

<표지와 동일>

목 차

[발제1] 인천시 인권조례 제정, 왜 필요한가?	5
홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)	
[발제2] 인천시 인권조례에 꼭 담겨야 할 내용은?	33
배영철 (변호사, 인천지방변호사회 인권위원)	
[발제3] 인천시 인권조례 제정, 어떻게 준비할까?-시민참여를 중심으로	63
이 호 (풀뿌리자치연구소 이음 연구위원)	
[토론1] 인권을 향한 인천의 동행 - 인권조례 제정을 중심으로	73
이용범 (인천광역시의회 부의장)	
[토론2] 현장에서 바라 본 인천시 인권조례 제정의 과제	79
박경서(인천의제21실천협의회 사회분과 위원장)	
[토론3] 서울시 인권 기구 운영 사례 경험 - 인권침해 구제 기능을 중심으로	85
우필호 (인권도시연구소 소장)	
[참고자료] 1. 민주화운동 기념에 관한 조례 및 인권기본 조례 현황	95
2. 인권교육지원법안	

발제 1

인천시 인권조례 제정, 왜 필요한가?

홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)

인천시 인권조례 제정, 왜 필요한가?1)

홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)

I. 인권조례 제정의 배경: 인권도시운동

1. 세계의 인권도시운동

세계인권공동체의 관심사는 무엇보다도 국제인권규범이 국경을 넘어 세계 어느 곳에서나 실질적으로 이행되는 것이었지만, 최근에는 이에 못지않게 인권이 구체적인 삶의 현장에서 “아래로부터의 인권”(human rights from below), “인권의 지역화”(localizing human rights)가 새로운 중요성을 갖게 되었다 (K. de Feyter et al. 2011). 실제로 시민들의 구체적 삶에 밀착한 아래로부터의 토착화된 인권실현을 위해서는 인권의제들이 아래로부터 논의되고 추진되는 것이 중요하다. 여기서 지자체는 인권의 주체와 직접 접촉할 수 있는 물리적으로 유리한 조건을 가지고 있다고 할 수 있다 (ICHRP 2005: 11). 지방자치의 이유는 주권자와 더욱 밀착된 민주주의를 실현하기 위함이고, 지방적 수준에서 구현된 민주주의는 아래로부터의 인권이라는 이념에 더 가깝고, 보다 책임성 있는 정치를 가능하게 해준다 (ICHRP 2002: 20-21); Friis-Hansen, and Kyed, 2009: 20-32; Thede 2009: 110-113). 따라서 지방공동체에서 인권규범이 아래로부터 형성된다는 것은 그 자체로 의미가 있으며 (김중섭 2006: 135-140), 특히 사회권의 경우에는 각종 사회복지 서비스의 실질적인 제공을 지자체에서 담당하고 있기 때문에 지자체의 역할이 더욱 중요하다 (ICHRP 2005: 11; Thede 2009: 113-118).

특히 최근 ‘도시와 인권’에 대한 관심이 높아졌다는 점이 주목할 만하다 (강현수 2010). 한편으로 현대사회에서 ‘도시’는 사회권이나 일상생활에 밀접한 권리, 예컨대 식수, 주거, 대중교통, 교육, 환경, 안전에 대한 인권 등을 실현하는 실질적인 장소로서 갖는 의미가 부각되었고, 다른 한편으로, 국경을 넘어 이동하는 외국인, 이주자 등의 인권을 보장하거나 (강현수 2012: 20; 이현재, 2013, 148ff), 소수자 그룹의 실질적인 권한을 강화(empowerment)하는 데에도 유리한 공간으로 생각되었다 (ICHRP 2002: 21-22; 강현수 2012: 67). 여기에 이론적 자원을 제공한 것은 프랑스의 철학자 앙리 르페브르 (Henry Lefebvre)이다.²⁾ 르페브르는 ‘도시에 대한 권리’(the right to the city, le droit à la ville)라는 개념을 통해, 시민의 시민권과 구분되는 도시거주자의 권리, 즉 도시라는 공동의 작품에 대하여 도시 공간을 전유하고, 도시에서의 삶에 대한 의사결정에 참여할 권리를 개념화하였다 (Lefebvre 1996; Butler 2012: 6장; 강현수, 2012: 40-50). 이러한 르페브르의 도시권 개념이 여러 학자, 행정가, 활동가들에게 영향을 미쳐 도시권을 제도화하고 규범화하는 흐름으로 연결된 것이다 (Butler 2012: 146-148). 2000년에는 ‘도시에서의 인권보장을 위한 유럽 헌장’(European Charter for the

1) 이 글은 이미 발표된 바 있는 아래 논문/발표문을 활용하여 작성된 것임. 홍성수, “한국사회에서 인권의 변동: 세계화, 제도화, 지역화”, 『안암법학』, 제43호, 2014; “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망”, 『민주주의와 인권』, 12권 3호, 2012.

2) 이하 도시권에 대한 세계적인 흐름에 대해서는, 강현수 2010; 강현수·황진태 2012 참조

Safeguarding of Human Rights in the City)이 제정되었고, 2004년 세계사회포럼에서는 ‘도시에 대한 권리에 대한 세계 헌장’(World Charter on the Right to the City)이 채택되었으며, 2005년부터 유네스코(UNESCO)와 유엔-헤비타트(UN-HABITAT)는 ‘도시에 대한 권리 프로젝트’를 추진해왔다. 개별 도시 차원에서도 ‘몬트리올 권리와 책임 헌장’(The Montréal Charter of Rights and Responsibilities, 2006), ‘멕시코시 도시에 대한 권리 헌장’(Mexico City Charter for the Right to the City, 2010) 등이 제정되는 성과가 있었고, 2011년에는 도시인권의 개념과 과제를 포괄적으로 규정한 문서인 ‘도시에서 인권을 위한 지구 헌장-의제’(Global Charter-Agenda for Human Rights in the City)가 채택되기도 했다.³⁾ 2013년 9월 제24차 유엔 인권이사회에서는 ‘지방정부와 인권’ 결의가 컨센서스로 채택되었고 2014년 9월에는 중간보고서 제출이 예정되어 있어, 유엔 차원에서도 도시인권이라는 의제가 본격적으로 논의될 것으로 전망된다.

2. 한국의 인권도시운동

세계적인 인권도시운동의 흐름은 한국에도 영향을 주었고, 어떤 측면에서 한국이 그 주역이 되기도 했다. 사실 지자체가 인권보장의 책임을 진다는 것은 당연한 일이다. 인권의 보장은 ‘국가’와 ‘중앙정부’의 책무이지만 그 책임의 일부는 지자체가 분담하는 것이며 ((ICHRP 2005), 20: 국가인권위원회 2011: 19, 25-26), 지자체도 중앙정부와 마찬가지로 모든 행정이 인권의 보호·증진을 목표로 해야 할 책무가 있다 (송기춘 2012: 192-194). 게다가, 지방자치단체의 인권정책의 수립과 이행은 우리 현행 법상 필요한 조치이기도 하다. 실제로, 여성발전기본법, 사회보장기본법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 정신보건법 등 인권 관련 법령들에서는 인권의 보호와 증진을 위한 지방자치단체의 책무를 명시하고 있다.⁴⁾ 따라서 이렇게 법률에 규정된 지자체의 책무를 조례로서 확인하고 구체화하는 것은 당연한 법적 조치라고 할 수 있다 (정영선 2011: 162; 조상균 2009b: 22, 27). 실제로, 한국에서 인권의 지역화는 2000년대 후반 이러한 지자체의 인권책무를 담은 인권기본조례를 제정하는 것으로 본격화되었다 (노현수 2012: 제2장).⁵⁾

현재 서울특별시와 광주광역시, 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시와 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 등 주요 광역자치단체, 그리고 서울 성북구, 부산 해운대구, 경기 수원시, 울산 동구, 경남 진주 등 주요 기초자치단체에 45곳에 인권기본조례가 제정되어 있다.⁶⁾ 이들 조례에는 대체로 1) 인권 근거규범의 확인, 2) 지자체의 인권책무 확인, 3) 인권거버넌스의 구축 (인권위원회 설치 등), 4) 인권의 제도화(인권기본계획 수립, 인권교육 의무화 등), 5) 인권침해 사건의 조사·구제 등이 규정되어 있다.

그동안 한국에서의 인권도시 운동은 지방자치단체가 지방정부 차원에서 위로부터 제기된 의제로서의 성격이 강하긴 했지만, 시민사회의 관심도 점점 높아지기 시작했다. 일찌감치 진주시에서는 아래로부터의 인권조례제정운동이 시도된 바 있었으며 (김중섭 2009a; 김중섭 2007: 33-56), 인권도시운동을 활

3) 이 헌장은 191개 유엔 회원국 중 140국이 가입한 ‘도시와 지방정부 연합’(United Cities and Local Governments, UCLG)의 ‘사회적 배제, 참여민주주의, 인권을 위한 위원회’(UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights)가 2011년 세계회의(World Council)을 열어 채택한 것이다.

4) 예컨대, ‘여성발전기본법’은 “대한민국헌법의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정”(제1조)한 것이며, “국가와 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 마련할 책무를 진다”(제5조)고 규정하고 있다.

5) 이하 인권도시운동과 인권조례제정운동의 배경에 대해서는 홍성수 2012b, 310-311 참조.

6) 2013년 11월 현재 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)와 자치법규 검색시스템(<http://www.elis.go.kr>)의 검색에 의한 통계이며, 기초지자체의 경우 검색기능의 문제 때문에 숫자가 정확하지는 않다.

발하게 펼치고 있는 서울특별시와 광주광역시의 경우에도 시민사회의 참여가 있었다.⁷⁾ 한국인권재단 산하 ‘도시와 인권센터’처럼 인권도시운동을 지원하는 민간조직도 있다. 하지만 아직까지는 인권도시 운동은 지자체 중심의 위로부터의 운동의 성격이 강하며, 이로 인해 시민과 괴리된 인권도시라는 비판이 제기되고 있는 것이 현실이다 (미류 2012). 게다가 인권조례가 이미 시행되고 있음에도 불구하고, 조례에 규정된 예산, 조직을 설치하지 않거나, 형식적으로 운영하는 경우도 허다한 실정이다 (홍성수 2012b, 328ff; 양해림 외 2013; 강현수 2013: 307-340). 그럼에도 불구하고, 조례에 규정된 것 대로, 여러 가지 기구들(인권담당관, 인권위원회, 시민인권보호관 등)이 자리를 잡고, 인권기본계획, 인권교육, 인권영향평가, 인권지표 등 다양한 인권제도들이 기능하기 시작한다면, 그 파급효과는 상당할 것이다.

II. 지방자치단체의 인권 책무와 인권조례

1. 지방자치단체의 인권 책무

1) 지방화된 인권 보장의 의의

세계 인권공동체의 주된 관심은 무엇보다 보편적 인권규범의 정립이다. 시공간을 초월한 보편적(universal) 인권을 정초하는 것은 예나 지금이나 여전히 중요한 문제이다. 하지만 전 지구적 범위에서의 보편적 인권이 이행되는 것이 결코 쉬운 일이 아니었다. 유엔인권최고대표실, 인권조약의 이행 메커니즘, 보편적 정례검토(UPR) 등 유엔 차원에서 국제인권규범의 감시·보고 시스템이 발전해 왔지만, 세계중앙기구에서 지구촌의 모든 인권문제를 일일이 통제하는 것에는 한계가 있었다. 그래서 다른 한편으로 지역적(regional) 또는 국가적(national) 차원에서의 인권 보장 시스템에도 관심을 기울였다. 예컨대, 아프리카인권기구나 유럽인권재판소 등이 지역적 차원의 인권을 실현하기 위한 것이라면, 1970년 대 이후 각 국가에 설립되어온 국가인권기구(national human rights institutions)는 국가적(national) 차원의 인권실현을 위한 것이라고 할 수 있다. 이렇게 세계→지역→국가적 차원으로 관심사가 이동되면서, 한 국가의 지방(local) 차원의 인권실현에 주목하는 흐름도 형성되었다. 시민들의 구체적 삶에 밀착한 아래로부터의 토착화된 인권실현을 위해서는 인권의제들이 지방자치단위의 차원에서 형성되고 이행되어야 한다는 취지였다. 이른바 ‘인권에 기반을 둔 발전’(human rights-based development)이 국제사회의 화두로 떠오르면서 지자체 차원의 인권책무가 더욱 부각되었고(OHCHR, 2006; Alston and Robinson, 2005), ‘도시’라는 공간에서의 권리 주장이 갖는 유의미성에 주목하는 견해도 제시되었다(강현수, 2010). 인권조례 제정과 인권도시의 추진은 이러한 맥락에 놓여 있으며, 공적 조직의 위계에서 가장 하위에 위치한 지역적 차원에서 시민들과 긴밀히 소통하고 시민 참여를 가능하게 하려는 시도라고 할 수 있다. 다음의 표는 이러한 인권이행을 위한 세계, 지역, 국가, 지방 차원의 구조를 보여주고 있다.

7) 광주광역시의 사례는 조상균 2009a 참조.

<표1: 인권의 이행체계>

	세계	지역	국가	지방
규범	세계인권선언, 국제인권규약	지역인권규약 (예: 유럽인권협약 등)	헌법, 인권 관련 법령	인권 관련 조례
기구	국제인권기구 (예: 유엔 인권이사회, 인권조약기구 등)	지역별 인권기구 (예: 아프리카 인권기구, 유럽인권재판소 등)	정부, 국가인권기구 (예: 국가인권위원회 등)	지자체, 지자체 인권기구 (예: 인권옴부즈맨 등)

인권이 시민들과 밀착해야 한다는 것은 당연한 일이고, 인권의 주체가 스스로 인권규범을 만들고 이행해나가는 것은 중요한 일이다. 지자체는 인권의 주체와 직접 접촉할 수 있는 물리적으로 유리한 조건을 가지고 있다 (ICHRP, 2005: 11). 지방자치를 하는 이유는 주권자와 더욱 밀착된 민주주의를 실현하기 위함이고, 지방적 수준에서 구현된 민주주의는 아래로부터의 인권이라는 이념에 더 가깝고, 보다 책임성 있는 정치를 가능하게 해준다 (ICHRP, 2002: 20-21; Friis-Hansen and Kyed, 2009, 20-32; Thede, 2009: 110-113).⁸⁾ 인권이 구체성과 현실성을 가지고 실현되기 위해서는 대다수 사람들의 삶의 현장인 ‘도시’가 가장 적합한 공간이기도 하다 (강현수, 2012a: 20). 따라서 지방공동체에서 인권규범이 아래로부터 형성된다는 것은 그 자체로 의미가 있으며 (김중섭, 2006: 135-140), 시민들, 특히 소수자 그룹의 실질적인 권한강화(empowerment)에 유리할 수 있다 (ICHRP, 2002: 21-22; 강현수, 2012b: 67). 특히 사회권의 경우에는 각종 사회복지 서비스의 실질적인 제공은 지자체에서 담당하고 있기 때문에 지자체의 역할이 더욱 강조되곤 한다 (ICHRP, 2005: 11; Thede, 2009: 113-118).

2) 지방자치단체의 법적 책무

전통적으로 인권은 ‘국가’의 책무였고, 이것은 중앙정부의 몫이지만 그 일부는 지자체에 위임되어 있다 (ICHRP, 2005: 20; 국가인권위원회, 2011: 19, 25-26). 그래서 지자체도 중앙정부와 마찬가지로, 모든 자치행정이 인권의 보호·증진에 부합하도록 할 책무가 있다. 일반적으로 모든 행정이 인권에 기반을 두어야 하고, 인권을 지향해야 한다는 뜻의 “인권의 주류화”(mainstreaming human rights) 또는 “인권통합행정”(integration of human rights into administration)의 과제가 지자체에도 적용된다는 것이다. 게다가, 지방자치단체의 인권정책의 수립과 이행은 우리 현행법상 필요한 조치이기도 하다. 실제로, 여성발전기본법, 사회보장기본법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 정신보건법 등 인권 관련 법령들에서는 인권 관련 사항의 보호와 증진을 위한 지방자치단체의 책무를 명시하고 있다.⁹⁾ 따라서 이렇게 법률에 규정된 지자체의 책무를 조례로서 확인하고 구체화하는 것은 당연한 법적 조치라고 할 수 있다 (정영선, 2011: 162; 조상균, 2009b: 22, 27).

현실적으로도 지자체는 인권문제로부터 결코 자유롭지 않다. 최근 지방자치단체에 의한 인권침해

8) 우리 헌정질서는 민주주의를 실현하기 위하여 지방자치제도를 채택하고 있으며, 지방자치의 본질적 요소는 주민의 참여라고 할 수 있다 (장영수, 2011: 324).

9) 예컨대, ‘여성발전기본법’은 “대한민국헌법의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정”(제1조)한 것이며, “국가와 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 마련할 책무를 진다”(제5조)고 규정하고 있다.

사례가 지속적으로 증가하여, 2007년 이후부터 2010년까지는 국가인권위원회에 접수된 인권침해 진정건수가 매년 200건에서 400건에 이르고 있고, 전체적으로는 전체 진정의 4.8%를 차지한다 (홍성수 2011: 89-90). 인권침해 진정건수는 인권구제기관이 얼마나 적극적으로 진정을 받기 위해 노력하는가에 따라 많은 차이를 보이는데, 국가인권위원회가 그동안 지자체의 인권문제에 대해 거의 신경 쓰지 않았다는 점을 고려하면 잠재된 인권침해 건수는 훨씬 많을 것으로 예상된다. 그렇다면 지자체의 인권침해까지 국가인권위원회라는 중앙기구가 처리하는 것은 버거운 일이며, 이에 대해서는 지자체가 직접 처리하는 것이 더욱 효과적이고 책임성 있는 조치가 가능하다고 할 수 있다 (ICHRP, 2002: 19-20).

2. 인권조례 제정의 배경

인권조례는 이러한 지자체의 인권책무를 실현하기 위한 입법적 조치로서, 인권조례의 제정은 자연스러운 일이다. 하지만 특정한 시기에 여러 지자체에서 동시다발적으로 인권조례가 제정된 것은 이례적인 일이 아닐 수 없다. 인권조례에 대하여 특별히 사회적 공감대가 형성된 것도 아니고 시민사회가 추동했다고도 보기 힘든 상황에서 느닷없이 몇몇 지자체에서 인권조례가 통과되었기 때문이다. 이런 일이 벌어진 배경으로는 대략 다음과 같은 점을 생각해볼 수 있다.

무엇보다 지자체의 전시행정 또는 성과주의를 의심해 볼 수 있다. 지방자치단체장이 대형스포츠타운을 유치하거나 대형축제를 개최하여 성과를 내려고 하는 것은 흔한 일이다. 인권조례의 제정도 비슷한 맥락에서 해석할 수 있다고 본다. 인권조례나 인권현장의 제정 등이 다른 대형이벤트만큼 효과가 즉각적이고 크진 않지만, 지자체가 어떤 ‘좋은 일’을 하고 있다는 긍정적 이미지를 갖는데 도움이 될 수 있는 것은 사실이다. 실제로 대부분의 지자체장이나 지방의회 의원들이 선거과정에서 ‘인권’을 공약으로 제시한 것도 아니고, 어떤 특별한 계기를 찾기 어려운 경우가 대부분이다. 추측컨대, 누군가 인권이 괜찮은 테마라는 것을 제안했고, 신중한 고려 없이 그 ‘상품성’에 매력을 느낀 것이 아닐까 하는 의심이 들 수밖에 없다. 대부분의 인권조례는 시민사회에서의 공감대 없이 관 주도로 추진되었고, 조례 제정 이후 그 이행 의지를 심각하게 의심하게 할 정도로 후속조치가 미흡하다는 점은 이러한 혐의를 더욱 짙게 만든다.¹⁰⁾

두 번째 요인은 최근 중앙정부가 인권에 대해 무관심한 태도를 보였고 한국의 전체적인 인권상황도 후퇴했다는 점을 들 수 있다. 스스로 인권대통령을 표방한 김대중 대통령이나, 인권변호사 출신 노무현 대통령의 집권 시기에 지자체가 ‘인권’을 정책과제로 표방하는 것은 그다지 효과적인 전략이라고 하기 어려웠다. 더욱이 2001년 설립된 국가인권위원회가 발전을 거듭하고 있는 상황에서 지자체가 인권기구를 만들고, 인권종합계획을 수립한다는 것은 매력적인 일은 아니었다. 하지만 2008년 이명박 정부 출범 이후에는 상황이 많이 달라졌다. 국정에서 ‘인권’이라는 말 자체가 사라졌고 특히 촛불시위를 기점으로 한국의 인권상황은 전반적으로 악화일로로 걷게 된다. 이런 상황에서 정부는 오히려 국가인권위원회 조직을 21%나 축소하고, 정부에 비판적인 시민들에 대한 법적 제재를 강화하는 등 반인권정책을 실시했다. 이런 상황이 전개되면서 지자체가 ‘인권’을 들고 나오는 것은 의미도 있고 실리도 챙길 수 있는 일이 된 것이다. 실제로 인권도시운동과 인권조례제정이 본격 추진된 시기는 한국의 인권현실이 악화되기 시작한 시기와 거의 일치한다.¹¹⁾

10) 이 점은 뒤의 III. 인권조례의 이행실태 참조.

11) 학생인권조례의 경우에도 마찬가지다. 헌법상 학생의 기본권을 하위 법령에서 구체화하는 것은 ‘범률’의 수준에서, 예컨대, ‘학생인권법’의 제정을 통해서 수행되는 것이 적절하다. 하지만, 18대 국회와 이명박 정부에서 학생인권법이 추진될 가능성은 거의 없었고, 진보교육감의 당선과 지역교육단체들의 활발한 조례제정운동이 결합되면서 학생인권조례가 제정되었다.

3. 인권조례를 통한 인권보호·보장의 구조

인권조례가 추구하는 바가 무엇인지 구체적으로 살펴보기 위하여, 현재 여러 지자체에서 제정한 인권조례의 공통적인 내용을 정리해 보면, 인권조례는 대략 다음과 같은 인권보호·보장의 구조를 법제화한 것이라고 할 수 있다.

1) 인권규범의 지방화

인권조례를 제정하는 것은 무엇보다 헌법, 국제인권법, 법률에 보장되어 있는 인권규범이 지자체 수준에서 '도' 적용된다는 사실을 재확인하는 것이다. 실제로 모든 인권조례에는 다음과 같이 '인권'을 정의하는 조항이 포함되어 있으며, 헌법, 법률, 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 그 근거를 찾고 있다.

고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례 제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "인권"이란 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제 인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

또한 인권조례는 헌법, 국제인권법, 법률 등에 보장되어 있는 인권규범을 지자체 수준에서 더욱 구체화하기도 한다. 여기서 인권조례를 '포괄적 인권기본조례'와 '부문별 인권조례'로 양분할 수 있다(김중섭, 2007: 38-39). 포괄적 인권기본조례에는 '인권조례', '인권증진조례', '인권기본조례' 등의 이름이 붙어 있으며, 인권기본계획 수립 등의 인권제도화와 인권위원회 등 인권 관련 기구의 설치를 규정하고 있다. 이 조례가 다른 부문별 조례들을 포괄하는 일반적이고 기본적인 상위조례의 역할을 하고 있다는 점을 고려하면 법률에서의 용례와 같이 '인권기본조례'가 가장 적절한 표현이라고 생각된다.¹²⁾ 반면 부문별 인권조례들은 여성, 어린이, 청소년, 학생, 노인, 장애인, 이주민, 학생, 결혼 이주여성 등, 사회적 약자 및 소수자를 대상으로 한다.¹³⁾ 휠체어 택시 운영조례, 학교급식 지원조례, 기초생활보장기금 설치 및 운영조례, 보육조례, 어린이·청소년 인권조례 등과 같은 이름이 붙어 있으며, 행정의 대상이나 주제에 관련하여 보다 구체적인 인권규범의 내용을 규율하고 있다.¹⁴⁾ 예컨대, '서울특별시 학생인권조례'의 경우에는 '학생인권'이라는 장애 차별받지 않을 권리, 학습권, 휴식권, 문화향유권, 사생활의 자유, 개인정보보호권, 양심의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유 등 학교라는 공간과 학생이라는 주제에 적합한 구체적인 인권규범을 규정한다. 범위계적으로 보면, 헌법에서 '사생활의 비밀과 자유'가 일반적이고 추상적으로 규정되어 있고, 이것이 '개인정보보호법' 등 법률의 수준에서 더욱 구체화되고, 다시 조례의 수준에서 또 한 번 더 구체성과 현장성이 강화되어 규율되는 것이다. 표2는 이점을 정리한 것이다.

12) 법률의 경우에도 건축기본법, 고용정책기본법, 교육기본법, 국토기본법, 여성발전기본법 등 "OO기본법"이라고 하여, 여러 법률들을 포괄하는 상위법 구실을 하는 법률제정형태가 있다. 이들 법률의 '목적'은 관련 분야의 기본적인 사항을 규정하는 것인데, 예컨대 교육기본법의 목적은 "교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정"(제1조)하는 것이다.

13) 이 논문에서 '인권조례'는 '포괄적 인권기본조례'를 뜻한다.

14) 이러한 부문별 인권조례의 숫자가 얼마나 되는지는 정확히 가늠하기 어렵다. '경기도 외국인 인권 지원에 관한 조례'와 같이 인권조례임이 확실한 경우도 있지만, '서울특별시 마포구 거주외국인 지원에 관한 조례'처럼 제목만으로는 인권조례인지 여부가 불분명한 경우도 있기 때문이다. 장애인권조례만 놓고 보면, '장애인과 '인권'이 조례의 제목에 담겨 있는 조례는 47개로 검색되지만, '황성군 장애인복지시설 설치 및 운영조례'와 같은 사실상의 장애인인권조례까지 포함시키면 무려 1,160개에 이른다 (조례 시행규칙 포함, 국가법령정보센터 검색).

<표 2> 헌법, 법률, 조례의 비교

헌법	제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.	
법률	개인정보보호법 제3조(개인정보 보호 원칙) ⑥ 개인정보처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 한다.	
조례	<p>광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례 제12조 (사생활과 개인 정보를 보호 받을 권리) ① 학생은 소지품과 사적 기록물, 사적 공간 등과 관련한 사생활의 비밀을 유지하고 감시받지 않을 권리를 가진다</p> <p>서울특별시 어린이·청소년 인권조례 제14조 (사생활의 자유 등) ① 어린이·청소년은 사생활을 보장 받고 사생활의 비밀을 유지할 권리가 있다. ③ 누구든지 범죄수사나 어린이·청소년 상호간의 폭력에 대한 조사 등 특별한 경우가 아니면 어린이·청소년의 일기장, 핸드폰 등에 기록된 사생활을 침해해서는 안 된다.</p>	

그러니까 조례를 통한 인권규범의 ‘지방화’(localization)는 헌법과 법률이 규정한 국가의 인권책무를 지자체도 분담하고 있다는 점을 확인함과 동시에 추상적 인권규범에 현장성과 구체성을 더욱 강화한 것이다. 그런데 인권규범의 지방화를 보편적인 인권에 ‘지방의 특성’이 반영되어 실현된다는 의미라고 해석할 수도 있다 (양천수, 2010: 17-18). 이러한 지방의 특성은 다양한 의미로 해석된다. 먼저, 그 지방의 역사와 문화 그리고, 사회·정치·경제적 배경을 반영하여 인권을 지방적 수준에서 재해석한다는 의미라고 볼 수 있다. 이 과정을 통해 보편적인 인권의 개념이 지방의 특성에 적용되는 과정에서 보편성에 균열이 생기기도 하고 그것이 보편적 인권개념의 재해석을 추동해내는 계기로 마련될 수도 있다. 그렇게 본다면 인권조례가 제정되는 지방(도시)은 세계화·지구화와 함께 보편적 인권규범이 적용되는 ‘글로벌’한 곳이면서, 다른 한편 그 지방 특유의 역사성이 표출되는 ‘글로벌’한 역동적인 공간이라고 할 수 있다 (이현재, 2012: 79-31).

그런데 인권과 관련해서 지방 특성이 있을 수 있는지도 따져봐야 한다. 실제로 지금까지 제정된 인권조례와 그 이행실태를 살펴보면, 5.18민주화운동이라는 특유의 역사적 배경을 인권현장과 인권조례의 이행과정에서 구현해 내고 있는 광주를 제외하고는 지방 특성이 있는 인권조례는 찾아보기 어렵다. 지방의 특성을 지방의 정치경제적 조건이라고 해석할 수도 있다. 이것은 특히 그 최저기준이 유동적일 수 있는 사회권의 영역에서 가능한 이야기인데, 예컨대 최저생활기준선은 그 지방의 현실적 조건에 따라서 다르게 책정될 수 있다는 것이다. 하지만 이것은 ‘규범적 기준’의 차이가 아니라, ‘현실적인 목표치’의 차이라고 보는 것이 더 적절할 것이다. 그런데 현실적 목표수준의 차이가 인권의 지방적

특수성인지는 의문이다.

여하튼 인권의 지방화라는 문제는 인권의 보편성과 특수성과 관련한 문제에서 특별한 의미를 갖는 중요한 의제라고 할 수 있으며, 인권조례는 이 의제가 현실화 되고 있는 생생한 사례이다. 하지만 이러한 논쟁적 의제들이 인권조례의 제정과정에서 거의 논의된 바가 없다는 점은 유감스러운 점이 아닐 수 없다.

2) 지자체의 인권책무 확인

인권규범이 지자체에도 적용된다면 당연히 지자체와 지자체의 장에게 인권보호 및 증진에 대한 책무가 있다. 각 지자체의 인권조례는 이를 다음과 같이 규정한다.

대전광역시 인권보장 및 증진조례 제3조(시장의 책무) 대전광역시장은 시민의 인권보장 및 증진을 위한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.

