발 간 등 록 번 호
11-1620000-000718-01

2018년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사

공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사

연구책임자: 이준일 (고려대 법학전문대학원 교수)
공동연구원: 유승익 (신경대 경찰행정학과 교수)
이승택 (상명대 교양대학 교수)
박진아 (고려대 법학연구원 연구교수)

공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사 연구용역보고서

2018년도 국가인권위원회 공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사 연구용역 보고서를 제출합니다.

2018. 12. 12.

연구수행기관: 고려대학교 산학협력단

연구책임자: 이준일 (고려대 법학전문대학원 교수)

공동연구원: 유승익 (신경대 경찰행정학과 교수)

이승택 (상명대 교양대학 교수)

박진아 (고려대 법학연구원 연구교수)

연구보조원: 손민호 (고려대학교 법학과 박사과정)

이은진 (고려대학교 법학과 박사과정)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서, 국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

< 차 례 >

제1장 연구의 목적과 개요 ····· 1

Ⅰ. 연구의 목적 ····· 1
Ⅱ. 연구의 개요 ····· 1

제2장 인권영향평가 일반론 ····· 3

Ⅰ. 인권영향평가의 개념과 필요성 ····· 3
1. 인권영향평가의 개념 ····· 3
2. 인권영향평가의 필요성 ····· 5

II. 인권영향평가의 구성요소, 단계, 대상 ····· 6
1. 인권영향평가의 구성요소 ····· 6
2. 인권영향평가의 단계와 절차 ····· 7
3. 인권영향평가의 대상 ····· 9

III. 인권영향평가의 유형 ····· 10
1. 사전적 인권영향평가와 사후적 인권영향평가 ····· 10
2. 긍정적 인권영향평가와 부정적 인권영향평가 ····· 10

IV. 인권영향평가의 기준 ····· 11

V. 인권영향평가의 방법과 주체 ····· 11
1. 인권영향평가의 방법 ····· 11
2. 인권영향평가의 주체 ····· 13

제3장 공공부문 인권영향평가 관련 국내 실태조사 ····· 14

Ⅰ. 인권영향평가 관련 국내 규범 분석 ····· 14
1. 광역자치단체 ····· 14
2. 기초자치단체 ····· 17

Ⅱ. 인권영향평가 운영과 현실 ····· 30
1. 인권영향평가의 필요성 인식 ····· 30
2. 대상선정의 기준 및 절차 ····· 31
3. 인권영향평가의 대상 ····· 36
4. 인권영향평가 실시의 시기와 기간 ····· 40
5. 인권영향평가의 주체 ····· 43
6. 인권영향평가의 기준 ····· 45

Ⅲ. 소결: 공공부문 인권영향평가 도입 실태와 시사점 ····· 49

제4장 인권영향평가 관련 국제 및 해외 사례 조사 ····· 52

Ⅰ. 국제적 차원의 인권영향평가 ····· 52
1. 인권영향평가의 원칙과 기준 ····· 52
2. 기업과 인권영향평가 ····· 55
3. 건강과 인권영향평가 ····· 62
4. 무역과 인권영향평가 ····· 66
5. 아동권리영향평가 ····· 70
6. 기타 ····· 74

Ⅱ. 외국의 인권영향평가 제도화 사례 조사 ····· 81
1. 영국 ····· 81
2. 미국 ····· 83

Ⅲ. 소결: 국제 및 해외 사례의 시사점 ····· 85

제5장 공공부문 인권영향평가 제도화 방안 ····· 88

Ⅰ. 영향평가 제도화 사례분석 ····· 88
1. 영향평가 제도화 사례 ····· 88
2. 영향평가의 유형적 분석 ····· 91
3. 인권영향평가 제도화의 시사점 ····· 98

Ⅱ. 공공부문 인권영향평가 모델 구성 ····· 108
1. 공공부문 인권영향평가 도입의 기본 원칙 ····· 108
2. 인권영향평가의 대상 ····· 110
3. 인권영향평가의 절차적 윤곽 ····· 113
4. 인권영향평가의 기준 ····· 116
5. 인권영향평가의 주체 ····· 118
6. 공공부문 인권영향평가 모델 정리 ····· 119

Ⅲ. 인권영향평가 도입 단계와 비용 추계 ····· 120
1. 인권영향평가의 도입 단계 ····· 120
2. 인권영향평가 관련 비용추계 ····· 123

제6장 결론 ····· 125

Ⅰ. 인권행정 실현도구로써 인권영향평가 ····· 125

Ⅱ. 소수자 인권보장 도구로써 인권영향평가 ····· 126

Ⅲ. 국가인권위원회의 내실화와 인권영향평가 ····· 127

부록
1. 인권영향평가 관련 국외 자료 ····· 133
2. 인권영향평가 체크리스트 국내 자료 ····· 147
3. 간이형 인권영향평가 체크리스트 자료 ····· 152

제1장 연구의 목적과 개요

인권영향평가는 국가의 정책 결정 과정에 ‘인권’이라는 언어를 추가하여 인권 실현에 최적화된 정책을 형성하고 집행하도록 하는 시도이다. 본 연구는 이러한 인권영향평가의 실태조사 및 제도화 방안에 관한 연구이다.

Ⅰ. 연구의 목적

21세기 인권 보장의 패러다임은 사후적으로 국가의 인권침해를 지적하고 이에 대한 방어적 권리와 이를 실현할 수 있는 절차를 보장하는 것으로부터 점차 사전적으로 국가 행정의 인권 지향성을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 특히 모든 공권력은 인권 보장을 지향해야하며, 동시에 인권 보장 없이는 정당성을 확보할 수 없다는 인식이 명확해지면서 이러한 인권보장의 방향성은 더욱 분명해지고 있다.

하지만 이러한 인권영향평가에 대한 필요성에도 불구하고 현재까지 인권영향평가에 대한 연구는 주로 지방자치단체나 기업에 적용할 수 있는 제한적인 수준의 인권영향평가 도입방안 검토에 그치고 있다. 이에 공공부문 전반에 걸쳐 적용할 수 있는 인권영향평가에 관한 절차와 기준에서부터 이를 구체적으로 실행할 수 있는 제도적 방안까지 전반적인 연구가 필요하다고 할 수 있다.

또한 현재까지 인권영향평가는 근거법률이 부재한 상황에서 일부 지방자치단체에서 인권조례 등을 근거로 실시되고 있는 상황으로 공공 부문 전반에 적용될 수 있는 인권영향평가 제도의 모델에 대한 연구가 필요하다.

본 연구는 이러한 시각에서 공공부문에 있어서 인권영향평가를 도입하기 위해 현재까지 여러 공공부문(지방자치단체, 공기업 등 공공기관)에서 이뤄지고 있는 인권영향평가제도에 대한 실태를 조사하고 이를 토대로 공공부문에서 적용할 수 있는 구체적인 인권영향평가제도의 도입방안을 연구하는 것을 기본 목적으로 한다.

Ⅱ. 연구의 개요

본 연구는 크게 1) 인권영향평가 일반론, 2) 인권영향평가 국내 실태조사, 3) 인권영향평가 관련 국제 및 해외 사례 조사, 4) 인권영향평가 제도화 방안으로 구성된다. 먼저 인권영향평가 일반론은 인권영향평가의 개념과 필요성, 구성요소, 단계와 절차, 대상, 유형, 기준, 방법과 주체 등에 관해 일반론적인 차원에서 간략하게 정리함으로써 인권영향평가에 관한 전반적인 이해를 높이는 내용을 구성한다.

다음으로 인권영향평가 국내 실태조사는 현재까지 국내법적 차원에서 존재하는 인

권영향평가 관련 규범을 조사, 분석하여 인권영향평가 제도화를 위해 참고할 수 있는 사례들을 발굴하고자 한다. 또한 국내의 인권 관련 전문가 및 인권영향평가를 진행한 경험이 있는 실무자 및 인권센터 종사자 등에 대한 자문을 통해 인권영향평가에 관한 다양한 의견을 수렴하여 인권영향평가 제도화에 참고할 수 있는 자료를 제시하고자 한다.

인권영향평가 관련 국제 및 해외 사례 조사는 국제적 차원의 인권영향평가에 관한 논의 현황 및 지침과 사례를 발굴하고, 인권영향평가를 시행하고 있는 외국의 사례를 분석하여 국내 인권영향평가의 제도화를 위한 기본적인 틀을 발견하고자 한다.

끝으로 이러한 일반론과 실태조사 및 해외 사례 조사에서 도출된 참고 사례들을 종합하여 국내에서 적용가능한 인권영향평가의 제도화방안을 제시하고자 한다. 특히 여기서는 가능한 현실적으로 적용할 수 있는 모델을 구성하기 위해서 우선 현재 실시중인 국내의 다양한 영향평가제도에 대한 분석을 선행하며, 이를 토대로 여러 가지 유형의 인권영향평가 모델을 제시하고자 한다. 또한 인권영향평가의 실제적인 도입을 위한 단계에 대한 제언과 간략한 비용 추계를 제시한다.

제2장 인권영향평가 일반론

Ⅰ. 인권영향평가의 개념과 필요성

1. 인권영향평가의 개념

인권영향평가는 가장 넓게 이해하면 인권에 영향을 미치는 모든 행위를 평가하기 위한 계획과 과정 및 그러한 평가의 결과를 의미한다. 따라서 평가의 '시점'을 기준으로 볼 때 인권영향평가는 인권에 영향을 미칠 수 있는 행위가 수행되기 이전에 실시되는 사전적 영향평가는 물론 인권에 영향을 미친 행위가 수행된 이후에 실시되는 사후적 영향평가를 모두 포괄한다. 또한 평가의 '대상'을 기준으로 볼 때 장래에 인권에 영향을 미칠 수 있는 행위 또는 과거에 인권에 영향을 미친 행위는 국가나 지방자치단체 또는 공공기관은 물론이고 개인이나 단체 또는 법인에 의해서도 수행될 수 있다는 점에서 인권에 영향을 미칠 수 있거나 미친 행위라면 그러한 행위는 모두 그 주체와 상관없이 인권영향평가의 대상이 될 수 있다. 하지만 이 보고서에서는 인권영향평가의 범주를 평가의 대상이 되는 행위가 수행되기 이전에 실시되는 사전적 영향평가, 그리고 그 행위의 주체가 국가나 지방자치단체 또는 공공기관이 되는 행위에 대한 영향평가만을 검토하기로 한다.

따라서 이하에서 말하는 인권영향평가는 국가나 지방자치단체 또는 공공기관에 의해 제정된 법령이나 조례 또는 규칙/규정, 이를 집행하기 위해 수립된 정책이나 프로그램, 여기에 필수적으로 요구되는 제도나 절차가 인권에 미치는 영향을 사전에 예측하고 평가하는 행위로 한정된다. 현재 유사한 영향평가제도로는 환경영향평가제도가 있는데 「환경영향평가법」에 따르면 "환경영향평가"는 "환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 "승인 등"이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것"을 의미한다(동법 제2조 제2호).[1] 환경영향평가가 환경에 미치는 영향을 평가하는 제도인 것처럼 인권영향평

1) 그밖에도 「성별영향평가법」은 성별영향평가제도에 대해 규정하고 있는데 이에 따르면 "성별영향평가"는 "중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것"을 의미한다(동법 제2조 제1호). 한편 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」도 영향평가제도를 두고 있는데 이에 따르면 "특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수·구청장은 초고층 건축물 등의 설치에 대한 허가·승인·인가·협의·계획수립 등(이하 "허가 등"이라 한다)을 하고자 하는 경우에는 허가 등을 하기 전에 「재난 및 안전관리 기본법」 제16조에 따른 시·도재난안전대책본부장(이하 "시·도본부장"이라 한다)에게 재난영향성 검토에 관한 사전협의(이하 "사전재난영향성검토협의"라 한다)를 요청하여야 한다(동법 제6조 제1항). 또한 「지하안전관리에

가는 인권에 미치는 영향을 평가하는 제도로 이해될 수 있다. 환경영향평가의 내용에 영향을 조사하거나 예측하거나 평가하는 행위가 모두 포함될 수 있는 것처럼 인권영향평가의 내용에도 평가뿐만 아니라 조사나 예측도 포함될 수 있다. 한편 환경영향평가는 그 목적이 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시키는 데 있는 것처럼 인권영향평가의 목적도 우선은 해로운 인권영향, 즉 인권침해의 회피, 제거, 감소에 있다고 볼 수 있다.

2018년 5월 25일부터 시행된 유럽연합(EU)의 '개인정보보호규정(General Data Protection Regulation: GDPR)'에 따라 개인정보영향평가제도(Data Protection Impact Assessment)가 실시되고 있는데 이에 따르면 개인정보영향평가는 개인(natural persons)의 자유와 권리에 대한 중대한 위험(high risk)을 초래할 개연성이 있는 정보처리의 경우에 정보처리자가 정보처리작업 이전에 예정된 정보처리에 의해 개인정보의 보호(protection of personal data)에 미치게 되는 영향을 사전에 평가하는 행위를 의미한다(GDPR 제35조).[2] 이와 같은 의미로 영향평가제도를 이해하면 영향평가제도는 사전에 실시되는 영향평가제도만을 의미한다. 같은 맥락에서 현행 「개인정보 보호법」도 개인정보영향평가제도를 도입하고 있는데 이에 따라 "공공기관의 장은 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보파일의 운용으로 인하여 정보주체의 개인정보 침해가 우려되는 경우에는 그 위험요인의 분석과 개선 사항 도출을

관한 특별법」에 따른 영향평가제도도 도입되어 있는데 이에 따르면 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 지하 굴착공사를 수반하는 사업(이하 "지하안전영향평가 대상사업"이라 한다)을 하려는 지하개발사업자는 지하안전영향평가를 실시하여야 한다: 1. 도시의 개발사업, 2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 3. 에너지 개발사업, 4. 항만의 건설사업, 5. 도로의 건설사업, 6. 수자원의 개발사업, 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업, 8. 공항의 건설사업, 9. 하천의 이용 및 개발 사업, 10. 관광단지의 개발사업, 11. 특정 지역의 개발사업, 12. 체육시설의 설치사업, 13. 폐기물 처리시설의 설치사업, 14. 국방·군사 시설의 설치사업, 15. 토석·모래·자갈 등의 채취사업, 16. 지하안전에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업."(동법 제14조 제1항). 그리고 「도시가스사업법」에 따른 영향평가제도에 따라 "도시가스사업이 허가된 지역에서 굴착공사를 하려는 자 중 대통령령으로 정하는 자는 가스안전 영향평가에 관한 서류(이하 "평가서"라 한다)를 작성하여 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 평가서에는 한국가스안전공사의 의견서를 첨부하여야 한다."(동법 제30조의4 제1항) 그 밖에도 건축법에 따른 영향평가제도에 따르면 "허가권자는 초고층 건축물 등 대통령령으로 정하는 주요 건축물에 대하여 제11조에 따른 건축허가를 하기 전에 건축물의 구조안전과 인접 대지의 안전에 미치는 영향 등을 평가하는 건축물 안전영향평가(이하 "안전영향평가"라 한다)를 안전영향평가기관에 의뢰하여 실시하여야 한다.'(동법 제13조의2 제1항)

2) 개인정보규정(GDPR) 제35조 제1항: Where a type of processing in particular using new technologies, and taking into account the nature, scope, context and purposes of the processing, is likely to result in a ***high risk to the rights and freedoms of natural persons***, the controller shall, prior to the processing, carry out an ***assessment of the impact*** of the envisaged processing operations ***on the protection of personal data***. A single assessment may address a set of similar processing operations that present similar high risks.

위한 평가(이하 “영향평가”라 한다)를 하고 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 공공기관의 장은 영향평가를 행정안전부장관이 지정하는 기관(이하 “평가기관”이라 한다) 중에서 의뢰하여야 한다.”(동법 제33조 제1항)

[현행 법률상 영향평가제도]	
환경영향평가법	환경영향평가
성별영향평가법	성별영향평가
개인정보 보호법	개인정보영향평가
초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	사전재난영향성검토
지하안전관리에 관한 특별법	지하안전영향평가
도시가스사업법	가스안전영향평가
건축법	건축물안전영향평가

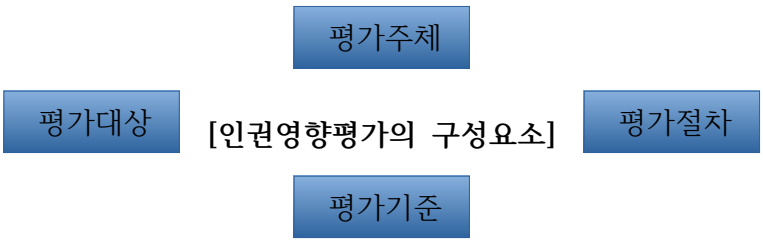
2. 인권영향평가의 필요성

인권(human rights)은 인간이면 누구나 향유할 수 있는 보편적 권리로서 시대와 공간을 넘어 인간에게 필수적으로 보장되어야 하는 권리를 의미한다. 인권의 본질적 요소는 인간의 존엄성(dignity)에 있고, 이러한 존엄성이 인간에게 보장되기 위하여 필수적으로 요구되는 요소는 자유와 평등이라는 점에 대하여 이미 보편적 합의가 이루어져 있다. 유엔의 인권문서를 구성하는 두 기둥인 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(International Convention on Civil and Political Rights: ICCPR) 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(International Convention on Economical, Social and Cultural Rights: ICESCR)은 다양한 형태의 자유와 평등을 보장함으로써 이와 같은 사실을 확인해주고 있다. 대한민국의 헌법도 인간의 존엄과 가치를 최고의 가치로 선언하면서(헌법 제10조) 다양한 내용의 자유와 평등을 명시함으로써(헌법 제11조부터 제37조 제1항까지) 인권이 가치는 보편적 가치성을 분명하게 밝히고 있다. 이에 따라 헌법에 구속되는 국가는 헌법의 핵심가치인 인권에 구속되어야 한다. 다시 말해 국가가 수행하는 입법, 집행, 사법의 모든 기능은 인권에 기반하고 있는 헌법적 권리, 즉 기본권에 구속된다. 헌법으로부터 권한을 위임받은 지방자치단체의 경우에도 예외일 수는 없다. 이에 따라 국가나 지방자치단체가 제정하는 법령이나 조례, 이를 집행하기 위해 수립된 정책이나 프로그램, 그리고 이것들에 필수적으로 포함되어야 하는 제도나 절차는 인권을 존중하고 보호해야 하며 인권을 침해하는 내용을 포함할 수 없다. 이것은 이와 같은 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차가 인권에 미치는 영향을 사전에 예측하고 평가해야 할 필요성이 있다는 사실을 확인시

켜준다. 특히 국가나 지방자치단체의 다양한 행위가 인권에 미치는 부정적 영향을 예측하여 그것을 예방하거나 제거 또는 감소시키는 방안의 마련은 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

II. 인권영향평가의 구성요소, 단계, 대상

1. 인권영향평가의 구성요소



인권영향평가를 위해서는 우선적으로 평가의 기준이 필요한데 그 기준은 다름 아닌 '인권'이다. 인권영향평가의 내용이 인권에 미치는 영향을 평가하는 것이기 때문이다. 물론 인권의 구체적인 범위는 시대나 공간에 달리 확정될 수 있으나 적어도 인권의 핵심인 인간의 존엄 및 이를 실현하기 위한 필수적 조건인 자유와 평등은 인권의 구체적인 범위를 확정하기 위한 최종적 근거가 될 수 있다. 예컨대 한국 헌법의 경우에 인간의 존엄과 가치를 보장하면서(헌법 제10조) 행복추구권(헌법 제10조)에 의해 보호되는 일반적 자유권 및 일반적 평등권(헌법 제11조 제1항)을 보장함으로써 인권을 본질로 하는 헌법적 권리의 대체적 윤곽을 보여주고 있다.

다음으로 이러한 인권을 인권영향평가의 기준으로 삼아 일정한 범위의 '인권영향평가 대상'이 확정되어야 한다. 인권은 국가나 지방자치단체에 의해서 침해될 수도 있고, 국가나 지방자치단체가 아닌 사인(개인/단체/법인)에 의해서 침해될 수도 있다. 따라서 인권영향평가의 대상은 국가나 지방자치단체의 행위가 될 수도 있고, 사인, 특히 사법인인 기업이나 학교 등의 행위가 포함될 수도 있다. 헌법에 의해 보장된 인권, 즉 기본권의 경우에도 일반적으로 국가에 대한 효력(대국가적 효력)뿐만 아니라 사인에 대한 효력(대사인적 효력/제3자효)이 인정되어 사적 자치와 계약의 자유가 지배하는 사법질서의 영역에서도 기본권의 효력이 발생하여[3] 기본권을 침해하는 내용의

3) 대법원도 기본권의 대사인적 효력을 인정하고 있다. 대법원 2010. 4. 22. 2008다38288 전원합의체 판결: "헌법상의 기본권은 제1차적으로 개인의 자유로운 영역을 공권력의 침해로부터 보호하기 위한 방어적 권리이지만 다른 한편으로 헌법의 기본적인 결단인 객관적인 가치질서를 구체화한 것으로서, 사법(私法)을 포함한 모든 법 영역에 그 영향을 미치는 것이므로 사인간의 사적인 법률관계도 헌법상의 기본권 규정에 적합하게 규율되어야 한다. 다만 기본권 규정은 그 성질상 사법관계에 직접 적용될 수 있는 예외적인 것을 제외하고는

계약은 법적으로 허용되지 않는다. 더욱이 국가는 직접 기본권을 침해하지 않을 뿐만 아니라 사인에 의한 기본권침해로부터 기본권의 주체를 보호해야 할 의무(기본권보호의무)[4]마저도 인정된다.

그리고 인권이라는 평가기준을 근거로 평가대상에 대한 '평가'가 본격적으로 이루어지는데 이를 위해서는 평가를 수행하는 '주체'와 '절차'가 필요하다. 이러한 평가의 단계는 문제가 되는 평가대상이 인권에 미치는 영향을 사실적으로 확인하는 단계와 그러한 확인을 거쳐 수집된 정보를 바탕으로 인권이라는 기준에 따라 규범적으로 평가하는 단계로 구성될 수 있다. 여기서 그러한 사실적 확인과 규범적 평가를 직접 수행하는 주체, 즉 다수의 인적 구성원을 포함하는 일정한 조직이나 기관이 필요하고, 이러한 조직이나 기관이 그러한 사실적 확인과 규범적 평가를 수행하기 위한 합리적이고 적정한 절차가 요구된다.

2. 인권영향평가의 단계와 절차

인권영향평가는 기본적으로 평가의 기준을 확립하고(① 평가기준의 확립), 평가의 대상을 확정한 뒤(② 평가대상의 확정) 평가기준에 따라 평가대상을 평가하는(③ 평가) 세 단계로 구성된다. 평가의 기준이 인권이라는 사실은 명백하지만 인권의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 따라 평가의 결과는 상당히 달라질 수 있으므로 인권영향평가 이전에 평가의 기준이 되는 인권의 범위가 구체적이고 명확하게 확정될 필요가 있다. 그것은 인권영향평가제도의 근거가 되는 법률에 평가기준이 되는 인권의 목록이 명시적으로 열거되는 것이 바람직하다고 보인다. 한편 평가의 대상은 평가의 목적이나 취지에 따라 달리 정해질 수 있는데 이 보고서에서는 우선 국가나 지방자치단체 및 공공기관의 행위로 평가의 대상을 한정하기로 한 점은 이미 언급한 바와 같다. 다만 장기적으로는 인권영향평가의 대상이 기업이나 학교 등 사인에게도 확장될 수는 있을 것이다. 이러한 평가의 대상은 인권영향평가제도를 규율하는 법률에 명시적으로 열거될 필요가 있다.

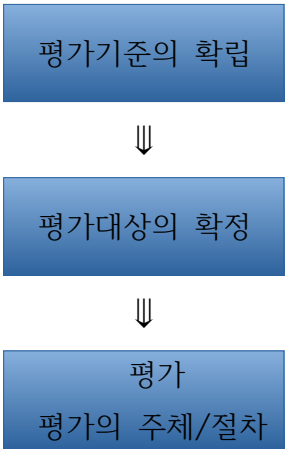
또한 앞서 언급한 대로 마지막 단계인 평가는 사실적 확인의 단계와 규범적 평가의

사법상의 일반원칙을 규정한 민법 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등의 내용을 형성하고 그 해석 기준이 되어 간접적으로 사법관계에 효력을 미치게 된다. 종교의 자유라는 기본권의 침해와 관련한 불법행위의 성립 여부도 위와 같은 일반규정을 통하여 사법상으로 보호되는 종교에 관한 인격적 법익침해 등의 형태로 구체화되어 논하여져야 한다."

4) 헌재 2009. 2. 26. 2005헌마764 등, 판례집 21-1상, 156, 177면: "기본권 보호의무란 기본권적 법익을 기본권 주체인 사인에 의한 위법한 침해 또는 침해의 위험으로부터 보호하여야 하는 국가의 의무를 말하며, 주로 사인인 제3자에 의한 개인의 생명이나 신체의 훼손에서 문제되는데, 이는 타인에 의하여 개인의 신체나 생명 등 법익이 국가의 보호의무 없이는 무력화될 정도의 상황에서만 적용될 수 있다."

단계로 구분될 수 있으며 모든 평가의 단계에서는 이를 수행하는 주체와 절차가 필수적으로 요구된다. 이러한 평가주체가 되는 기관이나 절차도 인권영향평가제도를 규율하는 법률에 명시되어야 할 것이다.

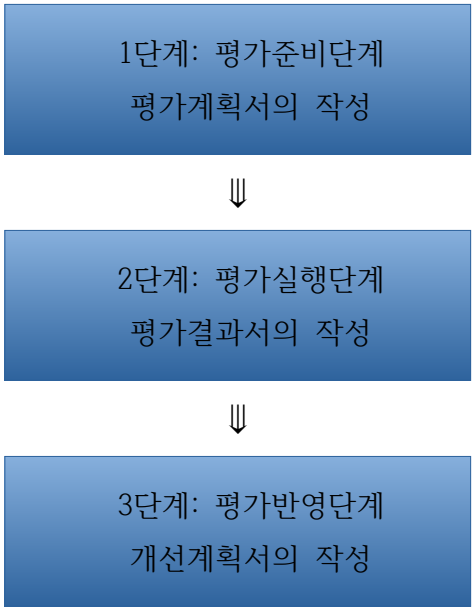
[인권영향평가의 단계]



마지막 평가의 단계에서 일정한 주체에 의해 수행되는 인권영향평가는 일정한 절차에 따라 진행된다. 이러한 절차를 크게 구분하면 ① 평가를 계획하고 준비하는 단계, ② 실제로 평가를 진행하여 결과를 확인하는 단계, ③ 평가의 결과에 따라 부정적 영향을 제거하거나 감소시키기 위한 대안을 제시하는 단계로 나눠질 수 있다. 우선 평가를 계획하고 준비하는 단계에서는 평가의 주체와 대상 및 범위, 시간계획, 예산수립 등 평가에 관한 개별적이고 상세한 내용을 포함한 계획서가 작성되어야 한다(1단계: 평가준비단계 -> 평가계획서 작성의 단계). 이러한 계획서는 인권영향평가의 전반적 윤곽을 제시하는 청사진의 역할을 수행할 것이다. 다음으로 실제로 평가를 진행하여 결과를 확인하는 단계에서는 평가계획서에 따라 구체적으로 진행된 평가의 결과를 수집, 정리, 분석하여 평가결과서가 작성될 필요가 있다(2단계: 평가실행단계 -> 평가결과서 작성의 단계). 평가계획서에 따라 평가가 진행되기 위해서는 구체적인 평가지침들이 포함된 개별적 평가표가 미리 만들어질 필요가 있다. 마지막으로 평가의 결과에 따라 부정적 영향을 제거하거나 감소시키기 위한 대안을 제시하는 단계에서는 평가결과서에 포함된 부정적 영향이 발생하는 원인을 구체적으로 분석하여 개선계획서를 작성해야 한다(3단계: 평가반영단계 -> 개선계획서 작성의 단계). 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보영향평가도 이와 유사하게 ① 사전준비 단계, ② 영향평가 수행 단계, ③ 이행 단계라는 3개의 단계로 구성된 절차에 따라 평가가 진행된다(개인정보 영향평가에 관한 고시 제9조). 여기서 첫째, 사전 준비 단계에서는 영향평가 사업계획을 수립하여 예산을 확보하고 평가기관을 선정하고, 둘째, 영향평가 수행 단계에서는 평

가기관이 개인정보 침해요인을 분석하고 개선계획을 수립하여 영향평가서를 작성하며, 셋째, 이행 단계에서는 영향평가서의 침해요인에 대한 개선계획이 반영되는가를 점검한다.

[인권영향평가의 절차]



3. 인권영향평가의 대상

인권영향평가의 대상으로는 국가나 지방자치단체가 제정한 법령이나 조례, 이를 집행하기 위해 수립된 정책이나 프로그램, 여기에 필수적으로 포함되어야 하는 제도나 절차를 모두 포함한다. 앞서 언급한 대로 인권침해는 국가나 지방자치단체뿐만 아니라 사인에 의해서도 발생할 수 있으므로 사인, 특히 사법인인 기업이나 학교 등의 행위가 인권에 미치는 영향도 평가의 대상에 포함시킬 수 있다. 환경영향평가제도의 경우에 평가의 대상은 국가나 지방자치단체의 행위뿐만 아니라 사인의 행위도 포함되는데 「환경영향평가법」에 따르면 사업의 주체와 상관없이 다음과 같은 18개 유형의 사업을 하려는 자는 환경영향평가를 실시해야만 한다: 1. 도시의 개발사업, 2. 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 3. 에너지 개발사업, 4. 항만의 건설사업, 5. 도로의 건설사업, 6. 수자원의 개발사업, 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업, 8. 공항의 건설사업, 9. 하천의 이용 및 개발 사업, 10. 개간 및 공유수면의 매립사업, 11. 관광단지의 개발사업, 12. 산지의 개발사업, 13. 특정 지역의 개발사업, 14. 체육시설의 설치사업, 15. 폐기물 처리시설의 설치사업, 16. 국방·군사 시설의 설치사업, 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업, 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업(동법 제22조 제1항).

인권영향평가제도의 경우에도 우선 평가의 대상을 국가나 지방자치단체에 한정할 것인지 아니면 사인에게도 확대할 것인지를 결정해야 한다. 그리고 구체적으로 어떠한 내용의 법령이나 정책 또는 사업에 인권영향평가제도를 시행할 것인지가 결정되어야 한다. 「성별영향평가법」에 따른 성별영향평가의 경우에는 평가의 대상을 중앙행정기관 및 지방자치단체로 한정하고 있다(동법 제2조 제1호). 한편 개인정보영향평가제도의 경우에는 평가의 대상은 공공기관의 행위로 국한되는데 「개인정보 보호법」에 따르면 개인정보영향평가를 실시해야 하는 "공공기관"은 ① "국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체", ② "그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관"을 의미한다(동법 제2조 제6호). 여러 차례 언급한 것처럼 인권영향평가의 경우에도 우선적으로 문제가 되는 평가대상은 국가와 지방자치단체 또는 공공기관이 될 수 있을 것으로 보인다.

III. 인권영향평가의 유형

1. 사전적 인권영향평가와 사후적 인권영향평가

인권영향평가는 크게 ① 사전적 평가와 ② 사후적 평가로 구분될 수 있다. 사전적 인권영향평가는 그 대상이 실제로 현실에 적용되기 이전에 이루어지는 평가를 의미하고, 사후적 인권영향평가는 그 대상이 실제로 현실에 적용된 이후에 이루어지는 평가를 의미한다. 전자는 인권에 대한 영향을 미리 예상하여 긍정적 영향을 강화하거나 촉진하고 부정적 영향을 예방하거나 차단하는 기능을 수행하는 데 비하여 후자는 인권에 대한 다양한 영향이 발생한 이후에 긍정적 영향과 부정적 영향을 수집하고 분석하여 그 원인을 확인하여 긍정적 영향은 증진시키고 부정적 영향은 축소시키는 기능을 수행한다. 인권영향평가는 사후적 평가도 중요하지만 그보다 사전적 평가가 더 중요하다. 왜냐하면 평가의 대상이 현실에 실제로 적용된 이후에는 이미 인권에 대한 부정적 영향, 즉 인권침해가 발생하여 회복할 수 없는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 따라서 인권영향평가는 평가의 대상이 현실에 실제로 적용되기 이전에 미리 사전적으로 실시되어 인권에 대한 부정적 영향, 즉 인권침해를 예방하는 것이 바람직하다.

2. 긍정적 인권영향평가와 부정적 인권영향평가

인권영향평가는 그 목적에 따라 인권영향평가를 시행한 결과 확인된 긍정적 영향과 부정적 영향 가운데 어느 하나에 더 주목할 수 있다. 우선 인권에 미치는 긍정적 영

향에 주목하면 인권의 보호와 실현에 가장 부합하는 행위를 선택하고 추구하는 것이 인권영향평가의 목적이 될 수 있다. 반면에 인권에 미치는 부정적 영향에 주목하면 인권의 침해를 제거하거나 최대한 감소시키는 행위를 선택하고 추구하는 것이 인권영향평가의 목적이 될 수 있다. 앞서 언급한 환경영향평가는 “해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것”으로 부정적 영향에 주목하는 영향평가의 범주에 포함시킬 수 있다. 사실 인권에 미치는 긍정적 영향을 평가하는 작업은 인권을 최대한 보호하고 실현하기 위한 것이라는 점에서 바람직한 영향평가의 방향으로 볼 수도 있으나 우선은 인권침해를 제거하거나 최대한 감소시키는 것이 인권의 보호와 실현에 현실적으로 효과적인 방안이 될 수 있다는 점에서 인권에 미치는 부정적 영향에 주목하는 영향평가가 실효성이 높다고 볼 수 있다.

IV. 인권영향평가의 기준

모든 평가는 평가의 기준이 필요한데 인권영향평가에서 기준은 ‘인권’이다. 여기서 인권은 인간이면 누구나 향유할 수 있는 보편적 권리로서 인간이 존재하는 모든 시대와 공간에서 필수적으로 요구되는 권리를 의미한다. 기본적으로 헌법이 보장하고 있는 기본권은 인권에 포함될 수 있고, 일반적으로 승인된 국제법규에 의해 보장되어 있는 권리들도 인권의 목록에 포함시킬 수 있다. 국가인권위원회법(이하 ‘인권위법’으로 약칭)은 인권을 “「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”로 정의한다(인권위법 제2조 제1호). 이러한 인권위법의 정의는 적어도 인권영향평가제도를 입안하면서 바람직한 준거가 될 수 있을 것으로 보인다.

V. 인권영향평가의 방법과 주체

1. 인권영향평가의 방법

인권영향평가는 평가대상이 인권에 미치는 영향이 ‘실질적 기준’의 측면에서뿐만 아니라 ‘절차적 기준’의 측면에서도 적합한지 여부가 함께 이루어져야 한다. 우선 실질적 기준의 측면에서 인권침해 여부를 판단하는 일반적 기준인 ‘비례성원칙’이 적용될 필요가 있다. 비례성원칙은 목적과 수단의 관계에서 합리성을 판단하는 보편적 기준으로 흔히 기본권침해 여부를 확인하는 헌법적 기준으로 활용되고 있다. 이러한 비례성원칙은 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적합성, ③ 피해의 최소성, ④ 법익의 균형성과 같은 네 가지 부분원칙으로 구성되는데[5] 특히 피해의 최소성과 법익의 균형성이

5) 헌법재판소는 비례성원칙을 “비례의 원칙” 또는 “과잉금지원칙”으로 지칭하기도 한다. 헌

기본권침해 여부를 판단하는 중요하는 기준으로 작동한다. 이를 인권영향평가에 적용하면 평가의 대상이 되는 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차가 실현하고자 하는 목적은 무엇이고, 이러한 목적을 실현하는 데 해당 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차가 효과적인 수단인지, 동일한 목적으로 실현하기 위하여 인권에 대한 피해를 최소화할 수 있는 대안적 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차가 존재하지는 않는지, 평가의 대상이 실현하고자 하는 목적과 이로 인해 피해를 입는 인권 사이에 조화롭고 균형있는 실현이 이루어지고 있는지가 평가되어야 한다.

또 하나의 실질적 기준으로는 평등원칙이 제시될 수 있다. 평등은 본질적으로 비교를 기본요소로 하면서 잘 알려진 공식대로 '같은 것은 같게, 다른 것은 다르게'라는 요청에 따라 상대적 평등으로 이해된다. 따라서 비교대상이 같은(동일한) 대상이면 같은(동등한) 대우를 해야 하고, 비교대상이 다른(상이한) 대상이면 상이한(차등적) 대우를 해야 한다. 만약 비교대상이 같은 대상인데도 상이한 대우를 하거나 비교대상이 다른 대상인데도 같은 대우를 하면 원칙적으로 평등원칙에 위반되는 차별에 해당하지만 그러한 차별적 대우에 합리적 이유가 존재하는 경우에는 예외적으로 차별에 해당하지 않게 된다. 인권영향평가에서도 평등원칙은 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차에 포함된 대상이 평등한 대우를 받고 있는지를 평가하는 중요한 기준으로 작동할 것이다.

다음으로 절차적 기준의 측면에서 평가의 대상이 되는 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차가 마련되는 과정에서 적정한 절차가 보장되었는지도 평가될 필요가 있다. 아무리 실질적 기준의 측면에서 만족스러운 결과를 보여주는 평가대상이라고 할지라도 그러한 평가대상이 마련되는 과정에서 반드시 보장되어야 할 적정한 절차가 확보되어 있지 않다면 그것은 그 자체로 인권침해적 요소를 포함하기 때문이다. 왜냐하면 문제가 되는 법령이나 조례, 정책이나 프로그램, 제도나 절차를 마련하는 과정에는 반드시 이해관계자의 참여가 보장되어야 하는데 그러한 참여가 보장되지 않는다면 그것만으로도 인권침해가 될 수 있기 때문이다. 이처럼 절차적 기준은 이행관계자에 대한 참여의 보장, 즉 이해관계자가 문제된 법령이나 조례, 정책이나 프로그

재 1992. 12. 24. 92헌가8, 판례집 4, 853, 878~879면: "국가작용 중 특히 입법작용에 있어서의 과잉입법금지의 원칙이라 함은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)는 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것이다."

램, 제도나 절차의 내용에 대한 충분한 설명을 듣고, 그 내용에 대한 의문이나 반대 의견의 제시가 가능하도록 기회가 보장되어야 한다.

2. 인권영향평가의 주체

인권영향평가는 평가의 대상을 만들어내는 주체가 직접 수행하거나 제3의 독립적인 주체가 수행할 수 있다. 예컨대 법령을 제정하는 국가기관이 직접 해당 법령이 인권에 미치는 영향을 사전에 평가하게 하는 방법도 가능하고, 인권영향평가를 담당하는 독립적 기관을 설치하여 사전에 인권영향평가를 전담하게 하는 방법도 가능하다. 해당 기관으로 하여금 직접 수행하게 하는 방식은 평가의 대상을 평가의 주체가 상대적으로 더 잘 이해하고 있다는 점에서 평가의 전문성과 효율성을 높일 수는 있지만 평가의 중립성과 객관성에 의문이 제기될 수 있다. 반면에 제3의 독립적 기관으로 하여금 전담하여 수행하게 하는 방식은 평가의 중립성과 객관성을 제고할 수 있으나 평가의 전문성과 효율성은 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 다양하고 복잡한 평가대상에 대한 지식이나 정보의 수집과 평가라는 측면에서 제3의 독립적 기관은 해당 기관보다 불리한 여건에 처할 수밖에 없기 때문이다. 여기서 생각해볼 수 있는 대안은 1차적으로 해당 기관으로 하여금 평가를 수행하도록 한 뒤에 제3의 기관이 그 평가의 기준과 절차를 다시 추가적으로 평가하도록 하는 방식이다. 이를 통해 1차적으로 해당 기관이 앞으로 발생할 수 있은 영향을 효과적으로 예측할 뿐만 아니라 2차적으로 평가기준에 따른 평가가 올바로 수행되었는지를 다시 검토하게 함으로써 전문성과 효율성은 물론 중립성과 객관성마저도 제고될 수 있을 것이다. 여기서 2차적 평가기관은 인권에 관한 전문성과 함께 중립성도 함께 담지하고 있는 인권전문기관인 국가인권위원회가 되는 것이 바람직하다고 보인다.

개인정보 보호법에 따라 실시되는 개인정보영향평가의 경우에는 이를 실시해야 하는 공공기관의 장이 개인정보영향평가를 행정부장관이 지정하는 평가기관에 의뢰하도록 규정되어 있다(동법 제33조 제1항). 이처럼 전문기관에 의뢰하도록 의무화하는 방식은 전문성 및 효율성과 함께 객관성 및 중립성을 동시에 확보할 수 있는 또 하나의 대안이 될 수 있다고 판단된다.

제3장 공공부문 인권영향평가 관련 국내 실태조사

이 장에서는 공공부문 인권영향평가와 관련된 국내의 규범과 인권영향평가의 실제 운영방식 및 현실을 조사·분석한다.

이를 위해 첫째, 전국 지방자치단체의 인권영향평가와 관련한 근거규범을 조사하여 정리한다. 인권영향평가는 아직 국내에서 본격적으로 시행하고 있지 않은 제도이며, 일부 지방자치단체 등에서 실험적으로 시행되고 있을 뿐이다. 따라서 인권영향평가를 시행하고 있는 기관이나 단체 등도 지방자치단체의 수준에서 조례 등을 근거로 매우 제한적으로 실시하고 있다. 이 연구에서는 전국의 지방자치단체를 대상으로 인권관련 조례 현황을 전수 조사하면서, 인권센터의 설치유무, 인권영향평가 관련 규정의 유무, 인권영향평가의 실시여부를 파악하였다.

둘째, 공공부문의 인권영향평가의 운영방식 및 현실을 조사하기 위하여 인권영향평가와 직간접적으로 연관되어 있는 인권전문가 등을 대상으로 인터뷰를 실시하여 분석한다. 이하 조사결과는 전문가 50명의 인터뷰 결과를 취합하여 정리한 결과이다.

Ⅰ. 인권영향평가 관련 국내 규범 분석

1. 광역자치단체

(1) 개관

광역자치단체의 경우 인천광역시를 제외한 모든 자치단체에서 인권센터를 설치하고 있으며, 그 중 4개 단체는 조례로 인권영향평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 4개 단체의 경우 단체장이 실시하도록 하고 있으며 모두 재량사항으로 규정하고 있다. 서울특별시는 시장이 “필요하다고 인정하는 경우” 평가를 실시할 수 있으며, 광주, 충남, 전남의 경우에도 마찬가지로 단체장이 실시할 수 있도록 규정하면서, 조례·규칙 등의 자치법규와 인권위원회 등이 인권증진 등을 위하여 선정한 시책 및 정책을 대상으로 실시할 수 있도록 하고 있다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
서울특별시	서울특별시 인권 기본 조례(2016.9.29.)	○(11조, 재량)	○(8조, 재량)	×(연구용역진행 중)
부산광역시	부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2018.8.1.)	○(14조, 재량)	×	×
대구광역시	대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.12.30.)	○(7조의2, 재량)	×	×

	대구광역시 복지 및 인권옴부즈만 설치·운영에 관한 조례(2017.5.10.)	인권센터와 유사 기능.		
인천광역시	×	×	×	×
광주광역시	광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.7.1.)	○(13조, 의무)	○(20조, 재량)	○
대전광역시	대전광역시 인권 보호 및 증진 조례(2016.12.30.)	○(15조, 재량)	×	×
울산광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.6.30.)	○(17조, 재량)	×	×
세종특별자치시	세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.9.22.)	○(19조, 재량)	×	×
경기도	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.4.12.)	○(9조, 재량)	×	×
강원도	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.12.29.)	○(18조, 재량)	×	×
충청북도	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.1.)	○(10조, 의무)	×	×
충청남도	충청남도 인권 기본 조례(2018. 10. 1.)	○(19조, 의무)	○(9조, 재량)	×
전라북도	전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례(2016.6.17.)	○(20조, 재량)	×	×
전라남도	전라남도 인권 기본 조례(2017.7.6.)	○(18~23조, 재량) - 옴부즈만형태로 운영	○(16조, 재량)	×
경상북도	경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.9.19.)	○(8조, 재량)	×	×
경상남도	경상남도 인권 보장 조례(2017.8.3.)	○(19조, 재량)	×	×
제주특별자치도	제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2015.10.6.)	○(21조, 재량)	×	×

(2) 서울특별시

서울특별시 인권 기본 조례 중 인권영향평가 관련 조항은 다음과 같다.[6)]

> 제8조(인권영향평가) 시장은 필요하다고 인정하는 경우 인권영향평가를 실시할 수 있다.
> 제11조(인권센터) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.
> ② 시장은 다음 각 호의 업무 중 필요한 사항을 위탁할 수 있다.
> 1. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담

6) 서울특별시의 경우, 이번 실태조사의 시점을 기준으로 인권영향평가와 관련한 연구용역이 진행 중이었으며 서울특별시의 차원에서 인권영향평가를 적극적으로 실시할 준비를 하고 있는 것으로 파악되었다.

