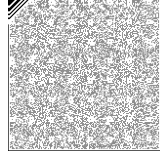


발간등록번호

11-1620000-000944-01



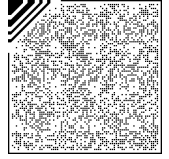
인권기본조례 안내서





인권기본조례 안내서





인권기본조례
안내서

목
차

| | | |
|---|--------------------|----|
| 1 | 여는 글 | 06 |
| 2 | 인권기본조례 핵심 쟁점 질의/응답 | 12 |
| 3 | 부록 | 32 |

- 인권기본조례 제·개정 권고
- 인권기본조례 표준안
- 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건
- 인권기본조례 폐지 청구에 대한 의견표명
- 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」 폐지에 대한 반대 의견표명
- 「충청남도 인권 기본 조례」 폐지 청구에 대한 의견표명



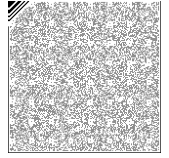
여는 글

지방정부와 인권

「대한민국헌법」 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 하며, 지방자치단체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 있습니다.

주민의 삶과 밀접하여 많은 영향을 미치는 지방정부는 국가의 인권보장 책무의 중요한 역할을 맡고 있습니다. 지방정부는 중앙정부보다 주민의 실생활에 바탕을 둔 지역 차원의 인권보장에 집중할 수 있기에 직접적이고 실효적인 접근이 가능합니다. 또한 지방 분권과 지방자치제도가 활성화됨에 따라 지역 인권보장체계 구축에 대한 요구도 높아지고 있습니다.

지방정부와 인권에 관한 이러한 인식은 국내·외적으로 확산하고 있습니다. 제24차 유엔 인권이사회는 2013년 ‘지방정부와 인권에 관한 결의안’을 채택하여 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조하였습니다. 국가인권위원회는 2012년에 ‘인권기본조례 제·개정 권고’와 2017년에 ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건’을 통해 인권기본조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능한다고 보고, 인권기본조례를 제정하고 확대할 것을 권고하였습니다.



인권기본조례

인권기본조례는 일반적으로 헌법과 법률이 보장하고 있는 인권 규정이 지방자치단체 수준에서도 적용된다는 사실을 의미하며, 이를 보다 구체화하는 역할을 가지고 있습니다. 예를 들어 「헌법」은 모든 국민에게 ‘사생활의 비밀과 자유’가 있다고 규정하고, 「개인정보보호법」은 법률의 수준에서 이를 구체화하고 있습니다. 인권기본조례는 보편적인 인권의 원칙을 더 구체적이고 현장성 있게 실제 주민이 사는 지역사회에 적용하는 데 의미가 있습니다.

인권기본조례는 형식적 관점에서 볼 때 ‘지방의회가 법적 절차를 거쳐 제정하는 자치법규’를 의미하며, 내용적 관점에서 볼 때 ‘지방자치단체가 자기 책임에 따른 자치사무의 처리를 위한 전형적인 입법적 도구’라 할 수 있습니다. 각 지방자치단체에서 시행되고 있는 인권기본조례는 「대한민국헌법」이 명시하는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리, 국제인권규범에 따른 국가의 인권보장 의무를 지역차원에서 구현함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지 한다는 목적이 있습니다.

두 번째로 인권기본조례는 지역차원의 인권실행체계를 구축하는 근거가 되고 있습니다. 지역사회 차원에서 인권 보호와 증진을 위해서 지방자치단체에 인권위원회, 인권전담기구 등의 추진 체계가 필요하며, 인권기본조례가 이러한 조직과 제도의 추진을 위한 규범적 근거가 될 수 있습니다.

마지막으로 조례제정을 통한 인권증진이 궁극적으로 민주주의 발전을 끌어낼 수 있고, 지역으로부터 인권 규범이 형성되는 과정을 통해 시민들의 실질적인

참여와 권한 강화에 도움이 될 수 있습니다. 인권기본조례는 지역사회 구성원 모두의 인권증진을 위한 기본적인 방향을 제시하고, 접근 방법 및 적용 범위를 확대하며, 그 실천에 있어 더욱더 구체적이고 강화된 실행력을 확보할 수 있습니다.

인권의 지역화를 위한 노력

지방자치단체가 이러한 인권기본조례를 제정하기 시작한 지 10년이 넘었습니다. 그 10년 동안 지방자치단체는 양적으로나 질적으로 인권적인 면에서 성과와 발전을 이룩하였습니다. 2023년 9월 기준으로 광역자치단체 17곳 전체, 기초지방자치단체 226곳 중 120곳이 인권기본조례를 제정하였습니다. 또한 17개 광역자치단체는 주민의 인권보장과 증진을 위한 인권정책기본계획을 수립하였고, 2차 인권정책기본계획을 수립한 광역자치단체도 14곳에 이르고 있습니다. 중앙정부의 지원이 없음에도 불구하고, 지역의 인권보장체계를 구축하고 강화하기 위해 지방정부, 인권단체, 일반시민 등 다양한 계층의 큰 노력이 있었기에 가능한 결과라고 생각합니다.

주민의 생활 속 인권이 실효적으로 보장받을 수 있기 위해서 더 많은 지방자치단체에서 인권기본조례를 제정하고 인권업무를 강화해야함에도 불구하고 현재 일부 지역사회에서 인권기본조례를 폐지하려는 움직임이 있는 것은 지금까지 우리 사회가 인권적 가치 실현을 추구해 온 것에 역행하는 것으로, 매우 유감스러운 일입니다.



따라서 아직 인권기본조례를 제정하지 못하고 있는 지방자치단체와
개정을 앞두고 있는 지방자치단체 모두에게 지금까지 알려져있는 인
권기본조례를 반대하는 이유와 논리를 확인해보고, 잘못 알려져있는 사실들
을 바로 잡는 것이 이 안내서의 목적입니다. 또한 지방자치단체 업무 담당자
가 인권기본조례 관련 업무를 함에 있어 필요한 기초자료와 내용을 제공하고,
실무자의 업무추진에 도움을 주기 위함입니다.

이에 인권기본조례를 중심으로 이슈가 되고 있는 주요한 쟁점을 Q&A 형식으
로 살펴보고, 부록으로 국가인권위원회의 인권기본조례 관련 권고 및 의견
표명을 실었습니다. 이 안내서가 인권기본조례에 대한 모든 답을 줄 수는 없
겠지만 실무자의 궁금증을 해소하고, 인권이 존중되는 지역사회의 실현에 도
움이 되기를 바랍니다.



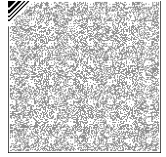
2

인권기본조례
핵심 쟁점
질의/응답

2012년 국가인권위원회의 인권기본조례 표준안 권고로
각 지방자치단체가 인권기본조례를 제정하고 있는데,
인권기본조례는 어떤 의미를 가지고 있는가?

01

- 「대한민국헌법」 제10조는 국가의 기본권 보장 의무를 규정하고 있음. 이에 따라 모든 행정주체는 공권력 행사에 있어 기본권을 존중해야 하고, 지방자치단체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장해야 할 의무가 있음. 유엔 인권이사회도 2013년 ‘지방정부와 인권에 관한 결의’를 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조하였음
- 17개 광역지방자치단체가 제정한 인권기본조례는 국가의 기본권 보장 의무와 지방자치의 원리, 국제인권규범에 따른 국가의 인권보장 의무를 지방자치단체의 행정에서 구현함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지한다는 목적을 가지고 있음
- 실제적인 행정주체에 해당하는 기초지방자치단체도 주민의 실생활에 직접적인 영향을 미치고, 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 실현할 수 있는 인권기본조례를 제정하고 인권의 저변을 확대해 나가는 것이 바람직함



인권기본조례를 제정할 때
고려해야 할 주요 사항은 무엇인가?

02

- 국가인권위원회가 2012년 권고한 인권기본조례 표준안에 따르면, 인권기본조례의 주요내용은 크게 6가지로 되어 있음
- 첫째, 주민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정하는 정의 규정
둘째, 주민의 인권보장 및 증진의 목적 달성을 위한 지방자치단체장의 책무
셋째, 인권 관련 정책을 개발하고 추진하기 위한 기본적 틀인 인권기본계획
넷째, 지방자치단체 공무원의 정기적, 의무적 인권교육
다섯째, 인권전담부서의 설치 및 관련 기관이나 단체에 대한 지원(협력과 참여)
여섯째, 인권보장 및 증진위원회(지방자치단체 인권위원회)의 설치 및 운영
- 이러한 6가지의 내용을 기본으로 하되 보편적 인권이 해당 지역에 안착할 수 있도록 다양한 의견을 수렴하여 지역적 특성이 반영된 조례를 제정하고, 다른 관련 조례 내용과 인권기본조례의 내용이 상충되지 않도록 주의할 필요가 있음

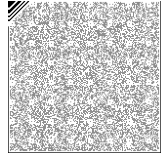
시민의 인권보장 의무가 지방자치단체의 자치사무인가?

