 심의회로부터 답신이 나와 있어도 그것을 이어받은 기본방침이나 기본계획 등이 책정되어 있지 않은 지자체도 적지 않다는 것을 알 수 있다. (주7)

### (3) 조례, 심의회, 계획의 내용분류

조례의 명칭 등에서 내용을 봤을 때 인권 존중하는 사회 만들기 조례(219/53, 0%), 부락차별을 비롯한 모든 차별철폐조례(122/29, 7%), 부락차별철폐·인권옹호조례(51/12, 3%)가 많다는 것을 알 수 있다. (주8) 심의회의 명칭 등을 봤을 때, 인권심의회(163/55, 1%), 부락차별을 비롯한 차별철폐심의회(79/26, 7%), 부락차별철폐·인권심의회(41/13, 9%)가 많다는 것을 알 수 있다. 기본방침, 기본계획, 실시계획 등을 봤을 때, 인권 전반을 대상으로 한 것, 부락차별을 비롯한 모든 차별철폐를 대상으로 한 것, 인권교육·계발을 대상으로 한 것 등이 많다는 것을 알 수 있다. 또 기본방침의 책정에 머무르고 있어, 기본계획, 더 나아가서는 실시계획까지 책정되어 있는 곳이 그다지 많지 않은 실태라는 것을 알 수 있다.

### (4) 조례, 심의회, 계획에 관한 홍보 상황

주민에 대한 조례의 보급에 관해, 「웹사이트에 기재(記載)되어 있음」이라고 회답한 곳은 205, 「해설서 있음」은 15(그 중, 해설서의 「웹사이트에 기재(記載)되어 있음」은 5), 「홍보 있음」은 167(그 중, 리플릿이 51, 팜플렛이 48, 이벤트 개최가 30 등)로 되어 있다. 또 조례에 관한 지자체직원 연수에 대해 질문했더니 「직원전체 연수 있음」은 151, 「신규채용직원 연수 있음」은 132였다.

심의회의 설치요항 유무를 질문했더니 「있음」은 207, 심의회설치요항 웹사이트 기재에 대해 「있음」은 95, 심의회원 명부 유무에 대해 질문했더니 「있음」은 200, 위원명부의 웹사이트 기재에 대해 「있음」은 19였다. 또 심의회로부터의 답신 유무에 대해 질문했더니 「있음」은 98, 답신의 웹사이트 게재 「있음」은 15였다. 심의회의 심의과정에 대해 웹사이트 상에서의 공표 유무에 대해서는 「있음」이 21이었다.

기본방침(지침)의 웹사이트 기재에 대해 질문했더니 「있음」은 24, 「홍보 있음」은 48(그 중 리플릿 15, 팜플렛 15, 이벤트 개최 3 등)이었다. 기본계획

에 대해 웹사이트에 기재 「있음」은 22, 「홍보 있음」은 44(그 중 팜플렛 14, 리플릿 12, 이벤트 개최 2 등)이었다. 실시계획의 웹사이트에 기재 「있음」은 3, 실시계획의 평가에 대해 「있음」은 20이었다.

#### 4. 부락차별철폐·인권조례의 의의

여기서 다시금 조례가 가지는 의의, 특히 부락차별철폐·인권조례가 가지는 의의에 대해 정리해 두고자 한다.

##### (1) 조례의 기본적인 의의

말할 필요도 없이 조례는, 지자체의 법률이자 최고의 계약이다. 구체적으로는 두 가지 커다란 의의가 있는데, 하나는 주민과 지자체 당국과의 가장 중요한 계약이라는 점이다. 지자체는 주민에 의해 구성되고, 그 재정은 주민의 세금 등으로 성립되어 있다. 지자체를 구성하고 있는 주민은 안심하고 쾌적한 생활을 영위하기 위해 필요하므로 지자체 당국(수장, 관공서, 의회 등)을 형성하는데, 그 때 당국이 해주었으면 하는 것, 해주지 않았으면 하는 것 등을 정할 필요가 있는데 그 중에서 중요한 것이 조례이다.

또 하나는 해당 지자체에서 살고 있는 주민이 안심하고 쾌적한 생활을 영위하는 데 있어서 지켜야할 공통 법칙이 있는데, 그런 것 중에서 중요한 것이 조례로 정해져 있다는 점이다.

##### (2) 지방분권 추세와 조례의 의의

「머리말」에서도 다루었는데 지방분권일괄법시행(2000년 4월)이후, 국가와 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)의 관계가 종래와는 크게 변화되어 왔다. 법률적으로는 국가와 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)이 각각 대등한 존재로서 인정되게끔 되어 종래 국가가 보유하고 있던 몇몇 권한이 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)에 위임되게 되었다. 그 결과 모든 면에서 지자체가 해야 할 역할이 커져 가고 있다. 부락차별을 비롯한 차별철폐와 인권존중을 위한 사회만들기 면에서도 마찬가지로, 예전 같으면 그 대부분이 국가의 법률이나 제도, 예산의 동향에 좌우되고 있었지만 2004년 4월 이후, 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)이 하는 역할이 현격히 커져가고 있다. 이 때문에라도 이런 면에서도 지자체의 역할을 명기하고 주민의 노력을 담은 조례의 필요성은 커지고 있다. (주9)

##### (3) 정보공개 추세와 조례의 의의

이것도 「머리말」에서도 다루었는데, 오늘날 정보공개조례가 대부분의 지자체에서 제정되고 있다. 주민이나 관계자에 의해 정보공개조례에 근거하여, 지자체 당국의 예산집행 상황이나 직원의 배치·집무상황이 묻어지고, 정당한 근거가 없는 경우에는 소송에 부쳐져 재판에서 반환명령 등이 나오는 사태가 되고 있다. 이런 상황을 직시했을 때 부락차별을 비롯한 차별철폐나 인권존중 사회만들기에 관한 시책의 실시와 직원 등의 배치에 대해서도 그 근거가 필요해져 오고 있어서, 이런 면에서도 이와 관련된 조례의 제정이 요구되고 있다.

#### (4) 국가에 법률이나 체제 정비를 촉구하는 데에 있어서의 의의

2000년 4월의 「지방분권일괄법」 이후, 지자체가 해야 할 역할이 커져 오고 있지만 국가의 역할이 없어진 것은 아니다. 여성차별이나 장애인 차별 등의 철폐 등과 비교했을 때, 부락차별철폐, 민족차별철폐, 외국인의 인권보장 등 분야에서 국가의 노력이 크게 뒤처지고 있다. 예를 들어 여성차별철폐에 대해서는, 남녀공동참여기본법이 제정되어 내각에 남녀공동참여국이 설치되어 있다. 또 기본법에 근거한 계획도 책정되고 있다. 더 나아가 도도부현(都道府縣)은 물론 시구정촌(市區町村) 단계에서도 남녀공동참여조례가 제정되어 오고 있다. (주10)

하지만 부락차별철폐에 대해서는, 2002년 3월말에 총무청 지역개선대책실이 폐지된 이후 국가차원에서 부락차별을 철폐하기 위한 종합조정·기획입안기능을 가진 부국(部局)은 존재하지 않으며, 국가로서의 계획 및 그 근거법도 존재하지 않는다. 이는 민족차별철폐, 외국인의 인권보장에 대해서도 마찬가지이다. 또 국가차원에서는 인권을 기초로 일본사회를 바꾸어가기 위한 명확한 법률도, 담당하는 부처도 존재하지 않는다. 한편, 지자체 차원에서는 지금까지 소개한 바대로 411개의 지자체에서 부락차별을 비롯한 차별철폐조례와 인권존중 사회만들기 조례가 제정되어 있다. 또 기획입안, 종합조정기능을 가진 인권부나 과가 존재하여 각종 계획을 책정하고 있다. 이러한 현상을 봤을 때 지자체 차원의 노력을 바탕으로 국가차원에서도 부락차별철폐·인권존중 사회만들기 면에서도 법률의 제정, 체제의 정비, 계획의 책정 등이 요구되고 있다고 할 수 있을 것이다. (주11)