2. 인권 관련 실태조사
3. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
4. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
5. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
6. 서울시인권위원회의 효율적 운영을 위해 필요한 사항으로 위원장이 요청하는 사항
7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

(3) 광주광역시

광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 중 인권영향평가 관련 조항은 다음과 같다.

제20조(인권영향평가) ① 시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다. <개정 2017.7.1.>
② 인권영향평가 대상은 다음 각 호와 같다. <신설 2017.7.1.>
1. 조례·규칙
2. 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 인권증진시민위원회에서 선정한 시책 등

(4) 충청남도

충청남도 인권 기본 조례 중 인권영향평가 관련 조항은 다음과 같다.

제9조(인권영향평가) ① 도지사는 자치법규 및 시책 등이 도민의 인권 보호 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다.
② 인권영향평가 대상은 다음 각 호와 같다.
1. 조례 · 규칙
2. 도민의 인권증진을 위해 충청남도 인권위원회에서 선정한 시책 등

(5) 전라남도

전라남도 인권 기본 조례 중 인권영향평가 관련 조항은 다음과 같다.

제16조(인권영향평가) 도지사는 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 도민의 인권 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다. (개정 2017. 7. 6.)

2. 기초자치단체

(1) 개관

기초자치단체의 경우 권역별로 살펴볼 때, 크게 인권센터를 설치한 지역과 그렇지 않은 지역을 구분할 수 있다. 조례로 인권영향평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있는 지자체와 그러한 규정을 마련하고 있지 않은 지자체의 편차가 상당히 큰 편이다. 인권영향평가에 관하여 매우 자세한 규정을 두고 있는 지자체가 있는 반면(예: 성북구), 단체장의 재량으로 규정하는 지자체도 있다. 대다수는 인권영향평가와 관해 규정하고 있지 않은 것으로 파악되었다. 지방자치단체의 지역적 특성 및 단체장의 의지 등이 주요 변수로 작용하고 있는 것으로 보인다.

(2) 서울특별시 (총 25개 기초지자체 중 14개 지자체 인권조례 제정. 이하 14개 / 25개 방식으로 표기)

서울특별시의 기초자치단체는 14개 단체에서 인권에 관한 기본조례를 마련하고 있으며, 이 곳 중 성북구와 은평구에서 인권영향평가를 조례로 규정하고 있다. 특히 성북는 실제로 인권영향평가를 활발히 실시하고 있는 것으로 파악된다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
서대문구	서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.31.)	○(8조, 재량)	×	×
도봉구	서울특별시 도봉구 인권기본조례(2016.10.20.)	△(9조, 재량)	×	×
성북구	서울특별시 성북구 인권증진 기본조례(2012.7.19.)	○(11조, 의무)	○(24조, 의무)	○
양천구	서울특별시 양천구 인권 보장 및 증진에 관한 기본 조례(2015.3.26.)	×	×	×
성동구	서울특별시 성동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.3.20.)	△(8조, 재량)	×	×
영등포구	서울특별시 영등포구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.2.)	△(8조, 재량)	×	×
서초구	서울특별시 서초구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.2.12.)	△(8조, 의무)	×	×
동대문구	서울특별시 동대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.12.15.)	×	×	×
은평구	서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.10.22.)	○(11조, 의무)	○(8조, 의무)	2019년 시행 예정
종로구	서울특별시 종로구 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2017.7.14.)	△(8조, 재량)	×	×
노원구	서울특별시 노원구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.5.8.)	△(8조, 재량)	×	×

동작구	서울특별시 동작구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.24.)	○(10조, 재량)	×	×
구로구	서울특별시 구로구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.26.)	△(8조, 재량)	×	×
강북구	서울특별시 강북구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.4.7.)	△(8조, 의무)	×	×

1) 성북구

성북구의 경우, 전국 지자체 중에서 가장 상세하게 인권영향평가에 대해 규정하고 있다. 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」는 “인권영향평가”를 하나의 장으로 구성하고 있으며, 실시주체 및 실시대상, 실시방법, 후속이행절차 등을 규정하고 있다.

서울특별시 성북구 인권증진 기본조례

제4장 인권영향평가

제24조(인권영향평가 실시) ① 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 "대상 정책"이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.

1. 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정
2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획
3. 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획
4.「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업
5. 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례와 규칙, 계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다.

1. 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
2. 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우
3. 그 밖에 규칙으로 정하는 경우

제25조(평가의 시기 및 평가서의 제출) ① 구청장은 대상 정책에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 시기 내에 인권영향평가를 실시하고 그 평가서를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있다.

1. 제24조제1항제1호에 따른 조례의 제정 또는 개정:「지방자치법 시행령」제28조에 따른 조례·규칙심의회의 심의·의결 전
2. 제24조제1항제2호 및 제3호, 제5호에 따른 계획: 해당 계획의 확정 전
3. 제24조제1항제4호에 따른 세출예산 단위사업:「지방자치법」제127조제1항에 따른 세출예산안의 구의회 제출 전
② 구청장은 제1항에 의한 평가서를 구의회에 제출하여야 한다.
제26조(인권영향평가 권고) ① 위원회는 제24조제1항 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 구청장이 인권영향평가서를 제출하지 않거나, 그 밖에 구청장이 제정·입안·추진하는 조례, 정책, 사업 및 사업의 인·허가가 주민의 인권 보장에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시와 평가서 제출을 요구할 수 있다.
② 구청장이 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토 결과 주민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 위원회는 구청장에게 추진 중인 조례·정책·사업 및 사업의 인·허가의 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있다.
제27조(위원회 권고의 이행 등) ① 제26조에 따른 인권영향평가에 관한 권고를 포함하여 위원회의 권고를 받은 구청장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고 사항에 따라야 한다.
② 구청장은 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행계획을 위원회에 제출하여야 한다.
③ 구청장은 위원회의 권고 내용을 이행하지 아니할 경우, 지체 없이 그 이유를 구체적으로 밝혀 위원회에 문서로 설명하여야 한다.

특히 주목할 점은 인권영향평가를 단체장의 의무사항으로 정하면서 의무적으로 실시하여야 하는 대상과 제외할 수 있는 대상을 구분하여, 필수적 실시대상을 확정하면서도 예외적 사항을 두어 인권영향평가의 의의를 살리면서도 행정적 효율성을 고려하고 있다는 것이다.

이 조례에 따르면, "① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정, ② 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획, ③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ④「지방재정법」제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업, ⑤ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획"은 구청장이 반드시 인권영향평가를 실시하도록 하고 있다.

이는 성별영향평가법 제5조에서 성별영향평가 대상을 정하면서 "① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및

조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등(이하 "대상 정책"이라 한다)에 대하여 성별영향평가를 실시한다. 이 경우 여성가족부장관이 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 정하는 계획 및 사업 등에 대하여는 성별영향평가를 실시한다."고 규정하면서 그 대상 정책의 선정 기준 및 절차를 규정하는 동법 시행령에서 다음과 같이 구체화하고 있는 예와 유사하다.

성별영향평가법 시행령 제2조(성별영향평가 대상 정책의 선정) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 「성별영향평가법」(이하 "법"이라 한다) 제5조에 따라 성별영향평가의 대상이 되는 정책 및 사업 등(이하 "대상 정책"이라 한다)을 선정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 대상으로 한다. 다만, 제2호부터 제4호까지의 경우에는 성평등에 중대한 영향을 미치는 것을 대상으로 한다. <개정 2017. 9. 19., 2018. 8. 14.> 1. 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다) 2. 법률에 따라 3년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획 3. 중앙행정기관의 장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 4.「지방재정법」제41조제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업 ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법령·계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다. <개정 2018. 8. 14.> 1. 여성의 지위향상 또는 성평등의 실현을 직접적인 목적으로 하는 경우 2. 정책이 사람에게 미치는 효과가 간접적인 것에 불과하거나 정책 효과가 매우 광범위한 경우 등 정책 효과를 성별에 따라 구별하기가 사실상 불가능한 경우 3. 국가·지방자치단체의 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우 4. 그 밖에 정책이 성평등에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 성별영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우

양 규정에서 공통적으로 규정하고 있는 필수적 실시대상은 다음과 같다.

① 단체장이 제정·개정을 추진하는 법령
② 법률에 따라 3년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획
③ 단체장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업
④ 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업

또한 다음 사항은 공통적으로 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

① 인권이나 사람에 미치는 효과가 없거나 간접적인 경우

② 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우

③ 그밖에 영향평가가 불가능한 특별한 사유가 인정되는 경우

2) 은평구

은평구의 경우, 정책수립 및 시행과정에서 주민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단하는 경우 인권영향평가를 실시하여야 한다는 규정을 두고 의무적으로 인권영향평가를 실시하도록 하고 있다.

서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례 제8조(인권영향평가) 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 주민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.

(3) 부산광역시(10개 / 16개)

부산광역시는 10개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
연제구	부산광역시 연제구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.7.20.)	×	×	×
남구	부산광역시 남구 인권 증진 조례(2014.12.29.)	×	×	×
사하구	부산광역시 사하구 인권 증진 조례(2015.2.17.)	×	×	×
부산진구	부산광역시 부산진구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.16.)	△(8조, 재량)	×	×
기장군	부산광역시 기장군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.3.25.)	△(8조, 재량)	×	×
북구	부산광역시 북구 인권 증진 조례(2016.6.22.)	×	×	×
중구	부산광역시 중구 인권 보장 및 증진 조례(2016.8.12.)	×	×	×
사상구	부산광역시 사상구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.10.22.)	△(8조, 재량)	×	×
해운대구	부산광역시 해운대구 인권 증진 조례(2018.2.22.)	×	×	×
수영구	부산광역시 수영구 인권 증진 조례(2018.5.15.)	×	×	×

(4) 대구광역시(3개 / 8개)

대구광역시는 3개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
동구	대구광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.9.29.)	×	×	×
달서구	대구광역시 달서구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.10.23.)	×	×	×
중구	대구광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.11.10.)	×	×	×

(5) 인천광역시(1개 / 10개)

인천광역시는 1개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두고 있는 지자체는 1개이며, 평가는 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
미추홀구	인천광역시 미추홀구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.5.21.)	○(10조, 의무)	○(19조, 의무)	×

인천광역시 미추홀구의 경우 위 성북구와 비슷하게 제외대상을 두고 있다.

인천광역시 미추홀구 인권보장 및 증진에 관한 조례

제4장 인권영향평가

제19조(인권영향평가 실시) ① 구청장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제정·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 인권영향평가를 실시하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례 및 정책은 평가대상에서 제외할 수 있다.

1. 미추홀구 행정기구에 따른 조직, 업무처리 절차 등 행정 내부의 운영관리에 관한 경우 <개정 2018. 5. 21.>

2. 정책이 구민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 인권영향평가의 실시에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제20조(인권영향평가 권고) ① 위원회는 제19조제1항과 관련하여 구청장에게 조례 제정·개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다.
② 위원회는 미추홀구의 조례, 정책 등이 구민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 구청장에게 개선을 권고할 수 있다. <개정 2018. 5. 21.>

(6) 광주광역시(5개 / 5개)

광주광역시는 5개 지자체 모두 인권 관련 기본조례를 두고 있으며, 3개 지자체에서 인권영향평가 관련 규정을 두고 있고, 1개 지자체에서 평가를 실시하고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
북구	광주광역시 북구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.30.)	△(6조, 의무)	○(13조, 재량)	×
남구	광주광역시 남구 인권증진 기본 조례(2018.8.7.)	△(9조의2, 재량)	×	×
동구	광주광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.7.7.)	×	○(17조, 재량)	×
광산구	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례(2016.5.25.)	×	○(16조, 재량)	○
서구	광주광역시 서구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.5.10.)	△(8조, 의무)	×	×

광주광역시의 각 지자체 조례의 특징은 인권위원회에서 단체장에게 인권영향평가의 실시를 요구하거나 권고하고 단체장은 특별한 사정이 없는 없으면 이에 응하도록 규정하고 있는 점이다. 북구의 경우 필수적 실시대상을 병행하여 규정하고 있다. 구체적인 규정은 다음과 같다.

광주광역시 북구 인권보장 및 증진에 관한 조례

제13조(인권영향평가) ① 위원회는 구청장이 제정 입안하려고 하는 조례. 정책 등이 구민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시를 요구 할 수 있다.
② 구청장은 제 1항에 따른 위원회의 요구를 받을 때에는 특별한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.
③ 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례 및 사업계획에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.
1. 구청장이 추진하는 조례의 제정 및 개정
2. 구민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획

3. 이외에 구청장이 주요한 정책으로 추진하는 사업의 계획
④ 구청장은 제3항에 따른 평가서를 구의회 및 제14조에 따른 광주광역시 북구 인권위원회에 제출하여야 한다.

광주광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례

제17조(인권영향평가) ① 위원회는 구청장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 구민의 인권 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시를 요구할 수 있다.
② 구청장은 제1항에 따른 위원회의 요구를 받을 때에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례

제16조(인권영향평가 권고) ① 위원회는 구청장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 구민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시를 권고할 수 있다.
② 구청장은 제1항의 규정에 따른 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

(7) 대전광역시(4개 / 5개)

대전광역시는 4개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
대덕구	대전광역시 대덕구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.19.)	×	×	×
서구	대전광역시 서구 주민 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.7.31.)	○(11조, 재량)	×	×
중구	대전광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.7.11.)	○(16조, 재량)	×	×
동구	대전광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.4.30.)	×	×	×

(8) 울산광역시(5개 / 5개)

울산광역시는 5개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
동구	울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례(2011.11.8.)	×	×	×
울주군	울산광역시 울주군 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.26.)	×	×	×
북구	울산광역시 북구 인권증진에 관한 조례(2012.3.5.)	×	×	×
남구	울산광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013.1.2.)	×	×	×
중구	울산광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.5.8.)	×	×	×

(9) 경기도(10개 / 31개)

광주광역시는 10개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있으며, 2개 지자체에서 인권영향평가 관련 규정을 두어 평가를 실시하고 있다. 특히 광명시와 수원시가 인권영향평가를 적극적으로 실시하고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
오산시	오산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.6.9.)	△(8조, 의무)	×	×
화성시	화성시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.5.)	△(8조, 의무)	×	×
고양시	고양시 인권증진에 관한 조례(2015.1.9.)	△(8조, 재량)	×	×
광명시	광명시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.3.12.)	○(17조, 의무)	○(4조, 의무)	○
김포시	김포시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.10.31.)	×	×	×
수원시	수원시 인권 기본 조례(2017.9.27.)	○(20조, 의무)	○(8조, 의무)	○
광주시	광주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.10.12.)	×	×	×
의정부시	의정부시 인권증진에 관한 조례(2017.11.15.)	△(8조, 재량)	×	×
구리시	구리시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.12.29.)	○(14조, 재량)	×	×
성남시	성남시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.4.30.)	△(9조, 재량)	×	×

광명시는 인권영향평가의 실시를 시장의 책무 중 하나로 규정하고 있다. 수원시의 경우 인권영향평가를 시장의 의무사항으로 규정하고 있다.

> 광명시 인권보장 및 증진에 관한 조례
> 제4조(시장의 책무) ① 시장은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하

며, 폭넓은 시민의 참여를 기초로 하여 다음의 인권 정책을 수립하여야 한다.
1. 인권 지향적 행정조직과 인권정책 추진체계 구축
2. 재정상의 조치
3. 소속공무원 및 단체 등에 대한 인권교육
4. 인권영향평가 실시
5. 인권보장증진을 위한 시책 및 사업의 적극 발굴 추진
② 시장은 시민에 대한 인권침해 및 고충민원이 발생한 경우 당사자의 권리 구제에 적당한 조치를 취하며, 제도적 개선이 필요한 때에도 그와 같다.〈개정 2017. 3. 12〉
③ 시장은 광명시민인권위원회로부터 시정권고를 받은 사항에 대하여 이행 여부 및 그 사유를 권고 받은 3개월 이내에 통보하여야 한다.
④ 시장은 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 다른 지방자치단체 등과 협력한다.

수원시의 경우, 수원시 인권 기본 조례 제8조에 근거하여 인권영향평가를 실시하고 있으며, 2018년 8월『수원시 자치법규 인권영향평가 매뉴얼』을 발간하여 인권영향평가제도를 체계화하고 있다.

수원시 인권 기본 조례
제8조(인권영향평가) 시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.

(10) 강원도(2개 / 18개)

강원도는 2개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
원주시	원주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.2.)	△(8조, 의무)	×	×
영월군	영월군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.4.1.)	△(8조, 재량)	×	×

(11) 충청북도(1개 / 11개)

충청북도는 1개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
괴산군	괴산군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.12.29.)	△(8조, 재량)	×	×

(12) 충청남도(14개 / 15개)

충청남도는 14개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있으며, 아산시를 제외하고는 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
부여군	부여군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.8.18.)	△(8조, 의무)	×	×
서산시	서산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013.4.5.)	△(8조, 의무)	×	×
공주시	공주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.12.15.)	△(8조, 재량)	×	×
논산시	논산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.1.1.)	×	×	×
청양군	청양군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.12.13.)	△(8조, 재량)	×	×
태안군	태안군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.12.30.)	△(8조, 재량)	×	×
보령시	보령시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.5.2.)	△(8조, 재량)	×	×
당진시	당진시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.6.30.)	△(8조, 의무)	×	×
아산시	아산시 인권 기본 조례(2017.6.5.)	○(16조, 재량)	○(센터 업무)	×
금산군	금산군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.6.1.)	△(8조, 재량)	×	×
예산군	예산군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.8.16.)	○(16조, 재량)	×	×
홍성군	홍성군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.12.29.)	△(8조, 재량)	×	×
계룡시	계룡시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.10.31.)	△(8조, 재량)	×	×
천안시	천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.7.23.)	△(8조, 재량)	×	×

아산시의 경우 인권센터의 업무 중 하나로 인권영향평가와 관련된 사항을 규정하고

있다.

아산시 인권 기본 조례 제16조(인권센터 설치) ① 시장은 시민의 인권보장에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 아산시 인권센터(이하 “인권센터”라 한다)를 설치할 수 있다. ② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다 1. 위원회 업무 지원 2. 인권증진을 위한 법령·제도·정책·관행 등의 조사·연구 및 그 개선 3. 소속 공무원과 시민들을 대상으로 하는 인권교육 및 인권 프로그램 개발, 홍보 4. 인권증진 기본 계획 및 연도별 시행계획의 수립, 실천에 관한 사항 5. **인권영향평가, 인권지수의 연구·개발 관련 사항** 6. 인권 상황 실태조사에 관한 사항 7. 다음 각 목에서 규정하는 인권침해 진정 등에 대한 상담, 조사, 개선 권고 가. 시가 추진하는 사업 또는 정책으로 인하여 인권침해를 받았거나 침해 우려가 있다고 인정되는 경우 나. 시가 지도·감독하는 시설 등에서의 인권침해 다. 위원회가 인권침해 개선을 위해 필요하다고 인정하는 사안 라. 합리적 이유 없는 차별의 경우 8. 인권보호와 관련한 국내·외 법인, 지방자치단체와의 협력 및 지원 9. 불합리한 행정제도로 인하여 시민의 권리를 침해, 불편, 부담을 해결하기 위한 사항 10. 그 밖의 인권증진을 위하여 필요한 사항 ③ 시장은 인권센터의 운영 및 활동에 독립성을 최대한 보장하여야 한다. ④ 인권센터에는 센터장 1명과 필요한 직원들을 둘 수 있다.

(13) 전라북도(3개 / 14개)

전라북도는 3개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
군산시	군산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013.10.1.)	×	×	×
전주시	전주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.5.11.)	○(18조, 재량)	×	×
익산시	익산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2018.2.14.)	△(5조, 의무)	×	×

(14) 전라남도(7개 / 22개)

전라남도는 7개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있으며, 화순군을 제외하고는 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
고흥군	고흥군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.1.)	△(8조, 재량)	×	×
목포시	목포시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2012.12.17.)	△(8조, 재량)	×	×
보성군	보성군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.6.27.)	×	×	×
완도군	완도군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2016.11.22.)	×	×	×
나주시	나주시 시민인권 보호 및 증진에 관한 기본 조례(2016.2.19.)	△(7조, 재량)	×	×
화순군	화순군 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2017.12.29.)	△(9조, 재량)	○(11조, 재량)	×
영암군	영암군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.12.14.)	△(8조, 재량)	×	×

화순군 인권 보장 및 증진에 관한 조례
제11조(인권영향 평가) 군수는 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 군민 등의 인권 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향 평가를 실시할 수 있다.

(15) 경상북도(3개 / 23개)

경상북도는 3개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
문경시	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012.9.27.)	△(8조, 의무)	×	×
구미시	구미시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.9.)	△(8조, 재량)	×	×
고령군	고령군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.19.)	△(8조, 의무)	×	×

(16) 경상남도(6개 / 18개)

경상남도는 1개 지자체에서 인권 관련 기본조례를 두고 있지만, 인권영향평가 관련 규정을 두거나 평가를 실시하지 않고 있다. 자세한 사항은 다음과 같다.

	인권 관련 조례 현황	인권센터 설치 여부	인권영향평가 규정 유무	인권영향평가 실시 여부
고성군	고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.1.2.)	△(8조, 재량)	×	×
진주시	진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.26.)	△(8조, 의무)	×	×
사천시	사천시 인권증진에 관한 조례(2015.6.9.)	×	×	×
함양군	함양군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014.12.30.)	△(8조, 의무)	×	×
창원시	창원시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2017.1.6.)	×	×	×
거제시	거제시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015.12.24.)	△(9조, 재량)	×	×

Ⅱ. 인권영향평가 운영과 현실

1. 인권영향평가의 필요성 인식

설문조사에 응한 응답자들은 인권영향평가가 국민 또는 주민에 영향을 주는 법령이나 제도·정책을 제·개정하거나 사업을 추진하고자 할 때 인권에 미치는 영향을 미리 검토하는 제도라는 인식을 공유하고 있다.[7)]

인권영향평가의 필요성에 대하여 전반적으로 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 파악된다. 인권영향평가의 필요성을 묻는 설문에서 응답자 50명 전원이 인권영향평가의 도입을 긍정적으로 평가하고 있었다. 응답자의 대다수는 인권침해에 대한 사전예방절차로 인권영향평가가 적합한 제도이며 또한 필요한 제도라는 데 공감한다고 답하고 있다. 이는 인권영향평가는 인권보호 및 증진을 위한 정책 추진의 사전 조치로서 인권과 정책의 관련성을 제고하는 제도적 장치로 기능할 것이라는 인식을 보여주고 있는 것으로 평가된다.

과거 인권을 침해당한 국민은 사후구제절차(법적 절차를 통한 분쟁 해결 등)를 주로 이용하였지만 그 과정에서 소요되는 비용, 시간 등에 대한 고려가 거의 이루어져 있지 않았다는 점에서 인권영향평가와 같은 사전적 예방절차가 필요하다고 보고 있는 것이다.

한편으로 인권영향평가의 제도화를 통해 사회적 갈등을 최소화하고, 행정의 효율성뿐만 아니라 공공성을 확보함으로써 불필요한 예산낭비를 방지할 수 있다는 인식이

7) 2018년 8월 발간한『수원시 자치법규 인권영향평가 매뉴얼』에 따르면 인권영향평가란, “국가 및 지방자치단체가 정책이나 사업 등을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책 등이 시민들의 인권에 미칠 영향을 사전적으로 분석·평가하여 정책 등이 인권증진에 긍정적으로 기여할 수 있도록 하는 제반활동”으로 정의한다.
http://www.suwon.go.kr/web/board/BD_board.view.do?bbsCd=1204&seq=20180823092036283(최종검색일: 2018년 12월 1일)

다수 확인되고 있다. 즉 공공기관이 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방해준다는 점에서, 그리고 사후적으로 시정을 꾀할 수 있다는 점에서 행정의 인권침해 소지는 물론 예산낭비를 방지하는 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 일방적 행정에 따른 민원제기와 법적 쟁송 등 관련분쟁을 미연에 방지함으로써 궁극적으로 행정의 효율성을 제고하는 것도 가능하다고 답하고 있다.

제도적인 측면에서 여러 분야에 걸쳐 흩어져 있는 인권관련 영향평가(예: 성별영향평가, 부패영향평가, 고용영향평가, 사회갈등영향평가 등)를 일원화시킬 필요성도 제기되고 있다. 정책 및 제도의 도입, 특히 공공적 성격을 띤 정책과 도입으로 인해 발생할 수 있는 잠재적인 인권 침해 요인과 기존의 인권리스크의 확인과 인권 침해 및 리스크의 영향력(갈등과 차별)에 대해 사전에 평가하고, 평가 결과를 관리 시스템에 통합하는 것이 필요하다는 지적도 참조할 가치가 있다.

그밖에, 아직 일부 지자체나 공공기관 등에서 실시하는 정도에 그치고 있어 국가 전체에서 인권과 관련한 법과 제도, 정책의 시행 등에 인권영향평가를 의무화해야 할 단계로 나아가야 한다는 의견도 있었으며, 인권영향평가를 도입함으로써 정책 및 사업계획 과정에서 입안 담당자의 인권에 대한 관심도를 높이는 것은 물론, 구성원들의 인권감수성을 고취시킬 수도 있다고 지적하고 있다.

2. 대상선정의 기준 및 절차

(1) 대상선정의 기준

인권영향평가를 실시하고 있는 일부 지방자치단체의 경우, 실시여부와 관련된 근거규정을 가지고 있다 하더라도 명확한 기준이 없는 실정인 것으로 파악된다. 따라서 각 인권위원회 또는 인권센터 등에서 보편적 인권 보장의 이념과 개념을 기준으로 각 영역의 전문가로부터 의견을 받아 논의해 가면서 평가의 기준을 만들어 가고 있다.

인권영향평가를 적극적으로 시행하고 있는 지방자치단체인 성북구의 경우 조례에서 정한 기준에 따라 대상을 선정하고 있다. 그 기준은 다음과 같다.

① 단체장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정,
② 지자체의 주요 사업,
③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획,
④ 지방재정법에 따른 지방자치단 세출예산의 단위사업,
⑤ 공공건축물 등,
⑥ 단체장 등 정책결정자의 판단

앞서 살펴본 바와 같이 성북구의 경우 “① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정, ② 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획, ③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ④「지방재정법」제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업, ⑤ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획”을 영향평가의 대상으로 선정하고 있다. 다만 설문조사에 따르면, ③ 내지 ⑤의 경우 실질적으로 대상으로 선정되지 않고 있는 실정이다.

그밖에도 제외기준도 마련하여 평가의 중첩 또는 비효율을 방지하고 있다. 제외기준으로는 “① 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우, ② 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우, ③ 그밖에 규칙으로 정하는 경우”라고 규정하고 있는데, 이는 성별영향평가 등에서도 유사하게 적용되고 있다.

인권영향평가의 대상으로 거론되는 자치법규는 주로 단체장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정에 한정된다. 한 응답자는 의원발의로 제·개정되는 자치법규에 대한 평가 방안의 마련 필요성도 제기되고 있으나 구체적으로 도입되지는 않고 있는 실정이라고 답하고 있어 이에 대한 기준 마련의 필요성을 지적하고 있다.

(2) 대상 선정의 절차

대상 선정절차와 관련하여서도 명확한 규정이 없는 실정이다. 광명시의 경우 인권센터에서 주도하고 있으며 시민, 지역시민사회단체, 담당부서 공무원이 참여하고 있는 것으로 파악된다. 공정성을 기할 수 있는 내·외부전문가로 구성된 선정위원을 중심으로 선정절차를 진행해야 한다는 의견도 제시된다.

수원시의 경우 평가대상(자치법규와 정책, 공공건축물)에 따라 각각 상이한 절차를 거치고 있다. 먼저 1) 자치법규의 경우 담당자나 담당부서에서 자체점검표를 작성하여 점검한 후 인권센터에서 인권영향평가를 실시하여 결과를 회신하면, 담당자 등이 수용여부를 검토하고, 불수용시 인권영향평가소위원회에서 2차 인권영향평가를 실시하여 회신하면 다시 담당부서에서 수용여부를 결정하는 절차를 진행하고 있다. 2) 정책의 경우에는 자체점검표 작성 후 인권침해소지가 없다면 절차를 종료하고, 인권침해 소지가 있다고 판단되는 경우에만 인권센터에 인권영향평가를 의뢰하며 이후 절차는 자치법규의 경우와 같다. 3) 공공건축물의 경우 인권센터가 평가대상을 선정하여 주민의견을 수렴하고 인권영향평가협의회에서 건축기획 및 인권을 고려한 설계지침서를 마련하고 설계공모작을 심사하며, 인권감리를 3회 이상 시행, 준공검사 시에도 인권영향평가협의회가 참여하는 절차를 진행한다. 대표적인 예로 자치법규의 인권영향

평가를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

〈자치법규 인권영향평가 흐름도〉

(3) 주요 선정기준 및 절차

1) 수원시

수원시의 경우 시에서 자체 기준 마련하여 실시하고 있으며 향후 조례 개정을 통해 명문화할 예정이다. 대상 선정의 기준은 자치법규, 정책, 공공건축물로 1) 시장이 제정·개정을 추진하는 조례 및 규칙 2) 법률 또는 조례에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획 3) 시 또는 시장이 주요한 정책으로 추진하는 사업의 계획 4) 지방재정법 제 41조 제2항에 따른 시 세출예산의 단위사업을 대상으로 한다.

담당부서에서 자치법규를 제·개정하고자 하는 경우에 반드시 인권센터의 협의를 거치도록 시스템화 되어 있다. 그 사전절차로서 담당부서는 '인권영향평가 자체점검표'를 작성하여 인권센터로 보내야 한다. 이와 같은 과정을 거치는 이유는 자치법규가 인권에 미치는 영향에 대해 인권침해 방지부터 준수까지 인권전반에 걸쳐 자치법규에 반영되도록 하기 위함이다. 인권센터는 담당부서에서 작성한 자체점검표와 일체의 서류를 검토하여 검토의견서를 작성한 후, 담당부서에 송부하게 되는데, 이 때 반드시 구체적인 개선안이 제시되어야 한다. 인권센터의 검토의견서를 받은 담당부서는 인권센터의 검토의견을 수용할지 여부를 결정한 후, 부서의견서를 인권센터에 송부해야 하며, 이 경우 인권센터의 검토의견을 수용하면 모든 절차는 종료되지만, 만약 수용을 거부하게 된다면 인권영향평가 소위원회의 2차 심의의결 절차를 거쳐야 한다.

2) 광명시

광명시의 경우 광명시인권위원회, 광명시인권소위원회 등에서 조례를 근거로 소위원회에서 분야별로 기준을 정해 선정하고 실시하고 있다. 대상선정에 대한 기준은 인권영향평가를 통해 광명시민들이 피부에 와 닿을 수 있는 것으로 선정하고자 했으며, 외부 전문기관(대학이나 연구소)에 용역을 맡기는 것이 아닌 광명시 인권위원이 주축이 되고, 광명시민, 지역시민사회단체, 담당부서 공무원이 다함께 참여할 수 있는 작

지만 내실을 쌓을 수 있고, 참여자들이 큰 부담을 느끼지 않는 작은 규모의 대상을 실시하였다. 선정절차는 따로 명문으로 규정된 사항은 없으나, 인권증진소위원회와 인권위원회의 여러 차례 회의를 통해 인권영향평가의 대상을 선정한다.

인권위원회의 회의를 통하여 선정하고 있으며 인권모니터링작업도 진행하는데 시민위원이 3그룹으로 나뉘어 도서관 모니터링, 둘레길 모니터링, 아동청소년 인권모니터링, 청소년 아르바이트 실태조사 모니터링, 장애인 작업장 인권침해조사 모니터링을 진행하였고 준비중이다.

3) 경찰청

인권영향평가 대상은 ① 경찰청 소관 법령 및 행정규칙, ② 주요 정책 및 계획, ③ 집회 및 시위를 기준으로 대상을 선정하고 있다.

① 법령 및 행정규칙은 제·개정시 원칙적으로 인권영향평가를 받아야 하고, 해당 내용이 미미한 경우, 이를테면 단순 용어변경이나 상위 법령의 개정에 따른 후속조치 수준인 경우 평가대상에서 제외하고 있다.

② 정책 및 계획의 경우 인권에 직접적 영향을 줄 수 있는 내용이 포함되어 있으면 담당기능에서 인권영향평가 대상으로 선정하는 경우도 있고, 각 기능에서 정책 준비단계에서 의뢰가 들어오는 경우 대상으로 선정하고 있다.

③ 집회 및 시위의 경우 경찰과 시민의 물리적 충돌이 예상되는 집회 및 이미 충돌이 발생하여 문제가 된 집회 등을 평가 대상으로 삼고 있다.

(4) 기타 의견

그밖에 의견으로 제시된 것은 다음과 같다.

· 기본계획에 따라 인권센터에서 대상사업을 분류하고 인권위에 보고 후에 대상사업을 확정하는 방식을 제안한다.

· 앞으로 인권영향평가 시스템을 구축한다면, 당시의 현장의 실태조사를 구성원들에 대해 선행적으로 실시하고, 현 상태에서의 본 기관의 인권현장의 문제점을 분석해서 정리할 필요가 있다. 그리고 NAP나 인권위원회의 인권영향평가 요소들을 참고하여 본 기관에 적합한 항목으로 구성하고 정비해 나가야 한다.

· 대학의 경우, 주로 교수 및 학생들에게 영향을 미치는 다양한 정책수립시에 고려되어야 할 것이고, 특히 교수-학생(특히 인권약자그룹, 예를 들어 장애학생, 여학생 등)간의 관계를 규율하는 제도 수립 시에 특히 신중하게 그 대상자를 명시적으로 구분하여 보호대상으로 삼고 이들에 대한 정책 수립 시에 반드시 인권영향평가를 거치도록 하는 것이 필요할 것이다. 인권취약대상자들을 선정할 때는 국가나 지방자치단

체에서 수립한 인권약자그룹을 참고할 필요가 있을 것이나, 최근에는 외국인학생들의 유입이 증대하고 있으므로 학내에서 외국인학생들의 인권침해상황이 발생하지 않도록 정책 수립 시에 이를 특히 고려하여야 한다. 나아가 대학 내에서도 고용 등(특히 여직원들의 경우)의 노동법적인 이슈들이 자주 문제될 수 있으므로 고용계약 체결 등의 영역에서도 인권침해에 대한 사전평가가 반드시 이루어져야 할 것이다.

· 다음과 같이 크게 4가지로 분류해서 고려해 볼 수 있다. ⓐ 자치법규 : 자치법규 제·개정 절차는 이미 마련되어 있다. 기존 절차에 인권영향평가 절차를 추가하여 진행하면 모든 자치법규를 대상으로 실시할 수 있다. 다만, 의원발의로 제·개정되는 자치법규에 대해 평가할 방안 마련이 필요하나 아직 구체적으로 도입되지 않았다. 사후평가를 통한 개선으로 진행하는 것이 현실적으로 가능할 것이다. ⓑ 건축·시설물 : 건축·시설물 또한 대부분의 신·증축 실시 전에 거쳐야 할 절차들이 마련되어 있다. 금액이나 면적단위로 대상을 선정하는 방법이 있다. ⓒ 정책, 사업 : 전결 단위로 구분하여(예로 부시장 결재 이상) 평가 대상으로 할 수도 있고, 지자체 전체 사업 중 주요 사업을 선정해서 평가하는 방법도 가능하다. 전자는 신규 사업이라면 모두 적용하면 되고, 후자는 기존 사업까지 검토를 할 수가 있으나 실무자들의 반발이 적지 않을 것으로 예상된다. ⓓ 이벤트성 : 상징성을 가지고 진행하는 방법을 접목할 수 있다. 서울시청에 대한 인권영향평가, 지자체에서 사용되는 각종 계약 관련 서식 전체에 대한 평가 및 개선 등과 같이 상징성을 갖거나 일시에 대대적으로 큰 효과를 볼 수 있는 평가들이 가능하다.

· 평가대상에 대한 공통기준 마련→전부서 통보→대상사업 총괄부서 제출→대상확정 검토의 과정을 제안한다.

· 지방자치단체 소관 법규와 정책이 미치는 범위까지를 우선 평가대상으로 삼을 수 있다. 구체적으로 대상기관의 측면에서 지방자치단체 소속 및 산하기관, 출자출연기관(공공기관) 등이고, 평가범위는 조례와 시행규칙, 규정과 지침 등의 자치법규와 정책추진안이나 사업계획안, 건축물 건립 계획 등도 평가의 대상일 것이다.

· 사회적 소외계층에 대한 평가가 항상 우선되어야 한다. 정책이나 제도에 따라 달라지겠지만 최소한의 기준은 사회적 소외계층(새터민, 한부모 가정 등)이 되어야 한다.

· 기관과 관련된 조례와 정책(법률·정책·사업·사업계획·지침 등) 모두를 평가대상으로 삼기보다는 명확한 기준과 신뢰할 수 있는 선정위원구성 등을 포함한 선정절차를 바탕으로 대상을 구체적으로 선정할 필요있다.

· 대상 선정기준은 조례의 경우 인권영향평가의 근거가 되는 법(령)과의 연관성(예. 「서울특별시 학생인권 조례」 제00조와의 연관성), 정책의 경우 기관의 연간 기본계획

(기준이자 대상), 평가대상 조례와 연관성(관련부서, 관련사업 등), 인권보장 주체와 관련성(예. 학생인권영향평가의 경우 '학생'과의 관련성) 등이 될 것이다.

· 선정절차는 인권영향평가가 제도화되는 초기단계에 정해진 선정기준을 토대로 공정성을 기할 수 있는 내·외부전문가가 중심이 되어 진행하되, 시대적·사회적 변화를 반영하기 위해 5년에 한 번 등 정기적으로 발전된 선정기준과 선정절차를 거쳐야 한다.

· 조례는 일반적인 행정사무와 조직 관련 조례를 제외하고, 그 대상이 인권과 직.간접적으로 관련 있다고 판단되는 모든 조례가 되어야 할 것이다. 다만, 집행부 발의가 아닌 의회에서 발의한 조례를 어떻게 할 것인지 문제될 수 있는데, 의회에서 발의했다고 해도 교육감[단체장]의 책무가 규정된 조례라고 한다면 검토의 대상으로 하고, 의견서 형태로 제출하는 방안을 모색할 필요가 있다.

· 대상을 조례와 정책으로 한정한다고 해도, 실제 영향평가를 하기 위해서는 해당 조례와 정책이 인권 관련성이 있는지에 대해 1차 검토하고, 관련성이 있다고 판단될 경우에 한해 구체적으로 인권의 어떤 권리영역에서 어떤 영향이 예상되는지에 대한 2차 검토 단계로 이어지는 필터링이 필요할 것이다.

· 대상은 사회적 소수자 대상 정책과 같은 분야부터 출발하여 점차적으로 확대하되, 궁극적으로 모든 정책이 대상이 되어야 한다. 공감대 형성을 위한 사전교육도 필요하다.

3. 인권영향평가의 대상

인권영향평가는 아직까지 일부 지자체에서 시범적으로 실시하고 있는 실정이며, 실시대상도 제한적일 수밖에 없다. 실시하고 있는 기관의 경우 조례로 정하고 있는 경우와 자체적으로 대상을 선정하여 실시한 경우로 나누어 볼 수 있다.

(1) 성북구

성북구의 경우, 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정 및 개정의 경우에는 원칙적으로 모두 인권영향평가를 실시하고 있다. '주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획'의 경우 최근 재개발 인권영향평가를 연구용역 형태로 시범 실시하여 완료하였으나 이후 사업계획에 대한 인권영향평가 실시가 계획되거나 예산이 확보되어 있지는 않은 상태이기에 향후 실시여부 불확실하다. 성북구 인권센터의 주관 하에 성북구가 용역수행기관으로 한국도시연구소를 선정하여 한국도시연구소가 인권영향평가 용역을 수행한 사안은 2017년에 실시한 재개발인권영향평가사업이다. 대상 정책 사업은 성북구 관내에서 실시되고 있는 성북2구역 재개발정비사업 및 삼선5구역 재개발정

비사업에 대한 인권영향평가였다. 이는 서울특별시 성북구 인권증진조례 제24조 제1항 제2호(주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획)에 근거하여 실시되었다.

(2) 광주광역시

광주광역시는 인권영향평가를 우선 조례제정안이나 전부개정조례안에 대해 도입하고 있으며, 향후 일부개정조례안까지 확대할 방침이다. 현재까지 인권영향평가를 실시한 조례안은 총 10건이며, 그 가운데 6건에 대해 개선을 권고하였다. 주요 권고내용은 다음과 같다.[8)]

① '광주시 영구임대주택 임대보증금 지원조례 제정안' 중 일시 상환만 가능했던 임대보증금 상환을 경제적 형편에 맞춰 일시상환, 균등상환, 종료 시 일시상환 중 입주자가 선택할 수 있도록 했다.

② 월 관리비 등을 3개월 이상 납부하지 않을 경우 임대보증금을 회수하도록 했으나 '연속해서'라는 단서를 추가해 경제사정이 어려운 저소득계층이 경제적 지원을 보장받을 수 있도록 했다.

③ 동 조례 시행규칙 중 '임대보증금 지원'과 관련해서는 기존 입주자에 대한 지원범위가 당초 임대보증금 증액분의 50%로 제한됐으나 기존 입주자에 대한 지원범위가 축소되지 않도록 권고함에 따라 임대보증금 증액분의 전액분을 지원하는 것으로 반영됐다.

④ '광주시 예산낭비신고센터 설치운영에 관한 조례 제정안'은 예산·기금의 불법지출에 대한 시정요구, 예산절약이나 수입증대와 관련된 제안 등을 접수·처리하는 예산낭비신고센터 설치에 관한 조례로 예산낭비 등 시정요구에 대한 처리부서가 해당 사업부서이고 그 부서의 장이 신고내용에 대해 검토하고 처리결과를 신고인 및 신고센터장에게 통보하고 마무리하는 것으로 되어 있었지만, 처리부서가 신고센터와 협의를 거쳐 신고인에게 처리결과를 통지하도록 권고해 예산낭비신고센터의 실효성 및 시민참여권을 보장받을 수 있도록 했다.

⑤ 이와 함께 '광주광역시 도시 및 주거환경정비 조례 전부개정안' 중에 임대주택 입주조건에 이혼모만 있어 이혼부를 포함하도록 권고해 양성평등이 이뤄지도록 했다.

⑥ 임대주택 입주 자격 중 '해당 정비구역 안에 토지 등을 소유한 자로서 분양신청을 포기한 자'로 되어 있던 것은 '철거되는 주택 이외의 다른 주택을 소유하지 않은 자에 한 한다'는 단서를 추가하도록 권고해 저소득층 입주민의 주거권이 보장되도록

8) 이와 별도로 조례시행 후 2년이 경과돼 입법목적 등이 실현됐는지를 평가하는 '광주시 조례사후 입법평가'와 연계해 현행 조례 90건에 대한 인권영향평가를 실시, 41건은 개선이 필요하다고 관련 부서에 통보할 계획이다.

했다.

그밖에 지방선거를 앞두고는 장애인 등 사회적 약자의 투표권을 보장하기 위해 총 364개 투표소 중 노후 건물, 지하 또는 지상 2층 이상에 설치된 곳, 지난해 대선 대비 변경된 투표소 등 사회적 약자들이 투표하는 데 문제가 예상된 곳 42곳에 대해 투표소 인권영향평가를 실시했다.

평가를 통해 지하나 지상 2층에 있는 투표소 6곳, 출입구에 계단이나 급경사로가 있어 보완이 필요한 투표소 8곳, 장애인화장실이 없거나 보완이 필요한 화장실 11곳 등의 개선의견을 냈다.

아울러 공공건축물에 대한 인권영향평가 가이드라인을 마련해 인권영향평가 대상이 되는 공공건축물 건립 시 반영토록 했다. 현재 건립을 추진하고 있는 '빛고을 국민안전체험관'을 공공건축물 인권영향평가 대상으로 선정하고 건축전문가, 인권전문가 및 활동가, 당사자 등이 참여하는 공공건축물 인권영향평가단을 구성해 설계단계부터 사용자와 사회적 약자를 배려한 건축물이 건립되도록 점검할 계획이다.

