

# 지역에서 인권의 의미

이상재(대전충남인권연대 사무국장)

## 1. 지역과 지역문제

한국사회에서 말하는 ‘지역’의 의미는 무엇일까?

사전에서 ‘지역’이란 단어의 뜻을 찾아보면 “자연적 또는 사회적, 문화적 특성에 따라 일정하게 나눈 지리적 공간”이라고 나온다. 이 정의에 따르면 ‘대전지역’, ‘서울지역’ ‘충청지역’과 같은 단어를 사용할 수 있을 것이다. 하지만 한국사회에서 ‘지역’이란 단어의 실제적인 의미는 서울권을 제외한 타 권역을 얘기할 때 주로 많이 쓰이고 있는 것 같다.

앞으로 전개될 논의가 이러한 의미를 따르게 된다면 ‘지역’보다는 ‘지방’의 정의가 사전적으로 오히려 적합할 수 있을 것이다. 사전에서 말하는 ‘지방地方’의 정의는 ‘한 나라의 수도 이외의 지역’을 말한다. 용어에 대해서만 정리하자면 이 글은 서울과 수도권이 아닌 지역 혹은 지방의 여러 가지 현상과 문제, 특히 인권문제에 대한 문제의식이 주가 될 것이다.

한국에서 지방자치가 실시된 지 20여년이 지났고 그동안 우리 사회의 지역 문제는 여러 방면에서 다양하게 제기되었다. 주로는 실질적인 지방자치의 문제, 지역차별문제에서, 구체적으로는 지방분권과 행정수도이전에 이르기 까지 지방과 지역은 한국의 사회와 정치 전반에서 빠질 수 없는 주요 문제이자 화두였었다. 그렇다면 왜 지역과 지방은 여전히 그 뒤에 ‘문제’라는 단어가 자연스레 붙고 있는 것일까? 쉽게 들여다볼 수 있는 사례로 우리나라의 인구와 면적을 살펴보자. 우리나라 전 국토의 면적 99,720km<sup>2</sup> 중에서 수도권의 면적은 11,745km<sup>2</sup>으로 약 11.8%를 차지하는데 반해서 인구분포는 아래 <표 1>에서 볼 수 있듯이 전체인구 5천1백30만 여 명 중에서 수도권인 서울, 인천, 경기도에 사는 인구는 2천5백3십여 만 명으로 약 49.4%에 이른다.

이러한 인구 집중화 현상은 해방이후 계속되어온 현상으로 그에 따른 문제역시 계속 진행되고 있고 새로운 사회문제도 생겨나고 있는 중이다. 최근에 다수의 행정기관이 세종시로 이전하기는 했지만 초기 평가는 반쪽짜리 이전에 불과하다는 평가가 나올 정도로 여전히 행정의 중심은 서울이다.

행정뿐만 아니라 문화, 경제, 교육, 언론 등 거의 모든 분야에 이르기까지 서울은 대한민국의 중심이자 타 지역의 불만과 문제 지적을 빨아들이는 블랙홀의 정체성을 보여주고 있다.

〈표 1〉 대한민국의 인구현황<sup>1)</sup>

행정구역	2014년11월 총인구수
전국	51,314,683
서울특별시	10,112,156
부산광역시	3,522,643
대구광역시	2,493,857
인천광역시	2,900,996
광주광역시	1,478,204
대전광역시	1,534,041
울산광역시	1,166,229
세종특별자치시	148,151
경기도	12,348,078
강원도	1,542,604
충청북도	1,579,037
충청남도	2,060,971
전라북도	1,871,725
전라남도	1,902,916
경상북도	2,699,686
경상남도	3,347,317
제주특별자치도	606,072

이러한 현상은 무엇이든 서울에만 있으면 한국사회를 대표한다는 인식을 심어주는 효과를 낳고 있다. 지역의 TV나 라디오 방송광고는 서울의 ‘강남스타일’을 기준으로 하고 있으며 시민단체도 서울에 있는 시민단체는 일부 풀뿌리 단체를 제외하고는 단체명 앞에 지역 명을 넣지 않는다. 전국의 시민사회 이슈를 전부다 관여하지 못하고 있는데도 말이다.

같은 문제의식에서 경남도민일보 김주완의 주장은 상당한 설득력을 지니고 있다

“따라서 그들 ‘서울지’ 특히 서울 패권주의를 기반으로 지역 신문시장을 싹쓸이해온 거대 신문들은 한사코 지방분권에 반대하는 입장을 가질 수밖에 없다.....중략.....심지어 나는 서울에서 활동하고 있는 메이저 시민단체들의 속내도 그들과 같을 것이라고 생각한다. 정부와 직접 상대해서 한꺼번에 해결할 수 있는 일도 지방분권이 제대로 이뤄졌을 경우, 일일이 각 광역시 도와 시군구청을 상대로 싸워야 하기 때문이다. 그렇게 되면 지금처럼 서울에 본부를 두고 전국적인 단체로 행세하면서 백화점식 종합운동을 하는 시민단체는 영향력이 급속히 줄어들 것이다. 반면 지역에 따라 자양한 전문성을 갖춘 시민단체가 늘어날 것이다.”<sup>2)</sup>

심각한 것은 수도권외의 지역민들 중에서 이러한 서울집중화현상을 당연히 하는 주민들이 많다는 것이다. 이른바 ‘내부식민지’ 현상을 자인하고 있는 것이다. 심지어 중앙정부가 지역에 선심 쓰듯이

1) 국가통계포털 <http://kosis.kr>

2) 김주완, 『대한민국 지역신문 기자로 살아가기』.2008

나눠주는 지역개발 프로젝트를 다수의 지역이 서로 유치하기 위해 죽을힘을 다해 경쟁하며 중국에는 지역 간 심한 갈등으로 치닫는 모습을 보여주기 일쑤이다.