#### (5) 인권 제 조약을 지자체에서 실시하는데 있어서의 의의

근래 일본은 유엔이 채택한 국제인권제조약을 체결하고 있다. 예를 들어 1979년 6월에는 국제인권규약, 1995년 12월에는 인종차별철폐조약을 체결했

다. 그 결과 일본정부는 물론 지자체도 이러한 조약을 성실히 실시할 의무를 지게 되어 오고 있다. 예를 들어 이것은 인종차별철폐조약의 경우, 조약의 제2조1항(a)에 「각 체결국은 개인, 집단 또는 단체에 대한 인종차별의 행위 또는 관행에 종사하지 않을 것과 국가 및 지방의 모든 공적인 당국 및 기관이 이 의무에 따라 행동하도록 확보할 것을 약속한다」라고 규정되어 있는 것에 나타나 있다. 또 2001년 8월 30일에 사회권규약위원회에서 내려진 일본 정부보고서의 심사를 바탕으로 한 총괄소견 가운데, 「위원회는 체결국인 효고현(兵庫縣)에 대해 특히 고령자 및 장애가 있는 사람들에 대한 커뮤니티 서비스를 개선, 확대하도록 장려할 것을 권고한다.」(54절), 「위원회는 체결국에 대해 일본에서 홈리스의 규모 및 원인을 평가하기 위한 조사를 스스로 또는 도도부현(都道府縣)과 공동으로 할 것을 촉구한다. 체결국은 도 생활보호법과 같은 현행법의 전면 적용을 확보하기 위한 충분한 조치도 취하여 홈리스들에 대해 충분한 생활수준을 확보해야 한다.」(56절) 는 등의 권고도 포함되어 있는 것에도 나타나 있다. 부락차별을 비롯한 차별철폐조례나 인권존중 사회만들기 조례는 일본이 체결한 국제인권규약이나 인종차별철폐조약을 지자체로서 실시해나가기 위한 근거가 된다는 의의가 있다고 할 수 있다.

## 5. 맺음말

마지막으로 앞으로의 과제를 다음에 열거하고자 한다.

### (1) 조례 미제정 지자체에서의 제정

부락차별을 비롯한 차별철폐조례와 인권존중 사회만들기 조례는 전국의 지자체 가운데 2%정도의 지자체에서 제정되어 있는데 불과하다. 앞으로 이러한 조례가 제정되어 있지 않은 지자체에서의 조례제정이 요청되고 있다. 또 적어도 도도부현(都道府縣) 차원에서 차별을 금지하고 피해자의 효과적인 구제에 도움이 되는 조례제정이 요망된다.

### (2) 조례의 개정

조례가 제정되어 있는 지자체에서도 선언조례에 그치고 있어서 심의회의 설치와 기본방침·기본계획의 책정, 실태조사의 실시, 추진체제의 정비 등 조항을 가지고 있지 않은 경우, 이 조례에 실효성을 가지게 하기 위해서는 이러한 조항을 넣어 개정할 것이 요망된다.

### (3) 조례제정 지자체에서의 조례 보급·선전과 실시

조례가 제정된 지자체에서도, ① 주민들에게 보급·선전, ② 지자체 직원에 대한 계통적인 연수, ③ 심의회의 위원위촉, 심의회의 개최, 답신의 정리, ④ 실태조사의 정기적 실시, ⑤ 기본방침, 기본계획, 실시계획의 책정에 근거한 시책의 실시, ⑥ 실시한 시책의 평가, ⑦ 계획의 재검토, ⑧ 청내(廳內)체제의 확립과 사무국 부국의 명확화, ⑨ 조례의 활용을 촉구하는 주민운동의 강화, ⑩ 인권존중 마을만들기로의 활용 등이 요구되고 있다. (자료12)

#### (4) 조례를 제정한 지자체간의 네트워크 구축

조례를 제정한 지자체간에 부현(府縣)별, 전국적 네트워크를 구축할 필요성이 있다. 이 네트워크의 목적으로는 ①경험교류, ② 미제정 지자체에 대한 조례제정 지원, ③ 국가차원에서의 법제도 정비를 위한 노력, ④ 국제연대 등을 생각할 수 있다.

#### (5) 지자체간의 국제적인 네트워크 구축

2001년 8~9월, 남아프리카의 더반에서 국제연합 주최 반인종주의·차별철폐세계회의가 개최되어 「더반선언·행동계획」이 채택되었다. (주13) 이 「더반선언·행동계획」을 구체화하기 위해 유네스코는 반인종주의·차별철폐도시연합 결성을 호소하고 있다. 이 호소에 따라 유럽에서는 2004년 12월, 독일의 뉘른베르크 시에서 시작을 위한 회합이 개최되었으며, 북미에서도 2005년부터 캐나다 도시연합결성을 향한 사업이 이루어지고 있다. 아프리카의 도시연합은 2006년 9월에 케냐의 나이로비에서 시작되어, 라틴아메리카와 카리브 지역연합도 2006년 10월에 우루과이에서 정식으로 발족하고 있다. 일본도 그 일원인 아시아·태평양도시연합은 2006년 8월 타이에서 결성되었다. 이러한 각 지역에서의 연합결성을 바탕으로 2008년에는 국제도시연합의 결성을 목표로 하고 있다. 일본에서는 2006년 4월에 정령(政令)도시의 대열에 들어간 사카이시(堺市)가 아시아·태평양 도시연합의 결성과정에 참가하여 정식 가맹을 검토하고 있는데, 부락차별을 비롯한 차별철폐조례와 인권존중 사회만들기 조례를 제정하고 있는 지자체의 적극적인 참가가 요망된다. (주14)

(주1) 오사카부 부락차별조사 등 규제 등 조례에 대해서는, 부락해방연구소편, 『부락차별조사 등 규제조례의 제정과 의의』, 1985년 7월, 해방출판사 참조

(주2) 부락차별을 비롯한 모든 차별을 없애는 조례 등의 제정을 호소한 자료

로는, 부락해방기본법제정요구국민운동중앙실행위원회편, 인권부클릿 (booklet)39, 『발밑에서부터 부락해방기본법실현으로 조례·선언을 만 들자』, 1993년 3월, 해방출판사 참조

또 아난시(阿南市)와 이즈미사노시(泉佐野市) 등에서의 조례제정에 대해 서는, 부락해방기본법제정요구국민운동중앙실행위원회편, 『「부락해방 기본법」 제정을 향해 전국에서 「조례·선언」을!』, 1994년 7월, 해방 출판사 참조

