

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



2019 인권옹호자회의



www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



2019 인권옹호자회의



2019 인권옹호자회의 프로그램



- 일시 : 2019년 8월 28일(수) ~ 30일(금)
- 장소 : 대명리조트 제주
- 주제 : <인권의 지역화 - 더 넓은 협력, 더 나은 거버넌스>

시간	프로그램		장소
8월 28일(수)			
10:30 ~ 11:30	등록 및 일정 안내		다이아몬드홀(별관)
11:30 ~ 12:30	중식		알뜨르 식당(본관 2층)
13:00 ~ 13:10	인사말 : 최영애(국가인권위원회 위원장)		다이아몬드홀(별관)
13:10 ~ 14:45	기조 강연 <인권의 지역화 - 협력적 거버넌스를 위한 제안> - 한상희(서울특별시 인권위원회 위원장, 건국대 교수)		
14:45 ~ 15:00	휴식		
15:00 ~ 17:15	제1세션 <협력적 거버넌스>	<발표1> 조례를 통해 본 지자체 인권위원회의 역할과 한계 - 박영철(울산광역시 인권위원, 울산인권운동연대 대표) <발표2> 인권거버넌스와 지자체 인권행정의 미래 - 염경형(전라북도 인권담당관, 전라북도 인권위원)	사파이어홀 (본관 3층)
		전체토론 및 분임토론	
17:15 ~ 18:00	제2세션 지자체 에서의 인권교육1 : <공무원 인권교육>	<발표1> 공무원 인권교육을 위한 제안 - 김은희(인권정책연구소, 광명시 인권위원) <발표2> 지자체 공무원 인권교육의 경험 - 김종식(광주광역시 광산구)	다이아몬드홀 (별관)
		전체토론 및 분임토론	
17:15 ~ 18:00	전체 모임 <세션별 논의 내용 공유>		다이아몬드홀(별관)
18:00 ~ 19:00	석식		알뜨르 식당(본관 2층)

※ 로비가 있는 층이 4층입니다.
 남자 장애인 화장실은 본관 4층과 별관 1층에 있습니다. / 여자 장애인 화장실은 본관 3층과 별관 1층에 있습니다.

시간	프로그램		장소
8월 29일(목)			
08:00 ~ 09:00	조식		어명가든(본관 B동 1층)
09:30 ~ 12:00	제1세션	인권 업무를 바라보는 새로운 관점 (진정사건 사례를 통해 본 인권업무) 발표 : 김원규(국가인권위원회 인권정책과장)	다이아몬드홀 (별관)
		질의 응답 및 전체토론	
	제2세션	인권교육을 잘 하기 위한 101가지 조건 발표 : 노정환(국가인권위원회 인권교육운영팀장)	사파이어홀 (본관 3층)
		질의 응답 및 전체토론	
12:00 ~ 13:00	중식		알뜨르 식당(본관 2층)
13:30 ~ 16:30	제1세션 지자체에서의 인권교육2 : <시민대상 인권교육>	<발표1> 시민대상 교육 A to Z : 서울 금천구 - 안시형(서울 금천구 민원감사담당관실)	사파이어홀 (본관 3층)
		<발표2> 사회복지 종사자 대상 인권교육 - 김현정(국가인권위원회 인권교육기획과)	
	전체토론 및 분임토론		다이아몬드홀 (별관)
	제2세션 <지자체 인권정책>	<발표1> 지자체 인권기본계획은 무엇이며 어떻게 준비할 것인가 - 이정은(창원대 사회학과 교수)	
<발표2> 인권영향평가 성북구의 사례 - 양선호(서울 성북구 인권센터장)		다이아몬드홀 (별관)	
<토 론> 김형완(인권정책연구소장)			
전체 모임 <세션별 논의 내용 공유>			
16:30 ~ 17:30	만찬		어명가든(본관 B동 1층)
8월 30일(금)			
07:30 ~ 09:00	조식		어명가든(본관 B동 1층)
09:00 ~ 11:00	초청 강연 : <혐오는 어떻게 발생하고 어떻게 대응할 것인가> 강사 : 한채윤(비온뒤 무지개재단 상임이사)		다이아몬드홀 (별관)
11:00 ~ 12:00	혐오대응에 대한 분임토론		
12:00 ~ 12:30	전체 평가 및 마무리		
12:30 ~ 13:30	중식 후 마무리		알뜨르 식당(본관 2층)
14:00	공항행 단체버스 출발		

인사말



안녕하십니까?

우리사회 대표적 인권 활동가와 전문가 분들을 오늘 이 자리에서 뵈 수 있어서 매우 기쁘게 생각합니다.

바쁘신 와중에도 기조강연을 맡아 주신 한상희 서울시 인권위원회 위원장님과 각각의 주제별 발표에 참여하시는 모든 분들에게 특별히 감사의 인사를 드립니다.



저는 작년 9월 국가인권위원회 제8대 위원장으로 취임하면서 저의 임기동안 해야 할 4대 책무를 밝혔습니다. 그것은 우리사회에 점차 만연하는 혐오와 차별 해소, 고용과 소득 불평등 심화에 따른 양극화 문제와 사회적 안전망 위기에 적극대처, 정부·지자체와 인권옹호 파트너십 강화, 인권·시민 사회단체와의 관계의 혁신적 개선이었습니다.

지난 1년 동안 우리 위원회는 효과적인 혐오차별 대응을 위한 별도 조직 신설 및 사회적 공감대 조성, 사회적 취약계층의 인권현안에 대한 적극 대응, 각종 전문위원회 및 포럼의 재구성을 통한 시민사회 및 인권 활동가들과의 협력과 연대체제 강화, 광역 지자체 인권위원 및 인권업무 담당자 간담회 등을 추진해 왔습니다.

올 해 인권옹호자회의의 주제는 ‘인권의 지역화: 더 넓은 협력, 더 나은 거버넌스’입니다. 우리 위원회는 올 해 인권옹호자회의를 통해 국가인권기구와 지방인권기구간의 지역적·전국적 협력체계의 기반을 더욱 강화하고, 양자의 인권보호 업무를 더욱 폭넓게 공유하여 상호이해를 확대하고, 인권의 지역화를 통해 인권 거버넌스를 보다 효과적으로 구축하고자 합니다.

또한 올해 인권옹호자회의에서는 인권보호를 위한 지자체 역할, 인권교육, 인권기본계획 수립, 혐오대응 여러 실무적인 주제를 함께 논의하고자 합니다. 이러한 주제는 행정 일선에서 업무를 담당하는 분들에게 커다란 도움이 될 것이라고 생각합니다.

인권의 실현과 인권보장체계의 구축은 국가와 지방자치단체의 중요한 책무입니다. 우리 위원회와 지방인권기구는 정부와 지자체가 인권침해를 예방하고 보호하는 역할을 다할 수 있도록 견인하고, 특히 지방자치단체가 인권조례를 기반으로 하여 지역의 인권시민사회와 연대하여 지역차원의 인권 보장체계를 효과적으로 구축할 수 있도록 지원하고 협력해야 합니다. 우리 위원회도 이러한 역할을 다 할 수 있도록 많은 바 소임을 다하고자 합니다.

이미 지역 차원의 인권보장체계를 구축한 지자체도 있고, 구체적인 방안을 적극적으로 계획하고 준비하는 지자체도 있습니다. 그 과정에서 일부 단체의 반대에 직면하여 적지 않은 난관에 봉착해 있는 지자체도 있을 것입니다. 그동안 지역 인권조례를 만들어 가는 과정과 인권조례를 폐기하려는 과정에서 보였듯이 우리 위원회는 지역 인권옹호자들과 연대하여 지역 인권체계를 보호하고 강화하는 역할을 함께 하겠습니다.

오늘 이 자리를 통하여 지역 주민의 기본적 인권을 재인식하고, 이를 보장하는 인권보장체계를 발전적·지속적으로 구축하기 위해서 국가인권위원회, 지방자치단체, 시민사회가 함께 해야 한다는 점을 다시 한 번 확인하였으면 합니다.


그리고 이번에 재차 확인된 인권옹호 세력의 연대와 지지의 결과로 인권의 지역화, 전국화가 보다 신속히, 보다 제대로 구축되어 우리사회 인권보호체계가 보다 더 강화되고 확대되길 희망합니다.

감사합니다.

2019. 8. 28.

국가인권위원회 위원장 **최 영 애**

목 차



기초 강연

인권의 지역화 - 협력적 거버넌스를 위한 제언 005
 한상희(서울특별시 인권위원회 위원장, 건국대 교수)

제1세션

<협력적거버넌스>

조례를 통해 본 지자체 인권위원회의 위상과 역할 강화를 위한 제언 025
 박영철(울산광역시 인권위원, 울산인권운동연대 대표)

인권거버넌스와 지방자치단체 인권행정의 미래 038
 - 광역지방자치단체의 인권행정을 중심으로 -
 엄경형(전라북도 인권담당관, 전라북도 인권위원)

제2세션

지자체에서의 인권교육1 : <공무원 인권교육>

공무원 인권교육을 위한 제언 055
 - 서울시 인권교육 경험을 중심으로 -
 김은희(인권정책연구소, 광명시 인권위원)

지자체 공무원인권교육 경험 사례공유 071
 김종식(광주광역시 광산구)

제1세션

인권침해구제업무를 하는 인권옹호자의 역할	087
김원규(국가인권위원회 인권정책과장)	

제2세션

흠을 밟을 수 없는 타자들을 위하여	125
- 인권교육 운영자를 위한, 인권, 인권교육 -	
노정환(국가인권위원회 인권교육운영팀장)	

제1세션

지자체에서의 인권교육2 : <시민대상 인권교육>

시민대상 교육 A to Z : 서울특별시 금천구 사례	133
안시형(서울 금천구 민원감사담당관실)	
사회복지 종사자 대상 인권교육	150
김현정(국가인권위원회 인권교육기획과)	

제2세션

<지자체 인권정책>

지방정부의 인권정책기본계획 수립, 그 성과와 과제	157
이정은(창원대 사회학과 교수)	
성북구 인권영향평가	178
양선호(서울 성북구 인권센터장)	

초청 강연

혐오는 어떻게 발생하고 어떻게 대응할 것인가	203
한채윤(비온뒤 무지개재단 상임이사)	

기조강연

인권의 지역화 - 협력적 거버넌스를 위한 제언

한상희(서울특별시 인권위원회 위원장, 건국대 교수)



인권의 지역화 - 협력적 거버넌스를 위한 제언

한상희(서울특별시 인권위원회 위원장, 건국대 교수)

인권의 지역화 - 협력적 거버넌스를 위한 제언

2019. 8. 28.

한 상 희
(건국대 법전문)

이 글의 내용은 발제자의 책임으로 작성한 연구보고서 "더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전수립"
(2016.8.)의 내용을 발췌, 편집한 것이므로 인용할 때에는 발제자와 협의해 주시기 바랍니다

인권의 지역화, 지역의 인권화

- **인권의 지역화**
 - 민주화 - 인권의제의 일상화, 인권의식의 고양
 - 분권화 - 주민의 주체화(참여, 자치)
 - 세계화 - 지역 중심의 생활세계 구성
 - 세계시민권(global citizenship) : 국가단위 시민권의 대안
 - 영역적 경계가 없는 범지구적 단위보다는 집단적 정체성을 가질 수 있고 또 권리에 수반되는 의무와 책임을 요구할 수 있는 도시단위가 인권실현을 위하여 더 낫다고 주장
- **지역의 인권화**
 - 생활정치 - 생활공간이 인권의제로 등장
 - 도시권 - 인권의 새로운 개념화
- **인권도시의 선언**

도시권

- H. 르페브르, **도시에 대한 권리(the right to the city)**
 - 도시 거주자 누구나,
 - 도시가 제공하는 편익을 누릴 권리,
 - 도시정치와 행정에 참여할 수 있는 권리,
 - 자신들이 원하는 도시를 만들 권리를 가짐
 - 작품으로서의 도시
- J. 홀스텐의 **도시 시민권(urban citizenship) 개념**
 - 세계화 시대에는 국민국가보다는 세계화를 선도하는 대도시가 가장 기본적인 정치적 공동체의 역할을 수행

지방자치- 생활정치

- **생활정치**
 - 일상생활의 영역에서 시민단체, 지역주민단체, 온라인 기반의 유연 자발 집단 등 다양한 주체들을 만들어내고
 - 이들을 중심으로 정체성의 정치를 추구
→ 시민적 자아의 실현, 공존 · 공생의 가치를 추구(조대엽).
- **촛불시위**
 - 시민들의 참여의식에 터를 잡은 생활정치(김호기)의 전형적인 사례
 - 도시공간에서의 참여와 공감, 의사소통과 성찰을 중심으로 한 생활정치의 가능성을 제시

지방자치- 생활정치

- **다양한 정체성, 다중적 정체성을 가진 시민들**
 - 자발적으로 공공적 이익을 함께 만들어 내는 정치행위를 통해
 - 종래 정치의 영역 바깥에 자리 잡았던 생활영역들-주거, 대중교통, 교육, 환경, 안전 등 사회권에 속하는 권리들을 하나의 생활체계를 구성
- **삶의 불안정성과 피폐함을 떨쳐버리기 위해 다양한 시민들이 ‘공감’능력을 회복하고 “생존 가능한 삶의 가능성을 증가시키는 데 기여하는”(김현미) 정치적 행위가 곧 생활정치**

지역단위 인권보장체제

- **생활세계에서 자율적·성찰적으로 구성되는, 다양하고 다층적인 공공성을 구현함에 있어 국가단위 인권보장체제보다 유리**
 - 국적이 없는 이주자들도 도시 거주자로서의 권리를 주장할 수 있으며,
 - 주민들의 일상생활과 밀접한 인권에 더 민감할 수 있다.
- **식수, 주거, 대중교통, 교육, 환경, 안전 등 사회권에 속하는 권리들 - 그 각각 고립된 권리가 아니라 하나의 생활체계를 구성하는 상호 결합된 요소/환경들**
 - 시민들은 자신이 처한 특수한 상황 속에서 이들을 자신의 생활 속으로 재구성하여 포섭
- **이 점에서 이러한 사회권적 권리들을 분배적 복지가 아닌 성찰적 복지, 혹은 시민이 스스로 구성하는 자아실현적 복지로 치환하려는 노력이 필요하게 됨**
- **이는 개인적 차원의 해결 보다는 집단적 차원의 해결을 필요로 하며, 이런 문제들은 국가단위보다는 마을공동체나 도시단위가 더 적합**

지방정부 인권기구의 장점

- 2013년 9월 제24차 UN 인권이사회에서 ‘지방정부와 인권’에 대한 결의안을 채택
- 중앙정부와는 달리, 지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서 지방정부만의 장점을 가짐
 - 중앙정부차원의 인권정책실행의 효력이 미치지 못하는 공백을 지방정부가 메우는 장점
 - 특히 인권침해의 당사자인 국가로부터 인권보장, 보호, 증진의 역할을 하는 견제기능 수행
 - 주민생활과 밀착한 인권의제의 발견과 즉각적 조치 가능.
 - 지자체의 주 업무가 주민의 복리와 직접적 관련을 가지기 때문

지방정부 인권기구의 한계

- 인권의제의 보편성 :
 - 중앙 및 지방에서 차별화 및 개별화가 가능하지 않을 수도 있음
 - 기구 · 권한의 중첩성
 - 중앙의 국가인권위원회 - 각 광역시 인권기구 - 기초단체 인권기구
 - 옥상옥의 계층구조: 지방정부의 인권기구는 지방자치단체에 부속한 하위기구 혹은 면 피성 기구로 작동할 가능성
 - 인권보호를 행정행위의 부분 내지는 하위개념으로 전락시키는 한계
- ➔ ‘행정 안의 인권’이 아니라 ‘인권 안의 행정’을 지속적으로 추진함으로써 이 한계를 극복해야

인권도시: 실천적 논의

• 유엔의 도시에 대한 권리 프로젝트

- 유네스코-유엔 해비타트: 국가차원의 인권주제를 도시차원에서 조명
- ① 지역 민주주의와 도시 거버넌스 ② 도시에서 배제되고 소외받는 집단에 대한 사회적 포용 ③ 도시의 문화적 다양성과 종교적 자유 ④ 값싸고 쾌적한 도시서비스에 대한 권리

• 도시에 대한 권리 세계 현장 추진

- 브라질의 시민단체 중심,
- 도시에 대한 권리 보장 위한 세계적 차원의 운동

• PDHRE(인권교육민중운동)의 인권도시 운동

- 인권도시선정(시민참여보장 및 취약집단 인권 보호)
- 오스트리아의 그라츠, 아르헨티나의 로사리오 등 30여 개의 도시들이 참여

인권도시의 주요 정책 프로그램

• 권리의 주체:

- 시민 → 도시거주자 → 도시이용자로 주체확장

• 권리의 내용:

- 도시의 잠재적 혜택에 대한 평등한 접근권,
- 의사결정과정에서의 민주적 참여권,
- 그 결과로서의 자유권 및 사회권, 공유/전유의 권리

• 도시행정에서 시민참여보장 및 민관거버넌스 구축

• 취약 집단에 대한 권리 보호 및 제도적 장치 마련

• 개발도상국 인권 도시의 주요 정책 프로그램:

- 생존권, 주거권, 도시의 민주적 관리

• 선진국 인권 도시의 주요 정책 프로그램:

- 이주민 보호, 여성, 성소수자 등 차별철폐, 환경

도시에서의 인권 보호를 위한 유럽 헌장

- The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City(1998)
- 유럽의 400개 이상 도시들이 이를 비준
- 제1조 도시에 대한 권리
 - “도시는 그 안에서 살고 있는 모든 사람들에게 속한 집합적 공간이다. 도시거주자들은 자신들의 정치적·사회적·생태적 발전을 위한 권리를 갖는 동시에 연대의 의무가 있다.”
 - “도시정부는 가능한 모든 수단을 통해 도시 거주자 모두의 존엄성과 삶의 질을 존중해야 한다.”

미국 도시에 대한 권리연대(the Right to the City Alliance)

1. 시장의 투기로부터 자유롭고 공동체 형성, 지속가능한 경제, 문화 및 정치 공간에 도움이 되는 토지와 주택에 대한 권리
2. 공공 목적으로 활용되는 도시영역에 대한 영구적인 공공 소유의 권리
3. 유색인종, 여성, 동성애자, 성전환자에 속하는 노동자들이 그들에게 도움이 되는 경제활동을 할 수 있는 권리
4. 현재 선진국에 원래부터 살고 있었던 원주민들이 그들의 조상으로부터 물려받았던 토지에 대한 권리. 이 토지는 현 행정구역 경계나 도시적 혹은 농촌적 토지이용 실태와는 무관한 역사적·정신적 의미를 가지고 있음
5. 지속가능하고 건강한 동네, 작업장, 치료와 보건에 대한 권리. 그리고 공장과 폐기물 등으로 인해 오염된 곳을 배상받을 권리
6. 안전한 동네에 대한 권리. 그리고 역사적으로 공격대상이 되었던 유색인종, 여성, 동성애자, 성전환자들이 경찰, 이민당국, 민간조직 등으로부터 위협받지 않고 보호받을 권리

미국 도시에 대한 권리연대(the Right to the City Alliance)

7. 인종, 종족, 시민권 여부에 관계없이, 그리고 지주, 이민당국, 고용주가 추방하겠다는 협박 없이 주택, 고용, 공공 서비스에 대한 평등한 접근의 권리
8. 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 그들의 문화적·사회적 통합성을 유지하는 교통, 하부구조, 서비스를 누릴 권리
9. 우리가 거주하고 일하는 도시의 계획과 거버넌스에 관하여 완전한 투명성과 책임성 속에서 지역사회를 통제하고 의사결정 할 수 있는 권리. 여기에는 공공 정보에 대한 완전한 권리가 포함됨
10. 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 그 곳의 지역 경제를 착취하고 괴롭혔던 모든 지역적, 국가적, 국제적 제도들로부터 경제적 호혜성을 확보하고 부흥할 수 있는 권리
11. 국가의 개입 없이 국경 너머 도시들 사이에 연대를 형성하고 지원할 수 있는 권리
12. 환경 파괴 및 도시로 이주를 강요하는 경제적 압력으로부터 보호받으며, 경제적으로 건강하고 안정된 지역사회를 누릴 농촌 주민들의 권리

인권도시: 사례비교

- **스페인 바르셀로나: (피해의 도시에서 인권도시로)**
 - 반차별정책 및 평등정책으로
- **독일 뉘른베르크: (가해의 도시에서 인권도시로)**
 - 유대인 학살의 근거가 된 인종차별법
- **캐나다 몬트리올: (인권 규범화 및 제도화를 통한 인권도시)**
 - 연방, 주 및 시 헌법에 도시의 인권헌장 의무화
- **미국 워싱턴 D.C.: (만연한 차별에서 반차별적극조치의 규범화, 제도화)**
 - 인권법, 인권국, 인권위원회
- **아르헨티나 로사리오: (과거청산/ 헌법개정 및 관련부서 설치, 운영)**
 - 대규모 실종에 대한 책임자 조사 및 처벌 / 인권담당관, 인권위원회 설치 / 기념관 설립 / 기관 연계를 통한 인권교육
- **오스트리아 그라쯔: (과거사 청산 및 지역 특성)**
 - 종교갈등 및 반유대 거점도시에서 관용적인 도시문화와 정책발전 / 대학도시 장점 살려 협치의 구조 형성

인권도시: 시사점

- 민주주의와 법치주의가 정착되어 있는 경우:
 - 새로운 인권규범 및 제도화의 정착
- 과거청산 및 미래지향적 인권도시:
 - 과거사 청산-인권규범 및 제도화를 통한 인권도시
- 정치행정체제: 대부분 연방정부형태 및 지방분권화가 잘 정착되어 있음
- 이해당사자, 참여주체 저변 확대:
 - 국가의 책무에서 지방의 책무 / 시민의 행정 참여
 - 기업 또한 인권보호·증진을 위한 주요 행위자로 인식

시민사회와의 다양한 협력체계 구축 필요

- 인권도시는 선언만으로 유지되지 않음
- 시민사회와의 협력이 필수적:
 - 인권을 보장하는 도시란, 도시에 거주하는 지역민들의 인권이 보장되고 존엄성을 인정 받음을 의미 → 시민들의 목소리에 귀 기울여야
 - 사회단체는 물론 지역주민들의 광범위한 참여를 일컫는다.
 - 시민사회와의 협력은 지역주민들의 참여와 사회단체들의 감시와 비판의 역할을 모두 포함
- 시민참여의 범위
 - 인권, 행정 정책결정과정에서의 참여
 - 시민사회의 구성원이 인권행정의 직책을 담당하는 직접참여의 방식도 필요

인권도시: 거버넌스 구축의 방향

- **인권제도 구성: 시민 주도 및 시민 참여 증대**
 - 인권도시의 주체로서 시민의식 함양
 - 모든 시민이 인권보호관의 역할을 수행할 수 있는 도시 지향
 - **인권제도 운영: 시민 연대 및 협동 구현**
 - 사후구제 혹은 행정민원해결의 수준 → 인권제도 및 인권체제의 역량 강화
 - 시민과 시민, 다른 지역, 외국의 지방정부 등과의 연대와 협동
 - **전 행정 영역: 인권중심성 및 인권제도 독립성의 보장**
 - 인권중심 행정수행이 가능하도록 인권제도의 작동
 - 목적의식의 실현을 위하여 최적화된 인권제도의 구성
- ➔ ‘참여’ 자체만이 목적이 되는 ‘시민참여형 정책’이 아니라, 지역 구성원의 인권침해와 인권문제에 대해 공유하고 연대할 수 있는 ‘인권도시의 주체’로서 역량을 확장해가는 인권정책이 요구됨

시민사회와의 협력체계 구축: 서울시의 경우

- **인권행정의 발전을 위한 체계적·상시적 거버넌스 체계로서 인권단체와의 정책협의회의 구성, 운영이 필요**
- **과정**
 - 영역별, 의제별 인권단체 및 활동가 풀을 구성하여 전문가 집단을 확보하고,
 - 신뢰관계 구축 및 인권행정 공감대 확산을 위한 활동을 지속적으로 추진하며,
 - 인권정책협의회를 구성하기 위한 예비모임을 만들어서 정책협의회 구성의 필요성 확인 및 상호역할 논의, 정책협의회 구성방식 및 운영원리 도출을 목표로,
 - 인권정책협의회를 구성하여 공동과제와 분야별 핵심과제를 선정하고 연도별로 우선 추진과제를 선정
- **현실적으로 인권단체협의회는 정기적으로 운영되지 못하고 있으며**
- **서울시민 인권현장이 공식화되지 못한 이후로 시민사회와의 협력체계는 구축하지 못하고 있는 실정**

지역인권레짐: 제도의 구성

- **인권제도의 주요 요소**
 - 인권전담행정부서, 인권위원회, 인권보호관(옴부즈퍼슨, 옴부즈만, 옹호관 등), 인권센터 연대조직 등
- **인권제도의 형식 유형**
 - 국가별, 지방정부별 다양한 인권제도 형태 : 정형화 불가능 → 적정모델 모색 필요
- **지방정부의 한계**
 - 지방자치제의 미비: 지방정부 차원의 인권중심 행정수행 전면화에 한계
 - 광역과 기초자치단체간의 협력 문제
- **실현의 가능성**
 - 적절한 인권제도의 모델 설정 및 '유연한 접근방법' 모색

지역인권레짐: 제도의 구성 - 주의점

- **'인권기반행정'과 '인권행정업무'의 구분 명확히...**
 - 독립적 '인권행정업무'는 존재하여서는 안됨
 - '인권기반행정'이 가능하도록 기반을 조성하는 의미에서 '인권행정업무'가 시행되어야
 - '인권기반행정'은 지방정부 각 부서의 모든 행정행위가 인권에 기반하여, 인권을 보장, 보호, 증진하기 위한 목적으로 수행되어야 함을 의미
- **인권기구의 목적과 위상 명확화**
 - 자문기구인지, 관리감독기구인지, 집행기구인지, 의사결정기구인지...

지역인권레짐: 제도의 구성 - 주의점 2

• 인권기구의 권한보장과 위상존중

- 효과성 · 효율성:
 - 제도적 절차에 한정된 문제해결방식이 아닌, 인권의 보호라는 목적이 달성될 수 있는 비제도적 및 비공식적 갈등해결의 방식을 도모해야
- 민주성:
 - 의제의 설정, 정책의 구상, 제도의 형성, 대안의 실행, 평가와 반성 등 인권기반행정의 제 과정에서 주민참여 및 네트워크의 활성화 등 거버넌스 작동의 민주성을 보장
- 책임성:
 - 행정기관의 책임과 인권기구의 책임에 대한 정확한 구분 및 유연하면서 효과적인 상호 연계방안을 고려해야

인권기구의 기능

- **독립성의 확보**
 - 인권제도의 구성 및 운영에서 인적 및 물적 독립성 확보 중요
- **인권 우선 행정**
 - 행정에서 인권을 최우선적 가치로 전제
- **사례 해결의 원칙**
 - 인권친화성 및 독립성 증진, 회복적 정의 관점의 피해자 접근
- **공무원 인권교육의 강화**
 - 인권친화성을 강화하면서도 실무 요소가 가미된 공무원 인권교육
- **시민 주체적 인권제도 운영**
 - 인권제도의 연대성을 시민참여 및 시민주도와 결합

인권제도 설계의 요소

- 인권제도의 속의성, 독립성, 전문성 및 시민사회의 참여
 - 속의제도로써 인권행정 작동을 위한 인권위원회 위상 강화
- 시민인권보호관의 인권친화성 및 독립성 증진
- 인권중심성 증진을 위한 인권담당부서의 권한 강화
- 인권중심성 강화를 위한 인권제도에 의한 행정참여제도 보장
- 인권교육제도의 독립성과 연대성 및 현장중심성 강화
- 인권제도의 연대체계 확보 및 강화

인권제도의 연대체계 구성방안 1: 시민주도체계

- 인권위 구성 및 운영에서 시민참여를 확장할 수 있는 제도 추구
- 특히 인권위 구성 과정에서의 시민의사 적극반영
 - 자치단체장에 의한 위촉:
 - 인권위원회의 구성이 신속하고 효과적으로 이루어지는 장점은 있으나,
 - 정작 인권행정의 주체가 되어야 할 시민이 배제됨
- 인권위 운영에서의 민관 인권네트워크 활용 필요
- 주민참여기반의 조성
 - 지방정부 행정의 기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 전 업무영역에 걸친 주민참여기반 조성
 - 이를 통해 특히 인권관련 행정행위에 대한 주민들의 인지, 비판, 개입 가능성이 확대되게끔
- 주민참여방식의 인권영향평가제도(참조: 시민참여예산심의제)

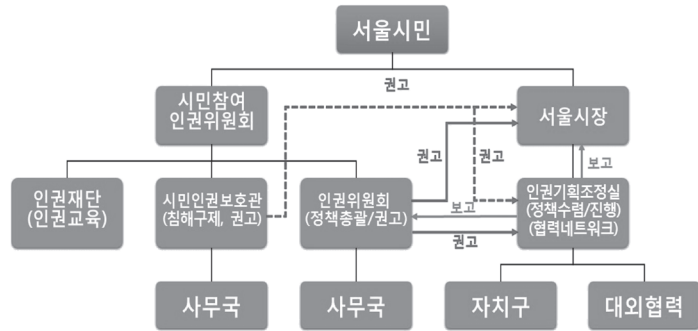
인권제도의 연대체계 2: 대외연대체계

- **대외협력체계 구축**
 - 인권보장의 질적 수준 제고와 함께 민주성, 책임성 및 효율성 강화 위한 방안
 - 인권보장의 연대성의 강화와 자료·자원 등 협력체계의 구성
- **국가인권위원회와 연대관계**
 - 분업체계 및 협력체계 구축: ‘생활밀착형’, ‘지역특수성’을 고려한 인권 행정 구현
- **광역과 기초단체 인권제도와 연대체계**
 - ‘풀뿌리 인권행정’
 - 광역정부의 지원과 기초정부의 집행
 - 기초정부에 대한 광역정부의 행정지도방식은 금기:
 - 기초정부의 독립성 보장 필요
- **타 지방정부와의 연대**
 - 협력과 연대, 정보공유 및 자원 지원

인권제도의 연대체계 3: 국제적 연대체계

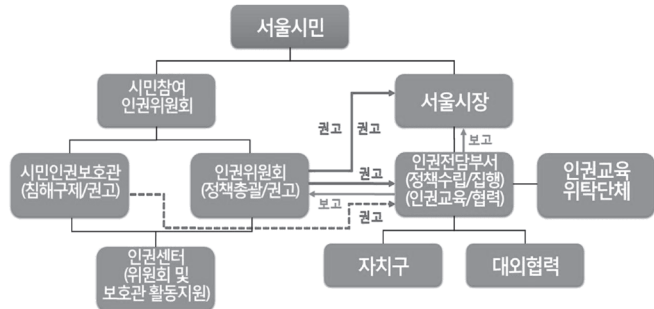
- **목표: ‘세계시민’으로서의 인권증진**
- **특히 아시아 차원에서 지역인권체계의 모델 제공, 상호협력**
 - 인권 전반에 걸친 의제보다는 구체적인 실천력을 담보할 수 있는 의제 선정
 - 협력관계 구축 정도에 따라 이를 점진적 확대하는 방안을 고려
- **국제적 연대체계의 조직**
 - 인권도시포럼 등 지방정부차원에서 할 수 있는 국제적 연대체계 조직: 협력도시 개념으로 네트워크 구축
 - 아시아 인권기구의 설립을 향한 노력(?)

인권기구 구성 모델 1



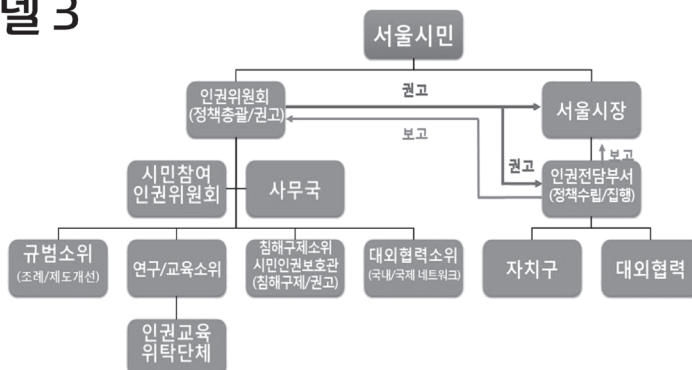
- 독립형: 시민인권보호관 및 인권위원회의 독립성 강화
- 교육, 정책 등의 전문화 및 체계화를 위한 인권재단 설립
- 지방자치의 구조적 한계로 인한 법제도 및 관행개선 필요

인권기구 구성 모델 2



- 분리, 견제형
- 각 구성단위의 독자성 유지: 이행기적 모델
- 지방분권 강화 시 각 구성단위의 독립성과 특수성 발현
- 일관성 및 효율성 확보에 곤란한 약점

인권기구 구성 모델 3



- 인권위원회를 중심으로 각 구성요소들의 전문성 보장
- 인권제도의 일관성 및 효율성, 안정성 확보에 장점

인권위원회 강화 방안

- 인권위원 중 적정 인원을 상임위원으로 임명(특히 광역의 경우)
- 인권위 업무지원 및 상임위원 활동 지원을 위한 사무국 설치
- 법제정비: 인권위원회를 중심으로
- 인권위의 독립성 보장 및 타부서와의 대등한 관계에서의 협력관계 구축
- 인권위원회는 행정 전반에 걸친 심의권, 감시·모니터링의 권한, 정책권고권 가져야..
- 인권전담부서 시정 총괄 기획 부서에 배속 - 기획·조정권 부여, 인권영향평가 실시

인권교육전담기구 설치

- **인권정책연구 및 개발, 인권교육 등 전담기구 설치**
 - 인권재단 혹은 어느 정도의 독립성과 효율성을 갖춘 연구와 교육의 기구
- **기능**
 - 인권정책 연구 및 개발
 - 인권관련 가이드라인, 매뉴얼 등 개발, 시행
 - 인권교육과정·교재·방법 등 개발
 - 인권교육강사 양성
 - 현장형 인권교육의 운영 혹은 주관
 - 인권정책개발 및 교육에 관한 다른 지역과의 협력
- **시민·인권단체, 타 기관 등과의 인적 교류를 비롯한 긴밀한 네트워크 구축, 실시**
 - 특히 인권활동가들의 인적·물적 자원 및 경험을 적극적으로 활용할 수 있어야
- **공무원의 참여기회도 보장**

인권업무조정협의회 구성

- **인권업무조정협의회 설치**
 - 행정 정책과 기획의 수립, 집행과 처분, 이와 관련한 사전조치와 사후조치의 과정에서 인권행정의 전제가 효과적으로 개입되고 실효성 있게 다루어지도록 하기 위한 기구
- **구성의 예**
 - 시장 또는 부시장 + 인권위원회 위원 약간명 + 시민인권보호관 + 각 실·부·국의 장 또는 책임자 + 인권위원회 위원 약간명 등
- **업무**
 - 인권관련 사안, 행정기획 및 정책 중 인권관련 사안, 행정업무 수행 중 인권관련 사안, 인권관련 사안의 사전 및 사후조치에 관한 사안에 대한 현황보고 및 의견교환, 자료·현황의 공유
 - 시정 전반의 행정업무에 인권의 가치 적용가능성 모색
 - 인권정책의 실행방안을 강구, 각 부서에서 시행
- **기타: 분기별 혹은 반기별 1회의 정기회의 + 필요한 때에 임시회의**
- **시장은 협의·조정 결과의 집행에 대한 책임(관리 감독책임)**

참조: 인권도시의 규범(서울시의 경우)

- 타 조례와의 정합성 검토 필요
 - 인권기본조례가 조례명과 내용에서 모두 '기본'조례임을 분명히 하고 있음.
 - 그러나 다른 인권 관련 조례의 기본조례로서의 역할에 부합하지 못하고 있으므로 체계 정합적인 검토가 필요함.
- 인권교육에 관한 보완 필요
 - 인권교육을 수행하는 기구에 관해서 조례에서 유일하게 명시한 곳은 인권센터임(제11조 제2항 제4호).
 - 그러나 실제로 인권센터는 존재하지 않기 때문에 인권교육을 담당하지 않고, 인권교육의 주체와 형태가 불안하다는 점 때문에 여러 보완 방식에 대하여 검토가 필요함.

참조: 인권도시의 규범(서울시의 경우)

- 기업인권에 관한 보완 필요
 - 기업인권과 관련된 관심이 증가
 - 서울시는 인구 천만 명을 넘고, 한국 경제의 중심지이자 한국 기업을 포함한 세계적 기업들의 집산지임.
 - 현재 인권기본조례에는 기업인권과 관련된 내용이 거의 없음.
 - 관련 조례를 제정하거나 기존의 인권기본조례에 기업인권과 관련된 내용을 포함시켜야 하며, 이와 동시에 기업들이 서울시 차원에서 인권담론을 받아들일 수 있도록 하는 방법이 병행적으로 필요함.
- 인권기본조례와 다른 조례와의 정합성 검토
 - 기본적으로 조례들 간의 내용들이 통합적으로 구성되도록 하거나 인권정책의 방향이 일관적일 수 있도록 인권적 관점에서의 조례 정비의 필요성
 - 예를 들어 인권기본조례에 인권교육에 관해 규정하고 있지만, '서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례' 제6조에서 장애인 인권증진에 관한 교육을 별도로 자세히 규정하고 있음.
 - 이러한 교육은 반드시 필요한 것이지만, 장애인인권교육은 그 자체로 완결되는 것이 아니라 전체 인권교육과 연계되어 이루어져야 함.

- 경청하여 주셔서 감사합니다 -

제1세션

<협력적 거버넌스>

< 발표1 > 조례를 통해 본 지자체 인권위원회의
위상과 역할 강화를 위한 제언

박영철(울산인권운동연대)

< 발표2 > 인권거버넌스와 지자체 인권행정의
미래

염경형(전라북도 인권담당관)



조례를 통해 본 지자체 인권위원회의 위상과 역할 강화를 위한 제언

박영철(울산인권운동연대)

1. 지역인권레짐 그리고 인권위원회

인권을 실효적이고 지속적으로 보장하기 위해 지자체 인권보장체제를 구축하는 것은 반드시 필요하다. 하지만 지역인권레짐에 대한 면밀한 연구와 설계 없이 시작된 지자체 인권보장체제는 초기 도입단계부터 많은 시행착오를 겪었다.

인권레짐은 원칙적으로 규범, 제도, 정책의 유기적 조화가 중요하다. 하지만 지자체의 경우 규범(인권기본조례)과 제도(인권위원회와 인권전담부서)와 정책(인권기본계획 및 실행계획 등)이 엇박자를 내며 혼란을 가져왔다.

즉, 지자체 인권행정은 인권기본조례와 인권기구(추진체계), 인권정책이 유기적으로 결합되어 집행되어야 하는데, 어느 하나가 소홀하거나 아예 마련조차 되지 않아서 인권레짐의 실효성이 크게 훼손되고 있다.

단체장에 의지에 의존했던 인권행정을 지양하고 지속가능한 인권행정을 전개하기 위해서는 추진체계의 안정화, 즉 인권기구의 독립성과 전문성이 절대적으로 필요하다. 이런 이유로 지자체 인권위원회는 가급적 행정기관에 대해 독립적 위상과 기능, 역할을 보장받아야 한다. 현재의 심의·자문의 기능을 넘어서는 합의제 행정기관으로 전환되어야 한다는 주장이 나온 배경이다.

또한 인권기구의 핵심업무는 인권정책 수립, 인권침해관리구제, 교육, 홍보, 협력이다. 인권기구의 중심인 지자체 인권위원회의 경우 인권침해 당사자와 인권옹호자 및 인권전문가로 구성된 거버넌스로 주로 단체장의 심의·자문기구로서 존재하며 인권의제 발굴 및 설정, 감시 및 견제 등 지자체 인권정책에 대한 자문역할을 담당하고 있다. 따라서 모든 인권기본조례에는 빠짐없이 이러한 인권위원회의 설치를 명문화하고 있다.

마지막으로 인권행정의 실현을 위해서는 인권시민사회와의 협치가 중요하기에 지자체 인권위원회는 시민사회와 행정을 매개하는 역할을 담당한다. 각종 제도의 구성과 운영이 관이 주도하는 상황에서 인권위원회가 행정과 정보를 공유하면서 지역의 인권단체와 협동체계를 구축해야 인권협치가 가능하다. 인권운동과 인권행정은 다르기 때문에 인권위원회가 적절한 긴장관계 속에서 균형추 구실을 해야 한다.¹⁾

아래에서는 17개 광역 지자체 인권위원회의 구성현황과 권한에 대해 검토하고, 지자체 인권위원회 권한을 강화하기 위한 방안은 무엇인지 고민을 나누고자 한다.

2. 인권위원회의 구성과 역할

지자체 인권위원회는 인권행정의 실현에 있어서 시민참여를 보장하는 대표적인 제도로서 인권 거버넌스의 역할을 한다. 인권위원회의 위원은 일반적으로 인권 전문성과 감수성을 지닌 주민대표를 시민사회, 지방의회, 집행부의 추천을 받아 지자체장이 임명한다. 인권위원회 구성 및 기능은 지자체마다 다양한 방식으로 조례로 규정하고 있으며, 지자체 소속 공무원과 민간이 함께 구성된 민관합동형 위원회와 지자체 소속 공무원이 배제되거나, 지방의회 의원 또는 지자체의 인권담당 부서장 1인이 당연직 위원으로 포함되는 민간주도형 위원회로 구분된다. 특히, 지자체 인권위원회의 경우, 위원회의 독립성 및 정치적 중립성을 확보하는 것이 그 역할을 수행하는데 관건으로 작용한다.²⁾

(1) 광역 지자체 인권위원회 구성 현황

조례가 제정되어 있는 17개 광역지자체는 2012년 광주, 서울, 부산, 2013년에 대전, 울산, 충남, 2014년에 강원, 충북, 2015년에 세종, 전남, 전북, 2016년에 경기, 제주도, 2018년에 대구,

1) 오동석, '지방정부 인권제도 구성안', 2017서울인권컨퍼런스, 2017, 94면

2) 국가인권위원회, '지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구', 2016년도 인권상황실태조사연구용역보고서, 2016.

2019년 인천이 인권위원회를 구성하였다. 경남과 경북은 아직 인권위원회를 구성하지 않은 상황이다.

명칭은 지자체별로 조금씩 상이하여 서울, 부산, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경남, 세종 등 11곳에서 “인권위원회”로 사용하고 있으며, 대구, 인천, 전남, 경북, 제주 등 5곳이 “인권보장 및 증진위원회”로 광주가 “인권증진시민위원회”로 사용하고 있다.

행정부시장을 위원장으로 하는 세종시를 제외한 14개 시·도 인권위원회는 위원장을 호선으로 선출하며 현재 위원장은 교수 5명, 변호사 3명, 인권시민단체 6명 등이다.

<표 1> 광역지자체 인권위원회 명칭 및 위원장

	지역	인권위원회 명칭	위원장	
1	서울	서울특별시 인권위원회	한상희 (건국대 법학전문대학원 교수)	15명(당연직 1명)
2	부산	부산광역시 인권위원회	정귀순(이주민과함께 상임이사)	14명(당연직 2명)
3	광주	광주광역시 인권증진시민위원회	안진(전남대학교 법학전문대학원 교수)	20명(당연직 1명)
4	대전	대전광역시 인권위원회	양해림(충남대학교 철학과 교수)	12명(당연직 1명)
5	대구	대구광역시 인권보장및증진위원회	서창호 (빈곤과차별에저항하는인권운동연대)	14명(당연직 4명)
6	울산	울산광역시 인권위원회	김종기(변호사)	13명(당연직 1명)
7	인천	인천광역시 인권보장및증진위원회	윤대기(변호사)	15명(당연직 1명)
8	경기	경기도 인권위원회	오동석(아주대 법학전문대학원 교수)	구성 중
9	강원	강원도 인권위원회	김진희(원주시민연대 운영위원)	15명(당연직 1명)
10	충북	충청북도 인권위원회	홍성조(변호사)	15명(당연직1명)
11	충남	충청남도 인권위원회	이진숙 (충남인권교육활동가모임 부틀 대표)	20명(당연직1명)
12	전북	전라북도 인권위원회	정영선(전북대 법학전문대학원 교수)	15명(당연직3명)
13	전남	전라남도 인권보장및증진위원회	김숙(전남이주여성센터 소장)	7명(당연직 1명)
14	경북	경상북도 인권보장및증진위원회		
15	경남	경상남도 인권위원회		
16	제주	제주특별자치도 인권보장및증진위원회	고명희(제주여성인권연대 대표)	15명(당연직 1명)
17	세종	세종특별자치도 인권위원회	행정부시장	15명(당연직2명)

(2) 인권위원회의 역할

인권기본조례에 의해 구성되는 인권위원회의 권한은 지자체마다 조금씩 다르다. 기본적으로 심의·자문기구라는 것은 동일하며, 인권기본계획 수립에 대한 심의·자문, 연도별 시행계획에 대한 심의·자문, 지역 인권실천과제의 발굴, 인권정책에 대한 자문, 인권센터 및 인권옴부즈맨 등 인권조직과 기구의 운영에 대한 자문 등에 기능을 수행한다.

또한 서울, 광주, 대전, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주, 세종시 등 12곳에서는 심의·자문기능을 넘어 자치법규, 정책 등이 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때 위원회에서 단체장에게 개선권고를 할 수 있도록 조례로서 위원회의 권한을 부여하고 있다.

인권위원회의 운영과 관련하여 회의는 대부분 정기회와 임시회로 나뉘어 있으나, 대구와 경기도의 경우 단체장이나 위원장이 필요하다고 인정될 경우에 개최하는 것으로 하고 있다.

정기회를 개최하는 경우에는 보통 분기별(년4회) 또는 반기별(년2회)로 되어 있으나, 부산, 전남, 세종시의 경우에는 정기회가 년 1회로 되어 있어 지자체의 인권정책을 심의·자문하거나 정책 개선권고의 기능을 수행하기에는 근본적인 한계가 있어 보인다. 위원회 회의소집 및 안건의 제출 등을 행정부에서 실질적으로 관할하고 있는 현실을 감안할 때 위원회가 제대로 운영되기를 기대하는 것은 어렵다.

<표 2> 광역지자체 인권위원회 권한과 회의규정

	지역	인권위원회의 권한	회의
1	서울	<p><심의·자문> 기본계획 및 연도별 시행계획, 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문, 인권센터 운영, 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문 시민인권침해구제위원회에 인권침해 사항에 대한 조사 의뢰</p> <p><권고> 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선 권고</p>	정기회 4회 임시회
2	부산	<p><심의·자문> 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립, 인권 보장 및 증진 실천과제 발굴, 인권교육 및 홍보, 인권영향평가, 시민 인권헌장 제정 또는 개정, 그 밖에 인권의 보장 및 증진과 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항</p>	정기회 1회 임시회

	지역	인권위원회의 권한	회의
3	광주	<p><심의·자문> 기본계획 수립, 연도별 시행계획의 추진실적, 인권도시 육성 계획, 인권영향평가, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선 권고</p>	정기회 4회 임시회
4	대전	<p><심의·자문> 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가, 기본계획에 따른 정책추진, 인권센터 운영, 그 밖에 시장이 인권보호 및 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 불리하게 중대한 영향을 미친다고 판단하는 경우에는 시장에게 개선 권고</p>	정기회 2회 임시회
5	대구	<p><심의> 기본계획 수립, 기본계획에 따른 시책추진 및 평가, 인권보장 및 증진 실천과제 발굴, 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p>	- 시장 또는 위원장이 필요하다 인정 - 위원 1/3 이상의 요구
6	울산	<p><심의> 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립, 기본계획에 따른 시책 추진, 인권센터 운영, 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p>	정기회 2회 임시회
7	인천	<p><심의> 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가, 기본계획에 따른 정책추진, 인권센터 운영, 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선 권고</p>	정기회 4회 임시회
8	경기	<p><심의> 기본계획 및 연도별 시행계획, 기본계획에 따른 각종 시책추진, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 도의 자치법규, 정책 등이 도민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 도지사에게 개선 권고</p>	도지사의 요구가 있거나 위원장이 필요하다 인정하는 경우

	지역	인권위원회의 권한	회의
9	강원	<p><심의·자문> 기본계획 수립, 연도별 시행계획의 수립과 평가, 기본계획 및 시행계획에 따른 정책추진, 인권영향평가, 인권에 영향을 미치는 자치법규, 정책에 관한 사항, 비상임 인권보호관 추천, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 도의 자치법규, 정책 등이 도민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 도지사에게 개선 권고</p>	정기회 4회 임시회
10	충북	<p><심의> 기본계획 수립, 연도별 시행계획의 수립과 평가, 기본계획 및 시행계획에 따른 정책추진, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 도의 자치법규, 정책 등이 도민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 도지사에게 개선 권고</p>	정기회 2회 임시회
11	충남	<p><심의·자문> 기본계획 수립, 연도별 시행계획, 도민의 인권에 영향을 미치는 제도, 정책, 관행에 대한 자문, 인권영향평가, 인권센터 설치·운영, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p><권고> 도민의 인권에 영향을 미치는 제도, 정책, 관행에 대한 개선권고</p>	정기회 4회 임시회
12	전북	<p><심의> 인권보호 및 증진에 관한 사항, 기본계획 수립, 실천과제 발굴, 인권센터운영, 인권센터 상담 및 조사 결과, 인권교육 및 홍보, 기타 인권에 관한 중요사항으로서 위원회가 선정한 사항</p> <p><권고> 인권보호 및 증진에 관해 위원회가 심의한 결과에 따라 도지사에게 개선권고 또는 의견표명 인권센터 상담 및 조사 심의결과에 따른 조치의 경우 시정권고</p>	정기회 4회 임시회
13	전남	<p><심의> 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가, 기본계획에 따른 정책 추진, 인권영향평가, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</p>	정기회 1회 임시회

	지역	인권위원회의 권한	회의
14	경북	<심의> 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가, 기본계획에 따른 정책 추진, 인권센터 운영, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	정기회 2회 임시회
15	경남	<심의> 기본계획 수립, 인권센터 운영, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	정기회 2회 임시회
16	제주	<심의> 기본계획 수립, 시행계획 수립 및 평가, 기본계획에 따른 정책추진, 인권헌장, 인권교육, 인권보고서, 인권영향평가, 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 <권고> 자치법규, 정책 등이 도민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때 도지사에게 개선권고	정기회 4회 임시회
17	세종	<심의> 기본계획 수립, 기본계획에 따른 시책 추진 및 평가, 인권보장 및 증진 실천과제 발굴, 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 <권고> 인권보장 및 증진을 위해 필요하다고 인정하는 경우 관계 기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견표명	정기회 1회 임시회

3. 인권위원회 역할 강화를 위한 논의

인권기본조례가 제정되고 인권도시를 지향하는 지방자치단체의 도전이 지속되면서 인권위원회의 역할을 어떻게 강화할 것인지에 대한 논의가 다양한 방식으로 전개되어 왔다. 지자체 인권위원회의 독립성과 전문성을 보장하여 인권행정의 중심적 역할을 담당하기 위해서는 합의제행정기관으로의 전환 또는 적어도 실질적 권한을 행사하는 인권기구로서의 역할을 위한 모색이 필요하다. 그동안 제기된 논의들을 소개하면 다음과 같다.

(1) 심의·자문기구 or 합의제 행정기구

인권정책연구소가 대표적으로 지자체인권위원회의 권한을 높이기 위해서는 반드시 ‘합의제 행정기구’로의 전환이 필요하다고 주장했다. 인권정책연구소 김은희 연구원은 지자체 인권기구를 둘러싼 여러 가지 문제의 핵심은 바로 현재 자문기구인 인권위원회 위상의 제고라고 주장한다. 인권이 행정의 본연의 목적이라는 인식이 당연한 경우라면 몰라도, 인권을 ‘one of them’ 정도나 심지어 불필요한 것으로 여길 정도로 집행부의 인권의 내재화가 척박한 현실에서는 자문기구로서의 인권위원회가 인권기구로서의 역할을 해내길 기대하긴 어렵다는 것이다.³⁾

연구소는 지방자치법 제116조의2(자문기구의 설치 등)에 근거하여 자문기구로 설치되고 있는 인권위원회를 지방자치법 제116조⁴⁾에 근거하여 합의제 행정기관으로 설치하는 방안을 적극적으로 모색하길 주장한다. 사례로는 서울시와 충청남도, 제주도의 경우 감사위원회를 합의제 행정기관으로 설치한 전례를 들고 있다.⁵⁾

대부분의 지자체가 지방자치법 제116조에 근거하지 않고 116조의 2를 근거로 자문기구로 묶어두고 있는 것은 행정이 거버넌스에 의해 간섭받지 않기 위한 행정편의, 관료중심적 관행이라 말하고 있다. 지자체 인권위원회가 지방행정에 대한 협력적 충고와 자문을 넘어 행정기관에 대한 인권적 감시기능, 즉 모니터링기구로서 제대로 역할을 하려면 다양한 인권분야를 대표하면서 그에 따른 전문역량을 갖춘 인사들로 구성하는 것과 함께 합의제 행정기관으로 전환되어야 함을 강조한다.

(2) 지자체 인권위원회의 권한강화

인권위원회의 활동을 분석하기 위하여 광역지자체의 164명의 인권위원을 대상으로 설문조사를 한 결과, 광역지자체 인권위원들은 인권위원회의 활동을 저해하는 요인과 맞물려, 인권위원회의

3) 김은희, ‘지역인권기구 독립성 확보 저해 요인 분석 - 광명시 사례를 중심으로’, 2018 서울 인권 컨퍼런스, 2018.

4) 지방자치법 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

5) 김형완, ‘한국에서의 지역인권의 제도화, 그 도전과 과제’, 2016 제2회 한국인권회의, 2016, 56-57면.

