

지역사회에서 인권의 의미

2013. 9. 10. 충남 인권 워크숍
강 현수 (충남발전연구원장)

< 목 차 >

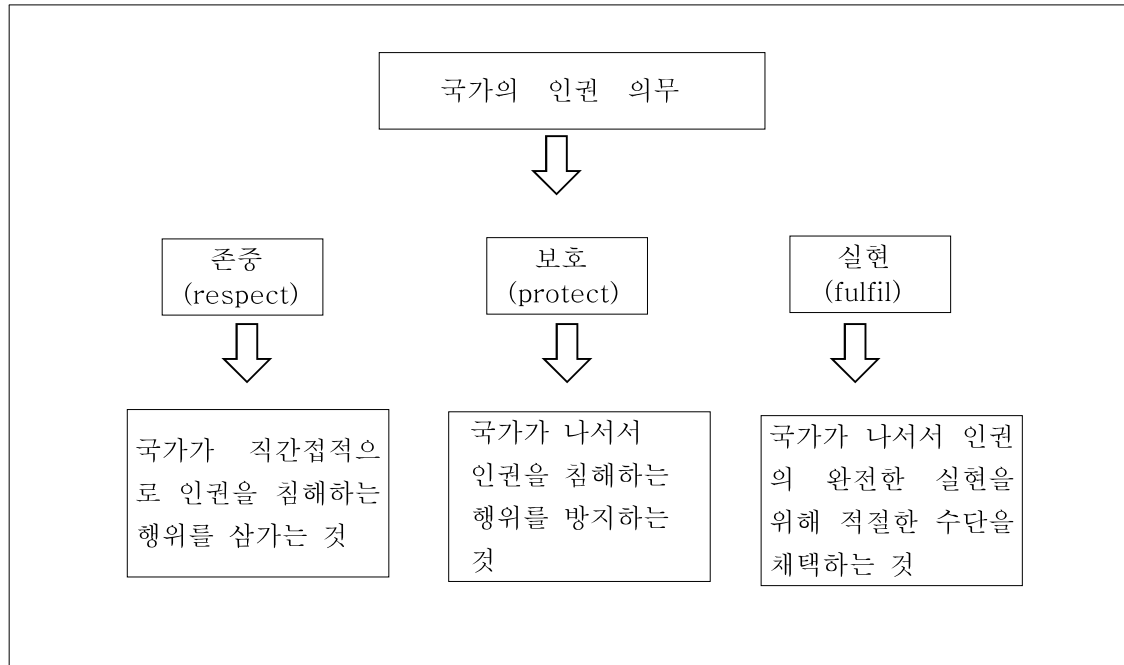
1. 인권 보장을 위한 국가의 의무
2. 지방정부 차원의 인권 시책 필요성
3. 지역 차원의 인권 거버넌스 만들기
4. 지역 인권정책기본계획과 인권실태조사
5. 지방정부 인권 시책 및 거버넌스 성공의 조건
6. 현안과 당면 과제

1. 인권 보장을 위한 국가의 의무

인권을 보장받기 위해서는 누군가가 인권을 지켜주어야 한다. 각 개인이 자신뿐만 아니라 타인의 인권을 지켜주어야 하고, 공동체가 공동체 구성원들의 인권을 지켜주어야 한다. 근대 이후부터 인권은 ‘시민권 (citizenship)’이란 형태로 국가에 의해 법적, 제도적으로 보장받게 되었다. 20세기 들어와 일부 선진국에서는 자국민들의 경제적·사회적 권리를 보장해주는 복지국가 형태를 갖추게 된다. 우리나라 헌법에서도 국가가 우리 국민의 ‘기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’고 규정하고 있다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) 의 사회권 해설에 따르면, 인권 보장에 있어서 국가의 의무는 크게 세 가지, 즉 존중(respect), 보호(protect), 실현(fulfil)의 의무로 구분된다.

<그림 1> 인권 보장에 있어서 국가의 세 가지 의무



출처 : OHCHR, 2008, Fact Sheet No. 33. Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights. p.11 그림 일부 수정

2. 지방정부 차원의 인권 시책 필요성

그런데 지방정부가 인권 보장에 적극적으로 나서야 하는 이유는 무엇인가? 세계적 차원에서는 유엔이나 국제기구들이 세계인권선언 같은 국제 규범을 통하여, 그리고 국가적 차원에서는 개별국가들이 헌법과 법률을 통하여 인권 보장의 의무를 수행하고 있는데 말이다.

가) 지방정부가 중앙정부보다 주민과 가깝다.

지방정부 차원에서 인권에 대한 관심이 필요한 첫 번째 이유는, 국제기구나 국가보다 지방정부가 인권의 주체이자 당사자인 주민들과 더 가까이 있기 때문이다. 1948년 입장이 서로 달랐던 세계 각국의 합의를 유도하여 세계인권선언을 제정 선포하는데 큰 역할을 담당했던 엘리노어 루즈벨트 여사(미국 대통령이었던 프랭클린 루즈벨트의 부인)는, 이와 관련하여 다음과 같이 간명하게 설명했다.

“결국 보편적인 인권은 어디에서 시작되니까? 집 가까운 작은 장소들에서 시작합니다. 너무 가깝고 너무 작아서 세계의 어떤 지도에서 보이지 않는 곳에서 말입니다. 인권이 시작되는 곳이 각 개인들의 세계, 그가 살고 있는 동네, 그가 다니는 학교나 대학, 그가 일하는 공장, 농장, 사무실입니다. 이런 곳이 바로 모든 남성, 여성, 어린이들이 차별 없는 평등한 정의, 평등한 기회, 평등한 존엄성을 추구하는 장소입니다. 인권이 이런 곳에서 의미를 가질 수 없다면, 다른 어떤 곳에서도 의미를 가질 수 없을 것입니다. 집 가까운 곳에서 인권을 지키려는 시민들의 일치된 행동이 없다면, 우리는 더 넓은 세상에서 진보를 찾는 헛수고를 할 것입니다.

