

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000741-01

2019년 인권상황 실태조사 연구용역

지방자치단체 인권정책 현황 연구

2019. 9.



제출문

국가인권위원회 귀하

본 보고서를 귀 기관이 의뢰한 2019년 인권상황 실태조사 연구
용역 「지방자치단체 인권정책 현황 연구」의 최종보고서로 제출
합니다.

2019. 9

(사)인권정책연구소

참 여 연 구 진

연구수행기관	(사)인권정책연구소
책임연구원	이명희 (사)인권정책연구소 상임연구원
공동연구원	김중섭 경상대학교 교수 김은희 (사)인권정책연구소 상임연구원 김정아 전 성북구 인권센터장 김형완 (사)인권정책연구소 소장 신동선 변호사 오선영 (사)인권정책연구소 객원연구원 진경아 전 충청남도 인권센터장 최성윤 (사)인권정책연구소 객원연구원
연구보조원	강미선 (사)인권정책연구소 사무국장 김지우 (사)인권정책연구소 인턴연구원 김지윤 서울대학교 사회발전연구소 연구원

본 보고서의 내용은 연구진의 견해로 국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

글차례

I. 연구의 목적과 범위 등	1
1. 연구 배경과 목적	1
가. 연구의 배경	1
나. 연구의 필요성과 목적	2
다. 연구의 범위	3
2. 선행연구 분석	4
가. 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(국가인권위원회, 2016)	5
나. 서울시 1차 5개년 인권정책 기본계획 정책모니터링 보고서(서울시, 2017)	9
다. 공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사(국가인권위, 2018)	11
라. 소결	13
3. 해외 인권정책 모범사례	14
가. 일본 사카이시	14
나. 오스트리아 그라츠시	19
다. 스코틀랜드	28
4. 연구방법	34
가. 조사 개요	34
나. 문헌자료 분석	34
다. 정량조사	35
라. 정성조사	36
II. 인권정책 추진 현황	43
1. 지자체 인권제도 현황	43
가. 지자체 인권제도의 의미와 역할	43
나. 전반적 인권제도 추진 현황	46
1) 인권기본조례	46
2) 인권 전담부서와 인권센터 현황	49
3) 인권보호관 운영	53
4) 인권위원회 운영	54
2. 인권기본계획 추진 현황	59
가. '인권기본계획' 수립의 의미와 역할	59
나. 지자체 인권기본계획 수립 현황	65
다. 인권기본계획 수립 절차 현황	69
1) 조례상 수립절차 관련 규정	69
2) 지자체 인권기본계획 수립 절차 현황	71
3) 시사점	76
4) 인권기본계획 수립절차와 과정에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용	78
가) 수립 주체와 전문성의 문제 등	78

나) 기본계획 수립을 위한 실태조사	80
다) 세부 정책과 연차별 정책 구성 과정	80
라) 주민 의견 수렴 및 전문가 자문 과정 등	83
라. 지자체 인권기본계획의 구성과 특징	86
1) 조례상 인권기본계획의 구성	86
2) 인권기본계획의 구성과 특징	89
3) 인권기본계획과 시정 또는 도정 목표와의 연계 상황	92
마. 기본계획의 이행과 점검 등 관련 상황	95
1) 지자체 인권기본계획 이행 및 점검 체계 현황	95
2) 이행점검(평가)에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용	99
3. 인권영향평가	101
가. 인권영향평가 제도의 개념과 의미	101
나. 지자체 인권영향평가 실시 현황	102
다. 지자체 인권영향평가 사례 분석	104
바. 인권영향평가에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용	108
4. 인권실태조사	113
가. 인권실태조사 현황	113
나. 인권실태조사의 구성과 특징 : 사례 연구	118
1) 2018년도 서울시민 인권의식 실태조사 (서울시, 2018)	119
2) 충남 이주노동자 인권 실태조사 (충남도, 2016)	121
3) 성북구 노인인권 실태조사 (성북구, 2017)	123
4) 서울특별시 자치법규 인권 관련 실태조사 연구 (서울시, 2017)	127
다. 인권실태조사에 대한 지자체 인권담당자 심층면접조사 내용	130
III. 지자체 인권업무 담당자 등 심층면접조사 내용	135
1. 지자체 인권담당자(팀, 인권센터) 심층면접 결과	135
가. 지자체 업무수행과정에서 겪는 일반적 어려움	135
1) 사례 1 : 인권시스템의 불안정성과 지자체장 의지에 좌우되는 인권행정	135
2) 사례 2 : 인권전담부서 조직과 인력의 문제	137
3) 사례 3 : 인권담당자의 인권 전문성 결여	139
4) 사례 4 : 정책수립과 이행과정에 타부서와의 협력과 소통	140
5) 사례 5 : 인권센터의 위상과 역할	142
나. 지자체 인권행정 구현을 위한 국가인권위원회의 역할	147
1) 사례 1 : 인권정책 지침의 부재와 과제	147
2) 사례 2 : 상위법 부재로 인한 사업수행의 어려움	148
3) 사례 3 : 지자체 인권행정이 내용적 지원을 받을 상부기관이 없는 문제	149
4) 사례 4 : 인권교육 강사선정의 어려움과 교육 매뉴얼 부족	150
2. 원인진단과 개선방안 모색 : 인권전문가 대상 FGD 결과	152
가. 상위법 부재로 인한 사업수행의 어려움	152
나. 인권조례 제정 후 준비 없는 사업진행	153
다. 지자체장 의지에 좌우되는 인권시스템의 불안정성	154
라. 인권전담 여부와 인력의 문제	155

마. 인권담당자의 인권전문성 결여로 인한 업무파악의 어려움	156
바. 정책수립과 이행과정의 타부서와의 협력 및 소통의 문제	157
사. 인권센터의 위상과 역할	159
아. 소결	160
IV. 지방자치단체 인권정책 추진을 위한 제언	163
1. 지자체 인권제도에 대한 제언	163
가. 지자체 인권기구의 위상과 역할 제고 방안	163
나. 인권적 구제시스템으로서의 인권보호관 제도를 위한 제언	165
2. 인권기본계획의 수립에 대한 제언	166
가. 인권기본계획의 명칭이 가지는 의미와 이에 따른 제언	166
나. 인권기본계획 수립주기의 의미와 제언	167
다. 인권기본계획 수립절차의 의미와 제언	167
라. 인권기본계획의 구성 방안에 대한 제언	168
마. 인권기본계획과 시(도)정 목표 및 여타 기본계획 간의 연계 확보 필요	169
3. 인권기본계획 추진을 위한 이행점검체계에 대한 제언	169
4. 인권영향평가의 제도화를 위한 제언	172
가. 인권영향평가 주체	172
나. (가칭)인권정책 이행점검회의의 필요성	173
다. 과정관리 : 시민의 눈높이에 맞춘 참여 절차	173
라. 필수적 전제인 실태조사	174
5. 지자체 인권정책 추진을 위한 국가인권위원회의 역할 제언	176
가. 지자체 인권정책 추진을 위한 규범적 지원 필요	176
1) 인권기본법의 제정	176
2) 표준조례안의 개정과 권고	176
나. 업무 지원 매뉴얼 및 가이드라인 필요	179
다. 지자체 인권담당자 등 역량지원 프로그램 필요	179
라. 자치분권에 대비하는 지방인권 보장체계 강구 지원	1180
별첨. 주요 지자체 인권기본계획 요약표	185

표차례

표 1. 인권제도의 범주	4
표 2. 광역 지자체 인권기본계획 수립 현황(2016년)	6
표 3. 기초 지자체 인권기본계획 수립 현황(2016년)	7
표 4. 지자체 인권실태조사 현황	8
표 5. 사카이시 인권도시를 향한 법제화 과정	15
표 6. 사카이시 인권 관련 행정 조직	18
표 7. 스코틀랜드 인권기본계획의 핵심중점과제	31
표 8. 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 실시개요	35
표 9. 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 취합 현황	35
표 10. 심층면접조사 대상지자체와 선정기준	36
표 11. 심층면접조사 면접대상자	37
표 12. 질적 내용분석 단계	38
표 13. FGI 결과와 집단심층토론 주제	40
표 14. 광역지자체 인권제도 추진현황 개요	46
표 15. 기초지자체 인권조례 제정 현황	47
표 16. 광역지자체 인권업무 전담부서와 인권센터	50
표 17. 기초지자체 인권업무 전담자와 인권센터 현황	51
표 18. 광역지자체 인권보호관 운영 상황	53
표 19. 기초지자체 인권보호관 운영 상황	54
표 20. 광역지자체 인권위원회 운영 상황	54
표 21. 기초지자체 인권위원회 운영 상황	55
표 22. 전국지자체 인권기본계획 수립 현황	65
표 23. 광역지자체 인권기본계획 수립 현황	66
표 24. 기초지자체 인권기본계획 수립 현황	67
표 25. 광역지자체 인권기본조례_기본계획수립 절차와 실태조사, 의견수렴 과정 규정 내용	69
표 26. 기초지자체 인권기본조례_기본계획수립 절차와 실태조사, 의견수렴 과정 규정 내용	71
표 27. 주요 지자체 인권기본계획 수립절차 현황	72
표 28. 광역 지자체 인권기본계획 수립연구 동향_연구수행기관	77
표 29. 광역지자체 인권기본조례 기본계획 규정의 내용	86
표 30. 기초지자체 인권기본조례 기본계획 규정의 내용 예시	88
표 31. 광역지자체 인권기본계획 비전과 정책목표 등 구성체계	89
표 32. 광역지자체 인권기본계획-사회적 약자 및 소수자별 정책 현황	91
표 33. 인권기본계획과 시정(도정)목표와의 연계	92
표 34. 광역지자체 인권기본조례상 이행체계_연도별 계획, 이행점검 등 관련 규정	95
표 35. 기초지자체 인권기본조례상 이행체계_연도별 계획, 이행점검 등 관련 규정	97
표 36. 광역지자체 인권기본계획 이행점검 현황	98
표 37. 서울시 기초지자체 인권기본계획 이행점검 현황	99
표 38. 인권기본조례_인권영향평가규정	102

표 39. 지자체 인권영향평가 진행 현황	103
표 40. 광역 지자체의 인권실태조사 제도화 현황	113
표 41. 기초 지자체의 인권실태조사 제도화 현황	114
표 42. 인권실태조사 실시 현황	117
표 43. <2018년도 서울시민 인권의식 실태조사> 보고서 차례	120
표 44. <충남 이주노동자 인권 실태조사> 보고서 차례	122
표 45. <성북구 노인인권 실태조사> 보고서 차례	125
표 46. <서울특별시 자치법규 인권 관련 실태조사 연구> 보고서 차례	128

그림차례

그림 1. 글로벌리즘 시대와 도시인권	1
그림 2. 스코틀랜드 인권기본계획 구조	30
그림 3. 질적 코딩과 마디 생성	38
그림 4. 인권기본계획의 수립과 집행 흐름도	62
그림 5. 성북구 인권영향평가 절차도 (출처: 성북구 홈페이지)	105
그림 6. 수원시 인권영향평가 시기와 주체(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)	106
그림 7. 자치법규 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)	107
그림 8. 공공건축물 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)	107
그림 9. 정책 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)	108
그림 10. 국가와 지방정부의 인권보장 4대 책무	169
그림 11. 인권도시 핵심가치	169
그림 12. 인권실현을 위한 지방정부 4대 책무와 시(도)정 목표의 연계	170
그림 13. 인권정책이행점검회의와 결합한 인권영향평가 모델	174
그림 14. 인권영향평가 흐름도 제안	175

I . 연구의 목적과 범위 등

1. 연구 배경과 목적
2. 선행연구 분석
3. 해외 인권정책 모범사례
4. 연구방법

I 연구의 목적과 범위 등

1. 연구 배경과 목적

가. 연구의 배경



“글로벌리즘(Globalism=Global+Localism) 시대와 도시인권현장”

그림 1. 글로벌리즘 시대와 도시인권

중앙정부 못지않게 지방정부에서의 인권을 제도화하는 것이 인권의 주류화에 매우 중요하다. 최근 우리 사회에서는 지역 또는 도시를 기반으로 한 인권체제는 어떻게 가능할지, 또 지방자치단체의 인권제도와 정책은 어떠한 방향으로 설정되는 것이 바람직한지에 대해 활발한 논의가 촉발되고 있다.

마침 세계적 차원에서도 인권보호와 인권증진에 관한 지방정부의 역할의 중요성이 점차 부각되고 있다. 이미 제24차 UN인권이사회(2013. 9.)는 대한민국 정부가 상정한 '지방정부와 인권'에 대한 결의안을 채택했는데, 이는 이러한 흐름을 잘 보여주는 사례이다. 제27차 UN인권이사회(2014. 9.)에서는 제24차 결의안에 대한 중간보고서를 채택하였으며, 광주광역시와 서울특별시도 이에 참여한 바 있다.

지역에서 인권보장체제를 확립하고자 하는 궁극적 목적은, 한마디로 건강한 시민주체의 사회의 복원, 요컨대 “주민주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권 중심의 가치공동체 실현”에 있다. 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 ‘국민’과 ‘개인’으로 왜곡된 ‘사회적 시민’을 회복하는 것이자, 동시에 ‘인권에 기반한 사회를 복원’하는 것이다. 이것은 또한 중앙 차원에서 안정화되기 어려운(지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서)

인권의 공백을 메우는 지역 차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로, 역진불가한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다.

원론적으로 보자면 인권과 관련하여 지방정부는 중앙정부보다 시민생활에 직접적이고 실효적인 정책적 실행이 가능한 위치에 있다고 할 수 있다. 그러나 우리의 경우 지나친 중앙 집중적 행정체제로 인해 지방정부의 역할이 매우 제한적으로 묶여 있는 형편이다. 장기적으로 볼 때 향후 지방화, 분권화로의 진전은 민주주의의 발전 추세와 맞물려, 당위론적으로도 그렇거니와, 거스를 수 없는 대세라는 점에서 지방정부와 인권, 또는 도시에서의 인권과 같은 국제적 흐름을 결코 간과할 수는 없을 것이다. 이런 맥락에서 최근 지자체 인권레짐의 확장추세는 고무적인 현상이다.

이러한 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 지자체 업무의 전 과정에 걸친)에 기반한 인권거버넌스 창출을 통해 도시와 도시, 지역과 지역이 수평적으로 네트워크되는 지향 속에서 실천될 때 비로소 제대로 구현될 수 있다. 이는 외형적인 제도의 확충만으로는 결코 실현될 수 없다. 즉 제도는 그 제도를 운영하는 ‘구성원의 의지와 역량’에 의해 좌우되기 마련이다. 지자체의 단체장과 의회, 공무원, 지역시민사회의 의지와 노력, 실천이 뒷받침되어야 실효를 거둘 수 있다는 것이다. 무엇보다 도시(주민)의 인식과 태도, 참여는 성패를 좌우하는 핵심적 요인이다. 따라서 외형적인 제도와 정책의 구축이 이를 채워야 할 구성원들의 의지와 역량을 어떻게 깨워내고 연결해 낼 것인지에 대한 지향을 다시 확인하고 공유, 확산하는 것이 지금으로선 매우 시급한 과제이다.

나. 연구의 필요성과 목적

【연구의 목적】

- 전국 지자체 인권정책 진행 상황에 대한 점검을 바탕으로, 지자체 인권정책이 그 역할을 수행함에 있어 어려움을 겪는 지점에 대한 조사와 분석, 개선방향 모색
- 지자체 인권정책이 맞닥뜨린 불안정성을 완화하고 본래의 역할과 소임을 다할 수 있도록 지원함을 목적
- 인권정책을 시작하는 지자체, 제2차 인권정책 기본계획을 수립하는 지자체 등 인권 정책을 추진하는 지자체에 필요한 가이드라인 구성을 위한 자료로 활용

지자체 인권레짐의 외면적인 확산이라는 성과에도 불구하고 그 내실의 문제에 대하여 당연 별개의 평가가 필요하다. 내실의 확보 없는 외연의 확산은 머지않아 그 외연의 무용론으로 귀결될 것이고, 이는 우리 모두의 삶을 지켜내 줄 중요한 인권적 도구를 잃게 되는 것을 의미하기 때문이다.

“인권조례 존재 여부에 따라 주민의 삶에 어떠한 차이가 있는가?” 서울시 한 자치구 시민 인권 학습 모임에서 한 참여자가 던진 질문이다.¹⁾ 즉 이 질문에 대하여 인권제도와 인권정책이 추진되고 있는 지자체의 경우 주민의 삶은 무엇이 다르다고 또는 달라질 것이라고 할 수 있을 것인가에 대한 점검이 필요한 때인 것이다.

2016년 국가인권위원회 ‘지자체 인권제도 현황 개선방안 연구’ 결과를 보면 알 수 있듯이 인권기본조례로서의 정합성이 부족한 경우도 많고, 조례상의 제도가 실제적인 운영의 궤도에 오르지 못한 경우도 태반이다. 인권기구를 위한 인권인지, 인권을 위한 인권기구인지에 대한 분간이 어려운 경우도 있고, 인권기본조례와 인권기본계획의 경우에는 심지어 담당자의 성과내기로만 끝난다는 무참한 평가를 받기까지 한다. 이에 국가인권위원회는 2017. 8. 1. 위 연구결과를 바탕으로 각 광역 지방자치단체의 장에게 인권문화의 지역 확산 및 제도화를 위한 의견 표명을 내기도 하였다.²⁾

제도의 발전에 일정한 시행착오와 오류를 경험하는 것은 불가피할 수 있다. 그러나 이제라도 지역에서 인권의 제도화 방향과 내용을 점검하고 내용적 적실성을 확보해나가는 것이 필요하다. 이에 2019년 현재까지 진행된 지역인권의 제도화 현황을 살펴보고, 인권정책 추진 상의 문제점을 도출하고자 한다. 즉 이를 통하여 인권의 제도화의 궁극적인 목적대로 인권의 가치와 의미가 지역사회에 수용되어 하나의 안정적인 질서로 작용하도록 지원할 수 있기를 기대한다.

다. 연구의 범위

이러한 연구목적을 위해 본 연구는 주요 인권정책의 본래적 의미와 정체성에 대한 점검을 바탕으로, 기본적인 추진 현황에 대한 점검과 어떤 연유로 현재의 인권제도와 정책이 이러한 본질적 자기 정체성과 역할을 수행하는 데 어려움을 겪는지에 대한 정밀한 조사와 분석, 대안 모색을 진행한다. 이를 통해 지금껏 구축해온 지자체 인권레짐이 맞닥뜨린 불안정성을 완화하고 본래의 역할과 소임을 다할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다.

1) 현재 이 지자체는 이 시민학습모임을 중심으로 시민이 중심이 된 인권조례를 성안하고자 준비 중이다.

2) 2017. 8. 1. ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건’ 참조.

표 1. 인권제도의 범주

구분	규범	기구	정책	문화
내용	인권조례 인권헌장(선언) 인권강령(지자체공무원) 인권도시이행원칙 인권도시실행가이드라인	인권담당관실 인권위원회 지자체, 의회 인권위원회 (상임 또는 특별) 인권옴부즈만(보호관) 인권센터 인권지킴이	인권실태조사 인권행동계획 인권지표(인권지수) 인권영향평가 인권백서	인권교육과 훈련 인권거버넌스 인권마을만들기 인권지도만들기 참여적 인권예산 제정

※ 이성훈(2016) 지방정부/도시와 인권 국제적 동향과 전망, 한국인권회의의 자료집 참조

인권정책의 개념적 범주를 광의로 보자면 위 표 1.과 같다. 그러나 전국 지자체가 243개이고 이 하나 하나가 별도의 조사와 연구가 필요한 규모라는 점에서 이번 연구의 조사 범주는 다음과 같이 설정되었다.

【 연구의 내용과 범위 】

- 지자체(광역/기초) 인권제도(인권조례, 인권업무 담당부서, 인권옴부즈퍼슨, 인권 위원회), 정책 업무(인권기본계획, 인권실태조사, 인권영향평가 등) 현황에 대한 전수조사 : 조사지 발송과 유선 확인
- 지자체 주요 인권정책 업무(인권기본계획, 인권실태조사, 인권영향평가 등으로 한정함)의 실질적 추진 내용, 효과성 등 심층 분석
- 해외 지자체 인권정책 추진 모범사례 조사 및 분석
- 지자체 인권정책 추진현황에서 도출된 문제점 심층적인 원인 분석과 개선방안

※ 조례명과 연동하여 ‘인권정책 기본계획’, ‘인권보장 및 증진 기본계획’, ‘인권기본계획’ 등의 명칭이 붙여지고 있음. 본 연구에서는 국가인권위원회의 표준조례안³⁾을 참조하여 ‘(인권)기본계획’으로 용어를 통일하여 사용하기로 한다.

2. 선행연구 분석

2012년 4월 국가인권위원회가 ‘인권기본조례 표준안’을 제시하며 권고한 이래 인권조례를 제정한

3) 「인권 기본조례 표준안」 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.

지자체가 급증하였다. 인권조례 제정 이후 이에 근거하여 인권위원회를 구성하여 운영하고 인권정책과 사업을 수립·수행하는 지자체가 크게 늘어났다. 인권조례 제정, 지자체 인권위원회 구성, 인권담당 부서 설치 등 다양한 형태의 인권제도가 도입되고 인권보장체제가 구축되면서 지역 인권은 크게 증진되었다는 평가를 받는다. 그러나 지역에 따라 큰 편차가 있다는 점을 간과할 수 없다. 이에 대한 타개책으로 지자체의 인권정책 현황을 파악하고 개선 방안을 모색할 필요가 더욱 커졌다.

인권정책 현황을 파악하고 분석하려는 이 연구의 목적을 위하여 관련 사항의 선행 연구를 검토하고자 한다. 이에 따라 지난 3년 동안 시행된 인권제도, 인권기본계획 수립, 인권영향평가에 대한 대표적인 인권정책 관련 연구 결과물 세 건을 선정하였다. 곧, 지자체 인권제도의 전반적인 현황을 파악하고 분석한 <지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구>(국가인권위원회, 2016), 제2차 인권기본계획의 수립을 위하여 제1차 인권기본계획을 모니터링하여 평가하고 분석한 <서울시 인권정책 1차 5개년 기본계획 정책모니터링보고서>(서울시, 2017), 인권정책의 성과를 높이기 위한 효과적인 방안으로서 인권영향평가 도입을 위한 기초 자료를 조사한 <공공부문 인권영향평가 도입방안 실태조사 연구>(국가인권위원회, 2018)이다. 이 세 건의 보고서는 제각기 인권정책과 관련된 쟁점을 다른 연구 결과물로서 본 연구 목적과 과제 성격을 명료하게 설정하는 데 적절한 자료라고 판단된다.

가. 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(국가인권위원회, 2016)

<지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구>(앞으로 <2016년 인권제도 연구>로 줄임)는 지자체의 인권제도를 크게 인권규범, 인권조직 및 기구, 인권정책, 인권사업으로 나눈 뒤 각각의 실태를 파악하고, 그 결과에 기초하여 개선 방안을 제시하고 있다. 2010년대 초에 수행된 대부분의 지역 인권 연구가 지자체의 인권조례 제정에 초점을 맞추어 이루어진 것과 달리, 이 연구는 지자체의 전반적인 인권제도 현황을 파악하고 분석함으로써 지역 인권 연구의 지평을 넓히는 데 이바지하였다고 평가된다.

<2016년 인권제도 연구>의 특징은 지자체의 인권제도를 규범적 측면에서 인권조례, 인권헌장 및 선언, 조직 및 기구로서 인권위원회, 인권담당부서, 인권구제기구, 인권센터, 정책 측면에서 인권실태조사, 인권기본계획, 인권지표, 인권영향평가, 사업으로서 인권교육, 인권단체 지원, 인권공동체 만들기, 인권기념사업, 시민참여 인권거버넌스, 그리고 인권예산과 대외교류 및 협력 영역으로 세분하여 분석하였다. 이렇게 세분된 영역의 현황 파악과 분석은 지자체 인권 발전의 성격과 목표, 그리고 발전 방향을 논의할 수 있는 기초 자료로 활용하는 데 유용하다고 판단된다. 이런 점에서 본 연구의 결과와도 연계하여 시계열 변화 추세를 파악하는 자료로 활용하고자 한다.

<2016년 인권제도 연구>에서 인권정책과 관련된 영역으로 이 연구에 활용되는 것은 인권기본계획, 인권영향평가, 인권실태조사가 될 것이다.

1) 인권기본계획

2016년 당시 광역 자체와 기초지자체의 인권기본계획 수립 현황을 살펴보면, 다음 표 2.에서 보는 바와 같이 광역지자체 일부가 제1기 인권기본계획을 수립하였다.

2016년 당시, 17개 광역 지자체 가운데 인천광역시를 제외한 16개가 인권조례를 제정하였는데, 그 가운데 10곳(62.5%)만이 인권기본계획을 수립하였다. 모두 5개년의 시행 기간을 설정하여 인권기본계획을 처음 수립한 상황이었고, 광주광역시만이 제2기 수립을 준비하는 중이었다. 또 하나의 특징은 모두가 지자체 연구기관이나 대학에 연구용역을 발주하여 인권기본 계획을 수립한 것이었다. 그 과정에 지자체 담당 부서나 인권위원회의 입장이나 요구를 반영 하는 소통이 충분히 이루어지지 않았다는 점이 지적되었다. 이것은 인권이 전문성을 요구하는 영역이라는 점도 영향을 미쳤겠지만, 갖 설치된 인권담당부서가 이런 계획을 수립할 역량을 충분히 갖추지 못한 점도 작용한 결과였다.

표 2. 광역 지자체 인권기본계획 수립현황(2016년)

지역	시행기간	인권기본계획수립 연구 등
서울	2013-17(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 실태분석 및 인권도시 기본계획 수립 학술용역연구(2013) • 시민인식 설문조사(2012) • 시민단체 설문조사(2012)
부산	2015-19(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구(2013)
광주	1기 : 2012-16(5개년) * 2기 수립 중	<ul style="list-style-type: none"> • 광주 인권도시 기본계획(2011) • 광주광역시 인권증진 및 인권도시 기본계획 수립(2016)
대전	2016-20(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 대전광역시 인권정책기본계획 수립 연구용역(2015)
울산	2016-20(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 울산광역시 인권증진기본계획 수립 연구용역(2015)
세종	2016-20(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 세종특별자치시 인권보장 및 증진 기본계획 연구(2015)
강원	2015-19(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 강원도 인권증진기본계획 연구용역(2015)
충북	2016-20(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청북도 인권증진기본계획 수립 연구용역(2016)
충남	2015-19(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 충청남도 인권정책 기본계획 연구용역(2014) • 충남도민인권의식 실태조사 및 과제발굴 연구용역(2013)
전북	2017-21(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 전라북도 도민 인권증진 방안 연구(2016)
전남	2016-20(5개년)	<ul style="list-style-type: none"> • 전라남도 인권보장 및 증진 기본계획(2015)

출처: 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」(국가인권위원회, 2016), 157쪽.

광역 지자체에서 보인 경향은 기초 지자체에도 크게 다르지 않았다. 우선 2016년 기초 지자체의 인권

기본계획 수립 현황을 보면, 다음 표 3.와 같다.

표 3. 기초 지자체 인권기본계획 수립 현황(2016년)

지역	시행기간	인권기본계획수립연구
서울 성북구	2014-17(4개년)	성북구 인권증진 기본계획 수립을 위한 연구용역(2013)
서울서대문구	2015-18(4개년) 자체	서대문구 인권보장 및 증진 기본계획(2014)
서울 동작구	2016-19(4개년)	동작구 인권보장 및 증진 기본계획(2016)
서울 노원구	2016-19(4개년)	노원구 인권정책 기본계획(2015)
서울 은평구	연구용역중	은평구 인권보장 및 증진 기본계획 수립 연구용역(2016)
부산해운대구	2013-17(5개년)	해운대구 인권증진 기본계획(2013)
대구 중구	연구용역중	인권보장 및 증진 기본계획 수립 연구용역(2016)
광주 광산구	2015-18(4개년)	광산구 인권정책 기본계획(2015)
광주 동구	2015-19(5개년)	광주광역시 동구 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구(2014)
광주 남구	자체수립 중	인권보호 및 증진 기본계획(2016)
광주 북구	2016-20(5개년)	광주광역시 북구 인권보장 및 증진 기본계획(2015)
울산 동구	2014-18(5개년)	울산광역시 동구 인권기본계획(2012)
울산 북구	2014-18(5개년)	울산 북구 인권증진기본계획수립 학술연구용역(2013)
경기 수원시	2016-18(3개년)	수원시 인권증진 기본계획(2015)
경기 성남시	2017-21(5개년)	성남시 인권 기본계획 수립 연구용역(2016)
경기 광명시	2013-17(5개년)	제1차 광명시민인권 5개년 계획안(2013)
충남 아산시	연구용역중	인권선진 도시 아산 조성을 위한 인권기본계획 수립 연구용역(2016)

출처: 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」(국가인권위원회, 2016), 159쪽.

2016년 당시, 인권조례를 제정한 기초 지자체는 226개 가운데 75곳(33.2%)에 지나지 않았고, 그 가운데 13곳이 인권기본계획을 수립하였고(17.3%), 4곳이 수립 중이었다. 전체 기초지자체로 보면 불과 5.7%의 지자체만이 인권기본계획을 수립하였다는 것은 인권 정책이나 사업에 대한 개념이 기초 지자체까지 확산되지 않았다는 것을 보여준다고 판단된다.

요컨대, 광역이건, 기초 지자체이건, 인권조례를 제정하면서 대개 인권기본계획에 관한 사항을 조문으로 규정하였지만, 시행은 제대로 이루어지지 않은 상황이었다. 게다가 인권기본계획을 수립한 경우에도 지자체의 인권상황을 파악하는 실태조사나 주민, 특히 인권취약 집단의 인권 관련 요구가 무엇인지 파악되지 않은 채 시행하는 사례가 많았다. 또한 정책의 실현 가능성을 충분히 고려하지 않은 채 연구 용역의 결과 보고서 접수만으로 인권정책 수립을 완결한 것으로 보는 사례도 있었다. 이런 점에서 인권기본계획 수립의 효율성을 높이기 위해서 앞으로 인권기본계획의 내용과 성과, 그리고 시행 과정에서 겪은 지자체들의 경험 등을 파악하는 면밀한 연구가 요망된다는 지적이 있었다(국가인

권위원회 2016, 158).

이런 점에서 인권정책 현황을 분석하고 개선 방안을 모색하려는 본 연구에서는 지자체 전체나 인권 조례를 제정한 지자체의 인권기본계획 수립 현황과 활용 상황을 면밀하게 파악하여야 할 것이다.

2) 인권실태조사

정책 수립을 위하여 지역의 인권 상황을 파악하는 것이 필요하다는 점에서 인권실태조사가 중요하다. <2016년 인권제도 연구>에서 파악한 지자체의 인권실태조사 실시 상황은 다음 표 4.와 같다.

아래 표에서 보듯이, 주민 전체 대상의 인권실태를 조사한 지자체는 서울시, 충청도, 경기도 수원시, 울산시 동구 등에 지나지 않았다. 그리고 광주시(인권지표), 서울시 성북구(아동·청소년, 청소년 노동 인권), 서울시 영등포구(비정규직 근로자), 경기도 수원시(사회적 약자 보호 시설) 같은 일부 지자체는 특정 인권취약 집단이나 영역에 관한 실태조사를 시행하였다.

요컨대, 전체 지자체나 인권조례를 제정한 지자체 차원에서 볼 때 인권실태조사는 아직 제대로 정착되지 않은 사업이었다. 인권실태조사를 실시한 지자체조차 그 취지대로 조사 결과를 정책이나 사업의 수립과 실행에 어느 정도 활용하였는지 불분명하였다. 곧, 인권실태조사의 필요성이나 효용에 대한 이해가 충분히 확산되지 않았다고 판단된다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 인권실태조사의 현황을 파악할 뿐만 아니라 그 결과를 지자체에서 어떻게 활용하는 지 파악하여 개선 방안을 제시하여야 할 것이다.

표 4. 지자체 인권실태조사 현황

구분	인권실태조사 주제 및 실시 연도
서울시	• 서울시민 인권실태 조사(2015)
광주시	• 인권실태 사회기초조사 및 인권영향평가 제도 도입용역(2011) • 광주 인권지표 설문조사(2013) • 인권수준 측정을 위한 인권지표 설문조사(2014)
충남도	• 충청도민 인권의식 실태조사(2015) • 2015년 직무성과 계약과제 도민 인권의식조사(2015)
서울시 성북구	• 아동·청소년 인권실태조사 연구용역(진행중) • 성북구 청소년 노동인권실태와 정책방향(2015)
서울시 영등포구	• 우리 구청 내 비정규직 근로자의 인권실태 설문조사(2016)
경기도 수원시	• 수원시 인권실태조사 연구용역(2014) • 수원시 사회적 약자 보호시설 인권보호실태조사(2015)
울산시 동구	• 울산 동구주민과 학교 내 인권실태조사(2015)

출처: 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」(국가인권위원회, 2016), 153쪽 자료를 수정 보완함.

3) 인권영향평가

법규나 정책, 사업이 지자체의 인권 상황에 어떤 영향을 미치는지 파악하기 위해서는 그에 대한 인권영향평가가 필요하다. <2016 인권제도 연구>가 조사한 지자체의 인권영향평가 실시 현황을 보면, 소수의 지자체만이 인권영향평가를 실시하였다. 가장 선도적으로 인권영향평가제도를 도입한 지자체는 서울시 성북구이다.

성북구는 국내 최초로 인권영향평가제도를 인권조례에 규정하고 여러 형태의 인권영향평가를 실시하였다. 예컨대, 투표소, 정릉천 산책로 조성사업, 세출예산 단위사업, 성북구 안암동 복합청사 신축 등의 정책 수립이나 사업 시행 과정에 주민의 인권에 미칠 영향을 분석 평가하여 인권 침해 요소를 사전에 방지하고자 하였다.

그밖에 광역 지자체로는 서울시와 대전시, 기초 지자체로는 광주시 동구, 경기도 광명시, 경기도 수원시, 충남도 아산시 등이 문화시설이나 공공시설물에 대한 인권영향평가, 또는 특정 사업의 시행 과정에 인권에 관한 사항을 점검시행 같은 인권영향평가를 실시하였다.

이와 같이 인권영향평가를 실시한 지자체가 몇 군데에 지나지 않았고, 또 인권조례에 인권영향평가에 관한 사항을 규정한 지자체도 많지 않다는 점에서 <2016 인권제도 연구>는 “향후 실효적인 인권영향평가제도가 운영되기 위해서는 지자체, 지역주민 등 이해관계자들의 참여와 논의를 통해 평가대상, 평가내용, 평가결과 등에서 민주적 합의와 결과에 대한 투명한 공개, 평가 이후 사후점검 및 관리가 함께 이루어져야 할 것”이라고 제안하였다.

나. 서울시 1차 5개년 인권정책 기본계획 정책모니터링 보고서(서울시, 2017)

<서울시 인권정책 1차 5개년 기본계획 정책모니터링 보고서>(앞으로 <2017년 서울시 보고서>로 줄임)는 서울시가 1차 5개년 인권정책기본계획(2013-2017)을 마치고 2차 기본계획 (2018-2022)을 준비하면서 1차 기본계획을 평가하고 그에 기반한 2차 기본계획의 기본 틀을 마련하기 위하여 발주한 용역 보고서이다.

<2017년 서울시 보고서>는 2013년부터 시작된 서울시의 제1차 인권기본계획의 성과를 평가하기 위하여 17개 분야 73개 세부 과제의 추진 상황을 질적 평가, 양적 평가, 그리고 집단 심층면접의 현장조사를 통하여 평가하였다. 이 보고서는 인권정책에 대한 보편적인 평가 방법이 아직 확립되지 않은 상황에서 정책 과제의 일반적 평가 기준을 활용하여 인권정책의 형성, 집행, 성과 영역을 다면적으로 평가하였다.

많은 지자체가 인권정책에 관한 기본계획조차 수립하지 않은 상황에서 제2차 기본계획 수립의 기초 자료로 활용하기 위하여 제1차 기본계획의 성과를 다각적인 방법으로 총체적으로 모니터링하고

평가하고자 한 것은 높이 평가된다. 주기적으로 수립되는 인권기본계획의 연 속성과 성과를 높이기 위하여 모니터링과 평가가 필요한 조치라는 점에서 <2017년 서울시 보고서>에서 얻을 수 있는 시사점이 많다.

지자체의 인권정책 현황을 파악하고 개선 방안을 제시하고자 하는 본 연구 목적에 비추어 <2017년 서울시 보고서>가 제시하는 함의는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 인권기본계획 기획 및 수립 단계에서 철저한 준비가 필요하다. 지자체가 연구 용역을 발주하여 그 결과물을 지역 현황에 대한 충분한 검토 없이 인권기본계획으로 채택하는 것을 막기 위해서도 사전 준비가 중요하다. 인권기본계획 수립 과정에는 구체적인 세부계획이 필요하다. 또한 과제 목적 설정, 과제 추진의 시기와 기간 등이 전략적으로 고려되어야 한다. 이를 위하여 <2017년 서울시 보고서>는 다음과 같이 제안한다.

- 인권기본계획 목표의 명확한 설정과 원활한 진행을 위하여 주무부서인 인권담당관, 연구팀, 인권정책 실무자, 인권위원회 등으로 구성된 협의체 구성을 제안
- 타 기본계획과의 중복 문제 등에 대하여 관계 정립의 필요성 제시
- 구체화된 세부계획의 수립을 통하여 개별과제에서 인권기본계획의 비전이 어떻게 드러나는지를 보여주고, 계량화된 목표의 이행보다는 장기방안, 단기방안을 구분하는 것을 제안

곧, 협의체 구성, 다른 기본계획과의 관계 정립, 비전과 장기, 단기 방안 구분 등을 강조한 것이다.

둘째, 인권기본계획을 시행하는 데 전략적 접근이 필요하다. 지역의 인권 상황을 고려하여 중점 과제를 선정하고, 때로는 인권 개선을 위한 정책적 집중이 필요하다. 이를 위해서는 전문 인력의 배치가 필요하고, 예산 지원이 이루어져야 한다. 이런 점을 감안할 때 <2017년 서울시 보고서>의 다음과 같은 제안은 많은 시사점을 주고 있다.

- 2차 인권기본계획 수립 시 계속사업과 중점사업을 구분하고, 계속사업의 경우 포함이유 설명을 통하여 담당자들이 사업의 의미를 이해하면서 진행할 수 있도록 하고, 5개년간의 중점 사업을 선정하는 등 사업의 선택과 집중을 제안
- 인권업무 담당자의 잦은 인사이동 등으로 초기형성 업무의 정착에 어려움을 겪고 있는 만큼 전문성을 가진 인력이 배치될 수 있는 방법을 찾을 것을 제안

셋째, 인권기본계획이 올바르게 실행될 때 수립 목적의 의의를 찾을 수 있으며, 또 인권 증진에 기여하게 된다. 이런 점에서 인권기본계획의 추진 상황을 정기적으로 평가하며, 그에 따라 기본계획을 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다. 곧, 새로운 인권기본계획 수립 때만이 아니라 중간 점검의 차원에서 수시 평가와 탄력적 조정이 요망된다. 특히, 인권정책은 행정의 효율성이나 경제성 못지않

게 공공성이 요구된다는 점이 인권기본계획 평가에 반영되어야 한다. 이런 점을 고려하여 <2017년 서울시 보고서>는 다음과 같이 제안하고 있다.

- 주민들의 인권을 보호하기 위해서는 행정적인 관점에서는 비효율적인 절차가 필요할 수도 있는 만큼 계량화된 목표를 채우는 것에 천착하기 마련인 행정 현실에서 인권행정의 상을 정립하고 이에 맞는 사업 방향과 목표를 평가할 것을 제안
- 정책성과를 수치화된 결과로 평가는 행정시스템이 인권사업이나 정책과 충돌하는 지점이 있는 만큼, 1년 단위의 사업 평가를 통하여 사업 진행의 어려움과 개선사항 등 정성평가를 진행하고 이를 이후 사업에 반영할 수 있도록 제안

아울러 <2017년 서울시 보고서>는 서울시 2차 인권기본계획 수립에 8대 중점 사업을 반영할 것을 제안한다. (1) 아르바이트 청소년 노동권 보호, (2) 장애인 탈시설 로드맵 구축, (3) 성소수자 인권 보호, (4) 돌봄 노동 종사자 정책, (5) 지방자치단체 인권도시협의회 구성 운용, (6) 인권실태조사, (7) 국제인권도시 네트워크 구축, (8) 문화소의 시민 지원 사업이다. 곧, 1차 인권기본계획에 대한 평가를 통하여 나타난 점을 다음 단계의 인권정책이 치중하여야 할 사항으로 제시한 것이다. 각 지역의 여건이나 인권 상황은 제각기 다르다. 따라서 정책과 사업의 수립과 실행에 필요한 인적 자원, 물적 자원의 역량도 제각기 다르다. 이런 점을 감안하여 각 지자체는 제각기 다른 고유한 인권기본계획을 수립하여야 할 것이다.

요컨대, <2017년 서울시 보고서>는 우리나라 처음으로 인권기본계획의 수행성과를 조사하고 평가하였다. 이것은 인권정책의 효율적인 운용에 이바지할 연구 결과로서 인권정책의 핵심 내용인 인권기본계획의 성과를 높이는 데 유용한 참고 문헌으로 활용될 것이다. 물론 본 연구의 조사와 분석 방법에도 활용될 것이다.

다. 공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사(국가인권위, 2018)

지자체를 비롯한 공공 부문의 인권영향평가는 정책과 사업의 행정 조치가 주민들과 지역 사회의 인권 상황에 어떤 영향을 미치는지 분석하고 평가하는 방법이다. 이것은 인권 침해를 줄이고 인권 행정을 효율적으로 실현하는 방안으로서 인권정책의 효과를 높이는 핵심 내용이다. 앞서 <2016년 인권제도 연구>에서 보았듯이, 인권영향평가는 지자체 차원에서 아직 정착되지 않은 상황이다. 이런 점에서 <공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사>(앞으로 <2018년 인권영향평가 실태조사>로 줄임)는 공공부문(지방자치단체, 공기업 등 공공기관)에 도입된 인권영향평가 현황을 파악하고 제도적 개선 방안을 제시함으로써 인권 증진에 이바지할 것으로 기대된다.

<2018년 인권영향평가 실태조사>는 인권영향평가의 구성 요소를 평가 주체, 평가 대상, 평가 기

준, 평가 절차 등 넷으로 구분한다. 평가는 평가 기준의 확립, 평가 대상의 확정, 평가 대상의 평가라는 단계로 이루어진다. 곧, 인권영향평가의 대상을 명확하게 설정하고, 적절한 평가 방법을 선택하고, 평가 주체를 선정하게 된다.

〈2018년 인권영향평가 실태조사〉에 보고된 인권영향평가제도 도입 실태 조사 결과에 따르면, 인권조례에 “인권영향평가를 실시할 수 있다”고 규정한 광역 지자체는 서울시, 광주시, 충청도, 전남도 4곳(23.5%)이었다. 지자체 재량 사항으로 규정되어 있기 때문에 실제로 실시된 곳은 광주시뿐이었다.

인권조례에 인권영향평가에 관한 사항을 규정해 놓은 기초 지자체는 서울시 성북구(의무), 은평구(의무), 인천시 미추홀구(의무), 광주시 북구(재량), 동구(재량), 광산구(재량), 경기도 광명시(의무), 수원시(의무), 충청도 아산시(센터 업무), 전남도 화순군(재량) 등 10곳이었다. 인권조례를 제정한 지자체 85곳의 11.7%, 전체 기초 지자체 226개의 4.4% 수준에 지나지 않았다. 그리고 실제로 인권영향평가를 실시한 곳은 가장 선도적으로 이 제도를 도입한 서울시 성북구를 비롯하여 광주시 광산구, 경기도 광명시, 수원시, 4곳에 지나지 않았다.

요컨대, 광역이건, 기초 지자체이건, 대부분 인권영향평가에 대한 법적 근거를 마련하지 않은 곳이 많았고, 시행하는 곳은 더욱 적었다. 이것은 2년 전의 〈2016년 인권제도 연구〉 결과와 크게 다르지 않다. 다른 인권제도에 비추어 인권영향평가 제도의 도입과 발전이 지지부진한 양상이다. 이런 점에서 인권정책의 효과적인 방안이며 인권 친화적 행정 만들기의 핵심 사항인 인권영향평가의 중요성에 대한 인식을 높이는 것이 요구된다. 인권영향평가의 실태 조사와 개선 방안 제시는 본 연구의 중요 내용 가운데 하나가 될 것이다.

〈2018년 인권영향평가 실태조사〉에서 제시하는 해외 사례는 인권영향평가의 중요성을 인식하고 실시하는 추세가 확산되는 것을 보여준다. 1979년 유엔 사무총장이 인권이사회 전신인 인권위원회에 환경영향평가와 유사한 인권영향평가의 실현 가능 여부를 검토할 것을 권고한 이래 국제 사회의 여러 기구가 다각적인 인권영향평가 도입을 위하여 노력해 왔다. 2005년부터 6년 동안 유엔사무총장 특별대표였던 존 러기가 기업과 인권 문제를 다루면서 인권영향평가가 주요 과제가 되었다. 예컨대, 국제 경영 단체나 기구에서 인권영향평가 및 관리에 관한 지침을 만들어 시행하고 있으며, 덴마크 국가인권기구인 덴마크인권기관도 인권영향평가 안내서 및 진단 도구를 만들어 실시하고 있다.

또 건강과 인권영향평가, 무역과 인권영향평가에 대한 관심이 고조되면서 여러 모델이 제시되어 여러 질병이나 국제 무역에 관한 정책에 적용되고 있다. 그리고 유엔 아동권리협약에 기초하여 아동권리영향평가가 도입되고 있다. 예컨대 2014년 유럽연합과 유니세프가 ‘아동 권리 툴킷(Toolkit): 개발 협력과 아동권리 툴’을 공동 개발 발표하였는데, 그 툴킷 모듈 가운데 하나가 아동영향평가가

다. 또 유니세프와 덴마크인권기관이 공동 개발한 “영향평가에서의 아동권리”는 기업에 아동 권리 존중의 책임을 강조하는 방법으로 활용된다.

국제기구뿐만 아니라 인권영향평가를 도입한 나라가 늘어나고 있다. 대표적인 사례로 영국에서 평등영향평가를 시행하고, 미국 여러 주에서 성별 또는 인종의 형평성과 인권 분석 도구를 사용한다. 이와 같이 인권영향평가는 인권 증진의 주요 방안으로 인식되어 점차로 발전 추세에 있다.

이 보고서는 인권영향평가가 수치화, 계량화라는 기존의 평가체계와는 다르다는 점을 지적하고 현지 점에서의 국내 공공영역에서의 인권영향평가 실태를 조사하였다는 점은 의미 있으나, 인권영향평가의 주체를 국가인권위원회로 제시하는 등의 문제가 있고, 인권영향평가의 본래의 의미와 목적을 점검하고 그에 따른 구체적인 방안을 제안하는 데까지는 진행되지 못하였다. 따라서 본 연구에서는 이 점을 보완할 수 있는 연구와 방안을 제시하는 것이 중요할 것이다.

라. 소결

지난 3년 동안 이루어진 대표적인 사례로 검토한 선행 연구에서 보듯이, 지자체의 인권제도화가 빠르게 진척되면서 그에 수반한 다양한 연구가 이루어져 왔다. <2016년 인권제도 연구>에서 정리한 바와 같이, 인권조례로 대표되는 인권 규범의 정착, 인권위원회, 인권담당부서, 인권구제기구, 인권센터 등으로 분화되는 인권 조직 및 기구의 확산, 인권기본계획, 인권 실태조사, 인권영향평가 등으로 대표되는 인권 정책의 수립과 이행, 인권 교육, 인권 문화, 인권마을만들기 등 다양한 인권 사업의 확장을 보게 된다. 특히, 인권조례 제정이 확산되면서 지자체의 인권정책 수립과 이행에 대한 지역 사회의 요구가 커지고 있다. 이런 점에서 <2017년 서울시 보고서>에서 보여주는 인권기본계획의 모니터링은 인권정책 수립과 이행의 효과를 높이기 위한 구체적인 방안이라는 점에서 주목하게 된다. 그리고 <2018년 인권영향평가 실태조사>는 인권정책의 주요 방안 가운데 하나인 인권영향평가의 실태를 파악하면서 효과적인 인권영향평가 이행에 대한 방안을 모색하고 있다.

이와 같은 선행 연구에서 보듯이, 지역 사회의 인권 증진을 위해서 지자체의 역할이 그 어느 때보다 중요하게 되었다. 특히, 지역 실정에 맞는 인권 정책과 사업의 수립과 실행을 요구하고 있다. 이런 점에서 지자체의 인권 정책 현황을 파악하고 개선 방안을 모색하는 것이 필요 하다. 이러한 목적 아래 수행되는 본 연구는 지금까지의 선행 연구에서 파악된 지역의 인권 제도 특징과 현황을 활용하면서 시계열의 변화를 파악하고 앞으로의 개선 방안을 모색하게 될 것이다.

3. 해외 인권정책 모범사례

가. 일본 사카이시

인권에 기초한 지역 사회를 만들기 위하여 추진해 온 일본 사카이시는 행정 지원 측면이나 제도적 장치 구축 측면에서 주목할 만한 도시이다. 오사카부에서 오사카시 다음으로 큰 도시로서, 2019년 7월 현재 세대수는 358,928세대, 인구는 828,741명인⁴⁾ 사카이시는 일본에서 15번째로 2006년에 정령지정도시(政令指定都市)가 되었다. 기초 자치단체지만, 자치 권한이 더 많은 정령지정도시가 되면서 독자적인 정책 수립과 시행을 할 수 있게 된 것이다. 그 가운데 하나로서 인권 증진 정책에 치중하며 인권도시를 지향한 것이다.

이와 같이 사카이시는 인권도시를 만들기 위한 범사회적 합의, 인권조례 제정, 인권기본시책 추진 계획 수립, 다양한 인권문제 해결에 대처하기 위한 사업 시행, 인권교육의 제도적 구축과 활성화 등 여러 측면에서 인권정책 시행과 인권제도 구축의 좋은 본보기라고 판단되어 해외 사례의 하나로서 살펴보고자 한다(김중섭 2016, 222-247).

1) 인권 시책의 수립 과정

사카이시 인권정책의 특징은 사카이시 시민인권국 인권부 인권기획과가 수립한 <사카이시 인권시책추진계획>에서 볼 수 있다. 2009년 9월에 처음 수립된 인권시책 추진계획은 2014년에 만료되어 2015년 3월에 다시 수립되었다(堺市市民人権局人権部人権企画課 2009; 2015). 이 계획의 수립과 추진은 사카이시를 인권도시로 만들고자 한 지역 사회 구성원의 범사회적 합의와 국제 사회 및 국가 차원의 요구에 부응하기 위한 것이었다.

인권도시를 만들고자 하는 범사회적 합의는 1980년대부터 형성되었다. 주민을 대표하는 사카이시 의회는 1980년 5월에 ‘인권옹호도시 선언에 관한 결의안’을 채택하였고, 사카이 시장은 이에 부응하여 7월에 ‘인권옹호도시’를 선언하였다. 그리고 시 집행부는 기본 인권을 보장하기 위한 생활환경 개선, 사회 복지 확장, 직업 안정, 교육 문화 향상, 주민 참여 촉진 등을 시정 목표로 설정하여 추진하였다. 사카이시 집행부의 인권 증진 시책은 2000년대에 들어와 조례 제정 등 법적 장치 구축을 통하여 더욱 강화되었다. 대표적으로 “남녀 평등사회를 추진하는 조례”(2002년), “인권과 평화를 존중하는 마을 만들기 조례”(2006년), “어린이 청소년 육성을 위한 조례”(2007년), “학대로부터 어린이를 보호하기 위한 조례”(2011년)가 제정되었다.

⁴⁾ <https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/tokei/suikai.html> (2019. 7. 24. 검색)

요컨대, 지자체의 인권 시책과 법적 장치 구축은 상호 작용하며 상승효과를 가져왔는데, 그 과정은 다음과 같이 요약된다.

표 5. 사카이시 인권도시를 향한 법제화 과정

일시	내용	주체
1980. 5. 31	인권옹호도시 선언에 관한 결의안 채택	시의회
1980. 7. 9	'인권옹호도시' 선언	시장
1983. 3. 25	비핵평화도시 선언에 관한 결의안 채택	시의회
2002. 3. 28	사카이시 남녀 평등사회의 형성 추진에 관한 조례 제정	시의회(4월 시행)
2006. 12. 22	사카이시 평화와 인권을 존중하는 마을 만들기 조례 제정	시의회
2007. 1. 1	사카이시 평화와 인권을 존중하는 마을 만들기 조례 시행	시장
2008. 3. 28	사카이시 어린이와 청소년의 육성에 관한 조례 제정	시의회(4월 시행)
2011. 6. 23	사카이시 어린이를 학대로부터 보호하는 조례 제정 시행	시의회

이 과정에 나타난 사카이시 인권 시책의 특징 가운데 하나는 인권과 평화의 연계이다. 시의회는 1980년대 초에 '인권옹호도시'와 함께 '비핵평화도시' 선언에 관한 결의안을 채택하여 인권과 평화를 연계하였다. 물론 그 배경에는 15세기 말 지역 토호들 사이의 전쟁이나, 제2차 세계대전 중의 전쟁 참화를 겪은 사카이시의 역사적 경험이 깔려 있다. 그 결과, 전쟁을 되풀이해서는 안 된다는 역사적 교훈과 인권 존중을 연계하는 미래 도시를 설계하고자 한 것이다. 그에 대한 법적 장치로 "인권과 평화를 존중하는 마을 만들기 조례"를 제정하였다. 그리하여 사카이시는 일본 최초로 평화와 인권 존중 연계하는 마을 만들기에 관한 조례를 제정한 지자체가 되었다.

인권도시를 만드는 제도 구축의 핵심 요소가 된 이 조례의 전문(前文)은 사카이시가 평화와 기본 인권의 바탕 아래 국제 평화인권도시를 만들어 가기 위하여 노력한다는 것을 밝히고 있다. 7개조로 구성된 인권조례 조문은 구체적인 실행 사항을 담고 있다. 시의 책무로서 평화와 인권존중 마을 만들기의 실현과 그에 따른 인권 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 규정하고 있다. 시민은 인권조례의 이념을 이해하고 평화 인권 등 전지구적 과제를 적극적으로 실행하는 지구시민의 책무를 수행해야 하고, 시는 평화와 인권 존중의 의식 향상, 인권 과제를 해결하는 시책을 실시해야 한다고 하였다. 또 시장의 책임 아래 인권시책 추진계획의 수립과 시행, 인권시책 추진에 관한 주요 사항을 조사 심의하는 인권시책추진심의회 구성 등을 규정하였다.

이와 같이 인권조례는 인권도시의 방침과 책무 수행의 방향을 제시함으로써 시정 방침과 정책의 근거가 되었다. 인권조례에 근거하여 인권 증진 정책과 사업을 계획하고 시행하는 인권 시책추진계획이 마련되었고(제5조), 인권시책의 중요 사항을 조사·심의하며 의견을 제시하는 사카이시 인권시

책추진심의회가 설치되었다(제6조). 시장은 인권시책 추진계획을 세울 때 인권시책추진심의회의 견해를 듣고 시민의 의견을 반영하는 적절한 조치를 취해야 한다고 규정되었다(제5조 2항).

이와 같이 사카이시의 인권도시 만들기는 인권조례라는 법적 제도, 인권 증진 시책 수립과 실행, 시장을 비롯한 지역 사회 구성원의 책무 이행이 서로 맞물려 작용하고 있다. 인권도시로 나아가는 핵심 동력으로서 인권시책이 수립되고 실행되는데, 그 바탕에는 지역 구성원의 범사회적 합의와, 그에 따른 법적 제도화가 깔려있다는 점이 주목된다.

2) 인권 시책 수립 배경

인권시책추진계획은 인권조례에 근거하여 만들어졌지만, 그 수립 배경에는 크게 세 가지 요소가 작용하였다. 첫째, 일본 헌법에서 보장하는 기본적 인권의 침해에 대처하기 위한 것이 다. 그리고 2000년에 제정 시행된 “인권교육 및 인권개발 추진에 관한 법률”은 인권 교육과 개발에 대한 국가와 지자체의 책무를 규정하고 있는데, 사카이시도 지방자치단체로서 인권 교육을 개발하고 강화하여야 할 책무를 수행하여야 했다. 이와 같이 헌법에 규정된 인권 보호와 증진의 책임과 새로 제정된 인권교육법에 규정된 책무를 이행하기 위하여 인권시책추진계획의 수립이 필요했다.

둘째, 국제 사회의 요구에 부응하기 위한 것이다. 이즈음, 국제 사회는 인권의 안전 보장 실현, 21세기에 이루고자 하는 유엔의 밀레니엄 개발 목표, 유엔 중심으로 1994년과 2004년에 시작된 인권교육 10년을 위한 세계적 프로그램 등으로 대표되는 인권 증진을 요구하였다. 이에 따라 사카이시 차원의 인권 시책이 필요하여 2005년에 유엔의 인권교육 10년 행동계획에 따른 시 자체의 행동계획을 수립하였다. 또 국제 사회는 지속 가능한 발전을 위한 교육을 요구하였는데, 이에 부응하여 사카이시도 지구온난화 등의 환경 문제, 인권 침해의 사회 문제, 빈부 격차를 위시한 경제 문제 등 서로 연결된 여러 문제를 해결하기 위한 교육이 필요하게 되었다.

셋째, 여러 형태의 새로운 사회적 요청이 점증하고 있었다. 예컨대, 사회적 배제에 대항하여 사회 통합을 지향하는 마을 만들기의 요구가 커졌고, 정보화 사회, 전지구화, 시장경제의 환경 변화 같은 새로운 사회 변화에 따른 다양한 인권 문제가 제기되면서 이에 대처할 필요성이 커졌다.

요컨대, 사카이시의 인권시책추진계획 수립은 국제사회의 요구와 중앙정부의 정책 변화에 부응하면서, 아울러 사회 변화에 대응하여 지역 사회를 만들어가겠다는 의지가 작용한 결과였다. 특히, 2006년 정령지정도시가 되면서 국제사회의 평화 실현과 인권 과제 해결을 위한 계획은 사카이시 인권시책 추진계획의 핵심 내용이 되었다.

3) 인권시책 추진 방안

사카이시는 인권 시책을 추진하기 위한 방안으로 다음 네 가지 점을 설정하였다. 첫째, 인권 관점의

마을만들기이다. 인권을 존중하는 마을만들기를 목표로 인권 관점에서 여러 시책을 수립 시행하고자 하였다. 특히, 인권교육을 통한 인권 의식 향상, 모든 차별에 대한 대책, 인권 옹호 시책이 강구되었다.

둘째, 마을만들기의 담당자로서 공동체(커뮤니티) 형성이다. 곧, 공공 분야에 주민 참여가 권장되고, 그에 따른 다양한 방안을 실행하고자 하였다.

셋째, 권한 부여와 지원이다. 지역 사회 구성원들에게 권리 소유자라는 인식을 갖도록 하고, 스스로 문제 해결을 수행할 권한을 부여하며, 주민들의 인권 증진 활동을 지원하였다.

넷째, 평화 사회 실현을 위한 방안 모색이다. 21세기를 평화와 인권의 세기라고 기대하는 가운데 분쟁, 빈곤, 기아, 질병의 만연에 대처하는 행동을 강구하였다. 이것은 인권 시책에도 반영되어 국제 평화에 공헌하는 지자체 역할을 강화하였다. 국제적 교류를 활성화하고, 평화 공헌 활동을 지속하였다. 2007년에 사카이시 국제평화인권기금을 설치하여 국제적 평화공헌 활동을 해 온 단체나 개인을 표창하는 “자유도시 사카이 평화공헌상”을 제정하여 2008년부터 2년마다 대상자를 선정하여 시상하였다.

인권 증진을 추진하는 기본 시책은 부문별 인권 문제를 해결하는 노력으로 이어졌다. 곧, 일본 전통 사회에서 가장 차별받던 부락민 문제를 비롯하여 여성, 어린이, 장애인, 노인, 외국인 등 인권 취약 집단, 정보화 사회의 인권 문제를 집중적으로 대처하는 인권 시책을 강구하였다.

인권시책추진 계획의 수립에는 사카이시에서 1985년부터 대개 5년마다 시행되는 주민들의 인권 의식조사를 통하여 파악된 지역 상황이 반영되었다. 특히, 2011년 제6회와 2016년 제7회의 인권 의식조사에서 확보된 최근 조사 결과가 인권시책기본계획 수립의 기초 자료가 되었다(堺市市民人權局人權部人權企劃課 2011; 2016).

4) 인권 시책 추진의 사회적 협력

인권시책의 수립과 추진을 위해서 조례 제정의 법적 제도화뿐만 아니라 인적 자원의 활용을 포함한 범사회적 협력이 작용하였다. 시의회는 고유한 권한을 활용하여 결의문, 조례 제정 등 사회적 합의와 법적 근거를 만들어 인권보장체제의 구축에 이바지하였다. 그리고 어린이 학대 방지 시책의 충실에 관한 의견서 제시(2010) 같은 활동을 통하여 시정 방향의 결정에 영향을 미쳤고, 예산 심의와 행정 감사 등을 통하여 집행부의 정책과 사업을 평가하고 지원하였다.

그러나 인권 시책의 실행에 제일 크게 기여한 것은 사카이시 집행부였다. 사카이시는 인권 시책을 계획하고 추진하는 등 인권전담 부서를 편성하여 운용하였다. 그들은 인권 증진을 도모 하는 정책과 사업의 수립과 집행, 다양한 인권 프로그램의 실행을 맡았다. 인권업무를 체계적으로 담당하는

전문 부서는 표 6과 같이, 시장, 부시장 아래에 있는 시민인권국이였다.

표 6. 사카이시 인권 관련 행정 조직

시민인권국	시민생활부	시민인권총무과 소비생활센터 호적주민과 시민협동과
	인권부	인권기획조정과 인권추진과 평화와 인권자료관
	남녀공동참여추진부	남녀공동참여추진과 남녀공동참여센터 생애학습관 공민관(6관)

인권 관련 사안을 총괄하는 시민인권국은 크게 시민생활부, 인권부, 남녀공동참여추진부로 나뉘어 있다. 시민생활부는 시민인권총무과, 소비생활센터, 호적주민과, 시민협동과로 편성되어 있다. 인권 업무를 전담하는 인권부는 인권 정책과 사업을 기획 조정하는 인권기획조정과, 인권사업 추진하는 인권추진과, 그리고 평화와 인권 측면에서 사카이시의 역사와 문화를 보존하고 전시하는 교육기관인 평화와 인권자료관으로 구성되어 있다. 그리고 남녀공동참여추진부는 여성 사회참여 관련 정책을 개발하고 사업을 추진하는 남녀공동참여추진과와 남녀공동참여센터를 두고 있다.

국장, 부장, 과장, 차장, 참사의 위계 직책에 따라 체계적으로 업무를 담당하는 인권전담부서의 설치 운용은 인권시책을 효율적으로 추진하는 주요 요소임에 틀림없다. 인권도시 지향이라는 목적 설정에 기초하여 인권정책과 사업의 수립과 추진을 담당하는 조직 편제와 인적 자원 배치가 인권 증진의 실질적인 원동력인 것이다.

사카이시 집행부의 인권전담부서뿐만 아니라 인권조례에 근거한 인권시책추진심의회의의 구성과 운용은 주민의 인권 보호 수행에 성과를 높이는 동력이었다. 아울러 인권 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 집행부 내의 인권 협의 기구를 활성화하였다. 대표적인 협의 기구로서, 시장을 정점으로 부서 대표가 참가하는 연 1회의 '인권시책본부회의'와, 인권 관련 각 부서의 과장이 참여하는 월 1회의 '인권시책본부 상임간사회'가 있다. 이런 기구의 정례회의를 통하여 인권 정보를 교환하고 현안 문제를 효율적으로 처리하고자 한다.

사카이시의 인권 증진을 위한 정책과 사업의 수립 집행에는 지자체의 집행부와 시의회뿐만 아니라 시민단체와 당사자 집단의 참여가 중요하게 작용한다. 이것은 궁극적으로 인권 협의기구를 통하여 인권 거버넌스를 지향하였다. 예컨대, 인권 담당 행정 실무자로 구성된 '사카이시 인권지역협의회'

는 인권 관련 사항의 조정, 협력, 제휴, 행정 부서의 필요 사항 파악, 인권 시책의 실행과 정착 등을 수행하고 있다. 또 세계인권선언추진 사카이시연락회, 부락해방 동맹 오사카부연합회 사카이지부, 인권옹호위원회, 청소년 단체인 '인타 유스 사카이', 여성 권익을 위한 '사카이시 여성단체협의회' 같은 다양한 목적의 시민단체와 협력하여 각 부문의 인권 증진 활동을 전개하고 있다.

요컨대, 행정과 시민단체 및 민간단체를 이어주는 여러 형태의 협력 연대 기구가 인권 정책의 효율성을 높여주었다. 특히, 사카이시 집행부의 인권 시책 계획 수립, 그리고 시의회, 시민 단체, 기업, 언론 등의 협력을 통하여 인권 시책을 효과적으로 추진하면서 인권도시를 만들어 가고 있다. 그러한 지역 문화 토양의 조성 and 주민 의식 변화를 위하여 다양한 방식의 인권 교육을 시행하고 있다.

5) 시사점

사카이시의 사례는 일본 지자체의 인권 정책을 대표하는 것은 아니다. 지역마다 인권 정책의 수행 상황은 커다란 편차를 보이고 있다. 추진 세력의 특징도 곳에 따라 지자체가 주도하기도 하고, 시민단체와 지자체의 협력이 잘 이루어지기도 하고, 지역의 유력자가 행정 부서와 밀착 관계를 보이는 경우도 있다. 그러나 지금까지 살펴본 것처럼 사카이시는 법적 기반 아래 인권 담당부서에서 인권 시책 추진 계획을 정기적으로 수립하여 시행하고 있다. 그리고 그 정책의 이행과 성과를 주기적으로 점검하는 행정 부서의 정책 결정권자들과 실무자들의 협의 기구가 운용되고 있다. 아울러 범시민적으로 인권시책의 시행에 협력하고 있다는 점이 주목된다.

요컨대, 사카이시는 행정 조직의 인권 전담부서를 설치하여 인권시책 시행의 중추 세력으로 역할을 하고 있으며, 아울러 행정 부서뿐만 아니라 다양한 지역 사회 구성원들이 참여하는 협의 기구를 원활하게 운용하고 있다. 또 지역 주민들이 다양한 형태를 통하여 지역의 인권 개선 활동에 참여하며, 행정 부서의 주요 역할은 이를 지원한다는 것이 주요 특징이다. 이와 같이 행정, 시민사회, 주민, 특히 당사자 집단이 협력하며 인권 거버넌스를 지향하면서 인권도시를 만들어가고자 한다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

나. 오스트리아 그라츠시

오스트리아 인권도시 그라츠시의 연례 인권보고서가 한국 지자체 인권기본계획의 수립에 주는 시사점 중심으로 정리하였다.

그라츠(Graz)시는 인구 43만 5천명의 규모를 가진 오스트리아 슈타이어마르크 (Steiermark)주의 주도이다. 2001년 시의회가 만장일치로 인권선언(Menschenrechtserklärung der Stadt Graz)을 채택함으로써 유럽에서 가장 먼저 인권도시로 발돋움한 곳이다. 또한 2006년 인종주의에 대한

한 유럽도시연합(Europäische Städtekoalition gegen Rassismus)에 가입하고 10대 기본계획(10-Punkte-Aktionsplan gegen Rassismus)을 실행하고 있다.

인권도시 그라츠는 시 행정에 인권담당부서가 없고 인권기본계획을 수립하지는 않지만 2007년 구성된 인권자문위원회(Menschenrechtsbeirat)가 인권보고서(Der Menschenrechtsbericht der Stadt Graz)를 연례적으로 제출함으로써 시민의 삶의 전 영역을 인권의 가치를 중심으로 살펴보고 시민의 욕구와 인권침해 위험이 있는 분야 또는 요소에 대한 권고를 통해 시정부, 시의회, 행정과 시민사회를 망라하는 총체로서 그라츠시의 효과적인 대책이나 정책을 유도하고 있다. 또한 권고사항에 대한 이행점검과 영향평가를 통해 그라츠시에서 실효성 있는 시민들의 인권증진을 꾀하고 있다. 이 지점에서 그라츠시의 인권보고서가 한국의 지자체 인권 기본계획 수립에 시사하는 바를 살펴보고자 한다.

1) 인권보고서 작성과 제출 주체인 그라츠시 인권자문위원회

가) 인권자문위원회의 구성

2001년 그라츠시의 인권선언과 2006년 ‘인종주의에 대항한 유럽도시연합’의 가입에 따른 10대 기본계획의 의무조항을 기반으로, 2007년 그라츠시 시장은 정당, 언론, 학계, 사법기관, 경찰, 시 행정, 반차별기구를 포함한 각 분야 인권기구, 시민사회 등의 대표로 인권자문위원회를 구성한다. 2019년 1월 현재 20명의 인권자문위원들이 명예직으로 활동하고 있으며 운영 예산은 그라츠시가 담당한다. 인권자문위원회의 사무국은 ‘인권과 민주주의를 위한 유럽훈련연구센터’(Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie, 이하 ETC)에 설치되어 있다.