광명시 시민인권 조례 제4조(시장의 책무) ① 광명시장은 광명시민의 인권보호 및 증진을 위하여 헌법과 법률에 의하여 다음 각 호의 사항에 대하여 기본시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.

지자체(장)의 인권책무 이행을 위해서는 물적 조건의 확충이 필요한데, 이를 위해 인권조례가 인권센터나 인권전담부서 등의 설치, 인권 관련 예산의 확충 등을 규정하는 경우가 있다. 사실 인권조례가 제정되어야 하는 이유는 인권정책의 시행을 위한 물적 조건을 확보하기 위한 법적 근거가 필요하기 때문이기도 하다. 실제로 조식을 신설하거나 예산을 확보하려면 ‘조례’라는 법적 형식이 요구되는데, 그래서 광주, 전북, 광명, 서울 등의 조례에는 인권전담부서 또는 인권센터를 설치하는 규정이 있다.¹⁵⁾ 모든 부서에 인권에 대한 책무가 있지만, 인권전담부서가 없다면 인권정책이 효과적으로 시행되기 어렵다. 따라서 다른 부서들을 실질적으로 견인해 낼 수 있는 충분한 예산과 인력, 그리고 위상이 담보되는 인권전담부서는 반드시 필요하다. 이러한 조건이 확보되지 않고서는 모든 행정부서에서 인권이 우선적으로 고려되고, 이를 정책에 반영하는 시스템이 구축되는 것은 난망한 일이다. 물론 공무원 정원이 한정되어 있는 상황에서, 인권전담부서를 설치하는 것이 (특히 규모가 작은 기초자치단체의 경우에는) 현실적으로 쉽지 않은 것은 사실이지만, 인권조례를 유명무실하게 만들게 아니라면 어떤 식으로든 담당부서가 설치되어야 한다.

3) 인권거버넌스의 구축

인권조례가 지자체의 인권책무의 거버넌스 구조를 법제화한다는 점도 중요한 점이다. 주민들이 인권행정에 참여하고 주민들의 의사가 인권행정에서 효과적으로 소통되는 ‘아래로부터의 인권’을 지향하기 위해서는 일정한 제도적 장치가 필요한데, 그 중 하나가 바로 ‘인권위원회’라는 기구이다. 실제로 모든 인권조례는 공히 인권증진위원회(경남), 인권옹호위원회(전북), 인권증진위원회(울산북구), 인권위원회(울산동구), 시민인권위원회(광명) 등 인권위원회를 설치하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 인권위원회는 인권기본계획의 수립 등 인권에 관련한 행정사무에 대한 심의·자문기능을 하기 위하여 설치된 것으로서 대개 인권에 관한 경험, 지식, 소양을 갖춘 사람들로 구성된다.

15) 부산의 경우에는 인권 관련 비영리 법인 또는 단체를 부산광역시인권상담센터로 지정하여 운영한다 (부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제14조).

16) 행정조직에서 위원회는 대개 행정사무에 대한 자문, 협의, 조정, 심의, 의결 등을 위해 관련 당사자나 관련 전문가, 일반 주민 등으로 구성된 합의제 기관을 말한다. 심의회, 협의회 등의 기구들도 비슷한 기능을 가지고 있다.

광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제24조(위원회 설치 및 기능) ① 시민의 인권증진과 인권도시 육성에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 시에 인권증진시민위원회를 둔다.

경상남도 인권 증진 조례 제7조(위원회의 설치) 인권약자의 권익 증진에 관한 도지사의 자문에 조언하기 위하여 도지사 소속으로 경상남도 인권증진위원회를 둔다.

위원회는 당연직 공무원이 일체 포함되어 있지 않은 순수민간위원회¹⁷⁾와 지자체 (부)단체장이 위원장을 맡거나 민간인과 공동으로 위원장을 맡는 민관합동위원회의 경우가 있으며,¹⁸⁾ 나머지 대부분의 인권위원회는 민간위원회에 인권담당 공무원이 당연직 위원으로 일부 포함되어 있는 형태이다. 표3은 위원회의 종류별로 대표적인 규율형태를 일별한 것이다.

<표 3> 인권조례에 의해 설치된 인권위원회의 종류

위원회 형태	조례에 규정된 사례
민관합동 위원회	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제25조(구성) ② 위원장은 시장과 민간인 대표를 공동위원장으로 하며, 민간인 대표는 위원 중에서 호선한다. 시장과 시 사회복지업무를 총괄하는 국장은 당연직 위원이 되고 위촉위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.
순수민간 위원회	전라북도 인권 증진에 관한 조례 제8조(위원회의 구성) ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되며 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.
공무원이 일부 포함된 민간위원회	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제11조(위원회의 구성) ③ 위원회의 위원은 인권 관련 업무를 총괄하는 국장을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.

인권조례에 의해 설치된 인권위원회는 인권행정이 인권에 관한 지식과 경험을 가진 전문가들과의 교류, 협력, 견제 속에서 추진되도록 하는 지자체 인권거버넌스의 핵심이다. 인권위원회가 제대로 기능하기 위해서는 위원회의 독립성이 보장되어야 한다. 문제는 대부분의 조례에서 인권위원 중 일부를 공무원이 당연직 위원으로 하도록 하고 있다는 점이다. 위원회 활동의 집행력을 높이기 위해서 인권정책을 담당하는 고위공무원이 한 명 정도 당연직으로 있는 정도는 오히려 장점이 될 수도 있다. 민간위원들로만 구성된 위원회는 강한 독립성을 갖겠지만, 산하에 사무조직도 없이 순수하게 민간인들만으로 구성된 위원회가 행정에 실질적인 영향을 미치는 것은 쉽지 않기 때문이다. 하지만, 다수의 공무

17) 전북 인권옹호위원회와 광명시 시민인권위원회에는 당연직 공무원이 아예 없으며, 광명은 시민인권위원회 위원장을 계약직 공무원으로 위촉한다.

18) 공무원이 위원장을 하는 경우에는 광주광역시 인권증진시민위원회, 부산광역시 인권보장및증진위원회, 부산광역시 수영구 인권증진위원회, 부산광역시 해운대구 인권증진위원회, 부산광역시 남구 인권증진위원회 등이 있다.

원이 위원에 포함되거나, 공무원이 위원장이나 부위원장을 맡는 위원회라면 독립적인 활동에 어려움이 있을 것이다.¹⁹⁾ 예컨대 광주의 ‘인권증진시민위원회’와 같이 인권위원회의 위원장을 행정부시장과 민간인이 공동으로 맡도록 되어 있다면, 독립성이 확보되기 어려울 것이다 (조상균, 2009a: 432). 이런 형태의 위원회는 시정을 견제·감시하고 행정부를 견인하거나, 전문성을 가지고 독자적으로 인권의제를 발굴하고 제안하는데 제약이 있을 수밖에 없다. 부산처럼 위원장을 행정부시장이 맡고, 부위원장은 민간위원 중 호선하며, 여성가족정책관, 행정자치국장, 복지건강국장이 당연직으로 들어가 있는 경우도 마찬가지다. 15명 이내로 구성된 위원회에서 4명의 위원이 당연직 공무원이고, 위원장까지 행정부시장이 맡고 있다면 위원회의 독립성과 자율성을 담보하는 것은 쉽지 않을 것이다.

회의 개최 횟수도 중요하다. 민간인 위원들이 부정기적으로 1년에 한 두 차례 열리는 회의에서 능동적으로 자기 목소리를 내기는 쉽지 않다. 현실적으로는 집행부가 제출한 안건을 검토하고 자문하는 수동적이고 소극적인 역할에 그칠 가능성이 높다. 예컨대, 서울 성북구처럼 매달 정기회가 열리는 위원회라면 좀 더 내실 있는 위원회가 될 가능성이 커지지만, 부산 해운대구처럼 구청장 요구나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에만 회의가 열리거나, 고성군처럼 연 2회 열리는 위원회라면 아무래도 위원회의 적극적인 활동이 어려울 것이다.

또한 간사를 두는 방식보다는 위원회 산하에 사무국을 설치하거나 위원회가 인권센터를 직접 운영하도록 하면 위원회가 더욱 효과적으로 기능할 수 있을 것이다.²⁰⁾ 다만 이것은 새로운 독립조직을 신설하는 것이나 마찬가지이기 때문에 지자체의 여건상 현실적으로는 쉽지 않을 것이다.²¹⁾

4) 인권의 제도화

인권조례는 인권행정의 이행을 위한 몇 가지 기본사항을 제도화한다. 개별 조례마다 차이는 있지만, 대개 다음과 같은 내용을 담고 있다: 1) 인권기본계획 수립, 2) 인권보고서, 인권백서 등의 발간, 3) 인권지수, 인권실태조사, 인권증진프로그램 등의 개발·연구, 4) 인권헌장 제정, 5) 인권교육의 실시, 6) 인권관련단체 지원·협력 등. 이 중 가장 중요한 것은 다음과 같은 인권기본계획의 수립이다.²²⁾

전라북도 인권증진에 관한 조례 제6조(인권옹호기본계획의 수립) ① 도지사는 인권보호와 증진에 관한 종합적이고 계획적인 사업추진을 위하여 인권옹호기본계획을 수립할 수 있다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 인권보호증진을 위한 시책과 사업의 계획 2. 어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 외국인, 이주노동자, 결혼이주자, 새터민, 한부모 가정, 조손가정, 다문화가정 등 인권약자의 인권의 보장과 증진을 위한 계획 3. 인권에 관한 교육 및 홍보 4. 기타 인권보장과 증진을 위하여 필요한 사항

지자체의 인권기본계획의 수립은 국가적 차원의 중장기 인권정책의 종합계획인 ‘국가인권정책기본

19) 2012년 4월, 국가인권위원회가 발표한 ‘인권기본조례 제·개정 권고’에 별지로 첨부된 ‘인권위 권고 인권기본조례 표준안 해설서’에도 동일한 취지의 설명이 나와 있다.

20) 광주의 경우처럼 인권위원회를 지원하는 실무시스템이 없으면 위원회 활동에 일정한 한계가 있을 수밖에 없다 (허창영, 2011: 54). 반면, 전북과 경기 광명시의 경우처럼 위원회 산하에 인권센터를 두어 위원회의 업무를 처리하도록 하면 위원회의 독립적 활동이 보장될 수 있을 것이다 (정영선, 2011, 170; 2012, 57). 반면, 위원회에 관련 사무보조를 업무로 하는 센터를 두는 것이 적절치 않다는 입장도 있다 (조상균·허창영, 2012: 214).

21) 서울시에는 아예 시의 모든 위원회에 사무기구나 상근 전문위원 등 직원을 둘 수 없다는 조례 규정이 있다. 서울특별시 소속 위원회의 설치·운영에 관한 조례 제10조: “(서울특별시와 시 산하기관에 설치되는 각종) 위원회에는 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 다른 법령의 규정에 따라 설치하거나 둘 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”

22) 광주, 경남, 전북, 부산, 울산 북구, 울산 동구, 부산 수영구, 부산 해운대구, 부산 남구, 경기 광명시 등의 조례에서 인권기본계획의 수립이 규정되어 있다.

계획'(National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)을 지자체 수준에서 수립하라는 것이다. 실제로 인권실태조사를 통해 해당 지역의 인권과제를 확인하고, 지자체의 중장기 인권계획을 명시한 인권기본계획이 수립된다면 그 효과는 상당할 것이다. 하지만, 인권기본계획이 인권전담부서가 다른 부서의 인권정책을 단순히 취합하고, 이를 적당히 포장하여 수립되는 수준에 머무를 가능성도 얼마든지 있다. 이런 일을 방지하기 위해서는 인권기본계획을 중심으로 전 부서의 행정이 통합적으로 관리되어야 하며, 이를 관철시킬 지자체장의 의지와 이를 주관할 인권전담부서의 리더십이 중요하다고 할 수 있다.

5) 인권침해 사건의 조사·구제

마지막으로 인권조례는 인권침해사건의 조사·구제 기능을 법제화한다. 이것은 주민들이 지자체에 직접 인권문제를 진정하고, 이를 지자체 차원에서 조사하고 처리하는 것을 말한다. 물론 민원처리는 모든 지자체에서 이미 하고 있는 일이지만, 독립적인 조사·구제기구를 설치하여 주민들의 권리구제가 보다 효과적이고 효율적으로 이루어지도록 한다는 것이다. 또한 조사·구제 기능은 시민들의 민원을 처리해준다는 의미를 넘어서, 인권문제를 시민들과 더욱 가깝게 만드는 데에도 기여한다.

조사·구제기능은 전북처럼 '인권센터'의 업무에 '인권침해 사례의 접수 및 상담활동'을 포함시켜 조사·구제업무를 수행하게 할 수도 있지만, 서울시 인권기본조례의 '시민인권보호관'처럼 '옴부즈맨' 형태의 독립기관을 설치하는 것이 더욱 바람직하다. 이러한 기구에서 제공하는 권리구제는 일종의 '비사법적 권리구제'로서 (행정소송 등을 통한) 사법적 권리구제에 비해 효과적이고, 신속하고, 저렴하다는 장점을 가지고 있다 (홍성수, 2010). 인권구제기구는 현실보다는 다소 이상적인 수준에서 인권보장의 기준을 잡고, 그 수준으로 지자체를 견인해 내는 역할을 해야 한다. 인권구제의 규범적 근거도 현행 법령과 판례의 수준이 아니라, 보편적인 인권의 수준에 맞춰야 한다. 대부분의 인권조례가 근거규범으로 헌법과 법률뿐만 아니라, 한국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법을 규정하고 있다는 점에 비추어보면 당연한 것이기도 하다.

또한 옴부즈맨의 업무범위에는 지자체 주민의 인권침해라면 지방자치단체장의 법적 권한 범위 밖의 문제도 포함되어야 한다. 예를 들어, 이주노동자에 대한 단속이 지나치게 강화되고 있어서 인권침해의 소지가 있는 경우, 단속 권한은 법무부 출입국·외국인정책본부와 경찰에 있기 때문에 법적인 권한인 이들 기관에 있다. 하지만 이주노동자도 조례의 적용범위에 있는 이상, 옴부즈맨이 이 점을 문제 삼고, 시장에게 적절한 조치, 예컨대 의견표명이나 협조요청을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 것이다.²³⁾

인권침해 조사·구제와 관련해서는 국가인권위원회 소관업무와의 충돌할 위험성과 오히려 인권침해 사례에 대한 국가기관의 대응을 어렵게 할 것이라는 지적도 있다 (조상균, 2012: 214). 하지만 시민들의 권리구제기관이 중복되는 것은 불가피한 일이고, 이를 충돌이나 중복의 문제로 보기보다는 시민들의 권리구제에 빈틈이 없도록 하는 것으로 이해해야 하며, 이들 기관이 상호협력 시에는 시너지 효과를 낼 수도 있을 것이다 (정영선, 2011: 170; 조상균, 2012: 214). 더욱이 현재 국가인권위원회 등 권리옹호기관들의 진정처리건수 등을 보면, 지자체 차원의 인권·구제기구는 중복이 아니라 오히려 그 과도한 업무를 덜어주는 역할을 하게 될 것이다.

23) 이와 관련해서 두 사건을 언급할 수 있다. 지난 2011년 11월, 서울시는 한미-FTA에 관련하여 아무런 권한이 없음에도 불구하고, 한미-FTA가 서울시민의 삶에도 큰 영향을 미친다는 점을 들어, '한미 FTA 서울시 의견서'를 외교통상부와 행정안전부에 제출한 바 있다. 마찬가지로 덕수궁 대한문 앞에서 설치된 농성장에 대한 단속·철거 권한은 중구청에 있지만, 박원순 서울시장도 사실상 철거를 반대한다는 입장을 개진한 바 있다. 법적 권한이 없는 경우에도 그것이 서울시민의 인권에 영향을 미치는 것에 대해서는, 서울시가 의견을 표명하거나 협조를 요청하는 것은 얼마든지 가능하고 또 필요한 일이다.

6) 기타 쟁점

① 적용범위

각 지방의 인권조례에는 대개 ‘주민’개념에 주민등록법 상 주민의 개념뿐만 아니라, 거주목적의 체류자 및 관할지역에 소재하는 사업 또는 사업장에 근로하는 사람을 포함시키고 있다. 예컨대, 광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제2조 제2호에는 “시민이란 광주광역시에 주소를 둔 사람, 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 광주광역시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다”고 하여, 결혼이주자 및 이주노동자 등에도 조례가 적용 가능하도록 규정하고 있다 (조상균, 2012: 198-199). 서울특별시 인권기본조례 제2조 제2호에는 “시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람”이라고 하여, 사실상 외국인 여행객까지도 조례의 대상에 포함시키고 있다. 이것은 인권조례의 적용범위가 주민등록상의 법적 주민개념을 넘어선다는 점에서 의미가 있다. 만약 이러한 규정의 실효성이 발휘된다면, 지자체가 인권의 보편적 실현에 기여할 수 있고, 인권이 국민국가의 국민개념으로 한정지어질 때의 문제를 발전적으로 극복할 수 있는 단초가 될 수 있다. 하지만 인권조례가 제정된 지자체들이 과연 이 조항이 가지고 있는 이러한 급진적인 의미를 제대로 이해하고 있는지는 의문이다. 실제로 지역주민의 세금으로 운영되는 지자체가 이주자나 해당 지역 직장에 다니는 사람들의 인권을 위해 어떤 조치를 취한다면, 그 적절성을 놓고 논쟁이 벌어질 가능성이 있다.

② 인권조례 사이의 체계적 통합

앞서 논의한 대로 지자체에서 시행되는 인권조례를 ‘포괄적 인권조례’와 ‘부문별 인권조례’로 양분할 수 있는데, 문제는 인권조례들이 전체 체계를 고려하지 않고 제정되다보니, 혼란이 야기되는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어, 장애인권보장을 위한 조례에서는 장애인권위원회의 설치와 장애인권종합계획의 수립을 규정하고, 인권기본조례에서는 인권위원회의 설치와 인권종합계획의 수립을 규정하는 경우가 있을 수 있다. 다른 분야에도 부문별 인권조례가 제정되어 있다면, 인권분야에서, 여성, 아동, 학생, 장애인, 노인, 외국인 등에 따른 각각의 조례와 각각의 위원회와 각각의 기본계획이 수립될 수도 있다는 얘기다. 전체적으로 각종 인권조례들을 어떻게 체계적으로 정돈할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 예컨대, 서울시의 경우에는 인권기본조례에 ‘인권위원회’를 설치하고, ‘시민인권보호관’을 5명 이내로 임명하도록 규정되어 있는데, 추후에 ‘어린이·청소년 인권조례’를 제정하면서 ‘어린이·청소년 인권위원회’를 별도로 두되, 어린이·청소년의 인권침해에 관한 상담·구제는 인권기본조례에 따라 임명되는 시민인권보호관 중 1인 이상을 어린이·청소년 인권 전담 보호관으로 지정하는 것으로 했다. 인권기본조례와 부문별 인권조례 사이의 체계적 통합성을 고려한 사례라고 할 수 있다.

IV. 인권조례에 대한 평가와 과제

지금까지 살펴본 바에 따르면, 인권조례는 그 자체로 많은 가능성을 담고 있음에도 불구하고, 그 제정과정이나 이행실태를 보면 그 가능성을 실현할 수 있는 최소한의 조건이 제대로 마련되어 있지 않은 상태라고 판단된다. 아래에서는 이러한 현실에 대한 구체적인 분석과 함께 몇 가지 과제를 제안해 보고자 한다.

1. 주민 없는 인권조례?

조례 제정 과정에 주민이 참여하는 것은 지역공동체의 인권증진이라는 차원에서 보면 당연하고 또한 바람직한 일이다 (김중섭, 2006). 그런데 조례 제정 과정에서 주민들의 실질적인 참여가 보장된 경우는 많지 않다. 부산은 지역 인권·시민단체들이 구성한 ‘인권조례제정추진단’이, 전북은 시민단체와 학계 중심의 ‘인권조례 추진 전북본부’가, 그리고 광주는 학계, 광주인권사무소, 시민단체, 의회 등이 주축이 된 ‘인권조례연구모임’을 중심으로 인권조례가 추진되었다 (전준형, 2011: 38-41; 조상균, 2009a, 424-426; 조상균, 2010b; 허창영, 2011, 49-51). 반면 서울과 서울 성북구는 지자체 행정부가 먼저 논의를 시작했으나 추진과정에서는 서울은 ‘인권도시전문가회의’, 서울 성북구는 ‘인권도시성북추진위원회’라는 일종의 ‘자문기구’를 결성하여 인권 전문가·활동가들과 함께 인권조례의 제정을 추진했다 (홍성수, 2012a, 2012b). 최근에 인권조례가 통과된 진주나 울산의 경우도 인권조례 제정운동 과정에서 시민사회의 참여가 비교적 잘 이루어진 경우라고 할 수 있다 (김중섭, 2009b; 안진, 2011: 537-541). 이들 지역의 조례는 인권·시민단체, 학계 인권전문가 등의 참여가 있었고, 공청회나 토론회 등의 의견수렴 절차를 거쳤다. 실제로 이런 과정을 거친 인권조례들은 대개 기존 조례를 단순히 베껴 놓은 수준을 넘어서 비교적 독창적이고 유의미한 내용을 담고 있으며, 조례의 전체적인 완성도도 높은 편이다. 물론 이들 조례도 시민사회와의 충분한 소통과 교감을 통해 아래로부터 제정되었다고까지 평가하기는 어렵지만, 최소한의 의견수렴과 시민참여가 이루어졌다고 할 수 있을 것이다.

하지만 위에서 언급한 지역을 제외한 나머지 지자체의 인권조례는 사실상 ‘관 주도’로 조례가 제정되었다고 해도 과언이 아니다. 최소한의 의견수렴과정조차 생략된 경우도 허다하다. 그런 점에서 그동안의 전국적인 인권조례 제정 과정이 ‘주민 없는 인권조례’라는 혹평을 받는 것도 무리는 아니다.

2. 조례라는 형식에 대한 환상

1‘주민 없는 인권조례’라는 혹평은 ‘조례’라는 형식에 대하여 일종의 환상이 있었던 것이 아닌가 하는 의문으로 이어진다. 중앙정부보다는 지자체, 법률보다는 조례가 시민들과 더 가깝고 더 민주적이라는 가정이 항상 현실화되는 것은 아니다 (미류, 2012: 163). 실제로 그동안 숫자를 정확하게 셀 수 없을 정도로 많은 인권조례들이 제정되어 왔지만, 그 제정과정에서 법률보다 더 시민들과 긴밀하게 소통했다고 할 만한 조례가 얼마나 되는지 의문이다. 지자체의 인권센터가 ‘국가’인권위원회보다 시민들의 삶과 더 가깝다는 보장은 없으며, 지자체의 인권위원회가 반드시 해당 지역의 민주적인 인권거버넌스를 창출하는 것은 아니라는 것이다. 그러니까 조례라는 것은 더 민주적이고 시민들과 더 가까운 ‘가능성’이 있는 형식일 뿐 그 가능성이 항상 현실화되는 것은 아니다.

그리고 최소한 아직까지는 실제 성과 면에서 인권조례가 시민들의 삶을 유의미하게 변화시켰다고 할 만한 근거도 없다. 예를 들어, 인권도시사업이 가장 활발했던 광주의 경우, 조례 제정 이후 시민들의 인권이 실질적으로 개선되었다고 말할 수 있을까? 노인 관련 조례가 있는 곳에는 노인인권이 향상되었고, 장애 관련 조례가 있는 곳에는 장애인권이 개선되었다고 할 수 있을까? 물론 인권조례의 효과에 대해서는 좀 더 실증적인 검토가 필요하겠지만, 인권조례를 제정한 많은 지자체들 중 이러한 질문에 자신 있게 답할 수 있는 곳은 많지 않을 것이다.

3. 인권조례는 전시행정이었나?

그렇다면 인권조례는 한 것 전시행정에 불과했다는 것인가? 앞에서 인권조례의 제정이나 인권도시의 표방이 전시행정이나 성과주의라고 비판받을 수 있는 여지가 있음을 지적했는데, 실제 조례의 내

용과 조례의 이행 실태를 보면 그 혐의는 더욱 짙어진다. 각 지방의 조례들을 일별해서 보면 대부분 조문의 문구나 구성이 엇비슷하다. 특별한 고민 없이 그냥 선행 조례를 베낀 것으로 추정될 수밖에 없다. 이행 실태도 심각하다. 예컨대 전북은 독립적 인권위원회와 인권센터를 설치하고, 인권센터 업무에 인권조사·상담 기능을 추가하는 등 전향적인 내용의 조례를 제정했지만, 조례 공포 후 1년이 넘게 이들 기구들이 설치되지 않았고, 심지어 2011년 예산안에 조례 시행을 위한 예산도 상정되지 않는 등 조례 이행의 후속작업이 부진하다는 우려가 제기되었다 (정영선, 2011: 160-161; 전준형, 2011: 38-41). 앞서 살펴본 실태조사 결과가 보여주듯이, 다른 지자체의 인권조례들도 제대로 이행된 경우가 손에 꼽을 정도다. 조례에 이행을 강제하기 위한 법적 구속력이 없다고 해도, 엄연히 조례라는 공식법규로 규정된 것인데, 어떻게 이 정도로 방치될 수 있는지 의아하다.²⁴⁾ 이 짚 되면 지자체가 어떤 전시효과를 노리고 인권조례를 제정했고, 막상 조례가 제정된 이후에는 별 다른 신경을 쓰고 있지 않는 상황이라고 해도 과언이 아닐 듯하다.

4. 지방자치제도의 한계

인권조례의 구체적 성과가 가시화되지 않은 이유 중 하나는 지방자치의 발전 정도가 미약하기 때문이기도 하다 (안진, 2011: 560). 사실 인권조례에 담겨있는 주요한 내용인 인권기본정책 수립, 인권교육 등은 결코 만만한 일이 아니다. 무엇보다 담당자 한 명 배치한다고 해결될 수 있는 일도 아니기에 충분한 인력이 배치되어야 하고 단체장이 충분한 힘을 실어 줘야 한다. 하지만 우리 지자체의 현실에서는 공무원의 인사·조직의 변경이 쉽지 않아, 인권 담당 공무원 1명을 배치하는 것도 결코 쉬운 일이 아니다. 단체장이 웬만큼 의지를 가지고 신경 쓰지 않으면 유명무실해지기 십상이다.

또한 조례는 ‘법령의 범위 내에서’ 제정되도록 되어 있기 때문에, 상위 법률과의 충돌 문제가 항상 문제가 된다. 한국의 지자체는 사실상 중앙정부의 통제 하에 놓여 있고, 권한이 충분히 이양되어 있지 않은 것이 현실이다. 그러다 보니 지자체가 의욕적으로 조례를 제정하고 이행하려고 해도 관련 중앙행정부처와 갈등을 빚을 가능성이 있다.²⁵⁾ 실제로 일본에서 인권조례가 잘 발달되어 온 이유 중 하나는 지방자치체도가 잘 자리 잡고 있기 때문이기도 하다 (임재홍, 2009; 조상균, 2010a, 겐조, 2010). 한국처럼 지방자치제도의 발전 수준이 미약한 경우에는 인권조례의 성공적인 정착이 쉽지만은 않다는 얘기다.

5. 인권조례의 조속한 이행

인권조례를 둘러싼 이러한 난맥상을 돌파할 수 있는 기발한 전략이나 획기적인 계기를 기대해서는 안된다. 문제의 해법은 일단 ‘법을 지키는 것’에 있다. 인권조례의 내용에 여러 한계와 개선 지점들이 있는 것은 사실이지만, 그러한 한계를 지적하기에 앞서 현재의 인권조례에 규정된 내용만이라도 제대로 이행하는 것이 중요하다. 현행 인권조례가 담고 있는 내용을 충실히 이행하기만 해도 유의미한 변화가 가능하기 때문이다. 가장 중요한 것은 지자체 단체장이 확고한 의지를 갖고, 인권조례를 이행할 충분한 예산과 조직을 확보하는 것이다. 컨트롤 타워 없이는 일이 추진될 수 없기 때문이다. 인권담당자에게 적절한 위상과 역할을 부여하여 다른 부서에 리더십을 발휘할 수 있도록 배려해야 한다. 인권

24) 예를 들어, 조례에 인권관련기구의 설치에 관해서 “둔다”는 의무조항 대신 “둘 수 있다”는 식으로 표현되어 있는 경우에, 이를 지자체장이 이행하지 않아도 되는 것으로 해석될 여지가 있다.

25) 인권조례를 놓고 중앙행정부와 지자체가 대립한 경우는 없었지만, 학생인권조례를 둘러싸고 교육과학기술부와 몇몇 교육청들이 심각하게 대립한 경우가 있었다.

위원회를 적합한 인물들로 구성하여 위원회와의 협력 속에 인권기본계획 수립안을 마련하고, 전 행정 부서와 함께 인권기본계획을 수립하는 것에서부터 출발해야 한다. 조례를 통과시킨 지방의회 역시 조례가 잘 이행되고 있는지 철저하게 감시하고 견제하는 역할을 적절히 수행해야 한다. 현재 조례가 잘 이행되고 있지 않은 데에는 지자체에 대한 감시·견제 기능을 가진 지방의회의 책임도 분명히 있다.

지역의 시민사회도 인권조례가 시민의 참여 속에 이행될 수 있도록 비판적인 감시자의 역할을 충실히 수행해야 한다. 지방적 차원에서 '인권'이 새로운 가치로 떠오르고, 주민들이 인권의 주체로 자리매김되기 위해서는 시민사회의 활발한 참여는 필수적이다 (김중섭, 2011: 126-127; 미류, 2012: 167). 물론 대부분의 역량을 가진 인권·시민단체들은 중앙정부 차원의 문제에 집중하고 있는 것이 현실이며, 지방의 경우에는 그런 역량을 가진 인권단체들이 많지 않다는 현실적인 어려움도 있지만 (정영선, 2011: 162), 인권조례는 오히려 지역 시민사회의 역량을 키우는 기제가 될 수도 있다. 지자체가 인권조례를 통해 법적 책무를 명확히 했다는 점은 시민사회가 지자체 행정부의 성과를 감시하고 평가할 수 있는 중요한 법적 기준을 갖게 되었다는 점을 뜻하는 것이며, 이것은 시민사회의 측면에서도 유의미한 무대가 열린 것이라고 할 수 있다 (ICHRP, 2005: 76-77).