(3) 수원시

조례로 인권영향평가를 실시하도록 하고 있지만 그 대상을 자체 기준에 따라 선정하고 있는 수원시의 경우, 시장이 제정·개정을 추진하는 조례 및 규칙, 법률 또는 조례에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 시 또는 시장이 주요한 정책으로 추진하는 사업의 계획,「지방재정법」제41조 제2항에 따른 시 세출예산의 단위사업을 대상으로 실시한 바 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

1) 자치법규

연도	평가건수	평가결과				
		원안동의	권고			
			소계	수용	부분수용	불수용
2015	101	92	10	7	1	2
2016	112	106	6	4	-	2
2017	92	84	8	7	1	
2018	54	40	11	11	3	

※ 2018년은 8. 31.까지 평가내역임.

2) 정책(계획)

연도	평가건수	평가결과					
		원안동의	권고				평가중
			소계	수용	부분수용	불수용	
2018	4	-	4	2	-	-	2

※ 정책(계획)에 대한 인권영향평가는 2018. 3.부터 평가 시작하였음.

3) 공공시설물

일자	추진내용
2016. 8. 23.	『수원 화성행궁』 인권영향평가 실시
2016. 11. 8.	『수원시 청사』 인권영향평가 실시
2017. 1. 16.	『수원시 인권친화적 정책실현을 위한 인권영향평가 연구』 용역 착수
2017. 2. 15.	『지식산업센터 6층』 인권영향평가 실시
2017. 2.19.~21.	일본 벤치마킹 실시
2017. 3. 8.	『호매실장애인종합복지관』 인권영향평가 실시
2017. 4. 5.~21.	제19대 대통령선거 투표소 인권영향평가 실시
2017. 9. 12.	수원시 공공건축물 인권영향평가협의회 구성
2017. 9. 30.	『수원시 인권친화적 정책실현을 위한 인권영향평가 연구』 용역 완료
2017. 10. 30.~현재	신축예정 『지동 행정복지센터』 인권영향평가 실시 중
2018. 2.~3.	제7회 전국동시지방선거 투표소(전체) 인권영향평가 실시
2018. 8.~현재	신축예정 『서둔동 행정복지센터』 인권영향평가 실시 중

(4) 경찰청

경찰청의 경우 인권영향평가 대상은 ① 경찰청 소관 법령 및 행정규칙, ② 주요 정책 및 계획, ③ 집회 및 시위를 그 대상으로 하고 있으나, 18. 6. 1부터 시행하고 있어 아직 정책 및 계획, 집회에 대해서는 평가결과가 없다. 법령등의 경우, ① 경찰청 훈령인 「범죄수사규칙」, 「변호인참여규칙」, 「피의자유치및호송규칙」, 「의무경찰 관리규칙」 등에 대해 평가하였고, 현재는 「경찰청의 무기계약 및 기간제근로자 관리규칙」 등 총 7개를 평가중이다. ② 대통령령인 「경찰대학 학사규정」 에 대해 평가하였고,

「위해성 경찰장비에 관한 규정」에 대해 평가 중이다.

4. 인권영향평가 실시의 시기와 기간

일반적으로 인권영향평가의 시기와 기간을 명문으로 규정하고 있지 않다. 일부 지차체와 기관의 경우 조례 또는 규칙으로 시기를 규정하고 있다.

(1) 성북구

성북구의 경우 그 시기를 다음과 같이 조례로 규정하여 실시하고 있다.

> 제25조(평가의 시기 및 평가서의 제출) ① 구청장은 대상 정책에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 시기 내에 인권영향평가를 실시하고 그 평가서를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있다.
> 1. 제24조제1항제1호에 따른 조례의 제정 또는 개정: 「지방자치법 시행령」 제28조에 따른 조례·규칙심의회의 심의·의결 전
> 2. 제24조제1항제2호 및 제3호, 제5호에 따른 계획: 해당 계획의 확정 전
> 3. 제24조제1항제4호에 따른 세출예산 단위사업: 「지방자치법」 제127조제1항에 따른 세출예산안의 구의회 제출 전

참고로 성별영향평가법에 따르면, “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대상 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 성별영향평가를 실시한다. 다만, 소관 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 법제처의 법령안 심사 전에 실시하여야 한다.”(성별영향평가법 제7조)고 규정하고 있으며, 동법 시행령에는 “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대상 정책에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 시기에 성별영향평가를 실시한다. 다만, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 실시할 수 있다. 1. 제2조 제1항 제1호에 따른 법률·대통령령·총리령·부령의 제정 또는 개정: 법제처의 법령 심사 전, 2. 제2조 제1항 제1호에 따른 조례·규칙의 제정 또는 개정: 「지방자치법 시행령」 제28조에 따른 조례·규칙심의회의 심의·의결 전, 3. 제2조제1항 제2호 및 제3호에 따른 계획 또는 사업: 해당 계획의 수립 전 또는 해당 사업의 추진 전, 4. 제2조 제1항 제4호에 따른 세출예산 단위사업 또는 세부사업: 「지방자치법」 제127조제1항에 따른 세출예산안의 지방의회 제출 전”(성별영향평가법 시행령 제4조)이라고 규정하고 있다. 성북구를 비롯한 다른 지방자치단체 및 기관에서도 이와 유사한 규정을 두고 있다. 이는 국가적 차원에서 인권영향평가의 시기를 규정할 때 주요 참고사항이 될 수 있을 것이다.

(2) 경찰청

경찰청의 경우 경찰인권보호규칙에 따라 ① 법령 및 행정규칙의 경우 경찰위원회 상정 6일 前, ② 정책 및 계획은 해당 사안이 확정되기 前, ③ 집회 및 시위에 대해서는 종료일로부터 30일 이전에 실시하도록 규정하고 있다(경찰 인권보호규칙 제23조 제1항).

(3) 수원시

수원시의 경우 명문의 규정은 없지만 성북구 및『성별인권평가법』에서와 유사하게 시기를 정하여 실시하고 있다. 향후 조례를 제정하여 위 사항을 규정할 예정이다.

① 자치법규 : 조례·규칙심의회의 심의 의결 전

② 정책(계획) : 해당 정책(계획)의 확정 전

③ 공공시설물 : 최초 사업계획 수립 시

(4) 광명시

광명시의 경우 명문의 규정은 없지만 다음과 같은 일정에 따라 실시하고 있다.

계획수립(2월, 3월) → 대상지 선정, 사전현장조사(4월, 5월) → 장애인단체간담회, 보행권 인권영향평가단 구성, 체크리스트 초안작성(6월, 7월 중순) → 체크리스트 수정·보완, 만족도설문조사, 현장모니터링(7월 말~9월 중순) → 토론회 개최, 평가결과 분석 및 발표, 시정권고(9월 말~10월 말)

(5) 기타 의견

그밖에 인권영향평가의 시기와 관련하여 다음과 같은 의견이 제시되었다.

· 기본계획에서는 인권위원회의 독립성 강화와 전문성 확대를 위한 제반 조치들이 선행된다는 조건 하에 주기적(의무적) 인권영향평가보다 인권영향평가가 필요한 사안에 대해 임의적으로 실시하는 것이 바람직하다.

· 앞으로 실시된다면 주기적인 평가여야 한다. 적어도 2년의 주기로 기관의 인권영향평가가 이루어져야 한다.

· 인권영향평가는 정책수립단계에서부터 해당 정책이 인권영향평가의 대상인지 여부에 대한 자문을 거치게 하고 위 자문결과 대상으로 판정되면 사전에 수립된 인권영향평가 체크리스트를 자체 작성케 하고 이를 평가주체로 보내 검토를 받게 하는 것이 필요하므로 최소한 정책수립초기부터 평가주체와 면밀히 상호협력하는 것이 필요할 것이다.

· 사업부서 자체 평가계획에 의한 자체평가 후 평가결과를 총괄부서에 통보하는 형태로 하여 상·하반기에 평가단이 평가를 실시하는 방안을 검토할 수 있다.

· 자치법규에 대한 인권영향평가는 상시적으로 하는 것이 좋다. 신규 조례안이나 전부개정조례안, 일부개정조례안 등에 대해 평가를 할 수 있다. 정책과 사업에 대한 평가는 그것이 가능하도록 제도화하는 것이 중요하며 신규 정책이나 사업 추진시 평가 의무화, 일정규모 이상의 건축 계획시 평가 등 수시로 진행하되 인권영향평가 소위원회 등을 두어 추진할 수 있을 것이다.

· 조례 제·개정시마다 하나의 절차로 인권영향평가를 제도화하는 것이 바람직하다(조례 제·개정시). 정책 등은 지방자치단체장의 공약과 연결되어 있어, 공약업무 추진시 각 부서별로 고려해야할 사항들을 정리하여 시행할 필요가 있다(자치단체장 당선 직후 몇 개월 동안). 각 부서별로 새로운 시책 개발시 사전 의무적 인권영향평가실시로 시책 개발시부터 고려하도록 각 업무담당부서를 유인할 필요가 있다.

· 재개발정비사업과 같이 최소 5-6년, 길게는 10년이 넘게 소요되는 사업을 인권영향평가를 실시할 경우 언제 인권영향평가를 실시하느냐가 논란이 될 수 있는데, 최초 계획 수립 단계인 정비구역 지정 단계(이때 정비계획이 수립) 뿐만 아니라 재개발정비사업이 구체화되어 건축계획이 수립되고 확정되어 가는 단계인 사업시행인가 전 단계에서도 이를 실시할 필요가 있다. 사업시행계획 인가 이후에는 사업 찬성자와 반대자의 이해관계가 고정되고 갈등이 심화되어 구역 내에서 인권영향평가를 실시하기가 어려운 여건이 조성되기도 한다. 이 단계 이후로는 주민갈등이 명확하므로 인권에 미치는 영향이 명확하게 파악되나 법적으로 이미 인가를 받아 확정된 사업계획으로 인해 사업의 변경이 어려워지기 때문에 사업 과정에서의 인권침해 방지를 위한 후속 모니터링 외에 현실적으로 해당 구역과 관련해서 인권영향평가를 통해 지자체가 할 수 있는 일은 많지 않게 된다.

· 인권영향평가는 정책 등 추진시에 필요한 것이므로 정책 확정 이전에 평가를 실시하는 것이 적절해보이고, 그 기간은 정책의 시행시기를 고려하여 정하는 것이 좋을 것이며, 조속한 정책의 시행을 요하는 등 특별한 사정이 있지 않는 한 굳이 기간을 한정하여 평가를 진행할 것은 아니다.

5. 인권영향평가의 주체

인권영향평가의 주체는 대체로 단체장 또는 기관장이며, 인권센터 또는 인권위원회가 설치되어 있는 경우 심의, 의결, 자문, 권고의 기능을 담당하고 있다. 실질적으로는 인권위원회 또는 인권센터가 주관하는 형태를 취하고 있는 경우가 많은 것으로 파악된다.

(1) 성북구

성북구의 경우 조례에 따라 '구청장'이 인권영향평가를 실시하고 있다. 즉 구청장은 대상 정책에 대하여 인권영향평가를 실시하고 그 평가서를 위원회에 제출하여야 하며, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있다(서울특별시 성북구 인권증진조례 제25조 제1항).

성북구의 인권위원회는 조례의 규정에도 불구하고 구청장이 인권영향평가서를 제출하지 않거나 구청장이 추진하는 사업 등이 주민의 인권 보장에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때 구청장에게 인권영향평가 실시와 평가서 제출을 요구할 수 있고, 구청장이 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토결과 주민의 인권보장에 반한다고 인정할 경우 위원회는 구청장에게 추진 중인 조례·정책·사업 및 사업의 인·허가의 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있도록 규정하고 있다(동조례 제26조). 위원회의 제26조에 따른 인권영향평가에 관한 권고를 포함하여 위원회의 권고를 받은 구청장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고 사항에 따라야 하며, 구청장은 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행계획을 위원회에 제출하여야 하고, 구청장은 위원회의 권고 내용을 이행하지 아니할 경우, 지체 없이 그 이유를 구체적으로 밝혀 위원회에 문서로 설명하여야 한다(동조례 제27조).

(2) 수원시

수원시의 경우, 인권영향평가에 관한 사항이 인권위원회 심의 사항(조례 제13조제2항제4호)임에도 평가의뢰가 행정에 의해 임의적으로 이뤄지고 있다. 1차로 수원시 인권센터에서 평가하고, 평가내용이 중대하거나 1차 평가에 대해 담당부서가 수용하지 않는 경우에는 수원시인권위원회 산하 인권영향평가소위원회에서 2차 평가를 진행하고 있다. 조례에 근거하지는 않았지만, 인권위원회의 결정으로 인권영향평가소위원회를 운영하고 있다는 특징을 보이고 있다.

(3) 광주광역시

광주광역시의 경우, 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제20조 제1항은 '시장'이 인권영향평가를 실시할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조례 제20조의2 제1항은 '인권부서'에서 인권영향평가를 주관하도록 규정하고 있다. 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제25조 내지 제30조에 따라 '인권증진시민위원회'가 설치·운영 중에 있으며, 인권증진시민위원회는 인권영향평가와 관련하여 ① 동 조례 제20조 제2항 제2호에 따라 인권영향평가 대상이 되는 '시책 등'을 선정할 수 있고, ② 동 조례 제20조의2 제3항에 따라 '추진 중인 시책'이나 '완료된 시책'에 대한 인권영향평가 실시 필요성을 인정할 수 있으며, ③ 동 조례 제20조의3 제1항에 따라 인권영향평가 결과 시민의 인권보장에 반한다고 인정하는 경우 광주광역시장에게 추진 중인 시책 등에 대한 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있고, ④ 동 조례 제20조의3 제2항에 따라 조례·규칙에 대한 인권영향평가 결과에 의한 개선 권고에 따른 관련 부서의 장의 조치 결과를 평가부서로부터 사후 통지받는다.

(4) 광명시

광명시의 보행권 인권영향평가의 경우 '보행권 인권영향평가단'이 주관하였다. 인권영향평가가 무엇인지에 대해 워크숍을 갖고, 대상지 선정, 사전현장조사부터 '보행권 인권영향평가단 구성' 및 참여, 설문지나 체크리스트작성, 평가결과분석, 시정권고까지 보행권 인권영향평가 과정에 중추적인 역할을 하였다.

(5) 경찰청

경찰청의 경우, 평가의 주체는 경찰청장이다.

(6) 기타 의견

그 밖에 인권영향평가의 주체와 관련하여 다음과 같은 의견이 제시되었다.

· 인권영향평가에서 인권위원회의 역할과 권한의 범위는 해당 지자체 인권위원들의 의지에 달려있다고 볼 수 있다. 인권영향평가를 실시할 정도의 지자체인 경우는 단체장이 인권행정에 대한 의지가 충분히 있는 곳으로서 인권위원이 상위법령에 위반되지만 않는다면 그 역할과 권한은 작지 않을 것으로 보이나, 대부분의 지자체 인권위원은 전문기관에 용역을 맡기고 착수, 중간, 결과보고에 잠시 참석해 보고서를 검토하는 정도에 그치고 있다.

· 인권영향평가의 주체로서 별도의 인권위원회가 설치되는 것이 가장 바람직할 것이나, 만약 이를 설치하는 것이 현실적으로 어려울 경우 기존의 기관들(예를 들어 법

무실, 다양한 인권상담센터등)을 활용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 위 기관들에서는 각 부서들이 수립하는 계획중 인권영향평가가 필요한 것을 분류하여 사전에 체크리스트를 작성케 하고 이를 평가주체로 송부하여 검토를 받게 하고 이에 대한 의견서(또는 보고서)를 작성하여 해당 기관에 의견회신하여 줌으로써 사전에 정책수립시 인권침해요소를 배제할 수 있도록 조정하는 것이 필요하며, 위 의견서(또는 보고서)가 첨부되지 않을 경우 위 정책의 시행이 이루어지지 않도록 강제하는 것이 필요하다.

· 서울시 인권위원회의 경우 자문위원회이다. 중요 정책에 대해 자문하고 필요한 경우 서울시정과 관련하여 권고를 할 수 있는 위원회이다. 인권위원회가 평가에 함께 한다면 분과(소위원회) 등을 구성하거나 평가단에 위원을 포함되는 형태가 가능하다.

· 인권위원회는 현재 인권정책 관련 심의와 자문 기능에 머물러 있다. 현재 지방자치법 상 조례에 의해 설치된 위원회의 한계이다. 그러나 인권위원회에 권고 기능을 부여하거나 정책과 사업에 대한 구체적인 자문 기능을 부여하는 것은 어렵지 않을 것이다. 중요한 것은 인권위원회가 자문하고 권고한 내용에 대해 사업부서에서 적극적으로 검토하고 수용하는 문제라고 생각한다. 추진 주체는 사업부서와 외부 전문가(인권위원회) 혼합형으로 1) 인권위원회 내 '인권영향평가 소위원회'를 두고 사업부서가 지원하는 방식 2) 사업부서에서 외부 전문가가 참여하는 인권영향평가단을 구성하여 추진하는 방식 3) 외부 전문기관 의뢰 등이 있을 수 있다. 객관적이고 독립적인 평가와 권고가 가능한 방안이 우선 고려되어야 하지만, 행정 효율 측면까지 고려하여 1)의 방식이 좋다고 생각한다.

· 행정에서 인권영향평가는 대개 전문가에 의한 개발, 공무원에 의한 집행, 전문가에 의한 평가 등으로 진행되는데, 이러다보니 인권영향평가제도 운영의 지속성, 안정성에 한계가 있다. 따라서 향후 공무원의 인권역량증진을 전제로 실태조사를 통한 시민욕구조사, 공무원에 의한 개발, 집행, 시민과 전문가에 의한 평가로 개선될 필요가 있다. 국가인권위가 주관부처가 되어 환경영향평가처럼 이 제도가 운영될 필요도 있다. 다만 지자체 인권위의 경우 그 위상과 권능의 한계, 지역인권역량의 한계 등으로 인해 현실적으로 어려움이 있다.

6. 인권영향평가의 기준

국제인권법과 헌법, 법률이 보장하는 권리 목록들이 두루 평가기준으로 활용되어야 하며, 해당 영역에서 특별히 취약할 수 있는 문제가 평가기준에 반드시 포함되어야 한다는 의견이 주류를 이루고 있다. 그러나 인권영향평가의 대상에 따라 '평가기준'이 서로 상이하기 때문에 반드시 포함될 구체적인 기준을 제시하기 상당히 어려움을 겪고 있는 실정이다.

(1) 수원시의 경우

수원시는 자체 매뉴얼을 통해 인권영향평가 평가원칙으로 법률유보의 원칙, 법률우위의 원칙, 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), 평등의 원칙, 명확성의 원칙, 한글화의 원칙을 들고 있다.[9] 이에 따라 다음과 같은 평가기준도 제시한다.[10]

① 자치법규 대상 인권의 본질적 내용이 무엇인지를 유념하면서 구체적으로는 앞에서 서술한 '평가원칙'에 따라 평가한다.

② 자치법규의 내용 자체에 인권침해의 요소가 있는 경우와 자치법규가 위임의 한계를 넘어서 시민의 권리를 제한하거나 의무의 부과 또는 벌칙을 부과하고 있는지를 평가한다.

③ 자치법규가 위임의 한계를 넘어서 위법성은 인정되지만, 시민의 인권을 침해하지 않는 경우도 필요 최소한도 내에서 평가한다.

④ 차별의 기준으로서 「헌법」 제11조 및 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 따라 평가한다.

⑤ 「국가인권위원회법」제2조 제3호의 유형에 해당되지 않는다 하더라도 규범적용상의 차별에 해당되는지를 평가한다.

⑥ 자치법규 조문에 차별적인 표현이 있는지 여부를 평가한다.

(2) 광주광역시의 경우

광주광역시의 경우 "인권도시 기본계획"에 따른 인권영향평가 제도 도입방안을 발표하면서 다음과 같은 대상 분야별 평가기준을 제시한 바 있다.[11]

구분	세부내용	
	평가 대상	세부평가기준
정책 입안	- 조례 등 제도 도입 및 폐지	- 인권침해(차별, 권리제약 등) 요소 여부 - 정보공개 및 홍보 여부 - 시민참여 여부
	- 정책기획(도입) 및 폐지	
일반행정	- 인사(채용, 승진) 계획	- 차별적 인사의 여부 - 여성 포함 여부 - 장애인 포함 여부 - 정규직과 비정규직 여부

9) 『수원시 자치법규 인권영향평가 매뉴얼』 참조.

10) 그 밖에도 이 매뉴얼에서는 구체적인 평가지표를 인권침해(시민, 사회적 약자), 침해구제(사전적 예방수단, 사후적 구제수단), 참여권(정보 공개, 의견 수렴, 사회적 약자 참여권), 인권증진으로 항목을 나누어 세부적으로 제시하고 있다.

11) http://www.whrcf.org/file_Download/world03_01.pdf(최종검색일: 2018년 12월 1일)

	- 위원회 등 신규 조직 구성	- 일반시민 참여 여부 - 여성 참여 여부
도시개발	- 택지 및 단지(산업, 관광 등) 개발, 재개발	- 사유재산 침해 여부 - 개발에 대한 주민 찬반 여부 - 주거권 침해 여부 - 환경권(소음, 대기, 악취, 수질, 조망 등) - 이동권 침해 여부
건축	- 공공시설물(문화시설 포함) 건축	- 환경권(소음, 대기, 악취, 수질, 녹지, 조망 등) 침해 여부 - 노인, 여성, 임산부를 위한 편의시설 적정 설치 여부 - 이용자 접근성 편리 여부 - BF 인증 여부
	- 민간 건축물 허가 및 승인	- 환경권(소음, 대기, 악취, 수질, 조망 등) - 이동권 침해 여부
교통	- 도로 건설	- 보행로 확보 및 안전성 여부 - 교통 안전시설(신호등, 안내판) 설치 여부
	- 대통 교통	- 교통약자를 위한 교통수단 도입 - 교통수단간 환승 여부
경제	- 기업체 유치 및 관련시설 확충	- 정규직 고용 창출 여부(고용평가)
	- 유통산업 유치	- 소상공인 피해 여부 - 정규직 고용 창출 여부
환경	- 환경시설(비선호시설)	- 정보공개 및 시민 찬반 여부 - 주거권(환경오염 등) 보호 여부
	- 공원 조성 등 선호시설	- 이용자 편의 및 안전시설 설치 여부 - 교통약자 이동권 보호시설 설치 여부
문화, 복지	- 복지사업 및 문화지원	- 차별 발생 여부 - 수혜 대상자에 대한 홍보 여부 - 참여 장애물 발생 여부
계약 발주	- 위탁 사업	- 업체의 비정규직 비중 여부 - 채불임금 발생 가능성 및 근로기준법

	- 사업 발주	준수 여부 - 인권침해(폭력, 방임 등) 발생 가능성 및 인권 준수 여부

(3) 평가기준 관련 의견

그밖에도 인권영향평가에서 반드시 포함되어야 하는 평가기준에 대한 설문에 다음과 같은 의견들이 제시되었다.

· 인권단체의 인권영향평가 참여 여부

· 사회적 약자들의 인권을 확실하게 보장하는 제도적 장치 마련 여부

· 규범(법령, 조례 등)과 정책, 제도 등이 소수자, 사회적 약자에 대한 직간접적 차별을 가져오는지 여부

· 규범(법령, 조례 등)과 정책, 제도 등에 이해관계자들이 충분히 참여할 수 있는 절차를 마련하고 있는지 여부

· 인권에 영향을 미치는 환경요인 분석 및 사전 실태조사, 이해관계자의 참여율, 책임소재의 명확성, 업무 수립 당시부터 결과 도출할 때까지 전 과정에 대한 투명성, 구성원에 대한 역량 강화 기회 부여 정도

· 인권증진 효과

· 개선방안이 제대로 적합하게 강구되었는지 여부

· 국내 법률에의 저촉여부 (예: 대학내 고용계약이나 노동조합과의 관계가 근로기준법등의 저촉여부 확인, 장애인차별금지법등)

· 국내 판례등에의 위배여부 (예: 대학내 제정된 학칙, 규정이나 수립계획등이 최근의 판례의 판단이나 헌법재판소에서의 위헌판단여부를 반영하고 있는지 검토)

· 국가인권정책기본계획에의 준수여부(예: 장애학생, 여성직원, 외국인유학생등에 대한 차별금지등의 사유검토)

· 지자체의 인권조례등에의 저촉여부

· 과잉금지, 평등원칙, 적법절차 등의 준수여부

· 시민의 자율성 보장 여부

· 지역의 자연자원을 비롯한 공동자원의 혜택을 주민들이 공정하게 누리고 있는지 여부

· 사회적 약자(장애인, 노인, 아동, 임산부 등)의 이동권 보장, 혐오표현 금지

· 성 평등, 차별 금지, 소수자 인권 보장, 적극적인 인권증진 조치의 반영 등

· (잠재적인/기존의) 인권 위험 및 위험의 성격, 인권 위험 영향 완화 및 관리를 위한 행동계획(구체적인 목적과 기간, 측정가능성, 적절성, 타당성 등), 행동계획의 범위

및 실행가능성(지속가능성)

· 이해관계자의 확인/분석/참여, 사후평가와 모니터링

· 법과 제도, 정책 등의 시행이 보편적으로 긍정적 영향을 미치는가, 즉 소수의 이익으로 귀결될 가능성은 없는가

· 특히 소수자와 사회적 약자 등에 악영향을 미치지 않는가 또는 그들의 삶을 개선시킬 수 있는가. 젠더적 관점 등 소수자의 관점이 관철되고 있는가

· 역진 방지인가, 개선과 향상인가

· 국제인권기준에 부합하는가, 당장 그에 부합하지 못한다면 향후 그에 맞도록 어떤 추진과정을 그릴 것인가

· 피해 당사자와 소수자 등 약자들의 참여가 보장되고, 그를 통해 이들의 자력화에 기여할 것인가

· 주체는 민주적으로 조직될 수 있는가

· 인권실현을 위한 조건을 형성하는데 기여하는가

· 국민의 기본권을 제한함에 있어서 국가 작용의 한계를 명시한 과잉금지원칙의 세부 내용으로서 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성

· 평등의 원칙 위배 여부

· 국민의 기본권(인권 포함)의 본질적 내용을 침해하는지 여부

· 침해받을 수 있는 인권의 발생 유형과 내용, 인권 침해를 받을 수 있다고 판단되는 이해관계자의 종류와 수(가장 취약한 대상 계층 포함)

· 인권영향평가를 통해 보다 덜 침익적인 방식의 사업·정책 수립이 가능한지(사업의 시기나 속도 조절 포함) 및 보완 대책으로 인권침해적 요소를 줄일 수 있는지 여부

· 대안 또는 보완 대책 마련을 고려하여 해당 사업에서 적절한 인권영향평가의 시기

· 특정 집단이나 계층, 부류에 대한 의도치 않는 인권 침해 가능성

· 모든 계층이나 집단이 공정하고 공평하게 접근할 수 있는지 여부

Ⅲ. 소결: 공공부문 인권영향평가 도입 실태와 시사점

국내 공공부문 인권영향평가는 지방자치단체의 수준에서 제한적으로 시행되고 있으며, 시행하고 있는 지자체나 기관의 경우에도 각 지자체의 지역적 특성이나 해당 단체장 또는 기관장의 의지에 따라 매우 상이한 수준에서 시행되고 있는 실정이다. 이는 인권영향평가를 법적·제도적으로 뒷받침하는 체계가 전무하며 하등의 법적 의무가 없는 사업이라는 인식이 일반화된 결과라 할 수 있다. 이에 따라 한편에서는 인권영향평가에 대한 몰인식과 몰이해로 인하여 무관심으로 일관하고 있으며, 다른 한편에서는 부수적 행정사무나 규범적 장식 정도로 인권영향평가가 자리매김하고 있다.

그럼에도 불구하고 몇몇 지자체나 기관의 선구적 노력으로 인권영향평가가 어느 정도 체계화된 사례도 발견할 수 있다. 이들은 기존 영향평가제도의 틀을 유지하면서도 인권영향평가 제도의 취지에 맞게 보완하려는 노력을 계속하고 있다. 이러한 도입의 현황과 운영실태의 조사·분석을 통해 국가적 차원의 인권영향평가 도입과정에 주는 몇 가지 시사점을 도출해 볼 수 있다.

첫째, 여러 지자체 등에서 도입된 인권영향평가들 간에 제도적 유사성을 보이고 있다는 점이다. 이러한 유사성은 인권영향평가를 전면적으로 도입하는 입법에서 필수적으로 포함되어야 할 최소한의 내용을 지시한다 할 수 있다. 따라서 방법론적으로 보면, 산재되어 있는 인권영향평가의 주요 유사성에 주목할 때 인권영향평가의 주요한 참조점을 안출해 낼 수 있다.

예를 들어, 인권영향평가의 대상과 관련하여 필수적으로 포함되어야 할 최소한의 내용은 다음과 같다. 이들은 국내 인권영향평가에서 공통적으로 대상으로 삼고 있는 사항이다.

① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙)[12)]

② 법령에 따른 3년 이상 주기의 계획

③ 해당 기관의 주요정책으로 추진하는 사업

④ 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업

⑤ 정책결정자의 판단에 따른 정책이나 사업

물론 앞서 살펴본 바대로 업무상 중첩과 행정상 비효율을 방지하기 위해 예외를 섬세하게 규정할 필요도 있다.[13)]

또한 시기와 관련하여서도 공통적으로 다음과 같은 내용이 포함된다.

① 법률·대통령령·총리령·부령의 제정 또는 개정의 경우 : 법제처의 법령 심사 전

② 조례·규칙의 제정 또는 개정의 경우 : 조례·규칙심의회의 심의·의결 전

③ 계획 또는 사업의 경우 : 해당 계획의 수립 전 또는 해당 사업의 추진 전

④ 세출예산 단위사업 또는 세부사업의 경우 : 세출예산안의 지방의회 제출 전

같은 방식으로 평가의 주체와 기준 등의 공통분모를 추려 공공부문 인권영향평가제도 도입의 기초로 삼을 수 있을 것이다.[14)]

---

12) 의원 및 위원회가 추진하는 법령에 대한 인권영향평가의 필요성에 대한 인식은 일부 존재하지만 방식이나 절차에 대한 합의는 아직 부족한 것이 현실이다.

13) 물론 이는 다른 성별영향평가 등 다른 영향평가와 상당 부분 중첩된다는 점을 염두에 두어야 한다.

14) 이와 관련하여서는 “제5장 공공부문 인권영향평가 제도화 방안”을 참조.

둘째, 인권영향평가 제도의 성공적 도입을 위해서는 인권영향평가를 실질화할 수 있는 통합적 제도디자인이 필요하다는 점이다. 지금까지 시행된 인권영향평가는 성공적으로 실시된 몇 가지 사례를 제외하고는 일부 인권담당자나 인권조직의 수많은 업무 중 하나로 인식되어 고립화되기 쉬운 구조에 노출되었다. 인권영향평가가 단순히 제도적 시행과 규범적 장식의 차원에 머무르지 않기 위해서는 국가 조직 전반의 인권지향성을 향상시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 인권영향평가가 조직 내 인권정책 및 인권교육과 유기적으로 결합하여 환류할 수 있는 제도가 선행되어야 한다. 다시 말해 인권영향평가가 고립적 내부조직의 부수적 업무로 분장되는 것이 아니라, 실질적으로 법령이나 정책, 사업의 헌법적 정합성을 확보하고 장기적으로 행정의 합리성과 효율성을 추구할 수 있는 중요 도구라는 점을 정책적·교육적으로 환기할 수 있어야 한다. 수원시에서 모범적으로 실시하고 있는 것처럼 인권영향평가가 다시 담당부서로 환류하여 재평가되는 체계는 충분히 고려할만 하다.

셋째, 기존의 각종 영향평가제도와의 제도적 결합가능성을 고려하여야 한다. 앞서 살펴본 바대로 현행의 인권영향평가 제도는 기존 영향평가제도의 틀을 유지·보완하고 있다는 점에 유념하여야 한다. 전면적으로 도입될 인권영향평가 제도도 기존 영향평가제도의 골격을 유지할 가능성이 매우 높다는 점을 감안한다면 이와 유사한 성격의 성별영향평가, 규제영향평가 등 각종 영향평가와 중첩될 가능성도 마찬가지로 매우 높다. 따라서 하나의 법령 또는 정책, 사업 등에 대한 중복 평가의 가능성을 방지할 수 있는 방안도 마찬가지로 마련되어야 한다. 인권 관련 평가들을 통합하여 유지할 수도 있고 예외조항의 마련을 통해 하나의 평가로 다른 평가를 대신할 수 있는 방안 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 인권영향평가가 모든 법령, 모든 정책, 모든 사업에 동일한 방식으로 일정한 수준에서 시행되는 것은 현실적으로 불가능하다는 점을 고려하여야 한다. 각 법령, 정책, 사업의 성격, 범위, 규모 등에 따라 구분하여 실시될 수 있도록 정교한 설계가 필요한 것이다. 이와 관련하여 어느 정도의 경향적 원칙을 생각해 볼 수 있다. 즉 인권과 관련하여 보다 중요한 법령이나 정책 등에는 보다 많은 이해관계자와 인권전문가, 참여자가 평가에 참여할 수 있어야 한다. 물론 인권영향평가를 시행할 때마다 매번 외부의 인권전문가와 내부 전담인력, 이해관계자들이 참여할 수 없으므로 중요도에 따른 단계별 조정도 필요하다. 이러한 인권영향평가의 중층적 시행을 위해서는 평가주체의 인권의식과 제도에 대한 이해, 제도시행능력이 전제되어야 한다. 전체 구성원을 대상으로 인권영향평가에 이해도와 인권의식을 제고할 수 있는 제도적 지원이 함께 이루어져야 하는 이유이기도 하다.

제4장 인권영향평가 관련 국제 및 해외 사례 조사

이 장에서는 (Ⅰ) 국제적 차원의 인권영향평가의 논의현황, 지침 및 사례와 (Ⅱ) 외국의 국내 인권영향평가 현황과 사례를 분석하고자 한다.

Ⅰ. 국제적 차원의 인권영향평가

국제적 차원에서 인권영향평가의 논의와 실행은 기업과 인권, 건강권과 무역 협정 등 구체적이고 세부적으로 이뤄져왔다. 방법론, 지침, 툴킷 등의 개발이 국제기구 및 정부 차원에서 수행되기도 했지만, 특히 비정부기구(시민사회단체)에 의한 개발이 상대적으로 활발히 진행되었다.

인권영향평가의 지침과 모델은 평가 대상에 대한 전략적인 결정일 뿐만 아니라 평가 대상의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 이 장에서는 지금까지 국제적 수준에서 수행된 인권영향평가를 주요 유형별로 나눠 분석한다. 이미 기존의 국내 연구를 통해 몇몇 유형의 인권영향평가, 특히 기업 관련 인권영향평가의 경우는 이미 국내에 자세한 소개자료 등이 있으므로[15] 본 연구에서는 그 내용을 반복하지 않으며, 핵심적인 내용에 대해 간략히 설명하고 연구의 취지에 따라 필요한 부분에 대해 좀 더 자세히 분석하고, 이러한 지침 모델들과 사례들이 국내 공공부문에 적용될 수 있는 인권영향평가 모델을 설정하는데 시사하는 바를 찾고자 한다.

1. 인권영향평가의 원칙과 기준

유엔의 네 가지 목적 중 하나는 “모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중”을 촉진하고 장려하는 것이며, 모든 회원국은 이러한 목적의 달성을 위해 기구와 협력하여 공동의 조치 및 개별적 조치를 취할 의무가 있다.[16] 또한 국제공동체 다수의 국가들은 유엔의 핵심 인권조약을 비롯한 다수의 인권 조약을 비준·가입함으로써 인권을 보호 및 증진할 법적 의무를 가진다. 그러나 국제법상 특히 국제인권법상 국가가 인권의 보호와 증진을 위해 인권영향평가를 수행해야 할 국제법상 의무는 없다. 혹자는 인권영향평가가 정치적 성격의 국제 문서에 명시된 “연성법”(soft law)이라고도 하지

15) 국가인권위원회, 인권영향평가 및 관리에 관한 지침:(HRIAM가이드), 2014. 12; 국가인권위원회, 해외기업의 인권영향평가 사례연구:Nestle를 중심으로, 국가인권위원회 2014년 발간자료, 2014, 1-92쪽. 국가인권위원회, 2014 기업과 인권 연구용역 발표회 자료집; 한국인권재단, 기업인권영향평가 수행가이드, 한국인권재단, 2016; 2016년 기업과 인권 로드맵 연구보고서, 국가인권위원회, 2016.

16) 유엔헌장 제1조, 제55조, 제56조.

만[17] 형식상 법적 구속력이 없기는 마찬가지다.

인권영향평가는 유엔을 비롯한 국제 인권 주체들에 의해 꾸준히 요구되어 왔다. 1979년 유엔사무총장은 유엔 인권위원회(the Commission on Human Rights: 현 유엔 인권이사회(Human Rights Council)의 전신)에 특정 개발 사업의 시작 이전에 또는 전체 개발 계획 및 프로그램의 준비와 관련하여, 환경영향평가서와 유사한 '인권영향평가서'(human rights impact statement)를 요구하는 것이 실행가능한지를 검토할 것을 권고한 바 있다.[18]

1985년 설립된[19] 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 1990년 경제적•사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ICESCR) 제22조의 국제적인 기술적 원조 조치에 관한 일반논평 2를 발표했는데, 본 논평에서 위원회는 유엔사무총장이 1979년 사무총장보고서에서 제안한 '인권영향평가서'(human rights impact statement)의 준비에 대해 유엔기관이 본 제안을 검토할 것을 권고했다.[20] 동 위원회는 ICESCR상의 권리가 입법 및 행정정책 의사결정 과정에 고려되도록 하기 위해 독일, 일본 및 영국이 환경영향평가와 유사한 인권영향평가를 도입할 것을 장려하였다.[21] 또한 위원회는 스위스와 도미니카공화국에 경제적·사회적 및 문화적 권리의 향유에 대한 가능한 결과를 확인하기 위해 국제무역정책 및 협약에 대한 영향평가를 수행할 것을 권고한 바 있다.[22]

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 국가가 인권영향평가를 수행할 것을 장려

17) Gillian MacNaughton, "Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking", Health and Human Rights, Vol. 17, No. 1, 2015.

18) UN Secretary-General, Report of the Secretary General to the Commission, "Question of the Realization in All Countries of the Economic, Social and Cultural Rights Contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Study of Special Problems which the Developing Countries Face in Their Efforts to Achieve these Rights," UN Doc. No. E/CN.4/1334 (1979), para. 314.

19) ECOSOC Resolution 1985/17, 28 May 1985.

20) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 2: International Technical Assistance Measures (Art. 22), UN Doc. No. E/1990/23 (1990), para. 8(b).

21) Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on Japan, UN Doc. No. E/C.12/1/Add/67 (2001), para. 33; Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on Germany, UN Doc. No. E/C.12/1/Add.68 (2001), para. 32; Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on United Kingdom, UN Doc. No. E/C.12/1/Add.19 (1997), para. 33.

22) Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on Switzerland, UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3 (2010), para. 24; Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on the Dominican Republic, UN Doc E/C.12/DOM/CO/3 (2010), para. 8.

하였지만, 인권영향평가가 ICESCR상의 권리 보장을 위한 국가의 의무라고 선언하지는 않았다. 다만 ICESCR 제2조는 각 당사국이 "모든 적절한 수단에 의하여(*by all appropriate means*) 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성"하기 위한 조치를 취할 의무가 있다고 규정하고 있어 경제적·사회적 및 문화적 권리 실현의 위한 수단으로 인권영향평가를 도입하기 위한 근거로서 인권영향평가를 제2조의 '적절한 수단' 중 하나로 고려해 볼 수는 있다.[23)]

아동권리위원회(CRC)는 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회와 유사하게 "협약의 모든 조항들을 모든 정부 차원의 입법 및 정책 개발에서 보장하기 위해서는 지속적인 아동영향평가 프로세스가 필요하다"고 선언했다.[24)] 아동권리위원회에 따르면, 아동의 권리에 영향을 미치는 모든 법률안, 정책 또는 예산안에 대한 아동영향평가는 모든 정부 차원에서 가능한 한 조속히 정책 과정에 포함되어야 한다. 아동권리위원회는 특정한 상황에서 권리에 기반한 환경 및 사회 영향평가와 마찬가지로 아동 권리에 영향을 미치는 모든 법률, 정책 및 예산안에 대해 아동권리영향평가를 수행하도록 특정 국가에 권고했다.[25)] 위원회는 또한 달성 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 15(2013)에서 건강 분야 투자에 대한 아동권리영향평가를 권고한 바 있다.[26)]

조약기구외에도 유엔의 특별절차를 통해 국가는 인권영향평가의 수행을 촉구받았다. 교육권에 관한 특별보고관 카타리나 토마세브스키(Katarina Tomasevski, 수임기간: 1998-2004)는 거시경제정책이 개발되고 시행되기 전에 이러한 정책에 대한 인권영향평가가 수행되어야 한다고 주장했다.[27)] 기업 및 인권에 관한 유엔사무총장 특별대표(the UN Secretary-General's Special Representative for Business and Human Rights)인 존 러기(John Ruggie, 수임기간: 2005-2011)와 건강권에 관한 특별보고관 폴 헌트(Paul Hunt, 수임기간: 2002.08-2008.07)는 2007년 각각의 수임 범

---

23) Gillian MacNaughton (2015)

24) UN Committee on the Rights of the Child, General Comment 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (Art. 4, 42, and 44, para 6), UN Doc. No. CRC/GC/2003/5 (2003), para. 45.

25) UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on Ecuador, UN Doc. No. CRC/C/ ECU/CO/4 (2010), para. 37; Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on Colombia, UN Doc. No. CRC/C/COL/CO/3 (2006), para. 73.

26) UN Committee on the Rights of the Child, General Comment 15: The Right of the Child to the Highest Attainable Standard of Health, UN Doc. No. CRC/C/GC/15 (2013), para. 106(d).

27) K. Tomasevski, UN Special Rapporteur on the right to education, Background Paper submitted by Ms. Katarina Tomasevski, UN Doc. No. E/C.12/1998/18 (November 30, 1998), para. 10.

위에서 인권영향평가에 관한 보고서를 발표했다.[28] 또한 2011년에는 식량권에 관한 특별보고관 올리비에 드 셔터(Olivier De Schutter, 수임기간: 2008-2014)가 무역 및 투자협정의 인권영향평가에 관한 지침원칙을 발표했다.[29]

2. 기업과 인권영향평가

기업과 인권 문제는 유엔사무총장특별대표였던 존 러기(Jone Ruggie)의 "보호, 존중 및 구제" 프레임에서 시작되었다고 할 수 있다. 그는 2005년, 기업 및 인권에 관한 유엔사무총장 특별대표(the UN Secretary-General's Special Representative for Business and Human Rights)에 임명되어 6년간 활동하였다. 존 러기는 2008년 「보호, 존중, 구제: 기업과 인권을 위한 정책 프레임워크」(Framework for Business and Human Rights)의 초안을 작성하였고, 이는 유엔인권이사회에서 만장일치로 채택되었다.[30] 그는 또한 이를 이행하기 위한 방법으로 2011년에 「기업과 인권 이행지침: 유엔 '보호, 존중, 구제' 프레임워크의 실행」(Guiding Principles on Bisiness and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 이하 「2011년 기업과 인권 이행지침」)을 제안하였고, 이 지침 역시 당해 유엔 인권이사회에서 만장일치로 채택되었다.[31][32] 이 이행원칙은 국제법적 구속력은 없으나 기업과 인권에 관한 권위 있는 국제 기준으로 평가된다.

존 러기의 "보호, 존중 및 구제" 프레임에 따르면 기업은 인권을 존중할 책임 있으며, 이러한 책임에는 인권에 대한 상세한 주의를 실행해야 할 의무가 포함된다.[33] 존

---

28) J. Ruggie, UN Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, Human Rights Impact Assessment - Resolving Key Methodological Questions, UN Doc. No. A/HRC/4/74 (2007); Paul Hunt, UN Special Rapporteur on the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health, Interim Report to the General Assembly, UN Doc. No. A/62/214 (2007).