03

- 「대한민국헌법」 제10조에서는 국가의 인권 보장 의무에 대하여 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제20조제1항에서는 관계 국가행정기관 뿐만 아니라, 지방자치단체의 장도 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령을 제정하거나 개정할 수 있는 주체로 규정하고 있음
- 인권사무는 헌법에 근거한 지방정부의 자치사무로써, 시민의 인권보장을 위한 실질적 이행수단으로써 작용하며, 지방자치단체는 주민의 권리 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있음

관계법령 「대한민국헌법」 제10조 / 「국가인권위원회법」 제20조 제1항

참고자료 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결
법제처 2012. 12. 10. 의견제시 12-0380
법제처 2013. 10. 31. 의견제시 13-0311
법제처 2013. 1. 23. 의견제시 12-0430
법제처 2019. 10. 01. 의견제시 19-0312



인권기본조례에서 시민의 범위를 ‘일시 체류자’와 ‘시 소재 사업장 일하는 사람’ 까지 포함하고 있어 이는 「지방자치법(제12조)」 위반이 아닌가?

04

- 국가인권위원회의 ‘인권기본조례 표준안’은 ‘주민’의 개념을 일반적인 장소적 효력 범위 뿐만 아니라 인권기본조례가 기반하고 있는 인권의 보편성 원칙을 고려하여 그 개념을 넓게 설정하였음
- 지방자치단체가 소관 자치사무를 수행하기 위하여 제정하는 자치조례에서는 해당 자치조례의 목적에 맞게 대상을 정의할 수 있는 점을 고려할 때, 반드시 「지방자치법」 제12조에 따른 주민과 일치시켜야 하는 것은 아니며, 법령에 위반되지 않는 한 주민의 범위를 목적과 상황에 맞게 정의하는 것이 가능함

관계법령 「지방자치법」 제12조

참고자료 법제처 2011. 4. 8. 의견제시 11-0038
법제처 2019. 10. 1. 의견제시 19-0311

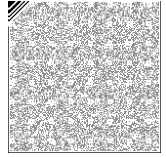
인권기본조례에서 시민의 범위를 ‘일시 체류자’와 ‘시 소재 사업장 일하는 사람’ 까지 포함하고 있어 예산운용 상 「지방재정법」 위반이 아닌가?

05

- 인권기본조례는 그 목적이 시민의 인권을 보장하고 증진하기 위한 지방정부의 자치사무로 「지방재정법」 제3조에 따른 시민의 복리증진 목적에 부합하며, 인권업무 수행을 위한 예산의 집행은 해당 조례에 근거하여 실행되는 것이기에, 「지방재정법」 제17조(기부 또는 보조의 제한) 제1항 위반이 아님

관계법령 「지방재정법」 제3조 및 제17조

참고자료 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결
대법원 2016. 5. 12. 선고2013추531 판결
법제처 2012. 12. 10. 의견제시 12-0380
법제처 2013. 10. 31. 의견제시 13-0311
법제처 2013. 1. 23. 의견제시 12-0430
법제처 2019. 10. 01. 의견제시 19-0312



인권기본조례는

‘평등권 침해의 차별행위’를 포함하고 있는데,
이는 종교, 가족 형태, 사상, 임신 또는
출산, 성적지향을 포함하고 있어
성소수자 옹호 및 동성애를 조장하는 것으로
본래 인권 의미를 이탈하는 것은 아닌가?

06

- 「국가인권위원회법」은 합리적이 이유없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 성적 지향 등을 이유로 특정한 사람이나 집단을 차별하는 ‘평등권 침해의 차별행위’로부터 보호받을 권리를 보장하고 있음
- 평등권 침해의 차별행위는 다양한 차별 사유를 포괄하고 있으며, 사회의 주류적 경향과 다른 소수자들을 헌법이 보장하는 평등권의 주체로 인정하지는 것이지, 특정한 성적지향 또는 정체성을 장려 또는 옹호하지는 것은 아님
- 또한 「국가인권위원회법」이 보장하고 있는 차별로부터 보호받을 권리는 법률에 근거하여 당연히 보장되는 것으로 하위법령인 조례에 의해 제외될 수 없음

관계법령 「대한민국헌법」 제10조 / 「국가인권위원회법」 제2조

참고자료 법제처 2017. 9. 6. 의견제시 17-0220

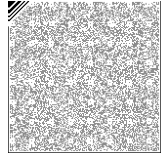
‘인권위원회 설치’ 의무 조항은
지방자치단체장이 가지는 ‘조직 편성권’의
고유 권한을 침해하는 것은 아닌가?

07

- 인권위원회는「지방자치법」제116조의 2에 따라 설치되는 지방자치단체의 ‘자문기관’의 성격을 가지고 있음. 지방자치단체의 ‘인권정책 기본계획 수립에 관한 사항’ 등 인권 사무에 대한 내용을 심의·자문하고, 필요에 따라 지방자치단체에게 권고하는 권한을 가지며, 시장은 위원회의 의견을 존중해야 함을 규정하고 있음
- ‘자문기관’은 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 경우 등 (「지방자치법 시행령」제80조제1항)에 설치되는 것으로 지방자치단체 장이 그 심의 결과에 기속되는 것은 아니므로, ‘자문기관’을 의무적으로 설치하도록 하는 것이 자치단체장의 조직편성권을 침해한다고 볼 수 없음

관계법령 「지방자치법」 제116조 제2항

참고자료 법제처 2013. 10. 31. 의견제시 13-0311



지방자치단체에서 인권위원회 구성 시,
고려해야 할 사항은 무엇인가?

08

- 인권기본조례는 해당 지역에 거주하거나 노동, 체류하고 있는 모든 사람이 기본적 권리를 누릴 수 있도록 함을 원칙으로 하고 있음
- 이를 구현하기 위한 관련 제도 및 행정 장치와 절차 등을 마련하기 위해서 지방자치단체에서는 인권위원회와 산하에 다양한 분과위원회를 구성 운영하고 있음. 이를 통해 지역의 다양한 인권 상황을 이해하고 해결 방안을 제시할 수 있음
- 인권위원회는 다양한 계층을 대표할 수 있는 사람, 지역의 인권 이슈와 상황을 대변할 수 있는 사람, 인권 관점의 전문적 진단과 해소 방안을 제시할 수 있는 사람, 이것이 지방자치단체 행정전달체계 내에서 실현되기 위한 효과적 방법을 제시할 수 있는 사람 등으로 구성되는 것이 바람직함
- 또한 인권위원 공모절차에서 인권위원 심사위원과 인권위원 후보자에 대한 정보공개 및 공식적 의견 청취과정 등을 통하여 투명성을 확보할 필요성이 있음.

참고자료

국가인권기구의 지위에 관한 원칙

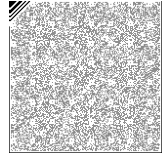
(Principles relating to the status of national institutions)

1993. 12. 20. 유엔 총회 결의

‘인권위원회’ 구성에 있어서 위촉직 위원의 경우, 인권 관련 시민사회단체 추천자 및 인권분야 활동경력자 등으로 시민들의 요구나 동의와는 무관하게 일방적 시각을 가진 페미니즘과 친 동성애, 성평등을 주장하며 잘못된 인권 개념을 주입·강요하는 것은 아닌가?

10

- 인권위원회는 헌법에 보장되어 있는 지역 주민의 기본권보장과 유엔(UN)이 지향하고 있는 ‘보편적 인권의 가치’를 명확히 이해할 필요가 있음
- 인권기본조례에서는 인권위원회 인권위원 자격사항으로 인권 분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구 경험이 있는 사람, 인권 분야 정부기관, 비영리 민간단체 및 법인, 국제기구 등에서 근무 경험이 있는 사람, 인권 관련 비영리 민간단체 및 법인으로부터 추천을 받은 사람 등 위촉위원의 자격 요건을 헌법에 보장되어 있는 시민의 기본권보장과 유엔(UN)이 지향하고 있는 ‘보편적 인권의 가치’를 기반으로, 이에 관련 경력이 있는 사람으로 다양하게 구성하고 있음



- 아울러, 인권위원회에 지역 내 다양한 계층을 대표하는 시민과 당사자 참여가 높을수록 시민의 욕구와 지역의 인권 상황을 잘 반영할 수 있음. 실제로, 최근 코로나19 재난 상황에서 청소년·여성·장애인 등 사회적 약자의 현실을 대변하고, 인권적 관점에서 해소방안을 제시·권고하는 사례가 있었음

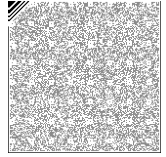
참고자료 국가인권기구의 지위에 관한 원칙
(Principles relating to the status of national institutions)
1993. 12. 20. 유엔 총회 결의

사례 2020년 인권토론회 「코로나19 위기에서 존엄을 말하다」
내용 : 지역 재난현장 이야기, 위기 극복을 위한 공동체 회복력 측면의 인권
관련 자료 <http://m.site.naver.com/1bAhh>

국가인권위원회와 국민권익위원회의 역할과 차이점은 무엇인가?

10

- 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 따라 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고, 그 수준을 향상시킴으로써 인간의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립을 목적으로 하고 있음. 반면 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 목적이 있음
- 구체적으로 국가인권위원회는 인권 관련 법령이나 정책 등에 대해 개선 권고 및 의견표명을 하고, 인권침해와 차별행위에 대한 조사 및 구제활동을 하며, 인권교육과 홍보, 국내외 단체 및 기관과 교류협력사업을 하고 있음. 국민권익위원회는 국민의 권익침해 해결과 고충처리(국민신문고) 및 제도 개선, 행정심판 등을 담당하고 있고, 반부패 총괄기관으로 관련 제도와 정책을 운영하고 부패예방 교육과 홍보를 추진하고 있음
- 국가인권위원회는 「대한민국헌법」과 국제인권규범에서 정하고 있는 모든 사람의 존엄과 자유, 평등이 보장되는 인권사회를 실현하기 위한 기관이고, 국민권익위원회는 불합리한 행정으로 인한 국민의 권익침해를 해결하고 부패행위를 효과적으로 예방하기 위한 기관임.