- (주3) 아난시(阿南市)의 부락차별철폐·인권옹호에 관한 조례는 2005년 9월, 아난시(阿南市)인권존중마을만들기 조례의 제정에 맞추어 폐지되었다.
- (주4) 돗토리현(鳥取縣)인권존중사회만들기 조례의 제정에 대해서는, (社)부락해방연구소편, 『인권조례와 마을만들기 지방분권의 시각으로』, 1997년 11월 참조
- (주5) ④의 사례는 그다지 많지 않지만 군마현(群馬縣) 오지마마치(尾島町)는 오오타시(太田市)에 합병될 때 까지 오지마마치(尾島町)부락차별과 모든 차별을 없애는 것을 목표로 하는 조례가 있었지만 합병에 따라 그 조례는 효력을 잃었다. 하지만 새로이 생긴 오오타시(太田市)의 마을만들기 기본조례 안에 「시민 한 사람 한 사람의 인권이 보장되고, 누구라도 차별받는 일없이 그 개성이나 능력이 충분히 발휘되는 마을만들기를 합니다.」 라는 조문(條文)이 담겼다.
- (주6) 돗토리현(鳥取縣)인권침해구제조례에 대해서는, 부락해방·인권연구소 편집발행, 월간잡지 『휴먼라이츠』 212호(2005년 11월), 222호(2006년 9월) 참조
- (주7) 이번 앙케이트에 관한 회답 가운데, 동화(同和)대책심의회설치조례와 복지관설치조례 등이 포함되어 있지만 이러한 것은 이번 조사의 취지와 다르므로 집계에는 넣지 않았다. 마찬가지로 부락차별철폐·인권조례에 기초하지 않은 심의회나 계획 등에 대해서도 회답이 왔지만 마찬가지로 이유로 집계에는 넣지 않았다.
- (주8) 사카이시(堺市)는 2006년 12월, 사카이시 평화와인권을 존중하는 마을만들기 조례를 제정했지만 인권존중과 함께 평화의 존중을 조례의 목적으로 명확히 내걸고 있다는 점이 주목된다.
- (주9) 지방분권일괄법이 시행되게 됨에 따라 법률상은 국가와 지자체가 대등한 관계가 되었다. 또 국가가 가지고 있는 몇 몇 권한은 자치체에 이양되었다. 하지만 중요한 세금이나 재정면에서의 분권이 이루어질 필요가 있다.

- (주10) 남녀공동참여조례의 제정상황에 대해서는 지방자치종합연구소의 웹사이트에 게재되어 있다. 또한 최근의 보수화 경향의 강제 속에서 남녀공동참여조례 등에 대한 백러시 움직임이 있는 것에 경계할 필요가 있다.
- (주11) 일본의 인권법제도 정비에 관한 포괄적인 제언으로서는, 2006년 12월 인권의 법제도를 제언하는 시민회의에서 「일본에서의 인권의 법제도에 관한 제언」이 공표되고 있다.(동 시민회의의 웹사이트에 게재)
- (자료12) 부락차별철폐·인권조례의 활용, 특히 인권 마을 만들기로의 활용에 대해서는, (社)부락해방·인권연구소편, 『인권마을만들기 참가·교류·파트너십』, 2006년 6월, 해방출판사, 『지역에 뿌리내리는 인권조례 사람을 이어주는 마을만들기』, 2003년 11월, 해방출판사 참조
- (주13) 더반 선언·행동계획에 대해서는, 다반 2001편, 『반인종주의·차별철폐세계회의와 일본』, 월간지 『부락해방2002/502호』, 2002년 5월, 해방출판사 참조
- (주14) 반인종주의·차별철폐도시연합에 대해서는, 부락해방·인권연구소편집 발행, 월간지 『휴먼라이츠』 223호(2006년 10월) 참조
- ※ 이 논문은 (사)부락해방·인권연구소 간행의 『부락해방연구』 제177호, 2007년 4월에 게재하기 위하여 집필한 것이다.



2009  
**Gwangju**  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션Ⅲ] 새로운 접근

[발제 2]

인권조례 제정운동에 대한 비판적 고찰

이 가 영

부락해방·인권연구소, 近畿대학강사

# 自治体における人権条例の實踐事例と今後の課題

李嘉永（部落解放・人権研究所、近畿大学非常勤講師）

## 1. はじめに

日本における人権条例制定は、部落解放運動、とりわけ部落解放基本法制定運動の過程で、1990年代以降多くの自治体で実現。人権尊重の理念を各自治体で実現するために、極めて重要。

しかし、中には、理念を掲げるに止まるものもある（宣言条例）。

人権が尊重される社会を実現するために、これらの条例を具体化する実践が必要。その事例をいくつか紹介し、今後の課題を指摘したい。

## 2. 人権条例の實踐例

### （1）人権尊重の観点からの行政施策の見直し

大分県：2008年に「大分県人権尊重社会づくり推進条例」を制定。

人権尊重に関する県、県民、事業者の責務を定め、市町村と協働し、人権尊重の社会づくりを進めることとし、人権尊重施策基本方針を策定することとしている。

その以前に、「人権施策基本計画」を策定、人権施策の総合的な推進（人権教育・啓発、相談・支援・権利擁護の推進）、分野別人権行政の推進（部落問題、女性差別、子どもの人権、高齢者、障害者、外国人、医療、その他の人権問題）を図る。

これらの施策を通じて、行政のすべての部局において、人権教育を行い、各部局で行政を行うにあたって、人権に配慮することを確保するよう努めている。

### （2）人権行政の推進

同和対策事業の経験を下に、部局横断的・総合的な人権行政を進めるために、人権行政に関する基本方針や基本計画を策定し、その策定について有識者やマイノリティをはじめとする市民の代表が参画する審議会を設置することを予定する条例がある。また、その推進のために、部局横断的な機関（人権施策推進本部など）や、推進部局を設置する自治体もある。

大阪府堺市：2007年に「平和と人権を尊重するまちづくり条例」を制定、①平和や人権に関する意識の向上のための教育及び啓発事業、②交流、協力及び貢献に係る活動並びに顕彰を通して平和を促進する事業、③人権擁護を推進する事業などを実施することとし、平和と人権を尊重するまちづくりを総合的に推進するため、「堺市人権施策推進計画」を策定することとしている。また、人権施策の推進に関する重要事項を調査審議し、意見を述べるために「堺市人権施策推進審議会」を設置している。

また、市長を本部長とする「人権施策推進本部」を設置し、その事務を「市民人権局」が担

当している。

### (3) 人権教育・啓発

人権教育啓発推進法や国際連合人権教育の10年を契機として、人権条例に基づき、人権教育・啓発についての実践が普及、多くの自治体で、人権条例に基づき、人権教育啓発の推進に関する方針や計画が策定され、人権教育が実施されている。自治体内部のみならず、学校や企業、一般市民を含めた多様な場面での人権教育が推進されている。

### (4) 人権相談・人権救済

人権条例に基づいて、人権相談に関する仕組みを整備するものがいくつかある（人権相談窓口の設置、人権相談員の養成）。大阪府は、人権尊重の社会づくり条例に基づいて、人権相談窓口を設置するとともに、国の機関や各市町村、公益法人、NGOなどと連携して、人権相談機関ネットワークを構築し、人権問題の的確な解決を図っている。また、人権相談を行う者のスキルアップのために、「人権擁護士」の養成を図っている。

他方で、救済に関する手続を定めるものは少なく、また、その対象となっている分野も限定されている。

神奈川県川崎市：2001年、「人権オンブズパーソン条例」を制定し、子どもの権利侵害、男女平等に関わる人権侵害の救済のために、①相談に応じ、②調査・調整・勧告・是正要請、③制度の改善のための意見表明を行う「人権オンブズパーソン」を設置している。

また、千葉県：「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」を2006年に制定。障害者に対する差別に関する問題について、各地域の相談員や専門職員が相談に応じ、解決が困難な事案については、「障害のある人の相談に関する調整委員会」が問題の解決に当たることとしている。