이는 대한민국에서 일어나는 지역문제의 핵심 고리는 서울이 쥐고 있다는 것을 의미하며 전체국토의 90%에 걸쳐 주거하는 절반이 넘는 시민들보다 10%의 면적에 주거하는 절반이 되지 않는 시민들의 의사와 주장이 훨씬 더 잘 수용되는 구조가 현재까지 지역문제의 핵심 중에 하나인 것이다. 물론 지역 자체가 가지고 있는 문제역시 상당히 많다. 앞서 언급한 서울에 대한 내부식민지 현상에 기인한 지역 이슈와 엘리트의 서울로의 흡수, 지역연고주의, 토착세력의 부패, 지역 언론의 사유화현상, 개발중심주의에 이르기까지 그 문제는 일일이 열거하기 힘들 정도이다. 하지만 여기서는 평등의 시각에서 바라보는 지역문제라는 측면에서 서울과 그 외 지역 간의 관계에 대해서 집중적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 지역과 인권

‘모든 인권이 모든 사람에게 적용된다.’는 인권의 보편성은 시대와 장소를 구분하지 않고 언제나 추구해야할 정당하고 옳은 명제일 것이다. 인권이 ‘지역’과 만날 때 가장 먼저 떠오르는 것도 인권의 보편성에 관한 것이다. 대한민국 내에 현재 존재하고 있는 사람이라면 어느 지역에 있건 차별 없이 헌법적 권리와 인권을 보장 받아야 할 것이다.

헌법과 법률에 의해 국가적 차원에서 인권 보호와 증진이 이루어진다고 하더라도 일상에서 인권 침해가 벌어질 가능성은 항상 존재한다. 따라서 구체적인 일상생활의 영역인 지역 단위에서도 인권을 보호하고 증진할 수 있는 제도적 장치나 정책이 필요하다. 우리나라의 헌법 120조 ②항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”로 되어있는데 국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위해 계획을 세워야 한다는 의무조항인 것이다. 그러나 실제 지방의 시민들이 수도권과 차별 없는 개발 비전과 인권정책들을 보장받고 있는지에 대해서는 앞서 얘기한 것처럼 우리 사회의 지방이 가지는 소수자적인 위치와 정체성 때문에 의문이 들 수밖에 없는 현실이다.

인권이 나눠질 수 없다는 불가분성을 지지하면서도 설명상의 편의를 위해 자유권과 사회권으로 나누어서 지역의 인권현실을 살펴보고자 한다.

### 지역과 시민권, 그리고 언론

‘서울과 비교해서 타 지역의 자유권적인 기본권리가 더 보장받지 못 한다’는 주장에 쉽게 동의하지 않는 사람들이 많을 것이다. 대한민국에서 법으로 보장된 집회결사의 자유, 표현의 자유 등에서 지역이라고 더 보장받지 못한다던가 하는 일은 아주 적다고 봐야 할 것이다.

실제 이 문제는 지역 언론의 역할과 한계에서 오는 문제가 많다고 봐야 할 것이다. 대전과 충청지역을 예로 들자면 일주일에 서너 차례 정도 시민사회단체들의 기자회견이 있는데 이것이 지역 신문에서 기사화 되는 것은 손에 꼽을 정도로 적다.

더 큰 문제는 간혹 발생하는 자유권의 침해 사례에 대해서도 지역 언론에서 비중 있게 다루주지 않는다는 것이다. 통신사에서 받아서 사용하는 지역에서는 중요성이 적은 사진과 기사는 넘쳐나는데 비해 지역민 한 사람, 한 사람의 소중한 권리가 침해당하는 것에는 상대적으로 무관심한 것이 현재 지역 언론의 현주소이다.

밀양에서 735송전탑 반대운동을 하고 있는 주민들이 경찰과 한전 측에 의해서 당하고 있는 비인권적인 다음과 같은 일들이 서울 한 복판에서 일어난 일이었다면 그 반향과 대응이 과연 밀양의 그것과 같은 수준이었겠는가?

그때 또다시 현장에서는 주민과 경찰의 언쟁이 시작되었습니다. 한 주민이 "국민은 헌법에 보장된 이동권이 있는데 경찰이 헌법 위에 있습니까?, 왜 사람을 들어가지도 못하게 막느냐?"고 따졌습니다. 경찰지휘관은 "(포위된 분들은) 나오셔도 됩니다. 감금도 아니고요, 방조하면 난로도 천막도 설치할 수 있으니까 미리 방지하는 겁니다."라고 맞대응했습니다.

오전 10시 30분. 경찰에 포위된 주민들이 걱정된 할머니는 작은 몸을 경찰들 다리 사이로 밀어 넣어 보지만 제지를 당합니다. 다시 경찰들 사이를 들여다보지만, 꼬부랑 할머니의 체격으로 쉽지가 않습니다. 급기야 화가 나셨는지 욕설을 하면서 "왜 못 들어가게 하는데, 들어가서 얼굴 보고 얘기만 하고 나오겠다는데 와 막노"라며 다시 큰소리를 치면서 흠까지 뿌려 보지만 결국 경찰에 떠밀려 나옵니다.<sup>3)</sup>

이렇듯 기본적인 자유권이 침해받는 상황이 빈번하게 나오고 있는데도 지역의 언론과 서울의 (자신들이 중앙지라고 하는) 언론들은 이 사건을 외면하거나 축소하고 있는 것이 현실인 것이다.

