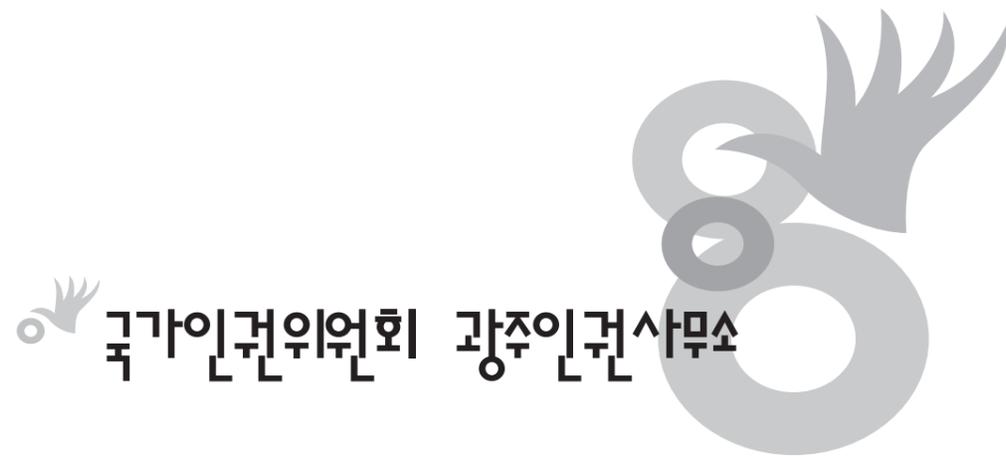


2012 인권조례정책워크숍

인권조례 실효적 이행방안 모색

패러다임의 집중

5th Workshop on the Humanrights Perspective of a Local Autonomous Ordinance



인권조례 실효적 이행방안 모색

패러다임의 집중

- 일 시 : 2012. 11. 30.(금) 15:00~18:00
- 장 소 : 김대중컨벤션센터 3층 중회의실
- 참 석 : 인권조례 전문가 및 지자체 인권관련 업무 담당자 등

* 등록 및 일정안내 : 14:30~15:00

시 간	내 용	강 사
	진행사회 : 고애순(광주인권사무소)	
15:00~15:05(05')	[인사말 및 참가자 소개] 광주인권사무소	문은현
15:05~15:15(10')	[발표] 인권기본조례 권고 수용현황 및 흐름	정책과
	지자체 인권조례의 실효성 제고를 위한 방안 모색	
	사회 : 조상균(전남대학교 법학전문대학원 교수)	
15:15~15:35(20')	[발제 1] 지방사무와 인권행정 업무	김중섭
	[지정 토론] 울산광역시 동구	박영철
15:35~15:55(20')	[지정 토론] 광주광역시	김기곤
15:55~16:15(10')	[질의응답]	
16:15~16:30(15')	[휴 식]	
16:30~16:50(20')	[발제 2] 지자체 내 인권전담기구의 기능과 역할	정영선
	[지정 토론 1] 조사분야	허창영
16:50~17:10(30')	[지정 토론 2] 교육분야	전준형
	[지정 토론 3] 협력분야	최완욱
17:10~17:20(10')	[질의응답]	
17:20~17:50(30')	[종합토론]	
17:50~18:00(10')	[정리 및 폐회]	

* 워크숍 종료 후 평가간담회 진행 예정

주요 발표자

성 명	소 속 및 직 위
조상균	전남대학교 법학전문대학원 교수
김중섭	경상대학교 사회학과 교수
정영선	전북대학교 법학전문대학원 교수
박영철	울산인권운동연대 사무국장
김기곤	광주발전연구원 상임연구원
허창영	광주광역시교육청 민주인권교육센터 조사구제팀장
전준형	전북인권교육센터 대표
최완욱	광주인권운동센터 대표
문은현	국가인권위원회 광주인권사무소장 직무대리
정책과	국가인권위원회 인권정책과 법제개선팀

인권기본조례 권고 수용현황 및 흐름 8

Session I 지자체 인권조례의 실효성 제고를 위한 방안 모색

발제 지방사무와 인권행정 업무 16

지정토론1 울산광역시 동구 30

지정토론2 광주광역시 37

Session II 지자체 내 인권전담기구의 기능과 역할

발제2 각 지자체 인권조례 내용분석을 중심으로 46

지정토론1 지자체 인권전담기구의 조사 기능에 대한 몇 가지 고민 64

지정토론2 변화의 전제와 핵심, 인권교육의 전면화 72

지정토론3 지방정부는 인권의 의무주체이자, 민간협력의 한 주체로 거듭나야 79



발표 지방자치단체 인권제도화 현황과 과제
국가인권위원회 인권정책과



지방자치단체 인권제도화 현황과 과제

국가인권위원회 인권정책과

I. 인권위 권고 및 주요 후속조치

1. 인권기본조례 제·개정 권고

- 표준안 마련 연구용역(2011. 5.~10.), 전문가 의견수렴(2012. 2.~3.), 인권정책관계 자협의회(2012. 3.) 등을 통해 방향을 정리하여, 2012. 4. 인권기본조례 제·개정 권고

2. 주요 후속조치

가. 후속조치 관련 계획수립 및 지자체 협의 등

- 권고 후속조치 추진 기본계획 수립 (2012. 5.)
- 지자체 인권제도화 프로젝트팀 운영 (2012. 5.~6.)
- 지자체 및 지방의회 관계자 협의, 권고이행 모니터링(2012. 4.~)

나. 지방자치단체 인권제도화 설명회 및 협의회 개최

- 인권 기본조례 제정의 필요성 및 위원회 권고 취지 공유, 실효적 이행방안 협의, 지자체 관계자 및 전문가 의견수렴을 목적으로 8개 권역별로 개최되어, 지자체 165개 기관의 담당자(지자체 참석률 67%)를 비롯하여 총 287명이 참석함.

권역	날짜	참석현황(참석자 수)
	6. 12.()	23/26개 기관(총47명)
충청·대전	6. 19.(화)	32/36개 기관(40명)
강원	6.20.(수)	16/19개 기관(17명)
경기·인천	6. 21.(목)	29/43개 기관(33명)
부산·울산·경남	6. 26.(화)	30/42개 기관(83명)
광주·전라	7.4.(수)	14/44개 기관(37명)
대구·경북	7.5.(목)	18/33개 기관(26명)
제주	7.19.(목)	3/3개 기관(4명)

II. 권고 수용여부 현황

- 2012. 9. 기준 전체 피권고기관 244개 기관 중 회신 기관이 199곳(81.6%), 미회신 기관이 45개임.¹⁾
- 회신을 한 199개 기관 중 권고 불수용 기관은 5개, 수용여부가 명확하지 않은 기관이 17개인데, 수용여부가 명확하지 않은 기관의 경우 권고 이행계획에 대한 확인시 수용 의사를 밝힌 기관도 있으나 이행계획이 불명확하거나 내용상으로 볼 때 불수용으로 볼 소지가 있는 곳들임.
- 미회신 기관, 권고 불수용 및 수용여부 불명확 기관(총67개)을 제외하고, 명확히 권고수용 입장이거나 이행계획을 제출한 기관은 177곳으로, 전체 피권고기관(244개)의 72.5%에 해당함.
- 광역자치단체 기준으로 권고이행계획 내용을 보면, 2012년에 제정할 계획인 기관은 대전광역시, 경기도 2곳이고, 2013년에 제정 계획인 기관은 강원도, 충청북도, 경상북도, 제주특별자치도, 대구광역시의 5곳이며, 인천광역시의 경우에는 권고 수용여부 및 이행계획이 다소 불명확한 것으로 분석됨.
- 다만, 권고이행을 통보받은 9월에 미회신이나 이행계획 불명확 등의 기관으로 분류된

1) 모든 기관에서 회신을 한 곳은 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시, 대전광역시, 제주특별자치도의 광역 및 기초단체이며, 회신률이 낮은 곳은 전라남도, 충청남도 등임. 서울시 25개(총26개), 광주시 4개(총6개), 경기도 23개(총32개), 강원도 15개(총19개), 충청북도 11개(총13개), 충청남도 11개(총16개), 전라북도 11개(총15개), 전라남도 13개(총23개), 경상북도 20개(총24개), 경상남도 14개(총19개)임.

곳에서도 이후 이행계획을 통보하거나 수용 의사를 밝히는 등 변동사항이 있어 권고 수용현황은 현재까지도 진행형이라 할 수 있음.

III. 지방자치단체 인권제도화 현황

1. 인권기본조례 제정 현황

- 2012. 11. 현재 기준, 다음의 표와 같이 광역자치단체 9곳, 기초자치단체 9곳에서 제정되어 있고, 서울시 관악구, 경기도 군포시, 경북 문경시 등에서 조례 제정 절차를 진행 중임.

지방자치단체	제정일	조례명	비고
	'09.11.16	인권 보장 및 증진에 관한 조례	'12.1.1. 개정
경상남도	'10.3.25	인권 증진 조례	
전라북도	'10.7.9	인권증진에 관한 조례	
부산광역시	'12.2.22	인권 보장 및 증진에 관한 조례	
충청남도	'12.5.10	도민 인권증진에 관한 조례	
전라남도	'12.7.5	인권보장 및 증진에 관한 조례	
서울특별시	'12.9.28	인권기본조례	
울산광역시	'12.10.11	인권보장 및 증진에 관한 조례	
대전광역시	'12.11.2	인권보장 및 증진조례	
부산 해운대구	'10.11.22	인권 증진 조례	
부산 수영구	'10.12.15	인권 증진 조례	
부산 남구	'11.5.6	인권 증진 조례	
부산 북구	'12.3.12	인권 증진 조례	
울산 북구	'11.1.10	인권증진에 관한 조례	
울산 동구	'11.11.8	인권증진에 관한 조례	
경기 광명시	'11.8.9	시민인권 조례	'11.9.22. 개정
서울 성북구	'12.7.19	인권증진 기본조례	
경남 진주시	'12.10.4	인권보장 및 증진에 관한 조례	

- 또한 특정 대상과 관련한 개별 인권조례 제정 흐름도 지속되고 있음(가령, 서울특별시 「어린이·청소년 인권조례」 2012.11. 제정).

2. 지방자치단체 인권제도화 사례

가. 광주광역시

- 광주광역시는 「인권 보장 및 증진에 관한 조례」 제정(2009.11.) 및 개정(2012.1.)에 따라, 전담부서인 인권담당관실 설치(2010.8.), 인권지표 개발(2010. 12.~2012. 5.), '광주 인권현장' 제정(2011. 4.~2012.5.) 등의 사업을 진행함.
- 현재 인권옴부즈맨 도입을 검토중인데, 인권옴부즈맨은 시장의 권한 내에서 발생한 인권침해, 차별행위에 대해 상담, 조사, 권고하는 인권구제 기능을 수행하며, 광주시는 이를 위해 조례 개정(2013.2.), 인권옴부즈맨 도입(2013.4.) 계획임.

나. 서울특별시

- 서울시는 「인권기본조례」(2012.9. 제정) 이행을 위해 지난 9월에 인권담당관실을 신설하여 현재 인권담당관 내 3개 팀(인권정책팀, 4인, 인권보호팀 3인, 인권협력팀 3인)이 있음.
- 서울시 「인권기본조례」에서 특징적인 것은 인권센터의 설치, 시민인권보호관 설치 등인데, 특히 시민인권보호관은 인권침해 사항에 대한 상담 및 조사기능을 수행함.
 - 시민인권보호관이 조사할 수 있는 범위는 서울시 및 소속 행정기관, 시가 출자·출연해 설립한 기관, 자치구(위임사무), 시의 사무위탁기관, 시의 지원을 받는 각종 복지시설 등에서 업무수행과 관련하여 발생하는 인권침해 사항임.
 - '조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따라 권리구제절차나 조정절차가 진행중이거나 종결된 경우' 등 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 않다고 인정하는 경우에는 직무로 하지 않을 수 있음.
- ※ 서울시의 인권침해 조사권한과 관련하여 우리 위원회는 서울시(2012. 7.) 및 서울시의회(2012. 6.)와 협의를 한바 있으며, 그 결과 위와 같이 조문이 수정된 것임.
- 시민인권보호관은 5인 이내로 구성토록 되어 있는데, 11월에 3명의 보호관을 임명한 상태임(서울시는 금년 말까지 보호관을 채용하여 2013.1.부터 업무를 개시할 예정이라고 밝힌바 있음).

- 이밖에 서울시 「인권기본조례」는 서울시 인권위원회(15명) 구성·운영을 비롯해 인권정책 및 기본계획 및 시행계획 수립, 인권보고서 발간, 인권교육, 서울시민 인권헌장 제정, 서울시 및 소속 기관 전 직원과 사무위탁기관 및 복지시설 종사자들을 대상으로 연1회 인권교육 실시 의무화 등을 규정하고 있고, 이의 이행을 위한 작업들이 진행중임.

다. 서울시 성북구

- 성북구청은 「인권증진 기본조례」(2012.6. 제정)에 따라 2012년에 인권위원회 설치와 인권실태조사, 성북권리선언을 통해 인권도시 위한 제도적 기반 조성, 2013년에 인권기본계획 수립 및 인권영향평가, 인권축제, 맞춤형 인권교육 등 실시, 2014년에 인권센터 설치, 인권가이드라인 마련 등의 계획을 밝힌바 있음.
- 성북구청의 인권제도화 추진에서 주목되는 것은 주민들의 의견을 수렴하고 홍보하는 과정을 진행하는 등 주민과 함께 하는 절차와 관련한 노력임.
 - 인권전담 T/F팀을 신설하고(2011.9.), ‘인권도시 성북’ 추진위원회 구성·운영(2011.11.~2012.4.)하여 성북구 인권조례 초안 마련 등을 수행하였고, 지난 5월부터 조례가 제정될 때까지 매주 수요일 주민 대상 인권조례 제정 홍보활동을 진행하였고, 두차례 주민설명회를 진행한 후 공청회를 개최함(2012.5.).
 - 지난 9월에는 분야별 인권정책 수립 위한 열린토론회 개최하여 토론회에서 나온 내용들을 ‘성북인권선언’의 토대로 삼고 내년 인권증진 기본계획 수립 때에도 반영할 계획이며, 이와 관련 8월에는 인권증진 아이디어를 접수하기도 함.
 - 또한 「인권증진 기본조례」에 의거한 인권위원회 설치와 관련하여 주민을 대상으로 인권위원을 모집하여 2012. 9. 6명을 선정하기도 함.
- 특히 기초자치단체 차원에서 인권사안에 어떻게 접근할 수 있는지에 대한 모범사례를 제시하기도 하였는데, 그 대표적인 것인 인권영향평가임. 이러한 조치는 인권제도를 주민의 생활에 구체적으로 접목하려는 노력이라 할 수 있음.
 - 제19대 국회의원 선거 관련 투표소별 인권영향평가 실시(2012.4.)
 - 정릉천 산책로 인권영향평가 실시(2012. 7.)²⁾
 - 2013년도 세출예산에 대해 인권영향평가 실시³⁾

- 공공사업 인권영향평가로서, 안암동 복합청사 인권영향평가 진행중(2012. 8.~)⁴⁾

- 또한 직원인권교육(2011.12., 2012.3.), 구민인권학교 운영(제1기: 2012.4.~5., 제2기: 2012.9.~10.), 초등학생 대상 인권교육 실시(2012.7.) 등의 인권교육도 실시하고 있음.

라. 경기도 광명시

- 경기도 광명시의 경우 「시민인권 조례」(2011. 8. 제정)에 따라, 시민인권위원회를 구성(2012.3.)하고, 지난 4월에는 인권센터를 개소하여 6월에 인권센터장을 채용하였고, 시민인권기본계획 수립을 위한 연구용역을 발주하여 이를 근거로 계획을 수립할 예정이라고 함.

IV. 지방자치단체 인권제도화 과제 및 후속조치

1. 지방자치단체 인권제도화 상황과 과제

- 위에서 언급한 지자체와 같이 모범적으로 인권제도화를 추진하고 있는 곳이 있고, 인권기본조례를 제정하거나 이를 실효적으로 이행하기 위한 방안을 고민하는 지자체도 증가하는 등 지자체 인권제도화가 하나의 흐름으로 형성되는 추세임.
- 하지만 인권제도화의 필요성과 의미에 대한 지자체 공무원의 인식이 여전히 낮고 자치단체장이나 지방의회의 관심이 높지 않은 곳도 상당수여서 지자체 공무원이나 지방의원 등 관계자에 대한 인권교육을 비롯해, 제도화 기반구축 및 이행을 위한 지속적인 협

2) 공정하고 전문적인 인권영향평가 시행을 위해 장애인복지관 관계자와 인권활동가 등 7명으로 구성된 ‘정릉천 산책로 조성 인권영향평가위원회’가 2012. 7.30. 산책로가 설치될 1.6km 구간에 대하여 보행약자의 접근권과 이동권, 안전, 친환경적 요소, 주민참여 보장 등이 반영돼 있는지를 점검하여 장애인 편의를 위해 산책로 계단을 경사로로 바꾸고, 폭우 등에 따른 비상대피 시설의 기준을 장애인과 노약자, 어린이로 삼아줄 것 등을 권고함. 성북구청은 이같은 권고사항들을 실시설계 등에 반영해 추진한다는 계획을 밝힘(2012. 8. 8.자 보도자료)

3) 성북구 ?인권증진 기본조례?에 따르면 세출예산 단위사업, 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업, 조례와 규칙의 제?개정, 3년주기 사업 등에 대해 인권영향평가를 실시하도록 하고 있음. 성북구청에 따르면 2013년 세출예산 평가방식은 행정용어의 인권침해 가능성, 사업관련 정보의 공개여부, 주민의 참여 여부, 권리침해시 이에 대한 해소 방안 등 7개 항목의 체크리스트에 따라 사업담당부서가 자가진단을 하고 이 결과에 대해 감사담당관 인권팀이 인권영향요인을 검증하는 방식으로 진행됨.

4) 2012. 7. 공포한 ‘인권증진 기본조례’에 인권영향평가를 의무 사항으로 정함. 공공사업에서 인권영향평가를 의무화 한 것은 성북구가 처음이라 할 수 있음. 성북구청은 2013. 4. 착공할 안암동 복합청사에 대하여 3단계에 걸친 인권영향평가를 실시할 계획이라고 밝힘. 인권약자 접근성, 친환경성, 입찰업체의 노동법 준수 여부 등을 기본설계에 반영하고 전문가들로 하여금 인권관련 항목에 대한 기술평가를 하도록 할 예정이며, 평가는 한국공간환경학회와 인권 전문가들로 구성된 한국인권재단 등이 맡음. 성북구청은 안암동 복합청사를 인권영향평가 인증 1호 청사로 지정하고 완공 후에는 인증현판도 부착할 예정이라고 함.

의가 필요함.

- 설명회 등을 통하여 지자체 공무원 상당수가 제기한 문제가 인권업무가 지방자치 사무에 속하는지, 상위법의 직접 위임 없이 조례 제정이 가능한지 등의 의문이었음.
 - 한편, 인권기본조례 제정에 대한 부정적인 입장을 개선하는 경우 그 바탕에는 이를 추진하기 위한 조직과 예산 확보에 대한 어려움도 있어 이와 관련한 공동의 노력 또한 지속적으로 요구됨.
- 또한 위원회 권고 불수용 또는 이행계획 불명확 기관도 있고, 더욱이 인권기본조례가 제정돼 있는 곳에서도 이행 후속조치가 없거나 실효적 이행방안을 고민하지 않는 곳도 있어 실효적 인권제도화 구축을 위해서는 이들 기관에 대한 지속적인 모니터링과 협의가 필요함.
- 특히, 기초단체를 전인?지원해야 할 위치에 있는 광역자치단체가 지자체 인권제도화에 적극 참여할 수 있도록 협의?지원하고, 시민사회와의 공조 체계 구축 또한 필요할 것임.
- 아울러 지자체 인권제도화를 위한 이행에 있어 실무추진상의 어려움도 있는 것으로 파악되는데, 가령 기초자치단체 차원에서 추진할 수 있는 과제가 무엇인지, 기본계획수립은 어떻게 해야 하는 것인지 등 구체적인 질의가 지속적으로 접수되고 있어 구체적인 과제에 대한 연구나 경험 경험 등을 위한 장을 마련할 필요가 있음.

2. 후속조치

- 인권 기본조례 제정 및 그 이행에 대한 모니터링과 지원
- 지자체 인권제도화 관련 협의 및 인권정책관계자협의회
- 지자체 실무 대상 워크숍 진행
 - 선도적 추진 지자체의 경험 공유, 지자체 인권업무 및 실효적 이행 방안 논의 등
- 지자체 공무원 및 지방의원 등 관계자 인권교육
- 인권단체 및 전문가 간담회 및 협력 등

Session I 지자체 인권조례의 실효성 제고를 위한 방안 모색

사회: 조상균 전남대학교 법학전문대학원 교수

발제1 지방사무와 인권행정 업무

김중섭 경상대학교 사회학과 교수

지정토론1 울산광역시 동구

박영철 울산인권운동연대 사무국장

지정토론2 광주광역시

김기곤 광주발전연구원 상임연구원



지방사무와 인권행정 업무

김중섭 경상대학교 사회학과 교수

일상생활에서의 인권 보호와 증진을 위하여 다양한 방안이 요구된다. 지방자치단체 차원의 법적 장치로서 만들어진 인권조례가 여러 곳에서 제정되고 있을 뿐만 아니라, 여러 형태의 인권 증진 방안이 진행되고 있으며, 이런 문제에 대한 관심이 크게 확산되고 있다. 따라서 인권조례가 효과적으로 시행되며 인권보호와 증진에 실질적으로 기여할 방안이 다각도에서 모색되고 있다. 그 가운데 하나로서 지자체 차원의 행정을 통한 방안이 중시되고 있다. 이러한 배경에서 지방 자치단체의 사무와 인권 행정 업무의 관련성을 살펴보고자 한다.

1. 지방 사무와 인권

인권 보호와 증진 사항이 지방사무인가 아니면 국가사무인가 명확하게 인식할 필요가 있다. 진주시 인권조례 제정 과정에서 드러났듯이 인권 관련 사항이 국가 사무인가 지방사무인가를 둘러싸고 인식의 차이가 있기 때문이다.¹⁾ 그러나 관련 법령을 살펴보면 인권 보호와 증진이 지자체의 사무라는 점을 명확해진다.

우선, 지방자치단체의 사무범위를 규정한 지방자치법 제9조 제2항 가운데 주민의 복지증진에 관한 사항을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 2. 주민의 복지증진에 관한 사무
- 가. 주민복지에 관한 사업

1) 김중섭, 2009. "인권조례 제정의 의미와 법적 근거: 진주시 사례를 중심으로," 「현상과 인식」 (한국인문사회과학회), 33권 4호, 117-137쪽.

- 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
- 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
- 마. 보건진료기관의 설치·운영
- 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
- 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리
- 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
- 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
- 차. 지방공기업의 설치 및 운영

지방자치단체의 사무로 나열한 예시 사항에 '인권'이란 용어를 쓰고 있지 않지만, 주민의 복지증진에 관한 사무 사항이 직접 간접으로 인권과 밀접하게 관련되어 있다는 것을 알 수 있다. 곧, 주민 개개인의 인권 보호와 증진은 지방자치단체의 책무라는 것을 쉽게 알 수 있다. 그리고 지자체가 처리할 수 없는 사항을 적시한 제11조는 국가사무의 처리 제한 사항으로 다음과 같이 규정하고 있다.

제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

이 조항 역시 인권 관련 사항이 지자체의 사무가 될 수 없다고 명시하고 있지 않다. 오히려 인권조례 제정 과정에서 진주시가 행정안전부와 국가인권위원회에 질의한 과정에서 밝혀졌듯이, 인권은 국가업무일 뿐만 아니라 지방업무라는 것이 명확하게 되었다.²⁾ 그리고 여성발전기본법 제5조,³⁾ 사회보장기본법 제5조와 제6조,⁴⁾ 장애인 차별 금지 및 권리구제 등에 관한

법률 제8조,⁵⁾ 정신보건법 제4조⁶⁾ 같은 여러 법률은 인권의 보호와 증진에 관련된 업무가 국가 또는 지방자치단체의 책무라는 것을 명확하게 규정하고 있다. 이런 점에서 “인권에 기반을 둔 행정이란 무엇인가”를 탐색하고자 한다.⁷⁾

II. 인권 실행의 중추로서 행정

지자체에서는 시정 목표를 달성하기 위해 정책을 수립하고 집행하며, 기구를 운용하고 예산을 편성 집행한다. 이러한 일체의 행정 과정은 주민들과 밀접하게 연관되어 있으며, 그에 따라 주민들의 삶이 크게 달라지게 된다.