※罰則を伴う人権委員会型の救済機関については、鳥取県が「人権侵害救済推進および手続きに関する条例」を可決したが、施行することなく廃止。

### (5) 市民参加の人権のまちづくり、人権尊重の社会づくり

長野県木島平村：1995年に「木島平村人権擁護に関する条例」が制定されたが、具体的な取り組みがしばらく行われなかった。市民団体からの指摘を受けて、被差別当事者などの村民主体の「人権総合計画プロジェクトチーム」が設置される。ここで人権問題に関する実態調査が行われ、2000年に「人権総合計画」が提案。村民の生活のなかで、人権尊重の取り組み（相談活動、「外国のお嫁さん」を中心に据えた交流事業、人権スピーチを契機として、行政施策に当たって人権の視点が盛り込まれる）が具体化。

### 3. おわりに

部落解放運動や、女性運動、外国人当事者・支援運動、障害者運動など、多様な人権運動の結果、日本では多くの自治体で、多様な人権条例が制定。中には宣言条例もあるが、人権条例の具体化のために、様々な実践が行われている。

しかし残念ながら、これらの条例や、条例に基づく方針・計画、さらには個別の施策が、広く市民に認知されているとは限らない。そこで、これら一連の人権尊重の実践の普及を図る必要がある。

さらに、昨今の経済不況の結果、自治体の行財政が悪化し、行政施策自体の縮小・廃止が図られ、その一環として、自治体の人権行政が大幅に後退する事態が、日本の多くの自治体（とりわけ大阪府）において進行している。しかし、このような動きは、人権条例や人権施策に対する市民による広範な支持があれば、容易には行われまいであろう。そのためにも、幅広い市民の参画を得て、市民がその主役だという意識を高め、支持を勝ち得ていくことが極めて重要である。

# 지자체에서의 인권조례의 실천사례와 앞으로의 과제

李嘉永(부락해방·인권연구소, 近畿대학강사)

## 1. 머리말

일본에서 인권조례제정은 부락해방운동, 특히 부락해방기본법제정운동의 과정에서 1990년대 이후 많은 지자체에서 실현. 인권존중의 이념을 각 지자체에서 실현하기 위해 매우 중요.

하지만 그 중에는 이념을 내거는데 그치고 마는 것도 있다(선언조례).

인권이 존중되는 사회를 실현하기 위해 이러한 조례를 구체화시키는 실천이 필요. 그 사례 중 몇 가지를 소개하고 앞으로의 과제를 지적해 보고자 한다.

## 2. 인권조례의 실천례

### (1) 인권존중의 시점에서 행정시책의 재검토

오이타현(大分縣) : 2008년 「오이타현(大分縣)인권존중사회만들기 추진조례」 제정

인권존중에 관한 현(縣), 현민, 사업자의 책무를 정해 시정촌(市町村)과 협동하여 인권존중사회만들기를 추진하기로 하고 인권존중시책기본방침을 책정하기로 하고 있다.

그 이전에 「인권시책기본계획」을 책정, 인권시책의 종합적인 추진(인권교육·개발, 상담·지원·권리옹호 추진), 분야별 인권행정의 추진(부락문제, 여성차별, 어린이의 인권, 고령자, 장애인, 외국인, 의료, 기타 인권문제)을 도모한다.

이러한 시책을 통해 모든 행정 부처에서 인권교육을 하고, 각 부처에서 행정을 함에 있어서 인권에 배려할 것을 확보하도록 노력하고 있다.

### (2) 인권행정의 추진

동화(同和)대책사업의 경험을 바탕으로 부처 횡단적·종합적인 인권행정을 추진하기 위해 인권행정에 관한 기본방침이나 기본계획을 책정하고 그 책정에 대해 지식이 있는 자와 마이너리티(minority)를 필두로 한 시민 대표가 참여하는 심의회를 설치할 것을 예정한 조례가 있다. 또 그것을 추진하기 위해 부처 횡단적인 기관(인권시책추진본부 등)과 추진부처를 설치한 지자체도 있다.

오사카부 사카이시(大阪府 堺市) : 2007년에 「평화와 인권을 존중하는 마을만들기 조례」를 제정, ① 평화와 인권에 관한 의식 향상을 위한 교육 및 계발사업, ② 교류, 협력 및 공헌과 관련된 활동과 표창 등을 통해 평화를 촉진하는 사업, ③ 인권옹호를 추진하는 사업 등을 실시하기로 하고, 평화와 인권을 존중하는 마을만들기를 종합적으로 추진하기 위해 「사카이시(堺市) 인권시책추진계획」을 책정하기로 하고 있다. 또 인권시책의 추진에 관한 중요사항을 조사심의하고, 의견을 말하기 위해 「사카이시(堺市) 인권시책추진 심의회」를 설치하고 있다.

또 시장을 본부장으로 하는 「인권시책추진본부」를 설치하고, 그 사무는 「인권시민국」이 담당하고 있다.

### (3) 인권교육·계발

인권교육추진계발법과 국제연합인권교육 10년을 계기로 인권조례에 기초하여 인권교육·계발에 대한 실천이 보급, 많은 지자체에서 인권조례에 기초하여 인권교육계발 추진에 관한 방침과 계획이 책정되어 인권교육이 실천되고 있다. 지자체 내부뿐만 아니라 학교나 기업, 일반시민을 포함한 다양한 방면에서의 인권교육이 추진되고 있다.

### (4) 인권상담·인권구제

인권조례에 근거하여 인권상담에 관한 조직을 정비하는 것이 몇 가지 있다(인권상담창구의 설치, 인권상담원의 양성). 오사카는 인권존중사회만들기 조례에 기초하여 인권상담창구를 설치함과 동시에 국가기관과 각 시정촌(市町村), 공익법인, NGO 등과 연계해서 인권상담기관 네트워크를 구축하여 인권문제의 정확한 해결을 꾀하고 있다. 또 인권상담을 하는 사람의 수준향상을 위해 인권변호사의 양성을 꾀하고 있다.

다른 한편으로 구제(救濟)에 관한 수속을 정해놓은 것은 적으며 또 그 대상으로 되어 있는 분야도 한정되어 있다.

카나가와현(神奈川県) 카와사키시(川崎市) : 2001년 「인권옴부즈퍼슨 조례」를 제정하여 어린이의 권리침해, 남녀평등과 관련된 인권침해 구제를 위해, ① 상담에 응하고, ② 조사·조정·권고·시정요청, ③ 제도개선을 위한 의견표명을 하는 「인권옴부즈퍼슨」을 설치하고 있다.

또 치바현(千葉県) : 「장애가 있는 사람이나 없는 사람도 함께 살기 편한 치바현만들기 조례」를 2006년에 제정. 장애자에 대한 차별에 관한 문제에

대해, 각 지역의 상담원이나 전문직원이 상담에 응하고 해결하기 곤란한 사안에 대해서는 「장애가 있는 사람의 상담에 관한 조정위원회」가 문제 해결에 임하도록 하고 있다.

※별칙이 따르는 인권위원회형 구제기관에 대해서는, 돗토리현(鳥取縣)이 「인권침해구제추진 및 수속에 관한 조례」를 가결했지만 시행하지 못한 채 폐지.

#### (5) 시민이 참가하는 인권마을만들기, 인권존중사회만들기

나가노현(長野縣) 키지마다이라무라(木島平村) : 1995년에 「키지마다이라무라 인권옹호에 관한 조례」가 제정되었는데, 구체적인 사업은 한동안 이루어지지 않았다. 시민단체로부터 지적을 받아 피차별 당사자 등으로 된 촌민주체의 「인권종합계획프로젝트팀」이 설치된다. 여기서 인권문제에 관한 실태조사가 이루어져 2000년에 「인권종합계획」이 제안. 촌민의 생활 속에서 인권존중을 위한 사업(상담활동, 「외국인 신부」를 중심으로 한 교류사업, 인권 스피치를 계기로 행정시책을 함에 있어서 인권 시점이 포함된다)이 구체화.