인권기본계획의 목적과 필요성은 무엇인가?

11

- 인권기본조례에 근거한 인권기본계획은 모든 시민의 권리가 보장·실현 될 수 있는 인권 친화적 행정의 비전과 전략을 수립하고, 이를 위한 세부 실행 과제와 구체적 실행방안을 제시하는 것임
- 이를 위해 실태조사 등을 통한 지역의 인권상황을 파악하고, 이를 분석하여 1차적인 지역 인권기본계획의 방향과 목표를 수립하고 있음
- 17개 광역지방자치단체는 5개년 단위의 인권기본계획을 수립하고, 매년 단계적 실행방안을 담은 ‘연차별 시행계획’을 수립하며, 그 이행 여부와 내용을 정기적(분기, 반기)으로 점검 평가하고 있음. 내실 있는 추진을 위해 3년 차에 지방자치단체 및 인권위원회, 시민 등이 참여하는 중간 점검을 실시하고, 점검 결과를 잔여 이행기간 및 다음 5개년 계획 수립에 반영할 수 있음

참고자료

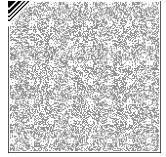
제1~3차 국가인권정책기본계획(National Human Rights Plans of Action: NAP)
2023~2027 제4차 국가인권정책기본계획 권고

사업부서가 업무를 잘 추진한다면
인권담당부서가 필요없는 것 아닌가?
인권담당부서의 역할과 그 방향은 무엇인가?

12

- 인권담당부서는 인권기본계획의 충실한 이행을 위한 컨트롤 역할을 수행하고, 세부실행 과제의 원활한 추진을 위해 관련 부서와 조정 · 협의하여 궁극적으로 인권기본계획의 이행력을 높이기 위한 견인 역할을 수행함
- 이를 위해, 인권기본계획 및 인권정책이 제대로 지역주민의 삶에 구현되고 있는지를 점검하고, 실태조사와 토론회, 인권교육 등을 통하여 이를 새로운 정책과제나 사업과제 등을 발굴함
- 또한 자치법규 및 정책사업이 인권에 기반하여 실행되고 있는지를 상시적으로 점검하여 개선하는 ‘인권영향평가’ 를 실시하고, 지역의 인권침해상황 및 사안을 검토 · 진단 · 분석하여 이를 개선토록 하는 ‘인권구제 기구’ 의 역할을 수행함

참고자료 안시형, 지방정부 인권정책의 방향과 전략, 「인권연구」 (2019)



지방자치단체가

자체적으로 인권침해 사건을 조사할 수 있나?

13

- 행정기관에 대한 지휘·감독권의 행사로서 이루어지는 조사나 시정지시는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 해당하지 않으므로, 지방자치단체와 상하관계 또는 위임(위탁)관계에 있는 기관에 대한 조사와 시정지시는 「지방자치법」 제22조 단서에 위배되지 않음
- 지방자치단체의 출자·출연기관에 대해서는 원칙적으로 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조 및 같은 법 시행령 제18조에 열거된 사업에 대하여 감독권이 규정되어 있으므로 해당 사업과 관련하여 인권침해에 대한 조사·구제 가능함
- 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설은 「사회복지사업법」이 적용되며, 같은 법 제42조 및 「지방재정법」 제32조의5에 따라 보조금을 지급받아 수행하는 사업(보조사업)에 대해서 지방자치단체장이 감독권을 가지므로 해당 사업과 관련한 인권침해에 대해 조사 및 구제를 하는 것이 바람직함

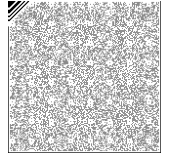
관계법령 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조
「사회복지사업법」 제42조 / 「지방자치법」 제32조 2항

참고자료 국가인권위원회 결정 2017.6.15.

인권기본조례 내용 중, 지방자치단체장에게
 “인권침해 발생시 당사자 권리 구제 의무 부과하는 것”과
 “관련 사건의 조사에 있어서 자료 제출, 진술 요구 등”을
 의무 규정하는 것은 집행과정에서
 시민의 기본권을 제한하는 내용을 담고 있는 바,
 이는 「지방자치법」 제28조(조례)와
 “법률유보의 원칙” 위반이 아닌가?

14

- 「지방자치법」 제28조(조례)는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 필요함을 명시하고 있으나, 이는 사인(私人, 개인자격)의 지위에서 기본권이 제한될 때 적용되는 것을 전제로 하며, 시장은 사인의 지위가 아니기에 법률의 위임을 요하지 않음
- 인권기본조례는 ‘침익적인 행정행위’가 아닌 시민의 인권보호와 증진을 목적으로 하는 ‘수익적 행정행위’로 보아 「지방자치법」 제28조(조례)의 ‘법률유보의 원칙’에 반하지 않음
 - ※ 침익적 행정행위: 상대방에게 의무를 부과하거나 권리, 이익을 침해하거나 제한하는 등의 행정행위
 - ※ 수익적 행정행위: 상대방에게 권리, 이익을 부여하는 행정행위



- 인권기본조례의 권리구제는 개인(민간영역) 간이 아닌 지방자치단체의 행정기구를 비롯해 상하관계 및 위임(위탁) 관계에 있는 기관에 대한 지휘·감독권의 행사로서 조사를 비롯한 일련의 권리구제 행위가 이루어지기에 이는 지방자치법 제28조(조례)의 '주민의 권리 제한 또는 의무 부과'에 해당되지 않아 「지방자치법」 제28조(조례) 위반이 아님

관계법령 「대한민국헌법」 제37조 / 「지방자치법」 제28조

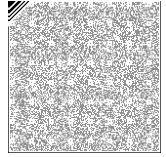
참고자료 서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구합64446 판결

지방자치단체마다 인권침해 사건을 조사하고
심의·의결하는 조직의 명칭과 역할이 조금씩 다른데,
공통적으로 중요하게 다루어야 할 것은 무엇인가?

15

- 인권기구의 구성과 그 구성원의 임명은, 인권의 보호와 향상에 관련된 시민 사회의 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영되는 것이 중요함. 또한 인권기구의 원활한 운영에 필요한 인력과 예산을 확보해야 함
- 인권기구의 독립성과 안정성을 확보하기 위하여 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 함
- 인권기구는 권고와 의견을 널리 알리기 위하여 노력해야 하며 인권의 보호 및 향상에 책임 있는 기관들과 지속적으로 협의해야 함

참고자료 국가인권기구의 지위에 관한 원칙
(Principles relating to the status of national institutions)
1993. 12. 20. 유엔 총회 결의



인권업무 전담부서 및 인권센터가 왜 필요하며,
인권센터를 민간기관에 위탁할 수 있나?

16

- 인권업무 전담부서 및 인권센터는 지방자치단체장이 수립하는 인권계획의 집행 등의 사무를 수행하기 위하여 설치하는 행정기관으로서 「지방자치법」 제113조의 ‘직속기관’ 혹은 제117조의 ‘사업소’에 해당된다고 볼 수 있음
- ‘인권센터’의 민간 위탁 여부는 지방자치단체 「인권 조례」에서 민간 위탁 조례를 준용하도록 규정하여 인권센터를 민간에 위탁하여 운영할 수 있는 근거 마련하여 시행할 수 있음. 단, 위탁 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무에 한정됨

관계법령

「대한민국헌법」 제10조
「지방자치법」 제104조 3항 및 제113조, 제114조

참고자료

서울행정법원 2021.5.27. 선고 2020구합64446 판결
법제처 2012. 12. 10. 의견제시 12-0380
법제처 2013. 10. 31. 의견제시 13-0311

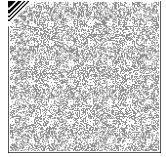
지방자치단체가 인권교육을 할 때 고려해야 할 사항은 무엇인가?

17

- 2011년 「유엔 인권교육훈련선언(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)」에서 인권교육훈련은 인권에 관한 교육(About), 인권을 통한 교육(Through), 인권을 위한 교육(For)을 포함해야 한다고 천명함
- 유엔은 인권교육을 지식과 기술, 가치·태도·행위, 행동으로 구분하고 있으며, 「제2차 세계인권교육프로그램 행동계획(2010~2014)」에서 다음과 같은 요소를 포함하도록 함
 - 지식과 기술 : 인권과 실행방법에 관한 지식뿐 아니라 일상생활 속에서 실천적인 방식으로 이러한 사항을 적용할 수 있는 기술을 습득할 것
 - 가치, 태도 및 행동 : 인권을 옹호하는 가치를 개발하고 이에 걸맞는 태도와 행동을 강화할 것
 - 행위 : 인권을 보호하고 증진시킬 수 있는 행위를 할 것
- 국가인권위원회는 시민 대상 인권교육 및 홍보를 위하여 대중매체 및 인터넷 활용, SNS 시스템 이용, 인권관련 행사 기획과 개최 등의 방안이 필요하다고 권고한 바 있음

관계법령 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(유엔, 1976)

참고자료 「세계인권선언」 전문 및 제26조 / 유엔 비엔나 선언과 행동계획(1993)
유엔 인권교육훈련선언(2011)
「제2차 세계인권교육프로그램 행동계획(2010~2014)」
2023~2027 제4차 국가인권정책기본계획 권고



지방자치단체의 인권행정 수행에 있어 시민참여가 중요한 이유는 무엇인가?