지자체 행정의 1차적인 목적은 지방자치단체의 시책을 효율적으로 달성하려는 데 있다. 그렇기 때문에 기본적으로 ‘공공성’을 깔고 있지만, 적은 비용으로 많은 효과를 얻으려고 하는 ‘효율성’, ‘경제성’도 중요하게 고려한다. 반면에, 인권은 기본적으로 효율성이나 경제성과 거리가 멀다. 인권은 모든 사람이 존엄을 누리며 평등하게 대우받으며 살아가는 사회적 존재라는 것을 전제한다. 곧, 자유, 평등, 정의에 기초한 인간의 기본 권리를 보장하기 위해서는 사회적 약자에 대한 배려를 강조하게 되고, 또 인권 침해 집단을 구제하고 그 위협에 노출된 집단에 대한 보호를 도모하게 된다. 이런 점에서 인권의 보호와 증진은 행정에서 중요시하는 효율성이나 경제성에 기초하여 이루어질 수는 없다.

2) 김중섭, *윳글*, 128-130쪽.

3) <여성발전기본법> 제5조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 자원(財源)을 마련할 책무를 진다.

4) <사회보장기본법> 제5조(국가와 지방자치단체의 책임) 국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다. 제6조(국가 등과 가정) ① 국가와 지방자치단체는 가정이 건전하게 유지되고 그 기능이 향상되도록 노력하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 시행할 때에 가정과 지역공동체의 자발적인 복지 활동을 촉진하여야 한다.

5) <장애인 차별 금지 및 권리구제 등에 관한 법률> 제8조(국가 및 지방자치단체의 의무) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인 관련자에 대한 모든 차별을 방지하고 차별받은 장애인 등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

6) <정신보건법> 제4조(국가등의 의무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 정신건강을 증진시키고, 정신질환을 예방하며, 정신질환자의 치료·재활 및 장애극복과 사회부귀촉진을 위한 연구·조사와 지도·상담 등 필요한 조치를 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 정신질환의 예방과 치료 및 재활을 위하여 정신보건센터와 정신보건시설을 연계하는 정신보건서비스전달체계를 확립하여야 한다.

7) 이 발표의 주요 내용은 제2회인권도시포럼(한국인권재단, 경상대학교 인권사회발전연구소 주최, 2012. 11. 16, 경상대 사회과학관)에서 발표한 “인권에 기반을 둔 행정이란 무엇인가? -일본의 사례를 중심으로”을 참고하고자 한다.

그러면 행정과 인권은 상치되는 것인가? 이 문제는 지자체나 국가의 행정에서 모두 중요하게 인식되어야 할 문제이다. 곧, 행정은 인권을 보호하고 증진하는데 중요한 역할을 맡고 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 이것은 국민들이 편하게 잘 살도록 만드는 것이 국가나 지자체의 주요 책무라는 점에서 비롯된다. 국민들의 안녕 복리를 도모해야 할 국가나 지자체의 책무는 행정을 통하여 이루어지게 된다. 곧, 행정의 핵심 과제이자 기준은 국민들이 누려야 할 안녕 복리인 것이다. 그러한 국민들의 안녕 복리의 출발은 기본적인 인권의 보호와 실행이다. 우리나라 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고, 또 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 적시하면서 이 점을 명확히 하고 있다. 그리고 국제 사회에서도 인권 보호와 보장은 국가의 책무라는 점을 인식하고 그 책무 수행 방안을 끊임없이 모색하고 있다.⁸⁾

따라서 모든 사람이 기본 인권을 누리고, 인권이 사회 전반에서 실천되도록 만드는 ‘인권 실행’ (implementation of human rights)의 수준은 국가의 책무를 가늠하는 주요 잣대가 된다. 이런 점에서 인권 실행 수준을 높이기 위해서는 행정의 역할이 중요하다. 곧, 효율성이나 경제성 못지않게 공공성을 강조하는 행정에서 인권 보호와 증진을 통하여 인권 실행을 높이는 노력이 중요하다. 이에 따라 인권에 기반을 둔 행정이 무엇인가에 대한 끊임없는 탐구와 실행이 요구된다.

“인권에 기반을 둔 행정”이 되기 위해서 제일 먼저 요구되는 것은 행정의 목표와 방법에 ‘인권 중심으로 생각하기’ (human rights thinking)를 반영하는 것이다. 중앙 정부건, 지방자치단체이건, 또 각급 기관이건, 인권 중심으로 생각하고 살펴보면서 행정을 처리하는 것이 필요하다. 다시 말해, 정책 수립이나 집행 과정에서, 또 행정 조직이나 예산 편성에서 인권이 고려되고 강조되어야 한다. 그리고 행정 처리 과정에서도 인권 보호와 증진이 주요 기준이 되어야 한다.

또 하나 강조되는 것은 인권 실행을 높이기 위한 법적 장치 마련의 중요성이다. 민주주의 사회에서 행정 처리는 헌법으로부터 각종 법령, 그리고 지방자치단체의 법인 조례에 이르기까지 여러 형태의 법에 근거하여 이루어진다. 정책 수립과 집행, 조직이나 기구, 예산 편성 같은 행정 활동은 법적 근거를 따라 이루어지게 된다는 점에서 모든 법의 입법 과정이나 취지로부터 인권 중심으로 생각하며 검토하는 것이 중요하다. 아울러 인권 보호와 증진을 위한 행정이 제대로 실행되기 위해서는 이에 필요한 법의 제정이 시급하다. 예를 들면, 인권법이

8) 비엔나 세계인권회의 선언문을 비롯한 국제 인권 문건, 그리고 국제기구의 다양한 인권 증진 활동을 볼 수 있다.

나 인권교육법과 같이 인권 관련 법의 제정이 시급하다. 또 지방자치단체차원에서도 주민들의 인권 보호와 증진을 위한 법적 장치인 인권조례 제정이 요구된다.

III. 인권 행정을 위해서

인권에 기반을 둔 행정이 무엇인가 모색하기 위해서 행정의 주요 요소인 정책, 조직 및 기구, 행정 담당자, 그리고 예산 측면을 살펴보고자 한다.

1. 정책은 인권 실행의 출발점

중앙 정부이건, 지방자치단체이건, 각급 행정기관은 행정의 목표에 따라 정책을 수립하고 시행하게 된다. 곧, 공공 문제를 해결하고, 발전 방향을 설정하고 집행하는 정책은 행정 운용의 기본 지침이 된다. 이러한 정책의 수립과 집행은 법적 근거에 따라 이루어지게 되고, 또 정책에 따라 행정 조직이나 기구가 만들어지고 예산이 편성되어 집행된다. 이렇게 행정의 중추 요소인 정책의 기본 방침에는 국가의 주요 책무인 인권 보호와 증진 측면이 고려되어야 하지만, 실제로 모든 정책이 인권 실행에 부합되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 정책은 행정 기관의 인권 인식 수준이나 실행 상황을 가늠하는 척도가 되기도 한다.

이런 점에서 정책은 인권에 기반을 둔 행정이 되기 위해서 고려되어야 할 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 곧, 행정이 국민이나 주민들의 인권을 보호하고 증진하기 위해서 해야 할 첫 번째 일은 모든 정책을 인권에 부합되도록 만들고 집행하는 것이다. 그리고 인권 침해의 위험을 줄이고 인권을 보호하는 정책을 수립하고 시행하는 것이다.

(1) 인권 친화적 정책 수립과 집행

국민들이나 주민들의 인권 보호와 증진이 행정의 주요 목표이자 지침이 되어야 한다고 하지만, 모든 정책이 그에 부합되는 것이 아니라는 것은 여러 사례에서 확인된다. 게다가 통신 및 과학 기술의 발달과 산업 구조의 변화, 여러 차원에서 빠르게 진행되는 전지구화, 사회 구성원의 다양한 요구 표출 등 급변하는 사회 속에서 새로운 정책의 수립과 시행이 요구되고 또 집행되는데, 그 모든 과정이 인권 친화적으로 진행되는 것은 아니다.

예를 들어, 지식 정보 사회로의 이행 과정에서 도입되거나 시도된 교육행정정보시스템(NEIS), 전자주민등록증, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치 급증과 같은 것들이 인권 관점에서 충분히 검토되지 않은 채 진행된 경우도 적지 않다. 또 결혼이주여성이 급증하고, 외국인 노동자들이 유입되며, 다국적 기업 활동이 확산되는 상황에서 빈번하게 일어나는 인권 문제 해결을 위한 행정 조치가 충분히 이루어지지 않는 경우도 많다. 급격한 노령화 사회의 진전, 여

성의 사회 참여, 빈부 격차에서 비롯된 사회적 불평등 심화 등 여러 형태로 나타나는 사회 현상에 대한 정책들이 인권 친화적인지 충분히 검토되지 않은 채 시행되는 경우도 많다.

그렇기 때문에 우선적으로 인권에 기반을 둔 행정이 되기 위한 사회적 합의가 필요하다. 지방자치단체에서 인권조례를 제정하고 인권도시를 만들겠다고 표방하는 것도 그러한 입장을 표현하는 것으로 이해된다. 일본의 경우에는 지자체 차원에서 ‘인권선언’ 채택이나 ‘인권조례’ 제정을 통하여 인권 중심의 자치단체 운용을 목표로 내걸고 있다는 것을 보여주고 있다. 이렇게 인권 중심의 행정을 펼치겠다는 의지 표현이나 사회적 합의하고 그것에 기초하여 정책을 수립하고 집행하는 것이 요망된다. 더 나아가 인권 취약 집단에 대한 배려가 정책 차원에서 이루어져야 한다.

그러나 모든 정책이 인권에 부합되어 이루어지는 것은 아니다. 그렇기 때문에 정책이 인권 친화적으로 수립되고 집행되도록 만드는 시스템이 필요하다. 곧, 정책이 미치는 영향을 인권 관점에서 평가하는 ‘인권영향평가’ 같은 정책 검증의 제도화가 요구된다. 중앙 정부나 지자체의 정책은 내용과 특성 등에서 차이가 있지만, 인권 측면에서 제각기 나름대로의 검증의 제도화가 필요한 것이다.

인권영향평가 같은 검증의 제도화는 새로운 정책으로 말미암아 일어날 수 있는 인권 침해를 사전에 막거나 최소화하는 효과가 있을 것이다. 아울러 인권영향평가는 행정의 효율성이나 경제성 문제보다 공공성을 우선하는데 기여하게 될 것이다. 또 새로운 정책이 인권에 부합되지 않을 때 일어날 수 있는 사회적 갈등을 줄이는데 기여하게 될 것이다. 새로운 정책의 반인권적 요소 탓으로 사회적 저항을 불러일으켜서, 결국 정책 집행이 어렵게 되고, 그 과정에서 값비싼 사회적 비용을 지불하는 경우를 보게 되는데, 그러한 교훈을 통하여 ‘인권영향평가’와 같은 인권 차원의 검증이 필요하다는 것을 확인할 수 있다. 인권 측면에서의 검증은 우리 사회의 인권 실행 수준의 향상과, 인간의 존엄성을 누릴 수 있는 사회 여건의 조성에 크게 기여하게 될 것이다.

아직까지는 인권영향평가에 대한 개념이나 실행 방식 등에 대한 연구가 미진한 상황이라고 판단된다. 특히, 인권의 다양성과 정책의 복합성으로 말미암아 인권과 정책 사이의 충돌 가능성이 언제나 존재하고, 또 사회적 요구에 따라 정책 수립과 집행의 우선 순위가 결정된다는 점에서 인권영향평가에 대한 논의가 더욱 심도있게 이루어져야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 인권이 존중되고 기본 인권이 보장되는 사회적 장치의 중요성을 감안하면, 인권영향평가의 제도화는 시급히 이루어져 할 사항이라고 판단된다.

한편, 인권 문제는 언제 어느 곳에서나 일어날 수 있다는 점을 고려할 때, 정책의 집행 과정에서도 인권 관점에서의 감시와 평가가 지속적으로 이루어져야 한다. 인권 실행을 감시하는 장치는 인권 실천의 수준을 향상시키는 지렛대와 같은 것이기 때문이다. 이런 점에서 행정

기관의 안팎에서 인권 감시 활동이 이루어지는 제도적 장치가 필요하다. 예를 들어, 행정 기관 자체의 인권 감시단이나 옴부즈맨 제도를 설치하거나 도입하여 전반적인 행정 과정을 인권 관점에서 감시하고 평가하는 것도 좋은 방안일 것이다. 또 시민사회단체 같이 행정 기관 밖에서 정책 집행 과정을 인권의 관점에 따라 감시하는 모니터링 도입도 유용할 것이다.

요컨대, 인권 관점에서 정책의 수립과 집행을 평가하고 감시하며 인권 실행 수준을 높이는 것이 중요하며, 그에 따라 그 실행 방안의 제도화가 요구된다. 이 과정에서 인권 관련 전문 기관이나 집단의 협력이 이루어져야 할 것이다. 보기를 들어, 인권의 국가기구인 국가인권위원회와의 협력이나, 인권 전문 연구기관이나 시민사회단체와의 협력도 좋은 방안이 될 것이다. 이미 인권 보호와 향상에 영향을 미치는 일체의 업무에 대하여 국가기관은 국가인권위원회에 통보하고 국가인권위원회의 요청이 있을 경우 협의에 응할 것을 국가인권위원회법으로 규정하고 있다.⁹⁾

(2) 인권 보호와 증진을 위한 정책

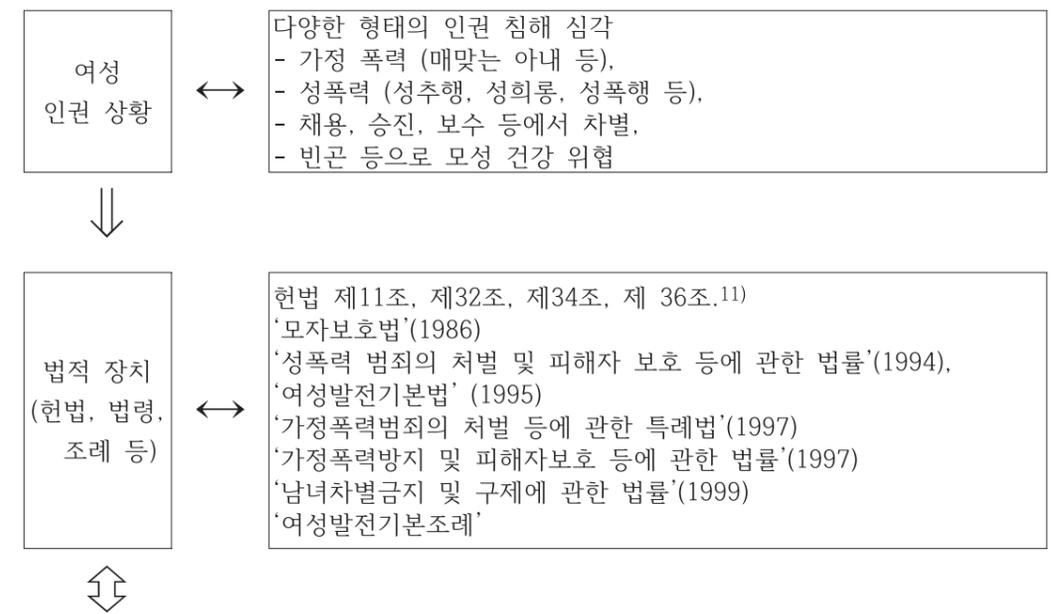
인권에 기반을 둔 행정이 되기 위해서는 정책 전반의 인권 친화성을 높이는 것도 중요하지만, 그에 못지 않게 인권 침해의 위협에 놓여 있는 인권 취약 집단이나 분야에 대한 정책이 필요하다. 이러한 인권 정책은 인권취약집단 뿐만 아니라 사회 구성원 전체의 인권 보장을 높이는데 기여하게 될 것이다. 앞서 논의한 인권 친화적 정책 수립과 집행의 문제는 행정 처리 과정이나 방식이 인권에 부합 되어야 한다는 방법론적 측면이 강조되었다면, 여기에서 논의하는 인권 정책의 강화 문제는 인권 보호와 증진에 기여하는 실질적인 내용 측면을 강조하는 것이다. 이 두 측면은 상호 보완적으로 작용하면서 인권 실행을 높이는데 기여하게 된다.

인권 침해의 위협에 놓여 있는 인권 취약 집단은 여러 유형이 있다. 여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 생활 능력이 없는 자 같이 헌법에 명시된 경우도 있지만,¹⁰⁾ 산업화, 전지구화 같은 사회 변동 과정에서 크게 늘어난 비정규직 노동자, 이주노동자, 결혼이주여성, 그리고 국제결혼자녀 등도 있다. 그밖에 한부모 가족, 양심적 병역 거부자, 성적 소수자 같이 사회적으로 소외되거나 차별받는 집단도 있다. 이러한 인권 취약 집단을 위해서 헌법과 법률에 따라, 또 국제 사회의 인권 협약이나 사회적 합의에 근거하여 적절한 정책의 수립과 시행이 요구된다. 이와 같은 정책 실행은 인권 중심의 행정을 통하여 이루어지게 되며, 그러한 정책은 인권

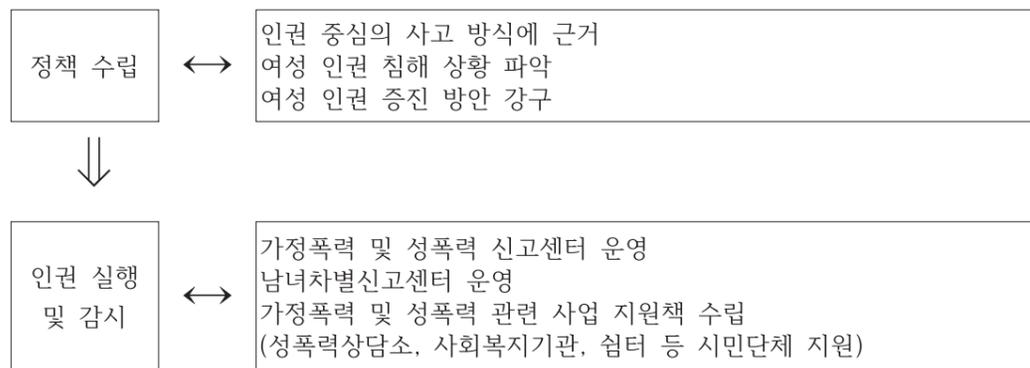
상황의 개선뿐만 아니라 국민과 주민들의 ‘삶의 질’을 높이며 ‘사회 안정’을 향상시키는데 크게 기여하게 될 것이다.

하나의 사례로서 “인권에 기반을 둔 행정”의 본모기를 그려보기 위해서 여성 인권의 경우를 살펴보면 <표 1>과 같이 정리할 수 있을 것이다. 우선, 여성들의 인권 상황을 정확하게 파악하는 것이 필요하다. 매 맞는 아내의 문제 등 가정 폭력이 빈번하고, 성추행, 성희롱, 성폭행 등 성폭력 범죄가 급증하고, 채용, 승진, 보수 등에서 여성 차별이 심각하고, 빈곤 등 여러 요인으로 모성의 건강이 온전하게 지켜지지 않고 있다. 이러한 문제에 대처하는 정책이 필요하다는 것은 자명하게 된다. 곧, 여성 인권 보호와 증진을 위한 정책을 수립하기 위해 여성들의 인권 침해 상황에 대한 정확한 분석과, 그에 대한 대책을 수립하여 실행하는 것이 요구된다. 이 과정에서 법적 장치가 필요한 사항은 법령이나 조례 제정과 같은 법제화를 하게 되며, 정책 집행에 필요한 사항은 행정 활동을 통해서 조치하게 된다. 이러한 과정을 통해서 모자 보호, 성폭력, 가정폭력 등에 관한 법이 제정 시행되었고, 다양한 정책이 수립하고 집행된 것이다. 이렇게 법적 장치의 구비된 정책 집행이 이루어지면서 여성인권 보호와 증진이 도모되었다. 예를 들어, 인권침해신고센터 설치, 성폭력 및 가정폭력 상담소나 쉼터 운영과 같이, 피해자들을 지원하고 도와주기 위한 제도적 장치가 마련된다. 아울러 그에 관한 사항이 감시 평가되며 정책 변경이 도모된다. 구체적으로 법의 내용이나 정책의 의도대로 올바르게 시행되고 있는지 감시하고, 관련되는 법이나 정책의 한계가 무엇인지 파악하게 된다.

<표 1> 여성 인권 실행을 위한 정책 수립 및 집행



9) 국가인권위원회법 제20조 (국가기관과의 협의), ①관계국가행정기관 또는 지방자치단체의 장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 경우 미리 위원회에 통보하여야 한다. ②위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 국가기관·지방자치단체 그 밖의 공·사단체(이하 "관계기관 등"이라 한다)에 협의를 요청할 수 있다. ③제2항의 요청을 받은 관계기관 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 성실히 응하여야 한다.



이와 같이 인권취약집단을 위한 인권정책의 수립과 집행은 법적 제도화, 인권 실행 및 감시 장치 등과 어울려 이루어질 때 더욱 효과적이게 된다. 아울러 그러한 정책 수립과 집행 과정에서, 인권 침해 위협에 놓인 당사자들의 상황을 구체적으로 파악하며 이해하고, 또한 그들의 의견을 듣고 반영하며, 당사자들이 참여하도록 보장하는 것이 중요하다.

2. 인권 실행을 위한 행정 조직

“인권에 기반을 둔 행정”이 되기 위해서 고려되어야 할 두 번째 주요 요소는 행정 조직이 인권 실행을 위해서 운용되어야 한다는 점이다. 특히, 행정 조직을 통해서 정책이 수립되고 집행되며, 행정 담당자가 배치된다는 점에서 그 중요성은 더욱 크다. 인권 관련 행정 조직의 문제는 크게 둘로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 인권 문제를 담당할 전담 부서나 기관이 필요하다는 점이고, 다른 하나는 행정 조직이 인권 친화적으로 운용되어야 한다는 점이다.

(1) 인권 담당 조직 편성

중앙 정부이건, 지방자치단체이건, 인권 보호와 실행을 위하여 인권을 담당하는 조직이 필요하다. 여성 인권 증진을 위하여 1988년 제2정무장관 임명, 1998년 여성정책의 기획·종합을 담당하는 대통령직속 여성특별위원회 신설, 2001년 정부 부서로서 여성부의 발족 등이 이

11) 헌법 제11조. ①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다. 제32조 ④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. 제34조 ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. 제36조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다. ②국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

루어졌다. 일반적으로 이러한 조직의 발전이 여성 인권 실행 수준을 높이는데 기여하였다고 평가된다. 또 1994년 국민의 권리와 불평·불만사항을 구제·처리하기 위해 국무총리 소속으로 국민고충처리위원회 설치, 1997년 청소년보호법에 의한 청소년보호위원회 설치, 2001년 국가인권위원회 발족 등과 같이 인권을 담당하는 정부 조직의 발전을 통하여 인권 보호와 증진이 도모되었다. 이렇게 우리나라에서는 1990년대 후반부터 인권 조직이나 기구들이 생기기 시작하였지만, 인권 선진국이라고 일컬어지는 나라에서는 오랜 전부터 인권 보호와 증진을 위하여 인권 전담 기구 설치가 활용되었다. 영국의 경우, 여성 임금 차별 문제 해결 위해 1970년 ‘동일급여법,’ 1975년 ‘성차별법’이 제정되고 그 법에 근거하여 ‘평등기회위원회’(Equal Opportunities Commission)가 설치 운용되었다. 또, 인종 차별이 사회 문제로 대두되자 1965년 ‘인종관계법’이 제정되고 1976년 ‘인종평등위원회’(Commission for Racial Equality)가 설치되어 인종 갈등에서 비롯된 인권 침해에 대응하며 기회 평등의 증진이 도모되었다.

이렇게 인권 전담 행정 조직이 인권 발전에 기여하였다고 평가되고 있지만, 현재 우리나라의 행정 조직에 인권 전담부서는 별로 많지 않다. 중앙 정부의 경우, 법무부에 인권국, 외교통상부 국제기구국 산하에 인권사회과, 그리고 보건복지부에 장애인정책국 장애인권익지원과를 비롯한 인권 관련 부서가 있고, 지자체에는 인권조례 제정을 통해 설치된 광주광역시 인권담당관실, 경기도 광명시의 인권센터밖에 없다. 국가인권기구인 국가인권위원회가 설치되어 있기 때문에 중앙 정부의 인권 담당 부서의 필요성은 적을지 몰라도 지자체 차원에서 인권을 담당하는 부서가 없다는 점은 주민들의 생활 현장인 각 지역의 인권 실행 수준을 높이는 데 한계를 갖게 된다.

참고로, 일본의 경우에는 아직 우리나라의 국가인권위원회와 같은 국가인권기구가 없지만,¹²⁾ 각 지역의 자치단체에서 다양한 형태의 인권 관련 부서를 설치하고 있다. 물론 그 배경에는 오랫동안 지속되어온 일본 고유의 부락민 차별 문제를 해결하기 위한 역사가 있다. 오랫동안 ‘동화대책’이라는 정책을 시행해 오다가 그 활동 영역을 인권까지 확장하면서 지자체 차원의 인권 행정이 발전하게 되었던 것이 이 과정에서 인권 전담 부서의 설치가 인권 실행 수준의 발전에 기여하였던 것이다.