따라서 우리는 인권의 존엄성은 우리 모든 시민들의 손에, 우리 모든 지역사회에 있음을 믿습니다”(엘리노어 루즈벨트, 1958년)¹⁾

위 내용은 엘리노어 루즈벨트 여사가 1958년 세계인권선언 10주년 기념행사에서 행한 연설문의 일부이다. 이 연설이 이루어진 자리는 유엔이 세계인권선언의 실천을 위한 지역사회 행동 지침서를 발표하는 자리였는데 그 지침서의 제목이 ‘당신의 손에 (In Your Hands)’ 였다. 세계인권선언은 멀리 있는 것이 아니라, 바로 우리의 손에 있어서, 그 내용을 우리 이웃과 함께 토론하고, 우리의 일상생활에서 실천해야 한다는 것이다. 이런 점에서 UN같은 국제기구보다, 중앙정부보다, 우리와 좀 더 가까이 있는 지방정부가, 그리고 지역 시민사회가 인권 보호를 위해 해야 할 역할과 책임이 더 중요하다고 볼 수 있다

주민의 입장에서 보더라도 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있는 권리는 핵심적 인권이다. 그리고 이런 참정권을 일상적으로 행사할 수 있는 곳이 바로 지방정부이다.

나) 지방정부가 상당히 많은 인권 관련 업무를 담당하고 있다.

지방정부 차원에서 인권을 중시해야 할 또 하나의 이유는 지방정부도 국가의 일원이며, 국가의 인권 관련 업무 중 많은 부분이 지방정부에 의해 수행되고 있기 때문이다. 인권 보호의 의무가 국가에 있다고 할 때, 이 국가가 중앙정부만 의미하는 것은 아니며 지방정부도 당연히 포함된다. 또한 대부분의 나라에서 중앙정부의 업무의 많은 부분이 분권화되어 지방정부에 의해 수행되고 있다. 특히 교육, 문화, 주거, 의료, 복지 등과 관련된 경제적·사회적 권리 영역의 업무들은 상당 부분이 지방정부에 의해 수행되고 있다. 시민적·정치적 권리의 핵심인 참정권, 재산권 등도 지방정부와 매우 밀접히 연관되어 있다. 이처럼 사람들의 실제 생활과 관련된 인권 보장의 책임을 지

1) 이 연설문의 전문 출처는 다음과 같다. Roosevelt, Eleanor, 1958. "In your hands: A Guide for Community Action for the Tenth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights" (<http://www.udhr.org/history/inyour.htm>) 2013년 2월 접속)

방정부가 가지고 있기 때문에, 지방정부가 인권에 관심을 가져야 하는 것은 당연하다.

다) 책임과 연대의 공동체를 구성하는데 있어서 지역이 유리하다.

인권은 사람의 권리이지만, 이 권리에는 의무와 책임이 수반된다. 그리고 이 책임과 의무는 국가 기관, 즉 중앙정부와 지방정부만 담당하는 것이 아니라, 각 개인과 사회가 분담해야 한다. 그런데 사람들이 모여 살면서 일상생활을 함께 공유하는 지역 단위에서 이러한 책임과 의무를 분담하는 연대의 공동체를 구성하기가 용이하다. 아무리 정보통신이 발달되었다고 하더라도 멀리 떨어져 있어서 한번도 대면하지 못한 사람들보다는, 생활의 경험을 공유하는 사람들 사이에 공동체를 꾸려나가기가 훨씬 용이하다.

3. 지역 차원의 인권 거버넌스 만들기

인권이 인간의 권리이므로 인권의 주체는 인간이다. 주민들이 일상생활에서 인권을 실천할 때 지역 속에서 인권이 꽃 필수 있다. 인류 역사에서도 인권의 증진은 아래로부터의 요구와 투쟁에 의해 이루어졌다. 따라서 인권 침해 당사자들이 자신들의 인권 요구를 적극 표출하는 것이 중요하다. 동시에 이들의 요구에 공감하고 이들을 목소리를 대변해 줄 사람들도 필요하다. 소설과 영화로 널리 알려진 ‘도가니 사건’의 경우 인권침해를 당한 장애인들이 자신의 이런 상황을 외부로 알릴 통로가 막혀있었다. 인권침해자들은 대체로 자신의 목소리를 내기가 어렵고 또 내더라도 묵살될 가능성이 높기 때문에, 인권에 대한 관심과 감수성을 가지고 이들을 도와줄 사람들이 필요하다.

그렇지만 현실적으로 생업에 바쁜 주민들이 지역의 모든 인권 상황을 챙길 수는 없다. 따라서 주민을 대신하여 **인권 업무를 전담하는 인권실행기구**가 필요하다. 자치단체는 주민들을 대신하여 지역의 공적 업무를 수행하는 임무를 위임받았을 뿐 아니라, 국가의 일부로서 인권 보장의 의무를 지고 있기 때문에 인권 실행기구로서 중요한 역할을 해야 한다. 자치단체의 업무 중 인권과 직간접적으로 관련되지 않는 업무는 거의 없기 때문에 인권 업무는 자치단체 모든 부서에서 관심을 가져야 한다. 그렇지만 인권 업무만을 전담하는 인권전담 부서가 반드시 자치단체 내부에 있어야 한다. 이 인권전담 부서의 역할은 타 부서의 인권 관련 업무를 지원, 조율하는 업무와 함께, 별도의 독자적인 인권정책을 수행하게 된다. 주민 인권상담 등 인권전담 부서가 자치단체 내부에서 잘 하기가 쉽지 않은 업무는 외부에 별도의 센터 형태의 조직을 꾸려나갈 수 있다.²⁾ 주민들의 인권 침해 조사 구제 기능을 전담하는 조직으로 **인권**

옴부즈만을 둘 수도 있다.