29) Olivier De Schutter, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, UN Doc. No. A/HRC/19/59/Add.5 (2011),

30) Human Rights Council, 8th session, A/HRC/8/57 April 2008, "Protect, Respect and Remedy: a Frameworkfor Business and Human Rights"

31) Human Rights Council, 17th session, A/HRC/17/31, Annex Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf <방문일자: 2018-11-01>

32) UN 이행지침 국문 번역본으로는 국가인권위원회에서 2011년 7월 발간한 "기업과 인권 이행지침: 유엔 '보호, 존중, 구제' 프레임워크의 실행"이 있다. 본 번역본은 한국인권재단 홈페이지 인권아카이브에서 볼 수 있다: http://humanrights.or.kr/archive/6282 <방문일자: 2018-11-01>

러기는 인권영향평가가 이 의무의 핵심구성요소임을 확인했다.[34] 그는 인권영향평가가 어떻게 수행되어야 하는지에 대해서는 설명하지 않았다. 대신 인권영향평가의 성격에 따라 개발되고 있으며 도움이 될만한 기존 문건들을 소개하였다.[35]

기업 활동 관련 인권영향평가를 수행하는 관행은 아직까지 일반화·전문화되지 않았으며, 대부분의 사례는 기업의 활동과 관련하여 인권영향평가를 착수하는 과정에서 기업을 참여시키는 방법으로 시행됐다. 인권영향평가 지침과 사례 역시 매우 세부적이고 구체적이다.

(1) 인권영향평가 및 관리에 관한 지침 (HRIAM 가이드)

1) 취지

인권영향평가 및 관리에 관한 지침(Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, 이하 HRIAM 가이드)[36][37]는 국제 비즈니스 리더스 포럼(Inaternational Business Leaders Forum: IBLF)와 국제금융공사(International Finace Corportation: IFC) 그리고 유엔 글로벌콤팩트(United Nationas Global Compact: UNGC)의 공동 작업으로 완성되었다. HRIAM 가이드는 기업 경영활동으로 초래되는 인권 위험과 영향을 사전평가하고 관리하고자 하는 기업들을 위해 개발되었다.

HRIAM 가이드는 다음에 대한 방법을 제공한다:

- 잠재적 (그리고/또는) 기존의 인권 위험을 확인한다.
- 잠재적 (그리고/또는) 기존의 인권영향을 사전에 평가한다.

---

33) Human Rights Council, 17th session, A/HRC/17/31, Annex Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, para. 17. "인권에 대한 상세한 주의 17.인권에 미치는 부정적 영향을 파악·방지·완화하고 기업의 행동에 책임을 지기 위해, 기업은 인권에 대한 상세한 주의를 실행해야 한다. 이 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고 통합하며, 발견한 사실에 따라 행동하고, 그 반응에 대해 기록하고 어떻게 영향을 다루었는지 커뮤니케이션하는 것을 포함한다. 인권에 대한 상세한 주의는 다음과 같은 특징을 가진다. (a) 기업의 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 연관된 비즈니스 관계 혹은 기업 활동이 인권에 부정적인 영향을 야기하였거나 기여한 것을 다뤄야 한다. (b) 기업의 규모와 인권에 미치는 위험도의 수준, 사업 운영 성격과 환경에 따라 그 범위와 복잡성이 다양하다. (c) 기업의 활동과 사업 운영 환경이 변화함에 따라 인권에 미치는 위험도 점차 바뀐다는 것을 인식하면서 계속 진행되어야 한다."

34) Ibid, paras. 18-21.

35) Ruggie, J 'Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts' U.N. Doc. A/HRC/4/035 (9 February 2007), p. 8.

36) Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, Available at: https://www.unglobalcompact.org/library/25 <방문일자: 2018-11-01>

37) HRIAM 가이드의 국문 번역본으로 "국가인권위원회, 「인권영향평가 및 관리에 관한 지침(HRIAM 가이드)」, 2014. 12"가 있다.

- 평가결과를 기업의 관리시스템에 통합한다.

2) 정의 및 평가 기준

HRIAM 가이드에는 인권영향평가에 대한 개념 정의가 없다. 인권영향평가의 기준은 국제인권법 즉, 세계인권선언, ICCPR, ICESCR을 기본적인 기준으로 삼고 있다.

3) 인권영향평가 프로세스

HRIAM 가이드는 7 단계 프로세스로 구성된다.

1. 준비(Preparation)
   - 자사의 인권 상세주의 의무 접근방법 결정하기
   - 자사의 인권영향평가의 범위 정하기
2. 확인(Identification)
   - 주요 인권 위험과 영향 확인하기
   - 기준 설정하기
3. 참여(Engagement)
   - 인권 위험과 영향의 검증에 이해관계자 참여시키기
   - 인권 이슈를 고려하는 고충처리 메커니즘 개발하기
4. 사전평가(Assessment)
   - 인권 위험과 영향을 사전평가 한다.
   - 사전평가 결과를 분석한다.
5. 완화(Mitigation)
   - 적절한 완화 행동 계획을 개발한다.
   - 완화 행동 계획과 권고를 관리부서에 알린다.
6. 관리(Management)
   - 완화 행동 계획과 권고를 이행한다.
   - 인권을 관리 시스템에 통합시킨다.
7. 사후평가(Evaluation)
   - 인권을 다루는 기업 능력을 감시, 평가, 보고하기
   - 사후평가를 검토하고 필요한 경우 적절히 수정하기

HRIAM 가이드는 「2011년 기업과 인권 이행지침」에서 발전한 인권 상세주의 의무의 4가지 구성요소에 대한 지침을 제공하며, 구성요소의 관련 단계들은 다음과 같다.

- 인권정책: HRIAM 가이드는 기업이 자사의 기존 정책에 인권을 통합시키거나 인권 관련 단독 정책을 도입하도록 권고한다. (특히, 6단계: 관리/인권

정책강령)

- 영향측정: HRIAM 가이드는 이해관계자의 권리에 미치는 사업의 인권영향을 확인, 평가 측정하는 방법에 대한 지침을 제공한다.(특히, 2단계: 확인, 3 단계: 참여, 4 단계: 사전평가)
- 통합: HRIAM 가이드는 인권을 기업의 관리 시스템과 절차에 통합하는 방법에 대한 지침을 안내한다. (특히, 6단계: 관리)
- 성과 추정: HRIAM 가이드는 인권 위험과 영향을 다루는 기업의 능력을 감독, 평가, 보고하는 방법에 대한 안내를 제시한다. (특히, 7단계: 사후평가)

4) 기타

HRIAM 가이드는 또한 기업들이 HRIAM을 실행하는데 실질적인 도움을 주고자, 12개 산업분야에 대한 '가상의' 인권 사례들을 소개하고 있다. 각 사례는 해당 산업과 관련된 인권 문제들을 담고 있어 다양한 인권 위험 및 영향을 다루는 기업의 정책과 처리과정, 시스템에 대해 기본적인 점검을 해보는 유용한 기초자료로 활용할 수 있다. HRIAM 사례 해설을 사용할 경우 참고할 35개의 인권목록도 제시하고 있다. 이 외에도 인권영향평가 및 관리표, 인권영향평가도구, 인권영향 완화 및 관리 도구 등을 제공하고 있다.

5) 시사점

기업 활동 분야는 국제적 차원에서 비교적 활발하게 인권영향평가가 이뤄지고 있는 분야이다. HRIAM 가이드는 일반적인 기업 활동의 인권영향평가를 위한 도구이지만 전체적인 내용이 개발도상국에 초점을 맞춘 것으로 보인다.

기업 인권영향평가 방법론을 국내 상황에 적용하는 것은 쉽지 않다. HRIAM 가이드의 질문과 지표는 개발도상국에서 발생하는 개발도상국의 우려 사항에 초점을 맞추고 있어 이를 적용하려면 상당한 조정이 필요하다. 다만 방법론적 프레임워크는 개발도상국에서 활동하는 한국 기업들에게 직접적으로 유용할 수 있다.

(2) 덴마크인권연구소의 「인권영향평가 안내서 및 진단도구」

덴마크 국가인권기구인 덴마크인권연구소(Danish Institute for Human Rights: DIHR)는 인권영향평가 안내서 및 진단도구(Human rights impact assessment guidance and toolbox, 2016)를 개발하여 공식 홈페이지를 통해 이를 제공하고 있다.[38]

38) The Danish Institute for Human Rights, *Human rights impact assessment guid*

1) 취지

본 안내서 및 진단도구는 기업 프로젝트 및 활동에 대한 인권영향평가의 수행(conducting), 시운행(commissioning), 검토 및 모니터링에 관여하는 사람들이 지침 및 실용적인 도구를 제공하기 위하여 그리고 그러한 평가가 인권에 기반한 접근법을 적용하고, 「2011년 기업과 인권 이행지침」에 일치하도록 보장하는 것을 목적으로 한다.

이 목적에는 다음을 내용을 포함한다.

- (이해관계자와의 의미 있는 참여, 데이터 수집 및 분석, 예방, 완화 및 개선을 통해) 부정적인 인권 영향을 확인하고 처리
- 효과적인 인권 실사(due diligence)에 기여
- 특정 상황에서 이해관계자 간의 의미 있는 대화를 촉진
- 인권에 미치는 부정적 영향에 대해 기업이 설명하도록 하는 권한을 권리주체(rights-holders)에게 부여

2) 정의 및 평가 기준

본 안내서 및 진단도구는 인권영향평가의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

> "In the business context, HRIA can be defined as a process for identifying, understanding, assessing and addressing the adverse effects of a business project or activities on the human rights enjoyment of impacted rights-holders such as workers and community members."[39]
>
> (기업의 맥락에서, 인권영향평가는 기업의 프로젝트 또는 활동의 부정적 효과를 식별, 이해, 평가 및 처리하는 프로세스로 정의할 수 있다.)

덴마크 인권영향평가 안내서 및 진단도구의 가장 큰 특징은 다른 지침들과 달리 부정적인 인권영향에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 또한 일반적인 인권영향평가에 대한 개념이 아닌 기업 활동이라는 분야에 한정하여 인권영향평가의 개념을 정의하고 있다.

본 문서는 10가지 핵심 평가기준으로 참여, 비차별, 역량강화, 투명성, 책임, 기준, 영향 범위, 영향의 심각성 측정, 영향 경감 조치, 구제에 대한 접근을 제시하였다.[40]

---

ance and toolbox, 2016, Available at: https://www.humanrights.dk/business/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-and-toolbox <방문일자: 2018-11-01>

39) Human rights impact assessment guidance and toolbox, p. 8.

40) Ibid, pp. 21-22, Table B: 10 Key Criteria for Human Rights Impact Assessment

3) 실행 단계 (인권영향평가 프로세스)

본 문서는 인권영향평가의 프로세스를 다음과 같이 나누고 있다.[41)]

1. 계획 및 범위 지정
2. 데이터 수집 및 베이스 라인 개발
3. 영향 분석
4. 영향 완화 및 관리
5. 보고 및 평가

4) 시사점

덴마크인권연구소의 인권영향평가 관련 연구와 결과물들은 주로 사적 영역, 특히 기업 활동의 인권영향평가에 초점을 맞춘 보고서로서 국내 공공영역에서의 인권영향평가에 바로 적용하기는 어렵다. 그러나 인권영향평가 프로세스라던지 평가 기준, 평가 시기의 설정 등 일반적으로 인권영향평가에서 고려해야 할 사항들에 대해 참고해 볼 수 있다. 특히, 「인권과 영향평가: 민간 부문의 맥락에서 개념적 현실적 고려」(2014)는 국제사회에서 인권영향평가의 개념적, 방법론적 토대가 미약한 상황에서 환경영향평가, 사회영향평가들과의 차별점을 두는 인권영향평가만의 독창성을 보여주는 핵심 기준을 설명하고 있어 참고 자료로 활용할 수 있다.

5) 기타

덴마크인권연구소는 인권영향평가 안내서 및 진단도구 외에도 기업 및 인권의 상황에 관한 인권영향평가와 관련하여 다음과 같은 연구 및 개발을 진행하고 있다.

- 국제석유산업환경보전협회(IPIECA)와 공동으로 환경, 사회 및 건강 영향평가에 인권을 통합하기 위한 지침서(guide) 개발[42)]
- <Community Insights Group>과 공동으로 영향평가에 인권을 통합하는 2일간의 마스터클래스 설계 및 촉진[43)]
- <Myanmar Centre for Responsible Business and the Institute for Human Rights and Business>와 공동으로 부문별 영향평가(SWIA) 방법론

41) Ibid, p. 7.
42) 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/business/tools/human-rights-eshia <방문일자: 2018-11-01>
43) 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/business/tools/human-rights-impact-assessment-masterclass-practitioners <방문일자: 2018-11-01>

개발 및 촉진[44]

- <the Columbia Centre for Sustainable Investment and Sciences Po Law School Clinic>와 공동으로 인권영향평가에 대한 다양한 이해관계자 접근법 개발 연구[45]
- 인권영향평가 방법론 및 프로세스 발행. 여기에는 덴마크인권연구소 작업 보고서인 「인권과 영향평가: 민간 부문의 맥락에서 개념적 현실적 고려」(2014)[46]와 네슬레(Nestle) 사업에서 수행된 다수의 인권영향평가에서 인권영향평가 방법론과 발견 사항에 대한 개요를 제공하는 DIHR-Nestle 백서가 있다.[47]

이 중, 「인권과 영향평가: 민간 부문의 맥락에서 개념적 현실적 고려」(Human Rights And Impact Assessment: Conceptual And Practical Considerations In The Private Sector Context, 2014)는 민간부분에서 인권 및 영향평가에 관한 주제를 다루고 있다. 이 보고서는 인권영향평가 및 인권 기반 접근권 분야의 문헌뿐만 아니라 기업 및 인권에 관한 유엔의 원칙에 입각하여 민간 부문의 인권 영향 평가를 위한 다섯 가지 핵심 기준을 다음과 같이 제시하고 설명하였다.

- 국제인권기준의 적용: 영향의 확인, 심각성 평가, 완화 및 구제 수단 등 인권영향평가의 기준으로 국제인권규범을 적용한다.
- 영향의 전체 범위에 대한 규정: 기업에 의해 야기되는 현실적, 잠재적 영향을 포함하여, 기업의 운영, 제품 및 서비스를 통해 기업이 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라 이에 기여하는 간접적 영향도 포함한다.
- 인권에 기반한 절차의 채택: 인권영향평가는 반드시 인권에 기반한 절차를 채택해야하고, 그 핵심적 가치로는 참여와 포용, 평등과 비차별, 투명성과 책무성이 있다.

---

44) 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/business/tools/sector-wide-impact-assessments-swia <방문일자: 2018-11-01>

45) 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/projects/developing-collaborative-approach-human-rights-impact-assessments <방문일자: 2018-11-01>

46) Nora Götzmann (Advisor, Danish Institute for Human Rights), *Human Rights And Impact Assessment: Conceptual And Practical Considerations In The Private Sector Context*, 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-impact-assessment <방문일자: 2018-11-01>

47) 보다 자세한 내용은 덴마크인권연구소 홈페이지의 다음 주소에서 확인할 수 있다: https://www.humanrights.dk/publications/talking-human-rights-walk-nestles-experience-assessing-human-rights-impacts-its <방문일자: 2018-11-01>

- 책무성(accountability)의 보장: 권리주체(rights-holders)와 의무주체(duty-bearers)를 확인하고, 구제수단에 대한 접근을 포함하여 영향평가를 위한 책임과 적절한 자원을 부여해야 하며, 보고를 위한 규정을 마련해야 한다.
- 영향의 심각성 평가 및 대처: 영향은 인권에 미치는 심각성에 따라 평가되어야 하고, 확인된 모든 인권 영향은 효과적으로 해결해야 한다. 확인된 문제는 '회피-경감-완화-구제'(avoid-reduce-mitigate-remedy)의 계층 구조를 따른다.

3. 건강과 인권영향평가

건강과 인권영향평가에 대한 논의는 1994년 공중보건법학자인 로렌스 고스틴(Lawrence Gostin)과 조나단 맨(Jonathan Mann)이 공공보건정책이 인권과 인간의 존엄성에 미치는 영향을 평가하기 위한 도구로서 인권영향평가를 제안하면서 시작되었다.[48] 이후 건강 관련 인권영향평가는 크게 세 가지 방식으로 발전하였다. 첫째, 건강권의 내용이 국내법, 국제법 및 정책을 통해 보다 상세히 기술되었다. 둘째, 유엔 조약기구는 각국 정부가 인권영향평가를 수행하고 이를 수행하기 위한 지침과 방법을 제시할 것을 권고했다. 셋째, 국제기구와 비정부기구는 인권영향평가 도구를 개발하고 타당성을 입증하기 위해 사례 연구를 수행했다.

보건 분야에서 인권영향평가의 수행을 필요로 하는 이유로 다음과 같은 이유를 들 수 있다.

- 건강권의 보호와 증진을 위해: 유엔 조약기구는 다양한 분야에서 건강권을 비롯한 인권을 침해하지 않도록 인권영향평가를 수행할 것을 당사국들에게 지속적으로 요청해왔다.
- 의료 정책 개선: 인권영향평가는 다양한 의료 정책을 모니터링하고 향상시키는 도구로 제안되었다.
- 기존 건강영향평가(health impact assessment: HIA) 방법론을 개선하기 위해: 다양한 정책, 프로젝트(예: 교통, 주택, 고용, 농업 등) 등이 건강에 미치는 영향을 측정하기 위한 건강영향평가가 특히 인권의 관점에서 볼 때 정책이 가장 취약한 사람들에게 미치는 차별적 영향을 미처 평가하지 못하는 한계를 보완하기 위해 인권을 건강영향평가에 통합시키는 방법이 제안되었다.

48) L. Gostin and J. M. Mann, "Towards the development of a human rights impact assessment for the formulation and evaluation of public health policies," Health and Human Rights 1/1 (1994), pp. 59-80.

2007년 건강권에 관한 유엔특별보고관 폴 헌트(Paul Hunt)는 인권영향평가를 “제안된 정책, 프로그램 또는 프로젝트가 인권의 향유에 미칠 잠재적 영향을 예측하는 과정”(the process of predicting the potential consequences of a proposed policy, programme or project on the enjoyment of human rights)이라고 정의했다.[49] 그는 인권영향평가의 목적을 “의사결정자와 영향을 받을 가능성이 있는 사람들에게 알려줌으로써 잠재적인 부정적인 영향을 줄이고 긍정적인 효과를 높이도록 제안을 개선할 수 있도록 하는 것”이라고 설명했다.[50] 따라서, 건강권에 근거한 인권영향평가는 정부가 인권을 존중하고 보호하며 이행해야 할 의무, 특히 경제적·사회적 권리를 점진적으로 실현해야 할 의무를 보장하도록 하는 증거에 기초한 방법이다. 국제인권법상의 법적 의무를 이행하는 방법으로써 인권영향평가를 의무화하는 접근이 가능한 대목이다.

(1) Gostin & Mann 모델

1) 취지

건강 관련 인권영향평가 방법론은 1994년 Gostin과 Mann에 의해 개발되었다. 그들의 방법론은 “정책의 공중보건 이익과 인권 부담의 균형을 맞추기 위해” 고안되었다.

2) 정의 및 평가 기준

Gostin과 Mann은 건강 관련 인권영향평가의 기준으로 건강권을 포함한 국제인권규범상의 인권을 제시한다.[51] 인권영향평가나 건강영향평가 등에 대한 개념 설명은 없다.

3) 실행 단계 (프로세스, 방법론)

방법론은 모두 7단계로 구성되었으며, 성병, HIV 감염 및 결핵에 관한 정책에 적용 성병, HIV 감염 및 결핵에 관한 정책에 적용하여 설명하였다. 평가 방법론의 단계는 다음과 같다.

1. 공중보건의 목적을 명확히 한다.(Clarify the public health purpose)
2. 정책효과성의 가능성을 평가한다.(Evaluate likely policy effectiveness)

---

49) Paul Hunt, UN Special Rapporteur on the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health, Interim Report to the General Assembly, UN Doc. No. A/62/214 (2007), para. 37.
50) Ibid.
51) L. Gostin and J. M. Mann (1994), pp. 59-60.

3. 공중보건정책의 타겟이 명확한지 결정한다.(Determine whether the public health policy is well-targeted)
4. 각 정책에서 가능한 인권부담을 조사한다.(Examine each policy for possible human rights burdens)
5. 정책이 공중보건 목표를 달성할 수 있는 가장 제한적인 대안인지 결정한다.(Determine whether the policy is the least restrictive alternative that can achieve the public health objective)
6. 강제적 공중보건 조치가 실제로 효과적이고 가장 제한이 적은 대안인 경우 "중대한 위험" 기준에 근거한다.(If a coercive public health measure is truly the most effective, least restrictive alternative, base it on the "significant risk" standard)
7. 중대한 위험을 피하기 위해 강제 조치가 필요하다면, 영향을 받은 사람들에게 공정한 절차를 보장한다.(If a coercive measure is truly necessary to avert a significant risk, guarantee fair procedures to persons affected.)[52]

4) 시사점

Gostin과 Mann의 인권영향평가 프로세스는 건강 문제에 맞춰 고안된 것이지만, 오늘날 인권영향평가 방법론에 일반적으로 나타나는 몇 가지 기능을 포함하고 있다. 예를 들어, 이해관계자와의 광범위한 협의를 통해 관련 정보를 신중하게 수집해야 한다는 점에 주목하고 있으며, 정책으로 영향을 받을 개인 및 옹호자들과 협의하는 것이 특히 중요하다고 보았다.[53]

(2) HeRWAI 모델

1) 취지

Gostin과 Mann이 공중보건에 인권영향평가를 처음 제안 한 이후 건강 관련 분야에 인권영향평가를 수행하는데 몇몇 영역에서 진전이 있었는데, 그 중 한 예가 비정부기구인 'Aim for Human Rights'에 의해 개발된 여성건강권 평가도구(Health Rights of Women Assessment Instrument: HeRWAI)이다.[54] 이 평가도구는 여성

52) L. Gostin and J. M. Mann, "Towards the development of a human rights impact assessment for the formulation and evaluation of public health policies", Health and Human Rights 1/1 (1994), pp. 61-77.
53) Ibid, p. 60.
54) Aim for Human Rights, Health rights of women assessment instrument (Utrecht:

의 건강권을 향상시키기 위해 정부 및 기타 행위자에게 압력을 행사하기 위해 개발되었다.

2) 정의 및 평가 기준

HeRWAI는 여성차별철폐협약(CEDAW)과 및 건강에 관한 포괄적인 정보를 제공하는 ICESCR에 기초한다. 영향평가에 대한 별도의 개념 정의는 없다.

3) 방법론 및 프로세스

HeRWAI는 다음과 같이 6단계를 제시한다.

1. 정책 확인: 정책과 이 정책에 영향을 받는 여성 집단 및 관련 권리를 확인한다.
2. 정부의 의무 확인: 국내법, 국제 조약, 국제협약, 정책 등을 확인한다.
3. 정부의 시행 능력을 확인: 정부의 정책 시행을 위해 필요한 재원과 한계 요소, 시행 능력의 확대 여부를 확인한다.
4. 정책이 건강권에 미치는 영향을 평가: 정책의 효과가 여성의 건강권에 미치는 (장·단기) 효과를 확인한다.
5. 2단계 정부의 의무와 4단계 영향 사이의 관련성을 확인한다.
6. 여성의 건강권 향유 강화를 위한 권고와 전략을 개발한다.

4) 시사점

HeRWAI 모델은 정부 정책이 직·간접적으로 국민의 건강, 특히 여성의 건강에 미치는 영향을 분석하는 도구로 활용될 수 있다.

5) 기타

HeRWAI를 활용한 사례는 다음과 같다.

- 네덜란드 암스테르담에서 비정부기구인 WGNRR(Women's Global Reproductive Rights Network)은 HeRWAI를 사용하여 건강보험법 및 미등록 임산부의 산과 치료에 대한 잠재적 결과를 수정하기 위해 인권영향평가를 수행했다. 이 평가를 위해 WGNRR은 HeRWAI에서 제시한 6가지 단계를 따랐다.[55]

Aim for Human Rights, revised 2008), Available at: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/aim-human-rights-health-rights-women-assessment-instrument_en <방문일자: 2018-11-01>

55) A. Wubben, "HeRWAI Study of the Draft Dutch Bill on Healthcare Insurance," summarized by Aim for Human Rights (Utrecht: Aim for Human Rights, 2008

- 이 외에도 HeRWAI 모델은 케냐(출산휴가를 위한 노동법 조항), 방글라데시(모성 사망 방지), 네덜란드(미등록 노동자 및 폐업 지역 건강보험법 개혁), 네팔(여성의 생식보건 및 여성 폭력), 파키스탄(성행동계획) 등에서 NGO가 국가 정책을 검토하고 로비활동을 위한 수단으로 이를 활용하였으며 결과적으로 관련 정책에 많은 변화를 이끌어냈다.[56]

4. 무역과 인권영향평가

무역협정의 인권영향평가 사례들은 지난 15년간 꾸준히 증가해왔다. 방법론의 개발과 인권영향평가의 시행은 무역협정의 영향을 이해하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 인권영향평가의 이점을 입증했다.

무역협정과 관련한 인권영향평가는 두 가지의 유형으로 나눠볼 수 있는데, 하나는 독립형 인권영향평가 유형으로 주로 인권의 향유에 관한 무역 협정의 영향을 검토하는 것이고, 다른 하나는 통합된 영향평가의 일부로서 경제·환경 및 사회영향평가와 함께 무역협정이 인권에 미치는 영향을 검토하는 것이다. 전자의 유형으로는 2011년에는 식량권에 관한 특별보고관 올리비에 드 셔터(Olivier De Schutter)가 발표한 무역 및 투자협정의 인권영향평가에 관한 지침원칙이 있다.[57]

유럽연합 집행위원회의 무역 및 지속가능성 영향평가(The European Commission's Trade and Sustainability Impact Assessments: TSIA)는 후자의 유형으로 통합영향평가의 한 부분으로 인권영향평가를 시행하며, 무역 협정에서의 인권영향평가에 있어서는 가장 큰 부분을 차지한다. 초기의 TSIA는 인권 분석을 포함하지 않았지만, 2012년 EU이사회(Council of the European Union)가 무역협정의 영향평가를 포함하여 모든 영향평가에 인권 구성 요소를 포함한다는 것을 결정함에 따라 TSIA에 인권영향분석이 포함되었다.[58] 그 후 2016년 12월까지 유럽연합 집행위원회는 인권분석을 포함하는 10개의 TSIA를 확정했으며, 무역 및 지속가능성 영향 평가에 인권 통합을 체계화하는 수단으로 지침을 개발했다.[59]

---

56) S. Bakker, M. Van Den Berg, D. Düzenli, and M. Radstaake, "Human rights impact assessment in practice: The case of the health rights of women assessment instrument," Journal of Human Rights Practice Vol. 1, No. 3 (2009), pp. 436-458.

57) Olivier De Schutter, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, UN Doc. No. A/HRC/19/59/Add.5 (2011),

58) Council of the European Union, 2012, EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 11815/12, Availble at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf <방문일자: 2018-11-01>

59) European Commission 2015, Guidelines on the Analysis of Human Rights Impact

(1) 유럽연합의 영향평가 내 인권영향분석에 관한 지침

1) 취지

유럽연합의 「무역 관련 정책 이니셔티브를 위한 영향평가 내 인권영향분석에 관한 지침」(Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives)은 "무역 및(또는) 투자 협정의 발족 또는 체결과 관련하여 제3국의 인권 상황을 고려하는 방법론"을 개발하기 위해 「유럽연합의 인권과 민주주의에 관한 2012년 전략적 프레임워크와 행동계획」(the EU's 2012 Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy)에서 한 인권 보호 및 인권영향평가 실행에 관한 약속을 이행하기 위한 것이다. 이 지침은 유럽연합 및 파트너국가 모두에서 무역 정책 이니셔티브가 인권에 미치는 잠재적 영향을 분석하는데 도움을 주기 위한 것이다. 이 분석은 영향평가(IAs), 지속가능성영향평가(SIAs) 또는 사후평가를 수행할 때 함께 이뤄진다. 지침은 2015년 5월 19일에 유럽연합 집행위원회가 채택한 「the Better Regulation agenda」(입법 선진화 의제)의 일부를 구성하며, 「the specific Better Regulation agenda」의 소위 제3수준 지침을 구성한다.

이 지침은 인권영향평가에 관한 최근의 학술 문헌뿐만 아니라 무역 이니셔티브의 영향평가를 수행하는 위원회의 경험을 토대로 한다.

2) 정의 및 평가 기준

이 지침은 기본적으로 국제인권규범과 유럽연합의 인권 관련 규정에 기반한다. 유럽연합의 골격조약인 리스본조약 제21조와 유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) 제207조(1) 그리고 유럽연합기본권헌장 등에 근거한다. 이 지침은 또한 유럽연합의 인권 및 민주주의 전략 프레임워크와 맥락을 같이 하며, 전세계적인 인권, 민주주의 그리고 법의 지배의 증진을 위한 유럽연합의 노력과 함께 한다.

이 지침에서 인권영향평가 등과 관련한 별도의 용어 설명이나 개념 정의는 없다.

3) 방법론 및 프로세스

집행위원회는 모든 경제적, 사회적, 환경적, 인권적 영향을 단일한 문서에서 함께

---

s in Impact Assessments of Trade-Related Policy Initiatives. Directorate-General for Trade, Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf <방문일자: 2018-11-01>

분석하고 제시할 수 있도록 설계된 영향 평가에 대한 통합된 접근법을 사용한다. 위원회는 통합영향평가(IAs)가 입법안 또는 정책안의 잠재적 영향을 균형 있게 평가할 수 있는 가장 효과적인 방법이라고 평가하면서 인권 영향 분석 역시 그러한 접근법을 유지해야 한다는 입장을 표명했다.[60] 따라서 영향평가 및 이니셔티브 평가는 모든 관련 영향을 이익과 비용 측면에서 분석하고, 단일 문서로 함께 제시하도록 설계되었다.[61] 또한 통합영향평가에서 실시되는 인권영향분석은 포괄적이고, 참여적이며 균형있고 투명해야 한다.[62]

위원회는 같은 순서의 인권영향평가 프로세스를 제시하고 있으며, 앞서 언급하였듯이 「the specific Better Regulation agenda」(특별선진입법의제)의 소위 제3수준 지침을 구성한다.

5.1. 심사(Screening)
5.2. 범위지정(Scoping)
5.3. 세부 평가(Detailed assessment)
기본 시나리오(Baseline scenario)
양적 및 질적 접근(Quantitative and qualitative approaches)
이해관계자와의 협의(Stakeholder consultation)
추가 분석 요소/ 고려사항(Additional analytical elements/considerations
5.4. 결과 보고(Presenting the results)
5.5. 평가 및 모니터링(Evaluation and monitoring)

4) 시사점

이 지침의 목적은 유럽연합 또는 유럽연합국과 그 파트너 국가들이 무역 또는 투자 협정의 발족 또는 체결과 관련하여 제3국의 인권 상황을 고려하기 위한 것으로, 국내적 차원의 인권영향평가와는 기본적 차이가 있다. 다만, 일반적인 인권영향평가의 방법과 프로세스를 따르고 있는 만큼 인권영향평가 지침을 만들 때 그 형식과 내용을 구성하기 위한 자료로 참고할만하다.

60) Ibid, p. 1.
61) Ibid, pp. 4-5.
62) Ibid, p. 6.

(2) 유엔 인권이사회 특별절차-「무역 및 투자협정의 인권영향평가에 관한 지침원칙」

1) 취지

2010년 유엔 인권이사회는 결의 13/4를 통해 식량권에 관한 특별보고관(올리비에 드 셔터)에게 회원국 및 관련 이해관계자와의 협의 하에 개발도상국 특히 최빈개도국의 역량을 키울 수 있는 방법과 수단을 모색할 것을 독려하였고,[63] 본 보고관은 이 위임 사항을 이행하기 위한 방법으로 2011년 「무역 및 투자협정의 인권영향평가에 관한 지침원칙」(Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements)을 마련하였다.[64](본 지침원칙은 <부록 1-1>에서 확인)

이 지침원칙은 당사국이 체결한 무역 및 투자협정이 국제인권문서상의 국가 의무와 부합하는지를 확인하기 위한 최선의 방법을 국가에게 제공하기 위한 것이다.

2) 정의 및 평가 기준

특별보고관은 동 지침 1의 주석(commentary)에서 인권영향평가를 다음과 같이 설명하고 있다.

> "Human rights impact assessments are a tool to ensure consistency and coherence between the obligations of States under international law and other international agreements to which they are parties, and thus to overcome, or at least mitigate, the problems resulting from the fragmentation of international law." (인권영향평가는 국제법 하의 국가의 의무와 그들이 당사국으로 있는 다른 국제협약 사이의 일관성과 일치성을 보장함으로써 국제법의 파편화로 인해 발생하는 문제를 극복하거나 최소한 완화시키기 위한 도구이다.)

이 설명은 인권영향평가에 대한 정의라기보다는 인권영향평가의 목적이나 효과에 대한 설명에 가깝다.

이 지침은 또한 각국에게 무역 또는 투자협정의 체결이 인권 존중, 보호 및 이행을 포함하여 기존의 국제조약 의무와 일치하지 않는 의무를 부과하지 않도록 보장하여야 한다는 것을 요구하고 있다.

---

63) Human Rights Council, Thirteenth session, A/HRC/13/L.17, 19 March 2010. para. 34.

64) Olivier De Schutter, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food: Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, UN Doc. No. A/HRC/19/59/Add.5 (2011),

3) 방법론 및 프로세스

지침원칙은 IV는 무역 및 투자협정의 인권영향평가 방법론에 대해 설명하고 있다. 먼저, 인권영향평가 절차는 인권 기반 접근법에 따라야 하며, 다음과 같은 최소 조건의 이행에 달려있다고 보았다.

(a) 독립성(Independence)

(b) 투명성(Transparency)

(c) 포괄적 참여(Inclusive participation)

(d) 전문화와 충분한 자금 마련(Expertise and funding)

(e) 평가 결과의 고려(Status)

지침원칙 VI는 인권영향평가 준비의 주요 단계를 다음과 같이 설명한다.

(a) 심사(Screening)

(b) 범위지정(Scoping)

(c) 증거 수집(Evidence gathering)

(d) 분석(Analysis)

(e) 결론 및 권고(Conclusions and recommendations)

(f) 평가 메커니즘(Evaluation mechanism)

4) 시사점

본 지침원칙은 무역과 투자협정에서의 인권영향평가에 관한 것이지만, 일반적인 인권영향평가 지침과 도구들에서 찾을 수 있는 요소들을 담고 있다. 국가 간의 협정에 적용되는 인권영향평가라는 점에서 국내 공공부문의 인권영향평가와는 적용되는 법의 영역이 전혀 다르지만, 인권영향평가의 법적 근거와 기준, 필수 요소, 방법론과 프로세스에 관한 참고 자료로 활용할 수 있다.

5. 아동권리영향평가

아동권리영향평가는 정부의 정책과 실행이 아동의 권리에 미치는 영향을 구체적으로 고려하는 인권영향평가의 한 유형이다. 아동권리영향평가의 기초는 유엔 아동권리협약이며, 경제적·사회적 및 문화적 권리와 시민적 및 정치적 권리도 포함한다.

(1) EU-UNICEF: ‘Child Rights Toolkit’

1) 취지

EU와 UNICEF가 2014년 공동 개발·발표한 ‘아동권리 툴킷: 개발협력과 아동권리

통합'('Child Rights Toolkit: Integrating child rights in development cooperation')은 유럽연합집행위원회(European Commission) 직원, UNICEF 및 EU 기부자 그리고 기타 개발행위자가 개발 계획, 예산 책정, 정책 결정 및 입법 활동 전반에 있어 아동권리 접근법을 통합할 수 있는 역량을 강화하기 위한 목적으로 개발한 것이다.[65]

이 툴킷은 권리에 기반한 아동 중심 접근법에 대한 실질적인 지침을 제공함으로써 모든 아동의 건강 증진을 위한 아동권리와 이니셔티브가 양자간 및 다자간 개발원조 프로그램 모두에 걸쳐 효과적으로 통합되고 적용될 수 있도록 보장한다.

2) 정의 및 평가 기준

'Child Rights Toolkit'은 모듈 5의 아동영향평가 (Child Impact Assessment) 툴킷에서 아동영향평가(또는 아동권리영향평가, Child Rights Impact Assessments,: CRIAs)에 대한 정의(사전적 정의)를 다음과 같이 제시하였다.[66]

"A child IA is a tool for looking at a policy, law or decision and assessing its potential impact on children and young people and their rights under the CRC. The assessment measures how the policy or project in question complies with a State's child rights obligations. It allows the impact to be predicted, monitored and, if necessary, avoided or mitigated."

(아동영향평가는 정책, 법률 또는 결정을 검토하고 아동 및 청소년에 대한 잠재적 영향과 아동권리협약상의 그들의 권리를 평가하기 위한 도구이다. 이 평가는 국가가 당해 정책이나 프로젝트를 통해 국가의 아동권리 의무를 어떻게 준수하는지를 측정한다. 아동영향평가를 통해 영향을 예측하고, 모니터하고 필요하다면 이를 회피하거나 경감할 수 있다.)[67]

'Child Rights Toolkit'에서 인권영향평가 일반에 관한 설명은 없다.

---

65) EU-UNICEF, Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation (UNICEF, 2014), Available at: https://www.unicef.org/eu/crtoolkit/downloads/Child-Rights-Toolkit-Web-Links.pdf <방문일자: 2018-11-01>

66) UNICEF는 'Child Rights Toolkit'에서 아동영향평가와 아동인권영향평가를 사실상 같은 의미로 사용하고 있다. Ibid, Module 1: Overview of Child Rights in Development Cooperation, p. 17.

67) EU-UNICEF, Child Rights Toolkit: Integrating Child Rights in Development Cooperation, Module 5: Child Impact Assessment (UNICEF, 2014), p. 5, Available at: https://www.unicef.org/eu/crtoolkit/downloads/Child-Rights-Toolkit-Module5-Web-Links.pdf <방문일자: 2018-11-01>

3) 방법론 및 프로세스

'Child Rights Toolkit'은 핵심 분야에 관한 8개 단위로 구성되어 있으며 각 단위마다 별도의 툴킷이 있으며 이 툴킷은 서로 독립적으로 사용하도록 설계되었다.

- 모듈 1 : 개발 협력의 아동 권리 개요 (Overview of Child Rights in Development Cooperation)
- 모듈 2 : 프로그래밍 및 부문 정책의 아동 권리 (Child Rights in Programming and Sector Policies)
- 모듈 3 : 아동의 참여 (Child Participation)
- 모듈 4 : 거버넌스에서의 아동 권리 (Child Rights in Governance)
- 모듈 5 : 아동영향평가 (Child Impact Assessment)
- 모듈 6 : 아동 인지 예산 (Child-Responsive Budgeting)
- 모듈 7 : 위기 및 위험이 높은 상황에서의 아동권리 (Child Rights in Crisis and Risk-prone Situations)
- 모듈 8 : 아동권리에 관한 시민사회와의 협력 (Working with Civil Society on Child Rights)

이 중 모듈 5의 아동영향평가(Child Impact Assessment) 단계는 다음과 같다.

- 1단계 : 문제 및 목표 확정(Defining the problem and objectives)
  초기 심사(Initial screening)
  내용 분석 및 이해관계자 맵핑(Context analysis & stakeholder mapping)
  핵심 질문(Core questions)
- 2단계 : 이해관계자와 아동의 참여 보장(Ensuring stakeholder and child participation)
- 3단계 : 대안 정책 옵션 개요 작성(Outlining alternative policy options)
- 4단계 : 확인된 정책 옵션의 영향 평가(Assessing the impact of identified policy options)
  Stage 1: 일반 심사(General screening)
  Stage 2: 상세한 양립가능성 분석(Detailed compatibility analysis)
  Stage 3: 주제별 검토(Thematic review)
- 5단계 : 옵션 비교 및 시나리오 제시(Comparing options and proposing scenarios)
  3, 4단계 통합(Synthesis from steps 3 & 4)
- 6단계 : 결과 및 권고 통보(Communicating findings and

recommendations)

- 7단계 : 모니터링 및 평가와 연계된 후속 조치 보장(Ensuring follow-up, linking with monitoring and evaluation)

4) 시사점

EU와 UNICEF는 EU-UNICEF 툴킷에서 이 분야의 기존 사례를 분류하려고 시도했다. EU-UNICEF 툴킷은 널리 사용되는 인권영향평가 방법론의 프레임워크와 유사한 방식의 아동인권영향평가 프로세스를 제안하고 있다.

5) 기타

이 모델은 다음을 포함한 다양한 범위의 문제에 적용되었다.

- 부모가 강제송환 될 때 아동의 상황에 대한 평가 (아일랜드)
- 지역 계획(스웨덴, 핀란드 및 뉴질랜드)에 대한 아동의 관점 구축
- 전기 가격 상승의 아동의 권리에 미치는 영향 (보스니아 - 헤르체고비나)
- 아동 권리에 대한 영향에 관한 법률 검토 (스코틀랜드 및 영국)
- 정책 검토를 위한 보다 일반적인 도구로서의 아동영향평가 (스코틀랜드와 스웨덴)

(2) UNICEF와 덴마크인권연구소의 'Children's Rights In Impact Assessments'

1) 취지

UNICEF와 덴마크인권연구소가 공동으로 개발한 '영향평가에서의 아동권리'(Children's Rights In Impact Assessments)[68]는 기업이 자신의 정책과 절차를 평가함에 있어 아동의 권리를 존중할 그들의 책임과 아동의 권리를 지지하겠다는 그들의 약속을 관련시키도록 기업에게 지침을 제공할 목적으로 고안되었다.

2) 정의 및 평가 기준

이 도구는 「2011년 기업과 인권 이행지침」을 기준으로 하며, 이 기준에 따라 아동권리에 대한 잠재적 또는 실재하는 영향의 중요 영역을 검토하는데 사용할 수 있다.[69]

68) Danish Institute for Human Rights, UNICEF, Children'S Rights In Impact Assessments: A guide for integrating children's rights into impact assessments and taking action for childre, (UNICEF, 2013), Available at: https://www.unicef.org/csr/css/Children_s_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf <방문일자: 2018-11-01>

3) 방법론 및 프로세스

이 도구는 아동권리와 관련된 회사 정책 및 실행을 설명하고, 「아동권리 보호를 위한 기업 원칙」(Children's Rights and Business Principles) 10가지[70]를 다루는 58가지 툴을 제공한다.[71]

이 도구는 「아동권리 보호를 위한 기업 원칙」 10가지 각각에 대해 세 가지 핵심영역—① 정책(policy), ② 실사(due diligence), ③ 개선(remediation)—을 포함하여 주요 기준에 대한 내용과 요구 사항에 대한 정보를 소개한다. 이 도구는 또한 기업이 특정 영역에서 심화된 검토가 가능하도록 보충 기준을 제공한다.

4) 시사점

본 도구는 기업과 아동인권 문제를 다루고 있기 때문에 국내 공공기관 영향평가에 관한 주제와는 다소 거리가 있다. 그러나 잠재적인 참고 자료로서의 활용가치는 여전히 있다.

6. 기타

(1) 유엔 인권이사회 특별절차 — 「경제 개혁 정책에 대한 인권 영향 평가 지침」

이 지침은 인권영향평가에 관해 현재 유엔에서 진행중인 가장 최근의 논의를 담고 있다. 유엔인권이사회는 결의 34/3[72](2017년)과 37/11[73](2018년)을 통해 「국가의 외채 및 국제재정의무가 모든 인권의 완전한 향유, 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 미치는 영향에 관한 독립전문가」("Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights"; 이하 "외채와 인권 독립전문가")에게 국가, 국제 금융 기구 및 기

69) Ibid, p.4.

70) 「아동권리 보호를 위한 기업 원칙」은 유니세프(UNICEF)와 세이브더칠드런(Save the Children), 유엔글로벌콤팩트가 공동 개발한 것으로 기업이 직장, 시장, 지역 사회에서 아동의 권리를 존중하고 지지할 수 있도록 안내하기 위해 발족한 이니셔티브로 10가지 원칙을 제안한다.

71) Available at: http://childrenandbusiness.org/ <방문일자: 2018-11-01>

72) HRC, A/HRC/RES/34/3, Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, 6 April 2017.

73) HRC, A/HRC/RES/37/11, The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, 9 April 2018.

타 이해관계자들과 협의 하에 경제개혁 정책에 대한 인권영향평가를 위한 지침 원칙을 개발할 것을 요청했다. 지침원칙의 목표는 새로운 인권 기준을 개발하는 것이 아니라 현존하는 인권 기준을 기반으로 하여 다양한 이해관계자에게 경제개혁정책을 평가하기 위한 효과적이고 실질적인 지침과 도구를 제공하는 것이다.

