

지방자치단체 인권제도와 과제

- 인권행정의 제도화 및 이행과정에서의 고려사항 -

이발래(국가인권위원회 법제개선팀장)

I. 지역사회 인권제도와 인권기본조례 제·개정 권고

1. 지역사회 인권보장체계 구축의 필요성

- 인권보장 및 증진을 위한 다각적인 차원의 인권보장 체계 마련 필요
 - 특히 일상생활에서 국민의 인권을 보장하는 것이 중요하기 때문에 지역사회 차원에서 인권보장을 위한 방안 모색과 그 실행 체계 구축이 요구됨.
- 헌법에 따른 주민의 기본적 인권을 확인·보장할 지방정부의 의무
 - 「헌법」 제10조는 ‘국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’고 하여 국가의 기본권 보장 의무 직접 규정

2. 인권기본조례 제정의 의미

- 지역사회 인권제도화를 추진하기 위한 법적근거의 필요성
 - 인권조례는 지역의 특성을 반영하여 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 가지고 인류의 보편적 가치인 인권의 지역화를 위한 이행 도구로 기능
- 인권기본조례는 특정 집단이나 사안이 아닌 지역사회 구성원 전체의 인권을 보장·증진하기 위한 실행체계를 마련하는 것
 - 인권상황에 대한 종합적인 진단에 기반한 계획수립과 정책실행, 조직 구성 등과 같이 개별적 인권조례에서 다루기 어려운 사항을 다룰 수 있음.

3. 국가인권위원회 권고

가. 권고의 내용

- 2012. 4. 각 지방자치단체의 장애인에 인권기본조례 표준안을 참조하여 인권기본조례를 제·개정할 것 등을 권고
- 인권기본조례 표준안 및 해설서 제시
 - 인권기본조례가 답아야 할 기본적인고 필수적인 사항, 그 바람직한 방향에 대한 기준 등을 제시하기 위해 각 조문의 취지에 부합하는 표준 조문을 제시(표준안은 16개 조문과 부칙으로 구성)
 - 표준안 각 조문의 취지에 대한 설명과 가이드라인 등을 담은 해설서 제시

나. 권고 후속 주요조치

- 지자체 및 지방의회 관계자 협의 및 권고이행 모니터링(수시)
- 지방자치단체 인권제도화 설명회(2012. 6.~7.): 8개 권역별로 실시
- 지방자치단체 인권제도 워크숍(2013.4.1.~4.2.): 전국의 지자체 공무원 대상
- 지방자치단체 인권조례의 실효적 이행방안 모색 워크숍(2013.6.)

II. 지방자치단체 인권제도 현황

1. 인권기본조례 제정 현황

- 2013. 8. 기준, 인권기본조례는 아래의 표와 같이 51개 기관(11개 광역자치단체, 40개 기초자치단체)에서 제정
- 국가인권위원회의 권고 이후 강원도, 경기도, 경상남도, 광주광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 울산광역시, 전라남도, 전라북도, 충청남도에서 인권 기본조례가 제정되어 광역자치단체 11개 기관에서 인권기본조례가 제정되었다.
- 기초자치단체의 경우, 2012년에 고성군, 고흥군, 광주광역시 남구, 광주광역시 서구, 목포시, 문경시, 부산광역시 남구, 부산광역시 북구, 부산광역시 수영구, 부산광역시 해운대구, 서울특별시 성북구, 완도군, 울산광역시 동구, 울산광역시 북구, 진주시, 함양군, 화성시에서 인권기본조례가 제정되었고, 2013년

에 고령군, 고양시, 광명시, 광주광역시 광산구, 광주광역시 동구, 김포시, 대구광역시달서구, 대전광역시 대덕구, 대전광역시 서구, 보성군, 부산광역시 부산진구, 부산광역시 중구, 부여군, 서산시, 서울특별시 서초구, 서울특별시 영등포구, 성남시, 수원시, 울산광역시 남구, 울산광역시 중구, 원주시, 의정부시, 천안시에서 각각 인권기본조례를 제정되어 기초자치단체 40개 기관에서 인권기본조례가 제정되었다.