효율적 운영을 위하여 필요한 과제로는, 인권위원회의 권한을 명확하게 하고, 역량과 전문성을 강화하고, 인권담당 부서의 적극적 협조가 중요하다고 인식하고 있다. 그리고 지자체 단체장의 인권행정 의지를 강화하는 것을 또 하나의 주요 과제라고 보았다.⁶⁾

<표 3> 인권위원회의 효율적 운영을 위한 과제

구분	비율(%)
위원회의 역량 및 전문성 강화	16.3
위원의 권한과 역할 명확화	22.8
인권담당 부서의 적극적 협조(예: 전담인력 배치 등)	17.3
지자체 단체장의 인권행정 의지 강화	17.3
지자체 집행부와의 소통 강화	8.1
위원회 내 위원들 간의 소통 강화	4.6
지자체 내 관련 부서와의 협력 강화	12.8
기타	0.8

국가인권위 연구용역 조사보고서에 따르면 지자체 인권위원회의 구성과 운용은 전반적으로 미흡한 상황이며, 이를 개선하기 위하여 몇 가지 개선방안을 제시하고 있다.⁷⁾

첫째, 인권조례의 규정대로 인권위원회를 구성하여야 한다.

둘째, 인권위원회가 성공적으로 운용되기 위해서는 적절한 구성이 중요하다.

셋째, 인권위원회의 활동범위와 권한 보장은 활동의 성과에 크게 영향을 미친다는 점을 인식하여야 한다.

넷째, 인권위원회 위원들은 지역의 인권 상황을 공유하고, 인권 증진을 위한 방안을 모색하여야 한다.

다섯째, 인권위원회의 효율적인 활동을 위해서 다양한 방식을 지속적으로 탐구해야 한다.

6) 국가인권위원회, '지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구', 2016년도 인권상황실태조사연구용역보고서, 2016, 110-121면.

7) 앞의 글, 2016, 218-220면.

지위에 따라 권한은 변화되지만, 지자체 인권위원회가 심의·자문기구로 남겨지더라도 최소한 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대한 권고기능은 반드시 추가되어야 한다. 권고기능이 규정되어 있지 않은 5곳의 광역지자체에도 인권기본조례의 개정을 통해 이를 반영될 필요가 있다.

나아가 전북의 조례⁸⁾와 같이 인권위원회에서 심의한 결과를 단체장에게 권고하거나 인권침해 사건에 대한 조사심의 결과에 따른 조치가 필요할 경우에 시정권고를 하는 권한을 인권위원회의 권한으로 부여하는 것도 매우 중요하다. 물론 이는 인권침해기구로서 인권센터를 운영하는 것을 전제로 성립하지만, 장래에 지자체 인권침해기구의 설치가 추세인 점을 감안하면, 인권침해 시정권고의 기능을 부여하는 것도 고려할 필요가 있다. 인권센터가 설치되면, 인권센터와 행정기관과의 갈등 조정역할 및 거시적인 정책결정은 지자체 인권위원회의 몫이 될 것이고, 이에 따른 지자체 인권위를 보조할 사무국 구성 및 운영이 필요한데 협의제 행정기관이 아니면서도 사무국으로 구성할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

혹은 경기 광명시의 사례와 같이 인권위원회가 인권센터를 직접 운영하면서 위원회의 업무를 처리하도록 하여 위원회의 독립적 활동을 보장하는 방안도 있다.

다음으로 위원회가 형식적인 운영으로 알리바이 기구로 전락하지 않으려면 적극적으로 자문을 하고 실질적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 먼저 인권의제의 선정과 제출과 그리고 관련정보의 제공이 중요하다. 지자체 인권 위원회에 제출된 행정에서 제시한 의제에 대해 소극적으로 의견을 제시하는 경우가 대부분으로 충분한 심의가 가능하도록 사전에 의제를 공유하고 충분한 정보를 제공해야 한다.

또한 행정기관에서 선정하고 제공하는 인권의제를 이외의 사안과 관련하여 조례에서는 시장(도지사) 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항으로 한정되어 있는데, 이를 전북의 조례와 같이 위원회가 필요하다고 선정한 사항 또는 서울처럼 위원 3명 이상이 제안한 사안으로 전환하여 다양한 인권의제가 논의될 수 있도록 고민해볼 필요가 있다.

특히, 권고기능은 단체장을 견제하기 위해 독립적인 지위에서 독자적이고 적극적으로 의제를 발굴하여 대외적으로 의견을 제시하고 그에 대한 지자체에 공식적인 답변을 구하는 적극적인 기능이지만, 이를 담보할 시스템이 부재하다. 독자적인 권고안을 비상임위원들로 구성된 인권

8) 제17조(위원회의 업무) ② 위원회는 제1항의 제1호(인권보호 및 증진에 관한 사항) 심의 결과에 따라 도지사에게 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있고, 제1항 제5호(인권센터의 상담 및 조사 결과에 관한 사항) 심의 결과에 따른 조치가 필요할 경우에 시정 권고 등 도지사에게 그 조치를 요구할 수 있다.

위원회에서 마련하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이를 해소하는 방안으로 소위원회를 구성하여 전체회의에서 논의할 안건을 사전에 효과적으로 대응하는 것도 중요하다.

더불어 서울시의 경우 조례 제7조의 2(서울시인권정책회의)⁹⁾의 규정에 따라 매년 1회 시장의 주관 하에 인권위원장이 참가하는 인권정책회의를 개최하여 인권기본계획의 수립과 시행을 위한 관계 부서 간 협의·조정을 할 수 있게 제도화했다. 인권정책의 추진을 점검하는 시스템을 전 청차원에서 가동하고 이에 인권위원회가 참여하여 의견을 반영·관철하는 것은 매우 중요하다.

인권기본조례의 시행규칙을 마련한 사례는 서울, 경기, 강원, 인천, 광주, 전남, 전북 등 7개 지자체다. 이들 시행규칙은 인권센터의 운영 또는 인권보호관의 사무에 관한 내용을 담은 것으로 모두 인권침해 구제를 위한 절차를 규율하고 있다.

하지만 조례에서 위임한 사항이 인권침해구제만은 아니기 때문에 조금 더 적극적으로 상상력을 발휘하여 시행규칙을 마련할 필요가 있다. 예컨대 앞서 지적한바와 같이 인권위원회의 형식적 운영을 방지하기 위한 인권위원회 사무지원 등을 규정하거나 인권교육을 비롯한 인권정책의 추진 점검회의에 관한 사항, 인권위원의 추천·선임절차 등을 규정하는 시행규칙도 고려할 필요가 있다.

(3) 국가인권위원회와의 관계

먼저, 국가인권위원회와 지자체 인권위원회의 관계설정이 중요하다. 현재는 심의·자문기구로 한정되어 있지만, 장래에는 지자체 인권위원회가 인권보호와 증진을 위한 정책의 심의·자문을 넘어 침해구제에 대한 역할로 확대될 가능성이 높다. 이는 서울시와 광주시에서 시작된 인권침해구제 기구가 강원, 전남, 대구 등으로 확산되는 과정에서 확인할 수 있다.

9) 제7조의2(서울시인권정책회의)

- ① 기본계획의 수립과 시행을 위하여 서울시인권정책회의(이하 “정책회의”라 한다)를 운영할 수 있다.
- ② 정책회의는 시장이 주관하며, 관계 부서 실·국장급 공무원과 서울시 인권위원장이 참석한다.
- ③ 정책회의는 기본계획의 수립과 시행에 있어 관계 부서 간 협의·조정이 필요한 사항, 기타 중요한 인권정책으로 통일적인 인권정책 수립을 위하여 관계 부서 간 협의회가 필요한 사항을 협의·조정한다.
- ④ 정책회의는 연 1회 개최하고, 시장은 필요하다고 인정하는 경우 임시 정책회의를 소집할 수 있다.
- ⑤ 정책회의의 사무를 처리하기 위하여 간사를 두며, 간사는 인권부서의 장이 된다.

인권행정에 있어 지자체의 관심과 성장에도 불구하고 이러한 지자체들의 활동과 국가인권위 간의 조직적 관계는 매우 미진한 상황이다. 따라서 국가인권위와 지자체 기구 간 중복 진정의 문제라든지 업무효율성 등의 문제를 해결하기 위한 양 기구 간 업무의 조정을 위한 협조체계가 현실적으로 요청된다. 현재 국가인권위 내에는 지자체 인권기구와 소통할 전담부서가 존재하지 않는다. 향후 지자체 인권기구와 상시적인 협력체계를 구축할 필요가 있다.¹⁰⁾ 최근 지자체 인권구제 업무와 관련하여 국가인권위원회가 인권옹호자대회, 전국지자체인권보호관 협의회 구성 등 협력·지원사업을 통해 인권 사건이나 상담 관련 경험을 공유하려는 노력은 매우 의미 있어 보인다.

국가인권위원회와 지자체 인권위원회가 어떻게 역할을 분담할 것인지, 구체적 사안을 중심으로 검토가 필요하다. 유남영 변호사의 제안처럼 인권침해사안의 일부를 지방자치단체 인권기구가 조사와 해결을 담당하고 국가인권위원회는 각종 진정사건의 처리 부담을 상당부분 해소하고 지방자치단체 인권기구를 지원하는 역할과 함께 전국적 수준의 인권정책과 의제를 개발하는 역할에 충실하는 것¹¹⁾도 하나의 방안이다.

5. 나가며

지역 인권레짐을 구축하는 과정에서 지자체 인권위원회가 중요하다는 것은 이미 수차례 강조했다. 제도의 보완을 통한 지자체 인권위원회의 권한 강화는 많은 논의와 도전을 통해 시간이 지나면(?) 해결될 것이다. 문제는 이에 걸맞는 인권위원들로 지자체 인권위원회를 구성하는 것이다. 어떻게 하면 점차 강화되는 지자체 인권위원회의 위상과 역할에 적합한(인권전문성을 담지하고 있는) 위원으로 구성할 지가 핵심이다. 그래서 더더욱 인권시민사회가 중요하다.

지자체 인권행정을 논의하고 도전해온지 10여년이 흘렀다. 처음에는 일부 단체장의 의지에 의존하여 인권행정이 추진되어 왔다. 하지만 언제까지 단체장의 의지와 선의에 기반하여 인권행정을 펼쳐갈 수는 없다. 4년 주기로 바뀌는 정치지형에 인권행정의 운명을 맡길 수는 없는 것이다. 결국 궁극적으로 지역 인권시민사회의 적극적 참여가 핵심이다. 독립성이 부여된 지역 인권레짐의 구축과 비판과 협력이 가능한 인권시민사회가 있어야 인권행정이 가능하다는 것은 주지의 사실이다.

10) 노진석, '지자체인권조례의 규범적 위상과 효력', 2017 제8회 제주인권회의, 2017, 198-199면.

11) 유남영, '인권기본법 제정을 위하여', 저스티스, 2012, 73면.

인권행정의 성공은 제도의 힘이기도 하고, 시민사회의 힘이기도 하다.¹²⁾ 서울과 광주, 수원, 울산 등에서 지역인권행정이 자리 잡는데 인권시민사회단체가 인권행정에 관심을 적극적으로 기울였다는 지점을 기억해야 한다.

지역마다 인권역량은 천양지차다. 서울 등 몇몇 지역을 제외하면 지역의 인권역량은 열악하기 그지없다. 그래서 지금은 작은 역량이지만 이를 기초로 지역 인권시민사회가 활성화될 수 있도록 지원하고 육성하는 것이 중요하다. 인권행정을 안정적으로 전개하기 위해서라도 지역의 인권역량을 육성하는 작업에 소홀히 해서는 안 된다.

결국 지역에서의 인권옹호자는 누구인가? 누가 지역의 인권을 책임지고 지켜갈 것인가는 명확하다. 지금까지 논의했듯이 민관이 함께 만들어가야 할 인권도시다.

지자체, 지자체 인권위원회, 국가인권위 지역인권사무소 그리고 더 중요한 것은 역시 지역에 기반하고 있는 인권시민사회다. 민관이 어떻게 거버넌스를 강화할 것인지 고민하고 토론하는 인권옹호자회의인 오늘, 아쉽게도 인권시민사회단체의 자리가 마련되지 않았다. 이래저래 아쉬움을 더한다.

12) 박진, '인권제도를 바라보는 시민사회의 시선', 2017 제3회 한국인권회의-지역사회와 인권 '현황과 과제', 2017, 391면.

인권거버넌스와 지방자치단체 인권행정의 미래

광역지방자치단체의 인권행정을 중심으로

염경형(전라북도 인권담당관)

<시작하며>

행정은 일반적으로 공공목표를 달성하기 위한 조직운용을 의미하며 적은 비용으로 많은 효과를 얻으려고 효율성과 경제성을 강조하게 된다.

인권은 인간의 존엄을 강조하고 모든 사람이 평등한 존재임을 전제하며 사회적 약자를 배려해야 한다는 뜻을 담고 있으며 인권을 보호하고 실천하는 과정에서, 행정에서 강조되는 효율성과 경제성은 인권과 충돌가능성 높으나 국민의 인권보장을 위해서는 정책결정, 조직, 예산 등 행정전반에 인권중심의 행정이 이루어져야 한다.

공공목표에서 인권 보호와 증진이 핵심내용으로 인식되어야 하며 국가는 국민의 기본적 인권을 보호할 책임과 의무를 가지며 책임과 의무를 다할 때 자연스럽게 국민의 지지를 받게 된다. 같은 맥락으로 지방자치단체는 주민의 기본적 인권을 보호할 책임과 의무를 가지며 책임과 의무를 다할 때 자연스럽게 주민의 지지를 받게 된다.

인권주류화와 지역화에서 지방자치단체의 인권행정이 무엇이고 현재 어느 단계에 있는가를 진단해보며 인권거버넌스 구축과 보다 진전된 인권행정의 미래를 위한 제언을 하고자 한다.

<인권행정과 인권행정의 구성요소>¹⁾

인권행정이란 인권에 기반을 둔 행정(right-based-administration)으로 행정의 최고 목적을 주권자인 국민의 인권보호와 증진에 두고 행정의 전 과정이 인권을 지향하도록 하는 것을 말한다. 국가가 국민을 위해 사람을 중시하는 행정, 인간으로서 존엄과 가치를 중시하고 보호하는 행정이라 정의할 수 있다. 행정의 요소인 정책, 조직, 인력, 예산의 영역을 중심으로 행정의 기능에 따라 인권의 관점에서 인권 행정의 내용과 현황을 살펴보고자 한다.

행정요소	주요기능	인권행정
정책	국정목표달성의 틀 설정 및 시행, 공공문제해결, 국가의 방향설정	법률제정, 인권조례제정, 인권행정기본계획수립, 인권영향평가
조직	목표달성을 위한 자원배치, 정책수행, 정책의 효율성제고	인권기구, 인권행정전담부서, 인권행정 효율성 증대
인력	정부과제 수행, 정부 활동에 필요한 자원관리	인권교육, 인권감수성제고, 인권중심사고에 의한 일처리
예산	공공재원의 배분, 정책실현의 물질적 자원 지원	인권행정의 물적 기반조성, 인권인지적 예산 편성

표1. 『인권행정길라잡이-국가기관편』 ‘행정과 인권의 관련성’ 재구성

1. 정책(인권행정 출발)

정책과정에서 인권의 보호와 증진에 어떤 영향을 미칠지 살펴보는 인권의 관점에서 생각(human rights oriented thinking)하는 것이 중요하다. 지방자치단체에서 인권의 관점에서 생각하는 인권행정은 인권조례제정에서부터 출발한다. 각 지역의 조건과 역량에 맞는 인권제도의 중심축으로서 인권조례는 단체장의 책무와 인권보호와 증진을 위한 다양한 업무와 시책을 명시하여 인권에 기반한 자치행정을 운영해 나가는 법적 근거이다.

1) 국가인권위원회에서 발간한 『인권행정 길라잡이-국가기관편, 지방자치단체편』을 참고로 인용하거나 재구성 하였음을 밝힌다.

인권정책의 실현의 제도적 장치인 인권조례는 인권기본정책수립, 인권전담기구 설치, 인권교육 및 홍보, 인권문화확산을 위한 방안, 인권침해 피해자 구제절차 등의 내용을 포함하고 있다.

지방자치단체에서 인권정책의 기본방향을 제시하는 지역적 차원의 인권종합계획은 인권증진 기본계획이다. 기본계획을 수립하는 단계는 자치단체의 여건으로 계획수립과정과 참여자 등 주체에 따라 크게 두 가지 방법으로 추진된 것을 알 수 있다.

먼저 통상적인 기본계획을 수립하는 방식으로 부서에서 추진하는 업무 중 인권관련업무(양성 평등기본법, 사회보장기본법, 장애인차별금지법, 정신보건법 등에 관련한 업무)를 취합 정리하여 이행계획 및 예산 등을 중심으로 계획화 한 기본계획이 있다.

한편 인권정책의 기본방향을 제시하는 인권실태조사, 사회적 약자에 대한 인식제고 및 인권증진 방안, 인권증진을 위한 협력체계구축, 이행계획에 대한 평가, 인권교육 및 인권친화적 문화형성을 위한 사업 등을 계획화 한 기본계획이 있다.

기본계획 수립주체에 따라 공무원과 용역기관에 의해 수립한 계획과 사회적 약자 및 당사자들과 전문가들이 폭넓게 참여하여 수립한 계획이 있다.

인권에 기반을 둔 행정에서 주요한 정책으로 인권영향평가를 강조할 수 있다. 정책과정에서 인권에 미치는 영향을 평가해 인권침해적 요소를 사전에 차단하기 위함이다. 또한 헌법재판소가 위헌성을 심사하는 기준으로 삼고 있는 비례성 원칙, 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 토대로 인권을 제한하는 정책에 평가도 유용할 것이다.

모든 정책은 불변하지 않으며 시대적 상황과 흐름, 사회적 여건과 주체에 따라 끊임없이 변화하고 진화한다고 할 때 인권정책 또한 많은 변화와 진화를 거듭할 것이다. 또한 정책이 인권과 어떻게 관련되는지 판단하기가 쉽지 않으며 복합적으로 얽혀 있어 인권적으로 충돌할 수 있다. 특히 인권정책의 수립과 집행, 조직과 예산을 편성하는데 지역 구성원들의 참여와 권한을 부여하고 인권행정의 촉진자로서의 역할을 다할 수 있도록 보장하는 것이 매우 중요하다.

2. 조직(조직을 통한 인권보호)

인권정책을 수립하고 집행하는 조직이나 기구이며 인권 인식이 높아지면서 정부 또는 지자체에 인권 전담부처·부서가 늘어나고 있다. 인권행정 전담조직은 인권정책을 개발하고 구제활동과 인권문화 확산을 위해 다양한 사업을 수행하며 인권행정 사무를 전담하는 조직을 의미한다.

광역지방자치단체를 중심으로 살펴보면 조례를 근거로 인권행정 전담부서로서 각 자치단체의 조건에 따라 다음 표2와 같이 구성되어 있다.

구분	시도	전담부서			인권센터 별도 구성			비고
		인권부서	구성인원	임기제	운영 여부	구성인원	임기제	
전담과 있는 경우 (4)	서울	인권담당관 (21명)	4급 1명 5급 7명 6급 5명 7급이하 6명	5급 4명 6급 1명	부			조례에 인권센터 설치 규정은 있으나 별도설치 하지않음
	광주	민주인권과 (12명)	4급 1명 5급 3명 6급 4명 7급이하 4명	5급 1명 6급 2명	〃			
	전북	인권담당관 (11명)	4급 1명 5급 3명 6급 4명 7급이하 3명	4급 1명 6급 1명 7급 1명	〃			
	경기	인권담당관 (11명)	4급 1명 5급 3명 6급 3명 7급 3명 8급 1명		여 (2명)	5급(센터장) 1명 7급 1명	5급 1명 7급 1명 (시간선택제 다급)	직영
전담팀 있는 경우 (9)	충남	자치행정과 인권증진팀 (3명)	5급 1명 6급 1명 7급 1명		〃 (3명)	5급(센터장) 1명 6급 2명	5급 1명 6급 2명	직영
	대전	자치분권과 인권팀(3명)	5급 1명 6급 2명	6급 1명	〃 (4명)	센터장 1명 직원 3명	센터장 1명 직원 3명	민간 위탁
	충북	자치행정과 인권팀(2명)	5급 1명 7급 1명		〃 (4명)	5급(센터장) 1명 (자치행정과장 겸직) 6급 1명 7급 2명	6급 1명 7급 1명	직영
	전남	도민행복 소통실 인권센터 (3명)	5급 1명(센터장) 6급 1명 7급 1명 (시간선택제)	5급 1명 7급 1명	부			

구분	시도	전담부서			인권센터 별도 구성			비고
		인권부서	구성인원	임기제	운영 여부	구성인원	임기제	
전담팀 있는 경우 (9)	경남	자치행정과 인권보호 담당(3명)	5급 1명 6급 1명 7급 1명		"			
	제주	자치행정과 인권팀(5명)	5급 1명 6급 1명 7급 1명 8급 1명 9급 1명	7급 1명 (시간선택제 다급) 9급 1명 (시간선택제 다급)	"			
	부산	인권노동 정책과 인권증진팀 (2명)	5급 1명 6급 1명		"			
	대구	시민소통과 인권팀(3명)	5급 1명 6급 1명 7급 1명		"			
	인천	노동인권과 시민인권팀 (3명)	5급 1명 6급 2명	6급 2명	"			
전담팀 없는 경우 (4)	강원	총무행정관 자치행정팀			여 (4명)	5급 2명 6급 1명 7급 1명	5급 2명	직영
	울산	시민소통협력과 인권공동체팀			부			
	세종	자치분권과 자치협력팀			"			
	경북	자치행정과 자치제도팀			"			

표2. 광역시·도 인권조직 구성 현황 (2019년 8월 현재, 전북도 인권담당관실)

위 표에서 알 수 있듯이 인권행정 사무를 담당하는 전담조직은 자치단체의 예산과 인력의 한정으로 서로 다르며 소속 위상에 따라 조직의 규모에 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 인권주류화와 인권행정의 진전을 위해서는 조직의 적정한 규모와 인력, 예산이 필수적이며, 인권전담조직의 형태는 인권행정에 대한 지자체의 의지와 지역구성원의 요구와 역량을 반영한다고 볼 수 있다.

인권행정은 전담부서가 총괄기능을 발휘하면서 행정조직 내부의 조직간의 협력과 조정과정을 거쳐 행정전반에 구현되어야 지방자치단체 사무의 하나로 추가되는 형태의 행정을 극복하고 종합행정으로 구현될 수 있다. 인권정책이 행정조직의 각 부서에서 실질적으로 추진될 수 있도록 공무원들의 수용도를 높여나가야 하며, 인권행정 실행의 제고를 위해 사회적 약자를 대상으로 한 업무부서간 협업체계를 우선 구축하여 인권행정을 확산시켜가는 것도 의미가 있다.

3. 인력(인권행정의 주체, 공무원)

인권정책의 수립과 집행, 조직을 운영하는 공무원은 인권행정의 주체이다. 인권행정에서 공무원의 인권의식과 인권감수성이 얼마나 높느냐에 따라 인권행정의 수준이 결정된다. 인권의식과 인권감수성을 높이기 위해 인권교육이 필요하고 인권친화적 문화를 확산하하는데 필수적인 인권교육은 인권행정전담조직 공무원 뿐 아니라 모든 구성원에게 필요하고 지속적으로 실시되어야 한다.

특히, 관료제라는 조직적 특성을 갖는 행정조직에서 단체장을 비롯한 간부공무원들의 인권의식과 인권감수성은 인권행정의 질을 높이고 방향성을 정하는 데 매우 중요한 역할을 하게 됨에 따라 간부공무원들에 대한 인권교육은 특별히 강조되어야 한다.

일반 공무원들도 본질적으로 인간으로서 인권의 주체임에도 불구하고 공직 성격이 강하게 요구되기 때문에 공직을 수행하는 과정에서 일정 정도 일반 국민보다 기본적인 인권이 제약된다.

인권행정 전담조직을 구성하는 공무원은 일반직 공무원과 임기제 공무원으로 구성되어 있다. 인권행정을 보다 더 잘하기 위해서는 행정과 시민사회를 비롯한 구성원들의 협력이 매우 중요하다. 반관반민의 성격을 갖고 있는 인권행정 전담조직을 운영함에 있어 일반직 공무원들의 고민인 전문성 확보와 잦은 인사발령으로 인한 불안정성을 극복하기 위해 ‘인권전문관’ 제도를 도입하고, 임기제 공무원의 경우 조사과정에서 빚어지는 신분의 불안정성을 해소하기 위한 보호 방안이 마련되어야 한다.

4. 예산(인권행정의 물적기반)

인권행정의 성공은 정책, 조직, 인력과 더불어 예산편성은 인권행정의 원동력이며 물적기반이 된다. 인권행정 예산은 인권행정 전담부서의 예산만을 의미하지 않으며 사회적 약자의 인권을 보장하고 증진하기 위해 쓰이는 ‘특정인권예산’, 사회전반의 인권인식이나 인권상황을 개선하기 위한 ‘인권개선예산’, 인권증진에 간접적으로 기여 하는 ‘일반예산’으로 구분할 수 있다.

인권증진을 위한 기본계획을 수립할 때 인권행정 예산을 살펴보고 인권행정의 실효성을 높이기 위해 운용되고 있는지 검토 평가해야 한다.

인권행정을 위한 예산에서 인권인지예산(human rights sensitive budget)제도 도입을 적극 검토해 볼 수 있다. 인권에 미치는 영향을 고려한 인권중심의 예산편성 즉 인권인지예산은 1995년 베이징에서 개최된 유엔 세계여성대회서 성주류화 전략의 주요의제로 채택된 성인지예산(gender sensitive budget)의 사례와 유사하다. 우리나라는 2008년 성인지예산안 작성지침 발표 후 국가재정법 개정에 따라 2010년 회계연도부터 도입되어 시행되고 있다.

<인권행정과 인권거버넌스 구축>

인권행정은 지방자치단체장의 의지, 시민사회의 활성화와 역량, 지역정치의 민주화와 주민의 인식전환 등이 함께 어울려 졌을 때 이루어진다. 조례제정과정에서 의회의 반대에 봉착하거나, 시민사회의 요구에도 꿈쩍도 하지 않는 지방자치단체, 행정에 대한 신뢰성이 확보되지 않는 조건, 인권당사자(주문,전문가,시민단체,당사자)간의 갈등 등 인권행정을 실행하기 위해 해결해야 할 과제들이 적지 않다.

국가차원의 인권기구의 역할이 대단히 중요하고 지역사회에서 일상의 인권을 보호하고 신장하기 위해 지방자치단체가 실행체계를 강화할 경우 인권보호 효과가 커지는 것은 자명하다. 그동안 인권제도화를 지역적으로 실행함에 있어 지방자치단체는 조례제정에서부터 인권정책수립, 인권기구 설치, 인권교육 및 홍보, 구제활동 등 인권보호와 증진을 위해 노력해 왔다.

광역지방자치단체의 인권행정을 위한 정책, 조직, 인력, 예산의 요소에 따라 서로 차이가 발생하는 것은 인권행정을 바라보는 관점과 시각, 그리고 지역시민사회의 성숙도와 역량 등의 다양한 영향이 있기 때문이다.

1. 인권조례제정과 인권거버넌스

인권기본법이 제정되지 않은 상황에서 지방자치단체의 인권제도화와 인권행정의 지역화는 지방자치단체에서 시작되었다는 점에 주목해야 한다.

진주시에서 시작된 인권조례 제정운동과 광주광역시의 조례제정(2007.5) 그리고 경상남도(2010.3), 전라북도(2010.7), 부산광역시(2012.2), 전라남도(2012.7), 서울특별시(2012.9) 등이 제도화되었고 17개 광역시도 중 인천광역시(2019.1)가 마지막으로 인권조례를 제정하였다.

최초 제정 조례명 (최근 개정 조례명)	조례제정일 (최근개정일)
광주광역시 민주인권평화도시 육성 조례 (광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례)	2007-05-15 (2019-07-01)
경상남도 인권증진 조례 (경상남도 인권 보장 조례)	2010-03-25 (2017-08-03)
전라북도 인권증진에 관한 조례 (전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례)	2010-07-09 (2018-12-28)
부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 (부산광역시 인권기본조례)	2012-02-22 (2019-07-10)
충청남도 도민인권증진에 관한 조례 (충청남도 인권 기본 조례)	2012-05-10 / 2018-05-10(폐지) 2018-10-01
전라남도 인권보장 및 증진에 관한 조례 (전라남도 인권기본조례)	2012-07-05 (2017-07-06)
서울특별시 인권기본조례(동일)	2012-09-28 (2019-03-28)
울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2012-10-11 (2015-06-30)
대전광역시 인권보장 및 증진 조례 (대전광역시 인권보호 및 증진 조례)	2012-11-02 (2019-01-01)
강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2013-06-07 (2017-12-29)
경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2013-08-05 (2017-04-12)

최초 제정 조례명 (최근 개정 조례명)	조례제정일 (최근개정일)
경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2013-11-11
충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2013-12-27 (2018-10-01)
대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2014-05-20 (2016-12-30)
세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2014-09-22
제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015-10-06
인천광역시 시민인권보장 및 증진에 관한 조례(동일)	2019-01-07

표3. 광역시·도 인권기본조례 제·개정현황(2019년 8월 현재) 전라북도 인권담당관실

조례제정은 인권행정의 출발이며, 인권조례 제정을 비롯한 인권제도화는 지방자치와 민주주의의 발전, 지방자치단체·인권시민사회단체·지방의회·전문가 등의 협력의 결과로 이루어졌다고 평가할 수 있다. 국가인권위원회는 2012년 인권기본조례 제·개정을 권고하고 2017년 8월 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명을 하여 지방자치단체의 인권제도화를 촉진하는 역할을 하였다. 특히 국가인권위원회가 2007년 이후 정치관계에 따라 위축되어 있을 때 인권의 지역화는 시작되었고 2012년 국가인권위원회의 촉진역할로 인권의 지역화는 더욱 진전되었다는 점은 시사하는 바가 크다.

이러한 과정은 인권보호와 증진의 책임과 의무가 국가 사무인지 지방자치단체 사무인지의 논란을 불식시킨 것이며, 인권기본법의 존재여부가 인권의 지역화, 제도화의 성패를 가른다는 소극성을 극복한 결과이다.

2. 인권거버넌스와 인권행정

인권의 지역화와 지방자치단체의 인권행정은 지역 구성체가 협력하고 함께하는 인권거버넌스에 의해 시작하고, 거버넌스의 수준에 따라 지방자치단체의 인권행정의 방향과 수준, 그리고 성과와 속도를 가늠할 수 있다.

국가 역할이 축소되면서 그 공백을 대체하기 위해 민간영역과 시민사회, 정부 및 국제기구와

파트너 관계를 구축해야 한다는 거버넌스체계는 지구적·국가적·지역적 차원에서 다양한 분야로 확대 구축되었다. 인권분야 또한 예외는 아니며 인권거버넌스의 효과는 위력적이며 유효하다.

국가인권위원회법 제20조는 관계기관등과의 대등한 협의를 강조하고 있다. 이는 인권기구와 국가기관, 지방자치단체, 공사단체와의 거버넌스체계 구축의 중요성을 명시한 것이라 하겠다.²⁾

3. 지역 인권거버넌스체계

지역적 차원에서의 인권 거버넌스체계는 인권행정을 구현하기 위한 행정조직 내의 협업체계와 지역사회 내 구성체계로 나누어 살펴볼 수 있다.

행정조직 내 협업체계는 인권중심의 행정실현을 위해 인권행정전담부서(팀, 센터, 과), 관련 부서의 협업과 거버넌스 구현, 전 부서업무의 인권정책운영, 분야별 인권업무의 세분화와 평가 및 피드백이 순환적으로 이루어지는 것이다.

지역사회내 인권거버넌스 체계는 조례상의 인권위원회(인권기구)를 중심으로 공공기관(교육청, 고용노동청, 경찰청, 법무부산하기관 등)과 인권관련단체 협의체, 시군인권행정담당부서(공무원) 회의로 이루어지고 있다.

4. 지방자치단체와 인권시민사회단체와 관계

지방자치단체와 인권시민사회단체는 상호 협력적이며 보완적이고 때론 불편과 긴장을 유지하며 인권행정을 더욱 촉진하게 된다. 시민사회는 인권 주체를 자력화하여 인적, 물적기반을 확보하도록 노력하고 지방자치단체는 인권행정의 주체인 공무원들을 자력화하여 인권중심의 지역사회가 만들어지도록 함께 노력해야 한다.

2) 국가인권위원회법 제20조(관계기관등과의 협의) ① 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다. ② 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공사(公私) 단체(이하 "관계기관등"이라 한다)에 협의를 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따른 요청을 받은 관계기관등은 정당한 사유가 없으면 이에 성실히 협조하여야 한다.

공무원은 인권단체나 시민사회의 불편한 주장과 비판을 감수해야 하며, 시민사회는 인권행정을 실현하고 촉진하기 위해 역량을 강화하고 인권행정의 평가와 감시자로서 사명을 다해야 한다. 그리고 인권의 주체인 주민의 자력화를 위해 시민사회 변화에 더욱 능동적이어야 하며 의회, 행정, 여론형성, 교육 및 홍보 등에 인권 정치역량을 고도로 발휘하여 인권거버넌스의 효과를 최대화해야 한다.

<인권거버넌스 강화와 인권행정 미래를 위한 제언>

1. 공공기관은 시민단체를, 인권시민단체는 공공기관을 더 깊이 이해할 필요가 있다.

인권행정을 위한 인권거버넌스 구축은 매우 중요함은 주지의 사실이다. 거버넌스 주체 중 인권 거버넌스 체계를 더욱 공고히 하는데 공무원과 시민단체 활동가들의 참여와 역할을 높이는 것은 서로에 대한 이해와 신뢰에서 출발한다. 행정에서 시민사회의 자원을 동원하는 것은 정당성과 명분을 확보하는 것이며, 시민사회의 감시와 비판은 시민사회의 사명일 때 상호 협력적이며 보완적이고 때론 불편과 긴장을 유지하는 것은 당연할 것이다. 공공기관과 시민단체의 기능과 역할은 다르지만 공공의 목표 실현을 위한 사명은 같다. 인권보호와 증진을 위한 정부, 공공기관, 시민사회단체의 서로에 대한 이해와 신뢰구축으로 인권행정의 진전을 이루어야 한다.

2. 인권정책 과정에서 사회적 약자와 대변자의 참여를 실질적으로 보장해야 한다.

인권행정을 구현하기 위해 팬더원칙(PANTHER principle)³⁾을 적용, 구현해 나간다면 인권행정의 실효성을 더욱 높일 수 있다. 특히 정책과정에 소수자, 사회적 약자, 정책의 당사자들의 참여를

3) 참여(Participation), 책무성(Accountability), 비차별(Nondiscrimination), 투명성(Transparency), 인간존엄(Human dignity), 자력화(Empowerment), 법의지배(Rule of Law)

실질적으로 보장하고 이들의 주장과 요구를 반영할 수 있도록 하여야 한다. 이는 인권행정만을 의미하지 않은 지방자치단체의 정책과정, 행정 전반에 반영되어야 실질적인 인권행정으로 나아갈 수 있다. 경제, 복지, 환경, 농축수업, 문화, 체육, 보건, 안전 등 행정전반에 걸친 조직운영과 정책과정에서 팬더원칙을 적용하는 사례연구를 공무원이 직접 수행하는 것도 인권행정의 확산에 효과적인 방법이다.

3. 단체장의 의지와 시민사회의 역량이 인권행정을 촉진 발전시킬 수 있다.

지방자치단체장의 의지가 인권행정의 핵심적 요인임을 부정하지 않지만, 인권행정에 대한 의지와 인권에 대한 관점과 시각을 바로 세울 수 있도록 하는 힘은 주민과 시민사회의 역량에 기인한다. 단체장의 의지 탓으로만 돌려서는 안 된다. 단체장의 의지로 행정의 인권인식이 전진과 후퇴를 반복한다면 결국 주민의 인권은 지역적 차별을 겪게 되는 것이다. 지방자치의 주체인 주민의 자력화는 단체장의 의지를 바로 세우는 것이며 인권주류화를 이뤄내는 궁극적인 힘이 된다.

4. 지방자치단체의 처지와 조건이 상이함에도 표준화된 인권조례 제정이 인권행정으로 포장되어서는 안된다.

지방자치제 부활 이후 자치제도와 자치역량은 변화와 발전을 거듭해 왔다. 크게 광역시·도자치단체, 기초자치단체로 구분하여 권한과 사무 등 차이를 규정하고 있다. 광역과 기초의 권한과 사무의 차이는 행정의 규모와 조직, 인력, 예산에서 실질적으로 나타난다. 권고된 인권기본조례안에 대해 자치의 역량과 자원, 규모 및 인력과 예산 등을 고려하지 않고 제정되는 조례는 걸맞지않는 인권행정으로 둔갑하며 실효성이 떨어지게 된다. 광역은 광역대로 기초는 기초대로 역량과 수준으로 인권행정 제도화를 이루어야 한다. 몸에 맞지않는 표준안으로 인권행정이 이루어질 수 없다.

5. 시민사회의 인권인식 제고와 역량강화를 위한 성찰과 변화의 노력이 필요하다.

시민사회에서 다양한 영역과 분야에서 이루어지고 있는 시민활동은 전문화되고 고도화되었으며 인권단체를 비롯한 시민단체의 운동이 민주화와 지방자치 발전을 견인하고 기여하였다. 하지만 인권의 관점에 바라본 현재 시민단체의 활동이 인권에 기반 한 시민운동인지 성찰해 보아야 한다. 시민단체의 연대성은 시민운동의 본성이지만 주체의식과 인권의식이 빠진 연대와, 방향성을 잃은 권리주장은 효과를 반감시키고 결과를 역전시키게 된다. 인권주류화 과정에서 시민사회의 역할과 활동에 대한 진지한 성찰을 계기로 시민사회단체의 인권역량을 높이는 것은 자체의 변화발전을 도와주는 것이며 인권행정의 방향성을 되찾고 인권행정의 궁극적 목적을 달성하는데 큰 힘이 될 것이다.

6. 단체장협의회, 의장단협의회 등이 인권행정을 의제화하여 기초자치단체까지 인권주류화와 지역화를 이루어 나가야 한다.

광역시도지사협의회, 시군단체장협의회, 의장단협의회 등의 지방자치단체의 협의기구들이 제도적으로 운영되고 있다. 균형발전과 공동의제를 발굴하고 의제화하여 국가정책에 반영될 수 있도록 협력과 협치를 하고 있다. 이러한 협의체에 인권행정의 의제를 공론화하고 문제인식을 함께한다면 단체장과 지역 정치권의 인권인식제고와 인권행정을 더욱 확장해 나갈 수 있다. 국가인권위원회법 제20조 관계기관등과의 협의를 근거로 국가인권위원회가 더욱 적극적인 행정을 강화하여 추진하는 것이 강력하고 효과적일 것이다.

7. 인권주류화와 지역화를 위한 국가인권위원회의 역할이 더욱 증대되기 위해 진단하고 성찰하여 인권한국으로 가기 위한 비전과 계획이 수립되어야 한다.

국가적차원의 인권기구인 국가인권위원회는 대한민국을 대표하는 인권기구이다. 국가의 인권보호와 증진을 위해 책임과 의무를 다하도록 그 기능을 충실히 이행함은 물론 인권의 지역화와 생활화를 위해 정책, 법률, 교육, 홍보 등을 적극적으로 추진해야 한다. 기존 정부부처의 집행방식과 논리로는 인권기구로서의 위상을 높일 수 없고, 기능을 제대로 이행하기 어렵게 된다. 국가인권위원회의 조직확대와 광역시도단위에 인권사무소의 설치, 소극적인 행정에서 적극적인 행정을 위한 내부강화를 이루어야 한다.

인권행정은 인권침해 방지 및 구제와 같은 소극적 실천에서 인권의 보호와 증진이라는 적극적 실천으로 나아가는 것이며, 인권의 주체가 인권 중심의 삶으로 태도를 변화시키는 것이 매우 중요하다. 인권주류화의 핵심인 소외되고 배제된 사람들의 자력화가 사회변화의 핵심이다. 굳이 인권이라는 말을 쓰지 않고도 인권을 보호하고 증진하는 행정, 이것이 인권행정의 미래이다.

<참고문헌>

1. 이준일 외, 『인권행정길라잡이: 국가기관편』 국가인권위원회, 2015
2. 정영선 외, 『인권행정길라잡이: 지방자치단체편』 국가인권위원회, 2015
3. 조효제, 『조효제교수의 인권오디세이』, 한예원, 2016
4. 국가인권위원회, 『2018 인권옹호자회의』, 국가인권위원회, 2015
5. 전라북도, 『2019년 인권기관·단체 업무역량강화 워크숍』, 전라북도, 2019
6. 전라북도, 『전라북도 인권관계자 역량강화 워크숍』, 전라북도, 2017

제2세션

지자체에서의 인권교육1 < 공무원 인권교육 >

< 발표1 > 공무원 인권교육을 위한 제언

김은희(인권정책연구소, 광명시 인권위원)

< 발표2 > 지자체 공무원 인권교육의 경험

김종식(광주광역시 광산구)



공무원 인권교육을 위한 제언

- 서울시 인권교육 경험을 중심으로 -

김은희((사)인권정책연구소 상임연구원)

1. 공무원 인권교육의 의미와 역할

1) 공무원 인권교육의 의미와 역할

인권역량강화 지원, 업무에서의 주체성과 능동성 지원, 지속가능한 인권보장체제 구현

인권의 가치를 구현하고 지속가능한 인권도시를 만들어가기 위해서는 행정을 담당하는 공무원은 물론 시민에 대한 인권교육이 필수적이다. 인권의 발전에는 결국 인권의 주체, 당사자의 인권역량 강화가 담보되어야 하기 때문이다.

공직자의 인권감수성 향상은 곧 인권 친화적 행정으로 구현된다. 따라서 국가를 대리하여 공공부문에서 업무를 처리하는 담당자의 인권교육은 우리 사회의 전반적인 인권의식의 확산을 위해, 제도적 측면의 인권을 안정화하기 위한 교육으로 그 자체로 인권문화의 제도적 일상화를 지향하는 기능을 한다(구정화(2017). 인권교육의 의미 재탐색-최근 제기되는 의문을 중심으로. 교육문화연구 23-4호, 5~23).

지자체의 지속가능한 인권보장체계의 확보를 위해서는 무엇보다도 인권실현의 책무자로서 자기 사명을 다해야 하는 행정 담당자의 인권역량의 증진이 우선되어야 한다.

지자체 공무원 인권교육은 지자체 인권행정을 구현하기 위한 가장 근본적인 토대 구축 과정이다. 즉 업무 수행자들의 인권의 가치 내재화(업무에서의 주체성 확보)를 지원하는 것이 공무원 인권교육의 궁극적 목적이다. 능동적으로 자신들의 업무영역에서 인권적 가치를 투영하고 녹여내는 소명을 다할 수 있도록 지원하는 과정으로서의 공무원 인권교육이 필요하다. 즉 공무원 인권교육은 직무연수는 아니나, 직무로 가져갈 수 있는 연계점을 지원하는 과정이다. 이는 인권교육이 교육에서 학습으로, 학습에서 훈련(training)으로 넘어가는 과정이라는 본 연구소의 주장과도 맞닿아 있다.

공무수행자인 이들은 인권보장책무 실행자이면서 동시에 노동자이고 시민이다. 공무원들이 먼저 시민으로서 자신의 정체성과 인권의식을 회복하고 나아가 인권옹호자로서의 역할을 자각하는 동시에, 보다 높은 수준의 인권감수성을 갖출 때 비로소 인권행정의 구현이 가능하다. 그리고 이는 일순간의 교육을 통하여 확보될 수 없는 만큼 그 지향성을 유지하면서 중장기적인 호흡으로 접근해야 한다.

공무원은 행정의 현장에서 일차적으로 법치주의를 통하여 인권의 가치를 지켜내는 일선을 담당하고 있는 이들이다. 따라서 이들이 더 이상 타자화된 업무구조에 놓이지 않고 주체적으로 업무를 받아들이고 능동적으로 인권보장의 시스템을 구성하고 지켜내어 스스로도 조직구조 안에서 도구화, 수단화되지 않도록 지원하는 일은 우리 사회 모두의 존엄을 지켜냄에 있어 매우 절박한 과제이다. 이럴 때에만 시민의 인권 보장을 위한 책무자로서의 역할이 지속가능하게 수행될 수 있기 때문이다. 4차 혁명시대를 맞아 인간소외의 거대한 위협에 놓여 있는 지금의 현실에서 이는 이상적인 것일 따름이 아닌, 이제는 더 이상 미룰 수 없는 가장 현실적이고 절박한 인권교육의 목적일 것이다.

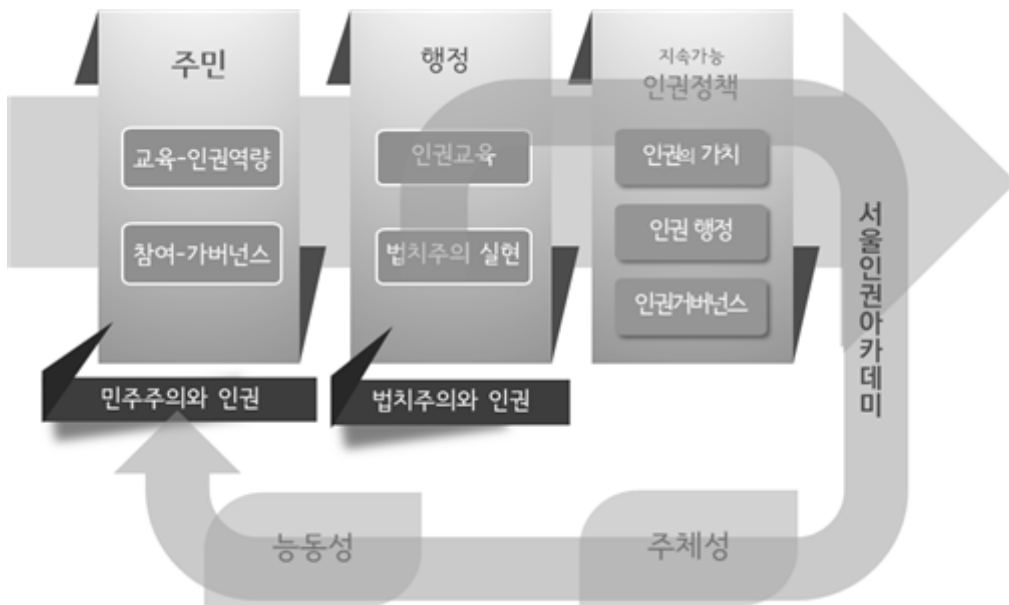


그림 1. 지속가능한 인권보장체계와 공무원 인권교육의 의미와 역할

2) 공무원 인권교육의 목표 설계

“공무원 인권교육의 목표를 이야기하자니, 제가 처음 서울시 공무원 인권교육을 진행했던 2013년 어느 날의 기억이 소환됩니다. 2013년에는 서울시 산하 사업소와 투출기관은 A업체에서 진행하고 연구소는 본청 공무원교육 중 4시간으로 진행되는 집중교육 프로그램을 40회 정도 남산별관에서 진행했습니다(서울시는 당시 대형버스로 본청공무원분들을 남산별관으로의 이동을 지원했습니다). 저는 인권의 개념과 구조에 대한 기본적인 이해를 목표로 몇가지 인권사례와 간단한 활동을 담은 프로그램을 준비했습니다. 준비한 콘텐츠로 참여자들과 소통을 시도하였는데, 의외의 반응이 터져 나왔습니다.

“공무원이 인권이 어디 있냐? 공무원은 인권이 없다. 특별권력관계에 있기 때문이다”

브레이크 타임을 가지고 몇몇분과 이야기를 나눠보니 최근에 민원처리와 관련한 문제가 크게 발생했고, 담당자가 징계를 받았으며 이에 대하여 부서 공무원 대부분이 울분을 느끼고 있었습니다. 준비한 내용을 덮고 둘러 앉아 이야기를 나누는 분위기로 전환하였고, 공무원의 인권과 시민의 인권이 충돌하는 것이 아님에 대한 지점을 공유하는 것을 목표로 남은 시간을 진행했습니다.

이 교육 후 연구소는 그해 서울시 인권교육의 목표를 재설정했습니다. 시민의 인권을 보장해야 하는 책무자인 공무원 역시 시민이라는 점, 그래서 우리에게 어떠한 인권이 있으며 이것은 다른 시민의 인권과 대척되는 것이 아님을 함께 짚는 것으로요”

이제는 공무원이 특별권력관계에 있기 때문에 인권이 없다는 주장을 하시는 분은 없다. 물론 인권을 보장받지 못하는 상황을 인권이 없다고 표현하는 분들은 더러 있지만 말이다.

그런데 이것이 서울시가 인권교육을 처음 시작하던 때의 상황이라고 해서 지금 2019년에 공무원 인권교육을 처음 시작하는 어떤 지자체도 이를 교육목표로 한다면 어떨까?

이 질문을 던지는 이유는 교육목표는 참여자는 인권교육의 경험이 있는지, 얼마나 있는지도 감안하여야 하겠지만, 지금의 사회적 분위기와 문제의식의 수준을 감안해야 한다는 이야기를 하기 위함이다. 이는 인권교육을 진행하는 강사뿐만 아니라, 공무원 인권교육의 설계하는 단위가 가져야 할 사명에도 해당하는 부분이다.

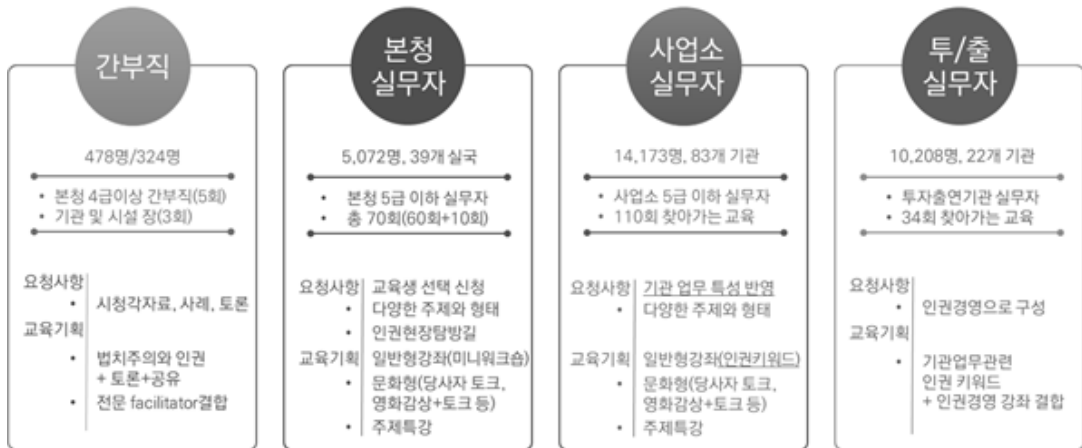
이는 지금 이 시점에서 참여자들과 인권교육을 ‘왜’ 나누어야 하는가의 문제이다. 그렇다면 지금은 4차 혁명을 목전에 두고 있는 현세대가 준비해야 할 인권의 문제는 무엇이고, 이를 위해 참여자들 특히 공무원들이 고민하고 내재해야 할 인권의 관점과 지향은 무엇이어야 할지에 대한 설계가 필요하다. 물론 필요하다면 공무원 역시 인권의 주체라는 부분도 포함되어야 할 것이지만 이것만으로 채워서는 안된다는 것이다.

제발 아직도 공무원들이 세계인권선언 내용도 다 모른다고 1.부터 시작해 1.로 끝나는 인권교육을 반복하지 말았으면 한다(그걸 꼭 다 알게 하고 싶다면 자료를 준비해 배포하고 간략히 짚어주면 될 일이다). 기껏해야 1년에 한번인 인권교육을 그저 그렇게 소비하지 않도록 하는 것은 인권교육을 담당하는 모든 관계자들의 책무일 것이다.

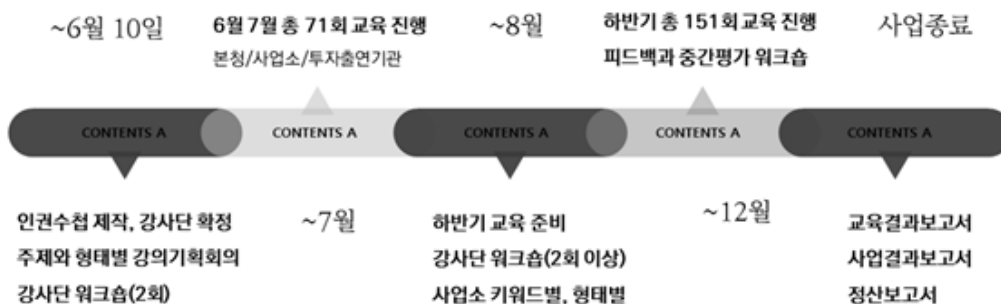
2. 공무원 인권교육 설계와 운영에 대한 경험과 고민

“인권정책연구소,
Korea Human Rights Policy Institute

교육범위



진행일정



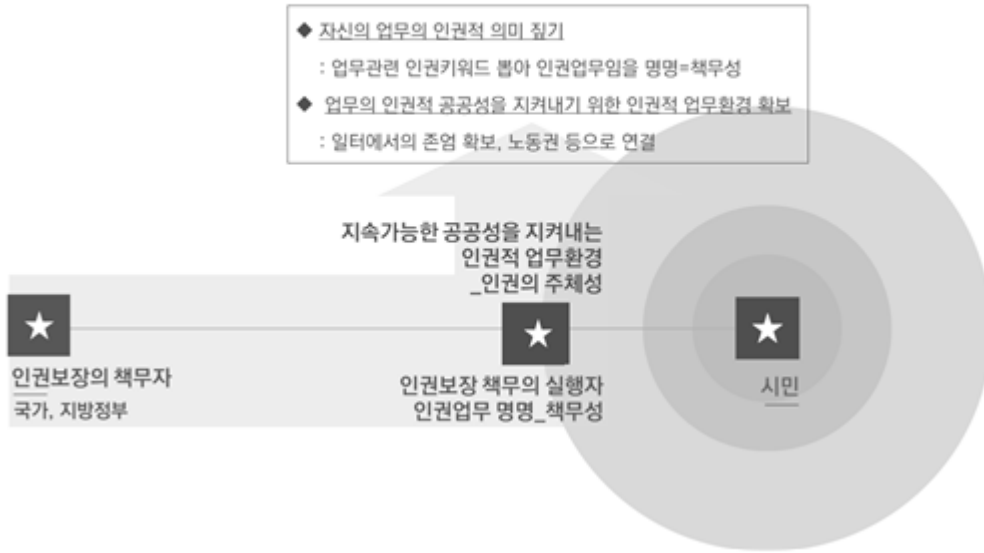
1) 직무연계 인권교육의 요청_교육 주제 설정

2019 서울 인권아카데미_ 인권교육의 정체성(목적) : 인권의 가치 내재화를 지원하는 것이 본 교육의 목적이고, 참여자가 이를 스스로 업무로 가져가는 본인들의 소명을 다할 수 있도록 지원하는 과정이라는 것이다. 즉 직무연수의 교육은 아니며, 다만 직무로 가져갈 수 있는 연계점을 지원하는 역할을 요구하고 있다. 따라서 프로그램의 구성과 운영은 모두 이를 지향한다.