V. 나아가며

지금까지 살펴본 바와 같이, 인권조례의 제정은 한 편으로 지자체가 해야 할 당연한 법적 조치이면서 다른 한편 인권규범의 지방화라는 새로운 과제를 가능케 하는 실천의 장이다. 하지만 인권조례의 제정이나 인권도시운동에는 어느 정도 “과장된 기대”가 있었던 것이 점을 부정하기 어렵다 (미류, 2012: 162). 인권조례 제정 자체가 지상목표가 되면서 입법적 성과에만 너무 매몰되고, 심지어 약간의 환상도 있었던 것 같다. 게다가 한국의 지방자치제와 조례가 안고 있는 기본적인 한계와 지역 시민사회의 미약한 역량 역시 인권조례의 성공적인 정착을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 한마디로 한국의 여러 지자체에서 인권조례가 제정된 것 자체는 중요한 성과지만, 그 이후의 이행현실은 매우 지지부진하며, 결과적으로 본래 인권조례가 추구했던 이념적 목표의 실현은 난망한 상황이다.

이제 일종의 '2기 인권조례운동'이 필요하다. 1기가 조례의 제정을 통해 기본적인 물적 조건을 확보하기 위한 근거규범을 만드는 데 집중했다면, 2기는 인권조례가 각 지방 주민들의 구체적 삶의 현장에서 살아 숨 쉬게 만드는 일에 집중해야 한다. 조례의 제정과정에서 주민 참여가 부족했던 것은 아쉬운 일이었지만, 조례가 제정된 것은 그 자체로 큰 성과였다. 하지만 조례의 이행과정에서도 주민의 참여가 배제된다면 그것은 인권조례의 제정 자체를 무의미하게 만드는 일이 될 수 있다. 일단은 조례에 규정된 제도화의 과제들을 하나하나 이행해 나가는 것이 중요하다. 인권기본계획의 수립과정에서부터 시민들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 구조를 구축해야 하며, 이를 위해 인권위원회가 실질적으로 기능할 수 있도록 하고, 인권옴부즈맨 등 시민들과 직접 소통할 수 있는 제도적 장치의 마련에 힘써야 한다. 중앙정부, 국가인권위원회, 국가인권위원회 지역사무소, 시·도 교육청 등과 효과적인 인권협력 체제를 구축하는 것도 필요하다. 시민사회도 인권조례에 규정된 지자체의 인권책무를 감시하고 견제하는 일에 좀 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

이제 인권조례 제정을 준비하고 있는 인천시의 경우에는 후발주자로서 그동안의 다른 지자체의 시행착오를 참고할 수 있다는 유리한 점이 있다. 부족하나마 인권행정이 자리잡은 지자체의 공통점은 두 가지 정도였다. 첫째, 충분한 물적 역량의 투입 (지자체 조직과 예산 확충 등), 둘째 시민사회와의 파트너십(인권위원회 활성화, 시민사회와의 네트워크 등). 이것이 가능하기 위한 제도적 장치를 조례에 충분히 담아내고 시 차원에서 이를 이행해낸다면 인권도시를 향한 최소한의 조건이 마련되는 셈이

다. 이를 위해 행정부와 시민사회가 긴밀히 협력하고 힘을 모아낼 때 유의미한 성과를 낼 수 있을 것이다.

<보론: 지자체 인권위원회의 현황과 과제>²⁶⁾

I. 지자체 인권위의 의의와 설치·운영 현황

인권조례상의 지자체 인권위의 위상과 기능에 관한 공통점을 추려보면 다음과 같다.

- 업무: 인권기본계획의 수립·이행에 관한 사항, 주민인권에 영향을 미치는 법규·정책에 관한 사항, 인권센터 운용에 관한 사항, 기타 지방자치단체장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등에 대한 심의·자문.
- 조직 구성: 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원. 당연직 위원으로 지자체 인권담당 국장. 위원은 인권 전문가 중 지자체장이 위촉. 소위원회 설치 가능. 위원 임기는 2년 ~ 3년이며, 연임 가능.
- 회의 개최: 연 1회 ~ 4회

1. 업무

기본적으로 지자체 인권위의 업무는 심의·자문이라고 할 수 있다. 이것은 지자체 인권위의 위상이 소위 ‘행정위원회’가 아닌, ‘자문위원회’라는 사실을 분명하게 보여준다.²⁷⁾ 대부분의 조례는 심의·자문할 수 있는 내용을 정해 놓고 있는데, 대략 인권기본계획의 수립에 관한 사항, 주민인권에 영향을 미치는 법/정책에 관한 사항, 인권센터 운용에 관한 사항, 기타 지방자치단체장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등이다. 일부 지자체에는 지자체가 인권에 관련된 법규를 제정하거나 정책을 수립할 때 미리 위원회의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있기도 하다.

다소 특이한 업무 규정으로는, 인권교육·홍보에 관한 사항(부산광역시, 전라북도, 광주광역시, 경기 광명시, 경기수원시), 인권 실천 과제 발굴(전라북도), 인권침해 진정 사건을 처리하는 것(서울성북구, 서울서대문구, 서울동작구, 광주북구, 경기광명시), 인권지표 개발에 관한 사항(서울성북구), 인권주민회의 활동에 관한 사항(서울서대문구), 인권영향평가(광주, 서울성북구, 광주광역시, 광주동구) 등이 있다. 이 중 인권교육·홍보, 인권실천과제 발굴, 인권지표, 인권영향평가 등은 일반적인 위원회의 인권 관련 업무로 충분히 포섭될 수 있는 사안이며, 여기서 특별히 주목할 만한 것은 ‘인권침해 진정 사건’의 처리 기능, ‘권고’ 기능²⁸⁾을 갖고 있는지 여부이다 (이 문제는 뒤에서 상술함). 관련기관 의견 제출 요청에 관한 권한을 명시해 놓은 조례도 있다.

26) 다음 토론회에서 발표된 내용의 일부임. 홍성수, “지방자치단체 인권위원회 제도의 의의: 서울특별시 인권위원회를 중심으로”, 서울시 인권위원회 2주년 토론회, 서울특별시 인권위원회 주최, 서울시청 후생동, 2014.11.7.; 홍성수, “지방자치단체 인권위원회 제도의 의의: 서울특별시 인권위원회를 중심으로”, 서울시 인권위원회 2주년 토론회, 서울특별시 인권위원회 주최, 서울시청 후생동, 2014.11.7.; 제3차 지방정부와 인권 세미나, 연세대학교 광복관, 한국인권재단 주최, 2014.4.29; 강원권 인권제도 구축 및 이행방향 모색 워크숍(국가인권위원회, 강원도청 주최, 강원도청, 2014.7.4.

27) 행정위원회의 경우에는 의결사항이 명시되어 있고, 법조문상의 표현도 ‘의결한다’ 또는 ‘시정요구’ 등으로 권한이 분명하게 규정되어있다. ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’, ‘국가인권위원회법’ 등 참조.

28) 서울시, 충북, 서울서대문구, 서울도봉구, 서울동작구, 광주남구, 광주북구, 대구달서구, 강원영월군 등에서 권고 기능을 규정하고 있다.

2. 조직 구성

지자체 인권위의 조직 구성은 보통 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 되어 있다. 숫자는 13명 이내(전북 등)에서부터 20명 이내(광주)까지 약간의 차이가 있지만 큰 의미가 있는 정도는 아니다. 중요한 것은 공무원 당연직 위원의 숫자이다. 이런 분류에 따르자면, 위원회는 지자체(부)단체장이 위원장을 맡거나 민간인과 공동으로 위원장을 맡는 민관합동위원회,²⁹⁾ 인권담당 공무원이 당연직 위원으로 1-2명 포함되어 있는 민간위원회, 당연직 공무원이 일체 포함되어 있지 않은 순수민간위원회³⁰⁾ 정도로 분류해볼 수 있다. 당연직 공무원이 1명 들어가는 위원회의 경우에는 부지사나 실·국장급이 들어가고, 과장급이 간사를 맡도록 되어 있는 경우가 많다.

위원회 형태	조례에 규정된 사례
민관합동위원회	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제25조(구성) ② 위원장은 시장과 민간인 대표를 공동위원장으로 하며, 민간인 대표는 위원 중에서 호선한다. 시장과 시 사회복지업무를 총괄하는 국장은 당연직 위원이 되고 위촉위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.
순수민간위원회	전라북도 인권 증진에 관한 조례 제8조(위원회의 구성) ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되며 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.
공무원이 일부 포함된 민간위원회	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제11조(위원회의 구성) ③ 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.

<표: 인권조례에 설치된 인권위원회의 종류>

3. (민간)위원의 자격

민간위원 위원의 자격과 관련해서는 대부분의 지자체에서, 인권에 대한 전문지식이나 경험을 가진 자를 임명하거나, 인권단체에서 추천을 받은 자 중에서 임명하도록 되어 있다. 이것은 지자체 인권위가 ‘시민대표성’보다는 ‘인권전문성’이라는 부분에 좀 더 비중을 둔 위원회라는 점을 잘 보여준다. 예외적으로 서울성북구의 경우에는 인권위원 중 일부를 “인권문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 사람 중에서 구청장이 위촉”하도록 되어 있는데, 이것은 위원회에 시민대표성이라는 성격을 가미한 장치라고 할 수 있다. 경기수원시의 경우에는 위촉위원 중 3명을 “공개모집”을 통해서 위촉하도록 되어 있고, 울산북구, 울산울주군, 경남사천시의 경우에도 “공개모집”하여 위촉할 수 있다는 조항을 두고 있다. 몇몇 지자체에서는 지방의원을 포함시키거나 지방의회 추천 위원을 두고

29) 공무원이 위원장을 하는 경우: 인권증진시민위원회(광주), 인권증진위원회(부산수영구), 인권증진위원회(부산해운대구), 인권증진위원회(부산남구), 인권보장및증진위원회(부산)

30) 인권증진위원회(경남), 인권옹호위원회(전북), 인권증진위원회(울산북구), 인권위원회(울산동구), 시민인권위원회(광명), 전북과 광명은 당연직 공무원이 아예 없다. 광명은 위원장을 계약직 공무원으로 위촉한다.

있는데, 이것은 지방의회와의 상호협력 속에서 인권위를 운영한다는 의미라고 보여진다.

한편, 일부 지자체에서는 성별 비중을 고려하도록 되어 있다. 예컨대, 서울서대문구의 경우에는 위촉위원의 어느 한 쪽 성이 60%를 넘지 않도록 하고 있고, 서울동작구나 서울성북구의 경우에는 특정 성별이 3분의 2를 넘지 못하도록 되어 있다.

4. 조직 구조

대부분의 지자체 인권위가 그 산하에 소위원회 또는 전문분과를 둘 수 있게 되어 있다. 15명 내외의 위원회에서 세부문제들을 효과적으로 다루기 어렵기 때문에, 소위원회나 전문분과의 운영으로 위원회 운영의 실효성을 높이기 위한 것이다.

5) 위원의 임기

대부분의 지자체에서 인권위원의 임기를 2년에서 3년으로 하면서 연임이 가능하도록 해 놓았다. 2년 이상 재임하는 위원들이 있어야, 지자체 인권위의 독립성과 연속성을 확보할 수 있다는 점이 고려된 것이라고 하겠다.

II. 지자체 인권위의 쟁점과 과제

지자체에도 위원회가 다수 설치되어 있다. 지방자치단체 위원회는 2000년 기준 10,509개에 달한다고 하며 (한국행정학회 2003: 65), 서울시의 경우 2008년 기준으로 132개의 위원회가 설치되어 있는 것으로 알려져 있다 (김귀영 2009: 206). 지자체의 경우에는 주민의 일상적인 생활을 직접 다루기 때문에 위원회의 필요성이 더 크다고 할 수 있고, 실제로 지자체 위원회는 주민참여의 통로로서의 성격이 강하다 (김귀영 2009: 199, 박상민·김철·권성욱 2003; 전영평·장임숙 2005). 또한 정부위원회가 대개 정책결정이나 제안을 다루는 경우가 많은데 비해, 지자체 위원회는 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 전체 과정을 관할하는 경우가 많다고 한다 (김귀영 2009: 199).

1. 지자체 인권위의 구성

1) 인권 전문성

지자체 인권위는 그동안 자치행정에서 중요하게 다뤄지지 않았던 인권의 가치를 행정의 전 과정에서 새롭게 부각시키기 위해 설치된 기구라고 할 수 있으며, 따라서 인권전문성을 가진 위원들로 위원회를 구성하는 것이 무엇보다 중요하다. 대부분의 인권조례에는 인권위원의 자격요건과 임명절차를 비교적 상세하게 규정하고 있으며, 조문상으로는 큰 문제가 없는 상황이다. 물론, 임명절차의 투명성에 대해서는 좀 더 고민이 필요할 것이다. 실제로, 자치의회의 추천이나 시민사회의 추천을 통한 절차, 또는 시민추천제를 두고 있기도 해서 기관장에 의한 일방적인 임명의 문제를 보완하고 있는 곳도 있다. 자문위원회의 적절한 구성의 문제는 통치권자에게 권력이 집중된 구조를 가지고 있는 현실에서 쉽게 해결되기 힘든 문제이면서, 일종의 정치문화의 문제이기도 해서, 제도적인 개혁으로만으로 쉽게 풀 수 없는 문제이기도 하다.

2) 시민 대표성

이와 별개로 지자체 인권위에 주민대표성을 얼마나 가미할 것인가는 중요한 쟁점이 될 수 있다. 위원회 자체에 그런 성격을 일부 부여하는 방법도 있을 것이고, 서울성북구의 인권센터 시민위원이나 서울서대문구의 인권주민회의 같은 제도를 별도로 두는 방법도 있을 것이다.

3) 당연직 위원 문제

지자체 인권위의 취지를 생각해 보면, 민관합동위원회의 형태는 그다지 바람직한 형태라고 보기 어렵다 (이하는 홍성수 2012b: 316-319). 예컨대, 부산처럼 위원장을 행정부시장이 맡고, 부위원장은 민간위원 중 호선하며, 여성가족정책관, 행정자치국장, 복지건강국장이 당연직으로 들어가 있는 상황에서, 민간위원들이 제대로 목소리를 낼 수 있을지 의문이다. 민간위원들이 아무리 뛰어난 역량을 가지고 있어도, 1년 내내 공직에 종사하는 공무원들이 다수인 위원회에서, 1년에 몇 차례 회의에 참석해서 회의 당일 회의자료를 받아서 읽고 의견을 내는 식으로는 ‘들러리’가 되기 십상이다. 광주의 ‘인권증진시민위원회’와 같이 인권위원회의 위원장을 행정부시장과 민간인이 공동으로 맡도록 되어 있다면, 독립성을 가질 수도 없고 적극적 활동을 기대하기 어려워진다 (조상균 2009a: 432). 물론 형식적 제도보다는 실제 운영방식이 더 중요하다고 할 수도 있겠지만, 어떤 조직적 위상으로 구성되어 있는지는 결코 간과할 수 있는 문제가 아닐 것이다. 각 지자체의 인권위원회가 어떤 형태로 구성되어 있건, 인권위원회는 인권행정이 인권에 관한 지식과 경험을 가진 전문가들과의 교류, 협력, 견제 속에서 추진되도록 하는 인권 거버넌스의 핵심이다. 위원회가 시정을 견제·감시하고 행정부를 견인할 수 있을 가능성이 희박해진다. 위원회가 전문성을 가지고 독자적으로 인권의제를 발굴하고 제안한다는 것 역시 어려운 일이다. 15명 이내로 구성된 위원회에서 4명의 위원이 당연직 공무원이고, 위원장까지 행정부시장이 맡고 있다면 위원회의 독립성과 자율성을 담보하는 것은 사실상 어려울 것이다.

그렇다고 민간위원들로만 구성되어 있는 위원회가 얼마나 제 역할을 할 수 있는지도 의문이다. 민간위원들로만 구성된다면 강한 독립성을 가질 수 있겠지만, 오히려 고립된 ‘섬’처럼 될 수도 있다. 상임위원이나 독자적인 사무국이 없는 경우라면 더더욱 그러하다. 반면, 고위직 공무원이 당연직 위원으로 일부 포함되어 있는 경우, 보다 실효성 있고 책임있는 위원회활동이 가능해지는 측면도 있기 때문에, 긍정적인 측면도 있다고 할 것이다. 단순히 출석할 의무나 참관할 의무를 부여하는 것보다 고위 공무원을 당연직 위원으로 두는 것이 행정당국에 더 강한 책임성을 부여하는 방식이기 때문이다. 하지만 당연직 위원이 포함되어 있는 경우라면, 심의·자문을 넘어서는 독자적인 권고를 하는 것은 다소 어색하다.³¹⁾ 그렇다면 당연직 위원은 두되 의결권한은 제한하는 절충방안도 가능할 것이다.

4) 위원장 선임

위원장은 지자체가 임명하거나 위원들이 호선하도록 되어 있는데, 어차피 사무국을 지휘하는 것도 아니고, 위원회가 위원들의 자유로운 토론과 상호합의로 운영되기 위해서는 위원장을 호선하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

5) 인권 관련 위원회의 중복 문제

서울성북구의 경우에는 “성북구 조례에 의하여 설립된 위원회 중에서 여성위원회, 사회복지생활보

31) 실제로 서울시 인권위원회의 권고에는 말미에 인권위원들의 이름이 나열되었고, 여기에는 당연직 위원(서울혁신기획관)의 이름도 포함되어 있었다. 조직위계상 국장급 간부가 시장을 향해 권고한다는 것은 어색한 일이다.

장위원회, 어린이친화도시추진위원회, 장애인자립생활지원센터 운영위원회 등 인권 시책 수립과 관련된 위원회가 추천한 사람 4명”을 위촉하도록 되어 있다. 실제로 지자체에는 대부분의 지자체에 제정되어 있는 장애인차별금지조례에 따른 장애인 관련 인권위원회를 비롯하여 여러 인권 관련 자문기구를 두고 있다. 지자체 인권위가 포괄적인 인권문제를 다룬다고 할 때, 다른 인권 관련 위원회와의 기능중복 및 상호협력의 문제가 지속적으로 발생할 수 있다. 서울성북구가 이런 점을 고려하여 이런 조항을 두고 있는지는 분명하지 않으나, 인권 관련 위원회와 인권위의 기능중복/상호협력 문제를 고려한 조치는 반드시 필요할 것으로 보여진다.

2. 지자체 위원회의 실효성

1) 충실한 심의·자문

위원회가 형식적인 운영으로 알리바이 기구로 전락하지 않으려면 적극적으로 자문을 하고 실질적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 모든 자문기구가 다 마찬가지지만, 행정당국이 제시한 의제에 대해 소극적으로 의견을 제시하는 것으로 운영되는 경우가 허다하다. 실제로 위원회의 의견은 수동적, 소극적, 사후적일 수밖에 없다. 회의 당일 배포되는 회의자료에 담긴 안건을 충분히 숙지한 상태에서 충실한 의견을 제시하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또한, 당장 집행되어야 하는 사안을 두고, 위원회에서 비판적인 의견을 제시하여 제동을 거는 것 또한 부담스러운 일이다. 회의운영이 이런 식으로 진행된다면, 공무원이 설정해놓은 의제를 위원회가 사후승인하는 형태가 될 수 있다는 것이다. 사무국이 없는 상황에서 의제를 인권위 주도로 설정하는 것은 쉽지 않은 일이지만, 행정부가 제출한 안건이라고 해도 충분한 시간을 두고 충분한 정보가 주어진 상황에서 충분히 심의할 수 있도록 위원회가 운영되는 것이 중요하다고 할 것이다.

2) 의제의 선정

인권조례상 인권에 관련된 모든 법규, 정책은 지자체 인권위에서 심의하는 것이 맞다고 할 것이다. 하지만, 수많은 법규/정책 중 어느 것이 인권에 영향을 미칠 것인지를 누가 어떻게 선별할 것인지가 문제가 된다. 인권위원들이 심의해야 할 사항들을 인지하기 어려운 상황에서, 공무원이 선별한 의제들만 선택적으로 심의하게 될 가능성이 있다. 최악의 경우, 인권위의 심의를 받기 꺼려지는 의제들은 제외된 채, 지자체가 결정하기에는 부담스러운 것들만 인권위에 떠넘기는 식의 운영도 얼마든지 가능하다는 것이다. 게다가, 인권에 영향을 미치는 법규/정책은 인권담당부서의 소관 업무가 아닌 경우도 무수히 많다. 이것이 제대로 인권위 의제로 다뤄지지 않는 것은 문제가 될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 의제들이 인권위원회 심의대상으로 선별되는 과정 자체를 시스템화할 필요가 있다. 인권에 조금이라도 관련된 모든 지자체 행정업무의 과정이 인권위에 간단하게라도 보고되는 절차를 마련하는 것이 필요하다. 인권에 관련될 만한 소지가 조금이라도 있으면 모두 위원회에 보고되도록 하고, 그 중에서 위원들이 직접 선별하고 보고를 하게 하고 심의하는 절차가 마련되어야 한다는 것이다. 서울성북구의 인권영향평가제도가 이와 관련된 하나의 사례가 될 수 있다. 서울성북구는 특정한 요건을 갖춘 정책은 반드시 인권영향평가를 받도록 되어 있고, 사안에 따라 1) 공무원 자체 평가, 2) 외부전문가 활용 조사-분석, 3) 외부 전문기관 평가를 통해 인권영향평가를 하는 것을 도입하도록 하고 있다. 이러한 시스템이 잘 구축된다면 자의적인 회의안건 설정의 문제가 어느 정도 통제될 수 있을 것이다.

위원회가 독자적으로 의제를 발굴하고 자문의견을 제시하는 방법으로는 공식적인 ‘권고’라는 형식이

있다. 서울시, 충북, 서울서대문구, 서울도봉구, 서울동작구, 광주남구, 광주북구, 대구달서구, 강원영월군 등에서 이런 규정을 갖고 있다. 심의·자문과 권고는 실무상 쉽게 구분되기 어려운 경우도 있지만, ‘권고’ 규정을 두고 있는 조례에 따르면, 권고는 지자체 인권위가 지자체장을 견제하기 위해 독립적인 지위에서 독자적이고 적극적으로 의제를 발굴하여 대외적으로 의견을 제시하고 그에 대한 지자체의 공식적인 답변을 구하는 성격을 가지고 있는 반면, 심의·자문은 회의시간에 지자체가 제시한 안건에 대해 소극적으로 심사하여 의견을 제시하는 것이라고 할 수 있다. 지자체 인권위가 사무국이 없는 비상설 민간자문위원회라는 점을 고려해보면, 지자체 인권위의 대부분의 활동은 주로 심의·자문일 수밖에 없지만, 위원회가 독립적인 지위에서 지자체장을 인권 관점에서 견인하는 역할도 필요하다고 한다면, 조례에 이러한 권한을 두고 이를 적절히 활용하는 것이 좀 더 바람직해 보인다. 하지만 이러한 독자적인 권고안을 만드는 것은 사무국 없이 비상임위원들로 구성된 인권위의 현실을 고려할 때 결코 쉬운 일이 아니다.

3) 사후 이행 평가

심의·자문의 성격상, 명료한 결론이 내려지기보다는, ‘이런저런 문제가 있다’는 점이 지적된다거나, ‘신중하게 재검토하라’는 정도의 결론이 내려지는 경우가 많다. 문제는 이런 의견이 제시된 후 지자체가 실제로 어떻게 처리했는지가 제대로 모니터되지 않을 수 있다는 것이다. 차기 회의에서 이 점이 제대로 보고되지 않는다면 위원회의 모든 의견은 ‘덕담’에 머무를 수밖에 없다.

4) 소위원회의 설치·운영

위에서 제기한 문제를 효과적으로 처리하기 위해서는 관련 소위원회를 설치하는 것이 중요하다. 의제 발굴, 권고문 작성, 사후평가 등을 위해서는 전체회의에서 모든 것을 처리하는 것이 버거울 수밖에 없다는 것이다.

5) 정기적인 회의 개최

정기적인 회의 개최도 중요하다 (이하는 홍성수 2012b: 319). 민간위원들이 현실적으로 1년에 한 두차례 열리는 회의에서 적극적으로 자기 목소리를 내기는 쉽지 않다. 현실적으로는 공무원인 부시장이 시 행정부가 만든 안건을 제출하고 다른 민간인 위원들은 해당 안건을 검토하고 자문하는 수동적이고 소극적인 역할에 그칠 가능성이 높다. 단순하게 말해서, 서울 성북구처럼 매달 정기회가 열리는 위원회라면 좀 더 내실 있는 위원회가 될 가능성이 커지지만, 부산 해운대구처럼 구청장 요구나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에만 회의가 열리거나, 고성군처럼 연 2회 열리는 위원회라면 공무원이 제시한 안건을 수동적으로 추진하는 수준을 넘어서기 어려울 것이다.

6) 상시 사무기구의 설치

위원회의 실효성있는 활동을 위해서는 위원회 산하에 사무국을 설치하거나 위원회가 인권센터를 직접 운영하도록 하면 위원회가 더욱 효과적으로 기능할 수 있을 것이다 (홍성수 2012b: 319). 전북과 경기광명의 경우에는 위원회 산하에 인권센터를 두어 위원회의 업무를 처리하도록 하고 있다. 이와 관련해서, 광주의 인권위원회를 지원하는 실무시스템의 부재를 지적하는 견해도 있지만 (허창영 2011: 54), 위원회에 관련 사무보조를 업무로 하는 센터를 두는 것이 어울리지 않는다는 견해도 있다 (조상균·허창영 2012: 214).³²⁾ 하지만, 새로운 독립조직을 신설하는 문제는 간단하지 않다. 서울시처럼 아

예 시의 모든 위원회에 사무기구나 상근 전문위원 등 직원을 둘 수 없도록 규정하고 있는 경우라면 문제가 더 복잡해진다. <서울특별시 소속 위원회의 설치·운영에 관한 조례> 제10조: “(서울특별시와 시 산하기관에 설치되는 각종) 위원회에는 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 다른 법령의 규정에 따라 설치하거나 둘 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.” 또한 독립성을 가진 조직이 무조건 장점만 있는 것은 아니다. 독립적이면서 오히려 실질적인 영향력을 잃을 수도 있기 때문이다. 산하에 사무조직도 없이 순수하게 민간인들로만 구성된 위원회가 과연 시정이 실질적인 영향을 미치는 활동을 벌인다는 것도 쉬운 일은 아닐 것이다.

사무국 설치나 상임위원을 두는 것이 어렵다면, 위원회가 필요에 따라 임시 보조인력을 고용할 수 있게 한다거나³³⁾, 반상근 위원³⁴⁾을 둔다거나 하는 것도 고민해볼 필요가 있을 것이다.

7) 소결

사실 자문기구의 ‘심·자문’이라는 것은 법적으로 어떠한 강제적 효력도 없으며, 좀 심하게 말하면 그냥 의견을 나누는 것에 불과하다. 아무리 강한 반대 의견을 제시해도 그것이 공식절차를 통해 의결되는 것도 공표되는 것도 아니고, 그저 회의록에 발언이 남을 뿐이고, 행정당국이 그것을 수용해야할 법적 의무는 전혀 없다. 행정당국이 자문기구의 의견을 존중하려는 의지가 없는 상황에서는 의미있는 활동을 하기 어렵다. 오히려 행정당국에게 ‘자문위원회 회의를 거쳤다’는 알리바이를 제공하는데 이용될 수도 있다.

제도적으로 사무기구를 설치하거나 상설 또는 독립 위원회가 되지 않는 한 이러한 문제를 획기적으로 해결할 수는 없다. 다만, 이러한 어려움을 전제한 상황에서 자문기구 활동의 실효성을 높이기 위해서는 위에서 논의한 바대로 의제를 선정하고 심·자문하고 사후이행평가를 하는 과정 전반에서 위원들의 적극적으로 개입하고 꼼꼼하게 사안을 챙기는 활동을 하는 것 외에는 방법이 없다.

3. 지자체 위원회의 권한

인권조례상 인권위의 권한은 인권문제에 대한 심·자문이라는 식으로 대개 포괄적으로 규정되어 있어서 - 지자체 별로 약간의 차이가 있음에도 불구하고 - 크게 쟁점이 될만한 것은 아니다. 하지만, 특별히 문제가 될 만한 것은 ‘인권침해 진정 사건’을 처리하는 권한이다. 물론 여기서 사건처리하는 어떤 구속력있는 결정을 내리는 것이 아니라, 당해 사건에 대해 권고 또는 의견표명을 하는 것이지만, 그럼에도 불구하고 이것은 위원회의 위상과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 인권침해 진정처리 업무가 지자체 인권위의 중요한 일로 자리 잡는다면, 인권위의 위상이 심의·자문기구가 아니라, 인권침해 분쟁해결기구 또는 인권침해 구제기구로서의 성격을 갖게 되며, 업무량에 있어서도 사무국도 없고, 한 해에 2-4번 회의를 하는 위원회로서는 도저히 감당할 수 없게 되기 때문이다. 이렇게 되면 지자체 인권위의 위상도 상당부분 바뀌게 될 수 있다. 이 점에 대한 평가는 실제로 이러한 권한을 가지고 있는 지자체의 세부 시행규정과 실제운영을 구체적으로 살펴봐야 할 것이다.