대전 충청지역에서 벌어지고 있는 유성기업의 노조탄압, 한국타이어 노동자들의 연속된 사망, 청양 강정리 폐기물처리장 반대 투쟁 등의 사건이 장기투쟁으로 이어지고 있는 이유는 근본적인 주체의 힘이 서울보다 부족한 점도 있겠지만 언론과 지역민의 무관심도 한 몫을 하고 있다고 봐야 할 것이다.

한편 2013년 9월 법무부에서 추진한 수원보호관찰소 성남지소(성남보호관찰소) 기습 이전에 반대하는 지역주민의 집단행동은 불과 3일 만에 법무부가 이전을 철회하는 것으로 마무리되었다. 절차적 정당성 위반에 있어서는 제주 강정의 해군기지 공사와 밀양 송전탑 설치에 비해 훨씬 가벼운 것이었는데도 수도권 도시지역 거주민의 집단적인 실력행사에 대해서는 국가권력이 쉽게 결정을 반복하였다는 데서 또 다른 지역 차별의 한 단면을 보여주었다 할 수 있겠다.

### 지역과 사회권- 또 하나의 내부 식민지

세계인권선언에서 사회권 조항을 다룬 항은 22조에서 27조까지로 시민권·자유권에 비해서 상대적으로 적다. 이것은 세계인권선언이 만들어진 1948년의 시대적 상황이 가져온 한계라고 지적된다. 그러나 인권이 가진 진보성에 비추어 보건데 사회권은 세계인권선언이 규정한 조항에서부터 날로 그 중요성과 영역이 확장되고 있다.

세계인권선언의 사회권 전문 성격을 띠고 있는 22조는 다음과 같다.

---

3) 김종술. 『1박2일 '돛자리 전쟁', 주민들이 이겼다』. 오마이뉴스 2014.01.29

“모든 사람은 사회의 구성원으로서 사회보장을 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 국가의 자체적인 노력과 국제적인 협력을 통하여, 그리고 각 나라가 조직되어 있는 방식에 따라, 또한 각 나라가 보유하고 있는 자원의 형편에 맞추어 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위해서 반드시 필요한 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리를 실현할 수 있는 권리를 가진다.”

잘 드러나지 않는 기본권과 자유권에 비해 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 서울과 지역의 차이는 확실하게 드러나 보인다. 지역의 우수한 인재가 매년 서울로 가서는 그 이후 지역으로 돌아오지 않는 패턴은 해방 아니 조선시대 이후 이어지고 있는 정형화된 모습이다. 지역에도 대학이 적지 않게 있음에도 불구하고 우수한 고등학교의 기준은 서울에 있는 특정 대학에 얼마나 진학했느냐에 따라 결정되는 것은 ‘내부 식민지’의 또 다른 형태일 것이다.

인재의 유출은 자연스럽게 경제와 문화에 대한 서울 종속성을 한층 심화시키고 있다.

대전의 경우 인구대비 대형마트의 비율이 전국 광역 도시 중에서 가장 높은 비율을 보이고 있는데 모두 17개의 대형마트가 있어 인구 9만 명당 1개꼴을 보여주고 있다. 이는 전문가들이 권고하는 14명당 1개 수준을 훨씬 뛰어넘는 수치이다. 대형마트는 지역에서 유통되는 자본을 흡수해서 서울로 넘기는 기능을 할 수 밖에 없기 때문에 지역경제에는 심각한 위협이 되고 있다. 하지만 그것을 즐겨 이용하는 사람들은 지역민이라는 데서 서울종속화에 대한 문제가 크게 대두되는 것이다. 문화시설과 병원과 같은 필수 사회적 자본에 대한 접근성이 서울에 비해 지역이 떨어지는 것도 큰 문제이다.

사실 수치상으로는 아래 <표 2>에서 보여주는 것과 같이 오히려 수도권인 병원 병상수가 타 지역에 비해 더 적은 것으로 나와 있다.

<표 2> 인구 천 명당 의료기관 병상 수<sup>4)</sup>

시도별	2008	2009	2010	2011
서울특별시	7.13	7.15	7.37	7.78
부산광역시	12.00	12.94	14.29	15.63
대구광역시	10.49	11.21	11.45	11.91
인천광역시	8.69	8.71	8.68	8.26
광주광역시	12.96	13.84	14.62	17.05
대전광역시	11.76	12.59	13.30	13.82
울산광역시	9.39	9.69	10.19	10.56
경기도	7.78	8.09	8.10	8.69
강원도	10.92	10.85	11.08	10.87
충청북도	10.19	10.56	10.92	11.85
충청남도	10.23	10.77	11.08	11.07
전라북도	12.70	13.72	14.90	16.03
전라남도	13.68	14.14	15.32	16.39

4) 국가통계포털 <http://kosis.kr>

경상북도	11.70	11.83	12.40	13.77
경상남도	13.88	14.08	14.51	14.92
제주특별자치도	6.66	7.02	7.36	7.03

하지만 실제 이용자가 느끼는 병원에 대한 거리감은 수도권 외의 지역민이 느끼는 거리감이 훨씬 더 클 수밖에 없다. 노인인구가 상대적으로 많은 인구 10만 명 이하의 시군에서는 병원에 대한 수요가 적지 않게 있지만 정작 3차 의료기관 정도의 큰 병원으로 가기 위해서는 1시간 넘게 이동해야 하는 어려움이 있다.