그런데 인권 실행기구는 기본적으로 주민들의 참여와 교감 속에 운영되어야 한다. 즉 민관 인권 거버넌스 형태로 운영되어야 한다. 따라서 지역 주민과 자치단체 집행부를 연결하는 기구, 즉 지역 단위 민관 인권 거버넌스 운영 조직이 필요하다. 지역 단위 인권 거버넌스를 책임지면서 동시에 지역의 인권 활동을 전반을 책임지는 조직이 바로 **지역 인권위원회**이다. 지역 인권위원회는 중앙정부의 국가인권위원회가 비슷한 역할을 지역에서 수행하는 조직이다. 따라서 지역 차원의 인권 증진에 있어서 가장 중요한 단위라고 할 수 있다. 이 지역 인권위원회를 제대로 구성하고, 이들에게 지역 차원의 인권 증진 역할을 부여하고, 이 역할을 제대로 수행할 수 있도록 독립성과 책임성, 그리고 이에 필요한 권한을 부여하는 것이 지역 차원의 인권 증진 실현 여부의 관건이 된다. 인권위원회가 지역 단위 인권 거버넌스의 중심 역할을 제대로 하기 위해서는 인권위원회 위원 구성이 매우 중요하다. 인권위원회 위원은 높은 인권 의식과 감수성을 가지고 있으면서 주민을 대표할 수 있어야 한다. 특히 인권 취약계층을 제대로 대변할 수 있어야 한다. 인권위원회 위원이 너무 많을 수가 없기 때문에, 다수의 주민이 참여할 수 있는 별도의 시민참여형 거버넌스 조직, 가령 **인권 시민위원회**를 별도로 구성할 수도 있다.

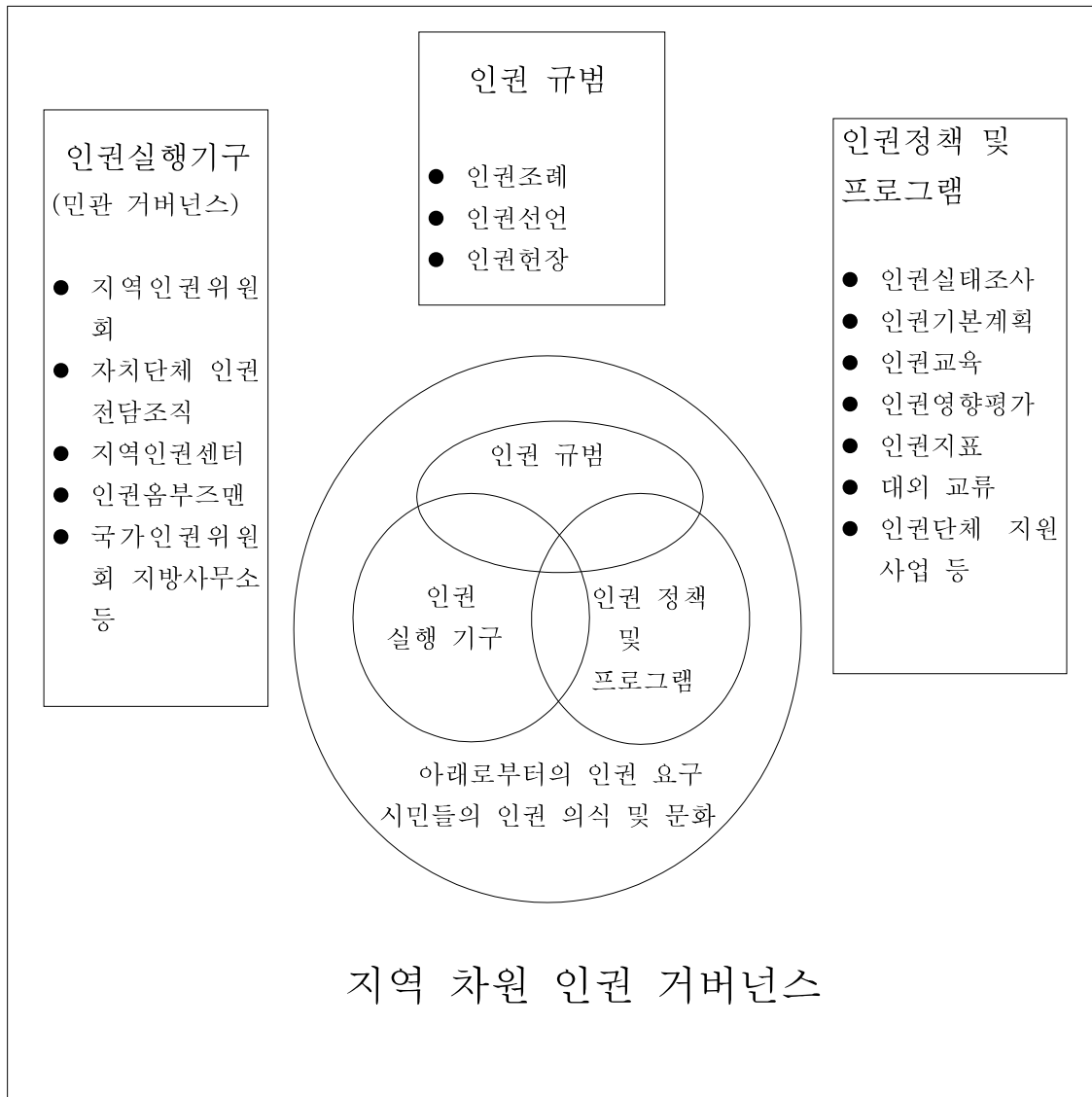
자치단체 인권전담조직, 인권센터, 인권 옴부즈만 등과 같은 직접적 인권실행기구가 아니더라도 주민을 대변하여 집행부를 견제하는 지방의회도 산하에 인권특별위원회를 구성하는 등 인권 보장을 위한 역할을 수행할 수 있다. 또한 지역 기업, 지역 학교, 지역 언론 등 지역의 민간 기구, 검찰, 경찰, 노동청, 국가인권위원회 지방사무소 등 지역 소재 국가기구도 지역의 중요한 인권 활동 주체로서 각자 필요한 역할을 수행해야 한다.