위 문구는 이번 2019 서울 인권아카데미 사업제안서에 제시하였던 문구이다. 굳이 이러한 문구를 제시한 이유는 2018년 서울시 인권아카데미 자문회의 등에서 끊임없이 직무관련성이 있는 인권교육을 진행할 것, 구체적으로 업무에 관계되는 내용으로 구성할 것 등의 요구를 받았기 때문이다.

사실 인권교육은 가치교육이다. 추상적일 수밖에 없다. 그런데 참여자들의 직무와 연관된 구체적인 교육을 진행하라는 요구를 받은 것이다. 어려운 일이었다. 참여자들의 직무에 대하여 어쭙잡게 연결하였다가는 역효과가 날 것이 뻔하기 때문이다.

2019 서울인권아카데미 교육주제



그럼에도 이번 2019년 서울 인권아카데미는 위 그림과 같은 설계로 교육을 구성하기로 했다. 함께 하는 기획단을 중심으로 사업소나 투출기관의 업무를 열심히 들여다 보고 인권적 키워드를 중심으로 인권관련 사례와 정보를 모으고 이를 인권의 구조에 담아 교육을 구성하고 있다. 이때 기본 구조는 위 그림과 같이 업무의 인권키워드를 중심으로 인권보장의 책무성과 인권의 주체성을 이야기하되 참여자들의 특성에 따라 전략적으로 균형추를 조정해 설계하는 것이다.

기획 예시> 물에 대한 권리-건강권, 안전권 : 물이 아닌 수도관의 문제, 학교에서 아리수를 마시는 학생은 불쌍하다? 학교에 정수기도 없다니? : 건강한 물을 마실 권리는 개인의 역량에 따라 보장되는 것이 맞는가? : 대표적인 사회안전망의 하나인 물에 대한 권리를 통하여 사회안전망 보장의 의미에 대하여 생각해보고, 그 결핍은 어디로부터 와서 어디까지 개인과 공동체의 삶에 영향을 미치는지 단계적으로 함께 고민해 본다. 이를 통하여 자신의 업무가 인권적으로 가지는 의미와 역할을 확인하고 그 책무성을 주체화한다.



위 예시는 서울시 산하기관 중 물과 관련한 사업장의 인권교육을 위한 초기 기획이었는데, 현재는 인천과 서울의 수돗물 사태가 터지면서 식수권의 민영화의 문제와 노동권의 이야기까지를 담아 구조화하고 있다.

2) 교육의 형식과 내용

다양한 '주제'의 특강 + 다양한 '주제'융합 강좌 설계



2018년에는 분야별 인권전문가들을 강사로 섭외하여 다양한 인권의 분야를 다룰 수 있도록 기획하였다. 그러나 전문가 강사의 경우, 지적 욕구에 중심을 둔 참여자들의 욕구는 만족되는 반면, 상호 소통으로 통한 구조적 사고의 기회를 기대하는 참여자들의 욕구에는 맞지 않았다. 이에 2019년에는 노동인권, 성소수자인권, 아동청소년인권, 젠더와 인권, 이주와 인권, 차별과 혐오 등 주요 주제별 전문가 특강도 일부 배치하여 참여자들의 선호에 따라 선택할 수 있게 하는 한편 대부분의 강좌에서 다양한 인권 취약계층에 대한 문제를 융합적으로 다룰 수 있도록 설계하였다.

3) 교육 운영

“인권정책연구소,
Korea Human Rights Policy Institute

운영조직도



2019 서울인권아카데미 기획단
(사)인권정책연구소 사무국+핵심강사단
지속가능한 서울인권아카데미 운영역량 기대

서울인권아카데미 강사단
인권전문가 네트워크
서울시 인권교육전문강사양성과정 수료생 중심 강사단

서울시와의 협력
발주부서인 서울시와의 협력
전문가 모니터링 연계(상시적인 피드백 구조)
서울시 인권교육전문강사 보수과정 연계

매해 서울 인권아카데미 사업이 공고될 때마다 이에 지원할 것인지에 대한 결정을 흔쾌히 내릴 수가 없는 큰 이유는 이 큰 규모의 인권교육을 제대로 수행하기 위해서는 엄청난 품이 든다는 점이다. 일단 매일 서너개의 교육이 진행되는 서울시내 각 곳으로 교구재를 들고 가 세팅해야 한다는 점에서 물리적인 부담이 크기도 하지만, 무엇보다 강사단(서울시 양성과정 수료자 중심)의 운영이 만만치 않다.

(1) 강사단 운영

서울시가 5기까지의 인권교육 강사 양성과정을 진행하였지만, 인권교육이라는 것이 100시간의 교육으로 완성될 수 없음을 자명하다. 결국 올해 교육을 함께 할 강사단이 꾸려지면 함께 공부하면서 강의안을 구성하고 사전 피드백구조를 촘촘하게 진행하는 것이 한회, 한회의 교육에 대한 책임을 다할 수 있는 유일한 방법이다.

이와 관련하여는 여러 시행착오를 거쳤는데, 몇 년 전에는 사업소 등의 업무 내용별로 강사단을 그루핑하고 그룹별로 한 개의 교안을 만들어 진행하는 방식을 택했는데, 나중에는 결국 그룹간 강의안이 거의 유사해졌고, 누군가가 제공한 자료를 공유하여 강의를 진행하는 경우도 적지 않았다. 이해 빠 아프게 깨닫게 된 것이 바로 표준교안의 패착이다. 이후로는 강사들에게 강의안의 공유가 서로의 성장에 도움이 되지 않으므로 긴장하자는 이야기를 하고 있다.

2018년에는 이런 이유로 직무내용을 중심으로 한 강사단 그룹이 아닌 임의적인 강사단 6그룹(각 그룹당 6명 정도로 구성)을 운영했다. 먼저 그룹 내에서 개인별 강의안을 함께 피드백하면서 완성되는 강의안 순서로 전체 강사단 워크숍에서 시강을 하고 피드백을 받은 후 이를 반영한 강의안을 연구소 사무국과 다시 한번 협의한 후 실제 강의를 진행하는 방식으로 진행하였다. 주제가 차별의 구조와 원인이었고 기존의 강의안을 폐기하는 기준을 정했기 때문에 매우 더디고 지난한 과정일 수밖에 없었고 강사들이 여름 내내 함께 물리적, 정신적인 부담을 겪어내야 했다.

2019년에는 지난 해 작업을 통해 각자의 인권 근력이 생긴 것을 기반으로 다시 직무 내용별 강사단 그룹의 형태로 운영되고 있다. 지난해의 과정을 겪어낸 힘이 있어 강사단과 연구소 사무국도 지난 해 보다는 덜 힘든 여름이 보냈다. 현재 물 관련, 공원 관련, 도로 관련, 소방 관련, 기업과 인권 관련(투자출연기관), 역사문화 관련, 본청 이런 식으로 총 25명의 강사가 각각 그룹에 속해 함께 강의를 준비하고 있다.

(2) 기획단 운영

설명한 바와 같이 서울시 교육은 규모도 크고 품이 많이 든다. 연구소의 상근자가 이를 다 해낼 수 없음을 자명했다. 그래서 양성과정 수료생 중에서 인권관련으로 활동기반이 있으면서 시간을 비교적 자유로이 사용할 수 있는 소수의 강사들로 구성된 기획단을 운영하였다. 즉 미리 준비해 다른 강사들이 준비될 때까지 강의도 진행하고 비상근의 사무국의 역할도 수행하는 형태로 결합한다. 2018년에는 4명, 2019년에는 5명이 결합해 운영을 지원하고 있다.

현재 서울시 인권교육의 경험이 서울시 안에 축적되지 못하고 있고, 다른 단위에서 이를 대신할 수 있는 방법도 보이지 않는 만큼 이들 강사들이 기획단으로 결합해 그 경험을 축적하여 지속 가능한 서울 인권아카데미의 동력이 되기를 기대한다.

(3) 모니터링 시스템-인권교육의 자양분이 되어야

서울시는 인권교육 모니터링 시스템을 두축으로 운영해 오고 있다. 한축은 참여자 설문조사와 인터뷰 조사, 한축은 교육 및 인권 전문가로 구성된 전문가 모니터링 위원들의 모니터링이다. 이 둘과 관련해서는 고민을 함께 나누고 싶다.

전자의 경우와 관련해서는 참여자 만족도 조사, 특히 설문지조사 결과의 의미는 무엇인지에 대한 고민이다. 참여자 만족도 점수가 높으면 좋은(?) 인권교육인 것일까? 강사는 참여자 만족도가

높으면 안심해도 되는 것일까? 극단적인 사례로 어떤 교육은 심지어 앉자마자 설문지에 모두 1번을 체크하고 자는 참여자가 태반이기도 하다.

후자와 관련해서는 과연 전문가 위원들은 인권적 관점이 정확한가?의 문제가 있다. 연구소로 인권교육 모니터링 체계에 대한 질문을 구해오는 경우가 있는데, 이 경우 반드시 모니터링 위원들의 사전 교육이 필요하다고 역설하곤 한다.

전자는 인터뷰조사가 중심이 되어야 할 것은 아닌지, 후자는 인권교육 모니터링의 체크 포인트에 대한 전략적인 고민과 제시가 필요하다고 본다.

4) 그간의 서울 인권아카데미를 돌아보며

2013년에 시작된 서울 인권아카데미는 여러 변화를 겪으며 지금의 모습까지 진행되어 왔다. 처음 시작한 서울시인권위원회가 공무원 인권교육의 필요성을 강조하면서 예산의 배정 등을 요구하고 교육소위원회를 중심으로 교육의 전반적인 기획과 진행에 긴밀한 모니터링을 진행하였다. 이로 인해 본청의 경우 집체형 교육이 아닌 40명 단위의 인권교육이 안정적으로 세팅되었고, 이러한 시스템 덕분에 강의를 참여형을 결합한 인권교육을 진행할 수 있었다.

서울 인권아카데미는 전체 교육의 규모가 현재 220여회에 이른다. 따라서 초기에는 연구소 혼자 이를 감당할 수 없어 다른 인권단체와 연합해 진행하고, 서울시 산하 사업소와 투자출연기관의 경우는 2015년까지 계속 기업체에서 맡아 진행하는 상황이었다.

공무원 인권교육은 쉽지 않은 인권교육이다. 일단 참여자들이 자발적으로 참여하는 것이 아닌 의무교육의 구조이고, 업무시간에 업무공간에서 진행된다는 기본적인 조건이 가장 큰 한계로 작용한다. 그렇다보니 점차 같이 하던 인권단체들도 두 손을 들기 시작했고 연구소도 혼자 감당하기 어려워 포기하는 해도 있었다. 그러면 기업체에서 맡아 진행을 하기 마련이었는데, 몇 차례 모니터링을 해본 결과 무참한 상황임을 확인할 수 있었고, 그 이후로는 아무리 힘들더라도 방법을 찾아 해내야 한다는 입장으로 정리하게 되었다. 물론 이렇게 쓰는 지금도 여느 해와 마찬가지로 내년에도 이 사업을 맡아야 할까라는 고민이 드는 것이 솔직한 심정이다. 그 이유는 다음과 같은 것인데, 주로 인권교육을 진행하기에 적합한 교육시스템이 확보되지 않는다는 문제에 해당한다.

- 의무교육이라는 한계와 교육에 대한 피로감
- 의무교육이라는 본질적인 한계를 완화할 수 있는 시스템, 예를 들어 강좌를 선택해 신청할 수 있다든지, 업무공간이 아닌 곳에서 진행한다든지

- 본청의 경우 전체 부서가 섞인 참여자로 구성되어 업무 특성 반영이 불가능
- 교육인원의 과다(심지어 50명 적정 공간에 신청자는 100명이 넘음)
- 교대근무가 있는 사업소 등의 경우 참여자들의 참여의 한계와 신체적 피로 등
- 서울시 인권교육 자문 및 모니터링 인프라의 인권적 전문성 부족

이렇게 정리하면서 살펴보니 처음의 40명 단위의 소규모 교육의 시스템은 서울시인권위원회의 요청으로 세팅된 것이었는데, 어느새 100명이 넘는 신청자를 받고 있다. 물론 작년과 달리 올해는 실제 참석인원이 반도 안되고 있으나, 실제 참석인원이야 겪어봐야 알 수 있는 문제이므로 이를 전제로 교육을 설계하는 것은 위험부담이 따른다.

어쩌다 그나마의 시스템이 지금과 같이 꼬이게 된 것인지를 생각해 보면, 여러 단위의 책임이 있다. 책임을 물어 비난하자는 차원이 아니라, 복원을 위해서는 무엇이 필요한지를 살피기 위함이다.

교육 담당 공무원이 단기적으로 바뀌고 있다 보니 업무의 연속성이 확보되지 않아 지난 해 사업의 형식을 왜곡되게 승계해 다음해 사업 공고를 내는 문제점, 교육 운영기관도 매해 수탁기관이 달라질 수 있어 마찬가지로 그 연계성 확보가 어려운 점, 인권위원회의 연속성 역시 부족한 점 등이 문제점으로 제기된다.

이러한 상황에서 연구소는 매해 사업공고에 대한 심사서류를 내고 다행스럽게(?) 위탁받게 되면 고생스럽더라도 이 사업을 맡아 진행하고 있는 셈이다. 이것이 과연 지속가능한 시스템인지에 대한 고민이 늘 있을 수 밖에 없다.

지자체 내 인권교육의 시스템을 고민하고 그 틀을 잡아나가고 유지하기 위하여는 결코 한 단위의 노력만으로 불가능하다. 담당부서, 인권위원회, 인권교육기관과 인권강사 모두의 인권교육 상(목적과 방향성)에 대한 고민과 공유를 토대로 한 협업이 필요한데, 현재 서울시 내에 이것이 작동되고 있는지에 대한 점검이 필요한 것이다.

4. 제언¹⁾

1) 인권교육에서의 적폐, 지식전달교육으로서의 관성에 저항하자.

강의안을 보다가 어떤 경우에는 최소한 이제 단순한 지식전달 인권교육의 단계는 그만!이라는 표어라도 만들어야 하는 것 아닐까 하는 심정이 든다. 수없이 많은 강사들과 수많은 강의를 만들어오고 있는데, 이 지식전달 식의 인권교육의 관성이 가장 큰 적이라는 생각이 들 정도이기 때문이다. 이런 나열식 강의안은 아마도 우리의 주입식 교육체계가 만들어낸 적폐현상이지 않을까 싶긴 하다.

이러한 경향성을 바꾸기 위해서는 인권교육을 기획하는 단위에서 강사에게 명확하게 나열식 교육이 아닌 인권적 사유의 기회 제공할 수 있는 교육으로 진행해 줄 것을 요청해야 한다.

또한 수많은 인권강사 양성과정도 이러한 문제에 대하여 일정한 책임이 있다 할 것인데, 예를 들어 분야별 인권강사 양성과정의 틀은 인권강사를 직업군으로 만드는 위험과 더불어 분야별 지식에 천착하게 만드는 것은 아닌지의 반성이 필요하다.

연구소도 초기에는 일반 인권강사 양성과정이기는 하나 양성과정의 구성을 분야별 인권강좌 위주로 구성하였다가, 2017년부터는 주요 인권 키워드 예를 들어, 존엄_자유_평등 등과 같은 주제로 시작하는 방법으로 선회하였다. 이런 구성은 그 단어가 가지는 인권의 역사적 철학적 의미를 정리하도록 지원하여 인권의 구조에 다가가는 데 훨씬 도움이 되었다.

2) 인권감수성, 존중과 배려의 함정에 빠지는 관성을 경계하자.

마찬가지로 단순한 인권감수성으로 다가가는 교육도 큰 문제다. 사실 인권감수성이라는 것이 무엇으로 채워지는가에 따라 달라질 논점인데, 많은 경우 사회적 약자의 입장과 처치를 알아보고 자신을 돌아보는 수준에서 채워지고 있는 것은 아닌지 성찰이 필요하다. 이 경우 모든 것을 단순한

1) 이 부분의 내용은 2019. 4. 전북도 인권교육 토론회에 토론문으로 제출하였던 발제자의 글을 재구성한 것임을 밝혀 둬.

개인의 품성론으로 귀결시켜 인성교육인지 인권교육인지 알 수 없게 만들기 때문이다. 인성이 불필요하다는 것이 아니라, ‘인권’이라는 명명에 맞는 정체성을 주장하는 것이다. 인권은 인간의 존엄의 보장을 위하여 소환된 권리이며, 여기에는 국가(와 지방정부)라는 책무자가 존재한다는 바로 이 지점이다. 인성의 이야기로 인권교육을 채우게 되면 모든 것은 개인들의 몫이고 국가 등 인권의 본래의 책무자는 소거된다. 결국 이미 우리 안에 내재해 타파해야 할 각자도생의 시스템을 오히려 더 견고하게 하는 교육이 되고 만다.

이와 관련해서 많은 교육에서 강사들이 아름다운 이야기(미담)를 담은 사례나 동영상 등을 활용하는데 그 안에 담긴 인권적 관점-국가와 지방정부의 책무의 지점을 예각적으로 잡아내지 않고 그저 아름다운 이야기, 재미있는 이야기, 인상적인 이야기로 그치는 경우가 많다. 그러나 인권교육은 우리가 맞닥뜨리고 있는 문제들이 근원적으로 사회구조의 인권적 불완전성, 즉 국가의 인권보장 책무의 완전한 이행이 이루어지지 못함으로 인한 것임을 알아가고, 따라서 지금 자신의 자리에서부터 할 수 있는 것을 찾아보는 과정이어야 한다.

따라서 강사는 사전에 사례에 대한 철저한 분석을 통해 참여자들과 어떠한 방향으로 접근해 구조를 찾아낼지의 설계를 해야 한다. 이때 중요한 것은 강사 자신의 준비와 더불어 참여자들에 대한 신뢰이다. 즉 집단지성의 힘에 대한 신뢰라고도 하겠다. 강사는 집단지성의 흐름을 잘 캐치하도록 집중하는 것이 중요하다. 그래서 연구소는 인권강사를 ‘원인의 원인을 찾아가는 여정의 길잡이’라고 표현하기도 한다.

그런데 강사들이 왜 이런 오류에 쉽게 빠지는지의 원인도 들여다 볼 필요가 있다. 시중에 있는 많은 인권교육자료가 인권의 상호의존성이나 인권의 충돌 등의 개념을 정확하게 정리하지 못하고 있는 오류를 범한 탓이기도 하다는 점에서 이에 대한 점검이 필요하다.

적어도 인권강사가 “작은 것도 나눠먹는 것이 인권이에요.”라고 자신있게 말하는 것의 원인은 찾아야 하지 않겠나.

3) 공공영역의 인권교육_직무관련성이란, 주체의 인권역량 강화!

공공영역 업무자의 경우, 자신의 업무 수행과정에서 문제에 대하여 그것이 어떠한 구조적 문제에서 발생하는지 그 시스템을 같이 들여다보고, 그 시스템을 개선하기 위하여 어떻게 하여야 하는지를 알 수 있도록 지원하는 것이 인권교육이고 그러한 힘이 인권감수성이다.



현재 많은 지자체가 인권조례를 제정하고 인권정책기본계획, 인권영향평가, 인권교육 등을 진행하고 있는데, 대부분의 과정이 분절적으로 진행되고 있다. 그러다 보니 모두 업무담당자를 대상화하는 우를 범할 수밖에 없다. 인권교육은 이 모든 과정에서 업무담당자를 주체화하고 그 능동성을 지원할 수 있는 중요한 그릇이다.

인권정책은 인권교육의 좋은 소재가 될 것이고, 주민의 삶의 현장을 정책에 대입해 그 정책의 인권적 정합성을 점검하고 이의 이행을 위해 필요한 부분들을 정책결정자에게 요구할 수 있는 장이 바로 인권교육이어야 할 것이다.

【공무원 교육의 목표 설정 방법】

- 1단계> 법치주의에 대한 오해와 진실
- 2단계> 내 업무를 인권적 관점으로 점검하기
- 3단계> 내 업무의 인권적 수행을 위하여 필요한 내용 제안하기

처음부터 거창하거나 정교할 필요도 없고, 그럴 수도 없다. 하지만 이렇게 새로운 출발선을 긋지 않고서는 공공영역의 인권교육은 그 피로감의 누적을 감당하기 어렵다. 그리고 각 기관의 상황과 조건에 따라 시행 방법이 조금씩 다를 수는 있겠으나, 그 지향점에 대한 긴장을 유지해야 하며, 이는 더 이상 미룰 수는 없는 일이다.

몇몇의 지자체에서 인권제도에 대한 도전이 있다. 그 원인 중 중요한 하나가 바로 행정의 주체여야 할 공무원들의 자기소외라고 생각된다. 행정이 인권의 실현 자체라는 업무의 의미와 소명이 내재화되지 못한 상태이다 보니 조직에서 불순한(?) 권력에 의하여 수단화, 도구화되는 위기에 취약하다. 행정의 현장에서 법치주의의 정신인 인권을 지켜낼 수 있고, 지켜내야 하는 이가 바로 공무원이라는 점에서 이는 공동체에 매우 위협하다. 따라서 인권교육을 통하여 공무원의 인권역량 증진을 지원하는 것은 공무원 스스로의 도구화를 막고 공동체의 존엄을 지켜내기 위해 더없이 중요하고 절박한 일이다.

이를 위해 인권교육 강사는 인권의 개념과 구조에 대한 정확한 이해를 바탕으로 인권구조에 있어 자신이 가지는 위치성을 이해해야 한다. 또한 공무원은 주민의 인권보장에 대한 책무자이나, 그 인권 책무의 실현과정의 인권적 정합성이 부족할 경우 결국 주민의 인권보장에 역행하는 결과를 가져올 뿐만 아니라 공무원 역시 조직에서 수단화됨을 이해해야 한다. 그렇지 않을 경우 자칫 공무원을 가해자의 위치로 몰거나, 민원인을 악성민원으로 만들게 된다. 즉 공무원의 인권과 시민의 인권을 대립구도로 몰아가기 십상인 것이다.

4) 인권교육의 확산 vs. 위기

인권교육에 대한 수요가 급증함에도 제대로 된 인권교육 교재도 찾기 어렵고, 안정된 강의를 만나기도 쉽지 않다. 인권강사들이 주로 참고하는 교재들도 인권을 상호배려와 존중의 구조로 몰아갈 위험성이 큰 내용을 포함하고 있는 등 인권의 정합성을 가지지 못한 경우가 적지 않다.

한편 많은 곳에서는 인권교육을 요청하면서 ‘재미있는’ 인권교육을 요청한다. 인권교육은 재미있어야 할까요? 그 재미라는 것이 무엇일까?

삶의 무게가 들어가는 인권의 이야기들이 레크레이션 강의와 같을 수는 없을 것이다. 만약 그렇다면 그 강의는 ‘인권 없는 힐링캠프’일 것이다. 어느 강사의 시강을 들으며 이런 생각을 했다. 인권교육에서의 ‘재미’라는 것은 웃음이 아니라, 인권의 의미가 정확하게 담겨진 그 무엇이구나. 강사가 말주변이 좋은 것도, 피피티가 멋진 것도 아니었지만, 강사의 자신의 스토리에 참여자들은 그 흐름을 함께 했다.

우리는 인권교육의 확산에는 많은 에너지를 쏟았지만, 그 준비는 체계적이지 못했던 것이다. 인권교육은 표준교안을 만들어서 연습해 진행할 수 있는 교육이 아니라란 것을 너무 늦게 깨달은 것이다. 많은 강사들이 “3년 정도 되니깐 이제야 숙성이 되는 것 같다”고 한다. 스스로 부족한 부분을 찾고 채우고자 매우 적극적으로 임하는데도 말이다.

더 문제는 인권교육의 환경이 급속하게 변하고 있다는 점이다. 2018년 서울시 인권아카데미가 시작 되던 무렵 뭔가 타임머신을 타고 다소 미래의 시간으로 건너 뛰어 온 느낌을 받았다. 참여자들은 차별을 유발하는, 차별이 가능하도록 하는 원인들이 무엇인지, 그리고 이를 막기 위해서 필요한 것은 무엇인지에 대한 심도있고 정확한 분석에 몰입했다. 이는 사회 전체적으로 사회문제에 대한 인식 수준이 달라진 것에 기인한다는 것이 기획단의 판단이었고, 그렇다면 우리가 설계해야 할 교육은 그 수준이 조금 더 움직일 수 있도록 촉매제가 되는 것이어야 한다고 판단했다.

이러한 인권교육 확산 및 변화의 속도를 맞추려면 한시도 인권적 사유를 멈추지 않는다는 각오가 필요한 것은 아닐까도 싶다.

5) 인권교육, 그 절박함에 대하여

우리가 인권교육의 활성화를 논의하는 오늘의 이 자리는 왜 만들어졌을까? 공동체의 존엄을 보장하기 위한 마지막 보루인 인권안전망의 확보, 이를 위해서는 주민의 인권역량도 행정 담당자의 인권역량도 모두 확보되어야 한다. 인권은 주체성의 회복이고, 결핍의 충족이므로. 인권교육은 이를 지원하는 가장 중요한 과정이다.

그런데 준비없는 확산화의 물결 속에서 그저 소비되고 말게 된다면 우리 공동체에게 미래는 없을 것이다. 그래서 내가 기획하고 운영하는 인권교육이, 내가 오늘 진행하는 인권교육이 그저 소비되지 않도록 긴장해야 한다. 앞에서 이야기한 인권교육의 정체성에 맞는 인권교육이 되도록 스스로도 돌아보고, 협업관계자에게도 요구하는 것이 그 실천의 하나가 될 것이다.


지자체 공무원인권교육 경험 사례공유

김종식(광주광역시 광산구)

- 2019 인권옹호자회의 -

지자체 공무원인권교육 경험 사례공유

2019. 08. 28. (수)

 광산구

목차

광산구 공무원인권교육 사례공유

내살이행복한 광산
매일 활력 충전

- 01 광산구를 소개합니다
- 02 2018-2019 공무원인권교육 사례공유
- 03 앞으로의 인권교육 계획

01 광산구를 소개합니다

01 광산구를 소개합니다

일반현황

인구
423,288명

면적
222.9km²

행정구역
21개동
757통 3,197반

예산
7,172억원

근무자
일반직 1,084명
시간선택제 85명
공무직 392명



01 광산구를 소개합니다

지역특성



02 공무원 인권교육 사례공유

02 2018년 공무원인권교육 사례공유

추진배경

광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례

제6조 (인권정책 기본계획)

① 구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 기본계획(이하 '기본계획')을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

※ 광산구 인권증진 기본계획 中 「공무원의 인권행정 감수성 향상」

「광산구 공무원동기(구 분청, 동주민센터, 공공기관, 사업소 등)를 대상으로 직급간, 성별간 인권존중 문화 형성, 행정집행 과정에서 발생하는 인권문제 이해 및 해결형 인권학습 프로그램 확대」

제9조 (인권교육 실시)

① 구청장은 다음 각 호에 해당하는 사람에게 연1회 이상 인권교육을 실시하여야 한다.

1. 구 소속 모든 공무원 등

2. 구의 출연과 재정보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람

② 구청장은 구 소재 사업장 및 민간단체 등에서 인권교육이 실시될 수 있도록 권장·지원하여야 한다.

02 2018년 공무원인권교육 사례공유

추진배경

#MeToo 운동



보도자료		해시태그 캠페인 #MeToo 대안안국
보도일시	2018. 2. 27.(화) 오전 10:00 이후(브리핑 게시 시작)	
배포일시	2018. 2. 27. (화)	총 12쪽 (붙임 4쪽 포함)
담당부서	여성가족부	성희롱성폭력 근절과 포신속 과장(02-2100-6391), 장유남 사무관(6393)
	법무부	권익기반과 장미경 과장(02-2100-6441), 신윤철 사무관(6445)
	교육부	정책총괄과 오상우 과장(044-215-5510), 이상철 사무관(5515)
	행정안전부	고등교육정책과 이해숙 과장(044-203-6917), 임종필 사무관(6927)
인사혁신처	혁신행정담당관	김정훈 과장(02-2100-3320), 정남권 사무관(3321)
	인사혁신기획과	김성연 과장(044-201-8310), 이윤호 사무관(8294)

성희롱성폭력 근절을 위한 범정부 컨트롤타워 본격 가동

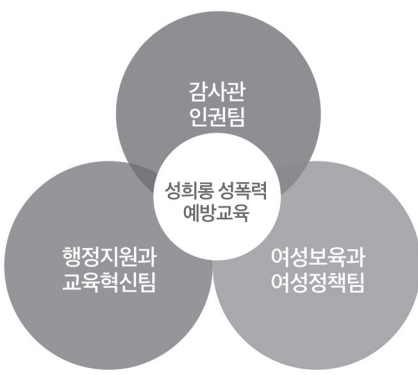
- 관계부처 합동 「공공부문 성희롱·성폭력 근절 보완대책」 발표 - 「성희롱·성폭력」에 관용 없다 -
- 공무원, 모든 성폭력 범죄에 대해 당연퇴직 추진
- 3월부터 100일간 공공부문 「성희롱·성폭력 특별신고센터」 운영
- 여성가족부 장관이 위원장인 범정부합의체 구성·운영, 컨트롤타워 기능 수행

- 정부는 최근 성폭력 피해사실을 공개하는 '미투(Me, too) 운동' 확산을 계기로 우리사회 성희롱·성폭력 범죄를 완전히 뿌리 뽑기 위해 범정부 차원의 총괄·조정 기능을 강화하고 더욱 적극적이고 실효성 있는 대응에 나선다.
- 이를 위해 여성가족부 장관이 위원장인 범정부합의체를 구성·운영한다.
- 아울러, 관계부처가 참여하는 '범정부 성희롱·성폭력대책 추진점검단' 설치도 검토한다.
- 이 같은 조치는 검찰을 시작으로 직장 내 성희롱·성폭력 고발이 문화예술계, 학계 등 사회각계로 확산되면서, 정부의 사건대응과

02 2018년 공무원인권교육 사례공유

STEP 1 - 관계부서 사전협의

☑ 2018년 주제 - 성희롱 성폭력 예방교육



인권팀

- ✓ 인권 관련업무 총괄
- ✓ 인권교육 추진 주관부서

교육혁신팀

- ✓ 공무원 대상 교육 관련업무 총괄
- ✓ 교육내용 구성, 추진방안 등에 대한 자문 및 지원

여성정책팀

- ✓ 성인지, 양성평등 추진 관련업무 총괄
- ✓ 민간단체 매칭 등 교육 지원

+ 민간단체인 여성민우회, 광산구 청소년성인권센터 연계

02 2018년 공무원인권교육 사례공유

STEP 1 - 관계부서 사전협의



02 2018년 공무원인권교육 사례공유

STEP 1 - 관계부서 사전협의

토의결과



교육의 목적 공유

- ✓ 단순 주입식 교육 지양
- ✓ 실질적 효과 고민



교육대상 설정 & 교육시기

- ✓ 전직원(고위직, 하위직 구분)
- ✓ 총 10회 이상 진행, 동 파견 교육



교육내용 및 방식

- ✓ 사례 중심 토론형 교육
- ✓ 조별 토의 진행



교육효과 강화대책 마련

- ✓ 교육 이후 효과 극대화를 위한 방안 지속 공유

교육을 진행하며 지속적으로 고민하고 개선방안 공유

02 공무원인권교육 사례공유

STEP 2 - 교육 단계 설정

고위공직자 대상 교육 선행

- ✓ 5급(과장급) 이상 고위공직자 대상
- ✓ 사례중심 강의형

전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시

- ✓ 6급 이하 전직원 대상
- ✓ 강의형 + 사례중심 토론형 교육 / 총 12회 / 구청 및 동 구분

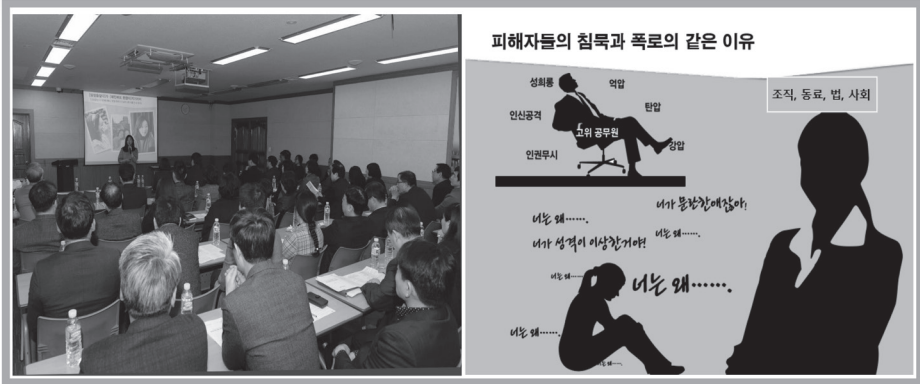


교육내용 구분을 통한 몰입도 향상과 적극적인 참여 분위기 형성

02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 고위공직자 대상 교육

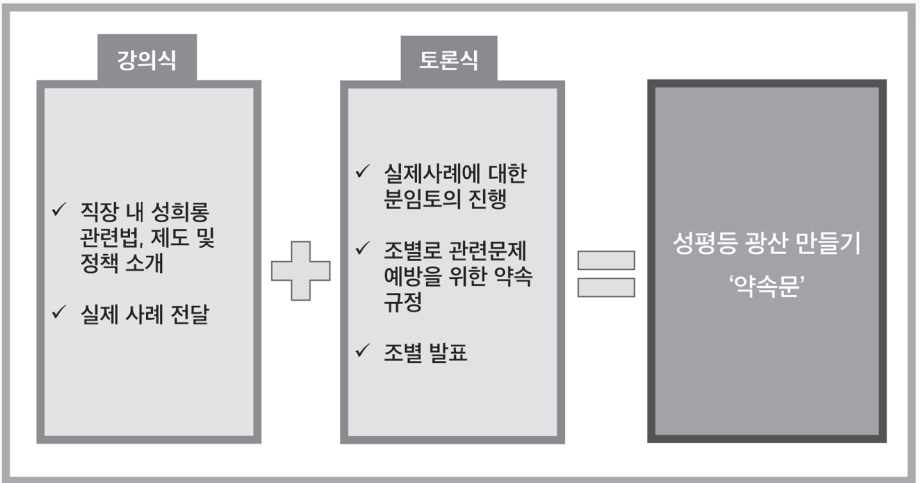


대상자 65명 中 53명 참석, 미참석자는 이후 6급 이하 교육 시 참여

02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하)



02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하)

광산구 성희롱 실태 및 인식 조사	7급 이하 공무원																																											
<p>간담하오. 이 조사는 광산구 직장 내 성희롱·성폭력 실태 및 인식에 관하여 광산구 인권을위에서 실시하는 것입니다. 바쁜 업무 가운데 용하게 응답하시면서 앞으로 광산구 조직 내 성희롱 인식 개선에 큰 도움이 될 것입니다.</p> <p>이 조사는 광산구인권보호실 및 중간에 관할 조력에 따라 실시되며, 응답 내용은 익명으로 수집되어 개인 정보와 관련된 어떠한 정보도 유출되지 않을 것입니다.</p> <p>용직하게 응답해 주시길 다시 한 번 부탁드립니다.</p> <p>2019년 3월 광산구 인권을위</p>																																												
<p>개인정보 1. 성별을 표시해 주십시오. ① 여성 ② 남성</p> <p>개인정보 2. 연달을 표시해 주십시오. ① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대</p>																																												
<p><성희롱 및 성폭력 교육></p> <p>질문 1. 지난 2년 동안 직장 내에서 성희롱·성폭력 예방 교육을 받은 적이 있습니까? ① 있다 ② 없다</p> <p>질문 2. 직장에서의 성희롱·성폭력 예방 교육이 실질적으로 도움이 된다고 생각하십니까? ① 도움이 된다 ② 도움이 되지 않는다 ③ 잘 모르겠다</p> <p>질문 3. 기존 성희롱·성폭력 예방 교육에 비추어 바라는 점은 무엇입니까? ① 다양한 강사 구성 ② 교육 내용 개선 ③ 소규모 교육 진행 ④ 직급별 교육 진행</p> <p>질문 4. 나(본인)는 성희롱·성폭력에 관해 잘 안다고 있기 때문에 교육을 받을 필요가 없다고 생각하십니까? ① 그렇다(교육을 받을 필요가 없다) ② 아니다(교육을 받을 필요가 있다)</p> <p><성희롱 인식도></p> <p>질문 5. 광산구 성희롱 예방 지침의 내용을 알고 있습니까? ① 알고 있다 ② 모른다.</p>																																												
<p>질문 6. 직장 내 성희롱 문제를 개선하는 데 가장 중요하다고 생각하는 것은 무엇입니까? ① 성희롱 예방 교육 실시 ② 성희롱 상담 처리 전담 기구 및 인식 배지 ③ 피해자의 2차 피해 예방 체계 구축(비밀보장) ④ 가해자에 대한 강력한 처벌 규정 ⑤ 조직 구성원의 인식 개선</p> <p>질문 7. 현재 우리 사회에서 일어나는 미투운동(Me, Too)을 지지합니까? ① 네 ② 아니오</p> <p>질문 8. 미투(Me,Too)운동에 대해 어떤 생각을 합니까? ① 성 명목 문화를 정착시킬 수 있는 바람직한 과정이라고 생각한다 ② 인간관계와 사회생활을 식하게 만든다고 생각한다 ③ 몰랐던 피해사례들(권력형 성희롱)을 알게 되어 경각심이 생겼다 ④ 남성들을 잠정적 가해자로 생각하는 듯하여 불편하고 괴하다</p> <p>질문 9. 다음 각 항목이 직장 내에서 여성동료나 상사로부터 발생했을 때 본인의 생각을 표시해주세요.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">내용</th> <th colspan="3">인식여부</th> </tr> <tr> <th>성희롱이다</th> <th>성희롱이 아니다</th> <th>반복적으로 일어났다면</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. 위아래로 물어보거나 불청 신청 부위를 쳐다본다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2. 의도 물기, 물며 등을 핏가하는 걸을 건네거나 지속적 으르 연금한다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3. 성적인 농담이나 이야기를 한다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4. 상대방이 노음이 있는 곳에 접근 지마. 목 가는 바지 핏을 핏가을 끈장한다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5. 습관적으로 신체접촉(손 어찌들)을 하는 경향이 있다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>6. 인사 자리에서 특정한 직원에게 핏을 핏기. 핏 핏따르기를 핏한다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>7. 노계할 핏에서 소진시키고 핏가 핏추기를 핏요한다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>8. 눈핏한 핏소시에게 핏. 인적이 핏운 곳 핏로 핏가 하여 핏기를 핏추르르 핏다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>9. 핏적인 핏미지, 핏영상, 핏유를 핏우관각에서 다른 직원 핏가 핏추르다</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		내용	인식여부			성희롱이다	성희롱이 아니다	반복적으로 일어났다면	1. 위아래로 물어보거나 불청 신청 부위를 쳐다본다				2. 의도 물기, 물며 등을 핏가하는 걸을 건네거나 지속적 으르 연금한다				3. 성적인 농담이나 이야기를 한다				4. 상대방이 노음이 있는 곳에 접근 지마. 목 가는 바지 핏을 핏가을 끈장한다				5. 습관적으로 신체접촉(손 어찌들)을 하는 경향이 있다				6. 인사 자리에서 특정한 직원에게 핏을 핏기. 핏 핏따르기를 핏한다				7. 노계할 핏에서 소진시키고 핏가 핏추기를 핏요한다				8. 눈핏한 핏소시에게 핏. 인적이 핏운 곳 핏로 핏가 하여 핏기를 핏추르르 핏다				9. 핏적인 핏미지, 핏영상, 핏유를 핏우관각에서 다른 직원 핏가 핏추르다			
내용	인식여부																																											
	성희롱이다	성희롱이 아니다	반복적으로 일어났다면																																									
1. 위아래로 물어보거나 불청 신청 부위를 쳐다본다																																												
2. 의도 물기, 물며 등을 핏가하는 걸을 건네거나 지속적 으르 연금한다																																												
3. 성적인 농담이나 이야기를 한다																																												
4. 상대방이 노음이 있는 곳에 접근 지마. 목 가는 바지 핏을 핏가을 끈장한다																																												
5. 습관적으로 신체접촉(손 어찌들)을 하는 경향이 있다																																												
6. 인사 자리에서 특정한 직원에게 핏을 핏기. 핏 핏따르기를 핏한다																																												
7. 노계할 핏에서 소진시키고 핏가 핏추기를 핏요한다																																												
8. 눈핏한 핏소시에게 핏. 인적이 핏운 곳 핏로 핏가 하여 핏기를 핏추르르 핏다																																												
9. 핏적인 핏미지, 핏영상, 핏유를 핏우관각에서 다른 직원 핏가 핏추르다																																												

02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하) - 본청



02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하) - 동 행정복지센터



02 공무원인권교육 사례공유

STEP 3 - 교육 추진

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하) - 동 행정복지센터



02 공무원인권교육 사례공유

STEP 4 - 추진결과

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하) - '평등한 광산구를 위하여'

고위직/관리직

1. 이성친구 / 배우자 금금해하지 않기
2. 사적인 약속 관심 갖지 않기
3. 커피는 스스로
4. 개인 심부름 시키지 않기
5. 회식은 짧게, 술 강요X, 노래방X

우리 스스로

1. 성 역할에 대한 고정관념 깨기
2. 외모발언 하지 않기
3. 다과준비, 설거지 등 함께하기
4. 부당한 대우는 참지 않기
5. 항상 타인을 존중하기

조직/인사

1. 남성의 육아휴직 권장하기
2. 내보고발자의 철저한 익명화
3. 임신 공직자 배려하기
4. 남성전용 휴게공간 설치
5. 임용, 승진 필수교육 편성

02 공무원인권교육 사례공유

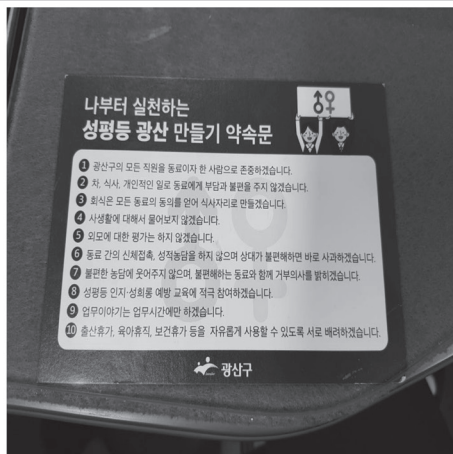
STEP 4 - 추진결과

☑ 전직원 대상 성희롱, 성폭력 예방교육 실시(6급 이하) - 성평등 광산 만들기 약속문

(약면)

나부터 실천하는 '성평등 광산' 만들기 약속문

1. 광산구의 모든 직원을 동료이자 한 사람으로 인정하고 존중하겠습니다.
2. 자, 식사, 개인적인 업무로 동료에게 부담과 불편을 주지 않겠습니다.
3. 회식은 모든 동료의 동의를 얻어 편안하고 즐거운 식사자리로 만들겠습니다.
4. 사생활에 대해서 물어보지 않겠습니다.
5. 외모에 대한 평가는 하지 않겠습니다.
6. 동료 간의 신체접촉, 성적농담을 하지 않으며 상대가 불편하면 바로 사과하겠습니다.
7. 불편한 농담에 웃어주지 않으며, 불편해하는 동료와 함께 거부의를 밝히겠습니다.
8. 성평등 인지·성희롱 예방 교육에 적극 참여하겠습니다.
9. 업무이여기는 업무시간에만 하겠습니다.
10. 출산휴가, 육아휴직, 보건의료 등을 자유롭게 사용할 수 있도록 서로 배려하겠습니다.



02 공무원인권교육 사례공유

2019년 공무원 인권교육

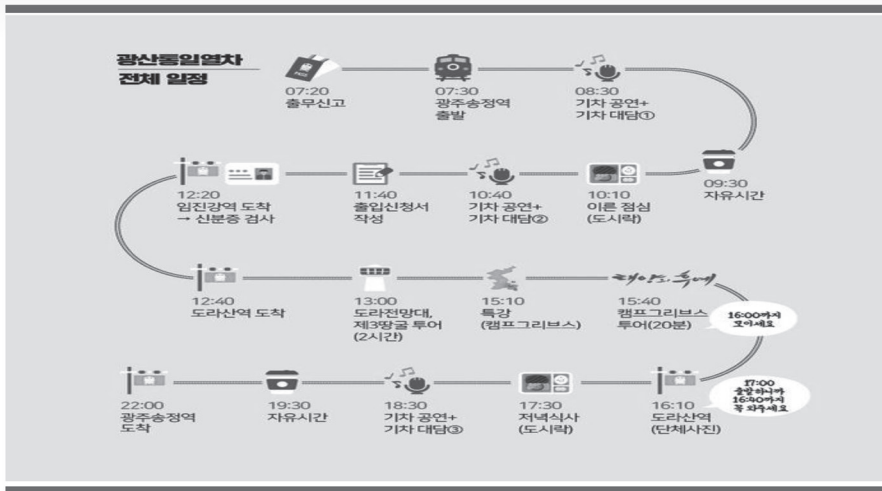
☑ 특별강연 - '임을 위한 행진곡' 김중률 작곡가 초청 특별강연



02 공무원인권교육 사례공유

2019년 공무원 인권교육

☑ 우수사례소개 - 광산통일열차



02 공무원인권교육 사례공유

▪ 2019년 공무원 인권교육

☑ 우수사례소개 - 광산통일열차



02 공무원인권교육 사례공유

▪ 2019년 공무원 인권교육

☑ 우수사례소개 - 광산통일열차

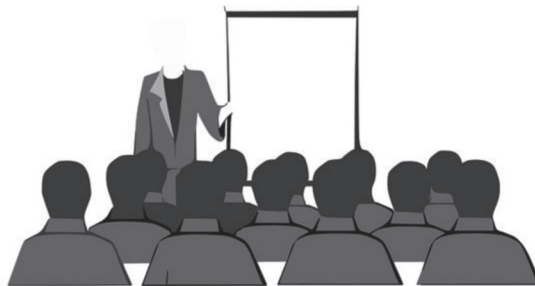


03 앞으로의 인권교육 계획

03 앞으로의 인권교육 계획

- 앞으로의 계획

공무원 인권교육의 '다양화'



03 앞으로의 인권교육 계획

■ 앞으로의 계획

공무원 인권교육의 '변화'

참여	참여를 유도하고 함께할 수 있는 교육주제 선정에 대한 지속 고민
유익한 교육	단순 주입식 강의를 지양하고 업무와 근무환경에 유익한 것 추구
함께 고민하기	수요 중심 교육 구성체계 마련을 위한 방법 설정
사회적 이슈에 빠르게 반응	각종 이슈에 민감하게 반응, 신속하고 적절한 교육 추진



< 발표 > 인권침해구제업무를 하는 인권옹호자의 역할

김원규(국가인권위원회 인권정책과장)



인권침해구제업무를 하는 인권옹호자의 역할

김원규(국가인권위원회 인권정책과장)

1. 머리말

인천광역시를 마지막으로 전국 17개 광역 지자체에 인권위원회 등 인권기구가 모두 설립되었다. 전국의 모든 광역 지자체에 인권기구가 설립되었다는 사실은 그 자체로 기념비적인 일이다. 그러나 우리 앞에는 새로운 과제가 놓여있다. 무슨 일을 어떻게 할 것인가? 제일 먼저 인권기구를 설립한 서울시는 인권기구 운영경험이 10년째 접어들고 있으므로 상당한 경험이 축적되었다. 지자체끼리 이러한 경험을 공유하면서 가보지 않은 길을 개척하는 것이 기본이다. 그러나 그 간의 지자체 인권기구가 거쳐온 길을 돌이켜보면 일직선의 발전 과정이 아니었다. 들쭉날쭉하고 우왕좌왕하는 모습도 많이 보였다. 이러한 모습은 국가인권위원회라고 다르지 않다. 지금은 그간의 경험을 정리하고 새로운 방향을 모색해야 할 때이다.

우리가 찾아야 하는 길은 무엇인가? 어디서부터 시작해야 할까? 발제자는 기본으로 돌아가자고 주장한다. 여기서의 기본은 인권기구가 무엇이고 어떤 역할을 해야 하며 어떻게 구성되어야 하는지에 대하여 국제적으로 합의한 내용인 파리원칙이다. 본 발제는 지자체에서 인권업무를 하는 인권옹호자들을 대상으로 진행되므로 그 구성이 1) 파리원칙이 규정하고 있는 인권기구는 어떤 기관인지, 2) 인권업무의 목표와 특징이 무엇인지, 3) 인권옹호자는 어떤 역할을 해야하는지의 순서로 되어있다. 특히 본 발제는 지자체가 향후 적극적으로 개발해야 할 인권업무를 인권침해구제업무라고 판단하여, 인권침해구제업무를 중심으로 마련되었다. 어둠 속에서 길을 찾아야 할 때에는 기본을 살펴보는 것이 중요하다.

2. 인권기구는 어떤 기관이고 주된 역할이 무엇인가?

가. 질문

인권기구와 민원기구(예를 들면 국민권익위원회나 각 지자체 소속 민원처리부서), 감사기구(예를 들면 감사원이나 각 지자체 소속 감사관)는 민원처리기구로서 그 성격이 동일하다는 주장이 있다. 이에 대한 의견은?

나. 인권기구의 역할 ·구성 원칙 ·활동 방식

파리원칙¹⁾은 국가인권기구를 인권침해와 관련하여 국가의 자기 반성 기제로 자리 매김을 하며, 주된 기능을 권고적 기능으로, 조직원칙을 구성의 독립성과 다원성 보장으로, 중심적인 활동방식을 국가기관, 엔지오와의 협조, 국민에 대한 설득과 호소로 잡고 있다.

1) 역할

『3. 국가인권기구는 특히 다음과 같은 책임을 다하여야 한다.

(a) 정부, 의회, 그리고 그 밖의 권한 있는 당국에 대하여, 자문의 역할로서, 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 수 있다』

파리원칙이 국가인권기구에 부여하고 있는 제1의 책임과 역할이 인권문제와 관련하여 당국에 대한 정책적 자문(Advisory)역할이다. 여기서 자문이라 함은 국가와 지자체(이하 국가)에 대한 조언의 의미만이 아니라 자력화(empowering)²⁾의 의미와 국가가 행한 인권침해행위에 대해 스스로 돌아보게 만드는(retrospecting)의 의미를 함께 포함.

1) 붙임 파리원칙 참조

2) 자력화란 자문대상이 문제해결의 주체로 나선다는 것을 의미한다. 이런 점에서 대통령이 인권위의 권고수용율을 기관평가에 반영하겠다는 발언을 하여 국가기관이 인권위 권고를 수용하도록 압박하는 식의 접근은 바람직하다고 보기 어렵다.

또한 “준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 추가 원칙들”에서, 『국가인권기구는 개별상황에 관한 고발과 진정을 조사, 심의할 수 있는 권한을 가질 수 있다. 사안은 개인, 그 대리인, 제3자, 민간단체, 노동조합 또는 그 밖의 대표성 있는 단체들이 제기할 수 있다』고 규정하여 위와 같은 정책적 자문역할에 추가하여 부수적으로 조사활동을 통한 개별구제업무를 할 수 있음을 규정하고 있다.

즉 파리원칙이 상정하고 있는 국가인권기구의 주된 업무는 정책(권고)업무(교육과 국제인권조약업무 포함)이고 추가적 업무로서 조사를 통한 개별구제업무이다.³⁾ 이는 정책업무만을 강조한다기 보다 자문기구라는 성격 상 주된 업무가 정책적 접근이 될 수밖에 없는 특성이 반영된 결과로 보인다. 이러한 파리원칙의 기조에 비추어보면 국가인권기구의 조사업무도 개별구제의 성격을 띠고 있지만 그 지향점은 개별구제를 통한 자문기관으로서의 역할이라고 할 수 있다.⁴⁾

2) 구성 원칙

『구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명은, 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든, 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, (이하 생략)

2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. (이하 생략)

3) 인권보장향상을 위한 이런 식의 접근(자문을 주기능으로 하고 개별구제를 추가기능으로 하는 접근)은 유엔 인권보장시스템에서 보편적으로 나타나는 모습이다. 자유권규약위원회나 사회권규약위원회 등도 주기능을 회원국에 대한 권고기능으로 설정하고 추가의정서를 통해 개별구제기능을 추가하고 있다.

4) 이런 점에서 인권기구의 진정사건처리는 개인구제에만 그 목적이 한정되어 있는 법원의 재판과는 그 성격이 본질적으로 다르다. 인권기구 진정사건처리에 따르는 조치도 기본적으로 피진정인에 대한 자문에 맞추어져야 하기 때문이다. 인권기구 조사기능은 피진정인의 응징이 목표가 아니라 피진정인의 자력화를 통한 문제해결을 목표로 한다.