아래 <표 3>에서 볼 수 있듯이 시 지역 보다는 군 지역에서, 젊은층 보다는 노인층이 의료서비스 이용에 대해 훨씬 더 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 물론 경제적인 차이와 여러 가지 여건 등을 더 고려해야 하겠지만 서울과 같은 대도시 지역과 비교하면 차이는 더 크게 나타날 것으로 유추할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 충남지역 노인 의료서비스 어려움에 대한 조사<sup>5)</sup>

(단위: %)

		사례수 (명)	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다	총 합			5점 평균 (점)
								부정 적인 편	보통	긍정적인 편	
전 체		1328	2.48	14.08	47.89	31.48	4.07	16.56	47.89	35.55	3.21
거주 지역	시 지역	926	3.24	16.41	48.38	29.05	2.92	19.65	48.38	31.97	3.12
	군 지역	402	0.75	8.71	46.77	37.06	6.72	9.46	46.77	43.78	3.40
성별	남성	661	2.87	13.77	50.08	29.20	4.08	16.64	50.08	33.28	3.18
	여성	667	2.10	14.39	45.73	33.73	4.05	16.49	45.73	37.78	3.23
연령	~29세	209	4.78	15.31	45.45	32.54	1.91	20.09	45.45	34.45	3.11
	30~65세	1001	2.20	14.59	50.25	29.17	3.80	16.79	50.25	32.97	3.18
	65세 이상	118	0.85	7.63	32.20	49.15	10.17	8.48	32.20	59.32	3.60

수도권과 비교하여 지역의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 차이는 비교적 명확하게 드러난다.

그것은 수 십 년째 이어져 오고 있는 서울중심의 국가정책에 기인한 것과 함께 비례해서 지방의 존재에 대한 중앙정부의 지방정부의 기만술도 큰 원인이다.

그런데 그간 중앙은 지방을 상대로 어떤 짓을 해왔던가? 국민 행복의 핵심이라 할 안전과 복지엔 돈이 많이 들어간다. 중앙은 돈줄은 놓지 않고 틀어쥐면서 안전과 복지를 지방에 떠넘기는 잔꾀를 부렸다. 그것도 지방분권이라는 그럴듯한 이름으로 말이다. 이른바 ‘지방분권 사기극’이다. 돈이 많이 들어가는 일은 지방분권을 공격적으로 추진하고, 돈이 많이 생기는 일은 지방분권을 결사반대하는 짓을 천연덕스럽게 저지르고 있는 것이다.

지방분권 사기극의 대표작이라 할 복지분권 사기극을 보자. 2005년 노무현 정부는 지방분권이란 미명 아래 빈곤층, 노인, 장애인 등에 대한 순수 복지사업 67개를 몽땅 지방에 이양했다. 그 대신 지방에는 담배소비세가 중심이 된 ‘분권교부세’를 만들어 주었는데, 이게 기막힌 사기술이다. 이후 5년

5) 충남발전연구원. 『충남인권의식 실태조사 중간보고서』. 2013

간 분권교부세 수입은 연평균 8.7% 증가한 반면, 복지비 지출은 고령화 가속화 등으로 연평균 18% 씩이나 늘어났기 때문이다.<sup>6)</sup>

지방은 서울 사람들이 맑은 공기를 마시러 잠시 쉬러오는 곳이 다가 아니라 서울에서 사는 사람들과 같은 이들이 공부하고, 일하고, 쉬는, 사람이 사는 곳으로 인식해야 할 것이다. 아울러 지역민 역시 말로만 지방분권과 평등한 발전을 외치는 데서 벗어나 실질적인 지역 인권을 위한 지역정치와 지역 지배구조의 개혁 등에 힘써야 할 것이다.

### 3. 지역 인권조례를 통한 지역 인권의 발전

최근 몇 년 들어 지역 인권분야에서 가장 도드라진 변화는 각 지역마다 활발하게 제정되고 있는 지역인권조례를 들 수 있을 것이다. 비록 조례자체가 지닌 느슨한 집행력과 해당 지자체의 의지부족으로 일부 지역에서는 유명무실해 지는 현상도 나타나고 있지만 그동안 인권 영역에 있어서는 별다른 반향이 없었던 지역에는 획기적인 변화로 받아들여지고 있다.

현재 우리나라의 지역 단위에서 진행되고 있는 인권조례 제정은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 각 지자체별로 포괄적인 인권 기본조례를 제정하는 움직임이며 두 번째 유형은 각 지역 차원에서 여성, 장애인, 이주민과 같은 인권 취약 집단의 인권보장을 위해서 조례를 제정하거나 보행권이나 환경보호와 같이 일상생활과 밀접한 구체적인 권리를 보장하기 위해 각 부문별로 개별 조례를 제정하는 형태이다.

첫 번째 유형의 포괄적 기본인권조례는 지역사회 전체를 인권친화적인 인권지역으로 만들기 위한 것에 목표를 두고 있기 때문에 두 번째 유형의 조례보다 즉각적인 반응과 변화를 기대하기가 쉽지 않을 수 있다. 게다가 다른 상위 법률에 비해 강제성이 떨어지는 조례의 성격을 감안하면 자칫 선언적 의미 이상을 기대할 수 없는 결과를 내올 가능성도 있다.