이렇게 구성되는 인권실행기구가 주민들의 인권 존중, 보호, 실현의 의무를 잘 수행하기 위해 다양한 정책 및 프로그램을 운영 집행하게 된다. 그런데 인권실행기구를 운영하려면 조직과 예산, 전담인력이 필요하기 때문에 이를 법적으로 뒷받침하기 위해서는 **인권 규범**이 필요하다. 지역 단위 인권 규범의 가장 대표적인 것은 지역 인권 조례이며, 지역 단위 인권 헌장이나 인권 선언 등도 지역 인권 규범이 된다. 인권 규범은 인권실행기구가 수행하는 인권 정책 및 프로그램의 원칙과 방향을 제시해 주기 위해서도 필요하다.

결국 지역 단위의 인권 거버넌스는 주민들의 인권 의식과 문화를 바탕으로 하고, 직접적으로 인권 활동을 수행하는 인권실행기구, 이 인권실행기구가 수행하는 인권 정책 및 프로그램, 이 정책 및 프로그램의 원칙과 방향과 제시해 주는 인권 규범으로 구성된다. <그림 2> 는 인권 거버넌스의 구성요소를 <그림 3> 은 주요 인권 주체를 다이어그램으로 표시해 본 것이다.

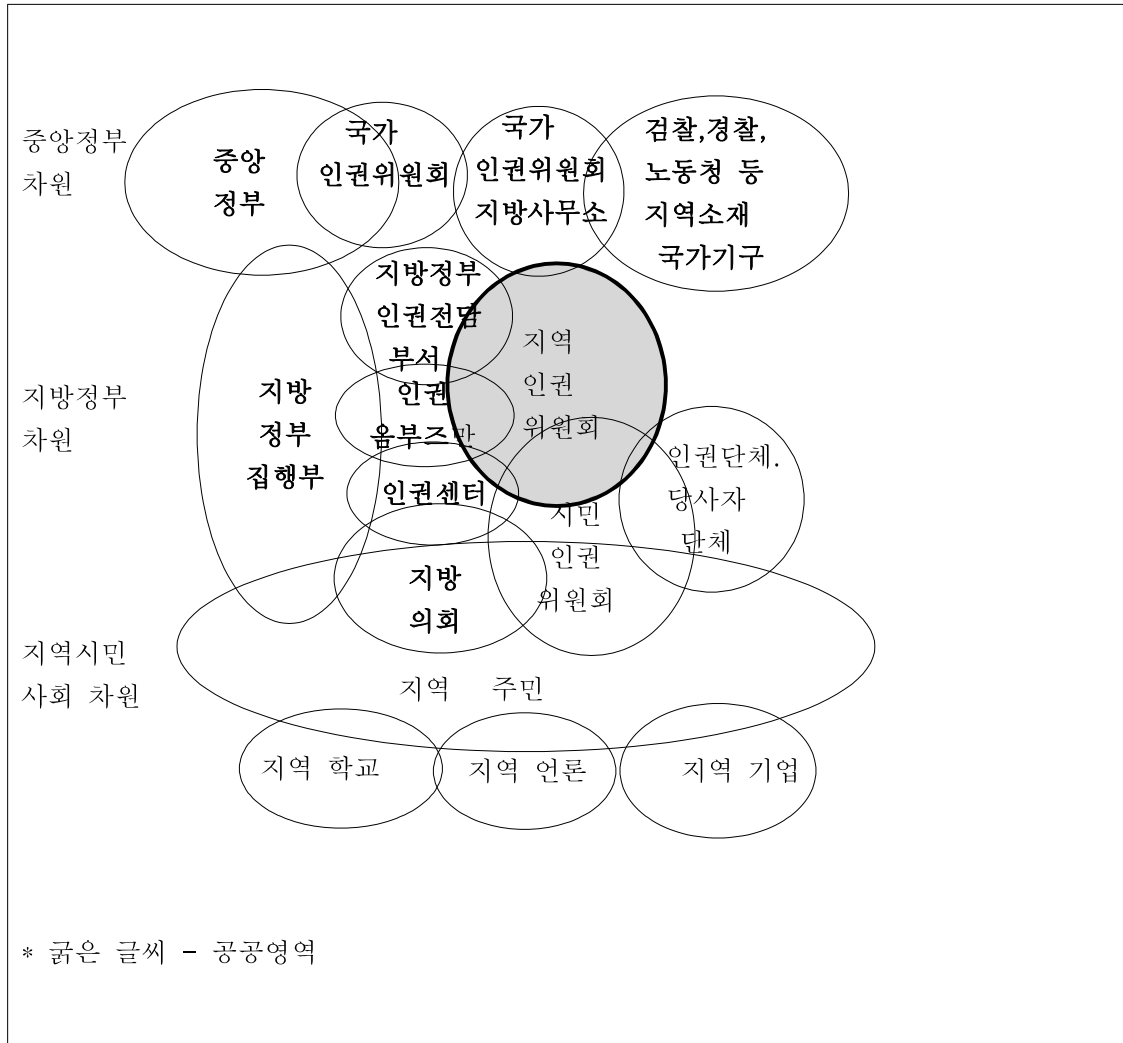
2) 인권 센터의 기능과 역할은 지역 상황에 따라 다양할 수 있다. 지역 내 인권단체들이 인권 센터 기능을 대행할 수도 있고, 어떤 경우에는 지자체의 인권 전담부서가 인권 센터 기능을 수행할 수도 있을 것이다. 그렇지만 어떤 경우든 주민 인권 상담 등 인권에 대한 전문적 지식이나 경험이 있는 인권전문가를 전담 인력으로 두는 것이 중요하다.

