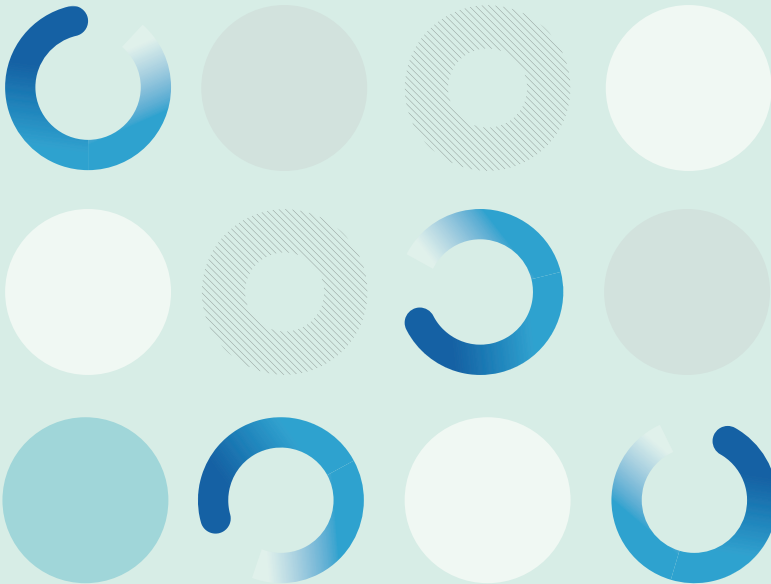


발 간 등 록 번 호

11-1620000-000861-01



# 지방자치단체 인권 정책 안내서 2021





지방자치단체  
**인권 정책 안내서**  
2021



# Contents

<b>I. 들어가면서</b>	<b>1</b>
1. 안내서 활용법	3
가. 안내서 작성 및 보급 배경	3
나. 안내서 목적 및 활용 방법	5
다. 안내서의 한계 및 향후 계획	5
2. 인권, 머리로 이해하기	6
가. 인권의 종류	6
나. 국가의 인권적 의무	7
다. 국가의 기본권(인권)에 대한 제한기준	9
라. 권리 간의 충돌과 인권원칙에 따른 해결	11
마. 지자체의 인권 보호·증진·실현 의무	14
3. 인권제도: 인권정책의 기반	17
가. 지자체 인권기본조례	17
1) 인권위 지자체 인권조례 관련 권고 및 의견표명	18
2) 지자체 인권기본조례 제정 관련 사례	20
나. 인권전담부서 또는 인권업무 전담 인력	23
1) 필요성	23
2) 전담 인력 및 부서 설치 관련 참고 사항	23
다. 지자체 인권위원회	25
1) 구성 관련 기준	26
2) 기능 관련 기준	29
3) 운영 관련 기준	29
라. 인권 침해 조사 및 구제 조치	30



## II. 인권과 행정 이해하기 ..... 33

1. 인권과 행정은 공존이 가능한가요? ..... 36
2. 인권 요소 인지의 중요성 ..... 37
  - 가. 왜 사안을 인권적 관점에서 바라봐야하는 것일까요? 37
  - 나. 인권 요소 인지하기 38
3. 인권 행정의 핵심 요소 ..... 40
  - 가. 인권행정 실행의 원동력 : '인권인지적' 예산 40
  - 나. 정책 수립 및 집행에 인권 관점을 반영하는 공무원 42
4. 정책에 인권적 관점 적용해보기 ..... 46

## III. 인권을 업무에 적용하기: 인권정책 기본계획을 중심으로 - 51

1. 지자체 인권정책 기본계획 개요 ..... 54
  - 가. 지자체 인권정책 기본계획의 의의 54
  - 나. 지자체 인권정책 기본계획 수립 근거 54
  - 다. 인권정책 기본계획 수립 시 고려사항 55
2. 준비 단계 ..... 58
  - 가. 기초 현황 파악 58
  - 나. 총괄 기구의 필요성 60
  - 다. 기본원칙 개발 61
3. 수립 단계 ..... 62
  - 가. 개발 시 고려사항 62
  - 나. 수립 방법 64



4. 이행 단계 .....	66
가. 모니터링 방법	67
나. 평가 방안	70
다. 홍보 추진	71
5. 지자체 인권정책 기본계획 수립 사례 .....	73

**부록. 국가인권위원회 지자체 관련 권고 및 의견표명 모음 - 77**

1. 인권 기본조례 제·개정 권고	79
2. 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건	93
3. 인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명	106
4. 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」 폐지에 대한 반대 의견표명	121





# I . 들어가면서





# 1. 안내서 활용법

## 가. 안내서 작성 및 보급 배경

○ “인권 부서에 발령 받았는데 뭘 해야하나요?”

“인권의 범위가 너무 넓어서 업무의 범위를 어디까지 봐야할지 모르겠습니다”

“전문성이 없으면 못 하는 업무 아닌가요?”

○ 지방자치단체(이하 ‘지자체’)에서 인권 업무를 담당하게 되신 분들로부터 자주 듣게 되는 질문입니다. 국가인권위원회 출범이 올해로 20년, 2012년 지자체 표준인권조례 권고 이후, 광역 17곳, 기초 95곳이 인권기본조례를 제정(2019년 9월 기준)하며 인권제도화의 기반을 다졌지만 행정에서 인권은 여전히 새롭고 낯선 주제인 것 같습니다. 그러나 사람들의 인권을 제대로 보장하기 위한 다각적인 인권보장 체계 구축에 있어 사람들의 일상에 가장 가까운 단위의 정부인 지자체에서의 인권 정책만큼 사람들의 삶에 크게 영향을 미치는 것도 없을 것입니다.

○ 2020년 9월 말, 국가인권위원회에서 각 광역 및 기초 지자체에서 겪고 있는 다양한 애로 사항에 관한 설문조사를 진행했습니다(전국 광역 및 기초 지자체를 대상으로 진행한 ‘지자체 인권업무 매뉴얼 수립’ 설문 조사). 인권 행정과 일반 행정의 차별성, 인권을 행정의 영역으로 어떻게 포섭해야 하는지에 대해 현실적인 고민들이 많이 느낄 수 있었습니다.

○ 그래서 인권위 인권정책과에서 지자체에서 인권 정책 업무를 할 때 참고할 수 있는 ‘지자체 인권정책 안내서’를 작성하였습니다. 인권 행정이 타 행정 업무와 어떻게 차별화가 되어야 하는지 지자체 공무원

과 이해 관계자를 위해 작성되었습니다. 특히, 인권정책 기본계획은 지자체의 타 기본계획과는 다르게 구성하고 이행되어야 함에도 이 부분을 잘 모르거나 어떻게 운영해야할지 잘 모르는 경우가 많은 반면 제대로 수립되고 제대로 이행된다면 인권적 파급력이 큰 도구가 될 수 있어 이 부분에 대한 방향을 제시하여 지자체에서 인권정책 및 행정을 추진하는데 도움을 주고자 했습니다. 물론 기존에 인권 업무를 추진 중인 공무원도 안내서의 내용을 참고하여 새로운 각도를 기존 업무에 적용해보실 수 있으실 것입니다.

○ 특히 지자체에서 인권조례만 제정하고 조례 내용이 이행되고 있지 않거나 인권정책 기본계획 수립 후 이행은 미흡한 경우도 많은데, 이번 안내서 발간을 계기로 새롭게 인권 행정을 추진할 수 있을만한 동기부여가 되기를 바랍니다.

### 〈지자체에서 인권정책을 추진할 때의 어려움〉

#### 1. 지자체 행정 분야 전반에서 인권행정에 대한 인식이 낮음

- ✓ ‘인권행정’이 행정이 인권에 기반을 두어 진행되어야 한다는 것이 아니라 인권업무라는 특정한 분야가 있다고 생각하여 ‘인권’이라는 이름만 붙으면 인권 담당부서로 업무를 넘기고, 각 분야에서는 ‘인권’ 업무를 하지 않아도 된다고 생각하는 점

#### 2. 지속가능한 인권행정 추진을 위한 거버넌스 부재

- ✓ 인권정책을 지자체 행정 내부에서 인권적 관점을 가지고 업무를 조율할 수 있는 총괄할 수 있는 역할을 가진 조직이나 인력이 배치되는 경우가 드뭄
- ✓ 전문가 중심으로 인권정책이 추진되는 경우 실제 지역주민의 의견이나 특색을 반영하지 못하는 일이 발생하고, 지역주민을 중심으로 추진할 경우 전문성이 낮아 어려움이 나타나기도 함
- ✓ 지속가능한 인권행정을 위해서는 지자체 내부, 전문가, 지역 주민 등이 각자 역할에 맞게 적절히 조화를 이루어 참여해나가는 체계가 부족함

### 3. 인권 업무 추진에 반대하는 세력 존재

- ✓ 인권정책 추진과 관련하여 일부 특정집단의 단체민원과 항의로 인해 인권정책 추진 어려움 발생

### 4. 효율과 결과를 중요시 하는 행정과 과정을 중요시 하는 인권의 차이

- ✓ 예를 들어 사회복지서비스의 목적이 물건이나 돌봄서비스 지원이라면, 행정은 지원이 이루어진데서 이미 성과를 거뒀다고 볼 수 있을 것이나 인권적 관점에서는 지원이 이루어지는 과정에서 복지서비스가 어떻게 전달되었는지까지도 살펴봄. 행정이 결과만 중요시 한다면 과정에서 소외나 인권침해가 발생할 수 있음

※ 출처 : 안시형(2019), “지방정부 인권 정책의 방향과 전략”, 「인권연구」, 2(1)L, p. 207-224  
위의 논문의 내용을 바탕으로 안내서 목적에 맞게 내용 수정·작성

## 나. 안내서 목적 및 활용 방법

- 인권 개념과 국가 및 지자체의 의무 소개
- 인권제도 운영 관련 기본 사항 제시
- 인권행정 이론과 사례 제시
- 인권의 관점에서 수립하는 인권정책 기본계획 제안
- 안내서를 참고하여 지역 특성에 맞춰 인권 정책 응용·추진

## 다. 안내서의 한계

- ‘지자체 인권정책 안내서’는 이번이 첫 번째 시도라 아직 미흡한 점이 많습니다. 대표적인 한계로 광역과 기초에서의 인권 행정 범위,

방식, 체계, 접근 방식 등이 차이가 있을 수 있는데 이번 안내서에는 구분되어 담기지 않았습니니다. 또한 조례 제정한 이후 조례를 행정에서 어떻게 이행할 것인가에 더 초점을 맞춰 작성되었고 그 중에서도 인권 정책 업무 일부만이 포함되어 있습니다.

○ 향후에는 이번 안내서를 활용한 지자체의 경험을 바탕으로 안내서가 보완되기를 바랍니다. 또한 추가로 조례 제정을 준비하는 지자체에서 어떤 점을 고려해야하는지에 좀 더 초점을 맞춘 안내서가 마련될 필요도 있겠습니다.

○ 그 과정에서 인권위는 지자체 인권 정책이 실질적으로 운영될 수 있도록 사례 공유, 자문 등의 역할을 할 수 있도록 하겠습니다.

## 2. 인권, 머리로 이해하기

### 가. 인권의 종류

○ 우리나라 헌법과 다양한 법률은 인권을 국민이 누릴 기본적인 권리로 명시하고 있습니다. 또 국제사회는 여러 인권협약과 결의문, 선언 등을 통해 인권의 지평을 넓혀가고 있습니다.

○ 행정이 법적 근거 없이 이루어질 수 없다는 점을 감안할 때 인권의 보호와 실행을 위한 법적 근거를 파악하는 것이 중요합니다. 우리나라 헌법은 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 국가는 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무가 있다고 규정(헌법 제10조)하고 있습니다. 또한 평등권, 신체의 자유, 표현의 자유, 양심의 자유, 사생활의 자유 등 여러 영역의 ‘자유권’과 재산권과 보장, 인간다운 생활을 할 권리, 교육받을 권리, 근로의 권리 및 단결권, 환경권 등 ‘사회적·경

제적 권리', 선거권이나 공무담임권(피선거권)과 같은 '정치적 권리' 등 기본적 권리를 적시하고 있습니다.

○ 그러나 헌법은 인권의 기본 틀을 제시할 뿐 구체적인 권리는 법령 및 정책을 통해 구현됩니다. 헌법 10조의 '인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리'나 제34조의 '인간다운 생활을 할 권리' 등은 관련 법령의 제정 및 정책 집행을 통해 구체화 됩니다.

○ 또한 헌법 제37조는 헌법에 열거되지 않았다고 하여 국민의 자유와 권리가 경시될 수 없으며 특별한 사유로 법으로 제한된다고 하더라도, 본질적인 내용은 침해될 수 없다고 명시하고 있습니다. 즉, 기본적 인권을 제한하는 경우에도 인권의 기본적이며 본질적인 내용을 침해할 수 없습니다는 뜻입니다. 따라서 정책을 집행하더라도 기본적 인권을 침해할 수는 없습니다.

## 나. 국가의 인권적 의무

○ 전통 사회에서 국가의 제일 중요한 의무는 외부의 적으로부터 영토를 보존하는 것이었으나 오늘날에는 단순한 영토 보존의 개념을 뛰어넘어 범죄, 가난, 질병 등 사회 내부의 요인까지 국민의 '안전'을 위협하는 대상으로 인식해 그로부터 국민을 보호함으로써 삶의 수준을 높이는 것을 국가의 책무로 보고 있습니다.

[헌법 제34조 제2항]

국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

○ 1990년 경제적·사회적·문화적 권리위원회(이하 '사회권규약 위원회')는 일반논평 3호를 통해 당사국의 법적 의무 성격을 규정하였습

니다. 그리고 1999년 사회권규약 위원회 일반논평 12호를 통해 모든 인권에 적용되는 국가의 구체적 의무를 발전시켰는데 그것이 국제인권법상 국가의 가장 기본적 의무로 알려진 존중의 의무(Obligation to respect), 보호의 의무(Obligation to protect), 실현의 의무(Obligation to fulfill)입니다.

○ ‘**존중의 의무**’는 국가가 개인의 권리와 자유를 직접적으로나 간접적으로나 침해하거나 개입하는 것을 금지하는 의무입니다. 이 의무의 핵심은 자신의 문제에 대한 해결책을 스스로 찾을 수 있도록 국가가 개인의 자유와 자원을 보호하는 것입니다.

(건강권 관련 예시) 국가는 모든 사람이, 즉 수행자나 구급자, 소수자, 비호신청자 및 불법이민자를 포함해서, 예방, 치료 및 고통 완화를 위한 보건 서비스에 대한 동등한 접근성을 갖는 것을 거부하거나 제한하지 않고 차별적 행위를 국가 정책으로 실시하는 일이 없도록 함

○ ‘**보호의 의무**’는 국가에게 제3자가 개인의 권리와 자유를 침해하지 못하도록 하는 입법 혹은 다른 방식의 조치를 취하도록 강제하는 것입니다.

(건강권 관련 예시) 제3자가 제공하는 보건 의료 및 건강 관련 서비스에 대한 평등한 접근을 보장하는 법률을 채택하거나 또는 다른 조치를 취할 국가의 의무. 건강 부문의 민영화가 보건 시설, 물품 및 서비스의 가용성, 접근성 및 질에 대한 위협이 되지 않도록 보장할 국가의 의무 등을 뜻할 수 있음.

○ ‘**실현의 의무**’는 권리와 자유의 효과적인 실현에 목표를 둔 조건들을 적극적으로 창출할 의무를 말합니다. 따라서 이 의무는 국가에게 보다 광범위한 조치를 요구합니다. 즉, 사회권의 완전한 실현을 위해 적절한 입법, 집행, 예산 등의 여타 조치를 채택할 것으로 요구하는 것

입니다.

(예시) 개인이 실업, 장애, 노령의 경우와 같이 그들의 기본적 욕구를 충족할 다른 대안적 방법을 가지지 못할 때 국가가 식량, 주거, 건강, 교육을 제공하거나 이에 대한 충분한 접근성을 보장할 의무

(건강권 관련 예시) 국가는 의사 및 기타 의료 관계자의 적절한 양성, 충분한 수의 병원, 진료소 및 기타 보건 관련 시설의 보급, 상담 및 정신 건강 서비스를 제공하는 기관을 전국에 걸쳐 공평히 분포되도록 고려하고 그 설립을 장려하고 지원할 것으로 보장해야 함. 또한 환경적 및 직업적 건강 위험 요인, 그리고 유행병학 자료에 나타난 기타 위험요인에 대한 조치를 취할 의무가 있음.

## 다. 국가의 기본권(인권)에 대한 제한 기준

○ 개인의 자유는 기본적 권리이자 중요한 인권의 가치이지만 국가는 공공복리·질서유지 등 예외적인 경우는 개인의 인권을 제한할 수 있습니다. 헌법 제37조제2항이 이러한 경우를 명시하고 있습니다. 제37조제2항을 통해 도출될 수 있는 원칙은 ‘비례성의 원칙(과잉금지원칙)’과 ‘최소 침해’의 원칙입니다. 국가는 개인의 자유를 제한할 수 있지만, 그런 경우에도 꼭 필요한 정도에 그쳐야 한다는 것이 비례성의 원칙(과잉금지 원칙)입니다.

**[헌법 제37조]** ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

○ 민주주의 사회에서 의사결정의 기본원칙은 사회 구성원 대다수

의 요구에 대한 존중에 기반합니다. 그러나 대다수의 의견이라 하더라도 기본적인 인권, 특히 소수자의 인권을 침해할 수는 없습니다.

**[헌법 제11조]** ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

○ 따라서 중요한 공익이라고 당연히 받아들여지는 가치들에 대한 비판적인 검토가 필요합니다. 또한 행정 효율성 추구도 중요하지만 헌법의 정신에 따라 인권보호가 이루어져야 한다는 점을 잊어서는 안됩니다.

**<사례 : 선거권과 재외국민투표의 기술적, 안보적 어려움 등 간 갈등>**

‘재외국민선거권 제한 규정에 대한 헌법소원사건’(헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644)에서 헌법재판소는 “막연하고 추상적인 위험이나 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등을 사유로 한 그 제한이 정당화될 수 없으므로 북한 주민이나 조총련계 재일동포가 선거에 영향을 미칠 가능성, 선거의 공정성, 선거기술적 이유 등은 재외국민등록제도나 재외국민 거소신고제도, 해외에서의 선거운동방법에 대한 제한이나 투표자 신분확인제도, 정보기술의 활용 등을 통해 극복할 수 있으며, 나아가 납세나 국방의무와 선거권 간의 필연적 견련관계도 인정되지 않는다는 점 등에 비추어볼 때, 재외국민에 대한 선거권 제한의 정당성이 인정되지 않는다”고 판단함.



## 라. 기본권 간의 충돌과 인권 원칙에 따른 해결

○ 정책을 실현하는 과정에서 불가피하게 다양한 권리 간 충돌이 발생하기도 합니다.

(예시) 언론의 보도 범위와 내용을 둘러싼 ‘대중의 알 권리’와 ‘사생활을 보호받을 권리’, 범죄 수사와 형사 소송 절차에서 ‘범죄자의 인권 존중’과 ‘범죄 피해자의 인권 보호’ 등

○ 인권이 충돌하는 상황이 발생하면, 인권의 내용과 효력을 따져보고 검토하여 헌법 및 인권의 가치를 최대한 반영한 해결책을 찾아내야 합니다. 이때 양쪽 모두의 권리를 최대한 보장하는 방법과 각 권리를 비교하여 보다 중요한 권리를 보장하고 덜 중요한 권리를 유보시키는 방법이 있습니다.

○ 헌법재판소는 ‘두 기본권이 서로 충돌하는 경우에는 「헌법」의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 기본권 모두가 최대한으로 그 기능과 효력을 나타낼 수 있도록 하는 조화로운 방법이 모색되어야 할 것’(1991. 9. 16. 89헌마163)이라고 판시한 적이 있습니다. 즉, 국가가 한 기본권만을 일방적으로 우선시 하거나 기본권 충돌을 핑계로 각 기본권 보호에 소홀한다면 인권침해에 해당될 수 있습니다.

### 〈사례 : 집회시위의 자유와 장소 경합〉

장소경합과 교통소통을 이유로 동일한 장소에 집회신고를 한 집회에 대해 금지 통고를 하거나 후신고집회에 대해 금지 통고를 하는 경우가 있습니다. 그러나 양 집회를 모두 개최할 수 있는 방법을 찾아보고 경찰력을 동원하여 두 집회자들을 장소적으로 분리하거나 시차를 두고 집회를 개최하는 등 최대한 집회 시위의 자유를 보장할 수 있는 방안을 강구하지 않는다면 집회시위의 자유에 대한 침해가 될 수 있습니다.

○ 두 번째는 기본권 상호간에도 유예할 수 없는 기본권이 있습니다. 이 경우 기본권 상호 간에 비교형량하여 비례성, 균형성, 침해의 최소성 등을 고려하여 판단하여야 합니다.

○ 한편 국제인권규약에서는 절대 유예하거나 양도할 수 없는 필수 권리를 규정하고 있기도 합니다. 자유권 규약 제4조는 이러한 권리로 생명권 등을 규정하고 있습니다.

### [시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약]

**제4조 1.** 국민의 생존을 위협하는 공공의 비상사태의 경우에 있어서 그러한 비상사태의 존재가 공식으로 선포되어 있을 때에는 이 규약의 당사국은 당해 사태의 긴급성에 의하여 엄격히 요구되는 한도 내에서 이 규약상의 의무를 위반하는 조치를 취할 수 있다. 다만, 그러한 조치는 당해국의 국제법상의 여타 의무에 저촉되어서는 아니 되며, 또한 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 사회적 출신만을 이유로 하는 차별을 포함하여서는 아니 된다.

**2. 전항의 규정은 제6조, 제7조, 제8조(제1항 및 제2항), 제11조, 제15조, 제16조 및 제18조에 대한 위반을 허용하지 아니한다.**

**제5조 1.** 이 규약의 어떠한 규정도 국가, 집단 또는 개인이 이 규약에서 인정되는 권리 및 자유를 파괴하거나, 또는 이 규약에서 규정된 제한의 범위를 넘어 제한하는 것을 목적으로 하는 활동에 종사하거나 또는 그와 같은 것을 목적으로 하는 행위를 행할 권리를 가지는 것으로 해석되지 아니한다.

**2. 이 규약의 어떠한 당사국에서 법률, 행정, 규칙 또는 관습에 의하여 인정되거나 또는 현존하고 있는 기본적 인권에 대하여는, 이 규약이 그러한 권리를 인정하지 아니하거나 또는 그 인정의 범위가 보다 협소하다는 것을 구실로 동 권리를 제한하거나 또는 훼손하여서는 아니 된다.**

**제6조 1.** 모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다.

2. 사형을 폐지하지 아니하고 있는 국가에 있어서 사형은 범죄 당시의 현행 법에 따라서 또한 이 규약의 규정과 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약에 저촉되지 아니하는 법률에 의하여 가장 중한 범죄에 대해서만 선고될 수 있다. 이 형벌은 권한 있는 법원이 내린 최종판결에 의해서만 집행될 수 있다.
3. 생명의 박탈이 집단살해죄를 구성하는 경우에는 이 조의 어떠한 규정도 이 규약의 당사국이 집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약의 규정에 따라 지고 있는 의무를 어떠한 방법으로도 위반하는 것을 허용하는 것은 아니라고 이해한다.
4. 사형을 선고받은 사람은 누구나 사면 또는 감형을 청구할 권리를 가진다. 사형선고에 대한 일반사면, 특별사면 또는 감형은 모든 경우에 부여될 수 있다.
5. 사형선고는 18세 미만의 자가 범한 범죄에 대하여 과하여져서는 아니되며, 또한 임신부에 대하여 집행되어서는 아니 된다.
6. 이 규약의 어떠한 규정도 이 규약의 당사국에 의하여 사형의 폐지를 지연시키거나 또는 방해하기 위하여 원용되어서는 아니 된다.

**제7조** 어느 누구도 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니한다. 특히 누구든지 자신의 자유로운 동의 없이 의학적이거나 또는 과학적 실험을 받지 아니한다.

**제8조 1.** 어느 누구도 노예상태에 놓이지 아니한다. 모든 형태의 노예제도 및 노예매매는 금지된다.

2. 어느 누구도 예속상태에 놓이지 아니한다.

**제11조** 어느 누구도 계약상 의무의 이행불능만을 이유로 구금되지 아니한다.

**제15조 1.** 어느 누구도 행위 시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄로 되지 아니한다. 또한 어느 누구도 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다도 중한 형벌을 받지 아니한다. 범피인은 범죄가 행하여진 후에 보다 가벼운 형을 부과하도록 하는 규정이 법률에 정해진 경우에는 그 혜택을 받는다.

2. 이 조의 어떠한 규정도 국제사회에 의하여 인정된 법의 일반원칙에 따라

그 행위시에 범죄를 구성하는 작위 또는 부작위를 이유로 당해인을 재판하고 처벌하는 것을 방해하지 아니한다.

**제16조** 모든 사람은 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다.

**제18조 1.** 모든 사람은 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유와 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 예배, 의식, 행사 및 선교에 의하여 그의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다.