그렇기 때문에 이를 방지하기 위해서는 지역의 인권조례는 제정이 논의되는 초기부터 시민사회가 관심을 가지고 대응해야 하며 제정 후에도 지역 자치단체 행정부가 관심을 가지고 조례를 실천하기 위해 노력해야하며 시민사회 역시 적극적인 개입이 필요할 것이다. 현재까지 제정된 지역자치단체들의 인권조례는 지역이 처한 조건과 환경의 상이함에 따라 조금씩은 다른 외형을 띠고 있기는 하지만 공통된 조항 역시 많이 눈에 띈다.

이들 조례에는 공통적으로 도민(시민)의 권리를 열거하고 있고 이를 책임질 시장과 도지사의 책무를 규정하고 있다. 도와 시의 상황에 맞게 인권보호와 증진에 관한 종합적이고 계획적인 인권사업 추진을 위해 인권 기본계획을 수립할 것을 명시하고 있으며 일정비율의 시민사회가 참여하는 인권위원회 구성을 의무화하고 있다.

2013년 12월 제정된 충청북도 인권조례의 경우 조례에 인권센터 설치를 의무화하고 있는데 인권센터에 제보·접수된 사항, 도지사·인권위원회가 의뢰한 사항뿐 아니라 도와 소속 행정기관, 도 출자기관, 도 사무위탁기관, 도의 지원을 받는 복지 시설 업무와 관련해 발생한 인권침해는 현장 조사, 문서 열람, 시료 채취 등의 조사를 할 수 있도록 해서 주목을 받고 있다. 이는 기존의 광역 자치단

6) 강준만. 『지방분권사기극』.한겨레신문. 2014.10.20

체에서 인권센터를 두고 있지만 조사를 맡기는 등 실제 권한을 주는 것은 충청북도가 처음이기 때문이다.

지역 차원의 인권 조례 제정의 두 번째 유형은 사회적 약자와 소수 집단을 위한 부문별 조례를 제정하는 것이다. 여성, 아동, 노인, 장애인 등의 인권보호를 위한 조례는 오랜 역사를 가지고 있으며 최근에는 지역의 특성상 이주노동자가 많은 지역의 경우 이들을 위한 지자체의 조례제정도 이루어지고 있다.<sup>7)</sup>

2009년 경기도 교육감 보궐선거에서 당선된 김상곤 교육감을 필두로 2010년 지방선거에서 대거 당선된 진보성향의 교육감들이 제정한 학생인권조례나 학생들을 대상으로 한 무상급식조례 역시 이 유형에 들어가는 대표적인 인권조례에 해당될 것이다.

최근 인권조례에 관해 지역 시민사회와 간담회를 가진 당진시의 경우 급격한 도시 산업화로 인해 이주노동자들이 급격하게 늘어났다고 한다. 이를 위해 경기도 안산시와 같은 이주노동자 인권조례가 시급히 요구된다는 의견을 피력했다. 인권조례는 지역 인권을 신장시키기 위한 유력한 방안의 하나가 될 수 있다. 하지만 조례가 생명력을 가지기 위해서는 지역사회가 인권조례를 이끌 수 있는 힘을 가져야 할 것이다.

지방자치단체의 포괄적 인권조례의 경우 인권기본계획이나 인권센터의 설치 등에 있어서 지역 시민사회의 협치가 필수적인데 이에 제대로 대응하지 못할시에는 자칫 인권조례가 평범한 종이문서로 사장(死藏)되어 버리거나 현재 북한인권을 대하는 일부 보수단체의 활동과 같이 지역 행정부에 의해 인권조례의 본말이 전도되어 버리는 현상도 예상해 볼 수 있을 것이다.

지난 2012년 국가인권위원회에서 각 지방자치단체로 인권 조례 제·개정을 권고한 이후 지역자치단체마다 인권조례가 다른 조례에 비해서는 비교적 빠른 속도로 제정되거나 개정되고 있다. 익히 알고 있듯이 조례는 상위법보다 규범력이 약하다. 그럼에도 불구하고 많은 지역 주민들은 인권조례가 만들어진다면 인권조례가 지역 주민의 구체적인 삶 속에서 지역의 인권 현안을 다각도로 반영하고 지역 인권 증진에 기여할 것으로 기대할 것이다.

하지만 지금까지 각 자치단체에서 만들어진 인권 조례와 제정 이후의 운영형태를 살펴보면 지역과 인권에 대한 구체적인 고민이 없이 국가인권위원회의 표준안을 그대로 답습하여 만들어졌다는 의심을 하게 만든다.

인권조례를 왜 제정해야하는지, 우리 지역의 인권 현안은 무엇인지, 조례에 어떤 가치를 담을지, 어떤 권리들을 보호할 것인지 등에 대한 지역민과 행정부, 의회간의 논의가 생략된 채 만들어진 곳이 대부분이라는 것이다. 이를 실증하기라도 하듯 이미 인권조례를 제정한 광역과 기초자치단체 대부분이 인권조례 제정 이후 조례를 이용해서 실질적인 지역민의 인권을 증진하기 위한 구체적인 행정행위가 이루어지지 않고 있다. 2014년 9월 현재 대한민국의 광역자치단체 17군데(세종특별자치시 포함) 가운데 13개 시, 도가 지역인권조례를 제정하여 76%의 제정비율을 나타내고 있는 상태이다. 기초자치단체는 총 234군데 중에서 50개의 시군구에서 지역인권조례를 제정하여 21.4%의 제정비율을 보이고 있다.