< 그림 2 > 인권 거버넌스의 구성 요소



출처 : 이성훈(2012) 등을 참조하여 필자가 작성

< 그림 3 > 지역단위 인권 거버넌스의 주요 주체



4. 지역 인권정책기본계획과 인권 실태 조사

현재 법무부는 국가인권위원회가 제출하는 국가인권정책기본계획 권고안을 바탕으로 하여, 5년을 주기로 하는 국가인권정책기본계획(NAP)³⁾을 수립 공표하고 있다. 지방정부에서도 이와 같은 지역인권정책기본계획을 수립할 수 있다.

지역 인권정책기본계획은 지방정부가 그 지역에서 인권의 보호 및 증진을 위해 수

3) NAP는 National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights 의 약자이다.

립하는 중장기적이고 종합적인 계획으로, 지역 차원의 인권 정책의 방향과 아울러 각 부문별 주요 시책의 추진 방안을 담고 있다. 이 계획의 목적은 지역 내 소수자 및 인권 취약계층 인권 보호, 지방정부가 시행하는 다양한 인권 관련 시책 간 연계 강화, 인권 정책 인프라 구축, 인권 친화적 문화 육성 등이다. 이 계획에 담겨야 할 주요 내용은 일반적으로 그 지역의 인권 실태 조사 및 현실 진단, 중장기적 비전과 목표, 우선 시행이 필요한 핵심 과제 제시, 각 부서별 분야별 세부 과제 제시, 이를 위한 계획 실행 조직 및 재원 조달 방안 등으로 구성될 수 있으나, 꼭 정해진 틀이 있는 것은 아니다. 가능한 여성, 장애인, 노인, 외국인 등 인권취약 계층별로, 또 주거권, 보행권, 환경권 등 각 권리별로 중장기 인권증진계획을 수립하고 이에 의거하여 지방정부의 조직과 예산 등 가용 자원을 제대로 배치할 수 있게 하면 된다.

현재 우리나라에서 제정된 각 자치단체의 인권기본조례에서는 명칭은 조금씩 다르지만 대부분 인권정책기본계획을 수립하는 것을 지방정부의 의무로 규정하고 있다. 그렇지만 지역 인권정책기본계획이 실제 수립된 곳은 많지 않은데, 2011년 광주광역시와 2012년 울산광역시 동구가 계획을 확정 공표하였으며, 서울시가 2012년부터 계획을 수립 중에 있다.

이러한 지역 인권정책기본계획이 사문화되지 않고 실효성을 갖기 위해서는 몇 가지 전제 조건이 필요한데, 그 조건은 다음과 같다.

첫째, 계획 수립과정 부터 민주적이고 인권적이어야 한다. 무엇보다 다양한 주민들의 목소리가 담겨야 한다. 따라서 행정이 주도하면서 형식적인 공청회 한두 번으로 시민의견 수렴을 마칠 것이 아니라, 인권단체, 당사자단체, 인권전문가를 포함한 다양한 이해 관계자와 지역 주민들의 참여 과정이 반드시 필요하다. 계획 수립과정 자체가 인권교육의 장, 민관 거버넌스, 부서간 협력의 시범 무대로 삼아야 한다.

둘째, 지역의 인권 실태를 정확히 파악하기 위한 실태조사가 계획 수립 과정 속에 포함되거나 그 이전에 선행되어야 한다. 인권 실태조사는 제대로 된 계획 수립을 위해 필요한 사항이지만 현실적으로 모든 인권 영역을 다 조사하는 것은 지방정부의 한정된 예산이나 인력으로 쉬운 일이 아니다. 따라서 지역에서 시급하거나 의미 있는 특정 분야에 집중해서 제대로 조사하는 것이 더 실효성이 높을 것이다.

셋째, 수립된 계획 내용이 현실적이고 집행가능해야 한다. 추상적 내용이거나 실현이 불가능한 이상적 내용으로 계획이 세워질 경우 훌륭한 계획임에도 불구하고 사문화될 가능성이 높다. 특히 세부적인 추진 체제와 실행예산 조달 계획은 반드시 필요하다.

넷째, 계획 수립과정 및 집행과정에 있어서 인권전담부서의 기획 및 조정 역할과 아울러, 다른 부서들의 협조를 이끌어내야 한다. 이를 위해서는 이 계획을 주관하고 집행할 전담 부서 및 직원과 함께, 여러 부서가 각각 수행하고 있는 다양한 인권 업무들을 조율할 수 있는 행정 체계가 갖추어져야 한다. 또한 이 계획 수립 과정을 통하여 인권 업무가 인권 전담 부서만의 일이 아니라, 자치단체 모든 부서가 함께 협력

해서 수행하는 일이라는 점을 공유해야 한다.

지역 인권정책기본계획은 중장기적 계획이므로 보통 3-5년을 계획기간으로 하는데, 계획기간을 자치단체장의 임기와 맞추는 것도 고려해 볼만 하다. 이 경우 자치단체장이 자신의 임기 동안 책임 있게 계획을 집행할 수 있다는 장점과 아울러, 자치단체장이 바뀌면 지역인권정책의 지속성과 연결성이 사라진다는 단점도 있을 수 있다.