독립전문가는 국가, 국제금융기구 및 기타 인권기구 뿐만 아니라 국가인권기구, 시민사회단체, 학자 및 관련 분야 전문가들과의 긴밀한 협조와 참여를 통해 지침원칙을 개발하고자 노력했다. 이를 위해 가장 먼저 독립전문가는 경제개혁, 긴축 및 재정통합 정책에서 이미 적용되었거나 적용되었을 수 있는 기존의 인권영향평가 도구와 지침문서를 매핑하는 작업을 수행했다.

독립전문가는 일련의 작업에 대한 결과물로 2018년 8월 “경제개혁에 대한 인권영향평가에 관한 지침원칙초안”(Draft Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms, 이하 「경제개혁 인권영향평가 지침원칙초안」)을 발표했다.[74] 이 초안의 발표 후 인권이사회는 국가, 국제기구, 비정부기구 등으로부터 자발적인 의견 제시, 공여를 요청하였으며 2018년 9월까지 의견을 접수하였다. 2018년 11월 현재 OHCHR 홈페이지를 통해 지침원칙초안과 국가, 국제기구, 비정부기구 등이 제출한 의견을 확인할 수 있다.[75]

1) 취지

지침원칙초안의 목표는 새로운 인권 기준을 개발하는 것이 아니라 현존하는 인권기준을 기반으로 하여 다양한 이해관계자에게 경제개혁정책을 평가하기 위한 효과적이고 실질적인 지침과 도구를 제공하는 것이다.

2) 정의 및 평가 기준

지침원칙초안은 국가와 채권자가 경제적 조치를 취함에 있어 국제적 및 지역적 수준의 시민적, 문화적, 정치적 및 사회적 권리에 관련된 현존하는 국제인권법과 기준에 따를 것을 명시하고 있다.(원칙 8)[76] 인권영향평가에 대한 별도의 개념, 정의 및 용어 사용에 관한 규정은 마련하지 않고 있다.

---

74) Independent Expert on the effects of foreign debt, Draft Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms, Available at: https://www.ohchr.org/en/issues/development/iedebt/pages/debtandimpactassessments.aspx <방문일자: 2018-11-01>

75) Available at: https://www.ohchr.org/en/issues/development/iedebt/pages/debtandimpactassessments.aspx <방문일자: 2018-11-01>

76) Draft Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms, 8. Human rights standards and pertinent law.

3) 방법론 및 프로세스

지침원칙초안의 목차는 다음과 같다.

도입(Introduction)[77]

1. 지침원칙의 범위 (Scope of the Guiding Principles)
2. 경제 정책과 인권에 관한 국가의 의무 (States' obligations with respect to economic policies and human rights)
3. 지방정부의 의무 (Obligations of local and subnational levels of government)
4. 공공 채권자와 기부자의 의무 (Public creditors and donors' obligations)
5. 민간 채권자의 책임 (Private creditors' responsibilities)
6. 부적절한 외부 간섭 (Undue external interference)
7. 책임 (Onus)
8. 인권 기준 및 관련법 (Human rights standards and pertinent law)
9. 다중 및 교차 차별 (Multiple and intersectional discrimination)
10. 여성에 대한 차별 금지와 실질적 평등 (Non-discrimination against women and substantive equality)
11. 인권영향평가의 목적 (Purposes of a human rights impact assessment)
12. 참여와 투명성 (Participation and transparency)
13. 정의·책임 및 구제 수단에 대한 접근성 (Access to justice, accountability and remedies)
14. 사전·사후평가 (Ex ante and ex post assessments)
15. 부채 지속 가능성, 부채 탕감 및 구조 조정 (Debt sustainability, debt relief and restructuring)
16. 정책 일관성 (Policy coherence)
17. 평가 수행 주체 (Who conducts the assessment)
18. 평가 단계 (Steps of the assessment)
19. 정보에 대한 접근 (Access to information)

본 지침원칙초안은 원칙 11에서 "인권영향평가의 목적"이라는 제목 하에 경제개혁 정책에 대한 인권영향평가를 다음과 같이 수행할 것을 제안하고 있다.

77) Ibid, Introduction 부분은 내용 없음. 최종 단계에 통합할 예정임.

a. 직·간접적으로 정부 수입을 증가시키는 조치를 포함하여, 위기를 해결하기 위한 다양한 정책 옵션에 대해 즉각 조사한다.
b. 제안된 조치가 국가의 인권 의무 이행에 기여하거나 또는 약화시킬 가능성의 범위를 분석한다.
c. 제안된 조치가 모든 사람들의 평등과 인권, 특히 가장 혜택을 받지 못하는 개인이나 집단에 어떤 영향을 줄 수 있는지 알기 위해 노력한다.
d. 위험 또는 실재하는 인권의 부정적 결과뿐만 아니라 취할 수 있는 예방조치를 찾는다.
e. 제안서와 국가의 인권 의무의 일치를 보장하기 위한 (예시적) 예방 및 완화 조치 목록을 설정한다.
f. 필요한 경우 구제조치를 한다.

a부터 f까지 순서나 단계가 있는 것은 아니지만 인권영향평가 양식들에서 일반적으로 나타나는 프로세스를 확인할 수 있다.

지침원칙초안은 또한 인권영향평가를 실시함으로써 경제 개혁의 결과를 예견해 볼 수 있는 (또는 사후평가의 경우에는 이를 가시화시키는) 질문들을 부록(Annex) 형식으로 제시하고 있다.[78] 나열된 질문은 특정 상황에서 바람직한 정책 옵션을 결정하기 위해 각 정책의 영향평가는 규칙적인 단계를 가지고 동시에 수행되어야 하며 예상 가능한 다른 시나리오에 대한 평가도 포함할 것을 제시하고 있다. 또한 이 질문들을 공식화하기 위해서는 초기 영향평가와 정책 시행의 결과로 보완된 사회·경제적 조건 사이에 반복되는 피드백이 있어야 한다고 지적하였다.

4) 시사점

「경제개혁 인권영향평가 지침원칙초안」은 경제개혁이라는 특정 분야의 인권영향평가에 관한 내용이지만, 일반적인 인권영향평가에 요구되는 '원칙'에 대한 내용을 담고 있으며, 특히 국가의 경제개혁정책에 관한 인권영향평가라는 점에서 국내 공공부문의 인권영향평가의 지침과 도구를 만들어내는데 유용한 내용들을 다수 발견할 수 있다.

특히 지침원칙초안에서 범위(원칙 1), 국가 및 지방정부의 의무(원칙 2, 3), 책임(원칙 7), 기준 및 관련법(원칙 8), 차별(원칙 9, 10), 인권영향평가의 목적(원칙 11), 참여와 투명성(원칙 12), 사법·책임 및 구제 수단에 대한 접근성(원칙 13), 사전·사후 평가(원칙 14), 정책의 일관성(원칙 16), 평가 수행 주체(원칙 17), 평가 단계에 대한 설명(원칙 18), 정보 접근(원칙 19) 등은 거의 대부분의 내용이 국내 공공부문의 인권영향평가 지침과 도구에서 반영되어야 할 원칙들이라는 점에서 본 초안의 원칙들과

78) Ibid, Annex, p. 24.

주석의 내용을 검토할 가치가 있다.

지침원칙초안은 또한 인권영향평가를 실시함으로써 경제 개혁의 결과를 예견해 볼 수 있는 또는 사후평가의 경우에는 이를 가시화시키는 질문들을 제시하고 있다. 본 초안이 인권영향평가 지침의 원칙들을 담고 있다는 점에서 이 질문들 또한 공공부문을 비롯한 다양한 분야의 인권영향평가에 약간의 변형을 거쳐 활용될 수 있을 만큼 일반적인 질문 내용들을 담고 있어 참고의 가치가 충분하다.

본 지침원칙초안은 최종결과물이 아니며, 논의가 아직 진행 중이라는 점에서 이 작업을 지속적으로 지켜볼 필요가 있다. (본 지침원칙초안과 질문은 <부록 1-2>에서 확인)

(2) 북유럽신탁기금-세계은행: 「인권영향평가: 문헌 및 개발에 관한 다른 유형의 평가와의 차이점 및 관련성 검토」

1) 취지

북유럽신탁기금(Nordic Trust Fund)과 세계은행(World Bank)이 공동으로 연구하고 2013년 발표한 「인권영향평가에 관한 연구: 문헌 및 개발에 관한 다른 유형의 평가와의 차이점 및 관련성 검토」(Study on Human Rights Impact Assessments A Review of the Literature, Differences with other Forms of Assessments and Relevance for Development, 이하 세계은행 인권영향평가연구(2013))[79]는 인권영향평가에 대한 다양한 기존 접근법을 검토하여 형식, 내용, 방법론 및 사용은 물론 개발 정책과 실행과의 관련성을 평가하기 위해 작성되었다.[80]

2) 정의 및 평가 기준

본 연구는 2006년 Hunt and MacNaughton의 글에서 사용한 개념을 인용하여 인권영향평가를 다음과 같이 정의 한다.

A Human Rights Impact Assessment (HRIA) is an instrument for examining policies, legislation, programs and projects3 and identifying and measuring their effects on human rights. The objective of this type of assessments is “to inform decision makers and the people likely to be affected so that th

79) Study on Human Rights Impact Assessments A Review of the Literature, Differences with other Forms of Assessments and Relevance for Development, February 2013, Commissioned by the Nordic Trust Fund, The World Bank, Available at: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1331068268558/HRIA_Web.pdf <방문일자: 2018-11-01>

80) Ibid, ix.

ey can improve the proposal to reduce potential negative effects and increase positive ones" (인권영향평가는 정책, 입법, 프로그램 및 프로젝트를 조사하고 인권에 미치는 영향을 규명하고 측정하기 위한 도구이다. 이러한 유형의 평가의 목적은 "의사결정권과와 영향을 받을 가능성이 있는 사람들에게 잠재적인 부정적 영향을 줄이고 긍정적 효과를 높이기 위한 제안을 개선할 수 있도록 알리는 데 있다.")[81]

본 연구는 인권영향평가와 기타 다른 유형의 영향평가—예를 들어 환경영향평가(EIAs), 사회영향평가(SIAs)—간에 많은 유사점이 있지만 다음과 같이 중요한 차이점과 절차상의 차이가 있다고 분석하였는데 간략하게 요약하면 다음과 같다.

- 첫째, 인권영향평가는 전 세계 국가(정부)가 국제조약의 비준을 통해 자발적으로 약속한 구속력 있는 국제인권법의 규범적 틀에 기반을 두고 있다.
- 둘째, 첫 번째 특징과 관련하여, 인권영향평가는 평등 또는 참여와 같은 개념에 관해 발전된 법리—그것이 국제법원 또는 국내법원으로부터 나온 것이든, 또는 인권영향평가의 기초를 형성하는 국제 조약의 이행 감시 기구의 조사 결과 및 결론으로부터 도출된 것이든 간에 이를 활용할 수 있다. 이러한 특징으로부터 인권영향평가는 인권 기관 및 네트워크를 활용하여 평가를 위한 권고 사항을 이행하는데 중요한 역할을 할 수 있는 잠재력을 갖는다.
- 셋째, 인권영향평가는 인권 문제가 다뤄지는 세부 수준과 구체적인 측면에서 그리고 이 모두를 포괄하는 방식에서 다른 유형의 영향평가와는 구분된다. 예를 들어 평등, 참여, 투명성 및 책임의 개념은 인권틀의 기본원칙이다. 다른 유형의 평가는 이러한 문제 중 일부, 특히 평등과 참여의 문제만을 다루지만 인권영향평가는 체계적이고 포괄적으로 이 문제들을 다룬다.
- 넷째, 인권영향평가는 보편적이고 포괄적으로, 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 모두 포함하는 법적 틀을 기반으로 하기 때문에 시민적, 정치적 측면뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 측면을 고려한다. 상호의존성 및 상호연관성이 통합된 인권 프레임워크는 평가 과정에서 교차 접근법을 강화한다.

3) 방법론 및 프로세스

본 연구는 인권영향평가의 필수 요소[82]로 다음의 것을 꼽았다.

---

81) Hunt P. and MacNaughton G. 2006. Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using the Highest Attainable Standard of Health (WHO and UNESCO).

82) Ibid, pp.11-20.

- 규범적 인권 프레임워크 (Normative human rights framework): 인권영향평가는 구속력 있는 국제인권 프레임워크에 기반한다.
- 공공 참여 (Public participation): 인권영향평가는 효과적인 참여 메커니즘이 인권영향평가 프로세스 자체에 통합되도록 보장한다.
- 평등 및 비차별 (Equality and non-discrimination)
- 정보에 대한 투명성 및 접근성 (Transparency and access to informatio n)
- 책임(Accountability)
- 부문간 접근방식(Inter-sectoral approach)

본 연구에 따르면, 일반적으로 인권영향평가는 일련의 단계를 거쳐 수행되며, 인권영향평가를 위해 제안된 다양한 방법론적 프레임워크를 검토하여 인권영향평가를 수행하기 위한 다음과 같은 핵심 단계를 알아낼 수 있다.[83)]

ⅰ. 준비(preparation)
ⅱ. 심사(screeing)
ⅲ. 범위 지정(scoping)
ⅳ. 증거 수집(evidence gathering)
ⅴ. 협의(consultation)
ⅵ. 분석(analysis)
ⅶ. 결론 및 권고(conclustion and recommendation)
ⅷ. 모니터링 및 평가(monitoring and evalustion)
ⅸ. 보고서 준비(preparation of the report)

4) 시사점

세계은행 인권영향평가연구(2013)는 2013년 이전까지의 인권영향평가에 대한 다양한 사례, 연구 등을 검토하여 형식, 내용, 방법론 및 사용은 물론 개발 정책과 실행과의 관련성을 평가하고 있어 인권영향평가를 이해하는 기초 자료로서 뿐만 아니라 인권영향평가 실행을 위한 참고자료로서도 가치가 있다. 이 연구는 인권영향평가를 이해하는데 필수적인 개념, 특징, 필수 요소, 프로세스뿐만 아니라 인권영향평가 수행과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제점에 대해서도 분석하고 있다.

83) Ibid, pp.21-32.

Ⅱ. 외국의 인권영향평가 제도화 사례 조사

외국의 인권영향평가의 실행에서 중앙정부에 의해 확립된 인권영향평가 지침이나 절차는 찾아볼 수 없고, 대부분의 경우는 지방정부나 개별 공공기관에 의해, 그리고 특정 사안에 대해 수행되는 세부적인 영향평가만이 있을 뿐이다. 이러한 사례들은 일반적인 인권영향평가 원칙과 지침의 기준이 되기는 어렵지만, 구체적인 양식이나 기술방식 등을 검토할 때 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

1. 영국

영국에서의 인권영향평가는 개별 공공기관에 의해 단편적인 방식으로 기존 평등영향평가(Equality Impact Assessment: EIA) 모델에 접목하여 시행되었다. 영국의 인권영향평가는 유럽인권협약을 포함하는 국내법인 인권법(Human Rights Act: HRA)를 기반으로 하고 있다. 영국 내에서 평가되는 권리는 거의 모두 HRA에 명시된 권리이며, 이들은 시민적 및 정치적 권리들이다.[84] 가장 주목할만한 예외는 유엔 아동권리협약에 근거한 아동 및 청소년을 위한 스코틀랜드의 아동 및 청소년 국장(Scotland's Commissioner for Children and Young People)이 개발한 모델이다.

스코틀랜드를 포함하여 영국에서는 인권관련 영향 평가의 가장 일반적인 형태가 평등영향평가이다. 평등영향평가는 다양한 평등 문제를 다루는 종합 평가뿐만 아니라 인종, 성별 및 장애를 구체적으로 고려한 평가 양식을 채택했다. 영국의 평등영향평가는 인종, 성별 및 장애를 이유로 한 차별을 방지하고 평등을 촉진해야 하는 공공기관의 법적 의무의 결과물이다. 2010년 3월 통과된 평등법(the Equality Act)은 공공기관의 의무를 나이, 종교, 신념, 성적 취향뿐만 아니라 사회적-경제적 지위를 근거로 한 평등을 고려하는 데까지 확장시켰다.

평등법은 구체적으로 공공기관이 평등영향평가를 수행할 것을 요구하지 않으며, 평등영향평가는 오히려 공공당국이 스스로 그들의 의무를 다할 수 있도록 도입한 도구라고 할 수 있다.[85]

평등영향평가는 공공기관이 정책을 도입하기 전 잠재적인 부정적 영향을 파악하고 이를 제거하거나 완화하기 위한 조치를 취할 수 있도록 한다. 공공기관은 이러한 평등영향평가를 통해 평등을 촉진하고, 평등을 개선하기 위해 취해야 할 조치가 누락되었거나 또는 제대로 활용되지 못한 것을 확인할 수 있다.

---

84) James Harrison and Mary-Ann Stephenson, Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments, Scottish Human Rights Commission, 1 June 2010, p. 15.

85) Ibid, 21.

영국의 공공기관은 2000년 10월 인권법이 발효됨에 따라 이와 부합하는 정책과 정책의 시행을 보장해야 했다. 그러나 시민적 및 정치적 권리만을 담고 있는 인권법(HRA)은 경제적·사회적 및 문화적 권리는 포함하지 않기 때문에 그 활용 폭이 제한적이다. 소수의 공공기관만이 기존 평등영향평가 모델에 인권영향평가모델을 통합하여 인권영향평가를 실시하였다.[86]

평등영향평가를 위한 툴킷(대다수의 해당)과 평등영향평가와 인권영향평가를 결합한 툴킷(소수)이 있다. 이들은 여러 면에서 다르지만 대부분이 동일한 기본 단계를 다루고 있다.(8단계) 다음은 영국에서 개발된 평등 및 인권영향평가도구에 대한 간략한 설명이다.

(1) 애버딘시의회의 평등·인권영향평가 (EHRIA) : 지침과 양식[87]

2008년 애버딘시의회는 평등과 인권에 대한 영향평가를 수행하는 방법에 대한 직원 지침과 양식을 발간했다. 지침과 양식(template)은 대부분의 평등영향평가와 유사한 양식을 따른다. 그러나 평등영향평가 이외에도 생명권, 표현의 자유, 고문금지 등 인권 관련 질문을 다수 포함하고 있다.

(2) 맨체스터시의회의 "평등성 분석 : 평등영향평가, 지침 및 양식"[88]

맨체스터시의회의 평등영향평가 지침 및 양식은 영국의 인권 관련 영향평가의 가장 일반적인 형태인 평등영향평가이며, 애버딘시의회의 평등 및 인권영향평가는 일반적인 인권 기준을 포괄적으로 적용하고 있는 것에 반해 맨체스터의 평등성 분석은 평등권 침해만을 내용으로 한다. 이러한 차이는 두 곳의 영향평가 체크리스트를 비교해보면 명확하게 알 수 있다.

---

86) James Harrison and Mary-Ann Stephenson, Human Rights Impact Assessment: Review of Practice and Guidance for Future Assessments, Scottish Human Rights Commission, 1 June 2010.

87) Equality and Human Rights Impact Assessment Form; How do I complete the EHRIA form?; available at: https://www.aberdeencity.gov.uk/services/people-and-communities/equality-and-diversity/equality-and-human-rights-impact-assessments <방문일자: 2018-11-01>

88) Available at: https://www.manchester.gov.uk/downloads/download/3700/equality_impact_assessments_guidance <방문일자: 2018-11-01>

(3) Sussex NHS Foundation Trust의 평등·인권영향평가 툴킷[89)]

Sussex NHS Foundation Trust가 2008년 개발한 평등·인권영향평가 툴킷은 정책, 전략 또는 서비스가 실제로 긍정적(+) 또는 부정적(-) 영향을 가져오는지 여부를 판단하고 그에 대해 설명하도록 설계되었다. 툴킷에 사용된 용어를 설명하는 지침이 함께 제공된다.

(4) 진료의 질 위원회(Care Quality Commission)의 평등·인권영향평가 툴킷[90)]

진료의 질 위원회(Care Quality Commission)는 지침과 의사, 간병인, 수수료, 등급 지정과 같은 주제별로 지금까지 10가지가 넘는 평가 도구를 게시하였다. 이 도구들은 정책에 따라 영향을 받게 되는 집단에 인권 차별이 발생하는지 여부를 이 도구의 사용자에게 질문하는 형식이다. 이 도구는 사회적 돌봄 환경에서 사용할 수 있는 구체적인 질문을 제시한다.

2. 미국

미국의 연방 차원의 인권영향평가는 아직 없으며, 주 또는 시 단위에서 인권영향평가가 시행되는 경우가 있다. 그 예로 샌프란시스코, 캘리포니아, 유진(Eugene), 포틀랜드, 오레곤 및 킹카운티와 시애틀, 워싱턴 등에서 시 또는 주정부는 인종·성별 및 경제적 지위를 근거로 한 불평등을 규명하고 근절하기 위해 다양한 정책 분야에서 형평성(equity)[91)] 또는 인권 분석 도구를 사용한다.

샌프란시스코 성분석 지침(Gender Analysis Guidelines), 유진의 지속가능경영(Triple Bottom Line: TBL), 포틀랜드 인권영향분석(Human Rights Impact Analysis) 등은 명시적으로 인권 원칙에 근거한다. 유진의 TBL과 포틀랜드 인권영향분석이 세계인권선언에 확고하게 기반하고 있는 반면, 샌프란시스코는 여성권리협약(CDEAW)으로부터 도출하고 있다. 킹 카운티의 형평성영향검토 도구(Equity Impact Review Tool)와 시애틀의 인종 형평성 툴킷(Racial Equity Toolkit)은 인종차별철폐

89) Available at: https://www.sussexpartnership.nhs.uk/sites/default/files/documents/equality_impact_analysis_toolkit.doc <방문일자: 2018-11-01> Sussex NHS Foundation Trust 홈페이지에서는 더 이상 툴킷을 제공하지 않는다. 앞의 인터넷주소를 통해서만 툴킷을 확인할 수 있음.https://www.sussexpartnership.nhs.uk/equality-and-human-rights-impact-assessments <방문일자: 2018-11-01>

90) Available at: https://www.cqc.org.uk/about-us/our-strategy-plans/equality-human-rights-impact-assessments?page=1 <방문일자: 2018-11-01>

91) 영국의 인권 관련 영향평가와 미국의 경우를 비교해보면 용어의 사용에 있어 영국은 “equality”(평등)라는 단어를, 미국은 “equity”(형평(성))라는 단어를 사용한다. 두 용어의 용례의 차이가 있으므로 본 보고서에서는 영국의 “equality”를 “평등”으로, 미국의 “equity”를 “형평(성)”으로 번역한다.

협약(CERD)상의 원칙에 부합한다. 다음은 미국에서 개발된 인권 관련 영향평가 도구에 대한 간략한 설명이다.

(1) 포틀랜드 인권영향분석(Human Rights Impact Analysis)[92)]

포틀랜드 인권위원회는 인권영향분석을 사용하여 시장 및 시의회에 권고 사항을 알린다. 2010년 시장의 요청에 따라 위원회는 「the Uniting American Families Act of 2009」 평가를 제공했다. 위원회는 이 법이 동성 커플에게 거주 및 시민권 기회를 부여함으로써 인권을 확대하는 것에 지지를 표하고, 이러한 보호에 대한 잠재적인 예외를 형성하는 규정을 재검토할 것을 권고하였다. 2010년과 2011년에 위원회는 포틀랜드가 FBI의 공동 테러 태스크 포스에 다시 가입해야 하는지 여부를 분석하는 과정에서 광범위한 공개 협의를 진행했다. 위원회는 지역경찰의 제한적 책임과 이슬람 사회에 미치는 잠재적 차별 영향을 포함하여 시의 시민권과 인권 문제를 언급하면서 재가입하지 말 것을 시에 요청했다.

(2) 킹 카운티의 형평성영향검토 도구(Equity Impact Review Tool)[93)]

킹 카운티의 형평성영향검토 도구는 킹 카운티 공무원이 형평성의 결정 요인을 확인하고 그 결정 요인에 따라 제안된 정책을 평가하는데 사용한다. 형평성영향검토를 기반으로 킹 카운티의 보건부서는 저소득층 및 인종적으로 다양한 거주자의 접근성을 향상시키기 위해 공공주택 개발의 중심부로 보건센터를 이전했다. 형평성은 또한 대중교통서비스를 줄이거나 향상시키기 위한 교통부의 결정에서 핵심 고려 사항이 되었다.

(3) 시애틀의 인종형평성 툴킷(Racial Equity Toolkit)[94)]

이 툴킷은 도시 전역에서의 인종 불균형을 평가하고 제거하고 구조적 인종 차별을 완화하기 위한 목적으로 시 부처에서 사용된다. 노숙자 문제를 해결하기 위한 '시애틀 10년 계획'에 참여한 the Office of Housing 부서와 the Human Services Department가 노숙자의 인종 불평등을 인정하고, 주택 수요가 많은 거주자에게 주택 및 피난소를 집중시키는 노력을 위한 수단으로 이 툴킷을 사용했다. 정보기술부(The Depa

92) Available at: https://www.portlandoregon.gov/oehr/article/449521 <방문일자: 2018-11-01>
93) Available at: https://www.kingcounty.gov/elected/executive/equity-social-justice/tools-resources.aspx <방문일자: 2018-11-01>
94) Available at: https://www.seattle.gov/civilrights/programs/race-and-social-justice-initiative/racial-equity-toolkit <방문일자: 2018-11-01>

rtment of Information Technology)도 이 툴킷을 새로운 기술 프로젝트가 인종차별에 미치는 영향을 검토하기 위한 도구로 사용했다. 이 툴킷은 시애틀시의 인종 및 사회 정의 이니셔티브의 핵심 구성 요소가 되었다.

(4) 유진의 지속가능경영 도구(Triple Bottom Line Tool)[95]

유진시 직원은 지속가능경영(Triple Bottom Line: TBL) 도구를 사용하여 정책 결정안과 예산안의 사회적 형평성, 환경적 및 경제적 효과를 확인한다. 예를 들어 유진시의 도시공원및유락시설관리국(the Recreation Department)은 예산을 검토하고 핵심 서비스 및 접근성에 대한 자원의 제약에 따른 영향을 최소화하기 위한 수단으로 이 도구를 사용한다. TBL 도구는 짧은 형식과 긴 형식 두 종류가 있어, 직원의 능력과 시기에 따라 다양한 프로젝트에 적용할 수 있다.

(5) 샌프란시스코의 성분석 지침(Gender Analysis Guidelines)[96]

샌프란시스코시의 관련 부서는 여성차별철폐협약에 근거하여 시 정책이 성 형평성에 어떻게 영향을 미치는지 평가하기 위해 이 지침을 사용한다. 분석은 예산, 고용 및 서비스에 중점을 둔다. 시는 성분석 지침을 사용함으로써 서비스 제공 및 데이터 수집의 개선에서 성차별적 문제를 해결하는데 도움을 받았다.

Ⅲ. 소결: 국제 및 해외 사례의 시사점

오늘날 국제적 차원에서 인권영향평가를 수행하기 위한 통일된 청사진은 없다. 또한 인권영향평가가 무엇인지에 대한 일반적 정의도 없고, 인권영향평가를 어떻게 수행해야 할지에 관한 일반적인 체계 역시 개발되지 않았다. 국제인권법상 국가가 인권을 보호할 의무를 이행하기 위해 인권영향평가를 수행해야 할 국제법적 의무도 없다.

인권영향평가는 환경영향평가, 사회영양평가, 건강영향평가 등과 비교한다면 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 환경영향평가, 사회영향평가 심지어 건강영향평가나 아동영향평가와 달리 인권영향평가는 방법론의 표준화나 프로세스를 구성하는 구체적인 기준에 대한 합의가 없고, 이를 위한 의견 수렴의 노력도 미미한 상태다. 특히 환경영향평가가 장기간에 걸쳐 실행되어왔고, 국내 및 국제수준에서의 법적으로 확립되었으며, 방법론이나 프로세스에 대한 비교적 널리 인정된 체계가 있는 것과는 대조적인

95) Available at: https://www.eugene-or.gov/512/Triple-Bottom-Line <방문일자: 2018-11-01>
96) Available at: https://sfgov.org/dosw/gender-analysis-guidelines <방문일자: 2018-11-01>

모습이다.

인권영향평가 사례 역시 매우 지엽적이며, 세부적이고 구체적이다. 아직까지 국제적 차원에서 인권영향평가를 수행하는 관행은 전문화되지 않았으며, 대부분의 사례는 기업의 활동과 관련하여 인권영향평가를 착수하는 과정에서 기업을 참여시키려는 것이며, 다수의 사례들이 비정부기관(시민단체)를 통해 이뤄져 왔다는 특징이 있다.

그럼에도 불구하고, 국제적 차원의 연구와 실행에서 몇 가지 주목할 만한 유사점을 찾을 수 있다.

첫 번째는 인권영향평가 절차만의 특징이다. 이 특징은 환경영향평가나, 사회영향평가와 같은 다른 영향평가들과 인권영향평가를 구분하는 기준이 된다. 세계은행 인권영향평가연구(2013)에서 잘 정리하고 있듯이, 인권영향평가는 ⅰ) 전 세계 국가가 국제조약의 비준을 통해 자발적으로 약속한 구속력 있는 국제인권법에 기반하고 있으며, ⅱ) 국제인권법에 기반하여 국내 및 국제법원, 인권감시기구 등에 의해 발전된 법리를 활용할 수 있고, ⅲ) 인권 문제를 체계적이고 포괄적으로 다루며, ⅳ) 시민적, 정치적 측면뿐만 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 측면까지 포괄적으로 고려한다. 이러한 특징은 인권적 요소를 포함하고 있는 환경영향평가(환경권), 건강영향평가(건강권) 등과 별개로 인권영향평가를 수행하야 하는 근거가 된다.

두 번째는 인권영향평가의 필수요소(평가기준)이다. 덴마크 인권영향평가 안내서 및 진단도구(2016)는 인권영향평가의 핵심적 가치로 참여와 포용, 평등과 비차별, 투명성과 책무성을 들었다. 또한 10가지 핵심 평가기준으로 참여, 비차별, 역량강화, 투명성, 책임, 기준, 영향 범위, 영향의 심각성 측정, 영향 경감 조치, 구제에 대한 접근을 제시하였고, 「무역 및 투자협정의 인권영향평가에 관한 지침원칙」(2011)은 인권영향평가 절차의 최소 조건으로 독립성, 투명성, 포괄적 참여, 전문화와 충분한 자금 마련, 평가 결과의 고려 등을 꼽았다. 2018년 현재 논의 중인 「경제개혁 인권영향평가 지침원칙초안」 역시 ‘책임’(원칙 7), ‘차별’(원칙 9, 10), ‘참여와 투명성’(원칙 12) 인권영향평가의 기준으로 제시하였다.

세 번째는 본 연구에서 분석한 인권영향평가 연구와 지침들이 제시하는 인권영향평가의 프로세스가 구체적인 과정과 내용면에서는 다르지만 다음과 같은 주요 방법론적 단계를 유사하게 따르고 있다는 점이다.

1. 심사 단계 (본격적인 영향 평가가 필요한지 여부를 결정하기 위해 제안된 정책을 사전에 점검)
2. 범위 지정 단계 (전체 인권영향평가를 수행하기로 한 결정이 내려지면 요청되어야하는 초기 질문)

3. 증거 수집
4. (이해관계자와의) 협의
5. 분석
6. 결론 및 권고
(7. 발표)
8. 모니터링 및 검토

보편적 인권의 존중과 달성을 위한 수단 중 하나로서 인권영향평가가 필요하다는 인식은 점점 높아지고 있으며, 이를 위한 연구와 실행의 분야와 폭도 점차 넓어지고 있는 추세이다. 그러나 아직 국제적 차원에서 일반적이고 보편적이며 어디에나 적용 가능한 '하나의 형태로 모두 적합한' 인권영향평가 모델은 현재까지 없으며, 이러한 형태의 인권영향평가 원칙이나 모델을 개발해야 한다는 논의도 없는 상태이다. 해외의 사례도 크게 다르지 않다.

제5장 공공부문 인권영향평가 제도화 방안

Ⅰ. 영향평가 제도화 사례분석

1. 영향평가 제도화 사례

인권영향평가의 제도화를 위해서는 우선 현재 존재하는 다양한 '영향평가'제도의 제도화 사례를 분석하는 것이 필요하다. 행정국가화 현상으로 국민 삶에 행정이 차지하는 비중이 지속적으로 확장되는 상황은 국가 정책과 행정이 미치는 영향을 다양한 각도에서 사전적으로 분석하고 고려할 필요성의 증대를 가져왔다. 또한 환경과 같이 한 번의 잘못된 정책적 결정으로 인해 회복 불가능한 피해를 야기할 수 있는 영역에서는 정책의 영향에 대한 사전적 평가와 분석이 필수적으로 요청되기 시작하였다.

이러한 상황 속에서 형성된 제도가 바로 다양한 영향평가제도라고 할 수 있다. 전통적인 법체계에서 정책 결정의 타당성은 주로 권한과 절차의 정당성에 기초하여 평가되었으며, 사후적으로 정책의 결과에 대한 평가가 이어지는 방식이었다. 즉 정당한 권한을 가진 자가 정당한 절차를 통해 결정한 정책은 일차적으로 타당성을 확보하는 것이었다. 그러나 이러한 권한과 절차의 정당성에 대한 신뢰에 기초해서 결정되고 집행된 정책이 때로는 매우 커다란 실패로 돌아오는 사례가 발생하였고, 특히 회복할 수 없는 피해를 야기하는 경우들이 발생하였다. 이러한 정책 결정의 과오를 최대한 예방하기 위해서 정책결정과정에 있어서 그 정책이 야기할 수 있는 영향을 다면적으로 분석하여 국가 재정의 낭비 방지 및 회복 불가능한 피해의 예방을 목적으로 도입된 것이 바로 영향평가제도라고 할 수 있다.[97]

특히 정책에 따른 회복 불가능성의 예방이라는 측면에서 가장 먼저 발달하기 시작한 영향평가의 영역은 바로 환경이었다. 우리나라는 환경정책기본법을 통해 처음 환경영향평가를 규정하다가 1993년 6월 환경영향평가법을 제정하여 최초의 독립된 영향평가법제를 도입하였다. 환경영향평가법 제정 이후 개인정보 영향평가, 고용영향평가, 교통영향평가, 부패영향평가, 문화영향평가, 재해영향평가, 지방재정영향평가 등 매우 다양한 영향평가들이 도입되고 있으며 이러한 다양한 영향평가의 유형, 절차, 운영 방식 등을 분석하는 것은 인권영향평가의 제도화를 위해 선행될 필요가 있는 작업이다.

이하에서는 우선 현재 우리나라에서 시행 중인 영향평가 제도와 그 개념을 전체적으로 정리해보고자 한다.

---

97) 영향평가제도의 의미와 도입 이유에 관해서는 장인호(2013). 지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구. 미국헌법연구, 24, 327-360. 참조.

영향 평가 대상	개념		비고
환경	전략 환경 영향 평가	환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것 환경영향평가법 제2조 제1호	환경 영향 평가법
	환경 영향 평가	환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 "승인등"이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것 환경영향평가법 제2조 제2호	
	소규모 환경 영향 평가	환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것 환경영향평가법 제2조 제3호	
성별	성별 영향 평가	중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것 성별영향평가법 제2조 제1호	성별 영향 평가법
	특정 성별 영향 평가	여성가족부장관이 ⅰ)시행 중인 법령, ⅱ)성별영향평가의 대상 정책 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책, ⅲ)공공기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업 중 특정하여 성별영향평가를 실시하는 것 성별영향평가법 제10조	
부패	부패영향평가: 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인에 대한 분석·검토를 실시하는 것 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제28조 및 동법 시행령 제30조		부패 방지 권익위 법
교통	교통영향평가: 해당 사업의 시행에 따라 발생하는 교통량·교통흐름의 변화 및 교통안전에 미치는 영향을 조사·예측·평가하고 그와 관련된 각종 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 행위 도시교통정비 촉진법 제2조 제5호 및 제15조		도시 교통 정비 촉진법
규제	규제영향분석: 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미		행정

	치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것 행정규제기본법 제2조 제5호		규제 기본법
갈등	갈등영향분석: 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26928호) 제2조 제2호 및 제10조		법률 없음
문화	문화영향평가: 국가와 지방자치단체가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하는 행위 문화기본법 제5조 및 동법 시행령 제2조		문화 기본법
입학 전형	입학전형영향평가: 초중고 및 대학 등 학교가 실시하는 입학전형이 선행학습 및 사교육을 유발하는지에 대한 영향을 평가하여 다음 연도 입학전형에 반영하는 것 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 제9조 및 제10조의2		공교육 정상화 법
개인 정보	개인정보 영향평가: 공공기관의 장이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보파일의 운용으로 인하여 정보주체의 개인정보 침해가 우려되는 경우에 그 위험요인의 분석과 개선 사항 도출을 위한 평가를 하여 그 결과를 행정안전부장관에게 제출하는 것 개인정보보호법 제33조 및 동법 시행령 제35조		개인 정보 보호법
재해	재해 영향성 검토	자연재해에 영향을 미치는 행정계획으로 인한 재해 유발 요인을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 마련하는 것 자연재해대책법 제2조 제4호	자연 재해 대책법
	재해 영향 평가	자연재해에 영향을 미치는 개발사업으로 인한 재해 유발 요인을 조사·예측·평가하고 이에 대한 대책을 마련하는 것 자연재해대책법 제2조 제5호	
고용	고용영향평가: 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 소관정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가하는 것으로, 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 함 고용정책기본법 제13조 및 동법 시행령 제22조 등		고용 정책 기본법
지방 재정	지방재정영향평가: 지방자치단체의 장이 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를		지방 재정법

	위하여 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하는 것으로, 그 평가결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거쳐야 함 지방재정법 제27조의 6 및 동법 시행령 제35조의 5	
기술	기술영향평가: 정부가 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가하는 것으로, 그 결과를 정책에 반영하여야 함 과학기술기본법 제14조 및 동법 시행령 제23조	과학기술기본법
교육환경	교육환경평가: 학교를 설립하려는 자 및 300가구 이상의 개발 사업시행자, 교육환경보호구역에서 일정 규모 이상의 건축을 하려는 자 등이 개발에 앞서 개발이 교육환경에 미치는 영향에 관한 평가를 하는 행위 교육환경 보호에 관한 법률 제6조 및 동법 시행령 제16조	교육환경법
아동	아동정책영향평가: 국가와 지방자치단체가 아동 관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가하는 것으로, 그 결과를 아동 관련 정책의 수립·시행에 반영하여야 함 아동복지법 제11조의 2 (2019년 3월 23일 시행 예정)	아동복지법

이러한 법률적 근거를 토대로 제도화된 영향평가 이외에도 지방자치단체가 자율적으로 시행하고 있는 다양한 영향평가제도도 존재한다. 대표적으로 서울특별시 성북구, 경기도 광명시 및 수원시 등이 시행하고 있는 인권영향평가와 서울특별시 강동구 교육영향평가, 제주특별자치도 출산영향평가 등이 있다. 앞서 실태조사에서 살펴본 바와 같이[98] 자치단체의 인권영향평가는 국가와 중앙정부 차원에서 인권영향평가를 시행하는데 있어 여러 가지 시사점을 주고 있다. 여기서는 우선 이미 제도화된 지자체 단위의 인권영향평가 이외의 다른 영향평가제도들을 분석하여 국가차원의 인권영향평가 제도화를 위한 근거와 참고사항들을 찾고자 한다.

2. 영향평가의 유형적 분석

이상에서 살펴본 영향평가제도들은 1) 환경영향평가와 같이 사전예방적 성격을 갖는 영향평가제도, 2) 부패영향평가와 같이 사후개선적 성격을 갖는 영향평가제도, 3) 입학전형영향평가와 같이 주기적·환류적 성격을 갖는 영향평가제도 등 그 성격과 운영방식에 따라 일정한 유형으로 나눠볼 수 있다. 물론 이러한 유형은 영향평가 대상의 속성에 따라 결정되는 것이라고 할 수 있지만 인권영향평가를 제도화할 때 어떤

98) 제3장 참고.

유형의 영향평가에 속하도록 할 것인지에 대한 고려를 위하여 현재 존재하는 여러 영향평가들을 일정한 유형으로 나눠보도록 한다.

영향평가 유형	영향평가제도	특징
사전예방형 영향평가	- 환경영향평가 - 성별영향평가 - 교통영향평가 - 규제영향분석 - 갈등영향분석 - 문화영향평가 - 개인정보영향평가 - 재해영향평가 - 고용영향평가[99] - 지방재정영향평가 - 교육환경영향평가	영향평가의 시점이 일정한 계획, 정책, 사업 등의 시행 전에 이뤄지며, 영향평가의 결과는 계획의 보완 및 변경, 사업의 승인 및 반려 등으로 이어짐
사후개선형 영향평가	- 특정성별영향평가 - 부패영향평가 - 고용영향평가[100] - 아동정책영향평가[101]	영향평가의 시점이 일정한 계획, 정책, 사업이 진행 중이거나 완료된 이후이며, 영향평가의 결과는 진행 중인 사업의 내용과 방향을 개선하거나 완료된 사업의 후속 사업에 보완점을 마련하는 것으로 이어짐
주기적/환류형 영향평가	- 입학전형영향평가 - 기술영향평가	영향평가가 1년 단위 등 정기적으로 이뤄지며, 지속적으로 반복되는 사업에 대한 환류 목적의 평가 또는 장기적 대책 수립을 위한 준비 목적의 평가로 활용됨

99) 고용정책기본법 제13조 제1항 제1호 내지 제4호

100) 고용정책기본법 제13조 제1항 제2호 중 "시행 중이거나 시행이 완료된 정책"

101) 아동정책영향평가는 2019년 3월 23일 시행예정이기 때문에 아직 시행령 등에 반영되지 않아서 구체적인 방법과 절차가 확정되지 않았다. 하지만 향후 마련되는 아동정책에 한정하여 영향평가를 하기보다는 시행 중인 아동정책이 아동복지에 미치는 영향 등에 대한 판단을 할 것으로 보이기 때문에 사후개선/실태조사형 영향평가의 범주에 포함하였다.

이상에서 보는 바와 같이 대체로 영향평가제도는 일정한 정책이나 사업이 시행되기 이전에 그 영향을 사전에 평가하여 시행여부 및 보완점 마련 등으로 활용되는 제도라고 할 수 있다. 하지만 특정성별영향평가나 부패영향평가와 같이 현재 진행 중인 사업 또는 시행중인 법령에 대한 평가를 통해 그 목적하는 바를 개선하고자 하는 영향평가도 존재한다. 특히 성평등 실현을 목표로 하는 성별영향평가가 사전예방형 영향평가뿐만 아니라 사후개선형 영향평가제도를 동시에 제도화한 것은 이미 존재하는 정책이나 법령에 의한 성평등 침해를 개선하지 않고서는 충분한 성평등 실현 효과를 갖기 어렵다고 판단했기 때문일 것이다.

부패영향평가의 제도화 방식은 영향평가의 전형적 제도화라고 할 수는 없지만 부패방지라는 목적 실현을 위해 전문적인 역량을 갖춘 기관이 다른 국가기관들의 다양한 정책형성을 보완하기 위해 형성할 수 있는 제도화의 한 방법이라고 할 수 있다. 이미 시행중인 광범위한 영역의 정책 중 인권 침해 요소가 있는 정책이나 법령의 적극적이고 능동적인 개선 조치를 위해서는 환경영향평가와 같이 사전예방형 영향평가 뿐만 아니라 부패영향평가와 같은 사후개선형 영향평가의 도입도 함께 논의될 필요가 크다고 할 수 있다. 부패영향평가 제도의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

제28조 (법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ① 위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 **권고**할 수 있다.

② 제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 항은 대통령령으로 정한다.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령

제30조 (부패유발요인의 검토) ① 위원회는 법 제28조에 따라 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 "법령등"이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 "부패영향평가"라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 부패유발의 가능성

가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부

나. 법령 등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부

다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부

2. 법령 등 준수의 용이성

가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부

나. 법령등의 위반시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부

다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부

3. 행정절차의 투명성

가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부

나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부

4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부

② 위원회는 부패영향평가의 효율적 추진을 위하여 평가대상, 평가기준, 평가방법 및 평가계획 등에 관한 부패영향평가지침을 수립하여 법 제2조 제1호 가목 및 나목에 따른 공공기관의 장에게 통보할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따라 법령 등에 대한 부패영향평가를 하는 경우에는 법 제29조 제1항에 따라 평가에 필요한 자료 등을 공공기관의 장에게 요구할 수 있다. 이 경우 자료 요구를 받은 공공기관의 장은 법 제29조 제4항에 따른 협조를 하여야 한다.