18

- 지방자치단체는 인권의 주체이자 당사자인 시민들과 밀접한 관계에 있기에 인권 증진과 보호를 위해 해야 할 역할과 책임이 더 중요함
- 현재 국가의 인권 관련 업무 중 많은 부분이 분권화되어 지방자치단체에 의해 수행되고 있고, 시민에게 직접적인 영향을 미치는 사항들이 늘어가고 있음
- 따라서 주민의 실생활에 직접적인 영향을 미치는 지방자치단체는 시민들의 참여를 확대하기 위한 구조적 장치를 마련하는 것이 중요함. 지방자치단체 인권위원회, 인권보호관, 움부즈, 인권배심원제, 인권모니터링단, 인권강사단, 인권지킴이, 인권교육 등을 통해 시민의 참여를 유도할 수 있음
- 또한 인권보장체계의 각 과정에 대해 시민들의 의견을 공식적으로 청취하는 과정을 마련하고, 인권보장체계의 운영에 대한 최대한의 정보를 제공하는 것이 중요함

관계법령 「국가인권위원회법」 제19조 및 제20조

참고자료 유엔 인권이사회 '지방정부와 인권' 2020. 10. 6.



부록

- 인권기본조례 제·개정 권고
- 인권기본조례 표준안
- 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건
- 인권기본조례 폐지 청구에 대한 의견표명
- 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」 폐지에 대한 반대 의견표명
- 「충청남도 인권 기본 조례」 폐지 청구에 대한 의견표명

인권 기본조례 제·개정 권고

주문

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.



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 이행 도구로 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 인권기본조례 제·개정 동기를 부여하고, 장애인, 아동 등 사회적 약자의 인권증진을 위한 개별 인권기본조례 제정의 동인으로 작동할 수 있을 것이다. 아울러 표준안 각 조문의 취지에 대한 설명과 가이드라인 등을 제시

하여 지방자치단체에서 인권 기본조례 제·개정시 활용할 수 있도록 표준안 해설서(별지2 참조)에 대하여서도 검토하였다.

II. 주요 추진경과

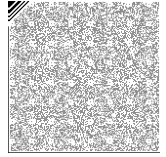
국가인권위원회는 표준안을 마련하기 위하여 2011. 5. ~ 10. 외부 전문가에게 의뢰하여 연구용역을 실시하였고, 그 결과를 토대로 권역별 토론회를 개최하였다. 또한 2012. 2.부터 학계 및 NGO 등 인권기본조례 전문가에 대한 자문의뢰 및 간담회를 실시하였고, 같은해 3. 지방자치단체와 인권정책관계자협의회를 개최하여 인권 기본조례 관련 쟁점 및 표준안에 대한 의견을 수렴하였다. 이러한 과정에서 제기된 의견들을 참조하여 표준안 및 해설서를 마련하게 되었다.

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, 인권보장 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 철학적 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 인권전담 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 제시하였

다. 또한 위원의 자격과 관련하여 인권에 관한 소양과 경험이 풍부한 사람으로 하되, 시민을 대표해서 의회가, 시민의 직접참여를 보장하기 위하여 인권관련 시민사회단체가 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.

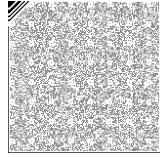
IV. 결론

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

2012. 4. 12.

위원장 현병철
위원 김영혜
위원 홍진표
위원 장명숙

인권 기본 조례 표준안



조례명

○○시(특별시·광역시·도·특별자치도, 시·군·구) 인권보장 및 증진에 관한 조례

목적

제1조(목적) 이 조례는 ○○시(특별시·광역시·도·특별자치도, 시·군·구, 이하 “시”라 한다) 시민(도민, 군민, 구민, 이하 “시민”이라 한다)의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

- 조례의 제정이유 및 규율사항을 포함

정의

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

- 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.

- 제1호는 국내법상 가장 상세히 ‘인권’ 정의규정을 두고 있는 「국가인권위원회법」상 정의규정을 활용함.

2. “시민”이란 ○○시에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, ○○시에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.

- ‘주민’의 개념과 관련하여, 현행 「주민등록법」 제6조 제1항에서 ‘30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자’로 규정하고 있으나, 「주

민등록법」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.

다른 조례와의 관계

제3조(다른 조례와의 관계) 시민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.

- 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.

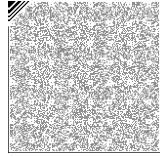
지방자치단체장의 책무

제4조(시장의 책무) 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.

- 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.

② 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

- 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 예비이나 방지 조치 등을 하도록 함. 나아가 지방자치단체의 장의 권한을 넘어서는 사안일 경우에는 국가인권위원회에 조사요청을 하거나 상담 등을 통하여 진정을 접수하도록 안내하고 여타 관계기관에 알리는 등 당사자가 구제를 받을 수 있도록 하기 위함.



③ 시장은 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 국가 인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.

- 「국가인권위원회법」 제20조 제1항에서 규정하고 있는 지방자치단체의 장의 통지 의무 규정을 확인하는 의미로 마련한 것으로, 인권 기본조례의 실행을 위하여 국가인권위원회를 비롯한 국가와 지방자치단체와의 협력규정을 둠.

주민의 협력

제5조(시민의 협력) 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하고 시의 인권정책 시행시 협력을 위해 노력하여야 한다.

- 인권의 보장 및 증진은 지방자치단체에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 지역 주민 스스로가 인권보장의 주체라는 점을 인식하고 지방자치단체의 인권정책 시행에 함께 함으로써 달성된다는 점을 감안하여 주민의 협력에 관해 기술함.

기본계획 수립

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 재원 조달 방안
 5. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
- 인권 기본조례의 목적인 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위하여 기본계획을 수립할 근거를 규정함.
 - 인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에 이루어진다고 할 수 있기 때문에 기본계획의 수립을 의무화 함.
 - 기본계획의 수립주기는 장기적인 계획이 가능하도록 3년 이상 5년 이내의 범위에서 지방자치단체의 상황에 맞게 정하도록 함.

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

- 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.

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

- 기본계획의 효과적 이행을 위하여 연도별 시행계획을 수립하고 이에 관한 주기적 평가를 하도록 근거 규정을 둬.

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.

- 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.

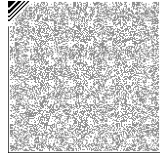
인권교육 실시

제7조(인권교육) 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.

- 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 정책에 가장 기본적이고도 본질적인 것이므로 별도의 조항으로 다룸.

- 인권교육수행 의무자인 지방자치단체의 장은 정책담당자인 지방자치단체 소속 공무원들로 하여금 정기적·의무적으로 인권교육을 받을 수 있도록 함.

- 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 상황이기 때문에 권장할 수 있는 법적 근거를 둬.

② 시장은 전항을 위하여 필요한 인권교육 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원
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.

- 인권교육을 효율적으로 시행하기 위한 인권교육 체계가 현재 제대로 마련되어 있지 못한 상황을 감안하여 추가적으로 인권교육체계 마련의 규정을 둬.
- 적절한 인권교육이 시행될 수 있도록 국가인권위원회와의 협력 규정을 둬.

인권보장 및 증진활동 지원

제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) 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 차원에서도 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 「○○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.

인권보장 및 증진 위원회 설치 및 업무

제10조(○○시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무) ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 ○○시 인권보장 및 증진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제6조 제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제6조 제4항에 따른 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항
3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항
4. 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

- 기본계획의 수립에 관하여 심의할 수 있는 인권보장 및 증진위원회 설치 근거를 규정함.

- 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.

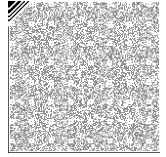
③ 위원회는 전항에서 규정하는 것 이외에 시민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 시장에게 의견을 진술할 수 있다.

- 위원회에 독자적인 의견진술권을 부여하는 규정은 위원회가 지방자치단체가 심의를 요청하는 사건 이외에도 지방자치단체에서 시행하고 있는 인권관련 정책에 대하여 독자적으로 지방자치단체의 장에게 적극적으로 의견을 표명할 수 있도록 하기 위한 것임.

- 위와 같이 '의견진술권'을 부여하는 규정은 후술하는 바와 같이 위원회의 독자적인 회의소집권이 부여되지 않는 한 실효성이 없기 때문에 회의소집권과 연동하여 설계하도록 함.

④ 시장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.

- 위원회 심의 기능의 실효성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 장의 의견 존중 규정을 둠.



위원회 구성

제11조(구성) ① 위원회는 위원장 1명(위원장 1명과 부위원장 1명)을 포함하여 ○명 이내(○명 이상 ○명 이하)의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

- 위원회는 조례의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체로부터 독립하여 구성하는 것을 원칙으로 함.
- 위원회에 위원장만을 둘 것인지, 아니면 위원장과 부위원장을 각각 둘 것인지에 관해서는 지방자치단체의 상황에 맞게 설계하되, 위원회의 독립성을 보장하기 위하여 이들을 위원 가운데 호선하도록 규정함.

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.

- 위원회에 위원장만을 두는 경우에 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때를 상정하여 그 직무를 대행할 사람의 선택방법에 대한 근거규정을 둬.

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.

1. 의회가 추천하는 사람
2. 인권관련 시민사회단체가 추천하는 사람

- 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.

- 위원회 심의결과의 신속한 집행을 위하여 위원 가운데 당연직 위원을 두도록 하되, 당연직 위원은 ‘인권관련’ 업무를 ‘총괄’ 하는 부서의 책임자로 설정함.