3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. (이하 생략)』

파리원칙은 국가인권기구가 자문기능을 발휘하기 위한 핵심적 구성원칙으로 독립성과 다원성 보장을 들고 있다. 독립성은 인권침해를 자행하는 정권 등 사회적 강자의 외압에 흔들리지 않고 인권가치에 충실한 자문역할을 할 수 있기 위해 필요한 것이기 때문에 시민에 의한 통제를 내포하는 개념이다.⁵⁾ 또한 독립성이 고립화로 귀결되지 않기 위해서는 시민 그리고 자문대상과의 항상적 소통을 전제한다고 할 것이다. 다원성 보장은 인류 역사 상 인간의 존엄성을 가장 크게 훼손해왔던 가치 획일주의에 대항하기 위해 필요한 요구이며, 인권기구 구성원의 다원성이 깨질 경우 인권기구 내부에서부터 독립성이 파괴되므로 다원성을 지키는 것은 인권기구의 독립성을 지키기 위해서도 필요하다.

3) 활동 방식

『활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서, (중간 생략)

(c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다

(f) 사법기관 및 (특히 옴브즈만과 중재인 및 유사기관과 같이) 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의해야 한다

(g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단 (어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.』

5) 국가기구의 시민적 통제가 배제된 독립성은 기관이기주의로 귀결될 수 있다는 것을 노무현정부 때 검찰 개혁시도에 저항했던 검찰의 모습을 통해 확인할 수 있다.

파리원칙은 국가인권기구의 주된 활동방식을 국민에 대한 설득과 호소로 규정하고 있으며, 더 나아가 국민을 통하여 반성에 친화적이지 않은 국가의 태도변화를 압박할 것을 상정하고 있다. 자문기구의 성격 상 시민과 자문대상기관과의 소통이 그 활동방식에 당연히 포함되며, 이를 위해 국가인권위원회법은 제19조 제8호(인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력), 제20조(관계기관등과의 협의)를 두고 있다. 국가기관과의 협의와 엔지오와의 협력은 국가인권기구의 ‘늘어난 팔’로 국가인권기구의 핵심적 활동기제라고 할 것이다.

다. 국가인권위원회와 지자체인권기구의 관계

1) 지자체는 국가의 일부

파리원칙이 말하는 국가인권기구는 지자체와 별도의 법인격을 갖고 있는 공법인으로서의 국가 내에 존재하는 인권기구를 말하는가? 아니면 지자체도 국가의 일부로 포함시키는 국가공동체 내에 존재하는 인권기구를 말하는가?

파리원칙 등 국제지침은 일반적인 국제규범과 동일하게 그 수범자를 포괄적인 국가공동체로 상정하므로 파리원칙이 말하는 국가인권기구는 국가와 지자체를 포괄하는 국가공동체 내에 존재하는 인권기구라고 보는 것이 타당하다. 이는 우리 헌법이 기본권 보장사무를 부담하는 수범자를 국가로 전제하는데 여기서 국가는 지자체와 구분되는 존재가 아니라 이를 포괄하는 존재로 보는 것과 동일한 이유때문이다.

행정법학에서는 이러한 이유로 지자체를 국가의 일부로 보고 있으며, 주민자치권을 국민주권으로부터 유래하는 것으로 해석한다.

2) 국내 국가인권기구 관련 법률 정비 상태

2001년 국가인권위원회법이 입법되어 국가인권위원회가 활동하고 있다. 국가인권위원회법 제30조 제1항은 인권위의 조사대상으로 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

1. 국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2 제1항에 따른 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우“로 규정하여 지자체에서 발생한 인권침해 사건을 조사대상에 포함시키고 있다.

또한 인권위법 제25조 제1항은 “위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관 등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다”고 규정하여 지자체를 상대로 정책권고나 의견표명을 할 수 있다.

그러면 국가인권위원회가 이미 존재함에도 불구하고 지자체 내에 인권기구를 설립할 필요가 있는가? 행정력의 중복투자이고 과잉지출이지 않은가?

파리원칙은 국가인권기구 구성의 원칙으로 “독립성과 다원성의 보장”을 들고 있다.

“구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.

(a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체

(b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들

(c) 대학교 및 자격있는 전문가들

(d) 의회

(e) 정부 부처 (정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).”

파리원칙이 국가인권기구 설립과 운영에서 요구하는 “독립성과 다원성”은 인권기구가 자문과 설득기능을 통하여 피권고기관이 인권적 측면에서 유능한 존재로 성장하기 위해 필요하다. 이러한 취지를 고려하면 국가 공동체가 국가와 지자체로 구성되어 있는 상황에서 특정한 형태의 국가인권기구가 존재한다고 하더라도 지자체 내에 해당 지자체의 특수성을 충분히 고려할 수 있는 독자적인 인권기구를 설립·운영하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이러한 점에서 지자체 인권기구도 파리원칙이 요구하는 국가인권기구의 일부에 포함되는 것으로 볼 수 있다.

다만 우리나라의 경우 국가인권기구의 제도 설계를 단일한 국가기구 형식으로 출발하였기 때문에 다양한 지자체를 포괄하는 형식으로 변형하는데 충분한 공론화 과정을 거쳐 다양한 사회적 지혜를 모을 필요가 있다.

3) 인권기본법 제정 필요성

최근에 언급되고 있는 인권기본법 입법은 이러한 단극화 국가인권기구 설계를 다극화 국가인권기구 설계로 변경하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 인권기본법안의 구체적 내용마련이 아직 진행 중이지만 대체적 의견은 이 법률이 지자체에 인권보장의무를 부담시키고 그에 걸맞는 인권보장활동을 하게 하며 이를 위한 인권기구설립의 법적 근거를 두려고 하기 때문이다.

이러한 점에서 인권기본법 제정은 지자체 인권보장활동의 활성화, 국가인권기구의 독립성·다양성 강화라는 시대적 추세에 부합하므로 힘 있게 추진될 필요가 있다.

라. 사례 소개

예로써 국가인권위원회가 처리한 일명 “메르스예방특별교부금 차별사건”과 “메모금지사건” 그리고 서울시 시민인권보호관이 처리한 “65세 이상 화교 영주권자에 대한 지하철 복지 혜택 등 차별사건”을 살펴본다.

1) 15진정0565400사건(메르스예방특별교부금 차별)

가) 진정요지

피진정인 교육부장관은 2015. 6.경 일반 ‘유·초·중등학교’ 등에 대하여 메르스예방특별 교부금을 교부하면서 ‘학력인정학교’인 진북고등학교에 대해서는 이를 교부하지 아니하여 부당하게 차별.

나) 피진정인 항변

진정인이 언급한 「평생교육법」 제31조에 의한 ‘학교형태의 평생교육시설(학력인정 학교)’에 대한 경비보조 및 지원은 동법 제16조에서 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 교육부장관으로 하여금 예산을 지원토록 명문화한 법적 근거는 없음.

다) 권고내용과 회신내용

위원회는 교육부장관에게 “향후 메르스와 같은 재해가 발생할 경우 학력인정학교인 진북고등학교에 예방에 필요한 금전지원 등 적절한 보호조치를 취할 것”을 권고하고, 교육부장관은 “평생교육시설 중 교육감이 지정한 학력인정 평생교육시설에 대해서는 보통교부금 또는 자체 수입 등의 재원으로 지방자치단체의 장이 그 고유한 권한을 행사하여 경비보조 및 지원을 할 수 있을 것이므로, 관할 교육청에 귀 위원회의 결정을 통지하여 향후 메르스와 같은 재해가 발생할 경우 학력인정학교인 진북고등학교에 필요한 금전지원 등 적절한 보호조치를 취할 수 있도록 하겠다”고 회신.

라) 약평

본 사건은 조사과정에서 피진정기관이 학력인정학교에 메르스 예방 특별교부금을 교부할 법적 근거가 없다고 항변하고, 법제처 자문의견도 현행법령 상 교부의 법적 근거가 없다는 내용이며, 소위위원 다수가 위 항변이 이유 있다고 받아들여 거의 기각될 뻔 했던 사건이었음. 그러나 문제된 진북고가 일반 고교와 실질적으로 다를 바 없고 아동들에 대한 전염병 예방과 같은 보호업무에서 학력인정학교 학생들을 배제하는 것을 문제없다고 기각하는 것도 쉽지 않았음.

이 사안은 인권기구가 인권침해나 차별판단을 할 때 기존 법령에 대한 미시적 해석에 얽매어서는 안되고 기존 법령에 대하여 인권적 관점에서 비판적 접근을 하는 것이 필요하다는 것을 보여줌.

또한 이 사건에서는 위원회가 피진정인 교육부장관 또는 실무자에 대한 책임을 묻는 접근이 아니라 현행 제도의 공백을 개선하는 쪽에 강조점을 두었음.

2) 10진정0421700사건(메모금지 사건)

가) 진정요지

진정인은 2010. 2. 광주지방검찰청 목포지청에서 피진정인인 담당검사에게 조사를 받으며 또한 조사 이후 아래와 같은 인권침해를 당하였다.

② 진정인이 진술과정에서 누락된 진술이 있으면 추가 진술서를 제출하기 위하여 진술 내용을 메모하려고 하였으나 정당한 권한 없이 진정인의 메모를 금지시켰다.

나) 피진정인 항변

피의자인 진정인이 조사과정에서 조사자의 사전동의를 받지 아니하고 메모하여 이를 제지하게 된 것이다. 조사내용에 대하여 수사보안을 이유로 열람 복사를 금하고 있는 취지와도 상통하며 「사건기록 열람등사에 관한 업무처리지침」(대검예규 제556호)의 관련 규정에서도 기소 전 기록의 열람 등사를 제한하고 있다.

다) 권고내용

피진정인이 피의자신문 과정에서 진정인에 대하여 메모를 금지시킨 행위는 법률유보원칙에 부합하기 어렵고, 공범에 대한 증거인멸이나 도주용이 문제는 불구속 수사방식을 택한 결과이지 메모를 허용한 결과라고 보기 어렵다. 따라서 피의자에게 신문과정에서 메모를 허용하는 것이 타당하며 본 진정사건에서 이를 금지한 피진정인의 행위는 진정인의 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단된다. 다만, 피진정인에 대하여는 기존의 수사관행에 따라 행한 것이어서 개인에게 책임을 묻는 것이 적절하지 않다고 판단되므로 별도의 권고조치는 하지 않기로 한다.

검찰총장에게, 피의자신문과정에서 피의자의 메모금지는 피의자의 방어권을 제한하는 것이며 법률유보원칙에도 부합하지 않으므로 피의자에 대한 메모행위를 허용할 것을 권고한다.

라) 약평

본 사건은 피해자 개인이 가해자 검사를 상대로 검사가 자신의 인권을 침해당하였으므로 자신의 권리를 구제해달라는 취지의 진정을 제기하여 조사가 시작되었다. 인권위는 조사 결과 검사의 메모금지행위가 진정인의 방어권(일반적행동자유권)을 침해하는 성격이 있음을 인정할 수 있었으나 검사 개인에 대하여 책임을 묻는 방식보다 검찰총장에게 수사 관행을 바꿀 것을 권고하는 자문기관으로서의 역할을 하고 있다. 대검찰청은 이후 인권위 권고를 수용하겠다는 답변을 하였다.

현재 시민사회에서는 이러한 인권위 권고를 활용하여 민변과 서울변회를 중심으로 피의자가 신문 과정에서 활용할 수 있는 ‘자기번호노트’를 개발하여 대중적으로 확산시키기 위한 노력을 하고 있다.

※ 한겨레21, “경찰 조사 받을 때 꼭 메모하세요”

“자기번호노트가 순조롭게 정착되기 위해서는 수사기관의 협조가 필수적이다. 국가인권위원회는 2011년 11월 검찰총장에게 ‘피의자가 조사를 받는 중 메모할 수 있게 허용하라’고 권고했다. 검찰은 인권위 쪽에 ‘조사 도중 기억환기용으로 간략히 메모하는 것은 허용하겠다’라고 밝혔지만 실제 수사 현장에서 이 같은 약속은 제대로 지켜지지 않고 있다. 하지만 새 정부 들어 ‘법무 검찰개혁위원회’, ‘경찰개혁위원회’ 등에서 조사 중 메모할 권리를 보장하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려졌다”

3) 서울시 시민인권보호관 결정 13신청-7

(65세 이상 화교 영주권자에 대한 지하철 복지 혜택 등 차별)

가) 신청요지

서울시에 거주하는 화교 영주권자는 임오군란 이후 3-4대째 국내에 정착하여 살면서 대한민국 국민이 이행하는 4대 의무 중 병역의무를 제외한 교육·납세·노동의무를 모두 이행하며 대한민국 산업발전에 많은 기여를 하고 있으나 여러 방면에서 차별적인 처우를 받고 있다.

「노인복지법」제26조 제1항에서 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에게 수송시설 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 서울에 거주하고 있는 65세 이상의 시민은 「노인복지법」에서 말한 모든

복지혜택을 누리고 있으나, 병역 의무 외에 납세의무 등 국민으로서의 의무를 모두 이행하고 있는 화교 영주권자들은 이러한 복지혜택에서 배제하고 있다.

화교협회는 몇 차례에 걸쳐 이의 부당함을 호소하였으나, 서울시는 지하철 운영기관의 재정악화문제, 타국적 외국인들 및 국적상실 해외동포와의 형평성의 문제들을 이유로 난색을 표명하고 있다.

나) 피진정인 주장

서울시 교통정책과는 65세 이상 어르신의 무임승차가 「노인복지법」 제26조(경로우대)에 따라 내국인 복지 차원의 경로우대정책으로 시행하고 있는 제도이므로 외국인은 그 대상이 아니어서 65세 이상 등록외국인(영주권자 포함)에 대해 경로우대를 미시한다고 밝히고 있다. 서울시 교통정책담당관은 2010년 7월 8일자 <주한 중국대사 요청사항 검토 요청에 대한 회신> 공문에서 서울시 거주 65세 이상 화교에 대한 무임수송 확대 적용 검토 결과 법적 근거가 미비하고 손실 증가에 의한 재정 악화, 상호호혜주의 미적용으로 불가하다는 의견을 제시한바 있다.

다) 권고내용

시민인권보호관은 서울특별시에 거주하고 있는 65세 이상 화교 등 영주권자들에 대해 서울시가 지하철 무임승차 혜택에서 제외한 것은 합리적 이유 없이 국적을 이유로 교통수단의 이용과 관련하여 배제한 것이므로 「국가인권위원회법」 제2조에서 규정한 평등권 침해의 차별행위라고 결정하며, 서울특별시장에게 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 다음과 같이 권고한다.

(중략)

서울시장과 서울메트로 및 서울도시철도공사 사장은 65세 이상 화교를 포함한 모든 영주권자들에게 운송약관 등을 개정하여 지하철 무임승차제도를 실시할 것을 권고한다.

라) 약평

이 사안에서는 소위 노인운임면제라는 복지정책에 대하여도 국적에 따른 차별이 금지되는 지가 문제된다. 왜냐하면 복지정책은 국민들의 세금으로 재원이 조달되기 때문에, 원칙적으로 조세부담을 갖지 않은 외국인들이 그 혜택을 받는 것은 타당하지 않다고 생각되기 때문이다.

이 사안에서는 영주권을 갖는 화교들의 경우 병역의무를 제외한 모든 의무부담을 한국 국적자와 다를바 없이 부담하기 때문에 이들에 대해 무임승차제도를 적용하지 않는 것은 위의 이유에 비추어 보아도 부당하다는 것을 쉽게 알 수 있다.

그러나 복지혜택이 국적자에게 한정된다는 고정관념과 편견을 극복하는 것이 쉽지 않은 상황에서, 서울시민인권보호관이 이러한 편견의 문제점을 지적하고 이의 시정을 권고했다는 점에서 인권옹호자의 역할이 무엇인지를 잘 보여주는 권고라고 할 수 있다.

라. 소결

국가인권기구에 대한 국제적 합의 내용을 담고 있는 파리원칙에 의하면, 국가인권기구는 구제 등 여부에 대한 판단기준을 법령이 아니라 인권가치로 하여, 그 핵심역할을 국가에 대하여 인권문제에 대한 반성의 기회를 제공하여 스스로 문제 해결의 주체로 나서게 하는 자문역할로 상정하고 있으며, 그 구성원칙으로 외부 영향에 좌우되지 않고 인권가치 중심의 활동을 할 수 있기 위해 독립성과 다원성 확보가 관건이고, 그 활동방식으로 독립성이 고립화로 귀결되지 않고 자문기능을 잘하기 위하여 국가 기관과 시민들, 엔지오와의 소통과 협력을 핵심으로 한다.

3. 인권기구 침해구제업무의 목표와 특징

가. 질문

- 1) 조사관이 성희롱 사건 가해자인 피진정인을 조사하기 위하여 출석요구를 하였더니 피진정인이 변호인을 대동한 채 출석하여 진술거부권을 행사하겠다고 한다. 조사관의 적절한 대응은? (피진정인 조사의 목적)
- 2) 조사관이 피진정인 공무원의 민원인에 대한 모욕적 발언이 문제된 사건에서 피진정인의 발언 여부를 조사했더니 피진정인과 진정인의 각 주장을 뒷받침하는 서로 엇갈리는 참고인 진술을 확보하였다. 조사관은 진정인의 주장을 뒷받침하는 참고인 진술을 토대로 인용 보고서를 작성하려고 하는데 보고서에 피진정인의 주장을 뒷받침하는 참고인 진술을 기재할 필요가 있는가?(인권위 진정사건 조사의 목적)
- 3) 조사관은 진정인이 피진정인으로부터 인격권을 침해당했다는 진정사건을 조사하던 중 피진정인의 진정인에 대한 성희롱 행위를 추가로 발견하였다. 조사관은 이 부분을 직권으로 조사할 수 있는가?(처분권주의 적용여부)
- 4) 미국 국적의 흑인인 진정인은 피진정인이 운영하는 영어학원 강사모집에 지원했다가 탈락하였다. 진정인은 피진정인이 인종을 이유로 자신을 차별하였다고 주장하였다. 조사관은 조사과정에서 흑인이라는 이유 때문이 아니라 나이가 많다는 이유로 탈락되었음을 알게 되었다. 진정인이 주장하지 않은 나이차별을 인정할 수 있는가?(변론주의 적용여부)
- 5) 진정인은 경찰관인 피진정인이 자신을 체포할 때 미란다원칙 고지 없이 체포하여 신체의 자유를 침해하였다고 주장한다. 조사관이 조사를 하였으나 고지여부를 확인할 수 없었다. 인권침해를 인정할 수 있는가?(입증책임 배분)
- 6) 진정인은 경찰관인 피진정인이 자신을 체포할 때 자신이 저항하지 않았음에도 불구하고 무차별 폭행을 가하여 상해를 입었다고 주장한다. 그러나 조사관은 진정인이 사건 발생 시점으로부터 3개월 후에 진정을 제기하여 명 자국이 남아있지 않는 등의 이유로 피진정인 폭행에 대한 증거를 확보하지 못하였다. 인권침해를 인정할 수 있는가?(입증책임 배분)

7) 진정인은 회사 사장인 피진정인 비서로 근무하면서 피진정인으로부터 여러 차례 신체접촉 등의 성희롱을 당하였다고 진정을 제기하였다. 조사관이 조사한 결과 사장 차량 기사는 진정인이 성희롱을 당했다는 일시장소에 진정인이 없었다는 진술을 하였고, 다른 직원들은 피진정인이 여성직원들을 집적거린 적이 있다는 진술을 하였다. 성희롱사실을 인정할 수 있는가?(입증책임 정도)

나. 조사와 수사의 차이

조사활동과 유사한 것으로 보이는 수사활동의 목표는 무엇인가? 실제적 진실발견인가? 적법 절차의 이행과정인가? 그러면 조사활동의 목표는 무엇인가? 수사활동의 효과로 일반적으로 일반 예방효과와 특별예방효과 그리고 응보효과를 들고 있으며, 이러한 효과를 달성하기 위한 것이 수사활동의 목표이다. 그러면 조사활동이 노리는 효과는 무엇인가?

위에서 검토한 인권기구의 성격 상 조사활동의 경우 응보효과나 일반예방효과, 특별예방효과는 부수적이고 그 핵심은 자문효과이다. 즉 속성적으로 반성과 친하지 않는 국가가 스스로 돌아보게 함으로써 자기 교정의 기회를 갖게 만드는 효과가 핵심이다. 이것은 권고기능과 밀접한 관련이 있으며, 권고의 역할이 피권고기관에 대하여 설득을 하고 반성의 기회를 제공하는 역할을 하기 때문이다. 즉 피진정인에 대한 조사가 자백을 받아내는 것을 지향해서는 안된다는 의미이며 피진정인에게 변명의 기회를 충분히 제공하는 것이 중요하다. 자기가 하고 싶은 항변을 충분히 해야 나중에 권고를 받았을 때 받아들일 마음이 생길 수 있기 때문이다.

이러한 조사철학에 대해 인권기구 조사가 너무 물러터진 것 아니냐? 라는 지적이 있을 수 있다. 그러나 인권기구의 조사는 원래 Soft한 것이다. 이것은 인권이라는 것이 타인을 배려하는 것이고 원래 말랑말랑하니까 조사업무도 대충 말랑말랑하게 한다는 의미가 아니다. 조사는 철저히 증거 중심의 조사를 하되, 조사관은 진정인과 피진정인의 의견과 주장을 충분히 경청할 필요가 있다. 왜냐하면 조사과정 자체가 당사자들에 대한 설득의 과정이어야 하고 자문의 과정이어야 하기 때문이다.

다. 사례 소개

1) 사례1 (07진인0001129사건)

가) 진정요지

지방의 한 도시에서 발생한 지구대 소속 경찰관들이 진정인에 대한 체포과정에서 과도하게 폭행을 행사해서 인권을 침해당했다는 사건

나) 피진정인들의 반응

진정인은 상습적인 무전취식자이자 소규모 식당 주인들을 괴롭히는 저질 잡범임. 상인들의 원성이 자자해서 불가피하게 법집행을 한 것에 대해 인권침해라고 조사하는 것은 경찰력을 무력화시키는 것. 피진정인들이 인권위 조사에 비협조, 조사관이 피진정인에 대하여 출석요구를 하여 피진정인이 출석하였으나 진술거부권 행사

다) 조사관은 어떤 태도를 취했어야 했을까?

2) 사례2 (16진정0732300사건)

가) 진정요지

진정인은 2015. 11. 2. 서울시 oo구에 소재한 ‘oo상사’에 입사하였는데, 입사 후 한 달 정도 경과한 후인 2015. 12.초경부터 약 8개월 동안 거의 매일 회사의 대표인 피진정인으로부터 젓가슴, 엉덩이, 성기부위를 손으로 만지는 방식의 성추행 및 성희롱을 당한바, 구체적인 내용은 다음과 같음.

i) 2015. 겨울, 피진정인은 주로 TV가 놓여있는 회의실에 있다가 진정인에게 커피를 타오라고 하였고, 이에 진정인이 커피를 타가면 진정인의 손을 잡아끌어 소파에 앉힌 뒤 진정인이 입고 있던 캐시미어 티셔츠의 목 부위 쪽으로 손을 집어넣어 진정인의 가슴을 만졌음. 이러한 행위가 잦아 진정인의 캐시미어 티셔츠의 목 부분이 너무 늘어나서, 진정인이 피진정인이 가슴을 만져서 늘어났다고 하니, 피진정인이 “내가 사줄게”라고 말하였음. 또한 피진정인은 진정인이 치마를 입고 가면 팬티 속으로 손을 집어넣거나 넣으려고 했고, 바지를

입고 갔을 때도 손을 집어 넣으려다가 안되면 엉덩이 부위를 만지는 등 거의 매일같이 성추행하였음.

(이하 생략)

나) 피진정인 항변

전혀 사실이 아님. 오히려 진정인이 내 손을 먼저 만지고 하는 등 나한테 먼저 꼬리를 쳤음. 나는 그 여자가 꽃뱀이라고 생각함.

다) 판단내용

피진정인은 진정요지에 대해 전부 부인하고, ~ 진정요지를 뒷받침하는 물적 증거가 없는 상황인바, 기타 참고인의 진술과 진정인의 주장을 신뢰할 수 있는지 여부가 중요함.

i) 진정인 진술의 일관성 및 구체성이 인정되는지 여부

진정인은 진정을 접수하기 이전인 2016. 4. 6.과 같은 해 7. 7. 위원회 상담원과 전화상담을 하였음. 진정인은 위 인정사실 마.항과 같이 2016. 4. 6. 상담 시, 피진정인이 진정인을 추행하고 있는데 실직 및 재취업에 대한 걱정으로 신고하지 못하고 있고, 피진정인의 가사도우미도 성추행을 당하고 있고 운전기사도 이를 알고 있다고 진술하였고, 같은 해 7. 7. 상담 시에는 피진정인이 진정인에게 커피를 타서 대표이사실이나 회의실로 오라고 하여 추행한다고 진술하였는데, 참고인들이 진정인으로부터 들었다며 진술한 피진정인의 행위양태와 거의 일치하고, 2016. 9. 5. 접수한 진정서의 진정요지 역시 같은 내용으로 기재되어 있어 진정인의 피해진술의 일관성이 인정됨. 또한 진정인은 각 피진정인의 추행이 이루어졌을 당시의 대화내용, 상황 등에 대해 직접 경험하지 않으면 그와 같이 진술하기 어려울 정도로 구체적으로 진술하였음.

ii) 진정인 진술의 신빙성이 인정되는지 여부

참고인들은 진정인의 당이모, 화장품 영업사원, 미용실 원장, 지인으로, 진정인과 친척이거나 일상생활에서 만나 비교적 오랜 기간 동안 우호적 관계를 형성하여 진정인이 속마음을 가감없이 털어놓을 수 있는 사람들이라 할 수 있음. 진정인은 평소 성추행 피해사실을 참고인들에게 이야기하였고, 입사한 지 약 5개월가량 지난 2016. 4. 6.과 2016. 8. 31.자로 퇴사하기 약 두 달

전인 7. 7.에 위원회에 전화하여 상담원과 유사한 내용의 피진정인의 추행에 대해 상담을 하였음. 진정인은 당시 장기간의 심한 성추행피해를 당하였음에도 불구하고, 진정을 제기하거나 경찰에 신고함에 따라 퇴사 등의 불이익을 받게 될 경우 유학 중인 자녀를 부양하지 못하게 될 것을 우려하였다고 진술하였고, 참고인들 역시 진정인이 생계문제로 회사를 그만두지 못하였다고 진술하였음. (중간 생략)

이와 같이 진정인이 피해를 당한 당시 또는 위원회 상담을 실시한 때에 문제제기를 하지 못한 사정이 인정되고, 진정인이 제출한 녹음파일 내용과 참고인들의 진술, 진정인이 피해 당시에 입었다고 진술한 의류의 목 앞쪽 부분이 국부적인 인장력에 의해 늘어난 것으로 추정된다는 국립과학수사연구원의 감정서 내용 등을 종합적으로 고려하면, 진정요지 각 항의 피진정인의 행위에 대한 진정인의 주장의 신빙성이 인정됨.

라) 약평

이 사안은 피해자인 진정인의 피해사실 주장에 대해 피진정인이 전면적으로 부인하고 피해 사실을 뒷받침할 수 있는 다른 직접 증거가 없는 사건이었음. 따라서 이 사건에서는 피해자 진술 이외의 다른 직접 증거가 없는 상황에서 피진정인의 성추행 행위를 인정할 수 있는지가 주요 쟁점이었음.

일반적으로 피해자 진술만으로 가해사실이 인정되기 쉽지 않지만, 이 사안과 같이 사건의 성격 상 다른 직접 증거가 존재하기 어렵고 피해자의 진술이 일관되고 구체적이며 믿을 만 할 경우에는, 인권기구의 조치가 권고나 형사고발에 불과하고 피진정인의 법적 지위를 확정적으로 변동시키는 것이 아니므로 보다 과감하게 사실인정을 할 필요가 있음.

3) 사례3 (15진정0045900사건)

가) 진정요지

외국계 항공사 대표 피진정인은 2014. 11.말경 신규 승무원 채용 시 지원자 중 대략 만30세를 초과한 자에 대하여 1차 서류심사에서 탈락시키는 등 채용 시 연령을 이유로 차별하였음.

나) 피진정인 항변

- (1) 현재 피진정항공사의 한국 취항 항공기 피고용인의 연령분포를 보면, 40세 이상이 한국 승무원의 12%를 차지하고 있고, 30세 이상이 68%, 30세 미만은 단지 20%에 불과한바, 이는 피진정항공사가 연령이 많은 사람에 대한 고용을 꺼리지 않음을 나타냄.
- (2) 만약 피진정항공사가 젊은 승무원을 선호한다면 이들을 계약직으로 채용하고 계약기간이 끝나면 다시 다른 젊은 지원자를 채용하는 고용방식을 취할텐데, 피진정항공사는 한번 채용된 승무원에 대해서는 평생 고용을 보장하고 있으므로, 이러한 고용방식도 피진정항공사가 연령이 많은 사람에 대한 고용을 꺼리지 않음을 나타냄.

다) 판단

- (1) 위원회가 통계전문가에 의뢰하여 분석한 결과에 따르면, 만30세 이하 지원자와 만31세 이상 지원자 사이에 연령차별이 없었을 경우 합격자 연령분포가 피진정항공사 최종 합격자들의 연령 분포대로 나타날 확률이 0.66%에 불과한 것으로 나타남바, 피진정항공사 채용에서 연령에 따른 차별이 있었다는 점이 강하게 추정됨.
- (2) 항공기 승무원들은 기내 보안을 책임지고 승객들에 대하여 각종 서비스를 제공하며 비상상황이 발생하였을 경우 승객을 대피시키는 등 안전을 담당하는바, 요구되는 직무를 수행함에 있어 연령제한이 필수 요건이라 할 수 없고, 그 외에 연령에 따른 차별취급을 정당화할 만한 사유로 인정할만한 사정도 보이지 않음. 피진정인 역시 연령에 따른 차별이 있었던 것으로 판단되는 위와 같은 승무원 채용 결과에 대해, 연령에 따른 차별의 결과가 아님을 해명하거나, 달리 차별취급을 정당화할 만한 사유를 제시하지도 못하였음.
- (3) 따라서 피진정항공사가 실시한 2014.-2015. 대한민국 취항 항공기 신규 승무원 채용 시 연령을 이유로 한 차별이 있었음이 인정되고 그러한 차별에 합리적 이유가 있다고 인정되지 않는바, 피진정인에 대하여 승무원 채용 시 지원자들이 나이를 이유로 불이익을 받지 않도록 개선방안을 마련하여 시행할 것을 권고.

라) 약평

이 사안은 피진정인이 승무원 지원자였던 진정인에 대하여 나이를 이유로 불합격시켰음을 입증할 수 있는 직접 증거를 발견할 수 없는 사건이었음. 이런 경우에 지원자와 합격자의 연령 통계분포와 그 분포에 대한 통계분석 결과에 근거하여 진정인에 대한 나이차별행위가 있었다는 것을 인정할 수 있는지가 문제되었음. 또한 피진정인은 나이차별행위를 하지 않았다는 것을 항변하는 것에 집중하여 나이차별행위가 있었다는 것을 전제로 한 차별행위의 정당성에 대하여는 전혀 항변하지 아니하였음. 이런 경우에 ‘정당한 이유’에 대한 입증책임은 피진정인에게 부담지울수 있는지가 문제되었음.

차별시정위원회는 유럽인권재판소, 미연방대법원 등 세계 주요 차별시정기구에서 차별행위에 대한 직접증거가 없더라도 통계에 근거하여 차별행위가 존재한다는 것을 인정하고 있는 점, 이 사건과 같이 증거가 피진정인에게 일방적으로 존재할 수밖에 없는 사건에서 직접증거에 근거해서만 차별행위를 인정한다고 고집하면 사실상 피해자 구제가 불가능해지는 점, 인권기구의 권고가 피진정인에 대한 확정적인 법률 상 지위변동을 초래하지 않고 피진정인에게 반성의 기회를 제공하는데 초점이 맞춰져 있다는 점 등을 고려하여 통계자료만으로 차별행위를 인정하였음.

또한 일부 위원들이 ‘정당한 이유’에 대한 입증책임이 피해자에 있다는 것을 전제로 이러한 입증책임을 피진정인에게 전환하는 법률규정이 없다는 이유로 권고결정에 소극적인 모습을 보이기도 하였으나, 차별시정위원회는 위와 유사한 이유로 ‘정당한 이유’에 대한 입증책임이 피진정인에게 있음을 인정하였음.

라. Q & A

- 1) 인권기구 조사와 수사기관의 수사의 목적과 지향점이 어떻게 다른가?
- 2) 인권기구의 결정과 법원의 재판의 목적과 지향점이 어떻게 다른가?
- 3) 인권기구 조사과정에는 행정상 적법절차원칙(사전통지, 의견청취, 처분의 이유제시 등)이 적용되는가? 형사절차 상 무죄추정의 원칙, 적법절차원리(진술거부권 보장, 미란다원칙 고지, 변호인 조력받을 권리 등)가 적용되는가?

4) 인권기구 조사과정에도 처분권주의(진정인이 인권침해를 당했다고 주장하는 사실에 한정하여 조사가 가능하다는 견해), 변론주의(진정인이 주장하는 인권침해 방법에 한정하여 조사가 가능하다는 견해)가 적용되는가?

5) 인권기구 조사과정에서 입증책임배분은 어떻게 되는가?

6) 인권기구 진정사건에서 사실인정에 요구되는 입증책임의 정도는 어느 정도인가?

<표> 인권위 조사와 수사기관의 수사 및 법원의 재판 비교

	조사	인권위 결정	수사	재판
목적/지향점	자문을 위한 사실관계 파악/자력화	자문여부 및 자문내용 결정/자력화	처벌을 위한 사실관계 파악/위하효과와 응보 효과	처벌여부 및 처벌내용 결정/위하효과와 응보 효과
무죄추정원칙 적용여부	부적용	부적용	적용	적용
강제적 성격	임의방식	임의방식	임의방식과 강제방식 병용	임의방식과 강제방식 병용
절차규정	인권위법	인권위법	형사소송법	형사소송법
적법절차원칙	진술거부권 △ 미란다원칙 △ 변호인조력권 △	*법 제46조(의견진술 기회부여) *조사규칙 제35조 (결정문 작성)	진술거부권 ○ 미란다원칙 ○ 변호인조력권 ○	진술거부권 ○ 미란다원칙 ○ 변호인조력권 ○
처분권주의	*진정사건 : ○ *직권사건 : ×	*진정사건 : ○ *직권사건 : ×	×	*민사 : ○ *형사 : 불고불리원칙
변론주의	×	×	×	민사 : ○ 형사 : ×
입증책임부담	*피진정인이 공무원일 때 일상적 업무행위가 법률에 따른 것이라는 점은 피진정인이 입증 (법률우위원칙) *업무행위 범주 밖의 행위에 대해서는 위원회가 위법하다는 점을 입증	좌동	검경이 부담	*민사 : 주장책임의 원칙 *형사 : 검사가 부담
입증책임정도	조사권한의 상대적 미약 + 권고결정의 경미한 침익성 ⇒ 51% 이상	좌동	합리적 의심을 제거할 정도	*민사 : 51% *형사 : 합리적 의심을 제거할 정도

마. 권고내용

파리원칙과 인권위법은 인권위의 역할을 사건의 당사자인 피진정인과 진정인이 스스로 문제해결의 주체로 나설 수 있도록 자문하는 자문기구로서의 역할로 규정하고 있으며, 그 활동방식으로 설득과 권고 그리고 여론을 통한 압력으로 상정하고 있다고 밝힌 바 있다.

자문역할을 잘 하기 위해서는 표면적으로 드러난 행위의 이면에 있는 문제의 원인을 살펴볼 수 있어야 한다. 많은 경우에 현상적인 문제 밑에 진짜 원인이 깔려있으며 권고가 원인해결에 기여하도록 설계되지 않으면 문제를 풀 수 없다.

잘못된 권고는 사건을 처리할 수 있거나 표면적인 증상을 일시적으로 완화시킬수 있을지 몰라도 오히려 문제를 악화시킬 수도 있다.

인권위의 자문역할이 무엇인지를 살펴볼 수 있는 두 사건을 예시한다.

1) oo기업 사례

인권위가 직장처리로 사과와 반성의 입장을 밝혔던 oo기업 소속 노조 간 근로조건 등 차별 사건(15진정0166200)을 살펴본다. 이 사건의 진정요지는 아래와 같다.

1. 진정요지

가. 교섭에 있어서의 차별

피진정인은 2011년 제1노조를 무력화하기 위하여 oo기업주식회사노동조합(이하 ‘제2노조’라고 한다)를 기획·설립한 후 제2노조와는 긴밀한 관계를 가지면서 신속하게 교섭을 타결해왔다. 반면 제1노조에 대해서는 교섭을 거부, 해태하거나 무성의하게 교섭에 응하는 등 교섭태도를 달리하였고 그 결과 2011년 이후 단 한 차례도 교섭을 타결하지 아니하였다. 이와 같이 피진정인은 노동조합 간에 교섭 태도를 달리하여 교섭 과정 및 결과에 있어 차별행위를 하여 왔다.

나. 징계 및 고소·고발 등에 있어서의 차별

피진정인은 제1노조 조합원에 대해서만 일방적으로 해고, 정직, 출근정지 등의 징계처분을 내리고 다수 건의 고소·고발 및 손해배상청구 등 법적 조치를 남발하면서, 제1노조 탈퇴 및 제2노조 가입을 조건으로 그러한 조건을 면제해 주는 등의 방법으로 제1노조를 탄압, 차별하였다.

다. 각종 근로조건 및 인사·복무 등에 있어서의 차별

- 1) 제1노조 조합원에 대해서만 일방적으로 잔업·특근을 부여하지 않음으로써 그에 상응한 잔업·특근수당을 받을 수 없게 하였다.
- 2) 제1노조 조합원이 수행해 오던 공정을 제2노조 조합원으로 대체하고 제1노조 조합원에게는 힘들거나 익숙하지 않은 작업을 부여하는 등의 자의적인 작업배치 전환으로 제1노조 조합원을 차별하였다.
- 3) 제2노조에 대해서만 교섭을 타결함으로써 임금 인상분과 타결금 지급 등에 있어서 제1노조 조합원들을 배제하였다.
- 4) 피진정인이 일방적으로 정한 생산량 미달성 시 태업으로 간주하거나 제1노조 조합원의 근태상황에 분 단위로 파업시간을 기재하여 그에 상응한 임금을 제하고, 종래 일정 일수 이상 근무 시 전액 지급하던 상여금을 출근일수에 따라 일할 계산하여 지급하는 등의 방식으로 제1노조 조합원의 임금을 삭감하였다.
- 5) 제2노조 소속 정년퇴직자는 재고용하는 반면 제1노조 소속 정년퇴직자는 아무도 재고용하지 않는 차별행위를 하였다.
- 6) 일정 근속년수를 충족한 근로자는 반장, 기능장으로 진급하게 하도록 종전 단체협약에서 정한 바 있음에도 제2노조 조합원만 진급시키고 제1노조 조합원들은 일방적으로 진급에서 탈락시킴으로써 차별행위를 하였다.
- 7) 무단이석·지각·외출·조퇴·결근 등 기초근무질서 위반에 대해 제1노조 조합원만 일방적으로 제재 조치하고, 제1노조 조합원은 개인 용무가 있어 조퇴를 신청하더라도 조퇴사유에 대한 증빙자료를 요구하면서 조퇴증 서명을 거부하는 등 복무상 차별행위를 하였다.
- 8) 노동조합 총회, 회의 및 교육 등 정당하게 사용할 수 있는 노조 활동시간을 제1노조에 대해서만 합리적 이유 없이 불인정하여 차별행위를 하였다.

이 사건은 피진정회사가 소위 친기업적 제2노조 조합원들에 비해 회사와 갈등관계에 있는 제1노조조합원들을 다양한 방식으로 차별행위를 하는 것이 문제된 사안이었으며, 진정요지의 상당부분은 사실로 인정되었다. 또한 제1노조가 회사측과 갈등을 일으키고 있다는 이유 때문에 이러한 차별행위를 하는 것이어서 그 합리성이 인정되기도 어려운 사안이었다.

그러면 인권위는 이 사건에서 피진정회사에게 차별행위를 중지하고 구제조치를 취할 것을 권고하는 것으로 자기 역할을 다하는 것인가?

조사관이 이 사건을 받고 보니 이 사건의 뿌리가 2011년 심야근로폐지에 대한 노사합의가 제대로 이행되지 않아 발생한 무려 4~5년 이상의 장기분쟁임을 알게 되었다. 이러한 장기적인 분쟁의 과정을 통해 노사 상호간의 불신과 갈등이 극에 달해 있었고 그 와중에 소속노조를 불문하고 다수의 직원들이 차별행위와 갈등으로 인해 정신적으로 크게 피해를되어 있다는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 상황에서 인권위가 분쟁과정 중에 발생한 차별행위에 대하여 중지와 구제조치에 대해 권고를 하더라도 현실적으로 사측의 협조를 기대하는 것이 불가능하였고 사측의 협조 없이 차별행위의 뿌리인 노사갈등이 완화되거나 해결될 수 없었으며 진정조합 조합원들을 비롯한 직원들의 정신적 피해가 더 심해질 수도 있었다.

이런 사건에서 노동문제 전담기구도 아닌 인권위가 할 수 있는 역할이 문제의 근본원인인 노사 갈등 그 자체에 집중하는 것일 수는 없다. 그렇다고 하더라도 인권위의 조사과정이 노사 양측의 입장을 경청하고 그 사이에서 문제의 근원인 노사갈등과 불신 완화의 실마리를 잡아내도록 노력하는 것이 되어야 한다. 이 사건에서는 그 실마리를 상당기간 경고음이 울렸던 직원들의 정신건강상태를 진단하고 정신적으로 붕괴되고 있는 직원들을 도울 수 있는 방법을 노사가 함께 모색하도록 하는 것이 될 수 있었고 실제 조사계획도 그렇게 설계되었다.

인권위가 2018년 말에 이 사건에 대한 결정과 권고를 하였으나 위에서 설계한대로 이상적인 결과물을 내놓지는 못하였다. 분쟁은 지금도 계속되고 있고, 직원들은 끝을 알 수 없는 갈등과 차별 속에서 고통 받고 있으며 해결의 조짐은 여전히 보이지 않는다.

그러나 사측이 정신건강검사 시작단계에서는 검사 자체를 거부하겠다고 하고 검사단계⁶⁾별로 끊임없이 문제제기와 공평성 시비를 제기하였으나, 인권위 조사관이 수감 중인 사주를 두 번이나 면담하여 사측의 검사에 대한 협조를 설득하였고 끊임없이 사측 관계자와 조사과정에 대한 질충과 타협 그리고 설득으로 조사를 끌어간 모습이 인권위의 자문역할이 무엇인지를 보여주고 있다.

인권위는 이러한 조사를 통해 아래와 같은 권고결정을 하고 권고 이후에도 문제를 풀기 위해 노력하였다.

6) 인권위는 oo직원들의 정신건강상태를 확인하기 위해 1차 설문검사, 2차 일부 선발대상에 대한 임상심리사 대면검사, 3차 앞의 두 단계 검사를 통해 걸러진 대상들에 대한 전문의 진단으로 정신건강검사를 설계 하였다.

주 문

1. 피진정인에게, 진정요지 다.항 중 '잔업 및 특근 부여'와 '무분규 타결금 등 지급'과 관련하여 쟁의행위를 한 노동조합 소속 조합원이라는 이유로 차별하지 아니하도록 할 것을 권고한다.
2. 진정요지 가.항과 나.항, 진정요지 다.항 중 '임금 및 상여금 등의 삭감', '진급'관련 부분은 각 각하한다.
3. 진정요지 다.항 중 '작업배치 전환', '임금 미인상', '정년후 퇴직재고용', '기초근무질서 위반 제재 및 조퇴증 발급 거부', '노동조합의 활동시간 인정'관련 부분은 기각한다.
4. 진정요지 라.항은 각하하되, 장기간 지속되어 온 OO기업주식회사(이하 'OO기업'이라 한다) 내 노사 갈등 상황으로 인하여 소속 근로자들의 정신적·신체적 건강 상태가 심각하게 악화되고 있는 문제를 해결하여야 한다는 취지에서 다음과 같이 국가인권위원회의 의견을 표명한다.

가. 피진정인은, 전국금속노동조합 OO기업 OO공장 및 OO공장 지회(이하 통칭하여 '제1노조'라 한다)와의 갈등 및 분규 상황을 완화·해소할 수 있도록 제1노조 또는 그 소속 조합원에 대한 법적 대응을 지양하는 등 상호 신뢰 회복을 위한 계기와 후속 조치 방안을 마련하여 이행하는 노력을 기울이는 것이 바람직함.

나. 제1노조는 위와 같은 피진정인의 조치가 있을 경우 이를 전향적으로 받아들이고 피진정인과의 대화와 타협에 응하는 것이 바람직함.

다. 고용노동부와 OO기업 관할 노동관서인 OO지방고용노동청 OO지청은, OO기업의 노사관계에 관하여 중립성을 기하되 노사관계 개선 및 근로자 보호를 위하여 적절한 법적 수단을 활용하고 중재하는 등의 노력을 기울이는 것이 바람직함.

라. OO기업 본사 소재지를 관할하는 OOOO 도지사는, OO기업 사태 해결 방안을 함께 논의하고 중재할 수 있는 민간협의체 구성이나 근로자의 피해 치유를 지원하기 위한 기구 또는 네트워크 형성 등의 방안을 마련하여 시행하는 등의 노력을 기울이는 것이 바람직함.

2) oo항공사 사례

인권위는 2013년 항공사 승무원 복장 성차별 사건(12진정0415100)에 대하여 시정권고를 한 적이 있다. 진정요지는 아래와 같다.

1. 진정요지

진정인은 공공운수사회서비스노동조합 대표인데, 피진정인이 여성 승무원에 대해 유니폼으로 치마만 착용하게 하고 머리모양은 쪽진머리를 하도록 하며 안경을 착용하지 못하게 하는 등 용모·복장과 관련하여 합리적 이유없이 선택의 기회를 제한하고 있는 것은 차별이므로 이의 시정을 바란다.

인권위는 이 사건에 대한 조사를 하여,

『피진정 항공사의 승무원 가운데 여성 승무원이 약 96% 정도를 차지하고 있는 상황에서 여성 승무원에게 바지를 착용하지 못하도록 하고 용모에 대한 세세한 부분까지 규정하여 획일적인 모습을 요구하는 것은 ‘아름다움’과 ‘단정함’이라는 규범적인 여성적 모습과 서비스 제공자로서의 여성을 전제하는 것이다. 이는 성차별적 의미를 내포하고 있는 바, 승무원 일반의 역할보다는 여성성만을 강조하는 편견과 편향된 고정관념을 고착화시킬 우려가 있다. 아울러, 치마는 긴장감을 줘서 태도나 자세에 더욱 신경을 쓰게 되어 아름다운 태도를 취하게 된다는 인식은 유니폼 제작 시 승무원의 업무를 안전보다는 대고객 서비스 업무 중심으로 보고 여성 승무원의 고정된 외적 이미지를 대고객 서비스의 본질적 요소로 이해하는 것으로서 여성 승무원이 수행하는 전체적인 업무에 대한 성차별적 시각이 내재되어 있다고 판단된다』는 이유로 아래와 같은 권고를 하였다.

주 문

피진정인에게, 여성 승무원이 유니폼으로 치마 외에도 바지를 선택하여 착용할 수 있도록 할 것을 권고한다.

그런데 2013년 1월 인권위의 권고를 받은 회사가 권고를 받아들여 같은 해 4월 초부터 “신청자들에 한해” 유니폼 바지를 지급했는데, 4월 접수 당시 바지 유니폼 신청자가 승무원 약3,700명 중 80명으로 전체의 2% 정도에 불과했다.

인권위 권고가 형식적으로 회사에 의해 받아들여졌지만 현장에서는 약속이 잘 지켜지지 않은 것이다. 이와 관련하여 회사에서 바지를 신청한 승무원들에게 전화 등을 통해 “취소하라”고 압력을 넣은 사실이 언론을 통해 알려지기도 하고, 한 승무원은 당시 “위에서 입지 말라”고 강요하진 않았지만 담당자들이 “우리 파트는 다리 예쁘니까 필요없지?”이런 식으로 했다“고 언론에 밝히기도 하였다.⁷⁾

그러면 현장에서 잘 이행될 수 있는 권고를 어떻게 만들 수 있으며, 그 내용은 어떠한 것일까?

이 사건에서 문제되는 피진정회사의 행위는 성차별적 인식에 근거하여 여성승무원들에게 유니폼 하의를 치마만 입게 하는 복장선택 제한의 문제만이 아니라 여성들에 대해서는 복장은 치마만 입어야 하고 머리는 쪽진 머리를 해야 하며 안경도 사용을 금지하는 성 편견⁸⁾과 관련된 과도한 ‘외모통제’의 문제와 그러한 “통제가 견제 없이 일방적으로 관철되는 상황이 존재”한다는 것도 중요하다.

인권위가 조사과정에서 진정한 측, 피진정인 측과 충분히 숙의하여 보다 효과적인 자문역할을 하였다면 이러한 사측의 통제 상황에서도 여성승무원들이 실제 현장에서 자율적으로 복장을 선택할 수 있는 권리 보장을 실효적으로 할 수 있는 권고내용 마련이 가능하지 않았을까?

예를 들면 “여성승무원에게 치마와 바지 유니폼을 모두 지급하라”라든가 “노조 등 여성승무원 대표가 포함된 복장·용모규정 심사위원회를 구성하여 구성원들의 의사를 수렴하여 성평등적 복장·용모규정으로 개정하라” 등의 권고내용이 어떠했을까 하는 아쉬움이 있다.

3) 소결

인권기구 권고의 성격은 법원 선고의 성격과는 본질적으로 다르다. 법원은 형사사건의 경우 검사의 공소제기가 법적으로 받아들여질 수 있는지, 즉 유무죄 여부와 유죄라면 그 형량이 어떻게

7) 오마이뉴스, 2013. 7. 11.자 “다리 예쁘니까? ... 아시아나 치마 강요 논란 재점화”

8) 여성승무원의 경우 외모가 곧 서비스 품질이라는 사고가 곧 성편견이라고 할 수 있다.

되는지를 신고내용으로 해야 하고, 민사사건의 경우 원고의 소제기가 법적으로 받아들여질 수 있는지, 즉 손해배상청구의 인용여부와 인용이라면 그 액수가 얼마인지를 신고내용으로 해야 한다.

그런데 인권기구의 권고내용은 이와 다르다. 물론 인권기구의 결정내용도 진정인의 진정요지가 인권적으로 받아들여질 수 있는지, 즉 피진정인이 진정인의 인권을 침해했는지 여부에 대한 검토 결론을 포함하여야 한다. 그러나 인권기구는 인권침해가 인정되면 구제와 재발방지를 위해 일정한 조치를 취해야 하며 그 구체적인 내용마련이 인권기구에 일임되어 있다.

국가인권위원회의 경우 설립 이후 지금까지 진정사건 결정을 할 때 인권침해나 부당차별 여부에 대한 결론을 내리는 것에 관심을 집중해온 경향이 있다. 물론 이것만으로도 그 역할의 의미가 작다고 할 수 없으나 사회가 복잡해지고 인권문제를 둘러싼 갈등의 골이 깊어져가는 상황에서, 보다 창의적이고 풍부한 권고내용마련에 집중할 필요가 있다. 이러한 권고내용은 현장으로부터 나올 수 있다. 이런 점에서 옹호관이 사건 당사자들과 끊임없이 소통을 하여 자문자로서의 역할을 충실히 이행하는 것이 좋은 권고내용을 마련하는 관건이 될 것이다.

바. 소결

인권기구의 인권침해구제활동의 목표는 피진정인(가해자)에 대한 응징과 보복이 아니며 사건의 실체적 진실을 증거에 근거하여 파악한 뒤 피진정인에게 반성의 기회를 제공하여 스스로 문제 해결의 주체로 나설 수 있도록 자문역할을 제대로 하는 것이다. 이런 점에서 인권기구의 조사활동은 행위당사자에 대한 조치에 집중하는 한계를 뛰어 넘어 피진정인이 그러한 인권침해 행위를 하게 만드는 제도 정책적 배경에 대한 통찰에 근거하여 문제해결을 위한 보다 근본적인 대안모색에까지 시야를 넓히는 것이 필요하다. 인권기구 조사활동은 수사기관의 수사나 법원의 재판과는 본질적으로 다르며 단순히 이 기관들의 활동에 대하여 보충적 역할을 하는 것이 아니고 지향점 자체가 다르다고 보아야 할 것이다.

이러한 활동 목표의 차이와 실정법적 규정 준부와 정도의 차이로 인해 인권기구 조사와 수사 및 재판에 적용되는 절차적 원칙이나 규정, 입증책임에 상당한 차이가 있으며, 그 차이의 대강은 위에서 정리한 바와 같지만 추가적인 정리가 필요한 상황이다.

특히 인권기구의 자문역할이 빛을 발할 수 있을 때는 인권침해구제를 위한 적절한 권고내용을 마련할 때이다. 적절하고 창의적인 구제조치는 법령에 얽매이지 않고 현장의 당사자들과 끊임없는 소통을 통하여 마련될 수 있다.