요컨대, 인권 전담 기구의 설치와 인권 침해 등 인권 관련 문제를 해결하고 피해자를 도울 뿐만 아니라 인권 인식을 확산하는 데에도 기여하게 된다. 이것은 인권을 둘러싼 사회 갈등

12) 인권단체 중심으로 국가인권기구 설치를 위한 노력이 이루어지고 있지만, 정치권의 이해 관계와 인권에 대한 개념과 범위에 대한 불일치 탓으로 인권기구 설치가 이루어지지 않고 있다.

을 해소하고 국민이나 주민들이 인권 친화적 환경에서 생활할 수 있도록 만드는 데에도 기여한다. 그런 점에서 인권 전담 부서나 인권센터 같은 인권 전담 기관의 설치 운용이 시급하다.

(2) 인권 친화적 조직 운용되는 것

인권 보호와 증진을 위해서는 인권전담기구의 설치와는 별도로, 행정기구나 조직이 전반적으로 인권 친화적으로 운용되는 것이 요망된다. 우선, 인권 침해 방지 대책과 인권 침해자 구제 장치가 필요하다. 예를 들어, 행정 조직 내에 인권 침해 신고 센터나 고충처리 전담 창구, 피해자 보호 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 성폭력의 문제나 차별 같은 인권 침해가 일어났을 때 피해를 신고하고 피해자를 도울 수 있는 기구나 통로를 만들어 놓고, 경우에 따라서는 전문가의 도움을 받을 수 있도록 조치를 강구해 놓는 것이 효과적이기 때문이다.

또한, 조직 전반이 인권 친화적으로 운용되도록 하는 것이 중요하다. 행정 기관은 국민들이나 주민들과의 소통이나 접촉이 상시적으로 일어난다. 그렇기 때문에 기본적으로 인권 친화적인 환경을 만들어야 한다. 차별이나 성폭력 같은 인권 침해를 방지하는 조직 운용뿐만 아니라 이동권 보장, 공평한 정보 공유권 등이 보장될 수 있도록 만드는 것이 필요하다.

또, 조직 간의 유기적인 협력은 인권 친화적인 조직 운영과 인권 실행을 높이는데 유용한 방안이 된다. 행정의 주요 특징 가운데 하나인 업무 분장에 따라서 인권의 감수성이 더 요구되는 부서가 있고, 그렇지 못한 부서가 있게 마련인데, 이들 간의 협력이 인권 친화적 조직 운용에 효과적이기 때문이다. 보기를 들어, ‘남녀차별금지 및 구제에 관한 법령’이나 ‘장애인차별 금지 및 권리 구제 등에 관한 법률’에 따라 이루어지는 성희롱 방지를 위한 교육이나 처리 지침의 시행, 이동권 보장 등의 업무는 관련 부서가 주도하겠지만, 또한 행정 전반의 협력이 필요한 것이다. 이런 측면에서 행정 전반이 인권 친화적인 조직 운용이 되도록 하는 것이 요구된다.

3. 인권 실행의 주체로서의 행정 담당자

앞서 인권 친화적인 정책 수립이나 집행, 조직 편성이나 운용을 논의하였지만, 인권에 기반한 행정이 되기 위해서 제일 중요하게 고려하여야 할 요소는 행정 담당자의 인권 의식이고 인권 보호와 증진을 위한 실행 의지이다. 행정 처리 과정에서 인권 침해적인 요소를 제거하고, 행정 운용을 인권 보호와 증진에 중심에 두기 위해서는 정책이나, 조직, 예산 편성뿐만 아니라 그것을 맡아 처리하는 담당자에 따라 크게 다르게 나타난다. 행정 담당자의 인권 의식이나 인권 감수성에 따라 행정기관에서의 인권 실행이 결정되기도 한다. 담당자가 투철한 인권 의식을 갖게 된다면 인권 침해의 가능성은 그만큼 줄어들게 된다. 인권 침해를 방지할 뿐만 아니라 인권 침해가 일어났을 때 인권 존중의 측면에서 처리될 수 있게 된다. 인권 행정

의 성공 여부는 행정의 담당자에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 이런 점에서 행정 담당자가 인권 의식과 감수성을 높이기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 특히, 행정 담당자에 대한 인권 교육의 중요성이 강조된다.

인권 교육은 단순히 인권 지식을 전달하는 것이 아니라 인간과 사회에 대한 뚜렷한 가치관을 심어주는 것이며, 그에 합당한 행동을 하도록 만드는 것이다. 이러한 목적 아래 특별한 교육 과정과 교육 내용을 통해 인권 의식을 높이며, 인권 중심의 사고 방식을 갖도록 한다. 또 인권 교육은 행정 담당자들이 권리와 책임/의무의 동반자적 관계를 올바르게 이해하고, 다른 사람의 권리를 존중하고 배려하며, 더 나아가 모든 사람의 권리 증진을 위해 책임 있는 행동을 하도록 하여 인권 중심의 행정이 되도록 하는 것이다.

인권 교육의 방법과 내용은 교육 대상에 따라 다양하다. 지자체마다 제각기 다른 교육 방법과 내용을 갖게 될 것이다. 예를 들어, 지역의 인권 역사를 학습한다거나, 지역의 인권 상황을 이해하는 교육 내용으로 구성하는 것도 적절할 것이다. 아울러 인권 개념이나 역사적 발전 과정, 생활 속의 인권 실천과 같은 일반적인 인권 교육 내용도 필요할 것이다.

인권 의식과 감수성이 높아지게 되면 인간의 존엄성과 평등을 존중하는 인권 문화가 행정 전반에 확산될 것이다. 그만큼 인권 실행을 위한 토양이 풍부해지게 될 것이다. 이렇게 인권 기반의 행정이 되도록 만드는 주요 요소인 인권 교육은 지속적이고, 반복적으로 이루어져야 하는 특성을 갖고 있다. 효율적인 인권 교육이 되기 위해서는 행정 담당자를 위한 프로그램이나, 교재 및 교과 과정이 필요하고, 이를 위한 전문 교육자를 통한 교육이 요구된다. 아울러 피교육자가 능동적이며 주체적으로 참여하도록 만드는 것이 중요하다.

효과적인 인권 교육은 행정 담당자들의 인권 이해 수준만이 아니라 태도의 변화를 가져올 것이다. 우선, 인권 관점에서 행정을 인식하고 접근하게 될 것이다. 인권 관점에서 정책 수립과 집행이 이루어지고 행정 처리 과정에서 인권 요소를 고려하게 될 것이다. 아울러 인권 침해에 대한 경계와 사전 방지, 또 인권 침해에 대한 적절하고도 적극적인 대처 등이 이루어지게 될 것이다. 이것은 사회 전반의 인권 보호와 증진에 기여하며, 인권 국가로의 발전으로 이끌게 될 것이다.

이제, 행정 담당자가 인권 실행의 주체자라는 점을 대민 행정 서비스와 동료와의 관계 측면에서 간단히 살펴보고자 한다.

(1) 인권 기반의 대민 행정

인권 기반의 행정의 성과가 겉으로 나타나는 또 하나의 영역이 대민 행정 서비스일 것이다. 대민 행정 서비스는 효율성, 신속성, 정확성 등 여러 가지 점이 고려되어야 하지만, 인권 기반의 행정에서는 고객(국민, 주민)의 인권 존중이 가장 중요하다는 점을 강조하게 된다. 무엇

보다도, 대민 서비스 과정에서 인간의 존엄성을 존중하고, 차별 없이 공정하게 대우하고 처리한다는 원칙이 지켜져야 한다. 더 나아가 사회적 약자나 소수자에 대한 관심과 배려가 요구된다. 질서 유지, 법치주의, 공공이익 등 행정의 기본 방침을 훼손하지 않으면서도 사회적 약자나 소수자에 대한 정책적 배려나 업무 처리가 이루어져야 한다. 법에서는 최소 수준의 인권을 보장하고 있지만, 인권 기반의 행정은 최대한의 인권이 실행되도록 지향하는 것이다.

(2) 인권 존중의 동료 관계

행정 조직체는 전형적인 관료제이다. 관료제는 업무 분장, 위계 질서, 규정에 의한 공명정대한 일처리, 공사(公私) 구분, 비인격성 등 여러 특징을 갖고 있지만, 행정 담당자들 사이의 인권 보호와 존중이 무엇보다 중요하다. 비록 업무상 권한이나 지휘체계 측면에서 담당자들 사이는 불평등한 관계에 있지만, 모든 행정 담당자는 인간의 기본 권리를 똑같이 갖고 있다는 점에서 인권 침해가 허용되는 것은 아니다. 보기를 들어, 헌법(제11조)에도 명시되어 있듯이, 성별, 종교, 사회적 신분에 의해서 차별 받아서는 안 된다. 효율적인 업무 처리를 위해서 위계질서와 업무 분담과 책임이 불평등하게 설정되고, 명령과 복종이 요구되지만, 여성이거나, 특정한 종교를 갖고 있다거나, 학력이나 가정 배경이나 신체적 조건 등의 이유로 차별이 일어나서는 안 된다는 것이다. 또한 성폭력 등 여러 형태의 인권 침해도 용납되어서는 안 된다.¹³⁾ 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 동료 사이에 인권 침해가 일어났을 때 그에 대한 대처 방안이나 피해자를 돕는 장치가 마련되어야 한다.

4. 인권 친화적 예산 편성

인권에 기반한 행정의 성공 여부는 정책, 조직, 인사뿐만 아니라 효율적인 예산 운용에 달려있다. 곧, 인권 보호와 증진을 위한 방안이 효과적으로 이루어지기 위해서는 적절한 예산 소요가 요구된다. 그러기 위해서 무엇보다 인권 인지적(human rights sensitive) 예산 편성 방침이 세워져야 한다. 곧, 인권 중심의 사고 방식에 따라 예산을 편성하도록 규정하는 것이 필요하다.

인권 인지적 예산 편성은 크게 세 가지 성격의 예산으로 나타나게 된다.

첫째, 사회적 약자의 인권 보장과 증진을 위해 쓰이는 '특정 인권 예산'이다. 곧, 인권 침해의 위협에 놓여 있는 사회적 약자들의 인권 보호 및 증진을 위한 정책에 소요되는 예산이다.

둘째, 사회 전반의 인권 실행 수준을 높이기 위한 '인권 개선 예산'이다. 이것은 특정한 집

단을 대상으로 하는 것이 아니지만, 인권 교육, 인권 침해 피해자 구제, 인권 상황 개선 캠페인 등과 같이 사회 전반의 인권 인식이나 인권 상황을 개선하기 위한 정책과 사업에 소요되는 예산이다.

셋째, 인권 측면을 고려하여 반영하는 '인권 반영 예산'이다. 이것은 일반 예산을 편성할 때 인권 중심의 사고 방식에 따라 더 소요되는 부분을 의미한다. 예를 들면, 공공 시설을 건축하는 과정에서 장애인 이동권을 보장하기 위해 더 많은 예산이 소요되는데, 이러한 예산은 구체적으로 인권 개선 예산으로 인지되거나 분류하기는 어렵지만, 인권 증진을 위해서 필요하다. 이런 점에서 일반 예산 편성 과정에서도 인권 측면을 고려하는 것이 중요하다.

위의 세 가지 유형은 모두 예산 편성이 인권 중심의 사고 방식을 반영하여 이루어져야 한다는 것을 강조하고 있다. 이와 같은 인권 인지적 예산 편성과 집행은 실질적으로 인권 보호와 증진이 이루어지는 물적 기반을 제공하게 된다.

IV. 맺음글

지금까지 행정은 정책, 조직 및 기구, 행정 인력, 예산 등 모든 분야에서 인권 보호 및 증진에 밀접하게 관련되어 있음을 살펴보았다. 이것은 다음 표 2와 같이 정리될 수 있을 것이다.

표 2. 행정과 인권의 관련성

행정 요소	주요 기능	인권 관련성
정책	행정기관 목표 설정 및 시행 공공 문제 해결	인권 친화적 정책 수립/집행 '인권 영향 평가' 필요 인권 관점에서의 감시와 평가
조직 및 기구	정부 목표 달성을 위해 자원 배치 정책 수행 정책의 효율성 제고	인권 담당 조직 편성 인권 실행의 효율성 증대 인권 친화적 조직 운용
행정 담당자	정부 과제 수행 정부 활동에 필요한 자원 관리	인권 실행의 주체자 인권 교육, 인권 의식 및 감수성 제고 인권 중심 사고에 의한 일처리
예산	공공 재원의 배분 정책 실현의 물질적 자원	인권 실행의 물적 기반 조성 '인권 인지적 예산' 편성

이밖에도 주민들의 평등한 접근성을 보장하는 행정 기관의 시설물, 현안 문제에 대하여 국민들이나 주민들이 참여할 수 있도록 보장하는 제도적 장치 등 인권과 관련된 사항은 광범위하다. 이러한 문제는 추후 보완되어야 할 것이다.

13) 「서울신문」, 2012년. 11월 5일. "하위직 여공무원에 블루스층에 성관계도 강요."

지방사무와 인권행정 업무

- 울산 동구의 사례를 중심으로 -

박영철 울산인권운동연대 사무국장

1. 인권의 실현 : 행정의 존재 의미

잘하고 있는 것인지, 인권을 기준으로 행정을 논하는 것이 어찌 남의 옷을 입고 있는 듯 불편함이 이만저만이 아니다.

우리나라 헌법 10조를 논하며, 국가에는 국민들의 인권을 존중하고, 보호하고, 실현할 의무가 있다고 주장하지만, 글썸, 그 국가는 어느 나라 국가인지 지구상에 그런 국가가 과연 존재하거나 한 것인지 말하기조차 무색한 적이 한두 번이 아니다.

더구나 국가라고 지칭할 때 지방정부는 자연스럽게 배제되는 가운데 지방자치단체를 대상으로 행정의 본래적 존재의미를 강조한들 어찌 설득력이 있겠는가?

중앙정부의 행정지침에 맞게 업무를 분장하고 정책을 수립하고 집행하며, 관리하는 과정이 행정을 성실히(?) 수행하는 바람직한 모습이자 공무원의 자세라 생각하는 현실속에서 어느 날 갑자기 지침에도 없는 새롭고 낯선 일거리의 등장에 당혹감을 느끼며 거부반응을 일으키는 것은 당연할지도 모르겠다. 인권에 기반한 행정을 목이 타도록 설득하는 것이 어찌 보면 불필요한 소모전처럼 느껴지는 이유다.

2. 인권과 행정 : 불편한 진실

행정은 기본적으로 '공공성'을 깔고 있지만, '효율성', '경제성'을 중요하게 고려하기 때문에 인권과는 기본적으로 거리가 멀다고 한다.

하지만 기본적으로 깔고 있다는 '공공성'이 과연 지방자치단체에서 인권에 기반한 행정을 가능하게 하는데 어느 정도의 역할을 하는지도 의문스럽다.

공공성(公共性)이란 사회 일반의 여러 사람, 또는 여러 단체에 두루 관련되거나 영향을 미치는 성질을 의미한다. 여기서 얘기하는 사회일반의 여러 사람, 다시 말해 우리사회 공동체를 구성하는 모든 사람 속에는 지역주민들이 포함되어있다. 따라서 지역의 특색과 삶의 방식에 맞는 그 지역만의 지방자치단체의 행정이 존재하는 것이고, 지방자치단체의 다양성만큼 '공공성'은 다양한 방식으로 구현될 수 있다.

하지만 국가사무와 국가예산이 압도적으로 많고 지방자치단체가 할 수 있는 범위가 협소하다는 기본적인 제약 속에서, '공공성'을 판단하는 기준은 중앙의 관련부처의 정책과 지침에만 부여되는 성질이 되어버렸다.

중앙의 관련부처에서 마련한 소위 '공공성'에 기반한 행정지침은 곧바로 관련 기관에 접수되고 이는 곧 관련부서의 업무로 확정되어 집행되지만, 근거도 불명확한(?) 새롭고 이해도 잘 안 되는 '인권정책'은 기본적으로 '공공성의 기준'에서 배제된 채 공허한 주장으로 전락해 버린다.

정책을 집행하면서도 결정권한이 극히 미비한 담당공무원이 취할 수 있는 선택은 극히 제한적일 수밖에 없다.

사례1.

울산 동구의 인권기본정책을 수립하면서 장애인 인권과 관련하여 '장애인활동보조금 자부담 폐지와 대상자 확대'를 제안하였다.

그러나 이 제안은 보건복지부 지침에 위배된다는 담당공무원의 검토의견으로 사업계획에서 사라졌다.

박원순 서울시장의 취임한 2011년 11월 '장애인 활동지원 희망약속 선언식'을 통해 "장애인 활동지원서비스의 서울시 추가지원 사업에 대한 본인부담금을 11월부터 면제하고, 장애인 활동지원서비스를 대폭 강화한다"는 보도내용을 제시하며, 장애등급재심사의 문제점과 장애인의 인권보장에서 활동보조서비스가 가지는 의미에 대해 재차 강조했다. 담당공무원과 부서로 넘겨진 제안내용은 결국 힘없이 폐기되고 말았다.

또 하나의 장벽은 '예산의 범위 안에서'이다.

인권을 기준으로 행정을 전개하려해도 부딪히는 장벽이 바로 예산이다.

예산이 배정되지 않는 정책은 집행되지 않는다. 아니 예산이 없다는 이유로 '인권'과 관련

한 시급하고도 절실히 요청되는 사업조차 냉대받기 십상이다.

당초에 확정된 사업과 예산에서 한 치도 벗어나지 않으려는 태도는 인권이 설자리를 좁혀줌 내어주지 않는다.

행정 조직이나 예산 편성에서 인권이 고려되고 강조되지 않는 현실을 감안할 때 인권관련 정책과 사업은 당위성을 떠나 행정 속으로 편입되기란 말처럼 쉽지 않다.

예산이란 책정된 사업이 아닌 예산을 필요한 사업으로 배치되어야 함에도 말이다.

사례2.

동구인권기본계획에서는 노동인권 관련하여 차별 없는 동구청을 실현하는 과제의 하나로 '동구청 비정규직의 정규직전환' 을 제안했다.

상시지속업무종사자에 대한 중앙정부의 기준을 보다 완화하여 적용하고, 이에 따라 정해진 전환대상자에 대해 무기 계약직 전환을 시행하라는 내용이다.

이에 따라 동구청은 지난 11월 19일 '공공부문 무기계약직 전환을 포함한 비정규직 고용개선대책' 을 발표했다.

동구청은 '무기계약직 전환 대상자로 분류된 직원 중에서 19명을 2013년까지 전환하고, 나머지 36명의 대상자는 추후에 검토하겠다' 고 발표하였다.

물론 중앙 정부 기준보다 완화된 기준을 적용하여 전환 대상자를 넓히고 굳이 하지 않아도 될 무기계약직 전환을 솔선하여 추진한 것은 환영할 만한 일이다. 하지만 전환을 추진하는 과정을 살펴보면 '공공부문 비정규직의 고용안정과 근로조건 등을 개선하겠다' 는 애초의 목적은 '총액인건비 범위내에서 대상 직무 결정 및 전환' 이라는 추진방향 앞에서 힘없이 멈춰 서버렸다. 주어진 예산안에서 시행할 예정이었다면 힘들여 전환대상자를 확대할 하등의 이유가 없다. 만약 총액인건비의 여유가 없었다면 애당초 추진자체가 안 되는 상황이었다. 공공부문 무기계약직 전환은 노동의 가치를 존중하고, 차별 없는 동구청을 만드는 주요한 사업이었다.

다음으로는 수직적인 관계가 무너행정을 만들고 있다.

상하관계가 분명한 공무원사회의 문화가 정책개발 가로막고 있으며, 공무원들을 생각 없는 사람, 복지부동의 대명사로 전락시키고 있다.

인권에 기반한 행정, 인권의 주체에 근거한 행정이 되기 위해선, 정책의 수립과 집행과정에서 당사자들의 목소리가 제대로 전달되어야 하며, 법령과 지침을 토대로 작성되는 정책을 넘어 현장의 목소리를 담기위한 발품이 필요하다.

그러나 현실에서는 이러한 담당자의 고민과 정책생산이 쓸데없는 짓거리가 되기 일쑤다.

'모난 돌이 정 맞는다' 는 속담처럼 '애써 고민해봐야 자기만 손해다' 라는 인식이 팽배하다.

정책결정을 독점하고 있는 간부공무원들의 부족한 인권감수성과 의지부족이 인권에 기반한 행정을 가로막고 있다.

3. 인권과 행정 : 퍼즐을 맞추다

울산광역시 동구에서는 2011년 11월 '울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례' 가 제정된 이후 조례로 규정된 '동구인권위원회 구성', 인권기본계획의 수립을 위한 용역 발주, 공무원 인권교육의 시행 등을 차분히 진행해왔다.

광역시자치단체도 아닌 기초자치단체에서 선례가 없었던 '인권기본계획' 을 수립한다는 것은 처음부터 많은 한계가 있었다.

하지만 그러한 한계와 제약 속에서도 지난 2012년 7월 '동구인권기본계획' 을 수립하면서 '인권을 존중하는 도시 동구 만들기' 위한 첫발을 내딛고 있다.

'동구인권기본계획' 에서는 동구의 인권현황을 진단하고(제2장), 인권도시 동구의 비전과 전략을 수립하고(제3장), 이를 실현해 나갈 추진조직과 체계를 구축하고(제4장), 구체적 실행계획(제5장)을 제시하였다.

인권기본계획의 개발 절차와 한계

인권기본계획의 개발 절차와 그 내용은 지방자치단체가 처한 특수한 환경에 따라 다르지만 모든 인권기본계획에 적용되는 다음과 같은 일반적인 원칙들은 지켜져야 한다.

- 절차와 결과 모두 중요하다.
- 시민단체 및 국민(주민)과의 포괄적이고 집중적인 협의과정이 있어야 한다.
- 인권기본계획은 사회의 모든 요소를 포함한 사업이어야 한다.
- 인권기본계획은 대중에 공표되어야 한다.
- 인권기본계획은 보편적 인권기준의 내용을 포함해야 하며, 이런 규정이 효율적으로 이행되는 방법을 규정해야 한다.
- 인권기본계획의 범위는 포괄적이어야 하며, 인권의 상호의존성과 불가분성을 반영해야 한다.
- 인권기본계획은 실천 지향적이어야 한다.
- 효율적인 이행을 위한 모니터링과 평가는 반드시 필요하다.
- 인권기본계획은 다른 정책 계획의 수립으로 연계될 수 있도록 지속적이어야 한다.

동구인권기본계획은 일반원칙을 충실히 이행하는 방향에서 추진되었다.

다만 아쉬운 부분은 아직까지 인권기본계획의 선례가 없고 인권에 기반한 행정이 일반화 되지 않은 상황에서 무엇이 지방자치단체의 인권사무인지, 중앙정부와 지방정부의 역할은 어떻게 구분되어야 하는지를 명확히 제시하지 못하는 한계를 드러냈다.

다음으로, 비전과 전략을 마련하기 위한 기초 작업인 동구의 인권현황조사 및 분석 작업에 많은 난관이 있었다. 당초의 계획은 행정기관의 인권관련 실태조사 결과와 민간진영의 보고서 등을 통해 기초조사를 진행하는 것이다. 하지만 행정기관에서 실시한 인권관련 분야별 실태조사 사례가 절대적으로 부족하였으며, 민간진영의 실태조사 보고서 역시 열악한 시민사회의 역량으로 인해 변변한 자료조차 수집하기 어려웠다. 대부분의 기초자치단체 형편도 이와 다를 바 없을 것으로 판단된다.

결론적으로 이번 인권기본계획수립에서 각 영역별 실태조사는 사회복지계획을 마련하기 위해 작성된 분야별 기초 자료를 근거로 하였으며, 당사자 집단과의 간담회와 전문가 면접 인터뷰를 통해서 실천과제를 제시하였다.

다만, 부족했던 분야별 인권실태조사를 이번 기본계획의 내용 안에 담아, 차기 인권기본계획 수립의 위한 평가과정의 과제로 계획하였다.

보기 좋은 떡은 전시용

인권에 대한 기본적인 합의조차 되어있지 않은 현실에서 행정을 통해 뭔가 그럴듯한 성과를 내놓기를 바라는 욕심이 과업지시서 곳곳에 가득 담겨있었다. 똑딱 똑딱 건물이 올라가듯 성장과 개발 속에 부풀려진 외면의 화려함에 집중되고 있다.

인권을 통해 달성하려는 행정의 변화에 주목하지 않은 채 타 지방자치단체의 과업지시서를 그대로 복사하는 관행이 되풀이되고 있다.

동구의 인권기본계획은 인권을 존중하는 문화를 확산하고 인권에 기반한 행정의 변화를 위해 인권교육을 앞세우는 가장 기초적인 작업을 제시하는 기본(?) 계획을 만들고자 노력했다.

4. 인권에 기반한 행정 : 인권기본계획의 실천

인권기본계획은 인권에 기반한 행정의 총체이다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 행정 속에서 홀대받는 인권현실을 감안한다면 우여곡절 끝에 탄생한 ‘인권기본계획’의 미래를 예측하는 것은 그리 어렵지 않다.