나) 인권자문위원회의 중점사업

인권자문위원회는 그라츠시가 인권도시를 구현하는 목표로 향하는 데 있어 일종의 “나침반”의 역할을 하며 일상적으로 그라츠시의 시장, 시정관계자, 시의회 등에게 인권 관련 자문을 한다. 동시에 아래와 같은 중점사업을 추진하고 있다.

(1) 연례 인권보고서의 작성

인권자문위원회는 2007년부터 그라츠시의 인권현황과 과제에 대한 연례 인권보고서를 작성하여 제출하고 있다. 지역행정관청의 각 부서 및 시민사회에서 제출한 보고와 인권 관련 사안들 그리고 기초지자체의 주민들로부터 나온 인권실태가 보고서에 반영되고 이것은 정치계와 행정에 권고하는 사항을 기초하는 자료로 활용된다. 인권보고서는 참여적 방식을 기반으로 작성되기에 매년 확대되

어 구성되는 인권포럼의 틀에서 시민사회와 모든 이해관계자들이 모여 해당 연도 인권보고서의 내용, 권고사항 그리고 이행점검사항에 대해 토론하고 이행 방안을 모색한다.

(2) 인권관련 청소년 온라인 포털운영

인권자문위원회는 2010년부터 청소년 온라인 플랫폼으로 "너의 권리를 알라"(Kenne deine Rechte)라는 포털사이트를 운영하고 있다. 이 프로젝트는 청소년들을 위해 인권적이고 지역 사회 민주주의와 관련한 사안들과 주제들에 대한 내용을 주간으로 업로드하여 인권에 대한 기본적인 정보를 제공한다. 청소년들이 명예직으로 편집팀을 구성하며 프로젝트의 조직운영은 인권자문위원회의 사무국(ETC)이 담당한다.

(3) 선거(운동)감시

그라츠시는 시민의 인권이 침해되지 않는 선거(운동)를 보장하기 위해 2007/2008년의 지방 선거부터 인권자문위원회에 선거(운동)감시를 위임했다. 기본적으로 각 정당관계자와 후보자들의 선거시 연설 그리고 각종 선전 홍보물 등을 감시하고 선거감시 포럼에서 다른 단체와 협력하여 선거의 전반적인 감시활동을 한다.

(4) 입장표명

각종 인권침해정책 및 사안들에 대한 입장을 표명함으로써 그라츠시의 인권정책의 나침반의 역할을 한다.

2) 인권도시 그라츠의 연례 인권보고서의 특징

가) 인권보고서 기획과 작성주체

인권보고서는 인권자문위원회 내에 구성된 working group이 사무국인 그라츠의 '인권과 민주주의를 위한 유럽훈련연구센터'(ETC)와 협력하여 기획, 작성 그리고 조정한다.

나) 인권보고서 콘텐츠의 기준과 근거

인권보고서의 내용은 1949년 채택한 세계인권선언, 2001년에 시의회에서 의결한 '그라츠시 인권선언', 인권선언 이후 2002년 그라츠시 기초자치지역에서 인권의 실현을 위한 그라츠시의 '인권도시를 위한 추진계획'(Aktionsprogramm für die Menschenrechtsstadt) 그리고 2006년 채택된 '인종주의의 극복을 위한 유럽 도시연합의 10대 프로그램'을 기준과 근거로 한다.

다) 인권보고서의 적용범위

그라츠시의 인권보고서는 시 전역에서 일어나는 시민들의 인권증진과 관련한 모든 내용을 포괄하고 있기 때문에 인권자문위원회가 지역의 사안이 인권과 관련해 매우 중대하다고 판단할 경우, 행

정적 책임소재의 범위를 넘어 그라츠시에 소재한 주정부의 권한범위 그리고 연방정부의 소관범위에 있는 기관에도 실행권고를 할 수 있다. 인권보고서는 시민의 인권을 보호할 시정부의 책무뿐만 아니라 시정부, 시의회, 행정과 시민사회를 망라하는 총체로서 그라츠시의 정치적 책임에 호소한다.

특히, 그라츠시의 인권현황을 발표할 때 아래와 같이 시정부의 행정적 권한을 넘는 영역(예. 병원, 난민처결과 구금명령, 노동시장, 재판/판결 등 해당 주정부와 연방의 권한에 속하는 영역과 노동시장자료, 사법부 자료, 빈곤위험에 대한 자료 등 그라츠시의 독자적인 범위에 있는 현황자료가 아닌 것 등)을 포함한다. 다시 말하면 인권보고서의 범위는 행정적인 주무권한영역이 아니라 그라츠시의 공간적 책임의 영역을 포괄한다.

라) 인권보고서의 내용적 특징

그라츠시의 인권보고서는 2007년부터 매년 해마다 콘텐츠를 달리해서 기획, 작성, 제출되고 있으며 대표적으로 아래와 같은 성격의 콘텐츠를 담고 있다.

(1) 보고서가 작성되는 과정

인권보고서는 그라츠시에 거주하는 사람들의 삶의 모든 영역을 포괄하기 때문에 해마다 인권 자문위원회가 주제와 중점분야를 선택하여 기본적인 보고서 내용영역을 기초설계하고 인권 자문위원회에서 협의된 권고사항들을 작성한다. 또한 그라츠시에서의 인권정책을 주민의 욕구에 맞게 효율적으로 수립할 수 있도록 참여적인 접근방식을 통해 작성되기 때문에 가능한 한 많은 당사자들과 관계자들이 지역차원에서 인권의 증진과 비판적인 점검 그리고 과제 발굴에 기여할 수 있도록 유도한다.

그라츠시 인권보고서 작성을 위해서 인권자문위원회는 그라츠시에 있는 모든 관계기관과 관계자 예를 들면 학교, 교회, 사법기관, 교도소, 비정부기구(시민사회단체), 경찰, 연방난민청, 지역 의료보험 등 약 290개 관계기관 및 단체에게 세계인권선언의 30조항들이 그라츠시 내에서 어떻게 지켜지고 있는지 자료데이터, 현황, 모범사례 그리고 문제점과 권고사항들을 제안할 수 있도록 한다.

이렇게 290여 개의 관계기관 및 단체로부터 수집된 데이터와 모범사례 그리고 권고사항들은 보고서 편집과정에서 분류, 정리되고 그 중에 다수를 차지한 권고사항에 대해서는 인권자문위원회의 토론을 거쳐 공식화한다.

이 권고사항들은 평가보고서에서 점검되는데 점검 방법은 개별 권고사항에 따라 다르다

: 당사자, 전문가 그리고 심층면접그룹의 인터뷰, 문서검토, 정량적 평가 등. 권고사항의 이행에 대한 최선의 정보를 얻기 위해 대부분은 각종 관련 문서검토를 하며 관청에 질의와 심층면접조사를 병행한다.

평가보고서는 행정부의 기술보고서와 마찬가지로 공표되고 시장에 의해 시의회에 제출된다.⁵⁾

그라츠시 인권보고서 작성을 위해서 인권자문위원회는 그라츠시에 있는 모든 관계기관과 관계자, 예를 들면 학교, 교회, 사법기관, 교도소, 비정부기구(시민사회단체), 경찰, 연방난민청, 지역 의료보험 등 약 290개 관계기관 및 단체에게 세계인권선언의 30조항들이 그라츠시 내에서 어떻게 지켜지고 있는지 자료데이터, 현황, 모범사례 그리고 문제점과 권고사항들을 제안할 수 있도록 한다.

이렇게 290여 개의 관계기관 및 단체로부터 수집된 데이터와 모범사례 그리고 권고사항들은 보고서 편집과정에서 분류, 정리되고 그 중에 다수를 차지한 권고사항에 대해서는 인권자문위원회의 토론을 거쳐 공식화한다.

이 권고사항들은 평가보고서에서 점검되는데 점검 방법은 개별 권고사항에 따라 다르다

: 당사자, 전문가 그리고 심층면접그룹의 인터뷰, 문서검토, 정량적 평가 등. 권고사항의 이행에 대한 최선의 정보를 얻기 위해 대부분은 각종 관련 문서검토를 하며 관청에 질의와 심층면접조사를 병행한다.

평가보고서는 행정부의 기술보고서와 마찬가지로 공표되고 시장에 의해 시의회에 제출된다.

(2) 인권도시 이상에 대한 홍보의 성격

5) 인권자문위원회의 사무국이 소재한 ETC Graz(Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie)의 사무총장인 Klaus Starl(2007년부터 인권자문위원회 산하 인권보고서관련 working group을 주로 진행함)와의 2019. 8. 29. 이메일 인터뷰내용

인권보고서는 인권도시 그라츠의 인권현황에 대한 종합적인 정보를 제공한다. 또한 광범위하게 인권도시의 이상을 알려내고 시민의 인식 함양을 도모하고 인권도시의 의미를 시민들 속에서 하나의 살아있는 인권문화로 정착시키는 데 기여한다.

(3) 인권보고서 구성과 콘텐츠의 유연성

그라츠시의 인권보고서는 우리나라의 인권기본계획처럼 모든 영역의 정책을 한꺼번에 보고서 내용으로 수렴하는 전형성을 보이지 않고, 콘텐츠 설계에 있어 구성과 내용의 면에서 자유롭다. 특히 구성과 콘텐츠의 유연함을 보여주는 구체적인 사례로 2018년 인권보고서의 경우, 그라츠시 기초자치 지역 주민들의 삶의 질과 인권의 점진적 주거환경을 지역현장을 기반으로 증점적으로 조사하였다.

※ 그라츠의 연례 인권보고서는 각 콘텐츠들마다 세부적으로 그 콘텐츠의 현황(사회지표 등으로 제시되는 데이터와 당해 실태조사), 문제점과 부족한 점의 점검, 모범사례 제시, 권고사항들로 구성되어 이행 점검할 기반을 마련함.

2018년 그라츠시 인권보고서 주요 구성과 내용		
그라츠시의 기초자치지역에서의 삶의 질과 인권		
주거의 질 / 도시발전과 인권	건강과 사회적 인프라	감당할 수 있고 적절한 주거공간
기초자치지역 삶에서의 다양한 참여	안전	이웃과 더불어 사는 삶
2001 그라츠의 인권선언	기초자치지역 민주주의와 정치적 참여	
그라츠시 인권자문단의 권고		

(ETC, 2018 - 2018년 목차 콘텐츠 요약)

조사방법 개요
2018년도 인권보고서의 주요 구성내용은 그라츠시 기초자치지역에서 주민의 삶의 질과 인권임. 이와 관련해서 주민이 생활하고 있는 지역의 주거와 환경에 대한 주요 기초조사가 3월부터 8월까지 이루어짐. 이 기간에 인권자문위원회의 워킹그룹 멤버들이 지역을 배분하여 주민대표자 회의에 참석함. 이를 통해 각 기초자치지역에서의 삶의 질과 인권에 대한 구체적인 상황과 개선방안 등을 주민들로부터 청취함. 이 논의에는 그라츠시 17개 기초자치지역 184명의 대표 중에 13개의 기초자치지역의 112명의 주민대표들이 참석함.

(4) 정책과 대책 수립의 기반

그라츠시에서 인권정책을 시민의 욕구에 맞게 효과적으로 만들 수 있도록 지역적 범위에 있는 주제별 현안과 정책을 인권의 가치를 중심으로 검토하고 문제점이나 미흡한 점을 극복하기 위한 권고사

항을 제시함으로써 그라츠시의 정책이나 대책에 반영하게 한다. 권고사항들은 기본적으로 각 콘텐츠별 문제점과 부족한 점의 점검을 통해 인권자문위원회에서 설계하지만 시민사회단체를 비롯한 관계자그룹에서 제안할 수도 있다. 인권보고서의 권고된 사항들은 해당부서가 접수하거나 시장을 통해 직접적으로 권고대상기관으로 이첩되기도 한다. 이 권고사항들은 다음 해의 인권보고서 작성 시 해당분야 전문가들의 집단심층면접을 통해 주제 분야와 함께 주제 선정의 적합성 그리고 언급된 빈도수에 따라 권고사항의 시급성과 중요도에 대한 평가를 받는다.

2013년 그라츠시 인권보고서 구성과 내용	
그라츠시의 인권현황	
시민적 그리고 정치적 권리	
차별금지 - 인종, 성적지향, 종교, 장애, 공적영역에서 차별 등	
생명, 자유 그리고 안전에 대한 권리 - 공적영역에서의 폭력과 안전/이웃사이의 갈등과 안전/감옥에서의 폭력과 안전/여성에 대한 폭력/시설에서의 (성적)폭력/청소년사이에서 그리고 학교에서의 폭력/피해자 보호 등	
법의 보호를 받을 권리/법 앞에서의 평등/임의구금에 대한 보호/무죄추정의 권리 등	
사적영역에 대한 보호/재산권	난민의 권리/자유롭게 이동할 권리
난민의 권리/자유롭게 이동할 권리	가족의 보호
양심의 자유와 종교의 자유에 대한 권리/표현의 자유와 정보접근의 자유/집회와 결사의 자유권, 참여권	
경제적 그리고 사회적 권리	
사회적 안전보장에 대한 권리	교육권-아동 돌봄과 학생 돌봄/교육자료
동일가치노동의 동일임금에 대한 권리/유급규정 휴가와 노동시간의 제한에 대한 권리	
적절한 삶을 영위할 권리-주거/건강/환경	
문화적 권리	
문화적 삶을 향유할 자유권	
중점주제-그라츠시에서 소외되고 어려운 처지에 있는 사람의 직업과 주거공간의 접근성	
중점주제-그라츠시에서의 직업(노동)에 대한 접근성	
중점주제-그라츠시에서의 주거공간의 접근성	
그라츠시 인권자문위원회의 권고사항	

※ETC, 2018 - 2013년 보고서 목차 콘텐츠 요약

(5) 이행점검과 영향평가의 성격

인권보고서는 매년 제출되지만 2년마다 그라츠시의 인권현황과 여러 주제를 교대로 평가하고 점검

하는 종합보고서를 작성한다. 종합보고서로서 인권보고서는 그라츠시의 기초자치지역에서 주민의 인권상황을 지속적으로 개선하는 데 대한 권고사항을 포함하고 있다. 주로 전 년도 보고서의 권고 사항들과 관련한 책무의 이행점검으로 행정부 또는 해당기관이 해당 권고사안에 대해 어떤 대책을 취하였는지, 어느 정도 이행했는지, 부분적으로 이행했는지 또는 이행하지 않았는지 등과 해당 대책의 진척사항과 효과(영향)에 대한 영향평가를 한다. 그렇기 때문에 그라츠의 인권보고서는 한국의 지자체에서 독립적으로 실시하는 이행점검과 인권영향평가의 성격을 가진다.

이행점검은 2단계로 시행되는데 1단계는 권고의 대상이 되었던 행정부 또는 관련기관의 보고를 받는다. 이를 통해 권고사항이 전적인 이행 또는 부분적 이행되었는지, 이행이 되지 않았을 시는 또는 이행되었다 할지라도 효과(영향)가 없는 경우는 어떤 원인이 있었는지에 대한 사항을 알 수 있다.

2단계는 그라츠시 의회 교섭단체의 서면질의의 결과물이다. 행정부의 답변보다는 좀 더 구체적으로 대상기관에 대한 이행점검 사항들을 살펴볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이행되지 않은 권고사항들은 그 다음 해 또는 2-3년에 한 번 종합적으로 다시 권고사항으로 재지정하여 행정부 또는 해당기관이 이행하도록 환기시킨다.

아래 두 보고서는 이행점검과 영향평가와 관련한 콘텐츠를 보여준다.

2012년 그라츠시 인권보고서 구성과 내용		
그라츠시의 인권현황		
시민적 그리고 정치적 권리	경제적 그리고 사회적 권리	그라츠시의 환경과 건강
시민적 그리고 정치적 인권		
평가/점검의 결과		
	가장 중요한 권고 사항들	
	차별반대 - 그라츠시의 이니시어티브	
	장애인의 권리의 보호에 대한 정책 : 후견인	
사회적 그리고 경제적 인권		
평가/점검의 결과		
	가장 중요한 권고 사항들	
	그라츠시에서 노동시장정책의 이니시어티브	
	그라츠시에서 주택시장정책의 이니시어티브	
	그라츠시에서 교육정책 이니시어티브	
그라츠시에서 환경과 건강 - 공기의 질		
평가/점검의 결과		

※ ETC, 2012 - 보고서 목차 콘텐츠 요약

2014년 인권보고서 구성과 내용					
그라츠시에서 인권상황					
전년도 인권자문단의 권고사항에 대한 이행점검					
	권고 1	권고 2	권고 3	권고 4	권고 5
2013년 중점주제에 대한 권고사항들의 점검 - 노동에 대한 접근성					
2007에서 2013년까지의 보고서에서 유지된 인권자문위원회의 권고사항들					
2014년 중점주제 - 예술, 문화 그리고 인권. 그라츠시에서의 예술과 문화에 대한 접근성					

※ ETC, 2014 - 보고서 목차 콘텐츠 요약

3) 그라츠시 인권보고서 사례가 주는 시사점

가) 인권기본계획 콘텐츠의 다양한 설계 가능성

한국의 적지 않은 지자체가 도시 자체의 인권문제 전반에 대한 구조적 시각이 부족한 상황에서 자체적으로 인권기본계획을 수립하고 있다. 대부분의 지자체의 경우에 인권기본계획은 사회적 약자 및 소수자 관련 부서의 정책을 통합하는 수준이거나 더 확대된 의미에서 다른 부문의 기존 기본계획이나 복지종합계획들을 백화점식으로 옮겨 놓은 차원에서 완성되는 경우가 많다. 결국 인권전담 부서가 있다하더라도 자체 집행체계를 갖춘 것이 아닌 상태에서, 인권의 관점으로 제대로 재배열되지도 못한 기존의 각 부서정책을 해당부서에 집행하도록 다시 돌려주는 형태가 되어 인권기본계획의 실효성이 약할 수밖에 없다. 더구나 이 정책들이 인권위원회의 권고사항이 아니기에 각 부서에서 이행의 강제성이 없어 이행점검 또한 담보되지 않은 상황이다.

그라츠시 인권보고서의 구성은 우리 대부분의 지자체들의 인권기본계획에서 보여지는 전체 정책을 아우르는 형식과 다르다. 즉 보고서 구성의 유연성이 특징이다. 특히 예를 들면 2018년 인권보고서의 콘텐츠는 시민의 삶의 질을 높이는 구체적인 과제로서 주택환경의 질을 향상시키는 것이었다. 이를 위해 인권자문위원회의 워킹그룹은 우리의 기초지자체에 해당하는 18개 주민자치회의 대표 자회의에 참석하여 현재 각 기초지역에서 주택과 주변환경, 공기, 이웃과의 관계 등의 분야에서 제기되는 문제와 개선점을 경청하여 전체 그라츠 시민들의 삶의 질을 어떻게 높일지에 대한 과제를 해당기관에 권고하고 이 권고사항에 대한 이행점검을 하고 있다. 이렇게 하나의 주제를 설정, 이를 이행을 하고 모니터링 한다.

그라츠시의 사례는 한국의 각 지자체가 처한 환경이나 특성에 맞게 인권기본계획의 콘텐츠를 가져갈 수 있다는 가능성을 보여주었고 기존의 인권기본계획의 상에 대한 상상력을 벗어날 필요가 있다는 시사점을 주었다.

나) 인권정책 기본계획이 미치는 범위에 대한 새로운 도전

한국은 지자체 내에서 시행되는 정책이지만 중앙정부와 예산을 나누어 집행하거나 또는 중앙정부 차원에서 예산을 집행하는 경우, 지자체 구성원의 인권을 증진하는 데 미흡하거나 또는 인권침해 사항이 있어도 지방정부에서 제대로 대응할 수 없다.

그라츠시는 이미 언급했듯이 시민의 인권과 관련해 중대하다고 판단되는 경우, 주정부와 연방정부의 행정권한범위에 있다 하더라도 시의 공간적 범위에 있다면 행정권한범위를 넘은 권고를 할 수 있다. 이는 한국의 지자체에게 인권을 최고의 가치로 볼 수 있는 새로운 시각을 제시한다고 할 수 있다.

다) 수립주체가 가지는 한계에 대한 고찰과 방안모색

현재 한국의 지자체의 인권정책 기본계획은 해당 도시의 인권문제 전반에 대한 구조적인 시각이 부족한 상황에서 수립되는 경우가 많다. 특히 짧게는 6개월에 길게는 1-2년에 한 번씩 담당자의 부서 이동이 있는 상황 속에서 전문적이고 안정적으로 도시의 인권기본계획을 수립한다는 것은 많은 한계를 노정할 수밖에 없다.

반면 그라츠시의 인권보고서는 인권자문위원회의 워킹그룹과 사무국이 있는 ETC가 협력하여 매년 콘텐츠를 생산하고 조사연구를 진행하고 있다. 특히 2007년도부터 현재까지 인권자문위원회 산하 인권보고서 관련 워킹그룹의 관리와 조정은 ETC의 사무총장이자 인권자문위원인 Klaus Starl 박사가 그리고 전체 보고서의 조정과 조율은 대부분 인권자문위원회 사무국의 Alexandra Stocker 연구원이 책임을 맡아 수행함으로써 그라츠시의 전반적인 인권문제를 파악하고 지속적으로 관리·조정할 수 있는 노하우를 축적해가고 있다. 한국의 지자체도 전문성과 지속성을 담보할 인권기본계획의 수립주체에 대한 새로운 방안을 모색해야 할 시점이다.

다. 스코틀랜드

1) 스코틀랜드 인권기본계획 (Scotland National Action Plan for Human -Rights)

가) 개요

SNAP(스코틀랜드 인권기본계획 이하 인권기본계획)은 9가지 우선순위로 3가지 성과를 달성하는데 목적을 둔다. 인권기본계획 이행을 위하여 공공 및 비영리 부문의 대표들뿐만 아니라 인권에 직접적인 영향을 받는 시민들을 포함해 리더십 패널이 구성되며, 이 패널은 인권기본계획의 이행을 감독하였다.

인권기본계획의 이행과정에서 단체들은 스코틀랜드와 전 세계의 관행에 대해 배우고 기존 및 새로운 과제를 모두 해결하기 위한 새로운 방법을 도입, 실험해 봄으로써 모범 사례를 찾고, 도입 및 증진시키도록 장려되었다. 스코틀랜드 인권기본계획의 기본 틀은 참여, 책임, 차별 금지, 역량 강화 및 합법성을 강조하는 "인권 기반 접근 방식"이다.⁶⁾

나) 수립 배경

스코틀랜드 인권위원회는 3년 간 스코틀랜드의 인권 현황 파악 연구를 수행하여 2012년 ‘Getting it Right(이하 GiR)’이라는 결과 보고서를 발간하였다. 인권기본계획의 초안 격으로 발간된 Getting it Right은 증거기반적 업무 방식을 하도록 설계된 프로그램으로, 사회적, 법적 이론 및 유엔 조약 기구의 권고사항, 스코틀랜드의 인권 문제에 대해 생생한 경험을 공유한 시민들의 참여 자료를 수집하고 분석하여 개발되었다. 따라서, GiR 연구 결과가 발표된 이후, 연구 결과에 대해 시민 및 단체들이 논평할 수 있도록 참여 과정 프로그램이 시행되었다.

이 과정에는 시민사회, 기타 이해당사자들이 참여한 일련의 회의와 온라인 설문도 포함되었다. 총 440명이 참여하였으며, 온라인 설문에서 수집된 서면 응답은 64명의 개별 시민 응답 및 60개의 단체들의 응답을 합해 총 144개가 분석되었다. 스코틀랜드 인권위원회는 응답에 참여한 단체 중 청소년 LGBT, 부모가 복역 중인 자녀 및 아동, 아동 및 청소년의 복지와 권리에 전반적인 소관이 있는 단체 등 아동/청소년 단체로부터 상당한 수준의 의견이 수렴된 것을 큰 성과로 보았다.⁷⁾

이 프로그램은 존엄과 관심, 건강, 주거, 교육과 일, 개인과 가족의 삶, 안전과 안보, 보호소에서의 삶, 정의와 효과적인 구제책에 대한 접근이라는 총 8가지 주제를 다루었다.

인권 보장을 위한 법적, 제도적 체제, 실제 인권 보장을 위한 전략이나 정책 방향 등은 갖춰져 있으나, 실제 성과가 미비하고 일관적이지 않은 것으로 드러났고, 이에 인권위원회는 시민들을 위한 서비스 제공 시 모든 단계에서 인권의식이 확산되고 실제로 이행될 수 있도록 인권기본계획 수립을 권고하였다.

스코틀랜드의 인권기본계획은 핀란드, 스웨덴, 스페인, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들이 유엔의 권고에 따라 수립한 인권기본계획 경험에 토대를 두고 수립되었다. 수립과정은 근거 기반, 참여 중심을 중점으로 두고 진행되었다.⁸⁾

다) 수립과정 및 이행 구조

2012년부터 2013년까지 스코틀랜드 인권기본계획을 수립하기 위해 특별선발 그룹 (Drafting

6) <http://www.snaprights.info/>

7) http://www.snaprights.info/wp-content/uploads/2016/01/SNAP-participation-report_Word.doc

8) Jo Ferrie Evaluation of Scotland's National Action Plan for Human Rights (SNAP) 2013-2017., University of Glasgow, 2019

Group)과 자문위원회(Advisory Council)가 인권위원회와 협력하였다. 두 단체 일원들은 시민사회 대표, 공공기관, 스코틀랜드 정부 인사들로 구성되었다.



그림 2. 스코틀랜드 인권기본계획 구조

인권기본계획 시행과 더불어 리더십 패널, 모니터링 과정 그룹과 다섯 개 주제에 대한 행동 그룹(더 나은 문화, 더 나은 삶 - 적절한 생활수준, 더 나은 삶 - 건강과 사회 보장, 더 나은 삶- 정의와 안전, 더 나은 세계)이 조직되었다.

리더십 패널(Leadership Panel)은 인권기본계획 이행을 감독하고, 행동 그룹으로부터 보고를 받고, 진행 상황을 검토하고, 전략적 방향을 제시하는 업무를 맡았다. 행동 그룹은 시민사회, 스코틀랜드 정부, 공공기관, 개별 시민들로 15명 정도가 구성되어 활동하였다. 인권위원회는 인권기본계획 개발에 크게 관여하며 사무국 역할을 수행하였다.

표 7. 스코틀랜드 인권기본계획의 핵심중점과제

성과	우선순위
더 나은 문화	<ul style="list-style-type: none"> 역량강화: 인권에 대한 지식을 확장시키고 의사 결정에 참여하도록 독려 능력: 인권을 실현할 수 있도록 공공서비스를 제공하는 조직들의 역량 강화 책임: 인권에 기반한 법, 거버넌스와 모니터링 제도로 책무성 강화
더 나은 삶	<ul style="list-style-type: none"> 질 좋은 건강과 사회 보장을 위해 인권을 존중, 보호하고 인권 실현 증진 모두에게 적절한 생활수준을 보장하기 위해 인권을 존중, 보호하고 인권 실현 증진 (예. 예산 편성 과정 역시 인권 기반 접근을 도입할 수 있도록 촉구) 모두에게 정의와 안전을 보장하기 위해 인권을 존중, 보호하고 인권 실현 증진 (예. 혐오 범죄, 인신매매에 대한 인식 제고 등)
더 나은 세계	<ul style="list-style-type: none"> 국제 인권규범 이행 국제적인 실천 - 인권을 존중, 보호하고 인권 실현 증진 국제 인권기구들과 건설적인 협력 구축

2) 2기 인권기본계획 수립을 위한 시민참여사업

가) 개요

스코틀랜드 인권위원회는 인권기본계획 1기가 마무리되는 시점에 인권기본계획 2기에 대해 알리기 위해 지역사회에서 인권에 대해 논의하는 사업을 수행하였다. 사업의 일환으로 지역 사회 토론을 전문으로 하는 사회적 기업 'All in'은 위원회의 의뢰로 '우리의 모든 권리 (All Our Rights)'라는 시민참여 과정을 설계하고 2017년 6월부터 12월까지 시행하였다.⁹⁾

나) 과정 및 방법

(1) 시민참여형 토론회

시민참여 과정은 시민사회, 정부기관 인사로 구성된 9명의 연구진들이 기획하고 이행에 참여했다. 8-9월간 8번의 행사가 개최되었고, 글래스고(Glasgow), 인버니스(Inverness), 덤프리스(Dumfries), 에딘버러(Edinburgh) 지역에서 157명이 참여하였다. 참가자들은 이 행사를 통해 스코틀랜드 내 인권 관련 주요 사안들에 대해 파악했다. 주요 인권 관련 사안들은 그룹 토론으로 도출되었고 투표 활동을 통해 우선순위가 결정되었다. 참가자들은 우선순위 문제들에 대한 해결책을 강구하기 위해 협력하였다. 네 개 지역의 참가자들은 스코틀랜드 내 인권 관련 주요 사안들에 대해 파악하는 데 중점을 두었다. 주요 사안들은 그룹 토론으로 도출되었고 투표를 통해 사안의 우선순위

9) <https://www.snaprights.info/wp-content/uploads/2019/03/7.-SNAP-All-Our-Rights-Report-vFinal-Word-March-2018.docx>

가 결정되었다. 참가자들은 우선순위 문제들에 대한 해결책을 강구하기 위해 토론하기도 하였다.

(2) 온라인 참여

더 높은 참여율을 이끌어내기 위해 행사 당일 진행된 토론과 권리문제들을 둘러싼 개인적 경험에 기반해 온라인 설문조사 역시 시행되었다. 행사에 참여하지 못한 862명이 설문조사에 참여하였고 설문조사 응답은 6주간 수집되었다.

다) 참가자 특성

2017년 6월과 12월 사이 1,019명이 참여하였으며 157명이 토론회에 참여하여 862명이 온라인 조사에 응답하였다. 토론회와 온라인 조사에서 모두 평등에 관해 동일한 설문조사를 시행하였다. 2011년 스코틀랜드 인구조사 결과의 인구학적 특성을 기반으로 참가자들을 구성하였다.

2016년 스코틀랜드 국가기록은 설문 응답자들의 지리적 대표성을 고려하기 위하여 활용되었다. 참가자 성비는 여성이 토론회, 온라인 설문 모두에서 65%를 차지했고, 25세 이하가 토론회에서 3%, 온라인 조사에서 2%를 차지했다. 65세 이상은 토론회에서 13.1%, 온라인 설문조사에서 7.4%를 차지했고, 장애인 참가자의 비율은 토론회에서 32.5%, 온라인 조사에서 38.2%였다. 정신 질환에 대한 설문은 별도로 진행되었다. 참가자들의 종교로는 기독교로 정체화한 참가자들의 비율이 토론회에서 37.1%, 온라인 조사에서 39%를 차지했고 그 외에 불교, 유대교, 시크교, 이슬람교도 등이 참여했다.

라) 주요 내용

토론회와 온라인 조사에서 5가지 대표적인 인권 관련 사안들의 우선순위에 대해 의견을 측정하였다. 인권 관련 사안들은 다음과 같다.

1. 차별 대응
2. 빈곤과 불평등 퇴치
3. 건강에 대한 권리
4. 참여할 권리
5. 주거에 대한 권리

참여자들은 각 주제에 대해 개인적 경험을 토대로 논의한 후 문제에 대응하기 위한 권고사항 및 2기 인권기본계획이 더 중점을 두어야 할 사항들을 제시하였다. 시민참여 토론과 온라인 조사를 통해 종합적으로 행동 계획이 도출되었고 이는 다음과 같다.

1. 교육과 학습

2. 권리 인식과 책무성
3. 옹호관련 규정
4. 이해당사자 포함

3) 시사점

스코틀랜드 인권기본계획에서 얻을 수 있는 가장 중요한 시사점은 수립 과정에서부터 이행 평가를 담당하는 모니터링 그룹이 설계 및 지정되었다는 점과, 2기 인권기본계획 수립 과정에 체계적인 프로그램으로 시민들을 참여시켰다는 점이다.

스코틀랜드 인권위원회 웹사이트에 시민 및 단체들의 ‘참여 과정’에 대한 상세한 보고서가 별도로 기재되어 있는 점은 인권기본계획의 수립부터 이행평가까지 ‘참여’라는 가치가 무엇보다 중시됐다는 점을 명백히 보여준다.

대부분 지자체장의 의지나 중앙 정부의 정책 방향에 의존해 수립 여부와 중점 과제가 결정되는 우리나라 실정과 달리 스코틀랜드에서는 시민들이 직접 차별 경험을 공유하고, 토론을 통해 인권관련 사안의 우선순위를 정하고 해결책을 제시하였다. 이는 근거 기반 정책 수립과 시민 참여를 최우선으로 여기는 스코틀랜드 인권기본계획의 핵심을 여실히 보여주며, 인권 기본계획에서 뚜렷한 정책 방향 및 이행 평가 기준 설정이 가지는 중요성을 시사한다.

4. 연구방법

가. 조사 개요

1) 본 조사연구의 목적

가) 조사내용에 대한 객관적인 데이터 확보

나) 지자체 인권정책 실질적 추진내용, 효과성 등에 대한 심층 분석

다) 지자체의 인권업무와 정책사업의 시행과정에 겪은 지자체 인권업무 담당자의 경험을 중심으로 지자체 정책 업무가 추진되지 않은 경우 그 사유, 추진 중인 경우 수립절차, 내용과 형식, 평가방법, 문제점 등을 구체적으로 파악

라) 상기한 조사들에서 도출된 문제점 등에 대한 원인분석과 개선방안 모색

2) 조사연구방법

가) 지자체 인권제도와 정책현황을 1차적으로 서면조사(홈페이지 조사 포함)하고 보완적으로 유선 전수조사를 실시함.

나) 1차 서면조사와 유선전수조사의 기초자료를 바탕으로 문헌자료 분석을 진행함.

다) 현황파악 전수조사 결과를 통해 표집된 그룹을 대상으로 집단심층면접(Focus Group Interview, 이하 FGI) 또는 개별심층면접을 실시

라) 인권담당자 대상 조사와 지자체 인권담당(팀) 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접조사를 마친 후 그 결과물을 가지고 전임자와 전문가 등으로 구성된 자문단 집단심층토론 (Focus Group Discussion, 이하 FGD)을 실시함.

나. 문헌자료 분석

1) 인권정책 기본계획이 수립된 58개 지자체 「인권정책 기본계획」을 수집하여 분석함.

2) 선행연구로서 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구(국가인권위원회, 2016), 서울시 인권정책 1차 5개년 기본계획 정책모니터링보고서(서울시, 2017), 공공부문 인권영향평가 도입방안 실태조사 연구(국가인권위, 2018) 등을 분석함.

3) 해외 인권도시의 인권정책 모범사례(일본 사카이시, 오스트리아 그라츠시, 영국 스코틀랜드시를 수집하여 분석함.

다. 정량조사 - 조사지 및 유선 조사

1) 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 실시개요

표 8. 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 실시개요

조사기간	▶조사지 - 2019년 7월 2일(화) - 2019년 7월 10일(수) ▶유선전수점검 - 2019년 7월 10일(수) - 2019년 7월 25일(목) ▶홈페이지를 통한 점검과 확인 - 2019년 7월 2일(화) - 2019년 8월 19일(월)
조사대상	전국 243개 지자체 인권업무 담당(팀)
조사방법	▶1단계 : 온라인 조사 국가인권위원회의 기존 기초 전수조사 내용(2019. 1)의 사실 여부 점검 및 세부 내용 보완을 위한 조사지 발송 및 수거(국가인권위원회 공문 협조) ▶2단계 - 홈페이지를 통한 주요사항 재점검(예. 조례명, 조례 제/개정 사항 등) ▶3단계 - 유선 전수조사를 통한 최종점검
조사지수거	광역시 9개 지자체, 기초 117개 지자체(7월 19일 취합기준)
유선점검	전국 243개 지자체 유선 전수조사 완료(기준일 2019. 8. 21)
조사내용	지자체의 인권정책 현황파악 - 국가인권위원회의 기초 전수조사지의 내용에 인권정책의 하위 범주 문항을 보완하여 추가조사 사항으로 설계되었으며 국가인권위원회와 수차례 협의과정을 거쳐 확정됨.
수거전략	조사지 문항을 국가인권위원회의 공문과 그 첨부파일형태로 개별 지자체에 배포하고 수취지를 연구소로 하여 수거함.
조사유형	구조화된 조사지
분석	분류/분석 완료

2) 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 취합 현황

표 9. 지자체 인권제도 및 정책 전수조사 취합 현황

구분	2019년 2월 21일 취합기준			2019년 7월 19일 조사지 취합기준			2019년 7월 25일 유선전수점검 취합기준		
	광역시	기초	계	광역시	기초	계	광역시	기초	계
자료 제출	17 (100%)	176 (77%)	193 (79%)	9 (53%)	117 (52%)	126 (53%)	17 (100%)	226 (100%)	243 (100%)

라. 정성조사

1) 심층면접조사(집단심층면접조사(FGI)/개별심층면접조사)

심층면접조사는 국가인권위원회와 협의하여 총 12개 그룹(지자체)를 선정하였으나 연구의 필요성에 따라 본 심층면접조사 후 2곳의 지자체를 추가하여 총 14개 그룹(지자체)의 심층면접조사를 실시하였다. 심층면접실시 지자체는 인권기본계획 수립 지자체 11곳(광역-5, 기초-6), 인권영향평가 실시 지자체 2곳(광역-1, 기초-1) 그리고 인권지표 설계 지자체 2곳(광역-1, 기초-1)이다.

심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행되었다.

가) 면접조사 대상 지자체와 면접자 선정기준

(1) 선정기준과 목적

2012년 국가인권위원회의 표준권고안, 1993년 비엔나 세계인권대회에서 확인된 인권기구의 정체성 그리고 현재 지자체 운영상의 어려움 등을 참고하여 인권조례가 제정되고 인권정책 기본계획이 수립되어 상대적으로 잘 실행되고 있는 곳을 선정하여 향후 타 지자체에 기준이 될 수 있는 새로운 대안을 제시하고자 한다.

표 10. 심층면접조사 대상지자체와 선정기준

인권정책 기본계획		
구분	대상 지자체	대상 지자체 구체적 선정기준
광역자치단체	서울특별시	전국 분포를 고려하고 1차를 수립, 실행하고 2차를 준비하거나 2차를 수립, 실행하면서 상대적으로 타 지자체보다 인권정책 기본계획의 이행이 잘되고 있다고 알려진 지자체 사례
	충청남도	
	울산광역시	
	제주특별자치도	
	전라북도	
기초자치단체	경기도 광명시	전국에서 기초자치단체의 모범사례. 예. 인천 미추홀구의 경우 광역(인천시)의 부진에도 기초에서 먼저 추진한 사례, 울산 동구의 경우 영남에서 가장 선도적으로 인권정책 기본계획을 수립한 기초지자체 사례, 서울 강북구는 자체수립 사례, 광명시의 경우 경기도 기초지자체 중 가장 먼저 2차 인권정책 기본 계획을 수립하고 실행하고 있다 알려진 사례
	인천시 미추홀구	
	울산시 동구	
	서울시 강북구	
	서울시 은평구	
	충청남도 아산시	
인권영향평가		

광역	광주광역시	전국적으로 인권영향평가 시행이 드문 상황에서 이를 시행하고 있는 지자체 사례
기초	경기도 수원시	
인권지표		
광역	광주광역시	전국적으로 인권지표를 두고 있는 곳이 드문 상황에서 이를 시행하고 있는 지자체 사례
기초	서울 서대문구	

※ 광주광역시, 경기도 수원시, 서울 서대문구는 인권정책 기본계획에 대한 심층면접(집단심층면접(FGI)/개별심층면접)과 함께 각각 인권영향평가 그리고 인권지표에 대한 내용으로 집단심층면접(FGI)/개별심층면접 실시함.

(2) 심층면접조사 대상 지자체와 면접자

표 11. 심층면접조사 면접대상자

인권정책 기본계획				
구분	지자체 명	소속	심층면접형태	비고
광역	충청남도	인권증진팀	2인 집단심층면접	추가진행
		인권센터	2인 집단심층면접	
	울산광역시	시민소통협력과	2인 집단심층면접	
	제주특별자치도	자치행정과	2인 개별심층면접	
	서울시	인권정책팀	1인 개별심층면접	
	전라북도	인권센터	2인 집단심층면접	
기초	경기도 광명시	시민인권과	2인 집단심층면접	
	인천 미추홀구(구, 남구)	인권센터	2인 개별심층면접	
	울산동구	예산-진로센터	1인 개별심층면접	
	서울시 강북구	인권청년팀	1인 개별심층면접	
	서울시 은평구	인권센터	1인 개별심층면접	
	충청남도 아산시	인권증진담당	1인 개별심층면접	
인권영향평가				
광역	광주광역시	민주인권과	2인 집단심층면접	
기초	경기도 수원시	인권담당관	1인 개별심층면접	
인권지표				
광역	광주광역시	민주인권과	2인 집단심층면접	
기초	서울시 서대문구	인권팀	2인 집단심층면접	

나) 심층면접(집단심층면접(FGI)/개별심층면접)실시

(1) 심층면접 실시 전 준비 - 연구진 기획회의를 통해 반구조화된 설문지를 설계하였고 연구진 중심의 면접관을 구성, 심층면접시 숙지 매뉴얼을 공유하였다. 녹취와 연구자료의 활용을 동의받기 위한 연구동의서와 녹취에 필요한 보조녹음기를 준비하였다.

(2) 심층면접 실시 - 본 연구진은 연구진 내에 심층면접 수행팀 5인(면접관-2인 1조)을 구성 하여 1인은 면접을 실시하고 나머지 1인은 실시 중 녹취와 특이사항 메모를 하였다. 면접의 전 과정을 녹취하기 위해 면접 직전에 면접자들로부터 연구동의서를 받았다.

다) 코딩과 질적 내용분석(qualitative content analysis)

(1) 녹취와 코딩의 목적 - 기존의 연구들과 달리 본 연구는 분석과정에서 연구자의 주관적 요소를 최대한 줄이기 위해 녹취와 질적 코딩을 진행하였다.

(2) 분석단계 - 녹취 → 녹취해제 → 코딩 → 내용분석

표 12. 질적 내용분석 단계

1단계	녹취를 해제함.
2단계	녹취해제된 본문의 내용을 건드리지 않고 정연한 문장으로 정리함.
3단계	정리된 본문을 코딩프로그램에 투입하여 코딩작업 → 본 연구의 질적 내용분석의 재료가 될 Nodes 생성
4단계	질적 내용분석

(3) 심층면접(집단심층면접(FGI)/개별심층면접)조사의 코딩과 마디 생성



그림 3. 질적 코딩과 마디 생성

(4) 질적 내용분석 - 녹취 본문에 담겨있는 정보로 추출·생성된 마디를 기반으로 연구의 목적에 맞는 내용의 맥락을 분석하였다.

※ 결과물을 추상화하여 인권전문가들의 심층적인 원인진단과 개선방안 토론의 주제로 활용하였으며 결과물의 개별 사례들은 목차의 해당 주제에 따라 인용형태로 수록하였다.

2) 집단심층토론조사

가) 집단심층토론(Focus Group Discussion, 이하 FGD)의 목적

집단심층토론을 통해 지자체 인권담당자들(팀, 인권센터)이 인권정책을 수행하는 현장에서 겪고 있는 문제점과 애로사항 등에 대한 원인을 분석하고 개선방안을 모색하고자 함.

나) 집단심층토론의 대상

인권담당자(팀, 인권센터)들이 행정 일선에서 인권정책을 수행하는 과정에 겪는 애로사항과 문제점 등에 대한 심층적인 진단을 위해 행정일선공무원, 인권담당자와 인권전문가를 대상으로 하여 심층토론을 실시하고자 하였음. 국가인권위원회와 조율하여 최종적으로 행정학 전문가를 포함하여 총 5인을 집단심층토론의 대상자로 선정함.

토론진행	김은희	인권정책연구소 상임연구원, 본 연구 연구진
토론 참가자	김은영	현 성산 2동 동장, 전 마포구 복지과장
	김형완	인권정책연구소 소장, 본 연구 연구진
	노진석	현 경찰청 인권영향평가담당자, 전 강원도 상임인권보호관
	안시형	금천구 인권담당자
	이영안	수원시정연구원, 수원시 인권기본계획 및 인권영향평가 연구
참관-기록/녹취담당	최성윤	인권정책연구소 객원연구원, 본 연구 연구진

※ 이영안 연구원은 당일 개인사정으로 미참, 원인분석과 개선방안에 대한 의견서 제출로 대체함.

다) 토론내용

인권담당/인권센터 대상 집단심층면접 및 개별심층면접의 아래와 같은 구체적인 결과물에 대한 원인분석과 개선방안에 대해 사안별로 토론함.

표 13. FGI 결과와 집단심층토론 주제

인권담당(팀/인권센터) 대상 FGI 및 개별심층면접의 결과물 (정책수행 중 겪는 애로사항, 문제점)		집단심층 토론주제
1. 상위법의 부재로 인한 업무수행의 어려움.	<ul style="list-style-type: none"> 조례만으로 인권정책수립과 이행을 강제하기 어려움. 	원인진단 & 개선방안
2. 조례제정으로 인한 정책수행의 당위성 - 준비 없는 사업진행	<ul style="list-style-type: none"> 조직이 정비되기 전 인권기본계획을 수립해야 하는 상황이 주는 문제점 	원인진단 & 개선방안
3. 지자체장의 의지 위주의 사업	<ul style="list-style-type: none"> 시스템보다는 지자체 장의 의지가 우선하는 사업의 임의성 	원인진단 & 개선방안
4. 인권업무 전담 여부와 인력의 문제	<ul style="list-style-type: none"> 전담부서의 부재와 업무 과부하로 인권업무 집중의 어려움. 전담부서는 있으나 인력의 부족에서 오는 사업수행의 어려움 	원인진단 & 개선방안
5. 인권담당자의 인권 전문성 결여로 인한 업무파악의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 잡은 부서 이동으로 인한 인권업무의 전문성과 지속성에 대한 문제 인권담당자의 인권정책(인권기본계획, 인권영향평가, 인권실태조사)에 대한 이해 부족 	원인진단 & 개선방안
6. 정책수립과 이행과정에 타부서 협력과 소통의 문제	<ul style="list-style-type: none"> 타부서에서 인권업무에 대한 인식의 미흡함으로 인한 문제 부서별 칸막이 문제 	원인진단 & 개선방안
7. 인권센터의 위상과 역할	<ul style="list-style-type: none"> 행정업무 이해의 미비에서 오는 어려움 형식적인 독립성에서 오는 문제점과 어려움 비전문가의 인권업무총괄에서 오는 문제 	원인진단 & 개선방안

라) 조사방법

- 그룹 심층토론의 방식으로 진행되었으며 소요시간은 약 2시간 20분임.
- 토론에 앞서 토론참석자들에게 위 사항에 대한 인권담당자(팀/센터) FGI 및 개별심층면접결과물의 구체적 사례들이 수록된 토론지를 배부함.

Ⅱ. 인권정책 추진 현황



1. 지자체 인권제도 현황
2. 인권기본계획 추진 현황
3. 인권영향평가
4. 인권실태조사

II 인권정책 추진 현황

1. 지자체 인권제도 현황

지자체의 인권행정 추진체계는 크게 행정청 안의 인권전담부서, 독립제 인권기구로서 주로 진정사건 처리를 맡고 있는 인권보호관, 합의제 인권기구인 인권위원회, 그리고 인권행정 모니터링의 역할을 하는 인권기구인 인권센터 등으로 구성된다.

가. 지자체 인권제도의 의미와 역할

1) 인권전담부서

지자체 안 인권전담부서의 의미와 목적	
인권업무의 수행	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 인권기구의 권고사항의 이행을 비롯하여 인권조례에서 규정한 지자체의 인권업무를 수행하기 위해서이다. 인권업무가 지자체 행정의 일부가 아니라 전반에 관철되어야 하는 만큼, 인권업무는 부서 간 칸막이 관행에 간혀서는 안 되며 오히려 전 부서와 유기적인 협조관계를 유지할 수 있는 위상과 역할을 부여받아야 한다.
이행점검회의 간사	<ul style="list-style-type: none"> 또한 단체장 주재의 인권기본계획 이행점검 회의의 간사역할을 수행함으로써 지자체행정의 전반이 인권의 가치에 기반 하도록 역할을 수행할 수 있도록 그 위상과 역할이 조정되어야 한다.

현재와 같이 행정 본래 목적이 인권의 실현이라는 자각이 턱없이 부족한 상황에서, 지자체 행정에 있어 인권의 주류화를 위하여 인권업무 전담부서의 설치는 필수적이다.

그림 4.에서 보여지는 바와 같이 인권전담부서는 인권기구는 아니나, 행정조직 내에서 인권 정책을 확산하는 동맥의 역할을 수행하는 만큼 그 설치가 필수적이라 하겠다. 다만 뒤에서 설명하는 것처럼 인권기구의 하나인 인권센터와 그 역할을 혼동하지 않도록 주의해야 할 것인데, 현재 지자체의 상황은 그렇지 못한 것이 사실이다.

2) 인권보호관(인권옴부즈퍼슨)

독임제기구로서의 인권보호관 제도는 기본적으로 행정청의 행정작용에 대한 불신을 전제로, 비록 대리인을 통해서라도 국민의 참여에 의한 행정의 보완과 개선을 목표로 한다.

인권기구로서의 인권보호관 제도의 의미와 목적
<p>인권보호관은 시정권고를 통해 바로 이러한 행정의 관성을 깨고 잘못된 관행의 개선을 유인하고자 도입된 제도이다. 따라서 개별 인권진정 사건에 대한 조사에 그칠 것이 아니라, 궁극적으로는 사건 안에 담겨있는 행정제도 등의 미흡 또는 왜곡을 바로 잡는 것이 주요한 사명이다.</p>

대개 행정은 각종 법령을 매개로 국민과의 관계를 형성하지만, 법은 언제나 미네르바의 부엉이처럼 역동하는 사회 현실에 뒤처지기 마련이며, 게다가 입법미비, 부작위, 정책의 관행 등으로 인해 그 대상자인 국민과의 갈등이나 분쟁을 초래하기 십상이다. 사실상 완전한 행정은 현실에 존재하지 않으며 더구나 사회의 다원화와 복잡화, 전문화에 따라 행정은 끊임없이 진화를 요구받는다. 그러나 행정은 그 속성상 한번 결정하여 집행된 내용을 선례로 삼아 계속 지속하려는 관성을 갖기 때문에 행정기관이 이를 탈피하여 스스로 시정하기가 쉽지 않다.

3) 인권위원회

지자체 인권위원회의 역할
<p>인권위원회는 보통 인권의 증진과 보호에 직결되는 보다 구체적인 책무들을 수행한다. 여기에는 인권에 관한 규범과 정책에 관한 조언기능, 일반주민 및 공직자를 대상으로 하는 교육 홍보 기능, 그리고 조사구제 기능 등이 포함된다.</p> <p>인권위원회는 광범위한 권리들을 전반적으로 보호하는 데 중점을 둘 수도 있고, 특정 취약집단의 보호활동에 한정될 수도 있다.</p>

이와는 대조적으로, 인권보호관은 일반적으로 공정한 조사기능에 중점을 둔다. 전통적으로 인권보호관은 공공행정의 공정성과 합법성을 감시하는 기능에 중점을 두고 인권문제에는 직접적으로 개입하지 않아 왔다. 그러나 최근 그 영역이 점차 불분명해지는 추세에 있다.

앞으로는 사후적 권리구제는 사법절차와 보호관만이 주로 담당하고 인권기구는 예방적 권리구제, 즉 정책과 제도의 개선권고나 의견표명 등 다양한 정책개선활동과 교육, 홍보협력활동에 초점을 맞추는 방향으로 중심을 이동하는 것이 바람직할 것이다.

4) 인권센터

인권센터는 원래 인권보호(권리구제, 제도개선, 정책제안)와 인권증진(교육, 홍보, 협력)을 위한 인권기구이다. 인권센터는 행정청 내에서 인권업무를 수행하는 인권전담부서가 아니라 뜻이다. 인권기구는 행정청의 인권업무 수행을 견인하는 모니터링 기구의 역할을 하는 그 업무의 속성상 독립성이 확보되어야 한다.

몇몇 지자체가 국가인권위원회의 표준조례안권고에 따라 인권센터를 설치, 운영하고 있으나 대개 행정청 안에 설치, 운영함으로써 업무상 행정청 내의 인권전담부서와 뚜렷이 구별되지 않는 상태로 운영되고 있다.

심지어 행정청의 인권전담부서의 역할을 인권센터가 맡는 경우도 있고(광명, 서울시교육청), 조직편제 상으로는 행정청 안에 있지만, 인권보호관으로 구성된 하나의 독립부서로 운영되고 있기도 하다(충남, 수원).

이러다 보니 인권센터의 위상과 역할이 매우 모호할 뿐만 아니라, 자신의 정체성에 혼선을 겪거나 안정성도 확보되지 못한 상태이다. 이에 본 연구에서는 각 지자체 인권센터의 현황을 짚어보고 인권센터라는 명명에 맞는 역할을 수행하기 위한 방안을 제시해 본다.

나. 전반적 인권제도 추진 현황

지자체 주요 인권정책인 인권기본계획, 인권실태조사, 인권영향평가 등에 대한 자세한 현황과 분석에 대하여는 뒤에서 별도로 심층면접조사 등의 내용 분석 등과 함께 자세히 다루기로 하고, 여기에서는 국가인권위원회를 통하여 전국 지자체에 발송한 조사지에 대한 회답 및 전체 유선 확인 절차 등을 통하여 조사된 조례, 전담부서와 전담자, 인권보호관, 인권위원회 등에 대한 전반적인 조사결과를 소개한다.

표 14. 광역지자체 인권제도 추진현황 개요

구분	기초지자체수	조례제정	인권전담자	보호관운영	위원회운영	기본계획
광역	17	17	15	11	15	14
서울	25	15	9	1	12	10
부산	16	10	0	0	4	5
대구	8	4	0	0	1	1
인천	10	2	1	0	1	1
광주	5	5	3	1	5	5
대전	5	4	0	0	0	1
울산	5	5	0	0	5	5
세종특별자치시	.	.	.	.	.	.
경기도	31	11	3	2	6	4
강원도	18	4	0	0	0	0
충청북도	11	1	0	0	0	0
충청남도	15	15	2	0	5	3
전라북도	14	3	1	1	1	1
전라남도	22	7	0	0	1	0
경상북도	23	3	0	0	0	0
경상남도	18	6	0	0	0	0
제주특별자치도	.	.	.	.	.	.
소계(기초)	208	89	19	5	41	36
총계(전국)	225	106	34	16	56	50

1) 인권기본조례

가) 인권기본조례 제정 현황

광역지자체의 경우 충청남도가 인권조례 폐지라는 사태를 맞기도 하였으나 연내인 2018.10. 1. 다

시 「충청남도 인권 기본 조례」를 제정하였고, 2019. 1. 7. 인천광역시가 인권조례를 제정하여 현재 전국 17개 광역지자체 모두가 인권기본조례를 제정하고 있다.

기초의 경우에는 현재 전체 226개의 기초지자체 중 95개의 지자체가 인권조례를 제정한 것으로 확인되었다. 기초 중 충북 증평군은 「증평군 인권보장 및 증진에 관한 조례」가 2017.11.3. 제정되었으나 2018.5.10. 폐지되어 포함하지 않았다. 광역별로 보면 광주광역시(5), 울산광역시(5), 충청남도(15) 전체 기초지자체가 인권조례를 제정하고 있다.

표 15. 기초지자체 인권조례 제정 현황

구분	지자체수	조례제정		예정
서울	25	15	구로구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 양천구, 영등포구, 은평구, 종로구, 중구	금천구
부산	16	10	남구, 진구, 북구, 사상구, 사하구, 수영구, 연제구, 중구, 해운대구, 기장군	금정구 영도구
대구	8	4	남구, 달서구, 동구, 중구	서구
인천	10	2	미추홀구, 서구	
광주	5	5	모두 제정	
대전	5	4	유성구만 미제정	
울산	5	5	모두 제정	
강원도	18	4	동해시, 원주시, 태백시, 영월군	
경기도	31	11	고양시, 광명시, 광주시, 구리시, 김포시, 남양주시, 성남시, 수원시, 오산시, 의정부시, 화성시	시흥시 (발의)
충청북도	11	1	괴산군(※ 증평군 폐지)	
충청남도	15	15	모두 제정	
전라북도	14	3	군산시, 익산시, 전주시	
전라남도	22	7	나주시, 목포시, 고흥군, 보성군, 영암군, 완도군, 화순군	광양시 신안군 해남군
경상북도	23	3	구미시, 문경시, 고령군	예천군
경상남도	18	6	거제시, 진주시, 창원시, 고성군, 함양군	김해시

(1) 서울특별시의 경우 25개의 기초지자체 중 구로구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 양천구, 영등포구, 은평구, 종로구, 중구 등 15개의 기초지자체가 인권조례를 제정하고 있다. 유선 조사 시 확인된 사항으로 광진구의 경우에는 3년 전 조례 제정을 추진하였으나 주민 민원으로 갈등을 겪다 좌절되었고 이후 진행하지 못하고 있는 상황이었으며, 금천구의 경우 2018년 1월 자체 인권의식실태조사(시민 200명-동별로 분배, 직원 104명)를 실시하고 이 결과를 바탕으로 주민참여형 조례안 준비 작업과정을 진행하고 있다.

- (2) 부산광역시의 경우 16개의 기초지자체 중 남구, 진구, 북구, 사상구, 사하구, 수영구, 연제구, 중구, 해운대구, 기장군 등 10개의 기초지자체가 인권조례를 제정하고 있었으며, 유선 조사 시 금정구는 2019년에 영도구는 2020년에 조례를 제정할 계획이라고 답하였다.
- (3) 대구광역시의 경우 8개의 기초지자체 중 남구, 달서구, 동구, 중구 등 4개의 기초지자체가 인권조례를 제정하였고, 서구가 2019년 조례 제정을 준비 중이다.
- (4) 인천광역시의 경우 10개의 기초지자체 중 미추홀구가 광역보다 먼저 인권조례를 제정하였고, 서구가 2019. 7. 11. 인권조례를 제정하여 2개의 기초지자체가 인권조례를 제정하였다.
- (5) 대전광역시는 5개 기초지자체 중 유성구 1곳을 제외한 4개의 지자체 모두가 인권조례를 제정하였다.
- (6) 강원도의 경우 18개의 기초지자체 중 동해시, 원주시, 태백시, 영월군 4곳만이 인권조례를 제정하였다.
- (7) 경기도는 전체 31개 기초지자체 중 고양시, 광명시, 광주시, 구리시, 김포시, 남양주시, 성남시, 수원시, 오산시, 의정부시, 화성시 등 11개의 기초지자체가 인권조례를 제정하였으며, 유선 확인 조사 시 시흥시는 2019. 7. 현재 인권조례안이 의원 발의로 의회에 계류 중이라고 답변하였다.
- (8) 충청북도의 경우 11개의 기초지자체 중 기술한 바와 같이 증평군이 인권조례가 폐지되어 현재 괴산군 1곳만이 인권조례를 제정한 상황이다.
- (9) 전라북도의 경우 14개의 기초지자체 중 군산시, 익산시, 전주시 3곳이 인권조례를 제정하고 있다.
- (10) 전라남도는 22개의 기초지자체 중 나주시, 목포시, 고흥군, 보성군, 영암군, 완도군, 화순군 등 7개의 기초지자체가 인권조례를 제정하였고, 광양시, 신안군, 해남군 3개 지자체는 유선 확인 조사 시 2019년에 인권조례를 제정할 예정이라고 답변하였다.
- (11) 경상북도의 경우 23개의 기초지자체 중 구미시, 문경시, 고령군 3곳이 인권조례를 제정하였고, 유선 확인 조사 시 예천군이 2019년 인권조례를 제정할 예정이라고 답변하였다.
- (12) 경상남도는 18개 기초지자체 중 거제시, 진주시, 창원시, 고성군, 함양군 5곳이 조례를 제정하였고, 김해시는 유선 확인 조사 시 인권조례 제정을 준비 중이라고 답변하였다.

나) 시사점

대부분의 조례가 2012년 국가인권위원회가 권고한 표준 조례안을 기본으로 하여 각 지자체의 상황에 따라 인권전담부서와 인권적 구제절차와 이를 위한 인권기구인 인권보호관, 또 다른 인권기구인 인권센터 등 필요한 내용을 보완하여 각각의 조례를 제정하고 있다.

인권조례의 내용 구성과 관련하여는 향후 조례가 담아내고 있는 제도와 그 의미, 각 제도 간의 관계 등과 관련한 심층 조사와 분석을 통하여 지자체 내 지속가능한 인권체계의 상을 연구, 제시할 필요가 있다. 그 중요한 내용의 일부가 다음에서 그 현황이 소개되는 인권전담팀, 인권보호관, 인권위원회일 것이다.

한편 조례가 제정되지 못한 지자체의 경우 제정이 필요하나 공감대 형성에 어려움을 겪는 경우와 아예 인권 조례의 필요성조차 제기되지 못하는 경우들로 구분되었다. 향후 인권조례 제정의 확산을 위하여 필요한 기반은 무엇이며, 어떠한 과정으로 이를 확보하는 것이 지속가능한 인권행정을 담보할 것인지에 대한 연구가 필요하다. 현재 논의되고 있는 인권기본법 또한 이러한 맥락에서 심도 있는 논의와 추진이 필요할 것이다.

2) 인권 전담부서와 인권센터 현황

해당 지자체에서 인권업무 추진을 담당할 인력과 조직을 어떻게 확보하고 있는지와 관련하여 인권 업무를 담당하고 있는 전담부서와 전담자는 있는지, 인권센터가 설치 및 운영되고 있는지에 대한 조사를 진행하였다. 이러한 인권업무 담당조직의 형태는 인권위원회 운영, 인권기본계획 추진 상황과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나는 만큼 주목할 필요가 있다.

다만 현재 대부분의 지자체가 인권전담부서와 인권기구의 하나인 인권센터의 의미와 역할을 혼동하며 운영하고 있어 이를 따로 조사하는 것이 불가능하였다. 따라서 다음과 같은 분석표를 제출한다.

가) 광역지자체 인권 전담부서와 인권센터 현황

경기도는 2019년 조직개편을 통해 평화부지사 직속의 인권담당관실에 인권정책팀, 인권보호팀, 성평등보호관지원팀, 인권센터를 두고 있고, 전라북도의 경우에도 최근 행정부지사 직속의 인권담당관실로 개편되었으며 담당관실에 인권정책교육팀, 인권보호팀, 장애인권팀이 있다.

서울시는 인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀, 인권영향평가팀을 두고 있으며 팀과는 별도의 독립된 3명의 상임인권보호관을 운영하고 있는 점이 다른 지자체와 다른 점이다.

광역지자체 중에서는 2019년 들어 경기도, 전라북도 등이 인권담당관실로 인권전담부서가 확대 개편되었으며, 부산광역시도 인권센터 설립을 목표로 행정자치국에서 담당하던 인권 업무를 담당관실로 이동하면서 인원을 충원하는 등의 움직임을 보이고 있다.

대전광역시의 경우 유일하게 센터를 민간 위탁으로 운영하고 있다. 즉 대전광역시 인권센터는 대전광역시 인권보장 및 증진조례에 따라 설치되었으며, 2017년 7월 대전YMCA가 대전광역시로부터

위수탁을 받아 운영하고 있다. 인권센터는 인권교육, 인권정책 홍보, 협력사업 등을 진행하고 있다. 민간위탁의 형태이므로 조사업무는 센터의 업무로 설정되지 않았다.

한편 세종특별자치시와 경상북도는 인권업무만을 전담하는 담당자를 두고 있지 않았다.

표 16. 광역지자체 인권업무 전담부서와 인권센터

구분	인권업무 전담부서	인원	전담인원	인권센터
서울특별시	인권담당관(정무부시장 직속)	18명	18명	없음(cf. 보호관 3명)
	담당관(1명), 인권정책팀(5명), 인권보호팀(5명), 인권협력팀(4명), 인권영향평가팀(3명)			
부산광역시	인권증진팀(인권노동정책담당관실)	7명	4명	없음
대구광역시	인권팀(시민소통과)	3명	3명	없음
인천광역시	시민인권팀(혁신담당관)	3명	3명	없음
광주광역시	민주인권과(민주인권평화국)	19명	12명	없음(cf. 상임옴부즈맨 1명)
	과장, 인권정책담당팀(9명-조사관 2명 포함), 인권평화교류담당팀(4명), 민주정신선양팀(4명)			
대전광역시	인권팀(자치분권국)	3명	3명	민간위탁(2명)
울산광역시	인권공동체팀(시민소통협력과)	4명	1명	없음
세종특별자치시	자치분권과 1명이 다른 업무와 겸			없음
경기도	인권담당관(평화부지사 직속)	13명	6명	센터(2명)
	담당관(1명), 인권정책팀(3명), 인권보호팀(3명), 성평등옴부즈만지원팀(4명), 센터(2명)			
강원도	인권팀(총무행정관)	3명	인권팀/인권센터 3명	
충청북도	인권팀/인권센터	7명	2+1	없음
충청남도	인권팀/인권센터(자치행정국)	7명	3명	3명(상임보호관3)
전라북도	인권담당관(행정부시장직속)	9명	7명	센터가 담당관실로 개편
	담당관(1명), 인권정책팀(3명), 인권보호팀(3명), 장애인권팀(2명)			
전라남도	인권센터(도민행복소통실)	4명	인권팀/인권센터 4명	
경상북도	자치행정국 1명이 국가인권위원회 업무와 다른 업무 겸			없음
경상남도	인권보호팀(행정국)	3명	3명	없음
제주특별자치도	인권팀(특별자치행정국)	4명	3명(난민업무포함)	없음

※ 인권전담부서인 팀과 인권기구인 센터(보호관)의 업무가 그 명칭의 의미와 다소 다르게 운영되거나, 겸해서 운영되는 곳도 있음.

※ 충청북도의 경우 전담부서 인원과 인권센터(보호관)의 인원을 +로 구분해 표시함.

※ 강원도는 총무행정관실 자치행정과 안에 인권팀(팀장 포함 3명)을 두고 있는데 인권팀장이 인권

보호관이며, 홈페이지 조직도상 담당 주무관 2명의 업무는 '인권센터 업무 등'으로 표시되어 있다.

나) 기초지자체 인권 전담부서와 인권센터 현황

아래 표에서 알 수 있듯이 인권업무 담당자가 지정되어 있지 않은 경우와 인권업무 담당자가 인권 업무만을 전담하고 있지 못한 경우가 대부분이라고 해도 과언이 아닐 정도인 상황이었다. 심지어 인권업무 담당자가 청원경찰로 지정되어 있는 기초지자체도 있었다.

표 17. 기초지자체 인권업무 전담자와 인권센터 현황

구분	전체	해당기초	인권업무만 전담하는 담당자가 있는 기초지자체		
서울	25	8	노원구, 동대문구, 영등포구	조례 유	전담자 1인 (감사부서 등)
			강남구, 금천구	조례 무	
			서대문구	인권팀(3명, 기획예산과)	※2020년 센터설립 예정
			은평구	인권센터(4명, 감사담당관실)	
			성북구	인권조사팀 내 인권센터(2명, 감사담당관실)	
부산	16	0	.		
대구	8	0	.		
인천	10	1	미추홀구	인권센터 (3명, 감사관실)	
광주	5	3	광산구	인권팀(2명, 주민자치과)	
			남구, 서구	전담자 1인	
대전	5	0	.		
울산	5	0	.		
강원도	18	0	.		
경기도	31	3	수원시	인권담당관실 : 담당관 1명+인권정책팀 4명+인권센터 3명	
			광명시	인권팀(3명, 감사담당관실) ※팀이 센터업무도 함	
			고양시	인권팀(3명, 평화미래정책관실) ※1인은 금정굴업무 등 겸	
충청북도	11	0	.		
충청남도	15	1	아산시-전담자 1인(자치행정과)	※2020년 센터설립 예정	
전라북도	14	1	전주시-인권담당관실(담당관 1명+정책팀 3명+보호팀 3명)		
전라남도	22	0	.		
경상북도	23	0	.		
경상남도	18	0	.		
총계(전국)	226		17		

① 수원시, 전주시와 같이 인권전담부서 자체가 하나의 과인 경우, ② 광명시나 고양시, 광주광역시 광산구와 같이 감사부서나 자치행정부서 등의 하나의 팀인 경우, ③ 금천구, 아산시 와 같이 1인의 인권업무 전담자가 있는 경우, ④ 업무 분장에서 여러 업무 중에 하나로 인권 업무를 담당하는 경우, ⑤ 서초구와 같이 아예 인권업무 담당자가 없는 경우 등(업무로 지정 되어 있지는 않고 인권관련 공문의 접수만을 담당하는 경우) 등 다양하다.