4. 인권옹호자의 역할

가. 질문

- 1) 검찰청에 있는 친구가 물었습니다. 인권위 조사관이 뭐야? 우리청에 공무원이 왔어. 조사관이래..., 특정직이야?..., 대답은 분류상 일반행정공무원이야... 였습니다. 그순간 모임의 분위기가 인권위 조사관이 민원 처리하는 공무원이라는 느낌으로 마무리되었던 기억이 납니다. 제가 이말 저말 해도 대외적인 팩트와 우리가 입은 옷이 그러하니깐요. 그때 느낀 점은 내부에서의 역할 정립도 중요하지만 대외적으로 바라보는 “인권위 조사관이란 OO 거야”라는 느낌도 중요하다고 생각이 들었습니다. 왜냐면 피진정인은 대부분의 사람이 될 수 있을테니깐요. 그런데 진짜 조사관의 정체성은 뭔지 모르겠어요. 대답하기도 어렵고요.
- 2) 조사관은 조사만 하는건가요? 판단도 해야 하는건가요? 조사대상이 아닐 때에는 내쳐야 하는건가요? 인권위가 도와주지 못하더라도 진정인에게 도움이 되는 방향제시를 해줘야 하는건가요?
- 3) 다음 중 인권위 조사관과 제일 가까운 단어는?
① Protector, ② Prosecutor, ③ Facilitator, ④ Judge
- 4) 다음 중 인권위원과 조사관 관계와 가장 유사한 관계는?
① 판사와 수사관, ② 선배와 후배, ③ 고위 공무원과 하위 공무원, ④ 동지

나. 인권옹호자의 정체성과 필요한 자질

인권위 조사관의 정체성을 나타내는 핵심적 개념징표는 무엇일까? 국가인권기구가 국가의 반성기제이고 인권침해자인 국가가 자력화의 과정을 거쳐 인권옹호자로 탈바꿈하도록 자문역할을 하는 기구라는 점과 인권조사과정이 사건을 둘러싼 사실관계를 조사하여 가해자인 피진정인의 변화와 그러한 상황을 만들어낸 구조의 변화 등 문제해결을 사건 관계자들이 스스로 해나가도록 만드는데 기여해야 한다는 점을 종합하면 인권조사관의 핵심적 역할은 피진정인과 피진정인을 둘러싼 제도와 정책 등의 변화를 도모하는 촉진자 역할이라고 할 것이다.

조사의 과정이 자문과 설득의 과정이라는 점을 고려하면 조사관이 갖추어야 할 주요 덕목은 잘잘못을 가려 못된 놈을 응징하겠다는 선악 이분법적 태도를 지양하고 사건을 개방적인 태도로 바라보는 것이어야 한다. 조사과정이 결국 자문기능으로 연결된다는 점을 감안하여 가해 행위 당사자 뒤에 있는 구조적 문제를 통찰할 수 있는 깊이 있는 안목이 필수적이다. 인권적 쟁점이 관습이라는 안개에 가려 잘 안보이는 경우가 많기 때문에 인권에 대한 예민한 촉수도 필수적이라고 할 것이다. 무엇보다도 조사과정은 조사관에게는 심한 감정노동의 과정이고 자기 소진의 과정이므로 조사관이 사건으로부터의 거리두기(지나친 몰입금지)가 중요하다.

다. 사례

1) 사례1

가) 개요

철도역에서 근무하는 비정규직 노동자가 철도특사경으로부터 정규직 철도노동자와 다른 차별적 대우를 받는다는 진정사건이었는데, 진정서에 담긴 내용을 토대로 해도 인권침해에 이르렀다고 보기 어렵고 각하대상인 사건이었음.

나) 담당조사관은 실제 어떻게 처리했을까?

“해당 특사경대장에게 전화하여 일련의 사정을 이야기하면서 지휘관으로서 해야 할 역할 등을 논의했더니, 다음날 진정인이 저에게 전화하여 특사경 대장이 자신을 찾아와서 양해와 이해를 구하고, 대원들에게도 교육을 하겠다고 했다는 말을 전하면서 자신이 사회인생을 시작하면서 그때까지 비정규직으로 살면서 온갖 설움을 겪었는데, 국가기관으로부터 처음으로 국민으로 대우를 받았다면 여러가지 소회를 말씀하셨습니다”

2) 사례2

얼마 전 경찰청이 집회시위 보장을 위한 경찰경비 개혁안을 발표한 적이 있었다. 그 내용을 보면 경비의 원칙을 규제에서 보호로 전환하겠다고 하면서 시민들의 집회시위의 자유 보장을

위해 파격적으로 친인권적인 내용이 망라되어 있었다. 집회시위의 자유 관련 사건들을 조사했던 조사관이 “국가기관들이 스스로 파격적인 인권친화적 변화를 도모하고 있으니 이리다간 인권위 무용론이 나오겠네”라는 말을 하였다. 귀하의 생각은 어떠한가?

라. 소결

이제 주변 사람들이 “인권위 조사관은 뭐하는 사람들이야?”라고 물어보면?

5. 마무리

파리원칙 등 국제적으로 합의된 기준에 의하면 조사활동을 포함한 인권기구의 활동은 자문기능에 복무해야 한다. 인권기구의 조사과정은 범인을 색출해서 응징하는 과정이 아니라 자문과 설득의 과정이 되어야 한다. 인권기구의 조사과정은 못된 놈에 대한 응징의 과정이나 위하의 과정이 아니고 소통이라는 수단을 통하여 피진정인을 인권적 측면에서 자력화시키고 반성의 기회를 제공하는 과정이 되어야 한다. 더 나아가 이러한 과정은 국가와 지자체 및 시민들이 인권가치를 내면화 시키는 과정이 되어 실질적 민주주의를 성숙시키는 과정이 되어야 한다.

조사활동을 하는 인권옹호자는 조사활동을 통하여 국가와 지자체의 인권친화적 자력화를 도모하는 역할을 한다. 이러한 시도는 역사 상 초유의 시도이다. 일반적 국가기관과 지자체 기관의 업무는 법적 안정성을 중요한 가치로 삼으면서 대체로 반복적 성격이 강하다. 그러나 인권기구의 업무 그리고 인권옹호자의 활동은 법적 안정성 보다 인권친화적 변화를 주요 가치로 추구해야하는 본질적인 차이점을 가지고 있다. 그 전선에 서있는 인권옹호자들이 업무방식이나 추구하는 가치에 혼란을 느끼는 것은 이런 점에서 당연하다. 인권옹호자들에게는 앞으로도 인권친화적 변화를 도모하기 위해 다양하고 열린 실험적 시도를 해야 할 과제가 주어져 있다.

인권옹호자가 이러한 활동을 잘 해 나가기 위해서는 기존에 존재하는 규범과 질서를 당연한 것으로 받아들이지 않고 뒤집어 보는 습관이 필요하다. 피진정인의 행위를 뒷받침하는 법령이 있다고 이를 정당한 것이라고 예단하여서는 안되고 헌법과 국제인권규범이 요구하는 기준에 부합하는지에 대한 비판적 검토를 하여야 한다. 인권옹호자는 인권가치가 국제적으로 보편성을

떠고 있기 때문에 단위 국가의 규범체계에 얽매이지 않고 선진적인 인권국가나 국제인권기구의 동향을 따라잡기 위해 부단히 노력해야 한다. 인권옹호자는 인권기구가 국가·지자체 기구이면서도 국가·지자체를 감시해야 하는 역할을 담당한다는 점에서 시민들과의 소통을 위해 끊임없이 노력해야 한다. 국가·지자체에서 인권업무를 하는 인권공무원은 인권옹호활동을 하는 인권옹호자가 되어야 한다.

<붙임> 국가인권기구의 지위에 관한 원칙⁹⁾

권한과 책임

1. 국가인권기구는 인권을 보호하고 향상시킬 수 있는 권한을 가져야 한다.
2. 국가인권기구는 그 구성과 권한의 범위를 명확하게 규정하고 있는 헌법 또는 법률의 규정에 따라, 가능한 한 광범위한 역할을 부여받아야 한다.
3. 국가인권기구는 특히 다음과 같은 책임을 다하여야 한다.
 - (a) 정부, 의회, 그리고 그밖의 권한있는 당국에 대하여, 자문의 역할로서, 요청에 따라 또는 직권으로 인권의 보호 및 향상에 관련된 모든 문제에 관하여 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며 이를 공개할 수 있다. 국가인권기구의 특권뿐 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서는 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.
 - (i) 인권의 보호를 유지하고 확대하기 위하여 제정된, 사법과 관련된 조항은 물론 법률 및 행정입법의 조항들 이와 관련하여 국가인권기구는 법안과 입법예고는 물론 현재 시행중인 법률과 행정법령들을 검토해야 하며, 이러한 법령들이 인권에 관한 근본적 원칙과 양립할 수 있게 하는 데 적당하다고 인정하는 권고를 해야 한다. 필요하다면 국가인권기구는 새로운 입법, 현행 법률의 개정, 행정조치의 시행이나 시정을 권고해야 한다
 - (ii) 국가인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황
 - (iii) 전반적인 인권상황과 구체적인 국내 인권문제에 관한 보고서의 준비
 - (iv) 국내의 어떤 지역에서든 인권이 침해되는 상황에 대한 정부의 관심을 촉구하고 그러한 상황에 끝내는 데 필요한 조치를 권고하고 필요한 경우 정부의 입장과 행동에 대한 의견표명.
 - (b) 국내의 법률, 행정 입법, 관행과 그 나라가 당사국이 된 국제인권규범들 사이의 조화와 효과적인 이행을 촉진하고 보장하여야 한다.
 - (c) 국제인권규범의 비준 또는 승인을 촉구하고, 그 이행을 보장하여야 한다.

9) 이 원칙은 1992년 3월 3일 유엔 인권위원회 결의 1992/54; 1993년 12월 20일 유엔 총회결의48/134 부록으로 채택되었다. 이 원칙을 제정하는 회의가 프랑스 파리에서 열렸기 때문에 이 원칙을 “파리원칙 Paris Principles”이라고도 한다.

- (d) 조약에 정한 의무에 따라 유엔의 기구 및 위원회와 지역 인권기구에 국가가 제출해야 할 보고서 준비를 지원하고, 필요할 경우 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련 주제에 관하여 의견을 표명해야 한다.
- (e) 유엔 및 유엔 관련기구, 지역기구 그리고 인권의 보호 및 향상에 관한 권한을 부여받은 다른 나라의 국가기구와 협력해야 한다.
- (f) 인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하는 데 참여해야 한다.
- (g) 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 언론기관을 이용해서 대중의 의식을 향상시킴으로써 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다.

구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.
 - (a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체
 - (b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들
 - (c) 대학교 및 자격있는 전문가들
 - (d) 의회
 - (e) 정부 부처 (정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).
2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 적절한 재정을 확보하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보함으로써 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다.
3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다.

활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서,

- (a) 정부에 의해 제기되었거나 혹은 그 구성원이나 진정인의 제안에 따라 직권으로 채택한 사안이거나 불문하고 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리해야 한다
- (b) 권한에 속하는 상황을 평가하는 데 필요한 모든 사람의 진술을 듣고, 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 한다
- (c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다
- (d) 정기적으로 그리고 필요할 때마다 모든 구성원이 참석하는 회의를 열어야 한다
- (e) 구성원들 가운데 필요한 실무위원회를 만들고 그 기능을 원활하게 수행하도록 지원하는 지역 및 지방조직을 구성해야 한다
- (f) 사법기관 및 (특히 ombudsman과 중재인 및 유사기관과 같이) 그밖에 인권의 보호 및 향상에 책임있는 기관들과 지속적으로 협의해야 한다
- (g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단(어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.

준사법적 권한을 갖는 위원회의 지위에 관한 추가 원칙들

국가인권기구는 개별상황에 관한 고발과 진정을 조사, 심의할 수 있는 권한을 가질 수 있다. 사안은 개인, 그 대리인, 제3자, 민간단체, 노동조합 또는 그밖의 대표성있는 단체들이 제기할 수 있다. 이러한 상황에서는, 앞에서 본 국가인권위원회의 권한을 침해하지 않는 범위에서, 위원회는 다음의 원칙들에 따른 역할을 부여받을 수 있다.

- (a) 조정 또는 법률에 정한 범위안에서 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 필요한 경우에는 비공개적 방법으로 우호적인 해결을 모색한다
- (b) 자신의 권리에 관해 진정하는 당사자에게 특히 이용할 수 있는 구제수단을 알려주고 구제수단에 대한 접근을 향상시켜야 한다

- (c) 법률의 범위안에서 모든 고발과 진정을 직접 조사하거나 관련 기관에 이송해야 한다
- (d) 진정인의 권리행사를 지원하기 위하여 진정인에게 곤란을 준 법률, 행정입법이나 관행의 개정 또는 개혁을 권한있는 기관에 권고하여야 한다.

< 발표 > **힘을 뺏을 수 없는 타자들을 위하여**

노정환(국가인권위원회 인권교육운영팀장)

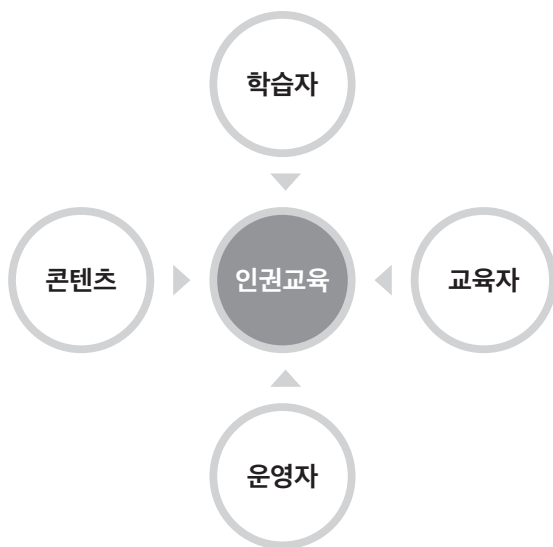


힘을 뺏을 수 없는 타자들을 위하여 - 인권교육 운영자를 위한, 인권, 인권교육

노정환(국가인권위원회 인권교육운영팀장)

더그아웃에서 만나는 다섯 가지 질문

1. 지자체 인권교육에서 운영자는 누구이고 어떤 역할을 하는가?
2. 지자체 인권교육에서 학습자는 누구이고 무엇을 학습하는가?
3. 지자체 인권교육에서 학습자별 교육자는 누가 되는가?
4. 지자체 인권교육에서 콘텐츠는 무엇이 되어야 하고 누가 생산하는가?
5. 국가인권위와 지자체는 인권교육에서 무엇으로, 어떻게 협력해야 하는가?



<붙임 : 참고 자료>¹⁾

1. 힘을 뺏을 수 없는 타자들을 위하여

1) 참고자료는 발표자가 공저한 <인권, 교육에 폭>에 게재된 원고의 일부를 발췌하였다.

홈을 밟을 수 없는 타자들을 위하여

“인권교육은 홈을 밟을 수 없는 타자들이 등장하는 야구와 같다.”

국가인권위원회나 다른 기관에서 진행하는 인권강사양성과정에서 강의를 할 때, 예비 인권교육가들에게 우리 사회 인권교육의 현실을 빗대어 쓰는 표현이다. 백년지대계라는 교육의 호홉 간격을 고려하면 조급한 비유이지만, 매년 인권교육 현장에 서는 인권교육가들이 한번쯤 만나는 고민들과 맞닿는 지점이 있다.

인권교육의 1루, 2루, 3루, 홈

야구는 홈을 밟는 스포츠다. 홈런을 치든, 1루타를 치든, 포볼을 골라내든 아무튼 홈을 밟아야만 점수가 나는 경기다. 홈런을 치는 타자도 1루와 2루 3루를 밟은 후에 홈을 밟아야 점수가 난다. 어느 한 단계를 뛰어넘을 수 없다. 그러니 “홈을 밟을 수 없는 타자들이 등장하는 야구”란 실은 잘해봐야 0대0으로 비기는 경기라는 의미다. 홈을 못 밟는 야구경기에 인권교육을 비유했으니, 그 인권교육도 곧 실패한 인권교육이라는 의미와 다르지 않다.

인권교육을 야구에 비유한 표현은 인권교육 학습자들의 인권 수용성을 높일 방안을 고민하다 생각해냈다. 즉, 학습자들이 거부감 없이 인권을 자신의 삶으로 수용하여 인권교육의 목표에 도달하려면 야구에서 점수를 내기 위해 1루, 2루, 3루를 거치고 홈을 밟듯이 몇 가지 단계가 필요하다고 보았다.

인권교육의 단계를 우선 정리하자면 1루는 인권 친화력 키우기, 2루는 내 인권 이해하기, 3루는 타인의 인권 이해하기, 홈은 현장에서의 인권 실현하기다. 이제 각각의 루에 대한 이야기를 하나씩 풀어가도록 한다.

우선 인권교육에서 홈은 인권교육의 목표가 도달하는 지점이다. 유엔은 ‘유엔인권교육 10년’(1994)에서 인권교육의 목표를 다음과 같이 표현하였다.

“인권과 기본적 자유를 존중하는 가치와 태도를 습득하여 개개인의 인성과 존엄성이 충분히 습득되도록 하는 교육활동이며, 동시에 이러한 변화를 통하여 인종이나 성별, 국적, 종교나 문화 및 기타 구분에 의한 사람들 간에 차별과 편견이 종식되고 평등한 관계와 관용, 이해와 우호 및 평화가 증진되는 사회 형성에 기여해야 한다.”

유엔의 인권교육 목표의 종착지인 홈은 ‘현장에서의 인권’을 의미하며, 현장이란 ‘지금, 여기’를 말한다.

인권교육을 하는 이유를 여러 가지로 표현할 수 있지만, 간단히 말하면 내가 살고 있는 여기에서 인간으로서의 존엄을 인정받고, 타인의 권리를 침해하지 않고자 하는 것이다. 교사에게 학교 현장에서 학생들의 인권을 침해하지 않고, 교사의 인권도 존중받는 학교를 만들기 위해서 인권교육이 필요하다. 공무원에게 시민들을 위한 인권행정을 펼쳐 시민들의 인권을 보장하고, 공무원 스스로도 인권을 존중받기 위해서 인권교육이 필요하다. 노인복지시설 종사자에게, 노인들의 인권을 보호하고, 종사자들 또한 다른 종사자나 시설장뿐만 아니라 노인들에게도 존중받는 직장이 되기 위해서 인권교육이 필요하다.

인권교육의 홈은 표현이야 간단하지만, 현장을 들여다보면 간단히 정리되지 않는다. 공무원을 살펴본다면, 공무원에게 홈인 공간 중 한 곳이 각 지자체에 있는 민원실이다. 이곳은 시민들의 여러 가지 행정에 대한 요구를 접수하여 처리하는 곳이다. 단순히 증명서 한 통 발급하는 것이야 ‘친절’ 정도를 갖추면 가능하겠으나, 민원실에 오는 민원은 그렇게 해결되지 않는 일도 많다. 이 과정에서 민원인에게 막말을 하여 존엄성을 훼손했다는 민원인의 주장도 나오고, 민원인들이 욕설을 내뱉고 규정상 안 되는 걸 불가하다고 이야기했더니 인권침해라고 주장한다는 공무원들의 하소연도 들린다.

이런 상황에서 어떻게 “내가 살고 있는 여기에서 인간으로서의 존엄을 존중받고, 타인의 권리를 침해하지 않고자 하는 것”을 실현할 수 있을까? 홈에서 맞이할 이 질문의 답을 찾으려면 우선 1루로 나가야 한다. 타자가 홈으로 들어오려면 우선 1루부터 밟아야 하듯이. 인권교육의 홈에서 남은 이야기는 1, 2, 3루를 거친 후 다시 이어갈 수 있다.

인권교육에서 1루는 인권친화력을 키우는 곳이다. 우리 사회에서 학습자들이 만나는 인권은 대개 ‘긍정’이 아니다. 인권 피해자는 피해당한 사실 그 자체로, 고통이다. 인권을 옹호하는 지위에 있는 이들 또한 인권은 그리 달가운 존재가 아니다. 공무원의 경우, 매번 출근할 때마다 청사 앞에서 있는 1인 시위자나 민원인들을 통해 인권을 접했다면 인권이란 단어에 부정적 인식이 더 강할 것이다. 학습자들이 교육 내용인 인권에 부정적인 영향을 갖고 있는데, 그런 상황에서 이뤄지는 인권교육이 수용성이 높을 수 없다. 따라서 인권교육의 시작, 1루는 인권교육을 받는 학습자들이 인권에 대한 거부감을 갖지 않도록 인권과 친근해 질 수 있는 시간이다.

“우리에게 인권이 없나요?”

인권교육에서 2루는 ‘내 인권’을 만나는 지점이다. 학습자가 공무원이든, 사회복지시설 종사자든, 교사든, 인권교육을 하다보면 공통적으로 나오는 질문, 또는 눈빛에 고스란히 담긴 궁금증이 있다.

“우리에게 인권이 없나요?”

이 질문의 배경은 이렇다. 통상적으로 학습자가 공무원이면 시민의 인권보호를 강조하고, 학습자가 사회복지시설 종사자면 아동, 노인, 장애인 등 시설 생활인이나 이용인의 인권 옹호 활동을 주문하며, 학습자가 교사이면 학생들의 인권보호를 위한 교사의 역할을 강조한다. 이런 강의를 듣던 끝에 학습자들의 가슴 저 끝에서부터 올라오는 질문은 “우리에게 인권이 없나요?”다.

인권교육의 2루를 ‘내 인권’을 만나는 지점으로 정한 이유는, 학습자가 가진 얼굴 중 시민의 얼굴과 노동자의 얼굴에 주목했기 때문이다. 인권교육 학습자가 누구이든 대부분 우리는 인권교육을 받지 못한 세대다. 인권교육을 받지 못했으니 인권을 제대로 알지 못한다.

따라서 인권교육을 기획할 때는 학습자가 가진 여러 가지 얼굴(포지션) 가운데 시민의 얼굴과 노동자의 얼굴에 대한 내용의 이해도 필요하다. 이는 아동시설 종사자들에게 아동의 권리를 이야기하기 전에 시설의 노동자로서의 권리, 그 이전에 한 시민으로서의 권리가 무엇인지를 말해야 한다는 의미다. 이는 교사들에게 학생인권이 무엇인지 말하기 전에 교사라는 노동자로서의 권리, 그 이전에 한 시민으로서의 권리가 무엇인지를 말해야 한다는 의미다. 이는 공무원들에게 시민 인권보호를 위한 인권행정을 말하기 전에 노동자로서의 권리, 그 이전에 한 시민으로서의 권리가 무엇인지를 말해야 한다는 의미다.

2루를 건너뛰고 흠을 밟을 수 있는 타자가 없듯이, 자신의 인권을 충분히 이해하지 못하고 타인의 인권을 제대로 이해하긴 쉽지 않다.

인권교육에서 3루는 타인의 인권을 이해하는 지점이다. 3루에서 만나는 타인은 학습자가 누구냐에 따라 대상을 달리한다. 일반 시민이 타인이라면 주변의 다른 사람들이 될 것이다. 직장 동료나, 지하철 이용객, 동네 어르신 등이 그 대상에 포함될 수 있다. 직장 내 갑질, 지하철 내 성추행 사건, 동네 노인복지시설 건립 등이 3루에서 만나는 타인과 관련한 인권 사안으로 끌어들일 수 있다.

학습자가 공공 영역에 종사하는 이들이라면 타인의 범위를 좀 더 특정할 수 있다. 학습자가 아동 보호시설 종사자라면 아동의 인권 이해하기가 3루이며, 장애인보호시설 종사자라면 장애인 인권 이해하기가 3루이며, 학습자가 공무원이라면 행정서비스를 이용하는 시민의 권리가 3루다.

3루는 또한 학습자들이 갖는 세 가지 얼굴 가운데 공무(에 준한)를 수행하는 자의 역할을 제대로 수행하기 위한 학습의 시간이기도 하다. 타인의 인권을 위해 활동하려면 각각의 대상들이 가진 인권적 특성 때문에 좀 더 심화된 인권 교육이 필요하기 때문이다. 이를테면 우리는 세계인권선언이나 사회권 규약, 자유권 규약에서 인권을 이야기하면서 ‘모든 사람’을 대상으로 하기 때문에 장애인권리협약이나 아동권리협약 등의 특정 대상별 협약이 필요 없다고 주장하지 않는 이유와 맥을 함께 한다. 보편적인 시민의 권리를 이야기하는 지점이 2루였다면, 3루는 특정 대상들에게 구체적으로 적용하기 위한 세부적인 학습이 필요하기 때문이다.

학습자가 교사라면, 3루에서는 학생인권이 무엇인지를 교육하는 시간이다. 이를테면 2루에서 일반시민으로서의 신체의 자유가 인권의 목록에 포함된다는 걸 이해했는데, 3루에서는 그렇다면 아동에게 신체의 자유는 어떻게 실현되고 학교에서 학생들의 신체의 자유는 어떻게 보장해야 하는가를 교육내용으로 삼을 수 있다. 이 경우 직간접 차별, 두발 검사 등이 구체적인 사례로 등장할 것이고, 학생인권조례가 어떤 의미를 갖는지도 이해가 가능하다.

인권교육 홈, 현장에서의 인권보장

이제 인권교육의 1, 2, 3루를 들고 홈까지 살펴보았으니 대상별 인권교육이 어떻게 전개되는지를 예를 들어 살펴본다.

장애시설 종사자를 대상으로 비차별과 평등에 대한 인권교육을 한다고 가정해 보자. 1루에서는 일상에서 벌어지는 차별의 다양한 양상들을 제시하고 평등에 대한 일반적인 개념을 소개하며, 이에 대한 의견이나 소감을 나누는 정도가 교육내용으로 포함될 수 있다.

2루는 일반 시민들이 겪는 차별의 사례를 좀 더 구체화하고, 이러한 차별이 왜 발생하는지를 따져볼 수 있다. 여기까지는 다른 시설에 종사하는 이들의 교육 내용과 큰 차이를 없을 수 있다. 약간의 차이를 두자면 다른 시설과 달리 장애시설이기 때문에 종사자들은 시설 내에서 차별받는 것은 없는지가 추가될 수 있다.

3루는 시설 종사자들이 돌보는 장애인들에게 차별은 무엇이고, 시설 내에서 장애인들이 겪는 차별은 무엇인지를 살펴보는 지점이다. 이 과정에서 「장애인차별금지법」에 명시된 장애인 차별의 개념이 무엇인지, 유엔(UN)의 「장애인권리협약」은 장애인 인권의 범위와 의미를 어떻게 바라보는지, 왜 비장애인에겐 없는 이동권이라는 권리가 특별히 강조되는지 등을 이해할 수 있다.

학습자들이 현장(삶)에서 직접 적용하는 과정이다. 흠에서 만나는 인권은 1~3루의 총합이다. 단순하지 않고 얽혀 있으며 복합적인 이해관계가 상충한다. 당장 생각해볼 수 있는 것이 2루에서 배운 내 인권과 3루에서 배운 타인의 인권이 충돌하는 듯한 사안일 때 이것을 어떻게 해결할 것인가 하는 점이다.

야구에서 점수는 흠을 밟는 순간이듯이, 인권교육 또한 진정한 종착지는 현장에서의 인권보장이다. 인권교육은 중국엔 모든 사람의 존엄성을 회복하는 과정이다.

인권교육이 흠을 밟기 위해서는 보다 체계적이고 전략적인 접근이 필요하다.

우선 인권교육의 내용은 이 책 제1부와 제2부의 내용을 포함할 수 있다. 인권의 개념을 확인하고, 인권의 작동을 이해하는 과정이다. 그 내용을 지식과 기술, 태도의 관점에서 재해석해서 채울 수도 있다. 방금 이야기한 야구에 빗댄 1, 2, 3루를 고려하여 내용의 가감을 조절할 수도 있다. 인권교육가는 이런 몇 가지 상황을 고려하여 인권교육을 기획해야 한다. (*)

제1세션

지자체에서의 인권교육2 < 시민대상 인권교육 >

< 발표1 > 시민대상 인권교육 A to Z

안시형(서울 금천구 민원감사담당관실)

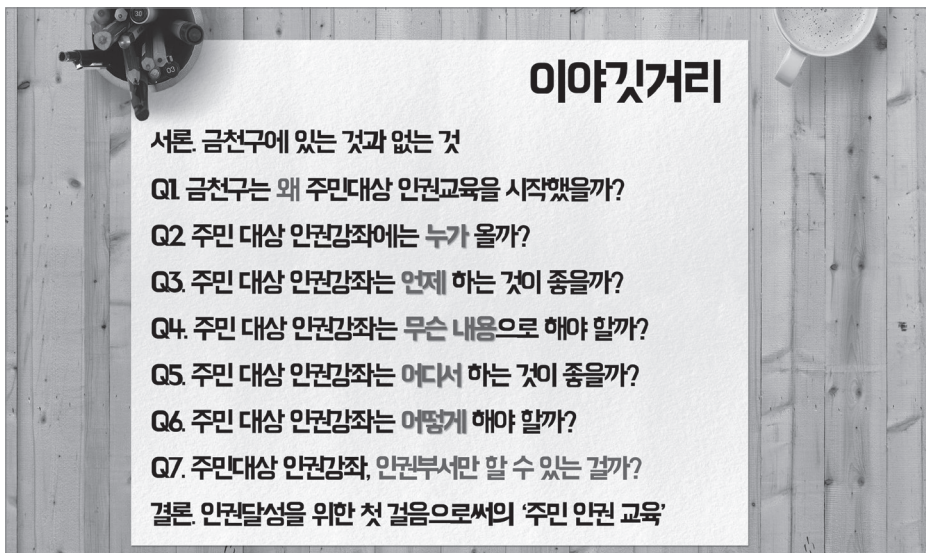
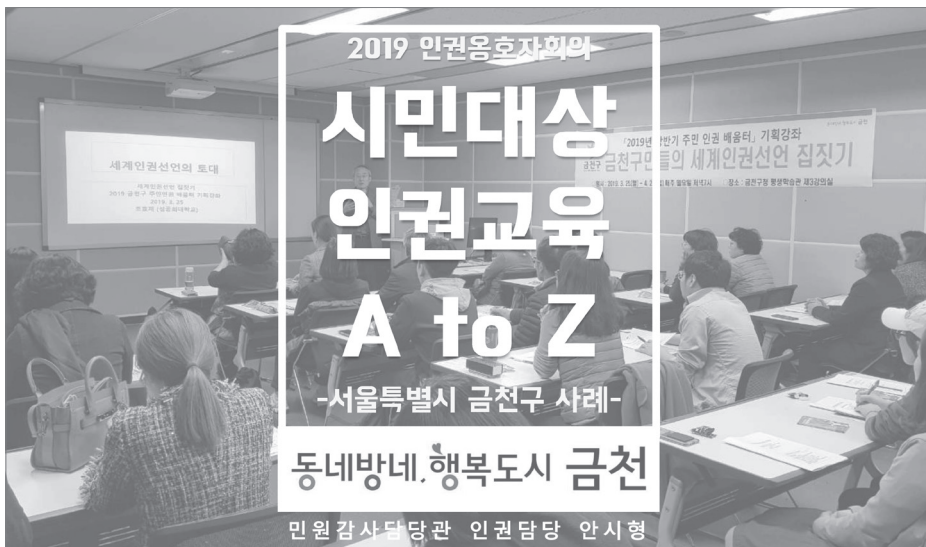
< 발표2 > 사회복지 종사자 대상 인권교육

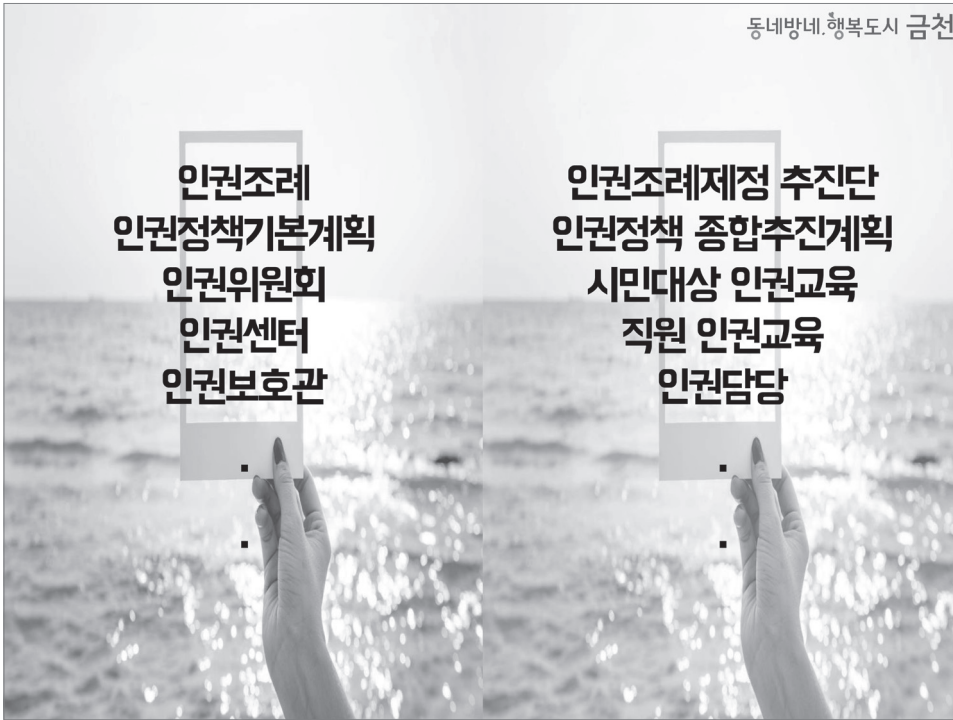
김현정(국가인권위원회 인권교육기획과)



시민대상 인권교육 A to Z

안시형(서울 금천구 민원감사담당관실)





Question 1.

금천구는 인권조례도 없는데 왜 주민대상 인권교육을 시작했을까?



인권의 자력화Empowerment를 통한 인권정책의 지속가능성Sustainability 확보

- 주민의 인권의식 증진(인권자력화)은 인권달성의 추진기반 형성
- 상향식으로써의 인권 Process Management 가능
- 다양한 소수자 및 사회적 약자그룹의 참여 가능
- 반(反)인권단체에 대한 정당성 확보
- 인권침해 및 차별을 예방

동네방네.행복도시 금천

Question 2.

주민 대상 인권강좌에는 누가 올까?



동네방네.행복도시 금천

주민 대상 인권감각조사에는 누가 올까?

- ◆연령 : 10대부터 70대까지
- ◆직업 : 마을활동가, 공무원, 초등학교 교사, 특수 학교 교사, 학부모, 고등학생, 대학생, 청년, 직장인, 자영업자, 은퇴한 노인, 인권 옹호자, 성소수자, 신문기자, 사회복지사 등
- ◆거주 : 금천구민 또는 금천구 소재 직장인
- ◆신청동기 : 다음 페이지 별도

동네방네. 행복도시 금천

“특별한 이유 없습니다.
 인권에 대한 관심은 삶의 기본자세라고 생각합니다.”

2017년 과정 수료, 주민 (1st)

“포스터를 보고 관심이 있었던 중 초등학교 5학년 자녀가
 최근 인권에 대해 많은 얘기를 해서 신청하게 됨”

2017년 과정 수료, 학부모

“우리 사회에 다양한 인권유린 사항이 많음. 신문 보고
 뉴스만 봐도 가슴이 답답해서. 우리 누구나 인권에 대한
 교양을 널리 전파를 해서 사람들이 살아가면서...”

2017년 과정 수료, 최고령 어르신

동네방네. 행복도시 금천

“평소에 인권에 대한 고민이 많았습니다. 청소년기엔 청소년의 자유의사, 자유행동권과 보호자의 보호권 사이에서 어디까지의 행동이 가능할까? 치매어르신을 돌볼 때는 치매 어르신의 이동권을 어디까지 허용해야 하는가? 그리고 현재에 와선 여성 인권에 대하여 역사적으로 문화적으로 여성에게 가해진 압박이 어떤 식으로 가해졌는지에 대해 고민하고 있습니다. 이 모든 것에 대한 해답이 이번 강의에 있다곤 생각하지 않습니다만 그래도 같이 고민을 나눠보고 이야기 해보면 좋을 것 같아 신청하게 되었습니다.”

2018년 과정 수료, 청년

“금천구 소재에 근무하는 직장인입니다. 신청 동기는 사회복지에 관심이 많아 공부 하는 도중 인권과 연결된 부분이 많아서 좀 더 자세히 알고 싶어 신청하게 되었습니다.”

2018년 과정 수료, 교사

동네방네. 행복도시 금천

“회사원입니다.
사람이 사람으로서 살 수 있는 세상을 원합니다.
실제 인권 현장에서 뛰는 분들의 얘기를 들어보고 싶습니다.

2019년 과정 수료, 청년

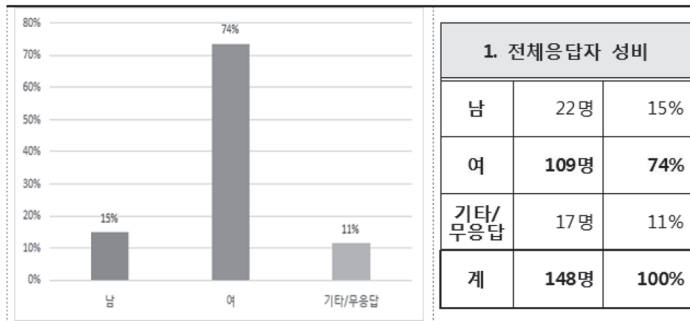
“현재 전자제품 회사에 재직 중인 직장인임. 복잡한 사회 그리고 다양한 이해 관계들 속에 있기 때문에 단순히 인권의 방면에서 볼 대 충돌하고 의견이 대립하게 되는 상황들이 많아지고 있다고 생각하여 이 점에 대해 어떤 시선으로 바라봐야 하는지 궁금 했었음”

2019년 과정 수료, 회사원

주민 대상 인권감각에는 누가 올라?

□ 설문 응답자 성별·연령별 분석결과

1. 전체 응답자 성비

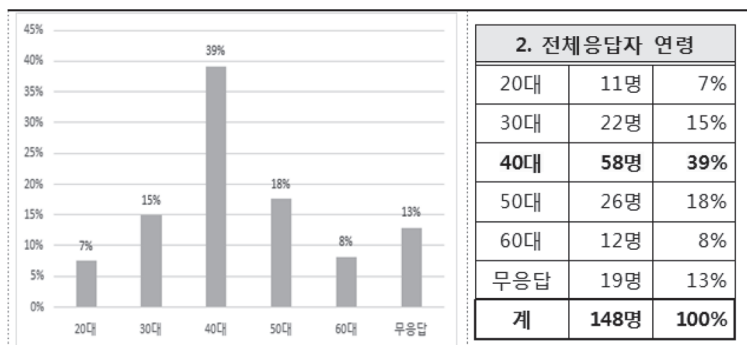


- 설문에 응답한 인원 총 148명 중, 여성 참가자가 109명(74%)으로 남성 응답자에 비해 높은 참여율을 나타냄

동네방네, 행복도시 금천

주민 대상 인권감각에는 누가 올라?

2. 전체 응답자 연령



- 40대, 50대, 30대 순으로 응답이 높았으며 20대가 가장 낮았음

동네방네, 행복도시 금천

Question 3.

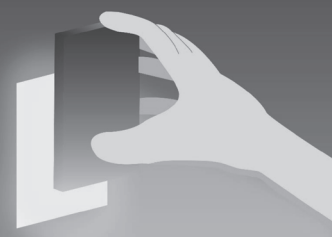
주민 대상 인권강좌는 언제 하는 것이 좋을까?

금천구 인권강좌는 모두 저녁 7시 이후에 진행
왜? 다양한 사람들의 참여를 위해서
직장인 및 청년 층의 참여가 활발
학부모 및 어르신들의 경우 낮 시간 강의를 요청

어떤 교육 대상에 중점을 둘 것인가에 따라
대상을 분석하고 교육시간을 확정
예) 청소년 대상 프로그램을 모의고사 기간에 실시

동네방네 행복도시 금천

“인권을 알면 삶이 바뀝니다” 2018 금천구 주민 인권 배움터



▶ 과정기간
2018년 9월 6일 ~ 10월 25일 매주 목요일 19:00~21:00

▶ 교육대상 및 수강료
금천구민, 금천구 소재 직장인 40명 (신청순), 수강료 무료

▶ 신청기간
2018. 08. 22(수) ~ 08. 31(금) 18:00까지

▶ 접수방법
금천구 홈페이지에서 신청서 양식 다운로드 후
방문접수 혹은 이메일접수
양식: 금천구청 1층 지역복지과 / ahnh@guncheon.go.kr

▶ 문의사항
지역혁신과 인권담당 (02-2627-2572)

▶ 과정내용


- 1강 인권이란 무엇이고 왜 인권이 중요한가? 이해 (1시간)
- 2강 자비를 지킬 수 있을까? 노예 (1시간)
- 3강 인권 침해 수다의 피해 예방
- 4강 인권의 지평 (1) 조세 (1시간)
- 5강 인권의 지평 (2) 조세 (1시간)
- 6강 인권이란 무엇인가? 인권이란 무엇인가? (1시간)
- 7강 인권의 세상은 무엇일까? (1시간)
- 8강 인권의 미래에 대한 전망과 과제 (1시간)

▶ 수료혜택
6회 이상 참석시, 수료증 발급 및
2019년 금천구 인권정책 사업 우선참여

금천구 70 HUMAN RIGHTS

동네방네 행복도시 금천

금천구민들의 세계인권선언 집짓기 2019 금천구 주민 인권 배움터 기획강좌



▶ 과정기간
2019. 3. 25. ~ 4. 29. / 매주 월요일 19:00~21:00

▶ 교육대상 및 수강료
금천구민, 금천구 소재 직장인 40명(신청순), 수강료 무료

▶ 신청기간
2019. 3. 14(화) ~ 3. 20(수) 18:00까지

▶ 접수방법
금천구 홈페이지에서 신청서 양식 다운로드 후
방문접수 혹은 전자우편 접수

▶ 접수처
금천구청 10층 민원봉사지원과 / ahnh@guncheon.go.kr

▶ 문의사항
민원봉사지원과 인권담당 (02-2627-1184)

▶ 과정내용

- 1강 세계인권선언의 역사
및 중요성 이해하기
- 2강 세계인권선언의 국제 기구(기본적 권리)
이해하기
- 3강 세계인권선언의 국제 기구(시민적·정치적 권리)
이해하기
- 4강 세계인권선언의 국제 기구(경제·사회·문화적 권리)
이해하기
- 5강 세계인권선언의 국제 기구(경제·사회·문화적 권리)
이해하기
- 6강 세계인권선언의 지평
이해하기

▶ 수료혜택
5회 이상 참석시, 수료증 발급 및
2019년 금천구 인권정책 사업 우선 참여

금천구

Question 4.

주민 대상 인권강좌는 무슨 내용으로 해야 할까?

인권 = '내 삶'과 연결된다는 인식을 갖도록

- 인권감수성 증진 프로그램
- 인권 이론: 세계인권선언
- 인권 이론: 헌법
- 노동, 여성주의 등 사회이슈
- 1회성 교육은 참가자 분석 후, 핵심내용

동네방네 행복도시 금천

사람을 생각하고 권리를 말한다. **금천**

2017 “금천구 주민 인권배움터”

◆강의일정 : 매주 월요일 오후 7시~9시

1강 10.30.(월) 영화보고, 인권보고	김민아(국가인권위원회)
2강 11.06.(월) 인권감수성으로 우리동네 살펴보기	노경환(국가인권위원회)
3강 11.13.(월) 인권의 역사와 세계인권선언	조효제(성공회대학교)
4강 11.20.(월) 인권, 우리도 필요해?	김형완(인권정책연구소)
5강 11.27.(월) 아픈 몸 더 아픈 차별 (저자 초청강연)	김민아(국가인권위원회)
6강 12.04.(월) 인권, 스머듬다(1)	이은희(은평구 인권센터)
7강 12.11.(월) 인권, 스머듬다(2)	박경옥(광명시민인권센터)
8강 12.18.(월) 혐오표현은 어떻게 사회를 파괴하는가?	홍성수(숙명여자대학교)

◆모집요강

교육대상 금천구민 50명(선착순) | 신청기간 17. 10. 13.(금)~10. 27.(금) 18:00까지


교육장소 금천구청 평생학습관 | 접수방법 전화 접수, 방문 접수, 이메일 접수

제 1강의실 | 수료증 6회 이상 참석시, 수료증 발급

수강료 전액 무료 | (*18 금천구 인권관련 사업 우선참여)

접수안내 금천구청 지역혁신과 (☎02-2627-2578) / ahnsh@geumcheon.go.kr

※금천구 홈페이지에서 지원양식 다운로드 후 이메일 발송 또는 방문-전화접수


동네방네.행복도시 금천

“인권을 알면 삶이 바뀝니다” 2018 금천구 주민 인권 배움터

◆과정기간
2018년 9월 9일 - 10월 25일 매주 목요일 19:00~21:00

◆교육대상 및 수강료
금천구민, 금천구 소재 직장인 40명 (선착순), 수강료 무료

◆신청기간
2018. 08. 22(수) - 08. 31(금) 18:00까지

◆접수방법
금천구 홈페이지에서 신청서 양식 다운로드 후 방문접수 혹은 이메일접수
접수처 : 금천구청 11층 지역혁신과 / ahnsh@geumcheon.go.kr

◆문의사항
지역혁신과 인권담당 (02-2627-2572)

과정내용

- 1강 인권의 눈으로 세상 바라보기 **안시형** 금천구청 지역혁신과
- 2강 차이를 차별할 수 있을까? **노경환** 국가인권위원회
- 3강 인권 영화 수다회 **참여자 전원**
- 4강 인권의 지평 (1) **조효제** 성공회대학교
- 5강 인권의 지평 (2) **조효제** 성공회대학교
- 6강 <저자강연>
당신이 계속 불편하면 좋겠습니다 **홍성은** 인권학자 36.5*
- 7강 인권의 색깔은 무엇일까? **석원정** 서울시 인권위원회
- 8강 인권이 우리동네에는 어떻게 작용할까? **이은희** 은평구 인권센터

+ 특별세미나 : 인권현장탐방 (10월중 예정)

기초 프로그램: 인권감수성 향상교육

인권감수성 교육: 1강, 2강, 3강
인권 이론: 4강, 5강
인권 실천: 8강
인권 이슈: 6강, 7강
인권 탐방: 서울시 인권탐방 프로그램

동네방네.행복도시 금천

동네방네 행복도시 금천

금천구민들의 세계인권선언 집짓기

2019 금천구 주민 인권 배틀터 기획강좌

과정기간
2019. 3. 25. - 4. 29. / 매주 목요일 19:00-21:00

교육대상 및 수강료
금천구민, 금천구 소재 직장인 40명(선착순), 수강료 무료

신청기간
2019. 3. 14.(목) - 3. 20.(수) 18:00까지

접수방법
금천구 홈페이지에서 신청서 작성 다운로드 후
발문접수 혹은 전자우편 접수

접수처
금천구청 10층 민원봉사지원관 / ahnsd@geuncheon.go.kr

문의사항
민원봉사지원관 인권담당 (02-2627-1184)

과정내용

- 1강 세계인권선언의 토대
조효제 교수 (성공회대학교)
- 2강 세계인권선언의 첫째 기둥(기본적 권리)
박준영 변호사 (박준영법률사무소)
- 3강 세계인권선언의 둘째 기둥(시민적 권리)
리아 사무국장 (한국사이버성폭력대응센터)
- 4강 세계인권선언의 셋째 기둥(정치적 권리)
임재성 변호사 (법무법인 해마루)
- 5강 세계인권선언의 넷째 기둥(경제·사회·문화적 권리)
하종강 교수 (성공회대학교)
- 6강 세계인권선언의 지붕
최훈 교수 (강원대학교)

심화 프로그램: 세계인권선언

성공회대학교 조효제 교수의 자문을 받아
세계인권선언의 토대, 4개 기둥, 지붕으로
구성된 6강의 강의를 구성
조문의 내용을 분석하는 수업 방식보다는
해당 권리가 현실에서 어떻게 작용하는지를 중점
적으로 학습

금천구

동네방네 행복도시 금천

동네방네 행복도시 금천

Question 4.

주민대상 인권강좌는 무슨 내용으로 해야 할까?

◆ 프로그램이 바뀐 이유: 만족도 평가, 세미나 결과 반영

- 매회 만족도 평가를 실시하여 의견을 반영
- ‘인권조례 제정 추진단 구성을 위한 세미나’의 의견 반영

◆ 주요의견 (2019년 상반기 만족도 평가 결과, 건의사항 중심)

- 기대보다 커리큘럼 구성이 매우 좋았다.
- 다음에는 심화로 사례토론 같은 시간이 있어도 좋을 것
- 저녁시간이 아닌 낮 시간에도 교육강좌 개설이 필요하다
- 환경권, 동물권 등 더 포괄적인 권리에 대한 최근의 논의 관련 이야기를 들어보고 싶습니다.
- 노동권리에 대해서 좀 더 자세하게 배우고 싶어요
- 어떠한 주제로도 인권수업이 진행되었으면 좋겠습니다

만족도 평가 및 교육 결과

구분	2017년	2018년	2019년
만족도 평균	4.5	4.3	4.73
1회 평균수강생	29명	27명	33명
수료인원	27명	29명	30명
총 수강인원	235명	214명	196명

Question 6.

주민 대상 인권강좌는 어떻게 해야 할까?

동네방네 행복도시 금천

Question 6.

주인대상 인권강좌는 어떻게 해야 할까?

- ◆ **방식 : 강의식, 토론식(세미나), 현장탐방 등**
- ◆ **토의 및 토론할 충분한 시간부여**
 - 2시간의 강의라면 90분은 강의, 30분은 질의응답
 - 특별 세미나 등 별도의 토론 및 토의시간 지정
- ◆ **교육 전 오리엔테이션 : 수료기준 등**
- ◆ **사전교육자료(수강생용)**
 - 과정의 목표, 강좌 별 연관 도서 및 강사 안내 등
- ◆ **사전교육자료(강사용)**
 - 과정 신청자 소개, 프로그램 전체 구성 등
- ◆ **교육 종료 시 만족도 조사 실시 및 피드백**

동네방네.행복도시 금천

◆사전교육자료(수강생용) 샘플

1. 교육의 필요성

- 1. 교육 필요성
 - 1. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 2. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 3. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 4. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 5. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 6. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 7. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 8. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 9. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)
 - 10. 시 (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21) (2016. 3. 21)

2. 교육의 내용

구분	주요 내용	비고
1. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
2. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
3. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
4. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
5. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
6. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
7. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
8. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
9. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
10. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	

3. 교육의 방법

본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다. 본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다.

3. 교육의 시간과 장소

구분	주요 내용	비고
1. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
2. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
3. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
4. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
5. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
6. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
7. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
8. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
9. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
10. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	

4. 교육의 대상

본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다. 본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다.

5. 교육의 신청 방법

구분	주요 내용	비고
1. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
2. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
3. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
4. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
5. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
6. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
7. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
8. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
9. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
10. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	

6. 교육의 문의처

본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다. 본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다.

7. 교육의 기대 효과

구분	주요 내용	비고
1. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
2. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
3. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
4. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
5. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
6. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
7. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
8. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
9. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	
10. 시 (2016. 3. 21)	시 (2016. 3. 21)	

8. 교육의 유의 사항

본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다. 본 강좌는 4시간 분량으로 구성되어 있으며, 강의와 토론, 현장탐방 등을 병행하여 진행될 예정입니다. 1시간의 강의 후 30분은 질의응답 시간을 가지며, 1시간은 현장탐방을 통해 인권 침해 사례를 직접 살펴보실 수 있습니다. 또한, 1시간은 토론 시간을 가지며, 인권 침해 사례를 통해 인권 보호를 위한 방안을 모색할 수 있습니다.

동네방네.행복도시 금천

Question 5.

주민 대상 인권강좌는 어디서 하는 것이 좋을까?



동네방네. 행복도시 금천

Question 7.

주민 대상 인권강좌는 인권부서만 할 수 있는 걸까?



동네방네. 행복도시 금천

◆ 주민대상 인권 배움터 (인권 학교) : 총 22회, 645명 수강

운영기간	과정명	내용	수강 및 수료
2017.10.30.~12.05. (8회, 각 2시간)	2017 금천구 주민 인권 배움터	- 인권감수성 향상 프로그램	총 235명 수강 (27명 수료)
2018.09.06.~10.25. (8회, 각 2시간)	2018 금천구 주민 인권 배움터	- 인권감수성 향상 프로그램	총 214명 수강 (29명 수료)
2019.03.25.~04.29. (6회, 각 2시간)	2019 상반기 금천구 주민 인권 배움터	- 세계인권선언 학습 프로그램	총 196명 수강 (30명 수료)

동네방네.행복도시 금천

◆ 주민대상 기타 인권 프로그램 : 총 12회, 1,085명 수강

운영기간	사업명	내용	수강인원
2018.03.08.(목) 2018.08.24.(화) 2019.03.20.(수) (총 3회, 각 40분)	공공일자리사업 참여자 안전·노동교육 (일자리창출과)	인권의 기본개념에 대한 이해 및 감수성 향상	공공일자리사업 참여자 701명 수강
2018.03.20.(화) 2018.06.26.(화) 2018.12.18.(화) (총 3회, 각 50분)	통장 예비학교 (마을자치과)	통장 대상 인권감수성 향상	신규 통반장 76명 수강
2019.03.05.(화) (총 1회, 120분)	뉴딜일자리 참여자 특별 인권교육 (아동청년과)	인권 감수성 향상	뉴딜일자리사업 참여자 15명 수강
2019.04.11.(목) (1회, 120분)	아동인권감수성 향상 특별교육 (교육지원과)	아동 인권 일반 및 학대예방을 위한 인권감수성 증진	지역아동센터 종사자 127명 수강

동네방네.행복도시 금천

◆ 주민대상 기타 인권 프로그램 : 총 12회, 1,085명 수강

2019.06.05.(수) (1회, 120분)	마음나누미 역량강화 교육 (교육지원과)	학교 상담 자원활동가를 대상으로 인권의식 강화	마음나누미 상담사 17명 수강
2019.06.11.(화) 2019.07.09.(화) (2회, 각 120분)	공공기관 인권경영 도입에 따른 인권감수성 증진교육 (금천구시설관리공단)	공공기관 인권경영 도입에 따라 직원 인권역량 강화	금천구 시설관리공단 임·직원 96명 수강
2019.06.18.(화) (1회, 120분)	고독사예방 주민 관계망 형성사업 (복지정책과, 가산동)	민-관-주민이 함께하는 복지와 인권교육	고독사예방 참여자 53명 수강
2019.09.18.(수) (1회, 90분)	자원봉사자 보수교육 (복지정책과, 금천누리종합복지관)	인권적 관점으로 사회복지 바라보기 연습	예정
2019.12월 (미정)	금천구 통통희망 나래단 (복지정책과)	사회복지의 인권적 관점	예정

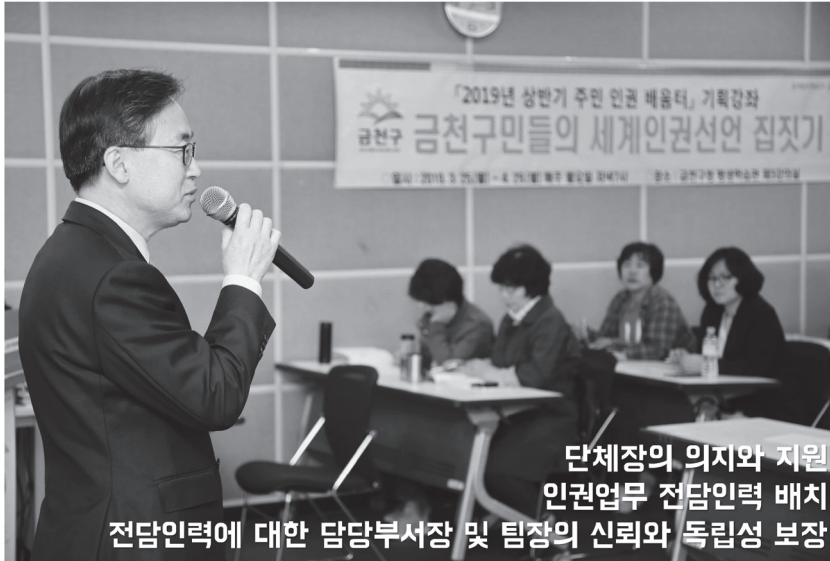
동네방네.행복도시 금천

동네방네.행복도시 금천

“인권담당 부서가 직접 예산을 수반하여 사업을 꾸리지 않더라도 얼마든지 지역사회에 인권 친화적 문화를 조성할 수 있다는 것이다. 그리고 각 부서에 인권행정이 스며드는 전략이야 말로, 인권정책의 지속가능성 측면에서도 훨씬 더 효과적일 것이다. 단, 인권담당 부서가 직접 정책을 수행하진 않더라도 교육과정에서 커리큘럼을 함께 논의하는 등의 협력은 필요하다.”