인권전담부서의 설치와 운영

인권기본계획의 시행의 핵심은 추진체계이다.

지방자치단체의 인권업무를 담당할 독립적인 전담부서 혹은 전담기구의 설치가 중요하다. 인권기본조례를 통해 마련된 인권기본계획의 시행을 담당하고, 지방자치단체의 인권사무를 밝히고 집행을 총괄하는 전담부서의 존재는 지역에서의 인권 실현이라는 관점에서 매우 의미 있는 위치를 점한다.

현재 인권기본조례가 제정되어 있는 대다수 지방자치단체는 담당부서가 지정되어있지만, 이는 위원회의 회의 연락 정도의 부수적인 역할만을 수행할 뿐이어서, 현실적으로 조례는 있 으되 시행을 책임질 부서가 없는 상황이다.

이러한 조건에서 수립된 인권기본계획은 기본적으로 실천력을 담보할 수 없게 된다.

또한 담당부서 공무원의 노력만으로는 인권기본계획의 실천은 불가능하다.

추진동력을 형성하기위해 부서별 인권담당자의 선정 및 인권교육을 통한 업무담당자의 변화를 모색해야한다.

인권과 행정, 인식의 전환

우리나라 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있다.

행정이란 바로 이러한 국가의 의무를 수행하는데 1차적 목적을 가진다. 여기서 국가란 중앙정부와 지방정부 모두를 지칭한다는 데에는 이견이 없다.

행정은 국민(주민)의 인권을 보호하고 존중하고 실현하고자하는 적극적인 행위를 요청받는다.

인권의 요구가 단순히 사회복지정책의 강화로 인식되는 현실을 넘어 사회권적 상상력의 발동으로 주민의 인권을 확인하고 이를 보장하는 국가 본연의 임무에 나서려는 인식의 전환이 있어야 인권기본계획은 현실화될 것이다.

인권위원회의 역할 : 인권거버넌스

인권에 기반한 행정과 인권기본계획의 추동력은 내부에만 있지 않다. 조례에 근거한 인권위원회의 구성과 역할을 통해 인권전문가의 개입력을 높여가며 행정의 변화를 모색할 수 있다.

사례3

동구인권위원회는 11월 30일 산재노동자의 건강권과 관련한 긴급 정책토론회를 개최한다. 주민의 다수를 차지하는 현대중공업과 미포조선의 노동자와 그 가족에게 산재의 고통은 단순히 개별기업내의 문제를 넘어서는 지역의 주요한 인권사안이다.

동구인권위원회는 토론회를 계기로 동구청장에서 산재문제에 대한 지방자치단체의 역할을 모색하고 적극적으로 대응할 것을 권고할 예정이다.

2013년에는 지역의 인권현안에 대한 정책토론회를 정기적으로 개최하여 인권문제에 행정 이 적극적으로 개입할 것을 요청할 것이다.

(장애인 복지관 신축에 따른 인권영양평가의 시행 등)

5. 결론을 대신해서

주민들의 인권의식의 발전과 사회적 약자와 소수자에 대한 기본적 인권보장에 대한 요구는 '인권기본조례'를 확산시키는 강력한 원동력이 되었다. 인권에 기반한 행정은 이미 거스를 수 없는 시대적 요구가 되고 있다. 인권의 존중, 보호, 실현이라는 국가사무는 국가인권위원회라는 국가조직에만 의지해서 될 문제가 아니라 이제 지방정부 다시 말해 지방자치단체가 나서서 주민들의 인권을 보호하고 존중하고 실현해야 한다는 인식이 높아지고 있다.

인권에 기반한 행정, 주민들의 삶의 문제에서 인권의 얼굴을 찾고자했던 무모한 도전! 행정을 본래의 자리로 되돌려놓을 수 있는 것도 결국, 인권조례운동의 경험에서 그 답을 찾아봐야하지 않을까?

오늘 우리가 만들려고 하는 인권기본계획은 인권을 존중하는 사회를 만드는 새로운 길, 그 시작이 될 것이다. <끝>

'인권에 기반을 둔 행정', 광주의 경험과 의미

김기곤 광주발전연구원 연구위원

김중섭 선생님의 발표는 행정과 인권을 통합적으로 바라보려는 매우 진지한 시도이다. '인권에 기반을 둔 행정'을 위해 구축해야 할 제도와 실행 과제를 종합적으로 분석하고 있다. 특히 인권의 제도화와 연관된 인권행정의 위상과 실천적 의미를 뚜렷하게 제시하고 있기 때문에, 인권도시 추진에서 결핍된 인식을 채워주고, 앞으로 갖추어야 할 제도적 사항을 명확하게 보여주고 있다고 생각된다.

토론자는 발표문의 인식에 기반해서 약간의 의견을 덧붙이고, 광주의 인권도시 프로젝트의 구상과 실행의 경험을 함께 성찰해 볼 수 있는 몇 가지 사항을 전달하고자 한다.

1. 인권보장체계의 몇 가지 수준들

인권에 대한 이해가 깊어지고 인권을 존중하는 문화가 정착되기 위해서는 다양한 수준의 인권보장체계가 형성되어야 한다.

예를 들어, 가족과 직장은 미시 수준의 인권보장체계를 형성한다. 지역사회와 도시는 중범위 수준, 중앙정부는 거시수준의 인권보장체계라 할 수 있다. 이처럼 각각의 단위에서 인권보장체계가 구축되고 제 기능을 발휘함으로써 인권보호와 증진은 더욱 효과적으로 실천될 수 있다. 그러나 위의 세 가지 층위는 분리되어 있는 것이 아니라 서로 통합적으로 작동한다. 인권 상황은 특정 단위의 조건에 의해서만 규정되는 것이 아니라 다양한 층위의 요인들이 복합적으로 작용하기 때문이다. 이는 가족-지역-국가 차원의 제도와 인권 상황들이 특정의 인권 현실에 영향을 준다는 것이다. 그럼에도 불구하고 인권을 실현하고 인권을 제

도화하려는 노력은 각각의 수준에서 전개될 수밖에 없는 현실적 제약도 있다. 이 중에서 지방정부가 시민들의 인권보호와 증진을 위해 독자적으로 구축하려는 인권보장체계는 특별한 의미를 갖는다. 특히 인권도시 만들기가 지역단위에서 인권보호의 유력한 방안으로 부상하고 있는 상황을 고려하면, 도시 내부에 인권보장체계를 구축하는 것은 매우 중요한 과제이다.

이러한 맥락에서 토론자는 지역(도시)단위에서 구축되는 인권보장체계의 주요 영역을 크게 4가지로 나눌 수 있다고 생각한다. 인권도시가 인권을 핵심가치로 도시의 삶이 운영될 수 있도록 종합적인 인권보호체계를 갖추어 나가는 도시라고 본다면 이 4가지는 주요하게 고려되어야 할 영역이라 생각한다.

첫째, 인권행정이다. 이는 인권의 원리에 근거해 도시정책을 실행해 나가기 위한 조직운동과 공무원 활동의 총체이다.

둘째, 인권제도이다. 이는 인권을 보호하고 증진하기 위해 의도적으로 만들어진 각종 규범과 장치를 말한다.

셋째, 인권문화이다. 이는 인권의 가치를 중시해 온 역사적 경험과 시민들의 의식 및 행동양식을 말한다.

넷째, 인권주체이다. 이는 인권 현실을 자각하고 인권을 옹호하려는 능동적인 활동 역량을 말한다. 인권도시는 이러한 인권보장체제를 구성하는 과정과 인권보장체제의 구성요소들의 원활한 조합 여부에 따라 인권의 실행 수준도 달라질 수 있다.

여기서는 인권행정에 대한 얘기에 좀 더 집중해 보도록 한다

2. 인권 Vs. 행정, 혹은 '행정의 인권화'

김중섭 선생님께서 지적하신 대로 '인권' 과 '행정' 은 각각의 작동원리로 인해 서로 배치되는 측면이 있다. 부연하자면, 인권은 사람의 권리와 존재성을 중시하는 '가치적인 영역' 이라 할 수 있다. 반면, 행정은 경제성과 효율성을 중시하는 일종의 '기능적인 영역' 이라 할 수 있다. 그렇지만 인권을 보호하고 증진하는 데 행정이 중요한 역할을 수행한다는 전제 아래서 보면, 인권과 행정은 목적과 도구의 관계로 인위적으로 결합될 수밖에 없는 개념이다. 중요한 지점은 '인권에 기반을 행정' 이라는 말이 실질적인 의미를 어떻게 획득할 수 있게 하는가

이다.

현실에서 인권행정을 수용하는 방식은 이러한 의미와는 조금 다른 것 같다. 첫째, 행정과 인권이 충돌하는 경우가 종종 발생한다는 것이다. 그 대표적인 예가 인권영향평가제도가 아닌가 싶다.

인권영향평가는 일종의 예방적 차원에서 행정이 수행하는 인권제도이다. 정책의 수립단계에서 정책과 인권 사이의 연계성을 미리 고려하고, 정책 실행으로 인해 발생할 수 있는 인권침해를 사전에 평가하여 정책 시행 여부를 결정한다는 취지이다. 즉, 정책이 인권을 침해할 수 있는 가능성을 사전에 예측·예방할 수 있는 장치이다. 인권영향평가제도는 인권보호라는 측면에서 매우 의미 있는 제도로 간주될 수 있다. 그러나 이러한 제도가 현실화되지 못하는 이유는 바로 행정이 갖고 있는 기능적 특성 때문이다. 발표문에서도 잘 밝힌 것처럼 행정은 비용의 효율성과 집행의 시간적 합리성을 핵심 원리로 하고 있다. 문제는 행정의 현장에서 인권영향평가제도가 이러한 행정의 속성에 역행하는 걸림돌로 인식되고 있다는 것이다. 정책 수립과 제도의 실행을 제약하고, 정책의 추진력을 떨어뜨리는 일종의 '규제' 로 간주해, 도입을 주저하는 경향이 뚜렷하다. 또한 범죄 예방을 위한 CCTV 설치 정책과 같이 행정과 인권이 그것의 현실화를 놓고 찬반의 논쟁을 불러오게 하는 상황도 있다.

이런 점을 감안한다면, 행정이 갖는 기능적 측면과 인권이 갖는 가치적 측면을 어떻게 결합시킬 것인가가 과제가 될 수 있다. 다시 인권영향평가를 예로 든다면, 발표자의 주장처럼 "인권이 존중되고 기본 인권이 보장되는 사회적 장치의 중요성을 감안하면, 인권영향평가의 제도화는 시급히 이루어져야 할 사항"인 것은 분명하다. 그러나 어느 수준에서 이를 제도화 할 것인가가 중요할 것 같다. 우선은 인권영향평가가 가능한 한 단순한 체계, 핵심적 정책 사안이나 주요 법률 등에서부터 적용되어 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

둘째, 현장의 공무원들은 인권행정을 '인권에 기반을 둔 행정' 으로 인식하기보다는 인권과 직접적으로 관련된 정책이나 사업 정도로 받아들인다. 즉, 인권행정이 다양한 행정시책에 인권적 관점을 부여하기 위한 의식적 활동으로 이해되지 않고 있다는 것이다. 행정은 공적 활동의 총체라는 점에서 최소한 지방정부 단위에서는 종합행정의 성격을 갖는다. 이러한 종합행정은 다시 효율성의 원리에 의해 분야별로 관료주의 시스템에 의해 세분화되어 있다. 이러한 상황에서 인권행정은 인권과 관련된 행정부서에서 처리해야 할 고유 업무 정도로 인식되고 있다. 따라서 인권담당관실과 같은 전담부서가 존재하지 않는 곳이나, 행정 수장의 강력한 인권적 리더십이 없는 곳이나, 인권운동 차원에서 시민들의 강한 견제력이 미약한 곳에서의 인권행정은 고유한 위상을 확보하기가 쉽지 않다.

이런 점을 감안한다면, 인권행정은 '행정의 인권화' 라는 개념으로 인식하는 것도 하나의 방안이라는 생각이 든다. 행정의 인권화는 공무원의 가치관, 행정 관행, 행정 시스템에서부

터 행정주체들 사이의 상호관계에 이르기까지, 이를 포괄하여 인권 지향적으로 재구축하려는 실천의 과정이라고 볼 수 있다. 즉, 인권도시의 관점에서 본다면 행정의 인권화는 지방정부가 '인권에 기반을 둔 행정'을 펼치기 위한 주체로서 자립하기 위해 행정전반에서 인권에 대한 공감력과 친화성을 높여가는 과정이라 할 수 있다.

3. 광주 경험, '위로부터의 인권도시만들기' ?

민선 5기 이후, 광주는 '인권도시'를 도시발전을 위한 핵심정책으로 삼고 있다. 자원, 인력, 제도 등을 의식적으로 기획하고 배치한다는 점에서 '프로젝트'의 성격을 갖는다. 광주의 인권도시 프로젝트는 도시의 역사성과 보편가치가 지닌 호소력에 의해 강한 추동력을 갖고 있다. 하나의 축은 5·18이라는 역사적 경험과 공통기억 의한 인권도시 만들기, 그리고 그 과정에서 얻어진 집단적 정체성이다. 다른 하나는 인권이 의미하는 보편가치로서의 강한 동의력과 호소력이다.

프로젝트의 포괄적 구상을 담고 있는 "광주 인권도시기본계획"(2011)은 '광주의 역사성과 인권도시로서의 가치 발견', '광주의 인권상황에 대한 총체적 파악', '체계적이고 실현가능한 인권도시 마스터플랜' 수립 등을 목표로 하고 있다. 실천적으로 본다면, 1990년대 중반 이후 광주가 추구했던 인권도시로서의 정체성을 내용적으로 갖추어가기 위한 플랜이며, 그것의 핵심은 인권도시를 위해 필요한 각종 장치를 갖추는 인권의 제도화 과정에 대한 밑그림이다. 기본계획은 인권도시 실현을 위한 시민사회 및 광주시 차원에서 수행해야 실천의 체계를 선별하고 이를 중요도, 현실의 구현 가능성, 시급성 등에 따라 배치하고 있다. 이는 광주시 정책에 인권의 관점을 반영하기 위한 지방정부 차원의 인권정책 마스터 플랜이라는 점에서 인권제도의 영역에 속하는 것이다.

기본계획의 내용은 '인권지표와 지수', '인권현장과 인권조례', '인권도시 브랜딩', '인권교육과 인권학습', '인권도시국제네트워크'라는 주요 영역이 종합적인 체계를 구성하며 통일성 있게 작동하는 인권보장체계를 구상하고 있다. 이러한 기획 아래 추진된 다른 정책과 사업들은 다음과 같다.

	사업	효과
기본 구상	- '인권도시 추진 기본계획' 수립 - 인권도시 추진 원탁회의 운영 - 인권실태 사회기초조사 수행	객관적 실태와 현황에 근거한 인권도시 비전 설정
제도 구축	- 인권지표 개발 진행 - 인권조례 전면 개정 - 광주 인권헌장 제정 추진 - 옴부즈맨 제도 추진 - 인권 모니터링 제도 추진	인권증진을 위한 안정적이고 지속적인 장치 마련
정책 개발	- '인권정책개발 커뮤니티' 운영 - 인권정책개발을 위한 '라운드테이블' 개최 - 생활속 인권개선 아이디어 공모 - '인권정책 연석회의' 운영	시민의 삶과 직결된 정책 수립과 인권실천 영역 확대
인권 교육	- 공무원 정규 교육 과정에 인권교육 포함 - 인권전문가 초청 공무원 인권특강	공무원의 인권의식 제고해 인권행정 역량 확대
인권 교류	- '국제인권도시 네트워크' 개최 - UN유네스코 아태지역 차별반대 도시연합(APCaD) 가입 - 히로시마 평화시장회의 가입 - UN 글로벌 콤팩트 가입 및 기업인권 증진 활동 - '인권도시 회의' 전국 순회 개최 - '인권단체협력사업' 지원	인권정보 획득 및 도시 간 협력체계 구축, 인권증진 시민역량 제고
인권 공간	- 5월행사, 5월길 사업 - 5.18아카이브, 민주인권평화센터 건립 추진 - 트라우마 센터	인권도시 정체성 강화, 인권 체험을 통한 인권교육과 인권문화 형성

광주 인권도시 프로젝트는 그동안 인권담론과 인권실천 사이의 불안정한 비대칭성을 극복하려는 의도를 담고 있다. 과거, 광주에서 인권은 민주인권도시로 상징되는 도시 이미지 구축에 하나의 구성 자원으로 동원되는 측면이 강했다. 프로젝트는 시민들의 삶 속에서 인권이 실체화되지 못했다는 반성으로부터 출발한 것이라 볼 수 있다. 이 프로젝트는 보는 관점에 따라 다양하게 평가될 수 있다. 기본계획을 포함한 광주시의 인권의 제도화 성과에 대한 평가는 행정의 주체인 지방정부가 주도했다는 측면을 강조하면서, 이를 '위로부터의 인권도시 만들기'로 규정하는 흐름이 지배적인 것 같다. 그러나 이러한 평가는 좀 더 신중해져야 한다는 생각이 든다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 현재의 인권도시 프로젝트를 추동시킨 광주의 역사와 시민사회의 실천이 간과될 수 있다. ‘인권도시 광주’은 4개의 주요 국면이 연계되어 상승적으로 발전해 온 과정의 최종결집 지점이다. ‘5·18에 대한 인정 투쟁 단계’ (전국화·국제화 명제)-> ‘5·18의 담론적 확장 단계’ (5·18의 인권적 해석)-> ‘인권도시 이미지 형성 단계’ (5·18 및 민주인권 공간 구축)-> ‘인권도시 제도화 단계’ (인권의 실질화 및 국제화 프로젝트)를 거쳐왔다. ‘위로부터의 인권도시 만들기’라는 규정은 앞의 두 단계를 주도해 온 시민사회와 사회운동진영의 노력이 부정될 우려가 있다.

둘째, 인권의 제도화와 그것의 실천 주체인 행정 사이의 기능적 연관성에 대한 이해를 간과할 수 있다. 인권의 보호와 증진은 각종 제도를 포함한 인권보호체계 구축을 통해 안정성과 지속성을 유지할 수 있다. 이러한 제도화는 각종 장치를 구비하는 행정의 역할에 의해 얻어질 수 있다.

셋째, 지역차원의 포괄적 인권거버넌스 형성과 ‘인권의 자력화’를 지체시킬 수 있다. 지방정부 주도성을 강조하게 되면 상대적으로 시민참여에 대한 동기부여가 어렵고, 궁극적으로 인권의 상황에 대한 능동적 이해와 인권문제 해결의 실천 주체 형성이라는 ‘인권의 자력화’를 가로막을 수 있다.

광주의 인권도시 프로젝트에서 인권의 제도화의 성과를 인권의 실질화라는 측면에서 평가하기는 아직 이르다. 다만, 이러한 광주의 노력이 광주만이 인권도시가 아니라 모든 도시가 인권도시가 되어야 한다는 당위성을 심어주고 그것의 현실화를 위한 다양한 가능성을 광주의 경험이 선도적으로 보여주고 있다는 것은 인정해야 할 부분이다. 또한 지역 차원의 인권 수호를 위해 지방정부가 새로운 의무 주체로 설정될 필요가 있다는 것을 역설하고 있다.

장벽도 만만치 않다. 인권의 세대별 외연 확장은 인권과 복지의 권리가 긴밀하게 연계되는 방향으로 나아가고 있다. 지역차원에서 복지의 문제는 지방정부가 동원할 수 있는 자원의 제약 등으로 실질적인 성과를 거두는 데도 한계가 있다. 또한 모든 행정을 인권적 측면에서 판단하고 처리하기가 쉽지 않은 상황도 있다. 이러한 현실에서 행정주체들의 인권행정에 대한 심리적 부담감도 부정할 수 없다. 예를 들어, 인권지표를 정책화 하는 데서 오는 업무적 피로와 지표의 현실 적합성에 대한 행정현장의 평가가 엇갈려 인권정책에 대한 불편함을 드러내는 경우가 종종 있다.

사실, 인권은 완성된 목표가 아니라 실천의 과정을 중시하는 개념이다. 인권도시 역시 이념

형적인 완성 모델이 아니라 실행을 통해 끊임없이 변화되고 재구축되는 과정에서 만들어진 다. 인권보장체계를 체계적으로 구축해 가는 것이 하나의 방법이라 한다면, 제도화가 갖는 긍정적 기능을 적극적으로 살려갈 필요가 있다. 이 과정에서 함께 병행되어야 할 행정의 인권화와 시민사회의 인권의 자력화는 광주가 대안적인 인권도시를 구성해 나가는 탄탄한 토대가 될 수 있다.

Session II 지자체 내 인권전담기구의 기능과 역할

사회: 조상균 전남대학교 법학전문대학원 교수

발제2 각 지자체 인권조례 내용분석을 중심으로
정영선 전북대학교 법학전문대학원 교수

지정토론1 지자체 인권전담기구의 조사 기능에
대한 몇 가지 고민

허창영 광주광역시교육청 민주인권교육센터
조사구제팀장

지정토론2 변화의 전제와 핵심, 인권교육의 전면화
전준형 전북인권교육센터장

지정토론3 지방정부는 인권의 의무주체이자,
민간협력의 한 주체로 거듭나야
최완욱 광주인권운동센터 대표



지자체내 인권전담기구의 기능과 역할

- 각 지자체 인권조례
내용분석을 중심으로 -

정 영 선 전북대학교 법학전문대학원 교수

1. 인권조례와 지역차원의 인권논의 확산의 필요성

- 그 동안 인권 보호와 증진을 위한 활동은 유엔 등 공식적인 국제기구뿐만 아니라 여러 형태의 비정부기구 중심으로도 활발하게 전개되어 왔다. 특히 인권에 대한 국제 사회의 관심이 커지면서 각 나라의 인권 문제는 이제 더 이상 자국의 문제로만 머무르지 않게 되었다.
- 보편적 인권의 구체적 실현을 위해 인권제도가 국제사회-국가 단위-지방정부 단위로 확산
- UN 등 국제기구 → 지역별(대륙별) 인권기구 → 국가별 이행체계 (국가인권기구, 인권법) → 지방자치단체의 인권이행체계 (인권조례와 인권도시)
- 이러한 변화에도 불구하고, 국가가 자국의 영토 안에서 국민들에게 절대 권력을 행사하는 상황에서 국제 사회의 영향력은 한계가 있게 마련이다. 그렇기 때문에 각 국가가 인권 보호와 증진을 위하여 어떤 노력을 하는가 여부는 그 나라 인권 상황을 가늠할 수 있는 중요한 변수로 작용하게 된다. 곧, 국민의 인권 보호와 증진을 국정 지표의 가장 중요한 가치로 설정하고 지키는 것에 따라 그 나라 인권 발전의 수준이 결정되는 것이다.
- 종래에는 인권 문제가 국가인권위원회나 국민권익위원회와 같은 국가차원의 제도나 기구에 의존해 왔지만, 이제는 풀뿌리 민주주의의 실행기구인 지방자치단체에서 각 지역의 특색에 맞는 인권조례를 제정하

는 움직임이 더욱 절실히 필요하게 되었다. 이러한 내용의 움직임은 전 세계적으로도 인권공동체(human rights community)에 대한 조명이 새롭게 시도되고 국가별로 인권도시(human rights city)를 지정하여 인권 문제를 공동체의 삶에 접목시키는 운동으로 확산되고 있다.¹⁾

- 국제사회의 인권 중심 논의와 연계해 볼 때, 최근 우리나라 몇몇 지역에서 불고 있는 인권조례 제정 바람은 ‘희망의 메시지’를 전파하고 있는 것 같다. 광역단위 시도에서는 광주 광역시의 인권조례 전면 개정을 필두로 8개 광역시도에서 인권조례가 만들어지고, 기초자치단체에서도 12개 지역에서 이미 인권조례가 제정되었고 9개 지역에서 현재 인권조례(안)을 만들었으며, 이러한 움직임은 전국적으로 확산되어 가고 있다.²⁾
- 지역 차원에서 활기차게 확산되어가고 있는 ‘인권조례 제정운동’은 그 성공 여부 결과와 관계없이 우리의 관심을 불러일으키기에 충분하다. 물론 제도와 법의 도입이 곧바로 우리 사회에서 인권 실현을 보장해주는 것은 아니지만, 성문법 제도의 긍정적이고 효율적인 면을 감안한다면, 인권조례 제정을 통한 지자체의 인권보호 책무이행 시도는 주민들의 인권 보장을 실현하는 중요한 통로임에는 틀림이 없을 것이다.
- 주민의 인권 보호와 증진은 지방자치단체의 당연한 책무이며, 지방자치단체는 모든 행정이 주민의 인권 보호와 증진에 부합하도록 해야 하는 ‘권리에 기반한 접근’ (Rights-based Approach, 이하 ‘RBA’)을 지방 행정에 적극 도입해야 한다. 지자체의 행정은 인권실현에 기초한 분석에서부터 시작하여, 인권에 기초한 목표 설정, 각 단계에서 유의미한 참여 보장, 인권적 관점의 성과 평가와 책임 소재 설정 등을 감안하여 이루어져야 하는 것이다.³⁾
- 인권의 보호와 증진은 지자체가 추구해야 할 다른 가치, 예를 들면 좋은 거버넌스(good governance), 지속가능한 발전(sustainable development), 차별금지(non-discrimination) 등과 밀접하게 연관되어 있다.⁴⁾ 특히 국가와 법률보다 지자체와 조례가 지역주민들의 생

1) Han Sang Jin, "Individual Freedom and Human Rights Community: A Sociological Intervention," Development and Society, Vol. 40, No.1, June 2011, pp.19-20. 인권도시에 대한 추가적 논의는 강현수, "도시의 주인은 누구인가," 국가인권위원회 광주사무소, 2011 인권조례 정책 워크숍: 인권조례 제정운동의 전망과 모색 - 패러다임의 진화, 2011.6.11. 8-27 면 참조. 특히 광주에서 2011년 5월에 시작되어 2차례 열린 세계 인권도시 포럼(World Human Rights Cities Forum)은 세계 인권도시 네트워크를 확산하는 계기로 작용하고 있다.