2. 어느 누구도 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유를 침해하게 될 강제를 받지 아니한다.
3. 자신의 종교나 신념을 표명하는 자유는, 법률에 규정되고 공공의 안전, 질서, 공중보건, 도덕 또는 타인의 기본적 권리 및 자유를 보호하기 위하여 필요한 경우에만 제한받을 수 있다.
4. 이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라 법정 후견인이 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 자유를 존중할 것을 약속한다.

○ 기본권이 서로 충돌할 때, 인권의 원칙에 따라 더 중요한 것이 어떤 것인지에 대한 양자가 모두 조화롭고 균형있게 실현될 수 있는 대안이 제시되어야 합니다. 특히, 국가기관의 행정 효율성 추구도 중요하지만 헌법의 정신에 따라 인권보호가 이루어져야 한다는 점을 잊어서는 안됩니다.

## 마. 지자체의 인권 보호·증진·실현 의무

○ 지자체는 국가와 마찬가지로 인권 보호·증진·실현의 의무가 있습니다.

○ 유엔 인권이사회는 2013년 ‘지방정부와 인권에 관한 결의안’을

통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조한 바 있고, 국가인권위원회도 2012. 4. 12. ‘인권 기본조례 제·개정 권고’ 및 2017. 6. 15. ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건’ 등을 통해 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능하다고 보고, 인권조례를 제정하고 확대할 것을 권고하였습니다.

○ 특히, 인권위는 2017년 ‘지방자치제도 인권제도 현황 및 의견표명’을 통해 「지방자치법」에서 지자체의 사무 범위를 정한 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 제11조의 국가사무에 대해서는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지자체가 처리할 수 없다는 입장은 불합리하며, 따라서 「인권기본조례안」에 따라 제정될 조례의 내용이 국가인권위원회의 고유한 권한 사항에 해당하지 않는 한 인권조례의 제정 및 그 집행은 적법하다는 의견을 밝힌 바 있습니다.

#### 〈참고. ‘지방정부와 인권’ 관련 유엔인권최고대표의 보고서(A/HRC/42/22)〉

##### 보고서 목적

- ✓ 지역 차원의 인권 보호 및 증진을 위해 고안된 법률, 정책 및 프로그램, 인권 보호 및 증진을 위한 지방 정부와 지역 이해관계자 간의 협력을 장려하기 위한 효과적인 방안, 지방 정부가 2030 지속가능 개발 의제에 대한 인식을 제고하고 그 이행에 기여할 수 있는 방법, 새로운 도시 의제(New Urban Agenda), 지방 정부가 유엔 인권시스템과 연계될 수 있는 방안 등을 살펴 봄

## 유엔인권최고대표의 주요 권고 사항

- ✓ 비록 인권 보호 및 증진을 위한 일차적 의무는 중앙 정부에 있지만, 지방 정부 역시 중요한 보완적 역할을 수행해야 한다. 중앙 정부는 지방 정부에 인권과 국가의 의무에 대한 정보를 제공해야 한다. 중앙 정부는 지방 정부와 협력하여 인권 실현을 위한 과제를 효과적으로 해결할 수 있는 재정적 및 비재정적 재원이 충분히 갖춰지도록 보장해야 한다. 지방 정부는 지역적 차원에서의 인권 실현을 담당하는 공무원을 최소한 한 명 이상 지정하는 것을 목표로 해야 한다(문단 61)
- ✓ 지역법, 정책 및 프로그램은 인권 규범과 기준을 바탕으로 해야 한다. 지방 정부는 인권 준수 여부를 감시하기 위한 자체 평가를 진행해야 한다. 또한 증거에 기반한 법률, 정책 및 프로그램을 채택함으로써 지역적 차원에서의 인권 실현을 위한 효과적 방안을 모색하도록 장려되어야 한다. 이와 동시에 지방 정부는 인권 실현을 증진하며, 지속가능 개발을 위한 2030 의제와 새로운 도시 의제의 지역적 이행을 보조해야 한다(문단 62)
- ✓ 지역적 차원의 인권문제 해결을 위한 고충 처리 메커니즘은 관련 있는 경우 국가인권기구와의 긴밀한 협력을 바탕으로 개발되어야 한다. 지방 정부는 인권 의식 제고 이니셔티브, 인권 교육 및 지방 관리를 위한 역량 강화 프로그램을 실시해야 한다. 또한 시장과 도시 간의 네트워크는 모범사례와 교훈을 공유하도록 장려되어야 한다(문단 63)
- ✓ 국가와 지방 정부는 역량 강화를 통해 시민사회 활동가들이 공적 업무에 참여할 수 있는 권리를 효과적으로 행사하고 인권문제에 관해 지방 정부와 의미 있는 협력을 할 수 있도록 보장해야 한다. 활동적인 시민사회가 투명성과 책임성을 강화하고 의사 결정권자의 인권 지식을 향상한다는 점에서 지방 정부와 시민사회 간의 대화는 공개적이고 지속적이어야 한다. 이와 관련하여 공적 업무에 참여할 수 있는 권리의 효과적 이행을 위한 국가를 위한 지침(A/HRC/39/28 참조)을 참고할 수 있다(문단 64)

### 3. 인권제도 : 인권정책의 기반

#### 가. 지자체 인권기본조례<sup>1)</sup>

○ 유엔 인권이사회는 2013년 ‘지방정부와 인권에 관한 결의’를 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조한 바 있고, 국가인권위원회도 ‘인권 기본조례 제·개정 권고’(2012. 4. 12.) 및 ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건’(2017. 6. 15.)(※ 구체적인 내용은 부록 참고)등을 통해 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보고, 인권조례를 제정하고 확대할 것을 권고하였습니다.

○ 인권조례는 형식적 관점에서 볼 때 ‘지방의회가 법적 절차를 거쳐 제정하는 자치법규’를 의미하며, 내용적 관점에서 볼 때 ‘지자체가 자기 책임에 따른 자치사무의 처리를 위한 전형적인 입법적 도구’라 할 수 있습니다. 각 지자체에서 시행되고 있는 인권조례는 「헌법」이 명시하는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리, 국제인권규범에 따른 국가의 인권보장 의무를 지자체의 행정에서 구현함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지 한다는 목적을 갖고 있습니다.

○ 「헌법」 제10조는 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 하여 국가의 기본권 보장 의무를 규정하고 있습니다. 이에 따라 모든 행정주체는 공권력 행사에 있어 기본권을 존중하고 준수해야 하고, 지자체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 집니다.<sup>2)</sup>

---

1) 국가인권위원회 지자체 인권 관련 권고 및 의견표명 결정문들에서 발췌

2) 결정문, “인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명”, 국가인권위원회, 20170608

○ 지자체 인권기본조례의 입법 경로는 여느 조례처럼 지자체장이 발의 하는 경우, 지방의회 의원이 발의하는 경우, 그리고 드물게는 주민발의에 의한 제정 등 다양하게 존재합니다.

○ 국가인권위원회의 2012년 지자체 인권표준조례안 권고는 지자체가 인권기본조례를 제정할 때 참고할 수 있는 표준안입니다. 따라서 지자체의 구체적인 사정에 따라 해당 표준조례안을 변경하여 입안할 수 있습니다. 무엇보다 지역의 특성을 반영하여 조례를 제정하는 것이 바람직합니다. 표준조례안에 포함된 내용은 부록에서 확인해주시기 바랍니다.

○ 지자체 인권기본조례는 무엇보다도 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지 하기 위해 제정하는 것이므로, 보편적인 인권은 보장하되, 각 지역적 특성이 반영될 수 있도록 해야 할 것입니다. 관련 지역의 주민, 시민사회단체, 전문가 등 다양한 의견을 수렴하여 조례를 제정하면 지역적 특성을 더욱 잘 반영할 수 있을 것입니다.

## 1) 인권위 지자체 인권조례 관련 권고 및 의견표명

### 인권 기본조례 제·개정 권고 결정문 (2012. 4. 12.)

○ 인권보장 및 증진을 위하여서는 다각적인 차원에서 인권보장 체계를 마련하고, 특히 일상생활에서 주민의 인권을 보장하는 것이 중요하므로 지역사회에서 인권보장을 위한 방안 모색과 그 실행 체계의 구축이 필요합니다. 국가인권위원회는 인권 기본조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보았습니다.

○ 표준안에서 제시하는 인권 기본조례의 주요 내용은 1) 주민의 인



권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정하는 정의 규정, 2) 주민의 인권보장 및 증진의 목적을 달성하기 위한 지자체장의 책무 명시, 3) 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위한 기본적인 틀로서 기본계획 수립의 근거 규정 명시, 4) 지자체 소속 공무원들로 하여금 정기적·의무적으로 인권교육 받게 하고, 5) 인권 기본조례의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 인권전담 부서 설치 등의 조치 및 인권 관련 기관이나 단체에 대한 지원 내용 적시, 6) 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 등을 심의하는 인권보장 및 증진위원회 설치 및 운영 등에 관한 사항입니다.

○ 인권 기본조례의 성격이 인권에 관한 포괄적 지위를 갖는다는 점을 명확히 하여 시민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례와의 관계에서 다른 조례의 내용이 인권 기본조례에 위배되지 않도록 할 필요가 있습니다.

### 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건 결정문 (2017. 6. 15)

○ 국가인권위원회는 인권문화 지역 확산 및 제도화를 위하여, 각 광역 지방자치단체의 장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 인권조례를 제정하지 않은 경우 인권조례를 제정하고, 관할 기초 지방자치단체도 인권조례를 제정할 수 있도록 협조·지원하는 것이 바람직하다.
2. 인권조례를 제정하였으나 인권위원회<sup>3)</sup>를 구성하지 않은 지방자

---

3) 인권기본조례에 따라 설치되어 지자체 인권정책을 심의·자문하는 기구로서 지역인권 제도가 지향하는 주민참여, 인권중심 행정을 위한 핵심 기구를 말하며, 지방자치단체에 따라 명칭의 차이가 있으나 ‘지자체 인권위원회’로 통칭하기로 한다.

치단체는 빠른 시일 내에 인권위원회를 구성하고, 위촉위원의 특  
정성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위  
해 노력하는 것이 바람직하다.

3. 지자체 인권위원회가 인권정책 기본계획의 이행상황 점검, 인권  
현안 대응 등 지방자치단체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심  
의·자문할 수 있도록, 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화,  
시민사회단체의 참여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람  
직하다.
4. 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여, 인  
권위원회 운영을 지원하고 인권관련 정책 및 사업이 전문성과 연  
속성을 가지고 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
5. 지자체는 산하 행정기관 및 출자·출연 기관, 지방자치단체의 지  
원(보조금)을 받는 민간 복지시설에 대하여 법률이 정한 범위 내  
에서 인권침해 조사 및 구제 조치를 수행하는 것이 바람직하다.

## 2) 지자체 인권기본조례 제정 관련 사례

### <주민 발의를 통해 제정한 사례 : 서울시 금천구>

금천구에서는 2017년부터 지역사회의 인권의식을 높이기 위해 주민 대상 인권  
교육과 금천구 소속 공직자에 대한 인권의식 교육을 실시함. 또한 관내 인권문화  
 확산 등을 위해 인권의식 설문조사 실시, 청소년 인권페스티벌 개최 등을 추진함.

2019년에는 인권교육 과정을 2회 이상 수료한 청소년, 청년, 여성, 성소수자 등  
다양한 주민과 인권정책 전문가, 법률전문가, 인권 교육 과정을 이수한 공무원으로  
구성된 <인권기본조례 제정 추진단>을 구성함. 추진단은 '국가인권위원회 인권 기  
본 조례 표준안'과 서울시 등 인권 기본 조례를 바탕으로 인권정책을 활발히 추진  
하고 있는 지방자치단체 여섯 곳의 조례를 하나씩 나열해 비교 분석하며 금천구의  
실정에 적합한 인권 조례안을 직접 작성하였음.

이렇게 작성된 조례안을 자체적으로 우선 검토하고, 이어서 국가인권위원회 및 서울시 인권담당관 등의 검토를 거쳐, 조례규칙심의회를 통과하여 입법예고가 시행됨.

입법예고 기간 중에는 금천구 인권 기본 조례 제정에 '반대'하는 이메일, 팩스, 전화가 391여건 접수됨. 하지만 금천구 인권 기본 조례 제정 추진단을 중심으로 지역사회에서 조례제정 촉구 서명운동이 시작되었고, 결과적으로 조례제정을 찬성하는 의견이 총 461건 접수됨. 조례제정에 찬성하는 입장과 반대하는 입장의 내용을 세부적으로 분석해보니 조례 제정에 찬성하는 금천구민의 수가 압도적으로 많았음. 이를 바탕으로 행정부에서는 구의원 한명 한명을 만나서 설명하고 설득하는 과정을 거침.

이후 인권 기본 조례 제정을 담당하는 주무부서인 민원감사담당관이 소속된 금천구 의회 행정재경위원회에서 조례안이 통과하여 본회의에 부치게 되었고, 12월 23일 본회의에서 반대의견 없이 조례가 통과됨.

이처럼 금천구 인권 기본 조례는 주민과 공무원이 장기간 '인간의 자력화'를 통해 인권역량을 강화하는 한편 지역사회에 인권 공동체를 형성하였고, 이를 토대로 <인권 조례 제정 추진단>이 구성되어 주민이 직접 조례안을 작성함. 또한 조례안의 입법 예고 기간 중, 조례 제정 추진단이 직접 조례제정 촉구 운동을 벌이는 등의 직접행동을 통해 지역의 인권 조례가 제정됨.

## 〈여러 번 제정에 실패했으나 결국 제정한 사례 : 인천광역시〉

인천광역시는 인권위가 인권기본조례 제·개정 권고한 이듬해인 2013년부터 인권심포지엄 등을 통해 인권시민사회가 주축이 되어 인권기본조례 제정에 대한 논의를 시작함. 그러나 일부 종교 단체의 반대에 부딪혀 제정에는 오랜 기간 난항을 겪음.

2016년 첫 번째 상정된 '인천광역시 인권보장 및 증진에 관한 증진 조례안'은 일부 종교 단체의 반대로 '인권'정의를 축소하는 것으로 상임위에서 수정가결되었으나 최종 본 회의에서는 부결됨. 그 후 2017년 말, 인권기본조례 상정의 두 번째 시도가 이루어졌고, 최종적으로 2018년 말 수정 가결되었음.

이러한 변화가 일어난 이유로는 2018년 10월 민선 7기가 출범한 것도 영향을 미쳤을 것이나 그보다도 인천의 시민사회가 인권조례 부결을 계기로 인권네트워크 활동을 재개하고 시민사회 대응 논의, 시의회 질의와 답변 요청, 워크숍 개최 등을 통해 연대한 점과 첫 논의 때부터 약 4~5년의 시간이 지나면서 시의원 등이 보편적 인권 향상을 위한 시정부의 책무를 규정하는 인권조례의 필요성에 대해 학습이 이루어진 점이 더 큰 영향을 미친 것으로 판단됨.

### 〈반대 민원을 속의 과정을 통해 극복한 경우 : 경기도 수원시〉

수원시는 2019.8. "수원시 인권 기본 조례" 전부개정안을 마련하여 입법예고하였음. 이 기간동안 8,000여 건의 반대 의견이 접수되었고, 접수 내용 대부분은 단 순반대 혹은 인권기본조례가 동성애를 조장한다는 내용이었음. 결국 속의과정이 필요하다는 내부의견에 따라 6개월간 관련 단체에 오해를 설명하는 시간을 가졌고, 가장 극렬히 반대했던 단체인 수원시 기독교 총연합회 간부와도 2020. 2. 별도로 면담을 갖고 내용에 대해 소상히 설명한 후 2020. 6. 전부개정안을 통과시킴. 방향도 중요하지만 그 과정에서 인내심을 가지고 사람을 설득하는 것 또한 중요함을 보여주는 사례임.

그리고 2020. 12. "수원시 인권 기본 조례 시행규칙" 전부개정안 입법예고 시에도 서울 소재 모 법률회사에서 법률유보 등 행정법의 일반원칙에 반하는 조항이 있다는 의견서를 보내음. 내용을 검토해 본 결과 기존 판례 등으로 충분히 반박이 가능하였지만, 이전과 마찬가지로 조례규칙심의회 상정을 1달을 보류하고 의견서를 보낸 곳에 수원시의 의견을 전달하고 설명한 후 2021. 1. 시행규칙을 통과시킴.

이 사례는 시간이 걸리더라도 반대 측의 의견을 경청하고 설명하는 ‘속의’과정을 통해 행정 과정에 인권적 가치를 실현한 사례임.

## 나. 인권전담부서 또는 인권 업무 전담 인력

### 1) 필요성

○ 주민의 전반적인 인권향상을 위해서는 전체 행정 분야에서 인권 중심적인 사고를 가지고 업무추진을 하는 것이 필요합니다. 그러나 각 행정 부서에서 일상 업무를 하면서 인권적 관점을 가지기에는 어려움이 있을 수 있습니다. 인권 업무 담당 조직이나 인력이 필요한 이유입니다. 인권 업무 담당 부서는 제각기 고유한 업무를 수행하는 행정 부서들과 관련 분야 인권 자료와 정보를 교환하고, 인권 관점을 조언하고 인권침해를 방지하는 장치 등을 갖추는 등의 역할 수행을 통해 전 행정 분야의 인권 보호와 향상을 도모하고 인권 실행력 또한 크게 높일 수 있을 것입니다. 인권전담부서가 없거나 담당인력이 불충분한 경우 지자체의 인권보장 활동은 형식적인 것에 그칠 수 있습니다.

○ 국가인권위원회는 2012년 ‘인권 표준조례 제·개정’ 권고에서 인권조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 전담 부서 설치를 비롯한 인원 확충 등의 조치가 필수적이며, 따라서 지자체장은 인권 기본조례의 이행을 관리·수행하는 전담부서를 설치하거나 인력의 확충이 필요하다고 명시한 바 있습니다.

○ 2017년 의견표명에서는 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여 인권 관련 정책 및 사업이 전문성과 연속성을 가지고 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직하고 인권전담부서나 인권업무 전담인력은 지자체 인권위원회 운영을 지원해야 한다고 명시하고 있습니다.

### 2) 전담 인력 및 부서 설치 관련 참고 사항

○ 대부분의 인권 업무 관련 전담 인력이나 부서를 설치하는 지자체

의 경우 인권 조례가 제정되고 나서 인권 전문성을 가진 외부 인력을 채용합니다. 그러나 인권 조례가 있어야하지만 인권정책을 펼칠 수 있는 것도 아니고 인권 조례를 만드는 과정 자체가 어느 정도의 인권 전문성이 필요한 부분이 있습니다. 특히 지자체의 인권 업무라 함은 인권 관련 사업을 하는 것뿐만 아니라 총괄적인 입장에서 모든 행정 분야에서 인권적 관점에서 업무가 추진될 수 있도록 상담, 자문, 협의, 조정하는 역할이 크기 때문에 인권 조례 제정 여부와 관련 없이 어느 정도의 인권 지식 또는 전문성을 가진 인력으로 배치하는 것이 필요합니다. 인권 관련한 내용을 사전 학습한 일반직 공무원 또는 인권 전문성이 있는 사람의 경력 채용 등의 방법이 있을 수 있습니다.

○ 인권 업무 전담 인력을 한 명만 부는 것보다는 팀장 포함 최소 3인 이상으로 구성된 인권 업무 전담부서를 설치하는 것이 업무를 추진력있게 진행할 수 있습니다. 다만 부서원이 모두 외부인으로만 구성될 경우 내부의 사정을 잘 모르게 되고 타 부서와의 협조가 어려울 수 있고, 모두 일반직 공무원으로만 구성될 경우 인권적 관점에 대해 충분히 인식하기 어려워 인권 업무 추진을 하기 어려울 수 있습니다. 인권 전문성과 타 부서와의 관계의 균형을 잘 맞추어야 합니다.

#### 〈인권조례 제정 전 인권 업무 전담 인력을 편성한 사례 : 서울시 금천구〉

서울시 금천구의 경우 인권 조례 제정 전부터 외부에서 인권분야 임기제 공무원 1명을 채용하여 인권 조례 제정 뿐만 아니라 구 차원의 인권 정책을 추진하도록 하였음.

이를 통해 주민 대상 인권 행사 등을 통해 구 내의 인권의식을 전반적으로 높이고 주민 대상 인권교육을 통해 주민을 자력화하여 주민 발의를 통해 인권조례를 만들도록 지원한 바 있음.

## 다. 지자체 인권위원회

○ 지역 내의 인권 현안들에 대해 파악하고 해결해 나가기 위해서는 협치가 필요합니다. 지자체 인권행정 담당이 모든 현안을 파악하고 모든 분야에 대한 인권 전문성을 가지고 있기 어렵기 때문입니다. 설령 모든 현안을 알고 많은 분야에 대한 인권 전문성이 있는 경우라도, 제3의 시각으로 사안을 검토하는 것도 객관적으로 업무를 해나갈 필요가 있습니다. 이때 행정과 수평적인 관계에서 적극적으로 자문하고 협력을 하는 대상이 바로 지자체 인권위원회입니다. 지자체 인권위원회의 위원들은 자신이 잘 아는 분야에 대한 인권 전문성을 바탕으로 현안 발굴, 지자체 인권 행정에 대해 적극적으로 조언을 해줄 수 있습니다.

○ 국가인권위원회는 2012년에는 표준조례안을 통해 지자체 인권위원회의 구성 및 운영 관련 구체적인 방향을 제시하고 2017년 의견 표명을 통해 인권조례를 제정하였으나 지자체 인권위원회를 구성하지 않은 지자체는 빠른 시일 내로 지자체 인권위원회를 구성하고 위촉위원의 특정성별이 10분의6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위해 노력해야하며 지자체 인권위원회가 인권정책 기본계획의 이행상황 점검, 인권현안 대응 등 지자체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심의·자문할 수 있도록, 지자체 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람직하다고 강조한 바 있습니다.

○ 물론 국가인권위원회의 권고뿐만 아니라 각 지자체의 「각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」가 제정된 경우, 위원회 구성, 위원 위촉 해제, 위원회 운영, 회의록 작성 및 공개 등은 「각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 준하여 위원회를 수립·운영할 수도 있습니다.

○ 지자체 인권위원회 위원들이 지자체 인권위원회의 권한과 역할

을 명확히 인식하기 위해 위원회의 근거 조례, 위원회 목적, 과거 활동, 향후 역할 등에 대해 위촉 직전 혹은 위촉 후에 워크숍 등을 통해 공유되어야 시행착오 없이 적극적인 자문이 가능할 것입니다.

## 1) 구성 관련 기준

○ **(독립성)** 지자체 인권위원회는 독립적으로 운영하는 것이 원칙입니다. 여기서 말하는 ‘독립’이란 예산 및 운영에 관한 완전한 독립을 의미하기보다는 적어도 위원회 심의 기능을 지자체의 관여로부터 자유롭게 할 수 있는 것을 의미합니다.

○ **(위원장 및 부위원장)** 위원장만 둘 것인지, 위원장 및 부위원장을 둘 것인지는 지자체의 상황에 맞게 설계하되, 위원회의 독립성을 보장하기 위하여 위원장(또는 위원장 및 부위원장)은 위원들 중에 호선하는 것이 바람직합니다. 일부 인권 기본조례는 위원장을 지자체장으로 하는 경우 또는 지자체장과 민간위원을 공동위원장으로 하는 경우가 있는데 지자체장의 책무를 본인이 심의하는 모순된 결과를 초래할 수 있으므로 신중한 검토가 필요합니다.

위원장 호선 시 위원장은 위원들의 조화와 협력을 이끌어내고 행정과도 원활한 소통이 가능하면서 적극적으로 위원장의 역할을 할 위원을 위원장으로 호선하는 것이 바람직합니다. 이를 위해 위촉 당일 위원장 호선보다는 위원회 워크숍이나 사전 모임 등을 개최 한 후 위원장을 호선하는 것도 방법일 수 있습니다.

○ **(위촉권자)** 위촉하는 자는 지자체장입니다.

○ **(위원 구성의 다양성)** 위원회는 시민을 대표하여 의회, 주민 당사자, 전문성 강화를 위한 인권 관련 학자 또는 시민사회단체 활동가로 구성되는 것이 가장 이상적이거나 지자체 상황에 맞게 구성하면 됩니다.



다만, 학자나 시민사회단체 활동가는 인권적 관점을 제시해주는 역할이므로 ‘인권 분야에 대한 전문지식이 있고, 연구 경험이 있거나 관련 기관이나 단체에서 근무한 경험이 있는 사람’이어야 합니다.

**< 주민공개 모집을 통한 주민 참여 보장 사례 : 서울시 성북구 >**

**성북구 인권기본조례 인권증진 기본조례**

**제17조(구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장 및 부위원장은 위촉 위원 중에서 호선한다.

② 위원회의 위원은 인권에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고, 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 다음 각 호의 사람으로 구청장이 위촉하고, 인권업무를 담당하는 부서의 장은 당연직위원이 된다. 다만, 제4호의 경우에는 인권에 관한 전문적인 지식과 경험 대신 관심과 참여 의지를 기준으로 한다.