④ 위원회는 법 제28조 제1항에 따라 공공기관의 장에게 부패요인에 대한 개선권고를 하는 경우에는 그 내용과 조치기한을 기재한 서면으로 통보하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 개선권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 이행하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 조치기한 내에 그 사유를 서면으로 위원회에 통보하여야 한다.

⑥ 위원회는 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 제정·개정하고자 하는 법령 등이 부패영향평가의 대상이라고 인정되는 경우에는 부패영향평가에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 성실하게 이에 응하여야 하고, 위원회는 부패영향평가의 결과를 지체 없이 서면으로 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

⑦ 지방자치단체의 장은 조례·규칙을 제정 또는 개정하는 경우 필요하다고 인정하는 때에는 위원회에 제1항에 따른 부패영향평가를 요청할 수 있다.

⑧ 위원회는 제7항에 따라 부패영향평가의 요청을 받은 때에는 지체 없이 그 결과를 해당 지방자치단체의 장에게 서면으로 통보하여야 한다.

⑨ 법 제2조 제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장은 사규정관 등 내부규정(제정 또는 개정하려는 사규정관 등 내부규정을 포함한다)에 대한 부패영향평가가 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회에 부패영향평가를 요청할 수 있다. 이 경우

위원회는 부패영향평가를 실시하여 지체 없이 그 결과를 공직유관단체의 장에게 서면으로 통보하여야 한다.

이상에서 보는 바와 같이 부패영향평가 제도는 시행령을 통해 구체적인 부패유발요인에 대한 평가 기준을 명시하고 있으며[102], 평가지침을 마련하여 공공기관의 장에게 제공한다.[103] 또한 공공기관 장의 협조의무 및 자료제출의무 등을 규정하여 부패영향평가의 원만한 진행을 위한 법적 근거들을 체계적으로 마련한 점 등은 향후에 사후개선형 영향평가제도로 인권영향평가를 제도화하는 과정에서 반드시 참고해야 할 사항이라고 할 수 있다.

또한 주기적·환류형 영향평가로 분류한 기술영향평가 제도 역시 참고해야 할 점이 많다. 특히 기술영향평가는 급속하게 진보하는 기술 영역에서 그 대상을 어떻게 특정해야 하는가가 매우 어려운 문제라고 할 수 있다. 이를 기술영향평가 제도는 다음과 같은 세부적인 규정과 다양한 의견수렴 절차 등을 통해 해결하고 있다.

과학기술기본법

제14조(기술영향평가 및 기술수준평가) ① 정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 "기술영향평가"라 한다)하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.

② 정부는 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가(이하 "기술수준평가"라 한다)하고 해당 기술수준의 향상을 위한 시책을 세우고 추진하여야 한다.

③ 기술영향평가와 기술수준평가의 범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

과학기술기본법 시행령

제23조(기술영향평가의 범위 및 절차) ① 법 제14조제1항에 따른 기술영향평가(이하 "기술영향평가"라 한다)의 대상은 미래의 신기술 및 기술적·경제적·사회적 영향과 파급효과 등이 큰 기술로서 과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 기술로 한다. <개정 2011. 3. 28., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

② 기술영향평가에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

102) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제30조 제1항
103) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제30조 제2항 및 부패영향평가업무 운영지침(국민권익위원회 예규 제90호)

1. 해당 기술이 국민생활의 편익증진 및 관련 산업의 발전에 미치는 영향

2. 새로운 과학기술이 경제·사회·문화·윤리 및 환경에 미치는 영향

3. 해당 기술이 부작용을 초래할 가능성이 있는 경우 이를 방지할 수 있는 방안

③ 과학기술정보통신부장관은 기술영향평가를 매년 실시하여야 한다.

④ 기술영향평가는 과학기술정보통신부장관이 기획평가원에 위탁하여 실시한다.

⑤ 기획평가원의 장은 기술영향평가를 실시한 후, 그 결과를 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 한다. 다만, 기술영향평가는 제2조에 따라 민간 전문가 및 시민단체 등의 참여를 확대하고 일반 국민의 의견을 모아 실시하여야 한다.

⑥ 과학기술정보통신부장관은 제5항에 따라 기술영향평가 결과를 보고받았을 때에는 그 내용을 국가과학기술자문회의에 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다.

⑦ 관계 중앙행정기관의 장은 기술영향평가 결과를 통보받았을 때에는 이를 소관 분야의 국가연구개발사업에 대한 연구기획에 반영하거나 부정적 영향을 최소화하기 위한 대책을 세워 추진하여야 한다.

⑧ 관계 중앙행정기관의 장은 소관 분야에 대한 기술영향평가를 실시할 수 있으며, 이를 실시하였을 때에는 그 결과를 국가과학기술자문회의에 보고하여야 한다.

이상의 규정을 정리해보면 먼저 1) 대상기술 선정을 위해서 대상기술선정위원회를 구성하여 평가대상 기술 최종 후보 2개를 과학기술정보통신부에 추천하고 과학기술정보통신부 장관은 관계 부처 의견 수렴을 통해 최종 평가대상기술 선정하며, 2) 대상기술 분석을 위해서 평가대상기술 분석회의를 구성하고, 심층 분석을 통해 평가범위 확정 및 주요 평가 이슈 도출하고, 3) 전문가 평가 과정으로 기술영향평가위원회를 중심으로 평가 이슈별 영향평가를 진행하며, 4) 시민 평가 과정으로 시민포럼을 중심으로 시민 관점의 평가 의견을 도출하고, 일반 국민을 대상으로 평가이슈별 의견 수렴 절차도 진행하며, 5) 최종적으로 기술영향평가위원회·시민포럼 공동회의, 일반인 대상 공개 토론회, 부처 의견 수렴을 종합하여 평가결과 도출한다.[104)]

이렇게 매년 1회 주기적으로 이뤄지는 기술영향평가는 새로운 과학기술에 대한 사회 전반적인 공론의 장으로 구성되고 있으며, 종합적인 보고서를 통해 새롭게 출현하

104) 2017년 기준 대상기술선정위원회 13인, 대상기술분석회 8인, 기술영향평가위원회 15인, 시민포럼 15인으로 구성되어 운영되었으며, 2017년 분석 대상 기술은 바이오 인공장기 기술 분야였다.

는 과학기술 분양의 문제에 대한 정부, 전문가, 시민사회의 의견이 함께 정리되어 공개되고 있다. 물론 다양한 과학기술에 대한 폭넓은 논의이지 못하다는 지적이 있을 수 있지만 특정한 과학기술에 대한 매우 깊이 있는 논의를 매년 만들어가고 있다는 점에서 여전히 다양한 인권 이슈에 대해 종합적 결론을 형성하지 못하고 있는 현 상황에서 참고해볼 필요성이 높은 영향평가 방식이라고 할 수 있다.

전형적인 영향평가 방식을 취하고 있는 환경, 교통, 재해, 교육환경 등에 대한 영향평가는 일정한 정책과 사업이 진행된 이후에는 회복하기 어려운 피해가 예상되는 영역을 대상으로 한다. 따라서 사전예방형 영향평가는 주로 영향평가의 결과 자체가 정책과 사업의 시행 여부를 결정하는 기준으로 작용하며, 사업 주체는 영향평가의 결과를 반영하기 위한 조치를 취해야 하는 의무를 부담한다.[105] 이에 반해 사후개선형 및 환류형 영향평가는 주로 개선을 권고하는 방식으로 이미 시행 중이 정책이나 사업의 문제점을 지적하여 점진적으로 개선의 방향으로 나아가고자 하는 것이라고 할 수 있다.[106] 이러한 영향평가의 유형적 차이가 결국 영향평가 결과가 갖는 구속력이나 강제성의 차이에 영향을 미친다는 점도 영향평가 제도화에 있어서 반드시 고려해야 하는 사항이라고 할 수 있다.

이러한 유형 분류 이외에도 영향평가를 크게 입법 관련 영역의 영향평가(이하 입법영향평가)와 개발 관련 영역의 영향평가(이하 개발영향평가)로 분류하는 것도 가능하다.[107]

구분	영향평가제도	내용
입법 영향평가	성별/부패/규제/갈등/문화/고용/아동	정부입법 또는 정책의 입안이 미치는 각 평가 영역에 대한 영향을 평가하여 그 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것
개발 영향평가	환경/교통/재해/교육환경	개발 계획 및 사업 등으로 인한 각 평가 영역에 대한 영향을 사전에 평가하여 부정적 영향을 최소화하고 개발 사업 등의 목적으로 달성하도록 하는 것

105) 환경영향평가법 제30조 제1항. 사업자나 승인기관의 장은 제29조에 따라 협의 내용을 통보받았을 때에는 그 내용을 해당 사업계획 등에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다; 도시교통정비 촉진법 제22조 제1항 사업자는 대상사업을 시행할 때 교통영향평가 결과 해당 사업계획등에 반영된 이행의무사항(이하 "이행의무사항"이라 한다)을 이행하여야 한다.

106) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제28조 제1항. 위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.

107) 최유진(2011). 입법과정상의 영향평가제도 통합방안에 관한 연구. 한국법제연구원. 29-30면.

이러한 유형적 분류에 따르면 기본적으로 인권영향평가는 입법영향평가에 해당한다고 할 수 있으며 따라서 인권영향평가의 제도화에 있어서 주로 참고해야 하는 제도화 사례는 입법영향평가에 해당하는 사례들이라고 할 수 있다.

3. 인권영향평가 제도화의 시사점

(1) 정책 결정과 영향평가

지금까지 살펴본 바와 같이 영향평가는 이제 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 광범위한 영역에 영향을 미치는 행위에 대하여 다양한 기준으로 그 영향을 평가하여 목적 실현을 위한 최적화된 정책 등을 도출하기 위한 수단으로 정착되고 있다. 따라서 세분화된 개별적 영향평가제도를 각각의 제도로 이해하기보다는 영향평가제도라는 하나의 정책 판단 도구로 이해하고 접근할 필요가 있다.

현재 우리나라는 통합적 영향평가 방식[108]이 아닌 다양한 영역에 대한 개별적 영향평가 방식을 취하고 있다. 이러한 태도에 대해 지나치게 세분화된 영향평가가 갖는 부작용에 대한 우려도 존재한다. 따라서 새로운 개별 영향평가를 추가하기 위해서는 이러한 부정적 시각에 대한 검토도 필요하다고 할 수 있다.

개별적 영향평가 방식이 야기할 수 있는 가장 큰 문제점으로는 행정의 비능률성 및 정책형성과 입법과정에 있어서의 지연 우려를 들 수 있다. 또한 세분화된 영향평가는 정책형성을 담당하는 공무원의 직무 부담을 가중할 수 있으며, 결국 정확한 영향평가보다는 형식화된 절차가 될 가능성도 존재한다. 그리고 개별 영향평가에 대한 전문적 판단능력을 행정조직 스스로 모두 갖출 수 없기 때문에 정교한 영향평가를 위해서는 제3기관의 개입이 필수적이다. 그러나 하나의 정책에 대한 여러 개의 제3기관들의 개입은 충돌하거나 모순적인 영향평가의 결과를 도출할 가능성이 있으며, 이 경우 정책형성에 있어서 오히려 혼란이 초래될 수도 있다.

결국 이러한 문제점들을 적절히 제어하면서 개별 영향평가들을 운영하기 위해서는 일정한 개별 영향평가들 사이의 체계가 설정될 필요가 있다. 그러나 아직 우리나라의 영향평가제도는 영향평가 전반을 정서할 수 있는 체계를 형성하지 못하고 있는 실정이다. 특히 기존의 여러 개별 영향평가와 중첩될 우려가 높은 인권영향평가의 제도화를 위해서는 이러한 점을 사전에 고려할 필요가 있다.

이러한 관점에서 개별적 영향평가 방식을 통합적 영향평가 방식으로 전환해야 한다는 관점도 존재할 수 있다. 통합적 영향평가 방식은 상대적으로 행정의 효율을 증진시킬 수 있다. 하지만 효율의 관점만으로 영향평가 방식의 선택을 결정할 수는 없다.

---

108) 주로 유럽연합, 독일, 영국 등의 영향평가 방식이라고 할 수 있다. 최유진(2011). 입법과정상의 영향평가제도 통합방안에 관한 연구. 한국법제연구원. 118면.

특히 통합적 영향평가 방식은 전문성, 신뢰성, 실효성에 있어서 문제가 존재할 수 있다. 또한 이미 상당기간 정착되어 운영해온 다양한 개별 영향평가를 포괄적으로 통합한다는 것도 현실적으로 어려운 일이라고 할 수 있다. 따라서 현재 우리나라의 영향평가 제도화 상황에서는 통합적 영향평가 방식을 위한 논의보다는 개별 영향평가를 체계적으로 정비하여 운영상의 난점들을 제어하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.[109]

(2) 인권영향평가 모델의 유형

여기서는 앞서 살펴본 영향평가의 유형화 작업을 토대로 인권영향평가에 적합한 유형을 정리해보고자 한다. 우선 인권영향평가는 크게 1) 입법(과정)영향평가이며, 2) 사전예방형 또는 사후개선형 영향평가일 수 있다. 따라서 이러한 유형에 해당하는 영향평가 제도로 정착되어 실시되고 있는 성별영향평가, 부패영향평가, 규제영향평가 간략하게 정리하여보고 인권영향평가 모델이 선택할 수 있는 유형을 살펴보고자 한다.

구분	규제영향평가	성별영향평가	부패영향평가
시행년도	1994년[110]	2005년[111]	2006년[112]
근거법령	행정규제기본법	양성평등기본법 성별영향평가법	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법
목적	규제의 타당성 판단	성평등의 실현	부패 발생 예방 및 부패행위의 효율적 규제
사전예방 절차	1) 정책입안 주체의 규제영향분석서 작성 2) 영향분석 결과 공표 및 의견수렴 3) 행정기관장의 규제타당성 자체심사 4) 규제개혁위원회 심사(중요/비중요규제 분류)(필요시 개선권고)[113]	1) 정책입안 주체의 성별영향평가서 작성 2) 성별영향평가서 여성가족부 제출 3) 여성가족부 검토의견 통보(자료제출요구권) 4) 검토의견 반영 및 결과보고 <성별영향분석평가시스템을 통해 분석평가의 모든 절차가 진행됨>	1) 법령을 제·개정하는 행정기관이 위원회에 평가요청 2) 위원회의 평가 진행 3) 평가결과 통보 4) 행정기관의 평가결과 수용 또는 재평가 요청, 미수용시 사유 통보
사후개선	1) 규제개선 의견수렴(모	1) 중앙성별영향평가위원	1-1) 위원회의 중장기 부

109) 인권영향평가와 기존의 다른 개별 영향평가와의 관계설정 문제는 다음 항에서 구체적으로 논의하기로 한다.

절차	든 국민/규제개혁위원회) 2) 규제개혁위원회의 기존 규제 정비 심사 (필요시 개선권고)	회의 심의를 거쳐 여성가족부장관이 평가 대상 선정 2) 평가진행 (자료제출 요구) 3) 영향평가 결과 통보 및 필요시 개선권고	패영향평가 계획 수립 및 대상 부처에 계획 통지 1-2) 사회적 이슈가 된 사안을 현안과제로 선정 2) 평가 진행 (자료제출 요구) 3) 결과 통보(필요시 개선권고) 4) 행정기관의 평가결과 수용 또는 재평가 요청, 미수용시 사유 통보
작성지침	규제영향분석서 작성지침	성별영향분석평가 지침	부패영향평가지침
심의기관	규제개혁위원회 (국무총리 직속)	여성가족부	국민권익위원회
지원기관		중앙성별영향평가위원회 지방성별영향평가위원회 성별영향분석평가센터	자문기구/외부전문가 풀
평가대상	국가/지자체가 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항	제·개정을 추진하는 법령 및 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업	제·개정을 추진하는 법령안 및 현행 법령안과 자치법규 공직유관단체의 장이 요청하는 경우 공직유관단체의 내부 규정
평가기준	1) 규제의 필요성 2) 규제 목적의 실현가능성 3) 대체수단의 존부/중복규제 여부 4) 비용편익 분석 5) 규제내용의 객관성과 명료성 6) 경쟁 제한적 요소 7) 중소기업 영향 요소 8) 인력 예산 소요 9) 민원사무 처리 적정성	법령, 계획, 사업에 대한 세분화된 평가 지표를 갖추고 있음[114]	1) 부패유발의 가능성 2) 법령 등 준수의 용이성 3) 행정절차의 투명성 4) 그 밖에 부패유발 가능성의 존재여부
구속력	절차: 의무	절차: 의무	절차:의무

	판단결과: 권고	검토결과: 반영의무(일반) 개선권고(특정)	검토결과: 권고

이상에서 살펴본 세 가지의 개별 영향평가제도가 인권영향평가 제도화에 있어서 가장 참고를 많이 할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 특히 규제, 성별, 부패 영향평가제도는 각각 10년 이상 시행되어 오면서 점진적으로 그 제도의 완성도를 높여왔다고 할 수 있으며, 이제는 행정부의 정책 형성에 있어서 필수적 절차로 자리매김하였다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 세 가지 제도를 모델로 인권영향평가 제도의 모델을 구성하는 것은 인권영향평가제도의 신속한 정착에도 기여할 수 있을 것이다.

세 가지 개별 영향평가제도의 공통점을 먼저 분석해보면 첫째, 각 영향평가제도는 모두 일정한 법률적 근거를 명확하게 하고 있다는 점이다. 특히 입법영향평가의 유형에 속하는 이 영향평가제도들이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다 중요한 것은 명확한 법적 근거를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 정책을 결정하는 과정에서 성별에 대한 영향이나 부패 유발 요인 및 불필요한 규제 확장 요인 등을 고려하는 것은 모든 행정청이 영향평가제도가 없는 경우에도 필수적으로 거치는 형성의 과정이라고 할 수 있다. 하지만 이것을 하나의 절차로 명확하게 설계하고, 일정한 의무를 부여하며, 제3

110) 규제영향평가의 법률상 근거를 통해 정착된 시점은 1994년 행정규제 및 민원 사무기본법이 제정되면서 동법 제6조의 “행정규제 심사제도”의 도입이라고 할 수 있다. 동법은 이후 행정규제관리법으로 명칭이 변경되었다가, 행정규제기본법이 행정규제관리법의 내용을 흡수하고 행정규제관리법은 폐지되어 현재의 법적 체계로 이어지고 있다. 물론 1994년 이전에도 행정규제를 심사하는 다른 제도적 수단들이 존재하였지만 법률상 명시적인 근거로 행정 영역의 규제 전반에 대한 심사 제도가 형성된 것은 1994년이라고 할 수 있다.

111) 2002년 여성발전기본법 제10조를 통해서 성별영향평가의 법적 근거가 마련되었으며, 이후 2004년 시범사업을 거쳐 2005년부터 본격적으로 중앙행정기관과 광역자치단체에서 실시되었다. 이후 2006년에 기초자치단체, 2007년 시•도교육청으로 확대 실시되었다. 이후 2011년 성별영향분석평가법 제정 및 2012년 성별영향분석 평가지침 마련 등을 통해 성별영향평가의 법적 근거를 강화하여 실효성을 한층 높였다.

112) 2005년 12월 29일 부패방지법 제20조의2 부패유발요인 분석 규정이 신설되었고, 2006년 3월 부패영향평가 운영지침과 업무편람을 국가청렴위원회가 작성하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 시•도교육청, 공직유관단체 및 헌법기관 등 공공기관에 배포하고 사전교육이 진행되었고 2006년 4월 1일부터 본격적으로 시행되었다. 이후 부패방지법은 2008년 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률로 개정되었으며, 동법 시행령 제30조를 통해 자세한 절차규정을 두고 있다. 공직유관단체의 경우에는 2007년 12월 28일부터 도입되었다.

113) https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn01.jsp

114) 법령 등에 대해서는 1)성별 구분 또는 고정관념, 2)성별 특성 고려, 3)성별 균형 참여, 4)성별 통계의 기준을 가지고 있으며, 계획에 대해서는 1)성별로 다른 영향 발생 가능성, 2)성별에 따른 사회문화적•경제적•신체적 차이, 3)수혜에서의 성별 특성 반영, 4)성평등을 위한 조치사항의 기준을, 사업에 대해서는 1)성별에 따른 사회문화적•경제적•신체적 차이, 2)사업 수혜에서의 성별 특성 반영 여부, 3)예산배분에서의 성별 특성 반영 여부, 4)법령 반영 계획, 5)성인지예산 반영 계획, 6)사업내용•수행방식 등 반영계획을 기준으로 한다.

의 기관을 통해 검증함으로써 정책의 신뢰성과 합목적성을 안정적으로 보장하도록 하는 것이 영향평가의 주된 기능이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 기능이 적절히 작동하기 위해서는 결국 정책입안 과정에서 의무적으로 이러한 과정을 거치도록 하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 인권영향평가제도의 도입도 법률적 근거를 명확하게 마련할 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

두 번째, 이 제도들의 공통점은 사전적 예방 절차와 사후적 개선 절차 모두를 제도화하고 있다는 점이다. 영향평가의 기본적 취지는 정책 집행 이전의 정책결정 단계에서의 다양한 숙고를 통하여 정책적 과오를 미연에 방지하는 의미가 강하다. 하지만 세 가지 영향평가제도 모두 사후적 개선절차를 함께 제도화한 것에는 상당기간 이미 형성되어버린 법령, 정책, 계획에 대한 점진적 평가를 동시에 실시하지 않고서는 각 영향평가가 추구하는 목적을 실현하기 어렵다고 판단한 것이라고 할 수 있다. 인권영향평가의 경우에도 물론 강조해야 하는 지점은 사전예방형이라고 할 수 있다. 하지만 사전예방적 절차만으로 제도를 디자인하는 것보다는 보충적으로 사후개선적 절차를 함께 포함하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

세 번째, 세부적인 평가지침을 마련하여 공유하고 있다는 점이다. 영향평가제도를 만든다는 것은 단순히 법령상의 제도적 근거를 설정하는 것으로 완성될 수 없다. 실질적으로 영향평가가 작동하게 하기 위해서는 정책 입안 담당자가 어떤 관점과 기준에서 자신이 형성하는 정책을 평가해야 하는지를 명확하게 알려줄 수 있는 지침이 반드시 필요하다. 세 개의 영향평가제도가 만들어지는 과정에서도 1차적으로 법적 근거를 마련하는 것이 제도 구축의 시작점이었지만 실질적으로 영향평가제도를 시행하는 과정은 법적 근거에 기초한 세부적 평가지침을 마련하고 이를 자체 평가를 담당하는 기관에 공유하는 것이 실질적 출발점이었다고 할 수 있다. 부가적으로 현재 성별영향평가의 경우에는 성별영향분석평가시스템을 구축하여 시스템 내에서 영향평가를 진행하도록 하고 있다. 인권영향평가의 제도화 과정에서도 이러한 점을 참고하여 영향평가의 난립이 초래할 수 있는 행정의 효율성 저하를 방지하기 위해 노력해야 한다.

네 번째, 영향평가제도의 구속력을 형성할 때 있어서 절차적 구속력과 내용적 구속력을 달리하고 있다는 점이다. 다시 말해, 절차를 이행하는 것은 의무사항으로 하지만 평가결과를 수용하는 것은 의무가 아닌 권고적 효력으로 하고 있다. 성별영향평가의 경우에는 그 결과를 수용하도록 되어있지만 특정성별영향평가의 결과는 권고적 효력으로 다른 영향평가와 유사하다. 인권영향평가를 구성할 때 있어서 가장 중요한 쟁점이 될 수 있는 부분이 바로 영향평가결과의 구속력이라고 할 수 있다. 하지만 행정부 내부에서는 법적 구속력이 없다고 하더라도 대통령 및 국무총리를 중심으로 부처 간의 이견을 조율하거나 통제할 수 있기 때문에 엄격한 법적 구속력을 형성할 필요가

없다고 할 수 있다. 반면에 행정부의 범위를 벗어나는 경우에는 법적 구속력의 체계를 더욱 체계적이고 정밀하게 고려해야 할 것이다. 성별, 부패, 규제 영향평가들이 의원입법 영역이 아닌 행정부 내부의 절차로 구성된 것은 결국 정부의 범주를 벗어나서 다른 국가기관을 통제하는 시도의 어려움을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 예를 들어 국회, 대법원, 헌법재판소 등과 같은 헌법기관은 각각 독립된 기관으로서 내부적 규범을 자율적으로 형성할 수 있는 권한을 헌법적으로 부여받고 있다. 따라서 이를 다른 국가기관이 통제한다는 것은 헌법상 권한 배분과 충돌하는 결과가 발생하며, 위헌적 법률이 될 가능성이 높다. 이러한 점에서 영향평가제도가 사전예방적 평가 단계에서 대상으로 삼을 수 있는 범위에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 다만 권고적 효력으로 구성하는 경우에는 이러한 권한충돌의 문제를 피할 수 있기 때문에 더 광범위한 평가 대상을 가질 수 있으며, 이것이 평가 결론을 권고적 성격으로 하는 한 가지 이유라고 할 수 있다.

이들 제도의 차이점도 있다. 가장 대표적인 차이점은 규제, 성별 영향평가는 정책입안 주체가 스스로 영향평가를 하는 단계로 출발하지만, 부패 영향평가는 스스로 영향평가를 하는 단계 없이 주관기관에 영향평가를 의뢰하는 방식으로 진행된다는 것이다. 인권영향평가의 절차적 과정을 설계할 때 가장 우선적으로 선택해야 하는 부분이 바로 이 부분이라고 할 수 있다. 가장 이상적인 것은 정책입안 주체 스스로 법령과 정책을 만들거나 변경하는 과정에서 스스로 일정한 기준을 가지고 평가하는 태도를 내면화하여 타율적인 통제없이도 각 영향평가의 목적에 부합하는 합리적인 정책 형성을 자율적으로 실현하도록 하는 것이다. 인권영향평가 절차의 경우를 예를 들어보면, 정책입안 주체가 우선적으로 인권에 미치는 영향에 관한 체크리스크를 통해 자신이 형성하고 있는 정책을 점검할 수 있도록 하고, 이를 통해 다른 기관의 평가나 지적이 있기 전에 정책 입안 주체 스스로 조정과 보완을 할 수 있는 기회를 주는 것이다. 물론 이러한 자체적인 심사가 반드시 유의미한 것은 아니다. 실제로 어떤 행정기관도 스스로 인권이 침해되는 정책이라고 생각하면서 정책을 형성하지는 않을 것이다. 따라서 자체적인 심사단계를 거치게 하는 것은 형식적 절차로 운용될 수 있으며, 이러한 형식적 절차는 행정의 비능률성을 만든다는 비판을 받을 수 있다. 따라서 이러한 점들도 함께 종합적으로 고려하여 영향평가의 출발단계인 자체평가 단계를 구성할 필요가 있을 것이다.

대상에 있어서도 일정한 차이가 존재한다. 성별영향평가는 법령, 사업, 계획 등 포괄적인 대상을 범주로 하지만, 부패나 규제영향평가는 주로 법령 등을 대상으로 영향평가를 실시하도록 제도화되어 있다. 인권영향평가를 제도화할 때 그 대상을 어떤 범주로 할 것인가의 문제에 있어서 이들 제도들의 대상 선정을 참고할 필요가 있다. 물론 관점에 따라서는 인권에 영향을 미칠 수 있는 국가기관의 모든 행위를 대상으로

해야 한다는 주장도 가능하다. 하지만 현실적으로 제도를 구성하고 운영하기 위해서는 일정한 대상의 제한이 필요하며, 대한민국 헌법상 국민의 기본적 인권을 제한하기 위해서는 반드시 법률에 근거해야 한다는 헌법적 근거에서 볼 때 인권영향평가의 핵심적인 대상은 법률 및 이를 구체화하는 여러 법령 등이 될 것이다.

이상에서 살펴본 제도 분석에서 한 가지 더 인식해야 하는 점은 이미 이들 영향평가제도가 10년 이상 운영되고 있다는 점이다. 인권영향평가를 새로운 제도로 생각하고 체계화할 것인지 아니면 영향평가제도를 추가적인 개별 영역으로 확장하는 시도로 생각하고 접근할 것인지에 따라서 이러한 제도들이 주는 의미는 다를 수 있다. 하지만 시행착오를 최소화하고 인권영향평가제도의 효과적인 정착을 위해서는 이미 시행되고 있는 여러 영향평가제도들의 사례를 면밀히 분석하여 제도화의 기본적 모델로 삼을 필요가 있을 것이다.

(3) 인권영향평가와 다른 영향평가의 관계설정

지금까지 살펴본 바와 같이 영향평가 제도는 이미 매우 광범위한 영역에서 활용되고 있는 정책결정 및 정책개선 도구이다. 따라서 인권영향평가 제도를 도입할 때 우선적으로 검토해야 하는 것이 이미 존재하는 다양한 영향평가들과의 관계 설정이라고 할 수 있다.

대표적으로 성별영향평가는 성평등의 실현에 기여하기 위한 제도로[115] 평등권의 실현의 한 부분을 담당한다고 할 수 있다. 다시 말하면 성별영향평가는 인권이라고 하는 광범위한 영역 중 평등권, 그리고 그 중에서 성평등이라고 하는 영역으로 범위를 축소하여 시행 중인 인권영향평가의 일부라고 할 수 있다. 따라서 일반적인 인권영향평가를 도입하는 경우 바로 성별영향평가와의 중복되는 부분이 발생할 수밖에 없다.

성별영향평가 이외에도 환경영향평가는 환경권, 교통영향평가는 이동권, 문화영향평가는 문화를 향유할 권리, 개인정보 영향평가는 사생활의 비밀과 개인정보자기결정권, 고용영향평가는 근로의 권리, 아동영향평가는 아동의 권리 등 상당수의 영향평가 제도들이 인권 영역과 연결될 수밖에 없다. 따라서 이렇게 중첩되는 영향평가 영역을 어떻게 체계화해야 하는가는 인권영향평가 제도화에 있어서 반드시 논의되어야 하는 문제라고 할 수 있다.

또한 현재 국내에서는 제도화되어 있지 않지만 프랑스, 독일, 영국, 스위스 등에서 널리 활용되고 있는 입법영향평가 및 정책영향평가 제도 또는 유럽연합의 정책결정 과정에서 필수적인 절차라고 할 수 있는 영향평가 제도 등이 도입될 때 이와 인권영향평가와의 관계도 고려될 필요가 있다. 특히 과학적·합리적 분석을 통해 입법역량을

115) 성별영향평가법 제2조 제1호

제고하고, 입법의 질적 향상 및 신뢰성과 안정성 제고를 위해 입법영향평가의 도입 필요성을 주장하는 의견들[116]이 있는 상황에서 인권이라고 하는 광범위한 영역을 기준으로 하는 인권영향평가의 도입은 이러한 거시적·일반적 차원의 영향평가와의 관계 설정 문제도 고려될 필요가 있다.

먼저 거시적 영향평가가 제도화될 경우에는 인권영향평가를 대부분 흡수하는 형태로 형성되어야 한다고 할 수 있다. 예를 들어 유럽연합의 영향평가제도가 그 한 내용으로 인권영향평가를 두고 있는 것처럼 우리나라에서도 일반적•포괄적 영향평가 제도를 구축하는 경우에 반드시 인권영향평가가 그 핵심적 내용이 되어야 할 것이다. 하지만 여전히 일반적•포괄적 영향평가 제도가 도입되어야 한다는 학계의 주장들만 있을 뿐 국가 차원에서의 실질적 도입 움직임은 찾아보기 힘들기 때문에 더 이상 구체적 논의는 큰 의미가 없다고 할 수 있다.

다음으로 미시적 차원에서 개별 영향평가들과 인권영향평가의 관계를 검토해볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 여러 개별 영향평가와 인권영향평가는 중첩된 영역을 가질 수 있다. 그리고 중첩된 영역은 단순히 중복 절차에 따른 행정의 비능률성만을 초래하는 것이 아니라 상호 충돌 혹은 모순된 결론이 도출될 우려도 존재한다. 이러한 부분을 해결하는 방식은 결국 영향평가의 구체적인 기준을 형성할 때 있어서 이미 존재하는 영향평가의 기준을 인권영향평가에서는 배제하여 서로 간에 중첩적인 판단 영역을 최소화하는 방식과 개별 영향평가의 체계를 구성하고 그 중 인권영향평가를 보충적인 판단으로 하여 전문화된 개별 영향평가를 우선적으로 존중하고, 일반적이고 포괄적 인권 전반에 대한 판단은 이를 보충하는 방식으로 체계를 정하는 것이 있을 수 있다.

현재 존재하는 다양한 영향평가들은 실제로 상호간 중첩되는 지점이 거의 존재하지 않았다. 하지만 인권영향평가는 개별 영향평가들의 영역을 포괄하는 광범위한 판단 기준을 가질 수밖에 없기 때문에 영향평가들 사이의 정서 문제는 인권영향평가 제도화에 있어서 세밀하게 고려해야 할 필요가 있는 문제이다. 물론 인권이라고 하는 권리의 중요성을 근거로 인권영향평가의 결론을 최우선적으로 수용해야 한다는 주장도 있을 수 있다. 하지만 간과해서는 안 되는 부분은 바로 다른 영향평가들도 대부분 인권실현에 기여하기 위해 존재한다는 점이다. 따라서 우선 순위를 부여받아야 하는 것은 추상적 차원의 인권보다는 구체적이고 세분화된 영역의 판단이라고 할 수 있다. 그리고 인권영향평가는 이러한 판단들로 충분히 고려되지 못하는 나머지 부분들을 보

116) 강현철(2013), 「입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 -입법평가 일반론 연구-」, 한국법제연구원.; 조규범(2018). 유럽연합의 영향평가(impact assessment) 실무에 관한 소고. 유럽헌법연구, (27), 1-28.; 한공식(2016). 의원입법에 대한 영향평가제도 도입에 관한 연구. 의정논총, 11(1), 5-33.

완하는 역할을 수행하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

(4) 인권영향평가의 특징적 요소

이상에서 살펴본 바와 같이 인권영향평가는 다른 영향평가와 중첩적·보충적 관계를 형성한다. 하지만 동시에 인권영향평가는 몇 가지 고유한 특징을 갖는 영향평가라고 할 수 있다. 인권영향평가의 첫 번째 특징적 요소는 인권에 관한 종합적 판단을 내용으로 하는 영향평가라는 점이다. 성별, 환경, 교통, 문화, 개인정보 등에 관한 기존의 다른 영향평가들도 각각 일정한 인권의 보장과 실현을 목적으로 하며, 이를 위해 개별 인권에 미치는 영향에 관한 판단을 내용으로 한다. 반면에 인권영향평가는 개별 인권에 미치는 영향을 판단하는 것이 아니라 인권 전반에 걸친 종합적 영향을 판단하는 것을 내용으로 한다. 이러한 종합적 판단은 개별 인권에 관한 고려를 통해서 충분히 고려되지 못할 수 있는 광범위한 영역의 인권을 고루 판단할 수 있기 때문에 인권의 조화로운 실현에 기여하는 도구가 될 수 있을 것이다. 물론 이러한 인권에 관한 종합적 판단은 법과 정책의 형성과정에서 다양한 모습[117]으로 존재한다고 할 수 있다. 인권영향평가는 이 평가와 판단 과정에 인권이라고 하는 언어를 직접적으로 활용함으로써 그 평가와 판단에 있어 인권적 관점에서의 완성도를 높이는데 기여할 수 있을 것이며, 동시에 때로는 간과될 수 있는 다양한 인권에 대한 균형 있고 조화로운 판단을 이끌어 낼 수 있는 도구라고 할 수 있다.

두 번째 특징적 요소는 헌법상 기본적 인권에 대한 제한의 정당성을 사전적으로 검증하는 도구라는 점이다. 국가의 법과 정책은 대부분 일정한 기본권을 실현함과 동시에 다른 기본권을 제한하는 구조를 갖는다.[118] 이에 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정한다. 이 규정은 국가의 기본권 제한은 일정한 목적, 형식, 내용, 한계를 준수해야 정당성을 가질 수 있다는 것을 의미한다. 여기서 주로 문제되는 것은 “법률”이라는 형식, “필요한 경우”라는 내용에 대한 준수이다. 인권영향평가는 기본권 제한에 있어서 헌법이 요구하는 형식과 내용의 준수를 정책형성과정

117) 예를 들어 정부의 법률안 제출과정에서 이뤄지는 이해관계인의 의견수렴, 관계부처 협의, 당정협의, 공청회, 법제처 심사, 국무회의 심의 등이 이러한 인권 실현을 위한 종합적 판단 과정의 한 모습이라고 할 수 있따.

118) 물론 수익적 행정행위의 경우 기본권에 대한 제한 없이 이뤄지는 국가의 행위라고 보는 견해도 있지만, 일정한 대상에게 이익을 주는 행위는 동시에 다른 대상에 대한 구별과 불이익으로 접근 될 수 있으며, 모든 국민에게 수익을 주는 행위도 과소보호금지의 문제와 같은 판단이 필요한 영역이라고 할 수 있다. 따라서 국가 작용은 대체로 기본권 제한의 문제와 연결될 수 있다.

에서 사전적으로 검증하는 역할을 수행할 수 있으며, 이를 통해 새롭게 도입되는 법과 정책에 대한 위헌성 문제를 최소화할 수 있을 것이다. 또한 이러한 사전 검증은 이후에 이뤄지는 정책 심의 및 입법과정에 있어서 중요한 참고자료가 될 수 있다.

세 번째 특징적 요소는 다양한 층위의 소수자에 대한 인권 침해를 예방하는 도구라는 점이다. 성별영향평가가 성별에 따른 차별적 요소를 갖는 법과 정책을 사전적으로 예방하는데 큰 기여를 하고 있다는 점에서 볼 수 있듯이 인권영향평가는 다양한 층위의 소수자에 대한 차별과 인권 침해를 사전에 예방하는 역할을 수행할 수 있다. 국가인권위원회법 제2조 제3호는 성별뿐만 아니라 “종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한” 합리적 근거 없는 우대, 배제, 구별, 불리한 대우를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다. 하지만 여전히 법과 정책의 입안 과정에서 이러한 차별적 요소를 충분히 제어할 수 있는 체계는 구축되지 않은 상황이다. 특히 차별판단의 핵심이라고 할 수 있는 합리성에 대한 판단은 우선 자의적 결정에 대한 배제(자의금지원칙)에서 출발하며 결국 자의적 결정의 배제는 법과 정책에 대한 다양한 시각의 평가를 통해 이뤄질 수 있는 것이다. 이러한 다양한 시각의 평가를 제도화하는 인권영향평가는 법과 정책에 있어 차별적 요소가 존재하는지를 사전에 평가하여 평등권의 실현에 기여하고, 소수자에 대한 인권 침해를 예방할 수 있을 것이다. 한 국가의 인권 실현 정도는 다수자의 권리 보장보다는 소수자의 권리 보장 수준과 밀접하게 연관되어 있다. 그리고 민주적 정치과정에서 소수자는 다수자와 비교할 때 상대적으로 약한 대표성을 가질 수밖에 없다. 이러한 점에서 소수자의 인권 보장을 위한 도구로써 인권영향평가의 도입이 필요하다고 할 수 있다.

네 번째 특징적 요소는 법과 정책 입안자의 인권에 관한 역량을 강화하는 최적의 도구라는 점이다. 인권에 관한 교육과 훈련은 인권이 무엇인가에 대한 추상적인 학습으로만 완성될 수 없다. 자신이 담당하는 분야와 업무에 인권이라는 언어를 직접적으로 활용할 때 비로소 인권에 대한 실질적 교육 훈련이 이뤄질 수 있는 것이다. 특히 인권영향평가는 전문적으로 훈련된 인권전문가의 시각과 평가가 정책입안자와 교환되는 과정을 포함하고 있기 때문에 정책입안자의 인권에 대한 시각의 폭을 확장하는데 기여한다. 이와 같이 문제 중심적이며 구체적인 인권 교육의 역할을 수행하는 인권영향평가는 법과 정책입안자의 인권 역량 강화를 위한 최적의 도구이며, 인권영향평가가 국가 행정 전반에 정착될 때 국가 행정 담당자의 인권에 관한 소양과 감수성 및 인권 실현을 위한 전문적 정책형성 역량은 매우 높은 수준에 이를 수 있을 것이다.

Ⅱ. 공공부문 인권영향평가 모델 구성

1. 공공부문 인권영향평가 도입의 기본 원칙

(1) 점진적 도입

본 연구는 공공부문 전반에 걸친 인권영향평가의 도입 가능성 및 도입 방식에 대한 연구이다. 그러나 공공부문 전반에 걸친 인권영향평가를 한 번에 구축하는 것은 불가능하다. 각 공공 영역이 가지고 있는 특수성에 대한 고려 없이 일정한 영향평가제도를 도입하는 것은 사실상 아무런 의미 없는 형식적 절차의 양산에 불과할 것이다. 따라서 인권영향평가의 도입은 점진적으로 이뤄져야 하며, 그 대상 역시 점진적으로 확대해나가는 것이 합리적이다.

다른 개별 영향평가의 사례에서 볼 수 있듯이 우선적으로 영향평가의 가장 중요한 대상이 되는 것은 법률, 명령, 규칙 등을 포괄하는 법령 등의 제정 및 개정에 대한 영향평가라고 할 수 있다. 그 밖의 계획이나 사업에 대한 영향평가는 우선적으로 법령 등에 대한 영향평가가 어느 정도 정착되는 단계에서 도입되는 것이 제도의 안정적 정착에 더 기여할 수 있을 것이다.

또한 어떤 기관의 범위에서 인권영향평가를 수행할 것이지도 문제가 된다. 특히 우선적으로 법령 등에 대한 영향평가로 한정하여 판단한다면 가장 큰 쟁점은 1) 의원입법에도 적용할 것인가, 2) 행정부 이외에 지자체에도 적용할 것인가이다. 물론 법령이외의 계획이나 사업에 적용하게 되는 경우는 공기업을 포함한 공공기관 등의 범위도 고려해봐야 할 것이지만 우선 법령 등만을 한정하여 제도를 설계하는 경우에는 공공기관 등을 고려할 필요는 없을 것이다. 의원입법에 인권영향평가를 적용하는 것은 물론 가능한 일이다. 하지만 의원의 법안 발의에 대해서 의무적으로 인권영향평가를 받게 하는 절차는 국회가 이를 받아들이지 않을 것이라는 예상은 별론으로 하더라도 헌법적 권한배분과 충돌할 가능성이 매우 높다. 따라서 의원입법의 경우에는 사전적으로 통제하는 것은 언제나 법안을 발의하는 주체 스스로 원할 때 가능한 것이지 의무적으로 인권영향평가를 거치게 할 수는 없을 것이다. 또한 지방자치단체의 경우에도 인권영향평가를 의무화하는 것에 반발이 상당히 높을 수 있다. 따라서 중앙행정기관에 대한 절차와 지방자치단체에 대한 절차를 세분화하여 구성할 필요도 있다.

또한 법적 근거 마련에 있어서도 처음부터 완전한 인권영향평가법률을 만들기는 어렵다. 따라서 첫 단계에는 인권영향평가에 관한 근거규정을 마련하고, 이를 시행령으로 구체화해가면서 영향평가를 추진해나갈 필요가 있다. 현재 제정 논의되고 있는 인권기본법에 인권영향평가에 관한 근거규정을 두고 시행을 통해 구체적인 절차를 마련해가는 방안이 이에 해당하는 방법이라고 할 수 있다. 그리고 그 대상과 범위 확대와

함께 성별영향평가법과 같은 독립된 인권영향평가법 제정도 시도해나가는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

여기에서 우선적으로 말하고자 하는 것은 인권영향평가제도는 점진적으로 확대해가는 방향으로 추진되어야 한다는 점이다. 과거 규제영향평가 및 성별영향평가도 갑자기 완성된 절차로 적용된 것이 아니라 점진적으로 그 대상과 범위를 확대하여 왔으며, 절차적 완성도도 계속해서 높여 왔다고 할 수 있다. 인권영향평가도 이러한 사례들을 면밀히 검토하여 단계적이고 점진적으로 추진해나가야 할 것이다.

(2) 인권의 특수성 고려

인권영향평가를 위한 실태조사 과정에서도 여러 차례 언급되었던 부분이지만 인간이라면 누구나 누리는 기본적 권리로 인권은 여러 가지 특수성이 존재한다. 그 중 영향평가 영역에서 가장 다루기 어려운 특수성은 바로 계량 불가능성이라고 할 수 있다. 영향평가제도는 기본적으로 일정한 행정작용의 영향을 수치화 또는 계량화하는 작업을 기초로 한다. 이러한 계량화를 근거로 영향을 평가하고 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 강화하고자 하는 방식으로서 영향평가에 있어서 인권은 상대적으로 다루기 어려운 대상임에 분명하다.