2) 국가인권위원회에 따르면, 올해 말까지 지자체의 75%가 인권조례를 제정하겠다고 응답하였다고 하는데 그 실현 가능성은 의문이다. 참고로, 현재 우리나라 지방자치단체는 총244개(광역 16개, 기초 228개)이다.

3) UN, Common Understanding on the Rights-based Approach, 2003 참조.

4) International Council on Human Rights Policy, Local Government and Human Rights: Doing Good Service, 2005, 11쪽. 홍성수, "인권조례 분석을 통해서 본 인권전담기구의 역할," 제1회 인권도시 포럼 자료집, 2012.9.27, 8쪽 재인용.

활에 더욱 밀착되어 있으며, 지역자치, 소수자 그룹의 인권 강화, 그리고 특히 사회권 분야 인권의 실현을 위해서 지자체의 역할은 더욱 중요한 의미를 가진다.

- 지자체의 인권침해에 대해서는 주민들의 접근성 측면에서 더 유리한 지자체가 직접 처리하는 것이 더욱 효과적이고 책임성이 있음.⁵⁾
- 특히 이러한 지자체의 인권업무는 인권전담기구를 통해서 발현될 수 있음. 인권 전담기구의 역할과 기능의 중요성이 강조되어야 할 이유가 여기에 있음.
- 각 지자체나 인권조례별로 인권전담기구의 양태는 다양하게 나타나고 있으며, 기대되는 기능과 역할도 지자체의 특성에 따라 차이를 보이고 있음.
- 본 논문에서는 21세기형 풀뿌리 민주주의를 견인해 내는 지자체의 인권 보호 및 증진의무를 규정함에 있어서 핵심적 역할을 하게 되는 인권전담기구의 기능과 역할을 살펴보고, 현재 당면하고 있는 문제점에 대한 고찰을 통하여 바람직한 인권전담기구의 역할에 대해 논의하고자 함.

II. 인권조례의 제정 동향 및 쟁점

1. 지자체의 인권조례 제정 현황⁶⁾

구분	자치단체	구분	조례명	제정일	인권전담기구
1	광주광역시	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'07. 05.15	위원회 인권지원센터
2	경상남도	광역시	인권증진 조례	'10. 03.25	위원회
3	전라북도	광역시	인권증진에 관한 조례	'10. 07.09	위원회 인권센터
4	부산광역시	광역시	인권보장과 증진에 관한 조례	'12.02.06	위원회 인권상담센터
5	충청남도	광역시	인권증진에 관한 조례	'12.05.10	위원회 인권센터
6	전라남도	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.07.15	위원회
7	서울특별시	광역시	인권 기본조례	'12.09.28	위원회 시민인권보호관/인권센터
8	울산광역시	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.10.11	위원회 인권센터
9	부산광역시 해운대구	기초	인권증진 조례	'10.11.22	위원회
10	부산광역시 수영구	기초	인권증진 조례	'10.12.15	위원회
11	울산광역시 북구	기초	인권증진에 관한 조례	'11. 01.10	위원회
12	부산광역시 남구	기초	인권증진 조례	'11. 05.06	위원회
13	경기도 광명시	기초	시민인권조례	'11.08.09	위원회 인권센터
14	울산광역시 동구	기초	인권증진에 관한 조례	'11.11.08	위원회

15	부산광역시 북구	기초	인권 증진 조례	'12.03.12	위원회
16	경남 고성군	기초	인권 보장 및 증진에 관한 조례	'12.07.02	위원회
17	서울특별시 성북구	기초	인권증진 기본조례	'12.07.19	위원회 인권센터
18	광주광역시 남구	기초	인권증진 기본조례	'12.08.10	위원회
19	경북 문경시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.09.27	위원회
20	경남 진주시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.10.04	위원회

2. 인권조례 내용 및 구성상의 쟁점

그동안 부진했던 인권조례 제정운동이 탄력을 받아서 여러 지역 지자체에서도 인권조례 제정이 진행되고 있지만 그 동안의 인권조례 제정 경과 및 조례의 내용 및 구성을 보면 몇 가지 유념해야 할 쟁점들이 있다.⁷⁾

먼저, 인권조례 제정의 주체를 둘러싼 미묘한 시각차이가 있다. 지역에 따라서 조금씩 편차를 보이지만 대부분의 지자체에서는 시민단체를 중심으로 한 시민사회가 주축이 되어서 인권조례를 제정하였고, 경상남도의 경우처럼 지방의회가 중심이 되어 제정한 곳도 있다. 인권조례가 주민들의 인권을 위한 제도적 장치 마련이라는 기본 취지가 같다면 인권조례를 누가 앞장서서 제안하는가 하는 문제는 중요하지 않다고 본다. 주민과 시민사회의 의견을 반영하여 지방의회가 적극적으로 나서는 것이 가장 바람직한 순서라고 본다.

둘째, 인권조례에 사용하는 핵심 용어의 다른 표현들이다. 예를 들면, 인권조례 표준안이 없는 상태에서 각 지역별로 조례 제정이 이루어지다 보니, 조례별로 '옹호' 증진 '보장' '보호' 등 인권에 수식어처럼 따라 붙는 용어들이 그 내용에 차이를 보이지 않으면서도 제각각으로 사용되고 있다. 굳이 용어를 획일적으로 통일시킬 필요는 없다고 볼 수 있지만 용어의 선택에 따라 의미가 달라질 수 있어 자칫 지자체간 인권조례 내용 해석에 있어서 혼선이 빚어질 수 있는 점은 유의해야 한다. 이러한 점에서 국가인권위원회에서 표준조례안을 만들어서 지방자치단체에게 인권조례 제정을 권고하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

셋째, 조례의 적용 대상 범위도 논란의 대상이다. 예를 들면, 해당 지역에 주민등록을 가진 주민으로만 한정할 것인지, 일시적 체류자 및 외국인도 포함시킬 것인지에 대해서도 논의가 필요한 부분이다. 지방정부의 관할 범위와 지방세로 운영되는 관련 조례의 재정 문제를 생각하면 주민등록상 '주민'의 범위로 한정하는 것이 타당할 것처럼 보이나 인권의 보편성 원칙에서 보면 외국인이나 일시적 체류자들도 인권조례의 수혜자가 될 수 있다.

넷째, 인권조례의 성격을 포괄적 인권기본조례로 할 것인지 영역별 개별 조례로 할 것인지

5) International Council on Human Rights Policy, Local Rule: Decentralisation and Human Rights, 2002, 19-20쪽. 홍성수, 앞의 글, 8쪽 재인용.

6) 2012년 11월 14일 기준 자료 현황임. 이 외에도 인권조례를 입법예고 중인 지자체는, 부산광역시 중구, 충남 부여군, 서울특별시 관악구, 강원도 원주시, 전남 완도군, 전남 함양군, 광주광역시 서구, 대구광역시 달서구, 부산광역시 부산진구 등 9곳임.

7) 인권조례 구성상의 쟁점에 대해서는 정영선, "인권조례 제정 동향과 향후 과제," 2011, 법학논총 제18집 2호, 169-171 참조.

에 대한 여건과 지역별 상황이 다르다. 관련 조례가 없는 지역에서는 별 문제가 안 될 수 있지만, 특히 새로이 제정되는 인권조례가 기존에 제정되어 시행되고 있는 조례(예를 들면 장애인 조례 등)의 내용과 충돌하는 지점이 생길 경우 조례 제정은 상당한 저항에 직면하게 될 것이다.

다섯째, 인권조례 제정 및 시행에 있어서 이해 당사자(stake-holder)의 역할 및 권한 등이 문제될 소지가 있다. 예를 들면 국가인권위원회의 인권 관련 업무와 지자체 인권조례에 규정되어 있는 인권 관련 업무가 충돌할 경우다. 그러나 업무 중복으로 인해 관할권 등을 둘러싸고 충돌할 소지가 있겠으나 각각의 독립적인 영역을 준수하면서 상호 협력할 경우 오히려 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 본다.

여섯째, 인권조례에 규정되어 있는 위원회의 독립성에 대한 부분도 재검토되어야 한다. 조례별로 지자체의 집행부가 개입하는 정도가 달리 규정되어 있는데, 이 또한 논의의 대상이다. 왜냐하면, 집행부의 관료가 위원회의 위원 등으로 활동함으로써 오히려 집행부와 위원회 간의 소통이 원활해지고, 행정 및 예산 지원을 수월하게 받을 수 있을 것이라는 낙관적 견해가 있는 반면에, 집행부의 간섭으로 인해 오히려 위원회 고유의 역할이 위축될 수 있다는 부정적 견해가 대립하고 있기 때문이다. 일례로, 전북 인권조례에 규정되어 있는 인권옹호위원회의 구성에 있어서, 행정 관료를 위원에 포함하지 않음으로써 외형상으로나마 독립성을 유지하도록 하고 있는 점이 특징이다.

일곱째, 인권 전담 업무를 할 수 있는 사무조직과 인력의 편제의 필요성에 대한 견해가 다르다. 조례에 규정되어 있는 인권 관련 위원회의 실질적 업무만 담당할 수 있는 사무 전담 인력은 매우 중요하다. 물론 일부 자치단체의 인권조례에는 인권 업무 담당 과장을 사무보조간사로, 담당 사무관을 서기로 배치하여 사무보조를 하도록 하고 있지만 이들은 어디까지나 다른 업무를 수행하면서 보조적 업무를 할 뿐이지 인권 전담 업무를 하고 있다고 볼 수는 없다. 더구나 지방 행정 과정에서 과장급이나 사무관급이 차지하는 비중을 고려하면 이들이 간

헐적인 회의가 열리는 인권 관련 위원회 업무에 매진할 수는 없으며, 요식적 업무 분담에 그칠 가능성이 많은 것이다. 따라서 전라북도의 경우처럼, 인권센터를 두고 인권센터장이나 별도의 소속 직원이 직접 업무를 수행하도록 하는 것이 매우 필요하다.

마지막으로, 광주광역시나 서울특별시 성북구 인권조례 경우처럼, 국내법에는 존재하지 않는 ‘인권영향 평가’에 대한 내용이 조례에 포함됨으로써 조례의 관할권이 과도하게 확장되어 있다는 비판도 있다. 그러나 상위법에 규정이 없더라도 국제인권법이나 국제인권 기준에 입각한 인권영향 평가가 가능할 수 있다.⁸⁾

III. 지자체 내 인권전담기구의 기능과 권한 그리고 쟁점

인권조례 등 지자체내의 법규에 의하여 설치할 수 있는 인권전담기구는 크게 분류하여 인권 문제를 심의·자문할 수 있는 위원회(인권위원회, 인권옹호위원회, 인권보호위원회, 인권증진위원회 등 다양한 이름을 가짐)와 실질적인 사무업무를 전담할 수 있는 사무(업무)전담기구(인권센터, 인권지원센터, 인권상담센터 등)로 나눌 수 있으며, 각각의 역할은 약간씩 차이를 보이고 있으나 대동소이 하다. 대개의 경우, 인권위원회는 비상설 회의체의 성격을 가지며, 인권센터의 경우는 조직내 상설된 사무(업무) 전담기구의 성격을 가진다.

1. 인권 관련 심의·자문기구(‘인권위원회’ 등)의 기능

- 각 지자체의 조례를 보면, 지자체장의 인권업무에 관해 심의·조정·자문할 수 있는 위원회를 설치하고 있는데, 명칭은 조금씩 차이를 보이고 있지만 기능은 대동소이함.

○ 인권위원회의 설치 및 운영 현황⁹⁾

- 20개 지자체 모두 조례에 인권위원회를 설치하도록 되어 있으나, 실제로 설치한 곳은 불과 7곳(전남, 부산, 광명시, 부산해운대구, 울산 동구, 울산 북구, 서울 성북구 등)
- 인권위원회는 월1회, 연2회, 또는 연4회 개최하도록 되어 있으며, 실제 회의 개최 실적은 광주 2회, 부산 0회, 경기 광명시 0회, 부산 해운대구 5회(매월 1회), 부산 해운대구 1회, 울산 동구 2회, 울산 북구 8회.
- 연 2-4회 정도 열리는 위원회가 실제 기능하기 위해서는 소위원회 설치가 필수적이라고 할 수 있으나, 소위원회가 설치되어 있다고 응답한 지자체는 광주, 경기 광명시, 울산 북구 등 3곳.

8) 예를 들면 최근에 도입되어 인권 관련 연구 및 교육에 활용되고 있는 ‘권리에 기반한 접근법’(rights-based approach; RBA)을 인권영향평가의 주요 내용으로 활용할 수 있을 것이다. 2003년에 유엔에서 채택된 “권리에 기반한 접근에 관한 유엔의 공통적 이해”(UN Common Understanding on the RBA)의 주요 내용은 ①모든 개발협력, 정책, 기술 지원 프로그램은 세계인권선언과 국제인권규범에 규정되어 있는 권리의 실현을 촉진해야 할 것, ②세계인권선언 및 기타 국제인권규범에 규정된 인권기준과 파생된 원칙들이 모든 개발 협력, 프로그램 기획과 이행단계의 기준이 되어야 할 것, ③개발협력은 의무자(duty-bearers)의 의무실행 능력과 ‘권리보유자’(rights-holders)의 권리 요구능력을 개발하는데 일조해야 할 것 등을 요구하고 있다. 이러한 RBA의 구성요소로는 인권실현에 기초한 분석(권리분석, 책임 소재 분석), 각 단계에서의 유의미한 참여 보장, 인권에 기초한 목표와 목적 설정, 인권적 관점의 성과 평가, 책임 소재를 명확히 하는 메커니즘 구조 활용 등을 포함하고 있다. RBA 관련 자세한 내용은 Gomes(2008), Frankovits(2008) 및 박찬운(2008) 글 참조.

9) 각 지자체의 조례 제정 후 이행 현황에 대해서는 홍성수, “인권조례 분석을 통해서 본 인권전담기구의 역할,” 제1회 인권도시 포럼 자료집, 2012.9.27, 10-13쪽 참고하여 일부 수정함.

○ 위원회의 구성과 독립성

- 위원회 구성에 있어 가장 중요한 것은 위원회의 독립성 보장, 시민의 참여 보장, 그리고 전문성 강화 여부 등에 있음.
- 위원회 독립성 보장과 관련하여, 일부 인권조례가 단체장 또는 부단체장을 위원장으로 하고 있는데, 이러한 구성은 독립적이고 적극적인 위원회 활동을 저해한다는 점에서 지양하고 위원들 간 호선하는 것이 바람직할 것임.
- 다만, 위원 구성에 있어 소속 관료를 포함하는 것의 적절성 여부와 관련한 판단이 필요함. 대략 두 가지 안이 있는데 각각의 장단점이 있음.
 - a) 위원회와 집행부 간 소통, 원활한 행정 및 예산 지원을 위해 긍정적이라는 의견이 있는 반면에,
 - b) 집행부의 간섭으로 인해 위원회 고유의 역할이 위축될 수 있다는 의견이 있음.

○ 위원장은 (호선을 통해) 민간위원이 하도록 하되, 위원회 업무추진의 실효성을 담보하는 차원에서 소속 관료가 어떤식으로든 참여하는 방안이 최선일 듯.

○ 위원의 자격과 시민의 참여

- 위원회에 시민의 참여는 위원회 결정의 민주적 정당성을 확보한다는 측면에서 중요할 것인데, 위원의 자격과 관련하여, 국가인권위원회의 표준안 예시에는 “인권 관련 학식과 경험이 풍부한 사람으로”, “의회가 추천하는 사람”, “인권 관련 시민사회단체가 추천하는 사람”, “학계 및 교육계에서 인권 관련 연구 및 경험이 있는 사람”으로 시장이 임명 또는 위촉하는 것으로 제시함.
- 일부 조례에서 “국가기관 또는 법조계에서 인권과 관련된 분야에 종사한 사람”(전북), “변호사의 자격이 있는 사람”(부산) 등을 자격에 포함하고 있는데, 이는 위원 구성에 있어서 ‘법조계’ 편중 현상이 우려할 만한 수준이 아니라면 용인할 수 있을 것임.

○ 위원회의 기능과 권한

- 위원회의 기능은 주로 기본계획의 수립에 관한 심의를 가장 기본으로 하고,10) 기본계획에 따른 구체적 시책추진에 관한 사항과 지자체장 또는 위원장이 심의를 요청한 사항에

10) 인권기본계획은 20개 지자체의 조례에서 모두 수립하도록 되어 있으나, 실제로 수립한 곳은 4곳에 불과(광주, 경남, 부산수영구, 울산동구)하고, 2012년~2013년에 제정하도록 예정된 곳 5개 지자체(부산, 서울 성북구, 부산해운대구, 울산 북구, 광주 남구). 홍성수, “인권조례 분석을 통해서 본 인권전담기구의 역할,” 제1회 인권도시 포럼 자료집, 2012.9.27, 10-13쪽

관하여 심의하는 심의?자문기구로 설정함.

- 일부 조례의 경우, “실천과제의 발굴”(전북, 부산), “인권 교육 및 홍보에 관한 사항”(부산시) 등도 있음.

※ 관계 기관에 대한 협조 요청 규정

- 일부 인권조례에서 다음과 같이 관계 기관 등에서 협조요청 규정을 두기도 함.

– 위원회가 “업무수행을 위하여 필요한 경우 관련 기관·단체의 대표자 또는 전문가에게 자료의 제출 등을 요청할 수 있다.”(경남, 전남, 울산시, 광명시)고 하고, 요청을 받은 관계자는 특별한 사유가 없는 한 협조(성실히 응)해야 한다고 규정하기도 함(경남, 광명시). 나아가, 필요한 경우 “공청회 또는 세미나 등을 개최하거나 전문기관이나 단체 등에 필요한 조사·연구 등을 의뢰할 수 있다”고 규정한 곳도 있음.(경남, 전북, 울산시) 전북의 경우에는 “제15조(출석·발언의 요구, 공청회 등) ① 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 도, 시, 군, 기타 공공기관 등의 구성원 등에게 위원회에 출석하여 발언 하거나 자료를 제출할 것을 요구할 수 있다. ② 위원회는 필요하면 공청회 또는 세미나 등을 개최하거나 전문기관이나 단체 등에 필요한 조사·연구 등을 의뢰할 수 있다.”로 규정하고 있음.

○ 인권영향평가

- 국가인권위원회의 표준안 예시는 지자체장에 대하여 인권영향평가서 작성을 요구할 수 있고, 특별한 사유가 없는데도 인권영향평가 미이행시 지자체장에게 추진중인 조례·정책 등의 개선 및 중단을 권고할 수 있다고 규정하고 있음.
- 현행 조례에서 인권영향평가를 규정하고 있는 조례는 극소수(광주, 서울성북구)임.
- 인권영향평가를 지자체 차원에서 하기는 어렵다는 지적이나 조례의 관할권이 과도하게 확장되어 있다는 지적도 있는 것이 현실임.
- 단체장이 자체적으로 인권영향평가를 수행하는 것 자체는 현실적으로 어려움이 많을 것이므로 외부전문기관에의 의뢰 등을 활용할 수도 있음.

2. 인권전담 사무조직 관련 쟁점

○ 인권전담 사무조직의 필요성과 주요 기능

- 인권조례에 규정된 방대한 업무량을 고려해볼 때, 상당수의 전담직원이 필요함. 따라서 조례상의 업무를 수행하기 위해서는 적절한 위상을 가진 인권전담 사무조직이 필요하며,

최소한의 인권전담 직원이 필요할 것임.

- 인권전담 사무조직(인권센터)은 지자체 내 전 부서의 인권주류화를 위한 컨트롤 타워로서 지자체 내 인권관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄을 하게 됨.

○ 인권전담 사무조직의 설치 현황¹¹⁾

- 조례 상 인권센터를 두기로 되어 있는 지자체는 8곳 (광주 인권지원센터, 전북 인권센터, 부산 인권상담센터[지정/운영], 충남 인권센터, 광명시 인권센터, 서울특별시 성북구 인권센터, 서울시 인권센터, 울산광역시 인권센터) 중 실제로 설치된 곳은 5곳 (광주, 광명시, 서울시 성북구, 서울시)
- 인권센터를 포함하여 인권담당부서가 있다고 응답한 지자체는 5곳 (광주, 전남, 경기 광명시, 서울 성북구, 서울)
- 인권을 담당하는 부서로는 광주는 인권담당관실, 전남은 행정과 행정팀, 광명시는 자치행정과 총무팀, 광명시 시민인권센터, 서울 성북구는 미정, 서울시 혁신기획과 인권팀, 전북은 행정지원관실 자치협력담당, 부산 해운대구는 행복나눔과 고령화대책팀, 충남은 자치행정과 자치협력담당 등.
- 광주와 서울을 제외하고는 전문인력이 인권업무를 담당하고 있다고 보기 어려운 상황
- 인권센터 또는 인권담당부서의 직원 수는 광주 17명, 성북구 3명을 제외하고는, 나머지 12곳이 모두 1명이며 아직 배치가 안된 곳도 2곳 (서울시는 인권센터 11명 예정). 현실적으로 인권조례에 담겨 있는 업무를 이행하는 것이 불가능한 상황.

○ 인권전담 사무조직의 유형

- 인권전담 사무조직(인권센터) 설치를 강행규정 또는 임의규정으로 제시할 것인지에 대한 바람직한 위상이 논란이 될 수 있음.
- 센터는 그 위상을 어떻게 설정하느냐에 따라 지자체내에 '설치' 또는 외부기관을 '지정' 할 수 있으나, 인권에 관한 종합적인 시책을 기획하고 추진하는 기관의 성격을 감안하면 지방자치단체가 직접 운영하는 방안이 가장 바람직함.
- 민간위탁과 같이 센터를 지정하는 방식이 되면, 지도감사 관계가 성립되기 때문에 수탁 기관은 이를 피하기 위해 지자체에 협조관계로 갈 수 밖에 없기 때문에 업무상 독립성 확보에 문제발생 소지가 있음.(예, 광주광역시, 부산광역시)
- 한편, 일부 조례에서는 인권업무 담당 과장(기초자치단체에서는 사무관)을 사무보조 간사로, 담당 사무관(기초자치단체에서는 주사)을 서기로 배치하는 경우가 있는데 이는 보

조적 업무를 하는 수준이나 인권업무를 전담하는 차원이 아니기 때문에 형식적인 업무 분담에 그칠 가능성이 많음. 자칫하면 다른 업무에 밀려 인권 전담 업무가 소홀히 취급되기 쉬운 구조임.

○ 인권전담 사무조직의 위상

- 인권전담 사무조직은 a)지자체장의 실무집행기구, b)자문?심의 기구인 위원회의 실무기관으로 할 것인지가 쟁점이 될 수 있음.¹²⁾
- 이는 정책의 방향에 따라 달라질 수 있고, 이에 따라 위원회와의 관계, 공무원 파견가능성, 센터의 업무 등이 달라질 수 있기 때문에 확실적으로 그 내용을 정하기가 어려운 점이 있음. 각각에 따른 장단점을 정리하면,

a) 지자체장의 실무집행형 센터

- 실질적으로 시 집행부의 인권보장 및 증진시책에 관한 집행부서 및 아이디어뱅크로 존재할 수 있음. 주 업무로 시장이 위원회에 심의를 요청할 기본계획의 안을 수립하거나, 인권교육프로그램을 운영하거나, 지자체의 인권시책에 관한 홍보업무 등 전반적인 인권보장 및 증진사업을 실시(예, 광주시)
- 지자체내부에 인권전담부서를 설치하는 경우 업무의 중복성이 예상되기 때문에 이 경우에는 별도의 독립채단으로 설립하여 지자체의 외각에서 이러한 업무를 담당하는 기구로 설치할 수 있을 것이고, 재원은 당연히 지자체가 전액 부담하는 방식으로 추진 ※이에 대하여 인권전담 부서가 별도로 설치된다면 이 부서에서 인권센터의 기능을 수행하면 되므로 중복 설치 불요하다는 이견 존재

※ 광주광역시 인권지원센터 업무(광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제12조)

1. 인권증진을 위한 정책 연구, 프로그램 개발, 교육, 홍보에 관한 사항
 2. 인권상황 실태조사에 관한 사항
 3. 인권지표(수) 개발 및 평가에 관한 사항
 4. 인권영향평가에 관한 사항
 5. 그 밖에 인권증진을 위하여 필요한 사항
- ※ 시장은 필요한 경우 센터업무를 외부 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있음.
 ※ 인권지원센터의 설치·운영에 필요한 사항은 따로 정함.