전주시의 경우 2019. 7. 24. 인권센터를 인권담당관실로 개편하면서 센터라는 명칭은 사라졌고 행정공무원 3명으로 구성된 인권정책팀과 개방직공무원 3명으로 구성된 인권보호팀을 두고 있으며, 2019. 8. 20. 현재로서는 인권담당관은 공석(공개 채용 예정)이다.

성북구의 경우 감사담당관실에 있던 인권센터를 2018. 12. 인권조사팀을 신설하면서 인권조사팀의 한 업무로 편제한 상황이다.

한편 수원시가 최근 인권담당관실로 개편되면서 과단위로 편성되었고, 광명시나 고양시 등은 인권센터가 인권팀의 형태로 운영되고 있다.

특기할 점은 강남구와 금천구의 경우 조례가 제정되지 않은 상황에서 1인의 전담자를 두고 있었는데 실태조사나 주민교육 등을 통하여 인권조례 제정의 초석을 다지는 역할 등을 수행하고 있었다.

다) 시사점

(1) 인권업무 전담인력의 부족과 부재

행정청 안의 인권전담부서는 서울, 부산, 경기도, 전북, 수원 등이 부시장 직속의 과급의 담당관으로 설치한 것을 제외하면 대개의 지자체가 자치행정과 또는 감사담당관 아래 팀으로 두고 있다. 기초단체일수록 팀도 아닌 전담자를 두거나 한 사람이 여러 업무 가운데 하나로 인권업무를 분장하고 있거나, 심지어 인권업무 담당자의 지정이 없는 지자체도 있는 실정이다.

(2) 전담부서와 인권센터의 의미와 역할에 대한 이해 부족

또한 홈페이지 상으로 확인되는 전담부서, 인권센터 등의 업무 분장 현황과 심층면접조사 결과 등을 종합해 보면, 현재 인권센터를 두고 있는 지자체의 경우들조차 '인권센터'라는 명명의 의미에 대한 정확한 이해가 없는 경우가 대부분이었다.

문제는 이것이 지자체 인권정책의 설계와 추진에 있어 각각의 역할과 상호 작용에 대한 기대를 전제로 한 전담부서와 인권센터의 의미를 몰각시키고 만다는 점이다. 즉 지자체 인권정책의 추진체계가 제대로 구성되지 않은 것이고, 결국 뒤에서 확인되는 바와 같이 수많은 지자체 인권정책의 이행이 미미할 수밖에 없는 주요 원인 중 하나라는 문제의식을 명확하게 하여야 한다.

3) 인권보호관 운영

광역시자체 중 부산, 울산, 경북, 경남, 제주, 세종의 6곳이 인권보호관을 운영하고 있지 않았다. 인권보호관을 운영하고 있는 지자체의 경우에도 인권침해 여부를 결정하는 단위와 방법이 다소 달랐다.

인권보호관 단독으로 결정하거나 보호관 내부 회의를 통하여 결정하는 경우가 적지 않았다. 서울시의 경우에도 초기에는 보호관 내부회의를 통하여 결정하였으나 2015년부터 조례 개정을 통하여 비상임보호관을 포함한 시민인권침해구제위원회에서 사건을 심의·결정하고 있다. 광주광역시와 대전광역시, 충청북도, 전라남도도 유사한 방법으로 운영하고 있다.

표 18. 광역지자체 인권보호관 운영 상황

지자체	운영 여부	명칭	명수	인권침해 여부 결정 방법
서울특별시	○	시민인권보호관	3명	시민인권침해구제위원회
부산광역시	X	-	-	-
대구광역시	○	인권옴부즈맨	1명	옴부즈맨 단독
인천광역시	○	인권보호관	1명	인권보호관 심의
광주광역시	○	인권옴부즈맨	1명(상임)	외부위원과 인권옴부즈맨 회의
대전광역시	○	시민인권보호관	1명	외부위원과 인권보호관 회의
울산광역시	X	-	-	-
세종특별자치시	X	-	-	-
경기도	○	인권보호관	1명(상임)	인권보호관 내부 회의
강원도	○	인권보호관	1명	인권보호관 내부 회의
충청북도	○	인권보호관	1명	외부위원과 인권보호관 회의(합의제)
충청남도	○	충청남도 인권센터	3명	외부위원과 옴부즈맨 회의
전라북도	○	인권보호관	2명	인권센터장 인권침해 결정, 인권위원회에서 결과 심의
전라남도	○	인권옴부즈맨	1명(상임)	외부위원과 옴부즈맨 회의
경상북도	X	-	-	-
경상남도	X	-	-	-
제주특별자치도	X	-	-	-

기초지자체 중에서는 서울시 구로구, 경기도 광명시, 전라북도 전주시, 경기도 수원시 4곳만이 인권보호관을 운영하고 있었다.

구로구의 경우 반상근의 민간 신분의 인권보호관이 인권 사건을 조사한 후 옴부즈맨 회의 (행정/건축/인권 3명의 옴부즈맨과 감사실장으로 구성됨)에서 인권침해 여부를 결정하고 있었다. 광명시의 경우 1명의 상임인권옹호관과 4명의 분야별 비상임인권옹호관이 있으며 인권침해 여부는 인권위원회에서 결정한다(다만, 각하나 기각 사건의 경우에는 인권증진소위원회에서 결정할 수 있다). 전주시는 2명의 인권옹호관이 있으며 옹호관 내부 회의에서 인권침해 여부를 결정하고, 수원시는 2019. 8. 현재 2명의 시민인권보호관이 상주하고 사건은 인권보호관 내부 회의를 통하여 결정한다.

표 19. 기초지자체 인권보호관 운영 상황

지자체	운영 여부	명칭	명수	인권침해 여부 결정 방법
구로구	○	인권옴부즈맨	1명	옴부즈맨 회의
광명시	○	시민인권옹호관	1명	인권위원회
전주시	○	인권옹호관	2명	옹호관 회의
수원시	○	시민인권보호관	2명	인권보호관 심의

은평구의 경우 보호관제도는 없으나 인권 관련 사건이 접수되면 센터에서 관련 부서와 조정 협의로 개선 요청을 인지시키고 그 결과를 담당자가 결과보고서 형태로 정리한다. 관련부서와 상호간 이해 증진을 통한 업무 협력을 도모하고 있다고 한다(센터 담당자 유선확인).

4) 인권위원회 운영

가) 광역지자체 인권위원회 운영 현황

광역지자체의 경우 경북과 경남을 제외한 15곳의 지자체 모두가 인권위원회를 구성하고 있다. 서울의 경우 2018년 총 23회(소위 포함)의 회의가 개최되어 가장 활발하게 활동하였고 제주와 충남도 각각 9회, 7회의 회의를 소집하는 등 적지 않은 활동을 하였다.

표 20. 광역지자체 인권위원회 운영 상황

지자체	인권위원회				
	조례상 위원 수	현 위원 수	당연직	위원장 (당연직/민간)	18년 회의 개최 횟수
서울특별시	15명 이내	15	1	민간인	23
부산광역시	15명 내외	14	2	민간인	1
대구광역시	15명 이내	15	4	민간인	2
인천광역시	15명 이내	15		민간인	(‘19 구성)
광주광역시	20명 내외	20	1	민간인	4
대전광역시	15명 내외	12	1	민간인	3

울산광역시	15명 이내	13	1	민간인	2
세종특별자치시	15명 이내	15	2	부시장	0
경기도	15명 이내	15	2	민간인	2
강원도	15명 이내	15	1	민간인	2
충청북도	15명 이내	15	1	민간인	3
충청남도	20명 내외	14	1	민간인	7
전라북도	15명 이내	15	3	민간인	4
전라남도	15명 이내	11	1	민간인	1
경상북도	15명 이내	-	-	-	-
경상남도	13명 이내	-	-	-	-
제주특별자치도	15명 이내	15	1	민간인	9

기초의 경우에는 조례 제정에도 불구하고 인권위원회가 구성되지 않은 경우도 79곳이나 되었으며, 구성되었으나 운영되지 않는 지자체도 19곳이나 되었다.

나) 기초지자체 인권위원회 운영 현황

다음은 인권기본조례가 제정된 기초지자체의 인권위원회 운영현황이다.

표 21. 기초지자체 인권위원회 운영 상황

지자체	인권위원회				
	조례상 위원 수	현 위원 수	당연직	위원장 (당연직/민간)	18년 회의 개최 횟수
서울시 강북구	15명 내외	13	1	민간인	4
서울시 구로구	15명 이내	15	1	민간인	4
서울시 노원구	15명 내외	15	1	민간인	1
서울시 도봉구	15명 내외	15	1	민간인	4
서울시 동대문구	15명 이내	13	2	민간인	0
서울시 동작구	10명 이상 15명 이내	13	1	민간인	3
서울시 서대문구	15명 이내	15	1	민간인	4
서울시 서초구	20명 이내	-	-	-	-
서울시 성동구	15명 이내	12	4	민간인	1
서울시 성북구	20명 이내	19	1	민간인	6
서울시 양천구	11명 이내	-	-	-	-
서울시 영등포구	15명 내외	15	1	민간인	3
서울시 은평구	10명 이상 15명 이내	11	1	민간인	5(임시회의포함)
서울시 종로구	15명 이하	15	3	민간인	2

서울시 중구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 남구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 부산진구	15명 이내	15	4	민간인	1
부산시 북구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 사상구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 사하구	9명 이내	-	-	-	-
부산시 수영구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 연제구	15명 이내	-	-	-	-
부산시 중구	15명 내외	12	4	부구청장	0
부산시 해운대구	20명 이내	22	9	주민지원국장	4
부산시 기장군	15명 내외	15	1	민간인	2
대구광역시 남구	15명 내외	-	-	-	-
대구광역시 달서구	15명 내외	-	-	-	-
대구광역시 동구	15명 이내	-	-	-	-
대구광역시 중구	15명 내외	10	4	부단체장	0
인천광역시 미추홀구	15명 내외	15	1	민간인	5회(서면1회)
인천광역시 서구	2019.7. 11. 조례 제정				
광주광역시 광산구	20명 이내	20	2	민간인	4
광주광역시 남구	15명 내외	15	2	민간인	2
광주광역시 동구	15명 이내	2018년 인권위원회 부재			0
광주광역시 북구	15명 이내	15	1	민간인	2
광주광역시 서구	15명 이하	13	2	민간인	2
대전광역시 대덕구	10명 이내	-	-	-	-
대전광역시 동구	15명 이내	-	-	-	-
대전광역시 서구	7명 이내	-	-	-	-
대전광역시 중구	10명 이내	-	-	-	-
울산시 남구	15명 이내	12	2	부구청장	1
울산시 동구	15명 내외	11	1	민간인	1
울산시 중구	15명 이내	10	2	부구청장	0
울산시 북구	15명 이내	11	2	민간인	3
울산시 울주군	15명 이내	11	2	부군수	1
경기도 고양시	10명 이내	10	1	민간인	13
경기도 광명시	15명 이내	15	1	민간인	11
경기도 광주시	9명 이내	-	-	-	-
경기도 구리시	7명 이내	-	-	-	-
경기도 김포시	11명 이내	-	-	-	-
경기도 남양주시	11명 내외	11	2	민간인	0
경기도 성남시	15명 내외	8	1	민간인	1

경기도 수원시	15명 이내	14	1	민간인	19
경기도 오산시	11명 내외	11	1	민간인	1
경기도 의정부시	15명 이내	-	-	-	-
경기도 화성시	9명 이내	-	-	-	-
강원도 동해시	15명 이내	-	-	-	-
강원도 원주시	9명 이내	-	-	-	-
강원도 태백시	9명	-	-	-	-
강원도 영월군	9명 이내	-	-	-	-
충청북도 괴산군	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 계룡시	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 공주시	15명 이내	15	5	당연직	0
충청남도 논산시	15명 이내	-	-	-	-
충청남도 당진시	20명 이내	16	1	민간인	4
충청남도 보령시	9명 이내	9	1	민간인	1
충청남도 서산시	30명 이내	-	-	-	-
충청남도 아산시	20명 이내	16	1	민간인	8회
충청남도 천안시	15명 이내	-	-	-	-
충청남도 금산군	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 부여군	9명 이내	9	1	민간인	0
충청남도 서천군	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 예산군	20명 이내	-	-	-	-
충청남도 청양군	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 태안군	9명 이내	-	-	-	-
충청남도 홍성군	9명 이내	-	-	-	-
전라북도 군산시	9명 이내	-	-	-	-
전라북도 익산시	15명 이내	-	-	-	-
전라북도 전주시	15명 내외	14	3	민간인	4
전라남도 나주시	9명 이내	-	-	-	-
전라남도 목포시	9명 이내	-	-	-	-
전라남도 고흥군	9명 이내	-	-	-	-
전라남도 보성군	10명 이내	10	1	부군수	0
전라남도 영암군	10명 이내	-	-	-	-
전라남도 완도군	10명 이내	-	-	-	-
전라남도 화순군	10명 내외	-	-	-	-
경상북도 구미시	15명 이내	-	-	-	-
경상북도 문경시	10명 이내	-	-	-	-
경상북도 고령군	10명 이내	-	-	-	-

경상남도 거제시	15명 이내	-	-	-	-
경상남도 사천시	15명 이내	-	-	-	-
경상남도 진주시	15명 이내	-	-	-	-
경상남도 창원시	9명 이내	-	-	-	-
경상남도 고성군	9명 이내	-	-	-	-
경상남도 함양군	9명 이내	-	-	-	-

많은 기초지자체가 인권기본조례의 제정에도 불구하고 인권위원회가 구성되어 있지 않은 것을 확인할 수 있다.

한편 광명시(24회), 수원시(19회), 고양시(13회)와 같이 소위원회까지 구동되어 위원회의 역할이 적지 않은 곳도 있었다.

광명시의 경우 인권증진소위에서 인권침해 사건에 대한 예비 심의 등을 진행하고 있으며, 지난해 위원회와 인권센터의 독립성이 위협받는 사건이 발생하면서 위원회 내 조례 개정 소위를 임시적으로 운영하는 등으로 인해 더욱 활발한 움직임이 나타났다.

수원시와 성북구의 경우에도 영향평가소위원회가 가동되고 있어 비교적 활발한 역할을 하고 있으며, 아산시도 인권위원회가 실태조사나 인권기본계획의 수립과정에 적극적으로 결합하는 등의 역할을 하고 있다.

다) 시사점

조례가 제정된 106개의 전체 지자체 중 인권위원회가 구성된 곳은 절반이 조금 못 미치는 50여개에 이른다. 한편 인권위원회의 구성과 운영 상황은 해당 지자체 인권정책의 동력과 비례하고 있는 것을 확인할 수 있다. 그렇다고 인권위원회의 활동역량이 지자체 인권정책의 동력의 전부라는 것은 아니다. 인권위원회의 구성과 운영을 끌어낼 수 있는 제도적 기반과 인적 역량이 뒷받침되는 것이 출발이고, 이를 기반으로 인권위원회의 활동이 역동성을 가지면서 지자체 인권정책의 추진의 동력이 점차 확대되는 것을 의미한다.

2. 인권기본계획 추진 현황

가. ‘인권기본계획’ 수립의 의미와 역할¹⁰⁾

1) 인권기본계획수립의 근거 및 의의

대한민국 헌법은 제1조에 “주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 선언하면서 제10조에 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 갖는다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 명토 박는다. 또한 제37조에 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 않는다. 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없다”고 규정한다. 이는 주권자에 대한 인권보장이 국가의 본질적 사명임을 헌법적으로 확인시켜주는 대목이다. 또한 제117조에 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 인권보장책무가 국가만이 아니라 지방정부의 책무이기도 하다는 점을 밝히고 있다.

국제인권협약 및 헌법과 지방자치법에 의해 수행하여야 하는 기본적인 행정행위

지방자치법 22조에 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정함으로써 원칙적으로 국민 또는 주민의 인권은 헌법적으로 보장되는 것이 되, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우에 한해 법률의 위임에 의해 조례를 제정할 것을 명령하고 있다. 따라서 국민 또는 주민의 권리를 더욱 두텁게 보장하고 의무를 경감하는 사항은 상위법의 위임이나 조례 제정 없이도 가능하다는 해석이 가능하다. 또한 본문의 ‘법령’에는 당연히 헌법이 포함되고, 헌법 제10조와 제 37조는 여기에 해당하는 법령 중 최상위 규범이다.

지자체가 인권조례를 제정하고 인권기본계획을 수립하는 것은 국가가 ‘국가인권정책기본계획(NAP; National Action Plan for the Protection and Promotion of Human Rights)’을 수립하고 집행해야 하는 것과 같이 임의적 재량행위가 아니라 대한민국이 비준·가입한 국제인권협약

10) 이 부분의 내용은 2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안, 국가인권위원회, 2006.1.의 내용을 참조하여 작성하였음.

및 헌법과 지방자치법에 의해 수행하여야 하는 기본적인 행정행위라고 할 수 있다.

지자체 인권기본계획의 의미와 역할
<ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 의해 선출된 자치단체장의 임기와 무관하게 헌법이 명령하는 인권행정을 보다 안정적이고 지속가능하게 추진하도록 하며, 2. 인권행정이 지자체의 일부 사무가 아니라 행정 전반에 걸쳐 실현되도록 종합하며, 3. 지자체의 각 부서별 사업들이 인권의 가치에 기반하여 서로 유기적으로 시행되는 청사진으로서의 의의를 가진다.

이미 지난 2012년 국가인권위원회는 이러한 배경에서 전국 각 지자체에 인권표준조례안을 제시, 권고한 바 있다.

2) 인권기본계획의 정의

조례가 특정하고 있는 개념규정은 없으나, 조례입법 시 국가인권위원회의 인권NAP(National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)를 참고로 한 점을 감안할 때, 지자체 인권기본계획은 지자체 인권행정의 청사진(master plan)으로서, 인권과 관련된 정책·제도·관행의 개선을 목표로 하는 범지자체적인 인권종합계획으로 해석이 가능하다.

<p>국가인권위원회 인권기본조례 표준안 제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립)</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가 2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 3. 분야별 추진과제 및 이행전략 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 5. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항 ③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시 할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다. ④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다. ⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

따라서 지자체 인권기본계획은 당해 주민에 대한 인권보호와 증진의 책무를 진 지자체가 그 의무를 다하기 위해 주민의 인권상황과 그 개선조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 인권정책의 목표와 추진과제를 제시하는 것이라 할 수 있다.

※ 인권NAP는 ①1993년 비엔나 세계인권회의(World Conference on Human Rights)에서 만장일치로 결의한 비엔나선언과 (정책)실행계획(Vienna Declaration and Programme of Action) 권고(각국의 국가인권기구설립과 국가인권정책기본계획 수립)와, ②2001. 5. 21. 유엔 경제사회문화적권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)의 권고에서 비롯함.

3) 인권기본계획 수립의 규범적·제도적 배경

가) 규범-세계인권선언 및 유엔인권관련규약(대한민국이 비준·가입한 국제인권조약), 헌법, 국가인권위원회법, 지자체 인권기본조례

나) 제도-유엔인권레짐, 권역별 인권레짐, 국가인권기구, 지역인권보장제도(예. 광역/기초 지자체 인권위원회, 인권센터, 인권보호관)

4) 인권기본계획 수립의 목적

- “어느 정부도 완전할 수는 없다”는 전제 아래 지방정부와 주민의 인권실현을 위한 의지 천명(예 추가가능한 인권정책 로드맵 제시)
- 법치주의(=시민주권주의) 구현과 교육, 보건, 주거 등 삶의 질 향상에 기여(사회권 증진)
- 인권적 협치를 통해 인권위원회-인권센터(인권담당관)-인권보호관-인권교육프로그램-기본계획-시민참여 간의 유기적인 결합 도모
- 인권레짐의 풀뿌리 지역화를 통해 중앙의존성 탈피, 정치적 유동성에 따른 불안정성, 역진 방지
- 지자체의 인권관련 정책수준을 국제인권기준으로 상향화

5) 인권기본계획 수립의 원칙

- | |
|--|
| 가) 명확한 정책목표 수립 : 모든 상황에 동일하고 기계적인 기준 적용 배제 : 실태조사 등 객관적 평가에 기반, 우선순위와 실천가능성, 재원확보방안 등을 두루 고려 |
| 나) 보편적 인권기준 준수 |
| 다) 인권침해구조와 피해자의 당면문제 고려 : 사회적 약자·소수자 중심 관점 견지 |

- 라) 자유권과 사회권의 상호의존성·불가분성 고려
- 마) 시민사회의 참여 및 이해관계자 간 갈등 예방
- 바) 단계별 추진절차 준수 : 절차적 정당성 확보
- 사) 지속가능성과 역진 방지 : 지자체 인권레짐 역할 강화(국가인권위원회 및 타 지자체의 인권레짐과의 연계 포함)
- 아) 다양한 사회계층간 협력 조성(라운드테이블 방식을 통한 숙의형 민주주의 적용)

※ 라운드테이블-지자체 공무원, 인권NGO, 취약집단 당사자(영역별), 기업 관계자, 언론, 교육청, 노조, 시의회, 경찰 등 범집행 관계자, 지방법원, 검, 군 관계자 등으로 구성

☞ 지자체 인권역량증진의 과정으로서의 인권기본계획

: 특히 인권기본계획은 행정청이 작성하여 인권시민사회의 의견을 수렴하는 것이 아니라, 인권 상황에 대한 객관적 진단(=실태조사)에 기초하여 인권시민사회와의 사전 의견수렴 절차와 시민 참여가 진행되어야 함. 이 과정 자체가 지자체 인권역량증진 효과를 유발

6) 인권기본계획 수립절차

“인권정책연구소,
Korea Human Rights Policy Institute”

인권정책기본계획 수립과 집행 흐름도



그림 4. 인권기본계획의 수립과 집행 흐름도

가) 준비 단계 : 기획(주관:지자체 인권위원회, 자문:지자체 공무원, 인권관련 NGO, 인권전문가)

- 인권관련 GO/NGO 간 상(수)시 협의체계 구축(제도화 필요)
- 실무추진단 구성(행정청 인권전담부서)
- 기본원칙 개발 및 기초현황 조사, 주요부문 실태조사(전문가 자문, 필요시 용역 발주)
- 승인절차(지자체 인권위 및 의회)
- 수립계획과 기본원칙에 관한 대외공표
- 지역 특성을 고려한 전략적 고려(우선순위, 중점사안, 인권취약 부분)
- 여타 정책과의 연계전략 개발(청소년, 여성, 장애, 노인 등 기존 지자체 영역별 기본계획과 시정목표 등)
- 초안마련 후 주민참여구조 확보(토론회, 공청회, 라운드테이블)
- 스케줄링

나) 개발 단계 : 기획 (주관:지자체, 자문:지자체 인권위, 인권관련NGO, 인권전문가)

- 기본계획 수립계획 확정 및 계획안 개발
- 인권관련NGO, 전문가 협의
- 기본계획(안)에 대한 공청회, 청문회, 라운드테이블
- 기본계획 수립, 확정
- 우선순위, 중점사안 확정
- 실행일정 제시

다) 이행단계 : 집행 (주관:지자체, 자문가)와 동일)

- 각 부서별 세부실행계획 확정
- 집행부서간 연계 및 공조 지원
- 기본계획 실행
- 인권정책협의회 및 이행점검회의 정례화
- 실효성을 제고할 대외(이해관계자집단 등)적 협의 및 연계 강화
- 언론홍보 전략
- 주민 및 공무원 인권교육 병행

라) 모니터링 및 평가단계 : 환류 (주관:지자체 인권위원회, 자문:지자체, 인권관련NGO, 전문가)

- 합의된 보고형식 개발
- 정책협의회 이행점검회의 정례화

- 시민단체 간담회 정례화
- 협의 및 연계 강화, 안정화
- 모니터링 결과 환류 시스템 확보
- 단체장, 의회 및 주민에 보고(보고서 작성 및 보고대회 개최)
- 차기 권고안 기획

7) 인권기본계획의 주요과제(예시)

가) 사회적 약자 소수자 인권증진

인권취약계층에 대한 객관적, 주기적 실태조사 실시를 기반으로 사회적 약자 소수자 역량 증진을 위한 정책방안 모색

나) 인권옹호와 증진을 위한 인프라 구축

- 인권관련 법령의 정비 및 제도개선
- 인권침해 및 차별시정을 위한 구제활동 강화
- 여타 지자체 및 중앙정부, 국가인권위원회의 기본(종합)계획과 연계망 강화
- 민관협력적 거버넌스 구축과 정책 모니터링 및 평가체계 확립

다) 인권교육의 확산과 인권친화적 문화조성

- 인권교육의 확산(법집행 공직자, 관할 소속 구성원에 대한 인권교육 강화)
- 인권강사 육성과 인권교육프로그램 및 교육자료 개발
- 인권홍보 강화

라) 역내 인권시민사회단체와의 협력체계 구축

나. 지자체 인권기본계획 수립 현황

2019. 8. 21. 현재 전국적으로 광역 14곳, 기초 36곳 총 50개 지자체에서 인권기본계획을 수립한 것으로 확인된다. 또한 광역 2곳, 기초 6곳으로 총 8개 지자체에서 2차 인권기본계획 수립을 완료하였다.

표 22. 전국지자체 인권기본계획 수립현황

분류		0차	1차 수립 용역 중	1차 수립 완료	2차 수립 용역 중	2차 수립 완료
광역		2	1	14	2	2
기초	서울		2	10	2	
	부산		1	5	1	2
	대구			1		
	광주			5	1	
	대전			1		
	울산			4		2
	경기도			4	1	2
	충청남도		1	3		
	전라북도			2		
	인천			1		
	소계		4	36	5	6
계			5	50	7	8

1) 광역지자체 인권기본계획 수립 현황

현재 광역시 중에서는 경상남북도가 인권기본계획 수립의 움직임이 없는 것으로 나타났고 인천광역시의 경우는 현재 1차 기본계획 수립 연구용역이 진행 중인 것으로 확인되었다.

인권기본계획의 명칭은 서울시, 대전광역시, 충청남도, 세종시는 “인권정책기본계획”으로 부산광역시, 대구광역시, 강원도, 전라남도, 제주특별자치도의 경우는 “인권보장 및 증진계획”으로 울산광역시와 충북, 전북은 “인권증진기본계획”으로 그밖에 광주는 “인권증진 및 인권도시기본계획”으로 명칭을 정하고 있는 것으로 나타났다.

기본계획의 수립연도는 2011년 광주시에 이어 2013년 서울시, 2014년 충청남도에 이어 2015년 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도, 경기도가 수립했으며, 2016년도에 이르러 대구광역시, 제

주도가 수립했다. 인천광역시는 현재 1차 기본계획 수립 연구가 진행 중이다.

표 23. 광역지자체 인권기본계획 수립 현황

구분	지역	기본계획명	수립 년도	시행 주기	시행기간	비고	
1	서울	서울시 인권정책 기본계획(1차)	2013	5년	2013-2017	2차 수립	
		제2차 서울시 인권정책 기본계획	2018	5년	2018-2022		
2	부산	부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	2015-2019	2차 수립 중	
3	대구	대구광역시 인권보장 및 증진 기본계획	2018	5년	2018-2022		
4	광주	광주 인권도시 기본 계획	2011	5년	2012-2016		
		광주광역시 인권증진 및 인권도시 기본계획	2017	4년	2018-2021	2차 수립	
5	대전	대전광역시 인권정책기본계획	2015	5년	2016-2020	-	
6	울산	울산광역시 인권증진기본계획	2015	5년	2016-2020		
7	세종	세종시 인권정책 기본계획	2016	5년	2016-2020		
8	경기	경기도 인권보장 및 증진계획	2015	5년	2016-2020		
9	강원	강원도 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	2015-2019	2차 수립중	
10	충북	충청북도 인권증진기본계획	2016	5년	2016-2020		
11	충남	충청남도 인권정책 기본계획	2014	5년	2015-2019	2차 수립중	
12	전북	전북 도민 인권증진 계획	2016	5년	2017-2021		
13	전남	전라남도 인권보장 및 증진 기본계획	2016	5년	2017-2021		
14	제주	제주특별자치도 인권 보장 및 증진 기본계획	2017	3년	2018-2020		
15	인천	2019. 8. 21. 현재 1차 기본계획 수립 연구 진행중					

서울특별시와 광주광역시는 각각 2018년 2017년 제2차 인권기본계획을 수립한 상황이다. 충청남도 와 부산광역시는 현재 2차 인권기본계획 수립 연구를 진행 중이며, 2019. 8. 현재 강원도도 2차 수립 을 위한 준비를 시작한 것으로 확인된다.¹¹⁾

2) 기초지자체 인권기본계획 수립 현황

기초지자체 226개중 95개 지자체가 인권기본조례를 제정했고, 인권기본조례가 제정된 95중 35개 지 자체가 인권기본계획을 수립하고 있다. 또한 울산 동구, 울산 북구, 부산 중구(자체수립), 부산 해운대 구, 광명, 수원 등 6개 기초지자체는 제2차 인권기본계획을 수립하였으며, 서울 동작구와 영등포구

11) 강원도청 홈페이지 공시공고란, 2019-08-05, 제2차 강원도 인권보장 및 증진 기본계획 제안서 평가위원 후보자 공 개모집 안내

가 현재 2차 기본계획 수립 연구를 진행 중이다.

표 24. 기초지자체 인권기본계획 수립 현황

번호	지자체명	기본계획명	수립 연도	시행 기간	비고	
1	서울	강북구	강북구 인권보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
2		구로구	구로구 인권보장 및 증진 기본계획	2017	5년	
3		노원구	노원구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	
4		도봉구	도봉구 인권 보장 및 증진 기본계획	2017	3년	
5		동작구	동작구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	4년	2차 수립중
6		서대문구	서대문구 인권보장 및 증진 기본계획	2014	5년	2차 예정
7		성동구	성동구 인권보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
8		성북구	성북구 인권증진 기본계획	2014	4년	2차 미수립
9		영등포구	영등포구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	2차 수립중
10		은평구	은평구 인권보장 및 증진 기본계획	2017	5년	
11	부산	수영구	부산광역시 수영구 인권 보장 및 증진 기본계획	2011		
12		연제구	부산광역시 연제구 인권보장 및 증진 기본계획	2019	5년	
13		중구	부산광역시 중구 인권 보장 및 증진 기본계획	2013/2019	5년	2차 수립
14		해운대구	부산광역시 해운대구 인권 증진 기본계획	2014/2019	5년	2차 수립
15		기장군	부산광역시 기장군 인권보장 및 증진 기본계획	2017	5년	
16	대구	중구	대구광역시 중구 인권보장 및 증진 기본계획	2016	5년	
17	광주	광산구	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	4년	
18		남구	광주광역시 남구 인권 증진 기본계획	2016	5년	
19		동구	광주광역시 동구 인권보장 및 증진 기본계획	2014	5년	
20		북구	광주광역시 북구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	
21		서구	광주광역시 서구 인권보장 및 증진 기본계획	2015	5년	
22	대전	서구	대전광역시 서구 주민 인권 보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
23	울산	남구	울산광역시 남구 인권보장 및 증진 기본계획	2017	5년	
24		동구	울산광역시 동구 인권 증진 기본계획	2012/2018	5년	2차 수립
25		중구	울산광역시 중구 인권보장 및 증진 기본계획	2017		5년 이상
26		북구	울산광역시 북구 인권 증진 기본계획	2013/2018	5년	2차 수립
27		울주군	울산광역시 울주군 인권 보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
28	경기도	고양시	고양시 인권 증진 기본계획	2015	5년	
29		광명시	광명시 인권보장 및 증진 기본계획	2013/2018	5년	2차 수립
30		성남시	성남시 인권보장 및 증진 기본계획	2016	5년	
31		수원시	수원시 인권 기본 계획	2015/2019	3년/5년	2차 수립
32	충남	당진시	당진시 인권 보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
33		보령시	보령시 인권보장 및 증진 기본계획	2018	5년	
34		아산시	아산시 인권 기본 계획	2016	4년	

35	전북	전주시	전주시 인권보장 및 증진 기본계획	2017	5년	
36	인천	미추홀구	인천광역시 미추홀구 인권보장 및 증진 기본계획	2018	5년	

서울의 경우 10개의 기초지자체가 1차 인권기본계획을 수립하였고 2019년 8월 현재 중구와 동대문구의 경우 인권기본계획 수립을 위한 연구가 진행 중이다. 한편 성북구의 경우 이미 1차 인권기본계획의 시행기간이 이미 만료되었음에도 2차 인권기본계획을 수립하지 못하고 있는 실정이다.¹²⁾

3) 시사점

가) 인권제도와 인권정책의 맞물림 현상 확인

106개의 지자체가 인권기본조례를 제정하였음에도 인권기본계획이 수립된 지자체는 50곳에 지나지 않는다. 그리고 이는 인권위원회의 구성과도 맞물려 파악되는 상황이기도 하다.

광역시자체 중 경남과 경북이 기본조례 제정에도 불구하고 인권기본계획이 수립되지 않은 특이점이 발견되었으며, 상황이 이러하다 보니 두 광역지자체 내 기초지자체 중 인권기본계획을 수립한 것은 한 곳도 없는 실정이다.

한편 강원도의 경우는 현재 2차 인권기본계획의 수립을 추진 중인데, 관내 기초지자체 중에는 인권기본계획을 수립한 곳이 없다는 특징이 있다. 관련해서는 광역단위의 인권기본계획 등 다른 인권제도의 활성화 정도를 함께 살펴볼 필요가 있을 것인데, 2018년 강원도 인권위원회는 단 2번 개최된 것으로 파악되었다.

나) 인권기본계획의 명칭

국가인권위원회와 같이 ‘인권정책기본계획’으로 정한 곳(서울시, 대전시, 충남도, 세종시)이 있는가 하면, 국가인권위원회의 표준조례권고안처럼 ‘인권보장 및 증진기본계획’으로 정한 곳(부산, 대구, 강원, 경기, 전남, 제주)도 있고, ‘인권증진기본계획’, 또는 ‘인권증진계획’이라고 한 곳(울산, 충북, 전북)이 있는가 하면, 광주처럼 ‘인권도시기본계획’으로 정한 곳도 있다. 각 지자체의 특성을 감안하고, 또 기본계획의 내용에 따라 얼마든지 그 명칭을 달리할 수 있다.

그러나 기본계획의 구성이나 내용적으로 크게 다르지 않으면서 각 지자체가 명칭만을 달리하는 것은 불필요한 혼선을 야기할 수 있다. 더구나 일찍이 2013년 유엔인권이사회가 ‘지방정부와 인권’이라는 의제를 채택한 이래 이제 지자체 인권정책의 명칭도 국제화, 표준화의 추세를 반영하는 것이 바람직

12) 성북구 인권증진 기본조례 제6조(인권증진 기본계획의 수립) ① 구청장은 인권증진 관련 정책 및 사업을 체계적으로 추진하기 위해 성북구 인권증진기본계획(이하"기본계획"이라 한다)을 4년마다 수립·시행한다. ② 구청장은 임기가 시작된 날로부터 1년 이내에 기본계획을 수립하여야 하며, 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

하다. 관련하여는 마지막 제언의 장에서 수립주기 등의 문제와 함께 자세히 다룬다.

다. 인권기본계획 수립 절차 현황

1) 조례상 수립절차 관련 규정

서울시를 제외한 모든 광역지자체가 인권기본계획을 수립함에 있어 도(시)민과 관계전문가의 의견 수렴에 관해 언급하고 있다. 이중 광주, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북은 반드시 의견수렴의 과정을 거쳐야 한다고 기술되어 있는 반면, 부산, 대구, 대전, 경기, 전남, 제주, 세종시의 경우는 필요한 경우 실시하도록 규정하고 있다.

표 25. 광역지자체 인권기본조례_기본계획수립 절차와 실태조사, 의견수렴 과정 규정 내용

지역	근거규정	수립주기	수립절차_실태조사, 의견수렴 등
서울	서울특별시 인권 기본조례 제 7조, 제7조의2	5년	③ 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 등의 의견을 수렴하여야 한다. ④ 시장은 인권 관련 실태조사를 실시하고, 그 결과를 인권정책 기본계획 수립에 반영하여야 한다.
부산	부산광역시 인권 기본 조례 제4조 제2항	5년	③ 시장은 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우 시민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다. 제4조의2(실태조사 및 보고서 발간) ① 시장은 시민의 인권 보장 및 증진에 관한 실태를 파악하고 인권보장에 관한 정책을 수립하기 위하여 시민을 대상으로 5년마다 실태조사를 실시하여야 한다.
대구	대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례제5조 1항	5년	③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다.
광주	광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제7조, 제8조	5년	③ 시장은 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 기본계획에 반영하여야 한다. ④ 시장은 기본계획을 수립하고자 하는 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 및 관계전문가 등의 의견을 들어야 한다.
대전	대전광역시 인권 보호 및 증진 조례 제5조, 제6조	5년	③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하기 위하여 공청회 또는 토론회를 개최할 수 있다.
울산	울산광역시	5년	③ 시장은 기본계획의 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상

	인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조		황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
강원	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	③ 도지사는 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위하여 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다. ④ 도지사는 기본계획을 수립하기 위하여 공청회, 토론회 등을 통하여 도민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
경기	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	③ 도지사는 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다.
충북	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제7조	5년	③ 도지사는 기본계획의 수립을 위하여 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
충남	충청남도 인권 기본 조례 제6조	5년	③ 도지사는 기본계획을 기초로 연도별 시행계획을 수립하여 시행하여야 하며, 인권정책 수립과 이행, 도민인권 현황을 파악하기 위해 매년 실태조사를 실시하되 성별 분석을 고려하여야 한다. ④ 도지사는 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 도민의 의견수렴과 참여를 보장하여야 한다.
전북	전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례 제7조, 제9조	5년	③ 도지사는 기본계획의 수립을 위하여 필요할 경우 공청회, 토론회 등을 개최하는 등 도민 및 관계전문가의 의견을 들어야 한다. 제9조(실태조사 실시 및 보고서 발간) 도지사는 인권정책의 수립과 인권보호와 증진활동을 위하여 2년 주기로 실태조사를 실시하고, 보고서를 발간하여야 한다.
전남	전라남도 인권 기본 조례 제7조	5년	③ 도지사는 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 할 수 있고, 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
제주	제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제7조	3년	③ 도지사는 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
세종	세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 시민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다.

인권기본계획을 수립함에 있어 실태조사를 실시하는 것에 대해서는 서울시, 부산시, 경기도, 전라북도 등은 따로 언급되어 있지 않다. 광주시, 울산시, 충청북도, 충청남도는 인권기본계획 수립 시 실태조사를 실시할 것을 당위규정으로 포함하고 있으며, 대구시, 대전시, 강원도, 전라남도, 제주도, 세종시는 필요한 경우 실시하도록 규정하고 있다. 충청남도의 경우는 실태조사 시 성별분석을 고려하도록 되어 있다.

표 26. 기초지자체 인권기본조례_기본계획수립 절차와 실태조사, 의견수렴 과정 규정 내용

광명	광명시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	③ 시장은 기본계획의 수립을 위하여 공청회를 열어 시민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
수원	수원시 인권 기본 조례 제6조	② 시장은 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다. ③ 시장은 기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 공청회, 토론회 등을 개최하여 시민 및 관계전문가의 의견을 들어야 한다.
성북	서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 제6조	③ 구청장은 제1항에 따른 기본계획을 수립하기 위하여 인권상황에 대한 실태조사를 실시하여 이를 반영하여야 한다. 제8조(공청회 등) ① 구청장은 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하는 경우, 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다. ② 구청장은 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하는 과정에서 「서울특별시 성북구 주민참여 조례」에 의한 주민참여위원회의 의견을 들어야 한다.
은평	서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	③ 구청장은 기본계획 수립을 위하여 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 하고, 필요한 경우 주민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.
광산	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례 제6조	③ 구청장은 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.
전주	전주시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	② 시장은 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위한 시민의 인권사항과 관련한 실태조사를 실시할 수 있으며, 필요한 경우 공청회 등을 열어 시민과 관계 전문가의 의견을 들을 수 있다.
아산	아산시 인권기본조례 제6조	③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

2) 지자체 인권기본계획 수립 절차 현황

대부분의 지자체에서 인권기본계획의 수립과정에 실태조사를 포함하고 있거나, 수립 전 별도의 실태조사 사업을 진행하고 있었다. 실태조사는 대부분 주민 설문, 사회적 약자 및 소수자와 관련 단체나 기관 관련자 등에 대한 심층면접조사 등으로 진행되고, 실태조사와 별개로 공청회나 토론회를 개최하여 주민 의견수렴의 절차를 마련하고 있다.

또한 최근에는 인권기본계획의 실행력을 담보하기 위하여 대부분 수립절차에서 관련부서와의 협의 과정을 포함하고 있는 것을 알 수 있다.

표 27. 주요 지자체 인권기본계획 수립절차 현황

지역	기본계획 수립절차
서울 (1차)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권전문가 회의(12회) • 시민단체 간담회(3회) • 공청회(3회) • 정책워크숍(1회) • 시민인식설문조사(2012.10.8.~10.19) • 시민단체설문조사(2012.10.15.~10.26) • 인권단체인터뷰 • 인권활동가초청워크숍 • 인권단체 방문면담 및 간담회 • 서울시 인권위원회 워크숍
서울 (2차)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권정책회의(관계부서 협의조정) (1회) • 서울시 인권위원회 기본계획 소위원회 (4회) • 분야별(성소수자, 이주민, 미혼모 시민단체 간담회 3회) • 전문가 델파이조사(2017.9.1.~9.27) • 전문가 FGI(6회) • 공청회(1회) • 담당부서 협의(12회) • 인권위원회 심의
부산 (1차)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 및 전문가 인권의식조사 실시 (16개 구군 500명 구조화된 설문지 배포 후 표본조사 실시, 직접 면접 조사) • 부산시에서 인권관련 업무 및 활동을 수행하는 전문가 100명 면접 및 온라인 조사
대구	인권기본계획 추진절차에 대한 언급이 없음
광주 (1차)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부시장 주재 관련 국과장 참석한 인권도시 기본계획 착수보고 • 인권도시 기본계획 대시민 착수보고회 - 인권도시TF 위원 및 시민사회단체 100명 참석(광주 NGO센터) • 인권도시기본계획 및 인권지표개발 추진 회의 - 인권도시담당관실 담당 공무원과 연구진 참석 - 시 : 294개 발굴(1차 172개, 2차 122개) / 용역기관 : 200개 발굴 • 인권지표 초안 설명 - 행정부시장 주재 실·국장 참석 - 기 발굴된 지표 중 170개로 압축 • 인권지표 시민공청회 - 5명의 토론자와 200명 시민 참석 - 160개 지표 제시 • 분야별 인권지표 워크숍 : 장애인- 장애인 관련단체 대표 참석 여성- 여성 관련단체 대표 참석 • 국제인권도시 네트워크 참석 인권활동가 간담회 - 인권지표 초안을 영문으로 번역하여 자문 - 인권현장기초위원 참석 • 인권지표 실과 담당자와 간담회 - 예비 인권지표 실천계획 수립 피드백 - 지표수정, 지표정의, 지표산식, 매년 목표치, 개선방안 등 • 인권도시기본계획 최종보고회 - 행정부시장 주재 실·국장 및 과장 참석 • 인권도시기본계획 시장 보고 - 인권지표와 인권도시 분야별 내용
광주	« 용역추진상황 »

(2차)	<ul style="list-style-type: none"> • 용역보고회 4회(최초, 중간1, 중간2, 최종) • 집단심층면접(FGI) 실시(2회) • 사회적약자 분야별 집담회 개최(4회) • 사회적약자 분야 관련부서 의견수렴·협의(6회) <p>« 광주광역시 기본계획 추진상황 »</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인권증진시민위원회 소위원회 개최 2회(기본계획 수립 절차 협의) • 인권증진시민위원회 전체회의 개최(기본계획 수립 절차 결정) • 제2기 광주시 인권기본계획 TF 구성: 6개 분과(인권도시, 장애인, 노인, 이주민, 여성, 청소년) • 제2기 광주시 인권기본계획 TF 분야별 회의(3차) • 인권증진시민위원회 소위원회 개최 (기본계획 최종검토) • 인권증진시민위원회 전체회의 개최(기본계획 심의)
대전	<ul style="list-style-type: none"> • 착수보고(시관계자, 인권정책위원 참석) • 자문단 구성(취약계층별 전문가, 인권위원) 및 개별 방문 인터뷰, 자문단회의 • 시민인권감수성 교육 및 인권실태조사(일반시민/청소년/노인/장애인/이주외국인 등 2014명), 2차 인권실태조사(이주노동자 37명) 인권감수성교육을 실시하고 설문작성 및 접수 • 중간보고회(인권정책위원, 시관계자, 연구진)를 통한 점검(2회) • 시민대토론회(인권정책위원회, 시민단체대표, 일반시민, 전문가 등) 및 공청회 • 시청 '인권정책 TF'와 연석회의 및 개별 협의
울산	<ul style="list-style-type: none"> • 울산광역시 인권위원회가 인권증진기본계획수립방향을 설정하고 본격적인 활동 시작 • 설문조사 실시 : (구조화된 설문지 300부 배포조사 실시)1:1 면접조사 진행(600명) • 울산광역시 사이버인권과정개설(공무원교육) • 공직자(시청 및 산하기관)인권교육 • 인권홍보 리플릿 제작/배부 • 인권증진 기본계획 방향설정 중간보고 • 인권증진 기본계획 방향설정 최종보고
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구(인권위 인권실태조사 자료 분석, 국내외 인권관련 지표 및 내부 행정자료 분석, NAP 분석, 타지자체 경험 분석) • 인권의식조사(도민 500명, 전문가 58명, 공무원 68명)-강원도 인권개념 및 의식, 인권실태, 인권침해 및 차별실태, 인권교육 및 인권개선활동 • 전문가(26명) 및 당사자(16명) FGI • 중간보고(1회) 및 공청회(1회)
경기	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 정책분석 외에 다른 절차에 대한 언급이 없음
충북	<ul style="list-style-type: none"> • 인권실태분석 • 지역인권여건 분석 • 충북도민 인권의식 실태조사 실시 : 사회적 약자 및 소수자, 일반도민 • 전문가 간담회 • 인권제도 워크숍 • 도담당실무국회의 • 도 인권위 자문 • 도민 및 활동가 의견수렴을 위한 공청회
충남	<ul style="list-style-type: none"> • 인권계획 수립을 위한 워크숍(인권계획 수립 및 실태조사방법 주제특강, 인권증진위원과 연구

	<p>진과의 토론회 개최 : 연구 여건을 고려하여 연구범위, 조사방향 논의, 연구내용 등 논의)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6개 영역 취약계층별 실태조사를 위한 인권전문가, 관계자, 외부연구진/자문위원 21회 협의회 개최 : 취약계층별 인권항목, 인권과제 발굴 • 인권 분야별 13회 토론회(주민, 전문가, 관계자) 개최 : NAP 분야별 인권쟁점, 추진과제 검토, 인권감수성 교육 후 토론회 진행 - 도시 결혼이주 여성, 도시 이주노동자, 아동청소년, 농촌이주노동자, 농촌 결혼이주여성, 미등록 이주노동자, 농민, 장애인, 노인, 어민, 여성, 북한이탈주민 인권감수성 교육 및 토론회 개최 - 인권제도, 인권가버너스, 인권문화 부문 토론회 개최 • 중간보고회 (1차, 2차) • 충남도 인권 T/F 워크숍 : 인권정책 주관부서, 사업부서와 인권정책관련 사업·시책 협의 • 타 시도 인터뷰 • 도민공청회실시-도시형(아산), 농촌형(홍성) ✓ 충남인권선언문 작성 및 105인 구성(인권선언 도민 참여단 구성)과 같은 시기에 진행
전북	<ul style="list-style-type: none"> • 지역인권현황 파악(국가인권위원회 상담 및 진정사건 중 전라북도의 상담/진정 사건 분석(2010-2014년 기준 2,585건의 전국 3번째로 높은 상담건수, 2010-2014년 2,740건이 진정)) • 도민인권실태조사 실시(1,183명) : 인권의식 및 태도, 역점을 두어야 할 인권영역 및 정책 등 • 주요 인권지수 비교(국가인권위원회의 권리영역별로 인권지수 개발 현황분석데이터 활용)를 통한 전라북도 인권실태분석을 위한 지표선정(자살률, 자살건수, 영아사망률, 모성사망률, 고용률 등)
전남	<ul style="list-style-type: none"> • 수립과정 및 절차에 대한 언급이 없음
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 인권기본계획 수립 실무 워킹그룹 구성 운영 • 제주도 지역현황 및 인권여건 분석을 위한 인터뷰 실시: 장애인, 아동·청소년, 외국인·이주민, 노동자, 노인 등 6개 분야 인권현장방문(21개 곳), 면접조사 진행 • 인권단체 간담회 실시 • 인권전문가 인터뷰 진행(인권정책연구소장, 서울시 인권정책팀장) • 주민공청회 겸 중간보고회 실시 • 인권위원회와의 간담회 • 최종보고회 및 2차 도민공청회 실시
세종	<ul style="list-style-type: none"> • 일반시민 인권실태 및 인권의식 조사: 조치원 지역과 신도심 지역 시민 82명, 인권교육 및 6개 그룹별 설문조사, 집단면접조사 실시 • 인권취약계층 집단면접조사 : 장애, 아동청소년, 결혼이주여성, 저소득층 양육부모, 여성 5개 그룹에 대한 집단면접조사 실시 • 착수/중간보고를 통한 전문가 의견 수렴 • 전문가 의견 수렴을 위한 토론회 개최 • 세종특별자치시 내 인권관련 업무 담당자 TF간담회 및 부서별 면담조사 • 세종시 내 인권관련 시민단체 활동가 면담조사 • 시민공청회 : 참여시민 100명, 관련 단체, 관련 부서 등 • 세종시인권위원 간담회
경기 광명	<p>1차</p> <ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구(통계자료, 시 보도자료, 지역신문, 행정부서 내부 문서, 시정백서 등)를 통한 광명 지역현황 파악 • 설문조사 실시(일반시민용/공공부문 종사용으로 구분 배포, 총 1,059명 분석) : 본청 공무원 및 18개동 각 동별 30부씩 주민센터 공무원, 경찰서, 관내 초중고, 유치원, 어린이집 교사, 비영리부문(사회복지관, 지역아동센터, 문화의 집, 청소년단체, 시민단체)으로 구분

	<ul style="list-style-type: none"> 하여 조사 취약계층 대상 심층면담 실시 : 노인, 장애인, 북한이탈주민, 여성, 청소년으로 구분 각 계층별로 개별 또는 3~5인의 집단면담 진행
2차	<ul style="list-style-type: none"> 제 1차 광명시민인권 5개년 계획 검토 및 평가 전문가 심층면접 실시 : 10개 분야 11개 시민사회전문가 그룹(총 32명) 공무원면접조사 실시 : 총 16개부서 담당자/팀장/과장 등 광명시 인권의식실태조사 실시 : 광명시민(545명, 무작위층위표집), 소속공무원(791명 전수조사)
경기 수원	<ul style="list-style-type: none"> 수원시 인권정책의 주요성과 분석 : 주요 권리영역별 인권성과 분석 - 사회적 약자, 안전인프라, 교육, 건강 등), 정책분야별 인권성과분석 - 장애인, 여성, 노인, 아동·청소년, 다문화 등 분야별 기존 기본계획 검토 - 장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화, 북한이탈주민 관련 계획 수원시 인권실태조사(2014) 검토 - 설문조사 시민 500명, 공무원 500명 - 전문가그룹(FGI) 53명, 당사자 64명

가) 서울특별시 사례

서울시 2차 인권기본계획의 경우 1차 인권기본계획에 대한 모니터링 연구(즉 1차 인권기본계획에 대한 이행 평가)를 선행한 후 이를 바탕으로 설계되었다.

특히 서울시 2차 인권기본계획 수립 과정에서 눈여겨 볼 점은 서울시 인권위원회 안에 인권기본계획 소위원회를 구성해 관련 부서와의 협의 진행에 있어 중요한 역할을 하였다는 점, 조례상 규정되어 있는 인권정책회의를 통하여 서울시 전체 실국에 인권기본계획 수립 과정을 공유하고 협조체계의 기반을 형성한 후 총 12회에 걸쳐 담당부서와의 협의회를 거쳤다는 점이다.

나) 광주광역시 사례

광주광역시 1차 인권기본계획은 광주시-인권도시 추진 TF를 구성하여 전문가 사이의 협력적 관계를 통해 연구의 핵심대상과 방향을 설정하고, 지역차원의 정책적 활용도를 높일 수 있는 연구계획을 수립하였다.

또한 인권도시 광주의 고유한 정체성 확립과 지역의 인권취약 계층에게 시급하게 요구되는 인권항목을 도출하기 위해 지역사회 전문연구자를 대상으로 한 공청회를 개최하였고, 인권관련 단체 활동가와 지역NGO 활동가들에 대한 개별 자문을 수행하였으며, 이러한 과정을 인권지표개발과 함께 진행하였다.

2차 인권기본계획의 경우 1차 기본계획을 통해 이루어낸 성과를 계승하기 위해 1차 기본계획을 인권제도, 인권정책, 인권문화, 인권연대 등의 측면에서 성찰하고 이를 토대로 2차 기본계획을 수립하고자 하였다.

그리고 2차 수립과정에서도 제2기 광주시 인권기본계획 TF를 구성하여 운영하면서, 사회적 약자 분야별 집담회 개최, 사회적 약자 분야 관련부서 의견수렴 및 협의회 6회를 진행하였다.

다) 충청남도

충남의 경우 6개 영역 취약계층별 실태조사를 위한 인권전문가, 관계자, 외부연구진/자문위원 21회 협의회 개최하여 취약계층별 인권항목, 인권과제를 발굴하는 과정을 거쳤다. 또한 인권 분야별 13회 토론회(주민, 전문가, 관계자)를 개최하였는데, 인권감수성 교육 후 토론회를 진행하였다(도시 결혼이주 여성, 도시 이주노동자, 아동청소년, 농촌이주노동자, 농촌 결혼이주여성, 미등록 이주노동자, 농민, 장애인, 노인, 어민, 여성, 북한이탈주민 인권감수성 교육 및 토론회 개최).

한편 충남인권선언문 작성 및 105인 구성(인권선언 도민 참여단 구성) 과 같은 시기에 진행된 점이 특징이다.

라) 강원도

인권기본계획이라는 그 결과물 못지않게 구성을 위한 ‘과정’이 매우 중요하다고 인식, 인권의 보편성을 유지하고 향상시키기 위한 문헌연구 작업과 함께, 인권의 밀착화를 위한 강원지역 인권관련단체 및 활동가들과의 논의, 도 공무원들과의 면담, 도민들의 의견수렴 과정이 반드시 필요하다는 설계 하에 수립절차가 진행되었다.

3) 시사점

전남을 제외한 모든 광역지자체는 인권기본계획을 수립하기 전 연구용역을 진행한 것으로 나타났다. 그리고 세종시를 제외하고는 대부분의 광역지자체는 지자체 산하 연구원에서 용역을 진행한 것으로 나타난다.¹³⁾

많은 지자체가 인권기본계획을 전문 연구기관이나 전문연구자에게 연구용역으로 의뢰하여 수립하고 있는 게 현실이다. 특히 지방의 열악한 인권관련 인프라를 감안하면 이마저도 쉽지 않은 실정이다.

그러나 일부를 제외하고는 연구 수행기관이 인권에 관한 전문연구역량을 확보하지 못해 기본계획의 내용적 수준과 전략적인 고려가 상당부분 미흡한 수준을 면치 못하고 있다.

가) 실태조사의 부정확성과 인권기본계획으로의 연계 부족

특히 위 표에서 알 수 있듯이 대부분의 인권기본계획이 형식적으로는 실태조사를 그 전제로 진행하고는 있으나 대부분의 경우 기본계획의 내용으로 수렴되지 못하고 있다. 기본계획 수립과정에서의 실태조사의 의미와 역할의 중요성에 비추어 차후 이 부분에 대한 전반적인 점검과 개선이 필요하다.

13) 광역지자체 인권기본계획 수립 연구 수행기관은 다음 표와 같다.

실태조사와 관련하여 첫째, 대부분 표집과 진행방법에 있어 조사의 신뢰성과 유효성을 담보하지 못하고 있다는 문제가 크다. 실태조사 과정은 주민들에게 인권의 이름으로 지자체가 정책을 기획, 진행한다는 것을 알리고 이에 참여하는 과정으로서의 설계라는 측면뿐만 아니라, 그 결과를 기반으로 현 시점에서의 지역 상황을 반영하는 계획의 수립으로 연계된다는 점에서 그 의미가 크다. 따라서 지금과 같이 임의적인 표집과 방법에 의한 실태조사의 현황은 반드시 시정되어야 할 것이다.

나) 수립주체의 문제

인권기본계획의 수립은 지자체의 주요한 행정행위의 하나인 것이다. 지자체 인권기본계획은 연구결과물을 바탕으로 행정청이 수립, 확정하는 것이 원칙이다. 그럼에도 많은 지자체에서는 연구용역의 결과물을 바로 기본계획으로 확정하는 경향이 있다. 확정의 과정에서 인권위원회의 심의와 자문을 거치면서 우리 지자체의 현실에 맞는 인권기본계획으로 최종 점검하여 수립될 필요가 있다.

또한 기초지자체의 경우 기본계획 수립을 위한 예산이 확보되지 않아 담당 공무원이 혼자 자료를 수집하여 수립하는 지자체도 여러 곳 발견되었다.

본래대로라면 지자체가 전문가들의 도움을 받아 주민들에 대한 인권교육을 진행하고 주민들의 의견을 수렴하는 등 전반적으로 주민참여 구조 아래 주민이 주체가 되는 자체 수립형 인권기본계획이 바람직하고 금천구 등 일부 기초지자체 담당자들을 중심으로 이러한 시도가 진행되고 있다.

그러나 지금과 같이 예산도 확보되지 않은 채로 담당자 혼자 다른 지자체 자료들을 모아 짜깁기하는 방식의 수립은 실행력은 없고 오히려 행정력만 낭비할 따름이다.

표 28. 광역 지자체 인권기본계획 수립연구 동향_연구수행기관

지역	연구기관	연구명	년도
서울(1차)	서울연구원	인권실태분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구	2013
서울(2차)	서울시립대학교 산학협력단	인권실태 분석 및 인권정책 제2차 기본계획 수립 연구용역	2017
부산(1차)	부산발전연구원	부산광역시 인권보장 및 증진기본계획 수립연구	2013
대구	대구경북연구원	대구광역시 인권보장 및 증진 방안	2017
광주(1차)	광주발전연구원	광주 인권도시 기본계획 수립 용역	2011
광주(2차)	광주전남연구원	광주광역시 인권증진 및 인권도시 기본계획 수립 연구	2016
대전	대전발전연구원	대전광역시 인권정책 기본계획 수립 연구용역	2014
울산	울산발전연구원	울산광역시 인권증진 기본계획	2015
강원	상지대학교산학협력단	강원도 인권보장 및 증진 기본계획	2015
경기	경기연구원	인권보장 및 증진 기본계획 수립 기본 방향설정 연구	2015
충북	충북발전연구원	충청북도 인권증진 기본계획 수립	2016
충남	충남연구원	충청남도 인권정책 기본계획	2014
전북	전북연구원	전라북도 인권보호 및 증진 기본계획	2016
전남		해당사항없음(자체수립)	2016
제주	제주대학교 산학협력단	제주특별자치도 인권증진 기본계획 수립을 위한 용역 보고서	2017
세종	(사)인권정책연구소	세종특별자치시 인권보장 및 증진 기본계획수립연구용역	2015
인천	(주)이앤에스컨설팅	인천광역시 인권실태 분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구	진행 중

4) 인권기본계획 수립절차와 과정에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용

사례조사는 심층면접사의 결과를 토대로 설계됨. 심층면접조사는 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 실시하였으며 국가인권위원회와 협의에 따라 총 14개 지자체의 15개 그룹을 실시함. 심층면접대상 지자체는 인권기본계획을 수립한 지자체 11곳(광역-5, 기초-6), 인권영향평가를 실시한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1) 그리고 인권지표를 설계한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1)임. 심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무 문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행함.

가) 수립 주체와 전문성의 문제 등

인권기본계획을 수립한 과정은 크게 자체적으로 수립하거나, 용역연구를 진행한 두 가지 방식으로 진행된 것으로 파악됨. 자체 수립한 지자체의 경우 주로 기본계획 수립에 대한 전문가 자문이나 매뉴얼이 별도로 없는 실정으로 인해 어려움을 겪었으며, 일반적으로 이상적인 인권기본계획 수립형태로 인식되는 자체수립의 경우도 예산이 수반되지 않은 원인으로 밝히는 사례가 있었음. 한편 용역으로 수립한 경우, 연구진이 지자체 실정을 잘 알지 못해 지자체 특성 및 상황에 맞고 실효성 있는 기본계획을 기대하기 어렵다고 지적하였음.

○ 현황 - 인권기본계획수립에 대한 자문기관 등 필요

지자체 조사참여자 A, I는 기본적으로 부서이동도 잦고 행정공무원이 인권에 전문성이 많이 없다보니 인권기본계획수립부터 어떤 방식과 어떤 내용으로 해야 할지 모른다는 막연함에 타지자체의 인권기본계획을 벤치마킹하거나 조언을 구했다고 언급함.

A: “그렇게 해서 타 시도에 자문을 받아봐야죠. 될 수 있으면 저희도 그런 인권기본계획을 수립하는데 어떤 방식으로 하는 게 좋냐고 한 번에 자문을 구할 기관이 있었으면 정말 좋은데 이렇게 다른 시도에 알아봐야 하나, 아니면 주변 연구원에 물어봐야 하나, 그런 게 고민이 많이 되죠.”

I: “다른 지자체에서 한 것들을 좀 보았습니다. 설문지 작성도 다른 지자체에서 한 것을 참고하였습니다.”

○ 현황 - 자체수립

지자체 조사참여자 J, I는 예산 문제를 근거로 인권기본계획 수립을 자체수립으로 결정하였다고 언급함. 일반적으로 인권담당부서(팀, 담당자)의 자체수립을 가장 이상적이고 장려할 사례로 소개되지만, 실상 지자체에서 자체수립은 예산 부족이 그 원인으로 지적됨.

J: “따로 예산이 수반되어 있지 않았던 부분이 있었습니다.”

I: “작년에 왔는데 전임 담당이 업무보고를 다 한 상태더라고요. 전 담당은 수립을 하겠다고 하면서 자체적으로 하겠다고 얘기를 한 것입니다. 예산을 아예 편성도 안했고 예산도 없었고 하겠다고 한 것을 어떻게 합니까. 해야 하니깐 해야지요.”

○ 현황 - 용역업체의 선정 과정

지자체 조사참여자 D와 E는 용역기관 선정과정에서 인권위원회가 결정적 역할을 하기 때문에 인권담당자와 인권위원회 사이의 입장에 따라 기관선정의 결과가 달라질 수 있음을 언급함. 특히 지자체 D의 응답자는 그 과정에서 갈등과 긴장이 발생했다고 지적함.

D: “모든 단계마다 어려웠죠. 인권정책기본계획 수립하면서 수립과정에서 용역업체 선정부터 인권위원들과 저희하고 약간 갈등이 있었어요. 저희는 ○○○○이 우리 시정을 빠삭하게 알기 때문에 ○○○○하려고 그랬더니 인권 위원들은 거기가 인권 감수성이 약하다고 하면서 위원들이 아는 쪽인 ○○○ 쪽으로 맡겼는데 (...)”

E: “인권위원회에서 이것을 전체적으로 심의를 다 해요. 그래서 TF를 구성했어요. 인권위원들로 TF를 구성해 가지고 연구용역하자하고 같이 회의를 해서 거기서 내용까지 거의 조정을 다 했어요”, “그 ○○○○는 영역별로 연구원들이 특화가 되어있어요. 그 중에 한 분이 인권 영역 전문 연구원이거든요. 그분이 저희 인권위원 분이세요.”

○ 현황 - 용역연구의 문제점

지자체 조사참여자 B는 용역연구의 문제점에 대해 지역의 현황에 기반하여 지역적 특성을 담아내는 과제를 간과하기 쉽다고 지적했음. 조사참여자 O는 연구용역을 통해 새로운 정책개발보다는 주로 기존의 부서 사업들을 수렴하는 정도로 진행하였고 특히 인권의 가치를 담아낼 만큼 인권에 전문성이 있는 연구용역 수행기관이 흔하지 않다는 점을 언급함.

B: “정책과제로 제시를 해서 ○○○에서 수립연구를 했는데 그 당시에 ○○년도 ○월 달에 인권팀이 만들어져요. 인권팀이 먼저 만들어져서 그 인권팀 주도하에 인권실태조사 및 기본계획 수립을 했죠.”, “인권기본계획에는 이런 이런 것들이 담아야 된다는 상들이 있기 때문에 수립주체인 담당부서가 중요하죠. 이걸 용역연구로 맡기면 다른 지자체 것 짝 가져와서 비교, 검토하고 거기서 좀 뽑아내어 가지고 정책으로 담아놓고 수립이라고 제안하는데 그것은 별 의미가 없거든요. 그래서 00 실정에 맞는 인권기본계획의 정책들이 좀 만들어 졌으면 좋겠어요.”

O: “저희가 연구용역을 하면서 새로운 과제가 많지 않았어요. 원래 기존의 과제들을 발전 확장시키는 것이 이번 연구를 하면서 목표로 했던 거라서 부서에서 진행하던 사업들이 인권기본계획으로 많이 들어왔어요. 인권기본계획으로 세부계획을 설계할 것이면 인권관점으로 최소한 재배치해야 되는데 그런 게 부족했던 것 같아요.”

○ 현황 - 용역연구를 토대로 인권기본계획을 수립

지자체 조사참여자 L은 용역연구기관의 인권기본계획 수립 연구 후 인권담당부서에서 연구보고서의 내용

을 토대로 부서 간 관련 사업을 조율한 후 인권기본계획을 최종적으로 수립한 과정에 대해 언급함.

L: “이 인권기본계획 안에서 내용들과 인권정책들을 추출 해 놓은 것이 시행계획입니다. 이걸 토대로 해서 부서 별로 회의하고 간담회 같은 것을 통해서 과제를 설정하였고, ○○개 세부 과제를 설정하고 거기에 대해서 심의하였습니다. 그런 일련의 과정을 거치고 있고 작년에 한 번 실천보고회를 가졌습니다.”

나) 기본계획 수립을 위한 실태조사

지역의 특성이나 시정 파악에 도움이 될 수 있기 때문에 인권기본계획을 수립하기 전 인권실태조사를 시행해야 한다는 필요성을 절감한다는 의견이 있었음. 절차와 관련해서는 인권위원으로부터 자문을 구하고 조정하는 방식으로 실태조사가 진행되었음이 파악됨.

○ 현황 - 실태조사의 필요성

지자체 조사참여자 B의 경우, 정확한 데이터의 산출과 분석으로 지자체 실정과 특성에 맞는 인권기본계획을 수립하는 데 인권실태조사를 실시하는 것이 필수적이라고 언급함.

B: “인권팀이 먼저 만들어져서 그 인권팀 주도 하에 인권실태조사 및 인권기본계획 수립을 했죠.”, “도대체 ○○ 실정에 맞는 것이 뭐냐고 했을 때 인권실태조사를 해보면 적어도 통계치의 표본이라든지 거기에 대한 분석이 우리가 알고 있는 것과 다를 수가 있어요.”, “실태조사를 안했으면 여기에 그 내용이 못 들어갔겠죠. 실태조사를 했으니까 거기에 기반해 분석이 되고 필요한 정책설계의 전개를 했고요.”

○ 현황 - 실태조사 - 인권위원들의 자문

지자체 조사참여자 I와 L은 실태조사 실시에 앞서 우선 기본적으로 인권위원들의 자문을 받는다고 언급하였고, 특히 조사응답자 L은 해당 지자체의 실태조사를 실시할 때 인권위원들이 자문을 넘어 설문지까지 작성하였다고 밝힘.

I: “인권위원회 위원님들이 자문을 해주셨어요. 공무원들 500여 명은 저희 지자체 내부 행정망으로 실시한 것이고, 그 다음에 주민들도 한 500분 이상 했습니다.”

L: “설문지도 인권위원들이 4분야로 나눠서 만든 거예요.”, “장애인, 농업인, 여성, 노인 이렇게 네 개 분야 나눠가지고 설문지를 만들고, 용역연구기관의 연구원들이 취합을 해서 종합을 다 했을 거 아니에요?”

다) 세부 정책과 연차별 정책 구성 과정

인권기본계획을 시행에서 인권의식을 확산하는데 핵심적이라 볼 수 있는 세부정책과 연차별 정책이 지자체별로 수립되는 과정을 엿볼 수 있었는데, 구체적으로 이미 시행하던 부서의 사업을 취합하는 방식이나 미리 인권담당자가 타부서와는 상관없이 정책을 설계한 후 부서와 협의하는 방식으로 진행된 지자체도 있었음.

○ 현황 - 수립과정

지자체 조사참여자 L, J, B, O는 이미 시행했던 각 부서의 세부정책이나 사업을 취합하는 방식으로 인권 기본계획을 수립하였다고 밝힘. 조사참여자 B는 비록 부서별로 다른 사업들을 진행하고 있더라도 각 부서 담당자에게 한 번 더 정책에 대해 환기시킴으로써 인권행정에 대한 관점을 심어줄 수 있는 방안을 고민 중 이라고 언급함.