또 한 가지 문제는 관련기관 의견제출 요청에 관한 권한이다. 이것 역시 지자체에 따라 규정이 있는 곳도 있고 아닌 곳도 있는데, 굳이 조례에 규정하지 않아도 당연히 위원회의 권한이라고 할 수 있

32) 전복인권조례처럼 인권센터를 인권위가 운영하도록 하는 것의 장점에 대해서는 정영선 2011: 170; 정영선 2012: 57 참조.

33) 예컨대, 권고문 작성을 위해서, 조사, 연구에 필요한 전문가를 참여시키고, 이에 대해 수당을 지급하는 형태를 생각해 볼 수 있다.

34) 일부 지자체의 옴부즈만이 반상근형태로 일하고 있다는 점을 참고할 수 있다.

는 것이지만, 조례에 분명하게 규정해두는 것이 필요하다. 특히 문제가 되는 것은 지자체 인권위의 성격상 담당부서 외에 다른 부서의 일에 관여하게 되는 경우이다. 지자체 자문위원회들이 대개 특정한 ‘부서’에서 관장하고 있는 현실을 고려하면, 인권 담당 부서가 관장하고 있는 인권위가 다른 부서 공무원의 참석을 요구하는 것은 월권적인 것으로 비춰질 여지가 있다. 이것이 문제가 될 소지를 사전에 차단하기 위해서는 그러한 권한을 조례에 명시하여, 인권위가 단순히 해당 부서의 인권업무만을 자문하는 기구가 아님을 명시할 필요가 있다. 지자체장 출석 요구나 권고 권한 같은 것 역시, 명시규정 없이도 위원회의 권한이라고 해석될 수 있지만, 가능하면 조례에 명시하는 것이 지자체 인권위의 위상을 좀 더 분명히 하는데 도움이 될 것이다.

4. 지자체 인권위의 책임성과 투명성

정부위원회의 문제에서 지적된 바 있는 책임성의 문제를 해소하기 위한 가장 좋은 방법은 투명성을 강화하는 것이다. 위원회 활동이 최대한 시민들에게 자세히 공개되게 함으로써, 책임있는 결정이 내려질 수 있도록 하는 것이다. 회의안건의 사전 공개, 회의 참관, 회의록 사후 공개 등의 조치가 필요하다. 이러한 투명성과 책임성의 강화는 그동안 정부위원회를 두고 지적되어온 여러 가지 문제점들을 극복할 수 있는 가장 핵심적인 방법이 될 수 있을 것이다.

5. 소결: 지자체 인권위의 조직과 운영방식

이상의 내용을 토대로 이상적인 지자체 인권위의 조직과 운영방식을 정리해보면 다음과 같다.

- 구성: 민간 인권전문가 중심으로 구성된 위원회로서, 인권담당 고위공무원 1인이 당연직 위원으로 되어 있으며, 위원장은 호선으로 선출.
- 권한: 인권관련 사안에 대한 심의·자문권한과 권고 권한, 의견조회 권한을 가지고 있음
- 회의 운영: 회의가 연 4회 이상 자주 개최되고, 다양한 소위원회가 활동하여, 의안 설정부터 심의, 사후 추적까지 실질적으로 진행됨.
- 책임성/투명성: 인권위 활동의 모든 것이 투명하게 공개되어 있음.

<참고문헌>

- 강현수. 2010. 『도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가』. 책세상.
- 강현수. 2012a. “도시연구에서 권리담론의 의미와 과제.” 강현수·황진태 엮음. 『도시와 권리』. 라움.
- 강현수. 2012b. “도시에 대한 권리 개념 및 관련 실천 운동의 흐름.” 강현수·황진태 엮음. 『도시와 권리』. 라움.
- 강현수. 2013. “주민의 인권과 권리를 보장하는 참여도시 만들기.” 조명래 외, 저성장 시대의 도시정책: 더 좋은 도시, 더 행복한 시민. 한울아카데미.
- 김귀영. 2009. “지방정부 위원회제도 개선방안.” 『지방행정연구』. 제23권 제2호.
- 노현수. 2012. “지방자치단체의 인권조례에 관한 연구: 국제인권레짐의 지역화를 중심으로.” 영남대학교 박사학위논문.
- 겐조, 토모나가. 2010. “일본 인권조례경험과 지역 간 연대.” 『인권조례제정운동의 전망과 모색(광주아시아포럼)』. 국가인권위원회 광주사무소.
- 국가인권위원회. 2011. 『포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역』. 2011년 국가인권위원회 인권상황실태조사 연구용역보고서 (연구수행기관: 전남대 공익인권법센터).
- 김중섭. 2006. “지역공동체와 인권: 인권 실행의 증진 방안을 찾아서.” 『현상과 인식』. 33-4. 131-153쪽.
- 김중섭. 2007. “지역사회의 인권 발전과 조례 제정.” 『현상과 인식』 31-4. 33-56쪽.
- 김중섭. 2009a. “인권조례 제정의 의미와 법적 근거: 진주시 사례를 중심으로.” 『현상과 인식』 33-4. 117-137쪽.
- 김중섭. 2009b. “인권조례의 의미와 전망.” 『진주시 인권조례 제정을 위한 토론회 자료집』. 세계인권선언기념사업 진주협의회.
- 김중섭. 2011. “지방자치 발전과 인권조례 제정운동: 진주시 사례를 중심으로.” 『현상과 인식』 115. 119-144쪽.
- 미류. 2012. “인권도시에 대한 기대와 우려.” 『공간과 사회』 39. 161-166쪽.
- 박상민·김철·권성욱. 2003. “주민참여기제로서 위원회 연구.” 『한국지방자치학회보』. 15-3.
- 송기춘. 2012. “지방자치와 인권보장: 전라북도의 사례를 중심으로.” 『세계헌법연구』, 18권 3호.
- 안진. 2011. “인권조례 제정운동의 성과와 한계 : 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로.” 『전남대학교 법학논총』 31-2. 531-568쪽.
- 양천수. 2010. “다문화시대의 인권법정책: 대구경북지역의 인권조례정책을 예로 하여.” 『영남법학』 31. 1-26쪽.
- 양해림 외. 2013. 지역사회의 인권을 외치다. 충남대학교 출판문화원.
- 이현재. 2012. “보편적 ‘인권의 재소환과 인권도시 담론의 필요성.’” 『2012 한국인권회의: 도시와 인권 — 인권도시 도전과 과제』. 한국인권재단.
- 이현재. 2013. “한국형 인권도시운동의 딜레마 극복을 위한 철학적 모색: 법적 주체에서 인문적 주체로, 지방-도시에서 글로벌-도시로.” 『민주주의와 인권』, 13권 1호.
- 임재홍. 2009. “외국의 인권정책과 조례: 독일과 일본을 중심으로.” 『인권조례제정토론회 자료집』. 국가인권위원회 대구사무소.
- 장영수. 2011. 『헌법학』. 홍문사.
- 전영평·장임숙. 2005. “지방정부위원회 운영의 비판적 고찰.” 『한국행정논집』. 17-1. 2005.
- 전준형. 2011. “전라북도 인권조례제정 이후의 동향과 전망.” 『2011 인권조례 정책워크숍: 인권조례 제정운동의 전망과 모색: 페러다임의 진화』. 국가인권위원회 광주인권사무소.
- 정영선. 2011. “인권조례 제정 동향과 향후 과제.” 『조선대학교 법학논총』 18-2. 157-189쪽.
- 정영선. 2012. “인권조례 제정 동향과 인권도시.” 『2012 한국인권회의: 도시와 인권 — 인권도시 도전과 과제』. 한국인권재단.
- 조상균. 2009a. “광주광역시 인권증진조례의 내용과 과제.” 『전남대학교 법학논총』 29. 415-436쪽.
- 조상균. 2009b. “국내 인권 관련 조례의 현황과 평가.” 『인권조례제정토론회 자료집』. 국가인권위원회 대구사무소.
- 조상균. 2010a. “일본의 인권기본조례 현황과 내용: 부락차별철폐조례의 발전과정을 중심으로.” 『서울법학』 18-1. 97-126쪽.
- 조상균. 2010b. “광주광역시 인권기본조례의 의의와 과제.” 『2010 광주아시아포럼 인권조례 제정운동의 전망과 모색: 희망의 페러다임』. 국가인권위원회 광주인권사무소.
- 조상균·허창영. 2012. “국내 인권기본조례의 현황과 내용.” 『인권법평론』 8. 191-218쪽.
- 한국행정학회. 2003. “정부위원회의 효율적 운용방안.”

- 허창영. 2011. “광주광역시 인권조례운동의 의의와 동향.” 『인권법평론』 7. 41-58쪽.
- 홍성수. 2010. “법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거: ‘정규 국가기구’로서의 인권위의 기능과 위상.” 『고려법학』 58. 161-194쪽.
- 홍성수. 2011. “국가인권위원회 조사·구제 기능에 대한 평가와 과제.” 『전북대 법학연구』 34. 79-120쪽.
- 홍성수. 2012a. “인권도시운동의 명암: 서울시 인권기본조례 제정 과정을 돌아보며.” 『세상을 두드리는 사람』 58. 62-71쪽.
- 홍성수. 2012b. “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망”, 『민주주의와 인권』, 12권 3호
- 홍성수. 2014a. “지방자치단체 인권위원회 제도의 의의: 서울특별시 인권위원회를 중심으로”, 서울시 인권위원회 2주년 토론회, 서울특별시 인권위원회 주최, 서울시청.
- 홍성수. 2014b. “한국사회에서 인권의 변동: 세계화, 제도화, 지역화”, 『안암법학』, 제43호

- Alston, Philip and Robinson, Mary (ed). 2005. *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. Oxford University Press.
- Butler. C. 2012. *Henri Lefebvre: Spatial Politics, Everyday Life and the Right to the City*. Abingdon: Routledge-Cavendish.
- de Feyter, K. et al. 2011. (eds), *The Local Relevance of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friis-Hansen, Esbern and Kyed, Helene Maria. 2009. *Participation, Decentralization and Human Rights: A Review of Approaches for Strengthening Voice and Accountability in Local Governance*. Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network. The World Bank.
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP). 2002. *Local Rule: Decentralisation and Human Rights*.
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP). 2005. *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*.
- Lefebvre, H. 1996. *Writings on Cities*, ed. by E. Kofman and E. Lebas. Oxford: Blackwell.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2006. *Frequently Asked Questions of a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*. United Nations.
- Thede, Nancy. 2009. “Decentralization, Democracy and Human Rights: A Human Rights based Analysis of the Impact of Local Democratic Reforms on Development.” *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development* 10-1, pp. 103-123.

발 제 2

인천시 인권조례에 꼭 담겨야 할 내용은?
배영철 (변호사, 인천지방변호사회 인권위원)

인천시 인권조례에 꼭 담겨야 할 내용은?

배영철(변호사/인천지방변호사회 인권위원회)

I. 서론

2007년 광주광역시가 전국 최초로 인권기본조례를 만든 후, 현재까지 인권기본조례를 만든 지방자치단체는 전국 17개 광역자치단체 중 13군데에 이르는 상황인데 인천광역시의 경우는 인적, 재정적 상황이 여의치 않다는 이유등으로 아직까지 제정하지 못한 상태입니다.

그러나, 인권기본조례를 제정한 지방자치단체들도 그 이행 실태는 대체적으로 저조하다는 평가이며, 조례제정 이후에 실제 제대로의 이행을 실천하고 있다고 평가할 수 있는 곳은 광주광역시, 서울특별시 그리고 자치구로는 광주광역시 산하 자치구, 서울 성북구, 울산시 동구, 광명시 정도라서, 과연 지방자치단체에 도시기본조례를 만들 실효성이 있는지에 대하여 논란이 여전한 것도 사실입니다.

하지만, 인권에 대한 기본규정을 둔다는 것은 그것이 비록 선언적인 정도에 불과하고 실효성 확보방안 또한 부족하다고 하더라도 그 자체로 의미가 크다고 생각합니다. '세계인권선언'에서도 알 수 있듯이 인권보장에 대한 결단을 했다는 사실자체만으로 구성원들로 하여금 이후 새로운 규정을 만들거나 행동을 하는데 있어 반드시 고려해야 할 근거규범으로 작용하기 때문입니다.

한편, 국가인권위원회에서는 2012. 4. 지방자치단체에 인권기본조례를 제,개정하도록 권고하는 결정을 하였고, 나아가 '인권기본조례 표준안'을 만들어 제시를 한 바 있습니다.

따라서 작금의 상황은 '과연 지방자치단체에 인권조례가 필요한가?'라는 논란의 단계는 이미 지난 것으로 보이며, 인천광역시는 인권조례를 만들어야 한다는 당위 아래, 그렇다면, 기왕에 만들어 할 인권기본조례속에 인천광역시에서는 어떤 것을, 어떻게 담아야 할 것인지에 대한 논의가 필요한 상황으로 보입니다.

이 발제문은, 위 국가인권위원회의 표준안을 기본으로 하여, 타 시도의 인권기본조례, 특히 인접한 서울특별시의 인권기본조례를 비교하면서, 인천시의 특수성을 고려하면서 어떤 내용으로 인권기본조례를 제정할 지를 검토하였습니다.

Ⅱ. 조례제정시 고려할 요소

1. 대내외적 상황

먼저, 현 단계에서 인천광역시가 처한 대내외적 상황을 검토하겠습니다.

가. 대외적 상황

대외적으로는 첫째, 2012. 4. 국가인권위원회가 인권기본조례의 표준안을 제시한 점을 고려하지 않을 수 없을 것입니다.

물론 조례는 지방자치단체 고유의 자치규범이며, 특히 인권기본조례의 경우 상위법률에서 위임을 한 위임입법이 아닌 자치입법이므로 국가인권위원회의 표준안을 반드시 수용해야 하는 것은 아니지만은, 거주이전의 자유가 있는 자유국가에서 국민들이 언제든지 거주지를 이전할 수 있기 때문에 시민들에게 전반적인 예측가능성을 부여하기 위해서는 가급적 표준안을 최대한 수용하는 것이 타당할 것입니다.

둘째, 국가인권위원회의 표준안이 만들어진 직후인 2012. 9. 서울특별시가 인권기본조례를 만들었다는 점 또한 중요한 고려요소라고 할 것입니다.

수도권주민들의 경우 거의 같은 생활권안에서 지내고 있는 중인데, 인권기본조례가 시도의 경계에 따라 너무 많이 차이가 난다면 시민들이 이를 납득하지 못하거나 불만의 사유가 될 것이며, 혼란이 가중될 우려가 있기 때문입니다. 따라서 인천시의 인권기본조례를 만들에 있어 인접한 서울특별시의 조례는 반드시 고려하여야 할 것으로 보입니다.

나. 대내적 상황

개인적으로는 아시안게임이전에 이러한 논의를 하고 인권기본조례제정을 끝냈어야 했다는 아쉬움이 많습니다. 왜냐하면, 주지하는 바와 같이 2014. 10. 인천아시안게임을 개최한 여파로 인하여 인천광역시의 재정상 많은 어려움에 처해 있는데, 이러한 상황에서 추가적인 예산이 소요될 수 있는 인권기본조례를 추진하는 것에 대해 시의회와 시민들의 여론이 자칫 부정적일 수 있기 때문입니다.

따라서, 조례통과의 가능성을 높이기 위해서는, 이미 설치되어 있는 기존 단체(예, 민주평화인권센터 등), 인력이나 시설들을 활용하는 등의 방식으로 가급적 재정에 부담이 가지 않는 방향으로 논의를 해야 현단계에서 조례제정의 가능성을 높일 수 있을 것으로 보입니다.

2. 인천광역시의 특수성

가. 지리적인 특수성

- (1) 인천은 수도권에 위치하고 있어 서울특별시, 경기도 등의 인접지역의 인권보장과 어느 정도 보조를 맞추어 나가야 할 특성이 있습니다.
- (2) 멀리 서해 5도등 넓은 면적으로 인해 인권보호에 취약한 곳이 있을 가능성이 있습니다.
- (3) 또한, 서해5도등을 중심으로 북한과 접경을 이룬 곳에 위치하고 있는데, 금번 2014. 아시안게임 때 남북공동응원을 계기로 북측 고위대표단이 폐막식에 참여한 점 등을 감안할 때 인천광역시도, 광주광역시조례처럼 평화와 관련한 내용을 함께 담아야 하는 것아닌지 검토가 요청되고 있

습니다.

- (4) 인천국제공항, 인천국제항등 대한민국의 관문으로 외국인의 출입 및 거주가 상대적으로 많으며, 각종 국제기구 및 외국기업의 유치로 인하여 국제적인 수준의 인권보장이 요청되고 있습니다.

나. 역사적인 특수성

- (1) 북한과 인접하여 군부대가 집중되어 있으며, 해안철책등이 아직도 상당히 남아 있고, 연평도포격, 천안함침몰사건 등 안보상 이유로 인하여 보이지 않는 차별과, 인권유보적인 처분에 대하여 어쩔 수 없는 감수를 해야 하는 경우가 있었습니다.
- (2) 인천은 해방후 독재정권을 거치는 과정에서 민주화운동의 전통을 가지고 있기에 이미 인천민주평화인권센타를 설치,운영중인 점등을 고려하여 위 센타와의 연계성도 고려해야 할 것입니다.

다. 사회적 특수성

- (1) 공단지역이 많아 비정규직 노동자, 이주노동자등의 인권문제도 상대적으로 더 많은 실정입니다.
- (2) 북한이탈주민, 사할린동포 등의 상당수가 인천지역에 거주하고 있는 등 소수자보호등의 수요도 많이 있는 상황입니다.

라. 경제적 특수성

- (1) 송도등 신도심과 원도심간의 지역개발차이, 빈부격차 등과 관련한 인권보장문제가 있을 수 있습니다.
- (2) 반면, 타시도에 비하여 현저하게 만성적인 재정적자문제로 인하여 복지지출이 축소되는 등 어려움을 겪고 있는 중입니다.

마. 환경적인 특수성

- (1) 수도권매립장, LNG가스저장소, 석유화학공장 등 위험하거나 유해한 환경에 노출되어 관련한 환경인권보장 등의 필요성도 고려할 필요가 많습니다.

3. 기존 지자체의 조례시행과 관련한 시행착오를 반영해야 할 문제들

가. 광주광역시에서 2007년에 최초로 인권조례가 시행된 후 7년이 지나고 있는 상황이며, 이후 많은 자지단체들이 인권조례를 제정하여 시행중인 바, 기존 지자체의 조례시행과 관련하여 시행착오를 겪은 부분을 잘 파악하여 이를 반영할 필요가 있습니다.

나. 인권기본조례의 실효성담보를 위한, 인권위원회 구성, 인권담당부서(인권센터 및 전담행정조직) 설치, 인권기본계획 수립, 인권교육 실시, 인권 구제 기능 설치, 인권영향평가 및 인권지표등을 관련제반 제도를 도입하거나 반영해 조례를 제정할 필요가 있습니다.

다. 그리고 인권도시의 지속적인 추진과 이행을 위해서는 시민들 속으로 파고들어 조례 제정시부터 시민참여를 이끌어내야 인권기본조례제정이 행정차원의 이벤트로 전락하지 않고, 인권조례 이행 정도를 높일 수 있다고 판단되므로 이와 관련하여 인권기본조례제정과정을 어떻게 해 나갈 까도 중요한 검토요소라고 할 것입니다.

Ⅲ. 조례의 명칭, 목적 등에 관하여

1. 조례의 명칭에 대하여

- 광주광역시 - 광주광역시 인권 증진 및 민주,인권,평화도시육성조례 (2007. 5. 15.)
- 전라북도 - 전라북도 인권증진에 관한 조례 (2010. 7. 9.)
- 울산 남구 - 울산광역시 북구 인권 증진에 관한 조례 (2011. 1. 10.)
- 국가인권위원회 표준안
 - ○○시(도,군,구) 인권보장 및 증진에 관한 조례 (2012. 4. 12.)
- 서울특별시 - 서울특별시 인권기본조례 (2012. 9. 28.)
- 경상남도 - 경상남도 인권증진조례 (2013. 3. 25.)
- 일본 오사카부 - 오사카부 인권존중사회만들기 조례 (1998. 11. 1.)
- 일본 에히메현 - 에히메현 인권존중사회만들기 조례 (2001. 4. 1.)

소결: 일부 조례의 경우 '인권 증진이나 보장등을 조례명으로 포함하고 있으나, 인권에 관한 개별 조례의 모범이 되는 기본조례라는 의미에서 단순히 '인천광역시 인권기본조례'하는 것이 적당하다고 생각합니다. (예, 서울특별시 인권기본조례)

다만, 최근 인천광역시 평화관련민간협의회에서 '평화조례'제정을 추진하고 있는 중인 것으로 알고 있는 바, 평화조례를 별도로 만드는 것보다는 이를 포함시켜 다른 시도와 차별성을 두는 것도 좋은 방법이라고 생각합니다. 아울러, 인천의 민주화운동역사를 기리는 차원까지 반영한다면 광주광역시처럼 「인천광역시 인권 증진 및 민주,인권,평화도시육성조례」라는 명칭으로 추진이 되어야 할 것으로 보입니다.

2. 조례의 목적에 대하여

1) 국가인권위 표준안

제1조(목적) 이 조례는 ○○시(도,군,구) 주민(시민, 구민, 도민)의 인권보장 및 증진에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회의 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

2) 광주광역시

제1조(목적) 이 조례는 광주광역시가 지니고 있는 민주수호와 인권존중, 평화 애호의 정신을 바탕으로 인권 증진 및 세계적인 민주·인권·평화도시로 육성하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

3) 전라북도

제1조(목적) 이 조례는 전라북도 도민의 인권보호와 이를 위한 포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 도민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 지역공동체의 민주적 기본질서의 확립에 이바지하도록 함을 목적으로 한다.

4) 경상남도

제1조(목적) 이 조례는 도민의 인권이 실질적으로 보장될 수 있도록 인권 증진에 관한 도지사의 책무와 인권 증진을 위한 지원의 근거를 명시하고, 경상남도 인권증진위원회의 설치·운영에 대한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

5) 서울특별시

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

6) 소결

인천광역시의 경우 불의에 항거한 민주화운동의 역사를 가지고 있기에 이를 기릴 필요가 있으며, 북한과 인접하여 군부대가 집중되어 있고, 해안철책등이 아직도 상당히 남아 있으며, 연평도포격, 천안함침몰사건 등 안보상 이유로 인하여 인권유보적인 감내를 해야 하는 경우가 많았고, 또한 남북교류에 앞장선 전통도 있기에, 차제에 아예 민주, 평화와 인권 전부를 아우르는 통합기본조례를 추진하는 것이 어떨까 생각합니다.

3. 용어의 정의에 대하여

1) 국가인권위 표준안

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. A안: "인권"이란 「국가인권위원회법」제2조 제1호에 따른 인권을 말한다.
1. B안: "인권"이란 「헌법」및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
2. "주민(시민,도민,구민)"이란 ○○시(도,군,구) 에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, ○○시(도,군,구)에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을

말한다.

2) 서울특별시

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이라 함은 헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
2. "시민"이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.
3. "인권도시"라 함은 모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시를 말한다.

3) 소결

인권기본조례의 정의규정에 필수적으로 포함되어야 할 항목으로 '인권'과 '주민(시민, 도민, 구민)'을 들 수 있습니다. '인권'의 경우에는 원칙적으로 법률적 정의규정을 두고 있는 「국가인권위원회법」상 정의규정을 준용하거나, 경우에 따라서 세계인권선언을 추가하는 것도 가능하다. 또한 그 의미를 강조한다는 의미에서 「국가인권위원회법」상 정의규정을 그대로 풀어쓰는 것이 좋다고 생각합니다. 또한, '주민'의 개념에 관해서는 현행 「주민등록법」제6조 제1항에서 '0일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자'로 규정하고 있다. 그러나 「주민등록법」은 주민의 거주관계 등을 파악하여 행정사무를 적정하게 처리하기 위한 목적을 가진 법률로서 인권기본조례와 그 목적 및 성격이 다르기 때문에 반드시 '0일 이상 거주'의 요건을 설정할 필요는 없다고 생각합니다. 따라서 가능한 '주민'의 개념을 넓게 설정하는 것이 바람직하며, 이러한 '주민'의 개념상 외국인 등은 국적에 관계없이 위 요건을 충족하는 한 '주민'에 개념에 포함되고, 주민등록이 다른 지역에 두고 있는 국민이라 하더라도 체류를 목적으로 한 '주민'의 개념에 포섭시켜야 할 것입니다. 정의개념은 인접 시도의 개념과 가급적 일치시키는 것이 좋다고 생각하며, 표준안을 따르는 것이 무난하다고 생각합니다. 더불어, 만약, 민주, 평화조례를 담는다면 그 부분은 광주광역시 조례를 반영하면 될 것으로 보입니다.

IV. 인권기본조례의 세부 내용에 관하여

1. 서설

인권조례내용중 1) 인권보장에 관한 지방자치단체장의 의무, 2) 인권보장의 기본계획의 수립, 3) 다른조례와의 관계, 3) 주민의 협력, 4) 인권지수의 개발, 5) 인권교육 6) 인권보장 및 증진활동 지원, 7) 인권영향평가 등에 대하여는 전반적으로 국가인권위원회의 표준안을 따르더라도 큰 문제가 없다고 생각되며, 자세한 내용은 첨부된 국가인권위원회의 표준안을 참고해 주시기 바랍니다.

다만, 여기서는 논의의 쟁점을 분명히 하기 위해 1) 위원회의 구성 및 운영, 2) 인권담당부서 (인권센터 및 전담행정조직) 설치문제 3) 시민인권보호관의 문제 등에 대하여만 논의하도록 하겠습니다.

2. 인권위원회의 구성에 대하여

1) 국가인권위원회 표준안

제10조(〇〇시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무) ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 〇〇시 인권보장 및 증진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

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

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

④ 시장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.

제11조(구성) ① 위원회는 위원장 1명[위원장 1명과 부위원장 1명]을 포함한 〇명 이내[〇명 이상 〇명 이하]의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장[및 부위원장]은 위원 중에서 호선한다.

② 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 [부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는] 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장[과장]을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 소양[학식]과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 의회가 추천하는 사람
2. 인권관련 시민사회단체가 추천하는 사람
- ④ 위원 중 1/3 이상은 여성으로 임명 또는 위촉한다.
- ⑤ 위원의 임기는 []년으로 하며, 연임할 수 있다.

2) 서울특별시 인권기본조례

제14조(설치) ① 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의·자문을 하기 위하여 서울특별시 인권위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 수립에 대한 심의·자문
 2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문
 3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문
 4. 인권센터 운영에 대한 자문
 5. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문
- ③ 위원회는 제2항의 업무를 수행함에 있어 시에 자료의 제출을 요구하거나 관계 공무원으로 하여금 회의에 출석할 것을 요구할 수 있으며, 제18조 시민인권보호관에 인권침해 사항에 대한 조사를 의뢰하고, 시 인권정책에 대한 의견을 들을 수 있다.

제15조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 다만 서울특별시의 회 의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다.

1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람
2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람
4. 시 인권 업무 담당 부서의 국장(당연직으로 한다)

③ 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.

④ 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
2. 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
3. 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우

3) 소결

인권기본조례의 실효성담보를 위하여 인권위원회를 구성하고, 설치하여야 합니다. 위원회는 조례의 목적을 달성하기 위하여 잠재적인 가해자가 될 수 있는 지방자치단체의 집행부로부터 독립하여 구성하여야 합니다. 따라서, 그 부분에 대하여 명시적인 규정이 필요하며 서울특별시의 조례에 준하여 규정하는 것이 바람직하다고 생각됩니다.

3. 시민인권보호관의 설치여부 및 규정체계

1) 서설

국가인권위원회 표준안에서는 시민인권보호관에 관한 언급이 없으나, 서울특별시의 경우는 서울시장의 직속기관인 서울혁신기획관실내 시민인권보호관을 두고 있고, 광주광역시도 인권옴부즈맨

을 구성해서 조사와 담당업무를 수행하고 있습니다. 반면, 이와 달리 서울 성북구와 울산시는 인권 센터 내 조사와 상담기능을 두고 있습니다.

2) 서울특별시 인권기본조례

제18조(설치) ① 시장은 시민의 인권보호 및 증진을 위하여 시민인권보호관(이하 "보호관"이라고 한다)을 둔다.

② 보호관은 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 공개모집에 의해 시장이 임명한다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직할 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람
2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직할 경력에 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람

제19조(임기 및 직무의 독립성) ① 보호관의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 보호관은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

③ 보호관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 복무상 의무를 위반한 경우
2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우
3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우

④ 보호관은 그 직무를 수행하는데 지장이 없다고 시장이 인정하여 승인하는 경우 외에는 보호관 이외의 직을 겸할 수 없다.

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

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

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우에는 직무로 하지 않을 수 있다.

1. 인권침해를 당한 사람 이외의 제3자가 한 조사신청에 대하여 본인이 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우
2. 조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제절차나 조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우

3. 그 밖에 조사신청이 현저하게 이유가 없거나 허위의 사실에 의거하고 있거나 인권보호 이외의 다른 목적을 위하여 이루어졌음이 명백한 경우

③ 보호관은 직무를 수행하는 데 필요한 업무지원을 인권센터에 요청할 수 있으며, 정보나 자료를 수집하기 위하여 제1항 각 호의 기관에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 수 있다.

④ 보호관은 직무에 속하는 사항에 대한 조사를 진행함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 비영리 민간단체·법인 임·직원, 전문가 등을 조사인력으로 참여시킬 수 있으며, 조사에 참여하는 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 등을 지급할 수 있다.

⑤ 보호관은 인권 관련 시 정책의 개선이 필요한 사항을 위원회에 출석하여 건의할 수 있다.

제21조(조사 결과 통지 및 회보) ① 보호관은 조사가 완료되면 그 결과 및 시정권고 사항을 지체 없이 시장에게 문서로 통지하고, 시장은 상담 신청인이나 위원회 및 조사대상기관의 장에게 문서로 통지한다.