### 3. 맺음말

부락해방운동이나 여성운동, 외국인당사자·지원운동, 장애인 운동 등, 다양한 인권운동의 결과, 일본에서는 지자체에서 다양한 인권조례가 제정. 그 중에는 선언조례도 있지만 인권조례의 구체화를 위해 다양한 실천이 이루어지고 있다.

하지만 유감스럽게도 이러한 조례나 조례에 기초한 방침·계획, 더 나아가서는 개별 시책이 널리 시민에게 인지되어 있다고는 할 수 없다. 여기서 이러한 일련의 인권존중 실천 보급을 꾀할 필요가 있다.

더 나아가 최근의 경제불황의 결과, 지자체의 재정이 악화되고, 행정시책 자체의 축소·폐지가 꾀해져 그 일환으로 지자체의 인권행정이 대폭 후퇴하는 사태가 일본의 많은 지자체(특히 오사카)에서 진행되고 있다. 하지만 이런 움직임은 인권조례나 인권시책에 대한 시민에 의한 광범위한 지지가 있으면 쉽사리 이루어지지 않을 것이다. 그러기 위해서라도 폭 넓은 시민의 참여를 얻어, 시민이 그 주역이라는 의식을 높여 지지를 얻어 나가는 것이 매우 중요하다.

참고

2009  
Gwangju  
International  
**Peace**  
Forum  
2009 광주국제평화포럼

[세션Ⅳ] 연대

[발제]

국제연대를 통한 풀뿌리운동의 전망과 전략적 대안

이 기 호

한신대학교평화와공공성센터 교수



# 동북아 시민사회의 형성과 특징

한신대학교 평화와공공성센터 교수 이기호

## 1. 여는 글

흔히 동북아시아라고 하면 한·중·일을 떠올린다. 조금 넓게 보는 사람들은 최근의 6자회담을 실질적인 동북아의 개념으로 확대해석하려는 경향도 있다. 그러나 여기에는 대만과 몽골이 빠져있다. 또 미국을 동북아로 넣을 것인지 하는 문제도 여전히 남는다. 게다가 한국의 입장에서는 중국이 동북아 국가이지만 중국이 접해 있는 국경이 18개국이고 그 중 많은 경우가 동남아 혹은 중앙아시아들과 접해 있고 러시아 또한 국경이 알래스카와 유럽에 이어지는 광활함을 고려할 때 다분히 '동북아'라는 개념 속에는 한국과 일본이 중심이 된 정치적 의미도 내포되어 있음을 배제하기 어렵다.

예컨대, <극동아시아(Far East Asia)>는 유럽 중심적인 시각에서 명명된 개념이며 'far'에서 느낄 수 있는 거리만큼이나 아시아는 유럽이라는 중심에서 멀리 떨어진 주변부라는 의미로 사용되었음을 알 수 있다. 그런가 하면 제국주의적 관점이 서려있는 <대동아(大東亞)>라는 개념은 제국으로서 일본이 명명한 개념으로 일본이 중심이 되는 대동아공영권을 형성하기 위해 언급된 개념이다. 그런가 하면 한자 문화권 혹은 유교문화권등 문화적 공감대를 강조하는 <동북아>라는 개념은 흔히 한중일을 지칭하는 개념으로 사용되기도 한다. 노무현 정부하에서 구성된 동북아시아대위원회는 이를 매우 상징적으로 보여준다.. 그런가 하면 <아시아태평양(아태, Asia Pacific)>이라는 명칭은 미국이 아시아에 개입하고자하는 의도가 강하게 엿보이는 표현이다. 예컨대 APEC정상회담은 이러한 의도를 잘 보여주고 있다. 그런가 하면 거리상으로 보았을 때 미국과 좀 더 가까이 있는 한중일을 제외한 동남아 중심의 <ASEAN>국가들은 결코 한중일을 ASEAN으로 편입하지 않고, 대신에 <ASEAN+3>로 명명하는 외교적 지혜(?)를 발휘하기도 하였다.

이런 맥락에서 보자면 '동북아'라는 개념은 오히려 정치, 외교, 경제, 문화, 지식 등 다양한 차원에서 힘겨루기를 하면서 형성되는 경쟁적인 개념이라고 할 수 있다. 따라서 시민운동 속에서 '동북아'를 찾아내는 작업은 그 자체가 바로 동아시아 시민운동 혹은 동아시아 시민사회를 엮어내는 작업이라고도 할 수 있을 것이다. 곧 시민운동이 구상하는 동북아 혹은 시민운동이 형성해 가고자 하는 동북아 프로젝트로서 국가주의의 극복을 이해해보고자 한다. 이

문제는 아직 초기단계라고 할 수 있지만 최근의 동아시아를 주제로 하고 있는 역사(시간), 환경(공간), 평화(방향)라는 영역이 시민운동 사례에서 검토해 보고자 한다.

## 2. 동북아 시민사회: 국가주의의 극복과 그 가능성

2차 세계대전 이후 대부분의 동아시아 국가들은 '국가건설'의 과제를 떠맡고 있었다. 당시 국가건설이란 '근대국가' 혹은 '국민국가'를 의미하는 데 그 핵심은 강한 국가를 의미한다. 강한 국가란 세가지 의미를 지니는 데 첫째, 'National Security'라고 하는 군사력에 기초한 국가안보 둘째, 경제개발이라고 국가발전(이 개념은 닉슨독트린 이후 데탕트시대가 전개되면서 포괄적인 실익을 추구하는 'National Interest'라고 하는 국익개념으로 발전됨) 셋째, 국민국가의 구성원에게 정체성을 부여하는 'National Identity'(국민 만들기 프로젝트)가 그것이다.

국가건설의 프로젝트에 중요한 또 하나의 공통점은 '국민국가'는 기본적으로 폭력적인 성격을 가진다는 점이다. 폭력은 국가형성과정에서 내전(civil war)을 통한 폭력과 독재정권의 통치수단으로 구조화된 일상의 폭력으로 대별할 수 있다. 실제로 이 두 가지 폭력은 한국에서도 이미 모두 경험된 것이며 아시아 지역의 많은 국가들이 역사적으로 경험해왔고 아직도 노골적인 폭력이 자행되는 사건을 경험하고 있기도 하다.

한 개인으로서의 인간보다 국가가 더 중요하다는 생각 이 어느 체제를 막론하고 지배적이었다. 국가는 개인 및 집단과는 비교할 수 없는 절대적인 선(善) 혹은 공(公)이라고 간주되어왔다. 이러한 국가중심주의 사상은 내부적으로는 독재권력에게 일정한 정당성을 부여하는 기제로 작동하였고 국제관계에서도 국가가 행위주체가 되어야 한다는 태도에 변화를 일으키지 못했다.

시민운동은 이러한 맥락에서 보면 생활세계를 잠식해 들어오고 있는 국가권력의 다양한 형태의 폭력에 대한 저항운동의 성격을 가지고 있다. 곧 일상적인 생활공간에서 접하게 되는 국가권력의 강제와 폭력성을 국민이라는 정체성에 휘둘러 무감각하게 적응해오던 개인이 이를 폭력으로 자각하고 대항하는 과정을 하나의 시민운동으로 이해할 수 있다. 1980년대 거의 동시적으로 민주화 운동이 세계를 휩쓴 것은 우연의 일치라고 보기 어렵다. 한국은 물론 필리핀, 중국 등에서 번져갔던 민주화의 불길이나 동서독 통일을 필두로 한 동구권의 민주화 과정 그리고 소련의 해체는 반세기에 걸친 국민국가의 폭

력성과 시민사회의 성장에 따른 대립의 결과이다.