※ 자료: 자치법규정보시스템 검색(2013. 8. 31. 기준)

2. 인권기본조례에 따른 후속조치 진행

○ 인권기본조례를 제정한 지방자치단체는 조례에 따라 인권보장 및 증진위원회를 구성하고 인권증진기본계획 수립, 인권교육, 인권전담부서나 인권센터 설치, 인권영향평가 실시 등 후속조치 진행중

○ 동시에 지방정부의 인식이 미흡하거나 인권제도 이행 노력이 소극적인 곳들이 있는 한편, 인권제도를 마련하였으나 그 이행방향을 정립하지 못하거나 구체적인 정책 도출에 대한 어려움을 호소하는 상황이 공존

- 다만, 인권기본조례에 대한 논의 과정에서 인권업무가 지방자치단체의 자치사무에 해당하는지 여부가 핵심쟁점으로 제기되었는데, 현재 이러한 문제에 대하여서는 어느정도 정리가 이루어진 상황

Ⅲ. 인권기본조례의 주요내용 및 과제

1. 지방자치단체장의 책무

가. 인권위에서 제시한 인권기본조례 표준안의 내용(안 제4조)

○ 지자체장의 책무의 내용으로 주민의 인권보장·증진 관련정책 발굴 및 이에 필요한 행정 및 재정상 조치, 인권침해 발생시 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치, 국가 및 지방자치단체 등과의 협력에 관한 사항을 제시

나. 사례

○ 인권침해 발생시 자치단체장의 조치와 관련 보다 적극적으로 대응하는 사례들이 있는데, 지자체장의 인권침해 사항에 대한 상담 및 조사기능을 수행하는 서울시는 시민인권보호관제도(2012.11.), 광주시는 인권옴부즈맨제도(2013.4.)를 도입하기도 함.

2. 인권보장·증진 기본계획 수립

가. 표준안의 내용(안 제6조)

○ 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위한 기본적인 틀로서 기본계획 수립의 근거 규정을 명시

○ 인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에 이루어진다고 할 수 있기 때문에 기본계획의 수립을 의무화

○ 기본계획에는 이전의 기본계획에 대한 분석·평가, 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표, 분야별 추진과제 및 이행전략, 사업추진 자원 조달 방안 등을 포함

○ 실효적인 기본계획 수립을 위하여 주민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 필요. 기본계획 수립의 절차적 정당성 확보와 주민의 협력을 위한 공청회 실시. 기본계획의 효과적 이행을 위한 연도별 시행계획 수립

나. 기본계획 수립시 고려사항

○ 현재 서울시, 광주시, 경기도 광명시, 울산 동구청, 부산 해운대구 등에서 기본계획 수립

○ 기본계획 수립시 다음의 사항을 유의할 필요

- 국가 단위가 아닌 자치단체 단위의 과제 및 사업의 개발: 인권상황 진단에 따른 과제를 도출하여 국가단위/지방정부 단위/민간부문 자체 해결 사안으

로 이의 지원이 필요한 과제로 구분하여 정리할 필요

- 지역의 특수성 고려
- 지방자치단체에서 시행하고 있는 기존 계획과 사업을 연계
- 기본계획 수립의 절차적 정당성 확보: 시민인식조사, 기본계획 공청회 등

3. 인권교육 실시

가. 표준안의 내용(안 제7조)

○ 지역사회 차원에서 인권을 보장하고 증진하기 위해서는 그 구성원들이 인권이 무엇인지에 관하여 공통적으로 이해하고 이를 생활 속에서 실천하려는 의지가 필요하므로 인권교육 실시에 관하여 규정

○ 인권교육의무 대상자는 ‘소속 공무원을 포함한 모든 직원’으로 한정할 수 있지만(정기적·의무적 실시) 그 범위를 ‘지방자치단체의 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람’으로 확대하는 것이 바람직

○ 그 외 인권교육 체계의 마련과 인권위와의 협력에 관한 사항을 규정

나. 지자체의 인권교육 및 인권위의 협력·지원

○ 인권기본조례가 제정된 대부분의 지자체는 단체장이 소속공무원 등에 대한 인권교육 실시를 의무화하고 있고, 그 대상으로 소속공무원 및 직원뿐만 아니라, 단체장이 지도 감독하는 법인이나 단체의 종사자, 출연과 재정보조를 받은 복지시설 종사자, 공공기관 구성원 등을 포함하고 있음.

○ 인권위는 인권교육 전문인력 양성훈련, 인권감수성 향상 연수과정, 사이버 인권교육 과정 등의 인권교육 과정과 사안별 협의체(학교인권교육협의회, 노인 인권교육협의회 등)를 운영하고 있어 인권교육에 있어 인권위의 그동안의 경험과 전문성을 활용할 필요

- 또한 인권교육 프로그램·자료, 사이버 인권교육 콘텐츠, 표준강의안과 함께 인권교육시 활용할 수 있는 인권영화, 인권UCC나 사진, 포스터 등을 구축하고 있어 이러한 자료를 활용할 수 있을 것

4. 인권보장·증진위원회 설치

가. 표준안의 내용(안 제11조~제15조)

○ 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 등을 심의하는 인권보장 및 증진위원회 설치 및 운영 등에 관한 사항 규정

○ 인권증진위원회는 인권기본조례의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체로부터 독립하여 구성하는 것을 원칙으로 할 필요가 있고, 실질적 기능 수행을 위해 ‘연○화’와 같이 정기회를 두는 것이 적절

나. 인권증진위원회 현황

○ 인권기본조례를 제정한 지자체의 대부분이 인권증진위원회를 설치하였지만, 여전히 위원회를 구성하지 않았거나 구성했더라도 제대로 운영하지 않는 곳들도 있음.