⑤ 위원의 임기는 []년으로 하며, 연임할 수 있다.

- 위원의 임기는 안정적이고 지속적인 활동이 가능하도록 충분한 기간으로 정하는 것이 적절함.

위원회 운영

제12조(운영) ① 위원회의 회의는 분기별(연○회의) 정기회와 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 개최한다.

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.

- 위원회 운영과 관련하여 위원회 개최사유, 의결정족수 등에 관한 규정을 둔.
- 위원회 개최사유와 관련하여 심의기구라는 위원회 성격을 감안하면서도 지방자치단체의 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

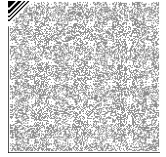
제13조(간사) ① 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 둔다.

- ② 간사는 ○○○과 과장이 된다.

조례 등 제·개정시 위원회 의견 청취

제14조(위원회 의견청취) ① 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다.

- 인권보장과 증진에 중대한 영향을 미치는 조례의 제·개정 등에 있어 그 중요성을 고려하여 위원회의 의견을 듣도록 하는 규정을 둔.
- ② 위원회는 전항과 관련하여 시장에게 조례 제·개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다.
- 제1항의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 위원회가 지방자치단체의



장애에 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.

위원 수당 등

제15조(수당 등) 위원회의 위원 등에 대하여서는 예산의 범위에서[○○조례가 정하는 바에 따라] 수당과 여비를 지급할 수 있다.

시행규칙

제16조(시행규칙) 이 조례의 시행과 그 밖에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

부칙

- 부칙에 시행일 또는 추가적으로 경과조치 등에 관한 규정을 둬.

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터[공포 후 () 개월이 경과한 날부터] 시행한다.

제2조(위원회 등에 대한 경과조치) 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.

제3조(위원회 설치 시기) 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.

지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건

주문

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

1. 인권기본조례를 제정하지 않은 경우 인권기본조례를 제정하고, 관할 기초지방자치단체도 인권기본조례를 제정할 수 있도록 협조·지원하는 것이 바람직하다.

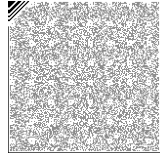
2. 인권기본조례를 제정하였으나 인권위원회¹⁾를 구성하지 않은 지방자치단체는 빠른 시일 내에 인권위원회를 구성하고, 위촉위원의 특정성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 여성위원 위촉 확대를 위해 노력하는 것이 바람직하다.

3. 인권위원회가 인권기본계획의 이행상황 점검, 인권현안 대응 등 지방자치단체의 인권관련 사안들을 상시적으로 심의·자문할 수 있도록, 인권위원회 논의 안건 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참여와 협력 강화 등을 위해 노력하는 것이 바람직하다.

4. 인권전담부서를 설치하거나 인권업무 전담인력을 확충하여, 인권위원회 운영을 지원하고 인권관련 정책 및 사업이 전문성과 연속성을 가지고 추진될

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.

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.

이유

1. 의견표명의 배경

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

특히 일부 지방자치단체는 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 지방자치단체의 경우, 인권기본조례가 제정되지 않았거나 제정되었다 하더라도 인권위원회 구성·활동이 미진하며, 전담부서나 인력이 부족하여 전문적 인권업무 수행에 어려움이 있어 제도개선이 필요하다는 지적이 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 지역인권기본조례 공론화 10년 및 「인권기본조례안」 권고 5년을 맞이하여 광역 지방자치단체를 중심으로 인권제도 현황을

파악하고, 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 의견표명을 결정하였다.

II. 판단 및 참고 기준

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

III. 판단

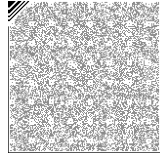
1. 지방자치단체 인권제도 운영 목적 및 주요 내용

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

이에 국가인권위원회는 2012년 각 지방자치단체장에게 「인권기본조례안」을 참조하여 인권기본조례를 제·개정할 것을 권고한 바 있다. 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」은 지방자치단체장의 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 ‘지방자치단체장의 권한 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치’, ‘인권침해 예방 및 방지 조치’ 등을 시행하여야 하고, 마지막으로 인권정책 추진 시 국가 및 다른 지방자치단체 등과 협력하고 이러한 책무를 수행하기 위해 인권전담 부서를 신설하여야 한다.

2. 지방자치단체 인권제도 현황 및 개선방안

국가인권위원회는 「인권기본조례안」에 포함된 지방자치단체장의 주요 책무



를 기준으로, 인권기본조례 제정 여부, 인권기본조례를 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 기초지방자치단체 중 98개 지방자치단체 (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 지방자치단체는 「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 인권기본조례를 제정하였으며, 조례의 형식은 아니나 「광주인권헌장」을 통해 인권행정에 대한 의지를 표명한 사례도 있다.

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

또한 재정자립도도 상당히 높아(광역지방자치단체 중 3위), 인권제도 시행에 있어 다른 지방자치단체보다 특별히 불리한 위치에 있다고 보기 어렵다. 따라서 인천광역시는 「헌법」 및 국제인권규범이 규정하는 보편적 인권보호 및 증진을 위하여, 국가인권위원회가 권고한 「인권기본조례안」 등의 취지에 따라 인권기본조례를 제정하는 것이 바람직하다.

한편, 226개 기초지방자치단체 중 82개(36.2%)만이 인권기본조례를 제정하

었는데, 기초지방자치단체 역시 주민들에게 직접적인 행정서비스를 제공한다
는 점과 인권규범의 지역화라는 인권기본조례의 취지와 목적을 고려할 때, 기
초지방자치단체장이 적극적 관심을 가지고 인권기본조례를 제정할 필요가 있
으며, 광역지방자치단체는 이를 위해 기초지방자치단체와 협조하고 지원하는
것이 바람직하다.

나. 인권정책 추진 및 행정적·재정적 조치

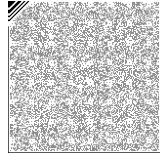
1) 인권위원회 설치 및 구성

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

한편 「인권기본조례안」에 따르면, 인권위원회는 특정 성별이 차지하는 비
중이 전체 위원의 3분의 1 이상이어야 하며, 2015년 7월 전부개정된 「양성평등
기본법」 제21조 제2항에 따르면, 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초
과하지 않도록 구성되어야 한다.

서울특별시, 부산광역시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 세종특별자치시의
경우 인권기본조례에서 특정성의 참여 비율을 별도로 정하지 않고, ‘성별 균형
을 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 관계없
이 모든 위원에 대하여 성별 규정을 적용하고 울산광역시의 경우 3분의 2, 충청
북도의 경우 10분의 7을 초과하지 않도록 규정하고 있다.

이처럼 지역별로 성별 규정에 대해 차이는 있으나, 대다수의 광역지방자치
단체는 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. 다



만, 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 지방자치단체는 조례에 규정된 연 1회 정기회만 소집하고 있다. 기초지방자치단체 중에서는 서울특별시 성북구의 경우 2012년 9월 첫 회의 소집 이후 2016년 4월까지 35회 이상 실시하는 등 적극적인 역할을 수행하고 있다.

한편 2016년 국가인권위원회가 실시한 「지방자치단체 인권제도 현황과 개선과제 연구」에 따르면, 인권위원회 운영의 저해 요인으로 “실질적 권한 없이 형식적 역할만 부여”라는 응답이 가장 높게 나타나는 등 상당수의 지방자치단체에서 인권위원회 권한이 형식적 수준에 머무르고 있다는 지적이 있다. 위 연구에서 많은 지방자치단체 인권위원과 인권업무 담당자는, 인권위원의 권한과 역할을 명확히 하여야 하며, 지방자치단체장의 인권행정 의지가 강화되어야 한다는 의견을 제시하였다.

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

따라서 각 지방자치단체는 매년 정기회 1회만을 개최하는 운영방식을 벗어나, 인권위원회 회의 개최 횟수를 확대하여 인권기본계획을 수시로 점검·평가하는 등 업무의 폭을 넓힐 필요가 있으며, 광주광역시 ‘인권정책라운드’, 충

청남도의 ‘인권선언 도민참여단 원탁회의’와 같이 지방자치단체 인권사업에 대해 인권위원과 시민이 자유롭게 의사를 제시할 수 있는 개방형 회의 확대 등을 통해 인권위원회 역할을 제고할 필요가 있다.

3) 인권기본계획 및 인권실태조사

인권기본조례를 제정한 16개 광역지방자치단체 중 서울특별시, 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 11개 지방자치단체는 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.

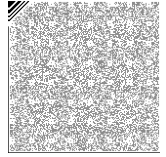
한편, 인권기본조례에 인권실태조사 기능이 규정되어 있음에도 불구하고, 서울시민 인권실태조사(2015), 충남도민 인권의식 실태조사(2015) 등 일부 광역지방자치단체만 실태조사를 수행하고 있다.

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

4) 인권교육

공무원을 대상으로 인권교육을 실시하는 지방자치단체가 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 「지방자치단체 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 지방자치단체 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 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.

2017년 4월 현재, 부산광역시와 세종특별자치시를 제외한 지방자치단체 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 지방자치단체는 서울특별시, 광주광역시, 강원도 등 일부 광역지방자치단체에 불과하며, 이 외에는 예산 사정 등을 이유로 시민사회단체에 대한 지원 및 협력 사업을 수행하지 못하고 있다.