5. 지방정부 인권 시책 및 거버넌스 성공의 조건

지금 우리나라에서 지방정부 차원의 인권 시책과 인권 거버넌스가 어느정도 성공한 모습을 보이는 지역은 다음과 같은 공통점이 있다. 우선 무엇보다도 자치단체장의 강력한 의지가 있다. 그래서 자치단체 내부에 인권전담부서를 설치하고 전담직원을 배치했으며, 역량 있는 지역인권위원회를 구성하고 이들의 독립적 활동을 지원하고 있다. 또한 지역 실정에 맞는 다양한 인권 시책들을 기획하고 시행하고 있다. 비록 일반 주민들의 관심은 전반적으로 미약하지만 인권활동가들이나 관련 전문가들이 이 과정에 참여하여 협력함과 동시에 비판적 목소리를 들려주고 있다. 현재 우리나라의 지역 실정은 시민사회의 힘이 약하고 자치단체의 힘이 강하며, 자치단체 내부에서는 자치단체장이 큰 권한을 가지고 있기 때문이다. 이런 환경에서는 자치단체장의 역할이 아주 중요하다. 특히 인권 시책을 막 시작하면서 관련 조직을 새로 만드는 단계에서는 자치단체장의 의지가 더욱 중요하다. 공무원들의 경우 안 해보던 일을 새로 시작하는데 있어서 매우 보수적이기 때문이다.

그렇지만 자치단체장 한 개인에 의존하는 인권 시책은 취약할 수 밖에 없으며 장기적으로도 지속가능하지 못하다. 그래서 자치단체 내부에 인권전담 조직을 만들고 전담 직원을 배치하는 것이 중요하다. 전담 조직이 있으면 그 조직의 원리에 따라 어느 정도 지속성이 생길 수 있다. 전담 직원은 내부에서 순환보직 형태로 운영하기보다는, 인권 감수성과 전문성을 갖춘 외부 인사를 채용하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 장기적 관점에서 볼 때 가장 중요한 것은 지역주민들의 아래로부터의 요구와 관심, 특히 인권취약집단의 조직화된 요구와 이에 대한 시민들의 공감, 그리고 지역사회 전반의 인권 감수성 향상이다. 하지만 인권취약집단의 경우 대부분 조직화되어 있지 못하고 자신들의 목소리를 제대로 내지 못하고 있다. 그러므로 초기 단계에는 인권취약집단의 목소리를 대변하면서 민간 차원에서 이끌고 갈 민간 핵심주체들이 필요하다. 초기 단계에는 어쩔 수 없이 소수의 사람들이 핵심 역할을 수행할 수 밖에 없겠지만, 인권이 지역 단위에서 제대로 보장되기 위해서는 인권취약계층을 포함하여 인권을 위해 주체적으로 참여하는 민간 핵심주체들이 폭넓게 형성되어야 한다. 그래서 민간 핵심주체와 자치단체가 협력하여 지역 차원의 민관 인권 거버넌스를 구축하여야 한다. 이때 독립성과 활동력을 갖춘 지역인권위원회가 인권 거버넌스

의 중추가 되어야 한다. 인권 거버넌스를 통해 지역 상황에 부합하는 적절한 인권 시책과 인권 활동이 기획되고 적절한 예산이 배정되어 시행된다면 기초적 조건이 갖추어진 것이다. 그리고 시행된 인권 시책과 활동을 통하여 실제 주민들의 인권이 증진되고 또 주민들이 이에 호응하고 공감한다면 지역에서 인권 거버넌스가 제대로 작동하게 되는 것이다. 특히 공무원은 물론 자라나는 학생, 각종 사회단체 및 일반 주민들을 대상으로 하는 효과적인 인권교육을 실시하는 것이 장기적 관점에서 중요하다.

선거에 의해 선출되어 지역 주민의 민주적 대표성과 예산 및 조례 심의권을 가지고 있는 지방 의회, 그리고 지역언론, 지역 시민사회단체들의 협력과 동시에 애정 어린 비판을 가하는 것이 중요하다. 지역에 있는 대학이 인권에 관심을 가지고 있다면 지역 단위 인권 연구나 인권실태 조사 등에서 큰 도움이 될 수 있다.

한편 중앙집권적 구조를 가진 우리나라에서는 지방정부 인권 시책의 성공을 위해 중앙정부의 협력과 지원이 필요하다. 안타깝게도 우리나라는 분권화의 미비로 인해 완전한 지방자치가 정착되지 못했다. 특히 주민들의 일상생활의 인권 보장에 중요한 치안 업무와 노동 관련 업무가 지방정부 소관이 아니어서 이와 관련하여 지방정부가 할 수 있는 역할이 크게 제약된다. 더구나 지방정부 소관인 업무들도 중앙정부의 개입과 통제가 심하고 또 예산의 상당부분을 중앙정부에 의존하고 있기 때문에 중앙정부가 관심이 없거나 꺼려하는 일을 지방정부 독자적으로 시행하는 것이 그리 쉬운 것이 아니다. 중앙정부가 반대하는 일을 추진하는 것은 거의 불가능하다. 중앙정부는 지방정부의 인권 옹호 활동을 최소한 제약하지는 말아야 하며, 보다 적극적으로 중앙정부가 나서서 지원해 주어야 한다. 나아가 중앙정부의 권한을 대폭 지방정부에 이양하는 지방분권을 시행해야 한다. 지방분권은 주민들에게 참정권을 돌려준다는 의미에서 그 자체가 인권과 밀접한 관련이 있다.

아울러 국가인권위원회와 국가인권위원회 지역사무소의 지원도 중요하다. 국가인권위원회는 그동안 인권교육이나 인권상담과 관련된 상당한 경험이 축적되어 있으므로, 아직까지 인권행정에 서툰 수 밖에 없는 자치단체의 인권행정을 측면에서 지원하기 위한 다양한 활동, 예컨대 교육 프로그램 시행이나, 업무 매뉴얼, 모범 사례집 발간 등을 수행해 주어야 한다.