예를 들어 환경영향평가의 경우 일정 규모를 기준으로 영향평가의 대상을 선정한다. 그러나 인권영향평가의 경우에 규모로 영향평가의 대상을 결정하는 것은 그 자체로 인권에 대한 고려가 없는 행위라고 할 수 있다. 인권이란 근본적으로 1만명의 인권이나 한 사람의 인권을 달리 취급해서는 안 된다는 시각에서 출발하는 기획이다. 따라서 소수의 사람에게 영향을 미치는 사업에는 영향평가를 하지 않고 다수의 대중에게 영향을 미치는 사업만 영향평가를 하겠다는 분류 기준은 인권이라는 대상의 특수성에 대한 고려가 없는 것이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 인권영향평가의 대상을 규모를 근거로 분류하거나 다른 취급을 해서는 안 될 것이다. 그러나 이러한 분류없이 행정기관의 모든 사업이나 계획을 영향평가의 대상으로 의무화한다면 행정의 비능률성을 초래할 우려가 매우 높다. 이러한 측면에서도 사업 등과 같이 명확하게 확정하기 어려운 대상보다는 법령 등 명확한 기준으로 구별할 수 있는 영역을 우선적인 대상으로 할 필요가 있다.

(3) 인권보장을 위한 여러 제도의 일부로서 인권영향평가

인권에 관련된 제도들을 구축하는 과정에서 조심해야 하는 또 다른 부분은 하나의 새로운 제도를 만드는 것을 인권 보장을 위한 전체적인 과정의 한 부분으로서 인식해야 한다는 점이다. 다시 말해 인권영향평가제도가 인권의 실현이라는 목표를 홀로 이

뤄낼 수 있는 것이 아니라는 점을 분명히 인식하고, 전체적인 인권보장 제도와 조화를 이룰 수 있도록 제도를 구축해야 한다는 것이다.

현재 우리나라의 인권보장의 기본적인 구조는 1) 헌법상 기본권 규정을 통해 인권을 법적으로 보장하고, 2) 국회는 법률을 통해 능동적, 적극적으로 인권을 구체화하여 보장하며, 3) 정부는 국회가 제정한 법률을 집행함으로써 인권을 실현한다. 4) 이 과정에서 인권에 관한 충돌이나 침해 등이 발생했을 때 사법부와 헌법재판소는 이를 담당하여 인권에 대한 구체적 결론을 내리는 것이다. 인권영향평가는 이러한 인권 보장을 위한 거대한 흐름과 과정 속에서 어떤 부분에 위치할 것인가를 결정해야 한다. 기본적으로 국회를 제외한 행정부 내부의 정책과 법령 등에 대한 영향을 평가하는 방식으로 인권영향평가를 제도화하는 경우에는 정부의 법률 집행과정에 속하게 될 것이다. 이러한 집행과정은 법률이라고 하는 상대적으로 추상적인 규범을 시행령 등을 통해 구체화하는 작업이 선행되어야 하며, 이러한 과정에서 인권에 미치는 영향을 판단하여 인권에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 최적화된 수단으로 인권을 실현하도록 하는 것에 기여하는 것이 인권영향평가라고 할 수 있다.

이러한 관점과 같이 인권영향평가라고 하는 제도를 인권보장을 위한 만능의 도구로 선택하는 것이 아니라 인권 실현의 한 부분으로 인식하고 그에 적절한 방식으로 제도를 형성하는 것이 필요하다. 인권영향평가의 제도화라는 과정에서 제기될 수 있는 다양한 제언과 비판들 중에서 인권영향평가를 과잉 제도화하는 것은 결코 바람직한 방향이 될 수 없다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 과잉 제도화를 막기 위해서 필요한 가장 중요한 인식이 바로 인권영향평가제도를 인권보장의 한 부분으로 인식하는 것이라고 할 수 있으며 이러한 관점을 기본 원칙으로 하여 제도화에 접근하여야 할 것이다.

2. 인권영향평가의 대상

(1) 대상 선정 방식에 따른 분류

인권영향평가가 진행될 경우 무엇보다 가장 명확하게 해야 할 부분은 바로 대상 선정이다. 인권영향평가의 대상 선정 방식은 1) 의무적 영향평가 대상, 2) 평가주체의 지정을 통해 대상을 선정하는 재량적 영향평가 대상, 3) 정책입안 주체의 자발적 요구에 의해서 대상을 선정하는 자발적 영향평가 대상 등 크게 세 가지 방식으로 나눠볼 수 있다.

먼저 의무적 대상은 인권영향평가를 반드시 거쳐야 하는 대상으로 다른 개별 영향평가들의 사례를 볼 때 우선적으로 포함될 수 있는 것은 중앙행정기관이 제·개정하고자 하는 법령 등이라고 할 수 있다. 인권영향평가가 행정기관의 최적화된 인권실현

행정을 강화하는 목적으로 시행된다면 이러한 대상들이 인권영향평가의 중심 대상이 될 것이며, 인권영향평가의 제도화 과정에서도 가장 크게 고려되어야 하는 부분이 될 것이다. 재량적 영향평가 대상은 사회적 이슈가 되거나 중장기적 계획을 통해 국가 행정 전반의 인권 행정 강화를 위해서 대상을 선정하여 개선을 추진해나가기 위한 것으로 의무적 대상과 비교할 때 보조적인 영역이라고 할 수 있다. 마지막으로 자발적 영향평가 대상 영역은 의무적으로 할 경우에는 헌법상 권한 배분과 충돌 문제가 우려되거나 지나치게 광범위한 대상이 포함되어 사실상 영향평가가 무의미해질 수 있는 영역에 대하여 정책 입안 주체 스스로 전문적 기관에 영향평가를 요청하여 이뤄지는 것을 상정한 영역이라고 할 수 있다.

체계적이고 실효성이 있는 영향평가제도의 제도화 및 운영을 위해서는 무조건적으로 의무화하는 것보다 대상의 성격에 따라 적절하게 대상 선정 방식을 분류해둘 필요가 있다. 인권영향평가가 안정적으로 정착되어 운용될수록 의무가 아니더라도 정책입안 주체 스스로 인권영향평가를 통해 자발적으로 그 영향을 평가하게 될 것이며, 이것이 궁극적으로 인권영향평가 제도가 나아가야 하는 방향이라고 할 수 있다.

(2) 제·개정 법령 등

법령 등을 대상으로 하는 영향평가의 경우 참고할 수 있는 입법례는 기본적으로 성별영향평가의 경우라고 할 수 있다. 성별영향평가는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 제정·개정을 추진하는 법령(법률、대통령령、총리령、부령 및 조례、규칙)에 대한 성별영향평가 실시의무를 부과한다.[119] 인권영향평가의 경우에도 이 경우와 마찬가지로 인권영향평가 의무를 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 각각 부과하는 방식으로 의무적 대상을 설정할 수 있다.

물론 점진적 시행을 고려하여 우선 중앙행정기관에서부터 시작하여 지방자치단체의 장에게는 일정한 준비기간을 부여하는 방식도 고려할 수 있다. 아직까지 우리나라의 지방자치의 수준이 고도화되지 못했다는 점 및 인권에 미치는 자치법규의 영향력보다는 중앙행정기관의 법령 등이 갖는 영향력이 더 크다는 점에서 우선적으로 중앙행정기관의 법령 등을 의무적 대상으로 실시하여 인권영향평가 제도의 출범하는 것이 적정하다고 할 수 있다.

(3) 사업과 계획

성별영향평가의 경우 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등도 성별영향평가의 대상으로 한다.[120] 문제는 중대한 영향을 미칠지 여부에 대한 판단인데

119) 성별영향평가법 제5조

현재 성별영향평가법을 이 부분을 여성가족부장관과 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 협의하여 정하도록 하고 있다. 이는 평가기관의 재량적 시행과 평가대상기관의 자발적 시행을 절충하는 모델이라고 할 수 있다.

인권영향평가의 경우에도 이러한 협의 절차를 통해 대상을 선정하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 하지만 인권영향평가에 대한 명확한 평가지침 및 효과 등이 가시적으로 보이지 않는 상황에서 협의를 진행하는 것은 불필요한 행정적 마찰을 야기할 수도 있다. 따라서 협의에 기초한 대상 선정은 의무적 대상에 대한 인권영향평가가 일정 기간 진행된 이후에 이뤄지는 것이 합리적이다.

물론 이 과정에서도 일정한 대상에 대해 평가주체가 요구하여 인권영향평가를 진행할 수는 있다. 의무적 영향평가의 대상은 결국 일정한 법령 등이 제·개정 시점에 나타나는 것이기 때문에 이에 대한 수요 예측이 쉽지는 않을 것이다. 이러한 점 등을 고려하여 평가주체는 중장기 계획을 수립하여 인권영향평가를 진행하는 방안을 고려해야 할 것이다.

(4) 의원입법 및 공공기관의 제규정, 사업, 계획 등

먼저 의원입법의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 국회의 입법권을 침해할 수 있기 때문에 인권영향평가를 의무적으로 시행하기에는 어려움이 있다. 하지만 정부의 법령 등에 대한 인권영향평가가 시행되고, 그 효과가 입증된다면 입법기관인 국회에서도 입법과정에 인권영향평가를 자발적으로 포함시키는 것을 고려할 가능성이 높다. 따라서 제도 시행 초기부터 의원입법을 대상으로 하여 위헌 논쟁 등을 야기하는 것보다는 인권영향평가의 효과를 분명하게 함으로써 국회의원들이 자발적으로 인권영향평가에 동참할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

공공기관의 경우는 의원입법과 전혀 다른 관점에서 자발적 대상화의 필요성이 존재한다. 공공기관 자체가 너무나 광범위하며 정부와 비교할 때 스스로 인권영향평가 체크리스트 등을 진행하는 것에 어려움이 많이 발생할 수 있다. 동시에 인권영향평가 시행 초기부터 너무나 광범위한 영향평가 대상을 선정하는 것은 인권영향평가 기관에 과도한 평가부담을 야기할 수 있으며, 이러한 평가부담은 평가 자체의 부실화로 이어질 수 있을 것이다. 따라서 공공기관의 규모, 업무의 성격 및 인권침해 가능성과 범위 등을 고려하여 의무적 실시기관을 정하고, 나머지 기관의 경우에는 의무적으로 인권영향평가를 받도록 하기 보다는 자발적으로 중대한 사안을 선정하여 인권영향평가에 참여하도록 유도하는 것이 인권영향평가의 초기 내실화를 위해 바람직할 것이다.

120) 성별영향평가법 제5조 제1항

3. 인권영향평가의 절차적 윤곽

(1) 사전 준비 단계

인권영향평가 사전 준비 단계
1) 인권영향평가의 법제화 (평가대상, 평가절차, 평가기준, 평가주체 확정)
2) 평가주체 준비 (조직 정비, 내부 규정 제정 및 지원기관 선정)
3) 인권영향평가지침 작성 (자체평가용 체크리스트[121] 포함)
4) 인권영향평가지침 교부 및 교육 실시
5) 인권영향평가 시행

인권영향평가의 시행을 위한 준비단계는 위의 5단계 정도로 구성해볼 수 있다. 그러나 이 단계들을 절대적 순서라고 할 수는 없다. 특히 법제화의 단계에서 어느 정도 시간이 소요될 것인지가 예상되기 어렵기 때문에 평가 주체의 입장에서는 2단계와 3단계의 준비를 법제화 단계와 함께 진행할 필요가 있다. 인권영향평가지침을 마련하고 평가용 체크리스트를 만드는 것은 결코 일방적인 작업일 수 없다. 인권침해를 판단할 수 있는 핵심 기준을 정교한 체크리스트로 표현하기 위해서는 다양한 행정기관의 의견을 수렴함과 동시에 시민사회의 구성원으로부터의 의견수렴도 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 과정에는 과거 법령 등으로 인해 인권 침해가 일어난 사례들을 수집하여 이를 어떻게 사전에 예방할 수 있을까를 고려하는 방식의 평가지침 구상도 함께 이뤄져야 한다고 할 수 있다. 이러한 과정을 준비하는 것은 단기간에 이뤄질 수 없다는 점을 반드시 사전준비단계에 고려해야 하며, 이를 위한 소요 시간을 충분히 예상하여 시행계획을 수립하여야 할 것이다.

(2) 의무적 인권영향평가 절차

인권영향평가 절차 (의무형)
1) 대상기관의 대상 법령 등에 대한 인권영향평가 실시(체크리스트 작성)
2) 자체평가 결과 평가기관 제출 (관련 자료 포함/평가기관 요청시 추가 자료 제출)
2) 평가기관의 인권영향평가 실시 / 평가결과 대상기관 통보
3) 필요시 평가기관의 개선의견 권고
4) 대상기관 재평가요청/미수용 결정/결과 수용 (미수용 결정시 평가기관에 이유 통보)
5) 평가기관은 주기적으로 인권영향평가 결과를 정리하여 공개

121) 현재 수원시, 성북구, 경찰청 인권센터에서 사용하고 있는 체크리스트는 <부록 2> 참조.

가장 중심적 인권영향평가라고 할 수 있는 부분이 바로 의무적 인권영향평가 절차이다. 본 절차는 기본적으로 2개의 인권영향평가를 중심으로 구성된다. 1차 평가로서 자체평가는 평가 대상을 형성하는 과정에서 지속적으로 인권에 미치는 영향을 판단하면서 인권에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 방향의 방안들을 고려하면서 정책 형성을 돕는 도구로써 기능할 수 있을 것이다.

2차 평가로서 평가기관의 인권영향평가는 인권에 대한 전문적 평가역량을 갖춘 평가기관이 대상 정책 등으로 인한 영향요소들을 두루 평가하는 과정이다. 여기서 강조되어야 하는 것은 독립성과 전문성이라고 할 수 있으며 관계 행정기관에 대한 고려보다는 인권에 미치는 영향을 가능한 정확하게 판단하고, 특히 정책 형성과정에서 소외되기 쉬우며 민주적으로 대표되기 어려운 소수자의 권리 침해 등을 고려하는 것에 중점을 둘 필요가 있다. 특히 2차 평가는 이미 이뤄진 1차 평가에 대한 보완기능을 수행할 필요가 있으며, 대상 정책 자체에 대한 평가뿐만 아니라 자체 평가 내용에 대한 환류적 성격도 포함할 필요가 있다.

평가 이후 단계로 결과 수용 단계는 결국 인권영향평가의 법적 구속력을 어떤 방식으로 제도화할 것인가와 밀접한 영향을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 일정한 법적 구속력을 평가 결과에 부여하는 것은 평가주체가 정책 결정에 일정한 강제적 의견을 갖는 것으로 행정 조직의 체계를 전반적으로 재구성해야 가능한 것이다. 따라서 법적 구속력보다는 인권영향평가를 기초로 한 합리적 논거를 제시하여 정책 형성 기관이 스스로 납득하고 결과를 수용하여 법령 등의 내용을 변경할 수 있도록 유도하는 것이 가장 이상적인 방향이라고 할 수 있다.

(3) 평가주체 선정 인권영향평가 절차

인권영향평가 절차 (평가주체 재량형)
1) 평가주체의 인권영향평가 중장기 계획 마련 및 대상기관 협의
2) 대상기관에 인권영향평가 일정 통보
3) 선정된 정책 등에 대한 대상기관 자체인권영향평가 실시(체크리스트)
4) 자체평가 결과 평가기관 제출 (관련 자료 포함/평가기관 요청시 추가 자료 제출)
5) 평가기관의 인권영향평가 실시 / 평가결과 대상기관 통보
6) 필요시 평가기관의 개선의견 권고
7) 대상기관 재평가 요청/미수용 결정/결과 수용 (재평가 요청 및 미수용 결정시 평가기관에 이유 통보 / 수용시 수용결과 보고)
8) 평가기관은 주기적으로 인권영향평가 결과를 정리하여 공개

평가 주체가 주도하는 인권영향평가의 절차에서 가장 주목해야 하는 지점은 1단계의 인권영향평가를 위한 중장기 계획 및 대상기관 협의 절차라고 할 수 있다. 평가 주체는 의무형 인권영향평가의 수요를 예측하여 평가 주체 스스로 내실 있는 평가가 가능한 양적 범위를 적절히 판단하여야 하며, 그 범위 내에서 기존의 법령 등이 인권에 미치는 부정적 영향 등을 점검하고 개선할 수 있도록 평가를 진행하면 된다. 물론 이러한 평가 주체의 계획과 평가 대상 선정은 일방적으로 이뤄져서는 결코 원만한 인권영향평가의 진행이 이뤄질 수 없다. 따라서 이 과정에서 대상 기관과 함께 적절한 일정을 협의하는 것이 필수적 과정이라고 할 수 있다.

(4) 자율형 인권영향평가 절차

인권영향평가 절차 (자율형)
1) 평가주체의 인권영향평가 효과 및 자율적 인권영향평가 절차에 대한 홍보
2) 의원입법과정 및 공공기관의 자율적 자체 평가 실시(체크리스트)
3) 자체평가 결과 평가기관 제출 (관련 자료 포함/평가기관 요청시 추가 자료 제출)
4) 평가기관의 인권영향평가 실시 / 평가결과 대상기관 통보
5) 필요시 평가기관의 개선의견 권고
6) 대상기관 재평가요청/미수용 결정/결과 수용 (미수용 결정시 평가기관에 이유 통보)
7) 평가기관은 주기적으로 인권영향평가 결과를 정리하여 공개

자율형 인권영향평가는 인권영향평가의 적용범위를 의무적으로 확대할 때 발생할 수 있는 여러 난점을 제어함과 동시에 가능한 넓은 범위의 인권영향평가를 가능하게 하기 위해서 제도화하는 절차이다. 따라서 무엇보다도 중요한 것은 이러한 절차가 실질적으로 정책 형성에 있어서 인권에 최적화된 정책을 도출하기 위한 실질적 기여를 하고 있다는 점과 그러한 측면에 대한 적절한 홍보라고 할 수 있다. 결국 인권영향평가의 장기적 성패는 얼마나 다양한 주체들이 자발적으로 인권영향평가를 요청하고, 이를 기초로 정책과 내부 규정 등을 인권에 최적화된 형태로 변경하는가에 있다고 할 수 있다.

자율형 인권영향평가는 인권영향평가의 도입 초기부터 중심 절차가 될 수는 없다. 그러나 장기적으로 의원입법 과정에서 국회 스스로 인권영향에 대한 자체평가를 실시하고 이를 검토하기 위해 평가기관에 자료를 제출하는 것이 자율적으로 이뤄진다면 인권영향평가의 가장 핵심적인 절차는 바로 자율형 인권영향평가 절차가 될 것이다. 따라서 인권영향평가를 제도화할 때 자율형이라고 해서 경시하는 태도보다는 최소한의 제도적 골격을 근거 법률에 갖춰두는 것이 필요하다.

4. 인권영향평가의 기준

(1) 인권영향평가의 기준으로서 인권

인권영향평가는 일정한 법령, 사업, 계획 등이 “인권”에 미치는 영향을 분석•평가하는 행위로 평가의 기준은 인권이다. 인간이면 누구나 향유할 수 있는 보편적 권리로서 인권을 우리나라 법제에서 세부적으로 규정하고 있는 현행법은 국가인권위원회법이라고 할 수 있다. 국가인권위원회법은 “인권이란「대한민국헌법」및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입、비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다”고 정의한다. 따라서 인권영향평가의 기준으로서 인권은 이러한 정의를 기초로 인식할 수 있을 것이다.

하지만 이러한 인권 개념으로 영향평가를 실시할 경우에는 몇 가지 문제가 예상될 수 있다. 첫째, 인권영향평가의 기준이 지나치게 광범위하고 추상적이라는 문제이다. 규제영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가의 기준들과 비교할 때에도 인권이라는 기준은 지나치게 광범위하며, 상대적으로 더 많은 추상적 개념들로 채워져 있다. 따라서 평가지침 자체를 명확하게 구성하지 않는 이상 단순히 인권을 기준으로 평가한다는 것은 형식적 평가에 그칠 가능성이 높다. 따라서 단순히 목록화된 인권의 제시가 세밀한 평가지침의 마련이 매우 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 인권들이 서로 충돌할 수 있다는 점이다. 부패영향평가에서 부패유발요인이라는 기준은 다른 긍정적인 정책 작용과 충돌할 가능성이 높지 않다. 그러나 특정한 인권의 보장을 강화하는 정책을 실시할 때에는 다른 인권에 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성이 높다. 예를 들어 전통시장 상인을 위한 대형마트 의무휴업 정책은 전통시장 상인에게는 긍정적 영향을 주지만, 소비자의 시장 선택권이나 마트 사업주의 경영의 자유에는 부정적 영향을 준다. 그리고 이러한 경우뿐만이 아니라 대부분의 정책이 결국 공동체 구성원의 자유와 권리를 일부는 제약하고 일부는 실현하는 구조를 취하기 때문에 인권 사이의 충돌이나 공익과 인권 사이의 충돌은 인권영향평가에 있어서 상수와 같은 존재라고 인식하여야 한다. 따라서 인권영향평가의 평가 기준은 단순히 일정한 목록의 인권일 수는 없으며, 그러한 인권을 최적화하여 보장하도록 하는 비례성 원칙 등이 포함되어야 한다. 그러나 비례성 원칙을 적용한 체크리스트는 일정한 목록의 인권을 토대로 한 체크리스트에 비교할 때 상대적으로 복잡할 수밖에 없다. 따라서 비례성원칙과 같은 세분화된 인권평가 기준을 포함하는 인권영향평가지침은 일정한 교육을 전제로 해야 원활한 자체 평가가 가능할 수 있다.

셋째, 행정 영역별로 집중적으로 고려해야 하는 인권의 영역이 서로 다르다는 점이다. 경찰행정과 같은 영역에서는 신체의 자유나 영장주의 및 적법절차 원칙과 같은 기준이 인권영향평가의 주요 내용이라고 할 수 있지만 교육행정의 영역에서는 이러한

기준은 별 의미가 없는 기준이 된다. 따라서 만일 모든 행정 영역을 포괄하는 인권영향평가 기준과 지침을 만든다면 개별 영역의 특성을 충분히 반영하기 어려우며, 동시에 상당 부분은 무의미한 내용이 될 가능성이 높다. 지나치게 무관한 체크리스트가 연속되는 경우에는 자신의 영역에 해당하는 부분이 나오더라도 세밀히 확인하기 어렵기 때문에 가능하면 개별 영역에 맞춤형 평가 기준과 지침을 마련하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 물론 이러한 맞춤형 평가기준과 지침은 단기간에 완성되기 어려울 수 있다. 따라서 인권영향평가지침을 마련하는 과정에서 단계적·점진적으로 세분화된 평가지침을 마련해가는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다.

(2) 인권영향평가의 세부적 판단 도구

우리 헌법상 기본적 인권을 정당하게 제약하기 위해서는 헌법 제37조 제2항의 기준을 통과해야 한다. 그리고 이 기준은 인권영향평가에 있어서 인권에 관한 제약의 정당성 혹은 인권에 대한 부정적 영향의 한계를 판단하는 핵심적 판단 기준이 될 것이다. 이와 같은 헌법상 기본적 인권에 대한 판단 원칙을 간략히 정리해보면, 1) 법률유보의 원칙(적법성의 원칙), 2) 비례성의 원칙, 3) 평등의 원칙(차별금지의 원칙) 등을 제시할 수 있다.[122)]

먼저 법률유보 원칙은 공권력이 개인의 권리와 자유를 제한할 때에는 입법자의 승인이 반드시 전제되어야 한다는 법치주의의 원리를 담고 있다. 즉 법률에 근거 없이 인권을 제한하는 것은 그 자체로 인권을 침해하는 행위이기 때문에 일정한 법령, 계획, 사업 등이 인권을 제약한다면 그 근거 법령을 찾아서 확인하여 평가하는 원칙이라고 할 수 있다. 특히 위임입법에 의한 인권 제약행위가 다수 발생해 온 우리나라의 현실에서 우선적으로 강조해야 하는 원칙은 법률유보 원칙이라고 할 수 있다.

다음으로 비례성 원칙은 크게 1) 목적의 정당성, 2) 수단의 적합성, 3) 침해의 최소성, 4) 법익의 균형성 등 4가지 세부 원칙으로 구성된다. 앞서 제시한 법률유보 원칙은 주로 형식적·절차적 측면의 정당성에 대한 판단도구라면, 비례성 원칙은 정책의 내용적 측면에 대한 판단도구라고 할 수 있다. 지금까지 비례성 원칙은 주로 헌법재판 등의 영역에서 일정한 정책이 기본권을 침해하는가의 여부에 대한 사후적 판단도구로 발전되어 왔다. 이렇게 사후적 판단도구로 발달되어 왔지만 상당 기간 기본권 침해를 평가하는 가장 구체적이고 유효한 기능을 수행한 도구로서 사전적 판단과정에서도 동일한 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다. 하지만 실질적으로 비례성 원칙에 입각한 판단을 하기 위해서는 반드시 일정한 교육이 전제되어야 할 것이다.

마지막으로 제시할 수 있는 것이 평등의 원칙이다. 간략하게 말하면 “같은 것은 같

122) 이러한 판단 기준에 기초한 체크리스트를 부록으로 첨부한다. <부록 3> 참고.

게, 다른 것은 다르게"라는 문구로 정리될 수 있지만 실질적으로 평등 원칙은 가장 활용하기 어려운 판단 도구라고 할 수 있다. 헌법재판과정에서는 이러한 평등 원칙을 주로 자의금지 판단과 합리성 판단 등으로 세분화하여 운영하고 있는 것도 엄격한 평등 원칙을 모든 사안에 적용하는 것은 어려운 문제이기 때문이다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 인권영향평가를 통해 가장 핵심적으로 고려해야 하는 대상이 민주적 대표 과정에서 소외되기 쉬운 소수자라는 점에서 평등 원칙은 인권영향평가의 중요한 판단도구로 구성해야 할 것이다.

일정한 법령 등의 인권에 대한 영향은 목록화된 인권을 기준으로 해서 판단될 수 없다. 결국 인권영향평가의 핵심은 이상에서 제시한 비례성 판단이나 평등 판단이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 판단도구들은 단기간의 학술적 연구를 통해 형성되는 것이 아니며 일정 기간 축적된 경험과 판단 사례들이 있어야 비로소 원활하게 활용할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 20년 가까이 진정사건을 통해 인권침해 여부 및 차별 여부를 판단해온 국가인권위원회가 지금까지의 축적된 경험을 토대로 인권영향평가를 위한 세부적 지침을 마련하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

5. 인권영향평가의 주체

인권영향평가는 크게 1) 자체평가와 2) 평가기관 평가로 나누어 볼 수 있다. 따라서 평가의 주체도 기본적으로 정책 입안 기관과 평가기관이라는 이원적 구조를 갖는다. 하지만 실질적으로 인권영향평가지침을 마련하고, 자체평가를 위한 도구(체크리스트)를 제작·공급하고 교육하는 역할을 수행하며, 전문화된 인권영향평가를 실시하는 인권영향평가의 주관기관이 결국 인권영향평가의 핵심주체라고 할 수 있다.

이러한 인권영향평가의 주체로는 현재 우리나라의 상황에서 국가인권위원회가 가장 적합한 기관이라고 할 수 있다. 하지만 국가인권위원회의 현재의 조직과 구성을 유지하는 상황에서 인권영향평가라는 업무를 수행하는 것은 과도한 부담을 야기할 수밖에 없다. 특히 진정사건에 대한 처리가 현재 국가인권위원회 업무의 중심을 차지하고 있는데 인권영향평가 업무는 그 이상의 업무 부담으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 국민권익위원회나 여성가족부의 조직과 구성 사례를 분석하여 국가인권위원회의 조직을 일부 개편하여야 인권영향평가의 주체로서 역할을 적절히 수행할 수 있을 것이라고 판단된다.

동시에 영향평가 자체를 행정기관이 완전히 소화해내기 어려운 측면이 존재하기 때문에 이를 지원하는 기관도 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 지원기관의 모델로는 성별영향평가에 있어서 성별영향분석평가센터와 같은 형태의 지원기관 지정 방식을 상정해 볼 수 있다. 특히 인권영향평가의 내실 있는 진행을 위해서는 광범위한 인권

분야에 대한 고른 전문성이 필수적이며, 행정기관보다는 연구기관의 성격이 강조되는 조직이 지원기관으로 설치·운영될 필요가 있다.

인권영향평가는 단순히 정책결정에 관한 권한 배분의 문제로 접근해서는 안 된다. 국가 정책을 형성하는 과정에 있어서 인권이라는 언어가 정책형성과 결정 과정에 항상 존재하는 언어로 소통되도록 만드는 것이 인권영향평가의 근본적인 취지라고 할 수 있다. 따라서 평가 주체는 일정한 법적 권한에 기초하여 인권 개선이라는 결과를 획득하려고 목표하기 보다는 인권이라는 언어에 기초한 합리적 근거들을 통해 정책형성 기관을 설득하고, 인권에 최적화된 정책적 결정으로 나아가도록 지원하는 역할을 담당한다는 점을 명확하게 인식할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 인권영향평가의 주체를 구성해나가야 할 것이다.

6. 공공부문 인권영향평가 모델 정리

공공부문 인권영향평가 모델			
시행시기	1) 일정한 준비기간 필요 2) 점진적 확대 시행		
근거법령	국가인권위원회법 개정 또는 인권기본법 제정 또는 인권영향평가법 제정		
목적	법령 등이 인권에 미치는 영향을 분석•평가하여 인권 실현에 최적화된 정책적 수단을 선택		
평가기준	1) 대한민국 헌법상 기본적 인권 및 국제인권규범의 인권 2) 법률유보, 비례성, 평등 원칙 등 세부판단 도구		
작성지침	인권영향평가지침 등 구체적 작성 지침 마련 필수		
심의기관	국가인권위원회		
지원기관	인권영향분석평가센터 형태의 지원기관 지정 자문기구 및 외부전문가 풀		
유형	의무형 인권영향평가	선정형 인권영향평가	자율형 인권영향평가
평가대상	중앙행정기관 및 지방자치단체가 제·개정하고자 하는 법령 등	사업, 계획 시행중인 법령 등	의원입법 공공 기관의 규정/사업/계획
평가절차	1) 자체 평가 실시 2) 자체 평가결과 제출 3) 평가기관 평가 실시/결과 통보 4) 대상기관 결과 수용/미수용	1) 평가 대상 선정(협의) 2) 자체 평가 실시 3) 평가기관 평가 실시/결과통보 4) 대상기관 결과 수용/미수용	1) 영향평가 신청 2) 자체 평가 실시 3) 평가기관 평가 실시/결과통보 4) 대상기관 결과 수용/미수용

	5) 주기적 평가결과 정리/공개		
구속력	절차: 법정 대상 의무시행 결과: 권고	절차: 협의를 통한 지정 결과: 권고	절차: 자율 결과: 권고

Ⅲ. 인권영향평가 도입 단계와 비용 추계

1. 인권영향평가의 도입 단계

인권영향평가의 도입을 위한 출발점은 법적 근거를 마련하는 것이다. 그러나 인권영향평가를 위한 인권기본법 제정 또는 인권영향평가법 제정은 국회의 논의를 거쳐야 하는 과정이다. 이러한 과정, 특히 국회를 설득하기 위해서는 일정한 준비가 필요하다. 따라서 이하에서는 인권영향평가를 도입할 수 있는 현실적인 단계들을 모색하고자 한다.

우선 인권영향평가에 관한 법적 근거가 마련되기에 앞서 예비적 차원에서 현재의 법적 근거를 토대로 인권영향평가를 시행해보는 것도 좋은 방안이라고 할 수 있다. 국가인권위원회법 제19조는 국가인권위원회의 업무를 규정하면서 제1호에 “인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명”을 그 업무 중 하나로 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제19조는 인권정책관계자협의회의 설치와 구성을 규정하고 있으며, 동법 시행령 제20조에서 본 협의회의 기능으로 법 제19조에 의한 권고에 관한 사항을 규정하고 있다. 따라서 현재의 법령에 인권영향평가라는 개념은 명시되어 있지 않지만 내용적으로 인권 관련 법령에 관한 조사와 개선을 위한 권고 및 의견표명이 가능하기 때문에 이를 토대로 인권영향평가를 예비적으로 실시하면서 인권영향평가에 대한 구체적인 실무를 정착시켜갈 수 있다.

부패영향평가의 경우에도 부패방지권익위법에는 부패영향평가라는 명시적 개념을 사용하지 않고 있으며, 동법 제28조의 부패유발요인 검토 규정을 근거로 동법 시행령 제30조를 통해 부패영향평가라는 개념을 사용하고 있다. 이러한 사례를 참고할 때 현행 국가인권위원회법을 토대로 동법 시행령을 일부 개정하여 앞서 인권영향평가의 모델로 제시한 것 중 관계기관의 협의를 토대로 평가기관의 선정을 통해 진행되는 선정형 인권영향평가를 충분히 시행할 수 있을 것이다.

이렇게 우선 인권에 중대한 영향을 미치는 법령의 제·개정이나 현행 법령에 대한 인권영향평가를 실시하여 그 효과를 관계기관과 공유함으로써 인권영향평가에 대한

긍정적 효과를 공유해나가는 것이 현실적으로 인권영향평가의 도입을 촉진하고, 인권기본법 제정을 통한 인권영향평가 도입 시 시행착오를 최소화하는 방안이라고 할 수 있다. 또한 이 과정에서 인권영향평가의 제도적 완성을 위해서 필수적으로 전제되는 인권영향평가지침을 먼저 국가인권위원회 내부에서 운영해보면서 점진적으로 보완함으로써 인권영향평가의 제도적 완성도를 높여갈 수 있을 것이다.

다음 단계는 인권기본법이나 인권영향평가법의 제정이다. 인권기본법 제정을 위한 논의는 이미 상당기간 전부터 진행되어 왔다. 특히 2012년 18대 대선 후보였던 문재인 대통령 후보는 인권기본법을 대선공약으로 하여 인권기본법에 관한 공론을 진행하였다. 그 이후에도 여러 차례 국가인권위원회, 학계, 정계에서 인권기본법 제정에 관한 논의가 존재하고, 국가인권위원회의 인권기본법 초안도 마련된 상태이지만 아직까지 한 번도 국회에 법안으로 발의되지 못한 상태이다. 인권기본법의 다양한 내용들로 인해 여야 간의 견해 차이는 쉽게 해소되기 어려운 상황이기 때문에 인권영향평가 제도의 도입을 위해서는 인권기본법으로부터 인권영향평가 제도를 분리하여 인권영향평가법을 별도로 제정하는 것도 하나의 방안이라고 할 수 있다.

인권기본법의 제정 필요성에 대해서는 본 연구의 범위를 벗어나기 때문에 별도로 깊이 있게 논의하지는 않는다. 다만 현재 국가인권위원회법이라는 조직 중심 법규가 인권에 관한 법률 규정의 중심이 되는 것은 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 실체적 내용을 갖춘 인권에 관한 법률을 국회의 입법과정을 통해 마련하는 것은 시급한 사안이라고 할 수 있다. 그러나 이른바 “기본법”이라고 하는 입법 방식의 최근 모습들은 지나치게 도식화된 측면이 있다. 즉 “기본법”이라는 전형적인 공식에 인권이라는 이름만을 채우는 인권기본법의 제정은 특별한 의미를 가질 수 없을 것이다. 따라서 인권기본법 제정이 의미를 갖기 위해서는 실질적으로 인권 실현에 기여할 수 있는 인권영향평가와 같은 구체적인 제도를 체계적으로 제도화할 필요가 있다.

인권영향평가의 도입단계
1) 국가인권위원회법 시행령 개정 <예시> 국가인권위원회법 시행령 제00조(인권영향평가) ①위원회는 법 제19조 제1호에 따라 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행이 인권에 미치는 영향에 대한 분석·검토(이하 "인권영향평가"라 한다)를 실시할 수 있다. ②위원회는 법 제20조에 따라 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장이 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령의 제정 또는 개정

을 위해 위원회에 통지하는 경우 인권영향평가를 실시할 수 있다.

③위원회가 인권영향평가를 실시한 경우 그 결과를 관계기관에 통보하고 필요한 경우 법 제25조에 따라 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

④제3항에 따른 개선권고를 받은 국가행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 위원회의 권고대로 이행하기 곤란하다고 인정되는 경우에 그 사유를 서면으로 위원회에 통보하여야 한다.

⑤위원회는 인권영향평가의 추진을 위하여 평가대상, 평가기준, 평가방법 및 평가계획 등에 관한 인권영향평가지침을 수립하여야 하며, 이를 대상기관에 통보할 수 있다.

⑥위원회는 관계기관 자체 인권영향평가의 실시 및 인권영향평가에 필요한 자료의 제출을 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다.

⑦위원회가 인권영향평가를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 대한민국 헌법 및 국제인권규범 상의 인권에 미치는 부정적 영향
2. 법률유보 원칙
3. 비례성 원칙
4, 평등 원칙
5. 그 밖에 인권 침해 요소

제00조(인권영향평가 자문기구) ①위원회는 인권영향평가의 전문성·공정성을 확보하고 인권영향평가의 실시에 관하여 위원회의 자문에 응하게 하기 위하여 인권영향평가에 관한 자문기구를 둘 수 있다.

②인권영향평가에 관한 자문기구의 조직과 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

2) 인권영향평가지침 마련
3) 인권영향평가 계획 수립
4) 인권영향평가 시행: 선정형 인권영향평가 시행
5) 인권기본법 제정: 의무형·자율형 인권영향평가 도입
6) 인권영향평가 지원기관 지정
7) 인권영향평가 시스템 구축
8) 영역별 인권영향평가지침 마련
9) 인권영향평가 대상 확대

2. 인권영향평가 관련 비용추계

(1) 재정수반요인

인권영향평가 시행에 있어서 지속적으로 발생할 것이 예상되는 재정수반요인은 1) 인권영향평가 주관기관의 조직 운영을 위한 인건비, 2) 인권영향평가 지원기관 운영 지원 비용, 3) 인권영향평가 자문기구 운영비, 4) 인권영향평가 담당자 교육 훈련비, 5) 인권영향평가 시스템 운영비, 6) 필요한 대상에 대한 외부 인권영향평가를 위한 연구용역비 등이 있을 수 있다. 이 밖에 초기에 일시적으로 발생할 것이 예상되는 재정수반요인은 1) 인권영향평가지침 제작을 위한 연구용역 진행비, 2) 인권영향평가시스템 구축비용 등이 있을 수 있다.

(2) 비용추계

인권영향평가제도를 현재 국가인권위원회법과 동법 시행령 개정에 기초해서 일부 지정된 대상에 한정하여 시행하는 경우와 인권기본법 제정을 통해 의무적 대상 모두에 시행하는 경우의 소요되는 비용이 다를 것이다.

현재 의무적 영향평가를 시행하고 있는 여성가족부의 성별영향평가제도를 기준으로 보면, 여성가족부의 성별영향평가과의 조직 규모는 과장 1인, 사무관 4인, 주무관 4인으로 구성되어 있으며, 1년 예산은 2018년 기준 29억 3천 9백만원이다. 부패방지영향평가를 실시하고 있는 국민권익위원회의 경우 청렴도측정 및 부패영향평가에 배정하고 있는 1년 예산은 2018년 기준 24억 7천 8백만원이다.

비용추계는 결국 인권영향평가를 구체적으로 어떤 방식, 기준, 절차에 따라서 입안하느냐에 따라 큰 차이를 가질 수 밖에 없다. 이하에서는 특히 성별영향평가의 예를 기준으로 1) 선정형 인권영향평가의 경우와 2) 인권기본법 제정을 통한 전면 인권영향평가 도입의 경우를 나누어서 인권영향평가에 소용될 비용을 추계한 것이다.

인권영향평가 비용추계
1) 선정형 인권영향평가 시행 - 주관기관 조직 운영비: 사무관 1인, 주무관 1인 인건비 - 자문기구 운영비: (인권영향평가 시행 계획에 따라 변동) 5백만원 * 계획 횟수 - 인권영향평가지침 개발비 45백만원 - 외부 인권영향평가 연구용역비: 45백만원 * 계획 횟수 ex) 년 6회 자문회의, 외부 인권영향평가 5회 시행시 예상 비용: 300백만원 (주관기관 조직 인건비 제외)

2) 인권기본법 제정 이후 전면 인권영향평가 시행

- 주관기관 조직 운영비: 과장 1인, 사무관 5인, 주무관 5인 인건비
- 자문기구 운영비: 5백만원 * 12 (매월 진행)
- 지원기관 운영비: 인권영향평가센터 지정•운영 비용 (성별영향평가의 경우 17개 센터에 년 739백만원 지원)
- 외부 인권영향평가 연구용역비: 45백만원 * 10건
- 영역별 인권영향평가지침 개발비 45백만원 * 5건 (일시 비용)
- 인권영향평가시스템 구축비: 200백만원 (일시 비용)
- 인권영향평가 담당자 교육훈련비: 126백만원 (성별영향평가 기준)

ex) 지속 비용 1,375백만원 (주관기관 조직 인건비 제외)
일시 비용 425백만원

이상에서 보는 바와 같이 1) 시행령 개정에 기초하여 국가인권위원회가 선정하는 대상에 대해 총 5회의 인권영향평가를 1년간 실시할 경우 소요되는 비용은 조직 내부 인건비를 제외하고 3억 원 정도가 예상되며, 2) 인권기본법에 기초하여 인권영향평가를 전면 시행하는 경우 국가인권위원회 내부 조직 인건비를 제외하고 매년 13억 7천 5백만 원 정도가 예상되며, 그 밖의 시스템 구축 및 평가지침 개발을 위해 시행 초기 4억 2천 5백만 원의 일시 비용이 예상된다.

제6장 결론

Ⅰ. 인권행정 실현도구로써 인권영향평가

대한민국 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 이러한 인권 보장에 대한 헌법 규정은 국가의 존재 이유와 공권력의 정당화 근거가 바로 인권보장에 있다는 점을 명확하게 보여주는 것이라고 할 수 있다. 하지만 인권 보장은 단순한 문제가 아니다. 어떤 사람의 인권을 보장하기 위해서는 일정한 재정의 소요 또는 다른 사람의 인권에 대한 제약이 필요하다. 예를 들어 밤길에 안전한 통행을 보장하기 위해서 CCTV를 설치하는 경우에 어떤 사람의 안전할 권리는 보장되지만 동시에 다른 사람의 사생활의 비밀과 자유가 제약된다. 청소년의 건전한 성보호를 목적으로 음란물에 대한 규제를 시행하는 경우 동시에 일정한 표현의 자유와 예술의 자유에 대한 제약이 문제되며, 신혼부부의 주거안정을 위해 공공 임대 주택의 우선 배정 정책을 시행하는 것은 동시에 다른 서민들의 주거 안정에 부정적인 영향을 주는 것이다. 이와 같이 인권은 일면적으로 보장을 실현할 수 있는 것이 아니며 다른 공익이나 인권들과의 관계를 고려해서 최적화된 수단을 발견해야 실현될 수 있는 것이다.

인권영향평가는 인권에 관한 법령, 사업, 계획 등이 인권에 미치는 영향을 종합적으로 평가하는 도구이다. 이러한 평가 과정은 정책 입안 주체가 집중하는 정책적 목표 이외에 정책이 인권에 미치는 전반적인 영향을 사전에 분석하고 진단하여 다른 인권에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 정책을 형성할 수 있도록 한다. 그리고 정책 입안 주체 이외의 제3자적 시각에서의 평가를 통해서 더 공정하고 객관적으로 최적화된 정책 형성에 기여할 수 있다.

인권영향평가가 이러한 기능을 적절하게 수행하도록 하기 위해서는 먼저 세분화된 인권영향평가지침을 마련하는 것이 필요하다. 지나치게 광범위한 인권영향평가 기준은 무성의한 영향평가를 만들 우려가 높으며, 지나치게 간소화된 인권영향평가 기준은 인권영향평가를 의미 없는 형식적 평가로 전락시킬 우려가 크다. 따라서 각 행정영역의 특수성을 반영한 세분화된 인권영향평가지침을 마련하는 것이 인권영향평가의 성공적인 정착을 위해 우선적으로 준비되어야 하는 것이다.

또한 인권행정의 실현도구로써 인권영향평가가 정착되기 위해서 중요한 것은 인권영향평가 제도를 단순히 시행하는 것이 아니라 정책 입안 주체 스스로 인권에 대한 영향을 평가할 수 있도록 인권영향평가지침을 지속적으로 교육하고 훈련하는 것이다.