11) 각 지자체의 조례 제정 후 이행 현황에 대해서는 홍성수, "인권조례 분석을 통해서 본 인권전담기구의 역할," 제1회 인권도시 포럼 자료집, 2012.9.27, 10-13쪽 참고하여 일부 수정함.

12) 이와 관련된 논의는 국가인권위 인권기본조례 표준안 심의 자료에서 일부 발췌 수정함.

※ 광주광역시 인권담당관실 사무(광주광역시 행정기구 설치 조례 시행규칙 제7조)

1. 국제 인권 · 평화도시 승화전략 수립
2. 민주 · 인권 · 평화도시 브랜드 제고에 관한 사항
3. 광주 인권지수 개발 및 UN지정 인권도시 추진
4. 광주인권 · 평화센터 설립 · 운영에 관한 사항
5. 민주 · 인권 · 평화관련 국제회의 개최
6. 민주 · 인권 · 평화관련 국제교류사업 총괄
7. 삭제<2011.12.5>
8. 남북교류협력에 관한 사항
9. 삭제<2011.12.5>
10. 5·18광주민주화운동 정신 계승 및 선양 사업 추진
11. 5·18광주민주화운동 기념행사 및 기념사업 추진
12. 5·18기념재단 및 관련단체 협조 · 지원
13. 5·18기념문화센터 지도 · 감독
14. 5·18 등 각종 민주화운동 관련자 보상 및 복지에 관한 사항
15. 5·18관련 기록물 세계기록문화유산 등재 지원
16. 일제강점하 강제동원 피해 진상규명 및 보상에 관한 사항
17. 진실 · 화해를 위한 과거사 진실 규명에 관한 사항

b) 위원회의 실무기관형 센터

- 위원회의 업무를 보좌하는 기능을 담당하고, 지자체장으로부터 독립하여 업무를 수행. 주 업무로 시정책의 홍보업무나 기본계획수립 등에는 관여할 수 없게 되지만, 독자적인 인권 교육프로그램을 수행하거나 상담활동 등은 독자적으로 할 수 있게 됨.(예, 전북)
- 센터의 이러한 지위는 실질적인 면에서 볼 때 위원회의 지위강화에 도움이 될 것으로 예상되지만, 형식적인 면에서 지자체장의 심의(자문)기구의 성격을 갖는 위원회에 관련사무 업무를 보조하는 센터를 두는 것이 어울리지 않는다는 지적이 있을 수 있으며, 이는 경우에 따라 센터를 설립하는 데 장애요인으로 작용할 수 있다는 것임.
- 이러한 지위가 보장받기 위해서는 위원회의 위상이 단순한 심의기구가 아닌 실질적인 지위를 보장받아야 하고, 지자체장의 전폭적인 의지가 없는 한 실현이 불가능하다는 문제도 있음.

○ 인권센터의 업무에 ‘인권침해 사례의 접수 및 상담 활동’ 포함 여부

- 인권센터의 주요업무로 ‘인권 침해 사례의 접수 및 상담활동’을 포함하는 경우(예, 전북, 부산광역시, 서울특별시, 서울시 성북구 등)
- 만약 인권센터가 위원회를 보좌하는 기능을 수행하는 방식이 되더라도, 1)지자체장이 센터장을 임명하게 되는 상황에서 인권침해 사례의 접수 및 상담활동이 독립적으로 기능할 것인지, 2)국가인권위 소관업무와의 충돌 위험성, 3)접수된 인권침해 사례에 대한 구제책이 별도로 마련되어 있지 않는 상황에서 오히려 인권침해 사례에 대한 국가기관의 대응을 어렵게 할 가능성도 배제하기 어렵다는 점으로 인해 센터의 기능에 인권침해 사례의 접수와 상담 활동을 포함하는 것은 부적절하다는 지적이 있을 수 있음.
- 그러나, 이러한 문제점은 대부분의 조례에서 언급하고 있는 ‘지자체장의 책무’에서 확인할 수 있는 바와 같이, 인권침해의 정도가 심각한 경우에는 국가인권위와의 연결체계나 협력관계의 설정에 따라 포함할 수도 있는 부분임. 따라서 ‘인권침해 사례의 접수 및 상담’과 아울러 사안에 따라서는 민원 해결 차원의 직접적인 조사 권한도 포함하되, 인권침해 사례의 접수와 상담 후 심각한 사안에 대해서는 국가인권위에 조사의뢰 등의 체계로 갈 수 있을 것임.
- 일례로, 서울특별시 인권조례에서 규정하고 있는 ‘시민인권보호관’의 업무는 ‘조사’ 분야를 포함하고 있는데,¹³⁾ 지자체의 인권보호업무에 대한 적극적 의지를 반영하고 있는 사례로서 향후 활동에 귀추가 주목되고 있음.¹⁴⁾

○ 국가인권위원회법에 지자체 인권전담기구 근거조항 신설 필요

- 국가인권위원회가 각 지자체에 제·개정 권고를 한 인권조례안에 인권전담부서의 설치 조항을 두고 있지만, 현재로서는 조례 이외에 인권전담기구를 설치할 법률적 근거가 없음.¹⁵⁾
- 특히 기초자치단체는 예산과 인력이 한정되어 있기 때문에 전에 없던 새로운 사무를 수행하기 위해 필요한 예산, 조직 등을 국가인권위원회의 ‘권고’만으로는 확보하기는 곤란한

13) 제20조(직무) ① 보호관은 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시정 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대해 조사할 수 있다.

1. 시 및 그 소속 행정기관 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다) 3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관 4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다) 5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설

14) 서울시 시민인권보호관의 인권침해 조사구제 기능에 대해, 국가인권위원회는 당초 지자체에 조사권한을 부여한 적이 없다는 점과 국가인권위원회와의 기능중복 문제를 우려하였다. 이를 반영하듯 국가인권위의 기본인권조례 표준 권고안에도 지자체 차원의 조사구제 기능은 제외되어 있다. 그런데 서울시 측에서는 “감사업무나 민원업무만 봐도 감사원이나 국민권익위원회가 있다고 하여 지자체에 감시기구나 민원조사기구가 없는 것도 아니다. 국가인권위와 지방자치단체가 상호간 긴밀히 협력 조정하는 방안을 찾아야 하고, 오히려 국가인권위원회가 이를 적극적으로 도와야 한다”고 주장하고 있다. 보다 자세한 논의는 우필호, “서울시 인권기본조례와 전담기구의 역할,” 제1회 인권도시포럼 자료집, 2012.,9.27. 55쪽 참조.

15) 굳이 설치근거를 찾으려면, 지방자치법 제112조 제1항의 “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다”는 규정 정도이다.

상황임.

- 조례 제정만으로는 시민의 일상생활에서 인권을 보호하고 증진시키기 위한 목적을 달성하기 어려우므로, 이러한 조례가 제대로 작동하기 위해서는 국가인권위원회법에 지자체 인권전담기구에 대한 지원 등에 대한 조항 등을 신설해야 한다는 주장은 일리가 있음.¹⁶⁾

IV. 인권전담기구의 역할

1. 인권 관련 기본계획의 수립
2. 인권도시 추진 및 육성 관련 사항
 - 광주광역시, 서울특별시
3. 인권 상황 실태조사 및 인권보고서/백서 발간
4. 인권 관련 프로그램 개발 · 교육 · 홍보 및 인권 관련 정책 연구
5. 인권헌장 개발 및 추진
 - 광주광역시, 서울특별시
6. 인권교육¹⁷⁾
7. 인권 · 시민단체와의 협력 사업
8. 인권침해 접수/상담/조사/구제
 - 울산광역시, 전북, 부산광역시, 서울특별시(조사 및 구제 포함)
9. 인권지표 및 지수 개발
 - 광주광역시, 서울 성북구 / 서울특별시, 고성군, 문경시,

16) 우필호, 위의 글, 55-56쪽.

17) 인권조례의 성과중 하나가 바로 인권교육에 관한 제도화라 할 정도로 그 중요성이 인정되는데, 현행 인권조례들을 비롯하여 국가인권위원회의 <표준안>에는 지자체 소속 공무원(지자체 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람 포함)에 대한 정기적 · 의무적으로 인권교육을 받을 수 있도록 하되, 지자체장의 권한이 직접 미치지 못하는 사업장 및 민간단체에는 이를 강제할 수 없으므로 가능한 권장하는 형식을 취하고 있음.

10. 인권영향 평가 관련 사항
 - 광주광역시, 서울 성북구

V. 인권에 기반한 지자체 행정과 인권전담기구의 과제

- 인권조례 제정에 있어서 가장 중요한 것은 외형적인 제도 마련으로 접근하는 것이 아니라 인간의 존엄을 실현하기 위해 각 지역사회에서 어떻게 인권의 기준을 세울지 고민하는 작업이 선행되어야 함.
- 각 지역에서 만드는 인권조례는 인권관련법의 싹틔울 역할을 하며 지역 주민들의 인권 보호와 증진을 위한 중요한 통로가 됨.
- 그뿐만 아니라 ‘인권에 기반한 지방행정’ 을 시도함으로써, 인권현실 개선을 위한 지방자치단체 및 지방의회의 역할을 구체적이고 세밀하게 규정함으로써 지역 책임기관의 의무와 책임의 범위를 넓힐 수 있음.
- 지역사회와 주민의 입장에서 볼 때, 조례 등 지자체 자치법규는 주민의 삶에 실질적인 영향을 미친다는 점에서 국가법령에 비해 더욱 생활 밀착적이라는 강점이 있음.¹⁸⁾
- 현재 제정되어 운영되고 있는 인권조례 현황을 고찰해 보면, ‘풀뿌리 민주주의’ 를 실현하기 위한 최소한의 실효성을 담보하고 있지는 못함.
- 이는 조례제정 주체인 지방의회가 지자체에 대한 감시와 견제 기능을 제대로 하고 있지 못하다는 반증이며, 이러한 점에 대해서는 지방의회 의원들의 의무 이행을 촉구할 필요가 있음.
- 인권조례가 더 이상 ‘방치’ 되거나 ‘무력화’ 되는 것은 막아야 되는데, 인권조례의 무력화는 대부분 조례에 규정된 ‘위원회 ‘나’ 인권센터 ‘와 같은 인권전담기구의 기능과 역할 설정에 기인함.
- 전국 244개 지자체 중에서 이제 겨우 20여개의 지자체에서 인권조례가 만들어져 있고 10여개가 입법예고 중이지만, 인권조례의 실질적인 이행은 아직 갈 길이 멀다고 볼 수 있음.
- 무엇보다 시급한 것은 인권전담기구가 제 기능을 할 수 있도록 충분한 예산 및 인력이 확보 되어야 하는데, 특히 전담 인력의 부재는 지자체의 인권 업무를 ‘전시행정’ 으로 그치고 말 것이라는 자괴감이 팽배함.

18) 나아가 지역차원의 인권조례 입법은 지역적 수준의 인권 향상만을 도모하는 것이 아니라 역으로 중앙정부 차원에서 차별금지법이나 인권교육법과 같은 법규의 제정을 이끌어 내는 밑거름이 되기도 한다. 예를 들면, 1992년 청주시행정정보공개조례는 오히려 정보공개법이라는 상위법을 제정하는 기초가 되었으며, 1996년 기초자치단체인 광주광역시 동구 조례 「저소득 주민생계보호지원조례」가 전국적 수준으로 확대되어 「국민기초생활보장법」을 제정하도록 한 사례는 인권조례가 법률로 확대된 대표적인 사례이다.

- 20여개 인권조례에서 ‘인권센터’ 등 전담 사무조직을 규정하고 있는 조례는 8개에 불과한데, 전담사무조직 없이 기존 부서에 ‘떠넘기기식’ 추가 업무의 하나로 인권업무를 담당시키는 한, 인권 관련 업무의 집중과 확장성은 요원함.

- 시민사회의 보다 적극적인 참여와 감시, 그리고 인권 업무에 대한 홍보가 필요한 시점임.

<지자체 인권조례 중 인권전담기구(위원회, 인권센터를 동시에 설치하고 있는 조례) 조항 비교표>

	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
0 인권 증진 시민위원회	0 인권증진위원회	0인권보장 및 증진위원회	0도민인권증진위원회	0인권위원회	0인권위원회	0시민 인권위원회	0인권위원회
- 공동위원장 2명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성 - 위원장은 시장과 민간인 대표가 되며 민간인 대표는 위원 중에서 호선 - 시의회에서 추천하는 사람, 시민사회단체에서 추천하는 사람, 인권단체에서 추천하는 사람, 인권침해 관련 권리구제 국가기관에서 추천한 사람, 그 밖에 인권증진에 관한 학식과 경험 있는 사람 - 임기 : 2년, 연임 가능	- 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함하는 13인 이내의 위원으로 구성 - 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선 - 도의회의 추천을 받은 자, 인권단체에서 인권활동 경력에 있는 자, 학계 및 교육계에서 인권 관련 연구 및 경험이 있는 자, 국가기관 또는 법조계에서 인권과 관련된 분야에 종사하는 자, 그 밖에 인권과 관련된 학식과 경험에 풍부한 자 - 임기 : 2년, 연임 가능	0인권보장 및 증진위원회 - 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성 - 위원회의 위원장은 행정부시장이 되고, 부위원장은 민간위원 중에서 호선 - 위원회의 위원은 여성가족정책관, 행정자치국장, 복지건강국장을 당연직으로 하고, 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉 1. 부산광역시의회에서 추천하는 사람 2. 대학이나 연구기관에서 인권에 관한 연구실적이 있는 사람 3. 변호사의 자격이 있는 사람 4. 인권과 관련한 기관에서 추천하는 사람 5. 인권과 관련한 단	0도민인권증진위원회 -위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성 - 위원장과 부위원장은 위원 중에서 서로 뽑으며, 위촉직 위원은 도지사가 다음 각 호의 사람 중에서 위촉하고 달연직 위원 은 행정부지사, 지적행정국장으로 한다. 1. 인권약자 권익증진 관련 학식과 경험이 풍부한 사람 2. 인권약자 권익증진 관련 단체 대표 및 대학교수 3. 충청남도의회에서 추천하는 사람 4. 그 밖에 도지사가 위원으로 적합하다고 인정하는 사람 - 임기: 3년	0인권위원회 - 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선 - 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 다만 서울특별시의회 의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다. 1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람 2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체, 민간, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람 3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이	0인권위원회 - 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선 - 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장을 달연직 위원 으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 1. 시의회의 추천을 받은 자 2. 인권단체에서 인권활동 경력에 있는 자 3. 학계 및 교육계에	0시민 인권위원회 - 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 11명 이하의 위원으로 구성 - 시장이 추천하는 3명, 광명시의회에 구성된 교섭단체에서 추천한 5명, 광명시민단체협의회에서 추천한 3명을 시장이 위촉 - 위원장은 위원 중에서 시장이 위촉하며, 부위원장은 호선으로 선출 - 위원장은 계약직 공무원으로 위촉 - 임기 3년, 연임 가능	0인권위원회 - 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장 및 부위원장은 위촉 위원 중에서 호선 - 인권업무를 담당하는 부서의 장은 달연직위원 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, 사회복지생활보장위원회, 어린이친화도시 추진위원회, 장애인 자립생활 지

구분	광주	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
			제(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천하는 사람 - 임기 2년, 두 번만 연임		있고 인권관련 비영리 민간단체 인 으로로부터 추천을 받은 자 ④ 위원은 인권약자의 권익증진에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 공개모집하여 위촉할 수도 있다. - 임기: 3년, 연임 가능 - 위원 중 3분의 10 이상 여성으로 임명 또는 위촉 - 임기: 2년, 연임 가능	조례에서 인권과 관련된 분야에 종사한 자 ④ 위원은 인권약자의 권익증진에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 공개모집하여 위촉할 수도 있다. - 임기: 3년, 연임 가능 - 위원 중 3분의 10 이상 여성으로 임명 또는 위촉 - 임기: 2년, 연임 가능		인권센터 운영위원회 등 인권 시책 수립과 관련된 위원회가 추천하는 사람 4명 4. 성북구 주민으로서 인권 문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 사람 - 임기 : 2년, 연임 가능
사무 보조	0 간사 : 인권담당관 - 서기 : 담당 사무관	0 간사 : 담당 과장 - 서기 : 담당 사무관	0 간사 : 인권업무 담당과장	0 간사 : 자치행정과장 - 서기 : 담당 사무관	0 간사 : 인권업무 담당과장	0 간사 : 인권업무 담당 과장 - 서기 : 담당 사무관		0 간사 : 인권센터장
위원회 의 주요 업무	0 다음 사항을 심의·자문 1. 인권증진기본계획 및 수립에 관한 사항 2. 인권도시 육성계획에 관한 사항 3. 인권영향평가에 관한 사항 4. 기본계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항	0 다음 사항을 수행 1. 인권 증진에 관한 도지사의 자문에 대한 조언 2. 인권보장과 인권증진에 관한 사항의 심의 3. 인권약자의 권익 증진에 따른 실천과제 발굴 4. 인권센터의 운영	0 다음 사항을 심의·자문 1. 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 인권 보장 및 증진 실천과제의 발굴에 관한 사항 3. 인권 교육 및 홍보에 관한 사항 4. 그 밖에 인권의 보장 및 증진과 관련한	0 다음 사항을 심의 1. 제6조에 따른 기본계획 수립 2. 기본계획에 따른 시책추진에 관한 사항 3. 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	0 다음 사항을 심의·자문 1. 기본계획 수립에 대한 심의·자문 2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문 3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규 정책에 대한 자문 4. 인권센터 운영에	0 다음 사항을 심의·자문 1. 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 제6조제4항에 따른 연도별 시행계획 및 차별에 관하여 위원회에 제기한 사항의 실태조사, 심	0 시민의 인권증진 및 차별행위에 대한 실태조사 및 심의 1. 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 시민이 인권침해 및 차별에 관하여 위원회에 제기한 사항의 실태조사, 심	0 다음 각 호의 사항을 심의·자문 1. 인권증진기본계획 수립 심의 및 추진 결과에 대한 평가 2. 연도별 시행 계획 수립에 대한 자문 및 추진 결과에 대한 개선편안 3. 제26조에서 정한 인권영향평가 요구

	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
	5. 밖에 공동위원장이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항	에 관한 사항 심의의결 5. 인권에 관한 교육 및 홍보 6 기타 인권에 관한 중요사항으로서 위원회가 그 업무로 선정하는 사항	하여 위원장이 회의에 부치는 사항	대한 지문 5. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의의결	정책추진에 관한 사항 4. 인권센터의 운용에 관한 사항 심의의결 5. 그 밖의 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항	의 및 이에 대한 시정권고 3. 인권에 관한 조례, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 권고 및 의견 표명 4. 인권에 대한 교육 및 홍보 5. 기타 위원장이 심의에 부치는 사항	및 개선 등의 권고 4. 주민의 인권 보장을 위하여 필요하다고 인정되는 정책과 관행의 개선 권고 및 의견 표명 5. 인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명 6. 인권지표 개발에 관한 사항 7. 기본계획 및 연도별 시행 계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항 8. 인권지원센터의 활동에 관한 자료와 평가 9. 실태조사, 인권교육에 관한 자료 10. 그 밖에 구청장, 위원장 및 재직 위원 1/3 이상이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항
별 도 의 인 권 전 담 사무 기구	0 인권지원센터 센터의 업무 1. 인권증진을 위한 정책 연구, 프로그램 개발, 교육, 홍보에	0 인권상담센터 지정·운영 0 센터의 업무 1. 인권침해 사례의 접수 및 상담 활동	0 인권센터 - 도지사는 도민의 인권보장 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하	0 인권센터 센터의 업무 1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원 2. 인권 관련 실태	0 인권센터 센터의 업무 1. 인권침해 사례의 접수 및 상담 활동	0 인권센터 센터의 업무 1. 인권침해 사례의 접수 및 상담 활동	0 인권센터 센터의 업무 1. 주민의 인권증진을 위한 법령·제도·정책·관행 등의

	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
							구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서의 인권침해 라. 그 밖에 구청장, 성북구 인권위원회가 인권침해 개선을 위해 필요하다고 인정하는 사안 8. 성북구 인권위원회의 효율적 운영을 위해 필요한 사항으로서 위원장이 요청하는 사항 9. 인권의 보장 증진을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력 10. 인권백서 발간에 관한 사항 11. 그 밖에 인권증진을 위하여 필요한 사항 - 구청장은 필요한 경우 인권센터 업무의 일부를 외부 전문기관 또는 단체에 위탁 가능
기타 인권옹 부즈만				0 시민인권보호관 - 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성			0 인권센터 시민위원 - 1. 구청장의 인권정책에 대한 의견 제

구분	광주	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
	관한 사항 2. 인권상황 실태조사에 관한 사항 3. 인권지표(수) 개발 및 평가에 관한 사항 4. 인권영향평가에 관한 사항 5. 그 밖에 인권증진을 위하여 필요한 사항 ④ 시장은 필요한 경우 센터업무를 외부 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며 매년 수탁 기관의 추진 실적을 평가하여 공개하여야 한다.	활동영역이 있는 자 중에서 도지사가 임명 3. 인권관련 교육 및 홍보 0 센터의 업무 1. 인권침해 사례의 접수 및 상담 활동 2. 인권관련 교육 및 홍보 3. 인권보호 관련 자료의 개발과 정보의 제공 4. 기타 위원회에서 요청한 인권보호와 증진에 관한 사항 0 연간 보고서 작성 제출	2. 인권침해 사례 등 (이하 인권센터)를 설치할 수 있다. 4. 인권관련 자료의 정보 제공 5. 그 밖에 인권 보장 및 증진에 관한 사업	충남남도 인권센터(이하 인권센터)를 설치할 수 있다. 3. 인권침해사상에 대한 접수 및 상담 4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보 5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구 6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항 7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항	2. 인권관련 교육 및 홍보 3. 인권보호 관련 자료의 개발과 정보의 제공 4. 그 밖에 위원회에 요청한 인권보호와 증진에 관한 사항 4. 인권지표 개발 및 평가에 관한 사항 5. 인권영향평가의 방법 등 평가의 실시 에 필요한 사항 6. 인권상황 실태조사에 관한 사항 7. 다음 각목에서 규정하는 인권침해 진정 등에 대한 상담, 조사 가. 성북구가 추진하는 사업 또는 정책으로 인하여 인권 침해 받았거나 우려가 있다고 인정되는 경우 나. 성북구 소속 공무원에 의한 인권 침해	원을 둘 수 있으며 센터장은 위원회의 심의를 거쳐 위원장의 추천으로 시장이 임명 - 센터장은 위원장의 지휘를 받아 인권센터의 모든 사무를 관장하고 소속직원의 지휘, 감독	조사, 연구 및 그 개선 2. 성북구 소속 공무원과 주민을 대상으로 하는 인권 교육 및 프로그램 개발, 홍보 3. 인권증진 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립에 관한 사항 4. 인권지표 개발 및 평가에 관한 사항 5. 인권영향평가의 방법 등 평가의 실시 에 필요한 사항 6. 인권상황 실태조사에 관한 사항 7. 다음 각목에서 규정하는 인권침해 진정 등에 대한 상담, 조사 가. 성북구가 추진하는 사업 또는 정책으로 인하여 인권 침해 받았거나 우려가 있다고 인정되는 경우 나. 성북구 소속 공무원에 의한 인권 침해	

구분	광주	전북	부산	충남	서울	울산	경기 광명	서울 성북
등					1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직하는 사람 2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직할 경력에 있는 사람 3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 법령의 민간단체 활동으로부터 추천을 받은 사람 - 보충관은 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대해 조사 1. 시 및 그 소속 행정기관 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다) 3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관 4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다) 5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설			시 2. 인권증진기본계획 및 연도별 시행계획에 관한 의견 제시 3. 인권실태조사에 관한 의견 제시 4. 이 조례의 개정 에 관한 의견 제시 5. 인권정책 수립 추진 과정에서 주민 참여 활성화를 위해 필요한 사항에 관한 의견 제시 6. 인권 교육 등 주민 인권 증진에 관한 사항에 관한 의견 제시 7. 인권센터의 운영에 관한 의견 제시 8. 성북구 소속 공무원 및 구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서의 인권침해 감시 및 진정 9. 그 밖에 구청장이 주민의 인권 증진을 위하여 시민위원의 의견 수렴이 필요하다고 인정하는 사항

지자체 인권전담기구의 조사 기능에 대한 몇 가지 고민

허창영 광주광역시교육청
민주인권교육센터 조사구제팀장

1. 광주광역시교육청 인권전담기구에 대한 이해

1) 교육청 인권전담 부서 설치의 근거 및 목적

- 「광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례」(이하 “광주학생인권조례”라 함) 제38조(민주인권교육센터) 제1항에서는 “교육감은 학생인권을 증진하고 인권교육, 민주시민교육 및 평화교육 업무를 종합적이고 체계적으로 수행하기 위하여 민주인권교육센터(이하 “센터”라 한다)를 둔다.”고 해 설치의 법적 근거를 두고 있음
- 민주시민교육, 인권교육, 평화교육 등이 종합적이고 체계적으로 시행될 수 있는 안정된 거점 구축
- 학생·교사·학부모 등 대상별 프로그램의 개발을 통해 학교의 전 구성원들이 민주·인권·평화 주제에 대해 자신의 상황에 맞게 학습할 수 있는 체계 마련
- 학생 인권 침해에 대한 상담 및 학교 구성원 간 갈등의 조정, 지원 및 구제를 통해 존중과 배려가 넘치는 학교 구현
- 학생과 교사들의 노동에 대한 올바른 인식을 갖게 하는 교육 지원으로 노동인권 친화적 교육환경조성

2) 민주인권교육센터의 업무 범위

- 「광주학생인권조례」 제38조 제2항에서는 센터의 업무를 다음과 같이 규정함
 1. 민주·인권·평화교육의 시행 및 지원
 2. 민주·인권·평화교육 관련 실태조사 및 정책 개발
 3. 학생인권 침해 관련 상담 및 조사

○ 「광주학생인권조례 시행규칙」 제9조(어부)에서 업무의 세부내용을 규정함

- ① 교육지원팀은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 1. 민주·인권·평화교육의 시행 및 지원
 2. 민주·인권·평화교육 관련 실태조사 및 정책 개발
 3. 학생의회 지원
 4. 광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례 관련 업무

② 조사구제팀은 다음 각 호의 업무¹⁾를 수행한다.