마지막으로 국내외 다른 지역 및 국제기구들과 인권 협력 네트워크를 구축하여 연대와 협력, 상호 학습을 도모하는 것도 큰 도움이 될 것이다. 유럽의 대표적인 인권도시 바르셀로나의 경우 도시 차원, 바르셀로나가 속한 카탈로니아 지역 차원, 스페인 정부 차원, 유럽연합 차원, 그리고 유엔 차원으로 이어지는 다양한 정부 수준에서 각각 어떠한 역할을 통해 시민들의 인권을 어떻게 보장해 주는지를 잘 보여주고 있다. 이러한 대외 협력 네트워크는 저절로 만들어지는 것은 아니다. 네트워크를 만들고 유지하는데도 노력이 필요하며, 특히 네트워크를 주도하는 핵심 네트워크(networker)들의 역할이 중요하다.

지금까지 살펴본 지방정부 인권 시책 및 거버넌스 성공의 조건을 열 가지로 정리해 본다면 다음과 같다.

<표 1> 지방정부 인권 시책 및 거버넌스 성공 조건 10가지

1. 지역주민들의 아래로부터의 요구와 관심, 특히 인권취약집단의 조직된 요구
2. 핵심 주민 주체의 형성과 지역 차원의 인권 거버넌스 구축
3. 자치단체장의 강력한 인권 옹호 의지와 리더쉽
4. 지방자치단체 내부에 적절한 권한을 가진 인권전담부서 및 전담 직원 배치
5. 지역 인권위원회의 적절한 구성과 독립적 활동 지원
6. 지역 상황에 맞는 적절한 인권 시책 기획 및 집행과 이를 뒷받침하는 예산 배정
7. 공무원과 일반 주민을 대상으로 하는 효과적인 인권교육 실시
8. 지방의회 및 지역언론, 시민사회단체, 인권운동가들의 관심과 협력, 건전한 비판
9. 중앙정부의 지원, 특히 국가인권위원회와 국가인권위원회 지역사무소의 지원
10. 국내외 지역 및 국제기구와 협력 네트워크를 통한 연대와 상호 학습

6. 현안과 당면 과제

이제 우리나라에서 막 시작된 지방정부 차원의 인권 시책 및 거버넌스 추진과정에서 몇 가지 해결해야 할 구체적인 현안들이 나타나고 있다. 인권을 옹호하려는 지역사회의 의지가 있고 위에서 언급한 성공조건을 갖추고 있더라도 현장에서 나타나는 이러한 현안들에 대해 지혜롭게 대처해야 지역에서 인권 증진이 이루어질 것이다.

첫째, 지역 단위의 인권 증진에 있어서 가장 중요한 민관 인권 거버넌스를 합리적이고 효과적으로 운영하기 위한 방안이 필요하다. 지역 차원의 인권 거버넌스는 자치단체의 인권전담부서, 민간인권위원회, 인권 옴부즈만, 인권단체 및 인권취약집단을 대변하는 당사자 단체, 인권 전문가 및 인권에 관심있는 시민들로 구성된다. 그런데 민관 거버넌스에 다양한 여러 주체들이 모이기 때문에 이들 간에 원만한 합의를 통해 공통의 목표와 시행 과정에 대한 협력을 이끄는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 자치단체 내부의 인권전담부서가 민간 인권위원회와 관계가 매끄럽지 못할 가능성도 있다. 인권전담부서가 인권위원회나 인권단체의 의견을 무시하고 행정력만으로 인권 시책을 밀어붙일 수도 있으며, 인권위원회나 인권단체들이 지나친 이상만을 내세워 부족한 인력과 예산을 가지고 있는 인권전담부서에 실행 불가능한 무리한 요구를 할 수도 있다.

또 자치단체 내부에서 인권위원회나 인권 옴부즈만의 위상이 불안하여 독립성을 발휘하지 못할 수가 있다. 인권전담부서, 인권위원회, 인권 옴부즈만 등 인권 거버넌스의 주요 구성 조직들은 그동안 자치단체에 존재하지 않았던 새로운 조직이기 때문에, 이 새로운 조직의 위상과 권한, 이들 상호간의 관계 설정 과정에서 앞으로 상당한 어려움과 시행착오가 예상된다. 이 과정 속에서 지혜를 발휘하여 제대로 작동하는 인권 거버넌스를 구축하려면 공무원, 인권활동가, 인권당사자단체 등 거버넌스 참여자 모두의 상호 이해와 공감 노력이 필요하다. 또한 소수의 전문가나 활동가뿐만 아니라 다수의 시민들을 인권 거버넌스의 틀 속에서 참여시키는 것이 인권 거버넌스의 발전을 위한 중요한 과제가 될 것이다.

둘째, 자치단체 조직 내부에서도 인권 전담부서와 다른 인권 관련 업무 부서와의 합리적인 기능 분담 및 원활한 업무 관계 조율이 필요하다. 자치단체 모든 부서가 인권과 직·간접적 관련이 있을 정도로 인권 업무는 매우 포괄적 업무이다. 그렇기 때문에 인권부서가 모든 인권 업무를 혼자 다 할 수 없으며 다른 부서와 긴밀한 협력관계가 필요하다. 인권 전담부서와 다른 관련 부서와의 관계와 마찬가지로, 자치단체가 시행하는 직접적 인권 정책과 인권 관련 정책 사이에도, 그리고 위에서 말한 인권 거버넌스와 다른 인권 관련 거버넌스 사이에도, 그리고 인권기본조례와 다른 인권 관련 조례 사이에도 합리적 기능 분담 및 원활한 조율이 필요하다. 예컨대 서울시의 경우 인권전담부서에서 관할하는 인권기본조례 외에 아동청소년부서에서 관할하는 <서울특별시 어린이·청소년 인권조례>, 장애인 부서에서 관할하는 <서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례>, 서울시 교육청에서 관할하는 <서울특별시 학생인권 조례> 등 인권과 관련된 다른 조례들이 있고, 이 각각의 조례들마다 각 근거법, 관련 국제 인권 규약, 담당 전담부서, 관련 단체, 거버넌스 기구인 위원회 등이 연결되어 있다. 인권 전담부서와 인권위원회, 인권기본조례의 역할은 따라서 각 부문을 담당하는 관련 부서의 업무 영역을 대신하는 것이 아니라, 각종 인권 관련 사항을 총괄 조정하는 역할, 각 부문별 인권 관련 사업이나 정책을 인권 관점에서 모니터링 및 평가하고 이것이 더 잘 진행되도록 지원하는 역할, 인권의 가치를 공유하는 유사 업무들을 원활히 조율하여 시너지 효과를 올리는 역할, 담당 부서나 관련 조례, 관련 거버넌스 조직이 없는 인권사각지대를 발굴하여 적절한 조치를 취하는 역할에 주력해야 한다.