L: “주로 부서에서 진행하고 있던 사업에 좀 인권적인 측면이 있다 그러면 그게 인권정책이 되는 거죠. 그런 각 부서사업에 내용적으로 조금 더 살을 붙이고 전체적으로 조금 더 확대해나가고 있는 것뿐이죠. 인권기본계획이 없었을 때에도 각 부서에서 진행하고 있었던 사업들입니다.”

J: “(...) 국가인권위원회랑 서울시의 인권기본계획을 참고해서 했던 것 같아요.”, “각 부서에서 사업계획을 받아가지고, 그걸 취합해서 만든 거예요.”, “네, 부서에서 시행계획을 받아서 세부계획이나 실행계획을 세웠습니다.”

O: “한 달 정도 걸렸는데 그 기간 동안 부처에서 하는 것을 센터에서 같이 논의한 건 아닙니다. 저희가 계획을 보내라고 보고양식을 보내면 다시 부처로부터 온 답변을 취합하는 것이 한 달 걸렸습니다.”

B: “기본계획들을 수립하는 부문이 많이 있고 (...) 인권기본계획이라는 게 하향식으로 내려온 것이 아니잖아요. 그리고 인권기본계획에는 어떤 것들을 담아야 된다는 그런 가이드라인도 없고 그러니까 얼마나 많은 지자체들이 고민을 하겠어요. 또 담당 일반 행정 공무원들이 그걸 하다보면 인권은 또 어떤 영역이 있는지 개념부터 새로 공부를 해야 하고 그리고 타 시도를 찾아보는 등 여러 시도를 해본다는 거죠. 근데 기본 틀은 뭐냐면 인권기본계획을 수립할 때나 어떤 계획을 수립하는데 각 부서에 있는 사업들을 취합하는 것이 기본 원칙이 된 거죠. 그렇게 스스로 찾아가면서 접근하는 방식이 있다고 하는 거죠.”, “직접 사업을 하니까 (...) 인권 기본계획을 수립해 나갈 때 물론 각 부서의 정책도 있겠지만 기본적으로 해야 될 것, 각 부서가 해야 될 것, 인권행정전담부서가 해야 될 것을 담아내고, 이것을 강제해 나가는 것이 우선적이라고 저는 봐요. (...) 각 부서에서 하는 사업들 중에 이게 인권행정이다 라는 예시는 찾을 수 있어요. 제가 부서 협업체제를 만들어서 하고자 하는 것이 그런 것인데, 우리가 인권행정이라는 게 만들어가지고 인식시키는 게 아니라 지금 하고 있는 사업, 이것이 인권에 기반한 행정이라는 것을 인식해야 한다고 생각합니다.”

○ 현황 - 타 부서 협의 없이 정책을 설계

지자체 조사참여자 I와 M은 사전에 타 부서와 협의를 거치지 않고 인권담당자인 자신이 정책을 모두 설계하거나, 연구용역에서 제안된 과제들 중 취사선택을 통해 결정한 후 타 부서에 통보한다고 밝힘.

I: “처음에는 세부추진과제를 부서에다 보내려고 했는데 그냥 보내면 다들 안 할 것 같더라고요. 그래서 제가 한 70개 정도를 정해 가지고 보냈습니다. 이것이 인권이랑 관련이 있으면 세부사업으로 작성해서 제출을 하고 관련이 없다고 생각을 하면 부서에서 관련이 있는 것을 찾아서 제출을 하는 것으로 추진이 된 것입니다. 세부추진과제 중의 2/3 이상은 거의 제가 다 정한 것입니다. 나머지는 기존에 보냈던 것에 대한 부정적인 부분을 빼고 그 부서에서 더 나은 정책에 대한 제안을 받아서 보완하였습니다.”

M: “대부분 우리 업무 형태를 보면, 기본계획이 나오면 과제들을 정리해주실 거 아니에요. 그러면 우리가 그 안에서 한 50개를 정리한다고 할 때, 이 업무와 관련이 있는 부서들에 연락을 할 거 아니에요. 그렇게 되면 실/과에서 시행계획을 받고, 그에 대한 추진사항, 연말에 가서 추진결과를 다 받아서 평가합니다. 그런 것들이 사실 문제이긴 하지만 그렇다고 안 할 수도 없죠.”

○ 현황 - 부서별 돌려막기식의 상부상조

지자체 조사참여자 H는 부서별 또는 부문별 기본계획들이 있을 때 서로 과제보고를 해주는데, 인권기본계획의 과제 역시 같은 방식으로 부서에서 취합된다고 언급하며 업무 피로도만 높아질 뿐이라고 지적함.

H: “그게 문제가 있어요. 담당자들이 요즘에 들어서 정말 힘든 게 뭐냐면, 달라는 부서마다 보고서를 만들어야 해요. 내가 해야 하는 일은 하나예요.”

○ 현황 - 연도별 실행계획 수립과 추진

지자체 조사참여자 B, A, K, J 그리고 M은 연도별 실행계획을 세우는 것으로 파악되었고 특히 조사참여자 J는 기존의 계획을 축소 조정하여 연도별 계획을 세운다고 밝힘. 조사참여자 M은 더 나아가 기존의 수립방식이 한계를 가지기 때문에 정책 가이드라인을 만드는 등 체계를 세우는 것이 필요하다고 지적함.

B: “사업과 정책과 관련된 것은 인권기본계획에 나와 있는 ○대의 전략목표, ○○개 주요사업입니다. 이것을 연 단위로 해서 핵심사업들을 진행을 하는 거죠.”, “우선은 지금 우리 인권기본계획 자체가 어떤 타 부서에서 이행하는 것이 아니라 인권담당 부서에서 할 일이에요. 원래 구성이 돼 있어요. 그래서 이게 연도별 계획대로 추진하는데 이게 걸림돌은 뭐냐면 조직인 것 같아요. 조직부분에서 우리 인권담당부서 ○○○○○실이 ○○년도에 처음 ○명으로 시작을 한 거예요. 일을 하다보니까 업무와 조직 추스리고 하는 데 있어 실질적으로 인력이 부족한 거죠.”

A: “매년 연도별 시행계획을 수립하고 있습니다.”, “일단 인권기본계획에 나와 있는 대로 합니다. 참여 부서가 인권기본계획에 나와 있거든요. 그 부서에 올해와 작년 계획 그리고 올해 수립 계획을 공문으로 요청해 받아서 취합합니다.”, “올해에는 뭐 그런 과정에서 큰 문제나 어려움은 없었습니다. 매년 하는 것이기 때문에 해당 부서에서도 자료가 잘 왔고, 심의과정에서도 거의 원하는 대로 확정이 되었습니다.”

K: “작년에는 이렇게 들었어요. ‘각 담당하신 분이 누구신지, 담당하신 분이 거기에 맞춰서 계획서를 보내주세요’ 라고 하면 어떤 것은 작년 것과 동일하게 보내오고 어떤 것은 조금 바뀌어서 보내오고, 각 주임들마다 여유가 있으신 분들은 예산도 확대해 오시기도 하고, 어떤 분은 축소해서 오기도 하면 그것을 저희가 검토하고 코멘트가 필요한 부분들은 수정도 해주십사 돌려보내서 다시 받기도 하고 이렇게 올해는 갔어요.”

J: “해당 부서에 처음에는 5개년 계획을 받고, 1년 마다 한 번씩 실행계획을 요청해서 받아요.”, “원래 계획에서 삭제도 되고 신규로 추가된 것도 있고 해서 작년에는 3개 정도 있었거든요. 그런 식으로 조정이 되고 있습니다.”

M: “그동안 50개 과제를 막 뽑았다가 올해는 15개로 축소를 했습니다. 이것들을 가지고 할 수는 있는데, 15

개 뽑은 것들이 일단은 실/과 분배가 제대로 되어 있지 않고, 부서 안배도 제대로 안 되고 한 두 부서에 집중되어 있습니다. 경제 쪽은 한 개 부서에 세 개 과제가 들어가 있고 그래서 모양새가 좀 이상한 상황입니다.”, “그 동안에는 아마도 인권기본계획에서 매년 이렇게 업무계획을 받아서 정리를 했을 겁니다. 그런데 이게 한 3-4년 되다보니까 그 안에 세웠던 계획은 웬만큼 다 된 것들도 많습니다. 그리고 과제 제시해줬던 걸 보면 인권정책에 변화를 주는 새로운 아이터మ్들이 나왔던 게 아니고 기존에 지자체 ○○에서 했던 것들 중에 인권이라고 하는 개념과 그나마 연관성이 있는 것들을 선정해서 정리를 한 겁니다. 당초의 인권기본계획이 흐릿해지고 다시 만들어진 거죠. 그래서 체계가 없습니다. 사실은 ○○년도에 업무를 인권정책추진과제 선정하는 가이드라인도 좀 정해서 이것저것 중구난방으로 선정하지 말고 나름대로 가이드라인을 가지고 그 범주 이상의 과제를 정리해보자고 했고 ○○년 연말에 인권 업무 회의할 때도 ○○이 오셔가지고 나름대로 그런 기준을 가지고 과제 정리를 했습니다.”

○ 현황 - 연도별 실행계획 채택과정에서의 애로사항

지자체 조사참여자 H는 인권기본계획수립 연구용역으로부터 도출된 정책제안내용이 현 지자체의 상황과 역량에 맞지 않아 실행과제로 채택되기 어려웠던 과정을 지적함.

H: “인권기본계획수립 연구가 만들어져는 있고, 저희도 최대한 이 부분은 소화하려고 그래서 지금 ○○년도에 이미 인권위원회가 열렸지만 인권기본계획에 대해 한 번 더 거론해서 환기를 더 하자는 차원에서 다시 한 번 분석을 했습니다. 분석하던 과정에 보면 연구내용들이 정책적으로 너무 접근하기 어려운 과제들로 연구진들께서 말씀들을 해주시니까.”

라) 주민 의견 수렴 및 전문가 자문 과정 등

심층면접 결과, 면접대상 지자체는 인권기본계획수립 과정에 주민과 시민사회단체의 의견을 수렴하고 전문가와 인권위원회의 자문을 받는 것으로 파악됨.

○ 현황 - 주민/시민사회 의견수렴 과정의 진행

지자체 조사참여자 K, J 그리고 C는 공청회, 간담회, 주민회의 등 여러 경로로 의견 수렴을 한다고 언급함. 특히 조사참여자 K는 공청회를 2회나 개최해 두 권의 보고서가 제출되었다고 밝힘.

K: “두 번 했어요.”

I: “공청회 두 번 해서, 공청회 의견이 수렴되어서 마지막으로 나왔던 것 같아요.”

K: (...) “그래서 결과 보고서가 두 개가 있어요. 최종이 두 번째 보고서로 제출되고 첫 번째 공청회 내용에 대해 간략하게 요약 하여 정책들을 정리하고 사업들을 준비하고 있어요. 제가 다른 지자체 것들을 몇 개를 봤는데 그거에 비하면 아주 완성도가 높은 거 같아요.”

C: “기본계획을 수립하는 과정 속에 인권 전문가들이라든지 주민 의견들이 같이 들어가 있습니다.”

J: “1년 동안 저희 ○○주민회의라고 있는데 거기서도 보행권 관련해서 논의가 있었거든요.”

○ 현황 - 주민과 시민사회 의견수렴 과정의 문제점

지자체 조사참여자 D와 H는 공청회, 간담회와 같은 형식이 주민의 역량을 강화하고 정책을 홍보하는 장이 될 수 있으나, 공론화 현장에서 종종 이견이 발생하고 의견수렴보다는 정책수립의 교착상태를 가져오기도 한다고 지적함.

D: “그런데 아무래도 FGI하게 되면은 평소에 그쪽 소수자들이 하고 싶은 이야기를 모두 수렴하는 거죠.”, “수렴된 내용들이 공청회 안으로 들어갔는데 공청회에서 그게 오픈 돼 가지고 여러 가지 논란거리가 된 게 한 세 가지 정도된 것 같아요. ○○ 이야기, 그 다음에 ○○○○○○도 ○○○○ 입장에서는 FGD 하면서 그 쪽에 계신 분이 강력하게 주장을 했는데 이것도 지금 현재 여러 개 논란거리가 있어 가지고 특히 여성 쪽에서는 이 부분에 대해서는 반대하는 입장이에요.”

○ 현황 - 수립과정 - 다양한 분야 전문가와 인권위원 의견수렴

지자체 조사대상자 D와 E는 집단심층면접(FGI)과 집단심층토론(FGD)을 통해 다양한 분야로부터 전문가의 의견을 수렴하였고, 시의원과 인권위원들의 의견들과 공청회와 토론회 등을 통해 시민들의 반영하였다고 언급함.

D: “연구도 연구지만 여러 분야 전문가들을 대상으로 FGI도 했고, 그 다음에 공청회도 했고, 시의원들의 의견도 반영하고, 인권위원들의 의견도 반영하고 모든 사람들 의견을 반영하고, 그 다음에 담당부서에 의견 반영하고 조정을 해서 인권기본계획이 만들어진 거예요.”, “FGD를 통해서도 다양한 전문가들의 의견을 들었어. 그런데 아무래도 FGI 하게 되면 평소에 그쪽 소수자나 당사자들이 하고 싶은 이야기를 다 하는 거죠.”

E: “FGI도 했어요. 그래서 분야별로 FGI 전문가들 심층면접하는 절차도 다 거치고, 그 내용을 가지고 마지막으로 토론회를 저번 주에 했어요. 오늘 최종보고회도 이런 절차를 거쳐서 한 거거든요.”, “○○○○○○의 연구위원이 장애인, 여성 관련해서 지역 사회 보장협의체 전문가들을 대상으로 한 집단심층면접(FGI)를 하면서 참여를 보장을 하고 의견을 수렴했구요.”

○ 현황 - 인권위원회 자문역할의 중요성

지자체 조사참여자 O와 J는 해당 지자체 인권위원들이 각 분야의 전문가로 구성되어 있어 인권기본계획 수립과정에서 전문가의견수렴을 겸한 자문이 이루어진다고 밝힘. 특히 조사참여자 O는 해당 지자체 인권위원들이 각 분야의 정책 전문성뿐만 아니라 정책을 인권가치로 배열하는 데 중심적 역할을 하였다고 언급함.

O: “한 번 인권위원회에서 심의·자문을 하긴 했습니다. 근데 인권위원분들은 인권기본계획 정비 사업 자체가 좀 더 세밀하게 인권 쪽으로 방향을 틀었으면 좋겠다는 전반적인 욕심이 있었어요. 세부적인 논의를 더 했으면 좋겠다고 하셔서 수립을 일단 하고 수립에 대한 추진과정에서 인권위원회가 개입할 수 있는 통로를 만드는 게 저희 과제이죠. 1차적으로 ○월에 전반적인 계획에 대해 인권위원회에서 검토하는 시간을 가질 계획 중입니다.”, “저는 장점이라 생각하는 게 지역에서 각 분야별로 활동하시는 분들이 위원으로 계시니깐 인권기본계획 그 부서에서 만든 걸 보시고서 본인이 봐왔던 정책에 대해서 변함이 없을 때,

‘왜 똑같이 했던 건데 왜 인권기본계획이라고 냈지?’라는 것에 대해 누구보다 더 잘 아시고 그런 거에 대해서 좀 많이 짚어주셔서 좋았습니다.”

J: “그건 사실 저희가 결정하는 게 아니고요. 인권위원회에 논의를 붙여요, 그러면 환경권의 경우에 예를 들면 환경권으로서 공해 배출 감소 등이 주제로 나오지 않습니까. 그럼 논의에 따라서 그걸 달성할 수 있는 것을 받아가지고 환경과로 보내주는 거죠.”

라. 지자체 인권기본계획의 구성과 특징

1) 조례상 인권기본계획의 구성

아래 표에서 확인되는 바와 같이 거의 모든 광역지자체의 인권기본조례의 기본계획 관련 규정에서 기본방향과 목표, 분야별 정책, 재원조달방안 등을 포함하도록 하고 있다. 전북도의 경우에는 더 구체적으로 ‘어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 외국인, 이주노동자, 결혼이주자, 새터민, 한 부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 인권약자의 인권의 보장과 증진을 위한 계획’을 포함하도록 규정하고 있기도 하다.

광주광역시와 성북구는 지표와 개발과 시행을, 제주도와 광명의 경우에는 인권 지표에 따른 인권영향평가 시행 및 인권 보고서 작성 방안까지를 포함하고 있다. 전남도와 서울 은평구의 경우 명시적으로 이전의 기본계획에 대한 분석과 평가를 포함하고 있다.

표 29. 광역지자체 인권기본조례 기본계획 규정의 내용

지역	근거규정	수립주기	기본계획내용
서울	서울특별시 인권 기본조례 제7조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권정책 기본 방향 2. 분야별 핵심 정책과제, 추진목표 및 실행계획 3. 기본계획의 실행을 위한 소요재원 4. 인권 관련 조사·연구 및 인권교육 실시 5. 인권 보호와 증진을 위한 국가 및 타 지방자치단체와의 협력 6. 그 밖에 인권도시 추진에 관한 주요 사항
부산	부산광역시 인권 기본 조례 제4조 제2항	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시민의 인권 보장 및 증진에 관한 기본 방향 2. 여성, 아동, 노인 등 인권취약계층의 분야별 추진목표 및 전략 3. 시민의 인권의식 향상을 위한 시책 4. 시민의 인권 보장 및 증진 시책 추진을 위한 재원조달 방안 5. 그 밖에 시민의 인권 보장 및 증진에 필요한 사항
대구	대구광역시 인권보장 및증진에 관한 조례 제5조 1항	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 4. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
광주	광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제7조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권 보장 및 증진의 기본이념 2. 분야별 인권 보장 및 증진 과제 현황 및 추진전략 3. 시민의 인권의식 향상을 위한 시책 4. 인권지표(수) 개발 및 시행 5. 인권 보장 및 증진에 관한 협력체계 구축 6. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 7. 그 밖에 인권 보장 및 증진을 위해 필요한 사항

대전	대전광역시 인권 보호 및 증진 조례 제5조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권 보호 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 4. 그 밖에 시민의 인권 보호 및 증진에 필요한 사항
울산	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 사업추진을 위한 자원 조달방안 4. 그 밖에 인권보장과 증진을 위하여 필요한 사항
강원	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 인권에 관한 교육 및 홍보 등 도민의 인권의식 향상을 위한 시책 3. 분야별 인권과제와 이의 추진목표 및 이행전략 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 5. 그 밖에 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
경기	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 2. 도민의 인권의식 향상을 위한 시책 3. 분야별 인권과제의 추진목표 및 전략 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 5. 그 밖에 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
충북	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제7조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 사업추진을 위한 자원 조달방안 4. 인권보고서 발간 관련 사항 5. 그 밖에 인권보장과 증진을 위하여 필요한 사항
충남	충청남도 인권 기본 조례 제6조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기본방향 및 추진목표 2. 도민의 인권의식 향상을 위한 시책 3. 분야별 인권과제 추진목표 및 이행전략 4. 기본계획 실행에 필요한 자원 5. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항
전북	전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례 제7조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보호 및 증진을 위한 시책과 사업의 계획 2. 어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 외국인, 이주노동자, 결혼 이주자, 새터민, 한 부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 인권약자의 인권의 보장과 증진을 위한 계획 3. 인권에 관한 교육 및 홍보 4. 기타 인권보호와 증진을 위하여 필요한 사항
전남	전라남도 인권 기본 조례 제7조	5년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가 2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 3. 분야별 추진과제 및 이행전략 4. 사업추진을 위한 자원 조달 방안 5. 그 밖에 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
제주	제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제7조	3년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본이념 2. 도민의 인권의식 향상을 위한 시책 3. 분야별 인권과제의 추진 목표 및 전략 4. 인권 지표에 따른 인권영향평가 시행 및 인권 보고서 작성 방안

			<ul style="list-style-type: none"> 5. 인권 인식확산을 위한 인권교육 시행 계획 6. 인권보장 및 증진을 위한 민간단체 지원방안 7. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 8. 그 밖에 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
세종	세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조	5년	<ul style="list-style-type: none"> 1. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 4. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항

표 30. 기초지자체 인권기본조례 기본계획 규정의 내용 예시

지역	근거규정	수립 주기	기본계획내용
광명	광명시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조		<ul style="list-style-type: none"> 1. 인권증진의 기본 이념 2. 인권보장 및 증진의 방향 및 추진목표 3. 인권침해 요소 및 인권 침해적 환경 개선에 대한 사항 4. 아동, 청소년, 노인, 여성, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자, 북한이탈주민 등의 인권 옹호 5. 분야별 인권증진 추진과제 및 이행전략 6. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 7. 제9조에 따른 인권영향평가 및 인권지수 연구·개발 계획 8. 인권증진 교육에 대한 사항 9. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
수원	수원시 인권 기본 조례 제6조		<ul style="list-style-type: none"> 1. 시민의 인권보장 및 증진에 관한 기본방향 2. 분야별 인권증진 과제 현황 및 추진 전략 3. 사회적 약자의 인권에 대한 현황 및 인권 증진에 관한 사항 4. 사업추진을 위한 재원조달 방안 5. 그 밖에 시민의 인권보호 및 증진에 필요한 사항
성북	서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 제6조		<ul style="list-style-type: none"> 1. 인권증진의 기본이념 2. 분야별 인권증진 과제 현황 및 추진전략 3. 주민의 인권의식 향상과 주민 참여를 활성화하기 위한 시책 4. 여성, 어린이, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자 등 인권취약 집단의 인권증진 방안 5. 인권지표 개발 및 시행 6. 인권증진에 관한 협력체계 구축 7. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 8. 그 밖에 인권을 증진하기 위해 필요한 사항
은평	서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례 제6조		<ul style="list-style-type: none"> 1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가 2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표 3. 분야별 추진과제 및 이행전략 4. 제2조제2호의 평등권 침해의 차별행위 예방대책 등 인권증진 방안 5. 인권지수 개발 및 시행 6. 사업추진을 위한 소요재원

			7. 그 밖에 주민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
광산	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례		1. 인권증진 기본 방향 2. 분야별 핵심 정책과제의 추진목표 및 실천계획 3. 국민의 인권의식 향상을 위한 시책 4. 인권증진에 관한 협력체계 구축 5. 사업추진을 위한 재원조달 방안 6. 그 밖에 인권을 증진하기 위해 필요한 사항
전주	전주시 인권보장 및 증진에 관한 조례		1. 시민의 인권보장 및 증진에 관한 기본방향 2. 분야별 인권증진 과제목표 및 이행 전략 3. 시민의 인권의식 향상을 위한 시책 4. 사업추진을 위한 재원조달 방안 5. 그 밖에 시민의 인권보호 및 증진에 필요한 사항
아산	아산시 인권기본조례		1. 이전의 기본계획에 대한 분석·평가 2. 인권보장의 기본방향 및 추진목표 3. 분야별 추진과제 및 이행전략 4. 사업추진을 위한 재원 조달 방안 5. 그 밖에 시민의 인권보장에 필요한 사항

2) 인권기본계획구성의 구성과 특징

현재 지자체 인권기본계획은 각 지자체마다 크고 작은 차이는 있으나 다음의 표에서 확인되는 바와 같이 대체로 ① 사회적 약자와 소수자의 권리보장 ② 인권제도 기반 구축 ③ 인권가치 및 문화의 확산 ④ 인권친화적 도시(지역)환경조성 등 네 가지 주요 정책목표를 근간으로 구성된 특징을 나타낸다.

표 31. 광역지자체 인권기본계획 비전과 정책목표 등 구성체계

지역	기본계획비전	정책목표	구성체계
서울 (1차)	누구나, 언제나 어디서나 인권을 누리는 서울	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자의 인권증진 • 인권지향적 도시환경 조성 • 인권가치 및 문화확산 • 인권제도기반 구축 • 시민사회협력체계 구축 	5대 정책목표, 17개 분야, 25개 중점과제, 73개 세부과제
서울 (2차)	함께 누리고 포용하고 참여하는 인권특별시 서울	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 생활인권 확대 • 인권친화적 도시 공간 조성 • 차이 존중의 인권문화 확산 • 인권제도 및 협치 강화 	비전, 3대 방향, 4대 정책목표, 10개 추진과제, 25개 세부사업 37개 추진과제, 100개 세부사업 (계속 30, 신규 70)
부산	누구에게나 평등한 글로벌 인권도시 부산	<ul style="list-style-type: none"> • 인권인프라 구축 • 인권문화정착 	3가지 정책목표, 총 11개 분야

		<ul style="list-style-type: none"> • 시민인권취약계층 인권보장 	53개 인권추진사업
대구	인권을 품은 시민행복도시 대구	<ul style="list-style-type: none"> • 인권을 함께 생각하는 공동체 구현 	
광주 (1차)	공감과 창조의 인권도시 광주	<ul style="list-style-type: none"> • 자유롭게 소통하고 참여하는 도시 • 행복한 삶을 실현하는 도시 • 사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시 • 쾌적한 환경과 안전한 도시 • 문화를 창조하고 연대하는 도시 	
광주 (2차)	시민을 품고 세계와 연대하는 공존과 포용의 인권공동체 광주	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 인권 증진 • 인권의 기반 확대 • 인권행정 협치 강화 	5개 분야 5개 핵심과제 60개 정책과제
대전	누구나 누리고 존중받는 인권도시 대전	<ul style="list-style-type: none"> • 행복한 삶을 함께 실현하는 도시 • 인권지향적 안전 추구 도시 • 인권 가치 및 문화 창조 도시 • 소통하고 참여하는 도시 • 인권증진에 기여하는 도시 	1개의 비전, 5개의 정책 목표와 5개의 추진전략, 17개의 중점과제
울산	품격있고 따뜻한 창조도시 울산	<ul style="list-style-type: none"> • 안전제일 으뜸 울산 • 동북아 경제비전, 창조도시 울산 • 이웃사랑 복지울산 • 서민 노동자와 함께 동반자 울산 • 건강친화적 환경도시 울산, • 품격있는 문화도시 울산 • 최적의 도시 인프라 매력 있는 울산 	총 75 개 (신규사업 51 개, 지속사업 24 개) 단기사업 21 개, 중 기사업 34 개, 장기 사업 20 개
강원	“사람/환경/평화, 인권道 강원”	<ul style="list-style-type: none"> • 인권이 실현되는 강원(자유) • 모두가 차별 없이 평등한 강원(평등) • 참여가 보장되는 강원(참여) • 인권친화적 문화와 환경의 강원(평화) 	14개 대과제, 34개 중과제 102개 세부과제
경기	모두가 활짝 웃는 따뜻하고 복된 인권 도시 경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 존중의 사회 구현 	2개 중점분야 13영역 40개 세부과제
충북	모두가 함께하는 인권 충북도 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 인권증진 • 인권가치 실현 • 인권증진기반구축 	13개 추진전략 33개 중점과제
충남	모두가 행복한 인권충남	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 약자의 인권 증진 • 인권교육 및 문화조성 • 인권제도 정비 • 인권협력체계 	
전북	존중과 공감의 인권도시 ‘전북’	<ul style="list-style-type: none"> • 인권도시 기반조성 • 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립 • 사회적 약자 공감인권정책 강화 • 도민참여형 인권거버넌스 구축 	4개 전략목표 30개 사업
전남	義로운 고장, 인권이 살아 있는 생명의 땅 전남	<ul style="list-style-type: none"> • 인권정책 시스템 구축 • 인권존중 기반 조성 • 취약계층 기본가치 보장 • 민간중심의 인권존중문화 확산 • 능동적 인권 공동체 창출 	5개의 추진과제, 14개 이행전략과 50개 단위사업

제주	평화와 인권의 섬, 제주	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 의식의 확산 • 인권 추진 체계의 확립 • 인권 협치와 연대 체계 구축 	3개 정책 목표, 21개 추진과제
세종	인간중심, 행정중심	<ul style="list-style-type: none"> • 사람이 중심인 세종시 • 사람이 행복한 세종시 • 누구나 존엄하고 평등하고 따뜻한 도시공동체 세종시 • 인권을 알고 누리는 지속가능한 세종시 	8대 정책목표 45개 추진과제

각 지자체마다 지자체의 특성에 맞는 인권적 가치를 선정하고 이를 토대로 비전을 설정하고 있다. 비전은 그 도시의 인권적 지향을 담아내 도시를 명명하는 효과가 있다. 그런 만큼 ‘품격 있고 따뜻한 창조 도시’(울산)이나 ‘모두가 활짝 웃는 따뜻하고 복된 도시’(경기도), ‘의(義)로운 고장(전남)’ 등과 같이 다소 추상적이고 인권의 가치와는 거리가 있는 비전설정은 지양하는 것이 바람직할 것이다.

다음의 표에서 대부분의 지자체의 인권기본계획이 조례규정에 근거해 사회적 약자와 소수자 분야별 인권정책을 포함하여 수립되고 있음을 알 수 있다. 이렇게 모든 소수자, 약자의 분야별로 정책을 제시하려다 보니 백화점식 인권기본계획이 되어 이것이 기본계획의 주 내용이 되고 있다. 그런데 이는 인권기본계획의 대부분의 내용이 이미 기존에 시행되고 있는 정책과 중첩되거나 그 취합에 불과한 것이 되게 하여 인권기본계획으로서의 의미가 소거된다는 문제점이 제기되고 있다.

표 32. 광역지자체 인권기본계획-사회적 약자 및 소수자별 정책 현황

구분	서울 (1차)	서울 (2차)	부산	대구	광주 (1차)	광주 (2차)	대전	울산	강원	경기	충북	충남	전북	전남	제주	세종
아동	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○		○		○
청소년	○	○		○		○	○	○	○		○	○		○		○
노인	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○		○		○
장애인	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○		○
여성	○			○		○	○	○	○	○	○	○		○		○
이주다문화	○	○		○		○	○	○	○	○	○	○		○		
재외동포																
난민																
노동자	○	○		○			○	○								
농어업인							○ (농민)					○				
북한이탈민	○	○		○					○	○		○				
범죄피해자																
문화소외	○	○		○			○									
성소수자	○	○														
일반																
기타		○					○	○		○				○		

※ 서울 1차 노동자 : 투출 취약근로자보호/ 서울 2차 기타 : 한부모/ 대전 기타 : 노숙인 비수급빈곤층

※ 세종 : 상생발전도시를 지향하며 이주민 정착, 소농결합형 로컬푸드마켓, 세종시장편의성 강화

3) 인권기본계획과 시정 또는 도정 목표와의 연계 상황

표에서 확인되는 바와 같이 대부분의 지자체 인권기본계획이 시정이나 도정의 중요 정책등과의 연계점이 없이 설계되는 것으로 나타났다. 서울(1차), 부산(1차), 광주(1차), 울산, 충남(1차), 제주 등의 인권기본계획 수립과정에서 지자체 중요 정책들을 인권적 가치로 연결해 수립하려고 시도하였음도 알 수 있다.

광주(1차), 울산, 제주의 경우 실제 수립된 인권기본계획에 이러한 연결구도가 반영되었고, 이외 지자체의 경우 결과적으로 연계된 인권기본계획으로 수립되지는 못한 것으로 보인다.

표 33. 인권기본계획과 시정(도정)목표와의 연계

지역	도(시)정 비전과 연계
서울(1차)	희망서울 시정 운영계획을 통해 기본계획이 수립되고 추진되었다는 언급은 있지만 시정목표와 어떻게 연결되었는지에 대한 설명은 따로 없음
서울(2차)	시정비전에 대한 언급 없음
부산(1차)	SWOT분석에서 강점으로 위협 최소화하는 ST전략의 하나로 시정계획과 연동가능성에 대한 언급 약점보완 위협최소 WT 전략으로 단체장 공약이행선언 유도 등의 언급
대구	시정비전에 대한 언급 없음
광주(1차)	<ul style="list-style-type: none"> • 광주에서 인권논의가 확장된 것은 1980년 5월의 저항과 공동체 정신을 인권의 개념으로 재해석하면서 시작된 것으로 「세계적인 민주·인권·평화도시육성 종합기본계획」의 비전과 추진전략과 흐름을 함께 하고 있음 • 비전 <ul style="list-style-type: none"> - 숭고한 인권 이념이 구현되는 도시 - 국제적인 민주·인권·평화 문화도시의 중심지 - 민주·인권·평화의 5·18정신이 살아있는 도시 - 민주·인권·평화 정신이 지역공동체에 내재화된 도시 • 추진전략 <ul style="list-style-type: none"> - 전략1: 인권증진 및 민주·인권·평화 학습시스템 구축 - 전략2: 민주·인권·평화 관련 광주의 국제성 증진 위한 기반 구축 - 전략3: 5·18기념사업의 국민적 공감대 확산 - 전략4: 민주·인권·평화 관련 공간·시설의 목적성 강화 및 운영 활성화 - 전략5: 민주적 참여행정, 민관협력 시스템의 설계
광주(2차)	시정비전에 대한 언급이 따로 없음
대전	<ul style="list-style-type: none"> • 민선 6기의 시정이념 등을 반영하기 위한 5개년 대전광역시 인권정책기본계획을 수립한다고 명시하고 있으며, 장기발전계획, 도시기본계획, 시정계획, 지역사회복지계획,

	<p>여성정책 기본계획, 기초생활권 발전계획, 중기지방재정계획, 2015년 주요업무계획, 2015년 예산, 시장 공약사항 등을 참고했다고 함</p> <ul style="list-style-type: none"> • SWOT전략 중 약점보완 위협 최소화 전략인 WT 전략으로 단체장 공약이행 선언 유도가 언급됨 • 시정비전과 인권정책의 구체적인 연결에 대해서는 내용이 없음
울산	<p>민선6기 비전이 아래와 같이 제시되어 있으며 인권정책기본계획과 연동되어 계획이 수립됨.</p> <p><민선6기 비전></p> <ul style="list-style-type: none"> • 품격 있고 따뜻한 창조도시 울산 • 안전제일 으뜸 울산 • 동북아 경제허브, 창조도시 울산 • 이웃사랑 복지 울산 • 서민, 노동자와 기업이 함께하는 동반자 울산 • 건강친화적 환경도시 울산 • 품격 있는 문화도시 울산 • 최적의 도시 인프라, 매력있는 울산
강원	시정비전에 대한 언급이 따로 없음
경기	시정비전에 대한 언급이 따로 없음
충북	도정 목표, 방향 연계한 인권정책비전 정립하겠다고 하나 구체적인 설명은 없음
충남	<ul style="list-style-type: none"> • 민선6기 도정이념의 반영 : 「행복한 변화, 새로운 충남」도정의 민주적, 인권적 가치 구현- 더불어 행복한 도민을 실현하고, 민주적 가치를 고양하기 위해 지역인권의 증진을 모색한다고 언급. 구체적인 설명은 없음
전북	시정비전에 대한 언급이 따로 없음
전남	민선6기 전남도의 슬로건인 “생명의 땅 전남”과 연계하여 환경, 복지, 문화 기반조성과 사회적 약자에 대한 고려 등 인권가치가 존중되는 인권친화성을 상징적으로 강조하고 있으나 구체적인 연계에 대한 설명은 없음
제주	<ul style="list-style-type: none"> • SWOT분석에 기회부분에 도민 중심의 수평적 협치 등 민주적 가치를 지향하는 민선 6기의 도정방침이 언급됨 • 제주의 역사적 경험에 따른 ‘평화와 인권’ 이념을 기반으로, 민선 6기 도정의 핵심가치인 ‘청정과 공존’ 이라는 미래비전을 승계·발전시켜 인권 정책의 실효성을 확보하는데 주안점을 두고 있음
세종	시정비전에 대한 언급이 따로 없음

4) 시사점

인권취약집단에 대한 정책적 고려를 우선하겠다는 지자체의 의지를 천명하면서, 동시에 지자체 인권행정이 이제 첫걸음을 떠는 출발단계이니만큼 인권행정을 안정화시키기 위한 제도적 기반을 확충하는 한편, 인권시민사회와의 협치를 통해 인권을 주류화하고, 인권교육과 인권에 관한 홍보를 확대하여 공무원과 주민의 인권역량을 지속적으로 제고하겠다는 의지를 담은 것으로 평가된다.

서울과 같은 대도시지역의 지자체는 교통 및 주거, 건축 등 도시인의 생활과 밀접한 연관을 갖는 분야

에 대해 인권적 고려를 해나감으로써 도시행정에 인권의 가치를 접목시키려는 시도를 하고 있다. 물론 대도시, 도농복합, 도시+농수산복합지역, 도시+산업단지 등 지자체의 공간적, 지역적 특성을 반영하여 각각 인권기본계획을 수립한 사례도 발견된다.

특별히 눈에 띄는 대목은 서울시처럼 기본계획의 비전을 ‘누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는’ 이라고 정함으로써 기왕의 국가 단위의 시민권의 자격 제한을 넘어서 도시공간에 정주하는 모든 이들의 인권까지 차별 없이 보장하려는 의지를 담고 있다는 점이다. 아직은 선언적 수준으로 미약하기는 하지만 향후 ‘도시에 대한 권리’, 또는 ‘전유권’과 같은 규범을 포괄하는 지자체의 인권기본계획이 나타나길 기대할만 하다.

인권기본계획은 지자체 행정의 전반에 걸쳐 추진되어야 하므로 그 이행의 실효성과 효과성을 제고하기 위한 전략으로 지자체의 기존 시(도)정 목표 및 장애, 아동, 노인, 성 등의 영역별 기본계획과 연계되도록 수립되는 것이 매우 중요하다. 이를 간과하게 되면 인권기본계획이 기존 시(도)정 목표와 유리된 채 고립, 형해화 되거나, 매우 제한된 범위 안에서만 정책효과가 나타나게 된다.

현재 17개 광역 지자체 가운데 광주와 울산, 제주를 제외하고는 모두 이를 간과함으로써 설혹 인권기본계획을 수립했다 해도 이를 통해 지자체 행정에서 인권의 가치가 전방위적으로 스며들게 하는 데까지는 미치지 못하고 있는 한계를 노정하고 있다.

많은 경우 지자체 공무원들이 인권기본계획의 수립과 시행이 기왕의 자신의 업무에 추가되는 또 하나의 업무로 부정적 저항감을 나타내기도 하는데, 이는 인권의 주류화를 위한 전략적 차원에서 인권기본계획이 다뤄지지 못했다는 반증이기도 하다.

마. 기본계획의 이행과 점검 등 관련 상황

1) 지자체 인권기본계획 이행 및 점검 체계 현황

조례상으로는 모든 광역지자체가 인권기본계획에 근거한 연도별 시행계획을 세워 실행하도록 규정하는 형태로 이행체계를 구성하고 있는 것이 전부이다.

이에 대한 이행점검체계로는 서울특별시, 광주광역시, 울산광역시, 강원도, 충청북도, 전라남도, 제주도 등이 연도별 추진사항의 평가 등을 지자체 인권위원회에 보고하도록 하고 있으며, 제주도는 특히 도의회에도 함께 보고하도록 되어 있다.

또한 서울시는 조례 제7조의 2에서 ‘서울시인권정책회의’를 연 1회 개최하도록 하고 있는데, 이를 통하여 부서 간 협의 조정뿐만 아니라 이행 점검의 효과를 도모할 수 있다. 이와 유사한 것이 충청남도 인권기본조례 제7조에서 규정하고 있는 ‘인권증진시책토론회’인데 충남의 경우 연 2회 이를 개최하도록 되어 있다.

표 34. 광역지자체 인권기본조례상 이행체계_연도별 계획, 이행점검 등 관련 규정

지역	인권기본조례상 이행체계 : 연도별 계획, 이행점검 등
서울	<p>제7조 ⑤ 시장은 기본계획 기간이 만료된 후 6개월 이내에 그 추진사항을 평가하여 서울특별시 인권위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>제7조의2(서울시인권정책회의) ① 기본계획의 수립과 시행을 위하여 서울시인권정책회의(이하 "정책회의"라 한다)를 운영할 수 있다.</p> <p>② 정책회의는 시장이 주관하며, 관계 부서 실·국장급 공무원과 서울시 인권위원장이 참석한다.</p> <p>③ 정책회의는 기본계획의 수립과 시행에 있어 관계 부서 간 협의·조정이 필요한 사항, 기타 중요한 인권정책으로 통일적인 인권정책 수립을 위하여 관계 부서 간 협의가 필요한 사항을 협의·조정한다.</p> <p>④ 정책회의는 연 1회 개최하고, 시장은 필요하다고 인정하는 경우 임시 정책회의를 소집할 수 있다.</p> <p>⑤ 정책회의 사무를 처리하기 위하여 간사를 두며, 간사는 인권부서의 장이 된다.</p>
부산	제4조 ④ 시장은 제1항의 기본계획에 따라 해마다 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
대구	제5조 ④ 제1항의 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 소관 부서별로 수립하고 시행하여야 한다.
광주	<p>제8조(연도별 시행계획 등) ① 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 시장은 제1항에 따른 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 매년 인권증진시민위원회에 알려야 한다.</p>
대전	제6조(시행계획의 수립) 시장은 기본계획을 기초로 하여 연도별 인권 보호 및 증진 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

울산	제6조 ④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다. ⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획의 수립 및 평가에 관한 사항을 제8조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.
강원	제6조 ⑤ 도지사는 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 하며, 그 결과를 매년 강원도인권위원회에 보고하여야 한다.
경기	제6조 ④ 도지사는 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
충북	제7조 ④ 도지사는 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 세우고 이를 평가하여야 한다. ⑤ 도지사는 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획의 수립 및 평가에 관한 사항을 제13조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다. 제9조(인권보고서 등 발간) ① 도지사는 5년마다 인권영향평가 등을 포함한 충북도민 인권보고서를 발간한다. ② 인권정책의 수립과 인권보호 및 증진 활동을 위하여 실태조사를 할 수 있다.
충남	제6조 ③ 도지사는 기본계획을 기초로 연도별 시행계획을 수립하여 시행하여야 하며, 인권정책 수립과 이행, 도민인권 현황을 파악하기 위해 매년 실태조사를 실시하되 성별 분석을 고려하여야 한다. 제7조(인권증진시책토론회) ① 도지사는 기본계획의 수립과 시행을 위하여 인권증진시책토론회(이하 “시책토론회”)를 운영할 수 있다. ② 시책토론회는 도지사가 주관하며, 관계 부서 실·국장급 공무원과 충청남도 인권위원회 위원, 도민인권지킴이단, 관련 기관단체, 전문가 등이 참석한다. ③ 시책토론회는 기본계획의 수립과 시행에 있어 인권행정 실현을 위해 관계 부서 간 협의가 필요한 사항에 대해 논의·조정한다. ④ 시책토론회는 연 2회 개최하고 도지사는 필요하다고 인정되는 경우 추가 토론회를 개최할 수 있다.
전북	제7조 ④ 도지사는 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.
전남	제7조 ④ 도지사는 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. ⑤ 도지사는 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제12조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 기본계획 및 연도별 시행계획 수립에 반영하여야 한다.
제주	제7조 ④ 도지사는 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다. ⑤ 도지사는 기본계획 및 시행계획에 관한 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회 및 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)에 보고하여야 하고, 위원회의 심의 결과를 기본계획 및 시행계획 수립에 반영하도록 최대한 노력하여야 한다.
세종	제6조 ④ 제1항의 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 소관 부서별로 수립하고 시행하여야 한다.

표 35. 기초지자체 인권기본조례상 이행체계_연도별 계획, 이행점검 등 관련 규정

지역	인권기본조례상 이행체계 : 연도별 계획, 이행점검 등
광명	<p>제6조 ④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획의 수립 및 평가에 관한 사항을 제12조제1항에 따라 위원회에 제출하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p> <p>제12조 ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 수행한다. 1. 제6조에 따른 기본계획 수립 및 연도별 시행계획수립에 관한 사항의 심의·자문, 4. 기본계획에 따른 정책 개선에 관한 사항의 심의·자문</p>
수원	<p>제7조 ② 시장은 연도별 시행계획에 따른 추진 실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 제13조의 수원시 인권위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>제13조 ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립·집행·평가에 관한 사항, 2. 연도별 시행계획 수립·집행·평가에 관한 사항</p>
성북	<p>제7조 ② 구청장은 연도별 시행계획에 따른 추진 실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 매년 제16조의 성북구 인권위원회에 제출하여야 한다.</p>
은평	<p>제6조 ④ 구청장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 구청장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제13조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p> <p>제9조(인권백서의 발간) 구청장은 주민에게 인권현황 및 인권증진시책의 내용과 추진현황 등을 알리기 위하여 “은평구 인권백서”를 5년마다 작성·공표하여야 한다.</p>
광산	<p>제7조(시행계획의 수립 및 평가) ① 구청장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.</p> <p>② 구청장은 연도별 시행계획에 따른 추진 실적을 종합하여 평가하고, 그 결과를 매년 제11조의 광주광역시광산구인권보장및증진위원회(이하 "위원회"라 한다)에 제출하여야 하며, 위원회는 심의를 거쳐 그 결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p>
전주	<p>제6조 ③ 시장은 기본계획 및 시행계획 추진상황을 제10조에 따른 위원회에 보고하고 평가하여야 하며, 필요시 기본계획 및 시행계획에 반영하여야 한다.</p> <p>제7조(인권지표 개발 등) ① 시장은 인권보장과 증진을 위한 시책의 추진과 연도별 시행계획의 성실한 이행을 위하여 인권지표를 연구·개발할 수 있다.</p> <p>② 시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다.</p>
아산	<p>제6조 ④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p> <p>제10조 ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항, 2. 제6조제4항에 따른 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항, 3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항

한편 실제 인권기본계획 이행상황에 대한 조사 결과는 다음과 같은데, 경기도의 경우 2018년도 시행 계획 수립에도 불구하고 인권위원회 보고를 포함한 이행점검이 이루어지지 못하였으며, 강원도는 조례상의 규정에도 불구하고 연도별 사업평가 형식의 이행점검 체계만을 운영한다고 한다. 전라북도는 연도별 시행계획을 수립해 자체적으로 연도별 사업평가만을 진행하고 있었는데, 다만 전북의 경우에는 인권기본계획의 내용 자체가 대부분 인권전담부서 관련 업무라는 점에서 다른 지자체와 맥락이 다르다.

표 36. 광역지자체 인권기본계획 이행점검 현황

광역지자체명	이행 평가 방식 ※중복체크가능						18년도 시행계획 수립여부	18년도 시행계획 평가방법
	기존 성과 평가 체계		별도의 이행점검 체계			없음		
	연도별 사업 평가	정책 사업 지표	인권위원 회 심의	시민 모니터링	시민 공청회			
서울특별시	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
부산광역시	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
대구광역시	.	.	○	.	.	.		
인천광역시	2019. 1. 7. 조례 제정, 현재 1차 인권기본계획 수립 연구 중							
광주광역시	○	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
대전광역시	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
울산광역시	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
세종특별자치시	.	.	.	.	.	.
경기도	.	.	.	.	.	.	○
강원도	○	.	.	.	.	.
충청북도	.	○	○	○	.	.	○	위원회 심의
충청남도	.	.	.	○	.	.	○	위원회 심의
전라북도	○	.	.	.	.	.	○	자체 평가
전라남도	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의
경상북도	.	.	.	.	.	.
경상남도	.	.	.	.	.	.
제주특별자치도	.	.	○	.	.	.	○	위원회 심의

표 37. 서울시 기초지자체 인권기본계획 이행점검 현황

지자체	이행 평가 방식 ※중복체크가능						18년도 시행계획 수립여부	18년도 시행계획 평가방법
	기존 성과 평가 체계		별도의 이행점검 체계			없음		
	연도별 사업 평가	정책 사업 지표	인권위원 회 심의	시민 모니터링	시민 공청회			
서울시 강북구			○				위원회 심의	
서울시 구로구	○		○				위원회 심의(보고)	
서울시 노원구			○				위원회 심의	
서울시 도봉구			○				위원회 보고 (변동사항 보고만)	
서울시 동작구			○				위원회 심의	
서울시 서대문구			○				위원회 심의	
서울시 성동구			○				위원회 심의	
서울시 성북구					○	X	X	
서울시 영등포구			○	구민인권지킴이단*		○	위원회 심의	
서울시 은평구			○				위원회 심의	

※ 영등포구 : 구민인권지킴이단이 시설과 특정 정책에 대한 점검을 함.

2) 이행점검(평가)에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용

사례조사는 심층면접사의 결과를 토대로 설계됨. 심층면접조사는 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 실시하였으며 국가인권위원회와 협의에 따라 총 14개 지자체의 15개 그룹을 실시함. 심층면접대상 지자체는 인권기본계획을 수립한 지자체 11곳(광역-5, 기초-6), 인권영향평가를 실시한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1) 그리고 인권지표를 설계한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1)임. 심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행함.

이행점검의 경우, 아직까지는 인권의식 향상이나 확산도를 측정하는 방식보다는 형식적으로 사업성과를 측정하는 방식으로 진행되고 있음.

○ 현황 - 연차별 실행계획 평가/이행점검

지자체 조사참여자 I, A, K는 연차별 부처의 연도별 계획과 세부계획을 성과위주로 취합하는 형태로 이행점검을 시행한다고 밝힘. 지자체 I의 응답자는 평가과정에 대한 회의를 표현했고, 조사참여자 A는 수집된

평가서를 인권위원회에 제출해 내년 사업의 방향성을 세우는 기초자료로 활용한다고 언급함.

I: “과별로 이제 사업관련 자료를 예를 들면 몇 건, 몇 명 규모라고 구체적으로 만들어서 제출하면 그것을 가지고 평가를 합니다.”, “그렇게 합니다. 사실 그것이 인권인지를 잘 모르겠습니다.”

A: “연말에 인권위원회를 개최하거든요, 그 때 추진과정들에 시행계획을 점검하는 게 있습니다.”, “주로 성과를 중심으로 정리된 자료를 받아서 인권위원회에는 ‘올해 어느 정도 했습니다’를 보고하고 내년도에는 어떤 방향으로 했으면 좋을지 의견을 조금 개진 해주십시오하고 자문을 구하는 그런 과정을 거치게 됩니다.”

K: “그러다보니 연도별로 계획서가 나왔고요. 이것에 맞춰서 각 부처에서 연도별 계획, 세부계획들을 제출해 주시면 거기에 맞춰서 저희가 다시 결과 보고 겸 평가보고를 해달라고 각 부서에 평가서 양식을 보내드렸습니다. 각 부처에서 오는 평가는 실제로 거의 정량평가 내지는 성과도달 정도, 정성평가 수준입니다.”

○ 현황 - 문서상 이행과 형식적인 평가

지자체 조사참여자 H와 B는 현재와 같은 형식적 이행점검 방식으로는 사업에 대한 실질적 평가와 점검이 이루어질 수 없다고 지적함.

H: “똑같은 것을 서식만 다르게 해서 제출해요. 나중에 어디에 무엇을 제출했는지도 헷갈려요. 제출한 각 평가서를 하나의 데이터로 통합합니다. 똑같은 내용을 다른 서식의 틀에 끼워서 나가게 되는 거죠, 매일 보고서만 만든다고 앉아서 무슨 정책 연구를 하겠어요.”

B: “엄밀하게 평가해보고 반성해보면, 이런 식으로 부서 간에 서로 협조 하는 거죠. 시행계획 가지고 점검 하면, 우리가 타 부서에 요구하면 그 부서평가가 우리에게 오고 또 그 부서가 우리에게 요구하면 우리 평가서를 그 부서에 전달해주는 거죠. 평가가 그렇게 철두철미하게 이루어지고 있지는 않다고 저는 보고 있어요.”

○ 현황 - 부서내부 이행점검

지자체 조사참여자 O는 기존에 수립된 과도하게 많은 정책과제들로 이행점검을 중도에 멈출 수밖에 없었던 상황을 지적함. 이는 추후 인권기본계획 수립에 대한 실효성 있는 평가로 이어졌다고 밝힘.

O: “예를 들어 인권기본계획의 정책이 150개라고 하면 70개 정도의 정책이 센터 과제였어요. 다음에 0차 기본계획 세울 때는 정책 가지수만 많이 하는 것이 능사가 아니다라고 판단했어요. 보완을 하자고 얘기했고 그리고 내부적으로 각 부서별 이행점검을 했는데 다시 하기가 물리적으로 어려웠어요.”, “센터에서는 내부적으로 평가했어요. 센터에서 공문을 보내서 어느 정도 이행점검을 하고 너무 많아 중간에 한 번 하고 그 이후로는 못했어요.”

3. 인권영향평가

가. 인권영향평가 제도의 개념과 의미

인권영향평가(Human Rights Impact Assessment, HRIA)란 정부나, 조직, 기업이 인권에 책임을 가지고, 인권에 긍정적 영향을 미치는 행위를 장려하기 위해 정부, 조직, 기업의 계획과 활동을 모니터링하고 평가하는 것이다(강현수 2013). 인권영향평가는 행정청이 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방해준다는 점에서, 그리고 사후적으로 시정을 피할 수 있다는 점에서 행정의 인권침해 소지는 물론 예산낭비를 방지하는 효과가 있다. 특히 일방적 행정에 따른 민원제기와 법적 쟁송 등 관련분쟁을 미연에 방지함으로써 궁극적으로 행정의 효율성을 제고할 수 있는 제도이기도 하다.

인권영향평가는 사업시행 이전에 수행할 수도 있고, 사후에 할 수도 있다.

- ▶ 사전평가는 인권침해소지를 사전에 방지한다는 측면에서 의미가 있으나 사업의 원활한 추진을 위해서는 가능한 한 단시간 안에 수행토록 해야 하는 한계를 갖는다.
- ▶ 반면 사후평가는 상대적으로 시간적 여유를 가질 수는 있으나 자칫 인권영향평가제도 자체가 무의미해지는 형식적 평가에 그칠 가능성이 있다. 따라서 부득이 사후평가를 할 경우에도 반드시 그 평가결과가 이후 유사사업에 반영될 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

그러나 사전이든 사후이든 막론하고 중앙정부는 물론 각 지자체 역시 정책의 집행을 제약하는 또 다른 규제 정도로 이 제도를 인식해 현실에서는 도입을 꺼리고 있는 게 현실이다. 이는 인권제도로서의 인권영향평가제도에 의미와 역할에 대한 이해가 부족한 우리 현실의 반영이기도 하다. 본래 모든 인권제도는 그 과정을 통해 모든 주체의 인권역량이 증진되는 방향으로 설계, 운영되어야 한다는 인식의 공감대가 형성되지 못한 상황이다 보니, 인권영향평가 역시 ‘평가’에 주목해 자칫 그 과정에 있는 사람이 대상화하기 쉽고, 그러다보니 관계자들에게 부담으로 작용하는 측면이 있다.

- ▶ 인권영향평가제도는 이를 위해 우선 인권행정의 집행자인 공무원의 역량증진을 도모하는 방향으로 설계되어야 한다.
- ▶ 제도가 정착되면 주민의 참여구조 역시 함께 진행되어야 한다.

나. 지자체 인권영향평가 실시 현황

아래 표는 현재 인권영향평가를 부분적으로라도 시행하고 있는 지자체들의 인권기본조례상 인권영향평가에 대한 근거규정들이다.

표 38. 인권기본조례_인권영향평가규정

지자체	인권기본조례상 인권영향평가규정
서울	제8조 시장은 필요하다고 인정하는 경우 인권영향평가를 실시할 수 있다.
성북	제24조 ① 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 "대상 정책"이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.
은평	제8조 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 주민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.
광명	제9조 시장은 시민의 인권 보장 및 증진과 국제인권규약 및 국제인권기구의 권고사항의 성실한 이행을 위하여 인권영향평가 및 인권지수에 대한 연구·개발을 할 수 있다.
수원	제8조 시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.
충남	제9조 ① 도지사는 자치법규 및 시책 등이 도민의 인권 보호 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다. ② 인권영향평가 대상은 다음 각 호와 같다. 1. 조례·규칙 2. 도민의 인권증진을 위해 충청남도 인권위원회에서 선정한 시책 등
아산	제16조 인권센터 업무로 규정 ⑤ 인권영향평가, 인권지수의 연구·개발 관련 사항
광주	제20조 ① 시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다. ② 인권영향평가 대상은 다음 각 호와 같다. 1. 조례·규칙 2. 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 인권증진시민위원회에서 선정한 시책 등
광산	제16조 ① 위원회는 구청장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 구민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시를 권고할 수 있다.

표 39. 지자체 인권영향평가 진행 현황

기관명		서울특별시	광주광역시	충청남도	서울시성북구	서울시영등포	서울시은평구	광주광역시광산구	경기도광명시	경기도수원시	충남아산시		
인권영향평가 실시 여부		2019 평가 중	○	2019 예정	○	○	○	○	○	○	○		
인권영향평가 실시 내용 & 근거 & 방법	2016	실시 영역			자치법규				도서관 이용	건축물 자치법규	투표소		
		실시 근거	조례			○				○	○	○	
			기타 규정, 법률										
			없음										
		실시 방법	인권영향점검표 현장실사 방식				○				○	○	
			체크리스트 & 담당자가 진단				○				○	○	
	인권영향평가 위원회					○			○				
	2017	실시 영역			건축물 자치법규	자치법규	자치법규			보행권 투표소	건축물 자치법규	다중이용시설	
		실시 근거	조례		○	○				○	○	○	
			기타 규정, 법률										
			없음					○					
		실시 방법	인권영향점검표 현장실사 방식				○					○	○
			체크리스트 & 담당자가 진단				○	○				○	○
	인권영향평가 위원회			○		○				○	○		
	2018	실시 영역			건축물 자치법규	자치법규	자치법규	자치법규 건축물	자치법규	보행권 투표소	건축물 자치법규 정책	투표소	
		실시 근거	조례		○	○		○	○	○	○	○	
			기타 규정, 법률						위원회 권고*				
			없음					○					
실시 방법		인권영향점검표 현장실사 방식				○					○	○	
		체크리스트 & 담당자가 진단				○	○		○		○	○	
	인권영향평가 위원회		○		○				○	○			

※ 은평구는 은평구인권위원회의 권고에 근거해 인권영향평가를 실시해오고 있었음.

※ 경기도의 경우 2019. 4.~6. 두 달간 센터에서 직접 자치행정국 소관 조례와 시행규칙 등을 대상으로 사전 점검을 벌인 결과 6개 조례와 1개 규칙에서 인권을 침해하는 요소를 진단하였음. 하반기에 전체 자치법규에 대한 인권영향평가를 진행하고 2020년 전면적인 인권영향평가를 실시할 계획임을 밝힘.¹⁴⁾

※ 서울시는 2018. 인권영향평가 개발 연구를 진행하였고, 2019. 현재 외부 용역으로 자치법규, 정책, 건축물에 대한 인권영향평가를 진행 중임.

※ 충청남도는 2018. 12. (사)인권정책연구소의 자문을 바탕으로 시책토론회에서 2019. 인권영향평가계획을 발표하였고, 현재 인권센터에서 정책과 자치법규에 대한 영향평가를 준비 중임.

다. 지자체 인권영향평가 사례 분석 : 성북구와 수원시를 중심으로

1) 성북구 인권영향평가제도의 운용현황

성북구는 2012년 성북구 인권증진기본조례를 제정하면서 기초단체로서는 우리나라 최초로 인권영향평가제도를 본격 도입하였다. ‘서울특별시 성북구 인권증진기본조례’ 제4장 제24조 내지 제27조까지의 규정이 인권영향평가제도와 관련된 내용이다.

제24조는 구청장에게 부과된 인권영향평가 대상 정책을 규정하였고, 제25조는 그 절차와 시기, 제26조와 제27조는 인권위원회가 인권영향평가를 요청할 수 있는 권한과 절차를 각각 규정하고 있다. 동조례 제24조에 따르면 인권영향평가의 대상은 “구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제, 개정”, “주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획”, “법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획”, “지방재정법 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업”, “이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획” 등이다. 그러나 동조 제2항에 의해 “성북구 행정기구에 따른 조직, 업무처리절차 등 행정내부의 운영, 관리에 관한 경우”와 “정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우”, “그 밖에 규칙으로 정하는 경우”를 예외사유로 정하고 있다.

성북구가 인권영향평가제도를 도입한 이래 2016년 10월 현재까지 총 117건을 심의하여 26건을 권고하였다. 26건의 권고 가운데 9건을 수용하였고, 7건을 일부 수용하였으며 4건은 유보, 6건은 미수용

14) “도, '인권영향평가제도' 내년 도입 방침...도내 자치법규 등 점검 실시” 2019. 7. 31.

원문보기: <http://www.kfm.co.kr/?r=home&m=blog&blog=news&front=list&uid=9343613&cat=32>

하였다. 수용률로 보면 약 35% 정도이다.

인권영향평가 절차도

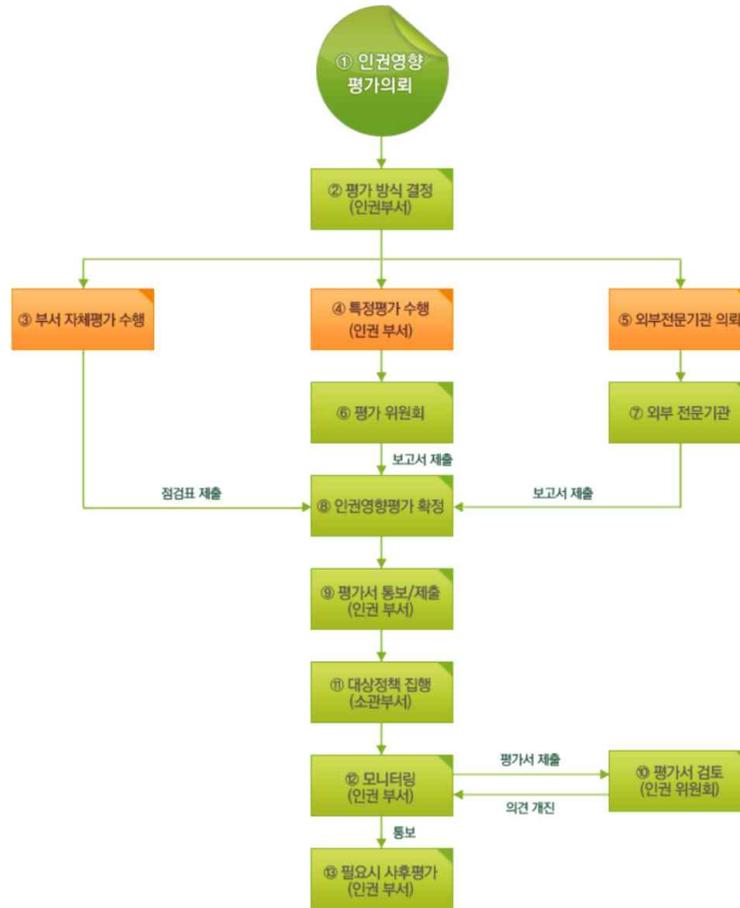


그림 5. 성북구 인권영향평가 절차도 (출처: 성북구 홈페이지)

성북구 인권영향평가의 구체적인 절차는 대상별로 상이한데

- 조례와 규칙의 제, 개정의 경우 점검표에 의한 해당부서의 자체평가 후 인권센터의 검토를 거쳐 인권위가 심의
- 공공건축물의 경우 인권센터가 주관을 하되, 전문가를 포함한 평가단과 해당부서의 협의로 진행
- 투표소, 선거사무의 경우 인권위원과 주민참여단, 공무원이 공동으로 평가단을 구성하여 평가표에 의해 진행
- 세출예산 단위사업의 경우 점검표에 의한 주관부서의 자체평가 후 인권센터의 점검 후 인권위원회가 심의
- 시행예정인긴 하나, 주택재개발 정비사업의 경우 주무부서와 인권센터의 협조 아래 용역시행 후 인권센터가 평가서를 작성, 인권위가 심의하는 절차에 따르고 있다.

이를 요약하면 성북구의 인권영향평가는 인권센터의 실무적 지원 아래 인권위가 심의를 하되, 첫째 주관부서의 자체평가가 선행되고, 둘째 경우에 따라 실태조사, 또는 현장조사를 실시하며, 셋째 전문성이 요구되는 특별한 사안에 대해서는 외부전문역량의 참여를 통해 진행하는 절차에 따르고 있는 셈이다.

2) 수원시 인권영향평가제도의 운용현황

수원시 인권센터는 2017년 이후 2019년까지 자치법규와 공공건축물, 정책 등 세 영역에 대한 인권영향평가를 실시하였다. 자치법규에 대한 인권영향평가는 총 404건을 심의하여 44건을 권고, 그 중 35건이 수용되었고, 공공건축물에 대한 인권영향평가는 총 6건을, 정책에 대한 인권영향평가를 모두 5건을 검토하여 각각 반영되었다.

가) 수원시 인권영향평가 절차

수원시 인권영향평가의 절차를 살펴보면, 어떤 사안과 관련하여 주무부서에서 인권센터에 인권영향평가를 의뢰하면, 인권센터는 인권영향평가소위원회와 함께 분석, 평가를 하여 검토의견서를 작성한 후 관련 부서의 의견수렴절차를 거쳐 확정된 인권영향평가서를 송부함으로써 완료된다.

구분	자치법규(조례·규칙)	정책(계획)	공공건축물
평가시기	조례·규칙심의회 심의·의결 전	해당 정책 확정 전	해당 사업계획 수립 시
평가주체	인권센터, 인권영향평가소위원회	인권센터, 인권영향평가소위원회	인권센터, 인권영향평가협의회
평가방법	1차: 자체 점검표(담당부서) 2차: 인권센터 등 평가	1차: 자체 점검표(담당부서) 2차: 인권센터 등 평가 ※ 특정평가 활용	외부 전문평가단
평가내용	4대 평가영역: 인권침해, 침해구제, 참여권, 인권증진 5대 평가지표		주민의견 수렴 인권을 반영한 설계지침 마련

그림 6. 수원시 인권영향평가 시기와 주체(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)

가) 자치법규에 대한 영향평가

수원시 인권센터가 2015년에 총 101건을 심의하여 10건을 시에 권고하였고, 수원시는 이 가운데 6건을 수용하고 1건을 일부수용, 3건을 불수용하였다.



그림 7. 자치법규 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)

자치법규의 개선권고의 내용을 살펴보면, 인권센터의 상담기능확대(수원시공무원성희롱예방지침), 공무원신분차별시정(수원시공무원후생복지에관한조례), 재산·종교 등 사생활정보의 불필요한 수집(수원시지방공무원인사규칙) 등 인권과 관련하여 필요한 사항을 조치한 측면이 있는 반면, 자의적이고 포괄적인 내용을 보다 구체화할 필요가 있다든지(수원시 청사방호규정, 자동차불법운행자에대한 신고의처리와포상금지급기준에관한조례 등), 규정간의 불일치 시정(수원시근골격건강증진등에관한 조례 등), 다른 법규와의 조화(수원시장애인공무원편의지원조례, 수원컨벤션센터관리및운영에관한 조례시행규칙 등) 등 인권영향평가라고는 하지만, 일반적인 자치법규심사와 확연하게 구별되지 않는 채 인권영향평가가 실시된 것으로 분석된다.

나) 공공건축물에 대한 인권영향평가



그림 8. 공공건축물 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)

대개 장애접근성이나 장애인편의증진과 관련된 내용이어서 기존 장애인편의증진법 등 장애인권리를 보장하고 있는 다른 법규에서 강제하고 있는 기준과 뚜렷한 변별점을 찾기 어렵다.

다) 정책 등 인권영향평가

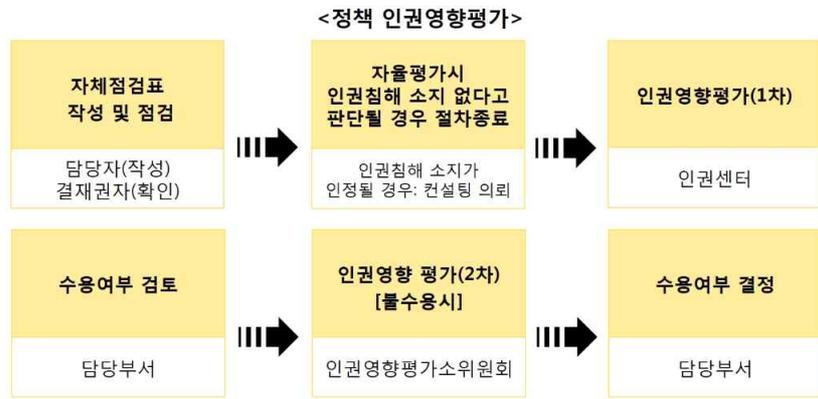


그림 9. 정책 인권영향평가 절차(출처: 수원시청 홈페이지-인권아카이브)

이밖에 ‘에코수원스팟영상제작계획’, ‘인문한글판창작시공모전’, ‘2018년 수원시 직장내성희롱·성폭력예방종합계획’에 대한 인권영향평가와 역시 기존 성차별을 금지하고 있는 관련 법규가 정하고 있는 기준을 적용하였다.

바. 인권영향평가에 대한 지자체 인권담당자 심층면접 내용

개요 - 사례조사는 심층면접사의 결과를 토대로 설계됨. 심층면접조사는 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 실시하였으며 국가인권위원회와 협의에 따라 총 14개 지자체의 15개 그룹을 실시함. 심층면접대상 지자체는 인권기본계획을 수립한 지자체 11곳(광역시-5, 기초-6), 인권영향평가를 실시한 지자체 2곳(광역시-1, 기초-1) 그리고 인권지표를 설계한 지자체 2곳(광역시-1, 기초-1)임. 심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행함.