1. 서울특별시 성북구의회(이하 "구의회"라 한다)가 추천하는 사람 2명
2. **교육, 법률, 인권, 주민자치 관련 활동가 또는 전문가로서 관련 인권단체, 시민사회단체의 추천을 받은 사람 6명**
3. 성북구 조례에 의하여 설립된 위원회 중에서 여성위원회, 사회복지생활 보장위원회, 어린이 친화도시 추진위원회, 장애인 자립생활 지원센터 운영위원회 등 인권 시책 수립과 관련된 위원회가 추천하는 사람 4명
4. **성북구 주민으로서 인권 문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개 모집에 지원한 사람**

③ 위원회의 위원은 특정 성별이 3분의 2를 넘어서는 아니 된다.

④ 위촉 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

○ **(당연직 위원)** 위원 가운데 위원회 심의결과의 신속한 집행이 가능하도록 당연직 위원을 두도록 하며, 당연직 위원은 인권 업무 총괄 부서의 실무 최고 책임자가 되는 것이 바람직합니다. 제한된 위원 수

에서 당연직 위원이 너무 많이 수를 차지하여 다양한 외부 의견을 수렴하지 못하는 것을 방지하기 위해 필요최소한도로만 두는 것이 적절합니다.

대부분의 지자체는 관련 부서의 국장 등 그리고 시의회 추천 시의원이나 시민이 당연직 위원으로 되어 있는데, 당연직 위원의 실질적 참여율과 참여 정도가 낮은 경우가 여러 지자체에서 있어 왔습니다. 당연직 위원들이 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 중요합니다.

○ **(위원 수)** 대부분 지자체 인권위원회 위원의 수는 15명 안팎입니다. 지자체 인권위원회 위원의 수는 지자체 사정에 맞게 위축하되, 위원의 수가 너무 많을 경우 집중적인 협의가 어려울 수 있다는 점, 반대로 위원의 수가 너무 적을 경우 다양한 관점에서 사안을 보기 어려울 수 있다는 점 등을 감안하여 적절한 인원을 위축할 수 있도록 합니다.

○ **(간사)** 간사는 인권 업무 총괄부서의 장으로 안건을 설명하는 역할이 추가 됩니다. 간사는 지자체 인권위원회 위원일 필요는 없습니다.

지자체 인권위원회가 성공적으로 역할에 충실하기 위해서는 간사의 역할이 중요합니다. 특히 간사는 인권위원회와의 소통에 노력을 기울여야 합니다.

○ **(임기)** 안정적이고 지속적인 활동이 가능하도록 2년 또는 3년 정도의 기간으로 정합니다. 그 외 중도 사임 등 새로 위원을 위촉한 경우를 명시할 경우에는, 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 하는 것이 위원장을 호선하는 제도와 관련하여 적합합니다.

○ **(성별)** 비록 ‘인권기본조례 제·개정 권고’(2012년)는 ‘인권위원회는 특정 성별이 차지하는 비중이 전체 위원의 3분의 1이상’이어야 한다고 권고하였지만, 2015년 7월 전부 개정된 「양성평등기본법」제 21조제2항에 따라 ‘특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하

지 않도록' 구성하면 됩니다.

## 2) 기능 관련 기준

○ '인권기본조례 제·개정 권고'(2012년)는 '인권보장 및 증진위원회'의 기능을 1) 지자체 인권정책 기본계획 수립, 2) 연도별 시행계획 수립 및 평가, 3) 기본계획에 따른 정책 추진 사항, 4) 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 심의로 명시하고 있습니다. 이외에도 지자체 인권위원회는 시민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대해 시장에게 의견을 진술할 수 있도록 명시하였습니다.

○ 2016년 국가인권위원회가 실시한 '지자체 인권제도 현황과 개선 과제 연구에 따르면 상당수 지자체 인권위원회의 권한이 형식적인 수준에 머무르고 있다는 지적이 있었습니다. 지자체 인권위원회가 지자체 주요 인권정책에 대해 검토, 자문, 심의할 수 있도록 하는 것이 중요합니다.

○ 또한 지자체 인권사업에 대해 인권위원회 위원, 시민이 자유롭게 의사를 제시할 수 있는 개방형 회의 개최 등을 통해 인권위원회의 역할을 제고할 필요가 있습니다.

## 3) 운영 관련 기준

○ 지자체 인권위원회 회의 개최 사유, 의결정족수 등에 관한 규정을 둡니다. 위원회 개의정족수와 의결정족수는 일반정족수로 규정하는 것이 무난합니다. 다만 별도의 특수한 내용을 결의하는 경우에는 가중정족수를 두는 것도 가능합니다.

### (일반정족수)

- 개의정족수 : 재적위원 과반수 출석
- 의결정족수 : 출석위원 과반수의 찬성

가부동수(표결에서 찬성과 반대가 같음)인 경우 부결

○ 지자체장 또는 지자체 인권위원회 위원장이 고의로 회의 소집을 기피하는 경우를 예방하기 위해 일정 수준의 재적 위원이 회의소집을 요청할 수 있는 규정을 별도로 설정하는 것이 바람직합니다.

○ 지자체 인권위원회의 실질적인 기능 강화를 위해 ‘분기별’ 또는 ‘연0회’라고 회의 개최 주기를 명확히 규정하는 것이 바람직합니다.

○ 지자체 인권위원회 운영규정에 소위원회 설치 근거를 둘 수 있습니다. 소위원회는 지자체 인권위원회 내부에서 주제·대상·분야별로 자문을 하는 성격으로 특정 주제·대상·분야 관련 안전 추진 시 전체 회의가 아닌 소위원회를 통해서 효율적으로 업무를 추진할 수도 있을 것입니다.

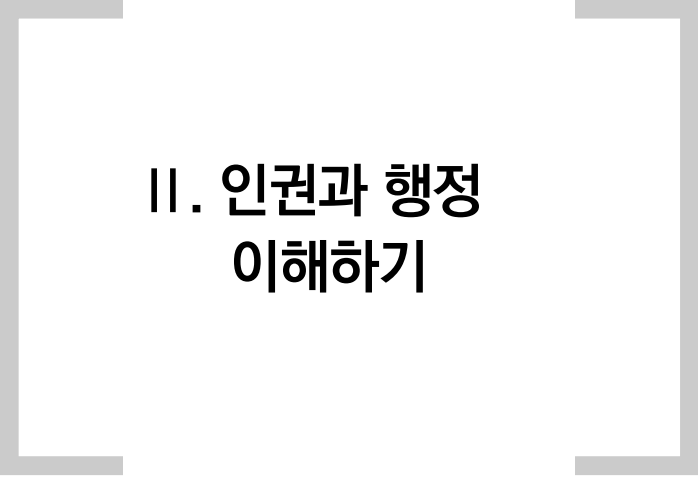
## 라. 인권 침해 조사 및 구제 조치

○ ‘인권 기본조례 제·개정 권고’(2012년)에서 국가인권위원회는 ‘시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다’는 조항을 포함할 것을 권고하고 있습니다. 이는 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 지자체장의 적극적인 대응 의무를 규정한 것으로, 인권침해 사안에 대해 일차적으로 지자체장은 권한 내에서 이를 시정하기 위한 조치나 인권침해 예방을 위한 조치 등을 하도록 한 것입니다.

○ 나아가 지자체장의 권한을 넘어서는 사안일 경우에는 국가인권 위원회에 조사요청을 하거나 상담 등을 통하여 진정을 접수하도록 안내하거나 여타 관계 기관에 알리는 등 당사자가 구제를 받을 수 있도록 합니다.

○ 국가인권위원회는 또한 2017년 의견표명을 통해서 지자체는 산하 행정기관 및 출자·출연 기관, 지자체의 지원(보조금)을 받는 민간복지시설에 대하여 법률에 정한 범위 내에서 인권침해조사 및 구제 조치를 수행하는 것이 바람직함을 강조한 바 있습니다.





## II. 인권과 행정 이해하기





○ 사람이 사람답게 사는 세상을 구현하는 것은 현대사회의 모든 국가가 지향해야 할 목표입니다. 그리고 사람이 사람답게 사는 세상을 구현하기 위해서는 일상생활에서 인권을 효과적으로 보호하고 인권이 체감되도록 하는 것이 필요합니다. 이때 가장 중요한 것이 정부 및 지자체의 역할입니다. 그런 맥락에서 정부 및 지자체에서 실제로 정책을 수립하고 집행하는 공무원들은 인권 국가를 건설하는데 가장 핵심적인 위치에 있습니다. 공무원들이 어떤 생각을 가지고 있고, 또 어떻게 행동하느냐에 따라 국가의 인권 보호 및 증진의 정도가 결정됩니다. 그러므로 공무원들은 정책 수립 및 이행 과정이 기본적으로 인권의 보호와 향상을 도모하는 과정이라는 것을 인식할 필요가 있습니다. 이를 통해 삶의 질을 높이며 사회적 약자나 소수 집단의 권리를 보장할 수 있습니다.

○ 인권행정의 핵심은 인권의 실천이 선언적으로 그치지 않고 행정과정의 단계마다 실질적으로 적용되는 원칙으로 활용되어야 한다는 점입니다. 정부는 정책의 수립, 집행, 평가 등의 단계마다 주민의 기본적인 권리와 국제사회에서 요구하는 인권 이행 기준을 잘 반영하며, 정책의 수립과 집행, 조직 운용, 예산 편성 등 행정 전반에 걸쳐 인권 원칙이 반영될 수 있도록 실질적인 노력을 기울여야 합니다. 이를 위해서는 공무원의 인권의식이나 실행 의지도 중요하며, 다양한 이해관계자의 협력도 필요합니다.

○ 인권의 범위와 내용은 시대 상황에 따라 변화하고 발전합니다. 그러나 인권 요소를 고려하지 않아도 되는 제도나 정책은 없습니다. 그러므로 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 인권요소를 잘 파악하는 것이 중요합니다. 이는 결코 간단한 문제는 아닙니다. 학계, 시민사회단체, 국가인권위원회를 포함한 다양한 전문가의 의견을 구하는 것이 필요할 것입니다.

# 1. 인권과 행정은 공존이 가능한가요?

○ 일반적으로 행정이란 정부가 공공 목적을 달성하기 위해 행하는 갖가지 활동과 내부 조직 및 조직원에 대한 관리를 뜻합니다. 공공 목적 달성을 위해 사람이나 물자를 효율적으로 관리하는데 이러한 행정은 적은 비용으로 많은 효과를 얻으려고 하는 효율성, 경제성을 강조하는 경우가 많았습니다. 반면에 인권은 인간의 존엄을 강조하고 모든 사람이 평등한 존재임을 전제하고 있어 이를 행정에 적용하면 모든 사람이 동등한 수준의 서비스를 제공받아야 하므로 시간과 예산이 더 소요될 수 있습니다.

○ 그렇다면 효율성이나 경제성을 강조하는 행정은 과연 인권과 공존할 수 없는 것일까요? 식민지 지배나 독재 통치 체제, 분단 갈등 상황 등이나 국가의 임무가 오직 경제 성장이던 때는 정부가 정책 목적을 달성하기 위해 국민의 기본적 인권이 도외시되기도 했습니다.

○ 그러나 이제는 국가가 아무리 번영하여도 국민의 삶의 질을 높이거나 국민의 존엄을 지키는데 기여하지 못한다면 정부가 제 역할을 제대로 하지 못하는 것으로 인식되는 경우가 더 많아지고 있습니다. 헌법 또한 국가가 행복을 추구하고 존엄과 가치를 보장해야 한다고 규정하고 있습니다.

[헌법 제10조]

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

○ 인권의 보호와 이행은 현대 국가의 기본적이며 중심적인 임무이

자 과제입니다. 정책을 수행하고 이행하는 정부 부처 및 지자체는 인권의 보호와 이행을 위한 도구가 되어야 하며, 정책 결정, 조직 구축, 예산 편성 등 행정 전반에 인권의 보호 및 이행을 충분히 고려해서 진행해야 합니다.

## 2. 인권 요소 인지의 중요성

### 가. 왜 사안을 인권적 관점에서 바라보아야 하는 것일까요?

○ 왜 사안을 인권적 관점에서 바라보아야 하는 것일까요? 다양한 사회적 요구에 부응해 정책을 수립하고 집행하는데 있어 인권까지 고려한다는 것이 어렵게 느껴질 수 있습니다. 또한 급변하는 시대 상황에 따라 새로운 정책 수립이 요구될 때마다 정책 수립 및 집행에 인권의 요소를 파악해 반영하는 것은 별도의 노력을 필요로 하기 때문에 번거롭게 느껴질 수도 있습니다.

○ 그러나 인권을 고려하지 않고 정책을 추진하게 되면 인권 침해 등의 인권적인 문제가 발생할 가능성이 높아집니다. 기본권 침해 등 인권침해 문제가 발생하고 나서 사후 구제를 할 수도 있지만 사회적 갈등을 예방하고 인권침해를 둘러싼 사회비용을 줄이기 위해서는 인권중심의 사고방식에 의거해 미리 정책을 입안하는 것이 필요합니다.

○ 사전적 예방을 위해서는 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 '인권의 관점에서 생각'해야 합니다. 정책 수립과정에서 정책 효과, 소요 예산, 인적자원 등 여러 요인을 고려하겠지만 무엇보다도 그 정책이 인권의 보호와 실행에 어떻게 기여하고 또 어떤 영향을 미칠지를 살펴보는 것이 필요합니다. 즉, 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 그 정

책이 인권에 미치는 영향을 평가하고, 예상가능한 인권침해 요소를 파악하여 사전에 피하는 것이 필요합니다.

○ 인권은 행정의 한 분야가 아니라 행정 전체를 아우르는 원칙이기 때문에 인권과 전혀 상관이 없어 보여도 사람이 관련된 문제는 언제나 인권과 관련이 있습니다. 그러므로 모든 정책에 녹아 있는 잠재적 인권 요소를 인지하고, 검토하여 사업을 추진하게 되면 사후 갈등을 줄이고 우리사회의 인권 수준을 향상 시킬 수 있으므로 궁극적으로 인간의 존엄성을 누릴 수 있는 사회 여건을 조성하는데 기여하게 될 뿐 아니라 성공적인 사업 진행으로 평가받을 수 있을 것입니다.

## 나. 인권요소 인지하기

**[생각해보기] OO구에서 시행하는 소셜주택 입주자 모집 공고에서 입주 자격 제한 대상에는 ‘치매 판정을 받은 사람’을 포함되어 있습니다. 문제가 있을까요?**

○ 초기의 ‘소셜믹스형 공공임대주택(이하 ‘소셜주택’)’ 입주자 모집 공고에서 ‘치매 판정을 받은 사람’을 포함시킨 것은 나름의 이유가 있을 것입니다. 추측해보건데 ‘치매 판정을 받은 사람’이 ‘소셜믹스형 공공임대주택’의 목적에 부합하지 않는다고 생각했을 수 있습니다.

○ 소셜 주택이란 다양한 계층(예술인, 홀몸어르신, 신혼부부, 청년 등)이 주거 공동체를 형성하는 신개념 공동체 주택입니다. 입주자가 소규모 공동 주택 안에 독립된 공동체 공간을 갖추고 입주자 간 소통과 교류를 통해 생활 문제를 해결하고 공동체 활동을 함께 하는 주택 형태입니다. 입주자로 선정이 되면 ‘소통과 교류’를 통해 공동체 생활을 해야 하는데, 치매를 앓는 사람은 적합하지 않을 수 있다고 생각할

수 있습니다.

○ ‘치매 판정을 받은 사람’ 또는 ‘소셜 주택에 거주하기 부적합한 사람’이 모집 공고에서 배제되는 것은 옳은 일일까요? 사업은 목적에 맞게 진행되어야 하기 때문에 일부 지원을 하지 못하는 사람이 발생할 수 있습니다. 하지만 그것을 결정하기 위해서는 소셜 주택의 목적을 찬찬히 들여다봐야합니다.

○ 소셜 주택은 주거 공동체를 형성하기 위함의 형태를 띠지만 그 본질은 주거 취약계층에 대한 주거 지원입니다. 즉, 주거 취약계층이 아닌 경우 모집 대상에서 배제될 수 있을 것입니다. 주거 취약계층을 위한 주거 공간이라는 전제 하에 ‘주거 공동체 형성’의 측면을 본다면, 치매 판정을 받은 사람이 모두 다 중증이 아니라 그 정도에 따라 일상 생활이 가능한 사람도 있어 ‘주거 취약계층’이면서 ‘공동체 생활이 가능한’ ‘치매 판정 받은 사람’이 존재할 수 있습니다.

○ 그러므로 무조건으로 ‘치매 판정 받은 사람’을 모집 대상자에서 제외하는 것은 문제가 발생할 수 있습니다. 이 건은 실제로 한 지자체 소셜 주택 부서장이 모집 공고를 확인하고 문제의식을 느껴 이에 대한 검토를 인권 부서에 요청한 사례입니다. 규정을 보면서 문제가 발생할 수 있는 사안을 찾아내는 관점. 이것이 바로 인권적 관점에서 사안을 바라보는 것입니다.

### 3. 인권 행정의 핵심 요소

#### 가. 인권 행정 실행의 원동력 : '인권인지적' 예산

○ 정책을 성공적으로 이끄는 데 있어서 조직, 인사뿐만 아니라 효율적인 예산 운용도 중요한 역할을 합니다. 인권 실행의 실질적인 성공은 예산의 지원 없이는 기대하기 어렵습니다. 인권의 실현을 위해서는 비용이 필요하고, 투자 없이 인권실행의 효과를 기대하기는 어렵습니다.

○ 아래의 사례를 보면, 계단으로만 만들어진 육교는 비용이 적게 들고 공사 기간이 줄어들어 행정 효율을 달성할 수는 있습니다. 그러나 다리가 불편한 사람, 휠체어 이용자, 임산부, 유모차, 노인, 오늘 하루 몸이 좀 피곤한 사람 등등 모든 주민의 공공시설물 접근성을 담보하려면 완만한 경사로나 에스컬레이터 또는 승강기를 설치하는 것이 필요합니다. 그렇지 않는다면, 공공시설에 대한 접근 및 이동에 배제되는 사람들이 사회적으로 소외를 느끼고 이는 사회적 갈등으로 이어질 것입니다.

○ 육교를 설치할 때 단순히 비용 뿐만 아니라 육교를 이용하는 사람의 입장에서 생각하고 그에 따라 적절한 예산을 편성하는 것을 인권인지적(human rights sensitive) 예산 편성이라 할 수 있습니다.

<b>[사례 검토]</b>	
<b>정책 의도</b>	• 복잡한 도로에 육교 건설을 통한 안전한 시민 이동 보장
<b>추진 방식</b>	• 계단이 있는 육교 건설 설치를 통해 공사 기간 및 예산 최소화
<b>문제점</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휠체어 장애인 육교 이용 불가능, 노약자나 몸이 불편한 사람은 계단 이용이 어려울 수 있음</li> <li>• 육교의 건설은 안전한 시민 이동 보장을 위함인데, 일부 시민이 배제되게 됨</li> </ul>
<b>해결방안</b>	• 모든 시민이 공공 시설물을 통한 이동이 가능하도록 경사로나 승강기가 있는 육교 설치
<b>해결방안의 단점</b>	• 기존 육교 건설보다 추가로 예산 필요

○ 인권 인지적 예산이라고 하면 보통 사람들은 인권교육이나 인권 캠페인 등 ‘인권 사업에 직접 사용되는 예산’으로 인식하기 쉽습니다. 그러나 ‘인권 인지적 예산’이라 함은 인권교육, 인권 상황 개선 캠페인 등 전반적인 인권의식 향상을 위한 예산만을 뜻하는 것은 아닙니다. 오히려 일상적으로 추진하는 사업에서 다양한 인권적 측면을 발굴하고, 인권이 보장될 수 있도록 예산에 추가적인 요소를 반영하여 편성하는 것이 중요합니다.

(예시) 초등학교 학교 시설 확장과 교육 질 향상 프로그램 개선 예산의 증액은 언뜻 보기에는 교육 일반 예산으로 인권과는 관련이 없다고 생각될 수 있습니다. 그러나 학교 시설 확장은 모든 어린이의 접근성을 고려하여 설계 및 시설물 건설에 추가 비용이 들었다면 건축비로 분류될지라도 실질적으로 인권관점을 반영한 예산이라고 볼 수 있습니다.

○ 이렇듯 인권을 실질적으로 증진하기 위해서는 예산 편성 과정에서부터 인권 중심의 사고방식이 요구됨을 알 수 있습니다. 이와 같은 인권 인지적 예산 편성은 실질적으로 인권 실행의 물적 기반을 제공합니다.

## 나. 정책 수립 및 집행에 인권관점을 반영하는 ‘공무원’

○ 정책을 수립하고 집행하며, 행정을 실질적으로 움직이는 것은 공무원이기 때문에 인권의 보호와 실행에 관한 실질적인 성과를 결정하는 데 공무원의 역할은 매우 중요합니다.

○ 또한 나날이 행정 서비스에 대한 요구가 다양해지고 많아지는 현대 복지 사회에서 「헌법」제7조제1항에 의해 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로 규정되어 있는 공무원은, 사회적 약자나 소수자가 소외·배제되지 않고 인권이 존중되는 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 노력해야 합니다.

○ 즉, 공무원의 인권의식 및 인권 감수성에 따라 인권 실행 수준이 결정된다고 해도 과언이 아닙니다. 인권 중심의 사고방식을 통해 정책 수립과 집행을 한다는 것은 어떤 의미이며, 공무원의 인권의식과 인권 감수성은 어떻게 제고할 수 있을까요? 그리고 인권을 기반으로 한 공무원 조직은 어떤 모습이어야 하는지 살펴보려고 합니다.

### (정책 수립과 집행에 ‘인권 중심의 사고방식’)

○ 정책은 정치적·행정적 목적을 실현하기 위해 마련한 방책이나 방침입니다. 인권을 보호하고 향상시키는 모든 정책이 헌법에서 언급하고 있는 것처럼 인권의 보호와 증진에 부합해야 한다는 것을 감안하면, 정책을 수립하고 이행하는데 있어 ‘인권’은 하나의 관점이 아닌, 정책의 입안부터 입법과정, 정책 집행에 있어 핵심적인 가치가 되어야 합니다. 이것을 인권 중심의 사고방식(human rights oriented thinking)이라고 합니다.

○ 도덕 심리학자 레스트(J. Rest)의 이론을 적용하면, 한 사람의 인권이 문제되는 상황에서 인권옹호적 행동을 할 것인지의 여부는 그 상



황을 인권이 문제되는 상황으로 지각하고 해석하느냐에 따라 결정된다고 볼 수 있습니다. 그 상황을 인권이 문제되는 상황으로 해석하고 지각하면 인권옹호적인 행동이 일어날 수 있지만, 그렇지 않다면 인권옹호적인 행동은 일어나지 않게 된다는 뜻입니다.

○ 공무원이 인권을 중심에 놓고 사안을 고민하고 판단할 때 가장 인권친화적인 정책의 입안과 수립 및 집행이 가능해집니다. 이를 위해서는 공무원들이 인권 중심의 사고방식을 가지고 있어야 합니다.

○ 인권 의식 및 인권중심 사고방식을 함양하기 위해서는 인권 교육 통해 인권 지식을 향상시키고 인권 감수성을 제고하는 것이 도움이 됩니다.

### **(인권교육을 통한 인권의식 및 인권감수성 제고)**

○ 인권교육이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖추어 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하는 모든 교육적 활동을 일컫습니다.

○ 다른 교육 분야와 마찬가지로 인권교육도 각각의 교육적 의도를 반영하는 다수의 방법론을 갖고 있습니다. 인간의 존엄과 권리를 이해하는 것이 인권교육의 핵심을 이루기 때문에 교육 방법도 사람에게 초점을 둡니다. 역량과 기술의 발전과 함께 지적 요구, 의식의 형성, 그리고 실천하고자 하는 마음을 강화시켜야 합니다. 인권교육은 단지 세계인권선언을 암기하여 배우는 것은 아닌 것입니다.

○ 또한 인권감수성(Human Rights Sensitivity)을 제고하기 위한 훈련을 필요합니다. 인권감수성이란 인권 문제가 내재된 상황에서 그

상황을 인권 관련 상황으로 자각하고 해석하며, 그 상황에서 가능한 행동이 다른 관련된 당사자들에게 어떠한 영향을 미칠지를 상상해보며, 그 상황을 해결하기 위해 개별적 혹은 구조적 노력이 필요하다고 인식하는 심리적 과정을 말합니다.

○ 인권감수성은 인권에 대한 지식이나 기술, 태도가 아니라 인권 관련 상황을 해석하고 지각할 수 있는 능력을 다룬다는 점에서 기존의 인권의식과는 차별화되는 개념이며 현장에서 가장 필요한 자질입니다.

○ 공무원들은 정기적인 인권교육을 통해 인권의식과 감수성을 높여 업무에 반영할 수 있어야 합니다.