셋째, 지금까지 중앙정부 기구들이 독점하던 인권 업무를 자치단체에서 수행하게 되면서, 국가의 인권 업무와 자치단체의 인권 업무 간에 충돌할 가능성이 있다. 중앙정부 차원에서는 국가인권위원회와 법무부가 인권 전담부서이고, 나머지 부서들이 각 부문별로 인권 관련 업무를 수행하는 부서라고 볼 수 있는데, 중앙정부가 보기에 자치단체의 인권 업무 추진이 자신들의 권한을 침해한다고 보일 수도 있다. 특히 인권 침해에 대한 진정과 구제에 있어서, 국가인권위원회와 자치단체 인권위원회의 해석 및 대응이 다르다면 혼란이 야기될 수도 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 사

이에서도 비슷한 문제가 발생할 수 있다. 실제 서울시 인권위원회의 권고사항이 자치구 행정과 갈등을 유발한 사례도 있다. 따라서 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체로 이어지는 국가 행정체계 속에서 각 조직의 인권증진 역할과 권한을 존중하면서 서로 인권 옹호를 위해 협력할 수 있는 방안을 모색하는 것이 앞으로 과제가 된다. 광역자치단체의 경우 주민들과 더 가까이 있는 기초자치단체와, 강력한 권한을 가지고 있는 중앙정부 사이에 끼어 있기 때문에, 독자적이고 실효성 있는 인권 정책을 어떻게 펼쳐나갈지를 고민해야 한다.

넷째, 지방행정 내부에서 인권 영역의 명확한 구분이나, 인권의 원칙에 대한 명확한 지침이 마련되지 않을 경우 당분간 행정 일선에서 혼선이 초래될 수 있다. 우선 주민들의 인권 민원접수 및 상담과정에서 인권 민원과 일반 민원과의 구별이 쉽지 않기 때문에 각 자치단체에 이미 존재하는 일반 민원 및 고충처리 부서의 업무와 혼선이 발생할 수 있다

인권과 이권, 인권과 이기주의적 민원이 쉽게 구별되는 경우도 있겠지만 그 경계가 애매하고 모호한 경우도 많다. 가령 장애인 인권을 위한 장애인 복지시설의 건축을 주변 주민들이 재산권과 환경권을 주장하면서 반대할 수도 있다. 공권력에 의한 인권의 침해와 공권력의 정당한 행사 사이의 경계 구분도 쉽지 않다. 특히 인권의 구성 요소들끼리 충돌하는 사안의 경우 문제 해결은 더욱 어렵게 된다. 예컨대 재개발 사업의 경우에서 토지수요자는 재산권을 주장하고, 세입자는 주거권을 주장하면서 대립하는 경우가 많다. 재산권과 주거권 둘 다 인권의 목록에 들어있는 주민의 권리이기 때문에 인권 간에 충돌이 발생하는 것이다. 범죄로부터 시민들의 안전을 보장하기 위해 CCTV를 설치하는 것은 개인 프라이버시 침해를 가져올 수 있다. 안전권과 사생활 보호의 권리가 충돌하는 것이다. 인권 사안과 일반 민원 사안의 구분, 인권 간의 충돌이 발생할 경우 인권의 영역을 정확하게 규정하고 합리적으로 대응하는 것이 향후 중요한 과제가 될 것이다.

다섯째, 인권 증진을 위한 사업의 우선 순위 설정 문제이다. 예산과 인력이 넉넉하다면 해야 할 일을 다 할 수 있겠지만 항상 자원은 제약되어 있기 때문에 부득이 우선순위가 필요하다. 하지만 인권 업무에서도 우선순위 설정이 쉬운 일이 아니다. 예컨대 여성, 장애인, 이주노동자 등 여러 인권취약계층과 그들을 대변하는 당사자단체들이 서로 자신들에 대한 더 많은 지원을 요구할 때, 한정된 자원을 어떻게 배분할 것인가가 현안이 된다. 이러한 현안을 합리적으로 해결하는데 있어서 지역의 민관 인권 거버넌스의 역할이 중요하다. 또한 사전에 지역의 중장기 인권 시책의 방향 및 예산 조달 방안을 계획하는 지역 단위 인권기본계획의 합리적이고 민주적인 수립 과정이 중요해진다.

우리나라에서 지방정부 단위의 인권 행정, 인권 시책은 이제 막 첫걸음을 내딛고 있다. 그동안 지방정부의 인권기본조례를 제정하는데 주력했다면, 이제부터 조례에 근거하여 인권 거버넌스를 운영하고 다양한 인권 시책들을 개발하고 시행해 나가야 한다. 그래서 실질적인 인권 증진의 성과를 만들어내야 한다. 또 아직 경험하지 못했던 많은 현안 과제들에 대해 슬기롭게 대처해야 한다. 인권 증진은 결코 하루 아침에 완성되는 것이 아니다. 인권은 결과도 중요하지만 과정이 더욱 중요하다. 인권 증진을 위한 시책도 중요하지만, 이 시책의 추진 방식이 인권적이어야 한다.