○ 현황- 인권영향평가 시행의 계기

지자체 조사참여자 E의 경우 간부급에서 인권영향 평가실시를 강조해서 실시하였다고 밝힘.

E: “계기는 인권에서 가장 기본이 되면서도 우리가 좋아하는 것이 다 되어 있는데 ○기 인권기본계획 같은 경우 실질적인 시민인권 관련해서는 지표로 평가하는 것 제외하고는 인권정책이라고 할 것이 딱히 없었잖아요. 그래서 전 국장님 계실 때 핵심인권지표, 실질적으로 시민들의 인권증진을 위해 꼭 해야 하는 것이 인권영향평가라 강조하셨죠. 그 이후 ○○년에 논의하여 ○○년 조례의 일부 개정작업을 해 가지고 ○○년도 개정 했거든요. 그 때부터 한 거지요.”

○ 현황 - 인권영향평가 과정

지자체 조사참여자 M, E, O, B가 소속된 지자체의 경우 인권영향평가의 영역에 따라 진행되는 과정이 사례별로 다르게 나타나는데, 부서와 의견서를 주고받는 과정에 피드백을 받거나 지자체 인권위원회, 시

민사회단체 또는 기관 쪽과 연계해서 가이드라인을 설계하여 진행한다고 언급함.

M: “절차는, 저희 센터에서 그 부서에다가 뭐 이렇게 이렇게 바꿔달라고 요청하는 의견서를 보내면 그 쪽 부서에서 확인을 하고, 그 다음에 그것에 대해서 그 부서에서 저희 센터로 피드백을 주고, 그 피드백에 대해서 저희 센터가 또 다시 이것은 이렇게 저것은 저렇게 수정해 달라고 해서 피드백을 주는 쪽으로 합니다.”

E: “이런 식으로 해보겠다고 인권○○ 시민위원회에 설명을 하지만 실질적으로는 그것을 가지고 적용을 못하잖아요. 노인복지관, 여성재단, 인권○○ 시민위원회, ○○○○, 시민, 국가인권위원회 TF 만들어서 초안은 일단 나왔으니 우리가 어떻게 구체적으로 만들 것인지 논의하여 대충 10개의 정책이 나올 것 같다고 판단되어, 처음에 해야 할 것 다 적어보라고 해서 정리했더니 너무 많은 분야의 정책들이 나왔기 때문에 분야를 나눠보라고 하는 등의 조정하는 그런 회의를 4번 정도 했어요. 결론은 너무 복잡하게 가이드라인을 만들면 적용도 어렵고 체크도 힘들고 해서 7개 분야, 28개 최종안을 한 장으로 만들었어요. 적용이 안 되는 행사는 넘어가고 체크할 것은 체크하고 예를 들어 화장실관련이면 여성, 성중립까지 제시는 하자고 해서 가안에 제시하고 최종안으로 만들었어요. ○월 달에 행사 많잖아요. 우리 ○○○○ 시민위원들이 2인-4인 조를 짜서 직접 가서 행사 가이드라인으로 체크했어요.”

O: “○○년 보행권 같은 경우는 인권위원회에서 하시겠다고 하셨어요. 여러 가지 주제들이 제안사항으로 나왔는데 5개년 기본계획에 보행과 관련된 것이 있으니까 센터에서 좀 힘을 실어 드렸어요. ○차 연도 인권 기본계획을 이행해야 하는 과정에서 하셔야 했어요. 여러 가지 제안 중에 선택을 하시게 된 것이죠. 실제 그 구성도 똑같습니다. 인권영향평가 나갈 때도 공무원, 시민위원, 인권위원 그리고 장애당사자로 조를 구성해서 나가는데 시각적으로 변화가 있어 재미있어 하셨고 참여율도 높았고 좋아하셨어요. 투표소의 경우, 원체 많이 하기도 해서 센터에서 필요성을 느꼈어요.”, “이제 ○○년도에 나가면 변화도 있어야 되는데 또 똑같은 걸 마주하고 오니깐 실제로 나가는 사람들이 왜 맨날 똑같은 데 왜 해야 하나? 라고 몇 몇 분이 이야기를 하셨어요. 그렇기 때문에 더더욱 나가야한다고 얘기는 해드리지만 인권영향평가를 한다고 하더라도 당장 바꿀 수 있는 게 없는 거예요. 예를 들어 화장실이 휠체어 장애인이 이용하기 힘들다고 해서 바꿔달라고 말은 하지만, 당장 바꿀 수 있는 여건이 안 되니까 다음 연도에서 그대로 진행하고 있는 상황을 보게 되었을 때, 센터가 되게 힘이 없는 걸 느끼고 오죠.”, “고민이 있죠. 예를 들어 투표소의 인권영향평가 같은 경우 관할 투표소를 바꿔야 하는데 그렇게 바뀌게 되면 선거관리위원회에서도 그냥 비장애인인 시민들에게 오히려 혼란을 준다고 한 번에 바꿀 수 있는 게 아니다 라고 되려 말을 더 하더라고요.”

B 지자체의 경우 인권영향평가 프로세스에서 해당영역 관련부서들의 참여를 높이기 위한 노력을 기울여, 실질적으로 영향평가가 잘 수용·실시되도록 하는데 초점을 두고 있다 함.

B: “실제 서울 담당했던 연구원하고, 광주에서 경험이 있었던 분하고, 기초에서 영향평가를 해본 분, 저희 인권위원, 연구원 등이 다 같이 세 차례 미리 소통해서 서면으로 의견도 주고받고 토론을 같이 하면서 회의를 통해 의견조율을 했습니다. 과업지시서가 그렇게 해서 만들어 졌는데 저희가 하고자 하는 건 어떤 대상을 정하는 것, 인권영향평가를 하려면 기준, 지침 또는 가이드라인이 있어야 할 것이고 평가표가 만들어져야겠죠. 근데 무엇보다도 중요한 것은 사업을 선정할 때 사업을 전개하고 있는 부서 공무원들의

인권영향평가에 대한 수용도를 어떻게 높여나갈 건가요. 수많은 평가가 있단 말이죠. 공무원들의 수용도를 높이는 부분을 가져다 넣어보자해서 그렇게 관여를 한 것입니다. (...) 법규라든지 공공건축은 이미 수원이라든지 서울시에서 이미 나온 거니까 크게 어떤 차이는 없을 것 같은데 인권영향평가 지침이 만들어지면 사업을 가져다 시범사업으로 직접 한 번 인권영향평가를 해보고 그것을 다른 정책이나 사업 영역에 반영을 한 번 해보려고 해요.”

○ 현황 - 인권영향평가의 영역 선정 및 평가들

E, I, K, M, O 지자체에서 인권영향평가의 영역선정, 평가들을 설계하는 과정의 준비와 어려움에 대해 밝힘. M 지자체의 경우 인권영향평가 전문성을 보장 위해 인권센터의 업무로 하고 있다 강조함. I와 E 지자체의 경우 용역으로 추진하는 것을 염두에 두고 있으며 용역추진 과정을 보며 향후 장기적인 틀을 고민해 볼 것이라고 말함.

O: “지금 계속 얘기가 나오고 있는 건 ‘인권영향평가가 사후적인 게 아니라 사전에 할 수 있는 시스템을 만드는 게 필요하지 않냐’ 라는 것인데, 만들어지고 나서 바꾸는 것보다는 만들기 전에 하는 게 더 효과적이잖아요. 그런데 그 틀 자체를 저희 역량으로 만들기는 어렵고 실제로 시스템으로 만들어야 되잖아요.”, “각각 부서들이 사업을 할 때 인권영향평가를 어떻게 반영할 것인가? 라는 내용문제라든지 체계를 만들어야 하는 문제 때문에 현재 역량으로는 어려워요. 이것이 저희의 결론인거죠. 사전 인권영향평가가 과연 어떤 내용으로 될 수 있는가? 이걸 고민이 됩니다. 그것은 역량의 문제라기보다는 실질적으로 그 내용을 누가 만들 수 있는가? 라는 문제인데 만들 수 있는 분이 계시면 저도 만나고 싶어요.”, “워낙 부서 각각의 주제에 따라 기준이 달라져야 하니까 하나의 기준으로 성별영향평가처럼 다 깔 수도 없어요. 저도 사전 인권영향평가가 ○차 인권기본계획에 과제 중에 있어요.”

K: “인권영향평가를 하려고 ○○년에도 제도안, 가이드라인에 대한 검토 정도였습니다. 공공건축 인권영향평가는 모니터링 검토를 하는 방식으로 했습니다. 인권영향평가는 다른 지자체처럼 선거철에는 투표소 이런 것도 했지만 인권영향평가를 어쨌든 제도화해서 가려고 하다보니까 검토를 해 보면서 자치법규 쪽이 인권위원들도 가능하겠다고 판단을 했는데 그것조차 가이드라인하고 체크리스트를 만들고 매뉴얼을 만들어야 하지 않겠냐 해서 준비를 하고 있습니다. 그것은 인권위원회 자치법규 소위원회에서 논의되고 있고요. 장애와 관련해서는 장애 자치법규로 검토하고 있습니다. 조례도 검토하고 있습니다.”

M: “우리는 일반 행정직 직원이라서 바뀌잖아요. 2년 이상 가기도 어렵습니다. 길어야 2년이니까. 그래서 조금 더 체계적이고 전문적인 분야는 센터에서 했으면 좋겠다는 게 기본적인 생각입니다. 당연히 인권센터가 인권침해조사와 관련된 건 기본적으로 하는 것이고, 인권영향평가도 보면, 제가 여성실에 있을 때 옆에서 성별영향평가를 하는 걸 보면서 거기도 전문직이 없구나라는 생각을 했습니다. 담당자가 오면 1년 일하고 말아요. 업무도 모르는 상태에서 체크리스트 보면 체크 이상없음하고 마무리를 해버리죠. 그런 식으로 형식적인 과정이 돼버리죠. 그래서 우리는 인권영향평가도 한다고 하면, 조금 더 평가대상 관련해서 지식도 있고 노하우를 쌓아서 조금 더 치밀하고 질 좋게 그리고 직원들이 공감할 수 있는 내용으로 평가, 자문해주는 게 필요하다고 해서, 그렇게 두 가지가 인권센터의 가장 큰 업무가 됐죠.”

I: “제가 인권 담당이라고 하지만 사실 뭐가 인권적이고 뭐가 비인권적인 건지 잘 모르겠어요. 그런 걸 좀 해

보면 어떨까라는 생각을 했다가도 제가 법적으로 많이 아는 것도 없고 그래서 우선 보고 있는데 시에서는 올해 그것을 하더라도요. 시에서 담당이 하는 것이 아니라 용역을 줘서 하더라도요. 그래서 그것의 결과가 나오면 좀 참고해서 보고 하는 게 좋을 것 같습니다.”

E: “위원회 구성관련은 똑같이 충돌되었어요. 공익센터 인권 권고사항으로 제출했는데.

성별영향평가에서도 똑같은 내용이 들어온 거죠. 너무 중복된다고 인권에서는 성비를 빼달라고 해서 정리 하였습니다.”, “인권영향평가 행사를 하고 싶어도 어떤 면에서 어떤 평가 기준으로 해야 하는 지에 대한 안이 없어요. 처음에 우리 단체하신 분이 여러 가지 써 주셨는데, 기초라도 있어야지 그 걸 가지고 발전시키고 전문가와 지역에서 원하는 것을 잘 조정해서 설계하여 평가를 해야 하는데 처음 시작이 너무 어려웠어요. (...) 실무적으로 인권영향평가 들어갈 때 어떤 평가 기준으로 해서 어떤 전문가 분야가 참여하여 같이 논의해야하는지에 대한 절차, 프로세스를 분야별로라도 만드는 용역이 되었으면 좋겠어요. 인권영향평가를 살펴보면, 항상 인권영향평가하는 내용이 왜 필요한지를 공유하는 게 어려워요. 타지역과 비교해 봐도 조례 등 실질적으로 적용할 게 없어요. 그것이 제일 어려워요. 인권영향평가도 여성정책의 경우 여성안전처럼, 안전 중에서 보안등이나 길처럼 세부적 분야별 평가대상이 필요합니다.”

○ 현황 - 타지자체 벤치마킹

지자체 조사참여자 M은 시스템구축의 미비로 타지자체 인권영향평가 프로세스를 가져왔으나 해당 지자체의 조례와 규칙들은 물론 지역특성을 고려하지 않은 탓에 해당지자체에 반영하기 어려웠다고 지적함.

M: “인권영향평가 관련해서 (...) 다른 데서는 하고 있었지만, 저희 안에서는 지금 처음 시행하다보니까 시스템 구축이 제대로 되어 있지 않고 평가 프로세스가 완벽하지 않다보니 타 시도에서 시행을 하고 있는 그 프로세스를 저희가 가지고 와서 지금 시행을 하고 있어요. (...) 타 시도 것을 가져와서 하다보니까 타 시도에 있는 조례나 규칙 등이 저희랑 다른 부분들도 있고 조례가 다르니 저희 지자체에 만들어져 있는 것도 다 다르고 그래서 적용하는 데 조금 어려움이 있어요.”

○ 현황 및 문제점 - 예산 없이 인권영향평가를 착수

지자체 조사참여자 J는 인권영향평가 사업을 착수하고도 올해 예산이 책정되지 않았다고 하면서 내년 사업예산이라도 책정하기 위해 지자체장과의 간담회를 조직한다고 언급함.

J: “인권영향평가예산이 아니라, 소위원회 인권영향 평가단 회의비 정도가 예산으로 책정되어 있고 사업비가 책정돼 있지는 않습니다.”, “없어요. 그것을 올해 만들어서 나중에 지자체장님과 가지고 있는 자료를 가지고 간담회를 해서 내년 예산에 반영할 계획입니다.”

○ 현황 및 적극적 사례 - 조례규정 없는데도 인권영향평가실시

지자체 조사참여자 J와 B의 경우, 조례 규정이 없는 데도 인권영향평가 사업을 진행하고 있다고 함. 특히 조사참여자 B가 속한 지자체의 경우, 구체적으로 조례 규정이 없는 상황에서도 현 단체장의 의지로 실시하였으나 인권영향평가 사업의 지속성을 위해 조례 개정준비를 적극적으로 하고 있다고 밝힘.

I: “인권영향평가 내용도 조례에 포함되어 있지 않으신가요?” J: “포함되어 있진 않아요.”

B: “그리고 중요한 것은 단체장이 바뀌면 단체장의 의지에 따라 인권영향평가 실시하지 않아버리거나 더 나아가 폐기해버리면 안 되기 때문에 조례에 반영을 할 수 있도록, 인권영향평가를 실시한다는 규정이 들어가 있도록 조례개정작업을 하려고 합니다.”

4. 인권실태조사

가. 인권실태조사 현황

인권실태조사는 효율적인 인권 정책과 사업을 개발하고 수립하는 데 필요한 주요 자료를 확보하기 위한 방안이다. 인권실태조사를 통하여 지역의 인권 상황을 파악하고, 이에 따라 인권 취약 부분을 보완하는 정책과 사업을 추진하게 된다. 특히, 주기적인 인권실태조사는 인권 상황을 파악하고 변화 추세를 분석하는데 유용할 뿐만 아니라 이전에 실시한 사업의 효과를 평가하는 기회가 되기도 한다.¹⁵⁾ 그렇기 때문에 인권 증진을 도모하는 지자체는 인권실태조사의 중요성을 인식하여 관련 사항을 인권 조례에 규정하게 된다.

인권실태조사의 제도화 현황을 보면, 17개 광역지자체 모두 인권조례를 제정하였는데, 그 가운데 경남과 경북을 제외한 15곳이 인권실태조사를 인권조례에 규정하고 있다. 그러나 규정 내용을 보면, 지자체에 따라 의무 실시와 임의 실시로 구분되어 있다. 대부분의 지자체는 5년 주기의 실시를 규정해 놓고 있지만, 곳에 따라 2년(전북), 1년(충남)으로 규정해 놓았다.

이와 같은 규정에도 불구하고, 표 40에서 보듯이, 실제로 실시하지 않은 지자체가 많다. 인권실태조사를 실시한 광역 지자체는 불과 5곳(29.4%)에 지나지 않는다. 곧, 인권실태조사의 중요성을 인식하고 인권조례에 규정해 놓고 있지만, 아직 제대로 시행되지 않는 곳이 많은 것이다.

표 40. 광역 지자체의 인권실태조사 제도화 현황

지자체	인권조례 제정년도	규정 조항	규정 사항 (의무/임의)	실시 주기	대표적 실시 사례 (조사내용, 년도)
서울특별시	2012.09.28	7조4항	의무	5년	시민인권(2015) 자치법규(2017) 대학생 거주 기숙사(2018) 서울시민 인권의식(2018)
부산광역시	2012.02.22	4조2항	의무	5년	
대구광역시	2015.05.20	5조3항	임의	5년	
인천광역시	2019.01.07	6조4항	의무	5년	
광주광역시	2007.05.15	7조3항	의무	5년	인권 측정을 위한 인권지표(2014) 인권 측정을 위한 인권지표 (정성지표)(2015)
대전광역시	2012.11.02	5조3항	임의	5년	

15) 김중섭·박재영·홍성수 (2018), 「인권제도와 기구: 국제 사회·국가·지역 사회」 (서울: 으뜸), 262-264쪽.

울산광역시	2012.10.11	6조3항	임의	5년	인권 측정을 위한 인권지표(2014)
세종특별자치시	2014.09.22	6조3항	임의	5년	
경기도	2013.08.05	미규정		미규정	
강원도	2013.06.07	6조3항	임의	5년	
충청북도	2013.12.27	7조3항	임의	5년	
충청남도	2018.10.01	6조3항	의무	매년	인권의식 및 과제발굴(2013) 아동·청소년(2015) 이주노동자(2016) 노인인권(2017)
전라북도	2010.07.09	9조	의무	2년	도민 인권(2016) 도민 인권(2018)
전라남도	2012.07.05	7조3항	임의	미규정	
경상북도	2013.11.11	미규정		미규정	
경상남도	2010.03.25	미규정		미규정	
제주특별자치도	2015.10.06	7조3항	임의	5년	
광역 지자체 수 17개	인권조례 제정 수 17(100%)		규정지자체 수 15(88.2%)		실시 지자체 수 5(29.4%)

기초 지자체의 경우에는 인권조례를 제정한 95곳 가운데 64곳(67.4%)이 인권실태조사에 관한 사항을 조례에 규정해 놓았다. 대부분의 기초 지자체가 5년의 실시 주기를 규정하고 있다. 그러나 서울시 성북구, 광주시 북구를 제외한 모든 지자체가 인권실태조사를 임의 실시 사항으로 규정해 놓고 있다. 그렇기 때문에 지자체의 의지에 따라 시행될 소지가 있다. 실제로 인권실태조사를 실시한 적이 있는 기초 지자체는 8곳(인권조례 제정한 지자체의 8.4%)에 지나지 않는다. 다음 표 41은 기초 지자체의 인권실태조사 제도화 현황을 보여준다.

표 41. 기초 지자체의 인권실태조사 제도화 현황

지자체 (광역별, 기초가나다 순)	인권조례 제정년도	규정 조항	규정 사항	실시 주기	실시 여부 (조사내용, 연도)
서울특별시 강북구	2017.04.07	6조3항	임의	5년	
서울특별시 구로구	2014.07.03	6조3항	임의	5년	
서울특별시 노원구	2014.05.08	6조3항	임의	5년	
서울특별시 도봉구	2013.11.14	6조3항	임의	5년	
서울특별시 동대문구	2016.12.15	6조3항	임의	5년	
서울특별시 동작구	2013.12.12	6조3항	임의	5년	
서울특별시 서대문구	2013.11.08	6조3항	임의	5년	
서울특별시 서초구	2013.05.02	6조3항	임의	5년	
서울특별시 성동구	2014.03.20	6조3항	임의	5년	
서울특별시 성북구	2012.07.19	6조3항	의무	4년	아동·청소년(2016) 노인인권(2017)
서울특별시 양천구	2015.03.26	6조3항	임의	5년	
서울특별시 영등포구	2013.03.21	6조3항	임의	미규정	비정규직 근로자(2016)

서울특별시 은평구	2015.10.22	6조3항	임의	5년	아동청소년(참여보장)(2018)
서울특별시 종로구	2017.07.14	6조3항	임의	5년	
서울특별시 중구	2018.12.28	6조3항	임의	5년	
부산광역시 남구	2011.05.06	미규정		미규정	
부산광역시 부산진구	2013.04.09	미규정		미규정	
부산광역시 북구	2012.03.12	미규정		미규정	
부산광역시 사상구	2013.09.07	6조2항	임의	5년	
부산광역시 사하구	2015.02.17	미규정		미규정	
부산광역시 수영구	2010.12.15	미규정		미규정	
부산광역시 연제구	2015.07.20	7조3항	임의	미규정	
부산광역시 중구	2012.11.09	미규정		미규정	
부산광역시 해운대구	2010.11.22	미규정		미규정	
부산광역시 기장군	2016.03.25	6조3항	임의	5년	
대구광역시 남구	2018.12.20	미규정		미규정	
대구광역시 달서구	2013.06.03.	미규정		미규정	
대구광역시 동구	2017.09.29	6조3항	임의	5년	
대구광역시 중구	2014.12.22	미규정		미규정	
인천광역시 미추홀구	2016.07.11.	미규정		미규정	
인천광역시 서구	2019.07.11	미규정		미규정	
광주광역시 광산구	2013.04.16	6조3항	임의	5년	
광주광역시 남구	2012.08.10	미규정		미규정	
광주광역시 동구	2013.07.02	6조3항	임의	5년	
광주광역시 북구	2013.12.24	8조	의무	5년	
광주광역시 서구	2012.12.31	6조2항	임의	5년	
대전광역시 대덕구	2013.07.12	6조3항	임의	5년	
대전광역시 동구	2015.04.10	미규정		미규정	
대전광역시 서구	2013.02.18	5조2항	임의	5년	
대전광역시 중구	2015.04.10	5조3항	임의	5년	
울산광역시 남구	2013.01.02	미규정		미규정	
울산광역시 동구	2011.11.08	미규정		미규정	주민과 학교 내 인권(2015)
울산광역시 중구	2013.04.01	6조3항	임의	5년	
울산광역시 북구	2011.01.10	3조3항	임의	미규정	
울산광역시 울주군	2013.12.19	6조3항	임의	5년	
경기도 고양시	2013.01.08	미규정		미규정	여성 노동인권(2017) 청소년 노동인권(2018)
경기도 광명시	2011.08.09	미규정		미규정	
경기도 광주시	2015.10.12	미규정		미규정	
경기도 구리시	2015.12.29	미규정		미규정	
경기도 김포시	2013.01.07	미규정		미규정	
경기도 남양주시	2018.12.27	6조3항	임의	5년	
경기도 성남시	2013.08.02	7조3항	임의	5년	
경기도 수원시	2013.07.31	6조2항	임의	5년	인권실태조사(2014) 사회적약자 보호시설(2015)
경기도 오산시	2015.06.09	6조3항	임의	5년	
경기도 의정부시	2013.05.20	6조3항	임의	5년	
경기도 화성시	2012.12.31	6조3항	임의	5년	
강원도 동해시	2019.04.05	6조2항	임의	미규정	
강원도 원주시	2012.12.31	6조3항	임의	5년	

강원도 태백시	2019.06.27	미규정		미규정	
강원도 영월군	2013.09.17	6조2항	임의	5년	
충청북도 괴산군	2017.12.29	6조3항	임의	괴산	
충청남도 계룡시	2016.10.31	6조2항	임의	5년	
충청남도 공주시	2016.06.01	6조3항	임의	5년	
충청남도 논산시	2016.01.11	미규정		미규정	
충청남도 당진시	2016.03.30	6조3항	임의	5년	
충청남도 보령시	2016.05.02	6조2항	임의	5년	
충청남도 서산시	2013.04.05	6조3항	임의	3년	
충청남도 아산시	2015.03.16	6조3항	임의	4년	인권의식 실태조사(2018)
충청남도 천안시	2013.03.27	6조3항	임의	미규정	
충청남도 금산군	2016.06.01	미규정		미규정	
충청남도 부여군	2013.01.09	미규정		미규정	
충청남도 서천군	2016.12.29	6조2항	임의	5년	
충청남도 예산군	2016.08.16	6조3항	임의	4년	
충청남도 청양군	2016.12.13	6조3항	임의	5년	
충청남도 태안군	2016.12.30	6조3항	임의	5년	
충청남도 홍성군	2016.12.30	6조2항	임의	5년	
전라북도 군산시	2013.10.01	6조3항	임의	미규정	
전라북도 익산시	2016.11.30	6조3항	임의	미규정	
전라북도 전주시	2015.05.11	6조2항	임의	미규정	공무원 인권의식(2016)
전라남도 나주시	2016.02.19	미규정		미규정	
전라남도 목포시	2012.12.17	미규정		미규정	
전라남도 고흥군	2012.12.28	6조3항	임의	5년	
전라남도 보성군	2013.04.01	6조3항	임의	미규정	
전라남도 영암군	2017.12.14	6조3항	임의	미규정	
전라남도 완도군	2012.12.27	6조3항	임의	5년	
전라남도 화순군	2017.12.29	7조3항	임의	5년	
경상북도 구미시	2015.01.09	6조3항	임의	미규정	
경상북도 문경시	2012.09.27	미규정		미규정	
경상북도 고령군	2012.09.27	미규정		미규정	
경상남도 거제시	2015.12.24	6조3항	임의	5년	
경상남도 사천시	2013.10.30	미규정		미규정	
경상남도 진주시	2012.10.04	6조3항	임의	5년	
경상남도 창원시	2017.01.06	미규정		미규정	
경상남도 고성군	2012.07.02	6조3항	임의	미규정	
경상남도 함양군	2013.12.28	6조3항	임의	5년	
기초 지자체 전체수 226개	인권조례 제정 수 95(42%)	규정 지자체 수 64(67.4%)			실시 지자체 수 8(8.4%)

인권실태조사의 중요성을 인식하였다고 하더라도 아직 제도화가 제대로 이루어졌다고 보기 어려운 상황이다. 그렇지만 표 42에서 보듯이, 일부 지자체에서는 다양한 주제의 인권실태조사를 실시하여 인권정책 수립과 사업 추진의 방안을 모색하고 있다. 특히, 인권의 지역화를 선도해가는 서울특별시, 광주광역시, 충남도, 서울시 성북구의 경우에서 보듯이, 부문별, 대상자별, 다양한 인권실태조사를 시행하는 사례가 많다. 서울시 경우에는 미등록 이주 아동 인권, 자치법규 인권 관련 사항, 대학생 거주

기숙사 인권 실태, 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 같은 다양한 주제의 인권실태조사를 시행하였고, 광주광역시에는 인권실태 사회기초조사뿐만 아니라, 인권영향평가, 인권지표 같은 인권제도 발전에 필요한 기초 조사를 실시하였다. 또 충청도는 아동 청소년, 이주노동자, 노인 등, 서울시 성북구는 아동 청소년, 노인, 서울시 은평구는 아동 청소년, 경기도 고양시는 여성, 청소년, 수원시는 사회적 약자 보호 시설 같이 인권취약집단이나 취약 영역에 대한 조사가 많이 시행된 것을 볼 수 있다.

표 42. 인권실태조사 실시 현황

지자체	인권실태조사 주제 및 실시 연도
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 실태분석 및 인권도시 기본계획 수립 연구(2012) • 서울시민 인권실태 조사(2015) • 미등록 이주아동 인권보호 및 사회적응방안 연구(2015) • 서울시 인권교육 중장기계획 연구(2015) • 2016 서울시 인권침해 상담·조사 매뉴얼(매년 제작) • 더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전 수립 연구용역(2016) • 서울시 자치법규 인권 관련 실태조사(2017) • 대학생 거주 기숙사 인권실태 조사 용역 결과보고서(2018) • 서울시민 인권의식 실태조사(2018) • 사회복지시설 직장 내 괴롭힘 실태조사(2019진행중)
광주광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 인권실태 사회기초조사 및 인권영향평가 제도 도입용역(2011) • 광주 인권지표 설문조사(2013) • 인권수준 측정을 위한 인권지표 설문조사(2014) • 분야별 인권증진 정책 수립 연구용역(2014) • 인권수준 측정을 위한 인권지표(정성지표) 설문조사(2015)
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> • 충남 도민 인권의식(2013) • 충남 아동·청소년 인권실태조사 연구용역(2015) • 충남 이주노동자 인권 실태조사 연구용역 최종보고서(2016) • 충남 노인 인권 실태조사(2017)
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> • 전라북도 도민 인권실태조사(2016) • 전라북도 도민 인권실태조사(2018)
서울시 성북구	<ul style="list-style-type: none"> • 안암동 복합청사 신축 등 인권영향평가 연구용역(2012) • 성북구 청소년 노동인권실태와 정책방향(2015) • 주택재개발정비사업 인권영향평가 연구 용역(2015) • 성북구 아동청소년 인권실태조사 용역(2016) • 성북구 노인인권 실태조사(2017)
서울시 영등포구	<ul style="list-style-type: none"> • 우리 구청 내 비정규직 근로자의 인권실태 설문조사(2016)
서울시 은평구	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 은평구 아동청소년 인권 실태조사(2018)
경기도 고양시	<ul style="list-style-type: none"> • 고양시 여성 노동인권실태조사 연구용역(2017) • 고양시 청소년 노동인권 실태조사 연구용역(2018)
경기도 수원시	<ul style="list-style-type: none"> • 수원시 인권실태조사 연구용역(2014) • 수원시 사회적 약자 보호시설 인권보호실태조사(2015)
충청남도 아산시	<ul style="list-style-type: none"> • 2018년 아산시 인권의식 실태조사(2018)
울산시 동구	<ul style="list-style-type: none"> • 울산 동구주민과 학교 내 인권실태조사(2015)
전라북도 전주시	<ul style="list-style-type: none"> • 전주시 공무원 인권의식 실태조사 연구(2016) • 2019 출연기관·민간위탁시설 인권실태 조사(진행 중)

나. 인권실태조사의 구성과 특징: 사례 연구

인권실태조사의 목적은 기본적으로 인권 상황을 파악하여 정책과 사업의 수립 집행에 활용하려는 것이다. 그렇기 때문에 인권실태조사를 실시하는 목적이 무엇인가 명료하게 규정하는 것이 제일 중요하다. 이에 따라 조사 대상이나 성격을 분명하게 규정하고, 목적과 조사 대상에 부합되는 조사 설계를 하고, 조사 방법을 선택한다. 곧, 조사 방법은 조사 목적이나 조사 대상의 성격에 따라 선정되는 것이다. 예컨대, 문헌조사는 기존의 연구 성과를 파악하거나 조사 대상의 사전 이해를 위하여 널리 쓰인다. 또 조사 방법에는 설문조사 같은 양적 방법과 집단 심층면접 같은 질적 방법이 있다. 조사 목적에 부합되는 조사 방법을 선택하여 조사를 수행하지만, 많은 경우에는 질적 방법이건, 양적 방법이건, 조사 목적에 부합되는 여러 방법을 병행하여 활용한다.

이렇게 실태조사의 일반적인 특징과 성격을 살펴보았지만, 지자체의 인권실태조사는 인권 정책이나 사업 수립에 필요한 기초 자료를 확보하려는 것이다. 그렇기 때문에 실태조사 결과의 정책적 활용도를 고려하게 된다. 조사 결과의 정책적 함의를 찾게 되고, 실현 가능한 정책으로 전환하는 방안을 모색하게 된다.

앞서 살펴본 바와 같이, 아직 인권실태조사의 제도화가 제대로 구축되어 있지 않다. 많은 지자체가 인권조례에 인권실태조사 관련 사항을 규정하고 있지만, 제대로 실시되는 곳은 많지 않다. 다각적인 내용의 인권실태조사를 실시한 적이 있는 일부 지자체를 제외하고, 인권실태조사의 기본 개념이나 목적, 방법, 활용도에 관하여 이해하지 못하는 지자체도 적지 않다고 판단된다. 이런 점을 고려하여 몇 가지 사례를 집중적으로 검토하여 인권실태조사의 구성과 특징을 살펴봄으로써 앞으로 인권실태조사를 실시하려는 지자체의 참고자료를 제공하고자 한다.

사례 연구 대상으로 다음 네 가지의 인권실태조사 보고서를 선정하였다.

첫째, <2018년도 서울시민 인권의식 실태조사> (서울시, 2018).

인권의식 조사 결과는 조사 대상자 집단의 인권 이해 수준을 판단하는 근거가 되고 정책 수립의 주요 자료로서 널리 활용되고 있다. 또한 시간적인 변화에 따라 주민들의 인권의식이 어떻게 달라지나 살펴볼 수 있는 주제이기 때문에 주기적으로 조사하는 주제이기도 한다. 이런 특징을 감안하여 최근에 시행된 서울시의 인권의식 실태조사를 살펴보고자 한다.

둘째, <충남 이주노동자 인권 실태조사> (충청남도, 2016).

산업화가 발전하고 외국의 노동자들을 고용하는 사례가 많아지면서 이주노동자 인권은 우리 사회의 주요 쟁점으로 등장하였다. 이것은 국가 차원의 문제이기도 하지만, 이주노동자들의 생활 현장인 지역 사회에서 외면할 수 없는 사회 문제가 되고 있다. 실제로 많은 지자체는 이주노동자 인권 문제를

해결하기 위하여 그 실태를 파악하고자 한다. 이런 점을 고려하여 충남의 이주노동자 인권실태 조사 보고서를 살펴보고자 한다.

셋째, <성북구 노인 인권 실태조사> (성북구, 2017).

고령화 사회가 빠르게 진척되면서 노인 인권에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 도시 지역이건 농촌 지역이건 각 지자체는 노인 인권에 대한 다양한 정책과 사업을 수립하여 시행하고 있다. 또 노인 인권에 대한 실태조사를 실시하고자 하는 곳도 많다. 성북구 사례는 도시 지역의 노인 인권 특징을 잘 보여주고 있다. 이 사례는 네 사례 가운데 유일하게 기초 지자체에서 수행한 사례이기도 하다. 기초 지자체의 여건과 특성에 따라 필요한 특정 주제를 선정하여 실태조사를 하면 정책과 사업 수립과 실행에 더 효율적인 참고 자료가 될 것이다.

넷째, <서울특별시 자치법규 인권 관련 실태조사 연구> (서울시, 2017).

자치법규는 지자체 운용의 법적 근거로서 주민 생활에 커다란 영향을 미친다. 따라서 자치법규의 내용이 인권에 부합하는가 아닌가는 주민의 인권 보호와 증진에 직접적으로 작용하는 중요한 요소이다. 그렇기 때문에 자치법규 제정 과정에 인권영향평가를 실시하여야 한다는 주장이 끊임없이 제기된다. 그러나 이미 제정되어 운용되고 있는 자치법규는 그럴 기회를 가질 수 없다. 이런 점에서 기존의 자치법규를 인권 관점에서 조사하여 개선 방안을 모색한 서울시의 사례는 많은 시사점을 준다.

1) 2018년도 서울시민 인권의식 실태조사 (서울시, 2018)

2018년에 서울특별시가 발주하여 서울연구원이 수행한 이 연구 영역은 “서울시민이 일상생활이나 사회생활에서 가지고 있는 인권의식과 경험을 사회 조사를 통해” 파악하려는 것이었다. 특히, 장애인, 성소수자, 노인, 외국인노동자 같은 사회적 소수자에 대한 일반 시민의 편견과 차별 의식 수준을 파악하여 개선 분야와 대응방안을 마련하기 위한 것이었다. 이 결과는 『제2차 서울시 인권정책 기본계획(2018~2022)』의 중점 과제에 대한 모니터링과 『제3차 서울시 인권정책 기본계획(2023~2027)』 수립을 위한 기초자료로 제공하기 위한 것이었다. 연구 방법으로는 국내외 해외 사례를 검토하는 문헌 연구, 1000명 정도의 면대면 설문조사, 주제별 심층면담의 집단토의 방법론(Focus Group Discussion)이 활용되었다.

이와 같은 목적과 연구 방법을 통하여 수행된 연구 결과 보고서의 차례는 다음 표 43과 같다.

표 43. <2018년도 서울시민 인권의식 실태조사> 보고서 차례

I. 연구 개요
1. 연구배경
2. 연구목적
3. 연구방법
II. 선행연구 검토
1. 서울시 인권정책 검토
2. 국내 인권의식 실태조사
3. 해외 인권의식 실태조사
III. 연구의 설계와 과정
1. 서울시민 인권의식 실태조사의 설계
2. 사회적 소수자 관련 FGD 설계
3. 연구 추진 일정과 세부 과정
IV. 서울시민 인권의식 실태조사 결과
1. 서울시민의 인권 인식과 인권상황에 대한 평가
2. 서울시민의 인권 침해와 차별의 실태
3. 서울시민의 인권교육 현황과 수요
4. 인권제도와 인권사업에 대한 인식
5. 소결 및 정책적 함의
V. 서울시민의 사회적 소수자에 대한 인권의식 실태조사 결과
1. 사회적 소수자에 대한 편견과 차별의식
2. 사회적 소수자에 대한 사회적 거리감
3. 사회적 소수자에 대한 시민·정치적 보장에 대한 인식
4. 소결 및 정책적 함의
VI. 제2차 서울시 인권정책 기본계획 이행방안에 대한 FGD 결과
1. 장애인 정책 이행방안 관련 FGD 결과
2. 이주민 정책 이행방안 관련 FGD 결과
3. 여성 정책 이행방안 관련 FGD 결과
4. 청년 정책 이행방안 관련 FGD 결과
5. 소결 및 정책적 함의
VII. 서울시민 인권 증진을 위한 정책제언
1. 제2차 서울시 인권정책 기본계획의 개선 과제
2. 서울시민의 인권 보호와 증진을 위한 인권행정 구현
3. 서울시민 대상 시민 인권교육 강화 방향
4. 사회적 소수자 대상 인권 침해 실태조사의 추진방향 및 인권의식 실태조사의 향후 개선방향
참고문헌
부록
1. 서울시민 인권의식 실태조사 설문지
2. 집단별 FGD 질문지

이 조사 결과에 따라 정책적 함의가 몇 가지 제시되었다. 우선, 서울시민은 혐오표현, 시민·정치적 권리, 경제·사회·문화적 권리, 사회적 약자 및 소수자 권리 등에 대한 의식이 찬반이 팽팽히 맞서고 있어 갈등 해결 방안이 모색되어야 한다고 지적되었다.

서울시민들은 서울시의 인권상황이 개선되었고, 서울시가 인권 증진을 위해 많은 노력을 하고 있다고 평가하였지만, 인권의 법적·제도적 기반을 더 강화할 필요가 있으며, 시민단체나 타 시도 등과의 협력적 거버넌스의 구축이 보완되어야 한다는 점이 지적되었다.

14개 기본권 보장에 대하여 서울시의 상황은 전반적으로 전국 수준보다 높다고 평가하였지만, 신체권, 사법적 정의 등과 같은 인권은 상대적으로 보장 수준이 낮다고 평가되었다. 반면에, 문화권, 교육권, 환경권, 자유권 등의 보장에 대해서는 높게 평가하였다. 따라서 신체권이나 사법적 정의 등과 같은 기본권의 보장을 높이기 위해서 서울시 차원에서뿐만 아니라 중앙정부와의 지속적인 협력을 통해서 대응방안을 모색할 필요가 있다고 하였다.

본인이나 가족의 인권침해 및 차별 경험을 살펴보면, 연령차별, 임신·출산으로 인한 차별, 성차별, 경제적 지위로 인한 차별이 상대적으로 높다. 이것은 서울시뿐만 아니라 한국 사회 전체의 해결 노력이 요구되는 사안이지만, 아울러 인권기본계획에 반영하는 등 정책적 개선이 필요하다고 보았다.

서울시민들이 인권 침해나 차별을 겪었을 경우, 별다른 행동을 하거나 대응하지 않는 것이 사회의 지속가능한 발전을 방해하는 것이라는 인식이 필요하다. 또한 시민인권보호관 제도를 비롯한 다양한 구제제도 등에 쉽게 접근할 수 있도록 만드는 것이 필요하다고 보았다.

이밖에 서울시 인권교육 현황을 조사하고, 다양한 교육 프로그램 모색 등의 과제를 제시하였다. 또 서울시 인권정책 인지도가 낮다는 점에서 서울시의 다양한 인권 중점 과제에 대한 정책 홍보의 필요성 등 과제를 제시하고 있다.

사회적 소수자에 대한 인권인식 조사는 서울시민의 인권의식을 파악하는데 유용하다. 예컨대, 중국 동포에 대한 차별 의식이 높음에도 불구하고, 『제2차 서울시 인권정책 기본계획(2018~2022)』에 정책적으로 적절하게 반영되지 않았다는 점을 지적하고 개선을 제안하고 있다. 또 인권기본계획에 설정된 대로, 연차적인 성소수자 인권 증진 정책을 지속적으로 추진하는 것이 필요한데, 편견이나 차별의식이 강한 점을 고려하여 지속적이며 점진적인 시민사회와의 소통 추진을 제안하였다.

2) 충남 이주노동자 인권 실태조사 (충남도, 2016)

2016년에 충청남도가 발주하여 충청남도여성정책개발원이 수행한 이 연구 용역은 충남이 ‘외국인 주민’ 비율이 높지만(2015년 1월 기준, 4.1%), 이주민 인권 보호와 증진에 관한 자료가 부족한 실정이므로 이주노동자의 인권실태와 변화양상을 파악하고 인권정책 수립을 위한 자료 확보가 필요하여 시

행된 것이다. 이 조사의 목적은 ‘노동을 목적으로 이주한 외국출신 이주민’의 인권실태를 조사하고 정책의 필요성을 파악하여 충남지역 이주노동자의 인권정책 방향을 설정하고 핵심과제를 발굴하는데 있었다.

이주노동자 인권실태조사는 인권정책 기본계획과 충남도민 인권선언에 근거하고 있다. 「충청남도도민인권 보호 증진에 한 조례」에 근거하여 「충청남도 인권정책 기본계획」(2015-2019)을 수립 시행한 바가 있다. 또 「충남도민 인권선언」은 인권실태조사를 의무사항으로 규정하고 있다.

이 연구는 연구 방법으로 문헌연구와 설문조사, 인터뷰, 전문가 자문, 전문가 회의를 주로 활용하였다. 이주노동자 인권 관련 주요 현황을 분석하기 위하여 수, 유형, 추이 등에 대한 통계분석을 활용하였고, 이주노동자 핵심 인권 이슈와 관련된 정책과 선행 연구를 검토 분석하였다. 그리고 충남지역의 이주노동자 인권실태를 파악하기 위하여 양적 조사를 실시하였다. 눈덩이 표집 조사로 403부 회수하여 393부를 분석하였다. 이 조사에는 한국어 포함 총 8개 국어로 진행되었으며, 조사 내용은 직장생활, 작업장 안전, 의료와 건강, 차별과 폭력 피해경험, 정책 욕구 등에 관한 것으로 구성되었다.

질적 조사로, 이주노동자(미등록포함)와 관계자 인터뷰를 실시하였다. 이주노동자와 현장 관계자 24명을 집단회 형식으로 인터뷰하였다. 이주노동자와의 인터뷰에는 이주노동 전문통역을 배치한 상태에서 실시되었다.

이어서 조사 결과를 분석하고, 현장 요구를 파악하여 정책 과제 발굴에 활용하였다. 이주노동 분야 전문가(연구자 및 현장 전문가) 회의를 통해 과제를 발굴하고, 지역 이주노동자 정책서비스 전달체계를 논의하여 정책 방향을 설정하고 핵심과제를 발굴하는 작업을 수행하였다. 이와 같은 목적과 연구 방법을 통하여 수행된 연구 결과 보고서의 차례는 다음 표 44와 같다.

표 44. <충남 이주노동자 인권 실태조사> 보고서 차례

제1장 충남 이주노동자 인권실태 조사개요
제1절 필요성 및 목적
제2절 내용 및 방법
제2장 충남 이주노동자 인권실태 조사 배경
제1절 충남 이주노동자 일반 현황
제2절 국내 이주노동자 관련 주요 제도와 정책
제3절 충남 이주노동자 관련 조례와 정책
제4절 이주노동자 관련 주요 인권 이슈와 선행연구
제3장 충남 이주노동자 인권실태 설문조사 결과
제1절 설문조사 개요
제2절 설문조사 결과 분석
제4장 충남 이주노동자 및 관계자 인터뷰 결과
제1절 조사개요
제2절 주요결과

제5장 정책 제언
제1절 조사결과 요약
제2절 핵심과제
참고문헌
부록

이 보고서는 설문조사와 인터뷰의 결과를 토대로 이주노동자들이 직장생활과 일반 생활에서 겪는 환경과 경험을 요약하면서 인권 침해에 노출된 상황을 밝히고 있다. 아울러 여러 사안에 관련된 다양한 정책을 제언하고 있다. 핵심 과제의 기본방향으로 사람 중심인 종합적 접근과 지속가능한 미래 지향적 접근을 제안하며, 충남의 핵심과제를 구체적으로 제시하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

가) 이주인권 친화적 조례 개정

나) 이주노동자와 선주민(사업주·동료·주민 등) 상호이해 소통지원 확대

이주노동자에게 다국어 정보 제공, 전문상담 및 통역 지원, 한국어 교육 확대, 한국 문화역사 이해도 증진, 생활법률 정보제공 확대 등을 제안하고 있다.

다) 정부 간, 부서 간 협력 및 민관 이주인권 거버넌스 강화

이주노동자에 관련된 정보, 곧 지역사업장 현황 공유 등 중앙정부와 지방정부의 협력 강화, 도 부서 간, 도 및 시군 간 업무 협력 강화, 이주노동자지원 민간단체 확대 및 다양한 민간단체 역량 활용, 이주노동자 전문상담 강화, 지원단체와 성폭력 전문단체의 연계·협력 강화와 함께 민간 이주노동 모니터링단 운영을 제안하였다.

라) 이주노동자 주거 안전 확보 및 일시보호(쉼터)

마) 이주노동자 산업안전 강화 및 응급의료체계 구축

이와 같은 이주노동자 인권실태조사를 통하여 파악한 정책 제언 내용은 충남에만 해당되지 않을 것이다. 그렇지만 지역의 특정한 여건을 파악하는 실태조사는 각 지역의 정책과 사업 추진에 유용한 기초 자료가 될 것이다.

3) 성북구 노인인권 실태조사 (성북구, 2017)

2017년에 서울시 성북구가 발주하여 이화여자대학교 산학협력단이 수행한 이 연구 영역의 목적은 성북구 노인 인권 실태를 조사하는 것이다. 이 목적은 크게 네 가지로 나누어진다. 곧, 성북구에 거주하는 노인이 일상생활에서 겪는 인권상황, 성북구 노인인권 향상을 위한 노인당사자의 요구, 성북구 노

인을 담당하는 복지현장 전문가가 인식하는 지역 노인 인권 상황을 파악하고, 성북구 여건과 거주 노인의 특성을 반영한 정책방안을 모색하는 것이다.

우리나라 전체 인구의 13.8%가 65세 이상 노인인구인 상황에서, 또한 고령화가 빠르게 진행되는 과정에서 빈곤, 질병, 차별이나 소외 등 노인이 겪고 있는 다양한 인권침해 문제가 나타나고 있다는 점에서 이 연구의 필요성은 더욱 크다. 특히, 노인의 ‘인간다운 삶’의 실현에 기여할 수 있는 인권적 관점에서 연구되어야 한다. 기존의 노인인권 관련 연구가 지역 사회에 거주하는 노인의 삶, 특히 인권침해에 대한 구체적인 현실이나 대응방안을 포괄적으로 제시하고 있지 못하는 한계를 갖고 있다는 것을 인식하여 이 연구는 지역 사회에 거주하는 노인을 대상으로 그들이 일상생활에서 보장받아야 할 권리를 다루어 인간다운 삶, 즉 인권이 보장되는 노후의 삶을 영위할 수 있는 정책을 모색하고자 한다.

성북구 거주 노인은 전체 구민의 14%에 달하는 65,688명이다. 빠른 속도로 초고령사회가 되어가는 실정이다. 따라서 노인의 인권 및 복지 확보를 통한 삶의 질 유지 향상은 ‘인권도시’를 지향하는 성북구정(區政) 목표의 당면과제이자 장기적으로 추진해야 할 과업이다. 특히, 성북구 노인의 인권상황을 파악하여 생활영역과 관련된 노인인권 정책을 제안하여 지역 노인의 인간적인 삶이 보장되는 환경 조성의 필요성을 강조한다.

이 연구의 방법으로는 문헌연구, 노인 대상 설문조사, 노인 관련 복지현장 전문가 심층집단면접(FGI, Focus Group Interview)이 실시되었다. 우선, 문헌연구를 통해 인권, 노인인권에 대한 선행 연구, 국내외 노인 인권 관련 정책과 사례 연구, 성북구 노인 인권 관련 정책 분석이 수행되었다.

설문조사는 조사 시점인 2017년 11월 현재 성북구에 거주하는 65세 이상 노인 중 기초연금수급자이면서 노인일자리사업 참여자를 대상으로 시행되었다. 성북구 20개동 전체를 대상으로 전수조사를 하되, 각 동 조사일에 본 조사연구에 대한 설명을 듣고 자발적으로 연구 참여에 동의한 노인에게 설문조사를 실시하는 비확률표집방법을 동시에 사용하였다. 최종적으로 1개 동을 제외한 19개 동에서 조사가 이루어졌으며, 성북구 노인일자리사업 참여 노인 645명 중 357명이 설문조사에 참여하였다.

자료 수집을 위해서 연구원, 연구보조원 및 설문조사원이 각 동주민센터를 직접 방문하여 자기보고식 조사방법과 대면식 설문조사 방법을 병행하여 실시하였고, 설문조사의 영역과 문항은 경제권, 보건복지권(건강·복지권), 교육권, 정보접근권, 안전권, 배제 등 6개 인권 영역으로 구분하고, 연구 목적에 맞도록 인구사회학적 특성과 성북구 생활에 대한 문항을 추가하여 활용하였다.

아울러 성북구에 소재한 노인 관련 기관 종사자 5명을 대상으로 심층집단면접을 실시하여 전문가의 의견을 수렴하였다. 심층집단면접은 성북구청사 내 회의실에서 책임연구원 및 연구원의 진행으로 1회, 2시간에 걸쳐 이루어졌다. 그들은 ‘성북구 소재 민간 노인복지현장 전문가’로서 성북구에 거주하는

노인들과 지근거리에서 접하며 그들의 인권 현황을 누구보다 잘 파악하고 있어 현실에 더욱 적합한 발전 방향 모색에 도움이 될 것이라는 판단 아래 선정되었다. 이와 같은 목적 아래 채택된 연구방법을 통하여 수행된 연구 결과보고서의 차례는 다음 표 45와 같다.

표 45. <성북구 노인인권 실태조사> 보고서 차례

요 약
I. 서론
제1절 연구의 배경 및 필요성
1. 노인인권 연구의 중요성
2. 지역생활 중심의 노인인권 실태파악 필요
3. 성북구 노인인권 증진을 위한 노력
제2절 연구의 목적
II. 연구의 방법
제1절 연구의 범위
1. 시·공간적 범위
2. 문헌연구의 범위
3. 연구대상의 범위
제2절 연구방법
1. 문헌연구
2. 설문조사
III. 문헌연구
제1절 인권과 노인인권
1. 인권
제2절 노인인권의 정책 및 실태
1. 노인인권과 관련된 법
2. 노인인권의 현황과 한계
제3절 성북구 노인인권 관련 복지정책
1. 일반 노인복지사업
2. 성북구 자체사업
제4절 해외의 노인인권 현황과 사례
1. 해외의 노인인권 및 관련 정책 현황
2. 해외의 노인인권 관련 사례
IV. 조사연구 및 분석결과
제1절 성북구 노인인권 실태조사
1. 조사대상자의 특성
2. 경제권
3. 보건복지권(건강·복지권)
4. 교육권
5. 정보접근권 및 사생활 보호
6. 안전보장권
7. 배제
8. 성북구 생활
제2절 노인인권 관련 전문가 조사
1. 노인 당사자들의 인권 인식
2. 성북구 노인인권의 실제
3. 노인복지 실천현장의 인식과 관련 현황

4. 성북구 노인인권보호를 위한 전문가의 제안
- V. 성북구 노인인권 향상을 위한 개선방안
- 제1절 성북구 노인인권 개선을 위한 제언
1. 단기발전계획
 - 1) 이동권 확보를 위한 환경 구축
 - 2) 노인에 특화된 맞춤형 정보제공 및 홍보 방안 모색
 - 3) 노인인권보호를 위한 활동조건의 강화 방안 모색
 2. 중·장기발전계획
 - 1) 노인복지서비스 제공기관 확충 방안 모색
 - 2) 안전한 거주환경의 조성
 - 3) 재가(在家)노인 인권보호를 위한 협력체계 구축
 - 4) 노인인권 관련 교육사업의 구조화 추진
 - 5) 성북구 인권활동의 장(場) 구축 : 가칭 '인권박물관' 건립
- 제2절 연구의 한계 및 의의

이 연구는 노인들의 실제적 경험이 다양한 사회활동과 연결되며, 복지시설 이용이 노인들의 사회활동 확장 및 인권 인식 향상에 기여한다는 점을 밝히고 있다. 그렇기 때문에 노인들이 교육, 미디어, 복지시설 등 사회서비스 체계로부터 소외되거나 외부와의 접촉이 제한되고, 한정된 범위 안에서 사회활동이 이루어진다면 새로운 정보와 가치를 접하고 내면화할 기회를 잃게 된다. 이런 점을 고려하여 더 활동적이고 적극적으로 사회참여가 가능한 지역 환경을 조성하여 노인 인권 향상에 이바지하도록 만드는 것이 중요하다. 노인이 다양한 사회참여 기회를 제공받고 경험할수록 노인인권에 관한 인식이 향상되고, 실제적인 권리를 보장받는 데 긍정적으로 작용한다고 본 것이다. 이런 관점에서 노인의 사회참여를 돕는 지역사회 자원망 구축과 정비가 필요하다.

이 연구는 성북구의 노인 인권 관련 중요 키워드로 ‘사회참여활동 촉진을 위한 이동권 확보와 정보접근 용이성 보장’을 설정하고, 단기발전계획과 중·장기발전계획의 정책 방안을 제시하고 있다.

단기발전계획으로는 첫째, 이동권 확보를 위한 환경 구축을 위하여 (1) 보행편의가 보장되는 거리 조성, (2) 교통안전 보장을 위한 마을버스 지원 방안 마련을 제시하고, 둘째, 노인에 특화된 맞춤형 정보 제공 및 홍보 방안 모색을 위하여 (1) 노인 정보접근권을 위한 맞춤형 정보제공, (2) 성북구 인터넷 정보제공의 장 적극 활용을 제안하고, 셋째, 노인인권 보호를 위한 활동조건의 강화 방안 모색을 위해서는 (1) 노인인권 보호에 대한 관심과 활동에 대한 보상과 홍보, (2) 성북구만의 인권지킴이 활동 추진을 제안하였다.

중·장기발전계획으로는 첫째, 노인복지서비스 제공기관 확충 방안 모색을 위하여 (1) 실버복지센터의 기능과 역할 강화, (2) 노인종합복지관의 추가 설립 추진을 제안하고, 둘째, 안전한 거주환경의 조

성을 위하여 (1) 거주환경 개선을 위한 점검과 개입, (2) 재개발 과정에서의 주거 및 생활안정을 위한 개입 강구를 제안하고, 셋째, 재가(在家)노인 인권보호를 위한 협력체계 구축을 위해서는 (1) 재가노인 인권보호를 위한 기관 간 협력 강화, (2) 독거노인 인권보호를 위한 민·관협력 효율성 확보를 제안하고, 넷째, 노인인권 관련 교육사업의 구조화 추진을 위해서는 (1) 노인 대상 인권교육 강화를 제안하며, ① 노인의 특성을 고려한 교육방법 개발, ② 노인의 인권인식 향상과 실제 적용을 위한 내용 구성을 강조하였고, (2) 노인인권 보호를 위한 전문가 교육 강화를 제안하며, ① 다양한 영역의 현장 전문가를 대상으로 하는 교육 구성, ② 표준화된 내용 구성과 단계별 전문교육 실시를 강조하였고, (3) 노인인권 보호를 위한 지역주민 교육 확대를 제안하며, ① 지역주민의 인권의식 고양을 위한 교육·홍보 확대, ② 노인인권 보호를 위한 주도적인 주민(리더) 발굴과 활용을 강조하였고, (4) 성북구인권센터의 교육기능 확대 및 구체적인 역할 강화를 제안하고, 다섯째, 성북구 인권활동의 장(場) 구축을 위하여 가칭 ‘인권박물관’ 건립을 제안하였다.

4) 서울특별시 자치법규 인권 관련 실태조사 연구 (서울시, 2017)

2017년에 서울특별시가 발주하여 인권정책연구소가 수행한 이 연구 영역의 목적은 서울시의 자치법규를 인권 관점에서 점검하고 분석하려는 것이다. 2017년 12월, 조사 시점에서 서울시 자치법규는 조례 579개, 시행규칙 포함 규칙 216개, 훈령 및 예규 35개로 총 832개였다. 이를 토대로 크게 네 가지 과업을 갖고 연구가 이루어졌다. 곧, 1) 서울시 자치법규 전체 점검 및 분류, 2) ‘인권’과 관련이 있는 자치법규 위주로 ‘인권침해 여부’ 검토, 3) 서울시 자치법규에 적극적으로 인권 관점 적용 여부 검토, 4) 자치법규의 인권 친화적 개선 방향 제시였다.

연구 과제가 조례 내용 분석에 기초하는 특성을 감안하여 이 연구는 일반적인 실태조사와 다른 방법을 활용하게 된다. 그래서 연구 과정을 첫째, 연구진의 다양한 관점의 공유 및 확장, 둘째, 조례 성격 검토, 셋째, 상위법규와의 체계적합성 검토, 넷째, 전문가 자문의 순서로 진행하였다.

우선, 전체 조례를 분류하여 인권 관련 기본조례 5개, 인권 관련 조례 96개, 인권적 관점 필요 조례 139개, 기타로 파악하였다. 참고로, 인권관련 기본조례는 인권기본조례, 장애인 인권 증진에 관한 조례, 어린이·청소년 인권조례, 성평등 기본조례, 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례였다. 그리고 인권 관련 조례는 지방정부의 4대 책무인 존중, 보호, 증진, 충족의 책무와 관련된 조례에 해당되는 것으로 96개가 해당되었다. 그리고 인권적 관점이 필요한 조례에는 목적이나 내용이 직접 인권 보장을 위한 것은 아니지만, 위원회나 센터 등 조직 규범적 성격에 인권적 관점이 필요한 경우를 포함시켰다. 이 분류에 해당되는 것이 139개였다.

자치법규의 검토 기준으로는 1) 조례의 목적, 2) 권리의 주체와 내용, 3) 의무의 주체와 내용, 4) 권리 보장 방법과 관련한 규정상의 문제, 5) 기타 문제 유형으로 나누어 시행하였다. 이에 따라 조례 내용

을 검토하고 문제점을 파악한 뒤 개선 방안을 제시하였다.

이와 같은 목적과 연구 과정을 통하여 수행된 연구 결과는 다음 표 46과 같은 차례의 보고서로 제출되었다.

표 46. <서울특별시 자치법규 인권 관련 실태조사 연구> 보고서 차례

I. 서론
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용과 범위
3. 연구 진행 방법
4. 연구의 기대효과
II. 서울시 자치법규의 분류
1. 서울시 전제 조례 분류의 틀
2. 인권관련 기본조례
3. 인권관련 조례
4. 인권적 관점이 필요한 조례
5. 기타조례
III. 서울시 자치법규 검토의 기준과 내용
유형 1 : 조례의 목적
유형 2-1 : 권리의 주체 유형 2-2 : 권리의 내용
유형 3-1 : 의무의 주체 유형 3-2 : 의무의 내용
유형 4-1 : 권리보장방법 - 조직
유형 4-2 : 권리보장방법 - 절차
유형 4-3 : 권리보장방법 - 기타
유형 5 : 기타
IV. 주요 검토 사례
V. 시사점 및 제안
6. 차후 연구과제
가. 이행담보 장치 관련 규정 정비
나. 당사자의 참여구조 확보 체계 정비
다. 시행 규칙 검토의 후속작업 필요성
라. 용어 관련 목록 정비
부록: 서울특별시 조례 인권관련 정비과제 발굴 목록

이 연구는 조례의 통상적인 구조에 따라 1) 조례의 목적, 2) 권리의 주체와 내용, 3) 의무의 주체와 내용, 4) 권리 보장 방법, 5) 기타(보칙)로 나누어 자치법규의 실태를 조사 검토하면서 자치법규가 인권

관점에서 어떻게 제정되고 수정되어야 하나를 사례를 통하여 설명하고 있다. 또 기존의 자치법규 실태를 인권 관점에서 조사하면서 개정안을 제안하면서 입법 지침을 설정하고 있다.

이와 같은 실태조사를 시행하며 인권 친화적인 자치법규가 되도록 노력하였지만, 모든 연구가 그렇듯이 한계나 미진한 점이 있기 마련이다. 이런 점에서 이 연구 보고서는 앞으로의 연구 과제를 제시함으로써 연구 성과를 높이는 후속적 조치를 도모하였다. 이런 맥락에서 이 연구는 앞으로의 연구 과제로 1) 인권 관련 계획과 제도의 이행 담보 장치 관련 규정 정비, 2) 당사자의 참여구조 확보 체계 정비, 3) 시행 규칙 검토의 후속작업 필요성, 4) 용어 관련 목록 정비 등을 제시하였다. 이와 같이 후속 연구와의 연속성을 도모하는 것은 인권실태조사 연구 용역뿐만 아니라 인권 증진 방안을 모색하는 대개의 연구에서도 요망되는 사항이다.

다. 인권실태조사에 대한 지자체 인권담당자 심층면접조사 내용

사례조사는 심층면접사의 결과를 토대로 설계됨. 심층면접조사는 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 실시하였으며 국가인권위원회와 협의에 따라 총 14개 지자체의 15개 그룹을 실시함. 심층면접대상 지자체는 인권기본계획을 수립한 지자체 11곳(광역-5, 기초-6), 인권영향평가를 실시한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1) 그리고 인권지표를 설계한 지자체 2곳(광역-1, 기초-1)임. 심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행함.

담당자들은 대체로 실태조사의 방법론, 유효성, 신뢰성 및 의미에 대해 의문을 가졌고, 실태조사 역시 자문을 구할 전문가와 참고할 매뉴얼 등이 없는 실정에 대해 지적함.

○ 현황 - 실태조사에 있어서 전문성의 결여

지자체 조사참여자 L과 M-1은 실태조사 실시 시 담당자의 전문성 결여로 발생했던 문제점들을 언급함. 특히 조사참여자 L의 경우 인권위원들이 실태조사 실무에 참여하여 실태조사를 실시하고도 인정이 되지 않았다고 밝힘.

L: “저희가 인권기본계획 만들 때 인권위원들이 직접 다니면서 조사를 했잖아요.”, “말 그대로 조사대상 샘플을 표집하는 데 있어서도 맞지 않는 거예요. 통계청에서도 인정을 안 하는 거예요.” “설문조사에 관해서는 따로 뭐 교육이나 이런 거는 없구요.”

M-1: “실태조사는 연구용역 맡기고 이런 걸 처음 하니 어떻게 하는지를 모른다. 제가 뭔가 도움을 드려야 되겠다. 하지만 저는 팀의 ○○장이라 어떻게 어떻게 한다는 얘기만 듣고서 하는 거라 뭘 어떻게 해야 될지 몰라서 헤매면서 자리를 잡아갔어요. 시간이 엄청 걸렸고 그러는 과정이 굉장히 힘들었던 것 같아요. 어쨌든 이것도 한 번 해보니까, 다음부터 어떻게 하는지 보였어요.”

○ 현황 - 실태조사의 의미에 대한 재고

지자체 조사참여자 M-1은 해당지자체 실태조사를 시행할 당시 다른 지자체가 실시하지 않은 분야에 집중하며 차별점을 두었다고 밝힘.

M-1: “처음에 뭘 할지 모르니 참 안타까운 거예요. 장애인 이동권 같은 분야의 경우는 좀 괜찮은 게 다른 지자체에서 안했더라고요. 장애인 이동권에 관한 실태조사는 물론 교통약자 이런 분야는 교통부서에서 했는데, 이렇게 인권적으로 조사를 해야겠다는 건 다른 지자체에서 안 한 거라 우리 지자체 ○○에서 이걸 한다는 의미가 조금 있죠.”

○ 현황 - 유효성 있고 신뢰할 수 있는 실태조사 실시

지자체 조사참여자 L은 인권기본계획 수립 시 실시한 실태조사가 유효성이 없었다는 평가를 기반으로 해당 지자체 통계조사팀과 연계해 실태조사를 개선시켰다고 밝힘. 이로써 실제 사업에 실태조사결과를 반영하는 등 도움이 되었다고 언급함.

L: “우리 지자체 통계조사팀하고 같이 진행을 했어요.”, “네. 내부에서 해서, 말 그대로 통계청 승인을 받아서 진행 한 거예요.”, “통계조사팀이 지자체에 다 있으니까, 그 분들 맨날 사회조사 하잖아요. (...) 사회조사 할 때 우리 실태조사도 예산에 넣어가지고 같이 하는 거예요.”, “그렇죠. 어떤 사람이 가서 했는지 누가 했는지 모르니까, 그래서 사회조사 할 때처럼 하나씩 일단은 굉장히 신뢰성이 있죠.”, “저희가 주로 〇〇년도부터 본격화한 것입니다. 인권센터를 설치하는 것에 대한 문항을 넣었어요. 인권센터 설치 어떻게 할 것인가를 물었고 독립적 운영에 대해 00.0%를 주민한테 찬성의견을 받은 거거든요. 그래서 저희가 그걸 보도 자료로 내고, 인권센터 만들어야 한다고 해서 그 실태조사를 기본으로 해서 시의회라든지 시장님 면담 할 때도, 인권위원회 면담할 때도, 신뢰성 있는 자료이고 정부 공인이나 그걸 제시했어요. 그렇기 때문에 반대하시는 분들도 그 부분에 대해서는 따로 반박을 안했어요.”

○ 현황 - 실태조사와 인권정책 사업 사이의 연계성 부족

지자체 조사참여자 M, O, H는 실제 사업에 실태조사 결과가 반영되지 않는 점을 지적함. 조사참여자 M의 경우 사업과의 연계성도 중요하지만 현황분석 자체로도 실태조사가 갖는 의미가 있다고 주장함. 더불어 실태조사 결과가 사업에 반영된다 하더라도 결국 실태조사라는 사업이 또 추가되는 것이므로, 부서에 부담으로 작용한다는 사실을 언급함.

M: “실태조사 부분은, 작년 인권센터하고도 계속 논의를 했던 게, 왜 필요하느냐의 부분이었습니다. 그 부분에 대해서 센터에서는 그런 말을 하더라고요. 사업이 연계되는 것도 필요하지만 굳이 그렇게 되지 않고 현황분석만으로도 의미가 있는 것이고 그런 차원에서도 실태조사는 진행되어야 한다고요. 아직까지 정책으로 이어지는 것은 없어요. 실태조사에서 뭔가 나오면 연구 영역으로 끝나버려서 사실 예산을 세울 때는 사업으로 반영되는 연계성이 있어야 하죠. 우리 실적이 아니라 이제 정책에 반영되어 그에 따른 예산을 세워보던가 해야 하겠죠. 실태조사하는 거는 어렵진 않습니다. 어렵지는 않은데, 다른 부서에 우리가 뭔가를 발굴해냈네, 그 부서 이런 게 문제야, 사업해라고 던져 주는 거 자체가 좀 부담이죠. 또 타 부서에서 받아도 집행해야 된다는 것에 있어서는 어려움이 있잖아요. 그런 것들이 이어지지 않는 상태에서는 이걸 계속 해야 되는가에 대해 사실 조금 의문이기는 해요.”

O: “주로 현안으로 하려면 설문내용에 고민이 좀 더 필요합니다. 저희가 실태조사 하기는 했고 이걸 바탕으로 어떤 부분에 관심 있고 어떤 부분에 취약한가 하는 파악은 되는데, 이걸 가지고 사업 추진하겠다고 연결하기 좀 어렵습니다.”

H: “노동 쪽으로 실태조사 자료낸 것을 기초로 해서 정책반영보다는 참조하려 합니다”, “반영은 못하였어요. 반영에 대해서는 극히 어려운 거죠”, “저희가 노동실태조사를 했지만 ‘노동부문에 투여할 수 있는 방법이 있을까’ 싶은 생각이 듭니다.”