안시형. 2019. “지방정부 인권정책의 방향과 전략” 『인권연구』2019. 1:219-220

#결론 동네방네. 행복도시 금천
인권달성을 위한 첫 걸음으로서의 '주민 인권 교육'(1) : 배경



단체장의 의지와 지원
 인권업무 전담인력 배치
 전담인력에 대한 담당부서장 및 팀장의 신뢰와 독립성 보장

#결론 동네방네. 행복도시 금천
인권달성을 위한 첫 걸음으로서의 '주민 인권 교육'(2) : 배경

인권독서동아리
 금천구 독서동아리 지원사업

인권

인권이란 무엇일까요?
 인권이란 _____ 다.

인권에 관심있는
 금천구민 누구나

인권에 관련된 책을 읽고 토론
 인권에 관해 생각해보는 시간
 시간: 매월 1,3주 월요일 저녁 7:30-9시
 장소: 시흥4동 새재마을활력소
 (독산로 50길 105)
 문의: _____

www.sungjin.or.kr

「인권」의 기본이해와 감수성
 권사 조효재 성공회대 교수

「혐오 표현」은 어떻게 사회를 파괴하는가?
 권사 홍선수 숙명여대 교수

2018. 6. 20.(수) 9:30-11:30
 2018. 6. 26.(화) 13:00-15:00

2018. 6. 20.(수) 9:30-11:30
 2018. 6. 26.(화) 13:00-15:00

2018. 6. 20.(수) 9:30-11:30
 2018. 6. 26.(화) 13:00-15:00



주민의 적극적 참여와 능동적인 활동 (금천구 인권 독서 동아리 발족 및 활동 등)

#결론

인권달성을 위한 첫 걸음으로써의 '주민 인권 교육'(3) : 효과



전국 최초로 세계인권선언을 주제로 한 교육 프로그램 운영
(해당 커리큘럼은 주민 간담회에서 나온 의견과 논의를 바탕으로 개설)

#결론

인권달성을 위한 첫 걸음으로써의 '주민 인권 교육'(4) : 효과



전국 최초로 주민이 제정하는 인권기본조례 (추진 중)

동네방네.행복도시 금천

“지방정부는 사회권의 정책들이 실현되는 과정을 통해 모든 사람을 포용하는 방향으로 정책을 추진하고, 또 여러 교육과 프로그램으로 인권자력화를 추구할 수 있다. 또 자력화를 통한 지역 인권정책의 지속가능성을 확보하고 전문기관과의 협력으로 지역의 인권보장 수준을 높일 수 있다.

“이것은 주민과 가장 가까이에 있는 지방정부만이 가능한 일일 것이다. 인권의 진정한 달성을 위해 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부도, 인권조례제정을 포함하여 각자의 위치에서 할 수 있는 인권정책을 펼칠 때 우리는 비로소 인권의 달성을 위해 큰 한걸음을 내딛을 수 있을 것이다.”

안시형. 2019. “지방정부 인권정책의 방향과 전략” 『인권연구』2019. 1:222



경청해 주셔서 감사합니다.

동네방네.행복도시 금천

사회복지 종사자 대상 인권교육

김현정(국가인권위원회 인권교육기획과)

사회복지 종사자 대상 인권교육

국가인권위원회 인권교육기획과

김현정

돌봄 분야 사회복지와 지자체의 책무성

- ▶ 경제구조와 젠더 관계의 변화 등으로 돌봄의 공백 발생
 - 돌봄 공백은 개인 차원이 아닌 구조적으로 발생
- ▶ 돌봄의 사회화: 양육, 부양 등 기능의 '외주화'
 - 초기, 저소득 취약계층의 요보호 아동·노인에 대한 선별적 복지. 구제적 성격으로서의 복지 서비스
 - 이후, 도시 빈민, 돌봄 문제 심화로 국가적 책임으로 접근.
 - 일반재정, 사회보험재정의 확보를 통해서 재원의 공공성 확보, 반면 서비스 제공은 민간에 의존함.

(사례) 노인복지서비스의 공공성 왜곡 구조

- ▶ 한승주·최흥석(2015)의 노인복지서비스 구분
 - 제1시기: '노인복지 기반 조성으로 국가 책임이 공식화된 시기'
 - 제2시기: '1993년 노인복지법 3차 개정을 기점으로 민간기업 및 개인의 유료노인복지사업 운영 등 민간영역이 노인복지서비스 전달의 중요한 주체로 등장'
 - 제3시기: '2008년 기초노령연금제도의 도입과 노인 장기요양보험제도의 실시를 기점으로,' '바우처 방식을 통해 노인복지서비스가 영리기관을 포함하는 경쟁적 제공 체계로 전달되기 시작'한 시기



(사례) 장기요양보험제도의 공공성 왜곡 구조

- ▶ 장기요양보험 운영에 필요한 공공 자원 확보
 - (재원 구성) 장기요양보험료, 국가 및 지방자치단체 부담금, 본인부담금
- ▶ 영리목적의 민간 시설에 의한 장기요양급여 제공
 - 전체 재가요양기관 중 민간 시설은 80.94%, 요양시설은 69.2%
 - 영리를 목적으로 하는 기관들은 인건비, 식비 등 운영비, 인력에 대한 교육과 복지 등의 삭감을 통해서 이윤을 증가시키려고 함.
- ▶ 시장화된 서비스는 결국 서비스 질의 하락으로 이어짐.



국가적 책임의 지자체로의 분산

- ▶ 사회복지에 대한 국가적 책임이 법률에 의해 공식화
 - 노인복지법, 영유아보육법 등
- ▶ 사회복지에 대한 국가적 책임이 지방자치단체로 분산
 - 2000년대 지방분권화, 2005년 사업복지업무의 지방 이양
 - 보건복지부: 전국 차원 주요 정책 결정, 서비스 집행 지도·감독
 - 지방자치단체: 노인복지서비스 위탁 기관 설치 및 지정,
민간시설에 대한 관리감독 기능 수행

사회복지 인권교육 제도화와 현황

- ▶ ‘인권교육 제도화란 우리 사회 특정영역에서 인권교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 법령이나 내부 규칙 등에 인권교육 실시를 의무화하거나, 교육 훈련기관에 인권과정이나 각 과정에 인권과목을 개설하는 것을 의미’(김철홍)

사회복지 인권교육 제도화 특징 및 한계

- ▶ 인권교육의 법적 근거 및 시행체계 마련
 - * 국가 및 지방자치단체 인권교육의 법적 근거의 한계
 - * (사회복지 분야 제도화 특성) 종사자에 의한 인권침해 대응으로 접근(영유아보육법)
- ▶ 교육기관, 강사, 예산 등 인권교육 기반 확보 중요
 - 인권교육 강사의 자격 또한 제도화함.
 - * 사회복지사협회 강사 자격의 적절성

인권교육 대상으로서의 사회복지종사자

- ▶ 교육내용은 서비스 수급자이자 권리담지자(아동·노인)가 중심
 - 아동·노인의 특성에 대한 이해를 전제로 인권 실현에 대한 이론적이고 실천적인 내용으로서의 인권교육
- ▶ 교육대상자인 종사자에 대한 이해 중요
 - 종사자는 공적 서비스를 직접 전달한다는 점에서 중요
 - 그러나 종사자의 인권상황이 노인과 아동에 영향을 줌
 - 요양보호사 1인이 동시에 6명의 노인을 돌봐야 한다면?
 - * 24시간 기준, 노인 2.5명당 요양보호사 1명

사회복지분야 지자체 인권교육 추진 방향

- ▶ 지역사회 인권옹호자로서의 돌봄 종사자 역할 확대
 - ▶ 공무원/사회서비스 종사자 대상 직무교육 추진
 - ▶ 인권교육기관/전문기관과의 협력을 통한 의무교육 추진
 - ▶ 보호자 대상 인권교육 추진
-

인권위의 역할과 향후 나아갈길

- ▶ 인권교육 제도화의 확대
 - 국가 및 지방자치단체 인권교육 근거 법률 제정 노력
 - 돌봄 분야, 요양병원 간병인 등 인권교육 제도화
 - ▶ 지자체의 인권교육기관 지정을 위한 관계부처 협의
 - ▶ 인권교육 사각지대 지원 및 지자체 협력 모델 구축
 - 아동, 사회복지 공무원 등 분야 인권교육 실효성 제고
 - 사각지대 인권교육을 위한 인권위-지자체 협력 필요
-

제2세션

지자체 인권정책

< 발표1 > 지방정부의 인권정책기본계획 수립, 그 성과와 과제

이정은(창원대학교 사회학과)

< 발표2 > 인권영향평가 성북구의 사례

양선호(서울 성북구 인권센터장)



지방정부의 인권정책기본계획 수립, 그 성과와 과제¹⁾

이정은(창원대학교 사회학과)

1. 문제 제기

현재 한국사회에서 다양하게 시도되고 있는 인권제도 중에서 지역 주민의 삶과 가장 밀접하게 관련되어 있는 것이 지역의 인권정책 기본계획이라고 할 수 있다. 현재 지방정부들은 인권도시를 표방하거나 인권을 도·시정의 중심에 두면서 인권조례를 제정하고 인권기본계획을 발표하며 인권의 제도화에 앞장서고 있다.²⁾ 이 발표는 지방정부의 인권정책 기본계획을 중심으로 다음의 두 가지에 초점을 두어 검토하고자 한다.

첫째, 지역의 인권향상을 위한 목표는 무엇이며 인권기본계획에는 지역적 특성이 어떻게 반영되어 있는가? 둘째, 지방정부는 인권기본계획을 수립·시행·평가하면서 어떤 시스템을 제도적으로 구축해가고 있는가? 첫 번째 질문이 인권정책의 내용과 성격을 파악하기 위한 것이라면, 두 번째 질문은 안정적인 제도화를 위한 방법과 형식을 검토하기 위한 것이다. 이를 위해서 15개 지방정부의 인권기본계획과 관련 보고서 등 1차 자료를 검토하고 신문기사와 논문 등 2차 자료를 참고하였다. 인권은 보편적인 가치이지만 실천과정에서 매우 논쟁적이므로, 그것이 인권정책에서 구현되기 위한 방향을 고민해 보고자 하는 것이 이 발표의 목적이다.

한국사회에서 실질적 의미에서 인권의 제도화가 시작된 시기로는 국가인권위원회의 설립을 들 수 있다. 이 과정에는 유엔을 중심으로 하는 인권레짐(Human Rights Regime)이 구축되고 인권 거버넌스(Human Rights Governance)가 작동하는 국제관계와 국내의 민주화 진전도 커다란 영향을 미쳤다.

1) 이 글은 이정은(2018), “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로”. 『민주주의와 인권』 (18권 2호)의 글을 수정·보완한 것이다.

2) 인권도시에 대해서는 강현수(2010), 미류(2012), 인권레짐의 지역화에 대해서는 노현수(2012), 인권도시 광주의 사례에 대해서는 은우근(2009) 참조

국제인권규범(International Human Rights)의 국내이행이 문제시되었고 국내에서는 각종 인권 관련 법률과 제도가 만들어지기 시작하였다.

인권의 제도화가 진행되면서 우려의 목소리도 커지고 있다. 민주화 이후, 인권 관련 법과 제도가 확대되면서 인권의 저항적인 본래의 성격이 탈색되는 것은 아니냐는 지적이다. 인권의 제도화는 현존 권력체제 내에서 ‘덜 위협적인’ 방식이면서 권력이 용인할 수 있는 수준으로만 권리를 보장하려는 움직임의 숨은 의도라는 것이다.(Michael Freeman, 2005; 조효제, 2015)

이 흐름은 최근의 인권도시 논의에 대한 비판에서도 드러난다. 인권도시는 마르크스 전통의 급진적인 르페브르(Henri Lefebvre)를 이론적 자원으로 하고 있지만, 실상 자본주의의 모순을 드러내고자 하는 그의 이론을 ‘인권도시’ 안에서 제대로 살려내지 못한다는 것이다. 인권이 제도화되면서 인권은 주어진 체제 안에서 허용된 것만을 주장할 수 있는 자격으로 변질되었고 권리의 해석과 적용을 둘러싼 절차적 논의로 협소해지고 말았다는 것이 비판의 핵심이다.(서영표, 2012)

그렇다면, 지방정부가 진행하는 인권의 제도화 과정은 어떻게 평가할 수 있을까. 제도화된 인권을 차별과 불평등을 해소하기 위한 현실적인 장치로 활용할 수는 없을까? 인권의 제도화가 인권의 저항적 성격을 축소시키는 것이 아니라 시민사회운동과 긴장관계를 유지하면서 진행될 수는 없을까?

2. 인권의 제도화와 논점

김기곤(2013)에 의하면, 인권의 제도화(institutionalization of human rights)란 인권의 정당성을 확보하여 인권을 실현하기 위한 법률, 규범, 조직 등의 장치들을 의식적으로 구축해가는 과정을 말한다. 이 과정의 목표는 인권향상을 위한 도구적 장치를 마련한 후, 그것을 기반으로 인권의 가치가 하나의 안정적인 질서로 작동하는 것이다.

한국사회에서 인권이 군부독재기의 형식적인 제도화가 아닌, 정당성에 근거한 실질적인 제도화의 길을 걷게 된 것은 2001년에 국가인권위원회가 설립되면서부터라고 할 수 있다.³⁾ 국가인권위원회는

3) 국가인권위원회법 제1조에서 “이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립에 이바지함을 목적으로 한다.”

공권력에 의한 폭력뿐만 아니라, 사회관계에서 발생하는 광범위한 인권침해 문제를 조사하고 제도개선을 위해 정책 권고를 수행하는 역할을 담당해오고 있다. (국가인권위원회 연간보고서, 2002)

국가인권위원회가 한국사회에서 발생하는 다양한 인권침해를 구제할 수 있는 실질적인 역할을 하는 데에는 국내 인권단체들의 노력이 컸다. 인권단체들은 1993년 비엔나에서 열린 세계인권회의에 참석하여 국내 인권 실상을 알렸고 국제 인권 규범의 중요성과 국가인권기구의 필요성을 역설하였다.⁴⁾ 이 과정에서 중요한 논점은 인권을 어떤 목적으로 사용하는가였다. 이 발표에서는 인권을 제도화하는 과정이 정치적 목적을 위한 전략적인 것인가, 아니면 인권실현을 위한 실천적 목적에서 인가, 행위 주체는 정부인가 민간인가에 따라 다음과 같이 분석들을 구상해 보고자 한다. 그러니까 인권을 담론적 측면과 행위 주체의 측면으로 나누어 보았을 때, 담론적 측면에서 인권을 전략적으로 사용하는지, 실천적으로 사용하는지에 따라 구분 가능하다.

인권담론(discourse of human rights)은 제도와 실천을 둘러싸고 ‘인권’과 관련하여 논의되는 모든 것에 해당하지만, 그 중에서도 단순한 사실의 진술보다는 어떤 방식으로든 인권의 개선과 사회적 실천의 추동, 자기정당화 같은 효과를 노리는 전략적이면서도 실천적인 발화들과 연관된다. 전략적 담론은 행위자들이 본래 의도를 감추고 정치적인 목적에서 인권개념을 사용하는 것이고 실천적 담론이란 인권이 현실에서 보장될 수 있도록 이끄는 것을 말한다. 행위주체는 정부와 민간차원으로 구분할 수 있다. 이 글에서는 인권의 제도화 과정의 담론을 <그림 1>과 같이 구분하여 살펴보고자 하자.

영역 I 은 정부가 전략적 담론으로 인권을 이용하는 것으로, 정권의 정당화를 대내외적으로 인정받기 위해서나 다른 정치적 목적과 의도를 감추기 위한 수사(修辭)로 인권을 사용하는 경우이다. 대표적으로 한국의 1950~60년대 이승만·박정희 정권기에 인권을 체제 정당화에 사용했던 사례를 들 수 있을 것이다.

하지만, 정부가 인권을 전략적으로만 사용할 수 있는 것은 아니다. 사회 민주화가 진행되고 개인의 권리에 관한 관심이 높아지면서 정부는 주민들의 인권을 보장하기 위한 형식과 제도를 갖추지 않으면 안 된다. 인권 보호를 위한 법률을 제정하거나 주민들의 인권이 침해되었을 때, 구제받을 수 있는 실질적인 조치를 마련하며 인권의 제도화를 추진하게 된다. 이 과정이 정부의 실천적 담론인 영역 II 에 해당한다.

4) 인권운동 ‘창’의 「인권활동가에게 듣는 인권역사」(2017) 및 박래군(2014) 참조

<그림 1> 인권제도화 과정의 논쟁



민간에서의 인권 담론도 전략적 담론과 실천적 담론으로 나누어 볼 수 있다. 영역 Ⅲ은 민간에서 인권을 전략적으로 사고할 때에는 정부가 대외적인 정당성을 인정받기 위해 가입한 국제인권규약의 준수 여부를 폭로하고, 국제사회의 위상을 강조하며 실질적인 인권보장을 이끌어 내하고자 하는 활동들이 이에 해당된다. 또한, 인권 보호를 빌미로 개인의 사리사욕을 챙기는 데에 인권을 이용하는 경우도 이에 해당할 것이다. 영역 Ⅳ의 민간부문에서는 ‘인권보장’ 자체가 목적이 되도록 요구하는 실천 담론이 주를 이룬다. 실천 담론에서는 사회적 약자의 인권신장과 사회 전반적인 인권수준이 향상되도록 견인하는 인권운동이 이 부문에 해당된다.

그러나 한국사회에서 진행되고 있는 인권의 제도화는 영역 I 과 영역 II의 차원이 혼용되어 있다. 민간영역에서는 구체적인 인권보장을 원하지만, 정부는 전략적 입장에서 인권정책을 선점하기도 한다. 그리고 정부의 실천 담론이 작동할 때 인권운동의 과제는 더욱 복잡해진다. 예를 들어, 국가인권위원회의 설립 초기에서부터 사회단체와 행정부, 민간과 정부의 시각 차이가 매우 컸다. 민간에서는 영역 Ⅲ에 해당하는 전략적인 행동에 대해 비판하면서 국가인권위원회가 정권에 종속되지 않은 독립기구로서 한국사회의 수많은 인권침해를 막을 수 있기를 바랐다. 그러나 사회단체가 정부의 실천에 참여하고 논의를 이끄는 과정에 의견 차이와 갈등이 발생하였다.⁵⁾ 민간의 참여가 영역 II의 실천적 담론을 강화하는 방법으로 여겨졌지만, 실천적 활동을 중요시하는 민간 영역의 활동을 반대로 위축시키는 결과를 가져오기도 하였다.

일반적으로 인권이 제도화되는 것과 제도화된 인권이 작동하여 주민의 인권을 보호하는 것은 별개의 문제이다. 특히, 주민의 참여나 요구와 관련 없이 정부의 전략적인 목적을 위해 인권 제도가 위로부터 시작되었을 경우, 제도화된 내용들은 다시 현실에서 시행되면서 주민들에게 재확인받는

5) 경향신문. 2011.10.31. 25일 출법, 국가인권위 ‘작은 정부’ 역행 논란; 2001.11.1. 작은 정부와 국가인권위 조직

과정을 거치는 것이 필요하다. 이렇게 볼 때, 영역Ⅱ인 지방정부의 실천담론에서 제도화의 목표는 인권정책이 주민들에게 얼마나 체감가능한 지, 그리고 정치적 영향에 따라 쉽게 좌우되지 않는 인권보호체계가 얼마나 마련되어 있는지 등과 관련 있게 된다.

3. 지방정부의 인권기본계획 제정 과정

1) 인권제도, 인권규범과 정책

법무부는 2007년부터 제1차 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights, 2007~2011)을 수립하여 국가 단위의 인권보장을 위한 계획을 구체화하였다. 제2차 NAP(2012~2016)에 이어 제3차 NAP(2018~2022)에서는 다음과 같은 일곱 가지의 정책과제를 제시하였다. (1)모든 사람의 생명·신체를 보호하는 사회 (2)모든 사람이 평등한 사회 (3)모든 사람이 기본적 자유를 누리는 사회 (4)모든 사람이 정의실현에 참여하는 사회 (5)모든 사람이 더 나은 미래를 추구하는 사회 (6)모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회 (7)인권의식과 인권문화를 높여가는 사회 (8)인권 친화적 기업 활동을 위해 함께 노력하는 사회가 그것이다. 정책과제들은 추상화된 언어로 정리되어 있지만, 국가의 인권비전과 목표를 포괄적으로 담고 있다. 국가차원의 인권정책기본계획이 있듯이, 지방정부의 인권기본계획은 ‘국가인권정책기본계획’을 지방정부 수준에서 수립하는 것이고 지방정부 차원에서 인권정책의 기본 방향과 실천 방안을 제시하는 것이다.⁶⁾

지역에서 인권기본계획을 수립하기 시작한 것은 2010년대에 들어서 각 지자체가 ‘인권도시’를 표방하며 지역인권레짐을 구축해가던 과정에서이다. 지자체는 인권도시로의 기원을 찾으며 지역적 수준에서 인권실현을 표방하기 시작하였고 이런 현실은 무엇보다도 “인권”이 한국사회에서 승인을 받게 되었다는 것을 의미한다. 지자체에서 인권레짐을 구축하기 위한 첫 번째 단계는 인권조례의 제정이다. 인권의 이행체계에서 보면, 국가수준의 헌법과 인권법령이 있고 이행기구로 정부와 국가인권위원회가 있듯이, 인권조례는 지자체의 인권책무를 실현하기 위한 규범이다. 인권조례는 지자체가 지역주민의 실질적인 인권보호를 위해 지역인권보장체계를 구축할 수 있는 토대이다.

6) 각 지방자치단체마다 ‘인권증진기본계획’, ‘인권정책기본계획’, ‘인권보호 및 증진기본계획’ 등 기본계획명이 다양하다. 이를 통칭하여 ‘인권기본계획’이라고 명명하도록 한다.

유엔 인권이사회는 2013년 「지방정부와 인권에 관한 결의안」을 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조했다. 국가인권위원회 또한 2012년과 2017년에 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민들의 실생활에서 인권을 증진하는 데에 주요하게 기능할 수 있다고 판단, 지자체에 인권조례를 제정하고 확대할 것을 권고하였다.⁷⁾ 한국의 지자체에서는 <표 1>과 같이 2007년에 광주광역시를 시작으로 2010년에는 경남과 전북이 인권조례를 제정하였고, 2012년과 2013년도에는 서울을 비롯하여 부산, 충남, 전남 등 대부분의 광역자치단체들이 인권조례를 제정하였다.⁸⁾

인권규범에 근거하여 주민들의 삶과 밀접하게 연관된 인권행정을 펴는 것이 인권정책이라면, 인권을 행정의 주요 지향점으로 삼은 것이 바로 인권기본계획이다. 인권기본계획은 지방정부 차원에서 인권의 방향성을 제시하는 종합계획이고 기본적인 틀이며 지방정부의 행정을 인권적 관점에서 해석하고 통합하는 종합적인 실행계획이다.

<표 1> 지자체의 인권조례와 인권기본계획 수립 현황

지역	조례명(제정연도)	인권기본계획 수립	소관부서
광주	광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2007)	2011/2018	인권평화협력관
전북	전라북도 인권증진에 관한 조례(2010)	2016	자치행정국 자치행정과
부산	부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)	2014	기획관리실 기획행정관
충남	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례(2012)	2014	자치행정국 자치행정과
전남	전라남도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)	2016	자치행정국 자치행정과
서울	서울특별시 인권기본조례(2012)	2013/2018	인권담당관
울산	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)	2015	행정지원국 자치행정과

7) 「인권위, 지방자치단체장에게 인권기본조례 제.개정 권고」(2012.4.14.) 국가인권위원회 참조

8) 한국인권재단 인권도시 아카이브 ‘지자체 인권조례 제정현황’(http://blog.naver.com/khrf_hrcity) 참조

지역	조례명(제정연도)	인권기본계획 수립	소관부서
대전	대전광역시 인권보장 및 증진조례(2012)	2015	자치행정국 자치행정과
경남	경상남도 인권증진조례(2013)	-	기획조정실 법무담당관
강원	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)	2015	총무행정관
경기	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)	-	자치행정국 자치행정과
경북	경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)	-	안전행정국 자치행정과
충북	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)	2016	안전행정국 자치행정과
세종	세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014)	2016	안전행정부복지국 자치행정과
대구	대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014)	2018	기획조정실 법무담당관
제주	제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2015)	2017	특별자치행정국 자치행정과

※ 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 지자체별 인권기본계획, 『전북 인권보호 및 증진기본계획』(2016, 17) 참조

위의 <표 1>과 같이, 2018년 4월 현재, 17개의 광역자치단체 중 인천을 제외한 16곳의 광역단체에서 인권조례를 제정하였고 그 중에 인권기본계획을 수립하고 있는 곳은 광주, 서울, 부산, 충북, 충남, 강원, 울산, 대전, 전남, 전북, 세종, 제주 등이며 통상 4년~5년 단위로 기본계획을 수립하고 있다. 광주와 서울이 유일하게 2차 인권기본계획까지 수립하고 있으며 인천과 경북, 경남, 대구광역시는 인권기본계획을 수립하지 않고 있다.

그러나 인권조례의 제정과 인권기본계획 수립이 인권향상을 위한 목적이 아님을 보여주는 사례들이 발생하면서 인권의 제도화에 대한 논란이 일고 있다. 대표적으로 충남지역의 인권조례를 둘러싼 논쟁과 경남·북 지역의 인권조례 제정 이후 후속조치들을 취하지 않는 경우를 들 수 있다. 충남의 경우는 다른 지역보다 비교적 빠른 시기인 2012년에 ‘충남 도민 인권증진에 관한 조례’를 제정하였다. 그러나 인권조례가 제정된 지 6년이 지난 2018년 2월 2일, 충남도의회는 인권조례

중 차별금지 항목을 문제 삼으며 “인권조례가 도민 간 갈등을 부추기고 동성애를 조장하고 있어 이로 인한 인명 손실이라는 흠결이 있다고 판단된다”며 인권조례를 폐지하였다.⁹⁾ 이에 대해 충남은 4월 16일 충남도의회가 재의결 처리한 충남인권조례를 공포하지 않고 대법원에 폐지조례안 재의결에 대한 무효확인 소송을 제기해 놓은 상태이지만, 도의회는 5월 10일자로 폐지조례안을 공포해버리고 말았다.¹⁰⁾ 인권조례를 둘러싼 이런 갈등은 2018년 6.3 지방선거를 앞두고 더욱 확대되면서 기초단체에서도 제정된 지 겨우 5개월이 된 인권조례를 폐지해버리는 일이 발생하고 있다. 최근 유엔인권이사회에서는 인권조례 폐지 결정에 항의하며 “한국의 일부 보수 종교단체가 성적지향과 성별 정체성을 근거한 차별 보호를 약화시키려 한다”며 정부의 답변을 요구하기도 하였다.¹¹⁾

경남·북 지역은 국가인권위원회의 표준조례안에 근거해 2013년에 각각 ‘경상남도 인권증진 조례’와 ‘경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례’를 제정하였다. 그러나 법무담당관에서 조례를 제정한 후, 조례의 이행기구를 따로 두지 않고 지역주민들의 실생활과 연관된 인권기본계획도 수립하지 않고 있다. 이렇게 인권조례의 실효성을 확보하기 위한 이행기구들을 두지 못하는 곳이 상당한데, 처음에는 다른 지역과의 차별화를 선언하며 주민의 권리를 중시하겠다고 하였지만, 인권전담부서를 두고 있는 곳은 광주와 서울 등에 한정되어 있고 대부분은 자치행정과에 인권팀으로 개편되어 있다.¹²⁾

지자체에서 인권조례 제정 이후, 조례를 폐지하여 인권행정 전체를 무효화하거나 조례제정은 빠르게 진행되었어도 이행에 소극적인 이유는 조례 제정과정에서 인권행정에 대한 의지가 반영되지 않았기 때문이다. 인권조례의 필요성에 대한 인식이 부족한 상황에서 국가인권위원회의 ‘권고’라는 하향식 방식이 확산되었고 쉽게 제정된 만큼 조례는 “있어도 그만, 없어도 그만”인 형식적인 것이 되었다.

9) 2018.1.16. 김종필 의원이 충남인권조례 폐지 조례를 대표 발의한 후 6.13 지방선거의 충남도지사 후보는 “동성연애를 조장하는 인권조례는 아주 잘못된 생각”이라며 “도정을 맡게 되면 조례 폐지는 물론 많은 도비를 들여 인권교육에 헛돈을 쓰고 있는 인권센터 문제도 깨끗이 정리할 것”이라고 말하기도 하였다. 노컷뉴스. 2018.05.14. “이인제, 충남인권조례 폐지하고 인권교육 바로잡겠다”

10) 충남도는 무효확인소송 판결까지 폐지조례에 대한 효력이 발생하지 않도록 집행정지도 신청하였으나 충남도의회는 5월 10일 충남인권조례 폐지 조례안을 공포했다. 경향신문. 2018.5.14. “충남 시민사회, 도민 인권 짓밟는 자유한국당 즉각 해체하라”

11) 충북일보, 2018.05.17. 인권조례와 동성애

12) 지방자치단체의 인권조례에 대한 평가와 과제에 대해서는 홍성수(2012), 개별지역의 인권조례제정 운동에 대해서는 김종섭(2011), 안진(2011) 참조

이런 현상은 인권이 정치적인 기회구조에 따라 휘둘리는 한국사회의 특수한 현실과도 관련 있다. 인권조례를 제정하면서도 집행에 대한 고민이 없었으며 그것을 구체화하는 과정에서 정치적인 부담을 고려하여 표준안을 바탕으로 부담스러운 내용은 삭제하거나 수정하는 방식으로 진행된 것이다(나혜수, 2014:101). 따라서 인권조례의 제정 유무로 지자체의 인권도시에 대한 의지를 파악하기는 어렵게 되었고 인권기본계획이라는 구체적인 사업계획을 통해 인권행정에 대한 의지를 평가할 수밖에 없게 되었다.¹³⁾

이처럼 인권기본계획은 인권조례 제정과는 차원을 달리하는 문제이다. 인권조례에 근거하여 지자체에 맞는 정책과제를 도출해내야 하고 그것이 실현되고 이행되는 과정에서 주민들의 실질적인 인권이 향상될 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 인권기본계획을 분석하는 것은 인권의 제도화의 방향을 알 수 있는 바로미터라고 할 수 있다.

2) 인권기본계획의 목적과 지역성

인권기본계획의 정확한 명칭과 구조는 지역별로 조금씩 차이가 있지만, 기본적인 형식은 지자체 인권정책의 비전과 목표, 전략과 구체적인 추진과제로 구성되어 있다. 비전에서 지자체가 인권기본계획을 통해 실현하고자 하는 장기적인 전망을 제시하고 목표와 전략을 통해 어떤 세부과제들로 비전을 구체화할 것인지 드러낸다. <표 2>는 지방정부의 인권정책에 대한 비전과 배경, 사업을 정리한 것이다. 지자체가 인권정책의 근거를 어디에 두고 있는지, 어떤 지역적 차별성을 드러내고자 하는지 알아보려고 한다.

13) 각 지자체의 인권전담 기구가 설치되어 있는 상황은 현재로서는 매우 부족한 수준이며 인권센터나 인권담당관을 따로 둔 지자체는 서울과 광주 등 일부에 불과하다.

<표 2> 지방정부 인권기본계획의 비전과 지역적 특성

지역	인권기본계획의 비전	기간	배경	지역 특성 사업
광주	시민을 품고 세계와 연대하는 공존과 포용의 인권공동체 광주(2차)	2018 ~2021	5.18민주화운동	사회적 약자별 기본계획 구체화, 인권마을사업
서울	함께 누리고 포용하고 참여하는 인권특별시 서울(2차)	2018 ~2022	다양한 가치들이 공존하는 글로벌 도시, 차이를 포용하는 개방적 인권공동체	아르바이트 청소년노동권, 갑질 근절 및 예방, 자살율을 줄여가는 도시
부산	누구에게나 평등한 글로벌 인권도시 부산	2014 ~2018	글로벌인권도시로의 인프라	무장애인권도시 메뉴얼, 노동인권센터, 인권자료실
충남	모두가 행복한 인권 충남	2015 ~2019	차별·수탈에 대한 저항의식, 인권평등, 민주 가치	송전로 주변지역주민, 태안유류유출사고 피해지역주민대상
경기	모두가 활짝 웃는 따뜻하고 복된 인권도시	2015 ~2020	.	사회적 약자의 보건복지, 인권지향적 도시환경조성
전남	義로운 고장, 인권이 살아 있는 생명의 땅 전남	2016 ~2020	임진왜란, 동학농민혁명 광주학생운동 등을 아우르는 義의 고장	농번기 마을 공동급식 지원, 섬지역 생활불편해소, 오백지 교통, 영화, 독서문화환경조성
울산	인간의 존엄과 가치가 실현되는 인권도시 울산	2016 ~2020	.	노동의 역사를 기억하는 도시, 노동복지타운 조성
대전	시민을 행복하게, 대전을 살맛나게	2016 ~2020	을미의병근거지 3.8민주주의 의거	여성과학기술인 연구단절 예방, 농촌건강장수마을 육성
강원	사람/환경/평화, 인권도 강원	2015 ~2019	세계적 생태환경의 보고, 분단지역	자연과 인간이 함께 숨쉬는 환경도시, 비무장지대와 인접한 인권평화도시
충북	모두가 함께 하는 인권 충북도 실현	2016 ~2020	의병배출, 독립운동, 민주화운동	노인이동권, 수화언어 기본법, 북한이탈주민지원, 존엄사할 권리 연구
세종	인권중심, 행정중심 세종시	2016 ~2020	계획행정도시, 도농복합도시	무장애도시, 어르신행복도시, 다문화국제도시 등

지역	인권기본계획의 비전	기간	배경	지역 특성 사업
전북	존중과 공감의 인권도시 전북	2017 ~2021	.	인권행정 우수 읍면동지정, 방문형 인권상담
제주	평화와 인권의 섬 제주	2018 ~2020	4·3사건, 재일제주인, 간첩조작사건과 개발·보전의 대립, 세계평화의 섬 지정	소수자 인권운동장, 제주인권회의, 국제평화와 인권의 섬 구축, 평화와 인권가치 확산 ODA
대구	인권을 실현하는 시민행복도시 대구	2018 ~2022	국난극복과 민주화, 시민정신의 발원지, 국채보상운동과 2.28민주운동 등 근·현대를 아우르는 시민정신의 고장	사회적 약자의 인권보장, 인권존중 지역문화 확산, 인권도시 환경조성, 인권보장 및 증진체계 구축

※ 위 자료는 각 지방정부의 인권기본계획에 근거하였으므로 배경이 누락되어 있는 지역은 배경이 없는 것이 아니라, 배경을 따로 기술하지 않았기 때문임

한국에서 가장 먼저 인권도시를 선포한 광주는 5.18 민주화 운동의 역사와 정신을 “인권평화도시”로 이어가고 있다.¹⁴⁾ 광주는 민주화사업을 계승하고 ‘아시아 인권현장’ 선포 등 지금까지 축적해온 광주만의 특성을 기반으로 인권행정을 펴면서 “공존과 포용의 인권공동체”를 강조하고 있다.¹⁵⁾ 서울도 2012년에 인권도시를 선포한 후 다양한 가치가 공존하고 있는 서울의 특성을 반영하여 시민의 관점에서 “인권을 누리고 포용하고 참여하는” 글로컬 도시(Global+Local: Glocal city)를 기획한다.¹⁶⁾ 산은 국제교류의 지리적 이점을 배경으로 “글로벌 인권도시”를, 제주는 4.3항쟁을 근거로 “평화와 인권의 섬”을, 강원도는 38선을 경계로 하는 분단지역이면서 세계적 생태환경의 보고를 자원으로 “사람/환경/평화”를 비전으로

-
- 14) 2011년부터 매년 세계 인권도시 포럼(WHRCF)을 개최하며 인권도시의 비전과 전략을 국제협력을 통해 강화하고자 한다. 세계인권도시포럼은 광주광역시가 인권도시 건설과 추진경험을 다른 인권도시들과 서로 나누고 배움으로써 역량을 강화하고 국제협력을 도모하는 데 그 취지를 두고 2011년부터 5·18민주화운동 주간에 연례포럼으로 개최하고 있다. 이에 대해서는 <http://www.whrcf.org> 참조
 - 15) 광주시는 인권지표체계를 광주의 인권상황(인권실태와 인권정책의 목표 등)과 연관시켜 현실적이고 실천적인 지표영역과 항목들로 선별한 5대 영역, 18대 인권도시 실천과제를 선정했다.
 - 16) 서울시는 2012년 9월 28일에 제정된 서울시 인권기본조례에 따라 2013년에 인권기본계획을 수립하고 인권센터와 인권담당관을 설치하였다.

제시하고 있다. 전남은 의병항쟁과 민주화 운동의 진원지임을 근거로 “羲로운 고장”을, 세종은 계획된 “행정도시”의 특성을 인권비전에 반영하고 있다.

이처럼 지자체들은 인권도시의 근거를 각 지역의 지리·문화적 특성과 역사적 경험에서 찾고자 하며 권력에의 저항, 민주화 운동에 기반하여 평화의 가치를 제시한다. 이런 경향은 인권도시를 표방한 해외사례와 유사하며 군부독재에 저항한 아르헨티나의 로사리오와 광주가 유사하다. 오스트리아 그라츠 같은 도시는 나치집권 시절 유대인 탄압을 선도했지만, 부끄러운 과거를 반성하며 관용적 문화도시를 표방한 인권도시이고 스페인 바르셀로나, 캐나다 몬트리올 등은 다인종·소수자들의 사회통합을 인권프레임으로 제시하고 있다.(강현수, 2014:28~30)¹⁷⁾ 이들 인권도시들이 국내에 소개되면서 지자체들은 영향을 받기도 하였다.

각 지자체의 지역적 특성을 반영하되 무엇보다도 중요한 것은 인권도시로의 근거를 현실의 제도화 과정에서 어떻게 구현해가는가이다. 인권을 정치적인 슬로건으로만 사용하는 것이 아닌, 주민들의 실생활과 연관되어 구체화하는 것이 인권기본계획의 지역적 성격을 보여주는 것이다. 이를 위해 일부 지자체는 지역민들의 인권의식을 조사하고 지역의 인권실상을 파악하여 인권기본계획에 반영하고자 하였다.

부산, 강원, 전북, 충북, 세종 등에서 지역민들과 전문가들의 인권의식을 조사하였으며 그 결과를 보면, 공통적으로 사회적 약자의 권리보호와 인권교육의 필요성, 지역민의 권리 향상을 중요하게 생각하고 있다. 흥미로운 점은 공무원이 지역민들에 비해 인권상황을 긍정적으로 평가하고 있다는 점인데, 지역 인권문제에 책임을 져야 할 공무원들과 지역민들 간의 눈높이의 차이가 드러나고 있다.¹⁸⁾

<표 2>의 지역특성사업은 다른 지자체에는 없는 해당 지역의 사업들을 골라서 정리한 것이다. 이를 바탕으로 지자체는 지역적 특성에 맞는 인권정책을 발굴하고자 하고 있으며 그것은 구체적인 사업으로 드러난다. 이를테면, 광주의 경우, 인권지표와 지수개발로 인권과 관련된 구체적인 실천계획을 세워 인권도시로서의 차별전략을 선도적으로 구사했다.¹⁹⁾ 2차 인권기본계획에서는 사회적 약자별로 기본계획을 수립해서 인권행정의 연계성을 더욱 높였다. 울산은 노동의 역사를 기억하는 도시로서 노동 복지타운을 조성, 대전은 여성과학기술인의 연구단절을 예방하는 정책을 제안하고 있다. 강원은

17) 『인권도시백서』(2014, 7~8)에서는 인권도시의 유형을 과거청산형, 사회통합형, 미래혁신형, 국제화형으로 구분하기도 하지만, 구분의 근거가 명확하지 않아 큰 의미는 없어 보인다.

18) 강원도 인권기본계획, 충북인권기본계획 참조

19) 그러나 5.18정신의 구현을 인권도시의 자원으로 활용하는 것에 대해서도 광주시민들 간 의견차가 있는 것으로 조사되었다. 이에 대해서는 『2018~2022 광주시 인권증진 및 인권도시 기본계획』 참조

지역의 여건 및 사안의 중요성, 시급성을 감안하여 실행과제 중 반드시 추진하길 바라는 10개 핵심 과제를 제시했다.²⁰⁾ 충남은 도농복합 지역 환경에 기반한 인권사각지대 즉, 태안 유류사고 피해자, 송전탑 주변 주민들, 농어업인 등을 발굴한 점이 특징적이다. 충북은 수화언어기본법과 존엄사할 권리연구가 과제로 제시되어 있고 서울은 아르바이트 청소년 노동권과 성희롱 성폭력 및 갑질 근절 및 예방을 주요과제로 다루는 것도 새롭다.

따라서 인권의 제도화 과정의 목표와 성격은 전략적이면서도 실천적으로 진행되고 있다고 보아야 할 것이다. 각 지자체가 기본적으로 구상하는 인권기본계획은 (1)사회적 약자 중심 (2)공무원과 시민을 위한 인권교육 (3)시민사회와 유기적인 협력을 중심으로 구성되어 있는데, 진행상황에 있는 현재, 그 성과를 판단하기는 어렵다. 그러나 인권기본계획을 다른 지자체보다 빨리 수립한 광주와 서울의 경우도 그렇고, 최근에 인권기본계획을 수립한 지역일수록 지역에 근거한 내용이 구체적이다. 기본계획이 어느 정도 수행된 후 그 성과를 판단해야겠지만, 현재로서는 인권기본계획을 수립하지 않은 지방정부는 주민들의 인권 개선에 대한 의지와 인식이 낮다고 볼 수밖에 없다.

4. 지방정부의 인권보호 시스템

1) 정책의 수립과 이행, 평가의 분리

지방정부에서 인권기본계획을 수립해온 과정은 크게 세 가지 방법으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부 산하 연구원이나 대학의 산학협력단을 통한 외주형식의 기본계획 수립. 둘째, 지방정부 산하의 인권위원회나 전문가 자문위원회를 통한 자체 수립. 셋째, 첫 번째와 두 번째 방법을 융합하여 용역을 발주한 후, 지방정부 인권위원회 등의 검토를 통한 계획 수립한 경우이다. 대부분의 지자체가 외주형식을 취하고 있고 서울의 경우, 1차 인권기본계획을 세 번째 방법으로 수립하였다. 자체적으로 인권기본계획을 수립한 곳은 광역자치단체에서는 찾아보기 힘들고 서울시의 기초단체 중 은평구가 유일한 것으로 파악되고 있다.

20) 10대 과제는 인권추진체계 정비, 인권교육, 인권향상제도, Universal Design도시 강원, 평창동계 올림픽을 인권/환경/평화올림픽으로, 안전하고 풍요로운 강원도민, 공공 보건·의료체계 확대, 사회적 약자 인권증진, 도민참여 활성화, 시민사회 인권네트워크 구성이다.

그러다 보니, 인권조례 제정과정과 유사한 문제가 반복되고 있다. 인권의 제도화가 내적 동력에 의해 진행되기보다는 계획을 수립하는 기관과 이행하는 담당자들이 분리되면서 인권기본계획은 때가 되면 수립해야 하는 형식적인 것이 되고 만다. 기본계획을 수립하는 입장에서는 지방정부에서 인권의 가치가 구현될 수 있도록 전략과 비전을 고민하여 이상적인 사업을 제안하지만, 정작 정책을 수행하는 담당자들은 이 사업이 인권기본계획인지, 왜 인권사업을 기본계획에 맞춰서 따로 수행해야 하는지 파악조차 하지 못하는 경우가 많다.

<표 3>은 서울시의 제1차 인권기본계획에 대한 사업담당자의 인지도를 교차 분석한 결과이다. 먼저, 서울시의 인권기본계획 사업 담당자들을 대상으로 자신이 인권계획의 추진사업에 참여했는지의 인지여부를 조사한 결과, 30%만이 인권기본계획 사업을 알고 있었다. 위 표에서 보듯이 인권기본계획을 어느 정도 인지했다고 응답한 경우(“해당 내용을 개략적으로 알고 있다”, “해당 내용을 자세히 알고 있다”)는 70명(51.9%)이지만, 그들 중 38명(54.3%)이 인권기본계획 사업에 참여하지 않았다고 응답하고 있다.

<표 3> 인권기본계획 인지도와 담당자 참여 인지여부(단위: 명)

		담당자 참여 인지여부		총계
		참여	비참여	
인권정책 기본계획에 대한 인지도	전혀 모른다	0	16	16
	이름은 들어봤다	9	40	49
	해당 내용을 대략적으로 알고 있다	18	31	49
	해당 내용을 자세히 알고 있다	14	7	21
총계		41	94	135

※출처: 서울시 제1차 인권정책기본계획 모니터링 보고서 p.133쪽 재인용

이런 결과가 나오는 이유는 여러 가지 요인이 있겠지만 수많은 기본계획 중에 자신의 업무가 어떤 기본계획에 해당하는지 명확하게 알고 있지 않고 인권기본계획수립 단계에서부터 실무에 참여하지 않는 경우가 많기 때문이다. 실지로 지자체의 인권담당관은 “인권정책이 무엇인가, 공무원이 담당하는 사업은 모두 인권사업이 아닌가?”라고 반문하기도 하였다. 담당자들은 인권기본계획을 이행한다고 생각하기보다 자신들이 맡은 고유의 업무를 수행하는 것뿐이라고 답한 경우가 많았다.²¹⁾

“부서에서는 인권정책이라고 생각하지 않는 거예요. 그냥 자기네 맡은 부서의 일을 하고 있다. 그런 느낌으로 하는 거거든요. 그런데 이제 자기들이 하고 있는 일을 따로 수합해 달라고 하니깐 짜증이 나는 거죠”

“실효성은 딱히 없는 것 같아요. 대부분의 공무원들이 그렇게 크게 신경 안 쓰거든요. 왜냐면 그렇게 들어가 있는 게 굉장히 많아요. 인권기본계획 뿐만 아니라 저희 내부적으로도 여기에 넣어라, 저 기에 넣어라 하는 게 많고. 결국에는 인권기본계획의 방향에 맞춰서 가는 게 아니라 자기 사업을 하는 거고...”

인권기본계획을 수립하는 전문가 그룹과 정책을 이행하는 행정가 간의 비대칭성은 정책의 효과를 떨어뜨리는 문제를 발생시킨다. 전문가 중심의 계획에 대해 정작 담당자들은 업무가 논의되는 과정에서 소외되면서 사업을 파악하기도 전에 업무를 수행한다. 또한 일상적인 업무를 인권기본계획이라는 이름으로 묶어 놓았을 뿐, 별다른 차별성을 느끼지 못하는 경우가 많다. 이런 상황은 당분간 인권이 제도화되는 과정의 과도기적 현상으로 지속될 것으로 보인다.

그러므로 인권기본계획의 수립과정에는 이행의 주체들이 쌍방향으로 소통하고 조정하는 것이 필요하다. 인권을 제도화하는 과정에서 가장 커다란 걸림돌이 무엇인지, 즉 단기간의 수치화된 실적으로 드러날 수 없는 인권사업의 평가방식이 문제인지, 시민사회의 요구가 어느 부분에서 인권행정과 부딪히는지 조율과 논의가 필요할 것이다. 인권담당자들의 전문성을 높여서 계획을 수립하는 과정에서부터 실무자를 중심으로 사업이 진행될 수 있도록 해야 한다. 전문가들이 이상적인 사업(안)을 제안하고 행정가들은 사업을 구체화하여 실현할 수 있는 방안을 제시하면서 상호협조와 조정이 필요한 시점이다.²²⁾

인권기본계획을 수립하는 과정에서 전문가의 의견 못지않게 중요하게 고려되어야 하는 것이 주민들의 의견이다. 필요에 따라서는 시민들이 참여하고 주도하는 참여형 인권정책을 구상할 수도

21) 서울시(2017), 『서울시 인권정책 제1차 5개년 기본계획 정책모니터링 보고서』 p.136-138

22) 이런 상호협조는 관련 기관장들이 참여하는 ‘인권정책협의회’ 같은 형식으로 고려해 볼 수 있다.

있다. 이것은 크게 두 가지의 장점이 있다. 첫째, 시민들의 인권도시에 대한 관심을 불러일으켜서 정책적 효과를 극대화시킬 수 있고 둘째, 시민들 스스로의 인권역량(Human rights empowerment)을 강화하는 계기가 되어 인권도시의 주체로 성장할 수 있다.²³⁾

시민참여형 인권정책은 다른 사안들과 달리 더욱 엄밀해야 한다. 만약 시민들을 정책결정과정에서 일종의 ‘들러리’로 전락시킬 경우, 참여자의 존엄성에 심각한 훼손을 가져오게 되면서 지방정부가 수행하는 인권정책과 행정에 더 큰 불신을 낳을 수 있다. 반대로 인권의 원칙에 어긋나는 내용을 시민들의 의견이라고 무작정 요구할 경우, 그에 대한 대비책도 마련해야 할 것이다. 따라서 시민들을 참여시키는 인권정책은 ‘참여’만이 목적이 아니라, 인권의 원칙에 벗어나지 않는 내용의 시민참여가 정책으로 이어지면서 시민들이 ‘인권도시의 주체’로서 역량을 확장해갈 수 있도록 해야 할 것이다.²⁴⁾

2) 관료제와 인권행정의 부조화

한국의 관료주의적 행정체제와 인권행정의 불균형은 인권정책의 시스템 구축을 위해서 해결해야 할 중요한 과제이다. 행정은 공적목표를 달성하기 위한 조직의 운영을 일컫는 것으로 좁은 의미로는 정책을 수립하고 집행하며 사람이나 물자를 효율적으로 관리하는 과정을 말한다. 관료제에 기반한 행정은 적은 비용으로 높은 효과를 얻는 효율성과 경제성을 강조한다.(이준일 외, 2014: 48) 이에 반해, 주민들의 인권을 보장하기 위해서는 인간의 존엄을 바탕으로 평등하고 차별 없이 행정의 효과가 분배되도록 해야 한다. 이런 인권의 원칙은 상명하복(上命下服)의 관료제, 효율성과 경제성을 추구하는 행정절차와는 사실상 조화를 이루기 어려운 부분이 있다. 주민들의 인권을 보호하는 과정에는 행정적 관점에서 보자면 비효율적인 절차들이 많지만, 그 비효율성이 용인될 필요가 있는 것이다.

하지만 현재 지방 정부에서는 인권행정의 이행을 위한 제도적인 시스템을 구축하는 과정은 매우 소극적이다. 인권행정이 단체장의 의지에 따라 좌우되는 체계의 불안정함과 인권사업이

23) 참여주체의 역량강화는 참여의 목적을 더욱 분명히 한다는 점에서 중요하다. 이에 대해서는 마사 누스바움 (2015) 참조

24) 최근 지자체뿐만 아니라, 중앙정부에서도 시민참여형 정책결정과정 방식을 따르고 있다. 대표적으로 신고리 5, 6호기 건설 재개에 대해 시민참여단의 의견을 반영한 것이다. 그러나 이는 대의제 민주주의를 손상시킨다는 의견과 시민들의 목소리를 직접 정책에 반영할 수 있다는 의견으로 갈리고 있다. 인권정책에서 참여에 대한 책임문제가 고려되어야 할 것이다.

현재의 행정평가시스템과는 맞지 않는 부분을 안정적인 제도화 과정의 걸림돌로 지적할 수 있다. 지자체의 인권정책은 현재로서는 전적으로 단체장의 의지에 의존하고 있다. 제정된 인권조례가 실효성을 확보하기 위해서는 이행 기구를 만들어야 하며 인권담당관에는 적절한 예산과 인력과 권한을 부여해야 한다. 새로운 조직이면서 ‘인권’이라는 추상적 가치를 정책과 행정에 뿌리내려야 하는 상황에서 단체장의 지속적인 관심은 필수적이다. 또한 인권행정 전문가를 양성하기 위해서 담당자가 지속적으로 인권업무에 참여할 수 있는 구조를 만드는 것도 단체장의 몫이다. 지방정부의 인권정책이 어떤 방향성을 가져야 하는지 나침반 역할을 하는 것도 단체장이 담당해야 할 것이다. 이것은 단체장이 인권과 관련하여 모든 일을 해야 한다는 것이 아니라, 행정체계의 특성상 초기 단계인 현재는 인권정책의 중요성을 단체장이 나서서 천명하고 공고화해야 한다는 뜻이다.