지방자치단체 인권제도는 지방자치단체 행정에 대한 견제, 협치, 시민사회의 전문성, 다원성의 반영 등을 토대로 추진되어야 하므로, 향후 지방자치단체는 예산 확보 등을 통해 시민들이 참여하는 인권 사업을 확대하고, 인권 관련 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 인권전담 부서가 없거나 담당인력이 불충분할 경우 지방자치단체의 인권보장 활동은 형식적인 것에 그칠 수 있기 때문이다.

서울특별시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시 등 9개의 광역 지방자치

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

이처럼 대부분의 지방자치단체는 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.

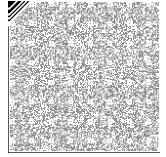
마. 인권침해에 대한 조사·구제

1) 현황 및 문제점

「인권기본조례안」은 지방자치단체가 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 지방자치단체가 자치사무로 수행할 수 없다는 것이다.

이에 대해 국가인권위원회는, 「지방자치법」에서 지방자치단체의 사무 범위



를 정한 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 제11조의 국가 사무에 대해서는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지방자치단체가 처리할 수 없다는 입장은 불합리하며, 따라서 「인권기본조례안」에 따라 제정될 조례의 내용이 국가인권위원회의 고유한 권한 사항에 해당하지 않는 한 인권기본조례의 제정 및 그 집행은 적법하다는 의견을 밝힌 바 있다.

한편, 법제처는 「경상남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례안」에 대한 의견을 제시하면서, 지방자치단체 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, 지방자치단체의 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 지방자치단체와 상하관계 또는 위임(위탁)관계에 있는 기관에 대한 조사와 시정지시는 「지방자치법」 제22조 단서에 위배되지 않는다고 판단된다.

또한, 지방자치단체의 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 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설은 일반적으로 「사회복지사업법」이 적용되며, 같은 법 제42조 및 「지방재정법」 제32조의5에 따라³⁾ 보조금을 지급받아 수행하는 사업(보조사업)에 대해서 지방자치단체장이 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 지방자치단체가 조사 및 구제를 하는 것은 「지방자치법」 제22조 단서 위반 소지가 있어 원칙적으로 불가능하

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.

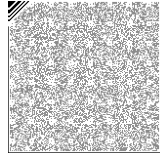
1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업
2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업
3. 법 제22조제2항에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업
4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업

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 현지조사를 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.



다고 할 것이며, 법률에 근거를 둔 권한의 범위를 넘어서 조사를 해야 하는 특별한 사정이 있는 경우 조사대상의 자발적 협조에 따라 진행하는 임의적 조사임을 분명히 하고, 조사 후 지방자치단체의 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 이성호
위 원 이경숙
위 원 정상환
위 원 최혜리

인권기본조례 폐지 청구에 대한 의견표명

주문

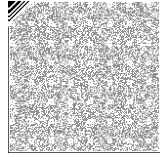
국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

이유

I. 의견표명의 배경

2017. 4. 6. 일부 시민단체는 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례 (이하 ‘충남인권기본조례’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 충남인권기본조례의 폐지를 청구하였다. 충청남도 외에 여러 지방자치단체에서도 이와 유사한 이유로 인권기본조례를 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 인권기본조례가 동성애를 확산시키고 성적 지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별을 금지하여 종교의 자유를 침해한다는 주장을 하고 있다.

이에, 국가인권위원회는 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적 인권이며, 인권기본조례는 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. 인권기본조례의 의의

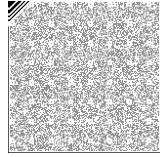
「헌법」 제10조는 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 하여 국가의 기본권 보장 의무를 규정하고 있다. 이에 따라 모든 행정주체는 공권력 행사에 있어 기본권을 존중하고 준수해야 하고, 지방자치단체도 독립된 행정주체로서 주민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.

국가인권위원회는 2012년 인권기본조례가 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 인권기본조례를 제·개정할 것을 권고하였다.

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

「충남인권기본조례」 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 기본계획 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.

「충남인권기본조례」를 포함하여 각 지방자치단체에서 시행되고 있는 인권 기본조례는 「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 위한 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 어

떠한 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 제2호와 「아동의 권리에 관한 협약」에 근거한 아동권리위원회의 2003년 일반논평 제4호도 성적 지향 또는 성별 정체성을 차별금지 사유로 인정하였다.

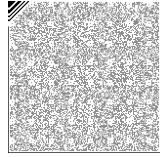
사회권규약위원회는 2009년 제3차 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 당시 국회에 발의되었던 차별금지법안에서 성적 지향 등이 차별금지사유에서 제외된 것에 대해 우려를 표명하였다.

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 선진, 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 기본적인 인권에 해당하고, 국가 및 지방자치단체는 성적 지향·성별 정체성을 이유로 한 차별로 성소수자의 인권이 침해되는 것을 막아야 할 의무가 있다.

3. 인권기본조례의 폐지 주장에 대한 검토

「충남인권기본조례」를 비롯한 지방자치단체의 인권기본조례들은 성적 지향, 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리를 기본적인 인권의 내용으로 규정하고 있다.

인권기본조례의 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 동성에 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 선언하였다¹⁾. 세계보건기구(WHO) 역시 국제질병분류 10판(ICD-10, 2016)에서 “성적 지향 그 자체가 정신질환인 것은 아니다”고 명시하였다.

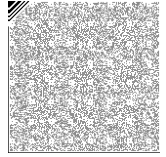
미국심리학회 역시 전환치료의 효과를 부인하며, 성적 지향을 억지로 바꾸려는 시도는 치료 대상자의 우울 · 불안 · 자살 시도 등을 증가시킬 수 있다고 하였다.

위와 같이 정신보건 전문가들은 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 · AIDS 감염을 확산시키는 주요한 집단이므로 인권기본조례 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 아니며²⁾, 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 감염된다³⁾고 밝혔다.

다만, 동성에 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 일용 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 집단들은 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 보고하였다⁴⁾. 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.

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

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

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

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

이성 간이든 동성 간이든 감염인인 파트너와 안전하지 않은 성관계를 갖는 경우 똑같이 HIV에 감염될 수 있다. 문제가 되는 것은 동성에 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

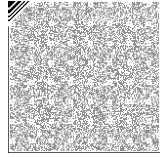
1) 종교적 표현의 보호와 한계

성소수자에 대한 차별금지에 반대하는 견해는 지방자치단체의 인권기본조례 등으로 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 법제화하는 경우 교회 등에서 성직자가 설교한 내용이 처벌 대상이 되는 등 종교적 신념에 기초한 반대 견해의 의사표현을 불가능하게 하여 종교의 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 바당 위에서 어휘를 선택하여야



하고 아무리 비판을 받아야 할 사항이 있다고 하더라도 모멸적인 표현으로 모욕을 가하는 일은 허용 될 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 비관행위로 얻어지는 이익, 가치와 공표가 이루어진 범위의 광협, 그 표현방법 등 그 비관행위 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 비관에 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 인권기본조례의 차별행위 조항의 존부에 따라 달라지는 것은 아니므로, 인권기본조례로 인하여 종교적 의사표현에 대하여 형사처벌을 받게 된다면, 종교적 의사표현이 불가능하게 되어 종교의 자유를 침해받게 된다고 하는 주장은 받아들일 수 없다.

2) 성소수자에 대한 차별금지와 종교의 자유

「국가인권위원회법」은 합리적인 이유 없이 성별·종교·장애·성적 지향 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.

「충남인권기본조례」는 제2조 제2호에서 인권의 정의에 관하여 「국가인권

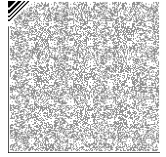
위원회법」 제2조 제1호와 동일하게 규정할 뿐 차별행위에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, ‘차별행위’에 대하여 「국가인권위원회법」과 동일한 내용의 규율을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

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 구체적인 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 것이다⁵⁾.

이와 같이 차별영역 해당성, 합리적 이유에 대한 판단 등을 통하여 최대한 성소수자의 권리와 종교의 자유를 조화시킨다 하더라도, 결국 「국가인권위원



회법」상 차별행위 조항의 적용으로 인하여 일정 범위에서 종교의 자유가 제한되는 경우가 발생할 수밖에 없다. 그러나 종교의 자유, 특히 신앙실행의 자유는 공익이나 제3자의 법익 보호를 위하여 제한될 수 있는 것으로서 모든 상황에서 절대적이거나 우선적으로 보호되어야 하는 기본권은 아니다. 따라서 종교의 자유가 제한될 수 있다는 것을 이유로 성소수자에 대한 차별 금지에 반대하고 인권기본조례의 폐지를 주장하는 견해는 받아들이기 어렵다.

4. 소결

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

이에, 국가인권위원회는 충청남도의회 의장과 충청남도지사에게 성적 지향·성별 정체성을 이유로 하는 차별금지를 포함한다는 이유로 「충남인권기본조례」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.

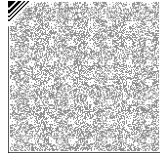
위원장 이성호

위원 이경숙

위원 최혜리

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 제시할 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.

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



주문

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.

이유

I. 의견표명의 배경

2017. 6. 8. 국가인권위원회는 성적 지향·성별정체성 등에 의한 차별금지를 포함한다는 이유로 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」(이하 “충남인권기본조례”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 “조례폐지안”이라 한다)이 발의되

어 충청남도의회에 계류 중이다.