Ⅲ. 지자체 인권업무 담당자 등 심층면접조사 내용

1. 지자체 인권담당자(팀, 인권센터) 심층면접
결과
2. 원인진단과 개선방안 모색 : 인권전문가
대상 FGD 결과

Ⅲ 지자체 인권업무 담당자 등 심층면접조사 내용

- 지자체 내 인권정책 추진이 난항을 겪게 되는 원인 진단과 개선 방안을 중심으로 지자체 인권업무 담당자들에 대한 심층면접조사 내용을 다음과 정리하였다. 추후 지자체 내에서 뿐만 아니라, 지자체의 인권정책 추진의 제도와 인프라 등을 지원하는 역할을 맡고 국가인권위원회의 지자체 인권 업무에 참고될 것이다.
- 또한 지자체 담당자들의 심층면접조사 내용을 바탕으로 관련전문가들과의 집단심층토론조사를 진행하여 그 개선방향 마련에 참고할 수 있도록 정리하였다.

1. 지자체 인권담당자(팀, 인권센터) 심층면접 결과

사례조사는 심층면접사의 결과를 토대로 설계됨. 심층면접조사는 2019년 6월 3일부터 7월 31일까지 실시하였으며 국가인권위원회와 협의에 따라 총 14개 지자체의 15개 그룹을 실시함. 심층면접대상 지자체는 인권기본계획을 수립한 지자체 11곳(광역시-5, 기초-6), 인권영향평가를 실시한 지자체 2곳(광역시-1, 기초-1) 그리고 인권지표를 설계한 지자체 2곳(광역시-1, 기초-1)임. 심층면접조사의 형태는 지자체 인권담당(팀)의 상황과 업무문화에 따라 집단심층면접(FGI) 또는 개별심층면접으로 진행함. 사례조사 이므로 한 명이 진술하였다고 하여 그 내용을 가볍게 보아서는 안 되지만 지자체에서 인권담당이라는 유사한 업무를 하는 집단의 사례이므로 조사참여자 중 유의미한 다수가 각 해당주제에 대해 진술하고 다수 마디(Nodes)를 형성한 경우는 특별히 표를 삽입해서 해당주제에 대한 진술을 한 조사참여자 마디갯수를 기입함. 이럴 경우, 조심스럽게 경험적 일반화를 도출해볼 수 있고 이후 양적 조사의 중요한 조사내용으로 설계해서 대표성을 가진 일반화 가능성을 시도해볼 수 있음.

가. 지자체 업무수행과정에서 겪는 일반적 어려움 - 현황

1) 사례 1 : 인권시스템의 불안정성과 지자체장 의지에 좌우되는 인권행정

○ 지자체의 관심에 따라 좌우되는 사업 중요도

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
-------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-------

선택		o	o	o	o	o			o		o	o	o	58
----	--	---	---	---	---	---	--	--	---	--	---	---	---	----

*마디(Nodes): 해당주제를 직접적으로 언급하거나 그 주제에 대한 배경, 원인 및 필요성 등을 언급한 문장단위 또는 그에 준하는 단위

지자체 조사참여자 B, C, D, E, H, K, M, N과 O는 지자체장의 의지가 공무원들이 사업의 중요도를 가리는데 중요한 기준이 된다고 언급함. 이 사례의 경우를 통해 지자체의 인권행정 수행 시 지자체장의 의지가 중요할 것이라는 경험적 일반화를 조심스럽게 시도해 볼 수 있음.

B: “여기 인권기본계획에 담았던 것을 다 파악을 하고 있고 최종보고회 전에 지자체장님께 어떤 부분에 대해서 보고를 다 드렸거든요. 그래서 이 인권과도 만들어진 과정이 독립성을 보장받는 과정이고 이것은 당연하죠. 인권보호를 위한 진정, 구제절차를 시행하기 위해서는 독립성이 필요하고, 규모 있게 하려면 팀 단위로 해서 업무를 하면 어렵기 때문에 과 단위로 해서 직속기구로 두는 문제까지도 의지를 표명하셔서 여기까지 올 수 있었던 겁니다.”

D: “지자체장님이 주도하고 주관하여, 지자체장님이 참석하는 게 의미가 있는 거예요. 예를 들어 지자체장이 참석하지 않으면 지자체의 본부 국장들이 그렇게 인권정책기본계획에 대해서 큰 관심을 안 갖는다고요. 지자체장님이 참석해야만이 그 지자체의 본부 국장님들이 엄청나게 신경을 많이 써요.”

E: “여건에 따라서 법에 의해서 운영되는 것보다 강도가 약해지거든요. 또 지자체장님 마인드에 집중되어 있는냐에 따라서도 달라지고, 상위법이 제정이 돼서 각 지자체가 통일성 있게 업무를 추진해가는 것에 따라 달라지겠죠. 지금 저희 같은 경우에는 그 때 당시 지자체장님 강력한 의지로 추진되어 ○○년부터 이만큼 기반을 닦아왔거든요.”

M: “시장군수님들 본인들 표에 별로 도움이 되지 않는다고 생각하시는 거 같아요. 일부 ○○당 계열의 시장군수님들도 ○○년에 지역적으로 혼란스러웠던 부분이 있어서 이 부분을 손을 대려고 안 하시는 거 같아요. 다만 일부 기초지자체들 ○○, ○○, ○○ 같은 데서 부분적으로 좀 하고는 있죠. 그렇지만 아직 크고 세부적인 정책으로 시군 인권행정이 변화가 있을 정도의 의지를 가지고 하지는 않고, 광역지자체에서 기초지자체에게 강제적으로 해야 된다고 하기도 어려운 부분이 있어요. 다만 필요성이라든가 이런 것들은 지자체 의회 회의할 때마다 담당직원이 얘기를 전달하고 하지만, 담당직원들의 의지만 가지고 되는 것들이 아니라서 어려움이 많아요.”

N: “그건 이제 지자체장의 의지가 달려 있는 거죠. 임의규정으로 하더라도 지자체에서 지자체장님이나 부지자체장님이 “이거 해야 된다”라고 해서 하면, 누구도 반대를 못해요.”, “인권위원회에서 건의를 했지만 사실 지자체장님이 그걸 받아들일 마인드가 안 되어 있으면 사실은 어려운 거예요. 지자체장님은 근데 항상 인권에 대해서 중요시 해 오셨고 그동안에 그랬기 때문에 그게 사전 작업도 제가 좀 했고 해서, 그걸 받아들일 마음이 있으셨던 거죠. 그리고 인권의 중요성에 대해서는 처음에 저희 인권 담당부서 만들고 할 때부터 지자체장님이 다 주도를 하셨어요.”, “그게 부지자체장 직속도 괜찮아요. 제 개인적으로는 부지자체장 직속이 더 현실적이에요. 그런데 이게 부지자체장 직속으로 놓되 지자체장이 확대간부회의나 이럴 때 한 마디씩 힘을 실어주는 거예요. ‘아 우리 인권 굉장히 중요하고, 인권센터가 있으니까 항상 거기에 컨설팅을 받고, 의논하고.’ 이렇게 한 마디만 해줘도 힘이 확 실리는 거예요. 그런데 그게 없으면 쉽지가 않아요.”

지자체 조사참여자 K는 당면한 사안에 대해 법적이고 제도적 시스템을 만드는 것보다 지자체장을 설득하는데 중점을 둔다고 밝힘. 특히 현재 인권행정 상황 속에서는 단체장의 의지를 발동시키는 것이 중요하다고 지적함.

K: “새로운 지자체장님의 부서통폐합에 의해 업무가 이관되고 이렇게 되었어요.”, “그리고 부서의 힘을 갖춰서 얼마만큼 지자체장을 컨트롤 해내느냐의 문제인 것 같아요. 지자체장님이 인권마인드가 있으면 더 좋지만 인권마인드가 부족해도, 어떻게 능력을 행사하시도록 유도하는 게 기본적인 것 같아요. 어떻게 보면 그야말로 전략적이고 정책적으로 잘 하면 가능하다는 것을 설득을 통해 명분이 확실해져야 되는 거죠. 사업 등이 이제 잘 진행될 수 있겠는가 없는가를 설득해 내는, 이런 부분이 주요했던 것 같아요. 작년에 ○○년에 인권위원회에서 지자체장님과 간담회를 하면서 인력 한 명에 대한 요구를 했고, 그러면서 그게 받아들여졌고 작년에 ○월과 ○○년 ○월에도 요구하면서 보강된 거예요. ○○년에 간담회를 통해서도 요구했는데 ○○년 ○월부터 중간에 더 보강이 된 거죠.”

○ 지속적인 인권정책시행을 위한 제도적 시스템을 마련하려는 담당자의 의지

지자체 조사대상자 B는 인권정책수립과 이행 과정에서 지자체장의 의지가 매우 중요하다면, 역으로 의지가 없는 단체장이 부임했을 때 인권정책의 지속성을 보장할 수 없으므로 조례개정을 준비 중이라 밝힘.

B: “최종 보고회 전에 단체장의 의견이 굉장히 중요해요. 그것을 무시할 수 없어요. 저는 이제 현 단체장님 부분에 대해서는 별 걱정을 안 합니다. 그래서 사업선정이라든지 이런 부분에 있어서도 단체장 의지를 어떻게 여기에 또 반영을 해나갈 거냐라는 고민이 되고 그리고 중요한 것은 단체장이 바뀌어 이것을 실시하지 않고 폐기해버리면 안되기 때문에 조례에 반영을 할 수 있도록 조례개정을 계획하고 있습니다. 인권영향평가를 실시한다고 하는 것들이 들어가 있게끔 그렇게 개정작업을 하려고요.”

2) 사례 2 : 인권전담부서 조직과 인력의 문제

(*인력 - 본 연구에서는 인원과 인권업무에 대한 경험과 전문성의 검비를 말함)

○ 전담부서의 부재와 업무과부하

지자체 조사참여자 H는 전담부서가 부재하여 인권업무가 본인에게까지 오게 된 과정을 설명하며 다른 업무들로 과부하 상황에서 전문적인 인권업무에 집중하기가 어렵다고 지적함.

H: “(...) 저도 그전에는 자료가 있지만 다른 업무로 너무 바빠서 못 봤거든요. (...) 저희가 현실이라는 게 이 인권을 제대로 하려면 조사에서부터 정리까지 할 실력을 가지고 집중해야 하는데, 거의 다른 업무에 99% 정도 할애할 수밖에 없어요.”, “예산, 결산, 그 다음에 행정사무 감사, 주심계획 작성, 계약성 업무를 다 해요. 그리고 인권업무가 골머리 아픈 업무다 보니까 핑퐁이 되어서 부서에 이동해 온 새로운 사람에게 가는 것이죠.”, “새로운 사람한테 슬쩍 넘어가는 거예요. 분위기를 쭉 보니까. 하여튼 그러다가 우리 과에서 제 자리까지 왔어요. 여기는 과 업무에 대해 전반적으로 담당하는 자리인데 인권업무까지 있는 데다가 (...) 한 사람이 일 년에 바쁘게 움직여야 하는 업무를 저에게 주신 거예요. 그래서 작년 하반기

에 죽는 줄 알았어요.”, “다른 업무도 지금 적당하게 있는 것도 아니고 너무 과부하가 되었어요.”

○ 행정부서 팀 내에서 인권담당으로 업무분장

지자체 조사참여자 L과 C는 일반 행정부서 팀 내에서 인권업무분장을 받은 경우라도 한 사람이 할 수 있는 업무량으로 볼 때 고유한 인권업무는 해내기 어렵다고 토로함.

L: “아뇨. 행정팀 안에 그냥 인권전담 공무원이 한 사람이 있는 거예요.”, “네. 다하죠.”, “주로 업무로는 인권 교육이 많이 되어 있고, 그 다음에 연도별 시행계획을 하는 겁니다.”, “네. 인권위원회 운영하죠.”, “이제 이 팀 안에서 못 해내는 게 사실은 인권담당자로서 말씀을 드리자면, 인권 고유의 업무 같은 것 예를 들어서 인권영향평가를 통해서 조례 재개정 시에 조례를 인권 친화적으로 만든다든지, 그런 사업들을 잘 못해 내고 있는 거죠.”

C: “지자체차원에서 지금 업무 기반이 너무 약한 상태예요.”. “(...) 고작 한 명이 지금 맡고 있는 업무를 하고 있습니다. 한 명이기에 때문에 다양한 업무를 못 하고 한 명 할 수 있는 일만 하는 거 맞아요.”, “기본계획에 다양한 사업들이 있는데 작년에 인권 전문가 한 명이 사실상 여기 있는 모든 업무를 수행하기엔 역부족이었어요.”

○ 전담부서의 인권사업 수행이 어려움

지자체 조사참여자 A, B와 O는 전담부서가 있더라도 인권업무 외의 다른 업무로 인한 부담과 인력난으로 인권가치를 중심으로 사업을 수행하는데 미흡하다고 언급함.

A: “네, 그런데 공동체 업무와 같이 하기 때문에 (...) 인권 업무를 단독으로 가지고 있는 사람이 없으니까요. 전담 부서에서 그런 업무에다가 다른 업무를 지금 하는 상황이니깐 어렵죠.”

B: “우선은 지금 우리 인권기본계획 자체가 어떤 타부서에서 시행하는 것이 아니라 인권담당 부서에서 할 일이에요. 원래 구성이 돼 있어요. 그래서 이게 연도별 계획대로 추진하는데 걸림돌이 뭐냐면 조직인 것 같아요. 조직에서 우리 ○○○○부처가 ○○년도에 처음 ○명으로 시작을 한 거예요. 하다보니까 업무 어떤 조직 추스르고 하는 실질적으로 인력이 안 되는 거죠.”

특히 조사참여자 O는 인력도 부족하고 담당자가 계속 바뀌는 상황에서 인권기본계획의 과제 수라도 줄여 달라고 요구함.

O: “○차 년도 과제가 100개가 넘는데 그걸 계획만 세운다고 되는 게 아니고 중간에 이행점검도 해야 되고 확인을 해야 하는데 당시 센터직원도 2명이었으니까 그런 게 현실적으로 너무 불가능한 계획이었구나라고 생각했습니다. 그리고 인권행정을 너무 피부로 느껴서 할 때는 아까 말씀드린 것처럼 기존 사업에 인권의 관점을 담아서 해야 하는 방향으로 제시해 달라고 해당 부서에 가장 많이 말씀드렸어요.”, “○차 인권기본계획에 대한 평가 때는 추진실적도 취합도 안 되고 담당자가 계속 바뀌니깐 이 사업이 인권기본계획에 들어가는 사업인지 아닌 줄도 모르고 있었어요. 이런 상황에 대한 반성과 평가 속에서 ○차 때는 지속적으로 추진하는 체계를 만드는 것이 중요하다는 평가가 나와서 과제수를 대폭 줄이는 것으로 요구했습니다.”

3) 사례 3 : 인권담당자의 인권 전문성 결여

○ 잦은 부서이동으로 인한 담당자의 업무파악 미숙

지자체 조사참여자 A, D, E, K, M 그리고 O는 잦은 부서이동으로 인해 인권 업무의 전문성과 지속성이 떨어지는 문제를 제기함. 짧게는 6개월에서 길게는 2년 정도에 한 번씩 부서 이동이 되는 상황을 지적함.

M: “우리는 일반 행정직 직원이라서 바뀌잖아요. 2년 이상 가기도 어렵습니다. 길어야 2년이니까, 그래서 조금 더 체계적이고 전문적인 분야는 센터에서 했으면 좋겠다는 게 기본적인 생각입니다.”

특히 조사참여자 A, D와 K는 전임자로부터 인권기본계획 수립과정에 대해 기본적인 업무인수인계도 제대로 받지 못했거나 아예 모르는 경우가 있다고 언급함.

D: “그 다음에 세월이 흘러가지고 인사발령이 나면은 그 후임자들한테 그런 것이 제대로 전달 안 되다보니까 후임자들이 이것도 인권정책기본계획에 속하네 이렇게 된 거예요.”

K: “담당부서는 6개월 또는 9개월에 한 번씩 바뀌는데, 바뀔 때마다 새로운 사람들이 처음부터 다시 시작해야 합니다. 물어보면 친절하게 설명도 못하고 안 해주고, 현장은 또 모르니까 제대로 된 대답을 못 해준다는 이런 얘기들을 했습니다.”

I: “올해 오셨기 때문에 잘 아실지 모르겠는데, 이 1차 인권정책 기본 계획 수립 과정에 대해 들어보신 적이 있으세요?”

A: “그건 잘 모르겠습니다.”

○ 담당자의 인권정책에 대한 이해 부족

지자체 조사참여자 J, I 그리고 O는 인권담당자인 본인들이 현재 인권정책이란 무엇인지 정확한 상을 가지고 있지 못해 인권적 관점으로 정책을 재배열하는 데 어려움을 느꼈다고 토로함.

J: “일이 다 그래요. 안하면 인권이 뭐가 있겠어요. 다 각자 부서에서 여성정책은 여성부서, 장애인정책은 장애인 부서, 다 부서에서 하고 있잖아요. 사실 인권은 부서 자체가 알아서 잘 지휘하는 거지 나누기는 모호하잖아요. 이렇게 보면, 그게 인권정책을 구분하는 선이 어디 있는 것도 아니고 모호한 것 같아요.”

I: “맞아요. 이게 적용을 못 하겠더라고요. (...) 어떤 분들은 이쪽에 관심을 갖고 하시는데 저희 같은 경우에는 어떤 새로운 것을 하기 보다는 기존의 사업을 좀 더 인권적인 관점으로 할 수 있게끔 방향을 정하자라고 말씀을 하시는데 사실 그게 너무 어렵더라고요. 기존의 사업을 어떻게 해야 인권적 관점에서 좀 더 인권적으로 하는 건지 사실 이런 것도 잘 모르겠습니다. 그러니까 세부사업계획 자체를 왜 세웠는지 모르겠습니다.”

O: “저희가 연구용역을 하면서 새로운 과제가 많지 않았죠. 원래 기존의 과제들을 발전 확장시키는 것을 이번 연구로 하면서 했던 거라서 부서에서 진행하던 사업들이 인권기본계획으로 많이 반영되어 들어왔어요. 인권기본계획으로 세부계획을 세울 것이면 인권관점으로 최소한 재배치해야 되는데 그런 게 부족했습니다.”

○ 무원칙한 타지자체 벤치마킹으로 인한 문제

지자체 조사참여자 D와 I는 해당 지자체의 실정에 맞지도 않는 타지자체의 인권정책을 무원칙하게 벤치마킹하고 그것을 교조적으로 반영하는 관행 때문에 인권사업에 대한 이해도가 떨어진다고 지적함. 그렇기 때문에 인권기본계획수립을 해야 하는 담당자를 대상으로 교육이 필요하다고 함.

I: “제가 업무를 맡자마자 이런 계획을 세워야 한다고 해서 세우긴 세웠는데 나중에 수립을 할 때 딱 되니깐 이렇게 하는 것은 아닌 것 같았습니다. 이것은 사실 다른 지자체가 한 것을 보고 급하게 세운 것이기 때문에 이 계획이 인권적인지 아닌지도 모르겠고, 인권기본계획 자체를 이렇게 세우면 안 될 것 같다는 생각이 먼저 들었습니다. 그래서 인권위원회에게 이걸 세워야 되는 지자체가 있다면 전문가를 동반해서 또는 전문가를 양성해서 수립을 하든지 아니면 인권기본계획을 수립해야 되는 그 담당들한테 교육을 시키고 자문을 해주는 것이 필요하지 않겠냐고 얘기를 했었습니다. 그것이 사실 필요한 것 같아요”

4) 사례 4 : 정책수립과 이행과정에 타부서와의 협력과 소통

○ 타부서의 인권업무에 대한 낮은 이해도 및 부서 간 원활하지 않은 소통문제

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
선택			o	o	o		o				o	o	o	76

지자체 조사참여자 C, D, E, I, M, M-1, N 그리고 O는 인권전담부서의 지위와 역할 그리고 인권적 이해가 미흡하다 보니 인권업무가 부서에 전달되면 자기 업무와 무관한 일이라고 판단해 버리거나, 업무 과부하로 부담을 느끼는 실정에 대해 언급함.

E: “자기들 업무 추진하는 것에 급급하지 인권지표 상승하기 위해서 예산을 투입한다 또는 발전적인 방안을 모색한다 이런 것은 조금 현실성이 떨어진다고 생각하는 것 같아요.”

M: “어떤 공무원 분은 저희에게 사업계획 제출하면서 ‘이게 인권하고 무슨 상관인데요?’ 라고 하시는 분들도 있었어요. 그런 분들한테는, ‘아니다. 그게 다 인권하고 관련되어 있고 당신이 하는 업무가 대개 중요한 업무다’ 라고 얘기라도 해 줄 수 있어야 해요. (...) 그러니까 ‘그게 무슨 상관인데요. 나는 그냥 보조금만 주는 건데, 이게 인권이랑 무슨 상관이에요’ 이런 사람들도 있거든요.”, “(...) 그런데 복지국 같은 경우 정책과 사업이 사실 인권과 관련이 있는 것이 많잖아요, 그 담당자분들은 업무를 추진하기가 바쁘다보니 새로운 걸 구상해 가서 뭔가를 더 넣자고 할 여유가 사실 없을 것 같아요. 제가 야근을 하면서 이렇게 늦게 퇴근할 때면, 복지 부서에서 늦게 퇴근하는 것 많이 봅니다. 늦은 시간까지 기존 사업이나 업무 해내기도 바쁘는데, 지금 인권사업 해낼 이런 여유가 없을 것 같아요.”

I: “그렇죠. 다 다르죠. 대부분의 부서에서 일하는 분들은 ‘일이 하나 더 늘었구나’ 또는 ‘이게 왜 인권이랑 관련이 있냐’라는 식으로 얘기를 많이 하시더라고요. 그리고 제가 좀 잘못됐다 라고 느끼는 것 중에 하나는

세부추진 과제를 59개 쪽 나열을 했는데 사실 이게 저는 잘못됐다. 고 생각합니다.”

D: “사실 저는 그렇게 생각해요. 인권담당관이 인권 관련된 일에 집중해야 된다는데, 기존에 하고 있는 일을 보면 인권담당관의 소관사항이 있어요. 여기에다 집중을 해야 돼요. 예를 들면 아이시절 보육서비스는 가족보육과가 이미 열심히 하고 있을 것이고, 그 다음에 학교 밖 청소년은 이미 청소년과가 열심히 할 것이고, 다음에 여성과에서는 해당업무를 다 하고 있을 거 아니에요. 여기 보면 인권담당관 소관업무가 있어요. 사회적 약자이건 다양성이건 정해져 있고 성소수자나 이런 사람들이 담당업무거든요. 다른 부서에서 맡지 않는 이런 업무가 인권담당관의 소관이잖아요. 이런 주제의 업무를 집중적으로 해야 돼요. 또한 인권센터 설치 그리고 인권영향평가 실시 이런 것에 집중을 해야 돼요. 그런데 인권기본계획도 인권담당관이 할 수 있는 일을 주로 설계해야 돼요. 실제적으로 다른 부서에서 하는 일은 다른 부서에서 알아서 하게끔 되어 있어요. 그래서 그것이 인권적인 게 아니더라도 하게끔 돼 있고, 다만 전체적으로 인권 감수성을 제고하는 노력이 필요하겠죠. 그 다음에 인권적 견지에서 인권영향평가 같은 일을 추진하고. (...) 인권 아카데미 운영이나 인권교육도 인권담당관이 해야 되겠죠. 이렇듯 다른 부서에서는 인권 담당관이 전체적으로 할 수 있는 것만 집중해야지 다른 부서의 주업무를 왜 인권과에서 하냐는 말이에요.”

M-1: “힘들죠, 굉장히 힘들죠. 그런데 이제 이렇게 세부 사업이 나왔고 이행하고 있으신 해당 부서 공무원분들은 그것을 인권사업이라고 생각하지 않고 그분들의 주무부서 사업이라고 생각하면서 하시겠죠. 그러니까 사회 복지사업이라고 생각하시고, 어떤 공무원 분들은 시민사회의 일이라고 생각할 것이구요. (...) 사실은 ‘이것이 모두가 인권사업이다’라는 걸 공유해주고 그리고 그것에 대해 인정하고 그래서 그런 마인드로 같이 갔을 때 협치가 이루어지는 거잖아요. 그러니 너희 팀에 있는 그 일과 내 일을 너의 예산이지만 내가 투입되고, 내 예산이지만 네가 투입되고 이렇게 같이 가자라고 하는 거죠. 예산을 일관성 있게 하면 좋겠지만 그럴 수는 없으니, 그런 시절은 아니니 이렇게 해보자라고 하는 것은 담당 과장이나 팀장의 의지에 따라 가능하고 그래서 그와 (... 해당지자체 사업들을 열거함...) 같은 것을 그 부서 예산으로 한 번 해주고, 저희 쪽 예산으로 한 번 하고, 이런 식으로 관련 사업의 협업이 가능했습니다.”

또한 조사참여자 N은 공무원들이 서로 권한을 인정하지 못하는 데서 부서 간 소통이 원활하지 않은 문제가 기인한다고 지적함.

N: “협의를 하는데 보이지 않는 충돌지점이 있는 거죠. 조정하려면 사실 상대방이 나를 인정해야 하잖아요. ‘당신이 조정할 수 있는 지위에 있어?’ 라는 것이 묵시적으로라도 인정이 되어야 하잖아요. 근데 일부는 그걸 받아들이는 사람들이 있고, 일부는 ‘저 사람이 뭔데?’ 이렇게 하는 게 있어요. 그런데 지금은 지자체 단체장 직속으로 되어있기 때문에 자연스럽게 그런 경계는 허물어진 거죠. 그러니까 보다 많은 일을 보다 수월하게 할 수 있는 여건이 된 거죠.”

특히 조사참여자 E 는 타부서 담당자들에게 인권은 해도 되고 안 해도 되는 업무로 인식되고 있다고 언급함.

E: “인권 업무가 전체적으로 다 이렇게 인식을 하고 정책에 대한 공감을 해야 되는데, 인권은 해도 그만 안 해도 그만이라는 인식이 있어요. 왜냐하면 다른 부서는 자기 해당 부서의 고유 업무가 있기 때문에 인권은 제2차적인 업무인 거예요.”

○ 부서간 칸막이 문제

지자체 조사참여자 M은 공무원들의 업무에서 원래 부서간 칸막이 문제가 있어 왔고 이로 인해 부서 간 협업에 대한 인식이 부족하다고 밝힘. 또한 칸막이 문제를 극복하자고 하면서도 실제 타부서의 정책에 무관심한 문제를 지적함.

M: “사실 공무원들이 인권뿐 아니라 다른 것도 그렇고 협업해서 뭘 한다는 것에 많이 익숙하지가 않아요. 칸막이를 없앤다 뭐한다 많이 하긴 하는데, 저 같아도 그래요. 다른 부서에서 ‘협조 오세요.’ 하면 시간은 적어놓고 있다가도 신경을 안 쓰고 잊어 먹어버려요. (...) 사전에 자료검토나 이런 것도 사실 귀찮은 일이지요.”

5) 사례 5 : 인권센터의 위상과 역할

○ 인권센터업무의 독립성보장

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
선택		o						o	o	o	o	o	o	63

지자체 조사참여자 B, J, K, L, M, M-1, N 그리고 O는 인권센터 업무의 독립성을 보장하는 설립형태와 인권센터장에게 요구되는 직위와 신분(외부공채 또는 일반공무원) 기준을 언급함.

L: “다만 이제 지금까지 일반 지자체에서 인권센터의 독립성 이런 얘기를 많이 하면서 지자체 안에 내부적으로 만들 것인지 또는 외부 사람들을 데려와서 할 것인지에 대한 논의가 한참 진행 되고 있어요. 그래서 이런 것에 대해서도 외부에 용역을 준다든지 또는 외부에 위탁한다는 문제에 대해서도 굉장히 민감하게 움직이고 있어요.”, “그래서 모든 업무가 행정부서 내부에서 다 협조를 받아야 하는데, 인권교육도 마찬가지거든요. (...) 저희가 각 기관에도 공문 처리해서 ‘찾아가는 인권교육’ 이런 것 신청을 받고 해야 되잖아요. 그런데 행정부서 밖에서 이게 과연 가능할까? 이런 생각도 많이 들더라고요.”, “그러니깐 강화된다는 것은 독립성이죠, 독립성. 지금은 약간 체계 밑에 있지 않습니까. 센터를 설치하는 이유는 인권의 독립성을 얻기 위함이겠죠. 위원회 조직이라고 하면 선거관리위원회 등 다 독립성을 위해 조직되잖아요. 인권센터도 똑같아요. 인권위원회와 똑같이 독립성을 강화해야 하는 거죠. 그러니깐, 어떤 윗사람에 의해서 좌지우지 되는 것이 아닌 독립성이 중요한 거죠. 그래서 다 센터를 운영하는 것이겠죠. 아니면 처음부터 필요가 없죠. 민간인을 고용한다는 것 자체가 독립성을 보장하기 위한 것이니까요. 인권이 어떤 면에서는 모호하잖아요. 어디까지 인권이냐를 얘기할 사람이 어디 있겠어요. 모호하잖아요. 그런 걸 독립적으로 조직해서 일을 처리할 수 있는 그런 것이 중요해서 센터를 만드는 것 같아요.”

B: “근데 제 개인적으로 인권센터 부분은 위탁 부분이 있을 경우에 시민사회 역량에서 ‘지금 그걸 수용해낼 수 있을까’ 하는 그런 한계가 있기에 시기 조절을 하려고 해요. 기본적인 세팅들을 안정감 있게 해놓고 시민

사회 역량을 재고해 나가면서 거기에서 인권센터를 운영해서 시민들을 상대로 하는 인권 교육이나 홍보 사업들을 진행하도록 하는 것이 낫고, 크게 보면 행정전담부서, 위탁운영 인권센터, 국가 인권기구인 지역인권사무소 이게 세 개가 구성이 되는 것이 체계를 만드는 데 현재까지는 제가 보기에 그 완성된 모델이 아닐까 싶습니다.”

O: “저희가 사건을 조사해서 권고하는 체계 자체가 굉장히 이상한 형태를 띠게 되죠. 사건의 조사는 옹호관이 하고 행정체계에서 벗어난 인권위원회가 결정해서 권고하니 체계 자체가 굉장히 불안정한 것이죠. 타 지자체를 조사해보니 보호관이 바로 권고하거나 인권위원회가 아예 유명무실한 형태로 가는 경우도 많고 제각각 운영이 되더라구요. 일단 인권위원회가 독립적으로 구성되고 유지되고 있기 때문에 집행체계하고 인권위원회랑 옹호관의 독립성이라 불리는 사항들이 조례에서 보장하고 있지만 서로 체계도 없이 불안정하게 맞닿아 있어요.”, “인권위원회에서 결정한 것 자체와 인권위원회 운영하는 것이 어려우니까 인권위원회에서 권고기능을 없애요. 자체적으로 권고하는 것으로 가죠. 그러면 인권센터를 운영하는 게 의미가 있나 하는 생각이 들어요.”

M: “아까도 했던 말이지만 센터하고 팀직원을 합쳐서 과 단위 정도 규모로 해서 이걸 독립적으로, 완전히 독립적으로 운영하면 좋겠고 그리고 그것도 욕심 같아서는 지자체 부단체장 직속으로요. 사실 여기는 과장, 국장, 지자체 부단체장 같은 분들이 인권센터 운영하고 이렇게 인권 활동하는 것에 대해서 관여하고 터치는 안합니다. 거의 다 존중하시긴 하는데, 아무래도 그런 체계 속에 있는 것이 그 자체만으로도 조금 적절하지 않다고 보고 있어요. 규모는 가장 현실성 있게 보면 지금 이 둘을 합치면서 추가적으로 한 팀 정도만 더 만들어서 지자체 부단체장 직속 정도고만 해놓으면 좋죠. 물론 지자체 단체장 직속이 더 좋겠다 생각하구요. 이 정도만 하면 훨씬 더 독립적으로 역할을 할 수 있을 것 같습니다.”

N: “인권센터 업무는 독립성이 유지가 되어야하고 그런 걸 다 고려를 했을 때, 이걸 지자체장 직속으로 누구의 터치도 안 받는 별도의 조직으로 있어야지만 전 부서를 다 컨트롤 하면서 인권행정을 할 수 있겠다고 생각합니다.”

특히 조사참여자 K는 인권센터가 행정부서에 소속된 상태에서 외부전문가가 겪는 어려움을 구체적으로 밝힘. 한 팀에 인권팀과 센터가 같이 있다보니 업무상의 보안이나 기본적인 독립성이 잘 지켜지지 않는 데 대한 우려가 있다고 지적함.

K: “인권팀하고 구분은 되어야 하죠. 우리 인권센터 업무가 좀 독립성이 중요하니까 (...) 인권팀의 행정공무원이 인권마인드가 있어서 일을 잘한다면 문제가 안 되지만 그것도 아니고 민간인이 들어와서 행정공무원에 대해 눈치보고, 완전 시집살이해야 되고, 튀어도 안 되고요. 튀면 정 맞고, 숨어있으면 천덕꾸러기 되고, 정보도 없고, 행정을 알기위해서는 어느 정도는 다녀야하고, 그렇지만 모는 나지 말아야 하죠. 그런데 다른 공무원의 생각들은 어떠냐면 인권하는 사람은 불편해라고 합니다.”, “아무래도 여기서 결정을 하는 과정이라든지 모든 게 이 안에서 이루어지다보니까 같이 있으면 그게 어떻게 되는 건지 그것도 알게 될 수밖에 없고. 그런 게 또 외부로 나가면 또 안 되고, 공무원들끼리는 자기네끼리 그렇게 얘기가 서로 전달이 돼가지고 뭐가 하나 누가 얘기 하면 그게 막 번지더라고요. 그래서 그 부분이 걱정이 되죠. 누가 여기 와서 같이 하게 되면 그게 보안이 지켜질까 걱정이 되는 부분이 있어요.”

○ 인권전담부서의 소속 문제 및 비전문가의 인권업무 총괄 문제

지자체 조사참여자 N은 행정부서 소속인 인권팀에 인권센터가 편재되어 조직적으로 독립성이 침해될 우려를 지적함. 또한 행정업무를 주로 하던 인권 전문성이 없는 인사가 인권센터장으로 부임해, 독립적이고 전문적인 인권업무 수행에 지장이 된다는 우려를 표명함.

N: “저희가 원래 ○○○ 밑에 인권팀이 있었고요. 인권팀 안에 인권센터가 있었어요. 그래서 그게 사실은 조 직상으로 인권센터의 독립성에 굉장히 저해요소가 되거든요. 그런데 실질적으로 운영은 별개의 팀처럼 운영해 오긴 했어요. 그런데 제도라는 것이 제대로 정비가 되어야지 어떤 사람이 오더라도 일관성 있게 정책추진이 가능하잖아요. 그래서 그 부분은 잘못됐다 해서 저희가 조직 개편안을 추진을 했고, 그 다음에 행정부서의 ○○○장이 인권센터장을 겸임을 했었거든요. 그 인권 ○○○장이 우리 인권센터장 겸임 하면서 지자체 인권행정 최고 컨트롤타워 역할을 했는데, 인권 비전문가가 인권업무를 총괄함에 따라 사실은 독자적인 전문적인 인권정책 수행이 좀 쉽지 않았던 부분이에요.”

○ 인권센터와 인권팀 간 소통문제

지자체 조사참여자 M-1은 기존의 공무원들과 인권센터에서 업무를 보는 민간인 출신 간의 업무와 업무 처리에 대한 접근방식이 달라 인권센터와 인권팀 간의 소통문제가 발생한다고 지적함. 또한 인권 업무를 수행해야하는 근거가 부재한 것을 소통 문제의 또 다른 원인으로 언급함.

M-1: “행정공무원 또는 외부에서 온 공무원인지를 따지고 이러한 않는데, 서로 차이라면 저희는 공무원 조직에서 어떻게 일을 처리해야 되는지를 잘 모르다보니까 우리가 접근하는 방식하고 기존 공무원들이 접근하는 방식하고 좀 틀릴 수가 있어서 의견 차이가 있을 수가 있다든지, 이런 것은 있어요.”, “제가 이 부분 관련해서는 개방적이다, 일반적이다 뭐 이런 것에 따라 나누기보다 그리고 가버너스 관련해서 소통을 하는 데 문제점이 있다, 없다로 나누기보다 (...) 업무에 있어서 소통 방식이 다른 것뿐이지요. 이게 뭐 개방적이다 일반적이다 나누는 것에 따라서 소통하는 데 어려움이 있다 이진 아닌 것 같아요.”

○ 외부 행정전문가의 발령초기 미흡한 행정업무 이해력

지자체 조사참여자 M-1 과 O는 인권센터의 외부행정전문가가 발령된 후 고작 2-3개월 동안 행정업무에 대한 모든 이해를 하기에는 무리가 있다고 언급함. 조사참여자 M-1은 이 기간 동안 적응을 할 수 있도록 도움이 필요하다고 역설했고, 조사참여자 O는 행정공무원과의 긴밀한 협업을 강조함.

M-1: “처음에 우리가 아무 것도 모를 때 와서 너무 힘들었어요. 계획서 만드는 것부터 해서 결재를 어떻게 받아야 되는 지도 몰랐고, 행정적인 걸 하나도 모르는 상태에서 여기 들어와서 하려다 보니까 그때는 뭐 하나 하는데 엄청 시간이 걸리고, 그것을 다 찾아서 어떤 절차를 거쳐서 해야 되고, 이런 모든 걸 다 찾거나 물어보고, 이렇게 계속 할 수밖에 없으니까 시간이 오래 걸렸어요. 진짜 우리가 한 명이라도 이전에 근무했던 분이 계셨으면 좀 좋았겠다 라고 팀에다 이야기했어요. ‘좀 도와 달라. 이런 부분은 이렇게 해 달라.’ 라고 하면 그분들은 자기네들이 너무 잘 아니까 금방 얘기해주는데 우리는 한 번에 알아들을 수도 없었죠. 그걸 또 계속 전화해서 물어볼 수도 없고 해서 처음 두 달, 세 달 정도는 업무 배우느라 신경을 엄청 썼어요. (...) 누군가가 행정적인 걸 같이 일은 안하더라도 업무 초기에 한 달 동안 같이 있으면서 이런 걸

어떻게 한다든지 좀 알려주면 좋겠는데, 그게 안 되다 보니까 그리고 업무가 나뉘어 있고 저쪽 팀은 또 바쁜데 계속 얘기하기도 좀 뭐하고 그래서 참 난감했어요.”, “지금은 어느 정도 익혀가지고 어디다 물어봐서 어떻게 하는지 아니까 괜찮은데 처음에는 그게 진짜 너 무 힘들었어요.”, “그냥 행정직 공무원이 한 분이 있는 것도 나쁘지는 않을 수도 있을 것 같아요. 우리가 상담에 대한 독립성을 계속 이야기하는 부분이긴 한데, 그게 이제는 너무 분리되어 있다 보니까 우리가 또 공무원 업무를 하면서 이렇게 되다보니까 뭔가 약간 이상한 구조인데 (...) 외부에서 볼 때는 여기가 ○○○○팀도 아니고, 무슨 위탁을 받은 센터처럼 생각을 해서 공무원 조직이 아니라고 많이 생각을 하고 있더라구요.”

O: “외부에서 온 임기제공무원들은 업무에 대한 파악이 기존 공무원보다 빠르지 않죠. 인권업무를 진행을 해야 하고 그런 부분을 공무원이랑 좀 같이 협력해서 하면 참 좋겠다 생각이 들었어요. 지자체에서 교통약자에 대한 5개년 기본계획을 수립하고 심지어 진행하고 있었는데 담당자가 계속 모르는 거예요.”, “기존 공무원들이 부서 순환을 하다 보면 분명 인지하는 누군가는 있을 텐데, 인권팀에는 임기제밖에 없어서 그런지 그런 것에 대한 정보는 되게 없어서 그냥 행정직이 있었으면 빠르게 정보를 찾아보지 않고 기존 갖고 있는 인프라를 통해 할 수 있을 텐데라는 생각이 많이 들었어요.”

○ 형식적인 독립성에서 오는 문제점과 어려움

지자체 조사참여자 L과 M-1은 인권센터가 조직상 행정조직 안에 편성되어 있으나, 상담과 조사업무는 구분되어 있다고 함. 그럼에도 불구하고 조사참여자 L은 상담과 조사대상 때문에, 그리고 조사참여자 M-1은 업무의 결재 구조 때문에 실질적 독립성을 관철시키기 어렵다고 지적함.

L: “그래서 기본적으로 갖는 게 그렇거든요. 인권센터가 상담·조사할 수 있는 대상은, 지자체에서 지도 감독 받는 기관이거든요. 그러면 말 그대로 외부에 위탁을 준다고 해도 그 위탁도, 지자체나 지자체 단체장의 지도감독을 받는 기관이거든요.”

M-1: “이게 우리 인권센터 업무가 좀 독립성이 중요하니까 인권팀 하고 인권센터랑 딱 구분은 되어야 하긴 할 것 같아요.”, “그게 중요하니까 구분은 되어야 하는데, 문제가 우리 같은 경우는 상담조사 업무가 인권센터장이 전결권을 갖고 독립적으로 할 수는 있어요. 그밖에 인권영향평가라든지 나머지 실태조사라든지 그 다음에 상담조사를 할 때에도 출장을 가야한다든지 하면 이걸 결재를 받아야 하는데, 지금 우리가 ○○○○과 소속이니까, 일단 우리는 팀장 결재는 안 받아도 돼요. 팀장하고 저랑 직급이 동일하기 때문에 안 받아도 되는데, 과장님 결재는 받아야 돼요. 그러니까, 행정적인 게 항상 뭔가 결재를 받기 위해서는 개입이 되어야 하는데, 이 결재뿐만이 아니고 예를 들면 무슨 계획서, 뭔가 지출을 해야 될 게 있잖아요. 예산을 지출을 하려면 반드시 계획서를 내야 되고, 그것에 대한 결재를 받아야 되거든요. 그럼 이 계획서를 낼 때는 인권팀의 협조를 받을 수밖에 없는 거죠. 왜냐하면 우리는 행정적인 걸 잘 모르니까요. 그럼 팀의 협조를 받다보면 당연히 팀장님의 결재 등 협조도 받아야 돼요.”

조사참여자 O는 인권센터가 형태 상 독립해 있었던 과거의 상황과 행정부 내부로 들어와 있는 상황을 비교하며 형식적 독립이 주는 어려움을 토로함.

O: “등록증을 만들어서 위원장 바뀔 때마다 다시 하고 그런 것도 불편했고, 아무리 독립적으로 한다 해도 조금 단체에 불과하기 때문에 주무관이 그거 하지 말라고 하면 못하는 거예요. 그래서 전 외부로 나가는

것이 제 경험에 절대 안 된다는 생각이예요. 팀장이 하지 말라는 것도 아니고 부서의 여러 업무를 담당하는 주무관이 이걸 아니라고 결정해 버리면 팀장까지 논의할 여지가 올라가지 못하기 때문에 ‘이건 아니다, 왜 이렇게 만들었지?’ 라는 생각을 하며 그런 취지로 만들었다 생각 못했다. 조직에 들어와서 업무를 하다 보니 최소한 그 건 아니잖아요. 제가 담당자이기 때문에 워선이라는 논쟁이 있어서 얘기할 수 있는 장치가 되는데 당시에는 그렇지 못했어요.”, “재단을 만들어 나가도 지자체 돈을 받게 되면 그럴 수밖에 없다고 생각해요.”

나. 지자체 인권행정 구현을 위한 국가인권위원회의 역할

다음과 같이 많은 조사참여자들이 지자체에서의 인권행정 구현을 위하여 국가인권위원회가 그 역할을 다해주는 것이 절실하다고 의견을 개진하였다.

1) 사례 1 : 인권정책 지침의 부재와 과제

○ 인권정책 매뉴얼 및 가이드라인 마련

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	* 마디 갯수
선택	o	o			o	o	o	o	o		o	o	o	37

*마디(Nodes): 해당주제를 직접적으로 언급하거나 그 주제에 대한 배경, 원인 및 필요성 등을 언급한 문장단위 또는 그에 준하는 단위

지자체 조사참여자 A, B, E, H, I, J, K, M, N 그리고 O는 지자체에서 현재 행정의 다른 부서처럼 업무 매뉴얼이 없는 상황에서 인권업무를 하고 있기 때문에 많은 시행착오와 시간을 들여야 하는 어려움이 있다고 지적하였다. 구체적으로는 국가인권위원회가 인권기본계획, 인권영향평가 그리고 인권지표 등 인권 정책에 대한 매뉴얼 및 가이드라인 제공을 해야 한다고 밝혔다. 특히 조사참여자 K는 6개월에서 1년 단위로 업무담당자가 자주 바뀌는 상황에서 매뉴얼과 가이드라인은 절대적으로 필요하다고 강조하였다.

A: “매뉴얼이나 데이터 같은 게 마련되어서 (...) 당장 쓰기 편하게 데이터베이스로 구축되었으면 좋겠습니다. 타 시도 지자체에서 잘하고 있는 사례들을 말로만 소개하는 것보다 이런 것을 추진하는 프로세스를 소개하거나 행정기관에서 실질적으로 적용하기 편하게 체계가 구축되어 있으면 이후에도 참고하기 편리하겠습니다. 담당자가 자주 바뀌지만, 담당자가 바뀌어도 불구하고 그게 저장만 되어 있으면 거기서 쪽쪽 뽑아 쓰면 되니까요. 아무래도 담당자는 일 년에 한 번 바뀌거나 그리고 전문성도 많이 떨어지니까 그렇게 하면 좋지 않을까 생각합니다.”

I: “뭔가를 하기는 해야겠는데 선뜻 할 수가 없는 게 어떤 지침이나 가이드라인이 있는 것도 아니고 오로지 저희의 생각이나 인권위원회 위원님들 생각으로 해야 되는 것들이니까 걱정스럽습니다.”, “뭘 해야 될 지도 모르겠고 누구랑 상의할 사람도 없고 그리고 뭔가를 했을 때 이 결과가 맞는 것인지 아닌 지도 모르겠으니 어렵습니다.”

J: “저는 담당자로서 시행계획, 기본계획이나 그런 지표 만들 때 지금은 다했지만 그런 매뉴얼이 있었으면 더 쉽게 하지 않았을까 생각합니다.”, “사실 지자체마다 비슷할 것 같은데 지표 같은 경우에도 정책이나 어떤 영역이 고려되어야 하는지, 세부지표까지는 모르겠지만 전체적인 틀만이라도 있었어도 만드는 데 도움이 됐을 것 같아요.”

K: “국가인권위원회에서 나름대로의 매뉴얼을 주면 그 매뉴얼에 따라서 지자체 사정이 다르면 바꿀 수는 있

지만, 다 맨 땅에 헤딩해야 하고, 담당부서는 6개월, 9개월에 한 번씩 바뀌는데, 바뀔 때마다 새로운 사람들이 처음부터 다시 해야 합니다. 물어보면 친절하게 설명도 못하고, 안 해주고, 현장은 또 모르니까 제대로 된 대답을 못해준다는 이런 얘기들을 했습니다.”

N: “그러니까 국가에서 딱 기준을 만들어서 내려 보내면 새로운 걸 만드는 시행착오들을 안 해도 되잖아요.”

O: “만약 가이드라인이 있으면 시작할 수 있는 기반이 될 수 있습니다. 그 후에 어느 정도 성장할 수 있을지 담보는 못하지만 이렇게 매뉴얼에서 초기단계에서 이렇게 하라 2차 연도에는 이렇게 하라고 방향을 주면 문자 그대로 할 수는 있을 것 같아요.”

2) 사례 2 – 상위법 부재로 인한 사업수행의 어려움

○ 인권기본법의 제정을 위한 노력

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
선택			o	o	o		o				o	o	o	45

지자체 조사참여자 C, D, E, M, N, O는 조례로는 인권정책수립과 이행을 의무화하는 것이 어려우며 이런 지자체 인권제도와 정책의 수행에 있어서는 근본문제를 해결하기 위해 상위법, 즉 인권기본법의 제정을 선결과제로 언급함. 특히 조사참여자 C와 N은 인권기본법의 제정이 인권정책수행에 나서는 문제해결 뿐만 아니라 더 나아가 인권제도 구축과 정책을 수행하는데 있어 추진력으로 작용할 수 있을 것이라고 강조함.

C: “법을 근거가 없다면 우리가 어떤 사업을 시행하거나 예산을 확보함에 있어서도 뭔가 조례만 갖고는 약간 미흡한 게 있어요. 인권기본법이 있어서 모든 시도는 어떤, 어떤 것들로 인권기본계획을 수립해서 시행하고, 연차별 실행 계획 수립해야 한다는 것들이 기본법에 명확하게 규정되어 있고 단체 지원 근거도 규정에 있다면 예산의 확보가 용이할 겁니다. 요새는 보조금이든 뭐든 다 근거가 있어야 하잖아요.”, “지방정부가 주민들의 어떤 행복한 삶의 질을 보장해 주고 또 누구나 누릴 수 있는 기본권을 누리도록 하는 것이기 때문에 저는 인권정책을 수행하는 것이 당연한 것이라고 보긴 하는데, 기본법에 그런 것이 좀 명시되어 있으면 우리가 좀 탄력을 받을 수 있지 않을까 그런 생각도 들고 그리고 인권교육의 경우도 의무화 규정을 기본법에 담아 놓으면 동력이 생기지 않을까 하는 생각이 듭니다.”

D: “인권업무는 조례로만 되어 있잖아요. 이게 상위법이 없다 보니까 의무적으로 추진해야 할 사항이 아니기 때문에 쉽게 표현하면 ‘해도 그만’, ‘안 해도 그만’이 될 수가 있어요.”

N: “행정은 기본적으로 근거 법령이 있어야지만, ‘아, 이것은 이 법에서 하도록 되어 있습니다’ 하면 그 누구도 비토를 안 합니다.”, “얼마든지 행정이나 공무원 쪽에서는 ‘이거 법령에도 없는 건데 왜 이런 조례를 만들어서 거기다 넣고, 조례도 한 줄 있는 걸 왜 이렇게 확대해가지고 하느냐,’ 라는 불멘소리가 나오죠.”, “근거 법률이 있어서 추진이 되면, 설명하기도 좋고, 설득하기도 좋고, 이해시키기도 좋은데, 그 게

없는 상태에서 하다보니까 무슨 개인적인 이유로 하는 것처럼 비춰질 때도 있는 거예요. 그래서 그런 것들이 사실 어려운 거죠.”, “우리가 인권업무를 하다보면 꼭 제도화 과정에서 꼭 필요한 정책들이 있거든요. 인권기본계획, 시행계획, 인권교육, 인권영향평가 그 다음에 구제업무 등이 그것인데요. 이 다섯 개는 인권업무를 하는 도시에서 반드시 하려고 노력하잖아요. 그런데 근거규정이 아무 것도 없어요. 이것들이라도 인권기본법에 규정이 되어 있으면 훨씬 정책이나 사업을 추진하기 용이하겠지요.”

M: “지금 가장 관심 있는 부분은 인권규범과 관련한 제도입니다. 우리 지자체는 어느 정도 체계적으로 구비가 되었다고 보지만 기초자치단체 00에서 인권조례만 제정되어 있지 실제로 인권위원회 구성, 기본계획수립, 전담인력 등 이런 부분이 상당히 미흡해서 이런 부분이 진일보할 수 있도록 해야 되는데, 정치적 상황이나 지역적인 갈등 문제가 있고 지금도 그런 여지가 많이 남아 있는 상황에서 잘 확산되지 않고 있습니다. 이게 가장 중요한데 아쉬운 부분이죠.”, “‘너네 근거 규정 뭐야? 조례야? 조례는 ‘할 수 있다’잖아, 그럼 안 해도 되는 거잖아?’ 이러잖아요. (...) 우리는 상위법 없이 그냥 인권조례에 근거해서 ‘할 수 있다’인데 ‘할 수 있다’로 하면 의무규정이 아니므로 안 해도 되니까 여기에 근거규정을 하나 끼워 넣자고 해서 인권영향평가 작업을 지금 진행 중인 거예요.”

D: “인권업무는 조례로만 되어 있잖아요. 이게 상위법이 없다 보니까 의무적으로 추진해야 할 사항이 아니기 때문에, 이것을 쉽게 표현하면 해도 그만, 안 해도 그만이 될 수가 있어요. 조례로 명시된 것 때문에 여건에 따라서는 법에 의해서 운영되는 것 보단 강도가 약해지거든요. 또 지자체장님 마인드에 집중되어 있는냐에 따라라도 달라지므로 상위법이 제정이 돼서 각 지자체가 통일성 있게 업무를 추진해가야 합니다. 지금 저희 같은 경우에는 그 때 당시 지자체장님의 강력한 의지로 추진되어 2011년부터 이 만큼 기반을 닦아왔거든요. 그 체계 구축하고 완성된 이후에 어느 방향으로 나아가야 할 것인지 사실 정체기에 접어들었어요.”

O: “상위법은 언제 만들어 지나? 항상 기다리고 있습니다. 저희 역할이라든가 지자체나 현재 인권센터의 운영하고 있는 현재의 모습이 저희가 지향하는 바는 아니어야 된다고 생각합니다.”

3) 사례 3 – 지자체 인권행정이 내용적 지원을 받을 상부기관이 없는 문제

○ 국가인권위원회를 중심으로 한 지자체 인권사업 관리의 통일과 지원

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
선택	o	o			o	o		o	o	o	o	o	o	33

지자체 조사참여자 A, B, E, H, J, K, L, M, N 그리고 O는 국가인권위원회가 지자체 인권현장의 목소리를 잘 반영하고 지자체 인권행정수행에서 발생하는 문제에 대해 적극적으로 나서줄 것을 언급함. 또한 지자체의 다른 각 부서들이 중앙행정부의 상부기관을 중심으로 통일적으로 움직이듯 국가인권위원회가 지자체 인권팀과 인권센터의 상부기관으로서 지자체 인권사업 관리를 해주기를 요구하고 있음.

H: “평등과 차별 등 전체적으로 보편적인 인권의 문제도 있기 때문에, 지역적인 인권으로만 가도 문제가 있

고 지역적인 것과 보편적인 인권이 어우러져야 할 것 같고 그래서 국가인권위원회의 역할이 크다고 봅니다. 지자체는 아직 인권행정을 형성하려고 하지만 일반적인 기준이나 표준이라든지 이런 부분들에 대해서 연구를 하고 관심을 가지는 지자체도 있어요.”, “일단 국가인권위원회가 많은 자료를 공유하고 지자체를 이끌어감이 필요합니다.”

J: “원래 국가인권위원회에서 지자체들을 관리해주었으면 좋겠다 이런 거죠. 계획을 언제까지 내라고 하면 그걸 이제 시를 통해서 국가인권위원회로 보내는 거죠. 그럼 실적을 내라고 해서 지자체 인권행정의 실적을 내면 국가인권위원회에서 통계를 잡는 거지요. 다 이런 얘기를 하는 것 같아요. 지표도 마련해서 국가인권위원회가 각 자치구마다 똑같이 해서 양식을 만들어서 보내주는 거예요. 언제까지 인권지표를 제출하라고 하면 자치구마다 똑같이 제출하고 그렇게 과정을 일괄적으로 국가가 관리해달라는 것이죠.”

K: “이 인권센터와 인권팀의 최종 힘은 국가인권위원회죠. 예를 들면, 사회복지와 관계된 일은 보건복지부나 여성가족부에서 책임을 지고 교육과 관계된 것은 교과부나 교육청이나 보건복지부에서 관할하는 거죠. 기획과 관련해서는 기획행정부에서 받쳐주는 이런 게 있잖아요. 인권센터는 누가 해주냐? 국가인권위원회가 해주지 않느냐, 그렇게 우리에게 힘을 실어줘야 우리도 행정에서 무슨 소리를 낼 수 있습니다.”

L: “안에서는 박 터지게 싸우는데, 아무도 안 오시더라고요. 나 같으면 실사 한 번 나오겠어요. 그래서 지자체에 말 그대로 인권조례 제정할 것을 권고하고 (...) 우리 세금으로 만든 국가인권위원회에서 직접 이런 문제에 좀 나서서 지자체에 오셔서 코칭도 해주고 내려오기 힘들면 약속으로 잡아주면 우리가 문제를 가지고 올라가겠다 이거죠. 국가인권위원회가 지방자치단체의 문제를 함께 고민하는 그런 역할들을 좀 제대로 했으면 좋겠어요.”

O: “지금의 모습에서는 지자체 인권행정을 최선의 모습으로 운영하고 있긴 한데, 앞으로 어떻게 운영하면 좋을지 방향제시에 대한 고민 같은 것이 국가인권위원회에서 나오면 좋겠지요.”, “생각해보면 국가인권위원회도 행정부처가 아니고 위원회인데 과도하게 기대하고 있나? 생각은 하는데 기댈 곳이 거기 밖에 없잖아요.”

4) 사례 4 – 인권교육 강사선정의 어려움과 교육 매뉴얼 부족

○ 강사추천을 비롯한 강사플랫폼 구축과 매뉴얼마련

조사 참여	A	B	C	D	E	H	I	J	K	L	M	N	O	마디 갯수
선택	○		○			○	○		○		○			15

지자체 조사참여자 A, C, H, I, K 그리고 M은 국가인권위원회가 인권교육의 매뉴얼 제공과 지자체에서 강사선정에 있어서 발생하는 문제를 해결하기 위해 강사플랫폼으로서의 역할을 해줄 것을 언급하고 있음. 그 중에 조사참여자는 국가인권위원회가 지자체의 문의사항에 대해 열린 자세를 취해 줄 것을 지적함.

- C: “저희들도 인권행정을 시도하고 어쨌거나 국가도 시도에서 탄탄하게 일을 챙겨주고 함으로써 국가 전체 경쟁력이 생기는 거잖아요. 그렇다고 하면 어떤 협력네트워크를 좀 강화하면서 시도에 우리 담당공무원들의 역량 강화를 위한 교육 프로그램을 운영하고 워크숍이라든지 이런 것들도 좀 해나가면서 인권교육에 대한 다양한 정보 같은 것들을 국가인권위원회가 제공하면 될 것 같아요. 왜냐하면 콘텐츠들이 굉장히 잘 되어 있더라고요. 그래서 우리도 이제 인권교육 관련해서 또 다양한 것들을 많이 하고 있는데 국가인권위의 영상들, 영화 이런 것들은 잘 돼 있으니까 협조를 받으려 합니다.”
- H: “인권교육강사단 육성 이런 게 있거든요. 이게 어제도 이야기했지만, 이전에도 보면 지자체에서 힘들어하는 부분인 강사단을 구성하는 부분과 콘텐츠를 제공하는 부분은 국가인권위원회에서 획을 잡고 해주셔야 합니다.”
- K: “지자체에서 실시되는 인권교육의 강사풀과 관련해서 강사가 마음에 안 드는 사람으로 선정되었다는 이야기부터 시작해서 국가인권위원회에 인권교육 강사풀은 제대로 있는지 물었습니다. 만약 강사풀이 제대로 없다면 강사교육을 위한 인권교육시스템을 좀 만들어 주라고 요구했고 우리가 교육도 받고 시스템을 수용하겠다는 이런 이야기를 했습니다. 늘 저희쪽 되면 누구에게 기대하기보다 지자체 내에서 어쨌든 스스로 풀어야 한다고 생각한 게 많았는데, 그날 보면서 아니구나, 자꾸 요구해야 만들어지는구나 하는 생각을 했습니다.”

2. 원인진단과 개선방안 모색 : 인권전문가 대상 FGD 결과

집단심층토론(FGD)은 지자체 인권담당자 집단심층면접 또는 개별심층면접 후 설계됨. 인권담당자 심층면접의 결과에서 도출된 문제점과 애로사항에 대한 원인진단과 개선방안 마련을 위해 행정일선 공무원, 행정학전문가 그리고 인권담당자 등 인권전문가를 대상으로 1회 자유로운 토론을 중심으로 진행하였음.

지자체 인권담당자들은 본 연구진의 집단심층면접(FGI) 및 개별심층면접을 통해 아래와 같은 다양한 문제와 애로사항을 제시하였다. 이는 곧 지자체의 인권기본계획 수립과 이행의 난맥상과도 일맥상통하고 있어 그 원인을 진단하고 중장기적인 개선방안을 살펴보는 것은 각 지자체 인권정책 수행의 안정성과 지속성을 담보하고 그로 인한 주민의 인권증진에 기여하는 데 큰 의미가 있다.

가. 상위법 부재로 인한 사업수행의 어려움

인권업무 담당자들은 집단심층면접과 개별심층면접을 통해 행정현장에서 업무의 특성상 조례만으로 인권정책의 수립과 이행을 강제하기 어려움을 토로하고 있으며 이에 대해 상위법의 부재를 가장 핵심적인 문제로 꼽고 있다. 상위법의 부재로 지자체 인권담당자들 다수가 인권정책을 수립하고 사업을 수행하는데 난관이 조성된다고 하였다.

집단심층토론에 참여한 전문가들은 이 문제의 원인에 대해 지방자치단체가 법률적 조지를 가지고 있기에 사업 수행에도 법적 근거들로 움직이는 특수성에 기인하고, 법적 근거에 대해 공무원들이 익숙하지 못하거나 또는 소극적인 해석을 하는데 기인한다고 진단하고 있다.

○ 원인진단

A: “법적 근거에 대해서 공무원들이 낯설기 때문에 없다고 생각하고 임의적인 것이 라고 생각하는 거 아닌가. 행정 법률에 근거해야 된다는 말씀은 맞는데 법이라는 것이 과연 지금까지 행정 공무원들이 해석해 온 범주 안에 익숙한 관행 한계 벗어나지 못하는 데 있어서 소극적 해석에 그치는 것이다.”, “법적 근거가 있다는 점으로 인식의 전환이 오늘의 문제를 돌파 하는 데 중요하다.”

C: “우리가 경계해야 할 부분은 법, 제도만 있으면 인권이 실현되고 달성될 수 있다는 생각은 조금. 그것만을 목표로 가지긴 힘들다고 생각하는 것이다. 저희 같은 경우 조례는 없는데, 인권 정책을 열심히 추진하고 있는데 인권조례 목적에 대해서. 그런 것들을 공무원들이 체득이 안 되어 있다고 느낌이다. 공무원들이 일반 행정하면서 내가 이 행정을 왜 하는지. 물론 본인의 노동에 따라서 임금 관련된 것도 있겠지만 실제 공무원 직업이 뭐고 어떤 가치 해야 하는지에 대한 공감대가 없다. 그 공감대만 있어도 인권 조례나 정책

을 명령하지 않더라도 공감이가 있다면 오히려 지자체가 훨씬 인권 보장 행정을 할 수 있다.”

D: “가장 중요한 건 지방자치 단체는 법률적 조직을 가지고 있는 조직이기 때문에 일 하는 데 있어서 법을 가지고 가는. 어떤 사업, 정책이든 간에 법적 근거들을 가지고 움직이는 특수성이 있잖아요.”

○ 개선방안

A: “법적 근거가 있다는 점으로 인식의 전환이 오늘의 문제를 돌파 하는 데 중요하다.”, “헌법 10조 37조과 지방자치법 22조. 22조에 보면 법령의 범위 안에서 조례 제정할 수 있다. 할 수 있다고 되어 있고 다만 주민의 권리 제한과 의무 부과에 관한 사항은 조례 제정해야 한다고 되어 있기 때문에 헌법 10조와 지방자치법 22조에 근거한다면 인권조례는 법적으로 근거가 있는 것이다. 우리 헌법은 37조에 정한 바와 같이 열거되지 아니한 이유로 경시되지 않기 때문에 인권 조례는 임의적인 것은 아니다.”, “광주 같은 경우는 지역적 특수성? 그걸 시민 역량이라고 해야 될 지 시민사회의 영향력이라고 해야 될지 모르겠지만 공유되는 가치가 있는 것 같다. 그런 데서는 법적 근거가 모호하더라도 관행, 적극성과 적극적 해석을 통해서 충분히 펼칠 수 있는 것을 보여준다. ○○, ○○○ 같은 곳, 특히 ○○, ○○은 뒤쳐지고 있는데, 이런 지자체는 공무원들 스스로 법 해석에 대한 인식의 전환이 필요하지 않을까라는 생각이 든다. 이런 상황에서 인권위나 지자체가 스스로 홍보물을 만들어서 인권조례의 법적 근거가 모호한 것이 아니라는 걸 적극 홍보 해내는 것이 필요하지 않을까?”

C: “저희 ○ 같은 경우에는 조례는 없지만 초기 기반을 다지기 위해서 공무원들의 인식을 가져주는 게 좋겠다고 생각했고 그런 측면에서는 교육 많이 하고 그 교육이 다른 게 아니라 내 삶과 직결되어 있다는 부분을 터칭하자는 접근이 필요했다고 생각한다. 그래서 이상적일 수 있지만 인권조례, 인권 정책을 법과 제도 상위법 이 있어서 금방 실행된다고 생각하기보다는 사전에 프로세스 할 때 교육, 내 삶에 어떻게 연결되어 있고 업무 할 때 생각해보게 하는 그 과정, 기반 우선적으로 하는 게 중요하다.”

D: “상위법의 부재로 인한 사업 수행이 어렵다는 인식이 바뀌지는 게 맞겠다는 생각이 든다. 10조 37조 1,2항도 그렇고 상위법으로 충분히 역할을 할 수 있다고 전제한다면 헌법 공부했음에도 연계가 안 되었다. (...) 상위법 헌법에서 존재하고 있으니 인지하게 하는 과정이 필요하다는 걸로 첫 사업 수행 부분은 바뀌어야 한다. 인식 강화하고 법적 근거기반 토대로 지자체 광역, 기초 지자체 조례 제대로 할 수 있도록 가야 한다고 방향이 바뀌어져야 한다.”

B: “배치되는 건 아닌데 지자체에서 요구를 많이 한다. 허공에 얘기하는 것처럼. 왜냐면 법률을 제정하는 것은 인권위나 중앙정부에서 많이 해야 된다. 그거 해주면 좋겠지만 그걸 직접적으로 사실 다른 할 일 많아서 없는 상황에서 그거는 있으면 플러스되는 요인. 지자체에 서는 조례 만들 수 있고 할 수 있는 범위 있으니까 거기에 초점을 맞추면 좋겠다.”

나. 인권조례제정 후 준비 없는 사업진행

다수의 지자체에서는 조례제정 후 통상적으로 인권담당 조직이나 부서가 제대로 정비되지 않은 상황 속에서 인권기본계획을 수립하거나 기타의 인권정책관련 사업을 진행하고 있다. 이런 문제점은 결국 인권담당자가 준비 없이 사업을 진행하도록 강제하는 형국으로 진행되어 인권정책 수행의 난맥상으로 그리고 인권

담당자의 업무 부담으로 이어지고 있다.

전문가들은 이 문제를 행정에서 나타나는 성과주의 또는 보여주기식 사업의 전형이 낳은 하나의 결과물로 진단하고 있고 개선방안으로 실효성 있는 인권행정에 대한 해법을 제시하고 있다.

○ 원인진단

B: “지자체장의 관심을 어떤 식으로 끌 수 있는가에 대해서 ○○○에서도 많이 느끼는 건데 그 책임을 맡고 있는 많은 사람들이, 결국 사업을 통해서 보여주기를 원한단 말이죠. 지자체장한테 보고해서, 사업중심이 필요 없다는 게 아니라 성과주의자는 사업 중심으로 가요.”

○ 개선방안

A: “인권행정을 해야 한다는 당위적 접근만으로는 그쳐서는 안 되고, 실질적으로 어떤 이득과 보탬이 되는지를 증명해 내야 된다고 생각한다. 단체장, 간부, 직원 모두에게. 하나, 하나 피드백이 성과로 돌아가야 된다고 생각하는데 그래서 정책 홍보 효과를 유발시킬 수 있다고 생각하고. 구청장이 생각하고 있는 구정의 핵심 가치들을 인권행정의 이름으로 전파시키고 메인스트림화 할 수 있다는 가능성 보여줘야 할 뿐 아니라 실질적으로 주민자치회, 인권지킴이단이라든지 주민 대중조직을 조직함으로 인해서 선거 시기에 구청장의 표로 환산될 수 있다는 현실적 이해관계도 연결되는 고리도 잡아내야 되는 거 같아요.”

다. 지자체장 의지에 좌우되는 인권시스템의 불안정성

사업진행이 지자체장의 의지에 따라 좌우되는 문제는 FGI를 실시했던 지자체 중 많은 인권담당자들이 제기했던 문제이다. 이로 인해 인권기본계획 수립·이행을 포함한 인권정책의 수행이 시스템보다는 지자체장의 의지에 좌우되어 지속성과 확대 재생산보다는 임의성으로 일회성에 그치는 경우가 많다.

전문가들은 주민중심체제의 전략과 지자체에 인권정책수행의 지속성을 담보할 시스템 구축을 개선방안으로 제시하고 있다.

○ 원인진단

E: “대부분의 도시가 인권관련 담당조직 구성, 조례제정, 위원회 구성, 인권기본계획 순으로 추진된다. 따라서 조직이 정비되기 전에 인권관련 사업들이 추진되고 있으며, 인권독립성을 가진 업무전담부서 설치 및 인권센터의 위상을 향상할 수 있는 도시는 많지 않다. 이 또한 지자체장의 의지에 달려 있다.”