### **(공무원 조직 내에서의 인권 존중 중요)**

○ 공무원의 인권의식과 인권감수성, 그리고 대인 관계에서 인권 존중의 실천도 중요합니다. 이는 공무원 사이의 관계에서도 적용되어야 합니다. 덧붙여 공무원 사이의 인권 문제는 관료제라는 조직의 특성과 연계되어 생겨난다는 점에 유의해야 합니다. 관료제는 업무 분장, 위계질서, 규정에 의한 공명정대한 일처리, 공사(公私) 구분 같은 특징을 가지고 있습니다. 공무원 사회 내부에서의 인권 실현의 핵심은 아무리 위계질서가 뚜렷하다고 하더라도 서로 똑같은 인격체로 존중하고 대우해야 한다는데 있습니다.

○ 인권이 평등하다고 해서 모든 것이 똑같아야 한다는 뜻은 아닙니다. 일은 중요성에 따라 분담되며 책임도 모두 다르기 마련입니다. 행정은 일을 효율적으로 하기 위해 위계질서를 설정하고 그에 따라 명령과 복종을 요구합니다. 그러므로 행정 행위 과정에서 불가피하게 비대칭적인 관계 속에서 이루어집니다.

○ 그러나 그것이 구성원의 기본적 인권이 불평등하다거나 인권 침

해를 허용하는 것은 아닙니다. 헌법에도 명시하고 있듯이 모든 사람은 성별, 종교, 사회적 신분 등에 의해서 차별받아서서는 안 됩니다(「헌법」 제 11조). 인권은 공무원이라는 신분에서 비롯된 것이 아니라 인간이기 때문에 부여된 것이라 모두 똑같이 적용되어야 합니다.

### (공무원도 인권의 주체)

○ 공무원은 원칙적으로 인권 직무 수행하며 인권의 보장 및 이행의 의무를 지는 존재이지, 인권을 자신의 권리로서 주장하는 주체는 아닙니다. 그러나 공무원도 본질적으로 인간인 이상 인간으로서 향유해야 하는 기본적 인권의 주체임을 부인할 수는 없습니다. 다만 공무원이 향유해야 할 기본적 인권이 일반 국민보다 다소 제약될 수 있을 뿐입니다.

○ 따라서 비록 공직 수행 과정에서 일정 정도 자신의 인권이 제약당할 수는 있지만 공무원도 모든 인간에게 보장된 기본적 인권을 보호받아야 하므로, 본질적인 인권에 대해서 침해당하는 경우 자신의 인권에 대한 보호와 구제를 요구할 수 있어야 합니다. 자신의 인권을 충분히 보장받는 공무원이야말로 그가 수행해야 하는 직무를 통해서 주민의 인권을 보호할 수 있습니다.

○ 공무원이 자신의 인권을 충분히 보장 받기 위해서는 행정 기관 내부에서 인권침해가 일어났을 경우 인권침해 신고센터나 고충처리전담 창구, 피해자 보호시스템을 마련하여 인권침해 구제 장치를 마련할 필요가 있습니다.

## 4. 정책에 인권적 관점 적용해보기

○ 공공의 목적을 위해 정책을 수립하고 그것을 집행하며 그 결과에 대한 평가를 통해 정책을 조정하는 것을 정책 과정이라고 합니다. 앞서 논의한 바와 같이 정책 과정에는 인권의 보호와 실행을 중시하는 인권 관점의 사고방식이 요구됩니다. 인권을 강조한 정책 과정을 통해 사회 전반의 갈등을 최소화하며 사람들의 존엄성과 자유를 보장하고 삶의 질 향상에 기여할 수 있습니다.

○ 오늘날 우리 사회는 장애인, 성소수자, 노인, 아동, 이주민, 여성 등과 같이 인권침해를 겪거나 위협받는 사회적 약자나 소수집단이 많습니다. 특히 급격한 사회변동을 겪으면서 다양한 유형의 사회적 약자들이 생겨나고 있습니다. 이들의 인권을 보호하고 실행하기 위한 정책이 필요한 상황이 많습니다.

○ 정책에 인권의 요소를 반영하는 것은 단순하지 않습니다. 많은 경우, 그 정책이 인권과 어떻게 관련되는지 판단하기 쉽지 않기 때문입니다. 더욱이 인권은 단일한 실체가 아니라 여러 가지 내용이 복합적으로 뒤얽혀 있기 때문 일 것입니다. 인권과 정책 관련성은 관점에 따라 다르게 해석될 수 있으며, 또 강조점에 따라 정책 집행의 우선순위에 영향을 받게 될 것입니다.

[사례 이해] 여성 인권 보호와 성취를 위한 정책 과정

<p>여성 인권 상황</p>	<p>↔</p>	<p>인권침해 사례가 빈번히 나타남</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정폭력</li> <li>• 성폭력</li> <li>• 채용, 승진, 보수 등에서 차별</li> <li>• 빈곤 등으로 모성 건강 위협</li> </ul>
<p>헌법 보장</p>	<p>↔</p>	<p><b>제11조</b> ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.</p> <p><b>제32조</b> ④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.</p> <p><b>제34조</b> ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p><b>제36조</b> ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.</p>
<p>정책 수립</p>	<p>↔</p>	<p>인권 관점에서 생각하기</p> <p>여성 인권침해 상황 파악</p> <p>여성 인권 증진 방안 강구</p>
<p>법 제정</p>	<p>↔</p>	<p>「모자보호법」(1986)</p> <p>「성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(1994)</p> <p>「여성발전기본법」(1995)</p> <p>「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법」(1997)</p> <p>「가정폭력범죄 및 피해자보호 등에 관한 법률」(1997)</p> <p>「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」(1999)</p> <p>「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(구「남녀고용평등법」, 1987)</p>
<p>인권 실행 및 감시</p>	<p>↔</p>	<p>가정폭력 및 성폭력 신고센터 운영</p> <p>남녀차별신고센터 운영</p> <p>가정폭력 및 성폭력 관련 사업 지원책 수립(성폭력상담소, 사회복지기관, 쉼터 등 민간단체 지원정책 수립, 시민 활동 지원)</p>

○ 이해를 돕기 위해 아래의 여성 인권 사례를 통해 인권 보호와 향상을 위한 정책 과정이 어떻게 이루어지는지 살펴보겠습니다.

○ **1단계. 인권 관점에서 여성의 사회적 상황을 인식**

사회적으로 여성에게 벌어지는 문제(때 맞는 아내의 문제 등 가정폭력 빈번, 성추행·성희롱·성폭력 등 성폭력 범죄 급증, 채용·승진·보수 등에서 여성에 대한 차별, 빈곤 등 여러 요인으로 모성 건강 위협 등)에 대한 실상을 파악합니다.

○ **2단계. 헌법이 보장하는 여성 인권 확인**

1단계에서 벌어지는 여성의 문제와 관련 헌법 조항을 확인하고, 헌법의 조항들이 구체적으로 이행될 수 있도록 법에 규정이 있는지 확인합니다. 충분히 법을 통해 보호받고 있지 못하다고 판단될 경우 법적 근거를 마련해야 합니다. 법에 따라 움직이는 민주주의적 법치국가에서 법적 근거 마련은 대단히 중요합니다.

○ **3단계. 법이 보장하는 여성 인권 확인**

3단계는 법적 근거 마련 전후로 정책 수립과 집행 등의 구체적인 사업의 추진을 의미합니다. 행정 조직 구축이나 예산 편성이 포함될 수 있습니다.

○ **4단계. 법의 시행 여부 모니터링 및 평가**

지난 10년 동안 모자 보호, 성폭력, 가정폭력 등에 관한 법을 여러 제정하거나 개정했다는 사실은 여성 인권이 그만큼 발전했음을 의미합니다. 그러나 인권 실행은 법 제정으로만 끝나는 것은 아닙니다. 실제로 그 법이 제대로 작동하는지 여부가 인권의 보호와 발전에 중요합니다. 법이 인권의 보호와 성취에 부합되게 올바르게 시행되고 있는지 모니터링하고 실태조사나 연구 등을 통해 그 법의 한계가 무엇인지 파악하여 보완하는 것이 중요합니다.

○ 사회적 약자, 소수 집단을 위해서 헌법에서 보장하는 수준, 국제 사회의 인권협약 수준, 사회적 합의에 근거한 요구 수준 등에 부합하는 인권정책이 시행된다면, 우리 사회의 ‘삶의 질’을 높이고, ‘사회 안정’을 이루어 우리나라의 인권 상황은 전반적으로 크게 개선될 것입니다.

## [참고자료]

국가인권위원회(2015), 「인권행정길잡이 국가기관편」

국가인권위원회(2002), 「인권감수성 지표 개발 연구」

국가인권위원회(2019), 「인권의 이해 - 인권교육을 위한 핸드북」

사회권규약위원회 일반논평 3호, 12호, 14호

전국공무원노동조합(준) 국가인권위원회 지부(2012), 「조사관을 위한 헌법길잡이」 등





**Ⅲ. 인권을 업무에  
적용하기**  
- 인권정책 기본계획을  
중심으로



○ 많은 지자체에서 인권정책 기본계획을 다른 기본계획과 마찬가지로 방식으로 수립하는 경우가 있습니다. 물론 수립 목적이나 과정 등은 비슷할 수도 있습니다. 그러나 결정적인 차이점이 있습니다.

○ 예를 들어 아동 보호 기본계획을 세운다면, 아동 보호와 관련된 사업 내용을 모아서 기본계획으로 수립할 가능성이 높습니다. 그렇다면 인권정책 기본계획은 인권 정책을 모아서 작성하면 수립되는 것일까요? 그렇지 않습니다. 일단 '인권 정책'이 어떤 것인지가 모호합니다. 인권은 분야라고 하기에는 원칙에 가깝기 때문입니다. 앞장에서 설명했듯, 모든 제도 및 정책에는 인권적으로 고려해야할 요소가 있습니다.

○ 즉, 가장 바람직한 형태의 인권정책 기본계획에는 단순히 취약계층과 관련된 몇몇 사업을 포함시킨다거나 인권과의 업무만으로 기본계획을 수립하는 것이 아니라 인권적 관점에서 지자체 주요 정책을 어떻게 개선해나갈지를 과제로 만들어 포함하는 것입니다. 기존 정책에 대한 보완이 필요할 수도 있을 것이고, 인권적 관점 도입을 위해 신규 사업을 시작해야할 수도 있습니다.

○ 지자체 인권정책 기본계획에는 지자체 전체의 제도나 정책이 과제 대상이 될 수 있습니다. 어떤 제도나 정책, 사업을 선택할지 아니면 모든 것을 포함할지 등등은 수립 과정에서 논의하면서 지자체 자체적으로 결정할 수 있습니다.

○ 인권정책 기본계획은 최종 내용 뿐만 아니라 수립과정도 중요합니다. 다양한 이해관계자로부터 여러 의견을 수렴하면서 같이 만들어가는 형태가 가장 바람직합니다. 또한 계획 이행이 잘 이루어질 수 있도록 하는 모니터링과 평가 절차 또한 고려하여 계획을 수립할 필요가 있습니다.

○ 지자체가 바람직한 방향으로 인권정책 기본계획을 수립하고 이행할 때 행정 전 분야에 걸쳐 인권 행정을 추진한다 말을 할 수 있을 것입니다.

## 1. 지자체 인권정책 기본계획 개요

### 가. 지자체 인권정책 기본계획의 의의

○ 인권정책 기본계획은 지자체의 인권정책 기본방향을 제시하는 범지자체 차원의 인권종합계획입니다. 인권정책 기본계획은 인권보장과 증진이라는 지자체의 의무를 다하기 위해 수립합니다. 따라서 인권정책 기본계획은 해당 지역의 인권 상황과 개선 조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 수립되어야 합니다.

○ 지자체가 달성하고자 하는 일정한 행정목표를 설정한 뒤, 그 목표를 달성하기 위한 여러 정책을 포괄하며 구체적 행동 기준을 제시하여야 합니다.

### 나. 지자체 인권정책 기본계획 수립 근거

○ 「헌법」 제10조 후문에서 규정하고 있는 바와 같이 국가의 기본권 보장 의무에 따라 지자체는 주민의 기본적 인권을 확인·보장할 의무를 지고 있습니다.

○ 또한 인권정책 기본계획 수립은 국가인권위원회의 ‘인권 기본조례 제·개정 권고’(2012. 4. 12.)를 이행하는 것입니다.

**제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립)** ① 시장은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 [3년 이상 5년 범위 내]년마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가
2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표
3. 분야별 추진과제 및 이행전략
4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안
5. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항

③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.

⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의 결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

## 다. 인권정책 기본계획 수립 시 고려사항

### 1) 목표의 적합성과 실행가능성(지역의 특수성 고려)

○ 인권정책 기본계획을 효율적이고 합리적으로 수립하기 위하여 지역의 특수성을 고려하여 계획의 방향과 목표를 설정하여야 합니다.

○ 특히 해당 지자체의 강점, 약점, 기회요인, 위험요인 등을 분석하고, 주민의 요구, 주민이 요구하는 시급한 인권과제 등을 파악하여 해당 지자체의 목표를 설정하고, 지자체가 실행가능한지 여부를 파악하여 계획을 수립해야 합니다.

## 2) 지자체 단위의 과제 및 사업개발

○ 국가인권정책의 방향, 국가단위의 과제 및 사업내용을 파악하여 지자체에서 수행할 수 있는 과제 및 사업 개발을 개발하는 방법도 있습니다.

○ 그러나 무엇보다 현재 해당 지자체의 인권상황을 진단해보고, 진단된 내용에 따라 과제를 도출하고, 지역 실정에 따라 지역주민의 삶에 밀접한 관련을 갖고 있는 구체적인 이행 계획을 수립할 필요가 있습니다.

## 3) 계획 수립을 위한 절차

○ 인권정책 기본계획을 수립하기 위하여 시민인식 설문조사, 시민단체 설문조사, 기본계획 공청회, 지자체 인권위원회 등을 통하여 인권정책의 방향에 대한 수요를 파악하고 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 합니다.

## 4) 관련 계획 연계 및 지역 잠재력 반영

○ 지자체에서 기 시행 중인 기본계획과 사업을 분석하여 인권정책 기본계획에 연계하여 계획 목표, 전략과 과제를 제시하고, 이를 통하여 해당 지자체만의 특수성에 따라 내재해 있는 잠재력을 계획에 반영하는 것이 필요합니다.

○ 단, 타 기본계획의 과제나 내용을 인권정책 기본계획에 포함시키는 경우 차별성을 위해 관련 과제/내용이 어떤 인권적 함의가 있어 인권정책 기본계획의 과제가 되는지에 대해 충분히 설명할 수 있어야 합니다.

## 5) 이해관계자의 인권의식 강화

○ 인권정책 기본계획의 수립·실천 정도를 제고하기 위해서는 공무원 그 중에서도 특히 선출직 인사의 인권 의식수준은 매우 중요합니다. 이들의 계획에 대한 의식을 높이기 위해서는 각종 간담회 개최, 세미나 토론회, 주민 행사 등에 참가하도록 독려할 필요가 있습니다.

○ 다음은 담당 공무원의 인권 감수성 제고로, 지역의 담당공무원에게 인권추진에 대한 내용을 인식시킬 필요가 있습니다. 나아가 지자체 수준에서 민·관이 함께 지역특성에 맞는 계획 수립 실천방안을 모색하는 모임을 통하여 이들의 인식개선과 구체적인 추진방안을 찾아 나가는 것도 방법입니다.

○ 계획수립 시 관련 영역(의료 보건의 교육 등)의 지역 전문가들의 관심과 참여를 유도하는 것도 중요합니다. 관련 영역의 계획과 연계하여 추진하는 것이 비교적 수월할 것입니다.

## 6) 인권정책 기본계획의 주체간 소통과 실효성(실행력) 확보

○ 지자체의 인권증진계획을 수립하는 과정과 시행에 있어서 주민·시민사회와의 지속적인 소통, 실제 세부계획을 수립하여 집행하는 지자체 공무원들의 충분한 이해가 확보되어야 합니다.

○ 지자체의 특수성을 고려하여 자율적으로 실행력 있는 계획을 수립하되, 인권정책 기본계획은 인권전반에 대한 종합계획으로, 가급적 시계열적인 구체적 일정을 설정하여야 하고, 세부시행계획에서는 구체적인 예산추계도 수반되어야 합니다.

## 2. 준비 단계

### 가. 기초 현황 파악

○ 보통 인권정책 기본계획을 수립할 때 지역의 인권 상황에 대한 종합적이고 정확한 기초조사를 중요한 요소로 제시합니다. 인권 실태 조사를 할 수 있다면 가장 이상적입니다. 인권 관련 분야에 대한 현황, 차별적 상황 등에 대한 조사를 바탕으로 현재 상황 및 개선방안에 대한 구체적인 결론을 도출할 수 있기 때문입니다.

○ 그러나 기초 지자체의 경우 종합적이고 구체적인 실태조사를 하기 위해 충분한 예산을 확보하거나 예산을 확보했다라도 연구를 맡아 줄 연구자를 찾기 어려울 수도 있습니다. 자, 그렇다면 왜 인권실태조사가 필요한지의 그 목적을 다시 잘 생각해봅시다. 위에서도 언급했듯 우리 지역의 인권 상황을 진단하고 이를 개선하는 정책을 수립하기 위함입니다. 그런데 별도의 실태조사가 아니라고 하더라도 상황 진단에 있어서 활용할 수 있는 자료는 다양합니다. 여성, 아동, 노인, 장애인 등을 대상으로 국가에서 주기적 진행하는 보고서에서 우리 지역의 통계, 내용을 확인해볼 수도 있고, 타 부서가 추진한 취약 계층 등에 대한 실태조사나 연구를 활용할 수도 있습니다. 광역 지자체나 국가인권위원회 실태조사 보고서를 참고하는 방법도 있습니다. 언론 기사도 우리 지역의 중요한 인권 이슈를 파악하는데 도움이 됩니다.

#### 〈국가 실태조사 보고서 예시〉

- 보행자 안전 확보 및 편의증진 정책 실태조사 (보행안전법 제6조)
- 보건의료 수요 및 이용 행태, 보건의료 인력·시설 물자 등 보건의료 실태조사 (보건의료기본법 제55조)



- 발달장애인의 실태 파악 및 복지 정책 수립 관련 실태조사 (발달장애인법 제6조)
- 성희롱 실태조사 (양성평등기본법 제32조)
- 양성평등 실태조사 (양성평등기본법 제10조)
- 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 실태조사 (아동빈곤예방법 제5조의2)
- 아동종합실태조사 (아동복지법 제11조)
- 보육실태조사 (영유아보육법 제9조)
- 여성폭력실태조사 (여성폭력방지법 제12조)
- 장애인 복지 실태조사 (장애인복지법 제31조)
- 장애아동 및 그 가족의 복지지원 관련 실태조사 (장애아동복지법 제11조)
- 자살 실태 파악 및 자살 예방 서비스 욕구 및 수요 파악을 위한 실태조사 (자살예방법 제11조)
- 장애인 차별 실태조사 (장애인차별금지법 제8조의2)
- 지역주민 건강 상태 및 건강 문제 원인 파악 등을 위한 지역사회 건강실태조사 (지역보건법 제4조)
- 학교 밖 청소년 현황 및 지원 등 관련 실태조사 (학교밖청소년법 제6조)
- 치매 현황, 비용 부담 등 치매실태조사 (치매관리법 제14조의2)
- 청소년 인식·태도·생활 등에 관한 실태조사 (청소년 복지법 제2조의2)
- 청년의 고용·주거·교육·문화 등에 대한 실태조사 (청년기본법 제11조)
- 한부모 가족 실태조사 (한부모가족법 제6조)
- 산후조리 관련 실태조사 (모자보건법 제15조의20)
- 동물복지종합계획 등 실태조사 (동물보호법 제45조)
- 대중문화예술산업 및 대중문화예술산업 종사자 실태조사 (대중문화산업법 제18조)
- 다문화가족 실태조사 (다문화가족법 제4조)
- 농어업인 등의 복지 증진과 농어촌 지역 개발 등 관련 실태조사 (농어업인 삶의질법 제8조)
- 노인장기요양사업 실태 조사 (노인장기요양보험법 제6조의2)
- 노인의 보건 및 복지에 관한 실태조사 (노인복지법 제5조)
- 노숙인 등의 현황·욕구 및 심리와 이들에 대한 공공 및 민간 지원 상황 실태조사 (노숙인 복지법 제9조)

- 남녀차별개선, 모성보호, 일·가정 양립 실태 정기 조사 (남녀고용평등법 제6조의3)
- 귀농어·귀촌 현황 실태조사 (귀농어귀촌법 제9조)
- 교통약자 이동편의 증진 실태조사 (교통약자법 제25조)
- 공예문화산업 실태조사 (공예문화산업 진흥법 제7조)
- 공공주택 거주 실태조사 (공공주택 특별법 제49조의7)
- 공공 디자인 실태조사 (공공디자인의 진흥에 관한 법률 시행령 제3조)
- 공공기관의 중복·유사 서비스 개발·제공에 대한 실태조사 (공공데이터법 제15조의3)
- 고독사 실태조사 (고독사예방법 제10조)
- 결혼중개 실태조사 (결혼중개업법 제2조의2)
- 게임산업 실태조사 (게임산업법 제11조)
- 가족실태조사 (건강가정기본법 제20조)
- 감염병 관리 및 감염 실태와 내성균 실태 조사 (감염병예방법 제17조)
- 국가 가정폭력 실태조사 (가정폭력방지법 제4조의2)

○ 기초 현황 파악은 결국 우리 지역에서 인권적으로 문제점이 무엇이며 어떤 조치를 취해야 하는지를 파악하는데 그 목적이 있기 때문에 꼭 문헌 조사가 아니더라도 기존의 자료를 바탕으로 전문가에게도 서면 의견서를 받고 주민들에게도 의견을 수렴하여 우리 지역의 긴급한 인권 의제를 정리하는 방법도 있을 것입니다.

## 나. 총괄 기구의 필요성

○ 인권정책 기본계획을 수립하기 위해서는 전체를 아우르는 하나의 총괄기구가 필수적입니다. 총괄 기구는 단순하게 문서를 작성하는 것 이상의 역할을 해야합니다. 계획의 개발과 이행에 관여된 부서와의 의사 교환을 주로하며, 필요한 경우 관계자들을 교육시키고, 세미나나 워크숍을 개최할 수도 있어야 합니다. 이는 인권정책 기본계획에 대한

이해도를 증진시키고 협력을 이끌어내는데 도움이 될 수 있습니다.

○ 또한 관련자들 사이의 내부 의사교환 통로 역할을 하여 효율적으로 의견 조정할 수 있어야 합니다.

## 다. 기본원칙 개발

### ○ 인권정책 기본계획의 수립 방향 및 참고 사항

- 인권 보장과 증진을 위한 명확한 정책목표 수립
- 국제인권규범을 비롯한 보편적 인권기준 준수
- 구체적 인권상황과 인권 피해자의 당면 문제 고려
- 시민사회의 참여 및 대중성 확보
- 인권정책 기본계획을 수립하기 위한 단계별 추진절차 준수
- 인권정책 기본계획 수립 시 정책과제의 영역별 특수성 고려

### **<인권정책의 기본원칙>**

#### ○ 인권존중의 원칙

- 인권과 자유에 대한 보편적 존중과 증진은 국가의 의무임

#### ○ 평등과 차별금지의 원칙

- 국가는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적·사회적 출신, 재산, 출생·기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 및 문화적 권리를 존중·보장하도록 노력하여야 함
- 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐를 위한 정책 추진은 국가의 의무임
- 국가는 여성에게 남성과 동등한 인권과 기본적 자유를 보장하기 위해 특히 정치적·사회적·경제적·문화적 분야에서 모든 적절한 조치를 취해야함.
- 국가는 어떠한 종류의 차별없이 아동의 권리를 존중하고 보장해야 함
- 국가는 아동복지에 필요한 보호와 배려를 보장하고 이를 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 조치를 취하여야 함

- 장애를 이유로 한 어떠한 형태의 차별 없이 사회적 참여와 동등한 기회가 보장될 수 있도록 장애인의 인권을 보장과 증진하는 것은 국가의 의무임
- 모든 형태의 인종차별철폐와 인종간 이해증진 정책의 적절한 추진은 국가의 의무임

○ 민주적 참여의 원칙

- 민주주의는 표현의 자유와 참여에 바탕을 두며, 국내적·국제적 수준에서의 인권 및 기본적 자유의 보호와 증진이 필요함

### 3. 수립 단계

#### 가. 개발 시 고려 사항

○ 인권정책 기본계획이 실현가능하기 위해서는 목표가 구체적이고 합리적인 일정을 세워 일정 내에 목표 달성이 가능해야 합니다.

○ 지자체 인권정책 기본계획의 목표는 결국 각 부서가 이행할 것이기 위해, 수립 과정에 각 부서가 함께 참여할 필요가 있습니다.

○ 기본계획은 목적, 목표, 실행, 담당부서, 추진 일정 등을 담은 표로 제시하면 다양한 요소간의 상호연관성을 확인할 수 있어 이행 과정을 더욱 명확하게 확인할 수 있습니다.