○ 지자체 인권정책의 체계적인 추진을 위한 인권증진기본계획에 대한 심의와 평가 등 인권기본조례의 이행을 위한 핵심적인 역할을 수행하는 기구이므로 조례 제정 후 조속히 위원회를 구성해야 할 것이며, 나아가 구체적인 정책 수립·실행 과정에서도 위원회의 의견을 수렴하는 것이 바람직

5. 인권영향평가

가. 표준안(안 제14조)

○ 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 지방자치단체의 장은 미리 인권증진위원회의 의견을 듣도록 하는 한편, 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 위원회가 지방자치단체의 장에게 그 영향의 정도에 대한 보고서를 요구할 수 있도록 규정

○ 이러한 규정은 인권영향평가에 관한 것으로, 해당 조례나 정책의 실시 과정 및 효과 등에서 인권에 부정적인 영향의 위험성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시행 여부를 결정할 수 있도록 하기 위한 것

○ 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment : HRIA)란 국가나 지방자치단체(기업 등 조직 포함)가 국민의 인권보호와 향상을 위해 긍정적인 영향을 미치도록 장려하기 위하여 국가나 지방자치단체(조직체 포함)의 법령과 정책 및 사업 등의 계획과 활동을 모니터링하고 평가하는 것으로, 사전 또는 사후 방식으로 수행할 수 있음.

나. 사례

○ 인권조례에서 인권영향평가 규정이 있는 경우는 광주시와 서울 성북구의 인권조례인데, 서울시 성북구청의 경우 투표소, 산책로, 세출예산, 주민센터, 조례·규칙, 장난감도서관에 대한 인권영향평가를 실시하여 지방정부 차원의 인권영향평가 실시의 모범사례로 거론되고 있음.

○ 인권영향평가 실시에 있어서 평가의 기준이나 제도 설계 등에 있어 어려움과 시행착오가 있을 것이라 예상되지만, 인권영향평가의 범주는 매우 다양하므로 지방정부의 역량에 따라 시도를 해볼 수 있을 것

- 가령, 성북구청에서 실시했던 투표소에 대한 인권영향평거나 지방정부의 조례·규칙에 대한 인권영향평가가 하나의 사례가 될 수 있을 것

6. 인권조례 이행을 위한 조직

가. 표준안(안 제8조)

○ 지자체장이 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 할 것을 규정

○ 인권조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 인권전담 부서 설치를 비롯한 인력확충 등의 조치가 필수적임. 인권전담 부서는 인권보장 및 증진위원회가 실질적인 심의기구로 기능하기 위해서도 중요

나. 사례

○ 광주시 인권담당관실(2010.8), 서울시 인권담당관실(2012.9.)와 같이 지자체

내에 전담부서가 설치된 경우, 경기도 광명시 시민인권센터(2012.4.)와 같이 별도의 센터를 구성한 사례가 있고, 서울 성북구나 서대문구와 같이 소수 인원으로 구성된 팀으로 하는 경우나 담당자를 지정하는 방식 등이 있음.

○ 인권조례의 실효적 이행을 위해서는 실행조직이 필수적이고 그 형태는 인권전담부서를 설치하는 것이 가장 바람직함. 각 지자체의 사정과 역량에 따라 전담부서 설치가 어려울 경우 비록 소규모라도 실행을 위한 조직을 확보하는 것이 중요

7. 인권보장·증진정책의 예시

가. 기업인권

○ 오늘날 기업 활동 과정에서 발생할 수 있는 인권침해 문제에 대한 사회적 관심이 높아지고 기업 경영상 인권문제가 주요 이슈로 대두되고 있는데, 지방자치단체가 인권행정을 실천하면서 그 연장선에서 기업 인권경영의 중요성을 홍보하고 기업으로 하여금 그러한 방향선회를 지속적으로 권고하고 협의하는 것

○ 지방자치단체의 경우 물자를 조달하여 운영하고 그 조달규모도 큰데, 이러한 막강한 구매력을 활용하여 기업의 인권경영을 유도하는 방안이 있음. 즉, 공공기관이 기업의 인권경영 지수를 공공조달에 반영하는 정책수단을 사용

- 공공기관이 다른 업체와의 거래 시 재무건정성, 기업신용도 등을 고려하는 것 외에 인권 보장 활동에 부정적인 업체를 배제

- 대형공사 입찰참가사전심사기준에 산재율을 포함하여 인권 부문에 대한 심사를 하고, 공사 계약 시 사회보험료를 공사원가에 반영하고 정산하도록 함으로써 건설일용직 근로자의 인권을 보호하는 방안 등

나. 노동인권

○ 노동인권은 중앙정부 차원에서 실시할 사안이라는 인식이 강하지만, 지방정부 차원에서도 노동인권 개선을 위한 정책을 검토해볼 수 있음.