그런데 문제는 동북아에서 시민사회의 성장이 매우 비대칭적으로 이루어지고 있다는 점이다. 경제발전 정도와 국가권력의 민주화가 어느 정도 법제화가 되어 있는가에 따라서 천차만별일 수 밖에 없다. 심지어 중국에 시민사회가 존재하는가에 대해서는 회의적인 시각이 대세를 이룬다. 그런가 하면 60년대 안보투쟁으로 기가 꺾인 일본의 시민사회는 국가권력에 대한 강한 패배감과 무력감을 가지고 있는데 반하여 1960년 4.19의 성공과 1987년 군부독재타도의 경험, 정권교체의 경험 등을 거치면서 승리에 대한 기억과 역동성을 가진 한국의 시민사회는 그만큼 다르다.

이러한 비대칭성에도 불구하고 2000년을 전후하여 시민운동이 동북아를 화두로 삼아 연대해가기 시작한 것은 첫째, 자국의 시민운동만으로는 국가권력을 견제해내기 어렵다는 현실적인 이유 때문이다. 둘째, 국민국가의 틀을 넘어설 때 시민운동의 윤리적 도덕적 가치가 상징적 힘을 발휘할 수 있기 때문이다. 이미 2000년을 전후한 시기에는 자국의 이슈에서 한걸음 더 나아가 환경, 평화, 역사 등 주변국과의 관계에서 제기된 문제들이 핵심적인 이슈로 등장했다는 점도 동북아 연대가 활성화되는 데 기여했다. 셋째, 시민운동의 연대를 통하여 지속적인 운동의 동력을 찾을 수 있고 상생의 효과를 통해 시민운동의 비대칭성을 극복할 수 있는 가능성이 크기 때문이다. 끝으로 시민운동이 국가주의를 극복하고 나아가 '동북아시민사회'라고 하는 전망과 그 내용을 학습하고 생산해내야 하기 때문이다.

### 3. 동북아 연대의 경험: 시간, 공간, 비전을 중심으로

시민운동이 동아시아를 적극적으로 해석하고 실천하고자 하는 노력은 다양한 형태로 진행되어 오고 있다. 본 글에서는 동북아의 비대칭성에도 불구하고 이를 극복하고자 하는 다자간 운동에 초점을 두고자 한다. 다자간 협력의 틀은 아직 초보적 단계에 불과하지만 크게 보아 세가지 영역으로 나누어 이해할 수 있다. 첫째는 동북아의 역사를 어떻게 기억할 것인가 하는 시간(time)과 관련된 문제이다. 둘째는 동북아를 구성하고 있는 이 지역의 생태공간을 어떻게 공동의 자산으로 지켜갈 것인가 하는 공간(space)과 관련된 문제이다. 셋째 동북아의 방향(direction) 과 관련된 것으로 동북아 지역이 경계를 허물면서 부각되고 있는 갈등의 문제를 어떻게 평화롭게 해결할 것인가 하는 문제이다.

먼저 시간과 관련한 동북아의 역사인식에 관한 논의는 조금 거슬러 가면 일본군의 위안부 문제로 촉발되었는데 그 뒤 이 운동은 역사교과서를 바로잡는 운동의 배경이 되었다. '한국정신대문제대책협의회'(the Korean Council for the Women Drafted for Military Sexual Slavery by Japan)는 1992년 아시아연대회의(Asian Solidarity Conference for Military Sexual Slavery by Japan)를 결성하여 '위안부'와 관련한 진상규명 및 법적 보상을 요구하고 있다. 아시아연대회의는 2000년 12월 8일부터 12일까지 NGO들이 연대하여 최초로 일본군에 의한 성노예 전쟁범죄 국제민간법정(International Tribunal on War Crimes on Sexual Slavery by the Japanese Military)를 야스쿠니 신사 바로 옆에 있는 구단회관(九段會館)에서 개최하였다.

본격적인 역사 인식에 대한 논의는 한중일 3국이 모여서 역사교과서를 만드는 일에 착수하면서부터이다. 그 계기는 2000년 4월 일본의 '새로운 역사교과서를 만드는 모임'이 만든 교과서(후소사)가 검정을 신청하면서 이루어졌다. 당시 한국에서는 '일본교과서바로잡기운동'이 벌어졌고 그 뒤 이 운동은 일본과 중국에서도 함께 하여 국제연대사업으로 진행되고 있다. 이 노력은 단순한 규탄에 그치지 않고 지속적인 협력의 틀로 발전되어 2001년 한국에서는 '아시아평화와 역사교육연대'가 결성되었다. 이 연대는 한국, 일본, 중국의 시민사회는 2002년 3월 '한중일 공동 역사부교재' 개발 사업을 시작한 뒤, 2005년 5월 『미래를 여는 역사 - 한중일이 함께 만든 동북아 3국의 근현대사』를 발간하였다(www.japantext.net 참조). 비록 이 교과서가 2차세계대전이후를 상세하게 다룰 만큼 역사인식을 완전히 공유한 것은 아니지만 아시아에서 침묵하게 부딪히고 있는 역사적 이슈를 3국이 모여서 합의를 하고 향후 지속적인 노력을 할 수 있는 협력의 틀을 만들었다는 점과 대중적인 역사교과서를 각 국의 언어로 출판할 수 있었다는 점은 소중한 결실이라고 할 수 있다.

공간과 관련된 다자간 협력의 틀은 환경문제를 중심으로 이루어지고 있다. 환경문제는 이미 교토기후협약에서 보여준 바와 같이 국가를 넘어서는 지구적 차원의 문제로 받아들여려는 경향이 뚜렷해졌다. 2005년에 동남아를 중심으로 밀어닥쳤던 쓰나미에서 국가를 넘어서는 연대의 틀이 중요하다는 점은 또 한번 확인되었다. 그러나 환경문제는 개발문제 및 에너지 문제등과 긴밀하게 관련을 갖고 있기 때문에 구체적인 사항으로 들어가면 쉽게 연대할 수 있을 거라고만 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 환경오염에 대한 문제의식과 생태계의 파괴현상은 3국의 환경단체들이 연대활동을 하기에 충분한 위기의식을 불러 일으키고 있다.

환경문제에 대한 다자간 협력의 틀은 아직은 확고하게 자리잡았다고 보기는 어려운 초기 단계라고 할 수 있다. 그러나 2000년부터 이루어진 한중일의 환경단체들간의 교류를 통해서 2002년에는 중국어, 일본어, 한국어로 공동번역되는 웹사이트 <http://www.enviroasia.info/>가 만들어져 누구나 쉽게 정보를 교류하기 시작하였다. 또한 환경문제 가운데 하나인 핵발전소와 방폐장 처리 문제는 유사시 인근국가에도 영향을 줄 수 있다는 인식과 기본적으로 반환 경적이라는 점에서 또 하나의 이슈가 되고 있다. 이미 정부차원에서 논의되고 있는 북한핵 문제가 대표적이지만 시민사회차원에서도 최근에는 일본 '로카쇼무라 사용후핵연료 재처리공장'(Rokkasho Spent Fuel Reprocessing Plant)의 가동에 반대하는 시민연대 활동을 일본과 한국의 시민단체들이 펼치고 있다.