---

7) 2007년 전국에서 외국인 노동자가 가장 많이 거주하는 안산시에서는 외국인에게 한국어와 기초생활 적응교육을 실시하는 것을 비롯해 법률·취업 상담과 응급구조 그리고 문화체육행사 개최 등의 서비스를 제공하는 내용을 담긴 노동자들에 대한 지원시책을 추진하는 내용을 담은 조례가 제정되었다.



〈표 4〉 광역자치단체 인권조례 제정현황(2014.05.09 기준)

지역	조례명	제정 및 공포 년도
광주광역시	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2007-05-15 (제정)
		2012-01-01 (2차 전부개정)
		2012-01-01 (공포)
		2013-04-01 (일부개정)
	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 시행규칙	2013-09-01 (제정)
경상남도	경상남도 인권 증진 조례	2010-03-25 (제정 및 공포)
		2013-12-12 (일부개정)
전라북도	전라북도 인권 증진에 관한 조례	2010-07-09 (제정 및 공포)
부산광역시	부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012-02-22 (제정 및 공포)
		2013-07-10 (일부개정)
		2014-03-19 (일부개정)
충청남도	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례	2012-05-10 (제정 및 공포)
전라남도	전라남도 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012-07-05 (제정 및 공포)
서울특별시	서울특별시 인권 기본 조례	2012-09-10 (제정)
		2012-09-28 (공포)
울산광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-10-11 (제정 및 공포)
대전광역시	대전광역시 인권보장 및 증진조례	2012-11-02 (제정)
		2013-07-10 (일부개정)
강원도	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-06-07 (제정)
경기도	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-08-05 (제정)
경상북도	경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-11-11 (제정)
충청북도	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-12-27 (제정)

〈표 5〉 기초자치단체 인권조례 제정현황(2014.05.09 기준)

지역	조례명	제정 및 공포년도
부산광역시 해운대구	부산광역시 해운대구 인권 증진 조례	2010-11-22 (제정 및 공포)
		2013-10-01 (일부개정)
		2014-01-02 (전문개정)
부산광역시 수영구	부산광역시 수영구 인권 증진 조례	2010-12-15 (제정 및 공포)
울산광역시 북구	울산광역시 북구 인권 증진에 관한 조례	2011-01-10 (제정 및 공포)
		2012-03-05 (일부개정)
부산광역시 남구	부산광역시 남구 인권 증진 조례	2011-05-06 (제정 및 공포)
경기도 광명시	광명시 시민인권 조례	2011-08-09 (제정)
		2011-09-22 (일부개정)
		2012-01-01 (공포)

지역	조례명	제정 및 공포년도
		2012-03-13 (일부개정)
	광명시 시민인권 조례 시행규칙	2012-12-06 (제정)
울산광역시 동구	울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례	2011-11-08 (제정 및 공포)
부산광역시 북구	부산광역시 북구 인권 증진 조례	2012-03-12 (제정 및 공포) 2013-09-25 (일부개정)
경상남도 고성군	고성군 인권보장 및 증진에 조례	2012-07-02 (제정 및 공포)
서울특별시 성북구	서울특별시 성북구 인권증진 기본 조례	2012-07-19 (제정 및 공포)
광주광역시 남구	광주광역시 남구 인권 증진 기본 조례	2012-08-10 (제정 및 공포)
경상남도 진주시	진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-09-13 (제정 및 공포) 2012-10-04 (공포)
경상북도 문경시	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-09-27 (제정 및 공포)
부산광역시 중구	부산광역시 중구 인권 보장 및 증진 조례	2012-11-09 (제정 및 공포) 2013-07-01 (일부개정)
대구광역시 달서구	대구광역시 달서구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-03 (제정) 2013-03-04 (일부개정) 2013-07-11 (일부개정)
전라남도 목포시	목포시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-17 (제정 및 공포)
강원도 원주시	원주시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-21 (제정 및 공포) 2013-07-12 (일부개정)
전라남도 완도군	완도군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-27 (제정)
경상남도 함양군	함양군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-28 (제정 및 공포)
전라남도 고흥군	고흥군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.28. (제정)
경기도 화성시	화성시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-31 (제정 및 공포)
광주광역시 서구	광주광역시 서구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-12-31 (제정)
울산광역시 남구	울산광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-01-02 (제정)
경기도 김포시	김포시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-01-07 (제정 및 공포)
경기도 고양시	고양시 인권증진에 관한 조례	2013-01-08 (제정 및 공포)
충청남도 부여군	부여군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-01-09 (제정 및 공포)
대전광역시 서구	대전광역시 서구 주민 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-02-18 (제정)
서울특별시 영등포구	서울특별시 영등포구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-03-21 (제정)
충청남도 천안시	천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.03.27 (제정) 2013.07.22 (일부개정)
울산광역시 중구	울산광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-04-01 (제정)
전라남도 보성군	보성군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-04-01 (제정)
충청남도 서산시	서산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-04-05 (제정)
경상북도 고령군	고령군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-04-08 (제정)
부산광역시 진구	부산광역시 부산진구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-04-09 (제정)
광주광역시 광산구	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례	2013-04-16 (제정)
서울특별시 서초구	서울특별시 서초구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-05-02 (제정)
경기도 의정부시	의정부시 인권증진에 관한 조례안	2013-05-20 (제정)
광주광역시 동구	광주광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-07-02 (제정) 2013-12-20 (일부개정)