○ 가령, 이미 설치되어 있는 지자체 시설관리공단을 활용하여 건물청소업무를

수행하도록 하는 방안을 검토한다거나 청사관리업무의 위탁·외주계약을 점검하는 것도 하나의 방법

○ 기초자치단체 차원에서 서울시 노원구청과 성북구청은 2013년부터 ‘생활임금’을 도입하는데,¹⁾ 이는 지방자치단체에서 지역주민의 노동인권 개선을 위한 조치의 일환

다. 다문화사업 가이드라인 마련 등

○ 최근 높은 증가율을 보인 결혼이주자의 경우 가정 내 인권문제나 자녀교육의 어려움 등을 호소하고 지역사회 내 적응 및 차별 등으로 인한 사회적 갈등 등을 경험하는 것으로 알려져 있음.

○ 지방자치단체 차원에서 다문화정책을 추진하는 곳이 상당수 되지만 일회용 이벤트 중심의 사업을 주로 시행하는 등 미흡한 부분들이 제기되는 상황

○ 인권의 관점에서 지방자치단체의 다문화사업을 점검하고 개선방안을 모색하거나 이러한 사업을 시행할 시 가이드라인을 마련하는 등의 조치를 검토해보는 것도 의미가 있을 것

IV. 인권행정의 제도화 및 이행 과정에서 고려사항

○ 현재 인권기본조례를 제정한 자치단체가 51개 기관으로, 2012. 4. 인권위 권고서의 10개 기관과 비교할 때 많은 진전이 이루어지고 있고, 나아가 지역사회에서 인권제도의 구축과 그 이행에 대한 고민이 보다 깊어지고 구체화되고 있음을 확인하고 있음.

1) 생활임금(주거비, 식료품비, 교육비, 교통비, 문화비, 의료비 등을 종합적으로 고려해 노동자에게 인간다운 삶을 누릴 수 있는 적정한 소득보장을 목적으로 하는 임금체계)을 근로자 평균임금의 58% 수준으로 보고, 2013년부터 구청 시설관리공단 소속 근로자 중 이에 미치지 못하는 근로자의 임금을 이 수준으로 인상한다는 것임. 이러한 조치 이전에 이들 자치단체는 청소용역회사에 소속돼 있던 근로자들을 2011년부터 시설관리공단으로 직접 고용하여 용역회사에서 갖던 수수료를 근로자에게 갈 수 있도록 조치하여 임금 인상 효과를 가져온바 있음. 또한 향후 생활임금추진위원회를 운영하고, 2013년에 생활임금 확대 적용방안 연구용역을 추진하여 민간위탁, 조달계약 등으로 확대적용하는 안을 마련하고, 이를 위한 조례제정 및 관련규정 정비를 진행할 계획이라고 함.

1. 제도화 과정에서 고려사항

- 가. 시민사회와의 소통 및 주민의 의견수렴 절차 준수
- 나. 실효적 이행을 위한 조직과 예산 확보
- 다. 인권상황의 측정도구
- 라. 공무원의 인권교육과 지원
- 마. 기존조례의 개정 등 관련 조치 필요
- 바. 인권조례제정을 위한 네트워크 구축

2. 이행과정에서 고려사항

가. 인권증진기본계획의 고려사항

- 1) 목표의 적합성과 실행가능성(지역의 특수성 고려)2
- 2) 자치단체 단위의 과제 및 사업개발
- 3) 계획 수립을 위한 절차
- 4) 관련 계획 연계 및 지역 잠재력 반영
- 5) 추진 관계자의 인권의식 강화
- 6) 인권정책 기본계획의 주체간 소통과 실효성(실행력) 확보

나. 인권영향평가제도의 도입시 고려사항

- 1) 인권지수의 개발 및 활용
- 2) 인권영향평가의 의무화
- 3) 기존 심사·평가제도 확인 및 활용
- 4) 인권영향평가제도 설계시 충분한 의견수렴
- 5) 인권영향평가 대상 사업 선정 기준 명확화
- 6) 지방자치단체 구성원의 인권교육 강화