○ (예시) 제2차 서울시 인권정책 기본계획

가. 목적	나. 목표	다. 활동	다. 이행지표	라. 관련부서
1. 시민의 생활 인권 확대	1. 다양한 보육 서비스 확충	1. 아이 시설보육 서비스 확대	아이돌보미 양성수	가족담당관
		2. 다양한 시설 보육 서비스 확대	시간제보육 반수	보육담당관
	2. 학교 밖 청소년 인권보호 및 증진	1. 대안교육기관 연계 지원 강화	지원대상 수	청소년담당관
		2. 지역사회 청소년 종합지원체계(CYS-Net)구축	운영기관 수	청소년담당관
2. 인권 친화적 도시공간 조성	1. 세입자 권리보호 지속 추진	1. 임대차 관란 원스탑 서비스 제공	상담건수	주택정책과
		2. 시민의 직접 참여를 통한 성평등 문화 확산	조정성립률	주택정책과
	2. 젠트리피케이션 대응책 마련	1. 주민자치회 주도 지역발전 지원	재생 사업 갯수	지역공동체 담당관
		2. 상가임대차분쟁조정위원회	분쟁조정건수	공정경제과
		3. 철거현장 인권지킴이단 운영	활동지침마련, 분야 확대	인권담당관

(목적)

○ 목적은 기본계획의 가장 광범위한 목표로 서술합니다.

(예시) 인권 친화적 도시공간 조성, 차이 존중의 인권문화 확산 등

○ 목적이 장황하게 열거하게 될 경우 기본계획이 추상적이 될 수 있어, 목적 개수를 현실적으로 조정하는 편이 좋습니다.

(목표)

○ 목적의 하위 단계로 더 구체적인 내용을 담습니다. 단순한 열거

가 아니라 목적이 달성될 수 있도록 조건을 나열해야 합니다.

○ 목표를 구체화시키면 더욱 효율적인 모니터링과 평가가 가능해 집니다.

### (활동 및 이행지표)

○ 활동은 목표의 하부단계에서 그 계획의 실질적인 내용으로 제시된 내용입니다. 이 내용은 해당 부서가 실행하겠다는 의지를 표명한 구체적인 활동들로, 활동의 완료는 계획의 상위단계에서 수립한 목표의 달성을 의미하게 됩니다.

○ 활동 목록이 구체적인 이행지표가 될 수도 있습니다. 대부분의 경우 지표들이 간단하고 정확할수록 모니터링이 더 용이합니다.

○ 목표를 달성하는 것이 궁극적인 목표이기 때문에, 성공 가능성이 있는 활동 위주로 기본계획을 수립하는 것이 바람직합니다. 추상적인 활동을 포함시키면 이행이 어려워 현실적인 목적 달성이 어려워져 기본계획의 신뢰를 감소시킬 수 있습니다.

### (관련 부서)

○ 관련 부서는 기본계획의 활동에 대한 이행 책임이 있습니다. 어떤 부서가 책임부서인지 구체적으로 명시해야 합니다.

## 나. 수립 방법

○ 다소 추상적인 인권을 실천적이고 일상적인 범주로 전환하는 것이 지자체 인권정책 기본계획의 핵심 중 하나입니다. 지자체 인권정책 기본계획 또한 다른 기본계획처럼 목표, 이행 방안, 재원 확보, 평가를

포함해야 합니다.

○ 계획을 수립할 때는 전체 목표와 목적을 제시하는 총괄 기구(예, 인권담당관, 정책협의회 등)가 필요합니다. 또한 개별 부서가 어떠한 역할과 책임이 있는지에 대해 함께 논의 되어야 합니다. 각 부서는 물론 이해관계자, 주민에게도 각 부서의 책임관계가 명확히 인식될 수 있도록 계획에 규정하는 것이 중요합니다.

○ 총괄 기구가 제시하는 방향대로 개별 부서는 기본계획을 수립하게 됩니다. 개별 부서는 각자의 업무에 맞게 자율적으로 기본계획을 수립하는 것이 바람직하지만 이런 경우 일상적인 업무를 기본계획이라는 이름으로 취합하는 형식이 되어 실질적인 인권 보호와 증진에 기여하기 어려울 수 있습니다.

○ 이런 현상을 방지하기 위해 총괄기구는 개별부서가 기본계획의 방향성에 적합한 활동으로 업무를 추진할 수 있도록 업무를 조정하는 역할까지도 담당해야 합니다. 이 과정에서 관계 부서 간의 협의는 필수적입니다.

○ 계획 수립 시에는 그 과정을 주민들에게 공개하고 참여 시켜야 합니다. 또한 지자체장, 의회 의원, 아동, 청소년, 장애인 등 해당 계획의 대상이 되는 당사자는 물론, 일반 시민들도 수립 과정에 참여하여, 기본계획 이행에 대한 공감대를 형성하여 주민들이 지자체 인권정책 기본계획의 중요성을 인식하고 구체적으로 인권정책 기본계획이 이행될 수 있도록 하여야 할 필요가 있습니다.

## 4. 이행 단계

○ 지자체 인권정책 기본계획이 현실적인 목표, 명확한 실행 계획, 포괄적인 참여에 기반하여 개발되었다면 기본계획의 이행이 용이할 것입니다. 계획 수립 단계에서 연도별 시행계획과 같은 자체적인 이행 체계를 수립하는 것이 이행과 모니터링에 큰 도움이 됩니다. 계획 수립을 위해 설립된 수립 총괄 기구(예. 정책협의회 등)에 이행 모니터링 책임을 부여할 수도 있습니다.

○ 지자체 인권정책 기본계획처럼 여러 분야에 걸쳐져 있는 계획의 이행을 촉진하는 방식은 포괄적이어야 합니다. 인권정책 기본계획의 주 책임자인 지자체와 이행·감독 역할을 하는 지자체 인권위원회뿐만 아니라 다양한 민관 기관과 단체, 주민 등이 이행협력자가 되어 기본 계획 이행에 참여한다면, 더욱 효과를 향상시킬 수 있습니다.

○ 다양한 이해관계자와의 협력은 주민이나 사각지대에 놓여있는 사람들의 구체적인 요구를 파악하여 반영할 수 있다는 것이 큰 장점입니다. 이러한 민관 거버넌스를 통해 정책을 추진할 시에 참여 민주주의의 가치가 실현되고, 주민의 지자체에 대한 신뢰도가 향상되며, 단체장의 지지도가 향상되는 등 이행 효과를 증대할 수 있습니다.



## 가. 모니터링 방법

### ※ 모니터링과 평가의 차이점

- 모니터링 : 현재 진행 중인 이행에 대한 정기적 평가
- 평가 : 전체 기본계획에 대해 마지막 단계에서 진행하는 평가

○ 인권정책 기본계획에서 핵심적인 구성요소는 정기적이고 철저한 모니터링과 평가입니다. 모니터링이 없는 활동은 비효율적이며 발전이 없습니다. 인권정책 기본계획은 세부 실행계획을 수립하고 이에 대한 정기적인 모니터링을 통해 효율적으로 추진하는 방안이 모색되어야 합니다. 필요에 따라서는 모니터링과 평가 과정에서 계획이나 이행 활동이 수정될 수도 있어야 합니다.

### (효율적인 모니터링의 조건)

○ 보고서의 준비과정이나 모니터링이 담당자나 담당부서에게 부담으로 작용한다면, 모니터링이 수월하게 이루어지긴 어렵습니다. 예를 들어, 장문의 보고서보다는 간결한, 5장 이내의 보고서가 보고서를 제출하는 쪽도 검토 하는 쪽도 모두에게 더 효율적일 수 있습니다.

○ 세부 계획 수립 시 효율적인 모니터링을 위해 각 세부계획마다 표준 양식을 도입합니다. 표준 양식에는 세부 계획의 목표, 연도별 이행 사항, 이행 지표 등을 포함합니다. 이렇게 수립된 세부 계획을 바탕으로 연도별로 모니터링 보고서를 작성하고 이를 바탕으로 모니터링을 진행합니다. 효율적인 모니터링 및 평가를 위해서는 계획 수립부터 명확하고 실현가능한 이행지표를 수립할 필요가 있습니다.

○ 모든 모니터링 과정은 체계적이어야 하며 관련자들은 이 과정을 충분히 숙지하고 있어야 합니다. 그러므로 모니터링 과정에 대한 교육

을 별도로 실시하는 방법도 있습니다.

### (모니터링 주체)

○ 지자체 인권정책 기본계획의 모니터링은 실무급에서 진행할 수도 있지만, 관리자급에서 이 사실에 대해 인지하고 참여할 때 더욱 효과적으로 추진될 수 있으며 모니터링을 통한 후속조치를 취하기가 더욱 용이할 것입니다. 모니터링은 지자체의 인권위원회, 외부 전문가 등 광범위한 분야의 전문가들이 함께할 수 있습니다.

### <인권정책회의 사례 : 서울시>

서울시 인권정책 기본계획 수립을 위해서 서울시 인권위원회 주관으로 '서울시 인권정책회의'를 개최하여 관계 부서 실·국장급 공무원이 기본계획 내용을 발표하고 이에 대해 시장이 보고를 받음.

이러한 과정을 통해 인권정책 기본계획에 과제가 포함되어 있는 관계 부서 실·국장은 인권정책 기본계획에 대한 이해도가 높아지고 기본계획에 이행에 대해 관심을 가지는 효과를 가져옴. 즉 이러한 정치적 작용이 수립에 있어 효율적일 수 있음.

### (모니터링 보고 절차)

○ 모니터링의 주기는 각 지자체별로 특성에 맞게 설계하면 됩니다. 그러나 주기적(매년, 6개월 마다 등등)으로 실행하는 것이 가장 유용합니다. 세부계획을 수립하는 단계부터 관련 부서가 함께 참여하여 부서가 스스로 추진하겠다고 정한 목표와 이행 계획을 바탕으로 모니터링을 진행하는 것이 바람직합니다.

○ 세부 계획을 담당하는 부서는 이행 현황 및 실적, 달성도, 성과지표 충족도 등을 담은 보고서를 작성하여 인권정책 기본계획 총괄기구에 제출하는 것이 바람직합니다. 특히, 이행하는데 있어서의 어려움이

나 성과를 달성하지 못한 경우 향후 계획 등을 함께 작성합니다.

○ 이행 모니터링은 인권정책 기본계획 담당과 인권위원회가 함께 진행할 경우 가장 이상적입니다. 인권정책 기본계획 담당은 각 부서에서 제출한 보고서를 1차적으로 검토하여 목표와 활동이 일치하는지를 평가할 수 있습니다. 이를 바탕으로 인권위원회는 목표 달성이 많이 미흡한 경우 관련 부서에 특별한 주의를 요청하고, 적절한 추가 정보를 요청할 수 있어야 합니다.

○ 그러나 인권정책 기본계획과 지자체 인권위원회 위원 모두 기억해야 하는 것이 모니터링의 핵심은 지자체 인권정책 기본계획이 이행될 수 있도록 촉진자 역할을 해야 한다는 것입니다. 즉, 목표 달성에 실패한 경우 질책보다는 원인을 정확히 파악하여 조치를 취하도록 할 필요가 있습니다. 대부분 실패의 이유는 추진 일정이 비현실적이거나 부적절한 자원 활용, 정치적 지원 부족 등입니다. 너무 모호한 목표나 부적절한 목표는 수정하거나 보완해야 할 필요도 있습니다. 반대로 추진 과정 중 목표가 이미 달성되었거나 초과 달성된 경우 언론을 통해 인권행정의 성과를 홍보하거나 관련 부서의 기운을 북돋아주는 방법도 있을 것입니다.

### (인권정책 기본계획의 수정)

○ 계획이 추진되면서 수정이 필요한 경우도 발생합니다. 목표가 달성되지 않은 경우 자원의 추가 요구, 업무 방법의 변경, 계획의 수정 또는 목표 수정 등과 같은 활동의 변화가 필연적으로 발생합니다. 인권정책 기본계획 담당과 지자체 인권위원회는 모니터링 활동을 통해 세부 계획의 목표 달성도를 파악하고, 개선·보완할 사항을 잘 짚어내고 이를 통해 기본계획을 수정해 나가야 할 것입니다. 이상적으로 이루

어진다면 인권정책 기본계획의 이행 과정, 그 자체만으로도 이해관계자의 인권의식을 고취시킬 수 있습니다.

## 나. 평가 방안

○ 평가는 지자체마다 설정하기 나름이지만, 다년간 이행한 전체 기본계획의 실질적 성과를 독립적으로 평가하는 방식으로 진행하는 것이 바람직합니다.

○ **(평가의 의의)** 평가는 지자체 내부, 인권 관련 단체, 주민에게 인권정책 기본계획의 성과를 보고한다는 의미도 있으며 타 지자체에서 참고할만한 사례로도 유용할 수 있습니다.

○ **(평가 주체)** 모니터링을 그 동안 진행한 인권정책 기본계획 담당이나 지자체 인권위원회는 평가를 추진하기에는 신뢰할만한 독립성을 유지하기 어려울 수 있으므로 평가를 외부로 위탁하는 방법도 있습니다. 외부 평가는 독립적인 전문가를 포함한 소규모 협의회 방식으로 진행할 수도 있습니다.

○ **(평가 내용)** 평가 시에는 수립된 목표와 목적에 대한 성과 평가를 모니터링과 마찬가지로 진행해야 하나, 보다 폭넓게 기본계획의 임무와 목적을 평가하는 것이 바람직합니다. 인권 보호 및 증진에 관한 향후 업무, 후속 인권정책 기본계획에 대한 권고안의 도출이 필요합니다. 그러나 모니터링과 마찬가지로 평가 또한 간결하게 진행되어야 합니다.

○ **(평가 공개)** 평가 또한 기본계획의 중요한 과정으로 최종 평가 결과를 지자체 내부, 이해관계자 그리고 주민에게 공개합니다.

○ **(평가 시기)** 평가는 기본계획의 이행 기간이 공식적으로 완료되

기 전에 추진되어야 합니다. 예를 들어 기본계획이 연말에 종료된다면, 늦어도 중반부터는 평가를 시작하는 것이 바람직합니다. 만약 최종 평가의 결론이나 권고 사항이 차기 계획의 일부에 포함된다고 하면 더욱 조기에 실시하는 것이 바람직할 것입니다.

○ **(예산 배정 필요성)** 효율적인 평가를 위해 평가 인력, 자문 및 최종보고서 발행 등의 예산을 책정할 필요가 있습니다.

○ **(평가의 활용)** 후속 기본계획은 기존 계획의 최종 평가내용에 기반해서 수립되어야 하므로 평가 과정은 독립적이어야 하며, 계획의 결론과 차기 계획의 평가는 유기적으로 연결되어야 합니다.

## 다. 홍보 추진

### (홍보 전략)

○ 인권정책 기본계획에 대한 대주민 인식을 크게 증대시키기 위해서는 홍보전략이 필요합니다. 홍보 전략 수립 시에는 일반 주민인지, 관련 분야 활동가인지, 정책 대상인지 등을 고려하여 홍보하는 목적에 따라 목표 집단을 잘 선정하고 이에 맞춰 적절한 전략을 수립해야 합니다.

○ 단순히 인권정책 기본계획에 대한 인식을 제고하는 것이라면 행사를 통해 언론은 물론 일반 주민의 흥미를 유발할 수도 있습니다. 그러나 이런 경우 심도 있는 내용은 전달하지 못할 수도 있습니다. 심도 깊은 내용을 전달하기 위해서는 지역 신문을 통한 기획 기사, 매체 성격과 전달하고자 하는 내용에 따라 여러 이해관계자가 함께 참여하는 행사를 고려할 수도 있을 것입니다. 이러한 홍보 전략은 기본계획 준비 단계부터 함께 강구해야 합니다.

○ 다른 지자체 사업과 달리 인권정책 기본계획의 경우 주민들의 피부로 체감되는 사업은 아닙니다. 그러므로 기본계획이 어떻게 주민들의 삶에 영향을 미칠 수 있는지를 잘 전달하는 방식의 홍보가 중요합니다. 기본계획에 대해 주민들이 긍정적 인식이 많아지면 기본계획 이행에 있어 주민들의 지지를 확보하는 대표적인 지자체 정책이 될 수도 있을 것입니다.

### **(매체 활동)**

○ 대중매체와의 우호적 관계를 통하여, 인권정책 기본계획의 수립 목적과 내용 등에 대해 보도자료를 배포하거나 인터뷰 등을 진행할 수 있습니다. 지자체가 보유하고 있는 SNS 등 소셜미디어를 적극 활용하는 방법도 있습니다. 마지막으로 인권정책 기본계획 관련 출판물을 만들거나 시청각 자료를 개발할 수 있습니다.

### **(홍보활동)**

○ 지자체는 보통 주민에게 폭넓게 정보를 확산시키는 역량을 보유하고 있습니다. 소책자, 팸플릿 등을 제작하여 주민센터 등을 통해 주민에게 홍보하거나, 요청이 있는 경우 학교, 지역사회 단체, 주민에게 직접 송부할 수도 있습니다. 지자체 홈페이지에는 기본계획이 PDF 등 전자 파일 게시되어야 하며, 기본계획과 그 이행에 관한 의견을 밝힐 수 있는 온라인 공간을 운영하는 방법도 있습니다.

## 5. 지자체 인권정책 기본계획 수립 사례

### 〈 주민과 함께 을 통해 수립한 인권정책 기본계획 수립 사례 : 서울시 은평구 〉

서울시 은평구는 은평구 주민으로 연구원을 구성함. 이는 은평구 특성을 반영할 수 있는 기본계획 설계가 필요했기 때문임. 대학이나 전문기관 위탁 보다는 지역의 다양한 영역 활동가들과 공무원들이 소통하여 수립하는 것을 원칙으로 삼았음.

연구팀은 문헌조사(국내외 인권정책, 선행 지자체 인권기본계획 및 연구보고서 등), 설문조사(10대 이상 주민 813명 참여), 면접조사(공무원, 시민단체활동가, 사회복지사, 보육교사, 주민자치위원 등 50여명, 일대일 혹은 그룹 인터뷰)를 통해 연구를 진행하였고, 연구용역 비용은 20,900천원이었음.

이러한 수립 과정이 긍정적이었던 부분은 첫 번째로 실제 지역의 주민인 연구자와 활동가가 조사연구팀으로 구성되어 관심과 의욕이 높았고, 지역 사회 인사와 활발한 소통을 통해 진행되어 지역 사회에도 지자체의 인권 행정을 알릴 수 있었다는 것임. 두 번째로는 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 중·단기 행정 계획 담당자들과 소통이 된 점, 마지막으로 은평구 시민단체들이 적극적으로 인권정책 기본계획 수립 과정을 지지하여 인권 사업의 거버넌스가 이루어졌다는데 있음.

다만 한계 또한 존재했는데, 인권정책 기본계획의 기능과 역할에 대한 인식이 수립에 참여한 사람들 사이에 전반적으로 부족하여 5년이라는 기간 동안 은평구에서 이행 가능한 과제를 포함시켰다기 보다는 다소 추상적이거나 방향성만을 가지고 행정에서 당장 이행하기 어려운 과제들이 포함되었다는 점이 있었음. 두 번째로는 도시라는 것이 환경이 비슷하여 광역 지자체가 포괄하는 기초 지자체 간의 차별성이 부각되기 어려웠다는 점, 그리고 마지막으로 공청회 2번, 설명회 1번을 진행하였으나 주민들의 폭넓은 의견을 수렴하기에는 어려웠다는 점이 마지막 한계점임.

## 〈 참고. 인권정책 기본계획 개발을 위한 체크리스트 〉

### 1. 내용

- ✓ 인권정책 기본계획이 어떤 주제를 다룰지 결정합니다.
- ✓ 인권정책 기본계획이 달성해야 할 목표를 정합니다.
- ✓ 인권정책 기본계획 목적에 맞게 인권정책 기본계획의 형식과 내용을 일치 시킵니다.
- ✓ 인권정책 기본계획은 기존 또는 새로운 데이터 등 근거에 바탕을 두고 있어야 하며, 성과를 측정할 수 있어야 합니다.
- ✓ (SMART 지표를 활용하여) 구체적인 목표와 기한을 정하여 인권정책 기본계획의 성과가 측정 가능하도록 합니다.
  - ※ SMART 지표 : Specific 구체적, Measurable 측정가능한, Achievable 달성가능한, Realistic 현실적, Time-bound 기한이 있는
- ✓ 다양한 인권 이슈 또는 지속가능발전목표(SDGs)와 같은 인권 관련 분야의 기존 과정이나 보고서가 인권정책 기본계획 수립 시 연계되도록 고려할 수 있습니다.
- ✓ 모든 기본계획이 고유하지만, 국가인권정책 기본계획, 타 지자체 인권정책 기본 계획, 기타 국제인권 이슈 등을 참고하면 좋습니다.

### 2. 체계와 과정

- ✓ 관련 부서 사람들이나 전문가 등 인권정책 기본계획을 수립하는데 있어 효과적인 집단을 구성하여야 합니다.
- ✓ 인권정책 기본계획 총괄 역할을 하는 부서 뿐만 아니라 모든 관련된 부서가 참여하는 것이 중요합니다.
- ✓ 인권정책 기본계획의 수립과 후속조치에 대한 공감대를 확보할 필요가 있습니다.
- ✓ 서로 소통하고 협력하며 관계를 잘 정립할 필요가 있습니다.
- ✓ 시민사회 등 모든 이해관계자를 효과적으로 참여할 수 있는 계획을 수립하고, 각 이해관계자의 기대치를 조정할 수 있어야 합니다.
- ✓ 충분히 자문을 잘 받도록 합니다. SWOT 분석은 성공적인 인권정책 기본 계획 개발의 장애물을 식별하는 데 도움을 줄 수 있습니다.



※ SWOT 분석 : 내부 환경의 강점(Strength), 내부 환경의 약점(Weakness), 외부 환경에서 비롯된 기회(Opportunity), 외부 환경으로부터 비롯된 위협(Threat)

- ✓ 인권정책 기본계획 수립 및 이행을 위한 예산을 책정해야 합니다.
- ✓ 홍보 전략을 수립합니다.
- ✓ 차기 인권정책 기본계획 수립 시 참고할 수 있도록 이행 현황을 기록합니다.

### 3. 평가와 후속조치

- ✓ 인권정책 기본계획의 효과적이고 시의적절한 이행을 위해 정기적으로 모니터링할 수 있는 체계랄 구축합니다.
- ✓ 인권정책 기본계획이 마무리 될 때는 모든 관련 이해당사자가 참여하는 평가를 진행합니다.

※ 출처 : 'EU의 국가인권정책 기본계획 - 인권의 체계적 이행 사례, 경험, 교훈' (EU 기본권청)의 내용을 바탕으로 한국 지자체 상황에 맞도록 수정

## [참고자료]

국가인권위원회(2003), 「국가인권정책 기본계획 안내서」

대한민국정부(2018), 「제3차 국가인권정책 기본계획 2018~2022」

서울특별시(2018), 「제2차 인권정책 기본계획 2018~2022」

국가인권위원회(2013), 「지자체 인권제도 워크숍 자료집」 중 ‘지방자치단체의 인권행정’

EU 기본권청(2019), 「EU의 국가인권정책 기본계획 - 인권의 체계적 이행 사례, 경험, 교훈」

**부록.**  
**국가인권위원회**  
**지자체 관련 권고 및**  
**의견표명 모음**



# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 정

#### 제 목 인권 기본조례 제·개정 권고

#### 주 문

국가인권위원회는 지역사회에서의 인권 보장 및 증진을 위하여 다음과 같이 권고한다.

#### 1. 각 지방자치단체의 장에게

국가인권위원회가 제시하는 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본조례를 제정하고, 이미 인권 기본조례를 제정한 지방자치단체의 장에 대하여서는 현행 조례가 국가인권위원회의 표준안에 비추어 수정·보완 사항이 있는지를 검토하여 필요시 현행 조례를 개정할 것을 권고한다.

#### 2. 행정안전부장관에게

지방자치단체가 지역사회 차원에서 인권의 보장 및 증진 체계를 구축하고 인권 기본조례의 실효적 이행을 위하여 인력확충 등에 대하여 협의를 할 경우 이를 적극적으로 검토할 것을 권고한다.

# 이 유

## I. 권고의 배경

인권보장 및 증진을 위하여서는 다각적인 차원에서 인권보장 체계를 마련하고, 특히 일상생활에서 국민의 인권을 보장하는 것이 중요하므로 지역사회에서 인권보장을 위한 방안 모색과 그 실행 체계 구축이 필요하다. 최근 지역사회 차원의 인권 제도화 구축에 대한 관심과 인식이 높아짐에 따라 그 법적 근거의 마련이라는 차원에서 구성원 전체의 인권 보장·증진을 위한 인권 기본조례 제정, 그리고 지방자치단체의 적극적인 인권 보장·증진 역할에 대한 요구가 커지고 있다. 또한 「헌법」 제10조는 ‘국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’고 하여 국가의 기본권 보장 의무를 직접적으로 규정하고 있는 바와 같이 지방자치단체도 주민의 기본적 인권을 확인·보장할 의무를 진다고 할 것이다.