이러한 세분화된 지침과 지속적인 교육이 함께 될 때 인권영향평가는 인권 실현에 최적화된 정책적 결과물을 만드는 것뿐만 아니라 국가 행정의 담당자가 정책 형성의 전반적인 과정에서 인권적 사유를 내면화하도록 유도하는 기능을 수행할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 소수자 인권보장 도구로써 인권영향평가

현대 대의제 민주주의 국가에서 인권은 일차적으로 국민의 대표인 국회를 통해 구체화된다. 국민의 대표를 선출하고 국회를 구성하는 선거는 결국 다수자의 의사에 의해 결정되는 과정이다. 따라서 국회를 통한 인권의 구체화 과정은 주로 다수자의 의사를 대변하는 과정이라고 할 수 있다. 문제는 이 과정에서 대표되지 못한 소수자의 인권이 배제될 수 있다는 점이다.

양심적 병역거부자의 사례에서 볼 수 있듯이 절대적 소수자들의 권리는 국회를 통해 보장하는데 한계가 있으며, 헌법재판소와 같은 사법적 권리구제 절차를 통해서 보장하고 있기는 하지만 이는 장기간에 걸쳐 소수자들의 권리가 지속적으로 침해되는 과정이 반복된 이후에 이뤄지는 경우가 많다. 인권영향평가는 정책 형성의 단계에서 일정한 기준을 통해 소수자의 인권에 미치는 영향을 고려함으로써 소수자에 대한 배제와 인권 침해를 최소화할 수 있는 도구라고 할 수 있다.

또한 사법적 권리구제 수단은 원칙적으로 구체적 사건을 전제할 때만 가능하다. 따라서 일정한 법령, 사업, 계획 등에 대한 포괄적인 차별판단에는 한계를 가질 수밖에 없다. 이때 기존의 법령 등에 대한 사후적 인권영향평가는 심각한 차별을 양산하는 법령 등에 대한 포괄적인 차별 판단을 가능하게 한다는 점에서 소수자에 대한 인권침해와 차별의 영역에서 사법적 권리구제 수단이 가지고 있는 한계점을 극복하는 도구로 기능할 수 있을 것이다.

인권영향평가의 이러한 기능은 평등 원칙 또는 차별금지라는 기준을 근거로 한 평가를 통해 실현될 수 있다. 하지만 헌법재판소의 차별 판단에서 볼 수 있듯이 평등 원칙에 기초한 평가는 매우 큰 폭의 차이를 갖는다. 즉 자의금지에 기초한 평등 판단은 상당수의 차등 대우에 대한 정교한 평가를 하지 못한 형식화된 평가가 될 수 있으며, 합리성 심사에 기초한 평등 판단은 지나친 정책 형성 재량에 대한 통제나 개입이 될 우려가 있다. 따라서 소수자의 인권보장 도구로써 인권영향평가가 기능하기 위해서는 무엇보다 평등원칙에 대한 정교한 평가지침을 마련할 필요가 있다. 차별시정에 대한 오랜 기간의 경험을 축적해온 국가인권위원회는 이러한 평가지침 마련에 있어서 다른 행정기간보다 강점을 가질 수 있다. 하지만 이러한 강점을 더욱 부각하기 위해서는 차별시정 판단에 관한 경험에 더해서 헌법재판소의 평등권 침해 판단 과정에 대

한 다각도 분석이 함께 이뤄질 필요가 있다.

인권은 누구나 누릴 수 있는 권리이다. 하지만 민주적 대표를 통해 국가의사를 결정하는 과정에서 소수자는 쉽게 배제되고 소외되는 대상이다. 현대사회에서 인권의 의미는 양적인 측면에서의 권리 실현보다는 배제되고 소외되는 소수자가 없도록 하는 것에 더 강조점이 있다고 할 수 있다. 그러나 국가 행정이나 정책 형성의 과정에서 대표되지 못하는 소수자들의 소리가 반영되는 것은 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 이러한 현실적 한계를 극복하고 차별 없는 정책 형성을 이끌어가는 역할을 인권영향평가가 수행해야 한다. 따라서 인권영향평가에 있어서 중심적인 평가 기준은 평등 원칙이 될 필요가 있으며, 인권 전반에 관한 영향 평가가 지나치게 광범위하다면 오히려 차별 유발 요인에 대한 집중적인 분석과 평가로 인권영향평가를 디자인하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국가인권위원회의 내실화와 인권영향평가

모든 국가기능은 인권 실현을 목적으로 한다. 공권력이라는 강제력이 정당화되는 것에도 바로 인권 실현이라는 목적이 존재하기 때문이다. 대한민국헌법은 기본권 규정을 통해 인권 실현의 기본 원칙을 설정하고 있으며, 국가 조직 규정을 통해 이를 실현할 수 있는 도구로써 입법, 행정, 사법이라는 국가 기능을 구성한다. 이러한 국가 기능은 서로 견제와 균형을 이루며 동일한 목적을 향하지만 각기 다른 역할을 수행하고 있다.

국가인권위원회는 이러한 국가 기능의 구성으로부터 독립된 지위를 갖는다. 하지만 동시에 인권에 관한 의제 설정과 정책 형성에 있어서는 입법기관을 지원하는 기능을 수행하며, 인권에 관한 실태조사와 교육, 홍보 등에 있어서는 집행기관의 성격을 갖는다. 또한 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제 과정에 있어서는 준사법적 기능을 수행하기도 한다. 이러한 국가인권위원회의 복합적인 성격은 인권에 관한 가장 전문성 있는 국가기관으로서 인권의 보호와 향상을 위한 광범위한 역할을 부여받고 있기 때문이라고 할 수 있다.

국가인권위원회법의 제정 이후 현재에 이르기까지 국가인권위원회의 활동은 다양한 측면에서 조명할 수 있다. 그 중에서 가장 괄목할 수 있는 것은 바로 사법적 권리구제의 한계를 보완하는 국가인권위원회의 진정사건 처리 기능이었다고 할 수 있다. 물론 진정사건에 대한 결론이 강제력을 가진 것은 아니었지만 설득력 있는 논거를 통해 권고에 대한 이행을 촉구하면서 인권의 보호와 향상에 노력해왔다는 점은 높게 평가할 수 있다. 하지만 진정사건 처리 절차는 결국 개별 사건 처리를 중심으로 하기 때문에 국가인권위원회의 인권 실현을 위한 능동적이고 적극적인 활동 역량을 강화하는

토대가 되지는 못했다고 할 수 있다.

법령, 정책, 사업, 계획 등 다양한 국가 작용이 인권에 미치는 영향에 관한 평가가 전제되어야 하는 인권영향평가는 개별 사건 처리와는 달리 국가인권위원회의 인권 실현을 위한 능동적이고 적극적인 활동 역량을 강화하는 중요한 기반으로 작동할 수 있다. 그리고 이러한 역량 강화는 인권에 관한 가장 높은 전문성을 갖춘 기관으로서 국가인권위원회의 내실화를 이뤄내는 요소가 될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서도 국가인권위원회가 적극적으로 인권영향평가의 제도화를 위해 노력할 필요성이 있다.

또한 사전성, 일반성을 내용으로 하는 인권영향평가 제도의 도입은 사후성과 개별성을 내용으로 하는 진정 사건 처리 절차와 함께 하나의 체계화된 인권실현 과정을 이룰 수 있을 것이다. 즉 인권영향평가의 도입은 정책 형성과 집행 전 과정에 대한 체계적인 감시와 평가기능을 구축하는 것이며, 이를 통해 국가인권위원회는 인권수호기관으로서의 역할을 더욱 내실있게 수행할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

[논문]

강현수, “지방정부 차원의 인권영향평가제도 운영방안”, 한국공간환경학회 2012년 추계학술대회 발표집, 한국공간환경학회, 2012, 227-248쪽.

김중섭, “인권조례와 지역 사회의 인권발전”, 현상과 인식 2015 겨울호, 한국인문사회과학회, 2015, 39-71쪽.

____ , “지역사회의 인권 발전과 조례 제정 : 진주시를 중심으로 ”, 현상과 인식 제31권 제4호, 한국인문사회과학회, 2007, 33-56쪽.

김창현, “인권영향평가 방법론 개발 선행 인권영향평가 사례를 통한 대안적 체크리스트 도출”, 한국공간환경학회 2012년 추계학술대회 발표집, 한국공간환경학회, 2012, 215-225쪽.

김기곤, “인권영향평가제도의 이해와 정책적 수용방안”, 광주연구 통권 제23호, 광주발전연구원, 2013, 49-66쪽.

류춘호, “지방정부 인권정책의 실효성 제고와 인권영향평가제도”, 2015 인권논문 수상집, 국가인권위원회, 2015, 317-353쪽.

배유진, 김광병, “청소년 인권보장을 위한 조례개선에 관한 연구 - 학생인권 조례와의 비교를 중심으로-”, 법과인권교육연구 제10권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2017, 187-215쪽.

신두식, “인권을 고려한 성북구 안암동 복합청사 건축설계경기 지침을 준비하며”, 시민과 세계 제 22호, 참여연대 참여사회연구소, 2013, 240-260쪽.

신영전, 김보경, “인권의 관점에서 본 한국 고령화 정책 계획”, 한국사회정책 제20권 제1호, 한국사회정책학회, 2013, 145-186쪽.

안진, “광주광역시 학생인권조례의 내용과 과제”, 법학논총 제31권 제3호, 전남대학교 법률행정연구소, 2011, 705-743쪽.

____ , “인권조례 제정운동의 성과와 한계 -광주광역시, 전북, 울산광역시, 인권기본조례를 중심으로”, 법학논총 제31권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2011, 531-568쪽.

유남영, “인권기본법 제정을 위하여”, 저스티스 제129호, 한국법학원, 2012, 59-78쪽.

이상수, “인권실사의 개념과 법제도화 가능성”, 법과기업연구 제5권 제1호, 서강대학교법학연구소, 2015, 71-103쪽.

이발래, “지방자치단체의 인권 제도화에 관한 연구-인권증진기본계획과 인권영향평가제도를 중심으로”, 헌법학연구 제19권 제4호, 한국헌법학회, 2013, 157-195쪽.

이충은, 박동일, “자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연구”, 강원법학 제53호, 강원대학교 비교법학연구소, 2018, 545-568쪽.

장인호, “인권영향평가 확대방안에 관한 입법론적 고찰”, 성균관법학 제29권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2017, 1-40쪽.

____ , “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 미국헌법연구, 제24권, 2013.
정영선, “지방자치단체의 인권제도 발전방향과 과제”, 법학논집 제18권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013, 85-118쪽.
조규범. “유럽연합의 영향평가(impact assessment) 실무에 관한 소고”, 유럽헌법연구, 제27권, 2018, 1-28쪽.
조상균, “광주광역시 인권증진조례의 내용과 과제”, 법학논총 제29권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2009, 415-436쪽.
최유, “인권영향평가에 관한 연구”, 입법평가연구 제9호, 한국법제연구원, 2015, 423-456쪽.
한공식, “의원입법에 대한 영향평가제도 도입에 관한 연구”. 의정논총, 제11권 제1호,2016, 5-33쪽.
홍성수, “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰”, 법학연구 제26권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2015, 93-138쪽.

S. Bakker, M. Van Den Berg, D. Düzenli, and M. Radstaake, “Human rights impact assessment in practice: The case of the health rights of women assessment instrument,” Journal of Human Rights Practice Vol. 1, No. 3 (2009), pp. 436-458.
L. Gostin and J. M. Mann, “Towards the development of a human rights impact assessment for the formulation and evaluation of public health policies,” Health and Human Rights 1/1 (1994), pp. 59-80.
Gillian MacNaughton, “Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking”, Health and Human Rights, Vol. 17, No. 1, 2015.

[그 외 자료]
강현철, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 -입법평가 일반론 연구-, 한국법제연구원, 2013.
광명시민인권센터, 광명시 인권영향평가 성과보고 및 토론회, 광명시민인권센터, 2017.
광주광역시, 광주인권도시기본계획, 2011.
국가인권위원회, 2014 기업과 인권 연구용역 발표회 자료집.
국가인권위원회, 인권영향평가 및 관리에 관한 지침:(HRIAM가이드), 2014.
국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍, 2013.
국가인권위원회, 해외기업의 인권영향평가 사례연구:Nestle를 중심으로, 국가인권위원회 2014년 발간자료, 2014, 1-92쪽.
수원시지역사회복지협의체, 휴먼시티 수원, 인권도시 어떻게 가능한가?, 4차 휴먼복지포럼 자료집, 2012.

이성훈 외, “지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구”, 2016년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회, 2016.
이영안, 수원시 인권친화적 정책 실현을 위한 인권영향평가 연구, 수원시정연구원, 2017.
충남연구원, 충남의 인권영향평가 도입방안 세미나 자료집, 충남연구원, 2016.
최유진, 입법과정상의 영향평가제도 통합방안에 관한 연구. 한국법제연구원. 2011.
한국인권재단, 기업인권영향평가 수행가이드, 한국인권재단, 2016.
한국인권재단, “인권영향평가와 지방행정 -서울 성북구 사례를 중심으로”, 4회 인권도시포럼 자료집, 2013.

Hunt P. and MacNaughton G. 2006. Impact Assessments, Poverty and Human Rights: A Case Study Using the Highest Attainable Standard of Health (WHO and UNESCO).

[관련기사]

경기신문, “수원화성행궁 인권영향평가 실시”, 2016. 8. 24.
경인일보, “수원시 인권센터, 인권영향평가 시행”, 2018. 3. 26.
경인복지일보, “‘비좁고, 접근 힘들고…’ 수원 투표소 절반 ‘인권침해’ 요소- 수원시인권센터, 306개 투표소 인권영향 평가…‘146개소에 문제점 내재’”, 2018. 4. 11.
경향신문, “시민살림 촘촘히 살피는 ‘광주 인권영향평가’ 빛난다”, 2018. 7. 15.
국회뉴스, “서울시, 환경·교통·성별 이어 '인권영향평가' 도입”, 2018. 2. 14.
노컷뉴스, “전국 광역자치단체 최초, 광주 인권영향평가 ‘성과’”, 2018. 7.15.
동아일보, “경찰, 정부부처 최초 인권영향평가 시행”, 2018. 5. 13.
로팩트, “경찰청, 첫 인권영향평가 결과 반영한 ‘범죄수사규칙’ 개정”, 2018. 7. 25.
메디파나 뉴스, “건보공단, 공공기관 최초 인권위와 인권강화 협력”, 2018. 4. 24.
법률신문, "인권침해 예방 위해 인권영향평가 도입해야", 2017. 12. 18.
복지연합신문, “공공기관 인권친화적 경영 확대키로... 인권경영 매뉴얼 공개”, 2018. 6. 25.
시장경제, “ 인권·안전·상생... LH, ‘사회적 가치 영향평가 제도’ 공개”, 2018. 7. 2.
아산투데이, “아산 인권위원회, 투표소 인권영향평가 실시”, 2016. 4. 14.
아시아경제, “수원시 '인권영향평가제' 도입한다”, 2017. 10. 18.
연합뉴스, “경찰 '인권규칙' 전면 개정…'인권영향평가' 근거 마련”, 2018. 5. 13.
연합뉴스, “수원시, 모든 정책에 인권·성별·갈등 영향평가 한다”, 2018. 3. 29.
연합뉴스, “전주시 인권도시 청사진…인권센터 설치·옴부즈맨 도입”, 2017. 6. 16.
은평시민신문, [칼럼] “인권영향평가가 시작됩니다.”, 2017. 6. 21. (조혜인 은평구 인권위원 작성)
제민일보, [기고] “인권영향평가”, 2017. 12. 27. (이충은, 전 제주특별자치도 인권보장 증진위

원회 위원)
중부일보, “광명시, 투표소 102곳 인권영향평가 실시”, 2018. 5. 8.
중앙일보, “광주시 광역지자체 첫 인권영향평가 도입한다”, 2017. 10. 20.
쿠키뉴스, “수원시, 인권기본조례개정, 인권교육 강화, 인권영향평가 체계화 등 활동계획마련”, 2018. 3. 23.
한국장애인뉴스, “광명시민인권센터, 인권영향평가 관련 장애인단체 간담회”, 2018. 5. 31.

<부록 1-1>

Appendix

Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements[123)]

I. The duty to prepare human rights impact assessments of trade and investment agreements

1. All States should prepare human rights impact assessments prior to the conclusion of trade and investment agreements.

II. The purpose of preparing human rights impact assessments of trade and investment agreements

2. States must ensure that the conclusion of any trade or investment agreement does not impose obligations inconsistent with their pre-existing international treaty obligations, including those to respect, protect and fulfil human rights.

III. The link between human rights impact assessments of trade and investment agreements and the conclusion of such agreements

3. Human rights impact assessments of trade and investment agreements should be prepared prior to the conclusion of the agreements and in time to influence the outcomes of the negotiations and, if necessary, should be completed by ex post impact assessments. Based on the results of the human rights impact assessment, a range of responses exist where an incompatibility is found, including but not limited to the following:

(a) Termination of the agreement;

(b) Amendment of the agreement;

123) 본 지침원칙의 원문에는 각 지침에 대한 주석(commentary)이 있으나 여기서는 생략함.

(c) Insertion of safeguards in the agreement;

(d) Provision of compensation by third-State parties;

(e) Adoption of mitigation measures.

IV. The methodology of human rights impact assessments of trade and investment agreements

4. Each State should define how to prepare human rights impact assessments of trade and investment agreements it intends to conclude or has entered into. The procedure, however, should be guided by a human rights-based approach, and its credibility and effectiveness depend on the fulfilment of the following minimum conditions:

(a) Independence;

(b) Transparency;

(c) Inclusive participation;

(d) Expertise and funding; and

(e) Status.

5. While each State may decide on the methodology by which human rights impact assessments of trade and investment agreements will be prepared, a number of elements should be considered:

(a) Making explicit reference to the normative content of human rights obligations;

(b) Incorporating human rights indicators into the assessment; and

(c) Ensuring that decisions on trade-offs are subject to adequate consultation (through a participatory, inclusive and transparent process), comport with the principles of equality and non-discrimination, and do not result in retrogression.

V. Balancing priorities and human rights impact assessments of trade or investment agreements

6. States should use human rights impact assessments, which aid in identifying both the positive and negative impacts on human rights of the trade or investment agreement, to ensure that the agreement contributes to the overall protection of human rights.

VI. Key steps in preparing a human rights impact assessment

7. To ensure that the process of preparing a human rights impact assessment of a trade or investment agreement is manageable, the task should be broken down into a number of key steps that ensure both that the full range of human rights impacts will be considered, and that the assessment will be detailed enough on the impacts that seem to matter the most:
    (a) Screening;
    (b) Scoping;
    (c) Evidence gathering;
    (d) Analysis;
    (e) Conclusions and recommendations; and
    (f) Evaluation mechanism.

<부록 1-2>

경제개혁에 대한 인권영향평가에 관한 지침원칙초안

Draft Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Economic Reforms[124)]

DRAFT FOR PUBLIC CONSULTATION (UNEDITED)- NOT FOR CITATION

Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights

Introduction (to be incorporated at the end of the process)

1. Scope of the Guiding Principles

These Principles are applicable when retrogressive economic reforms may contribute to deepening social and economic inequality, and may lead to human rights violations with disproportionate impacts on the most disenfranchised. These principles should be applied primarily in the context of acute economic and financial crises, although they may also be pertinent in less challenging economic times as part of economic reform process.

2. States' obligations with respect to economic policies and human rights

State' core function is to manage fiscal affairs and adopt economic policies in order to guarantee every person's enjoyment of all human rights without discrimination. Economic choices made by States, whether acting

124) 본 지침의 원문에는 각 지침에 대한 주석(commentary)이 있으나 여기서는 생략함.

alone or within international financial institutions, must be aligned with their international human rights obligations at all times, including in times of economic crises.

3. Obligations of local and subnational levels of government

Economic and financial crises should not be used as a justification to reduce the policy space necessary for local and subnational levels of government to protect human rights. Different levels of government – from local to subnational- should ensure that economic measures adopted within their jurisdictions or imposed on them by central Governments or international financial institutions are in compliance with international human rights obligations and standards.

4. Public creditors and donors' obligations

International financial institutions, bilateral lenders and public donors should ensure that the terms of their transactions and, when this is the case, their proposals for reform policies and conditionalities on financial support, do not diminish the borrower/recipient State's ability to respect, protect and fulfil its human rights obligations.

States, whether acting alone or within international financial institutions, and international financial institutions themselves, should not compel borrowing/receiving States to compromise on their international human rights obligations directly or indirectly. International financial institutions have an obligation to assess the impact of proposed and implemented economic reform measures.

5. Private creditors' responsibilities

Private creditors have to ensure that the terms of their transactions respect human rights, and do not compel debtor States to compromise on

their human rights obligations directly or indirectly. They have an obligation to assess the impact of activities financed by loans when significant adverse human rights impacts are expected.

6. Undue external interference

States should design and implement economic programmes, including when trying to cope crises, free from undue external pressure, influence or interferences from other States, international financial institutions, and from non-State actors.

7. Onus

The onus is on States and, when also applicable, creditors, to demonstrate that their proposed response measures will meet their human rights obligations.

8. Human rights standards and pertinent law

In taking economic action, States and creditors should be guided by existing international human rights law and standards relating to civil, cultural, economic, political and social rights, at the global and regional levels.

9. Multiple and intersectional discrimination

A human rights impact assessment should aim at identifying the potential cumulative impacts of economic reform policies on specific individuals and groups. States that implement fiscal consolidation packages while also adopting other reforms, such as reforms to the labour market, taxation and public expenditure, should devote special attention to the accumulation of the most severe impacts upon the same group(s) of people. Direct,

indirect, multiple and intersectional discrimination needs to be carefully assessed and prevented.

10. Non-discrimination against women and substantive equality

Economic reforms should prevent any kind of direct and indirect, form of discrimination against women in law or practice, and should promote gender equality. Human rights impact assessment should always be gender sensitive.

11. Purposes of a human rights impact assessment

A human rights impact assessment of economic reform policies should:

a. Prompt investigation of various policy options for tackling a crisis, including measures to increase government revenue directly and indirectly.

b. Analyse the extent to which the proposed measures may contribute to fulfilling the State's human rights obligations or potentially undermine them.

c. Serve to understand how proposed measures may impact equality and human rights of the whole population, particularly individuals and groups most disenfranchised.

d. Identify the risk or actual human rights adverse consequences as well as preventive measures that could be taken.

e. Establish a (non-exhaustive) list of preventive and mitigating measures to ensure conformity of the proposal with the State's human rights obligations.

f. Provide redress when needed.

12. Participation and transparency

The human rights principles of participation and transparency must be embedded in the process of developing a human rights impact assessment. They should also be central in the consideration of policy options, in the outcome document(s) - publication and reporting of information and the assessment- and in the implementation of policy responses.

13. Access to justice, accountability and remedies

States must ensure that access to justice and the right to an effective remedy is guaranteed, through judicial, quasi-judicial, administrative and political mechanisms with regard to actions and omissions in the design and/or implementation of economic reform policies that may undermine human rights. States should ensure that the population is fully informed about the procedures, mechanism and remedies available to them and that these mechanisms are physically and financially accessible to all.

14. Ex ante and ex post assessments

Human rights impact assessment should be carried out ex ante — to predict foreseeable impacts of proposed policy changes — and ex post — that is, looking back to assess and address the actual impact of policy change and implementation.

15. Debt sustainability, debt relief and restructuring

Independent debt sustainability analysis should incorporate human rights and consider other social and environmental dimensions. Findings from human rights impact assessments should be used to inform debt strategies, debt relief programmes and restructuring negotiations.

16. Policy coherence

States should ensure that governmental departments, agencies and other State-based institutions that take part and/or shape economic reform policies take into account State's human rights obligations when fulfilling their respective mandates, and that policy coherence to protect human rights is guaranteed.

In particular:

(a) Social policy is intimately linked with the financial resources allocated for its implementation and with its impact on the economic situation of the population. Social policy should address and revert the economic downturn while ensuring respect for human rights.

(b) Fiscal policy should be used as a countercyclical tool to prevent and/or manage crises, as well as to equalize opportunities and maximize the realization of human rights. States' obligation to mobilize resources should include widening the tax base, raising the tax rate for the richest, improving the tax-collection efficiency and reprioritizing expenditures.

(c) Monetary policies should be coordinated and consistent with other crisis measures with the aim of respecting and protecting human rights.

17. Who conducts the assessment

Human rights impact assessments of economic reform policies should be independent, robust and credible. In this regard, each country should decide which institution(s) is/are best suited to be in charge of carrying out this exercise based on applicable criteria.

18. Steps of the assessment

Human rights impact assessments will be determined by a number of factors and the context in which they are carried out. The key steps in preparing a human rights impact assessment should build on accepted and evolving impact assessment practice but be flexible enough to adapt to other processes if the assessment is integrated into other, broader assessments. However, in general terms, they should include the following steps:

1) Preparation and screening of policies and measures to be assessed as well as possible human rights impacts;
1) Scoping;
2) Evidence gathering and data collection using qualitative and quantitative methods, including participatory methods to meaningfully involve potentially affected people;
3) Analysing impacts;
4) Formulation of recommendations aimed at preventing adverse human rights impacts or ensuring that they are mitigated;
5) Reporting and presentation of findings; and
6) Evaluation and monitoring of actual impacts.

19. Access to information

In order to guarantee the right to freely impart, seek and receive information, a human rights impact assessment of economic reforms requires a diverse range of both quantitative and qualitative data. States should endeavour to ensure such information is available, accessible and delivered in a timely manner, and its analysis serves to understand the implications and impacts of the economic reform policies.

ANNEX

Possible guiding questions for human rights impact assessment

Conducting a human rights impact assessment posing questions that allow to foresee (or make visible in case of ex post assessments) the consequences of economic reforms. These questions should, as well, try to check whether, in the area of cultural, economic and social rights, economic reforms may result in any deliberately retrogressive measures. In order to decide the preferable policy options in any given situation, the impact assessment of each policy (the questions listed below) should be undertaken simultaneously, on a rolling basis and include the assessment of counterfactual scenarios. In the formulation of these questions there should be a feedback loop between the original impact assessment and the updated socio-economic conditions resulting from policy implementation. These questions could include:

a. Do, and if so how, the measures have as an ultimate aim protecting and realizing the totality of human rights?

b. Are/were there less restrictive alternatives?

c. Does/did the measure remain in place only as long as it is/was necessary?

d. Is, and if so how, the potential cumulative impact of those measures measured and considered?

e. Is it, and if so why and how, the most suitable and capable measure of achieving the legitimate aim?

f. Are, and if so how, the adverse human rights impact of the measures reversible?

g. Is not/wasn´t there a less detrimental policy to the enjoyment of cultural, economic and social rights that could be/could have been adopted?

h. Have other and if so which ones- financing alternatives been exhausted?

i. Is, and if so how, the capacity to generate public resources be undermined in ways that adversely affect the state capacity to realize human rights of the population?

j. Do, and if so how, the fiscal measures shift the burdens and benefits of fiscal policy among groups? If so, how is such shift justified?

k. Are, and if so how, rights of disadvantaged and marginalized individuals and groups disproportionately affected by the measures?

l. Is the measure susceptible to contribute to systemic discrimination of groups or individuals or in other word would "create relative disadvantages for some groups, and privileges for other groups", be it formally or substantially?

m. Does the measure, and if so how, mitigate inequalities that existed before and also that can emerge or exacerbate as a result of the economic and financial crisis?

n. Does the measure entrench gender inequality overall and contribute to any kind of systemic discrimination based on the structural labour and economic segregation against women?

o. Does the measure target a specific group of women (e.g. single household, elder women, women with disabilities, migrants, etc.)?

p. Does the reform affect the right to labour what are the implications for employment?

q. Does the measure affect the right to food, by directly increasing the price of food products reducing available household income?

r. Does the measure affect the right to health, by directly increasing the price of medicines and health services or by reducing available household income?

s. Does the measure affect the right to education by directly impeding enhanced school provision or by reducing available household income?

t. Does the measure affect the right to social security, by directly affecting contributions to social insurance, entitlement payments or pension reforms?

u. Is the use of economic policy conditionality warranted by the explicit agreement of the recipient country?

v. Is the use of flexible instruments requiring no conditionality other than the repayment of the loans on the terms agreed, considered?

w. Do tax, fiscal, debt, aid, financial and monetary policies mobilize resources towards the full realization of human rights?

x. Is/was, and if so how, transparency ensured when discussing and deciding on the measures under study?

y. Have all pertinent governmental levels been consulted, and have all measures been agreed upon at every level?

z. Has the risk that burdens would be transferred from the national to sub-national levels considered?

aa. Are, and if so how, participation and consultation of potentially affected individuals and groups assured?

bb. Do, and if so how, individuals and groups whose human rights are/were affected by the measures have at their disposal judicial and/or extrajudicial effective methods to seek remedy?

<부록 2>

① 수원시 체크리스트

- 서로 다른 아이디어가 협업하는 거버넌스 수원 -

오류를 깨는 13가지 협업 리스트

(해당사항 항목에 ■ 표시)

구분	점검항목	세부점검	검토완료	해당없음	세부 추진내용
내부협업	법, 조례	▸법·조례 준수	□	□	
	예산·집행	▸예산 확보 및 집행 적정성	□	□	
	홍보·공보	▸언론보도, 홍보계획 수립	□	□	
	선 거 법	▸공직선거법 위반사항 검토	□	□	
	안전분야	▸행사□, 시설물□, 재해□ 교통□, 식품□, 기타□	□	□	
	관련부서	▸관련부서와의 사전 협의 (교육, 토론, 행사, 의전 등)	□	□	
	지 속 성	▸일회성 □, 지속성□	□	□	
	의회 협력	▸관련 위원회 협의 및 의전 검토	□	□	
	공공기관 협 력	▸공공기관 사전 업무공유 및 협의	□	□	
민관협치	시민·전문가 참 여	▸시민·전문가 사전 의견 수렴	□	□	
		▸시민·전문가 참여 방안 수립	□	□	
	인권영향	▸인권 침해적 요소 검토	□	□	
	성별영향	▸특정성별 차별 요소 검토	□	□	
	갈등영향	▸이해관계인 갈등요소 검토	□	□	

인권영향 · 성별영향 · 갈등영향 평가 자체점검표

정책(계획) 명		부 서 명	여성정책과
구 분	□ 신규 □ 기존	담 당 자	
컨 설 팅 여 부	□ 필요 □ 불필요	전 화 번 호	

평가항목	질 문	응 답	비 고
인 권 영 향	① 정책이 시민(사회적 약자, 소수자)을 차별하거나 인권을 침해할 요소는 없습니까?	□ 예 □아니오	
	② 정책 시행과정에서 발생할 수 있는 차별 및 인권 침해를 구제할 수 있는 수단이 보장되어 있습니까?	□ 예 □아니오	
	③ 정책에 대한 정보가 시민에게 공개되어 있습니까?	□ 예 □ 아니오	
	④ 정책 수립 과정에서 시민의 참여가 보장되어 있습니까?	□ 예 □ 아니오	
	⑤ 정책이 시민의 인권증진에 기여할 것으로 기대됩니까?	□ 예 □ 아니오	
성 별 영 향	① 해당 정책 대상의 성별 현황을 파악하고 있습니까?	□ 예 □ 아니오	
	② 서식, 신청서 등에서 성별을 고려하고 있습니까? ▸ 참가신청서, 명단에 성별기입	□ 예 □ 아니오	
	③ 성역할 고정관념이 반영된 내용이나 홍보물이 포함되어 있습니까? ▸ 여성은 가사와 돌봄, 남성은 경제와 부양	□ 예 □ 아니오	
	④ 성별에 따른 신체적, 문화적 차이를 정책내용에 고려하도록 했습니까? ▸ 정책 수혜 요건, 시설설치에 성별에 따른 고려	□ 예 □ 아니오	
	⑤ 위원회, 참여단, 협의체 등 구성 시 성별을 고려하였습니까? ▸ 특정성별이 60% 이상이 되지 않도록 함	□ 예 □ 아니오	
갈 등 영 향	① 시민 다수의 관심사 또는 이해관계 사안입니까?	□ 예 □ 아니오	
	② 사회·문화적 가치(역사, 환경, 생명, 종교 등)에 대한 인식차가 있는 사안입니까?	□ 예 □ 아니오	
	③ 사업으로 인해 편익을 얻는 사람과 불편을 겪는 사람이 다릅니까?	□ 예 □ 아니오	
	④ 갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상됩니까?	□ 예 □ 아니오	
	⑤ 갈등 해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보입니까?	□ 예 □ 아니오	

작성요령

가. 정책의 수립 전후 고려사항, 시행효과 등을 판단하여 평가항목 응답란의 '예' 또는 '아니오'에 '■'로 표시하여 주시기 바랍니다.

나. 정책이 평가항목과 관련이 없는 경우 비고란에 '해당 없음' 기재 바랍니다.

다. **인권, 성별, 갈등과 관련 영향요인이 있는 경우** 또는 작성이 어려운 경우에는 전문가에게 의뢰하여
컨설팅을 받으시기 바랍니다.

시민소통기획관 갈등조정관	수원시 인권센터 시민인권보호관	여성정책과 양성평등 보좌관
☏ 228-3868	☏ 228-2618	☏ 228-2989

라. 그 외, 보완설명이 필요한 경우 비고란에 기재 바랍니다.

② 성북구 체크리스트

인권영향 점검표(1) 조례·규칙 제 · 개정용

※ 해당사항에 ○로 표시해 주십시오.

구분	질 문	응 답		비 고
권리침해	관련조항에 권리침해 요소가 있습니까?	① 예		
		② 아니오		
	사용된 용어에 인권침해적 요소가 있습니까? (인권침해적 용어의 사용, 알기 쉬운 법률용어 사용 등 점검)	① 예		
		② 아니오		
주민참여	제·개정의 과정에서 주민의 참여가 보장되어 있습니까?	① 예		
		② 아니오		
구제수단	재 · 개정으로 인하여 발생할 수 있는 권리침해 요소를 해소할 수 있는 수단이 있습니까?	① 예		
		② 아니오		
기대효과	재 · 개정으로 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있습니까?	① 예		
		② 아니오		

작성요령

가. 제·개정되는 조례·규칙의 시행 전 고려사항, 시행효과 등을 판단하여 5개의 인권영향평가 세부 평가항목 응답란의 '예' 또는 '아니오'에 "○"로 표시하여 주시기 바랍니다.

나. 5개의 인권영향평가 세부 평가항목에 '예'로 체크한 경우 해당내용을 비고란에 기재하여 주시기 바랍니다.

다. 그 외, 보완설명이 필요한 경우 비고란에 기재 바라며, 입증자료 등이 있을 시 자료명 기재 바랍니다.

※관리번호	인권영향평가(공통)점검표
2018-18	
조례·규칙명	

검 토 항 목		검토결과
부 서 점검표 작 성	1.해당업무 담당자는 주어진 인권영향점검표를 성실하게 작성하여 제출하였는가?	예□ 아니오□
	2.해당업무 담당자는 해당업무의 인권영향평가표를 검수하기위해 필요한 근거자료를 성실히 제출하였는가?	예□ 아니오□
권 리 침 해	3.해당업무 담당자는 정책운영과정에서 혹시 발생할 수 있는 권리침해내용에 대해 인지하고 적절한 대책을 수립하였는가?	예□ 아니오□
	4.해당업무 담당자는 사용하는 용어에 인권침해적요소가 있는지 여부를 엄밀히 점검하여, 인권 침해적요소가 없도록 조치하였는가?	예□ 아니오□
주 민 참 여	5.해당업무 담당자는 정책관련정보가 주민에게 충분히 전달되도록 정보공개를 위해 필요한 조치를 수행하였는가?	예□ 아니오□
	6.해당업무 담당자는 정책수립과정에 주민들의 참여가 충분히 보장되도록 적절한 조치를 수행하였는가?	예□ 아니오□
구 제 수 단	7.해당업무 담당자는 해당정책으로 인해 주민들의 권리침해 발생할 경우에 대비하여 적절한 조치를 수행하였는가?	예□ 아니오□
기 대 효 과	8.해당정책은 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있는가?	상당한 효과기대□ 약간의 효과기대□ 해당없음□
	9.해당정책 수행 시 주민들의 인권침해 가능성이 있는가?	인권침해요소가 있으므로주의필요□ 인권침해요소 없음□

인권영향평가(조례 및 규칙 제·개정용)점검표

(2018. . .)

조례 및 규칙명	
검 토 항 목	
1. 해당조례 및 규칙의 제·개정으로 인하여, 원치 않는 피해를 보거나 인권 및 권리가 침해되는 주민들이 발생할 가능성이 있는가? □ 인권침해 가능성이 없다고 판단됨 □ 인권침해 가능성이 일부 있으므로 세심한 관리가 요망된다고 판단됨 세심한 관리가 필요한 부분은 다음과 같음: (필요시 별지사용)	
2. 해당조례 및 규칙의 제·개정내용에 대해 인권담당부서에서 주민들의 인권침해 방지 및 인권향상을 위하여 별도로 요청할 내용이 있는가? □해당 사항 없음	

③ 경찰청 체크리스트

경찰청 인권영향평가 체크리스트는 “경찰의 인권영향평가제 도입에 따른 평가지표 개발연구” 95-114면, 129-150면, 162-167면 참고

(http://www.prism.go.kr/homepage/lately/retrieveLatelyDetail.do;jsessionid=297A7D7BE681C3D9EC0EF2EAFA44D687.node02?research_id=1320000-201700048)

<부록 3>

간이형 인권영향평가 체크리스트 개요

1. 본 문항은 본격적인 인권영향평가 제도 도입에 앞서 법령 및 정책 등에 대한 예비적 인권영향평가를 위해 마련된 인권영향요소 판단 문항이다.

2. 본 문항은 원칙적으로 대상이 되는 정책 및 규정 (이하 대상 정책)에 대하여 본 문항을 토대로 2인 이상의 대상 정책 담당자 및 관련자가 함께 토의한 후 작성하고, 다시 토의하는 과정을 거쳐서 대상 정책에 대한 인권영향 판단을 도출하는 방식으로 사용되어야 한다.

3. 본 문항은 이러한 물음들을 통해 제시되는 여러 의견을 대상 정책의 보완 및 수정 과정에 활용하여 대상 정책의 완성도 및 인권 친화성을 강화하는 도구이다. 본 문항을 통해 대상 정책의 인권보장 정도를 계량적으로 인식하는 것은 본 문항의 의도에 부합하지 않는 것이다.

4. 다음의 원칙을 준수하여 시행되어야 한다.

(1) 여러 사람이 명확하게 인식할 수 있도록 대상 정책을 특정하여야 하며, 가급적 명료한 규정이나 텍스트 등으로 확인될 수 있어야 한다. 시행 여부와는 무관하게 대상으로 할 수 있다.

(2) 2인 이상의 사람이 함께 참여하여 본 문항을 검토하여야 한다.

(3) 각 문항에 답하면서 가능한 자유롭고 평등한 토의를 실시하며, 명확하게 이해할 수 없는 문제는 정책 담당자 혹은 인권 전문가의 의견(의견서)을 청취할 수 있다.

(4) 인권영향평가 문항에 관한 최종적 보고를 만드는 과정은 토의과정에서 어떤 의견이 나왔고, 어떤 결론이 도출되었는지를 정리하는 과정이다. 도식화하거나 계량화하기보다는 대상 정책에 관한 보완 혹은 수정 의견을 정리하는 방향으로 보고서는 작성되어야 한다.

간이형 인권영향평가 체크리스트 문항

1. 대상 정책의 법률 유보원칙 준수 여부

1-1. 대상 정책에 기본적 인권[125]을 제한하는 내용이 있는가? (있다 / 없다)

(있다면 1-2로 계속, 없다면 판단이 불필요함. 여기서 구체적으로 제한되는 기본적 인권이 어떤 것인지를 특정하여 서술하여야 함)

1-2. 대상 정책은 법령에 근거한 것인가? (그렇다 / 아니다)

(법령에 근거가 있다면 1-3로 계속, 없다면 법률 유보원칙 위반으로 판단)

1-3. 대상 정책이 근거하고 있는 법령은 무엇인가?

(구체적으로 서술하여야 하며, 위임된 법령에 근거하는 경우 상위 법률부터 구체적 위임법령까지 구체적으로 서술하시오. ex)국가인권위원회법 시행령 제?조 제?항 등)

1-4. 대상 정책은 위에서 서술한 근거 법령의 수권범위에 부합하는가?

(근거 법령의 수권범위는 재량권 범위 및 제한 사유 등을 함께 고려하여 판단하여야 하며, 법령 해석상의 문제가 있는 경우에도 구체적으로 서술하시오)

1-5. 대상 정책에 근거 법령의 수권범위를 초월하여 인권을 제한하는 내용은 없는가?

(있다면 대상 정책의 수정 및 보완을 위하여 그 내용을 구체적으로 서술하시오)

판단1. 대상 정책은 법률 유보원칙을 준수하고 있는가? (그렇다 / 아니다) (아니라고 판단한 경우) 법률 유보원칙 준수를 위해 수정 및 보완해야 하는 부분을 구체적으로 서술하시오.

125) 여기서 "기본적 인권"이란 헌법 제10조에서 헌법 제37조 제1항에 이르는 권리와 국가인권위원회법 제2조 제1호의 인권을 의미한다.

2. 대상 정책의 비례성원칙 준수 여부

2-1. 대상 정책이 달성하고자 하는 목적은 무엇인가?

(공익추구나 인권보장과 같은 추상적 수준의 목적이 아니라 가능한 구체적으로 목적을 제시하여야 함)

2-2. 문항 2-1에서 제시하고 있는 목적과 문항 1-1에서 제시하고 있는 인권을 서로 비교할 때 균형을 이루고 있는가?

(2-1의 목적과 비교하여 1-1 권리의 상대적 중요성이 크면 클수록 문항 2-4에 대한 판단은 더 엄격하게 진행되어야 함)

2-3. 대상 정책은 위에서 제시한 목적달성에 적합한 수단인가? (적합하다 / 적합하지 않다)

(적합하지 않다면 비례성 원칙 중 적합성 원칙 위반으로 판단하고, 그 이유를 구체적으로 제시하여야 함)

2-4. 대상 정책은 1-1에서 제시한 인권을 필요 최소한 제약하고 있는가? 그 인권에 대한 제약을 더욱 축소시킬 수 있는 대안은 없는가?

(대안이 있다면 구체적으로 제시하여야 함)

판단2. 대상 정책은 비례성 원칙을 준수하고 있는가? (그렇다 / 아니다) (아니라고 판단한 경우) 비례성원칙 준수를 위해 수정 및 보완해야 하는 부분을 구체적으로 서술하시오. (특히 3-3의 대안을 중심으로)

3. 대상 정책의 평등 원칙 준수 여부

3-1. 대상 정책은 모든 사람에 대한 차별이 없는가? (그렇다 / 아니다)

3-2. 대상 정책이 다음 사유에 근거한 다른 대우를 내용으로 하는가?

다른 대우의 사유	O	X
성별		
종교		
장애		
연령		
출신 지역, 출신 국가, 출신 민족		
용모 등 신체조건		
기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부		
임신 또는 출산		
가족 형태 또는 가족 상황		
인종, 피부색		
사상 또는 정치적 의견		
형의 효력이 실효된 전과(前科)		
성적(性的) 지향, 성정체성		
학력		
병력		

3-3. 다른 대우가 존재한다면 그 이유는 무엇이며, 그러한 이유는 합리적인가?

(구체적인 이유를 제시하여야 하며, 그러한 이유가 정당한 다른 대우를 위한 합리적 근거가 될 수 있는지 판단하여야 함. 합리적 근거가 아니라고 판단되는 경우 평등 원칙 위반으로 판단해야 하며, 이에 기초하여 수정 및 보완사항을 작성할 것)

3-4. 성별, 종교, 사회적 신분, 장애, 인종 등에 대한 차별적 표현은 없는가?

(차별 대우가 없다고 하더라도 차별적 표현이 있는지 여부를 전체적으로 판단하여야 하며, 그러한 표현이 있는 경우 수정 및 보완의견을 작성할 것)

판단3. 대상 정책은 평등 원칙을 준수하고 있는가? (그렇다 / 아니다) (아니라고 판단한 경우) 평등 원칙 준수를 위해 수정 및 보완해야 하는 부분을 구체적으로 서술하시오.

공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사

인 쇄 일 : 2018년 12월 12일
발 행 일 : 2018년 12월 13일
발 행 처 : 국가인권위원회
주 소 : 04551 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩
https://www.humanrights.go.kr
문의전화 : 인권정책과 02)2125-9828
F A X : 02)2125-0918
제 작 : 유성사

ISBN 978-89-6114-663-0 93350 <비매품>

ISBN 978-89-6114-663-0 93350