② 제1항의 시정권고 통지를 받은 조사대상기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고, 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보하여야 한다.

3) 소결

인권관련사항을 적극적으로 다루고 있는 서울특별시, 광주광역시, 서울 성북구의 경우를 보면 비록 숫자나 규모는 다르지만 모두 행정기관내 담당조직이 설치되어 있습니다. 설령, 인권센터를 시에서 민간에게 위탁한다 하더라도 행정기관의 담당조직이 분명하게 설정되어 있어야 책임있고, 실질적인 일의 추진이 가능할 것이기 때문에 행정기관내에 담당조직을 설치하도록 근거규정을 두어야 할 것입니다.

이에 인천의 경우도 인권기본조례의 실효성확보를 위한 수단으로서 시민인권보호관을 시장의 직속기관으로 두도록 하며, (계약직등)공무원이 맡도록 하는 것이 필요할 것입니다. (또한, 시민인권에 대한 상담과 조사, 권리구제를 시행하기 위해 별도로 인권담당관실을 두어야 할 것이며, 별도의 담당관실을 두기 어렵다고 한다면 적어도 인권담당관이라도 두도록 해야 한다고 생각합니다.)

나아가 시민인권보호관에게 조사권을 부여하고, 시민인권보호관의 독립성보장을 위해 특별한 사유가 없는 한 면직되지 않도록 함으로써 신분이 보장되도록 하여야 할 것입니다.

한편, 서울시는 2013년 시민인권보호관 제도를 운영한 결과, 시민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 인권침해 사건에 대해서는 다양한 시민 의견을 수렴하고 합의를 도출하는 등 시민과의 공감대 형성이 중요하다고 판단하여 배심원제를 도입하였고, 이를 위해 시민 배심원 50명과 전문가배심원 50명등 총 200인의 시민인권배심원단을 모집하였는 바, 이를 벤치마킹하는 것도 검토할 필요가 있다고 보입니다.

4. 인권센터의 역할 범위 문제

1) 인권센터의 설치 및 역할범위

국가인권위원회의 표준안에서는 인권센터에 대한 근거규정만을 제시하였으나, 인권기본조례의 실효성확보를 위해서는 인권센터의 역동적인 활동이 반드시 필요하다고 할 것입니다. 주민이 인권침해를 받았을 때 이를 상담하고 보호받을 수 있는 센터가 없다면 인권기본조례는 유명무실할 수 밖에 없기 때문입니다.

2) 국가인권위원회 표준안(개발연구)

제9조 (ooo 인권센터의 설치) ① 시장(도지사,구청장,군수)은 주민의 인권보장 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 000시(도,군,구)인권센터(이하, '인권센터'라고 한다.)를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 설치,운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

3) 서울특별시 인권기본조례

제11조(인권센터) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원
2. 인권 관련 실태조사
3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담
4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

4) 실효성있는 활동을 하기 위한 인권센터관련 규정(안)

제00조(인권센터의 설치) ① 시장은 시민의 인권 보장 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인천광역시 인권센터(이하 '인권센터라' 한다)를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원
2. 인권 관련 실태조사 정책연구
3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담

4. 인권침해 권리구제 방안 안내 및 시정을 위한 조치
 5. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
 6. 인권지표 개발 및 평가에 관한 사항
 7. 인권영향평가에 관한 사항
 8. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항
- ③ 시장은 센터의 운영과 활동에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
 - ④ 시장은 필요한 경우 센터 업무를 외부 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며 매년 수탁기관의 추진실적을 평가하여 공개하여야 한다.
 - ⑤ 제1항에 따른 인권센터의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

5. 소결

신속한 권리구제를 위하여는 인권센터와 시민인권보호관이 유기적으로 협력해야 할 것입니다. 따라서, 인권센터에 시민인권보호관의 운영 및 업무지원을 하도록 하는 것이 좋다고 판단됩니다.

한편, 인천의 경우 인천민주평화인권센터가 이미 관련업무를 하고 있는 중인 바, 시재정상의 어려움을 감안한다면 위 인천민주평화인권센터를 활용하는 방안이 좋다고 생각됩니다. 다만, 현재 인천민주평화인권센터의 경우 상담인력과 예산 및 시설이 절대적으로 부족하기 때문에 만약 이를 활용한다면 상담인력과 예산을 확충할 필요가 있을 것입니다.

V. 조례의 제정절차에 대하여

1. 그리고 인권도시의 지속적인 추진과 이행을 위해서는 시민들 속으로 파고들어 조례 제정시부터 시민참여를 이끌어내야 인권기본조례제정이 행정차원의 이벤트로 전락하지 않고, 인권조례 이행 정도를 높일 수 있다고 판단됩니다. 따라서 이와 관련하여 향후 인권기본조례제정과정에서 어떻게 시민의 참여를 끌어낼 것인지 연구를 해야 할 것입니다.

2. 최근 서울특별시와 150인의 시민 배심원과 50인의 전문가 배심원이 시정 관련 인권침해 및 차별 사건에 대한 결정 과정에 직접 참여하는 '시민인권배심원제'를 국내 최초로 도입하기로 한 점도 벤치마킹할 필요가 있다고 보입니다. 즉, 서울시는 '사법부의 '국민참여재판'이 국민으로 구성된 배심원의 피고인에 대한 유·무죄 평결이 재판부의 판결 선고에 반영되듯', '시민인권배심원제'의 평결 역시 재판부 역할을 하는 시민인권보호관에게 전달돼 최종 결정에 반영되게 되도록 하였는 바, 인권의 보편성이라는 관점에서 볼 때 집단지성을 활용한다는 측면에서도 바람직하고, 그 결론도출 과정에서 인권의 중요성을 이를 널리 알리는 데도 좋다고 생각하므로, 인권기본조례를 제정하는 과정에서 시민들과 소수자들이 최대한 많이 참여할 수 있도록 하는 방안을 연구해야 할 것입니다.

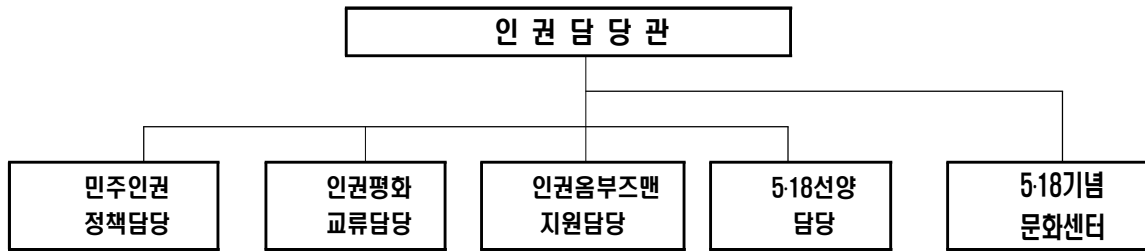
<참고자료>

1) 서울시 행정 조직

- 서울시의 경우는 인권센터를 위탁하지 않고 행정에서 담당하고 있음.
- 인권담당관실 (총 15명 구성 : 총괄업무 1명, 시민인권보호관 3명, 인권정책팀 7명, 인권보호팀 3명, 인권협력팀4명 구성)



2) 광주시 행정 조직 : 1담당관 1사무소



정원/현원 : 40/40명

구 분	계	4급	5급	6급	7급이하	전문경력관
인권담당관실	20/20	1/1	4/4	6/6	9/9	0/0
5·18기념문화센터	20/20	1/1	-	2/2	17/17	0/0

분장사무

부 서 별	분 장 사 무
민주인권정책	<ul style="list-style-type: none"> • 인권도시 기본계획 수립 및 인권시책 추진 • 광주인권헌장 및 광주인권지표, 인권교육 추진
인권평화교류	<ul style="list-style-type: none"> • 세계인권도시포럼 및 UN인권도시 지정 추진 • 민주·인권·평화 국제회의 등 국제 교류사업
인권옴부즈맨지원	<ul style="list-style-type: none"> • 인권옴부즈맨 운영 지원 • 인권침해·차별행위 접수·상담, 조사 등
5·18선양	<ul style="list-style-type: none"> • 5·18 기록물 세계기록유산 등재 후속조치 • 5·18선양사업 및 5·18민주화운동 관련자 보상 관한 사항
5·18기념문화센터	<ul style="list-style-type: none"> • 5·18기념문화관 운영 및 5·18기념·자유공원 관리 • 5·18정신계승 발전사업

3) 서울 성북구 행정 조직



□ 감사담당관실

소속팀	담당업무	담당자
감사담당관	감사담당관 총괄	
감사팀	감사에 관한 종합계획 수립 및 총괄	6명
	자체 종합 감사, 감사원 감사	
	서울시, 외부기관 감사, 공직기강, 구민감사관	
	일상감사, 상시모니터링	
	집행전말, 감사관련법령및제도, 주민감사청구 예산회계	
조사팀	조사, 점검, 종합계획 수립 및 총괄	4명
	외부기관통보사항조치, 소송 및 적극행정 면책	
	지시사항 조사, 공직자 윤리위원회	
	지도점검, 지시사항(특명)	
청렴행정팀	청렴행정업무 총괄	5명
	청렴시책추진	
	계약심사(공사:2억이상, 용역:5천이상, 물품구매:5백~15백)	

	청렴교육, 행동강령, 계약심사(물품구매:15백이상)	
	계약심사(공사:3천~2억, 용역:2천~5천)	
민원순찰팀	민원순찰 종합계획 수립 및 총괄	6명
	민원비서, 구청장 직소민원실 관리	
	구(부)청장 현장방문, 민원조사 및 처리	
	고충 및 유기한 민원관련 업무, 구청장에게 바란다	
	환경순찰, 8272, 120 시민불편살피미	
	환경순찰	
인권팀	인권도시성북추진 총괄	
	인권증진기본계획, 인권학교, 인권침해상담, 6.25남북피해자조사	
	인권위원회, 인권영향평가, 직원인권교육	

서울특별시 인권기본조례

[시행 2012.9.28] [서울특별시조례 제5367호, 2012.9.28, 제정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이라 함은 헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
2. "시민"이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.
3. "인권도시"라 함은 모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시를 말한다.

제3조(다른 조례와의 관계) ① 시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 한다.

② 시민의 인권 보호 및 증진에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제4조(시장의 의무) ① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 노력하여야 하며, 관련 시책을 적극 추진하여야 한다.

② 시장은 인권정책 수립에 있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다.

③ 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 인권침해의 시정을 위해 노력하여야 한다.

④ 시장은 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가기관 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.

제5조(시민의 참여) 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고, 시의 인권시책에 참여한다.

제6조(인권존중 및 차별금지) ① 모든 시민은 인권을 존중받으며, 헌법과 국가인권위원회 법 등 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다.

② 제20조 제1항의 인권침해를 당한 시민 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 서울시 인권센터에 그에 관하여 상담 등을 신청 할 수 있다.

제2장 인권도시 정책

제7조(인권정책 기본계획) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 인권정책 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

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
 - 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.
 - ⑤ 시장은 기본계획 기간이 만료된 후 6개월 이내에 그 추진사항을 평가하여 서울특별시 인권위원회에 보고하여야 한다.

제8조(연도별 시행계획) 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 인권정책 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

제9조(인권보고서 발간) 시장은 2년 주기로 서울시민 인권보고서를 발간하여야 한다.

- 제10조(인권교육) ① 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.
- ② 시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원 할 수 있다.

- 제11조(인권센터) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.
- ② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.
1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원
 2. 인권 관련 실태조사
 3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담
 4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
 5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
 6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
 7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

제12조(서울시민 인권헌장) 시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다.

- 제13조(인권 보호 및 증진 활동 지원 등) ① 시장은 인권 보호 및 증진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.
- ② 제1항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 보조금 관리조례」 및 「서울특별시 사회단체보조금 지원조례」에 따른다.

제3장 서울특별시 인권위원회

제14조(설치) ① 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의·자문을 하기 위하여 서울특

별시 인권위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 수립에 대한 심의·자문
2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문
3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문
4. 인권센터 운영에 대한 자문
5. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문

③ 위원회는 제2항의 업무를 수행함에 있어 시에 자료의 제출을 요구하거나 관계 공무원으로 하여금 회의에 출석할 것을 요구할 수 있으며, 제18조 시민인권보호관에 인권침해 사항에 대한 조사를 의뢰하고, 시 인권정책에 대한 의견을 들을 수 있다.

제15조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 다만 서울특별시의회의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다.

1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람
2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람
4. 시 인권 업무 담당 부서의 국장(당연직으로 한다)

③ 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.

④ 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
2. 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
3. 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우

제16조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄한다.

② 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연4회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다.

④ 위원회에는 필요시 소위원회를 둘 수 있다. 소위원회의 위원은 위원회의 위원 중 위원회의 심의를 거쳐 위원장이 위촉한다.

⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다. 다만, 사안의 성격상 공개하는 것이 적절하지 않거나 관련된 사람들의 인권을 보호할 필요가 있는 경우에는 위원회의 의결로써 회의를 비공개로 하거나 회의록의 열람을 제한할 수 있다.

⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 위원회에 간사를 두며, 간사는 인권업무를 담당하는 과장이 된다.

제17조(정책 등의 개선 권고) ① 위원회는 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미

친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.

② 시장은 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

제4장 시민인권보호관

제18조(설치) ① 시장은 시민의 인권보호 및 증진을 위하여 시민인권보호관(이하 "보호관"이라고 한다)을 둔다.

② 보호관은 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 공개모집에 의해 시장이 임명한다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직할 사람 중 인권 관련 업무 경력이 있는 사람
2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직할 경력에 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로 부터 추천을 받은 사람

제19조(임기 및 직무의 독립성) ① 보호관의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 보호관은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

③ 보호관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 복무상 의무를 위반한 경우
2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우
3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우

④ 보호관은 그 직무를 수행하는데 지장이 없다고 시장이 인정하여 승인하는 경우 외에는 보호관 이외의 직을 겸할 수 없다.

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

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

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우에는 직무로 하지 않을 수 있다.

1. 인권침해를 당한 사람 이외의 제3자가 한 조사신청에 대하여 본인이 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우
2. 조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제절차나 조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우
3. 그 밖에 조사신청이 현저하게 이유가 없거나 허위의 사실에 의거하고 있거나 인권보호 이외의 다른 목적을 위하여 이루어졌음이 명백한 경우

- ③ 보호관은 직무를 수행하는 데 필요한 업무지원을 인권센터에 요청할 수 있으며, 정보나 자료를 수집하기 위하여 제1항 각 호의 기관에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 수 있다.
- ④ 보호관은 직무에 속하는 사항에 대한 조사를 진행함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 비영리 민간단체·법인 임·직원, 전문가 등을 조사인력으로 참여시킬 수 있으며, 조사에 참여하는 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 등을 지급할 수 있다.
- ⑤ 보호관은 인권 관련 시 정책의 개선이 필요한 사항을 위원회에 출석하여 건의할 수 있다.

제21조(조사 결과 통지 및 회보) ① 보호관은 조사가 완료되면 그 결과 및 시정권고 사항을 지체 없이 시장에게 문서로 통지하고, 시장은 상담 신청인이나 위원회 및 조사대상기관의 장에게 문서로 통지한다.

- ② 제1항의 시정권고 통지를 받은 조사대상기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고, 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보하여야 한다.

제22조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 <제5367호, 2012.9.28>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

[별지1]

인권 기본조례 표준안

항목	표 준 안	의 미
조례명	○○시(특별시.광역시.도.특별자치도, 시.군.구) 인권 보장 및 증진에 관한 조례	
목적	제1조(목적) 이 조례는 ○○시(특별시.광역시.도.특별자치도, 시.군.구, 이하 "시"라 한다) 시민(도민.군민, 구민, 이하 "시민"이라 한다)의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.	- 조례의 제정이유 및 규율사항을 포함
정의	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "인권"이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다. 2. "시민"이란 ○○시에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, ○○시에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.	- 인권 기본조례에서 규정하는 용어의 해석과 적용범위에 관한 논란을 피하기 위해 정의규정을 둔 것으로, 인권 기본조례에 필수적으로 포함되어야 할 항목으로서 '인권', '주민(시민)'에 대한 정의를 함. - 제1호는 국내법상 가장 상세히 '인권' 정의규정을 두고 있는 「국가인권위원회법」상 정의규정을 활용함. - '주민'의 개념과 관련하여, 현행 「주민등록법」 제6조 제1항에서 '30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자'로 규정하고 있으나, 「주민등록법」은 주민의 거주관계 등을 파악하여 행정사무를 적정하게 처리하기 위한 목적을 가진 법률로서 인권 기본조례와 그 목적 및 성격이 다르기 때문에 반드시 '30일 이상 거주'의 요건을 설정할 필요는 없으므로 해당 조례의 '장소적 효력범위'를 심분 활용하고 인권 기본조례가 기반하고 있는 인권의 보편성 원칙을 고려하여 가능한 '주민'의 개념을 넓게 설정함.
다른 조례와의 관계	제3조(다른 조례와의 관계) 시민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.	- 인권 기본조례의 성격이 인권에 관한 포괄적 지위를 갖는다는 점을 명확히 하기 위하여 다른 조례와의 관계규정을 둔 것으로, 다른 조례의 내용이 인권 기본조례에 위배되지 않도록 하기 위함.
지방자치단체의 장의 책무	제4조(시장의 책무) ① 시장(특별시장.광역시장.도지사.특별자치도지사, 시장.군수.구청장, 이하 "시장"이라 한다)은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.	- 인권 기본조례는 주민의 인권보장 및 증진을 목적으로 하고 있으므로 이러한 목적을 달성하기 위한 지방자치단체의 장의 책임과 의무를 정함. - 지방자치단체의 장의 인권보장 및 증진 노력이나 관련 정책의 발굴과 함께 그 실효성을 제고하기 위하여 행정 및 재정상 조치를 취할 의무도 부과함.

	<p>② 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.</p>	<p>- 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 지방자치단체의 장의 적극적인 대응 의무를 규정한 것으로, 인권침해 사안에 대해 일차적으로 지방자치단체의 장은 권한 내에서 이의 시정을 위한 조치를 하거나 인권침해 예방이나 방지 조치 등을 하도록 함. 나아가 지방자치단체의 장의 권한을 넘어서는 사안일 경우에는 국가인권위원회에 조사요청을 하거나 상담 등을 통하여 진정을 접수하도록 안내하고 여타 관계기관에 알리는 등 당사자가 구제를 받을 수 있도록 하기 위함.</p> <p>- 「국가인권위원회법」 제20조 제1항에서 규정하고 있는 지방자치단체의 장의 통지의무 규정을 확인하는 의미로 마련한 것으로, 인권 기본조례의 실행을 위하여 국가인권위원회를 비롯한 국가와 지방자치단체와의 협력규정을 둬.</p>
<p>주민의 협력</p>	<p>제5조(시민의 협력) 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하고 시의 인권정책 시행시 협력을 위해 노력하여야 한다.</p>	<p>- 인권의 보장 및 증진은 지방자치단체에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 지역주민 스스로가 인권보장의 주체라는 점을 인식하고 지방자치단체의 인권정책 시행에 함께 함으로써 달성된다는 점을 감안하여 주민의 협력에 관해 기술함.</p>
<p>기본계획 수립</p>	<p>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.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <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 <p>③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.</p> <p>④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.</p>	<p>- 인권 기본조례의 목적인 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위하여 기본계획을 수립할 근거를 규정함.</p> <p>- 인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에 이루어진다고 할 수 있기 때문에 기본계획의 수립을 의무화함.</p> <p>- 기본계획의 수립주기는 장기적인 계획이 가능하도록 3년 이상 5년 이내의 범위에서 지방자치단체의 상황에 맞게 정하도록 함.</p> <p>- 실효적인 기본계획 수립을 위하여 주민의 인권상황에 대한 실태조사 실시 규정을 두고(종합적 또는 특정 집단이나 사안별 실태조사 가능), 기본계획 수립의 절차적 정당성을 확보하고 주민의 협력을 얻기 위해 공청회를 실시하도록 함.</p> <p>- 기본계획의 효과적 이행을 위하여 연도별 시행계획을 수립하고 이에 관한 주기적 평가를 하도록 근거 규정을 둬.</p>

	<p>⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의 결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p>	<p>- 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 및 평가를 인권보장 및 증진위원회에 보고하도록 하여 기본계획 실행여부에 대한 모니터링이 가능하도록 하고 그 심의결과를 차년도 시행계획 및 기본계획에 반영하도록 하여 바람직한 피드백이 가능하도록 설계함.</p>
<p>인권교육 실시</p>	<p>제7조(인권교육) ① 시장은 소속 공무원을 포함한 모든 직원(시장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 연 []회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간 단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.</p>	<p>- 지역사회 차원에서 인권을 보장하고 증진하기 위해서는 그 구성원들이 인권이 무엇인지에 관하여 공통적으로 이해하고 이를 생활 속에서 실천하려는 의지가 필요한데, 인권교육은 시민의 인권보장 및 증진을 위한 정책에 가장 기본적이고도 본질적인 것이므로 별도의 조항으로 다룸.</p> <p>- 인권교육수행 의무자인 지방자치단체의 장은 정책담당자인 지방자치단체 소속 공무원들로 하여금 정기적·의무적으로 인권교육을 받을 수 있도록 함.</p> <p>- 인권교육의무 대상자는 '소속 공무원을 포함한 모든 직원'으로 한정할 수 있지만 그 범위를 '지방자치단체의 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람'으로 확대하는 것이 바람직함. 다만 지방자치단체의 장의 권한이 직접 미치지 못하는 사업장 및 민간단체에 대하여 현재 이를 강제할 수 있는 법적 근거가 없는 사항이기 때문에 권장할 수 있는 법적 근거를 둠.</p>
	<p>② 시장은 전항을 위하여 필요한 인권교육 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성지원 2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성 3. 그 밖에 인권교육을 위해 필요한 사항 <p>③ 시장은 제1항의 인권교육 시행 및 제2항의 인권교육 체계 마련시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다.</p>	<p>- 인권교육을 효율적으로 시행하기 위한 인권교육 체계가 현재 제대로 마련되어 있지 못한 상황을 감안하여 추가적으로 인권교육체계 마련의 규정을 둠.</p> <p>- 적절한 인권교육이 시행될 수 있도록 국가인권위원회와의 협력 규정을 둠.</p>
<p>인권보장 및 증진활동 지원</p>	<p>제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) ① 시장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>- 인권 기본조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 전담부서 설치를 비롯한 인원확충 등의 조치가 필수적임. 따라서 지방자치단체의 장이 인권 기본조례의 이행을 관리,수행하는 전담부서를 설치하거나 인력을 확충할 근거규정으로 기능할 수 있도록 함(인권전담 부서는 인권보장 및 증진위원회가 실질적인 심의기구로 기능하기 위한 차원에서도 필요함).</p>
	<p>② 시장은 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위</p>	<p>- 조례의 목적을 달성하기 위해서는 인권관련 단체 등</p>

	<p>하여 인권 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p>	<p>의 적극적인 활동과 지방자치단체와의 협력이 중요하므로 인권관련 단체에 대한 지원·협력이 필수적임. 따라서 제2항에서 이들의 활동에 대한 지원의 근거와 재원을 명확히 규정함.</p>
	<p>③ 제2항에 따른 지원 절차 및 방법 등은 「○○시 보조금 지원 조례」로 정하는 바에 따른다.</p>	<p>- 인권관련 단체에 대한 보조금 지원에 관한 근거규정을 두어 이 규정에 따라 보조금 지원조례에서 규정하는 '보조대상'을 보다 명확히 하여 인권관련 기관 및 단체에 대하여 보조금 지원이 가능하도록 함.</p>
<p>인권지수 개발</p>	<p>제9조(인권지수 개발) 시장은 시민의 인권보장 및 증진과 국제인권규약 및 국제인권기구의 권고사항의 성실한 이행을 위하여 인권지수를 연구개발할 수 있다.</p>	<p>- 인권지수는 특정 인권분야 항목의 변화를 객관적인 수치로 보여주기 때문에 지방자치단체의 인권보장 및 증진상황을 잘 드러낼 수 있고, 이러한 과정을 통하여 해당 지방자치단체의 인권수준을 향상시킬 수 있도록 하기 위한 것임.</p> <p>- 인권에 관한 현재의 상황, 미래의 목표 및 달성도를 측정할 수 있도록 인권지수 개발에 관한 규정을 둬.</p>
<p>인권보장 및 증진 위원회 설치 및 업무</p>	<p>제10조(○○시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무) ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 ○○시 인권보장 및 증진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제6조 제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 제6조 제4항에 따른 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항 4. 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 <p>③ 위원회는 전항에서 규정하는 것 이외에 시민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 시장에게 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.</p>	<p>- 기본계획의 수립에 관하여 심의할 수 있는 인권보장 및 증진위원회 설치 근거를 규정함.</p> <p>- 위원회는 기본계획의 수립에 관한 심의를 가장 기본으로 하고, 기본계획에 따른 연도별 시행계획 및 평가에 관한 사항, 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항과 시장 또는 위원장이 심의를 요청한 사항에 관하여 심의함.</p> <p>- 위원회에 독자적인 의견진술권을 부여하는 규정은 위원회가 지방자치단체가 심의를 요청하는 안건 이외에도 지방자치단체에서 시행하고 있는 인권관련 정책에 대하여 독자적으로 지방자치단체의 장에게 적극적으로 의견을 표명할 수 있도록 하기 위한 것임.</p> <p>- 위와 같이 '의견진술권'을 부여하는 규정은 후술하는 바와 같이 위원회의 독자적인 회의소집권이 부여되지 않는 한 실효성이 없기 때문에 회의소집권과 연동하여 설계하도록 함.</p> <p>- 위원회 심의 기능의 실효성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 장의 의견 존중 규정을 둬.</p>
<p>위원회의</p>	<p>제11조(구성) ① 위원회는 위원장 1명(위원장 1명</p>	<p>- 위원회는 조례의 목적을 달성하기 위하여 지방자치</p>

구성	<p>과 부위원장 1명을 포함한 ○명 이내○명 이상 ○명 이하의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p>	<p>단체로부터 독립하여 구성하는 것을 원칙으로 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위원회에 위원장만을 둘 것인지, 아니면 위원장과 부위원장을 각각 둘 것인지에 관해서는 지방자치단체의 상황에 맞게 설계하되, 위원회의 독립성을 보장하기 위하여 이들을 위원 가운데 호선하도록 규정함.
	<p>② 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 [부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는] 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</p> <p>③ 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장과정을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 소양[학식]과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회가 추천하는 사람 2. 인권관련 시민사회단체가 추천하는 사람 <p>④ 위원 중 1/3 이상은 여성으로 임명 또는 위촉한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회에 위원장만을 두는 경우에 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때를 상정하여 그 직무를 대행할 사람의 선택방법에 대한 근거규정을 둬. - 위원의 자격에 관해서는 원칙적으로 '인권에 관한 소양(학식)과 경험이 풍부한 사람'으로 하고, 위원 추천에 있어 시민을 대표해서 의회, 시민의 직접참여 및 위원회의 전문성 강화를 위하여 인권관련 시민사회단체의 참여를 보장하도록 하고, 지방자치단체의 장이 위원을 임명 또는 위촉하도록 함. - 위원회 심의결과의 신속한 집행을 위하여 위원 가운데 당연직 위원을 두도록 하되, 당연직 위원은 '인권관련' 업무를 '총괄'하는 부서의 책임자로 설정함. - 여성위원 참여 보장 규정이 일반적으로 지방자치단체에 '위원회 구성 및 운영에 관한 조례'에 제정되어 있어 별도 규정으로 두지 않을 수도 있지만, 이러한 조례가 제정되어 있지 않거나 조례보다 더 많은 비율의 여성위원 참여를 보장할 경우, 그리고 여성위원 참여 보장을 강조하기 위해 별도의 규정을 둬.
	<p>⑤ 위원의 임기는 []년으로 하며, 연임할 수 있다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원의 임기는 안정적이고 지속적인 활동이 가능하도록 충분한 기간으로 정하는 것이 적절함.
위원회의 운영	<p>제12조(운영) ① 위원회의 회의는 분기별(연○회) 정기회와 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 개최한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시장의 요구가 있는 경우 2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 3. 재적위원 [] 이상이 회의에 부치는 사항을 제시하고 회의소집을 요구하는 경우 <p>② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>③ 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 운영과 관련하여 위원회 개최사유, 의결정족수 등에 관한 규정을 둬. - 위원회 개최사유와 관련하여 심의기구라는 위원회 성격을 감안하면서도 지방자치단체의 장 또는 위원장이 고의로 회의 소집을 기피하는 경우를 예방하기 위하여 일정 수준의 재적위원이 회의소집을 요청할 수 있는 규정을 별도로 설정함. - 또한 위원회의 실질적인 기능강화를 위하여 정기회(분기별 또는 연○회)를 두도록 함.