국가인권위원회는 인권 기본조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보았다. 인권 기본조례의 내용에 대한 지방자치단체의 지속적인 의견조회 또한 인권 기본조례의 방향과 내용에 대한 검토의 배경이 되었다. 이에 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 인권 기본조례가 담아야 할 기본적이고 필수적인 사항, 그 바람직한 방향에 대한 기준 등을 제시할 필요가 있다고 판단하여 인권 기본조례 표준안(이하 “표준안”이라 한다. 구체적인 내용은 별지1 참조)을 검토하게 되었다. 이러한 표준안은 지방자치단체에게 인권조례 제·개정 동기를 부여하고, 장애인, 아동 등 사회적 약자의 인권증진을 위한 개별 인권조례 제정의 동인으로 작동

할 수 있을 것이다. 아울러 표준안 각 조문의 취지에 대한 설명과 가이드라인 등을 제시하여 지방자치단체에서 인권 기본조례 제·개정시 활용할 수 있도록 표준안 해설서(별지2 참조)에 대하여서도 검토하였다.

## II. 주요 추진경과

국가인권위원회는 표준안을 마련하기 위하여 2011. 5. ~ 10. 외부 전문가에게 의뢰하여 연구용역을 실시하였고, 그 결과를 토대로 권역별 토론회를 개최하였다. 또한 2012. 2.부터 학계 및 NGO 등 인권조례 전문가에 대한 자문의뢰 및 간담회를 실시하였고, 같은해 3. 지방자치단체와 인권정책관계자협의회를 개최하여 인권 기본조례 관련 쟁점 및 표준안에 대한 의견을 수렴하였다. 이러한 과정에서 제기된 의견들을 참조하여 표준안 및 해설서를 마련하게 되었다.

## III. 인권 기본조례 표준안의 주요내용

### 1. 인권 기본조례 표준안의 형식 및 구성

표준안은 인권 기본조례 제정시 활용할 수 있도록 핵심내용을 정리하여 각 내용의 취지에 부합하는 표준 조문을 제시하였다. 표준안 해설서에는 표준안 각 조문의 취지 및 바람직한 방향을 설명하고 지방자치단체의 특수성 등을 감안한 조례 제정이 가능하도록 필요시 선택적 사항 등을 제시하였다.

표준안에서 제시한 조례명은 “○○시(특별시·광역시·도·특별자치도, 시·군·구, 이하 ”시“라 한다) 인권보장 및 증진에 관한 조례”이다. 표준안은 총 16개 조문과 부칙으로 구성되어 있고, 크게 조례의 목적이나 지방자치단체의 장의 책무 등을 담은 총칙에 관한 사항, 인권보

장 및 증진 기본계획 수립과 정책에 관한 사항, 인권보장 및 증진위원회 설치 및 운영 등에 관한 사항을 제시하였다.

## 2. 인권 기본조례 표준안의 주요내용

표준안에서 제시하는 인권 기본조례의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 주민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 규정하였다(안 제1조).

둘째, 주민의 인권보장 및 증진의 목적을 달성하기 위한 지방자치단체의 장의 책무를 명시하였다(안 제4조). 책무의 내용으로 주민의 인권보장과 증진을 위한 노력과 관련정책 발굴 및 이에 필요한 행정 및 재정상 조치, 인권침해 발생시 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치, 국가 및 지방자치단체 등과의 협력에 관한 사항을 제시하였다.

셋째, 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위한 기본적인 틀로서 기본계획 수립의 근거 규정을 명시하였다(안 제6조). 이러한 기본계획에는 이전의 기본계획에 대한 분석·평가, 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표, 분야별 추진과제 및 이행전략, 사업추진 재원 조달 방안 등을 포함하도록 하였다. 또한 기본계획 수립의 절차적 정당성 확보와 주민의 협력을 위한 공청회 실시, 기본계획 이행 제고를 위한 연도별 시행계획 수립 및 평가 등에 관한 사항을 규정하였다.

넷째, 지방자치단체 소속 공무원들로 하여금 정기적·의무적으로 인권교육을 받도록 하고, 아울러 인권교육 체계 마련을 위한 조치 등을 명시하였다(안 제7조).



다섯째, 인권 기본조례의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 인권 전담 부서 설치 등의 조치를 하고 인권 관련 기관이나 단체에 대하여 지원하는 내용을 적시하였다(안 제8조).

여섯째, 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 등을 심의하는 인권보장 및 증진위원회(이하 “위원회”라 한다) 설치 및 운영 등에 관한 사항을 규정하였다(안 제11조 내지 제15조). 먼저 위원회 구성에 있어 인권 기본조례의 목적을 충실히 달성할 수 있도록 지방자치단체로부터 독립하여 설치하고 위원장( 및 부위원장)을 위원 중에서 호선하는 것을 원칙으로 제시하였다. 또한 위원의 자격과 관련하여 인권에 관한 소양과 경험이 풍부한 사람으로 하되, 시민을 대표해서 의회가, 시민의 직접참여를 보장하기 위하여 인권관련 시민사회 단체가 각기 추천하는 것으로 명시하였다. 또한 인권관련 업무를 총괄하는 부서의 책임자를 당연직 위원으로 구성하는 것을 제시하였다. 아울러 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 지방자치단체의 장은 미리 위원회의 의견을 듣도록 하고, 위원회의 심의 의견을 존중하는 규정을 적시하였다.

#### IV. 결론

이상과 같은 내용으로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2012. 4. 12.

위원장 현병철  
위원 김영혜  
위원 홍진표  
위원 장명숙

항목	표 준 안	의 미
조례명	○○시(특별시·광역시·도·특별자치도, 시·군·구) 인권보장 및 증진에 관한 조례	
목적	<p><b>제1조(목적)</b> 이 조례는 ○○시(특별시·광역시·도·특별자치도, 시·군·구, 이하 “시”라 한다) 시민(도민, 군민, 구민, 이하 “시민”이라 한다)의 인권 보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>	- 조례의 제정이유 및 규율사항을 포함
정의	<p><b>제2조(정의)</b> 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.</p>	<p>- 인권 기본조례에서 규정하는 용어의 해석과 적용범위에 관한 논란을 피하기 위해 정의규정을 둔 것으로, 인권 기본조례에 필수적으로 포함되어야 할 항목으로서 ‘인권’, ‘주민(시민)’에 대한 정의를 함.</p> <p>- 제1호는 국내법상 가장 상세히 ‘인권’ 정의규정을 두고 있는 「국가인권위원회법」상 정의규정을 활용함.</p>
	<p>2. “시민”이란 ○○시에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, ○○시에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.</p>	<p>- ‘주민’의 개념과 관련하여, 현행 「주민등록법」 제6조 제1항에서 ‘30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자’로 규정하고 있으나, 「주민등록법」은 주민의 거주관계 등을 파악하여 행정사무를 적정하게 처리하기 위한 목적을 가진 법률로서 인권 기본조례와 그 목적 및 성격이 다르기 때문에 반드시 ‘30일 이상 거주’의 요건을 설정할 필요는 없으므로 해당 조례의 ‘장소적 효력범위’를 심분 활용하고 인권 기본조례가 기반하고 있는 인권의 보편성 원칙을 고려하여 가능한 ‘주민’의 개념을 넓게 설정함.</p>

항목	표 준 안	의 미
다른 조례와의 관계	<p><b>제3조(다른 조례와의 관계)</b> 시민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.</p>	<p>- 인권 기본조례의 성격이 인권에 관한 포괄적 지위를 갖는다는 점을 명확히 하기 위하여 다른 조례와의 관계규정을 둔 것으로, 다른 조례의 내용이 인권 기본조례에 위배되지 않도록 하기 위함.</p>
지자체장의 책무	<p><b>제4조(시장의 책무)</b> ① 시장(특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사, 시장·군수·구청장, 이하 “시장”이라 한다)은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.</p>	<p>- 인권 기본조례는 주민의 인권보장 및 증진을 목적으로 하고 있으므로 이러한 목적을 달성하기 위한 지방자치단체의 장의 책임과 의무를 정함. - 지방자치단체의 장의 인권보장 및 증진 노력이나 관련 정책의 발굴과 함께 그 실효성을 제고하기 위하여 행정 및 재정상 조치를 취할 의무도 부과함.</p>
	<p>② 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>- 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 지방자치단체의 장의 적극적인 대응 의무를 규정한 것으로, 인권침해 사안에 대해 일차적으로 지방자치단체의 장은 권한 내에서 이의 시정을 위한 조치를 하거나 인권침해 예방이나 방지 조치 등을 하도록 함. 나아가 지방자치단체의 장의 권한을 넘어서는 사안일 경우에는 국가인권위원회에 조사요청을 하거나 상담 등을 통하여 진정을 접수하도록 안내하고 여타 관계 기관에 알리는 등 당사자가 구제를 받을 수 있도록 하기 위함.</p>
	<p>③ 시장은 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.</p>	<p>- 「국가인권위원회법」제20조 제1항에서 규정하고 있는 지방자치단체의 장의 통지의무 규정을 확인하는 의미로 마련한 것으로, 인권 기본조례의 실행을 위하여 국가인권위원회를 비롯한 국가와 지방자치단체와의 협력규정을 둠.</p>

항목	표 준 안	의 미
주민의 협력	<p><b>제5조(시민의 협력)</b> 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하고 시의 인권정책 시행시 협력을 위해 노력하여야 한다.</p>	<p>- 인권의 보장 및 증진은 지방자치단체에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 지역주민 스스로가 인권보장의 주체라는 점을 인식하고 지방자치단체의 인권정책 시행에 함께 함으로써 달성된다는 점을 감안하여 주민의 협력에 관해 기술함.</p>
기본 계획 수립	<p><b>제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립)</b> ① 시장은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 [3년 이상 5년 범위 내]년마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가</li> <li>2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표</li> <li>3. 분야별 추진과제 및 이행전략</li> <li>4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안</li> <li>5. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항</li> </ol> <p>③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.</p> <p>④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p>	<p>- 인권 기본조례의 목적인 주민의 인권 보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위하여 기본계획을 수립할 근거를 규정함.</p> <p>- 인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에 이루어진다고 할 수 있기 때문에 기본계획의 수립을 의무화 함.</p> <p>- 기본계획의 수립주기는 장기적인 계획이 가능하도록 3년 이상 5년 이내의 범위에서 지방자치단체의 상황에 맞게 정하도록 함.</p> <p>- 실효적인 기본계획 수립을 위하여 주민의 인권상황에 대한 실태조사 실시 규정을 두고(종합적 또는 특정 집단이나 사안별 실태조사 가능), 기본계획 수립의 절차적 정당성을 확보하고 주민의 협력을 얻기 위해 공청회를 실시하도록 함.</p> <p>- 기본계획의 효과적 이행을 위하여 연도별 시행계획을 수립하고 이에 관한 주기적 평가를 하도록 근거 규정을 둬.</p>

항목	표 준 안	의 미
	<p>⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p>	<p>- 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 및 평가를 인권보장 및 증진위원회에 보고하도록 하여 기본계획 실행여부에 대한 모니터링이 가능하도록 하고 그 심의결과를 차년도 시행계획 및 기본계획에 반영하도록 하여 바람직한 피드백이 가능하도록 설계함.</p>
<p>인권 교육 실시</p>	<p><b>제7조(인권교육)</b> ① 시장은 소속 공무원을 포함한 모든 직원(시장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 연 [ ]회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간 단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.</p>	<p>- 지역사회 차원에서 인권을 보장하고 증진하기 위해서는 그 구성원들이 인권이 무엇인지에 관하여 공통적으로 이해하고 이를 생활 속에서 실천하려는 의지가 필요한데, 인권교육은 시민의 인권보장 및 증진을 위한 정책에서 가장 기본적인이고도 본질적인 것이므로 별도의 조항으로 다룸.</p> <p>- 인권교육수행 의무자인 지방자치단체의 장은 정책담당자인 지방자치단체 소속 공무원들로 하여금 정기적·의무적으로 인권교육을 받을 수 있도록 함.</p> <p>- 인권교육의무 대상자는 ‘소속 공무원을 포함한 모든 직원’으로 한정할 수 있지만 그 범위를 ‘지방자치단체의 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람’으로 확대하는 것이 바람직함. 다만, 지방자치단체의 장의 권한이 직접 미치지 못하는 사업장 및 민간단체에 대하여 현재 이를 강제할 수 있는 법적 근거가 없는 사항이기 때문에 권장할 수 있는 법적 근거를 둬.</p>
	<p>② 시장은 전항을 위하여 필요한 인권교육 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원</p>	<p>- 인권교육을 효율적으로 시행하기 위한 인권교육 체계가 현재 제대로 마련되어 있지 못한 상황을 감안하여 추가적으로 인권교육체계 마련의 규정을 둬.</p>

항목	표 준 안	의 미
	2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성 3. 그 밖에 인권교육을 위해 필요한 사항	
	③ 시장은 제1항의 인권교육 시행 및 제2항의 인권교육 체계 마련시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다.	- 적절한 인권교육이 시행될 수 있도록 국가인권위원회와의 협력 규정을 둬.
인권보장 및 증진활동 지원	<b>제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등)</b> ① 시장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.	- 인권 기본조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 전담부서 설치를 비롯한 인원확충 등의 조치가 필수적임. 따라서 지방자치단체의 장이 인권 기본조례의 이행을 관리·수행하는 전담부서를 설치하거나 인력을 확충할 근거규정으로 기능할 수 있도록 함(인권전담 부서는 인권보장 및 증진위원회가 실질적인 심의기구로 기능하기 위한 차원에서 필요함).
	② 시장은 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	- 조례의 목적을 달성하기 위해서는 인권관련 단체 등의 적극적인 활동과 지방자치단체와의 협력이 중요하므로 인권관련 단체에 대한 지원·협력이 필수적임. 따라서 제2항에서 이들의 활동에 대한 지원의 근거와 재원을 명확히 규정함.
	③ 제2항에 따른 지원 절차 및 방법 등은 「〇〇시 보조금 지원 조례」로 정하는 바에 따른다.	- 인권관련 단체에 대한 보조금 지원에 관한 근거규정을 두어 이 규정에 따라 보조금 지원조례에서 규정하는 ‘보조대상’을 보다 명확히 하여 인권관련 기관 및 단체에 대하여 보조금 지원이 가능하도록 함.

항목	표 준 안	의 미
인권보장 및 증진 위원회 설치 및 업무	<p><b>제10조(○시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무)</b> ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 ○○시 인권보장 및 증진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제6조 제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항</li> <li>제6조 제4항에 따른 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항</li> <li>기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항</li> <li>그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본계획의 수립에 관하여 심의할 수 있는 인권보장 및 증진위원회 설치 근거를 규정함.</li> <li>- 위원회는 기본계획의 수립에 관한 심의를 가장 기본으로 하고, 기본계획에 따른 연도별 시행계획 및 평가에 관한 사항, 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항과 시장 또는 위원장이 심의를 요청한 사항에 관하여 심의함.</li> </ul>
	<p>③ 위원회는 전항에서 규정하는 것 이외에 시민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 시장에게 의견을 진술할 수 있다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회에 독자적인 의견진술권을 부여하는 규정은 위원회가 지방자치단체가 심의를 요청하는 안건 이외에도 지방자치단체에서 시행하고 있는 인권관련 정책에 대하여 독자적으로 지방자치단체의 장에게 적극적으로 의견을 표명할 수 있도록 하기 위한 것임.</li> <li>- 위와 같이 ‘의견진술권’을 부여하는 규정은 후술하는 바와 같이 위원회의 독자적인 회의소집권이 부여되지 않는 한 실효성이 없기 때문에 회의소집권과 연동하여 설계하도록 함.</li> </ul>
	<p>④ 시장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회 심의 기능의 실효성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 장의 의견 존중 규정을 둠.</li> </ul>
위원회 구성	<p><b>제11조(구성)</b> ① 위원회는 위원장 1명 [위원장 1명과 부위원장 1명]을 포함한 ○명 이내[○명 이상 ○명 이하]의 위원으로 구성하고, 위원회의</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회는 조례의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체로부터 독립하여 구성하는 것을 원칙으로 함.</li> <li>- 위원회에 위원장만을 둘 것인지, 아니</li> </ul>

항목	표 준 안	의 미
	<p>위원장[ 및 부위원장]은 위원 중에서 호선한다.</p>	<p>면 위원장과 부위원장을 각각 둘 것인 지에 관해서는 지방자치단체의 상황에 맞게 설계하되, 위원회의 독립성을 보장하기 위하여 이들을 위원 가운데 호선하도록 규정함.</p>
	<p>② 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 [부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는] 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</p>	<p>- 위원회에 위원장만을 두는 경우에 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때를 상정하여 그 직무를 대행할 사람의 선택방법에 대한 근거규정을 둬.</p>
	<p>③ 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장[과장]을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 소양[학식]과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 의회가 추천하는 사람</li> <li>2. 인권관련 시민사회단체가 추천하는 사람</li> </ol>	<p>- 위원의 자격에 관해서는 원칙적으로 ‘인권에 관한 소양(학식)과 경험이 풍부한 사람’으로 하고, 위원 추천에 있어 시민을 대표해서 의회, 시민의 직접참여 및 위원회의 전문성 강화를 위하여 인권관련 시민사회단체의 참여를 보장하도록 하고, 지방자치단체의 장이 위원을 임명 또는 위촉하도록 함.</p> <p>- 위원회 심의결과의 신속한 집행을 위하여 위원 가운데 당연직 위원을 두도록 하되, 당연직 위원은 ‘인권관련’ 업무를 ‘총괄’하는 부서의 책임자로 설정함.</p>
	<p>⑤ 위원의 임기는 [ ]년으로 하며, 연임할 수 있다.</p>	<p>- 위원의 임기는 안정적인지 지속적인 활동이 가능하도록 충분한 기간으로 정하는 것이 적절함.</p>
<p>위원회 운영</p>	<p><b>제12조(운영)</b> ① 위원회의 회의는 분기별[연○회의] 정기회와 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 개최한다.</p>	<p>- 위원회 운영과 관련하여 위원회 개최 사유, 의결정족수 등에 관한 규정을 둬.</p> <p>- 위원회 개최사유와 관련하여 심의기구라는 위원회 성격을 감안하면서도 지</p>



항목	표 준 안	의 미
	1. 시장의 요구가 있는 경우 2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 3. 재적위원 [ ] 이상이 회의에 부치는 사항을 제시하고 회의소집을 요구하는 경우 ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다. ④ 이 조례에서 규정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.	방자치단체의 장 또는 위원장이 고의로 회의 소집을 기피하는 경우를 예방하기 위하여 일정 수준의 재적위원이 회의소집을 요청할 수 있는 규정을 별도로 설정함. - 또한 위원회의 실질적인 기능강화를 위하여 정기회(분기별 또는 연○회)를 두도록 함.
위원회 간사	<b>제13조(간사)</b> ① 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 둔다. ② 간사는 ○○○과 과장이 된다.	
조례 등 제·개정시 위원회 의견 청취	<b>제14조(위원회 의견청취)</b> ① 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다. ② 위원회는 전항과 관련하여 시장에 대해 조례 제·개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다.	- 인권보장과 증진에 중대한 영향을 미치는 조례의 제·개정 등에 있어 그 중요성을 고려하여 위원회의 의견을 들도록 하는 규정을 둬. - 제1항의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 위원회가 지방자치단체의 장에게 영향을 정도에 대한 보고서를 요구할 수 있도록 규정함. - 이는 일종의 인권영향평가인 셈인데, 해당 조례나 정책의 실시 과정 및 효과 등에서 인권에 부정적인 영향의 위험성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시행 여부를 결정할 수 있도록 하기 위함임.

항목	표 준 안	의 미
위원 수당 등	<b>제15조(수당 등)</b> 위원회의 위원 등에 대하여서는 예산의 범위에서[○○조례가 정하는 바에 따라] 수당과 여비를 지급할 수 있다.	
시행 규칙	<b>제16조(시행규칙)</b> 이 조례의 시행과 그 밖에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	
부칙	부칙	- 부칙에 시행일 또는 추가적으로 경과조치 등에 관한 규정을 둬.
	<b>제1조(시행일)</b> 이 조례는 공포한 날부터[공포 후 ( ) 개월이 경과한 날부터] 시행한다.	
	<b>제2조(위원회 등에 대한 경과조치)</b> 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따른 ○○위원회는 이 조례에 따른 ○○위원회로 본다.	- 동 규정은 기존에 인권 기본조례를 제정하여 시행하고 있는 지방자치단체가 인권 기본조례를 개정하는 경우에 필요함. - 현행 조례에 의해 기본계획을 작성하였거나 위원회가 구성되어 활동하는 경우에 경과조치를 두지 않으면 그 효력의 문제가 발생하므로 경과조치를 두도록 함.
	<b>제3조(위원회 설치 시기)</b> 이 조례 제10조에 따른 위원회는 이 조례 시행일로부터 [ ]개월 이내에 구성하여야 한다.	- 지방자치단체의 장이 인권 기본조례에 근거한 위원회를 구성하는 것을 기피하는 경우를 방지하기 위하여 위원회 구성 기간을 정할 수 있도록 한 것임.

# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 결 정

#### 제 목 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건

#### 주 문

국가인권위원회는 인권문화 지역 확산 및 제도화를 위하여, 각 광역 지방자치단체의 장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 인권조례를 제정하지 않은 경우 인권조례를 제정하고, 관할 기초 지방자치단체도 인권조례를 제정할 수 있도록 협조·지원하는 것이 바람직하다.
2. 인권조례를 제정하였으나 인권위원회<sup>1)</sup>를 구성하지 않은 지방자치단체는 빠른 시일 내에 인권위원회를 구성하고, 위촉위원의 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위해 노력하는 것이 바람직하다.
3. 인권위원회가 인권기본계획의 이행상황 점검, 인권현안 대응 등 지방자치단체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심의·자문할 수 있도록, 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참

---

1) 인권기본조례에 따라 설치되어 지방자치단체 인권정책을 심의·자문하는 기구로서 지역인권제도가 지향하는 주민참여, 인권중심 행정을 위한 핵심 기구를 말하며, 지방자치단체에 따라 명칭의 차이가 있으나 ‘인권위원회’로 통칭하기로 한다.

여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

4. 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여, 인권위원회 운영을 지원하고 인권관련 정책 및 사업이 전문성과 연속성을 가지고 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
5. 지방자치단체는 산하 행정기관 및 출자·출연 기관, 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설에 대하여 법률이 정한 범위 내에서 인권침해 조사 및 구제 조치를 수행하는 것이 바람직하다.

## 이 유

### I. 의견표명의 배경

2007년 경상남도 진주시 인권조례 제정 논의 이후, 광주광역시(2009), 경상남도(2010), 서울특별시(2012) 등 지방자치단체(이하 “지자체”라 한다.)는 지역 주민의 인권 증진을 위해 인권조례를 제정하고 인권규범의 지역화(localization)를 위해 노력하고 있다.

특히 일부 지자체는 인권위원회를 구성하고, 자체적인 인권침해 조사기구 및 인권전담부서 설치를 통해 인권 업무를 적극적으로 추진하고, 시민사회단체에 대한 지원 및 협력 사업을 수행하고 있어 긍정적으로 평가된다.

반면 다른 지자체의 경우, 인권조례가 제정되지 않았거나 제정되었다 하더라도 인권위원회 구성·활동이 미진하며, 전담부서나 인력이 부족하여 전문적 인권업무 수행에 어려움이 있어 제도개선이 필요하다는 지적이 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 지역인권조례 공론화 10년 및 「인권기본조례안」 권고 5년을 맞이하여 광역 지자체를 중심으로 인권제도 현

황을 파악하고, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견표명을 결정하였다.

## II. 판단 및 참고 기준

「헌법」 제10조 및 「지방자치법」 제22조, 국가인권위원회 「인권기본조례안」(2012), 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(2016) 등

## III. 판단

### 1. 지자체 인권제도 운영 목적 및 주요 내용

「헌법」 제10조는 국가가 개인의 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 규정하고 있으며, 이에 따라 지자체도 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 발생한다.

이에 국가인권위원회는 2012년 각 지자체장에게 「인권기본조례안」을 참조하여 인권조례를 제·개정할 것을 권고한 바 있다. 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」은 지자체장의 책무로 크게 3가지를 규정하고 있는데, 첫째로 ‘인권위원회 설치 및 인권위원 구성’, ‘인권보장을 위한 기본계획 수립’ 등 인권 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 취하여야 하며, 둘째로 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 ‘지자체장의 권한 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치’, ‘인권침해 예방 및 방지 조치’ 등을 시행하여야 하고, 마지막으로 인권정책 추진 시 국가 및 다른 지자체 등과 협력하고 이러한 책무를 수행하기 위해 인권전담 부서를 신설하여야 한다.

### 2. 지자체 인권제도 현황 및 개선방안

국가인권위원회는 「인권기본조례안」에 포함된 지자체장의 주요 책무를 기준으로, 인권조례 제정 여부, 인권조례를 제정한 경우 인권위원회 설치 여부와 인권위원회의 구성, 개최 실적 및 권한, 인권교육 현황, 인권침해 발생 시 조사·구제 현황, 시민사회 등과 협력현황 등을 중심으로 검토하였다.