1. 학생인권침해에 관한 상담
2. 학생인권침해 구제 신청에 대한 조사
3. 학생인권침해에 대한 시정 및 조치 권고
4. 그 밖에 위 각 호의 사항을 수행하기 위해 필요한 업무

○ 광주학생인권조례의 설계 당시부터 센터의 구상을 옹호관(또는 옴부즈맨) 체제와 같은 권리구제 기능 중심으로 할 것인지, 권리구제와 함께 민주인권평화 관련 정책, 교육을 총괄하는 복합기능의 센터로 할 것인지 논의가 있었음

○ 결론적으로 센터는 민주인권친화적인 학교문화 조성이라는 거시적인 목적의 달성을 위해 국가인권위원회와 같은 복합기능(정책, 교육, 구제)에 초점을 두고 설계되었고, 이러한 구상에 따라 「광주학생인권조례」 및 시행규칙에 근거를 명시함

3) 소위 ‘독립성’ 과 관련해

- 센터의 위상과 관련해 센터장에 대한 당초의 구상은 「광주학생인권조례 시행규칙」에서 ‘장학관 또는 5급 상당’으로 규정하고 있음²⁾
- 장학관 또는 5급 상당이 교육청에서는 과장의 지위에 해당하므로, 센터의 위상이 최소한 과 이상의 위상을 갖도록 하기 위한 의도였음
- 또한 센터장의 자격과 관련해서는 조례에서 ‘인권에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람’으로 규정하고 있는데, 이는 센터가 가지고 있는 업무의 특성(특히, 구제업무와 관련)을 정확하게 이해하고 직무를 수행할 수 있는 최소한의 자격요건을 마련하기 위한 것

1) 센터의 업무를 수행하기 위한 권한과 관련해 센터의 독자적인 권한은 ‘광주학생인권조례’ 제41조에 ① 교육청 및 학교에 자료 제출 요청권 ② 교직원 및 관계 공무원 질의권 ③ 현장방문조사권으로 규정하고 있고, 교육감의 권한과 관련해 간접적으로 주어지는 권한은 제40조에 ④ 학생인권 침해에 대한 시정조치권 ⑤ 조치 내용에 대한 공표권 ⑥ 조치결과를 보고받을 권한으로 규정하고 있다.

2) 「광주학생인권조례 시행규칙」 제8조(조직) ① 민주인권교육센터의 장(이하 “센터장”이라 한다)은 인권에 관한 학식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 교육감이 임명한다. ② 센터장은 센터의 업무를 총괄하고 장학관 또는 5급 상당으로 한다.

이었으며, 이를 근거로 외부 전문가가 센터장을 맡을 수 있도록 하기 위한 것이었음

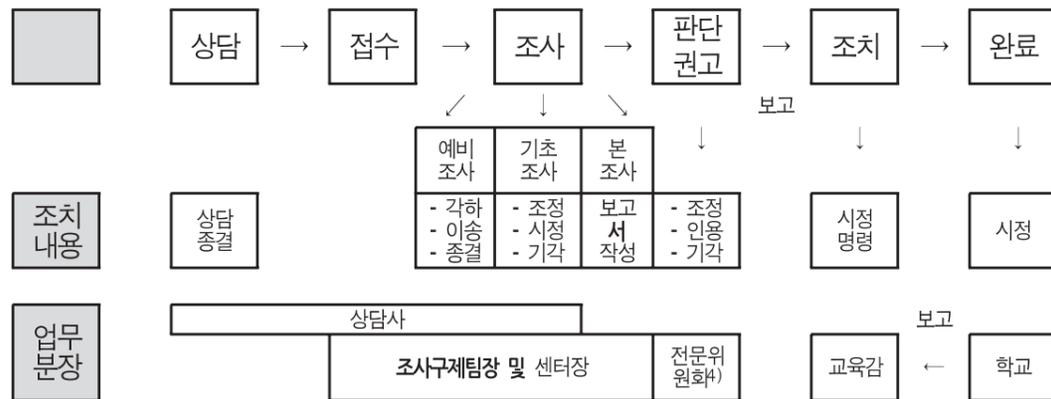
- 아울러 센터의 업무 중 학생인권 구제업무에 대해서는 전문성과 객관성 확보차원에서 구제업무를 전담하는 조사구제팀장을 외부전문가로 임용하도록 하고 있음³⁾
- 다만, 광주의 경우에는 '독립성' 과 관련한 부분에서 교육행정에서의 학생인권 구제업무의 특성상 독립성이 핵심적 요소인지에 대한 고민이 있었으며, 경기도나 서울의 경우와는 다르게 옹호관 체제를 고집하지 않고 센터의 복합기능에 초점을 두고 행정역량과 집행력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 고민했음

2. 광주광역시교육청 조사구제 업무의 방향성

1) 인권심판자 또는 사정기관 Vs. 신속하고 값싼 해결

- 교육청 조사구제 업무는 학교 내에서 발생한 인권침해 사안에 대해 실체적 진실을 밝혀내고 가해자를 응징하기 위한 인권경찰의 역할보다는 인권옴부즈맨의 역할을 우선적으로 고려해 값싸고 신속한 해결을 도모하는 것이 바람직 할 수 있음
- 이러한 인식 아래 학교 내 인권침해 사안에 대한 최종적 심판자의 역할보다는 가해자와 피해자의 상호 이해 아래 치유와 통합을 위한 조정자 역할을 우선시 하고 있으며, 이에 부합하는 역할 모델을 학교 구성원과 함께 모색해 나가고 있는 상황
- 대부분의 사안은 판단과 권고를 통해 교육감 시정명령으로까지 나아가지 않고, 예비조

〈교육청 조사구제 업무의 흐름도〉



3) 「광주학생인권조례 시행규칙」 제8조(조직) ③ 센터에는 교육지원팀과 조사구제팀을 둔다. 단, 조사구제팀장은 조사구제의 중립성 및 학생인권 보장을 위해 6급 상당의 외부 전문가로 한다.

사 또는 기초조사 과정에서 자연스럽게 조정 또는 시정되는 형태로 종결되고 있는 상황이며, 기초조사까지는 15일, 본조사 후 시정명령까지는 45일로 설정

- 다만 악의적, 반복적 인권침해 행위, 중대한 반인권적 정책에 대해서는 엄격주의 모델을 적용하고 있으며, 이 경우에는 구제절차에 따라 교육감 시정명령, 인사 상 조치로 이어지도록 함
- 2) '인권친화적인 학교문화 조성' 이라는 구조적 문제에 대한 접근
 - 학생인권의 보장 및 증진은 단순히 사후적인 조사와 구제로 온전히 보장되는 것이 아니며, 사전예방적 활동과 학교공동체 구성원 전원의 인권증진, 이를 위한 교육행정의 지원 등 거시적 접근 통해 완성될 수 있는 것임
 - 따라서 조사구제업무는 학교공동체 구성원 전부에 대한 인권감수성과 전문성 제고를 목적에 두고 있으며, '인권' 의 최대 보장 원칙이 적용될 수 있도록 교육행정이 지원하고, 이를 통해 결과적으로 '인권친화적인 학교·교육문화 조성' 이라는 차원에서의 접근임
 - 이런 이유 때문에 무조건적으로 실체적 진실의 추구에 몰입하거나 엄격한 법률주의적 시정조치 위주로 해결하기 보다는 인권침해 가해자와 피해자의 소통과 화해과정을 제공하며, 쌍방에게 인권교육의 기회를 제공하고자 하는 것임
 - 덧붙여 조사구제업무를 통해 축적된 사례는 추후 교육청의 정책방향을 설정하는데 있어서 중요한 참고자료가 될 것임

3. 지방행정의 인권 조사기능에 대한 몇 가지 고민

- 개인적으로는 인권 민원창구가 많으면 많을수록, 가까우면 가까울수록 국민 또는 시민의 입장에서는 유리한 것이라고 생각하기 때문에 지나친 행정적 낭비가 아니라면, 또한

4) 「광주학생인권조례」 제39조(전문위원회) ① 센터는 제38조제2항 제3호의 업무를 수행하기 위한 자문 역할로서 전문위원회를 둘 수 있다.

② 각 전문위원회는 3명 이내로 구성하며, 학생인권위원 중 1명은 당연직 위원이 된다.

③ 외부 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 교육감이 위촉한다.

1. 인권에 관한 전문적인 지식과 경험을 가진 사람

2. 교육 및 법률 전문가

「광주학생인권조례」 제40조(학생인권 상담 및 구제) ③ 제2항의 구제 신청을 받은 센터는 비밀을 유지해야 하며, 침해 당사자의 동의를 얻어 사건을 조사한 후에 전문위원회의 심의를 거쳐 교육감에게 보고하여야 한다.

-현재 광주학생인권조례 전문위원회는 당연직으로 학생인권위원회 위원 중 1인, 인권활동가 1인, 변호사 1인 등 총 3인으로 구성되어 있음.

지금 현재 우리 사회의 인권 민원창구가 충분하다고 평가할 수는 없는 상황이기 때문에 지자체 내에 자체적인 인권 조사기능이 설치되는 것에 대해서는 긍정적으로 평가함

- 다만, 그럼에도 불구하고 최근 유행처럼 논의되고 있는 지자체의 인권 조사기능과 관련해서는 ‘선심성’ 또는 ‘면피용’이라는 비난을 피하기 위해서라도 다음과 같은 부분은 신중하게 고민이 될 필요가 있다는 입장임

1) 권한의 문제인가? 지자체장의 의지의 문제인가?

- 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 근거해 국가권력 또는 공권력에 의한 인권침해뿐만 아니라 사인(私人)에 의한 차별행위까지 일정 정도의 조사권을 가지고 있으며, 진정이 없더라도 인권침해가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 ‘직권조사’도 할 수 있음
- 조사를 통해 침해 또는 차별이 있다고 판단하는 경우 구제조치 등의 권고, 고발 및 징계 권고, 피해자를 위한 법률구조 요청, 긴급구제조치의 권고 등을 할 수 있음
- 문제는 지자체 내에서의 인권 구제가 국가인권위원회가 가지고 있는 이러한 권한이 없어서 이루어지고 있지 않은 것인지, 사실은 인권구제에 대한 적극적 의지가 부재해서인지에 대한 근본적인 성찰은 필요함
- 지자체 장은 해당 지자체 및 그 소속행정기관, 지자체 출자·출연기관에 대한 관리권한, 인사권한이라는 막강한 권한을 이미 가지고 있으며, 위탁기관이나 보조금 지원 사회복지시설에 대해서도 지도감독 권한, 감사권한 등을 가지고 있음
- 사실 이러한 권한은 실제 행정에 있어서 국가인권위원회의 조사권한보다 훨씬 막강한 권한으로 작용할 수 있으므로 법적 권한이 없어서 해당 기관의 인권문제에 대한 조사 및 구제업무를 할 수 없었다는 것은 옳지 않은 변명이며, 이미 존재하는 권한 내에서도 얼마든지 인권 조사기능을 수행할 수 있음
- 이런 의미에서 지자체 인권 조사기능을 ‘행정조사’로 규정하는 것에 대해서는 신중할 필요가 있으며, 행정조사는 일정부분 ‘임의조사’를 전제로 하고 있기 때문에 지자체 인권 조사기능의 법적 성격을 행정조사로 규정할 경우 오히려 걸림돌이 될 가능성도 존재함
- 다만, 소속 공무원 및 직원의 관리 및 인사권에 인권 관련 평가요소를 포함하는 방식, 위탁 및 보조 사업자에 대한 지도감독에 있어서 인권 관련 평가요소를 포함하는 방식에 대한 고민은 추가로 필요함

2) 심판자인가? 조정자인가?

- 사법기관이 국민의 권리침해에 대한 사법적 심판자라고 한다면, 국가인권위원회는 국민의 권리침해에 대한 비사법적 심판자라고 할 수 있음
- 물론 사법기관과 국가인권위원회는 그 판단에 따른 책임이 현저하게 다르다는 점에서 차이가 있지만 사안에 대해 실체적 진실을 확인하고, 이에 대한 엄격한 법률적 또는 인권적 판단을 한다는 점에서 심판자⁵⁾의 역할을 하고 있다고 할 수 있음
- 그런데 지자체 인권 조사기능이 사법부나 국가인권위원회와 같이 심판자를 자임할 수 있는지에 대해서는 검토가 필요하다는 점이고, 또한 인권 민원을 제기하는 시민의 입장에서 엄격주의에 근거한 심판자적 역할이 꼭 유리한 것만은 아닐 수 있다는 점이 고려될 필요가 있음
- 오히려 문제적 상황을 ‘값싸고 신속하게 해결’해 민원에 대한 원인을 해소하고, 완전하지는 않지만 민원욕구를 충족해 일상에 복귀하도록 하는 것이 민원인의 입장에서 유리할 수 있으며, 바로 이러한 측면에서 지자체 인권 조사기능은 엄격한 심판자가 아니라 소통과 화해, 합의와 조정을 하도록 하는 조정자의 역할이 합리적일 수 있음
- 조정자의 역할일 경우에는 교육청 흐름도에서 제시하고 있는 것과 같이 예비조사나 기초조사 과정에서 소위 ‘간이해결’이 다수가 될 수 있으며, 사안에 대해 엄격하게 판단하고 이에 대한 시정명령 및 보고 등 절차가 대폭 축소 또는 생략될 수 있음
- 물론 교육청 사례와 같이 악의적이거나 반복적인 인권침해 및 차별, 중대한 문제에 대해서는 판단하고 시정조치하는 과정이 필요하겠지만 어디에 초점을 둘 것인지는 지자체 인권조사 기능을 설계하는데 있어서 매우 중요한 문제일 수 있음

3) 핵심은 인권옴부즈맨이라는 독립성인가? 조사관의 전문성인가?

- 지자체 인권 조사기능의 초점을 어디에 두느냐에 따라 옴부즈맨 체계를 통한 일정 정도의 독립성 확보가 핵심인지, 실제 조사업무를 수행할 조사관의 전문성 확보가 핵심인지가 달라질 수 있음
- 현실 속에서 옴부즈맨 체제의 고집은 인권 민원에 대해 객관적이고 공정한 ‘판단’을 강조하는 측면이 있고, 조사관의 전문성에 대한 고집은 그 전문성이 민원에 대한 조사 초기과정에서부터 판단으로 작용해 ‘조정’될 수 있다는 점을 강조하는 측면이 있음

5) 물론 이와 관련해 국가인권위원회는 스스로를 심판자로 규정하고 있지는 않으며, 오히려 ‘신속하고 값싼 해결’에 초점을 두고 있지만, 국가인권위원회 결정의 상당수가 지나치게 법률에 근거해 이루어지는 ‘법률주의적 해석’의 한계를 보이고 있다는 점, 조직 축소 등의 과정을 거치면서 사건 처리기일이 늘어나고 있다는 점에서 이러한 평가를 받기도 함.

- 해외의 경우에는 옴부즈맨에 대해 상당한 정도의 사회적 지위가 보장되고, 활동을 보좌하기 위한 지원인력이 충분하게 배치되고 있는 상황이기 때문에 옴부즈맨에 대한 사회적 지위 보장과 충분한 인력을 전제하고 있지 않은 우리사회의 지자체 인권 조사기능 논의와는 일정한 격차가 존재함
- 한국적 현실에서는 옴부즈맨 체제이나 아니냐가 핵심이라기보다는 실제로 인권 민원을 조사할 조사인력의 전문성이 확보되고 있느냐 아니냐가 보다 핵심적 문제일 수 있으며, 따라서 옴부즈맨을 무리하게 개방형으로 채용하는 것보다는 전문성을 갖춘 조사인력을 개방형으로 채용하는 문제가 훨씬 중요할 수 있음
- 나아가 현재 상황에서 체제의 문제이나 인력의 문제이나에 대한 냉정한 평가가 필요하며, 개인적으로는 지방행정도 교육청과 같이 인권전담부서 내에 조사기능을 두고 이에 필요한 전문인력을 확충하는 것도 고려할 수 있다고 생각함⁶⁾
- 덧붙여 현재는 ‘판단’ 보다는 ‘조사’ 그 자체가 더 중요할 수 있다는 점에서 조사의 성격에 따라 외부의 관련 전문가가 조사에 참여할 수 있도록 하는 방안을 별도로 포함할 필요가 있음

4) 조사가 정책 및 교육과 분리될 수 있는가?

- 교육청 조사구제업무에서 지적했듯이 조사기능은 구조적 문제점을 개선하기 위한 거시적 차원에서 접근될 필요가 있으며, 조사 그 자체가 인권교육의 기회가 되기도 하고 사례의 축적은 정책을 견인하기도 함
- 따라서 과연 조사 기능이 정책 및 교육과 분리되는 것이 합리적인지에 대한 검토도 필요하며, 조사기능이 사안에 대한 사후적 구제에만 그치지 않고 사전예방적 활동과 연결될 필요가 있다는 측면에서 검토가 필요함

5) 국가인권위원회와의 협력체계는?

- 사안에 따라 지자체 인권 조사기능으로는 해결하기 어려운 사안이 발생할 수 있으며, 지자체의 권한범위를 넘어서는 일은 국가인권위원회와의 협조체계를 구축해 해결하는 방안을 고민할 수 있음

6) 물론 옴부즈맨을 위촉할 경우에는 반드시 개방형으로 공모하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 해외의 사례와 같이 충분한 사회적 지위와 인력이 지원될 수 있도록 체제를 갖춘 옴부즈맨 제도로 나아가야 할 필요가 있음. 다만, 현재의 상황에서 만약 선택해야 하는 상황이라면 조사인력을 선택하는 것이 합리적이며, 옴부즈맨만 개방형이고 지원인력이 공무원이라면 훨씬 많은 한계에 부딪힐 수 있다는 것임. 차츰 한계를 보완하는 형태로 단계를 밟아나가자는 것임.

- 국가인권위원회의 ‘직권조사’의 활용, ‘제3자 진정’을 일반진정이 아닌 협력체계에 의해서 접수되도록 하는 방안 등을 함께 고민할 필요가 있으며, 협력체계가 제대로 갖추어지면 또 다른 형태의 옴부즈맨 제도를 설계하는 모범사례가 될 수도 있을 것임⁷⁾

4. 정리하며

- 일단 지자체에 인권전담기구가 생겨나고, 조사기능을 어떻게 할 것인가를 논의하는 것 자체가 매우 고무적이고 긍정적인 일임
- 다만, 필요하다는 당위에만 매몰되지 않고 현실적 여건과 상황을 고려해 우리에게 합리적인 방식은 무엇인지에 대해 한 번 더 검토를 해보자는 것임
- 이러한 관점에서 새로운 법적 권한을 창출하는 것이 중요한 것인지, 지자체 조사기능의 성격은 어떻게 봐야 하는지, 지금 당장은 체제의 문제인지 인력의 문제인지, 조사기능의 분리가 꼭 바람직한 것인지, 국가인권위원회와의 협력체계는 불필요한 것인지가 검토되어야 한다는 것임

7) 조상균 외, 「국내 인권기본조례의 현황과 내용」, 『인권법평론』 제8호, 전남대학교 공익인권법센터, 2012. 214쪽.

변화의 전제와 핵심, 인권교육의 전면화

전준형 전북인권교육센터장

1. 들어가는 말

최근 인권조례의 제도화와 더불어 인권에 관련하여 많은 논의가 확산되고 있다. 그러나 인권의 개념과 인권의 역사 그리고 인권의 내용들이 정리되지 않고, 인권의 오남용이 발생하는 것은 어쩌면 자연스러운 현상이다. 인권을 피상적으로만 이해하고, 아니면 자신의 시각에서 필요한 것만을 인권으로 이해하는 경향을 줄이려면 인권에 대한 개념정리와 인권교육에 대한 이해가 우선적으로 필요할 것으로 보인다. 교육은 대상자에 대한 정확한 분석과 진단을 근거로 임해야 하며 인권교육은 더 더욱 대상자에 대해 눈높이를 맞추어야만 인권을 제대로 접근하여 이해하고 실천할 수 있는 방안이 만들어진다. 인권교육을 하기 위해서는 일반 인권의 이해를 바탕으로 사회적 소수자의 차별 등에 대하여 개념정리가 우선적으로 필요하다. 또한 인권과 연관된 문제에 대하여 사례분석과 실태를 근거로 하여 인권교육은 필수적이다. 특히 인권주체인 사회 구성원들의 인권을 인식하는 것 또한 자신의 경험에 의존한 경향이 크기 때문에 경험을 살리면서도 인권을 현장에서 접목하는 것이 인권교육의 주요한 목표가 되어야 할 것이다.

이미 알려져 있는바와 같이 각 지자체가 인권 기본조례를 제정하고 인권전담기구를 설치하여 운영 중이거나 운영을 준비 중인 것으로 알려지고 있다. 인권전담기구는 무엇보다도 지역사회 인권문제를 총괄하기 위해서는 기획·정책, 조사 및 교육 그리고 단체 간의 협력 사업이 주요한 역할로 논의되고 있다.

전북지역에서는 인권조례 제정 이후 실질적인 논의가 진행되지 않고 있으며, 겨우 민간단체 지원사업의 일환으로 공모형식을 띤 인권교육 사업이 2년째 진행되고 있다. 광주시의 인권단체 지원사업과 단체 협력이 대규모로 진행되는 것이 비하면 그 수준은 미약하기 그지없다. 인권교육 사업도 사회복지 기관을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다. 그것도 사회복지 종사자 인권교육을 위한 프로젝트 사업이기에 인권교육 교재의 발간이나 강사진 육성 등 중장기적인 교육을 위한 인프라 구축도 대단히 미흡한 상황이다. 이는 소모성 교육 사업이라 할 수 없으며, 지역 사회의 인권교육 강화를 위한 전면적인 수정이 필요할 것이다.

2. 인권교육을 위한 제언

(1) 인권교육의 필요성

일반적으로 교육의 일차적 목적은 인간이 자신의 개인적·사회적 경험의 이해를 가능하게 해주는 것이다. 인간은 교육을 통해서 이러한 경험들을 그들에게 더욱 바람직한 방향으로 변화시킬 수 있게 된다. 교육 중에서도 인권과 관련된 모든 것들이 인권교육을 구성한다. 인권교육은 사람들이 자신의 경험을 이해하고 자신의 삶을 통제하도록 하는 데 그 목표를 두는 인권에 대한 지식, 가치, 기술을 사용하는 학습활동의 계획된 체계를 담고 있는 하나의 참여적 과정으로 정의된다(ARRC, 1995: 30). 그러나 기술적으로 모든 인권활동이 인권교육인 것은 아니다. 인권문서와 같은 몇가지 인권활동이 인간을 교육시키는 데 목적을 둔다 할지라도, 인권교육은 인간에게 인권에 대한 지식, 가치, 기술을 소유하고 타당화 할 수 있도록 하는 특별히 고안된 학습 기회를 제공하는 것을 의미한다.