	소위원회를 둘 수 있다. ④ 이 조례에서 규정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.	
위원회의 간사	제13조(간사) ① 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 둔다. ② 간사는 ○○○과 과장이 된다.	
조례 등 제.개정시 위원회 의견 청취	제14조(위원회 의견청취) ① 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제.개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다. ② 위원회는 전항과 관련하여 시장에게 조례 제.개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다.	- 인권보장과 증진에 중대한 영향을 미치는 조례의 제.개정 등에 있어 그 중요성을 고려하여 위원회의 의견을 듣도록 하는 규정을 둬. - 제1항의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 위원회가 지방자치단체의 장에게 영향을 정도에 대한 보고서를 요구할 수 있도록 규정함. - 이는 일종의 인권영향평가인 셈인데, 해당 조례나 정책의 실시 과정 및 효과 등에서 인권에 부정적인 영향의 위험성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시행 여부를 결정할 수 있도록 하기 위함임.
위원 수당 등	제15조(수당 등) 위원회의 위원 등에 대하여서는 예산의 범위에서[○○조례가 정하는 바에 따라] 수당과 여비를 지급할 수 있다.	
시행규칙	제16조(시행규칙) 이 조례의 시행과 그 밖에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	
부칙	부칙	- 부칙에 시행일 또는 추가적으로 경과조치 등에 관한 규정을 둬.
	제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터[공포 후 () 개월이 경과한 날부터] 시행한다.	
	제2조(위원회 등에 대한 경과조치) 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따른 ○○위원회는 이 조례에 따른 ○○위원회로 본다.	- 동 규정은 기존에 인권 기본조례를 제정하여 시행하고 있는 지방자치단체가 인권 기본조례를 개정하는 경우에 필요함. - 현행 조례에 의해 기본계획을 작성하였거나 위원회가 구성되어 활동하는 경우에 경과조치를 두지 않으면 그 효력의 문제가 발생하므로 경과조치를 두도록 함.
제3조(위원회 설치 시기) 이 조례 제10조에 따른 위원회는 이 조례 시행일로부터 []개월 이내에 구성하여야 한다.	- 지방자치단체의 장이 인권 기본조례에 근거한 위원회를 구성하는 것을 기피하는 경우를 방지하기 위하여 위원회 구성 기간을 정할 수 있도록 한 것임.	

발 제 3

인천시인권조례 제정, 어떻게 준비할까?

- 시민참여를 중심으로 -

이 호 (풀뿌리자치연구소 이음 연구위원)

인천시 인권조례 제정, 어떻게 준비할까?

- 시민참여를 중심으로 -

이 호 (풀뿌리자치연구소 이음 연구위원)

1. 인권도시와 시민참여의 필요성

지금까지 인권은 주로 국가 차원의 제도와 정책을 통해 보장되어야 할 것으로 여겨져왔다. 이는 자유권 협약과 사회권 협약이 국회의 비준을 받아 국제법적 효력을 가지게 된 것으로도 잘 드러난다. 그런데 언제부터인가 인권도시라는 개념이 국내에서 활발하게 논의되고 있다. 이는 이제 인권이 단지 국가적 차원이 아닌 지역 차원에서도 정책적으로 중요한 과제가 되고 있다는 것이다.

그러한 배경에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 인권이라는 것이 국가의 제도와 정책만으로는 그 실질적 내용을 담보하는 데에 한계가 있기 때문이라는 것도 한 이유라 하겠다. 그렇다고 국가적 차원의 제도와 정책을 보다 좁은 단위인 지역으로 세분화하는 것이 특별히 인권을 보다 잘 증진시키는 데에 효과가 있다고 볼 근거는 없다. 인권의 '지역화'는 지역이야 말로 시민들이 자신들의 이해와 욕구를 기반으로 직접 참여를 행할 수 있는 근거가 된다는 점과 각별한 관계가 있다.

이러한 구도는 이미 오래 전에 세계적으로 합의되고 강조되던 바이다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 '유엔 환경과 개발에 관한 회의'에서 합의된 내용을 요약한 슬로건 'Think Globally, Act Locally!'는 시민들이 지구의 환경과 빈부격차의 문제를 해결하기 위한 참여를 강조하는 맥락에서 사용된 것이다. 즉, 시민들의 참여를 위해서는 지역에서의 행동이 필요하다는 것이다.

그런 점에서 인권도시란 단지 국가적 의무와 실현을 도시라는 지역적 차원으로 세분한 것보다는 인권증진을 위한 실질적 행위에 시민들의 직접 참여가 필요하다는 것을 강조하는 것이라 할 수 있다. 인권도시에서 이러한 시민참여를 제외시키고 단지 지역 차원의 제도와 정책에 대한 논의에 집중한다면, 굳이 인권도시가 새롭게 필요한 논의이고 내용인지 그 의의를 확인하기 어렵다. 그래서 시민들의 참여는 중요하다. 시민들이 스스로 자신들 생활의 모습을 인권적 차원에서 돌아보고, 인권적 차원에서 자신들의 삶과 생활이 보장될 수 있도록 노력하는 과정이 필요하다는 것이다. 이러한 참여는 '도시'의 모습을 변화시키는 힘이 될 뿐 아니라, 우리 사회 전체를 변화시키는 힘으로도 발전할 수 있다.

그런데, 시민참여에 있어서는 몇 가지 중요한 점을 고려할 필요가 있다. 그것은 참여가 단지 정치지도자들에게 의해 결정된 좋은 정책을 충실히 지키거나 그 실행과정에 그쳐서는 안 된다는 것이다. 이는 당위적으로 안 된다는 것만이 아니라, 이래서는 참여 자체가 활성화될 수 없다. 그런 점에서 참여는 '동원'과는 다른 개념임을 확인할 필요가 있다. 동원은 주어진 참여의 장에 시민들이 단순 참여한다는 것이지만, 참여는 그 기획단계에서부터 참여해야 하는 것을 의미한다. 또한 동원은 아무런 권한을 갖지 못한 채 이루어지지만, 참여는 그에 따른 적절한 권한을 필요로 한다. 권한은 참여의 필요성을 실질적으로 촉진하는 필요조건이기 때문이다. 이는 새로운 사회발전 패러다임으로 세계적 공감대를 확대하고 있는 거버넌스라는 개념을 통해서도 잘 알 수 있다.

물론, 참여에 따른 권한부여가 항상 최종적인 결정권한을 시민들에게 부여하는 것만을 의미하지는 않는다. 현행 법체계 속에서 최종결정권자는 선거로 당선된 정치지도자들에게 있다는 점을 부인할 수 없기 때문이다. 하지만, 그 최종결정권자는 시민들에게 일정한 권한을 부여하고, 그 결정을 존중하는 방식으로 결정권을 행사하는 것이 적절하다. 그래야 참여자들은 자신들의 참여가 의미 있는 것으로, 공적으로 진지하게 다루어졌음을 인지할 수 있기 때문이다. 이는 참여의 강력한 동기가 될 수 있다.

따라서 인천시에서 인권조례를 제정하는 과정에는 좋은 내용이 포함되도록 하는 것도 중요하지만, 시민들의 참여라는 과정을 거치는 것이 필요하다. 시민참여를 보장하는 제도를 만드는 것만큼이나, 그 참여의 틀을 결정하는 제도를 만드는 과정에 참여하는 것은 시민참여가 기획단계부터 이루어져야 한다는 앞서의 주장과도 일치한다. 그것도 단순히 의견을 경청하는 정도가 아니라, 일정 정도 시민들이 결정할 수 있는 여지를 두는 것이 필요하다. 그리고 시민들의 결정이 어떻게 반영되었고, 또 어떤 점에서 그리 할 수 없었는지에 대해 참여자들이 인지할 수 있도록 해야 한다.

2. 시민참여의 몇 가지 기본 원칙

시민참여에 있어서는 몇 가지 기본 원칙이 전제될 필요가 있다. 그것은 앞서 강조한 참여에 따른 적절한 권한부여와 참여의 개방성, 그리고 투명성이다.

참여에 따른 적절한 권한의 부여라 함은 참여가 단지 자신의 의견을 개진하는 것에 그쳐서는 안 된다는 것을 의미한다. 참여한 시민들은 자신들의 의견에 대한 합의를 통해 일정하게 결정된 사항을 최종 결정권자에게 제출할 수 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 참여자의 의견은 단지 행정의 행위를 합리화시키는 수단으로 악용될 뿐이다. 일정한 합의가 이루어지기 위해서는 시민들에게 합의된 내용에 대한 일정한 권한이 부여되어야 가능하다. 권한이 없으면 참여한 시민들이 이견을 힘겹게 조정하는 과정을 거칠 필요를 느낄 수 없다는 점은 자명하다. 또한 현실적으로 참여한 시민들이 합의를 통한 결정을 하기 힘든 경우라 하더라도, 최소한 참여한 이들의 의견이 어느 정도 반영되었는지, 그렇지 못한 내용들은 왜 그런지에 대해 참여한 이들에게 투명하게 제공·공개되어야 한다. 그래야 참여한 이들은 스스로 참여의 의의와 성과를 얻을 수 있다.

참여의 개방성이라 함은 해당 지역의 시민들에게는 누구든지 참여의 '기회'가 개방적으로 보장되어야 한다는 것이다. 시민들의 참여를 보장한다는 것이 행정에 의해 '간택'된 시민들로 한정된다면, 이는 진정한 의미의 참여라 할 수 없다. 이러한 경우에는 마찬가지로 행정의 일방적 결정에 시민들을 들러리로 내세우는 것 이상의 의미를 갖기 힘들다. 따라서 비록 의견이 다른 다양한 이들의 참여로 인해 합의와 의견수렴 과정이 힘든 과정을 거친다 하더라도, 일방의 주관에 의해 참여의 기회가 제한되는 것은 적절한 참여라 볼 수 없다.

이러한 원칙이 중요하게 고려하지 못하는 근거로 자주 거론되는 논리가 전문성과 공익 관련 주장이다. 이는 실제 전문가들의 참여만을 보장해 온 지금까지의 참여 관행을 답습할 뿐이다. 하지만, 전문가가 시민 삶의 문제에 있어서도 일반 시민들보다 전문적이라는 근거는 없고, 또한 전문가들이 일반 시민들보다 더 공익적이라는 근거 또한 없다. 이에 대해서는 투명성 관련 내용에서 다시 언급할 것이다. 아무튼, 인권도시가 시민들의 참여를 통해 달성될 가치라면, 그 참여에는 다양한 시민들이 제한 없이 참여할 수 있도록 기획되고 실행되어야 한다. 그리고 일반 시민들도 자신들의 생활세계 관련해서는 누구보다도 전문적인 소양을 갖추고 있다는 점을 확인할 필요가 있다.

투명성은 주민들의 참여에 대한 책임성을 강화하기 위해서나 주민참여와 결정에 대한 자치단체장과 행정의 책임성을 강화하고, 참여하지 않은 주민들에게도 참여의 영향을 확인할 수 있도록 하기 위한

최소한의 조건이다. “다른 주민들이 알 수 없는 폐쇄적 공간에서 전문가들이 모여 심의하고 결정한다 하더라도 이는 결코 공공성과 도덕성을 담보할 수 없다. 하지만, 모든 사람들이 그 발언의 내용까지도 알 수 있는 개방된 공간에서 심의하고 결정한다면, 어떤 이들이 참여한다 해도 오히려 더욱 높은 공공성과 도덕성을 담보할 수 있다”는 어떤 교수의 발언은 투명성의 필요성을 잘 설명해 준다.

3. 인권도시 조례 제정 과정에 시민참여시 고려할 몇 가지

1) 시민의 욕구로부터 출발

시민들에게 인권이라는 공익적 가치를 위해 참여하라고 하는 것은 사실상 참여의 필요성을 설득할 만한 요인이 되지 못한다. 시민들은 일상적으로 인권이나 공익적 가치를 생각하며 살아가는 것이 아니기 때문이다. 물론, 명확히 인권적 피해를 입으며 살아가는 이들의 경우에는 그러하지 않겠지만, 인권도시가 이들만을 위해 추구하는 가치를 실현하려는 것은 아니기 때문이다. 특히, 인권의 중요한 두 가지 측면 중 하나인 사회권과 관련해서는 아직 시민들이 이를 인권의 문제로 인식하는 수준이 그리 크지 않기 때문이다. 또한 인권이 보편적 가치라는 점을 고려하면, 모든 시민들은 인권과 직간접적인 영향 아래 생활하고 있기에, 인권도시에 대한 시민참여는 일반 시민 모두에게 해당하는 것이라 할 수 있다.

따라서 시민들의 참여는 인권이라는 공익적 가치를 전면에 내걸기보다는 자신들의 생활상의 어려움과 같은 실질적으로 피부로 느끼는 문제에 대해 이야기하는 과정 속에서 보다 쉽게 달성될 수 있다. 중요한 것은 자신의 그러한 이해와 욕구를 다른 이들의 그것과 조화시키는 과정을 참여라는 과정으로 만들어 내는 것이다. 그러한 조화와 합의의 과정을 통해 개인의 생활상 어려움이 공통의 욕구로 수렴되는 과정이 만들어 지는 것이다.

이제 시민들은 더 이상 ‘당위’와 ‘명분’에 의해 참여를 하지 않는다. 시민들의 참여를 활성화시키기 위해서는 그것이 사익이든 공익이든 시민들이 원하는 것이 무엇인지를 파악해야 한다. 그리고 파악된 시민들의 욕구를 참여를 통해 해소할 수 있다는 것을 명확히 보여줘야 한다.

2) 욕구의 ‘대변(代辯, advocacy)’이 아닌 스스로 말하게

시민들의 참여를 활성화시키기 위해 먼저 해야 할 일이 시민들의 욕구를 파악하는 것이라는 점을 앞에서 강조하였다. 그런데, 시민들의 욕구를 파악하는 일은 굳이 많은 시민들을 직접 만나지 않아도 된다. 각 분야별로 시민들과 밀접한 관계를 이루면서 활동하는 사람들을 만나도 충분히 파악할 수 있기 때문이다. 하지만, 이는 인권이라는 가치를 고려할 때 적절한 방법이라 할 수 없다. 시민들은 어느 누군가에 의해 대변되어야 할 존재가 아니라 스스로 자신들의 이야기를 할 수 있는 이들이고, 그에 걸맞는 대우를 해주는 것이 인권적으로 타당한 방법이라 하겠다.

따라서 인권도시를 위한 조례제정 과정에서 시민들의 참여는 시민들이 스스로 자신들의 이야기를 하도록 하는 것을 중요시 한다. 이는 단지 의견을 수렴하는 것만에 그칠 것이 아니다. 시민들이 스스로 자신들의 이야기를 하는 과정에서 다른 이들과 공감대를 형성할 수 있도록 하는 계기가 생기도록 기획되어야 한다. 이러한 과정은 인권이라는 가치에 대해 서로서로 배우며 인식의 지평을 확대하는 교육적 효과도 크다는 점에서 중요하다.

요약하면, 시민참여를 활성화시키기 위해, 단순히 이들의 욕구를 이들 외의 또 다른 주체가 파악하고 분석하여 이들에게 다시 설명하는 방식으로는 한계가 있다. 시민들이 자신들의 욕구와 느끼는 바, 생각하는 바를 스스로 말하도록 하는 장(場)을 마련하는 것이 필요하다. 이를 통해 이들이 자신들의

욕구를 이웃의 욕구와 일치시키는 공감대 형성을 하도록 도움으로써, 이들 스스로가 인권에 대한 관심과 고민을 증진시킬 수 있을 것이다. 이는 인권도시를 실현하는 과정에서나 인권도시의 기본설계 과정이라 할 수 있는 조례 제정 과정에서도 적절한 방법이라 할 수 있다.

이러한 시민참여의 의의를 충족시키기 위해서는 개별적인 시민들의 의견을 듣기 위한 다양한 참여 방법을 고안하는 것보다 시민들이 집단적으로 모여 자기의 이야기를 할 수 있는 과정을 만드는 것이 필요하다. 즉, 시민들의 참여를 설문조사와 같은 폐쇄적 질문을 통해 손쉽게 이루려 하기보다는(물론, 때에 따라서는 이도 필요하겠지만), 직접 여러 사람과 모여 함께 이야기하는 방법들을 적극적으로 활용하는 것이 적절하다. 예를 들면, 다양한 집단들과 함께 Focus Group Meeting이나 워크숍 등을 통해 주민들의 참여와 의견을 수렴하는 것이 보다 권장할 만한 방법이라는 것이다.

3) 참여를 통한 역량강화(empowerment) 고려

시민들의 참여는 단순히 특정한 목적을 달성하기 위한 수단으로만 간주되어서는 안 된다. 이는 시민참여가 민주적인 시민의식을 강화시킬 수 있는 가장 강력한 교육이자 훈련 방법이기 때문이다. 이는 인권의식에 있어서도 마찬가지이다. 인권이 나의 일상과 직접적으로 관계된 것이라는 점을 깨닫는 인권 감수성(human rights sensitivity)과 이를 일상생활에서 주류적으로 인식하고 실천하고자 하는 인권 주류화전략(human rights mainstreaming)은 시민들의 직접 참여라는 실천적 교육·훈련 없이 이루어지기 어렵다. 이는 참여에 있어 인권적 차원의 시민교육, 시민의식 변화라는 과제가 녹아들어야 함을 의미하기도 한다.

따라서 시민 참여의 효과는 참여자의 인권적 역량과 영향력을 강화시키는 데에까지 고려되어야 한다. 이러한 노력은 인권도시 조례를 제정한 이후의 과제로 밀어둘 것이 아니라, 인권도시의 제도설계를 하는 과정에서부터 고려될 필요가 있다. 이는 인권도시가 일상과 유리된 것이 아니라, 일상의 변화와 발전이라는 관점으로 시민들에게 다가서기 위한 차원에서도 필요하다.

4. 시민참여를 통한 인천시 인권조례 과정 제안

인천시 인권조례를 만들기 위한 시민참여 방법 등 세부적인 절차 등은 이를 기획하는 단위에서 보다 구체적으로 고민하고 실행해야겠지만, 이 글에서는 몇 가지 과정을 제안해보고자 한다.

- 주민의견 수렴하기

기획하는 단위만이 아니라, 실행을 위한 단위도 구성해 다양한 계층 및 집단의 주민들을 만나 이들의 욕구나 일상에서 겪는 이야기들을 듣는 작업을 진행해 그 내용을 정리한다. 이는 마치 참여예산제에서 많이 활용하는 찾아가는 예산설명회와 같은 방식이다. 간략하게 인권과 인권도시에 대한 설명(교육)을 진행하고, 그와 관련한 참여자들의 생활상 이야기를 청취하는 것이 주된 내용이다.

찾아갈 대상을 주제별 또는 집단(단체 등)별로 분류해 해당하는 집단에 연락해 시간 할애를 부탁할 수도 있고, 인천시의 각종 시민교육 관련 기관의 협조를 통해 교육시간 중 일부를 할애 받아 진행할 수도 있다. 또한 홍보를 통해 신청을 받아 찾아가는 것도 좋은 방법이다. 특히, 이 과정에는 청소년, 장애인, 여성, 가난한 이들 등 사회적 소수자 또는 약자들을 특별히 배려하는 것도 당연히 필요할 것이다.

인천광역시의 인구나 면적 등을 고려하면, 이를 실행할 단위를 제법 활동력 있는 이들 중심으로 일정한 규모로 구성하는 것이 일차적으로 필요할 것이다. 하지만, 이에선 예산 등도 다수 소요될 수밖에 없으므로, 인천시 단위로 단일한 실행단위를 규모 있게 구성하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 따라서 인천시 단위의 단일한 실행 단위를 구성하는 것보다는 핵심적 실행 단위를 소수로 구성하고, 인천시 내 각 자치단체의 시민단체들이나 자원활동가를 모집해서 이러한 활동을 위탁하는 것이 더욱 좋은 방법일 수 있다. 이 경우, 자원하는 시민단체나 활동가 와 시민 등이 있는가에 따라 그 가능성이 제한될 수 있다는 어려움은 있겠으나, 인천시 인권조례 제정 과정에 보다 많은 그리고 다양한 단체들과 활동가들 그리고 시민들이 함께 참여할 통로를 마련한다는 점에서는 더욱 바람직할 수 있겠다.

이런 절차가 인권조례를 추진하는 주체의 역량 상 정 힘들다면, 최소한 요즘 유행하는 원탁회의를 각 구청별 또는 인천시 차원에서 추진하는 정도의 참여절차를 거치는 것이 적절하다.

- 분류하기, 확인하고 결정하기

인천시민들의 생활 이야기로부터 인권의 핵심적 개념을 추출해 인권도시 조례의 내용으로 수용하고, 그 결과를 다시 참여했던 주민들에게 자세히 설명하고 전달하는 과정 역시 시민참여를 통한 인천시 인권조례 내용 구성에 필요한 내용이라 하겠다. 그런데, 주민들로부터 수렴한 의견을 인권도시 조례 등의 핵심적 내용으로 정리하는 데에는 갈등이 발생할 수 있다. 즉, 단순히 다른 의견들이 다양하게 제기되는 것 이외에 상호 충돌하는 가치가 시민들로부터 도출될 수 있기 때문이다.

쉽게 예견할 수 있는 것으로는 학생인권조례 제정 과정에서 불거졌고, 또 서울시 성북구와 서울시 인권조례를 둘러싸고 발생한 성소수자에 대한 입장 차이이다. 물론, 보편적 인권의 관점에서 이를 둘러싼 논쟁과 갈등은 적절치 못한 것일 수도 있으나, 자치단체의 조례로 인권의 내용을 규정하는 과정에서는 그 갈등을 일방적으로 무시하기 힘들다. 따라서 그러한 문제에 대한 결정권한을 인천시장 및 인천시의회의에게 전적으로 의지하는 것은 정치인의 특성상 문제를 풀 수 있는 방법으로서 적절치 못할 수 있다.

이 문제를 해결하는 유일한 방법은 그 상충되는 가치들 중 어느 것을 살리고 어느 것을 포기해야 하는가 하는 선택을 정치지도자가 아닌 시민들이 직접 할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 주민의견수렴 절차가 끝나면 원탁회의와 같은 방법을 통해, 수렴하고 분류한 내용들에 대해 직접 시민들이 확인하고 추진하는 절차를 마련하자는 것이다. 그리고 상충되는 내용들이 도출될 경우에, 그에 대한 결정을 참여한 시민들에게 일임하는 것이다.

이 경우에는 이러한 결정을 내릴 시민들을 어떤 방식으로 구성 또는 초청할 것인가 하는 것이 중요하다. 일반적인 배심원제도에서와 같은 방식을 택할 수도 있고, 공개모집과 공개추첨 등의 방법을 통할 수도 있다. 물론, 그 외의 적절한 방법을 개발하거나 선택할 수 있다. 다만, 어떤 방법을 택하든 그 결정에 대해서는 조례를 제정하려는 주최 측에서도 존중하려는 태도가 중요하다.

앞서 몇 차례 언급했듯, 인권은 보편적 가치이고 그에 따라 지역별로 차별적인 인권의 개념 구성이라는 것이 적절하지 않다. 하지만, 시민들의 일상 속에서 이루어지는 인권도시 실현에는 시민들의 합의 절차가 반드시 필요하다. 만약, 성소수자에 대한 언급을 하지 않는 것으로 시민들이 최종적으로 결론을 낸다고 하더라도, 이는 인천에서 표방하는 인권의 가치에 성소수자의 인권을 제외하는 것은 아니다. 그만큼 인권이라는 개념은 이미 전 인류가 공유한 가치체계를 가지고 있기 때문이고, 국제법적으로도 인정하는 인권의 개념과 범위가 이미 존재하기 때문이다. 다만, 인천시에서는 시민들이 아직 성소수자 문제까지를 인권도시 실현에 있어 시급한 문제로 인식하지 않는다는 것을 인정하는 것뿐이다. 그리고 비록 조례에서 특별히 언급하지 않았다 하더라도, 인권도시를 실현하기 위한 이후의 사업 속에서도 충분히 성소수자의 인권문제를 다룰 수도 있기 때문이다.

이와 반대로, 일부 극렬한 반대가 있음에도 참여한 인천시민들에 의해 성소수자 인권을 조례의 조문에 구체적으로 적시하도록 결정된다면, 정치지도자들은 그러한 극렬한 반대에 대해 그 책임을 참여한 시민들에게 넘길 수 있다. 이는 현실적으로 시민들이 합의한 인권조례가 정치적 판단 여부에 의해 좌우되지 않는 힘이 될 수 있다.

이를 위해서는 인천시장과 인천시의회가 인권도시 조례의 내용에 들어갈 핵심적 가치와 내용들을 참여한 시민들의 결정에 따르겠다는 결의가 필요하다. 이들이 그러한 결의를 흔쾌히 하지 않는다 하더라도, 다수 시민들의 의사를 반영한 인권조례의 내용을 자신들의 결단으로 흔들려는 시도는 이들에게 큰 정치적 부담이 될 것이다. 이는 인천시 인권조례를 가능한 광범한 시민들의 참여를 통해 제정해야 할 또 하나의 이유이기도 하다.

- . 조례에 시민참여의 방법 명시하기

조례 제정과 그 내용 여부와 상관없이 인천시 인권도시조례를 제정하려는 것은 인천시를 실질적인 인권도시로 만들어 가고자 하는 노력의 한 부분이라 하겠다. 이는 인권도시가 잘 만들어진 조례를 제정했다고 해서 실현되는 것이 아니라는 의미이기도 하다. 그리고 인천시가 실질적 인권도시로 나아가는 과정은 인권도시로서의 선언이 아니고, 제반 제도의 내용과 행정의 관행 및 태도의 변화와 발전을 통해서만 달성되는 것도 아니다. 이와 더불어, 일반 시민들의 인식 및 생활태도와 양식 등이 모두 함께 변화하고 발전하는 과정을 통해 실질적인 인권도시로의 진전이 이루어질 수 있다. 따라서 인권도시를 실현하기 위한 제도에는 시민들에 대한 인권감수성에 대한 교육과 더불어 일상적인 시민참여에 대한 내용들도 언급될 필요가 있다.

물론, 이는 조례를 제정하는 과정상의 방법이 아니라, 제도에 들어갈 내용에 관한 것이다. 하지만, 이러한 내용을 조례에 넣기 위해서는 시민들이 어떠한 방법을 통해 일상적이고 손쉽게 참여할 수 있는지도 참여한 시민들로부터 직접 확인하는 작업을 거치면 바람직하겠다. 물론, 이러한 내용의 경우에는 참여한 이들의 의견이 반드시 적절한 것은 아닐 수 있다. 생각과 실천은 별개일 경우가 많기 때문이다. 하지만, 그러한 점을 고려하더라도 직접 묻고 그에 대한 답을 구하는 과정은 중요하다. 이 역시 질문과 대답의 과정에서 교육적 효과가 있다고 보기 때문이다. 무엇보다도 인권도시를 실현하는 주체로서 시민들의 위상을 확인하는 작업이 될 수 있기 때문이다.

5. 따라가는 인권도시가 아닌 선도하는 인권도시 인천을 지향하며

앞서 언급한 인권도시 제정 과정에서의 시민참여 방법은 시간이 많이 걸리고 번거로운 것이 사실이다. 100여 개가 훨씬 넘는 조례 중 하나를 만드는데, 이 같이 번거로운 과정을 꼭 거쳐야 하는 걸까 하는 의구심에서 필자도 그리 썩 자유롭지는 않다. 그리고 이러한 시민참여의 방법은 꼭 조례를 만드는 과정에 거쳐야 할 것이라기보다는 조례 제정 이후의 인권도시 실행계획이나 인권현장을 조율하는 과정에서 반영하는 것이 보다 적절하지 않을까 하는 생각이 전혀 들지 않는 것도 아니다. 어차피 인권도시를 실현하는 과정에서는 이처럼 번거로운 시민참여 과정이 또 반복될 필요가 있을 것이기 때문이다.

그렇지만, 인권도시 조례를 만드는 과정과 그 실행계획을 만드는 과정, 그리고 이를 실행하는 과정이 별도로 분리된 것은 아니라고 본다. 조례 제정 과정에 시민들의 참여와 이들의 의견을 반영한다는 것은 좋은 조례의 내용을 구성하는 데에 꼭 필요한 것이라기보다는, 조례 제정 과정으로부터 시민들이 인권도시를 실현하는 주체로 참여한다는 관점에서 접근하는 것이다. 그리고 그 과정은 꼭 필요하

다고 생각한다. 또한 성북구와 서울시의 사례에서처럼 성소수자와 관련된 매우 극단적인 사회적 갈등이 벌어질 것을 예상한다면, 그 결정을 일부 정치인들에게 맡기지 않고 시민들에게 맡김으로써 이후의 정당성 확보에도 도움이 될 수 있다.

그럼에도 이런 번거로운 과정을 거치는 것이 힘들다는 것은 인정할 수밖에 없다. 때로는 주체의 역량 등 상황에 의해 이보다는 간편한 과정과 방법을 사용할 수밖에 없을 수도 있다. 그러나 어렵다는 것과 불가능하다는 것은 다르다. 어렵기 때문에 불가능한 것은 아니라는 것이다. 어느 모범적인 선진 사례도 어렵고 번거로운 방법을 피해 달성된 경우는 찾아보기 힘들다. 처음은 모두 어렵고 난감하고 그래서 갈등할 수밖에 없다. 그렇지만, 그러한 어려움과 곤란함에도 힘 있게 해야 할 바를 실천한 곳에서 우리는 선진적 경험들을 발견할 수 있다.

사실, 이러한 번거로운 과정을 거쳐 인권도시 관련 제도를 마련한 곳은 찾아보기 힘들다. 하지만, 언제까지 우리는 남들이 앞서 닦아놓은 편안한 길만을 찾아가야 하는가? 그러면 기껏 남들이 닦아 놓은 길을 따라 갈 뿐이다. 'Good to Great'이라는 어느 책의 제목을 본 바가 있다. 우리가 선진적 사례를 만들기 위해서는 단순히 좋은 것을 넘어 위대함을 추구할 필요가 있다.

물론, 우리가 힘이 모자라서 필요한 모든 것을 다 충족시키지 못할 수는 있다. 하지만, 그렇더라도 최대한 힘을 내서 할 수 있는 만큼이라도 최선을 다하는 것이 필요하다. 어렵고 힘들 것으로 예상돼 지레 포기한다면, 거기서는 어떠한 탁월한 결과도 나올 수 없다는 것을 우리는 모두 알고 있다. 인천시의 인권도시를 향한 노력은 그럴 필요가 있다. 그래야 다른 도시들에서 일반적으로 추진하는 좋은 인권도시를 따라 가는 것이 아니라, 남들보다 탁월한 모범적 인권도시의 사례가 만들어 질 수 있다. 인천시의 인권도시를 향한 노력이 그랬으면 좋겠다. 그래서 남들이 인천시를 배우려고 찾아오는 행복한 모습을 상상할 수 있다면, 그 역시 해볼 만한 가치가 있지 않을까?