또한, 정책성과를 실적 위주의 수치화된 결과로 평가하는 현재의 행정평가시스템에서는 인권정책과 인권사업은 맞지 않는 부분이 크다. 그것은 국가의 임무를 경제성장 중심으로 사고하는 인식과 국민 위에 군림한 국가중심의 통치경험이 개인의 권리에 대해서는 무시해왔기 때문이다.(이준일, 2014: 50) 과거 권위주의 정권이 경제성장과 인권의 가치를 대립적인 것으로 상정하고 경제를 위해서는 인권보장은 유보해도 된다는 가치가 현재까지 잔존하고 있다. 이렇게 인권정책을 실적위주로 평가하는 것은 발전경제학적 관점이다. 이런 경향은 인권정책이 무엇인지 모르는 정부와 국가에서 더욱 빈번하게 발생하고 있다.(마사 누스바움, 2015) 시민과 국민들이 관심을 갖는 것은 실적이 얼마이고 GDP가 세계 몇 위인가보다는 무언가 의미있는 삶을 살고 싶고 존중받는다라는 느낌을 갖는 것이다. 그것을 보장해주는 것의 하나가 인권정책이다.

따라서 지방정부의 인권정책이 인권의 원칙을 견지하며 실현되기 위해서는 기존의 행정체계에 인권을 적극적으로 끌어들이기 위한 조건을 마련해야 할 것이다. 인권정책을 수립하고 집행하는 과정에 “인권의 관점에서 사고하는 것”이 필요하며 그 정책이 인권보호에 어떻게 기여하고 어떤 영향을 미칠 것인가를 적극적으로 고려해야 한다.(이준일 외, 2014:52)

현재 지방정부의 제도적인 시스템 구축의 단계는 조례제정과 인권기본계획의 수립·이행, 이를 위한 인권팀의 구성 정도이다. 상명-하복, 승진-출세를 위한 관료제적 평가시스템에서 인권행정은 쉽게 자리잡기 어려운 부분이 있지만, 인권정책을 수행하고 그 내용을 실질화하기 위해서는 누구보다도 인권정책 실행의 주체들이 인권의 원칙을 견지하며 행정을 떠나갈 수 있는 체계를 만들어야 할 것이다. 최근 논의되는 인권행정가이드라인이나 인권영향평가가 그 대안의 하나가 될 수 있을 것이다.

지방정부는 중앙정부보다 더욱 긴밀하게 주민들과 연관된 행정체계를 유지하고 있는 만큼, 인권행정은 지역민과 밀착되어 현장의 인권문제를 해결하는 과정에서 제도적인 시스템을 구축해가는 것도 필요해 보인다. 이런 관점에서 최근 논의되는 생활밀착형 인권정책에 대한 검토가 필요하다. 생활밀착형 인권정책은 지역주민들이 자신들이 살아가는 공간의 인권침해적 요소를 제거하고

공동체의 생활공간에서 주민들의 권리가 보장받을 수 있는 정책을 일컫는다. 추상적인 인권이라는 가치가 나의 일상과 맞닿아 있고 구체적인 삶과 관련되어 있다는 점에서 시민제안형 정책은 많은 가능성을 가지고 있다.

인권의 제도화를 방법론적으로 검토해 볼 때, 폭력이 일상화되고 있는 오늘날 한국사회에서 국가·사회/개인이라는 틀보다는, 국가와 사회를 구성하는 개인을 설정하여 논의할 필요가 있다. 생활 속의 인권문제가 어떻게 사회적으로 연결되고 구조적인 문제와 맞닿아 있는 지에 대해서는 오히려 생활에서 느끼는 불평등, 차별에서 시작할 때 구체화되는 장점이 있다. 그런 차별과 불평등은 결국 권력관계의 비대칭성이라는 거대담론과 연결되고 사회의 구조적인 문제에서 기인한다는 사실을 담론화해야 할 것이다. 인권이 제도화되는 과정에서 일정 정도 거리를 두고 비판할 수 있는 시각과 인권을 주장하는 것은 결국 공동체의 더 나은 삶을 위한 것이라는 인식의 확대가 실천적으로 논의되어야 한다

5. 맺으며

한국에서 처음으로 인권전담 조직이 행정체계 내에 들어가기 시작한 것은 아이러니하게도 1962년 박정희 정권 때이다. 당시에 인권은 군부독재의 정당성을 확보하기 위해, 쿠데타 정권도 최소한 1960년대 4.19혁명의 정신을 이어간다는 정치적 전략으로 이용되었다. 법무부 산하에는 인권옹호과를 만들고 정부에 등록된 단체들을 이용해 인권상담을 실시하였다.(이정은, 2009)

당대의 인권은 독재국가를 유지하기 위해 사용된, 정부만이 독점할 수 있는 언어였다. “인권”의 이름으로 전시행정을 펴고 가난하고 불쌍한 어린이들에 대해서는 인권보호를 말하면서도 국가폭력으로 수많은 사람들의 목숨을 앗아가고 억울한 희생자를 낳았다. 한국에서 최초로 시작된 인권제도는 정권을 유지하기 위한 전리품에 지나지 않았다.

그렇다면 현재는 어떤가? 민주주의와 인권이 보장되는 사회를 만들기 위한 수많은 사람들의 투쟁과 희생, 그리고 교육으로 우리는 개인의 존엄함, 공동체의 품격, 사회의 성숙함이 무엇인지 알게 되었다. ‘인권’이라는 추상적인 언어 속에 내포되어 있는 인간에 대한 예의, 배려, 의미있는 삶에 대해서도 고민하게 되었다.

사회의 이면에 경쟁과 실적주의가 난무하고, 성차별, 계층차별, 연고주의와 학벌주의, 혐오표현이 팽배할수록 더욱더 인간다운 삶과 존중받는 사회를 꿈꾸게 되었다. 그리고 이때 인권을 정책과 행정에서 제도화하려는 시도들과 만나게 된 것이다. 이제는 인권도시를 말할 때, “주민들이 만드는

작품”이라며 인권기구를 만들고자 하고 인권정책을 수립하고자 한다. 개개인의 권리의식이 향상되고 민주주의와 인권이 보장되는 배려깊은 사회를 상상하기에 지자체의 인권레짐과 제도, 정책에 기대를 가질 수밖에 없다.

이 글이 처음에 제기했던 질문들로 글을 맺고자 한다. 지자체에서는 현재의 행정체계와 조화가 어려운 인권정책을 왜 시행하고자 하는가? 단체장은 어떤 의지를 가지고 인권레짐을 구축하고자 하며 집행자들은 어떤 구상을 하고 있는가? 인권정책을 통해 구현하고자 하는 것은 무엇인가? 인권정책기본계획은 우리가 꿈꾸는 사회에 얼마나 다가갈 수 있도록 하는가? 그리고 지금까지의 인권정책은 우리들의 삶에 어떤 영향을 미쳐왔는가? 오히려 인권인 것과 인권이 아닌 것을 판단하는 관료적 중립성이 사회적 약자의 인권침해에 침묵하지는 않았는가?

이 발표는 인권기본계획이라는 구체적인 행정적·정치적 사업을 통해 인권행정의 목적과 인권 제도화의 방향을 고민해보고자 했다. 정치적인 수사이고 보편적인 가치이며 사회적 약자의 권리이지만, 어느 순간 칸막이식 행정체계에 갇혀 인권을 개별 집단의 권리로 축소시키며 사회의 구조적인 불평등과 권력의 작동방식에 대해 무관심한 문제와 내가 속하지 않은 타인의 권리에 대해서는 무감해지는 현실을, 인권의 제도화 과정을 통해 다시금 상기해보고자 하였다.

<참고문헌>

- 강현수, 2010, 『도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가』, 책세상
- _____, 2014, 『인권도시 만들기』, 그물코
- 김기근, 2013, ‘열린공동체 관점의 인권도시와 시민참여’ 『민주주의와 인권』13(2)
- 김영기·김혜선, 2013, ‘인권도시 광주, 주요 관계자의 인권에 대한 인식유형 연구: Q방법론을 중심으로’ 『민주주의와 인권』13(3)
- 김중섭, 2011, ‘지방자치 발전과 인권조례 제정운동: 진주시 사례를 중심으로’ 『현상과 인식』35(4)
- _____, 2015, ‘인권조례와 지역사회의 인권발전’ 『현상과 인식』 겨울호
- 김형완, 2015, ‘서울특별시 인권기구의 위상과 역할: 제1기 서울시인권위 활동평가를 중심으로’ 『제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서』, 서울특별시
- 나혜수, 2014, 「인권기본조례의 제정확산과 집행과정에서 나타나는 공무원의 인식과 대응」, 서울대학교 행정대학원 석사논문
- 노현수, 2012, 『지방자치단체의 인권조례에 관한 연구』 영남대학교 법학과 박사논문
- 명 숙, 2016, ‘무엇을 위한 인권기본정책인가?(1)’ 『인권오름』, 주간인권신문
- 미 류, 2012, ‘인권도시에 대한 기대와 우려’ 『공간과 사회』22(1)
- _____, 2016, ‘무엇을 위한 인권기본정책인가?(2)’ 『인권오름』, 주간인권신문
- 서영표, 2012, ‘도시적인 것, 그리고 인권?: 도시에 대한 권리 논의에 대한 비판적 개입’ 『마르크스주의 연구』 9(4)
- 안 진, 2011, ‘인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로’ 『전남대학교 법학논총』31(2)
- 은우근, 2009, ‘인권거버넌스의 실현으로서 인권도시: 광주광역시를 중심으로’ 『민주주의와 인권』9(1)
- 이선향, 2017, ‘한국사회 인권거버넌스의 구축과정과 관료화’, 『담론201』 20(3) 75-103
- 이정은, 2013, ‘한국 인권운동의 토대형성: 해방 후부터 1970년대 초까지’, 『역사비평』 103호
- 이준일 외, 2014, 『행정과 인권』, 국가인권위원회
- 정성훈, 2012, ‘보편적 인권정당화의 위기와 인권도시의 과제’ 『민주주의와 인권』12(3)
- 정영선, 2011, ‘인권조례 제정 동향과 향후 과제’, 『법학논총』(조선대학교), 18(2)
- _____, 2014, ‘지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제’, 『법학논집』(이화여대), 18(2)
- _____, 2016, ‘인권중심 지방행정 구현을 위한 인권제도화 방향’, 『법학논집』(한양대학교 법학연구소), 33(4)

조효제, 2015, '인권달성의 근본조건', 『민주주의와 인권』 15(3)

홍성수, 2012, '지방자치단체의 인권조례에 대한 연구-이념, 현실, 전망', 『민주주의와 인권』 12(3)

_____, 2014, '한국사회에서 인권의 변동 -세계화, 제도화, 지역화-' 『안암법학』 43권

_____, 2015, '지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰', 『법학연구』 26(1)

_____, 2015, '서울시 인권정책기본계획, 평가와 과제', 『제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서』, 서울특별시

마사 누스바움 저, 한상연 역, 2015, 『역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가』, 돌베개

北口末広(2006), '人權行政とは何か', 部落解放 572.

법무부, 2018, 『제3차 국가인권정책기본계획』

광주발전연구원, 2011, 광주 인권도시 기본계획, 광주광역시.

광주광역시, 2018, 『광주시 인권증진 및 인권도시 기본계획』

국가인권위원회, 2006, 「2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안」

_____, 2012, 「2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안」

대구광역시, 2018, 『대구광역시 인권보장 및 증진 기본계획』

대전광역시, 2015, 『대전광역시 인권정책기본계획』

부산발전연구원, 2013, 『부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구』

상지대학교 산학협력단, 2015, 『강원도 인권보장 및 증진 기본계획 최종보고서』.

서울연구원, 2013, 『인권실태분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구』,

서울특별시, 2013, 『서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)』

_____, 2015, 『제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서, 2012.11.27.~ 2015.11.26』

_____, 2017, 『서울시 인권정책 제1차 5개년 기본계획 정책모니터링 보고서』

(사)인권정책연구소, 2016, 『세종특별자치시 인권보장 및 증진 기본계획 연구』

울산광역시, 2016, 『세종특별자치시 인권보장 및 증진 기본계획 연구』

전라남도, 2016, 『전라남도 인권보장 및 증진 기본계획』

전라북도, 2017, 『전라북도 인권보호 및 증진계획』

제주특별자치도, 2017, 『인권보장 및 증진기본계획』

충남발전연구원, 2014, 『충청남도 인권정책 기본계획』

충북발전연구원, 2016, 『충청북도 인권증진 기본계획』

성북구 인권영향평가

양선호(서울 성북구 인권센터장)



목 차

- 01 인권영향평가란
- 02 조례규칙 제·개정
- 03 공공건축물
- 04 투표소
- 05 재개발 정비사업

인권영향평가

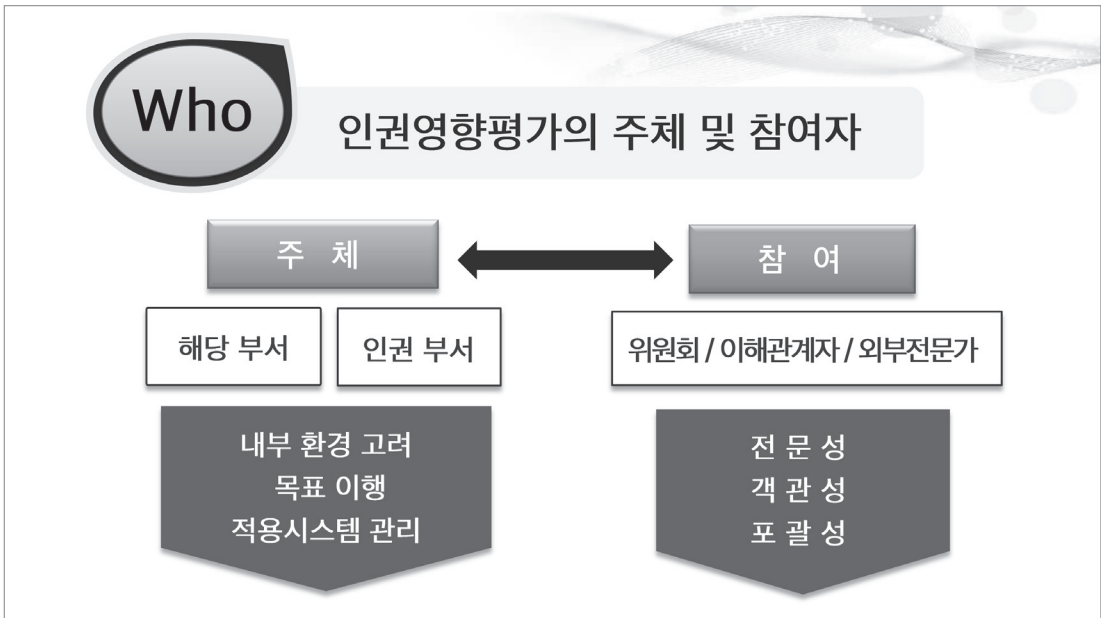
6하원칙(5W1H)
으로 이해하기

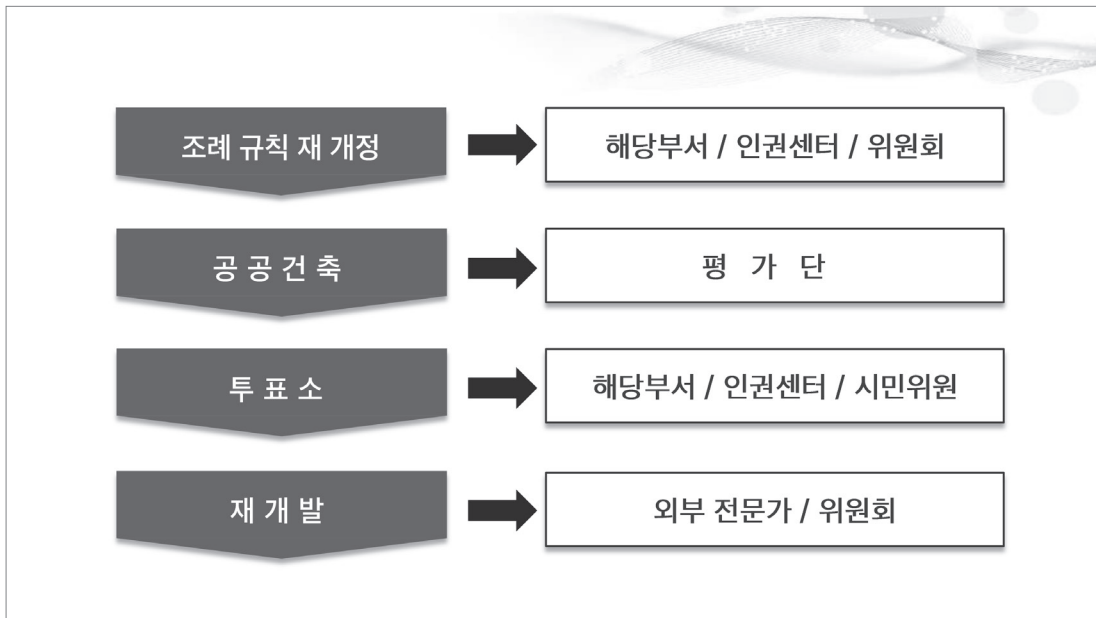
- 1 What → 인권영향평가의 개념과 정의
- 2 Why → 인권영향평가의 목적
- 3 Who → 인권영향평가의 주체 및 참여자
- 4 When → 인권영향평가의 시기
- 5 Where → 인권영향평가의 장소
- 6 How → 인권영향평가의 실행방법

What

인권영향평가의 개념과 정의

정책을 수립하거나 시행할 때,
그 정책이 주민의 인권에 미치는 영향을 분석, 평가하여
인권에 미칠 부정적인 영향을 사전에 예방하고
인권증진 효과를 가져오도록 유도하기 위한 제도





Where

인권영향평가의 장소

사업 실행 장소

이해관계자
거주지 등

How

인권영향평가의 실행방법

1 준비

- 목적 숙지
- 필요사항 점검

2 점검

- 스크리닝
- 범위설정
- 기초선 조사

3 착수

- 이해관계자 참여
- 인권영향평가 실시

4 결과적용

- 완화
- 구제

5 모니터링 평가보고

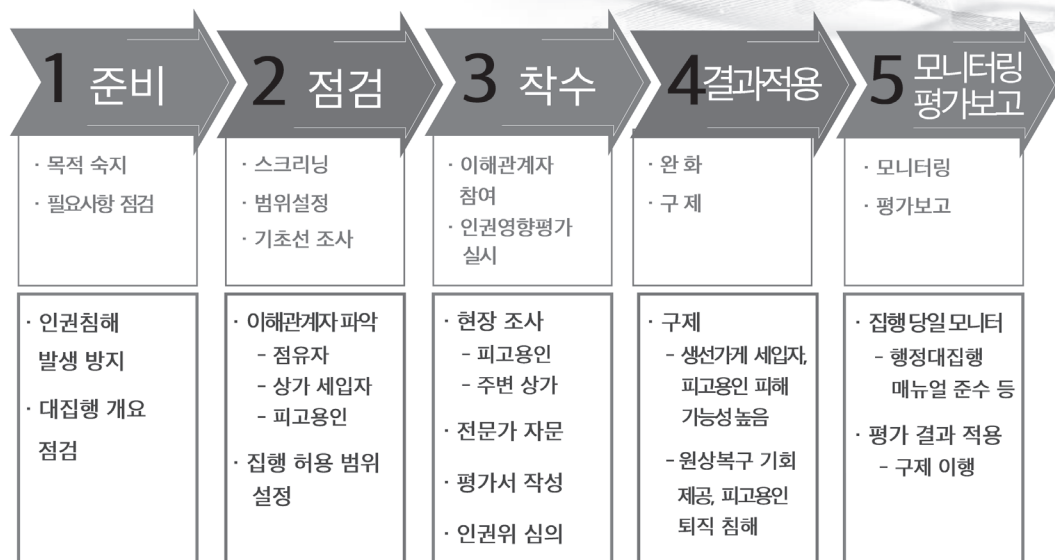
- 모니터링
- 평가보고

사례

국공유지 가설 건축물 행정대집행

개요

- 대 상 : 국유지, 사유지 무허가건축물 2개동 (야채가게, 생선가게)
- 사 유 : 1. 주민통행 불편
2. 주변 불결, 도시 미관 저해
3. 가설물 임대 수익 창출



추진 근거

성북구 인권증진기본조례 24조

구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 주민의
인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 인권영향평가를
실시하여야 한다.(의무)

* 입법 시도

- 2003년 16대 국회 국가인권위원회법 개정안 발의(천정배 외 18명)
(국가행정기관 또는 지방자치단체의 장이 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 법령, 정책 등을 제정, 입안하고자 할 때 인권영향평가서 작성해 국가인권위에 제출 의무화)
- 17대 국회 국가인권위원회법 개정안 발의 (최재천 의원)
- 강제퇴거금지법

* 자치구 조례 현황

- 2009년 광주광역시 '광주광역시 인권증진 및 민주 인권 평화 도시 육성조례'
(시장은 정책추진 등에 필요한 경우에는 공청회를 개최하거나 전문가관에 의뢰하여 인권영향평가를 실시할 수 있다)
- 2012 국가인권위 표준 조례안
(시장은 인권위원회는 조례 제 개정등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다)
- 광주 동구, 경기도 광명시, 경기도 수원시, 충남 아산시 등 명시

대상정책

구청장이 추진하는
조례와 규칙의 제 개정

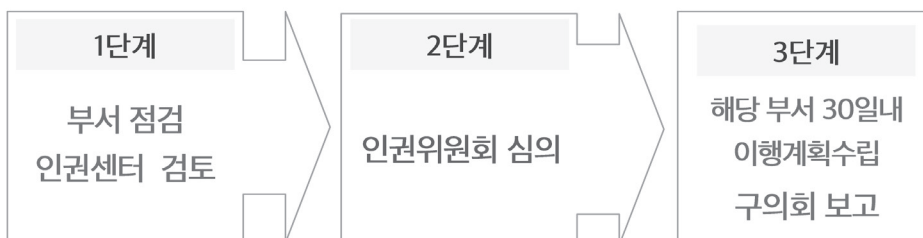
주인이 주거 또는 사업장에서
퇴거하는 사업의 계획

지방자치단체 세출예산의
단위 사업

이외 구청장이 주요한
정책으로 추진하는
사업의 계획

조례 규칙 제·개정

평가 주체	평가 방식
인권위원회 / 인권센터 / 해당부서	점검표 / 위원회 심의



인권영향 점검표(1) 조례·규칙 제·개정용

※ 해당사항에 ○로 표시해 주십시오.

구분	질문	응답	비고
권리 침해	관련조항에 권리침해 요소가 있습니까?	① 예 <input type="checkbox"/>	
		② 아니오 <input type="checkbox"/>	
권리 침해	사용된 용어에 인권침해적 요소가 있습니까? (인권침해적 용어의 사용, 알기 쉬운 법률용어 사용 등 점검)	① 예 <input type="checkbox"/>	
		② 아니오 <input type="checkbox"/>	
주민 참여	재개정 과정에서 주민의 참여가 보장되어 있습니까?	① 예 <input type="checkbox"/>	입법예고기간 중 의견제출
		② 아니오 <input type="checkbox"/>	
구제 수단	제·개정으로 인하여 발생할 수 있는 권리침해 요소를 해소할 수 있는 수단이 있습니까?	① 예 <input type="checkbox"/>	
		② 아니오 <input type="checkbox"/>	
기대 효과	제·개정으로 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있습니까?	① 예 <input type="checkbox"/>	
		② 아니오 <input type="checkbox"/>	

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 비교란에 기재하여 주시기 바랍니다.

다. 그 외, 보완설명이 필요한 경우 비교란에 기재 바라며, 입증자료 등이 있을 시 자료명 기재 바랍니다.

○ 조례, 규칙 제·개정 인권영향평가 현황

조례 규칙 제·개정 인권영향평가 현황 (2019년 7월 현재)					
자체법규심의	권고	수용	부분 수용	미수용	기타
209건	30건	14건	7건	6건	3건

○ 조례, 규칙 제·개정 인권영향평가 연도별 실시 현황

조례 규칙 제·개정 인권영향평가 현황(연도별) (2019년 7월 현재)						
2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
27건	30건	43건	30건	20	24	26

권 고	조 례	수용 여부
3호	성북구 주민참여예산제 운영 조례 개정	미수용
4호	성북구 세입징수포상금 지급 조례	수용
5호	성북구 이동복지 시설의 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정	수용
6호	성북구 통반장 설치 조례 일부 개정	미수용
8호	성북구 소식지 발행에 관한 조례	수용
9호	성북구 소송사무 등의 처리에 관한 규칙	수용
12호	성북구 담배소매인 지정기준에 관한 규칙	유보
13호	성북구 생활임금 조례	유보
14호	성북구 정보화촉진 조례	유보
16호	성북구 생활임금 조례	부분 수용
17호	성북구 청소년 상담복지센터 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙	미수용
19호	성북구 주민참여예산제 운영조례	부분 수용
21호	성북구 친환경 도시농업 활성화 및 지원에 관한 조례	수용
22호	서울특별시 성북구 투자사업 심사에 관한 규칙	수용

권 고	조 례	수용 여부
23호	성북구 정보화 기본 조례	부분 수용
24호	성북구 영유아 보육 조례	미수용
26호	성북구 자치회관 설치 및 운영 조례 시행규칙	수용
28호	성북구 지방보조금 관리조례에 관한 권고	미수용
29호	성북구 성평등 기본조례 성북구 성별영향분석평가위원회 운영에 관한 조례	부분 수용
30호	성북구 지역사회복지협의체 운영조례	유보
31호	성북구 긴급복지지원에 관한 조례	수용
32호	성북구 범죄예방디자인 조례	부분 수용
33호	성북구 저소득층 아동 의료지원에 관한 조례	수용
34호	성북구립 문화예술단체 설치 및 운영 조례 시행규칙	미수용
35호	성북구 계약심의위원회 구성·운영 및 주민 참여 감독 대상 공사 범위 등에 관한 조례	부분 수용

<p>성북구 통반 설치 조례</p> <p>통장 위촉 요건 “25세 이상의 사람”규정 “19세 이상의 사람”수정</p>	<p>성북구 청소년 상담 복지시설 설치 및 운영에 관한 조례</p> <p>실행위원회 구성에 “아동청소년 관련 기관 또는 단체에서 추천하는 청소년” 조항 신설</p>	<p>성북구 영유아 보육 조례</p> <p>특정 성별의 편중을 방지 “특정 성별이 2/3를 넘어서는 아니된다” 수정</p>
--	--	--

긴급복지지원에 관한 조례

- ‘임신, 출산 후 6개월 이내인 대상자로’를 ‘임신, 출산기간 또는 임신, 출산 후 1년 이내인 대상자로’로 수정(3조 2호)
- ‘수도, 가스 등 그 사용료 체납으로 인하여 1개월 이상 공급이 중단되어’를 ‘전기’를 포함 (3조 10호)
- ‘1개월 이상’을 ‘1일 이상 공급이 중단되어’로 수정(3조 10호)
- ‘실직, 폐업 등’의 사유를 삭제(3조 10, 12호)
- ‘이 법의 취지에 반하지 않는 범위에서 지역의 상황을 고려하여 구청장이 위기상황이라고 인정하는 경우’를 추가

공공건축물

<p>평가대상</p>	<p>《區 예산을 활용하여 신축, 증축 및 개보수하는 건축물》</p> <ul style="list-style-type: none"> · 연면적 1,000㎡ 이상 건축물에 대하여는 의무적으로 실시 · 1,000㎡ 미만 건축물에 대하여도 인권약자들의 이용편의를 높이기 위해 필요한 경우 선택적으로 실시(주관부서와 인권센터 협의)
<p>평가 주체</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 공공건축물 인권영향평가단(건축가, 인권전문가 5인 구성) · 인권센터 시민위원
<p>평가 방식</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 당사자 의견 조회, 관련 기관 및 단체 의견 조회 등을 조합한 전문가 심의

정릉1동 커뮤니티 센터

- 약자용 의자리프트, 안전 바 설치
거실에서 데크로의 출입문 설치 등
- 모든 공간을 자유자재로 이동가능
- 그 외 모든 문턱 제거, 가로 폭 확보
계단 높이 조정 및 이동 동선 및
공간 확보



길음동 소리마을 센터

- 장애인용 대형 엘리베이터 설치
노인복지공간 공간 분할 및
- 이용편의시설 설치
- 시설내 문턱 제거 및 가로 폭 확보



길음동 소리마을 센터

- 장애인석 확대, 장애인 단체 관람석,
장애인 이용편의시설 (자막스크린,
음성안내 등) 설치
- 소수자가 이용할 수 있는 화장실
확대



인권을 생각하는 주민센터...

한겨레 2013년 08월 14일 수요일 025면 문화

주민이 가장 편하게...인권 생각한 주민센터 짓는다

서울신문 2013년 11월 29일 금요일 014면 사회

주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 **주민센터는 어디?**

성북구 안암동에 생겨요

우리일보 2013년 11월 27일 수요일 009면 지역특집

대한민국 '인권청사' 1호
성북구 안암동 복합청사 기공식
인권취약층의 이용가능성과 접근가능성 고려 설계

시민일보 2013년 11월 29일 금요일 010면 서울

안암동 복합청사 착공... 내년 9월 완공

성북구, 36 주민센터를 36년만에 허물고 건립
장애인·노인 접근성 고려- 인권친화 설계 적용

최고 인권친화적인 건물로 설계하는 데 주민참여를 유도했다. 또한 설계가설 단계부터 주민과 이해자의 의견을 수렴해 주민보장

장애인 창기는 '착한 청사' 짓다

- 소통
- 인권영향평가
- 설문조사를 통한 주민과 이용자의 의견 수렴
- 장애인, 노인 배려
- 문턱 없는 만남
- 주민설명회
- 사람과 사람을 이어주는 인권도시 가이드라인
- 주민친화적
- 최초의 인권영향평가
- 모든 세대의 소통
- 친환경 인권센터
- 인권약자의 이용불편 해소
- 인권건축

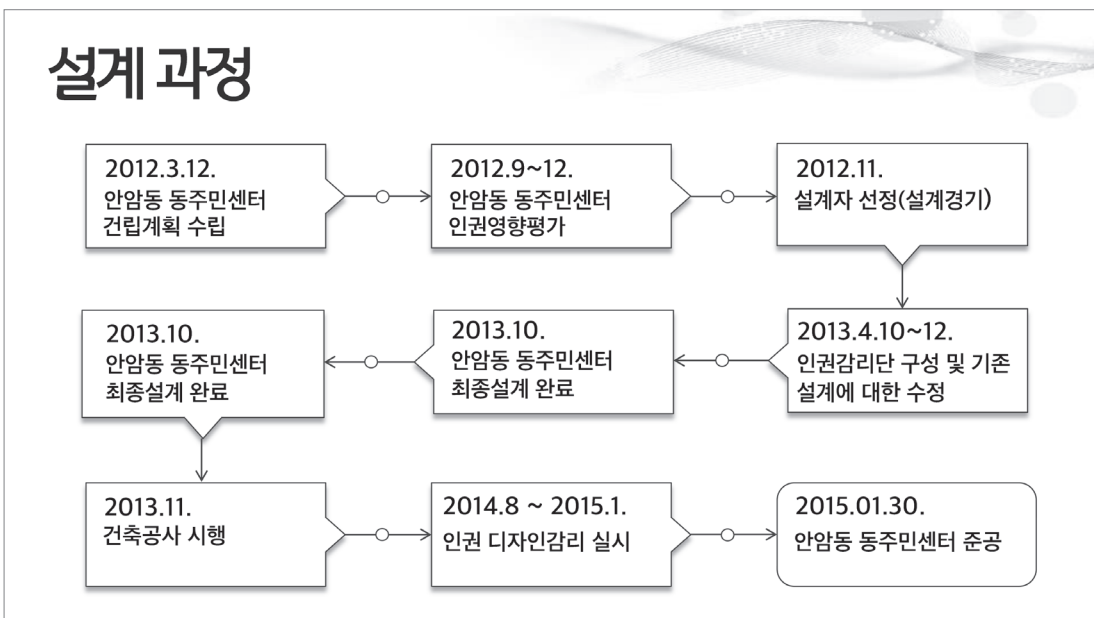
안암동 인권청사

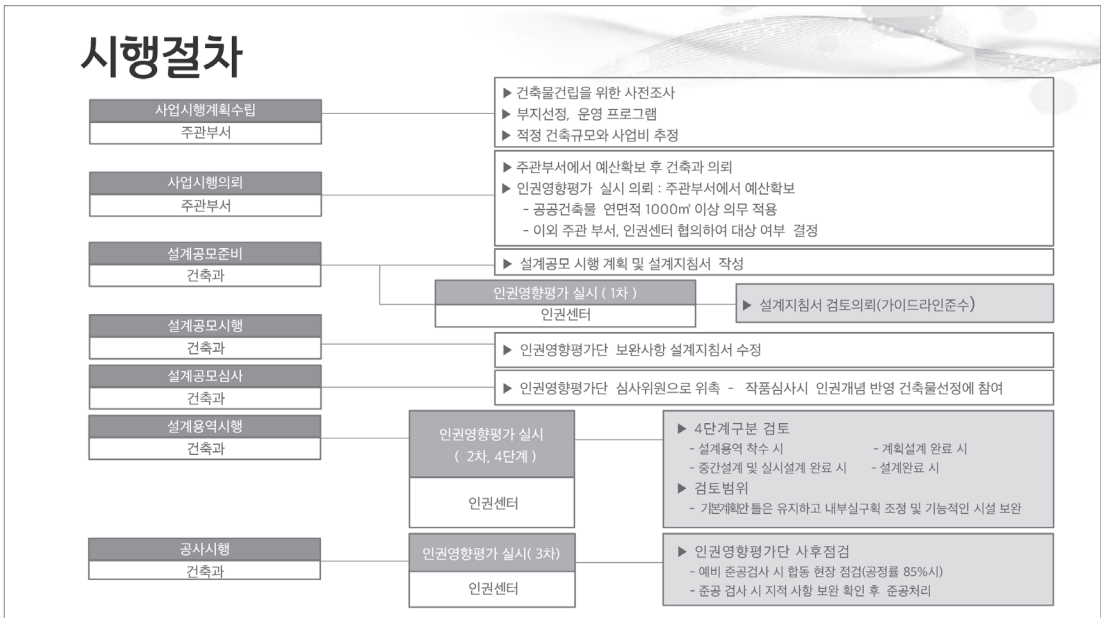


- 인권청사** ⇒
 - 주민이용에 불편이 없고, 차별없는 청사
 - 나눔, 배려, 소통의 공간
- 주민참여청사** ⇒
 - 설계에서 준공단계까지 주민의견 반영
 - 개청 후 마을이 함께 만들어 가는 주민센터
- 녹색청사** ⇒
 - 에너지효율 1등급 청사
 - 태양광 등 신재생에너지 시설 구축
- 무장애청사** ⇒
 - 장애인, 노인, 어린이 배려
 - 문턱이 없는 공간

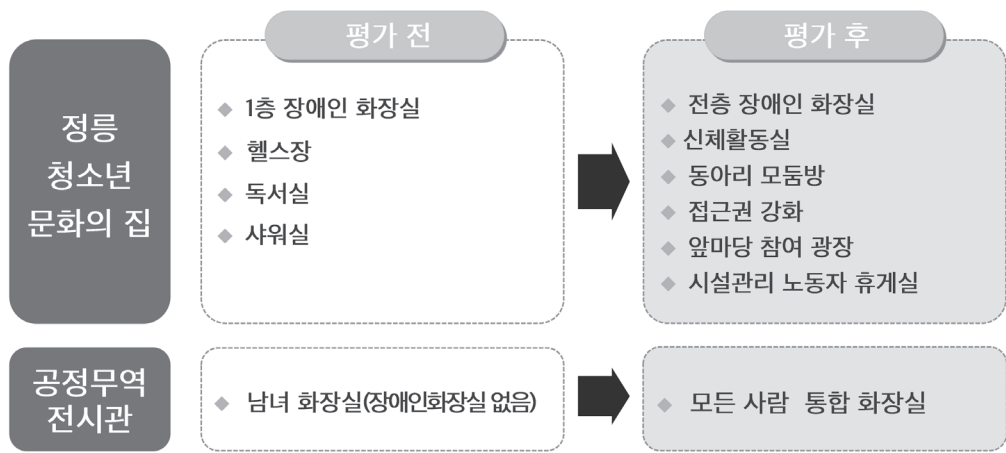


공간	⇒	사람과 사람, 사람과 자연의 소통의 공간 열린 공간- 주민, 자연, 소외계층에게 열린 공간 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성
기능	⇒	평등적 사고의 공간 계획, 편안한 접근성 공간의 가변성, 개방적 기능
조형	⇒	인간의 자유와 권리를 표현 권위적이지 않은 친인간적인 조형 인권에 대해 생각해 볼 수 있는 명언
재료	⇒	친인간적 재료, 자연적인 재료 친환경, 안전을 고려한 소재, 감성적 재료
색상	⇒	YELLOW : 자유&표현 ORANGE+RED : 소통&참여 GREEN : 평화&사랑, 안정, 환경

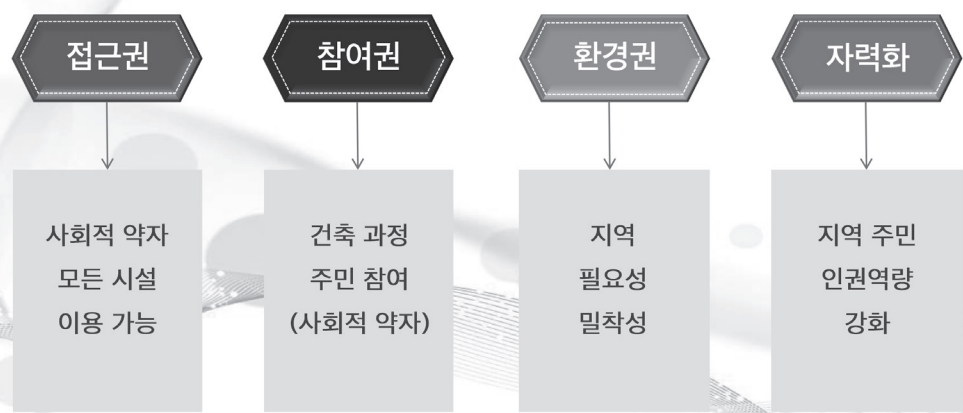




시행 사례 : 정릉 청소년 문화의 집 / 공정무역 전시관



공공건축물 인권영향평가 목표



선거사무 및 투표소 인권영향평가

평가대상	· 선거 사무 과정 · 사전 투표 및 본 투표소
평가 주체	· 인권센터 / 시민위원
평가 방식	· 투표장 실사
실시현황	· [제6회] 동시 지방선거 : 2014.06.04 · [제20대] 국회의원 선거 2016. 04. 13

선거사무 인권영향평가 추진절차



- 제6회 전국동시지방선거 - 선거사무 인권영향평가표

구분	평가항목	평가결과	비고
권리침해	1. 투표 당일 투표가 불가능한 유권자에 대한 참정권 보장을 위한 사전투표 안내는 충분히 홍보되었는가?	<input type="checkbox"/> 홍보 <input type="checkbox"/> 미홍보	
	2. 선거사무 추진으로 인해 유권자의 정보인권이 침해될 가능성은 없는지?	<input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 없음	
	3. 선거정보 일부시 주민의 정보취득 권리를 박탈하지 않도록 충분히 고려한 장소인가?	<input type="checkbox"/> 검토 <input type="checkbox"/> 미검토	
	4. 선거사무 추진시 장애인, 여성, 노인 등 사회적 소수자를 충분히 고려한 방안은 검토되었는가?	<input type="checkbox"/> 검토 <input type="checkbox"/> 미검토	
	5. 선거정보, 투표안내문, 거소투표신고안내문 등 발송시 대상자가 제외되어 참정권을 침해당할 소지는 없는지?	<input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 없음	
	6. 선거사무 추진시 인권을 고려한 사무를 진행하는지를 확인할 수 있는 방안은 확보되었는가?	<input type="checkbox"/> 확보 <input type="checkbox"/> 미확보	
구제수단	1. 주민의 참정권이 침해당할 경우 구제수단이 있는가?	<input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 없음	
	2. 구제수단이 거주민의 권리침해를 충분히 구제할 수 있는가?	<input type="checkbox"/> 적절 <input type="checkbox"/> 부적절	
주민참여	1. 투·개표사무원, 참관인 등 위촉시 주민참여가 자유로운가?	<input type="checkbox"/> 적절 <input type="checkbox"/> 부적절	
	2. 주민의 참정권 행사를 위한 투표참여율 제고방안 마련되었는가?	<input type="checkbox"/> 확보 <input type="checkbox"/> 미확보	
안전	1. 투·개표소에 대한 안전관리 방안은 마련되었는가?	<input type="checkbox"/> 수립 <input type="checkbox"/> 미수립	
	2. 투·개표소의 질서유지를 위한 방안은 마련되었는가?	<input type="checkbox"/> 수립 <input type="checkbox"/> 미수립	
기타	1. 선거사무 교육시 투·개표사무원에게 인권침해를 예방할 수 있도록 인권교육을 실시하였는가?	<input type="checkbox"/> 실시 <input type="checkbox"/> 미실시	
	2. 투·개표소의 근무환경, 근무시간 등이 투·개표사무원, 참관인 등에 대한 인권을 고려하였는가?	<input type="checkbox"/> 적절 <input type="checkbox"/> 부적절	

투표소 인권영향평가 추진절차



**- 제6회 전국동시지방선거 -
투표소 인권영향평가표**

[동 투표소]

구 분	평가항목	평가결과	비 고
투표소 위치	투표소 층수	지하 층, 지상 층	
	투표소 접근성 용이 여부	<input type="checkbox"/> 용이함 <input type="checkbox"/> 어려움	
투표소 주변	주변 100m이내 진입 경사로 설치 여부	<input type="checkbox"/> 설 치 <input type="checkbox"/> 미설치	
	주변 100m이내 경사로 너비	cm	120cm 이상
	보도 폭(주변 100m이내) 존재여부	<input type="checkbox"/> 존 재 <input type="checkbox"/> 부존재	2cm 이하
	투표소 입구 경사로 설치여부	<input type="checkbox"/> 설 치 <input type="checkbox"/> 미설치	
투표소 건물내	투표소 입구 경사로 너비	cm	120cm 이상
	출입문 너비	cm	80cm 이상
	승강기 설치여부	<input type="checkbox"/> 설 치 <input type="checkbox"/> 미설치	
	이동 통로 너비	cm	120cm 이상
	장애인 전용 및 이동가능 화장실 설치여부	<input type="checkbox"/> 설 치 <input type="checkbox"/> 미설치	
	장애인 전용화장실 설치위치	층	
	장애인 전용화장실 출입문 너비	cm	80cm 이상
	시각장애인용 기표용구 비치 여부	<input type="checkbox"/> 비 치 <input type="checkbox"/> 미비치	
장애인 등 교통약자를 위한 기표소 설치	장애인 및 노인 등 거동 불편자 안내요령 비치 여부	<input type="checkbox"/> 배 치 <input type="checkbox"/> 미배치	
	이동기표소(투표창) 준비 여부	<input type="checkbox"/> 준 비 <input type="checkbox"/> 미준비	승강기 미설치 건물
다문화 가정 지원	이동기표소(투표창) 설치예정 장소	층	
	외국어 투표 진행 안내문 게시 여부	<input type="checkbox"/> 게 시 <input type="checkbox"/> 미게시	
기타사항			

2014년 월 일

○○동 2투표소(○○ 아파트)



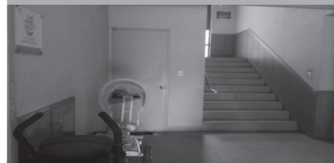
▲ 지하주차장에 마련된 투표소 예 정장소, 환경권과 안전권의 침해가 우려된다.

○○ 동 3투표소(○○ 운수)



▲ 투표소 입구 계단에 경사로가 설치되어 있지 않아서 휠체어 및 거동불편자의 접근이 어려운 상황 이다.

○○ 동 7투표소(○○아파트)



▲ 투표소 입구 계단에 경사로가 설치되어 있지 않아서 휠체어 및 거동불편자의 접근이 어려운 상황 이다.

▶ 투표소 주변 및 건물 진입 전 보도턱 및 계단으로 접근이 매우 불편한 상태임.

○○ 동 ○○ 노인회 성북구지회



○○ 동 ○○아파트 주차장



◀ 아파트 단지 내 차로 바로 옆에 위치 하여 안전권이 침해 되고 있다.

▶ 출입구 및 투표소
입구에 10㎡ 가량의
턱이 있음.
간이 경사로 설치
필요하다.



▶ 장애인 전용 화장실
실 문이 잠겨있다.



장애인 전용 화장실

투표소 인권영향평가 결과 보고

- 제19대 대통령 선거 -
1. 조사기간
- 2017. 3. 9.(목), 3. 10.(금), 3. 20.(월), 3. 23.(목), 10시 - 17시
- II. 대상 투표소
- 총 116개소(사전투표소 : 20개소, 본투표소 : 96개소)
- III. 조사자
■ 민관협력 투표소 인권영향평가단, 인권센터
- 인권센터 시민위원(6명), 인권센터 소속 공무원(2명)
- IV. 조사결과
- 투표소로 부적합한 장소
1. 사전투표소(9개소)
- 온암1동, 온암2동, 경릉1동, 경릉2동, 경릉3동, 경릉4동, 김동2동, 원곡2동, 장위2동
 - 1층이지만 계단을 올라가야 하고 경사로 미설치
 - 2층 이상이면서 엘리베이터가 설치되지 않아 장애인 접근이 어려운 투표소
2. 본투표소(9개소)
- 삼산동 제1투표소(삼산동 주민센터 2층 회의실), 제2투표소(성북정보센터 2층 청사진방)
 - 제1투표소, 제2투표소 : 엘리베이터 미설치, 2층으로 투표소 접근성이 매우 낮음
 - 제1투표소 : 계단이 험소하며 경사 가파르며 장애인 화장실 매우 험소, 장애인 접근 불가능 상태
 - 온암1동 제4투표소(고명중학교 1층 가사실)
 - 투표소 진입 전 3단 계단이 있어 휠체어 진입 불가
 - 안암동 제2투표소(대안노인회 성북구지회)
 - 1층이지만 계단을 올라가야 하고 경사로 미설치
 - 경릉4동 제2투표소, 제3투표소(지하1층 프로그램실, 1층 민원실)
 - 리프트가 설치되어 있으나 이용 불편으로 인해 장애인 접근성이 매우 낮은 편, 지하 프로그램실은 장애인 접근 불가
 - 김동2동 제1투표소(김동2동 주민센터 2층 회의실), 제2투표소(동부센트레빌 아파트 경모당)
 - 엘리베이터 미설치, 2층으로 투표소 접근성이 매우 낮음
 - 석관동 제7투표소(메이안 석관아파트 관리동 2층 회의실)
 - 엘리베이터 미설치, 2층으로 투표소 접근성이 매우 낮음
- III. 선관위 요청 사항
- 선거공보물에 사전투표소 접근성 현황 첨부하여 공지 필요
(사전투표소 인권영향평가 결과 참조)

16 알림마당

1 제19대 대통령선거
성북구 사전투표소 안내

2017. 5. 9. 실시하는 제19대 대통령선거에 있어
사전투표소 설치장소를 아래와 같이 안내합니다.
유선저 하려본에서는 미리 확인하여 주시기 바랍니다.

· 사전투표 기간 : 2017. 5. 4(목) ~ 5. 5(금), 06:00 ~ 18:00

사전투표소명	소재지 (시설명)	비고
삼북동	삼북로 37 (삼북동1가) [정북동주민센터2층, 대안당]	승강기 설치(2층)
삼산동	보문로 108 (삼산동5가) [삼북구청1층, 다목적실]	승강기 설치(지하1층)
동암동	대기원로3길 8 (동소문동5가) [동신보건복지소4층, 강당]	승강기 설치(4층)
원암제1동	경릉로 304 (원암동) [원암제1동주민센터4층, 지하1층 강당실]	승강기 미설치(4층)
원암제2동	홍천사길 7 (원암동) [원암제2동주민센터4층, 회의실]	승강기 미설치(4층)
안암동	안암로 16 (안암동2가) [안암동주민센터4층, 다목적회의실]	승강기 설치(4층)
보문동	안암로3길 35 (보문동7가) [보문동주민센터4층, 복합실]	승강기 설치(4층)
영동제1동	영동로2로4길 33 (영동동) [영동제1동주민센터4층, 강당]	승강기 미설치(4층)
영동제2동	영동로2로5길 1 (영동동) [영동제2동주민센터4층, 회의실]	승강기 미설치(4층)
영동제3동	송동로1길 6-3 (영동동) [영동제3동주민센터4층, 회의실]	승강기 미설치(4층)
영동제4동	보곡동로 106-1 (영동동) [영동제4동주민센터지하1층, 프로그램실]	승강기 미설치(지하1층)
김동제1동	김동로 92 (김동동) [김동제1동주민센터4층, 강당]	승강기 설치(4층)
김동제2동	상원로2길 70 (김동동) [김동제2동주민센터4층, 회의실]	승강기 미설치(4층)
홍암동	경릉로 98-8 (홍암동) [홍암동주민센터4층, 대안당]	승강기 설치(4층)
월곡제1동	고척신로 96 (월곡동) [월곡제1동주민센터4층, 대안당]	승강기 설치(4층)
월곡제2동	경릉로 152 (월곡동) [월곡제2동주민센터4층, 회의실]	승강기 설치(4층)
장위제1동	장위로 11 (장위동) [장위제1동주민센터4층, 회의실]	승강기 설치(4층)
장위제2동	장위로2로27길 12 (장위동) [장위제2동주민센터4층, 강당]	승강기 미설치(4층)
장위제3동	안암로2로5길 2 (장위동) [서울북부지방사회복지사관수련원4층, 복합실]	승강기 미설치(4층)
석관동	석관로 208 (석관동) [석관동주민센터4층, 회의실]	승강기 설치(4층)

※ 선거공보(사전투표소)에 기재된 내용은 「별도의 소식이요」(사전투표기간)에 따라 사전투표소에서 투표할 수 있는데, 장애인·노약자 등은 승강기가 설치되어 있는 전용 사전투표소에서 투표하시는 것이 편리합니다.

☎ 성북구선거관리위원회 02-923-4203

주택재개발 인권영향평가

○ 목적

- 정비사업의 부정적인 영향을 최소화하고 긍정적인 영향을 최대화하기 위하여 평가 결과에 따라 사업내용 및 방식 등 조정
- 정비사업(재개발, 재건축 등) 계획수립 또는 그 시행여부에 관한 정책 의사결정 고려할 사항을 사전에 파악 인권침해 요소 최소화 방안 강구
- 소외되어 있는 주민에게 정보 제공 및 참여권 확대

○ 평가원칙

- 주민 참여 보장 : 정비사업 과정에서 이해관계자(토지 등 소유자 및 세입자) 참여
- 투명성과 접근성 강화 : 인권영향평가 방법 및 결과를 투명하게 공개

평가주체	평가방식
외부전문가, 인권센터	실태조사, 행정자료 조사, FGI

시행절차



과제

- 법률, 규범적 근거
- 제도적 전문성 : 지표, 가이드라인, 매뉴얼
- 공무원 인권 교육 연계
- 시민 참여 : 역량 강화

**“성북구는 인권을 불편하거나
번거로운 것으로 여기지 않으며,
약자의 삶 개선을 행정의 최우선 순위에 두고,
모든 자원과 역량을 분배하여야 한다.”**

- ‘성북 주민인권선언’ 전문 중 -



THANK YOU

성북구청 인권센터 sb humanrights_center 양선호



초청 강연

협오는 어떻게 발생하고 어떻게 대응할 것인가

한채윤(비온뒤무지개재단 상임이사)



혐오는 어떻게 발생하고 어떻게 대응할 것인가

한채윤(비온뒤무지개재단 상임이사)

1. 왜 갑자기 한국 사회에 동성애 혐오가 강해졌는가¹⁾

(1) 인류에게 원래 ‘동성애 혐오’란 없었다

혐오를 드러내는 말도, 혐오의 세태를 분석하는 글도 넘쳐나는 시대다. 왜 이렇게 된 것일까? 하지만 조금만 생각해 보면 우리는 눈치 챌 수 있다. 어떤 하나의 특성을 잡아서 그것 때문에 상대를 미워하고 싫어하며 저주를 퍼붓고 급기야 죽이기까지 하는 강력한 ‘혐오’가 가만히 있다가 저절로 생겨날 리는 없다. 혐오는 외부로부터 들어온 학습의 결과다. 그렇다면 우리의 질문은 “내가 가진 이 혐오는 누구에게서 어떻게 학습 받을 것일까?”로 향해야 한다.

많은 사람들이 동성애에 대한 차별이나 터부가 인류 역사에서 아주 오래전부터 있었다고 생각한다. 하지만 사실 관계를 따지자면 오히려 반대다. 동성간의 사랑이나 성행위는 오래 전부터 있었지만 이에 대한 터부가 강해진 것은 근래에 들어서이다. ‘동성애’라는 개념과 단어는 19세기 중반에 유럽에서 만들어졌으니 그 이전까지 인류는 동성애라는 단어를 쓴 적이 없다. 동성애라는 단어가 없었으므로 어떤 성별을 사랑하느냐를 두고 동성애자, 이성애자라고 구분하는 일 역시 없었다.

우리는 고대 그리스에서는 남성 간의 사랑을 더 칭송했다는 말도 듣는다. 혹자는 이 사례를 들어서 동성애가 이성애보다 우월하다고 말하기도 하고, 또 어떤 이들은 그리스가 동성애 때문에

1) 이 챕터는, <성소수자인권이해> (한국YMCA간사젠더정의분과, 도서출판 따뜻한평화, 2019)에 ‘왜 시민으로서 성소수자 인권지지(ALLY)가 되어야 하는가’ 실었던 글의 일부를 가져온 것입니다.