실제로 환경문제는 개발문제, 핵에너지 문제 등과 연결되면서 단순히 생태계 보호라는 자연보호운동에 머무는 것이 아니라 군사, 경제, 정치문제와 연결되어있다. 이러한 조건은 환경운동이 한중일간에 연대하기가 그리 쉽지 않다는 것을 암시하지만 반대로 이미 많은 채널로 교류가 확대되고 있는 환경문제를 계기로 동북아 시민사회가 다양한 경험을 통해 성장할 수 있는 기회가 될 수도 있다고 기대한다. 예컨대, 중국 운남성의 노강(怒江)에서의 댐건설 문제는 단순히 생태문제가 아니라 약 5분의2에 해당하는 다양한 소수민족들이 밀집해있는 지역공동체의 변화를 의미하는 것이고 이는 소수민족의 생존권 혹은 문화적 정체성과 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서 개발문제와 갈등관계에 있는 환경운동이 향후 새로운 지역운동과 마이노리티운동의 뇌관으로도 작동할 수 있다는 것을 암시한다. 더욱이 운남성은 주변에 4개국과 접경해있으며 상대적으로 국제사회의 관심을 받고 있는 지역이기 때문에 다자간 협력의 가능성도 높다고 할 수 있다.

끝으로 동북아 지역 전체에 대한 방향성과 관련하여 이 지역에서 논의되고 있는 화두는 평화의 문제들 들 수 있다. 구체적인 사례로는 무력갈등예방을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict)을 들 수 있다. 2003년 이라크 전쟁이후 국제연합의 코피아난 사무총장의 제안으로 이루어진 GPPAC프로세스는 6자회담보다 폭넓게 몽고와 대만이 참여하고 있으며 비록 아젠다 형성이 1차 목표였지만 의도적으로 다자간 협력을 기획하고 영향력을 행사하려고 했다는 점에서 향후 이 지역의 다자간 협력의 전개방향을 예측할 수 있는 중요한 시도라고 할 수 있다. 실제로 동북아지역행동의제(Northeast Asia Regional Action Agenda)를 만드는 과정은 약 1년 반에 걸쳐 이루어졌다. 이 모임은 유엔의 요청과 지원하에서

이루어짐으로써 세계 15개 지역에서 동시에 이루어졌다. 특히 세계 각 지역의 갈등문제를 시민사회의 시각에 의해 해석하고 그 대안이 모색되었다는 점과 이들 각 지역의 분쟁이슈가 지역차원에서 정리되고 세계적 차원에서 공유되었다는 점에도 큰 의미를 가지고 있다.

동북아지역의 경우에는 여러 차례의 노력에도 불구하고 당사자로서 북한이 참여하지는 못했으나 정부차원의 6자회담과는 달리, 몽고와 대만이 적극적으로 참여하여 갈등의 축이 '북한문제'만이 아니라 이른바 '중국문제' 혹은 '일본문제'가 논의되기도 하였다.( <http://www.gppac.net/> 참조) 특히 동북아 GPPAC프로세스는 2005년 7월의 국제연합에서의 보고대회로 그 한시적 활동을 마쳤으나 2006년 3월에 향후 활동방향을 논의함으로써 지속적인 협력의 틀로 이어갈 것을 명확히 하였고 그에 따른 5개년 실천계획을 세우기도 하였다.

GPPAC동북아회의가 처음 열렸던 2005년 2월의 동경회의가 열린 다음주에 교토에서는 APGN(Asia Pacific Green Network)이라는 회의가 평화와 정치 참여 그리고 초록정치를 주제로 하여 열린 바 있다. APGN은 초록정당 혹은 초록정치를 지향하는 운동단체들이 한자리에 모일 수 있었다는 점에서 아시아지역에서 다자간 협력을 초록이라는 상징적 색깔로 구성한 것이라 할 수 있다. 그러나 아시아 태평양으로 범위가 넓어 다양한 국가들이 모여 행동의 중심점을 만들어가기에는 어려움을 많이 보여주었다고 생각한다. 대신에 이 모임은 향후 '초록'이라는 아이콘에 동의하는 정치단체 및 운동단체들이 동북아 지역에서 재구성될 수 있는 단초를 만들어냈고 실제로 그 후속모임이 6개월뒤인 몽고 울란바토르에서 열렸다. 그러나 동북아 그린네트워크가 성공적으로 작동하기 위해서는 한국과 일본이 적극적으로 협력하여 연대의 베이스를 만드는 것이 필요하다고 생각한다.

이상에서 몇 가지 사례를 중심으로 살펴본 다자간 협력의 초기 과제는 국가에 귀속되어 있는 민족주의를 극복할 수 있는가 하는 것과 언어의 장벽을 넘어 신속하고 깊은 대화가 가능할 것인가 하는 것이다. 다시 말하면 동북아의 보편적 가치 혹은 비전없이는 교류와 협력의 생명력이 길지 못할 것이며 언어의 장벽을 극복하지 않는 한 피상적인 교류에서 새로운 사회를 만들어가는 깊이 있는 협력에 이르기 힘들기 때문이다. 아울러 다자간 협력의 틀에서 중요한 것은 역사(시간), 환경(공간), 평화(비전)의 차원에서 이루어지는 협력과 더불어 지식인들의 교류와 협력이 더 강화되어야 할 필요가 있다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 이 지역의 비대칭성을 극복하고 상대국가들에 대한 문해율을 높이고 보편적인 동북아 담론을 구성해내기 위해서는 지

식인들의 역할 없이는 쉽지 않기 때문이다.

#### 4. 동북아 연대의 원칙: 국가패러다임에서 시민사회 패러다임으로

최근에 고조되고 있는 동북아에 대한 관심은 밖으로는 911테러사건이후 더욱 거세지고 있는 미국의 일방주의에 대한 위기감에 대한 공감대가 형성되었고, 안으로는 동북아를 하나의 더불어 살아가는 이웃으로 이해하는 인식이 확산되면서라고 할 수 있다.

전자의 경우는, 테러와의 전쟁을 선포한 미국이 이란, 이라크, 북한 등을 '악의 축'이라고 하는 21세기형 '적(enemy)'으로 명명하면서 군사적 안보에 대한 위기감과 1995년에 출범한 WTO체제이후 가속화되고 있는 FTA협정으로 인한 경제적 위기감이 근거를 이루고 있다. 곧 이른 바 네오콘이라고 하는 신보수주의와 신자유주의 이데올로기에 근거한 새로운 세계질서가 미국의 일방적 패권에 의해 빠르게 형성되면서 발생한 위기의식이다. 구체적으로는 미국에 의해 '불량국가'로 명명된 '북한문제'가 6자회담이라는 틀 속에서 진행되는 가운데 동북아 안보공동체에 대한 문제의식이 심화되고 있으며 1997년의 금융위기를 경험한 아시아 지역이 중국의 가파른 경제성장과 미국의 자유무역협정(FTA)앞에서 새로운 경제협력의 틀을 모색하지 않을 수 없게 된 점이다.

후자의 경우는 21세기 들어서 급속히 증가하고 있는 타자와의 관계 속에서 형성되는 아이덴티티의 문제와 관련된 관심이다. 그 동안 동북아의 사람들이 교류하고 마주하는 타자는 대부분 미국을 대표로 하는 서구였으며 동북아인들 특히 한국, 중국, 일본, 대만 등은 타자라기 보다는 가까이하기에는 먼 경쟁상대로 여겨져 왔던 것이 사실이다. 즉 동북아인들은 동북아 정체성보다는 서구의 근대를 누가 더 빨리 선점하는가 혹은 누가 더 가까이 가는가 하는 속도경쟁을 해오기에 전념이 없었다고 생각한다. 그러던 동북아인들에게 21세기들어 급속히 확대된 사회문화교류는 타자로서 이웃 국민을 받아들이고 그들이 더불어 살아가는 교류와 협력의 대상이라는 인식을 깊이 하는데 촉진제 역할을 하였고 점차로 문화적 자신감과 동북아정체성의 문제를 새롭게 접근하기 시작하였다고 생각한다.