이에 국가인권위원회는, 도민 전체의 인권증진을 위해 제정된 인권기본조례를 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. 「인권기본조례 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 인권기본조례가 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인권의 지역화를 위한 이행도구로 기능하다고 보고, 인권기본조례를 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 인권기본조례를 제정하기에 이르는 등 인권기본조례는 인권 가치의 지역적 확산을 위한 제도적 장치로서 기능하고 있다.

충청남도는 2012. 5. 10. 「충남인권기본조례」를 제정한 이래 이에 근거하여 도내 인권전담 부서를 설치하고, 충청남도 인권정책 기본계획(2015~2017)을 수립하였으며, 2016. 12. 인권센터를 설치하여 인권침해에 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 인권기본조례를 제정하도록 협업체계를 구축하는 등 지역주민의 인권보장 및 증진에 노력하여 왔다.

「충남인권기본조례」 제정 당시의 제안 이유를 보면, 「충남인권기본조례」는 도민의 인권이 실질적으로 보장될 수 있도록 인권증진에 관한 도지사의 책무와 인권증진을 위한 지원근거를 명시하기 위한 목적으로 제정되었다. 그리고 「충남인권기본조례」 제1조에 따르면, 「충남인권기본조례」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 「충남인권기본조례」를 폐지하는 것은 바람직하지 않고, 이를 폐지하는 것은 여성, 장애인, 어린이, 노인, 이주노동자 등 사회적 약자뿐만 아니라 모든 사람의 인권보장 체계를 후퇴시키는 것이다.

2. 「충남인권기본조례」 폐지 사유의 부재 등

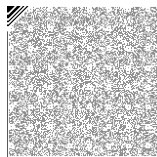
법률 또는 조례를 폐지하는 경우에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않으나, 다른 법률의 제·개정 등으로 해당 조례를 정비하여야 할 사유가 있을 때, 제정 후 중대한 환경변화 등으로 인해 집행의 실효성이 크지 않거나 관계 사무가 종료되었을 때 등을 예상해 볼 수 있다. 그런데 「충남인권기본조례」가 지역인권 증진에 기여한 점은 앞서 언급한 바와 같으나, 이러한 지방자치단체의 인권보장 기구가 심각한 부작용을 초래했다는 근거는 확인되지 않는다.

한편 「충남인권기본조례」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, 충남도민 상당수가 본 조례 폐지 청구중에 있기도 합니다.”, “따라서, 도민의 대표기관인 도의회에서는 도민의 뜻을 능동적으로 대처하기 위하여 조례를 폐지하려는 것입니다.”, “앞으로 충남도민의 인권보호 및 증진에 관한 정책은 헌법과 국가인권위원회

법에 따라 처리되어야 할 사항이라고 판단됩니다.”라고 밝히고 있다.



위와 같이 충청남도의회는 「조례폐지안」을 제안하면서 「충남인권기본조례」에 근거한 지역 인권보장 체계가 수행한 업무 중 어떤 부분이 역차별과 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. 충남기독교연합회를 중심으로 77,785명이 서명한 「충남인권기본조례」 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 없앴으로써 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.

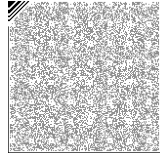
그러나 국가인권위원회는 2017. 6. 15. 「지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건」 결정을 통하여 지방자치단체의 사무범위를 규정한 「지방자치법」 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면 같은 법 제11조가 규정한 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 「헌법」 제117조가 규정한 지방자치단체의 원리를 고려할 때, 인권 업무 일체를 국가사무로 단정하여 지방자치단체가 처리할 수 없다고 하는 입장은 불합리하다는 의견을 밝혔다.

나아가 「충남인권기본조례」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 「충남인권기본조례」는 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적인 위임이 필요한 것은 아니라고 판단된다.

4. 성소수자 차별금지 원칙의 재확인

국가인권위원회는 2017. 6. 8. 「인권기본조례 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, 「충남인권기본조례」의 폐지는 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

그런데 성소수자에 대한 차별금지가 포함되었다는 이유로 인권기본조례를 폐지하라는 일부 종교단체의 주장을 받아들여 인권기본조례의 폐지를 추진하는 것은, 국내법뿐만 아니라 국제인권규범에 따른 지방자치단체의 인권 보호 의무를 포기하는 것과 다름없다 할 것이다.



5. 소결

위와 같이 「충남인권기본조례」를 폐지하는 것은 인권의 지역화에 역행하고 지역주민 인권보장 체계를 후퇴시키는 것이므로, 「충남인권기본조례」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

「충청남도 인권 기본 조례」 폐지 청구에 대한 의견표명

주문

국가인권위원회는 충청남도의회 의장 및 충청남도지사에게,

「충청남도 인권 기본 조례」 폐지는 인권의 지역화에 역행하고, 그동안 모든 사람의 인권을 위하여 구축, 운영되어 온 지역 인권 증진 및 보장 체계를 후퇴시키는 것이므로 이에 반대한다는 의견을 표명합니다.

이유

I. 의견표명의 배경

「충청남도 인권 기본 조례」(이하 ‘충남 인권기본조례’라 한다) 폐지 청구가 2022. 8. 22. 충청남도의회에 접수되었고, 이와 관련하여 청구인 명부가 2023. 3. 6. 제출되었다.

2017년과 2018년에도 충남 인권기본조례 폐지 청구가 있었는데, 이와 관련하여, 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 ‘인권기본조례 폐지 청구에 대한 의견표명’ (2017. 6. 8.)과 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」



폐지에 대한 반대 의견표명' (2018. 1. 25.)을 통해 반대 의견을 표명한 바 있다. 이는 성적 지향이나 성별 정체성을 이유로 차별받지 않을 권리는 인간으로서 보호받아야 할 기본적인 인권이고 인권기본조례는 성소수자를 비롯한 사회적 약자 전반의 인권을 보호하기 위한 제도이기 때문이며, 인권의 보호와 증진을 위한 지방자치단체의 역할과 충청남도 내 인권증진의 필요성이 변화되지 않은 상황에서 충남 인권기본조례를 폐지하는 것은 바람직하지 않고, 폐지 시 모든 사람의 인권보장 체계가 후퇴된다고 판단하였기 때문이다.

이러한 위원회의 의견표명에도 불구하고 충청남도의회는 2018. 5. 충남 인권기본조례를 폐지한 바 있다. 그러나 2018. 6. 지방선거 이후, 충청남도의회는 재차 충남 인권기본조례 제정 절차를 개시하였고, 같은 해 10. 충남 인권기본조례를 다시 제정하여 오늘에 이른 것이다.

위원회는 2022년 충남 인권기본조례 폐지 청구에 대하여, 도민 전체의 인권 증진을 위해 제정된 충남 인권기본조례가 폐지되는 경우 인권의 보편적 가치라는 시대적 사명에 역행할 우려가 있고, 그동안 충남 인권기본조례에 근거하여 인권의 지역화를 추진하여 온 충청남도의 지역 인권 보장 체계가 해체될 수 있다고 우려하여, 「국가인권위원회법」(이하 '위원회법'이라 한다) 제19조 제1항에 따라 검토를 실시하였다.

II. 판단 및 참고 기준

「대한민국헌법」(이하 '헌법'이라 한다) 제10조 및 제11조, 위원회법 제19조 및 제25조

위원회 '인권 기본조례 제·개정 권고' (2012. 4. 12.), '인권기본조례 폐지 청구에 대한 의견표명' (2017. 6. 8.), '지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표

명' (2017. 6. 15.), '충청남도 도민 인권 보호 및 증진에 관한 조례 폐지에 대한 반대 의견표명' (2018. 1. 25.)

III. 판단

1. 조례 폐지 청구의 사유에 대한 검토

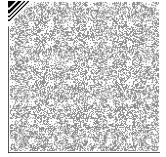
충남 인권기본조례 폐지 청구의 사유에 대하여 살핀 결과는 다음과 같다.

가. 인권 개념과 관련한 주장

충남 인권기본조례의 폐지 청구 사유는, 충청남도 도민 인권선언(이하 '충남 도민 인권선언')에 있는 잘못된 인권 개념을 충남 인권기본조례가 추종하고 있다는 것이다.

전 충청남도지사가 2014. 10. 13. 선포한 충남 도민 인권선언은 인권보장의 기본원칙, 인간답게 살 권리 등 각종 권리·인권 및 인권선언의 이행 등과 관련한 충남도민의 권리와 충청남도의 책무에 대하여 규정하고 있다. 그리고 충남 인권기본조례는 인권에 대하여 '인권이란 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다' 라고 정의하면서, 도민 인권의 보호 및 증진에 관한 도지사의 책무와 도민의 권리 등에 대하여 규정하고 있다.

둘의 관계에 대하여 살펴보면, 충남 인권기본조례에서는 도민 인권선언의 정신과 가치 실현을 위해 노력하고 관련 시책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 취해야 할 책무가 충청남도지사에게 있다고 규정하고(제4조 도지사의 책무), 충남 도민 인권선언에서는 충청남도가 선언문을 실행하기 위해 필요한 조례 및 전담부서를 설치하는 등 제도를 정비하고 정책을 수립 집행하여야 한다고 규정하고 있다(제21조 이행체계의 마련).



이와 같은 충청남도의 인권기본조례 제정, 지방자치단체장의 결정 및 인권보장 및 증진 기본계획의 수립 등 일련의 조치들은, 위원회가 2012년 각 지방자치단체의 장에게 위원회의 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본조례를 제정할 것 등을, 그리고 행정안전부장관에게 지방자치단체가 지역사회 차원에서 인권의 보장 및 증진 체계를 구축하고 인권 기본조례의 실효적 이행을 위하여 인력확충 등에 대한 협의를 할 경우 이를 적극적으로 검토할 것을 권고한 ‘인권 기본조례 제·개정 권고’와 깊은 연관이 있다.