○ 개선방안

A: “인치의 현실 수준을 보이고 있는데 이걸 어떻게 법치의 수준으로 넘길 것인가가 과제가 되는 것. 구청장 누가 오더라도 인권 업무가 구정, 도정, 시정의 주요 또는 기반이 된다는 시스템 메커니즘 만들어야 되는 것인데.”

C: “인권조례를 만들거나 정책하는데 지자체장에 따라서 많이 흔들리기도 하고 반대하는 단체에 대해서 많이 흔들리기도 하니까 여기에 대한 정당성으로 무엇을 가져갔을까 고민했을 때, 제가 생각한 답은 주민중심체제로 가자. (...) 오히려 주민들 교육하고 직원들 교육하는 데에 포커스 맞춰서 그때 오케이 하셨거든요. 저희가 주민들 교육 오랫동안 계속 하고 자체적으로 인권 모임 만들게 시스템화 했던 거예요. (...) 인권정책기본계획은 구청장 임기든 누가 오던 간에 5년으로 하자는 게 지금 생각하면 나왔던 거 같고, 조례(안) 외부에서 흔들려고 할 때 거기에 대한 정당성은 주민들이 만든 것에 있다고 주장했어요. ○○가 생각해 낸 전략이고 지금은 그 방향으로 가고 있다. 기반 어디에 둘 것인가 한다면.”

B: “시스템을 조금이라도 더 체계화시켜 놓는 게 상황이 바뀌더라도 예전보다는 아니지만 그래도 진행 될 수 있도록 만드는 게 중요하다는 생각을 절실하게 하고 있는 것이다.”

라. 인권전담 여부와 인력*의 문제

(*인력 - 본 연구에서는 인원과 인권업무에 대한 경험과 전문성의 견비를 칭함)

지자체의 경우 인권전담부서의 부재와 기존업무에 인권업무가 하나 더 추가되어 있는 형태이기 때문에 업무과부하로 인권업무에 집중이 어렵다는 의견이 있었다. 특히 기초지자체에서는 업무분장에도 없는 ‘인권 관련 업무’는 공문을 받아 처리하는 단순 업무로 이해되고 있고 있다. 전담부서가 있는 지자체라 할지라도 인원배정이 적어서 인권정책업무를 전적으로 수행하는 데는 애로사항이 있다.

전문가들은 사업의 선택과 집중에 그리고 인권업무 매뉴얼 개발을 단기적 개선방안으로 제시하고 있다.

○ 원인진단

C: “업무를 지자체 내에서는 일반직 공무원들 인식 자체가 너무 어려워해서 안 하려고 한다. 그리고 매뉴얼이 없기 때문에 공부해야 된다는 부담감도 많다.”, “인권부서가 지속가능하게 하려면 인권 전담 부서는 싱크탱크의 역할을 하되, 실제 사업은 각 부서가 하는 정체성이 필요. 전담 부서가 과로 만들어서 사업 많이 하려고도 하는데 그렇게 인력 했어도 나중에는 인력 부족하다는 말 나온다.”

D: “기초 지자체 내에서 일반직 가서는 당연히 이런 문제 나올 수밖에 없는 상황이고요 전문 직군별로 만들지 않으면 불가능하다.”, “제가 들은 말 중에는 다른 업무는 매뉴얼이 있어서 새로 와도 그 사람이 만든 매뉴얼 보고 그대로 하면 돼요. 그런데 인권업무는 그게 안 돼요.”

○ 개선방안

B: “차라리 어느 지자체에서 지금은 세트로 다 해야 되잖아 조례에서 해야 되니까 기본계획 만들고 온갖 거다. 그렇게 하지 말고 필요한 것만 하나 집중해서 성과를 내는 (...) 예를 들면 인권교육이면 영향평가면 평가. 집중할 수 있게, 이것저것 지자체 다 하고 있는데 전문성 떨어지고 제대로 하는 데 별로 없는 거 같아요. 그나마 좋은 대안은 아니지만 전문화해서 지자체에서 정말 필요한 게 있으면 그 부분만 해라 전담자 몇 명 정도이다.”, “시청과 인권위에서 교환해서 하는 게 있는데 일반직이어서 가능한데 임기제로 온 사람은 자주 바뀌기 때문에 어렵다는 거 전제하고 그럼에도 불구하고 짧으면 1개월 안 되면 1-2주라도

인권위에서 해야 된다고 주장하지만 인권위에서 하지 않고 인권위 지금 하고 있는 게 1년에 한 번 지금이다. 대전에서 하고 어디서. 굉장히 부족하지만 그것도 1년에 2번씩 늘렸으면 좋겠고 문제는 프로그램 똑같이 반복하고 질도 낮아져요. 정말 필요한 얘기 하지 않고 자기들 얘기. 의전적 얘기 뻘한 거. 그런 거 문제가 되고 있는데 그런 거 좀 어떻게 해야 될 거 같다.”

D: “직렬, 직위가 있잖아요. 지금 우리나라가 직렬제로 올라가잖아요. 아예 직위 공모를 하더라도 신분이 안정이 되는 직위를 만들어 주는 게 좋을 거 같고요. 아니면 직렬, 전산직도 한 부처에 얼마 안 돼요 전산 직렬이 있는 것처럼, 세부 직렬 사회복지 직렬처럼 직렬을 만들어줘서 일정 기간 되면 승진할 수 있다.”, “일단 현재 과도기적으로 전문인력 직렬을 만들기 전에 현재 상황에서 교육은 정말 중요한 게 될 수 있겠다. 신규 업무 맡게 되면 수강생이 교육해서 인권의 가치가 왜 필요하고 왜 중요하고 어떻게 업무 처리해야 되는지 매뉴얼 학습하게 할 수 있는 시간 주는데 두 번 하셔야 한다.”

마. 인권담당자의 인권전문성 결여로 인한 업무파악의 어려움

인권담당자들은 잦은 부서이동으로 인해 인권업무의 전문성과 지속성이 문제점으로 지적하고 있다. 인권정책(인권기본계획, 인권영향평가, 인권실태조사 등)에 대한 이해가 부족한 상황에서 업무를 맡게 되는 경우가 많다. 그런 과정에서 인권기본계획수립 시에 실태조사해도 내용적으로 기본계획과 별로 연동되지 못하고 있는 문제가 대두되기도 하고 인권영향평기도 실시하는 목적도 모른 채 타지자체의 실시사항에 따라 쫓기듯 하는 실정이다. 또한, 기초 지자체 같은 경우에는 조례가 규정하고 있으니 인권기본계획을 수립해야 하지만 예산이 없다는 이유로 자체적으로 수립하는 경우가 많아 도움 받을 곳도 마땅치 않은 인권담당자들에게 더 큰 부담이 되고 있다.

이에 전문가들은 인권업무의 전문성과 지속성을 가지기 위해서 중단기적으로 업무 매뉴얼과 그것을 넘어 가치를 중심에 둔 인권교육을 개선방안으로 들고 있다.

○ 원인진단

B: “실태조사는 연구팀에서 하는데, 정책은 구체적으로는 부서에서 만드는 거잖아요. 연구팀에서 실태조사랑 뭔가 관련된 정책 제시한다고 해도 구체적으로 제시할 수 없고. 구체적으로 하는 경우도 별로 없다. 보통 지자체는 편하게 자기네 기본계획을 낼 거를 연구팀에서 다 만들어 와서 싹 표지만 바꾸면 해주길 원하지만 그렇게 될 수 있는 경우 거의 없죠. 정책 고민 깊이해서 만들어지는 건데 연구팀에서 구체적으로 만들 수 없다. 문제의식 갖고 방향 몇 가지 제시하는 것만으로도 훌륭한데 행정에서는 더 완결되어서 오기를 원하거든요. 그런 괴리는 존재.”

D: “개인적 생각인데, 인권 업무를 행정조직 내 어느 부서가 인권업무를 맡을 것인가 주축이 중요한 것 같다. 힘이 있다고 하는 총무과나 감사과에서 할지, 아니면 자치행정과에서 하나의 담당자가 할지 별도의 센터 만들어서 할지 전문 인력이 와서 할지. 행정조직 내에서 조직적 위상 어디 두느냐에 따라서 역량, 역할 달라진다고 생각. 지금까지는 위에서 하라고 하니까 행정조직에서 공간이 없는 상태에서 조직적 위상 확보

하지 못하고, 그렇다 보니 인력도 확보하지 못하고, 어떤 사람이 이 일을 담당하느냐에 따라 조직적 파급력이 달라진다. 제대로 된 파급력 갖고 있지 못해서 현재까지 인권기본계획 만들려고 하는 데는 그래도 기특한데 조례 제정하든 기본계획 세우든 영향평가 하든 가장 중요한 건 조직적 위상 어떻게 잡느냐. 어떤 인력을 어떻게 배치할 수 있게 하느냐가 중요한데 이 부분에서 제대로 확보하지 못했다. 저는 그렇게 판단되어진다.”

○ 개선방안

A: “인권영향 평가를 통해서 무엇을 얻고자 하는 것인가? 그거는 원론적으로는 인권에 기반한 행정이 이루어지도록 하는 거. 그러나 그걸 하기 위해서는 중요한 전제는 공무원들의 역량 증진을 중요 목표로 설정해야 된다. 인권영향평가 하는 이유 중에 공무원들의 인권행정역량 증진 목적으로 설계되어야 한다는 게 제 소신이다. 인권영향평가는 한꺼번에 많은 것을 하지 말고, 단계적으로 선택과 집중을 하는 게 성과 내는 것이나 인권영향평가 주류화 도모에 효과적 전략이다. 인권영향평가는 기본적으로 평가의 틀이 필요한데, 틀은 지표개발이 필요한데, 인권행정 컨텐츠 경험. 시행착오, 성과 축적 된 바가 없기 때문에 인권영향평가 제도를 모든 지자체가 해야 되는 것처럼 생각하고 있지만 정책의 우선순위에서 뒤로 미루는 것이 타당하다. 지금 당장 급한 것은 아니다.”

C: “저희가 조례제정 추진단에서 똑같은 문제를 주민들과 통했거든요. (...) 평가를 하고 그런 틀을 지자체 단위에서 만드는 게 신뢰성, 데이터 확보 측면에서도 상당한 제한을 받거든요. 지자체나 광역은 모르겠지만 조금 어렵고, 인권위에서 표준안을 내려줘야 되는 부분이고 내려오면 지자체 실정에 맞게 바꾸거나 특성 넣는 방향으로. 저희 구도 조례에 안 넣으면 좋겠다고 얘기했는데 주민들이 우리도 틀 만들어서 하자고. 결과적으로 초안으로 나온 건 할 수 있다 정도로 놓자고 하시더라고요.”

D: “도구의 신뢰도와 타당도가 아무것도 확보하지 않은 상태에서 지자체에서 만든 도구를 신뢰도, 타당도 아무것도 검증되지 않은 걸 가지고 마구잡이로 영향 평가하는 건 위험하다. 가치롭지 않다고 생각하니까 차라리 인권 영향 평가에 대한 도구가 통일된 표준안을 인권위원회든 어디서 만들어줄 필요가 있겠다.”

C: “인권위가 역할을 했으면 좋겠는데, 인권위가 연수원도 있잖아요. 빌려서 쓰는 거. 충청도 어디에. 연수원 있으니까 분기별로 업무 담당자 바뀌면 인권행정 학교 해서 길지 않아도 2박 3일 합숙워크숍만 진행해도 여기에 대한 이해는 충분히 이해할 수 있다.”

바. 정책수립과 이행과정의 타부서와의 협력 및 소통의 문제

행정에서 인권정책은 관련부서와 협의를 거쳐서 수립하고 그 과정을 통해 이행이 담보되어야 하는데 타부서에서 인권업무에 대한 인식의 부족함으로 인해 또는 부서별 칸막이 문화로 인해 사실상 인권기본계획수립의 과정에서 타부서와의 협력과 소통은 미흡한 수준이다.

전문가들은 인권기본계획수립시기부터 적극적으로 타 부서와의 실질적인 소통을 할 것과 협치조정관처럼 인권업무를 조정할 수 있는 컨트롤타워를 만드는 것을 하나의 개선방안으로 제시하고 있다.

○ 원인진단

B: “조례가 있으면 3년에서 5년마다 기본계획 세우고 실행계획 세우도록 되어 있다. ○○○ 기본계획 세울 때도 (...). 외부에서 봤을 때 의미 있겠다 세운 것인데 막상 들어가서 보니, 캐비닛으로 간다. 담당자는 기본계획에 있는 걸 형식적으로만 하려 하고 하는 상황에서 해당 부서와 협력이 안 되었다. 무언가 있는 것에 실행계획을 맞추려고 하는 거다. 실행계획 만들어서 하는 게 아니고 있는 걸 실행계획처럼 만드는 거죠. 지자체 사실상 그렇게 할 것이고.”

D: “개인적 생각인데, 인권 업무를 행정조직 내 어느 부서가 인권업무를 맡을 것인가 주축이 중요한 것 같다. 힘이 있다고 하는 총무과나 감사과에서 할지, 아니면 자치행정과에서 하나의 담당자가 할지 별도의 센터 만들어서 할지 전문 인력이 와서 할지. 행정조직 내에서 조직적 위상 어디 두느냐에 따라서 역량, 역할 달라진다고 생각. 지금까지는 위에서 하라고 하니까 행정조직에서 공간이 없는 상태에서 조직적 위상 확보하지 못하고, 그렇다 보니 인력도 확보하지 못하고, 어떤 사람이 이 일을 담당하느냐에 따라 조직적 파급력이 달라진다. 제대로 된 파급력 갖고 있지 못해서 현재까지 인권기본계획 만들라고 하는 데는 그래도 기특한데 조례 제정하던 기본계획 세우던 영향평가 하던 가장 중요한 건 조직적 위상 어떻게 잡느냐. 어떤 인력을 어떻게 배치할 수 있게 하느냐가 중요한데 이 부분에서 제대로 확보하지 못했다. 저는 그렇게 판단되어진다.”

○ 개선방안

B: “○○○가 달랐다. 1차 기본계획 만들 때 해당 부서와 협의해서 하고 구체적으로 하라. 예산도 확보하라. 담당자도 정하고. 1차에 국한시켜서 보면 ○○○처럼 협의해서 하는 게 그때 당시 나왔던 선택이었다. 나머지에서는 기본계획, 실행계획이나 현실성이 없었다. ○○도 열의는 있었지만 실제 시행되지 못한 사업들도 많다. ○○○과 연계하는 사업은 ○○○과 협의도 않고 사업에 넣었다. (...) 어느 한 군데 문제가 아니라 전반적인 문제기 때문에 과도기적 차원의 문제. 기본계획 하는 거는 해본 적이 없었다. 전에는 내부에 있는 사람들은 어떻게 할지 몰랐던 게 사실이나 그런 거 할 생각 없었는데 하라고 하니...”

C: “인권 행정 하는 실무 부서나 담당자 있을 때 어떤 카테고리에서 무슨 일 하는지 정체성 갖는 게 중요. 인권 업무라는 것이 포괄적으로 보면 자유권, 사회권뿐 아니라 부처전체가 인권업무이고, 좁게 보면, 굉장히 좁아. 인권부서가 지속가능하게 하려면 인권 전담 부서는 싱크탱크의 역할을 하되, 실제 사업은 각 부서가 하는 정체성이 필요. 전담 부서가 과로 만들어서 사업 많이 하려고도 하는데 그렇게 인력 했어도 나중에는 인력 부족하다는 말 나온다. 그래서 지자체에서 제일 좋은 방법은 인권위에서 인권 담당 업무는 컨트롤 조정 역할 하라고 하면 명시해주면 정리가 될 텐데 그렇지 못하면 실무자 입장에서 정리 필요하지 않을까.”, “자자체에서 인권 업무 하는 게 어떤 위치에서 역할 해야 되는가 생각하면 컨트롤 타워 역할을 누군가 하는 게 꼭 필요. 복지정책 방향, 행정업무 하면서 인권침해 될 수 있는 소지가 있는지 교육하고 하니까 직원이 질문하기 시작했다. (...) 정책 자문 위치. 독립기구는 아니더라도 협치조정관 자리처럼 담당관 있고 조직 크지 않더라도 실무 두세 명만 있더라도 견인해나가고 인권 업무 배분할 때 조정할 수 있겠다. 집중이 어렵다고 하지만 정작 중요한 것은 어떤 포지션, 정체성 얘기하면 컨트롤 타워가 필요하다.”

E: “인권기본계획 수립 및 인권영향평가 추진 사전에 타부서와의 협의와 공무원 대상 인권교육 실시가 필요하다.”

사. 인권센터의 위상과 역할

인권센터는 현실적으로 행정체계 속에서 부서의 일부분으로 존재하다보니 민간에서 채용된 인권전문가들이 행정업무 이해의 미비에서 오는 어려움을 겪거나 업무수행과정에서 형식적인 독립성 때문에 발생하는 특히 비전문가의 인권업무 총괄에서 오는 다양한 애로사항을 겪고 있다. 조직적으로는 전담부서와 인권센터 정체성 문제를 인권기본계획 추진 난맥과 연결시키자면 센터는 권고를 하고 권고를 받아서 이행하는 것은 전담부서 그리고 제대로 이행되고 있는지 모니터링하는 것은 센터, 이렇게 맞물려서 돌아가야 하는데 현실은 업무분장의 차원에 머무르고 있다.

전문가들은 인권센터의 위상과 역할을 제대로 정립하기 위해 인권센터 설치의 세 가지 방안을 하나의 개선방향성으로 제시하고 있다.

○ 원인진단

A: “인권이 코에 걸면 코걸이 귀에 걸면 귀걸이여서 모두 인권센터로 오는 현상까지 있다. 도대체 인권센터라고 하는 인권 기구. 집행부 안에 인권전담부서를 만드는 것과, 인권기구로서 인권센터 만드는 것은 성격상, 역할과 사명 분리되어야 함에도 불구하고, 많은 지자체에서 인권센터를 인권 전담부서로 생각하고 만드는 데가 너무나 많다. ○○○만 하더라도 인권센터 있는데 집행부에 인권팀하고 업무 분담 놓고 이견네가 하고 이견 우리가 하고 임의적으로 역할 분담해요. 실태조사는 전문성 필요하니까 인권센터가. 인권위 운영은 우리 팀이 하고 이런 식으로 자의적인 역할 분담을 하는 팀. 인권센터를 왜 만들고 인권센터의 미션이 뭔지에 대해서 명확성이 떨어지기 시작했다. 그러다 보니까 인권기구에 대한 상도 왜곡 굴절되기 시작했고 (...) 인권위원회는 수백 기구의 자문기관 중에 하나, 인권센터는 둘 중에 하나인데 옴부즈퍼슨이 모여 있는 단위로서의 인권센터가 하나, 행정청 내에 인권전담부서의 또 다른 이름으로써 인권센터, 이게 현주소다. 지방자치 단체의 인권 전담 부서와 인권전담 기구의 변별성이 떨어지고 있고 이로써 인권행정 난맥상으로 가고 있다.”

○ 개선방안

A: “센터를 구체적으로 어떻게 위치를 확보할 것이냐는 세 가지 모델을 제시할 수 있는데 첫째로는 지방자치법 116조 및 동법 시행령 79조를 인용해서 합의제 행정기관으로 인권위원회 만들고 하부 기관으로 인권센터 설치하는 것이 가장 바람직함. 그래서 인권센터로 하여금 예방적 권리구제와 사후적 권리구제, 사후적 권리구제는 진정사건 처리, 예방은 인권에 대한 홍보, 교육, 정책 개선까지 역할을 주고 인권센터가 실무적으로 한 것을 심의·의결하는 기관이 행정적으로 인권위원회가 되도록 해서 인권위원회가 심의·의결한 결과를 행정청에 권고하는 방식으로 메커니즘을 만드는 것이다. 두 번째로 행정청에 출연기관으로 인권재단을 만드는 것이다. 여성재단처럼. 재단 안에 인권센터를 두는 거다. 진정사건 처리, 교육 홍보를 재단 차원에서 하고 인권센터는 협의의 성적 권리구제 진정사건만 하는 것이다. 인권재단이 정책에 대한 실태조사하는 거죠. 세 번째 안은 인권센터를 민간위탁 하는 것이다. 아시다시피 민간위탁은 조직적으로

나 예산상으로 증속되는 것이어서 인권기구가 갖는 자기정체성으로서의 독립성에 치명적인 흠결을 야기한다. 가장 행정청으로서 하기 쉬운 건 민간위탁 방식이긴 한데 안 만드는 것만 못하다. 두 번째 안은 지자체가 출연을 해야 해서 돈이 들어가 200억, 500억이던. 집어넣으면 자기 논리 갖고 쪽 돌아가니까. 전자는 가장 완벽한 인권기구 메커니즘인데 지방자치법 116조하고 시행령 79조 보니까 들어맞더라고. 사무를 공정하게 처리해야 되는 사항, 고도의 전문적이고 독립적으로 해야 되는 사안, 주민의 참여와 의사 의견 합의 수렴 필요한 사항. 이게 시행령 79조에서 합의제 행정기관 설치 요건에 인권센터가 부합하기 때문이다.”

D: “전문직을 공무원화해서 지자체에 별도로 가져가는 것 (...). 신분이 불확실해지면 좋은 인재 받을 수 없을 뿐더러 일하는 데 있어서 제약이 있다. 훈련 되어서 가동 되면 재계약 가기도 하고 민간은 공무원이 갖는 공신력, 공권력이 아주 없진 않잖아요. 나쁜 의미에서의 공권력 아니라 공직이어서 갖는 파워가 부여되어 있다.”

E: “인권센터의 위상과 역할 관련하여 구체적이고 적극적으로 인권관련 정책을 추진하기 위해서는 독립적인 인권센터 설치가 필요하고 동시에 전문성을 갖춘 인력의 배치가 중요하다.”

아. 소결

인권기본계획의 이행을 담보할 수 있는 대안적 모델의 구상과 추진이 필요하며, 이는 현재 우리 지자체의 현실과 역량에 부합하는 형태여야 한다는 의견을 제시하고 있다. 구체적으로는 UPR(universal periodic review 국가별 보편적 정례검토) 시스템에 착안해 5개 광역별 인권위원회 협의회를 구성하여 운영하는 방안을 현시점에서의 대안으로 제시하고 있다.

A: “국가 수준에서 내셔널 액션플랜 나오게 된 배경이 비엔나 인권대회에서 UN에 견인력 갖고 안 되니까 각 나라의 자발적인 정책플랜 마련 필요하다 결의가 되어서 나온 것. 이후 경과를 보면 이런 자율성에 근거하다 보니, NAP를 견인할 수 있는 국제적 메커니즘 발현되지 않으니까 동력이 떨어진다. 처음에는 NAP가 붙처럼 만들어졌다가 반환점 돌아서 NAP가 떨어지기 시작하고, NAP의 대체용품으로 UPR로 만들어지기 시작했다. NAP 마련해서 이걸 검증하고 모니터링 할 수 있는 메커니즘을 마련해야 살아서 돌아갈 수 있다. 전담부서가 있든 없든. 역량 있는 부서가 맡든. 어쨌든 지방자치단체의 인권기본계획이 만들어지면 이에 대한 이행성과와 이행점점 평가가 인권위 차원에서든, 아니면 권역별 차원에서든 광역 지자체 인권협의회 만드는 구상을 UPR 메커니즘처럼 지방정부의 NAP에 대한 정례 심사를 나가는 것을 구상하고 제안한 것이다. 초벌단계기 때문에 아직 거기까지 못 가고 있지만 그런 방향으로 가야되고 5개 광역으로 나누어서 해도. 부울경, 강원충청, 경기서울. 5개 권역별로 해서 인권위원회의 협의회가 심사단을 자체적으로 꾸리고 각 광역 지자체, 기초단체에서 하고 있는 걸 보고하도록 해서 그것에 대한 코멘트를 야단치고 비판하는 것이 목적이 아니라. 그렇게 되면 지역적으로 인프라, 공무원 인식수준 역량 떨어져도 표준화될 수 있다. 동반성장 가능, 역량이 협치. 협업 체제 만들 수 있기 때문에 궁극적으로는 국가인권위가 플랫폼을 만들어서, 심사단 구성하고 지자체에 인권정책 기본계획의 이행평가 메커니즘을 국내적으로 돌려보면 국제적으로도 의미 있고 한 나라의 지방 인권정책 진전에 기여할 것이고. 그런 과정 통해서 공무원 인식, 역량 증진된다. 언제 교육시키고 시스템 만들고. 허술하더라도 메커니즘 통해서 보완가능하다.

IV. 지방자치단체 인권정책 추진을 위한 제언

1. 지자체 인권제도에 대한 제언
2. 인권기본계획의 수립에 대한 제언
3. 인권기본계획 추진을 위한 이행점검체계에
대한 제언
4. 인권영향평가의 제도화를 위한 제언
5. 지자체 인권정책 추진을 위한
국가인권위원회의 역할 제언

IV 지방자치단체 인권정책 추진을 위한 제언

현재 전국 지자체 인권정책의 추진상황 전반을 살펴 본 결과, 행정 내 인권의 주류화를 위하여 적극적인 행정조직을 개편하고 정책적 추진을 위한 노력을 전개하는 일부의 지자체가 있는 한편, 인권업무의 전담자가 없거나 인권기본조례조차 제정되지 못한 지자체가 있는 등 양극화된 양상을 보이고 있다.

다만 광역지자체 단위에서 적극적인 대응이 확산되는 추세이고, 이러한 광역에서의 인프라 구축이 기초지자체를 지원하는 단계로까지 진행된다면 향후 전국적으로 지자체 내 인권행정의 주류화의 흐름을 기대해 볼 만하다.

한편 이번 조사결과, 현재 상대적으로 적극적으로 인권정책을 추진하고 있다고 알려진 지자체의 경우에도 그 진행의 실제에 있어서는 내용상의 진전이 있다고 평가할 수 없다는 곳도 적지 않다는 것을 알 수 있었다. 예를 들어 외부 전문가에 의해 만들어진 인권기본계획이 있기는 하나 진행된 사항이 전혀 없는 경우도 있었고, 그 내용상으로도 그 지자체의 현실을 반영하였다기보다는 여러 분야의 선도적 정책의 취합의 형식인 경우도 있었다. 인권영향평가의 경우도 일부 지자체가 역량의 범위 내에서 최선을 다해 추진하는 사례가 있지만, 아직까지는 그 범위가 제한적이거나 인권영향평가의 본래의 목적과 의미에 적실한 시행이 되고 있다고 평가하기는 어려운 부분도 많았다.

따라서 본 연구에서는 앞에서 정리한 전체 연구과정에서 제시한 지자체 인권현장 담당자와 관련 전문가들의 의견을 참조하여, 각 지자체가 각자 소명 있게 진행하고 있는 이러한 인권정책들이 좀 더 그 본래의 목적을 제대로 갈 수 있도록 지원하기 위해, 그리고 아직 지자체 내 인권정책의 의미조차 가지지 못한 지자체에서의 인권정책 추진하도록 견인하기 위하여 다음과 같은 사항을 제안한다.

1. 지자체 인권제도에 대한 제언

가. 지자체 인권기구의 위상과 역할 제고 방안

지자체 인권정책 추진의 세 톱니바퀴인 인권전담부서-인권센터-인권위원회의 관계 정립을 위한 가이드라인의 제시가 필요하다.

지자체 내 인권정책 등의 지속가능한 이행과 확산을 위해서는 인권전담부서-인권위-인권보호관 등으로 이뤄지는 지자체 인권행정 추진체계에 대한 전반적인 재검토가 요구된다. 무엇보다 지자체 인권기구의 위상과 역할의 재고가 필요한데, 다음과 같이 세 가지의 방안이 검토될 수 있다. 지자체의

실정에 따라 단계적으로 접근할 수도 있고, 변형, 적용할 수도 있을 것이다.

- 1안) 지자체 인권위를 현행 지자체법 116조의 2에 따른 자문기구에서 지자체법 116조와 동법 시행령 제79조에 의한 합의제 행정기관으로 전환, 설치하여 그 하부기관으로 인권센터를 설치하는 방안이다.

현재 지자체 인권위원회는 모두 자문기관으로 설치되어 자문기관 설치운영에 관한 조례에 따라 하부기관을 설치할 수 없다. 아울러 현재와 같이 비상임 자문위원으로서는 지자체 행정에 개입하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

한편 지방자치법 시행령 제79조에 따르면 ‘고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우’, ‘중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우’, ‘주민의 의사반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우’에는 지자체는 합의제 행정기관을 설치할 수 있다고 규정되어 있다. 이 규정에 따르면 지자체 인권위야말로 합의제 행정기관으로 가장 적합한 위상과 역할을 갖는다.

이미 서울, 충남, 제주가 합의제 행정기관으로 주민감사위원회를 설치한 바 있고, 또 최근 서울시민민주주의위원회를 합의제 행정기관으로 새로 설치하기도 하였다. 지자체 인권위원회를 합의제 행정기관으로 설치하면 하부기구를 두는 것이 가능해지므로 인권위의 하부실행기구로 인권센터를 설치하는 것이다. 요컨대 합의제 행정기관으로서 인권 가버넌스기구인 지자체 인권위를 설치하고 그 하부에 인권센터를 두어 진정사건조사와 정책과 제도개선권고 및 인권교육, 홍보, 협력업무를 담당하게 하고 이 모든 업무는 인권위의 심의와 의결로서 확정되도록 하는 것이다.

이 경우 인권위원 중 1인을 개방형 직위로 상임으로 보하며, 나머지는 비상임 위원으로 운영한다. 단, 이때 상임 인권위원은 인권센터의 센터장을 겸임하도록 하고, 센터장의 임명은 인권위원회의 추천으로 단체장이 임명하도록 하는 것이 바람직하다.

- 2안) 지자체의 출연으로 재단법인으로서의 지자체 인권재단을 설립하고 재단 안에 인권센터를 설치하여 주 업무는 인권기구의 핵심적 업무인 예방적 권리구제활동을 수행하도록 하는 것이다.

예컨대 인권에 관한 실태조사, 연구, 인권교육과 인권홍보와 협력, 상담 기능을 수행하도록 한다. 이렇게 하면 지자체 인권위가 현행과 같이 지자체법 제116조의 2에 따른 자문기관으로 설치, 운영되어도 큰 문제가 없다.

인권센터의 업무는 필요한 경우 인권위의 심의, 권고로 현출되도록 할 수도 있다. 또한 인권재단의 지배구조로 이사회를 구성할 때 인권위원장이 이사장을 겸임하도록 하고, 이사 가운데 당연직 이사로 인권위원이 참여토록 한다면 인권위와 인권센터가 업무적으로나 인적으로나 유기적 연관성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 각 인권기구의 기능과 역할이 현재보다는 보다 실효적으로 작동할 것이다.

- 3안) 인권센터의 기능과 역할을 기존 전문역량을 갖춘 인권시민사회에 포괄적으로 위탁, 운영하

도록 하는 방안이다.

지자체로서는 가장 손쉽게 취할 수 있는 방안이다. 그러나 많은 위탁운영 사례에서 확인되듯이 업무 위탁기관은 행정청의 수고를 덜어주는 하청업체적 위상을 벗어날 수 없어 인권기구가 갖춰야 할 독립성에 치명적인 한계를 갖는다.

그러나 현재와 같이 “형식적으로 존재하지만, 사실상 존재하지 않는” 인권센터의 문제를 극복하기 위한 출발로 고려될 수 있는 방안 중의 하나이다. 독립성을 확보하기 위해 조례에 관련 규정을 추가, 보완하고 인권위원회와의 업무적 연계를 확보하는 것이 필요하다.

나. 인권적 구제시스템으로서의 인권보호관 제도를 위한 제언

인권보호관은 행정사무에 관한 국민권익의 보장체계이니만큼 행정청으로부터의 독립성 보장이 우선적으로 요구된다. 직무상의 독립성이 보장되지 못한다면 알리바이기구로 전락하기 십상이다. 행정청 소속이든, 의회 소속이든 독립성 보장체계는 명확하게 확보되어야 한다. 임기(신분)의 보장, 업무상의 불이익 처분금지, 단체장에 대한 면담요구권, 지방의회 출석발언권, 행정청에 의한 간섭방지 및 적절한 인력의 배치, 인권보호관 소속 직원에 대한 독립적 인사권, 내부규칙제정권 및 예산권을 부여해야 한다. 아울러 인권보호관에게는 진정사건의 조사를 위해 직권조사권은 물론, 행정기관에 문서 제출 및 설명 요구권, 출석요구, 소환, 심문권, 관계행정기관 관할의 특정시설에 대한 출입권 등이 보장되어야 할 것이다.

원론적으로는 행정권에 대한 견제 차원에서 의회소속으로 설치하는 것이 바람직할 것이나, 현재 우리나라 지방자치제의 안정화 수준, 권리구제를 요구하는 국민들의 의식구조, 여타 권리구제 절차의 수준 등을 두루 감안할 때 인권보호관은 의회보다는 행정부 소속으로 하고 시장이 임명하는 것이 적절하고, 또 일인 독임정보다는 복수의 합의형 인권보호관이 더 적절할 것으로 판단된다. 물론 이 경우 인권보호관은 지역시민사회의 다원성과 다양성을 담보한 인사가 임명(이렇게 함으로써 전문 보호관의 기능을 함께 도모할 수도 있다)될 수 있도록 사전에 후보추천위원회가 구성되어 지방의회의 청문 절차를 거쳐 시장이 임명하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

아울러 인권보호관이 실효적으로 기능할 수 있도록 적절한 수의 소속 직원을 둘 필요가 있을 것이다. 한편 인권 보호관이라는 종합정보다는, 장애차별시정보호관, 행정정보호관, 아동인권보호관, 여성차별금지보호관 등 각 전문영역별로 설치하는 것을 제안하고자 한다. 그 이유는 인권영역이 매우 다양하고 각 영역별로 고도의 전문성을 요구할 뿐만 아니라, 복수의 보호관을 합의형으로 도입했을 때 보호관의 효율적인 배치가 가능해지기 때문이다.

2. 인권기본계획의 수립에 대한 제언

가. 인권기본계획의 명칭이 가지는 의미와 이에 따른 제언

지방자치단체가 인권에 관한 중장기계획을 마련하는데 그 명칭을 무엇으로 할지를 놓고 혼선이 빚어지고 있다. 국가인권위원회는 인권NAP(National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)를 ‘인권정책기본계획’으로 칭한다.

국가인권위원회와 같이 ‘인권정책기본계획’으로 정한 곳(서울시, 대전시, 충남도, 세종시)이 있는가 하면, 국가인권위원회의 표준조례권고안처럼 ‘인권보장 및 증진기본계획’으로 정한 곳(부산, 대구, 강원, 경기, 전남, 제주)도 있고, ‘인권증진기본계획’, 또는 ‘인권증진계획’이라고 한 곳(울산, 충북, 전북)이 있는가 하면, 광주처럼 ‘인권도시기본계획’으로 정한 곳도 있다. 각 지자체의 특성을 감안하고, 또 기본계획의 내용에 따라 얼마든지 그 명칭을 달리할 수 있다.

그러나 기본계획의 구성이나 내용적으로 크게 다르지 않으면서 각 지자체가 명칭만을 달리하는 것은 불필요한 혼선을 야기할 수 있다. 더구나 일찍이 2013년 유엔인권이사회가 ‘지방정부와 인권’이라는 의제를 채택한 이래 이제 지자체 인권정책의 명칭도 국제화, 표준화의 추세를 반영하는 것이 바람직하다.

지자체의 인권에 관한 중장기계획의 명칭을 정하는데 고려해야 할 몇 가지 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째 인권에 관한 지자체의 중장기계획은 시(도)민이 스스로 정책을 추진하는 것이 아니라 결국 행정청이 자신의 책무를 수행하는 것이기 때문에 ‘○○시(도)민 인권기본계획’보다는 ‘○○시(도) 인권기본계획’이라고 정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째 여기서의 ‘정책’이 규범과 추진체계, 그리고 시책을 망라한 ‘인권행정’으로서의 정책을 가리키는 광의의 개념인지, 아니면 규범과 추진체계를 제외한 시책만을 의미하는 협의의 개념인지 정리할 필요가 있다. 국가인권위원회의 인권정책기본계획 권고안은 자유권, 사회권, 사회적 약자와 소수자 권리, 인권교육과 국내외 협력 등을 중심으로 구성되었기에, 여기서의 ‘정책’은 추진체계와 규범을 제외한 협의의 정책을 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 대부분의 지자체가 인권에 관한 중장기계획을 수립하면서 그 범주 안에 인권위원회, ombudsman, 인권센터 등 추진체계를 포괄하고 있으므로 광의의 ‘정책’ 개념에 입각하여 명칭을 정하는 것이 바람직하다. 따라서 지자체의 인권에 관한 중장기계획은 ‘○○시(도)인권정책기본계획’ 또는 ‘○○시(도)인권기본계획’으로 명칭을 정하는 것이 바람직하다.

셋째 국가인권위원회의 지자체인권조례표준권고안에서는 ‘인권보장 및 증진’이라는 용어를 사용했으나, 통상 자유권을 가리키는 인권보호(Protection of Human Rights)와 사회권을 가리키는 인권증진(Promotion of Human Rights)을 ‘인권보장’으로 통칭하는 사례에 비춰 그 용어의 적절성이 제기될 수 있다. 따라서 ‘인권보장 및 증진’보다는 ‘인권보장’이라는 용어가 더 적합하다.

넷째 지자체의 모든 행정의 목적은 헌법이 명령하고 있는 인권의 실현에 있으므로 행정 중의 일부가 아니라 전부가 인권에 기반하여야 한다. 따라서 지자체의 인권에 관한 중장기계획은 지자체의 모든 행정에 우선적으로 고려되어야 한다는 측면에서 ‘기본계획’이 되어야 한다.

이 모든 것을 종합하면 결론적으로 지자체의 인권에 관한 중장기계획의 명칭은 ‘○○시(도)인권기본계획’ 또는 ‘○○시(도)인권정책기본계획’이라고 그 명칭을 정하는 것이 적절하다.

나. 인권기본계획 수립주기의 의미와 제언

제주를 제외한 모든 광역지자체는 인권기본계획의 수립 주기를 5년으로 정하고 있다. 제주도는 3년을 주기로 한다.

인권기본계획수립에 대한 구상은 1993년 비엔나 세계인권대회에서 제안된 것이다. 유엔의 인권조약 체제 등 국제인권레짐만으로는 각 나라의 지속적이고 안정적인 인권보장에 한계적일 수밖에 없다는 인식에 따라 국가인권기구와 같은 국내적 인권전담기구의 설립 필요성과 함께 국가인권정책기본계획의 필요성이 제기되었다.

더 나아가 국가적 차원의 인권정책기본계획과 함께 지방정부의 인권기본계획이 동시적으로 추진될 때 국내적 인권보장체제는 더 한층 촘촘하게 갖춰질 수 있다.

이러한 맥락에서 지자체인권기본조례는 지자체에 인권기본계획을 주기적으로 수립할 것을 요청하고 있다. 물론 지방정부의 인권기본계획이 몇 년을 기준으로 수립해야 한다는 근거나 기준은 제시된 바 없으나, 국가인권정책기본계획이 5년마다 계획을 수립하고 있고, UN에서도 인권교육기본계획 등에서 볼 수 있듯이 매 5년의 주기를 권장하고 있음을 참고할 필요가 있겠다.

또한 선출직 공무원인 단체장의 임기와 무관하게 기본계획의 시행기간을 정해 놓아야 인치(人治)에 의해 흔들리지 않으며, 제도로서 자리 잡을 수 있기 때문이기도 하다. 이러한 점을 감안하되 지자체의 사정에 따라 유연하게 정할 수 있다.

다. 인권기본계획 수립절차의 의미와 제언

인권기본계획의 수립은 지자체의 주요한 행정행위의 하나인 것이다. 그럼에도 많은 지자체에서는 연구역의 결과물을 바로 기본계획으로 확정하는 경향이 있다. 지자체 인권기본계획은 행정청이 수

립, 확정하는 것이 원칙이다.

그러나 그 과정에 보다 많은 인권시민사회와 주민의 참여가 이뤄지도록 해야 한다. 인권행정은 단지 일부 인권전문가의 역량에 기대어 실현되는 것이 아니라 인권시민사회와 주민, 공무원의 역량강화를 통해 비로소 이뤄질 수 있기 때문에 기본계획의 수립, 이행, 평가 등 전 과정에 걸쳐 가버넌스(협치)활동이 요구된다.

공무원을 대상으로 한 심층면접조사나 인권교육뿐만 아니라 인권시민사회와의 집단면접조사, 간담회, 토론회 등이 필요하고, 동시에 주민에 대한 인권교육과 숙의형 라운드테이블의 방식을 통한 참여 구조를 면밀히 배치하여야 한다.

기본계획 자체의 완성도보다 중요한 것은 공무원, 주민, 인권시민사회 등 관계인의 역량증진이다. 이러한 역량증진이야말로 인권행정의 역진불가와 내용성을 확보하여 지속가능한 발전을 가능케 한다. 따라서 인권기본계획을 행정청이 일부 인권전문가의 도움을 받아 일방적으로 수립하고 추진하는 방식은 아무런 효과를 유발할 수 없다.

또한 기초지자체의 경우 기본계획 수립을 위한 예산이 확보되지 않아 담당 공무원이 혼자 자료를 수집하여 수립하는 지자체도 여러 곳 발견되었다. 본래대로라면 지자체가 전문가들의 도움을 받아 주민들에 대한 인권교육을 진행하고 주민들의 의견을 수렴하는 등 전반적으로 주민참여 구조 아래 주민이 주체가 되는 자체 수립형 인권기본계획이 바람직하고, 금천구 등 일부 기초지자체 담당자들을 중심으로 이러한 시도가 진행되고 있다.

그러나 지금과 같이 예산도 확보되지 않은 채로 담당자 혼자 다른 지자체 자료들을 모아 짜깁기하는 방식의 수립은 실행력은 없고 오히려 행정력만 낭비할 따름인 만큼, 기초지자체에서 주민의 역량을 모아 인권기본계획의 수립을 진행할 수 있도록 이에 맞는 구체적인 매뉴얼을 마련하고 단계별 전문가 집단의 지원 네트워크 등을 구축하는 등 광역지자체와 국가인권위원회 단위의 노력이 필요하다.

라. 인권기본계획의 구성 방안에 대한 제언

현재 제기되고 있는 백화점식, 나열식 인권기본계획의 한계를 극복하기 위하여 다음과 같은 구성방안을 제안한다.

인권기본계획은 ① 국가인권위원회가 권고한 NAP안처럼 자유권, 사회권, 사회적 약자와 소수자의 권리 보호 등 권리별로 구성할 수도 있고 ② 존중(respect), 보호(protection), 증진(promotion), 충족(fulfill)이라는 지방정부의 4대 책무를 중심으로 구성할 수도 있으며 ③ 인권도시 또는 도시권 등에서 확인되는 가치인 참여, 비차별, 포용을 중심으로 구성할 수도 있다. 또 이러한 가치를 적절히 정책목표와 추진전략으로 각각 배치할 수도 있을 것이다.

국가와 지방정부의 인권보장 4대책무

*** UNHRP는 이행의무를 증진의 의무(obligation to promote)와 실현의 의무(obligation to fulfill)로 구분하고 있다.

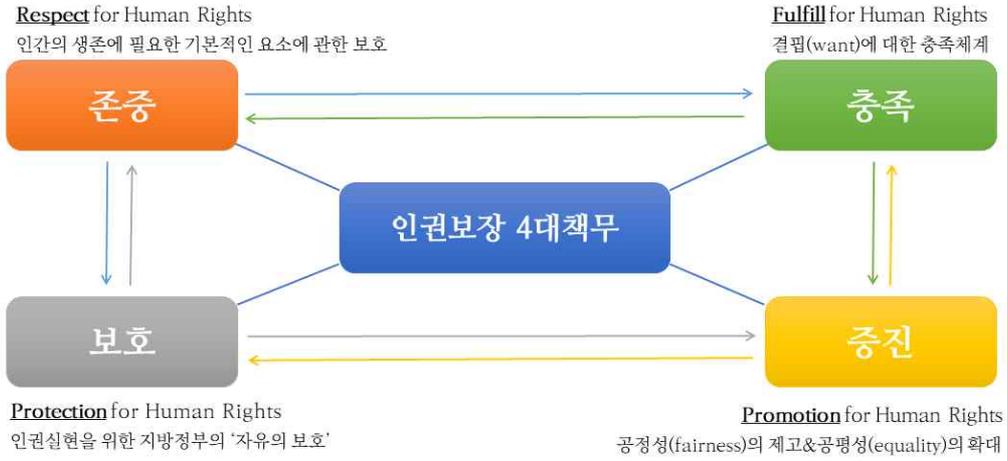


그림 10. 국가와 지방정부의 인권보장 4대 책무

인권 도시 핵심가치



그림 11. 인권도시 핵심가치

한편 이미 해당 분야의 정책이 제대로 자리잡고 있는 경우를 여기에 포함할 필요는 없을 것이며, 오히려 해당 분야에서 인권적 관점을 가지고 주력해야 할 정책이 있는 경우들로 설계하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 오히려 그라츠시의 경우와 같이 유연하게 때로는 단계별로 권리 중심의 설계를 통하여 각 분야별 사회적 약자와 소수자의 인권 사각지대가 발생하지 않도록 하는 것이 주민의 인권보장 실현이라는 실행력을 제대로 담보할 수 있는 방법이 될 것이다.

마. 인권기본계획과 시(도)정 목표 및 여타 기본계획 간의 연계 확보 필요

인권기본계획은 지자체 행정의 전반에 걸쳐 추진되어야 하므로 그 이행의 실효성과 효과성을 제고하기 위한 전략으로 지자체의 기존 시(도)정 목표 및 장애, 아동, 노인, 성 등의 영역별 기본계획과 연계

되도록 수립되는 것이 매우 중요하다. 이를 간과하게 되면 인권기본계획이 기존 시(도)정 목표와 유리된 채 고립, 형해화 되거나, 매우 제한된 범위 안에서만 정책효과가 나타나게 된다.

특히 지자체의 소속 공무원들이 성과관리체제에 의해 업무평가를 받고 있으며, 자신의 실적이 기존 시(도)정 목표를 실현하기 위한 하부과제의 이행정도에 연동되어 있는 만큼 인권기본계획의 시(도)정 목표와의 연계는 필수적으로 확보되어야 한다.

인권기본계획이 완성도 높게 수립되었다는 것이 곧 그 효과성과 실효성을 담보하는 것은 아니다. 인권기본계획의 목표는 기존 시(도)정 목표와 유기적으로 연계되거나, 시(도)정의 목표를 인권의 가치로 재해석하여 인권기본계획의 목표로 공유되도록 하는 것이 적절하다.

지자체가 인권기본계획을 수립하고 이를 추진하는 이유는 지자체 행정에 인권의 주류화(mainstreaming)를 실현하겠다는 것이다. 그렇다면 기존의 지자체의 행정을 인권적으로 재구조화(restructuring) 하는 것이 필요하고, 이것이 곧 인권기본계획의 요체가 되어야 한다.

인권실현을 위한 지방정부의 4대 책무

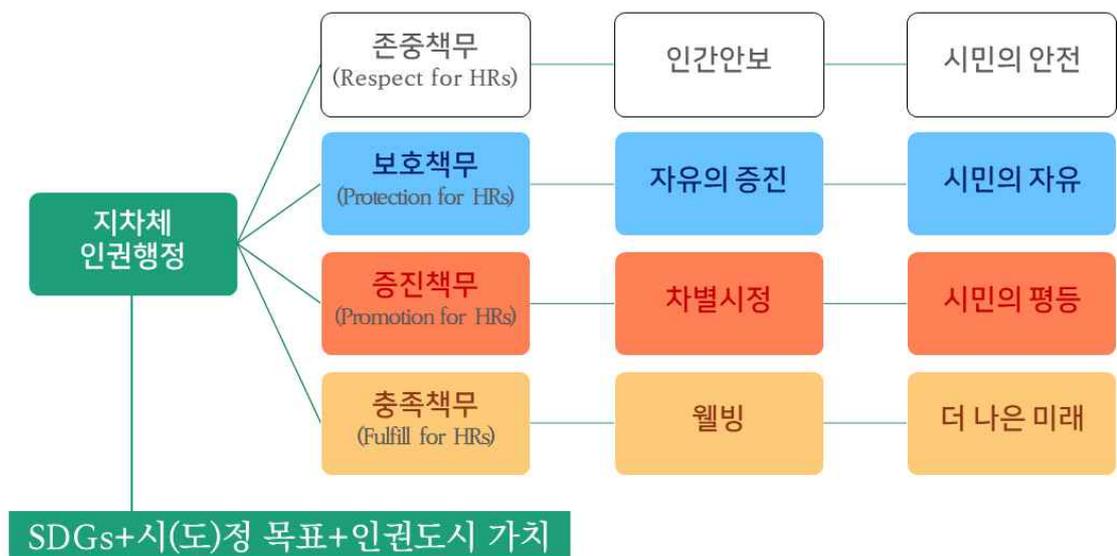


그림 12. 인권실현을 위한 지방정부 4대 책무와 시(도)정 목표의 연계

많은 경우 지자체 공무원들이 인권기본계획의 수립과 시행이 기왕의 자신의 업무에 추가되는 또 하나의 업무로 부정적 저항감을 나타내기도 하는데, 이는 인권의 주류화를 위한 전략적 차원에서 인권기본계획이 다뤄지지 못했다는 반증이기도 하다.

현재 17개 광역 지자체 가운데 광주와 울산, 제주를 제외하고는 모두 이를 간과함으로써 설혹 인권기본계획을 수립했다 해도 이를 통해 지자체 행정에서 인권의 가치가 전방위적으로 스며들게 하는 데까지는 미치지 못하고 있는 한계를 노정하고 있다.

3. 인권기본계획 추진을 위한 이행점검체계에 대한 제언

지자체가 인권기본계획을 마련하는 것 못지않게 제대로 실행되도록 하는 것 역시 매우 중요하다. 몇몇 지자체가 인권지표를 개발하고 제한적인 범주에서나마 인권영향평가를 실시하는 것은 이런 맥락에서 긍정적으로 평가된다.

사실 인권지표의 개발이나 인권영향평가제의 실시는 인권행정이 어느 정도 경험을 축적하여 그 성과와 시행착오가 도출될 때 가능한 것이다. 특히 지자체 공무원이나 주민들이 인권에 대한 이해 정도나 감수성 수준이 낮은 조건에서는 이러한 사업이 효과적으로 작동되기 어렵다. 인권행정이 무엇인지 알지 못하는 상황에서 인권영향평거나 인권지표의 개발이 무슨 의미가 있겠는가.

성북, 수원, 광명 등 일부 기초지자체가 인권영향평가제를 실시하였다고는 하지만, 장애인편의증진 관련 법령이 정하고 있는 사항과 ‘인권영향평가’와의 변별점을 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 당장의 가시적인 성과를 요구하는 관료적 문화가 인권영향평가제의 효과성이나 실효성과는 무관하게 추진되도록 하고 있다. 따라서 향후 인권기본계획의 이행점검체제로 인권영향평가가 자리 잡을 필요가 있다.

이행점검은 인권기본계획이 사문화되지 않고 일선 행정에서 살아 숨 쉬게 하는데 핵심적인 요소이다. 공무원이 인권정책을 추진하면서 스스로 평가지표를 만들고, 이를 정책추진의 결과에 적용해보는 것, 이 과정에서 도출된 성과와 문제점을 환류시켜 더 한층 확대되고 심화된 정책을 개발하는 등 선순환적 작동을 구동시키는 데 인권지표와 인권영향평가의 본래의 의미가 있다.

반드시 인권영향평가를 통해야만 하는 것도 아니다. 단체장이 주재하는 인권정책 이행점검회의를 정례적으로 실시하는 것도 좋은 방안이다. 이러한 자리를 통해서 정책을 수정 보완하는 한편, 그 성과와 한계 및 문제점을 공유하여 개선책을 마련해 나가는 것이다. 물론 이행점검체계 역시 인권시민사회 및 주민의 참여 아래 가동되어야 한다. 이를 통해 지자체의 인권역량이 증진될 수 있다.

안타깝게도 인권영향평가제를 실시하고 있는 일부 지자체마저 인권기본계획의 이행점검체제로 작동하기보다는 별개의 사업으로 진행되고 있다. 또한 서울시와 충남이 조례상 인권정책협의회를 두고 이행점검체계를 가동하도록 하고 있지만, 현재 제대로 가동되고 있지 못한 형편이다. 경기도는 올해 인권정책협의회를 신설하는 조례개정안을 마련하여 입법개정 중이다.

한편 광역지자체인권위원회협의회가 구성되어 정례적인 모임을 갖고 있고, 또 이와 별개로 경기인권위원회협의회와 같이 일부 광역-기초 지자체 인권위원회가 운영되고 있다. 광역지자체인권위원회협의회는 서울인권위와 충남도인권위가 MOU를 맺은 이래 광주인권위와 제주인권위가 합류하면서

구성된 것이다.

광역이든 기초든 인권기구는 다양한 형태로 네트워크를 구성하는 것이 바람직하다. 특히 지역별 인권역량의 편차와 한정된 자원을 고려하면 인권기구 간 정보의 교환과 협력체계를 구축하는 것이 매우 필요하기 때문이다.

현재는 이 협의회를 실무적으로 지원하는 사무국 같은 체계가 갖춰지지 않아 활동의 제약을 받고 있으나, 향후 지자체 인권기구의 안정화, 실효화 실현과 함께 지자체 인권기구 간 네트워크는 반드시 활성화 되어야 한다. 지자체인권기구 간 네트워크를 활성화시키고 인권기구 상호간 협력적 역량증진을 도모하기 위한 방안으로 이 네트워크를 각 지자체 인권기본계획에 대한 이행점검체제로 활용하는 방안도 고려해볼만 하다.

예컨대 광역지자체인권위원회협의회가 각 지자체인권기구로부터 추천받은 인권전문가들로 가칭 ‘인권기본계획이행심의위원회’를 구성하고 광역지자체부터 순차적으로 이행심을 받도록 하는 것이다. 상하반기로 나눠 연 2회 개최하되, 심의 결과는 해당 지자체에 권고로 통보한다. 각 지자체는 이 이행심의위원회의 권고를 수용 또는 불수용할 수 있으며 수용여부 및 조치결과를 광역지자체인권위원회협의회에 제출하도록 하자는 것이다. 유엔인권이사회의 UPR메커니즘을 참고하여 국내적으로 지자체인권정책의 향상을 위해 적용해보자는 구상이다.

4. 인권영향평가의 제도화를 위한 제언

일부 지자체에서의 인권영향평가제도 도입과 운영은 그 자체로서 높이 평가될 일이다. 국내외를 막론하고 인권영향평가제도를 행정에 직접 적용하고 있는 사례가 극히 드물기 때문이다. 그런 만큼 시행착오가 있을 수밖에 없고 완벽할 수 없을 것이다. 이는 현실적으로 제도 자체가 가지는 한계로도 나타날 것이고, 또 제도의 운영상 봉착하는 여러 문제들로 인해 상당한 어려움을 겪을 것이다. 이러한 불안정성을 보완하기 위해 몇 가지 제안을 한다면 다음과 같다.

가. 인권영향평가 주체

▶ 인권영향평가제도의 성패를 좌우할 핵심 주체는 역시 행정청의 공무원이다.

이 제도의 운용에 공무원의 자발적이고 능동적 참여를 유도하도록 행정환경을 마련할 필요가 있다. 예컨대 성과관리제도와 연계, 적절한 인센티브가 보장되도록 운용하고, 인권에 관한 지식정보에 접근이 용이하도록 공무원 인권교육이 내실 있게 병행되어야 한다. 보편적인 인권교육에 머물 게 아니라 부서별 인권영향평가 시뮬레이션을 인권교육의 한 방식으로 채택하는 것도 고려함직하다. 이 과

정에 선경험자의 멘토링을 활용할 수도 있겠다.

인권영향평가제도의 운용경험에 기반한 사례발표를 통해 인권영향평가제를 운용한 결과 긍정적인 측면과 부정적 측면을 함께 토론하고 분석하며 공유토록 하는 것이다. 예컨대 이 제도의 운용으로 인해 예산과 인력, 사업기간, 민원갈등 등이 얼마나 절약, 해소, 고충, 난맥 등이 있었는지 사례발표를 통해 점검될 수 있다. 이를 기반으로 내부평가표(체크리스트)를 지속적으로 업그레이드 시킬 수 있을 것이다.

아울러 전 행정영역에 기계적으로 확대, 적용하기보다는 행정청이 가지고 있는 인권인프라의 수준을 감안하여 집중과 선택에 따른 선모델을 만들어 내는 것에 집중할 필요가 있다. 물론 이러한 제반 활동이 안정적으로 전개될 수 있도록 관련 규범의 정비와 매뉴얼 등이 마련되어야 할 것이다.

나. (가칭)인권정책이행점검회의의 필요성

- ▶ 인권정책영향평가제도의 운용과 별개로 행정청 내부에 ‘(가칭)인권정책이행점검회의’를 운영할 필요가 있다.

이 회의는 연 1회, 또는 반기별 1회 개최하며 국과장급 이상의 간부가 참여하고 지자체장이 직접 주재하도록 한다. 이 회의를 통해 지자체가 마련한 인권정책기본계획의 연도별 시행계획을 수립, 점검하고, 해마다 그 결과를 보고서로 작성, 주민들에게 보고대회를 통해 공유하도록 한다. 이는 사실상 인권영향평가제도를 운용하는 효과를 얻을 수 있다.

아직은 단체장 개인의 의지와 결단이 당해 지자체의 인권행정에 상당한 변수로 작용하고 있는 현실을 감안하면 이의 제도화는 기대 이상의 상당한 실효성을 얻을 수 있다. 물론 인권영향평가제도와 투 트랙으로 운용하면 더욱 좋을 것이다.

다. 과정관리 : 시민의 눈높이에 맞춘 참여 절차

- ▶ 인권영향평가제 운용에 있어 전문가 활용과 인권위 역할로 한정되는 ‘과정관리’의 재점검이 필요하다.

당연한 이야기지만 외부전문가의 참여가 불가피하기는 하나, 의사결정에 참고가 되는 조언자의 역할에 그쳐야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 여전히 문제는 ‘최고화가 아니라 최적화’이고, 이를 가능하는 기준은 ‘전문가적 시각’이 아니라 ‘시민적 눈높이’가 되어야 하기 때문이다.

또한 인권위원들이 아무리 전문성이 있다 하더라도 행정의 전 영역을 포괄하는 모든 분야에 걸쳐 올바른 판단을 담보하기에는 역부족일 수밖에 없으므로, 전문가뿐만 아니라 시민들이 직접 참여하는 다양한 방식의 의견수렴과 소통의 장을 마련하는 플랫폼 역할을 인권위가 맡는 것이 바람직하다고

본다.

라. 필수적 전제인 실태조사

▶ 인권영향평가제의 운용은 반드시 당해 사안에 대한 실태조사를 전제로 해야 한다.

정책의 시행 전에 다양한 이해관계자(stakeholder)의 입장을 타진, 경청(또는 설득)해야 하고, 주객관적인 동력, 환경과 조건 등을 면밀히 따져봐야 한다. 무엇보다도 시민들의 욕구, 수요를 파악하는 것이 선행되어야 한다. 현실을 살펴보면 어떤 정책을 실행하기 이전에 실태조사를 아예 하지 않거나, 했더라도 그 결과를 반영하지 않는 경우가 다반사이다.

▶ 인권영향평가제도 운용에 시민참여적 방식을 어떻게 구현할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

국가인권위원회와 지자체인권기구 간의 관계 재설정과 같이, 중장기적으로는 지역인권기구와 주민 직접 참여구조와의 관계 재설정이 필요하다고 본다. 당장은 전문가중심의 인권기구를 중심으로 인권영향평가제도가 운용될 수밖에 없겠지만, 결국은 주민참여구조로 일원화하는 방향으로 변화되어야 한다고 본다.

인권의 향상은 민주주의 성숙으로 귀결된다. 시민이 행정의 기획, 입안, 집행, 평가, 환류 등의 전 과정에 직접 참여하는 것은 결국 대의민주주의의 한계를 극복, 또는 보완하면서 직접민주주의, 풀뿌리민주주의 기틀을 확보해 나가는 것이다. 따라서 인권영향평가제도의 운용상 필요한 여러 문제들을 직접 주민들의 숙의에 맡겨 도출하는 방안을 고민해야 한다.

통상적인 의미에서 주민대상 인권교육도 필요하지만, 이와 같이 구체적인 현안을 중심으로 인권을 사유하고 경험하도록 하는 것이야말로 가장 훌륭한 인권교육이랄 수 있다. 평가의 기준을 마련하는 것은 물론, 심의, 심의 후 환류를 위한 모니터링 등 전 과정이 현재보다 확대된 주민참여구조에 의해 이뤄지도록 설계할 필요가 있다.



그림 13. 인권정책이행점검회의와 결합한 인권영향평가 모델

인권영향평가_흐름도

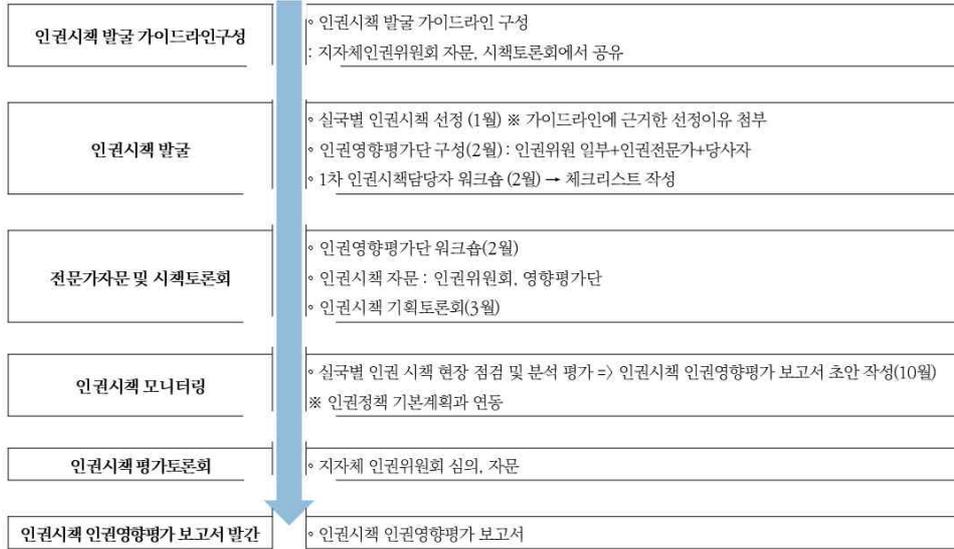


그림 14. 인권영향평가 흐름도 제안

5. 지자체 인권정책 추진을 위한 국가인권위원회의 역할 제언

현재의 지자체 인권정책 현황을 파악한 결과, 인권제도의 정합성 있는 구축과 운영, 그리고 각 주체의 인권역량 지원을 위한 내실 있는 프로그램 지원 등이 받쳐주지 못함으로 인하여 인권정책의 추진에 난항을 겪고 있었다. 이에 본 연구팀은 앞의 내용을 종합하여 다음과 같이 제안한다.

가. 지자체 인권정책 추진을 위한 규범적 지원 필요

1) 인권기본법의 제정

각 지자체 인권담당자들은 다른 부서와의 협업에서 인권기본조례가 상위법적 근거 없는 조례라는 저항으로 인한 업무 진행의 어려움을 호소할 정도로 인권기본법의 제정은 지자체 현장으로부터 매우 현실적이며 급박한 필요성이 제기되고 있다.

즉 지방자치단체의 인권옹호자로서의 역할과 지역인권기구의 설립의 법적 근거를 마련하기 위해 인권기본법의 제정이 필요하다.

인권문제는 국가사무가 아니라 지방자치단체의 사무이기도 하다. 그러므로 지방자치단체가 자신의 지역 내지 행정업무에 속하는 사항(예를 들면, 교육, 복지, 일반행정, 각종 공공 및 복지시설 등)과 관련하여 지역인권기구를 구성하여 운영할 수 있다. 현재 많은 지방자치단체가 인권도시를 지향하면서 인권증진 기본계획의 수립과 실천, 인권지수의 개발과 시행, 인권교육체계의 구축, 인권센터의 설치, 지역인권기구인 인권위원회의 설치, 인권영향평가의 실시 등의 사항이 포함된 조례를 제정하여 가히 지역인권레짐(local regime of human rights)이 새로이 구축되고 있다. 더구나 경찰의 지방분권화가 이루어진다면, 최소한 광역지방자치단체 수준에서의 지역인권기구가 실효적으로 작동할 공간이 마련될 것이다.

이러한 지역인권기구는 ‘지역에 의한 지역인권문제의 해결’이라는 차원에서 일반행정, 교육, 복지, 치안의 주민자치와 함께 인권의 주민자치를 실현하는 중요한 계기가 될 것이다. 이러한 형태 및 기능을 가진 지역인권기구를 지방자치단체의 자율적인 조례에 맡겨둘 것이 아니라 이를 법령으로써 제도화하는 것이 지방자치의 보강이라는 차원에서 타당하다.

2) 표준조례안의 개정과 권고

국가인권위원회의 표준조례안 재정비와 이에 대한 권고를 통하여 인권기본조례와 인권기본계획의

확산을 재도약하고, 조례에 담긴 각 제도가 지자체 안에서 인권의 주류화를 끌어내기에 적합하도록 유인할 필요가 있다.

◎ 이를 통하여 지자체 인권행정의 바탕이 되는 규범, 정책, 추진체계 등의 인권적 체계 재정비

◎ 전담부서, 인권센터와 인권위원회의 기능과 역할에 대한 명확한 기준 및 협업관계 제시

이 연구를 통하여도 다시금 확인된 것처럼 인권위원회의 활동 정도는 인권정책의 생명력과 비례한다. 그리고 인권위원회의 활동은 전담부서를 통한 행정력의 확보와 인권센터를 통한 모니터링 시스템의 가동을 통하여 연계될 수밖에 없다. 즉 이 세 단위는 각각의 역할을 가지되, 협업적 관계를 통하여 지자체 행정에 있어 인권의 주류화를 확산하여야 한다. 다만 각 단위의 역할이 혼동하거나 대척적으로 이해해서는 안 되는데, 현재 대부분의 지자체에서는 이에 대한 정확한 이해가 부족한 상황이다. 따라서 국가인권위원회가 표준조례안을 제정비하면서 이에 대한 기준을 잘 제시할 필요가 있다.

◎ 조례 명칭에 대한 재검토 필요

인권기본조례표준안은 조례의 명을 ‘○○시 인권보장 및 증진에 관한 조례’로 제시하고 있다. 인권 실현의 책무는 크게 인권보호(자유권)책임과 인권증진(사회권)책임으로 구성되므로 조례명을 ‘○○시 인권보호 및 증진에 관한 조례’라고 정확하게 표기하든지, 아니면 통상 ‘보호’와 ‘증진’을 통합, 약칭하여 ‘보장’이라고도 하므로 ‘○○시 인권보장에 관한 조례’로 표기하는 것이 적절할 것이다. 그런데 표준안에는 ‘보장 및 증진’라고 칭함으로써 사실상 같은 용어를 동어 반복적으로 사용하고 있다.

또한 지자체에서 인권조례를 제정, 시행하는 것은 곧 지방정부가 지역주민들의 인권보장을 꾀하는 것이므로, 그 어떤 규범적 가치보다 가장 최우선적으로, 기본적으로 지켜야 할 규범인 셈이다. 따라서 지자체가 제정한 여타 조례에 앞서 최우선적으로, 기본적으로 적용되는 조례의 위상을 명확하게 못 박아 기본조례로서의 위상을 조례명에 확실하게 확보하는 것이 바람직하다. 이런 점을 고려한다면 조례명은 ‘○○시 인권보호 및 증진에 관한 기본조례’ 또는 ‘○○시 인권보장에 관한 기본조례’라고 정하는 것이 바람직하다는 것이다.

◎ 조례 내용 구성상 주체 설정의 문제

아울러 조례의 내용구성상 ‘주체’를 누구로 설정할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 즉 ‘○○시 인권보장 기본조례’와 ‘○○시민 인권보장 기본조례’는 본문규정의 내용에 따라 적절하게 선택되어야 한다.

본문규정이 주로 지자체 행정청의 주민인권보장 책무수행을 적시한 것이라면 ‘○○시...’라는 형식이 맞을지 몰라도, 주권자인 지역주민의 권리보장을 규범문으로 담고 있다면 조례명 역시 ‘○○시민...’으로 칭하는 것이 적절하다.

그러나 주권자의 주체성, 참여성, 능동성을 더욱 강조하여 고려한다면 ‘○○시민 인권보장에 관한 기본조례’라고 조례명을 정하는 것이 더욱 명확할 수 있다.

◎ 당연직 위원 제도에 대한 검토 필요

표준조례안이 제시하고 있는 당연직 위원에 관하여는 비판적 검토가 필요하다. 인권기구를 창설하는 것은 곧 행정청이 자기반성기구를 두는 것이고, 무릇 모든 반성과 성찰은 스스로 도모하기엔 객관성이나 공정성에 하자가 발생할 소지가 큰 만큼 자기의 영향권 밖에 ‘독립적’으로 설치하는 것이 바람직하다. 인권기구의 독립성이 강조되는 까닭은 바로 여기에 있다.