토론 1

인권을 향한 인천의 동행
- 인권조례 제정을 중심으로 -
이 용 범 (인천광역시의회 부의장)

인권을 향한 인천의 동행

- 인권조례 제정을 중심으로 -

인천광역시의회 부의장 이 용 범

1. 들어가며

인권의 역사는 민주주의의 역사와 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있을 것입니다. 일상에서 시민의 자유와 평등, 그리고 온전한 독립을 쟁취하고자 하는 노력이 결국 민주주의 투쟁의 역사이며, 이는 곧 사람으로서 당연히 누려야 할 인간답게 살 권리를 보호하고자 하는 인권의 가치와 직접 잇닿아 있기 때문입니다.

이런 맥락에서 해방후 독재와 유신을 거치는 동안 인천은 민주화 운동의 선구적 역할을 수행해 왔습니다. 인권을 수호하고자 하는 자랑스러운 발자취를 간직하고 있습니다. 가까운 역사로 1980년 광주항쟁 이후 수도권에서 처음으로 발생한 최대 규모의 민주주의 운동인 '인천 5.3민주항쟁'은 이듬해 '6월항쟁'의 물꼬를 트는 기폭제로 작용했다는 평가를 받으며 지역운동사에서 큰 조명을 받고 있습니다.

이와 같은 인천지역의 민주화운동의 역사적 경험과 유산은 지역사회의 보편적 인권을 보호하고자 하는 노력, 즉 인권도시로 나아가고자 하는 동력으로 자연스럽게 이어지고 있습니다. 지난 2013년 6월 인천지역의 민주화·인권 운동가들과 인천시민이 만들어낸 「인천민주평화인권센터」는 인천시민의 일상 곳곳에서 인권의 지평을 확대하고 발전시켜 나가고자 하는 활동을 부단히 전개하고 있습니다.

요컨대, 인천은 인권지향의 역사적 경험을 토대로 성숙한 시민의식을 자생적으로 축적해 왔습니다. 인권조례 제정에 필수적으로 수반되어야 할 민주와 인권에 대한 인천시민의 관심과 참여는 충분히 무르익은 상황입니다. 다만 인천에서 제정되는 인권조례가 단지 선언적인 수준에 그치지 않고 인천시민 누구나 일상속에서 사람됨의 권리를 존중받고, 차별받지 아니하며, 스스로의 이해와 욕구를 참여와 소통을 통해 당당히 외치고 해소할 수 있는 실효성이 담보된 인권조례를 만드는 것은 또 몇가지 중요한 지점에 대한 고민이 선행되어야 할 것입니다.

2. '인천시 인권조례 제정' 무엇이 필요한가?

1) 지역특성에 대한 고찰

지역차원의 인권조례가 그 실효성을 담보하기 위해서는 지역사회 고유의 특성과 여건에 대한

분석과 진단이 있어야 할 것입니다. 인천지역은 국제공항과 항만을 보유하고 있고, 최근 GCF 등 국제기구 유치, 아시안게임을 개최하는 등 국제도시로서의 위상이 한층 더 강화되었습니다. 이에 작년 5월 정부는 송도국제도시 내 일정구역을 외국인주택단지, 최근 인천경제청을 외국인주거특화단지 지정하였습니다. 또한 남동공단 등 산단지역이 많아 사회적 소수자인 이주노동자에 대한 인권침해 문제가 심심치 않게 불거져 나오고 있습니다. 이에 인천에서 만드는 인권조례는 타 시.도와 차별적으로 외국인, 사회적 소수자 등 시민의 범위를 폭넓게 해석하여 국제인권규약에 부응하는 국제적인 수준의 인권보호 장치를 마련해야 할 것입니다. 또한 인천은 각종 개발사업 추진으로 인하여 지역간 사회경제적 격차 내지는 배제의 문제가 근래 지역사회 균열 및 통합의 과제로 이슈화되고 있습니다. 이에 시민들의 상대적 박탈감, 소외감에 대응할 수 있는 인권차원의 신중한 접근도 함께 고려되어야 할 것입니다.

2) 타 시.도 사례 진단

2014년 10월 현재 광역단위의 인권조례 제정현황을 살펴보면 2007년 광주광역시를 필두로 13곳에서 인권조례를 시행.운영중에 있습니다. 비교적 짧은 기간 동안 각 지자체에서 대동소이한 내용의 인권조례를 제정하였습니다. 일부에서는 전시행정, 성과행정이라며 비판적인 시각도 있지만 인권에 대한 보장규범을 지역적 차원에서 명시적으로 제도화했다는 의지는 일정수준 평가받을 수 있다는 생각입니다. 다만 인권상담센터 운영 등 시민과 맞닿아 실질적 의미의 인권가치를 구현하고자 하는 노력, 또는 실효성이 담보된 인권보장 정책을 추진하고 있는 지자체는 극히 드문 것으로 보입니다. 인천에서는 지역적 특수성을 고려하면서 타 시.도 인권조례 운영사례의 허와 실을 면밀히 검토하고자 하는 노력이 선행되어야 할 것입니다. 이는 조례 제정 과정에서 착오와 실패를 줄이고 배울 수 있는 것은 배우며 필요한 것을 찾아 나가야 하는 작업에 많은 도움을 줄 것입니다. 조금 늦은 감이 있다고 하지만 달리 생각해보면 인권조례의 내실을 다지고 수혜자의 권리를 꼼꼼하게 보호하는 모범적인 장치 마련을 위한 기회가 될 것입니다.

3) 시민의 시민에 의한 인권조례

인권을 제도화하는 과정에 있어 가장 중요한 것은 앞서도 언급했듯이 시민들의 인권신장을 실질적으로 도모할 수 있느냐, 즉 실효성 확보의 문제입니다. 하지만 타 자치단체의 인권조례 운영 실태를 살펴보면 지역적 차원에서 인권가치를 실현하고자 하는 제도의 본래 취지가 무색할 정도입니다. 실효성 부재에 대하여 시민사회 및 다수의 전문가들은 시민들의 관심과 참여를 제도적으로 보장하지 못하는 폐쇄적인 구조, 즉 인권조례가 '시민 없는 제도', '시민 없는 정책'으로 운영되는 문제를 지적하고 있습니다. 이에 조례 제정의 준비과정부터 시민들의 관심과 참여를 활성화시킬 수 있는 방안이 검토되어야 할 것입니다. 지역사회에서 조례제정을 통해 인권가치를 올곧게 세워보자는 것이 시민들의 일상과 미래에 긍정적인 변화를 줄 수 있다는 믿음과 공감대를 상호 형성해 나갈 수 있어야 한다는 것입니다. 인권분야별로 각종 토론회, 공청회, 간담회를 기획하고, 필요하다면 시민협의체를 구성하는 등 다양한 창구와 통로를 만들어서 시민사회와 전문가, 일반시민들이 직접 참여하여 함께 연구하고 지혜를 모아 나가는 과정이 필요할 것입니다.

3. 맺으며

현대사 이후 인권에 대한 갈등과 논의는 끊임없이 계속되어 왔습니다. 과거에는 인권을 사형제도 또는 국가보안법 등 정치적인 의제로만 다루고자 하는 경향이 있었지만 근래에는 보편적인 인권에 대한 사회적 논의, 나아가 이제는 지역차원에서 시민과 괴리되지 않는 일상생활과 밀착된 과제와 인권대책을 요구하는 시대가 왔습니다. 하지만 앞서도 언급했듯이 각 시·도에서 운영되고 있는 인권관련 제도와 정책들이 기대만큼의 효과를 내지 못하고 있습니다. 지역주민들의 실제적 삶의 영역에 실질적으로 손을 뻗지 못하고 있는 것입니다.

지역특색에 맞는 실효성 있는 인권제도, 인권전담기구 설치와 충분한 예산의 확보, 시민사회와 연계한 지역인권 거버넌스 체계 마련 등 산적한 과제가 적지는 않아 보입니다. 본문에서 언급한 내용 이외에도 시의회와 시정부, 그리고 시민사회를 주축으로 하는 '인권조례 제정 네트워크'를 구축하는 것도 좋은 방안 중에 하나가 될 것입니다. 서로 독립적인 영역에서 각자의 역할을 연구·수행하며 상호협력하에 인권조례의 밑그림을 함께 그려나가는 작업이 수행될 수 있을 것입니다.

그 과정의 출발점은 무엇보다도 시민의 생활영역으로부터 발을 디어야 할 것입니다. 시민들의 구체적인 이해와 요구가 시민에 의해 인권조례에 반영될 수 있는 흐름과 분위기가 자연스럽게 만들어진다면 조례 제정과 무관하게 이미 인권도시로서 인천은 절반 이상의 길은 성큼 내딛었다고 평가받을 수 있을 것입니다.

토론 2

현장에서 바라본 인천시인권조례 제정의 과제

박경서 (인천의제21실천협의회 사회분과위원장)

현장에서 바라 본 인천시 인권조례 제정의 과제

박경서(인천의제21실천협의회 사회분과 위원장)

1. 왜 인천시 인권조례가 필요한가?

현장에서 느끼는 인권의 문제는 크게 법리와 제도에서 오는 문제와 인식과 생활에서 발생하는 문제로 대별된다. 전자의 문제는 법률의 구성이나 재구성을 통해 제도를 보완하는 것으로 해결하는 방법으로 후자는 인식개선을 위한 교육이나 지원체계를 통한 활동을 통해 해결해 나가야 할 것이다. 법률과 인권사이의 공백을 어떻게 누가 채워 나아 갈 것인가는 지자체 인권조례를 통해 만들어 가야한다. 이런 의미에서 지자체 인권조례가 필요하다. 선언적이거나 당위적 조례는 의미를 상실한 것이나 마찬가지이다. 이런 의미에서 인천시 조례는 후자를 보편적 인권의 내용을 지원하는 방향으로 설계해야 한다.

인권조례 제정을 통해 얻을 수 있는 것은 사람, 재정, 서비스이다. 그 내용과 방향을 어떻게 만들어 가야하는 지 많은 시민들의 참여와 욕구들을 잘 반영하는 것이 인천시 인권조례의 필요성이다.

2. 인천시민의 보편적 인권규범 정립을 어떻게 해 나갈 것인가?

1) 먼저 각 사회분야별 인천지역 인권현황과 실태조사가 필요하다.

이는 지역내 인권 각 분야의 욕구와 현실을 파악하는 주요한 과정이 될 것이며 각 사회분야의 전문가 또는 당사자들을 접촉하는 주요한 과정이기도 하다. 이 과정에서 얻어진 인적 인프라와 조직적 인프라는 인권조례를 생활 속에서 풀어내고 협력하는 네트워크 형성에 중요한 과정이 된다.

2) 생활현장에서 멀어지고 법치 속에 갇힌 인권

헌법이나 국제법 등을 통해 이미 인권의 내용과 권리 보장이 되어 있음에도 불구하고 현장에서 만나는 인권관련 사건들은 다른 법률에 의해 인권의 실질적 내용이 제한당하고 있는 경우가 허다하다. 누군가(조직이나 개인)가 이 간극을 좁혀내는 과제가 주어진다. 유기적 관계와 조직이 필요한 이유이다.

3) 지자체의 인권조례의 의미 : 생활 인권 / 원스톱 서비스

4) 인권에 대한 인식개선의 문제

인권=좌파로 몰아가거나 마치 인권을 일부의 사람들의 관심사나 특권인 것처럼 생각하는 현실에서 선언적 인권조례가 되지 않도록 해야 한다. 어떻게 하면 자신의 인권과 사회구성원들의 인권의 가치를 지켜나갈 것인가에 대한 주민생활환경에서의 인식개선과 교육에 심도있게 다루어야 한다. 또한 이를 행정으로 서비스하는 행정당국의 실무자들의 인권지수를 고양하는 방법을 모색하고 교육하는 것들을 고려해야 한다.

5) 인권조례는 목적이 아니라 결과물이어야 한다.

지자체인 인천시에서 제정되는 인권조례는 그 자체가 목적이 되어서는 안된다. 앞에서 전제한 것처럼 지자체의 인권조례는 생활밀착형 지원 조례가 되어야 한다. 이 과정을 통해 인권 거버넌스가 만들어지도록 준비해야 한다. 이를 바탕으로 조례의 담겨야 할 내용과 실질적 지원이 가능한 시스템이 무엇인지 드러나게 될 것이다.

3. 인권조례 무엇을 담을까?

- 교육과 실천의 내용이 담겨야 한다.
- 원스톱 서비스 방식으로 처리될 수 있는 구조와 내용이 담겨야 한다.
- 참여를 통해 얻어진 네트워크를 인권 거버넌스로 만들어 가는 것이 중요하다.

4. 인권조례를 통해 어떤 조직과 내용을 담을 것인가?

그리고 독립성 확보와 조직체계의 내용을 어떻게 만들어서 실효성 있는 내용을 채울 것인가? 이것이 가장 중요한 핵심문제이다. 지자체장의 입맛(?)에 맞는 인사구성 배제할수 있는 방법을 연구해야 한다. 각 사회구성 분야의 대표들과 전문가들의 참여가 가능한 구조와 내용으로 갈 수 있도록 해야 한다.

5. 사례를 통해 본 인권 현실

사례1) 민수씨의 경우

- 1997년 한국에 입국한 네팔 국적 티벳인 라마다와파상 (한국명 민수)씨는 2006년 한국인과 혼인 신고를 하고 결혼이민(F-6) 자격으로 지금까지 한국에 주소를 두고 장모와 아내, 3명의 자녀와 함께 살고 있다. 민수씨는 2013년 귀화 신청을 해 서류심사와 면접심사까지 통과했지만 지난 3월 법무부는 민수씨가 '품행이 단정하지 않다'는 이유로 귀화를 허가하지 않았다. 그 이유는 네팔·티베트 음식점 '포탈라 레스토랑'을 운영하던 민수씨가 2011년 서울 명동 재개발에 맞서 강제철거를 막다가 벌금 500만원의 확정판결을 받은 사건을 문제로 삼았다. 지난 4월 민수씨는 귀화불허처분의 취소를 구하는 행정소송을 냈고 소송 계류 중 위헌법률심판제청 신청을 했으나 기각되었다.

국적법 제5조는 외국인의 일반 귀화 요건으로

- 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것 등과 함께

- 품행이 단정할 것(제3호)을 규정하고 있다.

그러나 '품행 단정'의 구체적 기준은 국적법이나 같은 법 시행령, 시행규칙 등 하위 법규에 명문화된 규정이 없다. 이러다보니 추상적으로 해석할 여지가 많다. 이처럼 '품행 단정' 규정은 무엇을 의미하는지 알 수가 없을 뿐 아니라 이를 구체화한 하위규정도 없어 지나치게 실무를 맡은 부서에서 광범위하게 해석될 여지가 크다. 이는 헌법상 명확성의 원칙에 위배된다. 이런 이유등으로 2011년 국가인권위원회도 '품행 단정'의 구체적인 기준을 법령 등에 마련할 것을 법무부 장관에게 권고한바 있다.

심지어 유죄 판결을 한 1심 판사도 판결문에 "이 사건 범죄는 방어적이어서 반사회적이거나 파렴치한 것은 아니므로 비난 가능성이 크지 않다는 점을 피고인을 위해 지적해 둔다"고 덧붙인 바 있다. 만약 한국인의 경우 자신이 부당한 일을 당했을 경우 적극적으로 항의할 수 있고, 고의 또는 과실로 인해 형사처벌을 당하더라도 강제되거나 이로 인한 가족들과의 생이별을 걱정하지 않고 살 수 있다. 하지만 지난 10월 10일 법무부로부터 귀화불허가처분을 받았고 이로 인해 2014년 11월 4일 네팔 국적 티벳인 라마다와파상 (민수)씨가 처분의 근거인 국적법 제5조 제3호에 대한 헌법소원을 제기한 상태이다. 이주민 민수씨 개인의 인권과 관련된 문제이면서 동시에 그와 함께 살고 있는 부인과 가족의 행복추구권 등을 침해한 서울시민의 인권침해 사례인 것이다.

2) M씨의 경우 - 법률의 현실과 마주친 인권

M씨는 청각장애를 가진 이주노동자와 결혼을 하여 살아가고 있는 상황이다. 그녀는 가정의 문제로 이혼을 하였고 미얀마 출신 이주노동자인 K씨를 만나 재혼하여 살아가고 있었다. 올해 그동안 미얀마에서 발생한 여러 가지 정치적 문제로 인해 방문하지 못했던 미얀마의 고향을 방문하고 다시 인천으로 돌아오려고 하던 중 미얀마 출신 K씨의 미등록상태(불법체류)였던 과거를 문제삼아 비자 발급을 거부당했다. 인권단체를 통해 M씨의 장애상태와 부부들이 겪은 고통(2번의 유산 등)을 제출하여 인도적 차원의 비자 발급을 요청한 바 있지만 2번이나 비자발급을 거부하였다. 이 부부는 지금 1년여 동안 한국과 미얀마에서 따로 살고 있다.

이것은 개인의 인권이기도 하지만 인천시민의 누려야 하는 인권이라는 관점으로 접근해야 한다. M씨의 경우 지자체 행정기관에 고통을 토로하면 각 유관조직과 지원조직이 유기적으로 해결해 갈 수 있도록 하는 인권 거버넌스가 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

3) 흥대 두리반의 경우

2009년 12월 24일부터 시작된 흥대 두리반 사건은 살펴 보면

흥대 두리반 일대를 몽땅 사들이고 세입자들의 연대를 분쇄해 차례차례 헐값을 주고 내보낸 GS건설의 남천디엔씨는 계고장 하나 보내지 않고 용역을 동원해 마지막까지 협상하지 않고 남아있던 칼국수 요릿집 두리반의 집기를 들어내고 울타리를 쳤다. 두리반의 안종려 사장과 유채림 부부는 펜스를 뜯고 들어가 점거 농성을 시작했다. 점거 농성 소식을 들은 안종려 사장의 남편인 소설가 유채림 씨의 동료 작가회의 회원들이 농성에 연대하였고 두리반이 젊은 예술가들과 활동가들이 활발하게 활동하여 '음악가의 방식'으로 연대하기 시작했다. 이는 점차 사회적 이슈가 되었고 농성 531일, 단전 324일째 재개발 시행사와 두리반 대책위원회가 협상을 통해 두리반이 흥대 인근에 다시 문을 열 수 있게 하는데 합의했다. 대책위원회의 지원이 없었다면 해결이 불가능했을지 모르는 사건이다. 협력적 인권 거버넌스의 필요성이 요청되는 대목이다.

4) 중국동포 D씨의 경우

D씨는 인천에서 5년 동안의 한국에서의 노동을 마치고 법에 따라 중국으로 돌아갔다. 며칠 후 다시 그는 인천에서 일자리를 구하기 위해 재입국하였고 구직활동을 하기 위해 비자신청을 하기위해 건강진단을 받던 중 중증암에 걸린 사실을 알게 되었다. 그는 암을 이기지 못하고 끝내 사망에 이르게 되었다. 이 과정에서 인천시에서 운영하는 화장시설을 이용하려고 했으나 그가 아직 비자를 받지 못한 상황이라는 이유로 인천시민으로 인정하지 않아 인천시민의 10배가 되는 요금인 관외자로 처리하여 화장을 치루게 되었다. 5년 동안 그가 인천시민으로 일하고 세금 낸 시민으로 보지 않고 아직 비자를 받지 않은 상태를 이유로 인천시민으로 대하지 않은 것이다.

토론 3

서울시 인권 기구 운영 사례 경험
- 인권침해 구제 기능을 중심으로 -

우필호 (인권도시연구소 소장)

서울시 인권 기구 운영 사례 경험

- 인권침해 구제 기능을 중심으로

우필호 (인권도시연구소 소장)

1. 발제문 관련 의견

가. 인권위원회

홍성수 교수님의 구분 방식에 따르면, 서울시는 ‘공무원이 일부 포함된 민간위원회’ 형태로 인권위원회가 구성되어 있다. 인권업무 총괄 국장(서울혁신기획관인)이 당연직 위원으로 참여하고 있다.

홍성수 교수님의 지적처럼 “위원회 활동의 집행력을 높이기 위해서 인권정책을 담당하는 고위공무원이 한 명 정도 당연직으로 있는 정도는 오히려 장점이 될 수도 있다”고 생각에 동의한다. 실제로 인권정책을 총괄하는 국장이 위원회에 들어와 위원회의 논의에 참여하고, 논의된 결과를 책임성 있게 잘 집행할 수 있는 것이 중요하다. 그렇지 못하면 위원회의 독립성과 자율성의 실질적 의미는 현실적으로 반감될 수밖에 없다고 본다.

개인적으로 오히려 위원회의 독립성과 자율성을 유지하는 범위에서, 여성이나 복지, 건강 분야 관련 당연직 고위 공무원들이 더 참여해도 나쁘지 않을 것으로 생각한다. 인권위원회에서 논의되는 것들이 인권 관련 주요 부서의 구체적 사업을 통해 잘 집행되고 이후 그 결과가 모니터 될 수 있어야 좋기 때문이다.

물론 이를 위해선 서울시의 경우 현재 15명 이내의 위원회 구성을 20명 내외로 늘려 민간 위원들의 숫자적 우위를 확실히 확보하여야 하고, 또 늘어나는 위원들을 좀 더 권리별 대표성을 가진 사람들로 구성하여 전문성을 강화하는 등의 보완이 필요할 것이다.

개인적으로 당연직 위원들에게 표결권을 주는 것에 대해서도 부정적이지는 않다. 표결 참여가 갖는 위험성도 있지만 책임성도 있기 때문이다. 오히려 당연직 공무원들이 여러 부담 때문에 표결에 참여하지 않는 쪽을 택할 가능성이 크다고 본다.

서울시의 인권위원 선정은 시민의 대표성 보다는 전문성에 비중을 두고 있다. 인권위원의 자격요건과 임명절차에 대해서는 조례에 규정을 두고 있는데, 통상 시민사회단체나 학계 등에 공문 등을 보내 위원 후보 추천을 받은 명단과, 또 시의 인권 관련 부서나 전문가 등에게 추천을 받아 작성된 후보명단 등으로부터 대상으로 각 분야나 권리별 전문성 등을 감안하여 시장이 임명하는 방식을 취하고 있다.

나. 인권침해 사건의 조사·구제 기구

홍성수 교수님나 배영철 변호사님의 지적과 같이 조사·구제기능은 서울시 인권기본조례의 ‘시민인권 보호관’처럼 광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례의 ‘옴부즈맨’ 형태의 독립기관을 설치하는 것이 더욱 바람직하다고 생각한다. 인권침해 구제는 전문성과 더불어 조사와 판단의 독립성이 확보되는 것이 관건이라고 생각하기 때문이다.

또한 홍성수 교수의 주장처럼 “옴부즈맨의 업무범위에는 지자체 주민의 인권침해라면 지방자치단체장의 법적 권한 범위 밖의 문제도 포함되어야 한다.”는 주장의 취지 자체에는 기본적으로 동의 한다. 다만 현재는 법률적 근거가 없어 조례만 가지고는 이를 수행할 경우 법적 분쟁의 발생 여지가 있다.

서울시의 경우 서울시장의 법적 권한 범위 내에서의 조사 권한에 대해서도 내부 다른 부서의 직원이나 일부 국가인권위 직원들이 문제를 제기한 적이 있었다. 따라서 옴부즈맨의 업무 범위를 넓히기 위해서는 국가인권위원회 법을 개정하여 지방자치단체에 주민의 인권침해에 대해 조사할 수 있는 권한을 주거나, 별도의 인권법 등을 만들어 이를 부여하는 방안을 통해 가능할 수 있다고 생각한다.

다. 인권침해 등에 대한 권고 기능 수행

서울시의 경우 이원화 형태를 취하고 있다. 일반적인 인권침해 진정사건에 대한 조사 권고 기능은 시민인권보호관에 두고 있으며, 그렇지 않은 특정한 인권침해 사건이나 인권개선 사항 등에 대한 경우는 인권위원회가 권고 기능을 수행하도록 하고 있다.

위원회의 독자적인 권고 기능은 홍성수 교수님의 의견과 같이 위원회가 단순한 심의 자문 기구에서 나아가 인권의 증진과 개선에 실제적인 목소리를 낼 수 있는 중요한 기능이라고 생각한다.

다만 홍성수 교수의 지적처럼 위원회가 독자적인 권고안을 만드는 것은 사무국 없이 비상임위원들로 구성된 인권위의 현실을 고려할 때 결코 쉬운 일이 아니며 실무적 지원 등의 보완이 필요하다.

라. 위원회 상임위원을 두거나 산하 상시 사무기구의 설치 필요성 관련

서울시의 경우 현재 직제 상에서는 가능하지 않다. 홍성수 교수님이 지적하기도 한 문제의 ‘서울특별시 소속 위원회의 설치·운영에 관한 조례’ 제10조를 설사 개정한다고 해도, 다른 위원회와의 형평성 등 정치적 논란거리가 예상되는 것은 물론, 행안부가 해당 직제와 정원을 주지 않는 한 서울시 직제 상 부서로 실현 가능성은 적다.

상임위원을 두는 경우도, 이것이 가능하려면 현 인사위원회와 도시계획위원회 등과 같은 합의제 집행기관이 되어야 하고, 더욱이 국장 정도의 티오를 받으려면 행안부에서 별도의 직제를 얻어야 하는데 현실적으로 쉽지 않고, 그러한 사례가 확인되지 않는다. 장기적으로 추진해 볼 여지가 있으나, 단기간 중기적으로는 실현 가능성이 적다고 본다.

다만, 홍성수 교수의 검토처럼, 전북과 경기 광명시와 같이 위원회 산하에 인권센터를 두어 위원회

의 업무를 처리하도록 하거나 보조 인력을 두는 방안은 자치단체장과 시의회를 설득하면 단기적으로 가능할 것으로 생각된다.

2. 서울시 인권기본조례 상의 인권기구 간 역할 구분

인권센터와 시민인권보호관은 같은 시 집행부 소속 기관이나, 시민인권보호관이 옴부즈만으로서 그 업무를 독립적으로 수행한다는 점에서 다르다. 이와 달리 인권위원회는 심의·자문기관이다.

이와 관련 조례는

① 인권센터는 “시민인권보호관의 운영 및 업무지원”(제11조 제2항 제2호)을 행정적으로 하게 하고 있고,

② 시민인권보호관은 인권센터의 지원을 받으며 독립적인 조사 및 권고 기능을 수행하는 한편, 시장에게 정책 개선 권고 기능을 갖고 있는 인권위원회(제17조 제1항)에 정책 개선이 필요한 사항을 건의할 수 있도록 하고(제20조 제6항) 있으며,

③ 인권위원회는 인권센터 운영에 대한 자문(제14조 제2항 제4호)과 시민인권보호관에 인권침해 사항에 대한 조사를 의뢰하고, 시 인권정책에 대한 의견을 들을 수 있도록(제14조 제3항) 하는 등의 역할 구분과 상호 연계성을 규정하고 있다.

현재 서울시 시민인권보호관과 인권위원회는 상호 독립적이고 보완적인 관계다. 당연히 인권침해 시정권고는 시민인권보호관이 주도하는 구조이다. 다만 이에 대해 서울시 인권위원회의 위원 중 일부는 조사와 판단의 분리 필요성과 전문성 부족 등을 근거로 인권위원회가 인권침해 시정 권고를 직접 수행하는 방안을 선호하고 있다. 인권위원회가 옴부즈맨 기구로서의 기능을 수행하자는 것이다.

3. 자치단체별 인권침해 구제 현황 사례 검토

가. 인권센터에서 조사하고 인권위원회가 권고하는 구조

경기도 광명시와 수원시, 서울시 성북구와 동작구 등은 인권침해 구제 기능을 인권센터와 인권위원회가 수행한다. 인권센터에서 차별에 대한 상담과 조사활동을 하고, 이의 결과를 바탕으로 인권위원회가 시정 권고를 하는 방식이다. 다만 인권센터와 인권위원회의 관계는 조금씩 다르다.

① 광명시 사례

광명시의 경우 인권센터를 인권위원회 아래에 두고, 인권위원장이 인권센터를 직접 지휘하는 형태이다. 외부 전문가들이 참여하는 심의·자문 성격의 거버넌스 기구에서 민간 인력으로 구성되는 인권센터를 직접 지휘하는 형태여서 형식적 독립성은 물론 내용적 전문성도 어느 정도 보장될 수 있는 구조이다.

다만 인권센터는 행정부서가 아니고, 직원은 공무원이 아니다. 인권센터가 행정 부서인 한 자문기구인 인권위원회의 아래에 둘 수 없고, 자문기구의 장인 인권위원장이 행정집행 부서의 직원인 공무원들을 지휘할 수도 없는 행정조직 상의 한계에서 가능한 조직형태라 할 수 있다.

이러한 구조는 인권센터 운영의 독립성과 자율성이 확보될 수 있는 대신 인권센터 직원의 신분적 불안정성과 조사 권한의 한계를 노출할 수 있다.

인권침해의 상담이나 조사를 피해자인 시민의 입장에서 보다 잘 수행할 수 있는 반면 가해자인 지방자치단체 공무원이나 출자·출연기관 등의 직원들을 조사하기는 수월하지 않을 수 있다. 조사 권한 유무에 대한 논란은 물론 공무원의 신분으로 조사대상자를 조사하는 것도 비협조 등으로 쉽지 않은데, 비정규직 비공무원 신분으로 이를 조사하기에도 여러 어려움이 따를 수 있다.