지역	조례명	제정 및 공포년도
대전광역시 대덕구	대전광역시 대덕구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-07-12 (제정)
경기도 수원시	수원시 인권 기본 조례	2013-07-31 (제정)
경기도 성남시	성남시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-08-02 (제정)
강원도 영월군	영월군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-09-17 (제정)
부산광역시 사상구	부산광역시 사상구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-09-17 (제정)
전라북도 군산시	군산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-10-01 (제정)
경상남도 사천시	사천시 인권증진에 관한 조례	2013-10-30 (제정)
서울특별시 서대문구	서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-11-08 (제정)
서울특별시 도봉구	서울특별시 도봉구 인권기본조례	2013-11-14 (제정)
서울특별시 동작구	서울특별시 동작구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-12-12 (제정)
울산광역시 울주군	울산광역시 울주군 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2013-12-19 (제정)
광주광역시 북구	광주광역시 북구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013-12-24 (제정)
서울특별시 성동구	서울특별시 성동구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014-03-20 (제정)

<표 4>과 <표 5>에서 알 수 있듯이 충청지역에서는 세종시를 제외한 대전, 충남, 충북의 광역자치단체에서 인권조례가 제정되었고, 충남의 경우 기초자치단체에서는 부여, 천안, 서산의 세 군데 시군에서 인권조례가 제정되어 있는 상태이다. 상대적으로 광역자치단체의 제정비율이 높지만 실질적인 조례운영 측면에서 보면 광주와 서울, 최근에 인권센터를 개소한 강원도를 제외한 타 시도에서는 인권조례를 실질적으로 지키고 이용하고 있다고 하기는 어려운 현실이다.

광주광역시는 5.18민주화항쟁이라는 역사적 아픔을 인권과 평화의 도시로 승화시키는 도시 이미지화 작업에 인권조례를 유용하게 사용하고 있다. 실질적인 주민인권증진에는 다소 아쉽다는 평가가 있긴 하지만 5.18 주간에는 국내외에 ‘인권도시’ 바람을 일으키며 인권교육, 각종 인권행사 등에 있어서 주목할 만한 시선을 받고 있는 중이다.

서울시는 박원순 시장 취임이후 인권조례 실천을 위해 인권담당관제를 도입하여 15명의 직원들이 인권정책, 인권보호, 인권협력팀으로 나누어서 각종 인권사업을 진행해 나가고 있다. 거대한 서울시 규모에는 아직 인권정책추진이 미약하다는 평가도 있지만 전체 공무원에 대한 인권교육실시, 시민인권보호관제, 시민인권배심원제 도입 등의 인권정책결과물들이 나오고 있다. 하지만 최근 인권현장 제정과정에서 보여준 박원순 시장의 대응은 많은 인권활동가들의 실망을 불러 일으켰기에 계속해서 서울시의 인권정책은 지켜봐야 할 것이다.

충청지역으로 시야를 좁혀보면 제일 먼저 인권조례를 제정한 충청남도의 움직임이 눈에 띈다.

2012년 4월에 인권조례를 제정한 충청남도는 제정 이후 별다른 움직임이 없었지만 그해 12월 인권증진위원회에서 인권기본계획에 대한 의견을 충청남도과 교환한 이후 1년 6개월여 동안 2015년부터 5년간 다뤄질 충남의 인권기본계획 마련을 위해 다양한 형태의 회의와 워크숍, 토론회 등을 진행해

왔다.

그 결과물인 충청남도 인권기본계획은 광역도 차원에서는 처음 만들어지는 것으로서 여성, 장애인, 노인, 청소년, 이주민, 등의 지역 내 소수자에 대한 실태조사와 지역의 특성을 반영한 농, 어민에 대한 실태조사도 같이 진행했다. 이는 충남지역에서 인권을 기준으로 여러 분야에 걸쳐 지역을 조사한 첫 번째 시도라는데 의의가 있을 것이며 2014년 10월에 발표한 충남인권선언문과 함께 지역인권에 대한 의미있는 이정표가 될 것이다. 더디지만 의미 있는 행보를 하고 있는 충청남도와 달리 대전시는 인권조례 관련 올해 인권기본계획에 대한 예산이 전액 삭감되는 등 인권정책에 대한 별다른 움직임이 없는 상태이다.

충청북도는 2013년 말 의원발의로 인권조례를 제정하였는데 사전에 지역 시민사회단체와 공청회를 열고 의견교환을 하면서 조례의 내용을 사전에 공유하는 과정을 거쳤다. 인권조례 제정을 계기로 지역 시민사회단체가 연대단체를 결성하고 향후 지역인권에 관해 적극적으로 대응하기로 했다는데 의미가 있을 것이다. 기초자치단체의 경우에는 열악한 기초자치단체의 여건 때문인지는 몰라도 아직까지는 서울의 몇 개 구를 제외하고는 눈에 띄게 인권조례를 실천한다던지 인권을 행정의 주요 의제로 삼고 있는 곳은 매우 드문 실정이다.

#### 4. 인권기준의 지역 사회를 위하여

인권은 그 자체가 가지고 있는 ‘진보적인(progressive)’ 특징으로 인해 계속적으로 발전하고 확장해 나가는 특징을 가지고 있다. 불과 10~20여 년 전만 해도 우리사회에서 인권의제에 쉽게 진입하지 못했던 성소수자, 청소년, 다문화가정, 이주민노동자들의 인권문제가 현재는 인권의 장에서 아주 활발하게 논의 중이다.