망했다고도 한다. 하지만 둘 다 틀린 추측이다. 고대 그리스는 남성이 여성보다 우월하다고 믿었던 사회였고, 남녀간의 사랑에 특별히 더 높은 가치를 부여하지 않았다. 중요한 건 두 사람간의 성별이 아니라 오히려 신분이었다. 같은 남성간이라고 해도 반드시 연애와 성행위에서 주도하는 역할은 귀족 계급의 성인 남성만이 할 수 있었다. 즉 작동하는 규칙이 달랐으며, 지금처럼 사랑을 동성애와 이성애로 구분하고 다루지 않았다.

다시 말해, 구석기 시대 동굴 벽화에 동성간의 성행위가 묘사된 그림이 있다는 것을 두고 구석기 시대 사람들이 동성애를 했다고 해석할 수 없다. 오히려 더 정확한 해석은 구석기 시대에 동성간 성행위에 대한 혐오가 없었다고 하는 것이 맞다. 역사를 돌이켜보자. 노예 신분의 남성과 귀족의 여성이 서로 사랑에 빠지는 것을 허용하지 않았고, 금기시했으며 발각될 경우에는 강력한 처벌을 받았던 사례를 두고 이성애를 금지했다고 하지 않는다. 우리는 사람이 사랑을 사랑하는데 있어 평등이 적용되지 않았다고 해석한다.

지금도 아프리카, 폴리네시아 및 멜라네시아 문화권에서는 여성끼리 혹은 남성끼리 정서적이고 육체적인 친밀함을 나누는 것을 자연스러운 평범한 일상으로 받아들이는 모습이 발견된다. 인류에겐 원래 ‘동성애 혐오’란 없었다.

(2) 한국의 역사에서도 ‘동성애 혐오’는 없었다

고대 중국의 역사를 보아도 ‘동성애에 사랑을 느끼는 일’이 지금과는 다른 의미였음을 알 수 있다. 중국에서 동성애를 뜻하는 단어로 소매를 자른다는 의미의 ‘단수(斷袖)’란 말이 있다. 이는 한(漢)나라의 황제였던 애제(哀帝)가 어느 날 동현이라는 그의 애인과 함께 낮잠을 자다가 먼저 일어났으나 동현이 자신의 소매자락을 깔고 있음을 알고, 그의 잠을 깨우지 않기 위해 소매를 자르고 일어났다는 고사에서 비롯된 것이다. 절대 권력을 지녔던 황제가 단지 잠을 깨우지 않기 위해 자신의 옷을 자를 정도로 아꼈다는 것이 아끼는 마음을 가졌고, 그것을 기리는 단어가 만들어졌다는 것이다.

또 다른 표현으로는 ‘용양지총’이란 말도 있다. 용양은 중국 전국시대 7웅의 하나인 위(魏)나라의 안리왕이 총애하던 신하의 이름이다. 이 고사에서 비롯되어 이후 용양과 같이 왕의 사랑을 받은 신하를 용양군(龍陽君) 혹은 용양신(龍陽臣)이라고 하고, 용양이 받은 것과 같은 총애를 ‘용양지총’이라고 한다. 신라 화랑들의 이야기를 담은 <화랑세기>에는 이 용양이란 표현이 법흥왕과 영실공의 관계를 묘사할 때, 구리지와 설성의 관계를 묘사할 때 세 번 등장한다. 역사가들 사이에서는 이 ‘용양’을 두고 남성간의 성행위까지를 포함하는 총애인지 아닌지를 여러 이견이

있다. 하지만 신라 법흥왕의 뒤를 이은 진흥왕이 법흥왕의 딸인 지소태후와 법흥왕의 남동생 사이에서 태어난 아들이었던 점을 떠올려보면 당시의 성문화는 지금과 달랐음을 알 수 있고, 지금의 시각으로 ‘설마 남자끼리 성행위까지 했을까’라고 의심하는 건 오히려 역사를 있는 그대로 접근하기 어렵게 한다.

용양지충은 <고려사절요>에도 등장한다. 고려의 7대왕인 목종이 유행간을 ‘용양지충’으로 사랑했다는 구절이 나온다. 또한 <동국통감>과 <고려사>에도 26대 충선왕이 아꼈던 원충을 설명할 때 왕이 남색을 사랑하여 용양과 같이 원충을 총애하였다는 구절이 나온다. 또, <고려사>에는 특별히 공민왕의 성적 행동을 자세히 묘사하지만 특별히 비난하는 듯한 어조는 드러나지 않으며, 공민왕의 총애를 받았던 김홍경에 대한 글에서도 용양지충을 받았으며 밤에 항상 왕과 함께 침전에 들었다는 구절이 나온다.

<조선왕조실록>에서도 관련한 기록들을 찾아볼 수 있고, 소설에서도 찾을 수 있다. 조선 말기의 유학자이자 소설가인 육용정(陸用鼎, 1842~1917)은 ‘이성선전’이나 ‘승소합전’과 같은 작품에 남성들간의 사랑을 담았다. 또 여성간의 깊은 우정을 그린 임경주任敬周(1718-1745)의 <매죽당 이씨전>과 같은 작품이나 작자 미상의 <방한립전>과 같은 작품도 있다. 또 김구의 <백범일지>에서도 남성간의 사랑에 대한 기록을 발견할 수 있다.

1920년대에 접어들면 신문 등 언론지상에서 ‘동성애’란 단어를 발견할 수 있게 된다. 뉴스 검색을 할 때 ‘동성애’라는 검색어로는 그 수가 많아보이진 않더라도, 동성간의 사랑이나 성행위에 대한 언급과 검토는 당시 ‘자유 연애’에 대한 높은 관심과 논쟁 속에서 심심찮게 볼 수 있다. 1923년엔 『신여성』은 여학교 내의 동성애에 대해 다루는 기사를 실었고, 1930년에 『별건곤』 11월호엔 ‘여류 명사의 동성연애기’가 실렸다. 1931년에는 홍옥임과 김용주의 가슴아픈 철도정사사건으로 떠들썩했고, 1932년에 창간된 『여인』에는 두 여성의 결혼 기사가 단신으로 실린다. 독수공방 생활을 오랫동안 하다가 연애를 하게 되었다는 두 명의 기혼녀가 한 사람은 신랑으로, 또 한 사람은 신부로 전통예식을 요리점을 빌려 올렸다는 내용이다. 이 기사의 제목이 ‘동성의 신랑 신부의 결혼식에서 생긴 년센스’로 가볍게 다루고 있음이 오히려 눈에 띈다.

시간적 흐름을 이어 1940년대의 흔적은 박관수씨의 『1940년대 남자 ‘동성애’연구』라는 논문을 통해 살펴볼 수 있다. 강원도 지역에 사는 80대 남성들을 인터뷰하여 그들의 10대와 20대 시절의 생활상을 복원하는 연구로, 그 당시에 나이, 지역, 계층과 무관하게 남성 동성애가 이루어졌으며 성폭력에 해당하는 ‘비타협적 동성애’와 두 남성간의 합의에 의해 함께 성적, 경제적, 정서적 관계를 갖는 ‘타협적 동성애’가 있었음을 보고하고 있다. 특히 타협적 동성애의 경우엔 마을의 그 누구도 제제를 가하지 않아 보편적 현상이었다고 볼 수 있다.

(3) 왜 갑자기 동성애 혐오를 필요로 하게 되었는가

혐오는 누구나 할 수 있고 특정 대상에 대해 혐오를 갖는 것 자체가 문제적이지는 않다. 하지만, 특정 혐오가 공동체의 같은 구성원을 향해 차별과 폭력을 조장한다면, 그리고 누군가 다른 경제적, 정치적 이익을 갖기 위해 혐오를 조장하는 것이라면 이는 진지하고 심각하게 다루어야 할 사안이 된다.

1990년대 중반부터 동성애자 인권운동이 한국에서 시작되었지만 지금까지도 반대하지 않았다. 2000년에 국가인권위원회법이 제정될 때 ‘성적 지향’이런 문구가 처음 포함되었지만 당시엔 기독교에서 법안에 조금도 신경쓰지 않았다. 지금은 ‘성적 지향’이 들어갔다는 이유만으로도 법과 조례, 시행규칙 등을 모두 폐지하려고 하고 심지어 ‘성적 지향’이 전혀 들어있지 않아도 포함될 가능성이 있다는 이유만으로도 ‘인권 조례’를 폐지하고 있다. 왜 이렇게까지 된 것일까? 보수개신교는 이전과는 달리 동성애에 대한 반대의 목소리를 높이게 된 것일까? 왜 2007년 중반부터 갑자기 동성애 혐오가 조직화되었을까?

이것은 동성애 때문에 아니라 한국 사회, 정치, 종교의 지형 변화 때문이다.

먼저 정치적으로 2000년대초부터 이전과는 다른 변화가 생긴다. 김대중 정부가 들어서 적극적으로 ‘햇볕 정책’을 펼치는 등 냉랭하던 북한과의 관계에 변화가 생기기 시작했다. 김대중 정부를 좌파/반미 정권으로 규정하는 극우 정치권과 반공과 친미를 중요하게 생각하던 보수개신교는 2000년대 초부터 서로 연대하기 시작했다. 그래서 극우/근본주의 개신교라고 할만한 이들은 개신교의 ‘정치세력화’를 꿈꾸었다. 특히, 노무현 정부가 들어선 2003년부터 보수개신교는 예전에는 하지 않았던 서울역과 서울 광장 등의 야외에서 구국기도회 등의 대형 집회를 적극적으로 열면서 자신들의 입장을 관철시키려고 한다. 2004년 총선부터 정당투표제가 도입되자, 개신교계의 일부 지도자들은 기독교 정당을 설립하면 국회의원이 되어 원내진출을 할 수 있으리라 기대했다. 당시 한 여론 조사에서 개신교의 86%가 기독교당에 반대한다고 했지만 이에 아랑곳없이 기독교 정당을 세웠다. 결과는 참패였다.

바로 이런 때에 노무현 정부에서는 사립학교의 비리가 재생산되는 구조를 없애기 위해 사립학교법 개정을 준비했다. 1963년에 처음 제정된 사립학교법을 이사장이 전횡을 휘두를 수 있는 폐쇄적 구조가 아니라 교육 기관으로서의 공익성과 투명성을 담보할 수 있도록 개방형 이사회 제도로 바꾸려고 한 것이다. 사립학교라고 하지만 재정의 대부분을 국가에서 보조받으므로 이는 당연한 변화라고 할 수 있다. 2004년 총선에서 열린우리당이 압승을 거두면서 2005년에 사립학교법을 개정했다. 개신교와 한나라당에서 결사 반대를 했고, 다시 재개정되도록 엄청난 압력을 넣었다. 결국 다음 총선을 앞두고 열린우리당 국회의원들은 2007년에 법의 내용을

후퇴시켜서 재개정을 해주었다. 개방이사제를 그대로 시행은 하되, 개방이사를 실질적으로는 재단에서 뽑을 수 있도록 했고, 이사장의 친인척도 이사가 될 수 있도록 하는 등의 2005년 개정의 취지를 무색하게 만들었다. 즉 종교가 자신의 기득권을 지키는데 성공했고 정치는 그 종교와의 거래를 통해 자신들의 기득권을 지키려고 한 것이다.

아이러니하게도 정치와 종교의 유착은 한국이 민주화를 성취해 낸 1987년 이후의 정치 상황의 변화와도 관계가 있다. 1987년 이후 대통령 직선제, 지방자치제에 따른 지방 의회, 자치단체장 선거, 교육감 선거 등의 실시 등 갑자기 국민들의 직접 선거를 하는 기회가 늘어났다. 이전까지 종교 역시 독재 정권의 비위를 맞추고 그 권력을 나누는 방법을 택했다면, 한 표라도 더 받으면 당선되는 선거에서 유권자를 가장 빠르게 강력하게 모아줄 수 있는 교회, 성당, 사찰 등의 종교기관이 칼자루를 쥐 위치가 되었다. 종교와 정치의 유착은 또 다른 방식으로 강화된 것이다.

또 다른 측면으로는 개신교 내부의 위기를 ‘외부의 적’을 설정하는 전략으로 돌파하기 위한 이유도 있다. 2000년대에 인터넷 시대가 도래하면서 그동안 억눌린 것이 터지듯 통신상으로 개신교 내부의 비리가 폭로되기 시작했다. 교회 세습, 성직자들의 횡령, 성추행 등의 비리가 알려지고 교단 내의 다툼들도 드러나기 시작했다. 개신교의 사회적 신뢰도가 점점 낮아지고 교인들도 점차 교회를 멀리하는 흐름이 형성되기 시작했다. 같은 시기에 또 다른 사건이 개신교계 내부의 위기 의식을 고조시켰다. 인구주택총조사는 5년에 한번씩 하지만, 종교 조사는 10년에 한번씩 실시한다. 2005년 조사 결과가 2006년에 발표되었는데, 1885년 조사에서 개신교인구는 648만명, 1995년에는 876만명으로 늘어났기에 개신교계는 2005년에는 천만이 넘을 것이라는 기대에 부풀어있었다. 하지만 오히려 861만명으로 더 줄어든 것으로 나왔고, 이에 비해 천주교는 295만명에서 514만명으로 확 늘어난 결과가 나오자 큰 충격을 받았다.

이렇듯 개신교는 교단과 교회 내부의 비리와 부패, 교회 목사직 세습, 성직자의 성폭력 등으로 인한 사회적 신뢰도와 신도수의 추락에도 불구하고, 반공과 친미로 뽄뽄 뭉친 정치적 신념에 기반하여 더 많이 갖고 싶은 정치적 영향력과 경제적 기득권을 유지하기 위해 외부의 ‘적’을 필요로 했다. 지금까지 한국을 지켜온 건 개신교인데 개신교의 가치와 의미를 다른 사람들이 몰라서 지금 박해를 당하고 있다고 생각한다. 억압의 징조는 바로 신의 뜻에 어긋나는 동성애가 갑자기 사회에서 인권으로 등장하는 것으로 설명한다. 이렇듯 ‘성적소수자의 인권’ 자체를 윤리적 도덕적 타락이자 사회가 위협해지고 있는 신호로 해석하여 이에 의롭게 대항하는 것이 한국 개신교의 역사적 임무라고 할 때, 개신교와 동성애를 둘 중에 하나만 살아남는다는 적대적 관계로 상정을 하고, 나를 위해서 그리고 우리 서로를 위해서, 나아가 민족과 국가를 위해서 다 함께 하나가 되어 싸우자는 독려할 때 내부 단결을 도모할 수 있는 것이다. 이런 이유로, 2000년대초까지만 해도 개인적이고, 개별적이며 산발적이었던 동성애 반대가 2000년대 중반 이후부터 조직화되고 위세를 더해가기 시작했다.

2. ‘조직된 혐오’는 사회를 어떻게 만들고 있는가

1) 반동성애 혐오 조직의 반대로 제정 무산, 폐지, 개정된 법률과 조례

시기	제정 주체	조례 및 법안	결과
2007년	법무부	차별금지법	반대 민원에 밀려 원안에서 성적지향을 비롯한 7개 조항 삭제하여 법안 발의, 결국 국회 회기 만료로 법안 제정 무산
2010년	법무부	차별금지법	차별금지법 특별분과위원회 출범했으나 개신교의 반대로 법 제정 포기
2013년	김한길, 최원식 국회의원	차별금지법	10만건이 넘는 반대글이 의원게시판에 게시되자 법안 발의 철회함
2014년	서울시	서울시민인권헌장	동성애를 반대하는 보수개신교의 표를 의식한 시장이 헌장 제정을 포기하여 무산됨
	성북구	투표를 거쳐 주민참여예산으로 결정된 ‘위기 청소년 성적소수자 지원 사업’	동성애를 반대하는 보수개신교의 표를 의식한 구청장이 예산 집행을 거부하여 무산됨
	남윤인숙 국회의원	‘가족지원기본법’제정안	기존의 건강가정기본법을 개정하는 법안이었으나 ‘동성애 커플’을 인정할 우려가 있다는 항의에 부딪침. 국회 회기 만료로 제정 무산됨.
	유승민 국회의원	‘인권교육지원법’제정안	‘동성애를 조장할 우려가 있다는 종교 단체의 강한 반발에 굴복해 법안을 자진 철회함.
	진선미 국회의원	생활동반자에 관한 법안	동거 커플 등 다양한 동반자 관계를 인정하는 법안이었으나 ‘동성결혼 인정이라며 반대에 부딪쳐 제정 무산됨.
2015년	대전시	성평등조례	‘성적 지향’등 성적소수자와 관련될만한 모든 조항은 삭제되고, 조례의 명칭도 양성평등기본조례로 변경됨
	과천시	양성평등조례	2013년에 이미 제정되었으나, 대전 성평등조례가 이슈화되면서 과천시의 양성평등조례도 갑자기 개정 요구에 시달림
	서울 구로구	양성평등조례제정안	조례 내용에 성적 지향등의 단어가 없음에도 ‘사회적 성’이란 문구가 동성애와 트랜스젠더를 인정하는 표현이란 이유로 반대에 부딪치자 삭제하고 제정됨
	청주시	양성평등조례	제정된 조례의 성차별을 양성차별로 바꾸라는 민원이 제기됨

시기	제정 주체	조례 및 법안	결과
2016년	서울 광진구	인권 보장 및 증진 조례 제정안	‘성적 지향’이 포함되었다는 이유로 격렬한 반대에 부딪히자, 구청에서는 삭제하겠다고 밝혔으나 그래도 반대해서 결국 제정 보류됨
	인천시	인권 보장 및 증진 조례 제정안	반대 의견을 받아들여 조례 내용에서 동성애와 관련될만한 우려가 있는 부분을 모두 수정했으나, 결국에 종교 단체가 제정 자체를 반대하며 낙선 운동하겠다고 압력을 넣자 시의원들이 의회에서 부결시켜버림
	안산시	인권 보장 및 증진 조례 제정안	‘성적 지향’관련 내용이 없음에도 개정할 때 삽입할 우려가 있다는 이유로 제정 자체를 종교 단체들이 반대하여 제정이 보류되고 있음
	충북교육청	교육공동체권리선언	동성애 조장 우려가 있다는 반대 의견에 따라, 선언의 부록이 전면 삭제된 채 겨우 선언.
	광주시	학생인권조례	이미 2011년에 제정된 조례임에도 다시 폐지 운동을 종교 단체를 중심으로 진행하고 있음
	박경미 국회의원	‘한부모가족지원법’ 개정안 발의	‘다양한 가족’이란 단어가 동성 커플을 인정할 우려가 있다는 항의가 몰리자 박경미 의원은 ‘다양한 가족’이란 단어를 삭제하고 발의함.
	장정숙 국회의원	‘국가인권위원회법’ 일부개정법률안	동성애를 인권으로 교육할 우려있다는 이유로 항의를 받아 제정 무산
	이종걸 국회의원	증오범죄통계법안	또 다른 차별금지법이라고 오해를 받아 항의에 시달리다 자진 철회
	인천시	청소년 노동인권 보호 및 증진 조례안	청소년들의 노동 환경 개선 등과 관련된 조례임에도 불구하고, 뜬금없이 동성애를 옹호할 우려가 있다는 이유로 종교 단체가 반대해 제정 보류됨.

시기	제정 주체	조례 및 법안	결과
2017년	대구시	대구시 청소년노동인권보호 및 증진조례안	조례안 제정 무산
	대구 달서구	청소년노동인권보호 및 증진에 관한 조례안	조례안 제정 무산
	대구 수성구	시간제 근로청소년 등 취업 보호와 지원에 관한 조례안	조례안 제정 무산
	전라북도	'전라북도 인권조례' 시행규칙	'인권침해'와 '차별행위'의 정의가 삭제
	서울시	서울시학생인권조례	서울학생인권조례 폐지 주민발의 청구 / '서울학생 인권조례' 위헌 확인 헌법소원 제기 / 서울학생인권조례 무효확인 소송 청구
2018년	충청남도	충남인권조례 폐지안	2월과 4월에 본회의에서 폐지안 통과하여 조례 폐지됨. 지방선거 후 9월에 인권조례는 다시 제정되었으나 원안보다 후퇴함.
	부산 해운대구	인권조례	차별금지사유 전체 삭제
	아산시	인권조례도 폐지안	폐지될 뻔 했으나 폐지안이 부결되어 가까스로 폐지되지는 않음
	고양시	고양시 인권증진에 관한 조례	시가 입법예고했다가 자진 취소
	경상남도	학생노동인권교육조례	제정 무산
	증평군	증평군 인권 조례 폐지안	제정 5개월만에 의회에서 폐지됨
	계룡시	인권 조례 폐지안	인권조례 폐지안이 5월에 본회의를 통과했으나 시의 재의 요구가 있어 6월 재의결에서 부결되어 폐지 되지 않음
	충청북도	인권조례폐지안	6월 11일 조례 폐지안을 올렸다가 6월17일에 자진 철회
	정성호 국회의원	인권교육지원법	동성애 조장한다는 공격을 받아 발의한 국회의원들이 자진 철회

시기	제정 주체	조례 및 법안	결과
2019년	부천시	‘부천시 문화 다양성의 보호와 증진에 관한 조례’ 제정안	6월 25일에 제정 철회함
	부천시	‘부천시 성평등 기본조례’ 일부 개정안	개정안에 있는 ‘젠더전문관’에서 젠더가 문제가 되어 ‘성평등전문관’으로 수정했으나 이 역시 반대에 부딪쳐 ‘전문관’문구 자체를 삭제하고 겨우 개정됨
	경기도	‘경기도 성평등 기본 조례’ 개정안	7월 16일에 개정안이 의회에서 통과되었으나 개정 철회하라는 요구가 빗발치고 있음. 경기도의회는 곧 ‘경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례 일부개정 조례안’을 올릴 예정인데 이것도 이미 반대에 부딪히고 있음
	수원시	‘수원시인권기본조례’ 전부 개정안	인권조례 개정에 반대해서 수원사랑동성애대책 시민연합이 8월 19일부터 1인시위 시작
	경상남도	‘경상남도 인권 보장 조례’ 개정안	8월 현재, 조례 자체에 성적 지향 등 동성애 관련된 것이 전혀 없고, 사소하게 조례 내용 중 4개의 문구를 수정하는 것일 뿐인데 동성애를 이유로 개정 반대에 부딪침

2) 반동성애 혐오 조직의 반대로 지자체 등 공공기관의 후퇴한 행정

년도	내용
2011년	여성 동성애자의 삶을 그린 KBS 드라마 ‘빌리티스의 딸들’이 방영된 후, 항의가 이어지자 방송국에서 해당 드라마만 인터넷에서의 다시보기 서비스를 중단함.
2012년	트랜스젠더에 대해 다루는 KBS의 예능프로그램 ‘XY그녀’가 반대 의견을 의식해 방송국에서 1회 방송 후 프로그램을 폐지함. 마포구청에서 ‘마포레인보우주민연대’의 현수막 (지금 이곳을 지나가는 사람 열명 중 한명은 성 소수자입니다/ ‘LGBT, 우리가 지금 여기 살고 있다’)을 청소년에게 유해하고 미풍양속을 해칠 우려가 있다는 이유로 게시 거부함.
2013년	마포구청에서 “성소수자 행사가 민원을 야기”하고 “주민화합에 지장을 초래하고 주민갈등만 유발”하며 “어린 학생들이 통행하는 개방된 장소”라는 이유로 홍대거리에 있는 ‘나무무대’장소사용을 불허함.

년도	내용
2014년	국립국어원이 국어대사전의 '사랑'의 정의에서 '남녀'와 '이성'이란 단어를 2012년에 삭제하자 이에 대해 반대하는 활동을 펼쳐 마침내 국립국어원이 다시 남녀로 단어의 정의를 수정함
	대구시설관리공단에서 2.28공원에서 열린 제6회대구퀴어문화축제 퍼레이드 개최 불허 통지함. (이후에 다시 허가함)
	서울 서대문구청이 신촌에서 열린 제15회 퀴어문화축제 퍼레이드 행사를 허가했다가 반대 의견을 의식하고 다시 허가 취소를 함. (행사 강행)
2015년	서울시경찰청이 서울광장에서 열릴 제16회 퀴어문화축제의 퍼레이드 집회신고 접수를 거부했지만, 법원에서 서울행정법원 "서울지방경찰청장의 옥외집회금지통고 효력정지'판결을 하여 행사 열림.
	방송통신위원회가 JTBC 드라마 '선암여고'의 여성 간의 키스씬에 대해 징계 결정을 함.
	대구지방경찰청과 대구중부경찰서가 집회를 금지했으나, 대구지방법원은 대구퀴어문화축제 조직위원회에 낸 옥외집회 금지통고처분에 대해 효력정지 가처분 신청을 받아들여 행사는 열림.
	서울시청, 비온뒤무지개재단의 사단법인 설립 허가 요청에 '미풍양속에 어긋난다'는 이유로 접수 거부함.
	법무부, 비온뒤무지개재단 사단법인 설립허가 신청을 적합한 이유없이 불허함. 이 결정에 대해 비온뒤무지개재단은 행정법원에 소송을 냄. (1심, 2심에 이어 2017년 7월에 대법원에서도 최종 승소하여 비온뒤무지개재단은 2018년 사단법인 설립 허가받음)
2017년	제주시청이 제주퀴어문화축제의 장소 사용 허가를 취소했으나, 제주지방법원은 제주시의 장소사용 허가 취소 처분에 대해 집행정지 가처분 결정을 내림.
	부산 해운대구청이 부산퀴어문화축제의 광장 사용 신청에 대해 '반려' 결정함.
2018년	인천 동구청이 인천퀴어문화축제의 광장 사용 신청을 불허함.
2019년	'서울광장퀴어행사를반대하는서울시공직자'라는 이름으로 17명의 서울시청공무원이 성명서를 발표하며 20회 서울퀴어문화축제 행사를 불허해야 한다는 주장을 함. (인터뷰에서 17명의 대다수가 기독교인이라고 밝힘.)
	부산 해운대구청이 공공성에 의문이 든다는 이유로 부산퀴어문화축제의 도로점용허가를 하지 않아 결국, 축제조직위원회가 축제 개최를 취소하는 결정을 내림

3. [사례 분석] -혐오를 조장하는 가짜 뉴스가 만들어지는 방식

[대표적인 주장] 우간다가 동성애를 금지하는 법을 만들어서 에이즈 감염율을 낮추었다. 그러므로 한국도 에이즈 예방을 위해 동성애를 금지해야 한다. 또한, 동성애를 조장할 수 있는 차별금지법이나 인권 조례 제정 등은 위험하다. 나라와 이 나라의 청소년을 위해서라도 젠더, 성평등, 인권, 평등, 차별금지 등이 들어간 헌법 개정, 법률 제정, 조례 및 선언 등은 모두 막아야 한다.

[이것이 가짜 뉴스인 근거]

○ 우간다의 에이즈 감염율의 진실

같은 기독교계내에서 나온 자료를 보는 것이 신뢰를 더 가질 것이므로, 믿을만한 자료부터 보자. 예를 들어, 1998년부터 월드비전의 회장으로 전세계를 뛰어다니며 활동하는 신실한 기독교인 리처드 스텐스(Richard Stearns)가 쓴 책 <구명난 복음>²⁾에는 다음과 같은 구절이 있다.

“우간다의 1991년 에이즈 감염발생률은 21%였다. 우간다의 요웨리 무세베니 대통령은 에이즈를 우간다의 장래와 안보를 위협하는 세력으로 간주하고 ‘에이즈와의 전쟁’을 선포한다. 그는 학교, 교회, 언론, 기업, 의료 기관 등 우간다 사회의 모든 부문을 향해 전투에 합류하라고 촉구했고, 외국 정부들과 구호 단체들에게도 도움을 청했다. 캠페인에서 중심이 되는 것은 교육이었고, 대통령 본인이 영부인과 함께 집집을 다니며 에이즈 검사를 권하기도 했다. 사람들에게 절제할 것과 한 상대와의 관계, 안전한 성관계를 촉구하는 광고판이 도처에 세워졌다. 결과는 놀라웠다. 사람들의 성행위 패턴이 달라짐에 따라 1991년과 2000년 사이에 에이즈 감염 비율은 21퍼센트에서 6퍼센트로 떨어졌다.”

책에서 설명한 바와 같이 실제로 1990년대에 우간다의 에이즈 예방 활동은 성공적인 사례로 유명하다. 이때 우간다의 성공은 콘돔 배포, 안전한 성관계에 대한 대대적인 홍보, 에이즈 검사 권유 등의 성행위에 대한 인식 개선 덕분이었다.

그런데 2000년대 들어 갑자기 무세베니 대통령이 정책을 바꾸었다. 콘돔 보급 대신에 순결 교육을 하시 시작했고, 동성애 혐오를 드러내기 시작했다. 이는 미국의 부시 대통령이 등장하면서

2) 리처드 스텐스 지음/ 홍종락 옮김. 홍성사, 2010년

콘돔 대신 순결을 가르쳐야 한다는 성교육이 강화되고, 우간다는 미국의 원조금을 받게 되면서 미국이 요구하는 정책으로 바꾸게 되는 것과 관련이 있다. 부시 정부가 내세운 순결 정책은 에이즈 예방 전문가들에겐 실효가 없다고 비난을 받은 정책이지만 부시 정부는 이를 고집했고, 콘돔을 구입하지 않고 순결 교육을 시키면 지원금을 주겠다는 조건으로 우간다 등의 외국에 에이즈예방 원조를 했다.

- 우간다의 무세베니 대통령은 2009년에는 동성애자에 대한 처벌을 강화하는 법안 제정을 시도했다. 동성간 성행위를 하거나 동성애자 인권운동을 하거나 혹은 다른 사람이 동성애자인 것을 알면서도 신고를 하지 않는 사람도 처벌하는 반인권적 법이다. (최대 무기징역까지 가능) 국제 사회의 비난으로 2009년에는 법이 결국 만들어지진 않았으나 그 후로도 계속 법을 만들기 위해 시도를 했고 결국 2014년 2월에 제정되었다. 당시 무세베니 대통령은 “서방이 아프리카에서 동성애를 부추기는 것을 막아야 한다.”며 이 문제를 서구 사회가 아프리카 전통을 해친다는 구도로 만들었다. 또, 2014년에 에이즈예방법을 제정했는데 고의적으로 에이즈를 전염시킨 사람은 벌금과 함께 최고 징역 10년형에 처한다.(이 법은 2014년 8월에 헌법재판소에서 적법한 절차를 밟아 제정된 법이 아니라는 이유로 무효화되었다)
- 오히려 우간다의 무세베니 대통령은 2017년 6월 6일에, 2030년까지 실시한 새로운 에이즈 예방정책을 발표하면서 지난 자신의 에이즈 정책이 실패했음을 인정하는 발언을 했다. 동성애에 대한 억압 때문에 오히려 에이즈 감염율이 올라가고 있다는 연구 결과 때문이다. 우간다는 2006년에서 2012년 사이에 유병율이 6.4%에서 7.3%로 높아졌고, 동성애자 처벌법이 생긴 이후로 동성애자의 에이즈 감염율은 일반 국민들의 에이즈 감염율보다 오히려 더 높아졌다.³⁾
- 즉, 실제로 우간다에서 동성애자를 처벌하는 법을 만든 것은 우간다의 에이즈 감염율이 획기적으로 낮아지는 시기와 일치하지도 않으며 동성애자를 처벌한 결과가 아니다. 이렇게 하나 하나 팩트 체크를 해보면 너무나도 명백하게 사실이 아니지만 모르는 사람들이 언뜻 듣기엔 쉽게 그렇구나라고 생각할 만한 것으로 가짜뉴스가 만들어지고 이것이 유포되고, 다시 사람들에게 재인용되면서 점점 사실이 되어간다.

3) <https://76crimes.com/2017/02/07/uganda-anti-lgbt-stigma-restricts-health-care-hiv-rate-up/>

4. 인권 행정이 나아갈 길에 대한 고민을 거듭하며

1) 대한민국은 정교분리가 헌법에 명시되어 있는 국가다. 종교적 입장이 정책의 근거가 될 수는 없다. 이것은 행정의 원칙이 되어야 한다.

지방자치단체와 중앙정부, 그리고 국회와 사법기관 등이 할 수 있는 일, 해야 할 일은 충분한 가이드라인이 없거나 방법을 몰라서 그 일을 못하고 있는 건 아니다. 어떤 정책들이 필요한지에 대해서는 많은 연구와 조사, 그리고 정책 제언들이 쌓여있고 이를 조언해 줄 전문가들도 많다. 또한 UN 차원에서 제정된 인권 선언과 조약, 권고안, 지침서들도 많이 있다. 필요한 건 이제 실천하는 것 뿐이다.

문제는 이런 실천을 적극적으로 회피하고 있다는 점이다. 2007년에 법무부는 차별금지법 제정을 포기했고, 2013년엔 국회의원들이 법을 발의해놓고도 스스로 차별금지법 제정을 철회했으며, 2014년에 서울시인권현장은 몇 달간 시민들의 힘으로 현장의 전문을 다 만들어놓았음에도 불구하고 서울시가 일부 개신교계의 반대를 의식해서 선포를 포기하는 바람에 결국 제정이 무산되었다. 2013년 이후로 전국에서 ‘학생인권조례’는 더 이상 제정되지 못하고 있다. 2015년 3월에 교육부에서 발표한 ‘성교육 표준안’은 학교의 성교육 시간에 동성애에 대해 언급하는 것조차 막고 있다. 이뿐 아니다. 이미 만들어진 조례도 폐지되고 있다.

단지 몇몇 사람들이 개인적으로 ‘동성애를 너무 싫어하기 때문에’ 이런 일이 벌어진다고 볼 수는 없다. 지금은 ‘동성애 혐오’를 자신들의 정치적, 사회적 입지를 강화하는 상황이다. 반동성애의 구호아래 이합집산을 거듭하며, 후원금을 모으고 교인들을 결집시키고 조직의 활동 명분을 강화하고 있다. 정부와 지자체의 공무원들은 항의 전화에 시달리고 민원이 발생하는 것을 가장 두려워하고, 정치인들은 선거에서 표가 깎일 것을 염려하여 동성애자를 혐오하고 차별을 조장하는 이들에게 오히려 굴복하고 있다. 국가와 사회를 동성애로부터 지키겠다는 혐오 발언은 표현의 자유나 신앙의 자유로 용인되고 있고, 1997년에 왕가위감독의 <해피투게더>의 수입금지때와 똑같이 국민정서와 시기상조를 이유로 동성애를 다룬 드라마에 대한 검열과 징계가 이루어지고 있다. 20년이 흘렀음에도 같은 논리가 여전히 지배하고 있는 것이다.

이런 현실에서 할 수 있는 유일한 조언은 ‘눈치를 보지 말고 원칙을 지키자’라는 것 뿐이다. 대한민국의 헌법 20조는 명백하게 정치와 종교의 분리를 명시하고 있다. 대한민국은 국교가 없는 나라이며, 국민 개개인의 신앙의 자유를 국가가 침범해서는 안되는 것처럼 신앙 집단의 이해 관계가 국가 정책에 영향을 미쳐서도 안된다. 정치적 계산에 따라 움직이지 않는다면, 귀찮은

민원을 피하려고 하지 않았다면, 개인적 신앙을 공적 업무에 반영하려고 하지만 않는다면 한국 사회는 이미 충분히 변화해 있을 것이다.

결국 가장 중요한 것은 어떤 사회를 만들 것인가, 우리가 함께 사는 공동체가 어디로 나아갈 것인가에 대한 의지다. 그리고 그 의지와 판단과 원칙은 모두를 향한 평등에 기반해야 하고, 헌법에 기반해야 한다. 사회적 영향력이 센 집단의 목소리에 휘둘리지 않는 것이 오히려 정치가, 정부가 해야 할 일이다. 지금은 하나의 원칙이 분명하게 세워져야 한다. 바로 '정교 분리'라는 원칙이다. 성경의 말씀을 인용하여, 교회에서 조직되어서, 성직자들이 지방자치단체장이나 의원들을 만나 직접적으로 법이나 조례, 정책의 내용에 간섭하려고 하는 것을 단호히 거부해야 한다. 어떤 법이 만들어질 것인지, 어떤 정책을 펼칠 것인지를 결정할 때 사회적으로 신망있는 종교인의 조언을 듣는 것과 사회적으로 기득권 세력에 속하는 종교 기관과 종교 모임이 요구하는 대로 움직이는 것은 다른 일이다.

2) 외국의 사례

미국의 경우 1998년에 20살의 청년이 단지 동성애자라는 이유로 또래 친구들에게 집단 구타를 당하고 사망한 혐오범죄 사건이 있었다. 이를 계기로 성적소수자에 대한 혐오범죄방지법을 제정하려고 했지만 미국 내의 기독교 우파의 반대와 그를 기반으로 정치를 했던 부시 정부 하에서는 만들어지지 못했다. 결국 2009년 오바마 대통령이 이 법안(Hate Crimes Bill)에 서명을 하면서 제정되었다. “누구든지 다양한 개인의 본질적 속성으로 인하여 차별대우를 받거나 피해를 받지 않도록 보호해야 할 의무가 있다.”는 것을 천명하는 것이다.

일본의 삿포로시의 경우 2016년에 동성 커플의 파트너십을 인정하는 법을 만들어 2017년부터 시행 중이다. 이 법에 대한 반대 의견이 민원으로 다량으로 접수되었을 때 담당 공무원은 오히려 그 반대 의견의 내용들을 보면서 동성애자들이 정말 많은 차별 속에 놓여있음을 깨달았고, 그래서 더욱 이 법이 필요하다고 확신을 갖게 되었다고 인터뷰에서 밝힌 적이 있다.

일본은 국가적 차원은 아니지만 지자체에서 동성애자의 인권을 존중하려는 움직임이 있다. 2015년 도쿄 시부야(澁谷)구가 동성 커플을 결혼에 상당하는 관계로 인정했다. 이어 홋카이도(北海道) 삿포로(札幌)시, 후쿠오카(福岡)현 후쿠오카시, 도쿄 세타가야(世田谷)구 가 뒤를 따랐다. 2018년 7월엔 사이타마(埼玉)시, 8월엔 지바(千葉)시가 동성 커플을 부부 관계로 인정하는 제도를 만들겠다고 발표했다.

지자체 차원의 것은 강력한 법적 구속력은 없다. 하지만 시가 적극 나서서 이 증명서를 여러 영역에서 받아들일 수 있도록 유도하고 있다. 예를 들어, 지바시의 경우엔 시영주택이나 묘지를 이용할 수 있고, 병원에서 보호자로서 파트너의 상황에 대해 설명을 들을 권리나 민간 기업에서 관계를 증명하는 것으로 사용될 수 있으리라 기대하고 있다.⁴⁾ 시바야구는 구 내의 사업자들에게 증명서를 가진 이들은 부부와 동등하게 대하라고 요구한다. 일본 도쿄 세타가야구의 경우엔 직원상조회에서 동성을 파트너로 등록을 하는 직원이 있다면 이성 커플과 마찬가지로 결혼축하금을 지원하기로 했다.

영국은 국가 차원에서 움직이고 있다.⁵⁾ 2017년 7월, 영국 정부는 성소수자에 대한 대규모 설문 조사를 실시했다. 이 설문조사에는 무려 108,000명이 참여했고 이는 세계에서 가장 큰 규모의 성소수자 대상 설문 조사에 해당한다.

영국 정부는 설문조사를 바탕으로 2018년 7월에 ‘LGBT Action Plan’를 발표했다. 이 계획의 비전은 ‘성적 지향, 성별 정체성, 다양한 성별 특징에 상관없이, 모두가 차별에 대한 두려움 없이 스스로 안전하고, 행복하고, 건강한 삶을 살 수 있도록 하는 것’이다. 영국 정부는 이를 위해 ‘LGBT 실행 기금’을 설립했고, 2020년 3월까지 사용할 450만 파운드(약 66억원)의 자금을 배정했고, 향후 추가 자금을 마련할 것까지를 결의했다.

4) 경향신문, ‘일본 지바시, 동성혼도 사실혼도 인정하는 제도 도입키로’. 김진우 특파원, 2018.08.24

5) 영국에서 2018년 7월에 발표한 <LGBT Action Plan 2018>를 자세히 읽고 싶다면 아래 링크 주소에서 보고서를 다운 받을 수 있다. <https://www.gov.uk/government/publications/lgbt-action-plan-2018-improving-the-lives-of-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-people>

5. 공무원으로서 알아두면 좋을 성적 지향과 성별 정체성에 대한 정확한 이해

1) 성적 지향

① 성적 지향의 정의

성적 지향(sexual orientation)이란 한 사람이 다른 사람에게 느끼는 자발적이고 지속적인 감정적, 낭만적, 육체적 끌림을 뜻한다. 성적 지향은 한 사람의 정체성을 구성하는 요소 중의 하나로, 학자들은 이 성적 지향들 간에 우열을 따질 수는 없으며 어느 특정한 시기에 발현되는 것이 아니라 한 사람의 일생에 걸쳐 발달하는 것이라고 말한다. 즉, 자신의 성적 지향에 대해 스스로 인지하고 또 수용하게 되는 시기는 사람마다 각각 다를 수 있다.

② 성적 선호, 성적 취향과의 차이

국가인권위원회법이나 차별금지법 등에 등장하는 ‘성적 지향’이란 말은 영어의 ‘Sexual Orientation’을 번역한 것이다. 이를 두고 성적 취향, 성적 기호, 성적 지남력, 성적 선호 등의 여러 표현을 쓰기도 하는데, 이는 모두 문제의 본질을 흐리고 오해를 불러일으킬 여지가 있다. 왜냐면, 단지 ‘그렇게 하기로 마음 먹은’ 것이 아니기 때문이다.

이끌림을 뜻하는 성적 지향은 어떤 음식이나 색깔을 더 좋아하는 것과 같이 개인적인 취향이나 선호의 문제가 아니며, 담배에 대한 기호처럼 어떤 담배를 필지 선택하거나 금연을 결심하는 차원의 문제가 아니기 때문이다. 성적 지향은 문화, 민족성, 성별(gender), 그리고 개인적인 특성과 같은 다른 많은 요소들로 구성되는 정체성의 일부다.

우리 사회가 동성애를 이해하지 못하고 인권에 대해 생각하지 못하는 것은 동성애와 이성애의 차이가 하늘과 땅 차이라고 생각해서가 아니다. 사회는 동성애를 차이의 문제로 여기는 것이 아니라 이미 어떤 선을, 넘어서는 안되는 선을 넘어서는 것으로 간주한다. 차이는 사랑하는 대상의 성별의 차이가 아니라 개인적인 도덕심이나 성적인 자제력, 정신적 성숙도 등의 차이라고 보는 것이다. 그러므로 끊임없이 계도, 회개, 치료의 대상이 되는 것이다. 우리가 문제를 정확히 파악하고 또 그것을 분명하게 지적하고 바꾸어나가려면 전략적으로라도 취향과 지향은 구별할 필요가 있다.

③ 법적 권리 표현으로서의 성적 지향

성적 지향은 또한 법적으로 권리를 보장하는 것과 관련하여서 자주 쓰인다. 예를 들어 2003년 3월 16일에 채택된 유럽의회 결의안 58조는 ‘사적 공간과 공적 공간에서 성적 지향을 매개로 한 차별과 불이익’이 없어야 한다고 각국에 시정을 요구하고 있다. 2004년 터키는 형법을 수정하면서 차별금지조항의 하나로 ‘성적 지향’을 추가시켰다.⁶⁾ 2007년 4월 30일부터 발효된 영국의 평등법도 ‘성적 지향에 관한 평등법’(The Equality Act Sexual Orientation Regulations)으로 명시되어 있다.⁷⁾

유엔인권위원회에서도 만들려고 하는 결의안이 ‘성적 지향에 따른 차별 금지’이며 우리나라 국가인권위법 30조에도 ‘성적 지향’에 따른 차별을 금지하고 있다. 또한, 캐나다의 대법원이 동성 결혼을 허용하지 않는 것은 캐나다의 헌법인 인권과 자유헌장 제 15조에 반한다고 판결을 내릴 때도 이것은 성적 지향에 따른 차별이라고 하였다.⁸⁾

3) 성별 정체성에 대한 이해

① 성별 정체성

영어로 Gender Identity의 번역어이다. 자신이 스스로 인지하고, 인식하고, 인정하는 자신의 성별을 의미한다. 성별 정체성은 모든 사람들에게 있다. (트랜스젠더에게만 있는 것이 아니다)

6) <http://www.iglhrc.org/site/iglhrc/section.php?id=5&detail=484>

7) 성적 지향에 관한 평등법에 따르면 앞으로 ▲호텔에서 동성애자 커플에게 투숙을 거부하는 경우 ▲시민동반 자법에 따른 결혼을 앞둔 동성애자 커플에 대한 선물 등록서비스를 거부하는 경우 ▲술집에서 동성애자의 입장을 거부하는 경우 ▲학생이나 학생 부모의 성적 지향에 근거해 학교 입학할 거부하는 경우 ▲성적 지향에 근거해 스포츠센터의 회원 등록을 거부하는 경우 등은 불법이다. (여성신문 928호 2007년 5월 4일자 참조)

8) 캐나다 대법원은 인생의 반려자를 선택하는 것은 성적 지향에 따라 달라지는 것이므로 성적 지향에 따라 선택한 동성 커플도 법적 보호를 받아야 한다고 판시하였다. (이은우 변호사, <버디> 23호)

② 시스젠더, 트랜스젠더

성별정체성은 자연스럽게 타고나고 자라면서 자신의 성별정체성을 인지하면서 드러내게 된다. 하지만 우리 사회는 아기가 태어나면 바로 아기의 신체 일부의 특징을 보고 제 3자가 출생신고서를 작성하면서 성별을 국가에 등록한다. 이런 까닭에 국가에 등록된, 사회가 지정한 성별과 자신이 인식하는 자신의 성별정체성이 우연히 서로 일치하는 경우도 있지만 일치하지 않는 경우도 있다. 자신의 성별정체성과 사회가 지정한 성별이 일치하는 경우를 시스젠더 (Cis-gender) 라고 하고, 일치하지 않는 경우를 트랜스젠더 (Trans-gender)라고 한다.

그리고 반드시 자신이 인식하는 성별이 남자와 여자 둘 중의 하나만 있지는 않다. 어떤 이들은 여성과 남성 어느 쪽에도 동일시가 되지 않기도 하고 어떤 이들은 양쪽 모두에 속한다는 자각하기도 한다. 즉 이 세상 모든 사람이 단 두 개의 단어, 즉 남자와 여자라는 두 개의 성별에만 속하고, 두 개의 단어로만 자신을 표현하고 싶은 것은 아니다. 이런 경우에 젠더퀴어 (gender queer), 논바이너리(Non-binary) 등 여러 단어로 표현하기도 한다.

6. 국가인권위원회 ‘혐오표현 및 혐오표현 예방 가이드라인 마련에 대한 인식조사’(2018년) 발췌하여 살펴보기

○ 국가(지방)공무원법 및 국가공무원 복무규정 (55p~56p)

국내에 정부나 지방자치단체 공무원의 혐오표현을 규제하는 구체적인 내부 규정이나 지침은 별도로 마련되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고, 국가공무원법 제59조(친절·공정의 의무), 제59조의2(종교중립의 의무), 제63조(품위 유지의 의무)를 포괄적으로 적용해 공무원의 혐오표현을 금지하는 것으로 해석할 수 있다. 지방공무원법에도 제51조 (친절·공정의 의무), 제51조의2(종교중립의 의무), 제55조(품위 유지의 의무)를 포함하고 있다. 국가공무원법 관련 규정은 아래와 같다.

제59조(친절·공정의 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다. [전문개정 2008. 3. 28.]

제59조의2(종교중립의 의무) ① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다. ② 공무원은 소속 상관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있다. [본조신설 2009. 2. 6.]

제63조(품위 유지의 의무) 공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다.

위 조항은 공무원에게 “국민 전체의 봉사자로서”, “공정하게 직무를 수행”할 것과 종교에 대해서 중립적일 의무를 부여하고 있다. 따라서 특정 개인이나 집단 등 사회적 소수자에 대한 차별적인 직무 수행도 공무원의 의무 위반에 포함될 수 있다. 또한 품 위가 손상되는 행동을 하지 말 것을 요구하고 있는데 ‘품위’의 개념에 대해서는 대법원의 판례가 아래와 같이 설명하고 있다. 혐오표현도 “사회적 의의를 벗어날 정도로 지나쳐 주권자인 국민의 입장에서 보아 바람직스럽지 못한 행위”라고 볼 수 있다.

(지방공무원법 제55조에서의) ‘품위’라 함은 주권자인 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행 해 나가기에 손색이 없는 인품을 말하는 것이므로 공무원이 모든 국민에게 보장된 기본권을 행사하는 행위를 하였다 할지라도 그 권리행사의 정도가 권리를 인정한 사회적 의의를 벗어 날 정도로 지나쳐 주권자인 국민의 입장에서 보아 바람직스럽지 못한 행위라고 판단되는 경우라면 공무원의 그와 같은 행위는 그 품위를 손상하는 행위에 해당한다 할 것임(대판 87누 657.658, 87. 12. 8.)

또한 대통령령인 국가공무원 복무규정 제4조(친절·공정한 업무 처리)에서 공무원은 “인권을 존중”하고 “차별 없이 공정하게”업무를 수행하도록 아래와 같이 차별금지 조 항을 포함하고 있다. 사회적 소수자에 대한 차별하는 혐오표현을 직무 과정에서 사용 하는 것도 제4조 위반에 해당한다.

제4조(친절·공정한 업무 처리) ① 공무원은 공사(公私)를 분별하고 인권을 존중하며 친절하고 신속·정확하게 업무를 처리 하여야 한다. ② 공무원은 직무를 수행할 때 종교 등에 따른 차별 없이 공정하게 업무를 처리하여야 한다.

행사장 안내



2019 인권옹호자회의

발행일 2019년 8월 26일

발행처 국가인권위원회

주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

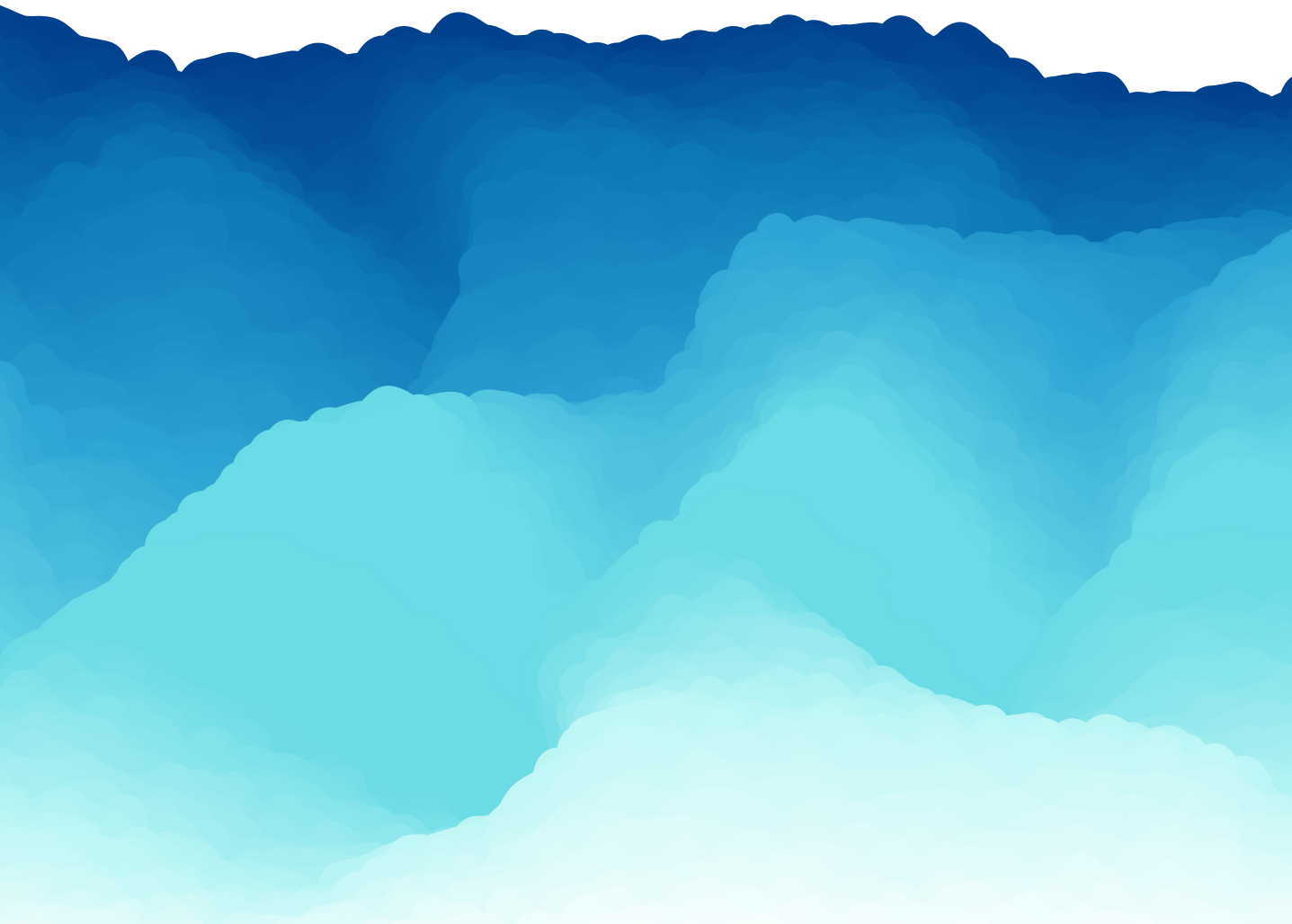
전화 (02)2125-9878 FAX (02)2125-0920

인쇄처 디자인모장

전화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992

I S B N 978-89-6114-690-6 93330

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.



국가인권위원회

04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩 홍보협력과

Tel : (02)2125-9878, Fax : (02)2125-0920 <http://www.humanrights.go.kr>

ISBN 978-89-6114-690-6 93330