실제로 인권침해 상담이 들어와 공무원들을 조사하는 과정에서 공무원 노조 측에서 “너희가 뭘데 공무원을 조사하려 하느냐, 조사 권한이 있느냐”고 하는 등 비협조 사례가 있었다고 한다.³⁵⁾

② 수원시나 성북구, 동작구 사례

경기도 수원시나 서울 성북구, 동작구는 인권센터에서 조사를 하고, 인권위원회에서 인권센터의 조사 내용을 가지고 의견을 제시하거나 시정권고를 하는 구조이다. 인권센터를 행정부서 내에 둘지 인권단체 등에 위탁을 줄지는 확정되지 않은 상태로 파악된다.

다만 인권침해 진정사건에 대한 인권위원회의 심의·자문 내용에 대한 표현은 약간씩의 미묘한 차이가 있다. 성북구는 “인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명”, 수원시는 ‘인권침해 진정사건에 관한 사항’, 동작구 ‘인권침해 감시 및 진정에 관한 사항 검토 및 권고의 의견제시’이다.

성북구의 경우 인권위원회가 시정 권고 기능이 좀 더 명확하다. 동작구의 경우 인권위원회의 의견을 내더라도 인권센터가 다른 시정 권고나 조치를 할 수도 있는 여지를 더 열어놓 듯 보인다. 수원시의 경우 문구로만 보면 인권침해에 사건에 대한 심의, 자문 즉 의견 제시가 가능하지만 권고로서의 성격은 약해 보인다.

인권센터의 조사 수행과 관련, 센터를 어디에 둘 것인가에 따라 조사 수행 방식에 약간 차이가 있을 수 있다. 인권센터를 행정부서로 둘 경우, 공무원인 직원이 행정조사의 권한이 있어 조사를 진행하는데 있어 별 문제가 없어 보인다. 그러나 민간에 위탁해서 운영할 경우는 센터 직원이 공무원이 아니어서 원칙적으로 행정조사를 할 수 없지만, 지원부서 공무원과 함께 조사를 수행하는 방식으로 조사 권한의 문제를 피해갈 수 있다.

다만, 인권센터를 행정부서로 두던 민간 위탁을 하던 공통적으로 얼마나 많은 독립성을 가지고 조사를 할 수 있는가가 중요한 관건이 될 수 있다. 조사 대상이 되는 집행부서나 관련 공무원 등의 반발이나 여러 통로를 통한 로비나 압박이 경험상 정말 상당하기 때문이다.

35) 2012년 9월 27일 한국인권재단 주최 제1회 인권도시포럼의 광명시인권센터 사례 발표 과정에서 구두로 나온 이야기이다.

나. 국가인권위원회나 관계기관에 통보하는 구조

① 김포시 사례

김포시와 같이 인권침해가 발생한 경우 국가인권위원회 또는 관계기관에 통보하여 당사자가 구제받을 수 있도록 하면서 자체적으로 조사 구제 기능을 별도로 두지 않는 경우에는 그 동안 자체적으로 처리해 왔던 인권 관련 민원을 어떻게 처리할 것인지가 문제가 될 수 있다.

시 행정과 관련된 인권침해 민원은 기존 민원처리 부서에서 처리하고, 경찰 등 공권력에 의한 인권침해 사항이나 사인간의 차별 등에 대해서는 국가인권위원회 등에 이관하여 처리하도록 할 것인지, 아니면 인권위원회로 모두 이관하여 처리할 것 인지 선택해야 한다. 실제로는 전자의 선택 가능성이 크다. 가해 주체인 지방자치단체가 자신들의 치부가 드러날 위험을 감수하면서 국가인권위원회에 조사를 하여달라고 하여, 동 기관으로부터 시정 조치 권고 등을 받고자 하지는 않을 것으로 생각되기 때문이다.

② 전라북도 사례

전라북도는 김포시와 같이 인권침해가 발생한 경우 국가인권위원회 또는 관계기관에 통보하여 당사자가 구제받을 수 있도록 조치하도록 하고 있는 점은 같다. 다만 인권침해에 대한 기본적인 상담과 이를 바탕으로 인권위원회에서의 심의 등을 통해 인권침해에 대한 일정 부분의 구제 기능을 수행할 수 있는 길을 열어두고 있다는 점에서 김포시와 다르다. 그러나 기본적으로는 지방자치단체의 행정과정에서 발생한 인권침해를 자체적으로 조사 구제하지 않고 국가인권위원회 등에서 처리하고자 한다는 점에서 제도를 소극적으로 운영한다면 실질적 차별성은 적을 것으로 생각된다.

다. 검토

현재 인권침해 조사 및 시정권고 기능과 관련한 주요 검토 점은 지방자치단체 자문기구인 인권위원회에 둘 것인지, 별도로 구성된 옴부즈만 기구에 둘 것인지에 대한 부분이다.

앞서 살펴 보았듯이 경기도 광명시와 수원시 등은 지방자치단체 인권위원회에서 인권침해에 대한 시정 권고를 할 수 있도록 하고 있다. 반면 서울특별시와 광주광역시는 인권 옴부즈만이 자체 협의회 논의를 거쳐 결정하도록 하고 있다.

전자는 인권센터에서 상담과 조사를 한 후 조사결과를 인권위원회에 안건을 상정하면, 인권위원회에서 인권침해 여부에 대한 판단과 함께 시정 권고를 담은 결정을 하게 된다. 조사 과정과 시정권고 과정이 분리되어 있는 것이다.

시정 권고 기능을 인권 전문가들로 구성된 거버넌스 기구인 인권위원회를 통하여 한다는 점에서 전문성과 독립성을 확보할 수 있고, 조사 과정과 분리되어 판단만을 수행한다는 점에서 판단의 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

반면 조사과정에 있어서의 전문성과 독립성이 어느 정도 확보될 수 있는가가 중요한 사항이 될 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 광명시와 같이 인권센터를 인권위원회에 소속으로 두어 부서의 독립성을 형식적으로나 내용적으로 모두 보장할 수 있지만 공무원 신분이 아니며 조사 권한이 있느냐에 대한 다툼의 여지가 있다. 수원시와 성북구 등은 기본적으로 일반 행정공무원이 조사를 하는 구조라는 점에서 별도의 전문인력을 조사관으로 채용하는 등의 보완조치가 마련되지 않는다면 전문성과 독립성에 대한 문제 제기가 있을 수 있다. 즉 사건을 조사하는 공무원들이 인권에 대한 충분한 이해와 차별과 침해의 적절한 판단 기준을 가지고 조사를 하였는지, 성희롱 등 사건의 특성을 감안한 전문적인 조사가 이루어졌는지, 조사 과정에서 기존 관료 체제에 영향을 받지 않고 독립적이고 엄격한 조사 결과를 낸 것인지 등이 중요한 문제가 될 수 있다.

또한 위원회의 경우도 당연직인 내부 행정공무원 이외에 외부 자문위원은 모두 비상근이어 상황에 따라서는 사건의 내용을 잘 알 수 있는 당연직 행정공무원에 의해 논의가 주도될 수도 있는 등 독립성의 실질에 있어 한계가 있을 수도 있다. 이와 함께 시의 인권위원회가 위원들의 합의제 기관인 국가인권위원회와 달리 심의·자문기구이며 시정권고의 효력에 대한 논란이 있을 수 있다.

기본적으로 시정 권고는 일정정도 처분적 성격을 가지고 있기 때문에 자문기구가 인권침해 여부에 대한 판단과 시정 권고를 하는 것은 법적으로 적절하지 않다는 의견도 있다. 민원인들이 권고의 내용에 불만을 품고 행정심판이나 행정소송을 제기할 수도 있다는 것이다.

이와 달리 서울특별시와 광주광역시와 같이 옴부즈만에 의해 조사와 시정 권고 기능을 함께 수행되는 경우 조사와 시정 권고 기능의 독립성과 전문성을 함께 확보될 수 있다는 장점이 있다. 반면, 조사와 판단 기능의 미 분리로 인한 판단의 객관성을 어느 정도 확보할 수 있는가 하는 문제가 제기될 수 있다.

현재 인권침해에 대한 시정권고 절차는 서울특별시의 경우 '시민인권보호관협의회'(상근 5명, 현재 3명)의 협의를 거쳐 개별 보호관이 결정하고, 광주광역시의 경우 '인권옴부즈맨 회의'(상근 1명 비상근 6명)에서 합의제로 하고 있다.

서울시의 경우 인권침해 사안이 중대하거나 사회적 합의가 필요한 사건에 대해서는 '인권침해 시민배심원제'를 운영해 판단을 보완하려고 하고 있다. 이외에 시정권고 기능을 개별 보호관이 아니라 보호관협의회에서 합의제로 결정하고, 비상근 외부 전문가를 추가로 확보해 참여시키면 판단의 객관성을 좀 더 보완할 수 있을 것으로 보인다.

4. 인권위원회나 옴부즈맨의 독립 기구로서 가능성 검토

지방자치단체의 경우 인권침해 사건 등에 대한 시정권고 기능은 심의·자문기구인 인권위원회나 행정 공무원인 옴부즈맨이 수행하고 있다. 문제는 이러한 기관이 법률에 근거하지 않는 한 기구상 독립 기관이 될 수 없다는 점이다.

서울특별시의 경우 옴부즈만인 시민인권보호관은 조례에 의해 행정청인 시장에게 시정의 개선을 권

고할 수 있는 권한을 부여 받았으나, 결국 시장을 보좌하는 기구로서의 성격은 변함이 없다.

애초에 국가인권위원회와 같은 기구상 독립기관이 될 수는 없다. 물론 이와 기능이 일부 유사한 기구로, 사무의 독립성을 보장해 주는 ‘집행기관’인 ‘합의제행정기관’을 검토해 볼 수는 있다.³⁶⁾

보통 지방자치단체의 사무집행은 집행기관장의 권한과 책임 하에 단독으로 결정하는 독임제이다. 이에 반해 합의제 행정기관은 말 그대로 합의제이다. 지방자치단체의 인사위원회나 징계위원회 등이 이러한 합의제행정기관이다.

그렇다면 지방자치단체에 설치된 인권위원회를 ombudsman의 기능을 갖는 합의제행정기관으로 전환하거나 서울특별시와 광주광역시의 ombudsman(맨)협의회(회의)를 합의제행정기관으로 전환하여 인권침해에 대한 판단과 시정 권고를 수행하는 행정기관으로 두는 것은 이론적으로 가능하다.

그런데 현재 운영 중인 인사위원회나 징계위원회는 독립적인 집행부서(사무기구)를 두고 있지 않고, 지원부서인 인사과 등에서 사무를 지원받고 있다. 따라서 엄밀한 의미의 독립적인 집행기능을 수행하는 합의제행정기관으로서 기능은 부족하다.

따라서 현실적으로는 인권위원회 위원장이나 ombudsman 대표가 상근 부서장이 되는 독자적인 사무기구의 합의제행정기관을 만드는 것이 최선의 방법일 수 있다. 그러나 상근부서가 되려면 행안부가 직제와 정원을 주어야 한다. 지방자치단체는 직제와 정원이 묶여 있으며, 특히 실·국·본부의 설치에 시 전체적으로 14개 이내로 묶여 있다.³⁷⁾ 이런 점에서 독자적인 사무기구를 가지고 있는 합의제행정기관을 만드는 것이 가능하려면 정부의 협조와 함께 정치적 논의를 거쳐야 하는 장기적 사안이다. 단기적으로 추진되기는 힘들다. 다만 개인적 생각으로는 자치단체장의 의지와 자치 의회의 적극적 협조가 있다면, 기존의 자치단체 내 과 부서들의 업무를 일부 조정하여 과를 하나 줄이고, 이렇게 만들어진 하나의 과를 가지고, 최소 인원을 지원받아 합의제 행정기관을 설치하는 것은 가능할 것으로 생각한다.

36) 지방자치법 제116조(합의제행정기관) 제1조에 “지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다”고 규정하고 있다. 또 동법 시행령 제79조에 “1. 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우 2. 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우 3. 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우” 중 어느 하나에 해당하는 경우 합의제기관을 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

37) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 제9조 제1항의 시·도의 실·국·본부 설치기준.

참 고 자 료

1. 민주화운동 기념에 관한 조례 및 인권기본 조례 현황
2. 인권교육지원법안

민주화운동 기념에 관한 조례 및 인권기본 조례 현황

(2014년 10월 현재 / 인천민주평화인권센터 정리)

민주화운동 기념에 관한 조례 및 위탁 단체 유무 현황		
시도	조례명	비고
서울특별시	서울시 민주화운동기념에 관한 조례	민주화운동기념사업회(국가)
부산광역시	부산민주공원 설치 및 관리 운영조례	○부산민주화운동계승사업회 ○부산민주공원 설치 운영
대구광역시	대구광역시 민주화운동기념에 관한 조례	○2.28 민주운동기념사업회 ○2.28 민주운동기념회관 운영
인천광역시	인천광역시 민주평화인권센터 설치 및 운영에 관한 조례	인천민주평화인권센터
대전광역시	대전광역시 민주화운동기념 및 정신계승에 관한 조례	3.8 민주화운동사업회
광주광역시	광주광역시 민주화운동기념 및 정신계승에 관한 조례	○광주 5.18재단 ○광주 5.18민주묘역 설치운영
강원도	원주시 민주화운동기념에 관한 조례	
경기도	경기도 민주화운동에 관한 조례	
경상남도	경상남도 민주화운동기념에 관한 조례	○부마민주항쟁기념사업회 ○6월항쟁정신계승경남사업회
전라남도	전라남도 민주화운동기념에 관한 조례	
전라북도	진안군 참여민주군민자치센터 설치 및 운영 조례	진안군참여민주군민자치센터 설치 운영
제주도	제주특별자치도 민주화운동기념 및 정신계승에 관한 조례	○제주 4.3평화재단 ○제주 4.3평화공원 설치 운영
울산광역시		

인권기본조례 제정 현황 및 인권센터 설치현황

시도	조례 유무	인권센터 운영
서울특별시	인권조례 있음	서울시에서 직접 인권센터 운영
부산광역시	인권조례 있음	인권상담센터 운영
대구광역시	인권조례 있음	
인천광역시	없음	
대전광역시	인권조례 있음	센터 설치 조항 없음
광주광역시	인권조례 있음	인권지원센터 운영
강원도	인권조례 있음	인권센터 운영(옴부즈맨 형태)
경기도	인권조례 있음	
경상남도	인권조례 있음	
전라남도	인권조례 있음	공익인권법센터 운영
전라북도	인권조례 있음	전라북도 교육청 인권교육센터 운영
제주도	없음	
울산광역시	인권조례 있음	센터 설치조항 있으나 운영은 안됨

인권교육지원법안

제안이유

우리나라가 선진사회를 구현하기 위해서는 모든 사람이 인간의 존엄성을 존중하여 폭력과 차별 등 인권침해 행위가 발생하지 않아야 할 것임. 이러한 인권의식의 함양을 위하여 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 민주시민으로서 인격을 도야하고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 기반을 마련하고자 함.

유엔도 인권교육의 중요성을 강조하기 위해 ‘인권교육훈련선언(2011.12)’을 선포하였으며 유엔 제 1, 2차 ‘세계인권교육 프로그램(2005년, 2010년)’에서 초·중등 교육기관, 고등교육기관, 공무원 및 군대 등에서 인권교육을 의무적으로 실시할 것을 권고하고 있음.

그러나 현재 우리나라는 인권교육에 관한 근거법률이 미비하여 유엔의 인권교육 관련 권고사항을 성실히 이행하지 못하고 있고, 체계적인 인권교육의 실시를 기대하기 어려운 실정임.

이에 인권교육을 촉진하고 활성화하기 위한 법을 제정하여 모든 사람이 인권의식을 함양하여 민주시민으로서 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 함과 동시에 국제사회에서 인권선진국으로서의 위상을 높이고자 하는 것임.

주요내용

가. 이 법은 인권교육을 활성화하기 위하여 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 민주시민으로서 인격을 도야하고 인권의식을 함양하여 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며, 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖춰 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는데 이바지하는 모든 교육적 활동을 말함(안 제2조).

다. 인권교육은 인권기준과 원칙, 인권의 가치 및 인권 보호체계 등에 대한 이해 등을 포함하는 ‘인권’에 대한 교육’이어야 하고, 교육자와 학습자 모두의 권리를 존중할 수 있는 방법의 교육인 ‘인권을 통한 교육’ 이어야 하며, 자신의 권리를 실천·향유할 수 있을 뿐 아니라 상대방의 권리를 존중·보호할 수 있는 역량 강화를 포함하는 ‘인권을 위한 교육’이어야 함을 기본원칙으로 정하고, 인권교육을 받을 권리를 천명함(안 제3조 및 제4조).

라. 국가와 지방자치단체는 인권교육에 관한 계획의 수립·시행, 인권교육에 대한 국민의 인식 제고, 인권교육에 필요한 시설의 확보, 인권교육 분야 전문인력 양성, 인권교육에 필요한 재원의 확보에 관한 시책을 마련하고, 공공기관에서 인권교육이 촉진될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 함을 정함(안 제5조).

마. 공공기관의 장은 소속 공무원 및 직원, 각급 학교 교원이나 학생, 구금보호시설의 종사자·생활인 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하도록 정함(안 제6조제1항).

바. 교육부장관 또는 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도 교육감은 초·중등학교의 교육과정에 인권교육을 반영하여야 하고, 국방부장관은 모든 장병 등을 대상으로 입대부터 전역 때까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하도록 정함(안 제6조 제2항 및 제3항).

사. 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관 등과 협의하여 5년마다 인권교육의 목표와 추진방향 등 인권교육의 촉진에 관하여 중요한 사항을 포함하는 종합계획을 수립하도록 하고, 위원회는 그 종합계획에 따라 정부가 시행하여야 할 사항을 종합계획 시행일부터 1년 전까지 정부에 권고하도록 정함(안 제8조).

아. 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 제8조에 따른 권고에 따라 소관별로 시행계획을 수립·시행하도록 하고, 국가기관, 지방자치단체의 장은 그 시행계획의 이행결과를 매년 위원회에 제출하도록 함(안 제9조).

자. 인권교육에 관한 업무를 수행하게 하기 위하여 위원회에 ‘인권교육위원회’를 두도록 하고, 그 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정하도록 함(안 제11조).

차. 위원회는 공공기관에 대한 인권교육에 필요한 사항을 협의하기 위하여 인권교육협의회(이하 “협의회”라 한다) 등 협력체계를 구축하도록 하고, 시·도에 지역인권교육협의회를 두도록 하며, 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제12조).

카. 인권교육에 관한 업무를 지원하기 위하여 위원회에 인권교육원을 두고, 인권교육 분야의 전문가 및 강사 양성, 공공기관에서 인권교육을 담당하는 공무원 또는 직원에 대한 교육훈련, 원격 인권교육 시스템 구축·관리 및 과정운영, 인권교육 자료의 연구 및 간행물 발간, 인권관련 정보의 수집과 보급·관리, 국제협력, 인권교육센터 외의 자가 행하는 인권교육에 대한 지원의 업무를 수행하도록 함(안 제13조제1항 및 제2항).

타. 인권교육원은 각 지역의 실정에 맞추어 인권교육을 실시할 수 있도록 하기 위하여 인권교육을 실시할 능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 지역인권교육센터로 지정할 수 있도록 하고, 그 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제14조제1항 및 제2항).

파. 위원회는 공공기관 중 일부 기관과 「비영리민간단체지원법」에 따라 등록된 비영리민간단체로 3년 이상 인권교육 관련 활동을 한 단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 인권교육 관련 학술연구기관 또는 단체에게 인권교육에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 예산 범위 안에서 지원할 수 있도록 하고 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제15조제1항 및 제2항).

하. 위원회 및 국가·지방자치단체는 학교인권교육을 위하여 제2조제2호의 대상 시설·유치원·학교 및 제2조제3호의 평생교육기관 등이 운영하는 인권관련 교육과정이나 교육내용의 개발·연구와 각종 인권교육 활동과 이를 위한 시설·장비를 지원할 수 있도록 하고, 장애인, 국민기초생활 수급자, 북한이탈주민, 이주민 등 특별한 배려가 필요한 교육적 취약계층을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체의 인권교육 관련 활동을 지원할 수 있도록 정함(안 제16조, 제17조제1항 및 제2항).

거. 위원회는 제9조제4항에 따라 제출받은 이행결과 및 이 법에서 정하는 인권교육에 관한 사항이 성실히 이행되고 있는지를 확인하기 위하여 조사·연구를 실시할 수 있도록 함(안 제18조제1항).

너. 위원회는 제1항에 따른 조사·연구의 결과에 따라 해당 공공기관의 장에게 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있도록 하며 권고를 받은 공공기관의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 함을 정하고 90일 안에 이행계획을 위원회에 통지하도록 하며 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 함을 정함(안 제18조제2항부터 제5항까지).

인권교육지원법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 인권교육을 활성화하기 위하여 인권교육의 촉진에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 민주시민으로서 인격을 도야하고 인권의식을 함양하여 기본적 인권의 보호수준을 향상시키고 인간의 존엄과 가치를 구현하는 사회를 만드는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 인권을 존중하는 가치·태도·품성을 키우며, 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 실천력을 갖춰 인간의 존엄과 가치를 존중하는 사회를 만드는 데 이바지하는 모든 교육적 활동을 말한다.

2. “학교인권교육”이란 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 보육시설, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하는 모든 인권교육을 말한다.

3. “사회인권교육”이란 인권교육 관련 단체와 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등에서 행하는 모든 인권교육을 말한다.

4. “공공기관”이라 함은 다음 각 목에 해당하는 기관을 말한다.

가. 국가기관

나. 지방자치단체

다. 「유아교육법」 제7조에 따른 유치원

라. 「영유아보육법」 제10조에 따른 보육시설

마. 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교와 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교

바. 「국가인권위원회법」 제2조 제2호에 따른 구금·보호시설

사. 「공직자윤리법」 제3조의2 제1항에 따른 공직유관단체

제3조(인권교육의 기본원칙) 인권교육은 다음과 같은 원칙에 따라 이뤄져야 한다.

1. 인권교육은 인권기준과 원칙, 인권의 토대가 되는 가치관과 인권 보호체계 등에 대한 이해 등을 포함하는 “인권에 대한 교육”이어야 한다.

2. 인권교육은 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 방법의 교육과 학습을 포함한 “인권을 통한 교육”이어야 한다.

3. 인권교육은 자신의 권리를 실천하고 향유할 수 있을 뿐 아니라 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있는 역량강화를 포함하는 “인권을 위한 교육”이어야 한다.

제4조(인권교육을 받을 권리) 모든 사람은 인권교육을 받을 권리를 가진다.

제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) 국가와 지방자치단체는 인권교육을 활성화하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 마련하여야 한다.

1. 인권교육에 관한 계획의 수립.시행 등에 관한 사항
2. 인권교육에 대한 국민의 인식제고 등에 관한 사항
3. 인권교육에 필요한 시설 등의 확보.관리에 관한 사항
4. 해당분야 인권교육 전문인력의 양성.지원 등에 관한 사항
5. 인권교육에 필요한 재원의 확보 등에 관한 사항
6. 그 밖에 인권교육의 활성화를 위한 필요한 사항

제6조(인권교육 실시 등) ① 공공기관의 장은 그 소속 공무원 및 직원, 각급 학교 교원이나 학생, 구금보호시설의 종사자.생활인 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하여야 한다.

② 교육부장관 또는 특별시.광역시.특별자치시 및 도.특별자치도 교육감은 초.중등학교의 교육과정 에 인권교육을 반영하여야 한다.

③ 국방부장관은 모든 장병 등을 대상으로 입대부터 전역 때까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 지속적으로 인권교육을 실시하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체의 장은 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관에 대하여 인권교육의 필요성을 홍보하고 그 시행을 적극 권장하여야 한다.

⑤ 공공기관의 장이 제1항에 따라 인권교육을 실시할 때에는 「여성발전기본법」 제17조의2에 따른 성희롱예방교육 및 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조에 따른 성매매예방교육과 함께 실시할 수 있다.

제7조(다른 법률과의 관계) 인권교육에 관하여는 이 법을 우선하여 적용한다.

제2장 인권교육종합계획의 수립 시행 등

제8조(인권교육종합계획의 수립 등) ① 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관 등과 협의하여 5년마다 인권교육에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 제1항의 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인권교육의 목표와 추진방향
2. 학교인권교육, 사회인권교육 등의 활성화에 관한 사항
3. 제15조, 제16조, 제17조에 따른 기관 또는 단체에 대한 지원과 관련된 사항
4. 인권교육 전문인력의 양성.관리.지원 등에 관한 사항
5. 인권교육 평가에 관한 사항
6. 제13조에 따른 인권교육원의 운영 및 관리에 관한 사항
7. 그 밖에 인권교육의 촉진에 관하여 중요한 사항

③ 제1항 및 제2항의 종합계획 수립 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 위원회는 제1항의 종합계획에 따라 정부가 시행하여야 할 사항을 종합계획의 시행일부부터 1년 전까지 정부에 권고한다.

제9조(인권교육시행계획의 수립·시행 등) ① 국가기관 및 지방자치단체의 장은 매년 제8조제4항의 권고에 따라 소관별로 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가기관 및 지방자치단체 장은 제1항에 따른 시행계획을 위원회에 제출하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따라 제출된 공공기관의 시행계획이 중복될 경우 소관부처와 협의할 수 있다.

④ 국가기관 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 전년도 시행계획을 이행하고, 그 결과를 위원회에 다음연도 3월까지 제출하여야 한다.

제10조(공공기관의 협조) ① 공공기관의 장은 위원회가 인권교육종합계획을 수립하기 위하여 협조를 요청하는 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

② 공공기관의 장은 다른 공공기관이 인권교육에 관한 소관 업무별 시책을 수립·추진하기 위하여 협조를 요청하는 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제11조(인권교육위원회) ① 인권교육에 관한 업무를 수행하게 하기 위하여 위원회에 인권교육위원회를 둔다.

② 인권교육위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 심의·의결한다.

1. 인권교육종합계획 등에 관한 사항
2. 인권교육원 운영 등에 관한 사항
3. 지역인권교육센터 지정 등에 관한 사항
4. 인권교육 조사·연구 등에 관한 사항
5. 제15조, 제16조, 제17조에 따라 인권교육 촉진을 위한 위원회의 지원 등에 관한 사항
6. 그 밖에 인권교육 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 사항

③ 인권교육위원회의 위원장(이하 “교육위원장”이라 한다)은 인권위원 중에서 위원회의 위원장이 지정한다.

④ 인권교육위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

제12조(인권교육 협력체계 구축) ① 위원회는 인권교육에 필요한 사항을 추진하기 위하여 국가 및 지자체 등 공공기관과 인권교육협의회 등 상호간 협력체계를 구축하여야 한다.

② 인권교육에 관한 지역별 시행계획의 수립 및 시행에 관한 협력 증진을 위하여 시·도에 지역인권교육협의회를 둔다.

③ 인권교육 협력체계 구축 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 인권교육 기반조성 및 지원 등

제13조(인권교육원 설립 등) ① 인권교육에 관한 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 인권교육원(이하 “교육원”)을 둔다.

② 교육원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 인권교육 분야의 전문가 및 강사 양성
2. 공공기관에서 인권업무를 담당하는 공무원 또는 직원 등 인권관련 업무 종사자에 대한 교육 훈련
3. 인권교육 원격교육시스템 구축·관리 및 과정운영
4. 인권교육 지원을 위한 학술연구 및 인권교육자료 제작
5. 인권교육관련 국내외 정보의 수집과 보급·관리
6. 인권교육의 지원을 위한 국제협력 및 관리
7. 인권교육원 이외의 자가 행하는 인권교육에 대한 지원
8. 그 밖에 교육원의 설립목적 달성에 필요한 사업

③ 인권교육원의 설치와 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

④ 인권교육원은 제2항의 업무를 수행할 때에 교육위원장의 승인을 얻어 수혜자에게 그 실비를 부담하게 할 수 있다.

제14조(지역인권교육센터 지정·운영) ① 위원회는 각 지역의 실정에 맞추어 인권교육을 실시하기 위하여 인권교육을 실시할 능력이 있다고 인정되는 기관·단체 또는 시설을 인권교육위원회의 심의·의결을 거쳐 지역인권교육센터로 지정할 수 있다.

② 지역인권교육센터의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(인권교육의 촉진을 위한 지원 등) ① 위원회는 인권교육을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체에게 인권교육 관련 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

1. 제2조 제4호 다목부터 마목까지의 기관
2. 「비영리민간단체지원법」에 따라 등록된 비영리민간단체로 3년 이상 인권교육 관련 활동을 한 단체
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 인권교육 관련 학술연구기관 또는 단체

② 제1항에 따른 경비의 지원범위와 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(학교 인권교육의 지원) 위원회 및 국가·지방자치단체는 학교인권교육을 위하여 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 보육시설, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교가 운영하는 인권관련 교육과정이나 교육내용의 개발·연구와 각종 인권교육 활동, 그리고 이를 위한 시설·장비를 지원할 수 있다.

제17조(사회 인권교육의 지원) ① 위원회 및 국가·지방자치단체는 사회인권교육을 위하여 인권교육 관련 단체와 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 등이 운영하는 인권관련 교육과정 및 교육내용의 개발·연구와 각종 인권교육 활동, 그리고 이를 위한 시설·장비를 지원할 수 있다.

② 위원회 및 국가·지방자치단체는 장애인, 국민기초생활 수급자, 북한이탈주민, 이주민 등 특별한 배려가 필요한 교육적 취약계층을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체의 인권교육 관련 활동을 지원할 수 있다.

제18조(인권교육 조사·연구) ① 위원회는 제9조제4항에 따라 제출받은 이행결과 및 이 법에서 정하는 인권교육에 관한 사항이 성실히 이행되고 있는지를 확인하기 위하여 조사·연구를 실시할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 조사·연구의 결과에 따라 해당 공공기관의 장에게 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

③ 제2항에 따라 권고를 받은 공공기관의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

④ 제2항에 따라 권고를 받은 기관의 장은 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.

⑤ 제2항에 따라 권고를 받은 기관의 장은 그 권고의 내용을 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

MEMO