위원회는 인권 기본조례 표준안이 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 갖는 조례와 인류 보편 가치인 인권을 접목한 것으로서, 인권의 지역화에 기여할 수 있다고 판단하여 ‘인권 기본조례 제·개정 권고’를 하였다. 그리고 2017. 6. 15. ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명’으로 광역자치단체를 중심으로 인권제도 운영 현황을 점검하고, 인권기본조례를 통한 지역주민의 인권보호 증진 노력을 확대할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

특히 ‘인권의 지역화’에 대하여는, 유엔 인권이사회에서 2013년 ‘지방정부와 인권에 관한 결의안’을 통해 인권의 지역화 및 인권의 보호와 증진에 대한 지방정부의 역할을 강조한 바 있다. 해당 결의안은 우리나라가 유엔 인권이사회에서 주도하여 채택된 첫 번째 결의인데, 지방정부와 인권에 대한 결의안이 현재까지 총 5차례 채택되는 등 지방정부의 인권 보호 및 역할에 대한 국제사회의 관심은 갈수록 높아지고 있다.

충남 도민 인권선언 및 충남 인권기본조례에 담긴 인권의 개념과 가치는 헌법 및 위원회법에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 바탕으로 하여 정의·규정된 것에 해당한다. 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권, 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하는 데 있어서 충남 도민 인권선언 및 충남 인권기본조례에서 규정한 인권 개념은 매우 적절하고 타당하다.

나. 차별금지 사유와 관련한 주장

충남 도민 인권선언은 차별금지 사유와 관련하여 ‘충남도민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력(病歷), 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, 성적지향, 성별정체성, 국적, 전과(前科), 임신, 출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다’ (제1조 제1항), ‘충청남도는 모든 차별 행위를 없애기 위해 노력하고 도민의 인권을 보장한다’ 라고 규정하고, 충남 인권기본조례는 차별금지와 관련하여, ‘모든 도민은 헌법과 위원회법 등 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다’ 라고 규정하고 있다(제5조 제2항).

위원회법은 ‘합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的)지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로, 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위’ 를 ‘평등권 침해의 차별행위’ 라고 정의하여 차별이 금지되는 사유에 대하여 규정하고 있다(제2조 제3호).

충남 인권기본조례 폐지의 청구 사유는 차별금지 사유 중 ‘성적 지향, 성별 정체성, 가족 형태, 사상, 전과’ 에 문제가 있다는 것인데, ‘성적 지향, 가족 형태, 사상 및 전과’ (위원회법상 표현을 기준으로)는 위원회법과 충남 도민 인권선언에서 모두 규정하고 있는 차별금지 사유이다.

위원회는 그동안, 위와 같은 사유로 합리적인 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 차별행위로 판단하여 피해자들에 대한 권리구제를 해왔다. 이는 헌법과 위원회법에서 정한 바에 따라 부당한 차별로부터 보호받을 권리, 보편적 인권을 신장시킨 것이다.

국제인권규범과 우리나라가 가입한 국제규약, 유엔 조약기구의 한국 정부에 대한 권고 등에서도 위와 같은 차별금지사유에 대하여 명시하면서, 모든 인권과 모두의 기본적 자유 보장이 어떠한 종류의 차별도 없이 공정하고 평등한



방식으로 존중되어야 한다고 명확히 밝히고 있다. 따라서 충남 인권기본조례에 적용되는 차별금지 사유는 위원회법, 국제인권규범, 국제규약 등에 의해 보편적으로 인정·존중되는 것으로서 평등권을 보호하고 전체 국민의 인권을 향상하는 공익성이 크다고 할 것이다.

한편 '성별 정체성'의 경우, 유엔인권이사회의 2011. 6. 17. '인권, 성적지향과 성별정체성(Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity) 결의안'(A/HRC/RES/17/19)에서도 관련 내용이 확인된다. 결의안은 '세계 곳곳에서 성적 지향과 성별정체성을 이유로 개인에게 가해지고 있는 폭력적이고 차별적인 행위들에 대해 심각한 우려를 표명하며, 유엔인권고등판무관에게 올해(2011년) 말까지 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 세계의 차별실태를 조사하여 보고서를 마련할 것, 이를 근거로 내년(2012년) 3월경에 있을 제19차 정기회기에서 패널토론을 실시할 것'을 정한 것으로, 우리나라는 당시 인권이사회의 회원국으로서 찬성 투표를 한 바 있다.

그리고 헌법재판소는 학교 운영자나 학교의 장, 교사, 학생 등으로 하여금 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등의 사유를 이유로 한 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하지 못하도록 규정하고 있는 「서울특별시 학생인권기본조례」(서울특별시조례 제6608호) 제5조 제3항이 법률유보원칙에 위배되어 학교 구성원들의 표현의 자유를 침해하는지에 대하여, 해당 규정은 교육감이 관내 각급 학교의 운영에 관한 사무를 지도·감독함에 있어 헌법과 법률, 협약 등에서 규정, 선언하고 있는 바를 구체적으로 규범화하여 마련한 운영 기준 중 하나로 법률상 근거에 기인한 것이고 법률의 위임 범위를 벗어난 것도 아니라고 판단하였으며, 해당 규정에서 차별·혐오 표현을 금지하고 구체조치를 규정한 것에 대하여, 침해의 최소성을 충족하고, 해당 규정으로써 달성되는 공익이 매우 중대한 반면, 제한되는 표현은 타인의 인권을 침해하는 정도에 이르는 표현으로 그 보호

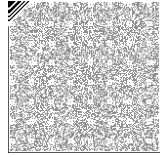
가치가 매우 낮으므로, 법익 간 균형이 인정된다는 등의 요지로 학교 구성원들의 표현의 자유를 침해하지 않는다고 판단하였다(2017헌마1356, 2019. 11. 28. 결정).

이를 종합하면, 사회적 약자뿐만 아니라 모든 사람의 인권 보호 측면에서 충남 인권기본조례가 차별금지 사유를 규정한 것은 적정하고 타당하다 할 것이다.

2. 인권기본조례와 지역 인권 보장 및 증진 체계의 중요성

충남 인권기본조례가 2012년 제정된 이후 충청남도에는 인권전담 부서, 충남 인권위원회 설치를 통하여 인권정책 기본계획 수립, 도내 전 공무원 인권교육, 이주노동자·노인 등 인권취약계층 인권실태조사, 인권침해 상담·구제 등의 업무를 추진해왔고, 도내 기초 자치단체들에서 인권기본조례를 제정하도록 권장하는 등의 역할을 해왔다. 그리고 2015년 12월 충남 인권센터 설립 이후 충남 공무원 임용시험 면접과정에서의 인격권과 사생활 침해 구제, 역사유적지(낙화암) 녹음방송의 성차별적 내용 개선 결정 등으로 주민의 시각에서 구체적인 지역 인권문제를 개선한 바 있다. 최근에는 도정 홍보 영상과 사이버교육센터에 수어 통역 서비스를 추가하여 농인의 정보접근권 및 알권리를 보장하였고, 도내 운동 선수의 기본권과 알권리 향상을 위하여 과도한 생활규정의 개정과 재계약 기준의 개선 등을 권고하였다.

충남 인권기본조례가 폐지되면 이와 같은 활동의 근거가 사라지게 된다. 결국 충남 인권기본조례의 폐지는 인권의 지역화에 역행해 지방자치단체의 인권 보호 의무와 기능을 스스로 포기하는 것이며, 그동안 여성, 장애인, 어린이, 노인, 이주노동자 등 사회적 약자뿐만 아니라 모든 사람의 인권보장을 위하여 구축하여 온 지역 인권 보장 및 증진 체계를 단숨에 후퇴시키는 것이다.



3. 소결

이와 같이 충남 인권기본조례 폐지 청구는 인권의 지역화에 역행하고 지역주민의 인권 보장 체계를 후퇴시키는 것이므로, 충남 인권기본조례 폐지 청구에 대한 분명한 반대 의견을 밝힌다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 위원회법 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2023. 3. 9.

위원장 송두환
위 원 남규선
위 원 이충상
위 원 김용원

인권기본조례 안내서

발행일 2023.12. 발행인 송두환 기획 국가인권위원회 지역인권증진팀 집필 권미정, 최윤희
제작 젊은기획 02) 2264-2015

주소 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩 13층 전화 02) 2125-9831 팩스 02) 2125-0918
홈페이지 www.humanrights.go.kr

ISBN 978-89-6114-989-1 03350



지금까지 알려져있는 인권기본조례를 반대하는 이유와 논리를 확인해보고,
잘못 알려져있는 사실들을 바로 잡는 것이 이 안내서의 목적입니다.

또한 지방자치단체 업무 담당자가 인권기본조례 관련 업무를 함에 있어
필요한 기초자료와 내용을 제공하고, 실무자의 업무추진에 도움을 주기 위함입니다.

이에 인권기본조례를 중심으로
이슈가 되고 있는 주요한 쟁점을 Q&A 형식으로 살펴보고,
국가인권위원회의 인권기본조례 관련 권고 및 의견표명을 부록으로 실었습니다.

이 안내서가
인권기본조례에 대한 모든 답을 줄 수는 없겠지만
실무자의 궁금증을 해소하고, 인권이 존중되는 지역사회의 실현에
도움이 되기를 바랍니다.