따라서 지자체 인권기구(위원회)에 행정청의 고위간부를 당연직 위원으로 참여토록 하는 것은 직간접적으로 인권기구의 독립성, 객관성, 공정성에 적지 않은 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다. 실제로 ○○시인권위원회가 ○○시장에 대하여 권고를 할 때 당연직 위원인 고위간부가 기명을 거부한 사례도 있다.

따라서 당연직 위원은 의결권이 없는 옵저버 위원으로 참여토록 하고 대신 행정청 내부에 인권 관련 유관 부서장들로 구성된 가칭 ‘○○시 인권정책추진단’을 구성하여 그 추진단의 단장을 맡도록 함으로써 인권의 주류화를 꾀하도록 하는 것이 보다 적절할 것으로 판단된다.

◎ 단체장이 주관하는 인권기본계획(가칭)인권정책이행점검회의 마련

서울시와 충청남도의 경우 조례상 인권기본계획 추진을 담보하기 위한 장치로 각각 단체장이 주관하는 인권정책회의, 인권증진시책토론회 등을 규정하고 있다. 표준조례안에 이러한 이행담보장치를 명확하게 담아내는 방향을 검토할 필요가 있다.

「서울특별시 인권기본조례」 제7조의2(서울시인권정책회의) ① 기본계획의 수립과 시행을 위하여 서울시 인권정책회의(이하 "정책회의"라 한다)를 운영할 수 있다.

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

「충청남도 인권기본조례」 제7조(인권증진시책토론회) ① 도지사는 기본계획의 수립과 시행을 위하여 인권증진시책토론회(이하 "시책토론회")를 운영할 수 있다.

- ② 시책토론회는 도지사가 주관하며, 관계 부서 실·국장급 공무원과 충청남도 인권위원회 위원, 도민인권지킴이단, 관련 기관단체, 전문가 등이 참석한다.
- ③ 시책토론회는 기본계획의 수립과 시행에 있어 인권행정 실현을 위해 관계 부서 간 협의가 필요한 사항에 대해 논의·조정한다.
- ④ 시책토론회는 연 2회 개최하고 도지사는 필요하다고 인정되는 경우 추가 토론회를 개최할 수 있다.

◎ 인권위원회의 위상 검토 필요

표준안에서는 인권위원회를 심의기구로 제시하고 있는데, 두 가지 점을 명확히 할 필요가 있다. 우선 거의 대부분의 각 지자체에서는 인권위원회를 자문기구로 설치, 운영하고 있다. 자문기구는 심의기구보다 행정의 기속력이 훨씬 떨어지기 때문에 그 효력발생에 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 표준안에 제시된 심의기구로서의 법적 근거를 명확하게 제시할 필요가 있는 것이다.

현행 지방자치법 제116조에는 합의제행정기관을 설치할 수 있도록 하면서 그 부속조항으로 제116조의 2에 자문기구의 설치 또한 가능하도록 규정하고 있다. 심의 효력, 효과성을 제대로 발휘하도록 하려면 위의 지방자치법 제116조를 적용하여 인권위원회를 합의제행정기구로 설치, 운영하도록 하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

나. 업무 지원 매뉴얼 및 가이드라인 필요

현재 적지 않은 지자체가 다양한 인권정책을 추진하고 있으나, 각 인권정책의 목적의 의미를 제대로 이해하지 못하고 시류에 떠밀려 형식적으로 채우기에 급급하지 않기 위해서는 국가인권위원회가 다음과 같은 지점을 고려한 업무 매뉴얼 및 가이드라인을 개발해 지자체가 활용하도록 하는 것이 필요하고 시급하다.

- ✓ 실태조사, 영향평가, 기본계획 등의 핵심적인 목표는 각 주체의 인권역량 증진이라는 각 제도와 정책이 추구하는 목표에 대한 이해 부족
- ✓ 이로 인해 각 제도와 정책의 방향성과 절차와 방법 설정에 난관
- ✓ 위 세 영역이 유기적으로 상호 연계된 것임에도 분절적으로 운영되는 현실

모든 프로그램이 각 주체의 역량 증진 즉 공무원의 역량증진, 지역주민의 역량증진, 인권시민사회의 역량증진으로 수렴될 수 있도록 설계, 운영되어야 하며, 이에 대한 구체적인 방법과 절차는 본 연구보고서에서 제시된 내용을 중심으로 각 지자체의 상황에 맞게 적용할 필요가 있다.

다. 지자체 인권담당자 등 역량지원 프로그램 필요

인권업무의 생소성으로 인하여 어려움을 겪고 있는 지자체 인권업무 담당자들을 위한 내실 있는 인권역량 지원 프로그램이 충분하게 제공될 필요가 있다.

- ✓ 인권과 인권행정에 대한 이해는 물론, 위와 같은 인권정책 등의 본질적 목표에 대한 공유와 이를 바탕으로 각 지자체 현실에 맞는 방법론 도출 역량을 지원하는 프로그램이 필요하다.

따라서 이는 단순히 매뉴얼을 주입하는 방식의 프로그램이 아닌 상호 소통과 토론을 통하여 지자체

인권체계의 의미와 목적을 충분하게 내재화할 수 있는 형식과 내용으로 구성되어야 할 것이다.

현재 국가인권위원회가 진행하는 인권옹호자회의를 비롯한 다양한 지원프로그램은 지자체 담당자들로부터 하여금 직접적으로 그 현장에서 서로의 경험과 성과를 나누게 할 뿐만 아니라, 지속적으로 그 네트워크를 통하여 서로의 성장을 촉진하는 효과를 내고 있는 만큼 현장의 목소리를 담아 실질적인 지원 프로그램을 제공하는 것은 매우 중요하다.

또한 이는 우선적으로는 지자체 인권행정 역량 지원의 사명을 지니고 있는 국가인권위원회의 임무일 것이고, 함께 기초지자체를 위한 광역지자체의 임무이기도 할 것이다.

라. 이행점검체계 강화와 지역통합 단위 인권기구 협력체계 구축 지원

- ◎ 유엔 인권관련조약기구 및 UPR 메커니즘 모델을 참고해서 지자체 인권기본계획 이행정도를 정기적으로 점검, 조언할 수 있는 시스템 구축

이러한 구상은 꼭 지자체 인권기구협의회기구가 아니더라도 국가인권위원회가 심의위원회를 구성하여 운영하는 방안도 있다. 이 방안은 별도의 근거 규범이나 큰 예산 없이 바로 시행할 수 있는 장점이 있다. 국가인권위원회의 이러한 역할 수행은 향후 국가인권기구와 지자체 인권기구 간의 효율적인 역할 분담을 꾀하는 데 하나의 전형을 제시하는 것이기도 하다.

- ☞ 지자체 인권기구 협의회에 대한 국가인권위원회의 지원과 역할 필요

라. 자치분권에 대비하는 지방인권 보장체계 강구 지원

- ◎ 차별금지법과 인권교육법을 우회한 차별금지조례와 인권교육지원조례 제정 유인

현재 그 입법 통로 확보에 어려움을 겪고 있는 차별금지법과 인권교육법을 대체하는 차별금지조례와 인권교육지원조례 등을 추진 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 물론 지자체 내에서도 어려움이 없지 않으나 지방분권 시대에 걸맞게 지자체가 가지는 입법 추진상의 강점 또한 없지 아니하다. 물론 이를 위해서는 주민들의 인권 역량을 증진하고 모아낼 수 있는 프로그램의 병행 또한 함께 모색되어야만 할 것이다.

- ◎ ‘국가인권위원회 지역사무소’와 ‘지자체 인권기구’간의 비전과 역할의 분담 체계 모색

제시된 방안을 통하여 다양한 측면에서의 지역인권기구가 안정을 도모하면서, 현재의 국가인권위원회는 각종 진정사건의 조사와 해결이라는 부담을 상당부분 해소하고 지역인권기구를 지원하는 역할과 함께 전국적 수준의 인권정책과 의제를 개발하는 역할에 충실할 수 있게 될 것이다.

- ◎ 지방자치단체 단체장 협의회(예를 들어 목민관 클럽, 지자체 단체장 협의회)와 인권위 간 MOU를

통해 지자체 인권행정을 발전시킬 수 있는 방안 모색

현재 많은 지자체에서 지자체 장의 의지에 좌우되는 인권정책의 운명을 호소하는 경우가 없지 않다. 그러나 본래 행정 자체가 인권보장을 목적으로 한다는 점에서 이는 사실 인권이라는 명명의 의미에 대한 불필요한 부담감이나 오해에 기인하는 경우도 적지 않을 것이다. 또한 그런 만큼 이에 대한 적실한 공감대가 형성되기만 한다면 지자체 장이 인권의 명명을 거부할 이유 또한 없다. 따라서 국가인권위원회가 기존의 단체장 협의회를 플랫폼으로 하여 공감대 형성과 확산을 위한 노력을 기울이는 것이 필요하고 유효할 것이라 판단된다.

◎ 지방의회의 인권위원회나 인권특별위원회 신설 제안

현재 지방의회 내 인권위원회나 인권특별위원회의 설치가 거의 전무하다시피 한 상황이다. 행정을 뒷받침하는 규범과 예산을 주관하는 지방의회는 지자체 인권정책 추진에 있어 매우 중요한 협업 단위임에도 지금까지 크게 신경 쓰지 못한 측면이 있다.

따라서 국가인권위원회는 이에 필요한 내용을 점검하여 각 지방의회에 인권위원회 등의 신설을 권고하는 방안을 강구할 필요가 있다.

◎ 지방의원에 대한 인권연수 프로그램 마련 및 운영

이는 이미 지난 2018년 인권옹호자회의에서 국가인권위원회가 입장을 밝히기도 한 문제인데 아직 실질적인 추진이 현출되지는 않고 있다. 이미 경기도의회는 자체적으로 일부프로그램을 진행하는 등 지방의회 자체적인 동력도 생겨나기 시작하는 만큼, 국가인권위원회에서 이를 위한 시스템을 갖추는 것이 시급하다. 국회연수원 등과 같은 기관과 MOU를 맺어 프로그램을 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

별첨



주요 지자체 인권기본계획 요약표

별첨 1. 주요 지자체 인권기본계획 요약표

■ 광주광역시 제1차 인권정책기본계획

비전	목표	추진전략	핵심과제	
공감과 창조의 인권도시 광주	참여공동체 (시민이 참여하는 인권도시)	인권지표와 인권지수	국제적·지역적 수준의 인권지표체계 및 지 수 작성과 항목별 실천계획 수립(5대영역 1 8개 실천과제)	
		시민의 삶의 질과 역량을 높이는 '인권의 실질화'	인권교육과 학습	인권교육 기반 구축 - 조례에 인권교육 근거 규정 - 인권교육 종합계획 수립 - 인권교육협의회 구성 - 인권교육센터 설립 - 인권교육 프로그램 및 교재 개발 - 인권교육 인력풀 양성
				영역별 인권교육 활성화 - 시민대상 인권교육 활성화 - 민주시민교육 확대 - 5·18교육 지원 - 학교 인권교육 정착 - 공공인권교육 시행 - 사회복지 종사자 인권교육
	돌봄 공동체 (삶이 안정된 인권도시)	광주의 가치와 품위를 높이는 '인권도시의 국제화'	인권문화 확산 및 실천	- 인권 담론장 지원 - 인권교육 실천사례 공유 - 인권 참여프로그램 시행 - 인권문예전 공모 - 인권교육 국제교류 지원 - 인권투어 개발
			인권현장과 인권조례	규범과 강제 장치로서 인권현장 및 인권조 례 제정 등 제도적인 기반 구축
			인권도시 브랜딩	세계적인 인권모범도시로서의 품위와 가치 를 높여가는 도시브랜드 제고
연대 공동체 (차별이 없는 인권도시)	인권도시 국제 네트워크	조직의 정비 - 국제교류 전담 조직의 역량 - 지자체-시민사회의 거버넌스 구축 - 인권예산의 확충		
		국내외 교류협력 사업 추진 - 세계 인권도시포럼 개최 - 전국 순회 인권도시회의 개최 - 기업인권 증진 협의회 운영 - 외부 협력자원의 활용		
			교류 인프라 확충 - 민주인권평화센터 건립	
수립시기 와 방법 등	수립기간	2010년 12월 27일 ~ 2011년 6월 15일		

	계획 실행기간	2012년 ~ 2016년(5년)	
	연구기관	광주발전연구원(현, 광주전남연구원)	
수립절차	실태 조사	주민 행정	. 인권실태 사회기초조사 및 인권영향평가 제도 도입용역, 광주발전연구원, '11.03.04~09.03(계획안에 실태조사에 대한 내용 있음)
	주민참여		. 인권도시 기본계획 대 시민착수보고(시민사회단체 100명 참석, '11.1.21) . 인권지표 시민공청회(토론자 5명, 시민 200명 참석, '11.3.7) ※ 광주의 경우, 인권지표를 바탕으로, 인권계획 및 목표 등을 구성
	전문가자문		. 기본계획 연구의 핵심대상, 방향설정, 정책적 활용도 상승 등을 위한 전문가 자문 . 광주 인권지표의 범위 및 구성원리 설정, 체계구상, 기본항목 구상을 위한 전문가 자문 . 시민단체 활동가를 대상으로 한 분야별 인권지표 워크숍(장애, 여성) . 2011 국제인권도시 네트워크 참석 인권활동가 대상 인권지표 간담회
	관계부서 협의		. 인권지표에 대한 행정부서별 검토 및 관련 부서별 면담(인권지표의 업무 활용도, 정책연계성 검토, 예비 실천계획 수립 및 예비 실천계획 수립 피드백, 지표 수정, 지표정의, 지표산식, 매년 목표치, 개선방안 등)
기왕의 정책목표 등과의 연계성		. 민선 5기 지역발전을 위한 3대축의 하나로 민주·인권·평화 도시와 연계(지역발전 3대축: 민주·인권·평화 도시, 아시아문화중심도시, 첨단과학 산업도시)	
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여		.	
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>- 제정위원회, 기초위원회 구성 - 헌정 전문, 본문, 해설집</p> <p>- 4장 32조 - 기본계획, 인권헌장, 인권지수, 인권교육, 인권영향평가 명시 - 인권지원센터, 시민위원회 구성</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>→ 실천주체</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>- 인권전담부서 설치(인권담당관) - 인권정책 개발, 집행, 지원, 조사, 평가</p> <p>- 인권실천 운동 - 인권정책 모니터링 - 사회적 책임 실천</p> <p>- 인권정책 심의 의결 - 인권영향평가 심의 - 인권침해 사례 조사</p> </div> </div> <p style="text-align: center;"><그림 VIII-1> 광주 인권도시 제도적 장치들</p> <p>. 광주시행정부, 시민사회, 시민위원회의 추진 거버넌스 구축을 위해, 헌장, 조례, 기본계획 인권지표라는 3개의 축의 추진 체도를 갖춤 . 조례에는 기본계획, 인권헌장, 인권지수, 인권교육, 인권영향 평가, 인권지원센터, 시민위원회 구성을 명시 . 인권헌장은 전문, 실천조항을 담은 본문, 헌장의 이행의 3개 부문으로 구성하고, 이를 구체적으로 실천하고 모니터링 할 수 있는 인권지표와 연계하여 제정 . 인권헌장 18개 실천조항과 관련한 100개의 인권지표를 개발하여, 각 지표별 해당부서의 매년 인권증진 실천계획을 수립하여 추진하고, 그 결과는 인권지수로 발표</p>	

	<p>. 인권영향평가 기준을 만들어, 대상사업이나 정책시행과정에서 인권영향평가 실시</p> <p>. 인권 담당 조직으로는 인권도시 추진 시민위원회, 인권옴브즈맨, 광주시/인권담당권실, 광주시의회, 국가인권위원회 광주인권사무소, 광주시 인권센터, 인권 NGO 및 '인권 시민디렉터', 광주시 인권교육협의회가 있음</p> <p>. 인권영향평가 실시: 광주시가 시민의 인권에 영향을 주는 법령이나 제도·정책을 제·개정하거나 사업을 추진하고자 할 때 인권에 미치는 영향을 미리 검토하는 인권영향 평가 실시. 인권영향평가는 해당 부서의 담당공무원이 자체적으로 평가 보고하는 자체평가와 광주시 인권영향평가위원회가 평가하는 특정평가로 나누어 진행함. 특정평가의 대상은 자체 평가를 한 정책 중 특정평가의 필요성이 있다고 판단되거나 사회적 논란과 이슈가 되는 정책을 선정</p>
이행체계/모니터링체계	<p>. 개발된 인권지표를 통해, 현재의 인권상황을 파악하고, 매년 실천계획 수립 및 향후 정책 개발에 활용</p> <p>. 인권지표를 종합하여 인권지수 측정하여 정책 수립 및 성과확인에 사용</p> <p>. 민주인권포털 사이트에서 2014년~2018년까지의 지표측정 결과 확인 가능함</p> <p>http://www.gjhr.go.kr/sub/sub.php?subKey=0103020000</p>

*인권지표 개발과 관련한 별도의 설문용역 진행.

*인권지표 개발 → 인권지표와 관련된 부서에서 지표향상을 위한 실행계획 작성 → 인권지표 측정 → 각 부서별 인권지표를 종합하여 인권지수 측정 → 인권지표 및 인권지수를 바탕으로 한 평가 및 내년도 인권정책 목표 설정으로 1차년도 계획이었으나, 지표 및 지수의 실효성이 떨어져 2차년도 계획에는 지표와 지수에 대한 내용이 없어짐.

■ 광주광역시 제2차 인권정책기본계획

비전	정책목표	추진전략	핵심분야	중점과제
시민을 품고 세계와 연대하는 공존과 포용의 인권 공동체 광주	시민의 인권증진 인권의 기반 확대 인권행정 협치 강화	인권행정 고도화	사회적 약자 인권증진	장애인 차별·인권침해 없애기
				노인이 주체가 되는 인권실천
				여성참여 확대·안전한 환경
				이주민 인권 사각지대 해소
		어린이·청소년 시민역량 참여 강화		
		인권의 주체화	인권제도 인권행정 강화	인권영향평가제 도입
				인권지표 효율성 제고
				인권부서 위상 강화
				행정정보 공개확대
		인권의 협력화	인권공동체 문화형성	인권마을 사업 로드맵 작성
				시민참여형 인권사업 활성화
				지역 인권경영문화 형성
				인권교육 협력체계 구축
		공무원 집단별 인권교육 강화		
		인권도시 국제화	인권행정 협치체계 구축	인권행정협력체계 강화
				인권연구·인권활동 동아리 지원
인권정책 온라인 시민 플랫폼 구축				
인권행정 지원 기구 설립				
인권도시 광주 위상 강화	인권도시 광주 위상 강화	국내 인권도시 연대회의 운영		
		국내외 인권도시정책 워크숍		
		인권도시 국제 담론 확산		
		5·18기록물 공간 기념화		

수립시기 와 방법 등	수립기간	2016년 7월 ~ 2017년 5월	
	계획 실행기간	2018년 ~ 2021년(5년)	
	연구 수행기관	광주전남연구원(해당 용역보고서가 광주광역시 홈페이지에 첨부파일이 없어 확인하지 못하고, 계획서 내용을 기반으로 작성함)	
수립절차	실태 조사	주민	. 광주시 인권실태조사(일반시민 838명, 사회적 약자(청소년, 노인, 비정 규직노동자, 장애인, 외국인노동자, 북한이탈주민, 이주여성): 363명을 대 상으로 인권의식, 차별과 인권침해, 인권도시, 인권교육에 대한 설문조사 실시)
		행정	
	주민참여		
전문가자문	. 집단심층면접(FGI)2회 실시('16.7. ~ '17.5.) . 사회적 약자 분야별 집담회의 개최('16.2. ~4월)		

<p>관계부서 협의</p> <p>1차 계획 평가</p>	<p>. 사회적 약자 분야 관련부서 의견수렴·협의 6회('17.5.22 ~ 5.26.)</p> <p>. 인권보호와 증진을 위한 규범, 제도, 조직을 구축하는 인권의 제도화에 역점을 두었기 때문에, 시민의 실질적인 인권증진을 위한 구체적 정책이 실효성 있게 실행되지 못함</p> <p>. 인권증진을 위한 정책추진이 '100대 인권지표'를 통해 추진됨으로써 정책추진의 선택과 집중이 부족하고, 형식적인 성과관리 측면에 치중됨</p> <p>. 인권정책이 전체 행정에서 안정적인 영역을 확보하지 못함으로써 인권과제의 부서별 수용력이 취약</p> <p>. 행정에서 시민의 삶으로 이어지는 종합적인 인권전달체계가 미약하고, '인권도시 광주'라는 상징적 위상에 걸맞은 인권담론과 제도를 지속적으로 선도해 나가지 못함</p> <p>==> 평가방법이 궁극하나, 용역보고서를 확인하지 못해 알 수 없음</p>
<p>인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)</p>	<p>. 광주광역시 인권평화협력관실: 시민의 인권보호와 증진을 위한 정책수립·실행지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인권업무조정협의회: 시장 중심으로 인권에 대한 주요과제 조정 및 협의 - 인권행정협치회의: 인권관계 추진 부서 간의 통합력 상승 - 시·자치구·교육청 인권행정협의회의: 인권정책을 광주시 전체에 확산 - 시민사회 인권협력: 인권단체·NGO·주민협력 사업 추진 - 시민온라인 인권 플랫폼: 인권정책 제안 및 토론의 장 마련 <p>. 인권증진시민위원회: 인권정책에 대한 심의·자문 역할 수행</p> <p>. 인권정책 모니터링단: 인권정책의 평가를 담당</p> <p>. 인권옴부즈맨: 인권침해 조사·상담·구제 기능</p> <p>. 인권행정지원기구: 인권교육 및 정책 개발을 지원하고 실행</p>
<p>이행체계/모니터링체계</p>	<p>. 2기 기본계획에서는 별도의 이행체계와 모니터링 체계에 대해 언급하고 있지 않음. 다만, 추진체계 내 인권정책 모니터링단에서 이것을 한다고 언급만 되어 있음.</p>

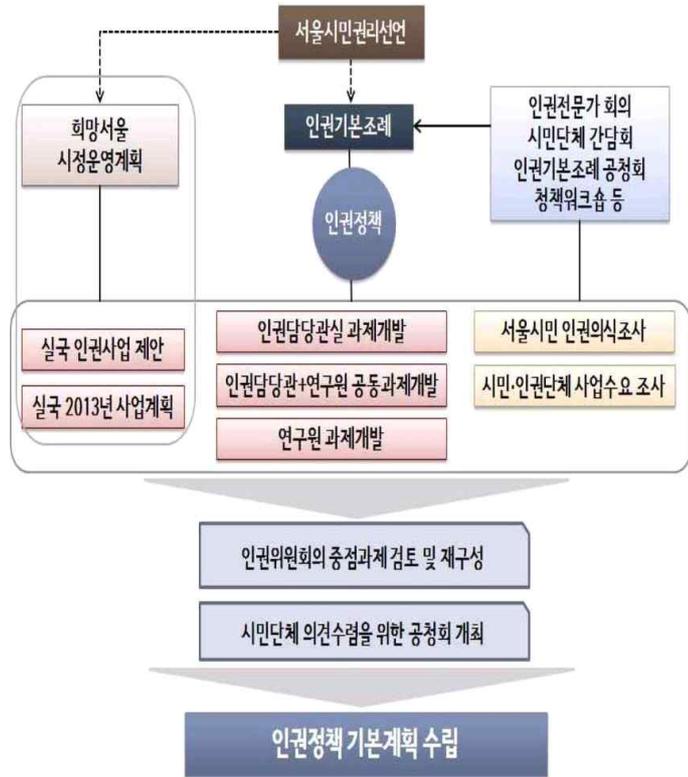
*인권지표에 근거하여 실행세부계획을 추진하였던 1기와 달리, 2기에서는 실행세부계획을 수립함에 있어 지표에 대한 언급이 없음.

■ 서울특별시 제1차 인권정책기본계획

비전	정책목표	중점과제
누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울	사회적 약자의 인권 증진	장애인 - 장애인에 대한 사회적 장벽 제거 - 탈시설정책으로의 패러다임 전환
		이주민 - 지원체계 마련 - 의료건강권·사회서비스권의 확대
		여성 - 여성안전망 구축
		노동 - 차별·고용불안 없는 노동환경 조성 - 노동 기본권이 보장받는 일터
		어르신 - 어르신의 일할 권리 확대 - 홀로 사는 어르신 삶 보장
		성소수자 - 편견·차별 해소
		어린이·청소년 - 아동권리보장 사회조성 - 학교 밖 청소년 지원
		새터민 지원 - 북한이탈주민 지원
		문화소외시민 - 문화소외 시민배려
		인권 지향적 도시환경 조성	도시 - 누구에게나 장벽이 없는 도시 - 안전이 보장되는 도시 - 인권을 기억하고 배우는 도시
주거 - 주거권이 보장되는 도시		
인권가치 및 문화 확산	공무원 - 인권친화적 행정환경 조성	
	시민 - 인권감수성 향상 - 인권문화조성 활성화	
인권제도 기반 구축	인권행정 - 인권행정체계강화	
	일반행정 - 인권에 기반한 행정제도 운영	
시민사회 협력체계 구축	시민사회 - 시민이 참여하는 인권행정 운영	
	도시 - 인권도시 네트워크 구축	
수립시기 와 방법 등	수립기간	2012년 4월 ~ 2013년 2월
	계획 실행기간	2013년 ~ 2017년
	연구 수행기관	서울연구원

수립절차	실태 조사	조례	주민	-
			행정	-
	주민 참여	정책	주민	. 서울시민 인권의식 조사(서울특별시내 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 500명을 대상으로 구조화된 설문을 통한 개별면접조사, '12.10.8.~10.19): 서울 시민들의 인권 및 권리에 대한 인식 수준을 파악하고 인권증진을 위한 방향 설정
			행정	
	전문가 자문	조례	정책	. 인권기본조례 공청회: 인권기본조례 시민단체의 의견 반영('12.6.4) . 정책워크숍: 인권에 대한 시민 및 단체의 의견 수렴('12.7.24) . 인권정책기본계획 공청회: 인권정책기본계획에 대한 의견 수렴 및 반영('12.10.24)
			정책	. 시민단체 간담회: 서울 인권도시에 대한 의견공유, 인권기본조례(안)에 대한 의견 수렴(3회: '12.4.16, '12.6.25, '13.2.4) . 시민단체 설문조사: 인권정책기본계획 사업 수요조사('12.10.15 ~ 10.26) . 인권단체 인터뷰: 인권정책기본계획 방향 및 사업수요조사('12.11.7. ~ 11.16) . 인권활동가 초청 워크숍: 인권관련 이슈 및 현안 토론('12.11.14) . 인권단체 방문면담 및 간담회: 인권정책방향 수요조사('12.11~12)
	관계 부서 협의	정책	조례	
			정책	

<그림 4-2> 기본계획 수립과정



기본계획 수립과정 그림

<p>기왕의 정책목표 등과의 연계성</p>	<p>. 서울시민권리선언에 따라 각 실국이 제안한 인권사업과 각 실국별 2013년 사업계획이 인권정책기본계획에 반영한 것으로 되어 있음</p>
<p>다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여</p>	
<p>인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)</p>	<p>. 서울시인권의위원회: 인권정책을 심의·자문 . 인권담당관: 시민의 인권 증진 정책을 수립·지원 . 시민인권보호관: 인권침해조사 및 인권정책을 건의 . 서울시 각 실국: 인권정책의 공동추진 . 시민단체 및 인권단체: 인권증진을 위해 지속적으로 소통·참여</p>

<그림 4-4> 기본계획 추진체계



이행체계/모니터링체계

■ 서울특별시 제2차 인권정책기본계획

비전	방향	정책목표	중점과제 (100개의 세부사업, 37개의 추진과제)
함께 누리고 포용하고 참여하는 인권 특별시 서울	함께 누리는 인권도시	시민의 생활인권 확대	아르바이트 청소년 노동권 보호
			데이트 폭력, 디지털 성범죄 해소 및 안심 대책 마련
			한부모 가족 자립 지원 강화
	인권 친화적 도시공간 조성	2030 청년세대를 위한 주거기회 제공	
		장애인 탈시설화 사업 지속 추진	
		무장애 도시공간 조성	
	포용하는 인권도시	차이 존중의 인권문화 확산	다양성 증진 및 사회적 소수자에 대한 혐오편견 해소
			성평등 문화 확산
참여하는 인권도시	인권제도 및 협치 강화	인권보호 및 증진을 위한 인권제도적 기반 강화	
		인권정책결정 과정에 시민 참여 확대	

수립시기 와 방법 등	수립기간		2017.3~2018.1.
	계획 실행기간		2018~2022(5년)
	연구 수행기관		서울시립대 산학단
수립절차	실태 조사	주민	. 전문가 FGI(6회: 전문가, 당사자, 활동가: '17.10.25.~11.23), ※ 제1차 인권기본계획 모니터링 연구를 별도로 선행 후 이를 바탕으로 수립 : 계속사업과 신규사업으로 구성
		행정	
	주민참여		. 분야별 시민간담회(3회: 미혼모, 성소수자, 이주민: '17.7.~8) . 공청회('17.11.29)
	전문가자문		. 전문가 델파이조사('17.9.1.~9.27)
	관계부서 협의		. 인권정책협의회(조례 제7조의2)를 통해 관계부서간 협의, 조정('17.9.26) . 담당부서와 12회 걸친 협의('17.12.6.~12.31. 인권담당관실에서 주관)
1차 계획 평가		. 1차 계획의 성과 - 서울시정 최초로 시정에 인권 가치 접목 - 민관협력을 통해 인권정책 기본계획 수립 - 시민 사회에서 논의된 내용을 인권적 관점을 가지고 시정에 반영 - 지자체 최초로 기본계획 5개년 성과에 대한 전면적 모니터링 실시 . 1차 계획의 과제 - 정기 모니터링 등 실행력을 담보할 수 있는 체계 구축 - 비전을 보다 충실히 성취할 수 있는 과제로 구성 - 세부사업 담당자들에게 인권적 관점 제고 필요	
기왕의 정책목표 등과의 연계성			
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여			
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)			인권센터 설치, 인권영향평가 실시, 인권아카데미 운영

이행체계/모니터링체계	연도별시행계획 수립-인권위원회 심의-모니터링-담당자교육-인권정책협의회 ※ 일반과제는 자체 모니터링, 중점과제는 심층 모니터링(효과성, 지속성의 정성 평가)
-------------	---

■ 충청남도 제1차 인권정책기본계획

비전		정책목표	세부 부문	추진전략
모두가 행복한 인권 충남	도민의 인간적 삶에 대한 권리 확보	사회적 약자의 인권 증진	노인	- 노인학대 - 기본적인 생활권리 보장
			아동· 청소년	- 시민적 권리와 자유보장 - 가정환경과 대안양육 기반 조성 - 장애 아동·청소년의 자립촉진과 생존·발달보장 - 교육 및 문화적 활동 기반 마련 - 법적 분쟁 및 착취상황의 해소
			장애인	- 사회적 기반 구축 - 실질적 기본권 보장 - 자립생활 패러다임 전환
			여성	- 차별금지 및 성평등 실현 기반 구축 - 여성에 대한 폭력 근절 - 여성소수자정책 강화 - 여성의 실질적 경제참여권 보장
			이주민	- 안정적 정착을 위한 기반 조성 - 기본권 보장
			농업인	- 사회적 기반 구축 - 실질적 기본권 보장
			어업인	- 사회적 기반 구축 - 실질적 기본권 보장
	도민의 삶의 질 향상	인권교육 및 문화조성	- 인권교육의 제도적 기반 구축 - 공공과 시민영역의 균형 있는 인권교육 강화 - 지역특성을 살린 다양한 인권교육과 인권문화 확산	
		인권제도 정비	- 전담부서 신설 - 인권센터 설립	
		인권협력체계 구축	- 충남도의 인권담당 부서와 인권센터의 연계망 구축 - 다양한 네트워크 형성	
사회적 약자와 소수자에 대한 차별 해소				

수립시기 방법 등	수립기간	2013년 11월 19일 ~ 2014년 12월 18일	
	계획 실행기간	2015년 ~ 2019년(5년)	
	연구 수행기관	충남발전연구원	
수립절차	실태 조사	주민	. 충남도민 인권의식 실태조사 및 과제 발굴 용역(충남발전연구원에서 2013년 5월 22일 ~ 6월 18일에 별도의 용역으로 진행, 19세 이상 충청남도 거주 남녀 1,328명을 대상으로 개별면접조사를 진행하고, 이를 바탕으로 기본계획에 대한 구상안 제시) . 충남도민 인권의식 실태조사 및 과제 발굴 용역에 근거한 기본계획 방향성
		행정	- 인권취약계층의 인권증진을 위한 정책 - 인권 증진을 위한 법과제도의 정비

		<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부-시민사회-타 시도-도민의 인권거버넌스 체계 구축 - 인권문화 조성 및 인권교육 체계 정비 및 실행방안 마련
	주민참여	<ul style="list-style-type: none"> . 인권분야별 주민, 전문가, 관계자 의견 수렴 - 도시 결혼이주여성, 도시이주노동자, 농촌 이주노동자, 농촌 결혼이주여성, 미등록 이주 노동자, 농민, 어민, 장애인, 노인, 아동·청소년, 여성, 북한이탈주민 인권감수성 교육 및 토론회(12회) . 중간보고회 및 주민토론회 . 도민공청회: 아산과 홍성에서 각 1회씩 총 2회의 공청회 실시
	전문가자문	<ul style="list-style-type: none"> . 6분야(노인, 여성, 장애인, 이주민, 아동·청소년, 농어민)의 원외 연구진 참여 (충남발전연구원 원외 연구진) . 6개 분야 9명의 충청남도 도민인권증진위원회 위원이 자문단으로 참여 . 인권계획 수립을 위한 워크숍 진행 - 주제: 인권계획 수립 및 실행조사방법 - 일시: 2013년 12월 16일 - 참석자: 인권위원, 연구진, 비상임연구원 . 사회적 약자 인권향목 도출을 위해, 전문가 및 관계자와 21회의 협의회의 진행 . 인권제도, 인권거버넌스, 인권문화 부문과 관련해 인권전문가 토론 . 타 시도 인터뷰: 서울시청 인터뷰
	관계부서 협의	<ul style="list-style-type: none"> . 충청남도 인권정책 T/F 워크숍: 인권정책 주관부서, 사업부서와의 인권정책 관련 사업·시책 협의
기왕의 정책목표 등과의 연계성		<ul style="list-style-type: none"> . 관계계획 검토(국가인권정책기본계획, 충청남도의 분야별 기본계획 및 중장기 계획, 예를 들어 ‘행복출발 아동프로젝트 5개년 계획, 장애인복지발전5개년계획, 충청남도 지역사회복지계획 등과 연계함)
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여		·
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)		<ul style="list-style-type: none"> . 인권전담조직 신설 및 운영: 충청남도의 인권정책을 구상하고 계획하는 업무에 중점을 두며 타 부서와 협력과 인권관련기관과의 협력체계 구축 . 충남인권센터 설립: 인권상담 및 조사, 인권교육, 인권협의체를 운영하는 역할 수행 . 인권지킴이단 운영: 각 지역별로 인권에 대한 상시 모니터링 제보 등 현장 옴부즈맨 역할 부여 . 중앙정부, 타 시도, 15개 시·군, 시민사회와 네트워크를 형성하여 인권협력 체계 구축
이행체계/모니터링체계		<ul style="list-style-type: none"> . 기본계획 상에 나타난 이행체계 및 모니터링 체계 없음

*충남의 인권사각지대를 별도로 선정하여 지역적 특성을 반영한 계획이 있음

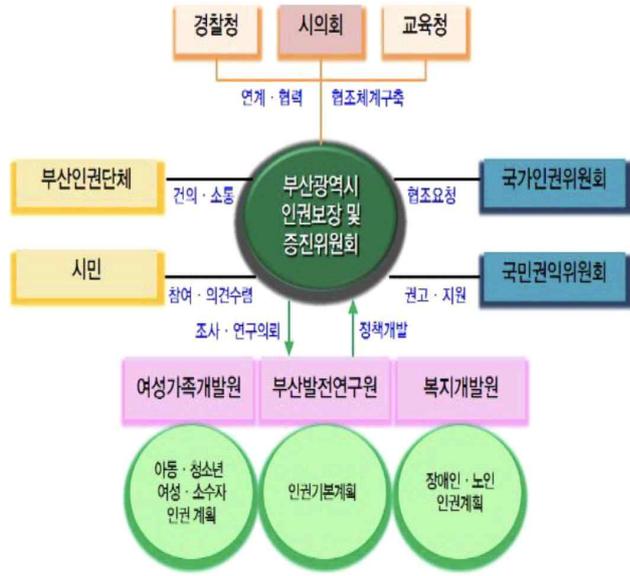
: 송전선로 주변 지역주민/유류오염사고 피해지역 주민 인권(태안)/비정규직 산재

■ 부산광역시 제1차 인권정책기본계획

비전	기본방향	정책목표	전략	실행과제
누구에게나 평등한 글로벌 인권도시 부산	인권의 기본 가치에 충실 부산광역시의 특수성과 인권도시 지향 부산광역시 중점사업 영역제시 인권 정책의 책무성 및 실효성 제고	인권 인프라 구축	인권관련 법령·제도·행정·문화 등이 시스템 설계	법·규범분야 - 조례 구체화작업 - 부산인권헌장 제정·공포 인권제도·절차 - 인권보장 및 증진위원회 운영 활성화 - 인권전담부서 및 인권센터 신설 - 인권 옴부즈맨제도 도입 - 시의회의 인권특별위원회 설치 인권행정 - 인권지표 개발, 인권영향평가제 도입, 인권 행정매뉴얼 제작
		인권문화의 정착, 확산	대중매체를 활용한 인권문화·교육·홍보강화	인권문화 - 시민 인권문화의식 확산 및 인권도시 홍보 사업 - 인권 차별사례 발굴 조사 - 인권 친화적 행정용어 발굴 개선 - 인권의 날 기념행사 추진 - 2020 부산인권도시 시민추진단 구성 인권교육 - 공공영역 종사자 인권교육 의무화 - 시민인권교육 추진 시스템 구축 - 교육청과 연계한 초·중·고학생 인권교육 - 인권교육 자료 개발, 보급 - 인권아카데미 - 노동인권교육 실시 - 부산인권 자료실 개설
		시민 및 인권취약계층의 인권보장 및 증진	인종·성별·사회적 지위·국적에 관계없이 누구나 어디서나 향유할 수 있는 인권정책 개발	부산 시민과 부산지역 인권단체 및 기관과 교류·소통하는 거버넌스 구축 여성 - 양질의 여성일자리 발굴 - 여성대상 폭력 근절 대책 수립 아동·청소년 - 부산 아동청소년 인권포럼 구성운영 - 장애·다문화·학교 밖 아동청소년 권리증진 모니터링 실시 - 부산 아동청소년 인권보장 및 증진에 관한 조례제정 - 부산 아동청소년 인권실태조사 실시 - 학대·폭력 집단따돌림으로부터 아동청소년 보호정책 강화 - 시설보호 아동의 인권보장 및 개선을 위한 대책 마련 - 피해학생 선도치유기관 대안학교 설립확대 노인 - 노인인권지킴이단 운영활성화

			<ul style="list-style-type: none"> - 노인학대 예방을 위한 지역사회 보호시스템 구축 - 노인요양시설 인권실태 조사 실시 - 노인요양시설 종사자 인권교육 강화
			장애 <ul style="list-style-type: none"> - 거주시설, 장애인복지관, 중증장애인자립생활지원센터 간의 네트워크 구축 - 발달장애인자립생활지원확대 - 교통약자 친화적 교통문화개선 - 장애인의 사회참여 및 권익증진 - 장애인 복지·건강서비스 확대 - 장애인 생애주기별 교육 강화 및 문화·체육 향유 확대 - 장애인 경제자립 기반 확대
			이주민 <ul style="list-style-type: none"> - 이주민 지원기관 통합네트워크 구축 - 이주민 실태조사 - 이주민 쉼터 운영지원 - 이주민 포털사이트 구축 및 운영 - 이주노동자를 위한 정책수립

수립시기 와 방법 등	수립기간		2013년
	계획 실행기간		2015년 ~ 2019년(5년)
	연구 수행기관		부산발전연구원
수립절차	실태 조사	주민	<ul style="list-style-type: none"> . 부산광역시 인권보장에 관한 시민 및 전문가 인권의식 조사(시민대상 설문조사: 500명을 대상으로 직접면접 설문 진행, '13.7.1~7.15, 전문가 대상 설문조사: 100명을 대상으로 직접면접 설문 진행, '13.7.24~8.13)
		행정	<ul style="list-style-type: none"> . 전문가 심층인터뷰: 부산시 소재 인권 관련 전문가 및 인권관련 기관·단체·협회 소속 전문가 54명을 대상으로 인권의식, 인권침해 및 차별실태, 인권증진방안, 인권교육과 관련한 의견수렴('13.8.27~9.13)
	주민참여		<ul style="list-style-type: none"> . 시민공청회
	전문가자문		<ul style="list-style-type: none"> . 인권 관련 학계 및 현장 전문가를 대상으로 자문회의 4회 실시(연구 내용 및 방법 전반에 관한 의견 및 부산지역의 전반적인 인권상황에 관한 의견 수렴) . 전문가 워크숍: 부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 기본계획수립을 주제로 전문가 워크숍 실시('13.5.25) . 부산시 인권관련 담당공무원, 16개 구·군 인권담당 공무원, 복지개발원, 여성가족개발원, 부산지역 인권관련 정책 전문가를 대상으로 민관 합동 워크숍을 1회 실시
	관계부서 협의		<ul style="list-style-type: none"> 연구보고서 상 연구 흐름도에는 실·국별 반영하라는 명목이 있으나, 보고서 내용상 관계부서 협의는 용역 내에서 이루어지지 않은 것으로 보임.
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)			



- 부산광역시 인권보장 및 증진위원회를 중심으로, 경찰청, 시의회, 교육청과는 협조체계 구축하고 부산 시민 및 시민사회단체와는 거버넌스 구축함.
- 또한 지역의 연구기관들과 연계하여 인권정책 개발
- 인권센터를 설립하여, 인권관련 진정 및 상담, 교육 홍보, 실태조사 등을 진행(계획상에는 있으나, 현재 미설치됨)

이행체계/모니터링체계

- 인권지표 개발을 통해 인권증진을 위한 척도 및 정책추진 도구로 활용(계획상에는 있으나, 현재 지표개발 되지 않음)

■ 대구광역시 제1차 인권정책기본계획

비전	기본방향	정책목표	전략	실행과제
인권을 품은 시민행복 도시 대구	<p>일반성의 원칙: 인권의 보편 타당한 가치「대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례」기본 원칙 반영</p> <p>특수성 반영: 지역여건과 환경, 사회적 약자 니즈</p> <p>연계성 강화: 인권업무 총괄부서 및 시행부서 간 유기적 협력</p> <p>실효성 확보: 대구시 추진 정책 내 인권가치 반영, 재원확보가능 사업구상</p> <p>보충성 반영: 전문가, 시민단체 일반시민 등 이해관계자의 의견수렴</p>	인권을 함께 생각하는 공동체 구현	사회적 약자의 인권 증진	<p>장애인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교통약자 이용편의 확대 - 교통약자 친화적 버스문화 개선 - 발달장애인의 사회적응 지원을 위한 평생교육센터 운영 - 장애인 권익증진을 위한 권익옹호기관 설치·운영 - 장애인 인권교육 및 홍보 강화 - 더불어 사는 사회분위기 조성을 위한 장애인 체육활성화 - 거주시설 장애인의 탈시설 자립지원 - 최중증장애인 1일 24시간 상시 돌봄체계 구축 - 장애인 맞춤형 일자리 지원을 통한 자립지원
				<p>다문화 이주민</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다문화가족지원 거버넌스 체계 구축 - 이주민 통합지원센터 운영 활성화 - 다문화가족 실태조사 실시 - 이주민 쉼터 운영 지원 - 다문화가족 의료건강권 확대 - 통·번역 지원시스템 구축
				<p>여성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 여성의 사회참여 확대 및 양성평등구현 - 돌봄서비스 여성종사자 권리 확대 - 여성폭력예방 기관간 협력체계 활성화 - 직장 내 성희롱방지 교육 강화 - 성매매여성 자활지원 강화 - 출산 친화적 환경조성을 위한 지원강화
				<p>노동자</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대구시 및 산하기관 비정규직의 정규직화 - 비정규직 고용개선 사업 - 근로자 고용환경 개선 - 고용친화대표기업 선정·지원 사업
				<p>어르신</p> <ul style="list-style-type: none"> - 어르신 사회참여 및 일할 권리 확대 - 복지 사각지대 어르신 돌봄지원 강화 - 홀로 사는 어르신에 대한 돌봄서비스 제공 - 어르신 문화향유 기회 확대 - 어르신 학대 예방사업 강화
				<p>아동·청소년</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공보육 인프라 구축 - 학대아동 권익보호 강화 - 지역별 교육격차 해소 지원 - 위기 청소년 사회안전망 강화 및 건강한 청소년 육성 - 국립 영남청소년 디딤센터 건립 지원
<p>북한이탈주민</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생활 안정, 자립·자활을 위한 다양한 프로그램 지원 - 북한이탈주민 정착지원을 위한 지역협의회 및 실무협의 				

			<p>회에서 인권피해사례 및 구제방안 논의 - 북한이탈주민 인식개선 프로그램 운영 강화</p> <hr/> <p>기타 소외시민 - 문화소의 계층을 위한 문화 나눔 강화 - 지속가능한 사회적 경제 기업 육성 - 소비자보호 및 권익 증진</p>
		인권친화적 도시환경 조성	<p>안전이 보장되는 도시 - 재난과 범죄로부터 안전한 생활밀착형 안전정책 추진 - 소방안전 인프라 구축 - 취약계층 소방복지 강화 - 저소득 취약계층 생활안정 지원 강화 - 취약계층 지원 민간협력체계 구축 - 취약계층 공공의료 사각지대 해소 - 자살률 현격하게 줄여가는 도시 - 건강한 삶을 위한 건강증진 서비스 제공 - 시민의 휴식과 힐링을 위한 녹색공간 확충 - 시민이 체감하는 건강한 대기질 확보 - 석면으로부터 시민건강 강화</p> <hr/> <p>누구에게나 장벽이 없는 도시 - 교통약자 이동편의 증진위원회 운영 - 안전한 보행환경 조성 - 생활밀착형 도로건설 및 유지관리 강화 - 도서관 확장 및 취약계층 지원 강화</p> <hr/> <p>주거권이 보장되는 도시 - 취약계층 주거복지 활성화 - 상가임대차 권익 보호 및 강화 - 쪽방촌 주민 생활안정지원 및 주거권 보장</p>
		인권가치 존중 지역문화 확산	<p>공무원 대상 인권친화적 공직환경 조성 - 공무원 교육시 인권전문 교육 프로그램 강화 - 장애인공무원 채용 지속 및 편의지원 - 청렴을 공직문화로 승화 - 고충민원의 신속·공정한 처리</p> <hr/> <p>시민 인권감수성 향상 - 시민 인권아카데미 운영 - 평생학습을 통한 시민의 교육 받을 권리 증진 - 복지시설 종사자 인권교육 강화</p>
		인권보장 및 증진 시스템 구축	<p>인권행정 체계 강화 - 시민과 함께하는 인권위원회 운영 - 대구광역시 인권센터 설치·운영 - 인권 법률상담 서비스 제공 - 인권 실태조사 실시 - 인권 영향평가 실시 - 시민이 함께 만드는 인권현장 마련 - 시민인권보호관·인권옴부즈만 독립성 확보와 운영 활성화 - 인권행정 전담부서 신설</p> <hr/> <p>인권기반 행정제도 운영 - 공동성장과 사회적 약자 배려를 위한 계약 활성화 - 시민의 알 권리 충족을 위한 행정정보 공개 - 개인정보 보호 인프라 구축</p>

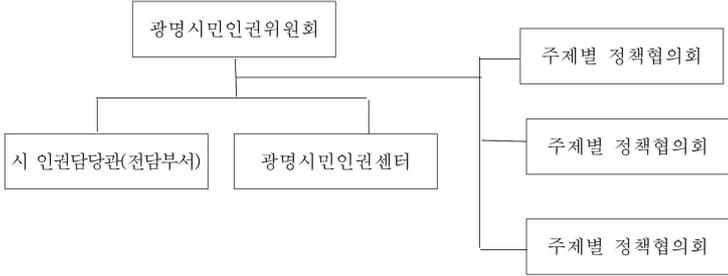
				시민이 참여하는 인권행정 운영 - 민관거버넌스 체계를 구축하여 민간단체와의 정책협의회를 구성·운영 - 시민사회와의 정책네트워크 구성 및 협력사업 발굴
				인권도시 네트워크 구축 - 광역지방자치단체 인권도시협의회에 참여

수립시기 와 방법 등	수립기간	2017년(연구보고서 인쇄 11월 30. 발생이 12월 4일임)		
	계획 실행기간	2017년 ~ 2021년(5년)		
	연구 수행기관	대구경북연구원		
수립절차	실태 조사	주민 행정	. 보고서 연구방법으로, 선행연구검토, 국내·외 사례검토, 현황 자료 검토 및 비교 분석으로 되어 있어, 별도의 실태조사, 주민참여, 전문가 자문, 관계부서 협의 등은 없었던 것으로 보임	
		주민참여	상동	
	전문가자문	상동		
	관계부서 협의	상동		
기왕의 정책목표 등과의 연계성	·			
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여	·			
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)	<p>[그림 5-1] 추진 모형</p>			
이행체계/모니터링체계	. 대구광역시, 의회, 유관기관, 시민사회, 대구시 인권증진위원회의 상호 네트워킹 . 대구광역시 인권보장 및 증진 위원회, 인권옴부즈맨, 인권전담팀의 행정 체계 있음 . 인권센터는 2020년에 설립예정(기본계획 상)			
	. 보고서 상 내용 확인 불가능			

■ 광명시 제1차 인권보장 및 증진 5개년 기본계획

비전	목표	본전략	세부목표
인권의 지역적 실천으로 시민이 행복한 광명시	인권의식이 높은 자치단체 실현	평생학습도시 기반을 활용한 인권교육 강화	인권교육 인프라 확대 및 강화
			공공부문 및 인권 관련 기관 종사자의 인권교육 시행
			인권교육 대상 확대
			인권문화 확산
		공공부문이 선도적으로 인권도시 광명시 미래상 구현	차별없는 광명시청->민간으로 확대
			조례 제·개정을 통한 법적기반 마련
		지역·주민 밀착형 분야별 인권실천계획 수립	인권실태조사 결과와 통계에 기초한 지역 밀착형 과제 도출
			취약계층(장애, 아동, 외국인 등)에 세분화된 인권 증진 정책 도출
			사회권 중심의 의제 선정과 집행
		인권도시 선언 및 인권정책 추진체계 강화	인권도시 선언
인권전담부서 신설			
인권관련 단체의 네트워크 강화			
인권기본계획 추진 활성화			

수립시기와 방법 등	수립기간	2012.9~2013.2.	
	계획 실행기간	2013~2017(5년)	
	연구 수행기관	(사)한국지방발전교육연구원	
수립절차	실태조사	주민	<ul style="list-style-type: none"> 광명시민 인권관련 실태조사: 광명 시민과 공무원 등 공공부문 종사자를 대상으로 실시된 것으로 인권에 대한 인식 및 실태를 파악 인권에 대한 인지정도, 지식정도, 광명시의 인권준중 정도, 인권교육에 대한 경험 및 필요성, 인권보장이 필요한 집단, 인권침해의 원인, 차별의 경험, 차별에 대한 대응방법 등에 대한 설문 진행
		행정	<ul style="list-style-type: none"> 일반시민대상 설문조사: 광명시 18개동 주민센터에서 주민센터별 이용자 30명씩 총 540부를 배포하여 530부를 수거하여 분석 공공부문 종사자 대상 설문조사: 광명시 본청과 주민센터 직원, 광명 경찰서 직원, 광명시 관내 초·중·고와 유치원 및 어린이집 교사, 비영리 부분 영역으로 1,047부의 설문지를 수거하여 분석
	주민참여	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층 심층면담(장애인, 북한이탈주민, 여성, 청소년, 노인 분야) 시민토론회 	
	전문가자문		
	관계부서 협의	<ul style="list-style-type: none"> 관계기관 간담회 	
기왕의 정책목표 등과의 연계성			
다른 기본계획의 인권적			

가치 점검 및 부여	
<p>인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)</p>	<p>○ 추진 체계</p>  <pre> graph TD A[광명시민인권위원회] --- B[시 인권담당관(전담부서)] A --- C[광명시민인권센터] A --- D[주제별 정책협의회] A --- E[주제별 정책협의회] A --- F[주제별 정책협의회] </pre> <p>. 조직: 광명시민인권위원회, 광명시민인권센터, 시 인권담당관(전담부서)</p> <p>. 조직의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광명시민인권의위원회: 기본계획 수립, 실태조사, 심의 및 시정권고, 인권에 관한 조례·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항 권고, 인권교육 및 홍보 - 광명시민인권센터: 인권위원회에서 의결한 내용을 집행하는 실무기구 - 시 인권담당관(전담부서): 시의 인권정책 중 행정적으로 처리할 업무를 담당, 인권사업 관련 예산 수립 및 집행과 인권위원회와 인권센터의 지원 <p>. 인권관련 기관 관내외 네트워크</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관내 인권관련 기관들과의 네트워크: 인권과 관련해 활동하는 다양한 기관들과 네트워크를 구성하여 가칭 '○○○ 정책협의회'를 구성하여 정책 입안 및 추진방향 제시 - 인권도시 네트워크: 지자체 인권 업무 담당자들의 경험과 노하우를 공유하고 조언하는 네트워크에 지속적인 참여를 통해 광명시에 필요한 도움과 시사점 도출 <p>. 인권지킴이 운영</p>
<p>이행체계/모니터링체계</p>	<p>. 광명시 조례 및 제 규정에 대한 모니터링: 2017년 조례 및 재규정 제정 가이드라인 작성</p> <p>. 인권영향평가 실시: 시가 추진하는 모든 업무에 인권영향평가를 실시해야 하나, 준비가 필요하므로 인권취약계층 관련 업무부터 시작해서 차츰 사회권영역을 확대하여 인권영향평가 실시. 2017년까지 인권영향평가기준을 완성</p> <p>. 인권정책 시행에 대한 모니터링 및 보완: 2015년 인권기본계획 중간점검 토론회(토론회의 주제, 참여자, 모니터링 대상 등에 대한 구체적 내용은 없음)</p>

■ 광명시 제2차 인권보장 및 증진 5개년 기본계획

비전	정책영역	정책과제
민관협치를 통한 공존과 상생을 실천하는 인권도시 광명	사회적 약자의 인권보호 및 증진	노인 학대 예방과 활기찬 노년 만들기
		장애인 평생교육권 및 정책참여권 보장
		아동·청소년 돌봄의 공공성 확대와 학습권·노동권 보장
		이주배경주민 장기 정착 지원과 정책참여권 향상
		여성의 안전권 보장과 정책참여 확대
		취약계층을 위한 인권안전망 구축
		비정규직 노동자 실태 파악 및 노동권 보호
	인권친화적 도시환경 구축	인권친화적 도시개발
		광명시민 주거권 신장 로드맵과 실현체계 구축
		안전하고 쾌적한 보행
	인권교육 및 인권문화 확산	안전하고 편리한 이동
		공공부분 인권교육 확충
시민인권교육 확대 및 인프라 구축		
인권행정 추진체계 및 인권 거버넌스 확충	인권의식 고양 및 인권문화 확산	
	인권체계 추진체계 강화	
	인권정책 환류를 위한 조사와 평가	
	실효성 있는 인권 거버넌스 확충	

수립시기 와 방법 등	수립기간	2018.6~2019.12.
	계획 실행기간	2019~2023(5년)
	연구 수행기관	성공회대학교 산학협력단
수립절차	실태 조사	주민 <ul style="list-style-type: none"> . 광명시 인권의식 실태조사: 광명시 공무원과 시민들을 대상으로 하여 광명시의 인권의식 및 인권정책에 대한 실태를 종합적으로 파악하여 2차 인권기본계획의 기초자료로 활용 - 조사대상: 광명시민 및 광명시 소속 공무원, 공무원은 전수조사, 시민의 경우 성별, 연령별, 거주지역별 무작위 층위표집(총 1,336명으로 공무원 791명, 시민 545명) - 조사방법: 구조화된 설문지를 이용한 자기기입 - 조사기간: 2018년 8월 1일 ~ 8월 27일 - 조사영역: 인적사항, 인권의식, 인권실태, 현 직장의 인권실태(공무원), 인권사업 및 행정, 인권교육, 인권증진 방안
		행정
	주민참여	. 공청회
	전문가자문	. 전문가 자문회의
	관계부서 협의	. 부서별 세부계획 수립을 위한 소관 부서 검토 및 세부계획서 작성
1차 계획평가	<ul style="list-style-type: none"> . 전문가 심층면접 - 기간: 2018. 7. 23 ~ 2018. 8. 21 - 대상: 총 10개 분야 11개 시민사회전문가 그룹(비상임 인권옹호관, 시민사회단체 인권전문가, 여성, 다문화, 청소년, 사회복지, 노동조합, 장애, 청년 시민 등) - 주요내용: 1차계획에 대한 평가(광명시 인권제도에 대한 인식 및 체감도 낮음, 형식적이고 제한적인 민관 거버넌스, 균질적이지 않은 인권교육 실행과 효과)와 	

		<p>2차 인권기본계획에 반영될 내용 도출(실효성 있는 민관 거버넌스, 실효성 있는 인권교육, 인권적 관점으로 조례 제·개정, 정성적 인권평가 구축)</p> <p>. 공무원 면접조사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기간: 2018. 10. 8 ~ 2018. . 10. 23 - 대상: 총 16개 부서 담당자, 팀장, 과장 등 - 주요내용: 1차계획에 대한 주요성과(장애인 접근권, 보건소에 외국인을 위한 통역 지원, 공무원 인권교육 이수율 등)와 2차 인권기본계획에 반영될 내용 도출(노인 학대, 청소년 평생학습지원사업, 감정노동 및 평생교육사 등 비정규직 문제, 취약 계층 화재예방 사업, 주권권, 이동권)
<p>기왕의 정책목표 등과의 연계성</p>		<p>. 1차 인권기본계획과의 연속성: 1차 인권기본계획의 정책과제를 주축으로 구체화하고 연속적으로 확장</p> <p>. 부서사업과의 연계성: 7기 민선시장의 공약과 부서의 사업 중 인권 사업 발굴</p>
<p>다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여</p>		
<p>인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)</p>		<p>○ 추진 체계</p> <div style="text-align: center;"> <pre> graph TD A[광명시민인권위원회] --- B[시 인권담당관(전담부서)] A --- C[광명시민인권센터] A --- D[주제별 정책협의회] D --- E[주제별 정책협의회] D --- F[주제별 정책협의회] D --- G[주제별 정책협의회] </pre> </div> <p>. 조직: 광명시민인권위원회, 광명시민인권센터, 시 인권담당관(전담부서)</p> <p>. 조직의 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 광명시민인권의위원회: 기본계획 수립, 실태조사, 심의 및 시정권고, 인권에 관한 조례·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항 권고, 인권교육 및 홍보 - 광명시민인권센터: 인권위원회에서 의결한 내용을 집행하는 실무기구 - 시 인권담당관(전담부서): 시의 인권정책 중 행정적으로 처리할 업무를 담당, 인권사업 관련 예산 수립 및 집행과 인권위원회와 인권센터의 지원 <p>. 인권행정 관련부서 협력체계 구축: 인권관련 업무가 집중 배치되어 있는 여성가족과, 노인복지과, 교육청소년과 등과 상시적 협력체계를 구축하여, 인권기본계획 추진 및 평가회의 개최</p> <p>. 인권관련 기관 관내외 네트워크</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관내 인권관련 기관들과의 네트워크: 인권과 관련해 활동하는 다양한 기관들과 네트워크를 구성하여 가칭 '○○○ 정책협의회'를 구성하여 정책 입안 및 추진방향 제시 - 인권도시 네트워크: 지자체 인권 업무 담당자들의 경험과 노하우를 공유하고 조언하는 네트워크에 지속적인 참여를 통해 광명시에 필요한 도움과 시사점 도출 <p>. 인권지킴이 운영</p> <p>※ 추진체계에 있어서 1차와 달라진 점은 크게 없음. 다만, 인권관련 부서</p>

	<p>와의 협력체계 구축이 추가되었고, 인권센터와 인권위원회의 위상 강화 및 안정적 운영을 위한 조례개정 등이 계획에 추가</p> <p>※ 인권관련단체 네트워크의 경우 비정기적이고 홍보가 부족했다는 1차 기본계획 평가에 따라, 상반기, 하반기 정기적 간담회 개최에 대한 내용이 추가됨</p>
이행체계/모니터링체계	<p>. 연도별 인권정책 추진 점검회의: 인권기본계획 추진 부서(16개팀)의 전년도 사업 평가 및 당해 추진계획 점검을 위한 회의 추진</p> <p>. 인권영향평가 지표 및 지수개발 교육: 사업전반에 인권영향평가 가능하도록 인권영향평가 지표 및 지수개발과 점진적 확대(2017년, 2018년 투표소 및 보행권 인권영향평가 진행)</p>

■ 수원시 제1차 인권정책기본계획

비전	방향	정책목표	중점과제	
언제, 어디서나 인권이 실현되는 '사람중심 수원'	기존 인권정책과 연계한 인권 기본계획 실효성 제고	수원시민의 인권의식 향상을 통한 '인권의 보편화'	장애인	장애인 소득보장 및 일자리 확대
				장애인의 활동이 편리한 도시 구축
				장애인 인권보호 강화
				장애인복지시설 및 복지서비스 확충
	여성		여성이 안전한 도시 시스템 구축	
			여성의 일자리 확대 및 취업연계 확대	
			따뜻한 수원형 여성 서비스 강화	
	체감도 높은 정책사업 수립		아동·청소년	아동과 청소년이 안전한 도시환경 조성
				아동·청소년 건강한 성장기 지원
				아동·청소년의 삶의 질의 제고
				청소년 자아 찾기 멘토링 사업
	수원시 특수성 반영		노인	노인의 안전을 위한 돌봄서비스 제공
노인인권 확립 강화				
마음이 편안한 노후 지원				
원활한 사회적 급여 제공				
분야별 전문가 및 시민의견 반영	다문화	다문화가정의 소득 안정화		
		다문화가정의 건강한 수원 생활 지원		
		다문화 아동·청소년의 교육기회 확대		
		다문화가정의 한국 생활 적응지원		
	북한이탈주민	북한이탈주민 건강한 정착 지원		
	수원시민 전체	도시 안전시스템 구축		
		편리한 주거환경 제공		
		행정변화를 통한 인권도시 구축		
		교육을 통한 인권의식 강화		

수립시기와 방법 등	수립기간	2015년 4월 13일 ~ 2015년 7월 12일
	계획 실행기간	2016~2018(3년)
	연구 수행기관	수원시정연구원

수립절차	실태조사	주민	. 수원시 인권실태조사: 공무원, 시민 및 전문가 대상으로 인권실태조사를 실시함(인권정책기본계획 수립 연구용역과 별도로 2014년에 수원시 인권 실태조사 용역 실시함)
		행정	- 설문조사: 시민 500명, 수원시 공무원 500명을 대상으로 설문조사 - FGI: 인권 전문가 53명, 인권대상자 64명을 대상으로 진행 - 시책분석: 각 분야의 전문가에게 수원시의 인권시책에 대한 의견수렴

	주민참여	
	전문가자문	. 전문가 토론회: 권리주체인 장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화가정, 북한이탈주민과 관련된 전문가 참여
	관계부서 협의	
기왕의 정책목표 등과의 연계성		. 권리어역별(사회보장, 문화권, 연대권 및 참여권, 안전권, 이동·접근권, 노동권, 교육권, 건강권), 정책분야별(장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화) 인권정책의 성과 분석 및 시사점 도출 . 국가인권정책기본계획, 분야별 기본계획 검토 및 시사점 도출
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여		
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)		. 기본계획 상에는 인권추진체계에 대한 언급 없음. 다만, 기본계획 수립배경에 언급된 그간의 진행사항(2013년 2월 인권전담부서 설치, 2013년 11월 인권위원회 구성, 2015년 5월 인권센터 설치)을 미루어 짐작해 볼 때, 인권전담부서-인권위원회-인권센터라는 3개의 축을 중심으로 인권추진체계가 만들어진 것으로 볼 수 있음
이행체계/모니터링체계		. 기본계획에 해당 내용에 대한 언급 없음

■ 수원시 제2차 인권정책기본계획

비전	방향	정책목표	중점과제
모든 시민이 존중받는 행복한 인권도시 수원	참여적 인권도시	사회적 약자의 인권증진	장애인 인권증진
			여성 인권증진
			아동·청소년 인권증진
			노인 인권증진
			다문화·북한이탈주민 인권증진
			노동자 인권증진
	보편적 인권도시	인권도시 환경조성	모두가 안전한 도시
			모두가 이동이 편리한 도시
			모두가 쾌적한 주거환경 도시
	실천적 인권도시	인권문화 확산	인권교육 활성화
			인권친화적 문화조성
	실천적 인권도시	인권행정 제도 내실화	인권행정 체계 구축
			인권증진 제도 개선
	실천적 인권도시	인권 거버넌스 강화	인권정책 선순환 시스템 구축
시민참여 중심의 인권정책			
			포용적 인권 거버넌스 실현

수립시기 와 방법 등	수립기간	2019년	
	계획 실행기간	2019~2023(5년)	
	연구 수행기관	수원시정연구원	
수립절차	실태조사	주민	. 수원시 인권실태조사: 일반 시민과 공무원을 대상으로 인권개념 및 인권 의식, 인권실태, 인권침해 및 차별 경험, 인권교육 경험 등에 대해 실태조사 함
		행정	- 실태조사 대상: 시민 800명(2019년 2월 15일~3월 6일), 수원시 공무원 800명(2019년 2월 14일~2월 28일) 을 대상으로 설문조사 - 실태조사 방법: 구조화된 설문에 의한 컴퓨터 웹조사(시민 대상 실태조사)와 1:1 대인 면접조사(공무원 대상 실태조사)
	주민참여		
	전문가자문	. 전문가 의견조사(FGI): 인권기본계획의 주요 대상집단(장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화, 북한이탈주민 등)별 전문가를 대상으로 수원시 인권 실태 및 1기 기본계획의 성과의 한계점을 파악	
	관계부서 협의		
1차 계획 평가	. 1기 인권증진 기본계획의 성과평가 - 평가대상: 1기 인권증진 기본계획에 포함된 7대 분야(장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화, 북한이탈주민, 수원시민 전체)의 25개 중점과제 - 평가방법1: 중점 및 세부과제의 정책산출(기본계획 세부과제 관련 부서		

	<p>에서 제출한 연도별 업무계획 및 업무평가 자료를 활용하여 정량지표를 통한 정량 평가 실시)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 평가방법2: 전문가 평가(권리주체별 실무 전문가를 선정하여 설문조사 및 FGI 진행, 설문조사는 중점과제 및 세부과제에 대한 만족도를 5점 리커트 척도로 평가함) - 평가방법3: 1기 기본계획 세부과제의 지속성 평가(권리주체별 설문 전문가를 대상으로 사업의 지속필요성을 4점 척도(0:폐지, 1:축소, 2: 유지, 3: 확대)로 평가하고 FGI실시)
기왕의 정책목표 등과의 연계성	<ul style="list-style-type: none"> . 권리영역별(사회보장, 문화권, 연대권 및 참여권, 안전권, 이동·접근권, 노동권, 교육권, 건강권), 정책분야별(장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화) 인권정책의 성과 분석 및 시사점 도출 . 국가인권정책기본계획, 분야별 기본계획 검토 및 시사점 도출
다른 기본계획의 인권적 가치 점검 및 부여	
인권추진체계 구상 (인권제도적 기반)	<ul style="list-style-type: none"> . 1차와 마찬가지로 추진체계에 대한 언급은 없으나, 인권전담부서-인권위원회-인권센터를 중심으로 추진체계를 구성하고 있는 것으로 보임. . 2차 인권정책 기본계획에서는 이 추진체계를 강화하고자 인권센터의 확대 운영, 전담부서의 위상 강화가 계획에 포함됨
이행체계/모니터링체계	<ul style="list-style-type: none"> . 인권영향평가 . 인권정책 기본계획 평가: 인권정책 기본계획 평가 협의체(TF)구성 및 운영, 연도별 시행계획 검토 및 인권위 보고

|| 인 쇄 일 || 2019년 9월

|| 발 행 일 || 2019년 9월

|| 발 행 처 || 국가인권위원회

|| 주 소 || 04551 서울시 중구 삼일대로 340 (저동 1가) 나라키움 저동빌딩

|| 홈페이지 || <https://www.humanrights.go.kr>

|| 연구기관 || 사단법인 인권정책연구소

ISBN : 978-89-6114-704-0 93350