### 가. 인권기본조례 제정 현황

2017년 4월 현재 243개 광역 및 기초지자체 중 98개 지자체(40.3%)가 인권기본조례를 제정하였으며, 각 지역마다 차이는 있으나 대체로 「인권기본조례안」에서 권고한 바와 같이, 인권위원회 설치·운영, 인권기본계획 수립, 인권교육 등을 포함하고 있다.

이외에도 각 지자체는 「노인 취업차별금지 조례」(울산광역시), 「장애인차별 금지 및 인권보장에 관한 조례」(부산광역시, 인천광역시, 강원도, 세종특별자치시 등), 「서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」 등 지역의 특수성에 따라 분야별 인권조례를 제정하였으며, 조례의 형식은 아니나 「광주인권헌장」을 통해 인권행정에 대한 의지를 표명한 사례도 있다.

이처럼 인권조례가 확산되고 있음에도 불구하고, 광역지자체 중 유일하게 인천광역시는 인권기본조례를 제정하지 않았다. 2016년 말 기준 인천광역시는 약 300만 명 인구규모의 도시로서, 65세 이상 고령 인구는 312,905명(광역지자체 중 4위), 거주 외국인 인구는 12,584명(광역지자체 중 3위), 등록 장애인은 134,191명(광역지자체 중 6위) 등 다른 광역지자체에 비해 취약계층 인구규모가 상대적으로 크다.

또한 재정자립도도 상당히 높아(광역지자체 중 3위), 인권제도 시행에 있어 다른 지자체보다 특별히 불리한 위치에 있다고 보기 어렵

다. 따라서 인천광역시에는 「헌법」 및 국제인권규범이 규정하는 보편적 인권보호 및 증진을 위하여, 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」 등의 취지에 따라 인권조례를 제정하는 것이 바람직하다.

한편, 226개 기초지자체 중 82개(36.2%)만이 인권조례를 제정하였는데, 기초지자체 역시 주민들에게 직접적인 행정서비스를 제공한다는 점과 인권규범의 지역화라는 인권조례의 취지와 목적을 고려할 때, 기초지자체장이 적극적 관심을 가지고 인권조례를 제정할 필요가 있으며, 광역지자체는 이를 위해 기초지자체와 협조하고 지원하는 것이 바람직하다.

## 나. 인권정책 추진 및 행정적·재정적 조치

### 1) 인권위원회 설치 및 구성

현재 제정된 광역지자체 인권기본조례 모두 인권위원회를 두도록 규정하고 있으나, 경상남도(2010. 3. 시행), 경상북도(2013. 11. 시행), 대구광역시(2014. 5. 시행)의 경우 인권기본조례 제정 및 시행에도 불구하고, 아직 인권위원회를 구성하지 않고 있어, 인권위원회 구성이 시급하다.

한편 「인권기본조례안」에 따르면, 인권위원회는 특정 성별이 차지하는 비중이 전체 위원의 3분의 1 이상이어야 하며, 2015년 7월 전부 개정된 「양성평등기본법」 제21조 제2항에 따르면, 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 구성되어야 한다.

서울특별시, 부산광역시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 세종특별자치시의 경우 인권기본조례에서 특정성의 참여 비율을 별도로 정하지 않고, ‘성별 균형을 고려하여 구성한다.’고 규정하고 있으며, 광주광역시, 경기도, 전라북도의 경우 외부위원 또는 위촉직 위원에 대하여만

특정 성의 10분의 6을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 울산광역시 및 충청북도의 경우 당연직, 위촉직 관계없이 모든 위원에 대하여 성별 규정을 적용하고 울산광역시의 경우 3분의 2, 충청북도의 경우 10분의 7을 초과하지 않도록 규정하고 있다.

이처럼 지역별로 성별 규정에 대해 차이는 있으나, 대다수의 광역지자체는 전체위원 대비 여성위원 비율이 40%를 초과하고 있으며, 울산광역시, 충청북도, 전라북도, 전라남도의 경우 전체 위원 대비 여성위원 비율은 40%에 미치지 못하나, 위촉직 위원으로만 비율을 산정했을 경우 40%를 초과한다. 다만, 강원도의 경우 위촉직 위원으로만 산정하더라도 여성위원 비율이 33%에 불과하여, 향후 여성위원 비율을 확대하기 위한 노력이 필요하다.

## 2) 인권위원회 운영

서울특별시와 강원도는 인권위원회에 인권증진 및 보호를 위한 정책권고 기능을 부여하고 있으며, 다른 지역의 경우 인권기본계획, 실태조사 결과 등에 대한 심의, 인권정책에 대한 자문 등의 역할을 수행하고 있다.

인권위원회가 구성되어 있더라도 실제 활동 정도는 지역별로 편차가 있다. 서울특별시의 경우 연 6~8회 회의를 개최하여 활발하게 활동하고 있으나, 충청북도, 전라남도, 세종특별자치시 등 상당수의 지자체는 조례에 규정된 연 1회 정기회만 소집하고 있다. 기초지자체 중에서는 서울특별시 성북구의 경우 2012년 9월 첫 회의 소집 이후 2016년 4월까지 35회 이상 실시하는 등 적극적인 역할을 수행하고 있다.

한편 2016년 국가인권위원회가 실시한 「지자체 인권제도 현황과



개선과제 연구」에 따르면, 인권위원회 운영의 저해 요인으로 “실질적 권한 없이 형식적 역할만 부여”라는 응답이 가장 높게 나타나는 등 상당수의 지자체에서 인권위원회 권한이 형식적 수준에 머무르고 있다는 지적이 있다. 위 연구에서 많은 지자체 인권위원과 인권업무 담당자는, 인권위원의 권한과 역할을 명확히 하여야 하며, 지자체장의 인권행정 의지가 강화되어야 한다는 의견을 제시하였다.

이처럼 인권위원회 개최 및 활동이 미미하고, 부여된 권한이 형식적일 경우, 인권위원회가 지자체 주요 정책을 상시적으로 검토, 자문, 심의하기 어렵다.

따라서 각 지자체는 매년 정기회 1회만을 개최하는 운영방식을 벗어나, 인권위원회 회의 개최 횟수를 확대하여 인권기본계획을 수시로 점검·평가하는 등 업무의 폭을 넓힐 필요가 있으며, 광주광역시 ‘인권정책라운드’, 충청남도 ‘인권선언 도민참여단 원탁회의’와 같이 지자체 인권사업에 대해 인권위원과 시민이 자유롭게 의사를 제시할 수 있는 개방형 회의 확대 등을 통해 인권위원회 역할을 제고할 필요가 있다.

### 3) 인권기본계획 및 인권실태조사

인권조례를 제정한 16개 광역지자체 중 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 11개 지자체는 인권기본조례에 따라 인권기본계획(5개년)을 수립하여 시행하고 있다.

「인권기본조례안」에 따르면 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에서 이루어지기 때문에, 기본계획의 수립을 의무화하는 것은 매우 중요하다. 따라서 인권기본계획을 수립하지 않은 대구광역시, 경기도, 경상남도, 경상북도, 제주특별자치도의 경우,

인권위원회의 심의·자문 및 지역주민 등의 의견 수렴을 거쳐 인권기본계획을 조속히 수립할 필요가 있다.

한편, 인권기본조례에 인권실태조사 기능이 규정되어 있음에도 불구하고, 서울시민 인권실태조사(2015), 충남도민 인권의식 실태조사(2015) 등 일부 광역지자체만 실태조사를 수행하고 있다.

인권실태조사는 인권기본계획의 수립 및 이행상황 점검 등을 위한 기초자료로서 필요하므로, 각 지자체는 지역 내 인권 현황을 파악하고, 이에 대한 대안을 마련하기 위해 인권실태조사를 수행하는 것이 바람직하다.

#### 4) 인권교육

공무원을 대상으로 인권교육을 실시하는 지자체가 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 부산광역시와 같이 대규모 인원 대상 집체교육을 연 1회 실시하거나, 충청북도와 같이 대부분의 인권교육을 온라인 교육으로 실시하는 등 인권교육의 효과가 미비하다는 지적이 있다.

또한 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 포함된 인권교육 관련 설문조사 결과에 따르면, 인권교육 전문 강사의 확보가 어렵고, 체계적인 교육콘텐츠나 교육콘텐츠의 질적 향상이 필요하다는 지적이 다수를 차지하고 있어, 이에 대한 대안 마련이 필요하다.

#### 다. 국가 및 다른 지자체 등과의 협력

「국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙)」은 인권기구의 독립성 및 다원성의 보장을 강조하고 있으며, 이러한 원칙 하에서 「인권기본조례안」도 인권위원회 구성원 위촉 또는 임명 시 시민단체나 의회의 추천을 받도록 하며, 인권 관련 기관 또는 단체에 행정적·재정적 지원

을 할 수 있도록 규정하고 있다.

2017년 4월 현재, 부산광역시와 세종특별자치시를 제외한 지자체 인권위원장은 민간출신이며, 인권위원회는 당연직 인권위원 1~2인(인권담당국장 또는 자치행정국장)을 제외하고 대학교수, 변호사, 시민사회단체 활동가 등 다양하게 구성되어 있다.

다만, 공모사업의 형태로 인권관련 기관 또는 단체에 지원하는 지자체는 서울특별시, 광주광역시, 강원도 등 일부 광역지자체에 불과하며, 이 외에는 예산 사정 등을 이유로 시민사회단체에 대한 지원 및 협력 사업을 수행하지 못하고 있다.

지자체 인권제도는 지자체 행정에 대한 견제, 협치, 시민사회의 전문성, 다원성의 반영 등을 토대로 추진되어야 하므로, 향후 지자체는 예산 확보 등을 통해 시민들이 참여하는 인권 사업을 확대하고, 인권관련 시민단체와의 협력 및 지원 사업을 수행하는 것이 바람직하다.

#### **라. 전담인력 배치 및 인력운영상 한계**

국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」은 인권전담 부서 신설 등 효율적인 인권보장 활동을 위한 기구(인력) 배치를 규정하고 있다. 이러한 인권전담부서가 없거나 담당인력이 불충분할 경우 지자체의 인권보장 활동은 형식적인 것에 그칠 수 있기 때문이다.

서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 9개의 광역 지자체는 인권업무를 전담하는 부서 또는 인력을 운영하고 있으나, 그 외의 경우 타 업무와 인권업무를 병행하고 있으며, 전담인력이 있다 하더라도 강원도나 제주특별자치도의 경우 담당 인력이 1명으로 운영되고 있어 업무 수행에 한계가 있다.

또한 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 따르면, 광역 지자체의 84.4%, 기초 지자체의 73.1%의 인권담당 공무원이 순환보직에 따라 업무를 담당하고 있어 업무 연속성과 전문성 확보 어려움을 지적하고 있다.

이처럼 대부분의 지자체는 인권 전담 인력이 없거나 부족하고, 전문성 확보에 어려움이 있어, 인권위원회의 자유롭고 독립적인 활동을 지원하고, 인권보장 업무의 체계적이고 실효적인 추진에 한계가 있다. 따라서 전담부서 및 인력의 확충은 지역 인권 제도화의 시급한 과제이다.

## 마. 인권침해에 대한 조사·구제

### 1) 현황 및 문제점

「인권기본조례안」은 지자체가 직접적인 인권침해 ‘판단’과 ‘구제’ 기관은 아니므로, 시민에 대한 인권침해 발생 시 우선 권한의 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치 등의 책무를 규정했을 뿐, 인권침해 조사·구제에 관한 권한이나 기구를 구체적으로 제시한 바는 없지만, 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 강원도, 충청북도 등은 인권기본조례에 인권침해를 조사하고 피해자를 지원하는 기구에 관한 근거 규정을 마련하였고, 이에 따라 시민인권침해구제위원회(서울특별시), 인권옴부즈맨(광주광역시, 전라남도), 인권보호관회의(강원도) 등을 운영하고 있다.

그런데 조례에 근거하여 설치된 기구에서, 인권침해 사안을 조사·구제하는 것이 적법한지에 대한 이견이 존재한다. 즉 인권침해에 대한 조사·구제는 「국가인권위원회법」에 규정된 국가사무에 해당하므로, 별도의 위임입법이 없는 이상 지자체가 자치사무로 수행할 수 없다는

것이다.

이에 대해 국가인권위원회는, 「지방자치법」에서 지자체의 사무 범위를 정한 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 제11조의 국가사무에 대해서는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지자체가 처리할 수 없다는 입장은 불합리하며, 따라서 「인권기본조례안」에 따라 제정될 조례의 내용이 국가인권위원회의 고유한 권한 사항에 해당하지 않는 한 인권조례의 제정 및 그 집행은 적법하다는 의견을 밝힌 바 있다.

한편, 법제처는 「경상남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례안」에 대한 의견을 제시하면서, 지자체 인권 업무 중 조사·구제 업무와 관련하여 인권보호기관이 수행하는 ‘현장조사’는 조사대상이 행정기관의 권한 행사를 받아들여야 하는 수인의무를 부담하게 되어 권리나 자유를 제한받거나 침해받는 것이므로 법률에 그 근거가 있어야 한다는 의견을 제시하였다.

이에, 지자체의 인권침해 조사·구제 업무에 대하여 그 적법성 여부를 살펴본다.

## 2) 「지방자치법」 제22조 단서에 위반되는지 여부

「지방자치법」 제22조 단서에 따르면, 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 필요하며, 이는 기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 「헌법」 제37조 제2항의 취지에 따른 것이다.

먼저, 행정기관 상호간의 관계에서 지휘·감독권의 행사로서 이루어지는 조사나 시정지시는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 해당하지

않으므로, 사무집행에 대한 합법성·합목적성 감독으로서 지자체와 상하관계 또는 위임(위탁)관계에 있는 기관에 대한 조사와 시정지시는 「지방자치법」 제22조 단서에 위배되지 않는다고 판단된다.

또한, 지자체의 출자·출연기관에 대해서는 원칙적으로 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조 및 같은 법 시행령 제18조2)에 열거된 사업에 대하여 감독권이 규정되어 있으므로 해당 사업과 관련하여 인권침해에 대한 조사·구제가 가능하다. 아울러 지자체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설은 일반적으로 「사회복지사업법」이 적용되며, 같은 법 제42조 및 「지방재정법」 제32조의5에 따라3) 보조금을 지급받아 수행하는 사업(보조사업)에 대해서 지자체장

2) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제18조(지도·감독 등) ① 법 제25조 제1항 제2호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업
2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업
3. 법 제22조제2항에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업
4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업

3) 「사회복지사업법」 제42조(보조금 등) ① 국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자 중 대통령령으로 정하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

④ 제1항에 따른 보조금과 관련하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방재정법」을 따른다.

「지방재정법」 제32조의5(지방보조사업 수행상황 점검 등) ① 지방보조사업자는 지방자치단체의 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 지방보조사업의 수행 상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현

이 감독권을 가지므로 해당 사업과 관련한 인권침해에 대해 조사 및 구제를 하는 것이 가능하다.

다만 위 출자·출연기관이나 보조금을 받는 민간 복지시설이라 하더라도 법률에서 감독권을 부여한 범위를 벗어나서 지자체가 조사 및 구제를 하는 것은 「지방자치법」 제22조 단서 위반 소지가 있어 원칙적으로 불가능하다고 할 것이며, 법률에 근거를 둔 권한의 범위를 넘어서 조사를 해야 하는 특별한 사정이 있는 경우 조사대상의 자발적 협조에 따라 진행되는 임의적 조사임을 분명히 하고, 조사 후 지자체의 시정권고에 따라 조치 의무가 발생하는 것이 아니라는 점을 분명히 하여 위법 소지를 예방할 필요가 있다.

#### IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2017. 6. 15.

위원장 이 성 호

위 원 이 경 숙

위 원 정 상 환

위 원 최 혜 리

---

지조사를 할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령 및 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니할 때에는 지방보조사업자에게 필요한 명령을 할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제3항에 따른 명령을 위반하였을 때에는 그 지방보조사업의 수행을 일시 정지시킬 수 있다.

# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 정

#### 제 목 인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명

#### 주 문

국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

#### 이 유

#### I. 의견표명의 배경

2017. 4. 6. 일부 시민단체는 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례(이하 ‘충남인권조례’라 한다)가 동성애를 적극 옹호하고, 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 하는 차별을 금지함으로써 남자와 여자의 구분이라는 인간의 기본적인 질서를 무시한다는 이유 등을 들어 충청남도지사에게 충남인권조례의 폐지를 청구하였다. 충청남도 외에 여러 지방자치단체에서도 이와 유사한 이유로 인권조례를 폐지하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.



국가인권위원회가 2014년 실시한 「성적 지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사」에서는 성적 지향 등을 이유로 학교나 직장에서 차별을 받고 일상생활 전반에서 인격권 등을 침해받는 사례가 광범위하게 발생하고 있음이 확인되었다.

그러나 성소수자들이 겪는 어려움과 차별에 대한 공식적인 논의가 한국 사회에서 활발하게 이루어지고 있지 않으며, 일부 종교단체 등은 「국가인권위원회법」과 지방자치단체에서 제정한 인권조례가 동성애를 확산시키고 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별을 금지하여 종교의 자유를 침해한다는 주장을 하고 있다.

이에, 국가인권위원회는 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 차별 받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권이며, 인권조례는 성소수자를 비롯한 사회적 약자 전반의 인권을 보호하기 위한 제도인 점 등을 재확인하기 위하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견을 표명하게 되었다.

## II. 판단 및 참고기준

### 1. 판단기준

「헌법」 제10조, 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘자유권규약’이라 한다)」 제2조 제1항, 제17조, 제26조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘사회권규약’이라 한다)」 제2조 제2항

### 2. 참고기준

「세계인권선언」 제1조, 제2조, 제7조, 사회권규약위원회 일반논평

14, 15, 18, 20, 고문방지위원회 일반논평 2, 아동권리위원회 일반논평 4, 여성차별철폐위원회 한국정부에 대한 일반권고 28, 국가인권위원회 「인권 기본조례 제·개정 권고」

### III. 판단

#### 1. 인권조례의 의의

「헌법」 제10조는 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 하여 국가의 기본권 보장 의무를 규정하고 있다. 이에 따라 모든 행정주체는 공권력 행사에 있어 기본권을 존중하고 준수해야 하고, 지방자치단체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.

국가인권위원회는 2012년 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고, 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보고, 각 지방자치단체의 장에게 ‘인권 기본조례 표준안’을 제시하며 인권조례를 제·개정할 것을 권고하였다.

충청남도는 ‘인권 기본조례 표준안’을 참조하여 「충남인권조례」를 제정하고 2012. 5. 10.부터 시행하였으며, 2015. 10. 30. 전부개정을 통해 인권센터의 역할을 구체화하고 「충청남도 도민인권 선언」의 이행 의무를 규정하였다.

「충남인권조례」 제2조 제2호는 「국가인권위원회법」 제2조 제1호와 동일하게, 인권을 ‘대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’로 정의하고, 인권보호 및 증진 기

본계획 수립(제5조), 인권교육(제7조), 인권선언 이행(제8조 제1항), 인권위원회 구성(제12조부터 제15조), 인권센터의 설치·운영(제17조부터 제27조) 등 주민의 인권 증진 및 보호를 위한 기본적인 제도와 지방자치단체 장의 의무에 관하여 규정하고 있다.

「충남인권조례」를 포함하여 각 지방자치단체에서 시행되고 있는 인권조례는 「헌법」이 명시하는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리, 국제인권규범에 따른 국가의 인권보장 의무를 지방자치단체의 행정에서 구현함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지 한다는 목적을 갖고 있다.

## 2. 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리

### 가. 국내 법규범

「헌법」 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하여 평등권을 보장하고 있다. 위 조항에서 열거한 성별·종교·사회적 신분과 같은 차별금지 사유는 예시적 규정이며, 위 조항은 평등원칙뿐만 아니라 모든 국민이 국가에 대하여 평등을 요구할 수 있는 평등권의 근거가 된다.

「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 성적 지향 등을 이유로 특정한 사람을 불리하게 대우하는 등의 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 정의하고, 「형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」 제6조 및 「군에서의 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」 제6조 또한 성적 지향을 이유로 차별받지 아니함을 명시하고, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」과 「인권보호 수사준칙」 등 행정규칙도 성적 지향이나 성별 정체성으로 인한 인권침해나 차별행위를 예방하기 위

한 내용을 포함하고 있다.

성적 지향(sexual orientation)은 성적으로나 정서적으로 어떤 성별에 이끌리는지를 지칭하고, 성별 정체성(gender identity)은 스스로 자신을 어떤 성별로 인식하는지를 말하는데, 위와 같이 「헌법」과 법률, 행정규칙은 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별이나 부당한 대우를 금지하고 있다.

## 나. 국제 규범 등

유엔 인권이사회 및 여러 국제인권기구는 권고 및 논평 등을 통해 일관되게 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 한 차별금지가 당사국들의 중요한 의무임을 확인하고 있다.

「사회권규약」 제2조 제2항은 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 사회권규약위원회는 2000년 보건의료에 관한 권리를 지적한 일반논평 제14호, 2002년 물에 대한 권리의 동등한 향유를 언급한 일반논평 제15호, 2005년 고용에 대한 접근과 고용 유지에 있어 차별금지를 강조한 일반논평 제18호에서 성적 지향 및 성별 정체성을 차별금지의 사유로 들었으며, 특히 2009년 일반논평 제20호는 「사회권규약」 제2조 제2항에 규정된 ‘기타의 신분’에는 성적 지향이 포함되며 성적 지향을 이유로 차별이 있어서는 안 되고 성별 정체성 역시 차별금지 사유에 해당한다는 점을 분명히 하였다.

「고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」에 따른 고문방지위원회의 2008년 일반논평 제2호

와 「아동의 권리에 관한 협약」에 근거한 아동권리위원회의 2003년 일반논평 제4호도 성적 지향 또는 성별 정체성을 차별금지 사유로 인정하였다.

사회권규약위원회는 2009년 제3차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 당시 국회에 발의되었던 차별금지법안에서 성적 지향 등이 차별금지사유에서 제외된 것에 대해 우려를 표명하였다.

여성차별철폐위원회는 2010년 일반권고 제28호에서 “성(Sex)과 젠더(gender)에 근거한 여성에 대한 차별은 여성에게 영향을 미치는 다른 요소들 …(중략)… 성적 지향 및 성별 정체성과 불가분하게 결합되어 있다”고 강조하였다.

자유권규약위원회는 2015년 제4차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 한국사회의 성적 지향 및 성별 정체성에 근거한 성소수자에 대한 차별적 태도를 우려하면서, “한국정부는 소위 ‘전환치료’의 선전, 혐오발언, 그리고 성적 지향 및 성별 정체성을 이유로 하는 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다”고 강조하였다.

유엔 사무총장은 2010. 12. 10. ‘인권의 날’ 연설에서 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별금지를 강조하였고, 유엔 인권이사회가 임명한 성소수자 특별보고관이 2016. 10.부터 활동하고 있다. 또한 대한민국 정부는 2011. 6. 17. 제17차 유엔 인권이사회에서 ‘인권, 성적 지향과 성별 정체성’ 결의안 채택에 찬성하는 표결을 하였다.

#### 다. 소결

「헌법」, 법률, 행정규칙 등 국내 법령은 물론 국제인권규약 및 해당 규약에 근거하여 설립·활동하는 규약위원회의 논평, 대한민국 정부에

대한 규약위원회의 권고 등 국제 규범과 보편적 인권의 원칙에 따라 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 국가 및 지방자치단체는 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별로 성소수자의 인권이 침해되는 것을 막아야 할 의무가 있다.

### 3. 인권조례의 폐지 주장에 대한 검토

「충남인권조례」를 비롯한 지방자치단체의 인권조례들은 성적 지향, 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리를 기본적 인권의 내용으로 규정하고 있다.

인권조례의 폐지를 주장하는 견해는 성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해에 기초하고 있는바, 이러한 견해는 동성애 등이 정신질환이며, 성소수자에 대한 차별금지가 이성애로의 전환치료를 부정하여 성소수자의 권리를 오히려 제한하고, 동성애를 긍정하여 인간 면역결핍 바이러스(Human Immunodeficiency Virus, 이하 ‘HIV’라 한다) 감염과 후천성면역결핍증(Acquired Immune Deficiency Syndrome, 이하 ‘AIDS’라 한다)을 확산시킬 수 있으며, 동성애에 대한 종교적 의사표현을 금지하는 등으로 종교의 자유를 침해한다는 점 등을 핵심 근거로 들고 있다.

위 근거들에 대한 논쟁은 성소수자에 대한 차별금지를 둘러싼 견해 대립의 핵심인바, 그에 대한 이해가 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별금지에 대한 우리 사회의 인식을 개선하는 데 중요하다고 판단되어 아래와 같이 검토하였다.

## 가. 성적 지향·성별 정체성이 치료가 필요한 질병인지 여부

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 성적 지향·성별 정체성이 정신질환으로 치료가 필요한 질병이라고 주장한다.