지역을 인권과 연관시켜서 논의하는 시도 역시 시간상으로는 얼마 되지 않은 역사를 가지고 있다. 지역은 1995년 지방자치제도가 실시된 이후 현재까지도 보다 실질적인 지방자치제도와 지방분권을 위한 담론만이 쉽게 접할 수 있는 논의과제였다. 하지만 앞서 살펴본 것과 같이 한국사회에서 수도권권을 제외한 지역이 늘 가지고 있는 차별의 문제와 이에 조용하는 서울 집중화문제는 곧 인권의 문제와 직결된다 할 수 있을 것이다. 또한 지역 내에서도 엄연히 존재하는 각종 권리의 문제와 소수자에 대한 정책 등은 지역에서 인권의 중요성을 점점 더 배가 시켜왔다.

지역을 인권도시로 만들어 가는데 있어서 국가인권위원회 지역사무소, 인권단체, 지방정부와 같은 기관의 역할이 중요하지만 지역민들이 인권에 대해 이해하고 인권감수성을 높이는 인권교육 역시 아주 중요할 것이다. 지역민 자신들 한명 한명이 무엇이 인권의 영역이고 인권침해에 해당되는지를 올바르게 이해시키는 과정으로서의 인권교육은 지역의 인권담론에서 빠뜨리지 말아야 할 분야이다. 지역의 인권을 이야기 하는 데는 복잡하고 어려운 외국의 최신 인권이론보다는 지역민의 시선을 쉽게 끌어올 수 있는 주제와 이야기 거리를 발굴해야 할 것이다.

인권의 역사에서 2차 세계대전 당시 나치가 저지른 학살이 주는 교훈은 물론 중요하다. 하지만 우리나라의 현대사를 돌이켜본다면 제주에서는 4·3항쟁, 광주에서는 5·18민주화운동, 대전에서는 산내 보도연맹 학살사건, 충북에서는 한국전쟁 당시 영동 노근리에서 있었던 미군에 의한 양민학살 등을 지역인권의 주제로 삼는 것이 보다 지역민에게는 생생한 인권현장으로 다가올 것이다.

나치에게서 많은 유대인을 구한 ‘오스카 쉰들러’도 훌륭하지만 한국전쟁 당시 영동군 용화면의 보도연맹원 30여명을 탈출시킨 경찰관 ‘이섭진’씨의 사례를 얘기하는 것이 지역에서 인권을 이야기하는 화법이 되어야 한다고 생각한다.

한국전쟁의 승전지를 알리는 현장 못지않게 민주화와 인권에 대한 지역의 사례를 발굴하고 프로그램화 시키는 역할은 지역의 인권 시민사회단체의 역할이 되어야 할 것이다. 인권조례는 지역의 인권을 향상시키는데 유효하고 실질적인 도구로서 사용될 수 있지만 조례 그 자체에 얼마이기 보다는 지역주민의 자력화를 통해 지역인권에 대한 다양한 가능성에 도전하는 것을 권유하고 싶다. “상상력에게 모든 권력을!” 이란 구호는 68혁명 당시의 대표적인 구호였으나 지역의 인권을 이야기하는데 있어서도 똑같이 적용이 가능하다고 생각한다.

지역과 연결된 인권담론은 본격적으로 논의되기 시작한지 얼마 되지 않은 만큼 적용과 확산이 어려울 수 있지만 반대로 아무것도 없는 백지에서 시작하는 것처럼 상상력을 발휘해서 현재의 조건들을 감안한 다양한 지역인권 의제와 프로그램을 만들 수 있을 것이다. 지역차원에서 새로운 지역을 건설하고 건물을 만들고 도로를 개설할 때의 기준도 인권이 중심이라면 장애인, 아동, 노인들이 보다 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 지역사회를 만들 수 있을 것이다.

좀 더 나아가서 지역개발과 관련해서 인권을 기준으로 지역계획을 수립한다면 통상 우리사회에서 벌어지고 있는 재개발 방식과 같은 폭력적인 형태의 반인권적인 지역 개발은 실행되지 않을 것이다. 인권은 변화하고 진보한다. 이러한 인권의 특징은 지역에서도 똑같이 적용된다. 지역별로 전면 보편적 복지에 대해서 보수진영에서 빨갱이정책이란 비난까지 받았지만 현재에는 부분적인 수정이 있었을 뿐 복지정책의 확산 그 자체에 대해서는 반대여론이 대폭 줄어든 상태이다.

지역 차원에서 인권을 얘기한다는 것은 결국 우리가 누려야 할 인권의 목록을 새로 만들고 기존의 내용을 확장해야 한다는 것을 의미한다. 지역에서의 인권은 상대적으로 생활과 밀접한 권리목록들이 많이 나올 수밖에 없는 구조이다.

중앙정부에다 재정지원을 얼마 더 받아내는 수준의 지역정치가 아닌 인권을 기준으로 지역을 다시 봐야 할 때가 다가온 것이다. 없었던 권리를 만들어내고 기존의 권리목록을 적극적으로 확장하는 것이 결국은 지역인권 앞에 놓인 실질적인 과제일 것이다.

## 참고문헌

- 강준만. 『지역은 식민지다』 개마고원. 2008
- 강현수. 『도시에 대한 권리 - 도시의 주인은 누구인가?』 책세상.2010
- 국가통계포탈 <http://kosis.kr>
- 김주완. 『대한민국 지역신문 기자로 살아가기』 .2008
- 오마이뉴스([www.ohmynews.com](http://www.ohmynews.com))
- 조효제, 『인권을 찾아서』 한울, 2011.
- 조효제, 『인권의문법』 , 후마니타스, 2007.
- 하승수. 『지역 지방자치, 그리고 민주주의』 .후마니타스. 2007
- 한겨레신문(<http://www.hani.co.kr>)