인간을 해방시켜주리라고 기대했던 과학에 의해 성취된 근대화, 문명화로 인해 자연에 대한 인간의 통제능력이 강화되었음에도 불구하고, 여전히 많은 사람들은 비인간적인 생활조건에서 고통 받고 있다. 이 사실은, 사람들이 그들 자신의 경험을 이해하고 통제하여 인간의 타고난 권리를 보호받기 위해서, 인권에 대한 체계적인 교육 없이 인권은 저절로 보장되는 것이 아니라는 것을 시사한다. 근본적으로 인권을 존중하고, 보호하고, 개선하는 것은 대부분 교육의 문제이다. 왜냐하면, 하나의 가치나 규범을 사회전체에서 제도화하기 위한 가장 확실한 방법은, 그 가치를 사회구성원들의 교육을 통한 사회화에 의해 내면화하고, 사회 전체적으로 규범화하는 것이기 때문이다. 물론 교육을 통한 새로운 가치의 제도화가 법적 강제나 힘에 의한 억압보다는 그 속도나 확산에 있어서 더디게 진행되지만 장기적으로는 가장 효과적인 방법임에는 틀림없다. 인권이라는 가치의 실현에 있어서도 이는 마찬가지이다. 인권교육의 당위성을 주장하는 국제적인 선언문이나 규약들은 많이 있어 왔지만, 인권교육이 체계적으로 이루어지지 않은 것은 인권교육이 실행되어야 하는 사회가 인권을 수용할 필요성

이나 수용가능 구조를 지니고 있어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 경제적 저발전 국가나 군사 정권하에서 인권교육을 체계적으로 실시한다는 것은 현실적으로 어렵다는 것이다.

인권교육의 필요성을 우리의 맥락에서 살펴보면, 우리나라가 처한 국내외적 상황에서 우선 접근할 필요가 있다. 한국은 1960년대 급격한 경제성장과 이에 따른 생산물의 분배구조를 둘러싼 갈등의 심화, 그리고 장기간의 권위주의적 정치권력과 최근 민주화 과정을 급속히 경험하였다. 또한 수출지향적 경제구조와 국제관계에 있어서도 지구촌의 유기적 연대의 강화라는 세계적 추세에 따라, 점차 국제화라는 흐름을 피할 수 없게 되었다. 이러한 국내외적 상황의 변화에 따라 기존의 발전 중심적 사고에서 국민들의 삶의 질이나 권리에 대한 적극적인 요구가 점차 증가하고 있다. 특히, 1990년대 들어 유엔가입, 세계인권규약의 비준으로 국제적 기준에 따라 국민들의 기본적인 권리를 검증하고 개선해야 한다. 경제발전과 민주화 그리고 국제화라는 시대적 변화에 적응하기 위해서 우리도 국제적 규범 및 이념의 정착을 위한 인권에 대한 체계적인 교육과 훈련이 요구되고 있다(류은숙, 1994: 3-4). 이러한 세계적 추세로 볼 때 앞으로 우리가 살아갈 환경은 노동, 환경, 정치, 인종 등의 문제에 대한 국제적인 차원에서 마련된 기준에서 벗어나 살아갈 수 없다. 새롭게 등장하는 세계질서와 그 규범 하에서 생활하기 위해서는 그 제도와 규범을 내면화하는 것이 요구된다. 인권도 그러한 국제적 규범 가운데 하나로 점차 그 중요성이 부각되고 있다.

예컨대, 중국이나 북한에 대한 서방국가들의 비난은 그들의 인권상황의 개선을 분명하게 요구하고, 인권문제를 경제적 문제와 연계시키고 있다. 이 사실은 인권이 우리의 국내적 문제일 뿐만 아니라 국제화 과정에서도 반드시 통과해야 할 관문이라는 것을 의미한다. 또한, 우리사회에서 권위주의적 정치권력의 붕괴이후에 시민의식과 민주주의에 대한 경험이 부재한 상태에서 시작된 민주정치는 혼란과 부작용을 드러내고 있다. 법질서의 문란과 사회적 갈등의 심화 등이 여러 분야에서 발생하고 있다. 급속한 사회변화의 과정에서 발생하는 문제들을 극복하기 위해서는 새로운 사회질서에 부합하는 가치관의 정립과 확산이 요구된다. 이는 권위주의인 사회질서에서 유지되었던 법질서와 사회적 규범을 민주주의와 그에 근거한 법과 규범적 질서로 전환하는 것을 통해 성취될 수 있을 것이다. 국민들이 각자의 권리를 정당한 방법으로 주장하고 공공의 의무를 다하게 하기 위해서는 민주적인 시민교육의 일환으로 인권교육이 절실히 요청된다. 이와 같이 국내외적 상황에 비추어 볼 때, 인권교육은 단지 당위적으로 요청되는 것이 아니라, 진정한 민주화나 국제화, 그리고 복지사회의 진입을 위해서 반드시 필요한 것이다. 결국 인권교육은 우리사회의 유지와 개인들의 자아실현의 차원에서 피할 수 없는 과제로 등장했다.

(2) 학생 인권교육의 필요성

학생 인권교육은 전교조를 비롯하여 교육단체에서 해당 교육청과 학교에 끊임없이 요구하였으나 학교현장에서 외면당해왔다. 그러다가 2010년 6월 지방선거의 결과 6개 지역(경기도, 서울, 강원도, 전북, 전남, 광주)에서 진보교육감이 출현하여 학생인권조례 제정과 더불어 인권교육이 강화되기 시작하였다. 그러나 전라북도의 경우 학생인권조례가 제정되지 않은 결과로 인하여 인권교육의 제도화가 전면적으로 시행되지 않고 있는 상황이다. 다만 도교육청 인성건강과에서 인권강사를 위촉하여 14개 시 군 교육지원청 차원에서 연 200회 정도 실시되고 있는 상황이다.

또한 학교폭력의 심각성에 비해 이를 해결하는 대안이 쉽지 않은 상황에서 인권교육의 전면화를 통해 학교폭력 예방하고자 하는 실시하지는 주장도 있다.

학생들에게 인권교육이 필요한 이유를, 그들이 처해있는 사회적 상황과 관련시켜 살펴볼 수 있다. 우리나라 학생에게 장유유서와 같은 전통적인 규범에 의한 사회적 제약은 많지만 사회적 배려는 항상 우선순위에서 뒷전인 경향이 있다. 이는 전근대적인 수직적이고 서열적인 인식과 규범체계가 민주적이고 수평적인 사회로 점차 변화되고 있음에도 불구하고, 학생은 정당한 이유없이 단지 나이가 어리다는 이유만으로 각종 행동이나 권리를 제약당하고 있다. 반면에 학생 혹은 청소년 보호를 위해서 그들이 접해서는 안되는 많은 유해환경들은 상업주의에 의해 점차 확산되고 있다. 보다 구체적으로 청소년들에게 가장 중요한 생활환경인 학교와 가정을 살펴보면, 학교에서 청소년들은 입시위주의 주입식 교육, 교사와의 수직적 관계, 권위주의적 학습 분위기, 체벌과 같은 반인권적인 관습의 잔존, 그들과 관계된 일에 대한 의사결정의 자율성의 부재 등 열악한 학습 환경에 처해있다. 학교는 존엄성을 지닌 인간으로 대하기보다는 단지 효과적으로 교육시켜야 할 피교육자로, 나아가 규제와 통제의 대상으로 취급하고 있다. 또한 물리적인 조건에 있어서도 시대에 뒤떨어진 학교기물, 학습기자재 등 교육여건이 낙후되어 있다. 이러한 현실은 공교육에 대한 불신을 불러일으켜 사교육비의 증가를 부추기고 있는 형편이다. 이와 같은 학교 환경은 위계질서를 강조하는 전통적 가치관과 일제 시대의 강압적이고 권위주의적인 교육 풍토의 잔존, 교육에 대한 투자 부족이 우리나라 교육계에 지속된 결과로 보여진다. 가정에서도 학업성취에 대한 부모의 지나친 압력, 가족간의 갈등과 소외, 가장의 권위주의적 의사결정, 의사소통의 부재와 이에 따른 상호이해의 부족으로, 많은 학생은 소외된 위치에서 벗어나지 못하고 있다. 최근 청소년은 범죄나 학교폭력과 같은 문제로 사회적 비난을 받고 있지만, 이러한 문제들을 모두 청소년 개인들의 책임으로 환원시키기는 어렵다. 학교폭력과 같은 문제행동들은, 청소년이 처한 사회적 환경에서 기인한 측면이 없지 않기 때문이다. 오히려 청소년 문제행동은 그들에게 자신과 타인의

권리에 대한 교육이 필요한가를 역설적으로 보여준다고 할 수 있다. 그런데 현재 학교에서 실시되고 있는 인권교육은 인권을 강조하고 있다하기 보다는 오히려 기존 법질서의 준수와 공공의 이익을 위한 권리의 규제에 강조점을 두고 있다(김각, 1995: 35-39). 물론 인권은 그에 수반하는 의무와 함께 교육되어야 하지만, 학교교육에서 실질적인 인권교육은 제대로 시행되지 않고 있다. 학교에서의 인권교육의 부재는 인권교육 자체가 인권이라는 의미에서 볼 때 청소년 인권이 경시되고 있음을 알 수 있다. 우리의 국내외적 상황, 특히 청소년이 처한 사회, 학교, 가정환경은 청소년 인권교육의 필요성을 여실히 보여주고 있다. 청소년들은 미래의 담지자이며 가능성으로서 그들에게 책임 있는 개인과 시민의 가치들과 그 행위유형에 대해 가르쳐야 한다(유네스코, 1993: 28).

(3) 인권교육의 목적

인권교육의 목적은, 사람들에게 인간 존엄성의 존중을 발전시키고 인권의 기본적 원리를 주장하는 데 적극적으로 참여케 하여, 결과적으로 정당하고 인간적인 사회를 건설하게 하는 것이다. 다문화 종사자에게 인권 교육과 인권 훈련을 실시함으로써 기대되는 사항은 다음과 같다. 먼저 인권의 보장과 인권침해를 예방, 치유할 수 있는 굳건한 토대를 마련할 수 있다. 다른 사람들의 권리에 대해 알게 하고 자신의 권리를 존중하도록 함으로써, 다문화 문제의 발생을 막을 수 있는 힘을 그들에게 주는 것이다.

둘째로 인권을 위한 교육은 그 자체가 이미 인권이며, 사회적 정의와 평화 그리고 발전의 실현을 위한 전제조건이다. 인권의 구현은 민주주의의 보호와 사회적 발전에 일익을 담당한다. 다문화구성원을 대상으로 한 인권교육은 타인들의 권리와 함께 자신들의 인권을 분명히 알게 함으로써 그들 자신의 인권 신장에 도움이 될 것이다. 셋째로 다문화 인권교육은, 이후의 인권교육 방법에 대한 논의에서 볼 수 있듯이, 그 과정이 민주적이고 참여적이기 때문에, 삶의 질의 향상에 도움이 된다.

요컨대, 우리가 민주주의를 증진하고 인권에 대한 존중을 제고하고자 한다면, 가정과 사회 그리고 정부 및 비정부 계획 하에 종합적인 인권교육 및 훈련을 발전시켜야 한다. 특히 다문화 관련 구성원들에게 그들 자신의 권리와 다른 사람들의 권리에 대해 체계적으로 교육함으로써, 그들의 인권을 신장할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 사회정의와 민주주의의 보호, 사회적 발전에 기여할 수 있을 것이다.

(4) 인권교육의 방법

인권교육에서는 기존의 권위주의적인 주입식 교육방법보다는 학습자들의 적극적인 참여와 경험에 기초하는 권한 부여식 방식을 주장한다. 인권 교수법의 최우선 목표로 강조되어야

하는 것은 학습자들이 그들 자신의 객관적인 현실에 기반하여 인권에 대한 자신들의 아이디어를 창조할 수 있도록 하는 학습자의 자율성이다. 학습자들이 무비판적, 무의식적으로 믿고 있는 것을 비판적으로 검토할 수 있는 기회를 학습자들에게 제공할 수 있는 기법들과 전략들을 도입해야만 한다. 학습자들에게는 그들의 사고 유형을 재고하고 재검토하여, 그것들을 그들이 경험한 삶에 따라 구성할 수 있는 학습상황이 제공되어야 한다. 어떤 교수 기법들도 특정 주제에 대한 학습자의 사전 지식을 끌어내고 탐색할 수 있어야 한다. 교사들은 인권 지식의 잘 정제되고 정적(靜的)인 유일한 근원이 아니라 지식 창조와 재창조의 촉진자이다. 이러한 종류의 학습은 학습자 자신의 능력에 대한 인식을 가져오고, 인권의 본질인 그들의 존엄성에 대한 존중을 가져온다.

가. 경험적 - 연구의 목적이 학습자들의 객관적인 조건과 그러한 상황에서 인권이 어떻게 적용되고 있는가를 비판적으로 이해하는 것이라는 점을 분명히 해야 한다.

나. 활동중심적 - 학습자의 사전 지식은 이후 토론의 기초로 쓰기 위해 이끌어 내야만 한다. 학습자 중심 활동은 이것들을 학습자로부터 끌어낼 수 있도록 고안되어야 할 것이다. 이것은 활동이 학습자들에게 그들의 경험과 지식을 공유하고 표현할 활동공간을 제공해야 한다는 것을 의미한다.

다. 문제제기적 - 촉진자들은 학습자들이 응답에서 비일관성, 부조리를 끌어 낼 수 있는 문제들을 제기함으로써 학습자들의 사전 지식에 의문을 갖게 하기 위해 노력해야 한다. 그러한 과정은 학습자들이 그들의 사고를 통해서 생각하도록 자극하고, 그들의 사고 유형을 논리적으로 보다 일관성있고 경험적으로 조리가 맞게 하기 위해 그들의 사고유형을 재정립하도록 강제한다.

라. 참여적 - 기법들은 개념의 명료화, 주제의 분석, 활동의 실행에 집단적인 노력을 독려해야 한다. 다른 사람의 경험을 보여주는 것도 그것에 의해 그의 경험과 지식이 확장, 정당화, 그리고 반증할 수 있는 한 방법이다.

마. 변증법적 - 단지 학습자의 사전 지식(명제)을 이끌어 내는 것만으로는 충분하지 않다. 사실, 자료, 통계 등(반명제)과 같은 다른 자료에서 나온 지식과 그것을 그들이 비교하도록 하여, 결론적인 생각을 종합하는 것도 똑같이 중요하다.

바. 분석적 - 학습자의 응답에서 나온 주제와 그 주제들과 연관된 기초 원리는 촉진자나 학습자 자신들에 의해 제기되어야만 한다는 것은 중요하다. 촉진자들은 “왜”와 “어떻게”라는 질문을 제기해야 한다. 그러한 질문은 학습자들이 왜 사건이 일어났고, 어떻게 그렇게 되었는가를 생각하게 만든다. 또한 학습자들에 사건과 다른 사건이 어떻게 연관되어 있고, 그들은 어떻게 서로 영향을 미치는가에 대해 물어보아야 한다. 이 질문들은 학습자들이 분명한 것 이상의 것을 이해하도록 도와주는 질문이다. 인권의 실현은 이 가치를 실현하고자 하는 사회의 구체적인 사회적 여러 환경적 여건과 관계되기 마련이다. 또한 인권교육은 진공상태에서 진행되는 것이 아니다. 따라서 그러한 주어진 상황의 전체 아래서 어떻게 인권교육을 실시할 것인가를 생각해야 한다. 이와 관련하여 중요한 것은 그 사회의 인권 발달 수준이다. 즉, 사회구성원의 인권의식 수준을 적절하게 인권교육이 주어져야 할 것이다.

3. 나오는 말

인권은 선진국 진입의 지름길이다. 1인당 국민소득이 20,000달러가 되는 상황에서 사회적 양극화와 갈등은 심화되고 있다. 세계화로 인한 외국인 130만명이 넘으면서 다문화 사회로의 진입은 더 가속화되고, 장애인, 기초생활 수급자, 북한이탈주민의 급증은 사회문제를 더욱 심각하게 만들고 있다. 그리고 대화와 타협을 통한 사회문제의 해결보다는 폭력적 방식과 이로 인한 사회적 비용의 증가는 사회문제를 더욱 어렵게 만들고 있다. 1일 41명이 자살하는 사회는 생명경시와 인간의 존엄성을 더욱 악화시키고 있다. 인권은 사회의 갈등을 예방하고 평화적으로 사회를 발전시키는 원동력이다. 때문에 인권의 첫 출발은 인간의 존엄성과 가치를 인정하며, 다양성을 존중하는 인권교육의 확장이 중요한 역할을 담당한다.

지자체의 인권제도화와 더불어 인권교육의 기능은 가장 중요한 지점이 된다. 국가인권위원회 더불어 지자체 인권전담기구 그리고 각 교육청의 인권교육센터는 인권교육을 기능을 확장하는 주요한 기구로 자리 잡게 되며 지역사회의 인권NGO와 협력하여 교육 분야의 기능 확대가 이루어질 것이다. 이러한 인권교육을 통한 차이의 존중과 사회적 약자를 배려하는 인권의식의 성숙은 사회통합을 이루는 기능으로 작동할 것이다.

지방정부는 인권의 의무주체이자, 민간협력의 한 주체로 거듭나야

: 지자체 내 인권전담기구의 기능과
역할 - 협력분야(광주광역시 인권
담당관실의 중심으로)

최완욱 광주인권운동센터 대표

1. 광주광역시 인권담당관실 협력 현황
 - 1) 인권증진시민위원회 - 인권기본조례에 따라 설치
 - : 인권증진시민위원회의 조례상의 기본 책무는 광주시의 인권기본 계획, 기본계획에 따른 시책 추진에 대한 심의
 - 2) 인권담당관실의 사회단체 보조금 지원
 - : 민간경상보조금 지원 사업으로 사회단체의 인권관련 사업 지원(정책팀),
 - : 광주 인권, 평화 거버넌스 사업 : 청소년, 복지, 공동체, 도시공간를 주제로 관련 사회단체와 연대하여 자유로운 토론과 연구작업 진행
 - 3) 인권정책라운드테이블
 - : 광주인권사무소, 시단협, 광주인권회의, 광주민주사회를위한변호사회, 전남대공익인권법센터, 인권담당관실 등이 연대하여 인권에 관한 정책 협의와 인권 쟁점에 관한 특강과 토론을 통해 광주 지역의 인권 쟁점의 공유와 형성의 공간
 - 4) 광주시 인권교육지역협의체
 - : 참여단체 - 광주지방경찰청, 광주출입국관리사무소, 광주지방교정청, 광주지방검찰청, 광주광역시교육청, 518기념재단, 전남대공익인권법센터, 광주인권사무소, 광주광역시의회, 광주인권회의
 - : 운영 내용
 - 광주시 인권교육 전반에 대한 협의 및 조정
 - ▶▶영역별 인권교육 활성화 방안 도출(시민, 학교, 공공 등)
 - ▶▶인권 문화 확산을 위한 다양한 사업 제안 및 공동 추진 등

- 광주시 인권교육 기반 구축을 위한 논의 및 활동
 - ▶▶▶인권교육 프로그램 및 교재 개발
 - ▶▶▶인권교육 강사인력pool 양성 등
- 인권교육의 안정적 추진을 위한 기관 간 상호 지원사항 협의
 - ▶▶▶인권교육 콘텐츠 및 전문강사pool 공유 등

2. 문제점

1) 제도와 기구의 형성과 운영에 치우쳐 있다

- 정책 형성과 집행 기능의 부재
- : 인권헌장, 인권기본조례, 세계인권도시포럼 운영 등 인권 제도와 기구의 형성과 운영이 지금까지의 인권담당관실의 주요 업무이다. 시의 인권전담부서로서 인권관련 정책의 형성과 집행의 역할을 매우 미비한 실정이다.
- : 인권관련 제도는 인권 정책으로 실현될 수 있는 토대이며 근거임으로 이에 기반한 구체적 정책이 부재할 경우 제도는 죽은 문서일 뿐이며, 인권관련 기구 또한 제대로 역할을 할 수 없다

2) 인권 지방정부란 무엇인지 자기 고민이 없다

- : 현재에도 인권옴부즈맨이라는 기구의 도입이 인권담당관실의 가장 큰 현안 중 하나이다.
- : 인권전담부서의 역할과 권한이나, 지방정부가 인권에 관해 무엇을 할 것인가를 고민하고 모색할 때 여전히 인권침해 상담, 조사, 구제라는 국가인권위원회 모델을 거울로 삼는 것은 시급히 벗어나야 한다. 구체적 정책을 집행하는 인권의 의무의 주체로서 지방정부가 무엇을 할 것인지에 대한 고민과 모색이 미흡하다.

3) 인권 관련 기구의 형식적 운영

- : 인권증진시민위원회의 경우 광주시의 인권기본계획과 그 시책에 대한 심의가 핵심적 기능이지만 현재까지 이에 대한 심의와 논의는 이루어지지 않고 있다.
- : 인권교육지역협의체는 1년에 2회 운영, 참여단체 간의 인권교육에 대한 이해의 공유가 달라 만남 이상의 실질적 논의가 이루지기 힘든 구성과 운영이다.

4) 민관 협력 사업은 재정적 지원이라는 기존 관행의 반복이며, 매우 수동적이다

- 인권은 방법도 인권적이어야 한다.

: 인권정책라운드테이블 등 인권 관련 논의 공간에서 인권담당관실의 기본 입장은 시민사회진영에서 잘 논의하여 주면 그대로 수용하여 집행하겠다는 것이다. 이는 민관협력의 한 주체의 자세는 아니다. 인권담당관실이 만들어진지 2년이 지난 지금 인권 활동가나 전문가의 참여 없이 기존 공무원으로 구성되어 전문성이 결여되었다는 태생적 한계를 더 이상 언급해서는 안 된다. 민관협력의 당당한 한 주체로서 지방정부로서 인권을 옹호실현하기 위한 분명한 자기 정책적 입장을 가져야 한다.

: 현재 민관협력 사업은 기존의 시 차원의 재정적 지원 사업의 틀의 반복이다. 이러한 방식이 필요한 경우도 있겠지만 민관이 대등한 주체로서 정책을 논의, 형성하는 협력사업 방식의 적극적 도입이 필요하다.

5) 인권 정책 형성과 집행의 권한과 역할이 없는 외인부대의 한계가 문제다

: 현 광주시의 인권담당관실은 시 행정조직, 정책 집행과 유기적 연관이 없는 섬 같은 조직이다. 기존의 시 정책에 대한 인권전담부서로서 역할이 부재하다.

3. 방향

1) 시 행정조직의 하나로서 인권전담부서의 역할과 권한이 부여되어야 한다.

: 시 행정조직으로서 인권전담부서의 역할은 크게 두 가지 일 것이다

1-1) 시 정책의 인권적 분석과 권고, 시 정책의 조율 - 기본업무

: 지금 광주시는 인권의 눈으로 분석, 평가하는 정책의 인권화 과정을 통한 인권정책이 없이 단지 기존의 시정책을 집행하고 있을 뿐이다. 인권헌장, 조례, 100대 지표라는 기준과 규범은 양산 되고 있지만 이의 구체적 실천인 정책과 그 집행은 없는 실정이다. 지금의 광주시는 인권에 관해 많은 말을 할 뿐 실천은 부재하다.

: 또한 인권담당관실은 시 정책 형성과 집행에 어떠한 영향력도 발휘 할 수 없는 실정이다. 앞에서 언급했지만 광주시 행정조직에서 인권담당관실은 섬같은 조직이다. 기존의 행정조직과 어떠한 조직의 유기적 연관성도 없다.

: 인권도시 만들기는 광주시의 행정과 조직의 인권화를 통한 인권의 주체로 거듭나기가 그 시작일 것이다. 지방정부의 인권전담부서는 지방정부의 기존의 정책을 인권의 관점으로 분석, 종합하여 인권 정책을 형성, 또는 권고하며, 이의 집행이 원활이 될 수 있도록 지방정부의 정책을 조율하는 역할이 주어져야 한다. 이를 토대로 지방정부의 행정조직과 체계를 장기적으로 재편해나갈 수 있어야 한다.

1-2) 어떤 시의 행정부서도 할 수 없는 인권담당관실 만이 할 수 있는 사업 - 고유업무

: 사회적 약자나 소수자와 같은 시 정책으로부터 쉽게 소외될 수 있는 존재에 대한 정책 집행 업무, 또한 시행정이 미치지 못하는 행정의 공백으로부터 배제되는 시민에 대한 정책 집행 업무를 개발해 인권전담부서의 고유 업무로 삼아야 할 것이다.

4. 인권적 관행의 형성

: 인권지표 개발이나 인권기본계획을 수립하는데 용역사업으로 진행했거나 진행하고 있다. 특정 기관에 용역을 발주하고 몇 번의 공청회라는 절차를 거쳐 그 연구 결과를 수용한다는 것은 관료적 편의주의이며 소수 전문가 중심의 사업이다. 인권전담부서가 이러한 기존의 관행을 답습한다는 것은 타당치 않다. 절차주의는 인권도 민주주의도 아니다. 절차적 정당성은 주체의 실질적 참여의 여부이다. 인권은 그 방법도 인권적이어야 한다. 인권의 관점으로 민주주의를 새롭게 해석하는 게 중요하다. 더디더라도 시민사회가 적극적으로 참여하는 가운데 인권 관련 계획이나 사업이 수립되어야 한다.