한류가 아시아 지역에서 크게 인기를 얻는 새로운 문화의 흐름으로 자리잡은 것 역시 근거에 깔려있는 동북아 정체성에 대한 갈구가 동북아 정서와 맞아 떨어졌기 때문이 아닌가 생각한다. 실제로 이러한 문화적 흐름은 박제

화된 전통문화가 아니라 각국의 라이프스타일을 경험하게 하였고 그러한 문화적 경험 속에서 얻은 귀중한 자산은 그들이 나와 함께할 수 있는 사람들 이라는 보편적 시민성의 획득이라고 할 수 있다. 그러한 의미에서 납치문제로 불거진 북일관계 속에서 형성되고 있는 북한사람들에 대한 일본인들의 이미지와 북한사람들이 가지고 있는 일본사람들에 대한 반감은 대단히 유감스러운 일이 아닐 수 없다.

이러한 맥락에서 보자면 우리는 동북아 지역공동체 혹은 동북아 시민사회 네트워크를 구축해가기 위한 새로운 패러다임을 생각해볼 필요가 있다고 생각한다. 이 문제는 앞서 국가의 패러다임과 시민사회 패러다임에서 바라본다면 그 차이를 보다 분명하게 느낄 수 있다. 여기서는 두 패러다임에서 먼저 무엇을 위협으로 느끼고 있는가(Threat) 하는 문제와 그러한 위기가 발생했을 때 어떻게 해결하고자 하는가(Resolution), 그리고 각각의 패러다임에서는 무엇을 추구하고(Value) 있으며 누가 주요한 행위자(Actor)인가를 중심으로 나누어 생각해보고자 한다.

#### 국가 패러다임 시민사회 패러다임

	국가 패러다임	시민사회 패러다임
위협 요인	가상의 적 차이의 문제(종교, 인종, 성, 이념, 이념의 차이 테러리즘 군사적 행동 에너지 확보	착취와 배제 사회경제적 양극화 군사화 및 핵확산 환경파괴 자연재해(홍수, 지진, 쓰나미 등) AI, HIV, 아토피 등의 각종 질병
해결방법	군사력 동원 협상과 외교	상호이해와 독립성 존중 예방과 치료 대화
추구하는 가치	국가 이익 경제 성장 군사력의 우위 체계의 효율성	인간안보 생명가치와 삶의 가치 도덕적 정당성 평화와 복지
주요 행위자	엘리트 Majority (주로 남성) 정부 기업	남성과 여성 마이노리티 시민단체



두 패러다임의 차이는 무엇이 실질적으로 위험한 것인가 하는 상황인식에서부터 갈라지게 된다. 그러나 이러한 차이는 옳고 그르고의 문제라기보다는 우선순위 곧 선택의 문제라고 할 수 있다. 이미 이 두 가지 패러다임은 현실 속에서 경합하고 있다. 문제는 두 패러다임 사이를 시계의 진자처럼 왕복운동을 통해 서로가 수렴될 수 있는 영역을 만들어 낼 수 있는가 하는 것이다. 예컨대 시민사회의 우선순위에 대한 문제의식과 그 실험들이 국가패러다임에 영향을 주어 더 많은 선택의 기회가 주어지고 이러한 과정을 통하여 국가 패러다임이 과거의 민족국가 틀에서 시민국가의 틀로 존재방식을 전환해 낼 수 있는가 하는 것이다.

이러한 맥락에서 본다면 국가를 넘어서는 시민사회네트워크는 국가를 움직이기 위해서도 필요하지만 새로운 가치들을 실험하고 미래에 대한 공동의 기억을 키워가기 위해서도 대단히 중요하다고 할 수 있다. 동시에 그러한 실험이 가능한 시민사회의 자원이 무엇인가에 대하여 고민하고 그 에너지가 소진되지 않고 언제든지 충전될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

## 5. 생활세계로서 동북아

동북아 시민사회란 이제 비로소 걸음마를 시작해야 하는 초기 단계에 있다고 할 수 있다. 민족국가의 유효성이 점차 소멸되는 것을 감안한다면 때늦은 감이 없지 않지만, 동북아 시민사회는 신자유주의가 주도하는 지구화시대에 우리가 응전할 수 있는 장기적인 플랫폼이 될 수 있을 것으로 기대한다.

중요한 것은 동북아의 미래에 대한 그림을 함께 그릴 수 있고 이를 실천하는 작은 사회적 실험들이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 디지털카메라의 화소수가 높을수록 정교한 그림을 얻듯이, 시민사회간 협력은 작지만 더 많은 actor가 작지만 소중한 협력의 경험을 이루어내어 공동의 모자이크를 만들어내는 과정으로 이해될 필요가 있다. 왜냐하면 시민사회라는 그림은 결코 인간이 감지하거나 감당할 수 없는 크기를 벗어나서는 왜곡되기 쉽기 때문이다. 인간적인 규모와 힘의 범위 안에서 이루어지는 시민사회의 경험이 미래에 대한 공동의 기억을 마련해가는 과정이 현재 동북아 시민사회가 해야 할 일들이라고 생각한다.

신자유주의가 전개하고 있는 지구화시대에 대응하는 시민운동은 제국주의적

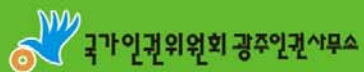
패러다임에 필적하는 규모와 틀로 운동을 전개하는 것이 중요한 것이 아니라 시민운동의 가치와 전략에 기초하여 지속적으로 이루어내는 과정이 중요하다. 무엇보다도 시민운동은 아주 작은 영역에서 인간적인 크기로 일하는 것이 중요하며 동시에 역사와 사회 국가, 지역에 대한 희망과 이를 디자인 해낼 수 있는 정치적 상상력을 함께 갖추는 것이 절실하다고 생각한다.

국가차원의 시민사회 건설보다도 도시, 농촌이라는 삶의 공간으로서 지역(local) 시민사회가 건강하게 성장해야 한다. 국민국가라는 틀보다는 생활공간으로서 지역이 살아 숨쉬도록 만들 필요가 있다. 실제로 국가를 넘어서는 지역간 연대(local to local)가 동북아 시민사회를 만들어가는데 점차 주요한 네트워크로 작동해가고 있다.

끝으로 시민운동은 동북아 담론의 발신자가 될 필요가 있다. 지난 역사의 상흔들을 미래의 교훈으로 되새겨내고 서양에 의해서 해석되는 동북아가 아니라 동북아를 매일 매일 체험하고 살아가는 이들에 의해서 동북아 담론들이 생산되고 공유될 필요가 있다. 예컨대, 생사를 넘나드는 호치민터널을 지나 오면서 수없이 죽어가는 동지들의 죽음을 살아남은 자의 상처로 되새겨야 했던 베트남 '레지투어'가 '반레'라는 필명으로 소설을 쓰고 영화를 만들어낸 이유는 바로 베트남 인민들의 한을 풀어내는 정화작업이라고 볼 수도 있을 것이다. 어쩌면 국가주의의 타부에 의해 간혀있던 역사의 상처와 무게를 털어내는 작업 속에 우리가 꿈꾸고자 하는 동북아의 미래가 실타래처럼 풀려나올 수도 있다.

사람이 사람답게 사는 세상  
모든 사람의 인권을 보호하고 증진하는 국가위원회

The world for all  
National Human Rights Commission of Korea



501-811 광주광역시 동구 대인동 7-12(광주은행 본점 6층) tel. 062.710.9716 fax. 062.710.9717

인권상담전화는 국번없이 1331