미국정신의학회는 1973년 정신질환 진단 및 통계편람 3판(Diagnostic and Statistical manual of Mental Disorders)에서 동성애를 정신과 진단명에서 삭제하였고, 세계정신의학회는 2016년 “두 주요 진단 및 분류체계(국제질병사인분류 ICD-10와 DSM-5)는 동성애에 대한 성적 지향, 끌림, 행동, 그리고 성별 정체성이 병리 현상이라고 보지 않으며”, “세계정신의학회는 증거기반 치료를 강력히 신뢰한다. 본질적인 성적 지향이 바뀔 수 있다는 분명한 과학적 증거는 존재하지 않는다”고 선언하였다<sup>1)</sup>. 세계보건기구(WHO) 역시 국제질병분류 10판(ICD-10, 2016)에서 “성적 지향 그 자체가 정신질환인 것은 아니다”고 명시하였다.

미국심리학회 역시 전환치료의 효과를 부인하며, 성적 지향을 억지로 바꾸려는 시도는 치료 대상자의 우울·불안·자살 시도 등을 증가시킬 수 있다고 하였다.

위와 같이 정신보건 전문기관들은 동성애 등 특정한 성적 지향과 트랜스젠더와 같은 성별 정체성이 정신질환에 해당하지 않는다고 밝히고 있으므로, 성적 지향 등이 정신질환으로 전환치료의 대상이 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없다.

## 나. 동성애와 HIV·AIDS의 관계

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 동성애자들이 HIV·

---

1) WPA, “Position Statement on Gender Identity and Same-Sex Orientation, Attraction, and Behaviours” 2016

AIDS 감염을 확산시키는 주요한 집단이므로 인권조례 등에서 이들에 대한 차별금지를 공식화해서는 안 된다고 주장한다.

그러나 동성애 자체는 HIV·AIDS 감염의 원인이 아니고, 동성끼리 성관계를 갖는다고 HIV·AIDS가 생겨나는 것은 아니다. 질병관리본부도 동성 간 성행위 자체는 HIV·AIDS의 감염 원인이 아니며<sup>2)</sup>, 콘돔을 통해 HIV·AIDS 감염을 예방할 수 있고, 일상생활 속에서 HIV·AIDS가 전염되지 않으며, 성행위의 상대가 동성인지 이성인지 여부와 관계없이 감염자와 안전하지 않은 성행위를 할 때 HIV·AIDS에 감염된다고 밝혔다.

다만, 동성애 집단에서 AIDS 유병률이 비동성애자들에 비해 높다는 점이 지적된다. 질병관리본부에 따르면, 2015년 기준 HIV 감염 또는 AIDS 환자는 총 11,269명이며, 이중 남성이 10,502명으로 92.7%, 여성이 767명으로 7.3%이다. 감염경로에 대한 정보가 충분하지 않아 위 수치만으로 남성간 동성애적 성행위가 HIV·AIDS 감염의 주요 경로인지 여부를 판단하기는 어려우나, 캐나다의 경우 2015년 기준 감염경로의 62%가 남성 간 성접촉으로 보고되는 등 일응 남성 동성애자 집단이 HIV·AIDS 감염에 취약하다고 볼 수 있다.

그러나 특정 집단의 사람들이 HIV·AIDS 감염 위험에 특별히 더 노출되어 있다고 추정되는 경우에도 그에 대한 보건학적·의학적·사회학적 이유가 무엇인지에 대한 객관적인 연구가 선행되어야 하고, 단지 감염자수가 많다는 이유만으로 해당 집단에 낙인을 찍는 것은 감염자들에 대한 부당한 인권 침해일 뿐 아니라 HIV·AIDS 감염 확산을 막는 데에도 도움이 되지 않는다. 동성애에 대한 사회적 낙인이 만연한 사회에서 동성애자를 비롯해 HIV·AIDS에 감염될 위험이 높은 집단

---

2) 질병관리본부, HIV·AIDS 관리지침, 2016, p. 94.

3) 질병관리본부, HIV·AIDS 신고현황, 2016, p. 15.



들은 자신들의 존재를 적극적으로 드러내고 필요한 예방수단에 접근하거나 정기적인 검진을 받기보다 스스로의 존재를 숨기고 음지에서 행동하게 된다. 유엔개발계획의 2012년 「HIV and the Law: Risks, Rights & Health」 보고서는 아프리카 및 카리브해 국가들 가운데 동성애를 범죄화한 국가에서 비범죄화한 국가보다 동성애자 남성들의 HIV·AIDS 감염률이 높게 나타난다고 보고하였다<sup>4)</sup>. 동성애에 대한 부정적인 사회 인식 및 이에 따른 보건서비스 접근성 저하 등이 남성 동성애자 집단을 HIV·AIDS 감염에 취약하게 만드는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

이성 간이든 동성 간이든 감염인인 파트너와 안전하지 않은 성관계를 갖는 경우 똑같이 HIV에 감염될 수 있다. 문제가 되는 것은 동성애 자체가 아니라 안전하지 않은 성관계이다. 이와 같이 동성애는 HIV·AIDS 감염의 직접적인 원인이 아니고, 동성애와 HIV·AIDS 감염·확산의 인과관계를 확인할 수 없으며, 특정 집단에 대한 사회적 낙인은 오히려 HIV·AIDS 감염 증가로 이어질 수 있어 HIV·AIDS 예방 및 관리를 위한 보건정책에도 도움이 되지 않는다.

## 다. 종교의 자유 침해 문제

### 1) 종교적 표현의 보호와 한계

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 지방자치단체의 인권 조례 등으로 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 법제화 하는 경우 교회 등에서 성직자가 설교한 내용이 처벌 대상이 되는 등 종교적 신념에 기초한 반대 견해의 의사표현을 불가능하게 하여 종교

---

4) UNDP, H & Group. A, Global Commission on HIV and the Law: Risk, Rights and Health. New York: UNDP, 2012. 46-49

의 자유를 침해하게 될 우려가 있다고 주장한다.

종교의 자유는 내심의 선택에 해당하는 신앙형성의 자유와 외부로 종교적 신념을 표현하고 그에 따라 행동하는 신앙실행의 자유로 구분할 수 있는데, 특히 신앙실행의 자유는 다른 기본권들과 충돌하는 상황이 발생할 수 있다.

이에 대해 대법원은 “종교적 선전, 타 종교에 대한 비판 등은 동시에 표현의 자유의 보호대상이 되는 것이나, 그 경우 종교의 자유에 관한 「헌법」 제20조 제1항은 표현의 자유에 관한 「헌법」 제21조 제1항에 대하여 특별 규정의 성격을 갖는다 할 것이므로 종교적 목적을 위한 언론·출판의 경우에는 그 밖의 일반적인 언론·출판에 비하여 보다 고도의 보장을 받게 된다”고 판시하였다(대법원 1996. 9. 6. 선고 96다19246, 19253 판결, 2010. 9. 9. 선고 2008다84236 판결).

그러나 종교적 표현의 자유가 무한정 보장되는 것은 아니다. 대법원은 종교적 표현에 대하여 “구체적 정황의 뒷받침도 없이 악의적으로 모함하는 일이 허용되지 않도록 경계해야 함은 물론, 구체적 정황에 근거한 것이라 하더라도 표현방법에 있어서는 상대방의 인격을 존중하는 바탕 위에서 어휘를 선택하여야 하고 아무리 비판을 받아야 할 사항이 있다고 하더라도 모멸적인 표현으로 모욕을 가하는 일은 허용될 수 없다”고 하였다(대법원 2014. 9. 4. 선고 2012도 13718 판결).

그리고 종교의 자유와 개인의 명예라는 두 법익이 충돌하는 경우 이들을 어떻게 조정할 것인지에 관하여 대법원은 “그 비판행위로 얻어지는 이익, 가치와 공표가 이루어진 범위의 광협, 그 표현방법 등 그 비판행위 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 비판에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 타인의 명예침해의 정도를 비교 고려하여 결정하여야 한다”고 하였다(대법원 1996. 9. 6. 선고 96다19246,

19253 판결, 2010. 9. 9. 선고 2008다84236 판결).

결국, 종교적 표현은 일반적 표현에 비하여 고도의 보장을 받으나, 종교적 신념에 기초한 의사표현이라도 타인의 명예 등 인격권을 침해하는 경우에는 양 법익의 비교교량에 따라 제한을 받을 수 있다. 성소수자와 관련한 종교적 신념의 표현 역시 종교의 자유에 기하여 일반적 표현보다 고도로 보장된다고 볼 것이다. 다만, 그 의사표현이 타인의 인격권을 심각하게 침해하는 수준에 이를 경우 민사상 불법행위나 형사상 명예훼손죄 또는 모욕죄에 따른 책임을 지게 될 수 있다. 그러나 이러한 결과는 「국가인권위원회법」이나 인권조례의 차별행위 조항의 존부에 따라 달라지는 것은 아니므로, 인권조례로 인하여 종교적 의사표현에 대하여 형사처벌을 받게 된다거나, 종교적 의사표현이 불가능하게 되어 종교의 자유를 침해받게 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없다.

## 2) 성소수자에 대한 차별금지과 종교의 자유

「국가인권위원회법」은 합리적인 이유 없이 성별·종교·장애·성적지향 등을 이유로 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용 등의 영역에 있어 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘차별행위’로 정의하고, 이에 대한 조사 및 구제를 규정하고 있다.

「충남인권조례」는 제2조 제2호에서 인권의 정의에 관하여 「국가인권위원회법」 제2조 제1호와 동일하게 규정할 뿐 차별행위에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, ‘차별행위’에 대하여 「국가인권위원회법」과 동일한 내용의 규율을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

위 ‘차별행위’ 조항의 적용과 관련하여 성소수자의 권리와 종교의 자유가 충돌하는 상황이 생길 수 있다. 성직자가 교리나 종교적 신념에 따라 예배 등 종교의식, 종교행사나 그 이용에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우, 종교적 신념을 이유로 일반적인 고용, 재화 및 용역, 교육·훈련의 공급, 이용 등에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우 등이다.

「국가인권위원회법」은 ‘고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육·훈련이나 그 이용 등의 영역’에 있어 성소수자를 거부하거나 배제하는 경우를 차별행위로 규정하여, 이들 차별영역에 해당하지 않는 종교영역에서 이루어지는 거부나 배제 등의 행위를 차별행위로 규제하고 있지는 않다. 성직자가 교리나 종교적 신념에 따라 종교의식, 종교행사나 그 이용에 있어 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우 이는 종교영역에서 이루어지는 행위로서 「국가인권위원회법」상 차별행위 조사·구제 대상에 해당하지 않는 것으로 판단될 가능성이 높다. 차별영역 해당성이 인정된다고 보는 경우에도 교리나 종교적 신념이 그러한 거부나 배제 등에 대한 합리적인 이유로 인정되어 역시 「국가인권위원회법」상 차별행위에 해당하지 않는 것으로 판단되는 경우가 대부분일 것이다.

그러나 종교영역이 아니라 일반적인 고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육·훈련이나 그 이용 등에 있어 종교적 신념을 이유로 성소수자들을 거부하거나 배제하는 경우에는 합리적 이유가 인정되지 않는 한 「국가인권위원회법」상 차별행위에 해당하게 된다. 다만, 여기서 “합리적 이유”의 해석을 통하여 구체적 사안에서 성소수자의 권리와 종교의 자유의 조화점을 찾을 수 있고, 이에 대한 사회적 합의가 이루어지는 경우 미리 차별행위 조항이 적용되지 않는 예외를 설정해 둘 수도 있을 것이다<sup>5)</sup>.

이와 같이 차별영역 해당성, 합리적 이유에 대한 판단 등을 통하여 최대한 성소수자의 권리와 종교의 자유를 조화시킨다 하더라도, 결국 「국가인권위원회법」상 차별행위 조항의 적용으로 인하여 일정 범위에서 종교의 자유가 제한되는 경우가 발생할 수밖에 없다. 그러나 종교의 자유, 특히 신앙실행의 자유는 공익이나 제3자의 법익 보호를 위하

---

5) 유럽연합의 「고용 및 직업에 관한 평등대우 지침」은 종교, 신념, 장애, 성적 지향에 따른 고용 및 직업 관련 차별을 금지하면서도, 제4조(직업 조건) 2호는 “교회나 그 기풍이 종교나 신념에 근거한 공·사 조직 안에서의 직업적 활동의 사안에 있어서, 이러한 활동이나 수행되는 정황의 본질을 이유로 조직의 기풍을 고려할 때 한 개인의 종교나 신념이 실질적이고 합법적이며 정당화된 직업조건을 구성할 경우 개인의 종교나 신념에 근거한 차별대우가 차별을 구성하지 않는다는 것에 따라, 회원국은 이 지침이 채택되는 날 시행 중인 법률을 유지하거나, 이 지침이 채택되는 날 존재하는 관행들을 구체화하는 미래의 법을 제정할 수 있다. 이러한 차별대우는 회원국의 헌법상의 조항, 원칙, 및 공동체법의 일반원칙을 고려하여 실행되며, 다른 근거에 따른 차별은 정당화되지 않는다. 이 조항이 달리 적용된다면, 이 지침은 개인에게 각각의 신념이나 기관의 정신에 바탕을 두어 일하는 것을 요구하는 교회와 다른 공·사 기관의 권리를 침해하지 않는다 (Member States may maintain national legislation in force at the date of adoption of this Directive or provide for future legislation incorporating national practices existing at the date of adoption of this Directive pursuant to which, in the case of occupational activities within churches and other public or private organisations the ethos of which is based on religion or belief, a difference of treatment based on a person's religion or belief shall not constitute discrimination where, by reason of the nature of these activities or of the context in which they are carried out, a person's religion or belief constitute a genuine, legitimate and justified occupational requirement, having regard to the organisation's ethos. This difference of treatment shall be implemented taking account of Member States' constitutional provisions and principles, as well as the general principles of Community law, and should not justify discrimination on another ground. Provided that its provisions are otherwise complied with, this Directive shall thus not prejudice the right of churches and other public or private organisations, the ethos of which is based on religion or belief, acting in conformity with national constitutions and laws, to require individuals working for them to act in good faith and with loyalty to the organisation's ethos.”)고 규정하고 있다(법무부, “각국의 차별금지법”, 2008, 119·140면). 이에 따라 유럽연합 각국은 종교적 신념에 따른 차별대우에 대하여 차별규정이 적용되지 않는 예외를 미리 설정할 수 있다.

여 제한될 수 있는 것으로서 모든 상황에서 절대적이거나 우선적으로 보호되어야 하는 기본권은 아니다. 따라서 종교의 자유가 제한될 수 있다는 것을 이유로 성소수자에 대한 차별금지에 반대하고 인권조례의 폐지를 주장하는 견해는 받아들이기 어렵다.

#### 4. 소결

성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권에 해당하고, 지방자치단체에서 제정하는 인권조례는 성소수자를 비롯한 사회적 약자의 인권보호를 위해서 필요하다.

이에, 국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충남인권조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

#### IV. 결론

국가인권위원회는 위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2017. 6. 8.

위원장 이 성 호

위 원 이 경 숙

위 원 최 혜 리

# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 정

#### 제 목 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」 폐지에 대한 반대 의견표명

#### 주 문

국가인권위원회는 충청남도의회 의장 및 충청남도지사에게, 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 폐지하는 것은 인권의 지역화에 역행하고 지역주민 인권보장 체계를 후퇴시키는 것이므로, 이에 반대한다는 의견을 표명한다.

#### 이 유

#### I. 의견표명의 배경

2017. 6. 8. 국가인권위원회는 성적 지향·성별정체성 등에 의한 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」(이하 “충남인권조례”라 한다)를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한 바 있다.

그러나 2017. 11. 17. 위 조례 폐지 청구인 서명부가 충청남도에 접수되고, 2018. 1. 16. 김종필 의원 대표발의로 「충청남도 도민인권

보호 및 증진에 관한 조례 폐지조례안」(의안번호 제677호, 이하 “조례 폐지안”이라 한다)이 발의되어 충청남도의회에 계류 중이다.

이에 국가인권위원회는, 도민 전체의 인권증진을 위해 제정된 인권 조례를 폐지하는 것은 인권의 보편적 가치와 인권의 지역화라는 시대적 사명에 역행하는 중대한 사안이라고 보고, 「조례폐지안」에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1항에 따라 그 정당성 여부를 검토하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조, 2013년 유엔 인권이사회 「지방정부와 인권에 관한 결의안」, 국가인권위원회 2012. 4. 12. 「인권 기본조례 제·개정 권고」 결정, 국가인권위원회 2017. 6. 8. 「인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명」 결정, 국가인권위원회 2017. 6. 15. 「지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건」 결정 등

## III. 판단

### 1. 지방자치단체의 인권보호 역할

유엔 인권이사회는 2013년 「지방정부와 인권에 관한 결의안」을 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조한 바 있고, 국가인권위원회도 2012. 4. 12. 「인권 기본조례 제·개정 권고」 및 2017. 6. 15. 「지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건」등을 통해 인권조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능하다고 보고, 인권조례를 제정하고 확대할 것을 권고하였다.



이에 따라 2017. 11. 10. 현재 광역 지방자치단체 16곳(17개 광역 지방자치단체 중 인천광역시 제외)과 기초 지방자치단체 87곳(전체의 38.5%)이 인권조례를 제정하기에 이르는 등 인권조례는 인권 가치의 지역적 확산을 위한 제도적 장치로서 기능하고 있다.

충청남도는 2012. 5. 10. 「충남인권조례」를 제정한 이래 이에 근거하여 도내 인권전담 부서를 설치하고, 충청남도 인권정책 기본계획(2015~2017)을 수립하였으며, 2016. 12. 인권센터를 설치하여 인권 침해에 대한 상담과 구제 업무를 시작하였다. 또한 2015년부터 도내 전 공무원에 대하여 인권교육을 실시하고, 아동·청소년과 이주노동자, 노인 등 인권취약계층에 대한 인권실태조사를 하였으며, 2016. 2. 도내 시·군간 인권업무 협약을 체결하여 15개 시·군 모두 인권조례를 제정하도록 협업체계를 구축하는 등 지역주민의 인권보장 및 증진에 노력하여 왔다.

「충남인권조례」 제정 당시의 제안 이유를 보면, 「충남인권조례」는 도민의 인권이 실질적으로 보장될 수 있도록 인권증진에 관한 도지사의 책무와 인권증진을 위한 지원근거를 명시하기 위한 목적으로 제정되었다. 그리고 「충남인권조례」 제1조에 따르면, 「충남인권조례」는 충청남도 도민 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하기 위하여 그 보호 및 증진에 관한 사항을 정함을 목적으로 제정된 것이다. 그런데 현재 이러한 도지사의 인권증진 노력이 중단되어야 할 만큼의 상황 변화는 확인하기 어렵다. 국가통계포털 상의 통계표에 의하면, 충청남도는 2016년 도내 총 인구 대비 농가인구비중이 14.1%(전국 4.9%)에 달하고, 65세 이상 노인 인구비율은 16%(전국 13.5%), 외국인 주민 비율은 4.5%(전국 3.4%), 2014년 등록장애인율은 6.1%(전국 4.9%)의 인구 특성을 가진 지역으로, 오히려 이러한 특색을 고려한 인권증진 활동을 더 적극적으로 활성화할 필요가 있다.

따라서 위와 같이 인권의 보호와 증진을 위한 지방자치단체의 역할과 충청남도 내 인권증진에 대한 필요성이 변화되지 않은 상황에서 「충남인권조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않고, 이를 폐지하는 것은 여성, 장애인, 어린이, 노인, 이주노동자 등 사회적 약자뿐만 아니라 모든 사람의 인권보장 체계를 후퇴시키는 것이다.

## 2. 「충남인권조례」 폐지 사유의 부재 등

법률 또는 조례를 폐지하는 경우에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않으나, 다른 법률의 제·개정 등으로 해당 조례를 정비하여야 할 사유가 있을 때, 제정 후 중대한 환경변화 등으로 인해 집행의 실효성이 크지 않거나 관계 사무가 종료되었을 때 등을 예상해 볼 수 있다. 그런데 「충남인권조례」가 지역인권 증진에 기여한 점은 앞서 언급한 바와 같으나, 이러한 지방자치단체의 인권보장 기구가 심각한 부작용을 초래했다는 근거는 확인되지 않는다.

한편 「충남인권조례」를 폐지하는 것은 지역 주민의 인권보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 사항으로서 사전에 충분한 의견수렴과 논의를 필요로 하는 것임에도 「조례폐지안」을 발의하는 과정에서 충분한 의견수렴이 이루어졌다고 보기 어렵다.

## 3. 「조례폐지안」 제안 이유의 부당성

「조례폐지안」은 제안 이유에서 “지금까지 도지사는 도민의 인권 증진을 위해 인권위원회와 인권센터 설치와 인권 보호 및 증진사업을 펼치는 노력을 해왔지만, 진정한 인권 증진보다도 도민들 간에 역차별과 부작용 우려에 따른 이견으로 갈등관계가 지속되고 있는 실정입니다.”, “이에, 충청도민 상당수가 본 조례 폐지 청구중에 있기도 합니

다.”, “따라서, 도민의 대표기관인 도의회에서는 도민의 뜻을 능동적으로 대처하기 위하여 조례를 폐지하려는 것입니다.”, “앞으로 충남도민의 인권보호 및 증진에 관한 정책은 헌법과 국가인권위원회법에 따라 처리되어야 할 사항이라고 판단됩니다.”라고 밝히고 있다.

위와 같이 충청남도의회는 「조례폐지안」을 제안하면서 「충남인권조례」에 근거한 지역 인권보장 체계가 수행한 업무 중 어떤 부분이 역할과 부작용을 가져왔는지 구체적으로 제시하지 않고, 단지 도민 상당수가 조례 폐지 청구를 하는 등 갈등관계가 지속되고 있다는 점을 이유로 들었다. 제안 이유에 명시하지는 않았지만, 2017. 11. 17. 충남 기독교연합회를 중심으로 77,785명이 서명한 「충남인권조례」 폐지 서명부가 충청남도에 제출되어 조례의 폐지 심사 절차가 진행 중인 사실이 그 배경에 있는 것으로 보인다.

그러나 조례의 제정 목적과 가치, 시행 실적, 조례를 반대하는 주장의 합리성 및 공익에 부합하는지 여부, 조례를 폐지함으로써 얻는 공익과 인권조례라는 지역인권 보장체계를 없애므로써 상실되는 공익과의 비교 등에 대한 구체적인 검토나 이유 제시 없이 오직 반대 여론이 있고 갈등이 존재한다는 이유로 충청남도 도민 전체에 적용되는 조례를 폐지하는 것은 합리성과 정당성을 결여하였다고 판단된다.

한편 일각에서는, 인권 업무는 국가사무이고 법령상 지방자치단체에 위임한다는 규정이 없으므로 지방자치단체가 수행할 수 없다고 주장한다.

그러나 국가인권위원회는 2017. 6. 15. 「지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건」 결정을 통하여 지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 같은 법 제11조가 규정한 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무는 제한

적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치단체의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지방자치단체가 처리할 수 없다고 하는 입장은 불합리하다는 의견을 밝혔다.

나아가 「충남인권조례」는 충청남도 인권정책 기본계획의 수립, 인권지수의 개발, 인권교육의 실시, 인권협의체의 설치·운영, 인권지킴이단의 구성·운영, 인권관련 사업의 경비 지원, 인권위원회와 인권센터의 설치·운영 등을 통한 도민인권의 보호 및 증진을 그 근본내용으로 하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이라고 볼 수 없다. 대법원 판결(1992. 6. 23. 선고 92추17 판결)은 “지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다”고 하고 있고, 이에 따르면 「충남인권조례」는 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적인 위임이 필요한 것은 아니라고 판단된다.

#### 4. 성소수자 차별금지 원칙의 재확인

국가인권위원회는 2017. 6. 8. 「인권조례 폐지 청구에 대한 의견표명」 결정을 통하여, 성적 지향·성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 「헌법」과 「국가인권위원회법」 등 국내법뿐만 아니라, 유엔 및 우리나라가 가입한 인권조약기구가 권고 및 일반논평 등을 통하여 일관되게 강조하는 기본적 인권에 해당하고, 국가 및 지방자치단체는 성적 지향·성별 정체성을 이유로 성소수자의 인권이 침해되는 것을 방지해야 할 의무가 있으므로, 「충남인권조례」의 폐지는 바람직하지 않다는 의견을 표명한바 있다.

그런데 성소수자에 대한 차별금지가 포함되었다는 이유로 인권조례를 폐지하라는 일부 종교단체의 주장을 받아들여 인권조례의 폐지를

추진하는 것은, 국내법뿐만 아니라 국제인권규범에 따른 지방자치단체의 인권 보호 의무를 포기하는 것과 다름없다 할 것이다.

## 5. 소결

위와 같이 「충남인권조례」를 폐지하는 것은 인권의 지역화에 역행하고 지역주민 인권보장 체계를 후퇴시키는 것이므로, 「충남인권조례」의 폐지에 반대한다.

## IV. 결론

국가인권위원회는 위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

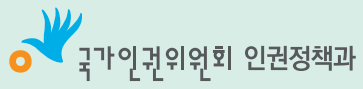
2018. 1. 25.

위원장 이성호

위원 이경숙

위원 정상환

위원 최혜리



**ISBN** 978-89-6114-855-9 90350